

[권두언]

[기획 논문]

정부의 사회서비스 공공성 강화전략과 입법과제 윤석진 3

[일반논문]

현장실습생의 근로안전권에 관한 연구 손진희 41

주거기본법의 한계와 개정방안 - 사회복지적 관점에서 - 박윤영 65

일본의 장애인자립지원법 위헌소송과 시사점
- 장애인복지서비스의 공적책임과 이용자부담을 중심으로 - 김광래 83

청소년미혼모의 사회적 인정과 법정책 김정희 · 김향미 109

통일대비, 사회보장권적 기본권차원의 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법」에
대한 문제제기 - 법 제26조항을 중심으로 - 전호성 133

군복지 관련 법률 분석과 향후 과제 - 일가정양립 법제도 분석을 중심으로 - 이윤진 157

영국의 사회적 돌봄과 커뮤니티 케어의 역사적 변천과 복지의 혼합경제 박정선 181

사회복지사무에 관한 지방자치분권의 내용 - 노인복지법을 중심으로 - 김광병 209

공유경제를 통한 지역경제 및 지역복지 활성화 최승원 · 하민정 229

노인일자리의 질적 개선을 위한 법제 방향 - 노인지식일자리 창출의 중요성 - 성윤희 · 배유진 259

[사회복지법제학회 관련 자료]

277

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

CONTENTS

[FOREWORD]

The government's social service publicity strengthening strategy and legislative Problem	Yoon Seok-Jin	3
---	---------------	---

[ARTICLES]

A Study on the Safety Rights of Students on On-the-Job Trainees	Son Jin Hee	41
A study on limitations and amendments of the Housing Basic Law -From a social welfare point of view-	Park, Yoon Young	65
Japan's Unconstitutionality Suit of Services and Support for People with Disabilities Act and Its Implications-Focusing on the public responsibility and user charging of the Welfare Services for the People with Disabilities-	Kim Kwang Lae	83
Social Recognition and Legal policy of Juvenile Unmarried Mothers	Kim Jung Hee · Kim Hyang Mi	109
Unification contrast, Raising the issue to "North Korean Refugees Protection And Settlement Support Act" by the social security basic rights level	Jun, Ho-sung	133
Analysis of Laws Related to Military Welfare and Future Tasks-Focusing on Analysis of Work-Family Relations Legislation System-	Lee, yoonjin	157
Development of Social Care and Community Care Legislations and Mixed Economy of Welfare in the UK	Jeong Seon, Park	181
On the regional autonomy of affairs relating to social welfare -Focusing on the Welfare of the Older Persons Act-	Kim Kwangbyung	209
Activating Local Economy and Welfare through Sharing Economy	Choi, Seung Won · Ha, Min Jeong	229
Legislative Direction for Quality Improvement of the Elderly Jobs	Bae, You Jin · Sung, YunHee	259

[MISCELLANY INFORMATION]

277

〈권두언〉

친애하는 사회복지법제학회 회원님 여러분, 유례없는 폭염이 닥친 올해 여름은 참으로 견디기 힘들었음에도 불구하고 「사회복지법제연구」 제9권 제2호의 발간으로 인사드립니다.

2018년도부터는 「사회복지법제연구」가 한국연구재단에서 실시한 학술지평가에서 등재지로 선정됨에 따라 기존의 연 2회 발간에서 연 3회(5월, 8월, 11월) 발간으로 학술지를 증간하여 8월에도 발간하게 되었습니다. 2018년 7월 사회복지법제학회는 사법정책연구원, 이화여자대학교 법학연구소, 이화여자대학교 젠더법학연구소, 한국장애인복지학회 등과 함께 “장애인 관련 정책·법제 패러다임 전환”을 주제로 공동학술대회를 성황리에 개최하였습니다. 이번 공동학술대회는 오랜 기간 지속되어 온 장애인등급제도 폐지와 관련하여 사회복지학과 법학분야의 전문가들이 함께 고민하고 바람직한 해결방안들을 모색할 수 있었던 뜻깊은 자리였습니다.

금번 「사회복지법제연구」 제9권 제2호에는 보다 다양한 주제로 많은 연구자들께서 소중한 옥고를 투고해 주셨습니다. 기획논문으로는 기초자치단체의 고독사 예방조례 분석관련 논문이, 일반 논문으로는 지방자치단체의 재난관리기금 조례, 사학재해보장제도, 독일의 소년보호정책, 사회복지서비스, 장애아동, 아동 및 노인, 주거복지, 장애등급제 등 다양한 주제의 사회복지법제 관련 논문 총 10편이 게재되었습니다. 제목만으로도 현 시대 우리나라 사회복지 문제의 중요한 쟁점들을 알 수 있게 해주는 연구 논문들이라고 생각되며, 이와 같은 사회복지 문제에 대한 법적 문제제기와 해법을 모색하는 귀중한 논문들은 우리나라 사회복지법제의 역사적 기록으로서 남을 것으로 보입니다.

끝으로 기록적인 폭염에도 불구하고 사회복지학과 법학의 통섭적인 만남을 추구하는 우리 사회복지법제학회의 취지를 잘 반영하는 옥고들이 게재될 수 있도록 투고해주신 연구자들은 물론, 심사위원 및 편집위원들께도 진심으로 감사의 말씀을 드립니다. 이번 호의 경험과 교훈을 살려 다음 호에도 우리는 학문의 융합을 위해 더욱 노력하겠습니다. 모든 회원님들의 건강을 기원드립니다.

2018년 8월

사단법인 사회복지법제학회 회장
전주대학교 사회복지학과 교수 윤 찬 영

기획 논문

정부의 사회서비스 공공성 강화전략과 입법과제*

윤석진**

目 次

I. 들어가며	판적 고찰
II. 사회서비스 공공성 강화 정책과 관련 입법 추진 경과	1. 복지생태계의 위기
1. 정부의 정책방향과 이해관계	2. 정부직영체계의 문제
2. 국회 사회서비스 공공성 강화입법 현황	IV. 사회서비스 공공성 강화정책 개선방안
3. 정책과 법의 비교	1. 이론적 기초로서 보장국가론
III. 사회서비스 공공성 강화 정책과 입법에 대한 비	2. 보장국가론적 사회서비스 정책으로의 전환
	V. 나오며

I. 들어가며

2017년 문재인 정부가 출범하면서 사회서비스 공공성 강화전략의 하나로 사회서비스공단의 설치가 국정과제로 제시되었다. 2017년 말부터 시작된 사회서비스공단 설립을 위한 구체화 작업은 보건복지부가 주관하여 추진되었다. 다만, 이행과정에서 보건복지부는 당초 명칭이었던 사회서비스공단을 사회서비스진흥원으로 변경하였다. 한편, 국회차원에서 사회서비스 공공성 강화를 위한 입법활동이 진행 중에 있다. 대표적으로 남인순 의원이 대표발의 한 「사회서비스 관리 및 지원에 관한 법률(안)」¹⁾, 윤소하 의원이 대표발의 한 「사회서비스 공공성 강화를 위한 법률(안)」²⁾, 오제세 의원이 대표발의 한 「사회서비스 기본법(안)」³⁾이 여기에 해

* 투고일: 2018.11.14., 심사일: 2018.11.15-11.20., 게재확정일: 2018.11.20.

이 논문은 2018년 10월12일~13일 양일간 개최된 2018 사회정책연합 공동학술대회(「한국복지국가의 새로운 DNA를 찾아서」 분과주제 II(「복지패러다임의 변화와 선진법제 전략」)에서 발표한 내용을 수정·보완한 것임.

** 강남대학교 교수, 법학박사

1) 2018. 5. 4. 남인순 의원 외 10인 발의 「사회서비스 관리 및 지원에 관한 법률안」(의안번호 13464)

2) 2018. 10. 16. 윤소하 의원 외 9인 발의 「사회서비스 공공성 강화를 위한 법률안」(의안번호 15984)

당한다. 이들 법안은 현재 국회 보건복지위원회의 심사 중에 있다. 특히, 남인순 의원 대표발의 법안에서는 사회서비스원을, 윤소하 의원 대표발의 법안에서는 사회서비스 공단을 국가와 지방자치단체가 직접 설치하여 이 기관들로 하여금 사회서비스의 직접제공, 사회서비스 제공인력의 고용환경 개선을 주된 내용으로 하고 있다. 다만, 오제세 의원 대표발의 법안은 다른 법안과는 달리 국가 및 지방자치단체가 사회서비스를 직접 제공하는 내용은 배제하고 국내 사회서비스 공공성을 강화하기 위한 기본정책 사항으로서 사회서비스 종합계획, 시행계획의 수립과 시행에 관한 사항, 사회서비스 최저기준에 관한 사항, 지역 사회서비스 보장체계 구축에 관한 사항, 이용자 및 사회서비스 제공자 권익보장에 관한 사항 등을 정하고 있다.

이처럼 사회서비스의 공공성을 강화하여 그 품질을 향상시키고, 사회서비스 제공인력에 대한 보수 현실화 및 처우개선을 통해 양질의 일자리를 창출하겠다는 정책목적은 현재 사회서비스 공급 현장의 미비점을 극복하고자 하고 있다는 점에서 의의를 가진다. 하지만 남인순 의원과 윤소하 의원의 대표발의 법률안처럼 국가와 지방자치단체가 사회서비스를 직접 제공하려는 것은 기존 사회서비스 창출과 서비스를 주도했던 민간 사회복지법인 및 시설이 소홀히 하고 있는 문제도 노정되고 있다. 아니, 단지 소홀히 취급하던 것을 넘어 이들의 생존에 위기까지 현실화될 가능성이 대두되고 있는 것이다.

본 발표문은 이러한 문제를 직시하여 과연 국가 및 지방자치단체 주도의 사회서비스 환경 변화 속에서 기존 민간 사회복지법인 및 시설은 어떻게 생존하여야 하는 가를 생각해 보았다. 물론 이런 문제는 현재로서 민간 사회복지법인 및 시설이 자체적으로 수행하기 어려운 한계가 있다. 여기에는 민간 사회복지법인 및 시설의 영세성이라는 현실적 문제도 있겠으나, 기존 「사회복지사업법」에 따른 규제에서 비롯된 것도 있다. 또 이러한 상황이 국회 입법활동 영역에서도 제대로 반영되어 있지 못한 것으로 판단된다.

필자는 국회 차원의 사회서비스 공공성 강화를 목표로 한 입법이 본격적으로 시행되면 국내 복지환경은 명백하게 공공분야와 민간분야로 구분될 것이라고 생각된다. 그렇다면, 이러한 시대적 흐름을 현재 발의되어 있는 상기의 법안 뿐만 아니라 민간 사회복지법인 및 시설을 규율하고 있는 「사회복지사업법」에도 반영되어야 할 필요가 있다고 본다. 이에 본 논문에서는 특히 국가와 지방자치단체가 주도의 사회서비스 직영체제를 중심으로 그 문제와 한계를 살펴보고 아울러 복지환경 변화에 따른 새로운 이론적·제도적 접근을 시도한다.

3) 2018. 10. 5. 오제세 의원 회 9인 발의 「사회서비스기본법안」(의안번호 15886)

II. 사회서비스 공공성 강화 정책과 관련 입법 추진 경과

1. 정부의 정책방향과 이해관계

(1) 국정과제 추진체계

2017년 7월 문재인정부 출범과 함께 발표된 100대 국정과제 및 국정운영 5개년 계획에서는 4대 복합·혁신과제를 선정하면서, 공공서비스 확충 및 사회서비스 종사자의 열악한 처우 개선 등의 추진을 예고하였고, 여기에서 “사회서비스공단” 설립방안이 제시되었다.⁴⁾ 사회서비스 공단은 국내 사회서비스 공공인프라 확충, 지역 내 전달체계 보강, 사회서비스 보장성 확대를 목표로 하는 기구로서 이를 통해 공공사회서비스 일자리 창출 및 사회서비스 제공인력 처우개선을 함께 도모하는 것을 내용으로 하고 있었다.⁵⁾

보건복지부는 2017년 말부터 국정과제의 구체적 이행과정에서 노동·시민·사회단체·학계·지방자치단체 등 각 계의 의견을 수렴하여 당초 제시되었던 사회서비스공단을 “사회서비스진흥원”으로 변경·추진하였다. 이에 대하여 보건복지부는 국공립시설 운영 외에 민간 지원 및 견인, 전달체계 개선 등의 기능이 추가되어 그 역할에 부합하는 명칭으로 변경하게 된 것이라고 그 이유를 밝힌바 있다.⁶⁾ 이후 보건복지부는 2018년부터 사회서비스진흥원 설립의 근거가 되는 법률을 의원입법 방식으로 추진하였는데, 그 결과 2018년 5월 4일 남인순 의원이 대표발의 한 「사회서비스 관리 및 지원에 관한 법률(이하 “사회서비스원법”이라 한다)」 제정안으로 구체화되었다.⁷⁾ 다만, 이 제정 법률안에서는 보건복지부가 2018년 3월부터 5월까지 실시한

4) 국정기획자문위원회, 문재인정부 국정운영 5개년 계획, 2017.7., 144-145면 참조

5) 국정기획자문위원회, 앞의 자료, 144-145면 참조

6) 김호중, (가칭) 사회서비스진흥원 설립방안, 『[긴급진단] 사회서비스진흥원 설립, 어떻게 볼 것인가?』 토론회 자료집, 2018. 4., 17면. 한편, 이러한 보건복지부의 명칭변경에 대하여 “첫째, 사회서비스공단 설립 취지는 사회서비스 공공 인프라 확대, 직접운영, 직접고용을 통한 일자리와 서비스 질 개선, 공적 공급 확대가 핵심으로, 이러한 취지에 부합하는 ‘공단’ 명칭이 제도의 취지나 운영에 있어 오해와 혼선을 줄일 수 있음. 복지부가 밝힌 명칭 변경의 사유 중 ‘이미지’ 문제는 고려 사항이 될 수는 있으나 이미지가 기관의 고유 목적보다 우선시 되는 것은 본말이 전도된 것, 둘째, 기능적 측면에 있어 국공립 시설 운영 외에, 사회서비스 질 개선, 민간 지원 및 견인을 위한 주요 기능이 추가·확대되었기에 ‘공단’보다는 ‘진흥원’이 부합한다는 복지부의 주장은 공약 및 국정과제로 제시된 사회서비스공단의 주요 기능이 사회서비스의 직접 제공(운영·고용)이며, 민간 지원 및 견인은 공단의 근본적 기능에 추가되는 보조적 기능이라는 점에서 이 역시 본말이 전도된 것이라는 비판이 있다(한국노동조합총연맹·전국민주노동조합총연맹, 사회서비스공단 및 좋은 일자리 창출에 대한 양대노총 의견서, 2018. 3.30., 1면 참조).

7) 「사회서비스 관리 및 지원에 관한 법률」 제정안은 의안번호 13464호로 발의되어 현재 국회 보건복지위원회에 심사 중에 있다. 이 제정 법률안은 사회서비스의 공공성 강화, 사회서비스 및 일자리

『사회서비스 포럼』 운영 과정에서 노동·시민·사회단체의 반발로 인해 다시 그 명칭을 “사회서비스원”으로 변경한 것으로 알려졌다.⁸⁾

한편, 보건복지부는 「사회서비스원법」의 국회심의회와 별도로 2019년부터 17개 시·도에서 사회서비스원을 설립하고 국·공립어린이집, 공립요양시설, 초등돌봄시설, 산모·신생아건강관리시설, 재가장기요양시설 등 수요가 많고 시급한 시설부터 직접 운영하는 등 예비사업을 추진할 것으로 알려졌다.⁹⁾ 이에 따라 향후 5년간 어린이집 550개소, 요양시설 195개소, 통합재가센터 229개소, 공공센터 519개소, 시내전담요양시설 344개소 등 1천 837개소를 신축하고, 이를 통해 새로운 일자리 7만 4천 163개를 만들 것을 예고한바 있다.¹⁰⁾

(2) 사회서비스원 설립배경

최근 정부와 남인순 의원안에서 제시하고 있는 사회서비스원의 설립은 다음과 같은 배경을 전제로 하고 있다. 첫째, 소규모·영세 사회서비스 공급기관의 증가로 서비스 공급주체들 간의 과다 경쟁구조가 형성되었고, 이 때문에 서비스 질 관리 그리고 사회서비스 제공인력에 대한 처우저하의 문제가 발생하고 있고, 둘째, 국공립 복지시설의 비중이 낮고 대부분 민간위탁 방식으로 운영되면서 사회서비스의 공공성 유지·관리에 한계상황에 처한 상태가 공공중심의 사회서비스로 전환하는 목적이 바로 그것이다.¹¹⁾

아울러 국내 사회서비스 현장은 첫째, 공급기관 간의 분절화 또는 상호 연계·협력 부족으로 이용자의 복합적인 새로운 수요에 대응하는 데에 한계에 이르렀고, 둘째, 사회서비스의 인프라부족과 시설장 개인 능력에의 높은 의존도 등으로 서비스제공에 사각지대가 발생하는 등 지역·시설·이용자 간의 서비스 격차가 발생하고 있고, 셋째, 지방자치단체의 전문적·체계적·능동적 관리능력 미흡과 시설운영 및 서비스 제공의 표준적 모델부족 등의 문제가 있어

질 제고, 국공립 사회서비스 제공시설의 직접운영, 민간에 대한 서비스 질 제고를 목적으로 시·도 지사가 “사회서비스원”을 설립할 수 있는 근거를 마련하고, 그 밖에 설립절차, 운영 등과 관련한 사항을 규율하고 있다.

8) 매일노동뉴스, “사회서비스공단 좋은 일자리 창출공약 어디로 갔나”, 2018년 4월 2일자 기사참조 (<http://www.labortoday.co.kr/news/articlePrint.html?idxno=150623>, 2018년 5월 30일 최종방문).

9) 한겨레 신문, “사회서비스원법 발의... 복지시설 운영, 민간에서 국가 주도로”, 2018년 5월 9일자 기사 참조

10) 월페이뉴스, “사회복지기관, 민간서 국가책임으로... 사회서비스원 설립법안 발의”, 2018년 5월 10일자 기사 참조(<http://www.welfarenews.net/news/articlePrint.html?idxno=64824>, 2018년 5월 30일 최종방문), 소비자경제, “고령사회, 노인복지 사회서비스 공공성 강화해야, 요양보호사 인건비 가이드라인 없다”, 2018년 4월 11일자 기사 참조(<http://www.dailycnc.com/news/articlePrint.html?idxno=78405>, 2018년 5월 30일 최종방문).

11) 김호중, 앞의 논문, 18면.

사회서비스 운영에 일대 전환이 필요하다는 점이 정부의 입장이다.¹²⁾

(3) 정부정책에 대한 입장차

사회서비스원의 설립 및 운영과 관련해서 지금까지 두 가지의 상반된 입장과 하나의 절충적 입장이 나타나고 있다. 이들 간에는 매우 큰 입장차가 존재한다. 주로 사회서비스원 설립을 통한 국내 사회서비스 공공성 강화에 적극 찬성하는 입장은 사회서비스 제공인력이 중심이 되어 고용안정성, 임금향상 등을 통한 처우개선의 가능성을 지지하는 입장이다.¹³⁾ 반면, 기존 사회복지법인 및 시설은 국가와 지방자치단체의 사회서비스 직영체제로 인하여 예산 등이 집중되는 경우 자체 경쟁력을 상실할 수 있고, 게다가 기존 사회서비스 제공인력이 국가 등이 설치한 기관으로 이탈하는 경우 존폐위기에 내몰릴 수 있다는 경고를 하고 있다.¹⁴⁾

다른 한편, 원칙적으로 사회서비스원의 설립에는 찬성하나 지금까지 정부가 제시한 구체적인 운영방안에 대하여 비판을 가하고 수정대안을 요구하는 입장도 있다. 이러한 입장에서는 지금도 사회서비스 관리·감독권한은 지방자치단체에 있지만 인력부족 등을 이유로 제대로 관리하지 않았는데, 이러한 지방자치단체들이 스스로 주도적으로 사회서비스 공공성을 확보할 수 있겠는가에 비판적 견해를 피력하고 있다.¹⁵⁾ 또한 정부가 국공립 시설과 서비스를 크게 늘리지 않으면 국가 및 지방자치단체의 사회서비스 직영체제를 출범시킨다 해도 그 영향은 크지 않을 것이라는 분석도 있다. 다시 말해 국공립 사회서비스원 인프라를 어느 정도 확충할지, 그에 맞는 예산과 실행계획이 뒷받침되어야 가능한 일이라는 것이다.¹⁶⁾

12) 김호중, 앞의 논문, 19-20면.

13) 한국사회복지사협회는 「사회서비스 관리 및 지원에 관한 법률안(이하 “사회서비스원법”이라 한다)」의 제정에 대하여 대체적으로 긍정적인 평가를 하고 있는 것으로 보인다. 특히, 한국사회복지사협회는 「사회서비스원법」의 제정으로 국가와 지방자치단체의 사회서비스 직접운영으로 사회서비스 종사자에 대한 처우개선과 고용안정화 등 전반적인 공적 책임성이 담보된 양질의 일자리 창출을 기대하고 있다(한국사회복지사협회, [성명] 사회서비스원 설립을 위한 ‘사회서비스 관리 및 지원에 관한 법률안’ 관련 입장문, 복지뉴스 2018.5.11일 자 기사 참조(<http://www.bokjineews.com/news/articlePrint?indxno=62685>, 최종방문일 2018.5.15.); 서울특별시사회복지사협회, “사회복지 및 사회서비스에 대한 국가 직접책임 강화 법안 발의를 환영한다.”, 사회서비스원 설립을 위한 「사회서비스 관리 및 지원에 관한 법률안」 관련 입장문, 2018.5.15(<http://sasw.or.kr/zbxe/hotissue/445957>).

14) 이에 대하여 보건복지부는 사회서비스원이 설립되더라도 모든 사회복지시설을 직접 운영할 수 없고 그럴 필요도 없다는 입장이다. 마치 공립학교와 사립학교가 있듯이 사회복지시설도 설립 주체별로 특성을 갖고 운영된다는 점을 강조한다.

15) 양난주, 한국의 사회서비스: 민간의존적 공급의 한계와 과제, 동향과 전망 제92호, 115면; 소비자경제, “고령사회, 노인복지 사회서비스 공공성 강화해야; 요양보호사 인건비 가이드라인없다”, 2018년 4월 11일자 기사 참조(<http://www.dailyknc.com/news/articlePrint.html?indxno=78405>, 2018년 5월 30일 최종방문).

노동계 역시 사회서비스의 국가책임제가 사회서비스의 질 향상, 사회서비스 제공인력에 대한 처우 및 안정적 일자리제공이라는 긍정적 효과 그 자체에 대하여 원칙적으로 찬성한다. 그러나 정부가 당초 추진하려던 사회서비스공단 설립에서 사회서비스원으로 수정된 것은 일자리 창출에 소극적이라는 비판을 가하고 있다.¹⁷⁾

2. 국회 사회서비스 공공성 강화입법 현황

(1) 사회서비스 관리 및 지원에 관한 법률

남인순 의원이 대표발의 한 「사회서비스 관리 및 지원에 관한 법률안(이하 “사회서비스원법”이라 한다)」에서는 사회서비스의 공공성, 전문성, 투명성을 확보하고 양질의 일자리 창출과 서비스 질 제고를 위한 관리·지원을 핵심으로 조문을 구성하고 있는데, 그 주요 내용은 다음과 같다.

1) 사회서비스원의 설치·운영

시·도지사는 관할 지역에 특수법인인 사회서비스원을 설립·운영할 수 있도록 있다(안 제4조). 사회서비스원은 국가나 지방자치단체가 설치한 사회복지시설 운영(제8조제1항제1호), 사회서비스유관법률에 따른 각종 서비스 제공, 사회복지법인 및 시설의 설립·설치 및 운영에 대한 재무·회계·법무·노무 등에 관한 상담·지원, 사회서비스유관법률에 따른 각종 급여 및 서비스를 제공하는 자에 대한 재무·회계·법무·노무 등 상담·자문, 위탁업무, 지역내 사회서비스의 질 제고 관련 연구개발, 지역 내사회서비스 수급계획 수립지원, 사회복지사 등의 처우개선과 고용안정화 사업 등을 할 수 있다(안 제8조).

한편, 사회서비스원은 소관사무 및 특히 국·공립 사회복지시설 운영 및 사회서비스유관법률에 따른 각종 서비스 제공 사업을 수행하는 인력을 직접 채용하여야 한다(안 제8조). 다만, 사회서비스유관법률에 따라 국가 또는 지방자치단체가 설치한 사회복지시설의 운영을 수탁한 경우 종전에 해당 시설을 수탁하여 운영하였던 자가 그 시설의 운영을 위해 종전에 채용하였던 종사자, 사회서비스유관법률에 따라 운영되던 사업을 양수한 경우 해당 사업의 수행을 위해서 종전의 사업자가 채용하였던 사람은 예외로 한다(안 제13조). 그리고 사회서비스원은 채용된

16) 소비자경제, 앞의 기사 참조(<http://www.dailycnc.com/news/articlePrint.html?idno=78405>, 2018년 5월 30일 최종방문).

17) 우리나라 양대 노총(한국노동조합총연맹, 전국민주노동조합총연맹)은 2018년 3월 30일 대통령직속 일자리위원회 산하 공공일자리 전문위원회에 『사회서비스공단 및 ‘좋은 일자리’ 창출에 대한 양대 노총 의견서』를 제출하였는데 여기에서 노동계의 이견(異見) 잘 나타나고 있다.

직원의 처우개선 및 복지증진에 노력하여야 한다. 특히 사회서비스유관법률에 따른 소관 사업을 수행하는 직원에 대해서는 해당 사업에 따른 서비스 질 제고를 위해 정기적으로 교육·연수를 실시하여야 한다(안 제14조).

국가나 지방자치단체는 사회서비스유관법률의 관련 규정에도 불구하고 국·공립 사회복지시설 및 사회서비스유관법률에 따른 각종 서비스 제공하는 사업을 사회서비스원에게 우선하여 위탁하여야 한다(안 제8조). 또한 국가와 지방자치단체는 예산의 범위에서 사회서비스원의 사업 및 설립·운영에 드는 경비를 보조할 수 있고(안 제19조), 사회서비스원은 자발적으로 기탁되는 기부금품을 사업목적에 부합하는 범위에서 접수할 수 있다(안 제34조).

2) 사회서비스 표준·개별 운영지침의 마련

보건복지부장관은 사회서비스원에 적용하는 표준운영지침을 정할 수 있으며, 이 경우 시·도지사의 의견을 청취할 수 있다. 보건복지부장관이 표준운영지침을 정한 경우 시·도지사 및 사회서비스원장에게 통보하여야 한다. 보건복지부장관이 정한 표준운영지침을 통보받은 시·도지사는 운영심의위원회의 심의·의결을 거쳐 해당 사회서비스원의 사정에 맞는 개별운영지침을 정할 수 있다(안 제33조).

3) 사회서비스지원단의 설치·운영

보건복지부장관은 사회서비스원이 수행하는 사무를 지원하고, 사회서비스와 관련된 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 특수법인으로서 사회서비스지원단을 설립하여야 한다(안 제22조). 사회서비스지원단은 사회서비스원에 대한 경영실적평가, 사회서비스 수급계획 수립지원, 사회서비스 정책연구·개발, 사회서비스유관법률에 따라 위탁하는 사업 등을 수행한다(안 제23조). 아울러 사회서비스지원단은 사회서비스원에 대하여 실시한 경영실적평가 결과를 공시하여야 한다(안 제29조).

4) 기존 법인의 사회서비스원으로 개편

「사회서비스원법」 부칙에서는 이 법 시행 이전에 설립된 사회복지법인이 보건복지부장관의 인가를 받아 사회서비스원으로 개편할 수 있도록 하는 경과규정을 두고 있다. 여기에는 이 법 공포 이전에 시·도지사가 「민법」, 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」, 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 등에 따라 보건복지부장관의 허가를 받아 설립한 재단법인, 「지방공기업법」에 따라 설립한 지방공기업 중 사회서비스원과 유사한 업무를 수행하는 기관이 그 대상이다(안 제3제).

제1항에 따라 사회서비스원으로 개편된 기관은 종전 기관의 사무, 임·직원에 대한 승계가

가능하며, 기존에 보유한 권리와 의무는 개편된 사회복지서비스원이 포괄승계한다(안 제3조).

(2) 사회복지서비스 공공성 강화를 위한 법률안

윤소하 의원이 대표발의한 「사회서비스 공공성 강화를 위한 법률안(이하 “사회서비스공단 법”이라 한다)은 사회복지서비스 영역에서 과도한 민간 경쟁에 따른 서비스 질 저하와 사회복지서비스 노동자의 열악한 노동조건이라는 문제를 해소하기 위해 발의 되었다. 이를 위해 동 법안에서는 국가와 지방자치단체의 사회복지서비스 공공성 강화와 사회복지서비스 공공인프라 확충을 위한 역할을 분명히 하고, 사회복지서비스 공공인프라 운영을 책임지는 사회복지서비스공단을 지방자치단체가 설립하도록 하는 등 다음의 사항을 주요내용으로 하고 있다.

1) 사회복지서비스 관련 계획의 수립·시행

보건복지부장관은 5년마다 사회복지서비스 공공성강화 종합계획을 수립하고, 매년 연도별 시행계획을 수립·시행하며, 시·도지사는 관할 지역의 지역계획을 수립·시행하여야 하고, 보건복지부장관과 시·도지사는 매년 추진실적을 평가하고 공개하도록 하고 있다(안 제5조).

2) 사회복지서비스공단의 설치 및 운영

시·도지사는 관할 지역에 법인인 사회복지서비스공단을 설립·운영하도록 하고 있다(안 제6조). 사회복지서비스공단은 국가 또는 지방자치단체가 설치한 사회복지서비스 공공인프라의 운영, 보육, 노인장기요양, 장애인활동지원 등 사회복지서비스의 제공, 지역 내 사회복지서비스의 질 향상을 위한 사업, 지역계획의 수립 지원, 사회복지서비스 노동자 처우 개선 및 고용 안정을 위한 사업 등을 수행한다. 그리고 사회복지서비스 종사자를 직접 채용하여야 한다. 다른 한편, 국가와 지방자치단체는 사회복지서비스 공공인프라의 운영, 사회복지서비스의 제공사업을 사회복지서비스공단에 우선 위탁하도록 하고 있고(안 제8조), 사회복지서비스공단설립과 운영에 소요되는 경비의 출연과 보조를 할 수 있도록 하고 있다(안 제15조). 그리고 사회복지서비스공단의 사업의 추진에 소요되는 자금은 정부와 지방자치단체의 출연금, 보조금, 수입금 등으로 충당하도록 하고 있다(안 제16조). 이와 더불어 시·도지사는 필요에 따라 민관협의를 거쳐 관할 지역에 사회복지서비스공단의 지사를 설치할 수도 있다(안 제19조).

3) 사회복지서비스지원단의 설치 및 운영

법안에서는 보건복지부 산하에 사회복지서비스지원단을 설치하여 사회복지서비스공단에 대한 평가, 종합계획 및 시행계획 수립 지원, 사회복지서비스공단 운영 관련 정책의 연구 개발, 사회복지서비스

관련 법률에 따라 위탁하는 사업 등을 할 수 있도록 하고 있다(안 제22조 및 제23조). 다른 한편, 보건복지부장관은 직접 또는 사회서비스지원단에 위탁하여 사회서비스공단에 대한 운영실적을 매년 평가한다(안 제25조). 그 밖에 보건복지부장관은 사회서비스 지원단을 시·도지사는 사회서비스공단에 대한 관리·감독권이 있다(제29조)

(3) 사회서비스 기본법안

오제세 의원이 대표발의한 「사회서비스기본법안(이하 “사회서비스기본법”이라 한다)」은 사회서비스 보장을 규율하는 별도의 법적 체계는 부재하다는 현실적 한계 때문에 발의되었다. 이에 따라 동 법안에서는 범부처 사회서비스 사업에 대한 체계적인 정책수립·조정, 지역 여건에 맞는 사회서비스의 이용·제공 체계 마련, 사회서비스 제공자·종사자·이용자의 권리와 의무 존중, 사회서비스의 품질 확보 등을 핵심가치로 조문을 구성하고 있는데, 그 주요 내용은 다음과 같다.

1) 사회서비스 관련 계획 수립·시행

법안에서는 기본법차원에서 다루어야 하는 사회서비스 분야의 계획 고권에 대하여 상세히 규정하고 있다. 이에 따라 보건복지부장관은 3년마다 생애주기별 사회서비스 보장을 위한 종합계획을 수립·공표하도록 하고(안 제5조), 관계 중앙행정기관의 장은 매년 소관업무에 관한 시행계획을 수립·시행하도록 하고 있다(안 제6조).

사회서비스에 관한 주요 정책을 심의·조정하기 위하여 보건복지부장관 소속으로 사회서비스정책심의위원회를 두도록 하고 있다. 이 위원회에서는 종합계획 수립에 필요한 목표, 핵심관리지표 등에 관한 사항, 종합계획, 연도별 세부 시행계획 및 추진실적의 평가에 관한 사항, 중앙행정기관의 장이 설정한 사회서비스 최저기준에 관한 사항, 사회서비스 지역통계에 관한 사항 등을 소관 한다. 그리고 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 위원회의 심의·조정 사항을 반영하여 사회서비스 정책을 추진하거나 개선하도록 하고 있다(안 제7조).

다른 한편, 시·도지사는 시장·군수·구청장과 협의하여 3년마다 종합계획에 따른 사회서비스 지역계획을 수립·시행하도록 하고 있고, 매년 지역계획의 추진실적을 보건복지부 장관에게 보고하도록 하고 있다(안 제11조). 아울러 시·도지사에게 시·도 사회서비스에 관한 주요 정책을 심의·조정하기 위하여 시·도 사회서비스 발전위원회를 설치하도록 하고 있다(안 제12조).

2) 사회서비스 품질제고

보건복지부장관, 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 사회서비스 보장에 대한

최저기준을 설정·공고하도록 하고 있다(안 제9조). 보건복지부장관 및 관계 중앙행정기관의 장은 사회서비스의 구체적인 이용·제공 내용에 대한 서비스 표준을 정함과 동시에 사회서비스의 품질을 향상시키기 위하여 소관 분야의 사회서비스 품질 기준을 정하도록 하고 있다(안 제18조 및 제24조). 그리고 제공자 및 종사자는 서비스 표준을 충족시키는 범위에서 이용자에게 서비스를 제공하도록 하고 있다(안 제18조). 한편, 법안에서는 사회서비스 품질관리를 위한 행정체계로서 사회서비스 품질관리를 체계적으로 지원하기 위한 사회서비스 품질관리 지원기구를 설치·운영할 수 있도록 하고 있다(안 제25조).

3) 사회서비스 종사자의 권익보호

사회복지법인이나 시설에서는 종사자에게 사회서비스 표준에서 정한 범위에서 벗어난 부당한 행위를 강요하여서는 아니 되며, 이용자 역시 종사자에게 사회서비스 표준에서 정한 범위에서 벗어난 부당한 요구를 하여서는 안된다. 사회복지법인 및 시설의 대표는 이용자의 종사자에 대한 폭언·폭행·성폭력·성희롱 등을 이유로 종사자가 업무 전환 요청을 하는 경우 이를 거부하지 못하도록 하고 있으며, 아울러 종사자에 대한 폭언·폭행·성폭력·성희롱 등의 행위를 한 이용자에 대하여 사회서비스 제공의 중단 등 적절한 조치를 취할 수 있도록 하고 있다(안 제21조).

다른 한편, 보건복지부장관, 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 사회서비스 종사자의 정서지원 프로그램 개발·보급 의무를 정하고 있고(안 제22조), 적절한 보수수준의 확보를 위한 국가와 지방자치단체의 실태조사와 관리·감독권한을 부여하고 있다(안 제23조).

4) 실태조사

보건복지부장관, 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 사회서비스 지역통계 등을 기초로 사회서비스 지역 격차 실태를 파악하고, 지역 격차를 해소하기 위한 대책을 종합계획 및 지역계획에 반영하며, 사회서비스의 지역 격차를 해소하기 위하여 중앙과 지방 간 협약을 맺고 필요한 지원을 할 수 있도록 하고 있다(안 제14조).

3. 정책과 법의 비교

보건복지부가 추진하는 사회서비스 공공성 강화 정책은 남인순 의원이 대표발의 한 「사회서비스원법」과 그 맥을 같이 하고 있다. 「사회서비스원법」은 기본적으로 보건복지부의 사회서비스원 설립을 위한 정책방안을 그대로 유지하고 있다. 다만, 형식적 측면에서 보면, 보건복지부가 추진했던 법률안의 명칭은 「사회서비스 관리 및 진흥에 관한 법률안」이었던 것에서

남인순 의원 대표발의안은 「사회서비스 관리 및 지원에 관한 법률안」으로 변경된 점, 주요 조항으로서 사회서비스진흥원이 사회서비스원으로 변경되었다는 점에서만 차이가 있을 뿐이다.

보건복지부 정책과 「사회서비스원법」의 내용적 측면에서는 다소간의 차이를 보인다. 예를 들어, 사회서비스원의 소관사무, 사회서비스원 직원의 채용방식(직접채용, 채용시험, 예외적 고용승계 등), 사회서비스원에 대한 특례규정(사회서비스 사업의 우선위탁, 공유재산 무상대부 또는 무상사용·수익, 기부금품 모집) 등은 「사회서비스원법」에 이르러 구체적으로 제시된 사항이다. 한편, 사회서비스원의 임의 자격사항 등 그 임면에 관한 사항(안 제10조), 임원의 결격사유(안 제11조), 원장의 성과계약방식(안 제12조), 임직원의 보수 및 처우 등에 관한 사항(안 제14조), 사회서비스원의 회계처리 및 예·결산에 관한 사항(안 제17조 및 제18조) 역시 「사회서비스원법」에서 비로소 구체화되고 있다.

윤소하 의원이 대표발의 한 「사회서비스공단법」 역시, 지방자치단체에 사회서비스공단을 설치하여 사회서비스 제공사업을 직영체제로 운영한다는 점, 사회서비스 종사자의 직접채용과 처우개선을 통해 양질의 일자리 창출을 도모하고 있다는 점에서 보건복지부 및 「사회서비스원법」과 기본적 맥락은 동일하다. 다만, 사회서비스공단의 임원에 관한 사항(안 제9조부터 제11조까지), 사회서비스공단 지사의 설치·운영에 관한 사항(안 제19조), 사회서비스공단 설치·운영에 관한 협의를 위한 민관협의회 설치·운영에 관한 사항(안 제21조) 등에 차이가 있을 뿐이다.

한편, 오제세 의원이 대표발의한 「사회서비스기본법」은 보건복지부 정책, 「사회서비스원법」, 「사회서비스공단법」과는 전혀 다른 규정을 두고 있다. 이는 기본법으로서의 성격을 내포하는 결과이기도 하다. 하지만, 특히 차별화될 수 있는 부분은 「사회서비스기본법」에서는 국가 및 지방자치단체가 사회서비스 제공기관을 신설하여 직영하거나 사회서비스 종사자의 직접채용에 관한 사항을 규율하지 않고 있다. 그 대신 국가와 지방자치단체가 주도가 되어 실질적인 사회서비스 공공성 강화를 위한 행정조직과 추진체계의 마련, 사회서비스 이용자 및 종사자의 권익보호를 위한 조치를 핵심 내용으로 하고 있다. 이러한 점에서 「사회서비스기본법」은 조금 더, 사회서비스 공공성 확보를 위한 내실과 체계성을 갖추었으면서도 무엇보다 기존 사회복지법인 및 시설과의 갈등 소지를 최소화한 그리고 사회서비스 품질의 향상을 정부가 주도하고자 하는 입법방안이 제시된 것으로 판단된다.

Ⅲ. 사회복지서비스 공공성 강화 정책과 입법에 대한 비판적 고찰

1. 복지생태계의 위기

(1) 국가 및 지방자치단체 직영 사회복지서비스 체제의 명과 암

현재 정부주도로 추진하고 있는 사회복지서비스 공공성 강화 및 사회복지서비스 제공인력 보수 등 처우 개선을 통한 사회복지서비스 질 관리방안은 그 자체로 의미가 크다. 모든 사회복지서비스 제도의 핵심이 이용자들이 있다는 점을 생각해 보면, 이들이 적절하고 양질의 사회복지서비스를 보장받게 함으로써 「헌법」 제34조 제1항에서 정하는 인간다운 생활을 할 권리를 최대한 보장받게 하는데 제도의 목표가 있는 것이다. 이러한 관점에서 사회복지서비스의 양적·질적 성장에 그 어떤 이견도 있을 수 없다. 또한 이것을 민간에게만 의존하지 아니하고 국가와 지방자치단체가 적극적으로 책임지겠다는 것에 대해서도 그 누구도 반대할 수 없을 것이다. 특히, 최근 정부를 비롯하여 국회에서 「사회서비스원법」, 「사회서비스공단법」, 「사회서비스기본법」이 입안되어 심의중인 것은 매우 고무적인 현상이라고 할 수 있다.

하지만, 사회서비스원 또는 사회서비스공단의 설립은 국내 사회복지서비스 분야에 커다란 지형변화를 예고하고 있다. 가히 복지환경의 대지진이라 할 수 있을 만큼 그 영향력과 파급효과가 클 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고 사회복지서비스 현장에서는 위기감에 직면할 수 밖에 없다. 그 이유는 우선 국가와 지방자치단체가 사회복지서비스를 주도한다는 것이 사회복지서비스의 양적·질적 성장을 약속할 수 있는 것인가에 대한 의문으로부터 시작된다. 지금처럼 정부가 수년 간 사회복지서비스 비용을 동결하거나, 혹은 최저임금에도 턱없이 미치지 못하는 사회복지서비스 제공인력에 대한 저비용구조가 근본적으로 개선되지 않으면 국가와 지방자치단체가 주도하는 사회복지서비스 역시 성공을 장담할 수 없게 될 것이다.

지금도 상당부분 사회복지법인 또는 시설이 정부의 예산 지원에 의존하고 있는 것이 현실이다. 영세성을 면치 못하는 사회복지법인 및 시설은 정부의 예산의존도가 클 수밖에 없다. 이러한 상황에서 국가와 지방자치단체가 사회서비스원 또는 사회서비스공단을 설립·운영하는 경우 이들 기관에 대한 지원이 편중될 수 밖에 없을 것이다. 이 경우 기존 민간 사회복지법인 및 시설이 주도해 오던 사회복지서비스 생태계는 무너질 수 밖에 없다. 더 나아가 기존 사회복지법인 및 시설에 대한 예산배분의 문제는 이들 기관이 고용하던 사회복지서비스 제공인력의 이탈로 이어질 수 있다. 만일 정부가 추진하는 바와 같이 사회서비스원 또는 사회서비스공단이 사회복지서비스 제공인력을 직접채용하고, 보수현실화 조치와 고용환경 개선 등의 사업을 본격적으로 추진한다면 민간 사회복지법인 및 시설은 사회서비스원으로 이탈하는 고용인력을 강제할

수 없게 될 것이다.

결국, 민간 사회복지법인 및 시설은 재원도 인력도 모두 국가와 지방자치단체로 흡수되어 이른바 사회서비스원 또는 사회서비스공단은 복지생태계의 블랙홀이 될 수도 있다. 또한 지금까지 국내 사회서비스 최일선에서 주된 서비스 공급자 역할을 담당하던 민간 사회복지법인 및 시설은 고사위기에 처할 수 밖에 없을 것이다. 과연 이러한 정책추진이 바람직한 복지환경의 변화인가? 이에 대한 의문이 들 수밖에 없다.

(2) 민간 사회복지법인 및 시설을 위한 대책의 적절성

보건복지부는 사회서비스원 설립 정책을 추진하면서 모든 사회복지시설을 직접 운영할 수 없고 그럴 필요도 없다는 입장이다. 마치 공립학교와 사립학교가 있듯이 사회복지시설도 설립 주체별로 특성을 갖고 운영된다는 점을 강조한다. 하지만 「사회서비스원법」과 「사회서비스공단법」에서는 사회서비스원 또는 사회서비스공단이 설립되면 새로 설치되는 복지시설과 민간과의 위탁계약이 끝난 복지시설을 우선적으로 운영할 것을 예정하고 있다. 구체적으로 정부는 공립 어린이집, 공립 노인요양시설 등을 최우선적으로 사회서비스원 또는 사회서비스공단으로 하여금 위탁운영하게 할 것이며, 점차 지역아동돌봄, 노인돌봄, 장애인활동보조인사업, 아이돌봄, 정신건강, 중독관리기관 등을 모두 사회서비스원 또는 사회서비스공단이 직영하게 될 것이다.

또한 보건복지부는 기존 사회복지법인 및 시설의 경우 이들 기관의 운영에 문제가 있거나 개인이 운영을 포기한 시설부터 단계적으로 흡수통합하고, 해당 시설 근무자는 사회서비스원 소속 정규직원으로 채용하여 고용을 보장하고자 한다. 공립 사회복지시설을 공적 기관이 운영하는 것은 매우 당연하고, 개인이 신고하여 운영하던 시설도 운영을 포기하고자 할 때 해당 시설의 인력을 이어받아서 전문성을 키우는 것은 바람직한 일이다.¹⁸⁾

하지만, 여기에는 법적·제도적 한계가 있다. 정부와 일부의원이 주도하는 사회서비스원 또는 사회서비스공단 설립으로 인해 국내 사회서비스 영역은 기존 「사회복지사업법」이 적용되는 분야와 「사회서비스원법」 또는 「사회서비스공단법」이 적용되는 영역으로 이원화 될 예정이다. 즉, 「사회복지사업법」은 민간 중심으로 「사회서비스원법」 또는 「사회서비스공단법」은 공공 중심으로 사회서비스 전달체계를 구축되는 민관 경쟁체제가 마련될 것이다. 하지만 보건복지부 정책과 「사회서비스원법」 또는 「사회서비스공단법」 어디에서 이 법체계가 상호 유기적으로 연계될 수 있는 부분을 찾아보기 어렵다.

18) 이용교, 사회서비스진흥원은 이렇게 설립된다. 2018년 3월 14일자 광주드림 기사 참조(http://www.gj-dream.com/v2/week/view.html?uid=486103&news_type=209&page=1, 최종방문일 2018년 5월 30일)

만일 정부가 영세하거나 그래서 경쟁력을 상실하여 더 이상 버틸 수 없는 상황에 처한 사회복지법인 및 시설을 인수하여 고용을 승계하고 차질없이 사회복지서비스 제공을 할 수 있도록 하는 경우, 기존 법인설립자는 어떠한 처우를 하여야 할 것인가? 물론 현행 「사회서비스원법」에서는 이 경우 기존 법인 및 시설의 임·직원과 사회복지서비스 제공인력에 대한 고용승계를 명시하고 있다. 다만, 「사회서비스원법」은 특히 사회복지서비스원의 장은 성과계약제(안 제12조), 경영성과에 따른 보수의 차등 등 오히려 불이익한 처우에 직면할 수 있다. 물론 법인대표 또는 시설장의 입장에서 사회복지서비스원으로 전환되어도 종전보다 월등한 보수 등의 처우가 가능해지고 이에 더해 고용인력인 사회복지서비스 제공인력에 대한 보수 및 처우가 발전적 형태로 전환될 수 있다면, 그리고 계속하여 평생 숙원사업인 사회복지서비스 사업을 계속 영위할 수 있다는 점에서 사회복지서비스원으로서의 전환을 주저할 이유가 없을 것이다.

그런데 이러한 장밋빛 희망이 없거나 사회복지서비스원으로 흡수되는 사회복지법인 또는 시설의 장이 노력·재정 등을 이유로 더 이상 사회복지서비스 사업에 종사하기를 자발적으로 거부하는 경우, 이러한 법인 및 시설의 흡수과정에서 잔여재산의 문제는 어떻게 처리하여야 하는가? 법적으로 「사회복지사업법」은 법인 해산시 잔여재산이 모두 국고에 귀속되는 데, 이 경우 잔여재산도 모두 국고에 귀속시키는 것이 타당한 것인가? 여기에 대하여 「사회서비스원법」 또는 「사회서비스공단법」, 그리고 「사회복지사업법」은 아무런 해답을 제시하고 있지 않다. 적어도 지금의 법제가 유지된다면, 여기에 해당하는 사회복지법인 설립자는 정부에 재산과 인력을 모두 헌납하고 자리에서 물러나게 된다. 이것이 법과 제도에 의해 이루어진다는 점이 문제다.

또한 「사회서비스원법」 부칙 제3조는 종전 사회복지서비스 사무를 수행하던 법인의 경우 보건복지부 장관의 인가를 받아 사회복지서비스원으로 개편할 수 있도록 하고 있다. 그런데 여기에 적용대상은 「민법」, 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」, 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」에 따라 설립한 재단법인, 시·도지사가 「지방공기업법」에 따라 설립한 지방공기업만 해당한다. 「사회복지사업법」에 따라 보건복지부장관의 허가를 받은 법인 또는 신고 후 설립한 시설은 그 적용대상에서 배제하고 있다.

따라서 「사회복지사업법」에 따라 설립된 법인과 시설은 원칙적으로 법에 의해 사회복지서비스원으로서의 개편대상이 될 수 없기에 보건복지부가 제안하고 있는 정책안에 따라 신규 또는 위탁계약의 만료로 인한 사유가 발생하는 경우에만 사회복지서비스원 직영체제로 전환할 수 있을 뿐이다. 다시 말해서 기존 사회복지법인 및 시설은 자발적으로 사회복지서비스원으로 전환될 가능성이 없게 된 것이다.

그리고 더 큰 문제는 「사회서비스원법」에서는 보건복지부가 발표한 바와 같이 신규 또는 위탁만료에 따른 사회복지서비스원 전환에 대한 구체적인 절차와 요건에 관하여 침묵하고 있다. 물론 향후 하위법령 입안과정에서 추가될 수도 있으나, 이는 기존 사회복지법인 및 시설의 경

영권 등 권리·의무관계에 중대한 영향을 미치는 사항이므로 법률에서 정하는 것이 맞다. 「사회서비스원법」에 따르면 결국, 기존 사회복지법인 또는 시설의 사회서비스원으로의 전환은 보건복지부의 재량으로 국가중심적 사고에서 벗어나지 못하는 행정편의적 발상으로 보인다. 이러한 문제는 「사회서비스공단법」에서도 그대로 나타나고 있다.

한편, 보건복지부는 기존 민간 사회복지법인 및 시설에 대하여 우수 법인 또는 개인에게는 운영시설에 대한 계속운영을 보장할 것을 제시하고 있다. 그런데 이 역시도 「사회서비스원법」에 반영되어 있지 못하다. 예상컨대, 이 제도는 「사회복지사업법」에 근거를 두고 시설평가제도와 연계되어 우수 법인 및 개인에 대한 사회서비스 시설운영권을 보장하겠다는 것으로 보인다. 법적으로 보면 이들 간에 상호 연계되어 우수법인 및 개인에 대한 시설운영권을 보장하는 것을 체계적으로 타당하다. 그런데 다른 면에서 살펴보면 민간 사회복지법인 및 시설의 운영권 보장이 마치 보건복지부의 재량과 의지에 달려있는 것 같아 적절한 조치로 보이지 않는다.

(3) 사회서비스 고용인력의 처우 개선가능성

「사회서비스원법」과 「사회서비스공단법」에서는 사회서비스원 또는 사회서비스공단으로 하여금 사회서비스원의 소관사무를 처리하는 직원을 직접 고용하도록 하도록 하고 있고, 채용방식 역시 법정화하여 일반공개경쟁채용 또는 제한경쟁채용방식을 채택하도록 하고 있다. 다만, 「사회서비스원법」은 국가 또는 지방자치단체가 설치한 사회복지시설의 운영을 수탁한 경우 종전 종사자, 사회서비스유관법률에 따라 운영되던 사업을 양수한 경우 종전 종사자는 고용승계의 원칙에 따라 채용시험 관계 규정이 적용되지 않는다. 하지만 「사회서비스공단법」은 이러한 경과조치에 관한 규정을 두고 있지 않다.

문제는 사회서비스원 또는 사회서비스공단이 직접채용 또는 고용승계한 직원의 보수와 처우다. 「사회서비스원법」은 제3조제2항에서 “국가와 지방자치단체는 사회서비스 제공과 관련한 종사자 등의 처우개선을 위해서 적극적으로 노력하여야 한다”고 규정하고 있다. 이는 사회서비스 제공인력에 대한 보수 등 처우개선을 위한 국가와 지방자치단체의 선언규정에 해당한다. 단지, 책무규정이라는 점에서 이를 단순한 선언규정으로 해석하는 입장보다는 국가와 지방자치단체에게 법적 의무를 부과하는 조항으로 해석하는 것이 바람직하다. 그렇다면 본칙조항에서 이를 구체적으로 담보할 수 있는 조문구성이 필요하다.

현재 「사회서비스원법」에서 사회서비스 제공인력에 대한 보수 등 처우개선을 규율하고 있는 것으로 제14조가 유일하다. 제14조에서는 경영성과평가결과에 따른 보수체계 수립(제1항)과 더불어 사회서비스원은 “직원의 처우 개선 및 복지증진에 노력하여야 하며, 특히 사회서비스유관법률에 따른 소관사업을 수행하는 직원에 대해서는 정기적으로 교육·연수를 실시하도

록 하고 있다.

「사회서비스원법」 고용안정화, 사회서비스 제공인력에 대한 보수현실화 그리고 처우개선을 목적으로 하고 있다고는 하지만, 이 법안에서 구체적인 보수수준이나 처우개선에 관하여 별다른 조문을 두고 있지 않다. 게다가 「사회서비스공단법」은 아예 이러한 추상적 의미의 선언적 조항조차 두고 있지 않다.

우리는 이미 「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률(이하 “사회복지사처우법”이라 한다)」에서 이러한 규정을 둔 채 사실상 사회복지사 등의 보수와 처우 개선을 등한시한 경험을 가지고 있다. 필자가 보기에 「사회서비스원법」은 「사회복지사처우법」 제3조19)의 실패를 그대로 답습하고 있는 조문체계로 보인다. 이러한 조문으로는 지금보다 발전된 사회서비스 제공인력의 보수현실화 및 처우개선을 요원할 수밖에 없다.

다른 한편, 사회서비스원 또는 사회서비스공단의 설립, 사회서비스원 또는 사회서비스공단에 의한 사회서비스 제공시설의 직영이 과연 사회복지사 처우개선에 기여할 수 있을 것인가에 대한 것도 관련 입법체계 속에서 의문을 제기할 수 있다. 당초 사회서비스원이나 사회서비스공단은 그 설립을 통해 양질의 공공일자리 창출, 사회복지사 등의 처우 개선을 목표로 하고 있다. 만일 사회서비스원 또는 사회서비스공단의 설치가 본격화되고, 사회서비스원 또는 사회서비스공단이 관련 시설을 직영하기 위해 사회복지사 등을 직접고용하게 되면 여기에 소속된 사회복지사 등의 신분은 공무원에 준하거나 적어도 공기업에 준하는 정도가 될 것이다. 그렇다면, 국내에는 사회서비스원 또는 사회서비스공단에 소속된 사회복지사 등의 법적 신분, 보수, 근로관계 등은 「사회서비스원법」에 따르고, 민간 사회복지법인 및 시설에 소속된 사회복지사 등은 「사회복지사업법」과 「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률」에 따르게 될 것이다. 마치 국공립학교와 사립학교에 근무하는 교사의 관계와 유사해 지는 것이다.

그런데, 「사회서비스원법」 또는 「사회서비스공단법」의 적용을 받는 자와 「사회복지사업법」 및 「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률」의 적용을 받는 자 간의 신분과 보수 등 처우에 차별을 두는 것이 바람직한 것인가에 대해 고민할 필요가 있다. 물론 이들 간의

19) 「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률」 제3조(사회복지사 등의 처우개선과 신분보장)

- ① 국가와 지방자치단체는 사회복지사 등의 처우를 개선하고 복지를 증진함과 아울러 그 지위 향상을 위하여 적극적으로 노력하여야 한다.
- ② 국가와 지방자치단체는 사회복지사 등의 보수가 사회복지전담공무원의 보수수준에 도달하도록 노력하여야 한다.
- ③ 보건복지부장관과 지방자치단체의 장은 사회복지사 등의 보수 수준 및 지급실태 등에 관하여 3년마다 조사하여야 한다.
- ④ 사회복지사 등은 사회복지법인 등의 운영과 관련된 위법·부당 행위 및 그 밖의 비리 사실 등을 관계 행정기관과 수사기관에 신고하는 행위로 인하여 징계 조치 등 신분상 불이익이나 근무조건상 차별을 받지 아니한다.

차별적 처우가 그 자체로 문제라고 할 수는 없다. 그러나 사회복지사 등의 처우에 대한 차별대우를 국공립과 사립학교 소속 교사의 관계로만 바라보아서는 않된다. 적어도 교사는 국공립이던 사립이던 처우 등에 있어 큰 차이가 없기 때문이다. 결국 사회복지사 등의 처우가 이렇게 이원화된 법률체계로 운영된다면 「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률」에 따라 투입되는 사회복지사 등의 보수 등의 예산이 「사회서비스원법」 또는 「사회서비스공단법」의 적용대상자에게로 이관될 가능성이 높다. 그렇지 않고 양자를 모두 동일한 보수체계로 혹은 차이가 크지 않은 체계로 운영되도록 고려한다면 이는 「사회서비스원법」 또는 「사회서비스공단법」을 통한 것이 아니라 기존 「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률」을 보다 구체적으로 개선하는 것이 타당하리라 생각된다.

2. 정부 직영 체계의 문제

(1) 문제의 출발

현재 기존 사회복지법인 및 시설은 「사회서비스원법」 또는 「사회서비스공단법」의 시행으로 말미암아 매우 강한 위기의식을 가질 수 밖에 없다. 물론 보건복지부는 우수 민간 법인(또는 개인) 운영시설에 대하여 계속운영을 보장하겠다고 하고 있다. 또한 「사회서비스원법」은 제8조 제1항 제3호에서 사회복지법인 및 시설의 설립, 운영, 급여 및 서비스 제공에 관한 재무·회계·법무·노무 등에 관한 상담·자문에 관한 사업을 할 수 있도록 하고 있다. 이에 따르면 정부는 기존 사회복지법인 및 시설 중 우수 평가를 받은 기관은 계속존치를 보장하면서 사회서비스원으로 하여금 이들 기관이 운영과 급여제공에 관한 각종의 상담과 자문 등의 지원을 하겠다는 것이다.

하지만, 「사회서비스원법」은 제8조 제1항에서 사회복지시설의 설치 및 사회서비스 급여의 직접 제공을 할 수 있도록 하고 있다. 제8조 제3항에서는 국가나 지방자치단체는 사회복지시설의 운영 및 사회서비스 제공에 관한 사업을 사회서비스원에 우선 위탁하도록 하고 있다. 그렇다면, 국내 사회서비스 분야의 중점적 제공기관은 지방자치단체가 설치한 사회서비스원이 되는 것이며, 민간 사회복지법인 및 시설은 부수적인 기관에 지나지 않게 될 가능성이 크다.

한편, 기존 지방자치단체가 수행하던 사회복지법인 및 시설에 대한 규제와 지원 중, 특히 지원분야의 상담·자문의 역할을 사회서비스원이 하도록 하여 지방자치단체가 행하던 사회복지법인 및 시설에 대한 행정지도를 계속 유지하겠다는 것이다. 기존 사회복지법인 및 시설의 입장에서 보면, 자칫 옥상옥 또는 이들 기관의 관리기관이 이원화되어 오히려 중첩적인 부담을 수인해야 하는 상황이 초래될 수도 있다. 왜냐하면, 보건복지부가 우수 민간 사회복지법인

및 시설에 대한 존치를 보장하면서, 「사회서비스원법」에 사회복지법인 및 시설에 대한 각종 자문과 상담기능을 추가했기 때문에 사실상 기존 사회복지법인 및 시설은 기관존속을 위해서 지방자치단체 뿐만 아니라 사회서비스원에 사실상 구속될 수 있기 때문이다.

물론 행정지도적 성격의 사회서비스원의 상담 및 자문은 그 자체로 법적 구속력을 갖지 않는다. 하지만, 이러한 법률·재정운용·노무 등에 전문적 식견이 부족한 민간 사회복지법인 및 시설의 입장에서는 상담 및 자문에 의존도가 클 수밖에 없을 것이며, 사회서비스원의 자문에 응하지 아니한 법인 및 시설 운용을 하는 경우 존속불가의 위험성 때문에 사실상 사회서비스원이 행하는 행정지도에 현실적으로 구속될 수밖에 없게 될 것이다.

이상과 같이 보건복지부의 정책과 「사회서비스원법」 또는 「사회서비스공단법」은 기존 사회복지법인 및 시설의 운명을 좌우하게 하는 방향으로 흘러갈 우려가 있다. 그렇다면 작금의 현상은 왜 발생하게 된 것일까? 필자는 보건복지부와 「사회서비스원법」 및 「사회서비스공단법」이 사회서비스에 대한 국가 및 지방자치단체의 책무와 공공성 강화에 주안점을 맞춘 나머지 기존 사회복지법인 및 시설의 입장과 그동안 수행해 왔던 기능을 간과하고 있기에 나타나는 현상이라고 판단하고 있다. 여기에는 다음과 같은 점을 제기할 수 있겠다.

(2) 최근 사회서비스 정책에 역행

최근 사회서비스는 소위 커뮤니티케어를 중심으로 전환되고 있다. 커뮤니티케어에 있어 정부는 사회서비스의 직접제공을 지양하고 민간 자원을 적극 활용하되, 정책형성과 사회서비스 급여지급에 최종적인 책임을 지는 역할을 담당한다. 이를 가장 잘 보여주고 있는 국가가 바로 영국이다.

전통적으로 영국의 지방정부 사회서비스 행정조직은 아동대상 사회서비스를 위한 아동국과 성인대상 사회서비스를 위한 복지국 등 이원화된 체계를 유지하고 있었다. 하지만, 이러한 조직은 1970년 「지방사회서비스법(Local Authority Social Service Act)」의 제정과 함께 사회서비스국으로 통합되었고 아동 및 성인대상 사회서비스 행정의 충추적 역할을 담당하였다. 한편, 1990년 이후 영국은 가족과 지역사회 중심의 커뮤니티케어 정책의 일환으로 「국민보건서비스와 커뮤니티케어법(National Health Service and Community Care Act)」을 제정하였고, 다시 한번 성인 및 아동대상 사회서비스 행정조직에 대한 개편이 이루어졌다. 이 과정에서 영국은 중앙정부·지방자치단체·독립위원회 및 사회서비스 공급자 간의 체계적인 역할분담이 이루어졌다.²⁰⁾

20) 영국 「국민보건서비스와 커뮤니티케어법」의 변천에 관한 상세한 사항은 Graham Thornicroft, The NHS and Community Care Act, 1990; Recent government policy and legislation, 「the Psychiatric Bulletin」 18, 1994, p.13 참조(<http://pb.rcpsych.org/content/18/1/13#BIBL>, 최종방문일: 2018년 11월 21일)

1) 중앙정부

영국 사회서비스를 관할하는 중앙부처는 보건부(Department of Health)이다. 보건부는 서비스의 골격, 자격기준, 공급방식, 이용자 참여와 선택보장, 서비스 표준(National Minimum Standard), 이용자 요금부담, 서비스 제공절차 등에 대한 지침을 개발하고 이를 지방정부에 지속적으로 제공하는 기능을 수행한다.²¹⁾

2) 지방정부

영국 지역사회서비스 행정조직의 핵심은 사회서비스국이다. 사회서비스국은 중앙부처의 지침에 따라 사회서비스 제공의 전 과정을 관할한다. 오늘날 지방정부 사회서비스국의 기능과 역할은 1990년 가족과 지역사회 중심의 커뮤니티케어 정책의 전개와 이를 규범적으로 뒷받침하는 「국민보건서비스와 커뮤니티케어법(National Health Service and Community Care Act)」의 제정을 통해 정립되었다. 특히, 이 법에서는 지방정부로 하여금 직접적인 사회서비스 공급자의 지위를 지양하고 사회서비스의 조정과 구매자의 역할을 하도록 했다. 이는 사회서비스 분야에서 전통적으로 강조되어 온 공공부문보다는 민간부문의 역할을 강화하면서 복지다원주의를 추구하게 되었다는 것을 의미한다.²²⁾

구체적으로 「국민보건서비스와 커뮤니티케어법(이하 ‘커뮤니티케어법’이라 한다)」에 따라 영국 지방정부 소속 사회서비스국은 보호를 필요로 하는 사람들의 욕구사정, 공공부문, 민간부문, 자원부문 공급자들과의, 계약과정에 대한 책임과 지출, 운용과 통제 등의 역할을 담당한다.²³⁾ 이 때문에 영국의 사회서비스 행정체제는 시장기재의 도입·운용, 직접 서비스 제공자의 지위에 있던 지방정부가 서비스 욕구사정, 서비스 구매, 서비스 비용의 지불 등의 역할로 전환, 사회서비스 민영화, 지역단위 보편적 사정체계 수립 및 케어매니지먼트를 통한 서비스 전달과 관리로 상징된다.²⁴⁾ 여기에 제공주체의 다원화를 위한 민간 영리조직의 서비스 공급참여 유도, 지방정부로의 권한이양을 통한 전달체계 구축등도 영국의 사회서비스 행정체계를 대표하는 모델이 되었다.²⁵⁾

21) 김용득, 영국 사회복지서비스의 구조와 서비스 질 관리 체계, 보건복지포럼, 한국보건사회연구원, 2007.3., 76면

22) 김용득, 앞의 논문, 78면

23) 김용득, 앞의 논문, 79면; 오정수, 한·영 지역복지행정의 비교사례 연구, 「한국사회복지학」 제31호, 한국사회복지학회, 1997, 369-397면; 서정희, 자립생활 기반구축을 위한 외국사례 및 정책연구를 통한 선진모델 구축, 국가인권위원회, 2012, 78면

24) 김용득, 앞의 논문, 79면

25) 정중화, 영국의 장애인활동지원제도에서의 직접지불제도의 실제, 2012년 장애인정책포럼, 한국보건사회연구원, 2012, 137면

3) 사회서비스 감독위원회

한편, 영국은 사회서비스 행정을 관할하는 중앙부처와 지방자치단체 이외에도 서비스 감독 위원회(Commission for Social Care Inspection: CSCI)²⁶⁾라는 기구를 설치·운영하고 있다. 이 위원회는 성인과 아동대상 사회서비스에 관련한 중앙정부 서비스 최소한의 수준에 기초한 서비스 공급자의 자격을 심사하고, 서비스 제공자들이 등록하도록 하며, 주기적으로 서비스 최저 수준을 만족하는 지에 대한 평가를 수행한다.

위원회의 감독 및 평가권은 등록된 사회서비스 공급자는 물론이거니와 비등록 공급자에게도 미친다. 아울러 공공부문과 민간부문의 서비스 모두 동일한 기준으로 평가한다. 위원회의 평가결과 법령에서 정하는 기준에 미흡한 경우 고발, 강제이행명령 등의 행정적 제재를 가할 수 있고, 이러한 조치에도 불구하고 개선되지 않는 공급자에 대해서는 등록을 취소할 수 있는 권한도 가지고 있다.

4) 시사점

오늘날 영국의 사회서비스 행정조직과 서비스 전달체계는 커뮤니티케어로 상징되고 있다. 이 과정에서 관련 법제의 개편이 있었고 이를 통해 다음과 같은 특징을 보인다.²⁷⁾

첫째, 효율성 증진과 이용자의 선택권을 강화하는 시장기재의 도입이다. 둘째, 지방정부의 책임과 권한강화이다. 다만, 지방정부는 직접 서비스 제공자에서 서비스 욕구사정, 서비스 구매, 서비스 비용의 지불 등의 역할로 변화하였다.²⁸⁾ 셋째, 사회서비스 민영화이다. 이를 통하여 국가 및 지방정부에 의해서 운용되던 서비스는 점진적으로 감소하고, 대신에 개인이나 민간 기업이 운영하는 서비스의 비율을 증가했다.²⁹⁾ 넷째, 지역단위의 보편적인 사정체계의 수립과 케어매니지먼트를 통한 서비스 전달과 관리이다.³⁰⁾ 사회서비스를 필요로 하는 모든 사람은 해당 지방정부의 일원화된 창구에서 사정을 신청하며, 사정의 결과 서비스를 받게 되는 경우 지방정부 사회서비스국이 운영하는 조직에 의해서 서비스가 일괄적으로 관리된다.³¹⁾

최근 국내에서도 정부를 중심으로 커뮤니티케어 정책에 대한 도입논의가 활발하게 진행되

26) 서비스 감독위원회는 2003년 제정된 「건강 및 사회적 케어법(Health and Social care Act)」에 근거하여 기존 영국 내 사회서비스 감독, 평가조직이었던 National Standards Commission(NCSC), Social Service Inspectorate(SSi), SSI/Audit Commission Joint Review Team을 통합하여 신설한 조직이다.

27) 이하 김용득/이계연, 영국커뮤니티케어와 서비스 공급주체 구성의 변화, 「사회서비스연구」 제4권, 한국사회서비스학회, 2013, 150면 참조

28) 서정희, 앞의 보고서, 80면

29) 서정희, 앞의 보고서, 80면

30) 서정희, 앞의 보고서, 80면

31) 서정희, 앞의 보고서, 80면

고 있다. 그렇다면, 「사회서비스원법」을 통한 사회서비스 공공성 강화전략과 영국사례에서 보이고 있는 커뮤니케이터 정책의 흐름은 상호 이율배반적이 아닐 수 없다. 이 두 정책이 공존하게 되는 경우에는 상호간의 모순이 발생하여 국내 사회서비스 정책에 혼선이 야기될 수 있음을 주지하여야 할 것이다.

IV. 사회서비스 공공성 강화정책 개선방안

1. 이론적 기초로서 보장국가론

(1) 보장국가론의 개념과 내용

보장국가론이란 국가가 공적사무를 수행함에 있어 민간을 적극 참여시키고, 민간은 사회적 자율성을 확보하여 국가를 대신하여 공적 사무를 이행하되 국가는 공적 사무의 이행을 최후에서 보장하는 책임을 지도록 새로운 국가형태를 의미한다. 이에 따라 보장국가는 국가와 민간의 사회적 자율을 기반으로 하는 협력을 핵심과제로 하며, 아울러 국가는 민간의 급부이행을 책임지게 한다.³²⁾

보장국가론은 국가규제의 프레임 전환에 그 근거를 제공한다. 그리고 복지국가원리에 따른 국가의 기능 역시 변화된 형태의 국가개입을 요구한다. 그 결과 보장국가론은 적극적 국가의 공적과제 이행을 요구하면서도, 국가와 국민이 수직적 규율체계가 아닌 수평적 규율체계, 다원성과 상호협력, 협력주체들 간의 적절한 책임분배를 통해 공적과제가 효율적으로 이행되어 그 효과를 극대화하는 방향으로 전환되고 있다.³³⁾ 그래서 보장국가론은 국가적 과제 이행에 민간의 적극 참여를 유도하여 국가의 부담을 완화시키고³⁴⁾, 국가적 과제 이행에 참여한 민간의 공동체적 책임공유, 자율적 의사참여, 규범제정자와 수범자 사이의 간격 축소를 통해 자유와 책임을 공유하는 사회연대적 시민사회를 구축하는 데 기여하게 된다.³⁵⁾

결국 보장국가론은 적극국가 또는 후견적 국가기능을 전제로 전개되었던 전통적 복지국가론

32) 윤석진, 보장국가에 있어서 복지거버넌스를 위한 입법정책 구상, 「사회복지법제연구」 제8권 제2호, 사회복지법제학회, 2017, 271면.

33) 윤석진, 앞의 논문, 277면.

34) 홍석한, 보장국가론의 전개와 헌법적 의의, 「헌법학연구」 제15권 제1호, 한국헌법학회, 2009, 499-500면; 윤석진, 앞의 논문, 277면.

35) Matthias Knauff, Der Gewährleistungsstaat: Reform der Daseinsvorsorge: eine rechtswissenschaftliche Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des ÖPNV, Duncker & Humblot, 2004, S. 553

을 “적극국가도 소극국가도 아닌 중간영역의 국가” 또는 “복지국가적 의무에 대한 직접 이행책임이 아닌 보장책임을 지는 국가”³⁶⁾, “경제적 관점에서 공익을 바라보고 시장의 자율에만 맡기던 신자유주의를 극복하기 위한 국가”³⁷⁾ 으로 표현되는 등 변형된 새로운 형태의 복지국가 모델이라 할 수 있다.³⁸⁾ 다만, 국가가 급부행정의 직접이행주체에서 물러난 후에도 이를 감독하는 역할을 수행한다는 의미에 그치지 아니하고, 사적 동력을 활성화하고 공공복리의 실현을 보증하는 규범구조를 갖추으로써 민간의 공적임무수행을 가능하게 하는 국가를 의미한다.³⁹⁾

(2) 보장국가에서 복지거버넌스 체계

보장국가는 시민국가의 기반 위에서 사회국가원리를 수용하여 사회적 자율성을 존중하고 이를 활용하기 위한 국가의 역할을 제시한다. 따라서 보장국가는 자유국가와 사회국가의 성격이 혼재하며,⁴⁰⁾ 국가와 민간이 상호주체성의 보장과 공공복리성의 실현을 위한 분업적 구조를 형성한다.⁴¹⁾ 그래서 보장국가에서는 모든 공적 업무를 사인에 의한 수행에 적용시킬 수 있다. 다만, 국가가 공적임무의 실현과정에서 후퇴하는 것이 아니라, 국가권력 행사의 형식에 변화를 꾀하여 사회적 자율과 정책조정의 협동이 이루어지도록 한다.⁴²⁾ 따라서 보장국가는 복지국가에서 국가의 기능과 역할을 권위주의적이고 권력적 관리·감독체계에서 민간자율성 활성화, 공적 임무 수행에 있어 조정, 민간에 의한 공적 임무수행의 실패시 최후적인 국가의 보장이라는 방식으로 변화될 것을 요구하고 있다. 결국 보장국가는 복지국가에서 국가의 책임구조, 책임 이행을 위한 권력적·비권력적 행위형식에 질적 변화 등 규제패러다임의 일대전환을 전제로 한다.⁴³⁾ 아울러 보장국가의 핵심 요소로서 국가의 보장책임 등장하게 되는 것이다.⁴⁴⁾

36) 변형된 복지국가의 자세한 내용은 홍석진, 앞의 논문, 175면; Gunnar Folke Schuppert, Der Gewährleistungsstaat -modisches Label oder Leitbild sich wandelnder Staatlichkeit?, in: Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.), Der Gewährleistungsstaat -Ein Leitbild auf dem Prüfstand, Nomos, 2005, S. 18; Claudio Franzius, Der “Gewährleistungsstaat” -Ein neues Leitbild für den sich wandelnden Staat?: Der Staat, Vol. 42 No. 4, Duncker & Humblot, 2003, S. 493; 윤석진, 앞의 논문, 277면.

37) 성봉근, 보장국가에서 위험에 대한 대응, 「법과 정책연구」 제15집 제3호, 한국법정책학회, 2015, 1032-1033면; 윤석진, 앞의 논문, 277면.

38) 이부하, 보장국가에서 국민의 안전보호와 관련한 헌법이론, 「헌법학연구」 제22권 제1호, 한국헌법학회, 2016, 230면; Claudio Franzius, a.a.O., S.494; 윤석진, 앞의 논문, 277면.

39) 계인국, 보장행정의 작용형식으로서 규제, 「공법연구」 제41집 제4호, 한국공법학회, 2013, 163면; 윤석진, 앞의 논문, 277면.

40) 계인국, 앞의 논문, 170면; Franzius, Claudio, a.a.O., S.135f

41) 임현, 보장국가론의 이해를 위한 소고, 「정부학연구」 제22권 제1호, 고려대학교 정부학연구소, 2016, 35면

42) Ziekow, Jan(저)/김환학(역), Gewährleistungsstaat und Regulierungsreform in Deutschland: From deregulation to smart regulation(독일의 보장국가와 규제개혁: 규제완화에서 스마트규제로의 이동), 「법학논집」 제19권 제4호, 이화여자대학교 법학연구소, 2015, 88면; 계인국, 앞의 논문, 162-163면

이에 따라 보장국가에서 기능적 민영화는 민간의 급부제공과 국가의 급부보증이 병존하는 형태로 사실상 보장국가의 전형적 특징의 하나로 간주된다.⁴⁵⁾

(3) 보장국가적 규제

보장국가에서는 주로 규제적 자율규제(regulierte Selbstregulierung)라는 방식을 채택한다. 규제적 자율규제는 상이한 행위이성을 결합⁴⁶⁾시키는 것으로서 사인의 자기책임, 동기 및 혁신이 가능한 넓게 유지된 채로 있지만 동시에 국가는 공공복리사항을 보장하는 틀을 설정하고, 이러한 틀은 목표설정과 절차규정으로 구성되며, 이 틀을 보장하기 위하여 사인에 대한 자질요구와 국가의 감독에 관한 사항을 내용으로 한다.⁴⁷⁾ 이를 도식화하면 규제된 자율규제는 국가의 규칙설정, 사인의 자율의무부담, 사인의 외부통제와 국가의 감독, 민간의 조직 및 절차규정 등과 같이 사인의 자율적 수단을 활용하여 규범을 집행하는 것을 제시한다.⁴⁸⁾

규제된 자율규제의 특징은 규율목표를 달성하기 위해 민간의 행위합리성과 국가의 행위합리성을 결합한다는 데에 있는데 이를 도식화하면 다음과 같다.⁴⁹⁾

첫째, 국가는 기술법 영역에서와 같이 사적 표준(Private Standards)을 마련한다. 둘째, 국가는 인정(Akkreditierung), 인증(Zertifizierung), 검사(Audit)의 형식으로 조직과 절차에 대해 감시하고⁵⁰⁾ 민간이 수행하는 임무의 품질을 확보하기 위한 규제⁵¹⁾를 마련하여 법에 반영한다. 셋째,

43) 계인국, 앞의 논문, 168면

44) 임현, 앞의 논문, 37면

45) 홍석한, 앞의 논문, 504면; 윤석진, 앞의 논문, 283면.

46) Martin Eifert, §19 Regulierungsstrategien, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle(Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts Bd. I, C.H.Beck, 2006, S.1345; 박재운, 행정규제에 있어서 사인의 규범정립에 관한 연구, 「행정법연구」 제44호, 행정법이론실무학회, 2016, 7면; 윤석진, 앞의 논문, 283면.

47) Anselm Christian Thoma, Regulierte Selbstregulierung im Ordnungsverwaltungsrecht, Dunker & Humboldt, 2008, S.30f, 40f; 박재운, 앞의 논문, 7면; 윤석진, 앞의 논문, 283면.

48) 박재운, “보장국가론의 비수용과 규제법의 문제”, 「행정법연구」 제41호, 행정법이론실무학회, 2015, 202면; 윤석진, 앞의 논문, 283면.

49) Jan Ziekow(저)/김환학(역), 앞의 논문, 117-118면; 윤석진, 앞의 논문, 283면.

50) 보장행정의 법은 절차법 및 조직법의 성격을 갖는 조치의 강조이다. 문맥규제에 서는 선택적이지만, 엄격한 프로그램화 즉 확고한 외적인 틀을 함께 규정하고 있는 포섭력이 강한 몇몇 규율에의 집중이 나타난다. 하지만 사인인 행위자는 기타의 점에서는 법적 규율로부터 폭넓게 해방된다. 규율이 외적인 틀에 집중됨으로써 틀 내에서 행동하는 사인인 행위자에게는 자율적인 움직임이 허용된다. 그 때문에 협동의 종류와 방법을 향도 하는 절차규범과 조직규범이 규율 개념의 핵심으로 자리 잡게 된다(조태제, 공사협동 시대에 있어서의 보장국가, 보장행정 및 보장행정법의 전개, 「한양법학」 제38집, 한양법학회, 2012, 283면; 윤석진, 앞의 논문, 283면).

51) 보장행정법이 무엇보다도 우선하여야 할 과제는 성과의 확보이다. 공적 임무를 인수하게 된 사인은 사실조사의 범위, 평가기준, 특정한 수단 내지 기술지도의 활용, 급부의 종류·범위의 구체적인

국가는 임무실현에 폐쇄적 시장을 개방하는 경쟁적 요소를 접합, 예컨대 공공여객운송이나 사회보장급부와 같은 급부실현에 경쟁을 통해 결정된 민간을 투입한다. 넷째, 국가는 기본수요 충족과 일정한 급부조건의 확보를 위한 시장규제방안을 마련한다. 다섯째, 민간은 국가의 강제적 규제를 피하기 위한 자율규제체계를 마련하고 이를 실천한다. 이에 따르면, 국가의 강제력은 최후에 동원되고, 자발성과 시장적합성에 바탕을 둔 해결책이 우선한다.⁵²⁾

2. 보장국가론적 사회서비스 정책으로의 전환

(1) 민·관 경쟁체제 구축방안

1) 정부 및 민간 사회서비스 공급자 간의 공생체계

사회서비스분야 뿐만 아니라 모든 분야에서 공공이 집중하고 주도하는 경우 관련 사업의 안정성은 확보되나 오히려 사업운영의 경제적 효율성과 탄력성이 축소되는 경향을 보인다. 이는 공공분야가 갖는 장점이자 단점이다. 그러한 이유로 대부분의 선진국가에서는 효율성과 탄력성이 중시되는 분야는 과감하게 사업을 민간에게 이전시키거나 공공과 민간이 발전적으로 경쟁하게 하여 국민에게 질 높은 수요를 충족시키도록 하고 있다. 이를 통상 국가사업의 민영화 또는 경쟁체제 도입이라고 하며, 이 모두 보장국가론적 기초위에 정책을 형성하고 있다.

사회서비스 분야는 무엇보다 수급자의 수요가 대단히 중요하기 때문에 안정적 사회서비스 급여의 지급도 중요하지만 급여운용의 효율성과 탄력성이 중시되는 분야이다. 그래서 지금까지 공공보다는 민간 사회복지법인과 시설이 중추적 역할을 담당했던 것이라고도 볼 수 있다.

앞서 살펴보았던 것처럼 「사회서비스원법」 또는 「사회서비스공단법」이 시행되면, 사회서비스의 공공성이 보다 더 강화되어 사회서비스 분야의 안정적 운용은 나아지겠지만, 이로 인해 효율성과 탄력성은 감소될 우려가 있다. 게다가 사회서비스 분야를 국가와 지방자치단체가 주도한다고 해서 지금보다 더 발전적 형태로 유지될 것이라는 확신도 없는 것이 사실이다. 이러한 가운데 사회서비스원 또는 사회서비스공단의 설립으로 인하여 기존 민간 사회복지법인과 시설이 도태된다면, 국내 사회서비스 분야의 발전은 크게 기대하기 어려울 것이라는 예측을 해본다.

필자는 이러한 문제를 해결하기 위해 사회서비스 분야에 경쟁체제를 도입하는 방안도 생각해 볼 수 있다고 본다. 즉, 국내 사회서비스 분야에 공공과 민간이 자율적으로 경쟁하게 하고,

기제 등에 있어서 일정한 품질과 양이 확보된 급부를 행할 법률상의 의무를 지게 된다(조태제, 앞의 논문, 285면).

52) Jan Ziekow(저)/김환학(역), 앞의 논문, 120면; 윤석진, 앞의 논문, 285면.

사회서비스 수요자들로 하여금 선택할 수 있게 하는 것이다. 이 과정에서 경쟁력을 갖추지 못한 민간 사회복지법인 및 시설은 자연도태 될 수도 있고, 반대로 공공분야가 서비스 수요자들로부터 외면 받을 수도 있을 것이다. 이 모든 것이 수요자 중심의 사회서비스 체계가 구축됨으로써 가능해지는 모습이다. 여기에서 공공분야는 「사회서비스원법」 또는 「사회서비스공단법」을 근거로 정부가 주도하고, 민간분야는 「사회복지사업법」을 근거로 한 민간 사회복지법인 및 시설이 주도하도록 하는 방안을 제안해 본다.

하지만, 이러한 제안은 현행 「사회복지사업법」이 큰 걸림돌로 작용할 수 있다. 왜냐하면, 민·관 간의 진정한 경쟁체제는 공정하고 대등한 수준의 자율경쟁체계에 기반하여야 하기 때문이다. 그런데, 현행 「사회복지사업법」은 도저히 민간 사회복지법인 및 시설이 공공과 경쟁할 수 없는 구조로 설계되어 있다. 「사회복지사업법」의 각종 규제가 경쟁의 저해요소라는 것이다. 그렇다면, 사회서비스 분야의 경쟁체제는 「사회복지사업법」의 규제 수준을 대폭 완화하여 민간 사회복지법인과 시설이 자율적 역량을 강화하는 것으로부터 시작되어야 할 필요가 있다. 다만, 이 경우 보장국가론적 관점에서 국가는 사회서비스 공공성 확보를 위해 민간 사회복지법인 및 시설에게 요구되는 적실성 있는 규제프레임을 확보하고 최후의 보루로서 사회서비스 공공성을 담보하여야 할 것이다.

2) 「사회복지사업법」 상의 네거티브 규제도입

필자는 새로운 국내 복지환경에 발맞추어 사회서비스 분야에 공공과 민간이 공정하게 경쟁하여 최상의 수요를 창출하기 위하여 「사회복지사업법」에 전향적 접근이 필요한 시점이 되었다고 생각한다. 즉 「사회복지사업법」의 규제를 ZERO-BASE에서 다시 재검토하여야 할 시점을 밝힌다. 반드시 필요한 규제는 존치하고 민간 사회복지법인 및 시설에게 과도한 부담만을 야기하여 「사회복지사업법」의 입법목적에 저해하는 규제는 과감히 철폐하여야 할 것이다. 여기에서 “네거티브규제(원칙허용·예외금지)”의 도입을 제안해 본다.⁵³⁾

전통적 규제체계가 포지티브규제(원칙금지, 예외허용)형 인·허가제도로 구축되어 법 규정에 열거된 사항에 한하여 제한적으로 사업 및 영업 등을 허용하도록 하는 것이었다. 이에 반하여 네거티브규제는 법 규정에 금지사항만을 정하고 이렇게 열거되지 아니한 사항은 모두 허용하여, 「헌법」상 자유권을 최대한 보장하는 새로운 규제형태이다. 다만, 사회적으로 유해한 행위와 사업은 사후적으로 강화된 통제를 통해 규율해 나가는 것을 내용으로 한다. 원칙허용 인·허가제도는 금지한 것 외에 모두 허용을 통하여 민간의 자율과 창의를 증진 등 기본권의 최대한 보장이라는 헌법이념을 충실히 하고자 하는 목적을 가지고 있다.⁵⁴⁾

53) 윤석진, 복지규제 ‘제로 베이스’에서 재검토하자, 복지저널 제105호, 한국사회복지협의회, 2017, 5., 7면

네거티브 규제의 도입이 가능한 분야로는 첫째, 업무변화 속도가 빨라 탄력성과 효율성이 중시되는 분야의 법령이 민간의 혁신노력과 사회변화에 장애물로 빈번히 작용하는 분야, 둘째, 경쟁이나 자율성이 강조되고, 부작용을 방지하기 위한 실효성 있는 사후관리체계가 마련되어 있으며, 장기간 운영되어 인허가가 금지되는 사유에 관한 정보 등이 충분히 축적되어 있는 분야⁵⁴⁾, 셋째, 과도한 행정청의 재량을 최소화할 필요가 있는 분야를 들고 있다.⁵⁶⁾

한편, 네거티브 규제가 도입가능한 분야를 규제유형별로 살펴보면, 경제적 규제, 사회적 규제, 행정적 규제 중 경제적 규제분야가 가능 유력하다. 본래 경제적 규제란 민간 경제주체의 자유로운 의사결정에 따른 경제활동이나 행위에 정부가 직·간접적으로 개입함으로써 사회적으로 바람직한 방향에 부합되도록 하는 정부의 인위적인 행위라고 할 수 있다.⁵⁷⁾

그리고 경제적 규제는 통상 가격규제, 수량규제, 수익규제, 품질규제, 진입·퇴출규제로 구분된다. 네거티브 규제는 진입규제영역, 가격·수량·수익규제 분야 중 사업자의 영업 및 운영에 관련을 가지는 분야로 공공성이 최소화되는 경우에 적용가능하다. 한편 경제적 규제에 있어서 네거티브 규제는 기업의 영업의 자율성을 신장시켜 준다는 점에서 규제완화론적 입장에서 실무적 의미를 가지며, 특히 선진규제기법이라고 할 수 있는 규제의 품질관리라는 차원에서 더욱 큰 의의를 갖는다.⁵⁸⁾

그렇다면, 「사회복지사업법」에 네거티브 규제를 도입하는 경우 향후 입법개선방향은 어떻게 이루어져야 하는 문제가 남아 있다. 필자는 현행 「사회복지사업법」 제16조에 따른 법인설립허가제도와 제34조에 따른 사회복지시설 신고제도는 최소한의 필수불가결한 것으로 존치되어야 한다고 생각한다. 다만, 현행법은 기존 사회복지법인 설립허가 및 시설신고 요건은 남겨두되 관할 행정청의 재량판단에 위임된 조문은 명확화하고, 허가받은 사회복지법인 및 시설의 하지 말아야 할 금지사항을 명문화하여야 한다. 이렇게 되면, 사회복지법인 및 시설은 네거티브 규제원칙에 따라 금지사항 이외에는 모든 것을 자유롭게 영위할 수 있게 된다. 다만, 입법과정에서 과도하게 영업을 제한하게 할 수 있으므로 「헌법」 제37조 제2항에 따른 비례성 원칙에 따라 필요최소한에 그쳐야 할 것이다.

현행 「사회복지사업법」은 제18조 임원(이사와 감사)의 선임, 제23조 재산 등의 운용, 제27조

54) 윤석진, 원칙허용 인허가 제도 관련 법리적 심화연구를 통한 법령 입안심사기준의 도출, 법제처, 2012, 49면

55) 예컨대, 공정한 기회의 부여, 중소기업 및 서민경제의 공생발전이 필요한 분야, 각종 영업의 진입규제의 완화가 필요한 분야 등이 있다.

56) 법제처, 국민중심 원칙허용 인허가제도, 원칙허용 인허가제도 도입 관련 설명자료집, 법제처, 2012 참조

57) 윤석진, 앞의 보고서(각주 21), 205면

58) 김유환, 「행정법과 규제정책」, 법문사, 2012, 109면; 윤석진, 앞의 보고서(각주 21), 226면

해산법인에 대한 잔여재산의 처리, 제30조 합병, 제36조 (사회복지시설의) 운영위원회의 운영 등에 있어 매우 강한 포지티브 규제를 하고 있다.

민간 사회복지법인과 시설은 사인(私人)임에도 우리나라 사회복지 분야에 자발적으로 재산까지 출연하여 국가를 대신한 사업을 하고 있다. 이처럼 자력 있는 자에 의하여 설립된 복지법인에 대하여는 헌법 제23조제1항, 제119조제1항 규정에 의거하여 창의와 자율을 존중하는 그들의 활동을 최대한 보호하여야 할 필요가 있다.⁵⁹⁾ 즉, 민간 사회복지법인과 시설은 자신의 복지사업에 대한 철학과 세계관에 따라 자유롭게 운영될 수 있도록 보장할 필요가 있다는 것이다. 또한 이렇게 되도록 하기 위해서는 이들에게 법제도를 통한 행정 또는 제3자의 개입을 정당화시켜주기 보다는 이들의 독자적인 의사결정의 자유를 존중하는 것이 바람직할 것이다.⁶⁰⁾ 이것이야말로 「사회복지사업법」에 네거티브 규제를 도입했을 경우 가장 먼저 개선되어야 할 부분이다.

물론 위 규정들이 모두 「사회복지사업법」에 정해진 것은 사회복지법인 및 시설 운영의 투명성, 공정성 등을 담보하기 위해 마련된 것이다. 그래서 「사회복지사업법」에 네거티브 규제가 도입될 경우 사회복지법인 및 시설이 고의 또는 과실로 기관운영을 잘 못하여 수요자에게 피해가 발생하거나, 혹은 기관이 부패해지는 경우 어떻게 통제할 것인가의 의문이 남아 있을 수 있다. 하지만, 현행 「사회복지사업법」은 제51조에서 사회복지사업을 운영하는 자에 대한 지도·감독을 할 수 있도록 하여 사전적 통제를 할 수 있고, 제26조는 법인설립허가 취소⁶¹⁾를,

59) 윤석진, 민간사회복지 활성화를 위한 사회복지사업법의 개정방향, 「사회복지사업법 개정과 민간복지의 역할과 기능(사회복지사업법 개정관련 정책토론회 자료집)」, 2015, 57면

60) 백승주, 행정주체와 민간 사회복지사업주체 간의 법적 관계 고찰, 「토지공법연구」 제37집 제1호, (사)한국토지공법학회, 2007, 262면; 윤석진, 앞의 논문, 57면

61) 제26조(설립허가 취소 등) ① 시·도지사는 법인이 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 기간을 정하여 시정명령을 하거나 설립허가를 취소할 수 있다. 다만, 제1호 또는 제7호에 해당할 때에는 설립허가를 취소하여야 한다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 설립허가를 받았을 때
2. 설립허가 조건을 위반하였을 때
3. 목적 달성이 불가능하게 되었을 때
4. 목적사업 외의 사업을 하였을 때
5. 정당한 사유 없이 설립허가를 받은 날부터 6개월 이내에 목적사업을 시작하지 아니하거나 1년 이상 사업실적이 없을 때
6. 법인이 운영하는 시설에서 반복적 또는 집단적 성폭력범죄가 발생한 때
7. 법인 설립 후 기본재산을 출연하지 아니한 때
8. 제18조제1항의 임원정수를 위반한 때
9. 제18조제2항을 위반하여 이사를 선임한 때
10. 제22조에 따른 임원의 해임명령을 이행하지 아니한 때
11. 그 밖에 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 정관을 위반하였을 때

② 법인이 제1항 각 호(제1호 및 제7호는 제외한다)의 어느 하나에 해당하여 설립허가를 취소하는

제40조에서는 시설의 개선, 사업의 정지, 시설의 폐쇄 등⁶²⁾을 정하고 있으며 그 밖에 제53조 이하에 근거하여 벌칙을 병과할 수 있도록 하는 등 매우 강력한 사후통제 방안을 마련하고 있다.

앞서 밝힌 바와 같이 네거티브 규제 도입의 전제조건 중 하나가 이미 관련 법령에 강한 사후적 통제가 가능하도록 규율되어 있는 영역이다. 그렇다면, 「사회복지사업법」에 네거티브 규제가 도입되더라도 그 부작용은 최소화될 수 있는 기반은 이미 마련되어 있다고 볼 수 있다.

(2) 협력적 복지거버넌스 구축방안

1) 기존 사회서비스 공급자의 참여권 확대

「사회서비스원법」 또는 「사회서비스공단법」의 시행으로 공공과 민간의 자율적 경쟁체제 구축이 어렵다면, 정부와 민간 사회복지법인 및 시설 간의 협력적 거버넌스 체계 구축방안도 생각해 볼 수 있다. 「사회서비스원법」 제8조 제1항 제3호에서는 사회서비스원이 사회복지법인 및 시설에 대하여 각종 자문과 상담 등 일련의 행정지도를 할 수 있도록 하고 있다. 그래서 협력적 거버넌스의 실현 가능성이 크다. 다만, 그 운용 과정을 위해 다소간의 입법개선이 요구

경우는 다른 방법으로 감독 목적을 달성할 수 없거나 시정을 명한 후 6개월 이내에 법인이 이를 이행하지 아니한 경우로 한정한다.

62) 제40조(시설의 개선, 사업의 정지, 시설의 폐쇄 등) ① 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 시설이 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 그 시설의 개선, 사업의 정지, 시설의 장의 교체를 명하거나 시설의 폐쇄를 명할 수 있다.

1. 시설이 설치기준에 미달하게 되었을 때
2. 사회복지법인 또는 비영리법인이 설치·운영하는 시설의 경우 그 사회복지법인 또는 비영리법인의 설립허가가 취소되었을 때
3. 설치 목적이 달성되었거나 그 밖의 사유로 계속하여 운영될 필요가 없다고 인정할 때
4. 회계부정이나 불법행위 또는 그 밖의 부당행위 등이 발견되었을 때
5. 제34조제2항에 따른 신고를 하지 아니하고 시설을 설치·운영하였을 때
6. 제36조제1항에 따른 운영위원회를 설치하지 아니하거나 운영하지 아니하였을 때
7. 정당한 이유 없이 제51조제1항에 따른 보고 또는 자료 제출을 하지 아니하거나 거짓으로 하였을 때
8. 정당한 이유 없이 제51조제1항에 따른 검사·질문을 거부·방해하거나 기피하였을 때
9. 시설에서 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조제1항 제3호부터 제5호까지의 성폭력범죄 또는 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제2조제3호의 아동·청소년대상 성폭력범죄가 발생한 때
10. 1년 이상 시설이 휴지상태에 있어 시장·군수·구청장이 재개를 권고하였음에도 불구하고 재개하지 아니한 때

② 제1항에 따른 사업의 정지 및 시설의 폐쇄 명령을 받은 경우에는 제38조제3항을 준용한다.

③ 제1항에 따른 행정처분의 세부적인 기준은 그 위반행위의 유형과 위반 정도 등을 고려하여 보건복지부령으로 정한다.

된다. 행정지도는 그 형식에서 지도·권고·조언의 방식 이외에도 일종의 지침 또는 가이드라인을 제정하고 이 지침을 근거로 사인의 행위를 행정목적에 적합하게 유도할 필요가 있다. 이러한 방식의 행정지도는 자율규제와 접목되어 이른바 민관 협력적 거버넌스에 의한 행정지도를 가능하게 한다.⁶³⁾

예를 들어 첫째, 사회서비스원과 민간 사회복지법인 및 시설 간에 규제전 사전절충으로 기관 운용에 관하여 협상할 수 있는 관계를 형성하는 것을 생각해 볼 수 있다. 둘째, 사회서비스원이 민간 사회복지법인 및 시설의 자율규제와 관련하여 사업자 간의 자율협약 체결 등에 대해서 권고하거나 또는 경고 등을 하는 것을 생각해 볼 수 있다. 이 경우에는 사회서비스원이 경고하거나 전문적인 분야에 대한 기준정립 등으로 행정지도할 수 있다.⁶⁴⁾

이러한 행정지도의 상대방은 개인, 법인 기타의 단체이다. 특히 개인의 자율규제와 접목되었을 경우 그 상대방은 통상 사업자모임, 업계대표 내지 이익집단, 사업자협의기관인 경우가 대부분이다. 이에 따라 행정지도는 사업자단체 등에 전달되면 사업자단체는 다시 구성원들에게 행정지도의 내용을 조정 또는 지도한다는 연쇄적인 집행구조를 갖는다.⁶⁵⁾

이러한 방안은 「사회복지사업법」의 법인설립허가제도 및 시설신고제도만 존치한 채 기존 규제를 전면 개편하여 자율규제 시스템으로 전환하는 것을 필요로 한다. 그래서 사회서비스원 또는 사회서비스공단과 사회복지법인 및 시설간의 협력에 의해 스스로 규제를 마련하도록 하고, 이의 순응도에 따라 시설평가 및 보조금 지원에 결부시키는 방안이 병행 될 수 있다.

