

(권두언)

(발표 논문)

사회복지사의 정체성과 인권보호	이명현	3
사회복지사법과 조례의 정합성 확보방안	윤석진	27
사회복지사의 법적지위	김영미	67
사회복지사의 전문성 향상을 위한 보수교육권 강화 방안	배의식	91

[일반논문]

거주형 노인복지시설관련 법령 정비방안	신복기	111
지역사회복지실현의 사회복지조례 제정 방향	김광병	141
인권레짐에 기반한 비보호탈북청소년 교육권 보장 방안	김윤나	155

[한국사회복지법제학회 관련 자료]	177
--------------------------	-----

창립취지문

한국사회복지법제학회 학술대회 프로그램

한국사회복지법제학회 정관(회칙)

한국사회복지법제학회 논문투고규정, 논문심사규정, 편집위원회규정, 윤리규정

한국사회복지법제학회 임원명단

한국사회복지법제학회 활동 안내

CONTENTS

[FOREWORD]

[SYMPOSIUM]

Social worker identity and the protection of human rights	Lee, Myoung Hyun	3
Study on the Plan Consistency's of 「Act on treatment and improvement status of social welfare worker, etc.」 and municipal ordinance	Yoon, Seok-Jin	27
The Problems and Improvements of Social Worker's legal Status - Focused on the Labour Law	Kim, Young Mi	67
Plans to strengthen the Right to receive Continuing Education for Professionalism enhancement of Social Workers	Bae, Ul-Sik	91

[ARTICLES]

A study on readjusting laws and regulations to reform constitution of residential welfare facility for the aged - Focus on protection of human rights for residents -	Shin, Bok-ki	111
An Exploratory Study on the Establishment of Social Welfare Ordinance to Realize Community Welfare	Kim Kwang Byung	141
The human rights regime based on Right to education guaranteed ways unprotected defection of youth	Kim Yoon Na	155

[MISCELLANY INFORMATION]

<권두언>

1983년 사회복지사업법 개정으로 사회복지사 자격제도가 도입 시행된 지 어언 30여년이 지났습니다. 전문성을 갖춘 사회복지사의 역할로 사회복지서비스 수요자들의 권리와 복지는 증진되었지만, 사회복지서비스를 제공하는 사회복지사의 인권과 법적 지위는 사회복지 수준의 향상만큼 보장되지 못하고 있습니다.

사회복지법인이나 시설에서 근무하는 사회복지사나 관련 종사자는 지역단위의 사회복지서비스 전달체계에서 주요한 역할을 담당함에도 불구하고, 열악한 근로환경, 낮은 임금 수준, 과중한 업무량 등으로 서비스제공자로서의 지위가 불안정한 상황에 처해 있어, 사회복지서비스 제공의 지속성과 전문성을 위협함은 물론 사회복지 역량을 극대화하는데도 장애요인이 되고 있습니다.

사회복지사 등의 처우를 개선하고 궁극적으로 국민의 복지를 증진하고자 “사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률”이 2011년 제정되고 2012년부터 시행되었지만, 법 시행 후에도 사회복지사를 비롯한 서비스 제공자의 인권과 권리, 지위와 처우에 대한 개선요구는 여전히 계속되어 왔습니다.

2014년 6월 13일 한국사회복지법제학회는 국회 의원회관에서 <사회복지사의 권리 - 무엇이 문제인가>라는 주제로 사회복지학자와 법학자들의 학제적인 논의를 통해 사회복지사의 인권과 권리를 증진하는 방안을 모색하는 학술행사를 개최하였습니다.

윤찬영 교수는 기초발제 “돕는 자를 돕는 법적 장치”를 통해 서비스제공자인 사회복지사의 권리 보장을 위한 규범적 근거의 필요성을 강조하였고, 이명현 교수는 “사회복지사의 정체성과 인권 보호”를, 배의식 교수는 “사회복지사의 전문성 향상을 위한 교육·훈련 개선방안”을 발표하여 사회복지사의 정체성과 전문성을 강화할 수 있는 방안을 논의하여 주었으며, 윤석진 교수는 “사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률과 조례의 정합성 확보방안”을, 김영미 박사는 “사회복지사의 법적 지위에 관한 문제점과 개선방안 - 노동관계법령을 중심으로 -”를 발표하여 사회복지사의 권리보장을 위한 다양한 검토를 하여 주었습니다.

사회복지법제연구 제5호가 사회복지사의 법적 지위 개선을 위한 소중한 발표논문을 담게 되어 발표하신 분들께 이 자리를 빌어 감사드립니다. 일반논문으로 신복기교수의 “거주형 노인복지시설의 체질 전환을 위한 관련 법령 정비방안 - 거주노인의 인권·권리보장을 중심으로 -”, 김광병교수의 “지역사회복지실현의 사회복지조례 제정 방향”, 김윤나교수의 “인권레짐에 기반한 비보호탈북 청소년의 교육권 보장 방안”을 신게 되어 함께 감사드립니다.

사회복지법제학회는 사회복지학과 법학이 규범과 현실, 이론과 실무의 양 측면에서 서로 소통하고 융합하는 학문공동체이며, 학술지인 사회복지법제연구도 사회복지법제의 발전을 위한 통섭의 장입니다. 많은 분들이 함께 하고 더욱 많은 지식을 공유하기를 기대합니다.

2014년 10월

한국사회복지법제학회 회장
이화여자대학교 교수 최 승 원

발표 논문

사회복지사의 정체성과 인권보호

이명현*

目 次

- | | |
|----------------------|------------------------|
| I. 서론 | IV. 인권보호를 위한 복지법제 개선방향 |
| II. 사회복지사의 정체성과 인권 | V. 결론 |
| III. 사회복지사 인권보호의 딜레마 | |

I. 서론

사회복지사는 클라이언트의 인권을 옹호하면서 자기실현을 원조하는 전문가다. 그들이 보호하려는 인권은 누구에게나 평등하게 보장되어야 하는 자연적인 권리이므로 인간다운 생존을 위한 구체적인 급여와 서비스를 통해 실현된다. 따라서 타인의 인권보호와 사회변혁을 위해 전문적인 실천을 행하는 사회복지사가 정작 자신의 인권을 충분히 보호받지 못하면서 업무를 수행한다면, 클라이언트의 권리뿐만 아니라 인권을 존중하는 질 높은 복지서비스도 담보되지 못할 것이다.

최근 사회복지사 인권문제와 관련된 각종 불미스러운 사건이 계속되고 그들의 열악한 권리 보호 실태의 민낯이 드러나면서, 그동안 복지계에서는 상식화되어 있던 문제 상황, 즉 사회복지사 등의 열악한 노동환경과 노동과정은 더 이상 새로운 것이 없는 이슈가 되었다. 사회복지사의 자살이나 과로사, 민원인으로부터의 폭언이나 폭행과 같은 사건이 잇달아 일어나면서 전 국민의 관심을 환기시켰다. 이에 사업자의 안전보장 노력 등이 부각되면서 복지사의 처우개선

* 경북대학교 사회복지학과 교수

과 지위향상이 중요한 과제가 되고, 국가인권위원회(2013) 등을 비롯하여 전국적 차원의 인권 실태 조사가 행해졌다. 아울러 관련대책 마련에 대한 참여연대나 사회복지사협회 중심의 심포지움과 토론회 등이 개최되는 등 클라이언트 인권과 함께 사회복지사 인권 문제도 뉴스의 중심에 자리하게 되었다.

사회복지사 인권실태조사에 의하면 전반적으로 노동환경과 노동조건의 열악함, 노동과정에서의 폭언, 폭행, 성희롱, 감정노동 수행으로 인한 소진과 이직 등의 문제가 매우 심각하게 나타나고 있다(국가인권위원회, 2013).²⁾ 이는 사회복지 증진을 위해 전문적 실천을 수행하는 정체성이 있음에도 불구하고, 현실 복지에서는 노동하는 한 실존적 인간으로서의 권리조차 충분히 보호받지 못하고 있다는 사실을 반증하는 것이다. 사회적 약자의 권리보호에 전념해야 할 전문가가 노동의 과정에서 자신의 심각한 인권 실태가 이슈화되고 우선적으로 보호받아야 할 과제로까지 될 지경에 처해 있는 것이다.³⁾

이런 상황이 지속된다면, 사회복지사의 전문성은 마모되고 지속 가능한 서비스 전달은 위협받을 것이다. 하지만 이미 이런 결과는 예상된 것이기도 하다. 그동안 사회복지사에 대해서는 전문가라는 미명하에 한 사람의 인간으로서 노동을 수행하는 자가 가지는 기본적인 권리보다는 과도한 도덕주의적 공헌을 요구해 왔다고 생각한다. 사회복지사에 대한 사회적 인식은 여전히 어렵고 힘든 이웃을 위해 자기 확신으로 봉사하는 사람으로 각인되어 있는 것 같지만, 최근에는 사회적 약자의 인권보호를 위해 헌신적 마음과 자세로 봉사하되, 전문성까지 더욱 강조하는 상황인 것 같다. 휴먼서비스 직종 종사자들의 숙명이라 이해하는 경우도 있겠지만, 직업인으로서 안전하게 일하고 전문적인 서비스 실천가로서 존중받을 권리를 당당하게 요구할 수 있는 정체성은 아직까지 확립되지 못한 것 같다. 현재 사회복지사를 비롯한 복지종사자의 지위 향상을 위한 법률이 제정되어 있지만, 사회복지공제회 설치 운영에 관한 내용이 주축을

2) 참여연대사회복지위원회와 노동사회연구소, 서울시사회복지사협회 등이 2014년 2월 14일에 주최한 사회복지사 인권실태 토론회에서 국가인권회의 인권실태 조사 결과를 바탕으로 사회복지사 인권상황 실태가 요약 보고되었다. 예를 들어 복지사들 스스로가 평가하는 인권보장 수준은 5.61(10점 만점)로 결코 높은 수준이 아니다. 노동조건과 관련된 권리(공정한 노동조건, 노동시간 제한, 휴식 및 여가의 권리), 의견과 표현의 자유를 누릴 권리의 침해경험이 높다. 현 근무지에서의 연령과 학력, 출신학교, 종교에 따른 차별이 높은 수준이다. 높은 직무스트레스와 장시간 근로로 인한 질병과 재해발생 위험에 노출되어 있다. 폭언, 폭행, 신체적 안전을 위협받는 수준이 심각하다. 노동조합·사회복지사협회 등의 권리옹호 대변 및 옹호조직의 인권침해 대응 역할이 미비하여 노동인권 침해 가능성이 높다(참여연대 사회복지위원회 외, 2014).

3) 복지사 스스로가 평가하는 인권보장 수준이 5.61(10점 만점)으로 나타났다. 사회복지사의 인권침해 경험은 동료로부터의 폭언 6.4%, 상급관리자부터 13.3%, 클라이언트로부터 28.9%, 신체적 폭행은 동료로부터 0.4%, 상급관리자로부터 0.6%, 성희롱은 동료로부터 1.7%, 상급관리자로부터 2.7%, 클라이언트로부터 6.4%로 클라이언트-사회복지사 원조관계에서 발생하는 경우가 심각하다. 전체 임금 노동자 100을 기준으로 할 때 민간복지사의 임금 78.7, 전담공무원 111.1, 간호사 108.4, 유치원 교사 73.1로 나타났다(국가인권위원회, 2013).

이루고 있는 미니 법률로서 사회복지사의 인권과 권리 향상을 위한 실질적인 역할을 하기에는 여전히 미흡한 수준이라 할 수 있다.

진정으로 사회복지사의 인권 보호에 입각한 지위 향상이 이루어지기 위해서는 복지사 정체성에 부합하는 전문가 및 노동자로서의 권리가 모두 보장될 수 있는 내용의 법제가 개선되어야 할 것이다. 그런데 우리 사회는 이미 훌륭한 인권의 가이드라인을 가지고 있다. 세계인권선언과 경제·사회·문화적 권리와 같은 국제인권 규약이 그것이다.

인권선언에 근거하여 사회복지사에 대한 인권목록을 정리하면 ‘인간의 존엄성과 연대권’, ‘평등주의’, ‘신체보전권’, ‘굴욕적 처우를 받지 않을 권리’, ‘명예·명성에 비난받지 아니할 권리’, ‘사상·양심·종교의 자유권’, ‘표현의 자유권’, ‘집회 결사의 자유권’, ‘동일노동·동일 임금권·노동조합권’, ‘휴식과 여가의 권리’, ‘노동 생계보장권’ 등으로 분류할 수 있다. 또한 경제·사회·문화적 권리협약에 근거한 사회복지사와 관련된 인권 목록도 ‘자기결정권’, ‘평등주의’, ‘노동 생계보장권’, ‘동일노동 동일 임금권’, ‘안전 근로권’, ‘승진 기회권’, ‘휴식과 여가의 권리’, ‘노동조합권’ 등 유사하게 정리할 수 있다(이명목, 2008).

그런데, 사회복지사는 노동하는 인간이면서도 동시에 전문직 특성에 부합하는 권리가 더욱 강조된다. 예를 들어, 체계적이고 전문적인 교육, 새로운 지식의 이해를 위한 보수교육과 훈련을 받을 권리가 있다. 또한 독자적인 윤리강령의 실천과 규제에 따른 사상 및 양심의 자유권도 보장받는다. 아울러 공익적 가치관과 전문직 단체의 결속을 위한 권리와 업무수행의 독자성과 자율성에 기반한 자기결정권이 보장된다. 뿐만 아니라 엄격한 자격제도의 유지관리 등 전문가에 수반되는 명예와 인정받을 권리도 보장된다. 따라서 사회복지사의 정체성은 인간으로서의 기본적 권리와 직업적 특성에 부합하는 권리가 패키지를 이루는 다면적 성격을 띠고 있다. 그들의 정체성에 부합하는 권리의 내용을 확인하고 보호하는 작업이 그들에 대한 인권보장의 지름길이 될 것이다.

이 글의 목적은 사회복지사의 정체성을 이해하고 그에 따라 인권 및 권리 보호가 강화되어야 한다는 관점에서 복지법제를 개선하는 방향에 대해 검토하는 것이다. 사회복지사는 타인을 돕는 전문직으로서 지식과 기술을 활용하여 실천하는 사람이면서 동시에 보살피고 돌보며 자신의 감정을 조절하는 노동에 종사하는 말랑말랑한 정체성을 가지고 있다. 이런 속성이 남의 인권을 위해 일하면서도 정작 본인의 인권에는 무관심한 결과를 낳았다고 생각된다. 그런데 여기에서 복지현장에서 일하는 모든 사람들의 임금·근로시간을 비롯한 노동 환경 및 조건, 교육훈련, 소진 문제 등에 대한 실태를 파악하고 인권 전 영역에 대하여 지위향상 방안을 검토하기에는 시간적·물리적 한계가 있다. 따라서 사회복지사에 초점을 맞추어 논의를 전개할 것이

다. 주된 내용은 그들이 전문가로서 존중받으며 내외부적으로 폭언·위협 등에 시달리지 아니하고 안전하게 직장에서 복지를 실천할 수 있는 방향에 한정할 것이다.

오늘날 사회복지사는 긍정적인 외부효과를 창출하고 있지만, 정작 그 주체들은 안전한 일터에서 존중받으며 복지를 실천하지는 못하고 있다. 이런 문제의식을 바탕으로 이 글을 통하여 사회복지사의 정체성 속에 그들의 인권과 권리보장에 취약한 어떤 속성이 내포되어 있는지 논의하고자 한다. 아울러 사회복지사의 열악한 인권실태가 어떤 내용의 권리로 보호받아야 하는지 고찰한 후, 처우 및 지위 등의 향상과 사회적 존중을 확산할 수 있는 사회복지법제의 개선 방향이 무엇인지 그 가능성에 대해 제언해 보고자 한다.

II. 사회복지사의 정체성과 인권

정체성은 변하지 않는 존재의 본질을 의미하므로 사회 속에서 개인이 가지는 역할과 관련된다. 사회복지사의 정체성은 사회복지사가 수행해야하는 본질적인 역할을 의미한다고 할 수 있다. 과연 오늘날의 사회복지사는 복지기관에 소속된 수단적 역할만 하고 있는 것이 아닌가? 조직의 목적달성을 위해 능률적인 운영을 추구하는 일의 강도에 따라 복지사의 인권이 좌우되는 것은 아닌가? 사회복지사의 인권은 자격이나 노동조건, 사회복지법이나 근로기준법 등 법령에 의해서도 보호되어야 하지만, 복지종사자의 직업적 정체성과 역할에 맞게 보장되어야 한다. 분명히 사회복지사는 조직의 법령이나 이념에 근거하여 임무를 수행해야 하는 조직 구성원의 속성을 가지고 있다.

사회복지사는 성직자적인 마음가짐과 태도를 내면화하여 자기희생과 봉사를 수행하는 고귀한 실천가인가? 고도의 지식과 가치에 근거하여 행동하는 자기 규율적 전문가인가? 아니면 근로조건에 따라 표준적 직무를 수행하는 노동자인가? 각기 다른 관점에서 인식하는 복지사의 역할에 따라 인권 보호의 강조점이 달라질 것이다.

영국의 ‘버클리보고서(1982)’는 사회복지사 활동의 조사 분석을 통하여 사회복지사가 과거의 공공부문에서 전문적 권위를 가지고 일방적으로 돌봄을 제공하는 것이 아니라 지역주민과의 파트너십 하에 자조를 강화하고 공공부문과 조합하여 돌봄의 공급 체제를 조직하는 관리기능을 가져야 한다고 제언하고 있다. 사회복지사가 왜 이런 역할을 담당해야 하는가에 대해서 ‘시민이 사회복지사에 대해서 거는 기대가 크기 때문이다’고 하며 ‘필연적으로 사회복지사에게 부과되는 특정하게 정해진 역할과 임무는 없다’고 밝혔다(淸水降則, 2012). 따라서 사회복지사의 정체성은 역사, 전통, 사회 또는 정치에 의해 규정되며 얼마든지 다른 역할로 확산·변경되는

다면적 특징을 가지고 있다고 생각된다.

사회복지사의 인권도 정체성의 변화에 부합하도록 법제 속에 보호하고자 하는 권리의 내용이 원칙적으로 규정되어야 실효성을 가질 것이다. 그렇다면 우리나라의 경우 사회복지사의 정체성과 관련된 내용이 법률 속에 어떻게 인식되고 있을까? 먼저 사회복지사의 자격과 역할을 규정하고 있는 사회복지사업법에는 복지사를 비롯한 복지업무에 종사하는 사람은 「업무를 수행할 때에 사회복지를 필요로 하는 사람을 위하여 인권을 존중하고 차별 없이 최대로 봉사해야 한다(제5조)」는 원칙을 정하고 있다. 이를 근거로 판단할 경우, 사회복지사는 무한 돌봄과 같이 사회적 약자를 돌봐주고 보살피는 일을 전문적으로 하지만 성직자적인 마음자세와 태도를 갖춘 인격자이길 기대하는 것이다. 이들에게는 전문가 및 봉사자로서의 권리가 동시에 요청될 것이다.

그런데, 사회복지사의 자주적 행동기준인 「사회복지사 윤리강령」 전문(前文)에는 「...사명을 실천하기 위하여 전문적 지식과 기술을 개발하고...사회적 가치를 실현하는 전문가의 능력과 품위를 유지하기 위해 노력 한다」고 하여 봉사적 인격이 아닌 전문가적 정체성을 강조하고 있다. 이를 구체화하여 기본적 윤리기준에서 전문가로서의 가치·판단·권위에 대해 규정하고 있다.⁴⁾ 실정법에서는 성직자적인 봉사의 태도를 요구하면서, 내부적 윤리강령에는 전문가적 가치에 따른 업무수행을 행동원칙으로 제시하고 있는 것이다. 이와 같은 양면적 특성이 사회복지사 정체성의 속성이라 생각된다.

권리 보호와 관련하여 복지사의 지위향상을 목표로 하는 「사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위한 법률」은 「사회복지사 등에 대한 처우를 개선하고 신분보장을 강화하여 사회복지사 등의 지위를 향상하도록 함으로써 사회복지증진에 이바지하는 것을 목적(제1조)」으로 「국가와 지방자치단체가 사회복지사 등의 처우를 개선하고 복지를 증진함과 아울러 그 지위향상을 위하여 적극적으로 노력해야 하며 사회복지사 등의 보수가 사회복지전담공무원의 보수 수준에 도달하도록 노력할 것이며 보건복지부장관과 지방자치단체의 장은 사회복지사 등의 보

4) I. 사회복지사의 기본적 윤리기준 1. 사회복지사의 전문가로서의 자세 1) 사회복지사는 전문가로서의 품위와 자질을 유지하고, 자신이 맡고 있는 업무에 대해 책임을 진다. 2) 사회복지사는 클라이언트의 종교·인종·성·연령·국적·결혼상태·성 취향·경제적 지위·정 치적 신념·정신, 신체적 장애·기타 개인적 선호, 특징, 조건, 지위를 이유로 차별 대우를 하지 않는다. 3) 사회복지사는 전문가로서 성실하고 공정하게 업무를 수행하며, 이 과정에서 어떠한 부당한 압력에도 타협하지 않는다. 4) **사회복지사는 사회정의 실현과 클라이언트의 복지 증진에 헌신하며, 이를 위한 환경 조성을 국가와 사회에 요구해야 한다.** 5) 사회복지사는 전문적 가치와 판단에 따라 업무를 수행함에 있어, 기관 내외로부터 부당한 간섭이나 압력을 받지 않는다. 6) 사회복지사는 자신의 이익을 위해 사회복지 전문직의 가치와 권위를 훼손해서는 안 된다. 7) 사회복지사는 한국사회복지사협회 등 전문가단체 활동에 적극 참여하여, 사회정의 실현과 사회복지사의 권익옹호를 위해 노력해야 한다.

수 수준 및 지급실태 등에 관하여 3년마다 조사하도록 하고 있다(제3조).⁵⁾

이와 같은 법규는 전문가적 권리보다는 노동 생계권 보장에 한정된 것이므로 사회복지종사자의 보수 수준을 전담공무원 수준으로 끌어올리는 데에 초점을 두고 있는 것이다.⁶⁾ 본 법의 취지를 해석해보면 동일한 사회복지사 자격임에도 불구하고 민간기관과 공공기관의 보수수준에 따라 정체성이 달랐다는 의미로밖에 이해되지 않는다.

정체성은 어떤 존재가 본질적으로 가진 특성을 의미하므로 복지사의 속성이 그들의 정체성이며 그에 따라 역할이 규정된다. 그렇다면 복지사만 가지고 있는 특성은 무엇일까? 아무래도 사회복지 전문직의 특성을 참고해서 생각해야 할 것 같다. 만일 관련 복지제도와 정책, 기관의 환경이 사회복지사의 정체성을 전적으로 지지한다면, 직업적 전문성을 발휘하면서 본인의 권리를 누리는데 만족할 수 있을 것이다. 사회복지사가 전문직 종사자라면 마땅히 정체성에 맞게 일할 수 있어야 한다. 즉 인권을 바탕으로 전문가로서 권리를 존중받고 안전하게 일할 수 있어야 한다. 그 결과 안정된 조직에서 높은 수준의 전문적 판단에 따라 자율적으로 업무수행을 할 수 있게 된다. 가령 그들은 독자적인 지식과 기술을 선택하여 행동하는 기준이 있으며 전문적 권위에 맞는 직업윤리 문화가 있다. 체계적이고 새로운 지식과 교육훈련에 익숙하며 높은 수준의 급여도 보장된다. 그러므로 이들에게는 강력한 직업적 정체성을 바탕으로 사회적 존중이 수반되는 것이다.

그렇지만, 과도한 전문직 지상주의는 복지사의 개인적 인권을 흐리게 할 수도 있다. 즉 인간으로서의 사회복지사 인권도 중요한데, 전문성에만 매몰되어 개인의 권리는 소홀히 할 수 있다는 것이다. 사회복지사는 원조를 위한 전문적 방법과 기술에 관한 지식이나 그것을 활용한 실천 활동을 탐구한다. 그런데 이때 원조에 대한 관점, 인간에 관한 과학적 지식이나 원조 방법에 관련된 이론적 측면은 강조되지만, 사회복지를 생업으로 삼고 있는 인간, 그 자체에 대해서는 무관심하다는 비판이 제기된다(清水隆則, 2014). 클라이언트 사정(査定)을 위한 객관적인 타당성과 같은 법칙(law)의 이해가 주류이며, 사회복지사는 그에 따라 기계적으로 진행되는 객체

5) 동법 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.

6) 이와 관련하여 '사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위한 법률 시행령 제4조에서는 (보수수준에 대한 권고기준)을 보건복지부장관은 실태조사 결과에 따른 사회복지사 등의 보수수준과 「사회복지사업법」 제14조에 따른 사회복지 전담공무원의 보수수준을 비교하여 사회복지사 등의 보수수준에 관한 권고기준을 정할 수 있다고 규정하고 있다.

로서만 강조된다. 인식의 주체인 복지사의 인권 문제는 논의 대상이 되지 않는다는 것이다.

이와 같은 지적에 의하면, 고정된 사회복지의 목적과 기능에 따라 특정 행위를 할 것이 요구되는 사회복지사의 소극적 정체성만 부각된다. 따라서 규범적 역할만 수행하는 자로서 정의되고 자신과 유리된 기술이론과 매뉴얼에 따라 그것을 능숙하게 활용할 수 있도록 정확히 이해하고 훈련하는 것만 중요시된다. 다양한 전문적 역할-인권옹호자, 최대봉사자, 중개자, 교사, 상담자, 사례관리자, 업무관리자, 사회개혁가 등-을 익혀야하는 사회복지사의 존재 그 자체는 추상적으로 제시된 기술적 역할로만 이해되고 있다는 것이다.

따라서 사회복지사의 개인별 경험을 뛰어넘는 초월적 성격의 표준적 지식체계가 요구된다. 결국 복지사가 어떻게 이론을 인식하고 역할을 수행할지는 개인적 주관성보다는 객관적 보편성이 강조된다. 즉 개인 존재를 초월하는 규범적·이론적 차원으로 사회복지사의 정체를 규정하는 것이다. 이럴 경우, 복지사 개인의 인권은 규범성에 가려져 그다지 눈에 띄지 않게 된다. 실정법에 의해서도 그 역할은 타인의 인권을 위해서 헌신하는 존재, 봉사 전문직과 같은 특수한 형태의 인격이 보편화되어 부각 된다.

Ⅲ. 사회복지사 인권보호의 딜레마

사회복지사는 정책적 필요에 따라 인적자원으로서 정체성이 한정되거나 효과적인 조직운영을 위하여 심리나 행위가 통제되기도 한다. 하지만 여전히 규범적으로는 타인을 위해 전문적 원조를 하는 ‘모습 없는 주체’로 그려진다.⁷⁾ 현실의 사회복지사는 정책·조직·방법 각 분야의 조건이나 요청에 근거한 외재적·종속적인 존재로 규정되기도 한다.

그 이유는 무엇일까? 우선 클라이언트의 현실성과 긴급성 때문이다. 개인의 힘만으로는 불가항력적인 사회적 위기에 대처하기 위해서 복지사의 정체성을 따지기 전에 클라이언트나 사회문제를 먼저 해결하는 게 가장 중요하다. 그렇다면 사회복지사의 정체는 욕구나 문제해결을 위해 자유자재로 역할을 바꿔야 하는 변신에 있다. 이 경우에 그들의 인권문제는 역할 변화에 따라 불안정해지고 항상 후순위의 저변적 위치에 머물 것이다.

이와 같은 딜레마적 상황이 사회복지사 개인의 인권보호 장벽이 될 수 있다. 그들에 대한 권리보호의 수준은 클라이언트에 대한 서비스 질 향상과 직결되는 문제이다. 따라서 당연히 처우개선, 지위향상 등 권리 보호를 위한 법적 대응은 급여 인상으로만 해결되지 않는다. 전문성에 대한 사회적 인정과 존중, 안전한 근로의 보장 등 안정적이고 질 높은 업무수행을 위한

7) 예를 들어 사회복지사업법은 클라이언트의 권리보장에 대한 원칙은 강조하고 있지만, 사회복지사 등의 권리에 대한 문구는 찾아볼 수 없다.

다차원적 권리의 내용이 포함되어야 할 것이다. 이와 같은 논점이 명확한 정책목표로 방향을 잡아서 법제개선 노력이 배가되어야 할 것이다.

사회복지계는 대체로 전문가적 자세와 역할을 더욱 높이기 위하여 두 가지 방향으로 대응해 왔다(清水隆則, 2014).

첫째, 사회복지사 양성과 관련하여 개인적 퍼스널리티에 의존할 것이 아니라 보편적 전문성이나 공식적으로 인증되는 자격 제도로 더욱 고급화시킨다. 그럴 경우 전문 기술적 역할이 강조되므로 개인적 헌신보다도 객관적 이론과 기술, 공식 자격, 윤리규범 등의 법제화를 통하여 전문가 권리는 더욱 강해진다.

둘째, 사회복지사의 역사적·직업적인 현실에 초점을 두고 처우나 근로 환경을 객관적인 입장에서 복지노동의 조건이나 과정의 개선이다. 복지사를 노동자로 인식하는 것이 전문적 권위를 손상시키는 것이라 비난할 수도 있지만, 사업자에게 피고용되어 일하는 복지사의 대부분은 예를 들어 장시간 근무, 낮은 복리후생, 재해발생, 열악한 임금수준, 사업장 성차별과 폭행 등 노동인권 문제의 해결을 통해 권리를 안정적으로 보호받을 수 있다.

그런데 타인을 원조하고 돌보는 복지사의 업무는 애초부터 인간의 생활유지를 위해 필수적인 활동이었다. 모든 인간은 일생동안 누군가에게 의존하지 않고는 생존할 수 없는 존재이기 때문이다. 따라서 복지는 특별히 봉사적 성격이 강한 비공식적 영역이 아니라 정의로운 필수노동이라 할 수 있다.

그런 맥락에서 사회복지 업무도 정당하고 평등하게 존중받아야 한다. 그들의 복지노동은 철학자 키테이의 돌봄(care) 노동의 구분을 빌리면 '재생산 노동 속의 노동'으로 볼 수 있다. 재생산 노동은 모든 인간의 불가피한 의존상태에 대응하는 재생산 노동과 그 이외의 가족관계 유지를 위한 재생산노동-성인가족을 위한 가사지원 등-으로 구분할 수 있다. 그 가운데 복지노동은 공적 영역이 강한 전자의 재생산 노동에 해당된다.

이를 보다 급진적으로 해석한다면, 오늘날 축적된 부와 사회적 번영은 사회복지 부문과 같은 재생산 노동에 대한 생산부문의 무임승차에 기인한 것이라고 볼 수 있다. 그럼에도 사회복지사자를 비롯한 복지업무 종사자는 제대로 인정받고 정당한 보상을 받지 못했다. 따라서 그들의 공헌은 사회적 인정과 존중의 대상이며 지금까지 미납된 사회적 보상을 정당하게 되돌려받아야 하는 것이다.

그렇지만, 사회복지사는 스스로의 권리를 주장하기 어려운 취약한 딜레마적 상황에 처해 있다. 흔히들 사회복지사와 클라이언트를 포함하는 원조관계는 권력적 관계(강자-약자)로 볼

수 있다. 그러나 그것은 어디까지나 사회복지사는 강자이며 클라이언트는 약자로 간주하는 맥락에서의 논리이다. 마치 어른보다 아이들은 약한 입장에 있기 때문에 보호자는 아이의 입장을 생각하여 행동해야 한다는 주장과도 같다. 원조하는 쪽은 항상 강한 위치에 있다는 전제를 깔고 있는 것이다. 그 결과 사회복지사도 약한 입장에 처해 있다는 점은 그다지 주목 받지 못했다.

왜 사회복지사는 취약한 입장에 있는가? 클라이언트와 사회복지사 관계의 정점에는 클라이언트가 사회복지사의 활동에 생존을 전적으로 의존하고 있는 데 대한 복지사의 도덕적 책임 때문이다. 양자를 연결하고 있는 건 단순한 계약관계로 형성되는 성질이 아니다. 사회복지사는 피보호자의 복지증진에 책임지는 활동을 인수받은 결과, 제3자에 대하여 클라이언트의 인권을 요구하고 대변할 책임도 부과되어, 결과적으로 자신의 인권보호를 요구할 능력은 제한받게 된다(Kittay, 2010: 124). 클라이언트가 오히려 사회복지사를 지배할 수도 있다. 왜냐하면 자타의 구별을 없애는 것, 자신을 위하여 일해 주고 있는 그 사람이 개인으로서 존재하고 있다는 것을 인식하는 것조차 불가능해질 수 있기 때문이다(Kittay, 2010: 124). 사회복지사가 정당한 업무를 수행하기 어렵게 하는 요구가 클라이언트로부터 가해지는 경우도 있을 수 있다. 그런 경우라도 사회복지사는 클라이언트의 안녕을 책임지고 있으므로, 자신의 활동 없이는 생존할 수 없는 그(그녀)에 대한 책임을 지고 있으므로 관계를 단절하기가 어렵다. 결과적으로 사회복지사의 생존에 파탄을 불러오는 경우가 발생할 수도 있는 것이다. 그 동안 우리를 아프게 했던 복지사의 과로사와 자살 등은 그 증거가 될 것이다. 사회복지사는 한 사람의 인간으로서의 생존이 어려워져도 복지노동과 전문적 원조관계를 계속해야만 하기 때문이다.

따라서 클라이언트를 비롯한 모든 의존자를 원조하는 행위자의 가치를 비공식적 영역이 아니라 '정의'로운 공적 영역으로 끌어올려야 한다. 복지업무는 도덕적 영역에서는 훌륭한 가치로 인정되어 왔지만, 동시에 그것은 개인이 선택한 가치관에 근거하는 자발적인 선택이라 떠넘겨져 왔다. 그 결과 사회복지사의 열악한 지위와 인권침해 문제 등은 사회헌신과 자기이익을 위하여 자발적으로 선택한 결과라는 직업윤리에 가려져 왔다(Kittay, 2010: 78). 오늘날 사회복지사 인권 보호가 문제가 되는 배경에는 이와 같은 전문직의 딜레마가 깔려있다고 생각한다. 따라서 사회복지사의 인권 보호의 핵심은 의존할 수밖에 없는 인간을 돕는, 정의로운 복지전문 노동을 수행하는 사람의 권리를 어떻게 인정하고 존중할 것인가이다. 그들의 권리 보호를 위해서는 무엇보다 사회복지사 존중이라는 대전제 하에 그를 위한 법제를 강화하고 안전보장 대책을 개선해야 할 것이다.

IV. 인권보호를 위한 복지법제 개선방향

지금까지 살펴본 사회복지사의 정체성 관련 내용을 몇 가지 키워드로 정리하면 다음과 같다. 그것은 ① 질 높은 교육 ② 윤리강령 실천, ③ 전문성에 맞는 생계보장, ④ 자주적인 전문단체 결성, ⑤ 지식 및 기술선택의 독자성과 자율성, ⑥ 독점적 자격제도 등으로 대별할 수 있다. 각 항목의 실현이 가능하도록 권리가 주어지고 있다면, 정체성에 부합하는 인권이 보호되고 있다고 평가할 수 있다.

따라서 복지사의 정체성과 관련된 이미지를 살펴볼 필요가 있다. 기본적으로 전문성의 근거에 일반적인 직업적 속성이 깔려있다. 정체성과 관련된 이미지는 다음과 같은 세 가지 복지사의 속성이 혼성되어 있다(清水隆則, 2014).

첫째, 자선과 헌신, 사명감으로 봉사하는 성직자형 복지사이다.

둘째, 전문적 지식과 기술에 근거하여 업무를 수행하는 전문가형 복지사이다.

셋째, 사업자에 피고용되어 표준적 업무를 수행하는 노동자형 복지사이다.

이와 같은 성질이 복지사 정체성의 한 몸통을 구성한다고 할 수 있다. 이는 클라이언트의 다양한 사회적 욕구충족을 지원해야 하므로, 고정된(hard) 것보다는 유연한(soft) 역할을 수행할 수 있는 혼합형 과업이 요청된 결과일 수 있다.

이러한 세 가지 구분에 따라 사회복지사와 관련된 권리목록을 정리한 연구조사(이명목, 2008; 국가인권위원회, 2013; 김종진, 2014; 이주환, 2014; 강은애, 2014)⁸⁾를 바탕으로 ‘존중받으며 안전하게 일할 수 있도록’ 권리보호에 관련된 목록을 정리하면, 「사회적 인정과 존중을 받을 권리」, 「생계를 보장받을 권리」, 「안전하게 일할 권리」로 분류해 보았다. 이러한 권리의 침해를 보호하기 위한 법 제도적 시스템을 개선하는 것이 최근의 사회복지사 인권문제를 둘러싼 시급한 과제라고 생각된다.

정체성 이미지에 따라 강조되어야 할 권리를 구분해보면, 성직자형 및 전문가형은 복지사의 전문가적 자세와 태도, 전문성에 대한 사회적 인정과 존중받을 권리, 노동자형은 노동에 의해 생계를 보장받을 권리, 작업장에서 안전하게 일할 권리가 강조될 것이다. 여기서 생계보장의 권리와 관련된 논의는 처우 및 지위향상을 위한 법률의 주된 목표로서 조례 제정까지 확산되고 있으므로 여기서는 제외하고자 한다.

8) ① 인간의 존엄성과 연대권, 자기결정권, ② 평등주의, ③ 신체보전권, ④ 굴욕적 처우를 받지 않을 권리, ⑤ 명예·명성에 비난받지 않을 권리, ⑥ 사상·양심·종교의 자유권, 표현의 자유권, 집회결사의 자유권, ⑦ 동일노동 동일임금, 승진기회권, 노동조합권, ⑧ 휴식과 여가의 권리, ⑨ 노동생계 보장권, ⑩ 안전근로권 등이다.



<그림 1> 사회복지사의 정체성 이미지

1. 사회적 존중과 인정의 원칙 설정

봉사자형 정체성은 최우선적으로 사회복지사의 마음가짐과 헌신을 강조한다. 앞서 지적한 것처럼 사회복지사업법에서 「인권존중 및 최대 봉사의 원칙(제5조)」을 통해 사회복지사를 비롯한 복지업무 종사자에 대한 행동원칙을 규범화하고 있다. 즉 사회복지사 등은 클라이언트의 인권보호라는 공적 의무와 최대봉사라는 자발적·자선적 의무를 동시에 수행해야 한다.

그런데, 사회복지사업법의 경우, 특별히 사회복지에 관한 전문지식과 기술을 가진 사람에게 사회복지사 자격증을 발급할 수 있도록 규정하고 있다(동법 제11조).⁹⁾ 이들은 공인된 국가자격증을 통해 전문성을 인정받았지만 봉사자적 마음가짐과 자세로 업무를 수행하도록 의무

9) 동법 제11조(사회복지사 자격증의 발급) ① 보건복지부장관은 사회복지에 관한 전문지식과 기술을 가진 사람에게 사회복지사 자격증을 발급할 수 있다. ② 제1항에 따른 사회복지사의 등급은 1급·2급·3급으로 하고 등급별 자격기준 및 자격증의 발급절차 등은 대통령령으로 정한다. ③ 사회복지사 1급 자격증을 받으려는 사람은 국가시험에 합격하여야 한다. ④ 보건복지부장관은 제2항에 따른 사회복지사 자격증을 발급 받거나 재발급받으려는 사람에게 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 수수료를 내게 할 수 있다.

화되어 있는 것이다. 그 자체가 나쁜 것은 아니지만, 실정법상 사회복지사 등의 업무수행에 있어서 봉사성을 강조하는 이면에는 스스로 좋아서 타인을 위해 하는 일이므로 개인 이익보다 타인의 안녕을 우선시할 수밖에 없다는 사회적 압력이 느껴지는 것이다. 따라서 정작 사회복지사가 클라이언트의 인권존중 의무를 위해 가져야 하는 권리-지식과 기술, 원조방법 등을 결정하는 등 전문성을 존중받을 권리 등-는 상대적으로 왜소화되어 눈에 보이지 않게 된다.

그들의 헌신적인 태도와 노력이 중요한 것은 사실이지만, 그것은 내부적 윤리강령에 반영하여 클라이언트에 대한 자세로서 규정하면 충분하다고 생각된다. 현재의 윤리강령에 최대봉사라는 표현은 없지만 유사한 취지의 내용이 충분히 반영되어 있다.¹⁰⁾

이와 관련하여 의미 있는 시사를 주는 법률이 호주의 ‘돌봄자인정법(Carer Recognition Act, 2010)’이다. 이 법은 호주의 돌봄자 지원을 위한 종합정책 수립을 목적으로 만들어졌다. 법 자체는 비공식적인 돌봄자를 사회적으로 인정하고 지원하는 내용이다. 돌봄 제공자의 행위 자체를 존귀한 것으로 평가하고 있다는 점에서, 열악한 인권 상황에도 돌봄 서비스를 제공하는 사회복지사를 비롯한 종사자들의 지위향상에 함의를 줄 수 있다는 점에서 참고할 만하다.

법률이 정하는 구체적인 대책은 돌봄자에 대한 ① 기여의 인정과 경의의 표명, ② 정보 접근, ③ 경제적인 안정, ④ 일시휴가 등 필요한 서비스 제공, ⑤ 교육과 트레이닝, ⑥ 건강과 안정된 사회생활의 유지 및 지원과 같은 6개 영역¹¹⁾을 중점적으로 강조하고 있다.

호주의 모든 공공서비스 기관 및 서비스 제공사업자는 이 법을 준수할 책임이 부과된다. 특히 이 법은 돌봄자를 위한 10대 핵심원칙(Schedule 1)을 선언하고 있다.¹²⁾ 이 중 사회복지사

10) I. 사회복지사의 기본적 윤리기준 1. 사회복지사의 전문가로서의 자세 중 4) 사회복지사는 사회정의 실현과 클라이언트의 복지 증진에 헌신하며, 이를 위한 환경 조성을 국가와 사회에 요구해야 한다.

11) ① ‘기여에 대한 인식과 존경의 표명’은 역할의 중요성과 개인으로서의 권리에 대하여 사회적 이해와 인식을 높일 것, 사업자와의 파트너 관계. ② ‘정보와 접근’ 대책은 필요한 최신 정보에 접근할 수 있도록, 돌봄 소개 센터와 돌봄자 일시휴가 센터의 정보 제공 기능을 강화하는 것, ③ ‘경제적 안정’은 임금노동 참가를 쉽게 할 수 있도록 지원하는 것으로 돌봄자 수당 등 소득보상제도, ④ ‘돌봄자에 대한 서비스’는 개별 상황에 대응하는 서비스 제공대책의 추진, 예를 들어, 노인, 장애인 등 원조하는 대상에 따라 일시휴가의 내용을 다르게 지원하는 것, ⑤ ‘교육과 트레이닝’은 관련 기술과 지식의 기회 제공과 교육을 계속하여 받을 수 있도록 다양한 훈련 기회에 참가할 수 있도록 지원하는 것. ⑥ ‘건강과 안정된 사회생활’은 신체적 건강, 정서적 안정을 보호하고 자신의 사회생활을 유지하기 위하여 스트레스 관리나 대처 방법을 익힐 수 있도록 지원하는 것이다(House of Representatives, Carer Recognition Bill 2010).

12) 1. 모든 돌봄자는 연령, 인종, 성별, 장애, 성적 자기인식, 종교적, 정치적 신조, 선주민의 배경, 문화적 및 언어적 차이, 사회경제적 상태, 거주지역에 관계없이 다른 모든 호주인과 동등한 권리, 선택, 기회를 가져야 한다. 2. 돌봄자인 아동이나 청소년은 모든 아동 및 청소년과 동일한 권리를 가지고 자신의 잠재적 가능성을 완전히 발휘할 수 있도록 지원받아야 한다. 3. 돌봄자에 의한 다대한 사회적·경제적 공헌은 정당하게 인식되고, 평가, 승인되어야 한다. 4. 돌봄자는 최적의 건강상태와 사회적 생활 상태를 향수할 수 있도록 지원받아야 하며, 또한 가족이나 지역사회에 생활에 참가할 수 있도록 지원되어야 한다. 5. 돌봄자는 담당하고 있는 돌봄 역할에 관해서든, 그 이외든, 욕구를 가진 개인으로서 인정되어야 한다. 6. 돌봄자와 그에 의해 보살핌을 받는 사람의 관계는 적절히 인식되고, 사회적으로 경의를 표해야 한다. 7. 돌봄자가

를 위해 직접적으로 참고할 수 있는 내용은 ① 다른 모든 이와 동등한 권리, 선택, 기회 보장(원칙 1), ② 사회적·경제적 공헌에 대한 정당한 인식과 평가, 승인(원칙 3), ③ 최적의 건강상태와 사회적 생활상태 유지를 위한 지원(원칙 4), ④ 존경과 명예로운 대우(원칙 8), ⑤ 경제적이고 안정된 생활유지의 지원(원칙 9)이다. 이러한 원칙들은 모든 공공서비스 기관 및 복지서비스 제공 사업자의 책무로 되고 있다. 하지만 이 원칙들의 이행은 강제적인 의무사항은 아니며 공공 및 돌봄 서비스 제공기관의 자주적인 연간 보고 의무로 되어 있다.

우리나라 복지법제 개선에 호주의 사례는 그동안 자발적 기여로서 저평가되어왔던 사회복지 노동의 지위향상을 위해 사회적 인정과 지원이 필요하다는 점에서 중요한 시사를 준다.

더 이상 사회복지사에게 실정법을 통해 과도한 도덕주의를 강조할 필요는 없다고 생각된다. 자칫 직무수행에 있어서 의무적 봉사를 더 부각시킴으로써 전문성 해체를 조장하는 결과를 가져올 수도 있다. 오히려 헌신적으로 제대로 전문성을 발휘할 수 있도록 보건의료직이나 교육 공무원, 변호사 등과 동등한 인정과 존중의 원칙을 규정해야 할 것이다.¹³⁾ 예를 들어 ‘사회복지사의 권리’와 ‘사회복지사의 사명’ 등 전문직에 대한 존경의 표현을 원칙적으로 규정하는 것도 방안이 될 수 있다. 「사회복지사 등 처우향상을 위한 법률」에 그들의 권리-클라이언트의 복지증진을 위해 학식과 경험, 양식에 따라 적절한 지식과 기술을 선택할 권리 등- 원칙을 새롭게 규정한다. 또한 사회복지사업법상의 ‘최대봉사 규정’¹⁴⁾대신에 ‘복지증진의 사명’-최대한 차별 없이 국민의 복지증진에 이바지할 사명-이 있다는 원칙을 규정함으로써 명예와 존중의 권리를 어느 정도 충족할 수 있을 것이다.

복지서비스 과정에서 클라이언트 원조를 위한 지식과 기술을 자율적으로 선택하고 결정할 수 있는 권리는 휴먼서비스 전문직의 핵심적인 정체성이라 할 수 있다. 실정법뿐만 아니라 전

체득한 독자적인 지식이나 경험은 가치로운 것이며, 돌봄자 서비스 사업자와 파트너 관계라는 점을 이해해야 한다. 8. 돌봄자는 존경과 경의를 가지고 대해야 한다. 9. 돌봄자는 보다 좋은 경제 상태나 안정적 생활유지를 위하여 지원되어야 하며, 필요한 경우에 취업과 교육을 받을 기회를 가져야 한다. 10. 돌봄자 지원은 신속하고 민감하게, 적절하게 그리고 이용하기 쉬운 형태로 제공되어야 한다.

13) **교육공무원법 제43조(교권의 존중과 신분보장)** ① 교권은 존중되어야 하며 교원은 그 전문적 지위나 신분에 영향을 미치는 부당한 간섭을 받지 아니한다. **의료법 제2조(의료인)** ② 의료인은 종별에 따라 다음 각 호의 임무를 수행하며 국민보건 향상을 이루고 국민의 건강한 생활 확보에 이바지할 사명을 가진다. **보건의료기본법 제6조(환자 및 보건의료인의 권리)** ② 보건의료인은 보건 의료서비스를 제공할 때에 학식과 경험, 양심에 따라 환자의 건강보호를 위하여 적절한 보건·의료기술과 치료재료 등을 선택할 권리를 가진다. **변호사법 제1조(변호사의 사명)** ① 변호사는 기본적 인권을 옹호하고 사회정의를 실현함을 사명으로 한다. **변호사법 제2조(변호사의 지위)** 변호사는 공공성을 지닌 법률 전문직으로서 독립하여 자유롭게 직무를 수행한다.

14) 국가공무원법 제1조 (목적)에서 ‘이 법...(중략)... 아울러 국가공무원에게 국민 전체의 봉사자로서 행정의 민주적이며 능률적인 운영을 기하게 하는 것을 목적으로 한다’고 규정하고 있지만, 공무원 일반을 사회복지사처럼 전문적 자격을 소지한 인력으로 인식하고 국민에 대한 봉사자로서의 정체성을 부여하고 있지는 않다.

문가에게 요구되는 윤리강령 기준을 통해서 실천의 자주적 가이드라인으로 활용된다.

윤리강령은 전문가로서의 복지사의 명예를 자율적으로 확인하려는 기준이며, 현실에서 실추된 전문가적 명예를 존중하고 향상시키려는 의도로 만들어진 외부적 가이드라인이 「사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위한 법」이라 할 수 있다.

이 법의 궁극적인 목적은 「사회복지사를 비롯한 복지종사자에 대한 처우를 개선하고 신분보장을 강화하여 지위를 향상하도록 함으로써 복지증진에 이바지하는 것(동법 제1조)」에 있다. 실정법을 통해 복지사의 처우와 지위를 개선하여 명예의 권리를 보호하려는 취지가 강하게 반영되어 있다. 이를 위해 국가와 지방자치단체가 사회복지사 등의 처우를 개선하고 복지를 증진함과 아울러 그 지위향상을 위해 적극적으로 노력할 것을 의무화하고 있는 것이다. 하지만 처우개선과 복지증진의 주된 내용은 사회복지사 등의 보수가 사회복지전담공무원의 보수 수준에 도달하도록 하는 것이며 사회복지공제회 운영이 당면 목표라 할 수 있다(동법 제3조 제2~3항, 동법 제4조 제1항).¹⁵⁾¹⁶⁾

본 법이 목적으로 하는 사회복지사의 지위향상은 생존의 욕구에 일정 부분 대응함으로써 부분적으로 달성될 듯하다. 하지만 지위향상이 임금수준과 공제회와 같은 노동생계 보호에만 집중되어 있다. 사회적 존중과 명예로운 권리를 보장하기 위한 원칙을 포괄적으로 반영하고 있지는 못한 것 같다. 따라서 굴욕적 처우를 받지 아니하며 전문가란 명예에 어울리게 존중받을 권리에 대한 원칙적 규정이 마련되어야 할 것이다.¹⁷⁾¹⁸⁾

예를 들어 ‘사회복지사 등의 처우개선과 신분보장’ 범위를 인정과 존중의 의미까지 광의로 세분화하여 사회복지사 등의 정당한 기여에 대해 존경을 표명하고 명예로운 대우를 위해 지원하는 국가적 노력 원칙이 규정되어야 할 것이다. 즉 국가와 지방자치단체의 사회복지사에 대한

15) 동법 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.

16) 동법 제4조(사회복지공제회) ① 사회복지사 등은 생활안정과 복지증진을 도모하기 위하여 보건복지부장관의 인가를 받아 한국사회복지공제회(이하 "공제회"라 한다)를 설립할 수 있다.

17) 교육공무원에 대해서는 교육공무원법 제43조 (교권의 존중과 신분보장) 1항에서 교권은 존중되어야 하며 교원은 그 전문적 지위나 신분에 영향을 미치는 부당한 간섭을 받지 아니한다고 규정하여 명예의 권리를 보장하고 있다.

18) 보건의료기본법 제6조 (환자 및 보건 의료인의 권리) ② 보건 의료인은 보건 의료서비스를 제공할 때에 학식과 경험, 양심에 따라 환자의 건강보호를 위하여 적절한 보건·의료기술과 치료 재료 등을 선택할 권리를 가진다. 이 조항은 보건의료인의 직업 전문성에 맞게 그들의 명예를 보장하는 것이라 생각된다.

처우개선 노력이 보수 수준의 향상, 내부 고발자 보호에 그치는 것이 아니라, 사회적 인정과 공헌에 대한 지원-복지사 본인에 대한 인권교육 지원도 포함하여 동등한 처우와 기회 제공, 정보에 대한 접근 지원 조치 등-을 계획적으로 수행할 책임이 반영되어야 할 것이다. 이러한 사회적 존중과 인정의 원칙을 구체화시켜 법제화하고 그에 따른 행동 전략이 지방자치단체의 조례와 복지 사업자의 자주적 경영방침을 통해 확산될 때 포괄적인 인권 향상 효과를 기대할 수 있을 것이다.

2. 안전보장 책무의 강화

노동자형 정체성에서는 복지현장에서 안전하게 일할 권리보호가 최우선 과제이다. 즉 노동력을 제공하는 실제적 인간으로서의 사회복지사의 안전보장이 클라이언트의 복지증진에 중요하다. 복지현장에서 안전을 위협하는 요인은 사업자의 부당한 지시의 강요나 부정, 상사나 동료에 의한 폭행, 불공정한 근무조건 등 내부적인 노동환경에 기인하는 것도 다수이다. 하지만 여기서는 클라이언트-사회복지사 원조관계로 시작되는 노동과정에 발생하는 외부적 안전위험에 초점을 두고 노동 인권적 측면은 직접적으로 다루지 않을 것이다.

먼저, 사업장의 안전보장과 직접 관련되는 법률은 「산업안전보건법」이다. 이 법은 산업안전의 책임을 명확히 하고 산업재해¹⁹⁾를 예방하고 근로자의 안전을 유지·증진하는 것이 목적의 하나이다.²⁰⁾ 사회복지사의 정체성을 복지노동에 초점을 둘 경우, 이 법률은 복지업무 중 안전한 노동을 위해 활용할 수 있는 인권보호법이라 할 수 있다.

동법은 모든 사업 또는 사업장에 적용된다(동법 제3조). 또한 산업안전과 보건에 대한 정부 책임(제4조)과 사업주의 의무(제5조)를 명확하게 규정하고 있다. 특히 제5조 1항 2호에서 「사업주는 근로자의 신체적 피로와 정신적 스트레스 등을 줄일 수 있는 쾌적한 작업환경을 조성하고 근로조건을 개선」할 의무를 규정하여 안전한 근로에 대한 사업주의 의무를 분명하게 부과하고 있다. 따라서 이 법을 적극적으로 해석하여 안전의 범위를 클라이언트와 사회복지사의 원조관계에서 발생하는 폭언이나 폭행 등까지 적용하면, 그에 대한 사업주의 예방조치나 재발방지 장치 마련에 대한 책임을 강화할 수 있다고 한다.²¹⁾

19) 산업안전보건법 제2조(정의) 1. “산업재해”란 근로자가 업무에 관계되는 건설물·설비·원재료·가스·증기·분진 등에 의하거나 작업 또는 그 밖의 업무로 인하여 사망 또는 부상하거나 질병에 걸리는 것을 말한다.

20) 산업안전보건법 제1조(목적) 이 법은 산업안전·보건에 관한 기준을 확립하고 그 책임의 소재를 명확하게 하여 산업재해를 예방하고 쾌적한 작업환경을 조성함으로써 근로자의 안전과 보건을 유지·증진함을 목적으로 한다.

21) 필자가 2014년 6월 5일 면담한 고용노동부 대구고용노동청 근로감독관의 의견임. 부수적 의견으로 전국

이 법률을 적용하여 복지사업자는 정부의 지원을 받아 자율적인 안전경영 체제를 만들 수 있으며(동법 제4조 정부의 책무 근거), 인권침해 사건 발생 등 긴급 상황 발생 시에 대비할 수 있는 안전관리규정과 행동방침을 작성하여 사회복지사 등에게 알리고 보호조치를 강구해야 할 책무가 있다(제20조 안전관리규정 작성에 근거).

특히 업무 중 폭력에 노출되는 사태와 관련하여 주목하는 부분이 제26조 「작업중지」 조항이다. 사업주는 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있을 때는 작업을 중지하고 근로자를 대피시킬 수 있으며 대피한 근로자에 대하여 해고나 그 밖의 불리한 처우를 할 수 없도록 하고 있다.²²⁾ 이 조항도 적극적으로 적용하면, 복지사업자의 책임으로 폭력이나 폭언, 성희롱과 같은 인권침해 문제를 산업현장의 급박한 위험으로 정하여 피신하도록 한 후, 필요한 안전조치에 따라 업무를 다시 시작할 수 있다.

이 법률의 범위 내에서 보호조치 강화를 고려할 경우, 예를 들어 사회복지사협회에서 사회복지 현장의 인권침해 방지에 중점을 둔 안전보건관리규정을 작성하여 전국 복지기관에 배포 및 교육하여 적용하도록 한다.²³⁾ 이후 협회 차원에서 근로감독관에게 점검을 요청하여 사회복지 사업자의 권리보호 경영체제 준수여부를 점검하는 방법이 제시된다.²⁴⁾

특히 산업안전보건법상 위험을 예방하기 위한 안전조치(제23조) 범위에 사회복지 업무 중에 발생하는 클라이언트로부터의 폭행이나 언어·신체적 폭력이 포함되어야 하며, 각 복지기관에 심리적 불안과 스트레스 등을 포함하여 사회복지종사자에 대한 위험요인에 구체적으로 대응할 수 있는 실천규칙과 체크리스트 등이 사업장 규모에 관계없이 의무적으로 작성되어 활용

단위 일반노조가 근로감독관에게 복지기관의 안전규정 실태를 점검하고 개선조치를 촉구하는 방안도 제안하였다.

22) 산업안전보건법 제26조 (작업 중지 등) ① 사업주는 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있을 때 또는 중대재해가 발생하였을 때에는 즉시 작업을 중지시키고 근로자를 작업장소로부터 대피시키는 등 필요한 안전·보건상의 조치를 한 후 작업을 다시 시작하여야 한다. ② 근로자는 산업재해가 발생할 급박한 위험으로 인하여 작업을 중지하고 대피하였을 때에는 지체 없이 그 사실을 바로 위 상급자에게 보고하고, 바로 위 상급자는 이에 대한 적절한 조치를 하여야 한다. ③ 사업주는 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있다고 믿을 만한 합리적인 근거가 있을 때에는 제2항에 따라 작업을 중지하고 대피한 근로자에 대하여 이를 이유로 해고나 그 밖의 불리한 처우를 하여서는 아니 된다. ④ 고용노동부장관은 중대재해가 발생하였을 때에는 그 원인 규명 또는 예방대책 수립을 위하여 중대재해 발생 원인을 조사하고, 근로감독관과 관계 전문가로 하여금 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 안전·보건진단이나 그 밖에 필요한 조치를 하도록 할 수 있다. ⑤ 누구든지 중대 재해 발생현장을 훼손하여 제4항의 원인조사를 방해하여서는 아니 된다.

23) 100인 또는 300인 이상 사업장과 같이 적용규모가 정해져 있지만, 그와 관계없이 복지기관의 자주적인 사업으로 산업안전관리규정을 작성하면 될 것이다.

24) 필자가 2014년 6월 5일 면담한 고용노동부 대구고용노동청 근로감독관의 의견임. 근로감독관은 이 방안을 적극적으로 제안하였으나, 사회복지사 면담에서 이에 대해 부정적이거나 회의적 반응을 보였다. 주된 이유 중의 하나는 이 법상의 안전관리의 개념과 클라이언트와의 관계에서 발생하는 폭언, 폭행 등으로부터의 보호는 성격이 다르다는 것이었다.

되어야 한다.

둘째, 복지법 영역 내부에 이와 유사한 취지의 법률을 별도로 제정할 수도 있을 것이다. 복지종사자의 안전보장에 관한 특별법을 만들어 사업자의 의무로 시행하도록 규정하는 것이다. 이와 관련하여 2013년 국가인권위원회의 사회복지사 인권상황 실태조사에서 외국의 사례를 통해 주목할 만한 법적 대응방안이 소개되고 있다.

미국의 경우, 사회복지사안전법(Social Worker Safety Act)을 통해 폭력 예방 시스템을 구축하는 방향으로 대응하고 있다(국가인권위원회, 2013:146). 해당부처(Health and Human Service) 장관이 사회복지사 안전제도를 위한 보조금을 주 정부에 지원하여 ① GPS 장치 등 사회복지사의 위치를 파악할 수 있는 통신장비, ② 자기 방어를 위한 훈련, ③ 시설의 안전 개 보수, ④ 후추 스프레이 지급, ⑤ 안전 확보를 위한 각종 교육과 훈련 등 안전하게 근로하도록 복지사를 보호하는 조치에 중점을 둔 내용으로 구성되어 있다.²⁵⁾ 물론 이와 같은 법적 장치 강화는 복지사와 클라이언트의 원조관계를 갈등적 관계로 상정하는 것이다. 따라서 라포형성을 어렵게 하여 원조관계를 손상시켜 오히려 전문가 정체성을 약화시킨다. 장기적으로는 권리 강화에 도움이 되지 않는다는 비판이 제기될 수 있다. 그야말로 사회복지사의 안전이 위협받는 긴급한 상황에 대비한 조치일 것이다. 이와 같은 외국의 사례를 참고할 경우, 우리나라도 사회복지분야에 특화된 「사회복지 작업장 안전규칙」이나 「사회복지안전법(가칭)」을 제정하여 적극적으로 대응하는 방안도 고려해 볼만하다.

셋째, 사회복지계획 속에 복지 현장의 안전조치 확보에 대한 사업주의 의무를 명확히 규정하고 이해할 수 있도록 해야 할 것이다. 예를 들어 국가 및 지방자치단체, 사회복지사업자에 대해 사회복지사를 비롯한 종사자들이 안전문제 해결을 위한 대책이나 프로그램 마련에 참여할 수 있도록 의무화하는 내용을 규정할 수 있을 것이다. 가령 지역복지계획의 내용에 사회복지사 등 종사자의 인권침해 등에 대한 안전조치 계획을 수립하고 이행하는 방안을 검토할 필요가 있다.²⁶⁾

지금까지 검토한 법제 개선의 방향은 크게 두 가지로 정리할 수 있겠다.

첫째, 성직자형 및 전문가형 차원의 권리보호는 복지사의 권리나 사명, 경제적 생활안정 지원 등 존중과 지원을 위한 구체적 지원방향을 원칙으로 규정하는 방향이라 할 수 있다. 이 권리

25) 본 법안의 전문은 미국 의회도서관을 통해 구할 수 있는데, 부산의 정수홍 사회복지사(<http://jshever.tistory.com>)가 한글번역문을 대조하여 홈페이지에 정보를 제공하고 있다.

26) 사회복지사업법 제15조의 4(지역복지계획의 내용)의 7호 ‘사회복지시설에 종사하는 사람의 처우 개선에 관한 사항’외에 추가로 예를 들어 ‘...사회복지사 등 종사자의 안전보장에 관한 사항’을 설정할 수 있을 것이다. 지역복지계획 수립은 지역복지협의체의 심의를 거치므로 당사자가 직접 안전보장에 참여하는 효과를 가질 수 있을 것이다.

