

[권두언]

[기획 논문]

CCTV운영과 보육교직원 권리 충돌에 대한 이익형량 연구	김태동	3
국민기초생활보장제도 수급권 확보방안 - 행정재량행위를 중심으로 -	류미령	25

[일반논문]

서울시 자치구 보육조례 분석을 통한 공립어린이집 위탁(재위탁)운영 관련 문제점과 개선방안	이서영	59
요양보호사의 법적지위에 관한 연구	김광병 · 심의경	79
아동인권과 아동학대에 대한 소고	이미영	99
통합사례관리 법제화 및 사회복지전달체계 개편에 따른 사회복지법제 교육 방안 ...	황미경	125
장애인거주시설 무연고사망자 잔여재산 처리 방안 고찰 - 장애인복지법 개정을 중심으로 -	서동명 · 김용혁 · 윤상용	153
사회복지 생활시설 종사자의 재해·안전실태와 법적 고찰	박정선 · 박찬임	183
노인장기요양서비스 질 향상을 위한 법제 개선방안	배유진	211
외국인 근로자와 관련된 인권문제의 개선방안에 대한 연구* - 고용허가제의 내용을 중심으로 -	김성률 · 이원식	231

[사회복지법제학회 관련 자료]

창립취지문		253
사회복지법제학회 학술대회 프로그램		
사회복지법제학회 정관(회칙)		
사회복지법제학회 논문투고규정, 논문심사규정, 편집위원회규정, 윤리규정		
사회복지법제학회 임원명단		
사회복지법제학회 활동 안내		

CONTENTS

[FOREWORD]

A Study on Balancing conflicting interests between CCTV operation and child care teacher's basic right	Kim, Tae Dong	3
Exploring measures to secure entitlement to the National Basic Livelihood Security Act - Focused on Administrative Discretion Act -	RYU Mi-ryeong	25

[ARTICLES]

Problems and Improvement Plans of Contracting-out(Recontracting-out) Management on Public Childcare Center through the Analysis of Ordinance Regarding Infant Childcare in Seoul	Lee, Seo-Yeong	59
A Study on the Legal Status of Caretakers	Kim Kwang-byung · Shim Eui-kyung	79
A study on Child Human Rights and Abuse	Lee Mi Young	99
An Education Plan for Social Welfare Legislation Focusing on The Legal Basis for Integrated Case Management and Social Welfare Delivery System Reform	Hwang Mee-Kyoung	125
A study on the development of measure to deal with the remaining assets of a irrelative disabled person in residential facilities for the disabled - Focusing on the revision of the Act on the Welfare for People with Disabilities -	Seo, Dong Myung · Kim, Yong Hyeok · Yoon, Sang Yong	153
Legal Examination for Improvement of Caring Workers' Industrial Accidents and Safety in Social Welfare Residential Facilities	Jeong Seon, Park · Charnim, Park	183
Improvement of legal system to improve quality of long-term care service for the elderly	BAE You-jin	211
A study on improvement measures for the human rights of foreign workers - Focus on Employment Permit System -	Kim, Sung Ryul · Lee, won Sik	231
[MISCELLANY INFORMATION]		253

<권두언>

사회복지법제학회는 2009년 창립 이후 많은 변화와 발전을 해왔습니다. 2015년도 사회복지법제 연구가 한국연구재단 등재후보지로 선정된 후, 2016년도 보건복지부로부터 본 학회가 사단법인 설립허가를 받았습니다.

2017년도부터는 우리학회가 자체 개발한 온라인 논문투고 시스템을 도입하여 논문투고부터 논문심사 전 과정을 온라인상에서 진행하였고, 그 첫 결과물로서 이번 호가 발간되었습니다. 그리고 이번 호부터 투고된 논문들은 논문유사도검사 결과를 함께 제출토록 하여 사회복지법제연구에 게재되는 논문들이 질적으로나 윤리적으로 우수하도록 내실을 기하고자 노력했습니다. 또한 사회복지법제연구에 우수한 논문이 게재되도록 장려하기 위하여 학술상을 도입하여 2017년 5월 16일에 첫 수여를 하게 되었습니다. 이와 같이 사회복지법제학회의 지속적인 성장과 발전은 모든 회원들의 변함없는 관심과 사랑 그리고 희생이 있었기 때문에 가능하였습니다.

이번 호에는 이전보다 더 많은 연구자들께서 다양한 주제로 논문을 투고해 주셨습니다. 이를 위해 편집위원회에서는 공정한 심사를 통해 우수한 논문들이 게재될 수 있도록 총 2번의 회의를 진행했습니다. 1차 회의에서는 투고된 논문의 유사도검사 결과 및 본 학술지에 적합한 논문인지를 판단하였고, 투고된 논문 1편당 해당분야 전문성과 공정성을 확보한 3인의 심사위원을 선정하였습니다. 2차 회의에서는 심사위원 3인에 의한 심사결과 및 논문 초록 등을 검토하여 논문심사규정에 근거한 최종적인 논문게재여부를 확정하였습니다. 이와 같은 과정을 거쳐 이번 호에는 총 10편의 논문이 게재되었습니다. 기획논문 주제로 '인권'과 관련하여 2편의 논문이 게재되었고, 일반논문 8편이 게재되었습니다.

끝으로 다양한 주제로 귀한 논문을 투고해주신 연구자, 공정한 심사를 해주신 심사위원을 비롯하여 발간을 위해 수고를 아끼지 않은 편집위원회 및 편집분과 그리고 간사 선생님들 모든 분께 진심으로 감사드립니다.

2017년 05월
사단법인 사회복지법제학회 회원 일동

기획 논문

CCTV운영과 보육교직원 권리 충돌에 대한 이익형량 연구*

김 태 등**

目 次

I. 서론	III. 이익형량
II. CCTV 관련법	1. 이익형량 이론
1. 국외 동향	2. 이익형량 판단기준
2. 국내 동향	3. 권리충돌 검토
	IV. 소결

I. 서론

2015년 1월 인천 송도의 한 어린이집 교사가 네 살배기 아이를 폭행하는 영상이 공개되면서 전국민의 공감대를 발생시킨 사건이 있었다. 당시 경찰이 공개한 CCTV 영상에는 어린이집 교사가 점심 식사 후 원생들의 급식 판을 수거하는 과정에서 아이가 남긴 김치를 먹게 하다가 이를 뱉어내자, 오른손으로 아이의 머리를 강하게 내리치는 장면이 담겼다. 이 사건을 계기로 어린이집 아동 학대에 대한 사회적 공분이 강하게 일었고, 보육 시설 아동 학대를 근절하기 위해 어린이집에 CCTV를 설치해야 한다는 여론이 빗발쳤다.

이에 동년 4월 30일 국회 본회의에서 이 사건에 대한 후속 대책으로 개정된 법안은 아동 학대 방지를 위해 모든 어린이집에 CCTV를 설치토록 하고 동영상을 60일 이상 저장하도록 하고 있다. 영유아보육법에 대한 일부 개정으로 어린이집에서의 CCTV 설치·운영이 강행규정으로 수정되었는데 이는 어린이집에서의 아동학대를 예방하기 위한 조치이다.

그러나 어린이집의 CCTV설치·운영은 아동학대방지라는 공공복리를 강조하는 목적에 비

* 투고일 : 2017.04.27., 심사일 : 2017.05.12., 게재확정일 : 2017.05.21.

** 김포대학교 사회복지과 교수

하여 근로자로서 보육교직원이 가지는 헌법 제17조의 사생활의 비밀 등 기본권이 침해될 수 있어 서로 대립되고 있다. 여기에서 기본권이란 즉 CCTV를 통한 설치·운영이 보육교직원의 사생활정보까지 침해할 수 있다는 것으로 보육실 안에서 보육교직원의 행동과 사생활이 여과 없이 녹화되어 아동학대 사건의 증거자료는 될 수 있을지라도 보육교직원을 잠재적인 범죄자로 낙인될 수 있다는 것이다.

이에 본 연구에서는 CCTV 설치·운영과 보육교직원의 기본권 침해라는 두 주제의 법적 이익을 비교하고자함이 주된 연구목적이다.

II. CCTV 관련법

1. 국외 동향

(1) 미국

미국에서는 상업지역이나 주거지역을 중심으로 범죄예방을 위하여 CCTV를 설치하고 있으며, 911테러이후 이전보다 3배 이상 CCTV가 설치되었다. 현재 미국에서는 37개 도시의 은행, 도로, 공항 등에 200만대 이상의 CCTV가 설치되었고, 뉴욕시에서는 276개 지하철 역사에 2,328대의 CCTV가 설치되어 운영 중이며, 콜로라도주 컬럼바인 고교 총기난사 사건 후 모든 학교의 복도와 체육관, 주차장 등에 CCTV가 설치되었다(차건상 외, 2009). 미국은 연방기술평가국(OTA)의 보고서를 통하여 폐쇄회로와 같은 전자기술을 이용한 근로감시(Wletronic Monitoring and Surveillance in the Workplace, 이하 EMSW)가 이전의 근로자 감시체계에 대한 우려를 발표하였다(U. S. Government Printing Office, 1987). 보고서의 제목은 ‘새로운 기술, 새로운 긴장’으로 연방기술평가국은 이 보고서를 통하여 근로자에게 미칠 수 있는 전자기술의 부정적인 영향을 세가지 정도로 말하고 있다. 그것은 근로자의 사적 영역(Privacy¹⁾)의 침해, 직장생활에서의 질, 공평성의 침해다. 여기에서 공평성의 침해란 수행평가를 위한 근로기준, 평가수단, 평가결과의 이용방법을 의미하고, 직장생활에서의 질이란 전자기술을 도입함으로써 발생하는 근로자의 긴장, 불안, 피로, 두통 등의 정서적·신체적 질병과 관련이 있는 직장에서의 삶을 말한다.

1) Privacy는 사적영역, 사생활, 사생활 비밀 등으로 번역이 가능한데, 이 중 ‘사생활 비밀은 헌법 제17조에 조문화 되어 있으며, 본 연구에서는 이들을 혼용한다.

세가지 영향중 주목해야할 부분은 근로자의 사적 영역(Privacy)으로 EMSW와 사적 영역에 대하여 미국 실정법이 어느 정도 보호할 수 있는가에 관해서이다. 미국 연방수정헌법 제4조에서는 국가에 의한 불합리한 압수나 수색을 금하고 있어 EMSW 사이에서 논의가 될 수 있는 부분이다. 즉 국가에 의한 자의적이고 침해적인 행위로부터 개인의 사적 영역, 존엄 및 안전을 보장하는 것이다. EMSW와 관련된 판례는 O'Connor V. Ortega으로 정부가 공무원의 사무실, 책상, 도서 등의 수색한 사건이다(480 US. 709, 1987). 사건에서 직장내외에서의 어떠한 합리적인 이유없이 근로자의 사적 영역이라 할 수 있는 행동이나 대화 등을 무차별적으로 감시하는 것은 합리성이 결여된 것이고, 사적 영역을 침해하는 것으로 판결했다. 물론 경영효율성의 향상 등 사용자의 정당한 이익을 목적으로 하는 EMSW를 통한 근로자의 감시는 허용된다.

Doe by Doe 사건의 경우는 경비회사의 경비원이 비디오카메라로 행사장 탈의실에서 옷을 갈아입는 모델들을 모니터링한 것에 대한 것으로 근로자의 사적 영역을 침해한 것이라 판결되었다. 비록 피고인 경비원이 원고와의 근로관계가 존재하지 않으나 법원은 직장에서 근로자의 사적 영역을 침해한 것으로 광의적으로 해석하였다(945 F. 2d 1422, 1991). EMSW가 사적 영역의 침해가 되기 위해서는 첫째, 피고의 행위가 '침해'에 해당하고 둘째, 침해의 대상이 사적 영역이며, 셋째, 일반인이 보아도 침해가 불쾌한 것이어야 한다. 하지만 근로자가 이러한 요건들을 입증하기란 쉽지 않다. 즉 폐쇄회로의 설치운영 주체가 법에 근거한 것이고, 공공복리의 목적인 것이기에 보육교직원이 국가를 대상으로 입증하기는 더욱 어렵다.

(2) 유럽연합

유럽입법지침 "95/46/EC"는 1995년 채택된 것(이하 95/46/EC)으로서 유럽연합 회원국 국민의 기본권과 자유, 개인정보의 처리와 관련된 사적 영역(Privacy)의 권리를 보호하는 것과 회원국 간의 개인정보교환을 제한해서는 안된다는 것이다(Roger Blapain, 2002). 유럽입법지침의 정보처리와 관련된 원칙은 제6조에 규정되어 있는데 주된 내용은 다음과 같다. 즉 개인정보는 적법하게 처리되어야 할 것, 적법하게 수집된 정보의 사용은 적법한 목적이어야 할 것, 개인정보는 목적에 견주어볼 때 타당해야하며 지나치게 수집되거나 사용되지 않을 것, 개인정보는 정확해야 되며 정보가 틀리거나 충분하지 않을 경우 수정될 수 있어야 할 것, 정보주체의 동의를 요하는 개인정보가 적정기간이상 보관되어서는 안될 것 등이다.

95/46/EC의 내용중 개인정보와 관련된 내용은 입법지침 제7조에 규정화 되어 있는데, 구체적인 내용은 정보처리가 정보주체의 명확한 동의가 있을 것, 수집된 정보의 관리는 정보관리자에 의해서 진행되어야 하는데 이때 정보관리는 법적 절차는 준수해야할 것, 정보처리는 정

보주체의 이익을 보호하기 위한 것일 것, 정보처리는 공익의 목적에 의해서 진행되고 공개되어야 될 것 등이다. 입법지침 제8조에 의하면, 이러한 정보처리가 정치·종교·사상적 신조에 연계성을 가지는 경우 정보수집이나 공개가 허용되지 않지만 다음과 같은 경우에는 예외로 인정된다. 즉, 정보주체나 제3자의 중요한 이익을 보호하기 위한 경우, 적절한 보안이 유지되는 경우, 법적 소의 제기, 방어를 위해 정보가 필요한 경우, 건강과 관련되는 사안으로 비밀이 유지되는 경우 등은 정보처리가 가능하다.

입법지침에서 주목해야 할 부분은 동 규정 제14조이다. 제14조는 정보주체에게 특별한 사정과 부득이하면서도 적법한 사유가 아닌 이상 정보처리를 반대할 권리를 부여한 내용이다. 구체적으로는 첫째, 일반적인 공익이나 공적 권한의 행사를 위한 직무처리 이행을 위해 정보처리가 필요한 경우 개인의 사적영역이 저장된 정보처리의 거부권을 행사할 수 있다. 둘째, 제3자의 이익을 위해 정보처리가 필요한 경우에도 정보처리를 거부할 수 있다는 것이다. 제22조에는 정보주체의 권리가 침해받았을 경우 행정적 혹은 사법적 절차에 의하여 구제받을 권리를 규정하고 있다는 것이다.

(3) 영국과 독일

영국은 1980년대 중반부터 교통법규 위반차량에 대한 CCTV를 세계에서 처음으로 실용화하여 학교, 유치원, 고속도로, 철도, 공항, 항만, 병원 등에서 운영중이다(차건상 외, 2009). CCTV 운영은 1998년 개정된 정보보호법(The Data Protection Act 1998, 200. 3. 1.)의 적용대상이 된다(표창원, 2004). CCTV의 적절한 사용을 위한 가이드라인을 제공하기 위한 개인정보보호 시행요강(CCTV Data Protection Code of Practice)²⁾도 존재하는데, 시행요강의 목적은 공공장소에서의 CCTV 사용에 관한 내용으로 구성되어 있다. 즉 시행요강 안내의 내용을 보면, 근로계약의 내용에 따른 근로자 감시장비의 사용, 조사영역, 개인 가옥 경비 목적의 영상감시, 방송카메라 사용 등이다. 이중 근로자의 감시와 관련된 몇가지 사례를 살펴보면 다음과 같다. CCTV를 통하여 교통을 모니터링하기 위한 것이라면 근로자나 세부적인 것까지 촬영하는 것을 금하고, 근로자의 사적 영역(Privacy)을 비추게 될 경우 사용자의 권한 있는 자 이외에는 저장된 영상을 열람할 수 없다는 것이다.

독일 16개 주가 보유한 CCTV는 약 50만대로 추정하고 있는데(차건상 외, 2009), 대표적인 것은 연방정보보호법(BDSG: Das Bundesdatenschutzgesetz von 1990)이다. 연방정보보호법 제4조에 의하면 개인정보처리는 정보주체자의 동의가 있는 경우에만 처리가 가능한 것으로 규율

2) <https://www.gov.uk/government/organisations/information-commissioner-s-office>

하고 있다. 동법 제28조는 개인간의 거래를 목적으로 하는 것으로서 개인정보의 수집, 이용 등을 기술하고 있지만, 이때 정보이용의 목적이 구체적으로 확정되어 있는 경우에 처리가 가능하다. 그러나 연방정보보호법에서 근로자만을 특정한 규정은 없다. 다만, 제28조 제1항에 근로계약에서 근로자의 보호와 사용자의 정당한 이익에서는 이익형량에 따라 진행되어야 한다는 것으로 일반화 되어 있다. 즉 개인정보의 처리는 근로자의 기본권 침해가 벗어나지 않는 경우에만 허용된다는 것이다.

2. 국내 동향

행정안전부에서는 “공공기관의 정보공개에 관한 법률(이하 정보공개법)”을 개정하여 공공기관 CCTV에 대한 법적 규제 근거를 마련하였다. 정보공개법에서는 비공개 대상의 정보, 정보공개 청구방법, 정보공개 여부의 결정과 통지, 정보공개위원회 설치 등을 규율하고 있다. 법령에서는 또한 화상정보의 수집부터 이용 및 제공, 폐기까지 개인정보에 준하는 수준으로 관리될 수 있도록 하고, CCTV 설치시에는 주민 등 이해관계자의 의견수렴 절차를 의무화하도록 하였다.

“개인정보보호법”에서는 CCTV에 관하여 좀더 구체적으로 설치와 운영을 규율화하였다. 제3조의 내용을 보면, “개인정보처리자는 개인정보의 처리 방법 및 종류 등에 따라 정보주체의 권리가 침해받을 가능성과 그 위험 정도를 고려하여 개인정보를 안전하게 관리하여야 한다”라고 하여 정보주체 권리침해에 대한 하나의 원칙으로 두고 있다. 또한 제5조에는 “국가와 지방자치단체는 개인정보의 목적 외 수집, 오용·남용 및 무분별한 감시·추적 등에 따른 피해를 방지하여 인간의 존엄과 개인의 사생활 보호를 도모하기 위한 시책을 강구하여야 한다”고 규율하여 개인정보의 오남용과 무분별한 감시를 방지하는 것이 의무화 되어 있다.

“영유아보육법” 제15조의 4에서는 CCTV 설치를 의무화하였는데, 제5조의 5에 근거하여 특별한 경우를 제외하고는 영상정보를 열람하지 못하도록 규율하고 있다. 동법 시행규칙제9조의 4 제1항에서는 보호자는 자녀 또는 보호아동이 아동학대, 안전사고 등으로 정신적 피해 또는 신체적 피해를 입었다고 의심되는 등의 경우에는 열람요청서나 의사소견서를 제출하여 요청하도록 하였는데 요청받은 날부터 10일 이내에 열람 장소와 시간을 정하여 보호자에게 통지하도록 규율하고 있다. 보건복지부 가이드라인에서는 영유아보육법을 근거로 하여 CCTV운영에 대한 안내를 좀더 구체적으로 제시하고 있는데 영유아보육법 및 그 하위 법령, 개인정보보호법 및 그 하위법령 등 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 가이드라인이 정하는 바에 따르도록 하였다. 가이드라인에서는 열람의 요청에 따른 영상정보의 제공과 거부

및 삭제에 관하여 명시하고 있다.

“주차장법” 시행규칙 제6조에는 “주차대수 30대를 초과하는 규모의 자주식주차장으로서 지하식 또는 건축물식 노외주차장에는 관리사무소에서 주차장 내부 전체를 볼 수 있는 폐쇄회로 텔레비전 및 녹화장치를 포함하는 방법설비를 설치·관리하여야 한다”고 하면서 CCTV설치를 의무화하였다. 외국인보호규칙 제37조에는 “안전대책에 필요한 시설을 설치하여야 하며 영상 정보 처리기기 등의 장비를 설치할 수 있다”라고 임의규정으로 규율하고 있다.

Ⅲ. 이익형량

이익형량 비교는 어린이집에서 아동학대방지라는 공공복리의 목적과 근로자로서 보육교직원의 기본권을 제한하는 양자의 이익형량을 분석하는 것이다. 여기에서 형량이란 ‘헌법이 명하는 기본권 주체들의 근본적인 관계가 해당 기본권 제한으로 훼손되는가 아닌가’를 살펴보는 것이다.

1. 이익형량 이론

사용자뿐만 아니라 근로자도 헌법에 근거한 권리를 가진다. 아동학대 방지라는 공공복리의 목적으로 개정된 영유아보육법에서 근로자인 보육교직원의 헌법상 권리가 어떻게 적용되는지는 중요한 의미를 가질 것이다. 만일 근로자의 이익과 사용자의 이익간의 조화되기 어려울 경우, 이익형량을 통해 당사자간의 권리를 조정해야 할 문제가 발생한다. 이러한 ‘기본권 충돌’과 관련한 이익형량의 이론을 보고, 당사자 간의 권리를 합리적으로 해결할 수 있는 방법을 모색해 보기로 한다.

기본권은 국가권력에 대하여 개인의 자유와 권리를 방어하기 위한 권리이다. 개인의 주관적 공권으로서 국가 공권력에 대한 대국가적 방어권으로 사인에도 이러한 개인의 자유와 권리가 침해될 수 있어 기본권에 대한 보호필요성이 크게 대두되고 있다. 기본권의 대사인적 효력에 대하여 미국 ‘법의 평등한 보호’이나 독일 ‘노동관계에 있어 권리행상의 보장’, ‘단결의 자유 보장’과는 달리 우리나라의 경우 헌법상 기본권의 대사인적 효력을 규율하는 규정이 없어 학설과 판례에 따를 수밖에 없다. 독일의 경우에는 사인간에 헌법상 기본권의 효력이 미치는가에 대하여 “적용을 부인하는 견해”, “간접적으로 적용된다고 보는 간접효력설”, “직접 적용된

다는 직접효력설”로 구분되어 있으나(장영수, 2002), 직간접 효력설 모두 적용되고 있는 것으로 보고 있다(계희열, 2003). 따라서 기본권을 방어권적이라기 보다는 국가의 보호의무로 볼 수 있으며, 국가가 침해를 막기위한 조치를 취하지 않았다는 책임을 물을 수 있다는 점에서 사인은 국가에 대하여 ‘보호 청구권’을 행사할 수 있다. 이러한 권리는 잠정적 지위로 보장되고 비례성원칙, 즉 과잉금지의 원칙에 따라 이익형량을 분석한 후 확정적 지위를 인정받게 된다. CCTV를 통한 근로의 감시에 있어서는 개인의 기본권에 대한 침해나 권리주장에 따른 당사자 간의 권리를 조정함에 있어 사안별로, 시각에 따라 다른 판단이 예상되기 때문에 이에 대한 입법자의 입법적 규율이 중요하게 된다. 즉 사용자와 근로자의 권리가 충돌할 경우, 사용자가 사생활비밀이나 인격권 존중 의무 등 근로계약상의 의무를 침해하였거나 근로자의 부당한 감시에 대한 수락이 근로계약의 조건일 경우에는 결국 계약이 무효로 이르게 된다.

2. 이익형량 판단기준

CCTV를 통한 근로자의 감시를 허용하는 것에 있어서 형식상 ① 감시를 절대적으로 금지되는 경우, ② 근로자의 인격권·사생활 침해가 현저하게 적거나 영향이 미미하기에 감시가 허용되는 경우, ③ 이익형량을 통해 근로자와 사용자의 법익을 가늠해보아야 하는 경우로 나누어 볼 수 있다. ①의 경우에는 CCTV가 인간의 존엄성에 대한 본질적 침해에 해당하기 때문에 CCTV 설치운영이 근로자 동의를 통한 것일지라도 이는 인정될 수 없는 경우를 말한다. ②의 경우는 직접적으로 감시의 목적을 가지고 있지 않거나, 어린이집 내 시설보호·보안 등의 목적에 제한되는 것이 명백한 경우를 말한다. ③의 경우는 그 허용여부에 있어 근로자와 사용자의 법익에 대하여 이익형량의 결과를 거쳐야 하는 사항이나 근로자가 일정한 수인의무를 부담하겠다는 의사를 명확히 한 경우에 적법성이 인정되는 경우이다.

이익형량을 위해서는 앞서 살펴보았던 정보주체, 감시의 목적, 감시의 대상, 장소, 감시방법 등에 대한 판단과 동시에 이해관계상황을 면밀하게 판단하여야 한다. 판례도 “근로자들의 인격권으로서의 초상권 및 프라이버시권의 보장과 사용자들의 시설관리권 및 노무지휘권의 보장이라는 두 법익이 충돌하였을 때, 그 조정을 어떻게 할 것인지는 구체적인 경우에 사회적인 여러 가지 이익을 비교하여 근로자들의 인격권의 침해와 사용자들의 시설관리 및 노무지휘권의 보호에 의하여 달성되는 가치를 형량하며 그 규제의 폭과 방법을 정하여야 한다.”고 판시하고 있다.

“정보주체”란 개인정보보호법 제2조에서 규율한 것처럼 처리되는 정보에 의하여 알아볼 수 있는 사람으로서 그 정보의 주체가 되는 사람을 말한다. 어린이집에서의 정보주체는 어린이집

을 이용하는 영유아와 보육교직원이 정보주체가 된다. 감시의 대상은 일반적으로 근로자인 보육교직원이다. 여기에서 감시 대상으로서 근로자 행동 등은 쉽게 이해할 수 있으나 근로자의 내적 모습은 감시 대상에 포함시키지 않는 경우가 많다. 그러나 근로자가 사용하는 전화통화 내용 등을 통해서 사용자나 CCTV 운영에 대한 근로자들의 의식을 파악할 수 있다면 내적 모습도 감시대상이 될 수 있다. 특별히 이러한 통화내용이 징계사유와 연결 경우는 더욱 용인될 수 있는 성질의 것은 아니다. 감시대상의 소유관계에 따른 감시·관찰의 문제도 제기될 수 있다. 그러나 감시수단이 기업의 소유(가령 전화, 컴퓨터 등)라고 하더라도 소유여부만을 기준으로 감시시스템의 허용여부를 결정할 수는 없다. 기업이 근로자들에게 회사명의로 핸드폰을 제공한 경우라고 하더라도 이를 사용하는 근로자의 핸드폰에 대한 사용자의 감청은 허용될 수 없다. 만일 감시의 대상이 근로자의 순수한 노동행위에 한정될 때에는 감시수단의 허용여부가 상대적으로 넓게 용인될 수 있다. CCTV 감시대상이 이러한 노동행위에 한정된다고 하더라도 특정 근로자를 감시하는 것이 감시의 범위를 용인되는 것인지 그 정당성을 재고해야 된다.

감시의 목적도 이익형량을 판단하는 중요한 기준이 된다. 목적에 있어 사용자의 이익이 근로자의 이익보다 큰 경우에는 사용자의 감시행위는 정당성을 획득하게 된다. 어린이집에서 CCTV 운영의 목적은 아동학대 방지이다. 아동학대방지라는 공공복리의 목적에 다른 이견이 있을 수 없다. 다만, 이러한 목적이 다른 어떠한 것을 넘는 무제한의 권리성을 가지는 것인지 재고할 필요성은 있다. 만일 어린이집에서의 CCTV 운영이 아동학대를 방지하기 위한 유일한 수단이라면 다른 시설에 CCTV를 설치하고 운영하는 것도 당연히 수용되어야 할 것이다. 하지만 CCTV 설치·운영 법조항은 영유아보육법에서만 국한되어 있고, 유아교육법이나 초·중·고등학교법에서는 법조항이 존재하고 있지 않다. 그러므로 공공복리인 아동학대 방지라는 목적에 있어서 “보육교직원에게만 적용”할 수밖에 없는 타당한 근거가 있는지 재고할 필요성이 있다.

3. 권리충돌 검토

(1) 사용자의 권리

헌법 제119조 “대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다”에서 규율하고 있듯이, 개인이나 기업은 시장경제질서 속에서 직업선택의 자유와 재산권을 도출할 수 있고, 민간어린이집의 원장도 자신의 재산을 투자하여 설립한 기관으로서 재산권을 가지는 것은 당연하다. 즉 사용자는 경영과 관련하여 단독으로 결정할 권한을 가지는 ‘자유권’과 ‘경영권’을 소유하고 있다(대판 1994. 3. 25. 93다0242; 대판 1994. 8. 24. 94누

1890; 대판 2001. 4. 24. 99도4893). 사용자는 재산권 또한 하나의 권리로 인정된다. 그러나 이러한 권리는 절대적인 권리는 아니며 공공복리나 경제주체 간의 조화를 꾀하여야 한다. 예컨대, 기관의 다양한 제품, 프로그램 자재, 보육실 등을 적절하게 운용하지 못하여 발생하는 막대한 피해를 예방하기 위한 사용자의 재산권 보호는 필수적이다. 또한 어린이집을 활성화하는 영업비밀의 경우에도 보호할 가치가 높다고 할 수 있다. 이때 영업비밀은 일정한 정보의 형태를 가져야 하며, 뿐만 아니라 실제적 혹은 경제적 가치가 있어야 한다는 의미이다. 그러나 사용자가 재산권의 보호를 위해 일정한 조치를 취하는 과정에서 보육교사의 권리를 침해할 수 있으므로 사용자의 재산권 행사는 일정한 한계를 가지며, 양자가 실제적 조화를 통해 권리충돌을 피할 수 있는 방안을 모색하여야 한다(대판 2003.11.13. 2003도687). 만일, 주체간의 권리적 조화를 이루기 어려운 경우에는 양자의 이익형량을 통해 권리를 보호해야 한다. 국공립어린이집 등의 특별한 경우를 제외하고 일반적인 민간어린이집은 사용자인 원장의 재산 기여로 설립하고 운영하게 되는데, 이와 관련하여 헌법 제23조 제①항에서는 “모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다.”고 하여 원장이 설립한 어린이집도 일종의 재산권으로 보장되며, 재산권 역시 사용자인 원장의 기본권임을 알 수 있다.

사용자는 헌법 제15조처럼 직업선택의 자유를 가진다. 직업선택의 자유로서 영업의 자유를 가진다(계희열, 2002). 여기에서 자유란 국공립어린이집, 직장어린이집, 민간어린이집, 가정어린이집 등 어떠한 형태의 어린이집을 운영할 것인가에 대한 자유, 어린이집내의 시설에 대한 투자의 정도, 어느 시설에 역점을 두고 투자할 것인지에 대한 자유, 어느 지역에서 어린이집을 운영할 것인지에 대한 자유, 프로그램 선택의 자유, 특별활동에 대한 가격 결정의 자유 등 광의적으로 해석된다. 또한 사용자는 헌법에서 보장하는 기본권을 근거로 어린이집을 설립·운영하는데 근로자인 보육교직원들을 대상으로 업무에 대한 지휘권한을 행사할 수 있다. 이러한 사용자의 권리는 노무에 대한 지휘권으로 경영상을 목적으로 근로자인 보육교직원을 통제하고 감시하게 된다. 그러므로 근로자의 사적 영역을 침해하지 않는 한도 내에서 CCTV를 설치하고 감시하는 것은 적법한 권리행사가 될 수 있다.

CCTV와 관련한 내용에 있어서 사용자의 개념에는 이견을 도출될 수 있는데, 어린이집에서 사용자는 어린이집 원장이다. 하지만 CCTV의 설치와 운영은 원장의 의지에 좌우되는 것이 아니고, 전적으로 영유아보육법에 의한 강제사항이기에 어린이집 원장이 온전한 사용자라고 정의하기에는 무리가 있다. 영유아보육법 제55조 ‘양벌규정’를 보면, ‘법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 CCTV의 설치 목적과 다른 목적으로 폐쇄회로 텔레비전을 임의로 조작하거나 다른 곳을 비추는 행위, 녹음 기능을 사용하거나 보건복지부령으로 정하는 저장장치 이외의 장치 또는 기기에 영상정보를

저장하는 행위, 영상정보를 분실·도난·유출·변조 또는 훼손당하는 행위, 아동학대방지의 의무를 다하지 못하는 경우 등의 행위를 하면 그 행위자를 처벌하도록 규율되어 있다. 또한 보육교직원이 이와 관련하여 처벌을 받을 경우에도 원장도 양벌규정에 근거하여 처벌받게 되므로, 어린이집 원장은 사용자인 동시에 정부의 영향력 아래에 있는 감시대상이 된다. 이런 경우 어린이집 원장은 사용자라기보다는 감시의 대상이 되고, 국가는 감시의 주체이면서 사용자가 된다. 그렇다면 사용자이면서 감시의 대상이 되는 원장은 상당한 경영권이나 지휘권을 가지고 있지만 동시에 헌법 제37조 제2항 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있다. 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다”는 규정처럼 국가로부터 권리의 본질적인 것이 침해되고 있지 않은지 재고해야 할 부분이다. 또한 아동학대방지라는 공공복리가 감시대상의 모든 기본권을 침해할 정도의 무제한적인 것인지 살펴보아야 될 내용이다. 만일 CCTV 운영이 보육교직원의 사생활·인격권의 본질적인 부분에까지 침해를 한다면 이는 인정될 수는 없는 것이다. 어린이집에서의 CCTV 운용은 시설의 관리를 주목적으로 하지 않고, 아동학대 방지라는 공공복리를 목적으로 하고 있기 때문이다. 즉 CCTV의 운영은 아동학대 방지에만 국한되는 것이 아니라 근로자의 기본권 침해 가능성의 개연성을 가지고 있기 때문에, 이에 대한 사용자의 정당성 확보는 적법한 방법과 절차를 거칠 때 인정될 수 있다.

(2) 근로자의 권리

1) 개인정보의 자기결정권

헌법 제10조를 보면, “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”라고 하여 헌법에서 개인이 행복을 추구하는데 있어서 국가는 개인의 기본권을 보장할 의무를 가지고 있으며, 이는 불가침의 기본적 권리임을 확인하는 조문이다. 개인의 행복을 추구하기 위한 자율적 결정은 사회복지의 가치에서 강조하고 있는 ‘자기결정권’과 일맥상통하는 것으로서 행복을 위하여 개인으로 하여금 스스로를 결정하고, 상황에 따라서는 자신의 정체성을 스스로 발견할 수 있는 권리를 의미한다. 영상정보와 관련한 근로자의 개인정보자기결정권은 자신에 관한 정보가 언제, 어떻게, 어느 범위까지 제3자에게 전달되고 이용될 수 있는지를 스스로 결정할 수 있는 권리를 의미한다. 이와 같은 개인권리에 대한 침해는 자신의 정보에 대한 처분권을 상실하면서부터 시작된다. CCTV 등을 통한 개인정보의 수집, 활용 등을 하는 것은 관리가 용이하고, 처리가 신속하며, 즉각적인 확인이 가능하다는 장점이 있다. 그러나 반대로

정보의 유출이나 불법적인 내용의 수집 등 정보의 수집·관리주체의 일방적인 정보의 이용가능성은 다른 정보주체에 대한 정보침해에 지대한 영향을 주게 된다. 독일은 독일기본법 제2조 제1항에서 개인정보자기통제권을 인정하는 것이 판례의 입장이다. 독일 연방헌법재판소는 인구조사 판결(Volkszählungsurteil)에서 다음과 같이 판시하였다. 첫째, 개인정보를 처리하는 것은 정보의 수집·축적·사용 및 유통으로부터의 개인 보호를 전제로 하는데, 개인정보의 사용 여부는 원칙적으로 개인이 직접 결정할 권리를 가지고 있다. 둘째, 이러한 정보자기결정권의 제한은 압도적인 공공의 이익을 위해서만 허용되며, 허용되는 경우에도 헌법에 근거하여야 한다. 입법자는 개인정보처리와 관련한 입법인 경우 비례의 원칙에 준해야 하며, 개인의 기본권을 침해하지 않도록 절차법적 예방책을 강구하여야 한다. 이때 비례의 원칙이란 도달하고자 하는 목적의 달성을 위한 처분이 적합하고 필요해야 한다는 의미이다. 셋째, 개인정보의 활용은 명확한 정보처리 목적성이 존재하는 경우에 가능하다. 이에 독일은 개인정보자기결정권에 대한 근거를 기본법 제1조 제1항과 제2조 제1항 “공권력의 개입으로부터 자유로운 개인 사생활형성의 불가침을 보장”에 규율하면서 개인의 신상정보에 대한 포괄적 결정권이 개인정보자기결정권을 인정하고 있다(김가람, 2005).

CCTV를 통한 감시와 관련하여 개인정보의 자기결정권에 대한 구체적인 것으로서 동의나 의견수렴 등이 있다. 먼저, 사용자의 근로자에 대한 감시차원에서 CCTV를 설치하려 할 경우에는 근로자의 동의가 필요하다. 개인정보보호법 시행령 제17조에는 근로자(정보주체)의 동의를 받는 방법이 제시되어 있다. 첫째, 동의 내용이 적힌 서면을 정보주체에게 직접 발급하거나 우편 또는 팩스 등의 방법으로 전달하고, 정보주체가 서명하거나 날인한 동의서를 받는 방법, 전화를 통하여 동의 내용을 정보주체에게 알리고 동의의 의사표시를 확인하는 방법, 전화를 통하여 동의 내용을 정보주체에게 알리고 정보주체에게 인터넷주소 등을 통하여 동의 사항을 확인하도록 한 후 다시 전화를 통하여 그 동의 사항에 대한 동의의 의사표시를 확인하는 방법, 인터넷 홈페이지 등에 동의 내용을 게재하고 정보주체가 동의 여부를 표시하도록 하는 방법, 동의 내용이 적힌 전자우편을 발송하여 정보주체로부터 동의의 의사표시가 적힌 전자우편을 받는 방법, 그 밖에 위에서 언급한 방법에 준하는 방법으로 동의 내용을 알리고 동의의 의사표시를 확인하는 방법 등이 그것이다.

개인정보보호법 시행령 제23조에도 영상정보처리기기 설치 시 의견 수렴에 관한 내용이 규정되어 있다. 그 내용은 “영상정보처리기기를 설치·운영하려는 공공기관의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 절차를 거쳐 관계 전문가 및 이해관계인의 의견을 수렴하여야 한다. 「행정절차법」에 따른 행정예고의 실시 또는 의견청취, 해당 영상정보처리기기의 설치로 직접 영향을 받는 지역 주민 등을 대상으로 하는 설명회·설문조사 또는 여론조사” 등이며, 관계전

문거나 해당 시설에 종사하는 사람, 해당 시설에 구금되어 있거나 보호받고 있는 사람 또는 그 사람의 보호자 등 이해관계인으로부터 의견을 수렴하여야 한다. 만일 이러한 절차적인 내용이 무시되어 CCTV 등을 설치했다면 이는 위헌이 된다는 헌법재판소의 판례(1992.12.24. 92헌가8)가 있다.

“국가작용 중 입법작용에 있어서 과잉입법금지의 원칙이라함은 국가가 국민의 기본권을 제한하는 내용의 입법활동을 함에 있어서 준수하여야 할 기본원칙 내지 입법활동의 한계를 의미하는 것으로서, 국민의 기본권을 제한하려는 입법의 목적이 헌법 및 법률의 체제상 그 정당성이 인정되어야 하고(목적의 정당성), 그 목적의 달성을 위하여 그 방법이 효과적이고 적절하여야 하며(방법의 적절성), 입법권자가 선택한 기본권제한의 조치가 입법목적달성을 위하여 설사 적절하다 할지라도 보다 완화된 형태나 방법을 모색함으로써 기본권의 제한은 필요한 최소한도에 그치도록 하여야 하며(피해의 최소화), 그 입법에 의하여 보호하려는 공익과 침해되는 사익을 비교형량할 때 보호되는 공익이 더 커야한다(법익의 균형성)는 법치국가의 원칙에서 당연히 파생되는 헌법상의 기본원리의 하나인 비례의 원칙을 말하는 것이다.”

헌법재판소 판례에서 볼 수 있듯이 공공복리 목적에 의하여 기본권을 제한할 수 있을 것이다. 그러나 기본권을 제한함에 있어서 과잉금지의 원칙은 행정작용의 한계를 명시한 것으로서 “목적의 정당성, 수단의 적합성, 침해의 최소화, 법익의 균형성” 등을 의미하며, 그 어느 하나에라도 저촉이 되면 위헌이 된다는 헌법상의 원칙이다. 정보공개법에 따라 전문가의 또는 이해관계인의 의견수렴, 행정예고, 공청회, 설명회, 여론조사 등에서 가장 적절한 방법으로 사전 의견수렴을 실시함을 전제로 하고 있(제4조의2 제1항)음에도 불구하고, 어린이집에 CCTV설치를 설치하여 운영하는 내용은 담은 영유아보육법안이 개정될 당시 정보주체이면서, 설치 의무 이행자인 보육교직원의 적절한 의견수렴이나 동의과정을 거치지 않아 절차상의 문제가 남아 있다.

2) 사생활 비밀 보호

헌법 제17조 “모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다”의 조문은 개인의 사생활 비밀에 대한 기본권을 명시하고 있으나, 직접적으로 근로자의 권리나 노동법과 관련성이 적다. 그러나 노동법에 있어서 사용자가 가지는 경영권을 인정한다면 근로자의 사생활 비밀과 자유에 대한 논의가 필요하다. 특히 CCTV를 통한 사용자의 감시는 근로자 개인의 사생활과 비밀에 대한 침해가 될 가능성이 일정부분 존재한다. 근로기준법 제98조 제1항에서 ‘사용자는 사업 또는 사업장의 부속 기숙사에 기숙하는 근로자의 사생활의 자유를 침해하지 못한다’는 규정만 찾아볼 수 있을 뿐, 다른 직접적인 규정은 찾기가 어려워 헌법상 규정된 사생활 비밀과

자유를 근로관계 속에서 파악하는 것은 의미가 있다.

먼저, 헌법 제17조의 ‘사생활 비밀과 자유’에서 ‘사생활 비밀’의 개념이나 범위에 대한 논의가 필요하다. 계획열(2002)은 ‘사생활 비밀’인 프라이버시권을 세분화하였다. 그에 의하면 협의적인 프라이버시권은 ‘사생활의 평온을 침해받지 않고 사생활의 비밀을 함부로 공개당하지 않을 권리’로 규정하였고, 광의적인 프라이버시권을 다시 소극적 권리와 적극적인 권리로 구분하여 설명하고 있다. 소극적 권리의 프라이버시권은 ‘사생활을 함부로 공개당하지 않을 것’에 사생활의 평온과 비밀을 ‘요구할 수 있는 권리’를 포함시켰다. 적극적인 권리의 프라이버시는 ‘자신에 관한 정보를 통제할 수 있는 법적 능력을 의미한다’고 설명하고 있다. 양창수(2003)는 미국의 프라이버시법에 대해 프라이버시권을 네 가지로 분류하고 있다. 첫째, 개인의 사생활에 대하여 불법적인 방법으로 침해하는 것으로 주거침입하는 행위, 주거침입에 한하지 않고 카메라 등으로 다른 사람의 집을 보는 행위, 도청, 개인 재산에 관한 정보를 취하는 행위 등을 의미하고 있다. 둘째, 개인의 성명, 초상을 도용하는 것으로 개인의 성명, 초상을 허락없이 광고에 사용하는 경우를 말한다. 셋째, 개인정보를 공개하는 것으로써 소송, 개인의 소득 정보, 개인의 성생활, 이메일, 가족관계, 개인의 의료정보 등을 말한다. 마지막으로, 사실을 왜곡하여 공개하는 것으로서 타인에게 거짓된 사실의 유포, 그릇된 이미지이나 편견의 제공을 통하여 오해나 왜곡을 일으키는 것을 말한다.

사생활 비밀과 관련된 하급심 판례에서는 “사생활의 내용을 공개당하지 않을 권리, 자신에 관한 정보를 스스로 관리·통제할 수 있는 권리 등을 내용으로 하는 권리로서 오늘날 정보화 사회가 급속히 진행됨에 따라 그 보호가 절실한 권리”라고 하였다. 또한, “헌법 제17조의 사생활 비밀과 자유의 불가침은 인간에 대한 존엄성 존중의 구체적 내용이 되는 인격의 자유로운 발현과 법치안정성을 그 보호법익으로 하고, 나아가 사생활을 공개당하지 않을 권리, 사생활의 평온한 유지 및 자유로운 형성을 방해받지 아니할 권리, 자신에 관한 정보를 관리·통제할 수 있는 권리를 그 내용으로 하는데, 정보관리통제권에서는 최소한 자기정보접근권, 자기정보정정청구권, 자기정보사용중지청구권을 포함한다고 할 것이다.”라고 판시하고 있다(서울고판 1996. 8. 20. 95다44148). 대법원의 판례에서는 “모든 국민은 인간으로서 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리를 가진다 헌법 제17조는 모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다라고 규정하고 있는바, 이들 헌법 규정은 개인의 사생활 활동이 타인으로부터 침해되거나 사생활이 함부로 공개되지 않을 소극적 권리는 물론, 오늘날 고도로 정보화된 현대사회에서 자신에 대한 정보를 자율적으로 통제할 수 있는 적극적인 권리까지도 보장하려는데 그 취지가 있는 것으로 해석”된다고 판시하고 있다(대법원 1998. 7. 24. 96다42789).

헌법 제18조에는 ‘모든 국민은 통신의 비밀을 침해받지 아니한다.’라고 더욱 구체적으로 명

시하고 있다. 근로자로서 보육교직원들도 당연히 헌법에 천명한대로 인간의 존엄성을 그 특징으로 가지며, 행복을 추구할 권리가 있고, 아무리 직장인 어린이집에서라도 기본권으로서 사생활의 비밀과 자유, 통신의 자유는 근로감시와 관련하여 중요한 의미가 되고 있다. 따라서 사용자인 어린이집원장의 경우에도 근로자로서의 보육교직원에게 헌법상에 규율하고 있는 기본원칙에는 이견이 있을 수 없다.

영유아보육법 제15조 “어린이집을 설치·운영하는 자는 CCTV설치·관리해야한다. 영유아 및 보육교직원 등 정보주체의 사생활 침해를 최소화하는 방법으로 영상정보를 처리해야한다”라고 규율하고 있다. 규정 내용을 보면, 대체적으로 헌법에 보장된 보육교직원의 기본권을 보장하기보다는 공공복리차원이라고 할 수 있는 아동안전, 아동학대예방과 처리, 학부모의 열람권에 비중을 두고 있는 것으로 보여진다. 하지만 CCTV운영의 의무사항을 이행하지 않는 어린이집의 경우, 시정명령이나 이행강제금, 과태료에 대해 구체성은 보이고 있어 어린이집에서의 CCTV 운영은 매우 엄격하여 영유아를 보호하는 근로자 입장에서는 잠재적인 범죄자 취급을 받는 것이라는 인식이 상당하다(경기도가족여성연구원, 2016). 인간으로서 근로자의 존엄성을 존중하고 그들의 기본권을 침해하지 않도록 함에 있어서 사용자 혹은 CCTV를 통하여 감시하는 주체는 근로자의 기본권을 ‘침해’하지 말아야할 작위적 의무가 존재한다. 이것은 감시주체가 CCTV를 통한 감시활동에 의하여 발생하는 근로자의 기본권 침해를 사전에 방지할 의무가 있다는 것을 의미한다. 다시 말하면, 근로자의 기본권이 침해되는 경우, 불법행위로 인한 근로자의 손해를 배상하는 것이 가능하다는 것이다.

(3) 권리충돌 검토

기본권 충돌의 해결을 위한 이익형량이론은 인격적 가치를 우선하는 견해, 공공복리(공익)을 우선하는 견해, 다수이익을 우선하는 견해, 민주적 가치를 우선하는 견해, 자유를 우선하여 해결하는 견해 등 다양한 견해가 있다(윤명성 외, 2013; 허영, 2017). 여러 가지 견해에서 본인에게 유리한 이론을 선택하여 이익형량을 판단할 수는 없다. 일례로서 인격적 가치를 우선하는 견해인 경우, 근로자의 사생활 비밀에 대하여 우선적으로 배려하고 사용자의 재산권·경영권을 후퇴시키는 결과를 가져온다면, 타당한 이익형량의 분석이 어렵게 된다. 또한 공공복리에 우선하여 개인의 기본권이 차선이 된다는 논리도 인정하기 어렵다. 일반적인 이익형량은 개별적 이익의 확정을 전제로 개별적 구성요건이 법리적 차원에서 진행된 후 증거조사에 입각한 제반정황을 고려해 도출하게 된다. 위와 같은 이익형량에 대한 방법적인 해결은 한계가 있다. 당사자간 충돌되는 권리를 벗은 일방의 우위를 확인하는 것이 아니며, 권리행사

에 있어 우위에 있는 기본권이라고 할지라도 그 기본권이 정당한 범위 내에 있는지를 판단하여야 한다. 헌법 제37조 제2항 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.”라고 하여, 공공복리를 위한 경우라도 무제한적인 권리가 향유되는 것은 아니다. 공공복리에 의한 기본권제한의 개념은 어느 국가관의 관점에 따른 것이냐에 따라 다의적으로 해석될 수 있는 부분이다. 예컨대, 전체주의적 국가관점에서 공공복리의 개념은 국가 그 자체를 위한 최대의 목적으로 국민의 기본권 보호를 위한 공공복리의 개념이 아니라 “국가 존립을 위한 공공복리”로 해석할 수 있다. 그러나 우리 헌법은 국민의 기본권 실현을 목적으로 하기 있기 때문에 기본권 제한은 이익형량을 통해 기본권을 제한하는 정당성을 가진다.

만약 정당한 범위를 벗어난 경우에는 그 불법성에 대해 기본권행사의 취소, 손해배상, 방해배제(혹은 예방)청구와 같은 금지청구 등의 법적구제를 기대할 수 있다(장영수, 2002). 기본권 충돌의 해결을 위하여 입법으로 구체화하고, 법원과 헌법재판소가 헌법해석을 통해 기본권을 실현하여야 한다는 점을 감안하면, 이익형량을 통한 해결법은 극히 제한적인 해결만이 가능하다. 특히 이익형량을 통해 큰 법익을 우선시키고 작은 법익을 후퇴시켜야 한다는 점에서 실제적 조화의 방법으로서 과잉금지 원칙과 타협이 어려운 경우에는 절충안을 찾으려는 노력이 병행되어야 할 것이다(계희열, 2004). 당사자간의 상호조정 관한 것으로 실제적 조화의 원칙은 헌법상 보호되는 법익들을 헌법 해석을 통하여 법익이 실현될 수 있도록 하는 것이다. 이 원칙에 의한 해결은 충돌되는 양 법익에 대하여 적절한 타협지점을 찾아내는 것으로 일방의 희생을 요구하지 않는다는 장점이 있다. 각각의 권리를 비례적으로 정하기 위해서 양자의 기본권에 대하여 본질적인 권리가 침해되지 않는 범위 내에서 일정한 양보를 얻어낼 수 있을 것이다. 충돌하는 당사자의 기본권은 객관적 법익을 목적으로 목적과 수단간의 비례성을 분석해야 한다. 이러한 비례원칙에 대한 판례는 “어떤 목적을 달성하기 위한 수단은 그 목적달성에 유효·적절하고, 또한 가능한 한 최소침해를 가져오는 것이어야 하며, 아울러 그 수단의 도입으로 인한 침해가 의도하는 공익을 능가해서는 안된다라는 헌법상의 원칙이다(대판 1997. 9. 26, 96누10096). 홍정선(2016)은 이러한 비례원칙이 적합성의 원칙, 필요성의 원칙(최소침해의 원칙), 협의의 비례 원칙(상당성의 원칙) 등으로 구성한다고 하였다.

첫째, 적합성의 원칙으로 적합성의 원칙이란 수단은 추구하는 목표의 달성에 법적으로나 사실상 유용한 것이어야 한다는 원칙이다. 수단이 적합한지의 여부는 법적 문제로서 사법심사의 대상이 된다. 특히 충돌하는 기본권을 제한하는 방법에 있어 적합하여야 한다. 이에 헌법재판소도 “선택하는 수단은 목적을 달성함에 있어서 합리적인 판단에 입각하여 추구하고자 하

는 사안의 목적을 달성함에 있어서 필요하고 효과적이며 상대방에는 최소한의 피해를 줄 때에 한하여 그 국가작용은 정당성을 가지게 되고 상대방은 그 침해를 감수하게 되는 것이다.”라고 판시하고 있다(헌재 1989. 12.22. 88헌가13). 즉 아동학대 방지 등을 위한 목적으로 도입된 CCTV 감시가, 근로자인 보육교직원의 근태관리라는 목적에 과잉하는 수단인지를 판단해볼 수 있다. 둘째, 필요성의 원칙은 최소침해의 원칙이라고도 하는데 목표달성을 위하여 채택된 수단은 많은 적합한 수단 중에서 개인이나 공중에 최소한도의 침해를 가져오는 것이어야 한다는 원칙이다. CCTV로 인한 아동학대의 방지는 근로자의 인격권, 사생활에 대한 침해가 가장 최소이어야 한다는 것이다. 셋째, 협의의 비례원칙으로 목표달성을 위해 적용하고자 하는 수단으로부터 나오는 사익에 대한 침해가 목적하는 공공복리상의 효과를 능가하여서는 아니 된다는 원칙이다. 즉 적합하고 필요한 수단을 사용할지라도 그 수단에 침해되는 사익과 목적하는 공익을 비교하여 사익보다 공익이 우선할 때만 수단의 적법성을 인정한다는 것이다.

이러한 비례원칙 위반은 재량권 남용에 해당되고, 공익보다 사인의 불이익이 더 크다면 행정행위의 직권취소나 철회는 위법하며, 행정강제의 경우에도 비례원칙이 준수되어야 한다. 행정대집행법 제2조는 대집행을 하기 위한 조건으로 “법률(법률의 위임에 의한 명령, 지방자치단체의 조례를 포함한다. 이하 같다)에 의하여 직접명령되었거나 또는 법률에 의거한 행정청의 명령에 의한 행위로서 타인이 대신하여 행할 수 있는 행위를 의무자가 이행하지 아니하는 경우 다른 수단으로써 그 이행을 확보하기 곤란하고 또한 그 불이행을 방지함이 심히 공익을 해할 것으로 인정될 때”라고 규율하고 있다. 그러므로 비례원칙에 반하는 공무원의 직무집행은 위법한 직무집행이 되고, 비례원칙위반의 행정행위는 항고소송의 대상이 되며, 경우에 따라서는 국가의 손해배상책임을 발생시킨다(홍정선, 2016).

IV. 소 결

어린이집에서의 아동학대발생을 방지하고자 영유아보육법은 2015년 개정하였다. 개정된 주요한 내용은 CCTV를 어린이집에 설치하고 운영한다는 것이었다. CCTV 등을 통하여 보육교직원을 감시하는 것은 헌법에서 규정하고 있는 공공복리의 일환인 것이다. 이러한 공공복리의 목적은 아동학대방지를 도모할 수 있으나 보육교직원의 사생활의 비밀, 개인의 자기결정권의 자유 등 기본권을 침해할 수 있는 여지가 있다.

외국의 경우에는 특별한 상황에 따라 CCTV를 설치하고 있는데 범죄예방 목적으로 상업지역이나 고등학교에 설치가 가능하도록 법안이 마련되어 있다. 뿐만 아니라 기업의 경우에도

CCTV를 설치하여 운영이 가능하다. 학교의 경우 CCTV설치는 강행규정이 아니고 임의규정으로 되어 있으며, 기업의 경우에는 근로자의 사생활을 침해하지 않는 범위 내에서 설치가 가능하다. 우리나라의 경우에는 공공기관에서 CCTV에 대한 법적 규제가 가능하도록 “공공기관의 정보공개에 관한 법률”이 제정되었다. “개인정보보호법”에서는 좀더 구체적으로 개인정보가 CCTV를 통하여 누출되지 않도록 규정화시키고 있다. 하지만 어린이집에서 아동학대 방지를 위하여 보육교직원을 감시하는 CCTV 운영은 강제규정으로서 외국에서 보기 힘든 법규정이 되고 있다. 그렇다면 공공복리의 차원으로서 어린이집의 CCTV설치·운영이 감시대상인 보육교직원의 기본권을 침해하고 있는지 그 이익형량을 분석하였다.

기본권은 국가권력에 대하여 개인의 자유와 권리를 방어하기 위한 권리이다. 기본권의 대사인적 효력에 대하여 미국 ‘법의 평등한 보호’이나 독일 ‘노동관계에 있어 권리행상의 보장’, ‘단결의 자유 보장’과는 달리 우리나라의 경우 헌법상 기본권의 대사인적 효력을 규율하는 규정이 없어 학설과 판례에 따를 수밖에 없다. 이익형량을 위해서는 앞서 살펴보았던 정보주체, 감시의 목적, 감시의 대상, 장소, 감시방법 등에 대한 판단과 동시에 이해관계상황을 면밀하게 판단하여야 한다. 특히 “감시의 목적”은 이익형량을 판단하는 중요한 기준이 된다. 목적에 있어 사용자의 이익이 근로자의 이익보다 큰 경우에는 사용자의 감시행위는 정당성을 획득하게 된다. 어린이집에서 CCTV 운영의 목적은 아동학대 방지이다. 아동학대방지라는 공공복리의 목적에 다른 이견이 있을 수 없다. 다만, 이러한 목적이 다른 어떠한 것을 넘는 무제한의 권리성을 가지는 것인지 재고할 필요성은 있다. 만일 어린이집에서의 CCTV운영이 아동학대를 방지하기 위한 유일한 수단이라면 다른 시설에 CCTV를 설치하고 운영하는 것도 당연히 수용되어야 할 것이다. 하지만 CCTV 설치·운영 법조항은 영유아보육법에서만 국한되어 있고, 유아교육법이나 초·중등교육법에서는 이에 관한 법조항이 존재하고 있지 않다. 그러므로 공공복리인 아동학대 방지라는 목적에 있어서 “보육교직원에게만 적용”할 수 밖에 없는 타당한 근거가 있는지 재고할 필요성이 있다.

CCTV와 관련한 내용에 있어서 사용자가 보유한 권리의 개념에는 이견을 도출될 수 있다. 즉 어린이집에서 사용자는 어린이집 원장이지만 CCTV의 설치와 운영은 원장의 의지에 좌우되는 것이 아니고, 전적으로 영유아보육법에 의한 강제사항이기에 CCTV와 관련한 사용자는 국가가 된다. 또한 보육교직원이 이와 관련하여 처벌을 받을 경우에도 원장도 양벌규정에 근거하여 처벌받게 되므로, 어린이집 원장은 사용자인 동시에 정부의 영향력 아래에 있는 감시 대상이 된다. 이런 경우 어린이집 원장은 사용자라기 보다는 감시의 대상이 되고, 국가는 감시의 주체이면서 사용자가 된다. 그렇다면 사용자이면서 감시의 대상이 되는 원장은 상당한 경영권이나 지휘권을 가지고 있지만 동시에 헌법 제37조 제2항 “국민의 모든 자유와 권리는 국

가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있다. 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다’는 규정처럼 국가로부터 권리의 본질적인 것이 침해되고 있지 않은지 재고해야할 부분이다. 또한 아동학대방지라는 공공복리가 감시대상의 모든 기본권을 침해할 정도의 무제한적인 것인지 살펴보아야 될 내용이다.

근로자인 보육교직원이 가지는 권리는 자기결정권이나 사생활 비밀에 대한 보호권 등이다. 독일의 경우 개인정보의 사용 여부는 원칙적으로 개인이 직접 결정할 권리를 가지고 있다. 이러한 정보자기결정권의 제한은 “압도적인” 공공의 이익을 위해서만 허용되며, 허용되는 경우에도 헌법에 근거하여야 한다. 어린이집 CCTV설치·운영은 공공복리를 추구하기 위한 명제를 가지지만 CCTV를 도입할 당시 이와 관련한 당사자, 즉 보육교직원이나 관련 전문가 등의 의견수렴 절차가 적절하지 않아 절차상의 문제가 존재한다. 사생활 비밀과 자유권도 보육교직원이 가지는 기본권이다. 영유아보육법 제15조 “어린이집을 설치·운영하는 자는 CCTV설치·관리해야한다. 영유아 및 보육교직원 등 정보주체의 사생활 침해를 최소화하는 방법으로 영상정보를 처리해야한다”라고 규율하고 있으나 구체적인 사생활 침해의 최소화 방법은 제시되고 있지 않다.

이러한 권리간의 충돌을 해결하기 위해서는 당사자간의 조정이 필요하다. 이를 위하여 보육교직원 측에서는 대표기구를 통하여 국가를 상대로 정책제안이나 정례적인 논의를 하는 것이 필요하다. CCTV 운영에 관한 공공복리의 목적에 부합되면서 기본권이 보호되도록 CCTV 운영 주관기구를 만들어 아동학대 방지와 근로자의 보호를 겸비하여야 할 것이다. 나아가서 기본권의 침해소지가 있다면 이를 보완하기 위한 세부적인 법률의 개정과 구체적인 지침이 삽입되어야 한다. 정당한 범위를 벗어난 경우에는 그 불법성에 대해 소송이나, 손해배상과 같은 법적구제를 기대할 수 있다.

[참고문헌]

- 경기도가족여성연구원, 경기도 어린이집 CCTV의 운영실태와 개선방안, 2016.
- 계희열, 헌법학, 박영사, 2004.
- 국가법령정보센터, www. law.go.kr, 2016.
- 김가람, 전자적 노동감시관찰과 근로자의 인격권, 고려대학교 노동대학원 석사학위논문. 2005.
- 김유향·정희철. 기본강의헌법, 월비스, 2016.
- 김태동·이서영, 어린이집의 CCTV 설치·운영과 관련한 법률 검토 및 분석, 102, 한국영유아 보육학회. 2017.
- 보건복지부. 어린이집 영상정보처리기기 설치·운영 가이드라인, 2016.
- 양창수, 사생활비밀의 보호, 사법적 측면을 중심으로, 저스티스, 76, 한국법학회, 2003.
- 오경식, 미국의 지적재산권 범죄에 대한 연구, 형사정책, 13, 1, 한국형사정책학회, 2001.
- 윤명선·박영철, 2013, 인터넷시대의 헌법, 대명출판사.
- 이준일, 개인정보에 관한 기본권, 저스티스, 65, 한국법학회, 2002.
- 장영수, 기본권의 대사인적 효력과 기본권의 충돌, 고려법학, 38호, 2002.
- 정현옥. 서울형 어린이집의 CCTV 및 IPTV 운영실태 및 활용방안; 중국지역 교사·학부모 설문조사를 통한 인식과 문제점 분석, 경희대학교 행정대학원 사회복지전공 석사학위논문, 2011.
- 차건상·신용태, CCTV 설치 증가에 따른 개인영상정보보호 주요이슈, 정보과학회지, 27, 12, 2009.
- 표창원, 범죄취약 공공장소 설치 범죄예방용 CCTV의 필요성, 시민과 변호사, 117, 2004.
- 하경효, 전자장비를 이용한 근로감시에 관련된 법적 규제에 대한 비교법적 검토. 안암법학, 18, 2004.
- 한국인터넷진흥원. CCTV 가이드라인 준수여부 실태조사 : 민간분야, 2008.
- 한수웅, 헌법 제10조의 인간의 존엄성, 한국헌법학회지, 13권 2호, 2007.
- 황치연, 헌법재판의 심사척도로서의 과잉금지원칙에 관한 연구, 연세대학교 법학박사논문, 1996.
- 홍정선, 행정법 특강, 박영사, 2016.
- 허영, 한국헌법론, 신조사, 2017.
- O'Connor V. Otraga, 480 US. 709, 1987.

Doe by Doe v. B.P.S. Guard Servs., Inc, 945 F. 2d 1422, 1991, 1991.

Roger Blapain, European Labour Law, 8th revised editon, Kluwer Law International, 2002.

U. S. Government Printing Office, Office of Technology Assessment, The Electronic Supervisor:
New Technology, New Tensions, 1987.

<https://www.gov.uk/government/organisations/information-commissioner-s-office>

[국문초록]

CCTV운영과 보육교직원 권리 충돌에 대한 이익형량 연구

김 태 동
(김포대학교 사회복지과 교수)

어린이집에서의 아동학대발생을 방지하고자 영유아보육법은 2015년 개정하였다. 개정된 주요 내용은 CCTV를 어린이집에 설치하고 운영한다는 것이었다. 그렇다면 공공복리의 차원으로서 어린이집의 CCTV설치·운영이 감시대상인 보육교직원의 기본권을 침해하고 있는지 그 이익형량을 분석하였다.

사용자이면서 감시의 대상이 되는 원장은 상당한 경영권이나 지휘권을 가지고 있지만 동시에 헌법 제37조 제2항 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있다. 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다”는 규정처럼 국가로부터 권리의 본질적인 것이 침해되고 있지 않은지 재고해야 할 부분이다.

근로자인 보육교직원이 가지는 권리는 자기결정권이나 사생활 비밀에 대한 보호권 등이다. 개인정보의 사용 여부는 원칙적으로 개인이 직접 결정할 권리를 가지고 있다. 이러한 정보자기결정권의 제한은 “압도적인” 공공의 이익을 위해서만 허용되며, 허용되는 경우에도 법령에 근거하여야 한다.

권리간의 충돌을 해결하기 위해서는 당사자간의 조정이 필요하다. 이를 위하여 보육교직원 측에서는 대표기구를 통하여 국가를 상대로 정책제안이나 정례적인 논의를 하는 것이 필요하다. CCTV 운영에 관한 공공복리의 목적에 부합되면서 기본권이 보호되도록 CCTV 운영 주관 기구를 만들어 아동학대 방지와 근로자의 보호를 겸비하여야 할 것이다. 나아가서 기본권의 침해소지가 있다면 이를 보완하기 위한 세부적인 법률의 개정과 구체적인 지침이 삽입되어야 하고, 정당한 범위를 벗어난 경우에는 법적구제를 기대할 수 있다.

주제어 : 헌법, CCTV, 이익형량, 기본권, 공공복리

[Abstract]

A Study on Balancing conflicting interests between CCTV operation and child care teacher's basic right

Kim, Tae Dong
(Professor, Kimpo University)

The Infant Care Act was amended in 2015 to prevent child abuse at child care centers. The content of the law is that CCTV is installed and operated in child care centers. We analyzed balancing conflicting interests whether the CCTV installed in the child care center infringes the basic right of the child care teachers.

The representative has right of control and command. The representative of child care center is representative and the person to be monitored. As the article 37 clause 2 of the ROK Constitution, we should discuss whether it violates the management rights or command of the director. Child care teachers have the right to self-determination and protection of privacy. The use of personal information has the right to make personal decisions. The limitation of self-determination is only allowed for "overwhelming" public interest, and it should be based on law.

Coordination between the parties is necessary to resolve conflicts of rights. For this purpose, the policy should be proposed through representative organizations. If there is infringement of fundamental rights, the law should be amended. If they are infringes the basic right, it can also be expected to settle through suits.

Key words : The Constitution, CCTV, balancing conflicting interests,
the basic legal right, public welfare

국민기초생활보장제도 수급권 확보방안* - 행정재량행위를 중심으로 -

류 미 령**

目 次

I. 서론	III. 국민기초생활수급자 선정에서의 행정재량행위
II. 행정재량행위와 국민기초생활보장제도	1. 수급자 선정 단계에서의 행정재량행위
1. 행정재량행위의 개념	IV. 결론 및 제언
2. 행정재량행위의 기능	1. 행정재량행위의 유형에 따른 구체적 제언
3. 행정재량행위를 유발시키는 요인	2. 국민기초생활보장제도의 수급권 확보방안
4. 국민기초생활보장제도	

I. 서론

국민기초생활보장제도 수급자 선정에 있어서 사회복지 전담공무원(이하 전담공무원)의 역할은 필연적이다. 이 과정에서 전담공무원은 일정한 행정재량행위를 통해 법의 목적이 달성될 수 있도록 서비스를 전달한다. 법규나 정책을 세밀하게 규정하고 엄격하게 적용하는 것이 법치주의를 구현하는데 필요하지만, 이는 입법기술상으로도 한계가 있으며, 행정의 유연성과 집행성을 저해시키는 부작용이 있다. 따라서 일선공무원이 법규나 정책을 집행함에 있어 행정재량행위는 불가피하다. Davis(1969)는 ‘적극적인 행위이든 의식적으로 행하지 않는 행위이든 간에 관료가 여러 가지 대안 중에서 어느 하나를 선택할 수 있는 행위의 자유’를 행정재량행위라고 하였다. 특히 그는 행정재량행위 부작용을 강조하면서 행정재량행위의 공정한 사용이 필요하다고 하였다.¹⁾ 행정재량행위는 행위자의 전문성과 기술성, 저소득빈곤계층의 보호에 대한

* 투고일 : 2017.05.06., 심사일 : 2017.05.12, 게재확정일 : 2017.05.21.

** 강동대학교 사회복지행정학과 교수

1) 김순양, “기초생활보장수급자 선정기준별 담당공무원의 행정재량행위(裁量行爲) 분석, 『지방정부연구』, 20(3), 2016, 225면.

사회적 필요성 등으로 인해 불가피하게 사용된다. 법률에 의해 사실상 허용된 행정재량은 수급권자의 수급을 용이하게 해주는 측면도 있지만 수급권자의 권리를 침해하는 측면도 존재한다. 즉 전담공무원의 행정재량행위에 의해서 특정인이 수급자의 범주에 포함되거나 배제될 수 있다. 이는 수급권자들의 생존문제에 영향을 미친다. 특히 기초생활급여 대상자의 상당수는 급여를 시혜적인 차원에서 받아들인다거나, 자신의 권리를 인식하고 주장하기 힘든 경우도 있다. 특히 수급자선정에 대한 불안감, 급여 중지 등에 대한 두려움 등으로 인해 급여에 관한 결정에 이의를 제기하기가 어려운 경향이 있으며, 보장기관의 권위와 재량적 기준, 일선 공무원의 조치에 대해 수동적인 자세가 될 수밖에 없다. 이는 행정재량과 보장기관의 권한을 더욱 확대시켜 행정재량행위자체가 부정적 영향을 미치는 방향으로 작용하기도 한다²⁾. 수급자 선정과 관련한 행정행위 주체는 전담공무원이다. 수급권자들이 수급신청을 하면 소득인정액이나 부양의무자의 부양능력여부를 조사하여 수급여부를 결정해야 한다. 이러한 과정은 수급자선정기준이 정해져 있고 업무전산화로 비교적 객관적이고 공정한 업무처리시스템을 갖추고 있다. 그러나 법규의 모호성, 구체성부족, 수급대상자들의 다양한 특성과 복잡한 상호관계 때문에 여전히 전담공무원이 행정재량행위를 행사가 필연적으로 발생한다. 따라서 재량권을 지나치게 남용하면 예산낭비의 소지가 있고, 소극적으로 사용할 경우 법의 실효성확보가 어려워져서 빈곤사각지대를 양산할 가능성을 배제할 수 없다. 특히 기초생활보장제도는 최저생계가 필요한 빈곤계층을 대상으로 하는 행정서비스이다. 따라서 사회복지 전담공무원의 행정재량행위는 최저생계가 필요한 저소득빈곤계층의 시민권적인 권리를 제한하는 방향으로 행사되어서는 안 된다. 이러한 이유로 전담공무원의 행정재량행위는 공공부조서비스 전달에 매우 중요한 부분이다.

국민기초생활보장제도³⁾는 국가가 국민의 최저생활을 보장하기 위하여 필요한 급여를 실시하도록 규정된 공공부조제도이다. 또한 수급을 받을 수 있는 대상에 대한 명칭을 ‘생활보호대상자’에서 ‘수급권자’로의 명명함으로써 국가로부터 최저생계를 보장받는 것이 국민의 권리임을 분명히 하고 있다. 그럼에도 불구하고 ‘송파세 모녀 자살사건’⁴⁾등 여전히 빈곤사각지대가 존재하고 있다. 이러한 빈곤사각지대의 존재는 결국 국민기초생활보장법에 대한 다양한 논란을 낳고 있다. 이와 관련하여 국민기초생활보장제도는 도입 초기부터 많은 문제점이 제기되었다. 이들 문제점은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 하나는 기능의 결함으로써 법 자체와 관

2) 김진수·허준수, “국민기초생활보장제도 평가 및 개선방안에 관한 연구: 사회복지전담공무원의 태도조사결과를 중심으로”, 『사회보장연구』, 18(2), 2002, 47면.

3) 본 논문에서는 국민기초생활보장법, 국민기초생활보장제도, 기초법 등을 구분하여 사용하지 않고 동의어의 의미로 간주하여 문맥의 형태에 따라 적절하게 사용하였다.

4) 70만원을 남겨놓고 세 모녀가 자살한 사건, 2015년 국민기초생활보장제도(긴급급여 맞춤형급여)의 일부개정을 추진시켰다.

련되어 있다. 즉 수급자선정기준이나 부양의무자 기준, 급여의 형태 등 기초법이 빈곤계층의 최저생활을 보장할 수 있도록 설계 되었는가?의 문제이다. 또 하나는 제도운영상의 문제로서 법의 목적을 달성하기 위한 서비스전달과정이 공정하고 바람직한가? 의 문제이다. 따라서 서비스전달과정을 담당하는 전담공무원의 행정행위가 제도운영의 중추적인 역할을 하고 있다는 것을 알 수 있다. 예를 들자면 수급자로 선정되기 위해서는 소득인정액과 부양의무자기준을 충족하여야 한다. 따라서 수급신청이 이루어지면 소득인정액 부양의무자의 부양능력여부 등을 심사 하여 수급여부, 급여수준 등을 결정하여야 한다. 이 과정에서 관련된 기준이나 소명자료 증빙 등이 필요하기 때문에 이에 대한 안내, 심사, 소명, 증명 등 다양한 행정재량행위가 발생하게 된다. 따라서 제도운영상의 거의 모든 과정에 전담공무원의 행정재량행위가 영향을 미친다고 볼 수 있다. 이로 인해 수급자 선정과정은 많은 문제가 노정되고 있다.⁵⁾ 이와 관련하여 박정연(2011)은 일반 행정법 중에서도 특히 사회보장행정 영역에서는 입법재량과 행정재량의 역할이 크며 그 중에서도 행정재량은 사회보장급여 의무의 존부에서부터 그 급여 내용의 형성에 이르기까지 사회보장급여 전반에 상당한 영향을 미치고 있다고 하였다. 이는 국가로부터 최저생계를 보장받을 수 있는지의 여부에 중요한 요소로서 결국은 빈곤계층의 수급권의 확보와 직접적인 관련이 있다. 따라서 전담공무원은 선의의 관리자로서 ‘신의성실의 원칙’을 준수하여 공정하고 능동적인 행정재량행위를 행사함으로써 수급권자의 권리를 확보할 수 있도록 해야 한다.

이와 관련한 지금까지의 기존 연구는 정책이나 제도의 설계상 문제점에 초점을 맞춘 연구가 대부분이다⁶⁾ 그러나 기초법 집행과정에서의 전담공무원의 기술적 행정재량행위에 대한 논의는 매우 미흡한 실정이다⁷⁾. 따라서 본 연구는 그동안 법과 정책과 차원에 대한 논의가 치중된 것에서 벗어나 집행과정에서 기술적 행정재량행위에 대한 접근을 시도하였다는 점에서 의미 있다고 할 수 있다. 더불어 본 연구의 배경이 된 직접적인 동기는 실천현장의 경험에서 비롯되었다. 연구자가 재직하였던 한국사회복지정책연구소의 국민기초생활보장 상담센터의 상담결과를 보면 2015년 전체 상담건수 402건 중 16%인 64건이 수급자로 탈락되었다가 다시 수급자로 선정되었으며 급여수준이 증대된 케이스도 11%인 44건에 달한다. 또 빈번한 경우는 아니지만 동일한⁸⁾ 인구, 사회, 경제학적인 조건을 가진 수급권자가 수급신청을 하였는데 어떤 사람은

5) 김진수·허준수, 동 논문 46면.

6) 노대명·강신욱, 2010; 류정순, 2004; 문진영, 2010; 박능후, 2010; 이상은, 2004; 이승호·구인회, 2010; 전영준, 2008; 허선, 2000, 2008 등이 있다.

7) 김순양(2002, 2016), 김진수·허준수, 2002;박정연(2011), 손윤석(2011), 이환범(2004) 이 있다.

8) 수급자선정기준의 충족여부를 가늠하는 가족수 소득수준, 재산수준, 부양의무자의 부양능력여부나 정도가 동일한 케이스임

수급자로 선정되었고, 어떤 사람은 수급자에서 탈락하는 결과가 나타났는데 이 경우도 8건이 나 있었다. 이러한 결과가 나타난 이유를 분석해 본 결과 일부 전담공무원의 행정재량행위 오·남용이 그 원인이었다. 예를 들자면 소득조사, 부양의무자의 부양능력 등을 적용하고 판단할 때 반드시 공제해야 하는 것을 누락한다거나, 부양의무자의 부양능력이 없음에도 있음으로 판정하는 등 행정재량행위가 원인이었다. 이러한 실증결과는 행정재량행위의 오·남용이 빈곤계층의 수급권을 침해할 수 있음을 시사한다. 따라서 수급권자의 수급권을 보호하기 위해 기초법 집행과정에서 서비스전달을 담당하고 있는 전담공무원의 행정재량행위에 대한 탐색과 진단을 통해 빈곤계층의 수급권을 확보할 수 있는 방안을 제시하는 것이 연구의 목적이다.

본 연구 목적을 달성하기 위한 연구방법은 다음과 같다.

첫째, 문헌연구를 통해 행정재량행위의 개념, 행정행위유발요인, 행정재량행위의 기능을 제시할 것이다.

둘째, 국민기초생활보장법과 보건복지부지침과 연구자의 실천경험을 토대로 수급자 선정과정에서 발생하는 행정재량행위의 유형, 영향, 문제점을 분석할 것이다.

셋째, 이를 통해 빈곤계층의 수급권 확보방안을 제시할 것이다.

본 연구가 결과적으로 저소득빈곤계층의 권익을 보호하고 공공부조 행정에서 사회복지전담공무원의 신뢰회복과 전문성 향상에 일조할 수 있을 것으로 기대한다.

II. 행정재량행위와 국민기초생활보장제도

1. 행정재량행위의 개념

법치국가에서는 행정이 법에 의하여 행하도록 되어 있다. 그러나 구체적인 경우에 행정목적에 적합한 행위를 스스로 선택 결정할 수 있는 권한을 부여할 수 있다. 기초생활보장제도도 법규의 추상성과 급여행정이라는 특성으로 인해 개별고시, 훈령, 예규 및 지침과 같은 행정규칙이 차지하는 비중이 크다.⁹⁾ 이로 인해 전담공무원은 보건복지부의 지침을 토대로 행정재량행위가 이루어지고 있다. 행정재량행위란 이와 같이 행정법규가 법의 효과를 확보할 수 있도록 스스로 결정할 수 있는 권한을 위임한 것을 말한다. 행정재량행위에 대한 고전적인 정의는 Davis(1969)의 정의를 들 수 있다. Davis는 재량(discretion)을 “작위이건 부작위이건 간에 여러

9) 박근성, 「행정법론(상)」, 제10판, 박영사, 2011, 173면

가지 방안 중에서 어느 하나를 선택할 자유”로 정의하였다. 따라서 재량은 행위자가 가지는 선택의 자유이며, 이를 위해서는 선택 가능한 대안이 둘 이상 존재해야 한다. 즉 하지 않는 것(부작위)을 선택할 수 있는 것도 재량이며 행정재량행위(discretionary acts)는 이러한 재량이 실제 행동으로 나타나는 것이라고 하였다. 또 김남진과 김연태는(2011) “복수 행위 가운데 어느 것을 선택할 수 있는 자유로서의 재량이 인정되어 있는 행정행위”라고 하였다. 이는 재량이 부여된 경우 보장기관은 추구하는 법의 목적에 맞는 서비스가 제공될 수 있도록 구체적 사안을 고려하여 당해 사안에 적합하고 합리적인 결정을 내릴 수 있는 것이다. 최송화(1998)는 행정재량행위의 개념을 효과 재량설¹⁰⁾로 설명하고 있다. 즉 재량은 근거법령의 ‘효과부분’에 관하여 인정되는 것으로서, 소정의 어떤 요건이 충족된 경우 당해 행정행위를 할 것인지 여부(결정재량) 또는 어떠한 행정행위를 할 것인지에 대한 선택(선택재량)이 보장기관에게 맡겨져 있는 경우가 재량이며 효과 재량설을 통설로 보았다. 박정연(2011)은 공공부조제도에서의 행정재량행위가 기초생활보장수급권의 구체적 내용을 결정할 뿐만 아니라 개별 행정행위의 재량에 의해 수급권의 실현여부를 결정하는 등 권리행사에 영향을 미친다는데 초점을 두고 ‘사회보장에 관한 규범 내지 규칙 정립에서부터 행정부 형성의 자유’와 ‘개별 처분 등에 있어서의 행정재량행위, 그리고 조언, 상담 등’과 같은 사실행위에 있어서 보장기관이 선택 내지 결정의 권한을 가지는 경우를 포함하는 개념으로 행정재량행위를 정의하였다. 김순양(2002)은 행정재량은 관료¹¹⁾가 가지는 선택의 자유이고, 행정재량행위는 이러한 행정재량이 행동으로 표출된 것을 뜻하며, 행정재량권은 행정재량행위를 행사할 수 있는 권한을 의미하는 것으로 개념화 하였다.

상기한 다양한 개념정의를 토대로 본 연구에서 행정재량행위라 함은 ‘전담공무원이 기초생활보장제도와 관련하여 서비스를 제공함에 있어서 여러 가지 대안 중에서 어떤 것을 선택하거나 선택하지 않을 행위를 행사할 수 있는 권한이며 지침적용에서부터 조언, 상담에 이르는 사실 행위까지를 포함하는 것’이라고 정의 하고자 한다.

2. 행정재량행위의 기능

이민석(2007)은 행정행위의 특징을 첫째, 행정 행위는 국가나 지방단체의 행정행위 기능을 하며(행정절차법 제2조). 둘째, 행정 행위는 법령에의 구체적인 근거에 따른 행위여서 그 근거

10) 요건 재량설에 의하면 행정행위에 있어서의 재량은 그 근거법령의 ‘요건부분’에 사용된 불확정개념의 해석 및 적용에 관하여 인정되는 것이라고 한다.

11) “일선관료(street-level or front-line bureaucrats)란 ‘고객(수급대상자)들과 대면하여 직접상호작용하면서 업무수행에서 상당한 독립성을 보유한 공무원’이며 전담공무원의 의미를 크게 벗어나지 않아 인용논문을 쓴 연구자의 표현을 그대로 사용함.