한편, 「사회서비스원법」 제8조 제1항 제5호 및 제6호에서는 사회서비스원이 지역 사회서비스 질 제고를 위한 연구·개발, 지역 사회서비스 수급계획의 수립을 지원할 수 있도록 그 사업 범위를 정하고 있다⁶⁶⁾. 그리고 제5조에서는 사회서비스원에 운영심의위원회를 설치하여 이들 사업 등에 대한 심의하도록 하고 있다⁶⁷⁾. 따라서 두 번째로 생각해 볼 수 있는 사회서비스원과

63) 김유환, 미국 행정법에서의 참여와 협력, 「공법연구」 제30집 제5호, 한국공법학회, 2002, 40면.

64) 최유, 시장자율규제와 행정지도의 운용, 한국법제연구원, 2008, 18면.

65) 최유, 앞의 책, 20면.

66) 제8조(사업 등) ① 서비스원은 제3조에 따른 책임을 이행하기 위해서 다음 각 호의 사업을 할 수 있다. 1.~4. 생략

5. 지역 내 사회서비스의 질 제고 관련 연구·개발

6. 지역 내 사회서비스 수급계획 수립지원

67) 제5조(서비스원 운영심의위원회) ① 시·도지사는 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 관할 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 이 조에서 “시·도”라 한다)에 서비스원 운영심의위원회(이하 “심의위원회”라 한다)를 둔다.

1. 제6조에 따른 서비스원 설립·운영의 타당성 검토 등

2. 제8조에 따른 사업과 관련한 추진 타당성, 범위·종류 및 위·수탁의 적정성 등

3. 제10조에 따른 임원의 해임

4. 제33조에 따른 서비스원 개별운영지침

민간 사회복지법인 및 시설의 협력적 거버넌스 구조는 「사회서비스원법」 제8조 제1항 제5호 및 제6호의 이행과정에 민간 사회복지법인 및 시설의 대표성을 갖는 자를 참여시키는 방안이다. 이 경우 적어도 제5조 사회서비스원 운용심의위원회에 이들이 참여할 수 있는 근거 마련이 필요하다.

2) 사회통합적 사회서비스 정책추진

① 사회통합과 사회서비스원 정책

작금의 사회서비스원 또는 사회서비스공단의 설립, 이들 기관에 의한 서비스 공급시설 직영과 관련 종사자 직접채용 등의 정책은 기존 사회서비스 공급자와의 갈등과 반목이 수반될 수 있다. 여기에서 우리는 국내 사회서비스 분야의 일대 변혁이 사회통합이라는 관점에서 출발할 필요성을 생각해 볼 필요가 있다. 사회과학적 관점에서 사회통합이란 산재해 있는 인간이나 인간집단들을 일정한 구심점을 매개로 하나의 단체나 공동체로 만드는 과정이라 할 수 있다.⁶⁸⁾ 여기에서 구심점 역할을 하는 것이 바로 공동체구성원 전체의 합의이다. 다만, 이때 합의는 자발성을 기초로 하며 수많은 다양한 세력들의 이해관계를 조정하고 타협을 유도하는 매개체라 할 수 있으며 오늘날 민주주의적 법치국가에서는 헌법과 법이 그 역할을 담당한다.

현대국가에 있어서 사회통합은 헌법과 법을 매개로 공동체 구성원이 자율적으로 통합되어 가는 과정으로 설명되며, 그것은 미래지향적 통합일수도, 현재 지향적 통합일 수도, 양자를 모두 지향할 수도 있다.⁶⁹⁾ 중요한 것은 사회통합은 사회구성원이 정치 및 정책결정과정에 자신의 의지와 이해관계를 투입할 수 있을 때, 또 이러한 기회가 정치적 및 법적 권리로 보장될 수 있을 때 비로소 안정성을 가진다는 것이다.⁷⁰⁾ 또한 사회통합은 헌법과 법을 통한 실제적 조화원리로서 충족될 수 있다. 이를 위해서는 우선 위험과 갈등사안의 분석을 시작으로 조정의 가능성 내지 운신의 폭을 가늠하고 갈등주체 간의 중간지점을 발견하는 실질적 조정이 요구된다. 실질적 조정은 방법론적으로 실제적 조화의 원리로 전환될 수 있는데, 이는 충돌하는 법원리들, 법적 보호이익들이 전체적으로 최적의 효력을 발휘할 수 있도록 조정하는 것을 말한다.⁷¹⁾

5. 그 밖에 서비스원의 운영과 관련하여 필요하다고 시·도지사가 인정하는 사항

② 제1항에 따른 심의위원회의 구성, 운영 및 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

68) 방승주, 사회통합과 헌법재판, 「저스티스」, 한국법학원, 2013, 353-354면.

69) 윤석진, 기후변화시대 에너지복지를 위한 입법정책과제, 한국법제연구원, 2018, 34면

70) 전광석, 사회통합과 사회보장법, 「사회보장법학」 제5권 제2호, 한국사회보장법학회, 2016, 135면; 윤석진, 앞의 보고서, 34면

71) Hans-Peter Schneider, Richter oder Schlichter-Das Bundesverfassungsgericht als Integrationsfaktor, in: Furst/Herzog/Umbach (Hrsg), FS für Wolfgang Zeidler Bd. 1, Berlin/New York 1987, S.308

② 사회서비스원의 사무범위 조정 필요

현재 정부와 국회 법안에 나타난 가장 큰 갈등요소는 바로 사회서비스원이 서비스 공급시설을 직영하고자 함에 있다. 이 경우, 사회서비스원 관련 정책은 이러한 갈등요소를 최소화하고 실질적인 조정에 대한 합의가 요구된다. 여기에서 고려되어야 할 것이 사회서비스원의 설립을 통해 사회서비스 정책의 공공성을 강화하되, 지금처럼 서비스 공급은 민간 사회복지법인 및 시설 등의 공급자에게 맞기고 정부는 사회서비스원을 통해 실질적인 조정자 역할을 담당하는 것이다. 다행히도 「사회서비스원법」에는 이러한 가능성을 전제하고 있다. 예를 들어 「사회서비스원법」 제8조 제1항 제2호부터 제7호까지 규정되어 있는 사회서비스원의 사무가 여기에 해당한다. 여기에는 사회서비스원의 주요사무 중, 시설의 직영을 제외한 국가나 지방자치단체가 설치한 사회복지시설 운영, 각종 사회서비스 제공, 사회복지법인 및 시설의 설립·설치 및 운영에 대한 재무·회계·법무·노무 등에 관한 상담·지원, 사회서비스유관법률에 따른 각종 급여 및 서비스를 제공하는 자에 대한 재무·회계·법무·노무 등 상담·자문, 사회서비스 관련 연구개발, 지역 사회서비스 수급계획 수립지원, 사회복지사 등의 처우개선 및 고용안정화 사업이 있다. 즉, 사회서비스원이 지금의 정부입장과 법안의 내용처럼 사회서비스 시설을 직영하기 보다는 기존 민간 공급자에 대한 지원업무를 담당하여 국내 사회서비스 전달체계의 중추적 역할과 내실을 기할 수 있도록 하는 것이다.

여기에 더하여 영국의 사회서비스 전달체계에 있어 정부의 역할을 참고할 필요가 있다. 앞서 본 바와 같이 영국의 최근 사회서비스 정책은 커뮤니티케어와 주민영화로 상징된다. 하지만 보장국가론적 관점에서 정부가 전혀 방치되어 있는 상태는 아니다. 자칫 사회서비스 주민영화로 야기될 수 있는 사회서비스 품질 저하문제를 정부가 책임진다. 영국의 중앙정부는 사회서비스 품질에 관련된 표준(National Minimum Standard), 이용자 요금부담, 서비스 제공절차 등에 대한 지침을 개발하고 이를 지방정부에 지속적으로 제공한다. 이에 지방정부는 중앙정부가 제시한 표준에 따라 사회서비스 수요자에 대한 욕구사정, 공공부문, 민간부문, 자원부문 공급자들과의 계약과정에 대한 책임과 지출, 운용과 통제 등의 역할을 담당한다. 이 과정에서 지방에 설치된 사회서비스 감독위원회가 관리·감독권을 가지고 통제한다.

현재 국회에 계류중인 「사회서비스원법」과 「사회서비스공단법」에는 영국의 모범사례에 비견할 수 있는 조직체계를 예정하고 있다. 바로 중앙정부에 설치되는 사회서비스지원단과 지방자치단체에 설치되는 사회서비스원 또는 사회서비스공단이 바로 그것이다. 즉, 사회서비스지원단은 국내 사회서비스 품질 표준의 형성에 관여하여 지방에 설치된 지방정부와 사회서비스원에 제공하고, 특히, 사회서비스원 또는 사회서비스공단은 이를 기준으로 현행 법안에 근거하고 있는 각종의 민간 사회복지법인 및 시설에 대한 지원을 수행하도록 한다. 한편, 지방자치단체는 현재와 같은 사회서비스 공급자에 대한 감독권을 갖고, 사회서비스원 또는 사회서비스

공단이 실질적인 서비스공급자에 대한 평가권한을 갖도록 한다면 지방자치법과 사회복지서비스 관련 법령 간의 사무범위가 조정될 것으로 판단된다.

V. 나오며

본 논문에서는 사회복지서비스원 또는 사회복지서비스공단 설치로 예견되는 복지환경변화와 이에 따른 문제, 민간 사회복지법인 및 시설 등의 기능과 역할 재편전략을 살펴보았다. 오늘날 복지환경의 변화는 비단 최근 국내에서 벌어지는 사회복지서비스원 또는 사회복지서비스공단 설치에서 비롯되는 것은 아니다. 가까운 시일 내에 제4차 산업혁명에 따른 복지제공 및 수요의 변화가 우리를 기다리고 있음을 생각해 본다면 지금의 갈등요소는 어쩌면 미약한 것일 수도 있다.

1966년 「사회복지사업법」이 제정되어 오늘에 이르는 동안 민간 사회복지법인과 시설은 우리나라의 사회복지 서비스 실무를 주도적으로 담당해 왔다. 그런데 정부가 사회복지서비스원 또는 사회복지서비스공단을 설립하고 사회복지서비스 관련 사업을 직영함과 동시에 그 제공인력까지 직접 고용할 예정이다 보니, 기존 민간 사회복지법인과 시설은 그야말로 토사구팽의 심정이 아닐 수 없다.

이러한 차원에서 본 논문에서는 사회복지서비스원 또는 사회복지서비스공단의 설립을 둘러싼 국내 복지환경에 변화에 대응하기 위한 민간 사회복지법인 및 시설의 생존전략을 모색하였다. 그리고 대부분 「사회복지서비스원법」 또는 「사회복지서비스공단법」의 추가적인 개선 수요를 제시하고, 특히 국내 사회복지서비스 분야가 공공과 민간으로 분리되는 현상에 착안하여 「사회복지사업법」의 전향적 개선을 통한 민간 사회복지법인 및 시설의 경쟁력 확보방안을 구상해보았다.

그 결과, 사회복지서비스원 또는 사회복지서비스공단 시대 복지제공 주체 간의 공생방안을 모토로 민간 사회복지법인 및 시설의 흡수 시 충격 최소화 방안, 사회복지서비스 분야의 민·관 경쟁체제 구축방안, 「사회복지사업법」 상의 네거티브 규제 도입방안, 협력적 복지거버넌스를 위한 개선 필요사항을 도출해 보았다. 여기에서 제시된 방안이 유일한 대안일 수는 없다. 그러나 향후 전개될 복지환경 변화에 맞추어 적어도 사회복지서비스원과 민간 사회복지법인 및 시설이 상생할 수 있는 방안의 하나로 모색되어지기를 바래본다.

[참고문헌]

- 계인국, “보장행정의 작용형식으로서 규제”, 「공법연구」, 제41집 제4호, 한국공법학회, 2013.
- 국정기획자문위원회, 문재인정부 국정운영 5개년 계획, 2017.
- 김용득, 영국 사회복지서비스의 구조와 서비스 질 관리 체계, 보건복지포럼, 한국보건사회연구원, 2007.
- 김용득·이계연, “영국커뮤니티케어와 서비스 공급주체 구성의 변화”, 「사회서비스연구」, 제4권, 한국사회서비스학회, 2013.
- 김유환, “미국 행정법에서의 참여와 협력”, 「공법연구」, 제30집 제5호, 한국공법학회, 2002.
- 김유환, 「행정법과 규제정책」, 법문사, 2012.
- 김호중, (가칭) 사회서비스진흥원 설립방안, [긴급진단] 사회서비스진흥원 설립, 어떻게 볼 것인가?, 토론회 자료집, 2018.
- 박재윤, “보장국가론의 비수용과 규제법의 문제”, 「행정법연구」, 제41호, 행정법이론실무학회, 2015.
- 박재윤, “행정규제에 있어서 사인의 규범정립에 관한 연구”, 「행정법연구」, 제44호, 행정법이론실무학회, 2016.
- 방승주, 사회통합과 헌법재판, 「저스티스」, 한국법학원, 2013.
- 법제처, 국민중심 원칙허용 인허가제도, 원칙허용 인허가제도 도입 관련 설명자료집, 법제처, 2012.
- 백승주, “행정주체와 민간 사회복지사업주체 간의 법적 관계 고찰”, 「토지공법연구」, 제37집 제1호, (사)한국토지공법학회, 2007.
- 서정희, 자립생활 기반구축을 위한 외국사례 및 정책연구를 통한 선진모델 구축, 국가인권위원회, 2012.
- 성봉근, “보장국가에서 위협에 대한 대응”, 「법과 정책연구」, 제15집 제3호, 한국법정책학회, 2015.
- 양난주, “한국의 사회서비스: 민간의존적 공급의 한계와 과제”, 「동향과 전망」, 제92호, 2014.
- 오정수, “한·영 지역복지행정의 비교사례 연구”, 「한국사회복지학」, 제31호, 한국사회복지학회, 1997.
- 윤석진, “보장국가에 있어서 복지거버넌스를 위한 입법정책 구상”, 「사회복지법제연구」, 제8권 제2호, 사회복지법제학회, 2017.
- 윤석진, “복지규제 ‘제로 베이스’에서 재검토하자”, 「복지저널」, 제105호, 한국사회복지협의회, 2017.
- 윤석진, 「원칙허용 인허가 제도 관련 법리적 심화연구를 통한 법령 입안심사기준의 도출」, 법제처, 2012.

- 윤석진, “민간사회복지 활성화를 위한 사회복지 사회복지사업법의 개정방향”, 「사회복지사업법 개정과 민간복지의 역할과 기능(사회복지사업법 개정관련 정책토론회 자료집)」, 2015.
- 윤석진, 기후변화시대 에너지복지를 위한 입법정책과제, 한국법제연구원, 2018.
- 이부하, “보장국가에서 국민의 안전보호와 관련한 헌법이론”, 「헌법학연구」, 제22권 제1호, 한국헌법학회, 2016
- 임현, “보장국가론의 이해를 위한 소고”, 「정부학연구」, 제22권 제1호, 고려대학교 정부학연구소, 2016.
- 전광석, “사회통합과 사회보장법”, 「사회보장법학」, 제5권 제2호, 한국사회보장법학회, 2016,
- 조태제, “공사협동 시대에 있어서의 보장국가, 보장행정 및 보장행정법의 전개”, 「한양법학」, 제38집, 한양법학회, 2012.
- 최유, 시장자율규제와 행정지도의 운용, 한국법제연구원, 2008.
- 한국노동조합총연맹·전국민주노동조합총연맹, 사회서비스공단 및 좋은 일자리 창출에 대한 양대노총 의견서, 2018.
- 홍석한, “보장국가론의 전개와 헌법적 의의”, 「헌법학연구」, 제15권 제1호, 한국헌법학회, 2009.
- Anselm Christian Thoma, Regulierte Selbstregulierung im Ordnungsverwaltungsrecht, Duncker & Humbolt, 2008.
- Claudio Franzius, Der “Gewährleistungsstaat” –Ein neues Leitbild für den sich wandelnden Staat?: Der Staat, Vol. 42 No. 4, Duncker & Humblot, 2003.
- Graham Thornicroft, The NHS and Community Care Act, 1990; Recent government policy and legislation, 「the Psychiatric Bulletin」, 18, 1994.
- Gunnar Folke Schuppert, Der Gewährleistungsstaat -modisches Label oder Leitbild sich wandelnder Staatlichkeit?, in: Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.), Der Gewährleistungsstaat -Ein Leitbild auf dem Prüfstand, Nomos, 2005.
- Hans-Peter Schneider, Richter oder Schlichter-Das Bundesverfassungsgericht als Integrationsfaktor, in: Furst/Herzog/Umbach (Hrsg), FS für Wolfgang Zeidler Bd. 1, Berlin/New York 1987.
- Martin Eifert, §19 Regulierungsstrategien, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle(Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts Bd. I, C.H.Beck, 2006.
- Matthias Knauff, Der Gewährleistungsstaat: Reform der Daseinsvorsorge: eine rechtswissenschaftliche Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des ÖPNV, Duncker & Humblot, 2004.
- Ziekow, Jan(저)/김환학(역), Gewährleistungsstaat und Regulierungsreform in Deutschland: From deregulation to smart regulation(독일의 보장국가와 규제개혁: 규제완화에서 스마트규제로의 이동), 「법학논집」, 제19권 제4호, 이화여자대학교 법학연구소, 2015.

[국문초록]

정부의 사회서비스 공공성 강화전략과 입법과제

윤석진
(강남대학교 교수)

본 논문에서는 사회서비스원 또는 사회서비스공단 설치로 예견되는 복지환경변화와 이에 따른 문제, 민간 사회복지법인 및 시설 등의 기능과 역할 재편전략을 살펴보았다. 이를 위해 정부의 사회서비스 공공성 강화전략과 국회에서 심사 중인 관련 법안을 심층 검토하였다.

본 논문에서는 사회서비스원 또는 사회서비스공단의 설립을 둘러싼 국내 복지환경에 변화에 대응하기 위한 민간 사회복지법인 및 시설의 생존전략을 모색하였다. 그리고 정부정책 및 관련 법률의 내용을 중심으로 그 문제점을 밝히고, 개선의 필요성을 제시하였다. 특히 국내 사회서비스 분야가 공공과 민간으로 분리되는 현상에 착안하여 「사회복지사업법」의 전향적 개선을 통한 민간 사회복지법인 및 시설의 경쟁력 확보방안을 구상해보았다.

그 결과, 본 논문에서는 사회서비스원 또는 사회서비스공단 시대 복지제공 주체 간의 공생 방안을 핵심으로 정부 주도의 사회서비스 직접 운영을 자제하고 보장국가론의 관점에서 사회서비스 분야의 민·관 경쟁체제 도입을 주장했다. 그리고 구체적 방법으로 「사회복지사업법」에 네거티브 규제의 도입, 협력적 복지거버넌스로의 체제전환, 규제수용도 개선을 위한 민간 사회복지법인 및 시설 지원체계로의 개편 방안을 도출해 보았다.

주제어: 사회서비스 공공성 강화 전략, 사회서비스원, 사회서비스공단, 보장국가론, 네거티브규제, 협력적 복지거버넌스

[Abstract]

The government's social service publicity strengthening strategy and legislative Problem

Yoon Seok-Jin
(Ph.D., Prof. Kangnam University)

In this paper, we examined the changes in the welfare environment and the corresponding problems, functions and roles of private social welfare corporations and facilities, which are expected by the establishment of “The Social Service” or “The Social Service Public Corporation”. For this reason, the government's social service publicity strengthening strategy and related bills under consideration by the National Assembly were reviewed in depth.

In this paper, we sought a strategy for survival of private social welfare corporations and facilities in response to changes in the domestic welfare environment surrounding the establishment of “Social Service” or “The Social Service Corporation”. It also revealed the problem with the contents of government policies and related laws and suggested the need for improvement. In particular, a measure was devised to secure competitiveness of private social welfare corporations and facilities through forward-looking improvement of 「Social Welfare Service Act」 in light of the current separation of the social services sector into the public and private sector.

As a result, this paper advocated the introduction of a civil and government competition system in the field of social services from the perspective of a guaranteed national theory, while refraining from direct operation of government-led social services as the core of the social service provider. In specific ways, we drew up measures to introduce negative regulations, to change the system into a cooperative welfare governance, and to reform the private social welfare corporation and facility support system to improve regulatory acceptance in 「Social Welfare Service Act」.

Key words: social service publicity strengthening strategy, The Social Service, The Social Service Public Corporation, guaranteed national theory, negative regulations, cooperative welfare governance

일반논문

현장실습생의 근로안전권에 관한 연구*

손진희**

目 次

- | | |
|-----------------------|---------------------------|
| I. 서론 | IV. 청소년 근로보호 관련 규정 |
| II. 근로청소년과 현장실습청소년 | 1. 청소년 근로안전 법률 현황 |
| 1. 근로청소년과 현장실습청소년의 개념 | 2. 청소년 현장실습 법률 현황 |
| 2. 청소년의 근로참여 실태 | IV. 외국의 청소년 근로안전 규정 |
| III. 청소년의 근로안전 | 1. 미국의 산학협동교육 |
| 1. 청소년 근로 안전 현황 | 2. 캐나다의 소규모 사업장 재해예방 지원센터 |
| 2. 청소년 현장실습 안전 현황 | 3. 네델란드의 현장실습 |
| 3. 청소년 근로 안전교육 현황 | 4. 일본의 듀얼시스템과 인턴십 |
| | V. 결론 |

I. 서론

청소년기는 신체적 성숙과 함께 인지 능력과 도덕성이 발달하고 가치관이 형성되며 자아정체성을 발달하는 시기이다. 더불어 흥미와 적성에 맞는 직업을 선택하고 경제적으로 독립하기 위해 준비하는 단계로서(장윤정, 2016), 노동시장에의 진입은 청소년들에게 중요한 발달지표이다(Mortimer, 2003).

한국교육학술정보원(2017)에 의하면 우리나라의 대학진학률은 68.9%로 고등학교 졸업 후 대학에 진학하는 비율이 여전히 높지만 최근 몇 년 간 청소년의 근로 활동 참여가 지속적으로 증가하고 있다. 우리나라의 15~24세 고용율은 53.7%로, 5년 전인 2012년 51.5%에 비해 2.2%증가한 수치를 보인다(통계청, 2017). 특히, 직업교육훈련생이 취업 및 직무수행에 필요한 지식과 기술, 태도를 습득할 수 있도록 직업현장에서 실시하는 교육훈련과정(정철영, 최계영, 남중

* 투고일: 2018.10.30., 심사일: 2018.11.08.-11.16., 게재확정일: 2018.11.19.

** 숭실사이버대학교 청소년코칭상담학과 조교수

수, 전지민, 임정훈, 2017))인 현장실습(직업교육훈련 촉진법 제2조 제7호)을 통해 근로 경험을 하는 청소년들이 증가하고 있는데 교육부가 현장실습 모니터링 시스템을 통해 점검한 결과에 따르면 2017년 2월 기준 전국에서 현장실습에 참여하고 있는 청소년은 44,601명이었다(교육부, 2017).

그러나 근로청소년과 현장실습 청소년의 증가와는 달리 현재 국내 청소년의 근로환경은 매우 열악하다. 안전보건공단의 산업재해통계를 살펴보면 전체 산업재해율은 2013년 0.59%에서 2014년 0.53%, 2015년 0.50%, 2016년 0.49%로 매해 감소하고 있는 반면, 24세 이하 근로자의 산업재해율은 2013년 3.8%에서 2014년 4.12%, 2015년 4.11%, 2016년 4.14%로 지속적인 증가 경향을 보이고 있다. 또한 업주나 손님으로부터 욕설을 듣거나 예고되지 않은 업무의 변동, 임금체불, 일방적인 해고 등의 부당한 대우뿐만 아니라 성희롱, 성차별 등의 위험에도 노출되어 있다. 특히 현장실습 도중 발생하는 안전사고로 인해 손가락이 절단되거나 추락사고, 감전 사고 등으로 사망에 이르는 안전사고가 지속적으로 발생하고 있어 청소년의 노동권을 침해받지 않고 안전한 근로환경을 조성할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다.

현장실습을 통해 청소년들은 직접 작업현장을 체험하고 업무내용이 적성과 흥미와 맞는지 확인할 수 있고 현장실습 과정에서 업무수행에 필요한 지식이나 기술뿐만 아니라 작업태도나 조직생활을 통해 원만한 인간관계의 중요성 등을 배울 수 있다(김기현, 2006). 그러나 현재 진행되고 있는 현장실습은 현장학습, 직장체험의 경험이 되기보다 학교의 보호와 기업 내 노조의 관심에서 벗어난 근무기간이 안정적인 저임금 단순노동자로서의 경험을 제공하고 있다. 현장실습이 규정을 어기고 편법적으로 운영되어 학생들이 정상적으로 이수해야 할 교과목을 이수하지 못할 뿐 아니라, 특성화고교생에 대한 현장적응력 신장 및 다양한 직업 체험이라는 본래의 교육적 목적을 상실한 채 실시되고 있다. 실제로 학생들은 학교에서 배운 전공과 상관없는 업무를 하거나, 기업체에서 실습교육과정에 대한 교육이 없이 곧바로 노동현장에 투입되기도 한다. 또한 학교나 기업체에서는 현장 실습에 대한 사전, 사후점검이 없이 실시하는 경우가 많아, 현장실습 중 발생하는 다양한 안전사고는 현장실습에 참여하는 청소년에게 큰 위협으로 작용한다(하인호, 2017).

특성화고, 마이스터고 등의 직업계고에 재학 중인 청소년들의 노동시장 진입을 촉진하기 위한 대표적인 제도가 현장실습이다. 현장실습은 청소년들의 노동시장 이행 시기를 앞당기는 효과가 있고 이를 통해 직무 숙련도를 높이는데 기여를 하고 있지만, 현장실습 과정에 실습생의 사망, 인권침해, 직장부적응 등의 문제점이 발생하고 있어 현장실습 제도에 대한 본질적인 검토가 필요하다. 이에 본 연구에서는 첫째, 국내 현장실습 청소년의 근로안전 현황을 살펴보고, 둘째, 청소년 근로와 현장실습과 관련한 국내외 사례를 법과 제도 중심으로 소개한 후, 셋째, 국내 청소년 근로와 현장실습 관련 제도 및 정책을 검토하여 이를 토대로 현장실습 청소년

년의 근로안전을 향상시키기 위한 실질적 방안을 모색하고자 한다.

II. 근로청소년과 현장실습생

1. 근로청소년과 현장실습청소년의 개념

(1) 근로청소년

근로자란 직업의 종류에 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 사람을 의미한다(근로기준법 제2조 제1항제1호). 좁은 의미의 근로청소년이란 15세부터 24세까지의 사업장에 직접 종사하는 청소년이고 넓은 의미의 근로청소년은 경제활동에 직접 참여하고 있는 청소년뿐만 아니라 학교에서 경제활동 참여를 준비하는 청소년을 모두 포괄하는데 이 개념에 따라서는 직업으로서의 일에 종사하는 청소년과 학업을 병행하며 아르바이트에 종사하는 청소년이 모두 포함된다(박지현, 2017). 근로청소년은 성장과정에 있는 청소년인 동시에 경제활동에 직접 참여하는 근로자라는 양면성을 가지는데(장윤정, 2015), 일반청소년과 근로자가 가진 특징을 모두 가지면서도 완전하게 포용되지 못하는 주변인적 성격이 강하다.

청소년에 대한 근로보호는 19세기 인권의식의 태동과 함께 영국의 1833년 「공장법」등에서 확인할 수 있는데, 모든 직물공장에서 9세 미만 아동의 고용 금지, 근로시간 특별규정(9세부터 13세의 자 1일 9시간, 13세부터 18세의 자 1일 12시간)을 정하였고, 1901년 「공장·작업장통일법」에서는 취업 최저 연령을 12세로 정하였다(최상진, 2017). 우리나라는 근로기준법상 취업 가능 연령을 15세 이상으로 규정하고 청소년의 근로조건과 노동권을 보호하고 있다. <표 1>과 같이 현행법의 연소근로자란 현행 「근로기준법」상 15세 이상 18세 미만인 근로자를 나타내고 「청년고용촉진 특별법」은 15세 이상 29세 이하인 사람을 청년으로 정의한다. 근로청소년과 관

<표 1> 미성년, 청소년, 청년 연령범위

	15세		18세		19세		29세
	미만	이상	미만	이상	미만	이상	
민법	←						
청소년보호법	←						
근로기준법							
청년고용촉진특별법	→						←

출처: 노자은, 손진희, 김광병(2018)

련된 4개 법의 청소년(미성년자) 관련 규정을 종합하면, 18세 근로자는 「근로기준법」 상 연소 근로자가 아니므로 연소근로자 보호규정의 적용을 받지 못하게 된다(노자은, 손진희, 김광병, 2018).

(2) 현장실습 청소년

현장실습이란 특성화고 등 직업계고 학생들이 산업현장에서 필요한 지식·기술·태도 등 직업 숙련을 제고하기 위한 직업교육과정의 일부로써 참여하는 직업교육훈련이다(전형은, 2018). 현장실습 제도는 1963년 「산업교육진흥법」이 제정되면서 정식으로 도입되었지만, 1963년의 제정 법령 조문에서는 현장실습이라는 용어는 사용되지 않았다. 공식적으로 ‘현장실습’이 법제화된 것은 1973년 2월 「산업교육진흥법」이 개정되면서 부터이다(김복영, 2018). 일반적으로 직업계고 3학년 2학기에 현장실습이 실시되고, 참여를 원하지 않는 학생의 경우는 대체교육과정을 운영한다. 현장실습은 1997년 직업교육훈련촉진법 개정에 따라 운영되고 있으며 직업교육훈련촉진법은 직업교육훈련과정을 이수하는 학생에게 산업체에서 현장실습을 받도록 하고 있다(김윤숙, 2017). 현장실습과 관련된 대표적인 법률은 <표 2>와 같다.

초·중등학교 교육과정 총론에서는 학교에서 배운 지식과 기술을 경험하고 적용함으로써 다양한 직업적 체험과 현장 적응력 제고 등을 위해 교육과정의 일환으로서 현장실습을 운영해

<표 2> 현장실습관련법령

<p>제7조(현장실습)</p> <p>① 직업교육훈련생은 직업교육훈련과정을 이수하는 중에 산업체에서 현장실습을 받아야 한다. 다만, 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교에 재학 중인 직업교육훈련생 및 해당 직업교육훈련과정과 같거나 유사한 분야에 재직 중인 사람과 그 밖에 대통령령으로 정하는 사람의 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p><개정 2016. 2. 3., 2018. 3. 27.></p> <p>② 국가 및 지방자치단체는 현장실습의 건실한 운영을 위하여 현장실습의 운영실태 등에 관하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 지도·점검 계획을 매년 수립·시행하여야 한다.</p> <p><신설 2016. 2. 3., 2018. 3. 27.></p> <p>제7조의2(현장실습 운영기준)</p> <p>① 국가 및 지방자치단체는 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교에 재학 중인 직업교육훈련생(이하 “재학 중인 직업교육훈련생”이라 한다)이 참여하는 현장실습의 내실화를 위하여 현장실습 운영기준을 정하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따른 운영기준에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 현장실습 산업체 선정에 관한 사항 2. 현장실습프로그램에 관한 사항 3. 현장실습의 지도·감독에 관한 사항 4. 그 밖에 현장실습의 내실화를 위하여 필요한 사항
--

야 한다(교육과학기술부 고시 제2012-31호)고 규정하고 있으며, 구체적인 사항은 시·도교육청에서 정하도록 하고 있다.

현장실습 제도를 규정하는 「직업교육훈련법」에서의 개념과 「초·중등학교 교육과정」에서의 개념 사이의 차이가 존재하는데, 구체적인 내용은 <표 3>과 같다.

<표 3> 직업교육훈련촉진법과 초·중등학교 교육과정 비교

구분	직업교육훈련촉진법	초·중등학교 교육과정
학교 교육과정과의 연관성	진로체험	교육과정과 관련한 직무 경험
추진 방향	취업 및 직무수행	직업적 체험, 현장 적응력 제고
추진 목적	지식·기술 및 태도를 습득할	지식, 기술경험 & 적용
실시 장소	직업현장	지역사회 유관기관들과
추진 성격	교육훈련과정	교육과정의 일환으로 운영해야

출처: 최동선(2017).특성화고·마이스터고 현장실습제도 현황 및 개편방안 자료

2. 청소년의 근로참여 실태

(1) 청소년 근로 및 현장실습 실태

2018년 5월 기준 15세-24세 청년층 인구는 총 573만 6,000명인데, 이 중 취업자는 150만 6,000명으로 2017년에 비하여 감소하였다. 고용률은 26.2%로 전년도 28.1%에 비하여 1.9%가 감소하였다. <표 4>에서 확인할 수 있듯이 청소년층의 고용률은 지속적으로 증가하는 추세를 보이다가 2018년 5월 약간 감소하는 추세를 보이고 있다. 고용률의 감소는 청소년의 고용에 특정

<표 4> 청소년(15-24세)의 고용률 (단위: 천명, %)

구분	인구	취업자	고용률
2010년	5,891	1,375	23.0
2011년	6,016	1,387	23.1
2012년	6,104	1,480	24.2
2013년	6,219	1,502	24.2
2014년	6,223	1,604	25.8
2015년	6,193	1,666	26.9
2016년	6,137	1,670	27.2
2017년	5,979	1,681	28.1
2018년	5,736	1,506	26.2

자료: 통계청[경제활동인구연보], 각년도

하여 나타난 것이 아니라 전체 연령층에 걸쳐 나타난 것으로서 전반적인 경제여건의 후퇴에 따른 것으로 보인다.

교육부의 직업계고 현장실습 실태(2016)에 의하면 우리나라에서 운영 중인 593개 직업계고에서 현장 실습에 참여한 학생은 44,601명으로 전체 학생수(108,190명) 대비 41.2%가 현장실습에 참여하고 있었다. 학생들이 참여한 기업체 수는 31,404개이다<표 5>.

〈표 5〉 특성화고 현장실습 운영 실태 (단위: 명, %)

시도	학교	3학년 학생수	기업체수	현장실습 학생수	참여율
서울	74	16,191	5,295	7,437	45.9
부산	37	7,807	1,918	2,945	37.7
대구	19	5,738	2,166	2,929	51.0
인천	28	7,148	1,814	3,031	42.4
광주	13	3,698	1,067	1,426	38.6
대전	12	3,308	1,010	1,504	45.5
울산	11	3,078	721	1,123	36.5
세종	2	237	67	112	47.3
경기	111	22,145	6,052	8,287	37.4
강원	34	3,722	1,222	1,557	41.8
충북	26	5,169	1,144	1,769	34.2
충남	37	5,442	1,498	2,260	41.5
전북	42	5,295	1,112	1,545	29.2
전남	47	5,813	2,367	2,850	49.0
경북	55	6,037	1,835	2,929	48.5
경남	35	5,579	1,772	2,494	44.7
제주	10	1,783	344	403	22.6
계	593	108,190	31,404	44,601	41.2

※ 현장실습 모니터링 시스템(www.hifive.go.kr) 자료(2017.2.1. 기준)

출처: 교육부(2017) 보도자료

Ⅲ. 청소년의 근로안전

1. 청소년 근로 안전 현황

(1) 산업재해율

근로안전보건공단에서 산재 요양 승인된 자료를 토대로 산업재해율을 분석한 결과에 따르면, 24세 이하 재해자 수(업무상 사고 또는 질병으로 인해 발생한 사망자와 부상자를 합한 수)는 2013년 3,491명으로 전체 재해자의 3.80%를 차지하였고, 이후 2016년 4.14%(3,748명)로 증가하는 경향을 보이다가 2017년 4.07%로 약간 감소하였다.

전체 근로자 수 대비 전체 재해자 비율이 2013년 0.59%에서 2017년 0.48%로 지속적으로 감소하고 있는 경향과는 달리 청소년근로자의 재해는 전체 재해자에 대해 차지하는 비율도 높고 2017년을 제외하고 지속적으로 증가하는 경향을 보여 근로청소년의 근로 안전에 대한 특별한 주의와 적극적인 대책의 필요성을 나타낸다<표 6>.

<표 6> 2013-2017 산업 재해율

(단위: 명, %)

연 도	전체 재해자 수 (근로자 중 %)	24세이하 재해자 수 (전체 재해자 중 %)
2013	91,824 (0.59)	3,491 (3.80)
2014	90,909 (0.53)	3,753 (4.12)
2015	90,129 (0.50)	3,712 (4.11)
2016	90,656 (0.49)	3,748 (4.14)
2017	89,848 (0.48)	3,654 (4.07)

자료: 「산업재해통계」, 안전보건공단, 각 년도.

안전보건공단의 근무기간에 따라 발생하는 산업재해 자료를 통해 근무숙련도가 낮은 청소년들과 현장실습생들의 안전사고 비율을 예측해 보았다. 이를 통해 근무기간이 6개월 미만인 노동자에게 산업재해가 집중적으로 발생한 것을 확인할 수 있었다. 근무기간이 6개월 미만인 노동자는 전체 산재노동자의 60.43%이다<표 7>. 근속이 짧은 노동자에서 산재가 발생하는 것은 그 동안 지속적으로 나타났으며 이는 업무에 익숙해지기 이전에 각종 사고의 위험에 노출될 수 있음을 의미한다. 따라서 교육이나 연수과정에 참여하지 않고 현장에 투입되는 현장실습생들이 안전사고에 더 취약할 수 있다는 점은 충분히 예측이 가능한 상황이다(김인아, 2017). 특히 경제활동의 경험이 처음인 현장실습생들을 충분한 안전교육이나 스스로를 보호할 수 있는 권리에 대한 인식 없이 업무에 바로 투입하는 것은 사고의 위험을 높일 수 있는 일이

라 할 수 있다(김인아, 2017).

〈표 7〉 근무기간에 따른 산업재해현황

구분	총계	6개월 미만	6개월~1년 미만	1~2년 미만	2~3년 미만	3~4년 미만	4~5년 미만	5~10년 미만	10년 이상	분류불능
총계	82,780 (100%)	50,027 (60.43%)	8,119 (9.81%)	7,689 (9.29%)	3,931 (4.75%)	2,617 (3.16%)	1,927 (2.33%)	4,288 (5.18%)	3,810 (4.60%)	372 (0.45%)

출처: 산업재해분석(2016). 안전보건공단

2. 청소년 현장실습 안전 현황

교육부가 발표한 현장실습 실태 점검 결과(2017)에 따르면 특성화고 593개중 기업과 학교, 청소년에 대해 표준협약서를 작성하지 않은 산업체는 238곳으로 전체 60%정도였다. 또한 현

〈표 8〉 특성화고 현장실습 실태

(단위: 건)

시도	표준협약 미체결	유해위험 업무	임금미지급	성희롱 등	부당한 대우	근무시간 초과
서울	69	1	3	4	5	18
부산	1	2	-	1	1	6
대구	-	5	-	-	2	3
인천	6	4	3	1	8	18
광주	-	1	1	-		1
대전	-	-	-	1		1
울산	28	1	-		1	7
세종	-	-	-			
경기	4	15	8	2	16	19
강원	4	-	-		2	4
충북	3	-	-	3		2
충남	1	4	2	2		
전북	2	3	-			2
전남	11	2	2	2	2	8
경북	15	3	2		3	2
경남	16	2	5	1	5	3
제주	78	-	1			1
계	238	43	27	17	45	95

※ 현장실습 모니터링 시스템(www.hifive.go.kr) 자료(2017.2.1. 기준)

출처: 교육부(2017) 보도자료

장실습생에 위험한 업무를 지시한 업체 43곳, 임금을 지급하지 않은 업체 27곳, 성희롱 등 인권을 침해한 업체 17곳, 부당하게 대우한 업체 45곳 등이 있었다. 현장실습운영에서 표준협약이 체결되지 않는다는 것은 가장 기본적인 근로권조차 지켜지지 않은 것으로 현장실습 과정에 대한 전반적인 시정이 요구된다<표 8>.

3. 청소년 근로 안전교육 현황

청소년(15세-24세)이 일하는 사업장의 업무과정에서 발생할 수 있는 안전사고를 예방하기 위한 안전교육의 실시를 확인한 김자경, 이상준(2015)의 연구에서는 조사대상 업종의 13.6%가 안전교육을 실시하였고, 간단한 안내로만 진행하였다가 53.6%, 안전교육을 실시하지 않았다는 응답은 32.8%로, 많은 사업장에서 청소년을 보호하는 안전교육이 체계적으로 이루어지고 있지 않고 있었다. 청소년 근로보호에 있어 선진국과 가장 큰 차이를 보이는 것이 안전교육이라고 할 수 있는데, 서면근로계약, 최저임금 준수, 임금체불 근절 등의 기초적인 고용질서 조차 제대로 지켜지지 않는 상황에서 체계적인 안전교육을 기대하기는 어려운 것이 현실이라고 할 수 있다(김복영, 2018).

IV. 청소년 근로보호 관련 규정

1. 청소년 근로안전 법률 현황

우리나라에서는 청소년의 근로안전 보호를 위해 「헌법」 제32조 제5항에서 “연소자의 근로는 특별한 보호를 받는다.”라고 규정하여 청소년에 대해 특별한 근로보호를 하고 있다. 또한 「근로기준법」은 ‘여성과 소년’의 장(제5장, 제64조 내지 제75조)에서 특별규정 성격의 근로조건 등을 규정하여 보호하고 있고, 「직업안정법」, 「청소년 보호법」, 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」 등에서의 근로보호에 관련한 규정이 적용된다. <표 9>는 청소년의 근로안전과 관련된 법률을 정리한 것이다.

〈표 9〉 청소년 근로안전 관련 법률 현황

관련법	내용	
근로 기준법	제5장 제64조(최저 연령과 취직인허증)	15세 미만인 자는 근로자로 사용하지 못한다.
	5장 제66조(연소자 증명서)	사용자는 18세 미만인 자에 대하여는 가족관계기록사항에 관한 증명서와 동의서를 사업장에 갖추어 두어야 한다.
	제67조(근로계약)	친권자나 후견인은 미성년자의 근로계약을 대리할 수 없다.
	제70조(야간근로와 휴일근로의 제한)	사용자는 임신부와 18세 미만을 오후 10시부터 오전 6시까지의 시간 및 휴일에 근로시키지 못한다.
헌법	제32조 제5항	“연소자의 근로는 특별한 보호를 받는다.”
청소년보호법	제29조(청소년 고용 금지 및 출입 제한 등)	청소년유해업소의 업주는 청소년을 고용하여서는 아니 된다.
청소년 안전 관련 법	제40조	산업보건 기준에 관한 규칙에서 규정한 직종과 고압작업 및 잠수작업, 교도소 및 정신병원, 소각 또는 도살의 업무 등에 대해 연소 근로자를 사용하지 못하도록 하여 근무 중 발생할 수 있는 위험을 보호한다.
산업안전 보건법	제31조(안전·보건교육)	사업주가 해당 사업장의 근로자에 대하여 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 정기적으로 안전·보건에 관한 교육을 진행해야 한다.
직업안정법	제21조의3(연소자에 대한 직업소개 제한)	18세 미만의 구직자를 소개하는 경우에는 친권자나 후견인의 취업동의서를 받아야 한다.

2. 청소년 현장실습 법률 현황

현장실습생이 실습기관에서 근로를 제공하게 되면, 학생신분에 의한 교육법과 직업교육훈련촉진법, 근로기준법 등의 노동관계법령이 적용된다.

(1) 교육법령상의 근거

초·중등교육법에서는 특성화고·마이스터고 등의 직업계고 재학생의 현장실습에 대해 직접적으로 규정하고 있지 않고 초·중등교육법 시행령에서 특성화고등학교와 마이스터고를 규정하고 있다<표 10>. 그러나 현장실습은 초·중등교육법과 초·중등교육법 시행령에서 모두 규정하고 있지 않다. 다만 교육부의 [초·중등교육과정]에서 현장실습에 대한 내용이 담겨져 있다(최동선, 2017).

〈표 10〉 초·중등학교 교육과정

<p>[초·중등교육과정]</p> <p>II. 학교 급별 교육과정 편성·운영의 기준</p> <p>3. 고등학교</p> <p> 다. 고등학교 교육과정 편성·운영의 중점</p> <p> (4) 특성화 고등학교와 산업수요 맞춤형 고등학교</p> <p> (자) 학교에서 배운 지식과 기술을 경험하고 적용함으로써 다양한 직업적 체험과 현장 적응력 제고 등을 위해 교육과정의 일환으로서 현장 실습을 운영하여야 한다.</p> <p> ① 현장 실습은 교육과정과 관련이 있는 직무를 경험할 수 있도록 운영하며, 학교 또는 학교와 산업계가 과정과 결과를 평가하도록 한다.</p> <p> ② 현장 실습은 다양한 형태로 운영할 수 있으며, 이와 관련된 구체적인 사항은 시·도 교육청이 정한 지침에 따른다.</p>

출처: 특성화고·마이스터고 산업체 파견 현장실습과 교육과정 정상화 토론회(2017)

(2) 노동법령상의 근거

근로기준법 제2조에서는 근로자를 직업의 종류를 불문하고 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 규정한다<표 11>. 이에 따라 교육과정의 일부로 현장실습에 참여하는 현장실습생들은 근로기준법에 따라 근로자로서 규정할 수 있는가에 대한 문제가 발생한다.

〈표 11〉 근로기준법에서의 근로자 규정

구분	내용
제2조 (정의)	“근로자”란 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자를 말한다.

근로자성을 인정하는 것은 임금(퇴직금)체불, 부당해고, 연차휴가, 실업급여, 산재보험 등 개별적 근로관계법이 정하고 있는 권리에 해당한다. 근로자성 판단과 관련하여 대판 1994.12.9, 94다22859은 근로기준법에 의한 근로자 인정은 근로계약의 형식이 고용계약인지 도급계약인지보다 그 근로자가 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공하였는지 여부에 따라 판단한다고 판시하고 사용종속관계를 중심으로 근로자의 실질을 판단한다(장우찬, 2016).

시도교육청이 2018년 발표한 현장실습 운영지침에서는 근로(실습), 근로계약서(협약서), 임금(수당) 등의 근로기준법에서 규정한 노동자로서 규정짓는 용어들이 삭제되어 있다. 대법원 1987. 6. 9. 선고 86다카2920 판결에서는 사업주와 실습생 사이의 채용에 관한 계약내용, 직업의 성질과 내용, 보수의 여부 등 근로의 실질관계에 의하여 근로기준법 제14조의 규정에 의한 사용종속관계가 있음이 인정되는 경우에는 실습생은 근로기준법의 적용을 받는 근로자에 해당

된다고 정의하고 있다(이영배, 2010). 대법원 2000.3.12. 선고, 99다601115 판결, 손해배상에서는 45일간 직업교육훈련생으로 근로에 참여한 청소년에 대해 근로관계를 인정하고 있다. 대법원 2006.12.07. 선고 2004다29736 판결은 계약의 형식이 아니라 실질에 있어서 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 근로자를 제공하였는지 여부를 고려하여 근로자에 해당하는지 판단하고 있다. 따라서 현장실습 청소년의 근로자성을 인정하기 위한 근로, 근로계약서, 임금 등에 대한 규정에 대한 지침을 확인할 필요가 있다.

(3) 직업교육훈련촉진법 상의 근거

직업계고등학교의 현장 실습제도 관련 규정은 [직업교육훈련촉진법] 제7조부터 제9조 5에 명시되어 있다<표 12>. [직업교육훈련촉진법] 제7조 제1항에서는 직업교육훈련생은 직업교육훈련과정을 이수하는 중에 산업체에서 현장 실습을 받아야 한다고 규정하고 있다(노호창, 2012). 제8조에서는 현장실습의 운영기준, 제9조는 현장실습계약, 실습시간, 산업체의 책무, 안전교육 기준 등을 명시하였다.

<표 12> 직업교육훈련촉진법의 규정

구분	내용
제7조 (현장실습)	<ul style="list-style-type: none"> • 직업교육훈련과정의 현장실습 규정 • 국가 및 지방자치단체의 지도·점검 계획 수립과 시행
제7조의2 (현장실습운영기준)	<ul style="list-style-type: none"> • 현장실습의 내실화를 위한 현장실습 운영기준 마련
제7조의3 (취업지원센터 설치·운영)	<ul style="list-style-type: none"> • 직업교육훈련 활성화를 위한 취업지원센터 설치·운영
제8조 (현장실습산업체의 선정 등)	<ul style="list-style-type: none"> • 직업교육훈련생의 전공 분야, 현장실습프로그램의 적절성, 현장실습 시설·설비의 적합성 및 후생복지 여건 등을 고려하여 선정
제9조 (현장실습계약 등)	<ul style="list-style-type: none"> • 직업교육훈련생과 현장실습산업체의 현장실습계약 체결 규정
제9조의2 (현장실습 시간)	<ul style="list-style-type: none"> • 미성년자 또는 재학 중인 직업교육훈련생의 현장실습 시간 규정(1일 7시간, 1주일 35시간) • 미성년자 또는 재학 중인 직업교육훈련생의 휴일과 야간 근무 금지(오후 10시부터 오전 6시까지의 시간, 휴일)
제9조의3 (직업교육훈련교원의 산업체 현장지도)	<ul style="list-style-type: none"> • 현장지도 시행
제9조의4 (현장실습산업체의 책무)	<ul style="list-style-type: none"> • 현장실습 조건을 개선하고 적절한 실습환경을 조성하여 훈련생의 인권 및 생명과 신체를 보호
제9조의5 (현장실습 안전교육 등)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 현장실습에 필요한 시설·설비의 확보 2. 산업재해의 예방 및 보상 3. 직업교육훈련교원의 현장지도에 관한 협조 4. 현장실습산업체의 안전·보건에 관한 정보 제공 5. 그 밖에 안전하고 효율적인 현장실습에 필요한 사항

2018년 개정된 직업교육훈련촉진법의 주요 사항은 <표 13>과 같다. 개정 후의 큰 변화는 고용부 장관이 고시한 현장실습표준협약서를 사용하여 현장실습 계약 체결을 의무화하고 있다는 것이다. 표준계약을 미체결하면 500만원 이하의 과태료가 부과된다. 이로 인해 그 동안 50%에 미치지 못하는 계약체결 비율이 증가할 것으로 기대한다. 또한 고교 재학생의 현장실습 시간을 제한하고 휴일과 야간의 실습을 엄격히 제한하고 있다. 근로시간 위반시에는 징역 2년 이하 또는 벌금 2,000만원 이하가 부과되어 강력한 제재가 이루어지도록 규정하였다. 마지막으로 현장실습생의 산업재해 예방과 보상을 제도화하여 안전사고에 대비하여 현장실습 청소년들을 보호하고 있다.

<표 13> 직업교육훈련촉진법 주요 개정 사항

구분	개정 전	개정 후
현장실습 계약	<ul style="list-style-type: none"> 현장실습표준협약서 체결 의무 없음 	<ul style="list-style-type: none"> 고용부 장관이 고시한 현장실습표준협약서를 사용하여 현장실습 계약 체결 의무화
현장실습 시간	<ul style="list-style-type: none"> 근로기준법에 따라 현장실습을 운영함 	<ul style="list-style-type: none"> 고교 재학생의 현장실습시간 제한 (1일 7시간/주35시간, 합의시 주40시간) 휴일 및 야간(오후10시~오전6시) 실습을 엄격히 제한(제9조의2)
과태료 및 벌칙 조항	<ul style="list-style-type: none"> 현장실습 계약 미체결시 과태료 부과 없음 현장실습시간 제한 위반시 벌칙 부과 없음 	<ul style="list-style-type: none"> 표준협약서 미체결시 과태료(500만원 이하) 근로시간 제한 위반시 징역(2년 이하) 또는 벌금(2,000만원 이하)부과
현장실습 산업체의 책무	<ul style="list-style-type: none"> 산업재해보상보험 당연가입 → 산업재해보상보험법 제123조(현장실습생 특례) 신설 신설 	<ul style="list-style-type: none"> 현장실습생의 산업재해 예방 및 보상 교원의 현장지도에 관한 협조 교육부, 고용부, 시도교육감 지도·점검(계약체결, 현장실습시간준수 및 운영 등) 자료 요구에 협조

출처: 교육부(2017) 보도자료

또한 직업교육훈련촉진법의 개정으로 근로중심 현장실습이 학습중심 현장실습으로 전환되었다. 이는 청소년의 근로현장에서의 인권과 안전 보호를 위한 것으로, 각종 사고와 착취 등이 발생하여 사회 이슈화되고 있는 현장실습생 문제를 개선하기 위한 것이다. 청소년의 현장실습에 대한 변화는 <표 14>와 같다. 주목할 만한 변화는 교육과정 연계에 있어 그 동안 자율적으로 시행되던 것이 실무과목과 연계한 현장실습을 통해 학습중심으로 진행되며, 학생 및 근로자로 혼용되던 신분이 학생으로 여겨지는 것이다.

〈표 14〉 청소년 현장실습 내용 비교

구분	근로중심 현장실습	학습중심 현장실습
교육과정 연계	자율(근로중심)	실무과목과 연계한 OJT(학습중심)
현장실습 운영 기간	6개월 이내	최대 3개월(수업일수의 1/3 범위 이내)까지 가능
운영 형태	조기 취업 형태로 운영	취업 준비과정으로 운영
현장실습 계약	현장실습표준협약서, 근로계약서 권장	현장실습표준협약서
수당	근로계약 체결 시 최저임금 보장	기업(또는 학교)에서 현장실습지원비 지급
신분	학생 및 근로자 혼용	학생
관련 법령	직업교육훈련촉진법, 근로기준법	직업교육훈련촉진법
기타		산재발생시 산업재해보상보험법 제123조(현장실습생에 대한 특례) 및 학교안전법 시행령 제19조의2 ④ 제2조제 4호 중 현장실습과 관련 조항 적용하여 지속 보호 가능

출처: 교육부(2017) 보도자료

V. 외국의 청소년 근로안전 규정

안전한 권리를 확립하기 위한 요구는 사람들이 신체적, 사회적 또는 정서적 피해로부터 보호받아야 할 상황에서 발생한다. 우리나라 청소년 근로와 현장실습이 안전하게 이루어져야 하는 현 상황에서, 청소년 근로 안전권은 반드시 그 개념 정립과 함께 기준이 마련되어야 한다, 이를 위해 외국의 근로청소년과 현장실습생에 대한 근로보호 관련 규정을 검토하였다.

1. 미국의 산학협동교육(cooperative education)

퍼킨스법(Carl D. Perkins Vocational and Applied Technology Amendments of 1998, Public Law 105-332)에서 규정한 산학협동교육이란 교수방법의 하나로서 학교와 고용주간의 상호 협약을 통해 이루어지며, 산학협동에 참여하는 학생이 학교에서의 수업과 한 직업영역의 일을 통하여 필수적인 교과교육과 직업교육을 번갈아 가며 받게 함으로써 참여 학생의 교육과 취업능력 향상에 기여하는 것을 목적으로 한다. 산학협동의 운영방식은 학교와 고용주에 의해 계획되고 관리되어야 하며, 오전과 오후로 나누거나, 하루씩, 혹은 한주씩 일과 수업을 번갈아가면서 참여하도록 할 수 있다고 규정한다(김기현, 2006). 산학협동교육의 관련 근거는 미성년자 노동법(Child Labor Law)과 공정노동기준법(Fair Labor Standards Act)이라 할 수 있다. 산학협동교육 프로그램에 참여하는 학생들이 임금에 관한 부당한 처우나 육체적인 학대를 받는 것을 방지하

기 위해서 여러 가지 법적인 장치들이 마련되어 있다. 특히, 주목할 것은 현장실습 전담교사(coordinator) 양성과정에서 확인할 수 있는데, 그들에게 가장 강조되고 있는 부분의 하나가 법적인 부분에 대한 이해라는 것이다. 이에 따라 전담교사들은 관련 법 내용들의 변경에 대해서 지속적으로 주의를 기울여야 한다. 산학협동교육에 관해 관련법들 사이의 내용이 다를 경우에는 더 엄격한 내용의 법이 적용된다.

2. 캐나다의 소규모 사업장 재해예방 지원센터

캐나다 산업재해예방협회(IAPA)에서는 온타리오주 지역내의 소규모 사업장(50인 미만)에 대한 각종 안전보건 활동지원과 안전보건을 통한 소규모 사업장의 생산성 향상을 도모하고, 사업장 안전보험위원회(WSIB)와 연계한 재해예방 및 산재보상 등의 원스톱 서비스를 실시하기 위해 소규모 사업장(50인 미만)의 안전보건을 지원하는 센터를 개설하여 각종 재해예방활동을 전개해 나가고 있다. 안전보건 활동지원 로드맵을 통해 법적 준수사항 확인, 위험요인관리, 정보제공 및 교육실시, 측정평가 및 개선을 지원한다(한국산업안전공단, 2006). 이를 통해 안전보건을 통한 성공적인 기업경영 결과보고서와 소규모 사업장을 위한 안전보건 정보와 통계자료, 안전보고 관련 사이트 링크서비스를 제공한다.

3. 네델란드의 현장실습

네델란드의 중등 교육훈련기관에서는 현장 실습 교육이 의무적으로 시행된다. 전체 중등 교육과정 중 현장실습 교육은 20-80%가 진행되고 있다. 네델란드의 교육부 산하 기간인 S-BB(Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven)는 2012년 설립되었으며 노동시장에서의 실습기회에 대한 리뷰, 실습 훈련기업의 인증 및 코칭과 가이드 제공의 역할을 수행한다(임정연, 이영민, 2017). 네델란드의 현장실습 교육관리의 특징을 살펴보면 먼저, 현장실습 기관의 인증과 관리를 통해 학생들이 훈련을 제공받을 안정적인 환경의 조성과 훈련교사를 제공한다. 둘째, 매뉴얼을 통한 학교와 실습 기업의 책임을 강조한다. 셋째, 지역별 산업별 현장실습 인력의 수요를 조사하여 전국의 실습가능한 기업에 대한 통합 데이터를 제공한다.

4. 일본의 듀얼시스템과 인턴십

일본은 청소년들을 둘러싼 고용 환경의 악화, 높은 실업률, 무업자, 프리터의 증가로 인해 나타나는 문제를 감소시키고자 2003년 후생노동성을 비롯한 관계기관(문부과학성, 경제산업

성, 경제재정정책담당)이 『청소년 자립·도전 계획』을 채택하게 되었으며, 일본판 이원형제도의 도입도 청소년들의 직업적 자립을 지원하기 위한 목적의 일환으로 듀얼시스템을 도입하였다(김기현, 2006). 이는 청소년을 대상으로 하고 있으며 기업과 교육훈련기관의 조정자 역할을 하며, 기업에서의 실무훈련과 교육훈련기관에서의 교육을 동시에 병행하여 실시함과 아울러 수료 후에는 훈련성과에 관한 능력 평가를 실시함으로써 직업 기술을 갖춘 직업인을 육성하여 기업에 정착시키기 위한 제도이다. 또한 인턴십은 학생들이 일정기간동안 기업 등 직업 현장에서 일을 체험하는 것으로 직업체험이라고도 한다. 학교와 산업계가 연계하여 학생의 높은 직업의식을 육성하며, 주체적인 직업선택과 전문능력의 향상을 위한 다양한 기회의 제공을 목적으로 하고 있다.

5. 소결

<표 15>에서는 외국의 근로청소년 및 현장실습에 대한 제도와 우리나라를 비교하였다.

〈표 15〉 우리나라와 외국의 근로와 현장실습 비교

구분	우리나라	외국사례	
관련법	직업훈련촉진법, 근로기준법	미국	퍼킨스법: 교육 + 취업능력향상 노동법(Child Labor Law), 공정노동기준법(Fair Labor Standards Act): 청소년보호, 현장실습전담교사 양성, 엄격한 법적용
예방센터	취업지원센터: 직업교육 활성화	캐나다	산업재해예방협회(IAPA): 소규모 사업장에 대한 안전보건활동 지원
교육훈련	직업교육훈련촉진법: 기업과 학교의 협력	네델란드	S-BB(Samenwerking Beroepsopleiding Bedrijfsleven): 실습기회 및 훈련기회 제공
		일본	『청소년 자립·도전 계획』: 실무와 교육을 동시에 진행하도록 지원

미국, 캐나다, 네델란드, 일본 등에서는 청소년의 안전한 근로와 현장실습을 위해서 미숙한 상태에서 위험 수준이 높은 작업 상황에 노출되지 않도록 해야 하고, 이들이 작업장의 여러 상황에 대해 인지하고 어느 정도 익숙해질 수 있도록 사전 교육과 훈련 기회를 제공하고 있다. 우리나라에서 청소년들의 안전한 근로 위해 안전관리규정을 강화하고 사전 교육과 훈련의 기회를 제공하여야 할 것이다.

VI. 결론

현장실습에 참여한 청소년은 작업현장을 체험하면서 업무내용이 적성과 흥미와 맞는지 확인할 수 있고 업무수행에 필요한 지식이나 기술을 습득할 뿐만 아니라 작업태도와 조직생활을 통해 원만한 인간관계의 중요성 등을 배울 수 있다(김기현, 2006). 현장실습이 산업현장 중심의 실무를 경험할 수 있다는 기대와 목적을 달성하기 위해 관련 법규를 제·개정하고 다양한 제도 및 지원이 이루어지고 있으며 많은 연구와 토론이 진행되었다. 그럼에도 불구하고 여전히 현장실습 도중 발생하는 안전사고로 인해 현장실습에 참여하는 청소년들의 손가락이 절단되거나 감전사고, 추락사고 등이 지속적으로 발생하고 있다. 이에 따라 현장실습현장에서 청소년의 노동권을 침해받지 않고 안전한 근로환경을 조성할 수 있는 현실적인 방안이 요구된다.

본 연구의 목적은 현장실습에 참여하는 실습생의 노동권과 안전에 대한 관심이 높아진 시점에서, 현장실습의 실태를 확인하여 현장실습생의 안전과 관련된 권리보호를 위한 개선방안 및 현장실습 운영의 개선을 위한 법과 제도적 방안을 모색하는 것이다.

청소년의 현장실습 안전에 대한 제언은 다음과 같다. 첫째, 현장실습 청소년의 근로환경과 근로 안전권에 대한 명확한 개념이 정립되어야 한다. 우리나라에서는 청소년의 근로 안전권과 안전한 근로환경 조성을 위해서 「헌법」 제32조 제5항에서 연소자의 근로는 특별한 보호를 받는다라고 규정하여 청소년에 대해 특별한 근로보호를 하고 있다. 또한 「근로기준법」은 ‘여성 과 소년’의 장(제5장, 제64조 내지 제75조)에서 특별규정 성격의 근로조건 등을 규정하여 보호하고 있고, 「직업안정법」, 「청소년 보호법」, 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」 등에서의 근로 보호에 관련한 규정이 적용되고 있다. 특히, 현장실습청소년의 근로안전을 위해서 「직업훈련 촉진법」을 통해 직업교육훈련과정으로 현장실습을 규정하고 취업지원센터의 설치와 운영을 관리한다. 제9조의 5에서는 현장실습 안전교육을 정의하고 산업재해를 예방하고 보상하기도 한다. 그러나 근로청소년에 대한 열악한 근로 환경 문제와 안전사고의 증가는 현재 규정된 법과 제도만으로는 청소년을 보호하는데 한계가 있음을 의미한다. 이에 따라 청소년 보호의 관점에서 안전한 근로환경이 제공될 수 있도록 청소년의 안전권에 대한 개념과 안전한 근로환경에 대한 명확한 개념이 확립되어야 할 것이다.

둘째, 청소년의 현장실습을 위한 가이드라인이 제시되어야 한다. 현장실습 운영 매뉴얼은 현장실습의 교육적 기능 확대와 내실화를 도모하며, 체계적인 현장실습 운영 프로그램 개발에 활용할 수 있고 문제가 발생했을 때 해결방안을 제시할 수 있다(장효정, 최원석, 2018). 교사의 교육실습은 교육부의 현장실습 운영 매뉴얼에 따라 체계적으로 관리되고 운영되고 있지만 청소년의 현장실습의 경우 현장실습에 참여하는 산업체와 기업에 따라 획일화되지 못한 시스템으로 인해 많은 혼란을 초래하고 있다. 따라서 현장실습을 운영하는 학교와 사업체의 협력을

통해 현장실습의 주요 교육목적과 내용을 이해하며 학생의 작업태도, 능력, 현장에서의 적응력 등을 파악하여 현장실습이 이루어질 수 있도록 현장실습교육을 청소년의 진로와 현실 사회에 적합하도록 계획하고 운영해야 할 것이다. 학교에서는 산업현장의 최신정보를 파악하여 교육에 반영시켜서 질 높은 교육을 적용할 수 있어야 하며, 기술정보의 교류 및 기술개발에 대한 자문을 제공받아 변화하는 시대의 직무수행 능력을 향상시킬 수 있도록 해야 할 것이다.

셋째, 현장실습생의 안전한 현장실습을 위해 현장실습 지원체제 및 기업과의 인프라구축이 요구된다. 현장실습이 이루어지는 사업체에서는 현장실습 청소년을 교육하는 학교와의 협력의 어려움으로 인해 실습지도를 중단하기도 하고, 실습을 수용하는 인원을 감축할 수도 있다(Glogberman and Bogo, 2003; 김은정, 김주정, 2018 재인용). 현장실습은 학교의 책임으로 학교는 직업과 진로 교육을 기업과 사업체에 위탁하고 있다는 점을 고려할 때(장혜경, 유영준, 2008), 체계적이고 적극적인 실습생 관리를 담당할 책임을 진다. 실습생의 노동권에 대한 교육 진행, 학교와 기업의 표준계약서 체결 및 관리, 현장실습에서 발생할 수 있는 안전사고에 대한 대비와 점검, 기업과 사업체와의 채널 마련, 실습생 노동권과 안전한 환경 조성을 위한 학교와 기업의 가이드라인과 매뉴얼 개발, 인프라 구축을 위한 정기적인 협력구조 조성 등의 노력이 필요하다(김은정, 김수정, 2018). 특히, 현장실습 지원 체제에 대한 구체적이고 직접적인 시행령의 시행이 요구된다.

넷째, 현장실습과정에서 안전교육을 실시해야 한다. 일본을 비롯한 미국, 프랑스 등의 경우 중·고등학교 교과 과정에서 근로자로서의 권리 의식 함양에 관한 내용을 상세히 다루고 있는 반면, 우리나라는 노동인권과 관련한 내용은 매우 빈약하며, 부적절한 내용도 다수 포함되어 있다(한국노동교육원, 2006). 또한 현장실습과정에서 실습생의 권리보호를 위한 안내나 교육이 이루어지지 못하고, 권리 침해 상황에 대한 대응도 부재하거나 개별적으로 이루어지고 있어 적절한 보상이나 지원이 이루어지지 않고 있는 실정이다. 최근 직업교육훈련촉진법 개정되었음에도 불구하고 여전히 현장실습에서 청소년의 안전권과 관련된 교육의 개설행에 대한 법과 제도적 규정이 미흡하다. 현장실습청소년이 현장실습에서 이루어지는 노동과정에서의 부당한 대우나 위협으로부터 자신을 보호하고 청소년의 권리와 의무를 증진시키기 위해서는 전문계고 정규 교과과정에 노동인권교육을 포함시키고, 교육의 내용을 내실 있게 구성하여야 한다. 더 나아가 현장실습생의 권리보호에 대한 필요성과 인식제고를 위해 사업주와 학교의 현장실습 담당자에 대한 안전교육도 의무적으로 시행되어야 할 것이다.

다섯째, 현장실습생의 노동권과 안전권에 대한 현장실습 매뉴얼을 제작하여 배포하고 현장실습이 이루어지는 기업과 사업체에서 활용될 수 있는 방안을 강구해야 한다. 현장실습 매뉴얼에는 실습생들에게 제공할 노동권과 안전권에 대한 지식과 정보를 수록하고 안전사고 등의 위험을 대비하여 주의해야 할 일이나 경험의 종류나 정도에 대한 내용이 포함되어야 한다(김

은정, 김수정, 2018). 또한 안전사고의 발생이나 권리침해상황이 벌어졌을 때 적절하게 대처할 수 있는 방법과 도움을 요청할 수 있는 기관과의 연계방법 등을 제시하여야 할 것이다.

마지막으로 청소년 근로 안전에 대한 시민의식을 함양하여야 한다. 인권을 보호하기 위해 규정되는 법과 제도는 인권이 침해되는 상황에서 권리를 보호할 수 있도록 구제하는 역할을 하는데 이는 법과 제도가 문제를 사전에 예방하기 보다는 사후에 구제하는 역할을 담당하기 때문이다(손진희, 2015). 법과 제도는 사회의 변화보다 느리게 생성되고 변화한다. 따라서 법과 제도를 통한 인권 보호는 한계가 있다. 이러한 법과 제도의 한계를 극복하고 청소년의 근로와 현장실습 현장에서 청소년의 인권과 노동권을 보호하고 안전한 근로환경을 조성하기 위해서는 인권보호를 당연하게 여기고 인권 침해 상황에 적극적으로 대응함으로써 인권 보호를 실현하려는 의식전환이 필요하다(김자영, 2011). 청소년이 실습현장에서 노동권을 보호받으며, 안전한 근로환경에서 현장실습에 참여하기 위해서는 우리 사회에 청소년의 안전한 근로환경 조성을 위한 필요성에 대한 의식이 확대되어야 할 것이다.

본 연구는 현장실습생에서의 안전사고 발생으로 청소년의 안전한 근로에 대한 관심이 높아지고 다양한 사회적 보호기구와 제도를 마련함에도 불구하고 이에 대한 학문적 논의가 미흡한 시점에서, 현장실습에서의 청소년의 안전권과 안전한 근로환경 조성을 위한 자료를 제공하고 현장실습의 개선을 위한 대안을 탐색했다는 점에서 의의가 있다고 하겠다.

[참고문헌]

- 김기현, 실업계고등학교 현장실습 실태조사. 국가인권위원회 연구보고서, 2006.
- 김복영, 공업계열 특성화고등학교 현장실습 교육과정 편성·운영 실태 및 개선방안, 석사학위 논문, 인천대학교, 2018.
- 김윤숙, 특성화고·마이스터고 현장실습 제도 현황과 개선방안 모색 토론회. 국가인권위원회 발간자료, 2017.
- 김은정·김수정, “사회복지 현장실습 지도자가 인식한 실습생의 권리에 대한 연구”, 『한국사회복지행정학』, 20(1), 53-77, 2018.
- 김인아, 현장실습생의 안전보건문제와 고민. 법과 인권의 사각지대 산업체 현장실습 대안은 무엇인가?. 토론회 자료, 2017.
- 김지경·이상준, 「청소년 근로실태조사 및 제도 개선방안」, 고용노동부·한국청소년정책연구원, 2015.
- 김자영, 청소년 인권의식의 유형 및 영향요인에 관한 연구, 박사학위논문, 서울대학교 대학원, 2012.
- _____, “청소년의 인권의식 유형에 영향을 미치는 요인에 관한 연구”, 『시민청소년학연구』, 3(1), 5-40, 2012.
- 노자은·손진희·김광병, 청소년의 안전한 근로환경 조성을 위한 방안 연구, *crisinomy* 심사청국논문, 2018.
- 노호창, “인턴의 법적 지위”, 『노동법연구』, 33, 197-246, 2012.
- 박지현, “학교 밖 청소년의 진로장벽과 진로준비행동의 관계”, 『청소년시설환경』, 15(2), 199-207, 2017.
- 손진희, “군인청소년의 인권의식과 관련요인에 관한 연구”, 『법과인권교육연구』, 9(1), 51-73, 2015.
- 이영배, “요양보호사의 근로자성”, 『한국노동법학』, 35, 267-292, 2010.
- 임정연·이영민, “현장실습 교육 프로그램 운영 거버넌스 연구”, 『인문사회과학기술융합학회』, 7(4), 673-681, 2017.
- 장윤정, “근로청소년의 행복결정요인 연구”, 『한국자치행정학보』, 30, 267-284, 2016.
- 장혜경·유영준, “사회복지 현장실습의 실습성과와 실습성가에 영향을 미치는 요인”, 『한국지역사회복지학』, 25, 273-297, 2008.
- 장우찬, “무보수 노무공급관계에 대한 노동법적 검토”, 『연세법학연구』, 26(2), 335-368, 2016.
- 장효정·최원석, “생활스포츠지도사 현장실습 운영현황과 개선방안: 비판적 담론분석의 관

- 접”, 「한국스포츠학회지」, 16(2), 569-580, 2018.
- 정철영 · 최계영 · 남중수 · 전지민 · 임정훈, “산학일체형 도제학교 도입에 따른 직업교육훈련 촉진법 개정의 기본 원칙 및 방향”, 「농업교육과 인적자원개발」, 49(1), 25-53, 2017.
- 최동선, 특성화고 · 마이스터고 현장실습제도 현황 및 개편방안. 공청회자료집, 2017.
- 최상진, 청소년의 근로실태와 법적 보호방안에 관한 연구, 석사학위논문, 고려대학교, 2017.
- 하인호, 현장실습 제도의 문제와 개선방안. 법과 인권의 사각지대 산업체 현장실습 대안은 무엇인가?. 토론회 자료, 2017.
- Globerman, J., and Bogo, M. “Changing times: Understanding social workers’ motivation to be field instructors”, 「Social Work」, 48(1), 65-73, 2003.
- Mortimer, J. Working and growing up in America. Cambridge: Harvard University Press, 2003.
- 고용노동부 보도자료(2018-01-02). ‘음식점 · 미용실 등 청년 다수고용서비스업3천개 사업장에 대한 일제점검 결과’.
- 고용노동부, 「사업체노동력조사」, 2017.
- _____, 「경제활동인구조사」, 2017.
- 교육부, 직업계고 현장실습제도 개선방안, 2017.
- _____, 직업교육훈련 촉진법 개정, 2018a.
- _____, 초 · 중등교육과정 총론 개정, 2018b.
- 국가인권위원회, 특성화고 · 마이스터고 현장실습 제도 현황과 개선방안 모색 토론회. 국가인권위원회 발간자료, 2017.
- 안전보건공단, 「산업재해통계」, 각 년도.
- 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 년도.
- 한국노동연구원, “핀테크 활성화 지원 정책 고용영향평가 연구”, 1-230, 2015.

[국문초록]

현장실습생의 근로안전권에 관한 연구

손진희

(숭실사이버대학교 청소년코칭상담학과 조교수)

본 연구는 현장실습생의 권리보호에 대한 사회적 요구가 높아지고 있는 현 시점에서, 현장실습생의 안전한 근로참여를 위한 개선방안 및 실습교육의 질적 향상을 위한 대안을 모색하는데 목적이 있다. 이를 위해, 첫째, 국내 현장실습 청소년의 근로안전 현황을 살펴보고, 둘째, 청소년 근로와 현장실습과 관련한 국내외 사례를 법과 제도 중심으로 소개하였고, 셋째, 국내 청소년 근로와 현장실습 관련 제도 및 정책을 검토하여 시사점을 도출하였다. 본 연구 결과 현장실습에서의 청소년의 안전권 보호를 위한 방안으로 첫째, 청소년 근로안전권에 대한 명확한 개념 정립, 둘째, 현장실습 가이드라인 제시, 셋째, 현장실습 지원체제 및 기업 인프라 구축, 넷째, 안전교육실시 의무화 규정 마련, 다섯째, 실습 매뉴얼 보급 제작, 여섯째, 청소년 근로 안전에 대한 시민의식을 함양을 위한 노력을 제안하였다.

주제어: 현장실습, 근로안전, 청소년안전권, 근로 청소년

[Abstract]

A Study on the Safety Rights of Students on On-the-Job Trainees

Son Jin Hee

(Professor, Soongsil cyber univ.)

This study is aimed at finding ways to improve the safety of Students on On-the-Job Trainees and improve the quality of practical education at a time when social demands for the protection of rights of field trainees are growing. To that end, first of all, we examined the working safety status of the nation's field-trained youth. Second, domestic and overseas cases related to youth work and field practice were introduced based on law and system. Third, the system and policies related to youth work and field practice in Korea were reviewed to derive implications. Based on this, it proposed establishing a clear concept for the labor safety rights of young people, Presenting guidelines for field practice, Construction of On-site Practical Support System and Corporate Infrastructure, Preparation of mandatory safety education, Production of dissemination of practical manuals and Efforts to foster a sense of citizenship about youth work safety.

Key words: On-the-Job Trainees, Safe working environment,
Safety Rights, working youth

주거기본법의 한계와 개정방안

- 사회복지적 관점에서 -*

박윤영**

目 次

- | | |
|-------------------|--------------------------|
| I. 서론 | III. 주거기본법의 도입 배경 및 주요내용 |
| II. 주거복지의 개념과 동향 | 1. 도입배경 및 의미 |
| 1. 주거복지의 개념 | 2. 주거기본법의 주요내용 |
| 2. 최근의 관련 주거복지 동향 | IV. 주거기본법의 한계 및 개정방안 |
| | V. 결론 |

I. 서론

우리나라의 주거복지정책은 비교적 짧은 시간 내에 급속히 확대되어 왔다. 1989년 영구임대주택 공급을 필두로 역대 정부에서는 영구임대주택 외 국민임대주택, 매입임대주택, 전세임대주택, 행복주택 등 명칭을 달리하지만 공공임대주택을 꾸준히 공급해 왔고, 국민기초생활보장법 시행 이후 미흡하나마 주거급여제도도 시행해 오고 있다. 물론, 우리나라 주택가격의 가파른 상승과 그로 인한 안정적인 주거마련의 어려움, 주거불안정 등 주거문제의 심각성은 여전하지만, 위와 같은 주거복지의 확대는 그나마 이에 대한 대책으로서의 의미가 있다.

그러나 이와 같은 주거복지의 확대는 예기치 못한 문제도 낳고 있다. 특히, 공공임대주택의 확대는 저렴한 비용으로 자력조건이 유지되는 한 장기 거주가 가능하여 입주자들의 주거안정에 커다란 기여를 하고 있으나, 사회적 약자 혹은 취약계층의 집단거주로 주거단지 내에 음주, 고독사, 소란, 단지 안의 활력 없음 등 여러 문제가 나타나고 외부와 관련해서 지역사회와의

* 투고일: 2018.11.08., 심사일: 2018.11.08.-11.20., 게재확정일: 2018.11.20.

** 성결대학교 사회복지학부 교수

관계단절, 고립, 낙인 및 사회적 배제라는 현상이 나타나고 있다(최종혁, 2002; 2012; 김수현 · 김소임, 2002; 박윤영, 2009; 임재현 외 2011; 임세희, 2013; 천현숙 · 김혜승 · 강미나, 2013). 따라서 이러한 문제를 완화하거나 해결하기 위한 대책이, 아직도 부족한 공공임대주택의 양적 확대 등 주거복지정책의 성공을 위해서 매우 중요하다고 하겠다.

한편, 우리나라의 주거복지정책의 확대와 관련하여 이를 법적으로 뒷받침하기 위해 주거관련 학계와 시민단체 등의 가칭 ‘주거복지법’ 제정 요구가 지속적으로 있었다. 이러한 요구는 마침내 2015년 6월 22일 주거기본법이 제정으로 귀결되어 그 해 12월 23일부터 시행되었다. 주거기본법의 제정 목적으로 주거복지 등 주거정책 수립 · 추진 및 주거권 보장을 명문화(제1조)하여 우리나라 최초로 주거복지가 법의 기본내용으로 등장하였으며, 주거정책에 관한 타법의 제정이나 개정 시 이 법에 부합되도록 규정하여(제4조), 기본법으로서 우리나라 주거복지에 커다란 영향을 미치게 되었다. 따라서 주거기본법이 위의 문제해결을 위한 법적 근거를 제공한다면 현실적인 대책을 세우는데 크게 기여할 것이다.

이와 관련, 본 연구에서는 앞서 지적했던 공공임대주택에서 나타나는 여러 가지 문제점을 해결하기 위한 법적 기반으로 주거기본법에 주목하고, 이를 위한 법적 검토를 진행하고자 한다. 즉, 주거정책의 기본법인 주거기본법이 위의 문제를 해결하기 위해 충분한 법적 근거를 갖고 있는가? 그렇지 않다면 어떻게 개정되어야 할 것인가를 모색하고자 한다.

II. 주거복지의 개념과 동향

1. 주거복지의 개념

‘주거복지’라는 용어는 주거기본법에 빈번하게 사용되고 있으나 이에 대한 법적 정의는 규정되어 있지 않다. 또한, 주거기본법 제정 이전, ‘주택법’이나 ‘국민임대 주택건설 등에 관한 특별조치법’에도 주거복지에 대한 용어 정의 없이 이를 사용하고 있었다. 학술적 측면의 논의는 활발하지 않으나 그 흐름의 기조는 주거복지가 단순히 물리적 주거 혹은 주거욕구(housing need)만의 문제가 아니라 이를 둘러싼 사회적 관계 혹은 지역사회와의 관계를 고려해서 규정해야 한다는 것이다(남원석, 2008; 김영태, 2008; 남기철, 2013 박윤영; 2014). 구체적으로 남원석(2008)은 주거복지를 물리적 주거환경의 개선만이 아니라 지역사회에 기초한 사회관계의 영역으로까지 포함하고 있고, 김영태(2008)도 주거복지가 ‘주택과 거주인 사이의 관계’로서 주택이 최저수준 이상이 되어야 하며, ‘거주인의 사회관계’도 고려되어 거주인과 다른 사회적 구성원의 관계 유지와 사회적 통합에 있어서 주택이 장애가 되지 않아야 한다고 지적하였다. 이와

유사하게 남기철(2013)도 주거복지는 주거와 주민들에게 필요한 서비스의 결합이 본질 요소이며, 구체적으로 필수재로서의 물리적 주택과 지역사회 내에서의 주거생활을 지원하는 휴먼서비스의 결합으로 보고 있다.

이들의 논의는 주거복지를 단순히 안정적인 주거 혹은 주택의 확보만의 문제가 아니라 주택이 위치한 지역사회와의 관계를 고려하여 고립되거나 배제되지 않은 채 필요한 관계망을 맺고 필요 서비스를 제공받아 안정적인 주거생활을 누리는 것 까지 포함하는 것으로 볼 수 있다¹⁾.

위에서 살펴 본 주거복지의 개념적 논의는 현실적 문제와도 관련된다. 앞서 지적했듯이 우리나라의 가장 대표적인 주거복지정책인 공공임대주택과 관련하여 주된 공급형태인 아파트 단지 안의 여러 문제들에 대해서는 이미 널리 알려져 왔다. 즉, 낙후된 해당 지역 및 건물, 공동체성의 결여와 활력 부족 및 침체, 거주자들의 실업 및 경제적 어려움, 자활대책이나 관련 서비스의 부족, 일부 입주주민들의 지나친 음주행위와 알콜중독, 고성 등 횡포, 청소년들의 비행, 일부 정신질환자들의 거친 행동, 고독사 발생, 자활의지 부족, 저소득에 따른 임대료 장기체납, 인근 주민들의 낙인과 수치심 유발(stigma), 입주 아동들에 대한 학교 및 타거주지 아동의 차별 및 놀림, 인근지역 주민과의 괴리감 및 주거분리, 지역사회 내에서의 고립, 사회적 배제, 생활상 필요한 서비스의 부족 등이 그것이다(최종혁, 2002; 2012; 김수현·김소임, 2002; 홍인욱·남원석, 2003; 하성규·서종녀, 2006; 박윤영, 2009; 남기철, 2010; 임재현 외 2011; 임세희, 2013; 천현숙·김혜승·강미나, 2013). 관련하여 최근 부각되고 있는 공공임대주택 공급 지역 주민들의 임대주택 건설반대 움직임도 유사한 맥락에서 파악 가능할 것이다. 민소영·김소영(2018)도 주거 취약계층의 주거 관련 문제를 세 가지 언급하면서, 소득 대비 과중한 임대료 부담과 최저주거기준에 미달하는 주택의 질 문제, 그리고 마지막으로 우울을 비롯한 정신건강 문제, 사회적 고립과 소외, 사회적 배제 등의 문제를 지적하고, 앞의 두 문제와 관련되는 주택 자체의 문제를 해결하여도 입주주민의 생활은 계속 어렵고, 사회관계를 맺지 못한 채 고독한 섬으로 존재한다고 지적하고 있다.

이렇게 본다면 앞서와 같이 단순한 물리적 주택의 확보 및 안정적인 주거생활 외에, 주택이 위치한 지역사회와 사회적 관계 등을 고려한 주거복지의 개념규정은 그 근거와 타당성을 갖는다고 볼 수 있다. 또한, 현실적인 대책 마련에 있어서도 공공임대주택 건설 확대 등 단순히 주택에 국한된 정책이 아니라, 입주주민의 주거욕구 외에 지역사회 내 구성원으로서 만족할 만한 관계망 형성과 관련 서비스 제공을 포함한 통합적·연계적 접근이 필요함을 의미한다.

1) 일반적으로 ‘주택’은 물리적 성격을, ‘주거’는 ‘주택에서의 생활’을 의미한다.

2. 최근의 관련 주거복지 동향

이러한 통합적 접근의 필요성과 관련하여 참고할 만한 최근의 정책 사례를 살펴보기로 하자. 다음의 사례들은 노숙인 등 우리사회의 취약계층 중에서도 가장 어려운 위치에 있는 사람들을 대상으로 하는데, 이들은 최소한의 주거조차 마련되지 않은 주거취약 집단으로 볼 수 있으므로 이들에 대한 최근의 주거복지 사례를 검토해 보는 것은 많은 시사점을 줄 수 있을 것이다.

우선, 한국토지주택공사에서는 노숙인 등의 지역사회 정착을 위한 실험적 주거복지정책의 하나로 2006년부터 ‘단신자 매입임대주택 300호 시범사업’을 실시하였고, 이를 기반으로 2011년에는 ‘노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률’이 제정되어 노숙인에게 임대주택을 공급할 수 있는 법적 근거가 마련되었다(동법 7조의4, 10조의 3). 하지만, 지역주민들은 매우 배타적이어서 매입임대주택 입주민도 지역사회라는 공적 공간을 사용하고 점유할 권리 집단임을 인정하지 않는 태도가 강하게 나타났다. 또한, 자신들이 거주하는 지역에 매입임대주택이 건설되는 것 자체를 반대하는 경향이 강하여 입주민들은 지역주민의 낙인 속에 차별적인 경험을 한 것으로 보고되었다(김준호, 2011; 민소영·김소영, 2018).

이와 관련, 매입임대주택 입주자인 주거취약계층을 대상으로 한 최근 연구(민소영·김소영, 2018)에서는 주거 빈곤이 삶의 질을 악화시킬 수 있지만 사회 관계망의 크기와 사회적 지지가 사회적 약자인 입주자들의 독립생활에 정적인 영향을 미치고, 사회서비스의 제공이 앞서와 같은 부정적 효과를 완화시키는 것으로 나타났다. 따라서 주거의 확보와 유지 이상으로 입주민에 대한 서비스와 지원이 중요하다고 볼 수 있다. 즉, 입주민을 직접 만나서 제공하는 관련 사회서비스 등이 필요하며, 이는 입주민들의 지역사회 내 안정적인 정착과 삶의 질 향상에 크게 기여하는 것이다. 구체적으로 물리적 공간인 주택 외에도 지역사회와 관계형성, 위기개입, 약물증상 관리, 일상생활 및 취업유지 등 맞춤형 서비스, 지역사회 연계, 생필품 지원, 생활상담, 지역자원 연계, 긴급 및 위기상황 대처, 사례관리 등 입주자들의 욕구에 대해 전문화된 서비스를 제공하는 것이다.

관련하여 서울시에서는 사례관리자를 매입임대주택에 파견하여 사례관리 업무를 담당하게 하고 있는데 이는 지역사회와 연계한 주거복지의 측면에서 주목할 만하다. 이들은 입주민의 지역사회 내 정착을 목표로 하는데, 입주상담이나 생활상담, 일자리 상담, 구직 지원, 지역사회 연계, 지역자원 연계, 보증금 증액업무, 생필품 지원업무, 주거 상하이동 지원, 사회서비스 등에 대한 수급권 확보 등을 주 업무로 한다. 또한 긴급 및 위기상황 업무도 담당 하는데, 구체적으로는 입주민의 신체 및 정신질병 관련 의료지원, 임대료 체납관리와 지원, 주택 하자보수 업무, 응급질환이나 자살위험 혹은 분쟁발생 등에 대한 위기대응 업무, 기타 신용회복이나 결

혼 등에 대한 업무 등을 담당한다. 또한 특화업무가 있는데 전체총회 등 입주민 의견수렴 및 정보제공 회의, 공동체 프로그램 기획 및 운영, 문화체험 등 문화프로그램, 동료 입주민의 도배와 장판 지원 등 입주민 참여프로그램을 운영한다.

한편, 사회복지정책과 주거정책의 결합을 보여주는 위와 같은 매입임대주택 사례는 지원주택(supportive housing)을 의미하는데, 지원주택은 지역사회생활 유지 서비스가 결합한 저렴한 영구주택'으로 정의 할 수 있다. 우리나라에서는 시범사업으로 정신장애인이거나 발달장애인, 알콜의존이나 정신질환이 있는 노숙자를 주요대상으로 민간주택의 매입이나 한국토지주택공사 혹은 서울주택공사 등에서 공급하는 공공임대주택을 활용하여 전개되었는데, 수요자가 지역사회 안에서 거주할 수 있는 주거가 필요하며 단순한 물리적 공간으로서의 주택만이 아니라 필요한 돌봄 서비스가 결합되어야 한다는 것이다(민소영, 2018).

결국, 이는 탈시설화를 통한 지역사회보호(community care)의 일환으로 볼 수 있으며 정책의 성공을 위해서는 주거와 사회복지가 같이 가야 한다고 할 수 있다. 이러한 최근의 정책사례는 노숙자 등에게 정책대상이 한정되었지만 앞서 제기한 본고의 문제인식에 큰 시사점을 제공해주고 있는 것이다.

Ⅲ. 주거기본법의 도입 배경 및 주요내용

1. 도입배경 및 의미

본 연구의 대상인 주거기본법(2017.11.28 개정 및 2018.5.29. 시행)은 정부 주택정책의 중심을 주택의 물량 확대 위주에서 주거복지로 옮기기 위한 것으로, 주거관련 시민·사회단체가 중심이 된 '주거기본법 입법추진위원회'가 결성되어 1999년부터 주거기본법 제정관련 토론회(1999.2.10)를 개최하는 등 입법운동을 전개하였고(www.peoplepower21.org/welfare), 이러한 노력의 결과, 2015년 6월 22일 법이 제정되어 같은 해 12월 23일부터 시행되었다. 이 법은 헌법에서 추상적으로 규정했던 주거권을 구체화하였으며 저출산·고령화에 대한 선제대응으로 국가와 지방자치단체가 주거정책을 만들 때 지켜야 하는 의무들을 구체화하였다고도 평가된다(www.mimint.co.kr/article). 또한 이 법은 기본법으로서 주거정책에 관한 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우 이 법에 부합하도록 하고 있어, 주거복지를 위한 정부 정책의 근간이 된다고 할 수 있다. 따라서 주거기본법은 기존의 주택 혹은 주거 중심의 주거복지를 지역사회 차원에서 사회복지 등 관련 서비스와 연계하여 제공함에 있어서도 매우 중요한 의미를 지니고 있다.

아래에서는 주거기본법 중 주거복지에 관한 중요 내용을 우선 검토하고, 다음 장에서는 지

역사회에 기초한 관계 형성 및 사회(복지)서비스 제공이라는 측면에서 법의 한계점을 살펴보고 대안을 제시하기로 한다.

2. 주거기본법의 주요내용

우선, 주거기본법은 “주거복지 등 주거정책의 수립·추진 등에 관한 사항을 정하고 주거권을 보장함으로써 국민의 주거안정과 주거수준의 향상에 이바지 하는 것을 목적”(제1조)으로 한, ‘주거복지’를 전면에 내세운 최초의 법이다. 또한, 주거권에 대해 “국민은 관계법령 및 조례로 정하는 바에 따라 물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리를 갖는다”고 명시하여 주거권의 정의를 명확하게 하고 있다(제2조). 또한, 주거정책의 기본원칙으로 국가와 지방자치단체는 “소득수준·생애주기에 따른 주택공급 및 주거비 지원을 통하여 국민의 주거비를 부담 가능한 수준으로 유지”, “주거복지 수요에 따른 임대주택의 우선공급 및 주거비 지원을 통하여 저소득층 등 주거취약계층의 주거수준을 향상”, “임대주택 공급의 확대”, “장애인·고령자 등 주거약자가 안전하고 편리한 주거생활을 영위할 수 있도록 지원”, “저출산·고령화, 생활양식의 다양화 등 장기적인 사회적·경제적 변화에 선제적으로 대응”해야 한다고 규정하여(제3조) 전체 국민의 주거비 적정 부담과 주거취약계층의 안정적 주거수준 확보에 대한 관심과 이를 위한 국가와 지방자치단체의 책임을 규정하고 있다. 주거종합계획(제5조)에서는 국토교통부 장관이 “공공임대주택 등 공공주택의 공급에 관한 사항과 장애인·고령자·저소득층 등 주거지원이 필요한 계층에 대한 임대주택 우선공급 및 주거비 지원 등에 관한 사항, 최저주거기준 및 유도주거기준에 관한 사항과 주거복지 전달체계에 관한 사항”을 포함하도록 하고 있으며, 시·도지사도 이 같은 범위 내에서 계획을 수립하도록 하고 있다.

한편, 주거정책에 대해 타 중앙행정기관의 장과 시·도지사는 주택의 건설·관리, 이를 위한 자금의 조달·운영의 업무와 관련, 법이 정한 사항 외의 필요한 조치를 취하려면 국토교통부와 미리 협의토록 하고 있다(제7조). 또한, 국토교통부에 두는 주거정책심의위원회에서는 ‘최저주거기준과 유도주거기준의 설정 및 변경, 주거복지 등 주거정책을 심의 대상에 포함하고 있으며, 동 위원회 위원으로 ‘주거복지 등 주거정책의 대상계층을 대표하는 사람’, ‘주거복지 등 주거정책에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람’을 포함하도록 하고 있다(제8조).

한편, 임대주택 공급과 관련하여 국가 및 지방자치단체는 저소득층 등 주거지원이 필요한 계층을 위한 공공임대주택을 공급하여야 하며, 사회적 기업이나 사회적 협동조합 등 비영리단체가 공익적 목적으로 임대주택을 공급할 수 있도록 지원할 수 있게 규정하고 있다(제11조). 12조는 공동주택관리에 관한 규정인데 이는 별도의 법률 즉, 공동주택관리법으로 정하게 되어있고, 14

조에 있는 주거환경의 정비 등에 관한 규정도 물리적 주택이나 지역정비에 관한 것이다.

부담과다 저소득가구에게는 주거비 보조를 위해 주거급여를 지급할 것을 규정하고(제15조), 장애인·고령자 등 주거약자에 대해서는 안전하고 편리한 주거생활을 영위할 수 있도록 지원한다(제16조). 이 조항은 별도의 법률인 ‘장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률(이하 주거약자법)’에 따르게 하고 있는데 이 법은 사회적 약자 중에서도 취약계층인 장애인이나 노인 등 주거약자를 대상으로 한 중앙과 지방 차원의 주거지원계획 수립(주거약자법 제5조, 제6조), 주거약자용 주택의 의무건설, 최저주거기준 및 주택설비나 부대시설 등에 강화된 기준을 적용하는 등 강화된 주거복지를 제공한다는 점에서 의미가 있다고 볼 수 있다.

또한, 주거기본법에서는 최소한의 주거수준에 관한 지표로 최저주거기준을 설정·공고하도록 하는데(제17조), 구체적으로 가구 구성별 최소 주거면적, 용도별 방의 개수, 전용부엌·화장실 등 필수적인 설비 기준, 안정성·쾌적성 등을 고려한 주택의 구조·성능 및 환경기준 등으로 구성되어 있다(제17조; 시행령 제12조). 이러한 최저주거기준은 최소한의 주거권 확보를 위한 지표가 되어 정부나 주거정책의 기준이 된다는 측면에서 큰 의미가 있다. 더불어 최저주거기준 미달가구에 대한 우선 지원으로 주택을 공급하거나 주택개량 자금을 지원 할 수 있게 하고 있다(제18조).

주거실태조사와 관련해서는 주거 및 주거환경에 관한 사항, 가구특성에 관한 사항, 주거복지 수요에 관한 사항, 그 밖의 주거실태 파악을 위한 사항을 조사에 포함하도록 하였으며, 국민기초생활보장 수급자 및 차상위계층, 신혼부부나 장애인 및 고령자, 고시원 등 주택이 아닌 곳에 거주하는 사람, 대학생 등 청년층 등의 사람에게는 별도로 주거실태조사를 실시할 수 있게 하였다(제20조). 이와 관련하여 시행령에서는 ‘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, 그 밖에 주거정책 수립을 위하여 필요한 사항을 조사하도록 하고 있다.

주거복지전달체계와 관련해서 국가와 지방자치단체는 모든 국민이 쉽게 이용할 수 있도록 지역적·기능적으로 균형 있게 구축하도록 하고, 전달체계의 효율적 운영에 필요한 조직·인력·예산 등을 갖추어야 하며, 민간부문의 주거복지 전달체계가 적절히 활용되고 공공부문의 주거복지 전달체계가 효율적으로 연계되도록 노력하여야 한다고 규정하고 있다(제21조). 이와 관련, 국가와 지방자치단체는 주거복지센터를 둘 수 있게 별도로 규정하고 있는데 그 업무로 주거복지 관련 정보제공 및 상담, 주거실태 조사 및 관계 법령에 따른 주거관련 조사지원, 그 밖의 사항 즉, 임대주택의 입주·운영·관리 등과 관련한 정보제공, 주거복지 관련기관·단체의 연계지원, 주택개조 등에 대한 교육 및 지원, 주거복지 관련제도에 대한 홍보, 그 밖에 주거복지와 관련된 사항을 담당하도록 하고 있으며(시행령 제14조), 주거지원 업무수행에 적합한

전문성과 조직·인력을 갖춘 기관에 주거복지센터의 설치 및 운영을 위탁할 수 있게 하고 있는데(제22조), 시행령에서는 한국토지주택공사나 해당 시·도, 시·군·구의 조례로 정한 기관에 위탁하도록 규정되어 있다(시행령 제14조).

또한 국토교통부 장관으로 하여금 국민의 주거복지정책에 대한 접근성을 제고 할 수 있도록 관련 정보시스템을 연계하여 주거복지정보체계를 구축·운영할 수 있도록 규정하고 있다(제23조). 이때의 정보시스템은 임대주택정보체계(임대주택법 제20조의 7)와 주거급여에 관련된 정보시스템, 주택법 시행령에 따른 정보시스템이다. 이 중 주거급여에 따른 시스템은 사회복지사업법(6조의 2)에 따른 것이다.