가 보호되지 않으면 사회복지사의 업무만족을 향상하기 어려울 것이다.

둘째, 노동자형 차원의 권리보호는 일터의 안전보호 조치에 대한 법적 규정과 구체적인 행동방침을 강화하는 것이다. 이 권리가 보호되지 않으면 사회복지사의 업무상 불만족은 해소되기 어려울 것이다. 따라서 사회복지증진을 위해서 노동자로서의 권리를 보장하는 기본대책을 토대로 인정과 존중의 권리가 패키지로 개선되어야 할 것이다.

지금까지 논의를 요약하면 다음의 <그림 2>와 같다.



<그림 2> 사회복지사 정체성 이미지와 권리보호

3. 사업자의 컴플라이언스(compliance rule) 확립

존중받으며 안전하게 일하기 위해서는 산업안전보건법의 적극적 활용, 취업규칙의 강화, 노사협의회 상설화, 산별노조 결성운동 등 노동환경 및 과정의 개선과 같은 실존적 인간을 둘러싼 외부조건의 개혁이 필요하다. 또한 사회복지사업법과 처우 및 지위향상을 위한 법률에 사회복지사의 권리와 존중 원칙의 신설, 지역사회복지계획에 국가 및 지방자치단체의 사회복지사 등의 존중과 안전보장 조치 계획 신설 등 노동 관련법과 사회복지법제의 동시적 개선이 뒷받침되어야 할 것이다.

하지만, 법이 개정되거나 만들어진다고 해서 현실 사업장에서 구체적인 권리침해 문제가

즉시 해결되는 것은 아니다. 법적 대응과 함께 중요한 것은 실행력 있는 현장 복지기관의 관리방식이다. 따라서 사업자가 상호 협력적으로 당사자 보호와 사회적 존중을 경영방침으로 삼아 복지조직 내부의 컴플라이언스(compliance rule) 관리체제를 점검할 것을 제안한다. 법적 장치의 개선과 함께 컴플라이언스 규칙을 통해 사업장 차원의 안전 및 전문성 보장을 위한 관리체제를 갖추는 자주적 노력이 중요하다고 보기 때문이다. 취업규칙이나 안전보건관리규정의 내용을 포함하여 법령준수와 윤리적 경영을 준수하는 복지조직의 독립적 관리방식을 종사자 전원의 행동지침으로 삼아야 한다.

컴플라이언스는 업계 윤리와 법령을 철저히 준수하면서 사업을 수행하기 위해 내부적으로 자주적인 위기관리 대응방안을 개선하고 실천하는 관리 방식이다. 애초 영리기업의 회계부정이나 경영상의 불상사에 대응하기 위한 것이었지만, 클라이언트의 인권뿐만 아니라 복지사에 대한 폭언, 폭행, 성희롱, 부당한 노동인권 침해 사태에 대한 보호 장치를 마련하는 것도 포함된다. 컴플라이언스는 지역사회에 대해 책임 있는 서비스 실천 활동을 위해 법령을 준수하고 가치를 공유하기 위한 목적에서 사회복지사를 존중하고 안전하게 보호할 수 있는 조치를 조직 내부적으로 개선하는 역할을 해야 한다.

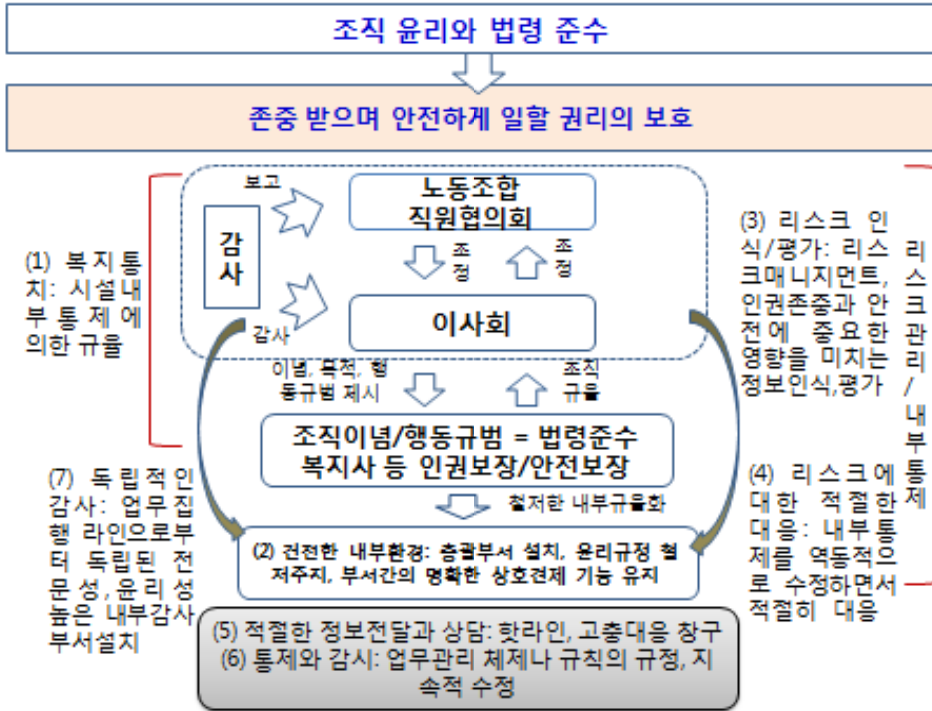
인권침해 방지를 위한 사업주의 구체적인 예방책, 정보제공 및 상담창구와 담당자 배치, 위기상황 발생 시 종사자를 보호할 수 있는 구체적인 행동방안, 위기대처/위기발생 커뮤니케이션 매뉴얼, 위반 시 벌칙이 마련되어야 한다. 컴플라이언스 규칙은 사업자와 사회복지사를 비롯한 종사자들의 대등한 협의와 조정의 의해 민주적으로 운용되어야 할 것이다. 이를 위해 사회복지기관의 이사회와 직원협의회, 노동조합 등 조직의 거버넌스 실행구조를 만들어야 한다. 이와 같은 컴플라이언스 규칙을 효과적으로 정착시키기 위해서 사회복지시설 평가 기준에 컴플라이언스 관련 항목을 추가(예, 조직운영: 컴플라이언스 규칙 작성여부,²⁷⁾ 인적자원관리: 복지사 대상의 인권보호 교육, 인권침해 핫라인 설치, 관련 정보제공, 담당자 배치 등)하고 배점 기준을 강화하는 방안을 고려할 수 있다.²⁸⁾

컴플라이언스 규칙은 ① 인권보호를 위한 거버넌스 구축, ② 담당부서 설치, ③ 인권보호와 안전에 영향을 미치는 리스크 평가, ④ 인권침해 등 리스크에 대한 행동지침 구축, ⑤ 당사자

27) 시설평가 조직운영 영역에 취업규칙(근로기준법 제93조) 점검 내용이 있다. 취업규칙에 안전보건에 관한 내용이 있지만 안전보건관리규정 작성 의무는 300인 이상의 사업장만 해당되므로 대부분 복지사업장은 제외될 것이다. 반면 컴플라이언스는 노동관계 법령뿐만 아니라 자주적인 윤리 및 법령준수 규칙이므로 사회복지사의 전문성 유지 향상을 위한 기관의 다양한 자체노력과 위협, 폭행 등 사고발생시 구체적인 대응방안에 대해 취업규칙보다 더 기관실정에 맞게 구체적으로 반영할 수 있다.

28) 예를 들어, 2015년 사회복지관 평가기준(안)에 의하면 영역별 평가지표 및 배점기준은 A.시설 및 환경(4%), B.재정 및 조직운영(7%), C.인적자원관리(28%), D.프로그램 및 서비스(50%), E.이용자의 권리(3%), F.지역사회관계(8%)로 구성되어 있다(한국사회복지협의회 사회복지시설평가원, 2014).

인권교육, 핫라인 등 상담 창구 설치, ⑥ 관련 윤리 및 법적 규정의 점검과 관리, ⑦ 컴플라이언스 규칙에 대한 내부감사 부서의 설치 등으로 구성된다. 이와 같은 관리구조를 요약하면 <그림 3>과 같다.



<그림 3> 컴플라이언스 관리구조

V. 결론

복지사의 인권존중과 안전을 위한 조치는 복지사의 유연한 정체성 특성에 부합하는 법적 장치 강화에 의해 이루어져야 한다. 법제적 대응은 클라이언트를 위한 헌신과 전문성 발휘에 초점을 두고 그들에 대한 사회적 보상 관점에서 존중받을 권리를 보호하기 위한 대응에 맞추게 되면, 사회복지사업법 또는 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률 개정을 통해 사회복지사 스스로 자신의 인권을 주장하고 방어할 수 있도록 당사자 인권 교육권을 비롯하여 지식과 기술 선택권 등 자존감을 유지할 수 있도록 인정과 존중의 내용이 반영된 원칙을 규정해야 할 것이다. 노동조건이나 과정 등 업무수행에 있어서 안전보장에 초점을 두면, 노동인권 관점에서 관련법의 적극적 적용도 검토할만하다. 산업안전보건법을 통한 안전조치 점검이나 작업

중지 명령의 활용과 같은 노동법적 대응도 가능하다. 하지만 복지법제 내부의 적극적 대응을 촉구하는 입장에서는 「사회복지안전법」과 같은 특별법 제정에 의한 법적 보호 장치의 강화도 가능할 것이다.

법적 장치는 현실 제도의 운용에 있어서 자주적인 조직 관리에 적용되어야 한다. 따라서 사회복지 사업자의 관리 방침이 매우 중요하다. 이를 위해 조직 내의 컴플라이언스 규칙을 확립하여 인권존중 및 안전보장을 위한 법령준수와 윤리경영에 노력하도록 유도해야 할 것이다. 복지법률과 시설평가 지표에 컴플라이언스 운영방식을 의무화하도록 반영하고 사회복지협의회나 사회복지사협회, 노동조합 등과 협동적으로 관여하는 자주적인 점검 태세가 구축되어야 할 것이다. 또한 사회복지사는 스스로의 권리보호 문제를 해결하기 위해 행정중심의 수단적 근무를 벗어나 기관 운영과정이나 의사결정 과정에서 인권보호 조치가 미흡하면 자유로운 분위기에서 항의하고 개선을 요구할 수 있어야 한다. 이와 같은 법적 장치와 당사자의 권리옹호 시스템 활성화를 통해 존중받으며 안전하게 일할 권리를 보호하는 최후의 법제적 방어선을 구축할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강은애. “사회복지사의 노동 감정과 감정노동” 「사회복지사 인권실태, 사회복지계의 역할과 과제 심포지움 자료집」, pp.72-85. 2014.
- 국가인권위원회. 사회복지사 인권상황 실태조사. 2013년 인권상황실태조사 연구용역 보고서. 2013.
- 김양이·신은정. “사회복지사와 간호사의 전문직 정체성 비교 연구,” 「임상사회사업연구」 Vol.10. No.1. pp.23-49. 2013.
- 김종진. “사회복지사의 인권상황과 개선과제,” 「사회복지사 인권실태, 사회복지계의 역할과 과제 심포지움 자료집」, pp.4-60. 2014.
- 이명묵. 「사회복지와 인권」 인간과 복지, 2008.
- 이명현·강대선. 「복지서비스 이용자의 권리옹호와 컴플라이언스」 공동체, 2010.
- 이주환. “사회복지기관의 취업규칙으로 본 사회복지사 노동환경” 사회복지사 인권실태, 사회복지계의 역할과 과제 심포지움 자료집」, pp.61-72. 2014.
- 한국사회복지협의회 사회복지시설평가원. 「2015 사회복지관 평가지표 의견수렴 공청회 자료집」, 2014.
- The Parliament of the Commonwealth of Australia. Carer Recognition Bill 2010.
- Kittay, Eva Feder. 「ケアの倫理からはじめる正義論:支え合う平等」岡野八代 外 譯, 白澤社. 2011.
- 木下康仁. “オーストラリアのケアラー支援,” 「海外社會保障研究」 No.184. pp.57-70. 2013.
- 麗澤大學經濟研究センタ, 「マネジメントシステム」麗澤大學出版會, 2000.
- 清水降則. 「ソーシャルワーカー論 研究」川島書店, 2014.

[Abstract]

Social worker identity and the protection of human rights

Lee, Myoung Hyun
(Professor, Kyungpook National University)

Human rights of social workers should also be protected in the same way as our customers. However, the human rights of social workers has been relatively ignored. Also, I did not receive any legitimate compensation. The social worker, to assert their rights is a difficult conflict situation. Client is dependent on the social worker. However, since it is responsible for the welfare of the Client, social workers are relatively indifferent to the human rights of their own. It can be organized into three identities of social workers in this situation. First, in accordance with the labor standards signed a labor contract social worker as an expert have been working on the basis of social workers, a high value and knowledge to try to self-sacrifice, such as the clergy, and employers it is a welfare workers activities.

Social worker, has been exposed to without measures of human rights protection for the identity of these. Direction of improvement and institutional welfare obtained in order to protect the human rights of social workers is as follows. First, to set the principles that have been recognized and respected socially. I want to strengthen the responsibility of the security of the employer. I practice the principles of compliance voluntary operators.

It must be able to participate actively in the process of system management workers away the activities of the administrative center to solve the human rights problems of social workers, to protest against human rights violations. You must obtain the right to receive respect and to be operated actively advocacy and legal system of these devices, able to work safely.

Key words: human rights protection, advocacy, social worker's identity, volunteer identity, religious identity, professional identity, compliance system

「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률」과 조례의 정합성 확보방안*

윤석진 **

目 次

I. 서론	IV. 사례분석
II. 조계입법의 기본원리	1. 인구사회학적 특성 분석
1. 행정의 법률구속성	2. 사례분석
2. 법률유보의 원칙	V. 요양보호사에 대한 성폭력 대처방안
3. 법률우위의 원칙	VI. 결론
4. 위임사무 유형에 따른 한계	
III. 「사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위한 법률」의 주요내용 및 평가	
1. 현행법의 체계	
2. 자치입법 근거조항의 성격과 내용	
3. 평가	

I. 서론

오늘날 지방화·분권화가 가속화되면서 중앙부처 정책집행기능은 지방자치단체의 역량에 따라 그 성패를 좌우한다. 특히, 지방자치단체의 사무인 주민복리에 관한 사무는 보편적 복지의 실현과 사회서비스의 공공성을 논의할 때 필연적으로 지방자치단체의 역량에 의존하는 경향이 크다. 이 경우 지방자치단체는 사회서비스 공급체계에서 중앙정부와 지방자치단체 간의 수직적 복지전달체계 구성과 지역사회 차원에서 민간부문과의 수평적 사회복지 전달체계 구성의 한 축으로 기능한다.

* 이 논문은 2014년 한국사회복지법제학회 상반기 학술대회 발표논문을 수정·보완한 것임.

** 강남대학교 법학과 조교수, 법학박사

한편, 사회복지서비스 분야의 각종 제도가 확충되면서 대부분의 서비스전달은 사회복지사의 역량에 집중되는 경향을 보이고 있으며, 이 때문에 사회복지사들은 복지최일선에서 사회복지서비스 제공의 첨병역할을 수행하고 있다. 하지만, 현재 사회복지사들은 저임금·고노동 등에 따른 열악한 처우, 서비스 수급자 등과의 관계에서 안전사각지대에 놓은 근무환경, 이로 인한 직업이탈 등의 문제가 심각하게 대두되고 있다. 그리하여 중앙정부나 지방자치단체의 복지제도나 서비스를 국민에게 보다 효과적으로 전달하고 복지 체감성을 향상시키기 위해서는 공공 및 민간 복지영역의 사회복지인력을 대폭 확충해야 함과 동시에 그들의 근로환경 및 처우개선에도 관심을 기울이고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해 2012년 1월 1일부터 「사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위한 법률」이 제정·시행 중이다. 하지만, 이 법은 추상적 선언규정에 그치고 있고, 정작 사회복지사 등의 처우개선에 관한 사항은 대부분 자치입법을 통해 구체화할 것을 선언하고 있다. 이에 따라 지방자치단체는 사회복지사 등의 처우개선을 위해 조례 등의 제정의무가 있으며, 이를 통해 사회복지사 처우 개선을 위한 콘텐츠를 형성하는 권한을 가지고 있다.

그럼에도 불구하고 사회복지사의 처우개선 등을 목적으로 하는 자치법규는 입법론적 측면에서 헌법과 지방자치법에 따라 규율범위가 한정되는 일정한 법치주의적 한계가 존재한다. 그래서 법령차원에서 어떠한 사항을 자치법규로 위임하고 있는지의 여부, 자치입법의 법리에 충실한 지방자치단체 차원의 입법활동은 사회복지사 처우 등에 대한 실질적 개선을 위해 매우 중요한 어젠다가 될 수밖에 없다.

이러한 점에 착안하여 본고에서는 자치입법의 기본원리를 살펴보고, 이후 현행 「사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위한 법률」의 위임사항과 이를 토대로 지방자치단체의 관련 자치법규를 표본조사하여 그 문제점과 개선방안을 개괄적으로 제시하는 것을 목적으로 한다.

II. 조례입법의 기본원리

1. 행정의 법률구속성

오늘날 지방자치제도의 본질적 부분으로 인식되고 있는 자치법규는 국민주권의 실현, 풀뿌리민주주의 실천의 기능을 담당하는 것으로 일반화되어 있다. 여기에 더하여 국가통치권의 수직적·기능적 권력분립 기능, 현대사회의 다양한 지방입법 수요 충족 기능, 개인의 기본권 보장과 사회의 공공복리의 증진, 지방적 문제 해결능력 향상의 기능을 보다 내실있게 수행할 수 있게 한다.¹⁾ 이러한 이유로 헌법은 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산

을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 정하면서 지방자치단체가 행사할 수 있는 자치권의 유형으로 자치행정권(주민의 복리에 관한 사무 처리), 자치재정권(재산의 관리)과 자치입법권(자치에 관한 규정 제정)을 제도적으로 보장하고 있다(제117조).

지방자치단체의 자치권 중, 가장 기본이 되는 것이 바로 조례제정권과 규칙제정권으로 구성되는 자치입법권이다.²⁾ 한편, 법치주의의 참된 의미를 국가 전체의 합리적인 구성과 운영, 그리고 이를 위한 법질서 및 법절차의 확립 등 객관적 법질서에서 찾는 입장에서는 자치입법권을 지방자치제도와 법치주의의 접점으로 바라본다.³⁾ 이러한 입장에서 자치입법권의 헌법적 보장은 행정주체로서 지방자치단체가 헌법상 법치주의에의 구속, 즉 법률과 법에 기속을 기본요소로 하는 “행정의 법률구속성”을 의미하게 된다. 그리고 행정의 법률구속성은 지방자치단체 모든 행위에 대한 적법성의 통제를 의미하게 됨으로써 자치입법권을 법치주의적 구속과 한계 내로 흡수한다.⁴⁾

결국, 자치법규는 지역의 법이지만 국가의 법령 내지 시책의 구현과도 매우 밀접한 관련성을 가진다. 따라서 자치법규는 그 규범근거가 되는 법령 또는 관련 법규와의 법체계적 측면, 법규로서의 규범형식적 측면 그리고 자치법규가 담아야 할 입법의 목적이나 구체적인 내용의 측면 등에서 상호정합성을 유지할 필요가 있다.⁵⁾ 이러한 필요성은 헌법이 법률유보의 측면에서 법률과 자치법규의 유기적 연계성의 담보를, 법률우위의 관점에서 상위법령에 모순·저촉되는 자치법규의 법체계적 정합성의 요구를 통해 구현되고 있다.⁶⁾

2. 법률유보의 원칙

조례제정권과 관련해서 법률유보의 원칙이 논구되는 것은 조례형성단계에서 특정사항을 정

-
- 1) 이상철, “조례의 법적 성질과 규율한계”, 「월간 법제」 통권477호, 법제처, 1997, 150-163면 이하; 윤명선, “민주주의와 지방자치”, 「헌법학연구」 제1집, 한국헌법학회, 1995, 112-116면 참조.
 - 2) 민주주의의 본질을 다양성을 존중하는 자기결정의 원리라고 할 때, 어떤 조직체의 자기결정의 유무를 판단함에 있어 가장 중요한 요소는 바로 규범정립권의 유무라고 할 수 있고, 따라서 자치입법권의 확대는 자기책임적 사무수행을 보장하기 위한 불가결한 요소이며, 자치입법권의 충실한 보장은 지방자치보장에 있어 핵심적 내용이라고 하여야 할 것이다(조성규, “법치행정의 원리와 조례제정권의 관계”, 「공법연구」 제33집 제3호, 한국공법학회, 2005, 373면).
 - 3) 조성규, 앞의 논문, 373면.
 - 4) 이에 대한 상세한 내용은 김준환, “법률과 조례의 관계”, 「토지공법연구」 제24집, 한국토지공법학회, 2004. 12, 259면 이하 참조.
 - 5) 최승원 외, 「자치법규 선진화 지원을 위한 개선도 측정 등과 정부지원체계 구축에 관한 연구」, 법제처/한국지방자치법학회, 2012, 11면.
 - 6) 최승원, “조례의 본질”, 「지방자치법연구」 제6권 제1호, 한국지방자치법학회, 2006, 405면; 최승원 외, 앞의 책, 11면; 조성규, 앞의 논문 373면.

할 경우 법률의 근거를 필요로 하는가에 있다. 왜냐하면, 조례는 당해 지방자치단체의 지역 안에서만 효력을 가지는 것일지라도 전체적인 국립질서와 모순되어서는 안된다는 내재적 한계 때문이다. 그러므로 조례의 형식적 효력은 법률과 명령보다 하위에 있으며, 그 규정사항도 법률과 명령에 위반하는 것이어서는 안되는 것이다.

헌법 제117조제1항이 지방자치단체는 “....., 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 정하고 있는 점, 그리고 「지방자치법」 제22조가 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다”고 정하는 것도 바로 그러한 이유 때문이다. 다만, 조례제정권의 범위 및 한계와 관련하여 헌법과 지방자치법에서 동일하게 정하고 있는 “법령의 범위 안에서”의 의미와 조례제정권과의 관계에 관련해서는 몇 가지 논의가 필요하다. 왜냐하면 현행법상 법령의 범위 안에서의 의미는 일의적으로 확정할 수 있는 개념이 아니고 조례는 개별성과 구체성인 전제된 규범전체의 종합적 법질서성을 전제로 파악되어야 하기 때문이다.⁷⁾

이와 관련하여 최근에는 “국가사무를 제외한 모든 사무는 법률의 수권이나 위임이 없을 지라도 법령에 위배되지 아니한 조례로써 규정할 수 있다”는 입장이 있다.⁸⁾ 이에 반하여 “헌법 제117조 제1항은 내용이나 효력상 법령의 범위를 넘어설 수 없다는 의미뿐만 아니라 법률의 위임이 필요하다는 ‘법률유보의 원칙’도 포함하고 있다고 보는 것이 우리 헌법이 구상하고 있는 조례의 수준과 좌표이기 때문에 지방자치제도의 핵심인 자치입법권의 충실한 보장을 위해 일반 법률과 행정입법사이에서 요구되는 정도의 법률유보의 원칙에서는 다소 자유롭다고 볼 수 있을 뿐”이라는 견해도 있다.⁹⁾

어떠한 견해를 취하던 기본적으로 국회가 지방자치에 관한 입법권능을 전부 지방자치단체에 위임할 수는 없다는 점에서 공통점을 갖는다. 하지만, 기본권 제한적 조례의 경우에는 단순히 자치입법권의 차원에서 접근할 사항은 아니며, 주민의 자유와 재산을 침해하거나 제한하는 등 기본권제한적 조례는 헌법 제37조 제2항에 따른 기본권제한의 법리에 입각하여야 우리 헌법을 통일적으로 해석하는 데 무리가 따르지 않게 된다. 이러한 점에서 「지방자치법」 제22조

7) “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다”고 규정하고 있으므로, 지방자치단체가 제정한 조례가 법령을 위반하는 경우에는 효력이 없고, 조례가 법령을 위반하는지 여부는 법령과 **조례 각각의 규정 취지, 규정의 목적과 내용 및 효과 등을 비교**하여 둘 사이에 모순·저촉이 있는지의 여부에 따라서 **개별적·구체적으로 결정**하여야 한다.“(대판 2008.6.12. 2007주42).

8) 권영성, 헌법학원론, 박영사, 2010, 246면.

9) 정종섭, 헌법학원론, 박영사, 2014, 995면; 하지만, 입법실제상 수권 필요 여부에 대한 모호성을 배제하기 위하여 자치조례로 정할 사항에 대해서도 개별 법률에서 위임하는 것이 일반화된 것이 현실이다. 이에 대한 상세한 논의는 조정찬, “위임조례 위주의 조례입법 극복방안”, 「지방자치법연구」 통권 제8호, 2004, 35면 이하 참조.

단서에서 “주민의 권리 제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”고 정하고 있는 것은 기본권제한적 조례입법권의 헌법상의 한계를 확인하고 있는 것으로 볼 수 있다.¹⁰⁾ 그렇다면, 국가사무를 제외한 모든 사무를 일괄하여 법률의 근거없이 조례로 제정할 수 있다는 논거는 받아들이기 어렵다.

이상의 논의와 관련하여 헌법재판소와 대법원의 주목할 만한 관례가 있다. 우선 헌법재판소는 “조례의 제정권자인 지방의회는 선거를 통해서 그 지역적인 민주적 정당성을 지니고 있는 주민의 대표기관이고 헌법이 지방자치단체에 포괄적인 자치권을 보장하고 있는 취지로 볼 때, 조례에 대한 법률의 위임은 법규명령에 대한 법률의 위임과 같이 반드시 구체적으로 범위를 정하여 할 필요가 없으며, 포괄적인 것으로 족하다”고 하여 법령의 범위 안에서라는 조례제정권의 범위와 한계를 넓게 해석하여 이러한 입장을 견지하고 있는 것으로 보인다.¹¹⁾

한편, 대법원은 기본적으로 기본권 제한적 조례에 대해서는 매우 강한 법률유보의 원칙을 적용¹²⁾하면서도 주민의 권리제한, 의무부과, 벌칙을 정하는 것이 아니고 주민에게 권리를 부여하거나 급부를 제공하는 경우에는 법률의 위임이 없이도 조례를 제정할 수 있는 것으로 보고

10) 「지방자치법」 제22조 단서에 대하여 “헌법 제117조제1항은 지방자치단체의 사무에 관하여 법령의 범위 안에서 즉, 법령에 위반되지 않은 한 조례를 제정할 수 있는 것으로 자치입법권을 보장하고 있는데, 지방자치법 제22조 단서는 지방자치단체의 사무에 있어서도 주민의 권리제한 등에 관한 사항에 관하여는 법률의 위임이 있어야 조례가 제정될 수 있는 것으로 헌법에서 정하지 아니한 추가적 제한을 규정하고 있으므로 헌법 제11조제1항에 반하는 위헌조항이다”라는 견해가 있지만(박윤훈, 「최신행정법강의(하)」, 박영사, 2004, 131면), 현재 판례는 합헌이라 보고 있다(대판 1995. 5. 12. 94추28; 대판 1997. 4. 25. 96추251; 대판 2009. 5. 28. 2007추134; 현재결 1995. 4. 20. 92헌마264 참조); 서원우, “조례제정권의 헌법적 보장-지방자치법 제15조 단서규정의 위헌논의와 관련하여-”, 「헌법논총」 제5집, 헌법재판소, 1994, 123-124면 참조.

11) 현재결 1995. 4. 20. 92헌마264; 현재결 2004. 9. 23. 2002헌바76; 현재결 2012. 11. 29. 2012헌바97

12) 지방자치법 제15조 단서는 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정하는 경우에 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 규정하고 있는데, 불출석 등의 죄, 의회모욕죄, 위증 등의 죄에 관하여 형벌을 규정한 조례안에 관하여 법률에 의한 위임이 없었을 뿐만 아니라, 구 지방자치법(1994.3.16. 법률 제4741호로 개정되기 전의 것) 제20조가 조례에 의하여 3월 이하의 징역 등 형벌을 가할 수 있도록 규정하였으나 개정된 지방자치법 제20조는 형벌권을 삭제하여 지방자치단체는 조례로써 조례 위반에 대하여 1,000만 원 이하의 과태료만을 부과할 수 있도록 규정하고 있으므로, 조례 위반에 형벌을 가할 수 있도록 규정한 조례안 규정들은 현행 지방자치법 제20조에 위반되고, 적법한 법률의 위임 없이 제정된 것이 되어 지방자치법 제15조 단서에 위반되고, 나아가 죄형법정주의를 선언한 헌법 제12조 제1항에도 위반된다(대판 1995. 6. 30. 93추83); 차고지확보제도 조례안이 자동차·건설기계의 보유자에게 차고지확보의무를 부과하는 한편 자동차관리법에 의한 자동차등록(신규·변경·이전) 및 건설기계관리법에 의한 건설기계등록·변경신고를 하려는 자동차·건설기계의 보유자에게 차고지확보 입증서류의 제출의무를 부과하고 그 입증서류의 미제출을 위 등록 및 신고수리의 거부사유로 정함으로써 결국 등록·변경신고를 하여 자동차·건설기계를 운행하려는 보유자로 하여금 차고지를 확보하지 아니하면 자동차·건설기계를 운행할 수 없도록 하는 것을 그 내용으로 하고 있다면, 이는 주민의 권리를 제한하고 주민에게 의무를 부과하는 것이 분명하므로 지방자치법 제15조 단서의 규정에 따라 그에 관한 법률의 위임이 있어야만 적법하다(대판 1997. 4. 25. 96추251)

있다.¹³⁾

이러한 헌법재판소와 대법원의 입장을 고려해본다면, 조례에서 요구되는 법률유보의 원칙은 기본권관련성을 기준으로 판단되어야 할 것이다.¹⁴⁾ 즉, 강한 기본권 제한 조례는 반드시 법률의 위임에 근거하여 제정할 수 있을 것이고, 이때의 위임은 개별적·구체적이어야 한다. 따라서 조례제정권의 범위와 한계를 정하고 있는 「헌법」과 「지방자치법」에 따른 ‘법령의 범위 안에서’의 의미는 매우 강한 법령종속성을 가지게 되어, 법령에 반하는 것은 물론이거니와 법령의 범위 내의 사항만 정할 수 있을 뿐이다.

그리고 기본권 제한의 정도가 낮은 경우에는 비록 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 경우라 할지라도 포괄적 위임도 가능하다는 것이 판례의 입장이다.¹⁵⁾ 따라서 강한 기본권제한 조례와 비교하여 그 만큼 법령종속성이 낮고 지방의회의 입법재량은 폭 넓게 인정될 수 있다. 이 경우 조례에서 정할 수 있는 범위와 한계는 법령에서 정하는 범위 내에서 자율적으로 결정할 수 있는 것으로 해석될 수 있을 것이다.

다른 한편, 기본권보장적 또는 기본권보충적 성격의 조례는 법령의 위임 없이도 얼마든지 자유롭게 지방의회의 조례제정권의 대상으로 포섭할 수 있다. 하지만, 이 경우 법령에서 위임의 근거를 마련하고 있거나 기본권보장의 기준 또는 수준을 정하고 있다면 이러한 법령사항에 저촉되는 조례를 제정할 수 있는가의 문제가 노정되어 있다.

「헌법」과 「지방자치법」에 따른 ‘법령의 범위 안에서’의 문언적 해석에 의하면 첫째, 법률이 규정하고 있는 사항과 동일한 사항이라도 법률과 다른 목적으로 규정하는 조례는 위법한 것으로 보아야 한다. 둘째, 법률이 일정한 기준을 설정하고 유형을 제시하고 있는 경우에는 그 보다 가중된 기준을 추가하거나 법률이 위임한 한계를 초과하는 내용의 조례는 위법한 것이 된다. 셋째, 법률이 국가사무로 유보하고 있지 아니한 경우에도 전국에 걸쳐 획일적으로 규율해야 할 사항과 그 영향이 미치는 범위가 전국 또는 국민전체에 걸친다고 생각되는 사항에 관해서는 지방자치단체가 그것을 규율할 권능을 가지지 않는다.

반면, 첫째, 당해사항을 규율하는 국가 법령이 없는 경우, 둘째, 국가법령이 규제하고 있는

13) 지방자치단체는 그 내용이 주민의 권리의 제한 또는 의무의 부과에 관한 사항이거나 벌칙에 관한 사항이 아닌 한 법률의 위임이 없더라도 조례를 제정할 수 있다 할 것인데 청주시의회에서 의결한 청주시행정정보공개조례안은 행정에 대한 주민의 알 권리의 실현을 그 근본내용으로 하면서도 이로 인한 개인의 권익 침해 가능성을 배제하고 있으므로 이를 들어 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 조례라고는 단정할 수 없고 따라서 그 제정에 있어서 반드시 법률의 개별적 위임이 따로 필요한 것은 아니다(대판 1992. 6. 23. 92추17)

14) 이기우, “부담적 조례와 법률유보에 관한 비판적 검토”, 「헌법학연구」 제13권 제3호, 한국헌법학회, 2007.9, 353-389면 참조.

15) 박균성, 「행정법론(하)」, 박영사, 2014, 168면.

사항과 동일한 사항에 관하여 다른 목적으로 규제하는 경우로서 그 적용에 의하여 법령의 규정이 의도하는 목적과 효과를 전혀 저해하는 바가 없을 때, 셋째, 국가법령이 규제하고 있는 사항과 동일한 사항에 관하여 당해 국가법령이 규제의 범위 외에 두고 있는 사항을 규제하는 경우, 넷째, 국가 법령이 반드시 그 규정에 의하여 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율하려는 취지가 아니고 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 취지라고 해석되는 때에는 조례가 국가법령에 위반되는 것은 아니다.¹⁶⁾

3. 법률우위의 원칙

지방자치단체의 자치입법은 행정의 한 부분이고, 국가법체계 내에서 통일성이 유지되어야 하기 때문에 조례는 헌법과 법령에 구속되어야 한다. 「헌법」과 「지방자치법」이 조례제정권의 범위와 한계로서 “법령의 범위 안에서”라는 제한 조건규정을 두고 있는 것은 앞서 논구한 법률유보의 원칙뿐만 아니라, 법률우위의 원칙도 포함하는 일련의 행정의 법률적합성 원칙을 선언한 것으로 보아야 한다.¹⁷⁾ 따라서 법률우위의 원칙은 국가법령의 자치법규에 대한 우위의 의미하는 것으로서 이에 반하는 조례는 위법성을 면할 수 없게 된다.

여기에서 법령은 헌법, 법률, 명령을 모두 포함하는 것이며, 내부적 효력을 갖는데 그치는 행정규칙이 아닌 상위법령과 결합하여 대외적인 구속력을 갖는 행정규칙도 실질적으로 법규명령으로서 기능하기 때문에 이러한 의미의 행정규칙은 조례를 구속하는 법령에 해당한다.¹⁸⁾ 하

16) 성낙인, 「헌법학」, 박영사, 2013. 1200면; 김철수, 「헌법학신론」, 박영사, 1597면; 대판 1997. 4. 25. 96주244

17) 대법원도 “지방자치법 제22조 본문은 ‘지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다’고 규정한다. 여기서 ‘법령의 범위 안에서’란 ‘법령에 위반되지 아니하는 범위 내에서’를 말하고, 지방자치단체가 제정한 조례가 법령에 위배되는 경우에는 효력이 없다(대판 2009. 4. 9. 2007주103) 이에 따라 법령의 범위 안에서의 개념범주에는 법률유보뿐만 아니라 법률우위의 원칙이 포함되어 있음을 대법원은 지지하는 것으로 판단된다.

18) 헌법 제117조 제1항에서 규정하고 있는 ‘법령’에 법률 이외에 헌법 제75조 및 제95조 등에 의거한 ‘대통령령’, ‘총리령’ 및 ‘부령’과 같은 법규명령이 포함되는 것은 물론이지만, 헌법재판소의 “법령의 직접적인 위임에 따라 수립행정기관이 그 법령을 시행하는데 필요한 구체적 사항을 정한 것이면, 그 제정형식은 비록 법규명령이 아닌 고시, 훈령, 예규 등과 같은 행정규칙이더라도, 그것이 상위법령의 위임한계를 벗어나지 아니하는 한, 상위법령과 결합하여 대외적인 구속력을 갖는 법규명령으로서 기능하게 된다고 보아야 한다”고 판시 한 바에 따라, 헌법 제117조 제1항에서 규정하는 ‘법령’에는 법규명령으로서 기능하는 행정규칙이 포함된다. 헌법 제117조 제1항은 “지방자치단체는 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 하여 법령의 규정이 지방자치단체의 자치입법권에 우선하고 있음을 명시하고 있거니와 여기서 말하는 ‘법령’ 가운데에는 법규명령으로서 기능하는 행정규칙이 포함되는 것이므로 문제조항이 법규명령으로 기능하는 행정규칙에 의하여 청구인의 법률상의 권한을 제한하도록 한 것이라면, 그 제한이 지방자치의 본질을 침해하는 것이 아닌 한, 이는 청구인의 권한을 침해하는 것이 아니다. 그리고 문제조항에서 말하는 ‘행정자치부장관이 정하는 범위’라는 것은 ‘법규명령으로 기능하는 행정규칙에 의하여 정하여지는 법

지만 이 경우에도 조례를 구속하는 국가법령이 일의적으로 적용될 수 있는 것은 아니고 지방자치권 보장의 문제와 결부되어 다양한 논의가 전개되고 있다.¹⁹⁾

이와 관련하여 국내에서는 법률선점론과 수정 법률선점론이 법률우위의 원칙의 적용법리로 제시되고 있다. 전자는 법률로 규율하는 영역에 대하여 조례가 다시 동일한 목적으로 규율하는 것은 법률이 이미 선점한 영역을 침해하는 것이므로 법률에서 특별한 위임이 없는 한 허용되지 않는다는 이론을 말한다.²⁰⁾ 이러한 결론은 국가법령의 조례에 대한 우위의 결과로 당연히 도출되는 것으로 보고 있다.²¹⁾

후자는 지역의 실정에 맞는 공해규제 등 지방자치단체의 자치입법권을 보장하기 위하여 국가법령이 정하는 사항이라도 지역의 특수성을 고려하여 조례로 달리 정할 수 있다는 견해로 법률선점론을 완화하는 이론이다.²²⁾ 대법원은 국가법령이 조례로 지역실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 것으로 해석되는 한 당해 조례가 국가법령이 정하는 기준과 상이하더라도 그 자체로 위법이라 할 수 없는 것으로 판단하고 있는바, 수정 법률선점론의 입장에 있는 것으로 보인다.²³⁾

한편, 법률우위의 원칙의 적용기준과 관련해서는 조례규율대상의 법령규정의 존재여부에 따라 달리 판단하는 입장이 있다. 이에 따르면 먼저 조례규율대상의 법령규정 부재한 경우에는 원칙적으로 조례로서 규정할 수 있지만, 주민의 권리제한 또는 의무부과, 별칙적용을 내용으로

위'를 가리키는 것이고 법규명령이 아닌 단순한 행정규칙에 의하여 정하여지는 것은 이에 포함되지 않는다고 해석되므로 문제조항은 법규명령에 의한 자치권의 제한 이상을 의미하는 것이 아니므로, 청구인의 법률상 권한을 침해하는 것이 아니다(헌재결 2002. 10. 31. 2001헌라1).

19) 본고에서 제시하지 아니한 다양한 논의전개의 상세한 내용은 조정환, “자치입법권 특히 조례제정권과 법률우위와의 관계문제”, 「공법연구」 제29집 제1호, 한국공법학회, 2000, 375면 이하 참조

20) 室井力, 「新現代地方自治法入門」, 法律文化社, 2003, 204頁.

21) 법률선점론은 일본에서 체계화된 이론인바, 일본에서의 논의되었던 법률선점론과 최근의 경향에 대한 상세한 내용은 이 원, “지방자치단체의 자치입법권의 한계-일본의 학설과 판례를 중심으로”, 「월간 법제」, 법제처 2007.2월호, 20-26면; 최철호, “일본 지방자치법상의 자치입법권의 해석 및 한계”, 「지방자치법연구」 통권 제15호, 한국지방자치법학회, 2007.9, 17-23면; 原田尙彦, 「地方自治の法としくみ」, 學陽書房, 1995, 170頁 참조.

22) 室井力, 前掲書, 206頁.

23) “지방자치단체는 법령에 위반되지 아니하는 범위 내에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있는 것이고, 조례가 규율하는 특정사항에 관하여 그것을 규율하는 국가의 법령이 이미 존재하는 경우에도 조례가 법령과 별도의 목적에 기하여 규율함을 의도하는 것으로서 그 적용에 의하여 법령의 규정이 의도하는 목적과 효과를 전혀 저해하는 바가 없는 때, 또는 양자가 동일한 목적에서 출발한 것이라고 할지라도 국가의 법령이 반드시 그 규정에 의하여 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율하려는 취지가 아니고 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 취지라고 해석되는 때에는 그 조례가 국가의 법령에 위반되는 것은 아니라고 보아야 할 것이다”(대판 1997. 4. 25. 96추244). 그 밖에 법률선점론에 대한 상세한 내용은 최봉석, 「지방자치의 기본법리」, 한국법제연구원, 2007, 239-250 참조.

하는 경우에는 「지방자치법」 제22조 단서의 법률유보의 원칙에 따라 법률우위의 원칙에 앞서 법률유보 원칙의 적용을 받게 되는 것으로 보고 있다.

다음으로 조례규율대상의 법령규정 존재하는 경우에는 다차원적인 접근을 필요로 한다. 이와 관련하여 다음과 같은 논의가 필요하다. 첫째, 조례와 법령이 동일한 사항을 규율하면서 상호 다른 입법목적과 가지고 있는 경우에는 「지방자치법」 제22조 단서에 반하지 않는 한 조례로서 규정할 수 있는 것으로 본다. 다만, 이 경우에도 국가법질서의 통일성을 위해 조례의 규정이 국가법령의 입법목적에 저해하지 않는 경우에만 허용된다 할 것이다.

둘째, 조례와 법령이 동일한 입법목적과 가지고 있으나 법령이 정하지 아니한 사항을 조례로 정하는 경우(추가조례)에는 재정법상 문제가 없으면 조례로 규정할 수 있다고 보는 수익적 행정영역과는 달리 침익적 행정영역에서는 「지방자치법」 제22조에 단서에 의거 법률의 근거가 있어야 한다.

셋째, 조례와 법령이 입법목적 및 규율대상이 동일한 경우에 법령이 정한 요건을 강화하는 기준을 정하는 경우(초과조례)에는 그것이 침익 또는 수익행정영역의 여부에 따라 달리 판단하여야 한다. 이 경우, 초과조례가 침익행정영역에 속하는 것이라면 원칙적으로 인정할 수 없다. 다만, 국가법령이 최소기준만을 정하고 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하려는 것을 용인하려는 취지라고 해석되는 때에는 그 조례는 법령에 반하지 않는다.²⁴⁾ 하지만, 수익행정영역에서는 초과조례는 원칙적으로 법령의 위임 없이도 제정될 수 있다. 하지만, 이 경우에도 수익적 법령에서 급여기준에 관한 조항인가 아니면 급여수준에 관한 사항인가에 따라 달리 판단할 필요가 있다.

전자의 경우 법령에서 급여수준을 정하지 않거나²⁵⁾ 혹은 급여수준의 최소한을 정하면서 조례로 지방의 실정에 맞게 별도로 급부를 강화하는 규율을 허용하고 있다고 해석되는 경우에는 당해 조례 및 초과조례는 법령에 반하지 않는다.²⁶⁾

24) 대판 1997. 4. 25. 96추244

25) 지방자치법 제15조에서 말하는 '법령의 범위 안'이라는 의미는 '법령에 위반되지 아니하는 범위 안'이라는 의미로 풀이되는 것으로서, 특정 사항에 관하여 국가 법령이 이미 존재할 경우에도 그 규정의 취지가 반드시 전국에 걸쳐 일률적인 규율을 하려는 것이 아니라 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하고 있다고 해석될 때에는 **조례가 국가 법령에서 정하지 아니하는 사항을 규정하고 있다고 하더라도 이를 들어 법령에 위반되는 것이라고 할 수가 없다**(대판 2000. 11. 24. 2000추29).

26) 생활유지의 능력이 없거나 생활이 어려운 자에게 보호를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성함으로써 구민의 사회복지의 향상에 기여함을 목적으로 하는 것으로서 생활보호법과 그 목적 및 취지를 같이 하는 것이나, 보호대상자 선정의 기준 및 방법, 보호의 내용을 생활보호법의 그것과는 다르게 규정함과 동시에 생활보호법 소정의 자활보호대상자 중에서 사실상 생계유지가 어려운 자에게 생활보호법과는 별도로 생계비를 지원하는 것을 그 내용으로 하는 것이라는 점에서 생활보호법과는 다른 점이 있고, 당해 조례안에 의하여 생활보호법 소정의 자활보호대상자 중 일부에 대하여 생계비를 지원한다고 하여 생활보

그러나 급여기준을 정하고 있는 후자의 경우는 법령이 정한 급여기준을 강화하는 초과조례는 결과적으로 침익적 효과(권리제한)를 발생하게 하므로 허용되지 않지만, 급여기준을 완화하는 조례는 수익적 효과를 발생하게 하므로 법령이 최소한의 기준만을 정하고 있고, 지방의 실정에 맞게 규율하려는 것을 허용하는 취지라고 해석되는 경우에는 조례는 법령을 위반하는 것으로 볼 수 없을 것이다.²⁷⁾

4. 위임사무 유형에 따른 한계

(1) 단체위임사무

단체위임사무는 국가 또는 상위지방자치단체가 상위지방자치단체 또는 하위지방자치단체에게 그 사무를 개별적으로 위임하는 사무를 말하며 일반적으로 위임사무라함은 단체위임사무를 의미한다.

현행 「지방자치법」은 단체위임사무는 “법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무”(제9조제1항)²⁸⁾, “지방자치단체가 위임받아 처리하는 국가사무” 또는 “시·군 및 자치구가 위임받아 처리하는 사무”(제167조)²⁹⁾로 표현되고 있다.

일반적으로 단체위임사무는 본질적으로 위임자인 국가 또는 상위 지방자치단체의 사무이지만 위임자인 국가 또는 상위 지방자치단체 등과 수임자인 지방자치단체가 함께 이해관계를 가지는 사무인 경우가 대부분이다.³⁰⁾ 그러한 이유로 단체위임사무는 지방자치단체의 사무로서 지방자치단체가 관리주체이고, 그 사무처리의 법적 효과도 지방자치단체에 귀속된다. 따라서

호법이 의도하는 목적과 효과를 저해할 우려는 없다고 보여지며, 비록 생활보호법이 자활보호대상자에게는 생계비를 지원하지 아니하도록 규정하고 있다고 할지라도 그 규정에 의한 자활보호대상자에게는 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용의 보호만을 실시하여야 한다는 취지로는 보이지 아니하고, 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도의 생활보호를 실시하는 것을 용인하는 취지라고 보아야 할 것이라는 이유로, 당해 조례안의 내용이 생활보호법의 규정과 모순·저촉되는 것이라고 할 수 없다 (대판 1997. 4. 25. 96추244)

27) 대판 2006. 10. 12. 2006추38 참조

28) 「지방자치법」 제9조(지방자치단체의 사무범위) ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.

29) 「지방자치법」 제167조(국가사무나 시·도사무 처리의 지도·감독) ① 지방자치단체나 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무에 관하여 시·도에서는 주무부장관의, 시·군 및 자치구에서는 1차로 시·도지사의, 2차로 주무부장관의 지도·감독을 받는다.

② 시·군 및 자치구나 그 장이 위임받아 처리하는 시·도의 사무에 관하여는 시·도지사의 지도·감독을 받는다.

30) 박균성, 앞의 책, 154면.

단체위임사무는 지방의회에 의한 조례제정대상이고³¹⁾, 단체위임사무 처리에 소요되는 비용은 위임자인 국가와 지방자치단체가 분담하는 것이 원칙이다.

그렇다고 하여 단체위임사무의 본래적 성격, 즉 국가 또는 상위 지방자치단체의 사무라는 점이 배제되는 것은 아니기 때문에 국가사무를 지방자치단체에 위임하는 경우에는 반드시 개별법령상의 근거를 두어야 하고, 위임자인 국가 또는 상위 지방자치단체에 의한 적법성 및 합목적성 통제와 사무처리의 기준은 법령과 위임자의 지시에 구속된다.³²⁾

(2) 기관위임사무

기관위임사무는 국가 또는 상위 지방자치단체가 상위지방자치단체의 장 또는 하위지방자치단체의 장에게 그 사무의 일부를 포괄적·개별적으로 위임하는 사무를 의미한다. 현행 「지방자치법」은 제102조³³⁾ 및 제167조³⁴⁾를 통해 기관위임사무의 근거를 마련하고 있지만, 기관위임사무는 개별법령에서 직접적 근거를 두고 있는 경우가 대부분이다. 입법기술적으로는 통상 법률에서 국가 또는 광역 지방자치단체의 사무로 정한 후, 대통령령이나 부령 등이 정하는 바에 따른 그 사무를 광역 또는 기초 지방자치단체 장에게 위임하여 수행할 수 있도록 규정하는 형식을 채택하고 있다.³⁵⁾

기관위임사무를 집행하는 수임기관은 국가행정조직 또는 광역 지방자치단체 조직의 일부가 되어 위임기관인 국가 또는 광역 지방자치단체 소속 집행기관과 같은 지위를 갖는다. 이에 따

31) 이에 관하여 “본래 단체위임사무는 위임자의 사무이지, 수임지방자치단체의 사무는 아니므로 단체위임사무는 실질상 수임지방자치단체의 자치사무에 대한 입법형식인 조례의 규정사항이 아니라고 볼 것이다. 그러나 적합한 실정법형식이 현재로서는 없다. 뿐만 아니라 현행 지방자치법 제22조는 자치사무인가 또는 위임사무인가를 구분함 없이 지방자치단체의 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다고 규정하기 때문에, 단체위임사무에 대해서도 조례가 활용될 수밖에 없다”는 견해가 있다(홍정선, 「행정법원론(하)」, 박영사, 2010, 212면). 이와는 달리 단체위임사무는 자치단체 자체의 사무로 전환되어, 자치사무와 마찬가지로 조례의 제정대상이 된다는 견해가 있다(김동희, 「행정법 II」, 박영사, 2014, 78면).

32) 단체위임사무가 법령에 구속되는 것은 별론으로 하더라도 단체위임사무에 있어서 국가는 지방자치단체에 대하여 일정사무를 부여함과 동시에 그 사무의 수행을 개별적이고도 전문적인 지시에 따라 행하도록 하는 권한을 유보해 둘 수도 있는 것이다(홍정선, 「행정법특강」, 박영사, 2014, 1045면).

33) 「지방자치법」 제102조(국가사무의 위임) **시·도와 시·군 및 자치구에서 시행하는 국가사무는 법령에 다른 규정이 없으면 시·도지사**와 **시장·군수 및 자치구의 구청장에게 위임하여 행한다.**

34) 「지방자치법」 제167조(국가사무나 시·도사무 처리의 지도·감독) ① 지방자치단체나 **그 장이 위임받아 처리하는 국가사무**에 관하여 시·도에서는 주무부장관의, 시·군 및 자치구에서는 1차로 시·도지사의, 2차로 주무부장관의 지도·감독을 받는다.

② 시·군 및 자치구나 **그 장이 위임받아 처리하는 시·도의 사무**에 관하여는 시·도지사의 지도·감독을 받는다.

35) 홍정선, 앞의 책, 215면.

라 위임기관은 포괄적인 관리·감독이 가능하며(합법성 및 포괄적 합목적성 통제), 사무처리에 소요되는 비용도 위임기관이 부담하는 것이 원칙이다.

한편, 기관위임사무의 경우에는 위임기관이 관리주체로서 사무처리의 법적 효과도 위임기관에게 귀속되는 바, 지방의회의 조례제정대상 및 일반적인 관여가 배제된다. 다만, 기관위임사무도 개별법령에서 조례로 정하도록 위임하고 있는 경우에는 예외적으로 조례제정대상이 될 수 있다.³⁶⁾

이처럼 법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 규정하고 있는 사무가 기관위임된 국가사무에 해당하는지를 판단할 때에는 법령의 규정 형식과 취지를 우선 고려해야 해야 하는 것이 원칙이다. 하지만, 대법원은 그 밖에도 사무의 성질이 전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 사무인지 여부나 경비부담과 최종적인 책임귀속의 주체 등도 아울러 고려하여 판단하여 결정할 사항으로 보고 있다.

이에 따를 경우 전국 통일적 규율이 필요하고, 국가가 상당한 경비를 부담하는 경우에는 국가사무로 보아 이 경우 법령에서 정하고 있지 아니한 사항을 조례로 정하는 것은 조례제정권의 한계를 벗어난 위법이 있는 것으로 판단하고 있다.³⁷⁾

「지방자치법」 제23조에서 “지방자치단체의 장은 법령이나 조례가 위임한 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다”고 정하고 있는 것을 볼 때, 기관위임사무는 원칙적으로 법령에서 위임하는 것으로 지방자치단체의 장 권한에 속하는 사무에 해당하므로 규칙제정권의 대상이라 할 수 있다.³⁸⁾

36) 기관위임사무에 있어서도 그에 관한 개별 법령에서 일정한 사항을 조례로 정하도록 위임하고 있는 경우에는 지방자치단체의 자치조례 제정권과 무관하게 이른바 위임조례를 정할 수 있다(대법원 1999.9.17. 99추30; 대법원 2000.5.30. 99추85).

37) 대법원 2001. 11. 27. 2001추57; 대법원 2004. 6. 11. 2004추34; 대법원 2008. 6. 12. 2007추42; 대법원 2014. 2. 27. 2012추145

38) 이에 대하여 “기관위임사무는 본래 위임자의 사무이지 수입청이 속한 지방자치단체의 사무는 아니다. 따라서 수입청이 속한 지방자치단체의 자치사무에 대하여 수입청이 발하는 입법형식인 규칙으로 기관위임사무를 규정하는 것은 성질상 적절하지 않다. 그러나 적합한 실정법형식이 현재로서는 없다. 뿐만 아니라 현행 지방자치법 제23조는 자치사무·단체위임사무·기관위임사무의 구별 없이 지방자치단체의 장은 법령이나 조례가 위임한 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다고 규정하고 있기 때문에, 기관위임사무에 대하여 규칙이 활용될 수밖에 없다”는 견해가 있다(홍정선, 앞의 책, 219면).

Ⅲ. 「사회복지사 등의 처우 및 지위향상 위한 법률」의 주요내용 및 평가

1. 현행법의 체계

현행 「사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위한 법률」은 사회복지사 등에 대한 처우 개선 및 신분보장을 강화하여 사회복지사 등의 지위를 향상시키는 것을 목적으로 하여(제1조)전문 10개 조항으로 구성되어 있다.

특히 이 법의 적용대상인 사회복지사는 첫째, 「사회복지사업법」 제16조에 따른 사회복지법인 같은 법 제2조에 따른 사회복지시설, 제2조제1호 각 호에 따라 사회복지사업을 할 목적으로 설립된 법인에서 사회복지사업에 종사하는 자, 둘째, 이 법 제4조에 따른 한국사회복지공제회, 「사회복지사업법」 제46조에 따른 한국사회복지사협회, 그 밖에 보건복지부장관이 사회복지관련 단체 또는 기관으로 인정하는 단체에서 사회복지사업에 종사하는 자를 의미한다(법 제2조 및 시행령 제2조).

한편, 이 법에서는 사회복지사 등의 처우개선과 신분보장을 위하여 국가와 지방자치단체의 각종 노력의무를 정함과 동시에, 사회복지사 등의 보수현실화, 신분상 불이익처우 및 근무조건상 차별금지를 선언하고 있다(제3조). 또한 보건복지부장관과 지방자치단체는 3년마다 사회복지사의 보수수준과 지급실태에 대한 실태조사를 실시할 의무가 있고(법 제3조제3항 및 시행령 제3조), 보건복지부장관은 「사회복지사업법」 제14조에 따른 사회복지 전담공무원의 보수수준을 기준으로 권고기준을 마련하도록 하고 있다(시행령 제4조). 이러한 규정들은 모두 사회복지사 등의 보수를 산정하기 위한 기초로 활용된다.

아울러 사회복지사 등의 생활안정과 복지증진을 위해 조치들도 규정하고 있다. 이를 위해 보건복지부장관은 한국사회복지공제회를 설치(인가사항)할 수 있도록 하였으며, 공제회의 회원자격·회원자격·조직·사업·재원·재정·행정조치, 과태료 등에 관한 사항을 정하고 있다(제3조부터 제10조).

2. 자치입법 근거조항의 성격과 내용

현재 사회복지사의 처우개선과 신분보장에 관한 사항을 직접적으로 정하고 있는 것은 제3조가 유일하다. 현행법의 전체 입법체계를 기준으로 보면, 단 1개 조항만으로 사회복지사 처우개선과 신분보장에 필요한 사항을 충분히 규율하고 있다고 판단하기 어렵다. 다만, 현행법 제3조의 법적 성격을 밝힘으로써 자치입법권을 통해 구체화할 수 있는 범위를 도출해보는 것은 사회

복지사 등의 처우개선을 위한 조례형성에 있어 중요한 지침으로 활용될 수 있을 것이다.

<사회복지사 처우개선 등을 위한 조항의 내용>

법	시행령
<p>제3조(사회복지사 등의 처우개선과 신분보장) ① 국가와 지방자치단체는 사회복지사 등의 처우를 개선하고 복지를 증진함과 아울러 그 지위향상을 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 사실을 관계 행정기관과 수사기관에 신고하는 행위로 인하여 징계 조치 등 신분상 불이익이나 근무조건상 차별을 받지 아니한다.</p>	<p>제3조(보수수준 및 지급실태 등의 조사) ① 보건복지부장관과 지방자치단체의 장은 법 제3조 제3항에 따른 사회복지사 등의 보수수준 및 지급실태 등에 관한 조사(이하 "실태조사"라 한다)에 필요한 경우 관계 공공기관 또는 사회복지법인 등의 장에게 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다. ② 제1항에 따른 요청을 받은 관계 공공기관 또는 사회복지법인 등의 장은 부득이한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다. ③ 실태조사의 시기, 대상, 방법 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부장관이 정한다.</p>

(1) 사회복지사 처우 개선의무의 법적 성격

현행법 제3조제1항은 국가와 지방자치단체로 하여금 사회복지사의 처우개선, 복지증진, 지위향상과 함께, 동조 제2항에서는 사회복지사의 보수수준을 사회복지전담공무원의 보수수준에 이르게 하도록 노력할 것을 정하고 있다.

한편, 현행법 제3조제3항에서는 사회복지사 등의 보수 수준 및 지급실태 등에 관하여 보건복지부장관 및 지방자치단체 장이 3년마다 실태조사를 할 것을 정하고 있다. 그리고 동법 시행령 제3조제3항에서는 실태조사의 시기, 대상, 방법 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부 장관이 정하도록 하고 있다. 이에 따라 지방자치단체 장은 보건복지부 장관이 정하는 실태조사의 시기, 대상, 방법에 따라 매 3년 마다 사회복지사의 보수수준 및 지급실태에 관한 실태조사를 실시하여야 할 의무가 있다.

현행법 제3조제1항 및 제2항에 따른 지방자치단체의 사회복지사 처우개선, 복지증진, 지위향상, 보수수준의 확보 등의 사무는 조문의 구성상 "... 노력하여야 한다"는 규정형식을 채택하였기 때문에 단순한 훈시규정에 불과한 것으로 볼 수 있다. 하지만, 동 조문이 명시적으로 "...할 수 있다"는 재량규정의 형식을 채택하지 아니한 이상, 위 조문은 기속행위적 성격을 가지는 것

으로 보아야 한다. 따라서 국가와 지방자치단체는 사회복지사의 처우개선, 복지증진, 지위향상, 보수수준의 확보를 위한 제반의 조치를 이행하여야 할 법적 의무를 부담하게 하는 것이고, 이 사무의 기본적 성격은 기속행위라 할 수 있다.

다만, 사회복지사 처우 등에 대한 정책은 국가 및 지방자치단체 차원에서 통일성과 지방자치단체 차원의 탄력성 등을 동시에 고려해야 하는 현실을 도외시 할 수 없다. 왜냐하면, 사회복지사의 보수 및 지위 등과 관련해서는 전국소비자물가변동률 또는 다른 자격제도와와의 정합성에 대한 고려(통일성의 문제), 지방자치단체에게 사회복지사의 처우개선 등을 위한 권한을 위임하는 경우 예산확보 등으로 발생할 수 있는 지방자치단체 간의 정책집행의 격차에 대한 고려(탄력성의 문제) 등이 필요하기 때문이다.

결국, 사회복지사 처우 등에 대해서는 정책수립과 집행단계에서 유연성과 탄력성의 확보, 통일성과의 조화를 어떻게 유지·관리할 수 있을 것인가가 성패를 좌우할 수 있다. 이러한 이유로 현행법 제3조제1항 및 제2항에서는 “...노력하여야 한다”는 규정을 채택한 것을 다음과 같이 해석할 필요가 있다.

현행법 제3조제1항 및 제2항의 국가 및 지방자치단체의 의무는 원칙적으로 기속적 성격의 명령행위이지만, 사회복지사의 처우 등을 위한 구체적인 내용의 형성에 한하여 국가 및 지방자치단체의 사정을 고려한 유연한 결정을 할 수 있게 하는 재량을 부여하고 있는 것으로 보아야 할 것이다. 따라서 현행법 제3조제1항 및 제2항에 따른 국가 및 지방자치단체의 사회복지사 처우 등을 위한 각종의 의무는 기속재량행위로서의 성격을 가지는 것으로 보아 동 조항은 명령규정에 해당하는 것이며, 단순한 선언적 훈시규정으로 보는 것은 타당하지 않다.

한편, 현행법 제3조제3항에서는 “보건복지부장관과 지방자치단체의 장은 사회복지사 등의 보수 수준 및 지급실태 등에 관하여 3년마다 조사하여야 한다”고 정하고 있는바, 이는 명시적으로 국가 또는 지방자치단체 장에게 기속적 성격의 사실행위인 실태조사를 하도록 선언하고 있는 명령규정으로 볼 수 있다.

(2) 위임사무의 성격

1) 사회복지사의 처우, 복지, 보수수준에 관한 사무

현행법 제3조제1항 및 제2항의 사무는 명시적으로 “국가와 지방자치단체.....”가 수행하도록 하고 있는바, 지방자치단체가 수행하는 사회복지사의 처우 등 개선 사무의 법적성격이 논란이 될 수 있다.

우선 입법실무적 입장에서 현행법 제3조에서와 같이 법령에서 국가와 지방자치단체의 사무로 동시에 규정하고 있는 경우에는 국가사무와 자치사무의 두 성질을 모두 가진다고 볼 수 있다.³⁹⁾ 아울러 견해에 따라서는 이때의 사무는 국가사무와 단체위임사무의 성질을 가지는 것으로 볼 수도 있다. 왜냐하면, 단체위임사무는 국가사무를 지방자치단체에 위임하는 것을 본질로 하기 때문이다.