가 공법적이어야 한다고 하였다. 셋째, 행정행위는 공권력의 발동으로 행하는 것이며, 즉 공권력이 우월한 입장에서 일방적으로 국민에게 자유를 제한하거나 권리를 부여하거나 의무를 부과하는 것이며, 넷째, 행정행위는 구체적인 사실에 대하여 행하는 행위라고 하였다. 즉 행정행위는 규범정립행위가 아니라 구체적 사실에 대한 법집행작용이라고 하였다. 다섯째, 행정행위는 국민에 대하여 행하여지는 행위이며 행정조직 내부행위는 행정행위가 아니라고 하였다. 여섯째, 행정행위는 국민에 대하여 구체적인 사실에 관하여 직접 법적 효과(권리·의무의 발생·변경·소멸)를 생기게 하는 행위라고 정의하고 있다. 이러한 행정행위의 특징을 통해서 기초생활보장제도에서의 행정재량행위의 기능을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 행정행위자체가 국가나 지방자치단체(보장기관)의 기능을 하는 것이다. 둘째, 행정재량행위가 법적효과를 발생시키는 기능을 한다는 것을 알 수 있다. 기초생활보장제도에서의 행정재량의 기능을 구체적으로 살펴보면 수급여부에서부터 급여의 수준이나 종류에 이르기까지 수급전반에 상당한 영향을 미친다. 예를 들면 ‘수급 여부’에 대해 행정재량의 사용여부나 정도가 수급자선정여부에 영향을 미쳐 최저생계를 보장받을 수 있는지의 결과로 나타날 수 있다. 또한 수급자로 선정된 경우 급여의 유형이나, 수준, 종류에 대해서도 다르지 않다. 이는 보장기관의 전문성을 살려 구체적으로 정하도록하기 위해 행정에 위임하는 경우가 많으므로 행정재량은 결국 수급 여부나 급여수준의 종류를 결정하는 등 기초법 수급과 관련하여 또하나의 법으로서 기능한다는 것을 알 수 있다.

셋째, 공공부조행정의 유연성을 담당하는 기능을 한다. 즉 기초생활보장제도는 기본적으로 급부행정으로 한정된 재원을 선택적으로 수급권자에게 분배해야 한다. 따라서 정치적·경제적 요인이나 중앙정부와 지자체의 재정능력 등에 따라 수혜자를 확대하거나 축소하는 등 일선 공무원의 행정재량행위를 통해서 서비스의 공급을 적절히 통제할 수 있다는 점에서 정부로서는 공공부조행정에서의 유연성을 담보할 수도 있다.¹²⁾ 일반적으로 기초법 재원에 대한 행정에서의 유연성은 수급자를 확대하기보다 축소하는 경향으로 작용하는 경우가 많았다¹³⁾.(박능후 2010:9) 이는 수급재원을 중앙정부와 지자체가 부담하는 구조적 문제가 근본요인으로 볼 수 있다. 그러나 결과적으로 공공부조행정에서의 유연성이 수급자에게는 부정적으로 행사 되었다고 볼 수 있다. 이는 빈곤사각지대의 적극적 발굴이나 직권신청 등을 표방하는 기초법의 법 조항과도 대치되며 공공부조제도로서 기능에 역행하는 행정재량행위가 행사되고 있음을 알 수 있다.

12) 박정연, “국민기초생활보장법상 급여지급의 절차적 개선에 관한 연구”, 「고려대학교 법학대학원 석사학위논문」, 2011, 49면.

13) 박능후, “기초생활보장제도10년의 성과 평가” 「보건복지포럼」2010,9호, 9~10면.

상기한 결과를 요약해 보면 행정재량행위는 보장기관의 역할을 하는 것은 물론 행정재량행위 자체가 법적인 효과를 담보하고 있음을 알 수 있다. 또 공공부조제도의 유연성을 담당하는 기능을 한다는 것을 알 수 있다. 이러한 행정재량행위의 기능은 매우 이율배반적이며 양면성을 가지고 있음을 알 수 있다. 이를 수급자 선정과 관련지어 구체적으로 적용해 보면 행정재량행위를 어떻게 적용하느냐에 따라 수급자가 될 수도 있고 배제될 수 있다는 것을 알 수 있다.

3. 행정재량행위를 유발시키는 요인

사회복지에 있어서 관료의 행정재량행위는 매우 중요한 역할을 한다. 이는 전담공무원의 행정재량행위 여부에 따라서 수혜대상자들에게 직접적인 영향을 미치기 때문이다(Key, 1949; McConnel, 1966). 특정인이 정책적 수혜대상자에 포함되느냐 혹은 배제되느냐는 전담공무원의 행정재량행위에 의해서 결정될 가능성이 있다는 것을 행정재량행위의 기능을 통해 알 수 있었다. 그렇다면 어떤 요인이 행정재량행위를 유발시키고 있는가? 먼저 선행연구를 통해 살펴보고 하겠다. 선행연구들은 행정재량행위를 유발시키는 요인으로 크게 법적요인, 업무특성이거나 업무 환경적 요인, 행정행위자 개인적 특성으로 인해 행정재량행위가 발생한다고 보았다. 이를 구체적으로 살펴보면 J. Handler는 사회보장행정의 영역에 있어서 광범위한 재량이 인정되는 이유로 입법의 불명확성, 행정기관의 관료주의, 전문직의 이데올로기와 공공부조의 특성 그리고 요보호자들의 의존성 등을 들고 있다. 또 일선행정의 복잡성, 인간적 대응의 필요성, 일선공무원의 자부심(self-regard)고취가 행정재량행위를 발생시킨다고 보았다¹⁴⁾ 하태수 외(2015)도 일선공무원의 행정재량행위의 원인과 관련하여 법과 규정요인, 많은 업무량, 케이스별로 복잡한 업무의 특성, 추상적 평가기준 및 성과측정의 어려움, 직무전문성 등을 들고 있다. 특히, 법과 규정요인과 관련해서는 법규의 비현실성과 모호성, 새로운 정책에 대한 법 규정의 미흡함, 법규내용들 간의 충돌 등을 행정재량행위 원인으로 지적한다. 또 이환범(2004)은 기초생활보장수급자 판정을 분석하여 행정재량행위의 원인으로 개인의 성향에 따른 요인, 법적요인, 업무특성요인, 업무환경요인의 네 가지를 들고 있다. 박지훈(2013)은 행정재량행위의 원인으로 업무환경과 개인적 성향의 두 가지를 들고, 업무환경에는 업무지침, 수급자 수, 주관적 업무량 인식, 다양한 민원에 대한 압박과 부담, 상급기관의 감사에서의 위임과 책임에 대한 법적보장의 한계를 들고 있다. 개인적 성향에는 빈곤계층에 대한 관점과 관련된 태도, 업무에 대한 전문성을 포함하고 있다. 또한 현실적 원인으로는 요보호자의 권리의식의 미약, 행정기관의

14) 이호용, 사회복지수급권의 절차적 보장에 관한 소고, 한양법학, 제20권 제3집, 2009, 497면 재인용.

기초법의 권리성에 대한 인식부족 등이 기초법 집행과정에서 광범위한 재량을 발생하게 한다고 보고 경우에 따라서는 급여의 정도와 수준이 거의 행정에 위임되어 행정결정이 거의 입법에 준하는 경우도 있다고 하였다.

선행연구를 근거로 기초생활보장제도의 행정재량행위를 유발시키는 요인을 크게 법적요인, 업무특성 및 환경요인, 행정행위자의 개인적 특성 요인으로 나눌 수 있다.

(1) 법적요인

법적요인 으로는 법규의 모호성, 법규의 비현실성, 법규에 대한 현장적용의 곤란성, 법규에 대한 이해 부족으로 인한 행정재량행위를 말한다. 지침이 명확하지 못하고 추상적이거나 모호하면 일선 공무원들은 이를 현장의 상황에 맞게 구체화 하는 재량을 행사한다. 따라서 수급자 선정에 대한 구체적인 내용이 행정재량에 의해 시행되는 것이다. 그리고 정책결정자들의 전문성부족과 현장상황에 대한 인식 부족으로 인해 법규가 비현실적인 경우에는 법규의 기준들이 구체적이고 타당하더라도 현실에 적용하기 어렵다. 이러한 경우에도 결국 전담공무원의 행정재량은 커질 수밖에 없는 것이다. 특히 기초생활보장제도를 집행함에 있어서 매년 바뀌는 기초생활보장사업안내 지침을 기준으로 행정재량행위가 이루어지고 있다. 현장의 전담공무원들은 지침을 숙지하고 적용하여 제도의 내용과 절차, 적용방법에 대해 전문적 지식을 확보하고 있어야 한다. 그러나 지침이 매년 바뀌고, 지침의 내용 또한 방대(2017년의 경우 404쪽)할 뿐 아니라 제도에 대한 교육 또한 부족하여 법적 전문성을 확보하기 어렵다. 특히 각각의 가구특성이 다른 다양한 수급권자들의 경우의 수를 사정함에 있어서 지침만으로 적용하는데 한계가 있다. 또 세부적 사항에 대한 규정이 부재하거나 모호하고 비현실적이어서 현장에 적용하기 어려운 등 법적요인으로 인해 행정재량행위가 발생하고 있다.

(2) 업무특성 및 환경요인

전담공무원은 모든 업무에 정해진 규칙을 적용할 수 없는 복잡한 업무 환경 속에서 직무를 수행하는 경우가 많다. 이로 인해 행정재량행위의 발생가능성이 그만큼 높아진다는 것이다. 또 개별적 특성이 각각 다른 요보호대상자들을 상대로 신속한 의사결정을 내려야 하며 불확실하고 동태적인 환경에서 업무를 수행한다. 따라서 이러한 업무특성을 고려하여 업무환경이 조성되어야 함에도 불구하고 현실적으로는 방대한 수급자나 업무량을 수렴할 수 있는 인적·물적 자원의 부재에서부터 시작하여 민원압박, 감사부담, 관료사회특성으로 인한 자율성부족, 물리적 환경 등 업무특성이나 환경적 요인이 결과적으로 과중한 업무를 수행하게 된다. 이러한 업

무환경은 전담공무원에게 긍정적 행정재량행위를 유발시키는 것이 아니라 부정적 행정재량행위를 초래하게 만든다. 즉 잘 모르거나 불분명한 규정, 필요한 부분에 대한 확인행위 생략, 사적이거나 편의적 태도의 업무처리방식 증가 등의 형태로 나타날 수 있다. 예를 들자면 수급자에 대한 정확한 정보를 가질 수 없는 경우 전담공무원의 재량적 판단에 의해 사실상 수급여부나 급여 결정이 이루어지게 되는 것이다. 또 부양의무자의 부양능력유무를 판단할 경우 전산시스템으로 객관적사실의 소명이 사실상 불가능한 경우 전담공무원이 부양의무자와 관련된 최소한의 정보로 부양의무자의 부양능력을 판단할 경우에도 행정재량행위에 영향을 미친다. 특히 요보호대상자들의 개별 가구특성이 매우 다양하여 케이스별로 지침이나 절차, 과정을 일정한 형태로 정형화하기가 어렵다. 또 대상자를 취사선택하는 과정, 한정된 예산을 기초로 재정적 자원을 선택적으로 할당해야 한다는 현실적 제약 등 다양한 업무특성이나 환경적 요인이 행정재량행위를 발생시키는 요인으로 작용하고 있다.

(3) 행정행위자의 개인적 특성 요인

기초법의 행정주체는 보장기관이 되지만 보장기관에서 공공부조업무를 담당하고 있는 일선공무원은 사회복지서비스를 최종적으로 전달하는 현장에서 시민들의 요구를 수렴하고 서비스를 전달하는 실천행위를 수행하고 있다는 점에서 행정주체는 전담공무원이다.¹⁵⁾ 이와 관련하여 Adler 와 Asquith (1981)은 사회복지현장에서 전담공무원들이 행사하는 재량은 ‘행정적 재량’으로서 단순히 법률에 따라 행해지는 재량행위뿐만이 아니라 현장에서 실무를 담당하는 공무원들이 자율권을 행사하는 영역, 즉 ‘일선 공무원 개인의 자율적 권리’를 포함하는 개념이라고 보았다. 따라서 자율성의 선택여부는 행정행위자의 개인적 특성에 따라 달리 나타날 수 있다. 예를 들자면 수급신청 한 수급권자를 수급자로 선정하기 위해서는 필요한 사항을 소명하는 방법에 대한 안내 및 적용여부, 또는 평가의 항목에 해당하는 다양한 사항에 대한 선택이나 생략의 문제들이 존재한다, 즉 전담공무원의 정보제공유무나 소명방법의 적용여부, 소득산정시 공제가능 한 영역(의료비나, 교육비 등)에 대한 구체적인 상담 및 적용유무 등에 따라 수급 선정여부가 달라진다. 이와 관련하여 만약 동일한 조건의 수급권자가 수급신청을 했을 경우 행정과정이 동일하게 수행되어야 하는 것이다. 그러나 일선공무원의 개인적 특성에 따라 어떤 과정은 생략되거나 어떤 과정은 더욱 능동적으로 확대 되는 형태로 나타날 수 있다. 즉 동일한 조건의 수급권자가 수급을 신청하였다 하더라도 어떤 경우는 수급자로 선정되고 어떤 경우는 수급자로 선정되지 못하는 결과로 나타날 수 있다. 이와 관련하여 본 연구자가 개입한 상담사

15) 박정연, 동 논문 50면

례로 실증 된 바 있다. 이처럼 행정행위자의 개인적 특성요인은 수급대상자에 대한 사회복지 전담공무원의 개인적인 성향에 따라 행정재량행위의 정도나 서비스의 질이 달라질 수 있다는 것이다. 업무 영역에서 재량이 광범위하게 인정된다는 것은 서비스제공자로 하여금 자부심을 가지게 하며, 대상자들은 전담공무원이 수급여부에서 중요한 권력을 행사하는 존재임을 인식하게 한다. 따라서 공무원은 현실적으로 행정재량행위 내지 자율성을 유지하고 확대하려는 속성을 가지게 된다¹⁶⁾ 이러한 성향이 많은 사람일수록 행정재량행위의 행사가가능성이 높아진다. 그리고 자의적 판단에 따라 수급자 선정과 탈락이 가능할 수 있다는 점에서 알 수 있듯이 빈곤계층을 대상으로 하는 기초생활수급대상자의 경우 인간적이고 인도주의적 차원의 고려가 업무수행에 영향을 주기도 한다. 이는 전담공무원의 심리적 특성이 행정재량행위를 유발시키는 것으로 볼 수 있다. 또한 상급자의 압력의 수용정도나, 수급자와 관계도 행정재량행위의 정도에 영향을 미칠 수 있다.

4. 국민기초생활보장제도

국민기초생활보장제도는 ‘생활이 어려운 수급권자에게 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것’(법 제1조)을 목적으로 제정되었다 즉 기준 중위소득 50%이하의 저소득계층에 대한 최저생계를 국가가 보장하여야 한다. 또 생산적 복지구현의 선상에서 근로능력자에 대해 자활에 참여하도록 설계되었다. 특히 생활보호법과 차별적인 부분은 네 가지로 요약할 수 있다. 첫째 수급자에 대한 권리를 표방하였다는 점이다 즉 시민권의 원리에 입각하여 수급권자의 권리를 명시함으로써 수급자가 자신의 최저생계를 보장받음에 있어서 시혜적인 의미가 아니라 국가에 대한 권리자로서의 자격을 갖는다. 따라서 전담공무원은 수급자 발굴에 노력해야 한다. 이러한 권리적인 개념이 행정재량행위에 긍정적이고 적극적으로 반영될 경우 수급자확대 및 빈곤사각지대 해소에 영향을 미칠 수 있다 둘째 급여의 제공에 있어서 보충성의 원리를 적용하고 있다. 보충급여는 타 법에 의한 보호를 우선 적용하며 수급자가 되려는 자가 개인적으로 가능한 모든 자원을 동원하고 생활유지에 최대한 노력했음에도 불구하고 최저생계에 미치지 못할 경우 부족한 부분을 보충해주는 급여의 형태이다. 따라서 타법의 적용으로 여타 급여를 수급 하고 있는 경우, 사적이나 종교기관을 통해 후원을 받는 경우 이를 공·사적이전소득으로 보고 현금급여에서 공제하고 있다. 이는 결국 수급액이 줄어드는 현상으로 나타난다. 따라서 보충급여원리는 행정재량행위 과정에서 급여의 높고 낮음에 영향을 미

16) 박정연, 동 논문 53면

치는 원리로 작동되고 있다.

셋째, 자활을 통해 근로연계복지프로그램을 시행하고 있다. 자활은 근로를 통한 수급이 가능하게 함으로서 도덕적 해이를 막고 근로유인효과를 가져온다. 넷째, 급여지급방식은 개별급여(맞춤형급여)형태를 취하고 있다. 맞춤형급여는 종전에 수급자가 되면 7개의 급여를 모두 지원받을 수 있는 포괄급여(all or nothing)방식이었으나 2014년 ‘송파 세모녀 자살사건’ 이후 맞춤형급여형태로 개정되었다. 복지부에 의하면 가구특성별로 필요한 급여를 구분하여 지급함으로써 대상자의 확대는 물론 공공부조 급여에 대한 접근성이 높아졌다고 설명하고 있다. 급여의 종류는 생계급여, 의료급여, 주거급여(국토교통부), 교육급여(교육부), 해산급여, 장제급여, 자활급여가 있다.

(1) 수급자 선정기준

국민기초생활보장제도의 수급자가 되기 위해서는 수급자격을 충족하여야 한다. 수급자선정기준은 [그림 1]에서와 같이 소득인정액과 부양의무자 기준을 충족하여야 한다. 즉 소득인정액이 기준중위소득의 50%이하인 자로서 부양의무자 규정을 준수하고 급여종류별 선정기준이인 사람을 수급자로 선정하고 있다.

- 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 사람으로서 소득인정액이 급여종류별 선정기준 이하인 사람
- ※ [법 제12조의2]에 따라 교육급여는 부양의무자 부양능력 판정기준을 적용하지 않음

출처: 2017년 국민기초생활보장사업안내, p50.

[그림 1] 국민기초생활수급자 선정기준

소득인정액이라 함은 [그림 2]에서와 같이 첫째 소득에 대한 평가와 재산에 대한 소득환산액을 더한 소득인정액이 기준중위소득의 50% 이하여야 한다. 소득평가액은 실제소득에서 교육비나 의료비 등 가구특성별 지출비용, 근로소득공제액을 뺀 금액을 말한다. 재산의 소득환산액은 재산에서 각 지역별 기본재산으로 공제해 주는 금액(대도시:5,400만원, 중소도시:3,400만원, 농어촌: 2,900만원)을 빼고 임대보증금, 금융회사 대출금, 주택연금 및 농지연금 등 보장기관이 인정한 부채를 차감한 후 각각 재산별(일반재산, 금융재산, 자동차) 환산율을 곱하여 산정한다. 이렇게 각각 산정된 소득평가액과 재산의 소득환산액을 더하여 소득인정액을 산출한다.

• **소득인정액 = 소득평가액 (실제소득 - 가구특성별 지출비용 - 근로소득공제)**
 + **재산의 소득환산액 [(재산 - 기본재산액 - 부채) × 소득환산율]**
 ※ **소득평가액 및 재산의 소득환산액이 (-)인 경우는 0원으로 처리**

출처: 2017년 국민기초생활보장사업안내, p51.

[그림 2] 소득인정액 산정방식

(2) 부양의무자 기준

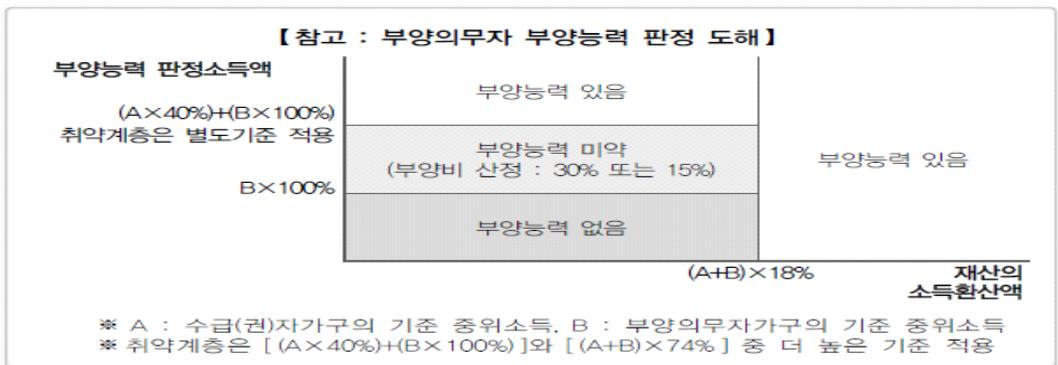
부양의무자 기준은 [그림 3]과 같이 부양의무자가 없는 경우, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 미약한 경우, 부양의무자가 있어도 부양받을 수 없는 경우(부양거부 및 기피)여야 수급자로 책정될 수 있다.

- 다음의 요건 중의 1에 해당하는 사람은 부양의무자 기준 충족
- (1) 부양의무자가 없는 경우
 - (2) 부양의무자가 있어도 부양능력이 없는 경우
 - (3) 부양의무자가 부양능력이 미약한 경우로서 수급권자에 대한 부양비 지원을 전제로 부양능력이 없는 것으로 인정하는 경우
 - (4) 부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 경우

출처: 2017년 국민기초생활보장사업안내, p53.

[그림 3] 부양능력 판정 기본개념

이중에서 부양능력이 미약한 경우 [그림 4]와 같이 수급자에 대한 일정한 부양비를 지원하고 있다는 것을 전제로 수급자로 선정한다[법 제8조의2, 시행령 제5조의6].



출처: 2017년 국민기초생활보장사업안내, p52.

[그림 4] 부양의무자 부양능력 판정

하는 방향으로 흐르기 보다는 자칫 공정하지 못하거나 소극적이고 비전문적으로 흐르기 쉽기 때문에 결과적으로 수급권자의 권리보호를 방치하는 문제를 낳을 수 있다. 따라서 기초생활보장 수급과정에서 행정재량행위가 어느 부분에 어떻게 나타나고 있는지, 그리고 그 문제점은 무엇인지를 기초법 지침과 연구자의 현장경험을 바탕으로 검토하고자 한다. 본고에서는 행정재량행위가 가장 빈번하게 일어나고 있고, 수급권자에게 중요한 영향을 미치는 부분인 수급자 선정과 급여수준결정과정에서의 행정재량행위를 중심으로 살펴보도록 하겠다.

1. 수급자 선정 단계에서의 행정재량행위

수급자 신청단계는 수급자로 선정하느냐? 마느냐? 를 가늠하는 단계이다. 수급권자가 수급신청을 하면 ‘수급자 선정 기준’에 적합한지에 관한 조사 등을 거쳐 수급여부를 결정한다. 이 과정에서 전담공무원은 수급자 선정여부에 영향을 미치는 재량을 행사하게 된다. 즉 수급자로 선정되기 위해서는 첫째, 소득인정액 기준과 부양의무자 기준을 동시에 충족하여야 한다(법제5조). 소득인정액은 소득평가와 재산평가를 통해 이루어진다. 부양의무자 기준은 부양의무자의 부양능력유무로 판정하며 이 과정에서 다음과 같은 다양한 행정재량행위가 이루어지며 이를 유형별로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 소득평가에서의 행정재량행위

소득평가를 하는 방법은 실제소득에서 가구특성별 지출비용, 근로소득공제를 차감하고 남은 금액을 소득으로 산정한다. 소득평가에서 행정재량행위가 가장 빈번하게 나타나는 경우는 첫째, 소득평가 시 둘째, 가구특성별지출비용적용 시, 셋째, 공·사적이전소득을 적용할 경우로 나눌 수 있다. 첫째 소득평가를 할 경우 특히 일용근로자나 계절실업자, 임시근로자, 아르바이트생의 소득평가 방법을 적용할 때를 들 수 있다. 이 때 나타나는 행정재량행위의 유형의 예는 다음과 같다. 소득산정의 경우 일용근로자나 계절실업자, 임시근로자, 아르바이트생의 소득평가는 수급자 선정이나 급여의 수준에 영향을 미친다. 상시근로자나 사업자의 경우 국민연금이나 사업소득을 사회복지전산망을 통해서 소득을 평가하기 때문에 비교적 객관적 평가가 이루어진다. 그러나 일용근로자 이거나, 일정한 수입이 없거나, 소득이 있다 하더라도 소득평가가 곤란한 경우, 소득이 아예 없는 경우(이하 일용근로자 등)등의 경우는 소득금액 산정에서 행정재량행위 발생소지가 높다. 즉 일용근로자 등은 소득을 평가받기 위해 고용임금확인서, 소득금액증명원, 휴·폐업증명서 등을 제출해야 한다, 또 소득과약이 곤란한 자의 경우에는 지출

실태조사표, 근로활동 및 소득신고서를 제출하여야 한다. 그런데 질병이나 일자리 부족 등의 다양한 사유로 소득에 대한 소명자료를 제출하지 못하거나 소득평가가 제대로 이루어지지 않는 경우 추정소득을 부과한다. 추정소득은 지출실태를 토대로 역으로 소득이 얼마인지를 추정하여 소득을 추산하는 것이다. 전담공무원이 이를 수행한다. 즉 지출실태조사표에 지출액이 얼마 부과 되느냐?에 따라 소득이 산정되고 이에 따라 수급자로 선정되느냐? 마느냐? 선정이 된다면 급여액은 얼마로 책정되느냐? 에 영향을 미친다. 상기한 예 이외의 소득산정과정에서도 전담공무원은 소명, 증명, 확인 방법에 대한 안내나 상담을 하거나 하지 않는 선택적 행정재량행위가 발생하며 이 행정재량행위가 수급에 영향을 미친다. 둘째, 가구특성별지출비용(의료비, 교육비, 보육료, 학자금, 장애수당 등)의 공제액을 산출하고 적용하는 과정에서도 행정재량행위가 영향을 미친다. 이 때 발생하는 행위발생유형의 예는 다음과 같다. 장애1급의 자녀를 둔 가구주가 수급신청을 한 경우 자녀의 장애로 인해 가구의 소득에서 정기적, 일률적으로 지출한 의료비가 있다. 이 경우 의료비를 소득에서 공제하여야 결과적으로 수급 신청한 가구의 실질소득이 낮게 평가되어 수급가능성이 높아지는 결과로 나타난다. 이 밖에도 교육비, 보육료, 장애수당, 학자금, 양육수당 등의 경우도 동일하다. 따라서 수급신청가구의 특성을 면밀히 상담하고 관련공제액이 존재하는지를 판단하고 적용하여 적합한 재량행위를 선택하여야 한다. 셋째 공·사적이전소득을 적용할 때도 수급자 선정과 급여수준에 영향을 미친다. 이 때 발생하는 행정재량행위 유형의 예를 들면 다음과 같다. 공적이전소득은 각종수당·연금 등 비교적 정기적으로 지급된다. 공적이전소득은 소득평가 시 제외되는 수당과 제외되지 않는 수당으로 구별된다. 사적이전소득은 부양의무자나 후원자 등으로부터 지원받는 금품을 말한다. 이 경우도 공제여부나 적용여부에 따라 수급자선정여부나 급여수준에 영향을 미친다. 그 중에서 사적이전소득의 적용에서 행정재량행위의 예를 들자면 다음과 같다. 노인이 종교기관으로부터 1달에 10만원씩 정기적으로 후원금을 받고 있는 도중 수급신청을 하였다. 종교기관 후원금은 사적이전소득으로 소득평가 방법은 ‘지원금액이 수급자 가구기준 중위소득의 10%를 초과 시 초과금액을 사적이전소득으로 반영’하여야 한다. 이 경우 본 연구자가 개입한 사례에 적용된 지자체 전담공무원의 행정재량행위 형태를 보면, ①후원금 전액을 사적이전소득으로 반영한 경우. ②지침이 정한바 대로 수급자 가구기준 중위소득의 10%를 초과한 부분(2017년의 경우 50,500원)만 반영한 경우. ③아예 사적이전소득을 반영하지 않는 경우의 세 가지로 구별되었다. ①의 경우는 지침에 위배되는 행정재량행위가 이루어 졌다. ②의 경우는 정당한 행정재량행위가 이루어졌다. ③의 경우는 행정재량행위를 행사하지 않아 결국은 수급권을 침해한 결과의 행정재량행위로 나타났다. 이밖에도 국가유공자의 공적이전소득 반영 등 이전소득에 대한 적용에서 공정한 행정재량행위가 필요하다.

[표 1] 수급자 선정과정에서 행정재량행위의 종류와 영향 및 개선방안

절 차		재량사항	영향	개선방안
소득 인정 액	소득 평가	1)소득산정의 경우 (행상, 노점상, 일용근로자나 영세사업자의 소득 산정 시	수급자 선정여부와 급여액에 영향을 미침	- 명확한 조사와 지침적용의 실제소득이 반영되도록 해야 함. - 특히 실제소득에서 제외하는 금품(수급자의 소득에서 압류되는 금액, 정기적으로 지급되는 것으로 볼 수 없는 금품, 보육료 학자금 양육수당 등)에 대해 안내하고 소명자료를 받아 적용하여 산정하도록 해야 함. - 행상, 노점상, 일용근로자 영세사업소득의 경우 국세청자료로 파악이 되지 않을 경우 지출실태조사표로 소득산정 시 공정한 재량행위를 적용해야 함.
		2)가구특성별 지출 비용에 대한 산출과 적용 시		- 교육, 질병, 양육, 장애 등으로 인한 금품 등에 대해 소명할 것을 안내하고 해당사항이 있는 항목에 대해 공제해야 함 - 또 국가유공으로 인한 금품도 일정한 기준에 의해 실제 소득에 산정되지 않기 때문에 이에 대한 안내, 소명, 적용해야 함.
		3)공·사적이전소득에 대한 안내 및 상담의 여부 및 적용		- 공적소득의 공제가능여부, 사적이전소득의 적용 여부에 따라 소득평가액이 증가 또는 감소됨에 따라 공제 가능한 이전소득이 있는지 상담을 통해 검토, 발굴하고 이전소득 적용원칙을 준수하여야 함.

* 보건복지부 국민기초생활보장제도 지침을 기준으로 실제 수급상담에서 자주 발생하는 행정재량행위를 중심으로 재구성

(2) 재산평가에서의 행정재량행위

재산평가를 하는 방법은 일반재산, 금융재산, 자동차 등 재산종류별로 수급권자의 재산을 조사한다. 이후 각각의 재산의 환산율을 적용한 뒤 공제 가능한 재산에 대한 적용여부에 따라 재산이 평가된다. 재산평가에서 행정재량행위가 가장 빈번하게 나타나는 경우는 [표 2]의 같이 첫째 재산범위특례 적용 시, 둘째 재산종류별 공제에 대한 적용으로 분류 된다. 이 때 나타나는 행위발생유형의 예는 다음과 같다. 첫째 재산범위특례란 소득환산에서 제외되는 재산의 범위를 말한다. 즉 근로무능력자로만 구성된 가구이거나 재산처분이 곤란한 가압류, 경매 상태의

[표 2] 재산평가과정에서 행정재량행위의 종류와 영향 및 개선방안

절 차		재량사항	영향	개선방안
소득 인정 액	재산 평가	1)재산범위 특례적용 시	수급선정여 부, 급여액 수준에 영향을 미침	- 부양의무자 가구 중 근로무능력자 가구 - 재산가액 상승만으로 재산기준특례를 초과한 경우 - 부양의무자 뿐만 아니라 함께 거주하는 개별가구원을 포함하여 가구의 재산이 주택(전세포함)에 한정된 경우 이를 발굴하여 적용 하여야 함.
		2)재산종류별 공제에 대한 적용		- 개선방안: 임대료, 문중재산, 금융재산 중 생활준비금 (500만원), 장기 저축장려금(총1,500만원한도), 생계형 자동차, 장애인사용자동차, 명의도용, 분실 및 폐차 자동차 등 각각의 기준에 맞게 적용될 수 있도록 안내, 소명, 적용해야 함.

* 보건복지부 국민기초생활보장제도 지침을 기준으로 실제 수급상담에서 자주 발생하는 행정재량행위를 중심으로 재구성

사유로 사실상 재산권행사가 어려운 재산의 경우를 말한다. 이는 재산이 있더라도 재산의 기능을 할 수 없다고 보거나 근로무능력 등 가구특성으로 상대적으로 재산이 더 필요하다고 인정 하여 일정정도 재산기준을 초과한 부분에 특례를 적용하는 것이다. 이러한 특례조항은 공제하는 재산기준¹⁸⁾을 기본재산 공제액 보다 높게 설정하여 결과적으로 수급이 용이해 지는 결과로 나타난다. 재산범위 특례적용은 전담공무원이 구체적이고 적극적인 상담을 거쳐 재산특례 범위에 속하는 가구인지를 판명하는 일부터 시작된다. 또 적용여부, 적용과정 모두가 행정재량행위에 해당된다. 즉 소유재산은 사회복지전산망을 통해서 평가하기 때문에 비교적 객관적 평가가 이루어지나 재산특례범위에 속하는 가구인지를 가리고 적용하는 행위의 선택여부는 전담공무원의 판단에 따른다. 또 문중재산이나 임대료 등에 대한 공제도 적용되어야 한다. 둘째 재산종류별 공제에 대한 적용은 각각의 재산종류에서 공제되는 재산에 대한 적용을 말한다. 이 때 나타나는 행정재량행위의 예는 다음과 같다. 금융재산 중 생활준비금(500만원), 장기저축 장려금(총 1,500만원한도)은 금융재산이지만 공제대상 금융재산이다. 즉 금융재산으로 존재하지만 재산으로 평가하지 않는 것이다. 이는 최저생계보장과 저축 장려의 의미를 담고 있는 지침이다. 자동차의 경우 생계형자동차, 장애인사용자동차, 명의도용, 분실 및 폐차 자동차 등 각각의 기준에 맞게 적용될 수 있도록 안내, 소명, 적용해야 한다. 예를 들자면 자동차의 경우

18) 재산특례기준: 대도시 8,500만원(5,400만원), 중소도시 6500만원(3,400만원), 농어촌 6,000만원(2,900원)*괄호안은 기본재산공제액임.

재산의 소득환산율이 100% 이다. 즉 실제매매가격이 100만원인 중고자동차를 소유하고 있는 경우 월 소득이 100만원으로 산정되어 수급자가 될 수 없다. 그러나 자동차가 있더라도 생계 형으로 사용한다거나 분실, 도난, 명의도용으로 수급신청자의 재산으로 평가에 반영될 경우일 반재산으로 간주되어 환산율을 적용해야 하는 경우도 있다. 이러한 경우 본 연구자가 상담한 케이스를 보면 ①지침을 반영하지 않아 수급자가 되지 못한 경우 ②지침이 정한바 대로 반영하여 수급자가 된 경우 ③ 세부지침에 대해 인지하지 못한 경우로 나타났다. ①의 경우는 지침에 위배되는 행정재량행위가 이루어 졌다. ②의 경우는 정당한 행정재량행위가 이루어졌다. ③의 경우는 행정재량행위를 행사하지 않아 결국은 수급권을 침해한 결과의 행정재량행위로 나타났다.

(3) 부양의무자의 부양능력판정에서의 행정재량행위

윤홍식(2003)에 의하면 ‘부양의무자 기준은 그 범위와 부양능력의 판정을 어떤 기준으로 행하느냐에 따라 국민기초생활보장제도에 있어서 수급권을 억제하는 효과를 발생시키기도 한다는 점에서 깊이 있는 고찰을 행하는 것이 필요하다’고 하였다. 부양의무자 기준과 관련하여 행정재량행위가 발생하는 경우는 [표 3]과 같이 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 첫째 부양능력미약 판정 시, 둘째 부양의무자가 있으나 부양받을 수 없는 경우에 대한 검증 시, 셋째 부양의무자의 소득과 재산 산정 시로 분류된다. 부양의무자 기준은 부양의무자가 있는 경우와 없는 경우로 나눌 수 있다¹⁹⁾, 부양의무자가 있는 경우는 부양능력 있음, 부양능력 미약, 부양능력 없음, 부양의무자가 있으나 부양받을 수 없는 경우로 구분 된다²⁰⁾. 부양의무자의 부양능력이 있는 경우는 수급자 선정에서 제외된다. 그러나 부양능력미약 범위의 대상자들은 일정한 부양비 부과를 전제로 수급액을 책정한다. 이 경우 발생하는 행정재량행위의 유형의 예는 다음과 같다. 부양비의 적용문제로 부양의무자의 소득에서 부양의무자가구특성별 지출을 공제하지 않아 소득이 적정하지 않게 평가되거나, 적정하게 평가되었다 하더라도 부양비 적용이 잘못된 경우를 들 수 있다. 가장 빈번하게 발생하고 문제가 되는 경우는 두 번째 유형인 부양의무자는 있지만 부양을 받을 수 없는 경우이다. 이 경우의 행정재량행위의 유형을 예로 들면 다음과 같다. 예를 들자면 수급신청자 중에 가족 간의 과거사(이혼, 별거, 입양, 재혼, 사실혼, 외도나 부양의 소홀 등)로 인해 부양능력자가 호적상 존재하기는 해도 부양받지 못하는 경우도 많다. 또 다른 배우자의 부모를 부양하고 있거나, 이혼, 재혼으로 인한 이중부양부담의 여부, 사실혼관

19) [그림 2], p11참조.

20) [그림 3], p11참조.

[표 3] 부양의무자의 부양능력판정에서 행정재량행위와 영향 및 개선방향

절 차		행정행위유형	영향	개선방향
부 양 의 무 자	부양 능력 판정	1)부양능력미약 판정 시	수급선정 여부, 급여액 수준에 영향을 미침	- 간주부양비를 전제로 수급자로 선정하는 것임으로 부양의무자 가구의 가구특성별 지출비용 등을 명확히 적용하여 공정한 간주부양비가 책정되도록 해야 함
		2)부양의무자가 존재하나 부양받을 수 없는 경우		- 수급신청자 중에 가족 간의 과거사(이혼, 별거, 입양, 재혼, 사실혼, 외도나 부양의 소홀 등)로 인해 부양능력자가 호적상 존재하기는 해도 부양받지 못하는 경우도 발생. - 또 다른 배우자의 부모를 부양하고 있거나, 이혼, 재혼으로 인한 이중부양부담의 여부, 사실혼관계에서의 부양 등 에 대한 소명과 적용을 통해 부양능력유, 무를 판정해야 함. - 실제 부양을 못 받고 있다는 것이 소명되지 못할 경우 부양의무자로부터 부양받고 있는 것으로 간주되어 수급자가 될 수 없는 경우 생활보장심의위원회 개최나 소명자료 첨부 등을 통해 불이익을 받지 않도록 해야 함.
		3)부양의무자의 소득, 재산평가 시		- 부양의무자의 부양능력유무를 판정할 때 소득에 대한 평가, 근로능력유무, 부양의무자의 부양능력판정 부양가족의 의료비나 교육비의 공제여부, 공·사적이전소득의 적용, 소비지출실태조사를 반영하여야 함

* 보건복지부 국민기초생활보장제도 지침을 기준으로 실제 수급상담에서 자주 발생하는 행정재량행위를 중심으로 재구성

계에서의 부양 등 에 대한 소명과 적용을 통해 부양능력 유·무를 판정해야 한다. 일부 부양받고 있으면서도 부양받지 못한다고 진술하는 경우도 존재 한다. 이 경우 ①전담공무원은 부양능력자가 존재하고 있으나 부양받을 수 없는 경우라는 것을 소명하기 위해 조사나 방문 인우보증 등 다양한 행정재량행위를 행사한 경우 ②이러한 소명행위를 생략하거나 방관한 경우 ③또 수급신청자가 부양의무자로부터 부양받고 있으면서 부양받지 못한다고 진술한 것에 대한 조사를 소홀히 한 경우도 있다. 각각의 행정재량행위 행사에 따라 역시 수급권자의 수급권에 영향을 미친다.

셋째 부양의무자의 부양능력유무를 판정할 때 소득에 대한 평가, 근로능력유무, 부양의무자

의 부양능력판정 부양가족의 의료비나 교육비의 공제여부, 공·사적이전소득의 적용, 소비지출실태조사의 반영, 등 다양한 행정재량행위의 유형이 발생한다. 특히 주의할 점은 현행제도로써 부양의무자의 소득과 재산은 통합전산망에 나타난 것 이외의 개별적 상황을 파악하기 매우 어렵다. 따라서 수급자 결정시 수급자 가구보다 부양의무자 가구의 개별적 특성을 파악하기 어렵고 소명하기 힘들기 때문에 전담공무원의 행정재량행위 발생여지가 매우 높다는 것이다.²¹⁾

(4) 기타 수급자 선정 절차에 따른 행정재량행위

이밖에도 [표 4]와 같이 절차에 따라 다양한 행정재량행위가 발생한다. 이를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 급여의 신청의 경우이다. 즉 수급권자도 급여를 신청할 수 있지만 사회복지 전담공무원이 급여가 필요하다고 인정될 경우 직권으로 신청할 수 있다(동법 제21조 제1항 및 제2항). 이는 수급이 필요한 사람이 수급에서 배제되지 않도록 발굴하는 역할을 하지만 직권 신청 여부는 사회복지 전담공무원의 재량 사항으로 규정되어 있다. 이를 재량사항이 아니라 의무사항으로 규정하여 급여의 필요성이 인정되는 경우 반드시 직권으로 신청을 하도록 해야 한다. 둘째, 수급권자 및 부양의무자의 가구원수, 수급권자의 자활지원에 필요한 사항을 조사할 수 있다(동법 제22조 제1항). 이와 관련하여 행정재량행위가 사용되는 경우는 조사 실시 여부, 조사대상, 조사범위에 있어서 일정 정도 전담공무원의 자율적 판단이 개입하게 된다. 셋째, 수급권자 등이 조사 또는 자료제출요구 2회 이상 거부·방해 또는 기피하거나 검진지시에 따르지 않는 경우 공정한 급여실시를 방해할 우려가 있기 때문에 급여신청을 각하할 수 있다(동법 제22조 제8항) 이러한 행정재량행위는 전담공무원의 조사행위의실효성을 확보해 주는 부분이다. 넷째, 급여의 제한·변경 단계수급자의 소득 등에 변동이 있는 경우에는 급여의 종류·방법 등을 변경할 수 있다. 지금까지 국민기초생활보장제도 수급과정의 행정재량행위를 수급자 선정 시 소득조사, 재산평가, 부양의무자기준을 중심으로 살펴보았다. 또 여타의 경우에 대한 고찰하였다. 상기한 바와 같이 국민기초생활보장제도 수급과정의 행정재량행위는 다양한 영역에서 발생하고 있음을 알 수 있었다. 따라서 다음 장에는 급여가 꼭 필요한 자의 수급권이 보호받을 수 있도록 하기 위해 바람직한 행정재량행위 행사방안에 대해 논의 하고자 한다.

21) 김순양, “일선복지행정 전문관료의 재량행위 분석: 기초생활보장 수급자 선정 과정을 중심으로”, 『한국행정학보』, 36(2), 2002, 294면.

[표 4] 기타 국민기초생활보장제도에서의 절차에 따른 행정재량행위 영향 및 개선방향

절차	행정재량사항	영향
신청	수급권자에 대한 급여의 직권 신청	수급 선정 여부, 급여액 수준에 영향을 미침
신청에 따른 조사·검진 지시·자료 제출 요청 (제 22조) 급여 실시 여부·내용의 결정 및 통지 (제26조,27조, 27조의2)	1. 수급권자, 부양의무자의 소득, 재산조사 2. 자활지원계획수립에 필요한 사항 3. 수급권자의 생활실태에 관한 사항 4. 수급권자의 의료기관에서 검진 5. 관계기관에 조사 위촉, 6. 고용주등에게 관련 자료 제출 요청 7. 조사, 자료 제출 요구를 2회 이상 거부·방해, 기피하거나 검진지시에 따르지 않는 경우 급여 신청 각하 가능 8. 특히 필요하다고 인정하는 경우 지정 의료기관에서 검진 받도록 지시 가능	
	9. 조사에 기간의 연장에 특별한 사유가 있거나 조사나 자료제출요구를 거부·방해 또는 기피하는 경우 통지기간 연기할 수 있음	
	10. 긴급한 필요가 있다고 인정되는 경우 급여 결정 전 급여의 실시 가능	
확인조사 (제23조)	11. 확인조사나 확인조사를 위한 자료제출요구를 2회 이상 거부·방해 또는 기피하거나 검진지시에 따르지 않는 경우 급여 결정 취소·정지·중지 가능	
급여의 변경 (제29조) 급여의 중지 (제30조)	12. 부양의무자·소득·재산·등 변동 시 급여의 종류·방법 등 변경 가능 13. 수급자에 대한 급여의 전부 또는 일부가 필요 없게 되거나 수급자가 급여 거부 시 급여 중지	

* 보건복지부 국민기초생활보장제도 지침으로 재구성

IV. 결론 및 제언

행정재량행위는 전담공무원이 기초생활보장제도 서비스전달과정에서 여러 가지 대안 중에서 어떤 것을 선택하거나 선택하지 않을 권리를 말한다. 행정재량행위를 유발시키는 요인은 법적요인, 업무특성 및 환경요인, 행위자의 개인적 특성요인으로 나눌 수 있다. 또 행정재량행위의 기능은 행위자체가 법적효과를 담보하면서 공공부조제도의 유연성을 담당하는 기능을

한다. 이러한 행정재량행위의 원인과 기능으로 인해 공공부조제도에서 행정재량행위는 수급자 선정이나 급여수준 등에 중대한 영향을 미친다. 따라서 행정재량행위의 공정한 집행은 저소득 빈곤계층의 수급권보호에 매우 중요하다. 본 논문은 국민기초생활보장제도의 수급자 선정과정을 중심으로 가장 빈번하고 중요한 영향을 미치는 행정재량행위를 유형별로 분류하고, 이를 토대로 수급권확보방안을 탐색하였다. 연구에 사용된 방법은 국민기초생활보장법과 보건복지부 기초생활보장제도 안내 지침에 대한 문헌연구와 연구자의 현장실천경험을 토대로 서술되었다. 연구결과는 다음과 같다.

1. 행정재량행위의 유형에 따른 구체적 제언

먼저 국민기초생활보장제도의 수급자 선정과정에서 나타나는 행정재량행위의 유형은 첫째 소득평가에서의 행정재량행위 둘째, 재산평가에서의 행정재량행위 셋째, 부양의무자의 부양능력판정에서 행정재량행위로 분류된다.

1) 소득평가의 경우 소득산정 시 나타나는 행정재량행위의 유형은 ①행상이나 일용근로자 등의 비정규근로나 영세사업을 운영하는 사업주의 소득평가 시 공정하고 실질적인 소득평가가 이루어지도록 하여야 한다. ②가구특성별지출비용의 공제 및 적용 시에는 교육, 질병, 양육, 장애 등으로 인해 발생하는 가구특성별 지출비용을 소득평가 시 반드시 소명 할 수 있도록 하여 이로 인한 수급탈락이나 급여수준저하가 일어나지 않도록 해야 한다. ③공·사적이전소득 적용 시에는 소득평가에서 제외는 공·사적이전소득의 종류와 이전소득의 적용방법을 명확하게 적용하여야 한다.

2) 재산평가 시에는 ①수급신청자와 부양의무자가 재산특례범위에 해당하는 수급권자인지 확인하여야 하며 구체적인 상담을 토대로 가구특성을 분석한 후 반드시 반영되도록 하여야 한다. ②재산종류별 환산율 적용 시 공제 가능한 재산, 환산율을 달리 적용하는 재산 등을 구분하여 적용하여야 한다.

3) 부양의무자의 부양능력 판정의 경우 발생하는 행정재량행위의 종류는 부양능력미약 판정 시와 부양의무자가 존재하나 부양받을 수 없는 경우, 부양의무자의 소득재산 평가 시로 분류된다. ①부양능력미약은 부양비를 전제로 수급자 선정이 이루어지는 것으로 공정한 부양비가 책정되도록 해야 한다. ②부양의무자가 존재하나 부양받을 수 없는 경우는 행정재량행위 중 가장 빈번하게 일어난다. 또 가장 소극적이거나 아예 행정재량행위자체를 선택하지 않는 현상으로 나타나는 부분이다. 가장 큰 이유는 이혼, 별거, 외도, 재혼 등 과거사나 가족 간의 개인적인 사생활 때문이다. 따라서 서로 왕래를 하지 않을 경우 전산시스템 상 부양의무자가 존재

하는데도 불구하고 부양을 하지 않는다는 사실을 소명하는 것이 매우 어렵고 복잡하다. 그러나 생활보장심의위원회의 심의적부 등 적극적이고 능동적인 재량행위를 통해 수급자가 누락되거나 사각지대가 발생되지 않도록 해야 한다. ③부양의무자의 소득, 재산평가 시에도 공제액이나 특례기준의 미적용, 소명이 필요한 부문에 대한 적용 등에서 행정재량행위가 발생한다. 이 밖에도 본고에서 다루지 않았지만 최저생계비결정에 있어서 정책적 재량, 부양의무자자 범위의 적정성 및 판정기준에서 사회 경제적 요건을 감안한 행정행위재량 등 다양한 유형의 행정재량행위가 발생되고 있다. 행정재량은 수급권자의 시민권적인 권리가 권리주체인 수급권자에 있지 않고 행정재량행위를 행사하는 전담공무원의 행위에 귀속될 수밖에 없다. 행정재량행위가 공정하게 행사되지 않으면 기초생활보장법 목적에 반하는 결과를 초래할 수 있다. 이는 공공부조 수급권의 권리로서의 실효성을 저해하는 요소이다.

2. 국민기초생활보장제도의 수급권 확보방안

국민기초생활보장제도의 수급권을 확보하기 위한 방안은 다음과 같다.

1) 전담공무원의 전문성이 증대되어야 한다. 수급과정에서 행정재량행위의 기준은 보건복지부 기초생활보장제도의 지침을 기준으로 이루어지고 있다. 따라서 지침에 대해 명확히 숙지함으로써 전문성을 증대하여야 한다. 지침을 숙지하지 못하면 수급권자에 대해 안내, 조언, 상담, 조치 등의 행정재량행위가 이루어지지 않는다. 이는 결과적으로 수급여부에 영향을 미친다. 전문성을 확보한 사회복지전담공무원은 부정수급을 방지하거나, 급여누락 방지를 위해 공정한 행정행위를 실천할 수 있다. 따라서 보건복지부나 지자체는 전담공무원의 전문성증대를 위해 지속적이고 정기적인 교육, 훈련의 기회를 증대하는 것이 필요하다. 지침을 숙지하여 전문성이 증대되면 국민기초생활보장제도의 실효성과 비용효과성의 증대 수급권자보호를 담보할 수 있다.

둘째, 수급자에 대한 전담공무원의 태도와 인식의 전환이 필요하다. 이와 관련한 이환범(2004)의 ‘수급자 만족도 분석에 따른 기초생활보장제도 평가’연구에서는 전담공무원의 서비스 만족도는 전체조사대상자의 54.2%가 서비스에 만족하는 것으로 나타났다. 이는 전담공무원의 서비스 수준이 더 높아져야 함을 시사한다. 전담공무원은 저소득빈곤계층의 최저생계를 보호를 위임받은 사회복지전문가다. 전문가라 함은 관련분야의 전문지식을 보유하는 것은 물론 서비스대상자에 대한 이해와 공감을 바탕으로 업무를 수행해야 한다. 즉 빈곤계층의 삶에 공감하고 지지하여야 하며, 인간에 대한 존엄성을 가져야 하며 인권에 대해 민감할 수 있는 태도를 통해 자신의 행정재량행위가 누군가의 삶과 생계를 가늠하고 있다는 인식을 하여야 한다.

이러한 전담공무원의 태도와 인식전환은 능동적이고 긍정적인 행정재량행위를 증가시킬 수 있을 것이다.

셋째, 업무특성을 고려하여 근무환경을 개선하여야 한다. 전담공무원의 행정재량행위의 업무 특성은 복합성, 책임성, 공정성으로 정의 될 수 있다. 즉 수급신청이 이루어지면 수급권자 및 부양의무자 가구에 대한 조사가 이루어져야 한다. 이 과정에서 수급자로 선정하기 위해서는 수급권자와 부양의무자의 요건이 수급자 선정기준에 부합하여야 한다. 이는 개별가구의 다양한 특성이 서로 상호작용하고 있고 그에 대한 결과가 매우 다양하고 복잡적이어서 업무의 정형화율이 낮다, 그렇기 때문에 다양한 케이스별로 행사해야 하는 행정재량행위는 무궁무진하다. 또 수급자간의 형평성을 유지하여야 하며, 수급신청과정에서 수급권자 중심의 상담, 안내, 조언, 소명 등의 적절한 환류를 통한 책임성이 확보되도록 해야 한다. 이러한 업무특성은 전담공무원의 행정재량행위를 증대시킨다. 그러나 이러한 업무특성을 해소하기 위해 적정공무원의 확보 등 업무환경은 매우 열악하다. 특히 저소득빈곤계층이 밀집한 지역의 경우 전담인력이 부족하여 신청단계에서부터 수급권을 배제당하는 경우에 있다. 이와 관련한 연구²²⁾에서 전담인력부족으로 인한 수급권 배제를 염려한 바 있다 따라서 업무특성을 고려한 업무환경을 개선하여야 한다.

넷째 적극적이고 능동적인 행정재량행위를 행사하여야 한다.

수급자 선정기준을 충족하기 위해서는 수급 신청 단계에서 각각의 수급권자의 특성에 따른 소명이나 증빙이 필요한 경우가 다수 존재한다. 이 경우 관련부분에 대한 상담이나 조언만으로도 수급권자의 권리가 보호될 수 있다. 문제는 사회복지현장에서 수급자들이 수급자로 선정될 수 있는지? 없는지? 를 결정하는 매우 중요한 사안이다. 즉 수급권자 개개인의 상황에서 수급을 받기 위해 필요한 자료나 증명은 무엇이며 공제대상이나 금액의 범위나 적용 등 무엇을 어떻게 해야 하는지에 대한 구체적 안내가 이루어지지 않아 수급자로 선정되지 못하는 경우가 많다. 본 연구자의 상담센터에서도 상담의 약30% 가량이 상담을 통한 정보제공이나 소명자료 제출에 대한 안내만으로 보장기관에서 수급자로 선정되지 못하였던 수급권자가 상담이후에 수급자로 선정되는 경험을 하였다. 따라서 수급자로 선정되기 위해서 수급신청 단계에서의 전담공무원의 상담과 조언, 소명자료의 명확한 적용 등의 행정재량행위가 수급자선정이나 급여액 수준에 중요한 영향을 미치기 때문에 전담공무원은 의도적으로 적극적이고 능동적인 재량행위 행사가 이루어져야 한다.

다섯째, 제도적보완이 필요하다. 즉 행정재량행위에 대한 절차적 고려가 필요하다로서 이와 관련하여 박정연(2011)은 ‘수급신청 단계에서 부터 사후관리까지 급여신청권의 실질적 보장을

22) 이태진 외(2007); 이환범(2004); 박정연, 김순양(2001, 2016) 등.

위해 신청절차를 간소화 하고 신청주의를 보완하며 신청자 편의를 배려하는 절차규정이 도입되어야 한다'고 하였다, 또 법적으로는 생계비 기준을 높이고 부양의무자 기준에 대한 완화 등이 필요하다. 특히 행정재량행위와 관련하여 수급자 선정기준에 부합하지 않더라도 수급자로 선정될 필요가 있다고 판단 될 경우, 전담공무원은 기초생활보장심의위원회의 심의를 통해 빈곤사각지대가 발생하지 않도록 능동적인 행정재량행위를 수행하여야 한다. 그러나 과정이 복잡하고 장기간의 시간이 필요하며 혹시 소명자료가 부족할 경우 행정재량행위에 대한 과징금²³⁾이나 시정명령 상급기관의 감사 부담이 긍정적 행정재량행위를 위축시키는 작용을 하기도 한다. 또 수급절차나 과정의 오류에 대한 적절한 환류가 이루어지지 않을 경우 해명 의무 위반에 대한 제재 규정을 두어야 한다, 이는 처분기준 해명청구권을 보장해주고, 조사 등 과정에서 개인의 정보 등 수급권자에 대한 기본권에 대한 침해를 방지하여야 한다. 따라서 제도적으로 전담공무원의 정당한 행정재량행위가 긍정적 실효성을 담보하기 위해서 상기한 제도적 보완이 이루어져야 한다.

전담공무원의 정당한 행정재량행위 사용 여부는 빈곤계층의 생계와 직결되는 매우 중요한 사안이다. 즉 수급자 기준에 부합하는 대상자가 수급에서 누락되지 않도록 필요한 행위를 생략하거나 누락하면 안 된다. 또한 선택할 수 있는 모든 가능한 대안의 선택을 함으로서 저소득 빈곤계층의 최저생계보장이라는 본연의 의무에 충실 하는 것이 올바른 행정재량행위행사라고 볼 수 있다. 특히 최저생계를 보장해 줘야 하는 실질적 상황임에도 아무것도 선택하지 않으려는 하거나 필요한 정보를 제공하지 않는 등의 행정재량행위를 함으로서 수급권자의 최저생계가 보장되지 못하는 사례가 발생된다면 사회복지의 기본가치와 정신에도 위배 된다 이에 따라 전담공무원은 '신의 성실의 원칙'²⁴⁾을 지키며 적극적이고 능동적인 행정재량행위 행사를 해야 한다. 이를 통해 가난한 사람들의 인간으로서 기본적 삶의 권리를 보장해야 한다.

23) 과징금은 행정법상 의무위반, 의무불이행에 대해 가해지는 것인 점에서 형사 벌과 다르고, 행정법상 의무위반, 불이행에 대해 가해지더라도 그것은 성질상 처벌은 아니며, 부당이득의 환수 또는 영업정지 처분에 갈음하는 금전의 납부 등의 불이익의 부과라는 점에서 행정벌과 구별된다(이민석, 2007; 83).

24) ①권리의 행사와 의무의 이행은 신의에 좇아 성실히 하여야 한다, ②권리는 남용하지 못한다(민법 제2조)

[참고문헌]

- 김남진·김연태, 행정법, I(제15판), 법문사. 2011.
- 박균성, 행정법론(상), 제10판, 박영사. 2011.
- 김순양, 일선복지행정 전문관료의 재량행위 분석: 기초생활보장 수급자 선정 과정을 중심으로, 한국행정학보, 36(2), 2002.
- _____, 기초생활보장수급자 선정기준별 담당공무원의 행정재량행위(裁量行爲) 분석, 지방정부연구, 20(3), 2016.
- 김진수·허준수, 국민기초생활보장제도 평가 및 개선방안에 관한 연구: 사회복지전담공무원의 태도조사결과를 중심으로, 사회복지연구, 18(2), 2002.
- 노대명·강신욱, 국민기초생활보장제도 급여체계 변화의 필요성과 개편방향, 보건복지포럼, 2010.
- 류정순, 2002년 기초생활보장제도의 평가와 개선방안, 창립1주년 기념논문집, 한국빈곤문제연구소, 1권1호 2002.
- 문진영, 국민기초생활보장제도 제정 의의 및 과제, 복지동향, 2010.
- 박능후, 국민기초생활보장제도 10년의 성과평가, 보건사회연구원, 2010.
- 박정연, 국민기초생활보장법상 급여지급의 절차적 개선에 관한 연구, 고려대학교 법학대학원 석사학위논문, 2011.
- 박지훈, 국민기초생활보장제도 부양의무자 기준의 문제점 및 개선방안-남양주시 사례를 중심으로-, 가천대학교 대학원 석사학위논문, 2013.
- 손윤석, 국민기초생활보장법상 수급권 보호, 경북대학교 법학대학원, 박사학위논문. 2013.
- 이태수·홍경준·김대완·최현수·김문길·김선미·김사현·최옥금·우선희·김효진·강성민, 2007년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가, 한국보건사회연구원 기초보장·자활정책평가센터, 2007.-수급자 및 전담공무원 대상 질적연구-, 2005.
- 윤홍식, 국민기초생활보장제도의 수급결정요인: 부양의무자 기준을 중심으로, 사회복지정책, 2003.
- 이상은, 국민기초생활보장제도의 노동공급효과, 한국사회복지학, Vol,56. No 2, 2004.
- 이승호·구인회, 국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 적절성 평가, 보건사회연구원, 30 (1), 2010.
- 이호용, 사회복지수급권의 절차적 보장에 관한 소고, 한양법학, 제20권 제3집, 2009.
- 이환범, 수급자 만족도 분석에 따른 기초생활보장제도 평가, 한국행정연구, 제13권, 2004.
- 이민석, 公共扶助에 관한 연구, 연세대학교 대학원 ,석사학위논문, 2007.

- 하태수·임혜경·나현민·황설화, 일선관료제 조직문화에 대한 탐색적 분석: 수원시 여덟 개 행정영역을 중심으로, 한국조직학회보, 제12권 제1호, 2015.
- 전영준, 국민기초생활보장제도 개편의 재정지출소요액 추계, 經濟研究 第29卷 第1號, 2008.
- 최송화, 행정재량의 절차적 통제, tj울대학교 법학연구소, 제39권2호, 1998.
- 허 선, 국민기초생활수급자 선정의 문제점, 월간복지동향, 2000.
- 허 선, 공공부조와 최저생활보장: 국가가 국민의 최저생활을 보장하고 있는가?, 한국사회복지학회 추계학술대회, 2008.
- Adler, M. & S. Asquith, *Discretion and Welfare*, London: Heinmann, 1981.
- J. Handler, *Protecting the Social Service Client*, Academic Press, Inc, 1979.
- Lipsky, M, *Street-Level BureaucracyL Dilemmas of the Individual in Public Services*.N.Y.: Russell Sage Foundation, 1980.
- Key, V. O., Jr. *Southern Politics in State and Nation*. New York: Alfred A. Knopf, 1949.
- McConnel, G. *Private Power and American Democracy*. New York: Alfred A. Knopf, 1966.

[국문초록]

국민기초생활보장제도 수급권 확보방안 - 행정재량행위를 중심으로 -

류 미 령
(강동대학교 사회복지행정학과 교수)

공공부조제도에서 행정재량행위는 수급자선정이나 급여수준 등에 중대한 영향을 미친다. 따라서 저소득빈곤계층의 수급권보호에 매우 중요한 행위이다. 본 논문은 국민기초생활보장제도의 수급자 선정과정을 중심으로 가장 빈번하고 중요한 영향을 미치는 행정재량행위를 유형별로 분류하고, 이를 토대로 수급권 확보방안을 위한 제언을 하였다. 연구에 사용된 방법은 기초생활보장법과 보건복지부 기초생활보장제도 안내 지침을 통한 문헌연구와 연구자의 현장실천 경험을 토대로 서술되었다. 연구결과는 다음과 같다.

먼저 국민기초생활보장제도의 수급자 선정과정에서 나타나는 행정재량행위의 유형은 1) 소득평가에서의 행정재량행위 2) 재산평가에서의 행정재량행위 3) 부양의무자의 부양능력 판정에서 행정재량행위로 유형화 되었다. 소득평가 시 나타나는 행정재량행위의 유형은 행상 등 비정규 근로자나 영세사업을 운영하는 사업주의 소득을 평가하는 경우, 가구특성별지출비용의 공제에 대한 적용 시, 공·사적이전소득을 적용 하는 경우로 분류된다, 재산평가 시에는 공제 가능한 재산, 환산율을 달리 적용하는 재산, 재산특례범위에 해당하는 수급권자나 부양의무자 가구의 재산을 산정하는 경우 이다. 부양의무자의 부양능력 판정의 경우 부양능력미약 판정, 부양의무자가 존재하나 부양받을 수 없는 경우, 부양의무자의 소득이나 재산 평가를 하는 경우로 분류된다. 특히 부양의무자가 존재하나 부양받을 수 없는 경우는 적극적이고 능동적인 재량행위를 통해 수급자가 누락되거나 사각지대가 발생되지 않도록 해야 한다.

둘째, 국민기초생활보장제도의 수급권을 확보하기 위한 방안은 다음과 같다.

1) 전담공무원의 전문성이 증대되어야 한다. 지침숙지나 능동적 적용을 들 수 있다. 2) 수급자에 대한 전담공무원의 태도와 인식의 전환이 필요하다. 수급권자에 대한 공감과 존엄성, 인권에 민감하여야 한다. 3) 업무특성을 고려하여 근무환경을 개선하여야 한다, 즉 적정공무원의 확보 및 업무환경개선이 필요하다. 4) 적극적이고 능동적인 행정재량행위를 행사하여야 한다.

수급자 선정기준을 충족하기 위해 필요한 사항에 대해 안내, 상담, 소명방법, 지침의 적용 등 의도적으로 적극적이고 능동적인 재량행위 행사가 이루어져야 한다. 특히 생활보장심의위원회의 활용이 필요하다. 5) 제도적 보완이 필요하다. 재량여지를 줄이는 방안으로 기속행위화 하는 방안, 판단여지 및 불확정개념을 구체화하는 방안 등 입법적으로 현행규정이 보완 되어야 한다. 또한 절차에 대한 보완으로 신청절차를 간소화 하고 직권신청의 의무화, 신청자 편의를 배려하는 절차규정, 정당한 행정재량행위 행사에 대한 전담공무원의 자율권 보장이 도입되어야 한다.

전담공무원의 정당한 행정재량행위 사용 여부는 빈곤계층의 생계와 직결되는 매우 중요한 사안이다. 이에 따라 전담공무원은 ‘신의 성실의 원칙’을 지키며 적극적이고 능동적인 행정재량행위 행사를 해야 한다.

주제어 : 국민기초생활보장제도, 행정재량행위, 수급권,
사회복지전담공무원, 저소득빈곤계층

[Abstract]

**Exploring measures to secure entitlement to
the National Basic Livelihood Security Act
- Focused on Administrative Discretion Act -**

RYU Mi-ryeong

(Department of Social Welfare Administration, Gangdong College)

In the public assistance system, the administrative discretion has a significant influence on the selection of recipients or the level of salaries. It is therefore very important to protect the rights of the Low-income poverty stratum. This paper classifies administrative discretion which has the most frequent and important influence on the selection process of the beneficiaries of the National Basic Livelihood Security Act and suggests ways to secure entitlement based on this classification. The methods used in this study were based on the National Basic Livelihood Security Act, the literature review through the guidebook of the National Basic Livelihood Security System of the Ministry of Health and Welfare, and the experiences of the researchers on the field. The results of the study are as follows.

First, the types of administrative discretion appearing in the process of selecting recipients of the National Basic Livelihood Security Act are 1) administrative discretion in income evaluation, 2) administrative discretion in property evaluation, 3) type of administrative discretion in determination of dependents. The types of administrative discretion that appear in the income evaluation include the cases of assessing the income of irregular workers or business owners who operate small businesses, applying public/private transfer income when deducting expenditure expenses by household characteristics.

When it comes to assessing the value of property, it is the case where one estimates a deductible property, a property applying different rate of conversion, or a property of qualified

recipients or dependents who fall within special exception range. In relation to determining a support obligor's ability to support, the judgment is made on how weak the ability is, and in the case of non-support, despite the existence of a support obligor, it is classified as a case of assessment on a support obligor's income or property. In particular, active discretionary action should be taken to prevent the missing or blind spot from being generated if a support obligor is unable to support.

Secondly, the measures to secure the entitlement of the National Basic Livelihood Security Act are as follows.

1) The expertise of the social welfare officers, who are familiar with the instructions or active application, should be increased. 2) The attitudes and perceptions of the social welfare officers to the beneficiaries should be changed. They should be sensitive to empathy, dignity and human rights of the beneficiary. 3) The work environment should be improved considering the characteristics of work, that is, securing appropriate public officers and improving work environment. 4) The actions in administrative discretion shall be engaged such as guidance, counseling, calling method, and guidelines applied to the matters necessary to meet the criteria for selecting beneficiaries. In particular, it is necessary to use the Advisory Commission on Life Security. 5) Institutional supplement is necessary. In other words, the procedure should be supplemented to simplify the application procedure, mandate direct application, prescribe procedures for consideration of applicant convenience, and ensure autonomy of dedicated public officers for fair administrative discretionary activities.

The use of proper administrative discretion is a very important issue directly linked to the livelihood of the low-income group. Accordingly, public service officers should actively conduct administrative discretionary activities by observing 'the principle of good faith'.

Key words : National Basic Livelihood Security Act, Administrative Discretion Act, entitlement, Social welfare officer, Low-income poverty stratum

일반 논문

서울시 자치구 보육조례 분석을 통한 공립어린이집 위탁(재위탁)운영 관련 문제점과 개선방안*

이 서 영**

目 次

I. 서론	III. 국공립어린이집 위탁의 법적·제도적 기준
II. 서울시 국공립어린이집 위탁 실태 및 민간위탁의 특성	IV. 자치구별 보육조례 분석을 통한 문제점
1. 서울시 국공립어린이집 위탁 실태	V. 결론 및 제언
2. 민간위탁의 특성	

I. 서 론

국공립어린이집의 보육서비스 질 제고를 위해서는 무엇보다 역량있는 위탁체의 선정이 필수적이다(권미경·김길숙·함철규, 2014). 영유아보육법 제12조에 의거하면 “국가나 지방자치단체는 국공립어린이집을 설치·운영하여야 한다.”라고 정부의 책임성을 강조하고 있다. 아울러 동법 제24조에 “어린이집을 설치·운영하는 자는 보건복지부령으로 정하는 운영기준에 따라 어린이집을 운영하여야 하며, 국가나 지방자치단체는 제12조에 따라 설치된 국공립어린이집을 법인·단체 또는 개인에게 위탁하여 운영할 수 있다(동법 24조 2)”라고 운영의 주체를 국가나 지방자치단체만이 아닌 범위를 확대시켜 놓고 있다. 이와 같이 설립주체와 운영주체를 달리 허용함으로써 사회적으로 전달체계의 공공성 논의의 쟁점이 되고 있기도 하다. 보육의 사회적 책임을 강화하기 위해 보육의 공공성을 확보하고, 영유아의 보호 및 교육, 가족복지증진을 위해 단순히 보육료의 지원만으로는 한계가 있으며, 전달체계 자체를 공적체계로 구축할 필요가 있음을 지적하고 있다.

* 투고일 : 2017.04.30., 심사일 : 2017.05.12, 게재확정일 : 2017.05.21.

** 한경대학교 아동가족복지학과 교수

우리나라 어린이집의 종류는 설립 및 운영주체에 따라 영유아보육법(동법 제10조)에서 7가지 유형으로 구분하고 있는데 국가나 지방자치단체가 설치·운영하는 국공립어린이집, 사회복지법인어린이집, 법인·단체 등 어린이집, 직장어린이집, 가정어린이집, 협동어린이집, 민간어린이집이다. 이중 국공립어린이집은 지자체가 설립하고 최종적인 관리책임과 비용부담은 정부가 가지면서 서비스 공급은 민간이 담당하는 이러한 ‘민간위탁’ 운영체계이다. 국공립어린이집을 민간에 위탁하여 운영하는 주요목적은 ‘보육에 관한 전문적인 지식과 경험을 가진 위탁체를 선정, 안정적이고 효율적인 시설 운영으로 보육사업의 전문성을 제고’ 하고자 하는데 있다(보건복지부, 2017).

그러나 이러한 민간위탁제는 보육의 공공성을 성공적으로 실현하는데에 한계를 가진 구조이다. 이와 관련하여 지난 2008년 국민권익위원회는 보건복지부와 광역자치단체를 대상으로 영유아 보육사업 투명성·실효성 제고를 위한 제도개선 권고를 한 바 있다(국민권익위원회 제도개선 권고문, 제도 08-제도개선-3). 주요 권고내용은 첫째, 국공립어린이집 위탁 및 재위탁 심사기준 수립(위탁 및 재위탁 기준 수립, 심사결과 공개, 심사메뉴얼 마련) 둘째, 지방보육정책위원회 구성의 대표성·공정성 확보(공모 또는 추천을 통한 위원 위촉, 자격별 위원 균등 구성 등). 이를 계기로 2010년 보건복지부 보육사업안내에 국공립보육시설 위탁기간, 선정방법, 선정심사위원회, 재위탁 공통심사 기준표 등을 포함한 국공립어린이집 위탁운영 관련 사항이 신설된바 있다(서수경·유정민, 2013). 그러나 보건복지부가 보육사업안내를 통해 ‘국공립어린이집 위탁체 선정관리 권장 표준안’을 제시하고 있음에도 불구하고 최근까지도 여전히 국공립어린이집 위탁체 선정관련 분쟁이 발생하는 등 민간위탁으로 운영되는 국공립어린이집의 운영방식은 보육의 공공성 강화 및 실현에 걸림돌로 작용하고 있는 것이 현실이다(서수경·유정민, 2013).

외국의 국공립어린이집 운영체계를 보면 거의 대부분 지방정부가 직접 운영하는 방식을 택하고 있는 반면, 우리나라 국공립어린이집은 대부분 민간에 위탁하는 방식(전체의 약 97%)을 택하고 있다. 이러한 민간위탁 방식에 대해서는 지자체마다 조례를 통해 다른 규정을 적용하고 있어 운영상 지역 간 격차가 나타난다는 점, 위탁기관 선정 과정에서의 투명성, 공정성의 문제가 나타난다는 점, 장기간 위탁으로 인한 운영상의 미비와 시설 사유화 경향 등의 문제점이 지적되어 왔다(서문희·이상현·임유경, 2001). 특히 어린이집 위탁체 선정시 위탁 또는 재위탁 심사시 위탁체 선정 기준표 적용을 권장사항으로 정하고 있어 제도화의 필요성 및 합리적이고 일관된 재위탁 평가기준 마련에 대한 요구가 제기되고 있다(양미선·임지희, 2012; 양미선·정주영·임지희, 2013). 또한 국공립 어린이집은 민간 어린이집과는 달리 많은 관리감독으로 인한 어려움을 갖고 있고(박윤자·이대균, 2013), 제각각의 관계 법령 및 관리기준을 적

용하고 있어 운영에 많은 어려움이 있는 것으로 드러난다. 이러한 관리감독에 대한 제반사항을 법령으로 명문화하여 일관된 목적과 관리기준을 제시하는 일은 어린이집 운영에 효율성을 가져올 수 있으며 성공적인 위탁운영을 판가름하는 가장 중요한 일임을 지적하고 있다(김병수·김보영, 2014).

이상에서 살펴본 바와 같이 국공립어린이집 위탁과 관련한 문제가 많음에도 불구하고 국내에서 이루어진 국공립어린이집 위탁 관련 연구는 그리 많지 않다. 선행연구(김병수·김보영, 2014; 남경희, 2007; 박경주, 2002; 박윤자·이대균, 2013; 서문희·이상현·임유경, 2001; 손순옥, 2008; 서수경·유정민, 2013; 양미선·임지희, 2012; 정경태, 2013; 최도자, 2008; 최정희, 2008)의 대부분은 연구대상자 설문조사나 심층면담을 통해 국공립어린이집 위탁제도 운영 실태와 문제점 및 개선방안에 관한 연구들이다.

이에 본 연구는 보육의 공공성과 투명성 확보에 걸림돌로 작용하고 있는 국공립어린이집 위탁·재위탁과 관련한 서울시 25개 자치구¹⁾의 어린이집 운영과 관련한 보육조례를 분석하고자 한다. 이러한 분석결과를 바탕으로 국공립어린이집 위탁(재위탁)과 관련한 법률적인 차원의 문제점과 개선방안을 제시함으로써 향후 이를 뒷받침할 수 있는 해당 상위 법률(영유아보육법, 시행령, 시행규칙)과 자치구 보육조례 개정 작업을 위한 기초자료를 제공하고자 함이 주된 연구목적이다.

Ⅱ. 서울시 국공립어린이집 위탁 실태 및 민간위탁의 특성

1. 서울시 국공립어린이집 위탁 실태

2016년 기준, 서울시 전체 어린이집 6,598개소 가운데 국공립은 922개소(14.0%), 사회복지법인 및 단체 176개소(2.7%), 민간 2,174개소(33%), 가정 3,105개소(47%), 직장 194개소(2.9%), 부모협동 27개소(0.4%)로 조사되었다(보건복지부, 2016). 그리고 전국적으로는 국공립 2,629개소(6.2%)와 비교할 때, 서울시 국공립어린이집 비율은 전국 평균 두 배 이상 차이가 나도록 월등히 높은 편으로 나타났다(보건복지부, 2016). 이 뿐만 아니라 서울시는 ‘2017년 국공립어린이집 확충계획’을 통해 2017년 올해 1,650억원을 투입해 추가로 국공립어린이집 300개 신규

1) 서울시 25개 자치구: 종로구, 중구, 용산구, 성동구, 광진구, 동대문구, 중랑구, 성북구, 강북구, 도봉구, 노원구, 은평구, 서대문구, 마포구, 양천구, 강서구, 구로구, 금천구, 영등포구, 동작구, 관악구, 서초구, 강남구, 송파구, 강동구

확충 계획을 세워놓고 있는 상황이며 2020년까지 국공립어린이집을 2,154개소까지 확충하겠다고 밝혀놓고 있다(서울신문, 2017. 2. 24.). 한편 서울시가 자치구별 국공립어린이집 위탁제 유형에 대한 조사 결과, 사회복지법인(비종교기관 13.3%, 종교기관 21.8%)이 35.1%, 종교법인 33.5%, 개인 11.7%, 학교법인 7.3%, 복지재단 3.8%, 공단 2.5%, 기타 1.8% 순으로 나타나 사회복지법인이 가장 많은 비율을 차지하는 것으로 나타났다(양미선 외, 2012). 이는 사회복지법인의 경우 사회복지 목적을 수행하고 있다는 점에서 적절성과 개인보다는 법인의 책무성, 공신력을 담보할 수 있기 때문에 어린이집에 있어서도 가능하다는 판단하에 높게 평가되고 있다고 볼 수 있다(양미선 외, 2012). 이와 같이 사회복지법인, 종교법인, 법인·단체, 민간 개인 등도 위탁심사가 아닌 ‘인가’를 통해서 법인 또는 개인이 직접 어린이집을 운영하고 있다는 점에서 국공립과 운영주체 면에서 큰 차이가 없다. 다만, 국공립어린이집은 3년 또는 5년마다 재위탁 또는 신규위탁 심사를 거쳐 위탁 운영이 적절하지 않는 경우 탈락되기 때문에 일정부분 보육서비스 질을 담보할 수 있다는 점에서 차이가 있을 뿐이다(서수경·유정민, 2013).

한편 보육조례를 통해 자치구별로 위탁기간을 신규위탁시 3년 내지 5년으로 정하고 1회~2회 정도 재위탁을 허용하고 있다 보니 평균 10년 동안 어린이집을 위탁운영하게 된다. 실제 양미선(2012)의 연구에서는 대도시의 평균 운영기간이 10.2년으로 나타났다고 한다. 이러한 장기 운영은 안정적인 어린이집 운영을 통해 지역 내에 안정적인 보육서비스 제공이 가능하다는 측면이 있으나(양미선 외, 2012; 최도자, 2008) 일부 연구에서는 장기간 위탁으로 인한 운영상의 미비와 시설 사유화 경향 등의 문제점이 지적되고 있다(서문희 외, 2001).

2. 민간위탁의 특성

보육시설의 서비스 공급 유형은 시설설립, 운영주체, 재정부담을 누가 담당하는가에 따라 공공과 민간 또는 공영과 민영 등으로 구분할 수 있다. 서울시의 경우 직영은 없고 국공립어린이집이라는 표현으로 지자체가 설립하고 민간위탁 또는 직영(독립채산제 형태) 등에 의해 이루어지고 있다. 대다수를 차지하는 민간어린이집의 경우에 공급하는 재화 및 서비스 일체를 정부의 개입 없이 민간부문이 재화를 이용하여 공급하는 형태이긴 하지만 무상보육정책에 따른 보육서비스가 갖는 공공성 때문에 완전한 민영보다는 정부가 재정의 일부와 제도적 지원을 병행하는 민간어린이집이 대부분이다.

민간위탁(contracting out)은 공공서비스가 제공되는 하나의 방식으로 국가 또는 지방자치단체가 최종적인 관리와 비용부담에 관한 책임을 보유하면서 자신의 행정서비스를 민간의 법인·단체 또는 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임하에 당해 업무를 수행하도록 하는 것을 말한

다(Coskun, 1995; Eric & Stuart, 1999). 보육에서의 민간위탁이란 국가나 지방자치단체가 법인 또는 단체·개인에게 어린이집의 모든 책임과 권한을 위임하여 운영·관리토록 하는 것을 의미하며, 국가와 지방자치단체가 어린이집을 설치하여 예산절감 효과와 보육의 전문성을 확보하기 위하여 법인, 단체, 개인에게 위탁하는 국공립 어린이집이 대표적 민간위탁 기관이라고 할 수 있다(김미정·최혜진, 2011).

국공립어린이집 직영 및 민간위탁의 장단점을 비교해 보자면 <표 1>과 같다.

<표 1> 국공립어린이집 직영 및 민간위탁의 장단점 비교

구분	직영	민간위탁
장점	<ul style="list-style-type: none"> • 시설운영의 공공성 확보 : 저소득층 취업모 자녀 우선 보육, 보호자의 신뢰성 제고 • 시설운영의 투명성 • 보육교직원 고용안정: 안정된 시설 운영 • 학부모 신뢰 향상 • 정치적 영향력 배제 • 전반적인 보육의 질 개선 	<ul style="list-style-type: none"> • 운영의 탄력성 • 보육서비스의 다양화 • 회계처리 간편 • 책임경영 • 안전사고 대비 • 종사자 임면 용이
단점	<ul style="list-style-type: none"> • 운영의 경직성 : 보육서비스의 획일화, 다양한 보육요구 대처 미흡 • 기존 민간위탁운영자 반발 • 독립채산제 방식 운영 경험 부족 • 시/자치구 관리담당자 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 사유화 경향 • 보육교직원 고용안전 불충분 • 수익성 추구 • 운영비리 반복 발생

자료: 박경주(2002)를 토대로 재구성

국공립어린이집을 정부나 지자체가 직접 운영할 경우, 시설운영의 공공성 및 투명성 확보, 보육교직원 고용안정, 학부모 신뢰 향상, 정치적 영향력 배제 등 전반적인 보육의 질이 향상되는 장점이 있다. 그러나 보육서비스가 획일화되거나 다양한 보육요구에 대처하기 어려운 점, 직영(독립채산제) 방식의 운영 경험 부족은 단점이라고 할수 있다. 반면 민간위탁은 다양한 보육서비스 제공 및 회계처리가 간편하여 운영의 탄력성이 있다는 점, 안전사고 대비와 보육교직원 채용 등 책임경영이 가능한 점이 장점에 속하며, 보육교직원 고용불안 등 어린이집이 사유화 될 수 있다는 점, 자칫 국공립어린이집을 수익사업으로 여겨 운영비리 발생 가능성을 단점으로 들고 있다(김근욱, 2011).

Ⅲ. 국공립어린이집 위탁의 법적·제도적 기준

영유아보육법 제12조에 의거하면 “국가나 지방자치단체는 국공립어린이집을 설치·운영하여야 한다.”라고 정부의 책임성을 강조하고 있다. 아울러 동법 제24조에 “어린이집을 설치·운영하는 자는 보건복지부령으로 정하는 운영기준에 따라 어린이집을 운영하여야 하며, 국가나 지방자치단체는 제12조에 따라 설치된 국공립어린이집을 법인·단체 또는 개인에게 위탁하여 운영할 수 있다. 이 경우 최초 위탁은 보건복지부령으로 정하는 국공립어린이집 위탁제 선정관리 기준에 따라 심의하며, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 위탁하는 경우를 제외²⁾하고는 공개경쟁의 방법에 따른다”(동법 24조 2) 라고 규정하고 있다.