마지막으로 주거복지 전문인력과 관련해서 국가 및 지방자치단체의 전문인력 양성 노력을 규정하고, 주거복지 전문인력 양성을 위한 교육을 지원할 수 있으며, 국가와 지방자치단체 및 공공기관은 주거복지업무를 효율적으로 수행하기 위하여 주거복지 전문인력을 우선하여 채용·배치할 수 있도록 하고 있다(제24조). 여기에서 주거복지 전문인력이란 주거복지 관련 공인 민간자격을 말하며(시행령 제16조), 주거복지업무란 ‘주택조사 등 주거급여 업무, 영구임대주택 단지 등 공공임대주택의 운영관리, 취약계층 주거실태조사, 저소득층 주거문제 상담 및 주거복지 정책대상자 발굴, 지역사회 주거복지 네트워크 구축, 그 밖에 주거복지 관련 전문성이 요구되는 업무를 말한다(시행령 제16조). 주거복지를 강화하기 위한 조치로 관련 전문인력에 대한 규정을 신설하고 자격에 대해서도 언급하고 있는 것이다.

이상과 같이, 주거기본법은 주택문제 및 이로 인한 주거불안정과 최저주거기준 이하의 주거수준이라는 열악한 주거상황에 대응하여 주거취약 계층을 비롯한 국민의 주거안정 및 주거복지 실현이라는 의지를 법제화한, 그리고 이에 관한 최초의 법이라는 의의를 지닌다. 그러나 이러한 의의에도 불구하고 현실적으로는 공공임대주택의 확대 등의 현실 주거복지정책을 입주민의 입장에서 고려하면, 그들이 겪는 ‘주거’와 관련된 다른 문제를 해결하기 위해 지역사회에 근거한 관계형성, 사회서비스의 제공 등과 통합·연계한 접근이 중요하다고 볼 수 있다. 이하에서는 법의 각 항목에 나타난 한계를 이와 같은 관점에서 검토하고 개정방안을 제시해 보기로 한다.

IV. 주거기본법의 한계 및 개정방안

우선, 법의 목적(제1조)과 관련하여 “...(중략) 주거권을 보장함으로써 국민의 주거안정과 주거수준 향상에 이바지 한다”고 하였으나 이는 지역사회 등 주거생활을 하는 사회관계에 관한 내용을 포괄하지 못한다고 볼 수 있다. 따라서 주거안정과 주거수준 외에도 ‘지역사회 통합’적

요소를 포함해 이에 이바지하는 것으로 보완될 필요가 있을 것이다. 주거권 규정(제2조)은 이 법의 핵심적 규정인데 주거권을 ‘...(중략) 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 생활을 할 권리’라 하여 기존의 주거 외의 요소를 고려하지 못하고 있다. 따라서 안정적인 주거환경 외에도 ‘사회 환경 혹은 통합’이라는 요소를 포괄하여 그 의미를 확장할 필요가 있을 것이다. 즉, 안정적인 주거환경과 그에 기반 한 지역사회와의 통합 요소까지 주거권 규정에 포함한다면 이후의 제 규정이나 현실 주거복지정책의 통합·연계성이 강화되고, 공공임대 등 주거복지의 대상자들의 만족도는 크게 증가할 것으로 보인다. 주거정책의 기본원칙(제3조)에 있어서도 현 규정은 주거비나 주거수준, 임대주택, 주거생활 등에 초점을 두고 있다. 따라서 이들 원칙 외에 주거정책을 행함에 있어 ‘지역사회와의 통합, (입주민에게 필요한) 사회서비스 등과 연계’ 등의 요소를 원칙에 포함하여 국가나 지방자치단체 주거정책의 지침으로 삼을 필요가 있을 것이다.

주거종합계획의 수립(제5조) 및 시·도 주거종합계획의 수립(제6조)에서는 주거복지와 관련한 사항으로 공공주택 공급, 임대주택 우선공급 및 주거비 지원, 최저·유도주거기준, 주거복지 전달체계에 관한 사항으로 규정하고 있고, 이들 사항은 앞서 살펴본 동법의 개별 관련 규정대로 기존의 주거 외에 지역사회로의 통합이나 이와 관련된 사회서비스 등에 관한 사항은 제외되어 있다. 따라서 이에 관한 사항도 계획수립에 포함할 필요가 있으며, 가능하면 사회보장기본계획(사회보장기본법)이나 지역사회보장계획(사회복지사업법)과도 연계하여야 할 것이다. 주거정책에 대한 협의 규정(제7조)에서도 중앙행정기관의 장과 시·도지사는 ‘주거종합계획의 수립·실시에 중대한 영향을 미치는 사항이나 주택의 공급체계 및 가격동향에 중대한 영향을 미치는 사항 등에 한해서 협의 할 수 있게 하고 있다(시행령 제4조). 협의 할 수 있는 업무가 ‘주거’부문에 한정되어 주거와 관련된 주거 외의 분야에 대해서는 협의의 여지가 없는 것이다. 이는 보건복지부 등 관련부처가 관할하는 보건·복지업무와의 연계·통합 제공 가능성을 차단하는 것으로 관련 서비스의 통합·연계 제공을 규정하고 있는 사회복지사업법과의 조응성도 부족한 것으로 보인다.

한편, 주거정책심의위원회의 심의 사항은 최저주거기준, 주거복지 등의 주거정책 등에 한정되어 있고, 참가 위원도 주거정책 대상계층을 대표하는 사람이나 주거복지 등 주거정책에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람으로 한정하고, 위촉권한도 주무부처인 국토교통부장관이 위촉토록하고 있다(제8조). 이와 관련, 이 법에서 사용하는 주거 혹은 주거복지의 개념이 주택 혹은 주택에서의 생활에 머무르고 있다고 볼 때, 주거 외의 지역사회나 사회서비스 관련 사항이 심의될 여지는 적으며 위원의 경우에도 사회서비스를 포함한 사회복지 등 주거정책 외의 전문가가 포함되기 힘들다. 또한 지방의 시·도 주거정책심의위원회에 관한 규정에서도 심의사항이 국토교통부의 그것과 유사하고, 위원회 구성에 대해서는 조례로 정하도록 위임하고 있으나 주

거기본법 시행령(제11조)에 따르도록 해 국토교통부의 그것과 유사한 한계를 보인다. 따라서 국가와 지방자치단체의 등 위원회 심의사항에 지역사회와의 관련사항과 사회서비스 등의 제공과 관련한 사항을 포함하고, 심의위원에도 이와 관련된 전문가가 각 단위에서 포함되어야 할 것이다.

공동주택의 관리규정(12조)도 매우 중요한데, 대부분의 공공임대주택이 공동주택인 아파트 형태로 공급되었고, 앞서와 지적인 바와 같이 주거취약계층의 대규모 밀집 거주지로 주택단지 내·외에서 많은 문제점이 나타났기 때문이다. 따라서 관리대상을 단순히 물리적 주택이나 시설만으로 한다면 이러한 문제에 대처하기 어렵게 된다. 그러나 규정 내용은 아파트 등 공동·주택관리'에 관한 것으로 구성되어 입주민에게 지역사회연계나 관련 사회서비스를 연계하기 위한 어떠한 내용도 존재하지 않는다. 14조에 있는 주거환경의 정비 등에 관한 규정도 물리적 주택이나 지역정비에 관한 것으로 지역사회와의 교류나 사회서비스에 관한 내용도 없고 이를 위해 필요한 사회복지시설 등 관련 기관이나 물리적 공간에 관한 규정도 존재하지 않는다. 그러므로 공공임대주택의 관리나 주거환경 정비 대상을 단순히 물리적 주택 혹은 주거에 한정하지 않고 주거외의 사회서비스 연계나 제공, 지역사회 관계를 촉진 할 수 있는 관계망 형성에 대한 지원 등의 내용을 포함하여야 할 것이다. 이와 관련하여 주택관리공단에서는 공공임대주택 지역주민에 대한 '단지 가꾸기 사업, 마을 공동체 사업, 문화예술지원 사업'등을 시범적으로 진행하고 있는 바, 유용한 참고 사례가 될 수 있다(www.kohom.or.kr).

장애인·고령자 등 주거약자에 관한 지원규정(제16조)은 주거약자법에 따르게 규정하고 있고, 동법은 주거를 포함한 다양한 영역에서 취약한 사회적 약자에 초점을 맞추고 있으나, 그 내용은 주거기본법과 유사하게 주거 외의 다른 고려 즉 지역사회적 차원의 접근이나 여타 사회서비스와의 연계제공 등은 언급되지 않고 있다. 하지만, 이들 대상자들은 공공임대주택 입주자 등 주거복지 대상자 중에서도 가장 취약한 집단으로 볼 수 있어 관련 서비스의 제공이 매우 중요하다. 따라서 이에 관한 내용이 지원규정 혹은 주거약자법에 포함될 필요가 있다. 최근 장애인이나 노숙인, 정신질환자를 대상으로 주택제공과 사회서비스 지원을 결합한 지원주택(supportive housing)의 필요성이 커진 바(민소영, 2018), 규정의 보완을 한다면 이의 제공 근거로도 활용될 수 있을 것이다.

최저주거기준(제17조)은 주거복지를 위한 지표로서의 의의에도 불구하고, 주거지가 근거하고 있는 지역사회와의 교류, 사회적 배제의 완화, 관련 서비스의 제공과 같은 기준은 포함하고 있지 않는 한계를 보인다. 따라서 이러한 사항도 최저주거기준에 포함하여 현실 주거복지가 지역사회에 기반 한 관련 서비스와 연계 속에 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다. 주거실태조사(제20조)에 관한 조사내용에서도 주택이나 주거환경, 최저주거기준 미달가구, 임대료 등을 주 조사내용으로 하여 지역사회나 사회서비스 등과 관련한 내용은 담겨있지 않은 바, 이 내용

도 조사에 포함해야 한다.

사회서비스를 포함한 사회복지전달체계에서는 보건·복지 등 관련 서비스와의 통합·연계 제공이 중요하게 여겨지는데, 주거복지전달체계에 관한 규정(제21조)에는 사회서비스 전달체계와 연계 한 내용은 발견되지 않는다. 이는 사회서비스 등 복지부 주관의 사회복지전달체계와 국토부 주관의 주거복지전달체계를 별개의 것으로 작동하게 하는 바, 앞서 지적한 문제들의 해결을 위해서는 양자를 연계하거나 최소한 협의·조정할 수 있는 법적 근거가 마련되어야 할 것이다. 주거복지센터(제22조)도 그 업무와 위탁할 수 있는 기관의 성격으로 볼 때, 주거 외의 서비스를 제공하기 어려우며 각 지방자치단체의 주거복지센터 관련 조례도 법이나 시행령 조항과 유사하여 주거부문의 서비스 제공에 한정되어 있다. 또한, 주거복지센터 위탁기관도 해당 자치단체의 도시공사 등 기존의 주거관련 기관으로 한정되어 있어, 사회서비스 등 입주민의 지역사회와 관계형성에 적극적 역할을 하리라 보기 어렵다. 따라서 지역사회 내 타 사회서비스 제공기관과의 연계·조정 업무를 규정에 포함해야 하고, 뒤에 볼 주거복지전문인력의 자격기준도 이 같은 방향으로 개정하여 이들을 센터에 배치할 필요성이 있다. 사실상, 주거복지센터가 주거복지 관련 최 일선의 전달체제일 가능성이 높기 때문이다. 아울러 지역 내 지역사회보장협의체 등 사회복지 연계망에도 참여하여 다양한 자원을 연결하고 관련 정보를 공유하는 등 협조체계를 구축해야 할 것이다.

주거복지정보체계 구축(제23조)과 관련하여, 주거급여에 관한 정보시스템은 사회복지사업법에 따른 것으로 동법은 지역사회복지의 체계구축 및 사회복지서비스의 질을 높이는 것을 기본목적으로 하는 법이어서 관련 수급대상자나 수급내용에 대한 종합적인 정보를 제공할 수 있으므로 주거와 사회복지서비스의 연계제공을 시도한다면 도움이 될 것으로 평가할 수 있다. 하지만 이와는 달리, 임대주택법에 따른 임대주택정보체계와 주택법 시행령 상의 정보시스템은 사회복지정보시스템과 연계되지 않아서 주거 관련대책과 사회서비스나 다른 사회복지급여 등의 정보가 연계되지 않은 문제점을 보인다. 따라서 필요에 따라 개인정보 관련법이 허용하는 한도 내에서 기존 사회복지정보시스템과 연계될 수 있도록 규정하는 것이 필요하다.

마지막으로 주거복지전문인력(제24조)의 주거복지업무도 기존의 ‘주거’에 한정된 것으로 볼 수 있으며, 규정된 업무 중 ‘지역사회 주거복지 네트워크’ 구축은 경우에 따라 지역사회 관계망 형성에 관련될 수도 있으나, 현실적으로 전문인력에 해당되는 공인 민간자격인 ‘주거복지사’의 자격기준이나 이수과목 등이 기존의 ‘주거’에 편중되어 있어(박윤영, 2014)²⁾, 매우 어려울 것으로 예측된다. 따라서 주거복지업무에 지역사회와의 연계·협력 업무, 필요한 사회서비스의 제공이나 연계업무 등을 포함하는 것이 중요하고, 전문인력의 자격기준에 ‘주거’ 관련

2) 참고로 주거복지전문인력으로 언급되고 있는 공인 민간자격은 한국주거학회가 주관하는 ‘주거복지사’ 자격을 의미한다. 이와 관련해서는 박윤영(2014)와 한국주거학회 홈페이지 참조.

과목 외에 필요한 사회복지 관련 과목 이수를 규정화하는 것이 필요할 것이다.

이상과 같이, 주거기본법은 이전 법들과는 달리 주거복지에 관한 기본적인 내용을 규정하고 있으나 이법이 담고 있는 내용은 지역사회 관계와 사회복지적 요소를 포함하고 있지 않다. 하지만 공공임대주택 등 주거복지정책이 본래의 목적을 달성하기 위해서는 공공임대‘주택’이라는 물리적 공간에 거주하고 있는 입주민이 자신들이 살고 있는 지역사회 및 지역사회주민과의 관계 속에 존재해야 할 것이다. 또한, 주거육구 외에 일상적 생활을 영위하는데 필요한 기본적인 일자리, 소득, 돌봄 등의 관련 욕구를 충족하기 위한 사회서비스 등 사회복지급여가 통합적으로 제공되어야 할 것이다. 따라서 주거기본법의 기본적인 개정방안은 이러한 내용을 법의 개별 조항에 반영하는 것이 주요 골자가 될 것이다.

V. 결론

지금까지 본고에서는 우리나라 주거복지정책이 확대되어 왔음에도 불구하고 정책의 기초가 물리적 주택과 그 안에서의 생활을 의미하는 ‘주거’에만 초점을 둔 것에 대한 문제점을 개념적, 현실적으로 확인하였다. 이후 공공임대주택을 비롯한 주거복지정책의 대상자들이 그들이 거주하는 주택이 위치한 지역사회와의 교류 및 관계망 형성과, 주거 외의 생활상의 욕구 및 문제를 해결하기 위한 사회서비스 등 사회복지적 접근이 기존의 주거복지와 동시에 필요함을 지적하였다. 그리고 이에 대한 법적 개선책으로 주거복지의 근간이 되는 주거기본법에 주목, 이를 개정하기 위해 각 조항을 살펴 보면서 그 성격에 따라 개정방안을 제안하였다. 주요 내용은 본문에 제시하였으므로 여기에서는 관련한 몇 가지 논의를 하도록 한다.

우선, 개정과 관련하여 가장 핵심적 사항은 ‘주거복지’에 대한 개념 정의 일 것이다. 이에 대한 개념을 어떻게 정의하느냐에 따라서 이후 조항들에서 사용하는 주거복지의 내용과 의미가 달라지고, 현실 정책에 중요한 영향을 미치기 때문이다. 본고에서 검토한 현행 주거기본법은 주거복지에 대한 정확한 개념 정의 없이 사용하고 있는데, 각 조항의 맥락상 주거복지라는 용어를 물리적 ‘주택’ 혹은 ‘주거’만의 복지라는 의미로 사용하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 주거복지라는 용어를 주거 외에 지역사회와의 관계 및 필요한 사회서비스 등 사회복지 대책을 포함하는 것으로 정의 하는 것이 필요하겠다.

또한, 본문에서 언급한 바와 같이, 주관부서 및 전달체계와 관련해서 현재 주거정책이나 주거복지는 국토교통부가 관할하고, 사회서비스를 포함한 사회복지지는 보건복지부에서 관할하고 있다. 이는 입주민에 대한 주거복지와 사회복지 서비스가 연계되기 어려운 중요한 원인으로 볼 수 있다. 국민기초생활보장 제도의 주거급여가 국토교통부로 이관되었으나 아직도 국토교

통부의 사회복지나 지역사회 연계와 관련한 부문에 대한 이해는 부족하다고 볼 수 있기 때문이다. 따라서 양 부처가 관련 소통구조를 만들어 주거복지와 사회복지로 이원화 된 양 부문의 연계·조정 등을 모색할 필요가 있다. 이는 지방자치단체 차원에서도 사회복지 관련 부서에서 담당하고 있는 지역사회복지나 사회서비스 업무와 주택이나 건설 관련 부서가 담당하고 있는 주거복지업무의 연계를 위해서도 매우 필요한 일이 될 것이다.

한편, 주거기본법 개정 외에 또 하나 고려해 볼 만한 대안은 주거복지만을 주 내용으로 하는 가칭 ‘주거복지법’ 제정을 검토하는 것이다. 이는 주거기본법의 내용이 주거복지만으로 한정되어 있다고 보기 어렵기 때문이다. 예를 들어 동법에는 ‘주택시장이 정상적으로 기능하고 관련 주택산업이 건전하게 발전할 수 있도록 유도’(제3조의 9)한다는 내용까지 포괄하고 있고, 그 외에도 일반 ‘주택’ 혹은 ‘주거’에 관한 내용이 상당수 있기 때문이다³⁾. 따라서 별도의 주거복지만을 주 내용으로 하는 법을 제정하고, 지역사회와의 관계형성과 사회서비스 등을 포함하는 것도 고려해 볼만 한 개선방안이 될 것이다.

관련하여 또 하나의 고려사항은 우리나라 사회복지 전반에 대한 기본법 역할을 하는 사회보장기본법과의 관계이다. 사회보장기본법에서는 사회보장을 구성하는 요소로 사회보험과 공공부조, 사회서비스를 규정하고 있는데, 사회서비스의 정의를 “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, 역량개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도”(제3조)라고 하여 주거를 포함하고 있기 때문이다. 이렇게 보면 사회서비스에서 포함하고 있는 ‘주거’와 주거기본법 등에서 나타나는 ‘주거’ 혹은 ‘주거복지’와의 관계를 어떻게 보아야 할지의 문제가 제기된다. 법학적 해석이 필요하겠으나 지금까지 본고에서 논의한 연장선상에서 양자의 관계를 명확히 하여, 가능하면 이를 단서로 주거복지와 사회복지와의 관련성을 포괄하는 의미로 조정할 필요성이 있다.

아울러 최근, 노숙인이나 정신질환자 등의 지역사회 정착을 위해서 지원주택제도화를 향한 입법운동이 진행 중이지만⁴⁾ 주거기본법 개정이 선행된다면 주거와 복지를 연계하는 우선적인 방안이 될 수 있고, 지원주택 입주자를 포함해 공공임대주택 입주민 등 보다 보편적인 사람을 대상으로 주거복지 전반에 걸쳐 양 부문의 협력과 연계를 모색할 수 있을 것이다. 그리고 조금 더 크게 보면, 기존 사회복지학계를 포함한 사회복지계에서도 주거복지에 대한 이해와 관심이 낮은 바, 이에 대한 관심을 높여야 양자를 연계한 서비스의 제공이 가능할 것이다(박윤영, 2009;

3) 본문에서는 연구주제의 성격상 주택 혹은 주거 일반에 관한 내용은 다루지 않고 있다.

4) 지원주택 제도화와 관련하여 ‘지원주택제도화 추진위원회’가 2018년 2월1일 결성되어 법제화하려는 노력이 진행 중이다(민소영, 2018)

2014; 2016).

이상과 같은 주거복지와 지역사회에 기반 한 관계형성이나 서비스 등의 결합은 최근 문재인 정부가 추진하는 ‘커뮤니티 케어(community care)’의 성공과 안착을 위해서도 중요할 것이다. 즉, 돌봄을 필요로 하는 사람들이 지역사회에 살면서 개인적 욕구에 맞는 급여와 서비스를 누리고, 지역사회 주민들과 함께 어울려 살아가기 위한 것이 커뮤니티 케어라면, 이는 주거복지와 지역사회, 그리고 이에 기반 한 사회서비스 등 사회복지 급여와 함께 제공되어야 한다는 본고의 문제의식과 같이 하기 때문이다.

마지막으로 본고의 한계와 관련, 주거기본법의 개정을 위해 방안을 각 조항별로 제시하였으나 구체적 ‘조문’으로까지 제안하지는 못했다. 또한, 법에 관한 연구의 성격상 규범적 틀을 벗어나지 못한 것도 한계로 볼 수 있을 것이다. 현실 주거복지와 사회복지의 연계과정의 진행에 따라 보다 정합성 높은 안과 이에 기반 한 구체적 정책 및 프로그램이 나와야 할 것이다.

[참고문헌]

- 김수현·김소임, 「서울시 영구임대주택 주민의 생활」, 서울: 서울시정개발연구원, 2002.
- 김준호, “노숙인이라는 사회적 발명품, 그리고 공간의 정치: 서울역 야간노숙 금지조치에 대한 비판적 고찰”, 「시민과 세계」 20, 109-121, 2011.
- 김영태, “주거정책 및 제도”, 2008 주거복지학교 교육자료집, 주거복지 중앙센터, 2008.
- 남기철, “영구임대단지과 사회적 배제”, 「복지동향」, 139, 42-46, 2010.
- 남기철, “주거복지서비스 전달체계와 우려”, 「월간 복지동향」, 179호, 참여연대 사회복지위원회, 20-28, 2013.
- 남원석, “주거복지 개념정립을 위한 시론”, 「도시와 빈곤」, 84, 한국도시연구소, 93-108, 2008.
- 민소영, “우리나라 지원주택 현재와 전망”, 제2회 주택컨퍼런스, 서울주택도시공사·지원주택 제도화추진위원회·한국재가노인복지협회·한국장애인복지관협회·한국장애인복지시설협회·서울시노숙인시설협회·한국정신재활시설협회, 2018.
- 민소영·김소영, “주거취약계층 매입임대주택의 사례관리자 경험”, 「사회복지연구」, 49(1), 263-296, 2018.
- 박윤영, “우리나라 공공임대주택정책의 전개와 사회복지계의 과제”, 「사회복지정책」, 제36권 4호, 한국사회복지정책학회, 215-240, 2009.
- 박윤영, “주거복지사제도 도입의 동향과 사회복지교육의 과제”, 「한국사회복지교육」, 제26집, 한국사회복지교육협의회, 2014.
- 박윤영, “전국 광역자치단체의 주거복지조례에 관한 연구”, 「한국지역사회복지학」, 제57집, 한국지역사회복지학회, 139-171, 2016.
- 임세희, “공공임대주택 거주가 우울에 미치는 영향”, 「사회복지연구」, 44(3), 5-30, 2013.
- 임재현·한상삼·최신용, “영구임대주택 임차가구의 삶의 질에 영향을 미치는 요인에 관한 연구”, 「GRI연구논총」, 13(2), 251-275, 2011.
- 홍인욱·남원석, 공공임대주택 입주민 사회통합 방안 모색, 보건복지부·한국도시연구소, 2003.
- 하성규·서종녀, “공공임대주택과 사회적 배제에 관한 연구”, 「주택연구」, 14(3), 159-181, 2006.
- 최중혁, “도시 영구임대주택 지역의 주민조직화 활성화 방안”, 「한국사회복지학」, 51, 257-286, 2002.
- 천현숙·김혜승·강미나, 장기공공임대주택 단지 삶의 질 구성요소와 실태연구 안양: 국토연구원, 2013.
- 최중혁, “영구임대주택 주민의 일상생활에 관한 연구 - 일 중심으로”, 「한국지역사회복지학」, 43 137-165, 2012.

주거기본법(2017.4.18 개정).

장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률(2016.1.19 개정).

www.mimint.co.kr/article

www.kohom.or.kr/web

www.peoplepower21.org/welfare

[국문초록]

주거기본법의 한계와 개정방안

- 사회복지적 관점에서 -

박윤영
(성결대학교 사회복지학부 교수)

이전의 우리나라의 주거정책은 시장을 통한 주택의 물량확대 위주의 공급을 해왔으나 영구 임대주택을 시작으로 공공임대주택의 확대와 주거급여의 실시 등 주거복지정책이 확대되어 왔다. 이러한 주거복지정책의 확대는 대상자들의 주거안정에 기여해 온 바 크다.

그러나 이러한 정책은 예상하지 못한 결과도 초래하였다. 대규모 아파트 형태로 공급된 공공임대주택 단지에서는 소란, 음주, 고독사, 단지 안의 활력 없음 등 여러 문제가 나타나고, 단지 외부와 관련해서는 지역사회와의 관계단절, 고립, 낙인 및 사회적 배제라는 현상이 나타나고 있는 것이다. 이러한 문제는 단순히 주거에 초점을 둔 주거복지만으로 해결하기 힘들다. 따라서 기존의 주거복지 외에 지역사회와의 관계망 형성 및 사회서비스 등 관련 사회복지적 대책이 함께 진행되어야 이러한 문제 해결에 도움을 줄 수 있을 것이다.

이러한 문제의식 속에 본 연구에서는 우리나라 주거복지정책의 법적 근거가 되는 주거기본법을 대상으로 그 한계와 개정방안을 논의하였다. 우선, 주거복지의 개념에 관한 논의에서는 주거복지가 물리적 주거만의 문제가 아니라 사회적 관계와 관련 서비스까지 고려해야 한다는 점을 확인하였다. 이후, 노숙인 등을 대상으로 지역사회 정착을 위한 매입임대주택 등 최근의 주거복지정책의 현황을 검토하였으며, 현실 주거복지정책의 근간을 이루는 주거기본법의 내용을 위와 같은 관점으로 살펴보았다. 이에 따라 주거기본법의 주거복지 조항들을 소개하고 이에 대해 주거복지가 지역사회와의 연계, 사회서비스 등 사회복지적 대책과 함께 제공되어야 된다는 관점에서 각 조항의 문제점을 검토하고 개정방안을 제시하였다.

주제어: 주거기본법, 주거복지, 지역사회, 사회복지, 연계

[Abstract]

A study on limitations and amendments of the Housing Basic Law - From a social welfare point of view -

Park, Yoon Young
(Professor, Department of Social Welfare, Sungkyul University)

Previously, Korea 's housing policy has focused on expanding the volume of housing through the market, but housing welfare policies have been expanded, including permanent rental housing, public rental housing and housing benefits. The expansion of housing welfare policies has contributed to the stability of the residents.

However, these policies has also led to unexpected results. In the public rental housing complex supplied in the form of a large apartment, there are various problems such as disturbance, drunkenness, solitude, lack of vitality in the complex, and there are problems that arise as a result of external disconnection, isolation, stigma and social exclusion. These problems can not be solved simply by housing welfare focusing on housing. Therefore, besides existing housing welfare, related social welfare measures such as formation of network with community and social service should be accompanied to help solve these problems.

In this study, we discussed the limitations and the revision plan of the Housing Basic Law, which is the legal basis of the housing welfare policy in Korea. First, in the discussion on the concept of housing welfare, it was confirmed that the housing welfare should consider not only the physical housing but also the social relation and related services. After reviewing the present state of housing welfare policies such as purchase rental housing for the settlement of the local community to the homeless, the contents of the Housing Basic Law, which forms the basis of the actual housing welfare policy, were examined from the above viewpoint. Therefore, the housing welfare provisions of the Housing Basic Law are introduced and the problems of housing welfare should be provided with social welfare measures such as linkage with the local community and social welfare including related social services.

Key words: Housing Basic Law, Housing Welfare,
Community, Social Welfare, Linkage

일본의 장애인자립지원법 위헌소송과 시사점

- 장애인복지서비스의 공적책임과 이용자부담을 중심으로 - *

김광래**

目 次

I. 서론	2. 위헌소송의 쟁점
II. 장애인자립지원법의 전개과정	3. 기본합의문서와 골격제언
1. 장애인자립지원법의 성립배경	IV. 위헌소송을 통한 장애인복지서비스에 대한 고찰
2. 장애인자립지원법안의 성립과정	1. 장애인종합지원법과 골격제언의 비교
3. 개호보험제도와 통합을 위한 제도설계	2. 장애인복지의 공적책임
III. 장애인자립지원법 위헌소송과 종결	3. 이용자부담방식의 변화
1. 장애인자립지원법의 위헌소송과정	V. 결론

I. 서론

일본의 장애인자립지원법(障害者自立支援法, 2006년 시행)은 입법과정에서 충분한 실태조사를 실시하지 않고 장애당사자¹⁾의 의견을 거의 반영하지 않음으로써 졸속하게 제도를 시행했다는 비판을 받아왔다. 특히 그 과정에서 도입된 이용자부담방식²⁾인 정률(응익, 応益)부담

* 투고일: 2018.11.01., 심사일: 2018.11.08.-11.20., 게재확정일: 2018.11.20.

** 장애인직업재활시설 연광실업 원장

- 1) 장애인(障碍人)이라는 용어를 일본에서는 장애인(障害者)이라고 사용하고 있다. 일본글의 인용과 직제, 제도, 법의 명칭은 편의상 한국이 사용하고 있는 장애인이라는 명칭을 그대로 사용하는 것을 원칙으로 하고, 괄호에 일본에서 사용하는 명칭을 한자로 표기한다.
- 2) 복지서비스의 이용자부담은 의료나 복지에서 비용부담방식을 공적부담방식, 사적부담방식 및 양자의 공·사혼합방식의 3가지로 크게 구분하였을 때, 사적부담방식과 공·사혼합방식에서 발생하는 사적부담이 ‘이용자부담’이다. 그리고 이용자의 부담이 일정한 정액부담과 부담액이 변동하는 체중(遞增)부담으로 구분 하였을 때, 대상자의 경제적 부담능력에 상응하는 부담액을 부과하는 방식을 ‘응능부담(応能負担)’이라 하며, 치료나 수급을 ‘수익’으로 인정하여 그 금액이나 서비스의 양에 따른 부담액을 부과하는 부담방식으로 ‘응익부담(応益負担, 정률부담)’의 두 가지 방식으로 구분 할

방식은 장애인과 가족들에게 큰 혼란을 초래하였고, 생활에 악영향을 주었으며 장애인이 인간으로써 가져야할 존엄성을 크게 훼손 하는 결과를 초래하였다. 이것은 2010년 1월 일본정부가 ‘장애인자립지원법 위헌소송 원고단 및 변호단(이하 원고소송단)’과 화해를 위한 ‘기본합의문서’의 작성에 있어서 정부가 법률 제정과정의 과실을 인정함과 동시에 반성의 의미를 담은 내용 중 일부분이다.

기본합의문서는 크게 5가지 항목에 대해 합의를 이루어냈는데, 그 내용은 ①장애인자립지원법의 폐지의 다짐과 신법의 제정, ②장애인자립지원법 제정의 총괄과 반성, ③신법제정에 대한 논점, ④이용자부담에 대한 조치, ⑤수행확보를 위한 검증 등으로 구성되었다(김광래, 2014).

장애당사자에 의해 제기된 장애인자립지원법에 대한 위헌소송이라는 장애인운동을 통해 일본정부로부터 이끌어낸 이러한 성과는 무엇보다도 장애인자립지원법의 폐지와 신법의 제정에 관한 약속이라 할 수 있다.

이에 따라 정부는 장애인제도개혁추진회의를 구성하고 신법제정을 위한 [장애인종합복지법의 골격에 관한 종합복지부회의 제언](이하 골격제언³⁾)을 발표했다. 장애인제도개혁추진회의의 종합복지부회의는 총55명으로 구성되어 장애당사자 및 가족단체의 대표 23명이 참여하였으며, 1년 반 동안 총18회의 회의와 논의 끝에 골격제언을 만들었다.

그러나 실질적으로 제정된 장애인종합지원법(障害者総合支援法, 2012년제정)은 골격제언과 장애인권리협약을 충분히 검토하여 반영하였음을 내세웠지만, 그 내용을 보면 장애인자립지원법의 연장선상에서 골격제언과 장애인권리협약은 철저히 배제되었다.

이상과 같이 장애인자립지원법의 폐지라는 정책결정과정을 보면 장애인운동의 역할이 무엇보다도 중요하게 작용하였음을 알 수 있다. 특히, 장애인운동의 전략 및 전술로서 대정부 집회와 위헌소송이라는 두 가지 노선을 통하여 정책 아젠다(agenda)로 이끌어 냈고, 원고소송단은 장애인자립지원법 위헌소송을 통해 생존권의 보장과 공적책임, 이용자부담 등을 쟁점화 하여 상당한 성과를 거두었다고 볼 수 있다.

한국의 경우, 1980년대 본격적으로 시작된 장애인운동의 영향으로 점차 장애인들의 권리를 찾아가는 과정에 있으며, 장애관련 제도들 역시 점차 확충되어 가는 과정에 있다. 그러나 장애인복지서비스의 경우 아직도 대상자선정 및 판정체계의 문제나 본인 부담금, 낮은 급여 한도액, 서비스 전달체계 등 구조적 문제에 대한 개선 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다. 또한 최근에는 장애인복지서비스에 대한 접근성과 서비스제공자에 대한 전문성, 서비스의 질적 향상을 위한 처우개선 등에 대한 개선필요성이 제기되고 있다. 이러한 상황에서 일본과 유사한

수 있다(岡部耕典, 2010).

3) 골격제언(骨格提言)에 대한 자세한 내용은 김광래(2014), “일본 장애인복지정책에 관한 연구”, 복지행정논총 24(1)를 참고.

장애인복지서비스의 ‘시장화⁴⁾’가 사회서비스 공급의 원리 자리 잡아 가는 정책은 장애당사자와 가족들에게 큰 불안감을 불러일으키고 있다.

따라서 본 연구에서는 일본의 장애인자립지원법의 제정을 둘러싼 위헌소송의 쟁점과 전개 과정을 살펴보고, 이에 따른 장애인복지서비스정책에 어떠한 변화를 가져왔는지 그 내용을 고찰한다. 또한 이를 통해 국내 장애인복지서비스정책과의 문제점 및 대응방안을 위한 함의를 도출하고자 한다. 연구의 목적을 달성하기 위해 장애인자립지원법의 성립과정과 장애인운동의 전개, 법률의 폐지 및 기본합의문서를 중심으로 고찰하면서 같은 맥락에서 한국의 시사점을 살펴볼 것이다.

II. 장애인자립지원법의 전개과정

1. 장애인자립지원법의 성립배경

일본의 장애인복지제도는 1949년에 제정된 신체장애인복지법을 시작으로 장애구분(신체·지적·정신장애)에 따른 각각의 다른 법률에 의해 복지서비스와 공적 의료가 제공되어 왔다. 즉 장애인복지법의 각각의 법률에는 ‘복지의 조치’라는 규정이 있어 이것에 따라 노인복지법(1963년 시행)과 마찬가지로 서비스의 급여가 제공되어 왔다. 복지의 조치란 조치권자인 행정기관(시정촌)이 급여 대상자(신청자)에 대해 법률 요건을 충족하는지를 판정한 후, 어떤 재화나 서비스를 공급할지 결정(조치결정)을 하는 급여구조로서 정의 되고 있다. 그러나 조치는 어디까지나 행정 측의 일방적인 판단(행정재량)에 의해 행정 우위의 서비스를 제공하는 방식이었다(김광래, 2014). 즉 급여 대상자의 욕구나 선택권보다 행정조치가 우선되어 행정판단에 의해 일방적인 급여 및 서비스를 제공하는 구조였다.

1990년대 후반, 단행된 사회복지기초구조개혁에서 장애인복지개혁의 중요한 정책과제는 개호보험제도(介護保険制度)의 제정에 있어서 ‘65세미만의 장애인도 개호보험의 대상에 적용을 시킬 것인가’라는 장애인에 대한 개호보험의 적용문제였다(伊藤周平, 2009).

이 문제에 대하여 일본 장애인계에서는 다음과 같은 이유를 들어 반대의 의견을 표명하였다.

4) 사회복지의 시장화란 사회복지영역에서 ‘시장의 원리를 일부 도입하는 경향’을 말한다. 그러므로 정확하게 표현하자면 ‘준시장’ 혹은 ‘유사시장’이라는 용어가 적절하다. 이러한 경향은 1980년대 이후 세계적으로 보여지는 신자유주의적경향, 민영화, 시장의 활용 등의 경향과 관련되어 있다. 그 배경에는 소위 새로운 리스크가 있는데 그 대표적인 것이 고령화 및 노인장기요양문제의 심화이다(박광준, 2011).

첫 째, 장애인복지는 공적책임을 기반으로 공적재정으로 이루어지는 것이 당연하다는 인식이 강하다. 둘째, 장애유형별 사업이 지방정부에 일원화 되지 못했다. 셋 째, 장애인에 대한 복지 서비스는 단순히 개호서비스 뿐만 아니라 노인에 비해 다양하고, 이러한 다양성을 충족하기 위한 충분한 검토가 이루어지지 못하였다. 넷 째, 보험적용부분에 있어서 기존시책(공적재정 방식)과의 조정이 필요하다는 점이었다.

그러나 일본장애인계가 제기한 이유들은 사실과 다른 부분들도 있었으므로 역으로 비판을 받을 가능성도 충분히 있었으나⁵⁾, 장애인의 적용문제로 인해 개호보험제도의 시행이 연기될 것을 우려한 결국 당시 일본정부는 정책우선순위를 개호보험법의 성립에 두었다.

그 후에도 일본정부는 개호보험제도와 장애인복지서비스의 통합을 포기하지 않고, 단계적으로 조치에서 계약으로의 이행(계약제도의 도입)을 명분으로 장애인자립지원비제도(이하 지원비제도⁶⁾)를 제도화함으로써 조치제도를 폐지하였다. 그러나 일본정부는 이마저도 지원비제도의 재정악화⁷⁾를 근거로 들어 폐지하고 장애인자립지원법이라는 새로운 법률제정을 천명하였다.

2. 장애인자립지원법안의 성립과정

장애인복지서비스와 개호보험과의 통합을 목표로 일본정부는 지원비제도의 재정문제를 제기하면서 2004년 10월에 사회보장심의회장애인부회의 ‘이후의 장애보건복지시책에 대하여 - 개혁의 그랜드디자인(안)’을 제시하였다. 그랜드디자인은 장애유형과 연령, 질병 등을 일원화하여 서비스제도를 정비하는 것을 주요 골자로 하고 있었다. 구체적으로 보면 지자체(시정촌)을 중심으로 하는 서비스 제공체제의 일원화, 취업(취업과 노동)과 지역생활형의 통소(通所)시설으로의 시설체계로의 재편, 지급심사회와 장애인 케어매니지먼트의 도입, 정률부담방식의 도입 등을 내용으로 하고 있었다.

-
- 5) 일본장애계의 주장에 대한 비판내용은 伊藤周平(2009), 障害者自立支援法と權利保障. 明石書店.:19-20을 참고
 - 6) 1990년대 말 사회복지기초구조개혁의 흐름 속에 장애인복지분야에서는 ‘조치제도에서 계약제도로의 전환’이 불가피 했고, 2000년 사회복지사업법의 개정을 시작으로 신체장애인복지법, 지적장애인복지법, 아동복지법 등에서 지원비제도가 법정화되어 2003년 4월부터 실시되었다. 지원비제도는 장애인이 지원비를 시정촌에 신청하면 도도부현이 지정하는 서비스제공사업자 및 시설과 직접계약을 통하여 서비스를 제공하는 방식으로 소득에 따른 이용자부담분(응능부담)을 제외한 서비스이용비용을 시정촌이 지급하는 구조이다.
 - 7) 2007년 이후 장애인복지서비스 예산추이를 보면 2007년도 5,380억엔, 2008년도 5,840억엔, 2009년도 5,989억엔, 2010년도 6,716억엔, 2011년도 7,346억엔, 2012년도 8,406억엔 등 점점 증가한 것으로 나타났다. 따라서 지원비제도의 폐지사유가 재정악화가 아닌 다른 의도가 있음을 알 수 있다.

이후 일본정부는 제도화를 위해 법률명을 ‘장애인자립지원금부법’으로 변경하고, 2005년 1월 25일에 사회보장심의회장애인부회의 승인을 받은 뒤 2월 10일 금부라는 문구를 수정한 ‘장애인자립지원법안’을 각의결정하여, 개호보험법의 개정법안과 함께 국회에 제출하였다. 제출된 장애인자립지원법안은 지원비제도에서 지원대상이 아니었던 정신장애인을 포함시키면서 대상자를 확대하였다는 의의를 가졌으나, 이 법률이 제정된 이유가 지원비제도의 재정악화에 있었으므로 그 목적이 향후 개호보험제도와의 통합과 공적재정의 억제에 있었음을 알 수 있었다.

개호보험의 개정법안은 국회심의과정에서 많은 문제점들이 지적되었으나, 제1야당인 민주당에서도 법안에 찬성 입장이었으므로 일부 수정을 거쳐 2005년 6월 22일에 참의원본회의에서 가결 성립되어 6월 29일 공포되었다. 그러나 장애인자립지원법안은 심의과정에서 장애인복지 서비스를 이용하는 것이 이익으로 볼 것인가와 정률부담방식의 도입에 대한 장애인과 가족들의 강한 반대에 부딪혀 폐안되었다.

그러나 9월 11일 중의원선거에서 자민당의 압승에 의해 수정 없이, 9월 21일 특별국회에 다시 제출되어 10월 31일 가결 성립되었다. 장애인자립지원법은 법안성립으로부터 실시까지 실제적으로 약3개월이라는 짧은 기간에 제도화 되어 졸속한 법률제정이라는 비판을 피할 수 없었다.

3. 개호보험제도와 통합을 위한 제도설계

개호보험제도와 지원비제도, 그리고 장애인자립지원법에 대한 비교를 통한 분석을 보면 일본정부의 장애인자립지원법의 제정의도가 어디에 있는지를 명확하게 알 수 있다. 먼저 개호보험제도의 구조적 특징을 보면, 첫째 사회보험방식, 둘째 현금급여(이용자보조)방식, 셋째 정률부담방식, 넷째 개호인정프로세스를 통한 대상자 구분 등 4가지를 들 수 있다(김광래, 2014).

즉 <표 1>에서 보는 것과 같이 장애인자립지원법의 구조는 개호보험제도의 재원방식을 제외하면 대부분 같은 구조를 가지고 있는 것을 알 수 있다. 따라서 지원비제도의 재정악화를 이유로 장애인자립지원법이 개호보험제도와 같은 구조(재정억제구조)로 제도화된다는 것은 장애인복지재정문제를 보완하면서 향후 개호보험제도와의 통합을 염두에 두고 있음을 알려주고 있다.

〈표 1〉 지원비제도 · 장애인자립지원법 · 개호보험제도의 비교

	지원비제도(2000년)	장애인자립지원법	개호보험제도
급부결정 구조	지급결정	지급결정 · 장애정도구분인정	요개호인정
급부결정 기준	구체적 · 개별적	추상적 · 획일적+구체적 · 개별적	추상적 · 획일적
급부조정 방법	당사자참여 · 협의형	제3자판정형+당사자참여 · 협의형	제3자판정형
급부상한	없음	없음(단 방문계 서비스의 경우 장애정도구분에 따라 국고부담기준설정)	있음(요개호 · 요지원상태 구분에 따른 지급한도액을 설정)
서비스이용방법	계약제도	계약제도	계약제도
이용자부담	소득에 따른 차등부담	정률부담	정률부담
재원	전액공비부담	전액공비부담	보험료+적립금+공비부담

출처: 伊藤周平, 2010; 김광래, 2014

그렇다면 일본정부는 왜 장애인복지서비스제도를 개호보험제도와 통합하기를 원하는가? 그 이유를 살펴보면 다음과 같다.

첫 째, 개호보험제도의 재정문제와 지속가능성이다. 일본의 저출산과 고령화가 지속되면서 개호보험제도의 재정악화는 예측 가능한 문제였다. 개호보험은 시행 1년 만에 피보험자는 약 18%증가하는데 그쳤으나, 요개호인정자는 약 73%가 증가하여 이에 따른 각종 서비스 제공 비용이 기하급수적으로 증가하였다. 이는 일본정부가 2006년에 법률 개정을 통하여 대상 및 제공서비스를 억제하는 정책으로 전환하게 되는 계기가 되었다. 그러나 이러한 정책전환은 개호보험의 제정 목적인 ‘개호의 사회화’를 통한 보편적 복지서비스의 제공이라는 본래의 목적에 상실하게 되는 계기가 되었다.

둘 째, 통합을 통한 피보험자 범위의 확대이다. 개호보험은 설계당시 피보험자의 연령을 40세 이상으로 설정하였다. 그러나 위에서 언급한 것과 같이 개호보험의 재정문제와 지속가능성에 대한 우려가 나타나자, 정부는 개호보험의 피보험자의 범위를 20세 이상으로 조정하기 위한 논의를 시작하였다. 정부는 2003년 5월부터 제도의 조정을 위한 후생노동성 산하 위원회를 설치하고, 피보험자를 20세 이상으로 설정하는 동시에 젊은 장애인을 개호보험의 적용대상으로 하는 제도개혁안을 구상하였다. 이것이 2차 통합안(1차는 전술과 같이 개호보험제도 설계 당시)이다. 이 제도개혁안은 피보험자의 확대를 통한 재정 안정화를 꾀하면서 급여지급 수준을 억제하려는 목적을 가지고 있었다. 즉, 개호보험의 피보험자 범위확대라는 목적을 위해 장애인을 그 명분으로 삼으려는 의도가 명확하게 드러났다.

셋 째, 일본정부는 향후 통합의 여지를 남겨두었다. 정부는 피보험자의 범위를 확대하는 통합안을 2006년 시행을 목표로 추진하였으나, 개호보험료에 대한 사업주 부담 증가를 우려한 경제계와 건강보험재정의 문제를 가지고 있던 지자체, 정부내부 및 여당 내에서도 신중한 검토가 필요하다는 우려와 함께 장애인단체의 강력한 반대에 의해 결국 통합안은 연기되었다. 따라

서 개호보험제도는 2005년에 급여 억제를 중심으로 하는 개정안이 통과되었다. 또한 정부는 재정악화를 이유로 지원비제도를 폐지하고, 장애인자립지원법안을 개호보험법 개정안과 함께 동시에 제162회 국회에서 통과시켰다. 장애인자립지원법은 위에서 검토한 것과 같이 정부는 개호보험제도의 구조와 같은 제도설계를 통하여 향후 제도통합에 대한 여지를 남겨두었다.

Ⅲ. 장애인자립지원법 위헌소송과 종결

1. 장애인자립지원법의 위헌소송과정

일본 장애인계는 장애인자립지원법 제정에 대한 반대를 천명하고, 전국 규모의 반대운동을 시작했다. 특히 국회심의를 단계에서는 연일 국회의원실 항의방문이나 국회 앞 노상집회를 열었으나, 결과적으로 법안은 강행체결(2005년 10월 31일)되어, 2006년도부터 시행되었다. 문제점이 많은 법률이었지만 일단 시행되면 장애인운동이 잠잠해질 것으로 정부는 판단하였으나, 장애인자립지원법은 다른 양상으로 흐름이 전개되었다.

장애관계자들 사이에서 장애인자립지원법의 문제를 사법부의 판단에 맡겨보자는 논의가 부상하였다. 따라서 시행 6개월 후 장애인단체의 대표들이 변호사와의 상담 후, 2006년 12월 18일에 장애인단체(日本障害者協議会, DPI日本会議, 입회인으로서 全日本ろうあ連盟)의 대표와 변호사그룹(장애인과 인권 전국 변호사넷)이 정식으로 대면하였다. 이날을 시작으로 매월 1회 회합을 통해 재판의 가능성 유무에 대하여 검토를 하였다.

이 후 장애인단체들은 ‘장애인자립지원법소송의 승리를 지향하는 모임’을 결성하고 변호사 그룹과 소송운동을 준비해 나갔다. 2008년 6월을 기점으로 일제면제신청⁸⁾, 7월에서 8월에 전국 일제 행정 불복심사청구, 그리고 10월 31일에는 장애인자립지원법의 시행은 일본 헌법의 위반을 주장하며 장애인과 가족들이 전국 8개 지방법원에 일제히 제소했다. 그 후, 2009년 4월에 2차 소송과 10월에 3차 소송을 제기하여 전국 14개 지방법원에 71명의 원고가 제소하였고, 또한 변호단에도 100여명의 변호사가 참여한 대규모 소송운동으로 발전하게 되었다.

이러한 상황에서 야당이었던 민주당이 2009년 8월에 실시된 중의원선거에서 승리하면서 정

8) 2008년 6월 사이타마, 시가, 오사카, 히로시마에서 이용자와 가족 14명이 이용자부담의 면제신청을 시정촌에 일제히 신청하였으나, 각하처분을 받았고 이 처분에 대한 불복 신청(심사청구)을 각 부현에 신청하였다. 그러나 심사청구에 대한 각하의 재결처분이 내려졌고, 이에 대해 취소소송(판결의 취소소송)을 각 지방 법원에 제기하였다. 최초심사 청구의 기각 처분 등이 내려진 약 30명이 우선 1진으로 그해 10월 31일에 소송을 제소했다(김광래, 2014).

권교체가 이루어졌고, 장애인운동의 성과가 나타나기 시작하였다. 민주당은 장애인자립지원법의 폐지와 신법의 제정을 선거공약으로 내세웠고, 이는 바로 9월에 후생노동성대신이 장애인자립지원법의 폐지를 선언하였다.

이후 히로시마재판소를 시작으로 전국 각지의 재판소에서 정부는 소송수행에 대한 시간적 유예를 요청하였고, 원고소송단과 협의에 들어갔다. 그리고 2010년 1월 7일에 정부와 원고소송단은 기본합의문서를 통해 신법제정에 합의하면서 장애인자립지원법 폐지를 내세운 장애인운동과 위헌소송은 종결로 마무리가 되었다.

2. 위헌소송의 쟁점

위와 같이 장애인자립지원법은 제정부터 폐지까지 4년이란 시간이 경과되었으며, 그 기간 동안 일본 장애인운동의 전략 및 전술은 위헌소송이라는 방법을 채택함으로써 폐지와 신법제정의 약속이라는 성과를 이루어냈다.

그렇다면, 이러한 위헌소송에서 원고소송단은 어떠한 아젠다를 가지고 쟁점화 하여 성과를 이루어 냈는가를 정리해 보면 다음과 같다.

첫 째, 장애인자립지원법은 헌법의 생존권보장을 침해했다. 장애인자립지원법이 장애인과 가족에게 인간다운 생활의 영위를 위한 권리를 보장하는가? 이 질문에 대한 대답을 찾기 위해서는 먼저 일본헌법에서 규정하고 있는 인간다운생활을 영위하기 위한 기본 권리로서 기본권(헌법 제13조)과 평등권(헌법 제14조), 그리고 건강하고 문화적인 최저한도의 생활을 영위하기 위한 권리로서 생존권(제25조)이 보장되어지는가에 대한 검토가 필요하다. 장애인이 자유로이 복지서비스를 이용함에 있어서 정률적 이용자부담의 도입과 한정적 서비스이용이 장애인과 가족의 생존권을 위협하는 요인으로 작용한다면 그것은 헌법을 위반한다고 볼 수 있고, 또한 이로 인하여 서비스 이용을 포기하는 장애인이 증가했다면 그 또한 헌법을 위반하고 있다고 할 수 있다. 위에서 언급한 것과 같이 일본정부 조사에서 조차 서비스이용을 줄이거나 포기하는 장애인이 증가였고, 최종적으로 기본합의문서에서도 정부는 이를 인정하였다.

둘 째, 장애인자립지원법은 사회보장의 공적책임원리를 위반했다. 일본헌법 제25조 제2항에서는 사회복지의 향상과 증진이 국가의 책임임을 명확하게 하고 있다. 또한 사회복지법 제61조나 지적장애인복지법 제2조, 신체장애인복지법 제3조 등 각각의 법률에서도 국가와 지방자치단체의 책임을 명확하게 규정하고 있다.

그렇다면 이러한 복지서비스이용에 따른 비용을 이용자에게 부담시키는 것이 원칙이라고 한다면 이러한 규정은 대부분 의미가 없어진다. 국가 및 지방공공단체의 공적책임에 대한 조항은 각각의 복지법의 이념규정으로서 그 총칙부분에 규정하고 있고, 총칙은 그 법률의 전체

를 지배하는 사상이 본래 나타내는 것이다. 그러나 시행령이나 시행규칙 등에 의해 상위에 있는 법 규정이 사실상 무시되는 것과 다를 바가 없기 때문이다.

복지서비스 이용의 비용부과는 생존권, 특히 사회보장권의 본질에 반하는 것이다. 생존권과 사회보장권은 인간의 존엄과 평등을 현대사회에서 실질적 실현의 요청으로부터 소위 그 목적, 경제적담보로서 확립되어온 인권이기 때문이다.

셋 째, 장애인자립지원법은 상위법인 장애인기본법을 위반했다. 일본장애인복지의 최상의 법률인 장애인기본법 제3조3항은 ‘어떠한 사람도 장애인에 대하여 장애를 이유로 차별하거나 그 외 권리와 이익을 침해하는 행위를 하면 안된다’고 규정하고 있다. 그러나 장애인자립지원법은 장애인이 어떤 복지서비스를 받는 것이 특별한 이익을 얻는 것으로 생각하고 있다.

일반적으로 사회복지서비스에서 비용징수의 경우, 수익자가 비용을 부담하는 것이 당연하게 되어 왔다. 수익자부담이란 개념은 원래 개발이익에 의해 나온 것이다. 그러나 장애인은 복지서비스를 받는 것이 비장애인보다 법적지위가 더 높아지고 보다 권리를 행사를 할 수 있는 것이 아니다. 즉 장애인이 비장애인보다 어떠한 면에서 더 많은 이익을 받게 된다면 수익이라는 개념이 성립될 수 있는 가능성이 있으나, 그러한 것은 발생할 수 없다. 완벽한 욕구의 실현이 없다면 장애인의 권리이익은 장애를 이유로서 침해된 채 그 상태로 지속될 뿐이다. 그러한 상황을 조금이나마 개선하기 위한 것이 복지서비스라고 할 수 있다.

또한 장애인기본법 제12조는 ‘국가 및 지방공공단체는 장애인 및 장애인을 부양하는 자의 경제적부담의 경감을 계획하여야 하며, 또한 장애인의 자립의 촉진을 위해 세제상의 조치, 공공시설의 이용료 등의 감면 그 외 필요한 시책을 강구하지 않으면 안된다’고 규정하고 있다. 이용자에게 이용료를 부담시키는 것은 이 규정을 위반하는 것이라고 할 수 있다. 사회복지서비스를 필요로 하는 장애인과 가족은 일반적으로 많은 재산을 가지지 못한 노동계층에 속하는 사람이 대부분이기 때문에 수익자부담론은 본질적으로 사회보장의 권리의 사고방식과 모순된다고 할 수 있다.

넷 째, 장애인복지서비스의 비용부담은 노멀라이제이션(normalization)과는 관계가 없다. 장애인이 비용 부담하는 것은 노멀라이제이션과 관계있다고 생각하는 사람들이 있다. 비용을 부담하는 것이 사람들의 자존심이나 자립의식을 높이는데 도움이 된다고 설명하는 경우가 그렇다. 이러한 생각은 지불하는 비용이 많으면 많을수록 자립할 수 있다는 생각과 다를 바 없다. 역으로 생각해보면 비용지불능력이 없는 사람은 열등처우로서 자존심에 상처를 주는 것이다.

복지서비스를 받는 경우에는 같은 장애인이지만 비용부담액에 차이가 있으면 고부담자는 저부담자 보다 질 좋은 서비스를 요청할 수 있게 되고, 저부담자에 대한 우월성을 자랑스럽게 여기게 되고 저부담자는 열등감과 비굴함에 빠지게 된다. 복지서비스를 보장하는 경우 반드시 생각해야 하는 것은 저위평준화가 아닌 상위평준화이다.

또한 이용자부담은 가족의 인권을 침해한다. 이용자부담이 과중하게 되면 가족의 부담이 증가할 수밖에 없다. 비용부담이 걱정되어 이용자가 공적서비스를 이용하지 않고, 가족에 의지하게 된다. 그렇게 되면 가족의 인권문제가 나타난다. 가족은 장애인이 있다는 이유만으로 비용부담 뿐만 아니라 케어부담까지 안게 된다.

3. 기본합의문서와 골격제언

일본정부와 원고소송단은 아래와 같이 5가지 큰 틀에서 합의를 이루어냈다.

첫 째, 장애인자립지원법 폐지의 확약과 신법의 제정이다. 일본정부는 빠른 시일 내에 정률 부담방식을 폐지하고, 적어도 2013년 8월까지 신법을 실시할 것을 약속했다.

둘 째, 장애인자립지원법제정의 총괄과 반성이다. 일본정부는 장애인자립지원법이 헌법과 노멀라이제이션 이념 등에 근거로 한 위헌소송에 공감하고, 졸속한 제도의 시행, 그리고 정률 부담도입 등에 따른 혼란을 초래한 것에 대한 반성과 신법제정에서 장애당사자들의 참여를 약속하였다.

셋 째, 신법제정에 있어서의 논점이다. 이용자부담에 관한 경감조치와 자산조사대상을 가족을 제외한 장애당사자 만으로 한정, 그리고 개호보험제도 우선적용제도의 폐지와 선택권 부여, 장애정도구분(장애등급 외에 장애정도에 따른 서비스지원구분)의 폐지에 대한 합의를 하였다. 또한 신법제정에서 개호보험제도와와의 통합을 전제로 하지 않을 것과 장애인권리협약의 비준에 따른 장애인의 권리에 대한 논의 등이 적시되었다.

넷 째, 이용자부담에 대한 당면의 조치이다. 긴급하게 2010년 4월부터 저소득 장애인 및 장애아동, 보호자에 대한 장애인자립지원법 및 아동복지법에 의한 장애인복지서비스와 보장구 등에 대해서 이용자부담의 무료화를 강구할 것과 자립지원의료에 대한 이용자부담의 조치에 대해서는 당면한 중요 과제로 합의했다.

다섯 째, 이행확보를 위한 검증이다. 이러한 기본합의가 잘 이행될 수 있도록 원고소송단과 일본정부가 정기적으로 협의를 실시 할 것을 약속하였다.

위와 같은 기본합의문서의 체결이후 2009년 12월에 정부는 총리를 본부장으로 하는 장애인 제도개혁추진본부를 설치하고, 장애인권리협약의 비준과 신법제정을 위하여 구성원 24명 중 장애인 및 가족 14명을 참여시킨 장애인제도개혁추진회의(이하 추진회의)를 구성하였다. 그리고 2010년 4월에 추진회의는 신법(가칭 장애인종합복지법)의 제도설계를 위해 종합복지부회를 설치하고, 1년 반 동안의 논의 끝에 2011년 8월 제18회 회의에서 ‘장애인종합복지법의 골격에 관한 종합복지부회의 제언(골격제언)’을 합의하여 발표했다. 이것은 UN의 장애인권리협약 비준에 필요한 국내법의 정비와 기본합의문에서 약속한 신법의 제정이라는 2가지 과제를 완

수하기 위한 초석이었다. 이러한 골격제언은 장애인복지정책에 대한 당사자주체⁹⁾의 실현과 당사자 뿐 만아니라 정부관료 및 전문가들의 합의를 이끌어 냈다는데 큰 의의를 가진다고 할 수 있다.

IV. 위헌소송을 통한 장애인복지서비스에 대한 고찰

1. 장애인종합지원법과 골격제언의 비교

골격제언은 장애인권리협약과 기본합의문서를 기반으로 하여 만들어졌으며, 신법제정에 있어서 ①장애가 없는 시민과의 평등과 공평, ②타나미(容間, 사각지대)의 공백 해소, ③격차의 시정, ④방치 할 수 없는 사회문제의 해결, ⑤본인의 욕구에 맞는 지원 서비스, ⑥안정된 예산의 확보라는 6가지의 목표가 달성될 수 있도록 요구하였다.

정부는 이러한 골격제언을 바탕으로 2012년 3월에 ‘지역사회의 공생 실현을 향한 새로운 장애보전복지시책을 구축하기 위한 관계 법률의 정비에 관한 법률안’을 각의결정하고 국회에 제출하여 일부 수정하여 6월 국회에서 성립 공포되었다.

이 과정에서 정부는 법률의 명칭을 ‘장애인의 일상생활 및 사회생활을 종합적으로 지원하기 위한 법률’ 즉 장애인종합지원법이라고 규정하고, 장애인종합지원법이 골격제언을 최대한 반영하였음을 천명하였으나, 그 내용을 비교해보면 <표 2>와 같이 상당부분 차이를 알 수 있다.

9) 일본의 장애인들은 90년대부터 장애인운동에서 사용되어져 오던 ‘당사자주체’를 주장해 왔다. 당사자주체란 ‘장애를 가진 사람은 자기 자신이 인생의 주인공으로서 생활이나 생활에 필요한 지원 방법을 스스로 결정하고 운영해 나가면서 자각적이고 의사적으로 참여하는 주도권의 권리를 가지는 것’이라는 의미를 가지고 있다(岡部耕典, 2010; 김광래·전영록, 2013; 김광래 2014재인용).

〈표 2〉 장애인종합지원법과 골격제언의 비교

	장애인종합지원법	장애인종합복지법(골격제언)
사회관	자기 책임형 사회	전원 참여형 사회
장애관	보호의 대상	평등한 시민, 권리의 주체
목적	재정 컨트롤	지역사회에서 희망하는 생활
지원의 중점	자립을 위한 훈련	지지 서비스(支えるサービス)
지원의 성격	획일적 지원	개인 욕구에 중점 지원
복지제도론	중앙 집권형	전문직(시정촌) 존중형
대상	수첩 소지자+일부 난치병	모든 장애인
지원이용의 권리	없음	있음
국가·지자체의 의무	노력의무	법적의무
이용자부담	응익·응능, 가족단위	원칙무상, 본인담임의 응능
지원체계	재정사정에 따라	목적·기능에 따라

출처: 佐藤久夫·藤原清吾·峰島厚(2013); 김광래(2014 재인용)

주: 장애인종합복지법의 이미지는 佐藤久夫가 작성

따라서 장애인자립지원법에 대한 위헌소송의 쟁점과 기본합의문서, 그리고 골격제언의 내용을 검토해보면 아래와 같이 일본에서 장애당사자의 욕구가 반영된 장애인복지서비스의 특징을 도출해 볼 수 있다.

첫 째, 장애인복지서비스는 장애인에게 생존을 위한 최소한의 도구이다. 장애인자립지원법의 도입과정과 전국적 장애인운동이 일어나게 된 원인제공은 무엇보다도 정률부담방식의 도입에 있다고 볼 수 있다. 위에서 살펴본바와 같이 기본합의문서에서도 당면한 최우선 과제로서 이용자부담방식을 들고 있으며, 원고소송단은 저소득층을 중심으로 한 무료화를 주장하고 있다. 이러한 이용자부담에 대한 근본적인 문제는 2가지 측면서 살펴 볼 수 있는데, 먼저 장애인복지서비스가 장애당사자에게 과연 이익인가 하는 관점과 또 하나는 서비스가 무료화가 되었을 때 도덕적 해이(moral hazard)에 따른 서비스의 남용으로 재정악화가 나타날 것이라는 우려로 볼 수 있다.

위에서 살펴 본 것과 같이 일본 헌법25조에는 ‘모든 국민은 건강하고 문화적인 최저한도의 생활을 영위할 권리를 가진다. 국가는 모든 생활부분에 대해서 사회복지, 사회보장 및 공중위생의 향상 및 증진에 노력하지 않으면 안 된다’라고 규정하고 있다. 헌법 25조에 비추어 보면 장애인에게 복지서비스는 생존을 위한 도구이며 정부는 이를 위한 역할이 명확히 규정되어 있다고 볼 수 있다. 또한 앞서 살펴 본 것과 같이 장애인이 복지서비스를 받음으로써 특별한 이익이 발생하는 것이 아니기 때문에 수익자로서 부담이 발생하는 것도 아니라고 할 수 있다.

따라서 장애인복지서비스는 장애인에게 이익으로 볼 수 없고, 정부의 서비스지원에 따른 재

정마련은 헌법에 규정되어 있는 지극히 당연한 것이며 그 수준도 장애인이 건강하고 문화적인 생활을 영위할 수 있는 정도로 규정되어있다. 즉, 장애인복지서비스는 장애인에게 헌법이 규정한 생존권의 최소한의 조치라고 할 수 있다.

둘 째, 장애는 자조(自助)보다 공조(公助)의 측면에서 접근해야한다. 일본정부는 사회보장체계의 기반에 자조론(自助論¹⁰)을 등장시켰고, 이는 장애인복지정책에 반영되어 장애인자립지원법과 장애인종합지원법의 근간이 되었다. 자조론은 장애인자립지원법에서도 적용되어, 장애가 자기책임 또는 가족의 책임으로 하여 장애로 하여금 사회참여의 기회를 박탈하고 시민으로서의 권리를 배제 해왔다. 또한 장애의 의학적 모델 적용은 장애가 스스로의 노력으로 극복해야만 하는 것으로서 정부는 이들을 단순히 치료 및 보호의 대상으로만 규정해 왔다.

그러나 모든 장애인은 인간으로서 존중받고 사회의 일원으로서 스스로 결정하고 사회에 참여하며 공헌할 수 있는 존재로서 인식되어야 하고, 장애가 개인 및 가족의 책임이 아닌 사회의 책임으로 규정되어야 한다.

셋 째, 장애인복지서비스의 철저한 공적책임과 공비부담의 실현이다. 첫 번째에서 살펴본 것과 같이 정부는 장애의 유무, 유형, 정도와는 상관없이 장애인이 지역사회에서 안심하고 생활할 수 있도록 보장하는 의무를 가진다. 또한 이러한 보장을 함에 있어서 충분한 재정의 확보에 대한 의무를 가진다. 그러나 기존 법률을 보면 대부분 의무가 아닌 ‘노력해야만 한다’라는 노력의 규정으로 공적책임을 회피해 왔으며, 특히 장애인자립지원법에서는 정부의 책임이 장애인복지서비스의 재정지원에만 한정되어 왔다.

이러한 이유는 기본합의문서에서 합의한 신법제정에 있어서 개호보험제도와와의 통합문제를 언급하고 있는 것과 연관이 있다. 이는 큰 틀에서 보면 장애인복지분야 뿐만 아니라 일본 사회보장정책의 시장화 및 보험화와 연결된다는 것을 알 수 있다. 일본정부는 급속한 고령화와 저출산으로 사회복지재정지출의 증가는 예측 가능한 상황으로서 이를 위한 대책으로 신자유주의 정책으로서 사회보장제도의 시장화 및 보험화를 정책노선으로 선택하였다. 그러나 이 역시 개호보험의 재정악화문제가 나타나자 장애인복지서비스를 통합하여 피보험자의 확대와 이용자부담률을 높이려는 시도가 나타난 것이다. 이러한 통합을 위한 준비단계로서 장애인자립지원법은 개호보험제도와 거의 유사한 구조를 구축함으로써 정부의 역할이 재정지원에만 한정되는 결과를 초래하게 되었다.

10) 자조론은 자조(自助)·공조(共助)·공조(公助)의 순서로 기본적으로 스스로(장애당사자와 가족의 책임) 일하며 스스로의 생활과 건강을 유지하되, 생활상의 리스크를 상호 분산하여 보완(사회보험)하고, 자조(自助)·공조(共助)로 대응할 수 없는 문제와 상황에 대해서 소득이나 생활수준, 가정환경 등의 수급요건을 정한 뒤에 필요한 생활보장을 시행하는 공적 부조나 사회복지가 이루어져야 한다는 체계를 말 한다(里見賢治, 2010).

2. 장애인복지의 공적책임

일본 헌법25조에는 ‘모든 국민은 건강하고 문화적인 최저한도의 생활을 영위할 권리를 가진다. 국가는 모든 생활부분에 대해서 사회복지, 사회보장 및 공중위생의 향상 및 증진에 노력하지 않으면 안 된다’라고 규정하고 있다. 이 조문에서 알 수 있듯이 국가가 노력해야 할 부분에 사회복지가 규정되어 있으며, 그러한 노력을 통해 국민이 건강하고 문화적인 생활을 영위할 권리가 보장되어 진다. 헌법25조의 규정은 단순한 생존권의 보장뿐만 아니라 문화적인 최저한도의 생활을 규정하고 있다는 점에서 한층 생존권에 관한 포괄적인 규정이라 할 수 있다(伊藤周平, 2009; 鈴木勉·田中智子, 2011; 石倉康次, 2012; 김광래, 2013재인용). 또한 헌법에서는 국가의 역할로써 사회복지와 사회보장에 대한 향상과 증진을 명시함으로써 공적책임을 명확하게 규정하고 있다.

이러한 공적책임은 복지서비스분야에서 ‘복지의 조치(조치제도)’라는 규칙에 의해 제공되어 왔다. 그러나 일본정부의 공적책임에 대한 변화가 나타나기 시작한 것은 1973년 오일쇼크 이후 일본이 저성장기에 돌입하면서 일본형복지사회론(日本型福祉社會論)이나 복지재검토론(福祉見直し) 등이 주목을 받기 시작하면서라고 할 수 있다. 이러한 변화는 정부의 복지재정과 공적책임을 억제하려는 정책방향으로 전환되는 토대를 마련해 주었다.

이후 1990년대 말 일본정부는 행정개혁, 경제구조개혁, 금융개혁, 재정구조개혁, 사회보장구조개혁, 교육개혁의 ‘6대개혁’을 정책목표로 하여 재정재건을 위한 국가 및 지자체의 재정적자를 2003년까지 GDP대비 3%이하로 억제하고 사회보장비에 상한을 설정하는 재정구조개혁법을 1997년 11월 성립시켰다. 또한 개호보험관련 3대 법안(개호보험법안, 개호보험법시행법안, 의료법의 일부개정법안)을 제출하여, 동년 12월 성립하였다.

기존의 조치제도에서는 대상자의 선택권과 신청권, 수급권 등의 권리가 보장되지 못함을 비판하면서 사회보장방식이야말로 사회보험료의 부담을 통하여 요대상자가 되었을 경우 급여수급에 대한 법적 권리성을 인정받을 수 있기 때문에 거출에 따른 권리로서 권리성을 강하게 주장해 왔다. 즉 이러한 서비스의 권리성은 보험료 납입에 따른 권리(거출에 기초한 권리)와 서비스이용의 일부부담에 따른 권리(상품 구매에 따른 소유권리)로 정리할 수 있다.

따라서 1990년대 말부터 일본사회보장체계는 사회복지기초구조개혁에 의해 사회복지의 서비스공급체계, 급여구조, 공적책임의 범위 등 조치제도의 기본구조를 바꾸었다.

특히 공적책임의 범위의 변화는 복지서비스의 공급책임을 민간에게 이양하고 이용자보조방식(대리수령방식¹¹⁾)을 채택함으로써 실질적으로 제공되는 복지서비스에 대한 책임이 없는 재

11) 시정촌이 이용자에게 서비스비용의 90%를 지급하고, 이용자가 이용자부담 10%를 합하여 사업자에게 지급하는 구조를 취하고 있으나, 실질적으로 사업자가 시정촌에 이용자 대신 신청하여 받는 구

정공급에 대한 책임만으로 축소되었다. 개호보험제도와 유사한 구조를 가진 장애인자립지원법 역시 이용자보조방식을 채택함으로써 조치제도와 비교하여 공적책임이 상당히 축소되었다. 이러한 공적책임의 축소는 무엇보다도 서비스 질의 하락과 깊은 연관이 있다고 할 수 있다.

골격제언에서는 그러한 문제점들에 대한 개선방안으로 법률의 목적¹²⁾에서 공적책임을 명확하게 규정하여 제언하였으나, 이에 반해 제정된 장애인종합지원법의 기본이념에서 ‘가능한 한(可能な限り)’이라는 문구와 제2조 4항 ‘국가 및 지방공공단체는 장애인 등이 자립한 일상생활 또는 사회생활을 영위할 수 있도록, 필요한 장애복지서비스, 상담지원서비스 및 지역생활 지원사업의 제공체계의 확보에 노력하지 않으면 안된다’ 라고 규정함으로써 ‘가능한 한’과 ‘노력’이라는 조문의 문구를 통해 공적책임에 대한 논란의 여지를 남겨두었다.

한편 최근 사회보장정책에서 지역포괄케어시스템의 구축을 위한 요인으로 자조론이 다시금 주목받고 있다. 자조론은 지역포괄케어시스템의 핵심요인으로 여기서 자조론(自助論)은 호조(互助)¹³⁾를 추가되어 자조·호조·공조·공조의 순서로 정의되고 있다(地域包括ケア研究会, 2017). 이는 자조와 호조를 더욱 강조함으로써 스스로의 자립 및 책임과 지역사회의 지원 및 책임 강화를 통한 일본정부의 공적책임 축소의도가 표면화되었다고 볼 수 있다.

3. 이용자부담방식의 변화

장애인자립지원법 위헌소송에서 가장 주목받은 쟁점은 무엇보다 정률부담방식의 도입이라고 할 수 있다.

장애인에게 복지서비스란 장애인이 일상생활을 영위함에 있어서, 또한 사회참여를 위해서 필요 불가결한 것이라 할 수 있다. 이러한 장애인복지서비스를 이용함에 있어서 이용자부담의 도입은 장애인의 서비스이용을 저해하는 요인으로 작용하는 동시에 정부측에서는 서비스 이용의 상한제와 함께 서비스 이용량을 컨트롤함으로써 재정억제라는 효과를 가져온다. 서비스의 이용자부담에 대한 부담감은 저소득층일수록 크다는 것이 입증되어있다. 일본의 공공부조 제도인 생활보호제도는 매우 한정적인 대상자를 가지고 있다. 따라서 생활보호대상자가 아닌

조(대리수령)이다. 이러한 대리수령방식의 특징은 대리수령방식을 채용하지 않으면 금전의 흐름이 사업자에게 지급(보조)이 아닌 서비스의 이용자에게 지급(수령)되기 때문에 이용자보조방식이라고 사용된다(김광래, 2012:58).

12) “국가 및 지방공공단체가 장애에 따른 사회적 불이익을 해소하기 위한 책임을 명확하게 하는 동시에, 장애인의 자립 및 사회참여에 필요한 지원을 위한 시책, 그 시책을 종합적·계획적 실시의 의무를 가진다”(골격제언 법의 목적: 8-9).

13) 호조(互助)는 비공식적인 상호부조를 의미한다. 예를 들면 이웃간의 상호원조와 유료·무료 자원봉사 등이 해당된다.

저소득층의 이용자부담 경감이 매우 중요한 과제가 되어있다(박광준, 2011).

일본의 장애인복지제도에서 최초의 장애인에게 비용의 징수는 1949년 제정된 신체장애인 복지법 34조에서 보장구의 지급 및 수리에 대한 비용징수이다. 이 규정에서 징수 방식은 장애인 본인 및 부양의무자의 부담능력에 따라 지자체에 납부하는 방식이었다. 1954년 신체장애인 복지법의 개정에 따라 갱생의료가 도입됨에 따라 보장구 지급 및 수리와 갱생의료의 비용징수 제도가 재편되어 지자체가 부담능력에 따라 결정한 금액을 보장구업자나 의료기관에게 지급하는 방식으로 바뀌었다. 시설이용의 경우, 1950년 신체장애인 갱생시설과 수산시설의 이용자에 대해 일정액의 수입이 있는 경우에 한하여 식비에 대해서 징수하였으며, 1960년 지적장애인복지법에서도 마찬가지로 비용징수에 대하여 규정하였다(김광래·전영록, 2013).

당시, 이러한 비용징수는 장애인과 가족의 경제적 사정에 대한 배려로써 식비의 상당부분만을 징수 하는 응능부담(応能負担)방식¹⁴⁾을 유지하였다. 또한 이러한 비용징수는 일부 대상자들에게만 적용되었으며, 장애인복지서비스에 관한 기본 원칙은 공적비용부담원칙을 기반으로 하였다.

그러나 이러한 원칙이 무너지기 시작한 것은 위에서 언급 한 것과 같이 1973년 오일쇼크 이후 일본이 저성장기에 돌입에 하면서 정부의 복지재정과 공적책임을 억제하려는 방향으로 정책이 전환되었고, 이용자부담의 강화는 1990년대 말 사회복지기초구조개혁에 의한 노인복지분야를 시작으로 장애인복지분야로 확산되어갔다.

위에서 살펴본 것과 같이 실질적으로 정률부담방식이 장애인복지분야에 도입된 것은 2006년 시행된 장애인자립지원법부터이며, 이러한 부담방식은 개호보험제도와 동일한 방식으로 도입되었다.

일본정부는 정률부담방식의 도입이유에 대해 새로운 장애인복지서비스를 이용하는 사람도 많고, 현재의 상황대로 라면 지속적인 제도의 유지가 어렵기 때문에 증대하는 서비스의 비용을 서비스 이용자가 서로 나누어 부담할 필요가 있으며, 서비스를 이용하는 장애인과 이용하지 않는 장애인과의 공평성의 확보 등을 그 이유로 들었다. 즉 일본정부는 장애인의 서비스에 대한 제도 지속가능성의 확보와 부담의 공평성의 확보를 표면적으로 내세우고 있었지만, 실제로는 서비스의 이용을 억제함으로써 1000억엔 정도(2006년도 국고기준)의 공적재정의 지출이 감소할 것으로 예측했다.

실질적으로 지원비제도의 전체이용자부담률은 약 0.2%정도 였으나, 장애인자립지원법 시행이후 전체 이용자부담률은 1.1%로 약 10배가 증가하였으며, 또한 시설입소자에 대한 식비와

14) 응능부담방식은 조치제도와 장애인자립지원비제도에서 유지되어 온 이용자부담방식으로 서비스이용자와 부양의무자의 소득수준과 재산을 고려하여 서비스 이용료의 일부를 차등부과하는 방식이다. 즉 서비스 이용자의 지급능력에 따른 부담방식이라고 할 수 있다.

광열수비(전기·가스·수도에 대한 사용료)의 부담이 더해져 상당한 부담이 증가하였다. 후생노동성의 조사에 따르면 시행 후 6개월 동안 전국에서 약 1600명이 시설서비스를 중단했고, 약 4000명이 서비스 이용횟수를 줄인 것으로 조사됐다. 또한 후생노동성이 2009년 11월 실시한 ‘장애인자립지원법 시행전후 이용자부담 등에 관한 실태조사결과에 대하여’에 의하면 <표 3>에서 보는 것과 같이 2006년 3월과 비교하여 2009년 7월에 이용자 부담액이 87.2%가 증가하였다.

〈표 3〉 이용자부담의 비교

서비스 유형	2006년 3월 이용자부담	2009년 7월 이용자부담 (이용자부담+식비, 광열수비)
방문서비스	1,962엔	3,838엔
데이케어서비스	740엔	6,549엔(1,663엔+4,886엔)
입소서비스	36,583엔	47,531엔(6,792엔+40,739엔)

주) 방문서비스의 이용자부담에는 식비, 광열수비 부담이 포함하지 않는다.

2006년 3월의 데이케어 및 입소서비스의 이용자부담에는 식비, 광열수비를 포함하지 않았다.

이러한 정률부담방식의 도입은 최저한의 일상생활을 영위하는데 필요한 서비스의 이용을 억제하고, 이것이 저소득층과 중증장애인에게 집중화 되는 구조라는 것이 최대 문제라고 볼 수 있다.

기본합의문서와 골격제언에서 볼 수 있듯이 이용자부담은 원칙적으로 무료를 기반으로 제도설계가 이루어져야 함을 강력하게 요구하고 있다. 단 높은 소득이 있는 장애인의 경우에 한하여 비장애인과의 평등에 관점에서 소득에 따른 부담을 규정하되, 성인은 본인의 소득으로 미성년자는 세대주의 소득을 기준으로 할 것을 제언하였다. 즉 전 가족의 소득은 제외한 본인의 소득만 기준으로 설정함으로써 대부분의 장애인이 저소득층에 속하기 때문에 이용자부담은 원칙적 무료로 볼 수 있다.

그러나 장애인종합지원법에서는 이용자부담의 기준을 가계(장애당사자와 배우자)의 소득으로 10%의 정률부담방식에 소득에 따른 상한제(월 이용서비스양과 상관없이 10%만 부과)를 설정하고, 식비와 광열수비는 별도 부담으로 하고 있다. 몇가지 감면조치가 설정 되어 있지만, <표 4>에서와 같이 시설 장애인의 경우 장애기초연금 수입의 반 이상을 식비와 광열수비로 부담하고 있다.

장애인종합지원법에서 이용자부담이 능력에 따른 부담원칙으로 전환되기는 하였지만 기본합의문서와 골격제언의 원칙무료화는 반영되지 못하였다.

〈표 4〉 장애인종합지원법 시설이용 장애인의 실비부담

예)입소시설이용자(장애기초연금1급수급자, 연금월액81,925엔의 경우)

남는 금액		실비부담	
(※2) 7,629엔	그 외 생활비(※1) 28,000엔	식비·광열수비 46,296엔	보충급여 7,204엔
장애기초연금수입(81,925엔) + 보충급여(7,204엔)			

※1 장애기초연금 1급자는 그 외 생활비(25,000엔)에 3,000엔 가산한 합계

※2 (81,925엔 - 66,667엔) × 50%

출처: 후생노동성

V. 결론

우리는 일본의 장애인자립지원법 위헌소송의 사례를 통해서 장애당사자와 가족에게 장애인 복지서비스가 갖는 의미를 다시 한번 검토해 볼 필요가 있다. 특히 일본의 사례에서 주목해야 할 점은 정부가 장애인에게 복지서비스를 제공하는 것은 그들에게 이익이나 수익을 제공하는 것이 아닌 생존권의 보장이라는 측면에서의 접근해야 하며, 그 어떤 방법으로도 그들의 생존권을 침해해서는 안된다. 또한 장애인복지서비스의 공급 및 재원, 관리 등은 전적으로 공적책임 하에서 이루어져야 한다는 것이다.

앞서 살펴 본 바와 같이 장애인단체들과 변호단은 일본헌법 제13조(기본권), 제14조(평등권), 그리고 사회적 기본권인 제25조를 근거로 어떠한 행위로든 장애당사자와 가족의 생존을 위협하는 행위와 제25조 2항에서 그들의 생존을 보장하는 국가의 책임을 들어 헌법을 위반하고 있다고 판단했다.

이렇듯 장애인자립지원법이 헌법을 위반한 정황은 기본합의문서에서 찾을 수 있다. 기본합의문서를 보면 정부는 헌법 제13조, 제14조, 제25조, 노말라이제이션의 이념 등에 의거한 위헌소송을 제소한 원고의 의견에 공감과 반성의 뜻을 표명하며, 정률부담방식을 포함한 장애인자립지원법의 폐지와 헌법에 기초한 신법의 제정에 있어서 장애당사자의 의견을 반영할 것을 약속했다. 즉, 일본정부도 장애인자립지원법이 장애인들과 가족들의 생존에 위협될 수 있음을 인정하였다고 볼 수 있다.

그러나 일본정부는 저출산에 따른 인구감소와 고령화사회에 따른 방대한 사회복지재정의 적자를 명목으로 사회보장비를 대폭 감소시키고 동시에 시장화를 사회보장개혁의 노선으로 유지함으로써, 그 결과 사회보장급여의 감소, 사회보험료와 이용자부담의 증가 등 사회보장제도의 기능에 심각한 문제를 초래하고 있으며, 이는 국민의 생활불안(노후와 보육 등)을 증폭시

키는 작용을 하고 있다.

지금까지 살펴본 일본의 장애인복지정책을 통하여 얻을 수 있는 시사점은 한국의 경우도 일본의 개호보험제도에 따른 사회서비스의 시장화가 도입된 것과 같이, 노인장기요양보험제도의 도입을 통해 사회서비스의 시장화가 뚜렷하게 나타나고 있으며, 2007년 이후 장애인의 자기결정권을 강화의 목적으로 이용자지원방식인 바우처제도의 도입은 사회서비스에 대한 공적책임이 축소되고 있어 이에 대한 대응이 필요하다는 것이다. 즉 한국의 장애인복지서비스는 민간기관에 보조금을 지급하는 방식에서 벗어나 이용자에게 직접 구매권을 제공하는 방식으로 역할을 전환했지만, 지금까지 서비스 제공에 대한 재정지원과 민간기관에 대한 관리, 감독의 역할에 그쳤을 뿐 서비스의 직접적인 공급자로서 역할을 수행하지는 않았다. 서비스 공급 주체가 가족→민간→시장으로 이동하면서 민간 공급자들의 경쟁과 국민 이용자들의 선택을 핵심으로 하는 ‘시장화’가 사회서비스 공급정책의 원리로 자리 잡게 된 것이다(나눔일보, 2018). 민간기업이 케어서비스 공급자로서 참여하는 것을 허용하고 그 각각의 공급자를 이용자가 선택하도록 하는 시장원리도입은 서비스이용에 따르는 비용 일부를 사회보험료나 공비로 보조하게 된다. 이용자는 재정보조를 받으면서 서비스를 보다 용이하게 이용할 수 있지만 서비스 이용에 있어서 공급자의 영향력이 강하므로 서비스공급시스템이 왜곡될 가능성이 커진다(박광준, 2011).

이와 같은 문제에 대응하기 위해서는 장애인복지서비스에 대한 공적책임을 강화해나가면서 세부적으로는 대상자선정 및 판정체계의 문제, 본인 부담금체계의 문제(대리수령방식의 현금급여), 낮은 급여 한도액, 서비스 전달체계 문제(전문성, 재정안정화, 장애인권리보장 등) 등을 해결해 나가야 할 것이다.

또한 한국의 장애인복지분야는 장애에 대한 보호와 격리라는 관점에서 탈피하여 ‘장애인의 완전한 사회참여와 통합’이라는 정책노선으로 새롭게 변화해 나가고 있으며, 이를 달성하기 위해서는 적극적인 장애인복지서비스의 다양화와 이용한도 폐지, 이용자부담의 폐지 등을 통한 서비스이용을 장려하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

이성규(2000)는 장애인복지서비스를 “특별한 배려”로 규정하고 다음과 같이 설명하고 있다. 누구든지 지역사회 내에서 살아가기 위해서는 어느 정도의 도움이 필요하다. 우리 중 누구도 완전한 은둔자가 아닌 이상, 타인들에 대해 완전히 독립적일 수는 없다. 개인적으로는 비공식적이든, 아니면 공식적인 것이든 누구나 여러 가지 형태의 도움을 받는다. 그렇다면 특별한 서비스란 무엇인가. 일반적으로 그것은 소수의 사람들이 이용하는 서비스로 정의된다. 그러나 융통성 있는 사회라면 모든 사람이 독특하다는 것, 그리고 모든 사람이 때때로 특별한 도움을 필요로 한다는 것을 인정할 것이다.

따라서 장애인복지서비스의 특징은 일본의 장애인위헌소송에서 알 수 있듯이 국가의 책임

을 기반으로 장애인의 생존권을 보장하고 사회의 구성원으로서 참여할 수 있도록 지원하는 보편적 사회보장서비스라고 할 수 있다. 그러므로 그 어떤 방법(등급판정, 이용자부담, 이용한도설정, 재정 등)으로도 장애인의 서비스 이용을 방해하거나 저해해서는 안된다는 점을 시사하고 있다.

[참고문헌]

- 김광래, 일본 장애복지서비스의 이용억제에 관한 연구, 석사학위논문, 일본북쿄대학, 2012. 88-89면..
- 김광래·전영록. “일본 장애인복지정책에서 이용자부담에 관한 연구”, 「사회복지실천연구」, 제10권 2호, 2013. 17면.
- 김광래. “일본 장애인복지정책에 관한 연구”, 「복지행정논총」, 24(1), 2014. 77-99면.
- 나눔일보. “국회 입법조사처 ‘이슈와논점’, 국정과제 ‘사회서비스’쟁점 및 과제 검토”, 나눔일보 기사, 2018.06.08.
- 박광준. “사회복지의 시장화와 그 과제 -일본 개호보험의 경험과 시사-”, 「한국노인복지학회 기조발제」, 2011. 3-14면.
- 이성규, 「사회통합과 장애인복지정치」, 나남출판, 2000.
- 岡部耕典, 「ポスト障害者自立支援法の福祉政策」, 明石書店. 2010. 37-44면.
- 伊藤周平, 「障害者自立支援法と権利保障」, 明石書店. 2009. 19-33면.
- 佐藤久夫·藤原清吾·峰島厚, 「いのちの権利はゆずれない」, かもがわブック8. 2013. 10면.
- 厚生労働省. “基本合意書”. 厚生労働省 홈페이지.
- 厚生労働省. “骨格提言” 厚生労働省 홈페이지.
- 厚生労働省. “障害者福祉総合支援法について” 厚生労働省 홈페이지.
- 里見賢治, 「現代社会保障論」, 高菅出版. 2010. 271면.
- 鈴木勉·田中智子, 「現代障害者福祉論」, 高菅出版. 2011. 165-166면.
- 石倉康次. “日本における生存権保障と公的責任”, 「障害者問題研究」, 2012, 290-296면.
- 鈴木勉. “障害者福祉政策の現局面－戦後障害者福祉政策の展開をふまえて”, 「佛教大學総合研究所紀要」, 2013. 13면.
- 地域包括ケア研究会. “地域包括ケア研究会 報告書 -2040年に向けた挑戦-”, 「地域包括ケア研究会報告書」, 2017. 50-52면.

[국문초록]

일본의 장애인자립지원법 위헌소송과 시사점 - 장애인복지서비스의 공적책임과 이용자부담을 중심으로 -

김광래
(장애인직업재활시설 연광실업 원장)

일본의 장애인자립지원법(障害者自立支援法, 2006년 시행)은 입법과정에서 충분한 실태조사를 실시하지 않고 장애당사자의 의견을 거의 반영하지 않음으로써 졸속하게 제도를 시행했다는 비판을 받아왔다. 특히 그 과정에서 도입된 이용자부담방식인 정률부담방식은 장애인과 가족들에게 큰 혼란을 초래하였고, 생활에 악영향을 주었으며 장애인이 인간으로써 가져야 할 존엄성을 크게 훼손 하는 결과를 초래하였다.

이러한 문제에 대하여 장애당사자에 의해 제기된 장애인자립지원법에 대한 위헌소송이라는 장애인운동을 통해 일본정부로부터 장애인자립지원법의 폐지와 신법의 제정에 관한 약속을 이끌어 냈다. 그러나 실질적으로 제정된 장애인종합지원법(障害者総合支援法, 2012년제정)은 장애인자립지원법의 연장선상에서 골격제언과 장애인권리협약은 철저히 배제되었다.

따라서 본 연구에서는 일본에서 나타난 장애인운동이 장애인복지서비스정책에 어떠한 변화를 가져왔는지 그 과정을 살펴보고, 일본에서 장애인복지서비스의 본질을 고찰함으로써 이를 통해 국내 장애인복지서비스정책과의 문제점 및 대응방안을 위한 함의를 도출하고자 한다. 장애인자립지원법에 대한 위헌소송의 쟁점과 기본합의문서, 그리고 골격제언의 내용을 검토해보면 아래와 같이 일본에서 장애당사자의 니즈가 반영된 장애인복지서비스의 본질을 다음과 같이 도출해 볼 수 있다.

첫째, 장애인복지서비스는 장애인에게 생존을 위한 최소한의 도구이다.

둘째, 장애는 자조(自助)보다 공조(公助)의 측면에서 접근해야한다.

셋째, 장애인복지서비스의 철저한 공적책임과 공비부담의 실현이다.

우리는 일본의 장애인자립지원법 위헌소송의 사례를 통해서 장애당사자와 가족에게 장애인복지서비스가 갖는 의미를 검토해 보면 정부가 장애인에게 복지서비스를 제공하는 것은 그들에게 이익이나 수익을 제공하는 것이 아닌 생존권의 보장이라는 측면에서의 접근해야 한다는 것이다.

따라서 장애인복지서비스의 본질은 일본의 장애인위헌소송에서 알 수 있듯이 국가의 책임

을 기반으로 장애인의 생존권을 보장하고 사회의 구성원으로서 참여할 수 있도록 지원하는 보편적 사회보장서비스라고 할 수 있다. 그러므로 그 어떤 방법으로도 장애인의 서비스 이용을 방해하거나 저해해서는 안된다는 점을 시사하고 있다.

주제어: 일본 장애인복지정책, 일본장애인운동, 위헌소송, 장애인복지서비스

[Abstract]

Japan's Unconstitutionality Suit of Services and Support for People with Disabilities Act and Its Implications

- Focusing on the public responsibility and user charging of the Welfare Services for the People with Disabilities -

Kim Kwang Lae
(the head of the yunkwang industry)

Japan's Services and Support for People with Disabilities Act (enforced in 2006) has been criticized for being handled with more haste than caution, as not enough research was conducted and opinions from disabled were not reflected. Especially the user's burden of a fixed rate created a chaos among the disabled and their families, negatively impacted their lives, and violated human dignity.

Through the Peoples with Disabilities Movement, unconstitutionality suit of Services and Support for Peoples with Disabilities Act, proposed by the disabled on such matter, has resulted gaining a promise from the government on abolition of the legislation, as well as legislation of new act. However, newly legislated Comprehensive Welfare Act for Peoples with Disabilities (established in 2012) was only an extension of Services and Support for Peoples with Disabilities Act, and left out structural proposal and agreement of rights of disabled.

In this research, we will look into the process of changes that the Peoples with Disabilities Movement brought to welfare service policy for disabled. By looking at essence of Japan's welfare service policy for the disabled, we would also like to draw out undertones of problems and countermeasures for Korea's welfare service policy for the disabled. By reviewing issues of the unconstitutionality suit of Services and Support for Peoples with Disabilities Act, basic agreement documents, and contents of structural proposal, we can conclude essence of Japan's welfare service policy for disabled that reflect needs of disabled as below.

First, welfare service policy for the disabled is a very basic tool for survival for the disabled. Second, disabilities should be approached from public perspective, not self-help. Third is implementation of

public responsibility and burden of payment for welfare service policy for disabled.

By reviewing the meaning of the welfare service policy for the disabled to the disabled and their families, through the case of the unconstitutionality suit of Services and Support for Peoples with Disabilities Act in Japan, we can conclude that government providing welfare service to disabled is not from the perspective of providing benefit or profit, but of securing right to live.

Hence, as we can conclude from the unconstitutionality suit of the disabled in Japan, the essence of a welfare service for the disabled is a universal social security service that supports and secures the disabled with their rights to live and participate as members of society. It is implied that in any ways and means, distrusting, or impeding service use of the disabled should not be allowed.

Key words: Welfare service policy for disabled of Japan, Persons with Disabilities Movement of Japan, Unconstitutionality suit, Welfare service for disabled

청소년미혼모의 사회적 인정과 법정책*

김정희**, 김향미***

目 次

I. 서론	2. 교육기본법
II. 청소년미혼모의 사회적 인정	3. 한부모가족지원법
1. Axel Honneth의 인정이론	4. 아동복지법
2. 청소년미혼모에 대한 사회적 인정	IV. 청소년미혼모의 사회적 인정 실현을 위한 법정
3. 청소년미혼모에 대한 사회적 인정의 당위성	책의 방향
III. 청소년미혼모의 사회적 인정을 위한 법률적 고찰	V. 결론
1. 헌법	

I. 서론

청소년미혼모)의 임신 및 출산은 사회적으로 폄하됨으로써 청소년미혼모에 대한 사회적 멸시와 차별을 촉발할 뿐만 아니라 보호받아야 할 권리마저 훼손하는 문제는 심각한 사회문제로 부상하고 있다. 또한 헌법, 교육기본법, 한부모가족지원법 등의 법적인 보호 장치가 마련되어 있지만, ‘부도덕한 여성(성적문란 여성)’, ‘사생활이 문란한 여성’ 등의 수식어와 함께 미혼모에 대한 부정적인 사회적 인식은 청소년미혼모에 대한 경제적·사회적·심리적·신체적 자

* 투고일: 2018.11.01. 심사일: 2018.11.08.-11.25., 게재확정일: 2018.11.26.

** 오산대학교 아동보육과 겸임교수, 국제복지비전협회 비영리법인 대표

*** 김포대학교 사회복지학과 겸임교수

- 1) 청소년미혼모는 「청소년기본법」에 의거한 연령이 9세 이상 24세 이하의 청소년이 혼전 임신하여 출산 하는 대상자를 의미한다. 십대부터 이십대 초반의 학령기 청소년의 신분으로 출산 후 아기엄마의 역할 수행으로 인하여 심리적·신체적·사회적·경제적인 문제에 노출되어 고통을 경험하면서 살아가고 있다. 연구자들을 혼전 청소년 임신 여성을 청소년미혼모 및 청소년양육미혼모의 등의 용어를 혼용하여 사용하고 있다. 필자는 청소년기에 임신을 경험한 여성을 ‘청소년미혼모’의 용어로 사용한다.

립을 위협하고 있다.

청소년미혼모는 청소년의 임신 경험은 교육받을 권리마저 박탈하는 기제가 되고 있어 청소년미혼모와 20대 미혼모의 대한 사회적 인정이 요구되는 시점이다. 청소년미혼모에 대한 사회구성원들의 부정적 인식은 현재까지 지속되고 있어 이제는 인식의 전환을 위한 미혼모에 대한 ‘사회적 인정’을 필자는 제안한다. 청소년미혼모는 2015년 350명, 2016년 435명, 그리고 20대 미혼모는 2015년 2,279명, 2016년 2,414명으로 보고되어 청소년미혼모와 20대 미혼모의 지속적인 증가를 가늠할 수 있다(KOSIS, 2017년 8월 31일 갱신자료).

청소년미혼모는 가정과 사회로부터 외면 받아 혈혈단신이 되어 사회구성원으로 진입하기 전에 단지 혼전임신이라는 이유만으로 분리되는 경험을 한다. 사회적 인정을 전제하여 제도의 보완 및 미혼모가족지원을 위한 독립적인 법률적 토대 마련을 제기한다. 왜냐하면 한부모가족지원법은 청소년미혼모를 포함하는 미혼모에 대한 현실적용의 한계가 있기 때문이다(김명하·조주연·정종원, 2013: 85).