자치입법권의 범위와 관련하여 위의 입법례에 해당하는 사무는 그것이 순수한 자치사무이던, 단체위임사무이던 간에 모두 조례의 제정대상이다. 하지만, 자치사무와 단체위임사무는 국가 또는 위임기관에 의한 통제에 있어 차이가 있다. 자치사무는 합법성 통제만 가능하지만 단체위임사무는 합법성 통제와 제한적 합목적성 통제가 가능하기 때문이다. 이 경우 단체위임사무가 지방자치제도의 측면에서 제한받는 범위가 넓으며, 이러한 측면에서는 자치사무와 단체위임사무의 명확한 구별이 전제되어야 할 것이다.

필자는 현행법 제3조제1항 및 제2항의 사무를 국가사무와 단체위임사무로 보는 것이 타당하다고 본다.⁴⁰⁾ 따라서 이들 사무는 지방의회에 의한 조례제정대상이며, 이에 소요되는 비용은 원칙적으로 위임자가 부담하여야 한다. 또한 사무처리를 함에 있어 법령이나 위임자의 지시에

39) 법제처, 「자치법규 입안매뉴얼」, 법제처, 2013, 24면

40) 다만, 법제처는 경상남도 창원시가 「창원시 사회복지사 처우 향상 지원 조례안」을 제정할 수 있는 지에 대한 질의에 대한 회신에서 “「창원시 사회복지사 처우 향상 지원 조례」(이하 “창원시조례”라 함)는 사회복지사의 처우개선과 신분보장 강화 및 지위를 향상하여 사회복지 증진에 이바지함을 목적으로 하는 조례로서, 제4조제1항에서 시장은 예산의 범위에서 사회복지사의 처우개선과 지위향상 등을 위한 각종 수당(제1호), 사회복지사의 보수교육비 등 교육연수비(제2호), 사회복지관련 단체 또는 기관의 운영비(제3호) 및 사회복지 관련 행사비(제4호)의 비용 전부 또는 일부를 보조할 수 있다고 규정하고 있습니다. 조례제정이 가능한지와 관련하여 지방자치단체는 「지방자치법」 제22조에 따라 법령의 범위 안에서 ‘그 사무에 관하여’ 조례를 제정할 수 있는데, 관내 사회복지사업에 종사하는 사회복지사의 처우개선 등을 위하여 사회복지사에게 지원을 하는 것은 직접적으로는 사회복지사 개인의 처우를 개선함으로써 간접적으로는 사회복지사업의 수혜자인 주민의 복지를 증진시킬 수 있는 것이므로 이는 지방자치단체의 사무를 예시하고 있는 「지방자치법」 제9조제2항제2호의 주민복지에 관한 사업(가목), 사회복지시설의 설치·운영 및 관리(나목), 노인·아동·심신장애인·청소년 및 여성의 보호와 복지증진(라목) 등에 해당할 여지가 있고, 또한, 「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률」 제3조에서 사회복지사 등의 처우개선과 신분보장을 위하여 적극적으로 노력하여야 하는 주체로서 국가와 지방자치단체를 병렬적으로 나열하고 있는 점을 고려할 때, 사회복지사의 처우개선 등에 관한 사무는 자치사무로서 조례제정이 가능한 사무로 볼 수 있을 것입니다.”라고 하여 현행법 제3조 제1항 및 제2항의 경우를 자치사무로 보고 있다(법제처 자치법제지원과, “지방자치단체가 관내 사회복지사에게 사기진작과 처우개선을 위하여 각종 수당, 교육연수비 등을 보조하는 내용의 조례를 제정할 수 있는지 여부 등 (「창원시 사회복지사 처우 향상 지원 조례안」 관련), 자치법규의견제시 사례, 법제처, 2012, 16면 이하 참조). 하지만, 조례제정대상이라는 점에서는 필자는 공감하나 법제처의 의견 중 사회복지사의 처우 개선 등에 관한 사무를 자치사무로 보는 것에 대해서는 이것이 지방자치단체의 고유사무를 의미하는 것인지, 단체위임사무를 의미하는 것인지 불분명하다. 왜냐하면, 지방자치단체의 고유사무와 단체위임사무를 기관위임사무와 구별하기 위하여 강화상 “자치사무”로 명하는 경우도 있기 때문이다.

구속되어야 한다.

2) 사회복지사의 보수수준 및 지급실태 조사에 관한 사무

현행법 제3조제3호에서는 “보건복지부장관과 지방자치단체의 장은 사회복지사 등의 보수수준 및 지급실태 등에 관하여 3년마다 조사”하도록 정하고 있다. 문언상 지방자치단체의 장에 의한 ‘실태조사’는 기관위임사무에 해당하는 것으로 볼 수 있다.

따라서 기관위임사무의 성격상, 지방자치단체의 장이 행하는 실태조사는 규칙제정사항에 당하므로 「지방자치법」 제9조 및 제22조에 따르면, 지방자치단체가 조례를 제정할 수 있는 사항은 지방자치단체의 고유사무인 자치사무와 개별 법령에 의하여 지방자치단체에 위임된 단체위임사무에 한하고, 국가사무가 지방자치단체의 장에게 위임되거나 상위 지방자치단체의 사무가 하위 지방자치단체의 장에게 위임된 기관위임사무에 관한 사항은 원칙적으로 조례의 제정범위에 속하지 않는다.

하지만, 사회복지사의 처우개선 등을 위한 보수수준에 대한 사무는 법 제3조제2항에 따라 단체위임사무로 정하고 있는 것이고, 여기에는 필연적으로 보수의 지급과 관련된 사항도 포함되는 것으로 본다면, 사회복지사의 보수수준 및 지급에 관한 사항은 단체위임사무로서 조례의 제정대상이 된다. 그러나 현행법이 조항을 바꾸어 사회복지사 보수수준 및 지급 실태에 대한 조사를 제2항과 달리 지방자치단체의 사무로 하지 아니하고, 지방자치단체 장의 사무로 정하고 있는 것은 적어도 실태조사사무는 기관위임사무로 차별화한 것이라고 보아야 할 것이다. 따라서 사회복지사의 보수수준과 실태조사에 관한 사항은 기본적으로 조례제정대상이지만, 실태조사에 관한 사항은 조례에 그 근거를 마련하고 구체적 집행에 관한 사항은 지방자치단체장이 규칙으로 정할 수 있는 것으로 보아야 할 것이다.

3. 평가

(1) 입법사항의 불충분성

현행법은 사회복지사 등의 처우개선 및 신분보장, 이를 통한 사회복지사의 지위 향상을 도모하고 있다. 하지만, 이러한 입법목적 달성을 위한 내용은 지극히 불충분해 보인다. 앞서 살펴본 바와 같이 입법목적과 직결되는 사회복지사 처우 등에 대해서는 법률 1개 조항(법 제3조), 하위법령 2개 조항(시행령 제3조 및 제4조)에 불과하다. 그리고 법령 대부분은 한국사회복지공제회

의 설치와 운영 등에 관한 사항으로 점철되어 있다. 이렇듯 현행법은 사회복지사의 처우개선을 위한 법령이 아닌, “한국사회복지공제회 설치법”이라 명명하여도 손색이 없을 정도이다.

물론 사회복지사의 처우 개선을 위하여 한국사회복지공제회가 담당하여야 할 부분은 분명히 존재한다. 그러나 공제회는 사회복지사 처우개선을 위한 1차적 수단이라기 보다는 국가와 지방자치단체의 사회복지사 처우개선에 대한 보충적 역할에 그칠 수밖에 없는 것이다.

그렇다면, 현행법은 사회복지사 처우개선 등에 대한 내용으로 보수수준의 향상 이외에는 별다른 수단을 직접적으로 채택하고 있지 않아 입법의 부실성 논란을 피할 수 없다. 물론 현행법 제3조제2항에서 국가와 지방자치단체에게 사회복지사 등의 처우개선 및 복지증진, 지위향상을 위한 노력을 할 것을 정하고 있지만, 구체적 수단이 결여된 입법상태로는 이 법의 입법목적 실현이 그저 국가와 지방자치단체의 재량에 맡겨져 있을 뿐이다.

또한 제3조제4항에서 사회복지사가 사회복지법인 등의 운영 비리 등을 신고할 경우, 해당 신고자에 대한 불이익처우를 금지하는 조항을 두고는 있지만, 이는 엄연히 내부비리 신고자에 대한 보호를 명문화한 것이며, 이는 현행 「공익신고자 보호법」에 의하여 보호받을 수 있는 가능성이 있다.⁴¹⁾ 따라서 제3조제4항은 첫째, 현행법이 추구하고 있는 사회복지사의 보수·처우·지위향상을 직접적 목적으로 하는 것인가, 둘째, 공익신고자에 대한 불이익처우 금지가 현행법의 독자적 규율대상인가를 기준으로 판단해보면, 그 자체로 한계를 가지고 있다.

(2) 자치입법권의 근거미비

자치입법권과 관련하여 현행법을 살펴보면, 자치입법권의 근거가 되는 조문은 법 제3조 및 시행령 제3조에 불과하다. 그러나 법 제3조는 “국가와 지방자치단체는 사회복지사 등의 처우

41) 현행 「공익신고자 보호법」은 공익침해 행위의 유형을 시행령 별표 1에서 정하고 있는 법률의 벌칙대상으로 한정하고 있고, 여기에는 「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률」외 169개 법률을 정하고 있다. 현행법은 「사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위한 법률」을 포함시키지 않고 있지만, 「공익신고자 보호법」 제2조제2호에서는 공익신고란 “..... 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다는 사실을 신고·진정·제보·고소·고발하거나 공익침해행위에 대한 수사의 단서를 제공하는 것을 말한다.”고 정의하고 있고, 사회복지사의 업무와 사회복지법인이 공공성을 가진다는 점을 보면, 「공익신고자 보호법」의 적용대상으로 볼 수 있는 여지가 충분히 있다. 따라서 현행 「사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위한 법률」 제3조제4항은 그 자체로 「공익신고자 보호법」과의 관계에서도 입법모순의 상태에 있는 것으로 보인다. 이를 해결하기 위해서는 「공익신고자 보호법」시행령 별표 1에 「사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위한 법률」을 포함시키는 개정이 선행될 필요가 있다. 이 경우, 현행 「사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위한 법률」 제3조제4항은 삭제되어도 무방할 것이다. 다만, 현행입법상태를 유지하는 경우에는 「공익신고자 보호법」에 의한 적용대상임을 확인하고 있는 조항으로 해석할 수 있을 것이다. 다만, 현행법은 이러한 입법체계적 연계성이 불분명한 상태이므로 이를 해소하기 위해 준용조항을 통해 입법개선 할 필요가 있다.

를 개선하고 복지를 증진함과 아울러 그 지위 향상을 위하여 적극적으로 노력하여야 한다”(제1항), “국가와 지방자치단체는 사회복지사 등의 보수가 사회복지전담공무원의 보수수준에 도달하도록 노력하여야 한다”(제2항), “보건복지부장관과 지방자치단체의 장은 사회복지사 등의 보수 수준 및 지급실태 등에 관하여 3년마다 조사하여야 한다”(제3항)고 규정하고 있을 뿐, 이들만으로는 조례제정의 직접적 근거여부를 판단하기 곤란하다. 그나마 제3항의 실태조사는 명확히 지방자치단체 장의 사무로 정하고 있어 지방자치단체가 이행하여야 할 과제를 분명히 하고 있을 뿐이다.

따라서 현행법은 자치입법권의 근거조항으로서도 불충분성을 면할 수 없다. 그 결과 지방자치단체에서는 사회복지사의 처우개선, 복지증진, 지위향상 등을 위해 무엇을 입안하여야 할지에 대한 기준부재문제로 연계된다. 그리고 기준부재는 지방자치단체 차원에서 자치입법권 행사의 장애요인으로 작용하게 될 것이고, 다시 장애요소들은 사회복지사의 처우개선의 성공여부에 직접적으로 영향을 미칠 수 있어 문제라 하지 않을 수 없다.

이러한 문제의 해결을 위해서는 우선 현행법상 사회복지사의 적극적인 처우개선 및 지위향상 조치를 위한 각종의 수단을 명시적으로 입법화하여야 할 필요가 있다. 그리고 이를 기반으로 국가와 지방자치단체의 구체적·실천적 역할분담을 명확히 정하는 것이 선결되어야 할 것이다. 환언하면, 법령차원에서는 보다 구체적으로 지방자치단체의 조례제정사항이 무엇인지를 명문화하여 국가와 지방자치단체 간에 명확한 입법분담과 운영분담을 제시하는 것이 무엇보다 필요할 것으로 판단된다.

물론, 공법영역에서 특정권한의 역할부담은 비용부담과 연계되므로, 현행법에서 사회복지사의 처우개선을 위한 역할부담이 명확히 정해진다면, 이에 근거하여 비용부담 주체가 결정되게 될 것이다. 다만, 비용부담의 문제는 지방자치단체 별로 상이한 재정상태 때문에 실제 운영에 있어 지역격차가 발생하는 문제를 야기할 수도 있다. 하지만, 이러한 문제는 현행법에 국가가 보충적으로 사회복지사 처우개선 사업을 수행하는 지방자치단체에 재정지원을 할 수 있도록 하는 규정을 둠으로서 어느 정도 극복이 가능하게 될 것이다.

IV. 지방자치단체 조례에 대한 분석

1. 분석의 틀

2012년 1월 1일 「사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위한 법률」이 시행된 이래, 경기도가 지방자치단체로는 처음으로 관련 조례를 제정하였고, 2014년 4월을 기준으로 전국 17개 광

역지방자치단체가 모두 사회복지사의 처우개선 등을 위한 조례를 제정·시행중에 있다.⁴²⁾ 한편, 우리나라에는 현재 총 227개의 기초지방자치단체가 있지만, 이들 중 사회복지사 등의 처우개선을 위한 조례를 제정·시행 중인 곳은 79개 지방자치단체에 불과하다.⁴³⁾

국내 지방자치단체의 조례대부분이 규율대상 및 영역별로 유사한 입법형식과 내용을 가지고 있기 때문에, 지방자치단체 조례에 입법모델을 가장 많이 제시하고 있고, 가장 최근 사회복지사 등의 처우 관련 조례를 제정·시행 중인 서울과 소속 기초지방자치단체의 관련 조례를 분석한다. 아울러 국내에서 사회복지사 등의 처우 관련 조례를 가장먼저 시행하였고, 현재 가장 많은 기초지방자치단체에서 관련 조례를 운용 중인 경기도 사례를 표본으로 분석·평가한다.⁴⁴⁾

분석기준은 현행 「사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위한 법률」에 따른 지방자치단체에의 수권조항이다. 현행법은 그 자체로 자치입법형성에 많은 장애요소를 노정하고 있지만, 그렇다고 하여 상술한 여러 대안을 고려하여 현행 지방자치조례를 분석할 수는 없는 것이다. 따라서 불충분하지만, 본 연구에서는 현행 법령에서 자치입법권의 근거를 마련하고 있는 제3조를 기준으로 관련 조례를 분석하였다.

2. 서울지역

서울의 「사회복지사 등의 처우 및 지위향상에 관한 조례」 현황을 보면, 우선 광역지방자치체인 서울시가 제정운용 중이고, 기초지방자치단체 중에는 강동구, 성북구, 양천구, 종로구에서 사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위한 조례를 제정 운영 중이다.

42) 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 세종, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주

43) 서울 4개(강동, 성북, 양천, 종로), 부산 3개(북, 해운대구, 기장), 대구 1개(수성), 광주 5개(동, 서, 남, 북, 광산), 대전 1개(서), 울산 2개(중구, 남구), 경기 24개(안성, 구리, 양주, 가평, 파주, 평택, 부천, 의왕, 군포, 안양, 동두천, 이천, 김포, 화성, 남양주, 성남, 수원, 하남, 광명, 양평, 안산, 의정부, 고양, 오산), 강원 5개(정선, 고성, 춘천, 원주, 양구), 충북 6개(영동, 단양, 제천, 진천, 괴산, 증평), 충남 6개(천안, 공주, 아산, 서산, 당진, 태안), 전북 6개(전주, 군산, 익산, 정읍, 김제, 무주), 전남 5개(목포, 순천, 나주, 광양, 장성), 경북 6개(문경, 울진, 고령, 칠곡, 안동, 구미), 경남 7개(사천, 통영, 밀양, 산청, 거창, 거제, 창원), 제주 0개, 인천 0개

44) 다만, 분석결과 별다른 문제의 소지가 발견되지 아니한 지방자치단체의 조례는 지면관계상 이하에서 생략하였다.

(1) 서울특별시

1) 주요내용

서울시는 2014년 3월 20일부터 「서울특별시 사회복지사 등의 처우 및 지위향상에 관한 조례」를 제정·시행중이다. 이 조례에서는 시장에게 사회복지사 등의 처우개선, 복지증진, 지위향상 및 사회복지사 등의 보수가 사회복지전담공무원 보수수준에 도달하도록 노력하여야 할 의무를 부과하고 있다(제4조). 이와 더불어 「사회복지사 등의 처우 및 지위향상에 관한 법률」에서 위임하고 있는 실태조사(제8조)⁴⁵⁾, 처우개선사업(제9조)⁴⁶⁾에 대하여 정하고 있다. 아울러, 서울시에 사회복지사 등 정책자문위원회를 설치하고(제5조), 시장에게 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 종합계획 수립하도록 하는 것이 특징이다(제7조).⁴⁷⁾ 그 밖에 사회복지사 등의 신분보장에 관한 사항(제6조)은 모법의 내용을 그대로 준용하고 있다.

45) 제8조(실태조사) ① 시장은 사회복지사 등의 처우 개선을 위하여 3년마다 정기적으로 실태조사를 실시하여야 한다.

② 시장은 제1항에 따른 실태조사를 위하여 전문기관이나 단체에 위탁할 수 있으며, 이 경우 예산의 범위에서 필요한 경비를 지원할 수 있다.

③ 시장은 필요한 경우 관련 사회복지기관 등에 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 관련기관 등은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

46) 제9조(처우개선 등 사업) ① 시장은 사회복지사 등의 처우개선 등을 위하여 다음 각 호의 사업을 추진하여야 한다.

1. 사회복지사 등의 보수체계 일원화를 위한 사업
2. 사회복지사 등의 처우개선 및 지위향상을 위한 조사·연구사업
3. 사회복지사 등의 역량강화를 위한교육 및 훈련지원 사업
4. 비정규직 사회복지사 등의 처우개선을 위한 사업
5. 그 밖에 사회복지사 등의 복지증진을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사업

② 시장은 제1항의 사업을 추진하는데 필요할 경우 전문기관이나 단체에 위탁할 수 있으며, 이 경우 예산의 범위에서 경비를 지원할 수 있다.

47) 제7조(종합계획의 수립) ① 시장은 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위하여 3년마다 종합계획을 수립하여야 한다.

② 종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 시의 사회복지복지사 등의 처우개선과 지위향상에 대한 정책 방향과 목표
2. 사회복지사 등의 보수가 사회복지전담 공무원 보수수준에 도달하기 위한 연차적 개선계획 및 예산 확보 계획
3. 사회복지사 등의 신분보장, 근무여건개선, 사기진작 등 지위향상에 관한 계획
4. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사항

2) 평가

전체적으로 서울시 조례는 모법인 「사회복지사 등의 처우 및 지위향상에 관한 법률」에서 위임한 범위 내에서 조례형성의 기본원칙에 충실한 내용을 가지고 있다. 특히, 적극적으로 정책자문위원회를 설치하고, 시장에게 종합계획수립의무를 부과하고 있는 점이 특징적이다. 그리고 시장의 사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위한 의무부과 형식이 재량행위보다는 기속행위적 성격의 조문을 채택⁴⁸⁾함으로써 실효성 있는 정책집행의 기틀을 마련하였다고 볼 수 있다.

(2) 강동구

1) 주요내용

강동구는 2014년 2월 26일부터 「서울특별시 강동구 사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위한 조례」를 제정·시행중이다. 이 조례는 구청장의 책무(제3조), 지원계획의 수립(제4조), 지원사업 등(제7조), 실태조사(제8조), 신분보장(제9조) 등을 주된 내용으로 하고 있다.

전체적인 체계는 서울시 조례의 모습을 거의 그대로 답습하고 있다. 하지만, 세부내용에 있어서는 서울시 조례와의 관계에서 다음과 같은 문제가 있다.

2) 문제점

첫째, 지원계획의 수립(제4조)⁴⁹⁾과 관련해서는 구청장에게 사회복지사 등의 처우 개선과 지위 향상을 위한 지원계획 수립권을 유보하고 있다. 이는 서울시가 시장에게 종합계획수립권을 유보하고 있는 것과 상호연계선상에서 체계화한 것으로 보인다. 그러나 서울시 조례가 3년만

48) 사회복지사의 처우 및 지위향상과 직결되는 시장의 신분보장의무, 종합계획 수립권, 실태조사, 처우개선 등 사업에 대한 조항에서 「.....하여야 한다」는 입법방식을 채택함으로써, 시장의 의무를 기속행위화 하였다.

49) 제4조(지원계획의 수립) ① 구청장은 사회복지사 등의 처우 개선과 지위 향상을 위하여 지원계획을 수립·시행할 수 있다.

② 제1항에 따른 계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 사회복지사 등의 처우개선 및 지위향상을 위한 기본방향에 관한 사항
2. 사회복지사 등의 근무환경 개선에 관한 사항
3. 제7조에 따른 지원사업에 관한 사항
4. 그 밖에 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위하여 구청장이 필요하다고 인정하는 사항

다 종합계획을 수립하도록 하던 것에 반해 강동구 조례에 따른 지원계획은 이러한 기한명시가 되어 있지 않다는 점에서 입법체계적 모순을 가지고 있다.

둘째, 강동구 조례에서는 사회복지사 등의 보수수준 확보를 위한 지방자치단체 장의 의무를 명시하고 있지 않다. 물론 사회복지사 등의 보수수준은 보건복지부 장관의 고시에 의거하여 정하여야 할 사항이지만, 모법에서 위임하고 있는 사항을 명문화하고 있지 않다는 점에서 상위법에서 위임한 사항을 반영하지 않은 조례에 해당한다.

(3) 양천구

1) 주요내용

양천구는 2013년 12월 20일부터 「양천구 사회복지사 등의 처우 및 지위향상에 관한 조례」를 제정, 2014년 1월 1일부터 시행중이다. 양천구의 조례는 구청장의 책무(제5조), 계획수립(제6조)⁵⁰⁾, 지원사업 등(제7조)⁵¹⁾, 보수수준 및 지급실태 등의 조사(제8조)⁵²⁾, 신분보장(제9조), 포상(제10조) 등을 주요내용으로 하고 있다.

50) 제6조(계획수립) ① 구청장은 사회복지사 등의 처우개선과 복지 증진을 위하여 4년마다 양천구 사회복지사 등 처우 및 지위향상 계획을 수립하되, 법 제15조의3에 따른 양천구 지역사회복지계획에 포함하여 수립·시행해야 한다.

② 제1항에 따른 계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 사회복지사 등의 처우개선 및 지위향상을 위한 기본방향
2. 제7조에 따른 지원사업의 추진계획
3. 그 밖에 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위하여 구청장이 필요하다고 인정하는 사항

51) 제7조(지원사업 등) ① 구청장은 사회복지사 등의 처우개선과 사기진작 및 사회복지사업의 전문성 향상을 위하여 다음 각 호의 사업을 지원할 수 있다.

1. 처우개선 및 지위향상을 위한 조사·연구사업
2. 근무환경 개선을 위한 사업
3. 사회복지사 등의 경력 관리 지원 사업
4. 역량강화를 위한 교육 및 훈련사업
5. 그 밖에 사회복지사 등의 복지증진을 위하여 구청장이 필요하다고 인정하는 사업

② 구청장은 제1항의 사업을 추진하는데 필요한 경우 전문기관이나 단체에 위탁할 수 있으며, 이 경우 예산의 범위에서 경비를 지원할 수 있다.

52) 제8조(보수수준 및 지급실태 등의 조사) ① 구청장은 사회복지사 등의 보수수준 및 지급실태 등에 관하여 3년마다 실태조사를 해야 한다.

② 구청장은 제1항에 따라 실태조사를 할 경우 전문기관이나 단체에 위탁할 수 있으며, 이 경우 예산의 범위에서 필요한 경비를 지원할 수 있다.

③ 구청장은 제1항의 실태조사를 위하여 필요한 경우 사회복지기관에 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있으며 이 경우 사회복지기관은 특별한 사유가 없는 한 요청에 따라야 한다.

2) 문제점

양천구 조례의 경우, 서울시 조례와의 관계에서 다음과 같은 문제가 있다. 서울시 조례는 매 3년 마다 사회복지사 처우개선 등을 위한 종합계획을 수립하도록 하고 있으나, 양천구 조례는 매 4년 마다 계획을 수립하도록 정하고 있다. 계획수립권과 관련하여 광역지방자치단체와 기초지방자치단체의 이행주기가 상이할 경우, 서울시에 추진하는 종합계획 수립에 차질이 생길 수밖에 없는 것이고, 이는 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 간의 조례 정합성을 확보하지 못하는 문제가 있다. 따라서 양천구 조례에 따른 구청장의 계획수립권의 이행 주기는 서울시 조례에 상응하도록 개선하여야 할 것이다.

(4) 종로구

1) 주요내용

종로구는 2013년 9월 27일부터 「종로구 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 조례」를 제정하여 2013년 11월 1일부터 시행중이다. 종로구 조례는 구청장의 책무(제4조), 계획의 수립(제5조)⁵³⁾, 지원사업 등(제6조), 보수수준 및 지급실태 등의 조사(제7조), 포상(제8조) 등을 주요내용으로 정하고 있다.

2) 문제점

종로구 조례는 특히, 사회복지사 등의 처우개선 등을 위하여 구청장에게 계획수립권을 부여하고 있으나, 이행 주기를 양천구와 마찬가지로 4년 주기로 정하고 있다. 이는 양천구사례에서와 마찬가지로 서울시 조례와 정합성을 확보하지 못하고 있다는 문제가 노정되어 있는 것이다. 따라서 양천구의 사례와 마찬가지로 개선할 필요가 있다.

53) 제5조(계획의 수립) ① 구청장은 사회복지사 등의 처우개선과 복지 증진을 위하여 **4년마다** 종로구 사회복지사 등 처우 및 지위향상 계획을 수립·시행하되, 법 제15조의3에 따른 종로구 지역사회복지계획에 포함하여 수립·시행할 수 있다.

② 제1항에 따른 계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 사회복지사 등의 처우개선 및 지위 향상을 위한 기본방향
2. 제6조에 따른 지원사업의 추진 계획
3. 그 밖에 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위하여 구청장이 필요하다고 인정하는 사항

3. 경기지역

경기지역은 광역지방자치단체인 경기도를 비롯하여, 가평군, 고양시, 광명시, 광주시, 구리시, 군포시, 김포시, 남양주시, 동두천시, 부천시, 성남시, 수원시, 안산시, 안성시, 안양시, 양주시, 양평군, 오산시, 의왕시, 의정부시, 이천시, 파주시, 평택시, 하남시, 화성시 등 25개 기초지방자치단체에서 「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상에 관한 조례」를 제정·시행 중에 있다.

(1) 경기도

경기도는 2012년 5월 11일부터 「경기도 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상에 관한 조례」를 제정·시행 중이다. 경기도 조례는 사회복지사 등의 처우를 개선하고 복지를 증진함과 아울러 그 지위 향상을 위한 도지사의 책무(제5조)⁵⁴⁾, 도지사가 매 3년 단위로 시행하는 사회복지사 등의 처우개선과 복지 증진을 위한 종합계획 수립권(제6조)⁵⁵⁾, 종합계획의 수립과 연계된 실태조사(제7조)⁵⁶⁾, 사회복지사 등의 사기진작을 위한 처우개선 등 사업 및 신분보장(제8조)⁵⁷⁾

-
- 54) 제5조(도지사의 책무) ① 도지사는 사회복지사 등의 처우를 개선하고 복지를 증진함과 아울러 그 지위 향상을 위하여 적극적으로 노력하여야 한다.
- ② 도지사는 사회복지사 등의 보수가 사회복지 전담공무원의 보수수준에 도달하도록 노력하여야 한다.
- ③ 도지사는 사회복지기관 등과 협조하여 사회복지사 등이 직무를 수행함에 있어 신변에 위협을 느끼지 않도록 안정적인 직무환경 조성에 노력하여야 한다.
- 55) 제6조(종합계획의 수립) ① 도지사는 사회복지사 등의 처우개선과 복지 증진을 위하여 3년마다 종합계획을 수립하여야 한다.
- ② 종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 도의 사회복지 정책 방향과 목표
 2. 사회복지사 등의 보수수준의 연차적 개선수립 계획
 3. 사회복지사 등의 처우개선 및 지위향상에 대한 계획
 4. 사회복지사 등의 근무환경 개선 계획
 5. 그 밖에 도지사가 필요하다고 인정하는 사항
- 56) 제7조(실태조사) ① 도지사가 종합계획을 수립할 때 필요한 경우에 해당 공무원으로 하여금 사회복지사 등에 대한 실태조사를 하도록 하여야 한다.
- ② 도지사는 제1항에 따라 사회복지사 등의 처우 등에 대한 실태조사를 할 경우 전문기관이나 단체에 위탁할 수 있으며, 이 경우 예산의 범위에서 필요한 경비를 지원할 수 있다
- ③ 도지사는 필요한 경우 관련 사회복지기관에 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우, 요청을 받은 관련기관 등은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.
- 57) 제8조(처우개선 등 사업) ① 도지사는 사회복지사 등의 사기진작과 처우개선을 위하여 다음 각 호의 사업을 추진하여야 한다.
1. 사회복지사 등의 근무환경 개선을 위한 사업
 2. 사회복지사 등의 처우개선 및 지위향상을 위한 조사, 연구 사업
 3. 사회복지사 등의 역량강화를 위한 교육 및 훈련사업
 4. 사회복지사 등의 경력관리 지도 사업

등을 주된 내용으로 하고 있다.

경기도 조례의 경우, 서울시와 마찬가지로 사회복지사의 처우개선 및 지위향상을 위한 각종의 도지사 의무를 모두 기속행위화 하였다는 점에서 긍정적이다. 즉, 이를 통해 사회복지사 처우개선을 위한 정책수립과 집행체계의 법규적 구속성을 부여하고 있어 광역지방자치단체 차원에서의 정책실효성을 담보하기 위한 기본적인 입법적 조건을 갖추고 있다고 볼 수 있다.

그리고 실태조사는 매 3년 마다 수립하는 도지사의 종합계획 수립권과 연계하여 실시하도록 하고 있다. 특징은 모법에서 정하고 있는 3년 주기의 실태조사를 별도의 조항에서 명문화하지 않았지만, 매 3년 마다 수립되는 종합계획과 연계하여 실태조사를 하도록 하였다는 점에서 해석상, 종합계획과 연계된 매 3년 주기가 실태조사의 경우에도 적용될 수 있는 것으로 보인다.⁵⁸⁾

1) 고양시

① 주요내용

고양시는 2012년 11월 9일부터 「고양시 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상에 관한 조례」를 제정·시행중이다. 고양시 조례는 시장의 책무(제5조), 사회복지기관 등의 책무(제6조)⁵⁹⁾, 사회복지사 등의 신분보장(제7조), 종합계획의 수립(제8조)⁶⁰⁾, 실태조사(제9조)⁶¹⁾, 처우개선 등

5. 그 밖에 사회복지사 등의 복지증진을 위하여 도지사가 필요하다고 인정하는 사업

② 사회복지사 등은 사회복지기관 운영과 관련된 위법·부당 행위 및 그 밖에 비리 사실 등을 관계 행정기관과 수사기관에 신고하는 행위로 인하여 징계 조치 등 신분상 불이익이나 근무조건상 차별을 받지 않아야 한다.

③ 도지사는 제1항의 사업을 추진하는데 필요할 경우 전문기관이나 단체에 위탁할 수 있으며, 이 경우 예산의 범위에서 경비를 지원할 수 있다.

58) 이러한 입법형식은 가평군, 부천시, 성남시, 안양시, 의정부시, 과천시 조례에서도 나타나고 있다.

59) 제6조(사회복지기관 등의 책무) ① 사회복지기관 등의 장은 그 기관에 종사하는 사회복지사 등의 처우, 복지 및 교육 지원과 고용 안정을 위하여 적극 노력하여야 한다.

② 사회복지기관 등의 장은 사회복지사 등의 직무상 신분안전과 인권보장을 위한 대책 마련을 위해 노력하여야 한다.

60) 제8조(종합계획의 수립) ① 시장은 사회복지사 등의 처우개선과 복지 증진을 위하여 종합계획을 수립하여야 한다.

② 종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 시의 사회복지 정책 방향과 목표
2. 사회복지사 보수수준의 연차적 개선수립 계획
3. 사회복지사 등의 처우개선 및 지위향상에 대한 계획
4. 사회복지사 등의 근무환경 개선 계획
5. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사항

61) 제9조(실태조사) ① 시장은 종합계획을 수립할 때 필요한 경우 해당 공무원으로 하여금 사회복지사 등에

사업(제10조)⁶²⁾을 주요내용으로 하고 있다.

고양시 조례는 무엇보다도 다른 지방자치단체와는 달리, 사회복지사의 처우개선 등을 위한 책무를 지방자치단체뿐만 아니라 사회복지기관 등의 장애계도 의무지우고 있다는 점이 특징이다.⁶³⁾ 아울러, 처우개선 등 사업을 추진함에 있어, 사회복지사 등의 인권 및 권리 옹호를 위한 사업을 추진하도록 시장에게 의무지우고 있다는 점이 고무적이다.

② 문제점

고양시 조례는 다른 지방자치단체와 차별화되는 몇몇 조항에도 불구하고, 다음과 같은 문제점을 노정하고 있다.

첫째, 종합계획의 수립권(제8조)을 시장에게 부여하면서, 경기도 조례에서 “3년 마다 종합계획을 수립”하도록 하는 것과 달리 별다른 기한규정을 두고 있지 아니하다. 이는 광역지방자치단체와의 조례 정합성에 있어 문제를 가지고 있는 것이며, 광역지방자치단체의 종합계획 수립과 시행을 형해화 할 수도 있기 때문에 개선을 필요로 한다.

둘째, 실태조사와 관련해서도 현행 조례는 시장의 종합계획 수립과 연계하여 실태조사를 실시할 것을 명문화하고 있지만, 이 역시 기한규정을 두고 있지 않아 모법 및 광역지방자치단체 조례와의 정합성이 결여된 상태이다.

대한 실태조사를 하도록 하여야 한다.

② 시장은 제1항에 따라 사회복지사 등의 처우 등에 대한 실태 조사를 할 경우 전문기관이나 단체에 위탁할 수 있으며, 이 경우 예산의 범위에서 필요한 경비를 지원할 수 있다.

③ 시장은 필요한 경우 관련 사회복지기관 등에 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우, 요청을 받은 관련기관 등은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

62) 제10조(처우개선 등 사업) ① 시장은 사회복지사 등의 사기진작과 처우개선을 위하여 다음 각 호의 사업을 추진하여야 한다.

1. 사회복지사 등의 근무환경 개선을 위한 사업
2. 사회복지사 등의 처우개선 및 지위향상을 위한 조사, 연구 사업
3. 사회복지사 등 역량강화를 위한 교육 및 훈련사업
4. 사회복지사 등의 경력관리 지원 사업
5. 사회복지사 등의 인권 및 권리 옹호를 위한 사업
6. 그 밖에 사회복지사 등의 복지증진을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사업

② 시장은 제1항의 사업을 추진하는데 필요할 경우 전문기관이나 단체에 위탁할 수 있으며, 이 경우 예산의 범위에서 경비를 지원할 수 있다

③ 시장은 「사회복지사업법」 제15조의 자에 따라 시행하는 사회복지의 날에 모법 사회복지사 등에 대하여 「고양시 포상 조례」에 따라 포상할 수 있다.

63) 이러한 입법형식은 안산시, 안양시, 양평군, 오산시, 의왕시, 파주시, 평택시, 화성시를 제외한 경기도 지역 의 모든 조례에 반영되고 있다.

2) 광주시

① 주요내용

광주시는 2013년 7월 19일부터 「광주시 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 조례」를 제정·시행중에 있다. 광주시 조례는 시장의 책무(제5조), 사회복지기관의 장의 역할(제6조)⁶⁴⁾, 사회복지사 등의 신분보장(제7조), 종합계획의 수립(제8조)⁶⁵⁾, 실태조사(제9조)⁶⁶⁾, 처우개선 등 사업(제10조), 위원회 설치 등(제11조)⁶⁷⁾, 포상(제12조) 등을 주요 내용으로 하고 있다.

광주시 조례는 사회복지기관 장에게 사회복지사 등의 처우개선, 복지, 교육지원과 더불어 고용안정의 의무를 부과하고 있다는 점이 다른 지방자치단체와 차별화될 수 있는 부분이다. 아울러 시장에게 “사회복지사 등의 처우개선위원회”(제11조)를 설치⁶⁸⁾하도록 하여 종합계획, 사회복지사 처우개선 및 지위향상에 필요한 사업 등에 관여할 수 있도록 하고 있다는 점이 고무적

64) 제6조(사회복지기관의 장의 역할) ① 사회복지기관의 장은 그 기관에 종사하는 사회복지사 등의 처우, 복지, 교육지원 및 고용안정을 위하여 적극적으로 노력하여야 한다.

② 사회복지기관의 장은 사회복지사 등의 직무위험 예방과 신분보장을 위하여 노력하여야 한다.

65) 제8조(종합계획의 수립) ① 시장은 사회복지사 등의 처우개선과 복지 증진을 위하여 종합계획을 수립할 수 있다.

② 종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 사회복지사 등의 보수수준의 연차적 개선 계획
2. 사회복지사 등의 처우개선 및 지위 향상에 대한 계획
3. 사회복지사 등의 근무 환경개선계획
4. 사회복지사 등의 교육 및 훈련에 대한 계획
5. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사항

66) 제9조(실태조사) ① 시장은 종합계획을 수립할 때 필요한 경우에 사회복지사 등의 보수수준 및 지급실태 등의 조사(이하 “실태조사”라 한다)를 할 수 있다.

② 시장은 제1항에 따라 사회복지사 등의 처우 등에 대한 실태조사를 할 경우 전문기관이나 단체에 위탁할 수 있으며, 이 경우 예산의 범위에서 필요한 경비를 지원할 수 있다.

③ 시장은 필요한 경우 관련 사회복지기관에 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 관련 기관 등은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

67) 제11조(위원회 설치 등) ① 시장은 사회복지사 등의 처우개선 및 지위 향상 시책을 자문하기 위하여 사회복지사 등의 처우개선위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둘 수 있다.

② 위원회의 효율적인 운영을 위하여 「광주시 지역사회복지협의체 운영 조례」에 따른 광주시 지역사회복지협의체가 그 기능을 대행하도록 할 수 있다.

③ 위원회는 다음 각 호의 기능을 수행한다.

1. 제8조에 따른 계획의 수립·시행에 관한 사항
2. 제10조의 처우개선 등 사업에 관한 사항
3. 그 밖에 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상에 필요한 사항

④ 위원회의 구성, 위원의 위·해촉, 회의 및 수당 등에 관한 사항은 「광주시 지역사회복지협의체 운영 조례」를 준용한다.

68) 이러한 입법태도는 부천시, 성남시, 안산시 조례에서도 나타나고 있다.

이다.

② 문제점

광주시 조례는 일부 차별화된 모범적 규율에도 불구하고 다음과 같은 문제점을 노정하고 있다. 시장이 종합계획 수립권을 이행함에 있어 기한규정을 두고 있지 않다. 그리고 종합계획과 연계하여 시행하도록 하고 있는 실태조사의 경우에도 마찬가지이다. 결국 시장의 종합계획 수립권은 광역지방자치단체의 종합계획 수립권과 정합성이 결여되어 있는 것이고, 실태조사의 경우에는 모범과 광역지방자치단체의 위임사항을 반영하지 아니한 오류를 범하고 있다.⁶⁹⁾

3) 군포시

① 주요내용

군포시는 2013년 6월 27일부터 「군포시 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상에 관한 조례」를 제정·시행 중에 있다. 군포시 조례는 시장의 책무(제5조), 종합계획의 수립(제6조)⁷⁰⁾, 처우 개선 등 사업(제7조) 등을 주요내용으로 하고 있다.

② 문제점

군포시 조례의 경우 시장의 종합계획 수립권을 매 3년 마다 이행하도록 하고 있다는 점에서 광역지방자치단체와 정합성을 유지하고 있다. 하지만, 모범과 광역지방자치단체에서 의무화하

69) 이러한 입법형식은 구리시, 의왕시 조례에서도 나타나고 있다.

70) 제6조(종합계획의 수립) ① 시장은 사회복지사 등의 처우개선과 복지 증진을 위하여 3년마다 종합계획을 수립하여야 한다.

② 종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 시의 사회복지 정책 방향과 목표
2. 사회복지사 등의 처우개선 및 지위향상에 대한 계획
3. 사회복지사 등의 근무환경 개선 계획
4. 사회복지사 등의 보수 수준 및 지급실태 조사
5. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사항

③ 시장은 제1항에 따라 사회복지사 등의 처우 개선과 복지증진을 위하여 종합계획을 수립할 경우 전문기관이나 단체에 위탁할 수 있으며, 이 경우 예산의 범위에서 필요한 경비를 지원할 수 있다

④ 시장은 필요한 경우 관련 사회복지기관에 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우, 요청을 받은 관련 기관 등은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

고 있는 실태조사에 관한 규정이 별도로 존재하지 않는다. 물론 종합계획의 수립에 대하여 정하고 있는 제6조제2항제4호에서 “사회복지사 등의 보수 수준 및 지급실태 조사”를 정하면서, 이를 종합계획에 포함되도록 하고 있다.⁷¹⁾

외형상 실태조사에 관한 사항을 입법화하고 있는 것처럼 보이지만, 현행 조례에 따른 실태조사는 종합계획에 포함하라는 의미이지, 이를 매 3년 마다 의무적으로 시행하라는 의미로 볼 수는 없다. 따라서 군포시 조례의 실태조사에 관한 사항은 모범과 광역지방자치단체의 조례의 본래적 의도에는 부합하지 않는 것으로 보이며, 별도 조문으로 구성하여 의무적으로 시행할 수 있도록 개선되어야 할 것이다.

4) 김포시

① 주요내용

김포시는 2013년 5월 10일부터 「김포시 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상에 관한 조례」를 제정·시행 중에 있다. 김포시 조례는 시장의 책무(제5조), 사회복지기관의 책무(제6조), 사회복지사 등의 신분보장(제7조), 종합계획의 수립·시행(제8조), 실태조사(제9조), 처우개선 사업 등(제10조)을 주요내용으로 하고 있다.

② 문제점

김포시 조례는 종합계획 수립권을 정함에 있어 기한규정을 두고 있지 않아 광역지방자치단체 조례와의 정합성에 문제를 노정하고 있다. 경기도 조례에 맞출 필요 있다.

5) 동두천시

① 주요내용

동두천시는 2013년 5월 16일부터 「동두천시 사회복지사 등의 처우 및 지위향상에 관한 조례」를 제정·시행중에 있다. 동두천시 조례는 시장의 책무(제5조), 종합계획의 수립(제6조),

71) 이러한 입법형식은 안성시 조례에서도 나타나고 있다.

실태조사(제7조), 처우개선사업(제8조), 신변안전보호(제9조)⁷²⁾, 위원회설치(제10조) 등을 주요 내용으로 하고 있다. 동두천시의 경우 다른 경기도 내 기초지방자치단체와는 달리 사회복지사의 신변안전보호를 위한 제반조치를 이행할 의무와 이에 따른 지원을 시장에게 부과하고 있다는 점에서 특징적이다.

② 문제점

동두천시 조례는 종합계획 수립(제6조) 및 실태조사(제7조)에 관한 사항을 정함에 있어 기한 규정을 마련하고 있지 않다. 이에 따라 제6조는 광역지방자치단체의 조례와 정합성 문제, 제7조는 모법 및 광역지방자치단체에서 정하고 있는 사항을 반영하고 있지 않은바, 이의 개선이 필요하다.⁷³⁾

또한 사회복지사 등의 처우개선 사업을 추진하도록 하는 조항(제8조)을 두면서 “시장은 사회복지사 등의 사기진작과 처우개선을 위하여 다음 각 호의 사업을 추진 할 수 있다”고 규정하여 시장의 재량사항으로 정하고 있다.⁷⁴⁾ 모법에서 지방자치단체의 사회복지사 처우개선 등에 대한 노력의무와 마찬가지로 동두천시 조례에 따른 시장의 책무(제5조)를 기속재량행위로 보아야 할 것이고, 기속재량행위라는 것이 결정재량은 부여하지 않지만, 선택재량만 있는 것으로 본다면, 동두천시 조례 제8조는 재량행위로 정할 것이 아니라 기속행위로 정하는 것이 타당하다.

이 경우 조문형식은 “시장은 사회복지사 등의 각 호의 사업을 추진 하여야 한다”로 개선하여 기속행위화 시키고, 각 호에 정하고 있는 사항 중 제1호부터 제4호까지는 기속적 성격의 수단으로 해석하며, 제5호 “그 밖에 사회복지사 등의 복지증진을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사업”이 바로 선택재량에 속하는 것으로 보아야 할 것이다.

72) 제9조(신변안전 보호) ① 시장은 사회복지기관의 장과 협조하여 사회복지사 등이 직무를 수행함에 있어 신변 에 위협을 느끼지 않도록 안정적인 직무환경 조성에 노력하여야 한다.

② 시장은 사회복지사 등의 안전사고에 대비하여 신변안전 보호를 위한 서비스를 지원할 수 있다

73) 이러한 입법형식은 수원시, 안산시, 이천시, 평택시 조례에서도 나타나고 있다.

74) 이러한 입법형식은 수원시, 안산시, 안양시, 양주시 조례에서도 나타나고 있다.

6) 양주시

① 주요내용

양주시는 2013년 12월 2일부터 「양주시 사회복지사 등의 처우 및 지위향상에 관한 조례」를 제정·시행 중에 있다. 양주시 조례는 시장의 책무(제4조), 사회복지기관 등의 책무(제5조), 사회복지사 등의 신분보장(제6조), 기본계획 수립(제7조), 실태조사(제8조), 처우개선사업(제9조) 등을 주요내용으로 하고 있다.

② 문제점

양주시 조례에서는 기본계획의 수립권(제7조)⁷⁵⁾을 시장에게 부여하면서, 광역지방자치단체인 경기도 조례와 달리 기한규정을 두고 있지 아니하다. 반면, 실태조사(제8조)⁷⁶⁾와 관련해서는 매 3년 마다 시장이 이행하게 하고 있으며, 그 결과를 지역사회복지계획에 반영하도록 하고 있는데, 정작 사회복지사 처우개선 등을 위한 종합계획의 내용에는 지역사회복지계획이 포함되어 있지 않다.

따라서 시장이 매 3년 마다 이행하는 실태조사 결과는 지역사회복지계획에 반영될 수는 있지만, 사회복지사 등의 처우개선을 1차적 목적으로 하는 기본계획에는 반영할 수 없는 모순이 있다. 따라서 양주시 조례는 우선 기본계획의 수립을 매 3년 마다 이행하도록 하고, 실태조사는 기본계획과 연계되도록 개선할 필요가 있다.

75) 제7조(기본계획의 수립) ① 시장은 사회복지사 등의 처우개선과 복지증진을 위하여 기본계획을 수립하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 시의 사회복지 정책 방향과 목표에 관한 사항
2. 사회복지사 등의 처우개선 및 지위향상에 관한 사항
3. 사회복지사 등의 보수수준의 연차적 개선에 관한 사항
4. 관련 재원 확보방안에 관한 사항
5. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사항

76) 제8조(실태조사) ① 시장은 사회복지사 등의 보수수준 및 지급실태 등에 관하여 3년마다 조사(이하 "실태조사"라 한다)를 하고 그 결과를 지역사회복지계획 수립 시 반영하여야 한다.

② 시장은 필요한 경우에 관계 공공기관 또는 사회복지기관 등의 장에게 자료 제출을 요구할 수 있으며, 부득이한 사유가 없으면 이 요청에 따라야 한다.

③ 시장은 제1항에 따라 실태조사를 할 경우에는 전문기관이나 단체에 위탁할 수 있으며, 이 경우 예산의 범위에서 필요한 경비를 지원할 수 있다.

7) 양평군

① 주요내용

양평군은 2012년 12월 26일부터 「양평군 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상에 관한 조례」를 제정·시행중이다. 양평군 조례는 군수의 책무(제5조), 종합계획 수립(제6조), 실태조사(제7조), 처우개선사업(제8조) 등을 주요내용으로 하고 있다.

② 문제점

양평군 조례는 종합계획 수립의 권한을 군수에게 부여하면서 이를 재량사항으로 정하고 있다(제6조).⁷⁷⁾ 이와는 달리 실태조사(제7조)⁷⁸⁾는 종합계획과 연계하여 기속행위 형식으로 정하고 있다.⁷⁹⁾ 우선 제6조는 광역지방자치단체인 경기도조례와 정합성이 결여된 상태이고, 또한 실태조사를 기속행위화 하더라도 이와 연계된 종합계획 수립이 재량사항이라면, 종합계획과 연계된 실태조사는 종합계획의 수립여부에 따라 형해화 될 수 있다. 더구나 다른 경기도 지역 내 기초지방자치단체에서는 볼 수 없는 규정형식을 채택하고 있다는 점에서 종합계획의 수립을 기속행위화하는 방향으로 개선할 필요가 있다.

이와 동시에 종합계획의 수립과 실태조사의 실효성을 확보하기 위해서는 종합계획 수립에 있어 광역지방자치단체인 경기도 조례의 내용을 반영하여 매 3년 마다 시행하도록 개선하여야 할 것이다. 이 경우 이와 연계된 실태조사에 관한 조항이 현재로서는 기한규정을 두고 있지

77) 제6조(종합계획의 수립) ① 군수는 사회복지사 등의 처우개선과 복지 증진을 위하여 종합계획을 수립 할 수 있다.

② 종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 양평군(이하 “군”이라 한다)의 사회복지 정책 방향과 목표
2. 사회복지사 등의 보수수준의 연차적 개선 계획
3. 사회복지사 등의 처우개선 및 지위향상에 대한 계획
4. 사회복지사 등의 근무환경 개선 계획
5. 그 밖에 군수가 필요하다고 인정하는 사항

78) 제7조(실태조사) ① 군수가 종합계획을 수립할 때 필요한 경우에 해당 공무원으로 하여금 사회복지사 등에 대한 실태조사를 하도록 하여야 한다.

② 군수는 제1항에 따라 사회복지사 등의 처우 등에 대한 실태조사를 할 경우 전문기관이나 단체에 위탁할 수 있으며, 이 경우 예산의 범위에서 필요한 경비를 지원할 수 있다

③ 군수는 필요한 경우 관련 사회복지기관에 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우, 요청을 받은 관련 기관 등은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

79) 이러한 입법형식은 오산시, 하남시 조례에서도 나타나고 있다.

않지만, 해석상 이 또한 매 3년 마다 시행할 수 있는 근거를 마련하게 된다는 점에서, 모범 및 광역지방자치단체 조례와의 정합성을 확보할 수 있을 것이다.

8) 화성시

① 주요내용

화성시는 2013년 4월 23일터 「화성시 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상에 관한 조례」를 제정하였고, 같은 해 5월 14일부터 시행중에 있다. 화성시 조례는 시장의 책무(제4조), 사회복지사의 신분보장(제5조), 계획수립(제6조), 실태조사(제7조), 처우개선사업(제8조), 신변안전보호(제9조), 위원회설치(제10조), 포상(제16조) 등을 주요내용으로 하고 있다.

② 문제점

화성시 조례는 사회복지사 등의 처우개선 및 복지 증진을 위한 기본계획 수립의무를 시장에 게 부여하고 있지만(제6조)⁸⁰⁾, 광역지방자치단체인 경기도 조례에서와 같이 기한 규정을 두고 있지 않아 정합성에 문제를 노정하고 있다. 한편, 실태조사(제7조)⁸¹⁾와 관련해서는 매 3년마다 이행하도록 하고 있다.

결국 실태조사의 결과는 기본계획의 중요한 기초자료가 됨에도 불구하고 기본계획의 수립 기한이 명문화되어 있지 않아, 조문간의 정합성이 결여된 것으로 보인다. 설령 현행 조례가 실

80) 제6조(계획의 수립) ① 시장은 사회복지사 등의 처우개선과 복지 증진을 위하여 기본계획을 수립하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 시의 사회복지 정책 방향과 목표에 관한 사항
2. 사회복지사 등의 처우개선 및 지위향상에 관한 사항
3. 사회복지사 등의 보수수준의 연차적 개선에 관한 사항
4. 관련 재원 확보방안에 관한 사항
5. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사항

81) 제7조(실태조사) ① 시장은 사회복지사 등의 보수수준 및 지급실태 등에 관하여 3년마다 조사(이하 "실태조사"라 한다)를 하여야 한다.

② 시장은 필요한 경우 관계 공공기관 또는 사회복지기관 등의 장에게 자료 제출을 요구할 수 있다. 이 경우, 요청을 받은 관계 공공기관 또는 사회복지기관 등의 장은 부득이한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.

③ 시장은 제1항에 따라 실태조사를 할 경우 전문기관이나 단체에 위탁할 수 있으며, 이 경우 예산의 범위에서 필요한 경비를 지원할 수 있다.

태조사를 매 3년 마다 실시하도록 하고 있기 때문에 그 결과를 반영하여야 하는 기본계획도 매 3년 마다 수립된다고 볼 수도 있겠지만, 실태조사는 기본계획 수립을 위한 수단에 불과한 것이기 때문에, 수단이 목적의 운영을 좌우하게 되는 것은 정책수립과 집행단계 전 과정에 걸쳐 모순이라 하지 않을 수 없다.

V. 결론

이상에서와 같이 자치입법의 기본원리를 기준으로 현행 지방자치단체의 조례를 살펴본 결과, 서울시는 3개, 경기도는 대표적으로 8개 기초지방자치단체 조례에서 문제점이 발견되었다. 서울시의 경우 「사회복지사 처우 및 지위향상 관련 조례」를 제정한 곳이 총 4개 지방자치단체인데, 이 중 3개 지방자치단체 조례에서 문제점이 발견되었고, 경기도 지역의 경우, 본문에서 언급한 8개 기초지방자치단체 외에도 이들과 동일한 입법형식과 내용을 갖추고 있는 곳이 13곳이 더 있어 총 21개 기초지방자치단체의 사회복지사 등의 처우개선 관련 조례에서 문제점을 가지고 있는 것으로 조사되었다. 이는 우리나라 자치입법의 실태를 고스란히 보여주고 있는 실상이기도 하다.

다만, 사례조사에서 나타난 조례의 문제점은 자치입법의 기본원칙 중에 하나인 법률유보의 원칙에 위배되는 사항은 없었다. 이는 분석대상 조례가 기본권제한적 성격이 아닌 기본권형성적 또는 기본권보충적 조례이기 때문에 비교적 법률유보의 원칙에서 자유로울 수 있었기 때문인 것으로 판단된다. 하지만, 서울시와 경기도에서 발굴된 문제사례의 대부분은 법률우위의 원칙, 또는 광역지방자치단체의 조례 우위의 원칙에 반하는 내용들이었다.

특히, 기초지방자치단체 조례의 모순을 유형화 시키면, 기초지방자치단체 장의 계획고권 형성의 충돌, 실태조사 실시주기의 불일치, 기초지방자치 단체 조례 간의 비통일성(사회복지기관의 책무규정, 사회복지사 처우개선을 위한 위원회 설치 규정 등)의 문제가 주로 나타났다.

이러한 문제는 우선 법령차원에서 규정형식과 내용이 불충분하였기 때문에 지방자치단체 차원에서 위임의 범위와 한계를 명확하게 판단하기 어려울 수밖에 없었다는 점에 기인한다. 하지만, 모법인 「사회복지사 등의 처우 및 지위향상에 관한 법률」에서 명시적으로 정하고 있었던 사항, 예컨대, 3년 주기의 실태조사를 반영하고 있지 못한 것은 법령에서 위임한 사항을 지방자치단체 차원에서 반영하지 못한 결과이며, 이는 명백한 법률우위의 원칙에 반하는 것이라 할 수 있다.

아울러, 광역지방자치단체 차원에서 규율하고 있었던, 기본계획 수립 연한(3년)을 제대로 반

영하지 않거나, 혹은 명시적으로 반하는 규정을 둔 조례 역시, 법률우위의 원칙에 명백히 반하는 것이라고 할 수 있겠다. 그 밖에도 해당 지방자치단체에서 조례를 제정하면서, 조문간 체계정합성을 갖추지 못한 문제점도 발견되었는데, 이는 자치입법실무 전반에 걸친 미숙성에서 기인하는 것이라고 판단된다.

아무튼 사회복지사 처우개선 등을 위한 현행 조례는 상술한 문제점들로 말미암아 그 실효성을 담보하는데 일정한 한계를 노정하고 있는 것은 분명하다. 이러한 문제를 해결하기 위한 첫걸음은 법령차원의 정비로부터 시작되어야 할 것으로 보인다. 이후 개선된 법령을 기초로 다시 지방자치단체 차원에서 관련 조례를 자치입법실무와 기준에 맞추어 재정비해야 할 필요성이 높다고 판단된다.

참고문헌

- 권영성, 헌법학원론, 박영사, 2010
- 김동희, 「행정법 II」, 박영사, 2014,
- 김철수, 「헌법학신문」, 박영사, 1597면
- 박균성, 「행정법론(하)」, 박영사, 2014
- 박윤훈, 「최신행정법강의(하)」, 박영사, 2004
- 법제처, 「자치법규 입안메뉴얼」, 법제처, 2013
- 법제처 자치법제지원과, 자치법규의견제시 사례, 법제처, 2012
- 성낙인, 「헌법학」, 박영사, 2013. 1200면;
- 정중섭, 헌법학원론, 박영사, 2014
- 최봉석, 「지방자치의 기본법리」, 한국법제연구원, 2007
- 최승원 외, 「자치법규 선진화 지원을 위한 개선도 측정 등과 정부지원체계 구축에 관한 연구」, 법제처/한국지방자치법학회, 2012
- 홍정선, 「행정법원론(하)」, 박영사, 2010
- 김춘환, “법률과 조례의 관계”, 「토지공법연구」 제24집, 한국토지공법학회, 2004
- 서원우, “조례제정권의 헌법적 보장-지방자치법 제15조 단서규정의 위헌논의와 관련하여-”, 「헌법논총」 제5집, 헌법재판소, 1994
- 윤명선, “민주주의와 지방자치”, 「헌법학연구」 제1집, 한국헌법학회, 1995
- 이기우, “부담적 조례와 법률유보에 관한 비판적 검토”, 「헌법학연구」 제13권 제3호, 한국헌법학회, 2007.9
- 이 원, “지방자치단체의 자치입법권의 한계-일본의 학설과 판례를 중심으로”, 「월간 법제」, 법제처 2007.2월호
- 이상철, “조례의 법적 성질과 규율한계”, 「월간 법제」 통권477호, 법제처, 1997, 150-163면 이하
- 조성규, “법치행정의 원리와 조례제정권의 관계”, 「공법연구」 제33집 제3호, 한국공법학회, 2005
- 조정찬, “위임조례 위주의 조례입법 극복방안”, 「지방자치법연구」 통권 제8호, 2004
- 조정환, “자치입법권 특히 조례제정권과 법률우위와의 관계문제”, 「공법연구」 제29집 제1호, 한국공법학회, 2000
- 최승원, “조례의 본질”, 「지방자치법연구」 제6권 제1호, 한국지방자치법학회, 2006
- 최철호, “일본 지방자치법상의 자치입법권의 해석 및 한계”, 「지방자치법연구」 통권 제15호, 한국지방자치법학회, 2007.9

原田尙彦, 「地方自治の法としくみ」, 學陽書房, 1995
室井力, 「新現代地方自治法入門」, 法律文化社, 2003

- 대판 1992. 6. 23. 92추17
- 대판 1995. 6. 30. 93추83
- 대판 1997. 4. 25. 96추244
- 대판 1997. 4. 25. 96추251
- 대판 1999. 9. 17. 99추30
- 대판 2000. 5. 30. 99추85
- 대판 2000. 11. 24. 2000추29
- 대판 2001. 11. 27. 2001추57
- 대판 2004. 6. 11. 2004추34
- 대판 2008. 6. 12. 2007추42
- 대판 2009. 4. 9. 2007추103
- 대판 2014. 2. 27. 2012추145
- 헌재결 1995. 4. 20. 92헌마264
- 헌재결 2002. 10. 31. 2001헌라1
- 헌재결 2004. 9. 23. 2002헌바76
- 헌재결 2012. 11. 29. 2012헌바97

[Abstract]

Study on the Plan Consistency's of 「Act on treatment and improvement status of social welfare worker, etc.」 and municipal ordinance

Yoon, Seok-Jin

(Dep. of Law Kangnam University, Assistant Professor. Ph. D)

The Social welfare workers take charge of the role of the forefront in the field of social services. But now, social welfare workers are emerging as serious problems such as poor treatment and working conditions in accordance with such low wages and high labor. To solve this problem, being 「Act on treatment and improvement status of social welfare worker, etc.」 is enacted and implemented from 1 January 2012. However, this law declared to be materialized, concerning the treatment and improvement of social welfare worker by the local government legislation.

In this study, we examine the municipal ordinance of Seoul, Gyeonggi-do and member local governments based on the basic principle of legislative municipal ordinance. The results have been found in most of the regulations legal delegation's problem. And while the regulations established in the local government, also the problem was found that lack of consistency between the provisions system.

Key words: treatment of social welfare worker, local government and autonomous affair, principle of legislative municipal ordinance, legal delegation, Consistent system of norms

사회복지사의 법적지위에 관한 문제점과 개선방안 - 노동관계법령을 중심으로*

김영미**

目 次

I. 서론	IV. 노동법적 지위향상을 위한 제도적 개선방안
II. 사회복지사 제도의 도입과 근로현황	1. 개별적 근로조건의 향상을 위한 개선방안
1. 사회복지사 제도의 도입과 윤리기준	2. 집단적 근로조건의 향상을 위한 개선방안
2. 사회복지사의 근로현황	
III. 근로자로서의 권리보호와 문제점	
1. 헌법상의 노동기본권	
2. 근로자로서의 노동법적 보호	
3. 집단적 노사관계에 의한 근로자 보호	

I. 서론

오늘날 우리사회에서 제시되고 있는 중대한 화두의 하나가 바로 ‘사회복지사의 전문성과 권익’에 관한 것이다. 사회복지국가의 핵심인력인 사회복지사의 역할은 아무리 강조해도 지나침이 없을 것이다. 이는 “사회복지사가 행복하면 국민들은 더 행복합니다.”라는 한국사회복지사협회의 표어와도 관련된 것이다. 분명 사회복지사가 불행한 사회에서 양질의 복지서비스가 제

* 본고는 2014년 한국사회복지법제학회 상반기 학술대회(2014.6.13.)의 발제문을 수정·보완하여 작성한 글입니다.