우리나라 영유아보육법 상에는 국공립어린이집 위탁과 관련한 구체적인 규정이 없다. 영유아보육법 시행규칙 제24조 9항에 ‘어린이집 운영 위탁에 관한 구체적인 사항은 국공립어린이집의 경우 보건복지부장관이 정하고, 국공립어린이집의 경우 지방자치단체의 보육조례로 정한다’ 로 명시되어 있다(국가법령정보센터, 2017). 이에 각 자치단체별로 보육조례를 정해 국공립어린이집의 위탁(재위탁)관련한 구체적인 내용(위탁(재위탁)기간, 요건, 방법 등)을 정하고 있다. 우선 위탁기간을 살펴보면, 영유아보육법이나 시행규칙에도 규정이 명시되어 있지 않고 [보건복지부 보육사업안내] 지침상 국공립어린이집 위탁제 선정관리 권장 표준안에 ‘위탁기간은 어린이집의 일관되고 안정적인 운영을 위하여 5년으로 함. 다만, 원장의 잔여 임기가 5년 미만인 경우 등 보육조례로 정하는 사유에 해당하는 경우에는 3년 이상 5년 이내의 범위에서 위탁기간을 조정 가능’ 한 것으로 안내되어 있다. 국공립어린이집의 운영을 위탁하려는 경우에는 미리 위탁의 기준, 절차 및 방법 등을 해당 기관의 게시판이나 인터넷 홈페이지 등을 이용하여 공고하여야 하며(영유아보육법 시행규칙 제24조 1항), 위탁과 관련한 모든 절차, 방법 및 심의 결과는 공개함을 원칙으로 하고 있다(2017, 보육사업안내). 신규위탁 및 변경위탁은 반드시 공개경쟁으로 하고 신규위탁 심의는 보육정책위원회 또는 수탁자선정심의위원회³⁾의 심의를 거쳐 수탁기관을 결정할 수 있다. 보육정책위원회 또는 수탁자선정심의위원회의 심의

- 2) 1. 민간어린이집을 국가 또는 지방자치단체에 기부채납하여 국공립어린이집으로 전환하는 경우 기부채납 전에 그 어린이집을 설치·운영한 자
2. 국공립어린이집 설치 시 해당 부지 또는 건물을 국가 또는 지방자치단체에 기부채납하거나 무상으로 사용하게 한 자
3. 주택법에 따라 설치된 민간어린이집을 국공립어린이집으로 전환하는 경우 전환하기 전에 그 어린이집을 설치·운영한 자
- 3) 수탁자선정심의위원회는 지방보육정책위원회 위원의 자격을 갖춘 위원들로 구성되어야 한다(영유아보육법 시행규칙 제24조5항).

항목에는 보육 관련 사업 운영실적, 수탁자의 공신력 및 재정능력, 어린이집 운영계획, 대표자 및 어린이집의 원장의 전문성 등이 포함되어야 한다(영유아보육법 시행규칙 제24조 6항).

재위탁은 보육 관련 사업 운영실적 등을 고려하여 보육정책위원회의 심사를 거쳐 그 기존 수탁자에게 어린이집의 운영을 재위탁할 수 있다(영유아보육법 시행규칙 제24조 7항). 지방보육정책위원회 구성은 보육전문가, 어린이집의 원장 및 보육교사 대표, 보호자 대표 또는 공익을 대표하는 자, 관계 공무원(지방의회의원은 제외한다) 중에서 해당 지방보육정책위원회가 속하는 지방자치단체의 장이 위촉하거나 임명하는 사람이며 구성비율은 보호자 대표 및 공익을 대표하는 자: 전체 위원의 100분의 45 이상, 보육전문가: 전체 위원의 100분의 20 이하, 관계 공무원: 전체 위원의 100분의 15 이하, 어린이집의 원장: 전체 위원의 100분의 10 이하, 보육교사 대표: 전체 위원의 100분의 10 이하로 구성하도록 하고 있다(영유아보육법시행령 제6조 보육정책위원회의 구성).

IV. 자치구별 보육조례 분석을 통한 문제점

현재 서울시 25개 자치구 보육조례에 나타난 국공립어린이집 위탁기간, 재위탁 허용 및 횟수, 위탁업체, 위탁금지 및 위탁(재위탁) 특약사항을 분석한 결과는 <표 2>와 같다. 분석결과 나타난 주된 문제점은 다음과 같다.

첫째, 위탁기간과 관련한 문제점이다. 우리나라 영유아보육법상에는 우선 위탁기간을 살펴보면, 영유아보육법이나 시행규칙에도 규정이 명시되어 있지 않고 [보건복지부 보육사업안내] 지침 상 국공립어린이집 위탁체 선정관리 권장 표준안에 ‘위탁기간은 어린이집의 일관되고 안정적인 운영을 위하여 5년으로 함. 다만, 원장의 잔여 임기가 5년 미만인 경우 등 보육조례로 정하는 사유에 해당하는 경우에는 3년 이상 5년 이내의 범위에서 위탁기간을 조정 가능’ 한 것으로 안내되어 있다. 보육사업안내 지침 개정 전 기존의 경우 최초위탁은 3년으로 하고 재위탁을 할 수 있도록 하였는데 잦은 위탁심사와 교체로 인하여 원장의 고용불안정, 운영불안정 등의 문제제기(양미선 외, 2012; 최도자, 2008)도 있었지만 반대로 장기간 위탁으로 인한 운영상의 미비와 시설 사유화 경향 등의 문제점이 지적되기도 한다(서문희 외, 2001). 자치구별로 분석해 본 결과, 위탁기간이 3년인 곳은 도봉구, 금천구 단 2개 구이며, 종로구, 중구를 포함한 나머지 23개 대부분의 자치구는 위탁기간이 5년으로 나타나 개정된 보건복지부 보육사업안내 지침을 대체로 따르고 있는 것으로 나타났다. 이처럼 보육사업안내 지침에는 나와 있으나 상위법인 영유아보육법(시행령, 시행규칙)상에 국공립어린이집 위탁기간에 대해 전혀 명시해 놓

<표 2> 서울시 자치구 국공립어린이집 위탁(재위탁) 관련 보육조례 분석(2017년 기준)

구분	국공립어린이집 위탁 기간		위탁업체	위탁 금지 & 재위탁 특약사항
	3년	5년		
전체	2개소	23개소		
종로구		●	법인, 단체, 개인	실치 시 해당 부지 또는 건물을 구에 기부채납, 무상 사용하게 하는 자는 재위탁을 협약 내용을 기준으로 당사자와 협의하여 진행.
중구		●	직영, 법인, 단체, 개인	
용산구		●	법인, 단체, 개인	재위탁 심사 시 해당 어린이집 학부모의 만족도 평가를 심사에 반영할 수 있음.
성동구		●	법인, 단체, 개인	
광진구		●	직영, 법인, 단체, 개인	수탁자 선정 순위 규정 조항 있음 ¹⁾
동대문구		●	법인, 단체, 개인	수개 이상의 위탁금지 ²⁾
중랑구		●	법인, 단체, 개인	2개 이상의 위탁금지 ³⁾
성북구		●	법인, 단체, 개인	실치 시 해당 부지 또는 건물을 구에 기부채납, 무상 사용하게 하는 자는 재위탁을 협약 내용을 기준으로 당사자와 협의하여 진행.
강북구		●	법인, 단체, 개인	
도봉구	●		직영, 법인, 단체, 개인	
노원구		●	법인, 단체, 개인	
은평구		●	법인, 단체, 개인	수개 이상의 위탁금지 ⁴⁾
서대문구		●	법인, 단체, 개인	수개 이상의 위탁금지 ⁵⁾
마포구		●	법인, 단체, 개인	재위탁 기간은 3년 이내.
양천구		●	법인, 단체, 개인	

구분	국공립어린이집 위탁 기간		위탁업체	위탁 금지 & 재위탁 특약사항
	3년	5년		
강서구		●	직영, 법인, 단체, 개인	기부채납 또는 무상임대 등의 방법으로 토지 또는 건물을 지원한 단체, 개인의 경우 최초 위탁하고 협약 기간에 한하여 재위탁 할 수 있음.
구로구		●	직영, 법인, 단체, 개인	
금천구	●	1회	직영, 법인, 단체, 개인	
영등포구		●	법인, 단체, 개인	2개 이상의 위탁금지 ⁶⁾
동작구		●	직영, 법인, 단체, 개인	
관악구		●	법인, 단체, 개인	<ul style="list-style-type: none"> 재위탁 심의를 할 때에는 보호자 및 지역 주민들의 의견을 청취할 수 있다. 수개 이상의 위탁금지⁷⁾
서초구		●	법인, 단체, 개인	2개 이상의 위탁금지 ⁸⁾
강남구		●	직영, 법인, 단체, 개인	<ul style="list-style-type: none"> 재위탁 기간은 3년 이내. 단체·개인이 강남구와 합작 투자한 어린이집의 위탁기간은 10년으로 하되 재위탁 가능.
송파구		●	법인, 단체, 개인	
강동구		●	법인, 단체, 개인	기부채납 또는 무상임대 등의 방법으로 토지 또는 건물을 지원한 법인, 단체, 개인의 경우 최초 위탁하고 무상임대의 경우에 협약 기간에 한하여 재위탁 할 수 있음.

1) 광진구의 경우, 수탁자 선정시 1순위: 사회복지 업무와 관련된 비영리법인, 2순위: 1순위 이외의 비영리 법인, 3순위: 비영리단체, 4순위: 기타 법인과 단체 및 개인 등으로 규정하고 있음.
 2) 동대문구는 수개 이상의 위탁 금지 조항으로 법인 및 단체에게는 3개소 이상, 개인에게는 2개소 이상의 어린이집을 위탁 운영할 수 없다
 3) 중랑구의 경우, 개인에게 2개소 이상의 어린이집을 수탁자로 지정할 수 없다
 4) 은평구의 경우, 개인에게 어린이집을 위탁하는 경우 1개소만 위탁하여야 한다.
 5) 서대문구의 경우는 개인에게 2개소 이상의 어린이집을 수탁자로 지정할 수 없다.
 6) 영등포구의 경우, 동일법인·단체 또는 동일인에게 구 관할구역 내에 2개 이상의 어린이집 수탁자로 지정할 수 없다.
 7) 관악구의 경우, 동일법인·단체 또는 동일인에게 구 관내에서 2개소 이상의 어린이집을 운영하는 사람을 수탁자로 지정할 수 없다.
 8) 서초구의 경우, 개인에게 위탁·운영할 경우에는 구 관내에서 2개소 이상의 어린이집을 운영하는 사람이 수탁자로 지정할 수 없다.

고 있지 않다보니 보육행정 실천상에 혼란과 갈등을 야기할 뿐만 아니라 위탁운영의 안정성 확보면에서도 취약성의 문제를 안고 있다.

둘째, 재위탁 허용 및 횡수에 관한 문제점이다. 재위탁 허용 및 횡수에 있어서도 자치구별 차이를 보이는데, 재위탁 허용 횡수가 1회 가능한 자치구는 종로구, 중구, 성동구, 광진구, 서대문구, 양천구, 강서구, 구로구, 금천구, 동작구(신규위탁자 해당), 서초구, 강남구, 강동구 등 총 13개구이며, 용산구를 포함한 12개 자치구는 횡수에 제한도 없이 재위탁이 가능한 것으로 나타났다. 이처럼 자치구 보육조례로 정하도록 하여 자치구 상황과 여건에 따라 상이할 수 있긴 하지만, 그럼에도 불구하고 횡수에 제한없이 재위탁이 가능하도록 한 것은 문제라고 본다. 이처럼 횡수에 제한없이 재위탁이 가능한 현 재위탁 구조에서는 위탁체가 운영권 확보로 어린 이집을 방만하게 운영할 우려가 발생할 수 있기 때문이다.

셋째, 위탁업체에 관한 문제점이다. 영유아보육법 제24조 2항에 따르면 “국가나 지방자치단체는 제12조에 따라 설치된 국공립어린이집을 법인·단체 또는 개인에게 위탁하여 운영할 수 있다.”고 하여 주된 위탁업체를 법인·단체 또는 개인으로 규정하고 있다. 이에 대해 각 자치구의 보육조례를 분석한 결과, 종로구를 포함한 17개 자치구는 영유아보육법 규정과 동일하게 위탁업체를 법인·단체 또는 개인으로 규정하고 있는 것으로 나타났다. 이와 달리 중구, 광진구, 도봉구, 강서구, 구로구, 금천구, 동작구, 강남구 등 8개 자치구는 “구청장은 국공립어린이집을 직접운영하거나 법인·단체 또는 개인에게 위탁하여 운영할 수 있다.” 라고 하여 법인·단체, 개인 외에 직영을 포함시키고 있다. 어린이집 운영의 공공성 확보라면 면에서 본다면 위탁업체를 법인·단체, 개인 외에 직영을 포함시키고 있는 자치구 조례의 경우 가 매우 고무적인 현상이라고 보아진다. 반면에 위탁업체의 공공성 확보에 상대적으로 취약한 ‘개인’을 포함시키는 것이 과연 적절한가 하는 문제점을 들 수 있다.

넷째, 위탁금지에 관한 문제점이다. 2개 이상 위탁금지 조항이 있는 자치구는 중랑구, 영등포구, 서초구 등 3개 자치구가 해당되며, 수개이상 위탁금지 조항이 있는 자치구는 동대문구, 은평구, 서대문구, 관악구 등 4개 자치구가 해당되는 것으로 나타났다. 이들 자치구를 제외한 18개 자치구는 위탁금지에 관한 별도 규정이 없다. 이와 관련한 문제점으로 일부 특정 법인이나 단체가 여러 개의 어린이집을 위탁 받아 운영하게 되더라도 이를 차단할 법적 규제가 없다는 것이고, 특히 개인이 2개 이상의 국공립 어린이집을 위탁한 위탁업체인 경우에 그 폐단과 문제점은 더욱 심각할 수 있다. 본인이 직접 위탁자로서 원장의 역할을 수행하여야 함에도 불구하고 별도의 원장을 채용하여 대신 운영을 하게 되는 문제점이 발생한다. 다섯째, 재위탁과 관련한 별도 특약사항 규정에 있어 문제점이다. 이에 대해 살펴보면, 재위탁 기간을 ‘3년 이내’로 제한을 해 놓은 자치구가 마포구와 강남구 2개의 자치구이다. 그 외 23개의 자치구는 앞

서 살펴보았듯이 재위탁이 1회 가능하거나 횟수제한 없이 가능하며 위탁기간은 기본 5년으로 규정하고 있다.

별도의 특약사항을 규정해 놓고 있기도 한데, 이 또한 자치구에 따라 조금씩 상이한 것으로 나타났다. 종로구와 성북구, 강서구등 3개 자치구는 ‘어린이집 설치 시 해당 부지 또는 건물을 구에 기부채납, 무상 사용하게 하는 자는 재위탁을 협약 내용을 기준으로 당사자와 협의하여 진행한다’ 라고 하는 별도 특약사항을 규정해 놓고 있다. 또 다른 한편으로는 강남구의 경우에 ‘단체·개인이 강남구와 합작 투자한 어린이집의 위탁기간은 10년으로 하되 재위탁 가능하다’ 라고 하여 일반적인 경우 위탁 3년, 재위탁 3년 이내(1회 가능)로 최장 6년 동안만 위탁이 가능하도록 한 규정에 비해 비교적 장기간 위탁운영이 가능하도록 하는 예외 규정을 두고 있다. 또한 강동구의 경우에는 ‘기부채납 또는 무상임대 등의 방법으로 토지 또는 건물을 지원한 법인, 단체, 개인의 경우 최초 위탁하고 **무상임대의 경우에** 협약 기간에 한하여 재위탁 할 수 있다’라고 하여 기부채납은 제외하고 무상임대의 경우에 별도 재위탁이 가능하도록 하고 있다. 또 다른 특약사항을 규정해 놓고 있는 자치구가 용산구로 ‘재위탁 심사 시 해당 어린이집 학부모의 만족도 평가를 심사에 반영할 수 있다’는 규정을 포함하고 있다. 또한 관악구의 경우는 ‘재위탁 심의를 할 때에는 보호자 및 지역 주민들의 의견을 청취할 수 있다’ 라고 하는 예외 규정을 두고 있다. 단순한 ‘의견청취’를 할 수 있다고 하는 규정 보다는 보다 적극적으로 ‘학부모 만족도 평가’를 할 수 있다 라고 하는 규정이 보다 실효성이 있어 보이기는 하나 문제는 이러한 규정은 임의규정으로써 강제성이 없기 때문에 실질적인 법적 효력을 기대하기가 어렵다.

V. 결론 및 제언

서울시 소재 25개 자치구를 대상으로 하여 자치단체 보육조례 분석을 통해 공립어린이집의 민간위탁(재위탁)과 관련한 문제점을 살펴보았다. 여기에서 밝혀진 문제점은 비단 서울시만 해당되는 문제점은 아니고 지역에 상관없이 우리나라 전 지역의 자치단체 보육조례가 이와 유사한 문제점을 지녔다고 보아도 무방하다. 따라서 본 연구는 연구결과 나타난 문제점을 바탕으로 주된 결론 및 이에 따른 제언을 다음과 같이 제시하고자 한다.

첫째, 위탁기간과 관련한 문제점의 개선방안이다. 상위법인 영유아보육법(시행령, 시행규칙) 상에 국공립어린이집 위탁기간에 대해 규정해 놓고 있지 않고 보육사업안내 지침상에만 5년으로 명시되어 있다. 그 결과 위탁기간이 3년인 도봉구, 금천구 2개 구를 제외한 23개 대부분의

자치구는 위탁기간이 5년으로 나타나 보건복지부 보육사업안내 지침을 따르고는 있는 것으로 나타났다. 이처럼 상위법인 영유아보육법상에 위탁기간을 명시해 놓지 않았기 때문에 자치구 조례마다 위탁기간 관련 규정이 상이한 것은 당연한 것이다. 그러나 자치구 보육행정 실천상의 혼란과 갈등을 막고 보다 안정되고 통일된 규정을 적용받을 수 있도록 상위법인 영유아보육법의 개정을 통해 위탁기간을 명시하는 것이 바람직할 것이다. 아울러 운영의 안정성 확보를 위해 위탁기간도 3년 보다는 5년으로 명시할 것을 제안한다.

둘째, 재위탁 허용 및 횟수에 관한 문제점의 개선방안이다. 재위탁 허용 및 횟수에 있어서도 자치구별 차이를 보이는데, 재위탁 허용 횟수가 1회 가능한 자치구는 총 13개구이며, 나머지 12개 자치구는 횟수에 제한도 없이 재위탁이 가능한 것으로 나타났다. 이처럼 횟수에 제한없이 재위탁이 가능하도록 한 것은 문제라고 본다. 이럴 경우에 위탁체가 운영권 확보로 어린이집을 방만하게 운영할 우려가 발생할 수 있기 때문이다. 이에 대한 개선방안으로는 우선적으로 자치구 보육조례로만 정한 재위탁 허용 및 횟수에 관한 규정을 상위법인 영유아보육법(시행령, 시행규칙)상에 재위탁 허용 및 횟수에 관한 규정을 명시함으로써 모든 자치구는 안정되고 통일된 규정을 적용받을 수 있도록 이와 관련한 [영유아보육법]의 개정이 조속히 이루어져야 할 것이다. 다음으로 재위탁은 1회만 허용함으로써 최대 10년간만 위탁이 가능하도록 제한하고 기간만료 이후에는 공개경쟁에 의한 신규위탁만 허용하여야 할 것이다. 이를 통해 위탁체가 장기간의 운영권 확보로 인한 어린이집을 방만하게 운영할 우려와 문제점을 미연에 방지하고 새로운 운영체에게도 기회를 주도록 하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 위탁업체에 관한 문제점의 개선방안이다. 분석결과 17개 자치구는 영유아보육법 규정과 동일하게 위탁업체를 법인·단체 또는 개인으로 규정하고 있었고, 8개 자치구는 법인·단체, 개인 외에 직영을 포함시키고 있는 것으로 나타났다. 외국의 국공립어린이집 운영체계를 보면 거의 대부분 지방정부가 직접 운영하는 방식(직영)을 택하고 있는 반면 우리나라의 경우는 거의 민간위탁에 맡겨져 있다. 운영주체의 공공성 확보를 위해 개인위탁 보다는 법인, 단체 위탁 그리고 직영이 바람직하다고 여겨지므로 향후 점진적으로 개인은 위탁체에서 제외하는 것이 필요하다. 따라서 개인 위탁을 제외하는 대신 장기적 관점에서는 지자체(자치구) 직영제도로의 전환을 제언한다. 물론 상위법인 사회복지사업법상에서 복지다원주의 정신을 포함하고 있고 개인 위탁체인 원장 개인의 능력에 따라 전문성을 발휘하는 등 긍정적인 평가도 있기는 하다. 그럼에도 불구하고 장기적인 재위탁으로 인한 사유화 경향이 짙고 반복해서 운영비리가 발생하는 등의 부정적인 측면도 있기 때문에 이미 일부 지역에서는 지자체별로 개인위탁을 제한하는 곳이 있고 국공립어린이집의 공공성 확보를 위해 개인 위탁을 제한하거나 제외시키자는 의견이 지배적이다(서수경 외, 2013; 양미선 외, 2012). 그러나 문제는 상위법인 영유아보육

법과 자치구 보육조례로써 개인 위탁이 가능함을 규정에 포함하고 있는 상태에서 임의적으로, 필요에 의해서 개인 위탁을 제한하는 것은 법에 위배되는 행위라 할 수 있을 것이다. 따라서 향후 영유아보육법의 개정을 통해서 개인을 위탁체에서 제외시켜나가고 그 대신 지자체나 자치구의 직영 체제를 규정에 포함하도록 하는 개선이 바람직해 보인다.

넷째, 위탁금지에 관한 문제점과 개선방안이다. 25개의 자치구가 각기 상이하게 위탁개소수를 금지하는 기준을 제시하기 보다는 가급적 서울시가 전체 적용 가능한 통일된 위탁금지 기준을 마련할 필요가 있다. 마찬가지로 이 또한 상위법인 영유아보육법의 개정을 통해서 위탁체(개인, 법인, 단체, 직영)별로 위탁금지에 관한 통일된 법적 기준이 마련되어야 할 것이다. 아울러, 현재 해당 자치구 산하기관인 도시관리공단, 시설관리공단의 경우 여러 개의 공립어린이집을 위탁 운영하고 있다. 하지만 이러한 기관 또한 전문성에 있어서는 한계를 지닌다. 따라서 사회복지 및 보육의 전문성을 담보할 수 있는 법인(예: 복지재단, 보육교사교육원, 관련 학과 대학 등)의 경우에 한하여 복수위탁이 가능하도록 개선되어야 할 것이며 개인 위탁의 경우에 복수위탁은 절대 허용되어서는 안 될 것이다.

다섯째, 재위탁과 관련한 특약사항의 문제점과 개선방안이다. 재위탁과 관련한 특약사항중 재위탁기간이나 횟수에 관한 규정은 영유아보육법(제24조2항) 상에 명시되어 있고 이를 근거로 각 자치구 특성에 맞게 보육조례로 규정을 하고 있다. 극히 예외적인 특약사항으로 ‘재위탁 심의를 할 때에는 보호자 및 지역 주민들의 의견을 청취할 수 있다’ 라고 하는 규정을 둔 관악구의 경우라던지 보다 적극적으로 ‘재위탁 심사시 학부모 만족도 평가를 할 수 있다’ 라고 하는 규정을 둔 용산구가 보다 실효성이 있어 보이지만 하나 문제는 이러한 규정은 임의규정으로써 강제성이 없기 때문에 실질적인 법적 효력을 기대하기가 어렵다. 따라서 ‘재위탁 심사시 학부모의 만족도 평가를 실시하여 이를 심사평가에 반영하여야 한다’ 라고 하는 강행규정을 두도록 개선되어야 할 것이다. 이 또한 상위법인 영유아보육법 상에 규정이 마련되도록 개정되어야 보다 실효성 있는 법 적용이 가능할 것이다.

이상으로 서울시 자치구별 보육조례 분석을 통해 드러난 문제점과 이에 대한 개선방안을 제시하였다. 현재의 보건복지부의 보육사업안내 지침이나 각 자치구의 보육조례 만으로는 드러난 문제점을 해결하기 어렵다. 한편 자치구별로 자치구 특성과 여건에 맞추어 보육조례가 상이한 것은 당연한 것이다. 그러나 문제는 보육행정 실천상 자치구별로 상이한 규정 적용으로 인해 갈등과 혼란이 야기되고 있다는 것이다. 결론적으로 개선방안을 제언하자면 현재의 영유아보육법의 개정이 시급히 이루어져야 한다는 것이다. 위탁(재위탁)기간, 허용 횟수, 위탁업체 선정, 위탁금지, 재위탁 심사시 학부모나 지역주민의 의견청취 또는 학부모의 만족도조사 반영

등을 규정한 일부 예외적인 규정에 대해서도 상위법인 영유아보육법상에 통일된 명확한 기준을 정한 규정이 우선적으로 마련되고 이를 바탕으로 한 보육사업안내 지침과 각 지자체나 자치구의 특성에 맞는 보육조례가 마련되어야 보다 실효성있는 법 적용이 가능하리라 본다.

[참고문헌]

- 권미경 · 김길숙 · 함철규, 국공립어린이집 위탁체 선정관리 기준 개선방안, 육아정책연구소, 2014.
- 국가법령정보센터, 국가법령정보, 2017.
- 김근옥, 국공립보육시설의 운영유형 비교연구: 창원시 국공립보육시설중심으로, 가야대학교 행정대학원 석사학위논문, 2011.
- 김미정 · 최혜진, 직장보육시설 대학위탁 현황 및 위탁운영에 대한 시설장과 보육교사의 인식, 「열린유아교육연구」, 16(1), 411-434, 2011.
- 김병수 · 김보영, 국공립 어린이집의 성공적인 민간위탁을 위한 영향요인분석, 「미래유아교육학회지」, 21(4), 1-20, 2014.
- 남경희, 국공립보육시설의 위탁제도 운영 실태와 개선방안연구, 국민대학교 행정대학원 석사학위논문, 2007.
- 박경주, 국공립 보육시설 위탁에 관한 개선방안: 구리시 3개 어린이집을 중심으로, 동국대학교 행정대학원 석사학위논문, 2002.
- 박윤자 · 이대균, 위탁 어린이집 임용원장의 어려움과 대처하기, 「열린유아교육연구」, 18(3), 151-177, 2013.
- 보건복지부, 2015년도 보육통계, 2016.
- 보건복지부, 2017년도 보육사업안내, 2017.
- 서수경 · 유정민, 서울시 국공립어린이집 위탁운영 개선방안 연구, 서울시 여성가족재단, 2013.
- 서문희 · 이상헌 · 임유경, 국공립보육시설 위탁운영의 현황과 개선방안, 「한국영유아보육학」, 25, 165-187, 2001.
- 서울신문, 보육서비스의 큰변화, 의지의 문제, 2017. 2. 24. 29면.
- 손순옥, 지방정부 민간위탁과정의 개선방안에 관한 연구-강원도 국공립보육시설을 중심으로-, 강원대학교 대학원 박사학위논문, 2008.
- 양미선 · 임지희, 국공립어린이집 설치 운영 현황 분석 및 개선방안 연구, 서울: 육아정책연구소, 2012.
- 양미선 · 정주영 · 임지희, 어린이집 및 유치원 운영의 공공성 제고를 위한 정책 방안, 육아정책연구소, 2013.
- 정경태, 공공시설 민간위탁의 경쟁 제한 요인에 관한 연구; A시 기관장들의 경험을 중심으로, 고려대학교 행정대학원 석사학위논문, 2013.
- 최도자, 보육시설장이 인식한 국공립보육시설 민간위탁 운영의 실태 및 개선방안, 「한국유아교

육·보육행정연구」, 12(1), 191-217, 2008.

최정희, 국공립 보육시설 위탁 제도에 관한 국공립 시설장의 인식-15개 시도를 중심으로-, 탐라대학교 교육대학원 석사학위논문, 2008.

Coskun, C. A., An Introduction to the Theory of Privatization, *The Journal of Social, Political and Economic Studies*, 20(2), 187-217, 1995.

Eric, W. & Stuart, B., Contracting In Can Government Be a Business?, in H. George Frederickson & Jocelyn M. Johnston (eds.), *Public Management Reform and Innovation*, *The University of Alabama Press*, 1999.

[국문초록]

서울시 자치구 보육조례 분석을 통한 공립어린이집 위탁(재위탁)운영 관련 문제점과 개선방안

이 서 영
(한경대학교 아동가족복지학과 교수)

본 연구는 보육의 공공성과 투명성 확보에 걸림돌로 작용하고 있는 공립어린이집 위탁·재위탁과 관련한 서울시 25개 자치구의 어린이집 운영과 관련한 보육조례를 분석함으로써 법률 규정 차원에서의 주된 문제점과 이에 대한 개선방안을 제시해보고자 한다. 아울러 이러한 연구결과를 바탕으로 향후 공립어린이집 위탁(재위탁)과 관련한 문제점 해결과 향후 이를 뒷받침할 수 있는 해당 법률(영유아보육법)과 자치구 보육조례 개정 작업을 위한 기초자료를 제공하고자 함이 주된 연구목적이다. 연구결과 나타난 문제점을 바탕으로 주된 결론 및 이에 따른 제언을 다음과 같이 제시하고자 한다.

첫째, 위탁기간과 관련한 문제점의 개선방안이다. 상위법인 영유아보육법(시행령, 시행규칙)상에 국공립어린이집 위탁기간에 대해 규정해 놓고 있지 않고 [보육사업안내] 지침상에만 5년으로 명시되어 있다. 따라서 영유아보육법(시행령, 시행규칙)상에 위탁기간(5년)을 규정에 명시함으로써 자치구 보육행정 실천상의 혼란과 갈등을 막고 안정되고 통일된 규정을 적용받을 수 있도록 이와 관련한 [영유아보육법]의 개정이 조속히 이루어져야 할 것이다.

둘째, 재위탁 허용 및 횟수에 관한 문제점의 개선방안이다. 횟수에 제한없이 재위탁이 가능하도록 한 것은 문제라고 본다. 이럴 경우에 위탁체가 운영권 확보로 어린이집을 방만하게 운영할 우려가 발생할 수 있기 때문이다. 이에 대한 개선방안으로는 우선적으로 자치구 보육조례로만 정한 재위탁 허용 및 횟수에 관한 규정을 상위법인 영유아보육법(시행령, 시행규칙)상에 재위탁 허용 및 횟수에 관한 규정을 명시함으로써 모든 자치구가 안정되고 통일된 규정을 적용받을 수 있도록 [영유아보육법]의 개정이 조속히 이루어져야 할 것이다. 다음으로 재위탁은 1회만 허용함으로써 최대 10년간만 위탁이 가능하도록 제한하고 기간만료 이후에는 공개경쟁에 의한 신규위탁만 허용하여야 할 것이다.

셋째, 위탁업체에 관한 문제점의 개선방안이다. 운영주체의 공공성 확보를 위해 개인위탁 보다는 법인, 단체 위탁이 바람직하다고 여겨지므로 개인은 위탁체에서 제외하는 것이 필요하다. 개인 위탁을 제외하는 대신 장기적 관점에서는 지자체(자치구) 직영제도로의 전환을 제안한다. 따라서 영유아보육법의 개정을 통해서 개인을 위탁체에서 제외시키고 그 대신 지자체나 자치구의 직영 체제를 규정에 포함하도록 하는 개선이 이루어져야 할 것이다.

넷째, 위탁금지에 관한 문제점과 개선방안이다. 25개의 자치구가 각기 상이하게 위탁개소수를 금지하는 기준을 제시하기 보다는 가급적 서울시가 전체 적용 가능한 통일된 위탁금지 기준을 마련할 필요가 있다. 마찬가지로 이 또한 상위법인 영유아보육법의 개정을 통해서 위탁체(개인, 법인, 단체, 직영)별로 위탁금지에 관한 통일된 법적 기준이 마련되어야 할 것이다. 아울러, 사회복지 및 보육의 전문성을 담보할 수 있는 법인(예: 복지재단, 보육교사교육원, 관련 학과 대학 등)의 경우에 한하여 복수위탁이 가능하도록 개선되어야 할 것이며 개인 위탁의 경우에 복수위탁은 절대 허용되어서는 안 될 것이다.

다섯째, 재위탁과 관련한 특약사항의 문제점과 개선방안이다. ‘재위탁 심사시 학부모의 만족도 평가를 실시하여 이를 심사평가에 반영할 수 있다’ 고 하는 임의규정을 ‘반영하여야 한다’ 라고 하는 강행규정을 두도록 개선되어야 할 것이다. 이 또한 상위법인 영유아보육법 상에 규정이 마련되도록 개정되어야 보다 실효성 있는 법 적용이 가능할 것이다.

이상으로 서울시 자치구별 보육조례 분석을 통해 드러난 문제점과 이에 대한 개선방안을 제시하였다. 현재의 보건복지부의 보육사업안내 지침이나 각 자치구의 보육조례 만으로는 드러난 문제점을 해결하기 어렵다. 한편 자치구별로 자치구 특성과 여건에 맞추어 보육조례가 상이한 것은 당연한 것이다. 그러나 문제는 보육행정 실천상 자치구별로 상이한 규정 적용으로 인해 갈등과 혼란이 야기되고 있다는 것이다. 결론적으로 개선방안을 제안하자면 현재의 영유아보육법의 개정이 시급히 이루어져야 한다는 것이다. 위탁(재위탁)기간, 허용 횟수, 위탁업체 선정, 위탁금지, 재위탁 심사시 학부모나 지역주민의 의견청취 또는 학부모의 만족도조사 반영 등을 규정한 일부 예외적인 규정에 대해서도 상위법인 영유아보육법상에 통일된 명확한 기준을 정한 규정이 우선적으로 마련되고 이를 바탕으로 한 보육사업안내 지침과 각 지자체나 자치구의 특성에 맞는 보육조례가 마련되어야 보다 실효성있는 법 적용이 가능하리라 본다.

주제어 : 공립어린이집, 위탁, 재위탁, 보육조례, 개선방안

[Abstract]

**Problems and Improvement Plans of
Contracting-out(Recontracting-out) Management on
Public Childcare Center through the Analysis of
Ordinance Regarding Infant Childcare in Seoul**

Lee, Seo-Yeong
(Professor, Hankyong National University)

The study aims to present major problems and improvement plans of contracting-out(recontracting-out) management on public childcare center through the analysis of ordinance regarding infant childcare in Seoul. For this purpose, this study made use of the content analysis method of related laws. Based on these findings, it is the main purpose of the study to provide the relevant issues for future contracting-out(recontracting-out) management on public childcare center and the provision of basic data to support future revisions of the law(Infant Childcare Act) and the revision of the ordinance on governing the autonomous housing in Seoul.

The key research findings and recommendations are as follows.

First, it is a measure of the problems associated with contracting-out periods. The amendment should be done promptly in accordance with the Infant Childcare Act(Enforcement Rules to Act on Infant Childcare, Enforcement Decree of the Infant Childcare Act) which stipulate the confusion and conflicts of the childcare administration practices(5 years).

Second, it is a measure of the problem of recontracting-out and the number of defects. The amendment should be done promptly in accordance with the Infant Childcare Act(Enforcement Rules to Act on Infant Childcare, Enforcement Decree of the Infant Childcare Act). Also, only a maximum of 10 years will be allowed to be contracted by allowing only one tenth of a maximum of 10 years, and only new contracting-out will be allowed after the expiration of the period.

Third, reform of the Infant Childcare Act should be amended to exclude individuals from the private sector and to include the provisions of the regulations for government administration and

autonomous housing instead of the rule of law.

Fourth, there is a problem and improvement plans with the issue of prohibition of contracting-out. A revision of the rules of the Infant Childcare Act, which is amended by the higher act, requires that a unified legal basis should be established for the contracting-out systems(private, legal, institutional, public direct). In addition, the plural contracting-out shall be provided for the promotion of social welfare and child care, such as the welfare foundation, childcare teachers education institutes, relate department of University etc.) and in the case of personal contracting-out, the plural contracting-out shall not be allowed to be allowed in case of personal contracting-out.

Fifth, the issue of special matters related to recontracting-out is the problem and improvement plan. It should be improved to enforce compulsory provisions of the "satisfaction assessment" by performing temporary provisions of the "satisfaction assessment" by the parents, which can be reflected in the assessment. It is also possible to apply more effective legislation to ensure that regulations are revised in accordance with the decree of the higher act, the Infant Childcare Act.

In conclusion, the revision should urgently be made to revise the current rules of the Infant Childcare Act. Based on the rules prescribed by the higher act, the rules stipulated in the act on the promotion of specific laws, and the guidelines for providing information and communication services, which establish guidelines for childcare and the characteristics of each self-governing country, must be adopted and effective.

Key words : Public Childcare Center, Contracting-out,
Recontracting-out, ordinance regarding childcare, improvement plans

요양보호사의 법적지위에 관한 연구*

김광병** · 심의경***

目 次

I. 서론	III. 요양보호사의 법령상 지위체계
II. 이론적 배경	1. 장기요양요원 및 장기요양기관 종사자로서 요양보호사
1. 요양보호사의 직무 및 역할	2. 처우 및 지위를 보장 받을 권리
2. 요양보호사의 실태	3. 공무원 보수수준을 보장받을 권리
3. 요양보호사 근무현황에 대한 선행연구 고찰	IV. 요양보호사의 조례상 지위체계: 처우 및 지위를 보장 받을 권리
4. 요양보호사 지위에 관한 법적접근의 필요성	V. 결론

I. 서 론

최근 한국은 전 세계에서 가장 빠른 속도로 고령화 사회에서 고령사회가 될 것으로 전망하고 있다. 이러한 급격한 고령화는 노인성질환 및 빈곤노인의 증가 그리고 노인의 고독과 우울을 비롯한 소외감, 자살, 사회적 역할의 상실 등으로 인한 노인과 관련된 많은 사회적 문제들을 제기한다. 특히 전통적으로 노인의 부양과 돌봄을 담당해오던 기존의 개인이나 가족 대신 사회나 국가가 그 역할을 대신하고 있다.

이와 같은 사회 환경의 변화에 대처하기 위해 사회보험방식으로 그 재원을 마련하여 노인문제를 해결하고자 2008년 7월 1일 노인 장기요양보험제도를 도입하였다. 현재까지 노인 장기요양보험제도는 노인의 의료비 비용부담을 감소시켰고 서비스 대상노인은 전문적 계획적 서비스를 통해 보다 안정적인 노후를 보낼 수 있게 되었다. 그리고 부양가족에게도 가족의 경제

* 투고일 : 2017.05.05., 심사일 : 2017.05.12., 게재확정일 : 2017.05.21.

** 주저자: 청운대학교 사회복지학과 교수

*** 교신저자: 서울여자대학교 사회복지학 박사

적·심리적 안정감을 높이게 되었으며 요양보호사 등 서비스 수발자의 고용창출 측면에서도 사회·경제적 효과를 보게 되었다.

그러나 이러한 제도를 성공적으로 정착하기 위해서는 장기요양서비스를 제공하는 요양보호사가 핵심요소라고 할 수 있다. 현재까지 나타나고 있는 요양보호사의 열악한 노동환경과 더불어 직무의 불만족감 등은 노인장기요양보험제도의 서비스 질에 직접적인 영향을 줄 수 있다(박용범, 2015). 특히 요양보호사의 저임금·고노동 등에 따른 열악한 처우는 직업이탈이라는 문제로까지 나타나 2014년 말 기준으로 요양보호사 자격증을 취득한 요양보호사는 110만 명이지만 실제로 일하고 있는 요양보호사는 26만 6천명에 불과한 것으로 나타났다(신남순, 2014; 신선자, 2014).

선행연구(박용범, 2015; 박지선, 2015; 이명철, 2015)에서도 요양보호사의 임파워먼트(empowerment)를 위해 적절한 보상 및 지지가 필요하나 그러한 것들이 제때 이루어지지 않음으로 인해 요양보호사의 노동환경은 열악해 지고 있다고 밝히고 있다. 즉 이러한 요소들은 요양보호사의 지위와 깊은 관련이 있다고 볼 수 있는데, 이들의 법적지위가 명확히 규명되어 있지 않기 때문에 처우 및 지위에 대한 대책 마련 또한 미흡한 실정이다.

이에 본 연구는 장기요양서비스가 효과적으로 제공되기 위해서는 필요한 인력인 요양보호사의 처우 및 지위가 보장되어야 가능하다는 점에서 이를 분석하고자 한다. 이를 위해 객관화된 지표인 법체계에서 요양보호사의 지위가 어떻게 규정 되어 있는지를 분석하여 지위수준을 진단하고 지위향상을 위한 개선 방안을 제시하는데 본 연구의 목적이 있다. 이를 달성하고자 다음과 같은 연구 내용을 설정하였다.

첫째, 법체계상 요양보호사가 가지게 되는 권리가 무엇인지 파악한다.

둘째, 법체계상 요양보호사의 처우향상은 어느 수준까지 가능한지 파악한다.

본 연구는 요양보호사의 지위향상에 대한 규범적 타당성을 확보할 수 있다는 점과 현실사회에서 접근 가능한 처우 및 지위수준에 대한 기준으로 제시될 수 있다는 점에서 의의가 있다.

Ⅱ. 이론적 배경

요양보호사의 개념 및 실태에 대해 살펴본 후, 선행연구에서 나타나는 요양보호사의 근무현황에 대해 고찰하고자한다. 이는 요양보호사의 법적지위를 분석함에 있어서 논리적 근거를 확보하는데 도움을 줄 것이다.

1. 요양보호사의 직무 및 역할

요양보호사는 치매 및 중풍, 파킨슨병 등의 노인성 질환으로 인하여 독립적인 일상생활을 스스로 수행하기 어려운 노인들을 위해 노인요양시설 및 재가시설에서 신체 및 가사지원 서비스를 제공하는 인력을 의미한다(진영란, 2013). 2008년 7월부터 시행된 노인장기요양보험제도는 6개월 이상의 장기요양이 필요한 노인들에게 장기요양서비스를 제공하는 전문 인력이 필요하게 되었다. 이에 대하여 국가에서는 종전 노인복지법상에서의 인력에 해당되는 가정봉사원과 생활지도원보다 전문적인 서비스를 제공하도록 국가자격증제도를 신설하여 인력을 양성하게 되었으며, 이들에 대한 공식 명칭이 요양보호사이다. 요양보호사는 일반적으로 가족이나 의사 간호사로부터 대상자에 대한 정보를 수집하여 요양보호서비스에 대한 계획을 수립하고, 대상자의 청결을 유지하도록 도우며 식사와 약복용, 배설, 운동뿐만 아니라 정서적 지원과 환경관리 및 일상생활지원 등을 수행한다(보건복지부 홈페이지).

요양보호사 양성 표준교재(보건복지부, 2014)에서는 요양보호사의 역할을 다음과 같이 설명하고 있다. 첫째, 정보전달자의 역할로 대상자의 신체적 심리적인 정보를 가족 시설장에게 전달하며, 의료진의 지시를 대상자와 가족에게 전달한다. 둘째, 관찰자의 역할로 맥박, 호흡, 체온, 혈압 등의 변화와 투약 여부, 질병의 변화에 대한 증상뿐만 아니라 심리적인 변화까지 관찰한다. 셋째, 숙련된 수발자 역할로 숙련된 요양보호서비스 지식에 대한 지식과 기술로 대상자의 불편함을 경감해주기 위해 필요한 서비스를 지원하여 대상자를 도와준다. 넷째, 말벗과 상담자 역할로 효율적인 의사소통 기법을 활용하여 대상자와 관계를 형성하고 필요로 하는 서비스를 제공하여 대상자의 신체·심리·정서적 안위를 도모한다. 다섯째, 동기유발자 역할로 신체활동지원서비스나 일상생활지원서비스 등을 제공하는 것에 그치지 않고 대상자의 능력을 최대한 발휘하도록 동기를 유발하며 지지를 한다. 마지막으로 옹호자의 역할로 가정이나, 시설, 지역사회에서 학대를 당하거나 소외되고 차별받는 대상자를 위해 대상자의 입장에서 지켜준다.

이렇게 최근 요양보호사의 역할은 단순히 노인의 신체를 돌보는 것뿐만 아니라 가정에서 수행하는 일상생활 업무역할과 생활 상담 등이 추가되어 업무는 점점 더 광범위해지고 있으며, 전문성 또한 요구되어지고 있는 것이 현실이다. 그러나 이들에 대해서 사회복지업무를 담당하고 있는 서비스 요원 및 종사자 정도로만 인식되고 있으며, 전문성을 지니고 있는 사회복지인력으로 보는 인식이 부족하다. 즉 요양보호사는 본인 스스로도 전문성을 지닌 사회복지인력이라는 권리 및 지위개선을 주장하기에는 현장에서의 현실적인 어려움과 신분상 법적지위의 낮음과 불확실성 때문에 부담을 가지게 된다.

2. 요양보호사의 실태

2014년 통계청 자료에 의하면 15,359개소의 장기요양기관(재가10,884개소; 시설 4,475개소)에서 263,361명이 활동하고 있다(국민건강보험공단, 2014). 아래의 <표 1>과 같이 요양보호사는 자격등급 별 1급과 2급으로 나누어진다. <표 1>에서도 알 수 있듯이, 대부분이 요양보호사 1급이며, 요양보호사 1급의 경우, 요양서비스가 필요한 노인에게 신체활동 지원을 포함하여 일상 생활지원 등 요양시설이나, 재가요양기관에서 제공하는 모든 서비스를 제공할 수 있지만, 요양보호사 2급의 경우에는 재가시설에서만 근무가 가능하며, 서비스 제공 및 일상생활지원서비스만 제공이 가능하다.

<표 1> 요양보호사 자격등급별 수

구분	총계		1급		2급	
	인원	비율	인원	비율	인원	비율
합	1,231,286	100.0	1,230,722	99.95	564	0.05

출처: 국민건강보험공단 홈페이지(www.longtermcare.or.kr) 2014년도 말 기준.

또한 요양보호사의 인구사회학적 현황에 대해 살펴보면 다음과 같다. 우혜숙(2012)의 연구에서 성별은 여자가 96.21%를 보이고 있으며 연령은 50대가 53.03%로 가장 많으며, 학력은 고졸이 53.33%로 반 이상이 고졸이상의 학력을 소유한 것을 알 수가 있으며, 결혼 상태로는 대부분 기혼인 것으로 나타났다. 한국요양보호사협회(2014)에서도 대부분이 여성이며, 연령은 30세~39세가 5.29%, 40세~49세는 28.72%, 50세~59세는 55.0%, 60세 이상은 11%를 나타냈다. 학력은 중졸 이하가 27%, 고졸이 61.97%, 초대졸 이상이 11.03%, 결혼 상태는 기혼이 89.33%를 나타냈고, 미혼이 4.47%, 기타는 11.52%를 나타냈다.

이를 다시 요약해보면, 요양보호사는 여성이 대부분이며 연령은 40대와 50대이고 보통 고졸 이상의 학력을 가진 기혼자인 것을 알 수 있다. 특히 요양보호사 대부분이 여성인 점은, 요양보호사의 일반적인 업무인 가사활동의 지원 또는 간병 등의 서비스의 제공은 결국 여성의 사회적 역할 기대에 대한 측면으로 이루어진 결과라고도 볼 수 있다.

특히, 가사활동 및 신체활동 지원에 대한 서비스는 인간의 삶을 재생산하는 돌봄 서비스 노동을 말한다. 이러한 돌봄 노동의 특징은 돌봄 서비스 상품의 생산, 교환, 소비가 돌봄 수혜자

와 제공자 간의 지속적인 상호 작용 속에서 인간관계 형성을 동반하면서 이루어진다(권수현, 2013). 따라서 돌봄 노동을 수행하고 있는 요양보호사에 대해서 처우 및 지위향상이 이루어진다면, 노인 등을 위한 신체활동 또는 가사활동 지원에 제공되는 전반적인 돌봄 서비스의 질 또한 당연히 높아 질 것으로 예상할 수 있다. 이러한 점에서 이들의 법적지위향상에 대한 권리확보와 보호를 위한 노력이 필요한 것임을 알 수 있다.

3. 요양보호사 근무현황에 대한 선행연구 고찰

요양보호사의 법적인 지위보장 및 처우 개선에 대해 분석하기에 앞서 선행연구들을 중심으로 이들의 근무현황에 대해 유추하여 언급하고자 한다.

첫째, 요양보호사의 근무동기에 대해서 이환정(2014)의 연구에서 ‘가족의 경제를 위해서’가 50.7%로 가장 높은 비율을 차지하였고, 임견주(2011)의 연구에서도 역시 요양보호사의 근무동기가 ‘가정경제에 도움이 되기 위해’서가 47%로 나타났다.

둘째, 임금 수준은 재가요양보호사의 경우 시급제로 운영되어 절반 가까이가 2인 가구 최저생계비에도 못 미치는 급여를 받고 있다. 시급은 6,000~8,500원 선으로 상여금, 식대 등 부가적인 급여가 없거나 시급에 포함되어 임금을 산정하기 때문에 실질적으로는 최저 임금수준이다. 이명철(2015)의 연구에서 요양보호사의 급여는 121만원에서 140만원 사이가 89명(57.8%)으로 가장 많은 것으로 나타났고, 141만원에서 160만원도 26명(26%)으로 나타났지만, 100만원 미만으로 급여를 받는 요양보호사가 13명(8.4%)이나 있어서 안정적인 급여수준 유지를 통한 노동의욕증진에 상당한 어려움이 있는 것으로 나타났다. 특히 재가와 시설을 구분하면, 재가요양보호사의 경우 시급제로 운영되어 절반 가까이가 2인 가구 최저생계비에도 못 미치는 급여를 받고 있으며, 시설요양보호사의 경우에도 2교대 근무, 24시간 격일제 근무·연속근무 등의 근무 여건을 고려할 때 낮은 수준의 급여를 보이고 있다(서울시, 2011).

셋째, 근무내용을 살펴볼 때, 전국요양보호사협회 보고서(2010)에 따르면 손님접대(24%), 김장(23%), 농사일(14%) 등 서비스 외 노동을 강요받았다고 한다. 박용범(2015)의 연구에서도 ‘요양업무와 상관없는 가족의 잡무를 한 적이 있다’라고 답변한 경우가 91.6%였고, ‘정해진 시간을 넘어서 근무하는 경우가 있는가’에 대한 답변 또한 ‘한 번도 한 적이 없다’는 답변이 7.3%에 불과하여 부당한 업무를 하는 경우가 매우 많은 것으로 나타났다.

넷째, 업무상의 어려운 점으로는 장기 요양 인력의 업무에 대한 불충분한 인식에서 비롯된 서비스에 대한 과다 요구로, 종사자의 30.9%, 퇴직자의 38.2%가 이를 지적하고 있다(국민건강보험공단 보도자료, 2011). 또한 치매 혹은 정신질환 등의 질병 상태를 가진 수급자를 돌봄으

로 인해 업무 중 폭력·폭언·성희롱에 항시 노출되어 있다. 서울시 요양보호사 처우 개선 방안에 관한 연구보고서(2011)에서도 응답자의 53.4%가 대상자 또는 그 가족으로부터 폭행 또는 성희롱의 피해가 있는 것으로 조사되었다. 성희롱 가해 대상은 수급자뿐만 아니라 수급자 가족도 포함되었지만 이들에 대한 성희롱 예방교육도 제대로 실시되지 않는 것으로 드러났다. 이렇게 요양보호사는 요양보호 업무 이외의 일을 강요받고, 서비스에 대한 과다 요구를 받고 있으며, 폭력·폭언·성희롱의 위협에 노출된 상태이다.

위에서 살펴보듯이 요양보호사는 전반적으로 낮은 처우 및 열악한 근무환경으로 인해 일에 대한 소진을 불러올 수 있으며 이는 결국 돌봄 서비스 질에도 직접적으로 영향을 줄 수 있다. 오세근(2011)의 연구에서도 요양보호사의 일이 사회적으로 평가받는 괜찮은 일자리(Decent work)인지 여부를 객관적 지표를 통해 분석한 결과, 요양보호사의 일자리는 저임금·저생산 일자리임이 나타나 앞선 선행연구들(서동민, 2012; 이명철, 2015; 이환정, 2014; 임견주, 2011)과 맥락을 같이 하고 있는 것을 볼 수 있다.

선행연구들에서도 밝힌바와 같이, 요양보호사에 대한 처우 및 지위는 상당히 불안정한 상태인 동시에 반드시 개선되어야 할 근무조건임을 확인 할 수 있었다. 따라서 이들을 위한 지위 및 처우향상을 위해 우선적으로 타당성의 객관적 근거를 확보할 필요성이 있으며 이러한 주장을 뒷받침하기 위해 법적지위에 관한 접근은 필수불가결한 요소이다.

4. 요양보호사 지위에 관한 법적접근의 필요성

지위는 신분에 따르는 어떠한 자리나 계급 혹은 개인의 사회적인 신분에 따르는 위치나 자리라고 하며, 법적지위는 특정 개인 또는 집단에 대하여 법률상 부여한 신분상 위치 및 역할로서 해당위치에 따른 권리·의무(책임)관계로 나타난다(김광병·박소영, 2009:110). 따라서 요양보호사에 대한 법적지위는 관련 법률상 요양보호사에게 부여한 신분으로 당사자인 요양보호사는 권리를 주장할 수 있고, 다른 한편으로는 요양보호사에게 책임과 의무를 다하도록 요구할 수 있게 된다. 다시 말하여 요양보호사의 권리가 법률로 명문화되어 보장되고 있다면 요양보호사는 자신의 이익 충족을 확보하게 되며(김광병·김수정, 2012:58-59), 이를 통해 요양보호사들이 담당해야 하는 노인 등의 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 업무를 전문적으로 수행(노인복지법 제39조의2 제1항 및 노인장기요양보험법 제2조 5호)할 수 있게 되어 장기요양서비스의 질을 높일 수 있게 된다.

요양보호사가 노인복지시설 및 장기요양기관에 소속되어 근로를 제공하고 임금을 받고 있다는 점에서 근로기준법상 근로자라는 점은 이론의 여지가 없다. 따라서 본 연구에서는

모든 근로자에게 통상적으로 적용되는 근로기준법 등은 제외하고, 실제 요양보호사와 관련하여 가장 큰 문제로 제시되고 있는 처우와 관계된 법체계를 중심으로 이들의 지위를 살펴 보았다.

Ⅲ. 요양보호사의 법령상 지위체계

법령은 법률과 시행령 및 시행규칙을 말하는 것으로 관련 법령상에 직접적으로 나타난 요양보호사의 지위를 우선 살펴보고, 직접적 표현은 없지만 논거를 통하여 간접적으로 요양보호사의 지위를 유추해 볼 수 있다.

1. 장기요양요원 및 장기요양기관 종사자로서 요양보호사

요양보호사의 법적 명칭은 노인복지법 제39조의2와 노인장기요양보험법 시행령 제11조 제1항에서 ‘요양보호사’로 명시되고 있다. 그리고 양보호사는 간호사, 간호조무사, 치과위생사와 함께 ‘장기요양요원’으로 지칭되기도 하며(노인장기요양보험법 제23조 제2항과 동법 시행령 제11조 제1항), 장기요양기관의 ‘종사자’로 표현되기도 한다(노인장기요양보험법 제35조 제4항 및 제37조 제1항 6호 등).

요원이란 어떤 기관에서 또는 어떤 일을 하는 데 꼭 필요한 인원이다(네이버 국어사전). 따라서 장기요양요원은 장기요양기관에 소속되어 6개월 이상 동안 혼자서 일상생활을 수행하기 어렵다고 인정되는 자에게 신체활동·가사활동의 지원 또는 간병 등의 서비스를 제공(노인장기요양보험법 제2조 2호 및 5호)하기 위해 꼭 필요한 인원이라고 할 수 있다. 종사자는 어떤 분야에서 일하는 사람으로서 마음과 힘을 다하여 섬기는 자로서 근로자로서의 권리가 낮은(김광병, 2016:37) 표현이라고 할 수 있다. 따라서 요원과 종사자로서의 요양보호사는 장기요양서비스에 필수적으로 필요한 인원이지만 근로자성은 낮은 법적지위를 지녔다고 볼 수 있다.

이와 같은 요양보호사가 되려면 요양보호사교육기관에서 교육과정을 마치고 시·도지사가 실시하는 요양보호사 자격시험에 합격해야 한다(노인복지법 제39조의2 제2항).

2. 처우 및 지위를 보장 받을 권리

중사자로서 요양보호사는 근로자성이 낮지만 처우 및 지위향상을 위한 국가 및 지방자치단체의 책임이 나타나고 있다. 그 책임의 내용으로는 기본적으로 국가 및 지방자치단체는 장기요양요원으로서 요양보호사의 처우를 개선하고 복지를 증진하며 지위를 향상시키기 위하여 적극적인 노력을 해야 하는(노인장기요양보험법 제4조 제5항) 책임이 있다.

중앙정부의 책임으로는 보건복지부장관이 노인 등에 대한 장기요양급여를 원활하게 제공하기 위하여 5년 단위로 요양보호사의 처우에 관한 사항을 포함한 장기요양기본계획을 수립·시행해야 하며(노인장기요양보험법 제6조 제1항 3호), 장기요양사업의 실태를 파악하기 위하여 3년마다 요양보호사의 근로조건, 처우 및 규모에 관한 사항에 관한 조사를 정기적으로 실시하고 그 결과를 공표해야 한다(노인장기요양보험법 제6조의2 제1항 4호).

반면 지방자치단체의 책임으로 요양보호사의 권리를 보호하기 위하여 장기요양요원지원센터를 설치·운영할 수 있다(노인장기요양보험법 제47조의2 제1항). 만일 지방자치단체에서 장기요양요원지원센터를 설치·운영한다면 요양보호사의 권리 침해에 관한 상담 및 지원, 요양보호사의 역량강화를 위한 교육지원, 요양보호사에 대한 건강검진 등 건강관리를 위한 사업, 요양보호사에 대한 취업 관련 정보의 제공 및 상담, 요양보호사에 대한 사회적 인식 개선을 위한 사업을 수행해야 한다(노인장기요양보험법 제47조의2 제2항 및 동법 시행령 제18조의2).

이상과 같이 요양보호사는 공식적으로 제도화된 직종이며, 요양보호사의 처우 및 지위보장과 권리보호를 위해 국가 및 지방자치단체는 책임이 있음을 알 수 있다.

3. 공무원 보수수준을 보장받을 권리

법령상 직접적인 규정은 아니지만 타당한 논거를 통해 요양보호사의 처우 및 지위보장을 주장할 수 있다.

현재 ‘사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률(약칭: 사회복지사법)’이 2011년 3월 30일 제정되어 2012년 1월 1일부터 시행되고 있다. 이 법은 사회복지사 등에 대한 처우를 개선하고 신분보장을 강화하여 사회복지사 등의 지위를 향상하도록 함으로써 사회복지 증진에 이바지하는 것을 목적으로 하고 있다(사회복지사법 제1조). 여기에서 ‘사회복지사 등’이란 사회복지사업법 제2조에 따라 사회복지사업을 행할 목적으로 설치된 사회복지시설에 종사하는 자

를 말하고 있다(사회복지사법 제2조). 그리고 사회복지사업법 제2조에는 사회복지사업과 관련한 27개 법률이 명시되어 있고, 이 중에는 노인복지법이 포함되어 있다. 앞서 설명했듯이 요양보호사는 노인복지법 제39조의2에 의해서 존재하고 있으므로 요양보호사 역시 ‘사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률’의 적용을 받는 종사자라고 할 수 있다.

이에 따라 요양보호사는 국가와 지방자치단체로부터 처우개선과 신분보장을 받을 수 있다(사회복지사법 제3조). 처우개선과 신분보장의 내용은 요양보호사의 보수가 사회복지전담공무원의 보수수준에 도달할 수 있다는 점과 소속된 기관의 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 않는 것이다(사회복지사법 제3조 제2항 및 제4항).

이처럼 요양보호사는 ‘사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률’에 근거하여 국가와 지방자치단체로부터 처우개선과 신분보장을 어느 정도는 보장받을 수 있고, 보수는 사회복지전담공무원의 수준에 도달할 수 있다는 점과 해당기관의 비리 등에 대한 신고로 인하여 불이익을 받지 않고 보호받을 수 있게 된다.

IV. 요양보호사의 조례상 지위체계: 처우 및 지위를 보장받을 권리

조례란 지방자치법으로 해당 지방자치단체에서만 적용된다. 기본적으로 조례는 법령의 범위 내에서 제정할 수 있다는 점에서 현재 지방자치단체에서 요양보호사의 처우 및 지위와 관련한 조례 제정은 노인장기요양보험법 제47조의2에 따라 제정되었다고 볼 수 있다.

노인장기요양보험법 제47조의2 제1항에서 지방자치단체는 장기요양요원의 권리를 보호하기 위하여 장기요양요원지원센터를 설치·운영할 수 있고, 동법 제3항에서 장기요양요원지원센터의 설치·운영 등에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 되어 있다는 점에서 지방자치단체의 조례 제정은 타당하게 된다.

현재 조례로 제정된 곳은 광역자치단체 두 곳으로 서울과 경기도이다. 서울은 2016년 1월 7일 ‘서울특별시 장기요양요원 처우 개선 및 지위 향상에 관한 조례’를 제정하여 시행하고 있고, 경기도는 2017년 4월 12일 ‘경기도 장기요양요원 처우개선 조례’를 제정하여 시행에 들어갔다. 두 조례 모두 요양보호사의 처우 및 지위향상에 관한 것으로 구체적인 내용은 <표 2>와 같다.

<표 2> 조례에 나타난 요양보호사의 처우 및 지위 향상 내용 비교

내용	서울특별시	조항	규정 형태	경기도	조항	규정 형태
목적	*처우개선 및 지위향상에 필요한 사항 정함	1조	강행	*근로조건 및 근무환경 개선, 지위향상에 필요한 사항 정함 *권리증진 및 처우개선을 통하여 돌봄서비스 질 제고	1조	강행
시장·도지사 책무	*처우개선 *복지증진 *지위향상	3조	적극적 노력	*실태조사 토대로 처우개선 *복지증진 *지위향상	3조	노력
종합(세부) 계획수립 및 시행	*처우개선과 복지증진위해 3년마다 수립·시행-처우개선 및 지위향상계획, 근무환경 개선 계획	4조	강행	*처우개선과 복지증진위해 3년마다 수립·시행-처우개선 및 지위향상계획, 근로조건 및 근무환경 향상 계획	4조	강행
실태조사	*처우개선위해 3년마다 요양보호사의 일반현황 및 근무환경, 처우 등 조사	5조	강행	-	-	-
처우개선 사업	*처우개선 및 지위향상 사업-근무환경 개선, 상담·조사·연구, 역량강화교육 및 훈련 *필요한 예산편성 *예산지원	6조	임의 강행 임의	*처우개선 및 지위향상 사업-근로조건 및 근무환경 향상, 상담·조사·연구, 역량강화교육 및 훈련	5조	임의
신분보장	*근로기준법 등 관계법령상의 권리보장 받을 수 있도록 적극적으로 독려·조치 *업무와 관련하여 폭언·폭행·성희롱·성폭력으로부터 보호받을 수 있도록 적극적으로 조치	7조	강행 강행	*근로기준법 등 관계법령상의 권리보장 받을 수 있도록 적극적으로 노력 *업무와 관련하여 폭언·폭행·성희롱·성폭력으로부터 보호받을 수 있도록 적극적으로 노력	6조	적극적 노력 적극적 노력

내용	서울특별시	조항	규정 형태	경기도	조항	규정 형태
	*장기요양기관의 운영과 관련된 위법·부당 행위 및 그 밖에 비리 사실 등을 신고한 행위로 징계조치 등 신분상 불이익이나 근무조건상 차별 받지 않도록 조치		강행	*장기요양기관의 운영과 관련된 위법·부당 행위 및 그 밖에 비리 사실 등을 신고한 행위로 징계조치 등 신분상 불이익이나 근무조건상 차별 받지 않도록 노력		노력
장기요양기관장의 책무	*노동환경 개선과 복지증진을 위한 조치 강구	8조	강행	*근로조건 및 근무환경 개선과 복지증진을 위해 노력	7조	노력
장기요양요원지원센터 설치	*근무환경의 질적 향상과 신체적·정신적 건강관리를 위한 프로그램 운영 및 교육상담 등의 지원을 통해 돌봄서비스의 질 향상에 기여하기 위하여 센터를 설치·운영 *권역별 또는 자치구별로 센터 설치할 수 있고, 권역별 또는 자치구별 센터 중 각 센터의 사업을 총괄하는 종합지원센터 지정 운영 *센터운영을 위해 필요한 행정지원과 예산의 범위 안에서 재정지원	9조	임의 임의	*권리를 보호하기 위해 센터를 설치·운영	8조	임의
센터의 기능	*장기요양요원에 대한 사회적 인식 제고 및 권익 향상 *육체적·정신적 스트레스 예방·해소하기 위한 건강증진 *직무향상교육 등 역량강화 *취업·창업상담지원 및 대체인력 지원	10조	강행	*장기요양요원에 대한 사회적 인식 제고 및 권익 향상 *신체적·정신적 건강관리를 위한 프로그램 운영, 건강검진 등 건강증진 *직무향상교육 등 역량강화 *취업관련 정보제공 및 상담 *권익침해 등에 대한 상담 및 조치	9조	강행

내용	서울특별시	조항	규정 형태	경기도	조항	규정 형태
운영의 위탁	*자치구, 비영리법인 또는 단체에 위탁 운영	11조	임의	*비영리법인 또는 단체에 위탁 운영	10조	임의
운영위원회 설치·운영				*권리보장 및 처우개선을 위한 지원 사업 수행을 위해 다음 사항을 심의하는 운영위원회를 설치·운영- 처우개선을 위한 지원 정책·사업의 개발·평가, 권리구제 활동 및 지원 *근로자 권익보호 등에 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 센터장이 위촉하는 5명이상의 위원으로 구성 *위원의 임기는 2년 *매년 1회이상 정기회의 개최, 위원장의 필요와 재적위원 3분의 1 이상 요구시 임시회의 개최	11조	임의

조례에서 나타난 요양보호사의 처우 및 지위향상과 관련한 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 광역자치단체장은 요양보호사의 처우 및 지위향상에 대한 책임을 진다. 광역자치단체장은 요양보호사의 처우를 개선하고 복지를 증진하며 지위향상을 위해 필요한 책임과 의무를 다해야 한다. 하지만 서울시와 경기도의 조례에서 볼 수 있는 바와 같이 현실적으로 광역자치단체장의 책임의 정도는 노력규정으로 강행규정보다는 낮은 수준에 머물러 있다.

둘째, 광역자치단체장은 요양보호사의 처우 및 지위향상을 위한 사업을 추진해야 한다. 구체적인 내용으로는 요양보호사의 근로조건 및 근무환경 향상, 요양보호사의 처우개선 및 지위향상을 위한 상담·조사·연구, 요양보호사의 역량강화를 위한 교육 및 훈련 등이다. 이를 위해서는 반드시 필요한 재정을 확보해야만 하는데, 현실에서 지방자치단체는 매우 소극적인 태도를 보이고 있다. 경기도는 아예 재정에 관한 언급이 없고, 서울시는 예산의 범위 내에서 지원할 수 있는 임의적인 태도를 보이고 있다.

셋째, 광역자치단체장은 요양보호사의 신분을 보장해야 한다. 우선 장기요양기관이 근로기

준법 등 노동관계법령을 준수하여 요양보호사의 권리를 보장할 수 있도록 해야 한다. 그리고 요양보호사가 업무와 관련해 폭언·폭행·성희롱·성폭력을 당하지 않도록 적극적인 보호를 해야 한다. 또한 요양보호사가 장기요양기관의 운영과 관련된 위법·부당 행위 및 그 밖에 비리 사실 등을 관계 행정기관과 수사기관에 신고하는 행위로 인해 징계 조치 등 신분상 불이익이나 근무조건상 차별을 받지 않도록 해야 한다.

넷째, 광역자치단체장은 요양보호사의 권리 보호 및 돌봄 서비스의 질 향상에 기여하기 위해 장기요양요원지원센터를 설치·운영해야 한다. 이를 통해 요양보호사의 사회적 인식 제고 및 권익 향상, 신체적·정신적 건강관리 및 건강검진 등의 건강증진, 직무향상교육 등을 통한 요양보호사의 역량강화, 요양보호사의 취업관련 상담 및 대체인력 지원, 권익침해 등에 대한 상담 및 조치 등을 수행해야 한다. 하지만 현재 전국적으로 서울특별시와 경기도 두 곳만이 설치되어 운영되고 있을 뿐이다.

V. 결 론

2008년 노인 장기요양보험제도의 도입 이후 인프라 구축을 위한 홍보로 과잉 공급되었으며 이로 인해 요양보호사에 대한 사회적 인식 또한 낮추게 되는 원인을 제공했다. 이에 요양보호사는 노인 등의 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 업무를 전문적으로 수행하는 사람이지만, 장기요양요원 및 종사자로 불려 근로자성이 낮은 상태이다. 특히 이들은 다른 사회복지직종보다 낮은 지위와 근무환경으로 인해 일에 대한 소진현상이 발생되는데 지속적인 돌봄 서비스의 질에도 직접적인 영향을 줄 수 있어 이를 해결하기 위한 적극적인 논의가 제기된다.

그러나 한편으로는 국가 및 지방자치단체로부터 처우 및 지위를 보장받을 수 있고 사회복지전담공무원의 보수수준까지 보수를 보장받을 수도 있다. 또한 해당기관의 비리 등에 대한 신고로 인하여 불이익을 받지 않고 보호받을 수도 있다. 이와 같은 요양보호사의 처우 및 지위를 보장하기 위해서 개선되어야 할 내용을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 요양보호사의 처우 및 지위향상에 대한 국가 및 지방자치단체의 책임을 강화해야 한다. 현행 법과 조례에서는 그 책임 수준이 노력이라는 점에서 문제가 있다. 노력규정은 형식적인 형태로서 책임의 주체로 하여금 소극적인 행위를 하게 한다는 점에서 요양보호사의 처우를 개선하고 복지를 증진하며 지위를 향상시키기에는 한계가 있다. 따라서 국가 및 지방자치단체로 하여금 보다 강력하고 적극적인 책임을 가지고 이행시키기 위해 강행규정화 시킬 필요가 있다. 나아가 요양보호사의 처우 및 지위향상을 위해서는 반드시 재정마련이 필요하다. 이를

위한 국가 및 지방자치단체의 재정확보 및 이를 강제할 수 있도록 법과 조례에서 강행규정화 시킬 필요가 있다.

둘째, 보건복지부장관은 요양보호사의 처우에 관한 사항에 대한 계획수립을 포함한 장기요양기본계획을 5년마다 수립·시행하도록 되어 있지만, 세부시행계획에 대한 수립·시행의 책임은 지방자치단체장에게 위임시키고 있다(노인장기요양보험법 제6조 제2항). 이는 곧 지방자치단체에 따라서는 요양보호사의 처우에 차이가 나타날 수 있으므로 중앙정부가 요양보호사의 처우에 대하여 직접 세부시행계획까지 수립하여 실효성을 확보할 뿐만 아니라 전국적으로 동일한 처우 수준이 될 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 보건복지부장관은 요양보호사의 근로조건, 처우 및 규모에 관한 사항에 관한 조사를 3년마다 정기적으로 실시하고 그 결과를 공표하도록 되어 있는데, 조사결과 요양보호사의 근로조건과 처우 등의 열악한 상황을 개선하고 향상시키기 위한 책임이 없다는 점에서 관련 내용을 보완하여 실효성을 높일 필요가 있다.

셋째, 장기요양요원지원센터 설치를 확대할 필요가 있다. 현행 지방자치단체의 책임으로 되어 있는 장기요양요원지원센터 설치·운영에 대하여 임의규정화 되어있어 지방자치단체별 차이 발생 및 설치 유·무에 따른 요양보호사의 권리보장 수준이 달라질 수 있다. 따라서 중앙정부가 전국적으로 동일하게 설치·운영하거나 아니면 강행규정화 시켜 최소한 모든 지방자치단체에 센터가 설치·운영되도록 해야 할 것이다.

넷째, 요양보호사의 보수가 사회복지전담공무원의 보수수준에 도달할 수는 있지만 노력규정으로 되어 있어 한계가 있다. 따라서 보수수준이 현실화되기 위해서는 반드시 강행규정으로 개정하여 그 실효성을 확보해야 할 것이다. 이와 관련하여 현재 사회복지사의 보수수준 향상을 위해서 서울, 인천 등 각 지방자치단체들은 이 규정에 따라 사회복지전담공무원의 보수수준에 도달할 수 있도록 계획을 세워 근접해 가고 있다는 점을 볼 때, 요양보호사도 같은 맥락에서 접근할 필요가 있다.

다섯째, 요양보호사의 권리를 보장하기 위하여 권리구제 장치를 마련할 필요가 있다. 현행 대부분의 조례에서는 권리구제 장치가 마련되어 있지 않은 상황인데, 경기도 조례에서 센터 운영위원회를 통하여 요양보호사의 권리구제 활동 및 지원에 관한 사항(경기도 장기요양요원 처우개선 조례 제11조 제1항 2호)을 심의할 수 있도록 했다는 점에서 의미가 있다. 하지만 권리구제절차는 당사자의 권리가 침해되었을 때 이를 되돌릴 수 있는 절차이므로 별도의 권리구제 장치를 마련할 필요가 있다.

[참고문헌]

- 권수현, 차별화된 관계 노동 특성을 중심으로, 연세대학교 박사학위논문, 2013.
- 국민건강보험공단, 2011, 요양보호사 권고 보도자료, 2011
- 국민건강보험공단, 2011년 요양보호사 운영실태 보고서, 2011.
- 국민건강보험공단, 장기요양 주야간보호서비스 활성화 방안, 2011.
- 김광병, 사회복지시설 종사자의 처우 및 지위보장 논거, 『사회복지법제연구』, 7(2), 2016.
- 김광병·김수정, 사회복지법의 실제적 권리 분석에 관한 연구, 『한국사회복지행정학』, 14(3), 2012.
- 김광병·박소영, 사회복지사의 법적 지위에 관한 탐색적 연구, 『한국사회복지행정학』, 11(2), 2009.
- 김준환, 노인 장기요양보험제도의 서비스 질 향상 방안: 요양보호사의 인력양성 및 전문성 향상을 중심으로, 극동대학교 사회복지연구소, 2008.
- 박용범, 요양보호사 근무실태에 관한 연구, 가야대학교 사회복지대학원 석사학위논문, 2015.
- 박지선, 요양보호사 노동실태와 개선방안, 평택대학교 사회복지대학원 석사학위논문, 2015.
- 보건복지부, 2014년 노인보건복지 사업안내, 2014.
- 서동민, 장기요양제도 인력관리 방안, 장기요양 종사인력 중장기 수급전망 및 대책, 2012.
- 서울시, 2011년 서비스질 향상을 위한 요양보호사 처우개선연구. 2011.
- 신남순, 재가요양보호사의 직무스트레스 요인이 이직의도에 미치는 영향 : 직무만족도의 매개효과를 중심으로, 대구가톨릭대학교 대학원 박사학위논문, 2014.
- 신선자, 요양보호사의 감정노동이 이직의도에 미치는 영향: 대인관계스트레스의 매개효과를 중심으로, 백석대학교 석사학위논문, 2014.
- 안전행정부, 노인장기요양보험 재가급여서비스 개선방안, 2012.
- 오세근, 현대복지국가의 ‘돌봄’위기에 대응하는 유교사상의 정책담론 도출에 관한 연구: 노인에 대한 ‘좋은 돌봄’(good care)의 이념 구상을 중심으로, 『사회사상과 문화』, (24), 2011.
- 우혜숙, 장기요양인력 양성의 비교연구, 『한영연구논문』, (14), 2012.
- 이명철, 요양보호사의 근무환경이 이직의도에 미치는 영향, 협성대학교 박사학위논문, 2015.
- 이환정, 사회복지시설 종사자의 감정노동이 이직의도에 미치는 영향 연구: 직무소진의 조절효과, 『대한경영학회지』, 25(6), 2014.
- 임견주, 재가복지센터 요양보호사의 직무만족도 조사, 경희대학교 석사학위논문, 2011.
- 전국요양보호사협회, 2010년 요양보호사 실태조사 보고서, 2010.

진영란, 요양보호사 양성 표준교재 개정, 보건복지부 및 청운대학교 산학협력, 11-1352000-001056-11, 2013.

한국요양보호협회, 2014년 요양보호사 근무현황, 2014.

<인터넷 사이트>

국가법령정보센터 : <http://www.law.go.kr>

국민건강보험공단 : <http://www.nhic.or.kr>

네이버 국어사전 : <http://krdic.naver.com>

노인장기요양보험 : <http://www.longtermcare.or.kr>

보건복지부 : <http://www.mw.go.kr>

[국문초록]

요양보호사의 법적지위에 관한 연구

김 광 병
(청운대학교 사회복지학과 교수)

심 의 경
(서울여자대학교 사회복지학 박사)

본 연구는 법체계에서 요양보호사의 지위가 어떻게 규정 되어 있는지를 분석하여 요양보호사의 지위수준을 진단하고 지위향상을 위한 개선 방안을 제시하는데 목적이 있다. 이를 위해 두 가지 연구내용을 설정하였다. 하나는 법체계상 요양보호사가 가지게 되는 권리가 무엇인지, 다른 하나는 법체계상 요양보호사의 처우향상은 어느 수준까지 가능한지 파악했다.

연구 결과, 요양보호사는 노인 등의 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 업무를 전문적으로 수행하는 자로서, 장기요양요원 및 종사자로 불려 근로자성이 낮은 상태이다. 그러나 한편으로는 국가 및 지방자치단체로부터 처우 및 지위를 보장받을 수 있고 사회복지전담공무원의 보수 수준까지 보수를 보장받을 수도 있다. 또한 해당기관의 비리 등에 대한 신고로 인하여 불이익을 받지 않고 보호받을 수도 있다.

이와 같은 요양보호사의 처우 및 지위를 보장하기 위해서 개선되어야 할 내용을 다음과 같이 제시했다.

첫째, 요양보호사의 처우 및 지위향상에 대한 국가 및 지방자치단체의 책임을 강화해야 한다. 현행 법과 조례에서는 그 책임 수준이 노력이라는 점에서 문제가 있으므로 강행규정화 시킬 필요가 있다. 나아가 요양보호사의 처우 및 지위향상을 위해서는 반드시 재정이 필요하므로 재정확보 및 이를 강제할 수 있도록 강행규정화 시킬 필요가 있다.

둘째, 요양보호사의 처우에 대하여 보건복지부장관이 직접 세부시행계획까지 수립하여 실효성을 확보할 뿐만 아니라 전국적으로 동일한 처우 수준이 될 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 요양보호사의 근로조건, 처우 및 규모에 관한 사항을 조사하여 요양보호사의 근로조건과 처우 등의 열악한 상황을 개선하고 향상시키기 위한 책임을 명시할 필요가 있다.

셋째, 장기요양요원지원센터 설치를 확대할 필요가 있다. 현행 지방자치단체의 책임으로 되

어 있는 장기요양요원지원센터 설치·운영을 강행규정화 하거나 중앙정부의 책임으로 돌려 전국적으로 동일하게 설치·운영되도록 해야 할 것이다.

넷째, 요양보호사의 보수가 사회복지전담공무원의 보수수준에 도달할 수는 있지만 노력규정으로 되어 있어 한계가 있다. 따라서 보수수준이 현실화되기 위해서는 반드시 강행규정으로 개정하여 그 실효성을 확보해야 할 것이다.

다섯째, 요양보호사의 권리를 보장하기 위하여 권리구제 장치를 마련할 필요가 있다. 권리구제절차는 당사자의 권리가 침해되었을 때 이를 되돌릴 수 있는 절차이므로 별도의 권리구제 조항을 신설할 필요가 있다.

주제어 : 요양보호사, 법적지위, 처우보장, 지위보장, 권리구제

[Abstract]

A Study on the Legal Status of Caretakers

Kim Kwang-byung

(professor, Department of Social Welfare Chungwoon University)

Shim Eui-kyung

(Doctor of Philosophy, Department of Social Welfare Seoul Women's University)

The purposes of this study were to diagnose the status level of caretakers by analyzing the definition of their status in the current legal system, and to propose ways to improve it. To do so, we focused on two areas, i.e., the rights caretakers have on the legal system and the extent to which the treatment of caretakers can improve based on the system.

The study findings showed that caretakers perform specialized job functions, such as assisting the elderly with physical activities or housekeeping; they are also called long-term caregiving workers or care workers, and have low standing as workers. However, they can be protected by decent treatment, by being given improved status by the country and the local autonomous government, and by being paid up to the level of social welfare government workers. They can also be protected from retaliation if they report an institution for corruption.

We propose the following improvements are made in order to secure decent treatment and improve the status of caretakers.

First, the responsibilities of the country and the local autonomous government should include reinforcing improved treatment and status of caretakers. It is a problem that the current laws and bylaws state the level of responsibility in efforts clauses, and accordingly these should be enforced as mandatory. Furthermore, as a budget is necessary to improve the treatment and status of caretakers, it should be secured and mandatory budgeting should be enforced.

Second, a detailed implementation plan regarding the treatment of caretakers should be established directly by the Minister of Health and Welfare to ensure not only effectiveness but also nationwide uniformity. Additionally, a survey on the working conditions, treatment, and number of

caretakers should be conducted that explicitly allocates the responsibility to improve the poor working conditions and treatment of caretakers.

Third, the number of support centers for long-term caretakers should increase. The establishment and management of such centers, currently the responsibility of the local autonomous government, should be mandatory or should come under the central government's authority so that there will be nationwide uniformity in establishing and managing the centers.

Fourth, caretakers' pay could potentially reach the pay level of social welfare government workers but a limitation exists because it involves an efforts clause. Accordingly, to actualize the pay level, it should be revised as an enforceable clause that guarantees its effectiveness in improving caretakers' conditions.

Fifth, to protect caretakers' rights, a remedy for violation of those rights should be granted. It is a conventional procedure to reclaim one's rights if violated, and thus it should be added as a new and independent article of the law.

Key words : caretakers, legal status, protection of decent treatment,
protection of status, remedy for violation of rights

아동인권과 아동학대에 대한 소고*

이 미 영**

目 次

I. 서	IV. 아동학대원인의 판단 기준에 대한 문제점
II. 아동인권과 아동학대에 대한 보호적 측면	1. 기존의 아동학대 원인
1. 인권과 아동인권의 개념	2. 아동방임을 아동학대 행위로써 볼 수 있는가?
2. 아동학대에 대한 실정법적 측면	3. 아동학대와 혼육의 구별 문제
III. 현행법에서 규정하고 있는 아동 및 아동학대의 개념	4. 아동발달이론을 통해 본 아동학대와 아동방임
1. 현행법에서 규정하고 있는 아동의 개념	V. 외국법의 입법례
2. 아동학대의 개념	1. 외국의 정책 및 입법 사례
	2. 외국사례가 우리나라 실정에 주는 시사점
	VI. 결론

I. 서

2013년 11월 24일 울산에서 계모가 아동인 의붓딸을 학대하여 사망에 이르게 한 사건, 11살 학대소녀 가출 사건, 초·중등 자녀 학대 살해 후 시신을 유기한 사건, 생 후 2개월된 여아를 부상 시킨 후 방치하여 숨지게 한 사건, 7세 남아를 화장실에 감금 학대하여 숨지게 한 사건 등 유사한 아동학대 사건들은 가정 내에서 이루어진 학대로 최근 사회에 큰 파장을 일으켰다. 학대받은 아동은 성인이 되어서도 평생 잊혀지지 않는 신체 및 정신적 스티그마(Stigma)를 안고 살아가며 정서장애, 신체장애 및 행동장애를 일으킬 가능성이 높다는 점에서 개인에 국한되지 않는 미래의 사회적 비용을 담보한 사회문제인 것이다. 아동학대 사건이 날로 증가추세를 보이고 있지만 여전히 아동에 대한 학대는 가정교육이나 혼육과 연계시켜 외부의 간섭을

* 투고일 : 2017.05.05., 심사일 : 2017.05.12, 게재확정일 : 2017.05.21.