‘한부모가족지원법’은 미혼모에 대한 법적근거를 마련하고 있다. 그러나 여전히 청소년미혼모에 대한 사회적 낙인, 가족의 심리·경제적 지원 부족, 학업에 대한 효능감 부족 등의 요인은 학업복귀를 저해하고 있다(박현미·최한나, 2016; 김명하·조주연·정종원, 2013). 청소년미혼모에 대한 사회안전망의 역할을 위한 체계적이고 현실적인 법 개정과 신설이 필요하다. 왜냐하면 청소년미혼모는 사회구성원으로써 노동시장 진입 전에 출산을 경험하게 되어 사회적 비용 증가와 빈곤의 악순환을 경험하기 때문이다. 헌법 제10조는 사회구성원 행복추구권을 보장을 규율하고 있다. 그러나 청소년미혼모는 ‘학업을 포기해야 하는가?’, ‘출산을 해야 하는가?’, ‘낙태를 해야 하는가?’ 등을 고민하는 현실은 법제도의 흠결을 유추하게 한다.

청소년미혼모에 대한 신분과 지위의 박탈은(성정현·강희주·이미정·박영미, 2016: 408)이미 제시한바와 같이 보호받을 권리를 훼손할 뿐만 아니라 성인기 자립생활을 저해하는 요인으로 판단된다. 여전히 청소년미혼모를 문제의 여성, 부도덕한 여성으로 위치시키고 있다. 또한 청소년을 지도하는 교사마저도 청소년미혼모에 대한 편견을 가지고 있어(변귀연·김혜래·이상희, 2009; 홍봉선·남미애, 2011) 청소년미혼모는 경제적 자립과 양육의 이중고를 경험하게 되어 출산 후 입양을 선택하게 된다.²⁾ 연구보고에 의하면 일부 미혼모는 출산 후 미역국을 먹고 바로 원하지 않는 헤어집의 경험과(성정현·강희주·이미정·박영미, 2016: 410) 아이의 입양을 선택한다고 한다. 청소년미혼모의 부모 되는 것을 포기하고 입양을 선택해야 하는 상황은 저출산과 청소년미혼모자 가족에 대한 분절된 정책의 폐단인 것이다³⁾. 저출산과 고령화의 관

2) 헌법 제36조 제2항은 “국가는 모성의 보호를 위하여 노력하여야 한다.”라고 규율하고 있다. 그러나 청소년 미혼모에 대한 모성의 보호는 부재한 상황으로 판단된다.

3) 한국은 해외입양과 저출산 문제해결을 위한 출산독려정책의 양면성의 정책이 현존하고 있다. 해외

점에서 본다면 청소년미혼모의 인공유산과 입양의되는 지양되어야 한다. 출산저하의 인구동향을 염두에 둔다면 청소년미혼모의 출산은 저출산 해소 정책과 상호 연계할 수 있는 정책으로 시도되어야 한다. 청소년미혼모는 학업도 지속되어야 하고 아직 미성숙 청소년을 고려하여 20대, 30대, 40대의 미혼모와는 다른 관점으로 이해되어야한다. 그러므로 청소년미혼모의 출산과 양육이 가능하도록 다양한 서비스를 지원하는 맞춤형 제도가 필요하다(김형모, 2017: 22-23).

현실적으로 한국은 미혼모의 자력(自力)으로 자녀를 양육하기에는 직업의 선택, 보육시설의 선택 등의 다양한 문제에 직면하고 있다(성정현 · 강희주 · 이미정 · 박영미, 2016; 권정미, 2016; 최승희, 2012). 청소년미혼모를 포함한 경제적 자립이 어려운 미혼모에 대한 시설 입소는 출산과 양육의 일시적 보호기능을 가능하도록 하지만 지속적인 보호는 현실적으로 어려운 실정이다. 또한 미혼모의 ‘모성의 권리’는 현실적으로 보장받지 못하고 있다(성정현 · 강희주 · 이미정 · 박영미, 2016).

아동복지법에서 규율하는 아동의 건강한 성장을 위협한다. 이중적인 성규범과 부계혈연 기반의 가족범주만을 인정하는 사회적 인식은 미혼모의 경제적 자립을 저해하는(성정현 · 강희주 · 이미정 · 박영미, 2016: 408) ‘미혼모자가족의 자녀 양육 현실적 부재’ 라는 사회적 문제를 양산한다.

따라서 본고는 청소년미혼모의 사회적 인정의 당위성 규명과 현재 청소년미혼모를 지원하는 헌법, 교육기본법, 한부모가족지원법, 아동복지법 고찰을 토대로 청소년미혼모의 자립생활 촉진을 위한 정책적 지원 및 개입 방안을 위한 시사점을 제시하고자 한다.

II. 청소년미혼모의 사회적 인정

1. Axel Honneth의 인정이론

인정은 인간이 살아가는 생애주기에서 중요한 의미를 갖는다(김정희, 2017: 330). 또한 인정

입양은 1950년 전쟁의 상흔에서 시작하여 현재까지 ‘해외입양송출국’으로 지속되고 있다(박정준, 2017). 고령화 및 저출산 문제에 직면하여 출산장려를 위한 다양한 정책을 시도하여 저출산의 극복을 위해 심혈을 기울이고 있다. 그러나 한국의 저출산 대책이 시행되는 와중에 여전히 해외입양송출이 지속되고 있어 저출산 대책의 한계를 유추할 수 있다(Kim, 2015: 60; 박정준, 2017: 91에서 재인용). 한국의 해외입양대상자 중에서 1세미만의 92%의 비율은 (보건복지부, 2016) 저출산 극복을 위한 출산장려 정책의 엇박자와 청소년미혼모자 가족을 위한 한부모가족지원법, 국민기초생활보장법 등의 법령과 제도의 허점을 유추할 수 있으며 서구국가의 미혼모에 대한 시도를 벤치마킹하여 지원방향과 대안을 모색하는 것이 필요하다.

을 토대로 하는 개인의 자아형성은 타인을 인정하고 타인에게 인정받는 상호주관적 관계를 형성하여 긍정적 자기인식을 갖도록 한다. 긍정적 자기인식은 개인의 자아실현을 가능하게 한다(문성훈, 2014: 66). 즉 인정은 타인과 상호주관적관계에서 출발하여 긍정적 자기인식 경험을 토대로 자아정체성을 형성하며, 자아정체성은 개인의 자아실현의 원동력과 사회발전의 원동력이 된다.

인간은 사회를 떠나 혼자 살아갈 수 없는 사회적 동물이다. 이것은 사회구성원으로 더불어 살아감을 의미하는 것이다. 따라서 개인은 사회구성원으로 공동체에 소속됨으로써 공동체의 가치와 목적 실현에 기여하는 개인적 특성을 갖는 사회적 가치를 평가 받음으로써 사회적 연대를 경험하고 사회적 연대의 경험은 개인이 타인에게 인정받고 있음을 느끼도록 한다.

개인의 사회적 가치 부여는 개인적 가치에 대한 인정은 물론이며 공동생활 유지를 전제조건으로 갖는 사회적 연대감의 표현이며, 개인은 긍정적 인식을 실현함으로써 삶의 만족을 경험한다(문성훈, 2014: 76-78). 인간의 인정 경험은 인정윤리를 동반한다. 인정윤리는 개인의 행복한 삶 구현을 위한 자아실현을 전제한다. 성공적인 자아실현은 타인의 긍정적 태도 즉, 타인의 인정을 필요조건으로 하는데 이것은 타인의 자아실현을 보장하며, 개인과 타인의 상호인정의 당위성을 갖는다(문성훈, 2014: 89).

그러나 개인의 인정이 훼손되어 인정획득을 위한 인정투쟁을 시도한다. 인정투쟁의 추동력은 무시당한 대상자들의 울분에 있는데(문성훈, 2014: 123) 사회적 무시를 경험하는 대상자들에 대한 담론에서 출발한다. 사회적 무시를 경험하는 자는 인정투쟁을 시도 한다. 인정투쟁의 시도는 개인의 훼손된 인정 회복을 토대로 자아실현을 완성하기 위함이다. 인정은 인정투쟁의 결과로서 사회구성원들로부터 받게 되는 사회적 무시의 제거와 사회적 인정에서 배제되는 대상자 및 사회적 인정을 향유하는 대상자 모두의 정체성 형성 및 자아실현을 위한 기제이다(문성훈, 2014: 133). 청소년미혼모의 지속적인 증가를 염두에 둔다면 이제 개인의 문제로 인식하기보다는 사회문제로 인식과 청소년미혼모에 대한 긍정적 인식의 접근이 요구되는 시점이다.

청소년미혼모에 대한 사회구성원들의 편견과 무시는 청소년미혼모의 정체성 형성 저해 및 자아실현의 싹을 자르는 기제가 된다. 따라서 청소년미혼모의 정체성 형성 및 자아실현을 촉진하는 사회적 인정이 필요하다고 본다.

2. 청소년미혼모에 대한 사회적 인정

청소년들이 혼전 성행위, 동거 및 혼전 자녀의 출산은 과거에 비해 자연스러운 현상으로 받아들여지고 있으며 아울러 혼전 임신도 증가하고 있다(노경란·김숙이, 2018: 102). 청소년의 혼전 임신은 ‘청소년미혼모’라는 낙인을 수반하는 부정적 모습으로 그려지고 있을 뿐만 아니

라 생애주기에서 청소년기 과업에 대한 실패로 귀결된다.

청소년은 생애주기의 과정에서 성장의 시기로서 경험을 토대로 사회구성원으로 역할을 수행하기 위한 준비의 단계이다. 그러나 십대청소년은 혼전 임신을 경험함으로써 원하지 않는 강요에 의하여 교육받을 권리를 박탈당하고(노경란·김숙이, 2018: 103; 김지연·황여정·이준일·방은령·강현철·곽종민·박민영, 2015: 29) 청소년미혼모서 삶을 시작해야한다. 청소년미혼모의 교육에 대한 권리상실은 사회구성원으로 진입하기도 전에 정체성 상실 및 자아실현의 꿈도 포기해야 한다. 청소년미혼모의 정체성은 사회구성원들의 인정으로부터 출발되고 타인으로부터 인정받음으로써 자신도 인정하게 되어 자신의 삶을 주도적으로 만들어 나갈 수 있도록 한다.

Axel Honneth는 개인은 타인을 인정 하고 또한 타인으로부터 인정받는 상호주관적관계에서 자신의 정체성을 획득한다고 설파하였다(Axel Honneth, 1992; 문성훈·이현재 역, 2011). 이것이 개인의 자아실현 원동력이 되는 인정이론인 것이다.

개인의 자아실현은 사회발전의 원동력이 되는 중요한 기제가 된다. 성장기에 위치하는 대상자들은 자신의 상호작용 대상자들의 규범적 태도를 내면화 하는 과정에서 타인을 인정하면서 자신도 사회구성원으로 인정받음을 인식한다. 사회구성원들은 사회라는 울타리속의 공동체에서 유지되는 자신의 정체성을 형성하고 타인을 인정하며 공동체 내의 협력관계를 규율하는 사회적 규범을 받아들임으로써 각 개인은 사회구성원에 대한 의무의 권리를 갖는다. 권리의 획득은 자신의 요구가 공동체 내에서 존중되고 있음을 믿도록 한다(Axel Honneth, 1992; 문성훈·이현재 역, 2011: 158-159).

공동체 구성원들에게 권리 인격체로 인정되는 경험은 개인이 긍정적인 태도를 가질 수 있도록 한다. 이것은 공동체 구성원들의 권리를 존중할 의무가 있음을 인식하여 도덕적으로 인정하는 인정행위자로 인정하며, 이러한 인정행위는 상호인정이 전제되어야한다((Axel Honneth, 1992; 문성훈·이현재 역, 2011: 162). 청소년미혼모의 임신경험이 불법행위가 아님에도 불구하고 불법행위로 인식되어 사회적 인정을 저해하고 있다. 청소년미혼모에 대한 가정과 공동체의 울타리가 되는 학교, 사회로부터 혼전 임신이 문제로 인식되기보다는 긍정적 인식⁴⁾의 전환이 필요하다(홍봉선·남미애, 2011). 청소년의 혼전임신의 경험을 불법행위로 인식하는 것은 출산, 양육외의 또 다른 문제를 양산시킬 것이다.

한국사회의 10대 미혼모의 지속적인 증가(노경란·김숙이, 2018; 하정화·허두진, 2012)와 ‘성’ 개방 등의 사회 환경과 정책의 변화에 따라 10대 미혼모는 지속적으로 증가할 것으로 전망된다. 10대 미혼모의 지속적인 증가는 사회문제⁵⁾로 제기되어 개입의 필요성이 요구된다. 청

4) 고령화 및 저출산의 한국사회의 사회적 위험을 고려한다면 청소년미혼모의 ‘인적 재생산’의 긍정적 인식 전환이 필요하다.

소년미혼모 변화추이를 살펴보면 2015년 350명, 2016년 435명의 결과를 보여 주고 있어 미혼모에 대한 사회적 문제를 추정할 수 있으며 변화 동향을 <표 1>과 같이 제시한다.

<표 1> 미혼모 변화 추이

연령	2015년*	2016년**
20세 미만	350	435
20세 이상~24세 이하	1,929	1,979
25세 이상~29세 이하	3,013	2,942
30세 이상~34세 이하	4,078	3,960
35세 이상~39세 이하	4,761	4,853
40세 이상~44세 이하	4,454	4,126
45세 이상~49세 이하	3,233	3,166
50세 이상	2,669	2,475
계	24,487	23,936

자료: KOSIS 국가통계포털

* 2016년 6월 9일 갱신자료

** 2017년 8월 31일 갱신자료

따라서 청소년미혼모의 사회적 인정⁶⁾은 청소년미혼모들에 대한 자아실현을 가능하도록 하

- 5) 질병관리 본부의 ‘청소년 건강상태 온라인 조사 통계자료’에 의하면 2016년 한 해 동안 31,681명이 임신을 경험하였으며, 임신경험 대상자의 81%가 낙태를 받은 경험이 있다고 보고되었다(노경란·김숙이, 2018: 103에서 재인용). 청소년 낙태는 건강을 위협할 뿐만 아니라 여성의 불임도 초래하여 향후 임신을 불가능하게 하는 요인으로도 작용된다. 따라서 청소년의 임신 경험은 낙태보다는 출산과 학업을 병행할 수 있는 지원방안을 필요로 한다.
- 6) 청소년미혼모의 사회적 인정의 당위성을 Axel Honneth의 인정이론을 차용하여 부연하자면 개인의 정체성 형성과정에서 “나는 누구이고, 누구이어야 하고, 누구이고 싶은가에 대한 자기이해, 자기의식을 타인으로부터 긍정적으로 인정받으려는 욕구와 결합된다.”에서 찾을 수 있다(문성훈, 2014: 83). 즉, 청소년미혼모는 생애주기에서 혼전임신을 경험함으로써 자신의 정체성이 형성되기 전에 사회적 편견과 낙인으로 이미 타인 즉 사회구성원과 가족들로부터 인정받지 못함으로써 상실감을 갖게 되어 자신에 대한 긍정적 이해보다는 원망과 질책 등의 부정적 인식을 하게 된다. 따라서 청소년미혼모의 자신에 대한 긍정적 이해를 갖도록 하는 사회적 인정은 중요한 의미를 갖는다. 인간에 대한 자기이해의 조건은 Axel Honneth의 인정의 요소 세 가지로써 사랑, 권리, 연대이다. 사랑은 타인의 욕구를 나의 욕구처럼 충족가치가 있음을 인정하는 것으로 배려의 행위를 동반한다. 권리부여는 모든 사회구성원이 평등한 존재임을 전제하는 것이며 이것은 모든 사회구성원들의 경제 활동 주체를 인정하는 자유권, 사회구성원들의 정치적 참여 주체를 인정하는 참정권, 사회구성원들의 적절한 생활수준을 보장하는 사회적 권리로 변화하고 있다. 개인의 업적에 대한 가치부여는 인정의 표현으로써 사회구성원들의 자기이해를 반영한 것이며 사회적 연대를 부여하는 것이다(문성훈, 2014: 85-86). 인정의 세 가지 요소는 청소년미혼모가 직면하는 문제에 대한 개인의 문제로 인식하기보다는 사회적 문제로 인식하도록 하는 당위성을 갖는다. 왜냐하면 Axel Honneth는 개인의 행복한 삶은

는 원동력임을 고려한다면 반드시 선행되어야 한다. 왜냐하면 인간은 이성적 존재로서 상호인정을 통해서 서로 존중하고 존중받음을 통해 공동체 내에서 타인과 동등한 인격체로 인정받을 수 있을 것이며 동등한 권리의 주체로서 인정관계를 형성하기 때문이다(문성훈, 2014: 75). 청소년미혼모에 대한 사회구성원들의 학교 재학(在學)에 대한 긍정적인 인식은(최수희·김지연, 2015: 150) 청소년미혼모의 인공유산 보다는 출산으로 귀결되어 저출산의 문제로 제기되는 인구절벽의 위기극복 기여뿐만 아니라, 생산 가능한 인구가 증가시킬 것이다. 그러나 청소년미혼모에 대한 사회구성원들의 부정적 인식은 인공유산을 유인할 뿐만 아니라, 청소년의 교육받을 권리를 훼손한다. 출산과 양육을 선택하더라도 교육단절은 ‘빈곤의 대물림’으로 귀결되어(노경란·김숙이, 2018) 사회적 비용 증가를 초래하게 될 것이다. 그러므로 청소년미혼모의 사회적 인정은 당연한 것이며 보호받아야 마땅한 것이다.

따라서 청소년미혼모에 대한 사회적 인정의 시도는 청소년미혼모에 대한 맞춤형 지원제도를 구축하기 위한 현실적인 지원방안을 제시할 수 있다.

Ⅲ. 청소년미혼모의 사회적 인정실현을 위한 현행법의 고찰

1. 헌법

대한민국 헌법 제2장 10조는 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기복적인 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.”라고 헌법은 모든 국민의 존엄과 가치 및 행복추구권 보장을 명백히 규율하고 있다. 그러나 청소년미혼모는 단지 혼전임신이라는 이유만으로 헌법에서 규율하는 인간의 존엄성 및 가치와 행복추구권을 훼손하고 있다.

혼전임신의 금기는 시대착오적인 산물로서 여전히 여성에 대한 사회적 비난의 근거가 되며(이준일, 2012: 147) 청소년은 혼전임신으로 인하여 학교에서 내몰리고 낙태를 선택하거나, 출산을 선택하더라도 양육과 학업 병행의 어려움과 경제활동이 사실상 불가능하여 양육을 포기할 수밖에 없다. 청소년미혼모의 양육포기는 아기와 헤어짐의 고통을 경험하게 한다. 청소년미혼모에 대한 사회적 비난은 혼전임신 금기의 “시대착오적인 도덕률”에 지나지 않아 청소년미

성공적 자아실현을 통해서 가능한 것이며 이것은 타인의 긍정적 태도가 중요한 변수가 되기 때문이다(문성훈, 2014: 89).

7) 인정관계는 탈중심화된 주체들이 자기 자신으로 존재하면서 동시에 타인에게 의존은 물론이며 동시에 타인에게 의존하여 행동하는 상호작용 관계이다(문성훈, 2014: 83).

혼모의 성적 자기결정권을 법적으로 제한하려는 시도로써 그 정당성을 상실한다(이준일, 2012: 147). 이러한 사회적 상황은 청소년 임신경험이 낙태와 출산 후 자녀양육 포기과 입양으로 귀결 되도록 하여 인간으로서 존엄과 가치를 훼손하게 된다.

저출산의 사회문제를 염두에 둔다면 ‘해외 입양! 과연 적절한가?’의 의문을 제기한다. 20대 이상의 미혼모도 마찬가지이다. 주지하다시피 청소년의 임신은 낙태와 출산의 양자택일의 궁지로 몰려 한 가지를 선택하게 된다. 양육을 선택하였다도 생계와 양육의 어려움에 직면하게 되어 입양을 결정하게 된다. 미혼모의 임신과 출산에 대한 생활안정의 욕구를 가지고 있지만 현실적으로 어려운 실정이며, 청소년미혼모의 행복추구권 보장이 무색할 정도이다.

대한민국의 헌법 제2장 제36조 제2항은 “국가는 모성의 보호를 위하여 노력해야 한다.”라고 규율(規律)하고 있어 미혼모에 대한 자녀출산과 양육권 보호의 당위성을 갖는다. 그러나 현재 청소년미혼모에 대한 혼전임신 및 출산은 앞서 제시한바와 같이 차별대우 경험을 초래하여 현행법의 차별금지를 위배하는 것으로 해석된다. 청소년미혼모에 대한 법률적 원칙이 철저히 적용되어야 마땅하다. 이것은 임신·출산에 대한 자기결정권의 헌법적 근거를 갖게 되며(이준일, 2012: 147) 미혼모에 대한 모성은 출산 후 자녀양육과 입양 선택의 위치에서 배제 당하고 있어 헌법⁸⁾ 위배로 판단된다.

헌법 제2장 31조 1항은 “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육 받을 권리를 가진다.”라고 규율하고 있다. 그러나 학업을 계속해야 하는 청소년미혼모에게 휴학이나 자퇴를 종용하는 행위는 청소년미혼모의 학습권을 침해하여 학습권 단절로 귀결된다. 혼전임신 이유만으로 강요에 의한 학업중단은 교육받을 권리마저 훼손하여(이준일, 2012: 161에서 재인용) 청소년미혼모에 대한 지속적인 학습 보장이 요구된다. 청소년미혼모는 부모 됨과 학업을 계속 진행해야하는 이중의 역할을 수행하면서 성인미혼모보다는 차별된 욕구를 가지고 있다(홍봉선·남미애, 2011: 20). 그러나 가족과 사회는 청소년미혼모의 차별된 욕구를 채워주기보다는 사회적 편견의 잣대와 사회적 무시 및 낙인의 시각으로 바라보기 때문에 청소년미혼모의 사회적응 및 삶의 위협은 불을 보듯 자명한 사실이다.

2. 교육기본법

교육기본법 제1장 제2조의 교육이념은 “교육은 홍익인간(弘益人間)의 이념 아래 모든 국민

8) 헌법 제2장 11조 1항은 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.”라고 규율하고 있다. 미혼모라는 사회적 신분의 이유만으로 출산, 양육에서 받는 차별대우는 헌법상 명시적 차별금지에 대한 위배로 판단된다.

으로 하여금 인격을 도야(陶冶)하고 자주적 생활능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함으로써 인간다운 삶을 영위하게 하고 민주국가의 발전에 인류공영(人類共榮)의 이상을 실현하는 데에 이바지하게 함을 목적으로 한다.”라고 규율하고 있다. 청소년미혼모에 대한 학교의 접근은 학교 처벌조항에 따라 여학생의 재학(在學)은 현실적으로 어려운 실정이다. 청소년미혼모에 대한 학습권보장의 취약성은(최수정·김지연, 2015: 141) 청소년의 민주시민육성의 토대가 되는 자질 습득의 기회를 박탈하는 기제가 된다. 우리나라 청소년미혼모 10명 중 7명은 ‘경제적 이유’, ‘학교의 압력’으로 학업을 중단한다고 보고하였다(국민일보, 2017.11.30.). 학업 중단은 낮은 교육수준으로 귀결되고 낮은 교육수준은 취업의 어려움으로 귀결된다. 취업의 어려움은 빈곤으로 귀결되어 빈곤의 악순환을 초래하고(홍순혜외, 2007) 출산을 하더라도 빈곤의 대물림을 뿐만 아니라 복지의존도 또한 증가시킨다.

교육기본법 제1장 제3조의 학습권은 “모든 국민은 평생에 걸쳐 학습하고, 능력과 적성에 따라 교육 받을 권리를 가진다.” 라고 규율하고 있다. 청소년미혼모는 평생에 걸쳐 학습이 이루어져야 함에도 불구하고 단지 청소년으로서 혼전임신을 하였다는 이유만으로 교육배제를 경험하는 현행법 보호의 한계를 갖는다. 청소년미혼모의 지속적인 증가를 고려한다면(최수정·김지연, 2015: 139) 현행법 시행의 강화가 필요하다고 본다. 청소년미혼모에 대한 학습권 박탈은 국가인권위원회의 사례에서 찾을 수 있다. 학생의 임신에 따른 자퇴강요는 차별행위이며 임신, 출산, 이성교제 등의 이유로 퇴학·전학·자퇴권유 등은 과도한 학습권 침해로 학칙개정을 권고한 사례에서 청소년미혼모에 대한 학습권 침해를 확인할 수 있다(최수정·김지연, 2015: 140에서 재인용).⁹⁾

교육기본법 제1장 제4조의 교육의 기회균등은 “모든 국민은 성별, 종교, 신념, 인종, 사회적 신분, 경제적 지위 또는 신체적 조건 등을 이유로 교육에서 차별을 받지 아니한다.”, “국가와 지방자치단체는 학습자가 평등하게 교육을 받을 수 있도록 지역 간의 교원 수급 등 교육 여건 격차를 최소화 하는 시책을 마련하여 시행하여야 한다.” 라고 규율하고 있다. 그러나 청소년미혼모의 학습권은 여전히 강요에 의해 중단되고 있어 학습권에 대한 차별받지 않을 권리의 위배로 판단된다(노경란·김숙이, 2018; 최수정·김지연, 2015; 하정화·허두진, 2012). 청소년미혼모에 대한 학습권 보장은 사회구성원으로서 역할수행을 위한 필요조건으로 여겨지며 교육권 보장에 대한 강화가 필요하다고 본다.

청소년미혼모의 학습권 보장은 청소년미혼모의 취업관련 지식습득의 기회와 최소한의 고등교육을 받아야 경쟁력을 갖게 한다. 또한 경제적·사회적 자립 촉진뿐만 아니라 차후 사회적 비용 부담을 경감시키는 대책이 될 수 있어(노경란·김숙이, 2018: 103-104) 청소년미혼모의

9) 국가인권위원회(2010)의 2009년 4월의 사례에 대한 최수정·김지연의 연구보고서에서 재인용.

학습권 보장은 청소년미혼모 개인과 사회적 측면에서 중요한 요인으로 판단된다.

제시한바와 같이 교육기본법은 청소년의 교육받을 권리를 보장하고 있지만 청소년미혼모의 이성교제와 임신을 경험하였다는 이유만으로 ‘이성교제’에 대한 학교의 처벌조항 적용에 의해 교육받을 기회마저 상실하게 한다. 학교를 떠난 청소년미혼모는 학교의 교육과정을 마무리하지 못해 졸업장 획득의 실패와 사회진입의 어려움에 직면하게 된다. 또한 경제적·신체적·심리적·사회적 자립의 장벽에 부딪히게 되어 만족하지 못하는 삶의 경험은 물론이며 청소년미혼모에 대한 사회문제를 초래한다. 중·고교생미혼모의 지속적인 증가(최수정·김지연, 2015: 149)를 염두에 둔다면 ‘저비용·고효율’ 사회복지의 슬로건에 걸맞는 청소년미혼모의 자활을 유인할 수 있는 교육기본법 강화 및 보완이 필요하다.

3. 한부모가족지원법

한부모가족지원법 제1장 제1조는 “한부모가족이 안정적인 가족 기능을 유지하고 자립할 수 있도록 지원함으로써 한부모가족의 생활안정과 복지증진에 이바지함을 목적으로 한다.”라고 규율하고 있어 대한민국의 한부모가족의 행복한 삶은 국가가 보장하고 책무성을 갖는다. 물론 개인에게도 책무성은 부여된다. 한부모가족지원법은 미혼모, 미혼부, 이혼과 사별 등의 요인에 의해 모(母), 부(父)의 가족에 대한 보호를 제공할 뿐만 아니라 한부모가족에 대한 인권도 보장하는 구체화된 법률이다(이준일, 2012: 142). 청소년미혼모에 대한 독립적인 법률적 토대가 마련되지 않아 한부모가족지원법 지원 대상이다. 배우자 사별, 이혼, 등에 의해 혼자 자녀를 양육하는 한부모가족과는 다루게 접근되어야 한다. 왜냐하면 청소년의 혼전임신의 노출기피와 비밀유지를 요하는 사회적 분위기는 청소년미혼모의 사각지대를 조성하기 때문이다. 청소년미혼모는 한부모가족의 형태로서 지원받아야 할 가족임에도 불구하고 사회적 편견과 낙인(stigma) 등의 요인으로 인해 지원의 한계를 갖는다.

한부모가족지원법의 제1장 제2조 제1항은 “국가와 지방자치단체는 한부모가족의 복지를 증진할 책임을 진다.”, 제2항의 “국가와 지방자치단체는 한부모가족에 대한 사회적 편견과 차별을 예방하고, 사회구성원이 한부모가족을 이해하고 존중할 수 있도록 교육 및 홍보 등 필요한 조치를 하여야 한다.”, 제5항의 “국가와 지방자치단체는 청소년 한부모가족의 자립을 위하여 노력하여야 한다.”, 제6항의 “모든 국민은 한부모가족의 복지증진에 협력하여야 한다.”라고 규율하여 한부모가족에 대한 국가와 국민 모두에게 책무성을 부여하고 있다. 그러나 제도의 시행은 미혼모 단독의 자녀 양육 가능한 지원의 한계를 갖는다(이준일, 2012).¹⁰⁾ 한부모가족은

10) 이준열(2012)의 연구에 따르면 미혼모는 경제활동이 현실적으로 어려움이 있지만, 임신 및 출산에 대한 비용지원이 제외되거나 임신 및 출산을 위한 미혼모자시설을 이용할 수 있는 한계를 보고하여

한부모가족지원법이 보호의 기능을 하고 있지만 여전히 미혼모자가족에 대한 사회적 편견은 미혼모자가족에 대한 사회안전망을 배태 시킬 수밖에 없다. 국민기초생활보장법은 미혼모 생계를 지원한다.¹¹⁾ 청소년미혼모는 수급권자의 자격을 취득하면 공공부조의 혜택을 받을 수 있지만, 가족의 명예를 중시하는 부모와 분리되어 부양을 받을 수 없음에도 불구하고 부양의무자가 존재한다는 이유만으로 국가지원을 요구할 수 있는 수급자격을 취득할 수 없을 개연성이 높다(이준일, 2012: 159). 이러한 현실은 청소년미혼모의 국가로부터 지원받을 수 있는 생계의 권리도 ‘그림의 떡’인 것이다.

한부모가족지원법 제2장 제13조 제1항은 “국가나 지방자치단체는 한부모가족의 생활안정과 자립을 촉진하기 위하여 사업에 필요한 자금, 아동교육비, 의료비, 주택자금, 그리고 기타 대통령령으로 정하는 한부모가족의 복지를 위하여 필요한 자금을 대어할 수 있다.”라고 규율하고 있다. 한부모가족지원법에 의해 지원과 보호를 받는 청소년미혼모의 경제적 자립은 법령에서 제시하는 가이드라인의 범주에서 제외되어 경제적 어려움을 경험하도록 한다.

한부모가족의 경제적 자립을 촉진하기 위한 고용촉진을 유인하는 동법 제2장 제14조 제1항은 “국가 또는 지방자치단체는 한부모가족의 모 또는 부와 아동의 직업능력을 개발하기 위하여 능력 및 적성 등을 고려한 직업능력개발훈련을 실시하여야 한다.”, 제2항은 “국가 또는 지방자치단체는 한부모가족의 모 또는 부와 아동의 고용을 촉진하기 위하여 적합한 직업을 알선하고 각종 사업장에 모 또는 부와 아동이 우선 고용되도록 노력하여야 한다.”라고 규율하고 있다. 그러나 2016년 말 기준 청소년 미혼모 28,234명(전체 미혼모의 10%)은 학업중단과 양육의 이중고를 겪게 될 뿐만 아니라(권민정, 2016) 노동시장 진입의 저해요인이 되고 있어 청소년미혼모에 대한 사회적 안전망 역할의 부재함을 유추하도록 한다.

한부모가족의 공공시설 우선이용 또한 법령에서 규율하고 있어 한부모가족에 대한 사회적 안전망의 역할을 하고 있다. 한부모가족지원법 제2장 제16조는 “국가나 지방자치단체는 한부모가족의 아동이 공공의 아동편의시설과 그 밖의 공공시설을 우선적으로 이용할 수 있도록 노력하여야 한다.”고 명시하고 있다. 그리고 동법 제2장 제17조는 “국가나 지방자치단체는 한부모가족에게 다음 각 호12)의 가족지원서비스를 제공하도록 노력하여야 한다.”라고 규율하고 있다. 그러나 양육을 선택하는 청소년미혼모의 자녀에 대한 보육시설의 이용은 사회적 편견으

미혼모지원의 열악한 상황을 유추할 수 있다(이준일, 2012: 158).

- 11) 한부모가족지원법 제1장 제4조 1항의 “청소년 한부모란 24세 이하의 모 또는 부를 말한다.” 라고 규율하고 있어 청소년미혼모 또한 생계지원을 국가로부터 보호받을 수 있음을 제시하고 있으며, 동법 제1장 제5조 1항은 청소년미혼모의 생계를 위해 국가지원을 요구할 권리를 갖는다고 규율하고 있다.
- 12) 한부모가족지원법 제2장 제 17조의 가족지원서비스는 “아동의 양육 및 교육 서비스, 장애인·노인·만성질환자 등의 부양서비스, 취사·청소·세탁 등 가사서비스, 교육 및 상담 등 가족관계 증진 서비스, 인지청구 및 자녀양육비 청구 등을 위한 법률상담, 소송대리 등 법률구조서비스”로 제시되어 있다.

로 인하여 시설이용에 대한 어려움을 호소하고 있어 보완의 필요성을 제기한다. 물론 청소년 미혼모의 자녀에 대한 보육시설 이용의 차별금지도 법률적으로도 명시되어 있지만 현실적으로 차별 받고 있다.

한부모가족지원법 제2장 제17조의 아동·청소년·보육·교육과 관련하여 “국가와 지방자치단체는 아동·청소년·보육·교육을 실시함에 있어서 한부모가족 구성원인 아동·청소년을 차별하여서는 아니 된다.”라고 명백히 규율하고 있다. 그러나 현실적으로 미혼모에 대한 사회적 비난의 부정적 인식(이준일, 2015)은 사회적 편견과 차별로 귀결되어 현실적용의 한계를 보인다. 청소년미혼모는 한부모가족의 범위에서 지원하기 보다는 청소년의 임신·출산에 대한 ‘자기결정권(right of self-determination)’¹³⁾ 존중과 자립지원을 위한 독립적인 법률적 토대 마련이 필요하다.

4. 아동복지법

아동복지법 제1장 제1조는 “아동이 건강하게 출생하여 행복하고 안전하게 자랄 수 있도록 아동의 복지를 보장하는 것을 목적으로 한다.”라고 규율하고 있어 모든 아동이 성장과정에서 사회적 차별을 경험하지 않도록 제도화 하고 있다. 그러나 청소년미혼모의 자녀는 아동복지법에서 규율하는 사회안전망으로부터 보호받지 못하고 있다. 근거를 제시하자면 자녀를 출산 후 미혼모는 시설에서 일정기간 보호를 받을 수 있지만, 시설 퇴소 후의 생활은 보호의 사각지대에 놓이게 되어(홍봉선·남미애, 2011) 어느 시점까지는 안정적인 생활이 가능하도록 지원해야 한다. 이러한 상황은 미혼모의 자녀 양육은 여전히 사각지대에 처해있음을 예측할 수 있도록 한다. 자녀를 출산 후 양육의 어려움이 있는 미혼모는 자녀와 당연히 헤어짐의 아픔을 경험해야 한다. 아동복지법 제1장 제2조 제1항은 “아동은 자신 또는 부모의 성별, 연령, 종교, 사회적 신분, 재산, 장애유무, 출생지역, 인종 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 아니하고 자라나야 한다.”, 그리고 제3항은 “아동에 관한 모든 활동에 있어서 아동의 이익이 최우선적으로 고려되어야 한다.”, 제4항은 “아동은 아동의 권리보장과 복지증진을 위하여 이 법에 따른 보호와 지원을 받을 권리를 가진다.”라고 규율하고 있다. 그러나 청소년미혼모는 경제적 독립이 현실적으로 열악한 상황이라 자녀양육의 어려움에 직면하고 있어(김명하·김동식·최인희·선보영·김나연·정다은, 2013; 노경란·김숙이, 2018; 이준일, 2012; 박현미·최한나, 2016) 자녀와

13) 자기결정권은 ICESCR 제1조 제1항의 “모든 사람은 자기결정권을 갖는다. 이러한 권리에 의하여 모든 사람은 정치적 지위를 자유롭게 결정할 수 있고, 경제적, 사회적, 문화적 자기개발을 자유롭게 추구할 수 있다(All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development).” 는 이준일(2015) P157에서 재인용.

이별을 경험해야한다. 청소년미혼모는 자녀양육을 소망하더라도 경제적인 어려움이 있어 입양이나 베이비박스에 영유아를 유기하는 것을 선택한다. 청소년미혼모의 자녀는 아동복지법에서 규율하는 보호의 대상임은 자명한 사실이지만 현실에서는 외면당하고 있다. 설령 청소년미혼모가 출산과 양육의 욕구를 갖더라도 그러한 욕구는 선택의 여지가 없이 경제적 어려움에 직면하고 있어 포기를 선택해야 한다. 아동복지법에서 제시한바와 같이 아동이 건강하게 성장할 수 있도록 국가지원의 법률적 토대 마련과 근본적인 문제 예방 및 해결을 위한 체계적이고 현실적용이 가능한 아동복지법 개정이 필요하다고 본다.

IV. 청소년미혼모의 사회적 인정 실현을 위한 법정책의 방향

청소년미혼모의 학업지속, 청소년의 미성숙함 등의 특성상 다른 한부모가족과는 다름을 인정하여 임신 및 출산, 학업지속 등의 법적 보장이 보다 구체화 되어야 한다. 청소년미혼모의 사회안전망 기능이 가능하도록 논의 과정을 통해 체계적인 법안 마련 및 현행법 개정은 자명한 사실인 것이다. 아울러 청소년미혼모의 학업중단에 따른 교육권 보장, 출산과 양육의 욕구 충족을 위한 다차원적인 접근의 정책과 제도의 한계를 극복하기 위한 청소년미혼모에 대한 사회적 인정이 전제되어야 한다. 청소년미혼모의 출산과 양육, 그리고 교육권의 보장은 앞서 제시한바와 같이 솜방망이와 같은 법적 적용으로 사회적 인정의 저해요인이 되고 있다.

살피본바와 같이 청소년미혼모의 사회적·신체적·심리적·경제적 자립보장을 위한 헌법, 교육기본법, 한부모가족지원법, 아동복지법 등의 법령에 토대를 두어 위험의 노출로부터 안전망 역할을 가능하도록 해야 할 것이다.

청소년미혼모를 위협하는 사각지대 해소를 위한 바람직한 법정책의 방향을 다음과 같이 상술한다.

첫째, 헌법은 모든 국민에게 학습권의 기회균등을 보장하고 있지만 현실적인 보장은 어려운 실정이다. 특히 헌법 제31조 제1항의 ‘교육받을 권리’마저 강요에 의해 학업을 중단하거나 학교를 비자발적으로 떠나야 하는 현실은(박현미·최한나, 2016) 청소년미혼모에 대한 유명무실한 법률 적용을 단적으로 보여주는 것으로 판단된다. 따라서 헌법에서 규율하는 학습권 보장을 위한 정책과 지원이 필요하다.

둘째, 교육기본법의 제1장 제4조는 교육에 대한 기회균등을 제시하고 있다. 그러나 이미 앞서 제시한바와 같이 청소년미혼모는 다니던 학교를 강요나 비자발적으로 떠나도록 권유 받아 학업 진행을 중단하게 된다. 학교의 소극적인 대처는 청소년미혼모들이 학업을 포기하도록 하거나 대안학교를 다니면서 검정고시를 통한 졸업장을 취득 하도록 하는 설상가상 아픔의 경험

을 초래한다(박현미·최한나, 2016: 16; 하정하·허두진, 2012: 112). 청소년미혼모에 대한 학습권 보장의 법적효력이 충분히 작동될 수 있도록 현행법의 강력한 적용을 제안한다.

셋째, 한부모가족지원법은 한부모가족에 대한 자녀양육 및 다양한 지원을 통한 건강한 가정 만들기에 목표를 두고 있다. 그러나 청소년미혼모에 대한 모자가족 특성이 고려되지 않아(김명하·조주연·정종원, 2013) 청소년미혼모의 건강한 가정 만들기는 현실적으로 기대하기 어렵다. 그러므로 청소년미혼모자가족과 미혼모자가족에 대한 현실적인 맞춤형 지원을 위한 ‘미혼모자가족지원법’의 독립적인 법률적 토대 마련을 제안한다.

청소년미혼모 가족에 대한 법률적 지원의 토대는 마련되었으나 일·육아·학업을 병행하면서 생활하기란 여간 어려운 것이 아니며 효과적인 지원정책은 아직 시기상조이다(박현미·최한나, 2016: 17). 청소년미혼모의 욕구를 충족하기 위한 맞춤형 지원은 청소년미혼모의 자녀출산 및 양육, 학업지속에 대한 현실적 어려움을(김명하·조주연·정종원, 2013; 정은희, 2002) 보완할 수 있을 것이다.

한부모가족지원법은 청소년미혼모자가족, 다문화가족, 한부모가족 등의 다양한 한부모가족의 건강가정실현을 목적으로 한다. 그러나 부정적인 사회적 인식과 편견으로 인한 청소년미혼모자가족은 이미 제시한바와 같이 보호의 대상이기보다는 윤리적 문제를 동반하여 비판의 대상이 되고 있다. 한국보다 먼저 청소년미혼모자 가정을 위한 정부의 적극적인 개입을 시도하는 서구국가를 벤치마킹하여 이제는 효과적인 개입을 시도해야 한다.

넷째, 아동복지법 제1장 제1조와 동법 제1장 제2조 1항은 아동의 출생과 함께 차별받지 않고 건강하게 성장할 수 있는 권리의 보장을 명백히 규율하고 있다. 그러나 학교는 청소년미혼모에 대한 소극적인 대처를 하고 있어(하정하·허두진, 2012: 112) 적극적인 대처가 요구된다. 아울러 미혼모자가족의 건강한 자녀양육이 가능하도록 바람직한 사회 환경을 조성하여 미혼모자가족의 자녀가 건강한 사회구성원으로 성장할 수 있도록 가정, 지역사회, 국가의 동참이 요구된다.

V. 결론

성문화의 개방은 지속적인 미혼모를 증가시켰을 뿐만 아니라 특히 10대 청소년미혼모 증가에 따른 사회문제를 증가시키고 있다. 청소년미혼모에 대한 사회적 편견과 경제적 어려움 등은 현행법의 개정과 현실상황 적용을 고려한 지원체계가 요구되는 시점이다. 혼전임신의 금기는 결혼하지 않고 남자의 정자를 기증받아 임신·출산하는 미혼모(싱글맘)의 자기결정권이 갖는 사회적 상황과는 논리적으로 적절하지 않는 관념으로 인식되고 있으며 혼전임신의 금기는

“시대착오적인 도덕률”¹⁴⁾에 불과한 것이다.

본고는 청소년미혼모의 사회적 인정 실현을 위한 법적 고찰 및 지원방안을 제언 하고자 수행하였다. 또한 청소년미혼모의 임신 및 출산은 사회적 편견과 잣대로 바라보지 말아야 할 당 위성을 제시하였다. 청소년미혼모에 대한 국가지원의 실효성 확보와 미혼모에 대한 한부모가족지원법의 현행법 적용보다는 독립적인 별도의 법률제정(이준일, 2012: 163)을 지지한다. 청소년미혼모의 한부모가족과 다름을 제시하여 청소년미혼모자가족에 대한 사회안전망의 기능이 발휘될 수 있도록 현행법의 보완과 독립적 법적 토대마련을 위해 다음과 같이 제언한다.

첫째, 한국사회의 인구절벽을 염두에 둔다면 출산장려정책과 청소년미혼모 출산을 분리하기 보다는 연계되어야 할 것이다(이준일, 2012: 164). 서구국가는 이미 1970년대부터 미혼모 등의 사회문제 해결 방안을 위한 중·고등학교를 중심으로 예비부모교육이 시작 되었다. 예비 부모교육은 정규학교 뿐 아니라 비공식적으로도 시행되는 등의 청소년예비부모교육으로 발전하고 있다(Weinstein, 1994; Doesch, 1990; Roundtree, 1987; 여성남·박희연, 2014: 93에서 재인용). 청소년예비부모교육은 청소년의 바람직한 부모 됨의 인식으로 귀결되어 혼전임신 및 출산 예방은 물론이며, 아울러 준비된 부모가 되기 위한 자질을 갖추 수 있는 기회를 제공하는 기제가 된다.

둘째, 미혼모 자녀의 해외 입양은 지양되어야 한다. 부연하자면 한국의 저출산 문제 해결방안으로써 출산장려를 적극적으로 권장하고 아울러 출산장려를 위한 다양한 정책을 시도하고 있다. 그러나 청소년미혼모의 혼전출산은 현실적으로 자녀양육의 어려움을 초래하여 해외입양으로 현재까지 지속되어 출산장려정책과 엇박자를 보이고 있다. 작금의 시대에 해외입양은 여전히 지속되고 있다. ‘과연! 혼전출산으로 어려움에 직면한 청소년미혼모를 비롯한 미혼모의 자녀는 해외입양으로 귀결되어야 하는가?’에 대한 물음표를 던지며 정책 엇박자의 보완을 요구한다. 1950년대의 전쟁고아에 대한 해외입양은 설득력을 갖지만 현재의 해외입양은 저출산의 사회적 상황을 염두에 둔다면 설득력을 갖지 못한다. 혈연중심의 가치관은 과거보다 감소하였지만, 여전히 국내입양은 꺼리는 경향을 보이고 있어 해외입양은 종식되지 않는 실정이다. 청소년미혼모의 출산을 사회적 문제로 인식하기보다는 저출산 극복을 위한 하나의 대안이 될 수 있음을 인식해야 한다.

셋째, 현행법의 재정비를 제시한다. 헌법, 교육기본법, 한부모가족지원법, 아동복지법의 법률적 토대는 분명히 청소년미혼모의 학업의 중단, 혼전 임신 및 출산, 출산 후 자녀 양육 등의 고통을 경감시키는 기제로서의 작동은 자명한 사실이다. 그러나 이미 제시한바와 같이 한계를 보여주기 때문에 미혼모 및 청소년미혼모의 삶의 질 보장을 위한 보다 구체화된 제도의 정비

14) “혼전임신의 금기는 시대착오적인 도덕률이다.”는 이준일(2015) ‘미혼모의 인권과 법정책’의 P147에서 차용하여 제시하였음을 밝혀둔다.

가 필요하다고 본다. ‘과연 제도는 청소년미혼모를 보호하기 위한 기제로써 적절하게 작동되고 있는가?’의 질문을 던져본다.

넷째, 작금의 시대에 청소년미혼모에 대한 사회적 편견, 무시, 멸시가 여전히 지속되고 있다. 이제는 가정, 학교, 사회가 긍정적 인식을 가지며 청소년미혼모의 사회적 성장을 촉진하는 ‘사회적 인정’의 당위성을 인식해야 한다. 사회적 편견 및 무시와 학교 내의 청소년미혼모에 대한 교사들의 부정적 인식은 청소년미혼모의 직면한 문제를 더욱 악화시켜(김영미·이화영, 2018; 홍봉선·남미애, 2011: 7) 청소년미혼모의 자아정체성 확립을 저해하고 있다(김영미·이화영, 2018: 156). Axel Honneth는 사회구성원들의 사회적 무시나 멸시는 인정을 훼손하여 개인의 정체성 확립 저해는 물론이며 나아가 사회발전을 훼손하는 요인이 된다(Axel Honneth, 1992; 문성훈·이현재 역, 2011). 고령화 및 저출산의 신사회적 문제는 비단 한국만의 문제가 아님을 고려한다면 이제 청소년미혼모에 대한 사회적 인정은 당연한 것이며 마땅히 청소년미혼모의 부모 됨은 존중되어야 한다(홍봉선·남미애, 2011: 3). 단지 청소년미혼모라는 이유만으로 학업단절로 귀결되는 현재의 상황은 지양되어야 한다. 청소년미혼모 학습권 보장을 위한 대안학교설립과(홍봉선·남미애, 2011: 42) 당사자가 원하는 학교에서 지속적인 학업을 진행할 수 있도록 청소년미혼모에게 적절한 맞춤형교육을 제공하여 학습권 보장과 자립을 고양시키는 정책이 필요하다. 청소년미혼모에 대한 고민과 개입을 선 경험한 서구국가의 벤치마킹은 청소년미혼모의 개입에 대한 방안모색에 도움이 될 것으로 기대한다.

다섯째, 현재 미혼모자립생활 지원을 위한 ‘미혼모공동생활가정’을 사회복지법인으로 운영 중이다. 36개월 미만의 자녀와 함께 2년 동안 거주하는 생명누리의 집은 미혼모의 공동생활가정이다. 2년이 지나면 미혼모들은 보금자리 걱정을 해야 한다. 보금자리와 자녀 양육 걱정보다는 행복한 삶을 누릴 권리도 이미 법령에서 규율하고 있지만 현실적인 보장과 보호는 어려운 실정이다.¹⁵⁾ 청소년미혼모의 독립적인 생활이 가능한 시점까지는 가정과 사회가 보호하고 지원해야 한다.

마지막으로 청소년미혼모에 대한 효율적인 부모교육의 활성화를 제언한다. 청소년미혼모는 임신으로 인한 갈등 및 심리적 불안감을 경험하면서 낙태를 선택하기보다는 출산을 선택한 자기결정권에 대한 사회적 지지와 격려가 필요하다고 본다. 아울러 부모교육과 함께 성교육 프로그램 강화 교육, 청소년미혼모의 바람직한 성(性)인식 고양, 청소년미혼모의 임신 예방 교육의 실효성 제고를 위한 개입방안을 제안한다.

살펴본바와 같이 본고는 청소년미혼모의 자아실현의 전제조건으로써 Axel Honneth의 철학

15) 2013년 MBC다큐 ‘엄마의 꿈’에서도 미혼모의 현실을 그대로 보여주고 있다. 현실은 이러한데 청소년미혼모는 더 열악하다. 청소년미혼모와 20대, 30대의 미혼모는 범죄 행위자가 아니다. 왜 그런데도 사회적으로 당당한 삶을 살기 고통과 역경을 경험해야 하는지 고민하는 시점이다.

적 관점에서 사회적 인정의 당위성을 제시하였다. 또한 현행법 고찰을 토대로 청소년미혼모의 출산·양육·학습권에 대한 자기결정권 보장을 위한 합리적인 지원을 위하는 현행법 개정과 청소년미혼모의 한부모가족과 다름을 고려한 독립적인 법적 토대마련을 제언하였다.

[참고문헌]

- 김영미·이화영, “양육 청소년 미혼모의 적응유연성이 긍정적 양육행동에 미치는 영향: 사회적 편견의 매개효과”, 「한국콘텐츠학회」, 18(7), 153-164, 2018.
- 김명하·조주연·정종원, “미혼모 지원 정책 및 청소년 교육의 현재와 미래”, 「정부와 정책」, 5(2), 71-90, 2013.
- 김은지·김동식·최인희·선보영·김나연·정다운, 청소년 한부모가족 종합대책연구Ⅱ, 「한국청소년정책연구원 연구보고서」, 2013.
- 김지연·황여정·이준일·방은령·강현철·곽종민·박민영, 청소년 한부모가족 종합대책 연구Ⅱ, 「한국청소년정책연구원보고서」, 2013.
- 김정희, “요양보호사의 인정투쟁과 사회적 인정: Axel Honneth의 인정이론 중심으로”, 「사회과학연구회」, 43(3), 323-351, 2017.
- 김형모, “베이비박스 실태와 대안”, 「동광」, 112, 2-34, 2017.
- 김혜영, “미혼모에 대한 사회적 차별과 배제”, 「젠더와 문화」, 6(1), 7-41, 2013.
- 권정미, “청소년양육미혼모의 삶의 경험: 질적해석적메타통합 적용”, 「한국사회복지질적연구」, 10(2), 77-103, 2016.
- 노경란·김숙이, “10대 미혼모 인권 존중을 위한 교육지원 실태 국가 간 비교연구: 미국, 영국, 일본, 대만을 중심으로”, 「법과인권교육연구」, 11(1), 99-123, 2018.
- 남미애·홍봉선, “청소년양육미혼모의 부모됨의 경험과 의미: 시간체험에 관한 현상학적 연구”, 「청소년복지연구」, 13(3), 141-170, 2011.
- 문순영, “미혼모자 가족에 대한 복지정책의 특성에 관한 연구”, 「사회과학학회」, 31(2), 73-103, 2015.
- 박현미·최한나, “청소년 미혼모가 지각하는 학업복귀의 장애요인”, 「청소년학연구」, 23(4), 1-24, 2016.
- 변귀연·김혜래·이상희, “청소년미혼모와 그들의 교육권에 대한 교사의 인식”, 「청소년복지연구」, 11(1), 1-22, 2009.
- 성정현·김희주·이미정·박영미, “미혼모들의 경험을 통해 본 공공서비스 전문가들의 미혼모들에 대한 인식: 임신과 출산, 보육과정에서의 경험을 중심으로”, 「한국콘텐츠학회」, 16(8), 404-418, 2016.
- 신옥주, “‘미혼모’의 인권제고를 위한 법제개선방안 비교법적 연구”, 「청소년복지연구」, 23(4), 234-272, 2016.
- 성정현·김희주, “미혼모가족에 대한 부정적 인식의 역사적·사회적 배경에 관한 소고”, 「가

- 죽과 문화」, 28(1), 33-58, 2016.
- 성정현·김지혜·신옥주, “미혼모의 임신출산위기 경험과 위기해소를 위한 지원시스템 개선 방안”, 「한국사회복지행정학」, 17(2), 277-309, 2015.
- 여성남·박희연, “고등학생의 결혼 및 출산에 대한 인식이 예비부모역할에 미치는 영향”, 「한국인간발달학회」, 2014(10), 93-95.
- 이용우, “한국사회 미혼모 지원정책의 패러다임 변화”, 「사회복지정책」, 24(1), 97-115, 2017.
- 이준일, “미혼모의 인권과 법정책”, 「고려법학」, 64(0), 139-171, 2012.
- 이준일, “미혼모 관련 법제도의 분석과 평가”, 「안암법학」, 42(0), 1-28, 2013.
- 이혜진, “양육미혼모의 삶의 조건과 모성권”, 「젠더연구」, 19, 55-79, 2014.
- 전재희, “미혼모 복지정책에 대한고찰: 영국 및 한국비교 중심으로”, 「다문화건강학회지」, 7(1), 33-49, 2017.
- 전해정, “미혼모의 권리에 관한 소고”, 「법학논총」, 28(1), 77-114, 2015.
- 정은희, 우리나라 미혼모 문제와 예방대책에 관한 연구: 가정, 학교, 사회, 복지서비스적 차원, 석사학위논문, 명지대학교 지방자치대학원, 2002.
- 최경화, 양육미혼모의 삶의 과정에 관한 연구, 박사학위논문, 평택대학교 대학원, 2006.
- 최수정·김지연, “청소년기 임신, 출산에 대한 태도가 학생미혼모의 학습권 인식에 미치는 영향: 중·고교생의 학생 미혼모 접촉경험 매개효과를 중심으로”, 「청소년복지연구」, 17(3), 137-156, 2015.
- 최승희, “미혼모자시설 내 대안학교의 운영 실태와 개선방안”, 「학교사회복지」, 8, 47-73, 2012.
- 최혜진, “청소년 미혼모시설의 현황분석”, 「한국청소년 시설환경학회」, 2018(5), 73-76, 2018.
- 하정화·허두진, 부산시 청소년 미혼모 실태와 대책, 연구보고서, 2012.
- 박정준, “동아시아 3국의 국외입양제도 전개 과정 연구”, 「아시아리뷰」, 6(2), 89-118, 2017.
- 박현미·최한나, “청소년미혼모가 지각하는 학업복귀의 장애요인”, 「청소년학연구」, 23(4), 1-24, 2016.
- 홍봉선, “양육경험이 있는 청소년미혼모의 사회자본과 문화자본이 우울, 불안 및 생활만족에 미치는 영향”, 「청소년연구학회」, 20(12), 43-72, 2013.
- 홍봉선·남미애, “청소년양육미혼모의 자녀양육과 자립을 위한 지역사회 지원체계 구축방안”, 「청소년연구학회」, 18(9), 19-52, 2011.
- 홍순혜·김혜래·이혜원·변귀연·정재연·이상희·조보라·장샘, 청소년미혼모의 교육권 보장 실태조사, 국가인권위원회, 2007.
- Axel Honneth & Nancy Fraser(2003), Umverteilung oder Anerkennung? 김원식·문성훈 역, 「분배냐, 인정이냐」 사월의 책, 2014.
- Axel Honneth(1992), 「Kampe um Anerkennung」, 문성훈·이현재 역, 「인정투쟁」, 사월의 책, 2011.

<http://www.law.go.kr>(2018).

www.moel.go.kr(2018).

보건복지부, 「사회복지시설 관리안내」, 2016.

국민일보(2017.11.30.). 청소년 한부모의 학습권을 보장해 주세요.

<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?sid1=all&arcid=0011945264&code=61121111>(2018.9.검색)

KOSIS 국가포털통계, 2018.

https://search.naver.com/search.naver?sm=top_hy&fbm=1&ie=utf8&query=MBC+%EC%97%84%EB%A7%88%EC%9D%98+%EA%BF%88(MBC 다큐·엄마의 꿈)

www.smnuri.or.kr(사회복지법인생명누리의 집)

[국문초록]

청소년미혼모의 사회적 인정과 법정책

김정희

(오산대학교 아동보육과 겸임교수)

김향미

(김포대학교 사회복지학과 겸임교수)

본 연구는 청소년미혼모의 사회적 인정의 당위성과 현행법을 고찰하여 법 정책 방향 및 대안을 제시하고자 하였다. 청소년미혼모의 사회적 인정은 Axel Honneth의 인정이론의 철학적 관점을 차용하여 제시하였다. 개인은 타인을 인정하며 또한 타인으로부터 인정받음으로써 자신의 정체성 형성을 완성한다. 정체성 형성은 자아실현의 원동력과 나아가 사회발전의 원동력이 된다.

따라서 청소년미혼모에 대한 사회적 인정은 청소년미혼모에 대한 자아실현을 가능하도록 하며 경제적, 사회적 자립을 가능하도록 하여 사회적 비용 부담을 경감시킬 뿐만 아니라 복지 의존도 벗어나도록 한다. 그러므로 청소년미혼모에 대한 사회적 인정은 필연적이며, 사회적 인정의 토대는 청소년미혼모가 직면하는 사회적 위험의 해소를 돕는 안전망의 기제로 제시하였다.

현행법은 법률적 도구로써 청소년미혼모에 대한 지원을 명확히 규율하고 있으나, 여전히 미흡함과 보완이 필요하다는 견해를 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 헌법에서 보장하는 모든 국민의 행복추구권 보장을 위한 현행법의 강력한 적용을 제시하였다.

둘째, 교육기본법은 교육에 대한 기회균등을 규율하고 있다. 그러나 청소년의 임신은 교육기본법에서 규율하고 있는 교육권마저 학칙에 의한 박탈과 교육권 상실은 청소년의 노동시장 진입을 위한 기본지식 습득의 기회마저 빼앗는 기제가 되고 있다. 각 학교의 소극적인 대처와 현행법 적용의 한계로 말미암아 청소년미혼모의 자아실현이 훼손되고 있다. 청소년미혼모의 학습권 보장을 위한 법적효력 발휘를 제시하였다.

셋째, 한부모가족지원법이 청소년미혼모자 가정의 사회안전망의 역할이 가능하도록 현행법의 보완을 제시하였다.

넷째, 아동복지법은 아동의 출생과 함께 사회적 차별을 불허하며, 또한 아동이 건강하게 사

회구성원으로 성장할 수 있도록 규율하고 있다. 그러나 여전히 청소년미혼모자 가정의 아동은 보육을 비롯한 다양한 측면에서 아동의 건강한 성장을 저해하는 문제를 촉발하고 있어 청소년 미혼모자 가정의 아동에 대한 인식의 전환을 제시하였다.

살펴본바와 같이 청소년미혼모를 위한 헌법, 교육기본법, 한부모가족지원법, 아동복지법 등의 법률적 토대는 이미 마련되어있다. 그러나 사회구성원들의 청소년미혼모에 대한 사회적 인정의 미성숙, 사회적 무시, 법률 적용의 한계 등에 직면하고 있어 개입 방안으로 청소년미혼에 대한 법적 적용과 사회적 인정을 필요조건으로 제시하였다.

주제어: 청소년미혼모, 사회적 인정, 헌법, 교육기본권, 아동복지법

[Abstract]

Social Recognition and Legal policy of Juvenile Unmarried Mothers

Kim Jung Hee

(Adjunct Professor, Child Care Division, Osan University)

Kim Hyang Mi

(Adjunct Professor, Social Welfare, Kimpo University)

The purpose of this study is to suggest legal policy direction and alternatives by examining the justification of the social recognition of the unmarried mothers and the current law. Social recognition of adolescent unmarried mothers is based on the philosophical view of Axel Honneth's accreditation theory. Individuals acknowledge others and are recognized by others to complete their identity formation. The formation of identity is the driving force of self-realization and the driving force of social development.

Therefore, the social recognition of adolescent unmarried mothers enables self-realization of adolescent unmarried mothers and enables economic and social independence, thereby alleviating the burden of social costs and also relieving the dependency on welfare. Therefore, the social recognition of teenage mothers is inevitable, and the foundation of social recognition is the basis of safety nets to help solve the social risks faced by teenage mothers.

The current law clearly regulates support for unmarried mothers as a legal tool, but suggests that it is still insufficient and complementary.

First, it presented a strong application of the current law to guarantee the right to pursue happiness of all the people guaranteed by the Constitution.

Second, the Basic Education Act governs equality of opportunity for education. However, the pregnancy of adolescents is also a mechanism that deprives the educational right which is regulated by the Basic Education Act and the loss of education rights by the rules of school to take the chance of acquiring basic knowledge for adolescent labor market entry. Because of the limitations of applying each school's passive actions and current laws, the self-realization of juvenile unmarried mothers is being undermined by the passive coping of schools and the limitations of the application

of current laws. And to demonstrate the legal effect of guaranteeing the right of learning for unmarried mothers.

Third, the Single Parent Family Support Act provides a complement to the existing law to enable the role of the social safety net of single-mother families.

Fourth, the Child Welfare Act prohibits social discrimination as well as the child's birth, and also regulates the child to be a healthy member of society. However, the unmarried mother-in-law still suggests the transition of the perception of the child in the unmarried mother-child to the child because the child is triggering the problem of the child's healthy growth in various aspects including child care.

However, as social members face the limit of social recognition, social ignorance, and legal application of adolescent unmarried mothers, legal application and social recognition of unmarried youth are necessary conditions for intervention.

Key words: Unmarried mothers, Social recognition, Constitution, Basic education rights, Child welfare law

통일대비, 사회보장권적 기본권차원의 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법」에 대한 문제제기

- 법 제26조항을 중심으로 - *

전호성**

目 次

- | | |
|----------------------------|--------------------------|
| I. 들어가면서 | IV. 북한이탈주민 특례 제26조(생활보호) |
| II. 이론적 배경 | V. 나가면서 |
| III. 북한이탈주민지원에 관한 법률적 지원연혁 | |

I. 들어가면서

한반도의 군사분계선 이북지역(이하, 북한지역)을 이탈하여 직접 또는 제삼국을 경유하여 대한민국으로 온 이들, 이른바 “북한이탈주민”을 대한민국의 국민으로 간주하여야 할 것인가 간주하지 말아야 할 것인가? 이는 보는 시각에 따라 전혀 달리 해석할 수 있다.

우선, 1991년 남북한은 국제연합에 동시에 가입할 당시의 상황을 상기하면 각각은 독립국이었다는 점이다. 다시 말해서 대한민국과 국교를 맺고 있는 영국, 독일, 이탈리아, 캐나다, 중국, 러시아, 브라질, 나이지리아, 호주 등을 포함한 157개국¹⁾이 동시에 북한과도 수교를 맺고 있다는 점에서 南北을 각각 독립국으로 보아야 한다는 것이다. 또한 남북이 협력하여 진행하였던 개성공업단지에서 생산된 물류가 made in KOREA로서 세계시장에 자유로이 나갈 수 없는 상황이었다던 점 등을 상기한다면 북한지역에 거주하는 이들을 대한민국 국민으로 간주하는 것에 다소 무리가 따른다고 할 수 있겠다.

반면, 대한민국 헌법 제3조에 따르면, “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”고

* 투고일: 2018.11.07., 심사일: 2018.11.08.-11.18., 게재확정일: 2018.11.19.

본 연구는 강남대학교 교내연구비(2016학년도 2차분) 지원에 의해 진행됨.

** 강남대학교 사회복지학부 부교수

1) 2018년 4월 현재

규정하고 있으므로 이에 근거하여 현재 북한지역에 거주하고 있는 사람을 대한민국 국민으로 간주하는 것이다. 이를 뒷받침하는 한 예로 북한이탈주민이 대한민국에 입국하면 특별한 이상이 없는 한 대한민국의 국민으로 간주하여 주민등록번호와 주민등록증을 발급하여 주고 있다는 점과 남북간의 교역은 국제무역이 아닌 국내교역으로 간주하고 있다는 점 등으로 미루어 보면 그들을 대한민국 국민으로 간주하여도 큰 무리가 없을 것이다. 현재의 남북한의 특수한 상황을 고려하면 기술한 바와 같이 보는 시각에 따라 전혀 다른 해석은 충분히 가능하리라 본다. 이에 본 연구는 북한이탈주민의 대한민국헌법 제3조에 근거한 후자를 밑바탕으로 논거를 진행하고자 한다.

한편, 북한지역을 이탈하여 직접 또는 제3국을 거쳐 대한민국으로 입국한 북한이탈주민에 대한 지원법령으로는 어떤 것이 있을까? 가장 대표적인 법령은 다름 아닌 1997년에 제정된 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’(이하, 북한이탈주민법)이 그것이다. 이 법률에 관한 자세한 내용은 본문에서 언급하겠지만, 군사분계선 이북지역에서 벗어나 대한민국의 보호를 받고자 하는 북한이탈주민이 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 생활영역에서 우리사회에 신속히 적응 정착하는데 필요한 보호 및 지원에 관한 사항을 규정하는 법령이다.

본 연구가 이 법에 초점을 맞춘 이유는 우리사회가 사회적 약자의 복지수준 향상을 도모하기 위하여 제정한 장애인복지법, 노인복지법, 아동복지법 등과 같이 사회보장권적이고 어느 정도의 권리성을 인정하는 법령이 아닌 단순 시혜적 보호차원의 법률수준에 그치고 있기 때문이다. 그 예로 장애인복지법, 노인복지법, 아동복지법 등에서는 정부와 지방자치단체에 대한 책임규정이 있으나 북한이탈주민법에는 그러한 규정을 찾아볼 수 없다는 점을 들 수 있겠다. 동시에 이는 곧 북한이탈주민법 제26조(생활보호)와 밀접한 관계를 가지고 있으며, 그들에 대한 사회보장제도적 관점에서 한계점을 드러내고 있기 때문이다.

북한이탈주민은 앞서 언급한 바와 같이 대한민국 국민임과 동시에 남북한이라는 특수한 관계 하의 희생양과 같은 존재, 즉 과거의 냉전체제의 산물로 그들이 이러한 상황에 처한 것은 비단 그들 개인책임이 아닌 우리 사회가 함께 짊어져야 할 사회적 책임²⁾ 관점에서 본다면 북한이탈주민에게 헌법 제34조가 규정하는 사회보장권적 기본권이 보다 더 절실하다고 하겠다. 따라서 현행의 단순 시혜적 측면이 강한 보호법이 아닌 사회보장권적 수준의 제도적 현실화가 시급하다고 하겠다.

현재 우리나라에는 최종적인 사회안전망으로서의 사회보장권적 기능을 가지는 국민기초생활보장제도가 존재한다. 그렇지만 사회주의 체제에 익숙해져 있는 북한이탈주민은 상당수가 근로능력을 가지고 있어 기초생활보장제도의 조건부 수급자에 해당되지만, 그들이 자활이라

2) 물론 북한주민이탈주민이나 북한지역에 거주하고 있는 주민이 절대적 빈곤상태에 허덕이는 것은故 김일성, 故 김정일 부자를 위시한 북한 정권에 절대적인 책임이 있다고 보는 것은 틀림없는 사실이다.

는 전혀 다른 체제의 시장주의적 제도에 순응하기가 쉽지 않아 기초생활보장제도가 그 역할을 담당하기에는 분명히 한계가 있다. 그렇다고 해서 향후 기하급수적으로 증가할 가능성을 배제할 수 없는 북한이탈주민에 대하여서만 사회보장권적 기본적이 확립된 국민기초생활보장법 안에서 특례규정으로 마냥 둘 수도 없는 노릇이다. 그 이유는 3만 명을 넘은 북한이탈주민입국자는 물론이거니와 제3국에 체류 중인 북한이탈주민과 북한에 거주 중인 주민까지 고려한다면 상상을 초월하는 숫자로 더욱이 향후 남북통합을 가정했을 때 대부분의 북한주민이 현행 국민기초생활보장제도가 규정하는 수급권자에 해당할 것이라는 점 또한 간과해서는 안 될 점이기 때문이다. 다시 말해서 북한이탈주민의 문제는 현재 우리가 한창 고민하고 있는 차상위 계층의 수준과는 비교도 안 될 정도의 엄청난 규모³⁾이기 때문이다. 이는 언제 발생할지 모르는 문제이니 그냥 이대로 내버려 두다가 상황이 닥쳐왔을 때 고민해야 할 것인가 아니면 미리 준비해 두어야 할 것인가? 두말 할 나위 없이 당연히 미리 준비해 두는 것이 순리일 것이다.

북한이탈주민법과 관련하여 학위논문으로는 유공주(2017), 박정재(2017) 등이 있으며, 학술 연구논문으로는 박현식/이옥진(2017), 손윤석(2016), 이덕연(2013), 박현식(2013) 등 다수의 연구가 이루어지고 있다. 그러나 법 제26조(생활보호)와 관련하여서는 손윤석(2016)이 “생활보호의 실효성 확보 필요성”에 대하여 간단히 언급하고 있을 뿐 대부분의 연구는 이를 간과하고 있는 실정이다.

이에 본 연구는 기존선행연구와는 달리 사회보장권적 관점에서 단기적으로는 국내에 거주하고 있는 북한이탈주민, 중장기적으로는 제3국에 체류하고 있는 북한이탈주민과 현재 북한에 거주하고 있는 주민과 우리사회와의 공생이라는 큰 프레임에 걸림돌이 될 수 있는 북한이탈주민법 제26조(생활보호)의 한계점을 사회보장권적 기본권 차원에서 밝히고자 한다. 이로써 향후 남북통일을 대비한 사회보장권적 기본권을 근거로 하는 남북한 사회보장관련법령체계 확립의 밑거름이 될 기초자료로 활용코자 한다.

II. 이론적 배경

1. 사회보장권적 기본권

일반적으로 사회보장이라 하면 1929년 세계대공황으로 인한 뉴딜정책의 일환으로 1935년 미국이 실시한 사회보장법(Social Security Act)을 그 기원으로 하고 있다. 이 법률은 당시 실업

3) 2017년 현재 기초생활수급자 비율은 3.1%이며, 총수는 158만 여명으로 북한의 인구를 2500만 명으로 가정하고, 남북의 경제격차를 감안한다는 상상을 초월하는 수를 감안하여야 한다.

자의 급증과 노동운동의 高揚을 배경으로 제정되었는데 ①연방정부가 운영하는 사회보험으로서의 노령연금보험, ②주정부가 운영하는 사회보험으로서의 실업보험, ③주정부가 운영하는 공공부조와 같은 구성으로 일반적으로 이해되고 있는 사회보장과는 동떨어져 있지만, 사회보험과 공공부조로 구성되어 있다는 점과 사회보장이라는 용어를 사용하고 있다는 점에서 그 의미를 두고 있다.⁴⁾

하지만 이는 자본주의 사회에 국한된 것으로 사회주의 국가의 모체라고 할 수 있는 러시아 공화국에서 1918년 인민위원회 법령 중에 “근로자 사회보장에 관한 규칙”에서 보는 바와 같이 1935년의 미국의 사회보장법보다 십 수 년 앞서 사회보장이라는 용어가 처음으로 등장하였음을 읽을 수 있겠다. 당시의 러시아공화국 노동법전에서 보장하였던 것은 질병수당과 실업수당의 두 종류를 보장하는 것이었다.⁵⁾

1935년 미국의 ‘사회보장법’과 1918년 러시아의 ‘근로자 사회보장에 관한 규칙’ 어느 쪽도 오늘날에 넓게 통용되는 사회보장과는 약간의 거리감이 있음을 알 수 있다. 다만, 사회보장이란 용어를 처음으로 사용하였다는 점에서는 큰 의의를 갖는다.

그렇다면 일반적으로 통용되는 사회보장이란 어떠한 것일까? 먼저 자본주의적 관점에서 타다(田多)의 정리를 빌리자면 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있는데, 공공부조제도와 사회보험제도가 통합된 것으로 이해하는 통합론적 사회보장론과 통합론을 전제로 한 생존권의 국가적 보장에서 보는 생존권론적 사회보장, 그리고 자본주의 체제를 유지하기 위한 방책으로서의 체제유지론적 사회보장이 그것이다.⁶⁾

이와 같은 세 종류의 사회보장체제 중에서 사회보장을 자본주의 체제유지를 위한 체제유지론적 입장에서 보았을 때, 사회보장이란 단순히 social security를 단순히 우리말로 번역한 것에 거치지 않으며, 그에 내포된 의미는 “사회정책의 일환으로 일반국민(특히 사회적 약자)의 거센 요구에 대하여 국가가 체제유지를 위하여 어쩔 수 없는 보장”으로 해석할 수 있다. 역으로 국민(주민)의 요구가 거세더라도 체제유지에 커다란 위기감을 느낄 수 없는 경우에는 충분히 무시될 수도 있는 것이다.

바꾸어 말하자면, 사회적 약자, 예를 들어 근로능력이 있는 실업빈곤자가 소수일 경우에는 국가의 체제유지(단순히 국가뿐만이 아닌 국민 개개인의 생존과 재산의 보호유지)를 위협할 수 있는 정당한 수단인 선거나 그러하지 못한 무력이나 폭동 등으로 체제유지에 그들이 위험 존재로서 큰 힘을 발휘할 수 없으므로 국가는 국민(주민)에 대한 사회보장정책에 소극적일 수밖에 없다.

4) 『新版·社会福祉学習双書』 編集委員会編(2008) 『社会保障論』 全国社会福祉協議会 p.3.

5) 국회도서관 해외자료편 『러시아 사회보장제도 해외자료 제12집』 (서울:국회도서관, 1975), p.9.

6) 田多英範(1994) 『現代社会保障論』 光生館 pp.2~9.

이는 사회복지발달사적 측면에서 충분히 검증된 논리로 특히 자본주의 사회에서는 대량실업(체제유지의 불안요소로서)과 맞물려 事前적 혹은 事後적으로 많은 사회보장제도/정책이 성립되어 왔다는 점이 이를 뒷받침한다고 할 수 있겠다.

한편, 자본주의적 관점과는 상반되는 사회주의적 관점에서 본 사회보장은 어떠할까? 앞서 언급한 1918년 러시아의 ‘근로자 사회보장에 관한 규칙’은 1917년 러시아 사회민주당의 ‘강령 개정문제’에 관한 제7회 전국협의회 보고에서 ‘노동자를 위한 완전한 사회보험’을 원칙으로 다음과 같은 4개의 내용으로 구성을 확인한 것이다.⁷⁾ ①노동자가 노동능력을 잃는 모든 경우(실업, 상해, 질병, 노령, 폐질, 임신·출산, 과부, 고아)에 보장되어야 한다. ②보험은 임금노동자 당사자와 그 가족 전부를 포함해야 한다. ③모든 피보험자는 임금 전액보상의 원칙에 따라 보상되어야 한다. 더욱이 보험금의 전액은 기업주와 국가가 부담해야 한다. ④지역별로 그리고 피보험자의 완전한 자치원칙에 의거하여 구성된 통일적인 보험조직이 모든 종류의 보험을 관장하여야 한다.

위의 내용은 1935년 미국의 사회보장법과는 확연히 다르다는 것을 알 수 있을 것이다. 특히 명칭이 사회보장이 아닌 사회보험이지만 실질적으로는 자본주의 사회의 사회보장과 매우 흡사하며, 동시에 이는 1938년 조세를 주요재원으로 한다는 면에서는 뉴질랜드의 사회보장법과 가깝다고 하겠다.

바꾸어 말하자면, 사회주의(러시아)의 사회보험과 자본주의(미국)의 사회보장은 용어는 달리 사용되고 있지만 그 주요내용은 노동자의 생활안정을 목적으로 한다는 면에서 일맥상통하고 있다고 볼 수 있다. 다만 그 구성요소가 미국의 경우에는 사회보험과 공공부조이라면, 러시아의 경우에는 사회보험만으로 이루어지고 있다는 점이다.

둘의 가장 큰 차이점은 러시아의 ‘노동자를 위한 완전한 사회보험’의 주요내용 중 하나인 “①노동자가 노동능력을 잃는 모든 경우에 대하여 보장하여야 한다”에서 알 수 있듯이 ‘모든 경우’에 방점을 두고 있는 반면, 미국의 ‘사회보장법’은 노령연금보험, 실업보험, 공공부조로 러시아와 같은 모든 경우가 아니라는 점이다. 다시 말해서 러시아의 경우는 실업, 상해, 질병, 노령, 폐질, 임신·출산, 과부, 고아 등등 노동자가 노동능력을 잃는 ‘모든 경우’에 대응하고 있다면, 미국의 경우는 노령, 실업 등 일부에만 한정되어 있다는 점이다.

또 하나는 러시아는 위와 같은 제도의 명칭을 사회보험이라고 하였고, 미국은 사회보험과 공공부조로 구분하였다는 점이다. 먼저 미국의 사회보장법은 기술한 바와 같이 현대적 의미의 사회보장과는 다소 동떨어져 있다고는 하나 일반적으로 이해되고 있는 사회보험과 공공부조를 기본 틀로 구축되어 있는 통합론적 사회보장의 根底하는 점에서 큰 의미를 두고 있다. 즉

7) 쿠도오著/전호성譯(2011) 『왜 사회보장인가? 자본주의 사회보장의 일반이론』 도서출판 치우, pp.17~18.

미국의 사회보장법의 틀 구조에서 비롯되어 현대적인 사회보장이 계승/발전되었다고 볼 수 있기 때문이다. 이는 곧 한정적(선별적)이던 정부의 구제대상이 모든 경우(또는 모든 주민)로 보편적으로 확대/발전되었다는 것을 의미하는 것이다. 이에 정부가 선별적에서 보편적으로 확대/발전된 대상을 구제하는 방법론으로 채택된 것이 사회보험과 공공부조를 통합하여 체계적으로 시스템화 시킨 것이다. 이를 자본주의사회에서는 사회보장제도로 칭하고 있는 것이 일반적이다. 한편 러시아는 기술한 바와 같이 자본주의의 사회보장(사회보험+공공부조)과는 달리 사회보험 내에서 초기부터 구제대상을 보편성의 원칙에 立脚하여 시행하였다는 것이다.

종합해 보자면, 미국을 중심으로 한 자본주의 사회에서 통용되는 사회보장이란 큰 틀에서 사회보험과 공공부조를 主軸으로 통합한 제도이며, 러시아를 중심으로 한 사회주의 사회에서는 사회보험을 主軸으로 한 제도로 주민의 생활안정을 꾀하였다고 할 수 있겠다. 그렇다면 자본주의 체제인 우리나라와 사회주의 체제인 북한의 사회보장체계는 어떠한 유사점 또는 차이점이 있을까?

2. 우리나라의 사회보장권적 기본권 체계

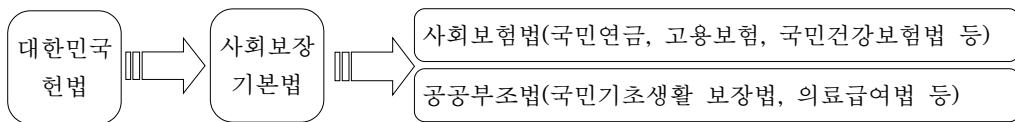
자본주의 사회인 우리나라 역시 사회보험(산재보험, 고용보험, 국민건강보험, 국민연금, 노인장기요양보험)과 공공부조(국민기초생활보장, 의료급여 등)를 중심으로 한 사회보장제도에 근거하여 정부는 주민의 생활안정을 꾀하고 있다.

먼저, 5대 사회보험제도를 그 목적별로 살펴보면 다음과 같다. 산업재해보상보험법은 “근로자의 업무상의 재해를 신속하고 공정하게 보상하며, 재해근로자의 재활 및 사회 복귀를 촉진하기 위하여 이에 필요한 보험시설을 설치·운영하고, 재해 예방과 그밖에 근로자의 복지 증진을 위한 사업을 시행하여 근로자의 보호에 이바지하는 것”(동법 제1조)에 목적을 두고 있다. 고용보험법은 “고용보험의 시행을 통하여 실업의 예방, 고용의 촉진 및 근로자의 직업능력의 개발과 향상을 꾀하고, 국가의 직업지도와 직업소개 기능을 강화하며, 근로자가 실업한 경우에 생활에 필요한 급여를 실시하여 근로자의 생활안정과 구직 활동을 촉진함으로써 경제·사회발전에 이바지하는 것을 목적”(동법 제1조)으로 제정되었다. 국민연금법은 “국민의 노령, 장애 또는 사망에 대하여 연금급여를 실시함으로써 국민의 생활의 안정과 복지증진에 이바지하는 것”(동법 제1조)에 목적을 두고 제정되었다. 국민건강보험법은 “국민의 질병·부상에 대한 예방·진단·치료·재활과 출산·사망 및 건강증진에 대하여 보험급여를 실시함으로써 국민 보건 향상과 사회보장 증진에 이바지하는 것”(동법 제1조)에 목적을 두고 있다. 마지막으로 노인장기요양보험법은 “고령이나 노인성 질병 등의 사유로 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인등에게 제공하는 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 장기요양급여에 관한 사항을 규정

하여 노후의 건강증진 및 생활안정을 도모하고 그 가족의 부담을 덜어줌으로써 국민의 삶의 질을 향상하도록 함”(동법 제1조)을 목적으로 제정되었다.

한편, 대표적인 공공부조제도의 하나로 “생활이 어려운 사람에게 필요한 급여를 실시하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 돕는 것을 목적”(동법 제1조)으로 하는 국민기초생활보장법이 최종적인 안전망으로서 사회보험제도를 뒷받침하고 있다.

이러한 법제도는 “①모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다. ②국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다. ③이하 생략”(대한민국 헌법 제34조)에 근거하고 있다. 동시에 최고위법인 대한민국 헌법 아래 사회보험법, 공공부조법과의 중간법으로 “사회보장에 관한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 사회보장정책의 수립·추진과 관련 제도에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 국민의 복지증진에 이바지하는 것”(사회보장법 제1조)에 목적을 두는 사회보장기본법이 위치한다. 따라서 우리나라 국민에 대한 사회보장권적 기본권 체계를 종합정리하면 ‘대한민국 헌법’ 하에 ‘사회보장기본법’의 목적을 거쳐 근로자 각각이 처한 상황을 해결(생활유지)하기 위한 수단으로 사회보험제도와 공공부조제도가 위치한다고 하겠다.(그림 1 참조)



[그림 1] 우리나라 사회보장권적 기본권 체계도

그런 의미에서 “안전보장(National Security)”이 국가와 국가 간 또는 체제와 체제간의 생존과 직결되는 안전을 확보하기 위한 보장성 관계로 본다면, “사회보장(Social Security)”은 한 국가 내 또는 한 체제 내에서 국가에 의한 국민(주민)에 대한 생존확보를 위한 보장성 관계로 볼 수 있다. 다시 말해서 국민(주민)이 국가로부터 생존권을 보장받을 수 있는 체계(제도)가 갖추어졌을 때, 비로소 사회보장권적 기본권이 확립되었다고 말할 수 있을 것이다. 그 방법론이 사회보장이던 사회보험이던 공공부조이던 이러한 제도들이 종합된 것이건 불문하고 말이다.

그렇다면 우리나라와는 다른 시스템을 채택하고 있는 북한(사회주의 사회)에서도 사회보장이란 용어를 사용하는가 그렇지 않은가? 또 만일 사용한다면 어떤 의미로 사용하고 있는가에 대한 의문이 생긴다.

3. 북한의 사회보장권적 기본권 체계

사회주의 국가인 북한은 주민에게 어떠한 법/제도(방법)로 생활의 안정을 꾀하고 있는가? 이는 앞서 질문한 북한에도 사회보장이라는 용어를 사용하고 있는가에서 일부 그 답을 얻을 수 있을 것이다.

먼저, 북한의 법 중에서 사회보장이라는 용어가 처음으로 등장하는 것은 1972년 12월27일 최고인민회의 제5기 제1차회의에서 채택된 ‘조선민주주의인민공화국 사회주의헌법(이하, 사회주의헌법)’ 제72조에서 “공민은 무상으로 치료받을 권리를 가지며 나이 많거나 병 또는 불구로 노동능력을 잃은 사람, 돌볼 사람이 없는 늙은이와 어린이는 물질적방조를 받을 권리를 가진다. 이 권리는 무상치료제, 계속 늘어나는 병원, 료양소를 비롯한 의료시설, 국가사회보험과 사회보장제에 의하여 보장된다”에서다. 그렇다면 사회주의헌법에서 규정하는 국가사회보험과 사회보장제란 무엇을 의미하는 것인가? 이는 1978년 4월18일 최고인민회의 법령 제2호로 채택된 ‘조선민주주의인민공화국 사회주의로동법(이하, 사회주의로동법)’ 제73조에서 알 수 있다. 제73조에서는 “국가는 로동재해, 질병, 부상으로 로동능력을 일시적으로 잃은 근로자들에게 국가사회보험제에 의한 일시적 보조금을 주며 그 기간이 6개월을 넘으면 국가사회보장제에 의한 로동능력상실년금을 준다”고 규정하고 있다. 즉, 국가는 단기적인 로동능력상실에 대해서는 사회보험제도로서 장기적인 로동능력상실에 대해서는 사회보장제도로서 보장한다는 것이다.

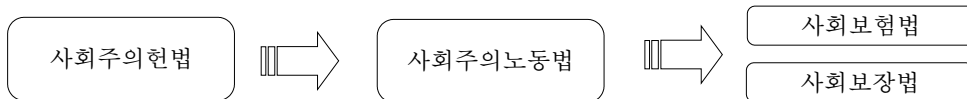
그렇다면 북한의 국가사회보험제와 국가사회보장제라 무엇일까?

먼저 국가사회보험제에 대해서 살펴보자. 1946년 6월24일에 공시된 노동법령에 의하여 보장된 모든 노동자 및 사무원에 대한 의무적 사회보장을 구체적으로 실시할 목적으로 1946년 12월19일 임시인민위원회는 결정 제135호 사회보험법(이하, 북한사회보험법)을 제정한다. 북한사회보험법에 의하여 노동자와 사무원에 대한 급여는 ①질병, 부상, 임신, 해산에 관하여 의료상의 방조, ②질병, 부상, 불구로 인하여 일시적 노동능력상실의 경우의 보조금, ③임신 및 해산으로 인하여 노동능력상실의 경우의 보조금, ④해산에 따르는 보충적 보조금, ⑤사망하였을 때의 장례보조금, ⑥실업하였을 때의 장례보조금, ⑦질병, 부상으로 불구 또는 폐질이 되었을 때의 연휴금, ⑧부양의 책임을 진 피보험자가 사망 또는 실종하였을 때의 그 유가족에 대한 연휴금, ⑨연로한 피보험자에게 주는 양로연휴금, ⑩피보험자에 의하여 생계를 유지하는 자의 질병, 부상, 결혼, 해산에 관한 의료상의 방조로 규정하고 있다.(북한사회보험법 제1조) 또한 북한사회보험법에서 규정하는 피부양자란 피보험자와 동일한 가정에 속하여 주로 피보험자의 수입으로 생계를 유지하는 자들로 ①피보험자의 부녀(직계비속을 포함), 형제자매로서 만16세 부양자, ②연령을 불문하고 피보험자의 양친(직계존속을 포함), 배우자, 자녀, 형제자매로서 노동능력을 상실한 자, ③피보험자의 양친(직계존속을 포함) 및 배우자로서 남자 만55세 이상,

여자 만50세 이상에 달한 자, ④피보험자의 처로 규정하고 있다.

다음으로 국가사회보장제⁸⁾에 대하여 살펴보자. 2008년 1월9일 최고인민회의 상임위원회는 정령 제2513호로 ‘조선민주주의인민공화국 사회보장법(이하, 북한사회보장법)’을 채택한다. 그 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 북한사회보장법은 “사회보장사업에서 제도와 질서를 엄격히 세워 인민들의 건강을 보호하고 그들에게 안정되고 행복한 생활환경을 조건을 보장해 주는데 이바지한다”(북한사회보장법 제1조)고 규정하고 있다. 사회보장의 대상으로는 “나이가 많거나 병 또는 신체장애로 인하여 노동능력을 잃은 사람, 돌볼 사람이 없는 늙은이, 어린이”(북한사회보장법 제2조)가 속한다고 규정하고 있다. 한편, “조국과 인민을 위하여 공로를 세운 혁명투사, 혁명렬사가족, 애국렬사가족, 사회주의애국회생자가족, 영웅, 전쟁로병, 영예군인들을 사회적으로 우대”(북한사회보장법 제4조)하도록 규정하고 있다. 또한 “사회보장기관은 사회보장자들이 아무런 불편 없이 생활할 수 있도록 조건과 환경을 충분히 보장해주고 잘 돌봐주어야 한다”(북한사회보장법 제31조)고 규정하고 있다. 이렇듯 북한사회보장법은 우리나라의 전근대적인 공공부조제도였던 이미 폐지된 생활보호법과 현존하는 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률을 종합해 놓은 것처럼 보인다. 즉, 북한의 사회보장법은 명칭은 우리나라의 사회보장기본법과 유사하지만 실질적인 내용면에서는 우리나라의 공공부조법과 매우 흡사한 것이다.

따라서 북한의 사회보장권적 기본권 체계를 종합정리하면, 사회주의헌법 하에 사회주의노동법을 거쳐 근로자 각각의 상황에 따라 단기적으로는 사회보험법으로 장기적으로는 사회보장법으로 문제해결(생활유지)한다고 할 수 있겠다.(그림 2 참조)



[그림 2] 북한의 사회보장권적 기본권 체계도

4. 소결

살펴본 바와 같이 우리나라와 북한의 사회보장권적 기본권의 체계는 비슷한 듯 보이지만 서로 다른 양상을 보이고 있음을 알 수 있었다. 특히 남북 모두가 사회보장이라는 용어를 사용하

8) 사회보장이라는 용어만을 앞세운 관련 규정으로는 1951년 8월30일 내각 결정 제322호 ‘국가 사회보장에 관하여’를 들 수 있다. 이는 조국 해방전쟁(역자주, 한국전쟁)에서 또는 민족독립국가 건설을 위한 투쟁에서 불구로 된 자 및 사망한 자의 유가족과 또한 년로한 자에 대한 국가적 보호를 더욱 강화하고 그들의 건강을 증진시키며 물질문화생활을 향상시킬 목적으로 결정된 것이다.(前文 중에서)

는 법률(우리나라-사회보장기본법, 북한-사회보장법)을 제정하고 있지만 실질적인 내용면에서 상이하다는 것을 알 수 있다. 이는 사회보장이라는 용어가 미국을 중심으로 한 자본주의 사회와 러시아를 중심으로 한 사회주의 사회가 각기 달리 취급되고 있는 것에 기인하며, 우리나라는 자본주의, 북한은 사회주의라고 하는 국가체제의 영향으로 여겨진다.⁹⁾

우리나라는 북한과는 국가체제와 법제도를 달리하고 있지만, 북한이탈주민은 기술한 바와 같이 대한민국 헌법 상 우리국민으로 우리나라의 법제도의 영향 하에 있음은 틀림없는 사실이다. 따라서 북한이탈주민은 우리나라의 사회보장권적 기본권에 입각하여 보장받아야 하는 것은 의심의 여지가 없다고 하겠다. 그럼에도 불구하고 북한이탈주민은 우리국민에게 주어지는 우리나라의 사회보장권적 기본권만으로는 좀처럼 적용하기 쉽지 않다고 판단한 정부는 그들에게 대한 특별우대 제도(국민기초생활보장법 북한이탈주민 특례)를 도입하고 있다.

그렇다면 북한이탈주민 특례는 현행 우리나라의 사회보장제도 또는 향후 남북통합이후에 예상되는 남북사회보장제도의 사회보장적 기본권 확립에 독일까 약일까? 다음 장에서는 이 특별우대제도의 변화과정 및 의미를 구체적으로 살펴보고 그 한계점을 밝히보기로 하자.

Ⅲ. 북한이탈주민지원에 관한 법률적 지원연혁

1. 북한이탈주민지원에 관한 법률적 지원연혁

(1) 국가유공자및월남귀순자특별원호법과 월남귀순용사특별보상법

1962년에 제정된 국가유공자및월남귀순자특별보호법(이하, 원호법)의 목적은 “국가와 민족을 수호하기 위하여 활동한 자와 그 유족에 대한 특별원호에 관한 사항을 규정”(동법 제1조)하며, 주 대상자는 애국지사 및 그 유족, 4.19의거상이자, 4.19의거사망자의 유족, 그리고 월남귀순자였다. 원호법에서 월남귀순자란 북한괴뢰집단의 군인으로 복무 중 그 집단에 항거하여 대한민국에 귀순한 자, 북한괴뢰집단의 민간인으로서 그 집단의 중대한 기밀을 가지고 대한민국에 귀순한 자로 정의하고 있다. 동법의 정의에 한정할 경우, 해당 월남귀순자는 본 연구가 주 대상으로 하는 이른바 ‘북한이탈주민’은 상당수가 해당되지 않는다.¹⁰⁾ 원호법의 주 대상자는

9) 이에 관해서는 본 연구의 후속 과제로 남기며 근간 발간에정임.

10) 본 연구가 주 대상으로 하는 ‘북한이탈주민’은 북한이탈주민지원법에 의한 단순히 북한지역을 벗어나 우리나라에 온 북한지역에 거주했던 사람으로 반드시 중대한 기밀을 가지고 와야 하는 것은 아니기 때문이다.

국가유공자 및 그 유족이라 할 수 있겠으며, 처음부터 국가유공자와 월남귀순자를 동등한 위치에서 하나의 법으로 보호하는 것에는 문제점을 안고 있었다고 할 수 있겠다.

이에 정부는 원호법에서 북한이탈주민만을 대상으로 하여 1978년 ‘월남귀순용사특별보상법’(이하, 보상법)을 제정하였다. 보상법의 목적은 “조국의 평화적 통일이 달성될 때까지 북한 괴뢰집단에 항거하여 귀순한 동포의 안주를 돕는 한편, 자유롭게 생업에 종사할 수 있도록 하기 위하여 필요한 보상과 원호에 관한 사항을 규정”(동법 제1조)함이었다. 이들은 귀순한 날로부터 신분이 보장되며, 신분과 정보제공의 공적에 따라 1급 내지 5급의 등급으로 나누어진 보상금과 귀순 당시에 휴대한 장비의 종류와 그 가격에 따라 특별보상금이 지급되었다. 또한, 해당상황에 따라 국군이나 공무원으로 특별임용 될 수 있었으며, 공적이 현저한 자에 대해서는 승진임용 될 수 있었다. 더욱이 귀순 시에 군사원호보상법에 의해 신체상의 상이를 입은 자에 대해서는 군사원호보상급여금 중 상이군경에 관한 규정이 준용하여 연금 제수당 기타 급여금이 지급되었다. 그 외에도 주택제공, 직장알선과 월남귀순용사와 그 자녀에 대하여는 군사원호대상자 자녀교육보호법을 준용하여 교육보호를 실시하였으며, 귀순용사와 그의 가족에 대하여는 의료보호법¹¹⁾에 따라 의료보호를, 월남귀순상이자에 대하여는 加療 또는 靜養보호를 실시하였고, 양노 및 양육보호도 실시하였다.

보상법은 1980년 12월22일, 월남귀순용사 중 귀순 시에 부상을 당하지 않은 자로서 생계가 극히 곤란한 자에게는 군사원호보상급여금법에 의해 구호수당을 지급하는 일부개정(법률 제3292호)을 단행하였다. 1984년 8월2일, 월남귀순용사특별보상법 일부개정(법률 제3742호)의 특징으로는 그 기능과 성격이 유사한 군사원호보상법, 국가유공자법 등 7개 법률을 흡수 통합한 것과 제13조 제2항의 월남귀순상이자에 대한 군사원호보상법에 의한 가료 또는 정양보호가 폐지된 점을 들 수 있다.

(2) 귀순북한동포보호법

정부는 1993년 6월11일, 과거의 ‘월남귀순용사특별보상법’이라는 군사적 의미가 강한 법률을 ‘귀순북한동포법’(이하, 동포법)으로 법령개정을 하였다. 동포법은 “조국의 평화적 통일이 달성될 때까지 군사분계선 이북지역에서 대한민국으로 귀순한 동포의 정착을 돕는 한편, 이들이 자유롭게 생업에 종사할 수 있도록 하기 위하여 필요한 보호에 관한 사항을 규정”(동법 제1조)함으로서 월남귀순용사특별보상법에서 규정한 ‘북한괴뢰집단’을 ‘군사분계선 이북지역’으로 완화된 표현을 사용하였으며, ‘월남귀순용사’를 ‘귀순북한동포’로 순화된 표현을 사용하였다.

또한, 지원업무 주무관청을 국가보훈처에서 보건사회부로 이관하였으며, 귀순한 동포에 대

11) 현행법은 의료급여법이나 당시의 법령에 준하여 의료보호법으로 기재하였음.

하여는 정착여건과 생계유지능력 등을 고려하여 정착금을 지급하였고, 생활보호법¹²⁾이 정하는 바에 따라 직업알선 및 교육보호를 조정하도록 하였다. 특히 여기에서 주목해야 할 점은 귀순북한동포로서 생활이 어려운 자에 대하여는 생활보호법 제3조의 규정에도 불구하고 동법 제7조¹³⁾ 내지 제14조¹⁴⁾의 규정에 의한 보호를 행할 수 있다고 규정한 점이다.

당시의 생활보호법 제3조는 생활보호대상자의 범위를 규정하는 조항으로 주요 대상자 범위는 65세이상 노쇠자, 18세미만의 아동, 임신부, 질병, 사고등의 결과로 인하여 노동능력이 없는 자였다. 이는 당시의 생활보호법이 노동무능력자 보호를 원칙으로 하고 있었음에도 불구하고 노동유능력자인 귀순북한동포는 예외적으로 보호할 수 있다는 규정으로 현대적인 의미의 사회보장제도적 측면에서 볼 때 주목할 필요성이 있다고 하겠다.