** 사회복지자본연구원 연구위원

공될 수 없으며, 사회복지사의 법적지위와 권리가 보장되지 않는다면 사회복지서비스의 수준도 보장될 수 없다. 이는 사회복지사의 권익이 충분히 보장되어야 사회복지 대상자의 권익도 충분히 보장될 수 있기 때문이다.

그러나 이러한 상호관계에도 불구하고, 그동안 우리사회에서 이루어진 사회복지서비스의 양적 확대에 비해 사회복지사의 처우나 근로환경은 여전히 열악한 수준을 벗어나지 못하고 있다. 특히 사회복지사의 노동법적 지위와 관련해서 비정규직 근로에 의한 고용불안과 열악한 근로조건이 심각한 문제로 제기되고 있다. 더욱이 우리사회에서 증가하고 있는 비정규직 사회복지사의 경우 전국적 규모의 노동조합이 제대로 조직되어 있지 않은 상황에서 심각한 임금격차와 열악한 근로환경을 극복하기에는 어려울 것으로 전망된다. 심지어 사회복지서비스의 질적 저하까지 초래할 수 있는 비정규직 사회복지사의 증가는 사회복지분야의 소득재분배와 평등의 가치를 퇴색시키고 근로자로서의 정당한 권리마저 제대로 누릴 수 없게 만들고 있다. 그러나 최근 산별노조형태의 '전국사회복지유니온'이 설립됨으로써 집단적인 근로조건 개선 가능성이 어느 정도 열리게 되었다. 이와 관련하여 사회복지사의 산별노동조합으로서의 역할도 함께 검토할 필요가 있다.

따라서 본 연구는 사회복지사의 노동법적 지위와 관련하여 누릴 수 있는 정당한 권리를 살펴보고, 이를 개선할 수 있는 방안들에 대한 접근을 시도하고자 한다. 연구의 범위는 실질적으로 고용관계와 관련된 법률관계로 중심으로 하며, 주된 대상은 「헌법」, 「근로기준법」, 「남녀고용평등 및 일·가정 양립지원에 관한 법률」, 「노동조합 및 노동관계조정법」, 「사회복지사업법」, 「사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위한 법률」, 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 등이 되어야 한다.

II. 사회복지사 제도의 도입과 근로현황

1. 사회복지사 제도의 도입과 윤리기준

1970년 사회복지사업법 제정과 더불어 도입된 '사회복지사업종사자'제도는 1983년 법 개정으로 오늘날과 같은 '사회복지사'제도의 모습을 갖추게 되었다. 2003년부터는 사회복지사의 전문성 향상을 위해 국가시험으로 사회복지사 1급제도가 시행되고 있으며, 사회복지에 관한 대학교육을 이수하면 사회복지사 2급 자격이 주어진다.

사회복지사업법 제11조 1항에 따르면, 사회복지사는 “사회복지에 관한 전문지식과 기술을

가진 사람”으로 보건복지부장관이 발부하는 자격증을 소지한 자이다. 또한 동법 시행령 제6조 1항에 따르면, 사회복지법인 또는 사회복지시설을 설치·운영하는 법인이나 시설은 사회복지사를 고용하여 사회복지프로그램의 개발 및 운영, 시설거주자의 생활지도 업무와 사회복지를 필요로 하는 자에 대한 상담업무에 종사하게 하여야 한다.

사회복지에 관한 공적영역에서는 시·도, 시·군·구, 읍·면·동, 복지사무전담기구에 사회복지사 자격증을 가진 사회복지전담공무원(이하 “복지전담공무원”)을 두어야 하며, 이들은 관할지역에서 사회복지를 필요로 하는 사람 등에 대하여 항상 그 생활 실태 및 가정환경 등을 파악하고 사회복지에 관하여 필요한 상담과 지도를 수행한다(사회복지사업법 제14조 1항-3항). 사회복지기관 및 시설을 중심으로 하는 민간영역에서는 담당분야에 따라 의료사회복지사와 정신보건 사회복지사, 학교사회복지사, 교정사회복지사, 군사회복지사, 산업사회복지사 등으로 구분된다.

이러한 사회복지사에게는 「윤리강령」에서 정하고 있는 기본적인 의무가 부여된다. 이에 따라, 사회복지사는 기본적으로 인본주의, 평등주의 사상에 기초하여 모든 인간의 존엄성과 가치를 존중하고 천부의 자유권과 생존권의 보장활동에 헌신하여야 하며, 특히 사회적, 경제적 약자들의 편에 서서 사회정의와 평등, 자유, 민주주의 가치를 실현하는데 앞장서야 한다. 또한 이러한 사명을 실천하기 위하여 전문적인 지식과 기술을 개발하고, 사회적 가치를 실현하는 전문가로서의 능력과 품위를 유지하기 위해 노력하여야 한다.

2. 사회복지사의 근로현황

민간 사회복지기관 및 시설에서 종사하고 있는 사회복지사는 복지전담공무원과 달리 근로기준법상의 근로자라는 점에 대해 현재 이론의 여지는 없다. 따라서 자원봉사자로 활동하고 있는 사회복지사를 제외하고, 임금을 목적으로 고용되어 노무를 제공하고 있는 모든 사회복지사들이 해당 사회복지기관 및 시설에 대해 근로자로서 근로기준법이 인정하는 보호를 받을 수 있다. 그러나 이들이 종사하고 있는 사회복지기관 및 시설에서 제공하는 근로조건과 근로환경의 문제는 상당히 열악한 수준인 것으로 파악되고 있다. 특히 직장내 성희롱이나 괴롭힘 등의 인권문제와 과중한 업무와 스트레스로 인한 소진의 문제가 심각한 것으로 나타났다.

구체적으로 2013년 ‘사회복지사 인권상황 실태조사’에 따르면, 사회복지종사자들이 일상적으로 대면하는 동료, 상사, 클라이언트로부터의 폭언, 폭행, 성희롱 등에 노출된 정도가 상당하며, 폭언에 대한 경험은 사회복지전담공무원의 80%, 일반 사회복지시설이나 기관종사자들의

29%에 이르고 있다(김중해 외 12인, 2013). 그 중에서도 많은 학교사회복지사들이 상급관리자로부터 폭언을 경험하고 있는 것으로 조사되었으며, 이들의 90%가 계약직 근로자라는 점에서 고용형태상 조직내 열악한 지위에 기인한 인권침해가 심각한 것으로 예측된다. 또한 직장내 성희롱과 관련하여 복지전담공무원은 클라이언트로부터, 사회복지사는 상급관리자로부터 피해를 입는 경우가 가장 많은 것으로 조사되었다(강은애, 2014).

사회복지사 중에서 여성의 비율은 92.2%에 이르고 있으며, 평균근속기간은 6.2년, 현 직장에서의 근속기간은 4.8년(사회복지사 총 경력기간은 6.2년)인 것으로 조사되었다. 이들의 임금수준은 전체 임금노동자 평균임금의 80%, 노동시간은 주당 평균 42.9시간에 이르고 있다. 다만, 학교나 협회, 재단에 근무하는 사회복지사들의 근무시간은 상대적으로 짧은 것으로 파악되었다. 이에 비해 복지전담공무원의 근로시간은 평균 49.5시간이며, 특히 시·도·군청 소속의 복지전담공무원은 51.5시간의 최장시간 근로를 제공하고 있는 것으로 조사되었다(김중해, 2014).

사회복지분야에서 심각해지고 있는 비정규직 근로관계는 업무 내용이 상시 지속업무 또는 향후 유지업무가 대부분이라는 점에서 정규직 전환대상에 해당한다. 정규직 사회복지사의 비중은 일반사회복지사의 경우 86.7%이지만, 간호사나 의료기술직에 비해 비정규직 비율이 높은 편이다. 학교사회복지사의 경우 무기계약직이 60.2%에 이르고 있어서 임금, 근로시간, 휴일, 휴가 등의 근로조건상 차별적 처우가 가장 심각한 것으로 나타났다. 특히 학교사회복지사의 연차사용비율은 업무의 과다, 근무인력의 부족 등을 이유로 40% 내외로 매우 낮았으며, 여성사회복지사의 생리휴가나 육아휴직의 사용 비율도 상당히 낮은 것으로 조사되었다. 이러한 근로조건 및 근로환경에 대한 불만은 높은 이직의사(22.3%)로 나타나고 있으며, 특히 비정규 근로관계에 있는 학교사회복지사의 이직의사(29.5%)가 상대적으로 높은 것에서 알 수 있다. 이러한 높은 이직의사는 일과 가정생활을 병행할 수 없는 업무환경에 기인하는 측면도 있다고 인정된다(김중해 외 12인, 2013).

한편, 이러한 인권실태조사에 의하면 근로계약 체결 후 근로계약서를 교부받지 못하거나(16.1%), 취업규칙을 기관에 비치하지 않고 있는 경우(11.2%)도 있었으며, 취업규칙에 대하여 충분히 이해하지 못하고 있는 비율도 응답자의 29.5%에 이르고 있었다. 취업규칙 역시 근로시간, 임금, 휴가, 근로자 참여 등의 근로조건에 보장된 법정 최저기준을 충족하지 못하는 경우가 있었고, 시간외 근로에 대한 가산임금의 지급도 미흡한 실정인 것으로 파악되었다. 심지어 결근이나 지각 등의 이유로 연차유급휴가에 대한 자의적 공제도 30.5%에 이르고 있어서 상당히 심각한 수준을 보이고 있다. 그 밖에 사회복지시설에서 노사협의회가 설치된 비율이 1/3에 미달하는 것으로 조사되었는데, 이는 대부분의 시설규모가 노사협의회 설치 기준이 30인을 충족

하지 못하는 소규모이기 때문인 것으로 판단된다(김종해 외 12인, 2013).

III. 근로자로서의 권리보호와 문제점

1. 「헌법」상의 노동기본권

「헌법」은 제32조와 제33조에서 노동자들의 생존확보를 위하여 근로의 권리와 근로3권을 내용으로 하는 노동기본권을 보장하고 있다. 물론 헌법이 규정하고 있는 근로의 권리는 모든 국민을 대상으로 하는 점에서 엄격한 의미에서 종속적 근로관계에 있는 근로자만을 위한 권리는 아니다. 다만, 실질적으로 근로의 능력과 의욕을 가진 자들을 대상으로 함으로써 잠재적 근로자들의 기본권이라고 할 수 있다.

우선, 「헌법」 제32조는 적정임금의 보장, 최저임금제의 시행, 여성근로에 대한 특별한 보호, 인간의 존엄성이 보장되는 근로조건을 법률에 의해 보장할 것으로 규정하고 있으며, 일할 환경과 일할 조건에 관한 근로자 권리의 헌법적 근거를 제공하고 있다(김형배, 2014: 37면). 그리고 「헌법」 제33조에서는 근로자의 근로조건 향상을 위하여 근로3권, 즉 단결권, 단체교섭권이 보장된다. 이러한 근로3권은 자유권적 기본권으로서의 성격과 사회권적 기본권으로서의 성격을 동시에 가지는 근로자의 기본적 권리이며, 근로조건을 유지개선을 위하여 근로자들이 자유롭게 단체를 결성하고, 자유롭게 근로조건을 교섭하며, 주장의 관철을 위한 자유로운 단체행동을 보장한다. 아울러 헌법재판소 결정례에 따르면, 국가는 노사자치의 효율적 실현을 위하여 적극적으로 개입하고 지원하여야 한다. 또 근로3권의 실질적 기능을 확보하기 위하여 필요한 법적 제도와 법규범을 마련할 의무를 부담한다.¹⁾

이러한 근로3권의 행사도 권리의 내재적 한계를 벗어나서 허용되지는 않기 때문에 사용자나 제3자의 생명이나 신체의 완전성을 침해하는 권리행사는 인정될 수 없다. 또한 공무원인 근로자에 대해서는 사실상 노무에 종사하는 자에 한하여 근로3권을 인정하고 있으며, 법률이 정하는 바에 의하여 단체행동권은 제한되거나 인정되지 않을 수 있다(김형배, 2014). 이에 대해 공무원의 경우 2006년 1월부터 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률(이하, 공무원 노조법)」에 의해 단결권과 제한적인 단체교섭권을 행사할 수 있으나, 단체행동은 금지된다.²⁾

1) 헌재결 1991.7.22, 89헌가106; 헌재결 2009.2.26, 2007헌바27.

2) 사립학교교원이나 교육공무원의 경우 1999년 1월 29일에 제정된 ‘교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률’에 의해 제한적인 근로3권을 보장받고 있다.

2. 근로자로서의 노동법적 보호

(1) 「근로기준법」상의 근로자 지위

「근로기준법」은 제1조에서 인간의 존엄성을 보장하도록 근로조건을 정함으로써 근로자의 근로조건과 그 밖의 보호적 규제조건을 일정한 수준 이상으로 유지하는 것을 목적으로 규정하고 있다. 이러한 근로기준법은 강행적 효력을 가지며, 이를 위반한 사용자는 배상책임을 부담하고 국가적 감독을 받게 된다.³⁾

한편, 「근로기준법」의 보호를 받는 근로자는 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자를 말한다(근기법 제2조 1항 1호). 적용대상은 상시 5명 이상의 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장이며(근기법 제11조), 적용되는 사업은 일정한 장소에서 유기적인 조직 하에 ‘업(業)’으로 계속해서 행해져야 하고, 비영리목적의 국가 또는 지방자치단체 사업과 사회사업단체나 종교단체 등의 비영리단체가 행하는 사업을 포괄한다. 다만, 「최저임금법」, 「남녀고용평등 및 일·가정 양립지원에 관한 법률(이하, 남녀고용평등법)」, 「임금채권법」, 「산업안전보건법」 등은 원칙적으로 1명 이상의 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용된다(김형배, 2014).

한편, 근로기준법」상의 사용자는 근로계약을 체결한 근로관계의 당사자로서 근로자로부터 노무제공을 받고 그에 대하여 임금지급의무를 부담하는 자를 말한다. 이러한 사용자 개념은 근로자 개념과 달리 사업주에 한하지 않으며, 사업주를 위하여 행위하는 자를 포괄한다. 구체적으로는 법인사업인 경우 ‘법인 자체’, 사업경영 일반에 대하여 책임을 지는 자로서 사업주로부터 사업경영의 전부 또는 일부에 대하여 포괄적 위임을 받고 대외적으로 사업을 대표하거나 대리하는 ‘경영담당자’가 사용자에 해당한다. 그리고 ‘사업주를 위하여 행위하는 자’는 구체적인 직무실태에 따라 인사, 급여, 후생, 노무관리 등 근로조건 결정 또는 근로의 실시에 관하여 근로자를 지휘, 감독, 명령할 수 있는 일정한 책임과 권한을 사업주에 의해 부여받은 자들이다(김형배, 2014). 물론 사회복지사업을 시행하는 기관이나 시설이 법인일 경우 그 법인 자체이거나 경영담당자인 시설의 장이 근로기준법상의 사용자가 된다. 시설의 장이 사회복지사인 것은 사용자로서의 노동법적 지위에서는 고려될 사항이 아니다.

그러므로 사회복지기관에 고용된 사회복지사는 근로기준법」의 보호대상인 근로자에 해당

3) 근로기준법 제5조, 제15조, 제19조 참조.

하며, 사회복지사업을 시행하는 기관이나 시설은 비영리단체로서 근로조건법의 적용을 받는 사업 또는 사업장에 해당한다. 사회복지업무 수행에 있어서 사회복지사는 자해적인 봉사자, 전문직 종사자, 사회복지노동자로서의 지위를 가진다. 특히, 고용관계에 있어서는 비생산적 노동계층에 속하는 전문직 근로자로서의 지위를 가진다. 다만, 근로자로서의 지위가 인정되지 않는다면 업무의 전문성이나 자해적 성격은 노동관계법에서 보호하는 노무관계를 형성하지 않으며, 노동법적 논의의 대상에서 제외된다.

(2) 근로관계에 대한 기본원칙의 적용

「근로기준법」에서 보장하고 있는 근로자의 인권에 대한 보편적인 규정은 크게 기본적 생활의 보장, 최저근로조건, 근로조건, 대등한 결정, 강제근로의 금지, 폭행금지, 중간착취의 배제, 공민권행사의 보장, 균등대우의 원칙으로 이루어져 있다. 강제근로와 관련하여 근로계약의 불이행에 대한 배상액의 예정, 전차금상계, 강제저금이 근로자의 의사를 구속하는 한 금지된다(김형배, 2014).

균등대우의 원칙과 관련해서는 고용관계의 일반적 차별금지를 규정하는 「근로기준법」 이외에 「남녀고용평등법」, 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률(이하, 기단법)」, 「파견근로자 보호 등에 관한 법률(이하, 파견법)」, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률(이하, 장애인차별금지법)」, 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률(이하, 연령차별금지법)」, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률(이하, 외국인근로자법)」, 「노동조합 및 노동관계조정법(이하, 노조및조정법)」, 「고용정책기본법」, 「직업안정법」 등의 노동관계 법률이 중심을 이룬다.

특히, 「남녀고용평등법」은 「근로기준법」이 근로계약의 체결에서 해지에 이르기까지 근로조건을 차별을 규율하는 것과 달리 모집과 채용을 포괄하여 규율하고 있다. 따라서 사회복지사업을 실시하는 기관이나 시설에서 사회복지사를 모집·채용할 때 신앙, 국적, 사회적 신분을 이유로 차별해서는 안 된다. 또한 임금, 근로시간, 휴일, 휴가, 퇴직, 안전보건, 재해부조 등의 근로조건에 있어서도 차별적 처우를 금지한다(근기법 제6조). 다만, 구체적으로 근무기간, 업무의 성질과 내용, 직급이나 권한 등을 고려하여 합리적 이유가 있을 경우에 차별적 처우는 정당한 것으로 본다. 그리고 ‘동일노동 동일임금’의 원칙과 관련하여 동일가치노동의 판단은 객관적 척도에 따라 이루어져야 하며, 구체적으로 직무수행에서 요구되는 기술, 노력, 책임 및 작업조건 등을 기준으로 한다(남녀고용평등법 제8조 2항).

(3) 근로시간과 특례 적용의 문제

현행 「근로기준법」이 정하고 있는 근로시간은 1주 40시간, 1일 8시간을 원칙으로 한다(근기법 제50조). 다만, 유해·위험작업에 있어서는 휴식시간을 제외한 실근로시간을 기준으로 1일 6시간, 1주 34시간으로 제한한다(산업안전보건법 제46조).

이러한 법정근로시간을 초과하여 근로할 경우 통상임금의 100분의 50 이상의 가산임금이 지급되어야 한다. 가산임금은 연장근로 이외에 야간근로와 휴일근로에 대해서도 지급되며, 중복 사유에 대하여 중첩적으로 적용된다. 다만, 근로계약의 체결시 기본임금을 정하고 가산임금을 합산하여 지급하는 포괄임금제를 약정한 경우에 근로시간 수에 상관없이 취업규칙이나 단체협약의 급여규정에 따라 정액수당이 지급된다. 그러나 이러한 ‘포괄임금제’는 근로시간의 산정이 어려운 경우에 한하여 적용되며, 그 내용이 근로자에게 불이익하지 않을 때 유효한 것으로 인정된다.⁴⁾

따라서 법정근로시간제는 근로시간의 산정이 곤란한 경우, 예컨대 출장 등의 사유로 근로시간의 전부 또는 일부를 사업장 밖에서 근로하는 경우에 소정근로시간⁵⁾을 근로한 것으로 본다(간주근로시간제; 근기법 제58조 1항, 2항). 또한 업무의 성질상 근로자의 재량에 위임할 필요가 있는 경우에는 사용자가 근로자대표와 서면합의로 정한 시간을 근로한 것으로 본다(재량근로시간제; 근기법 제58조 3항).

이와 달리 사용자와 근로자대표와의 서면합의에 의해 주 12시간을 초과하여 연장근로를 하거나 휴게시간을 변경할 수 있는 특례가 인정된다(근기법 제59조). 이러한 근로시간 및 휴게시간의 특례가 적용되는 사업에는 운수업, 금융보험업, 영화제작 및 흥행업, 광고업, 의료 및 위생사업, 소각 및 청소업 등이 있으며, 그 밖에 공중의 편의 또는 업무의 특성상 필요한 경우로서 대통령령이 정하는 사업이 포함된다. 시행령이 정하는 근로시간 특례적용 사업은 사회복지사업이다(근기법 시행령 제32조). 따라서 사회복지사업에서는 사용자와 근로자대표와의 서면합의에 의해 주 12시간을 초과하는 연장근로가 가능하며, 「근로기준법」의 규제대상에서 벗어난다. 다만, 이러한 근로시간의 특례규정이 적용되더라도 연장·야간·휴일근로에 대한 가산임금은 지급되어야 한다. 그리고 근로시간의 특례규정은 특례가 인정되는 사업에 대해서는 결과적

4) 대판 2010.5.13, 2008다6052.

5) 소정근로시간은 법정기준시간의 범위 내에서 근로자와 사용자 사이에 정한 근로계약상의 근로시간을 말한다. 대체로 근로시간은 소정근로시간과 일치하지만, 단시간근로나 인정근로시간제 등을 채택할 경우 이러한 소정근로시간이 임금산정의 기준이 된다(김형배, 2014: 172면).

으로 무제한적 연장근로가 가능하게 되기 때문에 해당 업종에 종사하는 근로자에 대한 보호장치가 전혀 없다는 점에서 형평성의 문제가 제기될 수 있다. 이는 공익상의 필요에 의한 특별 적용이라 하더라도 절대적 상한선이나 연장근로에 상응하는 의무적 보상휴가와 같은 조치가 마련될 필요가 있기 때문이다.

(4) 직장내 성희롱과 괴롭힘

직장내 성희롱과 괴롭힘의 문제는 근로관계에 있어서 근로자의 인격권 침해 및 차별적 처우와 관련되며, 이에 대하여 「남녀고용평등법」이 적용된다. 동 법은 직장내 성희롱을 “사업주, 상급자 또는 근로자가 직장 내의 지위를 이용하거나 업무와 관련하여 다른 근로자에게 성적 언동 등으로 성적굴욕감 또는 혐오감을 느끼게 하거나 성적 언동 또는 그 밖의 요구 등에 따르지 아니하였다는 이유로 고용에서 불이익을 주는 것”이라고 정의하고 있다(남녀고용평등법 제2조 2호). 이를 위반하고 사용자가 성희롱 행위를 한 경우에는 1천만원 이하의 과태료(제39조 1항), 직장내 성희롱 발생시 조치의무(제14조), 고객 등에 의한 성희롱 방지의무(제14조의2)를 위반한 경우에는 500만원 이하의 과태료가 부과된다(제39조 2항). 다만, 직장내 성희롱 예방교육의무(제13조)를 위반한 경우에는 300만원 이하의 과태료가 부과된다(제39조 3항).

직장내 차별의 한 유형으로 성희롱이 문제된다면, 또 다른 차별의 형태로 직장내 괴롭힘이 문제된다. 일반적으로 괴롭힘은 사업주, 상급자 또는 직장근로자가 성, 국적, 신앙, 사회적 신분, 장애 등을 이유로 다른 근로자를 괴롭히는 행태(mobbing, workplace bullying)로서 근로자의 인간으로서의 품위를 침해하는 하나의 고유한 유형의 차별적 불이익 처우라고 볼 수 있다(김형배, 2014). 이러한 괴롭힘에 대한 현행법상의 정의는 「장애인차별금지법」에서 찾을 수 있다. 동 법에서 규정하는 ‘괴롭힘 등’은 “집단따돌림, 방치, 유기, 괴롭힘, 희롱, 학대, 금전적 착취, 성적 자기결정권 침해 등의 방법으로 장애인에게 가해지는 신체적, 정신적, 정서적, 언어적 행위”를 말한다(장애인차별금지법 제3조 20호). 이러한 괴롭힘 행위는 직장을 포함한 사회 각 영역에서 금지되지만(동법 제32조), 위반행위에 대한 형사적 책임이나 다른 구제규정을 두고 있지 않다(심재진, 2012). 따라서 동 법의 실효성에 의문을 제기하지 않을 수 없다.

직장내 괴롭힘의 한 유형으로서의 직장내 성희롱의 문제는 사후적 구제도 중요하지만, 사전적 예방조치를 통해 미연에 방지하는 것이 매우 중요하다. 특히 직장내 성희롱에 대한 사업주의 예방교육의무는 근로계약상의 보호의무, 즉 안전배려의무에 근거를 두고 있다.⁶⁾ 물론 ‘성

6) 대판 1998.2.10, 95다39533.

(性)'을 원인으로 하지 않은 직장내 괴롭힘의 문제 역시 사용자에게 동일한 의무에 기인한 책임을 물을 수 있어야 할 것이다.

따라서 사회복지사인 근로자가 상급자나 클라이언트에 의해 성희롱 행위의 피해자가 되기도 않도록 예방교육의무 외에 피해자에 대한 불이익처우의 금지, 신속한 보호조치와 행위자 제재를 강화할 필요가 있으며, 폭언 등에 의한 괴롭힘의 경우에도 동일한 규정을 적용하여 사회복지사의 근로환경이 개선될 수 있도록 하여야 한다.

(5) 비전형 근로관계에 있는 근로자의 권리

노동관계법에서 비전형 근로는 일반적으로 전형근로에 대비되는 개념으로서 표현되지만 법률상의 용어라고 할 수는 없다. 전형근로는 직접고용관계에 있고, 기간의 정함이 없으며, 전일제 근로를 수행하고 통상적인 근로조건을 향유하는 고용형태를 말한다. 그리고 이러한 고용형태에서 벗어난 모든 종류의 고용형태를 비전형근로라고 한다. 대표적인 비전형근로의 형태는 기간제근로와 단시간근로 및 파견근로이다(김형배, 2014).

사회복지분야에서도 재정절감을 위하여 비전형근로가 증가하고 있으며, 학교사회복지사의 90%가 이러한 고용형태를 보이고 있다. 우선, 「기단법」의 제정으로 기간제근로자에 대한 적정 근로조건 보호와 사용기간의 제한 및 불합리한 차별적 처우의 금지가 명문화 되었다. 그러나 이러한 법률의 제정이 비전형 근로형태의 남용을 억제하고 합리적인 수준의 낮은 근로조건을 시정하는데 기여하고 있는지는 의문이 아닐 수 없다.

2년을 초과하지 않는 범위 내에서 사용할 수 있는 기간제근로자는 계약의 반복갱신으로 2년을 초과하여 계속 근로할 경우 근로관계 당사자 사이에 기간의 정함이 없는 근로계약이 체결된 것으로 본다(기단법 제4조 2항). 다만, 예외적으로 2년을 초과하여 기간제근로자를 사용할 수 있는 경우로는 (1) 사업의 완료 또는 특정한 업무의 완성에 필요한 기간을 정한 경우, (2) 휴직·파견 등으로 결원이 발생하여 당해 근로자가 복귀할 때까지 그 업무를 대신할 필요가 있는 경우, (3) 근로자가 학업, 직업훈련 등을 이수함에 따라 그 이수에 필요한 기간을 정한 경우, (4) 고령자고용촉진법 제2조 1호의 규정에 의한 고령자와 근로계약을 체결하는 경우, (5) 전문적 지식·기술의 활용이 필요한 경우와 정부의 복지정책, 실업대책 등에 의하여 일자리를 제공하는 경우로서 대통령이 정하는 경우, (6) 그 밖에 (1) 내지 (5)에 준하는 합리적인 사유가 있는 경우로서 대통령이 정하는 경우가 있다(기단법 제4조 1항).⁷⁾

7) 기단법 시행령 제3조(기간제근로자 사용기간 제한의 예외) ① 법 제4조 제1항 제5호에서 "전문적 지식·기술의 활용이 필요한 경우로서 대통령이 정하는 경우"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를

동 법 시행령에 따르면, 2년을 초과하여 기간제근로자를 사용할 수 있는 합리적 사유에 전문자격을 갖춘 경우를 예외로 규정하고 있다. 그러나 이러한 전문자격의 종류에도 「사회복지사업법」에 따른 사회복지사는 해당하지 않는다. 따라서 사회복지사를 고용함에 있어서 기간제 근로계약을 제한 없이 허용할 경우 고용불안이 가중되고, 정규직과의 격차가 심화될 것이 분명하다는 점에서 기간제근로자 사용기간을 제한하여 무기계약직으로 전환을 유도하는 것이 바람직하다는 취지의 현재결정이 있다.⁸⁾

이러한 기간제근로의 형태로 사회복지사를 고용할 경우에는 근로계약의 체결시 서면으로 근로조건을 명시하여야 한다. 취업규칙에서 주요 근로조건을 명시하고 있을 경우에는 근로계약서에 개별근로자에 해당하는 사항만 기재하고 그 밖의 사항은 취업규칙의 내용이 적용됨을 주지시켜야 한다.⁹⁾ 이를 위반할 경우에는 500만원 이하의 과태료가 부과된다(기단법 제24조 2항 2호). 또한 사용자는 합리적 이유가 없는 한 임금, 상여금, 성과금, 기타 근로조건 및 복리후생 등에 관한 사항에서 기간제근로자를 차별해서는 안 된다(기단법 제8조 1항). 그럼에도 불구하고 차별적 처우가 있을 경우 근로자는 6개월 이내에 노동위원회에 차별시정을 신청할 수 있으며, 노동위원회는 차별시정위원회를 구성한 후 지체없이 조사·심문을 개시하여야 한다. 차별 금지와 관련된 분쟁에서 입증책임은 사용자가 부담하며, 차별적 처우의 부존재 또는 합리적 이유를 증명하여야 한다(김형배, 2014).

그 밖에 고용노동부장관은 기간제근로자에 대한 차별적 처우를 예방하기 위해 차별시정을 요구할 수 있다.¹⁰⁾ 이러한 차별시정요구제도에 의해 개별근로자가 직접 차별시정을 신청하지 않더라도 고용노동부장관의 통보에 의해 차별시정절차는 개시될 수 있다.

말한다.

1. 박사 학위(외국에서 수여받은 박사 학위를 포함한다)를 소지하고 해당 분야에 종사하는 경우
2. 「국가기술자격법」 제9조제1항제1호에 따른 기술사 등급의 국가기술자격을 소지하고 해당 분야에 종사하는 경우
3. 별표 2에서 정한 전문자격을 소지하고 해당 분야에 종사하는 경우

8) 현재결 2013.10.24., 2010헌마219·265.

9) 서면명시사항은 ① 근로계약기간에 관한 사항, ② 근로시간·휴게에 관한 사항, ③ 임금의 구성항목·계산방법 및 지불방법에 관한 사항, ④ 휴일·휴가에 관한 사항, ⑤ 취업의 장소와 종사하여야 할 업무에 관한 사항, ⑥ (단시간근로자에 한하여) 근로일 및 근로일별 근로시간 등이다(기단법 제17조).

10) 차별시정요구제도는 2012년 2월 1일 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」의 개정으로 도입되어 2012년 8월 2일부터 시행되고 있다.

3. 집단적 노사관계에 의한 근로자 보호

(1) 「노조및조정법」 상의 근로자

「노조및조정법」은 근로기준법과 달리 노무공급자들 사이의 단결권 등을 보장하고 집단적 노사관계를 규율할 목적으로 하며, 근로자의 개념설정에 있어서 반드시 사용자와의 근로계약 관계를 필요로 하지는 않는다. 따라서 현실적인 취업하고 있는 자 뿐 아니라 실업자, 구직자, 해고된 근로자도 근로3권을 보장할 필요성이 있는 한 동법의 적용을 받는 근로자의 범위에 포함된다.¹¹⁾ 그러므로 해고된 자가 노동위원회에 부당노동행위의 구제신청을 한 경우에 중앙노동위원회의 재심판정이 있을 때까지는 ‘근로자로 아닌 자’로 해석해서는 안 된다(노조및조정법 제2조 4호).

이와 관련하여 사회복지사 자격을 가지고 사회복지사업을 시행하는 기관이나 시설에 고용된 자, 구직활동을 하는 자, 해고의 효력을 다루는 자들은 모두 「노조및조정법」에서 보호하는 단결권, 단체교섭권, 단체행동권을 행사할 수 있는 근로자에 해당한다.

(2) 사회복지사의 노동조합 결성

1) 「노조및조정법」 상의 노동조합

「노조및조정법」 상의 노동조합은 근로자가 주체가 되어 자주적으로 단결하여 근로조건 개선의 유지·개선 기타 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상을 도모함을 목적으로 조직하는 단체 또는 그 연합단체를 말한다(동법 제2조 4호). 노동조합의 형태는 조직범위에 따라 구별되며, 직종별 노조, 산업별 노조, 지역노조(일반노조), 기업별 노조 등으로 구분된다. 따라서 근로자들이 주체가 되어 노동조합을 결성하고 가입하여 설립신고를 마친 경우에는 「노조및조정법」 상의 단위노조로서 사용자를 상대로 단체교섭, 단체협약의 체결 등 노조활동과 조합운영에 관한 권한을 행사할 수 있다(김형배, 2014). 이러한 노동조합을 통해서만이 근로조건 개선을 위한 강력한 집단적 힘이 발휘될 수 있고, 근로자에 대하여 「헌법」이 보장하는 법적 보호수단이 확실히 기능할 수 있다.

그러나 전통적인 사회복지 종사자들의 희생과 봉사정신이 오히려 노동조합 결성을 통한 노동조건 개선의 장애요인으로 작용하였으며, 전문가로서의 지위 역시 임금노동자로서의 정당한

11) 대판 2004.2.27, 2001두8568.

노동조합활동과 단체협약 체결을 저해하는 요인이 되었다. 실질적으로 노동관계법에서 전문성과 임금 목적의 노무제공이 상호 배타적 개념이 아님에도 불구하고 전문성에 대한 인식이 오히려 근로조건을 개선하는데 도움이 되지 않은 결과를 초래하였다. 또한 사회복지사업의 특성상 시설의 영세성과 가부장적 인간관계에 기반한 시설운영 등의 문제는 노동조합의 결성을 어렵게 하고, 여성근로자의 높은 비율과 과중한 업무부담과 장시간 근로 등의 열악한 근로조건이 오히려 노동조합활동의 장애요인으로 작용하고 있는 현실을 부인할 수 없다. 아울러 재정부담을 우려한 정부의 무관심이나 조직적인 사회복지시설의 노동조합 와해와 어용노동조합의 결성 등도 근로자의 자주적인 노동조합 결성의 방해요인으로 작용하고 있다(채구묵, 2002).

2) 사회복지분야의 산업별 노조 결성

여러 가지 사회적 장애요인에도 불구하고 최근 결성된 '전국사회복지유니온'은 사회복지분야에 종사하는 모든 노동자들을 대상으로 하는 '산업별 노조(이하 산별노조)'의 형태를 갖춘 노동조합이라고 할 수 있다.¹²⁾ 이러한 조합원 자격은 사회복지사 자격증 취득여부는 불문한다. 따라서 사회복지사만으로 노동조합을 결성할 경우에는 직종별 노동조합에 해당되지만, 분야별 노동조합의 결성은 사회복지시설 전체 근로자의 경제적, 사회적 지위향상 및 복지증진을 위해서 단합된 힘을 발휘하기 어렵다는 점에서 산별노조는 현실적인 선택인 것으로 볼 수 있다. 대신 「사회복지사업법」에 의해 설립된 전국규모의 사회복지사단체로서 '한국사회복지사협회'가 노동조합은 아니지만 사회복지사의 복지증진을 위해 조직된 공법인으로 그 역할을 수행하고 있다.

일반적으로 산별노조는 사용자단체나 대기업을 교섭상대방으로 하여 동종 산업에 종사하는 근로자들의 지위를 통일적으로 개선할 수 있다는 장점을 가진 반면, 각 직종의 특수성에 적합한 근로조건 확립에는 어려움을 보인다. 즉 경제적 능력이 다른 개별기업에 대하여 단체협약을 통일적으로 적용하는데는 현실적인 장벽이 높다.

따라서 집단적 노사관계의 현실에서 산별노조로 결성된 '전국사회복지유니온'이 사용자인 사회복지법인이나 사회복지시설을 상대로 단체교섭을 원활하게 수행하여 단체협약을 체결하기 위해서는 우선적으로 대등한 교섭력을 갖추는데 총력을 기울여야 할 것이다. 이를 위해서 조직을 체계적, 효율적으로 운영하여야 하는데, 시·도별 지역본부를 두고 각 시설별로 분회를 설치하여 지역본부 및 분회가 일정한 범위 내에서 독립적으로 단체교섭 및 단체협약을 체결할

12) <http://www.peoplepower21.org/Welfare/1157192> (2014.6.1. 참조)

수 있도록 조직적 기반을 공고히 하여야 한다. 물론 아동복지, 노인복지, 장애인복지 등 분야별 당면 과제를 해결하기 위해서는 분과협의회를 전문산하기구도 필요할 것이다(채구목, 2002).

(3) 단체교섭의 당사자 및 담당자

1) 노동조합 측

단체교섭 당사자는 개개 근로자가 아닌 자주성과 민주성을 갖춘 노동조합이며, 실질적 요건을 갖춘 노동조합이어야 한다. 다만, 노동조합의 지부 또는 분회가 규약 및 집행기관을 갖추고 실질적인 독립성을 가진 조직체로서 활동하는 경우에는 독자적인 단체교섭 당사자가 될 수 있다.¹³⁾ 그러나 대체로 단위노동조합의 하부조직에 해당되는 지부나 분회는 단체교섭권한을 위임받은 경우에 단체교섭 담당자의 지위를 갖는다.

노동조합의 대표자와 단체교섭 및 협약체결권을 위임받은 자는 그 권한의 범위 내에서 단체교섭 담당자가 될 수 있다. 연합노조의 단체교섭권에 대해서는 견해의 대립이 있으나 근로자를 직접 대표할 수 있는 교섭권한은 인정하기 어렵다. 따라서 기업별 단위노동조합에 의한 교섭권한의 위임이 있어야 한다. 이와 관련하여 사회복지법인이나 시설에 고용된 사회복지사가 사업장 단위의 노동조합을 결성하기 어려운 경우에는 ‘전국사회복지유니온’과 같은 산별노조에 가입하여 단체교섭과 단체협약을 체결할 수 있다.

2) 사용자 측

집단적 노사관계의 핵심이 되는 단체교섭에 있어서 당사자가 되는 사용자는 근로계약의 당사자 뿐 아니라 근로계약 여부에 관계없이 계속적 취업관계에 있는 근로자에 대하여 지배적 지위에서 근로조건을 결정하는 자를 포괄한다. 따라서 협약상의 권리·의무의 주체가 되는 단체교섭 당사자로서의 사용자는 근로계약상의 사용자와 구별되고, 개별사용자 외에 사용자단체를 포함한다. 다만, 노동조합과 사용자단체로부터 교섭 또는 단체협약체결의 위임을 받은 자를 포함하여 사실상 단체교섭과 단체협약체결을 직접 담당하는 자가 실질적인 단체교섭의 담당자가 된다. 그러나 이들이 반드시 교섭상대방과 구체적인 단체협약을 체결할 수 있는 대리권까지 보유할 필요는 없다(김형배, 2014).

13) 대판 2001.2.23., 2000도4299.

한편, 사회복지사업을 수행하는 사회복지법인이나 시설의 경우에는 일반 기업과 달리 국가나 지방자치단체의 위임을 받거나 보조금 지원에 의해 사회복지서비스를 제공하고 있으며, 사회복지법인의 연합체가 존재하지 않는다는 점에서 운영상의 특징을 보인다. 그러한 점에서 사회복지사의 실제적인 사용자는 사회복지사업의 사업주가 되는 국가나 지방자치단체라고 할 수 있다. 따라서 사회복지분야에서는 사회복지시설의 장 이외에 중앙정부의 해당부처장 및 지방자치단체장이 교섭담당자가 될 수 있다(채구묵, 2002).

(4) 단체행동권의 제한 가능성

근로3권 중에서 단체행동권의 행사는 그 주체, 목적, 수단, 절차가 정당할 때 민·형사상 책임을 면제받을 수 있다(노조및조정법 제3조, 제4조). 이러한 단체행동권의 주체는 단결체인 노동조합이며, 근로조건의 향상을 위하여 자주적으로 행사되어야 한다. 또한 단체행동권은 다른 기본권과 마찬가지로 국가안전보장, 질서유지, 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한될 수 있다. 그리고 공무원과 교원에 대해서는 개별 법률을 통해 단결권과 단체교섭권이 인정되지만 단체행동권은 인정되지 않는다.¹⁴⁾ 즉, 교원노조와 그 조합원에 대해 파업, 태업 또는 그밖에 업무의 정상적인 운영을 방해하는 일체의 쟁의행위가 금지된다(교원노조법 제8조). 이와 같이 사립학교교원을 포함하는 교원의 단체행동권 제한의 근거는 ‘교원지위법정주의’에 따른 신분보장과 높은 사회적 책임, 학생과 학부모의 학습권 보장과 관련된다(하갑래, 2013).

이러한 단체행동권의 제한근거에 비추어 사회복지노동조합의 단체행동권의 행사가 제한될 수 있는지 문제된다. 사회복지사업의 특성상 높은 공공성이 인정되고, 사회복지를 제공하는 자는 사회복지를 필요로 하는 사람의 인권을 보장할 의무를 부담한다(사회복지사업법 제1조의2 2항, 3항). 또한 복지업무종사자는 차별 없이 최대한 봉사할 의무가 있다(동 법 제5조). 그러나 이러한 사실만으로는 사회복지법인이나 시설에 고용된 사회복지종사자를 조합원으로 하는 노동조합의 단체행동권을 제한할 근거가 부족하다.

따라서 사회복지노동조합은 사회복지사업이 공공성을 가지고 있으나, 「노조및조정법」에서 정하고 있는 공중의 일상생활과 밀접한 관련이 있거나 국민경제에 미치는 영향을 크게 미치는

14) 2005년 제정된 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」에서 단결권과 단체교섭권은 인정하고 있다. 공무원에 대한 제한의 근거는 공무원임용행위가 공법상 계약인 점, 공무원이 국민전체에 대한 봉사자인 점, 업무의 공공성, 근로조건의 결정이 법률이나 예산에 의존하는 점, 공무원 보수는 근로의 대가이나 직무의 효율적인 수행을 확보하는 수단인 점, 공무원에게 일반근로자에게 인정되지 않는 권리와 의무가 인정되는 점 등을 들 수 있다(하갑래, 2013: 73면).

공익사업의 일반적인 범주에 포함되지 않는다(노조및조정법 제71조 1항). 다만, 공중위생사업, 의료사업, 혈액공급사업이 사회복지사업으로 행해지는 경우에는 단체행동권이 제한될 수 있다. 또한 사업의 성질상 단체행동권을 제한할 경우 사업의 공익성 여부를 엄격하고 구체적으로 해석하여야 사회적 기본권 보장의 취지에 반하지 않는다. 그러므로 사회복지사업의 공공성만으로는 사회복지노동조합의 단체행동권을 제한할 충분한 근거가 되기 어렵다.

IV. 노동법적 지위향상을 위한 제도적 개선방안

1. 개별적 근로조건향상을 위한 개선방안

(1) 근로시간특례의 재검토와 감독기능의 강화

일부 사회복지기관에서 제공하는 취업규칙 「근로기준법」에서 정하는 최저기준 이하의 근로조건을 규정하고 있는 것으로 파악되면서 최소한 「근로기준법」 위반 사업장에 대한 시정명령과 관리·감독의 문제가 제기되었다. 특히 사회복지기관은 정부보조금을 주된 재원으로 하고 있기 때문에 사회복지사의 근로조건 개선을 위해서는 정부의 적극적인 개입이 필요하다. 무엇보다 근로시간 특례업종에 해당하는 사회복지사업과 관련하여 만연하게 이루어지고 있는 장시간의 근로와 연장근로에 대하여 가산수당의 미지급의 문제를 해결하기 위해서는 이에 대한 근본적인 재검토가 필요하다.

이에 대해 근로시간특례제도의 적용은 ① 공중의 불편을 방지하고 안전을 도모하기 위하여, 또는 업무의 특성상 부득이하게 법정연장근로시간 또는 휴게시간의 준수가 곤란하여 그 적용의 예외가 필요한 것이어야 하고, 다른 수단을 통해서도 그 근로시간 수요가 해소되기 어려우며, 또한 그로 인하여 사업운영 및 사업의 존립유지에 과도한 부담이 발생할 가능성이 있을 것(목적 및 필요성의 측면), ② 근로자의 건강과 복지를 과도하게 침해하지 말아야 하고, 이를 위해서 특례의 한계 및 다양한 보호조치를 강구할 것(이익교량적 측면)을 기본원칙으로 하여야 한다는 견해가 있다(박지순·전윤구, 2011).

이러한 견해에 따르면, 사회복지사업을 특례적용 사업으로 정하고 있는 시행령이 사회복지사에 대해서 제한 없는 연장근로와 장시간 근로를 유발하는 원인이 되고 있다. 따라서 법률개정을 통해 사회복지사업의 특례적용을 제한하거나 폐지하는 방안을 고려하는 한편, 특례적용의 요건인 근로자대표와의 서면합의를 강화하여 구체적인 대상 업무를 특정할 필요가 있다(박지순·전윤구, 2011).

그 밖에 「사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위한 법률」 제3조 2항은 보건복지부장관과 지방자치단체장에게 사회복지사 등의 보수수준 및 지급실태 등에 관하여 3년마다 조사할 의무를 부여하고 있으며, 「사회복지사업법」 제51조 1항은 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 사회복지사업을 운영하는 자의 소관 업무에 관하여 지도·감독할 권한을 부여하고 있다. 그러나 이러한 관할기관만으로는 전체 사회복지기관에 대한 근로기준법의 준수여부를 제대로 감독할 수 없다.

따라서 노동법이 근로감독관제도를 실시하여 기업의 근로기준법 준수여부를 감독하는 것처럼 사회복지기관의 근로기준법 준수와 위임받은 복지사무를 투명하게 이행하고 있는지 동시에 감독할 수 있는 ‘(가칭)사회복지감독관’제도를 도입하는 방안을 생각할 수 있다. 별도의 사회복지감독관 제도를 두지 않는다면, 고용노동부의 관할에 속하는 근로감독관이 사회복지기관까지 감독하게 되고, 이들의 업무부담이 늘어날 수밖에 없다. 실효성 있는 감독을 수행하기 위해서는 인력충원이 필요하게 됨으로 보건복지부장관의 관할에 속하는 ‘(가칭)사회복지감독관’ 제도를 도입하거나 사회공동체를 기반으로 한 자율적인 감독관제도를 도입하는 방안을 고려해볼 수 있다. 특히 사회공동체를 기반으로 하되, 이를 국가에서 적극적으로 교육하고 지원하는 체계에서 전문성을 가진 ‘(가칭)사회복지감독관’이 활동할 수 있다면, 사회복지사들의 근로조건개선 뿐 아니라 사회복지담당 공무원들의 과중한 업무부담을 덜고, 실질적인 사회복지감독이 가능하게 되어 재정의 불필요한 낭비와 누수를 방지하는데 기여할 수 있을 것이다.

(2) 표준근로계약의 활용과 일·가정 양립지원의 확대

사회복지기관의 취업규칙이 근로계약의 체결이나 종료와 관련해서는 근로기준법을 제대로 준수하고 있는 것으로 나타났다. 다만, 근로계약서를 교부하지 않거나 취업규칙을 비치하지 않는 기관이 존재하고, 내용을 충분히 이해하지 못하는 사회복지종사자가 있는 것으로 파악되었다. 이에 대해 영세한 규모의 사회복지기관에 대해서 「근로기준법」에서 정하는 근로조건을 보장할 수 있도록 표준취업규칙 이외에 표준근로계약서 등을 마련하여 적용한다면 기관별 차별적 처우를 어느 정도 극복할 수 있을 것이라고 생각된다. 아울러 근로계약의 내용과 계약의 체결 및 교부현황, 취업규칙의 내용에 대해서도 정기적인 점검이 이루어져야 한다(이주환, 2014).

한편, 사회복지사의 근로여건은 지방자치제도의 시행으로 지역과 기관에 따라 차이를 보일 수밖에 없다. 이에 대해 중앙정부가 실태조사를 기초로 전국적인 구속력을 가지는 일정한 근로

조건의 기준을 제시할 필요가 있다. 제시되는 기준에는 임금이나 근로시간 외에 사회복지사가 담당하는 업무량에 대한 내용이 포함되어야 한다. 구체적으로는 사회복지사 1인당 업무량을 제시하여 과도한 업무부담을 덜어주고, 이를 근거로 충분한 인력을 확보할 수 있어야 한다(김종해 외 12인, 2013). 이와 같이 사회복지업무를 적정하게 배분하고 필요한 인력을 증가시키면, 결과적으로 여성이 절대다수인 사회복지종사자의 일·가정 양립을 위한 지원하는 방안이 된다. 특히 연장근로를 제한하고, 육아휴직보장, 육아기 근로시간 단축, 배우자 출산휴가, 가족돌봄휴직, 직장내 보육시설 등 구체적인 근로조건을 개선하고 필요한 비용의 국가적 지원을 확대하여야 한다.

그 밖에 자원봉사를 활성화하고 자원봉사자 조직을 확대·개편하여 사회복지사의 업무부담을 완화시키는 방안도 고려할 수 있다. 실제 사회복지분야 종사자는 임금근로자와 자원봉사자로 구별될 수 있으며, 자원봉사가 활성화 되고 프로보노(Pro Bono)와 같이 전문성을 가진 자원봉사자들의 조직화는 사회복지사의 업무 감소 뿐 아니라 복지재정의 절감에도 기여할 수 있다.

(3) 직장내 성희롱 및 괴롭힘에 대한 대응 강화

사회복지사의 인권침해의 문제는 직장인 기관 내에서 발생할 경우 시정조치를 취하고, 가해자인 사회복지사 자격의 정지나 취소 등의 조치도 취할 수 있어야 한다. 이러한 인권침해의 한 유형으로 여성사회복지사에 대해 성희롱과 폭언, 무시, 따돌림 등의 방법으로 이루어지는 괴롭힘은 개인적인 차원의 대응을 넘어서 기관차원 또는 지방자치단체 차원의 적극적인 대응 방안을 함께 고려하여야 한다. 즉 「근로기준법」의 폭행금지(제8조), 「남녀고용평등법」의 고객 등에 의한 성희롱 방지(제14조의2), 「산업안전보건법」의 작업중지의 권한(제26조) 등의 규정을 확대·적용하는 방안이 검토되어야 한다. 이와 관련하여 사용자는 직장내 성희롱 방지와 괴롭힘에 대한 예방교육의무를 모두 부담하여야 한다. 특히 이러한 조치들은 직장내 성희롱과 관련하여 클라이언트에 의해 이루어진 행위, 즉 고객에 의한 성희롱에 대해서 실효성이 크다. 또 다른 대응방안으로는 미국이나 호주와 같이 사회복지분야에 적용되는 별도의 “사회복지안전법” 내지 “작업장 보건 및 안전법”을 제정하는 것도 고려할 수 있다(김종해 외 12인, 2013).

아울러 사회복지분야의 종사자는 과중한 업무와 스트레스로 인하여 소진의 문제에 노출되어 있다. 이러한 소진의 문제를 개별기관이나 개인의 책임으로 전가하기에는 사회복지분야의 구조적 원인에 의한 영향을 부인할 수 없다. 따라서 소진의 문제를 극복하기 위하여 지역 정신보건센터와 연계하여 소진해소프로그램을 마련하여 사회복지사의 정신건강을 보장할 필요가

있다. 특히 정기적인 심리상담을 활용하여 감정노동에 의한 정신적 고통을 경감시키고 적극적으로 소진을 예방하고 치료서비스를 제공하여야 한다.¹⁵⁾

2. 집단적 근로조건 향상을 위한 개선방안

(1) 노동조합의 활성화

사회복지분야 종사자에 대한 열악한 근로조건, 비민주적이고 비전문적인 조직운영, 낮은 복리후생과 재정취약성 등의 많은 문제를 효과적으로 해결하기 위해서는 사회복지 종사자의 결집된 조직력이 필요하다. 이를 위해서는 법적으로 보장된 노동조합이 가장 적합한 수단이며, 사회복지사의 권익보호를 위해서는 노동조합의 활성화는 반드시 실현되어야 할 과제이다. 그러나 현실적으로 사회복지시설의 노동조합 결성비율은 아직까지 상당히 낮을 뿐 아니라, 노동조합이 결성되어 있다 하더라도 사회복지사의 권익보호 보다 기관의 운영을 위해 움직이는 경우가 많다. 이는 사회복지현장의 특수성, 즉 여성근로자가 절대 다수인 점, 사회복지시설의 영세성, 가부장적인 상하관계나 윤리성, 전문성, 비생산성 등이 사실상 노동조합의 결성이나 활성화에 커다란 장애요인으로 작용하고 있기 때문이다(채구묵, 2002).

노동조합의 형태는 사회복지시설에 따라 기업별 노조의 형태로 조직될 수 있으나 사회복지분야의 현실적인 장해요인들을 고려할 때 산별노조의 형태가 보다 적합할 것으로 생각된다. 특히 실질적인 교섭당사자가 국가나 지방자치단체인 점을 고려할 때 통일적인 힘을 발휘하기 위해서 전국규모의 산별노조의 역할이 중요하다(채구묵, 2002).

이러한 산별노조는 이미 결성된 조직에 가입할 수도 있고, 사회복지종사자의 업무분야에 따라 새로 설립할 수도 있다. 다만, 산별노조에 대한 인식과 관심이 미비한 상황에서 노동조합의 조직화에 대한 인식의 전환이 선행될 필요가 있다. 그리고 비정규직 사회복지사의 증가는 열악한 근로조건에도 불구하고 오히려 노동조합의 조직화를 약화시키는 요인으로 작용하기 쉽다는 점에서 사회복지분야 정규직 근로자와 비정규직 근로자 간에 연대의식을 강화하여 불필요한 비정규직의 고용을 제한하고 점진적으로 정규직 전환을 시도하여야 한다. 이를 위반하는 사회복지기관에 대해서는 평가 및 보조금 지원 등에서 현실적인 제재도 강화되어야 한다(신용규,

15) 2013년 한명숙 의원을 대표로하여 발의된 ‘감정노동자 보호법안’은 업무스트레스 예방지침과 심리상담서비스를 도입하여 사업주에게 감정노동에 의한 노동자의 건강장해예방 및 치료조치를 의무화하고 있다. 또한 감정노동자의 인격보호를 위해 사업장내 고객에 의한 성희롱에 대해 적극적으로 대응하고, 수사기관에 고발조치 할 것을 제안하고 있다(강은애, 2014).

2006).

(2) 노사협의회 설립조건의 완화 및 활성화

사회복지기관에 고용된 사회복지사들은 근로조건의 유지·개선을 위해서 건전한 노사관계를 형성하고 노동조합을 자주적이고 민주적으로 운영할 수 있어야 한다. 그런데 이를 과잉해서 금지하는 것은 헌법상 인정되는 노동기본권의 보장을 무력화 시키는 위법한 조치에 해당될 수 있다. 그러나 집단적 노사관계는 자율적인 노동조합의 결성을 통해서 뿐 아니라 노사협의회를 통해서도 실현될 수 있다. 즉 건전한 노사관계 형성을 위해서 사회복지기관별로 노사협의회를 설치하여 자율적인 협의에 의해 근로조건을 결정할 수 있다.

이러한 노사협의회는 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」 제4조 1항에 따라 상시 30인 이상의 근로자를 고용하는 사업이나 사업장에 설치되어야 한다. 그러나 대부분의 사회복지시설이 30인 미만의 소규모 사업장에 해당하여 노사협의회를 구성할 의무가 없다. 따라서 사회복지분야 한하여 노사협의회 설치 의무조항을 완화하는 방안을 마련할 필요가 있다. 물론 개별 사회복지시설에서 노사협의회를 개최할 경우 사회복지사들의 적극적인 참여가 요구된다(김종해 외 12인, 2013).

V. 결론

지금까지 열악한 근로여건에서 장시간 과중한 업무를 수행하고 있는 사회복지사에 대해 노동관계법상 근로자로서 가지는 권리와 보호방법들에 대해 살펴보았다. 결론적으로 사회복지사는 「헌법」상 노동기본권의 주체로서 최저근로조건을 보장받으며, 근로관계에서 차별적 처우를 받지 않아야 한다. 특히, ‘동일노동 동일임금’의 원칙 하에서 동일가치로 인정되는 업무수행에 대해 임금차별이 금지된다. 또한 구체적으로 「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률」 제3조 2항에서 국가와 지방단체에 대해 복지전담공무원의 보수수준에 도달하도록 노력할 것을 요구하고 있으나, 여전히 사회복지사의 임금수준은 복지전담공무원에 비해 한참 미달되어 있다. 이러한 현실이 복지재정의 확보와 연결되어 있는 점에서 열악한 사회복지사의 임금수준을 높이기 위한 국가와 지방자치단체의 의무규정을 강화시켜야 한다.

아울러 근로시간의 특례적용 사업으로서의 사회복지사업 해당성을 재검토하여 무제한적인 연장근로에 의한 장시간 근로의 문제를 해소하여야 하며, 직장내 성희롱과 괴롭힘으로부터 안전한 근로환경 조성을 위하여 사회복지시설의 예방적 조치와 사후적 제재에 대한 법적의무도

강화시켜야 한다. 또한 사회복지분야에 만연한 무분별한 비전형적 근로관계를 제한하고, 「근로기준법」의 준수여부를 감독하기 위한 전문인력을 확보함으로써 구체적으로 차별적 처우를 시정해 나가야 할 것이다.

물론 사회복지사 스스로 자주적인 단결체인 노동조합을 결성하고 조합원의 지위에서 근로조건의 향상을 위하여 건전한 노사관계를 형성하기 위해 적극적인 노력을 기울여야 한다. 노동조합에 대한 기존의 부정적 인식을 해소하고 보다 적극적으로 참여함으로써 단체교섭을 통하여 통일적인 단체협약을 체결하는 과정이 필요하다. 근로조건의 개선을 위한 노사갈등을 극복하는 과정에서 사회복지분야의 성숙된 노사관계가 형성되고, 근로자로서의 사회복지사의 지위가 보다 안정화 될 수 있을 것이다.

따라서 사회복지사가 사회복지현장에서 경험하게 되는 문제들과 사업장인 시설내에서 이루어지는 부당한 처우에 대해서 신속한 권리구제가 이루어질 수 있도록 관련 제도를 정비하고, 법정 최저기준을 위반하지 않도록 근로계약의 체결에서 종료까지 관할기관의 철저한 감독과 근로자 스스로의 권리인식을 동시에 강화시켜 나가야 할 것이다.

참고문헌

- 강은애, 사회복지사의 일터는 안전한가?, 복지동향 2014.2.
- 김광병·박소영, 사회복지사의 법적지위에 관한 탐색적 연구, 한국사회복지행정학, 11권 제2호 (통권 제26호), 2009.
- 김제선, 사회복지사 등의 보수체계에 관한 비판적 고찰: 보수실태조사의 논쟁을 중심으로, 한국 사회복지행정학, 15권 제1호(통권 제38호), 2013.
- 김종진, 사회복지사 노동인권 무엇이 문제인가?, 복지동향, 2013.12.
- 김종해, 한국 사회복지사의 인권실태와 제언, 복지동향, 2014.2.
- 김종해 외 12인, 사회복지사 인권상황 실태조사, 국가인권위원회, 2013.
<http://library.humanrights.go.kr/hermes/imgview/13-49.pdf>
- 김형배, 노동법강의, 신조사, 2014.
- 박지순/전윤구, 근로시간특례제도의 문제점과 개선방안, 노동법논총, 제23집, 2011.
- 사회복지노동조합 정책국, 사회복지 현장의 미조직 비정규직 조직화, 복지동향 2006.9.
- 신용규, 사회복지사의 권익보호를 위한 제언, 복지동향, 2006.9.
- 심재진, 영국에서의 직장내 괴롭힘 규제, 노동법논총 제25집, 2012.
- 염형국, 사회복지사업법 개정의 의미와 과제, 복지동향, 2012.5.
- 오현주·이홍직, 사회복지사의 임금 결정 요인에 관한 탐색적 연구, GRI연구논총 12권 제2호, 2010.
- 이승기·류소영, 사회복지시설에 종사하는 사회복지사의 임금에 미치는 영향변수에 관한 연구, 한국지역사회복지학 제43권, 2012.
- 이용재·원훈희·강명희, 사회복지사 처우 및 지위향상을 위한 지방자치단체 조례분석, 한국콘텐츠학회 논문지 14권 제1호, 2014.
- 이주환, 사회복지기관의 취업규칙을 통해 본 사회복지사 노동환경, 복지동향, 2014.2.
- 임상혁, 사회복지전담공무원의 노동조건 실태 및 개선방향, 복지동향, 2013.6.
- 이문국, 사회복지전문직의 정체성?, 복지동향, 2003.4.
- 윤찬영, 사회복지시설에 대한 노동관계법 적용에 관하여, 사회복지연구, 통권 제153호, 2002 여름.
- 주은수, 사회복지사의 급여 실태 및 개선과제: 울산광역시 민간 사회복지기관을 중심으로, 복지동향, 2013.6.
- 채구묵, 사회복지노동조합 결성의 필요성, 방향 및 전략, 사회복지정책 제14권, 2002; 인터넷 자료.
- 하갑래, 집단적노동관계법, (주)중앙경제, 2013.

[Abstract]

The Problems and Improvements of Social Worker's legal Status

- Focused on the Labour Law

Kim, Young Mi
(Social Capital Institute, Researcher)

Today, one of the topics suggested in South Korean society is about social workers' expertise and interests. If their legal status and rights are not guaranteed, the level of social welfare services will not be assured. Especially, job insecurity and working conditions of increasing non-regular social workers are at severe levels. In this situation, recently, as labor unions are organized in the form of industry-level union nationwide, social workers' collective motions appears, and of various roles of social welfare workers, especially, the status of those working in private social welfare institutions in the labor law becomes an issue.

Various acts on labor relations, including the Labor Standards Act apply to social workers as laborers based on labor relations. In other words, they are subject to the basic principles of the safeguard of human rights and labor relations as laborers and should not be discriminated in recruitment and employment. In addition, they should achieve recognition of the same labor value and have a right to be protected from sexual harassment and aggrievement at the workplace. Of course, they should be protected by the labor law as temporary workers or short-time workers regarding job security of social workers employed as non-regular workers, and regarding the application of exemption of working time, a system for guarantee of long time working should be prepared.

In contrast, in collective labor-management relations, for them to claim for their just right as employees and get protected, they should exercise their rights to organize themselves as subjects of the right. Most of all, they should have bargaining power equal to their users, showing their united power by organizing a labor union. Yet, reflecting the specificity of the social welfare sector, there is an open issue of the possible restriction of

their right to collective action. However, institutional improvement must be carried out to vitalize social workers' labor union activities and establish the labor-management committee of social welfare institutions. In addition, for the improvement of the treatment of social workers, compliance with laws and institutions should be thoroughly supervised. Especially, the roles of social welfare supervisor (tentatively called) are necessary in the middle position as the intermediary between the local governments and social welfare institutions. In addition, it is necessary to improve the working conditions of social workers employed in small social welfare institutions or female social workers and expand the national support for them.