** 경기도의회 분석관, 경기연구원 연구원

배척하려 하고 있으며 사소한 가정문제로 치부하는 있는 실정이다.

아동학대 문제는 사회적 문제이기 전에 학대아동 개인의 인생 전반에 걸쳐 영향을 미치는 치명적인 것으로서 절대 소홀히 다룰 사안이 아니다. 또한, 아동의 기본적 권리와 그 권리 보장 및 실현을 염두에 둔다면 국가의 다른 어떤 정책보다 가장 우선시해야하는 국가의 책무에 해당하는 근본과제이다. 그렇다면 왜 경제적 성장과 더불어 인간에 대한 인권인식이 한국사회에서 점점 높아지고 있는 요즘에도 여전히 아동학대 사건은 줄어들 기미가 보이지 않으며 아동학대 신고 역시 계속 증가하고 있는 추세인건가라는 의문이 든다. 이는 아동학대사건 발생의 대부분은 가정 안에서 이루어지고 있으며 부모가 자녀를 양육하는데 필요한 가정교육 또는 훈육으로 치부하며 외부의 간섭을 배제되고 있기 때문인 것이다. 그렇기 때문에 사회적 관심은 상대적으로 덜 할 수밖에 없다. 아동학대의 주 무대와 주범은 가정과 부모라는 현 상황에 대한 심각한 인식이 필요하며 더 나아가 아동학대에 대한 기존의 패러다임의 전환이 필요하다.

아동의 성장 나이별 학대 경험이 미치는 영향은 서로 다르게 나타나며 인간의 발달단계마다 가해지는 학대경험은 인간의 발달을 방해하는 요소로 작용하기 때문에 학대받은 아동의 증상, 진단과 치료가 그리 간단하지 않다. 또한 이러한 문제를 차치하더라도 아동학대 발생 원인을 정확히 파악하는 것은 아동학대의 문제를 해결하기 위한 우선적이며 근본적인 접근으로 보여진다.

아동의 훈육에 대한 경계가 모호하다는 한계를 지니고 있지만 본고에서는 증가하고 있는 아동학대발생에 대한 심각성에 초점을 두고 그에 대한 문제의식을 가지고 지금까지 분류된 아동학대 발생 원인을 재탐색하였다. 같은 맥락에서 본 연구는 아동학대의 원인에 대한 기존의 분석과 한계를 이해하고 우리나라 아동 인권의 실질적 위치는 어떠한지를 파악할 수 있는 법적 근거를 평가함으로써 아동학대를 줄이고자 하는데 의의를 두고자 한다.

Ⅱ. 아동인권과 아동학대에 대한 보호적 측면

1. 인권과 아동인권의 개념

(1) 인권의 개념

인간은 누구나 존재 그 자체로 가치와 존엄성을 가진다. 이는 국가나 법에 의해서 부여되는

것이 아니라 출생과 동시에 부여되는 천부적인 권리이다. 인권에 대한 사상의 역사는 인류문명의 진화와 더불어 형성 발전되어 왔지만, 인권의 관념이 체계적으로 정립된 것은 사회계약론자와 계몽주의적 자연법론자들에 의하여 천부적 인권론이 주장된 것은 18세기에 와서였다.¹⁾

인간이 평등하게 갖는 권리가 인권이라는 사고는 근대에 확립되었다면, 구체적으로 무엇이 인권인가 하는 것은 근대 이후에도 계속 그 내용이 확대되고 있는 그 시대의 산물이다.²⁾ 누구나 존중받아야 할 최소한의 권리는 그 시대의 사람들이 어떤 과제에 직면하고 있느냐와 무관하지 않으나, 이런 요구들은 궁극적으로 실정법으로 해결된다.³⁾ 이러한 인권은 법적으로도 보장되면서 법의 테두리를 넘어 실정법의 제정과 개정을 통한 권리의 보장 또한 요구되는 것이기도 하다. 이를 미루어 보아 인권은 실정법적 규범이면서 동시에 법의 정당성과 타당성의 판단 근거가 되는 도덕적 권리까지 포함하고 있다.

(2) 아동의 개념

인간은 일생동안 연령대를 기준으로 영아기, 유아기, 청소년기, 성인기, 노년기 등 단계별 생애주기 단계를 거치며 성장한다. 여아는 젖먹이를 뜻하고, 유아는 학령기 이전의 어린이를 뜻한다. 아동은 어린아이 또는 초등학교에 다니는 어린아이, 청소년은 청년과 소년 혹은 소년기에서 청년기로 접어드는 미성년의 젊은이로서 10대 후반의 젊은이를 일컫는다.

건강가정 기본법 제24조에서도 국가 및 지방자치단체에게 종합적인 건강증진대책을 마련해야 할 의무를 부과하면서 생애주기를 영유아, 아동, 청소년, 중장년 등으로 구분하고 있다.⁴⁾

우리가 일상에서 사용하고 있는 아동에 대한 의미와 교육학, 사회복지학 등에서 사용하는 아동의 의미, 법률상 정의된 아동의 의미가 서로 다르고⁵⁾ 이와 유사한 개념들이 난립하고 있어서 아동의 연령대를 일률적으로 정하는 것에는 한계가 있을 수 있다.⁶⁾

(3) 아동인권의 개념

인간의 존엄성은 천부적으로 태어나면서부터 주어지는 것으로 어떤 조건에 따라 생겨나는 것이 아니다. 그렇기 때문에 인권은 어떤 예외나 정도의 차이는 인정되지 않고 모두에게 보편

1) 권영성, 『헌법학원론』, 법문사, 2010, 285면.

2) 이명준, 『인권교육 체계화 방안 연구』, 한국교육과정평가원, 2001.

3) 홍성방, 『헌법학(중)』, 현암사, 2015, 12면.

4) 보건복지부 건강길라잡이에서는 생애주기를 유아기(출생~18개월), 취학전기(2세~6세), 학령기(7세~12세), 청년기(40~64세), 노년기(65세 이상)로 나누고 있다. <http://www.hp.go.kr> (2017. 03.17 방문)

5) 박송규, 『사회복지법제론』, 법문사, 2003, 318면.

6) 김수진, 『아동복지관련법제의 개선방안연구』, 한국법제연구원, 2005, 17면.

적으로 주어지는 것이다. 인권이 보편적으로 주어지므로 남녀노소 및 인종에 따른 차이는 인정되지 않으며 개인의 학력이나 재산에 유무에 따라 달라지는 것도 아닌 것이다. 따라서 아동의 인권도 성인의 인권과 본질적으로 다르지 않다. 그럼에도 불구하고 아동의 인권에 대하여는 아동이 가지는 특수성이나 그 특수성에 근거한 사회적 대우에는 상대적 차별적 요소가 존재한다. 아동은 보호와 양육의 대상이 되며, 아동의 인권에 대한 침해도 최소한 침해여야만 하며 그 침해요소도 또한 국가가 보장해 주어야 할 책무가 있다. 이는 아동은 독립적 인격을 가진 개인으로서 사회의 일원으로 활동하기에는 미성숙하기 때문이다.

이러한 아동의 미성숙을 이유로 하여 성인이 가지는 권리의 일부가 유보되기도 한다.

그렇기 때문에 아동이 부모의 보호와 후견을 받는 관계적 특수성에 따른 아동의 자유권은 제약 될 수 밖에 없는 것이다.⁷⁾ 그러므로 아동에 대한 논의들은 아동 또한 인간으로서의 동등한 권리의 주체라는 인식과 더불어 미성숙에 따른 보호 대상이라는 2가지 특수한 성격이 적절하게 균형을 이루어져야 한다는 것이 중요하다.

2. 아동학대에 대한 실정법적 측면

(1) 아동인권에 대한 법적보장

우리나라에서 아동의 인권은 최고법인 헌법에 기준을 두고⁸⁾ 아동복지법이나 영유아보육법 등을 통해 법적으로 보장하고 있다. 아동복지법 제3조는 아동의 차별금지, 아동의 조화로운 발달을 위한 행복한 환경제공, 아동이익의 최우선적 고려를 그 기본이념으로 하고 있다. 아동복지법은 아동의 학대를 방지하는 것에 그 목적을 집중하고 있으며 아동복지법내에서의 아동학대의 개념은 청소년기본법, 청소년보호법 등에 규정하고 있으며 교육기본법, 초·중등교육법 등과 같은 교육 관련법에 아동 인권관련 법규에서 다루고 있기 때문에 아동에 대한 학대 개념이 다소 포괄적이다.⁹⁾

유엔의 아동권리에 관한 협약¹⁰⁾에서도 아동의 권리를 규정하고 있으며 아동권리의 4대 일

7) 이병진·조우진, “아동의 권리에 대한 교육적 철학 탐구 : 콜린린지의 논의를 중심으로”, 부산연구소, 『부산연구서Webzine』 2004년 7·8월호, 2004.

8) 우리 헌법은 제32조 제4항에서 “국가는 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다”고 규정하고 있으며, 동법 제32조 제5항에서 “연소자의 근로는 특별한 보호를 받는다.”(라고 국가의 아동 및 청소년 보호의무를 개별적으로 규정하고 있다.

9) 청소년복지지원법, 청소년성보호법, 청소년활동진흥법, 한부모가족지원법, 다문화가족지원법, 건강가정기본법 등에서도 아동이나 청소년에 관련된 사항을 언급하고 있다.

10) 유엔아동권리협약은 1990년 9월 2일 발효되었으며, 현재까지 192개국이 가입하고 있다. 우리나라는 1991년 11월 20일에 가입하여 1991년 12월 20일에 발효하여 시행하고 있다.

반원칙으로서 아동 최선이익의 원칙, 무차별 원칙, 생명존중과 발달보장의 원칙, 의사존중의 원칙 등을 제시하고 있다.¹¹⁾ 이 중 가장 중요한 것은 아동최선이익의 원칙으로 협약상 모든 내용은 결과적으로 아동의 이익을 최대한 증진할 수 있는 아동권리수준에 대한 실효성 확보의 유무를 위한 규정을 두고 있다.

(2) 아동복지법상의 아동학대

1) 아동학대 개념 및 유형

아동복지법상 아동이란 18세 미만의 자를 일컬으며¹²⁾, 우리나라에서는 취약연령을 기준으로 고등학교 2학년 이하의 자가 여기에 해당한다. 아동복지법상의 아동학대라 함은 보호자를 포함한 성인에 의하여 아동의 건강·복지를 해치거나 정상적 발달을 저해할 수 있는 신체적·정신적·성적 폭력 또는 가혹행위 및 아동의 보호자에 의하여 이루어지는 유기와 방임을 말한다. 아동복지법 제17조에서 아동에 대한 금지행위를 유형별로 구분하고 있으며 각 사항별 금지규범에 대하여 형벌을 규정하고 있다.¹³⁾

(가) 신체적 학대 측면

신체적 학대행위에는 아동의 신체에 손상을 주는 일체의 학대행위를 말한다. 다시말해 아동 신체에 대한 학대행위는 보호자를 포함한 성인의 우발적 사고가 아닌 아동에게 신체적 가해를

11) 유엔아동권리협약 제2조, 제3조, 제6조, 제12조에서 규정하고 있다.

12) 아동복지법 제3조 제1항

13) 아동복지법 제17조(금지행위) 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다. <개정 2014.1.28.>

1. 아동을 매매하는 행위
2. 아동에게 음란한 행위를 시키거나 이를 매개하는 행위 또는 아동에게 성적 수치심을 주는 성희롱 등의 성적 학대행위
3. 아동의 신체에 손상을 주거나 신체의 건강 및 발달을 해치는 신체적 학대행위
4. 삭제 <2014.1.28.>
5. 아동의 정신건강 및 발달에 해를 끼치는 정서적 학대행위
6. 자신의 보호·감독을 받는 아동을 유기하거나 의식주를 포함한 기본적 보호·양육·치료 및 교육을 소홀히 하는 방임행위
7. 장애를 가진 아동을 공중에 관람시키는 행위
8. 아동에게 구걸을 시키거나 아동을 이용하여 구걸하는 행위
9. 공중의 오락 또는 흥행을 목적으로 아동의 건강 또는 안전에 유해한 곡예를 시키는 행위 또는 이를 위하여 아동을 제3자에게 인도하는 행위
10. 정당한 권한을 가진 알선기관 외의 자가 아동의 양육을 알선하고 금품을 취득하거나 금품을 요구 또는 약속하는 행위
11. 아동을 위하여 증여 또는 급여된 금품을 그 목적 외의 용도로 사용하는 행위

하거나 손상을 입히는 일체의 모든 행위를 말하는 것이다. 생후 12개월 이하 영아에게 가해진 체벌행위는 어떠한 경우에도 영아 신체에 대한 심각한 손상을 입히는 것으로서 형법상 상해의 의미보다 엄격하고 넓은 의미로 해석해야 한다.¹⁴⁾ 따라서 아동 신체에 대한 상해를 입히는 정도의 학대뿐 아니라 아동의 신체에 일체의 모든 폭행을 가하는 학대행위는 신체적 학대에 해당하며, 또한 상해나 폭행에 이르지 않을 정도의 학대의 경우도 마찬가지로 신체적 학대에 포함된다고 본다.¹⁵⁾

아동학대에는 아동의 신체에 상해를 가해서 아동의 건강을 손상시킬 정도의 학대행위와 생리적 기능을 훼손시키는 일체의 행위를 포함한다.

(나) 성적 학대 측면

아동에 대한 성적 학대란 “아동에게 성적 수치심을 주는 성희롱, 성폭행 등의 학대행위”를 말한다(아동복지법 제17조 제2호). 성적 학대행위는 아동에 대한 성희롱과 성폭력을 포함하여 성인의 성적 만족을 위해 아동의 신체에 접촉하는 행위를 말하며, 아동과 성인 사이의 부적절한 성적인 행동들을 모두 포함한다. 형법에서는 성희롱이란 용어를 사용하지 않고, 성추행이란 용어를 사용한다. 아동복지법에서 사용하는 성희롱이란 간음, 유사가음행위, 포르노그래피 등을 포함하는 일체의 아동의 성에 대한 유무형의 폭행에 이르지 않는 정도의 성추행으로 해석할 수 있다.¹⁶⁾ 그러므로 아동에 대한 성적 학대란 아동에 대해서 성욕의 흥분, 자극, 또는 만족을 목적으로 하는 일체의 성희롱행위와 아동에 대한 일체의 간음행위인 성폭력을 포함한다고 해석해야 한다.¹⁷⁾¹⁸⁾

아동에 관하여 추행에 이르지 아니한 경우에는 성희롱 범주에 포함시키는 것이 타당하다는 주장도 있다.¹⁹⁾

14) 광병선, ‘아동학대 현상과 법적 고찰’, 한국법학회, 법학연구 제20집, 2005. 11면.

15) 광병선, 위의 논문, 4면.

16) 광병선, 위의 논문, 5면.

17) 강은영, 『아동의 성학대의 실태 및 대책』, 한국형사정책연구원, 2000, 36~39면.

18) 아동에 대한 성학대의 경우 가해자가 친족인 경우가 36.3%, 동네사람 21%, 동급생 및 선배 7.7%, 교사 6.7%의 순이었다. 아동에 대한 성학대는 전체의 3분의 1 이상이 친족에 의해서 발생하고, 대부분 평소 안면이 있는 사람들로부터 일어나고 있다. 성적 학대의 문제점은 겉으로 드러나지 않을 뿐만 아니라, 가정 내 근친간은 가해자인 성인이 피해자인 아동에게 타인에게 알리지 못하게 압력을 가하며 언급조차 금지시키는 사회적 분위기 때문에 은폐되어 조기 발견과 해결이 어렵다(강은영, 위의 책, 76면).

19) 김혜경, ‘아동복지법상 금지규정의 형사법적 검토’, 한국형사정책연구원, 형사정책연구 제21권 제1호, 2010, 44면.

(다) 정서적 학대

정서학대는 관찰될 정도로 드러나는 것도 아니고 그 결과가 당장 심각할 정도로 나타나지 않기 때문에 무시되고 간과 되어질 수 있다는 점에서 더욱 관심을 가져야 하는 부분이다. 정서적 학대는 당장에 나타나는 심각한 손상은 없을지 모르나 아동 정서 및 정신적 요소에 지속적으로 불안한 상황을 야기함으로써 아동이 성장한 후에 대인관계나 사회적응에 장애를 불러일으키 하는 성장이후에 문제가 나타나게 된다는 점에서 문제가 더 심각하다 할 수 있다.²⁰⁾ 여기서의 정서적 학대란 아동복지법 제17조 제5호에 의하면 '아동의 정신건강 및 발달에 해를 끼치는 학대행위' 모두를 일컫는다. 다시 말해 정서적 학대는 양육자나 보호자가 아동에게 정서적, 언어적 위협뿐 아니라 감금, 억제 및 기타 가학적인 일체의 행위를 가하는 것을 말한다. 정서적 학대의 문제는 그 행위에 대하여 객관적으로 명확하게 입증할 만한 기준을 제시하기 어렵다는 것이다. 이런 문제점을 극복하기 위한 어떤 행위판단을 아동학대예방센터에서 사례를 열거하여 구체적 사례를 들어 문제의 경각심을 불러 넣어 놓을 수 밖에 없다는 것이다.

정서적 학대가 객관적으로 형사처벌의 대상이 되기 어려우며 형벌을 가하는 것보다 우선적으로 치료를 우선해야 한다는 견해가 있다.²¹⁾ 그러나 첫째, 형벌권을 행사하지 않게 되면 상기법의 일반예방 효과가 떨어질 우려가 있고 둘째, 가해자에 대한 치료는 단기적으로 종료될 가능성이 적으며 따라서 이에 대한 사회적 비용이 상승하여 목적이 전도될 가능성을 배제할 수 없고—가해자에 대한 사회적 비용이 아동에 대한 것보다 클 수 있고, 셋째, 일반법인 형법상 학대행위에 대해서는 형벌을 과함에 대하여 특별법인 상기 법상 행위에 대하여 그렇지 않다면 법 규정의 의상실 될 염려가 있으며, 넷째, 객관적인 불법성이 존재하는가는 일반법을 기준으로 해서는 안 되기 때문에 명백한 불법을 이루지 않더라도 그 개연성이 인정되면 형벌부과에 제약이 없어야 한다.²²⁾ 따라서 아동에 대한 정서적 학대는 일반인의 불법행위에 비하여 과소평가되어서는 안 되고 오히려 사회적 과장과 불법이 더 크다고 판단되므로 행위자에 대한 우선적 치료처분은 불가하다고 보아야 한다. 그렇게 해야만 아동복지법상 학대행위처벌의 입법 취지를 상기시킬 수 있고 견지가 가능할 것이다.

(라) 유기 및 방임적 측면

아동보호법상 유기라 함은 자신의 보호 또는 감독을 받는 아동을 보호 없는 상태에 둬으로써 생명 또는 신체에 위험을 야기 시키는 일체의 행위를 의미한다. 여기서 말하는 유기는 형법

20) 광병선, 앞의 논문, 5면.

21) 김혜경, 위의 논문, 50면.

22) 이찬엽, 『아동학대에 대한 형사법적 고찰』, 일감법학, 2011, 362~363면.

상 유기의 범위보다 넓은 개념으로 해당 죄의 근거가 되는 경우 법률상 계약뿐 아니라 관습, 조리, 사무관리도 해당한다. 다만 유기의 경우 협의로 볼 것인지 아니면 광의로 볼 것인지에 대한 논의가 존재한다. 또한 유기를 명문규정에 의하여 해석하여 적극적으로 보호 없는 상태인 이전의 상태로 이전시키는 협의의 유기만을 의미한다고 보는 견해가 있다.²³⁾

또 다른 학대행위로서 방임행위에 의한 학대를 들 수 있다. 방임의 개념에 관해서는 장소적 이전 없이 종전의 상태 아동을 두고 떠나거나 아동의 생존에 필요한 보호-의식주 및 의무교육의 방임-를 하지 않는 무작위 행위로 정의하고 있다.²⁴⁾ 방임은 구체적으로 외부적인 물리적 경우와 내부적인 정서적 및 성적인 방임, 학업에 대한 방임, 건강에 대한 방임 등 5가지로 나눌 수 있다.²⁵⁾

외부적 방임은 의식주를 태만히 하거나 해결해 주지 않는 경우를 말한다. 그러므로 외부적인 방임은 다른 방임의 형태와 복합적으로 함께 나타나기도 한다. 영양결핍에 따른 아동의 미성장과 같은 아동 성장의 지연현상과 아동이 안전사고 등에 노출될 가능성이 높기 때문에 치명적인 문제까지 발생할 수 있다. 내부적 방임은 앞서 언급했던 정서적 학대와 그 경계 구별이 모호한 측면이 있는데 내부적 방임은 아동과 양육자의 의사소통이 거의 이루어지지 않은 경우를 말하지만 정서적 학대는 아동과 양육자의 접촉은 있지만 아동의 정서발달 전반에 걸쳐 악영향을 미치는 경우를 말한다. 그러나 내부적 방임과 아동에 대한 정서적 학대 둘 다 양립하여 발생할 수 있음을 무시할 수 없다. 정서적 방임에서 문제되는 것은 성적 노출로 이러한 현상의 결과는 아동의 특이한 행동으로 이어진다. 더불어 양육자의 아동 교육에 대한 무관심이 나타날 수 있다. 이러한 맥락으로 살펴보면 불법성이 부정될 수도 있다. 다시말해, 학교생활에 무관심하거나 아동을 학교에 보내지 않는 것이 어떻게 위법한 것이며 불법한 행위에 해당하는 것인가이다. 아동이 의무교육을 받을 학령기에 있는 경우에는 불법에 해당하지만 그렇지 않은 경우는 불법적 행위에서 부정된다고 보는 것이 바람직하다.

23) 광병선, 앞의 논문, 6면.

24) 광병선, 앞의 논문, 6면.

25) 아동방임의 하위유형을 첫째, 아동기 신체건강보호해태(격렬한 통증, 신체적 장애 등 문제에 있어 대처하지 않는 경우, 둘째 아동의 정신건강의 보호감독 불충분, 셋째 아동에 대한 지도감독 소홀 넷째, 아동유기 또는 홀로 살아가도록 내버려 두는 것(부적절한 양육자에게 맡기는 경우 포함) 다섯째, 가정의 물리적 환경이나 주택의 위험과 관련된 보호불이행(난방기구 등에 노출) 여섯째, 주거위생방치 일곱째, 아동의 개인위생의 태만 등으로 구분하기도 한다. (김현옥, '방임의 심각성에 영향을 미치는 아동과 양육자의 심리·정서적 문제에 관한 사회적 지지의 중재효과 연구', 한국영유아보육학회, 한국영유아보육학 제49호, 2007, 3-4면.)

(마) 그 밖의 금지행위 측면

그 밖의 아동학대에 대해서도 아동복지법 제17조에서 다음과 같은 행위 유형으로 규정하고 있다. 어떤 누구라도 아동을 타인에게 매매하는 행위를 하거나 장애를 가진 아동을 공중에 광시키는 행위를 하게 하거나 아동에게 구걸행위를 시키거나 아동을 이용한 구걸행위 및 공중의 오락 또는 유흥을 목적으로 아동의 건강 또는 안전에 위협을 가하는 유해한 곡예를 시키는 행위를 하게 하는 것, 정당한 권한을 가진 알선기관외의 자에게 아동의 양육을 알선하고 금품을 취득하는 행위, 아동을 위하여 증여 또는 급여된 금품을 그 목적 외의 용도에 사용하는 행위를 해서는 안 된다고 예시하고 있다.

Ⅲ. 현행법에서 규정하고 있는 아동 및 아동학대의 개념

1. 현행법에서 규정하고 있는 아동의 개념

아동이란 출생해서 만 18세까지 신체적, 정신적, 정서적, 사회적 및 인지적으로 미성숙한 단계에 있는 인간으로 정의하고 있다. 우리나라 현행 법에서의 아동의 개념은 그 연령을 달리하여 규정하고 있다.

우선 「형법」에서는 아동과 유사개념으로 형사미성년자인 14세 미만의 자로 규정하고 있으며 「민법」은 20세 미만의 자를 미성년자로 규정하며 아동과 유사 개념으로 정의하고 있다. 「아동복지법」 및 「아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률」에서는 18세 미만의 자를 아동으로 규정하고 있으며 「아동학대 범죄의 처벌 등에 관한 특례법」에서의 아동의 개념은 「아동복지법」 제3조제1호26)에 따른 아동으로 규정하고 있다.

이렇듯 법의 성격에 따라 아동의 개념에 따른 연령이 다르게 규정되고 있으며 아동의 용어 또한 아동, 미성년자, 청소년 등으로 혼용하여 사용하고 있으므로 개념적 통일을 할 필요가 존재한다.

26) 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2014.1.28.>

1. “아동”이란 18세 미만인 사람을 말한다.
2. “아동복지”란 아동이 행복한 삶을 누릴 수 있는 기본적인 여건을 조성하고 조화롭게 성장·발달할 수 있도록 하기 위한 경제적·사회적·정서적 지원을 말한다.

2. 아동학대의 개념

우리나라 「형법」에서는 학대에 대한 규정을 제273조27)에서 규정하고 있다. 「형법」에서 규정하고 있는 학대에는 육체적 고통을 가하는 행위뿐만 아니라 정신적인 고통을 가하는 행위까지 넓게 해석하고 있다. 대법원은 학대에 대하여 유기에 준한 정도에 이르는 정도28)의 수준까지 보는 보수적 입장을 취하고 있다.

우리 민법은 아동학대 개념을 따로 명시하고 있지는 않으며, 아동학대에 대한 개념은 아동복지법 제3조 제7호29)에서 그 규정을 찾을 수 있다. 아동복지법에서의 근거 규정으로 인하여 아동학대에 대한 구체적 행위유형을 도출 할 수 있다. 다시말해 신체적·정신적 가혹행위 및 성적 가혹행위뿐 아니라 유기·방임행위도 아동학대 행위에 들어간다고 볼 수 있다. 청소년보호법에서는 제2조 제7호30)에서 폭력이나 학대를 통하여 청소년에게 신체적 및 정신적 피해를 발생하게 하는 행위로 규정하고 있다.

Ⅳ. 아동학대원인의 판단 기준에 대한 문제점

1. 기존의 아동학대 원인

아동학대의 원인들 가운데 기존의 학대 원인을 세 가지로 나눌수 있다. 첫 번째는 성별 분류에 따른 학대로써 여아와 남아를 비교해 보면 둘 중 어떤 경우가 더 학대행위가 빈번히 발생하는가에 대하여 명백한 결론을 내리기 어렵다. 우리나라의 경우, 남아보다 여아가 연령이

27) 제273조(학대, 존속학대) ①자기의 보호 또는 감독을 받는 사람을 학대한 자는 2년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다. <개정 1995.12.29.>

②자기 또는 배우자의 직계존속에 대하여 전항의 죄를 범한 때에는 5년 이하의 징역 또는 700만원 이하의 벌금에 처한다. <개정 1995.12.29.>

28) 대법원 2000, 4.25. 선고, 2000도223, 판결.

29) 제3조 제7호. “아동학대”란 보호자를 포함한 성인이 아동의 건강 또는 복지를 해치거나 정상적 발달을 저해할 수 있는 신체적·정신적·성적 폭력이나 가혹행위를 하는 것과 아동의 보호자가 아동을 유기하거나 방임하는 것을 말한다.

제3조 제7의2. “아동학대관련범죄”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄를 말한다.

가. 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조제4호에 따른 아동학대범죄

나. 아동에 대한 「형법」 제2편제24장 살인의 죄 중 제250조부터 제255조까지의 죄

30) 제2조 제7호 “청소년폭력·학대”란 폭력이나 학대를 통하여 청소년에게 신체적·정신적 피해를 발생하게 하는 행위를 말한다.

더 낮을수록 학대 경향이 더 높게 나타나고 있다고 협회의 보고서 나타난다.³¹⁾ 그러나 다른 연구에 의하면 이같은 통계는 의미를 갖지 못하는 경우가 많다. 이는 지역적 경우와 개별적 경우에 있어서 정반대의 결과가 나오기도 하기 때문이다. 이같은 학대성향은 순종적 성향과 부모와의 갈등, 신체의 발달 및 시대적 상황에 따라 가변적일 수밖에 없는 것이다. 일반적인 경우 저 연령기에 있는 여아보다 남아가 부모에 대한 순종적 측면에서 더 낮기 때문에 이러한 행위에 대하여 부정적인 대처를 하다보면 학대로 이어질 가능성이 더 높은 것이다. 그러나 이같은 경향도 모든 가정이라고 단정 지을 수 없는 것은 가족 구성원에 따라 학대 경향성이 유동적이기 때문이다. 부모와의 갈등관계를 살펴보면, 갈등이 높은 아동일수록 부모의 통제와 밀접한 관련성을 갖고 있기 때문에 학대의 대상이 될 가능성이 높게 나타난다. 어떠한 통제도 없이 방임하는 경우를 제외하면 부모와 대상아동과의 의견 충돌로 인한 학대문제가 발생하지 않을 수 없는 것이다. 아동의 연령이 높아지고 남아의 신체상 발달로 인해 체격이 커짐에 따라 상대적으로 더 신체적 조건이 왜소한 여아에 대한 학대행위가 더 높게 나타날 가능성이 존재한다. 남아의 경우 신체적 저항이 크게 나타나기 때문인 것으로 판단되어지며, 남아선호사상 또한 배제할 수 없는 요인으로 파악되어진다. 그러나 앞서 전제되었던 경우들도 직접적 연관성을 가지느냐에 대한 여부에 대해서는 학대성향은 성별과 무관하게 나타날 수 있기 때문에 회의적이다.

두 번째로 요인으로 연령에 따른 학대문제가 존재한다. 실제 학대와 연령은 직접적인 관련성은 확인되고 있지 않으며 오히려 부모의 연령이 아동학대행위에 더 큰 영향을 미치고 있다고 보는 것이 타당할 것이다. 다시말해 연령이 높은 부모보다 연령이 낮은 부모가 학대성향이 높다고 할 수 있다. 그러나 이같은 일반적인 경향도 부모의 정신적 문제를 간과할 수 없기 때문에 그대로 적용되기 어렵다. 이는 부모의 정신적 환경이 아동에 미치는 영향은 무시할 수 없다는 것이다.

세 번째 요인으로 가족구조적 환경을 들 수 있다. 가장 문제되는 것이 경제적 문제로 특히 저학력층과 빈곤층에서 아동에 대한 학대가 빈번하게 발생하며 가장의 실직이 그 중 가장 큰 영향을 영향을 끼치는 사항으로 보고되고 있다.³²⁾ 여기서 실직 가장의 폭력과 학대는 현실에 대한 불안과 알코올 중독에서 그 원인을 찾을 수 있다. 그러나 이와는 반대로 경제적인 문제가 아동학대와 직접적인 관련성을 찾을 수 없다는 주장도 존재하는데 이는 내재적 긴장은 학대의 주원인인 빈곤과 무관하다고 보기 때문이다.³³⁾

31) 이배근, '아동학대의 문제와 대책방안', 보건사회연구원, 보건복지포럼 제8호, 1997, 8면.

32) 허경미, '아동학대사범의 교정정책 방향 연구', 한국교정학회, 교정연구 제18호, 2003, 240면.

33) 이배근, 앞의 논문, 10면.

2. 아동방임을 아동학대 행위로써 볼 수 있는가?

아동학대 범주에 아동방임이 포함된다고 보는 것이 일반적인 견해이다. 하지만 학대와 방임은 양자모두 원인과 유형에서 많은 차이가 존재한다. 그 차이점³⁴⁾으로 첫째, 학대피해자의 규모에서 차이를 찾아볼 수 있다. 방임의 경우 피해자가 상당한 수 존재하는 반면에 학대경우는 특정 소수가 피해자일 경우가 높기 때문이다. 둘째, 가해자의 행위에 있어서도 상당한 차이점을 발견할 수 있다. 방임에서는 소극적인 행위가 상당수 차지하고 있으며 부작위에 의한 무반응의 행태를 띄고 있다는 것이 특징으로 볼 수 있다. 반면 학대의 경우는 목적을 가진 작위법적 성격을 띠며 그 행위도 적극적이다. 셋째, 발생 측면에서 살펴보면 방임은 사건의 지속성과 만성적 행태로 나타나기 때문에 계속법적 성격을 갖는다. 반면 학대에서는 범죄행태가 즉흥적으로 일어나며 시간적 제한이 없는 즉시법적인 성격을 갖는다. 넷째, 폭력 등과 같은 정도적 측면에서 보면, 학대가 방임보다 학대행위가 높다는 점을 들 수 있다. 다시말해 아동방임은 폭력을 수반하지 않는 것이 대다수로써 예를 들면 청결하지 못한 장소나 위험성이 많은 지역에서 장기간 방치된다든지 질병예방을 적극적으로하지 않으므로 인한 병세 악화나 의복과 먹을 것과 의복을 제공하지 아니하는 경우를 들 수 있다. 그러나 학대에는 폭력이 필연적으로 수반되어지는 경우가 빈번하다. 특히 이 경우 신체에 대한 상해로까지 확장되어 정신적인 충격을 수반하는 경우가 상당수 높다. 다섯째, 아동방임은 저연령층에서 주로 발생하는 반면에 아동학대³⁵⁾는 이와 상관없이 발생한다. 이같은 이유로 아동방임에 대해서는 관련된 기관의 적극적 개입이 필수적이며 국가의 적극적 개입의 필요성이 제기되는 이유인 것이다.³⁶⁾

이러한 차이점에도 불구하고 현행법규는 방임과 학대 모두를 동일한 범주로 보며 동등하게 처벌하고 있다. 이에 대한 문제로 제기될 수 있는 것은 상기법규가 아동학대행위를 모두 포괄하여 처벌할 수 있는가에 대한 것이며 더 나아가 형사정책적인 측면에서도 보다 면밀하게 고려되고 있는가이다.

아동·청소년이 범죄의 대상이거나 피해자인 경우에도 동일 수준에서 합리적이며 체계적인 형사법의 규정과 그 적용에 대하여도 절차적일 것이 요구된다고 볼 수 있기 때문에 해당 규정을 좀 더 세분화하고 구체적으로 개정해야 할 필요성이 있다 할 것이다. 그러므로 현행 시행되

34) 홍미·김효진, '아동학대 및 방임실태와 정책과제', 한국보건사회연구원, 보건복지포럼 제128호, 2007, 50면.

35) 아동방임이 학대의 유형에 포함된다고 본다면 그 비중은 1세에서 3세 아동에 대한 가장 크게 나타나며 (50%) 7세 이후에는 연령이 높아질수록 그 비중은 감소한다. 즉, 아동방임은 학령기 전 주로 발생한다 (홍미·김효진, 위의 논문, 52면).

36) 홍미·김효진, 위의 논문, 52면.

고 있는 법규는 교육적 측면과 형사정책적 측면에서 그 흠결이 존재하므로 이에 대한 보완이 필요한 것으로 보여진다.

3. 아동학대와 훈육의 구별 문제

아동학대와 훈육의 구별은 그 선이 명확하지 않다. 나라마다 아동에 대한 훈육의 방법 및 정도가 다르며, 각 지역별로 훈육의 형태 또한 다르기 때문이다. 훈육은 문화적 배경과 시대적 흐름에 상당히 밀접하다. 아동에 대한 훈육은 시대에 따라 계속적으로 변화해 왔고 계속 변화되어 갈 것이다. 과거에는 정당한 훈육방법이 지금은 잘못된 방법으로 전락한 경우가 많으며 상당수는 범죄로까지 인정되는 사례 또한 많다.

다시 말해, 아동학대와 훈육을 명백히 분별한다는 것은 사실상 불가능하다. 앞서 언급한바와 같이 학대에 대하여는 문화적 관습도 상당한 관련성을 지닌다. 아시아의 부모들은 자식을 자신의 소유물로 여기며 자식에게 순종적 태도를 기대하기 때문에 부모의 의지에 반한 행동을 자식인 아동이 할 경우 체벌은 그에 상응한 대응인 것이다. 이는 상황에 따라 이같은 행위는 범죄로 여겨 질 소도 있지만 상당부분 단순한 훈육행위로 인지되는 것이 일반적이다. 이에 대한 근거로 다양한 원인이 존재한다. 첫째, 종교적 관점에서 살펴보면 유교적 전통에 의한 가부장적 사회에서는 아동훈육의 수단으로써 체벌과 같은 유형력을 사용할 수 있다고 여긴다. 즉, 학대영역보다는 훈육범위가 훨씬 넓은 반면에 불교를 수용한 사회에서의 부모는 자식을 소유의 대상이 아닌 불교의 전생관에 입각한 인연관계로 받아들이며 자식의 운명에 영향을 주어서는 안 된다고 여긴다. 따라서 일정한 훈육도 학대행위에 해당하게 되기 때문에 훈육과 학대 행위의 경계구분은 명확한 구분이 어렵다. 둘째, 인종에 따른 훈육방법이 상이점이 원인이 될 수 있다. 우리나라와 동남아시아국가는 체벌을 훈육의 방법으로 받아들이며 학대로 인지하지 않는 반면 미국 등 유럽 국가는 이를 학대로 보고 처벌규정을 두고 있다. 미국 등 서구에서는 훈육을 위한 체벌을 분노에 기인한 폭행으로 보고 있다. 셋째, 입양 등에 의한 양육 방법에 있어서 다소의 차이가 나타난다. 하지만 양육방법에서는 복합적 작용에 의한 학대가 나타나기 때문에 혈족유무가 학대와 밀접한 관련성을 갖는다고 보기는 어렵다. 결론적으로 아동훈육과 아동학대에 대한 명백한 구별은 어려우며 다만 교육적 목적을 위해서라도 아동에 대한 정신적·육체적 손상이 발생하는 경우 학대행위로 간주하여 이에 대한 처벌에 대하여 형사적 제재를 가하는 것이 타당할 것이다.

4. 아동발달이론을 통해 본 아동학대와 아동방임

환경이 인간의 발달에 영향을 미치는 요인이라는 측면은 플라톤과 아리스토텔레스 이후 오랜 논의와 검증은 거쳐 왔다. 경험주의 선구자 로크는 인간발달에 환경이 미치는 영향을 최초로 채택하였고 루소는 교육적·사회적 환경조건에 인간의 능력이 좌우된다고 할 만큼 환경의 잠재적 기능을 강조하면서 아동개인의 발달이 결국 인류의 역사적 발달과 맥을 같이 한다고 주장하였는데 이러한 연구들은 훗날 미국 아동연구의 동향에 영향을 미치게 이르렀다³⁷⁾.

한편 현대에 와서는 아동의 발달에 가정과 부모의 역할을 무엇보다 중요하다고 주장하는 Bronfenbrenner 의 연구는 우리가 눈여겨보아야 될 부분이다. 기존의 연구와는 다르게 인간의 발달은 체계뿐만 아니라 체계와 체계의 관계에도 영향을 받는다는 것으로 다음과 같이 세가지로 구분하여 논의해 볼 수 있다.

첫째, 아동과 물리적으로 근접하고 직접적으로 상호작용을 하는 미시체계(microsystem), 둘째, 미시체계들간의 관계, 이때 미시체계간의 가치관 차이가 잠재적 위험을 내포한다는 부분을 포함하는 등 아동은 다중적 역할에 참여하게 되는 것을 전제로 한다. 마지막으로 미시체계에 영향을 미치는 사회문화적 체계 혹은 배경이 결국 아동에게 영향을 주게 된다는 것이다. 다시 말해, 미시체계의 범주에 속하는 것은 아동이 거주 및 생활하는 집, 학교, 도서관과 같이 물리적 환경을 포함할 뿐만 아니라 가족, 친구, 교사, 학원강사 등이 이에 해당된다. 이러한 미시체계들은 상호 관계를 맺고 있으며 관계형성의 유무 뿐만 아니라 아버지와 어머니의 밀접도 내지는 가정 내 주도권, 부모와 교사의 훈육방식과 교육 가치관의 차이 등이 아동의 대인관계에 영향을 미치며, 아동이 속한 사회 그 자체 정책과 법률 등은 아동을 둘러싼 물리적 요소들을 결정하기 때문에 결국 아동의 발달과 행동에 심각한 영향을 줄 수 있게 된다는 것이다.

인간의 행동과 환경의 영향관계에서 Maslow이론은 욕구와 동기에 관해 주요한 시사점을 제시해주고 있다. 인간은 삶을 유지하려는 동기와 이에 상응하는 삶을 창조하려는 동기를 동시에 지니기 때문에 그 동기는 행동을 유발하게 하는 일정한 방향으로 움직이게 하는 힘을 일컫는다면 그에 대한 반응으로 나타나는 욕구는 어떤 것이 결핍되어 있는 상태라고 할 수 있다. 사람들은 삶을 유지하기 위해 욕구를 충족하려 하는데 이를 기본욕구 혹은 결핍동기라고 하는 반면에 삶을 창조하고자 하는 동기를 통해 자신의 잠재력을 실현하고 자기를 완성하고자 하는 동기를 메타욕구 혹은 성장동기라고 하였다. 또한 성장동기는 결핍동기와 유사할 만큼 본능적이거나 선천적인 것은 아니지만 인간이 심리적으로 건강하고 완전한 성장에 이르게 하기 위

37) 정옥분, 『전생애 인간발달 이론』, 학지사, 2015, 19-41면.

해 성장동기 또한 충족되어야 한다고 한다. 만약 그렇지 못할 경우 인간은 정신적·심리적으로 이를 감당할 수 없어 병들게 되며 이로 인한 결과로써 소외, 고민, 냉담, 냉소, 무관심, 우울, 무기력 등의 증상을 보인다고 주장하고 있다. Maslow는 이것을 메타병리(metapathologies)라고 주장한다.

Maslow의 이론에 따르면, 아동의 학대는 아동의 심리적 건강과 완전한 성장을 방해하여 병리의 증상을 유발하고 아동의 방임은 부모에게 애정을 갈구하는 욕구와 가족의 일원이라는 소속감을 충족시키지 못한 채 무력감과 자기비하로 이어져 결국 부정적인 자기지각을 초래한다. 이는 Bronfenbrenner의 외부체계 분류에 속하는 경제적 빈곤 또는 더 넓게는 세제, 복지, 교육, 보건체계 등과 같은 부모의 노력만으로는 개선이 어려운 비개인적이며 간접적인 요인들로 아동에게 영향을 미치는 환경적 요인이 될 수 있기 때문에 아동학대와 아동방임의 요인으로 인지하여 아동학대와 아동방임의 확률을 높이는 요인으로써 다뤄져야 할 중요하고 당위성 있는 사안인 것이다³⁸⁾. 이러한 점에서 미시체계들간의 관계에서 발생할 수 있는 가치관의 혼란의 예로 쟁점이 되고 있는 가정내에서 이루어지는 훈육과 학교교육 가치관의 괴리는 어떠한가에 대한 심도있는 논의가 필요할뿐더러 우선 훈육과 체벌에 대한 법적경계를 보다 명확히 하는 것이 아동의 건강한 발달을 위해 아동을 둘러싼 체계의 관계를 밀접하게 하는 외부체계의 재정립인 것이다.

V. 외국법의 입법례

아동에 대한 학대의 예방과 방지에 관한 종합적인 대책을 입법으로 정착시킨 대표적인 나라는 영국과 미국, 독일과 프랑스, 일본 등을 있다.

1. 외국의 정책 및 입법 사례

(1) 미국

미국은 1974년 1월 31일 「아동학대방지 및 치유법」(The Child Abuse Prevention and Treatment Act:CAPTA)을 제정하였으며,³⁹⁾ 이 법의 입법을 통하여 아동학대를 연방정부의 기본

38) 정옥분, 위의 책, 2015, 269-280면.

39) CAPTA는 the Mondate Act of 1974라고도 부른다.

법이자 현재까지에 이르는 아동학대에 관한 원칙과 기본방향을 제시하고 있다.⁴⁰⁾ 그 이후의 후속법령의 주요 내용에서는 아동학대와 방임문제에 관하여서는 형사처벌적 접근보다 치료적 접근과 비처벌원칙의 접근을 주로 시행하고 있으며 법적인 처벌과는 별도로 정신질환치료, 약물중독치료 및 부모교육, 가족 보존 프로그램을 통해 사례별로 맞춤형 서비스를 제공하고 있다. 또한 아동학대발생가정에 대하여 이같은 서비스에 참여하도록 강제함하고 거부 시 구금형 또는 벌금형을 부과할 수 있도록 하는 강행규정을 마련해 두고 있다.⁴¹⁾

1980년의 「입양원조 및 아동복지법」(The Adoption Assistance and Child Welfare Act)은 피해 학대아동에 대한 기존의 서비스 외에도 영구배치서비스와 가정의 배치를 주로 실시하며 이는 아동복지에 관한 한 국가가 사회보장법과 함께 포괄적이고 변화된 모습의 법률로써 적극적 개입을 한다는 의지로 평가받고 있다.⁴²⁾

(2) 영국

영국은 1989년 제정된 아동법(The Children Act, 1989)에 의하여 아동보호가 이루어지고 있다.⁴³⁾ 영국의 아동법은 아동의 양육·교육에 대한 부모, 공기관 및 지방자치단체가 법원의 의무 및 그 주체로써 부모의 책임과 아동이익의 최우선 효력 등을 규정하고 있다.⁴⁴⁾ 학대받은 아동을 보호하기 위한 국가의 법적개입과 피해학대아동에 대한 접근에 있어서 부모와 가족의 개입계획에 참여하는 것을 강제하고 학대피해 아동에 대한 보호조치로써 긴급조치와 법원의 명령에 따른 보호조치를 규정하고 있다.⁴⁵⁾

영국의 아동법에서는 아동보호에 관한 규정은 법원 명령을 중요시하며 아동복지서비스의 제공은 민간과 공공이 그 역할을 분담하는 이중 분담 체계를 구축하고 있는 것이 특징이다.

40) 정웅석, 「아동학대범죄의 처벌에 관한 특례법」의 의의 및 향후과제, 한국피해자학회, 「피해자학연구」 제22권 제1호, 2014, 197면.

41) 이찬엽, 앞의 논문.

42) 한상균, 「아동학대에방사업 해외연수보고서」 보건복지부, 2004, 6면.

43) 허남순·고윤순, 「한국 아동학대 범죄의 처벌을 위한 특례법 시행 이후의 문제점과 개선방안」 한국교정복지학회, 2015, 5-6면.

44) 이배근, 「피(해)학대아동을 위한 그룹 홈 활성화에 관한 연구」, 강남대학교 박사학위 논문, 2003, 80면. 영국 아동법의 주요내용 참고

45) 영국은 법원의 피해아동에 위한 조치로서 아동보호를 위한 긴급보호명령과 임시명령·보호 및 감독명령 등으로 구분하여 규정하고 있다.

(3) 독일

독일은 아동학대를 형법⁴⁶⁾, 아동·청소년 원조법(Kinder und Jugendhilfegesetz : KJHG)에서는 물론이고 민법에서도 관련 규정을 두고 있다. KJHG법은 2005년에 개정을 통하여 아동복지국의 아동학대예방조치를 의무부과하고 자녀의 복리에 대한 위험성이 발생했을 때 즉각적으로 개입하도록 강제하고 있다(제1조 제3항 제3문). 또한, 양육권자가 협조하지 않는 경우 아동복지국은 직접 가정법원에 청구할 수 있고, 피해아동에 관하여 급박한 상황이 발생했을 경우 아동복지국이 직접 자녀를 보호하도록 하였다. 2008년 7월 4일에 법률 제정을 통하여 자녀의 복리에 가해지는 위험에 대하여 가정법원 조치의 편의에 관한 사항을 추가하면서 가정법원과의 협력을 통하여 부모를 원조하고 아동이 위험에 처한 경우에 초기 개입하도록 보호조치를 통한 법원의 개입을 용이하게 하고 있는것이 특징이다.⁴⁷⁾ 피해아동 부모의 친권제한을 위해 민법에 그 사항을 규정하여 피해아동 부모의 친권이 제한된 이후 피해학대 아동에 대한 치료 및 처우방법과 세부적 내용에 관한 규정을 KJHG에 마련해 두고 있다.⁴⁸⁾

(4) 프랑스

프랑스는 학대 등으로 아동이 위험에 놓인 상황이 발생하는 경우에 법원은 사법적 보호를, 아동사회부조기관(Aide Sociale a' E'enfrance: ASE)은 아동의 행정적 보호를 담당한다. 특히 ASE의 세부적 업무내용에 관한 사항을 가족사회 사업법에 규정을 두어 그 규정하는 사항들은 행정력에 의한 아동에 대한 사회부조의 근거가 되고 있으며, 법원 판단에 의한 교육원조조치가 이루어지는 경우 가족의 권리 및 친권 상실된 부모의 자녀에 대한 입양절차 등을 규정하고 있다는 것이 특징이다.⁴⁹⁾

(5) 일본

일본은 우리나라와 같이 아동학대문제가 사회문제로 부각되면서 2000년 5월 17일 아동학대 방지에 관한 법률을 제정하였다. 국가가 가정문제가 발생한 경우 당사자의 요청이 없어도 직접 개입할 수 있는 법적근거를 만들었다는데 아동학대 문제에 대한 괄목할 만한 의의라고 할

46) 형법(STGB) 제225조에 피해아동보호자에 관한 학대를 규정을 두고 있다.
 47) 독일가사소송법 제24조에 아동의 복리가 위험에 처하는 경우에 누구든지 가정법원에 그 사실을 통지할 수 있으며 법원은 직권으로 그에 대한 절차를 개시하도록 규정하고 있다.
 48) 정웅석, 앞의 논문, 198면,
 49) 박주영, ‘법원의 개입을 통한 강제적 친자분리제도에 관한 고찰. 일본과 영국을 중심으로’, 한국가족법학회, 가족법연구 제22권 제1호, 2008, 160면.

수 있다. 즉, 아동상담소가 현장출동 시 현장조사를 거부당해 개입할 수 없는 상황이 발생할 경우 아동상담소는 관할 경찰서장에게 원조를 요청하고 적극적으로 경찰력이 개입할 수 있도록 규정을 두고 있다.⁵⁰⁾ 아동학대방지법은 2004년에 「아동복지법」과 함께 개정되었고, 2007년에 아동상담소의 역할에 관하여 아동상담소의 지도 등이 원활히 이루어지도록 행정기관의 권한을 강화하는 규정을 추가하여(2007. 6. 1 개정) 현재까지 적용되고 있다.⁵¹⁾ 현행(2008. 12. 3 개정, 2009. 4. 1 시행)법은 전문 3개조와 부칙 2개조로 구성되어 있고 주요한 특징으로 아동의 권리에 관한 UN협약을 근거로 하여 아동학대를 인권침해로 규정하고, 결식도 포함 아동학대의 내용에 포함시켜 관련 기관의 책무를 규정하는 내용을 두었으며 학대 받았다고 의심되는 아동까지 아동학대의 신고 대상으로 확대시켰다는 점에서 그 의의 및 특징으로 들 수 있다.⁵²⁾

2. 외국사례가 우리나라 실정에 주는 시사점

미국은 아동학대신고를 포함하여 아동학대방지가 법적으로 보장되며, 학대받고 있는 아동에 대한 발견에서부터 개입, 치료, 예방에 이르기까지 법원이 개입하는 보호체계를 갖추고 있다. 반면에 유럽에서는 국가가 복지적 관점에서 적극적으로 개입하는 형태를 취하고 있다. 그리고 일본에서는 국가기관을 통한 보호체제를 두고 있다. 이 같은 외국의 입법례는 다음과 같은 몇 가지 점에서 우리나라의 입법에 보완점 및 바람직한 방향을 제시하고 있다고 할 수 있다. 미국의 제도는 학대아동 및 그 가족에 대해 일관되고 전문적인 서비스와 사회부조를 제공하고 신속하고 시의 적절하게 대처할 수 있도록 제도를 마련해 주고 있다는 점이 우리의 법제에와 다른 특징을 가진다. 그리고 영국의 경우 아동복지 법 규정이 모든 아동학대 사건개시와 진행을 전문적으로 다루도록 하나의 기관을 지정하여 아동복지기관이 직접 가정법원과 연계하여 법원의 각종명령을 통해 학대아동의 보호를 위한 각종 조치를 신속하게 취할 수 있도록 조치를 할 수 있는 제도를 마련해 두고 있다. 이는 학대아동문제를 전문적으로 다루면서 신속하고 적절하게 각계의 담당기관과 공조를 통해 아동에 대한 법적·사회복지적 조치를 연계해서 처리할 수 있는 아동복지 기관과 가정법원의 역할과 필요성이 더욱 크다는 점이 우리와 다른 차별성을 주고 있다. 한편 독일의 경우 가정법원은 친권상실선고의 사유가 충족될 정도로 아동이 학대를 받은 이후에 비로소 개입하는 것이 아니라, 아동학대의 예방을 위하여 조기에 개입

50) 일본 아동학대방지법 제10조 3항

51) 강동욱, '일본에서의 아동학대의 예방과 대응체제, 한국법정책학회, 법과정책연구 제10집 제3호, 2010, 913면.

52) 이상희·하승수·이혜원, '한·일 아동학대 관련 법률에 대한 비교연구', 한국아동권리학회, 아동과 권리 제12권 제3호, 2008, 245면.

하도록 하고 있는데, 아동학대의 예방을 위한 가정법원의 선제적 개입은 우리나라에게 시사해 주는 바가 크다. 일본의 경우는 아동학대에 대한 개선지시 및 권고에 그치지 않고 사태의 심각성이 드러날 경우 사법적 고려도 가능하다는 것을 시사해 준다.⁵³⁾

우리나라는 기본적으로 법체계를 통해 불법행위자의 처벌에 관한 특별법과 아동학대 피해 예방과 아동보호 차원에 관한 특별법을 구별하여 규정을 두고 있다. 아동학대특별법과 유사한 체계를 갖고 있는 가정폭력에 관련된 법률에서도 그 처벌 문제와 범죄예방 및 피해자보호를 분리한 규정을 두고 있다.

영미처럼 통합된 법률보다는 아동복지법에서 아동의 피해예방, 보호 및 지원에 관한 사항을 다루도록하고 처벌특별법을 제정하여 불법행위자의 처벌에 관한 법을 다루도록 하여 아동복지법과 처벌특별법 두 법률간의 유기적 연계를 도모하게 하는 것이 현행 법체계에 가장 바람직한 것이라고 보여진다.⁵⁴⁾ 또한, 일본의 경우와 같이 UN아동권리협약을 근거로 아동보호와 관련한 내용을 포함시키는 것도 바람직한 법제정 및 시행이라고 보여진다. 유엔아동권리협약은 아동보호에 관해, “아동은 완전하고 조화로운 인격발달을 위하여, 가족적 환경과 행복, 사랑 및 이해의 분위기 속에서 성장하여야함을 인정하고, 아동에게 각별한 보호를 제공하여야할 필요성은 1924년 아동권리에 관한 제네바 선언과 1959년 UN총회에 의하여 채택된 아동권리선언에 명시되어 있다.”⁵⁵⁾

Ⅵ. 결 론

아동학대특별법은 아동학대에 대한 처벌강화 및 사법처리절차 규정이라는 목적과 함께 피해아동에 대한 즉각적 조치와 함께 실효성 있는 보호 등의 부차적 목적이라는 두 가지 이념을 그 목적으로 하고 있다.⁵⁶⁾ 따라서 아동학대의 처벌에 관하여는 형법상으로는 범죄의 모습을 갖추면서 사법처리절차 측면에서는 형사소송법적 성격을 갖추고 있다. 또한 피해아동에 대한 보호처분이나 학대행위자에 대한 수강명령, 보호명령 등은 보안처분의 성격도 가지고 있으며, 친권상실청구권 등은 민사 제재적 성격을 갖고 있다. 이처럼 특별법은 전반적으로 아동학대에 대한 종합적인 대응책을 마련해 두고 있는 것으로 보인다.

53) 윤정숙·박성훈·김진석, 아동학대 행위자 치료프로그램개발, 한국형사정책연구원, 2014, 32-28면.

54) 정웅석, 앞의 논문, 201면.

55) ‘Convention on the Rights of the Child’ 1989년 UN 제44차 총회에서 아동 권리에 관한 조약을 채택하였다.

56) 광병선, ‘동학대의 형사 정책적 대응’, 한국법학회, 법학연구 제31집, 2008, 429면.

그러나 그 실효성 관하여는 문제점이 존재한다. 아동학대특례법이 시행된 지 약 2년 정도 되어간다. 그동안 실시된 사항들을 살펴보면 아동학대의 신고가 전보다 늘어나고 국민의 아동학대에 대한 경각심도 일정부분 높여졌다고 보여지지만, 여전히 해결해야 할 문제들이 산적해 있다. 특히 예산과 관련하여 상당히 부족하고 인적 인프라 형성도 여전히 미흡한 실정이며 국민의 관심 또한 여전히 부족하다. 하루가 멀다 하고 계속 터지는 어린이집 아동학대 및 폭행사건으로 나라 안은 여전히 시끌시끌하고 그로 인해 하루가 멀다하고 정부는 종합대책을 쏟아내기에만 바쁘다. 과연 이와 같은 법과 대책들이 실효성이 있을까? 실효성이 없다면 왜 그러한가에 대한 심도있는 검토가 필요해 보인다. 아동학대특례법 제정 과정에서 심도 깊은 논의와 함께 국민적 공감대 형성과 아울러 철저한 사전준비 과정 없이는 계속하여 발생하는 아동에 대한 학대 및 폭력행위에 대한 단지 들끓는 여론을 잠재우기 위한 것이거나 여론에 편승한 졸속 입법안이었음을 부인할 수 없을 것이다. 그로 인해 아동학대특례법 시행 이후 쏟아지고 있는 이러한 지적들에 대해서 감당하기 어려워 보인다. 과연 그 준비기간도 짧고 관련 예산도 확보되지 않은 상황에서 아동보호와 아동학대자 처벌에 효과가 있는지도 문제이지만 처벌위주로 갈 때는 기존의 형법과 아동복지법에 처벌적 조항이 존재하고 있는데도 불구하고 별도로 아동학대에 관한 법을 둘 이유도 없고 관련부처와의 연계성도 부족하여 실효성에 의문이 든다.

적절한 예산의 확보와 충분한 인적 인프라가 확충되지 않은 상태에서 단순히 법만 제정하는 것이 무슨 효과를 거둘 수 있겠으며 사회적으로 지적되고 있는 문제점을 그대로 방치하는 것보다 지금이라도 충분한 공론을 조성하고 이와 아울러 의견수렴 및 관련 프로그램을 정비하여 고칠 수 있는 결함이나 흠결은 고치는 것이 바람직하다 할 것이다⁵⁷⁾. 아동보호전문기관에서 연일 터지는 보육교사의 아동학대 및 폭력에 대한 심도 깊은 논의와 대책뿐만 아니라 프로그램의 개선⁵⁸⁾교육 등의 문제가 산적해 보인다. 단순히 국민의 여론에 맞추어 들끓는 여론을 잠재우기 위한 사후처방식적 입법은 근절되어야 할 구태의연한 국가의 행위라 할 것이다. 아동의 양육은 가족에게만 짐 지울 사안을 아니며 저출산시대에 단지 출산만을 장려할 것이 아니라 아동의 양육 및 보육을 공동체 모두가 더불어 사는 사회를 위해 사회구성원 모두가 관심을 가지고 풀어야 할 공동체의 숙제인 것이다. 건강하고 밝게 성장해야 할 아동이 폭력과 학대의 고통에서 벗어나 건강한 사회를 만들어 가는 사회 한 구성원으로서 그 역할을 다할 수 있도록 우리 모두가 노력해야 한다. 아동학대 관련법의 실행 취지가 아동학대 행위에 대한 처벌강화

57) 배중대, '한국형사제재의 주요쟁점, 비교형사법학회, 비교형사법연구, Vol 6. No.25, 2014, 17면.

58) 박상열, '성범죄자 처우의 새로운 동향과 과제 : 의학적 처우를 중심으로' 성균관대법학연구소, 2009. 368면.

와 사법처리 절차규정 및 피해아동에 대한 즉각적인 보호조치와 실효성 있는 보호에만 국한된다고 한다면 학대 피해아동에 대한 즉각적인 조치와 실효성은 반드시 제대로 작동해야 할 것이다. 정부의 아동학대 문제에 대한 강력한 실천 의지를 통하여 법의 시행 또한 제대로 잘 이루어져 할 것이다. 그러나 아동학대특별법은 형사법적으로 문제가 존재하며 시행 상 그 실효성 또한 부족해 보이므로 아동학대예방 및 방지를 위한 합리적 선택을 통한 집중이 필요해 보인다.

아동학대는 더 이상 한 개인이나 가정에게 떠넘길 문제가 아니라 사회적·국가적인 공동체의 문제인 것이다. 그렇기 때문에 아동학대 문제 해결에 대한 공동체적 노력이 요구된다. 그러나 아동학대 행위는 매우 다양한 형태로 발생하기 때문에 그 처벌과 예방대책을 완벽히 세우는 것은 어려움 점이 있다. 특히 현행 아동복지법 등과 같은 특별법을 통한 제제는 현실성과 실효성이 떨어지며 아동청소년 관련 법에 의한 제제도 마찬가지이다. 그러므로 아동학대에 문제의 해결은 그 발생 원인을 철저히 규명하는 것에서부터 출발해야 하며 아동학대에 관한 원인 규명은 각 지역적 요인과 성별 발생 비율 및 주변환경에 대한 분석의 전제가 이루어짐으로써 실현 가능성을 높일 수 있다. 아동학대에 대하여 각 나라마다 정책 및 법적 차원에서 심혈을 기울여서 합리적인 해결방안을 내놓은 것도 복잡한 아동학대 현상에 대하여 장기적 정책 수립의 필요성을 인식하고 있기 때문인 것이다. 하지만 외국의 경우와 달리 우리는 관련 재원의 부족과 법규정의 미흡내지 흠결로 인해 해당범죄에 대한 적극적 대처와 직접적 처벌이 어려운 실정이며 세부적으로는 아동복지법상에서는 그 유형별 학대행위와 이에 대한 처벌과 관련하여 많은 문제가 발생하고 있다. 학대아동에 대한 소송절차 진행과정에서도 그 선결문제인 아동보호라는 전제를 등한시 하고 있기 때문에 효과를 거두기 어렵다. 그러므로 아동학대에 대한 원인을 의학적 방법뿐만 아니라 사회적 방법과 더불어 과학적 방법에 의하여 규명하는 것이 반드시 전제되어야만 할 것이다.

아동복지법 등 실체법 적용에 있어서도 그 근거규정을 현실에 맞게 개정 또는 폐지하는 것이 바람직해 보인다. 이와 더불어 피해아동의 권리가 절차상 충분하게 보장되고 않는 만큼 증언 등 소송행위에 있어서 일반인보다 한층 더 두텁게 보호 및 배려하는 것만이 만이 아동학대에 대한 문제를 합리적으로 해결할 수 있는 단초가 된다고 본다.

[참고문헌]

- 곽병선, “아동학대의 형사 정책적 대응” 『법학연구』 제31집, 2008.
- 권영성, 『헌법학원론』, 법문사, 2010.
- 박송규, 『사회복지법제론』, 법문사, 2003.
- 홍성방, 『헌법학』, 현암사, 2015.
- 강동욱, “일본에서의 아동학대의 예방과 대응체제”, 한국법정책학회, 『법과정책연구』 제10집 제3호, 2010.
- 강은영, 『아동의 성학대의 실태 및 대책』, 한국형사정책연구원, 2000.
- 곽병선, “아동학대 현상과 법적 고찰” 한국법학회, 법학연구 제20집, 2005.
- 김경호, “비행청소년의 신체적 아동학대 경험과 폭력행동에 관한 사례연구”, 한국청소년상담원, 청소년상담연구 제14권 제1호, 2006.
- 김수진, 『아동복지관련법제의 개선방안연구』, 한국법제연구원, 2005.
- 김유경, “아동학대 실태와 정책방안” 한국보건사회연구원, 보건복지포럼 143호, 2008.
- 김형모, “미국의 국립 아동학대 연구센터의 활동”, 한국보건사회연구원, 보건복지포럼 제49호, 2000.
- 김혜경, “아동복지법상 금지규정의 형사법적 검토” 한국형사정책연구원, 형사정책연구 제21권 제1호, 2010.
- 박상열, ‘성범죄자 처우의 새로운 동향과 과제-의학적 처우를 중심으로’ 성균관대법학연구소, 2009.
- 박주영, “법원의 개입을 통한 강제적 친자분리제도에 관한 고찰. 일본과 영국을 중심으로”, 한국가족법학회, 『가족법 연구』 제22권 제1호, 2008.
- 배종대, ‘한국형사제재의 주요쟁점. 비교형사법학회, 비교형사법연구 Vol 6. No.25, 2014.
- 윤정숙·박성훈·김진석, 『아동학대 행위자 치료프로그램개발』, 한국형사정책연구원, 2014.
- 이명준, 『인권교육 체계화 방안 연구』, 한국교육과정평가원, 2001.
- 이병진·조우진, “아동의 권리에 대한 교육적 철학 탐구 : 콜린린지의 논의를 중심으로”, 부산연구소, 부산연구서Webzine』 7·8월호, 2004.
- 이배근, “아동학대의 문제와 대책방안” 한국보건사회연구원, 보건복지포럼 제8호, 1997.
- _____, 『피(해)학대아동을 위한 그룹 홈 활성화에 관한 연구, 강남대학교 박사학위논문, 2003.
- 이찬엽, 『아동학대에 대한 형사법적 고찰』, 일감법학, 2011.

- 정옥분, 『전생애 인간발달의 이론』, 학지사, 2015.
- 정웅석, “「아동학대 범죄의 처벌에 관한 특례법」의 의의 및 향후과제”, 한국피해자학회, 「피해자학연구」 제22권 제1호, 2014,
- 정익중, “진상조사위원회제도 개선안과 그에 근거한 정부종합대책평가” 『정부의 아동학대예방 대책 이대로 좋은가, 긴급토론회』, 2014.
- 한상균, ‘아동학대예방사업 해외연수보고서’(2004, 귀국보고서), 보건복지부, 2004.
- 허경미, “아동학대사범의 교정정책 방향연구” 한국교정학회, 교정연구 제18호, 2003.
- 허남순·고윤순, ‘한국 아동학대 범죄의 처벌을 위한 특례법 시행 이후의 문제점과 개선방안’ 한국교정복지학회, 2015,
- 홍미·김효진, “아동학대 및 방임실태와 정책과제” 한국보건사회연구원, 보건복지포럼 제128호, 2007.

[국문초록]

아동인권과 아동학대에 대한 소고

이 미 영

(경기도의회 분석관, 경기연구원 연구원)

아동학대는 더 이상 한 개인이나 가정의 문제가 아니라 사회적·국가적 문제이다. 더불어 살아가야 한다는 인식을 가지고 아동학대 문제에 대한 공동체적 노력이 요구된다. 하지만 학대의 행위는 다양한 형태로 이루어지므로 그에 대한 처벌과 예방책을 완벽히 구축하는 것에는 어려움이 존재한다. 현재 시행되고 있는 아동복지법 등의 특별법을 통한 제재는 실현하는데 현실성과 실효성이 떨어지며 아동·청소년관련 법에 의한 제제도 그와 별반 다르지 않다. 그렇기 때문에 아동의 학대에 문제에 대한 해결책은 그 발생 원인을 철저히 규명하는 것으로부터 출발해야 한다. 아동학대의 원인 규명에는 각 지역별 요인과 성별 발생 비율, 발생 주변 환경에 관한 분석을 전제하여야 가능성을 높일 수 있다. 외국의 정책에서도 보여지듯이, 아동학대에 관하여 개별 나라마다 정책 및 법적인 차원에서 보다 심도 있고 적극적인 의지를 가지고 합리적인 해결방안을 시행하는 것도 앞서 언급한 복합적인 아동학대 현상에 대하여 장기적 정책수립의 필요성을 인식하고 있기 때문이다. 그러나 외국의 상황과 다르게 우리사회는 관련 제원의 부족과 법규정의 미흡과 부재로 인해 해당범죄가 발생할 경우에 적극적인 대처가 어려울 뿐만 아니라 직접적 처벌 또한 어려운 실정이다. 현재 시행되고 있는 아동복지법은 아동학대의 유형별 행위와 이에 따른 처벌에 많은 문제가 발생하고 있으며 더 나아가 소송절차를 진행하는 과정에서도 아동보호라는 선결문제를 등한시 되고 있는 실정이기 때문에 아동학대에 관한 효과를 거두기 어려운 실정이다. 따라서 아동학대에 관하여는 그 원인을 의학적 측면 및 사회 방법적 측면을 통한 과학적 방법에 따라 규명하는 것이 전제되어야만 할 것이다.

아동복지법 등 실체법 적용에 있어서도 그 근거규정을 현실에 맞게 개정 또는 폐지하는 것이 바람직해 보인다. 이와 함께 학대피해아동의 권리가 절차상 충분하게 반영되어 보장되고 있지 않는 만큼 증언 등 소송행위에 있어서도 일반인보다 한층 더 두텁게 보호 하고 배려하는 것만이 아동에 대한 학대 문제를 합리적으로 해결할 수 있는 시발점이 될 것이라 여겨진다.

주제어 : 아동학대, 아동방임, 아동훈육, 아동인권,
아동학대특례법, 아동학대법의 실효성

[Abstract]

A study on Child Human Rights and Abuse

Lee Mi Young
(GYEONGGIDO ASSEMBLY)

Child abuse is no longer an individual or family problem but a social and national problem. Communal effort and involvement is required in the problem of child abuse with the perception that we should live together. However, there are difficulties in perfect establishment of punishment and prevention on child abuse because the acts of abuse occur in various forms. Sanctions through the current special laws such as the Child Welfare Act, etc. are ineffective and the laws for the children and youth are not much different from that. Therefore, the solution to the problem of child abuse should start with a thorough identification the causes of its occurrence. By assuming an analysis of the factors in each region, gender incidence and surrounding environment can increase the possibility for identifying the causes of child abuse. As shown in the foreign policy, the reasons why each country adopts rational solutions in policy and legal aspects about child abuse with more aggressive will is that they recognize the necessity of establishing long-term policy on the complex child abuse phenomenon as mentioned earlier. However, unlike the situation in foreign countries, we are not able to take aggressive steps and direct punishments to deal with the child abuse crime due to lack of relevant financial resources and inadequacy or absence of related law. The current Child Welfare Act has many problems in the types of child abuse behaviors and its punishment.

Furthermore, it neglects the prior decision which is child protection during the legal procedures, makes more difficult to get the effect on child abuse. Therefore, the reasons of child abuse should be identified according to scientific methods through medical and social methodological aspect first. Also, it seems desirable to revise or abolish the basis regulations to apply on a substantial law such as Child Welfare Act to suit reality. In addition, since the rights of abused children are not sufficiently reflected in the acts of proceedings such as testimony, protecting and caring for them more than the general will be a starting point for rationalizing the problem of child abuse.

Key words : Child abuse, child neglect, child discipline, child rights, child abuse special law, effectiveness of child abuse law

통합사례관리 법제화 및 사회복지전달체계 개편에 따른 사회복지법제 교육 방안*

황 미 경**

目 次

- | | |
|----------------------------|----------------------------|
| I. 서론 | III. 통합사례관리제도 관련 법령과 이론 교육 |
| II. 사회복지전달체계 관련 이론과 법제 교육 | 1. 통합사례관리제도의 법제화 및 관련 법령 |
| 1. 사회복지전달체계의 원칙과 개편 | 2. 통합사례관리제도의 성격과 수행 모델 |
| 2. 사회복지법상 사회복지전달체계의 원칙과 의무 | IV. 사회복지법제 교육 방안 |
| | V. 논의 및 제언 |

I. 서 론

최근 지역을 중심으로 한 사회복지전달체계 개편과 통합서비스의 확대에 따라 평생사회안정 보장과 인권 관점에서 빠르게 변화하는 사회복지법의 제·개정에 대응할 수 있는 사회복지법제 교육의 확대를 추구하고 있다. 또한 2012년 전부 개정된 사회보장기본법 제3조에 따른 맞춤형 사회보장제도 시행과 사회복지전달체계 개편에 따른 법정 실무의 확대에 이에 대한 사회복지종사자의 사회복지법제 지식에 기반한 실천 역량이 매우 중요시 되고 있다.

한편 사회복지서비스, 공공부조, 사회보험 전달체계로 구분되는 사회복지전달체계는 지방분권화 추세에 부응하는 사회복지전달체계 관련 법제 개선을 필요로 하며, 2013년 이후 전국적인 읍·면·동 복지허브화 구축에 따라 맞춤형 통합서비스를 목적으로 하는 통합사례관리전달체제로 나타나고 있다(안전행정부·보건복지부, 2013; 관계부처 합동, 2013; 박광동, 2013).

* 투고일 : 2017.05.07., 심사일 : 2017.05.12, 게재확정일 : 2017.05.21.

본 논문은 서울기독교대학교의 2016학년도 교수연구비 지원에 의하여 수행되었음.

** 서울기독교대학교 사회복지학과 교수

“통합사례관리”의 법제화는 2017년 3월 21일 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률(이하 “사회보장급여법”이라 한다.) 제42조의2호 신설에 의한다. 사회보장급여법은 2014년 12월 30일에 제정되어 2015년 7월 1일에 시행되었으며 이에 따라 보건복지부장관 및 지방자치단체장은 공공과 민간부문 서비스를 종합적으로 연계·제공하는 통합사례관리를 실시하고 통합사례관리사의 배치와 전문적 지원을 위하여 공공·민간기관·단체 등에 위탁할 수 있는 규정이 마련되었다. 이에 따라 법정 서비스인 통합사례관리를 통하여 지원대상자에게 사회보장급여와 서비스를 종합적으로 연계하여 제공하기 위한 법적 근거가 명확화 되어 전국적인 사회복지전달체계 개편 양태는 읍·면·동중심의 “통합사례관리전달체계”로 나타난다. 따라서 통합사례관리는 법제화 이후 사회보장기본법상 평생사회안전망¹⁾ 보장과 사회복지전달체계의 제반 원칙을 수행하는 대표적인 공공재적 기재로서 사회복지전달체계의 기본 요건이 되는 조직, 인력, 예산(사회보장기본법제29조) 중 가장 핵심적 요소인 사회복지인력의 양성과 교육의 중요성을 부각시키고 있다.

또한 2012년 1월26일 사회복지사업법제1조의2 기본이념²⁾에서 사회복지사업의 “공공성 확보” 조항이 신설되어 통합사례관리는 지역 중심 복지전달체계에서 민간기관과 주민참여를 전제로 사회보장급여 뿐만이 아닌 다양한 서비스를 통합적으로 제공하여 국민의 복지수요에 대응하는 광범위한 사회복지전문직 활동으로 이해할 수 있다. 또한 통합사례관리 수행 과정은 사회복지사들의 사회복지법률 지식과 실천 기술, 민관협력, 주민참여, 서비스 연계·조정³⁾에 의한 통합서비스 제공 절차이므로 사회복지사의 전문적 역량은 사회복지법령과 제도의 이해에 기반한 공사의 복지전달체계 통찰에 따른 권리보장과 서비스 연계 활동에 따라 평가될 수 있다.

사회복지전달체계에서 사례관리제도는 사회복지전달체계의 원칙을 수행하는 복지혼합(welfare mix)의 대표적인 기재다. 따라서 사회복지전달체계 개편에서 나타나는 정책 조정과 조직 개편, 과업 재구조화 전략으로 정부는 통합적 관리를 위하여 핵심이 되는 “연계” 과정에서 문제시 되는 비접근성과 비연속성(discontinuity)을 해결하고 서비스의 분절과 누락, 중복 모두에 대처해야 한다(Gilbert & Terrell, 2005). 따라서 한국적인 사회복지전달체계 개편과 통합사례관리의 법제화는 복합적인 문제를 포괄하여 전문성과 접근성을 강화하는 통합서비스 전략에 의한다.

그동안 한국에 소개된 사례관리 관련 이론은 기관 및 프로그램, 대상, 서비스 연계와 조정,

- 1) 사회보장기본법제3조에서 “평생사회안전망”이란 “생애주기에 걸쳐 보편적으로 충족되어야 하는 기본 욕구와 특정한 사회위험에 의하여 발생하는 특수욕구를 동시에 고려하여 소득·서비스를 보장하는 맞춤형 사회보장제도”로 정의함.
- 2) 사회복지사업법제1조의2 기본이념에서 “사회복지법인 및 사회복지시설은 공공성을 가지며 사회복지사업을 시행하는 데 있어서 공공성을 확보하여야 한다.”라고 규정함.

클라이언트의 욕구와 강점, 임파워먼트 관점 등 서비스 제공자와 수요자 측면에서 다양한 모델로 제시되고 있다. 따라서 사회복지전달체계의 원칙을 수행하는 실천적 기제로서 통합사례관리 수행에 요구되는 사회복지법령의 이해와 통찰에 따라 통합적인 법 적용 역량을 증진할 수 있는 사회복지법제 교육이 수행되어야 한다.

한편 사회복지사 양성 교육의 법적 근거는 사회복지사업법제11조의 사회복지사 자격증 발급조항 및 동법 시행령제2조, 시행규칙제3조를 근거로 하며, 사회복지사 양성을 위한 사회복지법제 교육 및 사회복지교육의 표준화 방안 논의에서는 사회복지법률 교육, 사회복지 용어 제정의, 인본주의적 전통과 정치경제학적 결합, 사회복지현장실습 교육 확대, 한국의 복지현장에 적합한 실천 철학과 이념, 제도교육 등(이혜경·남찬섭, 2005; 조경식, 2009; 백인립, 2013; 신복기, 2014; 한국사회복지교육협의회, 2014; 김광병, 2015)의 중요성이 제기되어 왔다. 이와 관련하여 사회복지사 자격증 취득자의 과다에 따른 문제에 대한 해결 방안으로 2017년 3월 22일에 사회복지사 자격 제도 개선과 전문성 향상을 위한 ‘사회복지사업법 일부개정 법률안’³⁾이 발의된 바, 이에 대해 사회복지교육계, 보건복지부, 한국사회복지사협회 간 원활한 협의를 필요로 한다. 이러한 상황에서 휴먼서비스 교육 환경의 변화는 제4차 산업혁명에 대응하는 융복합 교육을 요구받고 있으므로 응용·실천학문 영역인 사회복지전공교육으로서 사회복지법제 교육 방법의 재고가 필요한 시점이다. 따라서 사회복지의 권리 보장을 위한 국가의 책무와 사회복지전문직 활동의 중요성을 이해하고 사회복지법과 제도를 선행적으로 이해함으로써 국민의 소득과 서비스 보장에 관여할 수 있는 사회복지법 적용 방법론과 사회복지법제 교육 방법론 개발을 위한 연구와 논의가 촉구된다. 또한 복지에 대한 국가의 책임 확대와 제정의 지방분권화 추세에서 사회복지 개별 법률들이 신속히 제·개정되고 있으며 2012년 사회복지기본법의 전부개정과 2013년 1월 27일 시행, 2017년 읍면동 복지허브화 전국 확대(안전행정부·보건복지부, 2013)에 관련된 사회복지법과 제도 인지, 사회복지 인권 관련 규정의 이해 등 사회복지교육과정에서 다루어야 할 사회복지법률 지식(국가인권위원회, 2014; 신복기, 2014; 홍일표 외 2015; 황미경, 2016)의 필요성에 대한 요구가 점차 증대되고 있다. 그러므로 사회복지사를 양성하기 위한 사회복지법제 교육의 성과는 한국적인 사회복지환경에서 제너럴리스트 역할과 스페셜리스트 역할을 각각 요청받는 사회복지사의 자질과 제공되는 서비스의 수준을 가름하는 요인이라 할 수 있다.

본 연구에서는 사회복지법제 교육의 중요성 인식과 사회복지법제 교육 방안을 모색하기 위

3) 사회복지사 자격증 취득자는 2017년 1월말 기준으로 약 87만 명에 달하며, 사회복지사업법 일부개정 법률안(2017. 3. 22, 오세재의원 대표발의)에서 자격증은 현행 3등급에서 2등급으로 조정하고, 국가시험에 합격한 사람만 사회복지사 자격증을 발급받도록 하는 방안과 전문사회복지사제도 도입 등을 다루고 있음.

한 연구 방법으로 사회복지전달체계 개편 및 통합사례관리 법제화 중심으로 사회복지법령 및 정책을 분석하고자 한다. 따라서 사회복지법령, 보고서, 문헌과 선행연구, 정책·실천이론과 모델을 살펴보고 Gilbert & Terrell의 산물분석 방식으로 성격을 고찰하여 사회복지법제에 따라 사회적 급여와 서비스가 구현되는 정책과 실천적 근거를 분석하고자 한다. 이에 따라 사회복지전공교육에서 국민 개개인의 사회복지의 권리 이해와 보장을 위한 사회복지법제 교육 및 교수·학습 방법 등을 모색하여 사회복지법제 교육의 중요성을 도출하고자 한다.

이에 본 연구는 한국의 복지국가 성격을 나타내는 사회복지법과 제도 교육의 중요성 및 실용화 방안을 제시하고, 궁극적으로 국민의 복지권 실현과 이를 위한 사회복지사의 전문적 역량을 강화할 수 있는 사회복지법제 교육 방안을 제안하고자 한다.

Ⅱ. 사회복지전달체계 관련 이론과 법제 교육

1. 사회복지전달체계의 원칙과 개편

(1) 사회복지전달체계의 원칙

사회복지전달체계의 이해를 위한 이론과 사회복지법제 교육의 중요성은 사회복지전달체계의 원칙과 사회복지실천 및 복지행정조직과 인력, 예산 등이 사회복지전달체계의 법적 요건(사회보장기본법 제29조)으로 규정되어 시행되기 때문이다.

사회복지전달체계는 “수요자들에게 사회복지서비스와 현금 급여를 제공하는 환경 및 구조와 관련된 것으로 정부간 관계, 일선 사무소의 조직 구성, 인력, 제공자 간의 연계 등 다양한 측면을 포함하는 개념”으로 정의된다(성은미 외, 2012). 또한 복지급여 및 서비스를 제공하기 위한 공급자와 소비자 간 구분된 전달 구조(Gilbert & Terrell, 2005)인 공사의 복지전달체계로 구분된다. 한국적인 사회복지전달체계의 변화는 통합적 서비스 제공을 위한 읍·면·동 중심의 통한 맞춤형 서비스가 확대되면서 정부로 부터 위임받은 사회복지기관, 단체 등 복지조직의 연계가 원활한 통합서비스에 주력하고 읍면동 지역사회보장협의체 활성화로 민관협력을 확대하는 사회복지전달체계를 구축하고 있다.