(3) 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률

1990년대 이후 급격히 증가한 북한이탈주민에 종합적으로 대처하기 위하여 이전의 귀순북한동포보호법은 폐지되고, 1997년 1월31일 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’(이하, 북한이탈주민법)이 제정되었다. 동법은 목적은 “군사분계선 이북지역(이하, 북한)에서 벗어나 대한민국의 보호를 받고자 하는 북한주민이 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 생활영역에 있어서 신속히 적응 정착하는데 필요한 보호 및 지원에 관한 사항을 규정”(동법 제1조)함에 있었다.

동법에서 북한이탈주민이라 함은 “북한에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고 있는 사람으로서 북한을 벗어난 후 외국 국적을 취득하지 아니한 사람”(동법 제2조 제1항 제1호)을 말하며, 적용범위는 대한민국의 보호를 받고자 하는 의사를 표시한 북한이탈주민에 한하여 적용한다. 기본원칙으로 대한민국은 보호대상자에 대하여 인도주의에 입각하여 특별한 보호를 행하며, 보호대상자는 대한민국의 자유민주적 법질서에 적응하고 건강하고 문화적인 생활을 영위할 수 있도록 노력하여야 한다.(동법 제4조) 보호기준은 연령, 세대구성, 학력, 경력, 자활능력, 건강상태 및 재산 등을 고려하며, 정착지원은 원칙적으로 개인을 단위로 하되 필요한 경우에는 세대를 단위로 할 수 있다.(동법 제5조 제1항) 또한 보호대상자에 대한 정착지원시설에서의 보호기간은 1년으로 하고 거주지에서의 보호기간은 2년으로 하고 있었다.(동법 제5조 제2항)¹⁵⁾

북한이탈주민에 대한 보호 및 정착지원 주관부처는 통일부¹⁶⁾이며, 경우에 따라서는 국가정

12) 당시의 공공부조법으로 현행 국민기초생활보장법에 상당함.

13) 제7조(보호의 종류) ...전략...1.생계보호, 2.의료보호, 3.자활보호, 4.교육보호, 5.재산보호, 6.장제보호
...후략...

14) 제14조(장제보호)

15) 법 제정 당시 기준임.

보원¹⁷⁾이 되기도 하였다. 보호대상자는 북한 또는 외국에서 이수한 학교교육의 관정에 상응하는 학력 및 취득한 자격 또는 자격의 일부를 인정받을 수 있다. 또한 보호대상자가 대한민국에 정착하는데 필요한 교육이나 직업훈련 및 취업을 알선할 수 있다. 그리고 공무원 또는 국군으로 편입되기를 희망하는 자에게는 북한을 벗어나기 전의 직위 담당직무 및 경력 등을 고려하여 특별임용할 수도 있다.

보호대상자에게는 정착여건 및 생활유지능력을 고려하여 정착금을 지원할 수 있으며, 정착지원시설로부터 거주지로 편입한 후 정착하여 스스로 생활하는데 따른 애로사항의 해소 기타 자립 정착에 필요한 보호를 실시할 수 있다. 정착금은 월 최저임금액의 100배 상당액 범위 안에서 지급하며, 기본금과 가산금으로 구분하여 기본금은 세대를 기준으로 월 최저임금액의 60배 상당액 범위 안에서 세대구성원의 수를 고려하고, 가산금은 월 최저임금액의 40배 상당액 범위 안에서 보호대상자 본인 및 세대구성원의 연령, 건강상태, 근로능력 등을 고려하여 분할하여 지급하였다.

이와는 별도로 보호대상자와 그 가족에 대하여는 의료보호법이 정하는 바에 의하여 의료보호를 행하며, 특히 주목해야 할 점은 보호가 종료된 자로서 생활이 어려운 자에 대하여는 보인의 신청에 의하여 생활보호법 제3조의 규정에도 불구하고 5년의 범위 안에서 생계보호, 의료보호, 자활보호, 교육보호, 해산보호, 장제보호 등의 보호를 규정하고 있었다.

1999년 12월28일 개정에서는 북한이탈주민에 대한 정착지원에서 주거지 보호기간을 종전의 2년에서 5년으로 연장하고 종전의 취업알선 외에 2년간의 취업보호를 실시하며, 취업결정 당시 50세 이상 60세 미만으로 국민연금 가입기간이 5년 이상인 경우에 연금을 받을 수 있도록 하는 특례를 마련하였다. 또한 취업지원 외에도 자립기반을 조성하는 차원에서 영농정착지원규정을 신설하였다. 2001년에는 의료보호법이 의료급여법으로의 개정에 따른 일부개정이 이루어졌다.

2007년 개정에서는 이전까지 북한이탈주민의 정착지원에 대하여 ‘보호’차원에서 ‘자립과 자활’을 중심으로 한 정책으로 전환되었으며, 정착지원시설에서의 보호기간이 3개월인 점을 감안하여 그 보호기간을 1년에서 1년 이내로 수정하였다. 또한 보호결정 기준에서 “그 이전까지 체류국에서 10년 이상 생활근거지를 두고 있는 자”(동법 제9조제4항)는 보호대상자가 될 수 없는 데, 이는 개정 전의 “상당기간”에서 “10년 이상”으로 변경된 것이다. 그리고 전문자격증소지자의 자격인정 또한 보수교육이나 재교육을 실시하도록 하였으며, 취업보호기간도 2년 후에 1년의 범위 안에서 기간연장을 할 수 있도록 하였다. 같은 해 5월에는 민법개정에 따른 일부개정이 그 해 7월에는 국민연금법 개정에 따른 개정이 이루어졌다.

16) 법 제정 당시는 통일원.

17) 법 제정 당시는 국가안전기획부.

2009년 1월30일 개정에서는 본 연구와 관련하여 가장 주목하여야 할 개정이 이루어지는데 “정착지원시설에의 보호등의 규정에 의한 보호가 종료된 자로서 생활이 어려운 자에 대하여는 본인의 신청에 의하여 ‘국민기초생활 보장법’ 제5조의 규정에도 불구하고 5년의 범위내에서 동법 제7조 내지 제15조의 규정에 의한 보호를 행할 수 있다.”(동법 제26조)는 규정이다. 동 생활 보호 조항은 2016년 11월에 전면개정이 이루어지는데 이는 2014년 12월30일 국민기초생활 보장법의 일부개정으로 급여규정의 전면개정¹⁸⁾이 이루어진 것에 대한 대응적 차원이었다.

IV. 북한이탈주민 특례 제26조(생활보호)

1. 제26조 (생활보호)의 표면적 연혁

북한이탈주민법 제26조 (생활보호)의 변화과정은 표 1에서도 알 수 있듯이 1997년 제정법 당시와 2009년 일부개정, 그리고 2016년 일부개정으로 나누어 볼 수 있겠으나, 실질적으로는 1997년 제정법의 제26조와 2009년 일부개정의 제26조로 구별된다. 하지만 1997년 제정법과 2009년의 일부개정법의 변화라고 하면 “생활보호법”이 “국민기초생활보장법”으로 범명변경 이외에는 커다란 변동은 없다. 이는 1997년 제정법 당시의 공공부조법 범명은 ‘생활보호법’이었으며, 2009년 일부개정법은 당시의 공공부조법 범명은 ‘국민기초생활 보장법’이었기 때문에 그 외의 특이사항은 없다. 또한, 2016년 일부개정법의 제26조는 2009년 일부개정법 제26조에 비해 큰 변동이 있어 보이는 것 같으나, 이 변동 역시 앞서 언급한 바와 같이 국민기초생활 보장제도의 계측방식이 전물량방식에서 상대적빈곤방식으로 변화된 것에 따른 변동일 뿐 전체적인 맥락의 변화는 없다고 볼 수 있다.

반면 1997년 제정법부터 2009년 일부개정법을 거쳐 2016년 일부개정법에 이르기까지 변화 없이 동일한 것은 제26조명이 “생활보호”라는 점과 시설보호 이후 공공부조법의 특례로 “5년의 범위내에서¹⁹⁾” 라는 문구이다.

정리하자면 북한이탈주민법 제26조는 법 제정 이후 조항명이 “생활보호”라는 점과 “5년의 범위”는 변동없이 계속 유지되었으며, 관련 공공부조법의 (생활보호법)廢止 및 (국민기초생활 보장법)制定에 따른 범명변경이 본문 내용에서 반영되었다고 할 수 있겠다.

18) 전물량 방식에서 상대적 빈곤 방식으로 변경됨.

19) 2016년 일부개정에서는 “5년의 범위내에서”가 “5년의 범위에서”로 “내”가 삭제되었으나 이는 내용상의 변화가 아닌 단순 문구수정이었다.

〈표 1〉 북한이탈주민지원법 제26조 및 공공부조법의 대상자 범위의 변화과정

북한이탈주민법 1997년 1월13일 제정법	북한이탈주민법 2009년 1월31일 일부개정법	북한이탈주민법 2016년 11월15일 전문개정법
제26조 (생활보호) 제11조의 규정에 의한 보호가 종료된 자로서 생활이 어려운 자에 대하여는 본인의 신청에 의하여 생활보호법 제3조의 규정에 불구하고 5년의 범위내 에서 동법 제7조 내지 제14조의 규정에 의한 보호를 행할 수 있다.	제26조 (생활보호) 제11조의 규정에 의한 보호가 종료된 자로서 생활이 어려운 자에 대하여는 본인의 신청에 의하여 「 국민기초생활 보장법 」 제5조의 규정에 불구하고 5년의 범위내 에서 동법 제7조 내지 제15조의 규정에 의한 보호를 행할 수 있다.	제26조(생활보호) 제11조에 따른 보호가 종료된 사람 중 생활이 어려운 사람에게는 본인이 「 국민기초생활 보장법 」 제21조에 따라 ...중략... 신청하는 경우 「 국민기초생활 보장법 」 제8조제2항, 제12조제3항, 제12조의2, 제12조의3제2항 및 「주거급여법」 제5조에도 불구하고 5년의 범위 에서 다음 각 호에 따른 보호를 할 수 있다. ...후략...
생활보호법 일부개정(1999년 2월8일)	국민기초생활 보장법 제정(1999년 9월7일)	국민기초생활 보장법 일부개정(2014년 12월30일)
제3조 (보호대상자의 범위) ①...중략.. 1. 65세이상의 노쇠자 2. 18세미만의 아동 3. 임산부 4. 질병, 사고등의 결과로 인하여 근로능력을 상실하였거나 장애로 인하여 근로능력이 없는 자 5. 제1호 내지 제4호의 자와 생계를 같이 하는 자로서 이들의 부양, 양육, 간병과 기타 이에 준하는 사유로 인하여 생활이 어려운 자 6. 기타 생활이 어려운 자로서 자활을 위하여 이 법에 의한 보호의 일부가 필요한 자 ②제1항이 정하는 보호대상자에 해당하지 아니하여도 생활이 어려운 자로서 일정한 기간동안 이 법이 정하는 보호의 일부가 필요하다고 보건복지부장관이 정하는 자는 보호대상자로 본다. ③생략	제5조 (수급권자의 범위) ①수급권자는 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자로서 소득인정액이 최저생계비 이하인 자 로 한다. ②제1항의 규정에 의한 수급권자에 해당하지 아니하여도 생활이 어려운 자로서 일정기간동안 이 법이 정하는 급여의 전부 또는 일부가 필요하다고 보건복지부장관이 정하는 자는 수급권자로 본다. ③생략	제5조 삭제 <2014. 12. 30.> 제8조(생계급여의 내용 등)** ②...전략... 생계급여 선정기준은 기준 중위소득의 100분의 30 이상으로 한다. 제12조(교육급여)** ③ ...전략... 교육급여 선정기준은 기준 중위소득의 100분의 50 이상으로 한다. 제12조의3(의료급여)** ② ...전략... 의료급여 선정기준은 기준 중위소득의 100분의 40 이상으로 한다. 제5조(수급권자의 범위)** ① ...전략... 주거급여 선정기준은 기준 중위소득의 100분의 43 이상으로 한다.

주) 진한글씨는 참고를 위해 필자에 의한 것임.

※ 각각의 수급권자는 “부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 사람으로서 그 소득인정액이 제20조제2항에 따른 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 결정하는 금액이하인 사람으로 한다”는 규정은 지면사정상 생략함.

※※ 주거급여법 제5조임.

2. 제26조 (생활보호)의 내용적 한계

앞 절에서는 제26조 (생활보호)의 표면적 연혁에 대하여 살펴보았다. 그렇다면 제26조는 내

용적으로 어떠한 의미를 내포하고 있으며, 사회보장권적 기본권 차원에서 어떠한 한계점을 안고 있는가에 대하여 분석하면 다음과 같다.

북한이탈주민지원법은 1997년 제정 이후, 2018년 3월 일부개정까지 타법개정을 포함하여 18차례에 달하며, 그 중 일부개정만 10차례에 달한다. 그 중에서도 특히 북한이탈주민법 제26조(표 1 참조)는 기술한 바와 같이 북한이탈주민에 대한 생활보호에 대한 규정이다. 그렇지만 이 조항은 북한이탈주민에 대하여 사회보장권적 기본권과 동시에 법률적 지원체계의 한계점을 드러내는 핵심조항이라 하겠다. 이는 법에서 사용되고 있는 용어(문구)와 그 문구가 내포하고 있는 내용적 측면의 한계점으로 나누어 볼 수 있다.

하나는 제26조에서 사용되고 있는 용어적 차원의 한계점이다. 북한이탈주민법 제26조에서 “... 국민기초생활 보장법...”으로 범명이 명시되어 있는데 이는 앞서 기술한 바와 같이 2000년 10월1일 시행된 공공부조법인 “생활보호법”이 “국민기초생활 보장법”으로 폐지/제정되었기 때문이다. 그러나 북한이탈주민법 제26조에서 “생활보호법”이 “국민기초생활 보장법”으로 바뀌는 것은 국민기초생활 보장법이 시행되고 8년 이상이나 경과한 후이다. 국민기초생활 보장법 제정법 부칙 제13조(다른 법령과의 관계)에서 “중전의 생활보호법을 인용한 경우에 이 법 중 그에 해당하는 조항이 있는 때에는 중전의 규정에 갈음하여 이 법의 해당조항을 인용한 것으로 본다” 규정하고 있으나 이는 이미 폐지되어 死法이 된 생활보호법이 그대로 명시되어 있었다는 점을 지적하지 않을 수 없다.

또 한 가지 동법 제26조의 제명에서 ‘생활보호’라는 표현을 사용하고 있는데, 이는 과거 국민기초생활 보장법에 제정되기 이전, 근로능력이 없는 국민을 대상으로 하는 전근대적인 공공부조인 생활보호법의 규정에 따라 시혜적인 차원에서 사용하던 용어로 국민기초생활 보장법에 제정되면서 근로능력의 유무와 상관없이 누구든 권리로서 수급을 받는다는 의미로 범명 또한 ‘국민기초생활 보장법’으로 제정한 바 있다. 즉 ‘보호’라는 시혜적인 표현을 대신해 권리성을 강조한 ‘보장’으로 변경한 바 있음에도 불구하고 북한이탈주민법에서는 여전히 ‘생활보호’라는 용어를 사용하고 있다. 이것은 여전히 북한이탈주민이 대한민국 헌법 제3조에 의거한 대한민국 국민임에도 불구하고 대한민국 국민과 동등한 위치에서 보는 것이 아닌 시혜적이고 열등적 차원의 존재로 접근하고 있다는 것을 의미한다. 따라서 이 용어의 사용은 사회보장권적 기본권 차원에서도 국민기초생활 보장법은 물론 이거니와, 사회보장기본법의 취지와도 맞지 않는 표현이라는 점을 지적하고자 한다. 이는 곧 왜 우리는 ‘생활보호법’이라는 법을 폐지하고 ‘국민기초생활 보장법’이라는 새로운 법을 제정하였는가와 일맥상통한다고 하겠다.

나머지 하나는 내용적 차원에서의 한계점이다. 기술한 법 제26조는 여러 차례의 일부개정에도 불구하고 제명 ‘생활보호’와 같이 변동 없이 유지되어온 것이 “5년의 범위”이다. 동법 동조를 좀 더 자세히 살펴보면, “제11조에 따른 보호가 종료된 사람 중 생활이 어려운 사람에게는

본인이 「국민기초생활 보장법」 제21조에 따라...신청한 경우...5년의 범위에서 ... 보호할 수 있다”라고 규정하고 있다. 즉, 북한이탈주민은 정착지원시설에서 보호가 끝나고 거주지에서 보호를 받고자 하는 경우에는 5년의 범위에서 국민기초생활 보장법의 보호를 받을 수 있다는 것으로 해석된다. 그러나 여기에 사회보장적 기본권 차원에서 커다란 문제점이 발견되는데 이는 다름아닌 “5년의 범위”²⁰⁾이다. 이 “5년의 범위”란 어떠한 의미를 내포하고 있는가? 그 이유를 알기 위해서는 애초 북한이탈주민법에서는 왜 북한이탈주민에게 5년의 범위에서 공공부조법인 국민기초생활 보장법의 보호를 받을 수 있도록 하였는가를 밝혀야 한다.

표 2와 표 3은 국민기초생활 보장법에서 북한이탈주민의 특례에 관련된 사항을 국민기초생활 보장사업안내에 근거하여 그 변화를 정리한 것이다. 역시 주목해야 할 부분은 “5년의 범위”인데, 이는 무엇을 의미하는가를 북한이탈주민법 제정법 제26조와 생활보호법과의 연관성에서 살펴보면(표 1 참조) 다음과 같다. 1997년 북한이탈주민법 제정법 제26조에서는 “...생활보호법 제3조의 규정에도 불구하고 5년의 범위에서...”라고 명시하고 있는데, 생활보호법 제3조란 보호대상자의 범위를 규정하고 있는 조항으로 표 1에서 보는 바와 같이 근로능력이 없는 국민으로 한정하고 있기에 근로능력이 있는 북한이탈주민을 보호대상자로 하기 위해서는 특례조항이 필요했던 것이다. 하지만 2000년 10월 국민기초생활 보장법의 시행으로 과거 근로능력의 유무에 따라 보호를 결정하던 전근대적제도인 생활보호법이 폐지되면서 근로능력의 유무에 관계없이 생활이 어려운 국민은 누구나 국민기초생활을 보장받을 수 있게 되었다.

그럼에도 불구하고 북한이탈주민법 제26조는 여전히 유지되었고, 이는 국민기초생활 보장법의 북한이탈주민 특례에 근거하여 약간의 수정과 변화를 거치면 지속되고 있는 실정이다. 그 약간의 수정이나 변화라 함은 ‘5년의 범위’를 근로능력의 유무에 따라 다시 구분하였다는 것이다. 즉, 근로무능력자라면 구성된 가구인 경우는 5년을, 근로능력이 있는 가구인 경우는 3년의 특례를 인정하는 것이다.(표 2, 표 3 참조) 또한 북한이탈주민이 3년 혹은 5년의 범위에서 기초생활수준을 벗어나지 못하는 경우, 여전히 국민기초생활 보장법에 의한 보장을 무기한으로 받을 있다는 점을 상기하면 북한이탈주민법과 국민기초생활 보장법에 의거한 북한이탈주민의 생활보장에 대하여 제도적 결여라는 문제를 제기하지 않을 수 없다.

20) 그러나 왜 5년인가에 대한 과학적인 근거는 찾아볼 수 없었으나, 논의과정 중에 제시된 3년과 7년의 중간을 선택한 것으로 여겨진다.

V. 나가면서

본 연구는 북한이탈주민에 대하여 이루어지고 있는 지원체계를 사회보장권적 기본권 차원에서 북한이탈주민법 제26조 (생활보호)와 국민기초생활 보장법의 북한이탈주민특례를 중심으로 문제제기를 하고자 하였다. 이는 향후 남북통합을 전제로 한다면 북한이탈주민에 지원체계를 현행대로 유지한다면 심각한 위기가 발생할 것으로 여겨지기 때문이다. 그 결과, 표면적으로는 북한이탈주민에 대한 제26조의 생활보호는 국민기초생활 보장법 북한이탈주민 특례에 근거하여 일반국민에 비하여 특혜가 주어지고 있음을 알 수 있었다. 그러나, 내용적으로는 북한이탈주민에 대하여 “생활보호”라는 용어와 ‘5년의 범위’가 주는 한계점, 그리고 근로능력의 유무에 따른 차등지원 등 전근대적인 접근방식을 여전히 유지하고 있다는 점을 알 수 있었다.

이에, 북한이탈주민법 제26조는 이론적 측면에서는 근로능력의 유무에 따른 단순한 차등지원제도를 도입하고 있다는 점, 정책적 측면에서는 향후 제3국에 체류 중인 북한이탈주민과 남북통합을 가정한다면 현 체계를 유지 시 같은 국민임에도 불구하고 북한지역출신은 이중혜택을 받게 될 것이며 이는 곧 심각한 국가재정위기로 이어질 것이라는 점에서 현행 북한이탈주민법의 폐기(혹은 한시법으로 전환)를 염두한 수정은 불가피하다 할 것이다. 다만, 이를 위해서는 후속과제로 북한이탈주민법 전반에 걸친 혜택의 적절성 검증 또한 필요할 것이다.

우리는 이미 사회보장적 기본권 차원에서 영국, 독일 등 유럽 복지선진국의 발달과정에서 근로능력의 유무에 따른 구분은 전근대적인 접근방식이라는 것을 잘 알고 있다. 돌이켜보면 우리나라는 1997년 말 경제위기 때, 사회보험(특히, 고용보험)과 공공부조(생활보호법)라는 사회보장제도의 핵심 두 축을 갖추고 있었음에도 불구하고 대량으로 발생한 실업빈곤자(근로유능력자)를 어느 제도로도 감당하지 못하고 한시적 생활보호법이라는 긴급지원제도를 신설한 경험을 가지고 있다. 역사는 되풀이 된다고 하는 격언을 되뇌며 똑같은 반복적인 실수는 피해야 할 것이다.

[참고문헌]

- 김수용, “남북한 통일 이후 사회보장법제의 방향”, 『世界憲法研究』, (第19卷1號), 118-146, 2013.
- 김태성, 남북한 사회복지 체제의 통합 방안 연구, 통일학연구보고서 03-18, 2008.
- 박현식, “사회보장기본권 확립을 위한 북한이탈주민보호 및 정착지원법 개선 방안”, 『법학연구』, 52, 401-420, 2013.
- 박현식·이옥진, “북한이탈주민의 헌법상 사회적 기본권 실현을 위한 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 개정 논의 - 정착지원에 대한 욕구조사를 바탕으로”, 『법학연구』, 17(1), 279-299, 2017.
- 손윤석, “북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률에 대한 고찰 -국내법적 논의를 중심으로”, 경북대학교 법학연구원 『법학논고』, 제55집, 95-122, 2016.
- 이덕연, “북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률상 탈북민의 법적 지위 -현황과 개선방안”, 『憲法論叢』, (第20卷第2號), 297-326, 2013.
- 전호성 역, 『왜 사회보장인가?: 자본주의 사회보장의 일반이론』, 서울: 도서출판 치우, 2011.
- 田多英範, 現代日本社会保障論, 光生館, 2007.
- 田鎬成, 韓国における公的扶助制度の変容と確立に関する歴史的考察-有能貧困者救済を中心に, 上智大学博士学位論文, 2005.
- 국가법령정보센터 (<http://www.law.go.kr/main.html>)
- 보건복지부, 국민기초생활보장사업안내, 2001년부터 2018년도까지.

[국문초록]

통일대비, 사회보장권적 기본권차원의 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법」에 대한 문제제기 - 법 제26조항을 중심으로 -

전호성
(강남대학교 사회복지학부 교수)

본 연구는 북한이탈주민에 대하여 이루어지고 있는 지원체계를 사회보장권적 기본권 차원에서 북한이탈주민법 제26조 (생활보호)와 국민기초생활 보장법의 북한이탈주민특례를 중심으로 문제제기를 하고자 하였다. 이는 향후 남북통합을 전제로 한다면 북한이탈주민에 지원체계를 현행대로 유지한다면 심각한 위기가 발생할 것으로 여겨지기 때문이다.

그 결과, 표면적으로는 북한이탈주민에 대한 제26조의 생활보호는 국민기초생활 보장법 북한이탈주민 특례에 근거하여 일반국민에 비하여 특혜가 주어지고 있음을 알 수 있었다. 그러나, 내용적으로는 북한이탈주민에 대하여 “생활보호”라는 용어와 ‘5년의 범위’가 주는 한계점, 그리고 근로능력의 유무에 따른 차등지원 등 전근대적인 접근방식을 여전히 유지하고 있다는 점을 알 수 있었다.

돌이켜보면 우리나라는 1997년 말 경제위기 때 사회보험(특히, 고용보험)과 공공부조(생활보호법)라는 사회보장제도의 핵심 두 축을 갖추고 있었다. 그럼에도 불구하고 대량으로 발생한 실업빈곤자(근로유능력자)를 어느 제도로도 감당하지 못하고 한시적 생활보호법이라는 긴급지원제도를 신설한 경험을 가지고 있다. 이에, 향후 제3국에 체류 중인 북한이탈주민과 남북통합을 가정한다면 현행 북한이탈주민법의 폐기(혹은 한시법으로 전환)를 염두한 수정은 불가피하다 할 것이다.

주제어: 사회보장적 기본권, 북한이탈주민, 국민기초생활보장, 남북통합

[Abstract]

Unification contrast, Raising the issue to “North Korean Refugees Protection And Settlement Support Act” by the social security basic rights level

Jun, Ho-sung

(Professor, Division of Social Welfare, Kangnam university)

The purpose of this study is to examine the North Korean refugees support system for North Korean refugees based on Article 26 (North Korean Refugees Protection and Settlement Support Act) of the National Basic Living Security(Act) and the North Korean refugees special case. If the North Korean refugees remain in the same state as the current system, it will be a serious crisis. The results of the study are as follows.

On the surface, it has been shown that North Korean Refugees Protection and Settlement Support Act of Article 26 of North Korean refugees is given preferential treatment based on the Exception of North Korean refugee under the National Basic Livelihood Security Act. On the other hand, it seems to maintain a preemptive approach to North Korean refugees, such as “Protection of Minimum Living Standards Act”, “limit of 5 years range”, and differential support depending on whether or not they have the ability to work.

In the past, Korea had two key pillars of the social security system - the social insurance (in particular, the employment insurance) and the public assistance (Protection of Minimum Living Standards Act) at the end of 1997. However, the unemployed poor(able body) suffered from large-scale unemployment can not be resolved by any system and has the experience of establishing emergency support system called temporary livelihood protection law. Therefore, if North Korean refugees are staying in a third country and assuming unification Korea, it would be inevitable that the current North Korea is considering the abolition of the Civil Code (or conversion to a temporary law).

Key words: Social security rights, Residents escaping from North Korea, National basic living security, Unification Korea

군복지 관련 법률 분석과 향후 과제 - 일가정양립 법제도 분석을 중심으로 - *

이윤진**

目 次

I. 서론	III. 관련 법률 분석
II. 군 복지와 일가정양립	1. 군인복지기본법
1. 군인의 특수한 생활환경과 복지, 그리고 일가정 양립 정책	2. 군인의 지위 및 복무에 관한 기본법(군인복무기본법)
2. 군 복지의 특수성	3. 국방 일-가정 양립 지원제도 운영 훈령
3. 군 복지 및 군 일가정 양립 관련 선행연구 분석과 본 연구의 범위	4. 타 유관 법률과의 비교
	5. 소결
	IV. 결론

I. 서론

최근 들어 워라벨(work-life-balance)이라는 용어가 강조되면서 일과 가정의 조화 및 시간 활용에 대한 움직임이 활발하다. 일가정 양립은 양성 평등에 대한 사회적 분위기 조성, 복지의 범위 및 수준에 대한 시대적 요구 등에 따라 다양한 방법으로 변화해 온 것이 사실이다. 애초에 일가정 양립이라는 개념은 양성이 평등한 사회를 위한 목적을 가지고 논의되어 왔으나 현재 심화되고 있는 저출산 사회에서 출산을 장려하기 위한 방향, 아이와 함께 보다 나은 삶의 조성을 위한 목적 달성 등으로 논의의 방향이 전환되고 있는 것으로 보인다. 따라서 기존에 언급되던 일가정 양립이라는 개념은 ‘일과 생활의 균형’이라는 패러다임으로 사회 전반의 영역에 걸친 사회적 흐름의 하나로 인식되는 방향으로 변화하였다. 따라서 현재 논의되고 있는 일가정 양립 정책은 기존의 정책에 비하여 저출산 극복이라는 시대적 과제를 해결하기 위한

* 투고일: 2018.11.08., 심사일: 2018.11.12.-11.25, 게재확정일: 2018.11.26.

** 육아정책연구소 부연구위원

목적이 더 크다고 할 수 있다.

한편, 이러한 일과 생활의 균형은 복지의 영역과 밀접한 연관을 가진다. 복지 정책은 우리 사회 전반에 걸친 여러 사회 문제에 대한 해결을 포괄하는 측면에서 당연한 이야기일 수 있다. 특히 임신과 출산의 과정, 그리고 출산 이후의 육아와 함께하는 삶은 여러 가지 노동시장정책, 모성보호정책 등과 더불어 노동 정책 및 사회복지 서비스와 밀접한 연관성을 가진다는 점에서 이 모든 것은 ‘복지정책’ 이 포괄하는 영역이기 때문이다. 즉, 우리가 사회 전반에 있어 이러한 분위기를 형성해야 함에는 당위를 가진다는 측면에서 복지 정책의 영역이라는 것은 이론의 여지가 없을 것이다. 하지만 모든 직군에 이 같은 정책을 일률적으로 적용하기 어려운 현실적 측면이 있는 것도 사실이다.

이러한 시대적 흐름과 같은 맥락에서 최근 군 조직 내에서도 일가정 양립을 고려하는 움직임이 활발하다. 2018년 10월 시행되는 군인복무기본법 시행령은 군의 일가정 양립을 강화하고 특히 직업군인의 경우 지속적으로 군 생활을 할 수 있도록 여러 가지 제도를 강화하고 있다.

한편, 군이라는 특수한 조직 내지는 직군에서 현재 이루어지고 있는 복지제도가 일률적으로 적용된다고 하면 그만큼 현실적이지 못하다는 것을 의미하기도 한다. 군 조직은 일반적인 직군과 달리 업무의 강도 및 특성, 유형이 상이하고 다른 공무원조직과도 근무 장소의 이동 빈번성, 국가 수호 의무 등이 ‘국방’ 이라는 카테고리를 바탕으로 특수한 영역에 있기 때문이다. 더욱이 잦은 근무지 이동이라는 근무 형태, 각 지역의 인프라 및 지역적 특성의 불균형성, 계급 및 조직 문화 등에 특수성을 가지고 있기 때문이다. 따라서 군 복지라는 영역은 특수성과 보편성이 조화롭게 상생하여야 하는 과제를 가진다고 볼 수 있다. 일가정양립 정책도 마찬가지이다. 다른 직군과 동일하게 복지제도를 적용하거나, 일가정양립 정책을 동일한 수준과 범위에서 시행한다면 현실적인 측면에서 부합하지도 않거나 이들의 욕구를 절대적인 측면에서 충족시킬 수 없을 여지가 크다. 군은

이에 본 연구는 기존에 가족복지의 관점에서 진행되어 온 군 복지체계에 대한 분석을 바탕으로 그 중 군의 일가정 양립 정책에 대한 논의를 진행하고자 한다. 정책의 집행은 법제도의 구축으로부터 시작되기에 해당 정책의 실질적 작동 근거인 법률을 바탕으로 분석을 시행한다. 구체적으로는 일가정 양립 정책의 상위 범주로 군인복지정책을 상정하고 법제도를 중심으로 군의 일가정양립정책의 범위 및 내용 등의 특성과 정책적 한계점, 향후 개선 방향 등을 제시하고자 한다. 특히 최근 들어 군의 일가정양립 정책이 적극적으로 변화하고 있는 상황을 반영하여 제개정 법률과 일반 법률을 비교하고자 한다. 본 연구에서의 군의 범위는 일반 사병을 포괄하지만, 주로 직업군인을 대상으로 하여 법제도의 발전 방향을 논의한다.

II. 군 복지와 일가정양립

1. 군인의 특수한 생활환경과 복지, 그리고 일가정 양립 정책

군인은 생활 환경이 다른 조직원에 비하여 특수하다는 특성을 지닌다. 군 간부의 50%는 의료, 문화시설 등의 생활 인프라가 상대적으로 열악하고 부족한 군·읍 이하에서 근무하고 있으며, 이는 읍·면 지역 평균 국민 비율(20%), 국가직 공무원 비율(12.8%)에 비해 매우 높은 비율이라고 조사된 바 있다.

〈표 1〉 군의 근무지 지역 특성 현황

구분	군	공무원			사회
		국가직	지방직	전체	
면 이하	29.6%(5%)	5.8%	8.1%	6.6%	10.2%
군, 읍	19.3%	7.0%	13.1%	9.0%	8.3%
중소도시	33.2%	41.8%	40.0%	41.2%	34.4%
대도시	17.9%	45.4%	38.7%	43.2%	47.1%

자료: 국방부 홈페이지(2018)

군인들의 복지 관련 관심 영역은 다음과 같다. 우선, 군인들 역시 여러 복지 영역 중 20대는 출산과 육아, 30-40대는 자녀 교육 등에 관심이 많았고(국방부, 2018) 이를 통해 여군과 군인가족 역시 마찬가지일 것으로 추정할 수 있다. 하지만 H군의 보육시설의 분포와 위치를 조사한 결과 총 12개의 보육 시설 중 A읍에 8개가 집중되어 있을 뿐 나머지 면 단위에서는 보육시설이 없거나 1개에 그친 것으로 파악되는 만큼 지역별 편차가 있는 큰 것으로 파악된다(국방부, 2018).

다음으로, 군인들의 근무 여건 중 근로 시간은 일가정 양립의 성공을 결정 짓는 가장 큰 요인이라고 할 수 있을 것이다. 근로시간 현황은 다음과 같다. 육군의 경우 월평균 초과 근무 비율은 11.36%로 동일 직군 대비 가장 높았고 평일당직의 경우는 해병대가 가장 높은 비율을 차지하였다(국방부, 2018). 구체적으로 해병대는 30.49%로 원칙적으로 정시 출퇴근이 가능하지 않은 근무 여건임을 알 수 있다(국방부, 2018). 이는 결국 일반 직군에게 적용하여 실효성이 높은 제도라고 하여 이를 그대로 군에 적용하는 것은 효율적이지 않다는 것을 여실히 보여준다. 더욱이 국방부 실태조사 결과 가족과의 별거 비율 또한 30.7%로 나타난 바 있는데, 공무원(13.1%)과 사회 일반(21.2%)에 비하여 그 비율이 월등히 높아 자녀 양육 및 일가정 양립에 있어 군 조직을 대상으로 한 다양한 정책이 수립될 것이 필요할 것으로 예상할 수 있다.

한편, 군인을 대상으로 한 기존의 일가정 양립은 가족 지원 정책에 초점을 맞추어 진행된

것이 사실이다. 그 중에서도 군인 가족의 심리적 지원, 교육 지원 등에 한정하여 보육을 비롯한 육아 전반에 대한 관심은 상대적으로 적었다고 볼 수 있다.

하지만 군 조직의 특성상 지역과의 민관 협력에 있어 적극적인 주체로 기능할 수 있는 다양한 역할을 가질 수 있고, 군의 다양한 근무 형태와 특수한 근무 상황 등을 바탕으로 향후 보육 인프라 확대와 지역사회와의 역할 강화는 군 영역에서 특화시킬 수 있는 부분이라고 할 수 있을 것이다. 그리고 이는 곧 일가정 양립 정책과 연계될 수 있는 부분임은 주지하는 바이다. 따라서 이러한 군 조직의 현황을 바탕으로 다른 직군과는 차별화된 일 가정 양립 정책이 시행될 필요가 있다.

한편 국방부(2009)에 의하면, 가족복지 영역으로서 자녀 교육 및 양육 지원 정책, 가족 지원 프로그램 등을 운영하고 있다. 하지만 이제 일가정 양립은 가족 복지의 영역이라기 보다는 군 복지의 전반적인 틀 안에서 실현되어야 할 부분이므로 전체적인 근로 환경, 양성평등 문화 형성, 가족 지원 등이 함께 통합적인 정책으로 나아가야 할 것으로 보인다.

2. 군 복지의 특수성

군 복지는 복지의 영역에서 다른 복지 영역과 달리 특수한 측면을 가진다. 군 복지는 우수 인력의 군으로의 유입, 사기 진작을 통한 군의 전투력 향상 등에 이바지 하여 국가 수호의 강력한 의지와 의미를 포함하기 때문이다(정환덕, 2009). 더욱이 군인과 그 가족에 대한 복지 정책은 국방 정책의 일부로 인적 자원의 확보에 필수적인 것으로 파악되고 있다(육군본부, 2006). 최근 들어서는, 일반적인 사회복지 제도의 수준과 동일하도록 그 범위와 내용이 확장되고 있는 추세라는 점에서 군 복지의 필요성과 중요성이 증대되고 있다고 할 수 있을 것이다. 하지만 현재 우리 군의 전반적인 복지 수준은 그리 높지 않다고 보는 것이 일반적이다(정환덕, 2009). 군별로, 근무지별로 복지 수준이 상이하고 신뢰성의 측면에서 다소 후진적이기 때문이다.

군 복지는 2008년 군인복지기본법이 입법화되면서 정책적으로 구체적 논의가 시작되었다고 할 수 있다. 그럼에도 군대라고 하는 특수한 환경을 고려할 때 복지정책의 대상, 범위, 수준에 대한 논의는 아직도 정립되어 있지 않은 것이 현실이다. 따라서 아직까지 군복지의 영역이 확대되기에는 어려운 환경에 놓여 있는 것도 사실이다. 이에 따라 군 일가정양립에 대한 논의는 최근에서야 비로소 진전되었는데 이 역시도 군 자체의 욕구에 따른 것이 아닌 시대적인 흐름에 기인한 것으로 보아도 무방할 것이다.

3. 군 복지 및 군 일가정 양립 관련 선행연구 분석과 본 연구의 범위

군 복지와 관련한 선행연구를 살펴보면 크게 두 가지 부류로 분류가 가능하다. 우선 군 가족복지에 관한 연구, 군 복지정책 일반에 관한 연구이다. 특히 군인의 특성상, 잦은 이사와 무연고 지에서의 근무는 가정 생활에 큰 어려움을 주기도 하므로 군 복지 연구는 가족복지에 대한 연구를 중심으로 진행되어 왔다(정미경, 2011; _____, 2012; 정현숙, 정선영, 2012 등). 박미은(2009)은 군 가족지원 정책과 관련하여 전달체계 개선을 바탕으로 군의 특수성을 반영한 현실성 있는 정책을 도입하여야 한다고 주장한 바 있다. 본 연구는 군 가족지원에 대한 논의는 보편적이면서도 특수한 군의 특성 양자를 모두 반영하여야 한다는 것으로 보편적인 복지제도에서 배제될 수밖에 없는 군의 환경과 그리하기에 특수하게 다루어져야 함을 강조한다. 하지만 이러한 연구들은 군 일가정양립과 직접적으로 연관된 연구는 아니라는 한계를 가진다.

이렇듯 군 사회복지에 대한 연구는 2006년 이후 본격적으로 진행되고 있다고 보아야 할 것이다(조성심, 장정순, 2016). 조성심 외(2016)는 군 사회복지 연구 경향에 대한 분석을 통해 군 복지의 연구주제는 미시적인 접근과 거시적인 접근으로 구분되고 주로 군 생활 적응, 직업군인의 근무 환경, 가족복지, 정책의 전반적인 내용 등으로 구성된다고 보았다. 이와 같은 연구 결과를 통해볼 때에도 군복지 중 일가정양립과 관련한 연구는 많이 않은 것이 사실이다.

이 외에도 군 사회복지 관련 법제도 분석을 통해 군 복지 실태 및 현황을 살펴본 연구들이 존재한다. 정효현(2008)은 군인복지기본법 제정 이전에 군 복지 관련 법률을 통합하자는 주장을 하였는데 군 사회복지의 범주를 소득복지, 주택복지, 교육복지, 취업복지, 문화복지, 의료복지, 보훈복지, 사회서비스복지로 구분할 것을 제안하기도 하였다. 또한 사회복지전문인력은 군무원으로 채용하여 군의 특성을 반영할 것을 제안하였다. 장정기, 박성범(2015)은 군인복지기본법의 내용적 부실함을 지적하면서 군사회복지 정착을 위해 법제도의 보완, 군사회복지사 제도 등의 도입을 주장한 바 있다.

이렇듯 군 일가정양립과 관련한 연구는 아직까지 활발하지 않다. 이채향(2011)은 직업군인의 직장-가정 갈등 원인 관련하여 주거환경, 조직문화 등이 영향을 미친다고 보았다. 조선웅(2015)은 여군과 남군 심층면접을 통해 육군인 군인부부 일가정 양립에 관한 연구를 시도하였는데, 본 연구에서 이들은 각종 법제도를 활용하여 일가정 양립을 꾀하고는 있으나 동료들에게 미안한 감정, 진급에의 예로 등을 걱정하고 있는 것을 알 수 있었다. 유지안 외(2016)의 연구는 기존의 연구들이 주로 진행하였던 군인을 가족으로 둔 여성의 양육 이야기를 다루고 있는데 심층면담결과 군인 아내가 혼자 아이를 양육하는 것이 힘든 이유는 정보의 부족, 사회적 지지의 부족 등이었다. 특히 육아 관련 정보가 부족한 것은 군인 가족만의 특성이라고 할 수는 없으나 지역에 따라 정보가 부족한 것에 대한 단점을 여실히 보여주고 있다고 할 것이다.

안진희 외(2015)는 군어린이집 이용 부모를 대상으로 이용만족도와 효과성을 검증하였는데 일반어린이집보다 만족도가 높고, 효과성 역시 긍정적인 것으로 파악하였다. 이를 바탕으로 향후 군 보육시설 확대를 주장하였다.

아직까지 연구가 활발하지는 않지만 군 일가정양립 정책과 관련한 제도 구비는 군 복지 중 최근 들어 더욱 강조되어야 하는 부분임을 상기하여야 한다. 우선 기존의 군복지 정책이 주로 의료정책, 소득보장 정책을 중심으로 발전하여 왔다면 이제는 저출산 극복 방안의 일환으로 군의 업무 형태를 반영한 일가정양립 정책의 변화가 시대적 패러다임으로 요구되고 있기 때문이다. 즉, 군 복지 정책의 확장이 필요한 시점이라고 할 수 있다. 또한 기존의 군에서 군 가족 지원 내지는 가족복지정책 영역으로만 한정되어 온 ‘육아’ 관련 영역은 여군의 증가와 병영문화 개선과 더불어 군 복지 전반에 일가정양립 정책이 전제되어야 할 것이다.

한편 최근에 정부에서 집중하고 있는 일가정 양립의 내용과 범위에 대해 살펴보면 다음 <표 2>와 같다. 일가정 양립 정책은 저출산 극복 과제와 함께 제시하고 있는 것이 일반적인데 근로시간, 육아휴직, 배우자 출산휴가, 종합지원서비스 등으로 구분할 수 있고 이는 근로 환경과 전반적으로 관련성을 가진다(저출산고령사회위원회, 2018). 나아가 일가정양립을 위해서는 노동 환경의 개선 뿐 아니라 돌봄에 대한 지원이 필요하다. 이에 어린이집과 유치원으로 대표되는 영유아 보육 및 교육 시설, 그 이외 돌봄 인프라 확대, 임산부 경제적 부담 경감 등(저출산고령사회위원회, 2018)이 결국 넓은 의미에서 일가정 양립의 한 요소라고 볼 수 있을 것이다. 따라서 본 연구에서 분석하고자 하는 일가정 양립의 범위를 정리하면 다음 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 본 연구의 일가정양립의 범위

구분	내용	비고 및 형태
근로 환경 관련	근로시간 육아휴직 출산휴가	현물 및 현금 급여
돌봄 관련	어린이집, 유치원 지역사회 돌봄 인프라	현물 급여, 현금 급여 및 전달체계
기타	모성보호 관련 보건복지 제도	현물 및 현금 급여

주: 저출산고령사회 위원회 아젠다를 바탕으로 연구자가 정리

이하에서는 앞에 언급한 분석틀을 바탕으로 관련 법률 분석을 통하여 군 일가정양립 정책의 현황과 정책적 과제를 살펴보도록 한다.

Ⅲ. 관련 법률 분석

1. 군인복지기본법

군인복지와 관련한 기본적인 법으로 군인복지기본법이 존재한다. 군인복지기본법은 군인과 그 가족이 일상 생활에서 겪는 고충을 해소하고 군의 전투력 향상에 전념하기 위한 필요성이 제기되어 제정되었는데 군인 복지는 결국 국민의 복지라는 차원으로 고려되어야 한다는 점에서 제정의 필요성이 제기된 바 있다(조홍식, 2009). 동 법은 군복지에 대한 논의가 시작된 이래 최초로 제정된 군인 복지와 관련한 법으로 동 법의 제정으로 군 복무환경에 대한 개선 및 장병들의 다양한 복지욕구에 대한 정책적 대응을 기대할 수 있게 되었다. 특히 국방개혁 2020의 방향성을 바탕으로 직업군인 및 일반 사병의 삶의 질 향상을 위해 복지의 중요성을 강조하게 되었고, 이를 중심으로 법안 마련에 속도가 붙기 시작하여 법 제정까지 이르게 되었다고 볼 수 있다. 조홍식(2009)의 연구에서는 동 법 제정 이후에 실천하여야 할 과제로 민관협력, 선택적 복지제도 도입 등을 주장한 바 있기도 하다.

동 법의 내용을 살펴보면 다음과 같다. 군인복지기본법은 군인의 생활안정과 삶의 질 향상을 도모하고 군의 사기를 높이며 나아가 군인으로 하여금 임무수행에 전념할 수 있도록 하기 위하여 군인에 대한 복지정책의 수립 및 복지사업의 수행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다(동법 제1조). 해당 법의 목적만 상정하였을 때 동 법은 군 일가정 양립의 당위성을 포함한다고 할 수 있다. 일과 가정의 균형을 도모하는 것은 생활 안정 및, 삶의 질 향상에 직접적으로 연관되며 임무 수행에 전념할 수 있도록 하기 위하여 국가는 관련 인프라 및 서비스를 제공할 의무가 있기 때문이다.

한편, 군인복지기본법에서 일가정 양립과 관련한 내용을 살펴보면 다음과 같다. 일가정양립과 직접 관련한 조항을 찾는다면 유사 조항은 거의 없다고 볼 수 있지만 그 중에서도 교육 및 보육 지원의 조항(동법 제11조)은 일가정 양립과 밀접한 연관을 가지고 있다고 보인다. 특히 광의의 의미에서 군인 가족에 대한 지원을 통하여 일가정 양립을 도모하는 것이라 할 수 있는데 거주지 이주가 잦은 군인의 생활 양태를 반영한 조항이라고 할 수 있다.

해당 조문에 의하면 국가는 군인의 근무지 이동 또는 근무형편상 같이 생활할 수 없는 사유로 그 자녀가 「초·중등교육법」에 따른 학교의 전학이나 편입학이 필요한 경우에는 군인의 특수성을 고려하여 전학이나 편입학을 지원하고(동법 제11조 제1항), 국가 및 지방자치단체가 「영유아보육법」 제12조에 따라 군인 밀집지역에 국공립어린이집을 설치하는 경우 국방부장관은 어린이집 설치에 필요한 시설을 지방자치단체에 무상으로 사용·수익하게 할 수 있다(동법 제11조 제2항). 이때 보건복지부장관은 군 임무 수행을 위하여 군인과 그 가족이 거주하며 생

활하는 군 관사지역 등 군인 밀집지역에 국공립어린이집이 설치될 수 있도록 지원하여야 한다(동 법 시행령 제8조 제2항) 고 규정하여 보육시설의 설치를 적극적으로 지원한다. 즉, 군인의 자녀가 이용하는 보육시설과 관련하여 국방부장관과 보건복지부장관은 함께 인프라를 지원하여야 하는 의무를 규정하고 있다. 이때 단순한 권고 규정이 아닌 보건복지부 장관이 반드시 지원하여야 하는 의무 규정으로 제시함에 따라 법적 구속력을 강화하고 있다.

그 외에도 국방부장관은 군인의 근무형편상 군인과 같이 생활할 수 없는 군인의 자녀 중 초중고등생, 평생교육시설에서 학습하고 있는 사람 등에게 식시설을 제공할 수 있고(동법 제 11조 제3항) 국가와 지방자치단체는 군인 자녀의 교육여건을 개선하기 위하여 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교를 설립하는 자에게 교육운영 등에 필요한 지원을 할 수 있으며, 예산의 범위에서 교육시설의 설치 및 운영에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다(동 법 제11조의 2).

이상 살펴본 조항들은 군인복지기본법에 제시된 교육과 보육 관련 조항인데 군인복지기본법은 군 자녀에 대한 교육 및 보육 지원은 보육보다는 교육 쪽에 상당부분 비중을 두고 있는 것으로 보인다. 따라서 해당 조문을 일가정 양립 정책과 연관시켜볼 때 영유아 시기 육아 지원에 관한 부분이 상대적으로 미약하게 제시되어 있으며, 동 법을 군인복지에 관한 기본법이라고 상정할 때 일가정 양립을 위한 별도의 법 제정을 하기 위한 근거 또한 미비하다고 평가할 수 있다. 이에 군인의 영유아 시기 자녀 보육 및 교육 지원과 관련하여는 기본적으로 영유아보육법과 하위 법률에 의할 수밖에 없다고 보인다. 이에 의할 때 군인에 대한 특별한 배려가 이루어지기는 힘들게 되므로 동 법에 특별 지원에 대한 근거가 개괄적으로 제시될 필요가 있다고 보인다.

그 외에 동법 제14조 제1항과 제2항에 의하면 국방부장관은 군인의 복지증진과 체력의 유지·향상을 위하여 필요한 경우에는 제6조의 기본계획 및 시행계획에 따라 복지시설 등을 설치·운영할 수 있고, 복지시설 등의 효율적인 운용을 위하여 필요한 경우에는 군인복지기본법에 따라 복지시설 등을 이용할 수 있는 군인 또는 군인가족 외의 사람에게도 복지시설 등을 이용하게 할 수 있다. 해당 조문은 복지시설의 이용을 통하여 업무 이외에 필요한 복지 욕구를 충족시키고자 하는 목적을 가진다.

이상을 통해 볼 때 군인복지기본법은 사회복지법의 범주에 속한다고 보인다. 특히 동 법의 대상인 군인의 삶의 질을 향상하고자 하는데 이 같은 목적과 배경은 일과 가정의 양립과도 관련성을 가질 수밖에 없을 것이다. 하지만 해당 법은 헌법보다는 구체적이지만 철저히 ‘기본법’의 성격을 가짐에 따라 상대적으로 포괄적인 권리를 제시하고 있으므로 해당 내용을 구체화시킬 수 있는 별도의 법률이 필요하다고 할 수 있다. 하지만, 동 법에 의하면 군인의 일가정 양립과 관련하여 관련 내용을 구체적으로 담고 있다고 보기는 어려우나, 군인 복지와 관련한

기본법으로서의 역할을 하는 법이라는 것을 염두에 둘 때 동 법에서 관련 내용에 대한 개괄적인 제도를 담는 것이 향후 필요할 것으로 보인다. 군인의 특수성을 반영하여 일 가정 양립과 관련한 세부적인 내용을 담고 있는 별도의 법률이 필요한 이유이기도 하다.

본 연구에서 살펴보자 하는 일가정 양립 정책의 내용의 근거해서 동법을 분석한 결과는 다음과 같다. 분석 결과 앞서 분석들의 기준에 따를 때, 일가정 양립의 주요 내용인 근로 환경 및 모성보호와 관련한 내용은 군인복지기본법에서 전혀 제시하고 있지 않았고, 돌봄과 관련한 인프라 중 교육 및 보육의 대표적 기관인 어린이집과 관련한 내용만 제시하고 있음을 알 수 있었다.

〈표 3〉 군인복지기본법 분석

분류	내용
목적	군인의 생활안정과 삶의 질 향상을 도모하고 군의 사기를 높이며 나아가 군인으로 하여금 임무수행에 전념할 수 있도록 하기 위하여 군인에 대한 복지정책의 수립 및 복지사업의 수행에 필요한 사항을 규정함 (제1조)
국가의 책무	국가는 국토방위의 의무를 수행하는 군인이 복무 중에는 그 임무수행에만 전념하고, 전역 후에는 안정된 생활을 할 수 있도록 여건을 조성하여야하고 군인복지에 관하여 필요한 시책을 수립 및 시행하여야 함 (제3조)
동 법의 역할	군인 복지에 대하여 다른 법률에 규정한 것을 제외하고 동법에 따름 (제4조)
주요 내용	군인복지기본계획 수립 군인 복지 실태조사 5년마다 실시 군인복지위원회를 둠 (제6조~제8조)
군복지 관련 세부내용	군 숙소 지원 주택의 우선공급 보육 및 교육 지원 교육시설 지원 군복지시설 설치 및 운영 노후설계교육 (제9조~제15조)
일가정양립 내용	교육 보육 시설의 설치 의무 명시 : 어린이집 설치 의무와 관련한 내용만 제시하고 이외에는 일가정 양립 조항 제시되지 않음

2. 군인의 지위 및 복무에 관한 기본법(군인복무기본법)

군인복무기본법은 국가방위와 국민의 보호를 사명으로 하는 군인의 기본권을 보장하고, 군인의 의무 및 병영생활에 대한 기본사항을 정함으로써 선진 정예 강군 육성에 이바지하는 것을 목적으로 한다(동법 제1조). 동 법은 군 복지와는 유관하지 않은 법이라고 볼 여지도 있으

나 군인 복무 여건과 관련되어 있다는 점에서 군인복지기본법과 별도로 상정할 수는 없다는 특징도 아울러 지닌다. 그 이유는 복지보다 넓은 범주의 기본권에 대하여 언급하고 있기 때문이다.

동법에 의하면 국가는 군인의 기본권을 보장하기 위하여 필요한 제도를 마련하여야 하며 이를 위한 시책을 적극적으로 추진하여야 하고, 군인이 임무를 충실히 수행하고 군 복무에 대한 자긍심을 높일 수 있도록 복무여건을 개선하고 군인의 삶의 질 향상을 위하여 노력하여야 한다(동법 제4조). 따라서 군인복지 기본법보다 포괄적인 내용을 담고 있다고 볼 수도 있다. 한편 동법에 의하면 군인의 복무와 관련한 타 법률을 제정 시에는 동 법의 목적과 기본이념에 맞도록 하여야 하도록 되어 있다(동법 제6조). 따라서 군인복지기본법은 동 법의 이념에 조응하여야 하는 측면을 가지기도 한다.

해당 법은 군인의 기본권과 관련하여 의료권, 휴가 등의 보장을 규정하고 있다(동법 제17조와 제18조). 나아가 동 법 시행령은 휴가와 관련하여 출산휴가, 유사산휴가, 자녀돌봄휴가, 육아시간, 모성보호시간, 모성보호휴가를 규정함으로써 군인복지기본법보다 일가정 양립과 유관한 내용을 상대적으로 많이 담고 있는데 이와 같은 점을 고려할 때 군인복지기본법에서 포괄적으로 제시되지 않은 일가정 양립과 관련한 구체적인 내용을 담고 있음을 알 수 있다. 해당 내용은 다음과 같다.

〈표 4〉 군인복무기본법 시행령 제 12조 내용

조문	분석 내용1)
12조 1항	1) 배우자 출산휴가 명시 2) 2018년 7월 24일 입법예고로 배우자 출산휴가를 자녀 수 제한없이 10일로 확대 운영 예정 3) 근로 환경 조항임
동법 2항	1) 출산전후 휴가
동법 3항	1) 유사산휴가 명시 2) 즉 모성보호 관련 보건복지 제도
동법 4항	1) 여성보건휴가 명시 2) 2018년 7월 24일부터 임신 전 기간 동안 모성보호시간(1일 2시간) 허용 3) 모성보호 관련 보건복지 제도
동법 6항	1) 육아시간 명시 2) 2018년 7월 24일부터 만 5세 이하 자녀를 가진 군인은 24개월 범위 내에서 1일 2시간 육아시간 허용 3) 모성보호 관련 보건복지제도
동법 7항	1) 난임 관련 휴가 명시 2) 모성보호 관련 보건복지 제도
동법 8항	1) 자녀돌봄휴가 명시, 2018년 7월 24일부터 학교 업무 외에도 병원진료(검진 및 예방접종 포함) 시에도 연간 2일의 자녀돌봄휴가 사용 가능(자녀 셋 이상인 경우 3일 허용) 2) 돌봄 관련 제도

그렇다면, 군인복지기본법과 군인복무기본법과의 관계는 어떻게 보아야 할 것인가. 양 법률은 서로 전혀 다른 내용을 담고 있다고 볼 여지도 있지만 복무와 관련한 사항에서 군복지와 관련한 사항을 배제하기는 힘들다고 보인다. 따라서 군인복지기본법 제정 시에 군인복무기본법의 내용에서 담고 있는 복지 관련 내용을 포괄적으로 담고 있지 않았기에 이러한 법 체계상 혼란을 가져오고 있다고 보인다. 군인 역시 공무원의 한 영역이므로 국가공무원 복무규정에서 공무원의 특별휴가를 규정하면서 관련 내용을 담고 있는 것²⁾을 유사한 틀로 제정한 것으로

1)	<p>내용</p> <p>제12조(정원휴가) ① 지휘관은 군인이 신청한 경우 다음 각 호의 구분에 따른 휴가를 승인할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 본인이 부상 또는 질병으로 요양이 필요하거나 직계가족의 부상 또는 질병 등으로 본인이 간호를 하여야 할 때: 30일 이내. 다만, 하사 이상 군인이 「국민건강보험법」에 따른 요양기관에서 요양을 하게 될 때에는 그 요양에 필요한 기간으로 한다. 2. 본인이 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 성폭력피해자로서 치료가 필요할 때: 60일 이내 3. 본인이 혼인할 때: 5일 이내 4. 자녀가 혼인할 때: 1일 이내 5. 배우자가 출산하였을 때: 다음 각 목의 구분에 따른 일수 이내. 다만, 영내 거주여부가 있는 군인의 배우자가 출산하였을 때에는 7일 이내로 한다. <ul style="list-style-type: none"> 가. 첫째 및 둘째 자녀를 출산하였을 때: 5일 나. 셋째 자녀를 출산하였을 때: 7일 다. 넷째 이상의 자녀를 출산하였을 때: 9일 6. 배우자가 사망하거나 본인 또는 배우자의 부모가 사망한 때: 5일 이내 7. 본인 및 배우자의 조부모나 외조부모가 사망한 때: 2일 이내 8. 자녀나 자녀의 배우자가 사망한 때: 2일 이내 9. 본인 및 배우자의 형제자매가 사망한 때: 1일 이내 10. 「입양특례법」에 따라 입양을 실시할 때: 20일 이내 <p>② 지휘관은 임신 중인 여성 군인에 대하여 출산 전후를 통하여 90일(한 번에 둘 이상의 자녀를 임신한 경우에는 120일)의 출산휴가를 승인하되, 출산 후의 휴가기간이 45일(한 번에 둘 이상의 자녀를 임신한 경우에는 60일) 이상이 되게 하여야 한다. 다만, 지휘관은 임신 중인 여성 군인이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 출산휴가를 신청하는 경우에는 출산 전 어느 때라도 최장 44일(한 번에 둘 이상의 자녀를 임신한 경우에는 59일)의 범위에서 출산휴가를 나누어 사용할 수 있도록 하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 유산「묘자보건법」 제14조제1항에 따라 허용되는 경우 외의 인공임신중절에 의한 유산은 제외한다. 이하 제3호를 제외하고 같다)·사산의 경향이 있는 경우 2. 출산휴가를 신청할 당시 나이가 40세 이상인 경우 3. 유산·사산의 위험이 있다는 의료기관의 진단서를 제출한 경우 <p>③ 지휘관은 임신 중인 여성 군인이 유산 또는 사산한 경우에 그 군인이 신청하면 다음 각 호의 기준에 따라 유산 또는 사산 휴가를 주어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 유산 또는 사산한 군인의 임신기간(이하 “임신기간”이라 한다)이 11주 이내인 경우: 유산 또는 사산한 날부터 5일까지 2. 임신기간이 12주 이상 15주 이내인 경우: 유산 또는 사산한 날부터 10일까지 3. 임신기간이 16주 이상 21주 이내인 경우: 유산 또는 사산한 날부터 30일까지 4. 임신기간이 22주 이상 27주 이내인 경우: 유산 또는 사산한 날부터 60일까지 5. 임신기간이 28주 이상인 경우: 유산 또는 사산한 날부터 90일까지 <p>④ 여성 군인은 생리기간 중 휴식과 임신한 경우의 검진을 위하여 매월 1일의 여성보전휴가를 받을 수 있다. 다만, 생리기간 중 휴식을 위한 여성보전휴가는 무급으로 한다.</p> <p>⑥ 생후 1년 미만의 유아를 가진 군인은 1일 1시간의 육아시간을 받을 수 있다.</p> <p>⑦ 인공수정 또는 체외수정 등 불임치료 시술을 받는 군인은 시술 당일에 1일의 휴가를 받을 수 있다. 다만, 체외수정 시술의 경우 난자 채취일에 1일의 휴가를 추가로 받을 수 있다.</p> <p>⑧ 자녀가 있는 군인은 「영유아보육법」에 따른 어린이집, 「유아교육법」에 따른 유치원 및 「초·중등교육법」 제2조 각 호의 학교에서 공식적으로 주최하는 행사 또는 교사와의 상담에 참여할 경우 연간 2일의 범위에서 자녀돌봄휴가를 받을 수 있다.</p>
2)	<p>제20조(특별휴가) ① 행정기관의 장은 소속 공무원이 결혼하거나 그 밖의 경조사가 있는 경우에는 해당 공무원의 신청에 따라 별표 2의 기준에 따른 경조사휴가를 주어야 한다. <개정 2017. 3. 20.></p> <p>② 행정기관의 장은 임신 중인 공무원에게 출산 전과 출산 후를 통하여 90일(한 번에 둘 이상의</p>

자녀를 임신한 경우에는 120일)의 출산휴가를 승인하되, 출산 후의 휴가기간이 45일(한 번에 둘 이상의 자녀를 임신한 경우에는 60일) 이상이 되게 하여야 한다. 다만, 행정기관의 장은 임신 중인 공무원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 출산휴가를 신청하는 경우에는 출산 전 어느 때라도 최장 44일(한 번에 둘 이상의 자녀를 임신한 경우에는 59일)의 범위에서 출산휴가를 나누어 사용할 수 있도록 하여야 한다. <개정 2014. 6. 30., 2015. 10. 6.>

1. 임신 중인 공무원이 유산(「모자보건법」 제14조제1항에 따라 허용되는 경우 외의 인공임신중절에 의한 유산은 제외한다. 이하 제3호를 제외하고 같다)·사산의 경험이 있는 경우
2. 임신 중인 공무원이 출산휴가를 신청할 당시 연령이 만 40세 이상인 경우
3. 임신 중인 공무원이 유산·사산의 위험이 있다는 의료기관의 진단서를 제출한 경우
- ③ 여성공무원은 생리기간 중 휴식과 임신한 경우의 검진을 위하여 매월 1일의 여성보건휴가를 받을 수 있다. 다만, 생리기간 중 휴식을 위한 여성보건휴가는 무급으로 한다. <개정 2011. 7. 4.>
- ④ 임신 중인 여성공무원은 1일 2시간의 범위에서 휴식이나 병원 진료 등을 위한 모성보호시간을 받을 수 있다. 이 경우 모성보호시간의 사용 기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 인사혁신처장이 정한다. <신설 2013. 5. 31., 2018. 7. 2.>
- ⑤ 5세 이하의 자녀가 있는 공무원은 자녀를 돌보기 위하여 24개월의 범위에서 1일 최대 2시간의 육아시간을 받을 수 있다. 이 경우 육아시간의 사용 기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 인사혁신처장이 정한다. <개정 2018. 7. 2.>
- ⑥ 한국방송통신대학교에 재학 중인 공무원은 「한국방송통신대학교 설치령」에 따른 출석수업에 참석하기 위하여 제15조의 연가 일수를 초과하는 출석수업 기간에 대한 수업휴가를 받을 수 있다. <개정 2011. 7. 4., 2013. 5. 31.>
- ⑦ 삭제 <2005. 6. 30.>
- ⑧ 삭제 <2005. 6. 30.>
- ⑨ 풍해·수해·화재 등 재해로 인하여 피해를 입은 공무원과 재해지역에서 자원봉사활동을 하려는 공무원은 5일 이내의 재해구호휴가를 받을 수 있다. <개정 2011. 7. 4.>
- ⑩ 행정기관의 장은 소속 여성공무원이 유산하거나 사산한 경우 해당 공무원이 신청하면 다음의 기준에 따라 유산휴가 또는 사산휴가를 주어야 한다. <개정 2011. 7. 4., 2014. 6. 30.>
 1. 임신기간이 11주 이내인 경우: 유산하거나 사산한 날부터 5일까지
 2. 임신기간이 12주 이상 15주 이내인 경우: 유산하거나 사산한 날부터 10일까지
 3. 임신기간이 16주 이상 21주 이내인 경우: 유산하거나 사산한 날부터 30일까지
 4. 임신기간이 22주 이상 27주 이내인 경우: 유산하거나 사산한 날부터 60일까지
 5. 임신기간이 28주 이상인 경우: 유산하거나 사산한 날부터 90일까지
- ⑪ 인공수정 또는 체외수정 등 난임치료 시술을 받는 공무원은 시술 당일에 1일의 휴가를 받을 수 있다. 다만, 체외수정 시술의 경우 난자 채취일에 1일의 휴가를 추가로 받을 수 있다. <개정 2011. 7. 4., 2018. 7. 2.>
- ⑫ 행정기관의 장은 소속 공무원이 국가 또는 해당 기관의 주요 업무를 성공적으로 수행하여 탁월한 성과와 공로가 인정되는 경우에는 10일 이내의 포상휴가를 줄 수 있다. 이 경우 탁월한 성과와 공로에 대한 판단의 기준은 인사혁신처장이 정한다. <신설 2015. 10. 6.>
- ⑬ 자녀가 있는 공무원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 연간 2일(자녀가 3명 이상인 경우에는 3일)의 범위에서 자녀돌봄휴가를 받을 수 있다. <개정 2018. 7. 2.>
 1. 「영유아보육법」에 따른 어린이집, 「유아교육법」에 따른 유치원 및 「초·중등교육법」 제2조 각 호의 학교(이하 이 항에서 “어린이집등”이라 한다)의 공식 행사에 참여하는 경우
 2. 어린이집등 교사와의 상담에 참여하는 경우
 3. 자녀의 병원 진료(「국민건강보험법」 제52조에 따른 건강검진 또는 「감염병의 예방 및 관리에 관

보이는 데 군인복무기본법은 국가공무원 복무규정보다는 일가정 양립 관련 규정을 좀 더 상세히 담고 있다는 점, 군인복지기본법이 별도로 제정되어 있다는 점 등에 근거하여 일반 공무원과 법률 형식을 동일하게 할 필요는 없다고 보인다. 오히려 군 복지 영역에서 이러한 법 체계상 혼란은 법 내용의 구성에 혼란을 가져다줄 수 밖에 없는 결과를 초래하고 일가정 양립과 관련한 내용이 산발적으로 제시됨에 따라 향후 법 내용을 발전시키는 데에도 한계로 작용할 것으로 보인다. 따라서 향후 법 개정을 통해 - 군인복지기본법이 군 복지와 관련한 기본법의 내용을 한다는 것을 전제로 - 군인복지기본법에 일가정 양립과 관련하여 휴가와 관련한 내용을 포괄적으로 제시하고 군인복무기본법에서 해당 내용을 구체화 하는 방향을 고려해볼 수 있다.

3. 국방 일-가정 양립 지원제도 운영 훈령

한편 군인의 일가정 양립과 관련해서는 국방 일가정 양립 지원제도 훈령이 존재하여 사실상 가장 직접적이고 구체적인 내용을 담고 있다고 할 수 있다. 이 훈령은 「군인사법」 제48조에 따른 육아휴직 및 불임·난임 휴직, 「군인사법 시행령」 제53조의2와 「군무원 인사법 시행령」 제38조의2, 「공무원수당 등에 관한 규정」 제14조의2에 따른 출산휴가 또는 육아휴직자의 업무대행, 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법 시행령」 제12조³⁾ 및 「국가공무원 복무규정」 제20조에 따른 각종 모성보호제도 및 육아를 위한 탄력근무제와 관련한 운영 사항을 규정함으로써 국방 인력의 군과 가정생활 양립 여건 조성 및 출산을 향상에 이바지함을 목적으로 한다(동 훈령 제1조).

동 훈령 제 2조는 관련 용어에 대해 규정하고 있다. 육아휴직이란 「군인사법」 제48조제3항 제4호에 따라 군인이 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하 자녀를 양육하거나 여성 군인이 임신 또는 출산하게 되어 필요한 때 자녀 1인에 대하여 법 제49조제3항의 기간(3년 이내)동안 부여하는 휴직을 말한다. 이는 국가공무원 복무규정과 일치하는 조항이다. 그 외에 불임난임 휴직, 육아를 위한 탄력근무, 여성보전휴가, 육아시간, 모성보호시간, 자녀돌봄휴가 등의 정의에 대하여 규정하고 있다. 동 훈령의 정의 규정과 별개로 앞서 살펴본 군인복무기본법 시행령과 군인사법 등에서 관련 제도를 규정하고 있다. 이하 <표 5>에서는 동 훈령의 일가정 양립 내용을 앞서 제시한 분석틀에 의하여 정리한다.

한 법률」 제24조 및 제25조에 따른 예방접종을 포함한다)에 동행하는 경우

3) 동 시행령은 10월 30일 개정하여 시행하는 것으로 발표하였다. <https://news.joins.com/article/23077728> (“軍, 배우자 출산휴가 10일…임신 여군, 日 2시간 휴식 부여”, 중앙일보 2018년 10월 30일 기사)

〈표 5〉 동 훈령의 일가정 양립 관련 내용 분석

	법적 근거	동 훈령의 내용
육아휴직: 근로 환경 관련	「군인사법」 제48조제3항제4호	자녀 1명당 3년 이내, 부부군인의 경우 자녀 1인에 대하여 각각 휴직 사용 가능
불입, 난입 휴직 : 모성보호 관련 보건복지 제도	「군인사법」 제48조제1항제3호, 「국가공무원법」 제71조제1항제1호 및 「공무원 임용규칙」(인사혁신처예규 제1호) 제58조	1년 원칙, 부득이한 경우 1년 연장 가능
육아를 위한 탄력근무 : 근로 환경 관련	관련 규정 별도로 없음	만 12세 이하(취학중인 경우에는 초등학교 6학년 이하를 말한다) 자녀를 둔 군인 및 군무원 중 육아를 위한 시설(보육시설, 유치원, 초등학교) 또는 육아도우미에게 자녀를 위탁하기 위해 출·퇴근 시간의 조절을 필요로 하는 자, 그 밖에 육아를 위하여 탄력근무가 필요한 자에게 적용 10시부터 12시까지, 13시부터 16시까지는 핵심 근무시간으로 지정하여 업무를 행하여야 함
여성보건휴가 : 모성보호 관련 보건복지 제도	군인복무기본법 시행령 제12조 제4항	여성군인 및 군무원에 대하여 매 생리기와 임신한 경우 검진을 위하여 매월 1일의 여성보건휴가를 허가할 수 있음
모성보호시간 : 모성보호 관련 보건복지 제도	군인복무기본법 시행령 제12조 제5항	임신후 12주 이내에 있거나 임신후 36주 이상에 해당하는 여성 군인 및 군무원에 대해 휴식이나 병원진료 등을 위하여 1일 2시간의 범위에서 모성보호시간을 허가할 수 있음, 단, 2018년 7월 24일부터 임신 전기간으로 확대
육아시간 : 근로 환경 관련	군인복무기본법 시행령 제12조 제6항	생후 1년 미만의 유아를 가진 군인 및 군무원에 대하여 육아를 위해 필요한 경우 1일 1시간의 육아시간을 허가할 수 있음. 단, 2018년 7월 24일부터 만 5세 이하로 자녀 연령 확대
자녀돌봄휴가 : 돌봄 관련	군인복무기본법 시행령 제12조 제8항	인 및 군무원이 「영유아보육법」에 따른 어린이집, 「유아교육법」에 따른 유치원 및 「초·중등교육법」 제2조 각 호의 학교에서 공식적으로 주최하는 행사(입학식, 졸업식, 학예회, 운동회, 참여수업 등), 공식적인 상담에 참여할 경우 자녀수에 관계없이 연간 2일의 범위에서 자녀돌봄휴가를 허가할 수 있음, 단, 2018년 7월 24일부터 병원진료까지 사유 확대

한편, 2018년 7월 국방부는 일가정 양립 및 가족친화적 조직문화 조성을 위해 훈령의 개정을 발표하였는데, 고령임산부 보호를 위해 출산휴가 분할 사용 연령을 35세 이상 임신 여군으로 확대하고, 가족친화인증제도 도입, 군 어린이집 및 공동육아나눔터 확충계획을 발표하였다. 더불어 군인사법 개정으로 남성 군인의 육아휴직도 여성군인과 동일하게 자녀당 3년 이내로 확대되었으며 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하로 자녀 연령 요건도 완화되었다. 더불어 여성군인의 경우 반드시 허가를 받아야 하였으나 남녀 모두 신청시에 사용할 수 있도록 개선하였다.

4. 타 유관 법률과의 비교

군인이라는 특수한 직종에 우선적으로 적용되는 법률 이전에 일반적으로 일가정 양립과 관련하여 적용할 수 있는 법률은 우선적으로 남녀고용평등과 일가정양립 지원에 관한 법률(남녀고용평등법)이 존재한다. 동 법은 「대한민국헌법」의 평등이념에 따라 고용에서 남녀의 평등한 기회와 대우를 보장하고 모성 보호와 여성 고용을 촉진하여 남녀고용평등을 실현함과 아울러 근로자의 일과 가정의 양립을 지원함으로써 모든 국민의 삶의 질 향상에 이바지하는 것을 목적으로 한다(제1조). 따라서 근로자 일 가정 양립을 위한 목적을 가진 제도는 해당 법의 내용을 구체화 하는 방향으로 발전되는 것이 일반적이다.

동 법에 의하면 근로자는 상호 이해를 바탕으로 남녀가 동등하게 존중받는 직장문화를 조성하기 위하여 노력하여야 하고 사업주는 해당 사업장의 남녀고용평등의 실현에 방해가 되는 관행과 제도를 개선하여 남녀근로자가 동등한 여건에서 자신의 능력을 발휘할 수 있는 근로환경을 조성하기 위하여 노력하여야 한다(동법 제5조 1항과 2항). 한편 사업주는 일·가정의 양립을 방해하는 사업장 내의 관행과 제도를 개선하고 일·가정의 양립을 지원할 수 있는 근무환경을 조성하기 위하여 노력하여야 한다(동법 제5조 제3항).

동 법은 출산전후휴가와 관련하여 근로기준법에서 제시한 내용을 바탕으로 급여 관련 내용을 담고 있다(동법 제18조). 그 외에도 군인복무기본법에서 제시하고 있는 여러 가지 모성보호 관련 휴가 및 근로시간과 관련한 내용을 제시하고 있는데 배우자 출산휴가, 난임치료휴가, 육아휴직, 육아기근로시간 단축, 자녀돌봄휴가 등의 내용을 담고 있다.

구체적인 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 군인복지기본법과 군인복무기본법 시행령은 근로기준법과 남녀고용평등법에서 제시하고 있는 내용을 구체화하고 있었으나 그 구체화의 정도가 군인의 특성을 반영하여 세부적인 사항을 제시하고 있지는 않았다. 그 중 배우자 출산휴가는 남녀고용평등법과 비교하여 관대한 휴가 일수를 제시하고 있었고, 난임치료휴가를 별도로 명시함으로써 남녀고용평등법의 이념을 따르고 있었다. 둘째, 육아휴직 및 육아기근로시간 단축과 관련하여는 별도로 제시하고 있지 않음에 따라 근로기준법과 남녀고용평등법 규정을 준용한다고 볼 수 있을 것이다. 이때 군인사법에 육아휴직 관련 규정이 존재함에 따라 군인의 일가정양립과 관련한 내용은 군인복지기본법, 군인복무기본법, 군인사법 등에 산발적으로 나타나 있음을 파악할 수 있다.

결론적으로, 남녀고용평등법은 군인의 일가정 양립과 관련한 기본법의 기능을 하고 있지만 군인복지기본법과 군인복무기본법, 군인사법은 군 조직의 특수한 상황을 반영하여 제도를 조정하거나 창설하고 있지 않고 있어 일반적인 근로자들에 비하여 열악한 근무환경과 일률적으로 적용할 수 없는 근무 조건에 대한 대응이 전혀 나타나 있지 않았다. 또한 국가공무원의 법

주에 속한다는 이유로 국가공무원 복무규정을 군인복무기본법에 담고 있으나 이 역시 일반 공무원과 군인의 근로 여건과 형태가 상이한 점을 담고 있지 못하다고 보인다. 여러 직업군별로 모두 그들의 환경을 고려하여 개별법을 창설한 후 일가정 양립을 법제도상으로 확립할 수는 없으나 군인이라는 직업의 특수성, 군 복지 보장의 필요성, 국방의 의무를 행하는 군인에

〈표 6〉 남녀고용평등법과 군 복지 관련 법률 비교

남녀고용평등법 조항	군인복지기본법 및 군인복무기본법 시행령 12조, 군인사법과 비교	비고
제18조의2(배우자 출산휴가) 3일이상	4일이내, 넷째는 9일	남녀고용평등법보다 관대한 휴가 일수
제18조의3(난임치료휴가) 3일이내	1일	남녀고용평등법 범위 내에서 휴가 명시
제19조(육아휴직) 초등학교 2학년 자녀 이 하 1년 내	군인사법 제48조(휴직) 8살 또는 초등학교 2학년 자녀 1년내, 1년 연장 가능	군인사법에 규정
제19조의2(육아기 근로시간 단축) 1년 내	규정 따로 없음	-
제19조의3(육아기 근로시간 단축 중 근로조 건 등)	규정 따로 없음	-
제19조의4(육아휴직과 육아기 근로시간 단 축의 사용형태)	규정 따로 없음	-
제19조의5(육아지원을 위한 그 밖의 조치) 1. 업무를 시작하고 마치는 시간 조정 2. 연장근로의 제한 3. 근로시간의 단축, 탄력적 운영 등 근로시 간 조정 4. 그 밖에 소속 근로자의 육아를 지원하기 위하여 필요한 조치	유사산휴가, 여성보전휴가, 생리휴가 등 명시	유사산휴가, 여성보전휴가 및 육아시간 명시 (근로기준법 명시 사항)
제19조의6(직장복귀를 위한 사업주의 지원)	규정 따로 없음	-
제20조(일·가정의 양립을 위한 지원)	규정 따로 없음	-
제21조(직장어린이집 설치 및 지원 등)	군인복지기본법에 국공립어린이집 설치 의무 제시	
제21조의2(그 밖의 보육 관련 지원)	군인복지기본법에 국공립어린이집 설치 관련 내용 명시	국방부장관 및 보건복지부 장관 노력 및 의무 사항
제22조(공공복지시설의 설치) 여성근로자 위한 시설	관련 규정 없음	
제22조의2(근로자의 가족 돌봄 등을 위한 지원)	연간 2일 범위 내 자녀돌봄휴가	자녀돌봄휴가 명시함으로써 구체화
제22조의3(일·가정 양립 지원 기반 조성) 직장보육시설 설치 지원 등	규정 따로 없음	-

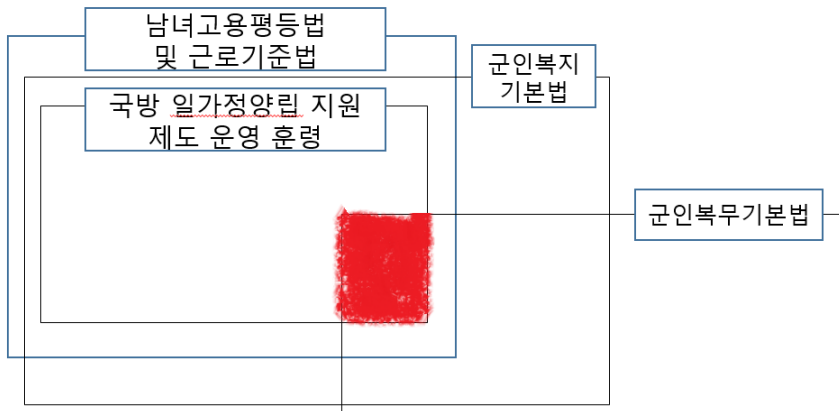
대한 일가정양립 보장은 대한민국 국력과 연계된다는 점에 근거할 때 군인의 일가정양립 관련한 제도는 단일화된 법률에 의해, 그리고 개별적인 상황을 반영하여 구체화될 필요성이 있을 것이다. 현재는 군인의 일가정 양립 관련 내용을 구체화한 것들과 구체화하지 않은 것들이 혼재되어 있고 여러 법령에 산재되어 있어 법 내용에 혼란을 가져오고 있는 것을 알 수 있다.

그 외에 어린이집과 관련한 규정은 남녀고용평등법이 아닌 영유아보육법에서 규정하고 있다. 영유아보육법은 영유아의 심신을 보호하고 건전하게 교육하여 건강한 사회 구성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 함으로써 영유아 및 가정의 복지 증진에 이바지함을 목적으로 한다(동법 제1조). 그 중 어린이집의 종류와 관련한 동법 제10조의 내용을 살펴보면, 직장어린이집은 사업주가 사업장의 근로자를 위하여 설치·운영하는 어린이집으로 군인의 경우 국방부가 군인을 위해 설치할 경우 직장어린이집으로 기능하게 된다. 한편 국공립어린이집은 국가나 지방자치단체가 설치 및 운영하는 어린이집이므로 군인의 자녀가 이용할 수 있는 직장어린이집은 모두 국공립어린이집이라고 할 수 있을 것이다. 따라서 군인복지기본법에서 국방부장관 및 보건복지부장관을 통해 국공립어린이집 우선 설치 의무를 부과하고 있다고 볼 수 있다.

5. 소결

군 복지 관련 법률 분석 결과 군 일가정 양립과 관련한 내용은 다음과 같은 양상을 보이고 있다고 할 수 있다. 첫째, 군인복지기본법은 군인의 복지와 관련한 기본적인 내용을 제시하고 있으나 군의 일가정 양립과 관련한 기본적인 내용을 포괄하지 못하고 있다. 따라서 군인 복지와 관련한 기본법적인 역할을 한다고 해당 법률에서 명시하고 있으나 군 복지의 개념에 군인 일가정 양립이 포함되지 못하는 결과를 초래하고 있다. 둘째, 군인복무기본법은 동법 시행령에서 일가정 양립과 관련한 기본적인 내용을 제시하고 있다. 배우자출산휴가, 출산전후 휴가, 유사산휴가, 여성보건휴가, 육아시간, 난임휴가, 자녀돌봄휴가가 구체적인 내용이다. 하지만 이는 다른 휴가와 병렬적으로 동 법률이 출산과 관련한 휴가를 구체화 시킨 것이어서 군복지 내지는 군 일가정양립과의 정합성을 법체계상 가지기 힘들다고 보인다. 또한 국가공무원 복무규정과 동일한 위치에서 군인 복무규정을 제정하였다고 보이나, 군인이 공무원 중에서도 특수성을 가진다는 점, 일반 근로자와도 차별화 되는 직무상 목적과 지위를 가진다는 점을 더욱 고려하여 법제정을 하여야 할 것으로 보인다. 국가의 지속성과 유지를 위한 것이 군 복지의 궁극적 목적이라면, 일반적인 근로자나 공무원이 적용받는 규정을 준용하기 보다는 군인의 일가정양립 역시 특수한 군의 특성을 반영하여 별도의 법률이 제정되거나 수요자 욕구를 반영한 내용이 창설되어야 할 것으로 보인다. 군인복지기본법이 제정된 이유를 다시한번 상기하여야

할 시점으로 보인다. 셋째, 국방 일가정 양립 지원제도 훈령은 실제적으로 일가정 양립과 관련한 내용을 담고 있어 군인의 특수성을 가장 밀접하게 반영하고자 하였으나 군 현실을 제대로 반영하고 있지는 못하다고 보인다. 또한 기존 법률의 내용의 구체화보다는 중복적인 내용을 많이 담고 있어 훈령의 기능을 제대로 살리고 있지 못하다. 국방 일가정 양립 지원제도 운영 훈령은 위의 법령과 동위에 있지 않은 ‘훈령’의 지위를 가짐에도 해당 내용이 중복된 조항이 대부분이어서 관련 법률의 체계적 정비が必要하다고 보인다. 법률은 법체계상 훈령보다 상위에 속하는 것으로 훈령에서는 법률에서 위임받은 내용을 구체화 시켜야 하나 동 훈령은 이에 대해 일가정 양립이라는 제목을 가지고 있기는 하지만 법률 체계상 재정비가 필요하다. 마지막으로, 남녀고용평등법과 근로기준법상 일가정양립 관련 규정과 비교하였을 때 여러 군 복지 관련 법률들은 군의 일가정양립이 가지는 특수성을 반영하고 있지 못하다. 관련 내용을 도식화한 것은 다음과 같다.



[그림 1] 군 복지와 군 일가정 양립 관련 법적 체계

주: 색칠한 부분은 관련 내용이 구체화된 부분

IV. 결론

군 복지의 경우 현재까지 다양한 논의가 진전되고 있지 못한 것이 현실이다. 최근 복지안보라는 개념을 전제로 군 사회복지를 통한 군인 삶의 질 향상은 군의 전투력을 향상시키고 안보 수준의 향상으로 이어진다는 주장이 있다(김철주, 2016). 특히 군인의 일가정 양립은 여군의 안정적 사회진출과 더불어 군 문화에서의 양성평등 이외에도 군 가족에 대한 지원을 통해 지속가능한 군인 생활을 할 수 있도록 한다는 점에서 안보복지의 개념을 적용할 때 군 복지 중

최우선 순위로 기능하여야 할 것이다. 이는 국가 차원의 군복지 체계 정비가 시급하다는 것과 궤를 같이한다. 일가정 양립과 관련한 법의 경우 군인 이외에 국민에게 적용되는 법률과 군인의 직무와 관련한 법률이 우선 적용되기에 본 연구에서는 관련 법률에 대한 분석을 통하여 법률간 정합성 및 제도적 개선점을 살펴보았다.

본 연구의 결론은 다음과 같다. 첫째, 군인의 경우 군인복지기본법이라는 기본법이 제정되어 군 복지의 기본적인 사항을 담고 있다. 동법은 일가정 양립과 관련하여 일부 유관한 내용을 담고 있기는 하지만 기본법 안에서 일가정 양립을 포괄하고 있지 못하다. 둘째, 군인의 일가정 양립과 관련한 직접적인 법률은 군인복무기본법과 동법 시행령이다. 하지만 휴가의 규정에서 산발적으로 일가정 양립 관련 내용을 나열하고 있어 일가정 양립과 관련하여 법적 체계성을 구비하고 있지 못하다. 셋째, 군인의 특수성을 반영하여 일가정 양립을 규정한 법률은 존재하지 않는다. 국방 일가정양립 지원 제도 운영 훈령에서 남녀고용평등법과 근로기준법에서 제시한 일반적으로 적용되는 일가정 양립 관련 규정과 군인복무기본법에서 일부 제시하고 있는 사항을 재차 담고 있지만 훈령의 지위를 가지고 있어 법률보다 하위의 층위에 속한다는 점, 군인의 특수성을 반영하여 법적으로 체계화되지 못하고 있다는 한계를 가진다.

본 연구를 통한 정책적 제언은 다음과 같다. 우선, 저출산 극복과 군의 일가정 양립을 위하여 군인복지기본법에 일가정 양립과 관련한 기본적 조항을 마련하여야 한다. 군인복지기본법은 군 복지의 특수성이 있다는 전제 하에 사회적 합의 끝에 제정된 법률로 군 복지와 관련한 일반적인 사항을 담고자 한다. 하지만, 분석결과 군인복지기본법은 군인의 일가정 양립 관련 조항이 부재하다. 어린이집 설치 조항이 담겨있긴 하지만 이는 일가정 양립의 내용을 포괄하는 데에는 부족하다. 관련하여 육아 관련 휴가와 관련된 조항을 포괄적으로라도 제정하여 하위 법률에서 내용을 구체화 하는 방안을 생각해볼 수 있다. 다음으로, 국방 일가정 양립 운영에 관한 훈령에서 제시되어 있는 내용은 상당부분 군인복무기본법과 중복되므로 군인복무기본법에 일가정 양립에 관한 장을 신설한 후 관련 내용을 시행규칙에 구체화 하는 방안을 제안한다. 이는 군인의 일가정 양립의 특수성을 복무와 관련한 기본법인 군인복무기본법에서 구체화하는 방안으로 군인복지기본법과의 법률간 정합성을 고려해볼 때에도 군 복지와 관련한 포괄적 조항으로 군인복지기본법에 제시함과 동시에 구체적인 내용은 군인복무기본법을 따르게 되므로 옳다고 보인다.

아직까지 군 복지의 개념이 완벽히 정립되지 않은 상황에서 일가정 양립과 관련한 규정을 정비하기에는 상당부분 시일이 걸릴 것으로 예상된다. 하지만 복지 정책 내지 노동 정책, 그리고 군인의 근로 환경과 모두 맞닿아 있는 부분이 일가정 양립과 관련한 내용이라고 볼 때 관련 법규의 재정비로 군인의 특수성을 반영할 수 있음과 동시에 법률의 단일화, 체계화로 혼란을 줄일 수 있을 것으로 보인다. 또한 군인에 대한 복지 보장, 일가정 양립의 보장은 우리나라

의 발전과 지속성에 영향을 미치는 영역임을 생각할 때 일반 근로자, 나아가 일반 공무원과는 다른 측면을 고려하여야 하고 일가정 양립의 영역에서도 특수성이 보장되는 법률의 제정과 구체화가 필요하다고 보인다. 이러한 법제도의 제정과 개정은 향후 우리나라 군이 저출산을 극복하고 일가정양립의 선진화에 기여할 수 있는 마중물이 될 것으로 기대한다.

[참고문헌]

- 김철주, “군사회복지 확대를 위한 ‘복지안보’ 개념의 시론적 구성과 전직지원제도의 개선방안”, 「입법과 정책」, 제8권 제1호 445-473 국회입법조사처, 2016.
- 박미은, “군 가족지원정책의 활성화를 위한 사회복지시스템의 활용 방안”, 「한국군사회복지학」, 제2권 제2호, I-24, 2009.
- 유지안·이혜정·김은심, “군인아내의 양육 경험 이야기”, 「영유아보육교육학회지」, 20(4), 239-264, 2016.
- 육군본부, 육군복지 종합발전계획서, 2006.
- 이채향, “직업군인의 직장-가정 갈등 원인과 완화방안에 관한 연구”, 「한국군사회복지학」, 4(2), 5-37, 2011.
- 인진희·최수찬·이희중, “군 어린이집 이용만족도 및 이용효과 인식 실태조사 연구”, 「한국군사회복지학」, 제8권 제1호, 25-51, 2015.
- 장정기·박성범, “군사회복지 정착을 위한 법(률) 및 제도 발전방향 연구”, 「한국군사회복지학」, 제8권 제2호, 37-59, 2015.
- 정미경, “군인가족의 통합적 지원을 위한 지역복지서비스 연계방안”, 「한국군사회복지학」, 제5권 제1호, 5-34, 2012.
- 정현숙·정선영, “군인가족 복지프로그램 개발을 위한 기초조사: 군인배우자의 삶의 만족도에 영향을 미치는 요인을 중심으로”, 「한국군사회복지학」, 제5권 제2호, 59-82, 2012.
- 정효현, “군 사회복지제도의 법적 체계화”, 「한국군사회복지학」, 제1권 제1호, 139-163, 2008.
- 정환덕, “한국 군사회복지정책의 방향 - 국방부 군복지정책을 중심으로”, 2009 한국군사회복지학회 춘계학술대회, 2009.
- 조선웅, “육군 '군인 부부' 여군의 일과 가정 양립에 관한 연구”, 「한국군사학논집」, 제71권 제3호, 1-37, 2015.
- 조성심·장정순, “한국군사회복지 연구경향에 관한 분석과 과제”, 「한국군사회복지학」, 제9권 제2호, 147-182, 2016.
- 조흥식, “군인복지기본법의 법적 성격과 실천 과제”, 「한국군사회복지학」, 제2권 제1호, 103-122, 2009.

[국문초록]

군복지 관련 법률 분석과 향후 과제 - 일가정양립 법제도 분석을 중심으로 -

이윤진
(육아정책연구소 부연구위원)

우리나라는 2009년 군인복지기본법 시행 이후 군사회복지에 대한 체계가 정비되기 시작되었다고 볼 수 있다. 국군은 헌법에 의하여 국가의 안전보장, 국토방위의 의무 수행을 하여야만 하고, 헌법상 정치적 중립성을 지켜야 하는 특수한 신분을 가진다. 이에 다른 공무원과도 일부 구분되고 직무의 특성상 여타의 직업군과는 차별화되는 면을 지니고 있다. 일가정 양립의 경우도 마찬가지라 할 수 있다. 이에 본 연구는 군인을 대상으로 한 일가정양립 정책 관련 법률을 분석하여 현 군복지정책의 체계와 향후 나아갈 방향에 대해 논하고자 한다.

연구 방법은 법률의 질적 내용 분석(contents analysis)을 중심으로 하되, 통계 자료를 활용하여 군 복지의 현황을 파악한다. 연구 대상은 군인복지기본법을 비롯한 관련 법률을 대상으로 한다. 특히 최근 군인의 일가정 양립 현황 관련 법률 분석을 시도하는데, 근로기준법, 남녀고용평등법, 영유아보육법 등의 유관 법률 등과의 비교를 통하여 군인을 대상으로 한 법률 구조의 특이점, 개선점 등을 도출한다.

연구 결과, 최근 군인을 대상으로 한 일가정 양립 정책은 많은 변화를 겪고 있는 것으로 파악된다. 그 중에서도 저출산 해소 정책의 내용을 군 영역 내에서도 상당 부분 반영하고 있는데, 향후에는 군의 특성을 반영한 고유한 내용을 통해 군 육구에 부응하고, 현실 적합한 정책을 개발하는 데 더욱 노력을 기울여야 할 것으로 판단할 수 있다. 본 연구는 문헌 연구에만 그친 한계를 가진다. 차후에는 현실적인 육구 조사를 통해 본 연구를 발전시키고자 한다.

주제어: 군복지, 군일가정양립, 법제도분석, 군인복지기본법, 워라벨

[Abstract]

Analysis of Laws Related to Military Welfare and Future Tasks - Focusing on Analysis of Work-Family Relations Legislation System -

Lee, yoonjin
(Researcher, KICCE)

Since the implementation of the Basic Act on the Welfare of the Army in 2009, the system for the military social welfare has begun to be improved in Korea. The Armed Forces must have a duty to fulfill the obligations of national security and homeland defense under the Constitution, and have a special status in the Constitution to maintain political neutrality. Therefore, it is distinguished from other civil servants and it has different aspects from other occupational groups due to the nature of the job. However, in the area of welfare, the welfare policy needs to be designed in consideration that the soldier is a citizen of the Republic of Korea who has basic human rights before his obligation to the state. The purpose of this study is to analyze the welfare policies related to the military and to discuss the current system of welfare policy and its future direction. In particular, we will discuss the issue of the work-family balance policy.

The research method focuses on the contents analysis of the law, but it uses statistical data to grasp the status of military welfare. The subjects of the study are related laws including the Basic Law of Military Welfare. In particular, recent attempts to analyze the legal status of the military reconciliation status of the soldiers are conducted through comparison with the related laws such as the Labor Standards Act, the Gender Equality Employment Act, and the Infant Care Law.

As a result of the study, it is concluded that the policy of reconciliation of working and family for soldiers recently is undergoing many changes. In particular, the content of the low birthrate policy is reflected in the military area. In the future, it will be necessary to make more efforts to meet the needs of the military through the contents reflecting the characteristics of the military, Can be. This study has limitations only in the literature study. In the future, we intend to develop this research through realistic desire survey.

Key words: Military Welfare, Military Work-Family Relations, Analysis of Legislation System, Basic Act on the Welfare of the Army, Work-Life-Balance

영국의 사회적 돌봄과 커뮤니티 케어의 역사적 변천과 복지의 혼합경제*

박정선*

目 次

- | | |
|--------------------------|--------------------|
| I. 서론 | IV. 커뮤니티 케어 정책의 쟁점 |
| II. 연구방법과 분석틀 | V. 결론 및 함의 |
| III. 커뮤니티 케어의 개념과 입법의 변천 | |

I. 서론

노인과 장애인 등을 위한 사회적 돌봄(social care)이 꾸준히 확대되어 가고 있다. 최근 인구의 고령화와 저출산, 가족구조의 변화 등 인구학적, 사회경제적 요인은 사회적 돌봄의 수요에서 중요한 역할을 한다. 또한, 사회적 돌봄 서비스는 서비스 접근의 장벽, 돌봄의 질, 건강 문제, 박탈감 등 더 복잡하고 복합적인 조건을 가진 사람들과 직면하게 되었고, 과거보다 높은 수준의 돌봄 서비스를 요구하는(CQC, 2018:42) 단계에 접어들었다.

2차 대전 이후 영국에서 노인과 장애인 등에 대한 돌봄 서비스는 구빈법의 유산으로 시설보호 중심이었다가, 1950년대 말 탈시설화의 흐름에 따라 지역사회로 눈을 돌리기 시작했고(공선희, 2015a), 1980년대 이후 공공지출의 삭감을 위해 자원부문(voluntary sector)과 지역사회(community)에서 대안을 찾으려고 했고, 1991년 커뮤니티 케어법(Community Care Act)을 제정하여 지역사회 중심의 돌봄체계로 재구조화하였다. 본 연구에서 영국의 커뮤니티 케어(community care) 정책 사례를 선택한 근거는 영국의 커뮤니티 케어가 노인, 장애인 등 취약계층을 지원하는 돌봄 서비스로 제공되고 있고, 1980년대 이후 돌봄 서비스를 시장원리에 맡김으로써 복지의 혼합경제와 복지다원주의가 확대되었다는 점을 들 수 있다.