In this respect, this study took related legislation centered around social workers' employment-related legal relationship as the subject to review, looked into social workers' rights in the labor law and attempted to suggest improvements for the future.

Key words : Social worker, Rights in the labor law, Employee, Working conditions,
Labor union, Social welfare supervisor

사회복지사의 전문성 향상을 위한 보수교육권 강화 방안

배의식*

目 次

- | | |
|----------------------|-----------------------------|
| I. 서론 | III. 결론 : 사회복지사 보수교육권 강화 방안 |
| II. 보수교육의 권리성과 교육 대상 | 1. 보수교육의 권리성 및 교육 목표 강조 |
| 1. 사회복지사 보수교육의 권리성 | 2. 의무교육 대상의 개선 |
| 2. 사회복지사 보수교육 대상 | |

I. 서론

1970년 사회복지사업법에 의해 사회복지사업종사자자격증 제도가 처음 도입된 후 사회복지사업종사자 자격을 사회복지사 자격으로 개정하고자 하는 사회복지계의 노력으로 1983년 사회복지사업법 개정을 통해 사회복지사 자격 제도가 신설되고 3등급 체제로 자격증을 발급하였다. 그 후에도 3등급 체제인 사회복지사 자격 제도의 개선과 사회복지사의 전문성 향상을 위한 노력이 계속되어 왔다. 그 결과, 2003년부터 사회복지사 1급 국가시험제도가 도입되었으며, 2008년도에 사회복지사업법 개정을 통하여 2009년부터 사회복지사 보수교육제도가 시행되었다.

자격증제도와 보수교육제도 개선을 위한 학계와 현장의 노력은 지금도 계속되고 있다. 이러한 노력들은 우리 사회 내에서 사회복지사가 전문직으로 발전하고 사회적 위상을 공고히 하고자 하는 노력의 일환이며, 사회 내에서 다른 전문직의 도전과 경쟁에서 사회복지직의 지속적인 유지를 위해서도 필요한 노력일 것이다.

전문직이란 특정 분야에 대한 전문적인 지식이나 기술이 필요한 직업으로 일반적으로 정의할 수 있다. 이때 독점과 자격증주의는 전문직의 필수 불가결한 요소이다(Freidson, 2001, 박호

* 부산디지털대학교 사회복지학부

진 역, 2007).

프로페셔널리즘의 이념형적 직업적 노동시장에서 공식 자격증명서는 진입을 위한 강제적 관문이다(Freidson, 2001, 박호진 역, 2007). 자격증을 소지한 사람만이 자격증이 인증하는 노동 시장에서 그 일을 수행할 수 있고, 인증 받을 수 있다. 현대 사회의 전문직에서 자격증은 개인의 선호에 의하여 선택하거나 취득하는 것이 아니라 법적인 절차와 규정에 의하여 취득하여야만 하며 사회복지사 자격증 또한 법에서 정한 절차와 규정에 의하여 취득하여야만 인정받을 수 있다.

독점은 배타성과 같은 의미로 해석이 가능하며, 배타성은 전문직의 필수적인 부분이다. 전문직은 해당 지식이 훈련을 받지 않고 자격을 갖추지 못한 사람의 손에 들어가면 위험한 지식이 될 수도 있다는 것을 입증할 필요가 있다. 또한 전문직의 지식으로 서비스를 제공할 수 있다고 믿는 시장에 여타 직업집단이 침범해 들어오지 못하게 막을 필요가 있다(Macdonald, 1995, 권오훈 역, 1999). 전문직은 전문 영역의 고객뿐 아니라 일반 대중과 국가에 대하여 자신의 영역에 대한 배타성과 독점을 인정받아야 한다. 이는 전문직이 주관하는 영역의 지식과 실천을 통제하고 조직적으로 발전시키기 위한 교육과 훈련프로그램을 통하여 실현될 수 있다.

사회복지직도 자격증 제도와 보수교육제도 등의 실현과 발전을 위한 노력을 통하여 사회에서 전문직의 필수 요소인 자격증 제도와 독점을 실현하였으며, 법적인 위치를 점하게 되었다. 하지만 자격증과 독점은 사회의 변화 속에서 대중의 인식과 다른 전문직의 침범을 지켜주는 영원히 변하지 않는 보증수표는 되지 못할 것이다. 사회의 변화와 대중의 요구에 전문적 지식과 실천 능력이 부응하거나 선제적인 대응을 하여야만 사회 내에서 그 전문직의 영역과 위치가 공공하게 다져질 것이다. 사회복지직 또한 자격증 취득을 위한 제도의 정비뿐 아니라 자격증 취득 이후의 현장에서의 지속적인 지식과 기술의 습득을 위한 보수교육의 발전을 통하여 전문직으로서의 위치를 지속적으로 유지할 수 있을 것이다.

사회복지사들은 학교현장에서의 사회복지교육으로는 현장성 있는 지식과 기술을 습득하기에 부족하다고 인식하고 있는 것으로 나타났으며(이기영·최명민, 2006), 이러한 사회복지 교육과정과 자격제도의 문제점을 보완하고 실천현장의 직무능력을 향상시키기 위한 교육의 필요성(홍선미, 2013)으로 사회복지사 보수교육은 사회복지직의 전문성 유지와 향상을 위해 더욱더 중요성이 강조되어왔다.

2008년도에 개정된 사회복지사업법에서 ‘보건복지부장관은 사회복지사의 자질 향상을 위하여 필요하다고 인정하면 사회복지사에게 교육을 받도록 명할 수 있다’고 규정하고, 사회복지사의 보수교육을 법제화하였다. 또한 한국사회복지사협회(2014)는 사회복지사 보수교육 운영지

침 안내에서 사회복지사에 대하여 직무능력의 유지 및 향상을 위한 교육을 실시하여 사회복지사의 전문성 향상을 도모한다는 보수교육의 필요성으로 제시하면서 한편으로는 보수교육 의무 위반자에 대한 과태료 부과 사항을 명시하고 있다.

하지만 법 규정과 한국사회복지사협회의 보수교육 운영지침에서 보수교육이 추구하는 지향점이 사회복지사의 전문성 강화인지, 교육의 의무화인지에 대하여 명확하게 제시되지 못하고 있다. 즉, 보수교육이 사회복지사의 자격증 유지를 위한 법적 의무로서의 교육인가, 아니면 사회복지사의 전문성 강화를 위한 전문직 권리로서의 교육인가에 대한 정의와 합의가 부족하며 이에 대한 논의가 필요한 시점이다.

이에 본 연구는 사회복지사 보수교육의 권리성 문제와 보수교육 의무대상자의 문제 등에 대하여 살펴보고, 사회복지사의 전문성 향상을 위한 권리로서의 보수교육권 강화 방안을 모색해 보고자 한다.

II. 보수교육의 권리성과 교육 대상

1. 사회복지사 보수교육의 권리성

사회복지사 보수교육은 사회복지사업법 제13조 제2항의 ‘보건복지부장관은 사회복지사의 자질 향상을 위하여 필요하다고 인정하면 사회복지사에게 교육을 받도록 명할 수 있다. 다만, 사회복지법인 또는 사회복지시설에 종사하는 사회복지사는 정기적으로 인권에 관한 내용이 포함된 보수교육을 받아야 한다’는 조항에 법적 근거를 두고 실시하고 있다. 이 조항과 사회복지사업법 시행령의 과태료 기준 그리고 사회복지사업법 시행규칙의 보수교육 시간, 대상자 등의 조항에 의하면 보수교육은 법정 의무교육으로 이해될 수 있다.

하지만 한국사회복지사협회(2014)는 사회복지사 보수교육의 필요성으로 전문성 향상을 위한 제도와 지속적 교육이 없는 상황에서 변화하는 사회적 욕구와 문제에 대처하여 양질의 사회복지서비스를 제공하기 위해서는 사회복지사에 대하여 직무능력의 유지 및 향상을 위한 교육을 실시하고, 이를 통하여 사회복지사의 전문성 향상 및 국민의 삶의 질 개선을 도모하는 것이 필요하다고 제시하고 있다. 또한 보수교육 목표로 첫째, 사회복지사로서의 자질향상과 품위를 유지하기 위한 가치관 재정립, 사회복지 관련 지식에 대한 이해도 향상, 둘째, 사회복지 실천현장에서 적용 가능한 교육을 실시하여 사회복지사의 인성과 업무 전문성 측면에서 긍정적인 효과 창출을 목표로 설정하고 있다. 즉, 사회복지사협의회는 사회복지사의 전문 지식 향상과 실

천현장에서의 업무 전문성 향상을 위한 제도적 방안으로 보수교육을 실시한다고 밝히고 있다.

법적인 조항에 의하면 보수교육은 의무교육이나 사회복지사협회의 보수교육 목표는 사회복지사 전문성 향상에 있다. 여기에서 보수교육이 사회복지사들에게 법에 의한 의무인지, 전문성 향상을 위한 권리인지의 문제가 부딪치게 된다. 일반적으로 보수교육을 법정 의무교육으로 이해하고 있으나, 보수교육 법제정 과정과 처벌조항 그리고 윤리강령과의 관련성 등을 살펴보는 것이 보수교육이 단순히 의무교육인지 또는 권리적 측면의 교육인지를 판단하는 데 도움이 될 것이다.

먼저, 사회복지사 보수교육의 법제화 추진과정을 살펴보면, 사회복지사 보수교육 법제화는 2004년부터 실천현장의 사회복지사들의 요구를 반영하여 한국사회복지사협회 산하에 보수교육법제화 추진위원회를 구성하면서 공식적으로 시작되었다. 그 후 추진위원회의 사회복지사업법 개정 논의와 공청회, 연석회의, 국회의원과의 협력을 통한 개정 법률안 발의 그리고 사회복지사 서명운동 등의 4년여의 노력을 통하여 2008년도에 보수교육이 법제화되었다(<표 1> 참조)

<표 1> 사회복지사 보수교육 추진경과

2004. 5. 10	한국사회복지사협회 산하 보수교육법제화 추진위원회 구성
2004. 6. 15	추진위원회 1차 회의 : 사회복지사업법 개정(안) 논의
2004. 7. 5	추진위원회 2차 회의 : 분과 구성(법 개정 소위 / 교육운영소위)
2004. 8. 30	협회 주최 “사회복지사의 보수교육제도 개정방향” 공청회 실시
2004. 9.~11	연석회의의 총 4회 실시 : 추진위원회, 정회원 의원실 공동주최(9.16, 10.6, 10.26, 11.9): 사회복지사업법 개정안 검토(보수교육 규정(안) 중심)
2005. 6.~7	연석회의의 총 2회 실시 : 추진위원회, 정회원 의원실 공동주최(6.29, 7.7) : 사회복지사업법 개정안 검토(보수교육 규정(안) 중심)
2005. 10. 13	사회복지사업법 일부개정법률안 정회원 의원 대표 발의
2006. 5. 14	국회 보건복지위원회 전문위원실 검토보고서 발표
2006. 7. 19	국회 보건복지위원회 법안심사소위원회 1차 심의
2006. 5.~12	보수교육 법제화 추진 운동 전개 : 사회복지사 서명운동 등
2007. 2. 26	국회 보건복지위원회 법안심사소위원회 2차 심의
2007. 4.~12	간담회 총 7회 실시 : 한국사회복지사협회 주최(4.18, 5.10, 6.2, 7.9, 9.20, 11.18, 12.9) “전문사회복지사 자격제도와 보수교육 운영방안”
2007. 5. 29	(유승희 의원) “보수교육법제화 및 사회복지사 처우개선방안” 확대간담회
2007. 11. 2	“전문사회복지사 자격제도와 보수교육 운영방안” 공청회 실시
2007. 11. 15	복지부/협회 “보수교육 운영방안, 사회복지사 자격제도 개선” 간담회
2007. 11. 22	사회복지사업법 일부개정법률안 국회 의결
2007. 12. 14	사회복지사업법 일부개정법률안(법률 제8852호) 공포
2008.1. 3.	사회복지사업법 시행규칙 개정안 제안서(1차) 제출
2008. 5.27	사회복지사업법 시행규칙 개정안 제안서(2차) 제출

2008. 7.3-22	사회복지사 보수교육 의무화를 주 내용으로 하는 사회복지사업법 시행령, 시행규칙 개정안 입법예고
2008. 10. 28	사회복지사업법 시행령 일부개정령 개정(대통령령 제21093호)
2008. 11. 5	사회복지사업법 시행규칙 일부개정령개정(보건복지가족부령제73호)
2009. 1. 1.	보수교육 시행

* 출처 : 홍선미, 2013

<표 1>에서 나타난 보수교육 법제화 추진 과정을 살펴보면 보수교육 법제화는 사회복지계 외부에서의 강제나 요구에 의한 것이 아니라 사회복지계 내부에서 사회복지사의 전문성 강화를 위한 법적 조항의 신설 동기에 의해 자발적으로 시작하고 추진되었다.

자발적인 법제화 운동의 실례로 2006년도에 사회복지사협회는 당시 보건복지위 법안심사소 위원회 통과를 위하여 보건복지부 소속 의원 및 법안심사위원장에게 협회 소속 사회복지사들이 감사편지 발송 및 홈페이지 감사글 작성을 독려하는 운동을 전개하였다(쇼설 위커, 2006). 이 운동에서 사회복지사협회는 운동의 제안 이유로 사회복지사의 전문성 향상을 위한 제도적 방안이 없는 실정이며, 사회복지사의 전문성 향상을 위하여 보수교육의 의무화는 필수불가결하다고 제시하였다. 또한 자율적인 보수교육은 교육 참여를 저해할 수 있으며, 무엇보다 선택 사항인 교육 형태는 사회복지 현장의 업무량, 프로그램 일정 등으로 인해 보수교육 참여를 쉽게 포기하는 상황을 다수 발생시키고 있기에 법제화가 필요하다고 제안하였다.

이는 기존 사회복지 시설 및 기관에서 사회복지사들에게 제공되었던 직무 관련 교육 및 자율 선택교육의 문제점을 인식하고 이를 해결하려는 노력의 일환으로 보수교육 법제화를 도입하고자 한 것이다. 즉, 외부 직무교육에의 참여 불안정성과 현장 업무에 도움이 되는 실질적인 교육의 미비, 생활시설 및 오지 사회복지시설 근무 사회복지사의 직무교육 참여 접근성의 문제(김중해 외, 2013) 등에 따른 교육의 차별성을 해결하고 우리 사회에서 전문가로서의 위상을 인정받기 위한 제도로서 보수교육제도를 사회복지계 스스로 선택하고 법제화한 것으로 이해할 수 있다.

그리고 보수교육 의무 위반자에 대한 처벌조항을 살펴보면, 다른 전문직의 보수교육 처벌조항과 차이가 있음을 알 수 있다. 의료법에서는 모든 의료인(의사, 치과의사, 한의사, 조산사, 간호사)에게 연 8시간의 보수교육 이수 의무를 부여하고 있으며, 보수교육을 이수하지 않은 의료인에 대하여는 면허 신고를 반려할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 의료인들의 보수교육 이수율이 43% 수준으로 낮아, 보수교육의 실효성을 제고하기 위하여 최초 면허 발급 후 매 3년마다 면허를 신고하도록 하고, 보수교육 미이수 시 신고 반려를 가능하게 하여(보건복지부, 2013) 의료인 보수교육에 강제성을 부여하고 있다.

또한 보육교사는 영유아보육법에 현직 보육교직원(어린이집 원장, 보육교사, 특수교사 등)에게 보수교육을 이수하도록 규정하고 있으며, 보수교육을 직무교육과 승급교육으로 구분하고 있다. 보수교육을 연속하여 3회 이상 받지 아니한 경우에는 1차 위반 시 자격정지 1개월, 2차 위반 시 자격정지 4개월, 3차 위반 시 자격정지 6개월의 처벌을 규정하고 있으며, 승급교육을 이수하지 않은 경우 승급을 제한하고 있다(보건복지부, 2014).

이에 비하여 사회복지사 보수교육의 경우에는 사회복지사업법에 보수교육 의무 위반자에 대한 과태료 부과만을 규정하고 있다. 보수교육을 받지 아니한 자 및 보수교육을 이유로 불이익한 처분을 한 자에 대하여 과태료를 부과하는 규정만 있을 뿐 사회복지사 자격 및 사회복지시설 면허에 대한 별도의 처벌 규정은 없다. 사회복지사 보수교육 미이수에 대하여는 의료인, 보육교사와 같이 자격증의 권리 제한의 처벌은 부과되지 않고 단순히 과태료 부과에 그치고 있다.

과태료 부과 역시 보수교육을 받지 아니한 사회복지사뿐만 아니라 사회복지법인·시설을 운영하는 자로서 보수교육을 이유로 불이익한 처분을 한 자에게도 부과되고 있으며 부과 금액은 사회복지사는 20만원, 불이익한 처분을 한 자는 100만원의 과태료를 부과하고 있다. 이는 사회복지사의 보수교육 권리를 보장받도록 하기 위한 장치로서 과태료를 부과한 것으로 해석할 수 있을 것이다. 즉, 사회복지법인·시설에서 상대적으로 불리한 위치에 있는 사회복지사들이 법인·시설의 업무 또는 관리자들의 의사에 의해 보수교육 참석의 권리가 침해당하는 것을 예방하고 보수교육 참석을 강화하기 위한 법적 장치로 해석할 수 있을 것이다.

보수교육의 법제화를 전문직의 자격증주의 측면에서 접근할 때, 이수의무와 처벌조항이 자격증 유지 등 전문직의 유지에 초점을 둔다면 의무로서의 법제화로 해석될 수 있을 것이다. 반면에 자격증 유지가 아닌 전문직의 전문성 향상을 위한 측면에 초점을 둔다면 권리로서의 법제화로 해석될 수 있을 것이다. 이런 점에서 사회복지사 보수교육 조항을 단순히 의무교육으로만 해석하기에는 무리가 있을 것이다. 즉, 보수교육 미이수자 과태료 조항을 살펴보면 보수교육 법제화는 보수교육의 의무적인 강제화가 목적이 아님을 알 수 있다. 사회복지사들에게 전문적 교육의 기회를 보장하고 이를 통해 실천현장에서 전문직으로서의 전문성을 향상시키기 위해 의무교육의 법제화 방식을 선택한 권리로서의 교육으로 해석하는 것이 바람직할 것이다.

또한 사회복지사 윤리강령과의 관계에서 보수교육의 권리적 측면을 살펴보고자 한다. 직업 윤리란 ‘어떤 직업에 종사하는 사람들이 지켜야 하는 행동 규범’이다(민중서림편집국, 2009). 사회복지사의 직업적 윤리는 사회복지 자격의 핵심요소이며 이는 사회복지사 윤리강령으로 나타난다. NASW 윤리강령에서는 6가지 윤리적 원칙들과 가치 중 역량가치를 제시하고 있는데,

이는 사회복지사들이 그들의 직업적 전문지식을 발전시키고 강화시켜야 하며, 사회복지실천 영역에서 자신들의 역량을 최대한으로 강화시켜야 한다는 윤리적 원칙으로 해석된다(Reicheit, 국가인권위원회 사회복지연구회 역, 2005).

우리나라의 사회복지사 윤리강령에는 사회복지사의 기본적 윤리기준을 가장 먼저 제시하고 있다. 사회복지사의 기본적 윤리기준에는 전문성 개발을 위한 노력이 포함되어 있는데, 전문에는 '사회복지사는 클라이언트에게 최상의 서비스를 제공하기 위해, 지식과 기술을 개발하는데 최선을 다하며 이를 활용하고 전파할 책임이 있다'고 명시하고 있다. 이 또한 NASW의 역량가치처럼 사회복지사의 전문성 발전과 강화를 의미한다고 해석될 수 있을 것이다.

다른 모든 전문직도 전문성 강화를 위하여 보수교육을 실시하는 것으로 인식되기 쉽겠지만, 김미숙 외(2012)의 연구에 의하면 면허형 국가자격을 가진 모든 전문직이 법적 보수교육을 받는 것은 아닌 것으로 나타났다. 148개 국가자격과 관련한 75개의 개별법을 분석한 결과 보수교육 조항이 있는 자격은 66개(약 45%)이며, 보수교육에 관한 언급이 없는 자격은 82개로 나타났다. 보수교육 조항이 있는 66개 자격 중에서, 의무를 명시한 자격은 48개이며, 보수교육이 권고 정도인 자격은 16개, 그리고 일부 대상자만 의무로 한 경우는 2개였다.

사회복지사협회가 보수교육을 법제화한 것은 사회복지사와 같은 다른 면허형 국가자격증 모두가 보수교육을 법적 의무화하여 어쩔 수 없이 법제화한 것은 아닌 것이다. 일반 대중과 국가 및 사회에 대하여 사회복지사 자격증 및 사회복지 전문직의 전문 영역에 대한 배타성과 독점을 인정받기 위한 장치로서 보수교육 법제화를 선택한 것이다. 보수교육 법제화는 윤리강령에서 제시하고 있는 전문성 개발 및 전문성 강화의 윤리기준을 제도적으로 보장하기 위한 법적 장치라고 해석될 수 있다.

이상 보수교육 법제화 추진 과정, 보수교육 미이수자 처벌규정, 사회복지사 윤리 강령과의 관계에 대한 논의를 바탕으로 사회복지사 보수교육이 의무 교육인지, 권리적 측면의 교육인지에 대하여 살펴보았다.

사회복지사 보수교육은 사회복지사 자격의 주요한 구성 요소인 지식, 기술 및 윤리규정에 대한 지속적인 교육·훈련을 제도적으로 보장받고, 사회복지직의 전문성을 강화, 발전시켜 국가와 사회에서 전문직으로서 보장받기 위해 자발적인 노력으로 만든 법적 의무 장치인 것이다. 보수교육의 명시적인 법 문구에 치중하여 단순히 의무 교육이라고 해석하기 보다는 법에 의해 부여되고 법에 의해 보호되는 이익이라는 관점에서 의무보다는 권리성의 의미에서 해석하고 접근하는 것이 타당할 것이다.

2. 사회복지사 보수교육 대상

사회복지사업법 제13조제2항에는 사회복지사 보수교육 대상자로 사회복지법인¹⁾ 또는 사회복지시설²⁾에 종사하는 사회복지사로 규정하고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면, 첫째, 사회복지법인에 종사하는 사회복지사로서 사회복지업무에 종사하는 자이며, 둘째, 사회복지시설에 종사하는 사회복지사로서, 사회복지사업법 제2조제1호 각목의 법률 또는 사업 지침의 종사자 자격 및 배치기준에 사회복지사 자격증 소지자로 명기되어있거나 사회복지사업법시행령 제6조제1항³⁾에서 정한 사회복지업무에 종사하는 자이다. 단, 위의 경우라도 주 5일 40시간 이상 근무하는 경우로 기간제근로자는 포함하되 단시간근로자는 제외된다. 그리고 사회복지사인 사회복지법인 상임이사과 사회복지시설의 시설장도 교육대상에 포함된다.

사회복지사 보수교육 대상자는 <표 2>와 같으나, 의무대상이 되더라도 사회복지사 자격증 미소지자는 보수교육 대상에서 제외된다. 또한 노인일자리전담기관(노인인력개발기관, 노인취업알선기관), 아동보호전문기관, 가정위탁지원센터, 중증장애인자립생활지원센터, 정신보건센터, 정신의료기관, 광역자활센터, 보육정보센터, 보육개발원, 성매매방지중앙지원센터의 경우에는 사회복지시설의 종류에는 포함되지는 않으나 사회복지법인에서 위탁받아 운영하는 경우 사회복지법인의 종사자 기준으로 보수교육 의무대상에 포함된다. 위 시설들이 사회복지법인의 위탁을 받지 않는다면 해당 기관의 사회복지사들은 의무교육대상에서 제외된다(김종해 외, 2013). 또한 사회복지시설에 근무하며 사회복지사 자격을 가지고 있더라도 사회복지업무에 종사하지 않는 사회복지사는 보수교육 희망대상으로 의무교육 대상에서 제외된다.

<표 2> 사회복지사 보수교육 의무대상자

관련법	시설종류	직종 및 직급
		보수교육 의무대상
사회복지사업법	사회복지관	관장, 사무분야의 책임자

- 1) 사회복지사업을 행할 목적으로 사회복지사업법 제2조 및 동법 제16조에 의거 허가를 받은 법인.
- 2) 사회복지사업법 제2조 및 동법 제34조에 의거 사회복지사업을 행할 목적으로 설치된 시설.
- 3) 제6조 (사회복지사의 채용) ①법 제13조제1항 본문에 따라 사회복지법인 또는 사회복지시설을 설치·운영하는 자는 해당 법인 또는 시설에서 다음 각 호에 해당하는 업무에 종사하는 자를 사회복지사로 채용하여야 한다. 다만, 법 제2조제1호 각 목의 법률에서 따로 정하고 있는 경우에는 그에 의한다. <개정 1999.10.30, 2008.10.28>
 1. 사회복지프로그램의 개발 및 운영업무
 2. 시설거주자의 생활지도업무
 3. 사회복지자를 필요로 하는 사람에 대한 상담업무

관련법	시설종류	직종 및 직급
		보수교육 의무대상
		(부관장, 사무국장, 부장, 과장, 팀장, 대리, 주임)
노인복지법	노인주거복지시설 (양로시설, 노인공동생활가정, 노인복지주택)	시설장, 사무국장, 직원
	노인의료복지시설 (노인요양시설, 노인요양공동생활가정)	시설장, 사무국장, 직원
	재가노인복지시설 (방문요양(가정봉사원파견시설) 주.야간보호, 단기보호, 방문 목욕, 재가노인지원서비스, 재가노인지원센터)	시설장, 직원
	노인여가복지시설 (노인복지관, 경로당, 노인교실)	시설장, 사회복지사, 상담지도원
	노인보호전문기관 (학대피해노인쉼터)	기관장, 직원, 상담원
	노인일자리지원기관	기관장, 직원, 상담원
아동복지법	아동양육시설	시설장, 사무국장, 보육사, 생활복지사, 직업훈련교사, 상담지도원, 자립지원전담요원
	아동일시보호시설	
	아동보호치료시설	
	자립지원시설	
	공동생활가정	
	아동상담소	
	아동전용시설	
지역아동센터	시설장, 보육사, 생활복지사, 상담지도원, 자립지원전담요원, 직업훈련교사, 아동복지교사(아동청소년지도교사, 지역사회복지사)	
장애인복지법	장애인거주시설 (장애유형별 거주시설, 중증장애인 거주시	시설장(관장), 사무국장, 총무, 사회재활교사, 시설훈련교사, 생활지도원, 직업훈련교

관련법	시설종류	직종 및 직급
		보수교육 의무대상
	설, 장애영유아 거주시설, 장애인 단기거주 시설, 장애인공동생활가정)	사(직업재활사), 1급~5급 직원
	장애인지역사회재활시설 (장애인복지관, 장애인 주간보호시설, 장애인체육시설, 장애인 수련시설, 장애인 심부름센터, 수화통역센터, 점자도서관, 점자도서 및 녹음서출판시설, 장애인 재활치료시설)	
	장애인직업재활시설 (장애인 보호작업장, 장애인 근로사업장)	
	장애인의료재활시설	
	장애인생산품판매시설	
정신보건법	정신요양시설	시설장, 사무국장, 작업지도원, 생활지도원 (생활복지사), 전문요원
	정신질환자사회복지시설 (정신질환자생활시설, 정신질환자 지역사회재활시설, 정신질환자 직업재활시설, 중독자재활시설, 정신질환자 생산품 판매시설, 정신질환자종합재활시설)	시설장, 직원, 재활활동요원, 전문요원
국민기초생활보장법	지역자활센터	시설장, 1~5급 직원
한부모가족지원법	모자가족복지시설	시설장, 사무국장, 생활복지사, 생활지도원
	부자가족복지시설	
	미혼모자가족복지시설	
	일시지원복지시설	
	한부모가족복지상담소	

관련법	시설종류	직종 및 직급
		보수교육 의무대상
영유아보육법	국공립어린이집	시설장, 직원
	사회복지법인어린이집	
	법인·단체등어린이집	
	직장어린이집	
	가정어린이집	
	부모협동어린이집	
	민간어린이집	
성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률	지원시설 (일반지원시설, 청소년지원시설, 외국인여성지원시설, 자활지원센터)	시설 및 상담소장, 사무국장, 직원, 상담원, 직업훈련교사
	성매매피해상담소	
성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률	성폭력피해자보호시설	상담소·보호시설장, 직원, 상담원
	성폭력피해상담소	
	성폭력피해자통합지원센터(여성폭력피해 자원스톱지원센터, 아동성폭력전담센터(해바라기아동센터))	센터장, 총괄팀장, 직원
가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률	가정폭력피해자보호시설(단기보호시설, 장기보호시설, 외국인보호시설, 장애인보호시설)	상담소·시설장, 직원, 상담원
	가정폭력관련상담소	
	긴급전화센터	
다문화가족지원법	다문화가족지원센터	센터장, 직원
노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률	노숙인복지시설 (노숙인일시보호시설, 노숙인자활시설, 노숙인재활시설, 노숙인요양시설, 쪽방상담소)	센터장, 상담요원, 생활복지사(지도원), 정신보건전문요원, 직원
	노숙인종합지원센터 (상담보호센터)	

*출처 : 사회복지사 보수교육 운영지침, 2014

이상의 사회복지사 보수교육 의무대상에 따른 몇 가지 문제점을 살펴보면 먼저, 노인일자리 전담기관, 아동보호전문기관처럼 사회복지시설의 종류에는 포함되지 않으나 사회복지법인에서 위탁받아 운영하는 시설의 경우에는 사회복지법인의 종사자 기준으로 보수교육 의무대상에 포함되나, 사회복지법인의 위탁을 받지 않는 경우에는 의무대상에서 제외된다. 소속되어 근무 중인 시설 유형보다 위탁법인의 유형에 따라 의무대상 유무가 결정되어 보수교육 의무대상의 기준이 근무 시설 유형인지, 법인 유형인지 아니면 자격증 유무인지에 대한 모호함을 드러내고 있다.

그리고 사회복지시설 및 사회복지법인에서 근무하는 사회복지사라 할지라도 사회복지업무에 종사하고 있는 사회복지사만을 의무대상자로 규정되어 있다. 사회복지사 자격증을 소지하고 해당 사회복지시설에서 근무하고 있음에도 사회복지업무에 종사하지 않는 의료직, 사무직, 관리직 등의 다른 직종의 사회복지사는 보수교육 희망대상으로 규정되고 있어 사회복지시설에 종사하고 있는 전체 사회복지사를 포괄하지 못하는 한계를 드러내고 있다.

또한 주 5일 40시간 이상 근무하는 기간제근로자는 의무대상에 포함되어 있으나 정규직 사회복지사를 주 대상으로 하고 있어 단시간근로를 하는 사회복지사는 제외되어 있다. 최근 사회복지사의 정규직 비율이 86.7%로 비정규직 문제가 심각한 문제로 대두되고 있으며, 비정규직은 정규직에 비해 임금, 복지제도, 업무, 교육훈련에서 차별받고 있는(김종해 외, 2013) 상황을 고려한다면 보수교육 의무대상자에 단기간근로 등의 비정규직을 제외한다는 것은 사회복지사 보수교육의 필요성과 목적과도 부합되지 않을 수 있다.

Ⅲ. 결론 : 사회복지사 보수교육권 강화 방안

본 연구에서는 자격증 취득 이후 체계적으로 전문성을 향상시키기 위한 제도로서의 사회복지사 보수교육을 권리적 측면에서 고찰하고, 보수교육 대상의 문제에 대하여 살펴보았다. 이러한 논의를 바탕으로 보수교육의 권리성 및 교육 목표 그리고 의무교육 대상에 초점을 두고 사회복지사의 보수교육권 강화방안을 제시해보고자 한다.

1. 보수교육의 권리성 및 교육 목표 강조

사회복지현장에서 보수교육에 대한 필요성과 욕구는 사회복지사와 관리자 모두 높게 나타났다. 한국사회복지사협회(2007)에서 사회복지사를 대상으로 실시한 조사에서 93.2%가 보수교육의 욕구를 지니고 있는 것으로 나타났으며, 충북지역 사회복지사를 대상으로 한 조사에서

도 98.9%가 보수교육이 필요하다고 인정하였다(전상준, 2002). 또한 일선 사회복지사 뿐 아니라 사회복지 기관·시설의 관리자도 보수교육의 욕구가 높은 것으로 나타났다(김성천·유서구, 2008). 이러한 사회복지계의 필요성과 욕구를 바탕으로 보수교육 법제화를 위한 자발적인 노력 및 보수교육 처벌규정의 타 전문직과의 차이 그리고 사회복지사 윤리규정 등을 고려할 때 보수교육 법제화는 전문성 향상을 위한 권리로서의 법제화로 이해하는 것이 타당할 것이다.

그러나 충청남도사회복지사협회에서 주관한 사회복지지사 보수교육생을 대상으로 한 조선희(2010)의 연구에서는 대부분의 사회복지사들이 보수교육 평점 취득(59.4%), 직무명령(18.8%) 등 비자발적으로 동기로 보수교육에 참여하고 있는 것(78.2%)으로 나타났으며, 자기계발 및 업무능력 향상(19.2%)이라는 자발적 동기는 그 비율이 낮게 나타났다. 보수교육 법제화의 목적과는 달리 실제 현장의 사회복지사들 대부분은 보수교육을 전문성 향상을 위한 권리로서 인식하지 못하고 있는 것이다.

사회복지사 보수교육의 권리성을 확립하기 위해서는 권리성 측면에 대한 사회복지계 내부의 논의와 합의의 확산이 필요할 것이다. 한국사회복지사협회와 학계, 사회복지조직, 개별 사회복지사 등의 논의와 합의를 통하여 보수교육의 권리성을 확인하고 강조하여야 할 것이다. 또한 보수교육의 성격이 법정시간을 이수하기 위한 단순한 의무교육이 아닌 사회복지사들에게 전문교육의 기회를 안정적으로 제공하고 전문성을 강화하기 위하여 사회복지계 스스로 선택한 권리적 조항이라는 것을 보수교육의 교육 과정을 통하여 강조하는 것도 필요할 것이다.

그리고 보수교육의 교육내용 및 방법이 사회복지 전문 지식 및 현장에서의 업무 전문성 향상이라는 보수교육의 교육 목표에 부합하도록 실시되고 평가되어야 할 것이다. 즉, 사회복지사들이 보수교육을 통하여 전문 지식을 향상시키고 교육에서 획득한 지식·기술·태도를 현장에 적용하여 궁극적으로 조직의 생산성과 유효성을 향상시켰는지에(강여진·최호전, 2003) 대한 지속적인 평가가 필요할 것이다. 보수교육에 대한 평가는 교육훈련 목적과 관련된 학습효과 뿐 아니라 직무성과의 확장을 가져오는 전이를 측정함으로써 이루어지기 때문이다(Kreiger et al, 1993).

이러한 노력이 확산되고 정착된다면 개별 사회복지사들의 보수교육에 대한 인식과 참여 동기 및 태도도 변화하게 될 것이다. 단순히 보수교육 평점 취득을 위해서가 아니라, 전문성 향상과 정체성 강화를 위한 권리로서 보수교육을 인식하고 그에 부응하는 동기와 태도로 참여하게 될 것이다.

2. 의무교육 대상의 개선

Patti(1983)는 보수교육이 사회복지서비스를 제공하는 실무자들의 능력을 키워줌으로써 서비스 자원을 개발하는 것으로서 이들이 지니는 지식, 기술 및 수행 능력은 성공적 프로그램 실행을 결정하는 요소가 된다고 하였다. 사회복지사는 모두가 전문직으로서의 전문성을 향상시켜야 할 권리와 의무를 가진다. 이를 보장하기 위하여 보수교육을 법제화한 것이다.

하지만 사회복지시설과 사회복지법인 등에 근무하는 정규직 및 사회복지 업무 종사 사회복지사를 중심으로 보수교육 의무대상을 규정하고 있어 동일 사회복지시설에서 근무하는 사회복지사 자격증 소지자들 간의 이질감과 박탈감을 조장하고, 비정규직 또는 사회복지 업무에 종사하지 않는 사회복지사들은 교육 기회와 권리를 박탈당하여 정규직 또는 사회복지 업무로의 진입이 차단되는 문제가 야기될 수 있다. 전문성 향상이라는 사회복지사 보수교육의 권리적 측면에서도 사회복지계 내부에서 사회복지사들을 스스로 차별하고 사회복지사의 권리성을 약화시키는 결과를 초래할 수도 있을 것이다.

따라서 사회복지사 자격증을 소지하고 있는 사회복지사는 근무 시설의 유형과 정규직 여부에 상관없이 모두가 보수교육을 받을 수 있어야 할 것이다. 물론 의무대상이 아니라 보수교육 희망대상을 보수교육 운영지침에 명시하고 있지만 이는 보수교육 법제화의 취지와는 부합되지 않을 수 있다.

김중해 외(2013)의 연구에서 2012년도 보수교육 의무대상자들이 교육 이수율은 95%가 넘는 반면, 희망대상자의 이수율은 25%에 그치고 있었다. 그리고 기관 내에서 제공하는 직무교육의 불참사유 중 업무 과다, 교육대상 미포함, 기관에서의 미승인 등의 사유가 44.8%로 나타났다. 보수교육 의무대상자인 정규직은 대부분 이수하였으나, 의무대상에 포함되지 않는 비정규직 또는 해당 시설에 포함되지 않는 시설에 근무하는 사회복지사는 전체 희망대상의 25%인 6,575명만 이수하고 나머지 19,539명은 보수교육을 미이수한 것으로 나타났다. 이는 정규직 중심의 교육 경향과 비정규직 또는 의무교육 대상이 아닌 사회복지사들의 무관심 유발, 희망교육 대상자에 대한 교육 참가 미승인 등이 원인일 것으로 추정할 수 있을 것이다.

또한 사회복지시설에서 비정규직 문제가 심화되고 있고, 비정규직 사회복지사에 대한 직무교육이 미흡한 상황에서 보수교육에서도 비정규직에 대한 보수교육을 인정하지 않는다면 전문직으로서의 전문성에 대한 손상도 발생시킬 수 있을 것이다. 실천 현장에서 비정규직 사회복지사도 정규직 사회복지사와 마찬가지로 클라이언트에게 대인서비스를 제공하기 있기 때문이다. 그리고 현재는 노동시장의 사정으로 인하여 단시간근무 등 비정규직으로 종사하고 있지만 언

젠가는 정규직이 될 사회복지사들도 사회복지사협회의 회원이며 사회복지사로의 권리와 의무를 가진다. 그러한 측면에서 보수교육 의무대상자 확대는 사회복지사의 보수교육권 강화를 위해서도 꼭 필요할 것이다.

사회복지사가 국가와 사회에서 전문성과 배타성을 인정받고 전문적 위치를 지속하기 위해서는 사회복지사 스스로가 그러한 전문성과 배타성을 인정받기 위해 노력하여야 한다. 보수교육 법제화는 사회복지사의 전문성의 질을 유지하고 발전시키기 위한 사회복지계의 자발적인 노력으로 이루어낸 성과이다. 이러한 법제정 취지에 부합하도록 사회복지사의 전문성을 향상하고 보수교육권의 강화를 위해 모두의 지혜를 모으는 일이 필요한 시점이다.

참고문헌

- 강여진·최호진, 지방자치단체 공무원 교육훈련 전이에 영향을 미치는 요인에 관한 실증적 조사, 행정논총, 제41-2호, 2003
- 국가인권위원회 사회복지연구회 역, 「사회복지와 인권」, Elisabeth Reicheit, Social Work and Human Rights. 인간과 복지, 2005.
- 김미숙·주인중·김덕기·오혁제, 「면허형 국가자격의 보수교육 실태 분석」, 한국직업능력개발원. 2012
- 김중해 외, 「사회복지사 인권상황 실태조사」, 국가인권위원회. 2013
- 권오훈 역, 「전문직의 사회학」, Macdonald, Keith M, The Sociology of the Professions, 1995, 일신사. 1999
- 민중서림편집국, 「옛센스 국어사전」, 민중서림. 2009
- 박호진 역, 「프로페셔널리즘」, Eliot Freidson, Professionalism: The Third Logic, 2001, 아카넷. 2007
- 의료인 면허신규제 및 보수교육 업무지침. 보건복지부, 2013.
- 2014년도 보육사업안내. 보건복지부, 2014.
- 쇼셜 워커, 2006년 9월호, 사회복지사협회, 2006
- 이기영·최명민, 사회복지 전문인력 개발의 현황과 과제, 한국사회복지교육, 2-1호, 2006.
- 사회복지사보수교육 운영지침 안내. 한국사회복지사협회, 2014.
- 조성희, 사회복지사 보수교육 교육만족도 평가 : 충청남도사회복지사협회 주관 보수교육 교육생 대상, 사회과학연구, 16-1호, 2010
- 홍선미, 사회복지사 보수교육 운영성과와 발전방향, 사회복지사 보수교육 발전방안 모색을 위한 정책 토론회 자료집, 2013
- Kreiger, K., J. Ford, and E. Salas. 1993. "Application of Cognitive, Skill-Based, and Affective Theories of Learning Outcomes to New Methods of Training Evaluation". Journal of Applied Psychology 78: 311-328.
- Patti, R. 1983. Social welfare administration : managing social programs in a developmental context. New York: Prentice-Hall.

[Abstract]

Plans to strengthen the Right to receive Continuing Education for Professionalism enhancement of Social Workers

Bae, Ul-Sik
(Busan Digital University)

This study reviewed from the perspective of credentialism the issue of the right and compulsory subject of social worker continuing education implemented from 2009 through revision of Social Welfare Services Act in 2008, and considered plans to strengthen the right to receive continuing education as a right for professionalism enhancement of social workers.

For this purpose, first of all, the right of social workers to receive continuing education and subject of the continuing education were studied.

The right of social workers to receive continuing education was reviewed focusing on legislation process of the continuing education statute, penalty clause, and the relation to Code of Ethics. Considering the legislation process of the continuing education statute that was voluntarily promoted, for professionalism enhancement of social workers, by the lead of social welfare community including Social Workers Association, the penalty clause that is restricted to imposing fine without punishment such as certificate deprivation in case of failure to complete the continuing education unlike other specialized jobs, and the social workers Code of Ethics that specifically requires effort to be put in to develop professionalism, this paper considered it reasonable to interpret the continuing education as a right that is reflected in the form of legislation of compulsory education to ensure an opportunity of specialized education to social workers and enhance their professionalism.

Problems concerning the subject of social worker continuing education were examined with emphasis on the criteria defined in the Social Welfare Services Act, which specifies the subject of continuing education in the criteria of social welfare facility, social welfare foundation, and duties. However, the criteria are unclear for such social workers who work

in facilities other than social welfare facilities and have differences depending on duties even in the same social welfare facility. Also, as part time (short term?) social workers in social welfare facilities are not included in the compulsory subject, the current compulsory subject fails to cover the whole social workers.

Based on this analysis, the two following plans are suggested to strengthen the right of social workers to receive continuing education:

First, the right aspect and goal of the continuing education should be emphasized. Through discussion and agreement within the social welfare community on the right aspect of the social worker continuing education, the right to receive continuing education should be confirmed and emphasized, and this should be emphasized through curriculum of continuing education. And, as for the goal of continuing education, consistent evaluation will be required on if social workers improved their special knowledge through continuing education, and if they applied the knowledge, techniques and attitude they obtained from the education to the field and eventually improved productivity and efficiency of the organization.

Second, compulsory subject should be reformed. The criteria of compulsory subject of continuing education should be changed so that any social worker with the social worker certificate should be able to receive continuing education regardless of type of facility, duty, and permanent position or not. Expansion of the compulsory subject of continuing education will definitely be necessary for strengthening of the right of social workers to receive continuing education.

Key words: Social Welfare Services Act, credentialism, right to receive continuing education, legislation process of continuing education statute, compulsory subject of continuing education, social worker

일반논문

거주형 노인복지시설의 체질 전환을 위한 관련 법령 정비방안

- 거주노인의 인권·권리보장을 중심으로 -*

신복기**

目 次

I. 서론

II. 거주형 노인복지시설과 이용노인의 인권

1. 노인복지시설의 의의와 거주형 노인복지시설의 개념
2. 거주형 노인복지시설의 특성
3. 거주형 노인복지시설 이용노인의 인권
4. 분석의 관점

III. 거주형 노인복지시설의 체질과 권리침해 유형

1. 거주형 노인복지시설의 체질
2. 거주형 노인복지시설에서 일어나기 쉬운 권리침해의 유형

IV. 시설의 체질 전환을 위한 관련 법령 정비방안

1. 사회복지사업법령 정비방안
2. 노인복지법령 정비방안
3. 노인장기요양보험법령 정비방안

V. 요약 및 결론

I. 서론

거주형 노인복지시설을 포함한 한국의 시설서비스는 현재 커다란 전환기를 맞고 있다. 그 전환의 상징적인 표현물은 2013년 1월에 전부 개정되어 공포·시행된 사회복지기본법이다. 동법의 전부 개정 목적은 소득보장 중심의 구시대적 복지패러다임에서 소득과 사회서비스가 균형적으로 보장되는 선진형 미래 복지패러다임으로의 전환(안상훈·신진호, 2012: 5)을 통해 '사회복지서비스 이용자의 권리와 이익의 보호'를 강화하는 것이다. 이러한 사회복지기본법의 개

* 이 논문은 2007년도 부산대학교 인문사회연구기금의 지원을 받아 연구되었음.

** 부산대학교 사회복지학과 교수

정 목적에 따라 이제 노인복지시설의 서비스도 이용자의 인권과 권리를 구체적으로 보장하는 이용자 중심의 질 높은 서비스로 전환되지 않으면 안 되게 되었다.

그러나 우리의 노인복지시설의 현상을 보면 이용자 인권과 권익 향상을 위한 시설의 체질과 종사자의 의식개혁은 충분하다고 말하기는 어렵다. 왜냐하면 거주시설서비스 이용자에 대한 강제입소 및 학대와 감금, 노역과 임금 착취, 폭언 및 폭행, 종교 강요, 통신과 교류의 제한 등 많은 인권침해 문제가 지적되고 있기 때문이다(국가인권위원회·한국보건사회연구원, 2002; 국가인권위원회, 2010; 보건복지부·중앙노인보호전문기관, 2013)에 거주형 노인복지시설에 있어서 권리침해 사건은 아직도 근절되지 않고 있는 실정이다. 뿐만 아니라 우리 사회는 시설서비스에 대한 대상 노인들의 수요와 욕구가 증가하는 것에 비하여 아직 사회복지시설에 대한 편견과 인식 부족으로 인하여 노인복지시설 서비스는 양적으로나 질적으로 열악한 실정이다(이종복, 2013: 252).

그러므로 보건복지부는 현행의 노인 인권보호 규정들을 가지고는 특히 거주형 노인복지시설에서 생활하는 노인들의 인권보호에 한계가 있다는 점을 인식하여 ‘노인복지시설 인권보호 및 안전관리지침’(보건복지부, 2006)과 ‘노인복지시설 생활노인 권리 선언’ 및 ‘노인복지시설 생활노인 권리보호를 위한 윤리강령’을 제정하여 거주형 노인복지시설 이용노인들의 인권과 권리침해를 방지하는 장치를 마련하고 있다. 그러나 이러한 장치를 행정지침으로 마련하여 시행하는 것만으로는 거주형 노인복지시설 노인의 인권과 권리침해를 방지하거나 더 나아가 인권의 향상을 이루는데 한계가 있다. 왜냐하면 아무리 좋은 장치를 마련·시행한다 하더라도 실제로 그 장치를 적용·실시하는 시설 자체의 체질과 종사자들의 의식개혁이 선행되지 않으면 안 될 뿐만 아니라 그 장치의 실행을 강제할 수 있도록 관련 법령이 정비되지 않으면 장치의 목적을 달성할 수 없기 때문이다. 불행하게도 우리의 거주형 노인복지시설들은 과거 구호사업 시절의 수용보호시설의 체질을 완전히 극복하지 못하고 있다. 즉 거주형 노인복지시설들은 집단성, 격리성, 권력불평등성 그리고 비선택성이라는 특성(유동철, 2012, 34-37)을 완전히 벗어나지 못하고 있다. 또한 그 종사자들도 과중한 업무 및 열악한 처우와 환경 등으로 이용자 인권 개선 의지가 부족하지는 않을까 우려된다.

이런 상황으로 미루어 볼 때 거주형 노인복지시설이 가진 부정적 체질의 전환 없이는 시설에 거주하며 생활하는 노인들의 인권과 권리를 보장하는데 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 먼저 시설 자체가 과거 수용형 시설이 가졌던 부정적 체질과 특성을 극복하는 체질의 전환이 요청되기 때문에 거주형 노인복지시설 노인들의 인권과 권리침해를 방지하기 위하여 시설의 체질 전환을 위한 법령 개선방안을 연구하는 것은 중요하며 또 큰 의의를 가진다고 할 것이다.

그러나 선행연구들을 살펴보면 노인복지시설의 현황, 운영, 역할 등의 문제점, 개선방안 등에 관한 연구(김보현·신동기, 2009; 장봉석, 2012)와 노인복지시설 종사자의 직무만족, 직무태도, 조직몰입, 소진 등에 관한 연구(이홍직, 2008; 박선태·강종수·김형명, 2009; 이동수, 2010; 홍연숙, 2014) 그리고 노인복지법의 문제점과 개선방안 등에 관한 연구(장봉석, 2011; 박용근, 2012; 정현명, 2013; 고준기, 2012; 김태한·고준기, 2013) 등이 주류를 이루고 있으며, 거주형 노인복지시설 노인의 인권과 권리보장을 위한 시설의 부정적 체질 전환에 관한 연구는 전무한 실정이다.¹⁾

따라서 본 연구는 거주형 노인복지시설 노인들에 대한 인권과 권리침해를 방지하기 위해 과거 시설들이 가진 부정적 체질과 인권침해 양태를 파악하여 그러한 체질을 전환할 수 있도록 관련 법령의 정비방안의 제시를 그 목적으로 한다. 또한 이러한 관련 법령의 정비를 통해 거주형 노인복지시설 노인들의 인권과 권리를 적극적으로 보장하는 선진형 미래 복지패러다임으로 전환하고자 하는 사회보장기본법 전부 개정의 목적달성에 기여하고자 한다.

그러나 이러한 연구 목적을 위해서는 거주형 노인복지시설의 부정적 체질의 규명 및 구체적인 권리침해행위의 빈도와 정도를 파악하는 실증적 연구방법이 병행되어야 하지만 선행연구의 부족과 인권과 권리침해라는 시설의 부정적 측면을 실증적으로 조사하는데 따르는 한계 때문에 문헌연구방법을 사용하였으며, 그 범위도 거주형 노인복지시설에 한정하고자 한다.

II. 거주형 노인복지시설과 이용노인의 인권

1. 노인복지시설과 거주형 노인복지시설의 개념

(1) 노인복지시설의 개념·종류 및 적용 법령

노인복지시설이란 노인의 질병이나 장애 또는 주택, 경제, 가족관계 등의 생활조건상의 곤란과 가족의 부양능력의 제한으로 인하여 가정에서 계속 생활할 수 없는 경우에 이러한 문제해결을 도모하는 대안적 노인 주거형태를 말한다(현외성 외, 2000). 이러한 노인복지시설에는 주거복지시설, 의료복지시설, 여가복지시설, 재가복지시설, 노인보호전문기관 그리고 일자리지원기관 등 6 가지 종류가 있으며(노인복지법 제31조), 각 시설의 종류는 그 목적과 제공되는 서비스

1) 노인의 권리옹호에 관한 연구로 장세철·김경민(2010)의 연구가 있으나 그 중심 내용이 시설이용 노인이 아닌 일반 노인의 권리옹호에 관한 한·일 비교연구이다.

에 따라 다시 다음과 같이 몇 가지로 구분된다.

노인주거복지시설에는 양로시설, 노인공동생활가정, 노인복지주택 등이 있으며, 노인의료복지시설에는 노인요양시설, 노인요양공동생활가정 등이 있고, 노인여가복지시설에는 노인복지관, 경로당, 노인교실 등이 있다. 또한 재가노인복지시설에는 방문요양서비스, 주·야간보호서비스, 단기보호서비스, 방문목욕서비스, 재가노인지원서비스 등이 있다. 그 밖에 노인보호전문기관은 노인학대 예방, 방치 등을 전담하며, 노인일자리지원기관은 노인일자리 개발·채용, 창업·육성 및 노인 재화의 생산·판매 등을 직접 담당하는 기관으로서 다른 시설의 종류가 없다.

이러한 시설의 종류별로 적용되는 법령은 노인복지법령과 노인장기요양보험법령으로 구분될 수 있다. 즉 대부분의 시설설치와 운영 등에는 노인복지법령이 적용되지만 노인의료복지시설인 노인요양시설과 노인요양공동생활가정 및 재가노인복지시설인 방문요양, 주·야간보호, 단기보호, 방문목욕 등 서비스들은 시설의 설치와 운영은 노인복지법령의 적용을 받지만 입소 대상자는 노인장기요양보험법령이 규정한 수급자격을 갖춘 경우와 그렇지 못한 경우로 나누어지며, 수급자격을 갖춘 경우는 노인장기요양보험법령, 그리고 그렇지 못한 경우는 노인복지법령의 적용을 받는다.

(2) 거주형 노인복지시설의 개념과 종류

노인복지시설은 사회복지시설로서 노인이 직접 입소하여 생활하는 거주형시설과 입소는 하지 않고 필요한 서비스를 이용하는 이용시설로 구분된다. 거주형 노인복지시설이란 노인이 직접 입소하여 시설에서 일상생활에 필요한 서비스를 받으면서 생활하는 시설을 말한다. 이런 거주형 시설에는 양로시설과 노인공동생활가정, 노인요양시설과 노인요양공동생활가정 그리고 단기보호시설²⁾ 등이 해당되고 노인복지주택³⁾과 주·야간보호시설⁴⁾은 제외된다.

거주형 노인복지시설로서 양로시설(정원 10명 이상)과 노인공동생활가정(정원 5-9명)은 일상생활에 지장이 없는 비교적 건강한 노인이 입소하여 일상생활에 필요한 편의를 제공받으면서 생활하는 시설이며, 양자의 차이는 단순히 입소정원의 차이에 있을 뿐이다. 노인요양시설(정원 10명 이상)과 노인요양공동생활가정(정원 5-9명)은 치매·중풍 등 노인성질환을 가진 노

2) 2주 이내의 짧은 기간이지만 입소하여 생활하고 또 조건이 되면 연장이 가능하기 때문이다.

3) 노인복지주택도 주거복지시설로 규정되어 있으나 그 목적은 유사하지만 노인에게 주거시설을 분양 또는 임대하는 방법이 주된 내용이므로 집단적으로 생활하는 다른 두 시설과는 성격을 달리하기 때문에 거주형 복지시설로 볼 수는 없기 때문이다.

4) 주·야간보호는 주간 또는 야간에만 보호서비스를 받고 나머지 시간에는 재가(집)에서 서비스를 받기 때문에 거주형으로는 볼 수는 없기 때문이다.

인이 입소하여 일상생활에 필요한 서비스와 요양에 필요한 서비스를 동시에 받으면서 생활하는 시설이며, 양자의 차이는 입소정원과 입소정원 1인당 요구되는 연면적⁵⁾의 차이에 불과하다. 단기보호시설은 부득이한 사유로 가족의 보호를 받을 수 없어 일시적으로 보호가 필요한 심신이 허약한 노인과 장애노인이 단기간 입소하여 보호를 받는 시설이며, 장기요양급여수급자 또는 국민기초생활급여수급자 또는 심신이 허약하거나 장애가 있는 65세 이상의 자로서 부양의 무자로부터 적절한 부양을 받지 못하는 자에 해당하지 않으면 비용을 본인이 전액 부담해야 한다(노인복지법시행규칙 제27조의 2).

이와 같이 거주형 노인복지시설들 간에도 다소의 차이가 있지만 노인이 입소하여 생활한다는 점과 제공되는 서비스의 절차에서는 유사한 부분도 있다. 그러나 중요한 것은 거주형 노인복지시설이 이용노인의 소극적인 생존권보장은 물론 인간으로서 주체적 생활과 지역사회와의 단절 없이 사회적 기능을 수행할 수 있도록 적극적·전문적 서비스를 제공하기 위한 환경과 여건을 어떻게 정비하며, 어떻게 이용자의 권리침해를 방지하여 인권과 존엄성을 보장하느냐 하는 것이다.

2. 거주형 노인복지시설의 특성

노인주거복지시설은 노인이 직접 입소하여 일상생활을 한다는 측면에서 보면 실제 시설에 거주하는 상태이므로 거주형 시설⁶⁾이며, 우리나라 거주시설의 특징은 집단성, 격리성, 권력불평등성, 비선택성 등으로 나타나고 있다(유동철, 2012: 34-37).

집단성이란 여러 사람이 모인 집단이 일정한 기준에 따라 기본적으로 집단을 유지하면서 공동생활을 하는데서 나오는 특성이다. 따라서 거주시설과 같이 입소정원이 많은 경우 공동생활과 조직유지를 위한 기준이 엄격할 수밖에 없기 때문에 개인의 욕구에 기초한 자기결정권 또는 사생활권 등 인권을 충분히 보장되지 못할 가능성이 있다. 거주형 노인복지시설도 마찬가지로 이러한 특성을 반영한다. 아래 <표 1>에서 보는 바와 같이 2013년 12월 31일을 기준으로 하면 전국 양로시설의 평균 입소자 수는 44.8명, 노인요양시설의 평균 입소자 수는 48.8명으로 나타나(보건복지부, 2014) 아직도 집단성을 극복하지 못하고 있는 실정이다.

5) 입소정원 1인당 연면적은 노인요양시설은 23.6제곱미터, 노인요양공동생활가정은 20.5제곱미터를 확보해야 한다(노인복지법시행규칙 별표2와 별표5 참조).

6) 노인복지법은 노인주거복지시설이라는 명칭을 사용하고 있다. 그러나 거주형 노인복지시설은 주거복지시설과 의료복지시설 및 재가복지시설의 중에서 노인이 시설에 거주하면서 생활하는 시설을 의미한다.

<표 1> 2013년 거주형 노인복지시설의 평균입소인원 및 입소비율

2013년 12월 31일 기준

종 류	시 설	시설수 (개소)	입소정원 (명)	입소인원 (명)	평균 입소인원 (명)	평균 입소비율 (%)
합 계		5,105	154,835	129,532	30.3	83.7
노인 주거복지 시설	소 계	410	13,831	9,754	33.7	70.5
	양로시설	285	12,782	8,705	44.8	68.1
	노인공동생활가정	125	1,049	1,049	8.4	100.0
노인 의료복지 시설	소 계	4,585	139,939	118,713	30.5	84.8
	노인요양시설	2,497	121,774	102,747	48.8	84.4
	노인요양공동생활가정	2,088	18,165	15,966	8.7	87.9
제가 노인복지시설	소 계	110	1,065	1,065	9.7	100.0
	단기보호서비스	110	1,065	1,065	9.7	100.0

※ 출처: 평균입소인원과 입소율은 보건복지부의 「2014년 노인복지시설현황」에 근거하여 작성한 것임

격리성이란 거주시설의 폐쇄성 문제와 관련되며 주거시설이 지역사회와 거리가 멀어지는 물리적 격리와 사회적 자원과 교류에서 격리되는 사회적 격리로 나눌 수 있으며 시설의 폐쇄성은 사회적 격리에 해당된다(유동철, 2012: 35). 물리적 격리는 사회복지시설에 대한 지역사회주민의 혐오감에 기인하는 바가 크며, 사회적 격리는 가족중심의 시설운영과 이사회와 시설운영위원회의 형식적인 운영에 따른 폐쇄성⁷⁾에 기인하는 바가 크다고 볼 수 있다. 이러한 폐쇄성이 거주형 시설에서 생활하는 노인들의 인권이나 권리 침해의 가능성을 증대시킬 수 있다.

거주형 시설을 포함하여 사회복지시설 서비스에 있어서는 제공자와 이용자가 있기 마련이다. 그런데 제공자와 이용자의 관계는 이용자중심의 서비스를 강조하는 상황에서도 이용자는 자신의 욕구충족을 제공자에게 의존하고 있을 뿐 아니라 서비스 수급권 자체가 취약성을 가지기 때문에 어느 정도 권력불평등성이 존재할 수밖에 없다. 권력의 불평등성은 이용자가 시설운영과 서비스에 대한 개인적 견해와 불평을 표현하고 그의 해결을 요구할 권리 또는 각종 정보에 접근할 권리 등을 제한할 수 있다.

비선택성의 문제는 기본적으로 이용자의 자기결정권 침해이며, 조치제도 하에서 나타나는

7) 사회복지사업법은 이사회와 실질적 운영으로 이러한 폐쇄성을 극복하기 위해 2인 이상의 공익 이사 선임 의무화하고 있다.

특성이다. 즉 국민기초생활급여 수급노인이 노인주거시설에 입소하려는 경우, 시장·군수·구청장의 입소조치라는 행정처분에 따라 입소해야 하므로 시설 선택권이 없다. 그러나 노인장기요양보험법에 따라 노인의료복지시설에의 입소자격을 가진 노인이 지정받은 노인요양시설 등에 입소하려는 경우에는 계약제도이기 때문에 이용자가 시설을 선택하여 이용계약을 할 수 있다.

3. 거주형 노인복지시설 이용노인의 인권

인권이란 ‘인간이기에 갖는 본질적이고 선천적인 권리로서, 인간이 그 자체로서 존엄성을 인정받고 인간답게 살아가는데 필요한 모든 권리’라고 정의할 수 있으며(권중돈, 2012: 15), 노인 인권의 개념도 이와 다르지 않고 단지 그 대상만 노인으로 한정될 뿐이다. 노인의 인권이란 노인이 존엄한 존재로 존중받으면서 인간다운 노후생활을 하는데 필요한 모든 권리라고 정의할 수 있겠다. 이와 같이 노인의 인권은 노인이 인간답게 살아가는데 필요 모든 권리가기 때문에 일반 노인의 인권과 노인복지시설 생활노인의 인권이 크게 다를 수는 없을 것이다. 노인으로서 가지는 인권은 동등하지만 거주시설 생활 노인들은 우리의 거주시설이 가지는 특성 즉 전술한 집단성, 격리성, 권력불평등성 그리고 비선택성 때문에 헌법과 법률의 노인 인권보호 규정으로는 인권보호에 한계가 있을 수밖에 없어 특별한 인권보호 조치가 필요할 것으로 생각된다.

그럼에도 불구하고 장애인, 여성, 아동, 난민 등의 소수자 인권보호를 위한 국제조약은 존재하지만 노인 인권보호를 위한 조약은 존재하지 않는다(권중돈, 2012: 45)국제연합도 노인의 권리선언(1948)과 노인을 위한 UN원칙(1991) 등을 통해 일반 노인의 권리 향상에 노력하고 있으나 시설 생활노인의 인권문제에 관한 별도의 관심은 보이지 않고 있는 실정이다. 그렇기 때문에 보건복지부(2006)가 제정한 ‘노인복지시설 인권보호 및 안전관리 지침’은 의미하는 바가 크다. 즉 거주형 노인복지시설 이용노인의 인권을 명확히 함과 동시에 그들의 인권보호를 위해 시설장은 물론 종사자, 가족, 지역사회 등 관련자가 취해야 할 구체적인 행동강령을 제시한 것은 시설 생활노인의 들의 인권과 권리를 보호하는 큰 역할을 할 것으로 기대된다.