사회복지전달체계의 중요성은, 복지정책의 내용, 전달구조와 조직, 대상자, 서비스 신청 및 급여 절차에 관련된 정책의 선택에 따라 사회복지전달체계를 통하여 실천되고 전달체계가 적절히 기능하지 못하면 정책 목표를 이루기가 어려울 수 있으므로 매우 중요하다. 이와 관련하

여 Gilbert와 Terrell(2005)은 전달체계의 이상적인 조건으로서 통합성, 지속성, 접근성, 책임성을 들고 있다(박경일, 2011). 사회복지전달체계의 기능이 제대로 발휘하기 위해서는 공공과 민간의 복지조직들이 체계화된 구조를 갖추어야 하고, 단위 조직들의 행정기능과 서비스제공 기능이 제대로 수행되어야 한다.

제 학자들이 제시한 사회복지전달체계의 원칙(김영중, 2007; 김귀환, 2013; 황성철 외, 2014; 신복기 외, 2015)에서 공통적인 내용은, 첫째, ‘통합성’의 원칙으로 통합서비스의 제공을 위한 접근성 확보와 서비스 조직 간 유기적인 연계로 비단편성을 의미한다. 둘째, ‘전문성’으로 사회복지서비스는 객관적으로 자격이 인정된 전문가가 담당해야 하므로 사회복지전달체계에서 광범위한 휴먼서비스 인력 중 대표적으로 사회복지사를 의미하며 전문직으로서의 권위와 자율적 결정권 및 책임성을 지녀야 한다. 셋째, ‘포괄성’의 원칙이다. 복지대상자들의 욕구는 다양하고 여러가지 문제가 연관되어 있는 경우가 많으므로 소득, 건강, 교육, 주거문제 등의 문제를 포괄할 수 있는 다양한 서비스가 제공되어야 한다. 넷째, ‘지속성’으로 복지대상자에게 필요한 서비스가 지역사회에서 계속적으로 제공받을 수 있도록 서비스가 연계되어야 한다. 지속적인 서비스의 제공은 복지조직 간 상호협력이 잘 이루어져야 하고, 지역의 서비스 조직 간 연계기능이 유기적으로 이루어져야 한다. 다섯째, ‘접근성’의 원칙으로 사회복지서비스는 모든 사람이 쉽게 받을 수 있도록 접근이 용이해야 한다. 여섯째, ‘적절성’의 원칙으로 사회복지서비스는 클라이언트의 욕구충족 혹은 문제해결과 서비스의 목표달성에 충분해야 하며 적절성의 수준은 재정 수준에 따라 달라질 수 있다. 일곱째, ‘평등성’의 원칙으로 사회복지서비스는 기본적으로 모든 국민을 대상으로 제공해야 한다. 여덟째, 책임성의 원칙으로 사회복지서비스 전달의 책임은 복지대상자의 욕구에 적절히 제공되어야 하고 효과적이고 효율적으로 서비스가 이루어져야 함을 의미한다.

이상과 같이 학자들이 제시한 사회복지전달체계의 원칙은 지역 중심의 통합서비스 체계에서 전문 인력과 조직을 통하여 다양한 복지욕구를 포괄하여 효율적이고 효과적인 사회복지서비스 전달의 책무를 수행하기 위한 조건으로 이해할 수 있다.

(2) 사회복지전달체계의 개편 및 연구동향

사회복지전공 교육에서 한국적인 복지 환경과 사회복지전달체계의 변화에 대한 이해를 돕기 위한 사회복지법과 제도의 교육은 필수적인 교육 과정이다. 사회복지전달체계 개편을 위한 노력은 1980년대 후반부터 정부주도 하에 통합서비스 체계 구축을 위한 노력으로 추진되어 왔으며, 1987년 사회복지전담공무원제도 도입 이후 1995년 7월부터 1999년 12월까지 전국 5개소

에서 ‘보건복지사무소’ 시범 운영, 2004년 7월부터 2005년 12월까지 전국 9개소에서 ‘사회복지사무소’ 운영 이후 2006년 7월 1일 ‘주민생활지원서비스전달체계’로 개편되고, 2012년 희망복지지원단 구축과 국민 중심의 맞춤형 복지전달체계 개편으로 2013년 이후 읍면동 중심 “통합사례관리전달체계” 구축으로 나타나고 있다.

지역 중심의 사회복지전달체계의 개편 과정은 2013년 부터 시범사업을 거쳐 2016년부터 2018년까지 단계적으로 전국의 모든 읍면동을 복지허브 기관으로 개편하고 있다. 따라서 생애주기별 맞춤형 복지 실현을 목적으로 찾아가는 서비스와 민관협력을 강화하고 있는데, 국민의 복지체감도를 높이기 위한 방안으로 사회복지공무원을 확충하고 읍면동 복지허브⁴⁾에서는 복지통장, 읍면동 지역사회보장협의체, 지역주민들의 협력에 의한 전문적 통합사례관리를 제공하고 민간자원 “연계”를 통한 맞춤형 통합서비스를 추진한다(보건복지부, 2017). 이러한 읍·면·동 복지허브화에 의한 통합사례관리 연계 체계는 <그림 1>과 같이 나타나고, 읍·면·동 복지허브화에 의한 통합서비스 체계는 <그림 2>와 같이 제시된다.

사회복지전달체계의 변화에 관한 연구 동향은, 정책과 제도의 목적에 따라 사회복지서비스 전달체계, 지역복지전달체계 등으로 연구되고 있으며 한국의 사회복지전달체계 및 통합사례관리에 관련된 연구들은 1990년대 이후 공적 사회복지전달체계의 개편 과정과 맞물려 통합서비스 전략으로 변화하는 제도를 다루고 있다.

사회복지전달체계 개편 과정을 시대적으로 구분한 강혜규(2012)는 복지행정발아기(1960~1987)를 현재의 사회복지직공무원제도 도입 이전으로 구분하고, 복지행정성숙기(1988~1999)를 공공복지전달체계의 공고화기, 복지행정도약기(2000~2005)를 통합서비스 및 연계서비스 도입 정착기로 제시하였다. 한편 국민기초생활보장법 제정 이후 자활지원 사례관리 및 사회복지전달체계 개편 과제에 관한 연구(홍경준 외, 2001; 박경숙, 2003)들이 나타나고, 복지거버넌스 관점의 지역복지전달체계 연구(임태경, 2009; 이주현, 2010; 심영미·김종호, 2011; 김보영, 2013)가 시도되면서 지방정부 중심의 효율적인 사회복지전달체계를 모색하고 있다.

공공 사회복지전달체계에서의 통합사례관리 방안과 법제화를 처음으로 제시한 연구(황미경, 2009; 홍성대, 2011)에서 황미경(2009)은 ‘연계’를 가장 핵심적인 기능으로 설명하고 공공부문과 국가위임 기관들이 수행하는 사례관리 유형을 지방자치단체 중심으로 관리하는 확장 중개자 모델을 언급하였고, 홍성대(2011)는 법제화를 제시하여 사회복지전달체계 내 난립된 사례관리의 보편화와 연계통합 및 활성화 방안을 주장했다. 또한 사회복지전달체계와 통합사례관

4) 사회복지공무원은 2011년부터 2014년 까지 7천명, 2014년 부터 2017년 까지 6천명 확충하고, 읍면동 복지허브는 2016년에 980개, 2017년 2,100개, 2018년 3,500여개의 모든 읍면동에 맞춤형 복지팀을 설치하도록 함.



자료: 보건복지부 홈페이지(2017), 복지정책 자료

<그림 1> 사회복지전달체계 개편 및 읍면동 복지허브화에 의한 통합사례관리 연계 체계



자료: 보건복지부 홈페이지(2017), 복지정책 자료

<그림 2> 사회복지전달체계 개편 및 읍면동 복지허브화에 의한 통합서비스 체계

리에 관한 연구들은 민관협력과 전문성이 요구되는 사회복지전달체계 구축(서재호, 2008; 최재성 외, 2010; 황미경 외, 2012; 함철호, 2013)을 위한 과제를 제시하고 있으며, 특히 김승권 외(2012)는 한국형 통합사례관리 모형 개발을 위하여 길버트와 테렐(Gilbert & Terrell)의 사회복지서비스 전달체계의 구조적 특성을 고려한 예방맞춤형 통합사례관리 모형을 고안하였다. 또한 김상근(2013)은 통합사례관리 운영체계 구축 방안을 모색하고 함철호(2013)는 시·군·구 통합사례관리 담당자들의 사례관리 수행에 영향을 미치는 요인을 밝히고, 김보영(2013)은 통합사례관리 체계에서 분절성의 한계를 극복하는 효과성 있는 지역복지전달체계 구축을 제시

한 바, 사회복지전달체계와 통합사례관리제도에 관한 연구자들의 관심은 조직과 인력의 전문화와 효율성을 향상시킬 수 있는 행정관리 측면을 중요시 하고 있다.

2. 사회복지법상 사회복지전달체계의 원칙과 의무

한국적인 사회복지실천과 복지행정의 장인 사회복지전달체계에 관련된 사회복지법령 교육과 분석을 통하여 학자들이 제시한 사회복지전달체계의 원칙에 대한 이해를 증진시킬 수 있다. 사회복지전달체계의 원칙 준용과 변화 과정의 이해는 전술한 바와 같이 통합서비스를 목적으로 개편되면서 공공과 민간의 협력 구도로 발전하여 왔다. 따라서 사회보장기본법, 사회보장급여법, 사회복지사업법 등에 나타난 사회복지전달체계 관련 규정을 분석하였다. 또한 사회복지전달체계에서의 통합사례관리제도 및 사회서비스 및 사회복지서비스 성격, 사회복지전달체계의 원칙 수행 등에 관하여 III장에서 고찰할 것이다.

(1) 사회보장기본법 및 사회보장급여법상 사회복지전달체계의 원칙과 의무

사회복지법제와 이론 교육은 융합하여 다루어질 수 있다. 지역 중심 사회복지전달체계의 운용을 위한 지역성의 원칙은 사회보장기본법에 나타난 사회보장전달체계의 원칙과 사회복지사업법에서 정의한 "지역사회복지"의 개념으로 이해할 수 있고, 지역사회복지론 교육에서 던햄(Dunham), 칸(Kahn), 길버트와 스펙트(Gilbert & Specht) 등이 제시한 지역사회복지의 실천 과정(최일섭·류진석, 2002)으로 설명될 수 있다.

사회복지전달체계의 원칙과 의무에 대하여 사회보장기본법제29조에서는 “사회보장 전달체계” 조항으로 국가와 지방자치단체의 의무를 규정하고 있다. 제29조제1항에서는 국가와 지방자치단체가 모든 국민을 대상으로 쉽게 이용하도록 하는 접근성, 사회보장급여가 적시에 제공 되도록 하는 적시성, 지역적·기능적으로 균형잡힌 사회보장 전달체계를 구축하도록 하는 지역성과 합리적 기능분담을 명시하고 있다. 또한 제2항에서는 사회보장 전달체계의 효율적 운영에 필요한 조직, 인력, 예산 등을 갖추어 운영상의 효율성을 기하고, 제3항에서는 공공·민간 부문의 사회보장 전달체계의 효율적 연계를 위하여 노력할 의무를 규정하여 공사의 사회복지전달체계에 관한 국가와 지방자치단체의 컨트롤 타워 역할 수행의 의무를 명시하고 있다. 사회보장기본법상 사회복지전달체계의 원칙 및 의무는 <표 1>과 같다.

5) 사회복지사업법제2조의2에서 “지역사회복지”란 주민의 복지증진과 삶의 질 향상을 위하여 지역사회 차원에서 전개하는 사회복지로 정의하고 있음.

<표 1> 사회보장기본법 및 사회보장급여법에 나타난 사회복지전달체계의 원칙과 의무

사회보장기본법		사회복지전달체계의 원칙과 의무
제29조 사회보장 전달체계	① 국가와 지방자치단체는 모든 국민이 쉽게 이용할 수 있고 사회보장급여가 적시에 제공되도록 지역적·기능적으로 균형 잡힌 사회보장 전달체계를 구축하여야 한다. ② 국가와 지방자치단체는 사회보장 전달체계의 효율적 운영에 필요한 조직, 인력, 예산 등을 갖추어야 한다. ③ 국가와 지방자치단체는 공공부문과 민간부문의 사회보장 전달체계가 효율적으로 연계되도록 노력하여야 한다.	책임성, 접근성, 적시성, 지역성, 합리적 기능분담, 효율성, 전문성(인력), 연계
사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률		사회복지전달체계의 원칙과 의무
제2조 정의	1. 사회보장급여 : 현금, 현물, 서비스 및 그 이용권 2. 수급권자 : 사회보장급여를 제공받을 권리를 가진 사람 3. 수급자 : 사회보장급여를 받고 있는 사람 4. 지원대상자 : 사회보장급여를 필요로 하는 사람 5. 보장기관 : 국가기관과 지방자치단체	
제4조 기본원칙	① 사회보장급여가 필요한 사람은 누구든지 자신의 의사에 따라 사회보장급여를 신청할 수 있으며, 보장기관은 이에 필요한 안내와 상담 등의 지원을 충분히 제공하여야 한다. ② 보장기관은 지원이 필요한 국민이 급여대상에서 누락되지 아니하도록 지원대상자를 적극 발굴하여 이들이 필요로 하는 사회보장급여를 적절하게 제공받을 수 있도록 노력하여야 한다. ③ 보장기관은 국민의 다양한 복지욕구를 충족시키고 생애주기별 필요에 맞는 사회보장급여가 공정·투명·적정하게 제공될 수 있도록 노력하여야 한다. ④ 보장기관은 사회보장급여와 「사회복지사업법」 제2조제3호 및 제4호의 사회복지법인, 사회복지시설 등 사회보장 관련 민간 법인·단체·시설이 제공하는 복지혜택 또는 서비스를 효과적으로 연계하여 제공할 수 있도록 노력하여야 한다. ⑤ 보장기관은 국민이 사회보장급여를 편리하게 이용할 수 있도록 사회보장 정책 및 관련 제도를 수립·시행하기 위하여 노력하여야 한다. ⑥ 보장기관은 지역의 사회보장 수준이 균등하게 실현될 수 있도록 노력하여야 한다.	책임성, 기능분담, 적절성, 효과성, 서비스 연계, 접근성(편리성), 균등성, 민관협력, 비용지원
제14조 민관협력	① 보장기관과 관계 기관·법인·단체·시설은 지역사회 내 사회보장이 필요한 지원대상자를 발굴하고, 가정과 지역공동체의 자발적인 협조가 이루어질 수 있도록 노력하여야 한다. ② 특별자치시장 및 시장·군수·구청장은 지원대상자의 발굴 및 지역사회보호체계의 구축을 위하여 필요한 경우 제41조에 따른 지역사회보장협의체에 관계기관·법인·단체·시설의 장 및 그 밖에 사각지대 발굴과 관련한 기관·법인·단체·시설의 장 등을 포함시켜 운영할 수 있다. ③ 특별자치시장 및 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 지역사회 내 지원대상자를 발굴하는 활동을 촉진하기 위하여 예산의 범위에서 필요한 비용을 지원할 수 있다.	

또한 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률(약칭: 사회보장급여법)에 나타난 사회복지전달체계 관련 규정은 <표 1>과 같이 상위법인 사회보장기본법상 사회복지전달체계의 효율적 기능 수행을 위한 기본적인 원칙 수행에 관한 조항들이다. 따라서 사회복지법제 교육에서는 보장기관이 되는 국가와 지방자치단체의 보장급여 제공 의무에 관련된 사회복지전달체계에서 사회보장급여 및 서비스가 적절성, 효과성, 연계성, 접근성(편리성), 균등성의 원칙 및 민관협력 규정에 따라 지원되어야 하는 사회복지실천적 근거가 됨을 이해해야 한다.

(2) 사회복지사업법에 나타난 사회복지전달체계의 원칙과 의무

사회복지사업법제1조에서는 사회복지전달체계에서 전문성 있는 사회복지사업이 수행되도록 규정하고 있으며, “지역사회복지 체계 구축“을 명시하여 지역성의 원칙을 명확하게 제시하고 있다. 또한 효율적으로 사회복지사업 업무를 담당하기 위한 복지사무 전담기구 설치와 사회복지 전담공무원 배치 규정을 두어 합리적인 기능분담 및 전문성의 원칙을 이해할 수 있으며, 읍·면·동 허브화 구축에 의한 서비스 접근성과 전문성 강화의 노력을 설명할 수 있다. 또한 자치법규에 따라 조직을 구축할 수 있도록 명시하여 지역 중심의 사회복지사업에 관한 지방자치단체의 책임을 명확화 하고 있다.

<표 2> 사회복지사업법에 나타난 사회복지전달체계의 원칙과 의무

사회복지사업법		사회복지전달체계의 원칙
제1조 목적	이 법은 사회복지사업에 관한 기본적 사항을 규정하여 사회복지필요로 하는 사람에 대하여 인간의 존엄성과 인간다운 생활을 할 권리를 보장하고 사회복지의 전문성을 높이며, 사회복지사업의 공정·투명·적정을 도모하고, 지역사회복지의 체계를 구축함으로써 사회복지의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.	전문성, 지역성, 효율성, 기능분담, 책임성
제2조의2 지역사회복지	“지역사회복지”란 주민의 복지증진과 삶의 질 향상을 위하여 지역사회 차원에서 전개하는 사회복지를 말한다.	
제14조 사회복지 전담공무원	① 사회복지사업에 관한 업무를 담당하게 하기 위하여 시·도, 시·군·구 및 읍·면·동 또는 제15조에 따른 복지사무 전담기구에 사회복지 전담공무원(이하 “복지전담공무원”이라 한다)을 둘 수 있다.	
제15조 복지사무 전담기구의 설치	① 사회복지사업에 관한 업무를 효율적으로 운영하기 위하여 필요한 경우 시·군·구 또는 읍·면·동에 복지사무를 전담하는 기구를 따로 설치할 수 있다. ② 제1항에 따른 복지사무 전담기구의 사무 범위 및 조직과 그 밖에 필요한 사항은 해당 시·군·구의 조례로 정한다.	

사회복지사업법에 나타난 사회복지전달체계의 원칙과 의무 관련 규정은 <표 2>와 같이 나타난다. 따라서 한국적인 사회복지전달체계의 개편 양태는 사회보장에 관한 국가적 책임성 강화를 위하여 통합사례관리 전략을 통한 통합성, 전문성, 포괄성의 원칙 수행에 중점을 두는 읍·면·동 중심의 사회복지전달체계 재편으로 평가할 수 있다.

Ⅲ. 통합사례관리제도 관련 법령과 이론 교육

1. 통합사례관리제도의 법제화 및 관련 법령

(1) 통합사례관리제도의 법적 근거 및 도입

통합사례관리제도의 법적 근거는 2017년 3월 21일 사회보장급여법의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률의 일부 개정에 따른 통합사례관리 운영에 관한 법적 근거 신설(제42조의 2 신설)에 의한다. 이에 대해 <표 3>에 제시한 규정과 같이 통합사례관리 실시를 통하여 사회보장급여 지원대상자의 적극적 발굴, 사회보장정보시스템을 통한 처리, 상담과 지도, 사회보장 욕구 조사, 서비스제공 계획 수립 등 공공의 사회보장급여와 민간의 서비스⁶⁾를 종합적으로 연계·제공하도록 규정하고 있다. 따라서 통합사례관리 수행을 위한 교육과정에서는 사회복지법령의 이해와 적용에 따른 실천 방법이 교육되어야 한다.

한편 사회복지사업법에 나타난 통합사례관리의 법적 근거는 사회복지사업법 제2장의2 ‘사회복지서비스의 실시’로 보건복지부는 ‘통합사례관리’를 지방정부가 주도하는 사업으로 제시하였다(보건복지부, 2012). 또한 2012년 1월 사회복지사업법의 일부 개정시 서비스 제공 및 유형 결정시에 지역의 보건복지 관련 기관·단체의 의견을 들을 수 있도록 규정하였다. 아울러 사회복지사업법 제4조 복지와 인권증진의 책임 조항에서는 사회복지·보건의료서비스 모두에 대한 국가와 지방자치단체의 책임을 명시하여 사회복지전달체계에서 수행되는 통합사례관리에 관련된 원칙을 표명하고 있다. 통합사례관리에 관련된 주요 원칙은, 복지와 인권에 관여하는 사회복지서비스의 연계 제공, 사회복지시설 균형 설치, 공공부문과 민간부문 복지활동 연계를 명시하고 2012. 1. 26에 신설된 인권침해시 대응의 신속성, 지역사회보호체계에서의 서비스 제공에 노력하는 지역성, 사회복지서비스 실시에 대한 정보 제공의 원칙에 관한 규정에 따른 서비스의 신속성, 지역성 및 지리적 접근성과 정보접근성 강화를 강조하였다. 한편 의료급여법

6) 보건·복지·고용·교육 등에 대한 사회보장급여 및 민간 법인·단체·시설 등이 제공하는 서비스

<표 3> 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률상 통합사례관리 실시 근거

사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률		사회복지전달 체계의 원칙
제42조의2 통합사례관리	① 보건복지부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 지원대상자의 사회보장 수준을 높이기 위하여 지원대상자의 다양하고 복합적인 특성에 따른 상담과 지도, 사회보장에 대한 욕구조사, 서비스 제공 계획의 수립을 실시하고, 그 계획에 따라 지원대상자에게 <u>보건·복지·고용·교육 등에 대한 사회보장급여 및 민간 법인·단체·시설 등이 제공하는 서비스를 종합적으로 연계·제공하는 통합사례관리를 실시할 수 있다.</u> ② 제1항에 따른 통합사례관리를 실시하기 위하여 필요한 경우에는 특별자치시 및 시·군·구에 <u>통합사례관리사를 둘 수 있다.</u> ③ 보건복지부장관은 통합사례관리 사업의 전문적인 지원을 위하여 해당 업무를 공공 또는 민간 기관·단체 등에 위탁하여 실시할 수 있다. ④ 제2항에 따른 통합사례관리사의 자격·업무 등 운영에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.	책임성, 통합성, 전문성, 포괄성, 기능분담
제43조 사회복지전담 공무원	① 사회복지사업에 관한 업무를 담당하게 하기 위하여 시·도, 시·군·구, 읍·면·동 또는 사회보장사무 전담기구에 <u>사회복지전담공무원을 둘 수 있다.</u> ② 사회복지전담공무원은 「 <u>사회복지사업법</u> 」 제11조에 따른 사회복지사의 자격을 가진 사람으로 하며, 그 임용 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ③ 사회복지전담공무원은 사회보장급여에 관한 업무 중 취약계층에 대한 상담과 지도, 생활실태의 조사 등 보건복지부령으로 정하는 <u>사회복지에 관한 전문적 업무를 담당한다.</u>	
사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률 시행규칙		사회복지전달 체계의 원칙
제8조 사회복지전담 공무원의업무	법 제43조제3항에 따라 사회복지전담공무원이 담당하는 <u>사회복지에 관한 전문적 업무는 다음 각 호와 같다.</u> 1. 취약계층 발굴 및 상담과 지도, 사회복지에 대한 욕구조사, 서비스 제공 계획의 수립, 서비스 제공 및 점검, 사후관리 등 <u>통합사례관리에 관한 업무</u> 2. 사회복지사업 수행을 위한 취약계층의 소득·재산 등 생활실태의 조사 및 가정환경 등 파악 업무 3. 사회복지에 대한 종합적인 정보제공, 안내, 상담 업무	통합성, 전문성, 책임성

상의 “사례관리” 규정은 2011년에 신설되어 통합사례관리 법제화 이전에 의료급여 사례관리의 법적 근거가 먼저 마련되었다.

따라서 통합사례관리의 법제화는 상위법인 사회보장기본법(제3조제1호)에 나타난 ‘사회서비스’ 개념7)에 포함되는 소득 및 서비스 보장을 위한 국가사무의 책임성 강화로 볼 수 있으며,

사회복지사업법상 복지와 인권증진의 책임 조항에 나타난 사회복지전달체계 및 통합사례관리 관련 원칙은 <표 4>와 같이 나타난다.

<표 4> 사회복지사업법상 복지와 인권증진의 책임에 나타난 사회복지전달체계 및 통합사례관리 원칙

사회복지사업법		사회복지전달체계 및 통합사례관리 원칙
제4조 복지와 인권증진의 책임	② 국가와 지방자치단체는 사회복지서비스와 보건의료서비스를 함께 필요로 하는 사람에게 이들 서비스가 연계되어 제공 되도록 노력하여야 한다. ④ 국가와 지방자치단체는 도움을 필요로 하는 국민이 본인의 선호와 필요에 따라 적절한 사회복지서비스를 제공받을 수 있도록 사회복지서비스 수요자 등을 고려하여 사회복지시설이 균형 있게 설치되도록 노력하여야 한다. ⑤ 국가와 지방자치단체는 민간부문의 사회복지 증진활동이 활성화되고 국가 및 지방자치단체의 사회복지사업과 민간부문의 사회복지 증진활동이 원활하게 연계될 수 있도록 노력하여야 한다. ⑦ 국가와 지방자치단체는 사회복지서비스를 이용하는 사람이 긴급한 인권침해 상황에 놓인 경우 신속히 대응할 체계를 갖추어야 한다. <신설 2012.1.26.> ⑧ 국가와 지방자치단체는 시설 거주자 또는 보호자의 희망을 반영하여 지역사회보호체계에서 서비스가 제공될 수 있도록 노력하여야 한다. <신설 2012.1.26.> ⑨ 국가와 지방자치단체는 사회복지서비스를 필요로 하는 사람들에게 사회복지서비스의 실시에 대한 정보를 제공하여야 한다. <신설 2012.1.26.>	책임성, 보건복지 서비스 포괄성, 서비스연계 제공, 서비스 적절성, 복지시설 균형 설치, 공공과 민간 연계, 인권침해 대응 신속성, 지역성 접근성, 정보접근성

이와 같이 한국적인 사회복지전달체계 개편 과정에서 나타난 사례관리 전략은 통합서비스를 목적으로 하며, 2000년에 국민기초생활보장법 시행에 따른 자활지원사업(보건복지부, 2000) 시행과 병행하여 사례관리가 추진되었고, 2006년 주민생활지원서비스전달체계 추진에 의한 사례관리, 2009년 위기가구 사례관리, 2012년 희망복지지원단의 통합사례관리, 2014년 이후 2017년 까지 전국적인 읍면동 통합사례관리제도에 의한 복지사각지대 해소로 나타난다. 2009년에 추진된 위기가구 사례관리(보건복지부, 2009)의 주요 대상은 기초생활보장수급자, 차상위 계층

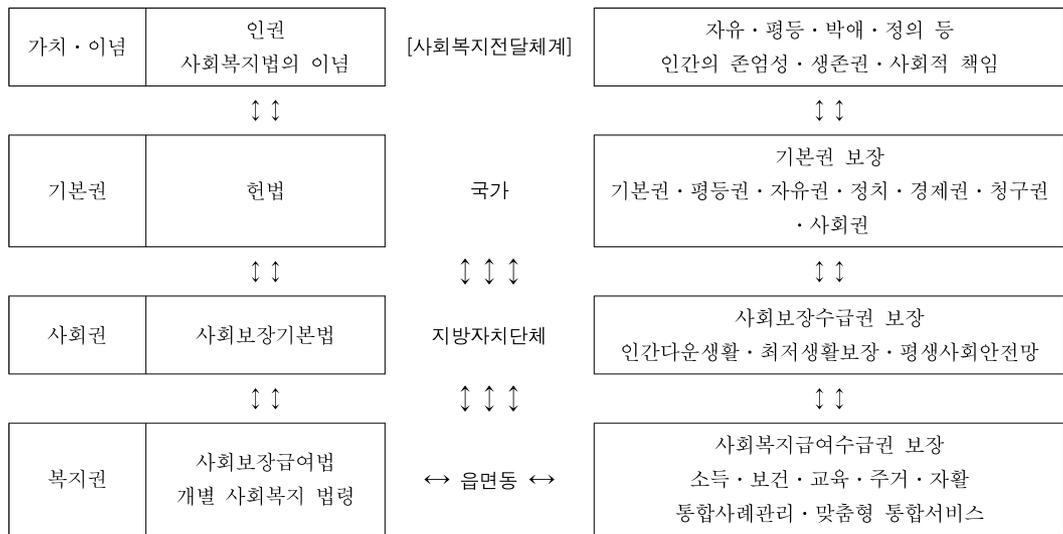
7) 2012. 1. 26 전부개정된 사회복지장기본법 제3조제1호에서 “사회보장이란 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스”로 정의하여 개정전 ‘사회복지서비스’를 소득·서비스를 보장하는 ‘사회서비스’로 규정함.

등 사회적 보호 계층 위주의 서비스 제공으로 나타났으나, 2012년 희망복지지원단 구축 이후 일반 주민까지 맞춤형 통합서비스가 확대되었다.

(2) 사회복지법의 체계와 통합사례관리전달체계의 이해

전술한 바와 같이 사회복지전달체계를 통한 정책·실천 영역에서 통합사례관리의 수행은 포괄적인 사회복지급여를 규정한 사회보장급여법(제42조의2)상의 사회보장급여 및 서비스지원 제도에 대하여 교육이 이루어져야 한다. 따라서 사회복지급여수급권 및 사회복지에 관련된 인권에 대한 사회복지법의 규정을 이해해야 한다. 사회보장급여법의 목적(제1조)에서는 인간다운 생활을 할 권리 보장, 사회보장급여의 효과성, 통합적 시행 체계 구축을 명시⁸⁾하고 있으므로 사회복지법에 의한 복지권 보장의 이해가 필요하다.

사회복지의 권리 보장 영역은 사회복지법의 체계(이상광, 2002; 김기원, 2009; 박석돈 외, 2010-2015)에 따른 사회복지전달체계에서 전문성의 원칙에 따라 맞춤형 통합서비스로 시행되어 통합사례관리전달체계로 나타나는 구도를 [그림 3]과 같이 제시하였다.



자료: 황미경(2016)에 의거 재구성.

[그림 3] 사회복지법의 체계·사회복지전달체계·통합사례관리전달체계의 이해

8) 사회보장급여법의 목적은 사회보장기본법에 따른 사회보장급여의 기본적 사항을 규정, 지원대상자를 발굴 및 지원, 사회보장급여를 필요로 하는 사람의 인간다운 생활을 할 권리 최대보장, 사회보장급여를 공정하고 효과적으로 제공, 사회보장제도가 지역사회에서 통합적 시행될 수 있도록 기반 구축 등을 목적으로 명시함.

2. 통합사례관리제도의 성격과 수행 모델

(1) 통합사례관리제도의 성격

‘통합사례관리’는 법제화에 따라 사회복지서비스 및 사회서비스 모두에 관여하면서 지원대상자에게 공공재적 비경합성의 서비스를 제공하게 된다. 사례관리에서 사례(case)의 의미는 개별적 상담에 의한 개인적·직접적 서비스를 수행하는 실천적 의미이고 관리(management)는 사회복지전달체계에서 공적·사적 원조망의 연계 및 조정에 의한 행정적 기제임을 의미한다. 우리나라는 ‘사례관리’, ‘케이스 매니지먼트’, ‘케어매니지먼트’를 모두 사용하고 있으며 사회복지전달체계에서 다양한 휴먼서비스 조직과 대상에 따라 다양한 개입 모델들이 사례관리로 통칭되면서 보건복지서비스 통합의 유력한 대안(김영중, 2001)으로 제시되어 왔다. 한편 통합사례관리 법제화 이전에는 ‘공공사례관리’라는 용어가 사용되어지기도 하였으나 사례관리의 정의에는 공공과 민간부문의 통합적 접근⁹⁾이 전제되어 있으므로 그 성과는 ‘연계’와 ‘지속’이 핵심적 요소가 된다. 따라서 사회복지전달체계 내 통합사례관리제도의 운용에 가장 중요한 통합사례관리사(사회복지직 공무원 등) 등의 다중적 역할이 매우 중요한 요소로 민관 협업으로 수행하는 통합사례관리제도에서는 협력에 의한 연계, 분리, 조정 과정이 모두 중요하다.

이러한 통합사례관리의 사회복지서비스적 특성에 대한 법적 근거는 사회복지사업법제2조에 서 “사회복지서비스”에 대한 정의에 따라 공공부문과 민간의 도움이 필요한 모든 국민에게 다양한 사회복지서비스를 제도적으로 지원하는 것으로 명시되어 있다. 또한 사회서비스적 특성에 대한 법적 근거는 사회보장기본법제3조의4에서 “국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도”로 규정하고, 구조문 ‘관련복지제도’ 규정은 폐지하였다. 또한 동법 제3조의5에서 ‘평생사회안전망’에 대해 생애주기에 걸쳐 보편성의 기본욕구와 사회위험에 의한 특수욕구를 동시에 고려하여 소득 및 서비스를 보장하는 맞춤형 사회보장제도로 명시하고 있다.

이와 같이 통합사례관리제도는 통합서비스를 목적으로 하는 사회보장급여 및 서비스 성격을 가지고 있다. 사회보장제도에서 통합사례관리의 성격과 사회복지서비스, 사회서비스 수행 성격에 대하여 <표 5>, <표 6>에 제시하였다.

9) 통합사례관리 관련 이론들은 복합적 문제를 지원대상자에게 효율적 서비스를 제공하기 위한 통합적 실천방법 Moore(1990), 의료급여 사례관리에서 지역사회중심 관리(이익섭·김동기, 2006), 지역기반 통합적인 모델의 필요(권진숙·박지영, 2009), 지역중심의 보건복지적 개입 방안(황미경, 2011)이 제시됨.

<표 5> 사회보장제도에서 통합사례관리제도의 성격

분석	사회복지서비스 · 사회서비스	공공부조	사회보험
제도	통합사례관리	기초생활보장	4대(5대)보험
대상	보편	선별	보편
전달체계	중앙정부, 지자체, 민관협동	중앙정부, 지자체	중앙정부, 지자체, 공단
재원	조세	조세	기여금
권리성	예방적 · 사후보장	사후보장	예방적

자료: Gilbert & Terrell(2005)의 정책분석 틀에 의거 구성

<표 6> 통합사례관리제도의 사회복지서비스 및 사회서비스 성격

구분	사회복지서비스	사회서비스
근거 법령	사회복지사업법제 2조6(정의)	사회보장기본법 제3조4
정의	국가 · 지방자치단체 및 민간부문의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 상담, 재활, 직업 소개 및 지도, 사회복지시설의 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 제도적으로 지원하는 것	국가 · 지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도
대상	수급자, 빈곤계층	서민, 중산층까지 적용 확대
급여	기본적 생활보장서비스	국민의 일상생활 지원, 다양한 서비스 포괄
전달체계	시설보호 중심	재가 서비스까지 확대
재원 · 재정	정부지원, 본인 일부부담, 서비스기관 지원	정부지원, 본인 일부부담, 서비스기관 지원

자료: 사회서비스정책 자료(보건복지부, 2017)에 의거 구성

(2) 통합사례관리 수행 모델

지역 중심의 사회복지전달체계에서 공공과 민간의 사례관리사업을 연계하고 관리하는 통합 사례관리사업은 제공자 중심의 종합형 모델, 확장-중개자 모델, 중개(자) 모델, 서비스관리 모델 등으로 제 학자들이 제시한 <표 7>의 모델로 설명할 수 있다. 미국식 케이스 매니지먼트는 1970년대에 미국 위스콘신주 매디슨 지역의 만성 정신질환자에 대한 장기 개입을 위한 지역사

회중심모델(PACT, Program for Assertive Community Treatment)로 발전하여 1980년대 이후 정신장애인 재활 모델이 되었고 한국의 정신보건영역에서 많은 영향을 받았다. 따라서 정신보건법제7조에 따라 정신보건사회복지사들이 근무하는 정신보건센터의 경우 2007년에 수원시 정신보건센터, 대전시 대덕구 정신보건센터 연구진이 한국형 ACT 프로그램을 개발하고 지역 중심의 정신보건서비스를 제공하였다. 또한 영국 및 OECD국가들의 케어매니지먼트 수행은 노인·장애인에 대한 통합적 케어로 발전하여 한국의 돌봄정책과 통합서비스에 영향을 미치고 있다. 따라서 지역중심에서 보건복지서비스의 통합과 연계가 영국과 같이 전략적으로 수행될 필요성(강창현, 2013)이 제시된다. 한국적인 사회복지전달체계에서 운용되는 다양한 민관협력 통합사례관리 연계 영역은 보건복지, 노인, 아동·청소년, 장애인, 노숙인 관련 사례관리 영역으로 <표 8>과 같이 나타난다.

한편 사례관리의 이론적 관점은 체계적 관점, 강점 및 임파워먼트 관점, 네트워크 관점 등으로 설명되고, 사례관리는 일반적으로 복합적 욕구를 가진 클라이언트를 대상으로 지역사회 자원을 동원하여 효율적인 서비스를 제공하기 위한 통합적 실천(Moore, 1992) 방법으로 설명된다. 사례관리의 모델들은 지역 및 기관 특성과 사례관리사의 전문성 및 비용효율화 전략에 따라 유형화 되는데, 지역 중심 사회복지전달체계에서 다양한 사례관리를 지자체가 연계, 조정하여 운용하는 통합사례관리 방식은 ‘행정관리 모델(management control model)¹⁰⁾’로 제시(황미경, 2011)되며, 한국형 통합사례관리제도의 대상은 기초생활보장수급가구를 포함한 전 국민이 포함되므로 행정관리 모델을 황성철(1995)이 분류한 단순형·기본형·종합형·전문가형 모델에 적용하면 통합사례관리제도에서는 지역적인 서비스 연계 구조에 따라 4가지 모델을 적용할 수 있다. 우선적으로 시·군·구, 읍·면·동에서 지역 내 복지기관의 협력으로 개인과 가족의 욕구에 전반적으로 개입하는 수준은 단순형 모델로 볼 수 있고, 기본형 모델로는 통합사례관리사의 전문적 역량에 따라 서비스 상담, 연계, 지지자의 역할이 요구될 것이며, 종합형 모델에서는 지원대상자에 직접적·포괄적·지속적 서비스를 수행하고, 전문관리형 모델은 고위험군 등의 문제해결을 위하여 특수 전문분야 팀조직 연계를 전담해야 하는 통합사례관리사의 사정·분석 능력과 조직과 인력 구조에 대한 사회복지전달체계의 통찰을 요구한다. 따라서 통합사례관리제도의 성공을 위한 공공과 민간부문의 협력, 사회보장급여와 서비스의 ‘통합성’과 ‘포괄성’ 통합사례관리사의 ‘전문성’ 과 통합서비스 추진을 위한 서비스의 ‘조정’과 ‘연계’가 사회복지전달체계에서 핵심적 조건임을 시사한다.

10) 행정관리(management control)는 사례관리 관련 행정(administration)과 경영(management)을 포괄하고 ‘관리’의 개념은 다양한 사례관리를 연계(linkage, net work), 조정(coordination), 통합(integration), 관리·지도(management), 통제(control)하여 총괄하는 의미로 제시됨.

<표 7> 통합사례관리 관련 모델

학자	황성철	루빈(Rubin)	오스틴(Austin)	무어(Moore)
분류기준	서비스 수준	기관, 대상자	기관, 대상자	서비스전달구조
모델유형	1. 단순형 2. 기본형 3. 종합형 4. 전문가형	1. 확장-중개자 모델 2. 개인적 강점 모델 3. 재할 모델 4. 완전지지 모델	1. 중개자 모델 2. 서비스관리 모델 3. 관리보호 모델	1. 분배(할당) 모델 2. 마케팅 모델 3. 개발 모델 4. 중개 모델

자료: 지역 중심 수행 모델들로 구성

<표 8> 사회복지전달체계 내 통합사례관리 연계 영역

영역	통합	보건복지	주민·노숙인	노인	아동·청소년	장애인
명칭	통합사례관리	의료급여사례관리, 자살사례관리, 맞춤형 방문보건	자활사례관리, 한부모가족지원, 취업성공패키지, 노숙인사례관리	노인돌봄서비스, 치매사례관리	드림스타트, 교육복지사업	장애인사례관리
법적근거	사회보장기본법, 사회보장급여법	의료급여법, 정신보건법, 지역보건법 등	국민기초생활보장법, 한부모가족지원법, 노숙인복지법	노인복지법, 노인장기요양보험법, 치매관리법	아동복지법, 청소년복지지원법	장애인복지법, 발달장애인법

자료: 보건복지부 정책자료에 의거 구성

IV. 사회복지법제 교육 방안

한국에서 사회복지실천 방법은 1950년대 이후 자유주의적 복지 모델의 영향을 받아왔고 1980년대 이후 미국식 사회사업 이론과 유럽식 사회정책을 모두 교육하는 사회복지교육으로 확대되었다. 다학문적 정체성을 가진 사회복지전공 교과목은 사회복지정책, 사회복지법제, 심리학에 기반한 미국식 실천 모델, 사회조사에 필요한 응용통계, 사회복지현장실습 교육 등으로 구성되고 대학과 대학원 학제에서 사회복지전공은 인문과학대학, 사회과학대학, 법정대학, 정경대학 등에 개설되어 있다. 따라서 한국적인 사회복지전달체계 개편과 통합사례관리 전략의 법제화와 같이 정책 및 실천이론과 법제 분석을 통하여 한국의 복지국가 성격을 성찰할 수 있는 사회복지법 교육의 중요성이 점차 증대되면서 사회복지법 교육 방법론 개발이 촉구

되고 있다.

이에 통합사례관리전달체계로 나타나는 사회복지전달체계 개편 및 통합사례관리 법제화 시행에 정책·실천적 함의를 두고 다음과 같이 사회복지법제 교육의 기본 방안을 제시한다.

첫째, “보장기관”에 대한 사회복지법의 정의와 책임에 관한 교육이 선행되어야 한다.

국민에 대한 사회보장을 담당하는 보장기관은 국가와 지방자치단체로서 사회보장급여법의 기본 원칙에 따라 모든 국민이 본인의 의사에 따라 사회보장급여를 신청하고 편리하게 이용할 수 있도록 정책과 제도를 수립·시행하고 이에 대한 안내와 상담 등 정보를 제공해야 할 의무가 있다. 통합사례관리전달체계에서 복지행정은 보장기관의 목표달성을 위한 사회복지전문직의 협업으로 정당한 사회적 가치를 합리적으로 배분하는 정책 과정이고, 사회복지법 규정을 적용하여 실천하는 과정으로 설명되어야 한다. 또한 보장기관은 국민의 다양한 복지욕구를 충족시키고 생애주기별 사회보장급여를 공정·투명·적정하게 제공해야 하고 지역의 사회보장 수준을 균등하게 실현해야 한다. 따라서 통합사례관리 법제화에 따른 보장기관의 책무 수행은 사회복지법제와 실천 지식에 기반한 사회복지기관과 인력의 전문성에 의하며, 서비스의 우선 순위는 법정 서비스 우선으로 하여 소득·보건·교육·주거·문화 욕구와 관련된 사회적 위험에 대한 사회복지 욕구를 보장해야 한다. 사회복지전달체계 개편에 따른 지역사회복지적 관점에서 보장기관은 국가의 사회보장급여와 복지서비스 연계 제공에 있어 통합서비스가 제공 되도록 하고 향후 지역중심으로 부터 지방정부 간 연계 체계로 확대할 필요성이 있다.

둘째, “지원대상자” 및 “보호대상자”의 사회복지법상 범위와 자격에 관한 교육이 필요하다.

지원대상자는 사회보장급여법상의 사회보장급여를 필요로 하는 사람이므로 지원대상자를 적극 발굴하고 사회보장급여를 적절하게 제공받을 수 있도록 노력하여야 한다. 또한 사회복지사업법에서는 사회복지서비스를 필요로 하는 사람을 "보호대상자"로 규정하고 복지욕구의 조사에 따른 서비스제공의 결정이 이루어짐을 명시하고 있다. 따라서 사회복지교육에서 지원대상자의 ‘권리’는 국가에 요구할 수 있는 사회복지의 권리이고, ‘권익’ 보호는 옹호, 자문, 사회행동 등을 통한 사회복지전문가와 전문 단체의 협업이 요구되므로 사회복지법령 준용과 복지행정조직 간 연계 협업의 중요성 이해가 필요하다. 따라서 사회복지법령에 따른 자격 조사와 사회보험법, 공공부조법, 사회복지서비스법, 사회복지 관련제도에 따른 맞춤형 급여 지원에 대한 교육이 수행되어야 한다. 공적부문에서는 지원대상자를 조사하고 관리하는 사회복지통합관리망의 이해와 사회복지정보원 및 사회서비스 기능 교육이 필요하며, 사회복지사의 조사자 역할과 서비스제공자 역할에서 지원대상자의 개인적 문제로 부터 가족기능 강화를 위한 서비스

제공의 적절성 준용과 체계적 관점을 활용한 복지환경 분석 능력이 요구된다.

셋째, “사회복지인권” 및 “복지권” 보장을 위한 사회복지법 적용과 실천 교육이 수행되어야 한다.

사회복지법제 교육은 사회복지에 관련된 인권과 평생사회안전망 보장에 관한 교육이므로 사회복지사 활동의 실천적 근거가 사회보장기본법 및 개별 사회복지법률에 명시되어 있음을 설명할 수 있다. 또한 사회복지전달체계의 책임성 이행과 사회복지사의 역할 수행에 의한 통합사례관리사업은 사회복지에 관련된 인권을 보장하기 위하여 복지거버넌스가 관장하는 비경합성, 비배제성의 공공재적 법정 서비스로 이해하도록 한다.

넷째, “연계”에 관련된 사회복지법의 개념 이해와 사회복지실천 교육이 필요하다.

사회복지전달체계 및 통합사례관리 교육에서 사회복지법령을 근거로 중요시 해야 할 교육은, 사회복지전달체계의 원칙을 수행하는 통합서비스를 수행하기 위한 공공과 민간의 복지서비스 연계 규정이라 할 수 있다. 이에 따른 공적영역과 사적영역의 사례 공유와 서비스 연계과정에서 ‘통합성’, ‘전문성’, ‘포괄성’, ‘지속성’의 원칙이 준용되어야 하는데, 지역 중심의 연계 영역은 기존의 희망복지지원단 체계, 복지관(종합·노인·장애인), 자활사례관리, 자살예방사례관리, 맞춤형 치매사례관리, 아동영역의 드림스타트, 위스타트, 나우스타트, 정신보건 분야 및 바우처 프로그램 등이다.

다섯째, “공공성 확보”와 “사회적 승인(social sanction)” 교육으로 수행되어야 한다.

사회복지전달체계 내 통합사례관리 법제화에 따른 공공과 민간 사회복지사 역할과 전문직 정체성은 사회복지사업법제1조의2에 나타난 기본이념인 “공공성 확보”와 사회복지실천현장에서 요구되는 사회복지전문직 활동의 “사회적 승인(social sanction)” 교육으로 증진시킬 수 있다. 정부는 적극적인 지원대상자 발굴과 보호를 위하여 지자체에 복지급여 권리구제 신고센터를 운영하고 소극적 행정을 지양하고 있으므로 통합사례관리사의 활동은 읍·면·동 중심의 복지사각지대 해소와 사회보장제도 및 민간 전문기관의 서비스를 모두 종합하여 맞춤형 통합서비스로 제공하기 위한 서비스의 연계와 지속적 관리의 책임이 있다.

여섯째, “사회복지 슈퍼비전”을 통한 사회복지법 적용 방안 교육이 수행되어야 한다.

사회복지실천에 관련된 법령은 정책 및 실천이론 교육과 병행하여 강조되어야 하고 통합사례관리제도의 행정적 관리는 슈퍼비전 과정에서 지도가 이루어져야 한다. 통합사례관리의 단

계별 절차와 복지서비스 실천 과정에서 “기록”은 중요한 행정관리 과정이므로 기록시 사회복지법령에 나타난 법령 용어를 준용하고, 서비스 연계와 제공 과정을 기록하여 통합사례관리 사업 계획, 목표 달성 등 전반적인 사업 성과를 관리해야 한다. 특히 문제 사정, 서비스 연계, 개입 단계 설정, 즉시서비스 및 생애주기별 서비스, 평생복지서비스 등을 맞춤형으로 제공해야 하는 법집행 사무에 대한 행정적 수퍼비전(황미경, 2007)이 시행되어야 한다.

V. 논의 및 제언

사회복지법제의 변화와 성과를 반영하는 사회복지전달체계 및 통합사례관리제도의 법제화에 따라 사회복지사 양성 교육과 사회복지실천가 역할의 재고가 필요하다. 본 연구를 통하여 사회복지전달체계 개편 및 통합사례관리제도에 관한 사회복지법의 근거를 분석함으로써 이를 통한 사회복지법제 교육의 중요성 인식과 사회복지법 교육 방법을 모색하였다.

이에 사회복지법제 교육은 복지환경의 변화를 반영하는 인권 관점(최승원, 2010; 신복기, 2014; 김광병, 2015)과 복지정책 및 실천교육으로 확대하고, 사회복지 법교육¹¹⁾의 지원을 촉구하며 궁극적으로 국민의 복지권 보장과 사회복지사의 전문적 역량을 강화할 수 있는 사회복지법제 교육의 기본 방향에 대하여 다음과 같이 제언한다.

첫째, 사회복지전공 대학의 사회복지사 양성 교육을 위하여 다각적인 논의가 촉구되는 교과목 중의 하나는 “사회복지법제론”이다. 따라서 국민의 사회복지에 관련된 인권을 다루는 사회복지전문직 활동을 보장하기 위하여 사회복지정책 실천에 우선시 되는 사회복지법 교육의 실용화와 확대를 촉구한다(김광병, 2016; 황미경, 2016). 따라서 2012년 사회보장기본법 전부개정 이후 사회복지 개별 법령에 인권조항이 신설됨에 따라 사회복지사 양성과 사회복지종사자 교육과정에서는 국민의 사회복지인권과 구체적인 복지권 확대를 위한 사회복지법 교육이 우선적으로 설정되어야 한다.

둘째, 사회복지사 양성과 보수교육에서 사회복지법제 교육은 사회복지법을 이해하여 원활히

11) 법교육지원법제2조에서는 “법교육”에 관하여 “청소년 및 일반국민에게 법에 관한 지식과 기능, 법의 형성과정, 법의 체계, 법의 원리 및 가치 등의 제공을 통하여 민주시민으로서 필요한 법적 이해능력, 합리적 사고능력, 긍정적 참여의식, 질서의식, 헌법적 가치관 등을 함양함을 목적으로 하는 법과 관련된 일체의 교육” 정의하고, 제6조에서 “법교육 연구 개발을 위한 국가 및 지방자치단체의 노력과 연구 및 개발을 촉진을 위한 지원”으로 명시하고 있음.

활용할 수 있도록 교육하는 “사회복지법 적용 방법론”으로 고안되어야 하고, 사회복지법제론을 교육하기 위한 교수·학습 방식은 “사회복지법 교육 방법론”으로 개발해야 하며 사회법적 관점과 사회복지실천적 관점을 반영한 교육이 수행되어야 한다. 따라서 사회복지법을 활용한 사회복지실천 및 행정, 사회복지현장실습 교육 방법 등에 대한 사회복지교육계의 논의가 요구되며, 우리나라에서 사회복지사 양성 교육이 인문사회, 법학, 행정, 정경대 등 다양한 학제에서 이루어지고 있음과 같이 학제간 융복합 교육을 통한 사회복지법 교육의 확대와 실용화가 필요하다.

셋째, 사회복지법제 교육의 효과는 사회복지정책과 실천 이념 및 가치에 따른 이론, 법과 제도 인지를 바탕으로 사회복지의 책임을 수행하는 사회복지사의 전문적 역량으로 발휘된다. 따라서 통합사례관리의 법제화에 따라 사회복지사들의 제너럴리스트 역할과 스페셜리스트 역할이 모두 요구되며 서비스 연계의 유능성을 발휘하는 사회복지사의 역할이 강조되고 있다. 한국의 사회복지전공 교육은 실천인력 양성과 배출을 전제로 교육과정의 법제화를 통한 제너럴리스트 관점의 사회복지전문직화 과정(김영중, 2014)으로 제시된다. 따라서 사회복지사업법에 근거한 사회복지사 양성과 실천 현장에서 지식과 기술의 토대가 되는 사회복지법제 및 관련법 적용 교육을 확대하고 사회복지법제 교육의 성과를 나타낼 수 있는 평가를 시도할 필요성이 있다.

넷째, 복지정책은 사회복지법률의 제·개정으로 명확화 되고 다양한 복지급여와 서비스는 지방자치단체의 조례를 통해 실질적으로 보장되는 과정에 대한 이해를 촉구함으로써 평생사회안전망에 관한 국가책임을 규정하는 사회복지법의 외부 효과와 장기적 효과에 대한 이해를 도울 수 있다. 또한 사회복지전문직의 정체성 확립과 복지현장의 공공성을 강화하기 위하여 사회복지사업법 및 지방자치법상의 위임사무¹²⁾와 보조금관리법 등에 의한 복지실무 교육이 수행되어야 하고 사회법의 특성에 따른 복지서비스 실천과 행정 실무에 필요한 사회복지법 적용 교육 방법론이 개발되어야 할 것이다.

12) 지방자치법 제104조에서 지방자치단체의 장은 조례나 규칙에 의거 사무의 일부를 보조기관, 소속 행정기관, 하부행정기관, 관할 지방자치단체나 공공단체에 위임·위탁할 수 있도록 규정하고 있음.

[참고문헌]

- 강창현, “지역 보건복지 통합접근의 연계수단 : 영국 커미셔닝을 중심으로”, 보건사회연구 제 33권 제1호, pp.417-450, 한국보건사회연구원, 2013.
- 관계부처 합동, “국민중심의 맞춤형 복지전달체계 구축방안 -지자체 복지행정 체계 개편 및 민관협력 활성화”, 2013.
- 국가인권위원회 · 한국사회복지교육협의회 · 한국사회복지사협회, “사회복지교육과정에서 인권 교육 도입방안에 관한 학술토론회” 자료집, 2014.
- 김광병, “사회복지법제 교육의 현황과 개선방안”, 『사회복지법제연구』, 통권 제6호, pp.55-73, 2015.
- 김귀환, 『사회복지정책론』, 정민사, 2013.
- 김기원, 『사회복지법제론』, 나눔의 집, 2009.
- 김보영, “통합사례관리를 위한 거버넌스 구조 구축: 지역 복지전달체계 혁신방안의 모색”, 『한국사회복지조사연구』, 36권, pp.205-236, 2013.
- 김상곤, “민관 협력을 위한 통합사례관리 운영체계 구축 방안”, 『사례관리연구』, 2013.
- 김승권 · 황성철 · 김연우, 『취약 · 위기가족 및 다문화가족의 예방맞춤형 복지체계 구축 및 통합사례관리 연구』, 2012.
- 김영중, “한국 사회복지전문직의 제도적 전문성 경로와 대안적 정향” 『사회복지정책』제41권 제4호 377-404, 2014.
- 김영중, 『사회복지행정』, 학지사, 2001-2007.
- 김 훈, “사회복지법제 교육의 범사회적 통합모델을 위한 탐색적 연구”, 『한국사회복지학회 2004년도 춘계학술대회 자료집』, 2004.
- 박광동, 『지방분권화에 따른 사회복지전달체계 관련 법제 개선방안 연구』, 한국법제연구원, 2013.
- 박경숙, “참여정부 초기의 지방분권화 및 참여복지 정책방향과 사회복지전달체계 개편과제”. 『사회복지정책』, 2003.
- 박석돈 외, 『사회복지법제론』, 양서원, 2010-2015.
- 백인립, “사회복지학의 정체성: 21세기 한국사회와 사회복지의 역할”, 『한국사회복지조사연구』, 36권, 2013.
- 보건복지부, 복지정책 자료, 2017.
- 보건복지부, 『희망복지지원단 업무안내』, 2012.
- 보건복지부, 『2010 사례관리사업 안내』, 2010.

- 보건복지부, 「맞춤형 치매사례관리 안내」, 2010.
- 보건복지부, 「2009년 위기가구 지원을 위한 사례관리사업 안내」, 2009.
- 보건복지부, 「희망복지전달체계 개편방안」, 2008.
- 보건복지부, 「의료급여사례관리사업 종합대책」, 2007.
- 보건복지부, 「국민기초생활보장사업 안내」, 2000.
- 안전행정부·보건복지부, 동(洞) 복지허브화를 위한 동(洞) 주민센터 복지기능 보강지침, 2013.
- 이상광, 「사회법」, 박영사, 2002.
- 이주현, “효율적인 지역복지전달체계 구축을 위한 협력적 서비스전달기제의 평가에 관한 연구: 서울특별시 지역사회복지협의체를 중심으로”, 「지방행정연구」, 2010.
- 이혜경·남찬섭, “한국 사회복지학의 고등교육 50년 : 사회복지의 제도화와 고등교육의 대중화를 배경으로”, 「한국사회복지교육」 제1집 제1호, 2005.
- 임태경, 2009. “사회복지전달체계의 네트워크 거버넌스 시스템 분석: 지역사회복지협의체를 중심으로”. 「한국정책학회 춘계학술대회 논문집」, 2009.
- 서재호, “기초자치단체의 사회복지서비스 전달체계 개편에 대한 평가: 사회복지전달체계의 구성 원칙을 중심으로”, 「한국거버넌스학회보」, 2008.
- 성은미 외, “공공복지전달체계 개편 연구”, 경기복지재단, 2012.
- 신복기·박경일·이명현, 「사회복지행정론」, 공동체, 2013
- 신복기, “사회복지법제교육의 개선방안에 관한 연구”, 「한국사회복지교육」, 2014.
- 조경식, 우리나라 사회복지교육의 재정립에 관한 연구: 사회체계론적 관점에서 행정학과의 역할을 중심으로, 「한국행정사학지」 25, 2009.
- 최승원, “사회복지법의 기초”, 「사회복지법제연구」, 1(1) 2010.
- 최일섭·류진석, 「지역사회복지론」, 서울대학교출판부, 2002.
- 최재성, 2010. 「위기가구 사례관리 시범사업의 성과분석 및 개선방안 연구」. 연세대학교 사회복지연구소·벨텍컨설팅, 2010.
- 한국사회복지교육협의회, 「사회복지학 교과목지침서」, 2016.
- 한국사회복지교육협의회, 「세계의 사회복지학 교과목 지침 동향과 한국 사회복지학 교과목 지침 과제」, 2004.
- 한국지방자치학회. “미래 지방자치 발전을 위한 새로운 거버넌스와 리더십 형성”, 「지방자치정부 20년 기념세미나 자료집」, 2014.
- 함철호, “공공전달체계 내 사례관리자의 사례관리 수행과 영향요인”, 「한국지역사회복지학」, 44, 1-31, 2013.
- 홍경준 외, 「자활지원 사례관리 매뉴얼 개발」, 보건복지부. 2001.

- 홍성대, “복지사각지대 해소 방안으로서의 사례관리 활성화를 위한 법·제도적 과제”, 『입법과정』 제3권 제2호, 국회입법조사처, 2011.
- 홍일표·한국사회복지법제학회·한국사회복지교육협의회, 사회복지법제 교육 현황과 개선과제 정책세미나 자료집, 2015.
- 황미경, “사회복지법에 의한 사회복지인권 교육 방안”, 『다문화가족연구』, 한국다문화가족학회, 제11집, 2016.
- 황미경·김현숙·지주연·이국진, “지방정부 복지전달체계 개편과 희망복지지원단의 통합사례관리: 서울·경기·대구광역시 중심으로”, 지역사회복지학회 춘계학술대회 자료집, 2012.
- 황미경, “의료서비스대상자의 통합사례관리 방안 연구: 지방자치단체 총괄 방식의 ‘행정관리 모델’ 중심으로”, 『한국케어매니지먼트 연구』, 한국케어매니지먼트학회, 2011.
- 황미경, “공공 사회복지전달체계 내 통합사례관리 운영방안에 관한 연구”, 『한국지역사회복지학』, 한국지역사회복지학회, 30, 2009.
- 황미경, “사회복지직공무원의 직무만족과 조직몰입에 관한연구: 조직환경과 행정적 수퍼비전 기능을 중심으로”, 『인사관리연구』, 한국인사관리학회, 2007.
- 황성철·정무성·강철희·최재성, 『사회복지행정론』, 정민사, 2014.
- 황성철, “사례관리 실천을 위한 모형개발과 한국적 적용에 관한 연구”. 『한국사회복지학』, 27, 1995.
- Austin, C. Case Management: A Systems Perspective. Families in Society: The Journal of Contemporary Human Services, 74(3), 451-459, 1993.
- Moore Stephen, "Case Management and the Integration of Service: How Service Delivery Systems Shape Case Management", Social Work Vol. 37(5), 1992.
- Moxley, D. P., 김만두 역, 『효과적인 복지서비스를 위한 케이스매니지먼트 실천론』, 홍익재, 2004.
- Neil Gilbert and Paul Terrell, 2005. Dimensions of Social Welfare Policy, 6th Edition. Allyn & Bacon.
- Rose, D. & Moore, J. Case Management . In R. Edwards(Ed.), Encyclopedia of Social Work(19th ed.) Washington D. C: NASE Press, 1995.
- Rothman, J. & Segar, J. S. Case Management: Integrating Individual and Community Practice. Boston: Allyn and Bacon, 1998.
- Rubin, A. Case Management. In S. M. Rose(Ed), Case Management and Social Work Practice. New York: Longman, 1992.

[국문초록]

통합사례관리 법제화 및 사회복지전달체계 개편에 따른 사회복지법제 교육 방안

황 미 경

(서울기독대학교 사회복지학과 교수)

본 연구는 사회복지법제 교육의 중요성과 사회복지법제 교육방안 제시를 목적으로 한다. 따라서 연구의 목적을 수행하기 위한 방안으로 사회복지전달체계 및 통합사례관리법제화에 관한 사회복지법의 근거와 정책을 분석함으로써 사회복지전달체계 및 사례관리 관련 정책을 Gilbert & Terrell의 산물분석 방식으로 고찰하였다.

최근 사회복지전달체계 개편 양태는 읍면동 복지허브화 구축에 따른 통합사례관리 체계로 확대되고 있다. 통합사례관리의 법적 근거는 2017년 3월 21일 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률 제42조의2 신설로 법제화 되어 복지사각지대 해소와 맞춤형 서비스 제공에 주력하고 있다. 또한 통합사례관리를 수행하는 사회복지사의 전문성은 사회복지법률과 사회복지전달체계에 대한 통찰 수준에 따라 달리 평가될 수 있다. 따라서 사회복지전달체계 내 통합사례관리 확대를 촉구되는 서비스 연계 및 민관협력의 근거가 되는 사회복지법제의 이해와 사회복지법제 교육의 중요성이 제고되어야 하는 시점이다.

이에 궁극적으로 평생사회안전망에 관여하는 사회복지사의 전문적 역량을 강화할 수 있는 사회복지법제 교육의 기본적인 방향에 대하여 다음과 같이 제언하였다.

첫째, 사회복지전달체계 및 통합사례관리에 관련된 정책 및 실천적 근거가 사회보장기본법 및 개별 사회복지법률에 명시된 바와 같이 사회복지법제 교육은 학제간 융복합 교육 방식을 통한 “사회복지법 교육의 실용화”를 통하여 확대하고 교육 방식을 다양화 해야 한다. 둘째, 사회복지법제 교육은 사회복지에 관련된 인권과 구체적인 복지권 보장의 기본 방향으로 수행되어야 하며, 사회복지사의 제너럴리스트 역할과 스페셜리스트 역할 증진에 기여하는 사회복지법제 교육의 성과에 대한 평가를 시도해야 한다. 셋째, 사회복지사의 양성과 전문성 증진을 위한 사회복지법제 교육은 사회복지법을 원활히 활용할 수 있도록 교육하는 “사회복지법 적용 방법론”으로 고안하고, 사회복지법제론을 교육하기 위한 교수·학습 방식은 “사회복지법 교육 방법론”으로 개발되어야 한다.

주제어 : 사회복지법제 교육, 사회복지전달체계, 통합사례관리,
통합사례관리전달체계, 연계

[Abstract]

An Education Plan for Social Welfare Legislation Focusing on The Legal Basis for Integrated Case Management and Social Welfare Delivery System Reform

Hwang Mee-Kyoung
(Seoul Christian University)

This study aims to highlight the importance of educating social welfare legislation and to present ways to educate social welfare legislation by analyzing the grounds and policies for social welfare legislation according to the integrated case management in the social welfare delivery system. Therefore, policies and theories were examined by Gilbert & Terrell's policy analysis method based on social welfare delivery system, case management theory and social welfare legislation.

Recently, the social welfare delivery system has been expanded to an integrated case management system based on the establishment of welfare hubs in eup, myeon, and dong. On March 21, 2017, the legal basis for integrated case management was established with the enactment of Article 42-2 on the use and provision of social security benefits and identification of beneficiaries, thereby focusing on eliminating welfare blind spots and providing customized services. In addition, the level of expertise of social workers performing integrated case management can be evaluated differently depending on the level of insight into social welfare laws and social welfare delivery systems. Therefore, it is time to enhance understanding of service linkage, which is promoted by expanding integrated case management in social welfare delivery system, and of social welfare legislation, the base of public-private cooperation, and highlight the importance of educating social welfare legislation. Therefore, the basic direction of social welfare law education, which can ultimately strengthen the professional competence of social welfare workers involved in lifelong social safety nets, was suggested in the following way.

First, as for the policies and practical grounds related to the social welfare delivery system and integrated case management, as stated in the social security basic law and the individual social

welfare laws, the education of social welfare legislation education should be expanded through "practical use of social welfare legislation education" and diversification of educational methods. Second, the education of social welfare legislation should be carried out in the basic direction of guaranteeing human rights and concrete welfare rights related to social welfare, and its performance should be evaluated in terms of promoting the role of social welfare workers as generalists and specialists. Third, the education of social welfare legislation for training social welfare specialists and promoting their expertise should be designed as "methodology of applying social welfare legislation" to educate them to utilize social welfare legislation smoothly and the teaching and learning method for education of social welfare legislation should be developed into "the methodology of educating social welfare legislation".

Key words : education of social welfare legislation, social welfare delivery system, integrated case management, social welfare delivery system of integrated case management, linkage

장애인거주시설 무연고사망자 잔여재산 처리 방안 고찰* - 장애인복지법 개정을 중심으로 -

서동명** · 김용혁*** · 윤상용****

目 次

I. 서론	IV. 장애인거주시설 무연고 장애인 잔여재산 처리 방안
II. 장애인거주시설 현황 및 무연고 장애인 잔여재산 처리 현황	1. 첫 번째 개선안
1. 장애인거주시설 현황	2. 두 번째 개선안
2. 무연고 장애인 잔여재산 처리 현황	3. 세 번째 개선안
3. 네 번째 개선안	
III. 장애인거주시설 무연고 장애인 잔여재산 처리 관련 현행 법률 및 제도 분석	V. 결론 및 제언
1. 법률 및 제도 현황	
2. 문제점	

I. 서 론

우리나라 장애인복지법 제58조(장애인복지시설)에서는 ‘거주공간을 활용하여 일반가정에서 생활하기 어려운 장애인에게 일정 기간 동안 거주·요양·지원 등의 서비스를 제공하는 동시에 지역사회생활을 지원하는 시설’로 장애인 거주시설을 규정하고 있으며, 이러한 유형의 서비스가 필요한 장애인이 거주시설을 이용하도록 규정하고 있다. 즉, 지역사회재활시설, 직업재활시설과 마찬가지로 ‘거주서비스’가 필요한 장애인이 일정 기간 동안 거주시설을 이용하고,

* 투고일 : 2017.05.08., 심사일 : 2017.05.12, 게재확정일 : 2017.05.21.

이 논문은 2016년 한국장애인복지시설협회의 지원에 의해 이루어진 “장애인거주시설 무연고사망자 잔여재산 처리 및 장례절차 마련 연구”의 일부를 수정·보완한 것임.

** 제1저자, 동덕여자대학교 사회복지학과

*** 법무법인 디라이트

**** 교신저자, 충북대학교 아동복지학과

거주시설에서는 이러한 장애인의 욕구와 필요에 따라 ‘거주·요양·지원 등의 서비스 제공과 함께 지역사회생활을 지원’하도록 규정하고 있는 것이다. 그러나 현재 많은 거주시설에서 장애인은 장기간 혹은 평생 거주하고 있으며, 이에 거주시설에서 죽음을 맞이하는 경우도 상당수 발생하고 있다.

2015년 12월 기준 전국의 장애인 거주시설은 총 1,484개소이며, 여기에 31,222명(정원 35,746명)이 거주하고 있다. 이중 연고가 없는 무연고장애인이 8,253명으로 전체 거주장애인의 26.4%로 조사되었다. 또한 장애인 거주시설에서 사망하는 장애인은 2013년 181명, 2014년 173명, 2015년 8월까지 108명 등으로 조사되어, 적지 않은 장애인이 거주시설에서 사망을 하는 것으로 나타났다(보건복지부 내부자료, 2015, 2016). 최근 인구고령화와 맞물려 장애인 역시 고령화가 확산되고 있는 상황으로 볼 때, 거주시설에서 거주하면서 죽음을 맞는 장애인의 수는 앞으로 더욱 늘어날 것으로 보인다.

현재 장애인 거주시설에 거주하는 장애인이 사망하게 되면 시설에서는 보호자 등 가족에게 연락하여, 가족의 주관 하에 장례를 치를 수 있도록 지원하고 있다. 그리고 가족이 없는 무연고장애인이 사망하게 되면 이들에 대한 장례는 시설장이 주관하여 치르도록 하고 있다. 그러나 무연고장애인에 대한 장례절차가 구체적으로 마련되어 있지 않아, 거주시설에서 장례를 치르는데 많은 어려움이 있는 상황이다. 더 큰 문제는 잔여재산처리문제이다. 장애인 거주시설에 입소한 장애인이 사망하였을 경우, 상속인의 존재가 분명하지 않을 경우에는 민법의 처리절차에 따라 잔여재산을 처리해야 한다. 그러나 이러한 방식으로 잔여재산을 처리하는 데는 장기간의 시간(약 2년)이 소요되고, 대부분의 잔여 재산이 소액이어서 변호사 수임료 등 제반비용이 오히려 잔여재산을 초과하게 되는 문제가 발생하고 있다. 또한 이러한 모든 절차를 실질적으로 장애인이 거주하였던 거주시설의 시설장이 주관하여 진행하도록 하고 있어 업무도 증가할뿐더러, 잔여재산을 법정 절차 없이 그대로 시설에 보관하거나 임의로 시설 후원금으로 처리하는 등의 관례적 행위가 적절인가와 관련한 논란이 있다.

최근 정부와 장애인복지현장에서는 생활시설을 거주시설로 용어를 바꾸고, 보호를 하는 공간에서 장애인이 살아가는 삶(living)의 공간으로 바꾸고자 하는 노력을 기울이고 있다. 특히 2012년 3월에 개정·시행된 장애인복지법은 신규 거주시설의 정원을 30인 이하의 제한하고, 거주공간을 가정과 더 유사하게 만들며, 객관적인 이용적격성 심사에 기초하여 시설 입소 여부를 판단토록 하는 등의 내용을 골자로 한 ‘장애인거주시설 개편’이 핵심적인 개정 사항이었다. 이러한 법률의 변화에 맞추어 최근 학계를 중심으로 장애인거주시설 개편과 관련된 연구와 논의가 지속되고 있으며, 연구 내용을 중심으로 이들 연구들의 동향을 살펴보면 다음과 같다(윤상용·서동명, 2016).

첫째, 장애인거주시설의 환경을 어떻게 가정과 유사하게 개편할 것인가에 대한 연구가 실시되었다. 지난 2009년 한국장애인복지시설협회 주관으로 장애인거주시설 건축 시 필요한 각 실의 적정면적 및 설치기준, 건축기준과 편의시설 설치기준 등을 제시한 연구(조익수, 2009)가 실시되었으며, 이후 이복실 등(2013)은 거주시설을 가정과 유사한 환경으로 갖추기 위하여 ‘장애인거주시설 모형 설계 연구’를 실시하였다. 한편 서울시에서는 사회복지시설을 어떻게 지을 것인가에 대한 가이드라인을 제시하기 위하여 2010년부터 4년에 걸쳐, 지적장애인거주시설, 장애인영유아거주시설 등 장애인거주시설을 포함하여 총 24종의 복지시설 유니버설디자인 가이드라인을 제작하여 보급하는 사업을 실시하였다(서울특별시 문화관광디자인본부, 2010, 2011, 2012, 2013). 이러한 연구들은 장애인거주시설 개편과 관련하여 시설의 물리적 환경을 어떻게 할 것인가에 집중한 것이라고 할 수 있다.

둘째, 거주시설의 서비스 인력과 내용을 어떻게 개편하고, 구체적인 프로그램은 어떻게 되어야 하는가에 대한 연구가 실시되었다. 지난 2007년 보건복지부 연구용역과제로 ‘장애인 거주시설 서비스 기능과 구조의 혁신방안’이 발표되었으며, 이후 2009년 장애인거주시설 서비스 최저기준이 제안되었다(김용득·변경희·임성만, 2007; 김용득·김미옥·변경희·소진이, 2009). 그리고 최영식 등(2008)은 한국장애인복지시설협회 용역으로 장애인복지시설 운영규정 표준안을 마련하는 연구를 시행하였으며, 한국사회복지협의회에서는 사회복지시설평가에서 요구하는 시설환경 및 시설운영에 관한 사항 그리고 프로그램 및 서비스에 대하여 설명한 ‘장애인생활시설 서비스품질관리 매뉴얼’을 발간하였다(김홍식·엄종숙·이승민·황소진, 2011). 또 김용득 등(2013)은 장애인복지법 개정 이후 소규모 거주시설의 모습은 어떠해야 하며, 거주시설의 운영원칙과 서비스는 어떻게 제공되어야 하는가, 그리고 시행령 등 하위법령이 어떻게 정비되어야 하는가 등의 내용을 담은 연구를 실시하였다. 이와 함께 장애인거주시설의 지원 인력 배치는 어떻게 개편되어야 하며, 서비스 비용산정은 어떻게 되어야 하는지에 대한 연구(김진우·서동명·심창호, 2011; 김진우·서동명, 2012)가 실시되었다. 이러한 연구들은 장애인거주시설 운영 기준 및 프로그램, 즉 소프트웨어적인 측면에 집중한 것이라고 할 수 있다.

한편 이러한 선행연구결과를 바탕으로 박경수 등(2015)은 장애인거주시설의 기능과 역할에 대한 재정립을 통해, 생활환경과 인력배치기준, 최저서비스 기준에 대한 개선안과 이를 토대로 장애인복지법 시행규칙의 해당부분에 대한 개정안을 제안하는 ‘장애인 거주시설 설치·운영기준 개정안 마련을 위한 연구’를 시행하였다.

그러나 거주시설과 관련된 이러한 선행연구들은 ‘장애인이 거주하는 동안’에 집중하여 연구가 진행되었다고 할 수 있으며, 장애인의 사망 등으로 발생하는 퇴소와 관련하여 거주시설에서 무엇을 하여야 할 것인가에 대한 연구는 거의 이루어지지 않고 있는 상황이다.

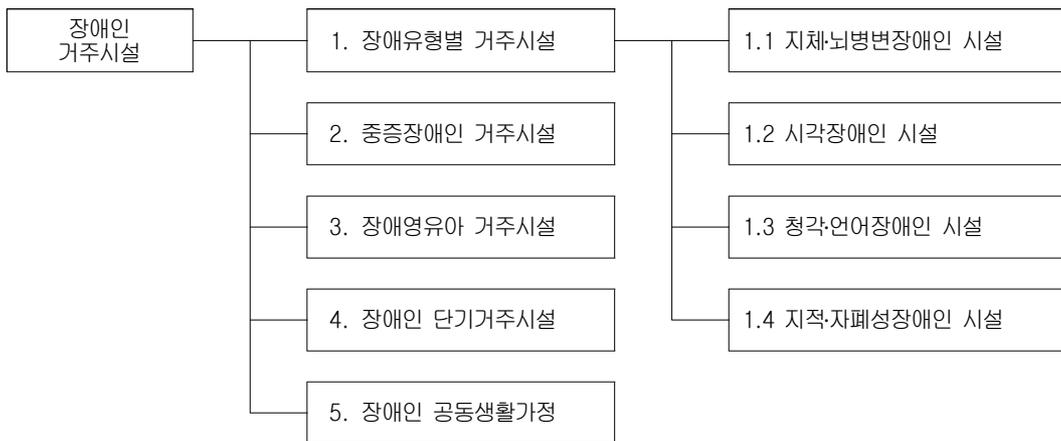
본 연구는 이 중에서도 거주시설을 이용하고 있는 무연고 장애인의 사망 시 잔여재산 처리와 관련된 현행 법률을 고찰하고, 개정안을 제안하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 통해 거주시설 내 무연고 장애인이 사망하였을 때 발생할 수 있는 거주시설의 고충을 해소하고, 특히 장애인거주시설 운영을 포함한 장애인복지서비스의 법률적 토대가 되는 ‘장애인복지법’의 법률적 흠결을 보완하는 데 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

II. 장애인거주시설 무연고 장애인 잔여재산 처리 현황

1. 장애인거주시설 현황

(1) 장애인거주시설 정의 및 유형

장애인복지법 제58조는 장애인거주시설을 ‘거주공간을 활용하여 일반가정에서 생활하기 어려운 장애인에게 일정 기간 동안 거주·요양·지원 등의 서비스를 제공하는 동시에 지역사회 생활을 지원하는 시설’로 규정하고 있으며, 현재 5가지 유형이 있다. 장애유형별 거주시설, 중증장애인 거주시설, 장애영유아 거주시설, 장애인단기거주시설, 장애인공동생활가정이 거주시설에 속해 있으며, 장애유형별 거주시설은 다시 지체·뇌병변장애인 시설, 시각장애인 시설, 청각언어장애인 시설, 지적·자폐성장애인 시설로 나누어진다.



[그림 2-1] 장애인거주시설 유형

(2) 장애인거주시설 이용대상 및 이용절차

1) 이용대상

장애인거주시설의 이용대상은 무료이용 대상자와 실비이용 대상자로 구분된다. 무료이용 대상자는 등록 장애인으로 국민기초생활보장법에 따른 수급권자 또는 수급권자가 아닌 경우에는 등록 장애인이면서 국민기초생활보장법에 의한 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 경우이다. 입양기관의 보호아동도 무료 이용대상이다. 실비이용 대상자는 소득조건에 상관없이 등록 장애인이면 가능하나, 시설 정원의 30% 이내에서만 이용이 가능하다.

2) 이용절차

장애인거주시설을 이용하고자 하는 장애인은 자신의 주소지를 해당 시설로 이전해야 하며, 이용의 긴급성을 기준으로 일반 이용 대상자와 긴급이용 대상자로 구분되며 이용절차에 있어서 차이가 있다. 먼저 일반 이용대상자의 경우 ‘시·군·구청장에게 시설서비스 신청 -> 시·군·구청장 이용적격성 여부 심사 -> 시설장에게 이용 의뢰 -> 이용계약체결 및 시설입소 확정(실비입소의 경우 본인부담금 산정 및 수납)’ 등의 단계를 거친다. 한편 긴급한 상황이 발생할 경우에는 장애인거주시설 이용 절차인 시설서비스 신청과 이용적격성 여부를 심사하지 않은 채 장애인 거주시설을 이용할 수 있는데, 인권침해상황 발생 시 구제조치를 실시해야 하는 이용자 또는 갑작스런 사고 등으로 인해 무연고가 된 이용자 등이 이에 해당한다.

3) 퇴소절차

장애인의 사망·원가정 복귀·시설 전원·장애인의 요구 등으로 장애인에 대한 시설서비스가 종료되는 경우, 해당 시설장은 복지실시기관(시장·군수·구청장) 및 장애인 가정 등에 퇴소 사실을 통보하여야 한다. 시설의 전원 및 장애인의 요구 등으로 시설서비스가 종료되는 경우, 해당 시·군·구청장은 전원되는 시설에 대한 정보나 시설서비스 종료 후 지역사회에서 이용할 수 있는 서비스에 대한 정보를 제공하여야 하고 서비스 종료를 위해서는 본인 및 부양 의무자의 동의서를 받아야 한다.

(3) 장애인거주시설 이용 및 퇴소 현황

2015년 12월 현재, 장애인거주시설은 총 1,484개소로서, 유형별로 살펴보면 지체·뇌병변장애인 39개소, 시각장애인 16개소, 청각·언어장애인 7개소, 지적·자폐성장아동 321개소 등 장

애유형별 거주시설이 383개소이며, 중증장애인 거주시설 233개소, 장애영유아 거주시설 10개소, 단기거주시설 141개소, 공동생활가정 717개소가 설치되어 있다. 이들 시설을 실제로 이용하는 장애인은 총 31,222명으로서, 지체·뇌병변장애인 거주시설에 1,668명, 시각장애인 거주시설에 628명, 청각·언어장애인 거주시설에 255명, 지적·자폐성장애인 거주시설에 12,369명, 중증장애인 거주시설에 11,314명, 장애영유아 거주시설에 541명, 단기거주시설에 1,548명, 공동생활가정에 2,899명의 장애인이 이용 중인 것으로 파악되었다. 또한 이들 입소 장애인 중 연고가 없는 장애인은 8,253명으로서 전체 이용자 중 무연고자 비율은 26.4%인 것으로 집계되었다 (보건복지부 내부자료, 2016).

<표 2-1> 장애인 거주시설 이용 현황(2015년 12월 기준)

(단위: 개소, 명)

유형	시설수	이용 인원		
		계	연고자	무연고자
장애유형별 거주시설	383	14,957	10,880	4,077
중증장애인 거주시설	233	11,314	8,022	3,292
장애영유아 거주시설	10	541	215	326
장애인 단기거주시설	141	1,548	1,507	41
장애인 공동생활가정	717	2,862	2,345	517
총계	1,484	31,222	22,969	8,253

* 보건복지부 내부자료, 2016.

2015년 장애인 거주시설 입소자의 퇴소 현황을 살펴보면, 전체 퇴소자 2,670명 중 연고자 인도가 1,273명으로서 가장 많았으며, 이어서 전원 779명, 사망 267명, 기타 265명, 취업 86명 등의 순서로 나타났다.

<표 2-2> 장애인 거주시설 퇴소자 현황(2015년 12월 기준)

구분	연고자인도	취업	전원	사망	기타	계
유형별	448	41	378	103	127	1,097
중증	187	2	184	144	50	567
장애영유아	4	0	40	9	2	55
단기거주시설	392	4	47	2	16	461
공동생활가정	242	39	130	9	70	490
총계	1,273	86	779	267	265	2,670

* 보건복지부 내부자료, 2016.

2. 무연고 장애인 잔여재산 처리 현황

장애인거주시설에 입소한 장애인의 사망 시 상속인의 존재가 분명하지 않을 경우 현재는 민법의 처리 절차에 따라 잔여재산을 처리하도록 하고 있다. 장애인복지시설 사업안내에 ‘무연고 장애인 사망시 재산 처분절차’에 대하여 다음과 같이 안내하고 있다.