* 투고일: 2018.11.14., 심사일: 2018.11.15.-11.21. 게재확정일: 2018.11.21.

** 고려사이버대학교 사회복지학과 교수

따라서 본 연구는 노인 대상의 커뮤니티 케어 입법과 정책을 서비스 공급주체, 재원조달 측면에서 분석하여, 영국 커뮤니티 케어의 시장화, 복지의 혼합경제의 특성을 찾고자 한다. 영국의 커뮤니티 케어(community care) 입법의 역사적 변천을 시기적으로 구분하여 고찰하고자 한다. 1942년 베버리지 보고서(Beveridge Report)가 발간되고 전후 영국 복지국가가 건설되기 시작한 1945년부터 2000년대까지의 시기에서 사회경제적, 정치적 상황에 따라 커뮤니티 케어의 정책 목표(policy objective)가 구분되는 시기(critical period)의 입법을 중심으로 다섯 개의 시기로 분류하였다. 첫 번째 시기는 1945년부터 1950년대 시설보호에서 커뮤니티 케어로 정책의 강조점이 변화한 시기이고, 두 번째 시기는 1960~70년대 지역사회 기반의 지방정부 책임 강화 시기이며, 세 번째 시기는 1980년대 공공지출 삭감을 위한 커뮤니티 케어 정책 확대 시기이고, 네 번째 시기는 1990년대 커뮤니티 케어 정책의 개혁 시기이며, 마지막 시기는 2000년대 사회적 돌봄 서비스의 기준과 질을 국가에서 규제 및 관리하는 커뮤니티 케어 정책의 재구조화 시기로 구분하였다. 영국의 커뮤니티 케어 입법과 정책의 역사적 변천 과정을 분석하여, 시기별로 커뮤니티 케어 입법의 특징과 커뮤니티 케어 정책 시행 과정에서 나타난 결과를 분석하고자 한다.

2018년 3월 우리나라 보건복지부는 ‘커뮤니티 케어¹⁾’를 돌봄(care)을 필요로 하는 주민들이 자택이나 그룹홈 등 지역사회(community)에 거주하면서 개인의 욕구에 맞는 서비스를 누리고, 지역사회와 함께 어울려 살아가는 자아실현과 활동을 할 수 있도록 하려는 지역주도형 사회서비스정책이라고 정의하고, 취약층 돌봄체계를 ‘커뮤니티 케어’로 전환한다고 발표하였다. 돌봄이 필요한 노인, 장애인, 정신질환자, 노숙인 등이 지역사회에서 계속 거주하는데 필요한 보건의료, 복지, 장기요양, 주거, 생활지원 등의 서비스를 사람을 중심으로 연계·제공하는 것이라고 발표하였다(http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=346498&page=1).

최근 우리나라도 인구고령화로 인한 돌봄 비용의 증가, 돌봄 서비스의 시장화와 사각지대 등이 사회서비스의 쟁점으로 제기되고 있는 시점에서, 한 국가의 선형적 사례는 우리나라 커뮤니티 케어 정책의 형성에 함의를 제공할 수 있을 것이다. 즉, 제도를 견인한 국가의 가치와 원칙, 논리와 근거, 경험과 시행착오는 우리나라 커뮤니티 케어 정책과 제도의 전체적 방향성을 설정하는데 교훈을 줄 수 있을 것이다.

1) care는 보호와 돌봄으로 사용하거나 care를 원어 그대로 케어로 사용하고 있는데, 본 논문에서는 자주 통용되거나 문맥상 자연스러운 용어로 사용하기 위해, 보호, 돌봄, 케어를 혼용하고자 한다. 그리고 community care는 지역사회 돌봄이나 지역사회 보호로 번역되는데, 의미를 자연스럽게 전달하기 위해 원어 그대로 커뮤니티 케어라고 사용하고자 한다. 보건복지부에서 커뮤니티 케어라는 용어를 사용하여 개념을 정의하였다.

본 연구의 구성을 살펴보면, 2장에서 연구방법과 분석틀에 대해서 살펴보고, 3장에서 영국 커뮤니티 케어 입법의 역사적 변천에서 나타난 정책 변화의 특징들을 분석하고, 4장에서 영국 커뮤니티 케어 정책의 시행과정에서 나타난 쟁점들을 심도 있게 살펴보고자 한다. 5장에서는 영국 커뮤니티 케어 입법과 정책의 분석 결과와 한국 커뮤니티 케어 정책에 미치는 함의를 고찰하고자 한다.

II. 연구방법과 분석틀

본 논문의 연구방법은 커뮤니티 케어, 사회적 돌봄, 노인 돌봄과 관련된 문헌연구와 통계자료 등을 중심으로 하였고, 영국의 보건사회서비스부(DHSS), 국민보건서비스(NHS), 돌봄서비스질위원회(CQC) 홈페이지에서 제공되는 입법, 정책자료, 정부보고서, 통계자료를 활용하였다.

영국의 커뮤니티 케어 입법에 관한 선행연구를 살펴보면, 공선희(2015a, b, 2017)는 영국 커뮤니티 케어 정책을 역사적 관점에서 분석하였고, 보수당 정부와 노동당 정부의 커뮤니티 케어 정책에서 나타난 변화를 복지혼합으로 보았고, 최근 보수당 정부의 ‘큰 사회’ 정책 이후 서비스의 간소화, 현금화, 개인화가 심화되어 돌봄서비스의 질적 하락을 우려하였다. 전용호(2012)는 영국과 독일의 노인장기요양서비스가 시장화 결과로 공급주체의 다변화, 시장규모의 확대, 서비스의 보장성 축소, 비용감축 압박과 경쟁 심화, 독점화, 불법인력 사용 등이 나타났기 때문에, 적극적인 규제와 지원시스템이 구축되어야 한다고 제안하였다. 김용득(2013)은 영국 커뮤니티 케어 정책을 서비스 공급주체 구성 측면에서 분석하였는데, 가정케어와 홈 케어에서 민간영리기관의 공급이 증가하였고, 국가의 질 관리에 따라 국가서비스최저기준 충족율은 증가하고 있다고 분석하였다. 황덕순(2008)은 사회서비스의 재원조달, 공급주체, 의사결정권과 서비스 배분 방식, 규제 등의 차원에서 시장원리의 확대에 대해 분석하였고, 영국의 사례를 통해 서비스의 질과 공공성을 높이기 위한 규제의 강화, 서비스의 보편성 확대, 전달체계간의 연계, 재정분권에 대한 재검토를 강조하였다. 김윤영·윤희영(2018)은 영국과 일본의 커뮤니티 케어 정책 사례를 분석하였고, 한국의 커뮤니티 케어 정책은 지역사회와 시민을 참여시킬 수 있는 중앙·지방정부의 지원과 지역사회 자원을 구축하는 것이 과제라고 제안하였다.

본 연구는 영국의 커뮤니티 케어 입법과 정책에 대한 역사적 변천과정을 고찰하여 공급주체, 재원조달에서 복지의 혼합경제와 복지다원주의가 어떻게 나타나고 있는지에 대해 분석하고자 한다. 서비스의 공급주체 측면에서는 지방정부의 서비스 공급과 구매의 분리로 인한 역할 변화, 지방정부와 독립부문, 자원부문, 민간영리부문 간의 역할의 변화, 각 부문별 서비스 이용자 수와 서비스 이용시간, 서비스 구매방식과 관련하여 계약방식, 준시장 개념 등을 통해

시장화, 복지의 혼합경제와 다원화 현상을 분석한다. 그리고 재원조달 측면에서는 지방정부의 공급과 구매의 분리에 따라 지방정부와 독립부문, 자원부문, 민간영리부문의 지출 변화를 살펴보고, 다른 한편으로 이용자의 서비스 선택권을 부여하는 서비스 이용자의 재정지원 방식에서 시장화, 복지의 혼합경제를 분석한다.

〈표 1〉 연구 분석의 틀

구분	내용
공급주체	<ul style="list-style-type: none"> • 공급주체의 다원화 <ul style="list-style-type: none"> - 지방정부, 독립부문(자원부문, 민간영리부문)의 이용자 수, 이용시간 • 서비스 구매방식과 계약방식, 준시장의 등장 • 커뮤니티 케어에서 공급주체의 복지의 혼합경제
재원조달	<ul style="list-style-type: none"> • 재원조달의 다원화 <ul style="list-style-type: none"> - 지방정부, 독립부문(자원부문, 민간영리부문)의 지출 • 서비스 이용자의 재정지원 방식 • 커뮤니티 케어에서 재원조달의 복지의 혼합경제

Ⅲ. 커뮤니티 케어의 개념과 입법 변천

1. 커뮤니티 케어와 복지의 혼합경제의 개념

커뮤니티 케어(community care)라는 용어는 광범위하게 사용되어 정확하게 표현하기 어렵고, 입장마다 다르게 표현하여 대립하는 경우도 있다. 또한 사회학적, 정치적, 경제학적 관점에서 커뮤니티 케어에 대한 개념이 다양하게 받아들여지고 있다. 그럼에도 불구하고 커뮤니티 케어의 철학은 인간본성에 대해 희망적인 관점을 가지고 있다는 점에서 정책적 수사(political rhetoric)로 활용되고 있다(Jones et al., 1983:112). 예를 들어, 커뮤니티 케어는 유용한 미사여구로서 정치적 우파에게 환영을 받았고(Jones et al., 1983:102), 특히 신우파에게는 정부의 비개입적 행위를 정당화하는 이데올로기로서 지역사회는 가족이라는 등식 아래 국가의 부담을 개인에게 이전하여 정부 역할을 축소하여 공공지출의 급증에 대처하는데 사용되기도 했다(우국희, 1992:169). 한편, 정치적 좌파는 이에 대해 문제 제기를 했다(Jones et al., 1983:102). 중앙정부 공무원에게는 공공지출 삭감을 위해 지방정부에게 넘길 수 있는 시설보호에 대한 값싼 대안으로, 지방정부 사회서비스국에게는 자원의 부족과 대중의 높아진 기대에 대한 악몽으로 받아들여졌다(Jones et al., 1983:102).

〈표 2〉 커뮤니티 케어(community care)의 개념 변화

시기	시대적 상황	의미
1940년대	작업장 폐쇄 1947년 시봄 라운트리 보고서	작업장과 장기병동에서 장기거주 돌봄의 대안
1950년대	정신질환·정신지체를 가진 사람들을 지역사회에서 돌봄(care in community) 제안 1954~7년 정신질환·정신지체에 관한 왕립위원회 보고서	장기입원의 대안으로 지방정부에 의한 서비스 공급 확대, 노인에 대한 보호 제한
1960년대 ~1970년대	정신지체인을 위한 장기병동 폐쇄, 장기거주시설 비판 지역사회에 기반한 사회서비스 강조	1963년 커뮤니티 케어 백서 1968년 시봄보고서
1980년대	지역사회에 의한 보호(care by community) 강조	가족·자원부문에 의한 지원
1990년대	국민보건서비스와 커뮤니티 케어법 제정	공공비용 삭감, 시장중심 전략
2000년대	서비스의 표준기준, 평가, 모니터링	서비스 질 관리, 이용자 선택
2010년대	자기역량 강화와 지역사회 개선	큰 사회 아젠다

자료: 김용득(2005), 영국 커뮤니티케어의 이용자 참여 기제와 한국 장애인복지서비스에 대한 함의, p.366, 재구성.

커뮤니티 케어의 개념은 역사적으로 변화되어 왔는데, 1980년대 이후 복지의 혼합경제(The Mixed Economy of Welfare)를 포함하고 있다. 복지의 혼합경제는 복지의 공급과 재정에서 공공 부문만이 아니라 여러 부문에서 다원적으로 제공하고 재정지원하는 형태를 말한다. <표 3>에서 사회복지에서 전반적으로 나타나고 있는 복지의 혼합경제의 형태를 보여주고 있고, 영국 커뮤니티 케어 정책에서도 서비스의 공급과 재정에서 복합적이고 다원화된 형태로 나타나고 있다. 공공부문에서 재정지원하고 민간부문에서 공급하여 운영하는 노인대상의 민간홈(private home) 형태가 있고, 공공부문에서 재정지원하고 자원부문에 위임하여 서비스를 제공하도록 하는 형태도 있고, 공공부문에서 공급하고 이용자가 비용을 납부하는 노인대상 거주시설보호(residential care) 형태도 있고, 주정부 후원을 받는 상호원조체계도 있다.

본 연구에서는 서비스의 공급주체와 재원조달 측면에서 시장 메카니즘인 경쟁과 선택의 원리가 작동하고, 공공부문에서 생산, 재원조달, 공급하던 역할을 비영리부문과 민간영리부문에서 차지하는 비중이 커지거나 강화되는 것을 시장화로 보고, 이것을 복지의 혼합경제와 연결시켜 분석하고자 한다.

〈표 3〉 복지의 혼합경제(The Mixed Economy of Welfare)의 형태

공급(provision) 재정(Finance)	공공	민간	자원	상호원조	비공식
공공	사회서비스국	노인 대상 민간홈	기관에 위임한 서비스	주정부 후원 상호원조체계	위탁보호
민간회사		기업복지	자선재단	고용주 후원 노동자조직	
소비자 이용료	노인 대상 거주시설보호	민간의료	주택조합 렌트	주택자금 융자협회	아동 돌보기
상호부조 (납부/기여)	국가보험	민간건강보험 회사(HMO)		노조연금기금	
자발적			종교부문의 복지조직	자조집단	가족 돌보기

자료: Abrahamson et al.(2005), Welfare and Families in Europe, p.17.

2. 영국 커뮤니티 케어 입법의 변천

(1) 지방정부의 재량권 및 자원조직에 대한 재정지원(1945~1950년대)

2차 대전 이후 베버리지 보고서에 기반하여 영국 복지국가를 확립해 나가는 과정에서, 1946년 국민보건서비스법(National Health Service Act)이 제정되었고, 모든 국민에게 의료서비스를 무료로 제공하였다. 1946년 커티스위원회 보고서(The Curtis Report)에서 아동의 양육과 입양, 가족상담, 아동시설을 책임지는 부서의 설립을 권고하여 아동국이 설치되었고, 노인을 위한 주간보호, 무주택가정에 대한 원조, 장애인을 위한 서비스 등 성인서비스를 담당하는 부서로 복지국이 설치되었다. 방문간호, 직접치료, 병원사회사업, 주간간호서비스는 보건국에서 제공하였다(오정수, 2000:115). 즉, 아동, 성인, 보건분야를 담당하는 아동국, 복지국, 보건국 등 서비스의 대상과 종류에 따라 분리된 행정체제로 보건 및 사회서비스가 제공되었다.

1948년 지방정부법(Local Government Act)과 국민부조법(National Assistance Act)이 제정되어 2) 중앙정부 보건부에서 관할하던 가정봉사원서비스(home help)를 지방정부 보건국으로 이전시켰고, 재가보호(domiciliary care)는 중앙정부에서 지방정부로 위임하였다. 거주시설보호(residential care)의 공급과 재정 사항이 규정되어(Baldock, 2003:130), 지방정부는 자원조직(voluntary organizations)에 보조금을 지원하여 지역사회에 거주하는 재가노인에게 가정봉사원서비스를

2) 국민보건서비스(NHS)에서 지역사회간호서비스(communitary nursing services)를 무료로 제공하고, 국민부조법에 따라 지방정부의 가정봉사원서비스(home help), 식사서비스(meal service) 등은 유료로 제공하는 차이가 있었다(Baldock, 2003:130).

제공하도록 했다(우국희, 2006: 227).

(2) 지역사회 기반의 지방정부의 책임 강화(1960년대~1970년대)

1960년대부터 지역사회 기반의 서비스가 강조되어, 노인과 장애인의 독립적이고 정상적 삶을 위한 대안으로 커뮤니티 케어(community care)가 주목받기 시작했다.

1962년 국민부조법 개정으로 지방정부가 노인에게 식사서비스를 직접 제공하도록 했다. 1968년 보건서비스 및 공중보건법(Health Service and Public Health Act)은 지방정부 보건국에서 관할하던 가정봉사원서비스, 식사서비스, 세탁서비스 등을 복지국으로 이관시켜 재량사항 서비스를 의무사항으로 강화하여(우국희, 2006:226), 지방정부에서 사회서비스를 직접 제공하도록 했다.

1968년 시봄 보고서(The Seebohm Report)는 커뮤니티 케어(community care)라는 용어는 사용하지 않았지만 ‘지역사회에 기초한(community-based)’ 사회서비스의 발전, 서비스의 공급자와 수요자로서 지역사회, 공공전달체계의 지역단위 조직과 지역사회와의 연계성을 주장하였다. 사회서비스의 행정조직을 재편하여 지방정부의 복지국을 통한 서비스의 통합과 개혁에 초점을 둔 정책을 제안하였다(오정수, 1994:204).

시봄 보고서의 제안에 기초하여 1970년 지방정부의 사회서비스법(Local Authority Social Service Act)을 제정하였다. 2차 대전 이후 아동국과 복지국으로 분리되어 운영되었던 사회서비스 행정조직을 1971년 지방정부에 사회서비스국(Social Services Department, SSD)을 설치하여 통합하였다. 보건국의 방문간호와 작업치료 등을 국민보건서비스(NHS)로 이관하였고, 사회서비스국은 사회복지사를 고용하여 지역의 클라이언트에게 서비스를 직접 제공하였다(오정수, 2000:115). 1977년 지방정부의 사회서비스국과 NHS 간의 공동재정(joint funding)이 도입되면서, 노인대상의 사회적 돌봄(social care)과 의료서비스(health care)가 통합적으로 운영되었다(Jones et al., 1983:114).

(3) 커뮤니티 케어와 복지의 혼합경제의 확대(1980년대)

1979년 대처정부는 지방정부의 예산에 대해 철저히 통제하여 권한을 약화시키고 중앙정부의 권한을 강화시킴으로써 중앙집권적 분권화(centralized decentralization)가 나타났다(공선희, 2015a:88).

1981년 보수당의 정부 백서(Growing Older)에서 시설보다 ‘지역사회’에 정책적 강조점을 두었다. 노인이 자신의 집에서 사는 것을 더 선호하므로 노인이 선호하는 생활로 이끌 수 있는 인본주의적 조치이자 참된 경제조치이라고 하였고, 재가복지의 비용효과는 시설보호를 대체하는(substitutability) 것이 아니라 보완하는(complementarity) 것이라고 주장하였다. 커뮤니티 케

어는 비용이 더 적게 든다는 논리를 증명하지도 않은 채 정당화하면서(Knapp, 1984:142-3), ‘지역사회에서 돌봄(care in the community)’으로부터 ‘지역사회에 의한 돌봄(care by the community)’으로 변화될 것이라고 강조했다(공선희, 2015:88). 지역사회 서비스로 전환하려는 정책의 초점은 바로 예산삭감과 국가개입의 축소(우국희, 1992:171), 예를 들어 의료비를 억제하기 위해 입원서비스를 중간시설(halfway house), 거주시설보호(residential care), 주간보호(day care), 가정봉사원서비스(home help service) 등으로 전환시키는 것이었다(우국희, 1992:159).

1982년 바클레이 보고서(The Barclay Report)³⁾에서 사회복지사의 직무와 역할을 상담 지향에서 ‘지역사회에 기초한 사회적 돌봄 계획(social care planning)’으로 전환하도록 주장하였고, 사회복지사에 의한 공공부문과 민간기관, 비공식 보호망의 협력관계(partnership)를 개발할 필요가 있다고 강조하였다(오정수, 2000:116).

1983년 보수당 정부는 사회보장 보충급여(supplementary benefit)를 공공시설 입소자격 제한으로 인해 민간시설을 이용해야 하는 노인 등에게 지급하였다. 이에 따라 거주시설보호 비용은 1978년 6백만 파운드에서 1985년 2억 8천만 파운드로 급증하였다(공선희, 2015:90). 반면에 지방정부가 운영하는 공공시설에 있는 노인에게는 사회보장 보충급여를 지급하지 않았고, 주당 30파운드의 간호수당만 제공되었다. 보수당 정부는 의료비 지출을 삭감하기 위해, 노인 등이 병원시설이 아닌 지역사회 내 거주시설보호에 머무르도록 이전시켰다(우국희, 1992:163). 이로써 노인대상 돌봄 서비스에서 주로 국가가 수행해 왔던 기능들을 민간영리부문이 맡게 되었고, 중앙정부의 지방정부에 대한 지출 제한은 거주시설보호에 대한 공적지출의 축소가 아니라, 오히려 사회보장 보충급여의 지급으로 인해 사회보장 지출이 확대되었다.

1988년 그리피스 보고서(The Griffiths Report)인 ‘커뮤니티 케어: 실천 아젠다(Community care: an Agenda for Action)’에서 개인의 돌봄 비용에 대한 사회보장 보충급여는 중단되어야 하고, 여기에 사용되었던 예산은 지방정부로 이전되어 집행하는 것이 바람직하며, 지방정부에서는 이 예산을 신청자의 경제적 능력과 돌봄 욕구에 대한 별도의 사정을 거쳐서 집행되어야 한다고 권고했다(김용득 외, 2013:149). 지방정부의 사회서비스국은 돌봄의 혼합경제(mixed economy of care)를 장려하는 역할(enabler)을 환영했다(Wistow et al., 1994:14). 1988년 감사위원회(Audit Commission)는 이 역할(enabling)을 서비스 공급에서 도전받지 않았던 공공부문의 독점에 시장기제(market mechanism)를 도입하여 경쟁하는 지방정부와 동일시하였다(Wistow et al., 1994:15).

1989년 그리피스 보고서의 권고가 거의 반영된 정부 백서(Caring for People: Community Care in the next decade and beyond)에서 ‘커뮤니티 케어(community care)’를 노인이나 장애인이 지역사회

3) 1980년 10월 영국 정부는 사회복지사의 직무와 역할의 통합주의 주제를 검토하기 위해 NISW (National Institute of Social Work)에 요청하였고, Barclay를 위원장으로 한 위원회를 구성하여 1982년 바클레이 보고서를 제출하였다.

회 내 자기 집이나 집같이 편안한 환경에서 가능한 독립적으로 살 수 있도록 서비스와 지원을 제공하는 것이라고 정의하였다. 지방정부 사회서비스국의 서비스 과정과 절차에 관한 책임을 욕구사정과 계획, 구매와 계약, 서비스 질의 통제, 감사 등으로 규정하였다(공선희, 2015: 91).

(4) 커뮤니티 케어 정책의 개혁(1990년대)

1990년 국민보건서비스와 커뮤니티 케어법(National Health Service and Community Care Act, NHSCCA)은 지방정부 사회서비스국의 역할을 서비스 제공자에서 서비스 구매자로 변화시켰다. 1968년 시봄 보고서에 기초한 사회서비스국의 역할이 서비스 대상인구별 조직의 서비스 제공이라면, 1988년 그리피스 보고서에 기초한 1990년 커뮤니티 케어 정책의 개혁으로 지방정부의 역할이 서비스 구매, 계약 또는 관리라는 새로운 기능분류에 의하여 재조직되었다(오정수, 2000:117-8).

새로운 커뮤니티 케어정책으로 거주시설보호에 대한 중앙정부의 예산을 지방정부로 이관하여 지역의 수요에 적합한 돌봄체계를 구성하도록 했다(우국희, 2006:228). 지방정부 사회서비스국의 돌봄 매니저(care manager)는 개별 이용자들의 욕구에 맞추어 유연하게 민간과 자원부문의 서비스를 통합적으로 돌봄 패키지(care package)를 구성하였다. 서비스가 실행되어 욕구충족 여부가 확인되고, 정기적으로 점검하는 돌봄 매니지먼트(care management)를 시행하였다(김보영 2018:12). 이는 서비스 이용자의 선택을 강조하고, 서비스 이용자의 욕구를 파악하여 욕구충족을 위한 적절한 케어계획을 책정하여 필요한 서비스를 구매하는 것이다(박기남, 2011:126-7).

1990년 국민보건서비스와 커뮤니티 케어법(NHSCCA) 제정의 직접적인 동기는 거주시설 비용의 급증에 대한 비용통제이다. 이 법에 의해 1993/4년부터 3년간 중앙정부의 사회보장 예산은 단계적으로 지방정부에 포괄보조금 형태로 이양되었고, 그 이후에는 사회서비스를 위한 보조금으로 통합되었다. 지방정부들은 중앙정부로부터 지급받은 특별이행보조금(Special Transition Grant)의 85%를 민간부문에서 서비스를 구매하는데 사용할 의무가 부과되어 돌봄 시장이 급격히 성장했다(공선희, 2015b:36). 한편, 거주시설 지원을 위해 투입되던 중앙정부의 사회보장 예산이 지방정부로 이관되면서 과거에 없던 예산 상한선이 새롭게 설정되는 효과를 갖게 되었고, 중앙정부는 지방정부를 더욱 통제하게 되었다. 또한 국민보건서비스(NHS)의 장기요양을 줄여서 지방정부의 책임으로 넘기고, 이 부분을 민간부문에서 담당하도록 했다(황덕순, 2008:70).

1996년 커뮤니티 케어법(Community Care Act)의 제정으로 현금급여인 서비스 직접지불제도가 도입되어 장애인은 1997년, 노인은 2000년부터 시행하였다.

1990년 커뮤니티 케어 정책의 개혁은 커뮤니티 케어에 대한 정부의 정책 목표로서 복지다윈주의 또는 ‘돌봄의 혼합경제(mixed economy of care)’를 장려해 온 것이었다(Baldock, 2003:131). 즉, 지방정부 사회서비스국과 사회복지사는 서비스의 제공자로부터 구매자로 전환되었고, 서

비스 전달에서 공공부문의 역할이 축소되고 민간부문의 역할이 확대된 복지의 혼합경제가 강화되었다. 돌봄서비스는 준시장(quasi-market)⁴⁾에서 거래되는 계약문화가 생겼고, 이용자는 고객이나 소비자로 불렸으며, 이용자의 선택을 중시한다는 정책적 취지와는 달리 구매력에 따른 서비스 배분이 매우 심화되는 돌봄 격차(care gap)를 발생시켰다.

(5) 큰 사회 아젠다와 커뮤니티 케어 정책(2000년대)

18년 동안의 보수당 집권이 끝나고, 1997년 토니 블레어의 신노동당이 집권하자 이전 보수당 정부와의 차별을 시도하였지만, 사회적 돌봄 정책에서는 보수당 정부가 구축해 놓은 준시장(quasi-market)을 근간으로 서비스 제공의 구조(structure)와 절차(process) 등 주요 인프라를 고스란히 이어 받아 ‘제3의’ 새로운 정책적 변화를 모색했다(전용호, 2008:339). 서비스를 제공하는 공급자를 민간에게 대폭 이양한 결과, 공공지출의 감소는 민간부문의 서비스 이용으로 돌봄의 공급과 수요의 격차가 생기고, 결국 사회적 돌봄(social care) 비용이 지속적으로 상승하였으며(공선희, 2015:93), 서비스 비용 증가는 낭비의 역설로 간주되었다(Baldock, 2003:114).

1998년 신노동당 정부백서(Modernizing Social Services)에서, ‘사회적 돌봄에 있어서 제3의 길은 정책의 초점을 누가 돌봄서비스를 제공하느냐에서 서비스를 이용하는 개인들, 그들의 보호자와 가족들이 경험하는 서비스 질로 이동시키는 것’이라고 표현하였다. 사회적 돌봄 정책의 핵심을 서비스의 결과(outcome)에 두고, 서비스의 질(quality) 관리에 무게를 두었다. 신노동당은 민간부문, 자원부문과 비공식적 부문에서 제공하는 서비스 비율이 점차 늘어나는 복지의 혼합경제가 심화되자, 이에 대응하기 위한 기제로서 서비스의 질 관리를 활용한 측면이 강했고, 시장에 대한 일정한 규제를 통해 가속화되는 시장화로 인해 발생할 수 있는 서비스 간에 질 격차 심화 등 ‘시장 실패(market failure)’를 막아야 한다는 신노동당 정부의 정책적 의지가 큰 작용을 했다(전용호, 2008:339-40).

1999년 장기요양에 관한 왕립위원회(Royal Commission on Long Term Care) 보고서에서 사회적 돌봄의 조직과 제정은 국민보건서비스(NHS)와 지방정부, 공공부문과 민간부문 간에 분리되었다고 설명하였다. 2000년 사회적 돌봄 서비스의 규제체계를 개혁하기 위해 돌봄기준법(Care Standards Act)이 제정되었고, 2001년 노인을 위한 국민서비스(National Service Framework

4) Quasi-market(유사시장, 준시장)은 병원, 학교, 재단, 정부부서 등이 시장에 참여하여 경쟁한다는 측면에서 시장의 존재와 가치를 인정하는 등 시장의 긍정적인 측면이 있지만, 시장의 실패를 막기 위해 공공부문이 가격정책, 계약, 서비스 질 관리 등의 규제자로 반드시 역할을 해야 한다는 점에서 기존의 시장과 큰 차이가 있다. 그리고 공급측면에서 일반 기업처럼 이익극대화가 필수목표가 아닌 경우가 많고, 소유형태도 반드시 민간일 필요는 없다. 수요측면에서 클라이언트가 직접 현금 지불을 통한 구매력을 행사하지 않고 배정된 예산의 집행이나 바우처를 사용해서 관련기관이 비용을 대신 지불한다(전용호, 2012:147).

for Older People)에서 노인대상의 국가의 표준 서비스 가이드라인을 제시하였고, 국가돌봄표준위원회(National Care Standards Commission) 및 국가최저기준(National Minimum Standards)을 규정하였다(임병우, 2004:15). 2003년 보건과 사회적 돌봄법(Health and Social Care Act)은 돌봄 기준법에서 규정한 국가돌봄표준위원회를 폐지하고, 새로운 감독기구인 사회적돌봄감독위원회(Commission for Social Care Inspection, CSCI)를 설립하도록 규정하였다. 이 위원회는 서비스를 제공하는 기관을 조사하여 등급을 부여·공표하고 감독하는 기능을 가졌다(전용호, 2008:341). 지역사회에 기반한 커뮤니티 케어(community care)로 서비스 패러다임이 전환한 것은 서비스 비용뿐만 아니라 서비스 질과 관련된다는 것을 보여주고 있다.

2005년 보수당은, 자유시장과 민족국가 이슈를 넘어 현대사회의 다양한 변화를 끌어안는 포괄적 사회적 아젠다가 필요했다. 2010년 총선의 ‘큰 사회(Big Society)’ 아젠다는 향후 5년간 보수당-자유민주당 연립정부의 핵심 국가전략으로 사회 전체에 광범위한 영향을 미쳤다.

2012년 정부 백서(caring for our future)에서 ‘돌봄과 지원(care and support)’에 관한 개혁안을 발표했는데, 공식적 돌봄과 지원을 최대한 지연하거나 최소화하고 스스로 통제해서 개인의 역할을 강화한다는 것이다(공선희, 2015b:37). 이를 위해서 서비스 직접지불(direct payment)과 개인예산(personal budget), 정보제공이 강조되었다(김용득, 2013). 2015년 보수당은 ‘큰 사회’ 아젠다에서 ‘큰 사회’는 개인과 기업, 전문가와 시민의 책임이 높아지고 사람들이 함께 문제를 해결하고, 자신의 삶과 지역사회를 개선하며, 변화의 주된 힘이 정부 통제가 아닌 사회적 책임이 되는 사회라고 강조하였다(공선희, 2015b:32).

〈표 4〉 영국의 커뮤니티 케어 입법 변천과 특징

시기	입법 특징	비고
1945~1950년대	시설보호에서 커뮤니티 케어로 정책 변화	지방정부의 재량권 자원조직에 대한 재정지원
1960~1970년대	지역사회 기반의 지방정부의 책임 강화	지방정부 사회서비스국 설치
1980년대	커뮤니티 케어 강화, 민간영리시설 확대	공공 지출 삭감, 시장화
1990년대	커뮤니티 케어 정책 개혁	복지의 혼합경제, 준시장 지방정부의 서비스 구매자 역할
2000년대 이후	제3의 길 큰 사회 아젠다	사회서비스의 현대화, 서비스 질 관리 개인의 역량 강화, 지역사회 강조

영국의 커뮤니티 케어 입법을 역사적으로 살펴보았는데, 첫 번째 시기인 1945~50년대는 전후 복지국가 건설과정에서 구빈법의 유산이었던 시설보호를 커뮤니티 케어로 관심을 돌렸다. 영국 정부가 지방정부의 서비스 제공 및 재정에 관한 합의된 가정은 거주시설보호(residential care)였다. 두 번째 시기인 1960~70년대에 지방정부 차원에서 필요에 따라 노인, 아동, 보건 등

의 분야마다 제도가 복잡하게 만들어져 전달체계가 분절 및 파편화되어, 지역사회에서 필요한 다양한 욕구에 대응하는 서비스를 적절히 제공하지 못한다는 비판이 제기되어, 시범 보고서에 기초한 개혁을 통해 지방정부에 사회서비스국을 설치하여 통합적 전달체계를 구축하였다. 세 번째 시기인 1980년대 대처정부의 등장으로 본격적으로 커뮤니티 케어 정책방향을 추진하였고, 공공부문의 지출 삭감과 사회서비스에서 민간영리부문의 확대로 나타났다. 지방정부는 서비스 제공자가 아닌 서비스 구매자의 역할을 갖게 되었다.

네 번째 시기인 1990년 커뮤니티 케어의 개혁을 표방한 커뮤니티 케어 모델(Community Care Scheme)은 효율성의 증진과 이용자의 선택을 표방하는 시장기제의 도입, 지방정부의 책임과 권한 강화, 사회서비스의 민영화, 지역단위의 사정체계의 수립과 케어 매니지먼트를 통한 서비스 전달과 관리로 나타났다(김보영, 2018). 마지막으로 2000년대 신노동당 정부는, 보수당이 이루어 놓은 기반 위에 제3의 새로운 정책 변화를 모색하였다. 사회적 돌봄을 자율 시장기제에 맡겨 두고자 했던 기존의 보수당 정책과 신노동당의 차이점은 국가의 서비스 표준기준, 평가 등에 대한 규제를 강조하였다. 그리고 보수-자민 연정, 보수당 정부는 ‘큰 사회’ 아젠다를 통해 공식적 돌봄과 지원을 최소화하고, 돌봄과 지원을 스스로 통제하여 개인의 역량 강화를 강조하였다.

IV. 커뮤니티 케어 정책의 쟁점

영국의 사회적 돌봄과 커뮤니티 케어에 대한 입법을 역사적으로 분석한 결과, 1980년대 이후 공급주체와 재정지원에서 다원주의의 특징이 공통적으로 나타나고 있으며, 그 안에서 복지의 혼합경제가 고찰되었다. 따라서 영국 커뮤니티 케어 정책의 쟁점으로 커뮤니티 케어의 공급주체, 재정 차원을 중심으로 복지의 혼합경제를 분석하고자 한다.

1. 공급주체의 다원화

사회서비스를 공급하는 방식은 공공부문이 공급하는 방식, 준시장(quasi-market)을 이용한 공급 방식, 민간부문이 공급하는 방식, 비공식부문이 공급하는 방식 등이 있다.

1970년 이후 시범 보고서에 기반한 지방정부 사회서비스국의 통합적 모델은 서비스의 공급자와 수요자로서 지역사회, 공공부문과 지역사회의 연계성을 강조하였지만, 1980년대 신자유주의의 흐름으로 국가개입의 축소와 의료비 억제 등에 역점을 두고 지방정부의 예산을 삭감하고 통제하였으며 그 대안으로 지역사회에 의한 돌봄을 강조하였다. 1980년대 이후 지방정부에

대한 예산 삭감으로 인한 지방정부의 역할은 축소하였고, 그에 따라 지방정부가 자원부문에 대한 지원도 감소하였다.

1975년에서 1984년까지 10년 동안 65세 이상의 노인과 시설 수의 추이를 보면, 지방정부와 자원기관에서 소폭으로만 증가했고 민간영리기관에서 2배 이상 증가하였다(표 5). 지방정부와 독립부문에서⁵⁾ 시설 수와 노인 수의 변화를 보면, 지방정부보다 독립부문은 약 2배 가까이 증가하였다. 그리고 민간영리시설은 소규모형태인 가족 돌봄과 유사한 형태로 제공된다는 점에서 장려되었다(우국희, 1992:160).

〈표 5〉 영국의 거주시설보호와 65세 이상 노인의 수 변화(1975~1984) (단위: 명, 개소)

구 분	1975		1984	
	시설 수	노인 수	시설 수	노인 수
지방정부	2,459	95,113	2,673	101,996
독립부문	2,861	41,413	5,222	78,680
자원기관	1,091	22,454	1,132	26,005
민간영리기관	1,770	18,759	4,090	52,675

자료: Vincent et al.(1987), “Choice in Residential Care: Myth and Realities”, JSP, p.437.

1990년 국민보건서비스와 커뮤니티 케어법(NHSCCA)의 제정은 돌봄관리체계를 구축하기 위해 행정조직의 개혁, 서비스 과정과 절차의 개혁에 초점을 두었다. 개혁 과정에서 나타난 첫 번째 특징으로 지방정부 사회서비스국의 역할 변화이다. 서비스의 제공과 구매의 분리에 따른 복지의 혼합경제에서 공공사회복지 조직은 관리와 지원을 중심으로 변화되었고, 민간부문은 서비스 공급의 중심이 되어 갔다(오정수, 2000:124). 잉글랜드 지역의 지방정부 사회서비스국의 조직 변화를 보면(표 6), 다른 부문의 인력의 차이는 거의 나타나지 않지만, 거주시설보호 인력은 1994년 72,000명에서 1998년 62,000명으로 감소하였다. 이는 지방정부에서 운영하는 거주 시설흡이 감소하여 거주시설보호 인력이 감소하였고, 반면에 민간부문 특히 영리부문의 거주 시설흡이 증가하여 이들을 관리할 본부 인력은 1994년 15,000명에서 1998년 17,000명으로 증가하였다. 지방정부 사회서비스국의 전체 인력은 1994년 238,000명에서 1998년 224,000명으로 14,000명이나 감소하였다. 지방정부가 서비스 제공자 역할에서 구매자 역할로 변화되면서, 서비스를 제공하는 인력보다 구매하는 인력이 훨씬 더 적게 필요하다는 것을 단적으로 보여주고 있다.

5) 영국에서 독립부문(independent sector)은 지방정부에 서비스 공급자나 조직이 고용되어 있지 않고, 지방정부의 통제와 관리를 받지 않고 있는 부문을 의미하며, 민간비영리부문(voluntary sector)과 민간영리부문(private sector)을 포괄한다.

〈표 6〉 잉글랜드 지역의 지방정부 사회서비스국의 인력 변화

(단위: 천명)

구분	1994	1995	1996	1997	1998
지역사무소/현장사회복지 인력	117	117	116	115	112
거주시설보호 인력	72	69	68	65	62
주간보호 인력	31	31	32	31	30
본부 인력	15	15	16	16	17
기타 인력	3	2	2	2	2
전체	238	234	234	229	224

자료: 오정수(2000), 영국의 공공사회복지실천: 변화와 쟁점, p.124.

1990년 국민보건서비스와 커뮤니티 케어법(NHS and Community Care Act)의 제정으로 나타난 두 번째 특징은 지방정부의 서비스 공급과 구매 역할이 분리됨에 따라 준시장(quasi-market) 개념이 도입되었다. 돌봄서비스는 준시장(quasi-market)을 통해 거래되는 계약문화가 생겼다. 따라서 서비스의 공급과 재정이 분리되고 공급주체가 다원화됨에 따라 공급주체와의 계약방식과 비용지불방식도 다양하게 나타났다.

지방정부가 서비스 구매자로서 서비스를 계약하는 방식은 세 가지이다. 첫째, 포괄계약(block contracts)으로 일정 규모의 서비스를 일괄적으로 계약하여 미리 비용을 지급하는 방식이다. 상대적으로 낮은 가격으로 서비스를 구매할 수 있는 장점이 있지만, 서비스 변동량에 따른 위험은 구매자의 몫이 된다. 둘째, 개별계약(spot and call-off contract)은 서비스가 필요할 때마다 계약을 맺는 방식으로 가격이 높게 책정된다. 서비스 양의 변동에 따른 위험은 공급자에게 있다. 셋째, 포괄계약과 개별계약을 결합한 것으로, 일정 규모까지의 서비스는 일괄적으로 계약하고, 그 이상의 서비스에 대해서는 추가로 계약하는 방식이다(황덕순, 2008:74, 김용득, 2013:152-3). 2006년 지방정부가 제공하는 시설서비스에서 직접 제공은 10%, 포괄계약은 13.3%, 개별계약은 76.3%를 차지하였고, 재가서비스에서는 지방정부의 직접 제공이 27.9%, 포괄계약이 32.2%, 개별계약이 40.0%였다(황덕순, 2008:75). 지방정부가 서비스 구매에서 개별계약이 많은 비중을 차지하는 점에서 볼 때 서비스가 필요할 때마다 계약하여 가격에 높게 책정되므로 커뮤니티 케어 비용이 증가하게 된 것을 알 수 있다.

1990년 커뮤니티 케어 개혁 이전에는 지방정부가 재정부담하는 홈 케어(home care) 서비스의 대부분은 지방정부에 속한 기관에서 제공하였으나, 1993년 커뮤니티 케어법의 시행으로 지방정부가 구매한 홈 케어 서비스의 절반 이상이 지방정부에 소속되지 않은 독립부문에 의해서 제공되었다. 자원기관이나 영리기관이 지방정부가 제공하는 서비스에 참여하는 방식은 서비스 구매행위나 계약을 통해서였다(김용득·이계연, 2013:151). <표 7>에서 거주시설보호와 재가보호에서 제공하는 홈 케어(home care) 서비스를 보면, 공공부문에 의한 직접 제공은 모두 감소하고 민간부문의 제공은 확대되었다. 지방정부가 제공하는 홈 케어 서비스를 받는 가구

수는 1993년 96.3%에서 2005년 32.4%로 급격하게 감소하였다. 독립부문은 영리부문과 자원부문을 포함하고 있는데, 1993년 3.7%에서 2005년 67.6%로 대폭 증가하였다. 서비스 제공 시간으로 보면, 지방정부에서는 1993년 95.2%에서 2005년 26.6%로 감소하였고, 독립부문은 4.9%에서 73.4%로 급격하게 증가하였다. 홈 케어 서비스를 받는 가구 수에서의 변화보다 서비스의 시간에서 지방정부의 감소와 민간부문의 증가가 더 두드러졌다.

〈표 7〉 공급주체별 홈 케어(home care) 서비스의 이용 변화(1993~2005)

(단위: 천 가구, 천 시간, %)

구분	가구 수			서비스 시간		
	전체	지방정부	독립부문	전체	지방정부	독립부문
1993	514.6	495.8(96.3)	18.9(3.7)	1,780.8	1,696.0(95.2)	86.6(4.9)
1995	513.6	419.6(81.7)	93.9(18.3)	2,395.7	1,688.9(70.5)	706.8(29.5)
1997	479.1	335.1(69.9)	144.0(30.1)	2,607.5	1,506.5(57.8)	1,101.0(42.2)
1999	421.0	253.1(60.1)	167.9(39.9)	2,684.2	1,342.2(49.3)	1,360.0(50.7)
2001	399.9	194.1(48.5)	205.8(51.5)	2,881.7	1,161.9(40.3)	1,719.8(59.7)
2003	376.3	149.5(39.7)	226.7(60.2)	3,174.8	1,043.7(32.9)	2,131.1(67.1)
2005	369.9	119.7(32.4)	250.2(67.6)	3,567.5	948.6(26.6)	2,619.0(73.4)

자료: 황덕순(2008), 시장원리 확대와 개인사회서비스의 변화: 영국의 사례, p.73.

〈표 8〉에서 지방정부와 독립부문에서 제공하는 홈 케어 제공 비율을 살펴보면, 1992년 지방정부가 98%, 독립부문이 2%였는데, 1993년 커뮤니티 케어법 시행 이후인 1994년부터 독립부문의 비율이 점차 증가하다가 1999년 지방정부의 비율을 독립부문의 비율이 초과했으며 2008년 독립부문이 81%를 차지함으로써 지방정부와 독립부문의 비중이 역전되었다.

〈표 8〉 공급주체별 홈 케어(home care) 서비스 제공 변화(1992~2008)

(단위: %)

구분	1992	1994	1996	1998	1999	2000	2002	2004	2006	2008
지방정부	98	81	64	54	49	44	36	30	25	19
독립부문	2	19	36	46	51	56	64	70	75	81

자료: 우국희(2006), 영국 재가노인보호서비스 공급확대를 위한 민간영리부문의 참여와 한국에의 시사점, p.230, 김용득 외(2013), 영국 커뮤니티케어와 서비스 공급주체 구성의 변화, p.88, 재구성.

공급주체별 홈 케어(home care) 제공시간을 보면(표 9), 지방정부가 제공하는 1인당 홈 케어 시간은 2009/10년 28.9시간(16%)인데, 2013/14년의 지방정부가 제공하는 시간은 14.7시간(8%)으로 점차 감소하였다. 반면에 독립부문은 2009/10년 154.4시간에서 2013/4년 171.2시간으로 점차 증가하였고, 비율도 84%에서 92%로 증가하여 90% 이상을 독립부문에서 홈 케어 서비스

를 제공하고 있다.

〈표 9〉 공급주체별 홈 케어(home care) 서비스 1인당 제공 시간 변화(2009~2014)

(단위: 백만 시간, %)

구분	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
총 제공시간(%)	183.2(100.0)	200.3(100.0)	188.2(100.0)	187.4(100.0)	186.0(100.0)
지방정부(%)	28.9(16)	25.6(13)	20.3(11)	16.2(9)	14.7(8)
독립부문(%)	154.4(84)	174.6(87)	167.9(89)	171.3(91)	171.2(92)

자료: 김윤영·윤혜영(2018), 커뮤니티케어 해외사례와 함의 그리고 구상, p.155.

공급주체별 홈 케어 서비스의 이용과 서비스의 제공시간을 정리해보면, 정부가 직접 제공하는 홈 케어 서비스 제공 시간은 급격하게 감소하였고, 반대로 독립부문에서 제공하는 서비스 시간은 증가하였다. 홈 케어 서비스를 제공하는 독립부문 제공자의 특성을 보면, 약 2/3가 영리를 추구하는 사업체 형태이고, 나머지는 자선단체이거나 자원조직이다. 자원부문은 지방정부와 서비스 제공 계약을 체결하고 지방정부를 보조하는 역할을 수행하면서, 혁신적이고 비판적인 기능을 상실할 수 있다는 비판도 제기되었다. 초기에는 개인이나 가족 단위의 소규모 운영이 대부분이었는데, 최근에는 전국 단위 혹은 전 지역에 걸쳐 있는 기업식 운영이 나타나고 있다. 소규모 사업주들과 대규모 사업주들이 공존하며, 소규모 기관들은 소비자 개인을 대상으로, 대규모 기관들은 주로 정부와의 계약에 치중하고 있다(우국희, 2006:231).

특히 1990년 커뮤니티 케어 개혁에서 공급의 혼합경제(mixed economy of provision)와 다원주의를 잘 보여주고 있다. 지방정부는 과거의 서비스 제공 역할에서 서비스 욕구 사정, 서비스 계약 및 구매, 서비스 비용 지불 등의 역할로 변화되었다. 지방정부가 민간부문의 공급주체들을 시장에 참여시켜 시장 형성과 경쟁 촉진의 역할을 수행하도록 하기 위해, 중앙정부는 사회보장 특별이행보조금을 지방정부에 지급하여 민간부문의 서비스를 우선 구매하게 하였다. 그리고 지방정부는 지역사회 주민에 대한 서비스 욕구를 사정하고 서비스 공급계획을 작성해야 하는 의무가 지워졌고, 복지의 혼합경제를 활성화할 의무가 부과되었다.

서비스의 공급과 구매가 분리되고, 민간부문의 공급 증가로 시장화가 확대된 복지의 혼합경제와 복지다원주의의 상황이 우리나라 커뮤니티 케어 정책에 시사하는 바는, 돌봄의 수요가 급증하고 돌봄 공급이 부족하다고 민간부문에서 그 부족분을 우선 채울 것이 아니라, 국가가 공급의 진입을 장기적인 관점에서 관리하고 서비스의 기준과 질을 감독하는 방식을 재고해야 하고, 이를 위해서는 중앙정부와 지방정부의 역할분담이 중요할 것으로 보인다.

2. 서비스 자원조달의 다원화

(1) 지방정부와 독립부문의 재정 지출

1970년대까지 거주시설보호에 소요되는 자원조달은 지방정부의 책임이었고 재정지원에 대한 결정은 전문가의 재량이였다. 1980년 대처정부의 집권 이후 1980년대 빈곤층에 대한 거주 시설 비용이 급증함에 따라, 대상자가 법적 자격을 갖추면 사회보장 보충급여로 지급되었고 재정지원의 책임도 중앙정부에 속하게 되었다.

1983년 공공시설의 입소자격을 제한하였다. 1981~2년 지방정부 사회서비스국의 지출을 살펴보면, 사회서비스에 대한 총 지출에서 노인대상의 지출이 34.9%로 전체의 1/3 이상을 차지하고 있고, 거주시설홈(residential home)이 22.9%를 차지하고 있다. 노인부문에서 보면 거주시설홈에 약 66%의 재정을 지출하고 있다.

〈표 10〉 지방정부 사회서비스국의 지출(1981~2) (단위: 명, 백만 파운드)

구분		총 지출(£ million)	총 지출 비율 (%)
노인	소계	841.6	34.9
	거주시설홈	553.0	22.9
	주간보호시설	33.5	1.4
	가사원조서비스	227.2	9.4
	식사서비스	27.9	1.2
아동	507.3	21.1	
신체장애	92.4	3.8	
정신장애	159.9	6.7	
정신질환	44.7	1.2	
기타	590.7	32.3	
전체	2,412.2	100.0	

자료: Knapp(1984), The Economics of Social Care, p.5, 재구성.

1980년대 보수당 정부는 지방정부의 방만한 행정을 통제하기 위해 지방정부의 자율성을 규제했다. 지방정부는 사회복지시설 투자에 제약이 있어서 거주시설 증설이 어려웠기 때문에, 시설에 대한 부족한 수요를 민간부문 즉, 자원부문과 영리부문에서 채웠다(황덕순, 2008:69). 대신에 독립부문에서 제공하는 극빈층의 거주시설홈 비용을 사회보장 예산에서 지원하였는데, 결국 사회보장 예산이 급증하였다. <표 11>에서 보듯이, 1979년 독립부문의 노인시설에 있는 노인의 수는 11,000명에서 1988년 155,000명으로 10년 동안 14배 이상 증가하였고, 사회보장기금의 지출도 1979년 1천만 파운드에서 1988년 약 9억 6천만 파운드로 약 100배 가까이 증가하였다.

〈표 11〉 1980년대 독립부문 노인시설의 수와 지출 (단위: 명, 백만 파운드)

구분	노인 수	사회보장기금 지출
1979	11,000	10
1980	13,000	18
1981	13,000	23
1982	16,000	39
1983	26,000	104
1984	42,000	200
1985	70,000	348
1986	90,000	459
1987	130,000	772
1988	155,000	958

자료: 공선희(2015a), 영국의 커뮤니티 케어 정책의 역사적 변천과 쟁점: 노인케어의 혼합경제를 중심으로, p.90.

지방정부의 사회적 돌봄에 대한 지출은 <표 12>에서 보듯이, 2009/10년 17.5%이었는데, 2011/12년부터 감소하기 시작하여 2014/15년 14.8%로 감소하였다. 지방정부의 돌봄서비스를 이용한 노인의 감소와 돌봄 지출의 감소는 2010년 이후 강력한 긴축재정을 추진함에 따라 지방정부가 서비스 사정단계에서 서비스 이용의 자격조건을 강화한 데서 기인한 것으로 볼 수 있다.

〈표 12〉 지방정부의 성인 사회적 돌봄 지출 변화

(단위: 십억 파운드, %)

구분	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
성인 돌봄 지출	17.5	17.1	15.8	15.3	15.1	14.8

자료: 김윤영·윤혜영(2018), 커뮤니티 케어 해외 사례와 함의 그리고 구상, p.154.

2017년 런던의 케어 홈(care home)의 재정 출처를 보면(표 13), 지방정부에서 전적으로 재정 지원하는 경우가 49%, 이용자가 전부 지불하는 경우가 28%, NHS에서 전적으로 지원하는 경우가 9%, 지방정부·NHS·자선단체 등이 부분적으로 지원한 형태가 8%, 이용자가 일부 지불하는 경우가 5%로 나타났다. 홈 케어 서비스 이용자가 전부 또는 일부 지불하는 경우가 33%로 나타나고 있어 전체 재정 출처에서 약 1/3은 이용자가 서비스 비용을 지불하고 있다. 케어 홈의 재정 출처 또한 공급주체와 마찬가지로 복지의 혼합경제를 잘 보여주고 있다.

〈표 13〉 런던의 케어 홈(care home) 재정 출처(2017) (단위: %)

구분	지방정부 지원	이용자 전부 지불	NHS 지원	지방정부·NHS·자선단체의 혼합	이용자 일부 지불
지출	49	28	9	8	5

자료: CQC(2018), The state of health care and adult social care in England 2017/18, p.45.

지방정부의 사회적 돌봄에 대한 지출은 1993년 커뮤니티 케어법 시행 이후 지속적으로 증가하다가, 2010년 이후 강력한 긴축재정을 추진하면서 감소하였다(공선희, 2015b:38). 지방정부는 사회적 돌봄 재정을 감소시키는 과정에서 비용절감조치들을 시도하고 있는데, 돌봄서비스에 대한 지출 삭감은 돌봄욕구가 가장 큰 빈곤층과 최하층에게 영향을 미칠 것이다. 그리고 영국의 긴축재정은 지방정부의 공식적 돌봄 지원 삭감으로 이어지고, 이는 돌봄 서비스의 양의 감소와 서비스 질의 하락으로 이어질 수 있다.

(2) 서비스 이용자 재정지원방식

커뮤니티 케어가 시장기제에 의해 정책적 의도와는 달리 국가 지출을 증가시켰고 시장에서 제공한 서비스의 질은 하락하게 되어, 정부의 관심이 서비스 제공자 측면에 대한 관심에서 수요자, 이용자와 보호자 측면으로 이동하였다.

서비스 이용자의 선택권을 보장하기 위해 서비스 이용자를 지원하는 방식에는 이용자의 선택권을 일부 부여한 바우처방식, 이용자에게 선택권을 완전히 부여하여 현금으로 지급하는 방식 등이 있다.

1996년 커뮤니티 케어법(Community Care Act)의 제정에 따라 이용자의 선택권을 보호하고자 서비스 직접지불제도(direct payment)가 도입되었다. 이 제도는 지방정부 서비스에 대한 자격조건을 충족한 사람에게 서비스에 상응하는 현금을 지급하는 방법이다. 서비스 직접지불제도(direct payment)는 지방정부에서 수립된 서비스계획에 상응하는 금액의 현금을 받아서 개인이 집행하고 정산하는 방식이다(김용득, 2013:81). 이 제도는 노인이 서비스를 구매하도록 현금을 지급하여 노인에게 선택의 기회와 자신의 삶에 대한 통제력을 제공한다고 강조하였다(우국희, 2006:236).

1997년 커뮤니티 케어법을 통해 지방정부에게 현금급여의 지불권한을 부여하여 그 대상은 선택의 결정을 내릴 수 있는 의욕과 능력이 있는 18세 이상 성인들에게 확대했고, 2000년에는 노인을 대상으로 적용했다. 2001년 보건과 사회적 돌봄법(Health and Social Care Act)의 시행으로, 지방정부들은 의무적으로 현금급여를 장려했다(전용호, 2012:157). 그런데 이용자 스스로 서비스 제공기관을 찾아야 하고, 서비스 제공기관에 지불한 비용을 지방정부에 정산보고의 책

임을 저야 하며, 서비스 구매과정에서 돌봄노동자(care worker)나 개인비서(personal assistant)를 고용하여 구매해야 하는 부담이 생겼다. 따라서 서비스 이용자나 보호자가 직접지불제도를 관리할 수 있는 능력에 대한 우려, 지방정부 직원들의 저항, 생활보조서비스 제공자의 공급문제 등으로 인해 확대에 어려움이 있었다(황덕순 2008:75). 이것은 개인의 선택과 자율을 보장하는 시장기제로 인한 시장화의 문제점이라고 볼 수 있다.

이에 대한 비판으로 2006년 개인예산제도(personal budget)를 대안으로 채택하였다. 개인예산제도는 스스로에 대한 자기사정(self-assessment)을 통해서 필요한 현금의 액수가 산출되고 그 금액의 지출에 대해 이용자의 선호가 우선적으로 반영되는 방식으로, 서비스의 설계에서부터 집행에 이르는 전 과정에서 이용자의 자기주도성(self-direction)을 높이도록 하였다(김용득, 2013:81). 서비스 직접지불제도에서는 정부가 지정한 서비스 제공기관 또는 지정된 범위의 서비스를 구매하도록 제한되어 있었으나, 개인예산제도는 현금의 지출범위가 유연성을 가지고 확대되었다(김용득, 2013:82).

지역사회 기반의 서비스는 케어매니저, 전문적 치료사, 사회복지사 등의 전문적 활동을 포함하고, 그 외 자기주도적 지원, 직접지불, 홈 케어 등을 포함하고 있다. 자기주도적 지원이나 직접지불, 개인예산제도 등이 발전하는 것은 개인의 선택과 자율성, 효율성 차원에서 옹호되기도 하지만, 시장기제 원리를 전제로 하고 있어서 공공부문보다 독립부문, 특히 영리부문에

〈표 14〉 지역사회 기반의 서비스 이용 노인의 수 (단위: 천명, %)

구분	2011/12	2012/13	2013/14
지역사회 기반 서비스	802(80.9)	712(79.5)	672(78.7)
자기주도적 지원	363	412	424
직접지불	61	63	63
홈 케어	415	385	372
주간보호	83	69	59
식사배달	56	39	30
단기주거	57	54	54
전문적 지원	102	71	66
장비대여	330	285	273
기타	62	44	39
주거시설 돌봄	167(16.8)	164(18.3)	161(18.7)
요양원 돌봄	78(7.8)	79(8.8)	77(9.0)
지방정부의 서비스를 지원받는 전체 노인	991(100.0)	896(100.0)	854(100.0)

자료: 공선희(2015b), 영국 캐머런 연립정부의 ‘큰 사회(Big Society)’ 정책과 사회 서비스의 변화: 노인돌봄을 중심으로, p.41.

서 성장하였다(공선희, 2015b:44). 지역사회 기반 서비스의 이용자 수는 매년 감소하고 있고, 이 중에서 증가한 부분은 자기주도적 지원서비스와 직접지불제도만 증가하였다. 자기주도적 지원 서비스는 2011/12년 363,000명에서 2013/14년 424,000명으로 증가하였고, 직접지불제도는 동기간 동안 61,000명에서 63,000명으로 증가하였다. 지역사회 기반의 서비스가 감소하는 이유는 기존에 제공하던 서비스를 더 이상 제공하지 않거나, 엄격한 자격심사에서 비롯된 것이라고 볼 수 있다.

서비스 이용자에 대한 선택권을 부여하기 위해 1996년 커뮤니티 케어법(Community Care Act)을 근거로 서비스 직접지불제도(direct payment)가 도입되었고, 2006년 개인예산제도(personal budget)가 도입되었다. 이 제도들은 지방정부 서비스에 대한 자격조건을 충족한 사람에게 서비스에 상응하는 현금을 지급함으로써 이용자에게 서비스의 선택권과 자율성, 효율성 차원에서 옹호되지만, 다른 한편으로 공공비용 절감 수단, 현금급여를 통한 개별화로 인한 공공서비스 제공기반 약화, 주요 수혜층이 고학력 중산층이라는 점에서 부정적인 주장도 있다(박기남, 2011:128-9). 따라서 이 제도들은 복지에 시장원리를 확대 적용한 것이기 때문에 시장화, 복지의 혼합경제라고 볼 수 있다. 돌봄 서비스의 복지의 혼합경제에서 시장화가 확대되어 나타날 수 있는 우려가 실제 정책 시행에서 사회복지의 평등과 보편주의, 사회통합의 가치를 위협할 수 있다는 점을 시사하고 있다.

V. 결론 및 함의

복지의 혼합경제(mixed economy of welfare)는 사회복지의 어느 영역에서나 찾아볼 수 있는 추세가 되었고, 사회적 돌봄에서는 더욱 그러하다. 영국의 사회적 돌봄과 커뮤니티 케어 입법에 대한 역사적 고찰은 서비스 공급과 구매의 분리, 복지의 혼합경제, 준시장영역, 지역사회 강조 등을 잘 보여주고 있다. 이러한 특징들은 영국의 커뮤니티 케어 정책에서 이념적 변화와 제도적 변화의 상호작용 즉, 새로운 이념의 등장이나 새로운 제도를 견인하고, 다시 그 제도는 새로운 이념을 구체화시키는 역사를 가지고 있는(문진영, 2004:66) 순환적 작용을 탐색함으로써, 우리나라 커뮤니티 케어 입법에 대한 시사점을 제공할 것으로 보인다.

영국의 커뮤니티 케어 입법과 정책을 분석한 결과, 첫째, 서비스 공급주체의 다원화로 인한 복지의 혼합경제가 나타났다. 지방정부의 역할이 서비스 공급에서 서비스 구매로 변화함에 따라, 지방정부는 자원기관이나 영리기관에서 제공하는 서비스를 계약을 통해서 구매하게 되었다. 그리고 준시장(quasi-market)을 통한 서비스의 공급은 시장에 다양한 공급자와 구매자가 존재하게 되었고, 서비스의 공급에서 민간부문 특히 영리부문의 증가로 시장화를 초래하였다. 돌

째, 서비스의 제공자와 구매자의 분리는 재정지원방식도 변화시켰고, 복지의 혼합경제로 인한 민간부문의 확대는 국가의 돌봄에 대한 재정 부담을 완화시키지는 못했다. 돌봄에 대한 공적 지원의 축소는 지방정부와 자원부문이 아닌 민간영리부문의 시장화로 인해 서비스의 질 저하와 돌봄욕구의 격차를 초래하였다. 셋째, 서비스 이용자 지원방식에서 이용자의 선택권을 고려한 변화가 나타났다. 이용자에게 서비스 비용을 현금으로 직접 지불하거나 개인계좌제도를 고안하여, 서비스를 자기주도적으로 설계하도록 이용자의 선택권과 자율권을 부여하였다. 특히, 영국 정부는 거주시설에 입소하는 것보다 지역사회 기반의 서비스를 선호하였던 정책적 기조에서, 법적 자격을 갖춘 노인과 장애인의 거주시설 서비스에 사회보장 급여를 제공함에 따라 입소와 돌봄 비용이 급격하게 증가하는 ‘의도에 반하는 효과’가 나타난 점은(김용득, 2005), 정책적으로 의도하지 못하는 결과가 발생할 수 있는 점에 대해 우리나라에게도 교훈이 될 수 있다. 영국 커뮤니티 케어 정책의 분석에서 나타난 공급과 구매의 분리, 시장화, 이용자의 선택 등은 한국의 커뮤니티 케어 정책의 도입에서 신중하게 고려되어야 할 점이라고 생각된다.

우리나라는 급속한 고령화로 인해 2018년 현재 65세 이상 고령자는 14.3%를 차지하고 있다. 2020년 베이비부머 세대가 노인이 되면 노인인구가 급격히 증가할 것이고, 2026년 국민 5명 중 1명 이상이 노인이 되는 초고령사회로 진입할 것이 예측된다(2018 고령자 통계). 우리나라의 사회적 돌봄 체계는 1970년대와 1980년대 대형 생활시설 중심, 1990년대 지역사회복지기관 중심, 2000년대 들어와 소규모 공동생활, 노인장기요양, 바우처를 통한 이용자선택제도 등이 발전해왔다. 기존의 재가서비스는 공급기관별·사업별로 단편적·분절적으로 제공되어 노인이 필요한 다양한 돌봄서비스가 연계·통합되지 못하는 문제점이 발생하고 있다.

2018년 11월 보건복지부는 지역사회통합 돌봄 기본계획의 1단계로 ‘노인 커뮤니티케어’를 발표하였다. 일상생활 동작에 어려움이 있는 노인이 사는 집의 문턱을 제거하는 등 집수리 사업을 대대적으로 실시하고 집으로 찾아가는 방문의료를 본격 제공하며, 퇴원 후 건강관리가 필요한 노인 등의 집으로 찾아가는 방문건강관리서비스를 획기적으로 확충할 예정이다. 병원에 지역연계실(사회복지팀)을 설치하여 퇴원을 앞둔 환자의 퇴원계획을 수립하고 돌봄자원과 서비스를 연결하고, 장기요양보험으로 돌보는 노인을 2025년까지 전체의 11% 이상의 수준으로 확대하는 목표를 설정하고 있다. 그리고 지역사회 중심의 통합돌봄서비스 즉, 커뮤니티 케어가 본격적으로 제공되면, 노인이 살던 곳에서 건강하게 계속 살 수 있는(aging in place) 여건이 조성될 전망이다. 2017년 노인실태조사에서 노인의 57.6%가 ‘거동이 불편해도 살던 곳에서 여생을 마치고 싶다’고 응답했다. 따라서 노인이 평소 살던 곳에서 건강한 노후를 보낼 수 있도록 주거, 의료·요양·돌봄서비스, 집에서 독립적으로 생활하는 데에 필요한 보조기기의 대상자와 품목을 획기적으로 확대하여 지원하고, 다양한 재가서비스를 신설하고 통합재가급여를 도입하여 집에서 장기요양서비스를 이용하는 노인을 전체 장기요양수급자의 80%까지 확

대할 예정이다. 다양한 재가서비스를 한 기관에서 제공하는 종합재가센터를 2022년까지 시군구별로 1개 이상 설치하여 서비스의 품질을 높이고, 식사배달, 법률지원, 안부 확인 등의 신규 재가서비스를 선도사업을 통해 개발하고 노인장기요양보험이나 사회서비스 급여(바우처) 등을 통해 지원할 계획이라고 밝혔다(http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=346683&page=1).

우리나라 커뮤니티 케어 정책이 첫 발을 내딛고 있는 시점에서 커뮤니티 케어가 추구하고자 하는 정책적 목표를 장기적 관점에서 검토하고 시행해야 할 것이다. 서비스 공급주체의 다원화, 시장화, 복지의 혼합경제가 확대되고 있고, 특히 민간영리부문의 확대가 예상되는 상황에서, 공간으로서의 지역사회에서 제공하는 커뮤니티 케어로만 한정하는 것이 아니라, 사회통합적 관점에서 지역사회에 있는 어떤 대상에게 어떤 서비스를 어떠한 기준으로 어떻게 제공할 것인지에 대한 이념적 목표와 제도적 목표가 재고되어야 할 것이다. 따라서 국가는 현재와 미래의 서비스의 형태, 서비스의 양, 서비스의 기준과 질, 비용에 대해 책임성을 갖고 기획해야 하며, 복지의 혼합경제로 시장화된 서비스를 감독하고 규제하는 역할을 맡아야 할 것이다. 국가 개입을 통해 돌봄서비스에 대한 표준적인 기준에서 질을 관리·평가·모니터링해야 시장화의 문제를 축소할 수 있을 것이다.

본 연구의 한계는 커뮤니티 케어 정책의 대상이 돌봄이 필요한 노인, 장애인, 정신질환자, 노숙인 등 취약계층인데, 취약계층 전체를 포괄하지 못하고 노인만을 대상으로 한 점을 들 수 있다. 추후 연구는 장애인, 정신질환자, 노숙인 등을 포함한 취약계층 성인으로 대상을 확대하여 연구하고자 한다.

[참고문헌]

- 공선희, “영국 신노동당 정부의 제3섹터 정책: 노인돌봄의 혼합경제에서 자원부문의 역할 변화 사례”, 「유럽연구」, 제35권, 1호, 241-265, 2017.
- _____, “영국의 커뮤니티 케어 정책의 역사적 변천과 쟁점: 노인케어의 혼합경제를 중심으로”, 「한국노년학」, Vol.35, No.1, 79-98, 2015a.
- _____, “영국 캐머런 연립정부의 ‘큰 사회(Big Society)’ 정책과 사회 서비스의 변화: 노인돌봄을 중심으로”, 「유럽연구」, 제35권, 1호, 25-56, 2015b.
- 김보영, “문재인 정부 커뮤니티 케어, 역사적 전환과 선진국 흉내를 가르는 세 가지 관건”, 「월간 복지동향」, 11-18, 2018.
- 김용득·이계연, “영국 커뮤니티케어와 서비스 공급주체 구성의 변화”, 「사회서비스연구」, 제4권, 제1호, 145-173, 2013.
- 김용득, “영국 재가돌봄서비스 제도 동향 분석”, 「사회서비스연구」, 제4권, 제2호, 61-113, 2013.
- _____, “영국 커뮤니티케어의 이용자 참여 기제와 한국 장애인복지서비스에 대한 함의”, 「한국사회복지학」, Vol.57, No.3, 363-387, 2005.
- 김윤영·윤혜영, “커뮤니티케어 해외 사례와 함의 그리고 구상”, 「비판사회정책」, 제60호, 135-168, 2018.
- 문진영, “영국의 근로복지(Workfare) 개혁에 관한 연구: 노동당 이념적 변화를 중심으로”, 「한국사회복지학」, Vol.56, No.1, 45-70, 2004.
- 박기남, “영국의 돌봄정책과 시민사회 자원조직의 역할”, 「한국사회정책」, 제18집, 제1호, 121-145, 2011.
- 보건복지부 홈페이지 <http://www.mohw.go.kr>
- 오정수, 영국의 공공사회복지실천: 변화와 쟁점, 한국사회복지학회 학술대회 자료집, 113-130, 2000.
- _____, “영국에서의 커뮤니티 케어(Community Care)의 발전과 평가”, 「한국사회복지학」, 24권, 199-219, 1994.
- 우국희, “영국 재가노인보호서비스 공급확대를 위한 민간영리부문의 참여와 한국에의 시사점”, 「노인복지연구」, 통권 32호, 223-245, 2006.
- _____, “보건서비스 부문의 민영화에 대한 비판적 고찰: 영국과 미국의 경험을 중심으로”, 「한국사회복지학」, 20권, 155-174, 1992.
- 이가옥·우국희, “영국의 케어 제공자에 관한 정책 연구: 보호자 권리와 유급고용의 질 강조”, 「한국사회복지학」, Vol.57, No.2, 185-204, 2005.

전용호, “영국과 독일의 노인 장기요양서비스의 시장화와 그 결과: 이용자 관점에서의 평가를 중심으로”, 『보건사회연구』, 32(2), 143-169, 2012.

_____, “노인 장기요양보험의 서비스 질 관리 개선에 관한 연구: 영국의 질 관리 시스템과 그 시사점을 중심으로”, 『사회복지정책』, Vol.33, 335-361, 2008.

통계청, 2018 고령자 통계, 2018.

황덕순, “시장원리 확대와 개인사회서비스의 변화: 영국의 사례”, 『노동정책연구』, 제8권 제3호, 63-91, 2008.

Abrahamson, Peter, Boje, T. P. & Greve, B. *Welfare and Families in Europe*, Ashgate, 2005.

Baldock, John. “Social care in the United Kingdom: A pattern of Discretionary Social Administration”, pp.109-141, in edited by Anttonen, Anneli, Block, J. and Sipila, J., *The Young, the Old and the State*, Edward Elgar, 2003.

Care Quality Commission. *The state of health care and adult social care in England 2017/18*, 2018.

Health and Social Care Information Center. *Annual Report and Accounts 2015/16*, 2016.

Knapp, Martin. *The Economics of Social Care*, Macmilan Publishers Ltd. 1984.

Gladstone, David(ed.). *British Social Welfare: Past, Present and future*, UCL Press, 1995.

Johnson, N. *The Welfare State in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism*, Harvest Wheatsheaf, 1987.

Jones, Kathleen, Brown, J. and Bradshaw, J. *Issues in Social Policy*, Routledge & Kegan Paul, 1983.

NHS Digital. *Personal Social Services: Staff of Social Services, Departments, England*, 2018.

Skills for Care. *The size and structure of the adult social care sector and workforce in England 2016*, 2016.

Vincent et al. “Choice in Residential Care: Myth and Realities”, *Journal of Social Policy*, Vol. 16, No.4, 1987.

Wistow, G., Knapp, M., Hardy, B. and Allen, C. *Social Care in a Mixed Economy*, Open University Press Buckingham · Philadelphia, 1994.

[국문초록]

영국 사회적 돌봄과 커뮤니티 케어의 역사적 변천과 복지의 혼합경제

박정선

(고려사이버대학교 사회복지학과 교수)

영국의 사회적 돌봄 입법을 중심으로 커뮤니티 케어 정책이 변천해온 과정을 살펴보았다. 영국은 1945년 이후 복지국가의 발달과정에서, 시설보호에서 커뮤니티 케어로 정책적 초점이 변화해왔다. 특히 1980년대 대처 정부는 보건과 사회서비스에서 공공 지출을 줄이기 위해, 공급주체, 재원조달, 서비스 전달에서 시장과 민간부문의 역할을 확대하였다. 1990년 국민보건서비스와 커뮤니티 케어법의 제정으로 서비스의 제공과 구매를 분리하여 복지의 혼합경제를 더욱 강화시켜, 공급주체의 다원화, 재원조달의 방식 변화, 서비스 전달방식의 변화를 가져왔다. 1997년 신노동당 정부에서도 커뮤니티 케어에 대한 복지의 혼합경제의 정책적 기초가 유지되었다. 2005년 보수당 정부에서는 서비스 이용자의 선택권을 확대한 현금급여를 도입했지만 시장화, 복지의 혼합경제 등이 나타났다.

영국의 커뮤니티 케어 입법과 정책 분석에서 나타난 특징은 정부와 민간부문의 서비스 공급방식의 변화로 인해 지방정부의 역할이 서비스 공급에서 서비스 구매로 변화하였고, 이로 인해 지방정부의 직접 제공보다 독립부문, 특히 민간영리부문의 확대로 나타났다. 서비스 재원조달 방식에서도 지방정부보다는 독립부문에서 제공하는 서비스 이용자 수, 이용시간이 증가함에 따라 재정지출도 증가하였다. 그리고 서비스 이용자의 선택권을 강화하여 서비스를 직접 구매하도록 현금을 지급하였다. 결과적으로 지방정부는 서비스를 직접 공급하는 기능이 감소했지만 재정지원과 감독규제 기능은 강화되었고, 독립부문은 서비스 공급과 재원조달에서 역할이 증대되었다. 서비스 이용자는 현금지급을 통해 서비스의 선택권과 자율성을 부여받아 했지만 공공서비스 제공 기반이 약화되었다. 영국 커뮤니티 케어 정책 분석 결과, 시장화와 복지의 혼합경제가 확대되는 것으로 분석되었다.

따라서 영국 커뮤니티 케어 정책의 분석이 우리나라에 주는 함의는 국가책임의 축소, 시장의 확대, 복지의 혼합경제, 재정분권, 이용자의 선택, 서비스의 질 관리 및 규제에 대해 면밀하게 검토해야 할 필요가 있다는 점이다.

주제어: 커뮤니티 케어, 사회적 돌봄, 노인 돌봄, 복지의 혼합경제, 복지다원주의

[Abstract]

Development of Social Care and Community Care Legislations and Mixed Economy of Welfare in the UK

Jeong Seon, Park
(Professor, The Cyber University of Korea)

This study are to identify factors influencing the policy development of community care for elderly people in UK, to analyze what and how the interaction in service provision, finance, and delivery system, and implicate of the UK experiences for the policy development of community care in Korea. The study focuses on policy changes in community care from 1945 to 2000s, seen in the UK legislations and government reports.

Historical Approaches take advantage of gaining a deeper and broader understanding of the policy development issues on community care. Community care policies have a number of different and common features which had mainly focused on demographic and social-economic issues in 1945~1950s, role and local government and service delivery issues in 1960s~70s, cost-effective service management issues in the 1980s~1990s, service quality and choice of user issues in the 2000s.

Consequently, in the course of debates on community care policy the trend has been to pose the merit of market, introduction of quasi-market principles, enlargement of private sector, and a need to the reduce the state role. Thus, we should consider community care has been related so-called a mixed economy of welfare in the community care for elderly people in Korea.

Key words: Community care, Social care, Care for the elderly,
Mixed economy of welfare, Welfare pluralism

사회복지사무에 관한 지방자치분권의 내용

- 노인복지법을 중심으로 - *

김광병**

目 次

I. 서론	III. 노인복지법상 사회복지사무의 지방자치분권 내용
II. 사회복지사무의 배분과 특성	IV. 결론
1. 국가와 지방자치단체의 사회복지 역할분담 논의	
2. 지방자치분권과 사무 배분	
3. 사회복지사무의 특성과 배분	

I. 서론

우리나라는 1991년 지방자치가 부활하면서 지방의원 선출을 선두로 1995년 지방자치단체장 선출 그리고 2004년 ‘지방분권특별법’ 제정과 지방분권 정책 추진으로 2005년부터 일부 국가사무의 지방자치단체로의 이양, 2017년 문재인 대통령이 집권하면서 자치복지권의 헌법화 선언 및 2018년 7월 30일 대통령소속 자치분권위원회에서는 중앙의 19개 부처 소관 518개 국가사무의 지방이양을 위해 관계 법률을 일괄 개정하는 ‘지방이양일괄법’ 제정안을 마련하는 등 지방분권이 지속적으로 추진되고 있다. 이러한 지방분권 정책으로 사회복지사무도 2005년 67개가 지방자치단체로 이양되었다.

이러한 사회복지사무의 지방분권화 전략은 앞으로도 지속적으로 진행될 것이기에 어떤 내용으로 사회복지분권화를 추진하는 것이 바람직한지 논의가 필요하다. 일반적으로 사회복지사무는 국가사무와 지방자치단체 사무로 구분될 수 있는데, 지금까지 사회복지 내부에서는 지방자치분권이 추진되는 가운데에서도 양자 구분을 통한 사회복지사무를 인식하기보다는 사회

* 투고일: 2018.11.14., 심사일: 2018.11.15.-11.21., 게재확정일: 2018.11.21.

** 청운대학교 사회복지학과 교수

복지에 대한 국가 및 지방자치단체의 책임이라는 통합적 인식을 하고 있다. 이와 같은 인식은 사회복지에 대한 권리적 시각이 반영된 결과이기도 하지만, 현행 사회복지법률에서 나타난 분권 내용 자체의 문제와 불명확성 때문이기도 할 것이다.

따라서 사회복지법률에 나타난 사회복지사무가 무엇이고 사회복지사무 중 무엇이 분권의 내용으로 제시되고 있는지를 살펴보는 것은 의미가 있을 수 있다.

지금까지 사회복지와 지방자치분권 관련 선행연구는 크게 두 가지 차원에서 논의 되었다. 하나는 사회복지분권화에 따른 재정문제(박병현, 2008; 이중섭, 2008)와 다른 하나는 사회복지사무의 배분원칙(남찬섭, 2016; 구인회 외, 2009)에 관한 것이다.

본 연구는 사회복지분권화로 기대했던 사회복지사업 운영의 효율성과 지방의 자율성 증진 효과보다는 예산부족현상과 지방자치단체의 재정 부담이 급증하는 등 부작용이 나타나고 있다(구인회 외, 2009)는 점에서 지방분권화 전략은 반드시 재정분권화와 함께 진행되지 않으면 성공하기 어렵다는 본질적인 문제를 가지고 있으므로 재정문제는 논외로 하고자 한다.

하지만 선행연구의 사회복지사무 배분 논의(남찬섭, 2016; 구인회 외, 2009)는 주로 이론에 따른 기준과 방향을 제시한다는 점에서 의미가 있다고 할 순 있겠지만, 제도화된 사회복지의 기본적인 내용은 법률에 의해 실행된다는 점에서 사회복지분권화 역시 사회복지법률에 명시되어 있다는 점을 간과하고 있어, 본 연구는 이를 보완하고자 노인복지법을 중심으로 사회복지사무의 지방자치분권화 내용이 무엇이고 어떻게 구성되어 있는지를 살펴보고자 한다. 이를 통하여 사회복지사무의 지방자치분권화 문제점과 의의 그리고 개선방안을 도출하는데 연구의 목적이 있다.

따라서 본 연구는 우선 국가와 지방자치단체 간 사회복지 역할분담 논의가 어떻게 이루어졌는지를 살펴볼 것이다. 그리고 사회복지사무에 대한 지방자치분권은 본질적으로 중앙정부와 지방자치단체간의 역할분담을 전제하고 있고 지방자치의 틀 내에 존재하게 된다(남찬섭, 2016)는 점에서 지방자치와 지방자치분권이 무엇인지, 이와 관련해 사무배분 방식은 어떻게 이루어지는지를 살펴보고자 한다. 또한 사회복지사무가 가지는 특성과 배분형태를 살펴본 후 실제 노인복지법상에 나타난 사회복지사무에 관한 지방자치분권의 내용이 어떻게 구성되어 있는지를 분석하여 문제점과 의의를 찾고 개선방안을 제시하고자 한다.

II. 사회복지사무의 배분과 특성

1. 국가와 지방자치단체의 사회복지 역할분담 논의

지방분권이 추진되면서 사회복지분야에 있어서도 국가와 지방자치단체간의 바람직한 역할분담이 무엇인지 논의가 있었다(오세영, 2018, 최성재 외, 2010; 구인회 외, 2009; 송근원 외, 2008).

일반적으로 사회복지, 의료, 교육서비스와 같은 것은 그 속성상 공공재적인 성격이 강하여 모든 국민들을 대상으로 하는 것이 전체 사회의 이득의 관점에서 유리하거나 기술적인 측면에서 유리할 때 그리고 소득재분배와 사회적 적절성의 가치를 구현하기 위한 것들은 중앙정부에서 담당하는 것이 유리하다(송근원 외, 2008).

반면 지역의 문제를 더 잘 알고 주민들이 가진 특수한 욕구에 대해 더 적절하게 반응할 수 있는(Neil Gilbert · Paul Terrell, 남찬섭 외 역, 2007) 일과 창의적이고 실험적인 서비스 개발이 용이하여 수급자들의 변화되는 욕구에 적극적으로 대처해 나갈 수 있는 것은 지방자치단체에서 담당하는 것이 유리하다(송근원 외, 2008). 또한 지방자치단체는 각 지역의 지리적, 인구적, 사회적, 경제적, 문화적 등의 차이를 반영한 사회복지욕구를 충족할 수 있는 융통성과 신속성을 갖추고 있으며(김기원, 2017) 복지국가에서 제공되는 사회복지재화나 서비스의 종류가 많고 운영에 필요한 세부적인 절차들이 복잡하여 중앙정부에서 모든 것들에 관한 정보를 구하기 어렵기 때문에 이런 것들은 지방자치단체에서 제공하는 것이 유리하다(송근원 외, 2008).

이에 관해 구인회 외(2009)는 중앙정부와 지방자치단체의 역할분담에 대하여 효율성의 원칙, 형평성의 원칙, 실행성의 원칙을 적용하여 판단할 필요가 있다고 한다. 첫째, 효율성의 원칙은 제공되는 공공재가 규모의 경제 효과, 외부효과가 존재하면 중앙정부, 존재하지 않는다면 지방자치단체에서 공급하는 것이 바람직하다고 한다. 둘째, 형평성의 원칙은 지역적 수준에서 제공되는 공공재가 지역 간에 불평등의 문제를 야기할 때에는 중앙정부가 개입할 필요가 있어 지방자치단체와 함께 공동사무로 추진하는 것이 바람직하다고 한다. 셋째, 실행성의 원칙은 지방자치단체의 자원 부족 등 역량과 여건이 지역적 공공재의 충분한 공급을 책임지기 어려운 경우에는 중앙정부의 개입이 필요하여 지방자치단체와 공동사무로 추진될 필요가 있다고 한다.

이상과 같은 논의는 추상적으로 사회복지사무에 대한 중앙정부와 지방자치단체의 역할분담과 관련하여 중앙화(집권화) 또는 분권화의 원칙 등과 관련지어 설명되고 있다. 하지만 사회복지사무의 어떤 내용을 가지고 역할을 분담할 것인지에 대해서는 구체적으로 제시되지 못하고 있다.

서구 복지국가의 경우, 사회보험제도는 중앙정부가 담당하며 공공부조제도는 중앙정부와 지방정부가 공동 책임을 맡고 사회복지서비스 분야는 지방자치단체가 담당하는 경향이 있다(윤찬영, 2003). 우리나라도 사회보장기본법 제25조 제5항에서 사회보험은 국가의 책임으로 시

행하고, 공공부조와 사회서비스는 국가와 지방자치단체의 책임으로 시행하는 것을 원칙으로 한다고 규정하고 있다.

2. 지방자치분권과 사무 배분

우리나라는 지방자치제도를 실시하고 있다. 지방자치는 국가로부터 독립된 행정주체로서 지방자치단체가 일정한 지역적 사무를 주민의 의사에 따라 자주적으로 처리하는 제도를 말한다(조성규, 2013). 이러한 지방자치제도가 실질적으로 작동하기 위해서는 필연적으로 지방분권이 이루어져야 한다. 지방분권은 중앙정부의 일정한 권한과 책임을 지방자치단체에 배분하여 지방자치단체 스스로가 정책결정 및 집행하는 것을 말한다. 이러한 기능이 중앙정부에 집중되어 있으면 중앙화(집권화), 지방자치단체로 분산되고 그것도 광역자치단체에서 기초자치단체로 분산되면 될수록 분권화 되었다고 할 수 있다.

우리나라에서는 지방분권이 공식적으로는 ‘지방자치분권’으로 사용되고 있다. 지방자치분권이란 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하고, 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에 주민의 직접적 참여를 확대하는 것을 말한다(지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제2조 1호).

그렇다면 어떤 사무를 가지고 국가와 지방자치단체가 권한과 책임을 합리적으로 배분할 것인가 하는 문제가 남는다. 사무는 크게 국가사무와 지방자치단체 사무로 구분할 수 있는데, 관련 법령에서 자치사무인가 국가사무인가를 명확하게 설정해 주면 구분될 수 있겠지만 사무를 일일이 열거한다는 것은 불가능하다(조신형 외, 2012). 현행 지방자치법에서도 그 관할구역의 자치사무를 포괄적으로 예시하고(제9조) 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가사무를 열거하고(제11조) 이와는 별도로 단체위임사무와 기관위임사무를 규정하여(제9조 제2항, 제102조 및 제104조) 법률상 사무를 구분하고 있다(조신형 외, 2012).

일반적으로 지방자치단체를 통하여 실시되고 있는 사무는 세 가지 방식이 있다(강기홍, 2015). 첫째, 법령에서 위임한 사무로 중앙행정기관의 장 등이 실시해야 하나 그것을 지방자치단체나 단체장이 실행하는 것이 효율적이고 합리적일 때, 해당 사무에 대한 원래 권한은 위임자에게 유보시키고 그것의 실행을 의뢰하는 사무이다. 둘째, 법령에서 위임한 사무이지만 특정 사무가 시·도지사나 시장·군수·구청장이 실시한다고 규정한 경우로 입법자가 법령을 통해 특정 사무를 지방자치단체의 사무라고 정한 의무적 자치사무이다. 셋째, 법령에는 명시되어 있지 않지만 지방자치단체가 법령에 반하지 않으면서 스스로의 필요에 따라 자발적으로 정한 자주적 고유사무이다.

여기에서 첫 번째의 경우는 전 국민에게 동일하게 적용되어야 할 사무로서 지방자치단체의

실질적인 자율권은 주어지지 않고 있으므로 지방자치분권에 해당되지 않는다고 볼 수 있다. 따라서 사무에 대한 지방자치분권의 내용은 법령에서 지방자치단체의 사무라고 위임한 의무적 자치사무와 법령에는 명시되어 있지 않지만 법령을 위반하지 않는 자주적 자치사무라고 할 수 있다.

또한 사무의 구분체계는 국가만의 사무이거나 지방자치단체만의 사무가 아닌 한 어느 쪽에서든 수행 가능한 영역으로 권한을 배분할 수 있고, 유럽의 경우 국가 및 지역 간의 권한배분 및 활동의 원리로 주민의 생활과 가까운 지방자치단체가 우선적으로 권한을 행사하게 하고, 지방자치단체가 담당하기에 부족한 것은 중앙에서 처리하도록 하는 보충성의 원리를 도입하고 있다(조신형 외, 2012).

3. 사회복지사무의 특성과 배분

사회복지사무에서도 지방자치분권이 적용되고 있다. 최근에는 ‘자치복지권’이라는 용어가 문재인 대통령을 통해서 제시되기도 했다. 자치복지권은 지방분권에 따라 지방자치단체가 스스로 권한과 책임을 가지고 사회복지의 수준을 결정하고 제공하는 것으로 이해될 수 있다.

그러나 사회복지사무는 비용이 발생한다는 점에서 특성이 있다. 그렇다보니 일반적인 지방자치분권 논의에서는 중앙과 지방이 서로 권한과 업무를 빼앗기지 않기 위해 갈등을 빚는 것과 달리 사회복지사무의 경우에는 중앙정부와 지방자치단체가 서로 재정적 부담으로 인하여 중앙은 사회복지사무를 지방으로 떠넘기는 분권화를 추진하고, 지방자치단체는 재정이양이 전제되지 않는 사회복지사무의 위임·위탁을 반대하고 있는 실정이다(홍중현, 2013).

이러한 특성을 지닌 사회복지사무의 배분방식에 대해서는 세 가지 견해가 있다(김상태, 2013). 첫째, 사회복지서비스가 개인별 특수성에 따른 개별적 처우를 제공해야 하는 특성이 있기 때문에 전국적으로 통일된 기준이 적용될 수 없어서 사회복지사무는 자치사무로 보아야 한다는 견해이다. 둘째, 헌법적 측면에서 국가의 국민에 대한 보호의무 그리고 기본권 실현의무 면에서 많은 사회복지사무가 국가사무로 분류될 수 있다는 견해이다. 셋째, 실무상 사회복지서비스의 경우 국가와 지방자치단체가 공동으로 수행하는 사업이 많고 수혜대상인 주민은 국민의 지위도 갖기 때문에 사회복지사무는 국가와 지방자치단체의 공동사무라는 견해이다.

우리나라는 헌법의 기본원리로서 사회국가 내지 복지국가원리를 인정하고 있고 헌법 제117조 제1항은 주민의 복리에 관한 사무를 지방자치단체의 주요업무로 명시하고 있으며(홍중현, 2013), 주민의 복리는 헌법 제34조가 규정하고 있는 사회보장이나 사회복지를 포괄하는 넓은 개념으로서 주민의 삶의 질을 향상시키는 것을 의미한다(조성규, 2013).

그리고 지방자치법 제9조 제2항에 예시되어 있는 지방자치단체의 사무는 크게 6가지 사무

로 제시되고 있고, 그 중 하나가 주민의 복지증진에 관한 사무로 사회복지와 관련한 사무라고 할 수 있다. 구체적인 주민의 복지증진에 관한 사무로는 10가지가 예시되어 있지만, 이 중 주민복지에 관한 사업, 사회복지시설의 설치·운영 및 관리, 생활이 곤궁한 자의 보호 및 지원, 노인·아동·심신장애인·청소년 및 여성의 보호와 복지증진 이상 4가지가 사회복지서비스에 관한 것이고 나머지는 보건 및 공기업까지 포함하여 매우 넓게 사회복지를 설정하고 있다(윤찬영, 2017).

이와 같이 지방자치단체의 사무로 예시되어 있는 개념들은 그 자체도 매우 포괄적이고, 제9조 제2항 단서에서 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니한다고 규정하여 제9조 제2항에 규정되어 있다고 하여 반드시 지방자치단체에 의해서만 수행되어야 할 사무로 이해될 수는 없으며 사무의 성질에 따라서 국가에 의해서도 수행될 수 있거나 반드시 국가가 수행해야 하는 경우도 있는 것이다(홍중현, 2013).

또한 지방자치법 제11조에서는 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가사무를 열거하고 있는데, 거기에는 사회복지와 관련한 사항이 포함되어 있지 않다는 점에서 사회복지사무는 지방자치단체에서 처리할 수 있다. 그러나 단서에서 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 국가사무를 처리할 수 있도록 하여 사회복지사무는 국가와 지방자치단체 어느 곳에서든 수행할 수 있는 사무이다.

따라서 사회복지사무는 기본적으로 관련 법령 규정에 따라 국가사무와 지방자치단체사무를 구분할 수 있게 된다. 이에 따라 사회복지사무에 대한 지방자치분권은 현실적으로 법령에서 지방자치단체의 사무라고 위임한 의무적 자치사무와 법령에는 명시되어 있지 않지만 법령을 위반하지 않는 자주적 자치사무가 존재할 수 있게 된다. 그러나 법령에 명시되어 있지 않은 자주적 자치사무는 지방자치단체 스스로가 자유롭게 결정 및 집행 할 수 있다는 점에서 국가와 지방자치단체의 역할을 구분할 순 없으므로 본 연구에서는 제외한다.

그리고 법령에서 지방자치단체에 위임한 사회복지사무는 몇 가지 형태로 나타날 수 있는데, 지방자치단체 고유의 사회복지사무, 국가와 지방자치단체가 함께 수행하는 공동사무, 국가와 지방자치단체가 각각 독립적으로 수행하나 그 내용이 동일한 공동사무 등으로 나타날 수 있다(강기홍, 2013).

III. 노인복지법상 사회복지사무의 지방자치분권 내용

노인복지법상 사회복지사무의 지방자치분권의 내용은 다음과 같은 세부적인 사항으로 나타나고 있고 내용에 따라서는 지방자치단체 고유사무, 국가 또는 지방자치단체가 각각 독립적으로

수행할 수 있는 공통사무, 국가와 지방자치단체가 함께 수행하는 공동사무로 구분되고 있다.

1. 사회복지시설의 설치·운영에 관한 사항

(1) 지방자치단체(장)의 고유사무

첫째, 지방자치단체의 고유사무로는 노인복지시설 설치 신고처리에 대한 권한을 가지고 있다. 시장·군수·구청장은 노인복지시설인 노인주거복지시설, 노인의료복지시설, 노인여가복지시설, 재가노인복지시설에 대한 국가 또는 지방자치단체 외의 자가 설치신고를 할 경우 신고에 대한 처리를 할 수 있게 된다(제33조, 제35조, 제37조, 제39조).

둘째, 노인주거복지시설 및 노인의료복지시설, 노인여가복지시설, 재가노인복지시설 설치자가 설치신고사항을 변경하거나 그 시설을 폐지 또는 휴지하고자 신고할 때 이를 처리할 권한을 가지고 있다(제40조 제3항). 만일 변경신고를 받은 시장·군수·구청장은 내용이 적합하면 신고수리를 해야 하고(제40조 제4항), 노인복지시설의 폐지 또는 휴지의 신고를 받은 경우에는 해당 시설장이 시설 이용자의 권익을 보호하기 위한 조치를 취했는지 여부를 확인하는 등 조치를 하고, 신고 내용이 적합하면 신고를 수리해야 한다(제40조 제6항).

셋째, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 노인주거복지시설, 노인의료복지시설 또는 노인일자리지원기관이 시설 등에 관한 기준에 미달, 수탁거부, 보고 또는 자료 제출 거부 및 허위 보고 또는 조사·검사 거부·방해하거나 기피, 양로시설, 노인공동생활가정 및 노인복지주택, 노인요양시설 및 노인요양공동생활가정을 설치한 자가 그 시설에 입소하거나 그 시설을 이용하는 생계급여 수급자 또는 의료급여 수급자외의 자로부터 비용수납 전 시장·군수·구청장에게 미신고시에는 1개월 범위에서 사업정지 또는 폐지를 명할 수 있다(제43조 제1항). 그리고 노인여가복지시설 또는 재가노인복지시설이 시설 기준에 미달, 재가노인복지시설이 수탁거부, 보고 또는 자료제출 거부, 허위 또는 조사·검사 거부·방해하거나 기피, 노인여가복지시설 또는 재가노인복지시설을 설치한 자 또는 편의를 제공하는 자가 그 시설을 이용하는 자로부터 비용수납 전 시장·군수·구청장에게 미신고시에는 1개월 범위에서 사업정지 또는 폐지를 명할 수 있다(제43조 제2항). 만일 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 노인주거복지시설 또는 노인의료복지시설, 노인여가복지시설 또는 재가노인복지시설이 사업정지 또는 폐지되는 경우에 해당 시설의 이용자를 다른 시설로 옮기도록 하는 등 시설 이용자의 권익을 보호하기 위한 필요한 조치를 해야 하며(제43조 제3항) 사업의 폐지를 명하고자 할 경우 시장·군수·구청장은 청문을 실시해야 한다(제44조).

넷째, 시장·군수·구청장은 노인주거복지시설인 노인복지주택을 설치 받은 자에게 노인복

지주택을 위탁운영하게 할 수 있고(제33조의2 제6항), 노인복지주택의 공급가구수와 가구별 건축면적을 일정규모 이하로 제한할 수 있다(제33조의2 제5항). 또한 노인복지주택 입소자격 여부 및 입소자격자의 사망 또는 실제거주여부 조사할 수 있고(제33조의2 제8항), 조사결과 입소부자격자가 발견되면 퇴소 등 적절한 조치를 취해야 한다(제33조의2 제9항).

다섯째, 특별시·광역시·도·특별자치도는 지역노인보호전문기관을 설치해야 하며(제39조의5 제2항), 시·도지사는 노인학대예방사업을 목적으로 하는 비영리법인을 지정하여 지역노인보호전문기관의 운영을 위탁하게 할 수 있다(제39조의5 제3항).

여섯째, 시·도지사는 요양보호사교육기관을 적합한 시설에 지정·운영해야 하며, 요양보호사교육기관이 거짓이나 부정한 방법으로 요양보호사교육기관을 지정 받은 경우, 지정기준에 적합하지 아니한 경우, 교육과정을 1년 이상 운영하지 아니한 경우, 정당한 사유 없이 보고 또는 자료제출을 하지 아니하거나 거짓을 한 경우 또는 조사·검사를 거부·방해하거나 기피한 경우에 대해 사업정지 및 지정취소를 할 수 있고, 지정취소 시 청문을 실시해야 한다(제39조의3).

이상과 같이 지방자치단체(장)이 가지고 있는 권한은 사회복지시설의 설치, 운영 등에 따른 관련 행정적 조치가 대부분이고 사회복지시설이 운영되지 못할 시 이용자의 권익보호를 위한 조치가 의미 있게 나타나고 있다.

(2) 국가와 지방자치단체의 공동사무

첫째, 국가 또는 지방자치단체의 공동사무로서 지방자치단체가 독립적으로 노인복지시설을 설치할 수 있다. 따라서 지방자치단체는 노인주거복지시설, 노인의료복지시설, 노인여가복지시설, 재가노인복지시설을 설치할 수 있고(제33조, 제35조, 제37조, 제39조), 노인복지시설 입소 등의 조치에 소요되는 비용을 부담하거나(제45조 제2항 제2호), 노인복지시설의 설치·운영에 소요되는 비용을 부담하며(제45조 제2항 제3호) 보조할 수 있다(제47조).