‘노인복지시설 생활노인 권리선언’에는 노인복지시설 생활노인은 존경과 존엄한 존재로 대우받고, 차별, 착취, 학대, 방임을 받지 않고 생활할 수 있는 권리를 포함하여 12가지의 기본적인 권리를 가지며, 어떠한 이유로도 권리의 침해를 받아서는 안 될 뿐만 아니라, 국가와 시설은 생활노인의 인권을 보호하고 삶의 질을 향상하기 위하여 최선의 노력을 기울여야 한다고 명시하고 있다. 또한 ‘노인복지시설 생활노인 권리보호를 위한 윤리강령’은 노인복지시설에서의 보

호서비스와 관련된 모든 사람은 ‘노인복지시설 생활노인 권리선언’에 포함된 기본적 권리를 보장하고 인간다운 생활을 보장하기 위하여 존엄한 존재로서 대우받을 권리를 포함하여 11개의 권리보장을 위하여 시설장 등 보호서비스 관련자들이 취하여야 할 구체적인 행동지침을 43개로 제시하고 있다.

이와 같은 시설 생활노인의 권리선언이나 그 권리 실현을 위한 윤리강령은 시설 생활노인들이 상대적으로 인권 또는 권리침해를 받을 가능성이 크다는 것을 인식한 것으로 볼 수 있다. 그러므로 거주형 노인복지시설 운영자와 종사자는 물론 그와 관련된 사람들은 이러한 권리선언과 윤리강령을 철저히 준수해야 할 것이며, 정부와 지방정부 등 시설의 지도감독 관청의 권리침해 여부에 대한 감독이 중요할 것이다. 그러므로 久田則夫(2001)는 자기결정권, 자기선택권, 존엄을 유지하는 권리, 알권리 등 제 권리에 있어서 권리행사의 주체는 이용자 자신으로 자리매김한 위에서 행정청은 권리행사의 프로세스를 원조해 가는 시스템을 마련하는 역할을 담당하고, 실천현장의 복지전문직은 이용자의 권리행사를 지원하는 것이 매우 중요한 책무라고 지적하고 있다.

이러한 책무는 시설 생활노인의 권리옹호(advocacy)와 연결된다. 권리옹호란 ‘옹호’, ‘지지’, ‘주장’, 에 해당하는 것으로 사회복지 영역에서는 이용자를 위하여 ‘옹호, 지지, 주장’하는 것을 의미한다. 미국에서는 권리옹호를 ‘사회정의의 보장과 유지를 목적으로 개인, 집단, 지역사회의 이익을 위하여 일련의 행위를 직접, 대변, 옹호, 지지하는 활동’으로 정의하고, 영국에서는 ‘서비스 이용자의 상황을 향상시키기 위하여 그들의 권리를 대변하는 것’으로 정의하고 있다(이명현, 2003: 229). 이와 같이 애드보커시는 급여수급자 또는 서비스 이용자가 일정한 이익을 얻을 권리가 있고, 그렇지만 수급자 또는 이용자는 그 권리를 실현하는 것이 실제적으로 곤란하다는 것, 그러므로 그 권리의 실현을 지원할 활동과 대책이 필요하다는 전제를 가지고 있다(이명현, 2003: 230).

4. 분석의 관점

본 연구는 거주형 노인복지시설의 부정적 체질 전환을 위한 관련 법령의 정비방안을 제시하는 것이 주된 목적이다. 이러한 연구 목적을 달성하기 위해 거주형 사회복지시설의 특성인 집단성, 격리성, 권력불평등성, 비선택성 등이 시설의 부정적 체질 형성에 미친 영향을 포괄적으로 검토한 후 그러한 부정적 체질에 의하여 나타나기 쉬운 구체적인 인권 및 권리침해 행위의 유형을 논의하고, 이들을 종합적으로 고려하여 거주형 노인복지시설의 부정적 체질을 전환하

기 위한 관련 법령의 정비방안을 제시하고자 한다.

왜냐하면 거주형 노인복지시설이 가진 각각의 특성이 부정적 체질 하나 하나에 영향을 미치는 것이 아니라 하나의 특성이 여러 가지 부정적 체질 형성에 영향을 미치는 경우가 대부분이기 때문에 특성과 체질의 관계를 개별적·체계적으로 논의하기 어려운 실정이기 때문이다. 따라서 거주형 노인복지시설의 특성과 부정적 체질 그리고 일어나기 쉬운 권리침해 행위 간의 관계를 논의함에 있어 개별적·체계적 관점보다는 포괄적이고 종합적인 관점에서 접근하였다.

Ⅲ. 거주형 노인복지시설의 체질과 권리침해 유형

1. 거주형 노인복지시설의 체질

권리침해 행위가 일어나기 쉬운 거주형 노인복지시설이 가진 특유한 체질이나 특성에 관하여는 久田則夫(2001: 62-72)와 유동철(2012) 등의 연구가 있다. 거주형 노인복지시설에서 권리침해 행위를 유발 또는 조장하는 원인을 규명하지 않으면 대응책을 강구하기 어렵기 때문에 여기서는 久田則夫의 연구를 중심으로 논의하고자 한다.⁸⁾

(1) 폐쇄적 체질

거주형 사회복지시설의 폐쇄적 특질에 관련된 특성을 유동철(2012: 35-36)은 격리성이라 지적하고 있다. 久田則夫(2001: 66)는 폐쇄적인 체질 속에 격리성을 포함시키면서 그 외에 흡인성, 효율성, 목적성, 자기완결성 등을 제시하고 있다. 여기서 격리성이란 사람이 사는 마을과 멀리 떨어진 장소에 시설이 존재하는 등 물리적으로 지역사회에서 분단된 생활환경을 가리키며, 흡인성은 사회의 제 기능을 시설 내로 끌어들이어 결과적으로 이용자가 지역사회와의 접점을 잃게 만드는 특성을 가리킨다고 한다.

그리고 효율성이란 집단을 대상으로 하는 처우가 보다 효율적인 원조로 연결된다는 생각 하에서 행하여지는 집단관리적 케어를 말하므로 이것은 유동철의 집단성 특성과 유사하다. 즉 시설이 효율성 지상주의를 지향하기 때문에 이용자 개개인의 의사 및 희망에 정성껏 귀를 기울여 개별의 욕구에 대응하는 개별 케어의 관점이 결핍되는 체질을 의미한다. 목적성은 명확한

8) 과거 생활보호법이 조선후령의 내용을 답습한 이래 한국의 사회복지의 물론 시설서비스도 일본과 유사한 측면을 많이 가지고 있기 때문이다.

목적이 없는 한 외부에서 시설에의 접근(Access)이 어려운 특성 때문에 외부의 눈이 미치기 어려운 체질을 말하여, 자기완결성이란 거주형 시설이 조그만 폐쇄적인 사회를 형성하여 시설 내에서만 모든 생활기능이 충족되어 버리게 하는 체질을 가리킨다고 한다.

이와 같은 폐쇄적 체질로 인하여 외부 지역사회에서 감시의 눈이 미치기 어려운 자기완결적인 소사회가 만들어지기 때문에 시설이 일반 사회적 상식과는 동떨어진 잘못된 접근방법으로 이용자를 처우하여도 시설 종사자 누구도 의문을 품지 않게 되는 경향이 생겨난다고 한다.

(2) ‘목시적 규칙’ 을 중시하는 체질

‘목시적 규칙’이란⁹⁾ 명문화되어 있지는 않으나 직장 내에서 규칙으로 되어 있는 서비스스타일 및 업무수행 방법 등을 말한다. 엄명용(2003)은 목시적 규칙이란 비공식적 채널을 통해 전달되는 기관 내의 다양한 상호작용의 일상적 패턴의 구조를 의미하며, 목시적 규칙을 많이 갖고 있는 기관일수록 기관 내에 많은 갈등이 존재하고 목적-지향적, 합리적 사고보다는 실제적 상호 작용 패턴과 상호 동의된 타당성이 기관의 업무 행동을 지배하여 구성원들의 사기 저하, 기관의 효율성 저하가 나타난다고 하였다.

특히 이런 목시적 규칙은 아주 견고하여 이용자의 인권이나 권리보장에 문제의식을 가지고 있는 직원일지라도 이의를 제기하는 것은 쉽지 않다. 그렇기 때문에 신규채용 시에는 이용노인의 인권 권리옹호에 관한 높은 문제의식을 가지고 있던 직원일지라도 얼마가지 않아 권리침해 행위에 무감각한 직원으로 변모해버리는 사태가 생기기 쉽다. 久田則夫(2001; 66-67)는 이와 같은 변모의 프로세스를 ‘돌봄서비스 저하의 프로세스’라고 하면서 그 위험성을 다음과 같이 지적하고 있다.

첫 번째는 ‘부적절한 케어와 우연히 마주치는 시기’이다. 신입 직원의 경우 직장 내에서 목시적으로 용인되고 있는 가치관 및 업무방법 등에 정통해 있지 못하므로 문제를 알아차리기 쉽다. 즉 ‘이런 처우는 바뀌어야 한다’거나 ‘부적절한 대응은 아닐까’라는 막연한 의문을 제기하는 시기이다. 두 번째는 ‘분노기’로서, 다른 직원이 행하는 이용자에 대한 부적절한 대응 및 언동, 집단적 처우 등에 대하여 분노를 느끼면서 개선의 필요성을 의식하기 시작하는 시기이다.

세 번째는 적절한 돌봄서비스로 바꾸고 싶더라도 바꿀 수 없다고 생각하여 고민하는 ‘고뇌기’이다. 신입 직원도 직장 내에서 경험을 쌓아갈수록 시설 특유의 업무방법 및 가치관을 알아차리기 시작한다. 그래서 그 견고함을 눈치 채면, 개선의 필요성을 계속 느끼면서도 ‘문제를

9) 久田則夫(2001)는 ‘암묵의 규칙’이라 부르고 엄명용(2003)은 ‘숨은 규칙’ 또는 ‘목시적 규칙’이라 부르고 있다.

지적하면 직원간의 인간관계에 틈이 벌어질지 모른다' 혹은 '자신의 입장이 위태롭게 될지도 모른다' 는 자기보호적인 감정이 솟아나 고뇌하기 시작한다. 이것이 '고뇌기'의 전형적인 특징이다.

네 번째는 '부적절한 돌봄서비스에의 적응기'이다. 고뇌기 단계에서 직장 집단의 견고한 가치관에 굴복해버리면 곧 신입 직원도 부적절한 돌봄서비스에 전념되기 시작한다. 그렇게 되면 무의식적으로 직장 내에서 암묵적인 규칙이 되고 있는 업무방법과 원조스타일에 적응해감으로써 문제의식이 희박해져 상호 무비판적인 체질을 야기하는 것이다. 집단성을 가지는 거주형 시설은 지도와 관리를 중심으로 하는 집단적 처우가 업무수행상 규칙으로 되어 있는 경우가 많아 이용자의 프라이버시 및 존엄에 대한 배려가 부족한 낮은 수준의 서비스로 이어지기 쉬운 체질을 형성한다.

(3) 상호 무비판적인 체질

시설의 묵시적 규칙에 적응하는 것은 상호 무비판적인 체질을 가져오기 쉽다. 그 이유는 비록 명문화되어 있지는 않을지라도 직원이 지켜야만 할 견고한 묵시적 규칙이 존재하기 때문에 그것에 반하는 발언 및 행동에 대하여는 강한 반발의 힘이 작동하기 때문이다. 만약 누군가가 권리침해 행위를 지적하고 개선을 요구하더라도 '이 방법밖에 없다' 또는 '변경하면 큰일이 나기 때문에 그것은 무리다'라고 생각하여 현상을 용인하는 자세가 되어버리기 쉽다. 또는 '다른 방법으로 하고 싶으면 한번 잘 해보세요'라거나 '당신 혼자서 제멋대로 대응할 수 있으면 해보시오' 하는 자세를 나타내어 오히려 직장 내에서 고립될 수도 있다. 이와 같이 집단의 힘은 막강하기 때문에 관리자의 입장에 있는 직원일지라도 어떤 문제를 지적하거나 개선을 요구하는 것이 어렵게 된다. 이런 현상이 많아지면 사태는 악화의 일로를 걷는다. 최악의 경우는 직원에 의한 권리침해 행위의 일상화라는 사태를 초래할 가능성이 있을지도 모른다(久田則夫, 2001; 67).

(4) 독선적 체질

상호 무비판적인 체질이 독선적 체질을 조장할 수 있지만 시설의 비선택성 또한 독선적 체질 형성과 연결된다. 비선택성의 문제는 입소의 자발성 문제와 다양한 거주시설에 대한 선택권 문제로 나눌 수 있지만(유동철, 2012: 36) 여기서는 후자에 직접 관련된다. 특히 조치제도 하에서는 이용자가 시설을 선택할 수 없기 때문에 입소를 희망하는 복지시설이 있을지라도 행정기

관의 결정에 따르지 않으면 안 되는 입장에 놓여 있다. 선택권을 행사할 수 없는 상황 속에서는 이용자의 입장은 대단히 취약하다. 왜냐하면 이용하는 시설과 그 서비스에 불만이 있어도 불만 표명이 어려운 입장에 있기 때문이다.¹⁰⁾

조치제도는 시설서비스 제공자 측의 의식에도 커다란 영향을 미친다. 즉 시설에의 입소가 시설서비스의 우열에 의하여 선택되지 않았는데도 불구하고 또는 제3자에 의한 객관적인 평가에 따라 서비스의 질이 인정되지도 않았는데 불구하고 제공자들은 자신들이 제공하는 서비스가 '문제가 없는 서비스' 간주하는 독선적인 체질에 빠지기 쉽게 만드는 것이다. 그러므로 양질의 서비스의 제공을 위해 필요한 과제의 발견이나 문제해결에의 적극적 대처 및 현재의 서비스 수준 향상을 위해 엄격한 자체 점검 기준 향상을 피하지 못하는 독선적 체질에 빠지기 쉬운 것이다(久田則夫, 2001; 67).

(5) 잡무를 우선시하는 체질

거주형 노인복지시설에는 사회복지사와 요양보호사를 배치하도록 되어 있다.¹¹⁾ 이들의 업무는 다양하겠지만 주된 업무는 이용자에 대한 직접적으로 원조하는 업무 즉 이용자의 문제해결을 위한 상담원조, 배설, 이동, 목욕, 식사 등과 기록 및 돌봄계획의 작성 등 사무업무 등이 공식적으로는 중요한 업무이다. 그런데도 불구하고 실제로는 이러한 주된 업무보다는 잡무를 우선하는 업무형태에 빠지는 사례가 적지 않다. 예를 들면 외부자의 눈을 의식하여 주된 업무보다는 이용자에 대한 서비스와는 조금 괴리된 청소와 세탁 및 정돈,¹²⁾ 수선의 업무 등 잡무에 많은 시간을 할애하는 경향이 있다.

이런 체질은 특히 시설평가제도와 관련하여 나타나기 쉽다. 즉 시설평가에서 청결 여부와 같이 눈에 보이는 업무는 쉽게 판단할 수 있으나 이용자에 대한 상담업무 등은 쉽게 판단할 수 없어 높은 평가를 받기 어렵기 때문에 잡무를 우선하는 체질에 빠지기 쉬운 것이다. 그러므로 이용자 중심의 서비스 이념에 기초한 가치관을 직장 전체에서 공유하여 업무의 우선순위를 명확히 할 필요가 있다. 그렇지 않으면 잡무 우선형의 업무형태가 만연하여 이용자 개개인의 욕구에 대응하지 못하는 낮은 수준의 서비스를 제공할 수밖에 없는 시설의 체질이 고착될 가능성이 크다.

10) 시설이 폐쇄명령을 받거나 사업정지명령을 받은 경우를 제외하고는 전원조치가 불가능하기 때문이다.

11) 배치하는 숫자는 입소정원을 기준으로 한다.(노인복지법 시행규칙 별표2 및 별표4 직원의 배치기준 참조)

12) 우리나라는 입소인원이 50명 이상일 경우에만 위생원을 배치한다.

(6) 직원 연수·지원제도 경시 체질

사회복지실천 현장은 물론 특히 거주형 시설은 이용자의 욕구를 존중하면서 일상생활지원 서비스와 요양서비스를 제공해야 하므로 그 직원들에게 큰 심리적 압박과 스트레스를 주기 쉬운 직장이다. 특히 주거형 노인복지시설에는 다양한 유형의 노인들이 공동생활을 하고 있기 때문에 그 중에는 대처하기 곤란한 일탈적인 행동을 하는 사람도 적지 않다. 그러나 직원배치 기준에 따른 빠듯한 직원배치로 인해 과중한 업무에 시달리는 경우가 있기 때문에 직원들은 매우 큰 스트레스를 경험하거나 소진에 빠지게 되는 경우가 많다.

스트레스와 소진은 모든 원조전문직을 위협하는 중요한 함정(pitfalls)이며, 사회복지서비스에 특유한 것으로 그 공통적 원인 및 유용한 예방방안을 검토하는 것이 스트레스와 소진을 해결하는 방법을 학습하는데 도움이 된다(Lupe Alle-Corliss·Randy Alle-Corliss, 2006: 267). 따라서 심리적 압박과 과중한 업무로 인한 스트레스와 소진을 감당할 수 있는 직원 연수시스템이 필요할 뿐만 아니라 업무과정에서 경험하는 스트레스에 충분한 지식을 가지고 대처할 수 있도록 지원 시스템도 마련할 필요가 있다. 그렇지 않으면 직원들이 과중한 업무와 스트레스를 이기지 못하여 이용자의 권리를 침해하는 주된 원인으로 작용할 수 있기 때문에 직원들의 연수·지원시스템을 확립하는 법령의 정비가 요청된다.

(7) 시설장의 자질 등이 불명확한 체질

어떤 조직에 있어서도 최고관리자의 역할이 중요한 것과 마찬가지로 거주형 사회복지시설에 있어서 시설장의 자질과 역할 및 책임은 대단히 중요하다. 시설장은 시설운영 전반에 걸쳐 다양한 역할과 책임을 수행할 수 있는 전문적 자질을 갖추어야 하며, 그것을 바탕으로 적절한 리더십을 발휘하여 종사자들이 이용자의 개별적 의사, 희망, 욕구에 대응하는 양질의 서비스를 제공하여 그들의 인권과 권리가 침해되지 않도록 업무를 전문적으로 지도하고 감독할 수 있어야 한다.

그런데 거주형 노인복지시설을 포함한 사회복지시설에서 시설장이 어떠한 전문적 자질이 요구되어지는가에 대한 명확한 규정이 없다.¹³⁾ 그렇기 때문에 시설장으로서 전문적 리더십을 발휘하기 어려운 사람 즉 권리침해나 저질의 서비스에 대하여 둔감하거나 그 개선방안을 강구

13) 사회복지사업법 제35조(시설의 장)에는 상근 의무와 무자격자에 대하여만 규정하고 갖추어야 할 자질에 관한 규정은 없다.

하지 못하는 사람이 시설장이 될 수 있는 여지를 남겨놓고 있다. 따라서 시설장에 관한 명확한 자질 및 역할, 책임에 관한 규정이 없으면 시설에서 인권침해나 권리침해가 일어나기 쉬운 체질을 형성할 가능성이 크다.

그러므로 久田則夫(2001; 68-69)는 거주형 시설에서 인권과 권리보장을 중시하는 시대에 명확한 리더십을 발휘하기 어려운 시설장을 다음과 같이 유형화하고 있다.

첫째, 지나치게 독선적이어서 이용자의 의견 및 제안에 귀를 기울이지 않거나 정보를 독점하면서 폭군처럼 행동하는 독재자형 시설장, 둘째, 업무에 대한 명확한 지침을 주지 않는 정책 부재형 시설장, 셋째, 어떤 문제가 발생하면 그 해결을 위한 대책을 세우지 않고 뒤로 미루는 시설장, 넷째, 시설운영이나 업무에 문제가 생기면 직원에게 그 책임을 전가하는 시설장 등이다. 이런 시설장들은 부하 직원들을 ‘에스맨’으로 만들거나 ‘무사안일주의’에 빠지게 만들어 이용자의 인권과 권리보장을 위한 시설의 개선·개혁이 어려운 체질을 조장하기 쉽다.

2. 거주형 사회복지시설에서 일어나기 쉬운 권리침해 유형

Goffman(1961)은 거주형 사회복지시설에서 일어나기 쉬운 권리침해 행위의 유형 및 그 원인에 관한 연구에서 거주형 시설이 권리침해를 가져오는 전형적인 문제점으로서 첫째, 지역사회로부터의 격리, 둘째, 일반 사회에서 마땅히 해야 할 역할 및 활동(학습, 취미, 취직, 연애 등)의 박탈, 셋째, 집단적 서비스의 강요, 넷째, 시설측이 제정한 규칙의 강요(규칙을 위반한 경우 벌칙을 정당화 함), 다섯째, 자기결정권 및 의견표명권의 박탈을 들고 있다.

久田則夫(2001: 63-66)는 거주형 시설에서 돌봄의 이름 하에서 행하여지는 다양한 형태의 학대행위를 포함하여 국내외의 다양한 연구에서 나타난 거주형 시설보호에서 일어나기 쉬운 권리침해 내용을 다음과 같이 정리·분류하고 있다.

(1) 신체에 위해를 가하는 행위

신체에 위해를 가하는 행위란 거주형 시설 이용자에 대하여 신체적 학대행위를 말하는 것으로 시설에서 행하여지는 힘에 의존한 대응 또는 난폭한 대응, 이용자의 자유로운 행동을 제약하는 억제와 구속 등도 포함된다. 즉 때리거나 차거나 꼬집거나 심하게 밀치거나 물건을 던지거나 화상을 입히는 등의 행위(日本社會福祉士會編, 2011: 88)는 물론 장시간에 걸친 무의미한 벌로서 독방에 구금하거나 구속기구를 사용하는 행위와 시설의 편의 또는 돌봄의 편의를 위해

필요 이상의 약물을 투여하거나 끈이나 줄 또 쇠사슬을 사용하여 모욕적인 방법으로 행하여지는 구속 등도 포함된다.

(2) 언어에 의한 폭력·위압적 행위

이것은 시설 이용자에 대한 폭언, 위압적·모욕적 언동을 말한다. 이런 종류의 행위 중에는 표면적으로는 폭언으로 볼 수 없는 것 같은 행위도 포함한다. 즉 서비스 제공자와 이용자라는 권력관계의 불평등성(유동철, 2012: 36)에 따른 제공자의 우월성을 이용하여 교환조건적인 대응을 전제로 하는 것도 언어폭력에 포함된다. 또한 본래 이용자가 당연히 가지는 권리에 대하여 서비스제공자가 의도하는 방향으로 행동을 취하도록 유도하는 행위 또는 행동에 현저한 제약을 가하는 행위도 포함된다.

예를 들면 ‘무엇을 해주시면 어떻게 하겠다’ 또는 ‘무엇을 해주시지 않으면 어떻게 하겠다’ 등으로 말하는 경우, 즉 ‘이 작업을 시간 내에 하지 않으면 점심을 먹을 수 없어요’라던가 ‘지금 일어나 오지 않으면 아침을 먹을 수 없어요’ 또는 ‘말을 듣지 않으면 외출시켜 줄 수 없어요’라고 말하는 것 등도 언어에 의한 폭력·위압적 행위에 해당한다. 그래서 “언어도 인권이다”라고 말한다. 왜냐하면 언어가 사고를 지배하며, 무의식중에 사용하는 언어가 상대에게 반인권적 영향을 주기도 하기 때문에 복지현장에서 일하는 사회복지사들은 “언어의 인권성”(이건범, 2013)에 대하여 깊은 성찰이 필요하다.

(3) 심리적·정서적 침해 행위

이것은 언어에 의한 폭력·위압적 행위의 결과 시설 이용자에게 심리적·정서적·정신적인 고통을 주는 것을 말한다. 또한 이용자에게 불안 및 두려움을 주거나 정서적 패닉에 빠지게 하는 등 일상생활에 지장을 주는 심리적·정서적·정신적 병상을 초래하는 부적절한 행위를 포함한다. 폭언 또는 위협적인 행위로 시설 이용자가 원하지 않거나 수치심을 느낄 수 있는 행위를 강요하는 것 또한 마찬가지이다(日本社會福祉士會編, 2011: 89).

(4) 성적 침해행위

이 행위는 일반적으로는 성적 폭력행위 및 성적 혐오감을 주는 성희롱을 주로 지칭하고 있지만 앞으로는 더 넓은 관점에서 이해할 필요가 있다. 즉 동의하지 않거나 본인의 뜻에 따르지

않은 성적 접촉을 하거나 성적 행위를 강요하거나 외설적 얘기를 하는 것까지도 포함된다(日本社會福祉士會編, 2011: 90). 특히 거주형 노인복지시설에는 남·여 노인이 함께 생활하고 있기 때문에 이용자의 성을 존중하며, 연령에 대응하는 서비스의 중요성을 간과해서는 안 된다. 즉 노인들이 무슨 성적 욕구가 있으며, 성적 얘기에 민감하겠느냐고 생각하여 성적 측면을 무시해서는 안 된다. 그러므로 시설 이용자들 사이의 이성 교제에 불필요하게 또는 과도하게 개입하는 것 즉 이성과의 교제를 금지하거나 제약하는 등의 행위도 성적인 면에서의 권리침해 행위에 포함될 수 있다.

(5) 방임 또는 무시 행위

이것은 이용자의 요구나 욕구에 대하여 적절한 대응을 하지 않고 방치하거나 무시하거나 하는 행위를 말한다. 시설 이용자가 간호사를 부르는 전화(nurse call) 또는 이용자가 건네는 말을 무시하는 행위 그리고 화장실에 갈수 있도록 도움을 요청하는 것 등을 무시하거나 정당한 이유 없이 ‘좀 기다리세요’하고 미루어 결과적으로 욕구에의 대응을 태만히 하는 등의 행위가 방임 또는 무시하는 행위에 포함된다.

특히 치매 또는 노인성 질환을 가진 사람들이 생활하는 요양시설에서 이러한 방임이나 무시 행위가 일어날 가능성이 크다. 이런 사람들에 대한 요양서비스가 부족하거나 질이 매우 낮아 부적절한 것은 물론 필요한 안경, 의치, 보청기, 기타 복지용구 등을 사용하지 못하게 하거나 이에 준비하지 않는 경우도 포함된다(日本社會福祉士會編, 2011: 89).

방임에 대하여 Dong 등(2012: 83)은 돌봄제공자(caregiver)가 노인에게 음식, 의류, 주거 또는 의학적 치료를 포함한 생활상의 필수품을 제한하는 정도가 아니라 제공하지 않은 것으로 보며, 노인에게 약물치료, 의료치료, 주거, 음식, 치료적 방책 또는 다른 물질적 부조를 거부하는 고의적 박탈(deprivation)로 분류하여 구별하고 있으나 이 또한 방임의 범주에 포함된다 하겠다.¹⁴⁾

(6) 경제적 침해 행위

경제적 권리침해 행위란 이용자의 금전 및 자산을 빼앗거나 이용자 자신의 금전 사용에 대해 과도하게 또는 불필요하게 제약을 가하여 경제적 피해를 주는 행위를 말한다. 즉 노인의

14) Dong 등(2012: 83)은 방임과 고의적 박탈을 따로 범주화하고 있지만 넓게 보면 방임의 범주에 속하므로 방임에 포함시키는 것이 타당하다..

재산을 가로채거나 임의로 사용하는 행위, 노인의 재산에 관한 법률적 권리를 침해하는 행위, 노인의 재산 사용이나 그 결정을 통제하는 것 등이다(보건복지부·중앙노인보호전문기관, 2014: 98-99). 다시 말하면 노인의 금전·재산을 자유롭게 사용하는 것을 방해하거나 연금·저축예금·부동산·유가증권 등을 무단으로 사용·처분·명의 변경하는 것 등이 포함된다(日本社會福祉士會編, 2011: 89).

(7) 잠재능력 개발 또는 잔존능력 유지 기회 박탈 행위

거주형 노인복지시설 이용자도 미약할지는 모르지만 그가 보유한 잠재능력 및 잔존능력을 가지고 있음은 당연하다. 그럼에도 불구하고 이것은 시설이 서비스를 통해 이들 능력을 개발하거나 유지할 수 있는 기회를 제공하지 않아 결과적으로 능력의 저하를 가져오게 하는 것을 의미한다. 물론 시설에서 이러한 기회를 제공하면 부상 등 일정한 위험이 동반될 수 있다.

그러나 위험이 따른다는 이유로 이용자의 능력 육성의 기회를 박탈하거나 그러한 기회 제공 욕구를 부정하는 행위 또한 기회박탈 행위로 볼 수 있다. 그러므로 시설 종사자는 위험을 최소한으로 줄이는 방안을 강구하여 위험과 안전의 균형을 통해 이용자의 잠재능력의 개발 및 잔존능력의 육성에 최대한 노력해야 한다. 그것이 이용자의 권리를 보장하는 시설의 중요한 역할이기 때문이다(久田則夫, 2001: 64-65).

(8) 권리행사 주체자로서의 위치 박탈 행위

권리행사의 주체자란 헌법에서 모든 국민에게 명문의 규정으로 부여한 ‘기본적 인권’ 및 ‘행복추구권’ 그리고 ‘건강하고 문화적인 생활을 할 권리’는 물론 그 밖에 복지서비스를 이용할 할 권리를 직접 행사할 수 있는 사람을 말한다. 예를 들면 프라이버시권, 자기결정·자기선택권, 알권리 등을 주체적으로 행사하는 사람이다. 따라서 거주형 노인복지시설 이용 노인들도 시설 서비스를 이용할 권리가 보장되어 있기 때문에 당연히 그 권리를 행사하는 주체자가 된다.

그럼에도 불구하고 아직도 시설서비스의 경우, 이용자들을 권리의 주체자로 인식하지 못하고 시설에서 주어지는 서비스를 감사하게 받아야만 하는 수혜자로 인식하여 권리행사 주체자로서 위치를 인정하지 않는 경향이 강하다. 그래서 이용노인의 존엄성을 최대한 중시하는 서비스의 제공, 정확하고도 적절한 수단에 의한 정보제공의 노력, 그리고 그들의 의사 및 희망을 최대한 존중하는 시설서비스가 결여되는 경우가 있다(久田則夫, 2001: 65). 그러므로 지금까지의 수동적인 이용자관을 극복하고 이용자를 권리행사의 주체자로 자리매김하도록 할 필요가

있다.

따라서 조치에서 계약에 의한 복지서비스 제공과 같이 이용관계의 다양화 흐름 속에서 시설이 단지 서비스를 제공하면 그것으로 끝이라는 게 아니라 복지서비스 이용자의 선택권이나 자기결정을 중요하게 다룰 필요가 있다는 것이다(이명현, 2011: 216).

이상에서 거주형 노인복지시설에서 일어나기 쉬운 권리침해 행위의 유형을 정리하였다. 이들 권리침해 행위에서 특히 유의해야 할 것은 기회의 박탈 및 무시, 방임 등의 행위는 발견하기도 쉽지 않고 또한 발견하더라도 권리침해 증거의 애매함 등으로 단정하기에 곤란한 점이 많기 때문에 어떤 대책을 마련하지 않는 경우가 있어서는 안 된다는 것이다

IV. 시설의 체질 전환을 위한 관련 법령 정비방안

한국의 거주형 노인복지시설의 서비스가 진정한 의미에서 이용자의 인권과 권리를 보장하기 위한 첫 번째의 조건은 관련 법령의 충실한 정비이며, 두 번째의 조건은 노인복지사업자와 시설장의 의식개혁이다. 시설에서 이용자의 인권과 권리를 충실히 보장기 위해서는 양자가 동시에 이루어져야 하지만 여기서는 법령 정비의 첫 번째의 조건을 중심으로 논의하고자 하며, 관련되는 법령은 ‘사회복지사업법령’과 ‘노인복지법령’ 그리고 ‘노인장기요양보험법령’이므로 각 법령의 정비방안을 제시한다.

1. 사회복지사업법령 정비방안

(1) 시설 설치의 방해 금지 규정 정비

사회복지시설 설치 방해 금지(법 제6조) 규정의 취지는 시설의 지역사회 통합성 확보를 통해 격리성이라는 시설의 부정적 체질을 전환하기 위함이다. 즉 그동안 사회복지시설을 혐오시설로 인식하는 주민들의 님비현상 때문에 지역사회에 통합된 시설 설치에 어려움이 있었기 때문이다. 따라서 이러한 취지를 적극적으로 살릴 수 있는 내용을 포함하는 방향으로 정비가 요청된다. 즉 법 제6조 제1항 및 제2항의 규정 중 ‘정당한 이유 없이’는 ‘다만 정당한 이유가 있으면 그러하지 아니하다’라는 단서규정으로 개정되어야 한다. 왜냐하면 ‘예외법은 엄격하게 해석하여야 한다’(남기민·홍성로, 2014: 94)는 원칙에 따라 원칙법과 예외법으로 분리·규정함으로써 ‘정당한 이유’를 매우 엄격하게 해석하여 시설 설치의 방해를 최소화해야만 격리성이라는 부정

적 체질을 실질적으로 극복할 수 있기 때문이다.

또한 제1항 규정 위반에 대한 벌칙(제54조 제1호)은 규정되어 있지만 제2항 규정 위반에 대하여는 벌칙이 규정되어 있지 않아 실효성을 확보하기 어렵게 되어 있다. 따라서 시장·군수·구청장도 원칙적으로 시설의 설치를 지연시키거나 제한하는 조치를 할 수 없도록 해야 하므로 벌칙 규정을 도입해야만 시장·군수·구청장도 선거를 의식하여 반대 주민들의 눈치를 보지 않게 되어 법률의 실효성 확보를 통한 체질 전환에 공헌할 수 있다.

(2) 시설의 장 규정의 정비

사회복지시설 특히 거주형 복지시설에서 시설장은 이용자의 인권과 권리보장의 보루라 할 수 있을 뿐만 아니라 시설의 부정적 체질을 전환할 수 있는 중요한 역할과 책임을 가지기 때문에 그 자질과 역할 및 책임이 법령에 구체적으로 명시되어야 한다. 그러나 시설의 장 규정(법 제35조)에는 이런 내용이 명문으로 규정되어 있지 않다. 특히 동조 제1항 ‘시설의 장은 상근(常勤)하여야 한다’는 규정은 당연한 것으로 상식적으로 이해할 수 없다. 상근하지 않는 시설장이 어떻게 있을 수 있다는 말인가? 만약 있다면 그것은 감독기관의 감독상의 문제이지 법률에서 규정할 사항은 아니기 때문에 삭제할 필요가 있다.¹⁵⁾

또한 현재의 규정은 시설장이 될 수 없는 사람을 제외하고는 사회복지사나 의료인이면 누구나 시설장이 될 수 있도록 되어 있다. 그러므로 법 제35조는 시설장이 될 수 없는 사람과 아울러 시설장의 일반적이고 전문적인 자질, 시설장의 주요한 역할 및 책임에 관한 내용이 구체적으로 규정되도록 정비하여야만 시설장이 리더십을 발휘하면서 역할과 책임을 다해 시설이 체질 전환을 유도할 수 있다. 즉 ‘시설장은 선량한 관리자로서 전문적 자질을 갖추고, 이용노인의 인권보호를 위해 최선의 노력을 다하여야 하며, 소속 직원에 대한 정기적인 교육 실시로 이용자의 인권침해가 발생하지 않도록 최대한 노력할 책임을 진다’는 내용을 포함시키는 규정을 신설하도록 정비하여야 한다.

(3) 시설운영위원회 규정의 정비

시설운영위원회(법 제36조)는 시설이 폐쇄적이고 독선적으로 운영되는 상황을 극복하고 사회화를 강화할 뿐만 아니라 그 운영의 민주성을 확보하여 시설의 체질 전환을 가져오게 하는

15) 우리의 사정상 상근하지 않는 시설장이 있어 둔 규정으로 이해한다면 위반한 때 벌칙이 규정이 있어야 하지만 벌칙 규정도 없어 실효성이 없는 형식적 규정으로 보인다.

중요한 기구이다. 그러나 동조 제1항은 시설운영에 있어 아주 중요한 사항을 심의사항으로 열거하여 이런 중요한 기구가 단순한 심의기관의 역할만 할 수 있도록 되어 있다. 이 위원회가 단순한 심의기관이 되어서는 시설 운영의 중요한 사항에 대해 의결권이 없으므로 시설의 폐쇄적, 독선적 체질의 전환을 가져오기 어렵다. 따라서 시설운영위원회가 심의·의결기관으로 성격을 가지도록 정비하여야 한다.¹⁶⁾

또한 복수의 시설에 공동으로 시설운영위원회를 둘 수 있다는(제36조 제1항 단서) 규정도 정비되어야 한다.¹⁷⁾ 시설운영위원회는 시설운영자의 편의를 위한 것이 아니며 거주자 정원의 다소와도 관계가 없는 기구이다. 그러므로 조건을 붙여 허용하기보다는 시설의 폐쇄성과 독선적 체질 전환을 위해 모든 시설에서 설치·운영하도록 한 법률 본문의 취지에 따라 단서규정은 삭제하는 것이 바람직하다. 그래서 시설운영위원회가 행정상의 또는 시설운영상의 편의에 따라 설치·운영되는 것이 아니라 시설이용자가 소수인 시설에서도 별도로 설치·운영되어야만 보다 사회화되고 민주화된 시설로의 체질 전환을 가져올 수 있을 것이다.

(4) 시설복지옴부즈맨제도의 도입

옴부즈맨은 시민의 이익을 위하여 정부활동을 점검하고, 부적절한 정부활동으로 인해 발생한 시민의 불만, 불평, 고충, 인권침해 사례를 조사하고 보고하며, 그 고충해결을 돕는 사람이다(권중돈, 2012: 208-209). 사회복지시설 복지옴부즈맨은 시설이용자의 고충처리를 위해 이용자의 자기결정과 의견표명의 권리를 실현해 나가는 것이며, 구체적으로는 이용자가 양질의 서비스를 안심하고 이용할 수 있도록 이용자와 가족 등으로부터 의견과 고충을 듣고, 공정·중립적인 입장에서 조사를 실시하며, 필요에 따라서는 서비스제공 책임자에 대한 개선권고 등을 실시함으로써 서비스를 향상시키고자 하는 제도이다(이영자, 2010: 5). 사회복지시설에서 필요로 하는 옴부즈맨은 이용자의 인권 및 권리옹호를 위한 중요한 수단이기 때문에 미국, 일본, 영국, 호주 등 선진국에서는 대부분 도입하고 있다.

그러나 우리나라는 거주형 노인복지시설을 포함한 사회복지시설에서 인권 및 권리침해가 일어나기 쉬운 시설의 체질에도 불구하고 이러한 옴부즈맨제도를 도입하지 못하고 있다. 그러므로 거주형 복지시설이 가진 폐쇄적, 집단적, 독선적, 묵시적 규칙 중시 등의 체질을 전환하기

16) 의결기관으로 할 경우 시설장의 시설운영의 자율성을 침해할 수 있다는 주장이 있을 수 있다. 그러나 시설서비스는 시설장의 운영권보다는 이용자 중심, 이용자 우선의 원칙이 적용을 통한 인권의 보장이 우선이므로 이용자를 위해서는 의결기관이 합당하다.

17) 시행규칙 제24조에 따르면 3개 이내 시설이 같은 기초단체에 있고, 거주시설의 경우 거주자 정원이 20명 미만의 조건을 모두 갖추면 공동으로 시설운영위원회를 두는 것이 허용되어 있다.

위해서는 옴부즈맨제도의 도입이 절실하다. 그러므로 사회복지사업법¹⁸⁾에 시설옴부즈맨제도 설치를 의무화시키는 규정 신설이 필요하다. 이러한 법·제도에는 시설복지옴부즈맨의 설치, 조직, 권한, 위촉 및 해촉, 직무내용, 수비의무, 벌칙 등에 대한 세부적인 조항들이 포함되어야 할 것이다(이영자, 2010: 17).

2. 노인복지법령의 정비방안

(1) 목적과 기본이념의 정비

현행 노인복지법에는 노인의 인권보호라는 용어는 노인학대를 예방하는 중앙노인보호전문기관 업무(법 제39조의 5 제1항) 중 노인인권보호 및 관련 정책제안과 노인인권보호를 위한 연구 및 프로그램의 개발 등에만 사용되고 있을 뿐이다. 이것에 근거하여 보면 학대받는 노인만 인권보호가 필요한 것으로 생각할 수도 있다. 물론 학대받는 노인의 인권보호가 중요하겠지만 일반노인의 인권 특히 인권침해가 일어나기 쉬운 체질을 가진 거주형 노인복지시설 등을 규정한 동법의 목적과 기본이념에 노인인권과 권리보장의 당위성을 포함시켜 부정적 체질을 적극적 전환을 유도하도록 정비하여야 한다.

따라서 제1조(목적)을 ‘이 법은 -----강구함으로써 노인의 인권보장과 보건복지증진에 기여함을 목적으로 한다’로 정비함과 동시에 제2조(기본이념) 제1항은 ‘노인은 -----건전하고 안정된 생활과 인권 및 권리를 보장받는다’로 정비할 필요가 있다. 그래서 ‘노인복지시설 생활 노인 권리선언’의 주요 내용이 법률 조항에 포함되도록 정비하여야 한다. 왜냐하면 법률의 그 목적과 기본이념은 법률 전체를 지배하는 공통적 원리이기 때문에 이렇게 정비함으로써 거주형 노인복지시설도 이용노인의 인권과 권리보장을 그 서비스의 주요 목적과 기본이념으로 받아들여 인권과 권리를 침해하기 쉬운 부정적 체질을 긍정적으로 전환할 수 있도록 유도하게 될 것이기 때문이다.

(2) 노인주거복지시설 운영위원회 및 시설장 겸직 규정의 정비

시행규칙 제17조(노인주거복지시설의 시설기준 등) 제2항에 근거한 시행규칙 별표3에는 운영위원회 또는 운영간담회의 설치·운영에 관한 사항이 노인주거복지시설의 운영기준에 포함되

18) 옴부즈맨제도는 거주형 노인복지시설을 포함한 전체 사회복지시설에 도입할 필요가 있기 때문에 사회복지사업법에 규정해야 한다.

어야 한다고 되어 있다. 또한 보건복지부 노인보건복지 사업안내(보건복지부, 2013: 5)에는 모든 사회복지시설은 운영위원회설치가 원칙이지만 필요시 운영간담회의 병행 설치가 가능하며, 다만 9인 이하 시설은 노인공동생활가정인 경우 운영위원회 대신 운영간담회 대체할 수 있도록 되어 있다. 이것은 명백하게 노인복지법의 취지에 어긋날 뿐만 아니라 시설의 폐쇄적 체질 전환에 중요한 시설운영위원회의 역할을 무시하는 것으로 반드시 삭제·정비되어야 할 것이다.¹⁹⁾

또한 사회복지서비스의 기본법인 사회복지사업법에는 시설장은 상근의무가 있으므로 당연히 2개 이상의 시설장을 겸할 수 없다. 그럼에도 불구하고 법인이 동일지역에 1개의 양로시설과 1개 이상의 공동생활가정을 운영하는 경우와 2개 이상의 공동생활가정을 운영하는 경우에는 시장·군수·구청장의 판단에 아래 1명의 시설장에게 2개 이상의 시설장을 겸임할 수 있도록 허용하면서 겸직에 따른 인건비 이중지원은 불가하다(보건복지부, 2013: 51)는 되어 있다. 이것은 시설의 장을 규정한 기본법인 사회복지사업(제35조)이 시설장의 겸직에 관하여 하위 법령에 위임한 사항이 없음에도 불구하고 겸직을 허용하는 것은 기본법을 위반한 것일 뿐만 아니라 시설장의 중요한 역할과 책임을 무시한 것으로 반드시 정비되어야 한다.

(3) 노인주거복지시설 입소제도의 정비

현행법은 노인주거복지시설의 입소대상자를 무료, 실비, 유료 등 이용자의 비용부담 정도별로 구분하여 무료입소자에 대하여 낙인을 부여할 우려가 있어 다른 기준으로 구분하는 방안을 모색할 필요가 있다. 또한 시설에의 입소 결정에 있어서는 무료입소대상자는 시·군·구 입소신청을 하면 입소 여부와 및 입소시설의 결정은 시장·군수·구청이 하고 시설에는 일방적으로 통보하는 조치제도로 입소자의 시설선택권이 보장되지 않으며, 실비입소대상자는 입소하고자 하는 시설장과 협의한 후, 시설장이 입소계약을 하고자 할 경우 관할 시·군·구에 입소 심사의뢰를 하고, 시·군·구의 심사결과 입소가능 여부를 시설장에 통보하며, 입소가능자인 경우 시설장과 신청자가 당사자 간 계약에 의하여 입소가 결정되며, 유료입소자인 경우는 모두 당사자 간 계약에 의한다(보건복지부, 2013: 48)

이와 같이 현행제도는 무료입소자는 조치제도를 적용하고, 실비입소자는 협의 후 계약제도를 적용하며, 유료입소자는 계약제도를 적용하여 차별하고 있다. 따라서 비용을 부담하지 않는 무료입소자만 시설선택에 대한 자기결정권이 박탈되기 때문에 모두 계약제도로 정비해야만 비

19) 현재의 시설운영위원회도 형식적으로 운영되어 그 역할을 다하지 못하다는 비판이 있는 상황에서 운영간담회는 더욱 형식적이 될 가능성이 많기 때문이다.

선택성의 특성을 극복할 수 있다. 즉 시·군·구에 2개 이상의 시설이 있을 경우 입소자의 선택권을 부여하는 방향으로 법령을 정비할 필요가 있다.

(4) 협약의료기관 및 촉탁의사 운영 규정의 정비

노인복지시설과 의료기관과의 협약 및 촉탁의사 운영규정은 입소노인들의 건강권 보장은 물론 건강권 실현 주체자로서 노인을 처우하는 시설의 중요한 서비스라 할 수 있다. 따라서 노인복지법시행규칙 별표3(노인주거복지시설의 운영기준) 제1호 다목과 동규칙 별표5(노인의료복지시설의 운영기준) 제1호 다목에는 각 시설에 촉탁의사를 두거나 의료기관과 협약을 체결하도록 하고 있으며, 해당 촉탁의사 또는 의료기관의 의사는 매월 시설을 방문하여 입소자의 건강상태를 확인하고 건강상태가 악화된 입소자에 대하여 적절한 조치를 취하도록 하고, 이 경우 입소정원에 따른 방문횟수 등 세부적인 사항은 보건복지부장관이 정하도록 위임하고 있다. 이에 따라 보건복지부장관이 정한 ‘협약의료기관 및 촉탁의사 운영규정’ 제4조(의사의 입소자 방문횟수)에 따르면 ‘의사는 시설을 방문하여 입소자별로 2주에 1회 이상 진찰 등을 실시하여야 한다’고 규정하고 있다.

그러나 시설이 이용자의 건강권 등 권리 실현에 둔감한 체질을 전환하여 입소자의 건강권을 충실히 보장하고 입소노인을 건강권 주체자로 처우하기 위해서는 현재 입소정원 및 시설입소자의 건강상태와 관계없이 일률적으로 2주에 1회 이상으로 규정한 동규정 4조는 입소정원 및 입소자의 건강상태를 반영하여 차등적으로 개정·정비되어야 한다. 우선 노인공동생활가정은 입소정원이 9인 이하이고 일상생활에 지장이 없는 비교적 건강한 노인이 입소하므로 2주에 1회 이상 정도로도 문제가 없겠으나 양로시설의 경우 비교적 건강한 노인들이 입소하지만 평균 38.8명이 입소한 상황에서 2주에 1회는 너무 형식적일 가능성이 크므로 매주 1회 이상으로 개정하는 것이 바람직하다.²⁰⁾ 또한 노인의료복지시설은 노인성질환을 가진 사람들이 입소하므로 건강상태가 쉽게 악화될 가능성이 크다. 따라서 입소노인의 건강권을 보장하기 위해서는 노인요양공동생활가정은 1주에 1회 이상 그리고 노인요양시설은 1주에 2회 이상으로 개정·정비할 필요가 있다.

20) 왜냐하면 의사의 방문시간은 2-3시간 정도이므로 그 동안에 40명에 가까운 노인을 세밀히 진찰하는 것은 불가능하기 어렵기 때문이다.

3. 노인장기요양보험법령 정비방안

거주형 노인의료복지시설은 장기요양에 필요한 시설과 인력을 갖추고 노인장기요양보험법 제31조에 따라 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장으로부터 지정을 받으면 노인장기요양기관이 되며, 대부분의 시설은 지정을 받고 있다. 따라서 지정을 받은 장기요양기관의 체질 전환을 위해서는 노인장기요양보험법령의 정비가 요청된다.

(1) 목적과 장기요양급여 제공의 원칙 정비

현행 노인장기요양보험법의 궁극적 목적(법 제1조)은 장기요양급여 수급노인과 그 가족의 삶의 질 향상에 있다. 그런데 장기요양급여 수급노인의 삶의 질 향상은 그들의 인권과 권리의 충실한 보장 없이는 불가능하다. 그러므로 제1조(목적)는 ‘이 법은 -----규정하여 노인의 인권과 건강증진 및 생활안정을 도모하고-----목적으로 한다’로 정비되어야 한다.

또한 장기요양급여 제공의 기본원칙(법 제3조)에 ‘장기요양급여는 노인 등의 인권을 보호하고 자기결정권을 최대한 존중하면서 이를 제공하여야 한다’는 항을 신설하는 방향으로 정비되어야 한다. 이러한 목적과 원칙이 정비되어야 장기요양기관들의 운영과 요양서비스 제공에 있어 확고한 이용자 중심의 사고방식이 정립되어 인권과 권리침해가 일어나기 쉬운 시설의 체질이 전환될 수 있기 때문이다.

(2) 노인장기요양기관 정보의 안내 규정 정비

장기요양기관에 관한 정보는 시설에 입소하려는 이용자의 알권리와 시설선택권을 보장하는데 필수적인 사항이므로 매우 중요하다. 현행법은 ‘장기요양기관은 수급자가 장기요양급여를 쉽게 선택하도록 하고 장기요양기관이 제공하는 급여의 질을 보장하기 위하여 장기요양기관별 급여의 내용, 시설·인력 등 현황자료 등을 공단이 운영하는 인터넷 홈페이지에 게시하여야 한다(법 제34조 제1항)’고 규정하고, 그 구체적인 사항을 시행규칙에 위임하고 있다. 이에 따른 시행규칙 제26조에는 홈페이지에 게시하여야 하는 내용 6개 사항을 규정하고 있다.

현행과 같이 장기요양기관 정보를 홈페이지에만 게시하도록 하는 것은 장기요양서비스를 이용하려는 수급자가 여기에 접속할 수 없거나(컴퓨터가 없는 경우) 또는 접속하는 방법을 모

르는 경우(인터넷을 할 수 없는 경우)도 있기 때문에 그들의 알권리와 시설선택권을 충분히 보장할 수 없다. 그러므로 공단홈페이지에 게시함은 물론 공단에서 발행하는 ‘장기요양기관 안내서’를 각 시·군·구 별 소책자로 주기적²¹⁾으로 발간하여 관할 각 주민센터와 사회복지기관 등에 비치하여 노인 및 가족들이 쉽게 접근할 수 있도록 정비할 필요가 있다.

특히 장기요양기관의 정보는 최신의 것이어야 안내 목적이 달성될 수 있으므로 홈페이지 게시 내용과 각종 정보는 매월 업데이트²²⁾하도록 의무화하고 또한 국민건강보험공단에서 실시하는 장기요양기관 평가 결과에 따른 중요한 사항을 게시하도록 해야만 수급자의 알권리 충족은 물론 시설의 선택권을 보장하는 효과를 극대화 할 수 있다.

V. 요약 및 결론

거주형 노인복지시설은 집단성, 격리성, 권력불평등성, 비선택성 등의 특성으로 인하여 그 이용자의 인권이나 권리침해가 일어나기 쉬운 폐쇄적, 독선적, 상호 무비판적, 묵시적 규칙에의 순응 등 부정적 체질을 가지며, 실제 이러한 부정적 체질에 의하여 구체적인 권리침해 유형이 나타나고 있다. 따라서 본 연구는 거주형 노인복지시설 노인들의 인권과 권리침해를 방지하여 그들의 인권과 권리를 실질적으로 보장하기 위하여 과거 시설들이 가진 부정적 체질을 긍정적 체질로 전환할 수 있도록 관련 법령을 정비하는 방안을 제하는 것을 목적으로 하고 있다.

거주형 노인복지시설 이용노인들의 인권 및 권리침해를 방지하고 시설의 부정적 체질을 전환하기 위한 본 연구의 결과는 다음과 같다.

첫째, 사회복지사업법령의 시설 설치의 방해 금지 규정의 정비, 시설장에 관한 규정의 정비, 시설운영위원회 규정의 정비 그리고 시설복지옴부즈맨제도를 새로 도입하도록 정비할 필요가 있음을 제시하였다.

둘째, 노인복지법령은 그 목적과 기본이념의 정비가 요청되며, 시설운영간담회의 불합리성 극복을 위한 정비 및 시설장 겸직허용 규정의 폐지를 위한 정비, 노인주거복지시설 입소제도를 조치제도에서 계약제도로 전환하도록 하는 정비 그리고 시설입소노인의 건강권 보장을 위한 협약의료기관 및 촉탁의사 운영 규정을 입소인원에 따라 방문 진찰 횟수를 조정·확대하도록 하는 정비방안을 제시하였다. 또한 보건복지부가 제정한 ‘노인복지시설 생활노인 권리선언’을 지침 형태로는 실효성을 확보하기 어렵기 때문에 기본이념 속에 포함시켜 규정할 것을 제안

21) 소책자는 분기별로 발간하는 것이 바람직하다.

22) 보건복지부(2013: 88)에 의하면 입소현원의 변경 발생시에만 조기에 정보를 수정 게재하도록 하고 있으며, 업데이트 기간에 대한 내용은 없다.

하였다.

셋째, 노인장기요양보험법령 또한 그 목적 및 장기요양서비스 제공원칙에서 노인의 인권과 자기결정권을 최대한 보장해야 함을 명시하도록 정비하고, 아울러 장기요양기관 정보의 안내에 관한 규정을 정비하여 수급노인들의 알권리와 시설선택권을 보장하도록 함과 동시에 최신의 정보를 제공할 수 있도록 소책자를 주기적으로 발간하여 주민센터 등 수급자가 쉽게 접근할 수 있는 장소에 비치하는 방안을 제시하였다.

이렇게 관련 법령을 정비함으로써 거주형 노인복지설의 부정적 체질을 긍정적·과학적·전문적 체질로의 전환을 자연스럽게 유도할 수 있을 것으로 생각된다. 관련 법령의 정비에서 특히 중요한 것은 시설이 전문적이며 양질의 서비스를 제공할 수 있는 시설 환경의 조성과 전문 인력의 확대, 시설의 사회화 촉진을 통한 지역사회와의 통합 증진, 그리고 시설운영의 투명성이 보다 강화되도록 하는 것이다.

참고문헌

- 고준기, 2012. “노인복지법상 노인일자리 관련 규정의 문제점과 개선방안”, 한양법학, 40, 한양법학회: 83-111.
- 국가인권위원회, 2010. 2009년 노인인권지킴이단 활동보고서.
- 국가인권위원회·한국보건사회연구원. 2002. 무료 및 실비 노인요양시설에서의 인권실태 및 사례 조사.
- 권중돈. 2012. ‘인권과 노인복지실천’, 서울: 학지사.
- 김보현·신동기, 2009. “한국 노인복지시설 운영의 문제점 및 개선방안”, 사회과학연구, 16(1), 동국대학교 사회과학연구원: 225-248.
- 김연희, 2013. “우리나라 복지서비스 현황과 정책과제 : 지역 간 노인복지시설 차이를 중심으로”, 한국사회복지행정학 15(3), 한국사회복지행정학회:189-216.
- 김인주·주효진. 2008. “노인복지시설 생활지도원의 소진에 관한 경험적 연구”, 지방정부연구, 12(1), 한국지방정부학회: 303-321.
- 김태한·고준기, 2013. “고령화에 따른 노인복지관련법의 문제점 및 향후과제”, 법학연구, 16(1), 인하대학교 법학연구소: 167-198.
- 남기민·홍성로. 2014. 사회복지법제론, 경기: 공동체.
- 박선태·강중수·김형명, 2009. “노인복지시설 종사자의 조직공정성, 조직몰입, 조직시민행동의 관계”, 복지행정논총, 19(1), 한국복지행정학회: 25-46.
- 박선태·송은희. 2010. “팔로워십 특성이 직무태도에 미친 영향 : 노인복지시설 종사자를 중심으로”, 복지행정논총, 20(2), 한국복지행정학회: 175-194.
- 박용근, 2012. “독일과 일본의 노인복지법과 그 시사점”, 법학연구, 35, 전북대학교 법학연구소: 163-195.
- 보건복지부, 2013. 2013 노인보건복지 사업안내.
- 보건복지부, 2014. ‘2014년 노인복지시설현황’
- 보건복지부·중앙노인보호전문기관. 2013. 노인학대현황보고서.
- 보건복지부·중앙노인보호전문기관. 2014. 노인보호전문기관업수행지침.
- 안상훈·신진호. 2012. “한국 복지국가의 전환기, 사회정책분야 법체계의 재구조화: 사회보장기본법 전부 개정의 의미와 과제”, 전환기의 한국사회복지법제, 한국사회복지학회: 2-38.
- 엄명용, 2003. 사회복지기관의 숨은 규칙 확인 및 그 영향력 측정을 통한 사회복지실천 내실화 방안, 한국사회복지학, 52, 한국사회복지학회: 171-200.
- 유동철. 2012. “복지권 관점에서 본 한국의 거주시설”, 한국사회와 복지권: 쟁점과 과제, 한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집; 29-63.
- 이건범, 2013. “언어도 인권이다’, 사회복지사를 위한 49차 강연 자료집, 사회복지책마을.

- 이동수, 2010. “노인복지시설 종사자의 공정성 인식이 직무태도에 미친 영향”, 지방정부연구, 12(2), 한국지방정부학회: 133-152. “
- 이명현, 2011. “복지의 권리와 이용관계의 다양화”, 사회복지법제연구, 2, 한국사회복지법제학회: 205-224.
- 이명현. 2003. “복지서비스 이용자의 애드보커시를 위한 성년후견제도에 대한 연구” 사회법연구, 제1호, 한국사회법학회: 219-241.
- 이영자, 2010. “노인장기요양시설의 고충처리를 위한 복지 옴부즈맨제도 도입에 관한 연구, 한국 사회복지행정학, 12(1), 한국사회복지행정학회: 1-25.
- 이종복. 2013. 노인복지시설의 경영, 사회복지시설경영론, 글로벌복지문화연구회편, 경기: 양서원.
- 이홍직, 2008. 노인복지시설 종사자의 직무만족도 결정요인에 관한 연구“ 스트레스연구, 16(4), 대한스트레스학회: 317-324.
- 장봉석, 2011. “노인장기요양보험 시행 이후 노인복지법의 역할에 관한 소고”, 법학연구, 32, 전북대학교 법학연구소: 405-429.
- 장봉석, 2012. “다기능형 재가노인복지시설의 역할과 제도적 정립에 관한 연구”, 법학연구, 37, 전북대학교 법학연구소: 439-462.
- 장세철·김경민, 2010. “노인의 귀리옹호에 대한 한·일 비교연구”, 일어일문학 48, 대한일어일문학 회: 413-428.
- 정현명, 2013. “한국 노인복지법제의 현황과 과제”, 법학논총, 30, 숭실대학교 법학연구소: 223-246.
- 홍연숙, 2014. “제주지역 노인복지시설 종사자들이 지각하는 직무환경과 이직의도간의 관계에서 정서적 소진의 매개효과”, 한국지역사회복지학, 49, 한국지역사회복지학회: 251-284.
- 久田則夫, 2001, 社會福祉法の成立と21世紀の社會福祉, 山縣文治編, 京都: ミネルヴァ書房.
- 日本社會福祉士會編, 2011. 高齢者虐待對應ソーシャルワークモデル實踐ガイド, 東京: 中央法規: 62-72.
- Corliss, Lupe Alle-Randy Alle-Corliss, 2006. Human Service Agency: An Orientation to Fieldwork, 2nd Edition, Thomson Brooks/Cole.
- Goffman, E., 1961. Asylums: Essays on the social situations of mental Patients, New York: Anchor Books.
- XinQi Dong·Melissa Simon and Denis Evans, 2013. “Elder Self-Neglect Is Associated With Increased Risk for Elder Abuse in a Community-Dwelling Population: Findings From the Chicago Health and Aging Project”, Journal of Aging and Health, 25(1): 80-96.

[Abstract]

A study on readjusting laws and regulations to reform constitution of residential welfare facility for the aged

- Focus on protection of human rights for residents -

Shin, Bok-ki

(Professor, Pusan National University)

This study is to propose revising laws and regulations regarding residential welfare facility for the aged. Eventually I suggested to change the out-dated constitution of facility in order to protect human rights for resident in welfare facility for the aged.

This research led to the following conclusions:

First, Social Welfare Services Act should be amended as follows: to assure the practical regulation for prohibition on obstruction of establishment of facilities, to abolish the clause of prohibition of concurrent office-holding by directors, to exercise operating committee's voting right and to introduce the ombudsman system.

Second, Welfare Of The Aged Act should be revised as follows: to stipulate the purpose and fundamental ideas for human rights protection for the aged, to abolish the irrational clause of alternative operating committee, to abolish the clause of prohibition of concurrent office-holding by directors, to institutionalize the contract system for dispositions of entrance and to ensure the pragmatic regulations for operating cooperation medical organizations and non-regular facility doctors.

Third, Act on Long-Term Care Insurance for the Aged should be reformed as follows: to stipulate the purpose and basic ideas for human rights protection for beneficiaries, to guarantee the right to be informed and the right of self determination to long-term care institutions.

Key words : human right of the aged, residential welfare facility for the aged, constitution of the facility, facility operating committee, ombudsman system

지역사회복지실현의 사회복지조례 제정 방향

김광병*

目 次

- | | |
|--------------------------|----------------------|
| I. 서론 | IV. 사회복지조례 제정 방향 |
| II. 지역사회복지가 부각되는 제도적 환경 | 1. 사회복지조례 현황 |
| III. 지역사회복지와 사회복지조례의 관계 | 2. 사회복지조례의 형식적 체계 방향 |
| 1. 지역사회복지 개념과 특성 | 3. 사회복지조례의 내용적 체계 방향 |
| 2. 사회복지조례 개념과 기능 | V. 결론 |
| 3. 지역사회복지실현과 사회복지조례의 관련성 | |

I. 서론

지방자치제도의 부활과 지방분권 정책 추진으로 사회복지분야에서도 지역사회복지에 대한 기대와 관심이 높아졌다. 학계를 비롯하여 실천현장에서도 지역사회복지에 관한 다양한 이론과 실천방법 등을 제시하면서 진일보한 것도 사실이다.