<표 2-3> 장애인거주시설 이용 장애인 사망 시 재산처분절차

주요 내용
<ul style="list-style-type: none"> - 시설에서 사망한 이용 장애인이 무연고인 경우 민법 ‘제5편 제1장 제6절 상속인의 부존재’에 따라 소유 금전을 처분할 수 있음. · 민법 제1053조(상속인 없는 재산의 관리인)에 의거 법원은 상속재산 관리인을 선임하고 이를 공고함 · 민법 제1056조(상속인 없는 재산의 청산)에 따라 법원이 상속재산관리인 공고를 실시한 지 3개월이 지나도 상속인의 존부를 확인할 수 없을 때, 관리인은 일반상속채권자와 유증*받은 자에 대하여 일정한 기간 내에 그 채권 또는 수증을 신고할 것을 공고함. 공고기간은 2월 이상임. * 유증(遺贈) : 유언으로써 자기 재산의 일부를 무상으로 타인에게 주는 행위 · 민법 제1057조(상속인수색의 공고)에 따라 제1056조제1항의 기간이 경과하여도 상속인의 존부를 확인할 수 없을 때 법원은 관리인의 청구에 의하여 상속인이 있으면 권리를 주장할 것으로 공고함. 공고기간은 1년 이상임. · 민법 제1057조의 2(특별연고자에 대한 분여)에 따라 1057조의 기간 내에 상속자가 없을 경우 법원은 피상속인과 생계를 같이 하고 있던 자, 피상속인의 요양간호를 한 자, 기타 피상속인과 특별한 연고가 있던 자의 청구에 의하여 상속재산의 일부 또는 전부를 분여함. · 민법 제1058조(상속재산의 국가귀속)에 따라 1057조의2에 의해 분여되지 않을 경우 상속재산은 국가에 귀속됨

* 보건복지부, 2016b, p.99.

한편 현행 민법에 따른 잔여재산 처리절차를 그림으로 나타내면 다음과 같다.



[그림 2-2] 무연고 장애인 사망 시 민법에 따른 잔여재산 처리절차

그러나 이러한 잔여재산 처리 규정에도 불구하고, 규정에 대한 이해 부족, 처리 절차 복잡, 긴 처리 기간(약 2년) 및 잔여재산 대비 제반비용(변호사 수임료 최소 100~150만원)의 과다 등의 문제로 인해 잔여재산을 법정 절차 없이 그대로 시설에 보관하거나 임의로 처리(시설 후원금 등)하는 등의 문제가 발생하고 있는 것으로 파악되고 있다. 최근 3년간 보건복지부가 집계한 장애인거주시설 사망자 잔여재산 처리 현황을 살펴보면, 통장 잔액 중 가족에 인계되었거나 상기의 절차를 거쳐 국고로 반환된 금액을 제외하고도 시설에 보관되어 있는 금액의 비중이 2013년의 경우 53.3%로서 전체 금액의 절반을 상회하였으며, 2014년과 2015년(8월말 기준)에도 동 비중이 각각 41.6%, 54.4%에 이르고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 장애인 거주시설이 사망자의 잔여재산을 처리하는 절차를 제대로 준수하지 않고 있음을 방증하는 것으로 볼 수 있다.

<표 2-4> 최근 3년간 장애인 거주시설 사망자 잔여재산 처리 현황 (단위: 명, 원)

연도	사망장애인 수	통장잔액	가족인계	국고반환	시설보관	기타
2013	181	429,966,633	191,267,698	9,510,725	229,319,155	1,883,739
2014	173	420,702,963	213,098,748	7,574,604	175,026,678	25,000,933
2015*	108	347,368,142	149,835,750	5,954,795	189,076,319	10,168,444

* 2015년은 8월말까지의 집계임.
출처: 보건복지부 내부자료. 2015.

한편 장애인거주시설에서 보관하고 있는 잔여재산의 세부내역을 보면, ‘시설후원과 장례·의료비 등으로 집행된 경우’, ‘단순 통장보관과 잔여재산 처리에 관한 절차의 진행에 따라 시설이 보관하고 있는 경우’로 구분할 수 있다. 잔여재산 처리 절차 진행에 따른 시설보관의 경우에는 적법하다고 할 수 있겠으나, 현행 장애인복지법에는 장애인거주시설이 상속재산으로부터 장례비용을 선지출하는 것을 허용하는 규정이 없기 때문에 상속인이나 상속재산관리인의 허락 없이 상속재산에서 장례비용을 충당하는 것은 법령에 위반된다. 사망한 장애인에 관한 미지급 의료비 역시 장애인의 사망과 동시에 상속채권이 되어, 다른 채권들과 마찬가지로 민법이 정한 상속재산처리절차에 참여하여 그 순위에 따라 변제받아야 하기 때문에, 장애인거주시설이 장애인의 사망 후 미지급 의료비를 의료기관에 함부로 지급하여서는 아니 된다.

장애인거주시설의 사망자 잔여재산 처리 현황과 관련한 대표적인 사례로서 한국장애인복지시설협회의 협조를 통하여 조사한 장애인거주시설 2개소의 사망자 발생 이후의 잔여재산 처리 과정에서 나타난 문제점 및 어려움 등을 정리하면 다음의 <표 2-5>, <표 2-6>과 같다.

<표 2-5> A거주시설의 사망자 잔여재산 처리 사례

잔여재산 처리 과정	비고
2013. 9. 사망이후 공익인권법재단, 대한법률구조공단 등에 상속재산 처리 관련 문의하였으나 도움 받지 못함 2014. 4. 한국장애인복지시설협회에 문의한 결과 관할 검찰청을 통해 검사가 상속재산 관리인을 청구하도록 안내 받음 2014. 5. 0000지방검찰청 문의 결과 담당 검사 배정받음 2014. 6. 담당 검사로부터 불가하다는 답변을 받음 2014. 7. 일반 변호사 상담하였으나 수입료 등의 문제로 불가하다는 답변 받음 2014. 9. 서울가정법원에 상속재산관리인 선임 청구서를 직접 작성하여 제출함 청구인: 00요양원장 상속재산관리인: 00구 2014. 9. 1차 보정명령 (가족관계등록부, 제적증명서 등 서류 보완) 2014. 10. 2차 보정 명령(00구는 상속재산관리인이 될 수 없으므로 법원에서 직권으로 변호사를 선임하는 것에 동의 여부) 2015. 1. 상속재산관리인 선임 통보 2015. 2. 상속재산관리인 선임 공고 2015. 6. 일반상속채권자와 유증 받은 사람에 대한 채권 또는 수증 신고 공고 2015. 8. 상속인 수색 공고(2016. 8. 만료 예정)	<ul style="list-style-type: none"> • 잔여재산 처리 절차를 알아보는 데 1년가량 소요되었음 • 상속재산관리인 선임하는데 1년 이상 소요됨 : 검사, 변호사 상담 시 불가하다는 답변. 00구도 불가하다는 답변 • 가정법원 직권으로 변호사 선임 • 상속재산관리인의 보수 100만원 • 법원에서 상속재산관리인의 권한초과 행위를 허가한다고 하여 사망자의 통장에 있는 모든 금액을 상속재산관리인의 통장으로 계좌이체 하라는 통보를 받았고, 통보대로 했음

<표 2-6> B거주시설의 사망자 잔여재산 처리 사례

잔여재산 처리 과정	비고
2015. 2. 사망 (잔여재산 6,860,543원) 2015. 4. 대한법률구조공단 00지부 무연고사망자 잔여재산처리 방안 문의, 대한법률구조공단에서는 처리가 곤란하므로, 변호사를 상속재산관리인으로 선임하여 절차대로 진행하라고 함 2015. 7. 상속관리인 선임청구 건 00지방법원에 접수 2015. 9. 상속재산관리인 선임에 대한 법원으로부터 보정명령 (선임비용 300만원 보관금 납부요청) 2015. 9. 보정명령에 대한 답변 인천지방법원에 접수 (상속재산 목록에서 보수 수령, 보수포기서 제출) 2015. 10. 재산관리인 변호사 선임, 재산관리 상황보고 2016. 3. 무연고사망자잔여재산 처리에 대한 상속재산 청산 공고 (00일보 22만원, 송달료·인지세 66,800원)	<ul style="list-style-type: none"> • 담당 변호사 선임이 어려움 • 처리 절차의 복잡성으로 인해 장애인 거주시설 담당자의 해당 업무에 대한 이해도가 낮으며, 업무가 과중되고 있음 • 잔여재산이 소액인 경우 시설의 추가적인 비용 부담이 발생함

무연고 장애인 사망 이후 잔여재산 처리와 관련하여 위의 사례에서 살펴본 두 장애인거주시설 관계자가 공통적으로 호소한 어려움을 정리하면 다음의 <표 2-7>과 같다.

<표 2-7> 장애인거주시설 무연고 장애인 사망 시 잔여재산처리 과정에서의 주요 어려움

주요 내용
<ul style="list-style-type: none"> - 업무의 특성상 선뜻 사건을 맡아 줄 변호사를 구하기 어려움 - 소요기간이 오래 걸림 - 사망자 재산이 소액일 경우 변호사 수입료 산정이 어려움 - 사망자 재산을 임의로 사용할 수 없기 때문에 변호사 수입료, 제증명 발급 및 공고비용의 지출에 어려움 - 시설에서 진행할 경우 법에 대한 전문가가 아니다 보니 법적 절차 진행에 상당한 어려움이 있고, 정해져 있는 서류양식이 없음 - 연고자가 있는 경우에도 연락이 단절되었거나 재산상속을 거부하는 경우도 있어 어려움

Ⅲ. 장애인거주시설 무연고 장애인 잔여재산 처리 관련 현행 법률 및 제도 분석

1. 법률 및 제도 현황

(1) 상속에 관한 일반 원칙

1) 상속의 발생과 상속재산의 소유

장애인거주시설 내 거주하던 장애인이 사망하였을 때, 시설 종사자들이나 관할 지방자치단체 행정청이 상속인을 알고 있다면, 그 상속인이 사망한 장애인이 남긴 상속재산을 법령에 맞게 처리하면 된다. 해당 시설이 사망한 장애인에 대해 채권을 가지고 있거나 다른 채권자들이 있음을 알고 있더라도 시설이용자의 사망으로 인하여 즉시 사망한 자에 관한 상속이 개시되고(민법 제997조), 사망한 순간 상속인이 상속재산에 관한 모든 권리의무를 포괄적으로 이어 받기 때문에(민법 제1005조), 해당 시설은 상속인이 소유하는 상속재산들을 처분하거나 이용해서는 안 된다.

종종 시설에서 상속인들의 동의 없이 사망한 장애인의 재산으로 사망한 장애인의 장례비용을 처리하는 경우가 있는데, 이는 엄밀히 말하면 상속인의 재산권을 침해하는 행위이다. 우리

민법은 사망으로 인하여 상속이 개시되면 모든 상속재산이 상속인들에게 귀속된다고 규정하였기 때문에, 장애인이 사망한 후 장애인의 재산을 사용하는 것은 곧 상속인들의 재산을 허락 없이 사용하는 것이 되기 때문이다. 따라서 시설이용 장애인이 사망하고 당장 상속인들이 연락되지 않거나 알 수 없는 경우라 하더라도 국민기초생활보장법에 따른 장제급여 수급권자가 아닌 경우에는 일단 시설 자체의 재산으로 장례비용을 지출하고 이후 상속재산처리절차에서 해당 비용을 지급받는 방법을 취하여야 한다¹⁾.

상속인이 여러 명인 경우에는 상속재산을 공유하게 되는데(민법 제1006조), 각자의 상속분에 따라 피상속인의 재산과 권리, 의무를 승계하게 된다(민법 제1007조). 사망한 장애인이 유언으로 상속재산의 분할방법을 정한 경우에는 그 분할방법이 우선되고, 그렇지 않은 경우에는 상속인들이 한 명도 빠짐없이 협의에 참가하여 분할방법을 임의로 정할 수 있으며, 그렇지 않은 경우에는 민법이 정한 상속분에 따라 분할을 받게 된다(민법 제1012조, 제1013조, 제1009조). 피상속인으로부터 포괄적 유증을 받은 자는 상속인으로 간주하기 때문에 상속인과 마찬가지로 피상속인이 사망한 때로부터 상속재산과 권리, 의무를 포괄적으로 승계한다. 따라서 피상속인이 유효한 유언으로 제3자에게 포괄적으로 유증하였다면 유증을 받은 자는 상속인처럼 피상속인의 사망 즉시 상속재산을 포괄적으로 소유하는 자가 된다.

2) 상속의 결격사유와 포기

상속인과 포괄적 수증자가 상속재산에 대한 권리를 주장하고 싶어도 할 수 없는 경우와 상속재산에 대한 권리를 의도적으로 포기하는 경우가 있는데, 이러한 경우에도 해당 상속인과 포괄적 수증자는 상속재산을 소유하지 못하게 되기 때문에 상속인이 없는 경우와 동일하게 취급된다. 상속인과 포괄적 수증자가 상속재산에 대한 권리를 주장할 수 없는 경우란, 민법 제1004조에 열거된 사유에 해당하는 자로서 고의로 직계존속, 피상속인, 그 배우자, 상속의 선순위나 동순위에 있는 자를 살해하거나 살해하려고 한 자, 고의로 직계존속, 피상속인과 그 배우자에게 상해를 가하여 사망에 이르게 한 자, 사기 또는 강박으로 피상속인의 상속에 관한 유언 또는 유언의 철회를 방해한 자, 사기 또는 강박으로 피상속인의 상속에 관한 유언을 하게 한 자, 피상속인의 상속에 관한 유언서를 위조, 변조, 파괴 또는 은닉한 자 등을 말한다(민법 제1004조, 제1064조). 상속인과 포괄적 수증자는 피상속인의 사망과 더불어 상속재산을 소유하게

1) 한편, 대법원이 “장례비용은 피상속인이나 상속인의 사회적 지위와 그 지역의 풍속 등에 비추어 합리적인 금액 범위 내라면 이를 상속비용으로 보는 것이 옳고, 묘지구입비는 장례비용의 일부라고 볼 것이다.”고 판시하였음을 고려할 때, 시설에서 자체 재산으로 장례비용을 지출하였다고 하더라도 합리적인 금액 범위 내에서만 장례비용으로 인정될 수 있음을 유의하여야 한다(대법원 1997. 4. 25. 선고 97다 3996 판결 등 다수).

되지만, 상속개시있음을 안 날로부터 3개월 내에 상속재산에 대한 자신의 권리를 포기할 수 있다(민법 제1019조). 다만, 상속인과 포괄적 수증자는 상속재산에 대한 자신의 권리를 포기하더라도 포기할 때까지는 자신의 재산과 동일하게 주의를 기울여 상속재산을 관리하여야 한다(민법 제1022조).

(2) 상속인을 알지 못하는 경우 상속재산의 처리에 관한 원칙

1) 상속인의 부존재

상속인이 없다는 것은 민법 제1000조에서 규정한 상속인, 즉 배우자, 직계비속, 직계존속, 형제자매, 4촌 이내의 방계혈족이 없다는 것을 의미할 뿐만 아니라, 앞서 언급한 대로 피상속인의 유언으로 포괄적 유증을 받은 자도 없다는 것이고, 상속인이나 포괄적 수증자가 있더라도 그에 해당하는 자들 전원이 상속결격사유를 가지고 있거나 상속을 포기하였다는 것을 의미한다. 신원을 전혀 확인할 수 없는 자가 사망하거나 가족관계등록부에 상속인이 없는 경우가 가장 대표적인 경우인데, 만일 가족관계등록부상 상속인이 살아있다는 점은 확실하지만 어디에 살고 있는지를 모르거나 실제 생사를 정확히 모르는 경우라면 이는 상속인이 없는 경우가 아니기 때문에 그 상속인을 부재자나 실종자로 처리하여 부재자의 재산관리나 실종선고 제도로 처리하여야 하지, 이하에 설명할 민법 제1053조 이하의 상속재산관리제도로 해결해서는 안 된다.

민법 제1053조부터 제1059조까지 상속인이 존재하지 않는 경우의 상속재산 관리에 관하여 규정하고 있다. 민법은 상속인이 없을 때 제3자로 하여금 상속재산을 관리하고 청산하도록 하면서 동시에 상속인을 수색하고 있다. 가족관계등록부상으로는 확인되지 않은 상속인이 있을 수도 있기 때문이다.

2) 상속재산의 관리 및 청산

① 상속재산관리인의 선임

상속인이 없는 경우, 가정법원은 민법 제777조의 규정에 따라 상속인에 포함되지 않는 피상속인의 친족, 이해관계인, 검사의 청구를 받아서 상속재산관리인을 선임하고, 지체 없이 이를 공고하여야 한다(민법 제1053조 제1항). 여기의 이해관계인은 상속재산에 관하여 법률상 이해관계를 갖는 자를 말하는데, 상속재산의 일부만을 유증받은 자(특정적 수증자), 피상속인의 채권자나 채무자, 상속재산에 대한 담보권자, 보증인, 특별연고자 등이 포함될 수 있다. 사망한 장애인이 이용 중이던 거주시설 역시 상황에 따라 특정적 수증자, 채권자나 특별연고자 등에

포함될 수 있기 때문에 이해관계인에 해당할 수 있고, 법원 실무상으로도 이를 인정하고 있다. 상속재산관리인 선임 청구의 관할 법원은 상속개시지, 즉 사망한 자의 최후 주소지의 가정법원이다(가사소송법 제44조 및 민법 제998조). 가정법원이 상속재산관리인을 선임할 때 이해관계인의 의견을 들을 수 있지만 의무는 아니기 때문에 굳이 이해관계인의 의견을 듣는 절차를 갖지 않고도 선임하는 것이 가능하다(가사소송법 제45조). 이해관계인은 법원의 선임 결정에 대해 즉시항고의 형식으로 불복하는 것이 가능하다. 가정법원은 언제든지 선임한 상속재산관리인을 변경하는 것이 가능한데, 이 경우 상속재산관리인은 즉시항고의 형식으로 불복할 수 있다. 가정법원이 선임한 상속재산관리인이 사임하고자 하는 경우 법원에 사임 사유를 밝혀야 하고, 가정법원은 새로운 상속재산관리인을 선임해야 한다(가사소송규칙 제42조, 제51조, 제78조). 가정법원은 상속재산관리인을 선임하거나 변경, 해임하는 경우 이해관계인에게도 고지해 줘야 한다(가사소송규칙 제43조, 제78조).

② 상속재산 목록의 작성

상속재산관리인이 선임된 후 가장 먼저 해야 하는 일은 상속재산 목록의 작성이다. 상속재산 목록에는 부동산, 동산, 채권, 채무 등 모든 형태의 재산이 포함되어야 하는데, 이해관계인이 가정법원의 허가를 얻어 상속재산관리인의 상속재산 목록 작성에 참여할 수 있다(민법 제24조, 제1053조, 가사소송규칙 제44조, 제478조, 제78조)²⁾. 사망한 장애인의 상속재산을 확인하여 재산목록을 만드는 것은 앞으로의 절차 진행을 위하여 매우 중요한 것이기 때문에 상속재산관리인은 법원을 통해 사망한 장애인의 금융자산 등 재산 상황에 관한 다양한 정보를 확인할 수 있고, 관련 자료들을 확보할 수 있다. 가정법원은 상속재산관리인이 작성한 재산목록이 불충분하다고 보이면 공증인으로 하여금 재산목록을 작성하게 명할 수 있다(가사소송규칙 제48조, 제78조). 상속채권자나 특정적 유증을 받은 자가 청구하는 경우, 상속재산관리인은 언제

2) 한편, 피상속인이 사망하기 전에 자신의 재산의 전부 또는 일부를 기부한다는 의사표시를 남겨두는 경우가 있는데, 이러한 경우는 유언의 형식을 갖추었다면 유증, 그렇지 못하였다면 사인증여로 보아야 한다. 사인증여란 증여자가 사망하는 것을 조건으로 재산을 증여하기로 한 계약, 즉 약속을 말한다. 포괄적 유증, 즉 전부를 유증받기로 한 자가 있는 경우에는 수증자가 상속인과 마찬가지로 권리와 의무를 가지게 되기 때문에 상속재산관리인이 필요 없고 본인이 상속절차를 진행하면 되지만, 상속재산의 일부를 유증받기로 한 자만 있거나 사인증여로 받기로 한 자만 있는 경우에는 이들도 상속재산관리인이 진행하는 상속재산 처리 절차에 수증자 또는 채권자로 참여하여 자신의 순위에 따라 상속재산을 나눠 받는 수밖에 없다. 보건복지부의 ‘2016 노숙인 등의 복지사업안내’(p.72)에는 무연고 입소자가 사망 전 유류금품에 대한 기부의사를 표시한 경우 시설수입금으로 처리할 수 있다고 하였으나, 어떠한 경우에도 민법의 따른 절차를 거치지 않고 우선적으로 기부의사를 표시한 금액 전체를 시설수입금으로 처리해서는 안 되고, 반드시 민법의 상속재산 처리 절차를 거치면서 순서에 따라 분배받은 금액만 시설수입금으로 처리해야 한다. 따라서 ‘노숙인 등의 복지사업 안내’의 해당 부분은 오해를 불러 올 수 있는 내용이기 때문에 변경되는 것이 바람직하다.

든지 상속재산의 목록을 제시하고 상황을 보고해야 한다(민법 제1054조).

③ 상속재산의 청산

상속재산관리인을 선임한다는 공고를 한 날로부터 3개월이 지났음에도 상속인의 존부를 알 수 없는 때에는 상속재산관리인은 상속재산의 청산 절차³⁾에 들어가게 된다. 먼저 상속재산관리인은 위 선임공고 후 3개월이 지난 때 즉시 상속재산에 대하여 채권을 가지고 있는 자나 유증받은 자가 있으면 신고할 것을 공고하여야 하는데, 공고기간은 2개월 이상이어야 한다(민법 제1056조). 위 공고기간 내에 신고하지 않은 상속채권자나 수증자는 청산으로부터 제외된다(민법 제88조, 제1056조). 상속재산관리인은 자신이 알고 있는 상속채권자 등이 있다면 그 채권자 등에게 채권신고를 최고하여야 하는데, 알고 있던 상속채권자 등은 청산절차에서 제외할 수 없다(민법 제89조, 제1056조). 위 공고 기간 내에 신고하지 않은 채권자, 수증자로서 상속재산관리인이 알지 못하였던 자는 청산절차를 거친 후 남은 상속재산이 있는 경우에만 채권 등을 변제받을 수 있다(민법 제1039조, 제1056조). 만일 갚을 때가 되지 않은 채권이나 조건이 걸려 있는 채권 등이 있는 경우에는 상속재산관리인이 법원을 통해 감정평가인으로부터 해당하는 채권의 금액을 확정짓게 된다(민법 제1035조, 제1056조).

채권이 여러 개 신고되는 경우에는 상속재산을 여러 채권들 간에 어떻게 분배할 것인지가 문제된다. 채권의 우선 순위를 분간해 내야 하는 복잡한 문제이기 때문에 이에 대한 법률적 지식이 있는 자가 아니면 매우 어려운 일인데, 통상 변호사가 아닌 자가 상속재산관리인으로 선임되는 경우 가장 어려움을 겪는 일 중의 하나이다. 자세한 사항은 민법 제1034조, 제1036조 및 제1056조에 정리되어 있는데, 간단히 말하면 저당권 등 우선권이 있는 채권자가 순위에 따라 먼저 변제를 받고, 다음으로 우선권이 없는 채권자들이 각 채권의 액수에 따라 안분하여 변제를 받으며, 남은 상속재산이 있다면 유증을 받은 자가 변제를 받게 된다. 부동산이나 동산의 형태로 있는 상속재산을 상속채권자들 사이에서 분배하여야 하는 경우도 있는데, 상속재산관리인은 이러한 경우 상속재산의 전부나 일부를 경매할 수도 있다(민법 제1037조 및 제1056조).

만일 상속재산관리인이 법이 정한 순서에 따라 변제를 하지 않거나 일을 게을리 해서 어떤 상속채권자나 유증을 받은 자가 손해를 입었다면 상속재산관리인은 민법 제1038조 및 제1056조에 따라 그 손해를 배상해야 하기 때문에 청산절차에 신중을 기하여야 한다. 이러한 책임은 법률적 전문지식을 갖추지 못한 자가 상속재산관리인으로 선임되었을 때에도 마찬가지이다.

3) 청산 절차란 상속재산에 관하여 권리가 있는 자들에게 각 권리대로 재산을 변제하고, 남은 재산이 있는 경우 법률이 정한 바에 따라 처리한다는 것을 의미한다.

3) 상속인의 수색

상속인의 수색은 상속재산관리인이 법원에 청구하고, 법원이 1년 이상의 기간을 정해서 상속인이 있으면 권리를 주장할 것을 공고하는 방식으로 진행된다(민법 제1057조)⁴⁾. 다만, 이 공고는 상속재산을 청산한 결과 남은 재산이 있는 경우에만 의미가 있기 때문에 남은 재산이 없다면 반드시 할 필요는 없다고 여겨진다(송덕수, 2014, p.1947). 만일 상속인 수색 공고 기간 내 또는 그 기간이 아니더라도 상속인이 나타나면 상속재산관리인의 임무는 종료되지만, 바로 종료되는 것은 아니고 상속인이 나타나 상속의 승인을 한 때에 종료된다(민법 제1055조). 즉, 상속인이 나타났지만 상속을 포기하였다면 상속재산관리인의 상속재산 관리 업무는 계속 진행되어야 한다. 상속인이 상속을 승인하면 상속재산관리인은 즉시 그 상속인에 대하여 상속재산의 관리 상황을 알려주고 관리를 넘겨주어야 한다.

4) 특별연고자에 대한 상속재산 분여

상속인 수색 공고 기간 내에 나타난 상속인이 없는 경우, 특별연고자는 상속인 수색 공고 기간이 끝난 날로부터 2개월 내에 가정법원에 상속재산의 전부 또는 일부를 분여해 줄 것을 청구할 수 있다(민법 제1057조의2). 특별연고자란 피상속인이 사망할 당시 또는 과거 어느 시기에 피상속인과 특별한 연고가 있었던 사람을 말하는데, 피상속인의 사실혼 배우자 등 생계를 같이 하고 있던 사람, 피상속인을 간호한 사람, 피상속인의 부탁을 받아 피상속인의 제사를 지내주기로 한 사람, 피상속인의 재산을 관리해주던 사람들이 포함될 수 있다. 특별연고자인지 여부는 추상적인 친족관계가 아니라 실질적이고 구체적인 관계에 의하여 결정되고, 법인이나 법인격을 갖추지 못한 단체도 가능하기 때문에 사망한 장애인이 거주하던 시설의 경우 특별연고자에 해당할 여지가 높다. 만일 특별연고자가 가정법원의 심판이 만족스럽지 않은 경우 즉시항고의 형식으로 불복할 수 있다(가사소송규칙 제83조).

5) 잔여 상속재산의 귀속

특별연고자에게 분여한 후에도 남은 상속재산이 있다면, 이 상속재산은 국가에 귀속된다(민법 제1058조). 아직 청산 받지 못한 상속채권자나 유증을 받은 자가 있는 경우, 상속재산이 국가에 귀속된 후에는 국가에 대하여 변제를 청구할 수 없다(민법 제1059조).

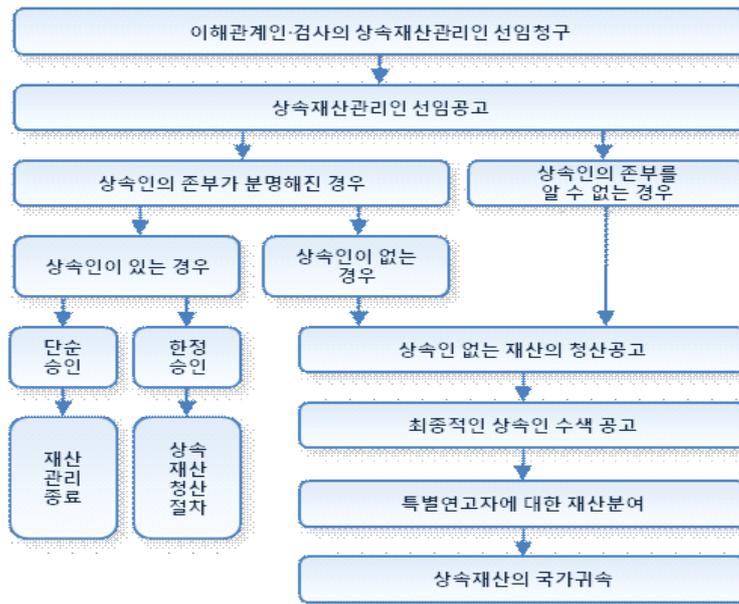
4) 종전에는 그 기간이 2년 이상이었지만 민법이 2005년 개정되면서 1년 이상으로 축소되었다.

6) 상속재산관리인의 보수

상속재산관리인은 상속재산의 처리에 관하여 위와 같은 많은 일들을 하게 되기 때문에 가정 법원으로부터 상당한 보수를 지급받을 수 있는데, 상속재산으로부터 지급받게 된다(민법 제24조, 제1053조).

7) 소결

이상과 같이 상속인이 없는 경우 상속재산관리인은 상속인을 대신하여 피상속인의 상속재산을 관리하고 청산하게 되는데, 구체적인 절차는 아래 그림과 같이 정리될 수 있다. 아래 그림에서 확인할 수 있는 것처럼 절차는 크게 법원이 상속재산관리인을 선임하는 것과 상속재산관리인이 상속재산을 정확히 파악하고 상속채권자 등이 이후 청산절차에서 자신의 권리대로 변제받을 수 있도록 하는 것이다. 이러한 민법의 절차를 거치면서 피상속인의 재산이 정확히 파악되고, 피상속인과 채권, 채무 관계를 맺고 있던 자들이나 상속재산에 관하여 권리를 갖고 있는 자들 간에 상속재산이 분배되는 것이기 때문에 이 절차를 충실히 거치는 것이 매우 중요한데, 절차 중 한 가지라도 누락시키거나 잘못 진행되는 경우 그 절차를 통해 보호하고자 했던 자들의 권리가 침해되는 결과가 발생한다. 상속재산관리인의 보수나 책임이 마땅한 이유이다.



[그림 3-1] 상속재산 처리 절차

(3) 상속인을 알지 못하는 경우 상속재산의 처리에 관한 예외

앞서 살펴본 대로 상속인이 없는 경우 민법에 따른 상속재산 처리 절차는 이미 간소화되어 있다. 공고하는 기한을 줄이거나 상속재산을 관리하는 주체를 변경할 수는 있겠지만, 상속재산을 정확히 파악하는 일과 상속재산에 대하여 권리를 주장하는 자들을 불러 모아 그들 사이에 상속재산을 정확히 분배하는 일은 제외시킬 수 없다. 관련 사무에 대한 지식과 경험이 없는 자들에게 이러한 일을 맡겼다가는 다른 누군가의 재산권 등의 침해로 이어질 수 있기 때문에 해당 사무를 함부로 누군가에게 일임시킬 수도 없다. 그러한 이유로 국내 위 절차를 간소화시키는 법령은 존재하지 않는다. 다만, 특정한 장소에서 생활하다가 사망한 후 그 장소의 관리자가 사망한 자의 장례를 주관하게 되는 경우, 사용하는 장례비용을 유류금품에서 충당할 수 있도록 하는 것이 있을 뿐이다.

2. 문제점

장애인거주시설 이용 장애인이 사망하였을 때 민법에 따라 상속재산을 처리하는 것이 원칙이다. 따라서 상속인이 없는 장애인이 사망한 경우, 친족 등 이해관계인이나 검사 중 1인이 가정법원에 상속재산관리인 선임 청구를 하면서 상속재산 처리 절차가 개시되어야 하는데, 현실은 그렇지 못하고 있다.

(1) 상속재산관리인 선임 청구의 주체

먼저, 민법에 분명 친족 등 이해관계인, 검사가 상속재산관리인 선임 청구를 할 수 있음에도 불구하고, 실제 선임 청구의 부담은 장애인 거주시설 종사자에게 집중되고 있다. 장애인거주시설을 이용하는 장애인은 시설과 시설이용계약을 체결하고 있는 상태이기 때문에 사망과 동시에 시설과의 계약은 종료되고 퇴소처리절차⁵⁾를 밟게 되지만, 시설 종사자들은 해당 장애인이 퇴소 처리되었음에도 불구하고 사망한 장애인이 남기고 간 상속재산의 처리까지 도맡아 해결해야 하는 경우가 매우 많다.

상속재산 처리 절차는 민법에 따라 상속재산관리인 선임 청구로부터 개시되는데, 민법은 해당 청구를 누군가에게 강제하지 않았다. 즉, 민법은 사망한 자의 상속인이 없는 경우 상속인이

5) 보건복지부가 발간한 ‘2016 장애인복지시설 사업안내(III)(p.38)는 장애인이 사망함으로써 인하여 장애인에 대한 시설서비스가 종료되는 경우, 해당 시설장은 복지실시기관 및 장애인 가정 등에 퇴소 사실을 통보하여야 한다고 안내하고 있다.

아닌 친족이나 이해관계인 등에게 상속재산관리인의 선임을 구할 것을 의무로 하지 않고, 대신 친족 등에게 청구를 할 수 있는 자격(청구인적격)이 있음을 인정해 주었을 뿐이다. 그리고 민법은 상속인이 아닌 친족이나 이해관계인들이 없거나 있더라도 청구하지 않는 경우를 대비하여 검사에게도 청구인적격을 인정해 주고 있다. 주인 없는 재산이 그 상태로 계속 방치되는 것을 방지하기 위하여 검사라는 공적 기관에게 청구인 자격을 준 것이다.

따라서 장애인거주시설의 종사자가 이용 장애인이 사망하였다고 하여 반드시 가정법원에 상속재산관리인 선임 청구를 해야 할 필요는 없다. 그러나 장애인거주시설 등 장애인복지시설들은 여러 가지 방식으로 시설 내 회계를 점검받기 때문에 사망한 장애인의 유류금품을 계속 가지고 있기가 어려워서 결국 가정법원에 직접 신청하는 경우가 많다. 검사가 이러한 경우 공익의 대변자로서 앞장서서 가정법원에 상속재산관리인 선임 청구를 해줘야 하는 것이지만, 실제 상속재산관리인 선임 청구를 해달라고 신청하였을 때 답변은 그리 긍정적이지 않다. 어쩔 수 없이 장애인거주시설 종사자가 상속재산관리인 선임 청구 절차의 당사자가 되는 것이다.

그런데 장애인거주시설은 장애인의 복지를 담당하는 곳이기 때문에 당연히 우리 사회가 정책과 제도로써 장애인의 복지 업무에 집중할 수 있도록 뒷받침해줘야 하는 곳이다. 현재도 이용 장애인에 관한 과중한 업무에 시달리고 있고 충분한 인력지원을 받지 못하는 곳이기 때문에 이러한 상황에서 전혀 다른 영역의 업무를 부과해서는 안 된다. 이용 장애인에 대한 서비스의 양과 질이 훼손될 수밖에 없기 때문이다. 시설 종사자들은 상속재산관리인 선임 청구서의 작성에서부터 어려움을 겪게 되지만, 가정법원에 청구서를 제출하였다고 해서 업무가 마무리되지도 않는다. 법원이 요청하거나 선임된 상속재산관리인이 요청하는 서류들을 계속 보완해 주어야 하고, 이런 업무는 상속재산 처리 절차의 마지막 단계까지 계속될 수 있다. 그리고 이러한 업무는 시설 종사자가 해야 할 본래의 업무를 위축시키고 결국 장애인들이 받는 서비스의 저하로 귀결된다.

(2) 상속재산관리인의 선임 지연과 부적절한 선임

상속재산관리인 선임 청구서가 제출된 후 가정법원은 해당 사무를 처리할 적절한 상속재산관리인을 선임하여야 한다. 그런데 가정법원이 법률가로 구성된 상속재산관리인 인력들을 구성하지 못하고 있기 때문에, 실제 적절한 상속재산관리인을 찾는데 많은 시간이 소요되고 있다. 실무상으로는 청구서가 제출된 지 1년이 지났음에도 아직 상속재산관리인이 선임되지 않았다는 보고도 있다. 이러다보니 가정법원이 시설 종사자나 시설 내 간호사를 상속재산관리인으로 선임하는 경우도 있었는데, 앞서 살핀 대로 상속재산관리인의 업무는 법률적 지식이 없

는 사람이 하기에는 너무나 많은 위험이 따르는 일이다. 이러한 문제가 해결하려면 각 가정법이 적절한 인력들로 구성된 상속재산관리인단을 구성해두어야 하는데, 변호사협회와의 협력 하에 구성된 피해자 국선변호인단과 같은 경우가 참고할만하다.

(3) 장례비용의 지급 문제

상속인이 없는 경우나 상속인들의 요청에 따라 장애인거주시설은 사망한 장애인의 장례를 치를 때가 많다. 원칙적으로는 상속인이 없는 경우 피상속인의 사망과 동시에 상속재산은 동결되고 상속재산관리인으로부터 지급받을 때까지 장례비용을 환급받을 수 없기 때문에, 비용을 지출하고서도 오랜 시간 후에야 비용을 환급받을 수 있는 것이 사실이다. 다만, 사망한 장애인이 국민기초생활보장법상의 장제급여 대상자이고 부양의무자가 없는 경우에는 유류금품으로 장례비용을 충당할 수 있지만 그렇지 않은 경우에는 원칙대로 처리될 수밖에 없기 때문에 어려움을 겪게 된다.

(4) 과소한 상속재산에 대한 처리 절차

한편, 상속재산이 과소한 경우까지 민법이 정한 상속재산 처리 절차를 거치는 것이 적절하지 않다는 비판이 있다. 상속재산관리인의 보수와 각종 공고에 들어가는 심판비용까지 고려할 때, 상속재산이 적은 경우 굳이 상속재산 처리 절차를 거칠 실익이 없다는 논리이다. 그러나 앞서 검토한 대로 민법의 상속재산 처리 절차는 이미 간소화되어 있어서 어느 한 절차를 생략할 경우 그 절차를 통해 보호하려는 자의 권리가 침해되게 되어 있다. 그리고 상속재산관리인의 업무를 관련 지식과 경험이 없는 자에게 대행하도록 하는 경우 누군가의 권리가 침해될 위험성이 매우 높아질 수밖에 없다. 가령 채권 신고의 공고 절차를 생략하는 경우 채권자의 이익이 침해될 수 있고, 상속재산관리인의 업무를 시장·군수·구청장에게 대신하도록 하는 경우 관련 사무에 익숙하지 않기 때문에 권리를 훼손당하는 채권자가 발생할 여지가 높아진다. 상속재산이 적으면 이러한 권리의 훼손도 작아지겠지만, 그렇다고 해서 보호해야 할 필요성 역시 줄어드는 것은 아니기 때문에 간단히 접근해서는 안 될 문제이다.

(5) 소결

따라서 새로이 제시될 대안은 위와 같은 문제점들을 염두에 둔 채 분석되고 검토되어야 한다. 누군가에게 업무를 맡김으로 인하여 다른 누군가의 권리가 침해되는 것은 아닌지, 어떠한

절차를 생략하는 것이 어떠한 의미를 지니는 것인지 점검되어야 한다. 그리고 관련 사무가 그 사무를 처리하기에 적당한 자에게 돌아가도록 하는 것도 중요하다. 자세한 것은 이후 여러 대안들을 검토하는 과정에서 살피기로 한다.

IV. 장애인거주시설 이용 무연고 장애인 사망시 잔여재산 처리 방안

앞서 기술한 대로, 상속재산관리인의 가장 어려운 임무이면서 가장 중요한 일은 상속재산을 정확히 파악하여 목록을 작성하는 것과, 상속재산에 대하여 권리를 주장하는 자들 간에 상속재산을 잘 분배하는 것인데, 법률적 지식이 없이는 이행하기 매우 어려운 일이다. 민법에 따라 진행되는 절차를 잘 이해하여야 하는 일은 물론이거니와 재산의 유형과 각 유형별 의미, 채권의 순위와 우선권의 의미 등을 알아야하기 때문에 이에 대한 폭넓은 이해와 지식이 없이는 누군가에게 손해를 끼치게 될 수 있는 것이다. 이러한 점을 전제로 하여 제기할 수 있는 아래의 4가지 개선안을 살펴보면 다음과 같다.

<표 4-1> 4가지 가능한 개선안

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ① 기존과 동일하게 처리하면서 세부 절차를 구체적으로 안내하는 방법 ② 상속재산이 일정한 금액 이하인 경우 민법 외 별도의 간소한 처리 절차를 두는 방법 ③ 민법 외 별도의 절차로 처리하는 방법 ④ 시설의 장이 시장·군수·구청장에게 보고하고 이후 업무는 시장·군수·구청장이 처리하는 방법 |
|---|

1. 첫 번째 개선안: 기존과 동일하게 처리하면서 세부 절차를 구체적으로 안내하는 방법

첫 번째는 기존의 방식과 같이 상속인이 없는 경우 민법에 따라 상속재산 처리 절차를 거치도록 하는 방식이다. 다만, 보건복지부가 매년 발간하는 장애인복지시설 사업안내와 같은 안내서나 별도의 지침 또는 매뉴얼에 구체적인 절차와 필요한 서식들을 자세히 설명함으로써 실제 장애인거주시설 종사자들이 절차를 거치면서 어려움을 덜 겪도록 할 수 있다. 이 방법은 기존의 절차를 그대로 둔다는 점에서 실무상 혼선을 줄일 수 있다는 장점이 있지만, 되풀이되어 온 문제점들을 해결하지 않은 채 그대로 방치해 두었다는 비판을 피하기 어렵다. 즉, 안내서 등에

자세히 안내함으로써 시설 종사자들이 상속재산관리인 선임 청구 절차에서부터 겪게 되는 어려움을 덜 수 있겠지만, 결국 상속재산관리인의 선임 문제를 해결하지 못하고, 장례비용의 상당 문제 역시 해결하지 못한다. 따라서 기존의 방식을 그대로 두자는 이 첫 번째 안은 환영받기 어렵다.

2. 두 번째 개선안: 상속재산이 일정한 금액 이하인 경우 민법 외 별도의 간소한 절차로 처리하는 방법

상속인이 없거나 상속인의 존부가 불분명한 경우, 이용 장애인이 사망하였지만 상속재산이 일정한 금액 이하인 때 민법에 따른 상속재산 처리 절차가 아닌 별도의 절차를 거치도록 하자는 것이 이 개선안의 요지이다. 상속재산관리인에 대한 보수나 상속재산관리인 선임 청구 등 심판에 소요되는 비용을 고려할 때 실익이 없는 절차라면 굳이 거칠 필요가 없다는 데 그 근거가 있다. 이 개선안을 채택하는 경우, 일정한 금액을 어떻게 정할 것인지에 관하여는 아예 법령에 정해두는 방법도 가능하겠지만 매년 생활물가가 변동되므로 보건복지부장관이 매년 고시하도록 하는 것이 더 바람직할 것으로 보인다. 민법이나 장애인복지법, 사회복지사업법 등에 개정 조문을 두는 것이 가능한데, 각 복지시설 이용자의 특성에 맞추어 법령을 개정하는 것이 바람직하므로 장애인복지법 내 조문을 신설하는 것이 더 나을 것으로 보인다. 가능한 법령의 개정안과 절차는 다음과 같다.

<표 4-2> 장애인복지법 개정안(2안)

제60조의5(상속인 없는 장애인 거주시설 이용 사망 장애인의 재산처리)

- ① 시설운영자는 사망 장애인의 상속인 존부가 분명하지 아니한 경우에는 민법 제1053조부터 제1059조에 따라 처리한다. 다만, 사망 장애인의 잔여재산이 보건복지부장관이 고시하는 금액 미만인 경우에는 관할 시장·군수·구청장에게 잔여재산 목록을 작성하여 보고하는 것으로 갈음할 수 있다.
- ② 제1항 후단에 따른 보고를 받은 시장·군수·구청장은 상속인, 일반상속채권자, 유증받은 자 기타 상속재산에 대하여 권리를 주장하려는 자가 있으면 6개월 내에 그 권리를 주장할 것을 3개월 이상 공고하여야 한다.
- ③ 제2항의 공고 기간 내에 상속재산에 대하여 권리를 주장하는 자가 있는 때에는 시장·군수·구청장이 민법 제1034조에 따라 그 기간 내에 신고한 채권자들 간에 배당하여 변제하여야 한다.
- ④ 제2항의 공고 기간이 경과하여도 상속재산에 대하여 권리를 주장하는 자가 없는 때에는 상속재산은 국가에 귀속한다.
- ⑤ 제1항부터 제4항까지의 세부절차는 보건복지부령으로 정한다.

그러나 위 두 번째 개선안이 실익이 없는 절차를 진행할 때 발생하는 불필요한 사회적 비용을 감소시킨다는 장점은 있지만, 실제 업무를 처리하는 담당자가 해당 사무에 대한 지식과 경험이 없을 경우가 많을 뿐만 아니라 해당 사무를 처리할 수 있는 권한이 없기 때문에 해당 사무가 충실히 진행되기 어렵고 그로 인하여 상속채권자 등의 권리가 침해될 우려가 높다는 단점이 있다. 가령, 상속재산의 처리에 있어서 가장 중요한 일들 중 하나는 상속재산을 정확히 파악하는 것인데, 위 절차에 있어서는 시설운영자가 상속재산의 잔여재산을 파악하여 목록을 작성하도록 되어 있다. 그러나 대개의 시설운영자들은 시설 이용 장애인들의 상속재산을 확인하여 목록으로 작성할 만한 법률적 지식이나 경험이 부족하기 때문에 정확한 상속재산 확인이 어렵다. 또한 보고를 받은 시장·군수·구청장 역시 이러한 점은 마찬가지이기 때문에 정확하지 않은 상속재산 목록이 작성될 여지가 매우 높다. 그리고 이러한 문제는 결국 상속채권자 등이 자신의 권리대로 정확히 상속재산의 전부 또는 일부를 지급받을 가능성을 떨어뜨리기 때문에 헌법상 재산권 침해의 소지가 있다.

한편, 상속재산이 일정 금액에 미치지 못하는 경우 상속재산 처리 절차를 간소화하는 절차를 민법에 마련하자는 주장도 가능한데, 이는 민법 개정의 문제로서 본 연구의 목적을 벗어나는 것이기 때문에 여기에서는 검토하지 않기로 한다. 민법에 따른 각종 공고 기간을 줄이거나 여러 절차로 분산된 공고 절차를 하나로 통합하는 방식 등이 가능하겠지만, 역시 법원으로 하여금 상속재산관리인을 선임하게 한 후 상속재산관리인이 상속재산 목록을 작성하고 청산 절차를 거치도록 하는 것은 제외할 수 없다. 따라서 민법을 개정함으로써 민법 절차를 간소화하더라도 상속재산관리인의 보수와 여러 공고 비용이 일부 감소될 뿐, 대폭 줄어들 것으로 보이지는 않는다. 보다 구체적인 논의를 위해서는 법원 실무를 통해 축적된 사례들에 관한 충실한 분석과 검토가 필요한 일이다.

3. 세 번째 개선안: 민법 외 별도의 절차로 처리하는 방법

세 번째 개선안은 시설 이용 장애인이 사망하는 경우 민법에 따른 원칙적 상속재산 처리 절차 외에 별도의 절차를 통하여 상속재산을 처리하도록 하는 것이다. 즉, 시설 이용 장애인이 사망하는 경우에는 상속재산의 다소에 관계없이 별도의 절차로 처리하자는 것이 이 개선안의 요지이다. 가능한 법령 개정안과 절차는 아래와 같다.

<표 4-3> 장애인복지법 개정안(3안)

<p>제60조의5(상속인 없는 장애인 거주시설 이용 사망 장애인의 재산처리)</p> <p>① 시설운영자는 사망 장애인의 상속인 존부가 분명하지 아니한 경우에는 관할 시장·군수·구청장에게 잔여재산 목록을 작성하여 보고하는 것으로 갈음할 수 있다.</p> <p>② 제1항 후단에 따른 보고를 받은 시장·군수·구청장은 상속인, 일반상속채권자, 유증받은 자 기타 상속재산에 대하여 권리를 주장하려는 자가 있으면 6개월 내에 그 권리를 주장할 것을 3개월 이상 공고하여야 한다.</p> <p>③ 제2항의 공고 기간 내에 상속재산에 대하여 권리를 주장하는 자가 있는 때에는 시장·군수·구청장이 민법 제1034조에 따라 그 기간 내에 신고한 채권자들 간에 배당하여 변제하여야 한다.</p> <p>④ 제2항의 공고 기간이 경과하여도 상속재산에 대하여 권리를 주장하는 자가 없는 때에는 상속재산은 국가에 귀속한다.</p> <p>⑤ 제1항부터 제4항까지의 세부절차는 보건복지부령으로 정한다.</p>

상속재산 처리 절차의 간소화로 인한 비용의 절감과 신속한 처리 등이 장점일 수 있겠지만, 앞서 두 번째 개선안에 대하여 제기된 문제점이 세 번째 개선안에도 동일하게 적용된다. 시설 운영자나 시장·군수·구청장은 상속재산을 확인하여 목록을 작성할 만한 지식과 경험이 부족할 뿐만 아니라 상속재산을 공식적으로 찾아낼 권한도 없기 때문에 많은 상속재산들이 잘못 기재되거나 누락될 우려가 크다. 또한 각 권리 간의 배당 문제는 매우 민감한 문제이기 때문에 자칫 잘못하는 경우 큰 문제가 발생할 수 있는데, 시장·군수·구청장은 이러한 문제에 대하여 전문가라고 보기 어렵다.

4. 네 번째 개선안: 시설의 장이 시장·군수·구청장에게 보고하고 이후 업무는 시장·군수·구청장이 민법에 따라 처리하는 방법

마지막 개선안은 기존 민법의 절차대로 사망한 장애인의 상속재산을 처리하되 상속재산관리인 선임 청구를 공적 기관에게 맡기는 것이다. 앞서 살핀 대로 장애인복지시설의 운영자 내지 종사자들은 시설 이용 장애인이 사망하면서 남기고 간 유류금품을 가지고 있거나 업무 처리 도중 해당 장애인의 재산 중 일부를 알고 있을 뿐, 해당 장애인의 상속재산이 어떻게 구성되어 있는지 알지 못하고 알아낼 권한도 없다. 또한 이용 장애인이 사망하는 경우 해당 장애인은 그 시설로부터 퇴소 처리되기 때문에 해당 시설이 그 장애인이 사망한 후에도 수 년 동안 계속 상속재산관리인의 상속재산 처리 업무에 개입되어 있어야 할 이유도 없다. 장애인거주시설의 이용은 장애인복지법 제60조의2에 따라 시장·군수·구청장을 통하여 이루어지는 만큼, 입소와 퇴소 모두 시장·군수·구청장의 결정에 따라 이루어지거나 시장·군수·구청장에게

보고되어야 할 문제이다.

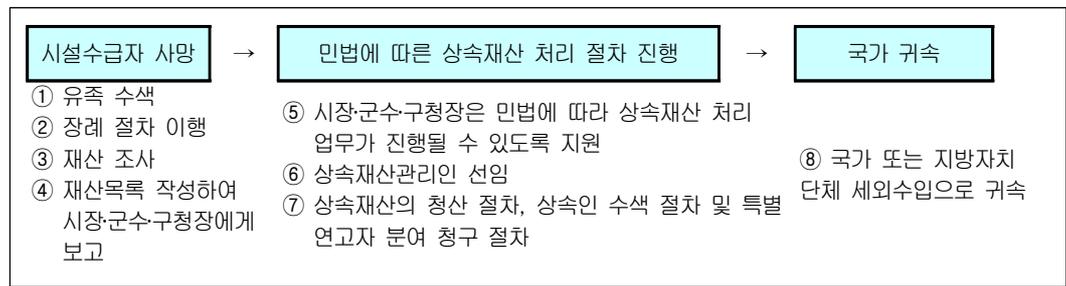
따라서 장애인이 장애인거주시설의 이용을 중단하거나 사망으로 인하여 이용할 수 없는 경우 시설 운영자는 시장·군수·구청장에게 보고할 의무가 있는데 이 때 해당 사망 장애인의 유류금품을 포함한 잔여 재산을 아는 대로 보고하는 것으로서 시설 운영자의 의무를 종식시키는 것이 바람직하다. 시설의 운영자를 포함한 종사자들은 시설 이용 장애인의 복지 사무에 충실하도록 함으로써 장애인들의 권익 보호와 복지 향상이 이루어지도록 하고, 상속재산 처리 절차와 같은 그 외의 업무는 시장·군수·구청장이 관리하도록 하는 것이다.

그리고 사망한 장애인의 친족 등 이해관계인이 상속재산에 대하여 가정법원에 상속재산관리인 선임 청구를 하길 원하는 경우 해당 절차대로 청구서를 제출하면 되고, 만일 청구하지 않는 경우 시장·군수·구청장이 시설종사자들로부터 이용 장애인의 사망과 해당 장애인이 유류하고 있던 금품, 알고 있는 상속재산 등을 보고받은 후 청구인적격이 있는 검사에게 해당 자료를 이관하여 검사로 하여금 상속재산관리인 선임 청구를 하도록 하는 것이다. 가능한 법령 개정안과 절차는 아래와 같다.

<표 4-4> 장애인복지법 개정안(4안)

제60조의5(상속인 없는 장애인 거주시설 이용 사망 장애인의 재산처리)

- ① 시설운영자는 시설 이용 장애인이 사망하는 경우에는 관할 시장·군수·구청장에게 잔여재산 목록을 작성하여 보고하여야 한다.
- ② 제1항 후단에 따른 보고를 받은 시장·군수·구청장은 사망 장애인의 상속인 존부가 분명하지 않고 사망개시일로부터 6월 이내에 상속재산관리인 선임 청구가 없는 경우 검사에게 요청하여 민법 제1053조부터 제1059조에 따라 사망 장애인의 상속재산이 처리될 수 있도록 한다.
- ③ 시장·군수·구청장으로부터 제2항에 따른 요청을 받은 검사는 요청을 받은 날로부터 2월 이내에 상속재산관리인 선임 청구를 하여야 한다.
- ④ 제1항부터 제2항까지의 세부절차는 보건복지부령으로 정한다.



[그림 4-1] 장애인복지법 개정안(4안)에 따른 시설 이용 장애인의 사후 상속재산 처리 흐름도

위 네 번째 개선안은 민법이 정한 절차를 변경하지 않았기 때문에 실무상 혼선을 빚게 될 우려가 적고, 상속재산 처리 과정에서 상속채권자 등의 권리가 침해될 소지가 적다는 장점이 있다. 다만, 여전히 상속재산이 과소한 경우에도 민법이 정한 절차를 거치는 것은 비효율적이라는 문제와 법원의 상속재산관리인 인력 부족 문제를 해결하지 못하는 단점이 있다.

V. 결론 및 제언

본 연구는 장애인가주시설을 이용하는 무연고 장애인의 사망 시 잔여재산 처리방안을 고찰하고 구체적인 법률개정안을 제안하기 위한 목적으로 수행되었다. 이를 위하여 장애인가주시설에서의 무연고 장애인 잔여재산 처리 현황 등에 대한 면밀한 검토와 함께 민법 및 장애인복지법 등 관련 법률의 관계 규정을 심층적으로 분석하였으며, 이를 통해 합리적 개선 방안으로서 장애인복지법 개정안을 제시하였다. 앞서 본문에서 살펴본 네 가지 개선안 모두 장점과 단점이 있다. 그러나 앞선 세 가지 개선안은 시설 종사자들로 하여금 이미 퇴소처리한 장애인에 관한 사무를 계속 처리하도록 함으로써 불필요한 사무 부담을 지우거나 잘못된 사무 처리 가능성을 높이고 간소화된 절차로 인하여 상속채권자 등의 권리를 침해하는 결과를 발생시킨다는 점에서 실효성이 높지 않다. 마지막 개선안 역시 앞서 지적한 대로 몇 가지 문제점들을 가지고 있으나 다음과 같은 이유에서 타 대안보다 비교 우위에 있으며 가장 실행가능성이 높은 대안이라고 할 수 있다.

네 번째 개선안이 다른 개선안들에 비하여 더 바람직한 이유는 첫째, 여러 행위주체들의 기능과 역할에 맞게 상속재산 처리 절차를 둘러싼 사무들을 잘 배분하였다는 점이다. 장애인 거주시설의 목적상 시설 종사자들의 사무는 이용 장애인의 복지 증진에 집중되어야 하고, 장애인의 사망 등으로 이용이 종료된 경우 시설 종사자들의 사무 역시 퇴소처리절차와 함께 종료되어야 한다. 시설 종사자들이 퇴소한 장애인을 위하여 추가로 할 수 있는 사무로는 알고 있는 사망 장애인의 유족들에게 연락을 하거나 사망 장애인의 연고자가 없는 경우 장례를 치러주는 일, 알고 있는 사망 장애인의 잔여 재산 목록을 작성하는 일과 같이 신속하게 마무리될 수 있는 간단한 사무 처리에 한정되어야 하고, 그 외에 상속재산관리인 선임 청구와 같이 장기간 진행될 수 있는 절차에 개입되는 것은 바람직하지 않다. 장애인가주시설 내 이용 장애인이 사망하는 경우 시장·군수·구청장에게 새로운 사무가 생겨난 것처럼 보이기도 하지만, 일정 기간 내에 상속재산관리인 선임 청구가 없는 경우 검사에게 선임 청구를 요청하도록 하였을 뿐이기 때문에 과도한 사무가 부여된 것은 아니다. 또한 검사가 상속재산관리인 선임 청구를 하도록

한 사무는 원래 민법에 따라 주어져 있는 역할이기 때문에 새로운 사무가 아니다⁶⁾. 또한 민법이 검사에게 상속재산관리인 선임 청구의 청구인적격을 부여한 것은 검사가 공적 사무를 담당하는 자이기 때문인데, 시장·군수·구청장 역시 공적 사무를 담당하는 자이므로 검사에게 청구를 요청하도록 하는 것이 부자연스럽거나 이상한 일이 아니다. 그리고 상속재산의 처리는 관련 사무의 지식과 경험이 있는 자가 하는 것이 가장 바람직하기 때문에 법원에 의하여 선임된 상속재산관리인이 진행하도록 하는 것이 타당하다. 비록 법원이 충분한 상속재산관리인 인력을 가지고 있지 못하여 선임 절차가 지연되거나 부적절한 상속재산관리인이 선임되는 예가 있지만, 이는 변호사단체가 협력하여 상속재산관리인단을 구성하거나 상속재산관리인의 보수체계를 현실화하는 방법으로 해결하면 될 일이다.

네 번째 개선안이 채택되어야 할 두 번째 이유는 절차를 거치면서 권리가 침해되는 자가 없기 때문이다. 상속재산 처리 절차는 상속재산에 관하여 권리를 가지는 자들이 자신들의 권리를 행사함으로써 권리의 종류와 내용에 따라 금원을 지급받을 수 있도록 하는데 요체가 있다. 따라서 상속재산 처리 절차 내에 상속재산을 정확히 파악하는 절차와 채권이나 유증 내용을 신고하는 절차를 두었고, 순서대로 배당하는 절차를 두었다. 두 번째 개선안이나 세 번째 개선안의 경우 상속재산의 정확한 파악에서부터 문제가 발생하는 반면, 네 번째 개선안의 경우 기존 민법 절차에 따라 진행되기 때문에 권리가 침해되는 자가 없는 장점이 있다.

따라서 본 연구에서는 여러 행위 주체들의 기능과 역할에 따라 상속재산을 둘러싼 사무를 가장 적절히 배분하고 있고 절차를 거치면서 권리가 침해되는 자가 없는 네 번째 개선안을 최종적으로 제시하였다.

6) 만일 친족 기타 이해관계인이나 검사가 상속재산관리인 선임 청구를 하지 않는 경우 상속재산은 그대로 남아 있게 된다. 비록 민법 제252조 제2항이 무주의 부동산은 국유로 한다는 규정을 두고 있지만, 대법원은 부동산 등기부상 소유자가 존재하는 등 부동산의 소유자가 따로 있음을 알 수 있는 경우에는 비록 그 소유자의 생사여부를 알 수 없다고 하더라도 그 부동산은 무주부동산에 해당한다고 볼 수 없다고 판시하였다(대법원 2008. 10. 23. 선고 2008다45057 판결). 대법원은 이러한 경우 부동산 등기부 상 소유자가 사망하였고 상속인도 없다는 점이 이미 입증되었거나 상속인의 존부가 불분명한 경우 적용되는 민법 제1053조 내지 제1058조의 절차를 밟았다면 해당 절차에 따라 국가에 귀속될 수 있을 뿐이라고 판시하고 있기 때문에, 이러한 부동산은 사망한 자의 소유로 등기된 채 그대로 방치됨으로써 우연히 누군가에 의하여 확인될 때까지 활용되지 못하고 방치될 가능성이 크다. 반면 등기되지 않은 동산의 경우에는 민법 제252조 제1항에 따라 소유의 의사로 점유한 자가 소유권을 바로 취득하기 때문에 상속재산 처리 절차가 장기화되는 경우 제3자의 소유물이 될 확률이 높다.

[참고문헌]

- 김용득·변경희·임성만, 『장애인거주시설 서비스 기능과 구조의 혁신 방안』, 보건복지부·성공회대학교 사회복지연구소, 2007.
- 김용득·김미옥·변경희·소진이, 『장애인거주시설 서비스 최저기준 마련을 위한 연구』, 보건복지부·성공회대학교 사회복지연구소, 2009.
- 김용득·황규인·허곤, 『장애인거주시설서비스 전환을 위한 종합매뉴얼』, 성공회대학교 사회복지연구소·한국장애인복지시설협회, 2013.
- 김진우·서동명·심창호, 『장애인 거주시설 서비스 비용산정 연구』, 보건복지부·덕성여대 산학협력단, 2011.
- 김진우·서동명, “장애인 거주시설 종사자의 직무분석에 따른 인력배치에 관한 연구”, 『한국장애인복지학』19, 2012.
- 김홍식·엄종숙·이승민·황소진, 『장애인생활시설 서비스품질관리 매뉴얼』, 보건복지부·한국사회복지협의회, 2011.
- 박경수·김용득·김미옥·허곤·이승기·서동명 등, 『장애인거주시설 설치·운영기준 개정안 마련연구』, 보건복지부·한양대학교 산학협력단, 2015.
- 보건복지부 내부자료, 『장애인 거주시설 현황 자료』, 2015·2016.
- 보건복지부(a), 『2016 노숙인 등의 복지 사업 안내』, 2016.
- _____ (b), 『2016 장애인복지시설 사업안내(Ⅲ)』, 2016.
- 서울특별시 문화관광디자인본부, 『서울시 복지시설 유니버설디자인 가이드라인』, 2010, 2011, 2012, 2013.
- 송덕수, 『신민법강의』, 박영사, 2014.
- 윤상용·서동명, “장애인 거주시설 이용적격성 심사도구 평가 영역과 항목, 시설배치 방안에 관한 탐색적 연구”, 『비판사회정책』51, 2016.
- 이복실·전미자·김창식·이의정·간기현, 『복지디자인을 적용한 장애인 거주시설 모형 설계 연구』, 한국장애인개발원, 2013.
- 조익수, 『장애인거주시설 이용자 삶의 질 향상을 위한 건물구조 개선방안 연구』, 리드종합건축사사무소·한국장애인복지시설협회·보건복지가족부, 2009.
- 최영식·김원녀·이승현, 『장애인복지시설 운영규정 표준안』, 한국장애인복지시설협회, 2008.

[국문초록]

장애인거주시설 무연고사망자 잔여재산 처리 방안 고찰 - 장애인복지법 개정을 중심으로 -

서 등 명
(동덕여자대학교 사회복지학과)

김 용 혁
(법무법인 디라이트)

윤 상 용
(충북대학교 아동복지학과)

본 연구는 장애인거주시설을 이용하는 무연고 장애인의 사망시 잔여재산 처리방안을 고찰하고 구체적인 법률개정안을 제안하기 위한 목적으로 수행되었다. 이를 위하여 장애인거주시설에서의 무연고 장애인 잔여재산 처리 현황 등에 대한 면밀한 검토와 함께 민법 및 장애인복지법 등 관련 법률의 관계 규정을 심층적으로 분석하였으며, 장애인복지법 개정에 초점을 두어 네 가지 대안을 도출하였다. 기존 절차와 동일하게 처리하면서 세부 절차를 구체적으로 안내하는 방안(1안), 상속재산이 일정한 금액 이하인 경우 민법 외 별도의 간소한 절차로 처리하는 방안(2안), 민법 외 별도의 절차로 처리하는 방안(3안), 시설의 장이 시장·군수·구청장에게 보고하고 이후 업무는 시장·군수·구청장이 민법에 따라 처리하는 방안(4안) 중에서 앞선 1~3안의 경우 시설 종사자들로 하여금 이미 퇴소처리한 장애인에 관한 사무를 계속 처리하도록 함으로써 불필요한 사무 부담을 지우거나 잘못된 사무 처리 가능성을 높이고 간소화된 절차로 인하여 상속채권자 등의 권리를 침해하는 결과를 발생시킨다는 점에서 법률 개정의 실효성이 크지 않을 것으로 판단된다. 따라서 본 연구에서는 여러 행위 주체들의 기능과 역할에 따라 상속재산을 둘러싼 사무를 가장 적절히 배분하고 있고 절차를 거치면서 권리가 침해되는 자가 없다는 점에서 타 대안보다 비교 우위에 있으며 가장 실행가능성이 높은 4안을 최종안으로 제시하였다. 이를 통해 거주시설 내 무연고 장애인이 사망하였을 때 발생할 수 있는 거주시설의 고충을 해소하고, 특히 장애인거주시설 운영을 포함한 장애인복지서비스의 법률적 토대가 되는 ‘장애인복지법’의 법률적 흠결을 보완하는 데 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

주제어 : 장애인거주시설, 잔여재산 처리, 민법, 장애인복지법, 무연고 장애인

[Abstract]

**A study on the development of measure to deal with
the remaining assets of a irrelative disabled person in
residential facilities for the disabled**

- Focusing on the revision of the Act on the Welfare for People with Disabilities -

Seo, Dong Myung
(Dongduk Women's University)

Kim, Yong Hyeok
(D'Light)

Yoon, Sang Yong
(Chungbuk National University)

The purpose of this study is to examine alternatives dealing with the remaining assets of disabled persons and to propose a specific law amendment. To accomplish this end, we analyzed in detail the current state of dealing with the remaining assets of disabled persons in residential facilities for the disabled, and the relevant provisions of related laws such as the Civil Law and the Act on the Welfare for People with Disabilities. Also four alternatives focused on the revision of the Act on the Welfare for People with Disabilities were derived and respective alternatives are as follows. The first alternative is to guide the detailed procedure in the same way as the existing procedure and the second alternative is to handle by way of the simplified procedure other than the civil law if the remaining assets are below a certain amount. Then the third alternative is to treat by way of separate procedure other than the Civil Law and the fourth alternative is to have the director of the facility report to the mayor, the head of the municipal administration and then the mayor of the municipality deal with the remaining assets in accordance with the Civil Law. The previous three alternatives are assumed to be not more effective in that these will cause unnecessary administrative burdens, increase the possibility of improper handling, and result in infringement of the rights of inheritance creditors. Therefore, in this study, the fourth alternative is comparatively superior to other alternatives in that it divides the affairs of inherited property most

appropriately according to the functions and roles of the actors and does not infringe the rights of inheritance creditors. Ultimately, the fourth alternative is expected to contribute to overcome the difficulties of residential facilities when a irrelative disabled person dies in a residential facility and to supplement the legal defects of the Act on the Welfare for People with Disabilities, which is the legal basis of disabled people's welfare services including operation of residential facilities for the disabled.

Key words : residential facilities for the disabled, dealing with the remaining assets of disabled persons, the Civil Law, the Act on the Welfare for People with Disabilities, an irrelative disabled person

사회복지 생활시설 종사자의 재해·안전실태와 법적 고찰*

박정선** · 박찬임***

目 次

I. 서론	III. 사회복지 생활시설 종사자의 재해·안전실태 및 산재 현황
II. 이론적 배경	1. 사회복지 생활시설 종사자의 재해·안전 에 대한 산재 신청 및 승인 현황
1. 사회복지시설의 재해·안전의 개념	2. 사회복지 생활시설 종사자를 위한 제도· 법률 현황
2. 사회복지시설 종사자의 근로실태와 재해·안전에 대한 선행연구	IV. 결론 및 제언

I. 서론

사회복지시설 종사자의 열악한 근무조건과 안전문제에 대한 처우 개선의 목소리가 높다. 사회복지시설에 대한 국가의 관리감독은 시설물 기준, 종사자 수, 수용인원 수 등의 지원에 필요한 사항의 점검·평가, 시설의 안전점검 등 사회복지시설의 외형적 안전과 클라이언트의 안전에 초점을 두고 있다. 즉, 사회복지시설 종사자의 근로실태나 재해 및 안전에 대한 관리감독은 관심을 받지 못하고 있는 실정이다. 특히 사회복지 생활시설의 종사자들은, 24시간 클라이언트를 돌보며 장시간 근로를 하고 있으며, 신체적 돌봄뿐만 아니라 정신적 보호가 필요한 클라이언트들을 대상으로 하기 때문에, 실제로 종사자들이 재해와 위협에 노출되어 있는

* 투고일 : 2017.05.09., 심사일 : 2017.05.12., 게재확정일 : 2017.05.21.

본 연구는 박찬임 외, 『돌봄서비스 종사자의 산업재해 실태와 보호방안』, 2013, 통계자료를 부분적으로 활용하였음.

** 교신저자, 고려사이버대학교 사회복지학과 교수

*** 한국노동연구원 선임연구위원

경우가 많다.

국제노동기구가 1996년 32개국 노동자를 대상으로 작성한 직장폭력보고서에 의하면, 직장에서 발생가능한 대표적인 폭력 유형은 산업재해, 상해, 해고 위협, 스트레스 등이라고 하였고, 직장폭력의 위협에 노출빈도가 가장 높은 집단으로, 택시운전사, 보건 및 의료종사자, 외국인 근로자, 교사, 사회복지사, 심야근로자 등을 꼽았다(최수찬, 2005: 9). 이 중에서 직장폭력 위협의 특성을 포함하는 보건 및 의료종사자, 사회복지사, 심야 근로자 등 사회복지 생활시설 종사자들이 경험하는 위험과 재해 및 안전에 대해 거의 주목받지 못하고 있는 상황이다.

최근에 사회복지시설은 저출산·고령화 등 사회환경의 변화, 사회복지 욕구 및 수요의 변화, 사회복지 공급의 다양화, 서비스의 전문성 추구 등으로 엄청나게 급증했다.¹⁾ 2015년 현재 사회복지 생활시설 수는 7,424개소, 생활시설 종사자 수는 118,529명, 생활 인원은 210,420명, 남성 생활인 72,357명, 여성 생활인 138,068명에 달하고 있다(보건복지부, 2016). 그런데 사회복지 생활시설을 포함한 사회복지사업은 근로기준법상의 근로시간 및 휴게시간의 특례인정 사업으로 되어있어 근로기준법의 규제에서 벗어나 있다(근로기준법 시행령 제32조). 이러한 문제의식에 근거하여 사회복지사의 근로와 재해 및 안전실태를 검토하기 위해 이제까지 수행된 연구들을 분류하면 다음과 같다.

첫째, 사회복지사 처우개선에 대한 연구이다. 처우개선에 대한 연구는 시설형태, 시설종류, 운영주체, 종사자 유형, 직급, 업무 유형, 고용 형태, 보수 지급기준, 4대 보험 가입여부, 수당 지급여부 등 근로조건, 임금이나 보수체계, 인력현황 등을 중심으로 다루고 있다(경기복지재단, 2012, 2016; 서울시복지재단, 2011; 서울시사회복지협의회, 2003, 2007; 보건복지부·한국사회복지사협회, 2012). 그리고 노동조건에서 임금, 노동시간과 함께, 취업규칙, 휴가 등도 다루었다(국가인권위원회, 2013). 2011년 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률이 제정된 이후에는 지방자치단체에서 사회복지사의 처우에 대한 종합계획을 마련하기 위해 3년마다 실태조사가 실시되어 이에 대한 연구보고서가 발간되고 있다.

둘째, 사회복지사의 재해 및 안전에 대한 연구이다. 주로 사회복지 종사자에 대한 클라이언트 폭력 실태와 안전에 대해 조사하였고(보건복지부·한국사회복지사협회, 2012; 서울복지재단, 2005), 좀 더 구체적으로 사회복지사가 서비스를 제공하는 노동과정에서 클라이언트로부터의 폭언, 폭행, 성희롱, 따돌림 등의 경험, 감정노동, 차별 경험, 인권침해 등을 다루었다(국가인권위원회, 2013; 서울복지재단, 2005).

셋째, 사회복지사의 법적 지위에 대한 연구이다(김광병, 2016; 김광병·박소영, 2009; 김수

1) 사회복지 생활시설은 1970년 172개소, 1980년 212개소, 1990년 687개소, 2000년 879개소, 2010년 4,983개소였다.

정, 2015; 김영미, 2014; 신동윤, 2015; 윤석진, 2014). 사회복지사의 법적 지위는 사회복지시설 종사자의 노동권, 근로자성에 초점을 둔 연구로서, 근로자로서 노동관계와 인권보장에 기초하여 노동관계법의 적용을 받아야 한다고 기술하고 있다. 사회복지사가 재해나 해고를 당했을 때 사회복지사의 지위와 노동자로서의 권리에 따라 어떻게 보상이나 보호 및 보장을 받을 수 있는지에 대한 사항과 관련된다. 그리고 사회복지시설 종사자에 대한 노동권 침해와 노동권 확보 방안 그리고 사회복지사의 노동조합과 노사협의회 설립의 논의까지 다루고 있다.

넷째, 사회복지사의 직무스트레스와 직무소진에 대한 연구이다. 주로 직무스트레스와 직무소진에 영향을 미치거나 매개하는 요인들에 초점을 둔 연구(강제상 외, 2013; 공계순, 2010; 김소정·설진화, 2012; 이은희·김경호, 2008; 이정서 외, 2012; 이정은·조영은, 2008; 임성욱·김현희, 2011; 정은미·박희서, 2011; 조윤득 외, 2010; 최소연, 2013)이고, 그 외에 직무스트레스와 직무소진이 사회복지사의 전문성 훼손과 이직에 미치는 영향과 관련된 연구(강창범, 2011; 김미숙, 2004; 이재영·김진숙, 2011) 등이 있다.

본 연구는 돌봄서비스 이용자의 위험, 재해와 안전에 대한 연구에 비해 상대적으로 소홀하게 다루어져 왔던 돌봄서비스 제공자의 재해와 안전에 대한 관심에서 출발하였다. 사회복지시설 종사자의 근로조건, 재해 및 안전은 그들이 제공하는 서비스의 질과 연관되고, 궁극적으로 사회복지시설의 존재 목적인 클라이언트의 삶의 질에 영향을 미칠 것이다. 따라서 연구의 목적은 사회복지 생활시설에서 근무하는 종사자의 근로실태, 재해 및 안전에 대해 살펴보고, 사회복지사에게 보다 안전하고 건강하게 돌봄서비스를 제공할 수 있는 근로환경을 조성하기 위해서는 어떠한 정책적 개입이 필요한가를 탐색하는 데 있다. 그리고 사회복지 종사자들의 근로실태, 재해 및 안전실태, 그리고 관련 법령들을 검토하여 사회복지 서비스 제공자인 종사자들의 복지 증진을 위한 처우개선의 기초자료로 활용될 수 있기를 기대한다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 제2장은 이론적 배경으로 위험, 재해 및 안전에 대한 개념을 살펴보고, 사회복지 생활시설과 사회복지 생활시설 종사자의 재해 및 안전에 대한 선행연구를 고찰하였다. 제3장은 사회복지 생활시설 종사자의 재해 발생, 산재보험 요양 신청 및 산재 승인 현황, 그리고 사회복지 종사자의 재해 및 안전에 대한 제도 및 법률의 현황을 살펴보았다. 제4장은 결론으로 사회복지 생활시설 종사자의 재해 및 안전실태, 산재 현황, 그리고 관련 법률들에 대해 요약하고 정책적 제언을 하였다.

본 논문의 연구방법은 사회복지시설 종사자의 위험, 재해 및 안전에 대해 문헌조사를 통하여 검토하였다. 사회복지시설 종사자의 근로실태를 파악하기 위하여 국가 및 연구기관에서 공식적으로 발간한 2차 통계자료를 활용하였다. 구체적으로 2012년 경기복지재단의 사회복지 생활시설 종사자의 근로실태조사, 2016년 서울복지재단의 생활시설 요양보호사의 안전실태조사,

2010년·2014년 산업안전보건공단의 근로환경조사, 2015년 산업안전보건연구원의 요양보호사에 대한 실태조사를 살펴보았다. 또한 근로복지공단 산재보험 요양신청자의 2010년~2012년 사이의 사회복지 생활시설 사회복지사의 산업재해 실태를 살펴보았다. 그리고 사회복지시설 종사자의 근로, 산업재해, 안전 및 처우 보장과 관련된 법률들, 즉, 헌법, 산업재해보상보험법, 산업안전보건법, 근로기준법, 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률과 지자체 조례들을 검토하여, 관련 법률들이 사회복지사의 재해 및 안전에 대해 보호 및 보장하고자 하는 적용범위, 보호 및 보장조치의 내용, 책임 규정 등을 분석하였다.

II. 이론적 배경

1. 사회복지시설의 재해·안전의 개념

사회복지시설에서 발생할 수 있는 재해 및 안전, 이를 포괄하고 있는 위험의 개념을 살펴보기로 한다. 최수찬(2005)은 안전의 개념에 대해 전형적으로 신체적 안녕을 보호하는 것이라고 정의하였고, 사회복지시설 종사자가 당면하는 위험 실태를 신체적 위험, 사회심리적 위험, 환경적 위험으로 구분하였다. 신체적 위험이란 종사자가 업무수행 과정에서 당면할 수 있는 각종 질환 및 질병, 클라이언트의 공격에 노출되는 경우로 근골격계 질환, 클라이언트로부터 옴은 질병, 클라이언트로부터의 폭력 등이 포함되고, 사회심리적 위험에는 직무스트레스, 클라이언트로부터의 정서적 폭력 등이 포함되며, 환경적 위험에는 기관의 안전시설 부재에 따른 위험이나 클라이언트로부터 발생하는 재산상의 피해 등이 포함되었다. 이 연구에서는 위험을 포괄적인 측면에서 분류하였고, 사회복지시설의 종사자들이 직면할 수 있는 폭력과 재해 및 안전문제, 직무스트레스를 포함하고 있다.

노충래(2009)는 안전이란 위험성이 없는 것으로 위험의 가능성 혹은 사고를 제거하는 것을 목적으로 하는 물리적 환경에서 발생하는 상태라고 정의하였고, 사회복지현장에서 발생할 수 있는 위험의 범위를 폭력, 보안관리, 안전사고, 재난 및 재해, 위생문제 등으로 구분하였다. 그 중 안전사고에는 낙상이나 부딪힘, 시설물 노후 및 관리·이용에 따른 안전사고, 차량사고, 캠프 등의 익사사고 등이 포함되고, 재난 및 재해 위험에는 자연재해, 인위적 재난(화재, 붕괴, 폭발, 교통사고 등), 사회적 재난(에너지, 통신, 교통, 금융, 의료 등 국가기반체계의 마비, 전염병 확산 등)이 포함되었다. 특히 재난과 재해의 위험에는 자연적, 인위적, 사회적 재난을 망라한 물리적 측면에 주목하였다.

사회복지시설 근로자에게 발생하는 재해 즉, 산업재해는 일자리에 내재하는 위험의 발현으로 볼 수 있으며, 근로자 개인의 주관적인 주의력의 한계를 넘어서 발생하는 사회현상이라고 할 수 있다(이홍재 외, 2011: 145). 작업장에서 발생하는 상병 · 폐질 · 사망 등에 대해 보상하는 산업재해보상보험법(이하 산재보험법)에서 업무상의 재해를 업무상의 사유에 따른 근로자의 부상 · 질병 · 장해 또는 사망으로 정의하였고(제5조), 업무상 재해를 근무시간에 일어난 재해, 근무시간 외에 일어난 재해, 사업장을 벗어나서 일어난 재해, 기타 재해 등으로 구분하였다(박차상 외, 2009: 222).

사회복지시설이란, 미국 NASW의 사회복지사전에 의하면, 특별한 사회문제를 가지고 있거나 그러한 사회문제를 갖게 될 위험이 있는 사람들에게 일정한 범위 내의 사회복지서비스를 제공하기 위하여 사회복지사(전문 사회복지사, 여타의 전문가, 준전문직 기능인 등)와 사무직원, 기타 직원들로 구성되고, 이사회에서 규정하는 조직이나 시설로 규정하고 있다(박태영, 2000: 12).

사회복지사업법에서 정의하는 사회복지시설이란 사회복지사업을 할 목적으로 설치된 시설을 말하며(제2조 제4항), 시설거주자를 보호하기 위한 시설과 그 외의 시설, 그리고 시설의 설치 · 운영을 목적으로 하지 아니하고 사회복지사업을 지원하는 것을 목적으로 하는 시설로 구분하고 있다(동법 시행규칙, 제13조 제1항). 즉, 생활시설과 이용시설, 그리고 지원시설로 구분하고 있다. 사회복지 생활시설은 보건복지부 소관의 노인복지시설, 아동복지시설, 정신보건시설, 노숙인시설, 사회복지관 결핵 · 한센시설 등과 여성가족부 소관의 성매매피해지원시설, 성폭력피해보호시설, 가정폭력보호시설, 한부모가족복지시설 등에서 제공하는 거주 및 생활시설을 말한다(보건복지부, 사회복지시설 관리안내, 2017: 5~6). 예컨대, 장애인 거주시설이란 주거 공간에서 영위하는 삶의 과정 전반에 대한 지원이 이루어져야 하는 전형적인 대인서비스기관이다. 거주시설은 생활의 장으로서 일상생활 향상, 치료, 훈련 재활 등의 기능향상을 위한 서비스를 제공하는 생활시설이다(변경희 외, 2015: 30). 장애인 거주시설에는 장애유형별거주시설, 중증장애인거주시설, 장애영유아거주시설, 장애인단기거주시설, 장애인공동생활가정이 해당된다.

보건복지부에서 사회복지시설의 관리운영 지침으로 매년 발간하는 『사회복지시설 관리안내』(보건복지부, 2017)에서 사회복지시설의 안전보건 관리를 위해 보험가입여부 확인, 시설안전 점검 실시, 안전관리 인력 확보, 안전관리 교육 · 훈련, 시설 설치신고 시 소방관계 법령 준수 여부 확인, 재난 · 안전 관련 주체별 주요 임무, 산업안전보건법상 사업주의 의무, 사회복지시설 종사자 안전보건을 위한 현장점검 등 8개 항목을 제시하고 있다(IV장 참고). 사회복지시설 종사자의 안전보건을 위한 현장점검에서는 산업안전보건법에 의거하여 사업주(고용주)는 중

사자로 하여금 시설이나 설비·물질, 작업환경 등으로부터 안전하게 보호할 의무가 주어졌다고 기술하고 있고, 넘어짐, 추락, 화재·피난, 기타, 관리사항 등 기본 안전사항을 점검하도록 하고 있으며, 요양, 목욕·청소세탁, 식재료 입고 및 재료보관, 전처리(야채), 전처리(육수), 전처리(제면), 조리, 배식 및 퇴식, 후처리(설거지) 등 유해·위험요인 및 재해예방대책을 안내하고 있다.