둘째, 노인의 주거에 적합한 기능 및 설비를 갖춘 주거용 시설의 공급을 조장해야 하며, 그 주거용 시설의 공급자에 대하여 적절한 지원을 할 수 있다(제8조).

셋째, 노인여가복지시설 중 하나인 경로당 활성화를 위해 지역별·기능별 특성을 갖춘 표준 모델 및 프로그램을 개발·보급해야 하며(제37조 제4항), 경로당에 정부관리양곡 구입비를 보조할 수 있으며(제37조의2 제1항), 경로당의 냉난방 비용을 보조할 수 있다(제37조의2 제2항).

넷째, 노인지역봉사기관, 노인취업알선기관 등 노인복지관계기관에 필요한 지원을 할 수 있고(제23조 제2항), 노인일자리전담기관을 설치·운영하거나 그 운영을 법인·단체에 위탁할 수 있으며(제23조의2 제2항), 노인일자리전담기관의 설치·운영 또는 위탁에 소요되는 비용을 부담한다(제45조 제2항 제1호).

이상과 같이 국가 또는 지방자치단체의 공동사무로 지방자치단체는 독립적으로 사회복지시설의 설치 및 특정 사회복지시설의 활성화를 위한 비용 부담 또는 보조를 하고 프로그램 개발 및 보급 등의 지원을 할 수 있다.

(3) 국가와 지방자치단체의 공동사무

첫째, 국가와 지방자치단체가 함께 수행하는 공동사무로 노인학대를 예방하고 수시로 신고를 받을 수 있도록 긴급전화선을 설치해야 한다(제39조의4 제1항).

둘째, 노인학대 피해노인을 일정기간 보호하고 심신치유 프로그램을 제공하기 위해 학대피해노인 전용쉼터를 설치·운영할 수 있고(제39조의19 제1항), 쉼터의 운영업무를 노인보호전문기관에 위탁할 수 있으며 이 경우 소요비용을 지원할 수 있다(제39조의19 제3항). 또한 노인보호전문기관의 장으로부터 피해노인, 그 보호자 또는 노인학대행위자에 대한 신분조회 등 필요한 조치의 협조를 요청받을 경우 정당한 사유가 없으면 이에 적극 협조해야 한다(제39조의7 제7항).

셋째, 보건복지부장관, 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별도지사, 시장·군수·구청장은 65세 이상의 자로서 신체적·정신적·경제적 이유 또는 환경상의 이유로 거택에서 보호받기가 곤란한 자와 65세 미만의 자 중 뇌소현상이 현저하여 특별히 보호할 필요가 있다고 인정할 때에는 노인주거복지시설 또는 재가노인복지시설에 입소시키거나 입소를 위탁해야 한다(제28조 제1항 제2호 및 제2항). 또한 65세 이상의 자로서 신체 또는 정신상의 현저한 결함으로 인하여 항상 보호를 필요로 하고 경제적 이유로 거택에서 보호받기가 곤란한 자와 65세 미만의 자 중 뇌소현상이 현저하여 특별히 보호할 필요가 있다고 인정할 때에는 노인의료복지시설에 입소시키거나 입소를 위탁해야 한다(제28조 제1항 제3호 및 제2항). 이때 복지실시기관(복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장)이 상담·입소 등에 의한 복지조치에 필요한 비용을 부담한 경우 당해 노인 또는 그 부양의무자로부터 그 부담한 비용의 전부 또는 일부를 수납하거나 청구할 수 있다(제46조 제1항).

넷째, 복지실시기관(복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장)은 입소조치 된 자가 사망한 경우에 그 자에 대한 장례를 행할 자가 없을 때에는 그 장례를 행하거나 당해 시설의 장으로 하여금 그 장례를 행하게 할 수 있다(제28조 제3항). 이때 복지실시기관은 장례를 행함에 있어서 사망자가 유류한 금전 또는 유가증권을 그 장례에 필요한 비용에 충당할 수 있으며, 부족이 있을 때에는 유류물품을 처분하여 그 대금을 이에 충당할 수 있다(제48조). 또한 복지실시기관은 양로시설, 노인공동생활가정 및 노인복지주택, 노인요양시설 및 노인요양공동생활가정 또는 재가노인복지시설 설치·운영자에게 노인의 입소·장례를 위탁할 수 있다(제41조).

다섯째, 복지실시기관(복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장)은 노인복지시설

또는 요양보호사교육기관 설치·운영자에게 당해 시설 또는 사업에 관한 필요한 보고를 하게 하거나 관계공무원으로 하여금 당해 시설 또는 사업의 운영현황을 조사하고 장부 기타 관계서류를 검사하게 할 수 있다(제42조 제1항). 노인복지시설 설치·운영자는 매년도 입소자 또는 이용자 현황 등에 관한 자료를 복지실시기관(복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장)에 제출해야 한다(제42조 제2항).

이상과 같이 국가와 지방자치단체의 공동사무는 사회복지시설 설치 및 운영 등에 따른 관련 행정적 조치사항으로 구성되어 있다.

2. 사회복지 인력배치·운영에 관한 사항

(1) 지방자치단체의 고유사무

첫째, 특별자치도와 시·군·구에 노인복지상담원을 두고 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장이 공무원으로 임용한다(제7조 및 노인복지법 시행령 제12조 제1항).

둘째, 시·도지사는 요양보호사 자격시험을 주관하고(제39조의2 제2항), 요양보호사 자격시험에 합격한 사람에게 요양보호사 자격증을 교부한다(제39조의2 제3항). 이를 위해 요양보호사 자격시험 응시 및 자격증 교부 또는 재교부에 따른 수수료를 납부하게 할 수 있다(제39조의2 제4항). 그리고 시·도지사는 요양보호사의 자격을 취소할 수 있고, 취소할 경우에는 청문을 실시해야 한다(제39조의14).

(2) 국가와 지방자치단체의 공통사무

지역봉사지도원을 위촉할 수 있다(제24조 제1항).

(3) 국가와 지방자치단체의 공동사무

첫째, 보건복지부장관, 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사, 시장·군수·구청장은 65세 이상의 자 또는 그를 보호하고 있는 자를 관계공무원 또는 노인복지상담원으로 하여금 상담·지도하게 할 수 있다(제28조 제1항 제1호).

둘째, 복지실시기관(복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장)은 양로시설, 노인공동생활가정, 노인복지주택, 노인요양시설 및 노인요양공동생활가정의 입소노인의 보호를 위해 노인복지명예지도원을 둘 수 있다(제51조)

3. 실종노인 관리에 관한 사항

실종노인 관리에 관한 사무는 지방자치단체의 고유사무로서 지방자치단체장은 실종노인 신고접수에 대한 관리, 실종노인의 보호시설장 또는 그 종사자가 작성한 실종노인의 신상카드를 제출받아 관리하고(제39조의10 제2항 및 제3항), 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 실종노인의 발견을 위해 보호시설장 또는 그 종사자에게 필요한 보고 또는 자료제출을 명하거나 소속 공무원으로 하여금 보호시설에 출입하여 관계인 또는 노인에 대한 필요한 조사 또는 질문을 하게 할 수 있다(제39조의11 제2항)

4. 보호비용 조정에 관한 사항

보호비용 조정에 관한 사무는 지방자치단체의 고유사무로서 시장·군수·구청장은 부양의무자가 부담해야 할 보호비용에 대하여 보호를 행한 자와 부양의무자 사이에 합의가 이루어지지 않아 당사자로부터 조정요청을 받은 경우 이를 조정할 수 있고(제50조 제5항), 조정을 위해 필요할 경우 부양의무자에게 소득·재산 등에 관한 자료제출을 요구할 수 있다(제50조 제6항).

5. 노인에 대한 지원 사항

(1) 국가와 지방자치단체의 공통사무

첫째, 노인의 사회참여 확대를 위해 노인의 지역봉사 활동기회를 넓히고 노인에게 적합한 직종의 개발과 그 보급을 위한 시책을 강구하며 근로능력 있는 노인에게 일할 기회를 우선적으로 제공하도록 노력해야 한다(제23조 제1항).

둘째, 경로우대로서 65세 이상의 자에 대하여 수송시설 및 고궁·농원·박물관·공원 등의 공공시설을 무료로 또는 그 이용요금을 할인하여 이용하게 할 수 있고, 노인의 일상생활에 관련된 사업을 경영하는 자에게 65세 이상의 자에 대하여 그 이용요금 할인 권유할 수 있으며, 할인하여 주는 자에 대하여 적절한 지원을 할 수 있다(제26조).

셋째, 65세 이상의 자에 대한 건강진단과 보건교육을 실시할 수 있고 성별 다빈도질환 등을 반영해야 하며, 건강진단 결과 필요하다고 인정한 때에는 그 건강진단을 받은 자에 대하여 필요한 지도를 해야 한다(제27조). 그리고 건강진단 등에 소요되는 비용을 부담한다(제45조 제2항 제2호).

넷째, 홀로 사는 노인에 대하여 방문요양과 돌봄 등의 서비스와 안전확인 등의 보호조치를 취해야 하고, 이 사업을 노인 관련 기관·단체에 위탁할 수 있으며, 필요한 비용을 지원할 수

있다(제27조의2).

다섯째, 노인성 질환자의 경제적 부담능력 등을 고려하여 노인성 질환의 예방교육, 조기발견 및 치료 등에 필요한 비용을 지원할 수 있다(제27조의4 제1항).

여섯째, 신체적·정신적으로 재활요양을 필요로 하는 노인을 위한 재활요양사업을 실시할 수 있다(제30조 제1항).

이상과 같이 노인에 대한 지원에 있어서 국가와 지방자치단체의 공동사무는 경로우대, 노인의 특성을 반영한 일할 환경조성, 건강진단 지원, 홀로 사는 노인에 대한 지원, 노인성 질환에 대한 의료지원 등의 수익적 조치의 내용으로 구성되어 있다.

(2) 국가와 지방자치단체의 공동사무

첫째, 국가와 지방자치단체는 노인의 보건 및 복지증진 책임과 이를 위한 시책을 강구하여 추진해야 한다(제4조 제1항).

둘째, 국가와 지방자치단체는 노인학대예방의 날의 취지에 맞는 행사와 홍보를 실시하도록 노력해야 한다(제6조 제4항).

셋째, 생업지원으로 국가, 지방자치단체는 공공시설에 식료품·사무용품·신문 등 일상생활용품의 판매를 위한 매점이나 자동판매기의 설치를 허가 또는 위탁할 때는 65세 이상 노인에게 우선적으로 반영해야 하며(제25조 제1항), 공공시설에 청소, 주차관리, 매표 등의 사업을 위탁하는 경우에는 65세 이상 노인을 100분의 20 이상 채용한 사업체를 우선적으로 고려할 수 있다(제25조 제2항).

넷째, 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 관계공무원 또는 노인복지상담원에게 노인복지시설과 노인의 주소·거소, 노인의 고용장소 또는 금지행위 위반할 우려가 있는 장소에 출입하여 노인 또는 관계인에 대한 필요한 조사 및 질문을 하게 할 수 있다(제39조의11 제1항).

이상과 같이 노인에 대한 지원에 있어서 국가와 지방자치단체의 공동사무는 노인의 보건 및 복지증진, 노인학대예방, 생업지원, 노인을 보호하기 위한 관련조사에 관한 사항 등 수익적 조치의 내용으로 구성되어 있다.

6. 노인관련기관 취업제한에 관한 사항

노인관련기관 취업제한에 관한 사항은 국가와 지방자치단체의 공동사무로 나타나고 있다. 노인관련기관의 설치 신고·인가·허가 등을 관할하는 행정기관장은 노인관련기관을 운영하

려는 자에 대한 관계기관장에게 노인학대관련범죄 전력 조회 요청, 노인학대관련범죄전력자가 노인 관련기관을 운영하거나 노인관련기관에 취업 또는 사실상 노무를 제공하고 있는지를 직접 또는 관계기관 조회 등의 방법으로 점검·확인, 노인학대관련범죄전력자가 노인관련기관을 운영 중이면 해당 노인관련기관장에게 그 기관의 폐쇄를 요구 및 취업하거나 사실상 노무를 제공하고 있는 사람이 있으면 해당 노인관련기관장에게 그 해임을 요구해야 한다(제39조의17 제2항 제4항, 제5항). 그리고 노인관련기관장이 정당한 사유 없이 폐쇄요구를 거부하거나 3개월 이내에 요구사항을 이행하지 아니하는 경우에 해당 노인관련기관을 폐쇄하거나 그 허가·인가 등을 취소하거나 관계 행정기관장에게 이를 요구할 수 있다(제39조의17 제6항). 이러한 취업제한 등은 대상자인 노인을 보호하기 위한 조치라고 할 수 있다.

7. 위반사실공표에 관한 사항

위반사실공표에 관한 사항은 국가와 지방자치단체의 공동사무로 나타나고 있다. 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 금지행위로 처벌을 받은 법인 등이 운영하는 시설에 대하여 그 위반행위, 처벌내용, 해당법인 또는 시설명칭, 대표자 성명, 시설장 성명 및 그 밖에 다른 시설과의 구별에 필요한 사항을 공표할 수 있다(제39조의18 제1항). 또한 요양보호사 자격취소, 금지행위 위반에 따른 처벌을 받은 자로서 금지행위로 노인의 생명을 해치거나 신체 또는 정신에 중대한 피해를 입힌 노인복지시설장과 종사자에 대하여 법 위반 이력과 명단 등을 공표할 수 있다(제39조의18 제2항). 그리고 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 공표 전 공표대상자에게 그 사실을 통지하여 소명자료를 제출하거나 출석하여 의견진술을 할 수 있는 기회를 부여해야 한다(제39조의18 제3항).

8. 국·공유재산의 대부에 관한 사항

국·공유재산의 대부에 관한 사항은 국가와 지방자치단체의 공동사무로 나타나고 있다. 노인보건복지관련 연구시설이나 사업의 육성을 위해 필요한 경우 국·공유재산을 무상으로 대부하거나 사용·수익하게 할 수 있다(제54조).

9. 권리구제에 관한 사항

권리구제에 관한 사항은 국가와 지방자치단체의 공동사무로 나타나고 있다. 복지실시기관(복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장)은 복지조치에 이의가 있을 때 신청을 받고, 이

의신청 받은 날부터 30일 이내에 이를 심사·결정하여 청구인에게 통보해야 한다(제50조).

10. 벌칙에 관한 사항

벌칙에 관한 사항은 국가와 지방자치단체의 공동사무로 나타나고 있다. 보건복지부장관, 시·도지사, 시장·군수·구청장은 명령을 위반하여 보고 또는 자료제출을 하지 아니하거나 거짓으로 보고하거나 거짓 자료를 제출한자, 노인학대를 신고하지 아니한 사람, 실종노인에 대한 신상카드 제출하지 아니한자, 신고하지 아니하고 노인복지시설을 폐지 또는 휴지한 자에 대해서 과태료를 부과·징수한다(제61조의2).

IV. 결론

사회복지사무에 대한 지방자치분권은 본질적으로 중앙정부와 지방자치단체간의 역할분담을 전제하고 있고 지방자치의 틀 내에 존재하게 된다(남찬섭, 2016). 그리고 그 권한 배분에서 사회복지사무의 어떤 내용을 어느 정도 분권화할 것인지 쉬운 문제는 아니지만, 기본적으로 사회복지법률에서 그 내용을 명시하고 있다.

노인복지법상 사회복지사무에 관한 지방자치분권의 내용은 주로 사회복지시설의 설치·운영에 관한 사항, 사회복지 인력배치·운영에 관한 사항, 실종노인 관리에 관한 사항, 보호비용 조정에 관한 사항, 노인에 대한 지원 사항, 노인관련기관 취업제한에 관한 사항, 위반사실공표에 관한 사항, 국·공유재산의 대부에 관한 사항, 권리구제에 관한 사항, 벌칙에 관한 사항 등으로 구성되어 있다.

이러한 지방자치분권의 내용은 지방자치단체가 단독으로 수행하는 고유사무와 국가와 지방자치단체가 각각 독립적으로 수행할 수 있는 공통사무 그리고 국가와 지방자치단체가 함께 수행하는 공동사무로 구분될 수 있다. 하지만 고유사무, 공통사무, 공동사무를 구분하기 위한 어떠한 원칙이나 기준을 가지고 있지 못한 것으로 파악된다.

첫째, 지방자치단체의 고유사무에 해당되는 내용으로는 사회복지시설의 설치·운영에 관한 사항, 사회복지 인력배치·운영에 관한 사항, 실종노인 관리에 관한 사항, 보호비용 조정에 관한 사항 이상 네 가지 분야에서 나타나고 있다.

둘째, 공통사무의 내용은 사회복지시설의 설치·운영에 관한 사항, 사회복지 인력배치·운영에 관한 사항, 노인에 대한 지원 사항, 노인관련기관 취업제한에 관한 사항, 국·공유재산의 대부에 관한 사항 이상 다섯 가지 분야에서 나타나고 있다.

셋째, 공동사무의 내용은 사회복지시설의 설치·운영에 관한 사항, 사회복지 인력배치·운영에 관한 사항, 노인에 대한 지원 사항, 위반사실공포에 관한 사항, 권리구제에 관한 사무, 벌칙에 관한 사항 이상 여섯 가지 분야에서 나타나고 있다.

이중 사회복지시설의 설치·운영에 관한 사항, 사회복지 인력배치·운영에 관한 사항은 고유사무, 공통사무, 공동사무 세 가지 모두를 포함하고 있는 분야였다.

여기에서 지방자치단체의 고유사무를 제외한 공통사무와 공동사무는 국가와 지방자치단체가 그 권한을 어떻게 배분할 것인지가 쟁점이 될 수 있지만 법률상에서는 구체적으로 제시되어 있지 않아 결국 중앙정부의 권한 배분 의지에 달려 있다고 할 수 있다.

그러나 노인복지법상에 나타난 사회복지사무에 관한 지방자치분권의 가장 큰 문제는 그 내용에 있어서 관련 행정적 조치가 대부분이라는 점이다. 다시 말하면 지방자치단체가 지역주민을 위한 사회복지급여나 서비스 제공 등 수익적 조치에 대한 권한보다는 규제적이고 관리적인 조치사항이라는 점에서 한계를 지녔다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 사회복지시설의 설치·운영에 관한 분야에서 사회복지시설이 운영되지 못하는 상황에서 이용자의 권익보호를 위한 조치, 특정 사회복지시설의 활성화를 위한 비용 부담 또는 보조를 하고 프로그램 개발 및 보급에 관한 사항 그리고 노인에 대한 지원 분야에서 경우우대, 노인의 특성을 반영한 일할 환경조성, 건강진단 지원, 홀로 사는 노인에 대한 지원, 노인성 질환에 대한 의료지원, 노인의 보건 및 복지증진, 노인학대예방, 생업지원, 노인을 보호하기 위한 관련조사에 관한 사항은 대상자인 노인을 위한 직접적인 수익적 조치라는 점에서 의의를 지닌 내용도 가지고 있다.

사회복지는 헌법상 보장된 권리이자 사회복지법률의 정신에 따라 국가 및 지방자치단체의 책임이 명백하다는 점에서 사회복지사무의 지방자치분권화를 추진 시 이를 반영할 수 있어야 한다. 따라서 사회복지사무는 규제적 접근이 아닌 권리로서 국민과 지역주민이 받을 수 있는 급여 및 서비스 등에 대한 수익적 조치 사항으로 분권화가 진행되어야 한다.

그러므로 사회복지사무에 대한 지방자치분권이라 한다면 세 가지 관점에서 이해되고 추진되어야 한다. 첫째, 사회복지법률에서 위임받은 지방자치분권의 내용이 규제적이고 행정적인 조치사항에 대해서는 지양하거나 축소시키고, 국민이면서 동시에 지방자치단체의 주민인 이들에게 수익적 조치를 취할 수 있는 내용으로 구성될 필요가 있다. 둘째, 이를 위한 실질적인 지방자치분권이 되도록 필요한 재정을 국가가 지방자치단체로 이양시킨다는 내용을 명시할 필요가 있다. 셋째, 해당 지방자치단체만의 특성을 반영한 주민의 문제와 욕구 등을 해결하고 충족할 수 있도록 이와 관련한 지방자치분권 조항을 신설할 필요가 있다.

[참고문헌]

- 강기홍, “사회복지사업법상 지방자치단체의 복지사무와 과제”, 「지방자치법연구」, 15(1), 2015.
- 구인회·양난주·이원진, “사회복지 지방분권 개선방안 연구”, 「사회복지연구」, 40(3), 2009.
- 김기원, 「사회복지정책론」, 학지사, 2017.
- 김광병, “지역사회복지실현의 사회복지조례 제정 방향”, 「사회복지법제연구」, 5, 2014.
- 김상태, “복지사무에 대한 국가와 지방자치단체의 재정분담”, 「지방자치법연구」, 13(3), 2013.
- 남찬섭, “지방자치와 복지국가 간의 관계와 복지분권에의 함의”, 「한국사회정책」, 23(4), 2016.
- 남찬섭·유태균 역, 「사회복지정책론: 분석 틀과 선택의 차원」, 나눔의 집, 2007.
- 박병현, “노문현 정부의 복지재정분권정책에 따른 지방정부 사회복지재정 실태 분석 및 정책적 개선방안”, 「한국사회복지학」, 60(1), 2008.
- 송근원·김태성, 「사회복지정책론」, 나눔, 2008.
- 이중섭, “복지재정분권화에 따른 지방정부의 사회복지예산 변화에 관한 연구”, 「사회연구」, 15, 2008.
- 오세영, 「사회복지행정론」, 신정, 2018.
- 윤찬영, 「사회복지법제론」, 나눔, 2017.
- 윤찬영, “지방분권론과 지역사회복지의 전망”, 「사회복지정책」, 16, 2003.
- 조신형·육동일, “지방자치 권능 강화를 위한 지방자치법 개정방향에 관한 연구”, 「사회과학연구」, 23(1), 2012.
- 조성규, “복지사무와 지방자치단체의 역할”, 「지방자치법연구」, 13(3), 2013.
- 최성재·남기민, 「사회복지행정론」, 나눔, 2010.
- 홍중현, “지방자치단체의 복지사무에 대한 국가의 관여”, 「지방자치법연구」, 13(3), 2013.

노인복지법

지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법.

[국문초록]

사회복지사무에 관한 지방자치분권의 내용 - 노인복지법을 중심으로 -

김광병
(청운대학교 사회복지학과 교수)

본 연구는 지방자치분권의 시대에 사회복지사무의 어떤 내용이 지방분권화 되었는지를 살펴보고 그 문제점과 개선방안을 도출하는데 목적이 있다. 이에 노인복지법을 중심으로 지방자치분권의 내용을 조사하였다.

연구 결과, 사회복지사무의 지방자치분권 내용은 지방자치단체가 단독으로 수행하는 고유사무와 국가와 지방자치단체가 각각 독립적으로 수행할 수 있는 공통사무 그리고 국가와 지방자치단체가 함께 수행하는 공동사무로 나타났다.

첫째, 지방자치단체의 고유사무에 해당되는 내용은 사회복지시설의 설치·운영에 관한 사항, 사회복지 인력배치·운영에 관한 사항, 실종노인 관리에 관한 사항, 보호비용 조정에 관한 사항 이상 네 가지 분야였다. 둘째, 공통사무의 내용은 사회복지시설의 설치·운영에 관한 사항, 사회복지 인력배치·운영에 관한 사항, 노인에 대한 지원 사항, 노인관련기관 취업제한에 관한 사항, 국·공유재산의 대부에 관한 사항 이상 다섯 가지 분야였다. 셋째, 공동사무의 내용은 사회복지시설의 설치·운영에 관한 사항, 사회복지 인력배치·운영에 관한 사항, 노인에 대한 지원 사항, 위반사실공표에 관한 사항, 권리구제에 관한 사무, 벌칙에 관한 사항 이상 여섯 가지 분야였다. 이중 사회복지시설의 설치·운영에 관한 사항, 사회복지 인력배치·운영에 관한 사항은 고유사무, 공통사무, 공동사무 세 가지 모두를 포함하고 있는 분야였다.

사회복지사무에 관한 지방자치분권의 가장 큰 문제는 그 내용이 행정적 조치가 대부분이라는 점이다. 그럼에도 불구하고 사회복지시설의 설치·운영에 관한 분야에서 사회복지시설이 운영되지 못하는 상황에서 이용자의 권익보호를 위한 조치, 특정 사회복지시설의 활성화를 위한 비용 부담 또는 보조를 하고 프로그램 개발 및 보급에 관한 사항과 노인에 대한 지원 분야에서 경로우대, 노인의 특성을 반영한 일할 환경조성, 건강진단 지원, 홀로 사는 노인에 대한 지원, 노인성 질환에 대한 의료지원, 노인의 보건 및 복지증진, 노인학대예방, 생업지원, 노인을 보호하기 위한 관련조사에 관한 사항은 대상자인 노인을 위한 직접적인 수익적 조치라는 점에서 의의를 지니고 있었다.

따라서 바람직한 사회복지사무의 지방자치분권이 되기 위한 세 가지 관점을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 사회복지법률에서 행정적 조치사항은 지양하거나 축소하고, 국민이면서 동시에 해당 지방자치단체의 주민인 이들에게 수익적 조치를 취할 수 있는 내용으로 구성될 필요가 있다. 둘째, 관련하여 실질적인 지방자치분권이 되도록 필요한 재정을 국가가 지방자치단체로 이양시켜준다는 내용을 명시할 필요가 있다. 셋째, 해당 지방자치단체만의 특성을 반영한 주민의 문제와 욕구 등을 해결하고 충족할 수 있도록 이와 관련한 지방자치분권 조항을 신설할 필요가 있다.

주제어: 사회복지사무, 사회복지분권, 자치복지권, 지방자치분권, 지방분권, 분권화

[Abstract]

On the regional autonomy of affairs relating to social welfare - Focusing on the Welfare of the Older Persons Act -

Kim Kwangbyung
(Professor, Department of Social Welfare, Chungwoon University)

This study examines aspects of social welfare work in an era of decentralization to determine issues and solutions arising thereof. As such, this study researched content on local autonomy focusing on the *Welfare of Older Persons Act*.

Research indicated that the locally autonomous aspects of social welfare work were divided into unique affairs, conducted solely by the regional government; common affairs, which are conducted by the state and the regional government; and joint affairs, conducted jointly with the state and the regional government.

First, the unique affairs of the regional government were in four main areas: the establishment and operations of welfare facilities, establishment and operation of human resources relating to social welfare, missing persons, and controlling protection expenses. Second, the common affairs were in five areas: the establishment and operations of welfare facilities, establishment and operation of human resources relating to social welfare, support for older persons, restrictions on employment at older person-related institutions, and the lending of state or public properties. Third, the joint affairs were in six areas: the establishment and operations of welfare facilities, establishment and operation of human resources relating to social welfare, support for older persons, publication of violations, remedies against infringement of their rights, and penalty provisions. Among these areas, the establishment and operations of welfare facilities and the establishment and operation of human resources relating to social welfare were included in the unique, common, and joint affairs.

The most significant issue surrounding the local autonomy of affairs relating to social welfare is that most local autonomy was administrative. However, in the establishment and operation of welfare facilities, it was significant to note that, in a situation where a social welfare institution is not being operated, the affairs relating to protection of rights, subsidization or support for expenses relating to specific social welfare facilities, and program development and distribution were directly

beneficial to the beneficiaries (the older persons). In the support for older persons, the directly beneficial elements of the affairs related to establishing employment conditions reflecting the characteristics of older persons are support for medical checkups, support for living alone, medical support for senile medical conditions, improving health and welfare, preventing their abuse, support for their vocations, and related investigations to protect older persons.

As such, three perspectives for the optimal decentralization of affairs related to social welfare are as follows. First, it is important to limit or reduce the administrative measures in laws relating to social welfare, which also need to be composed of beneficial measures for older persons who are citizens of the state and the regional government. Second, it is vital for the state to clarify that the budget for the above measures would be transferred to the regional government to achieve realistic local autonomy. Third, it is necessary to add elements to the guidelines to local autonomy so that the problems and needs of the citizens reflecting the unique characteristics of the regional government are sufficiently addressed.

Key words: Social welfare affairs, Decentralized welfare, Welfare autonomy, Regional autonomy, Regional decentralization, Decentralization

공유경제를 통한 지역경제 및 지역복지 활성화*

최승원**, 하민정***

目 次

- | | |
|-----------------------------------|--|
| I. 서론 | IV. 융합환경에서의 공유경제를 통한 지역경제 및 지역복지 활성화 |
| II. 공유경제에 관한 기초적 고찰 | 1. ICT 활용을 통한 지역특성에 맞는 지역공유 플랫폼 구축 |
| 1. 공유경제의 개념 | 2. 지역공동체 협업을 통한 산업과 복지 등 문제 해결 |
| 2. 공유경제의 유형 | 3. 공유경제의 특성을 고려한 관련 조례 및 법제도적 환경의 구축과 확장 |
| 3. ICT 발전에 따른 공유가치의 확장과 지역복지에의 접목 | |
| III. 지역 공유경제의 현황과 한계 | V. 결론 |
| 1. 지역 공유경제 추진 사례 및 관련 조례 | |
| 2. 지역 공유경제의 한계 | |

I. 서론

2008년 금융위기 이후 글로벌 경제위기, 자본주의 심화로 인한 대기업 편중사회, 경기 침체, 저성장, 취업난, 빈익빈 부익부현상, 가계소득 저하, 환경오염 등의 다양한 사회·경제적 문제가 지속됨에 따라 각종 폐해의 해결책 중 하나로 ‘공유(sharing)’, ‘협력(cooperation)’, ‘사회적 가치창출’과 같은 가치실현이 확산되고 있다. 이러한 현상은 정보통신기술(Information & Communications Technology, ICT)의 발전으로 모바일 및 소셜네트워크서비스(SNS), 디지털 플랫폼 등과 같은 기술과 결합하여 개인 간 대여, 교환, 거래와 같은 수요·공급의 연계가 원활해짐에 따라 혁신적 기술 기반의 새로운 수요·공급 시장경제체제로 빠르게 정착되고 있다.

이와 같이 ICT의 발전, 기술혁신, 새로운 가치, 소비방식의 변화에 따라 ‘공유경제(sharing

* 투고일: 2018.11.14., 심사일: 2018.11.15.-11.20., 게재확정일: 2018.11.20.

** 교신저자: 이화여자대학교 법학전문대학원 교수

*** 주저자: 이화여자대학교 법학연구소 연구원

economy)’에 대한 관심이 높아지면서 공유경제의 확산은 세계적으로 부인할 수 없는 흐름으로 받아들여지고 있다. 이에 따라 국내에서도 공공 부문에서의 공유경제 활용을 적극적으로 추진하고 있다. 중앙정부 및 지방자치단체 차원에서는 지역자원 공유를 위한 플랫폼 구축, 공유도시 및 시범도시 지정 등을 통하여 ICT를 활용한 공유경제 서비스 모델을 도입하고 있으며, 특히 공유경제를 통해 지역 자원의 활용을 극대화 하고, 지역경제와 지역복지를 활성화하기 위해 각 지방자치단체에서는 관련 조례를 제정하여 제도적 기반을 조성하고자 노력하고 있다. 그러나 기존의 산업과 새로운 현상간의 가치 충돌, 적용에 있어서의 법·제도적 미비와 규제 등과 같은 다양한 문제로 인해 아직까지는 본격적으로 공유경제가 제대로 실행되지 못하고 있는 실정이다.

그러나 이제는 이와 같은 새로운 패러다임에 대해 무조건적으로 규제하기 보다는 변화를 받아들이고 규제 적용의 유연화를 통하여 실질적이고 효과적으로 접근할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다. 진정한 공유가치 실현을 위해 특정자원이 특정인에게 편중되지 않고, 사회구성원 모두가 자원의 최적 활용을 통해 다양한 혜택을 받을 수 있는 최선의 방안이 무엇인지에 대한 고민이 필요한 시점이다.

따라서 본 논문에서는 공유경제가 무엇인지, 그리고 현재 지역공유경제 촉진을 위해 지방자치단체가 추진하고 있는 사례와 관련 조례의 현황을 살펴보고, 그 한계를 짚어보고자 한다. 이를 바탕으로 공유경제가 바람직한 지역사회와 지역복지 발전을 위한 모델로 활용될 수 있는 방향을 고찰하고자 한다.

II. 공유경제에 관한 기초적 고찰

1. 공유경제의 개념

(1) 공유경제의 출현배경

‘공유(Sharing)’는 이미 오래전부터 우리의 일상생활에서 이루어져 왔다. 과거 지역 공동체 내에서 자신의 노동력이나 경험을 이웃에게 나누어 주는 ‘품앗이’와 같이 노동자원을 공유하는 것은 자연스러운 일이었으며, 같은 지역 내 또는 특정 공동체, 지인 간에 다양한 공유활동들이 이루어져 왔었다.

이후 ‘공유경제(Sharing Economy)’는 20세기 자본주의 경제의 한계가 가지고 온 2008년 미국발 글로벌 금융위기로 인해 경제위기, 저성장, 고실업, 저소득의 장기화 등의 지속되면서

자원의 독점과 효율, 경쟁을 강조했던 자본주의 경제의 부작용을 해결할 대안 중 하나로 급부상하였다. 과잉소비 대신 합리적이고 협력적인 소비방식이 주목을 받게 되면서 필요한 재화를 나눔, 대여, 교환하는 방식을 통해 소비 비용을 줄이고, 자신이 소유하고 있는 유희자원을 새로운 소득원으로 활용하여 자원을 절약하고자 하는 욕구가 높아지게 된 것이다.

이와 더불어 인터넷, 모바일, SNS 등의 ICT 발전에 따라 새로운 공유경제 서비스들이 출현하면서 소비자가 재화 서비스 생산에 직접 참여하여 새로운 부가가치 창출이 가능하게 되어 공유경제 플랫폼을 통한 소비가 빠르게 성장하고 있다. 또한 최근에는 1인 가구가 증가함에 따라 공유를 통한 실용적 소비문화의 필요성이 높아지고 있는 추세이다.

이처럼 자원의 독점과 과잉소비 대신 협력과 연대의 공유가치를 토대로 합리적인 소비에 대한 필요성이 지속되고 있으며, 특히 글로벌 사회 전반에 환경 문제가 화두로 등장하면서 이러한 인식은 더욱 빠르게 확산되고 있다.

(2) 공유경제의 의의

공유경제에 대한 개념 정의는 연구자에 따라 다양하게 이루어지고 있으며, 실제로 공유경제의 정의나 범위에 대해서는 하나의 개념으로 정의하기 쉽지 않아 현재까지는 학술적, 제도적 합의 등은 이루어지지 않은 상황이라고 볼 수 있다.

‘공유경제(Sharing Economy)’라는 개념은 2000년대 미국에서 시작된 세계 경제위기 과정에서 새롭게 등장하였는데, 용어 자체는 2008년 로렌스 레식(Lawrence Lessig)의 저서 「리믹스(Rimix)」를 통해 처음 사용한 것으로 알려져 있다. 로렌스 레식(Lawrence Lessig) 교수는 ‘수요와 공급’, ‘소비와 소유방식’을 분리하여 공유경제의 지향성을 밝혔다. 그는 경제를 ‘상업경제’와 ‘공유경제’로 구분하여 ‘상업경제’는 돈과 노동, 생산과 소비에 따라 작동되는 경제활동으로 보았으며, ‘공유경제’는 상업적 경제와 대치되는 개념으로 이해하면서, 이미 생산된 물품이나 서비스를 구성원 간 공유해 쓰는 ‘협업소비’를 기초로 하는 경제¹⁾라고 정의 하였다.

공유경제는 대량생산과 대량소비가 특징이었던 20세기 자본주의 경제에 대비해 생겨난 개념으로 소유가 아닌 대여와 차용의 개념이 강조되고 있으며, 경제침체에 대한 대안으로 발전하게 되었다. <표 1>과 같이 전통적인 상업경제가 가격적 요소가 중심이었던 반면, 공유경제는 유형자원 뿐만 아니라 지식, 재능, 경험, 시간 등의 무형자원까지 포함하여 기존 자원을 지속적으로 가치 있게 활용하여 소유경제의 비효율성을 보완하려는 대안적 소비로 인식하게 된 것이다.²⁾

1) Lawrence Lessig, 「Remix: making art and commerce thrive in the hybrid economy」, New York: Penguin Press, 2008, 143-154면.

〈표 1〉 전통 상업경제와 공유경제의 특징 비교³⁾

구분	전통상업경제	공유경제
형태	소유	공유
목표	이윤극대화	가치극대화
목적	재화·용역의 소유권 이전	재화·용역의 이용권 이전
거래체계	시장 매커니즘	플랫폼 매커니즘
거래관계	주체 간 경쟁	주체 간 신뢰
거래유형	B2C(Business-to-Customer) 기업(공급자)-개인(소비자)	P2P(Peer-to-Peer) 개인(공급자)-개인(소비자)
공급자유형	전통적 해당 분야 전문(중개) 기업(택시, 호텔 등)	정보통신(ICT)기반 스타트업 기업
중개자	중개자=공급자, 전문기업	중개자≠공급자, 플랫폼
소비방식	개별적 소비	협력적 소비
신뢰확보	과거 거래경험·평판	인터넷 기반의 평가·평판
자원사용	자원의 일방적 사용	자원의 순환적 사용
핵심가치	제품과 서비스의 품질과 신뢰성	합리적 가격, 가치 있는 사용자 경험

한편, 국내에서 ‘공유(共有)’의 규범적의미를 살펴보면 「서울특별시 공유(共有) 촉진 조례」 제2조제1호에서 ‘공유’란 ‘정보통신기술을 활용한 공유경제를 포함하여 공간, 물건, 정보, 재능, 경험 등 자원을 함께 사용함으로써 사회적·경제적·환경적 가치를 창출하는 활동’이라고 정의하고 있으며, 「부산광역시 공유경제 촉진 조례」 제2조제1호에서는 ‘공유경제(共有經濟)’란 ‘정보기술을 활용하여 공간, 물건, 재능, 경험 등 자원을 함께 사용함으로써 시민의 편의를 증진하고 사회적·환경적 가치를 창출하는 경제활동’이라고 정의하고 있다.

국내 연구에서는 공유경제를 ‘특정 서비스의 수요자와 해당서비스를 창출하는 유희자산을 보유한 공급자간 해당 유희자산을 이용한 시장거래를 ICT 플랫폼이 중개하는 경제’⁴⁾로 정의하는 등 공유경제 개념을 비교적 구체적으로 제시하기도 하였다. 또한 현재 ‘공유경제’ 외에도 ‘협력적 소비(Collaborative consumption)’, ‘긱 경제(Gig economy)’, ‘플랫폼 경제(Platform economy)’, ‘접근 기반 경제(Access Economy)’와 같이 유사한 의미를 지니는 다수의 용어가 사용⁵⁾되고 있다.

이와 같이 관점에 따라 상의하게 정의되고 있기는 하지만 다양한 정의를 종합하여, 본 논문에서는 공유경제를 ‘재화, 서비스, 환경, 지식, 경험 등 유·무형의 유희자원들을 소유의 형태

2) 박문수 외, 「공유경제 활성화를 통한 서비스업 성장전략」, KIET 산업연구원, 2016, 52면.

3) 송순영, 「공유경제 서비스와 소비자 권익증진 방안 연구」, 정책연구보고서, 한국소비자원, 2015, 34면; 황영모 외, 「전라북도 공유경제 도입방안 연구」, 전북연구원, 2015, 28면 참조로 재구성.

4) 이수일 외, 「공유경제 관련 제도개선방안 연구」, 한국개발연구원, 2015, 4면.

5) 나승권 외, 「국제사회의 공유경제 추진현황과 시사점」, 대외경제정책연구원, 2017, 21면.

가 아닌, 개인 간의 협력을 통해 공유하는 ICT 기반의 경제생활방식으로서 사회적 가치를 창출하는 활동'이라고 정의하고자 한다.

2. 공유경제의 유형

(1) 공유자원에 따른 분류

공유경제는 ‘재화, 서비스, 지식, 경험’ 등 생활과 관련된 유·무형의 모든 자원을 대상으로 하며, <표 2>와 같이 현재 다양한 영역에서 이를 통한 공유경제 플랫폼이 활용되고 있다.⁶⁾

우선, 유형자원의 경우 공간(여행숙소, 빈방, 사무실, 회의실, 기숙사, 주차공간, 카페, 연습실 등)과 교통수단(자동차, 이동수단을 함께하는 카풀, 오토바이, 자전거, 요트 등), 물품(공구/장비/기계, 가구/전자기기, 사무용품, 애완용품, 생활잡화, 스포츠용품, 아동용품, 의류, 도서, 식품, 아트, 대출/투자/클라우드 펀딩과 같은 재화 등) 등이 포함될 수 있다. 무형자원에는 지식 및 경험 공유, 시간 공유, 식사하기, 여행, 인력중개 등 물리적으로 측정이 어려운 추상적인 자원으로 도움을 주고받을 수 있는 사람이 쉽게 연결되는 수단이 포함된다. 특히 다양한 경험, 지혜, 지식, 시간, 노동력 등의 무형자원의 공유는 온라인 공유 플랫폼을 통해 이용의 폭이 넓

<표 2> 공유경제 자원별 분류⁷⁾

구분	유형			무형
	공간	교통	물품	지식, 정보, 서비스
공유 자원	<ul style="list-style-type: none"> • 여행숙소 • 빈방 • 사무실/회의실 • 기숙사 • 레스토랑/카페 • 스튜디오/연습실 • 주차공간 	<ul style="list-style-type: none"> • 자동차 • 카풀 • 오토바이 • 자전거 • 요트 	<ul style="list-style-type: none"> • 공구/장비/기계 • 가구/전자기기 • 사무용품 • 애완용품 • 생활 잡화 • 스포츠/캠핑용품 • 아동용품/아동의류 • 의류 • 도서/교과서 • 식품 • 대출/투자/클라우드펀딩 • 아트 	<ul style="list-style-type: none"> • 지식/경험 • 일/시간 • 식사 • 여행 • 인력중개 • 배달서비스
특징	이용을 통한 가치창출			관계를 통한 가치창출

6) 황영모 외, 「전라북도 공유경제 도입방안 연구」, 전북연구원, 2015, 24면.

7) 송순영, 「공유경제 서비스와 소비자 권익증진 방안 연구」, 정책연구보고서, 한국소비자원, 2015, 53면; 황영모 외, 「전라북도 공유경제 도입방안 연구」, 전북연구원, 2015, 25면; 오이씨(oc), 공유서울, 「공유경제 시작학교」, 공유허브, 2013, 7-9면 참조로 재구성.

어지는 등 발전 가능성이 높아지고 있다.

(2) 공유서비스에 따른 분류

공유경제의 유형은 제공서비스에 따라 제품서비스, 물물교환, 협력적 커뮤니티로 구분할 수 있다.⁸⁾

우선, 기업이나 개인이 소유한 다양한 제품을 공유하거나 대여하는 유형(자동차공유, 바이크공유, 태양에너지공유, 장난감·도서대여 등)으로 사용자들이 재화나 상품 및 서비스를 소유하지 않고 필요시에 일시적으로 단기임대 및 대여하는 방식이다. 구체적인 운영방식으로 한 회사가 소유한 다양한 제품을 공유한다거나 개인이 소유한 제품을 공유하거나 대여하는 방식 등이 있으며, 이 경우 제품 소유에 따른 유지 보수비용이 절감되고 제품에 대한 관점이 소유가 아닌 사용으로 변화되어 제품 서비스 선택의 폭이 넓어지고 있다.

두 번째로 버려지거나 활용되지 않는 제품을 필요한 사람에게 물물교환하거나 중고거래를 통해 기존 재화를 재활용하거나 재분배하여 장기적으로 재화를 공유하는 유형(경매시장, 물물교환, 중고거래, 무료나눔 등)이다. 물품을 무료로 주고받거나 현금이나 포인트 등으로 물품을 구매한다거나, 금액이 비슷한 다른 물품과 교환하는 방식 등이 이에 포함된다. 이 경우 소유하고 있던 제품을 버리지 않고 재사용하거나 재판매함으로써 지속적인 상거래가 가능하게 된다.

마지막으로 유사한 관심분야를 가지고 있는 커뮤니티 내 사용자간의 협력을 통해 유·무형의 자원을 공유하고 교환하는 유형(공간공유, 여행경험 공유, 구인·구직, 지식·재능·기술 공유, 크라우드펀딩 등)이다. 지식과 투자의 공유 방식으로 아이디어를 협력하거나 자금을 협조하는 등 선택적으로 공유 및 협업하는 방식을 들 수 있다. 이 경우 제품이 아닌 개인 간의 상호작용에 초점을 맞추기 때문에 높은 수준의 신뢰가 우선시된다.

(3) 공유주체에 따른 분류

공유경제는 공유주체인 공유자, 이용자, 플랫폼 제공자의 형태에 따라 P2P(Peer-to-Peer), B2C(Business-to-Customer), B2B(Business-to-Business) 유형으로 구분할 수 있다.

P2P(Peer-to-Peer)유형은 자원을 소유한 개인 유희자원을 공급자가 플랫폼을 통하여 이를 필요로 하는 개인에게 공유하는 형태로, 플랫폼 업체는 수요와 공급을 연결시켜주고 수령하는 중개료로 수익을 창출하게 된다. P2P유형의 경우 ‘공급자-플랫폼-이용자’의 형태를 보이고 있으며, 공유경제 논의의 핵심 대상은 P2P유형이라고 할 수 있다. 대표적인 사례로는 플랫폼을

8) 김점산 외, 「공유경제의 미래와 성공조건」, 이슈&진단(134), 경기연구원, 2014, 3면; 박문수 외, 「공유경제 활성화를 통한 서비스업 성장전략」, KIET 산업연구원, 2016, 56면 참조.

통해 개인 간 차량의 공유를 연결시켜주고 그 수수료를 통해 수익을 창출하는 투로(Turo), 플랫폼을 통하여 차량의 소유자가 이용자에게 운행 서비스를 제공할 수 있도록 연결시켜주고 그 수수료를 취득하는 우버(Uber), 전 세계 숙박공간의 공급자와 수요자를 연결시켜주는 중개 플랫폼인 에어비앤비(Airbnb), 플랫폼을 통해 목적지까지 동선이 유사한 개인들을 실시간으로 매칭 시켜주는 카풀(carpool)중개서비스를 제공하는 풀러스(poolus) 등이 이에 해당한다.

B2C(Business-to-Customer)유형은 공급자인 특정 기업이 재화나 서비스를 소유하고, 기업 자체 플랫폼을 가지고 이를 이용자와 공유하는 방식으로서, 기존의 렌탈서비스(rental service)와 유사한 방식이다. B2C유형의 경우 ‘공급자=플랫폼-이용자’의 형태를 보이고 있다. 대표적인 사례로는 회원가입을 통해 회사가 보유한 차량을 개인에게 임대해 주는 짚카(Zipcar), 쏘카(Socar), 그린카(Greencar) 등이 이에 해당한다. 그러나 이와 같이 B2C유형의 경우, 대여기간만큼의 비용을 지불한다는 점에서 대여서비스와 유사하므로 공유경제에 해당하는지에 대해서는 많은 비판이 있다. 일반적으로 대여 서비스는 기업과 개인 간의 거래를 기본으로 하여 대여 기간 종료 후 자원의 잔존가치가 남아 있다고 하더라도 대여 거래 내에서는 자원 수명이 소멸하는 반면, 일반적인 공유경제는 개인과 개인의 거래를 기본으로 하여 자원의 잔존가치가 끝날 때까지 거래가 지속될 수 있다는 점에서 대여서비스와 차이⁹⁾가 있다. 따라서 B2C유형의 경우 전형적인 공유경제 서비스라기보다는 전통적 비즈니스가 ICT 적용으로 보다 진화된 형태라고 보는 것이 타당¹⁰⁾하다.

마지막으로 B2B(Business-to-Business)유형은 ‘기업-기업’의 형태를 말한다. 일반적 공유경제 유형과는 달리, 공유경제의 개념이 점차 확대됨에 따라 기업 간 협력 및 협업에 있어서도 공유경제의 개념이 적용되고 있다. 기업이 개별적으로 소유 시에 유희가 예상되는 재화나 서비스를 다른 기업과 공동으로 투자하여 함께 사용함으로써 비용절감, 자원절약, 협상력 및 신뢰도 제공의 기대효과를 가져올 수 있다. 대표적 사례로 중소기업 협동조합 및 협업적 가상기업(Virtual Enterprise)¹¹⁾이 이에 해당한다고 볼 수 있다. 최근 중소기업들은 협동조합을 통해 규모

9) 박문수 외, 「공유경제 활성화를 통한 서비스업 성장전략」, KIET 산업연구원, 2016. 62면.

10) 이성엽, “공유경제에 대한 정부규제의 필요성 -차량 및 숙박 공유를 중심으로-”, 행정법연구 제44호, 행정법이론실무학회, 2016, 25면.

11) ‘협업적 가상기업(Virtual Enterprise)’이란, 상호보완적인 핵심 역량을 보유한 독립된 의사결정 주체들이 네트워크로 연결되어 통합된 하나의 기업처럼 운영되는 기업군을 의미한다. 최근에는 가상기업을 특정 업무나 프로젝트가 끝나면 해체할 수 있는 파트너십이나 전략적 제휴에 의해 임시적으로 형성되는 네트워크 조직체를 의미하는데, 기업 간 공유경제와 그 형태가 매우 유사하다. 이처럼 동적인 구조를 가짐으로써 새로운 시장 혹은 새로운 기회에 의해 추진되는 시장기회 주도적인 사업방식을 취하고 있기 때문에 보다 창조적이고 급변하는 상황에 재빨리 대처할 수 있는 능력을 가지고 있고, 시장에서의 사업 위험을 최소화할 수 있어 공유경제와 유사성을 가진다. (이강배 외, “중소기업 경쟁력 강화를 위한 기업 간 공유경제 모델 개발”, Entrue Journal of Information Technology 14권

의 경제 실현, 교육·복지후생 비용 문제해결, 대량 구매, 정기적인 구매를 통한 협상력 강화, 공동 브랜드·마케팅을 통한 신뢰성 향상 등의 혜택¹²⁾을 얻고 있다.

3. ICT 발전에 따른 공유가치의 확장과 지역복지에의 접목

2000년대 시작된 세계경제위기 과정에서 소비자들은 새로운 제품 등을 구매하기 보다는 대안적 소비 형태인 협력적 소비 및 공유에 대한 관심이 높아지게 되었다. 이와 더불어 인터넷의 접근성과 스마트폰, 스마트 패드 등 각종 스마트 디바이스의 대중화는 수요자와 공급자의 시간적, 공간적 거리를 단축시켜 공유경제의 확산에 결정적인 역할을 하게 되었다.

오늘날 공유경제 모델은 디지털 플랫폼을 기반으로 하여 전 세계를 대상으로 서비스를 제공하고 있다. 기존의 복잡한 유통구조를 단순화시켜 효율적으로 거래가 가능하게 된 것이다. 무선 인터넷 사용이 확대되고, 실시간 정보공유와 연결이 가능해지면서 근대 경제의 중요한 특성이었던 시장은 네트워크로, 소유는 접속으로, 판매자와 구매자의 교환가치는 네트워크 관계로 이루어지는 공유가치로 변화¹³⁾하게 된 것이다. 이는 무선인터넷의 확산, 온라인 소셜미디어를 통한 실시간 정보 연결, 스마트폰 애플리케이션(App)을 통한 공급자와 수요자의 연결, 위치기반 서비스의 활성화, 실시간 모바일 결제시스템, 빅데이터 기반의 데이터 관리 등이 맞물려서 일어난 변화이기도 하다. 전 세계를 연결하여 상업 활동을 가능하게 하는 기술이 다양하게 진화됨에 따라 공유의 형태도 다양화 되고, 새로운 공유 모델들이 계속적으로 출현하고 있는 것이다.

이처럼 공유경제가 자원의 과잉 생산과 과잉 소비에 의존하지 않고도 생산력을 향상시킬 수 있다는 새로운 패러다임을 선보인 것임에는 틀림없다. 따라서 새로운 기술·경제·사회적 패러다임의 기초가 될 수 있는 공유경제를 활용하여 우리 사회 전반의 역동성을 높이는 선순환 구조로 자연스럽게 전환할 수 있는 계기를 마련할 필요성이 있다. 공유경제 및 공유가치가 현재 성장침체에 놓여있는 우리 사회를 회복시키는 촉매로 작용될 수 있도록 다양한 사회 구성원들의 수평적 관계 속에서 민간영역뿐만 아니라 공공영역에서도 발전될 수 있는 방향에 대해 고민해 볼 필요가 있다. 특히 지방자치단체에서 지역의 유희자원을 취약계층에게 연계시켜 주거나 지역자원을 활용하여 일자리를 창출하는 등 공유경제 시스템을 잘 활용한다면, 주

1호, (주)엘지씨엔에스(구 LGCNS 엔트루정보기술연구소), 2015, 95면.)

12) 이강배 외, “중소기업 경쟁력 강화를 위한 기업 간 공유경제 모델 개발”, *Entrue Journal of Information Technology* 14권1호, (주)엘지씨엔에스(구 LGCNS 엔트루정보기술연구소), 2015, 94-95면.

13) Jeremy Rifkin, 「The age of access: the new culture of hypercapitalism, where all of life is a paid-for experience」, New York: Jeremy P. Tarcher, Inc., a member of Penguin Putnam Inc, 2000, 5-6면.

민의 편의를 증진시키고 지역의 사회·경제·환경적 가치를 창출하고 공유하는 긍정적인 경제활동과 복지증진으로 발전될 수 있을 것이다.

그러나 새로운 패러다임적 요소를 지니고 있음에도 불구하고 공유경제는 아직까지 많은 한계에 부딪히고 있다. 기존의 자본주의적 패러다임을 넘어서지 못하는 운영 방식과 법적미비, 정부의 규제에서 비롯되는 중앙집권적 체제로 인해 다양한 갈등이 야기 되고 있다. 대표적인 공유경제 서비스 모델인 우버(Uber)나 에어비앤비(Airbnb)와 같은 공유경제 서비스가 기하급수적으로 확산됨에 따라 유사 업종 형태로 정당한 절차 없이 영업을 하고 있는 자와 기존산업과의 갈등 및 경쟁, 영업권·소유권·접근권 등의 이용권 혼재, 과세문제, 참여자의 지위문제, 개인정보보호 문제 등의 새로운 형태의 다양한 문제들이 출현하고 있는 것이다. 공유경제는 과거 전통상업경제체제와는 다른 경제형태이므로 기존의 법령을 그대로 적용하게 된다면 다양한 법적 문제를 야기 시킬 수밖에 없기 때문에 이에 따른 입법적 보완은 필수적으로 해결되어야 할 것이다.

Ⅲ. 지역 공유경제의 현황과 한계

1. 지역 공유경제 추진 사례 및 관련 조례

공유경제의 급속한 확산 가운데 각 지방자치단체에서는 지역공유경제 활성화를 위해 조례를 제정하는 등 적극적으로 공유경제 도입 의지를 보이고 있다. 서울시¹⁴⁾에서는 각종 사회·도시문제 해결을 위한 사회혁신 중 하나로 공유경제 모델을 제시하였으며, 부산광역시¹⁵⁾, 인천광역시¹⁶⁾, 대전광역시¹⁷⁾, 광주광역시¹⁸⁾, 수원시¹⁹⁾ 등도 지역 내 물품, 정보, 지식, 공간, 교통

14) 서울특별시에서는 서울시, 자치구, 기업, 단체들의 공유활동을 지원하고, 공유의 확산과 참여를 위해 ‘공유허브’를 운영하고 있으며, 도시의 경제적, 사회적, 환경적 문제들을 '공유'라는 새로운 방법을 통해 완화시켜 나가고자 다양한 공유사업, 공유프로그램, 공유서비스 등을 제공하고 있다. (공유허브, <http://sharehub.kr/>, 2018.11.01.접속.)

15) 부산광역시에서는 온라인 공유경제 플랫폼인 ‘공유경제부산’을 통하여 자신의 살고 있는 지역의 공유자원을 검색할 수 있도록 검색서비스를 제공하고 있으며, 각종 물품, 공간, 체육시설 등의 공유서비스를 제공하고 있다. (공유경제부산, <http://www.sharebusan.kr/bepa/main.php>, 2018.10.30.접속.)

16) 인천광역시에서는 첨단 정보통신기술(ICT) 기술을 접목한 ‘인천형 공유경제 플랫폼’을 2019년까지 구축할 계획이라고 밝혔으며, 위치정보시스템(GPS)과 모바일 기술을 활용한 플랫폼 구축으로 기존의 카셰어링과 공공자전거, 책·장난감 등의 나눔서비스를 시민들이 보다 쉽게 이용할 수 있게 할 계획이다. (‘인천시, 2019년 공유경제 플랫폼 구축’, 2017.12.19., <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=20171219MW14341687118>, 2018.10.30.접속.)

등의 공유서비스를 제공하는 공유경제 플랫폼 운영을 통해 적극적인 공유경제 도입 의지를 보이고 있다.

(1) 지역 공유경제 추진 사례 및 관련 조례

1) 서울시

서울시에서는 사회적 가치를 창출하기 위한 도시 패러다임으로 2012년 9월 ‘공유도시(Sharing City)서울’을 선언하면서 적극적으로 공유관련 사업을 확장시켰으며, 같은 해 12월에는 「서울특별시 공유 촉진 조례」를 제정하여 공유기업의 사업비 지원 근거를 국내 최초로 마련하여 제도적 기반을 조성하기 위한 주체형성과 공유사업 발굴에 초점을 두었다.

이후 2015년부터는 국내외 도시들과 네트워크를 구축하고, 자치구와 협력하여 시민들의 일상생활과 밀접한 연관성이 있고 쉽게 실천할 수 있는 공유사업들을 우선적으로 추진하여 ‘공유서울’이 자리 잡을 수 있도록 유도하였다. 또한 공유경제의 확산을 위해 대표 공유기업을 육성하는 계획을 수립하고, 자치구의 참여를 우선으로 공유경제 활동이 가능한 사업들을 발굴하고 인지도를 높이는 사업을 중심으로 사업의 확장과 안정화를 위한 노력²⁰⁾을 하고 있다. ‘공유서울’의 추진체계는 서울시와 공유기업, 자치구의 협력 하에 이루어지고 있다. 서울시가 공모를 통해 자치구와 단체, 기업의 공유사업을 발굴하여 지원하고, 자치구는 구청, 동 주민센터 등 행정력을 활용하여 민간참여를 독려하며 공유단체·기업은 공유활동 플랫폼 구축 및 활동을 지원하는 역할을 수행²¹⁾ 한다.

한편 서울시에서는 서울시, 자치구, 기업, 단체들의 공유활동을 지원하고, 공유의 확산과 참여를 위해 ‘공유허브’²²⁾를 운영하고 있으며, 도시의 경제적, 사회적, 환경적 문제들을 ‘공유’라

17) 대전광역시에서는 공유네트워크 플랫폼인 ‘공유대전’을 운영하고 있으며, 공유네트워크 아카데미 추진과 다양한 공유네트워크 조성사업을 추진하고 있다. (공유대전, <http://daejeonshare.kr/>, 2018.10.30.접속.)

18) 광주광역시에서는 물품, 정보, 지식, 공간 등 공유서비스를 제공 하는 ‘공유광주’를 운영하고 있으며, 지역공유단체와 시민들 간의 자유로운 공유 문화를 연결해주는 서비스를 제공하고 있다. (공유광주, <http://www.sharegj.kr/app/main/index>, 2018.10.30.접속.)

19) 수원시에서는 온라인 공유경제 플랫폼인 ‘공유 수원’을 운영하고 있으며, 수원시의 각종 물품, 공간, 교통, 지식채널 등의 공유서비스를 제공하고 있다. (공유수원, <http://www.suwon.go.kr/web/shareSuwon/index.do>, 2018.10.30.접속.)

20) 반정화, 「공유서울은 도시사회 문제 해결 수단 공유기업·시민 주도형 네트워크 구축」, 서울연 2016-OR-19, 서울연구원, 2016, 4-5면.

21) 성영조 외, 「경기도 공유경제 활성화 방안」, 정책연구, 경기연구원, 2016, 35면.

22) 서울시는 ‘공유허브’를 통해 지역내의 공유대여소, 공간공유, 장난감도서관, 공유기업/단체, 따릉이, 나눔카, 공공도서관, 공공화장실, 공유체육시설 등 다양한 공유정보의 지원·서비스를 통해 공유의 확산과 참여를 추진하고 있다. (공유허브, <http://sharehub.kr/>, 2018.11.01.접속.)

는 새로운 방법을 통해 완화시켜 나가고자 다양한 공유사업, 공유프로그램, 공유서비스 등을 제공하고 있다. 특히 잘 입지 않는 정장을 가지고 있는 사회선배들과 면접용 정장이 필요한 청년구직자를 연결해주는 ‘열린옷장’²³⁾을 비롯하여 나눔카 사업²⁴⁾, 자전거 대여사업²⁵⁾, 키플²⁶⁾을 통한 육아용품 공유사업은 서울시와 공유기업이 함께 협력하여 성장한 대표적인 사례라고 할 수 있다.

서울시는 공유의 촉진을 통해 자원의 활용을 극대화하고 공동체를 회복하며 지역경제를 활성화하기 위해 2012년 12월 31일 「서울특별시 공유(共有) 촉진 조례」를 제정하여 공유기업의 사업비 지원 근거를 처음으로 마련하였다. 2014년 12월에는 자치구의 공유경제에 대한 제도적 기반을 갖추고자 19개 자치구에서 「공유 촉진 조례」가 제정되었으며, 현재는 23개 자치구에서 「공유 촉진 조례」를 제·개정하여 규정하고 있다.²⁷⁾

「서울특별시 공유(共有) 촉진 조례」 제2조에서 “공유(共有)란 정보통신기술을 활용한 공유경제를 포함하여 공간, 물건, 정보, 재능, 경험 등 자원을 함께 사용함으로써 사회적·경제적·환경적 가치를 창출하는 활동을 말한다”고 정의하고 있으며, 제5조와 제5조의2에서는 공유 촉진을 위한 정책과 기본계획을 수립하고 시행하도록 규정하고 있다. 제7조에서는 자치구와의 협력 및 지원을 통해 공유 촉진 정책을 추진하도록 규정하고 있으며, 제8조에서는 공유단체 및 공유기업 지정을 통해 공유문화 확산과 시민편익 증진을 위해 노력 하도록 하는 한편 제9조에서는 예산의 범위 내에서 보조금 등의 지원할 수 있도록 규정하고 있다. 제11조에서는 공

23) ‘열린옷장’에서는 800여 벌의 정장을 비롯해 블라우스, 와이셔츠, 넥타이, 벨트, 양말과 구두까지 사이즈별로 대여가능하며, 직접 매장에 방문해서 입어보거나 온라인으로 대여할 수 있다. 열린옷장은 2013년 비영리단체로 출범하여 서울시 공유단체로 지정되었으며, 2015년 비영리사단법인으로 전환하고 서울시 공유기업으로 지정받았다. (열린옷장, <https://theopencloset.net/>, 2018.11.01.접속.)

24) 나눔카 사업 중 하나로 ‘쏘카(socar)’는 서울시 공유기업 가운데 가장 규모가 큰 차량공유 서비스이다. 2012년 서비스를 시작으로 현재 가입 회원 300만 명에 이르고 있으며, 8,000대의 차량과 3,200곳의 ‘쏘카존’을 보유하고 있다. 또한 쏘카부름, 편도 서비스 등 다양한 차량공유 서비스를 제공하고 있다. (쏘카, <https://www.socar.kr/>, 2018.11.01.접속.)

25) 2010년 11월부터 운영하고 있는 서울시의 공공자전거 공유경제 플랫폼인 ‘따릉이’는 모바일이나 인터넷 플랫폼을 통해 지하철역, 버스정류장, 주거단지, 업무지구, 상가, 학교, 관공서 등 무인대여소를 통해 대중교통 연계수단 및 근거리 생활권내 이동수단으로 활용되고 있다. 서울시와 시설공단 등에 따르면 따릉이 자전거는 현재 총 20,000대로 시내 1290개소에서 대여가능하며, 서울시는 이를 통해 친환경 공유경제를 활성화하고 있다.(서울자전거 따릉이, <https://www.bikeseoul.com/>, 2018.11.01.접속.)

26) ‘키플’은 사용하지 않는 유아용 옷, 신발, 장난감, 책 등의 육아용품을 공유하는 사회혁신기업으로, 2013년 서울시 공유기업으로 지정되었다. (키플, <http://www.kiple.net/>, 2018.11.01.접속.)

27) 2018년 11월 현재 서울특별시 강동구, 강북구, 강서구, 관악구, 광진구, 구로구, 금천구, 노원구, 도봉구, 동대문구, 동작구, 마포구, 서대문구, 송파구, 양천구, 영등포구, 용산구, 은평구, 종로구, 중구, 중랑구에서 공유경제 관련 조례를 규정하고 있다. (자치법규정보시스템(ELSI), <http://www.elis.go.kr/>, 2018. 11월 기준)

유축진위원회를 설치하여 공유단체·기업 등에 관한 심의와 자문을 하도록 규정하고 있다.

2) 부산시

부산시에서는 공유자원을 함께 나눔으로써 자산과 자원의 활용도를 극대화 하고, 공동체 의식을 회복하며, 지역경제가 활성화 되는 ‘공유경제 부산(SHARING ECONOMY BUSAN)’의 형태로 추진하고 있다.

부산시 공유경제의 추진은 공유경제 기반 강화를 위한 중개 플랫폼 등 인프라 조성을 극대화하고, 공유자원과 수요자 간의 중개·매개역할을 할 공유기업, 단체를 육성·지원하여 새로운 일자리를 창출하며, 시민의식 개선을 통한 공유문화 확산 및 공유경제 활성화²⁸⁾에 있다.

한편 부산은 기존의 기업지원, 외자유치 등 지역경제 활성화 시책의 보완적 개념으로 공유경제 활성화 정책을 추진 중에 있으며, 공유기업 활성화를 통한 청년실업 해소, 창조적 도시재생과 연계한 원도심 문제 해결 등 도시 발전의 새로운 발판으로 공유경제를 활용²⁹⁾하고 있다. 특히 부산시는 온라인 공유경제 플랫폼인 ‘공유경제부산(공유경제정보센터 공유플랫폼)’³⁰⁾을 구축하여 운영하고 있다. 자신의 지역 내의 공유자원을 검색할 수 있도록 검색서비스를 제공하고 있으며, 각종 물품, 공간, 체육시설 등의 공유서비스를 제공하고 있다.

부산시는 공유경제의 촉진에 필요한 사항을 규정함으로써 자원의 활용을 극대화하고 공동체를 회복하며 지역경제 활성화하기 위해 2014년 3월 19일 「부산광역시 공유경제 촉진 조례」를 제정하였다. 현재는 10개 자치구에서 「공유 촉진 조례」를 제·개정하여 규정하고 있다.³¹⁾

「부산광역시 공유경제 촉진 조례」 제2조에서 “공유경제(共有經濟)”란 정보기술을 활용하여 공간, 물건, 재능, 경험 등 자원을 함께 사용함으로써 시민의 편의를 증진하고 사회적·환경적 가치를 창출하는 경제활동을 말한다.”고 정의하고 있으며, 제3조에서는 공유경제 촉진을 위한 제도와 여건 조성의 책무를 규정하고, 제5조에서는 공유 촉진을 위한 기본계획을 수립하고 시행하도록 규정하고 있다. 제7조에서는 공유경제 촉진사업을 규정하고, 제8조에서는 공유단체 및 공유기업 등의 지정을 통해 사회적 문제를 해결하고자 하는 한편 제10조에서는 예산의 범위 내에서 보조금 등의 지원할 수 있도록 규정하고 있다. 제13조에서는 부산광역시 공유경제 촉진위원회를 설치하여 공유경제 기본계획 및 시행계획 수립, 공유단체·기업의 지정 등 공유경제 촉진을 심의하도록 규정하고 있다.

28) 성영조 외, 「경기도 공유경제 활성화 방안」, 정책연구, 경기연구원, 2016, 35면.

29) 정경석, 「공유활성화를 위한 중장기 발전 방안」, 대전세종연구원, 2016, 22면.

30) 공유경제부산, <http://www.sharebusan.kr/bepa/main.php>, 2018.10.30.접속.

31) 2018년 11월 현재 부산광역시 기장군, 남구, 동래구, 북구, 사상구, 사하구, 서구, 영도구, 중구, 해운대구에서 공유경제 관련 조례를 규정하고 있다. (자치법규정보시스템(ELSI), <http://www.elis.go.kr/>, 2018. 11월 기준)

3) 경기도

경기도는 2014년 8월 「경기도 공유경제 활성화에 관한 조례」를 제정하여 이를 근거로 공유경제 확산을 위한 제안사업을 매년 공고하여 시행중에 있다. 2016년에는 공유단체 및 공유기업을 대상으로 공유경제 확산을 위한 아이디어와 지역네트워크 형성 및 상생 협력 등 지역사회의 문제를 공유를 통해 해결할 수 있는 아이디어를 모집하여 최종 선정된 기업 및 단체를 ‘경기도 공유기업(단체)’로 2년간 지정하여 사업금액을 지원하고, 경기도 공유 인증 마크 수여, 도 시책 사업 신청 시 우대 등의 혜택을 부여하고 있다.

한편 경기도는 공유경제의 영역을 산업단지 및 물류유통분야로까지 확대하여 적용³²⁾하고 있다. 특히 물류센터 부족과 비용 문제로 고민하는 중소기업과 협동조합, 스타트업, 벤처기업 등을 위해 대기업(CJ대한통운)이 운영하고 있는 대규모 물류단지 내 일부토지, 건물 등의 유휴공간을 경기도가 활용할 수 있도록 하고, 경기도가 이를 다시 중소기업이나 사회적 경제 기업, 스타트업기업들에게 제공해 줌으로써 공유 시장경제를 실천³³⁾하고 있다. 또한 차량 공유 실천을 위해 ‘행복카셰어³⁴⁾’ 서비스를 통하여 경기도의 공용차량 중 주말이나 공휴일에 운행하지 않는 유휴 자원 상태의 차량을 도민들과 공유하여 사용하고 있다. 차량이 필요한 생활 지원 대상 도민들과 무상으로 공유함으로써 도민들의 이동편의를 증진시키고, 자원 낭비 등의 절감에 기여하고 있다.

경기도는 공유경제 활성화에 필요한 사항을 규정함으로써 지역 자원의 효율적 활용 및 구성원간의 적극적인 나눔 등을 통해 지역경제 활성화에 이바지하고 공동체 정신을 회복하는 것을 목적으로 2014년 8월 7일 「경기도 공유경제 활성화에 관한 조례」를 제정하였다.

「경기도 공유경제 활성화에 관한 조례」 제2조에서 “공유경제란 공간, 물건, 재능, 경험 등

32) 공공물류유통센터는 CJ대한통운 소유의 군포 복합물류단지 내의 유휴 공간을 경기도가 공유하여 중소기업과 사회적경제기업에 제공하는 공유적 시장경제의 모델이다. 공공물류유통센터는 CJ대한통운 소유 군포복합물류단지 내에 1만4190㎡ (4300평) 규모로 조성되었으며, 2016년 7월 1980㎡ (600평)규모에 (주)더 로프, (주)위드닉스, 55개 사업주가 함께하는 온라인판매협동조합 등 3개 법인에 57개 사업주가 유통센터에 입주했다. 입주기업에는 1곳당 최대 330㎡의 공간이 제공되며, 임대료는 3.3㎡당 월 1만5천원으로 이용할 수 있다. 물류분야까지 자금을 투자하기 어려운 중소기업이나 사회적경제 기업이 외부 물류전문업체에 물품보관, 재고정리, 제품 출하 등을 맡긴 뒤 제품개발과 생산에만 집중할 수 있는 여건이 마련되었다. (‘도 1호 공공물류유통센터’ 군포서 문 활착’, <http://www.kgnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=455626>, 2018.11.01.접속.)

33) 정경석, 「공유활성화를 위한 중장기 발전 방안」, 대전세종연구원, 2016, 24면.

34) ‘행복카셰어’는 주말이나 공휴일 등에 운행하지 않는 공용차량을 무상으로 빌려주는 사업으로 2016년 5월 경기도가 전국 최초로 도입, 시행하고 있다. 2018년 설 연휴 동안에는 경기도와 시·군이 참여한 가운데 596명을 대상으로 130대의 행복카셰어를 서비스 하였으며, 추석연휴에는 행복카셰어를 자체 시행하는 고양, 양평, 과천을 포함해 도내 17개 시·군 67대와 경기도 111대 등 총 178대의 공용차량을 제공한 바 있다. (행복카셰어, <https://happycar.gg.go.kr/main>, 2018.11.01.접속.)

자원을 함께 사용함으로써 주민의 편의를 증진하고 사회적·경제적·환경적 가치를 창출하는 경제활동을 말한다.”고 정의하고 있으며, 제3조에서는 공유경제 활성화를 위해 필요한 제도와 여건 조성의 책무를 규정하고, 제5조에서는 공유 촉진을 위한 기본계획을 수립하고 시행하도록 규정하고 있다. 제6조에서는 공유단체 및 공유기업 등의 지정을 통해 사회적 문제를 해결하고자 하는 한편 제8조에서는 예산의 범위 내에서 보조금 등의 지원할 수 있도록 규정하고 있다. 제11조에서는 경기도공유경제촉진위원회를 설치하여 공유경제 기본계획 및 시행계획 수립, 공유단체·기업의 지정 등 공유경제 촉진을 심의하도록 규정하고 있다. 특히 제7조에서 공공 오픈플랫폼 운영 등에 관한 규정을 두어 공유경제 활성화를 위해 경기도에서 구축한 공공 오픈플랫폼을 협동조합 등 사회적 경제조직 및 공유기업·단체 등이 우선적으로 운영, 수탁 또는 이용할 수 있도록 적극 협력하도록 하고 있다.

경기도내 시·군의 경우 현재 구리시, 성남시, 수원시, 시흥시에서 공유경제 조례를 제정하여 공유경제를 추진하고 있다.

(2) 지역 공유경제의 경제적·사회적 기대효과

경제적 측면에서 공유경제는 기존 경제 시스템에서 나타나는 비효율적인 요소를 제거하고 지역 유휴자원의 활용으로 부가수익을 창출하여 새로운 시스템이 정착할 수 있는 기반을 제공할 수 있으며, 지역기반의 공유거래는 지역경제를 활성화하는 파급효과를 가져올 수 있다. 또한 공유경제는 ICT를 통한 거래비용의 절감으로 유휴자산의 효율적 이용을 통한 개인 간 신규 거래를 창출함으로써 수요자에게는 합리적인 가격, 다양한 선택권, 편의성 등을 제공하고, 공급자에게는 낮은 진입장벽으로 추가적 소득원이 될 수 있어 저소득층 혹은 취약계층 등이 공유경제 공급자로 참여할 유인이 높아 사회적·정책적 배려계층의 소득증가 효과³⁵⁾를 가져올 수 있다.

한편 사회적 측면으로는 기존의 제도나 서비스 내지 소유경제만으로는 해결되기 어려웠던 생활, 문화, 숙박, 농산물, 일자리 등의 유형자원 뿐만 아니라 무형자원까지 다양한 수요를 지역 내의 자원과 사회적 관계를 통해 해결함으로써 지역사회가 직면한 문제를 지역 스스로가 현실적으로 해결해 나갈 수 있다. 이를 통해 주민과 지역사회의 삶의 질 향상, 경제적 기회의 민주화, 공동체 의식 제고, 삶의 가치 공유, 상생발전 등 특히 지역복지와의 접목을 통한 다양한 방면에서 긍정적인 영향을 줄 수 있을 것으로 예상된다.

2. 지역 공유경제의 한계

35) 김민정, 「공유경제의 안정적 성장을 위한 정책방향」, KDIFOCUS 통권 제83호, KCI, 2017, 3면.

(1) 기존 사업과의 대립 및 충돌 문제

공유경제 시장이 확대·활성화됨에 따라 기존의 전통 경제사업과 다른 경제시스템을 가지고 있는 공유경제의 특성상 기존 사업과의 대립은 불가피할 수밖에 없다. 각 지방자치단체별로 공유경제 촉진을 위해 법률제정 건의와 조례의 제정으로 기틀을 마련하고 있으나 여전히 공유기업·단체, 공유서비스의 확산은 제도적 문제와 기존 사업과의 충돌문제에 봉착하는 경우가 많다. 대표적인 사례로 차량서비스의 경우, 2013년 우버(Uber)가 서울시에서 서비스를 시작하였으나 기존 택시업계의 반발로 인해 2014년 서울시와 서울개인택시운송사업조합이 우버를 「여객자동차 운수사업법」 위반 혐의로 고발하여 최근 법원이 우버에 벌금 2000만원을 선고³⁶⁾한 사례에서 살펴볼 수 있듯이 공유경제 서비스가 유사한 서비스를 제공하는 기존사업의 일부분 또는 전부를 대체할 것이라는 우려 때문에 기존업계와 갈등이 깊은 상황이다.

이를 해결하기 위해서는 정부 또는 지방자치단체가 중재를 위한 조정자 혹은 규칙제정자(rule-setter)의 역할³⁷⁾을 동시에 해야 한다. 위의 우버사례의 경우, 서울시는 시민의 편의, 교통체증 해결 등의 긍정적인 측면을 고려하여 이와 같은 갈등을 중재했다기보다는 기존 택시업계의 입장을 보호하는 입장이었다. 이로 인해 다른 국가와는 달리 국내에서는 현재까지 차량·승차공유 서비스가 활성화되지 못하고 있는 것³⁸⁾으로 생각된다. 따라서 국가와 지방자치단체가 공유경제 기업 및 서비스를 활성화하고자 한다면 기존 사업과 공유경제 사업 모두가 시장에서 양립할 수 있도록 이해충돌 문제를 중재·조정하고, 이를 통해 공유경제를 제도권으로 이끌어가는 역할을 하는 것이 바람직하다고 생각된다.

(2) 법제도적 문제

공유의 개념은 지역이 가지고 있는 문제를 지역 내 자원의 활용을 통해 스스로 해결할 수 있는 방안 중 하나가 될 수 있다.

36) 2014년 서울시는 우버가 영업허가를 받은 노란 번호판이 아닌 일반 차량으로 승객을 무허가 운송하고 있다며 수사기관에 고발하였고, 검찰은 당시 우버 CEO였던 칼라닉과 국내 법인인 우버코리아 테크놀로지, 우버에 차를 빌려준 렌터카업체 MK코리아와 그 대표를 각각 불구속 기소하였다. 이후 MK코리아는 2015년 6월 200만원의 벌금형을 받고 판결이 확정되었으며, 우버코리아 테크놀로지도 2017년 4월 벌금 1000만원을 선고받았고, 칼라닉은 법원 소환에 줄곧 불응해 재판이 연기됐으나, 최근 여객자동차 운수사업법 위반 등의 혐의로 2000만원의 벌금형을 선고 받았다. (“불법 택시영업 논란’ 칼라닉 前 우버 대표에 벌금 2000만원“, <https://www.lawtimes.co.kr/Legal-News/Legal-News-View?serial=144289>, 2018.11.14.접속.)

37) 길현중 외, 「공유경제와 고용관계」, 연구보고서 2016-07, 한국노동연구원, 2016, 35면.

38) 김재호, 윤현석, “지방자치단체의 공유경제 활성화를 위한 법적 개선방안”, 지방자치법연구 제18권, 제2호, 한국지방자치법학회, 2018, 222면.

이를 위해 현재 각 지방자치단체에서는 공유경제 촉진 및 활성화를 위해 조례를 제정하여 지역 주민들의 근거리에서 적극적으로 공유경제를 추진하기 위해 노력하고 있다. 조례를 통해서 공유경제 활성화를 위해 필요한 제도와 여건 조성의 책무를 규정하고, 공유경제 기본계획을 수립하여 시행하도록 하고 있으며, 공유기업·단체 등을 지정하여 각종 보조금을 지원할 수 있도록 하고 있다.

지방자치단체가 공유 촉진 내지 공유 활성화 사업 등을 지원하기 위해 위와 같이 조례를 제정하여 운영 중에 있기는 하나, 공유경제와 관련하여 아직까지는 중앙정부 차원의 법적 지원체제나 관련 법률이 마련되어 있지 않은 상황이므로 이러한 조례만으로는 공유경제 서비스를 기반으로 하는 지역사업을 추진하기에는 어려움이 많은 것이 사실이다. 때문에 새로운 형태의 경제모델임에도 불구하고 기존의 법령이나 제도를 적용함으로써 실질적으로 맞지 않는 규제들이 상당하여 이러한 문제들이 공유경제 서비스 활성화에 가장 큰 걸림돌이 되고 있는 상황이다. 실제로 각 지방자치단체에서 추진하고 있는 공유경제 활성화 계획이나 사업의 경우, 주로 지역 내 공공부문의 공유서비스 확대를 위주로 이루어지고 있으며, 지역적 범위도 해당 지자체로 한정되고 있어³⁹⁾ 중앙정부 차원의 법적 지원이나 관리체제가 이루어지지 않은 상황에서 지자체 차원의 지원정책이나 조례 등의 지원근거 만으로는 보다 다양한 서비스와 참여를 확보하기에는 한계가 있는 것으로 보인다.

한편 이러한 문제를 해결하고자 지난 3월 22일에는 공유경제와 관련하여 국가 차원의 법적 지원과 관리체계를 마련한 ‘공유경제기본법’이 발의⁴⁰⁾되기도 하였다. 제정안의 내용을 살펴보면, 기획재정부 장관이 공유경제 촉진을 위한 기본계획을 5년마다 수립하고 이에 따라 연도별 시행계획을 수립하고 추진하도록 하였으며, 관련 정책을 심의하기 위해 기재부에 공유경제정책심의위원회를 두게 하였다. 또한 대가를 지급받고 보유 유휴자산을 제공하는 자를 ‘공급자’로 정의하고 업종별 거래금액과 거래빈도를 기준으로 ‘일시적공급자’와 ‘상시적공급자’를 구분하여 ‘일시적공급자’에게는 공유경제 관련 규제를 완화해서 적용할 수 있도록 하여 공유경제 생태계 참여자에 과도한 규제가 이뤄지는 것을 방지하고자 하였다. 더불어 정보통신기술을 활용해 수요자와 공급자 사이에서 유휴자산 사용 거래를 중개하는 자를 ‘중개사업자’로 정의

39) 김민창, 「공유경제 관련 국내외 규제현황 및 시사점」, 이슈와 논점 제1447호, 국회입법조사처, 2018, 4면.

40) 2018년 3월 23일 바른미래당 김수민의원은 공유경제와 관련해 국가 차원의 법적 지원과 관리체계를 마련한 공유경제기본법을 대표발의 하였다. 김의원은 “4차산업혁명 시대의 핵심은 공유와 연결에 있으나 관련 산업이 국내 뿐 아니라 전세계적으로 확장되고 있음에도 이를 관리할 법적 체계가 부재하다”고 말하면서, “국가 차원의 관리체계를 마련해 일자리 창출 및 유휴자산의 경제적 가치를 높이고 4차 산업혁명시대에 새로운 경제성장 기반을 마련하려는 것”이라고 법안 발의 배경을 설명하였다. (“김수민, 공유경제를 국가차원에서 관리하는 기본법안 발의”, http://www.businesspost.co.kr/BP?command=article_view&num=76850, 2018.11.13.접속.)

하면서 ‘중개사업자’에게는 정보비대칭 해소와 개인정보 보호, 수요자 피해구제 등의 의무를 부과하도록 하였다.

공유경제에 관한 국가 차원의 법적 지원과 관리체계를 마련함으로써 공유경제의 촉진을 통해 자원의 활용을 극대화하고 4차 산업혁명 시대에서 새로운 경제성장의 기반을 마련하고자 한 점에서는 의의가 있으나, 공유경제기본법안 역시 실질적으로 지역경제를 활성화하기 위한 행정적인 지원이나 혜택, 기존사업과의 갈등문제를 해소해 줄 수 있는 규정 등을 구체적으로 정하고 있지는 않아 실질적으로 공유경제를 얼마나 지원·활성화 할 수 있을지는 의문이 든다.

공공부문에서 공유경제를 도입할 경우 지방정부에서 추진 가능한 방안에서부터 출발하여 단계적으로 발전되어가는 것이 바람직하다고 생각된다. 이를 위해 먼저 국가적 차원 또는 지방정부차원에서 공유경제의 범위를 설정하고, 이에 따른 기본 방향과 전반적인 틀을 구축·검토할 필요가 있다. 큰 틀에서 공유경제의 방향성을 명확히 하고, 각 지역별, 자원별, 서비스별 특수성을 고려하여 시범 서비스를 추진하거나 지정된 특구 내에서 제한적·한시적으로 서비스를 허용 하는 방안, 개인 간의 소규모 거래 또는 일시적 거래에 있어서는 규제를 완화하거나 규제대상에서 제외하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이와 같이 지방정부 차원에서 시범사업 또는 제한적·한시적 사업의 추진·검토를 시작으로 하여 법·제도의 마련을 통해 지역 공유경제 활성화를 위한 환경을 구축해 나가는 방향이 바람직하다고 생각된다.

(3) 공급자 중심의 서비스 제공

지역 공유경제가 안정적으로 성장하기 위해서는 종래 획일적·수직적인 정부주도방식의 지방행정체제에서 벗어나 지역주민중심의 환경과 특성을 고려한 서비스의 제공이 이루어져야 한다.

현재 서울시를 제외한 다른 지자체의 공유경제 활성화 정도는 아직까지 미약한 편이며, 각 지자체에서 운영되고 있는 공유경제 서비스 또한 대부분이 자치구 단위나 생활권 단위를 중심으로 공공물품, 공용공간, 공공시설, 정보 서비스 공유 정도의 일률적인 서비스 수준에 그치고 있는 것으로 보인다. 그러나 공유경제 서비스는 그 특성에 따라 관심대상자나 공급기관, 제공 방식, 쟁점 등이 달리 나타나기 때문에 지역의 상황과 여건 및 지역주민의 수요를 정확한 파악하는 것이 선행되어야 하며, 지역에서 제공될 수 있는 공유자원이나 서비스를 주도할 수 있는 핵심기관, 협력기관을 파악하여 이들과 적절하게 협업하여 추진하는 것이 바람직하다. 예컨대, 서울시의 열린옷장, 나눔카 사업, 키플을 통한 육아용품 공유사업 등은 서울시와 공유기업이 협력하여 성장한 대표적인 사례⁴¹⁾로 볼 수 있다. 서울시가 각 분야의 제도적 검토와 지원을

41) 반정화, 「공유서울은 도시사회 문제 해결 수단 공유기업·시민 주도형 네트워크 구축」, 서울연

맡고, 실제 아이디어나 운영 노하우를 가진 온라인 플랫폼 사업자나 이미 지역 내에서 사업을 추진하고 있는 기업들과 네트워크를 구축하여 서비스를 확장하는 방식으로 민간 참여를 유도한 사례라고 볼 수 있다.

공유경제는 다양한 주체들이 참여하여 각자의 자원을 공유하는 것에서 시작된 것이므로 지역 공유경제 사업의 효율적 추진을 위해서는 지역 내의 공급자와 수요자, 중개자 등 다양한 주체들 간의 협업과 네트워크가 가장 중요한 요소라고 할 수 있다. 따라서 공유경제 사업영역을 단순히 지방정부가 주도하여 추진하는 것은 바람직하지 않다. 지역 공유경제 사업을 효율적으로 추진하기 위해서는 지방정부가 지역사회의 자원과 특성, 연령, 성별, 직업의 유형에 따른 제도적 검토나 지원의 역할을 맡되 공유기업, 공유단체와의 네트워킹을 통해 지역사회가 필요로 하는 공유 서비스 특히 다양한 유·무상 지역복지 공급자원과 수요연계를 위하여 이들과 협력하여 제공할 수 있는 방안을 하나하나 모색해 나가는 것이 바람직하다고 생각된다.

IV. 융합환경에서의 공유경제를 통한 지역경제 및 지역복지 활성화

1. ICT 활용을 통한 지역특성에 맞는 지역공유플랫폼 구축

4차 산업혁명에서 새롭게 만들어지는 산업 중 하나로 공유경제가 주목을 받고 있는 가운데, 기술발전예 따라 수요와 공급의 직접 연결이 가능하게 되면서 공유를 기반으로 한 서비스 모델이 급속하게 발전하고 있다. 이처럼 현재 우리 일상생활의 다양한 영역에 공유경제가 파고 들면서 새로운 기술과 결합되어 보다 다양한 상품과 서비스에 이를 적용할 수 있는 여지가 생겨나고 있다.

이와 더불어 오늘날 지역사회에서는 지역주민 개별의 가치와 요구가 다양화됨에 따라 ICT 기반 지역사회 형성의 필요성 또한 증대되고 있어 지식정보 및 스마트 패러다임에 부응하는 새로운 지역사회 패러다임이 요구되고 있다. 과거 지리적 공간을 배경으로 형성된 전통적 지역사회는 이제 이와 같은 지역주민의 다양한 수요에 부응하기 어렵게 된 것이다. 즉, ICT를 활용하여 주민과 행정간, 주민과 주민간의 양 방향 소통이 활성화되고, 주민복지는 물론 주민이 주체가 되는 지역사회로의 변화가 필요⁴²⁾하게 되었다.

이를 위해서는 공유플랫폼의 표준을 개발하고, 지역특성에 기반한 공유플랫폼의 구축이 먼저

2016-OR-19, 서울연구원, 2016, 17면.

42) 홍순구, 한세억, “ICT기반 지역공동체 가치창출 전략의 탐색”, 한국지역정보학회지 제16권 제2호, 한국지역정보학회, 2013, 152면.

이루어져야 할 것이다. 지자체, 주민, 지역공동체 및 지역커뮤니티, 공유기업, 공유단체, 복지단체, 자원봉사단체 등 지역 내의 다양한 구성원들이 참여하여 재화, 용역, 기술, 정보, 서비스 등 지역 내 유휴 자원들을 공유할 수 있는 지역공유플랫폼을 구축·운영할 필요가 있다. 특히 수요자의 니즈(needs)를 파악한 맞춤형 서비스 제공이 핵심이며, 각 지자체에서 관리하고 있거나 지자체가 권한을 가지고 있는 분야에 대해서는 면밀한 조사를 실시하여 이를 통해 얻은 데이터를 활용하여 각 이해관계자의 요구에 부합하는 다양한 서비스와 방식을 도입하는 방안을 추진할 필요가 있다. 더불어 수요자의 니즈에 따라 온·오프라인 플랫폼을 동시에 운영하여 취약계층이나 정보소외계층에게까지도 이러한 서비스가 제공될 수 있도록 다양한 선택의 기회를 부여해 소비자 편익을 증대할 수 있는 방안을 찾는 노력이 필요하다. 이를 통해 지역 주민 모두가 실질적으로 공유플랫폼을 활용할 수 있는 지역공유생태계 환경을 조성해 주는 것이 바람직한 행정의 역할이라고 생각된다.

2. 지역공동체 협업을 통한 산업과 복지 등 문제 해결

오늘날 ICT의 발달, 4차 산업혁명, 기술혁신으로 인한 사고방식과 가치의 변화에 따라 국가와 지방자치단체의 기능과 조직 및 행정환경의 변화 또한 요구되고 있다. 즉, 지식정보화가 강조되면서 지역단위의 경쟁력 또한 강조되고 있는 것이다. 현재 세계 각국에서 지역이 가지고 있는 혁신의 창출·확산·활용을 통한 지속적인 경제발전을 도모하려는 것도 이러한 이유 때문⁴³⁾이다. 그러므로 오늘날의 지역사회는 지역 내 구성원의 자발적 참여와 협력을 통해 지역사회가 직면한 문제를 스스로 해결해 나가는 방향으로 변화되어야 한다.

앞서 언급한 바와 같이 공유경제는 다양한 주체들이 참여하여 각자의 자원을 공유하는 것에서 시작된 것이므로 정부 주도형 체계는 지양되어야 한다. 종래 획일적, 수직적인 정부주도 방식의 지방행정체제에서 벗어나 주민중심의 지역거버넌스체계로의 변화가 필요하며, 이를 위해서는 지역공동체와의 협력·협업과 주민의 적극적 참여가 가장 중요시 된다. 또한 공유경제를 이용하여 지역경제 및 지역복지의 활성화를 도모하기 위해서는 지역의 상황과 수요를 정확히 파악하는 것이 선행되어야 하므로 정부의 주도보다는 지역 사정을 잘 아는 지자체와 지역 공동체, 지역주민의 긴요한 협력을 통해 이를 해결해 나가는 것이 바람직하다. 공유경제 사업을 활성화하기 위해서는 이들과의 적극적인 협업이 우선적으로 필요하기 때문이다.

따라서 지자체에는 지역 내의 사회적 기업, 협동조합, 공유기업, 공유단체 등의 사회·경제 조직을 지원, 연계, 협력 하여 사업을 효율적으로 추진해 나가는 것이 바람직⁴⁴⁾하다. 기존의

43) 홍순구, 한세영, “ICT기반 지역공동체 가치창출 전략의 탐색”, 한국지역정보화학회지 제16권 제2호, 한국지역정보화학회, 2013, 168면.

공유기업, 공유단체 뿐만 아니라 사회적 기업, 사회적 협동조합을 통해 지역 내에서 전개되고 있는 사회적 경제활동에 대한 상호 보완적 역할도 지원해 나가면서 지역 공유경제를 확산시키기 위한 주요한 매개·촉진·중개 수단으로써 지역사회문제 해결형 공유서비스 모델의 발굴과 사업을 확대·적용·지원해 나가는 역할을 하는 것이 바람직하다.

더불어 공유경제의 개념과 같이 지역차원에서 해결할 수 없는 문제들은 다른 시·도와의 정보공유와 협력을 통해 해결해 나갈 수 있다. 공유경제는 디지털 플랫폼을 기반으로 이루어지는 특징이 있으므로 서비스 제공에 있어서 시간과 장소의 영향을 적게 받는 점을 적극 활용할 수 있다. 지식서비스나 정보, 경험, 노하우와 같은 무형자원의 경우 온라인을 통해 보다 쉽게 이를 공유할 수 있으며, 특히 환경문제 같은 경우에 있어서는 지역 연계를 통한 타 도시들과의 공동 협력이 요구되므로 지자체들 간의 협력 하에 지역 연계 네트워크를 구축하는 방안도 함께 고려되어야 한다.

3. 공유경제의 특성을 고려한 관련 조례 및 법 제도적 환경의 구축과 확장

공유경제를 활용한 서비스는 전통적인 경제체제에서 벗어나 불특정 다수의 개인이 비정형화된 서비스를 비대면으로 거래하는 새로운 형태의 경제체제라고 볼 수 있다. 따라서 이러한 공유경제의 특수성이 고려되지 않은 채 기존의 법령을 그대로 적용하게 된다면 공유경제와 관련된 다양한 법적 문제가 발생할 가능성이 있다.

그러나 국내에서는 아직까지 공유경제와 관련한 단일 형태의 통합적인 법제는 마련되어 있지 않은 상황이기 때문에 기존사업과의 마찰문제 및 새로운 문제에 대한 제도적·법적 기반의 대응이 미비한 상태이므로 공유경제 활동의 합법성 문제는 현재 불투명한 것이 사실이다. 다만, 앞서 살펴본 바와 같이 공유경제 촉진 및 공유 활성화 사업을 지원하기 위해 지자체별로 자치 조례를 제정하여 운영 중에 있으며, 각 개별법의 제·개정을 통해 공유경제를 기존 법령에 포용할 수 있도록 하는 방향의 제도개선 노력을 진행 하고 있는 것으로 보인다.

한편 최근 서울이나 수도권을 중심으로 주민들의 일상과 밀접한 관련이 있는 교통 분야의 성장이 두드러지게 나타나고 있다. 특히 차량공유(carsharing) 및 승차공유(ridesharing)를 중심으로 교통 분야 공유서비스⁴⁵⁾가 확산되고 있기는 하나, 개인의 자가용 차량 등을 이용한 승

44) 정경석, 「공유활성화를 위한 중장기 발전 방안」, 대전세종연구원, 2016, 29면.

45) 한국과학기술정보연구원(KISTI)에 따르면 국내 차량공유 시장 규모는 2011년 6억 원에서 2016년 1000억 원으로 성장했으며, 2020년에는 5000억 원 규모까지 성장할 것으로 예측되고 있다. 또한 차량공유서비스 차량 수는 2012년 400대에서 2016년 1만3000대로 증가하였고, 이용자 수도 같은 기간 7만 명에서 470만 명으로 크게 증가한 바 있다. (“차량공유시장 들쭉, 국내는 ‘카셰어링’만 활발”, http://www.newsis.com/view/?id=NISX20181006_0000435847&cID=13001&pID=13000, 2018.11.07.접속.)

차공유 서비스⁴⁶⁾의 경우는 현행법상 불법화 조치 등으로 일부 서비스를 제외하면 시장형성이 어려운 상태이다.⁴⁷⁾ 그러나 관련제도의 뒷받침이 된다면 교통 분야의 공유 서비스야말로 주민 생활편의 증진, 환경오염 문제 해결 등 다양한 순기능을 가져다주어 보다 실용적으로 발전될 가능성이 많은 분야이다.

예컨대, 현재 개인의 자가용 차량을 이용한 승차공유 서비스의 경우 「여객자동차 운수사업법」 제81조제1항 단서에 따라 출퇴근 또는 천재지변, 긴급 수송, 교육 목적을 위한 운행일 경우에는 예외적으로 이를 허용하고 있다.⁴⁸⁾ 이와 같은 규정을 버스나 택시 등의 교통이 불편한 도서산간 등의 소외지역 또는 장애인·노인 등 취약계층과 같이 일부지역 및 일부계층에 대해 예외적으로 이를 허용할 수 있도록 개정하거나 특정한 시간대에 한정적으로 이를 허용하게 하는 등 새로운 서비스에 대한 리스크가 명백하지 않은 상황에서 서비스 자체가 전면 금지되는 사태를 피하기 위해 한시적·시범적으로 승차공유 서비스를 시행하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 한편, 숙박공유 서비스의 경우에는 관광지로 특화된 지역에 한정적으로 ‘규제프리존’을 설정하여 에어비앤비와 같은 숙박공유 서비스를 시범적으로 운영할 수 있게 해주는 방안도 생각해 볼 수 있다. 이와 관련하여 지난 2016년 2월에 제9차 무역투자진흥회의에서 신산업 및 신규 서비스산업 활성화의 일환으로 ‘공유민박업’을 합법화 하여 한국판 에어비앤비(Airbnb)를 육성하고자 하는 대책을 발표⁴⁹⁾하기도 하였으나 아직 합법화 시기는 불투명한 상황이다.