그럼에도 불구하고 지역사회복지에 대한 전망을 두고 긍정론과 부정론 주장이 제기되었다.(이호용, 2010; 이재완, 2007; 윤찬영, 2003). 그러나 이러한 논의의 중심에는 중앙정부와 지방정부간의 사회복지사무 분담과 재정상태 및 재정구조와 관련지어 진행되었다는 점에서 진정한 의미의 지역사회복지 관점이라기보다는 전반적인 사회복지를 대상으로 한 논의라고 볼 수

* 청운대학교 사회복지학과 교수

있다.

하지만 이와 같은 논의와는 별개로 최근 몇 번의 지방선거를 통하여 나타난 현상은 해당 지역에서만 발생하는 특수한 복지 문제에 대한 해결책을 강구하는 것에 여·야를 막론하고 적극적이라는 점에서 본 연구의 지역사회복지 관점은 해당 지역에서만 적용될 수 있는 특수성을 지닌 지역사회복지라고 할 수 있다.

이처럼 지역의 특성을 담은 지역사회복지의 접근은 활발히 전개되고 있는데 반해 많은 선행연구들은 아직도 선언적 또는 당위적 주장만을 하고 있는 상황이다.

따라서 지역사회복지실현의 실효성을 확보하기 위한 장치로서 조례 연구가 보다 체계적으로 연구될 필요가 있다. 조례는 지방자치법으로서 지방자치단체의 사무에 관한 내용을 규정하는 것으로 사회복지조례는 지역사회복지에 관한 사무를 규정한다.

해당 지역만이 가지고 있는 특수한 지역복지문제를 해결하기 위해서는 공식적인 근거 없이는 불가능 하다. 이런 의미에서 지역사회복지실현은 사회복지조례 제정으로부터 출발한다. 또한 사회복지조례는 제도화된 지역사회복지 실천과 그 실현을 가능하게 하고 따르게 하는 규범으로서 작동하게 된다.

그러므로 사회복지조례는 형식적인 측면의 제정뿐만 아니라 질적인 측면으로서 내용적 체계를 어떻게 갖추고 있는지가 중요한 문제이다. 그러나 지금까지 선행연구자들의 사회복지조례 연구(이호용, 2012; 김영태·김희웅, 2009)는 형식적인 측면만을 다루었다. 따라서 본 연구는 사회복지조례의 질적인 측면에서 지역사회복지를 실현하기 위한 방향을 제안하고자 한다.

II. 지역사회복지가 부각되는 제도적 환경

지역사회복지에 대한 관심과 기대는 1991년 30년 만에 재구성된 지방의회의 출범과 1995년에는 지방자치단체장까지 선출을 하는 등 본격적인 지방자치시대를 맞이하면서부터이다.

지방자치는 지역동공체의 주민이 자치단체에 참여하여 지역의 공동사무를 자기책임하에 스스로 또는 대표자를 통하여 처리하는 정치분권화제도를 의미한다(이재완, 2007).

지방자치제도는 지역주민의 안전과 복지의 향상이라는 공동목표를 향하여 중앙정부와 협력 및 적절한 기능분담 하에 공공서비스를 제공하는 제도이다. 헌법이 지방자치제도를 제도적으로 보장하고 있는 목적은 각 지방자치단체의 실정을 잘 파악하고 지역주민이 직접 또는 그 대표자로 하여금 그러한 사정에 알맞은 정책을 자치적으로 결정하고 실현하는데 있다 즉, 지방

자치는 지역적 성격을 지닌 문제를 자율적으로 처리하는 통치양식으로 자치단체의 독자성이 중요하다(소순창·이진, 2011).

이러한 지방자치제도가 질적 향상 계기를 맞이하는데, 노무현 대통령의 참여정부에서 2004년 1월 16일 ‘지방분권특별법’ 제정으로 비롯된 ‘지방분권’ 정책 시행이 바로 그것이다.

지방분권은 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하기 위한 것으로(지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제2조 1호) 주민의 자발적 참여를 통하여 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 자기의 책임하에 집행하도록 하며, 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간의 역할을 합리적으로 분담하도록 함으로서 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실 있는 지방자치를 실현함을 기본이념으로 하고 있다(지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제7조).

‘지방분권’ 정책은 이명박 정부에서도 2008년 2월 29일 ‘지방분권촉진에 관한 특별법’으로 법명을 바꾸어 추진하였고, 현 박근혜 정부에서도 2013년 5월 28일 ‘지방분권촉진에 관한 특별법’과 ‘지방행정체제 개편에 관한 특별법’을 폐지하고, 두 법률을 통합한 ‘지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법’을 제정하여 지속적으로 추진하고 있다.

이처럼 지방자치와 지방분권 전략의 특성은 주민의 복지증진과 삶의 질 향상을 위하여 지역사회 차원에서 전개하는 지역사회복지(사회복지사업법 제2조 2호)와의 관련이 깊어 그 기대를 높이는 제도적 환경으로 작용 해주고 있다.

Ⅲ. 지역사회복지와 사회복지조례의 관계

1. 지역사회복지 개념과 특성

지역사회복지(community welfare)는 지역사회의 복지 향상을 위한 포괄적인 제도적 개념으로서 전문 또는 비전문 인력이 지역사회 수준에 개입하여 지역사회에 존재하는 각종 제도에 영향을 주고 지역사회의 문제를 예방하고 해결하고자 하는 일체의 사회적 노력이다(오정수·류진석, 2012). 즉, 주민의 복지증진과 삶의 질 향상을 위하여 지역사회 차원에서 전개하는 사회복지를 말한다(사회복지사업법 제2조 2호).

지역사회복지는 획일적으로 제공되는 중앙집권적 사회복지를 통해서서는 불가능했던 다양한 지역적 특성에 부합한 지역중심의 사회복지 급여 및 서비스 제공이 가능할 뿐만 아니라 공

급자 중심에서 수요자 즉, 이용자 중심의 사회복지 제공이 가능하게 된다(김광병, 2012).

이러한 지역사회복지지는 주민의 생활권역을 기초로 하여 전개된다. 주민의 생활권역은 주민의 생활의 장임과 동시에 사회참여의 장이므로 지역적 특성을 고려하지 않으면 안 된다. 지역적 특성이 적절하게 살아날 때, 자신들의 복지욕구 표현과 이의 충족은 물론이고 지역사회 주민의 일원으로 사회참여가 용이해지며, 이러한 주민참여를 통하여 행정과 동등한 파트너십을 형성하게 되고, 주민자치를 체험하게 되어 실질적인 주민주체를 형성하고 지역사회복지를 실천할 수 있게 된다(박태영·채현탁, 2014).

2. 사회복지조례 개념과 기능

조례는 지방자치단체가 그 권한에 속하는 사무에 관하여 지방의회의 의결을 거쳐 제정하는 지방자치법이다(김광병, 2012). 자치법규는 국민주권의 실현, 풀뿌리 민주주의 실천의 기능을 담당하는 것으로 일반화되어 있다. 이러한 자치법규는 지역적 권리·이해관계에 관한 갈등을 조정·해결, 지속적이고 체계적인 지역사회의 발전을 위한 규범적 척도 내지 지표로서 기능하고 있다. 특히 행정과정의 개방화·민주화, 중앙정부와 지방자치단체 간의 권력분화 현상이 두드러진 오늘날에는 지방자치의 현장은 자치입법과정을 통하여 법 창조의 최첨단 실험실이라 불릴 정도이다(윤석진, 2014).

따라서 사회복지조례는 지방자치단체의 사회복지사무에 관한 지방자치법이다(김광병, 2012). 그러므로 사회복지조례는 지역의 특성과 해당 지역에 거주하는 주민들의 욕구를 반영한 지역의 사회복지 법규범이라 할 수 있다. 이러한 사회복지조례는 공식적이고 합법성이 부여되어 공적인 권위를 갖는 정책으로 입법화된 정책이라 할 수 있다(김미혜·정진경, 2007).

입법기능은 전문성과 적합성의 측면에서 보다 국민 지향적으로 설계되어야 하며, 이를 위해서 지방자치단체는 자치입법인 조례를 통해 보다 구체화시킬 수 있어야 한다(양승미, 2011). 따라서 사회복지조례가 가지는 기능은 두 가지로 생각해 볼 수 있다(김광병, 2013). 하나는 사회복지법령이 모든 국민을 대상으로 한다는 점에서 전국적으로 공통적이며 획일적으로 적용받게 되어 지역적인 사회복지 특성을 반영하지 못하지만, 사회복지조례는 입법자와 수법자간의 거리를 좁혀 주민에 근접한 입법을 통해 지역적인 특성을 반영하고 주민의 요구를 반영할 수 있는 사회복지를 제공하게 된다. 다른 하나는 사회복지조례가 사회복지법령을 보완하는 기능을 수행한다. 즉, 사회복지법령이 국민의 일상생활 가운데서 발생하는 욕구와 문제 그리고 위험을 모두 해결할 수 없고, 새롭게 발생하는 문제에 대하여 즉각 대응할 수 없다는 점을 보완

하여 순발력 있는 현실적합성을 보일 수 있어 국가의 입법부담을 줄여준다.

3. 지역사회복지실현과 사회복지조례의 관련성

지역사회복지를 실현한다는 것은 어떤 의미일까? 지금까지는 대부분 일반적인 관점에서 지역사회복지의 목적을 달성한다는 차원에서 이해되었다. 다시 말하면 사회복지실현이라는 의미를 지역적으로 좁혀 사용했던 것이다.

그러나 본 연구에서는 전술한 바와 같이 일반적이고 보편적으로 적용되는 수준의 지역사회복지가 아닌 해당 지역에서만 발생하는 특수한 복지 문제에 대하여 그 해결책을 모색하는 관점으로 이해한다. 따라서 지역사회복지의 실현이라는 것은 해당 지역의 특수한 복지와 관련된 문제를 찾아 그것의 해결을 모색하고 사회복지조례로 제정하여 조례에 근거한 접근을 통하여 목표달성 즉, 해결까지의 전 과정이어야 한다고 본다.

이처럼 사회복지조례는 지역사회복지실현의 출발이자 과정이며 결과라고 할 수 있다. 사회복지조례는 지역적 특성과 지역주민의 의사를 최대한 반영할 수 있는 직접적인 근거리 복지를 실천할 수 있어 해당 지역의 지역사회문제를 비롯한 지역사회의 위험과 욕구를 구체적이고 능동적으로 해결할 수 있어 실질적인 지역사회복지를 실현할 수 있게 하며(김광병, 2013), 지방자치단체로 하여금 지역사회복지를 증진시킬 수 있는 권한과 책임을 부여토록 한다(윤찬영, 2003).

그러므로 사회복지조례는 지역사회문제를 비롯한 지역사회의 위험과 욕구를 구체적이고 능동적으로 해결할 수 있어 지역사회복지를 실현하는 방법이 된다. 또한 지역사회복지와 관련한 조례를 제정하는 것은 지역사회복지가 해당 지방자치단체 내에서 공식적인 제도가 되는 것이며, 지방자치단체와 지역주민 사이에 지역사회복지에 관한 권리·의무 관계를 형성시켜 준다(김광병, 2012). 나아가 인간다운 생활 보장 및 그 상향 조정 그리고 지역특성에 따른 균질하면서도 다양한 생활여건유지 및 향상토록 하여 지역주민의 실질적 권익을 보장한다(최승원, 2010).

이상과 같이 지역사회복지실현을 위해서는 반드시 사회복지조례가 필요하며, 사회복지조례 제정을 통하여 지역사회복지가 실현되도록 실질적인 내용을 규율할 필요가 있다.

IV. 사회복지조례 제정 방향

1. 사회복지조례 현황

사회복지조례 현황 중 가장 큰 문제는 적극적이고 창의적인 조례제정을 하지 못하고 대개 위원회, 기금, 시설, 위탁 등에 관한 사항들을 제정하고 있으며, 제정되는 사회복지조례들도 중앙정부가 마련해 준 표준조례안을 그대로 옮기거나 약간의 자구수정만을 하는 수준이다(윤찬영, 2013). 일부 지방자치단체에서 지역의 특색을 반영하여 창의적이고 자주적인 사회복지조례를 제정한 것도 있어 의미를 지니지만, 이것을 다른 지방자치단체에서는 그대로 모방하는 경우도 많이 나타나고 있다(김광병, 2013; 2012; 이호용, 2012). 이와 같은 수준은 사회복지조례가 지역의 특성과 욕구를 반영해야 하는 본래의 역할을 적절히 수행하지 못하고 있음을 보여주는 것이다.

한편 사회복지조례 제정분야가 공공부조 등 일부에 편중되어 있어(김광병, 2013; 김영태·김희웅, 2009) 다양한 형태의 지역 복지문제를 다루지 못한다는 문제도 안고 있다.

한편 유사한 사회복지조례들이 많은 지방자치단체에서 제정하고 있을지라도 지역 간 격차를 나타내는 경우들도 있다. 예를 들어 대구광역시 공공시설 내의 매점 및 자동판매기 설치조례는 장애인, 노인, 한부모가족뿐만 아니라 2003년 중앙로 화재참사 사망자의 유족까지 그 대상으로 포함하고 있다(윤찬영, 2013). 이처럼 해당 지역의 특성을 반영한 사회복지조례 내용 구성은 지역주민의 실질적 권익을 보장하게 되어 지역사회복지실현을 가져온다는 점에서 의의를 가지게 된다.

2. 사회복지조례의 형식적 체계 방향

사회복지조례의 형식적 체계는 사회복지조례가 실질적으로 제정되어 시행될 수 있는 것을 말하며, 이는 곧 사회복지조례를 어느 범위까지를 제정할 수 있는지와 관련되어 있다.

앞서 사회복지조례가 위원회, 기금, 시설, 위탁 등에 관한 사항들을 중심으로 제정되고 중앙정부가 마련해 준 표준조례안을 그대로 따르는 사회복지조례라면 이는 곧 개별 사회복지법령에서 규정한 위임조례가 대부분 일 것이다.

그러나 지방자치단체는 헌법 및 지방자치법의 규정아래 매우 광범위한 사항에 대하여 법률에 의한 개별적 위임 없이 법규범을 제정하는 권능을 갖고 있다(소순창·이진, 2011).

다시 말하면 사회복지조례 제정은 헌법 제117조 제1항과 지방자치법 제22조에 따라 법령의 범위 안에서 그 사무에 관한 사회복지조례를 제정할 수 있다(김광병, 2013). 여기에서 법령의 범위 안에서란 두 가지 의미가 있다(윤찬영, 2013). 첫째, 법령에서 구체적으로 위임된 사항을 조례로 정하는 경우와 둘째, 법령에 규정이 없다 하더라도 법령에 위반되지 않는 범위 내에서 조례를 제정하는 경우이다.

이와 관련한 대법원 판례(대판96추244)는 생활보호법이 자활보호대상자에게 생계비를 지원하지 않도록 규정하고 있다고 할지라도 그 규정에 의한 자활보호대상자에게는 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용의 보호만을 실시하여야 한다는 취지로 보이지 아니하고 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도의 생활보호를 실시하는 것을 용인하는 취지로 보아야 할 것이므로 이 조례안의 내용이 생활보호법규정과 모순·저촉되는 것이라고 할 수 없다고 판시하였다(윤찬영, 2013; 이호용, 2012).

이는 사회복지에 대하여 중앙정부가 하지 못하는 것을 지방자치단체가 추가적으로 실시하는 것은 법령의 범위를 넘어선 것이 아니라는 판결이다. 또는 국가의 책임에 관한 부분을 지방자치단체가 좀더 구체적이고 실질적인 책임을 이행하기 위해 조례를 제정하는 것이라면 법령의 범위를 넘어선다 해도 굳이 문제가 되지 않는다고 보아야 할 것이다(윤찬영, 2013).

또한 헌법재판소와 대법원의 주목할 만한 판례가 있다(윤석진, 2014). 헌법재판소 판례(2012헌바97; 2002헌바76; 92헌마264)는 조례의 제정권자인 지방의회는 선거를 통해서 그 지역적인 민주적 정당성을 지니고 있는 주민의 대표기관이고 헌법이 지방자치단체에 포괄적인 자치권을 보장하고 있는 취지로 볼 때, 조례에 대한 법률의 위임은 법규명령에 대한 법률의 위임과 같이 반드시 구체적으로 범위를 정할 필요가 없으며, 포괄적인 것으로 법령의 범위 안에서라는 조례제정권의 범위와 한계를 넓게 해석하고 있다고 볼 수 있다. 대법원 판례(대판96추25; 대판93추83)는 기본적으로 기본권 제한적 조례에 대해서는 매우 강한 법률유보의 원칙을 적용하면서도 주민의 권리제한, 의무부과, 벌칙을 정하는 것이 아닌 주민에게 권리를 부여하거나 급부를 제공하는 경우에는 법률의 위임 없이도 조례를 제정할 수 있다고 보고 있다.

이상과 같이 형식적인 사회복지조례는 위임조례와 법령에 위임되어 있지 않은 자주조례(창의조례)로 제정할 수 있다. 사회복지 위임조례는 법령에서 규정하고 있으므로 각 지방자치단체에서는 그에 대한 위임조례를 제정해야 하기 때문에 본 연구에서 말하는 지역사회복지실현을 위한 사회복지조례가 되기에는 한계를 지닌다. 따라서 사회복지 위임조례를 제정한다고 하면 중앙정부가 제시한 표준조례안을 기반으로 하되 해당 지역의 특수한 상황을 반드시 반영해야만 한다.

한편 지역사회복지실현이라는 차원에서 볼 때, 사회복지 자주조례 제정이 확대되어야 한다. 사회복지 자주조례는 법령에서 위임되지 않았기 때문에 굳이 제정을 하지 않아도 된다. 하지만 지방자치단체에서 사회복지 자주조례를 제정한다면 이는 곧 해당 지방자치단체에서 발생한 특수한 복지 문제를 해결하고자 하는 강한 의지의 표현인 것이다. 이러한 사회복지 자주조례는 해당 지방자치단체에서만 의미가 있으므로 다른 지방자치단체에서의 모방은 주의할 필요가 있다. 즉, 어떤 지방자치단체가 어느 분야의 사회복지 자주조례를 처음으로 제정 했을 때만 진정성 있는 자주조례로 볼 수 있지, 이를 모방한 다른 지방자치단체는 마치 중앙정부가 마련한 표준조례안을 모방하는 것과 마찬가지로 사회복지 자주조례로 보는 데는 한계가 있다.

그러므로 사회복지 자주조례는 해당 지역에서만 존재하는 독특한 성질을 지닌 지역사회 복지 문제를 해결한다는 측면에서 발굴될 필요가 있다.

3. 사회복지조례의 내용적 체계 방향

사회복지조례의 내용적 체계는 형식적 사회복지조례의 내용 구성을 의미한다. 민법, 형법, 교육법 등 각 해당 법률은 고유의 법철학적 요소를 담아 해당 법률의 기능을 수행한다. 마찬가지로 사회복지법률 역시 사회복지 법철학 요소를 담고 있어야만 사회복지법률이라고 할 수 있고, 지방자치법인 사회복지조례 또한 사회복지 요소를 담아내야 한다.

현대사회에서 사회복지의 권리로 인식된다. 이에 사회복지법이 만들어지고 그것의 이념과 원리는 국민의 생존 혹은 생활에 필요한 여러 가지 조건의 확보를 국가에 대하여 요구할 수 있고 국가는 이를 보장할 책임과 의무를 진다. 권리로써 사회복지의 관련 각종 수급권으로 표현되어 개개인의 생존권 혹은 복지권을 실현하도록 하는 권리의 내용으로 파악된다(김광병·김수정, 2012). 그리고 권리로써 사회복지가 보장되기 위해서는 대상자, 수급권의 내용, 보장수준, 재정확보, 구제절차 등에서 권리성을 확보하고 있어야만 한다.

그리고 지역사회복지의 주민의 복지증진과 삶의 질 향상을 위하여 지역사회 차원에서 전개하는 사회복지로서 이를 실현하기 위한 지역사회복지의 해당 지역에서만 발생하는 특수한 복지 문제에 대한 해결을 모색하여 사회복지조례 제정을 통한 접근이 이루어져야 한다. 따라서 지역사회복지 실현을 위한 사회복지조례 제정은 지역주민들이 받을 수 있는 각종 수급권과 관련되어 있어야 한다.

그러나 사회복지조례 제정 현황을 살펴보면 대개의 경우 위원회, 기금, 시설, 위탁 등에 관한 사항들이어서(윤찬영, 2013; 김광병, 2012) 주로 조직의 유지와 관리를 위한 행정체계이기

때문에 한계가 있다(김광병, 2012). 따라서 진정한 의미의 지역사회복지실현을 위해서는 지역 주민의 문제와 욕구가 충족될 수 있도록 급여 및 서비스 형태의 수급권으로 사회복지조례가 제정되어야 할 것이다.

이상과 같은 관점에 따라 사회복지조례 내용 구성은 다음과 같은 방향으로 전개되어야 할 것이다.

첫째, 지역적 최저수준을 보장해야 한다(김광병, 2012). 이는 국가가 사회복지법률을 통하여 국민의 최저수준을 보장하고 있으므로 사회복지조례는 국가가 제공하는 최저수준 이상이 되는 해당 지방자치단체만의 최저수준을 보장해야 한다.

이와 관련해서는 국가적 최소한(national minimum) 이론을 생각해볼 수 있다. 이것은 국가의 법령을 전국적 최저기준으로 파악하여 그 최저기준에 위반되지 않는 한 조례 제정을 폭넓게 인정할 수 있다는 이론으로 국가의 법령이 전국적 최저기준의 법률이라는 것이다(이호용, 2012). 이 이론에 비추어 볼 때, 실제로 경제적 수준 보장과 관련해서는 국민기초생활보장법에서 국민의 최저생활수준을 보장하고 있으므로 사회복지조례는 그 이상이 되는 지역적 최저생활을 보장할 수 있어야 한다. 또한 이 원칙은 사회복지서비스 영역에서도 동일하게 적용될 수 있다.

둘째, 급여 및 서비스 종류의 다양성을 확보해야 한다. 첫 번째 원칙과의 연속선상에서 다루어지지만 여기서는 지역적 최저수준에 대한 적용범위 확대라는 관점을 강조하는 것이다. 즉, 급여 및 서비스에 대한 다양성 확보는 제공받게 되는 사회복지 권리 내용의 확장이라고 볼 수 있다. 서울특별시 관악구의 경우 저소득주민 생활안정 지원을 위해서 다른 기초자치단체에는 없는 이사비용까지를 급여의 종류에 포함하고 있다는 점에서 좋은 예가 될 수 있다.

따라서 해당 지역주민의 문제 해결 및 욕구 충족은 급여 및 서비스의 질적인 부분에서뿐만 아니라 양적인 종류에서도 적절히 마련될 때 비로소 가능하게 된다.

셋째, 대상자 선정에 특수성을 반영해야 한다. 해당 지역의 특성과 그로부터 발생한 지역 주민의 욕구를 반영하게 된다면 대상자에 다양한 지역주민들이 포함될 수 있다. 서울특별시 서대문구의 저소득주민 생활안정 지원 관련 조례와 대구광역시 공공시설 내의 매점 및 자동판매기 설치 관련 조례는 좋은 사례가 될 수 있다. 서대문구의 경우에는 저소득주민의 범위에 새터민가족을 포함시켰다는 점, 대구광역시의 경우에는 공공시설 내의 매점 및 자동판매기 설치시 그 대상자를 다른 지역에서는 경험하지 못한 2003년 중앙로 화재참사 사망자의 유족을 포함시켰다는 점에서 특별하다고 볼 수 있다.

이처럼 사회복지조례를 제정할 경우 다양한 대상자가 선정될 수 있도록 해당 지역의 인구

학적 특성, 사회적 특성, 경제적 특성 등을 반영하여(김광병, 2012) 문제나 욕구를 가진 지역주민들이 탈락되는 경우가 없도록 해야 한다.

넷째, 대상자 선정 요건이 까다롭지 않아야 한다(김광병, 2012). 선정 요건이 너무 복잡하고 과도하다면 대상자 접근을 차단 또는 포기하도록 하는 결과를 가져온다. 과거 공급자 중심의 지역사회복지 제공 시스템에서 벗어나 수요자 중심의 지역사회복지가 실현될 수 있도록 선정 요건이 수월해야 한다. 관련하여 여러 가지 이유로 대상자가 되기 위한 급여 및 서비스를 신청할 수 없는 지역주민들을 예방하기 위해서는 직권신청도 가능하도록 해야 할 것이다.

다섯째, 재정의 책임성을 확보해야 한다(김광병, 2012). 지역사회복지실현의 실질적인 성공여부는 바로 재정에 있다. 재정이 마련되지 않는다면 유명무실해져 조례의 실효성을 확보할 수 없게 된다.

그러나 전술한바와 같이 해당 지역에서만 발생하는 특수한 복지 문제에 대한 해결책 마련에는 여·야를 막론하고 적극적이라는 점에서 본 연구의 지역사회복지실현이라는 차원에서 충분히 가능하리라 본다. 최근 지방자치단체장들의 복지 디폴트(default) 선언과는 다른 차원으로 이해되어야 하는 대목이 바로 이 때문이다.

따라서 사회복지조례에는 재정에 대한 책임성을 확보하기 위한 재정 부담에 대한 규정을 강행규정으로 반드시 명시할 필요가 있다(김광병, 2012).

여섯째, 권리구제 절차가 마련되어야 한다. 구제절차는 권리가 침해되었을 때 이를 되돌릴 수 있거나 구제 받을 수 있도록 하는 절차로서(김광병, 2012) 사회복지조례의 실효성을 확보할 수 있도록 한다. 그러나 모든 사회복지조례에서는 권리구제 절차가 마련되어 있지 않다(김광병, 2013; 2012).

지방자치의 역사가 쌓여가고 지방분권이 더욱 촉진된다 할 때, 지방자치법으로서 조례도 권리구제를 마련할 필요가 있다. 더욱이 권리로서 사회복지를 위해서는 사회복지조례에서 권리구제 절차를 반드시 규정하지 않으면 안 된다.

V. 결론

지역사회복지가 발전되고 실현될 수 있는 제도적 환경이 지방자치를 통해서 구축되었고 정부의 지방분권 전략으로 그 가능성이 더욱 높아졌으며 관련 움직임 등이 활발히 전개되고 있다.

이에 본 연구는 지방자치단체로 하여금 복지 디폴트 저항을 가져오게 하는 국가의 사회복지

지 책임을 지방자치단체에 전가시키는 구조에서 나타나는 지역사회복지가 아닌 지방자치단체 스스로가 해당 지역에서만 나타난 특수한 복지문제와 그 욕구를 해결하고자 적극적으로 노력하는 측면에서의 지역사회복지를 추구한다.

그리고 이러한 적극적인 모습은 사회복지조례 제정으로 나타나고 있어 과거에 비해 상당한 양의 입법화가 이루어졌고 진행 중에 있다. 하지만 사회복지조례에 대한 평가가 진지하게 진행되지 못한 채로 양적인 측면에서의 입법이 강조되고 있는 실정이었다.

하지만 사회복지조례가 형식적으로 존재한다고 해서 사회복지조례가 추구하는 본래적 의미의 목적을 달성하는 것은 아니다. 사회복지조례의 목적과 나아가 지역사회복지를 실현한다는 측면에서는 사회복지조례의 내용체계 구성이 더욱 중요하다.

2006년 제4기 지방자치부터는 지방의원들도 유급으로 전환되어 전문성을 요구받게 되었다. 특히 시간 흐름에 따라 사회복지에 대한 관심은 매우 높아졌지만, 지역사회복지실현을 위한 사회복지조례의 역할에 대한 이해가 부족했고, 그 내용을 구성하는 방법과 연구도 미진했으며 관련 교육도 전무했다.

따라서 이와 같은 상황에서 본 연구가 사회복지조례를 제정할 때 필요한 원칙과 방향을 제시했다는 점, 특히 내용적 체계 구성은 앞으로 사회복지조례를 평가할 때 그 기준으로 활용될 수도 있다는 점에서 의의를 지닌다.

그리고 사회복지조례의 질적 발전을 도모하기 위하여 다음과 같은 실천적 제언을 한다.

첫째, 지역단위의 사회복지조례 연구회 구성이 필요하다. 사회복지조례는 자치단체장과 지방의원들이 주축이 되어 제정되지만, 지역에서의 특수한 복지문제나 욕구를 발견하여 그 해결책을 제시하는 것은 지역사회복지 전문가인 사회복지사들의 역할과 관련 집단의 동참이 매우 중요하다.

따라서 지역사회복지 전문가, 지방의원, 관련 집단 등이 참여한 사회복지조례 연구회를 통하여 지역사회에 부합한 사회복지조례 제·개정 추진 및 연구가 필요하며 입법평가를 수행할 필요가 있다.

둘째, 사회복지조례에 대한 표절 및 모방을 감시할 필요가 있다. 현재는 사회복지법령에서 위임한 사회복지조례에 대해서는 중앙정부가 표준조례안을 제시하는 경우가 있다. 그러나 이것을 해당 지방자치단체에서는 그대로 옮기거나 약간의 자구수정만을 하는 경우가 많다. 따라서 지역의 특수성을 반영하지 못하고 표준조례안을 무조건 모방하여 제정한 사회복지조례를 포함하여 다른 지방자치단체에서 제정한 창의적이고 자주적인 사회복지조례를 그대로 표절하는 수준의 사회복지조례가 있는지를 감시할 필요가 있다.

이제 사회복지조례를 제정하는 지방자치단체장 및 지방의원은 전문성을 갖춰 양·질의 입법을 추진해야 하며 그렇게 될 때, 여·야를 불문하고 적극적으로 관심을 보였던 해당 지역 사회의 복지문제가 진정으로 해결되는 길이다.

셋째, 사회복지조례 제정 운동을 전개할 필요가 있다. 헌법 제26조는 국민의 청구권적 기본권을 인정하고 있다. 또한 지방자치법 제73조 내지 제76조는 지역주민들이 지방의회에 대해 조례의 제정을 요구하는 청원을 제기할 수 있도록 했으므로 지역의 복지문제를 해결하기 위해서 꼭 필요한 사회복지조례가 있다면 지역사회복지 전문가 등이 중심이 되어 사회복지조례 제정 운동을 펼칠 필요가 있다.

이제 더 이상 단순히 형식적인 사회복지조례 제정에만 환호할 것이 아니라 실질적인 사회복지조례 내용체계 까지 갖추어 진정한 지역사회복지를 추구할 때이다.

참고문헌

- 김광병, 인천시 기초자치단체의 사회복지조례 분석, 인천학연구, 제19집, 2013
- _____, 지역사회복지 규범으로서 사회복지조례 입법평가에 관한 연구: 서울특별시 25개 자치구의 자주조례를 중심으로, 박사학위논문, 고려대학교 대학원, 2012
- 김광병·김수정, 사회복지법의 실체적 권리 분석에 관한 연구, 한국사회복지행정학, 제14권3호, 2012
- 김미혜·정진경, 사회복지정책분석론, 동인, 2007
- 김영태·김희웅, 서울시 기초자치단체 사회복지입법 과정에 관한 연구, 사회복지정책, 제36집, 2009
- 박태영·채현탁, 지역사회복지론(3판), 정민사, 2014
- 소순창·이진, 광역 및 기초자치단체간 조례의 중복성: 서울시의회와 강남·강북구의회간 관계를 중심으로, 한국지방자치학회보, 제233권1호, 2011
- 양승미, 사회복지서비스 신청권과 지방자치단체의 과제: 사회복지서비스 신청권 판례를 중심으로, 지방자치법연구, 제11권2호, 2011
- 오정수·류진석, 지역사회복지론(4판), 학지사, 2012
- 윤석진, 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률과 조례의 정합성 확보방안, 한국 사회복지법제학회 상반기 학술대회 자료집, 2014
- 윤찬영, 사회복지법제론(6판), 나남, 2013
- _____, 지방분권론과 지역사회복지의 전망, 사회복지정책, 제16집, 2003
- 이재완, 참여정부의 복지분권화 정책과 지역사회복지의 과제, 한국지역사회복지학, 제21집, 2007
- 이호용, 지역사회복지를 위한 사회복지조례의 역할과 과제: 경기도 지역의 사회복지조례 입법 현황과 평가, 법학논총, 제36권1호, 2012
- _____, 복지분권화와 국가·지방간 사회복지사무의 부담, 지방자치법연구, 제10권3호, 2010
- 최승원, 사회복지법의 기초, 사회복지법제연구, 창간호, 2010

[Abstract]

An Exploratory Study on the Establishment of Social Welfare Ordinance to Realize Community Welfare

Kim Kwang Byung
(professor, chungwoon university)

This research aims to propose the direction for establishment of social welfare ordinance to realize community welfare.

The main research method was descriptive study and the research results are as follows:

First, social welfare autonomous ordinance should be expanded. Second, the minimum standard in the local level should be guaranteed. Third, the diverse types of benefits and services should be ensured. Fourth, the characteristics should be reflected to select the beneficiary. Fifth, the requirements for selection of the beneficiary should be relaxed.

Sixth, the fiscal responsibility needs to be ensured. Seventh, the procedure for remedy for violation of private rights should be prescribed.

Consequently, this study has a significance that suggests the standard for evaluation of social welfare ordinance.

Key words : community welfare, social welfare ordinance

인권레짐에 기반한 비보호탈북청소년의 교육권 보장 방안

김윤나*

目 次

I. 서론

II. 인권레짐과 비보호탈북청소년 관련 법률

III. 비보호탈북청소년의 현황 및 쟁점 사항

1. 비보호탈북청소년의 현황

2. 비보호탈북청소년의 교육권 관련 쟁점 사항

IV. 비보호탈북청소년의 교육권 보장을 위한 개선 방안

1. 실질적인 언어 교육과 문화 교육의 법적, 제도적 지원 체계 명확화

2. 실무와 일치하는 법률의 개정

3. 청소년기본법의 대상 연령범주 개정

4. 비보호탈북청소년의 국적취득의 개선

5. 의무 부모교육 실시

V. 결론

I. 서론

2014년 6월말 입국자 기준으로 현재 남한에 거주하고 있는 북한이탈주민은 잠정추산 26,854명이다(통일부 홈페이지 <http://www.unikorea.go.kr/> 2014년 9월 20일자 검색기준, 표 1 참조). 이 중에서 탈북청소년에 해당되는 연령대의 통계를 살펴보면 약 11,720명으로 전체 북한이탈주민의 44%에 해당된다. 그러나 법률적으로 교육지원을 받을 수 있는 35세까지를 감안하여 더 많을 것으로 추산된다. 이렇듯 북한이탈주민에 관한 정확한 파악을 할 수 있는 통계자료를 비롯하여 법률마다 추구하고 있는 방향성, 가치문제로 북한이탈주민에 대한 정확한 적용대상조차 파악하기 쉽지 않다.

* 서울사이버대학교 사회복지학부 청소년복지전공 교수

<표 1> 북한이탈주민 연령별 입국현황

구분	0-9세	10-19세	20-29세	30-39세	40-49세	50-59세	60세이상	계
남	577	1,483	2,169	1,905	1,135	418	307	7,994
여	575	1,746	5,170	5,985	3,114	935	849	18,374
합계(명)	1,152	3,229	7,339	7,890	4,249	1,353	1,156	26,368

<표 2>를 살펴보면 알 수 있듯이, 북한이탈주민이 증가해짐에 따라 점점 여성의 비율도 증가하고 있으며 이로 인한 자녀와의 동반 입국 혹은 국제결혼을 통한 입국 등이 증가되고 있다. 이러한 증가의 원인은 고난의 행군 시절 탈북하여 중국 등에 거주하면서 북송되지 않기 위해 인신매매 등으로 혼인한 여성 비율이 증가했고 여유를 살펴보다 남한으로 최근 입국하기 때문이다.

<표 2> 북한이탈주민 입국 현황

구분	~'98	~'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	14.6 (잠경)	합계
남(명)	831	565	510	474	626	424	515	573	608	662	591	795	404	369	131	8,078
여(명)	116	478	632	811	1,272	960	1,513	1,981	2,195	2,252	1,811	1,911	1,098	1,145	601	18,776
합계(명)	947	1,043	1,142	1,285	1,898	1,384	2,028	2,554	2,803	2,914	2,402	2,706	1,502	1,514	732	26,854
여성비율	12%	46%	55%	63%	67%	69%	75%	78%	78%	77%	75%	70%	72%	76%	82%	70%

2012년 4월 현재 탈북 재학생 총 1,992명 중 중국 등 제3국에서 출생한 학생의 수는 708명이며 대부분 초등학생(624명)으로 나타났다.

<표 3> 탈북청소년 출신지별 재학현황

(단위 : 명)

구분	재학생수			합계
	초	중	고	
북한출생	580	268	436	1,284
중국 등 제3국 출생	624	83	1	708
계	1,204	351	437	1,992

- 출처 : 교육과학기술부 <http://www.moe.go.kr> 국가인권위원회, 2013, p. 96 재인용

그러나 이러한 변화에 대한 면밀한 연구 및 법률적 지원은 아직까지 미비한 실정이다. 이는

전세계적으로 유일한 분단국가에서 북한이탈주민의 문제는 북한인권 차원에서 국제적으로 풀어야 할 과제이기도 하다. 특히 북한이탈청소년이 증가해짐에 따라 이들이 성장하여 대한민국 국가 성원 혹은 통일을 대비한 준비인력으로서 이들에 대한 지원을 비롯한 관련 연구는 현 시점에서 매우 필요하며 중요하다고 할 수 있다.

북한이탈주민의 입국 흐름의 변화, 탈북 후 제3국 거주 및 거주기간의 증가 등으로 향후 이러한 추세는 지속될 것으로 전망된다. 최근에는 ‘비보호탈북청소년’이란 용어가 많이 사용되는데, ‘비보호탈북청소년’이란 북한이탈주민(특히 탈북여성)과 조선족 또는 한족사이에서 태어난 2세대를 지칭하는 개념으로 정착지원법에 의하여 정착금, 대학입학 등 가족지원을 받는 탈북 청소년과 달리 법률의 보호를 받지 못하는 청소년이라는 의미이다(연합뉴스 “제3국 출생 탈북자 자녀 정책 필요”, 2011. 12. 6 기사; 김정립, 차현지, 2012, p. 132 재인용).

이에 본 연구에서는 인권레짐에 기반한 비보호탈북청소년의 국내외 관련 법률을 살펴봄으로써 변화하는 북한이탈주민의 동향에 대해 진단하고 복지사각지대에 놓여있는 북한이탈청소년의 문제를 예방하여 통일을 대비한 대한민국의 정책과제를 모색해보고자 한다.

II. 인권레짐과 비보호탈북청소년 관련 법률

인권레짐(Human rights regime)이란 ‘인권문제 영역에서 국제사회의 각 행위자(국가, 국제기구, NGO, 개인)들의 기대가 수렴된 일련의 국제적 규범체계 및 실행절차’를 의미하는 말로서, 국가 간 합의로 성립된 국제인권규약 및 실행절차는 물론 국가간 명시적인 합의가 없더라도 묵시적으로 인정되고 있는 인권에 대한 국제적 기준 및 관행을 지칭한다(임재홍·류은숙·염형국, 2014, p.50). 이러한 인권레짐에 입각하여 비보호탈북청소년과 관련된 국내외 법률을 살펴보면, 유엔 아동권리협약, 교육상의 차별금지협약, 헌법, 교육기본법, 청소년기본법, 초·중·등 교육법 및 시행령, 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 및 시행령, 북한이탈주민학력심의위원회 운영 규정 등을 들 수 있다²⁾.

2) 국가인권위원회 (2013), 탈북청소년 교육권 실태조사, pp. 17-36에서는 국내법 관련 규정으로 헌법을 비롯한 청소년기본법, 초·중·등 교육법 및 동 시행령, 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률』 및 동 시행령, 국제법 관련 규정으로 the Universal Declaration of Human Rights(UDHR), the International Convention on Elimination of All Forms of Racial Discrimination(ICERD), the Convention on the Rights of Child(CRC), the UNESCO Convention against Discrimination in Education, 국제연합 헌장, 세계인권선언, 인종차별철폐협약, 시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약, 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약, 여성차별철폐협약, 아동권리협약, 이주노동자와 가족의 권리보호에 관한 국제협약, 장애인권리협약, 범죄자 처우를 위한 최소규칙기준, 난민지위에 관한 협약, 교육차별에 관한 유네스코협약 등을 참고로 하고 있음. 본 연구에서는 본 연구의 목적을 고려하여 연구자의 판단하에 일부만 활용하였음을 밝혀둠.

먼저 유엔 아동권리협약에서 비보호탈북청소년의 교육권과 관련조항은 제28조 1항으로서 당사국은 아동의 교육에 대한 권리를 인정하며 점진적으로 그리고 기회균등의 기초 위에서 이 권리를 달성하기 위하여 특히 다음의 조치를 취하여야 한다. 가. 초등교육은 의무적이며 모든 사람에게 무료로 제공되어야 한다는 조항이다. 비보호탈북청소년의 교육권 문제는 우리사회의 차별 그리고 사회권 차원³⁾에서 살펴볼 수 있기 때문에 관련 조항들을 나열해보면 다음과 같다.

교육상의 차별금지협약(Convention against Discrimination in Education, 유네스코, 1960)의 제1조1항에 의하면, 이 협약의 목적상, “차별”이라 함은 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 경제적 조건 또는 출생에 기하여, 교육상의 처우 균등을 무효화시키거나 손상시키는 목적이나 효과를 가진 모든 구별, 배제, 제한 또는 특혜를 포함하며, 특히 다음을 포함한다.

(a) 어떠한 사람 또는 집단에 대하여 일정 유형이나 단계의 교육에 관한 접근을 배제시키는 것.

(b) 어떠한 사람 또는 집단을 저급한 수준의 교육에만 한정시키는 것.

(c) 이 협약 제2조의 규정에 따를 것을 조건으로, 사람들 또는 사람집단에 대하여 별도의 교육 제도를 수립하거나 유지하는 것.

(d) 어떠한 사람 또는 집단에 대하여 인간의 존엄과 양립할 수 없는 조건을 부과하는 것이다.

제2항 이 협약의 목적상, “교육”이라 함은 모든 유형과 단계의 교육을 가리키며, 교육에 대한 접근, 교육의 수준과 질, 그리고 주어진 교육 여건을 포함한다. 제3조이 협약에서 의미하는 차별을 불식시키거나 방지하기 위하여 당사국은 다음을 약속한다.

(a) 교육상의 차별과 관련된 모든 법률조항 및 행정지침을 폐지하고, 관련된 모든 행정관행을 중단한다.

(b) 필요한 경우에는 입법을 통하여 학생이 교육기관에 입학할 때 차별이 없을 것을 보장

3) 국내적으로는 헌법 제31조 1항에 “모든 국민은 능력에 따라 균등한 교육을 받을 권리를 가진다”라고 규정하고 있다. 여기서 헌법상 국민의 교육을 받을 권리는 학생의 수험권을 중심으로 규정된 권리로 학부모의 교육시킬 권리, 교사의 교육할 권리인 수업권, 국가의 교육환경조성 등 권리는 이러한 학생의 수험권의 실현을 위하여 인정되는 권리라고 볼 수 있다. 이러한 헌법이 보장하는 교육에의 권리는 탈북청소년의 수험권에도 적용되는 교육권으로, 국가는 탈북청소년에게, 북한이탈주민은 자녀에게 의무교육을 시켜야 하며, 탈북청소년은 교육을 받을 수험권을 보장받을 권리를 갖는 것이다. 따라서 탈북청소년의 교육을 받을 권리의 범주는 탈북청소년을 둘러싼 교육기본권을 보장받을 권리를 중심으로 이를 위해 지원과 원조를 하는 위치에 있는 국가, 북한이탈주민인 부모, 일반학교와 대안학교를 포함하는 이들을 가르치는 교사의 교육권으로 이루어는 것이다. 보다 자세한 논의는 최인화 (1985), 교원의 교육권, 교육개발 제7권 5호, p.21과 국가인권위원회 (2013), 탈북청소년 교육권 실태조사, pp. 16-17의 참조해주시기 바람.

한다.

(c) 학비, 장학금, 기타 다른 형태의 학생에 대한 지원, 외국유학을 위하여 필요한 허가나 편의제공에 있어서 능력이나 필요에 기한 경우를 제외하고는 공공기관에 의한 국민들간의 어떠한 다른 처우도 허용하지 아니한다.

(d) 공공당국이 교육기관에 부여하는 지원의 형태에 있어서, 학생들이 특정집단에 속한다는 이유만을 근거로 한 제한이나 특혜를 허용하지 아니한다.

(e) 자국 내 외국인 거주자에게 자국민에게 제공되는 것과 동일한 교육 기회를 제공한다.

다음으로 헌법상에 관련 조항을 살펴보면, 제31조 ① 모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다. ③의무교육은 무상으로 한다. ⑤국가는 평생교육을 진흥하여야 한다이다.

교육기본법 제8조(의무교육)에서는 ① 의무교육은 6년의 초등교육과 3년의 중등교육으로 한다. ② 모든 국민은 제1항에 따른 의무교육을 받을 권리를 가진다고 밝히고 있다. 뿐만 아니라 청소년 법적 연령대상을 명시하고 있는 청소년기본법 제3조(정의)에서는 "청소년"이란 9세 이상 24세 이하인 사람을 말한다. 다만, 다른 법률에서 청소년에 대한 적용을 다르게 할 필요가 있는 경우에는 따로 정할 수 있다고 명시하고 있다.

비보호탈북청소년의 교육권과 가장 밀접한 관련이 있는 초중등교육법 조항은, 제13조(취학 의무) ① 모든 국민은 보호하는 자녀 또는 아동이 6세가 된 날이 속하는 해의 다음 해 3월 1일에 그 자녀 또는 아동을 초등학교에 입학시켜야 하고, 초등학교를 졸업할 때까지 다니게 하여야 한다. ② 모든 국민은 제1항에도 불구하고 그가 보호하는 자녀 또는 아동이 5세가 된 날이 속하는 해의 다음 해 또는 7세가 된 날이 속하는 해의 다음 해에 그 자녀 또는 아동을 초등학교에 입학시킬 수 있다. 이 경우에도 그 자녀 또는 아동이 초등학교에 입학한 해의 3월 1일부터 졸업할 때까지 초등학교에 다니게 하여야 한다. ③ 모든 국민은 보호하는 자녀 또는 아동이 초등학교를 졸업한 학년의 다음 학년 초에 그 자녀 또는 아동을 중학교에 입학시켜야 하고, 중학교를 졸업할 때까지 다니게 하여야 한다 이다.

또한 동법 시행령 제19조(귀국 학생 및 다문화학생 등의 입학 및 전학) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 아동이나 학생(이하 이 조에서 "귀국학생등"이라 한다)의 보호자는 제17조 및 제21조에 따른 입학 또는 전학 절차를 갈음하여 거주지가 속하는 학구 안에 있는 초등학교의 장에게 귀국학생등의 입학 또는 전학을 신청할 수 있다.

1. 외국에서 귀국한 아동 또는 학생

2. 재외국민의 자녀인 아동 또는 학생

3. 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 북한이탈주민인 아동 또는 학생

4. 외국인인 아동 또는 학생

5. 그 밖에 초등학교에 입학하거나 전학하기 전에 국내에 거주하지 않았거나 국내에 학적이 없는 등의 사유로 제17조 및 제21조에 따른 입학 또는 전학 절차를 거칠 수 없는 아동 또는 학생

으로 명시하고 있다. 뿐만 아니라 제75조(귀국학생 및 다문화학생 등의 입학·전학 및 편입학)을 살펴보면, ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 아동이나 학생의 보호자는 제68조 및 제73조제1항에 따른 입학·전학 또는 편입학 절차를 갈음하여 거주지를 학구로 하는 초등학교가 속하는 학교군 또는 중학구에 있는 중학교의 장에게 입학·전학 또는 편입학을 신청할 수 있다.

1. 제19조제1항제1호부터 제4호까지의 아동 또는 학생

2. 그 밖에 중학교에 입학·전학 또는 편입학하기 전에 국내에 거주하지 않았거나 국내에 학적이 없는 등의 사유로 제68조 및 제73조제1항에 따른 입학·전학 또는 편입학 절차를 거칠 수 없는 아동 또는 학생

② 제1항의 신청을 받은 중학교의 장은 「전자정부법」 제36조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 「출입국관리법」 제88조에 따른 출입국에 관한 사실증명 또는 외국인등록 사실증명의 내용을 확인하여야 한다. 다만, 제1항 각 호에 따른 아동 또는 학생의 보호자가 그 확인에 동의하지 아니할 때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 서류를 첨부하게 하여야 한다.

1. 출입국에 관한 사실이나 외국인등록 사실을 증명할 수 있는 서류

2. 임대차계약서, 거주사실에 대한 인우보증서 등 거주사실을 확인할 수 있는 서류

③ 외국에서 귀국한 학생은 제1항에도 불구하고 교육감이 정하는 바에 따라 귀국학생 특별학급이 설치된 중학교에 입학·전학 또는 편입학할 수 있다.

④ 다문화학생은 제68조 및 제73조제1항에도 불구하고 교육감이 정하는 바에 따라 다문화학생 특별학급이 설치된 중학교에 입학·전학 또는 편입학할 수 있다이다.

제89조의2(귀국학생 등의 입학·전학 및 편입학)에서는, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 아동이나 학생의 보호자는 제81조제1항 및 제89조제2항에 따른 입학·전학 또는 편입학 절차를 갈음하여 학적이 정하는 바에 따라 고등학교에 입학·전학 또는 편입학할 수 있다.

1. 제19조제1항제1호부터 제4호까지의 아동 또는 학생

2. 그 밖에 고등학교에 입학·전학 또는 편입학하기 전에 국내에 거주하지 않았거나 국내에 학적이 없는 등의 사유로 제81조제1항 및 제89조제2항에 따른 입학·전학 또는 편입학 절차를 거칠 수 없는 아동 또는 학생, 제98조의2(학력심의위원회의 설치·운영 등) ① 군사분계선이북 지역 출신자와 학력 증명이 곤란한 다문화학생(이하 "북한이탈주민등"이라 한다)의 학력인정에 관한 사항을 심의하기 위하여 교육감 소속으로 학력심의위원회를 둔다. ② 학력심의위원회는 위원장 1명을 포함한 5명 이상 7명 이하의 위원으로 구성한다. ③ 학력심의위원회의 위원은 북한이탈주민등에 관한 업무를 담당하는 공무원, 교육전문가 및 학력 평가전문가 중에서 교육감이 임명하거나 위촉하고, 위원장은 위원 중에서 호선(互選)한다. ④ 학력심의위원회의 위원의 임기는 2년으로, 위원장의 임기는 1년으로 하고, 각각 연임할 수 있다. ⑤ 학력심의위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 북한이탈주민등의 학교 교육과정 이수 정도, 수학능력 및 나이 등을 고려한 학력인정기준에 관한 사항
2. 학력인정 대상 및 시기에 관한 사항
3. 북한이탈주민등 또는 그 보호자가 요청하는 경우 학력인정 및 학년결정에 관한 사항
4. 제98조의3에 따른 학교의 결정 및 운영에 관한 사항
- ⑥ 그 밖에 학력심의위원회의 구성·운영, 학력인정을 위한 평가의 기준·대상·방법·시기 등 필요한 사항은 교육감이 정한다.

그리고 제98조의3(학력인정과 학년결정을 할 수 있는 학교 등) ① 제96조제1항제2호, 제97조제1항제3호 및 제98조제1항제3호에도 불구하고 교육감은 교육감이 정하는 일정한 수 이상의 학생이 북한이탈주민등인 학교의 장이 신청하는 경우에는 그 학교의 장으로 하여금 해당 학교의 북한이탈주민등에 대한 학력인정과 학년결정을 하게 할 수 있다.

② 제1항에 따라 학력인정과 학년결정을 할 수 있는 학교의 학력인정 및 학년결정에 관하여 필요한 사항은 학칙으로 정한다. 제98조의4(고등학교 학년결정 입학) 고등학교의 장은 중학교를 졸업한 자 또는 제97조에 따라 이와 동등한 학력을 인정받은 자의 신청이 있는 경우에는 「조기진급 등에 관한 규정」 제5조에 따른 조기진급·졸업·진학 평가위원회가 실시하는 신청인의 학교 외 학습경험에 관한 심의 및 교과목별 이수인정평가의 결과에 따라 학년을 정하여 입학할 하게 할 수 있다.

가장 밀접하게 관련이 있는 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률에서 비보호탈북 청소년의 교육권과 관련한 법률 조항을 살펴보면, 제13조(학력 인정) 보호대상자는 대통령령으

로 정하는 바에 따라 북한이나 외국에서 이수한 학교 교육의 과정에 상응하는 학력을 인정받을 수 있다.

제24조(교육지원) ① 통일부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 보호대상자의 나이, 수학적능력(修學能力), 그 밖의 교육 여건 등을 고려하여 보호대상자가 교육을 받을 수 있도록 필요한 지원을 할 수 있다. ② 통일부장관은 예산의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 북한이탈주민을 대상으로 초·중등교육을 실시하는 학교의 운영에 필요한 경비를 지원할 수 있다. ③ 통일부장관은 교육부장관과 협의하여 보호대상자의 교육을 위한 전문인력을 확보하고, 보호대상자의 학력 진단·평가, 교육정보관리, 교육, 연수 및 학습활동의 지원 등 보호대상자의 교육지원과 지도를 위하여 노력하여야 한다. 제24조의2(북한이탈주민 예비학교의 설립) ① 통일부장관은 탈북 청소년의 일반학교 진학을 지원하기 위하여 교육부장관과 협의하여 정착지원시설 내에 북한이탈주민 예비학교를 설립·운영할 수 있다. ② 제1항에 따른 북한이탈주민 예비학교의 교육기간, 프로그램 운영방법 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다이다.

동 법률 시행령에서는, 제12조(임시 보호 등의 내용) ① 법 제7조제3항에 따른 임시보호나 그 밖의 필요한 조치는 보호신청 이후 보호신청자에 대한 일시적인 신변안전 조치와 보호 여부 결정 등을 위한 필요한 조사로 한다. ② 국내에 입국한 보호신청자에 대한 제1항에 따른 조사는 해당 보호신청자가 국내에 입국한 날부터 180일 이내에 이루어져야 한다. 제27조(학력 인정 기준 및 절차) ① 보호대상자가 북한이나 외국에서 이수한 학력은 교육 관계 법령에서 정하는 기준에 따라 이를 인정한다. ② 법 제13조에 따라 학력을 인정받으려는 보호대상자는 통일부장관에게 학력인정신청서를 제출하여야 한다. 다만, 보호대상자가 「초·중등교육법」에 따른 학력 인정을 받으려는 경우에는 같은 법 시행령 제96조부터 제98조까지, 제98조의2 및 제98조의3에 따라야 한다. ③ 제2항 본문에 따라 학력인정신청서를 제출받은 통일부장관은 신청내용에 대한 확인서를 첨부하여 이를 교육부장관에게 송부하여야 한다. ④ 제3항에 따른 신청서와 확인서를 송부받은 교육부장관은 이를 송부받은 날부터 3개월 이내에 보호대상자의 학력 인정 여부를 결정하여 그 결과를 통일부장관에게 통보하고, 통일부장관은 이를 신청인에게 통지하여야 한다. ⑤ 정착지원시설의 장은 법 제24조의2에 따른 북한이탈주민 예비학교(이하 "예비학교"라 한다)에 재학 중인 사람이 학력 인정 등을 받을 수 있도록 해당 예비학교 주소를 관할하는 교육감과 협조한다.

제45조(교육지원의 대상) 법 제24조제1항에 따른 교육지원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 보호대상자에 한정한다. 다만, 제2호 및 제3호에 해당하는 사람은 법 제5조제3항에 따른 거주지 보호기간 중이거나 고등학교 졸업 또는 이와 같은 수준 이상의 학력이 있다고 인정된

후 5년 이내에 입학 또는 편입학한 경우에만 해당한다.

1. 「초·중등교육법」 제2조제2호부터 제6호까지의 학교에 만 25세 미만에 입학 또는 편입학한 사람

2. 「고등교육법」 제2조제1호 및 제3호의 대학에 만 35세 미만에 입학 또는 편입학한 사람

3. 「고등교육법」 제2조제2호 및 제4호부터 제7호까지의 대학, 「평생교육법」에 따라 학력이 인정되는 평생교육시설 또는 「학점인정 등에 관한 법률」에 따라 평가인정을 받은 학습과정을 운영하는 교육훈련기관에 입학 또는 편입학한 사람

제45조의2(학교등의 지원) ① 통일부장관은 법 제24조제2항에 따라 다음 각 호에 해당하는 학교(이하 "학교등"이라 한다)의 운영에 필요한 경비를 관계 기관의 지원과 중복되지 아니하는 범위에서 지원할 수 있다.

1. 「초·중등교육법」 제2조 각 호에 따른 학교 중 북한이탈주민을 위하여 특별한 적응교육 프로그램을 운영하는 학교

2. 「초·중등교육법」 제2조 각 호에 따른 학교 외의 학교 중 북한이탈주민이나 북한이탈주민의 자녀에 대하여 제44조제2항에 따른 준비·보충학습을 실시하는 학교

② 학교등을 운영하는 기관의 장은 학교등의 운영 실적을 통일부장관에게 분기별로 보고하여야 하며, 통일부장관은 학교등의 운영이 지원 목적에서 벗어나지 아니하도록 관리·감독하여야 한다.

③ 통일부장관은 학교등의 예산 집행이 지원 목적에 부합하지 아니하거나 지원의 성과가 저조하여 계속 지원하는 것이 부적당하다고 인정할 때에는 지원을 중단할 수 있다.

④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 학교등의 지원에 필요한 사항은 통일부장관이 정한다.

제47조의2(예비학교의 교육기간 등) ① 법 제24조의2제2항에 따른 예비학교의 교육기간은 정착지원시설에서 기본교육을 받기 시작한 때부터 1년 이내로 한다. ② 예비학교에 입학할 수 있는 사람은 정착지원시설에서 기본교육을 받고 있거나 그 과정을 수료한 북한이탈주민 중 입학할 희망하는 만 6세 이상 만 19세 이하인 사람으로 한다. ③ 예비학교에의 입학방법 및 절차에 관하여 필요한 사항은 정착지원시설의 장이 정한다.

마지막으로 북한이탈주민학력심의위원회 운영 규정을 살펴보면, 제1조(목적) 이 규정은 초·중등교육법시행령 제98조의2(학력심의위원회 설치·운영 등)의 규정에 의한 경기도 북한이탈주민학력심의위원회(이하 "학력심의위원회"라 한다)의 구성·운영, 북한이탈주민 및 그 자녀의 학력인정에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다. 제2조(적용근거) 이 규정은

「초·중등교육법시행령」 제96조, 제97조, 제98조의 규정과 「초·중등교육법시행령」 제98조의2제1항에 따라 학력심의위원회를 구성하고 북한이탈주민 및 그 자녀의 학교생활에 관한 세부사항을 규정한다. 제3조(운영) ① 「초·중등교육법시행령」 제98조의2제1항에 따른 학력심의위원회는 경기도교육청에서 운영하며, 필요에 따라 각급 학교에서도 운영할 수 있다. ② 각급 학교 학교학력심의위원회는 북한이탈주민의 자녀가 1명 이상 재학하고 있는 학교장의 신청에 의해 교육감이 주관학교로 지정·운영하며, 학력심의 구성·운영에 관한 필요한 사항은 학칙으로 정하여 운영할 수 있다 등이 비보호탈북청소년의 교육권 관련 법조항으로 살펴볼 수 있다.

Ⅲ. 비보호탈북청소년의 현황 및 쟁점 사항

1. 비보호탈북청소년의 현황

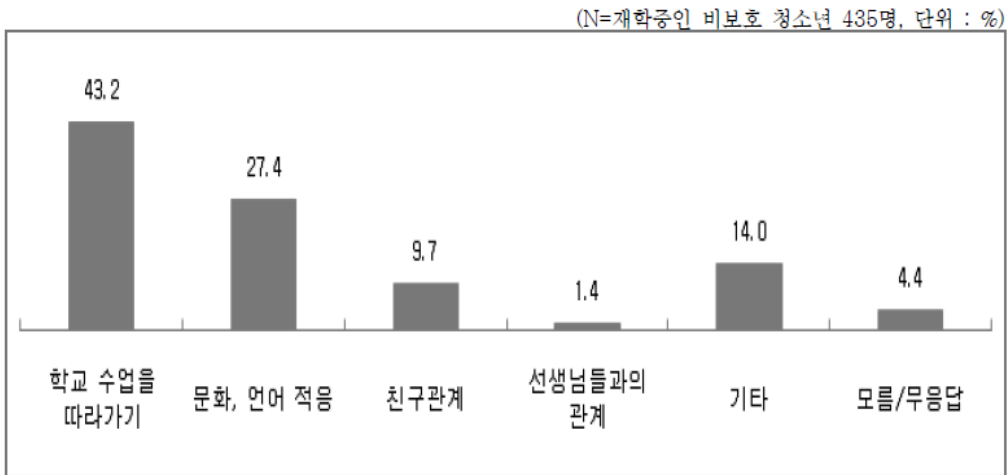
국내에 입국한 탈북청소년은 북한이탈주민보호센터(구 정부합동신문센터)의 조사가 끝나면 북한이탈주민정착지원사무소(하나원)에 입소하여 연령 및 성별 등에 따라 편성된 7개반(유아, 유치, 초등, 청소년, 성인남성, 성인여성, 경로)에 따라 12주간의 교육을 받는다. 유치반과 초등반은 하나원에 설치된 예비학교인 하나돌학교와 인근 삼죽초등학교에서 수업을 하고, 청소년반은 하나돌학교에서 전일제 수업을 받고 있다. 탈북청소년들은 하나돌학교 재학중 경기도교육청 북한이탈주민학력심의위원회의 일괄 심사를 통한 학력인정, 퇴소후 개별 신청을 통한 학력인정 또는 탈북청소년학교인 한겨레중·고등학교 편입후 해당학교의 학력심의 등을 통해 학력을 인정받고 있다. 학령기를 초과하거나 학교 부적응 탈북학생의 경우에는 탈북학생 대안학교를 이용하거나 검정고시 준비하는데 현재 8개의 탈북학생 대안학교(인가 1, 미인가 7)가 있다⁴⁾. 보호대상 탈북청소년은 대학별 특별전형 요건에 따라 정원의 특례입학이 가능하며, 만 35세 미만에 입학 또는 편입학한 경우 국·공립대는 입학·수업료·기성회비가 면제되고, 사립대의 경우에도 본인 부담분 50%를 대부분 해당 학교에서 지원하고 있다. 그러나 비보호탈북청소년은 대상이 아니기 때문에 북한이탈주민정착지원사무소(하나원)에 입소조차 불가능하기 때문에 적응에 대한 어려움을 그대로 부딪히게 된다⁵⁾.