2. 사회복지시설 종사자의 근로실태와 재해·안전에 대한 선행연구

사회복지시설의 관리운영에 대해 전반적으로 살펴보면, 생활시설의 운영주체는 민간이 직접 운영하는 형태가 77.4%로 가장 높게 나타났으며, 이용시설의 운영주체는 민간위탁이 60.3%로 높게 나타났다. 시설의 예산재원 비중을 보면, 이용시설의 보조금은 55.5%, 생활시설의 보조금은 68.9%로 이용시설보다 높게 나타났는데, 이용시설과 생활시설에서 모두 보조금의 비중이 컸다.

<표 1> 사회복지시설의 운영주체 및 예산재원 비중

(단위: %)

구분	계	민간위탁	국가 및 지방자치단체	민간 직접	기타
이용시설	100.0	60.3	3.4	31.2	5.1
생활시설	100.0	9.7	9.0	77.4	3.9

구분	계	보조금	이용료	후원금(기부금)	프로젝트	법인전입금	기타
이용시설	100.0	55.5	11.9	6.1	10.5	5.0	11.1
생활시설	100.0	68.9	12.9	5.2	3.7	3.1	6.2

자료: 『2016년 사회복지사 통계연감』, 한국사회복지사협회, 2016, p.24-25.

사회복지사업에 종사하는 일체의 사람들을 사회복지 종사자(윤찬영, 2013: 575)라고 부른다. 사회복지사업법에서는 사회복지 종사자를 복지업무에 종사하는 사람(제5조)이라고 정의하였고, 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률에서는 사회복지사를 사회복지법인 및 사회복지시설에서 사회복지사업에 종사하는 자(제2조)라고 정의하였다. 사회복지 생활시설에 근무하는 종사자의 근무특성은 생활인이나 거주인과 24시간 함께 생활하면서 생활, 교육, 재활 등의 프로그램을 수행한다.

사회복지시설에서 클라이언트를 직접 대면하여 돌봄서비스를 제공하는 사회복지 종사자의

근로실태, 재해 및 안전실태를 파악하기 위해 종사자의 근로조건인 잦은 근무시간을 살펴보았다.

서울복지재단(2005)이 수행한 『복지시설 종사자 위험관리 실태조사』에서, 서울시 소재 사회복지시설 총 860개소 중 681개소, 복지시설 종사자 1,000명을 조사하였다. 위험을 신체적 위험, 사회심리적 위험, 환경적 위험으로 구분하였고, 신체적 위험은 직업상 폭력, 질환(근골격계 질환), 전염을 들었고, 사회심리적 위험은 직무스트레스, 환경적 위험은 재산상 피해와 소송을 포함시켰다. 위험의 결과는 보상, 의료적 요구, 스트레스, 조직몰입, 소진, 이직의사 등을 들었다. 사회복지사의 1일 근무시간을 살펴보면, 8시간 미만이 4.8%, 8~9시간 미만이 35.6%, 9~10시간 미만이 35.2%, 10~11시간 미만이 11.0%, 11시간 이상이 13.5%로 나타났다. 사회복지시설에서 8~10시간 근무하는 사회복지사가 71%, 10시간 이상 근무하는 사회복지사가 24.5%가 되었다. 8~9시간 미만을 8시간 이하로 모두 포함시키는 것은 무리이지만, 1일 근무시간을 9시간 미만으로 보아도 40.4%로 나타나고 있어, 40%미만이 법정 근로시간을 이행하고 있음을 알 수 있다.

경기복지재단(2012)이 수행한 『경기도 사회복지 생활시설 근로자 근로실태 파악』에서²⁾, 2011년 현재 경기도 소재 사회복지시설 약 3,100개소, 사회복지시설 종사자 수 약 33,000명, 사회복지 생활시설 391개소³⁾, 사회복지 생활시설 종사자 수 19,925명으로, 이 중 사회복지 생활시설 154개소, 종사자 1,583명을 대상으로 조사하였다. 조사 항목은 시설의 일반 현황, 종사자 대상의 인력 현황, 시설 인건비 지급 현황, 근로여건 등이다.⁴⁾ 경기도 사회복지 생활시설 종사자의 하루 평균 근무시간은 9.5시간, 주당 평균 근로시간은 48.6시간, 주당 평균 야간근로시간은 7.5시간으로 조사되었다. 근무형태는 2교대가 62.9%를 차지하였다. 생활시설에서는 연장근로가 상시적으로 발생하며 연장근로에 대해 대부분의 시설은 수당을 지급하는 것으로 나타났다.

서울복지재단(2012)이 수행한 『소규모 시설 임금기준선 마련 연구』에서, 2012년 현재 서울시 소재 소규모 시설⁵⁾ 총 810개소 중 386개소를 대상으로 시설 일반현황, 시설 인건비 재정사항과 안전사항, 시설운영실태, 시설 인력현황에 대해 조사하였다. 서울시 사회복지 생활시설 종사자의 주당 평균 근무시간을 시설별로 살펴보면, 장애인단기보호시설이 85.1시간, 아동공동

- 2) 종사자는 시설장을 포괄하였고, 근로자는 시설장을 제외한 인력으로 한정하여 조사하였다.
- 3) 보건복지부 소관 사회복지 생활시설 중 노인, 아동, 장애인, 정신질환자, 부랑인시설로 한정하였다.
- 4) 근로실태조사는 일반 현황에서 시설종류, 상시근로자수, 인력 현황에서 종사자 생년월일, 성별, 직위, 세부직종, 고용형태, 세부직종, 호봉, 학력, 현 시설 재직기간, 사회복지 총 재직경력, 평균 근무시간, 주당 평균 야간근로시간, 주1회 이상 휴일보장 여부, 시간외 근로수당 지급여부, 근무형태, 월평균 임금, 월평균 기본급, 월평균 수당, 시설 인건비 지급 현황에서 (비)정규직 직원 현황과 인건비 지급액, 근로여건에서 1년 동안 지급되는 수당, 초과 및 휴일 근로수당 지급여부 및 지급형태 등을 조사하였다.
- 5) 개인운영신고시설의 소규모 시설 기준으로는 시설의 특성에 따른 이용자 수 규모로 구분되는데, 장애인·노숙인 시설은 이용자 수 10인 미만, 노인시설의 경우 이용시설은 30인 미만, 생활시설은 10인 미만, 아동시설은 10인 미만이나 공동생활가정의 경우 8인 미만이다.

생활가정이 80.8시간, 장애인공동생활가정이 74.3시간, 장애인생활시설이 58.4시간으로 나타났고, 서울시 소규모 생활시설 종사자의 주당 평균 근무시간은 59시간으로 높게 나타났다. 직위별로 보면, 원장은 62.3시간, 사무국장은 56.3시간, 과장 및 생활복지사가 50.1시간, 생활지도원이 47.3시간, 관리인이 64.1시간, 요양보호사가 54.5시간으로 조사되었다. 소규모시설 대상의 조사이기 때문에 다른 실태조사보다 장시간 근로가 더 높게 나타났고, 상위직일수록 장시간 근로하고 있는 것으로 나타났다.

국가인권위원회(2013)가 수행한 『사회복지사 인권실태』에서 민간사회복지시설 사회복지사 2,486명, 학교사회복지사 136명, 사회복지공무원 186명을 대상으로 조사하였는데, 열악한 노동여건의 문제들이 드러났다. 사회복지사 급여는 전체 임금노동자 평균임금의 약 80% 수준으로 근무기간에 비해 낮은 수준이었고, 민간시설에서 근무하는 사회복지사의 처우는 더 열악하게 나타났다. 사회복지사의 주당 평균 근무시간이 생활시설은 47.2시간으로 나타나 장시간 노동에 시달리는 것으로 조사되었다.

한국사회복지사협회에서 발간한 『2016년 사회복지사 통계연감』에 따르면, 사회복지 이용시설 종사자의 주당 평균 근무시간은 41.6시간, 생활시설 종사자는 52.4시간으로 나타났다. 2012년 『사회복지사 기초통계연감』에서는 사회복지사의 주당 평균 근무시간이 50.3시간으로 나타난 것을 보면, 사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위한 법률이 시행되었음에도 불구하고, 사회복지 이용시설에 비해 사회복지 생활시설의 근무여건이 개선되지 않은 것으로 보인다.

그리고 여러 기관에서 실시한 근로실태 조사들에서 사회복지시설 종사자의 주당 평균 근무시간이 40시간 이상으로 나타났고, 52시간의 연장근무를 감안하더라도 근로기준법 상의 장시간 근로시간을 초과하고 있으며, 이용시설보다 생활시설의 주당 평균 근무시간이 더 길게 나타났다.

<표 2> 사회복지시설 종사자의 주당 평균 근무시간

구분	생활시설	이용시설
경기복지재단(2012)	48.6시간	42.5시간
서울시복지재단(2012)	59시간	41.4시간
국가인권위원회(2013)	47.2시간	43.3시간
한국사회복지사협회(2016)	52.4시간	41.6시간

사회복지시설 종사자의 근로시간에 이어 휴게시간에 대해 살펴보기로 한다. 서울복지재단(2005)이 수행한 『복지시설 종사자 위험관리 실태조사』에서, 필요에 따라 자유롭게 휴식을 취

한다고 응답한 경우가 36.5%, 하나의 업무가 끝나면 잠시 휴식을 취한다가 24.6%, 일정시간 간격으로 규칙적인 휴식을 한다가 5.2%로 나타난 반면에, 휴식시간이 거의 없다고 응답한 경우가 33.8%나 되었다. 근로기준법 제54조에서 근로시간이 4시간인 경우 30분 이상, 8시간인 경우 1시간 이상의 휴게시간을 주어야 하고, 근로자가 자유롭게 이용하도록 하고 있다. 그러나 조사결과에 따르면, 필요에 따라 자유롭게 휴식을 취하는 경우와 일정시간 간격으로 규칙적인 휴식을 취하는 경우가 42%로 나타나 절반 미만이 자유롭게 휴식을 취하지 못한 것으로 볼 수 있다.

한국노동연구원(2013)이 수행한 『돌봄서비스 종사자의 산업재해 실태와 보호방안』에서 사회복지 생활시설 종사자들이 업무 중 휴게시간을 사용할 수 있는지에 대한 조사를 보면, 휴게시간을 사용할 수 있다는 응답은 38.3%였으며, 청소년시설과 노인시설에서 휴게시간을 사용하는 비율이 높게 나타났고, 장애인시설에서 가장 낮게 나타났는데, 이러한 차이는 생활시설의 특성을 반영하는 것으로 해석할 수 있다.

사회복지 종사자의 근로시간과 휴게시간이 중요성을 갖는 이유는 돌봄서비스 제공자의 근로조건에 따라 서비스의 질에 영향을 미칠 가능성이 크고, 생활인의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 전제조건으로 작용할 것이기 때문이다.

한국사회복지사협회(2012)의 『클라이언트 폭력 연구 보고서』에 따르면, 2006~2010년 5년간 병원 · 의원 · 기타 의료업 등의 의료사업과 양로 · 노인요양시설 등의 노인거주복지시설에서 총 11,379건에 달하는 산업재해가 발생하였다. 이중 가장 많이 발생한 산재를 보면 넘어짐에 의한 사고가 36.7%, 근골격계 질환이 13.2%로 나타났다.

<표 3> 사회복지시설의 산업재해 현황(2006~2010, 의료 및 노인거주복지시설 대상)
(단위: 명, %)

구분	재해자 수	비율
넘어짐	4,176	36.7
근골격계 질환	1,502	13.2
부딪힘	984	8.6
무리한 동작	641	5.6
절단 · 베임 · 찢림	617	5.4
이상온도	528	4.6
떨어짐	485	4.3
기타	2,440	21.5
전체	11,379	100.0

자료: 김제선 외, 『클라이언트 폭력 연구 보고서』, 한국사회복지사협회, 2012, p.10.

Ⅲ. 사회복지 생활시설 종사자의 재해·안전실태 및 산재 현황

1. 사회복지 생활시설 종사자의 산재 신청·승인 현황

(1) 요양 신청자의 특성

사회복지시설에서 근무하는 사회복지사가 근로복지공단에 산업재해 요양급여를 신청한 건수는 2010년 110건, 2011년 97건, 2012년 72건으로 3년 동안 총 279건이었다. 시설 유형별로 보면 생활시설 사회복지사가 155건, 이용시설 사회복지사가 124건으로 생활시설 사회복지사의 산재 신청이 다소 많은 것으로 나타났다.

사회복지 생활시설 사회복지사의 산재보험 요양 신청자의 일반적인 특성을 살펴보았다. 산재 요양 신청을 한 종사자의 성별을 보면 여성 비율이 75.5%로 남성 비율보다 훨씬 높게 나타났다. 연령별로는 50대 이상이 41%, 40대가 28%로 나타나 40대 이상이 69%나 되었다. 직장 근속기간을 보면 6개월 미만자가 25%, 6개월 이상 1년 미만인 경우가 17%로서 근속기간 1년 미만인 근로자가 42%로 나타났다. 즉 생활시설에서 근무한 첫 해에 사고가 많이 발생했는데, 이러한 결과는 입직 초기에 적절한 대처와 안전교육이 필요하다는 점을 시사한다. 그리고 남성보다 여성이, 40~50대의 높은 연령대가 산재의 위험에 더 많이 노출되었다고 볼 수 있다.

<표 4> 산재보험 요양 신청자의 일반적 특성

연령	건수	비율	근속기간	건수	비율	성별	건수	비율
20대	28	18.1	6개월 미만	36	24.7	남	38	24.5
30대	21	13.5	6개월~1년 미만	25	17.1			
40대	43	27.7	1~2년 미만	29	19.9			
50대	53	34.2	25년 미만	26	17.8	여	117	75.5
60대 이상	10	6.5	5년 이상	30	20.5			
전체	155	100.0	전체	146	100.0	전체	155	100.0

자료: 박찬임 외, 『돌봄서비스 종사자의 산업재해실태와 보호방안』, 한국노동연구원, 2013, p.95.

(2) 요양 신청자의 재해 형태

생활시설 요양 신청자의 상병명을 살펴보면 염좌 · 인대파열(44.4%)과 골절(30.1%)이 74.5%를 차지하였다. 업무상 질병으로 요양 신청을 한 경우의 상병명은 염좌 · 인대파열, 근골격계 질환이 81%로 나타났다.

<표 5> 요양 신청자의 재해 형태

상병명	전체		업무상 재해		업무상 질병	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율
염좌 · 인대파열	68	44.4	62	45.3	6	37.5
골절	46	30.1	46	33.6		
타박상, 열상, 절단	12	7.8	12	8.8		
근골격계 질환	10	6.5	3	2.2	7	43.8
뇌진탕	5	3.3	5	3.6		
기타 질환	12	7.9	9	6.6	3	18.8
전체	153	100.0	137	100.0	16	100.0

자료: 박찬임 외, 2013, p.97.

주: 넘어짐으로 표기된 2명은 상병명을 알 수 없어 제외함.

서울시복지재단(2016)에서 수행한 『사회복지종사자의 안전실태 및 보호방안 연구』에서 요양보호사의 안전실태조사를 보면, 신체적 위험 영역에서 타박상, 근골격계 질환, 감염성 호흡기 질환, 피부 감염, 화상, 소화기 질환, 뇌심혈관 질환에 대해 조사하였다. 시설에 있는 요양보호사의 신체적 위험 발생 빈도는 근골격계 질환이 2.65로 가장 높았고, 타박상이 2.57, 그리고 감염성 호흡기 질환, 소화기 질환으로 나타났다. 타박상 및 근골격계 질환은 이동(44.5%), 목욕(32.5%) 서비스 수행시 신체적 위험 발생이 높게 나타났다. 또한 시설 요양보호사의 위험발생 요인을 개별 영역에서 1순위에 해당하는 요인들을 살펴보면, 개인적 실수나 부주의(49.5%), 치매로 인한 돌발행동(37.5%), 인력 부족(29.0%), 휴식공간 부족(20.5%) 등을 들었다.

<표 6> 시설 요양보호사의 신체적 위험 발생 빈도⁶⁾

내용	발생 빈도
타박상	2.57
근골격계 질환	2.65
감염성호흡기 질환	1.75
피부 감염	1.45
화상	1.24
소화기 질환	1.57
뇌심혈관 질환	1.43

자료: 김미현 외, 『사회복지종사자의 안전실태 및 보호방안 연구』, 서울시복지재단, 2016, p.41.

생활시설에서 가장 많이 발생하는 업무상 재해는 일상적인 케어 중 실수 또는 우연히 미끄러지거나 넘어지거나 부딪혀서 발생한 사고이고, 그 다음으로 클라이언트와 관련된 사고로서 클라이언트의 공격 때문에 다치거나 이를 피하려다 다치거나 돌발 상황이 발생하였을 때 클라이언트를 다치지 않도록 행동하다가 사고를 당하는 경우이다. 그리고 일상생활에서 케어 할 때 무리한 동작 때문에 발생한 사고로서 신체이동이 어려운 장애인, 노인, 아동을 침대나 휠체어에서 옮길 때, 목욕이나 용변과 관련된 케어 중 발생하는 경우가 많은데, 이것은 종사자가 시설에서 일상적으로 수행하는 케어의 일부이다. 근골격계 질환은 처음부터 심하게 통증이 나타날 수도 있지만, 한동안 참다가 근골격계 질환으로 이환되거나, 반복작업을 통해서 점차 상태가 나빠지는 경우가 많기 때문에 현실적으로 이를 입증하기가 쉽지 않다.

(3) 요양 승인율

산재 요양 신청자의 기록을 통해서 사회복지 생활시설 종사자의 재해 형태를 구분해보면, 2010년부터 2012년까지 요양급여를 신청한 155건 중 회사 내부에서 발생한 업무상 사고가 113건(73%), 회사 외부에서 발생한 업무상 사고가 26건(17%), 업무상 질병이 16건(10%)으로 나타났다.

요양 신청자의 재해 형태에 따라 승인율이 달라지는지를 살펴보았다. 시설 내부에서 발생한 사고는 요양 승인율이 92%이지만, 시설 외부에서 발생한 사고는 요양 승인율이 73%로 더 낮았다. 외부행사에 참여했다가 발생한 사고의 승인율은 92%, 이동 중 발생한 사고의 승인율은

6) 발생빈도는 각 5점 척도로 점수가 높을수록 위험발생 빈도가 높은 것으로 해석할 수 있다.
5점 척도 기준(전혀 없음, 거의 없는 편임, 보통, 자주 있는 편임, 매우 자주 있음)

75%, 출퇴근 사고의 승인율은 50%로 낮게 나타났고, 특히 질병의 산재 요양 승인율은 31%로 낮게 나타났다.

다음은 상병명에 따라 승인율이 달라지는 지를 살펴보았다. 승인율이 가장 높은 상병은 타박상, 열상, 절단의 경우는 산재 요양 신청자가 모두 승인받았고, 골절의 승인율도 89%로 높게 나타난 반면에, 근골격계 질환의 승인율은 50%로 낮았다. 즉 사회복지 생활시설 종사자들이 신청한 재해 중 요양 승인율이 낮은 재해는 질병과 출퇴근 사고이고, 상병명은 근골격계 질환으로 나타났다.

<표 7> 재해 형태와 상병명에 따른 산재보험 승인율

(단위: 건, %)

		재해 형태					상병명					
구분		신청 수	승인	일부 승인	불 승인	승인 율	구분	신청 수	승인	일부 승인	불 승인	승인 율
사 고	시설 내부	113	98	6	9	92.0	염좌·인대파열	68	49	5	14	79.4
	시설 외부	26	19	0	7	73.1	골절	46	40	1	5	89.1
	이동 중	4	3	0	1	75.0	타박상, 열상, 절단	12	11	1	0	100.0
	출퇴근	10	5	0	5	50.0	근골격계 질환	10	5	0	5	50.0
	외부행사	12	11	0	1	91.7	뇌진탕	5	4	0	1	80.0
	질병	16	4	1	11	31.3	기타 질환	12	10	0	2	83.3
전체		155	121	7	27	82.6	전체	153	119	7	27	82.4

자료: 박찬임 외, 『돌봄서비스 종사자의 산업재해실태와 보호방안』, 한국노동연구원, 2013, pp.105~106.
 주: 넘어짐으로 표기된 2명은 상병명을 알 수 없어 제외함.

동일한 상병일지라도 업무상 사고로 신청한 경우와 업무상 질병으로 신청한 경우의 승인율이 다를 가능성이 있다. 이를 파악하기 위해서 업무상 사고로 신청한 경우와 업무상 질병으로 신청한 경우의 승인율을 확인하였다. 요양 불승인자의 주된 상병이 염좌·인대파열과 근골격계 질환으로 나타났는데, 염좌·인대파열의 경우 업무상 사고로 신청하였을 경우 승인율은 86%인데 비해 업무상 질병으로 신청한 경우는 17%에 그쳤다. 근골격계 질환도 업무상 사고로 신청한 경우는 승인율이 67%이지만, 업무상 질병으로 신청한 경우는 승인율이 43%로 낮았

7) 산업재해보상보험법 시행령 중 [별표 3] 업무상 질병에 대한 구체적인 인정 기준을 개정(2014.6.30)하여, 근골격계 질병에 대한 규정을 하였다. 근골격계 질병이란 업무에 종사한 시간, 업무의 양과 강도, 업무 수행 자세와 속도, 업무수행 장소의 구조 등이 근골격계에 부담을 주는 업무(이하 신체부담업무)로서, 반복동작이 많은 업무, 무리한 힘을 가해야 하는 업무, 부적절한 자세를 유지하는 업무, 진동작업, 그밖에 특정 신체 부위에 부담되는 상태에서 하는 업무에 종사하는 경력이 있는 근로자의 팔·다리 또는

다. 염좌·인대파열보다 승인율이 더 낮은 근골격계 질환은 사회복지사가 일상생활에서 사고를 당한 후 산재에 신청할 경우는 승인을 받고, 직업병으로 신청할 경우는 승인받을 가능성이 매우 낮다는 것을 알 수 있다.

<표 8> 업무상 사고와 업무상 질병의 산재보험 승인율

(단위: %)

구분	업무상 사고	업무상 질병
염좌·인대파열	85.5	16.7
골절	89.1	-
타박상, 열상, 절단	100.0	-
근골격계 질환	66.7	42.9
뇌진탕	80.0	-
기타 질환	100.0	33.3
전체	88.3	31.3

자료: 박찬임 외, 2013, p.98.

산업안전보건연구원(2015)의 『서비스업 종사자 보호를 위한 산업안전보건제도 개선에 관한 연구』에서 요양보호사에 대한 실태조사를 보면, 2014년 요양보호사 관련 직종에서 발생한 재해는 1,273건이며, 이중 업무상 사고는 1,115건(전체 재해의 87.6%)이고, 업무상 질병은 154건(12.1%)에 해당된다. 업무상 사고의 유형은 넘어짐이 47.1%, 불균형 및 무리한 동작이 13.4%, 부딪힘이 6.7%, 폭력행위가 5.6%로 나타났다. 성별로 보면 여성이 86.4%이고, 연령별로 보면 50대가 40.1%, 40대가 15.6%이며, 사업장 규모로 보면 30~49인이 21.5%, 10~19인이 20.8%로 50인 미만 사업장에서 75.5%가 발생하였다.

이제까지 사회복지 생활시설 종사자의 재해 및 안전실태에 대해 살펴보았는데, 돌봄서비스를 제공하는 사회복지 생활시설 종사자와 요양보호사가 경험하는 사업장의 재해 실태의 경향성은 유사하게 나타났다. 종사자가 산재 신청 시 업무상 사고의 경우는 승인율이 높았고, 업무상 질병은 승인율이 낮게 나타났다. 이렇게 업무상 질병의 승인율이 낮은 이유는 근로복지공단이 업무와의 인과관계를 입증하기 어렵다고 판단하였기 때문일 것이다. 그러나 사회복지

허리 부분에 근골격계 질병이 발생하거나 악화된 경우에는 업무상 질병으로 본다고 했다. 그 외에 업무상 질병으로 인정되는 경우는, 신체부담업무로 인하여 기존 질병이 악화되었음이 의학적으로 인정되면, 신체부담업무로 인하여 연령 증가에 따른 자연경과적 변화가 더욱 빠르게 진행된 것이 의학적으로 인정되면, 신체부담업무의 수행과정에서 발생한 일시적인 급격한 힘의 작용으로 근골격계 질병이 발병하면 인정된다고 하였다. 그리고 신체부위별 근골격계 질병의 범위, 신체부담업무의 기준, 그밖에 근골격계 질병의 업무상 질병 인정여부 결정에 필요한 사항은 고용노동부장관이 정하여 고시한다고 했다.

생활시설 종사자, 특히 일상생활에 도움이 필요한 장애인과 노인, 행동조절이 잘 되지 않아서 돌발행동 가능성이 있는 장애인과 아동, 노숙인 등을 돌보고 있는 생활지도원(사)은 무리한 동작을 반복적으로 수행하기 때문에 염좌·인대파열, 근골격계 질환의 가능성이 크다. 사회복지시설 종사자가 일상생활에서 발생할 수 있는 재해와 안전문제를 예방하고 클라이언트에게 양질의 서비스를 제공하기 위해서는 노동과정과 근무조건 및 환경의 개선이 전제되어야 할 것이다.

2. 사회복지 생활시설 종사자를 위한 제도·법률 현황

(1) 산재보험의 신청 기피와 업무상 질병의 불승인

국가인권위원회(2015)의 『장애인 거주시설 종사자의 인권보호 및 서비스 질 향상에 관한 연구』에서 업무상 재해를 경험했을 때 산재 신청 및 병가를 쓸 수 있는지를 분석한 결과, 조사대상자의 40%가 업무상 재해를 입어도 산재 신청 및 병가를 사용할 수 없다고 응답하였고, 그 이유는 업무에 지장을 줄까봐(47.5%), 상사 눈치가 보여서(17.5%), 기관이 쓰는 분위기가 아니어서(13%)로 나타났다. 또한 산재 신청이 가능한 재해가 무엇이고 어떻게 신청해야 하고 월급은 나오는지 등 산재보험과 관련된 내용을 잘 모르기 때문이라고 응답했다.

서울시복지재단(2016)에서 실시한 요양보호사의 안전실태 조사를 살펴보면, 산재 신청 경험이 없는 응답자의 이유를 묻는 질문에서, 산재 신청 절차를 잘 몰라서(9.5%), 신청해야 산재 신청이 되지 않을 것 같아서(6.5%), 치료비 등 기관과의 협조가 잘 이루어져서(5.5%), 기관에 부담이 될까봐(4.0%), 공단평가 및 실사 등이 부담스러워서(2.5%) 라고 응답하였다. 산재 발생 자체가 시설 및 시설장의 평가에 반영될 수 있고, 다음 위탁심사에서 감점되어 위탁을 받기 어려워질 수 있다고 보는 것이다. 산재 발생을 여러 번 신고하면 시설에 작업장 안전과 관련된 조사가 실시되기 때문에, 처음 한 건 정도는 산재로 신청한다고 하더라도 1년에 두 건 이상 산재로 신청하기는 어려운 실정이다. 반면에 일자리에서 발생하는 재해와 질병을 산재보험으로 처리하지 않고, 사회복지사의 권익을 추구하는 한국사회복지공제회⁸⁾에서 민간 상해보험을 가입하도록 하는 조치는 논리적으로 산재보험의 기본 취지와 모순된다고 볼 수 있다.

그리고 산재 신청 기피에 이어 신청자의 업무상 질병의 불승인 문제이다. 산재보험에서 업무상 재해의 인정 여부는 보상 책임의 유무와 요양급여 내용을 결정하는 중요한 문제이다. 관

8) 2012년 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률이 개정되어, 사회복지사 등은 생활안정과 복지 증진을 위해서 한국사회복지공제회를 설립할 수 있다고 하였고(제4조), 공제회는 사회복지사 등에 대한 민간 상해보험사업을 실시하고 있다.

례는 업무상 재해를 업무수행성과 업무기인성의 2요건을 요구하였다(이홍재 외, 2011: 151). 업무상 질병은 업무와 질병 간에 돌발적인 재해가 개재하는 사고성 질병과 돌발적인 재해를 매개로 하지 않는 직업성 질병으로 나눌 수 있는데, 업무상의 질병은 주로 업무기인성의 판단이 문제가 된다. 즉 직업병은 업무에 기인하는 유해작용이 근로자의 병적 소인, 기존 질병과 복잡하게 관련되고, 장기에 걸쳐 서서히 진행되어 증상이 나타나기 때문에 업무와 질병간의 인과관계를 입증하기가 지극히 곤란하기(이홍재, 2011: 156~157) 때문에 산재 신청시 업무상 질병의 불승인율이 높게 나타나고 있다.

(2) 산업안전보건법의 안전·보건조치

산업안전보건연구원(2015)에서 실시한 근로환경조사에서 인간공학적 유해요인⁹⁾에 근무시간의 절반 이상이 노출된다고 보고한 보건·사회복지직 근로자의 비율 추이를 보면, 2006년 61.2%, 2010년 55.6%, 2014년 55.3%로 나타났다. 업무관련성 근골격계 질환 발생에 정적인 영향을 미치는 위험 요인은 성별, 학력, 주당 근무시간, 물리적 유해요인, 인간공학적 유해요인, 폭력경험 등으로 조사되었다.

서울복지재단(2005)에서 실시한 『복지시설 종사자 위험관리 실태조사』에서, 근골격계 질환의 통증여부에 대한 질문에서 통증, 쓰시거나 저림, 뻣뻣함, 화끈거림, 감각마비 등에 88.8%가 응답하였다. 그리고 조사대상자의 66.6%가 치료를 받지 않는다고 하였는데, 그 이유는 일하기 바빠서 치료를 받지 못한다는(45.5%) 것이다. 사회복지시설 종사자의 90%는 근골격계질환이 직업과 관련성이 있다고 답변하였다.

그리고 보건·사회복지직 근로자의 프리젠티즘(presenteeism)을 조사하였는데, 회사에 출근했지만, 질병, 스트레스로 인해 정상적인 업무를 수행할 수 없는 현상을 겪는 경우가 2010년 25.2%, 2014년 26.4%로 점차 증가하였다. 프리젠티즘에 영향을 주는 요인은 보건·사회복지직의 근로자, 장시간 근무자 등이며, 프리젠티즘 위험을 낮추는 요인으로는 안전보건정보 제공과 업무보상을 들었다(김영선 외, 2015: 420, 444, 459).

산업안전보건법은 ‘근로자의 안전·보건을 유지·증진’하는 것을 목적으로 한다. 적용범위를 모든 사업 또는 사업장에 적용하지만, 유해·위험의 정도, 사업의 종류·규모 및 사업의 소재지를 고려하여 대통령령이 정하는 사업에는 이 법의 전부 또는 일부를 적용하지 않을 수 있도록 규정하고 있고(제3조 제1항), 적용제외 기준은 법의 일부를 적용하지 아니하는 사업으로

9) 인간공학적 유해요인은 반복적인 손동작이나 팔동작, 계속 서 있는 자세, 피로하거나 통증을 주는 자세, 무거운 물건을 끌거나, 밀거나, 이동시키거나, 사람을 들어 올리거나 이동시키는 것을 포함한다.

사회복지사업과 상시 근로자 5인 미만을 사용하는 사업장을 포함시키는 등(동법 시행령)¹⁰⁾ 이원적 구조를 가지고 있다. 안전보건교육은 특별교육으로 적용되지만, 안전·보건관리체계의 적용범위는 근로자 300명 이상의 대규모 사회복지시설 근로자¹¹⁾만 가능하다. 서울시복지재단(2013)의 조사에 따르면, 사회복지 종사자 5명 미만의 사회복지시설이 58.1%로 나타났다. 사회복지 생활시설의 규모 중 근로자 수가 300명 이상 되는 곳은 10개소에 지나지 않는다. 따라서 대부분의 사회복지 생활시설이 산업안전보건법의 실질적인 적용을 받지 못하는 것으로 볼 수 있다.

(3) 근로기준법의 근로시간과 휴게시간

헌법에서 근로의 권리와 의무, 근로 기준, 근로에 대한 특별보호 대상, 우선적 근로 기회, 근로3권(단결권·단체교섭권·단체행동권)을 내용으로 한 노동기본권을 보장하고 있다(제32조, 제33조). 근로기준법은 헌법에 따라 근로조건의 기준, 근로조건의 결정, 근로조건의 준수, 균등한 처우 등을 통해서 근로자의 기본적인 생활보장, 향상시키는데 목적을 둔 법이다.

근로기준법에서 근로자들의 근로시간과 휴식에 대해 규제하고 있다. 1일 근로시간은 휴게시간을 제외하고 8시간을 초과할 수 없고, 1주간의 근로시간은 40시간을 초과할 수 없으며, 작업을 위하여 근로자가 사용자의 지휘감독 아래에 있는 대기시간 등은 근로시간으로 본다(제50조). 당사자 간에 합의하면 1주간에 12시간을 한도로 제50조의 근로시간을 연장할 수 있다고 규정하고, 특별한 사정이 있을 경우 고용노동부장관의 인가와 근로자의 동의를 받아서 근로시간을 연장할 수 있다고 명시하고 있다(제53조). 그리고 휴게시간에 관한 규정을 보면 근로시간이 4시간인 경우에는 30분 이상, 8시간인 경우에는 1시간 이상의 휴게시간을 근로시간 도중에 주어야 하며, 휴게시간은 근로자가 자유롭게 사용할 수 있다고 되어 있다(제54조).

그런데 근로기준법 제59조와 동법 시행령 제32조에서 사회복지사업을 특례 업종에 포함시키고, 사회복지시설의 종사자들은 근로시간과 휴게시간에 대해 적용제외 되어 있다. 그러나 보건복지부에서 발간한 「2017 사회복지시설관리안내」의 부록에서 ‘사회복지시설 「근로기준법」 적용’에 대해 상세히 안내하고 있다. 헌법 및 근로기준법에 의한 근로조건의 기준을 사회복지

10) 산업안전보건법 시행령 [별표 1] 참조하시오.

11) 「2017 사회복지시설관리안내」의 부록에서 ‘사회복지시설 「근로기준법」 적용’에서 (시설)종사자라 함은 근로기준법 제2조의 근로자로서 시설의 종류를 불문하고 “임금을 목적으로 근로를 제공하는 자”를 말하고, 소정근로시간은 주 40시간(일 8시간) 범위 안에서 종사자와 시설장이 정한 근로시간을 말한다(명시하였다).

시설에 적용함으로써 시설종사자의 기본적 생활을 보장, 향상시키며 사회복지시설관리의 효율성·민주성을 기하고자 한다고 되어 있다(2017: 243). 근로기준법의 적용범위를 상시 5인 이상의 종사자를 고용하는 사회복지시설로 규정하고 있고, 상시 4인 이하의 종사자를 고용하는 사회복지시설은 ‘적용되지 않음’으로 명시하고 있다. 실제로 사회복지 현장에서 소규모의 사회복지시설이 다수 존재하고, 대부분의 사회복지 생활시설이 24시간 맞교대로 유지되는 상황이다. 동일한 시점에서의 비교는 어렵지만, 수많은 종사자들이 일반 근로자의 주당 평균시간 43시간보다 더 근무하고 있음에도 불구하고 임금수준은 일반 근로자보다 더 낮은 실정이다(국가인권위원회, 2013; 통계청, 경제활동인구조사, 2016). 근로기준법 상 사회복지사업에서 연장근로 제한이 없는 특례조항은 사회복지 생활시설 종사자들의 근로여건과 처우 개선이 지켜지기 어려운 이유이다.

(4) 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률과 지자체 조례

2012년 1월 1일 시행된 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률(이하 사회복지사법)은 사회복지사 등에 대한 처우를 개선하고 신분보장을 강화하여 사회복지사 등의 지위를 향상하도록 함으로써 사회복지 증진에 이바지하는 것을 목적으로 한다. 사회복지사법의 내용을 보면 “국가와 지방자치단체는 사회복지사 등의 처우를 개선하고 복지를 증진함과 아울러 그 지위향상을 위하여 적극적으로 노력하여야 하며, 사회복지사 등의 보수가 사회복지전담공무원의 보수 수준에 도달하도록 노력하여야 한다”고 명시하고, “사회복지사는 법인의 위법·부당행위, 비리 신고로 인한 신분상의 불이익이나 차별을 받지 아니 한다”고 천명하였다.

이 법을 근거로 2017년 5월 현재 17개 광역자치단체, 142개 기초자치단체가 ‘사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위한 조례’를 제정하였다.¹²⁾ 각 지자체마다 조례는 다소 다르지만 처우

12) 2017년 5월 현재 서울특별시를 비롯한 부산·대구·인천·광주·대전·울산광역시, 경기·강원·충북·충남·전북·전남·경북·경남, 제주특별자치도, 세종특별자치시까지 17개의 광역자치단체, 서울특별시 강동구, 노원구, 마포구, 서대문구, 성북구, 양천구, 영등포구, 종로구, 부산광역시 기장군, 남구, 동구, 북구, 사상구, 사하구, 서구, 연제구, 영도구, 중구, 해운대구, 대구광역시 수성구, 인천광역시 계양구, 광주광역시 광산구, 남구, 동구, 북구, 서구, 대전광역시 서구, 중구, 울산광역시 남구, 중구, 경기도 가평군, 고양시, 과천시, 광명시, 광주시, 구리시, 군포시, 김포시, 남양주시, 동두천시, 부천시, 성남시, 수원시, 시흥시, 아산시, 안성시, 안양시, 양주시, 양평군, 여주시, 연천군, 오산시, 의왕시, 의정부시, 이천시, 파주시, 평택시, 하남시, 화성시, 강원도 강릉시, 고성군, 동해시, 속초시, 양구군, 원주시, 정선군, 춘천시, 홍천군, 횡성군, 충북 괴산군, 단양군, 영동군, 제천시, 증평군, 진천군, 청주시, 충주시, 충남 공주시, 논산시, 당진시, 보령시, 부여군, 서산시, 서천군, 아산시, 예산군, 천안시, 청양군, 태안군, 홍성군, 전북 고창군, 군산시, 김제시, 남원시, 무주군, 부안군, 완주군, 익산시, 임실군, 장수군, 전주시, 정읍시, 진안군, 전남 강진군, 곡성군, 광양시, 나주시, 담양군, 목포시, 보성군, 순천시, 신안군, 여주시, 완도군, 장성군, 함평군, 경북 경산시, 경주시, 고령군, 구미시, 문경시, 봉화군, 상주시, 성주군, 안동시, 영덕군, 영주시, 울릉군, 울진군, 청송군, 칠곡군, 포항시, 경남 거제시, 거창군, 고성군, 김해시, 밀양시, 사천

개선 및 지위향상을 위한 지원사업의 내용, 포상, 기타 필요한 내용 등을 포함하고 있다. 사회복지사의 건강·안전과 특히 관련된 조항은 처우개선 및 지원사업이다. 여기에는 교육훈련 및 경력관리 지원, 신분보장, 안전한 직무환경 보장, 인권 및 권리옹호 등이 포함된다. 이 중 ‘안전한 직무환경 보장’에 대한 내용을 보면 ‘안전한 직무환경 조성을 위해서 노력해야 한다’는 강제성이 없는 노력규정으로 되어 있다. 또한 신변안전 보호를 위한 장비와 시설 지원, 신변안전 피해에 대한 보상제도의 마련 및 시행, 안전사고에 대비한 보험가입과 법률상담 서비스 제공, 작업장 안전과 관련하여 가이드라인 제시 등을 포함시킬 수 있다. 이 조례에 근거하여 각 지방자치단체에서 3년마다 실시되는 사회복지시설 종사자의 실태조사는 종사자의 처우개선에 관한 자료로 활용하고 있는데, 이 실태조사에 사회복지 근로자의 보수뿐만 아니라, 건강, 재해, 작업상 위험요인 등을 포함시키고, 조례에 사회복지시설 근로자에게 적절한 산업안전기준 즉, 근골격계 질환 예방을 위한 구체적인 세부 실행계획을 포함시켜야 한다.

(5) 사회복지사업법의 보수교육과정

사회복지시설 근로자들이 작업장 내 안전교육, 산재보험 적용 및 신청과 관련된 교육, 근골격계 질환과 스트레스 예방 등을 필요로 하고 있음은 한국노동연구원의 실태조사(2013) 결과에서 보여주고 있다.

사회복지사업법 제13조 제2항에서 보건복지부장관은 사회복지사에게 교육을 받도록 명할 수 있다. 다만, 사회복지법인 및 사회복지시설에 종사하는 사회복지사는 정기적으로 인권에 대한 내용이 포함된 보수교육을 받아야 한다고 규정하고 있다. 동법 시행규칙 제5조에서 동법 제13조 제2항 단서에 따라 사회복지법인 또는 사회복지시설에 종사하는 사회복지사는 연간 8시간 이상의 보수교육을 받아야 한다고 규정하고 있다.

사회복지시설 종사자의 재해와 안전과 관련된 내용은 사회복지사들이 현실에서 늘 부딪히고 있는 문제이다. 보수교육과정은¹³⁾ 대부분 사회복지서비스 직무와 관련된 보수교육이다. 그 외에 필수영역인 사회복지인권에서 ‘장애인 인권 및 서비스이용권 보장’, 선택영역인 정책과제와 법, 행정, 특별분야에서 대부분 장애인복지를 중심으로 한 ‘장애인정책의 현황진단과 미래전망’, ‘장애인거주시설서비스최저기준(적용과 딜레마)’, ‘장애인거주시설안전관리’를 교육한다.

시, 산청군, 창녕군, 창원시, 통영시의 142개의 기초자치단체에서 조례를 제정하였다(국가법령정보센터 홈페이지 참조).

13) 보수교육의 필수영역은 사회복지윤리와 가치, 사회복지실천, 사회복지인권, 선택영역은 사회복지 정책과제와 법, 사회복지행정, 사회복지조사연구, 특별분야이고, 필수영역을 1평점 이상 이수해야 한다고 규정하고 있다.

그리고 ‘사회복지시설안전관리’에서 사회복지시설의 화재, 전기가스, 위생, 시설물, 자연재난 등의 사고에 예방 및 대처와 대응을 교육하고, ‘보건복지종사자를 위한 안전지킴이’에서 클라이언트 폭력에 대한 예방, 안전관리, 대처 등을 교육하고, ‘민원대응 및 감정노동관리’에서 감정노동 시 감정 및 우울증, 심리적 방어기술 등을 교육한다. ‘사회복지시설의 인사노무’에서 근로기준법 등 노동법령에 근거하여 근로관계형성, 근로시간, 임금, 모성보호와 일가정 양립지원제도, 비정규직 근로자 및 4대보험 가입에 대해 교육하고, ‘사회복지가치와 기본법제’, ‘사례로 배우는 법률복지’에서는 산재보험에 대한 교육은 찾아 볼 수 없고, 자살예방기본교육은 클라이언트의 자살위험 신호를 식별하고 예방을 실천하도록 하는 교육을 제공하고 있다(한국보건복지인력개발원 홈페이지).

따라서 보수교육과정의 내용은 사회복지실무현장에서 활용될 수 있는 사항들이 대부분이고 특히 사회복지 관련 입법이 제정 및 개정된 데 따른 사항들을 소개하고 있는 것으로 보인다.

IV. 결론 및 제언

본 연구는 사회복지 생활시설 종사자들의 처우에서 그간 소홀히 다루어졌던 재해와 안전에 초점을 두고, 종사자들의 노동과정과 작업환경에서 나타난 재해의 발생과 재해의 처리 실태 등을 살펴보았다. 사회복지 생활시설 종사자들 중 산재 신청자의 특성을 보면, 남성보다 여성이, 40~50대의 높은 연령대가 산재 위험에 더 많이 노출되었다고 볼 수 있다. 사회복지 생활시설에서 종사자들이 재해를 당했을 때 산재보험의 처리 결과를 보면, 염좌·인대파열을 업무상 사고로 신청한 경우의 승인율은 86%인데 업무상 질병으로 신청한 경우는 17%이고, 근골격계 질환도 업무상 사고로 신청한 경우의 승인율은 67%인데 업무상 질병으로 신청한 경우의 승인율은 43%로 낮았다. 재해 형태에서 보면, 시설 내부에서 발생한 재해를 신청한 경우의 승인율, 외부행사 중 발생한 재해를 신청한 경우의 승인율은 92%인 반면에, 질병으로 신청한 산재 요양 승인율은 31%로 낮게 나타났다. 즉 업무수행성 재해의 승인율은 높게 나타난 반면에 업무기인성 재해의 승인율은 낮게 나타났다.

그리고 사회복지 생활시설 종사자들의 재해와 안전에 관한 제도와 법률들을 검토해보았다. 산재보험으로 신청하는 것을 꺼리거나 산재 신청에 대한 사전 지식이 없는 경우가 많았고, 신청하더라도 업무상 질병의 승인율은 낮은 편이었다. 산업안전보건법은 동법 시행령에서 적용 제외 기준으로 사회복지사업과 상시 근로자 5인 미만을 사용하는 사업장을 포함시켰고, 안전보건교육은 특별교육으로 적용되지만, 안전·보건관리체계의 적용범위는 근로자 300명 이상

의 대규모 사회복지시설 근로자만 가능하도록 하였다. 근로기준법에서 사회복지사업을 특례업종에 포함시키고, 사회복지시설의 종사자들은 근로시간과 휴게시간에 대해 적용제외 되어 있으며, 사용자가 근로자 대표와 서면으로 합의하는 경우에 근로자에게 주 12시간을 초과하여 연장근로를 하게 하거나 휴게시간을 변경할 수 있도록 하고 있다. 사회복지사법과 지자체 조례에서 보면, 사회복지사의 건강·안전과 특히 관련된 조항은 처우개선 및 지원사업으로 안전한 직무환경 보장을 규정하고 있지만, 대부분 노력규정이나 임의규정에 그치고 있다. 마지막으로 사회복지사업법에서 사회복지법인 또는 사회복지시설에 종사하는 사회복지사는 정기적으로 인권에 대한 내용이 포함된 보수교육을 연간 8시간 이상 받아야 한다고 규정하고 있으나, 사회복지시설 종사자에게 필요한 작업장 내 안전교육, 근골격계 질환과 스트레스 예방, 산재보험 적용 및 신청 등의 교육은 포함되어 있지 않다.

이러한 연구결과에 근거하여 사회복지 생활시설 종사자들의 재해와 안전에 대한 정책적 제언을 하고자 한다. 첫째, 산재보험에서는 산재 신청 유도과 업무상 질병의 승인율을 확대해야 한다. 생활시설 종사자들이 사고나 재해를 당하거나 질병이 생겼을 때, 산재보험에 신청하고 나서 불이익을 받지 않도록 하며, 이를 위해서는 산재 건수로 환산하여 사업주나 사회복지시설을 평가하는 방식을 개선해야 하고, 일상적이고 정기적으로 작업장 안전조사를 실시해야 한다. 그리고 업무상 재해에 대해 산재 급여를 받을 수 있도록 특히 업무상 질병의 승인율을 높여야 한다. 사회복지시설 종사자가 클라이언트를 돌보다가 발생하는 근골격계 질환을 업무인과성으로 승인하기 위해서는 근로복지공단 업무상질병 판정위원회에서 ‘업무상의 사유’의 존재를 좀 더 적극적으로 해석함이 요구된다. ‘업무상’의 개념을 협의로 해석한다면 업무수행 중의 업무에 기인하여 발생한 것이지만, 포괄적으로 해석한다면 업무수행성과 업무기인성 중 한 가지 요건을 갖추면 ‘업무상의 사유’로 인정할 수 있어야 한다.

둘째, 산업안전보건법에서는 안전·보건조치를 확대 적용해야 한다. 산업안전보건법의 적용범위는 적용기준과 적용제외 기준의 이원적 구조를 가지고 있어서 안전보건교육은 특별교육으로 적용되지만, 안전·보건관리체계의 적용범위는 근로자 300명 이상의 대규모 사회복지시설 근로자만 가능하므로 근로자의 안전과 보건을 유지 및 증진하기 위해서는 산업안전보건법에서 사회복지사업에 해당되는 일부 적용제외 되는 조항을 삭제해야 할 것이다.

셋째, 근로기준법에서는 장시간 근로의 적용제외를 점진적으로 폐지하도록 해야 한다. 현재 사회복지시설의 근로자들은 근로기준법에서 근로시간 적용에서 제외되어 있지만, 보건복지부에서 발간한 「사회복지시설관리지침」에서는 근로기준법이 적용되는 근로시간 및 휴게시간을 설명하고 있다. 실제 국가가 사회복지현장에 추가적인 인력을 지원하지 않은 상황에서 근로기준법을 준수하기는 어려운 실정이다. 「독일 노동법전」을 보면 근로자의 근로시간 및 야간근로

에 대해서는 예외적인 규정이 적용되는 사람은 아무도 없고, 휴식의 경우 일부 근로자에 대해서 다른 날 보상을 전제로 최대 1시간 단축될 수 있다고 규정하고(김기선 외 역, 2013, 독일 노동법전) 있다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다.

넷째, 사회복지사법과 조례에서 안전 보장을 구체화해야 한다. 사회복지사의 작업장 안전을 확보하기 위해, 지자체 조례의 종합계획을 구체적이고 책임성 있게 수립하려면, 지자체에서 3년마다 실시하는 실태조사에 사회복지 근로자의 보수뿐만 아니라, 건강, 재해, 작업상 위험요인 등을 포함시키고, 조례에 사회복지시설 근로자에게 적절한 산업안전기준이 포함되어야 한다.

다섯째, 사회복지사업법에서는 사회복지사의 보수교육에 안전교육, 산재보험법·노동법 교육을 포함시켜야 한다. 사회복지 종사자가 사회복지현장에서 안전하게 전문성을 발휘하기 위해서는 보수교육의 내용이 보완되어야 한다. 즉, 사회복지시설 특성에 맞춘 안전교육과 실습이 병행되는 프로그램으로 구성되어야 하고 사회복지 생활시설 종사자에게 산업안전전문의, 재활치료사 등 전문가들이 참여하는 근골격계 질환 예방교육프로그램이 제공되어야 한다. 또한 근로자가 일터에서 당할 수 있는 큰 사건 중의 하나가 재해를 입는 것이기 때문에, 작업장에서 일을 시작하는 사회복지 종사자 누구에게나 산재보험법, 근로기준법 등 노동법 교육이 포함되어야 한다. 작업장에서 일을 처음 시작하게 될 사회복지사 1급 시험 합격자 대상의 연수교육에도 포함시켜야 할 것이다.

본 논문은 사회복지 생활시설 종사자의 재해와 안전문제 중 업무상 질병으로 승인율이 낮은 근골격계 질환에 초점을 두으로써 종사자에게 일상적으로 발생하는 전반적인 재해와 안전문제를 다루지 못한 점이 한계이다. 그럼에도 불구하고 사회복지 생활시설 종사자의 근로조건뿐만 아니라 종사자가 겪는 재해와 안전실태를 다루었고 이를 뒷받침하기 위해 근로와 재해 및 안전 관련 법령을 전반적으로 검토한 점에서 연구의 의의를 찾을 수 있다. 추후의 연구는 사회복지시설 종사자의 재해와 안전에 그치지 않고, 근로 인권의 관점에서 사회복지시설 종사자의 안전 및 건강권에 대한 논의로 확장해보고자 한다.

[참고문헌]

- 강제상 · 고대유, “사회복지사의 소진에 관한 연구”, 『한국정책과학학회보』, 17(3), 2013.
- 강창범, “요양보호사의 소진과 직무만족의 관계”, 『노인복지연구』, 54, 2011.
- 공계순, “지역아동센터 종사자의 소진관련 요인에 대한 연구”, 『한국가족복지학』, 15(3), 2010.
- 김광병, “사회복지시설 종사자의 처우 및 지위보장 논거”, 『사회복지법제연구』, 7(2), 2016.
- 김광병 · 박소영, “사회복지사의 법적 지위에 관한 탐색적 연구”, 『한국사회복지행정학』, 11(2), 2009.
- 김기선 외, 『산업안전보건법 적용범위 개선방안에 관한 연구』, 산업안전보건연구원, 2016.
- 김기선 외 역, 『독일 노동법전』, 한국노동연구원, 2013.
- 김미숙, “사회복지인력의 소진이 이직의도에 미치는 영향”, 『한국사회복지행정학』, 6(2), 2004.
- 김미현 외, 『사회복지종사자의 안전실태 및 보호방안 연구-돌봄종사자를 중심으로』, 서울시복지재단, 2016.
- 김소정 · 설진화, “장애인복지관의 업무환경 요인이 종사자들의 소진에 미치는 영향”, 『한국지역사회복지학』, 43, 2012.
- 김수정, “사회복지사의 노동권 확보 방안 모색을 위한 FGI 연구”, 『한국사회복지행정학』, 17(2), 2015.
- 김영미, “사회복지사의 법적 지위에 관한 문제점과 개선방안: 노동관계법령을 중심으로”, 『사회복지법제연구』, 5, 2014.
- 김영선 외, 『제1~4차 근로환경조사 시계열 분석을 위한 기초연구』, 산업안전보건연구원, 2015.
- 김제선 외, 『클라이언트 폭력 피해에 대한 사회복지실천현장 안전 매뉴얼』, 보건복지부 · 한국사회복지사협회, 2012.
- 김종해 외, “사회복지사 인권상황 실태조사”, 국가인권위원회, 2013.
- 김태현 · 최보라 · 최수찬, “노숙인 복지시설에서의 클라이언트 폭력이 시설 종사자 소진에 미치는 영향에 대한 연구”, 『한국심리학회지: 산업 및 조직』, 22(3), 2009.
- 남세현, 『장애인공동가정 인권상황 실태조사』, 국가인권위원회, 2015.
- 노재철, “사회복지시설 종사자들의 처우와 노무관리상의 문제점”, 『일감법학』, 34, 2016.
- 박차상 외, 『사회복지법제론』, 학지사, 2009.
- 박찬임 외, 『돌봄서비스종사자의 산업재해실태와 보호방안』, 한국노동연구원, 2013.
- 박태영, 『사회복지시설론』, 양서원, 2000.
- 배의식, “사회복지사의 전문성 향상을 위한 보수교육권 강화 방안”, 『사회복지법제연구』, 5,

2014.

- 변경희 외, 『장애인거주시설 종사자의 인권보호 및 서비스 질 향상에 관한 연구』, 국가인권위원회, 2015.
- 신동윤, “사회복지사의 근로형태 분석과 권리보호방안: 한국과 미국의 비교연구”, 『사회복지법제연구』, 6, 2015.
- 오민수 외, 『경기도 사회복지시설 종사자 처우개선 연구』, 경기복지재단, 2016.
- 오민수 외, 『경기도 사회복지 생활시설 근로자 근로실태 파악』, 경기복지재단, 2012.
- 윤석진, “사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률과 조례의 정합성 확보방안”, 『사회복지법제연구』, 5, 2014.
- 윤찬영, 『사회복지법제론』, 나남, 2013.
- 이순성, 『소규모 시설 임금기준선 마련 연구』, 서울시복지재단, 2012.
- 이순성, 『사회복지시설 종사자 처우실태 및 제도개선 방안 연구』, 서울시복지재단, 2011.
- 이은희 · 김경호, “사회복지사의 소진에 영향을 미치는 요인에 관한 연구”, 『사회연구』, 16(2), 2008.
- 이재영 · 김진숙, “아동복지시설에 종사하는 교사의 소진이 이직의도에 미치는 영향”, 『아동교육』, 20(4), 2011.
- 이정서 · 이훈희 · 황정은. 2012. “사회복지사의 감성자본이 소진, 조직몰입에 미치는 영향”, 『한국사회복지행정학』, 14.
- 이정은 · 조영은, “클라이언트 폭력과 사회복지 종사자의 스트레스, 소진, 조직몰입 및 이직의도의 구조적 관계”, 『한국사회복지조사연구』, 19, 2008.
- 이흥재 · 전광석 · 박지순, 『사회보장법』, 신조사, 2011.
- 임성욱 · 김현희, “요양보호사의 직무스트레스와 소진의 관계에서 전문직 정체성의 조절효과”, 『한국사회복지행정학』, 13(3), 2011.
- 정은미 · 박희서, “사회복지시설 클라이언트의 폭력에 대한 종사자의 반응이 직무소진에 미치는 영향-시설의 대응체계와 인구통계적 특성의 조절효과를 중심으로”, 『한국컴퓨터정보학회』, 16(5), 2011.
- 조윤득 · 신현석 · 박은양, “돌봄서비스 영역에서 감정노동이 사회복지사의 소진과 심리사회적 건강에 미치는 영향”, 『사회과학연구』, 26(1), 2010.
- 조흥학 외, 『서비스업 종사자 보호를 위한 산업안전보건제도 개선에 관한 연구』, 산업안전보건연구원, 2015.
- 최소연, “서비스 오남용과 관리자 지원이 돌봄서비스 종사자의 직무소진에 미치는 영향”, 『보건사회연구』, 33(2), 2013.
- 최수찬, 『복지시설 종사자 위협관리 실태조사』, 서울복지재단, 2005.

- 『한국사회복지사 기초통계연감』, 보건복지부 · 한국사회복지사협회, 2012.
- 『2016년 사회복지사 통계연감』, 한국사회복지사협회 · 사회인적자원연구원, 2016.
- 『서울시 사회복지시설 인력 및 근로조건 실태조사』, 서울특별시사회복지협의회, 2003.
- 『서울시 사회복지인력 근로조건 및 처우실태보고서』, 서울특별시사회복지협의회, 2007.
- 『2017 사회복지시설 관리안내』, 보건복지부, 2017.
- 『2016 보건복지통계연보』, 보건복지부, 2016.
- 통계청, 경제활동인구, 국가통계포털(KOSIS).
- 국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr/>
- 국가인권위원회 <http://www.humanrights.go.kr/site/main/index001>
- 한국사회복지협의회 <http://knsw.bokji.net/kncc/m00/m00.jsp>
- 한국사회복지사협회 <http://www.welfare.net/site/Index.action>
- 한국보건복지인력개발원 <https://welfare.kohi.or.kr/front/course/AllAction.do?method=list#view>

England, P., Michelle Budig, and Nancy Folbre, “Wages of Virtue : The Relative Pay of Care Work”, *Social Problems*, 49(4), 2002.

[국문초록]

사회복지 생활시설 종사자의 재해·안전실태와 법적 고찰

박 정 선
(고려사이버대학교 사회복지학과 교수)

박 찬 임
(한국노동연구원 선임연구위원)

본 연구는 사회복지 생활시설 종사자에 관한 연구에서 그간 소홀히 다루어졌던 재해와 안전에 초점을 두고, 사회복지 생활시설 종사자의 근로실태, 작업 중 재해 및 그 처리 실태를 살펴 보았고, 이와 관련된 법률들을 분석하였다.

재해 및 안전실태를 분석한 결과, 사회복지 생활시설 종사자들이 가장 흔하게 겪는 질환은 염좌·인대파열, 근골격계 질환이었다. 이 질환에 대한 산재 승인율은 원인에 따라서 달랐다. 업무상 사고의 경우는 승인율이 높았지만, 업무상 질환의 경우는 승인율이 낮았다. 다른 질환의 경우도 재해로 인한 경우는 산재 승인율이 높았지만, 업무상 질병으로 인한 경우는 승인율이 낮았다.

본 연구에서는 사회복지 생활시설 종사자의 안전하고 건강한 근무환경 조성을 위하여 다음과 같이 제언하였다. 첫째, 종사자의 산재보험 신청건수와 승인률이 높아져야 한다. 이를 위해서 중대재해만을 시설평가에 반영하고, 업무상 사유에 대해서 포괄적으로 해석해야 한다. 둘째, 산업안전보건법에서 사회복지시설에 대한 보건조치 항목을 확대 적용하고, 근로기준법에서 사회복지사업에 대한 근로시간 및 휴게시간의 특례 규정을 폐지해야 한다. 셋째, 사회복지사업법에서 시설특성에 맞춘 안전교육, 산재보험법·노동법 교육을 보수교육에 포함시키도록 해야 한다.

주제어 : 돌봄서비스, 사회복지 생활시설, 사회복지 종사자, 산업재해, 산재보험법

[Abstract]

Legal Examination for Improvement of Caring Workers’ Industrial Accidents and Safety in Social Welfare Residential Facilities

Jeong Seon, Park
(The Cyber University of Korea, professor)

Charnim, Park
(Korea Labor Institute, senior research fellow)

This study investigated the working conditions, the occurrence and the treatment of industrial accidents of care workers in social welfare residential facilities and analysed the laws and regulations in related with social workers’ health and safety.

The results of analysis showed the most frequent diseases are muscular skeletal diseases as bruises and sprains. but the rate of improvement for industrial accident compensation insurance benefits are different from causes. The improvement of accidents at work was high but that of diseases was low.

To afford working conditions which employees could work healthy and safety in residential facilities, suggestions of this study are followings. First, to extend application for industrial accident compensation insurance benefit and standard for recognition of occupational accidents, penalty for ordinary industrial accidents and injuries shouldn't be imposed in residential facilities with industrial disasters and it should be constructed the meaning of occupational causes comprehensively. Secondly, it should be extended health measures widely for caring workers and eliminated contracting-out for social worker and business places under 5 workers in Industrial Safety and Health Act and in Labor Standard Act. Finally, laws for health, safety and industrial accident, labor should be contained in continuing education with property of in social welfare residential facilities.

Key words : caring service, residential facilities in social welfare, social worker
in caring, industrial accident, industrial accident compensation insurance act

노인장기요양서비스 질 향상을 위한 법제 개선방안*

배 유 진**

目 次

I. 서	IV. 노인장기요양서비스 질 향상을 위한 법제 개선방안
II. 노인장기요양보험제도의 도입취지와 배경	1. 요양보호사의 교육시간 연장 및 전문교육과정 신설
1. 노인장기요양보험제도의 개념	2. 요양보호사의 인건비 비율 및 자료제출의 범규범화
2. 노인장기요양보험제도 도입취지 및 경과	3. 관계자들의 의견수렴을 통한 체계적인 질 관리
3. 노인장기요양보험법의 특성	4. 장기요양 급여제공기록의 맞춤형 설계 및 수요조사
III. 노인장기요양서비스의 현황과 문제점	5. 웹 서식을 통한 지식관리의 실질적 제도화
1. 요양보호사의 교육부실과 전문요양보호사 양성교육시스템의 결어	6. 서비스 이용의 다양한 정보접근체계 마련
2. 요양보호사의 낮은 처우 및 관리체계 미흡	V. 결
3. 획일적인 내용의 서비스 중심 및 수요조사의 결어	
4. 요양관련 서비스 정보접근의 어려움	

I. 서

우리나라는 2018년에 고령 사회에 진입한다고 전망하고 있다. 고령 인구 비중에 따라 65세 이상 인구비율이 7%를 넘게 되면 고령화 사회로, 14%를 넘어서면 고령사회, 20%를 넘으면 초고령 사회로 나뉜다. 1980년도만 해도 65세 이상 인구가 총 인구에 차지하는 비율이 3.8%에 불과했다¹⁾. 그러나 2000년도에 7%를 넘어섰고 2015년에는 3%, 2026년엔 20%, 2050년은 35.9%까지 올라간다고 전망하고 있다. 문제는 고령화 속도이다. 프랑스는 고령화 사회에서 초고령 사회로 넘어가는데 157년 걸렸다고 한다. 영국도 100년 정도다. 한국은 예측 전망치대로

* 투고일 : 2017.05.09., 심사일 : 2017.05.12, 게재확정일 : 2017.05.21.

** 고려대학교 연구교수

1) 통계청, 장애인구추계, 대전: 통계청, 2008.

간다면 불과 26년밖에 걸리지 않는다. 한편, 행정자치부가 최근 발표한 대한민국 주민등록 평균 나이는 2017년 3월 현재 41.2세다. 지역별 편차도 많았다. 도시지역보다는 농촌지역이 평균 6세나 높았다. 가장 평균연령이 낮은 곳은 광주 광산구(36.0세)와 경기 화성(36.1세), 오산(36.2세) 순이었고 가장 높은 곳은 경북 의성(55.1세), 경북 군위(54.7세), 전남 고흥(54.0세) 순이었다. 17개 시도별로 볼 때 평균 연령보다 낮은 곳이 7군데, 높은 곳은 10개 군데다. 이는 우리나라가 고령화 단계로 넘어가고 있음을 보여준다.²⁾

우리나라 노인복지에 대한 국가차원의 근본 대비가 필요한 시점이다. 우리나라가 짧은 기간에 선진국 수준의 다양한 복지제도 틀을 구축했지만 아직은 도입초기 단계로 주요국의 복지 경험, 우리나라의 재정상황 등을 고려해 국내 여건과 역량에 적합한 복지시스템을 구축해 나가는 것이 중요하다.

특히, 노인장기요양보험의 복지서비스가 중요하며 수요자 중심의 서비스로 지속적인 발전과 세심한 배려가 서비스에 스며들어 행해져야 한다. 본 논문에서는 노인장기요양서비스 중 절대적인 비중을 차지하고 있는 재가서비스 중심으로 현황을 살펴서 문제점을 진단해보고, 서비스와 관련된 주요 공급자 및 수요자 사이에서 기존에 문제되고 있는 점 외에, 노인장기요양서비스의 지식관리측면에서 나아가야 할 방향과 서비스 이용의 다양한 정보접근 등 새로운 관점의 내용적 측면에서 서비스의 질 향상 방안에 대해 고찰해 보고자 한다.

Ⅱ. 노인장기요양보험제도의 도입취지와 배경

1. 노인장기요양보험제도의 개념

각 국의 재정, 사회, 문화적 배경에 따라 차이가 있지만, 노인장기요양보험제도의 개념과 관련하여 살펴보면, 독일의 수발(Pflege)과 일본의 개호(介護)는 Long-term Care 또는 Care를 한국어로 번역하면 "장기보호"라고 하겠지만, 명확한 의미의 전달을 위하여 "장기요양보호"로 지칭하는 것이 적합하다고 하겠다³⁾. 한편, 우리나라 노인장기요양보험제도의 개념은 고령으로 인한 치매, 노인질환, 거동이 불가능하거나 보호를 필요로 하는 노인에 대한 지원을 의미한다고 하는 OECD의 개념을 준용하고 있다.

이를 기반으로 노인장기요양보험법 제1조에서는 "고령이나 노인성질환 등의 사유로 일상생

2) <http://www.kbmaeil.com/news/articleView.html?idxno=413211> (최종접속일 2017. 5. 5)

3) 박원태, 노인장기요양보험법의 개정 방향, 부산외국어대학교 대학원 박사학위 논문, 2012, 35면.

활을 혼자서 수행하기 어려운 노인 등에게 제공하는 신체활동 또는 가사활동지원 등의 장기요양급여에 관한 사항을 규정하여 노후의 건강증진 및 생활안정을 도모하고, 그 가족의 부담을 덜어줌으로써 국민의 삶의 질을 향상하도록 함을 목적으로 한다."라고 규정하고 있다⁴⁾. 이러한 노인장기요양보험법은 헌법상 국민의 인간다운 생활을 할 권리와 국가가 사회복지·사회복지의 증진에 노력할 의무, 모든 국민이 보건에 관하여 국가의 보호를 받는 권리가 구체화되어진 것으로 볼 수 있다.

2. 노인장기요양보험제도 도입취지 및 경과

고령화 초기에 노후의 건강증진 및 생활안정을 도모하고 노인부양 가족의 부담을 경감하여 국민의 삶의 질을 제고하기 위하여 노인장기요양보험제도를 시행하였다⁵⁾. 노인장기요양보험은 ‘신체활동 지원, 인지활동 지원, 정서지원, 가사 및 일상생활 지원 등의 서비스를 제공하는 제도’로서 사회보험방식으로 운영되는 형태이다⁶⁾. 또한 노인장기요양보험제도가 도입됨으로써 노인이면 누구나 서비스를 제공받을 수 있는 권리를 동등하게 부여받는⁷⁾ 보편성에 바탕을 두고 있다.

노인 인구의 급격한 증가에 따른 사회적 수요를 반영하기 위하여 노인을 위한 노인장기요양정책을 추진하게 되었고, 그에 따른 노력의 결과는 2007년 4월 27일 제정된 노인장기요양보험법을 통하여 구체화되었다.

노인장기요양보험제도가 시행되기까지 3차례에 걸친 시범사업을 하였고, 2005년 7월부터 2006년 3월까지 1차 시범사업을 실시하였으며, 당시에는 6시 시군구(광주 남구, 강릉, 수원, 부여, 안동, 북제주) 65세 이상 기초생활보장 수급노인을 대상으로 하였다. 2차 시범사업은 2006년 4월에서 2007년 4월 사이에 8개 시군구(시범지역 추가 : 부산 북구, 전남 완도) 65세 이상 노인을 대상으로 이루어졌다. 3차 시범사업은 2007년 5월부터 2008년 6월까지 13개 시군구(시범지역 추가 : 인천 부평구, 대구 남구, 청주, 익산, 하동) 65세 이상 노인을 대상으로 하였다. 그 후 2008년 7월 노인장기요양보험 운영센터 개소식(장기요양인정신청 및 등급판정실시)을 하여, 노

4) 최영훈, 노인장기요양보험제도의 韓·日비교 및 정책적 시사점, 한국정책연구, 경인행정학회, 11(2), 2011. 354면.

5) 최성은 외, 사회예산분석, 한국보건사회연구원, 2011. 84면.

6) 보건복지부, 노인보건복지사업안내, 2011, 204면 ; 유승현 · 이혜승, 노인장기요양체계의 서비스 연계성 분석 -서비스 중복 및 사각 위험요인 탐색을 중심으로 -, 한국행정학회, 한국행정학보 46(4), 2012, 12. 128면.

7) 유승현 · 이혜승, 앞의 글, 128면.

인장기요양보험제도를 시행(장기요양보험료부과, 징수 및 요양급여실시)하였다. 2009년에는 외국 근로자 장기요양보험가입자 제외제도를 도입하여 고용허가제로 입국한 외국근로자에게 보험료부담을 완화하였다. 2010년에는 장기요양기관장의 급여제공기록 자료 기록·관리의무 및 공단의 장기요양급여 제공기준 개발 및 급여비용 적정성을 위하여 장기요양기관 설치·운영 할 수 있는 규정을 마련하였다. 또한 2013년 8월에는 장기요양기관의 운영질서 확립을 위해 본인 일부부담금 면제·할인 행위금지, 거짓 청구한 경우 위반사실공표, 행정제재처분의 효과를 승계 등으로 관리를 강화하였다. 그 후 2014년 7월부터 현재까지 노인장기요양 등급체계 개편 3등급체계에서 5등급(일명 ‘치매특별등급’) 신설 등 체계로의 개편에 이르게 되었다⁸⁾.

3. 노인장기요양보험법의 특성

노인복지법은 규범적으로는 보편적이지만 현실적으로는 저소득층을 대상으로 하기 때문에 그 대상이 부분적인 반면에, 이에 노인장기요양보험은 보편적인 제도로서, 수요자중심의 선택에 의한 보호를, 그리고 시설보호 뿐 아니라 재가보호 등 다양한 보호의 방법을 전문적으로 시행하여야 할 과제를 지니고 있다⁹⁾.

노인장기요양보험제도는 기존의 노인복지서비스 체계와 비교하면 다음과 같은 특징을 엿볼 수 있다.

첫째, 노인장기요양보험은 사회보험취지에 따라 전 국민 대상의 보편적 성격으로 설계하였으나, 최근 정부는 수급대상을 선별적 성격으로 중증대상자만을 위한 제도로 조정하여 실시하고 있다. 둘째, 건강보험은 급여가 단기적 성격을 갖고 있어서 단기적 수지상 등의 원칙을 적용할 수 있으나, 노인장기요양보험의 수급자가 되면 대부분이 사망할 때까지 급여서비스가 지속적으로 제공되는 특징을 지니고 있다. 셋째, 노인장기요양보험은 사회보험제도로서의 성격을 가지며 국민건강보험공단이 국가로부터 위탁운영을 받아 운영하며, 기존의 국민건강보험제도의 가입자들이 정기적으로 납부하는 장기요양보험료를 기반으로 하고, 일부 정부지원과 장기요양급여 이용자가 부담하는 본인일부부담금으로 재원을 충당하는 보험료에 의한다. 넷째, 인력인프라 구축을 위해 전문적인 서비스를 제공하기 위해 전문적인 서비스를 제공하기 위해 요양보호사제도를 도입하여 적용하고 있다¹⁰⁾.

8) 국민건강보험공단 (<http://www.nhis.or.kr/menu/retrieveMenuSet.xx?menuId=B3100> 최종접속일 2017, 5, 9)

9) 국민건강보험공단, (<http://www.nhis.or.kr/menu/retrieveMenuSet.xx?menuId=B3000> 최종접속일 2017, 5, 9)

10) 광정국, 사회적 사회복지사업법과 노인장기요양보험제도의 관계성 연구, 한국사회복지지원학회, 제6권 제1호, 2011.2, 303면.

구분	노인장기요양보험제도	기존 노인복지서비스체계
서비스 대상	- 보편적 제도 - 장기요양이 필요한 65세 이상 노인 및 치매 등 노인성 질환을 가진 65세 미만 의 국민	- 특정 대상 한정(선택적) - 국민기초생활보장수급자를 포함한 저소득층 위주
서비스 선택	- 수급자 및 부양가족의 선택에 의한 서비스 제공	- 지방자치단체장의 판단(공급자 위주)
재원	- 장기요양보험료 + 국가 및 지방자치단체 부담 + 이용자 본인부담	- 정부 및 지방자치단체의 부담
서비스	- 시설급여 - 재가급여(방문요양, 방문목욕, 방문간호, 주·야간 보호, 단기보호 등) - 특별현금급여(가족요양비) 등	- 시설 재가서비스를 제공하나, 서비스 질에 대한 관리 미흡
시설에 대한 지원방식	- 시설급여 및 재가급여 제공자는 비용을 수가산정 방식을 적용하여 국민건강보험공단에 청구 - 건강보험공단은 청구된 장기요양급여 및 비용 등의 적정여부 심사 후 지급	- 지방자치단체를 통하여 시설 입소인원 또는 연간 운영비용을 기준으로 정액 지급(사후정산)

출처: 국민건강보험 홈페이지 (<http://www.nhis.or.kr/menu/retrieveMenuSet.xx?menuId=B3100>)

Ⅲ. 노인장기요양서비스의 현황과 문제점

1. 요양보호사의 교육부실과 전문요양보호사 양성교육시스템의 결어

요양보호사의 기본자격 미달과 교육의 부실이 서비스의 질 저하로 이루어지고 있다.

노인복지법 제39조의2 제1항에서는 노인복지시설의 설치·운영자는 노인 등의 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 업무를 전문적으로 수행하는 요양보호사를 두어야 한다고 규정하고 있다. 또한 동법 제5항에서는 요양보호사의 교육과정, 요양보호사 자격시험 실시 및 자격증 교부 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 위임하고 있다. 이에 노인복지법 시행규칙 제29조의2에서는 요양보호사 자격시험 응시자격 등에 관하여 교육과정을 받아야 한다고 규정하고 있다.

요양보호사의 2급은 120시간, 1급은 240시간을 교육시간으로 거치게 하고 있다. 반면, 일본은 국가인증 또는 공인 자격제도를 도입하고 있다. 일본의 경우, 양성교 출신은 이론 510시간, 실기 570시간, 실습 450시간 등 총 4,650시간의 교육과정을 이수하게 되면 별도로 시험을 치루

지 않고 자격증을 취득할 수 있도록 하고 있다¹¹⁾. 그리고 3년 이상 실무경험이 있을 경우에, 시험을 치러 통과하게 되면 자격증을 취득할 수 있는 제도도 마련되어 있다. 즉, 일본의 양성 교육은 개호복지사 현장실무에 필요한 이론만이 아니라 실기에 대한 현장실습을 시키고 있는 바, 전문직업인 양성을 위한 상당한 수준의 전문적인 교육체계를 갖추고 있음을 알 수 있다.¹²⁾

이렇듯 우리나라 요양보호사의 교육시스템을 다른 나라와 비교해 볼 때, 우리나라 요양보호사의 교육시간이 굉장히 부족한 상태에서 현장으로 투입되고 있는 바, 실제 대상수급자에게 제공되는 서비스가 또 하나의 실습이 되어 이루어지고 있는 점을 큰 문제로 꼽을 수 있다. 나아가 각기 다른 환경과 다른 질병을 앓고 있는 대상수급자마다 전문적인 보호를 해줄 전문요양보호사 양성교육시스템을 갖추지 못하고 있다는 점이 노인장기요양의 직접적인 서비스의 질 저하로 이어지고 있다.

2. 요양보호사의 낮은 처우 및 관리체계 미흡

노인장기요양보험은 사회보험으로 정착하였으나, 요양보호사 등 장기요양요원 및 파견업체의 낮은 처우가 장기요양서비스의 질 향상을 저해하고 있는 문제로 대두되고 있다. 요양보호사의 처우를 개선하기 위해 다양한 처우개선 방안을 마련하여 시행하고 있고, 특히 임금 향상을 위해 2013년 3월부터 처우개선비를 지급하고 있으나, 장기요양분야 종사자의 임금수준은 타 직종에 비해 낮은 실정이다.

<표 1> 요양보호사와 타 직종 임금비교

	요양보호사		의료보조서비스직 (간병인 포함)	단순 노무직	가사육아 도우미
	방문요양	입소시설			
월평균 임금	57만원	146만원	138만원	163만원	108만원
월 평균 근무시간	76시간	177시간	145시간	188시간	130시간
평균 시급*	7,577원	8,237원	9,550원	8,697원	8,269원

출처: 건보공단(2014), 장기요양기관 경영수지 분석 / 고용노동부, 고용형태별 근로실태조사

* 평균 시급: 월평균 임금÷월평균 근무시간으로 산정

11) 이해영, 우리나라 케어복지사제도의 도입 방안, 한국노인복지학회, 춘계학술대회, 2002, 105면 ; 최영훈, 앞의 글, 362면.

12) 이해영, 앞의 글, 362면.

또한 기본적인 교육과정을 통해 요양보호사 자격을 이수하면, 각 지역의 요양보호사를 관리하는 기관들은 수요인원에 따라 공급요양 인원을 매칭하는 수준으로 대상수급자에게 요양보호사를 파견 하는 형태로 운영하고 있다. 이러한 형태는 수급자나 그 가족들이 요양보호사에 관한 경력, 어떤 서비스를 해왔는지, 어떤 수급자들을 돌보아왔는지, 사는 곳이 어디인지에 관해 미리 정보를 얻을 수 없고, 기관에서 파견해주면 그 때마다 겪어보면서 알아가는 공급자중심의 체계이다. 그리고 수급자와 공감대형성이 안되거나, 여러 면에서 경험부족으로 다른 요양보호사로 대체할 시, 처음부터 다시 그와 같은 과정을 되풀이하고 있는 실정이다. 이렇게 요양보호사의 관리가 전혀되어 있지 않는 불편은 고스란히 수급대상자나 그 가족이 겪게 되는 것이고, 이러한 시스템의 반복은 결국 서비스 질의 불평으로 이어지게 되고, 본질적인 중요한 서비스가 아닌 형식적인 서비스에 그치게 되는 것이다.

3. 획일적인 내용의 서비스 중심 및 수요조사의 결어

사회복지서비스는 공급자 중심이 아닌 수요자 중심의 서비스가 제공되어야 한다. 그러나 여전히 노인장기요양서비스의 내용을 보면, 공급자중심에서 획일적인 서비스내용을 담고 있다.

노인장기요양보험제도의 대상자를 65세 이상의 노인 또는 65세 미만의 자로서 치매 및 뇌혈관성질환 등 노인성 질병을 가진 자로 규정하고 있음은, 대상자가 전 국민에 해당하는 보편주의 원칙에 입각하고 있음을 의미한다. 하지만, 대상자는 모두 똑같은 수 없고 많은 유형의 부류가 형성될 것이다. 그러한 부류에 따라 원하는 서비스와 내용이 달라지게 되고, 이에 맞는 서비스가 행해져야 할 것이다.

하지만 재가급여의 경우, 노인장기요양보험법 시행규칙 제18조에 근거하여 방문요양, 방문요양, 방문목욕, 방문간호, 주·야간 보호, 단기보호, 복지용구에 관한 기록서식은 서비스내용에 대하여 일반적인 항목만을 담은 형태로 구성되어 있다. 예를 들어 방문요양의 기록지의 경우, 신체활동 지원, 인지활동 지원, 정서지원, 가사 및 일상생활 지원에 관하여 구체적인 서비스내용을 적게 하는 방식이 아니라, 얼마만큼을 했는지에 대한 시간만을 체크하도록 되어 있다. 또한 신체기능 및 식사기능에 대한 체크의 항목은 호전·양호·악화라는 선택항목으로 제시하고 있어서 대상자의 특성을 구체적으로 담을 수 없으므로 대상자의 정확한 파악이 어렵고, 지속적인 서비스내용에도 질 향상이 이루어지는 데 한계로 작용할 수 밖에 없다.

이는 수요자들이 어떤 내용의 서비스를 원하고, 어떻게 해주기를 바라는지에 대한 물음과 답이 결어되어 있어서 대상수급자들이 원하는, 다양하고 맞춤형 서비스를 제공할 수 없는 공급자중심의 획일적 서비스의 일면이다.

4. 요양관련 서비스 정보접근의 어려움

장기요양기관은 수급자가 장기요양급여를 쉽게 선택하도록 하고 장기요양기관이 제공하는 급여의 질을 보완하기 위하여 장기요양기관별 급여의 내용, 시설·인력 등 현황자료 등을 공단이 운영하는 인터넷 홈페이지에 게시하여야 한다¹³⁾고 규범화 되어 있지만, 수급대상자 및 그 가족이 정보접근이 어려울 뿐 아니라, 인터넷을 통해 적합한 서비스를 찾는 것이 더 어려운 과제일 수 있다. 수급관정만 받으면 되는 줄 알고 요양관련한 상담, 정보를 얻을 수 있는 방법이나 장소에 대해 잘 알지 못하는 수급대상자와 가족이 대부분이라 할 수 있다¹⁴⁾.

따라서 서비스의 보편화를 위해서는 인터넷을 활용하여 정보를 검색하여 그것을 통해 서비스에 관한 내용을 알고, 그 절차를 밟는 과정으로의 접근의 용이성이 필요하다. 서비스의 선택과 최적의 급여결정을 위해서 무엇보다도 대상자에게 장기요양급여의 종류에 대한 구체적이고 다양한 정보제공이 필수적으로 제공되어야¹⁵⁾하기 때문이다.

Ⅳ. 노인장기요양서비스 질 향상을 위한 법제 개선방안

1. 요양보호사의 교육시간 연장 및 전문교육과정 신설

노인장기요양보험제도의 도입시기에는 서비스를 직접적으로 제공하는 요양요원을 확보를 위해서 요양보호사의 교육기관을 쉽게 설립할 수 있도록 하였고, 요양보호사의 자격취득 요건을 최대한 완화하여 단기간 내에 많은 수의 요양보호인력을 양성할 수 있었다. 따라서 요양보호사들의 유형별전문인력의 교육을 받지 못한 채, 대상자에게 서비스를 제공하고 있다고 볼 수 있다. 대상자가 65세 이상의 노인 또는 65세 미만의 자로서 치매·뇌혈관성질환 등 노인성 질병을 가진 자로 되고 있고, 점점 인구구조 자체가 고령화하여 65세 이상의 대상자 모두를 갖은 대상으로 보고 요양요원을 투입한다면, 서비스의 만족도는 떨어질 수 밖에 없다.