위와 같은 문제를 해결하기 위해서는 공유경제의 특성을 고려하여 각 지자체별 공유자원에 대한 규모, 공유단체, 공유기업, 플랫폼 운영, 지원규모, 지원방식, 지역 주민의 수요, 기존 법제도와와의 상충 문제 등에 대한 종합적인 고려와 명확한 정책 추진체계 기준 마련이 우선되어

46) 2013년 국내에서 승차공유 서비스를 제공한 우버(Uber)는 개인의 자가용이나 렌터카 운전자와 승객을 연결해 주고 수수료를 받는 형태로 운행을 시작하였으나, 서울시 등 지방자치단체와 택시업계의 반발로 2015년 3월 서비스를 중단하였다. 최근에는 카카오 모빌리티가 ‘카카오 카풀’ 도입을 추진하면서 택시업계와 갈등을 겪고 있다.

47) 현재 국내에서 개인의 자가용 차량을 이용한 승차공유 서비스는 「여객자동차 운수사업법」 제81조의 자가용 자동차의 유상운송행위에 해당하여 이와 같은 서비스는 금지되고 있다. 「여객자동차 운수사업법」 제81조(자가용 자동차의 유상운송 금지) ①사업용 자동차가 아닌 자동차(이하 “자가용자동차”라 한다)를 유상(자동차 운행에 필요한 경비를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)으로 운송용으로 제공하거나 임대하여서는 아니 되며, 누구든지 이를 알선하여서는 아니 된다.

48) 실제 승차공유 서비스 스타트업 기업인 ‘풀러스’는 2017년 11월 출근(오전 5~11시)과 퇴근(오후 5시~오전 2시) 때만 제공하던 서비스를 24시간으로 확대한 바 있다. 이에 서울시가 현행법 위반이라며 서울지방경찰청에 고발하기도 했다. 우버 또한 2017년 9월 ‘우버셰어’ 서비스를 국내에 선보였으나, 애매한 규정 때문에 출·퇴근 외 시간에도 서비스를 제공하여 국내에서 금지되었다. 이와 같이 법적으로는 사실상 승차공유 서비스가 가능한 셈이지만, 유연근무제 확대 등으로 법이 규정하고 있는 출퇴근 시간을 언제로 볼 것인가를 두고 택시 업계와 대립되고 있다.

49) “빈방 年 최대 120일 민박 대여, 부산·강원·제주부터 시행”, <http://www.fnnews.com/news/201602171750425766>, 2018.11.07.접속.

야하며, 이를 토대로 각 시, 군, 구 등 지역조례 제정을 위한 유도와 사업 추진·지원, 협력, 교류, 책임이 이루어져야 할 것이다. 이후 서비스의 안정화·활성화 단계가 되면 관련 법·제도를 개선하기 위한 소관 부처와의 단계적인 논의와 협업을 통해 법을 개정하여 규제를 유연화하거나 새로운 법을 제정해 나가는 방향으로 발전되어야 한다. 중요한 점은 기존 산업과 새로운 산업과의 규제에 있어서 일률적인 규제방식은 지양하고 규제 형평성이 고려된 각각의 사업 수행방식에 따른 규제가 이루어져야 한다는 점이다.

V. 결론

최근 공유경제의 확산과 더불어 전통적인 소비중심의 경제 패러다임에서 벗어나 사회, 경제, 복지, 민간·공공 부문 등 다방면에서 공유경제의 활용에 대한 논의가 요구되고 있다. 대부분의 지방자치단체에서는 공유경제 활용을 통해 지역사회 문제를 해결하고자 하고 있으며, 새로운 지역발전 전략을 마련하는데 공유경제를 중요 요소⁵⁰⁾로 생각하고 있는 것으로 보인다. 공유경제를 통한 지역자원의 최적활용과 공유가치 확장은 지역복지에도 순기능적 촉매역할을 할 것으로 기대된다. 이에 따라 현재 주요 지방자치단체를 중심으로 각 지자체에서는 공공부문에 공유경제 서비스모델 활용 방안을 모색하고 하고자 공유경제와 관련된 조례의 지정, 활동지원 등 법·제도적 환경을 구축하기 위해 노력하고 있으나, 지자체별 공유경제 활용 속도는 상이한 상황이며, 이 또한 아직까지는 미비한 단계에 머무르고 있다. 이와 같이 공유경제를 통한 지역경제 및 지역복지를 활성화하고자 하는 움직임이 있으나, 기존의 산업과 새로운 현상간의 가치 충돌, 적용에 있어서의 법·제도적 미비와 규제 등의 다양한 문제로 아직까지는 공유경제가 제대로 실행되지 못하고 있는 실정이다.

그러나 시대착오적인 규제와 기존 산업을 일방적으로 보호하려는 규제는 기술 발달에 따른 현재의 새로운 시장체계에 대응하기 어려운 것이 사실이다. 무엇보다 새로운 산업과의 이해조절적·합리적 공감대 형성이 우선되어야 하며, 수요자의 요구와 필요에 따라 보다 다양한 선택이 가능한 환경이 조성될 수 있도록 향후 적극적인 입법이 요구된다.

따라서 이를 해결하기 위해서는 먼저 공유경제 서비스 모델이 단순히 혁신적인 사업모델에 그치는 것이 아니라 사회·경제적으로 추구해야 할 가치와 본질이 무엇인지 분명한 목표를 설정하고, 우리 실정에 부합하는 공유경제 모델의 허용범위를 설정해 나가는 것이 중요하다.

50) 오세환 외, “공유경제를 활용한 지역경제 활성화 방안: 북미, 유럽, 중국 사례를 중심으로”, 질서경제저널 제21권 제2호, 한국질서경제학회, 2018, 132면.

현재의 공유 서비스 모델에 대한 세부적인 유형화를 통해 이를 면밀히 분석하고, 공익적 측면, 공급자 측면, 이용자 측면, 기술적 측면 등의 다방면에서의 고려 하에 단계적으로 대안을 모색해 나가야 할 것이다. 우선, 기존 산업과의 상호 협력과 연계를 통해 해결해 나갈 수 있는 범위부터 규제를 완화하고, 사회와 국민이 이에 적응하고 시스템이 안정화 된다면 부분적 또는 제한적으로 규제의 경직성을 완화시켜 나가면서 향후에는 국민의 자율적 결정권이 보장될 수 있도록 규제를 폐지하거나 법제가 새롭게 재편되는 방향으로 발전되어야 할 것이다. 더불어 각 지방자치단체에서는 지역의 공유단체, 공유기업, 지역주민 네트워크 구축을 통하여 공유서비스의 효과를 높이고 이를 통해 주민 삶의 질 향상 및 복지향상에 기여할 수 있도록 지속적인 노력과 모니터링이 필요하며, 지역공유경제에 관한 정책을 수립함에 있어서도 지자체 차원에서 해결할 수 있는 공공데이터, 행정정보 등을 적극적으로 개방·공유하여 모든 지역 주민이 다양한 공유서비스를 제공받을 수 있는 방향으로 고려되어야 할 것이다.

[참고문헌]

- 강병준, “공유경제 시스템의 사회적 기업 적용 연구”, 한국정책학회 동계학술대회자료집, 한국정책학회, 2012.
- 고윤승, “ICT발달에 따른 공유경제에 대한 소고”, 「e-비즈니스연구」, 제15권 제6호, 국제e-비즈니스학회, 2014.
- 길현중 외, 「공유경제와 고용관계」, 연구보고서 2016-07, 한국노동연구원, 2016.
- 김민정, “공유경제의 안정적 성장을 위한 정책방향”, 「KDIFOCUS」, 통권 제83호, KCI, 2017.
- 김민창, 「공유경제 관련 국내외 규제현황 및 시사점」, 이슈와 논점 제1447호, 국회입법조사처, 2018.
- 김점산 외, 「공유경제의 미래와 성공조건」, 이슈&진단(134), 경기연구원, 2014.
- 김종호, “사회적 기업 개념의 점주화에 대한 법적 ”, 「법학논고」, 제47권, 경북대학교 법학연구원, 2014.
- 김재호·윤현석, “지방자치단체의 공유경제 활성화를 위한 법적 개선방안”, 「지방자치법연구」, 제18권, 제2호, 한국지방자치법학회, 2018.
- 나승권 외, 「국제사회의 공유경제 추진현황과 시사점」, 대외경제정책연구원, 2017.
- 반정화, 「공유서울은 도시사회 문제 해결 수단 공유기업·시민 주도형 네트워크 구축」, 서울연 2016-OR-19, 서울연구원, 2016.
- 박문수 외, 「공유경제 활성화를 통한 서비스업 성장전략」, KIET 산업연구원, 2016.
- 성영조 외, 「경기도 공유경제 활성화 방안」, 정책연구, 경기연구원, 2016.
- 송순영, 「공유경제 서비스와 소비자 권익증진 방안 연구」, 정책연구보고서, 한국소비자원, 2015.
- 오세환 외, “공유경제를 활용한 지역경제 활성화 방안: 북미, 유럽, 중국 사례를 중심으로”, 「질서경제저널」, 제21권 제2호, 한국질서경제학회, 2018.
- 오이씨(oc), 공유서울, 「공유경제 시작학교」, 공유허브, 2013.
- 유창주 외, 「공유야 놀자! 공유도시와 서울의 미래」, 서울연구원, 2015.
- 이강배 외, “중소기업 경쟁력 강화를 위한 기업 간 공유경제 모델 개발”, 「Entrue Journal of Information Technology」, 14권1호, (주)엘지씨엔에스(구 LGCNS 엔트루정보기술연구소), 2015.
- 이성엽, “공유경제에 대한 정부규제의 필요성 -차량 및 숙박 공유를 중심으로-”, 행정법연구 제44호, 행정법이론실무학회, 2016.
- 이수일 외, 「공유경제 관련 제도개선방안 연구」, 한국개발연구원, 2015.
- 이종인, 「공유경제 활성화를 위한 정책적 과제 -국내외 규제 동향 및 정책의 추진방향 중심으

- 로-], 여연정책연구2016-05, 여의도연구원, 2016.
- 정경석, 「공유활성화를 위한 중장기 발전 방안」, 대전세종연구원, 2016.
- 차두원·진영현, 「초연결시대, 공유경제와 사물인터넷의 미래」, 한스미디어, 2015.
- 황영모 외, 「전라북도 공유경제 도입방안 연구」, 전북연구원, 2015.
- 홍순구·한세억, 「ICT기반 지역공동체 가치창출 전략의 탐색」, 「한국지역정보학회지」, 제16권 제2호, 한국지역정보학회, 2013.

- Jeremy Rifkin, 「The age of access: the new culture of hypercapitalism, where all of life is a paid-for experience」, New York: Jeremy P. Tarcher, Inc., a member of Penguin Putnam Inc., 2000.
- Jeremy Rifkin, 「The zero marginal cost society: the internet of things, the collaborative commons, and the eclipse of capitalism」, New York: Palgrave Macmillan, 2014.
- Lawrence Lessig, 「Remix: making art and commerce thrive in the hybrid economy」, New York: Penguin Press, 2008.
- Rachel Botsman, Roo Rogers, 「What's mine is yours: the rise of collaborative consumption」, New York: Harper Business, 2010.

- 공유경제부산(<http://www.sharebusan.kr/bepa/main.php>)
- 공유광주(<http://www.sharegj.kr/app/main/index>)
- 공유대전(<http://daejeonshare.kr>)
- 공유수원(<http://www.suwon.go.kr/web/shareSuwon/index.do>)
- 공유허브(<http://sharehub.kr>)
- 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>)
- 서울자전거 따릉이(<https://www.bikeseoul.com>)
- 쏘카(<https://www.socar.kr>)
- 열린옷장(<https://theopencloset.net>)
- 자치법규정보시스템(<http://www.elis.go.kr>)
- 키플(<http://www.kiple.net>)
- 행복카셰어(<https://happycar.gg.go.kr/main>)

[국문초록]

공유경제를 통한 지역경제 및 지역복지 활성화

최승원

(이화여자대학교 법학전문대학원 교수)

하민정

(이화여자대학교 법학연구소 연구원)

2008년 금융위기 이후 글로벌 경제위기, 자본주의 심화로 인한 대기업 편중사회, 경기 침체, 저성장, 취업난, 빈익빈 부익부현상, 가계소득 저하, 환경오염 등의 다양한 사회·경제적 문제가 지속됨에 따라 각종 폐해의 해결책 중 하나로 ‘공유(sharing)’, ‘협력(cooperation)’, ‘사회적 가치창출’과 같은 가치실현이 확산되고 있다. 이러한 현상은 정보통신기술(Information & Communications Technology, ICT)의 발전으로 모바일 및 소셜네트워크서비스(SNS), 디지털 플랫폼 등과 같은 기술과 결합하여 개인 간 대여, 교환, 거래와 같은 수요·공급의 연계가 원활해짐에 따라 혁신적 기술 기반의 새로운 수요·공급 시장경제체제로 빠르게 정착되고 있다.

이와 같이 ICT의 발전, 기술혁신, 새로운 가치, 소비방식의 변화에 따라 ‘공유경제(sharing economy)’에 대한 관심이 높아지면서 공유경제의 확산은 세계적으로 부인할 수 없는 흐름으로 받아들여지고 있으며, 국내에서도 전통적인 소비 중심의 경제 패러다임에서 벗어나 사회, 경제, 복지, 민간·공공 부문 등 다방면에서 공유경제의 활용에 대한 논의가 요구되고 있다.

이에 따라 대부분의 지방자치단체에서는 공유경제 활용을 통해 지역사회 문제를 해결하고자 노력하고 있으며, 새로운 지역발전 전략을 마련하는데 공유경제를 중요 요소로 생각하고 있는 것으로 보인다. 현재 주요 지방자치단체를 중심으로 각 지자체에서는 공공부문에서 공유경제 서비스모델 활용 방안을 모색하고 하고자 공유경제와 관련된 조례 지정, 활동지원 등 법·제도적 환경을 구축하기 위해 노력하고 있으나, 기존의 산업과 새로운 현상간의 가치 충돌, 적용에 있어서의 법·제도적 미비와 규제 등의 문제로 실제로는 공유경제가 제대로 실행되지 못하고 있는 실정이다.

그러나 이제는 이와 같은 새로운 패러다임에 대해 무조건적으로 규제하기 보다는 변화를 받아들이고 규제 적용의 유연화를 통하여 새로운 패러다임에 실질적이고 효과적으로 접근할 수 있는 방안이 마련되어야 할 시점이라고 생각된다.

이를 위해서는 무엇보다 새로운 산업과의 이해조절적·합리적 공감대 형성이 우선되어야

하며, 수요자의 요구와 필요에 따라 보다 다양한 선택이 가능한 환경이 조성될 수 있도록 향후 적극적인 입법을 통해 해결해 나가야 할 것이다. 공유경제 서비스 모델이 단순히 혁신적인 사업모델에 그치는 것이 아니라 사회·경제적으로 추구해야 할 가치와 본질이 무엇인지 분명한 목표를 설정하여 현재의 공유 서비스 모델에 대한 세부적인 유형화를 통해 이를 면밀히 분석하고, 공익적 측면, 공급자 측면, 이용자 측면, 기술적 측면 등의 다방면에서의 고려 하에 우리 실정에 부합하는 대안 모색이 단계적으로 이루어 져야 한다. 이와 더불어 각 지방자치단체에서는 지역의 공유단체·공유기업·지역주민 네트워크 및 지역공유플랫폼 구축을 통하여 공유 서비스의 효과를 높이고, 지역공유경제의 특성이 고려된 정책의 수립·추진과 조례의 제·개정을 통해 주민 삶의 질 향상 및 복지향상에 기여할 수 있도록 노력하여야 한다.

주제어: 공유, 공유경제, 공유서비스, 공유가치, 지역경제, 지역복지, 지방자치단체, 4차 산업혁명, ICT발달, 공유플랫폼, 규제

[Abstract]

Activating Local Economy and Welfare through Sharing Economy

Choi, Seung Won

(Prof. Ewha Womans University Law school)

Ha, Min Jeong

(Researcher, Ewha of Legal Science Institute)

The global economic crisis after the financial crisis, a society of being dominated by a large corporations due to deepening of capitalism, recession, low growth, unemployment crisis, the rich-get-richer and the poor-get-poorer cycle, household income decline, environmental pollution and so on. persist, new values such as 'sharing', 'cooperation' and 'creation of social value', one of the solutions to various problems are being realized. Due to the development of ICT, this phenomenon combines with the technologies such as mobile, SNS and digital platform. Furthermore, as long as the connection of supply&demand such as rental, exchange between individuals goes smoothly, new supply&demand market economy based on innovative technology is established rapidly.

Depending on the development of ICT, Fourth Industrial Revolution, technological innovation, changes in mind and value, the interest in “sharing economy” has recently increased, and the proliferation of sharing economy has been accepted as an undeniable trend in the world, discussions on utilization of sharing economy in various fields such as society, economy, welfare, private and public sectors have been demanded beyond the traditional consumption-oriented economic paradigm in Korea.

As a result, most local governments are trying to solve community problems through the utilization of sharing economy, and it is considered that sharing economy is an important factor in creating a new local development strategy. At present, though local governments are trying to establish a legal and institutional environment such as designation of ordinances, support for activities related to the sharing economy in order to find out how to use the sharing economy service model in the public sector focused on major local governments. In fact, sharing economy has not been properly implemented due to conflicts of values between existing industries and new phenomena, legal and institutional weaknesses and regulation in application.

However, it is time to take a practical and effective approach to the new paradigm by accepting the change and applying regulations flexibly rather than unconditionally regulating such a new paradigm.

For this, above all, the formation of a regulatory and rational consensus on understanding with new industries should be prioritized, and it should be solved through active legislation so that more diverse environments can be created to select according to the needs of consumers. The sharing economy service model is not merely an innovative business model. Alternative approaches to our situation should be phased in by setting a clear goal of what the value and essence of socio-economic pursuit is, by analyzing the service through the detailed typology of the sharing service model, and by considering various aspects such as a public interest aspect, a supplier aspect, a user aspect, a technical aspect, and so on. In addition, each local government can enhance the effectiveness of sharing service through the establishment of local sharing groups, sharing enterprises, local residents' networks and local sharing platforms, and should strive to contribute to the improvement of the quality of life and welfare of the residents through the establishment and promotion of the policies considering the characteristics of local sharing economy and the enactment and revision of ordinances.

Key words: Sharing, Sharing economy, Sharing services, Sharing value, Local economy, Local welfare, Local government, 4th industrial revolution, ICT development, Sharing platform, Regulation

노인일자리의 질적 개선을 위한 법제 방향

- 지식일자리 창출의 중요성 -*

성윤희** · 배유진***

目 次

I. 머리말	1. 제4차 산업혁명기 노인일자리 패러다임의 전환
II. 노인일자리 사업의 현황 및 한계	2. 종합체계적인 노인일자리 지식관리 시스템 구축
1. 노인일자리 사업 개요	3. 노인일자리 사업의 재설계 - 수요자 중심의 재 유형화 · 재구조화
2. 노인일자리 사업의 주요 내용	4. 노인일자리의 지식관리 및 지식일자리 창출을 위한 입법 환경 조성
3. 노인일자리 사업의 한계	
III. 노인일자리 패러다임 전환과 법 · 제도적 개선방향	IV. 맺음말

I. 머리말

우리나라의 경우 65세 이상 고령인구 비중¹⁾은 2000년 7.2%로 고령화사회에 진입하였고, 2018년에는 14.3%로 고령사회에 진입하였으며, 2025년에는 20%를 넘어 초고령사회에 진입할 것으로 전망되는 등 세계적으로 유례없이 급속한 고령화를 겪을 것으로 예상된다.²⁾ 인간의 기대수명이 증가하면서 급격한 고령화 현상이 진행됨에 따라 개인적 차원에서는 고령자의 상당수가 수입 감소로 인한 경제적 어려움, 노년기의 무위와 무료, 사회생활의 단절로 인한 소외

* 투고일: 2018.11.14., 심사일: 2018.11.15.-11.20., 게재확정일: 2018. 11. 21.

이 논문은 한국장학재단 국가연구장학금(인문사회계) 지원을 받아 연구한 내용을 기초로 함.

** 주저자: 자치법연구원 선임연구원

*** 교신저자: 사회보장정보원 연구센터 연구위원

- 1) 고령화란 고령자의 수가 증가하여 전체 인구에서 차지하는 고령자 비율이 높아지는 것을 말하며, 국제연합은 7%를 넘는 사회를 '고령화(aging) 사회', 14%를 넘는 사회를 '고령(aged) 사회', 고령사회에서 고령화가 진행된 사회를 초고령 사회로 분류하고 있다.
- 2) 박시내, 고령자의 활동제약과 건강수명, KOSTAT 통계플러스 통계청 통계개발원, 2018년 10월 01일, 28면.

와 고독감을, 사회적 차원에서는 노인부양 및 보호문제, 경제활동인구의 감소로 인한 경제 활력 저하, 연금을 비롯한 사회보장비용의 증대 등 앞으로 풀어가야 할 문제들이 산적되어 있다. 정부는 이러한 고령사회 문제해결을 위한 핵심축으로 노인일자리 사업을 추진하고 있으며, 이를 통하여 노인 소득과 건강의 보장을 도모한다. 즉, 나이와 상관없이(ageless) 일할 수 있는 환경을 바탕으로 노인의 일과 삶의 균형 잡힌 생활을 통하여, 노년기에 활기차고 건강한 노후 생활을 영위할 수 있도록 하고 노인의 사회참여 확대를 통한 사회적 가치창출의 극대화 및 복지증진에 기여함을 목적으로 노인일자리 사업을 운영하고 있다.

그러나 정부의 많은 노력에도 불구하고 노인일자리 사업은 그 내용 및 운영에 있어 여러 한계점이 지적되고 있다. 대표적으로 노인일자리의 양적 증가에만 치중한 나머지 질적인 부분은 상대적으로 도외시한 측면이 많았다는 것이 그 내용이다. 이 논문에서는 노인일자리의 질적 개선, 그 중에서도 특히 제4차 산업혁명 시대에 부응하는 지식일자리와 관련 법제 뒷받침의 필요성을 강조하고자 한다.

II. 노인일자리 사업의 현황 및 한계

1. 노인일자리 사업 개요

(1) 의의 및 법률상 근거

「대한민국 헌법」 제34조 제1항은 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.”고 규정하고, 제2항은 “국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다.”고 규정하며, 제4항에서 “국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다.”고 규정하고 있다. 또한 「사회보장기본법」 제3조 제1항 제1호에서는 “사회보장이란 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 말하며”, 동항 제4호에서는 “사회서비스란 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.”고 규정하고 있다.

현재 노인복지의 핵심 아젠다로 노인일자리 및 사회활동지원사업을 진행하고 있으며, 노인일자리 및 사회활동지원사업(이하, “노인일자리 사업”이라 한다.)이란 ‘만 65세 이상(시장형

사업은 만 60세 이상) 기초연금 수급노인(소득 하위 70%) 중 해당사업의 참가자 요건에 부합하는 자를 대상으로 국가와 지방자치단체가 노인이 활기차고 건강한 노후생활을 영위할 수 있도록 다양한 일자리·사회활동을 지원하여 노인복지 향상에 기여함을 목적으로 하는 사업'을 말한다.³⁾ 이러한 노인의 일자리 사업은 「노인복지법」 제23조, 제23조의2, 제24조, 「저출산·고령사회기본법」 제11조, 제14조에서 법적 근거를 두고 있다.

「노인복지법」 제23조는 “국가 또는 지방자치단체는 노인의 사회참여 확대를 위하여 노인의 지역봉사 활동기회를 넓히고 노인에게 적합한 직종의 개발과 그 보급을 위한 시책을 강구하며 근로능력 있는 노인에게 일할 기회를 우선적으로 제공하도록 노력하여야 한다.”고 규정하고 있으며, 「노인복지법」 제23조의2는 “국가 또는 지방자치단체는 노인일자리 전담기관을 설치·운영하거나 그 운영의 전부 또는 일부를 법인·단체 등에게 위탁할 수 있도록 한다.”고 규정하고 있다. 또한 「노인복지법」 제24조 제1항에서는 “국가 또는 지방자치단체는 사회적 신망과 경험이 있는 노인으로서 지역봉사를 희망하는 경우에는 이를 지역봉사지도원으로 위촉할 수 있도록 한다.”고 규정하고 있다. 이와 더불어 「저출산·고령사회기본법」 제11조에서는 “국가 및 지방자치단체는 일할 의욕과 능력이 있는 고령자가 최대한 일할 수 있는 환경을 조성하여야 하며, 국가 및 지방자치단체는 연금제도 등 노후소득보장체계를 구축하고 노인에게 적합한 일자리를 창출하는 등 국민이 경제적으로 안정된 노후생활을 할 수 있도록 필요한 조치를 강구하여야 한다.”고 규정하여, 국가와 지방자치단체의 책임을 규정하고 있다. 또한 동법 제14조에 의하면, 국가 및 지방자치단체는 노후의 여가와 문화활동을 장려하고 이를 위한 기반을 조성하고, 국가 및 지방자치단체는 자원봉사 등 노인의 사회활동 참여를 촉진하는 사회적 기반을 조성하도록 함을 규정하여, 여가·문화 및 사회활동을 장려하고 있다.

이외에도 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」⁴⁾에서 55세 이상인 사람

3) 보건복지부, 2018년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내, 2018, 3면.

4) 「고령자고용법」은 고령자 고용에 관하여 관하여 총 40개 조항과 부칙으로 구성하고 있으며, 주요내용은 다음과 같다.

「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」

제1조(목적) 이 법은 합리적인 이유 없이 연령을 이유로 하는 고용차별을 금지하고, 고령자(高齡者)가 그 능력에 맞는 직업을 가질 수 있도록 지원하고 촉진함으로써, 고령자의 고용안정과 국민경제의 발전에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “고령자”란 인구와 취업자의 구성 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 연령 이상인 자를 말한다.
2. “준고령자”란 대통령령으로 정하는 연령 이상인 자로서 고령자가 아닌 자를 말한다.
3. “사업주”란 근로자를 사용하여 사업을 하는 자를 말한다.
4. “근로자”란 「근로기준법」 제2조제1항제1호에 따른 근로자를 말한다.
5. “기준고용률”이란 사업장에서 상시 사용하는 근로자를 기준으로 하여 사업주가 고령자의 고용촉진을 위하여 고용하여야 할 고령자의 비율로서 고령자의 현황과 고용 실태 등을 고려하여 사업의

을 고령자로, 50세 이상 55세 미만인 사람을 준고령자로 하여 고령자의 일자리를 한 다양한 고용지원에 관한 내용을 규정하고 있다.

(2) 연혁 및 배경

노인일자리 사업은 참여정부에서 노인문제에 대한 종합적 해결방안의 일환으로 노인복지 4대 핵심 국정과제로 채택되어 추진되었다. 주요 내용으로는 노인일자리 전담기관으로서 현행 한국노인인력개발원 설립의 법적 근거가 된 노인인력운영센터의 기능과 역할 및 「노인복지법」의 법제화에 관한 내용이 제시되었다. 또한 사회적일자리 중 지역현장에서 검증되고 관련기관과의 연계·협조가 가능하도록 8개의 직종과 연계하여 추진하도록 하였으며, 노인일자리에 대한 사회적 관심을 제고하기 위하여 노인일자리 박람회를 개최하도록 하였다. 노인일자리사업은 정부, 지방자치단체, 한국노인인력개발원, 민간 사업수행기관이 사업운영주체가 되

종류별로 대통령령으로 정하는 비율을 말한다.

제3조(정부의 책무) 정부는 고용에서 연령을 이유로 차별하는 관행을 해소하기 위하여 연령차별금지정책을 수립·시행하며, 고령자의 고용에 관하여 사업주와 국민 일반의 이해를 높이고, 고령자의 고용촉진과 직업안정을 꾀하기 위하여 고령자 고용촉진 대책의 수립·시행, 직업능력개발훈련 등 필요한 시책을 종합적이고 효과적으로 추진하여야 한다.

제4조(사업주의 책무) 사업주는 연령을 이유로 하는 고용차별을 해소하고, 고령자의 직업능력개발·향상과 작업시설·업무 등의 개선을 통하여 고령자에게 그 능력에 맞는 고용 기회를 제공함과 아울러 정년연장 등의 방법으로 고령자의 고용이 확대되도록 노력하여야 한다.

제4조의3(고령자 고용촉진 기본계획의 수립) ① 고용노동부장관은 고령자의 고용촉진에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 관계 중앙기관의 장과 협의하여 5년마다 수립하여야 한다. <개정 2010. 6. 4.>

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. <개정 2016. 1. 27.>

1. 직전 기본계획에 대한 평가
2. 고령자의 현황과 전망
3. 고령자의 직업능력개발
4. 고령자의 취업알선, 재취업 및 전직(轉職) 지원 등 취업 가능성의 개선방안
5. 그 밖에 고령자의 고용촉진에 관한 주요시책

③ 고용노동부장관은 기본계획을 수립할 때에는 「고용정책 기본법」 제10조에 따른 고용정책심의회(이하 “고용정책심의회”라 한다)의 심의를 거쳐야 한다. <개정 2009. 10. 9., 2010. 6. 4.>

④ 고용노동부장관이 기본계획을 수립한 때에는 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다. <신설 2016. 1. 27.>

⑤ 고용노동부장관은 필요하다고 인정하면 관계 행정기관 또는 공공기관의 장에게 기본계획의 수립에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다.

「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 시행령」

제2조(고령자 및 준고령자의 정의) ① 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제2조제1호에 따른 고령자는 55세 이상인 사람으로 한다.

② 법 제2조제2호에 따른 준고령자는 50세 이상 55세 미만인 사람으로 한다.

어, 65세 이상의 노인을 대상으로 한 노인일자리 사업을 국가 장기계획에 반영하여 고령자에게 충분한 일자리가 제공되는 사회를 이루기 위한 정책의 일환으로 사업을 진행해오고 있다.⁵⁾ 현재 노인의 일자리 사업은 중앙부처에서는 보건복지부가 정책결정 및 종합계획을 수립하고, 한국노인인력개발원이 사업 추진 지원을 총괄하며, 광역지자체는 시·도별 사업 추진계획 수립 및 재정지원을, 기초지자체는 시·군·구별 사업 계획 수립 및 수행 전반에 관한 관리·감독 업무를 수행하고 있다. 노인의 능력과 적성에 맞는 일자리지원 사업을 체계적으로 수행하기 위한 노인일자리전담기관의 설치·운영의 근거를 두고 있는 「노인복지법」은 보건복지부가 소관부서이다. 타 부서에서도 노인일자리 사업을 전개하고 있으나 노인일자리와 복지라는 측면에서 주요 내용을 보건복지부가 맡고 있다. 노인일자리는 51만개의 일자리와 총예산 6349억 규모로 성장하였으며, 내년에는 10만개가 늘어난 61만개의 노인일자리와 예산규모 또한 8219억원 규모로 빠르게 성장하고 있다.⁶⁾

2. 노인일자리 사업의 주요 내용

(1) 노인일자리 사업 유형 개관

노인일자리 사업의 유형은 크게 노인의 사회활동유형과 노인의 일자리활동유형으로 나뉘며, 세부적으로 노인사회활동은 공익활동과, 재능나눔활동으로 나뉘고, 다시 공익활동은 노노케어, 취약계층지원 프로그램, 공공시설 봉사 프로그램, 경륜전수 활동 프로그램으로 나뉜다. 노인일자리사업은 시장형사업단, 인력파견형 사업단, 시니어 인턴쉽, 고령자친화기업으로 나뉘며, 다시 시장형사업단은 공동작업형, 제조판매형, 서비스제공 유형으로 나뉜다. 세부 내용은 표 1과 같다.

5) 한국노인인력개발원, 노인일자리사업 백서, 2008.01.30, 53-56면.

6) “취준생 10만명에 300만원 지급…노인일자리에 8200억 투입”, 아시아경제, <http://view.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2018083014485350831> (방문일 2018.08.30.)

〈표 1〉 노인일자리 및 사회활동 지원사업 유형⁷⁾

구분		유형	주요내용	예산 지원	활동성격	
노인 사회 활동	노인 사회 활동	공익활동	노인이 자기만족과 성취감 향상 및 지역사회 공익 증진을 위해 자발적으로 참여하는 봉사활동	자치단체 경상보조	봉사	
		재능나눔활동	재능을 보유한 노인이 자기만족과 성취감 향상, 지역사회 공익 증진을 위해 자발적으로 참여하는 봉사성격의 각종 활동	민간 경상보조		
노인 일자리 및 사회 활동 지원 사업	노인 일자리	시장형 (취창업)	시장형 사업단	참여자 인건비 일부를 보충지원하고 추가 사업수익으로 연중 운영하는 일자리	자치단체 경상보조	근로
			인력 파견형 사업단	수요처의 요구에 의해서 일정 교육을 수료하거나 관련된 업무능력이 있는 자를 해당 수요처로 연계하여 근무기간에 대한 일정 임금을 지급 받을 수 있는 일자리	자치단체 경상보조	
			시니어 인턴십	만 60세 이상의 노인에게 일할 기회를 제공함으로써 노인의 직업능력 강화 및 재취업기회를 촉진	민간 경상보조	
			고령자 친화기업	고령자가 경쟁력을 가질 수 있는 적합한 직종에서 다수의 고령자를 고용하는 기업 설립 지원	민간 경상보조	
			기업 연계형	기업이 적합한 노인일자리를 창출하고 유지하는데 필요한 직무모델 개발, 설비 구입 및 설치, 4대 보험료 등 간접비용을 지원	민간 경상보조	

(2) 노인일자리 사업의 활동 유형

1) 노인사회활동

① 공익활동

저소득 고령 어르신들의 지속적인 사회 참여활동을 지원함으로써 건강과 소득 보충 및 건강하고 활기찬 노후생활에 기여함을 목적으로 지역사회의 공익증진을 위하여 자발적으로 참여하는 봉사활동을 말한다. 참여하는 신청대상자들을 상대로 한 신청서식은 표 2와 같다. 세부 유형으로 다시, 노노케어, 취약계층지원, 공공시설봉사, 경륜전수활동으로 나뉜다.

‘노노케어’란 독거노인, 조손가정 노인, 거동이 불편한 노인 등 취약노인의 가정을 방문하여 생활안전 점검등의 필요한 서비스를 제공하는 활동을 하는 프로그램이며, ‘취약계층지원’은 취약계층에게 상담·교육 및 정서적 지원 등 필요한 서비스를 제공하는 프로그램을 말한다. 공공시설 봉사는 지역사회 내 필요한 공익서비스를 제공하기 위하여 필요한 각종 사항을 지원 하는 프로그램을 말하며, ‘경륜전수 활동’은 노인이 평소가지고 있는 경험과 지식, 삶의 지혜를 지역 공동체와 공유하는 활동 프로그램을 말한다.

7) 보건복지부, 2018년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내, 2018, 4면.

〈표 2〉 노인 공익활동 참여신청서(참여자용)⁸⁾

접수기관(수행기관명)*			접수번호**		
필수 기재 사항	성 명		전화번호	주택 또는 휴대폰	
	주민등록번호	(만 세)		가족연락처	
	주 소				
	기 초 생 활 수급자 여부	<input type="checkbox"/> 해당 <input type="checkbox"/> 비해당	건 강 보 험 직 장 가 입 해 당 유 무	<input type="checkbox"/> 해당(직장가입자) <input type="checkbox"/> 비해당(지역가입자 및 피부양자)	
	기 초 연 금 수 급 여 부	<input type="checkbox"/> 수급 <input type="checkbox"/> 미수급	장 기 요 양 등 급 판 정 여 부	<input type="checkbox"/> 등급 있음(____급) <input type="checkbox"/> 등급 없음	
	세대구성 형태	<input type="checkbox"/> 독신 <input type="checkbox"/> 노인부부 <input type="checkbox"/> 경제적 능력이 없는 가족과 동거(노부모, 18세미만 손자녀, 장애인가족동거인 경우) <input type="checkbox"/> 경제적 능력이 있는 가족과 동거 <input type="checkbox"/> 기 타			
	노인일자리 참여경력	<input type="checkbox"/> 금년도 신규신청 및 2017년 추경사업 참여(8월이후 참여) <input type="checkbox"/> 그 외 참여한 경력 있음			
	신 청 프로그램	①	(수행기관명)	②	(수행기관명)
		(사업유형)		(사업유형)	
		(프로그램명)		(프로그램명)	
선택 기재 사항	최종학력	<input type="checkbox"/> 무학 <input type="checkbox"/> 초졸 <input type="checkbox"/> 중졸 <input type="checkbox"/> 고졸 <input type="checkbox"/> 전문대졸 <input type="checkbox"/> 대졸이상 * 참여 희망사업이 취약계층지원, 경륜전수활동인 경우 학력정보 기재			

- 본인은 노인복지법 제23조, 제24조와 저출산고령사회기본법 제14조에 따라 노인 공익활동 참여를 위해 위와 같이 신청하며, 기재내용이 사실임을 확인합니다.
- 본인은 참여제의 조건과 부정한 참여로 인한 제재사항(참여제한, 활동비환수 등)을 충분히 숙지하였습니다.
- 본 수행기관과 보건복지부 및 한국노인인력개발원은 활동비 지급 및 참여자 관리(부적격·부정수급, 상해보험 등) 등 해당 업무처리와 관련해 귀하의 고유식별정보(주민등록번호) 또는 민감정보(개인정보보호법 제23조에 따른 건강에 관한 정보, 같은법 시행령 제18조의제2호에 따른 범죄경력자료)가 포함된 자료를 노인복지법시행령 제26조 개인정보보호법 제24조, 제24조의2 및 제15조제1항의2·3, 제17조제2항에 따라 처리할 수 있습니다.
- 「공공기록물관리예관법」 시행령 제26조제1항에 의거, 귀하께서 제출하신 신청서 및 관련서류 5년간 보존되고, 노인일자리 업무시스템에 등록된 데이터셋(dataset)은 준연구 보존됩니다.

년 월 일
 신청인 성명 (서명 또는 날인)
 (수행기관명) 〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇
한국노인인력개발원

상당자 종합의견	상당자 성명	년 월 일 (서명 또는 날인)
----------	--------	---------------------

※ 접수기관(수행기관명)과 접수번호는 담당자가 작성
 ※ 수행기관 담당자는 참여신청서 내 주민등록번호를 오기 하지 않도록 주의(예. 신청자의 배우자 주민번호를 기재하는 등)

8) 보건복지부, 2018년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내, 2018, 93면.

② 재능나눔활동

‘재능나눔활동’이란, 재능을 보유한 노인이 지역사회 공익 증진을 위하여 행하는 봉사성격의 각종활동을 말한다. 노인 안전예방 활동, 상담 안내활동, 학습지도 활동, 문화 예술활동, 기타 활동유형에 포함되지 않는 다양한 재능나눔 활동을 그 내용으로 한다.

2) 노인일자리활동

① 시장형사업단

노인에게 적합한 업종 중 소규모 매장 및 전문 직종 사업단을 공동으로 운영하여, 일자리를 창출하는 사업으로 일정기간 사업비 또는 참여자 인건비 일부를 보충지원하고 추가 사업 수익으로 연중 운영하는 노인일자리이다. 공동작업형, 제조판매형, 서비스제공형으로 나뉠 수 있다. 신청대상자들을 상대로 한 신청서식은 표 3과 같다.

② 인력파견형 사업단

수요처의 요구에 의해서 일정 교육을 수료하거나 관련된 업무능력이 있는 자를 해당 수요처로 연계하여 근무기간에 대한 일정 임금을 지급받을 수 있는 일자리를 말한다. 관리사무종사자, 공공/전문직 종사자, 서비스종사자, 판매종사자, 농림어업숙련 종사자, 기능원 및 관련 기능종사자 등으로 나누어 볼 수 있다.

③ 시니어인턴쉽

만 60세 이상 시니어를 인턴으로 고용하는 기업을 대상으로 참여자 1인당 연 최대 300만원의 인건비를 지원하는 사업이다. 일반형, 전략직종형, 장기취업유지형으로 나뉜다.

④ 고령자친화기업

고령자가 경쟁력을 가질 수 있는 직종에서 다수의 고령자를 고용하는 기업 설립을 지원하는 내용으로 기업인증형, 모기업 연계형, 시장형사업단 발전형, 브릿지형, 시니어직능형으로 나뉜다.

⑤ 기업연계형

기업이 적합한 노인일자리를 창출하고 유지하는데 필요한 간접비 등을 지원하여 노인 고용확대를 도모하는 사업을 말한다. 주로 일반형과 세대통합형으로 나누어 볼 수 있다.

〈표 3〉 시장형사업단 참여신청서(참여자용)⁹⁾

				접수번호	
성명				전화번호	
주민등록번호			(만세)	주택	
				휴대폰	
				가족연락처	
주소					
기초생활수급자 여부	<input type="checkbox"/> 해당 <input type="checkbox"/> 비해당(의료급여 수급권자 2종 포함) (✓)				
기초연금수급 여부	<input type="checkbox"/> 수급 <input type="checkbox"/> 미수급 <input type="checkbox"/> 해당없음 (만 60 ~ 64세) (✓)				
건강보험 직장가입해당 유무	<input type="checkbox"/> 해당(직장가입자) <input type="checkbox"/> 비해당(지역가입자 및 피부양자,) (✓) ※ 전년도 계속 참여자로, 해당 사업단 직장가입자인 경우 '비해당' 선택				
장기요양 등급판정여부	<input type="checkbox"/> 등급 있음(급) <input type="checkbox"/> 등급 없음 (✓)				
세대구성 형태	※신청자와 주민등록상 세대를 같이하는 경우에 한하여 작성 ※경제적 능력이 없는 가족의 기준 ①(노부모) 신청자가 직계존속과 세대를 같이 하는 경우 ②(손자녀) 신청자가 18세 미만의 직계비속과 세대를 같이 하는 경우 ③(장애인) 「장애인고용촉진및직업재활법」 제2조 제2호에 따른 중증장애인 또는 근로능력평가를 통해 시장·군수·구청장이 근로능력이 없다고 판정한 사람과 세대를 같이 하는 경우				
참여희망 사업명	①		②		③
최종학력	<input type="checkbox"/> 무학 <input type="checkbox"/> 초졸 <input type="checkbox"/> 중졸 <input type="checkbox"/> 고졸 <input type="checkbox"/> 전문대 졸 <input type="checkbox"/> 대졸 이상				
노인일자리 참여경력	<input type="checkbox"/> 금년도 신규신청 <input type="checkbox"/> 2017년 <input type="checkbox"/> 2016년 <input type="checkbox"/> 2015년 <input type="checkbox"/> 2014년 <input type="checkbox"/> 2013년				
외부교육 이수사항	교육과정명		교육기간		교육시행기관
경력사항	직장명		활동기간		담당업무
자격증 및 면허증	자격증		취득기관		취득년도

9) 보건복지부, 2018년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내, 2018, 108면.

3. 노인일자리 사업의 한계

위에서 살펴 본 바와 같이 현행 노인일자리 사업은 비교적 다양한 유형으로 시행되고 있으나, 양적 일자리 확대에 초점을 맞추다 보니 사업의 내용적인 부분이 주로 육체노동이나 한정적인 유형의 일자리를 지원·연계 하는데 그치고 있다. 입법상으로도 「노인복지법」에 근거하여 노인일자리 사업을 운영하고 있으나, 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」에서도 고령자의 일자리를 위하여 고용지원에 관한 내용을 규정하고 있으며, 양 법률간 그 내용이 유사할 뿐 아니라 법률들 간의 관계가 명확하게 구분되지 않아, 실무상 혼선이나, 중복 누수 사각지대, 분절적 파편적 칸막이 구조의 문제를 초래할 수 있다는 점이 한계로 지적된다. 또한 노인일자리와 관련된 내용을 맡고 있는 관계 부서간 업무내용이 중첩적인 경우 구분의 모호성, 자료 공유 등이 문제점으로 제기될 수 있다.

고령화 실업 증대현상에 대처하기 위하여 노인 일자리의 양적 확대도 필요하겠지만, 그에 못지않게 중요한 것은 질적 일자리 확대이다. 경륜전수형 일자리도 있기는 하나, 그 내용이 구체적이지 못하고 지식관리가 수반되지 않아 실효성과 성과가 그다지 기대되기 어렵다. 노인의 지식, 경험, 노하우를 활용한 **노인지식일자리**의 창출이야말로 제4차 산업혁명 하에서 소중한 사회 자산을 확보하는 길이다. 다가올 초고령 사회를 대비하기 위하여도, 기존의 노인일자리에 관한 면밀한 점검과 함께 보다 획기적인 개선 대책 및 법적·제도적 환경을 마련해 가야 할 시점이다.

Ⅲ. 노인일자리 패러다임 전환과 법·제도적 개선방향

1. 제4차 산업혁명기 노인일자리 패러다임의 전환

제4차 산업혁명은 제2차 정보혁명이라고도 일컬으며, 그 내용의 핵심은 초연결(hyper connectivity)과 초지능(super intelligence)에 있다. 과거 산업사회의 주요 생산수단이었던 토지, 노동, 자본의 패러다임에서 벗어나 지식이 주요한 생산수단이 되며, 지식·정보사회에서는 지식정보의 축적 및 공유 그리고 활용이 그 어느 때보다도 중요한 자산으로 강조된다. 특히 일자리 측면에서 제4차 산업혁명은 중요한 의미를 가진다. 제4차 산업혁명 하에서 일자리의 모습은 과거와는 다르게 변화될 수밖에 없다. 기존의 노동환경에서 가지는 신체적·물리적·그 밖의 다양한 제약 요인이 온라인이라는 환경에서는 노인이 가진 지식, 경험, 노하우를 활용하여 시장에서 지속가능하고 자립할 수 있는 O2O 일자리를 창출해갈 수 있게 하기도 한다. 노인에게도 근로의 의사와 능력이

존재하는 한 노동시장에서의 활동을 최대한 보장하는 방향으로 변화해가야 한다. 노인일자리 법제 또한 이러한 환경에 맞게 보완되어야 할 것이다. 특히 지식이 자산이 되는 사회에서, 고령자의 지식·경험·노하우는 소중한 사회 자산의 밑거름이 된다. 다가 올 초고령 사회를 대비하여 기존의 노인일자리 법제에서 탈피하여 획기적인 방향 전환이 필요한 시점이다. 즉, 제4차 산업혁명기에 걸맞는 노인일자리 법제의 패러다임 전환이 요구된다.

2. 종합체계적인 노인일자리 지식관리 시스템 구축

제4차 산업혁명과 고령사회에 적합한 종합체계적인 노인일자리 지식관리 시스템 구축이 필요하다. 먼저, 노인에 관한 종합적인 내용을 축적하여 활용할 수 있어야 한다. 더불어 모든 노인의 지식과 기술 그리고 경험을 사회에 환원할 수 있도록 지원할 수 있는 시스템이 필요하다. 지금과 같은 단순 근로형태의 제공으로는 폭증하는 일자리 수요를 감당하기 힘들뿐더러 그들의 기본적인 내용, 상황, 욕구를 반영한 일자리 지원도 힘들 수 있다.¹⁰⁾ 따라서 새로운 공급·수요 관리체계, 즉 국가와 지방 복지행정조직, 민간 기관과 사업자, 자원봉사자, 그리고 복지수요자간 효율적인 쌍방향·다방향의 소통을 위한 실시간 맞춤형 수요자 중심의 진화·발전된 개념과 관리체계가 필요하다. 다양한 데이터를 주고받을 수 있는 웹 환경 구축을 통하여 Raw Data를 수집해야 하며, 웹기반 전자문서 활용, 정형 비정형 고려, XML 문서의 활용 등 IT기술 이슈의 반영 또한 필수적이다. IT 기술 기반 데이터 관리를 통하여 다양한 항목 유형을 추출하여 설계하고 이를 통하여 수요자가 원하는 일자리를 제공할 수 있는 환경 조성이 진정한 노인일자리 복지 실현의 시작점이다.¹¹⁾

더불어 제4차 산업혁명의 핵심은 초연결(hyper connectivity)과 초지능(super intelligence)으로 풍부한 데이터 자원이 형성되어야 이를 통하여 많은 고부가가치를 생성해갈 수 있다. 특히 지식은 가장 중요한 생산수단으로서 지식을 축적하고 공유하며 활용하는 과정 및 활동들로부터 새롭게 가치가 창출되고, 이는 사회가 발전할 수 있는 원동력이 된다. 지식이 국가의 경쟁력을 좌우하는 주요 수단이 될 것이라고 해도 과언이 아닐 것이다. 따라서 노인의 일생의 지식·경험·노하우를 쌓아갈 수 있도록 지식관리시스템을 구축할 필요가 있다. 즉, 이들의 경제적 여건, 신체적 상황등 기본적인 데이터뿐만 아니라 모든 고령층을 대상으로 그들의 지식·경험·노하우를 반영할 수 있는 종합체계적 시스템을 구축하여야 한다. 종합체계적 시스템 구축은 부서간 정보 연계의 효율성 확보 효과도 함께 가져올 수 있을 것이다. 이는 앞서 제기되었던

10) 급증하는 노인일자리 문제를 위한 복지 국가재정으로만 부담하는 데에 한계가 있을 뿐 아니라 부분적·제한적일 수밖에 없다. 보다 근본적인 차원의 노인 일자리 대책이 필요하다.

11) 최승원, 전자정부와 지식행정, 공법연구, 한국공법학회, 제43집제3호, 2015년 2월, 421-422면.

노인일자리 사업과 관련하여 이를 담당하는 소관부처간의 실무상 혼선이나, 중복누수·사각지대 발생, 칸막이 구조의 문제를 해소하는데도 도움이 될 것으로 본다. 노인 유형별 필요한 데이터를 적재적소에 활용하여 제공되는 맞춤형 일자리 복지서비스에 의하여 공급자와 수요자 모두의 욕구를 충족하는 것이야말로 실효적 복지행정 구현의 방향으로 나아가는 길이다.

3. 노인일자리 사업의 재설계 - 수요자 중심의 재유형화·재구조화

현행 노인일자리 사업의 주요 내용은 주로 정부의 재정지원 및 수요처의 요구에 의해서 일정한 해당 수요처로 연계하거나, 고용 연계 및 지원, 단순 노동 및 사회활동 등 공급자 중심체계의 일자리사업을 위주로 근로를 제공하고 그 대상 또한 한정적인 것으로 분석된다. 사업의 유형 또한 공급자 중심의 근로유형으로 일률적·획일적·형식적이다. 개인의 상황과 지식, 경험, 노하우 등을 고려한 일자리 보다 주로 공급자위주의 프로그램을 통한 단순 노동 일자리를 지원·연계하는데 그치고 있다. 공급자 중심의 복지서비스 공급을 지양하고 가능한 한 수요자 중심의 맞춤형 복지를 하기 위하여, 수요자 각각의 상황에 따라 어떤 일자리가 필요한지 파악하는 것이 필요하다.

무엇보다도 ‘일과 복지’ 양립이라는 측면에서 보다 근본적인 차원에서 노인일자리 사업의 재설계가 필요하다. 특히 노인이 가진 경제·사회·문화 등 다방면의 지식, 경험, 노하우를 활용한 지식일자리, 이를테면 노인 각자의 평생 경험을 반영한 일자리, 그동안의 전문성과 이어지는 일자리, 신체적·정신적 상황을 고려한 육체노동과 정신노동의 융복합 O2O 지식일자리 등의 창출을 통하여, 근로의 의사와 능력이 존재하는 한 최대한 일자리를 보장하는 방향으로 법제 마련이 필요하다.

풍부한 Raw Data의 축적 및 체계적이고 상세한 데이터 및 지식 관리를 통하여 종합적인 내용을 고려한 수요자 중심의 직종, 분야, 근무기간, 경제력 등 객관적인 항목 뿐 아니라 숙련도, 경험, 기술 등 주관적인 항목도 함께 고려하여 현행보다 다양하고 상세한 수준의 세밀한 관리를 할 필요가 있다. 예컨대 한 평생 어느 분야에 종사해온 노인의 경우, 관련 경험, 지식, 노하우를 모두 데이터로 축적하여 이를 지식관리 한다면 그것만으로도 그 분야의 훌륭한 지혜 자산이 된다.¹²⁾ 이처럼, 제4차 산업혁명시대의 석유라고도 일컫어지는 데이터, 무엇보다 한 생애가 담긴 노인들의 지식·경험·노하우를 한데 모아 집적해간다면, 훌륭한 지식자산의 보고가 될 것이다.

이러한 차원에서 지금과는 다른 다양한 노인일자리 프로그램 유형을 설계해 볼 수 있다. 이

12) 매일경제, “노인의 지혜, 실종 두살배기 30분만에 찾다”, <http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2018&no=514865>, (최종방문일 2018.11.10.)

를 위하여 정부가 나서서 수요자가 원하는 다양한 유형의 노인 일자리 특히 노인의 지식, 경험, 노하우를 반영할 수 있는 지식일자리 창출을 위하여 수요자 중심의 노인일자리 사업의 재유형화·재구조화·재설계가 요청된다.

4. 노인일자리의 지식관리 및 지식일자리 창출을 위한 입법 환경 조성

입법체계에 대한 재정비도 함께 요청된다. 고령사회를 대비하여 노인일자리의 지식관리와 함께 특히 노인지식일자리 창출을 위해서는 그들의 지식, 경험, 노하우를 사회에 환원할 수 있는 방향으로 법제 환경이 조성되어야 한다. 이를 위하여 노인 일자리 관련 전체 법체계의 재정비가 필요하다. 현행 노인일자리 사업을 뒷받침하는 법률들을 보면 구체적인 지원내용을 담기보다 선언적 성격의 내용에 그치거나 구체적인 사업활동은 사업지침에만 의존하는 경우가 많아 사업의 안정성을 저하시킬 수 있다는 문제가 제기된다. 또한 타법과의 관계에서의 모호성 및 실질적 내용의 유사성 등 부처간의 중첩적인 부분으로 인하여, 사업을 수행할 때 있어 비효율적이게 된다. 이들 문제의 해결을 위하여 공급자중심의 법체계만이 아닌 수요자중심의 법체계로의 발전적 입법들과 구체화 내용을 동시에 담아낼 수 있도록 법제 개선을 해갈 필요가 있다. 즉, 노인 개인별 상황 및 여건 등 다양한 욕구가 반영될 수 있도록 세부적인 규정들을 포함한 법률 조항이 뒷받침되어야 할 것이며, 수요자에게 맞는 적절한 일자리 서비스가 제공될 수 있도록 수요자 중심 전달체계에 의한 법률 체계의 재정립이 필요하다.¹³⁾ 더불어 제4차 산업혁명 하에서 노인일자리 특히 노인지식일자리 창출을 위하여 IT기술과 법의 융합 또한 중요한 부분이다. 노인의 지식, 경험, 노하우를 반영한 지식일자리 및 수요자 맞춤형 공급 체계 구축을 위하여 전제되어야 할 IT 기술적 내용, 즉 데이터 관리, 정형·비정형 고려, XML 문서 지향 등의 기술 이슈 뿐 아니라 이를 뒷받침할 IT 관련 법제의 연구 및 개인정보보호의 법률 이슈도 함께 고려되어야 할 것이다.

IV. 맺음말

2020년부터 우리나라 베이비부머 세대(1955~1965년생)가 노년층으로 합류되면 노인일자리 수요가 더욱 늘어날 것이다. 지금과 같은 노인일자리로는 늘어나는 노인일자리 수요를 감당하기 어려운 측면이 있다. 보다 근본적인 차원에서 노인일자리 문제를 해결하기 위해 정부가 적

13) 최승원, 사회복지법의 기초, 사회복지법제연구, 통권 제1호, 사회복지법제학회, 2010년 10월, 264-265면.

극적으로 나서서 공동체구성원이 행복한 노년을 맞이할 수 있도록 일과 복지의 촘촘한 사회보장체계를 마련할 때이다.

예컨대 A라는 노인에게는 일이란 자아실현 및 사회참여, 성취라는 수단으로서, B라는 노인에게는 소득보장의 수단으로서, C라는 노인에게는 자아실현 및 소득보장 수단으로서, 개별 노인에게 일자리가 가지는 의미가 모두 다를 수 있다. 개인별 욕구·상황·지식·경험·노하우 등의 정도에 따라 이에 맞게 일자리가 주어지도록 돕는 것이 진정한 노인 일자리 복지를 위해 가야할 지향점이다.

본 글에서는 그들의 여건과 상황, 능력 등을 고려할 수 있는 종합체계적인 시스템 구축을 제안한다. 풍부한 Raw Data를 집적하고 꾸준한 지식관리를 통하여 수요자중심의 협력형·맞춤형·참여형 노인 일자리 복지프로그램을 개발하여야 한다. 효율적인 웹환경 구축을 위하여 IT기술 이슈, 즉 정형·비정형 고려, XML 문서 지향 등의 기술 이슈도 함께 고려해야 할 부분이다. 또한 이를 뒷받침 할 수 있는 노인일자리 관련 전체 법체계의 재정비가 필요하다.

복지부는 ‘2018-2022 제2차 노인일자리 및 사회활동 종합계획’을 발표했다. ‘보람 있는 일, 활기찬 노후, 행복한 사회’라는 비전 아래 2020년까지 노인일자리 80만개를 제공하고 민간일자리 창출 기반을 확립하는 것을 목표로 하고 있다. 이를 위해서는 IT기술적인 환경 조성이 필수적이다. 노인에 관한 데이터를 상세히 관리할 수 있도록 웹기반 전자문서를 활용하여 풍부한 Raw Data를 수집하고, 지식 관리를 통하여 노인 유형별 맞춤형 일자리 서비스를 제공할 수 있도록 공급자와 수요자 모두의 욕구를 충족하는 실질적·실효적 복지행정을 구현해나가야 할 것이다. 즉, IT 기술 기반으로 공급자와 수요자의 주고받음을 통하여 수요 및 공급을 파악하여 수요자가 잘할 수 있는 원하는 일자리를 제공할 수 있도록 하는 것이 진정한 복지사회로의 지향점이다. 요컨대, 전자정부 및 웹3.0 시대의 모토인 개방·공유·소통·협력을 바탕으로 기존의 노인일자리사업을 뛰어넘을 새로운 공급·수요 관리체계 구축 즉, 국가와 지방 복지행정조직, 민간 복지기관과 사업자, 자원봉사자, 그리고 복지 수요자간 효율적인 쌍방향·다방향의 소통을 위한 실시간 맞춤형 수요자 중심으로 진화·발전된 개념과 관리체계 구축이 필요하다. 고령사회의 문제를 해결하는 시작점이자 필수·선결과제이며, 나아가 국가의 경쟁력 확보를 위해서도 중요하다.

양적 확대만이 아닌 **노인일자리**의 **지식관리** 나아가 **노인지식일자리**의 **창출**을 통한 질적 제고도 함께 고려하는 방향으로 단계적·지속적인 연구가 수행될 수 있도록 법·기술·사회복지학의 융합적 학문 토대가 마련되기를 기대해 본다.

[참고문헌]

- 강용규 외 6인, 「사회복지행정론」, 공동체, 2014.
- 강종관 외 1인, 「ICT기반 독거노인복지서비스의 현황 및 과제」, 「Journal of Digital Convergence」, 13(1), 2015.
- 고재욱 외 1인, “노인일자리사업 참여자의 삶의 만족도와 정책효과에 관한 연구”, 「한국노년학」, 31(4), 2011.
- 권구영 · 박공식, “노인일자리사업의 효과성에 관한 연구”, 「한국노년학」, 27(3), 2007.
- 김정순 외 1인, 고령사회의 노인복지 관련법제의 개선방안 연구, 연구보고, 한국법제연구원, 2015.
- 김희연, 복지와 기술의 만남: 복지혁신의 신전략, 경기개발연구원, 2015.
- 보건복지부, 2018년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내, 2018.
- 박시내, 고령자의 활동제약과 건강수명, KOSTAT 통계플러스 통계청 통계개발원, 2018.
- 배유진 · 최승원, “스마트바우처에 관한 법·기술 쟁점”, 「행정법법연구」, 제33호, 행정법이론 실무학회, 2012.
- 원시연, 노인사회활동지원(노인일자리)사업의 문제점과 개선 과제, 이슈와 논점(국회입법조사처), 2015.
- 윤찬영, 「사회복지법제론」, 나남, 2013.
- 최승원, “사회복지법의 접근틀”, 「지방자치법연구」, 제10권 제1호(통권 제25호), 한국지방자치 법학회, 2010.
- _____, IT 기술환경의 변화와 정보통신법제의 전망, 법연 2010 August_개원 20주년 특집호, 2010.
- _____, “전자정부와 지식행정”, 「공법연구」, 제43집제3호, 한국공법학회, 2015.
- _____, “사이버 스페이스에서의 개인과 국가”, 「공법연구」, 제28집 제4호 제1권, 공법학회 2000.
- 한국노인인력개발원, 「노인일자리사업 백서」, 2008.
- 허영, 「헌법이론과 헌법」, 박영사, 2015.
- 홍정선, 「행정법(상)·(하)」, 박영사, 2018.
- 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr>
- 노인복지인력개발원, <https://www.kordi.or.kr>
- 보건복지부, www.mohw.go.kr
- 통계청, kostat.go.kr

[국문초록]

노인일자리의 질적 개선을 위한 법제 방향

성윤희

(자치법연구원 선임연구원)

배유진

(사회보장정보원 연구센터 연구위원)

우리나라의 경우 65세 이상 고령인구 비중은 2000년 7.2%로 고령사회에 진입하였고, 2018년에는 14.3%로 고령사회에 진입하였으며, 2025년에는 20%를 넘어 초고령사회에 진입할 것으로 전망되는 등 세계적으로 유례없이 급속한 고령화를 겪을 것으로 예상된다. 정부는 이러한 고령사회 문제를 타개하기 위한 핵심 복지 정책의 하나로 노인일자리 사업을 추진하면서 나이와 상관없이(ageless) 일할 수 있는 환경을 바탕으로 노인의 일과 삶의 균형 잡힌 생활을 통하여, 노년기에 활기차고 건강한 노후 생활을 영위할 수 있도록 하고, 노인의 사회참여 확대를 통한 사회적 가치창출의 극대화 및 복지증진에 기여함을 목적으로 노인일자리 사업을 운영하고 있다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 풀어야 할 문제는 산적하다. 이에 본 글에서는 그동안 진행되어 온 현행 노인 일자리 사업의 운영 현황 및 내용을 점검해보고, 노인일자리의 지식관리 나아가 노인지식일자리의 창출을 위하여 IT기술 기반으로 Raw Data를 관리하고 이를 제도화할 수 있도록 관련 법제방향 및 향후과제를 제시하고자 한다. 즉, 노인일자리의 질적 제고를 위하여, 무엇보다 노인지식일자리 창출을 위하여 관련 법·제도·기술 이슈의 개선방향에 대하여 고찰하고자 한다. 더불어 단계적·지속적인 연구가 수행될 수 있도록 법·기술·사회복지학의 융합적 학문 토대가 마련되기를 기대해 본다.

주제어: 노인일자리, 노인지식일자리, 융복합 O2O 일자리, 데이터관리, 지식관리

[Abstract]

Legislative Direction for Quality Improvement of the Elderly Jobs

Sung, YunHee

(Senior researcher, Autonomy Law Institute)

Bae, You Jin

(Senior Research Fellow, Social Security Information Research Center)

Korea became aging society in 2000 as aged population over 65 years old formed 7.2%. In 2018, it reached 14.3%, which made Korea aged society, and in 2025, it is expected to be higher than 20%, so Korea will be super-aged society. It seems that Korea will face rapid aging that no country has ever experienced in the world. As one of the main welfare policies to solve the problems of aged society, Korean government is promoting a senior employment project. Providing an environment where people can work agelessly, it allows the aged to keep a balance between work and life and lead an energetic and healthy life in senescence. The senior employment project is being operated in order to maximize the creation of social value through the increase of their social participation and contribute to the improvement of their welfare. Despite such efforts, however, there are a pile of problems to be solved. Therefore, this study is going to evaluate the current status of the senior employment project that has been carried out and the contents of it, manage raw data based on IT technology to provide them with personalized jobs in consideration of their needs, knowledge, and situations, and also suggest directions for legislation and future tasks to do to support it through institutionalization. In other words, to enhance the quality of the senior employment project, this author will consider issues regarding related laws, systems, and technology for the creation of knowledge-based jobs for the aged. To realize that, this researcher expects that grounds for not only policy and institutionalization but also academic research combining law, technology, and social welfare will be laid so that stepwise as well as consistent research can be carried out afterwards.

Key words: Senior employment, Convergence employment of O2O, Knowledge-based jobs for the aged, Data management, Knowledge management

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

사법정책연구원 · 이화여자대학교 법학연구소 제3회 공동학술대회

장애인 관련 정책 · 법제 패러다임 전환

- 일 시 : 2018년 7월 13일 금요일 오후 2시~6시
- 장 소 : 이화여자대학교 법학관 405호
- 주 최 : 사법정책연구원, 이화여자대학교 법학연구소·젠더법학연구소,
한국장애인복지학회, (사)사회복지법제학회
- 후 원 : 자치법연구원
- 프로그램

시 간	일 정
1:45~2:00	[등 록]
2:00~2:30	[개 회 사] <ul style="list-style-type: none"> ▶ 개 회 사 : 강현중 (사법정책연구원 원장) ▶ 환 영 사 : 강동범 (이화여자대학교 법학전문대학원장)
2:30~4:00	▶ 사 회 : 박경수 (한양사이버대학교 교수)
	<input type="checkbox"/> 제 1 세션 <ul style="list-style-type: none"> ◦ 주 제 : “장애등급제 폐지의 의미와 쟁점” ◦ 발 표 : 이승기 (성신여자대학교 교수, 한국장애인복지학회장)

시 간	일 정
	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주 제 : “여성장애인의 모성권 개념 및 권리보장 방안” ◦ 발 표 : 서해정 (한국장애인개발원 부연구위원) ◦ 토 론 : 박숙경 (경희대 후마니타스 칼리지 교수), 조현수 (전국장애인차별철폐연대 정책실장)
4:00~4:15	Coffee Break
<p>4:15~5:45</p> <p>5:45~6:00 (종합토론)</p>	<p>▶ 사 회 : 윤석진(강남대학교 교수)</p> <p>□ 제 2 세션</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ 주 제 : “장애등급제 폐지에 대한 비교법적 고찰” ◦ 발 표 : 김대인 (이화여자대학교 법학전문대학원 교수) ◦ 주 제 : “장애등급제 폐지와 장애인 권리 구제를 위한 법원의 역할” ◦ 발 표 : 차성안 (판사, 사법정책연구원 연구위원) ◦ 토 론 : 배유진 (사회보장정보원 연구위원), 장선미 (이화여자대학교 법학연구소 선임연구원)
6:00~	[폐 회]

Ⅲ. 사회복지법제학회 제규정

사회복지법제학회 회칙

제정 : 2009년 6월 13일

개정 : 2016년 4월 14일

제1장 총 칙

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

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

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

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

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

제2장 회 원

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

② 정회원은 이사회에 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 창조하거나 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 이사회를 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 회장으로 부터 위임받은 사항을 처리한다.
- ④ 분과위원장은 학회운영의 실무를 관장하되 다음 각 호의 직무를 분장한다.
 - 1. 총무분과위원장: 학회운영 및 행정에 관한 사무
 - 2. 연구분과위원장: 학술연구와 학술상 수여에 관한 사무
 - 3. 학술분과위원장: 국내·외 학술대회 주관 사무
 - 4. 편집분과위원장: 학술지 등 출판사무
 - 5. 대외협력분과위원장: 국내·외 대외협력활동에 관한 사무
 - 6. 입법분과위원장: 사회복지 입법지원활동에 관한 사무
 - 7. 재무분과위원장: 회계 및 재무에 관한 사무
 - 8. 지식분과위원장: 각종 데이터 등 지식관리에 관한 사무
- ⑤ 감사는 학회의 업무 및 회계감사 등 다음 각 호의 직무를 수행한다.
 - 1. 학회의 업무, 재산 및 회계 감사
 - 2. 총회, 이사회 운영과 그 업무에 관한 사항에 대한 감사
 - 3. 제1호 및 제2호의 감사결과 부정 또는 부당한 점이 있음을 발견한 때에는 총회 또는 및 주무관청에의 보고
 - 4. 제3호의 시정요구 및 보고를 위해 필요한 경우 총회 또는 이사회 소집요구
 - 5. 감사결과에 대한 이사회 또는 회장에게 보고
- ⑥ 회장은 전문분야별·지역별 또는 각 지역별 연구활동에 종사하게 하기 위하여 연구위원을 위촉할 수 있다.

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

② 임원은 임기만료 후라도 후임자가 취임할 때까지는 임원으로 직무를 수행한다.

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

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

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

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

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

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

제4장 총 회

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

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

- 제20조 (총회 소집의 특례) ① 회장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 소집요구가 있을 때에는 그 소집요구일로부터 20일 이내에 총회를 소집하여야 한다.
1. 재적이사 과반수가 회의의 목적을 제시하여 소집을 요구한 때
 2. 법인의 재산상황 및 총회, 이사회의 운영과 그 업무에 관하여 시정요구 및 보고를 하기 위하여 감사가 제15조 제5항 제4호에 따른 소집을 요구한 때
 3. 정회원 3분의 1 이상이 회의의 목적을 제시하여 소집을 요구한 때
- ② 총회 소집권자가 결위되거나 이를 기피함으로써 7일 이상 총회소집이 불가능한 때에는 재적이사 3분의 1 이상의 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 개최하고 출석이사 과반수의 찬성으로 의결한다. 다만, 가부동수인 경우에는 부결된 것으로 한다.

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

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

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

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

제6장 재정 등

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

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

③ 보통재산은 기본재산 이외의 재산으로 한다.

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

② 학회의 회계연도는 1월 1일부터 12월 31일까지로 한다.

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

④ 기본재산의 변경에 관하여는 정관변경에 관한 규정을 준용한다.

⑤ 학회의 예산은 회계연도 1월 전까지 사업계획과 함께 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 이사회회의 의결을 거쳐 따로 규칙으로 정한다.

〈 부 칙 〉

제 1 조 (시행일) 이 정관은 주무관청이 허가한 날부터 시행한다.

제 2 조 (경과조치) 이 정관 시행당시 법인설립을 위하여 발기인 등이 행한 행위는 이 정관에 따라 행한 것으로 본다.

제 3 조 (설립자의 기명날인) 법인을 설립하기 위하여 이 정관을 작성하고 다음과 같이 설립자 전원이 기명날인 한다.

사회복지법제학회지 논문투고규정

제정 : 2010년 5월 7일

개정 : 2017년 12월 1일

제 1 조[목적] 이 규정은 사회복지법제학회(이하 ‘본회’라 한다)의 학회지 논문투고에 관한 지침을 마련함을 목적으로 한다.

제 2 조[원고모집과 투고자격] ① 학회지에 게재할 논문은 학회지 발행일로부터 2개월 전에 공고를 통하여 모집한다.

② 원고를 투고하고자 하는 자는 본 학회의 회원으로서 회원의 의무를 성실히 이행한 자이어야 한다. 다만 비회원은 편집위원회의 승인을 받아 원고를 제출할 수 있다.

③ 본회의 정회원이 아닌 국내외 저명학자, 기타 이에 준하는 비회원으로서 본회의 특별요청이 있는 경우에는 특별논문을 기고할 수 있다.

제 3 조[논문의 내용] ① 학술대회 발표논문과 일반 연구논문, 특별기고논문은 다른 학회지나 학술지에 발표되지 않은 것이어야 하며, 논문의 체제와 분량은 본 규정이 정하는 작성지침에 따라야 한다.

② 논문 내용은 본회 회칙에서 규정하는 사업에 적합한 것이어야 한다.

제 4 조[논문의 제출] ① 본 학회의 학술대회에서 발표된 논문은 지정토론 또는 종합토론에서 논의된 미비점을 보완하고 이 규정이 정하는 논문작성요령에 맞추어 작성하여 편집위원회가 정하여 공고하는 기고기한 내에 학회 홈페이지상의 온라인투고 시스템을 통하여 제출하여야 한다.

② 투고하는 논문은 이 규정이 정하는 논문작성요령에 맞추어 작성하여 편집위원회가 정하여 공고하는 기고기한 내에 학회 홈페이지상의 온라인투고 시스템을 통하여 제출하여야 한다.

③ 논문을 제출할 때에는 KCI의 문헌 유사도 검사 결과가 포함된 논문투고신청서, 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 (주)한글과컴퓨터의 “문서파일(*.hwp)”로 작성하고 한글 사용을 원칙으로 하되, 필요한 경우 국한문혼용-외국문(영문, 독문, 불문, 일문 등)을 사용할 수 있다.

② 원고분량은 도표, 사진, 참고문헌 포함하여 A4용지 20매(200자 원고지 150매) 내외로 한다.

③ 기고하는 논문은 다음 각 호의 순서에 의하여 구성한다.

1. 제목	2. 목차
3. 본문	4. 참고문헌
5. 국문·영문초록·키워드	6. 부록(필요한 경우)

- ④ 공동저술의 경우 제1저자 및 교신저자 등을 표기하며, 특별한 표기가 없는 경우 처음에 기재된 이름을 제1저자로 본다.
- ⑤ 연구보고서 또는 학위논문의 일부를 논문으로 정리하여 투고하는 경우에는 그 사유를 밝혀야 한다.

제 6 조[초록작성] ① 국문논문에는 국문·영문초록을, 외국어논문에는 영문초록과 국문 요약번역문을 첨부하여야 하고, 초록의 분량은 A4지 1매 내외가 되어야 한다.

- ② 초록은 논문 내용을 전체적으로 전달할 수 있을 만큼 포괄적인 내용이어야 하고, 쉽고 정확하게 전달할 수 있도록 작성되어야 한다.
- ③ 논문의 국문·영문초록은 본문과 초록, 초록과 주제어(Key Word), 본문과 주제어(Key Word) 간의 정합성을 확보할 수 있도록 작성되어야 한다.
- ④ 편집위원회는 논문의 최종 게재여부를 판정함에 있어 국문·영문초록의 정합성 여부를 검토하여야 한다. 이 경우 편집위원회가 수정이 필요하다고 의결하는 투고논문에 대해서는 초록수정의 견을 논문투고자에게 제시하여야 한다.

제 7 조[본문의 구성] ① 본문의 첫 페이지에는 논문제목, 필자명·소속기관·직위, 목차를 포함하여야 하며, 서론부터 시작하여 모든 내용은 연속적으로 기재한다.

- ② 표에는 그 상단에 표제를 쓰고 설명이 필요한 경우에는 그 하단에 기재한다.
- ③ 그림에는 표제 및 설명을 그 하단에 기재한다.
- ④ 목차순서는 다음의 예시에 따라 기재한다.

<p>I. 사회복지 관한 법체계</p> <p>1. 사회복지기본법</p> <p>(1) 사회서비스법제</p> <p>1) 장애인분야</p> <p>① 장애인복지법 順</p> <p>※ ① 이후의 목차번호는 논문제출자가 임의로 정하여 사용할 수 있다.</p>

- ⑤ 인용 및 참고자료의 출처를 기재하는 방법은 참고주, 내용주, 각주를 사용하되 처음 인용의 경우에는 각 호와 같이 표시한다.

1. 인용, 참고한 자료의 출처를 밝히는 참고주는 다음과 같이 본문 중에 괄호를 사용하여 처리하

고, 그 자료의 내역을 정리한 참고문헌을 논문의 말미에 첨부한다.

- 1) 저자가 본문의 일부로 언급되는 경우의 예
 최승원(2006)에 의하면...
 - 2) 특별한 저자가 없는 자료를 인용하는 경우의 예
 「보건복지백서 2006」(2007)에 의하면...
 - 3) 저자가 본문과 분리되어 언급되는 경우의 예
 ...입장을 취하고 있다(전광석, 2010; Dean, 2005)
 - 4) 같은 저자의 문헌이 2개 이상 인용될 때의 예(연도가 같은 경우)
 ○ ...라고 볼 수 있다(송정부, 2010a).
 ○ ...라고 볼 수 있다(송정부, 2010b).
2. 본문의 내용에 설명을 부연하기 위한 내용주와 인용 및 참고한 자료의 출처를 밝히는 각주는 해당 부분의 오른쪽 위에 논문 전편을 통해서 일련번호를 붙이고(예: ...하였다.1)), 그 페이지 하단에 각주로 처리한다. 다만, 인용 및 참고한 자료의 출처를 밝히는 각주는 가능한 한 다음과 같이 표시하고, 그 자료의 내역을 정리한 참고문헌을 논문의 말미에 첨부한다.
- 1) 저서 : 저자, 서명, 출판사, 출판년도, 면수;
 (예시) 홍길동, 「사회복지법제론」, 법정출판사, 2010, 18면.
 - 2) 논문 : 필자, “논문제목”, 「서명」○권○호, 발행처, 발행년도, 면수;
 (예시) 홍길동, “기초생계급여의 법적문제”, 「사회복지법제연구」 제2권제3호, 사회복지법제학회, 2011, 237면.
3. 외국문헌의 경우 그 나라의 표준적인 인용방법에 따른다.
- ⑥ 재인용할 경우의 각주는 다음과 같이 표기한다.
1. 저서인용: 저자명, 앞의 책, 면수.
 2. 논문인용: 저자명, 앞의 논문, 면수.
- ⑦ 본문의 글자모양과 문단모양 또는 각주의 글자모양과 문단모양은 본회에서 배포하는 표준양식의 스타일을 적용하는 것을 원칙으로 한다.

제 8 조[참고문헌] 참고문헌은 다음의 각 호의 방식으로 정리한다.

1. 본문에 인용 또는 언급된 참고문헌은 국내문헌과 외국문헌(동, 서양의 순)으로 구분하되 저자의 성을 기준으로 전자는 가나다의 순으로, 후자는 알파벳의 순으로 배열한다.
2. 참고문헌은 저자, 제목, 출판사항, 출판년도의 순으로 다음과 같이 기재한다.
 - 1) 단행본인 경우 [저자명, 서명, 출판사항, 출판연도]
 예) 김철수, 「학설 판례 헌법학(상)」, 박영사, 2008
 - 2) 일반논문인 경우 [저자, 논문제목, 수록서명 및 발행처, 출판연도]
 예) 윤상용, “장애인 이동권 보장을 위한 바람직한 입법방향”, 「보건복지포럼」, 제95호, 1999
 - 3) 학위논문인 경우 [저자, 논문제목, 학위성격, 수여기관명, 출판연도]

예) 서정희, 장애인 사회보장수급권의 실효성에 관한 기준, 박사학위논문, 서울대학교 대학원, 2009

4) 기타 저자가 없는 경우

예) 보건복지백서 2006. 보건복지부, 2007.

5) 외국문헌은 그 나라의 표준적인 인용방법과 순서에 의하여 정리한다.

제9조[학회지 발행횟수와 발행일] 학회지의 발행횟수는 연 3회로 하고 그 발행일은 5월 말일, 8월 말일, 11월 말일로 한다. 다만 회원의 연구활동 정도 및 논문접수상황 등을 고려하여 중간이 필요한 경우에는 편집위원회가 이를 정할 수 있다.

제 10 조[학회지의 전자출판 등] ① 학회지는 종이 문서 외에 전자출판이나 인터넷 홈페이지에 게재하는 등의 방법을 통하여 발행할 수 있다.

② 학회지에 원고를 기고한 자는 기고 시에 전자출판에도 동의한 것으로 본다. 단 기고자가 전자출판에 동의하지 않는다는 의사표시를 한 논문은 전자출판에서 제외한다.

[부 칙]

부칙(2010.05.07)

(시행일) 이 규정은 제정한 날부터 시행한다.

부칙(2014.06.13)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

부칙(2015.10.30)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

부칙(2016.03.31)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

부칙(2016.11.05)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

부칙(2017.12.01)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

사회복지법제학회 논문심사규정

제정 : 2010년 5월 7일

개정 : 2017년 12월 1일

제1조 【목적】 이 규정은 한국복지법제학회의 학회지인 『사회복지법제연구』에 기고한 논문의 심사에 관한 지침을 마련함을 목적으로 한다.

제2조 【심사위원 선정과 심사의뢰】 ① 논문접수가 마감되면 편집위원장은 편집위원회를 소집하여 논문심사절차를 진행하여야 한다.

② 편집위원회는 심사하기로 한 논문에 대하여 한 편당 3인씩의 심사위원을 선정하여 심사를 의뢰한다. 이 때 논문기고자와 명백히 특별한 관계에 있어 심사의 공정성을 해칠 우려가 있는 사람을 심사위원으로 선정해서는 안 된다.

③ 편집위원회는 특히 필요한 경우 편집위원 이외에, 해당 분야의 전문가를 논문의 심사위원으로 위촉할 수 있다.

④ 편집위원장은 심사위원의 선정 및 심사의 진행에 관한 기밀이 외부로 누설되지 않도록 필요한 조치를 취하여야 하며, 심사위원은 자신의 논문심사 사실을 타인에게 알려서는 안 된다.

제3조 【심사기준 및 절차】 ① 심사위원이 논문을 심사할 때에는 논문의 질, 논문의 독창성, 논문의 전문성, 논문의 논리적 체계성, 근거 제시의 적절성, 표절·모방여부, 기고요령의 준수 및 분량 등을 종합적으로 감안하여 심사의견을 제출하여야 한다.

② 심사위원은 편집위원회로부터 논문을 접수한 날로부터 14일 이내에 논문에 대한 심사를 완료하고 [별표 1]의 서식에 의한 『사회복지법제연구』 게재신청논문심사서를 작성하여 편집위원회에 제출하여야 한다.

③ 심사위원은 심사기준별로 논문심사서의 정량평가부분에 “√” 표기를 하여야 하며, 종합판정심사의견부분에 정성평가 사항을 자세히 기술하여야 한다.

④ 심사위원은 ‘판정’ 의견을 기재할 때는 다음의 요령을 따른다.

1. 정량평가결과 90점 이상인 경우에는 “게재 가(可)”에 “√”에 표기를 한다.
2. 정량평가결과 80점 이상 90점 미만인 경우에는 “수정후 게재”에 “√”에 표기를 한다.
3. 정량평가결과 70점 이상 80점 미만인 경우에는 “수정후 재심사”에 “√”에 표기를 한다.
4. 정량평가결과 70점 미만인 경우에는 “게재 불가(不可)”에 “√”에 표기를 한다.
5. 심사자는 정성평가의 결과가 정량평가결과에 반영되도록 평가하여야 하며, 필요할 경우 제2호에도 불구하고 “게재 가(可)” 판정을 할 수 있다.

심사위원의 판정	편집위원회 종합판정
○, ○, ○	게재 확정
○, ○, □	
○, ○, △	
○, ○, ×	
○, □, □	수정 후 게재
○, □, △	
○, □, ×	
□, □, □	
□, □, △	
□, □, ×	수정 후 재심사
○, △, △	
○, △, ×	
□, △, △	
□, △, ×	
△, △, △	
△, △, ×	
○, ×, ×	게재 불가
□, ×, ×	
△, ×, ×	
×, ×, ×	
※ ○="게재 가", □="수정후 게재", △="수정 후 재심사", ×="게재 불가"	

※ ○="게재 가", □="수정후 게재", △="수정 후 재심사", ×="게재 불가"

- ⑤ 편집위원회의 종합판정 결과, '수정 후 재심사'로 판정된 논문에 대하여는 재심사절차를 진행한다. 이 때 초심에서 '게재 가' 또는 '수정 후 재심사' 판정을 한 심사위원은 바꾸지 아니하고, '게재 불가' 판정을 한 심사 위원은 다른 사람으로 교체하여 심사를 의뢰한다.
- ⑥ 재심사는 '게재 가'와 '게재 불가'의 두 종류로만 판정하며, 초심의 결과와 재심사 결과를 합산하여 '게재 가'가 둘 이상이면 '게재'로 최종 확정한다.

제4조 【수정지시】 ① 논문의 집필형식이 본 학회의 규정에 맞지 않거나 미흡하여 '수정 후 재심사' 판정을 받은 논문에 대하여는 편집위원장이 수정지시를 하여야 한다.

② 수정 후 지시에 집필자가 불응하거나 2차에 걸친 통지에도 불구하고 수정논문을 기간 내에 제출하지 않을 때에는 편집위원회의 결정으로 논문의 학회지 게재를 거부할 수 있다.

③ '게재 확정'으로 판정된 경우라도 편집위원회의 판단에 따라 수정이 필요하다고 여길 때에는 내용상 수정지시를 할 수 있다.

④ 학회지에 논문을 기고한 회원이 본 규정에 정한 의무를 이행하지 아니한 때에는 해당 논문에 대한 심사절차가 종료된 경우라도 편집위원회의 결정으로 해당 논문의 학회지 게재를 거부할 수 있다.

제5조 【심사료의 지급】 편집위원회가 논문심사위원으로 선정하여 논문심사를 의뢰한 사람에 대하여는 논문 기고자가 납부한 심사료의 한도 내에서 심사사례비를 지급할 수 있다.

[부 칙]

부칙(2010.05.07.)

(시행일) 이 규정은 제정한 때부터 시행한다.

부칙(2015.06.04.)

(시행일) 이 규정은 개정된 때부터 시행한다.

부칙(2016.03.31.)

(시행일) 이 규정은 개정된 때부터 시행한다.

부칙(2016.11.5)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

[별표 1]

『사회복지법제연구』게재신청 논문심사서

게재지	『사회복지법제연구』 통권 제 호		심사일	20 . . .	
심사위원	소 속		성 명		
대상논문					
판정	1) 게재 가 () 2) 수정 후 게재 () 2) 게재 불가 () 3) 수정 후 재심사 ()				
심시기준	매우 적정	적정	보통	부적정	매우 부적정
	(20)	(18)	(16)	(14)	(12)
논문의 질					
논문의 독창성과 전문성					
논문의 논리적 체계성					
근거제시의 적절성					
투고요령 준수					
표절 및 모방여부	있음()		없음()		
종합판정의견					

※ 심사의견 작성 시 유의사항

- ◇ 부적합 또는 수정·보완해야 할 필요성이 있다고 판정할 때에는 구체적으로 명시해 주십시오.
- ◇ 작성란이 부족하면 별지를 이용해 주시기 바랍니다.

사회복지법제학회 편집위원회

사회복지법제학회 편집위원회규정

제정 : 2010년 5월 7일

개정 : 2016년 11월 5일

제 1 조[목 적] 이 규정은 사회복지법제학회(이하 “본회”라 한다)의 학회지인 『사회복지법제연구』 기타 본회가 발행하는 간행물에 게재할 논문의 심사 및 편집과 간행을 위한 편집위원회(이하 “위원회”라 한다)의 구성 및 운영에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제 2 조[구 성] 위원회는 편집위원장을 포함한 15인 이내의 편집위원으로 구성한다.

제 3 조[편집위원의 선임 및 임기] ① 편집위원장은 본회의 부회장 중에서 회장이 임명한다.

② 편집위원은 본회의 정회원 중에서 회장이 임명한다.

③ 편집위원장 및 편집위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다.

제 4 조[업 무] 위원회의 주요업무는 다음 각 호와 같다.

1. 본회 학술지의 편집 및 출판
2. 기타 본회 발간물의 편집 및 출판
3. 학술지 기타 발간물에 게재할 원고의 접수 및 심사의뢰와 게재여부의 결정

제 5 조[운 영] ① 위원회는 위원장이 필요하다고 판단하거나 편집위원 과반수의 요구가 있는 경우에 위원장이 소집한다.

② 위원회는 편집위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 결정한다.

③ 위원회는 학회지 기타 발간물에 기고된 원고에 대하여 게재여부를 결정한다.

④ 제3항의 원고게재여부에 관한 결정은 “게재 확정”, “수정후 게재”, “수정 후 재심사” 또는 “게재 불가”로 구분한다.

⑤ “수정 후 재심사”로 결정된 원고가 수정·기고된 경우 위원회는 그 재심사를 3명의 위원에게 의뢰할 수 있고, 재심사의 결정은 “게재 확정” 또는 “게재 불가”로 구분한다.

⑥ 기타 기고논문 등의 심사절차 및 게재 여부 결정 등에 관한 세부적인 사항은 논문심사규정으로 정한다.

⑦ 편집위원장은 위원회의 업무를 효율적으로 처리하기 위하여 편집간사를 둔다.

제 6 조[규정개정] 이 규정은 이사회회의 의결로 개정할 수 있다.

[부 칙]

부칙(2010.05.07.)

(시행일) 이 규정은 제정한 때부터 시행한다.

부칙(2015.06.04.)

(시행일) 이 규정은 개정된 때부터 시행한다.

부칙(2017.01.01.)

(시행일) 이 규정은 개정된 때부터 시행한다.

사회복지법제학회 연구윤리규정

제정 : 2010년 5월 7일

개정 : 2016년 11월 5일

제1조(목적) 이 규정은 연구 논문의 저자는 물론 학술지의 편집위원과 심사위원이 지켜야 할 연구 윤리의 원칙과 기준 및 연구윤리위원회(이하 ‘위원회’라 한다)의 구성 및 운영에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제2조(연구자의 책임) 연구자는 자신이 실제로 하거나 기여한 내용에 대해서만 업적으로서 인정 받으며 그 내용에 대하여 책임을 져야 한다.

제3조(연구부정행위의 정의) 이 규정에서 제시하는 연구부정행위(이하 “부정행위”라 한다)는 연구 과제의 제안, 연구과제의 수행, 연구결과의 발표 등에서 행하여진 행위로서 다음 각 호의 행위를 말한다.

1. 타인의 연구내용이나 결과 혹은 아이디어 등을 정당한 승인 또는 인용 없이 도용하는 행위
2. 연구내용 또는 결과에 대하여 공헌 또는 기여를 한 사람에게 정당한 이유 없이 논문 저자 자격을 부여하지 않거나, 공헌 또는 기여를 하지 않은 자에게 논문저자 자격을 부여하는 행위
3. 허위의 자료, 결과기록, 보고 등을 연구결과로서 제출하는 행위
4. 연구자료 또는 장비 혹은 과정을 조작하거나 데이터 또는 결과를 바꾸거나 생략하여 연구기록이 정확하게 표현되지 않도록 하는 행위
5. 본인 또는 타인의 부정행위의 의혹에 대한 조사를 고의로 방해하거나 제보자에게 위해를 가하는 행위
6. 그 밖에 이 항에서 정한 것을 제외하고 연구윤리위원회가 연구부정행위로 결정하는 행위

제4조(중복투고의 금지) ①국내외를 막론하고 이전에 출판된 자신의 연구물(게재 예정이거나 심사 중인 연구물 포함)을 새로운 연구물인 것처럼 출판하거나 투고해서는 아니 되며, 동일한 연구물을 유사 학회 등에 중복하여 투고해서도 아니 된다. 단, 편집위원회의 특별한 요청에 의해 투고하는 경우는 그러하지 아니하다.

②투고 이전에 출판된 연구물(박사학위 논문 포함)의 일부를 사용하여 투고하고자 할 경우에는 학술지의 편집자에게 이전 출판에 대한 정보를 제공하고 편집자는 이에 대하여 중복 게재나 이중 출판에 해당하는지의 여부를 확인하여야 한다.

제5조(인용 및 참고 표시) ① 다른 사람의 저술이나 공개된 학술 자료를 인용할 경우에는 「한국사회 법제학회지 논문투고규정」에 정해진 방법에 따라 정확하게 기술하여야 하며, 상식에 속하는 자료가 아닌 한 반드시 그 출처를 명백히 밝혀야 한다.

② 개인적인 접촉을 통해서 얻은 자료의 경우에는 그 정보를 제공한 연구자의 동의를 받은 후에 인용할 수 있다.

제6조(연구윤리규정준수확인서 등) 연구물을 투고하는 경우에는 (별지 1)의 연구윤리규정준수확인서 및 저작권활용 동의서를 작성하여 제출하여야 한다.

제7조(편집위원회의 평가) ① 편집위원회는 투고된 논문의 게재 여부에 대하여 저자의 인격과 학자로서의 독립성을 최대한 존중하면서 평가하여야 한다.

② 편집위원회는 학술지 게재를 위해 투고된 논문을 저자의 성별, 나이, 소속 기관은 물론이고 어떤 선입견이나 사적인 친분과 무관하게 논문의 수준과 투고 규정에 근거하여 공평하게 취급하여야 한다.

③ 편집위원회는 투고된 논문의 평가를 해당 분야의 전문적 지식과 공정한 판단 능력을 지닌 심사위원에게 의뢰하여야 하며, 심사위원은 객관적 심사가 이루어질 수 있도록 최선의 노력을 다하여야 한다.

제8조(편집위원회의 비공개 의무) 편집위원회는 투고된 논문의 게재 여부가 결정될 때까지는 저자에 대한 사항이나 논문의 내용을 공개해서는 아니 된다.

제9조(편집위원회의 통지의무) 편집위원회는 심사위원의 투고된 논문심사와 관련한 문제 제기 등 사항이 발생할 경우, 편집위원회에 신속히 알리고 그에 대한 적절한 대응을 하여야 한다.

제10조(심사위원의 평가) ① 심사위원은 전문 지식인으로서의 저자의 독립성을 존중하여야 하며, 평가 의견서에는 논문에 대한 자신의 견해를 밝히되, 보완이 필요하다고 생각되는 부분에 대해서는 그 이유를 설명해야 한다.

② 심사위원 자신이 논문의 내용을 평가하기에 책임자가 아니라고 판단될 경우에는 본 학회 편집위원회에 그 사실을 통지하여 심사위원의 교체를 요청하여야 한다.

③ 심사위원은 학술지의 편집위원이 의뢰하는 논문을 심사규정에서 정한 기간 내에 성실하게 평가하여야 하고 그 결과를 편집위원회에 통지하여야 한다.

④ 심사위원은 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 이에 응하지 않을 경우에는 이의가 없는 것으로 간주한다.
- ③ 표절문제를 확인하기 위하여 논문표절방지시스템을 활용할 수 있다.
- ④ 위원회는 피신청인, 신청인 및 관계인에게 자료제출을 요구하거나 관련자들을 출석하게 하여 의견을 청취할 수 있다.
- ⑤ 위원회는 심의신청사항의 진상을 조사하기 위하여 필요한 때에는 위원회에 특별조사위원회를 둘 수 있다.
- ⑥ 위원회는 심의신청사항에 대한 조사를 종료한 때에는 신청인에게 심의결과를 서면으로 10일 이내 통지하여야 한다.

제20조(제재) ① 위원회는 객관적인 증거에 의거하여 학회 회원의 윤리에 관한 제반사항 또는 제3조에 위반되는 행위를 한 학회 회원에 대하여 주의 환기, 비공개 경고, 공개 경고, 시정 권고 등 적절한 조치를 내릴 수 있다.

② 위원회는 전항의 조치를 이행하지 않거나 기타 사안이 중대하여 징계가 필요하다고 판단된 경우에는 이사회에 적절한 제재조치를 요구할 수 있다.

③ 위원회의 제재 요구가 있을 경우, 회장은 이사회를 통하여 제재 여부 및 제재 내용을 최종적으로 결정한다. 연구윤리규정을 위반했다고 판단된 회원에 대해서는 회원자격의 정지, 제명 등의 제재를 할 수 있고, 이 조치를 소속기관을 포함한 대외에 공표할 수 있다.

④ 사회복지법제연구에 게재된 논문이 표절로 판명되거나 다른 학술지에 게재된 논문이 다시 게재된 것으로 판정이 된 경우에는 다음 각 호의 조치를 하여야 한다. 1호 내지 4호의 조치는 반드시 병과한다.

- 1. 논문의 게재취소
- 2. 논문의 게재취소사실을 학회 홈페이지에 공지
- 3. 향후 3년간 논문투고 금지
- 4. 한국연구재단 등 관계 기관에 세부적인 사항을 통보
- 5. 연구비지원을 받아 작성된 논문의 경우 해당 연구지원기관에 세부사항 통보
- 6. 기타 필요한 조치

⑤ 전항 제2호의 공지는 저자명, 논문명, 논문의 수록 권·호수, 취소일자, 취소이유 등이 포함되어야 한다.

⑥ 제19조 제5항에 따라 위원회가 해당 위원회에 회부한 사항에 대해서는 그 해당 위원회로부터 결과를 통보받아 이를 심의하고, 필요한 경우에는 제3항의 조치를 취하여야 한다.

제21조(재심의) ① 신청인 또는 피신청인은 위원회의 결정에 대하여 위원회의 결정을 통보받은 날로부터 14일 이내에 위원회에 재심을 요청할 수 있다.

② 위원회는 재심요청이 있을 때에는 즉시 재심여부를 결정하여야 하며, 재적위원 과반수의 찬성으로 재심이 필요하다고 인정되면 제19조 및 제20조의 절차를 진행하여야 한다.

제22조(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 개정된 날부터 시행한다.

(별지 1)

연구윤리규정준수 확인서 및 저작권활용 동의서 (사회복지법제연구 제○호)

사회복지법제학회 귀중

논문제목:

연구윤리규정준수 확인서

저자(들)는 사회복지법제학회의 연구윤리규정을 준수하여 논문을 작성하였으며, 특히 아래의 사항에 대하여 확인합니다.

1. 투고논문이 저자의 지적 창작이며 타인의 저작권을 침해한 바 없음
2. 저자는 투고논문의 작성에 실질적인 지적 공헌을 하였으며, 투고논문의 내용에 대하여 모든 책임을 부담함
3. 투고논문은 타인의 명예 등 권리를 침해한 바 없음
4. 투고논문은 과거에 출판된 적이 없으며, 다른 학술지에 중복 게재를 위하여 투고하지 않았고, 투고할 계획이 없음
5. 사회복지법제학회지인 『사회복지법제연구』 발행인은 투고논문에 대한 저작권 침해에 대하여 이의제기, 고소 기타 저작권 보호를 위한 제반 권리를 보유함

저작권활용 동의서

투고자는 본 논문이 사회복지법제학회지인 『사회복지법제연구』에 게재될 경우, 정보통신망을 통한 논문의 제공·DB구축을 위하여 저작물의 내용을 변경하지 않는 범위내에서 편집을 할 권리 및 복제권·공중송신권·배포권·출판권 등 저작물의 이용에 관한 배타적인 권리를 사회복지법제학회에 위임합니다.

20 년 월 일

저자	성명	소속	이메일	연락처	서명
제1저자					
교신저자					
공동저자 1					
공동저자 2					

IV. 2018년 사회복지법제학회 임원 명단

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	조운영	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
대의협력 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)		
사 회 복 지 학	위 원	이승기(성신여대)	법 학	위 원	하명호(고려대)
		서정희(군산대)			이달휴(경북대)
		이명현(경북대)			이호용(한양대)
		김광병(청운대)			조성규(전북대)
		남찬섭(동아대)			윤석진(강남대)
간사	하민정(이화여대 박사수료), 성윤희(이화여대 박사수료), 이경은(이화여대 석사과정)				

사회복지법제연구 2018. 1. 제9권 제3호 (통권 제13호)

SOCIAL WELFARE AND LAW JOURNAL

Vol. 13

인 쇄: 2018년 11월 27일

발 행: 2018년 11월 30일

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