4) 인가 대안학교 : 여명학교(고등학교 과정), 미인가 대안학교 : 두리하나국제학교, 우리들학교, 여명학교(중학교 과정), 하늘꿈학교, 드림학교, 한꿈학교, 한울학교

5) 비보호 청소년들은 어머니와 동반 입국한 경우가 아니면 하나원 입소가 거의 불가능하고 입소하더라도 법적 지원 근거가 미비해 생활비 등 여러 면에서 차등지원을 받게 된다. (연합뉴스, “제3국 출생 탈북자 자

북한이탈주민지원재단(남북하나재단)에서 1948년 1월1일부터 2010년 12월까지 입국한 북한이탈주민 중 8세 이상 18세 이하 탈북청소년을 대상으로 2011년 7월 1일부터 8월 31일까지 방문면접조사를 실시한 결과, 학교생활에서 가장 어려워하는 문제는 수업 따라가기였다.

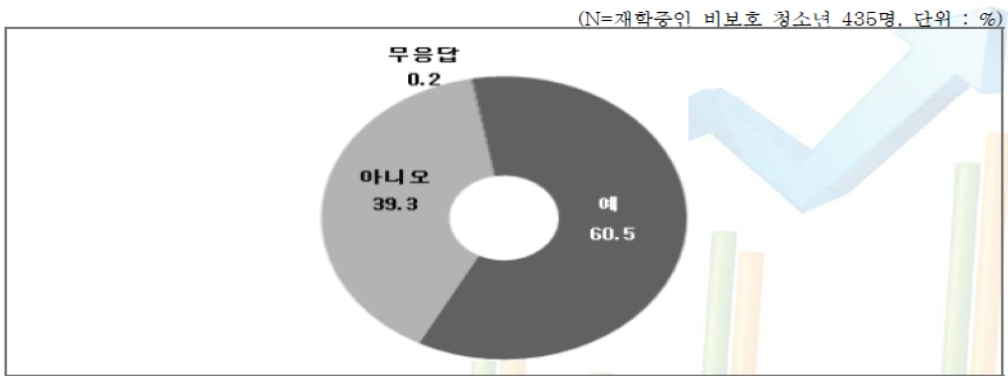
◆ 학교 생활에서 가장 어려워하는 문제 - 비보호 청소년



출처 : 2011 북한이탈주민 생활실태조사 기초분석 보고서

이에 비해 탈북청소년이 경험하는 사교육 여부 및 사교육 관련 비용은 남한 청소년에 비해 낮은 수준인 것으로 조사되었다.

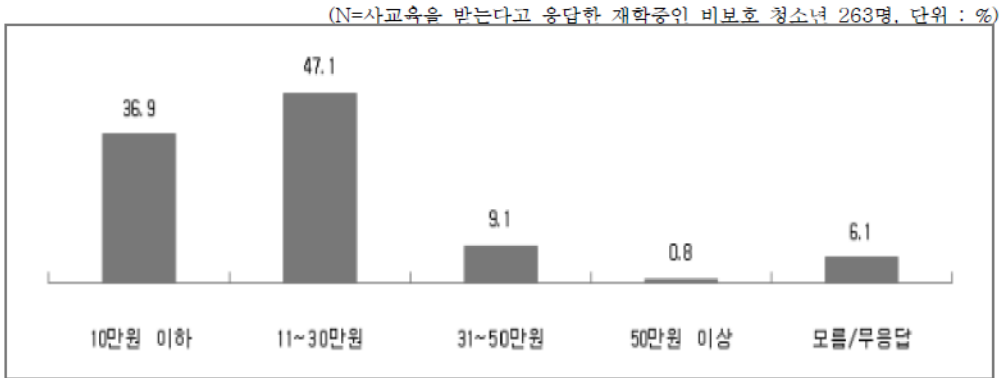
◆ 사교육 여부 - 비보호 청소년



출처 : 2011 북한이탈주민 생활실태조사 기초분석 보고서

너 정책 필요, 2011. 12. 6기사; 김정림, 차현지, 2012, p. 146 재인용

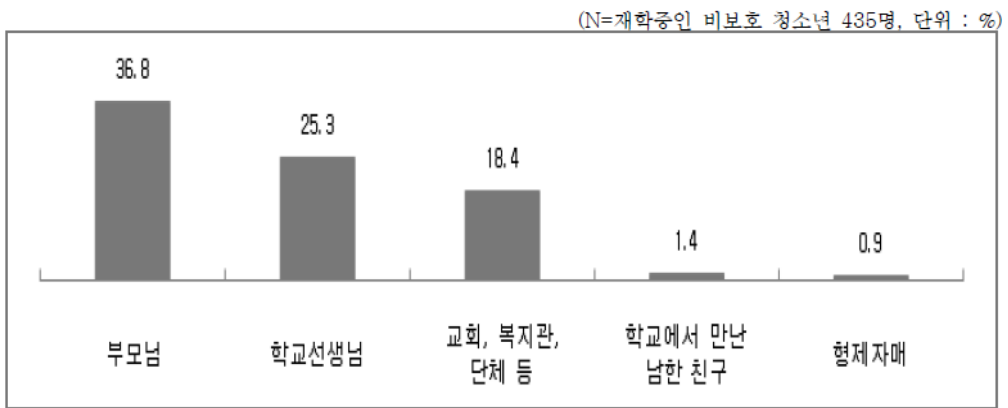
◆ **한달 평균 사교육 비용 - 비보호 청소년**



출처 : 2011 북한이탈주민 생활실태조사 기초분석 보고서

비보호탈북청소년의 학업을 지원해주는 사람으로는 부모가 36.8%로 가장 높은 비율을 차지하였다.

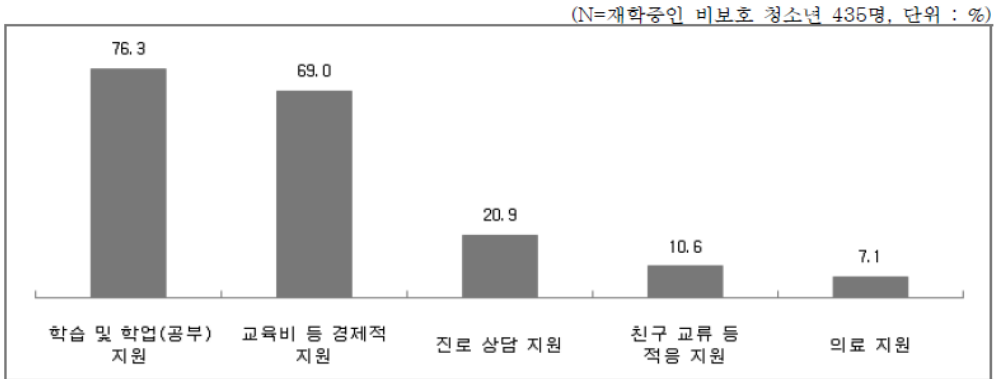
◆ **학생의 공부를 도와주는 사람(상위 5순위) - 비보호 청소년**



출처 : 2011 북한이탈주민 생활실태조사 기초분석 보고서

비보호탈북청소년에게 가장 필요한 지원을 물어본 결과 학습 및 학업 지원이 가장 높은 1순위였으며 그 다음 교육비 등 경제적 지원, 진로상담 지원, 친구교류 등 적응지원, 의료지원 등의 순위로 나타났으며 원하는 학력은 대학, 대학원 이상인 것으로 나타났다.

◆ 학생에게 향후 필요한 지원(상위 5순위, 복수응답) - 비보호 청소년



출처 : 2011 북한이탈주민 생활실태조사 기초분석 보고서

2. 비보호탈북청소년의 교육권 관련 쟁점 사항

국내에 입국한 북한이탈주민은 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률시행령」 제12조 제2항에 따라 최대 180일간 북한이탈주민보호센터에서 조사를 받으며 입국시 동반한 미성년 자녀도 부모의 조사기간 동안 동 센터에서 조사를 받거나 같이 체류한다. 유엔아동권리협약 제28조는 가입국은 아동의 국적에 상관없이 모든 아동에 대하여 초등교육을 의무적으로 제공하도록 규정하고 있고, 「교육기본법」 제8조에서는 중학교까지 의무교육으로 규정하고 있다. 따라서 아동에 대해서는 국적에 관계없이 초등교육을 제공해줘야 하며, 중학교를 마치지 못한 북한이탈주민도 「교육기본법」에 따른 의무교육 대상에 포함된다. 현재 북한이탈주민보호센터에 머물고 있는 임시보호대상자를 대상으로 이루어지고 있는 체계적인 교육프로그램은 없을 뿐 아니라 이에 대한 정보제공도 극히 제한적이다. 특히 학령기에 있는 아동 및 청소년들의 교육이 최대 180일간 단절되는 것은 개인의 성장 및 국내 적용에 지장을 초래하게 된다.

「초·중등교육법시행령」 제98조의2 제1항은 북한이탈주민과 학력증명이 곤란한 다문화 학생의 학력인정에 관한 사항을 심의하기 위해 교육감 소속으로 학력심의위원회를 두도록 되어 있고, 동 시행령 제98조의3 제1항은 교육감이 정하는 일정한 수 이상의 학생이 탈북청소년등인 경우 학교장의 신청에 따라 해당 학교에서 자체적으로 학력인정과 학년 결정을 할 수 있다. 이에 따라 현재 각 시·도 교육청에 북한이탈주민학력심의위원회가 구성되어 있고, 탈북청소년 특성화학교인 한겨레중·고등학교는 학교 자체적으로 학력심의위원회를 운영하고 있다. 하나원과 경기도 북한이탈주민학력심의위원회는 하나둘학교에 재학중인 탈북청소년(만 19세 미만)

중 신청자를 대상으로 최소 2주전 학력심의를 거쳐 학력인정하고 있으며 하나원은 이들의 학력심의 신청 절차 지원하고 있다. 그러나 비보호탈북청소년의 경우, 제외 대상이다. 중국 등 제3국 출생 탈북청소년은 다문화학생으로 분류되어 정착지 일반학교에 학교장 재량으로 편입학하고 있다. 탈북청소년 학교인 한겨레 중·고등학교에 전입하는 경우(제3국 출생 탈북청소년도 전입 가능) 해당학교에서 자체적으로 학력 심의를 받고 있다. 제3국 출생 탈북청소년은 해외 탈북과정부터 국내 정착과정까지 일반 탈북청소년과 동일하거나 유사한 과정을 거치고 이들과 비슷한 교육적 문제를 갖고 있음에도 북한이탈주민학력심의위원회 심의 대상에서 제외되고 있으며 아직까지 체계적인 학력심의체계가 마련되어있지 않다. 2014년 10월경부터 각 시·도 교육청에 다문화학력심의위원회가 구성되어 운영 예정에 있으나 학력심의 및 인정 주체가 시·도 북한이탈주민학력심의위원회, 시·도 다문화학력심의위원회, 개별 학교장(한겨레학교)로 분산되어있고, 학력인정신청 방법도 하나원 교육중 일괄신청, 하나원 퇴소후 정착지 개별 신청, 한겨레학교 자체 인정 등으로 상이하여 인정 주체별 평가 결과의 형평성 문제가 발생할 수 있다.

그리고 비보호탈북청소년의 학부모는 미성년 자녀의 학교 및 학년 선택, 진학여부, 전공 등 교육에 관한 의사결정자 및 지원자의 역할을 수행하고 있어 학부모의 교육에 관한 이해와 태도, 지식은 자녀의 교육에 절대적인 영향을 미치고 있다. 실태조사에서 나타나 있듯이, 비보호탈북청소년의 학업을 지원해주는 사람으로는 부모가 36.8%로 가장 높은 비율을 차지하고 있다. 그러나 탈북청소년의 학부모 대부분은 탈북청소년과 마찬가지로 남한의 교육체제, 교육 내용, 교육 현실, 진로 등 교육과 관련한 이해와 정보가 매우 취약하며 국내 정착이라는 시급한 문제로 인해 자녀의 교육에 충분한 관심을 갖지 못하고 있는 실정이다. 남한의 교육에 대한 이해가 부족한 상태에서 자녀의 편입학 결정 및 진로지도를 하고 있고, 탈북청소년 자녀가 학교 적응 및 교육적 문제들에 부딪힐 때 효과적인 지도에 어려움을 겪고 있는 것이다.

IV. 비보호탈북청소년의 교육권 보장을 위한 개선 방안

1. 실질적인 언어 교육과 문화 교육의 법적, 제도적 지원 체계 명확화

비보호 탈북청소년의 경우, 중국에서 오래 살다보니 중국어만 아는 경우가 대부분이며 어머니 나라인 북한에 대해 잘 모르는 경우가 대부분이다. 언어장벽은 어린이집 혹은 유치원에서 뿐만 아니라 학교부적응 그리고 이로 인한 자퇴에 이르기까지 문제의 근원이 될 수 있다. 또한

많은 탈북 여성들이 억양문제로 직장생활에서 직장 동료 혹은 고객들과 갈등, 마찰을 빚고 있으며 이러한 언어습관 및 의사소통 기술은 비보호탈북청소년에게도 중대한 영향을 미치게 된다(정영애·김윤나, 2013, p. 113). 물론 다문화가족지원센터에서 이러한 한국어 교육을 실시하고 있으나, 외국인이라는 대상에 대한 인식이 강해 북한이탈주민이 이러한 서비스 이용에 대한 거부감이 크다. 이들은 같은 민족이라는 자부심이 굉장히 강한 편이다. 따라서 하나센터(각 지역별 북한이탈주민을 위한 적응지원센터)에서 비보호탈북청소년의 실질적인 한국어 교육이나 문화 영역에 관한 사회적응 교육 등이 반드시 체계적으로 이루어져야 할 것이다(김정림, 차현지, 2012, p. 146).

2. 실무와 일치하는 법률의 개정

현행 북한이탈주민 정착지원과 관련된 법률 대부분이 비보호탈북청소년에 대한 의의나 지원범위가 불명확하다. 정착지원법의 경우, 비보호탈북청소년의 지원은 엄밀하게 보면 해당되지 않으나 실질적으로 하나원에 동반 입소하는 경우도 발생하게 되고 북한이탈청소년 대상의 방과후 공부방 서비스 대상에 포함되기도 하며 영어지원 프로그램, 학교에서 실시하는 멘토링 프로그램 등을 지원받기도 한다. 이러한 이유로 비보호탈북청소년 조차 자신의 정체성에 혼란을 갖고 이러한 서비스에 강하게 거부반응을 일으키기도 한다.

북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률'의 목적은 "북한지역에서 벗어나 대한민국의 보호를 받고자 하는 주민이 남한 사회에 신속히 적응, 정착하는 데 필요한 보호 및 지원을 하는 것"이다. 또한 "완전히 단절되어 있는 남북관계의 특수성에 비추어 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 생활 영역에서 북한사회와는 다른 남한사회에서의 정착을 위하여 특별히 '보호대상자'를 지정하여 법률에 의하여 보호 및 지원을 하는 것임"이라 명시하고 있다. 동 법 제2조 1호의 '북한이탈주민'이란 군사분계선 이북지역(이하 "북한"이라 한다)에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고 있는 사람으로서 북한을 벗어난 후 외국 국적을 취득하지 아니한 사람을 말한다고 규정하고 있다. 여기에서 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등이라고 규정하고 있는데, 이는 구성요건(조건)이 아닌 열거의 형태로 제시되고 있다. 다시 말하면 북한이탈주민은 주소, 직계가족, 배우자, 직장을 북한 두어야 한다는 조건이라기 보다는 제1조의 목적과 제4조의 기본원칙을 볼 때, 열거되지 못하고 등으로 처리된 부분을 폭 넓게 그리고 유연하게 해석 가능하리라고 판단된다. 따라서 제3국에서 출생한 북한이탈주민 자녀는 '등'에 포함하여 북한이탈주민으로 해석 가능하다.

또한 법5조 제2항에서 보호 및 정착지원은 원칙적으로 개인을 단위로 하되, 필요하다고 인정하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 세대를 단위로 할 수 있다고 규정하고 있고, 대통령령인 시행령 제1조의 3에서 세대단위에 직계혈족과 형제자매까지를 포함하고 있는 것을 볼 때, 당연히 제3국 출생한 자녀도 보호 대상자가 될 수 있다. 비록 비보호탈북청소년은 북한의 공민지위나 북한 내 연고를 갖고 있지 않으나, 그러한 요건을 충족하는 ‘탈북⁶⁾과정에서의 산물’이므로 비보호탈북청소년의 경우도 정착지원법의 보호결정 대상인 북한이탈주민의 범주로 포섭시켜야 할 것이다. 이를 통해 북한이탈주민의 제3국 체류기간이 장기화되는 현재의 현실을 반영하여 그에 따른 문제를 해결할 수 있을 것이다(김정립, 차현지, 2012, p. 151).

3. 청소년기본법의 대상 연령범주 개정

현행 청소년기본법의 적용 대상은 9세~24세이다. 청소년육성정책을 담보로 하여 청소년활동에서부터 청소년보호복지의 근본이 될 수 있는 청소년기본법 대상의 연령기준을 앞으로 보다 확대하여야 할 것이다. 현재 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률시행령」 제45조는 만 25세 미만에 초중등학교에 입학 또는 편입학한 자를 교육지원 대상으로 하고 있고 북한이탈주민은 5년의 거주지 보호기간 중 또는 고등학교 졸업 학력인정 후 5년이내에 대학에 만 35세 미만 이전에 편·입학하는 경우 등록금이 면제(사립대학은 50% 지원)되고 있다.

또한 공무원연령 제한 폐지를 비롯하여 대학 졸업 평균 연령도 높아지고 있고, 취업연령이 평균33세 (무등일보 2014.09.25 (목)일자 “특성화고 높은 취업률” <http://www.honam.co.kr/read.php3?aid=1411570800450469021> 이윤주 기자), 통계청이 발표한 결혼 평균 초혼연령은 남성 36세, 여성 33.4세로(통계청 발표 32.2세, 여 29.6세 ; NSP통신 2014.08.20 (수) 오전 0:58, “초혼 표준 연령 男 36·女 33.4세...평균 교제기간은 10.2개월” <http://www.nspna.com/news/?mode=view&newsid=97893>, 박정섭 기자) 모든 연령이 늦어지고 있다. 따라서 청소년기본법의 연령범주도 높아져야 할 필요성이 제기되고 있다.

4. 비보호탈북청소년의 국적취득의 개선

원칙적으로 무국적자에 대한 국적부여는 국가의 재량사항이 되며 외국인이 한국국적을 취득하기 위하여는 엄격한 귀화요건을 충족시켜야 한다. 무국적 탈북자 특히 비보호탈북청소년

6) 이 때 탈북의 개념을 ‘북한 공민이었던 자가 그 지위를 포기하고 이를 이탈하여 남한에 입국하는 전 과정’으로 확대하여 판단해야 할 것임.

의 경우, '사실상의 탈북자'임이 입증되면 귀화절차와 별도로 심사를 거쳐 국적을 인정하는 제도를 마련할 필요가 있다. 비보호탈북청소년의 경우 한족남편과 함께 살아야 하는 탈북여성의 상황으로 인해 중국국적을 취득한 경우도 있지만 그렇지 못한 무국적자인 경우도 많다. 현재 남한에 와서 주민등록신고서 '비보호탈북청소년'임을 입증할 수 없거나 증인을 못 찾게 되는 경우가 발생하여 아이를 호적에 올릴 수 없으며 이로 인해 학교입학 시기까지 늦춰져 남한에 오는 과정으로 인해 교육이 지연되는 급한 상황에 교육권까지 보장받지 못하는 일이 발생하고 있다. 따라서 비보호탈북청소년의 사실상의 탈북자임이 입증되면 귀화절차와 별도로 심사를 거쳐 국적을 인정하는 제도를 마련해야 할 것이다.

5. 의무 부모교육 실시

북한에서는 탁아소 개념으로 부모가 어린이집에 전적으로 의존하여 아이돌봄 문제를 해결하려 하며 초등학교도 한,두번 등하교 교육시킨 후 아이 혼자서 다니게 하고 있다. 남한과는 다른 북한에서의 어려서부터 독립, 자립을 강조하는 양육 문화, 첫째 자녀에 대한 많은 의존 부담, 기본적인 준비물 챙겨주는 것에서부터 자녀에게 강압적·권위적인 양육태도의 변화, 과제물 및 숙제지도, 아동학대 및 방임에 관한 자녀양육이 반드시 이루어져 탈북 자녀들이 안 좋은 부모양육태도를 형성하지 않도록 해줘야 할 것이다(정영애, 김윤나, 2013, p. 114). 뿐만 아니라 가정내 성교육도 본인들이 받아 보지 못했기 때문에 거의 대부분 이루어지지 않고 있으며 경제적인 어려움으로 돈을 벌기 위해 부모들이 아이들을 그룹홈이나 쉼터, 기숙형 대안학교에 맡기는 경우가 많고, 돌보는 가정이라 할지라도 해체가정이 많아 늦은 시간까지 아이 혼자 집에서 방임되는 경우가 많다(국가인권위원회, 2013, p. 222). 특히 북한이탈주민실태조사에서도 나타나 있듯이 비보호탈북청소년의 학부모는 미성년 자녀의 학교 및 학년 선택, 진학여부, 전공 등 교육에 관한 의사결정자 및 지원자의 역할을 수행하고 있어 북한이탈주민을 대상으로 한 부모교육은 반드시 이루어져야 할 것이다. 특히 하나원 기본교육 및 정착지 지역적응교육에서 탈북학부모 대상 남한의 교육체제와 자녀 진로지도에 대한 교육 강화 방안이 마련되어야 할 것이다.

V. 결론

북한이탈청소년의 남한 문화적응 상황은 통일사회의 평화공존과 사회 통합과정에서 발생할 수 있는 대규모의 적응문제를 미리 예측할 수 있다는 점에서 주목할 필요가 있다. 통일 후

동, 서독이 대혼란을 겪었던 것을 교훈삼아 국민들의 혼란을 최소화하고 국가적 발전은 최대화하는 전략들이 필요하다. 이를 위해서는 남한에 먼저 입국한 북한이탈 청소년들이 남한사회와 다른 문화적 상황에서 어떻게 적응해 나가는지에 대해 면밀히 살펴볼 필요가 있는 것이다(김윤나, 2008, p. 2). 또한 탈북과정 및 그로 인한 변화 흐름을 먼저 진단하고 예측하여 문제를 미리 예방해야 한다.

이러한 취지에서 현재 정부에서는 탈북청소년의 학교적응력을 향상을 위해 탈북교사전담 코디네이터를 비롯한 방과후 학교 자유수강권 지급, 장학금 지급, 화상영어교육 지원, 학습지원, WEST 프로그램(해외인터넷생활 지원), 학력인정제도 개선, 교육프로그램 연구, 실천사업 공모와 담당교사 지도매뉴얼(manual) 개발·보급 등을 추진해 나가고 있다(남북하나재단 <http://www.koreahana.or.kr/eGovHanaEdu31.do>, 2014년 9월 20일자 검색).

이와같이 정부가 탈북청소년의 교육기회의 확대와 건강한 사회적응을 위해 다양한 지원정책을 펼치고 있으나, 정책초기단계에서 오는 많은 문제와 중복되거나 상충되는 지원으로 인해 현실적인 도움이 되지 못하는 경우가 많다. 또한 그동안의 정책들이 탈북청소년들의 남한사회에의 빠른 적응과 정착을 통해서, 그들 개인과 사회 전체의 안정을 유지하는데 초점을 두고 추진됨으로써, 정작 탈북 청소년이 직면하는 고통의 감소와 그들의 인권 보장에 관심을 둔 근본적 문제 진단과 대책 마련에는 미흡했다고 볼 수 있다(국가인권위원회, 2013, p. 2).

탈북청소년은 홀로 혹은 부모형제와 함께 국내에 들어오는 경우로 이들은 이주민/난민이라는 특성과 함께 성장기에 있는 남한 청소년들이 겪는 '청소년기'의 발달과업적 과제를 안고 있어서 사회적응의 문제 뿐 아니라 교육을 제대로 받으면서 바람직한 성인으로서의 성장의 노력을 병행하여야 하는 이중적 과제를 가지고 있다. 이와같이 이중적 과제를 안고 있는 시기임을 감안할 때, 이들에게 제반 다양한 인권 영역 중에서도 교육권을 보장해 주는 것이 무엇보다 중요한 일이라고 볼 수 있다(김윤나, 2008, p. 2; 국가인권위원회, 2013, p. 2).

탈북 청소년이 처한 교육권 침해 및 보장의 실태와 현황을 깊이 있고 정확하게 파악하여 장기적이고 실질적인 대책을 마련하는 일은, 비단 현재 대한민국에 거주하는 탈북청소년의 처우와 문제를 해결하는 것 뿐 아니라, 장차 미래 통일시대 남북 통합과 후세대 양성 및 교육의 방향을 가늠하고 준비하는데 매우 중요한 기초자료를 제공할 수 있을 것이다. 이에 본 연구에서는 인권레짐에 기반하여 비보호탈북청소년의 현황과 관련 법률, 교육권 보장 방안 등을 살펴 보았다. 국내 입국 인원이 증가하면서 가족동반으로 또는 단독으로 입국하는 북한이탈 청소년의 숫자도 크게 증가하여 이러한 비보호탈북청소년을 위해서는 실질적인 언어 교육과 문화 교육의 법적, 제도적 지원 체계 명확화, 실무와 일치하는 법률의 개정, 청소년기본법의 대상 연령

범주 개정, 비보호탈북청소년의 국적취득의 개선, 의무 부모교육 실시 등이 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

국가인권위원회, 탈북청소년 교육권 실태조사, 서울:국가인권위원회, 2013

김윤나, 북한이탈청소년의 문화적응에 영향을 미치는 적응유연성에 관한 통합적 연구, 중앙대학교 박사학위논문, 2008

김정립, 차현지, 제3국 출생 북한이탈주민 자녀(비보호 청소년)의 보호 및 지위개선을 위한 법적 방안 -북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률 등의 검토- 통일과 법률, 1, 2012

북한이탈주민지원재단, 북한이탈주민 생활실태조사 기초분석 보고서, 2012

정영애, 김윤나, 탈북 여성 일가정 양립 실태 연구, 북한이탈주민지원재단, 2013

임재홍·류은숙·염형국, 인권법, 서울:한국방송통신대학교출판문화원, 2014

무등일보 2014.09.25 (목)일자 “특성화고 높은 취업률”

<http://www.honam.co.kr/read.php3?aid=1411570800450469021> 이윤주 기자

NSP통신 2014.08.20 (수) 오전 0:58, “초혼 표준 연령 男 36·女 33.4세... 평균 교제기간은 10.2개월” <http://www.nspna.com/news/?mode=view&newsid=97893>, 박정섭 기자

남북하나재단 <http://www.koreahana.or.kr/eGovHanaEdu31.do>, 2014년 9월 20일자 검색

통일부 홈페이지 <http://www.unikorea.go.kr/> 2014년 9월 20일자 검색

[Abstract]

The human rights regime based on Right to education
guaranteed ways unprotected defection of youth

Kim Yoon Na
(professor, Seoul Cyber university)

This research aims to propose the policies of the Republic of Korea in preparation for the unification diagnosis of defectors changing trends by looking at the domestic laws of the unprotected youth defection based on human rights regime. Therefore, examined the status of such unprotected youth defection law, right to education guarantee scheme based on the human rights regime in this study.

The main research method was descriptive study and the research results are as follows:

First, legal, institutional support systems should be clarified. Second, tamendments of laws and practices should be matched. Third, the Basic Law of the youth age category should be revised. Fourth, Improvement of North Korean citizenship of unprotected youth, Fifth, obligated parent education should be carried .

Consequently, this study has a significance that suggests the standard for Right to education of Unprotected Youth as the North Korean Defectors

Key words : Human rights regime, Unprotected Youth of the North Korean Defectors, the Act on Protection and Assistance, Resettlement of the North Korean Defectors as a North Korean Defector, Right to education

한국사회복지법제학회 관련자료

I. 한국사회복지법제학회 창립취지문

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

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

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

II. 한국사회복지법제학회 학술대회 프로그램

2014년 한국사회복지법제학회 상반기 학술대회

「사회복지사의 권리 - 무엇이 문제인가」

초청의 말씀

한국사회복지법제학회 상반기 학술대회에 여러분을 초대합니다

사회복지사가 전문가로서의 법적 지위를 가지게 된지가 30년이 지났습니다. 그동안 사회복지서비스 이용자의 인권과 권리는 크게 증진되었음에도 불구하고 상대적으로 서비스 제공자인 사회복지사의 인권과 권리 그리고 처우 및 지위는 별로 향상되지 못한 것으로 생각합니다. 이에 이번 학술대회에서는 <사회복지사의 권리 - 무엇이 문제인가>를 주제로 사회복지사들의 인권과 권리보장 실태를 분석·점검함과 동시에 사회복지사들의 인권과 권리 증진방안에 대하여 논의해 보고자 합니다. 특히 이번 학술대회는 사회복지학자와 법학자의 관점에서 사회복지사들의 인권과 권리, 지위와 처우 등의 문제점을 파악하여 관련 법제의 개정방안을 제시함으로써 사회복지사들의 인권과 권리의 증진은 물론 처우 및 지위를 향상하는데 큰 기여를 할 것으로 생각합니다.

부디 오셔서 사회복지사의 권리 증진과 한국사회복지법제의 발전에 동참하여 주시기 바랍니다.

2014년 6월

한국사회복지법제학회장 신 복 기

- 일시: 2014. 6. 13 (금) 13:30
- 장소: 국회의원회관2층 제3세미나실
- 주최: 한국사회복지법제학회
- 후원: 김성주 국회의원실



사회복지사의 권리 - 무엇이 문제인가?

사회 : 이명현 (경북대학교 사회복지학과)

시 간		식 순	
13:30-14:00	30'	개회식	<ul style="list-style-type: none"> ● 국민의례 ● 내빈소개 ● 개 회 사 : 신목기 (한국사회복지법제학회장 / 부산대 사회복지학과) ● 축 사 : 국회의원 김성주
14:00-14:20	20'	기조강연	돕는 자를 돕는 법적 장치 <ul style="list-style-type: none"> ● 윤 찬 영 교수 (전주대학교 사회복지학과)
14:20-14:55	35'	발제1	사회복지사의 정체성과 인권보호 <ul style="list-style-type: none"> ● 이 명 현 교수 (경북대학교 사회복지학과)
14:55-15:30	35'	발제2	「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률」과 조례의 정합성 확보방안 <ul style="list-style-type: none"> ● 윤 석 진 교수 (강남대학교 법학과)
휴식			
15:50-16:25	35'	발제3	사회복지사의 법적지위에 관한 문제점과 개선방안 - 노동관계법령을 중심으로- <ul style="list-style-type: none"> ● 김 영 미 박사 (동국대학교 법학과)
16:25-17:00	35'	발제4	사회복지사의 전문성 향상을 위한 교육·훈련 개선방안 <ul style="list-style-type: none"> ● 배 의 식 교수 (부산디지털대학교 사회복지학부)
17:00-18:00	60'	종합토론 및 질의응답 <ul style="list-style-type: none"> ● 사회 : 이 승 기 교수 (성신여자대학교 사회복지학과) 	
18:00	정기총회		

한국사회복지법제학회

609-735, 부산시 금정구 부산대학교 63번길 2 부산대학교 사학관 411호
 (051) 510-2123 | <http://cafe.daum.net/swelfarelaw> | swelfarelaw@hanmail.net

Ⅲ. 한국사회복지법제학회 제규정

한국사회복지법제학회 회칙

제정 : 2009년 6월 13일

개정 : 2010년 5월 7일

제1장 총 칙

제1조 (명칭) 본회는 한국사회복지법제학회(이하 “학회”, 영문명칭은 Korean Academy of Social Welfare and Law(KASWL))라 한다.

제2조 (목적) 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.

제3조 (사무소의 소재지) 학회의 사무소는 서울특별시에 둔다.

제4조 (사업) 학회는 그 목적을 달성하기 위하여 다음의 사업을 한다.

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

제5조 (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 집행이사회의 승인을 얻은 다음 각호의 사람이 된다. 다만 제3항의 준회원

이 다음 각호의 1에 해당된 때에는 그 때부터 정회원이 된다.

1. 대학에서 강의를 하거나 하였던 사람
2. 사회복지 관련 전공으로 석사학위를 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 집행이사회 승인을 얻어 될 수 있다.

④ 특별회원은 본 학회의 취지에 찬동하고 적극적으로 본 학회 사업에 찬조하거나 본 학회 발전에 공헌한 사람으로서 집행이사회 승인을 얻어 된다.

⑤ 단체회원은 국내 외의 단체 또는 연구기관으로서 집행이사회 승인을 얻어 된다.

제6조 (권리와 의무) 회원은 총회를 통해 의사결정에 참여하고, 학회의 각종 업무와 사업에 참가할 수 권리를 가지며, 회비를 납부하고 학회의 결정에 따를 의무를 가진다.

제7조 (퇴회와 자격정지) ① 회원은 서면 또는 전자우편(e-mail) 등으로 탈퇴원을 제출함으로써 퇴회할 수 있다.

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

③ 회원이 정당한 사유없이 3회 이상 회비를 납부하지 아니하는 때에는 집행이사회 의결을 거쳐 회원자격을 정지시킬 수 있다.

④ 전회계년도와 당해회계년도 회비를 미납한 회원은 의결권을 행사할 수 없다.

제3장 임원과 기구

제8조 (임원 등) ① 학회에 다음의 임원을 둔다.

1. 회장 1인
2. 부회장 10인 내외
3. 이사 50인 이내
4. 감사 2인

② 학회에 고문, 명예회장을 둘 수 있다.

제9조 (임원 등의 선임) ① 회장은 정회원인 학자 중에서 총회가 선임한다.
② 부회장, 이사, 고문, 명예회장은 집행이사회 의결을 거쳐 회장이 위촉한다.
③ 감사는 총회의 승인을 얻어 회장이 위촉한다.
④ 회장은 이사 중에서 총무분과위원장, 연구분과위원장, 학술분과위원장, 편집분과위원장, 대외협력분과위원장, 재무분과위원장 등 필요한 집행이사를 위촉할 수 있다.

제10조 (임원의 임기) ① 모든 임원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다.
② 임원은 임기만료 후라도 후임자가 취임할 때까지는 임원으로 직무를 수행한다.

제11조 (임원등의 직무) ① 회장은 회무를 통할한다.
② 부회장은 회장을 보좌하며, 회장이 미리 직무대행을 정하지 아니하고 사고로 직무를 수행할 수 없을 때 상호협의하여 그 직무를 대행한다.
③ 총무분과위원장은 학회의 총무를, 연구분과위원장은 학회의 학술연구와 학술상에 관한 사무를, 학술분과위원장은 학회의 학술행사에 관한 사무를, 편집분과위원장은 학회의 출판사무를, 대외협력분과위원장은 학회의 대외협력활동에 관한 사무를, 재무분과위원장은 학회의 재무 등을 각각 관장한다.
④ 감사는 학회의 회계를 감사하고 감사결과를 이사회에 보고한다.
⑤ 회장은 전문분야별·지역별 또는 각 지역별 연구활동에 종사하게 하기 위하여 연구위원을 위촉할 수 있다.

제12조 (사무처) ① 학회의 제반 사무의 수행·지원을 위해 사무처를 둘 수 있다.
② 사무처는 회장 또는 회장의 명을 받은 부회장이 관장한다.
③ 학회 사무의 원활한 처리를 위하여 간사를 둘 수 있다.

제13조 (자문위원) ① 학회 활동에 관한 자문과 지원을 위하여 회장은 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.

제14조 (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.

제4장 회 의

제15조 (회의) 학회의 회의는 총회·이사회 및 집행이사회로 한다.

제16조 (총회의 구성) ① 총회는 정회원으로 구성한다.

② 총회의 의장은 회장이 된다.

제17조 (총회의 권한) 총회는 다음의 사항을 의결한다.

1. 이사회 및 집행이사회가 부의하는 사항
2. 회칙에 의하여 총회의 권한으로 되어 있는 사항
3. 회칙의 변경에 관한 사항
4. 예산 및 결산의 승인
5. 기타 학회에 관한 중요한 사항

제18조 (총회의 소집) ① 정기총회는 회장이 매년 1회 소집한다.

② 임시총회는 회장이 필요하다고 인정하거나 집행이사회의 의결이 있을 때, 혹은 정회원 20인 이상의 요구가 있을 때 회장이 소집한다.

제19조 (총회의 의결방법) ① 총회의 의결은 출석 정회원 과반수의 찬성으로써 한다.

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

제20조 (이사회·집행이사회의 구성) ① 이사회는 회장·부회장·집행이사·이사로 구성하고, 회장이 그 의장이 된다.

② 집행이사회는 회장·부회장·집행이사로 구성하고, 회장이 그 의장이 된다.

제21조 (이사회·집행이사회의 권한) 이사회는 다음의 사항을 심의·의결한다. 다만 회장이 필요하다고 인정하는 경우에는 이사회의 승인을 얻어 집행이사회로 하여금 그 권한을 대행하게 할 수 있다.

1. 각종 사업의 계획에 관한 사항
2. 학회의 예산·결산·회비 기타 재정에 관한 사항
3. 회칙에 따른 제규정의 제정·개정에 관한 사항
4. 회칙에 의하여 이사회의 권한으로 되어 있는 사항
5. 총회에서 위임받은 사항
6. 기타 학회의 운영에 관한 중요한 사항

제22조 (이사회·집행이사회의 소집) ① 이사회는 회장이 필요하다고 인정하거나 집행이사회의 요청이 있을 때 회장이 소집한다.

② 집행이사회는 회장 또는 회장의 명을 받은 부회장이 소집한다.

제23조 (이사회·집행이사회의 의결방법) 이사회·집행이사회의 의결은 출석 과반수의 찬성으로써 한다.

제5장 재 정

제24조 (재정) ① 학회의 재정은 회비, 기부금, 찬조금 기타 수입으로 운영한다.

② 회비의 액수는 집행이사회가 결정한다.

③ 학회의 회계연도는 1월 1일부터 12월 31일까지로 한다.

제6장 학술상 및 모범사회복지가상

제25조 (학술상) ① 사회복지법제 연구가 탁월한 회원에게 학술상을 수여한다.

② 학술상에 관한 사항은 따로 규정으로 정한다.

제26조 (모범사회복지가상) ① 사회복지법의 이념구현에 헌신한 공무원이나 실무종사자에게 모범사회복지가상을 수여한다.

② 모범사회복지가상에 관한 사항은 따로 규정으로 정한다.

제7장 학회지 편집위원회

제27조 (학회지 편집위원회) ① 학회에 학회지 기타 발간물의 편집·간행을 위하여 학회지 편집위원회를 둔다.

② 편집위원회의 구성 기타 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 규정으로 정한다.

제28조(연구윤리위원회) ① 연구윤리를 준수함으로써 학술 연구의 도덕적 의무와 사회적 책무를 이행하며 연구의 투명성을 확보하기 위하여 연구윤리위원회를 둔다.

② 연구윤리위원회의 구성과 내용에 관하여 필요한 사항은 별도의 규정으로 정한다.

제8장 보 칙

제29조 (학회의 해산) 학회를 해산하고자 할 때에는 총회에서 출석회원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다.

제30조 (회칙의 개정) 학회의 회칙은 이사회의 심의를 거쳐 총회에서 의결한다.

부 칙 (2009. 6. 13)

(시행일) 본 학회의 회칙은 2009년 6월 13일부터 시행한다.

부 칙 (2010. 5. 7)

(시행일) 본 학회의 개정회칙은 2010년 5월 7일부터 시행한다.

한국사회복지법제학회지 논문투고규정

제정 : 2010년 5월 7일

제 1 조[목적] 이 규정은 한국사회복지법제학회(이하 '본회'라 한다)의 학회지 논문투고에 관한 지침을 마련함을 목적으로 한다.

제 2 조[원고모집과 투고자격] ① 학회지에 게재할 논문은 학회지 발행일로부터 3개월 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 비회원으로서는 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 투고하는 논문은 이 규정이 정하는 논문작성요령에 맞추어 작성하여 편집위원회가 정하여 공고하는 기고기한 내에 편집분과위원장에게 그 디스켓과 출력본 3부를 제출하여야 한다. 다만 경우에 따라서는 원고파일을 전자우편에 첨부하는 방식으로 제출할 수 있다.

② 본 회의 학술대회에서 발표된 논문은 지정토론 또는 종합토론에서 논의된 미비점을 보완하고 이 규정이 정하는 논문작성요령에 맞추어 작성하여 학술대회 종료 후 2주 이내에 편집분과위원장에게 제출하여야 한다.

③ 논문을 제출할 때에는 논문의 영문 제목, 필자의 영문 성명, 연락처 및 교정파일을 받을 이메일 주소를 반드시 따로 기재하여야 한다.

④ 논문을 게재하고자 하는 자는 소정의 심사료 및 게재료를 납부한다. 단, 본회의 학술대회에서 발표된 논문에 대해서는 심사료 및 게재료를 납부하지 아니한다.

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. 영문초록·키워드
 - 5. 참고문헌
 - 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 영문초록을, 외국어논문에는 영문초록과 국문 요약번역문을 첨부하여야 하고, 초록의 분량은 A4지 1매 이상이 되어야 한다.
- ② 초록은 논문 내용을 전체적으로 전달할 수 있을 만큼 포괄적인 내용이어야 하고, 쉽고 정확하게 전달할 수 있도록 작성되어야 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 “I”, “1”, “(1)”의 순으로 하며, 그 이후의 목차번호는 논문제출자가 임의로 정하여 사용할 수 있다.
- ⑤ 처음 인용할 경우의 각주는 다음 각 호와 같이 표시한다.
- 1. 인용, 참고한 자료의 출처를 밝히는 참고주는 다음과 같이 본문 중에 괄호를 사용하여 처리하고, 그 자료의 내역을 정리한 참고문헌을 논문의 말미에 첨부한다.
 - 1) 저자가 본문의 일부로 언급되는 경우의 예
최승원(2006)에 의하면...
 - 2) 특별한 저자가 없는 자료를 인용하는 경우의 예
「보건복지백서 2006」(2007)에 의하면...
 - 3) 저자가 본문과 분리되어 언급되는 경우의 예
...입장을 취하고 있다(전광석, 2010; Dean, 2005)
 - 4) 같은 저자의 문헌이 2개 이상 인용될 때의 예(연도가 같은 경우)
 - ...라고 볼 수 있다(송정부, 2010a).
 - ...라고 볼 수 있다(송정부, 2010b).
 - 2. 본문의 내용에 설명을 부연하기 위한 내용주는 해당 부분의 오른쪽 위에 논문 전편을 통해서 일련번호를 붙이고(예: ...하였다.1)), 그 페이지 하단에 각주로 처리한다.
 - 3. 외국문헌의 경우 그 나라의 표준적인 인용방법에 따른다.

- ⑥ 재인용할 경우의 각주는 다음과 같이 표기한다.
 - 1. 저서인용: 저자명, 앞의 책, 면수.
 - 2. 논문인용: 저자명, 앞의 논문, 면수.
- ⑦ 본문의 글자모양과 문단모양 또는 각주의 글자모양과 문단모양은 본회에서 배포하는 표준양식의 스타일을 적용하는 것을 원칙으로 한다.

제 8 조[참고문헌] 참고문헌은 다음의 각 호의 방식으로 정리한다.

- 1. 본문에 인용 또는 언급된 참고문헌은 국내문헌과 외국문헌(동, 서양의 순)으로 구분하되 저자의 성을 기준으로 전자는 가나다의 순으로, 후자는 알파벳의 순으로 배열한다.
- 2. 참고문헌은 저자, 제목, 출판사항, 출판년도의 순으로 다음과 같이 기재한다.
 - 1) 단행본인 경우 [저자명, 서명, 출판사항, 출판연도]
 - 예) 김철수, 학설 판례 헌법학(상) . 박영사, 2008
 - 2) 일반논문인 경우 [저자, 논문제목, 수록서명 및 발행제호, 출판연도]
 - 예) 윤상용, 장애인 이동권 보장을 위한 바람직한 입법방향, 보건복지포럼, 제95호, 1999
 - 3) 학위논문인 경우 [저자, 논문제목, 학위성격, 수여기관명, 출판연도]
 - 예) 서정희, 장애인 사회보장수급권의 실효성에 관한 기준, 박사학위논문, 서울대학교 대학원, 2009
 - 4) 기타 저자가 없는 경우
 - 예) 보건복지백서 2006. 보건복지부, 2007.
 - 5) 외국문헌은 그 나라의 표준적인 인용방법과 순서에 의하여 정리한다.

제 9 조[학회지 발행횟수와 발행일] 학회지의 발행횟수는 연 1회로 하고 그 발행일은 10월 20일로 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]

(시행일) 이 규정은 제정한 날부터 시행한다.

한국사회복지법제학회 논문심사규정

제정 : 2010년 5월 7일

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. 다만, 본회 주최의 학술대회 발표논문과 국내외 저명학자 등의 특별기고논문에 대하여는 논문심사절차를 생략할 수 있다.

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 논문심사서의 심사의견을 자세히 기술하여야 하며, ‘판정’ 의견을 기재할 때는 다음의 요령을 따른다.

1. 별도의 보완이 없이도 게재가 가능하다고 판단될 경우는 “게재 가(可)”에 “○”표 한다.
2. 학회지에 게재하기에는 미흡한 점이 많다고 판단될 경우는 “게재 불가(不可)”에 “○”표 한다.
3. 내용의 보완 혹은 수정을 거치면 게재할 수도 있다고 판단되는 경우는 “수정 후 재심사”에 “○”표 한다.

④ 심사위원 3인의 논문심사서가 접수되면 편집위원회는 다음 표의 기준에 의하여 게재 여부에 대한 종합판정을 하고 그 결과 및 심사위원 3인의 심사소견을 즉시 기고자

에게 통보하여야 한다.

심사위원의 판정	편집위원회 종합판정
○ ○ ○	게재 확정
○ ○ △	
○ △ △	
○ ○ ×	
○ △ ×	수정 후 재심사
△ △ △	
△ △ ×	
○ × ×	
△ × ×	게재 불가
× × ×	

* ○="게재 가", △="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]

(시행일) 이 규정은 제정된 때부터 시행한다.

[별표 1]

『사회복지법제연구』 게재신청 논문심사서

게재지	『사회복지법제연구』 통권 제 호		심사일	20
심사위원	소 속		성 명	
대상논문				
판정	1) 게재 가 () 2) 게재 불가 () 3) 원고 수정 후 재심사 ()			
심사의견 ※ 심사기준 및 고려사항 · 논문의 질 · 논문의 독창성 · 논문의 전문성 · 논문의 논리적 체계성 · 근거 제시의 적절성 · 표절 및 모방 여부 · 투고요령 준수 및 분량				

※ 심사의견 작성 시 유의사항

- ◇ 부적합 또는 수정·보완해야 할 필요성이 있다고 판정할 때에는 구체적으로 명시해 주십시오.
- ◇ 작성란이 부족하면 별지를 이용해 주시기 바랍니다.

한국사회복지법제학회 편집위원회

한국사회복지법제학회 편집위원회규정

제정 : 2010년 5월 7일

제 1 조[목 적] 이 규정은 한국사회복지법제학회(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 편집위원장, 편집부위원장을 포함한 15인 이내의 편집위원으로 구성한다.

제 3 조[편집위원의 선임 및 임기] ① 편집위원장은 본회의 부회장 중에서 회장이 임명한다.
② 편집부위원장과 편집위원은 본회의 정회원 중에서 회장이 임명한다.
③ 편집위원장, 편집부위원장 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”, “게재 불가” 또는 “원고 수정 후 재심사”로 구분한다.
- ⑤ “원고수정 후 재심사”로 결정된 원고가 수정·기고된 경우 위원회는 그 재심사를 3명의 위원에게 의뢰할 수 있고, 재심사의 결정은 “게재 확정” 또는 “게재 불가”로 구분한다.
- ⑥ 기타 기고논문 등의 심사절차 및 게재 여부 결정 등에 관한 세부적인 사항은 논문심사규정으로 정한다.
- ⑦ 편집위원장은 위원회의 업무를 효율적으로 처리하기 위하여 편집간사를 둔다.

제 6 조[규정개정] 이 규정은 이사회의 의결로 개정할 수 있다.

[부 칙] (시행일) 이 규정은 제정한 때부터 시행한다.

한국사회복지법제학회 연구윤리규정

제정 : 2010년 5월 7일

제1조(목적) 이 규정은 연구 논문의 저자는 물론 학술지의 편집위원과 심사위원이 지켜야 할 연구윤리의 원칙과 기준 및 연구윤리위원회(이하 '위원회'라 한다)의 구성 및 운영에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제2조(연구자의 책임) 연구자는 자신이 실제로 하거나 기여한 내용에 대해서만 업적으로서 인정 받으며 그 내용에 대하여 책임을 져야 한다.

제3조(연구부정행위의 정의) 이 규정에서 제시하는 연구부정행위(이하 "부정행위"라 한다)는 연구과제의 제안, 연구과제의 수행, 연구결과의 발표 등에서 행하여진 행위로서 다음 각 호의 행위를 말한다.

1. 타인의 연구내용이나 결과 혹은 아이디어 등을 정당한 승인 또는 인용 없이 도용하는 행위
2. 연구내용 또는 결과에 대하여 공헌 또는 기여를 한 사람에게 정당한 이유 없이 논문저자 자격을 부여하지 않거나, 공헌 또는 기여를 하지 않은 자에게 논문저자 자격을 부여하는 행위
3. 허위의 자료, 결과기록, 보고 등을 연구결과로서 제출하는 행위
4. 연구자료 또는 장비 혹은 과정을 조작하거나 데이터 또는 결과를 바꾸거나 생략하여 연구 기록이 정확하게 표현되지 않도록 하는 행위
5. 본인 또는 타인의 부정행위의 의혹에 대한 조사를 고의로 방해하거나 제보자에게 위해를 가하는 행위
6. 그 밖에 이 항에서 정한 것을 제외하고 연구윤리위원회가 연구부정행위로 결정하는 행위

제4조(중복투고의 금지) ①국내외를 막론하고 이전에 출판된 자신의 연구물(게재 예정이거나 심사 중인 연구물 포함)을 새로운 연구물인 것처럼 출판하거나 투고해서는 아니 되며, 동일한 연구물을 유사 학회 등에 중복하여 투고해서도 아니 된다. 단, 편집위원회의 특별한 요청에 의해 투고하는 경우는 그러하지 아니하다.

②투고 이전에 출판된 연구물(박사학위 논문 포함)의 일부를 사용하여 투고하고자 할 경우에는 학술지의 편집자에게 이전 출판에 대한 정보를 제공하고 편집자는 이에 대하여 중복 게재나 이중 출판에 해당하는지의 여부를 확인하여야 한다.

제5조(인용 및 참고 표시) ①다른 사람의 저술이나 공개된 학술 자료를 인용할 경우에는 「한국

사회법제학회지 논문투고규정」에 정해진 방법에 따라 정확하게 기술하여야 하며, 상식에 속하는 자료가 아닌 한 반드시 그 출처를 명백히 밝혀야 한다.

②개인적인 접촉을 통해서 얻은 자료의 경우에는 그 정보를 제공한 연구자의 동의를 받은 후에 인용할 수 있다.

제6조(연구윤리규정준수확인서 등) 연구물을 투고하는 경우에는 (별지 1)의 연구윤리규정준수확인서 및 논문사용권등위임동의서를 작성하여 제출하여야 한다.

제7조(편집위원회의 평가) ① 편집위원회는 투고된 논문의 게재 여부에 대하여 저자의 인격과 학자로서의 독립성을 최대한 존중하면서 평가하여야 한다.

② 편집위원회는 학술지 게재를 위해 투고된 논문을 저자의 성별, 나이, 소속 기관은 물론이고 어떤 선입견이나 사적인 친분과 무관하게 논문의 수준과 투고 규정에 근거하여 공평하게 취급하여야 한다.

③ 편집위원회는 투고된 논문의 평가를 해당 분야의 전문적 지식과 공정한 판단 능력을 지닌 심사위원에게 의뢰하여야 하며, 심사위원은 객관적 심사가 이루어질 수 있도록 최선의 노력을 다하여야 한다.

제8조(편집위원회의 비공개 의무) 편집위원회는 투고된 논문의 게재 여부가 결정될 때까지는 저자에 대한 사항이나 논문의 내용을 공개해서는 아니 된다.

제9조(편집위원회의 통지의무) 편집위원회는 심사위원의 투고된 논문심사와 관련한 문제 제기 등 사항이 발생할 경우, 편집위원회에 신속히 알리고 그에 대한 적절한 대응을 하여야 한다.

제10조(심사위원의 평가) ①심사위원은 전문 지식인으로서의 저자의 독립성을 존중하여야 하며, 평가 의견서에는 논문에 대한 자신의 견해를 밝히되, 보완이 필요하다고 생각되는 부분에 대해서는 그 이유를 설명해야 한다.

②심사위원 자신이 논문의 내용을 평가하기에 책임자가 아니라고 판단될 경우에는 본 학회 편집위원회에 그 사실을 통지하여 심사위원의 교체를 요청하여야 한다.

③심사위원은 학술지의 편집위원이 의뢰하는 논문을 심사규정에서 정한 기간 내에 성실하게 평가하여야 하고 그 결과를 편집위원회에 통지하여야 한다.

④심사위원은 심사의뢰 받은 논문이 이미 다른 학술지에서 출판되어 중복투고 되었거나 기타 연구윤리부정행위에 해당하는 문제를 발견하였을 때에는 편집위원회에 해당 사실을 지체 없이 알려야 한다.

제11조(심사위원의 객관적이고 공정한 평가의무) 심사위원은 심사 의뢰를 받은 논문에 대하여 개인적인 학술 신념이나 저자와의 사적 친분 관계를 떠나 객관적이고 공정한 기준에 의하여 평가하여야 한다.

제12조(심사위원의 비밀유지의무) 심사위원은 심사 대상 논문에 대한 비밀을 지켜야 한다. 논문 평가를 위해 특별히 조언을 구하는 경우가 아니라면 논문을 다른 사람에게 보여주거나 논문 내용을 놓고 다른 사람과 논의하여서는 아니 된다. 또한 논문이 게재된 학술지가 출판되기 전에 논문의 내용을 인용해서는 아니 된다.

제13조(위원회의 구성 및 임기) ① 위원회는 위원장 1인을 포함한 5인 이상의 위원으로 구성한다.

- ② 위원장과 위원은 이사회의 추천을 받아 이사 중에서 학회의 회장이 임명한다.
- ③ 위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다.
- ④ 위원 중에 결원이 생긴 때에는 지체없이 후임위원을 위촉하며, 그 임기는 잔여기간으로 한다.

제14조(위원장 등의 임무) ① 위원장은 회의를 주재하고 위원회를 대표한다.

② 위원장의 유고시에는 위원 중 연장자가 위원장의 직무를 대행한다.

제15조(위원회의 지위) 위원회는 직무범위에 속하는 권한을 행사함에 있어서는 독립성을 보장받는다.

제16조(위원회의 기능 및 직무) 위원회는 학회 회원의 윤리에 관한 제반사항 및 본 규정 제3조에 위반되는 행위에 대하여 심의하고 심의결과에 따른 필요한 조치사항을 결정한다.

제17조(위원회 회의) ① 위원회 회의는 위원장이 소집하고 그 의장이 된다.

- ② 위원장은 회장 또는 위원 3인 이상의 요청이 있을 때에는 회의를 소집하여야 한다.
- ③ 회의는 다른 특별한 규정이 없는 한, 재적위원 3분의 2 이상의 출석으로 개최하며 출석위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다.
- ④ 위원장은 서면으로 각 위원에게 회의안건 및 필요한 사항을 기재하여 적어도 회의개최일 10일 전에 통지하여야 한다.
- ⑤ 위원회의 회의와 의사록은 공개하지 아니한다. 단, 필요한 경우에는 위원회의 결정에 따라 의사록을 공개할 수 있다.

제18조(심의신청) ① 학회 회원 또는 이해관계당사자는 위원회에 서면으로 특정 회원의 특정행

위가 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 진상 조사가 필요하다고 인정할 때에는 즉시 조사절차를 개시하여야 한다.

- ② 위원회는 전항의 조사절차에서 피신청인에게 소명기회를 부여하여야 한다. 다만, 피신청인이 이에응하지 않을 경우에는 이의가 없는 것으로 간주한다.
- ③ 표절문제를 확인하기 위하여 논문표절방지시스템을 활용할 수 있다.
- ④ 위원회는 피신청인, 신청인 및 관계인에게 자료제출을 요구하거나 관련자들을 출석하게 하여 의견을 청취할 수 있다.
- ⑤ 위원회는 심의신청사항의 진상을 조사하기 위하여 필요한 때에는 위원회에 특별조사위원회를 둘 수 있다.
- ⑥ 위원회는 심의신청사항에 대한 조사를 종료한 때에는 신청인에게 심의결과를 서면으로 10일 이내 통지하여야 한다.

제20조(제재) ① 위원회는 객관적인 증거에 의거하여 학회 회원의 윤리에 관한 제반사항 또는 제3조에 위반되는 행위를 한 학회 회원에 대하여 주의 환기, 비공개 경고, 공개 경고, 시정 권고 등 적절한 조치를 내릴 수 있다.

- ② 위원회는 전항의 조치를 이행하지 않거나 기타 사안이 중대하여 징계가 필요하다고 판단된 경우에는 이사회에 적절한 제재조치를 요구할 수 있다.
- ③ 위원회의 제재 요구가 있을 경우, 회장은 이사회를 통하여 제재 여부 및 제재 내용을 최종적으로 결정한다. 연구윤리규정을 위반했다고 판단된 회원에 대해서는 회원자격의 정지, 제명 등의 제재를 할 수 있고, 이 조치를 소속기관을 포함한 대외에 공표할 수 있다.
- ④ 제19조 제5항에 따라 위원회가 해당 위원회에 회부한 사항에 대해서는 그 해당 위원회로부터 결과를 통보받아 이를 심의하고, 필요한 경우에는 전 3항의 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 때에

는 기피의 신청을 할 수 있으며, 이에 대하여 위원회는 지체 없이 결정하여야 한다.

- ③ 제2항의 사유가 있는 때에는 위원은 회피할 수 있으며, 이에 대하여 위원회는 지체 없이 결정하여야 한다.
- ④ 전항에 따라 제척, 기피, 회피된 위원이 3인 이상인 경우에는 회장은 그 위원의 수 범위 내에서 임시윤리위원을 위촉할 수 있다.

제23조(조사 등의 비밀유지의무) 피신청인 등에 대한 조사 및 조사결과 등 일체의 사항은 비밀로 하며, 조사절차에 참여한 자는 조사 또는 직무수행 상 알게 된 개인의 사생활 또는 비밀 등을 누설하여서는 아니 되고, 그 직을 그만둔 후에도 같다.

제24조(연구윤리규정의 개정) 연구윤리규정의 개정은 이사회 의 일반 의결절차에 따라 한다.

[부 칙]

(시행일) 이 규정은 제정된 때부터 시행한다.

(별지 1) **연구윤리규정준수 확인서 및 논문사용권 등
위임동의서(사회복지법제연구 제○호)**

한국사회복지법제학회 귀중

논문제목:

연구윤리규정준수 확인서

저자(들)는 한국사회복지법제학회의 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. 한국사회복지법제학회지인 『사회복지법제연구』 발행인은 투고논문에 대한 저작권 침해에 대하여 이의제기, 고소 기타 저작권 보호를 위한 제반 권리를 보유함

논문 사용권 및 복제·전송권 위임서

저자(들)는 본 논문이 한국사회복지법제학회지인 『사회복지법제연구』에 게재될 경우, 논문사용권 및 복제·전송권을 한국사회복지법제학회에 위임합니다.

20 년 월 일

저자	성명	소속	이메일	연락처	서명
제1저자					
교신저자					
공동저자 1					
공동저자 2					

IV. 2014년 한국사회복지법제학회 임원 명단

1. 고문

고문	송정부 (상지대학교)
고문	신복기 (부산대학교)

2. 회장

회장	최승원 (이화여자대학교)
----	---------------

3. 부회장 10인 이내:

사회복지학분야	윤찬영 (전주대학교)
	이명현 (경북대학교)
법학분야	조성규 (전북대학교)
	차선자 (전남대학교)
실무분야	윤동성 (순천 성신원)
	박용오 (한국사회복지사협회)

4. 감사 2인

사회복지학분야	조운영 (초록우산 부산아카데미)
법학분야	윤현석 (원광대학교)

5. 집행이사회

	위원장
총무분과	사회복지학: 이승기 (성신여대학교)
	법학: 윤석진 (강남대학교)
연구분과	사회복지학: 서정희 (군산대학교)
	법학: 하명호 (고려대학교)
학술분과	사회복지학: 강대선(경남과학기술대학교)
	법학: 방동희(경성대학교)
편집분과	사회복지학: 김광병 (청운대학교)
	법학: 김상태 (순천향대학교)
대외협력 분과	사회복지학: 박찬선 (한국사회복지사협회)
	법학: 최환용 (한국법제연구원)
재무분과	사회복지학: 강종수 (강원대학교)
	법학: 양승미 (동양대학교)
출판분과	사회복지학: 배의식 (부산디지털대학교)
	법학: 손현(한국법제연구원)
간사	최윤영, 김영미, 하민정

한국사회복지법제학회 활동 안내

1. 한국사회복지법제학회 학술행사 안내

□ 5월 , 10월 상·하반기 두 차례 학술대회를 개최합니다.

2. 한국사회복지법제학회 연구회 운영 안내

□ 매월 연구회를 진행하며, 연속적인 논의를 할 수 있도록 합니다.

3. 한국사회복지법제학회 학술지 『사회복지법제연구』 발간 안내

□ 『사회복지법제연구』는 학술대회 발표논문, 일반논문, 사회복지관련 법령 해설, 판례평석, issue와 쟁점, 주요 해외 법령소개 및 논문 번역 등 다양한 주제로 만들어가 고자 합니다. 『사회복지법제연구』의 구성 및 편집에 관한 고견과 회원 여러분의 옥고를 부탁드립니다.

4. 회비납부 안내

□ 한국사회복지법제학회는 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 3만원 / 단체회원 10만원

(2) 입금계좌 : 301-0087-8376-51 농협중앙회 (예금주: 한국사회복지법제학회)

■ 사회복지법제연구 편집위원 (임기 2013.1.1.~2014.12.31. 2년 임기)

편집위원장			윤찬영(전주대)		
부위원장			이희성(원광대)		
사 회 복 지 학	위원 간사	이승기(성신여대)	법학	위원	하명호(고려대)
		서정희(군산대)			이달휴(경북대)
		이명현(경북대)			심재진(대구대)
		김광병(청운대)			조성규(전북대)
		남찬섭(동아대)			윤석진(강남대)
		간사		하민정(이화여대 박사과정)	

사회복지법제연구 2014. 10. 통권 제5호

SOCIAL WELFARE AND LAW JOURNAL

Vol. 5

인 쇄: 2014년 10월 15일

발 행: 2014년 10월 20일

발행인: 최 승 원

발행처: 韓國社會福祉法制學會

주 소: 120-750 서울 서대문구 대현동 11-1

이화여자대학교 법과대학 법학관 416호

전화: (02) 3277-3503

전송: (02) 3277-3503

인쇄처: 도서출판 새로문화

전화: (02) 313-1431

전송: (02) 313-1434

ISSN 2093-8667