65세 이상의 대상자는 노인으로 분류되는 계층으로 건강상태가 항상 양호하게 지속될 수 있는 것이 아니며, 환경 및 지리 등에 따라 건강의 변동성을 가져올 수 있기에 그에 맞는 요양서비

13) 노인장기요양보험법 제34조제1항

14) 정영진, 노인장기요양보험제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구, 제주대학교 법과정책연구소, 2016. 「법과정책」(14), 2012. 343면.

15) 정영진, 앞의 글, 344면.

스가 이루어져야 할 것이고, 이를 위해 요양보호사들의 교육시간의 연장과 전문적인 교육시스템이 마련되어야 한다. 즉 일본의 장기간의 교육 즉, 4,650시간의 교육과정과는 달리 우리나라의 노인복지법 시행규칙 제29조의2 제2항에서는 요양보호사 자격시험 응시자격 등에 관하여 교육과정을 받아야 한다는 규정으로 별표10의2의 1급(120시간)과 2급(240시간)의 교육과정은 수급대상자에게 서비스 질 저하로 이어질 수 밖에 없다.

따라서 교육과정의 시간 연장과 급수자격증 외에 전문요양보호사의 과정을 신설해야 할 필요성이 있다. 즉, 전문요양보호사의 교육과정과 보수교육, 경험 등이 차별화되어 능력에 맞게 구분되어, 이를 통해 대상자에 맞는 요양요원이 배치가 되어야 할 것이다. 이에 대한 신설규정이 이루어지고 제도적으로 안착이 되어야 서비스 질 향상의 방향으로 운영될 것이다.

물론, 대부분의 장기요양 일자리가 노인의 신체활동 지원이나 가사지원이라는 업무의 성격 상 고되고 힘든 육체활동을 요구하기 때문에 해당 일자리에 쉽게 접근하기 어려운 측면이 있다. 하지만, 아무리 일이 고되더라도 지위의 안정화와 전문적인 일자리로 사회의 인식이 바뀌게 되면 전문 요양보호사가 배출될 수 있고, 이에 따라 대상자들의 만족도 또한 높아질 수 있다. 이런 지속적인 교육과 평가시스템이 축적이 되면 양질의 요양보호사가 진입할 수 환경이 만들어질 것이다.

2. 요양보호사의 인건비 비율 및 자료제출의 법규범화

장기요양급여비용(수가)은 종사자의 적정인건비와 관리운영비를 반영하여 매년 인상되고 있으나, 수가에 반영된 인건비에 비해 실제 지급되는 인건비 수준이 낮아 제대로 된 서비스가 제공되지 않는 부작용이 발생하고 있다. 특히, 방문요양의 경우 등 파견업체의 낮은 처우가 대부분 직접적인 서비스 질 저하로 이어지고 있는 중요한 요인이라고 할 수 있다.

이에 따라 2017년 5월 30일부터 시행되는 「노인장기요양보험법」 제38조제4항¹⁶⁾ 개정을 통해 장기요양요원 인건비 비율 의무화 규정을 신설하였다. 이 규정의 신설내용은 기존의 “장기요양기관장이 자율적으로 인건비 지급 수준을 정하여 지급하고 있는 내용”을 “급여유형별로 장기요양요원에게 지급해야 하는 인건비 비율을 고시”하도록 하여 장기요양기관의 경영의 자율성을 좀 더 강화한 내용이다. 그러나 아직 현행 고시 제11조의 2¹⁷⁾에서는 법에 따라 반영되지

16) (노인장기요양보험법 제38조제4항) 장기요양기관은 지급받은 장기요양급여비용 중 보건복지부장관이 정하여 고시하는 비율에 따라 그 일부를 장기요양요원에 대한 인건비로 지출하여야 한다.

17) 제11조의2(인건비 지급 권장 수준) ① 장기요양기관의 급여유형별 인건비 지급 권장 수준은 다음 표와 같다. 이 때 인건비 비율이란 장기요양기관이 종사자에게 지급하는 인건비가 장기요양 급여비용 총액에서 차지하는 비율을 말한다.

않고 있으므로 장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 내용이 반영되어서 법의 취지에 맞게 규범화 되어야 할 것이다.

따라서, 급여유형별 장기요양요원이 지급해야 하는 인건비 비율을 고시하고 자료제출을 규정으로 마련해야 할 것이다. 이는 장기요양 급여비용 중 인건비는 그 비중이 크고, 서비스의 질적 수준과 직결됨을 고려하여 급여유형별 지급해야 하는 인건비 비율을 고시하여 수가에 포함된 인건비가 해당 종사자의 임금으로 제대로 지급될 수 있는 내용으로서 요양보호사의 적정 임금 지급을 위한 담보방안이 될 수 있을 것이다.

3. 관계자들의 의견수렴을 통한 체계적인 질 관리

노인장기요양서비스 질 관리에 관련한 관계자는 크게 국가, 지방자치단체, 건강보험공단, 서비스공급자, 민간비영리기관 및 소비자 등으로 나누어 볼 수 있다. 역할과 기능에 따라 구분해 본다면, 국가는 서비스 질 관리를 위한 법이나 지침·기준과 방향을 마련하는 역할을 하고, 서비스의 질 관리역할은 공단과 지자체에 위임하고 있다. 이에 지방정부는 지도, 감독, 조사, 검사 등을 행하고 있고, 공단은 등급판정, 서비스 비용 심사, 표준장기요양이용 계획서 작성 등을 통해 서비스 질 향상과 수요자의 알권리 충족, 선택권 확대를 목적으로 하고 있다. 한편, 서비스 공급자인 파견업체 및 요양보호사 스스로는 서비스 질 개선을 위한 자발적인 노력을 기

구분	노인요양시설	노인요양 공동생활가정	주야간보호	단기 보호	방문 요양	방문 목욕	방문 간호
종사자	간호(조무)사 요양보호사 사회복지사 물리(작업) 치료사	간호(조무)사 또는 물리(작업)치 료사 요양보호사	간호(조무) 사 또는 물리(작업) 치료사 요양보호사 사회복지사	간호(조무) 사 요양보호사 사회복지사	요양 보호사	요양 보호사	간호 (조무)사
인건비 비율(%)	57.7	53.5	46.3	55.8	84.3	49.1	57.9

② 제1항의 장기요양 급여비용 총액이란 제18조, 제20조, 제25조, 제28조, 제31조, 제33조, 제36조의3, 제37조, 제44조 및 제74조에 따라 장기요양기관이 1년간 공단으로부터 받은 급여비용(이하 이 항에서 “공단 급여비용”이라 한다)과 수급자로부터 받은 본인부담금의 합계를 말한다. 다만, 장기요양기관이 제63조의 감액산정 유형에 해당하는 행위를 하여 급여비용이 감액된 경우에는 감액되기 전의 급여비용을 공단 급여비용으로 본다.

③ 제1항의 인건비에는 제11조에 따른 처우개선비, 사회보험 기관부담금 및 퇴직적립금을 포함하며, 다음 각 호의 비용은 제외한다.

1. 인력추가배치가산의 대상이 되는 종사자의 인건비
2. 제21조에 의해 요양보호사 및 간호사 등에게 지급된 원거리교통비용
3. 제19조제9항 및 제10항, 제32조제7항의 프로그램관리자 및 요양보호사에게 지급된 가산비용

대할 수 없고, 서비스 질 관리를 위한 민간 평가기관도 없으며 시민단체도 부재한 상황이다.

궁극적으로 장기요양서비스와 같이 공공적 성격을 가지는 서비스 산업의 경우 서비스 질을 지속적으로 향상시키기 위해서는 공공 또는 민간의 단일차원에서의 이해관계자의 접근만으로는 조화로운 점점에 이르기엔 어려운 성격을 띠고 있다¹⁸⁾. 즉, 공공성격의 이해관계자인 정부의 강력한 규제만으로도 어렵고, 민간성격의 이해관계자인 서비스 제공자의 자율적 의지에만 의존하기도 어렵다. 우수한 수준의 서비스 질이라는 성과는 효과적인 규제와 더불어 민간의 자발적 노력이 뒷받침되어야 하기 때문이다. 따라서 서비스 질 관리체계를 구성하고 있는 이해관계자별로 서비스 질 개선을 위하여 제 역할을 수행할 수 있도록 의견수렴이라는 자리가 제도적으로 마련되어 체계적인 관리가 이루어지도록 해야 할 것이다.

4. 장기요양 급여제공기록의 맞춤형 설계 및 수요조사

재가서비스의 경우, 장기요양급여의 종류는 방문요양, 방문목욕, 방문간호, 주·야간 보호, 단기보호, 기타 재가급여로 규정되어 있다. 예컨대, 방문요양의 서비스내용은 수급자의 가정 등을 방문하여 신체활동과 가사활동 등을 지원하는 것이다.

예컨대, 노인장기요양보험법 시행규칙 제18조에 근거하여 그 내용을 장기요양 급여제공기록지 중 방문요양에 관련한 기록지의 구체적 내용을 보면, 신체활동 지원, 인지활동 지원, 정서 지원, 가사 및 일상생활 지원으로 구분하고 있다. 신체활동 지원은 세면·식사·옷갈아입기·머리감기·목욕·화장실 이용하기·이동·체위변경 등으로, 인지활동 지원은 인지자극활동·신체능력 잔존·유지로, 정서지원은 말벗·격려로, 가사 및 일상생활 지원은 식사준비·청소·세탁 등으로 항목화하고 있다.

이러한 서비스내용은 모든 수급대상자를 거의 같은 조건으로 가정하고 제공되는 서비스로서, 공급자위주로 서비스 형태라고 볼 수 있다. 따라서 대상 유형별 서비스내용을 세분화할 필요가 있고 이에 대한 급여기록도 대상자에 따라 유형적 세분화가 필요하다. 예컨대, 대상자가 65세 이상의 노인 또는 65세 미만의 자로서 치매·뇌혈관성질환 등 노인성 질병을 가진 자로 규정하고 있는 바, 65세 이상의 노인의 개별적인 유형과 65세 미만자 중에서도 치매의 유형, 뇌혈관질환인 뇌출혈과 뇌경색으로 인한 신체에 불편을 겪는 자의 유형별 세분화에 따른 서비스가 이루어져야 할 것이다.

나아가 여러 측면에서의 사례관리를 통해, 어떤 서비스를 필요로 한 대상인지, 각각의 서비

18) 이상우·이민홍·최재성, 한국 노인장기요양서비스의 질 관리체계 및 개선방안에 관한 연구, 한국사회복지행정학회, 학술대회 자료집, 2014. 10, 346면.

스가 어느 정도 필요하고, 더 필요로 하는 서비스가 없는지 등에 관해 지속적인 관계형성과 수요조사를 통해 유형화해가야 할 것이다. 진정한 복지실현은 일시적인 서비스, 머물러있는 서비스가 아니라 대상자가 원하는 서비스를 최대한으로 맞춰나가는 것이다.

이를 위해서는 수요자가 원하는 서비스가 무엇인지에 대한 수요조사 반드시 필요하고, 이것을 통해 맞춤형 서비스의 내용에 대한 기초데이터가 마련이 되는 것이다. 집안의 환경, 나이, 성별, 가족 등 여러 여건이 분명 다를 것이고 대상자들 마다 원하는 서비스가 천차만별일 것이지만, 서비스 사례화를 통해 면밀히 관리한다면, 공통점을 추려낼 수 있을 것이고, 다른 부분이 나타날지라도 탄력있게 서비스할 수 있는 범위내로 좁혀질 수 있을 것이다. 이는 공급자와 수요자 간의 서비스내용을 맞춰가는 실질적인 복지실현을 위한 방향이 될 것이다.

5. 웹 서식을 통한 지식관리의 실질적 제도화

장기요양기관은 장기요양급여를 실시한 경우에는 노인장기요양보험법 시행규칙 제18조에 근거하여 그 내용을 장기요양 급여제공기록지에 기재·관리하고, 수급자에게 제공하여야 한다고 규정하고 있다. 그 기록지는 노인장기요양보험법 시행규칙 별지 제12호서식에서부터 별지 제16호서식 및 별지 제16호의 2서식에 이르고 있고, 방문요양, 방문요양, 방문목욕, 방문간호, 주·야간 보호, 단기보호, 복지요구에 관한 기록지이다.

대부분의 법령관련 서식이 한글파일로 되어있고, 그 서식에 입력된 데이터는 저장·축적되어 검색·통계에 이르기까지 제약이 뒤따른다. 한글문서는 표준 글로벌 문서가 아니고, 로컬문서로서 첨부파일로만 사용되어지고 비정형의 데이터가 검색되는데 한계로 작용하기 때문이다. 기존의 한글파일을 XML로 변환을 하게 되면 표준화 데이터로서 그 활용도가 증가¹⁹⁾하는 장점이 있다.

예컨대, 방문요양 제공기록지를 한글파일이 아니라, 웹 표준서식을 사용할 경우, 요양보호사가 대상자의 하루 일과에 관한 데이터를 입력하게 되고, 이러한 데이터가 1주일 혹은 1달, 1년 동안 축적이 된다면, 그 해당 대상자의 특징과 서비스의 선호면이나 행동에 대한 전반적인 데이터의 분석이 가능해지게 되는 것이다. 물론 한글파일에 수기로 입력하여 그 데이터를 다시 다른 누군가가 DB에 입력하는 과정을 거칠 수 있겠지만, 데이터를 일일이 입력하는 일도 만만치 않을 뿐만 아니라 많은 항목에 검색에 대한 값을 구하기 위해서는 그 만큼의 시간이 지연될 수 있고 단순한 통계분석의 시도도 어려움에 부딪힐 수 있다.

19) 배유진·최승원, 사회복지 데이터관리와 법제방향, 「사회복지법제연구」 7(1), 사회복지법제학회. 2016. 204-205면.

6. 서비스 이용의 다양한 정보접근체계 마련

노인장기요양보험법 제34조에 따라 장기요양기관은 수급자가 장기요양급여를 쉽게 선택하도록 하고 공단이 운영하는 인터넷 홈페이지에 장기요양기관별 급여의 내용, 시설·인력 등 현황자료 등을 게시하여야 한다고 규정하고 있다.

현대사회가 고도로 분업화·전문화됨에 따라 경제구조 또한 복잡해졌고, 이에 따라 당사자 간의 정보의 수집·보유·관리·분석 등 모든 면에 있어서 정보의 불균형 내지 비대칭성이 나타나고 있다. 특히나 경험이 없거나 정보가 부족한 당사자는 사회복지에 관한 서비스에서 소외될 수 밖에 없다. 노인장기요양보험에 관한 여러 제도적 절차적인 내용에 있어서, 위험에 처한 가족이 일반적으로 해당시설에 문의하거나 인터넷 등을 통하여 정보를 얻을려고 하나, 그 절차 또한 쉽지 않을 것이다. 한편, 65세 이상의 당사자가 직접 이러한 방법으로 정보를 얻기에는 현실적으로 매우 어려운 실정이다.

수급자의 건강상태, 기능상태, 경제적 상태를 고려한 최적의 서비스 선택을 위한 적극적으로 구체적인 정보제공이 되어야 하고²¹⁾, 그러한 제공매체가 중요하다. 농촌지역 혹은 고연령 분들을 위한 O2O(online offline)기반의 다양한 정보접근체계를 마련해야 한다. 즉, 인터넷 홈페이지만의 수단이 아닌 다양한 방식으로 접근될 수 있도록 규정의 내용이 수요자 관점으로 보완되어야 할 것이다.

중요한 것은 정보의 내용이 온라인과 오프라인의 내용상 일치가 되어야 하고, 각자 처한 환경에서 어느 매체에서라도 같은 내용으로 정보를 얻을 수 있어야 한다. 나아가 온라인상으로 정보를 접근할 시에 대상자가 한곳에서 모든 정보를 얻을 수 있는 허브시스템 체계의 방향으로 되어야 할 것이다.

V. 결

현 세대와 미래 세대가 공유할 수 있는 지속가능한 복지수준 공동체적인 합의가 필요한 시점이다. 이러한 점에서 노인장기요양보험은 전 국민이 혜택을 누릴 수 있는 보편적 복지주의를 실현해줄 수 있는 좋은 취지의 제도라고 할 수 있다. 하지만, 현실은 한정적인 수혜혜택으로 운영되고 있다. 국가나 지방정부, 공단, 민간기관, 서비스제공자 등이 맞물려있는 사항이지

21) 최영훈, 앞의 글.

만, 이슈가 되고 있는 부분을 염두에 두고 공동체적 관점에서 해결해 나가야 할 것이다. 즉, 노인 인구의 증가로 인해 생기는 여러 가지 문제점들은 개인이나 가족에게 책임을 떠넘길 것이 아니라 사회 전체의 과제이며 나아가 국민 전체가 해결해야 할 문제이다.

이에 노인장기요양서비스의 질 향상을 위한 법제 개선방안을 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 요양보호사의 교육과정 연장과 전문교육과정 신설해야 한다. 일본에 비해 교육시간이 많이 부족한 교육과정을 비교해 봤을 때, 교육시간을 연장하여 기본적인 서비스의 질을 높이고, 나아가 노령화 시대에 일률적인 기초적인 서비스는 유형화하여 다양한 전문적인 인력을 배출해 낼 수 있는 서비스로 진화해야 할 것이다. 노인계층이 모두 같은 질병을 갖고 있지도 않을 것이므로 개인별 맞춤형의 서비스가 원활히 이루어 질 수 있도록 전문요양보호사의 과정이 필요한 시점이다. 따라서 교육과정의 시간의 연장과 급수자격증 외에 전문요양보호사의 교육과정과 보수교육, 경험 등을 통해 각각의 대상자에 맞는 요양요원이 배치가 되어야 할 것이다. 물론 요양보호사의 일이 육체적, 심적으로 힘든 점이 있지만 전문적인 일자로 자리매김하게 되면, 공급자의 지원도 많아질 것이고, 대상자들의 만족도가 높아지는 양질의 향상으로 이어질 것으로 기대한다.

둘째, 요양보호사의 인건비 비율 및 자료제출의 법규범화 방향으로 개선되어야 할 것이다. 장기요양 급여비용 중 인건비는 그 비중이 크고, 서비스의 질적 수준과 직결될 수 있다. 예컨대, 방문요양의 경우 등 파견업체의 낮은 처우가 대부분 직접적인 서비스 질 저하로 이어지고 있는 중요한 요인이라고 할 수 있다. 따라서 노인장기요양보험법에서 신설된 내용을, 현행 고시에서 담고 있지 못하고 있으므로 적정임금을 지급할 수 있는 내용으로 신설해야 할 것이다. 즉, 장기요양기관의 경영의 자율성 강화를 위하여 급여비용 중 장기요양기관장이 자율적으로 인건비 지급 수준을 정하여 지급하고 있는 내용을, 급여유형별 장기요양요원에게 지급해야 하는 인건비 비율을 고시하고 관련 자료를 제출하는 규정으로 마련해야 할 것이다.

셋째, 관계자들의 의견수렴을 통하여 체계적인 질 관리를 해야 할 것이다. 궁극적으로 장기요양서비스와 같이 공공적 성격을 가지는 서비스 산업의 경우, 서비스 질을 지속적으로 향상시키기 위해서는 공공성격의 이해관계자인 정부의 강력한 규제만으로도 어렵고, 민간성격의 이해관계자인 서비스 제공자의 자율적 의지에만 의존하기도 어렵다. 따라서 서비스 질 관리체계를 구성하고 있는 이해관계자별로 서비스 질 개선을 위한 제 역할을 수행할 수 있도록 의견수렴이라는 자리가 제도적으로 마련되어 체계적인 질 관리가 이루어지도록 해야 할 것이다.

넷째, 장기요양 급여제공기록의 맞춤형 설계 및 수요조사가 이루어져야 할 것이다. 예컨대, 방문요양의 경우, 현재 급여를 제공하는 기록지를 보면, 서비스내용은 모든 수급대상자를 거의 같은 조건으로 하여 제공하는 공급자위주의 서비스라고 볼 수 있다. 따라서, 수요자 중심의 서

비스를 제공하기 위해서는 다양한 유형의 대상자의 데이터를 담아낼 수 있는 서식의 유형적 세분화가 필요하다. 예컨대, 수요자의 관점에서 65세 이상의 노인의 개별적인 유형과 65세 미만자 중에서도 치매의 유형, 뇌혈관질환인 뇌출혈과 뇌경색으로 인한 신체에 불편을 겪는 자의 유형별 세분화에 따른 서비스가 이루어져야 할 것이다. 한편, 이를 위한 전제로 수요자가 원하는 서비스가 무엇인지에 대한 수요조사 반드시 필요하고, 이를 통해 맞춤형 서비스의 내용에 대한 기초데이터가 마련되어 원하는 서비스가 다양하게 설계될 수 있는 것이다.

다섯째, 웹 서식을 통한 지식관리의 실질적 제도화이다. 노인장기요양서비스를 기록하는 서식의 대부분은 한글파일로 되어있다. 한글파일은 로컬문서로서, 빅데이터의 하나인 복지데이터를 수집·저장하고, 검색 및 통계에 이르는 데 까지 어려움이 있다. 따라서, 데이터를 기반으로 패턴분석과 미래전망을 제시하고 복지사각지역을 찾아내서 의사결정을 지원하는 좋은 수단인, 글로벌 표준의 웹서식을 활용하여 노인장기요양서비스의 지식관리를 해야 할 것이다. 노인장기요양보험법 제59조에서 장기요양사업에 관련된 각종 서류의 기록, 관리 및 보관은 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 전자문서로 할 수 있게 규정되어 있는 부분을 실질적으로 제도화시켜야 할 것이다.

여섯째, 서비스 이용의 다양한 정보접근체계가 마련되어야 한다. 노인장기요양보험법 제34조에 따라 장기요양기관은 수급자가 장기요양급여를 쉽게 선택하도록 하고 공단이 운영하는 인터넷 홈페이지에 장기요양기관별 급여의 내용, 시설·인력 등 현황자료 등을 게시하여야 한다고 규정하고 있다. 그러나, 노인장기요양보험에 관한 여러 제도적 절차적인 내용에 있어서, 위험에 처한 그 가족이 일반적으로 해당시설에 문의하거나 인터넷 등을 통하여 정보를 얻는 절차 또한 용이하지 않다. 또한 65세 이상의 당사자가 직접 이러한 방법으로 정보를 얻기에는 현실적으로 매우 어려운 실정이다. 따라서 수요자의 관점에서, 수급대상자를 위한 O2O(online offline)기반의 다양한 정보접근체계를 마련해야 할 것이다. 즉, 인터넷 홈페이지라는 방법만으로 게시하는 것을 규정하고 있는 내용이 수요자 관점에서 온오프라인 매체의 내용일치를 고려하여 다양한 방법으로 서비스를 알릴 수 있도록 보완되어야 할 것이다.

덧붙여, 노인장기요양보험제도는 도움이 필요한 노인과 그 가족의 삶의 질을 향상시키기 위하여 장기요양보호를 필요로 하는 국민 누구나 이 서비스를 쉽게 이용할 수 있어야 할 것이다. 그리하여 가능한 한 질적으로 좋은 서비스를 제공하도록 해야 할 것이다. 궁극적으로 할당된 재원을 형평성 있게 조달·분배하고 이를 효율적으로 관리할 수 있도록 법적·정책적 노력이 지속적으로 이루어지기를 소망한다.

[참고문헌]

- 김찬우, 노인복지서비스 증진을 위한 지방정부의 역할정립에 관한 고찰, 한국노인복지학회, 노인복지연구(67), 2015.
- 곽정국, 사회적 사회복지사업법과 노인장기요양보험제도의 관계성 연구, 한국사회복지지원학회, 6(1), 2011.2.
- 박원태, 노인장기요양보험법의 개정 방향, 부산외국어대학교 대학원 박사학위 논문, 2012.
- 배유진·최승원, “사회복지 데이터관리와 법제방향”, 『사회복지법제연구』 7(1), 사회복지법제학회. 2016.
- 이혜영, 우리나라 케어복지사제도의 도입 방안, 한국노인복지학회, 춘계학술대회, 2002.
- 이상우·이민홍·최재성, 한국 노인장기요양서비스의 질 관리체계 및 개선방안에 관한 연구, 한국사회복지행정학회, 학술대회 자료집, 2014. 10.
- 이준우·서문진희, 노인장기요양보험 재가서비스의 문제점과 개선방안, 한국노년학, 2009.
- 엄기욱, 노인장기요양보험제도의 서비스 질 향상 방안, 한국보건사회연구원, 『보건복지포럼』, 2008.
- 유승현·이혜승, 노인장기요양체계의 서비스 연계성 분석 - 서비스 중복 및 사각 위험요인 탐색을 중심으로 -, 한국행정학회, 한국행정학보 46(4), 2012, 12.
- 정영진, 노인장기요양보험제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구, 제주대학교 법과정책연구소, 2016. 『법과정책』, (14), 2012.
- 최영훈, 노인장기요양보험제도의 韓·日비교 및 정책적 시사점, 한국정책연구, 경인행정학회, 11(2), 2011.

<정부간행물>

- 국민건강보험공단, 2011년 요양보호사 운영실태 보고서, 2011.
- 보건복지부, 2011년 노인보건복지 사업안내, 2011.

<인터넷 사이트>

- 국민건강보험공단 : <http://www.nhic.or.kr>
- 국가법령정보센터 : <http://www.law.go.kr>
- 노인장기요양보험 : <http://www.longtermcare.or.kr>
- 보건복지부 : <http://www.mw.go.kr>
- <http://www.kbmaeil.com/news/articleView.html?idxno=413211>

[국문초록]

노인장기요양서비스 질 향상을 위한 법제 개선방안

배 유 진
(고려대학교 연구교수)

우리나라는 고령사회를 맞이하고 있고, 초고령 사회를 걱정해야하는 단계에 이르고 있다. 이에 노인장기요양보험제도의 긍정적인 측면을 발전시키고, 문제되는 부분을 개선해 가면서 전 국민이 보편적인 복지를 누릴 수 있도록 이끌어야 할 것이다. 특히, 노인장기요양서비스는 질 향상을 위해 보다 나은 전달체계를 통한 맞춤형 복지를 지향할 필요가 있다.

이에 본 연구는 노인장기요양보험제도의 도입취지와 배경을 살피면서, 서비스 질에 관한 현황을 진단하고, 문제점을 꼽을 수 있는 사항에 관하여 서비스주체와 대상 및 법제적으로 개선 방안을 제시하고자 하였다.

본 연구를 위하여 노인장기요양서비스의 운영현황을 통해 문제점을 분석하였다.

첫째, 요양보호사의 교육부실과 전문요양보호사 양성교육시스템의 결어로 서비스의 질 저하가 문제가 되고 있는 실정이다. 둘째, 요양보호사의 낮은 처우 및 관리체계 미흡한 점이다. 셋째, 확실적인 내용의 서비스가 중심이 되고 있고, 수급대상자의 수요조사가 결어되어서 맞춤형 서비스가 이루어지지 않고 있다. 넷째, 요양관련하여 수급대상자 및 그 가족의 적절한 서비스를 선택할 수 없는 서비스 정보접근의 어려움을 문제로 들었다.

이런 문제점에 대한 주요 법제 개선방안으로는 요양보호사의 전문교육과정 신설, 요양보호사의 인건비 비율 및 자료제출의 범규범화, 이해관계자들의 의견수렴 제도를 통한 체계적인 관리, 서비스 제공기록의 맞춤형 설계 및 수요조사, 웹 서식을 통한 지식관리의 실질적 제도화, 서비스 이용의 다양한 정보접근체계 마련이라는 내용을 제시하였다.

주제어 : 노인장기요양보험제도, 서비스 질, 요양보호사, 지식관리, 유형별 세분화

[Abstract]

Improvement of legal system to improve quality of long-term care service for the elderly

BAE You-jin
(Research Professor, Korea University)

Korea is entering into an aging society and reaching a stage where it should worry about a super-aged society. Therefore, it is necessary to develop the positive aspect of the long-term care insurance system for the elderly and to lead the universal welfare of the whole nation by improving the problematic part. In particular, the need for long-term care services for elderly people is increasing in order to improve customized welfare through better delivery system.

The purpose of this study is to diagnose the current status of service quality and to suggest ways to improve service subject, subject, and legal system in terms of issues that can be considered as problems, while examining the purpose and background of introduction of long-term care insurance system for the elderly.

For this study, we analyzed the problems through the operation status of long-term care services for the elderly.

First, the deterioration of service quality is a problem due to the poor education of caregivers and the education system of professional nursing staff. Second, the low treatment and management system of care workers are insufficient. Third, the service of uniform contents is centered, and the demand survey of the recipients is not completed, and customized services are not provided. Fourth, the difficulty in accessing service information that can not select appropriate services for the recipients and the family members related to medical care was a problem.

Based on these problems, the main legislative measures for improvement include the establishment of a professional curriculum for care workers, the ratio of labor costs of care workers and pan-normalization of submission of materials, systematic quality management through stakeholder feedback system, customized design and demand survey of service delivery records,

Practical institutionalization of knowledge management through web form, and to provide a variety of information access systems.

Key words : Elderly caregiver concession scheme, Service quality,
Caregiver, Knowledge management

외국인 근로자와 관련된 인권문제의 개선방안에 대한 연구* - 고용허가제의 내용을 중심으로 -

김성률** · 이원식***

目 次

I. 서론	1. 주요 내용 2. 문제점 및 개선 방안
II. 외국인 근로자의 체류자격과 체류현황 1. 체류자격 2. 체류현황	IV. 외국인 근로자들의 인권문제와 개선방안 1. 인권문제 2. 개선방안
III. 고용허가제의 주요 내용과 문제점 및 개선방안	V. 결론

I. 서론

우리나라는 급속한 경제발전으로 소득수준이 높아지면서 1980년대 이후 국내 근로자들의 3D 업종에 대한 취업기피 현상으로 인해 업종에 따라서 심각한 인력난을 겪는 기업이 발생했다. 이에 따라 국내에서 저임금 외국인 근로자에 대한 수요가 증가했고, 1990년대에 들어와 외국인 근로자에 대한 요구가 강해지자 정부는 1991년 10월 해외투자기업산업기술 연수제도를 도입했다. 산업연수생제도는 1992년 9월에 해외투자를 하지 않는 중소기업에 확대되었으며, 1994년 1월에는 중소기업협동조합중앙회를 관리주체로 하는 단체추천산업기술연수제도가 시행됐다. 하지만 산업연수생제도로 입국한 경우, 연수생 자격으로 근로자성을 인정받지 못했기 때문에 강제노동, 산업재해 등에 있어 노동관계법령의 보호를 받지 못하는 경우가 많았고, 이를 견디지 못한 연수생들의 사업장 이탈로 불법체류자가 증가하게 됐다.

* 투고일 : 2017.05.09., 심사일 : 2017.05.12., 게재확정일 : 2017.05.21.

** 금강대학교 글로벌융합학부 행정학전공 초빙교수, 법학박사

*** 금강대학교 글로벌융합학부 사회복지학전공 교수, 사회복지학박사

산업연수생의 인권침해 사례가 드러나고, 불법체류자가 크게 늘어나자 시민단체와 언론에서 개선책에 대한 요구가 높아졌고, 이에 따라 정부는 2003년 8월 ‘외국인 노동자의 고용 등에 관한 법률’을 공포하고 2004년 8월부터 고용허가제를 실시했다. 이후 산업연수생제도는 2007년 1월 1일부터 폐지됐고, 단순기능 외국인 인력은 고용허가제로 통합되어 일원화하기로 확정되었다.

본고에서는 이러한 외국인 근로자와 관련된 현행 제도의 문제점을 파악하고, 개선책을 제시하고자 한다. 이를 위해 먼저, 외국인 근로자들의 체류자격과 체류현황을 파악하고, 다음으로, 이들 외국인 근로자들에 차별문제와 관련하여 고용허가제의 주요 내용과 문제점 및 개선방향에 대해 살펴본 후, 다음으로, 외국인 근로자의 인권문제와 개선방안에 대해 살펴보도록 하겠다. 마지막으로 이상의 쟁점들을 정리하는 것으로 결론에 갈음하고자 한다.

II. 외국인 근로자의 체류자격과 체류현황

1. 체류자격

현재 우리나라는 ‘출입국관리법’과 ‘외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률’(이하 고용허가제)에 의해 외국인 근로자를 관리하고 있다. 출입국관리법은 국내 외국인 근로자의 체류자격을 규정하여 취업활동을 할 수 있게 하고 있으며 고용허가제는¹⁾ 출입국관리법이 규정하는 체류자격 중 단순기능 외국 인력인 비전문취업(E-9), 선원취업(E-10), 방문취업(H-2)으로 입국한 외국인 근로자에 한하여 적용되고 있다. 그밖에 출입국관리법 제18조 및 동법시행령 제12조, 제23조가 적용되는 전문기술 외국인 근로자와 거주(F-2), 유학(D-2) 등의 체류자격을 가진 자를 비롯한 90일 이하의 단기취업(C-4), 재외동포(F-4), 영주(F-5), 관광취업(H-1) 체류자격을 포함하는 기타 취업가능 체류자격으로 구분되어, 우리 법은 외국인 근로자를 크게 “단순기능 외국인 근로자”, “전문기술 외국인 근로자”,²⁾ “기타 취업가능 외국인 근로자”로 구분하여 적용하고 있다.³⁾

- 1) 고용허가제는 외국인 근로자를 체계적으로 도입·관리함으로써 원활한 인력수급 및 국민경제의 균형있는 발전을 도모함으로써 목적으로 제정되었으며 외국인 근로자 고용절차와 고용관리, 외국인 근로자의 보호에 관련된 사항을 규정하고 있다.
- 2) 전문기술 외국인 근로자로는 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술행(E-6), 특정활동(E-7) 등으로 체류자격이 주어져있다.
- 3) 전윤구, “차별금지에서 외국인 근로자의 법적 지위”, 『노동법논총』, 한국비교노동법학회, 2013, 390-394면.

<표 1> 취업할 수 있는 외국인 체류자격

체류자격(기호)	체류자격에 해당하는 사람 또는 활동범위
단기취업(C-4)	일시 흥행, 광고·패션 모델, 강의·강연, 연구, 기술지도 등 수익을 목적으로 단기간 취업활동을 하려는 사람
교수(E-1)	‘고등교육법’에 따른 자격요건을 갖춘 외국인으로서 전문대학 이상의 교육기관이나 이에 준하는 기관에서 전문 분야의 교육 또는 연구·지도 활동에 종사하려는 사람
회화지도(E-2)	법무부장관이 정하는 자격요건을 갖춘 외국인으로서 외국어 전문학원, 초등학교 이상의 교육기관 및 부설어학연구소, 방송사 및 기업체 부설 어학연수원, 그 밖에 이에 준하는 기관 또는 단체에서 외국어 회화지도에 종사하려는 사람
연구(E-3)	대한민국 내 공·사 기관으로부터 초청을 받아 각종 연구소에서 자연과학 분야의 연구 또는 산업상 고도기술의 연구·개발에 종사하려는 사람[교수(E-1) 체류자격에 해당하는 사람은 제외한다]
기술지도(E-4)	자연과학 분야의 전문지식 또는 산업상 특수한 분야에 속하는 기술을 제공하기 위하여 대한민국 내 공·사 기관으로부터 초청을 받아 종사하려는 사람
전문직업(E-5)	대한민국 법률에 따라 자격이 인정된 외국의 변호사, 공인회계사, 의사, 그 밖에 국가 공인 자격이 있는 사람으로서 대한민국 법률에 따라 할 수 있도록 되어 있는 법률, 회계, 의료 등의 전문업무에 종사하려는 사람[교수(E-1) 체류자격에 해당하는 사람은 제외한다]
예술흥행(E-6)	수익이 따르는 음악, 미술, 문학, 등의 예술활동과 수익을 목적으로 하는 연예, 연주, 연극, 운동경기, 광고·패션 모델, 그 밖에 이에 준하는 활동을 하려는 사람
특정활동(E-7)	대한민국 내의 공·사 기관 등과의 계약에 따라 법무부장관이 특별히 지정하는 활동에 종사하려는 사람
비전문취업(E-9)	‘외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률’에 따른 국내 취업요건을 갖춘 사람(일정 자격이나 경력 등이 필요한 전문직종에 종사하려는 사람은 제외한다)
선원취업(E-10)	‘해운법’ 제3조제1호·제2호·제5호 및 제23조제1호에 따른 사업을 경영하는 사람 또는 ‘수산업법’ 제8조제1항제1호 및 제41조제1항에 따른 사업을 경영하는 사람과 그 사업체에서 6개월 이상 노무를 제공할 것을 조건으로 선원근로를 체결한 사람으로서 ‘선원법’ 제2조제6호에 따른 부원(部員)에 해당하는 사람
방문취업(H-2)	‘재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률’ 제2조제2호에 따른 외국국적동포에 해당하고, 다음의 어느 하나에 해당하는 만 25세 이상인 사람 중에서 나목의 활동범위 내에서 체류하려는 사람으로서 법무부장관이 인정하는 사람[다만, 재외동포(F-4) 체류자격에 해당하는 사람은 제외한다]

출입국관리법

2. 체류현황

법무부 통계에 따르면 2014년 6월 기준으로 전체 등록외국인은 1,039,987명이다. 전년 대비 55,512명 증가한 것으로 12% 상승했다. 한편 고용허가제에 적용되는 비전문인력(E-9)과 방문취업(H-2)으로 국내 거주 중인 외국인인 각각 비전문인력(E-9)이 251,401명, 방문취업(H-2)이 268,412명으로 조사됐다. 이는 전년 대비 비전문취업은 9.5%, 방문취업은 15% 상승한 것으로 상대적으로 비전문취업과 방문취업 등록외국인이 전체 등록외국인 대비 높은 상승률을 기록한 것을 알 수 있다.

<표 2> 등록외국인 체류 현황

(단위: 명)

연도	전체 등록외국인	비전문취업 (E-9)	방문취업(H-2)	비전문취업+방문취업
2010	876,401	203,974	295,724	499,698
2011	978,237	231,255	295,383	526,638
2012	975,922	238,672	286,864	525,536
2013	954,371	229,489	235,199	464,488
2014	1,039,987	251,401	268,412	519,813

법무부 등록외국인 현황4)

<표 3> 사업체의 종사자 규모별 외국인 취업자

(단위: 천명, %)

구분	외국인 취업자	1~4인	5~9인	10~29인	30~49인	50~299인	300인 이상
합계	760	156	148	195	100	130	31
구성비	100	20.6	19.5	25.6	13.2	17.1	4.0

통계청 외국인고용조사5)

4) 법무부, 『등록외국인 지역별 현황』, 2010~2014.

5) <표 46>은 2013년. 5. 27~ 6. 7. 기간에 전국의 외국인 1만 명을 대상으로 1주간(2013. 5. 12~ 5. 18.)의 경제활동 상태를 조사한 것이다. 또한 「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률」 제2조 외국인 근로자의 정의와 같은 법률상의 용어로써 “외국인 근로자”가 아닌, 실질적 취업상태에 있는 외국인을 의미하는 “외국인 취업자”라는 용어를 사용했다. 즉 “외국인 근로자”도 조사대상 기간 중에 일을 하지 않았으면 취업자가 아니고, “외국인 취업자”에는 결혼이민자나 유학생 등이 포함될 수 있다. 통계청, “2013 외국인고용조사 결과 보도자료”, 2013.

<표 2>는 등록외국인 체류현황을 살펴보면 최근 5년간 비전문취업과 방문취업을 합한 단순기능 외국인 근로자의 수는 전체 등록외국인의 절반에 가까운 비중을 보이고 있음을 알 수 있다. 전체 등록외국인 중 고용허가제가 적용되는 단순기능 외국인 근로자의 비중이 상당히 크다는 것을 의미한다.

<표 3>은 사업체의 종사자 규모별 외국인 취업자는 외국인 근로자의 96%가 300미만의 중소기업에서 종사하고 있음을 보여준다. 단순기능 외국인 근로자가 내국인이 기피하는 열악한 근무환경, 저임금업종이 집중되어 있는 중소기업에 종사하고 있다는 점을 고려하면 고용허가제의 논의가 외국인 근로자의 근로환경 및 중소기업 내 외국인 근로자 차별문제에 직접적으로 영향을 준다고 할 수 있다.

2017년 1월 기준 전체 외국인 근로자 규모는 대략 202만명에 달하며, 이중 취업자격을 갖추고, 체류하고 있는 외국인 근로자는 58만 6,652명(전문인력 47,712명, 단순기능인력 538,940명) 해당하는 것으로 나타나고 있다.⁶⁾ 이상에서 살펴보았듯이 외국인 근로자에 대한 취업자격을 갖추고, 근로하고 있는 외국인 근로자의 수보다 취업자격이 없이 취업하고 있는 외국인 근로자의 수가 증가하고 있는 것을 알 수 있다. 이러한 경향은 외국인 근로자를 열악한 근로환경으로 내몰고 있는 주요원인으로 파악되고 있다.

Ⅲ. 고용허가제의 주요 내용과 문제점 및 개선방안

1. 주요 내용

고용허가제는 외국인 근로자를 체계적으로 도입·관리함으로써 원활한 인력수급 및 국민경제의 균형있는 발전을 도모함을 목적으로 하고 있다.⁷⁾ 이 법에 따라 사용자는 내국인 구인 노력을 했음에도 불구하고 근로자를 고용하지 못한 경우 외국인 근로자 고용허가를 신청함으로써 외국인을 고용할 수 있도록 하고 있다.

6) 법무부, 『출입국·외국인정책 통계월보』, 2017년 1월호.

7) 고용노동부에 따르면 고용허용 업종은 제조업, 건설업, 농축산업, 서비스업, 어업 등 5개 업종으로 한정되었다.

<표 4> 고용허가제에 의한 고용절차(일반 외국인 근로자)⁸⁾

① 사용자의 내국인 구인 노력→ ② 사용자의 고용지원센터에 외국인고용허가신청 및 구인신청→ ③ 외국인 근로자 추천 및 선정→ ④ 고용허가서발급(직업안정기관장) 및 근로계약체결(외국에서 표준근로계약서 사용, 계약기간은 입국한 날로부터 3년 범위)→ ⑤ 사증(VISA)발급인정서 발급(법무부)→ ⑥ 외국인 근로자 사증신청(해당국가송출기관)→ ⑦ 근로자 입국 및 취업교육→ ⑧ 사업장배치, 사업장 고용(사업장변경사유의 제한).

국내에 취업하는 단순기능 근로자로서 외국인 근로자는 일반고용허가제와 외국국적 동포의 고용을 허가하는 특례고용허가제로 구분되어 다뤄지고 있다. 고용허가제는 제4조 제2항 제3호에 따라 외국인력 정책위원회에서 외국인 근로자를 송출할 수 있는 국가를 지정하고, 고용노동부장관이 송출국가⁹⁾의 노동행정을 관장하는 정부기관의 장과 협의하여 외국인 구직자 명부를 작성, 외국인 근로자를 고용하고자 하는 사용자의 신청에 따라 외국인 구직자 명부에 등록된 사람 중에서 적격자를 추천하도록 한다. 또한 제8조 제6항에 따라 외국인 근로자 선발, 알선, 그 밖의 채용에 있어 민간기관의 개입을 철저하게 배제시키고 있다.

<표 5> 특례고용허가에 의한 재외동포 고용절차¹⁰⁾

① 사용자의 내국인 구인 노력→ ② 사용자의 특례고용가능확인서 신청 및 발급(직업안정기관장, 유효기간 3년 원칙, 단 건설업 공사기간에 맞춰 3년보다 짧을 수 있음)→ ③ 근로계약 체결(외국인구직자명부에 등록된 자 또는 자유구인으로 표준근로계약서 사용)→ ④ 직업안정기관장에게 근로개시 신고(10일 이내), 법무부에 취업개시 또는 근무처변경신고(14일 이내).

고용허가제 제12조에 의하면 외국인 근로자 고용의 특례 조항에 따라 요건을 갖춘 재외동포는 동법 제12조 제7항에¹¹⁾ 따라 일반고용허가제를 적용받는 외국인 근로자와는 달리 자유롭게

8) 전윤구, “차별금지에서 외국인 근로자의 법적 지위”, 『노동법논총』 제28권, 한국비교노동법학회, 2013, 394면.
 9) 2014년 1월 고용노동부에 따르면 송출국가는 필리핀, 태국, 인도네시아, 스리랑카, 베트남, 몽골, 우즈베키스탄, 캄보디아, 파키스탄, 중국, 방글라데시, 키르기스스탄, 네팔, 미얀마, 동티모르 등 15개국이었으나 현재는 이보다 많은 국가에서 외국인 근로자가 국내로 유입되고 있다.
 10) 전윤구, 전계논문, 395면 참조.
 11) 고용허가제 제12조 제7항에서는 ‘출입국관리법’ 제21조(근무처의 변경·추가)를 적용하지 않는다고 규정하고 있다.

게 근무처를 변경할 수 있고 취업 가능업종도 보다 다양하다.

고용허가제는 사업자가 내국인 근로자 고용 노력을 했음에도 불구하고 근로자를 채용하지 못한 경우, 외국인 근로자를 고용할 수 있게 허가하기 때문에 국내 노동시장 내에서 내국인 근로자와 경쟁하지 못하게 하고 있다. 또한, 송출국의 선정, 외국인 구직자 명부의 작성에 정부가 직접 관리하면서 민간기관의 개입을 철저히 배제하여 송출 과정에서의 비리를 근절하고자 한다. 마지막으로 최초 외국인 근로자의 취업기간은 3년으로 제한하고, 1회에 한해 2년 미만 연장만을 인정함으로써 외국인 근로자의 국내 정주화를 방지하고, 국내법이 정하는 바에 따라 외국인 근로자라는 이유로 부당한 차별을 금지하고 있다.¹²⁾

2. 문제점 및 개선 방안

현행 고용허가제는 사업주의 이해관계에 따른 숙련노동인력 활용요구와 외국인 근로자의 정주화 방지를 위한 단기순환정책의 충돌, 외국인 근로자의 사업장선택 제한에 있어 강제노동의 위험과 내국 노동시장의 잠식을 방지하여 내국인 일자리를 보호하고 내국인이 기피하는 업종에 대한 안정적인 인력공급을 위한 보완성원칙의 충돌, 외국인 근로자의 노동에 대한 정당한 대가로써 퇴직금 지급과 불법체류자를 줄이기 위한 사업장 이탈 방지 정책의 충돌 등 논란이 계속되고 있다. 이러한 이유로 시민사회단체에서는 고용허가제 폐지나 노동허가제의 도입 등을 제기하기도 하지만 고용허가제에 대한 마땅한 대안에 대한 논의는 아직 부족한 상황이다. 이하에서는 앞에서 언급한 고용허가제법상 주요 쟁점을 바탕으로 개선 방안에 대해 검토 하도록 하겠다.

(1) 내국인 근로자 구인노력의 실제화

고용허가제는 사용자가 내국인 구인노력을 했음에도 근로자를 채용하지 못했을 경우, 고용허가를 신청하여 외국인 근로자를 채용할 수 있도록 하는 제도이다. 하지만 외국인 근로자를 고용함으로써 편익을 취하는 사용자에게 대한 관리는 상대적으로 부족한 것으로 보인다.

우선 사용자의 내국인 고용노력에 대한 구체적인 검증절차가 마련될 필요가 있다. 사용자가 저임금 외국인 근로자를 채용하기 위해 내국인 구인 과정에 있어 현저히 낮은 근무조건을 제시하는 경우, 근로 의사가 있는 내국인 근로자의 취업을 가로막고 결과적으로 국내 근로조건

12) 이학춘·고준기, “고용허가제를 둘러싼 주요 갈등과 쟁점 및 향후 법적 과제”, 『노동법논총』 제27집, 한국비교노동법학회, 2013, 291~341면 참조.

의 질적 하락을 가져올 수 있기 때문이다.¹³⁾

이를 위해 사용자가 내국인 근로자를 구인하는 과정에서 근로조건을 명확히 명시하도록 하고, 이후 외국인 근로자 구인조건도 이와 동일한 수준의 근로조건을 제시하도록 해야 한다. 직업안정기관의 장은 사용자의 내국인 구인노력증명서를 검토함에 있어 내국인과 외국인 근로자의 근무조건이 동일함을 판단한 후에 고용허가서를 발급하도록 하며 이후 사용자와 외국인 근로자간 표준근로계약서도 확인하는 것이 필요하다.¹⁴⁾

특히 현행 제도는 외국인 근로자가 입국하기 전에 근로조건을 결정하게 되어 있으며 이후 사업장 이동에 관해서도 입국 시 근로조건을 준용하고 있기 때문에 이를 통해 단순기능 외국인 근로자들의 근로조건과 임금에서의 차별을 줄이는 것과 동시에 사용자가 고용시장에서 내국인 근로자를 의도적으로 배제하는 것을 방지할 수 있을 것이다.¹⁵⁾

(2) 외국인 숙련근로자 활용의 차별화

고용허가제는 원칙적으로 최초 취업활동기간 3년과 1회에 한하여 2년 미만 연장만을 인정함으로써 취업활동기간에 제한을 두고 있다. 이는 외국인 근로자를 저임금 단순노무인력으로 한정하여 정주화를 방지하고자하는 ‘단기순환정책’에 입각한 것이다. 이로 인해 2004년 고용허가제가 시행된 이후 2010년 7월부터 발생하기 시작한 재고용 만료자 중 국내에 불법 체류자의 수는 해마다 늘어나고 있다. 또한 사용자는 업무의 효율성을 유지하기 위해 숙련된 외국인 근로자 대신 신규 외국인 근로자를 채용하는 것에 대한 불만을 제기하면서 고용기간 연장에 대한 요구가 높아지고 있다.

<표 6> 불법체류외국인 현황

(단위: 명)

연도	비전문취업(E-9)	방문취업(H-2)	비전문취업+방문취업
2010	42,773	3,924	46,697
2011	45,105	3,658	48,763

통계청¹⁶⁾

13) 장인봉, “우리나라 외국인 노동자 고용허가정책의 개선방안-독일의 외국인력정책 벤치마킹을 통한-”, 『한국유럽행정학회보』 제4권 제1호, 2007, 113면 참조.
 14) 전윤구, 전계논문, 416면.
 15) 윤지영, “고용허가제 폐지 이후의 대안”, 『고용허가제 폐지이후의 대안에 대한 이주노동운동 단위 워크숍 자료집』, 2013, 39면 참조.
 16) 통계청, 『출입국외국인정책통계연보』, 2010~2011.

이러한 이유로 2012년 7월 2일부터 고용허가제 제18조의 4를 신설하면서 재입국 취업 제한의 특례 규정을 두게 되었다. 개정된 법안에는 일정한 요건을 충족시킨 외국인 근로자에 한해 재입국 후, 고용허가를 신청하면 3개월 후에 최장 10년 이내의 국내취업활동을 가능하게 했다. 이로써 현행 고용허가제는 ‘단기순환정책’ 입법 목적과 ‘숙련인력 활용 요구’ 사이의 충돌이 발생하고 있다.¹⁷⁾

또한, 취업활동 기간 중 사업장 변경을 신청하지 않았어야 하고, 정책위원회가 도입 업종이나 규모 등을 고려하여 내국인을 고용하기 어렵다고 정하는 사업 또는 사업장에 근로하고 있어야 하며, 재입국하여 근로를 시작하는 날부터 효력이 발생하는 1년 이상의 근로계약을 해당 사용자와 체결하고 있어야 하는 요건을 모두 충족시켜야만 재입국 취업이 허용되기 때문에, 요건을 충족시키기 위해 사용자에 대한 외국인 근로자의 고용종속이 심해질 수 있고, 요건을 충족시키더라도 정책위원회가 정하는 사업 또는 사업장이 아닌 경우에는 재입국취업이 불가능하기 때문에 불법체류에 대한 유인이 여전히 존재하고 있다는 점에서 논란이 있다.¹⁸⁾

독일의 경우, 외국인 근로자는 ‘체류허가’를 얻은 후에 ‘노동허가’를 취득할 수 있도록 하는 노동허가제를 실시하고 있다는 점을 주목할 만하다. 독일의 노동허가제는 ‘노동허가’와 ‘노동권한’으로 나누어 살펴볼 수 있는데 노동허가는 외국인 근로자의 단기간 취업을 허용하며 취업기간과 지역 및 직종의 제한을 둔다. 반면 노동권은 제한을 두지 않고 있다.¹⁹⁾

<표 7> 독일의 노동허가와 노동권²⁰⁾

종류	기간	체류허가	직종·지역 제한	대상
노동허가	신규 최고 2년 최고 3년 연장가능	기간을 정한 체류허가	지역내 유효 직종 제한 있음	EU역외 외국인으로서 신규
노동권	무기한	무기한 체류허가, 또는 체류자격	지역 및 직종 제한 없음	독일에 정착한 외국인

17) 이학춘·고준기, 전계논문, 310~311면 참조.

18) 손윤석, “이주노동자의 고용허가제 개선 방안”, 『법학연구』 제49집, 한국법학회, 2013, 9면 참조.

19) 독일 정부는 1990년~1991년 동구권 국가들에게 ‘특별고용프로그램’을 제시하고 해당 지역의 노동력 유입을 조절했다. 특별고용프로그램은 초청근로자, 용역근로자, 간호사 모집 등 국가間 협약을 통해 외국인 근로자를 도입하고 국내 노동시장의 수요를 충족시키기 위해 계절적 근로자, 단기취업 근로자를 도입했으며, 국경왕래근로자의 경우, 국경지역의 외국인 근로자가 자국에 불법으로 취업하는 것을 막기 위해 도입하였다.

20) 유길상외, 『외국인력제도의 국제비교』, 한국노동연구원, 2004.

또한, 독일은 특정분야에 대해 양국 간의 협정을 체결하여 고용허가제를 병행함으로써 단순 기능직 외국인 근로자를 제한적으로 도입하고 있다.²¹⁾

외국인 근로자와 사용자의 이해관계에 따라 고용허가제의 원칙과 무관하게 근시안적인 관점에서 법안을 개정하고 있는 국내의 현실과 비교해볼 때, 독일의 경우, 국내외적 노동시장의 상황에 따라 노동허가제와 고용허가제를 정책적으로 적절히 적용하여 정부차원에서 장기적인 관점으로 외국인 인력의 유입과 관리를 하고 있는 것이 특징이다.

이를 위해서는 정부에서 외국인에 대한 정주화 방지 원칙과 장기체류외국인력 활용의 조화를 바탕으로 한 장기적 관점에서의 원칙을 세울 필요가 있다.²²⁾ 외국인 근로자를 고용하고 있는 기업이 숙련근로자에 대한 요구가 커지고, 저출산 및 고령화가 가속화되고 있는 국내 현실을 감안할 때, 비전문취업 외국인 근로자에 대한 일률적인 체류기간의 적용이 아닌 보다 세분화된 체류체계의 개선이 필요하리라고 본다.

(3) 사업장변경의 제한

현행 고용허가제는 사업장변경에 제한을 둬으로써 강제근로의 위험성을 안고 있다. 이는 외국인 근로자가 열악한 근로환경을 감수하고 인격모독 등의 대우를 받는다고 하더라도 사업주의 동의 없이 사업장을 변경할 수 없기 때문에 사업장 이탈로 인한 불법체류자 양산의 위험도 포함한다.

이러한 이유로 사업장변경 제한규정에 대한 폐지논의가 있다. 이는 외국인 근로자의 사업장변경 제한의 의도는 내국인 노동시장에 대한 보호와 인력난을 겪고 있는 업종의 원활한 노동력 공급을 위한 것이므로, 이미 일정규모 이하의 사업장에게만 외국인 근로자 고용을 허가하는 규정만으로도 위의 취지는 충분히 살릴 수 있기 때문이다. 오히려 사업장변경 제한규정은 직장선택의 자유, 행복추구권, 거주이전의 자유 등 헌법에 보장된 인간의 기본권을 지나치게 침해하기 때문에 사업장변경 제한규정을 전면적으로 삭제하자는 주장이다.²³⁾

또한, 특례고용허가제가 인정하고 있는 서비스업종의 하위 업종 중 일반고용허가제에 허용된 업종과 유사한 범위의 업종에 대해서는 취업가능 사업장으로서 인정범위를 넓힐 필요가 있다. 이를 통해 일반고용허가제 하의 비전문취업 외국인 근로자들이 보다 다양한 업종으로 사업장을 변경할 수 있고 사업장 선택의 자유를 일정부분 확보해줄 수 있을 것이다.²⁴⁾

21) 윤지영, 전계논문, 33면 참조.

22) 이학춘·고준기, 전계논문, 333면 참조.

23) 대한변호사협회, 『2013년 인권보고서』, 210면 참조.

24) 손윤석, “이주노동자의 고용허가제 개선 방안”, 『법학연구』 제49집, 한국법학회, 2013, 19면 참조.

지난 2004년 고용허가제가 도입된 이래 10년이 지났지만, 고용허가제에 대한 논란은 끊이지 않고 있다. 그 과정에서 고용허가제의 기본 원칙과 충돌하는 개정안이 통과되기도 하면서 외국인 근로자 정책 일반에 대한 혼란이 있는 것도 사실이다. 선부르게 고용허가제의 성패를 판단할 것이 아니라 장기적인 원칙을 가지고 보다 세밀하고 체계적인 개편안이 논의되어야 할 때라고 생각한다.

고용허가제로 입국한 외국인 근로자에 대한 차별 및 인권침해 요소가 존재하긴 하지만 내국인 근로자들을 고용하기 어려운 열악하고, 영세한 중소기업 입장에서는 큰 도움이 되고 있는 것도 사실이다. 외국인 근로자를 고용하고 있는 사업주에 대한 차별 예방 교육 및 근로조건 차별에 대한 관리감독을 철저히 하고 고용노동부의 외국인 전담인력을 확충하여 외국인 근로자들을 전문적으로 상담할 수 있는 제반 여건을 조성하는 동시에 고용허가제 개편에 대한 지속적인 논의를 진행하여 외국인 근로자에 대한 사회적 합의를 끌어내려는 노력이 필요하리라고 본다.

IV. 외국인 근로자들의 인권문제와 개선방안

1. 인권문제

외국인 근로자가 위험을 감수하면서도 불법체류를 감행하는 이유로는 고용허가 대상 외국인 근로자에게 요구되는 과도한 소요비용, 통상적으로 고용허가 대상 외국인 근로자가 입국하는데 있어 정부의 공식 절차를 통하면 여권, 항공권, 직무 및 한국어 교육비 등에 약 300만원의 비용이 든다고 알려져 있으나, 송출회사를 통하게 되면 ‘급행비’ 등으로 1천만원을 상회하는 비용이 소요되며, 이 과정에서 외국인 근로자 입국시 브로커 비리문제가 제기되고 있다.

또한, 국내에 체류하는 외국인 근로자는 사업장 변경 사유 및 근무처 변경 허가기간, 사업장 변경 횟수의 제한 문제, 노동 3권의 형식화 문제, 출국만기보험 개악 안에 따른 퇴직금 문제,²⁵⁾

25) 외국인 근로자 퇴직금과 관련해서 2014년 7월 28일부터 시행된 출국만기보험 개정은 외국인 근로자의 퇴직금 지급을 출국 후 14일 내에 지급한다고 규정하고 있기 때문에 외국인 근로자들의 반발이 일고 있다. 개정된 안에 따르면 외국인 근로자는 본국에서 퇴직금을 수령할 수 있으며, 이로 인한 환율 및 수수료에 대한 손해를 입게 되고, 퇴직금 수령에 문제가 생길 경우 본국에서 문제를 해결하기가 어렵다는 것이다. 개정된 안도 외국인 근로자의 불법체류를 방지하겠다는 취지이지만 이는 근로기준법 제 36조 퇴직금 지급과 관련하여 외국인 근로자를 차별하는 것으로서 현재 외국인 근로자도 내국인과 동일하게 출국 후가 아닌 퇴직 후 14일 이내에 퇴직금을 수령하도록 하는 법 개정안이 국회에 상정된 상태이다.

임금 및 산재 등에 대한 내국인과의 차별 문제, 근로자성을 인정받지 못해 저임금, 열악한 근로환경에 처해 있어도 실질적인 감독이 전혀 이루어지지 않아 보호받지 못하는 해외투자기업 산업연수생 제도의 문제, 불법체류 외국인 근로자의 거주권 및 합법화 문제가 주요 쟁점으로 제기되고 있다.²⁶⁾

이외에도 불법체류 외국인 근로자에 대한 강제퇴거와 관련해서는 단속 및 보호의 과정에서 그 요건과 절차가 법에 명시되지 않아 담당 공무원의 재량에 따라 적용되어 적법절차 준수에 대한 문제가 있으며 이로 인한 인권 침해가 빈번히 발생하고 있다.

2. 개선방안

앞서 살펴본 바와 같이 외국인 근로자들의 경우, 체류자격을 갖춘 경우에도 국내 근로자들에 비해 열악한 처우를 받고 있으며, 체류자격을 갖추지 못한 경우에는 더욱 열악한 처우를 받고 있다. 이하에서는 이러한 문제점들에 대한 개선방안을 제시해 보고자 한다.²⁷⁾

(1) 절차적 개선방안

1) 입국前 정보제공 강화

외국인 근로자가 입국 전 자신의 권리와 근로조건을 제대로 인지하기 위해 근로계약을 체결한 사업장의 충분한 정보를 제공받아야 하지만 해당 관청의 관리 감독의 소홀과 행정절차의 미비, 언어장벽 등으로 입국 전과 입국 후의 근로조건이 상이한 경우가 빈번하다. 이의 개선을 위하여 한국에서 취업하기를 원하는 외국인 근로자들에게 충분한 정보를 제공하여 외국인 근로자들이 자신들이 어떠한 내용으로 취업하는 지를 정확하게 알 필요가 있으며, 국가적으로도 이러한 내용에 대한 철저한 관리감독 및 행정력의 강화가 요청된다고 하겠다.

2) 송출과정의 투명성 보장

고용허가제 송출과정에서 브로커의 개입으로 인한 비용증가, 각종 비리로 인한 인권침해 사례가 있으므로 송출비리와 송출시간을 단축시키기 위한 송출국 정부와의 긴밀한 협조가 필요하다. 현재 외국인 근로자들이 취업하고 있는 업종은 국내 근로자들이 종사하기를 꺼려하는

26) 국가인권위원회, 『이주 인권가이드라인 구축을 위한 실태조사』, 2011. 10, 116~118면.

27) 이하의 내용은 서윤호, “이주사회에서 이주노동자의 권리보호”, 『일감법학』 제26권, 건국대학교 법학연구소, 2013, 221~226면의 내용을 참고하여 요약·정리하였다.

3D업종들이 대다수를 차지하고 있으므로 우리에게도 이들의 근로가 필수적으로 요구되고 있는 것이 현실인 바, 송출절차를 간소화하고, 입국비용을 일정정도 지원하는 등의 정책적 대안이 요청된다고 하겠다.

(2) 내용적 개선방안

1) 사업장 내 차별 금지와 인권 보장

외국인 근로자들이 취업하고 있는 국내작업장 내에서 아직도 여전히 외국인 근로자에 대한 폭언, 폭행 등의 인권침해 사례가 여전히 존재하고 있으며, 임금, 수당, 휴게시간 등에서 내국인 근로자와의 차별사례가 존재한다. 이러한 문제는 외국인 근로자들의 근로조건외의 문제이지만 인권의 문제라는 점을 인식하고, 이들 외국인 근로자를 고용하는 고용주와 관련 관계자들에 대한 지속적인 인권교육이 요청되며, 이러한 인권침해의 문제가 발생하는 경우, 정부차원의 적극적인 대응이 필요할 것이다.

2) 사업장 변경의 유연성 강화

고용허가제는 외국인 근로자의 사업장 변경을 원칙적으로 인정하지 않고 있다. 다만, 제25조에서 사업 또는 사업장 변경의 허용 규정에 따라 예외적으로 인정하고 있다. 그러나 사업장 변경의 예외 조항에서 외국인 근로자는 사용자가 동의하지 않으면 사업장을 변경할 수가 없고, 변경 횟수도 원칙적으로 3회를 넘지 못하며, 사업장 변경을 신청한 날부터 3개월 이내에 사업장 변경허가를 받지 못하거나 사용자와 근로계약이 종료된 날부터 1개월 이내에 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청하지 않았을 때의 강제출국의 위험성을 감수해야한다.²⁸⁾

2011년 12월 고용허가제를 개정하면서 사업장변경 횟수 제한의 문제를 해소하고자 했지만 여전히 산재 등으로 기존사업장에서 계속 근로하기가 어려운 경우는 사업장변경 횟수에 포함되어 있다. 그러나 사업장변경 횟수를 너무 경직되게 적용하는 경우, 사업장 내에서의 불이익한 처우에도 외국인 근로자들이 저항할 수 없는 문제가 발생할 수 있으므로 현행 사업장변경 횟수를 늘리거나 예외조항을 신설하여 작업장 내에서의 차별, 열악한 처우로 인한 경우 사업장변경 횟수에서 이를 제외하는 등의 제도적 장치의 마련이 필요하다.

더욱이 2012년 8월 1일부터는 사용자에게 구직자 명단을 제공하고, 외국인 근로자에게는 구인 사업장 명단을 제공하지 않게 되면서 외국인 근로자가 사업장을 선택할 수 있는 가능성을 배제한 결과가 됐다. 즉, 사업장 명단이 없는 외국인 근로자는 새로운 사업장을 선택하는데

28) 윤지영, “고용허가제 6년, 제도가 가지는 모순”, 『복지동향』, 참여연대사회복지위원회, 2010, 49면 참조.

어 사용자의 연락을 기다리는 것 이외에 어떠한 구직활동도 할 수 없고, 신규 사업장의 근로조건이 열악하다고 하더라도 강제퇴거의 부담으로 거절하기 어렵기 때문에 스스로 사업장 변경에 대해 포기하는 원인으로 작용한다. 물론 외국인 근로자에게 사업장변경을 자유롭게 허용할 경우 내국인 노동시장에 영향을 줄 수 있고, 임금상승을 목적으로 사업장변경을 요구할 수 있는 문제가 있지만 현행 고용허가제에서 사업장 변경에 대한 지나친 제한은 사실상 사업장 이동의 자유를 금지하는 것으로 강제근로의 위험성이 있다.²⁹⁾ 특히, 국내 취업업종의³⁰⁾ 사업장에 근무하고 있는 외국인 근로자의 경우, 국내 취업업종 보호 등을 이유로 일반사업장보다 사용자의 입장에서 업종 간 이동을 제한하고 있어 인권침해가 빈번하다.

또한, 재입국 취업 제한 특례에서는 사업장을 한 번도 변경을 하지 않은 외국인 근로자만을 대상으로 포함시키고 있어 결과적으로 사업장변경을 한 외국인 근로자에게 불이익을 주고 있다. 그러나 이는 외국인 근로자들의 책임없는 사유로 인한 사업장변경의 경우에도 불이익을 주고 있는 것으로 이에 대한 개선이 필요하리라고 본다.

3) 산업재해 예방 및 구제제도 개선

‘산업안전보건법’은 근로자에 대한 건강검진 및 산업안전교육을 실시함에 있어 내국인 근로자와 외국인 근로자에 대한 차별 없이 사용자에게 동일하게 의무를 부여하고 있지만, 영세 소규모 사업장의 경우 사용자의 의식부재와 재정적 능력의 부족으로 지켜지지 않는 경우가 있다. 또한, 외국인 근로자들이 산업재해를 당했을 경우에도 언어장벽으로 인해 제대로 된 보상을 못 받는 사례가 있다. 따라서 외국인 근로자들을 고용하는 고용주들에게 산업안전에 대한 정기적인 교육을 실시하고, 영세 사업장의 경우, 정부차원의 재정적 지원을 하는 등 이에 대한 개선을 위한 적극적인 정부의 노력이 요청된다고 하겠다.

4) 주거권 개선

외국인 근로자가 비주거용 건물인 컨테이너와 비닐하우스에서 생활하는 사례가 있고, 이로 인한 과밀수용 문제, 위생, 안전, 소음 등 다양한 인권침해 상황에 놓여 있으며, 주거환경에 비해 과도한 금액을 숙식비로 임금에서 공제하는 경우가 많아 이에 대한 주거권 보장 방안을 마련할 필요가 있다. 이의 개선을 위하여 외국인 근로자들을 고용하는 경우, 외국인 근로자들이 생활하는 장소에 대한 행정적 감독이 요청되며, 열악한 환경을 제공하는 것이 발견된 경우, 이를 적극적으로 개선하도록 지도하고, 불이행하는 경우 외국인 근로자들을 고용할 수 없도록

29) 이학춘·고준기, 전계논문, 303면 참조,

30) 취업업종에는 비전문취업(E-9)으로 농축산업, 선원취업(E-10) 등이 있다.

하는 등의 조치가 필요하리라고 본다.

5) 생활권 보장

외국인 근로자들은 외국인 근로자 전용보험의 내용, 가입 및 납입 여부에 대해 내용을 모르는 경우가 많고, 수령 절차를 알지 못해 이를 악용하는 사용자로 인해 일방적 근로계약 해지나 이탈신고 사례가 발생하고 있다. 또한, 구직기간 중에는 실업수당이나 퇴직금을 받을 수 없고 회사에서 제공받던 숙소도 이용할 수 없는 경우가 많아 생존권 보장 방안이 필요하다. 따라서 이의 개선을 위해 외국인 근로자들에게 한 전용보험에 대한 내용을 교육하고, 이를 숙지하게 하여 이러한 문제가 발생하는 경우를 대비할 수 있도록 하는 것이 필요하리라고 본다.

6) 여성 외국인 근로자의 인권보호 강화

여성 외국인 근로자는 성범죄의 피해를 당했을 경우, 해고의 위협, 피해사실 입증의 어려움, 피해보상에 대한 불확실성, 장기간의 조사, 고용 불안 등의 이유로 성적 인권침해에 취약할 수밖에 없으며, 특히 불법체류 상태의 여성 외국인 근로자는 피해 신고를 하게 되면 사건 종결과 함께 강제출국으로 이어지므로 신고를 기피하는 경우가 존재한다. 따라서 이러한 불합리한 점들을 개선하기 위한 노력이 요청되며, 여성 외국인 근로자들에 대한 인권침해 사례가 발생하는 경우, 정부차원의 강력한 현장조사와 재발방지 노력이 필요하리라고 본다.

7) 농축수산업 외국인 근로자 인권보호 강화

이러한 근로환경에 종사하는 외국인 근로자들은 고립된 작업환경으로 장시간, 저임금 노동에 시달리는 경우가 많으며, 이로 인한 인권침해 사례가 빈번하다. 특히, 농축수산업의 경우, 근로시간이 불규칙적인 경우가 많고, 경우에 따라서는 제대로 된 휴식시간을 보장받지 못하는 경우도 발생하고 있으므로 이에 대한 정부차원의 철저한 관리감독이 필요하리라고 본다.³¹⁾

8) 어업 선원 외국인 근로자의 인권보호 강화

현재 연근해어업 선원 외국인 근로자는 고용노동부의 근로기준법 적용대상이 아닌 국토교통부 관리대상이다. 특히 고용허가제의 비적용 대상인 연근해어업 선원 외국인 근로자들은 고

31) 국가인권위원회의 보도자료에 따르면 농축수산업 외국인 근로자는 응답자 중 33.3%가 월 300시간 이상 근무하고 있고, 77.1%가 최저임금을 받지 못하고 있으며, 67.7%가 컨테이너 패널로 지은 가건물에서 생활하고 있으며, 성폭력도 11.2%가 경험한 것으로 나타났다(국가인권위원회, “농축수산업 이주노동자 장시간·저임금 근로환경제도 개선 필요 보도자료”, 2014 참조.).

립된 작업환경으로 인한 장시간, 준강제 노동환경으로 인해 인권침해 사례가 빈번하게 발생하고 있으므로 원양어업 선원에 대한 관리체계의 투명성 보장 및 인권보장 방안마련이 시급하다고 할 것이다.

9) 해외투자기업 연수생 인권보장

해외투자기업 연수생들은 근로 목적이 아닌 연수생의 자격으로 입국했지만 실제로 저임금 일자리에 고용하기 위한 방편으로 악용되는 경우가 많다. 이들은 근로자성이 인정되지 않기 때문에 국내 노동관계법 적용 대상에서 배제되어 근로자로서의 최소한의 권리도 보호받지 못하고 있으므로 이들에 대한 제도적 장치의 마련이 필요하다.

10) 예술흥행공연자 인권침해 예방

외국인 근로자 중 불법체류 비율이 가장 높아 성매매, 인신매매, 임금체불 등의 인권침해 상황에 무방비로 노출되어 있는 실정이므로 이들을 고용하고 있는 고용주들에 대한 관리감독이 필요하며, 이들 외국인 근로자들이 취업하고 있는 환경에 대한 정기적인 실태조사가 필요하다고 본다.

11) 불법체류 외국인 근로자의 권리보호

불법체류 외국인 근로자들의 단속과정에서 적법절차 위반과 폭력으로 인한 인권침해의 문제에 대한 인권친화적 제도마련이 필요하다. 강제퇴거에서는 집행공무원의 자의적 판단에 의한 인권침해 가능성이 높으며 모호하게 규정된 강제퇴거 사유에 대한 법령의 개정이 필요하고, 불법체류 외국인 근로자들의 보호제도 개선과 사회권보장이 강화될 필요하다. 또한, ‘출입국관리법’은 여권의 미소지 또는 교통의 미확보 등의 사유로 즉시 대한민국 밖으로 송환할 수 없으면 송환할 수 있을 때까지 보호시설에 보호할 수 있으며, 기간이 3개월이 넘는 경우는 3개월마다 미리 법무부장관의 승인을 요하고 있는데 이는 사실상 무제한적인 구금을 허용하는 것으로 이에 대한 개정이 필요하다.³²⁾

32) 정영섭, “한국사회의 이주노동자 현황과 운동 과제”, 『인문과학연구』 제39집, 대구대학교 인문과학연구소, 2012, 23-44면 참조.

V. 결 론

외국인 근로자들의 인권침해 문제는 어제 오늘의 일이 아니다. 그러나 이들에 대한 처우개선에 대한 문제는 근로의 문제이기에 앞서 인권의 문제임을 인식할 필요가 있다고 본다. 이하에서는 앞서 살펴본 내용을 종합적으로 검토하는 것으로 결론에 갈음하고자 한다.

외국인 근로자가 위험을 감수하면서도 불법체류를 감행하는 이유로는 고용허가 대상 외국인 근로자에게 요구되는 과도한 소요비용, 사업장 변경 사유 및 근무처 변경 허가 기간, 사업장 변경 횟수의 제한 문제, 노동 3권의 형식화 문제, 퇴직금 문제, 임금 및 산재 등에 대한 내국인과의 차별 문제 등이 지적되고 있다. 따라서 이들에 대한 개선이 요청되는 바, 첫째, 외국인 근로자가 입국 전 자신의 권리와 근로조건을 제대로 인지하기 위해 근로계약을 체결한 사업장의 충분한 정보를 제공받을 수 있도록 하여야 하며, 입국 전과 입국 후의 근로조건이 상이한 경우에 대한 정부차원의 철저한 관리감독 및 행정력의 강화가 요구된다.

둘째, 고용허가제 송출과정에서 브로커의 개입으로 인한 비용증가, 각종 비리로 인한 인권침해 사례가 있으므로 송출비리와 송출시간을 단축시키기 위한 송출국 정부와의 긴밀한 협조가 필요하다.

셋째, 작업장 내에서 외국인 근로자에 대한 폭언, 폭행 등의 인권침해 사례가 여전히 존재하고, 임금, 수당, 휴게시간 등에서 내국인 근로자와의 차별사례가 존재하므로 이에 대한 정부차원의 적극적인 대응이 필요하다.

넷째, 2011년 12월 고용허가제를 개정하면서 사업장변경 횟수 제한의 문제를 해소하고자 했지만 여전히 기존사업장에서 계속 근로하기가 어려운 경우까지도 사업장변경 횟수에 포함하고 있고, 재입국 취업 제한 특례에서는 사업장 변경을 하지 않은 외국인 근로자만 대상에 포함하고 있어 사업장 변경을 한 외국인 근로자에게 불이익을 주고 있으므로 이에 대한 개선이 필요하다.

다섯째, 외국인 근로자가 비주거용 건물인 컨테이너와 비닐하우스에서 생활하는 사례가 있고, 이로 인한 과밀수용 문제, 위생, 안전, 소음 등 다양한 인권침해 상황에 놓여 있으며, 주거 환경에 비해 과도한 금액을 숙식비로 임금에서 공제하는 경우가 많아 이에 대한 주거권 보장 방안을 마련할 필요가 있다.

여섯째, 외국인 근로자는 외국인 근로자 전용보험의 내용, 가입 및 납입 여부에 대해 내용을 모르는 경우가 많고, 수령 절차를 알지 못해 이를 악용하는 사용자로 인해 일방적 근로계약 해지나 이탈신고 사례가 발생하고 있다. 또한 구직기간 중에는 실업수당이나 퇴직금을 받을 수

없고, 회사에서 제공받던 숙소도 이용할 수 없는 경우가 많아 생존권 보장 방안이 필요하다.

일곱째, 여성 외국인 근로자는 성범죄의 피해를 당했을 경우, 해고의 위협, 피해사실 입증의 어려움, 피해보상에 대한 불확실성, 장기간의 조사, 고용 불안 등의 이유로 성적 인권침해에 취약할 수밖에 없으며 특히 불법체류 상태의 여성 외국인 근로자는 피해 신고를 하게 되면 사건 종결과 함께 강제출국으로 이어지므로 신고를 기피하는 경우가 존재하므로 이에 대한 개선이 필요하다.

여덟째, 농축수산업 외국인 근로자는 고립된 작업환경으로 장시간, 저임금 노동에 시달리는 경우가 많으며 이에 대한 철저한 관리감독이 필요합니다.

아홉째, 불법체류 외국인 근로자들의 단속과정에서 적법절차 위반과 폭력으로 인한 인권침해의 문제에 대한 인권친화적 제도마련이 필요하다.

현행법상 근로자란 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자를 말하는 것으로 외국인 근로자들 또한 근로자임에 틀림이 없으므로 이들에 대한 인권보장과 올바른 근로환경 조성을 위하여 종합적이고, 장기적인 차원에서 제도개선과 이들의 근로보호를 위한 제도적인 장치의 마련이 필요하리라고 본다.

[참고문헌]

- 국가인권위원회, 『이주 인권가이드라인 구축을 위한 실태조사』, 2011.
 _____, “농축산업 이주노동자 장시간·저임금 근로환경제도 개선 필요 보도자료”, 2014.
- 대한변호사협회, 『2013년 인권보고서』, 2014.
 _____, 『2014년 인권보고서』, 2015.
 _____, 『2015년 인권보고서』, 2016.
- 박진우, “이주노동자 탄압과 무권리로 얼룩진 고용허가제 10년”, 『노동사회』 제178권, 한국노동사회연구소, 2014.
- 법무부, 『등록외국인 지역별 현황』, 2010.
 _____, 『등록외국인 지역별 현황』, 2011.
 _____, 『등록외국인 지역별 현황』, 2012.
 _____, 『등록외국인 지역별 현황』, 2013.
 _____, 『등록외국인 지역별 현황』, 2014.
 _____, 『등록외국인 지역별 현황』, 2015.
 _____, 『출입국·외국인정책 통계월보』, 2017.
- 서윤희, “이주사회에서 이주노동자의 권리보호”, 『일감법학』 제26권, 건국대학교 법학연구소, 2013.
- 설동훈, “외국의 외국인력정책”, 『이주노동자 정책세미나 발표논문집』, 2002.
- 손윤석, “이주노동자의 고용허가제 개선 방안”, 『법학연구』 제49집, 한국법학회, 2013.
- 유길상外, 『외국인력제도의 국제비교』, 한국노동연구원, 2004.
- 윤지영, “고용허가제 6년, 제도가 가지는 모순”, 『복지동향』, 참여연대사회복지위원회, 2010.
 _____, “고용허가제 폐지 이후의 대안”, 『고용허가제 폐지이후의 대안에 대한 이주노동운동 단위 워크숍 자료집』, 2013.
- 이학춘·고준기, “고용허가제를 둘러싼 주요 갈등과 쟁점 및 향후 법적 과제”, 『노동법논총』 제27집, 한국비교노동법학회, 2013.
- 장인봉, “우리나라 외국인 노동자 고용허가정책의 개선방안-독일의 외국인력정책 벤치마킹을 통한-”, 『한국유럽행정학회보』 제4권 제1호, 2007..
- 전윤구, “차별금지에서 외국인 근로자의 법적 지위”, 『노동법논총』 제28권, 한국비교노동법학회, 2013.

정영섭, “한국사회의 이주노동자 현황과 운동 과제”, 『인문과학연구』 제39집, 대구대학교 인문과학연구소, 2012.

최은실, “고용허가제 제정 당시의 상황 및 제도의 문제점”, 『고용허가제 폐지이후의 대안에 대한 이주노동운동단위 워크숍 자료집』, 2013.

통계청, “2013년 외국인고용조사 결과 보도자료”, 2013.

_____, 『출입국외국인정책통계연보』, 2010.

_____, 『출입국외국인정책통계연보』, 2011.

고용노동부 <http://www.moel.go.kr/>

국가인권위원회 <http://www.humanrights.go.kr/site/main/index001>

대한변호사협회 <http://www.koreanbar.or.kr/pages/main/main.asp>

법무부 <http://www.moj.go.kr/HP/MOJ03/index.do?strOrgGbnCd=100000>

통계청 <http://kostat.go.kr/portal/korea/index.action>

[국문초록]

외국인 근로자와 관련된 인권문제의 개선방안에 대한 연구

김 성 료

(금강대학교 글로벌융합학부 행정학전공 초빙교수)

이 원 식

(금강대학교 글로벌융합학부 사회복지학전공 교수)

우리나라는 급속한 경제발전으로 소득수준이 높아지면서 1980년대 이후 국내 근로자들의 3D 업종에 대한 취업기피 현상으로 인해 업종에 따라서 심각한 인력난을 겪는 기업이 발생했다. 이에 따라 국내에서 저임금 외국인 근로자에 대한 수요가 증가했다. 그러나 외국인 근로자들에게 가해지고 있는 불법적인 인권침해 문제들로 인해 불법체류자가 크게 늘어나게 되었고, 이들에 대한 개선책에 대한 요구가 높아지고 있는 실정이다.

외국인 근로자들의 인권침해 문제는 어제 오늘의 일이 아니다. 그러나 이들에 대한 처우개선에 대한 문제는 근로의 문제이기에 앞서 인권의 문제임을 인식할 필요가 있다고 본다. 외국인 근로자가 위험을 감수하면서도 불법체류를 감행하는 이유로는 고용허가 대상 외국인 근로자에게 요구되는 과도한 소요비용, 사업장 변경 사유 및 근무처 변경 허가 기간, 사업장 변경 횟수의 제한 문제, 노동 3권의 형식화 문제, 퇴직금 문제, 임금 및 산재 등에 대한 내국인과의 차별 문제 등이 지적되고 있으므로 이들 제도에 대한 개선이 요청된다.

현행법상 근로자란 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자를 말하는 것으로 외국인 근로자들 또한 근로자임에 틀림이 없으므로 외국인 근로자들의 인권보장과 올바른 근로환경 조성을 위하여 종합적이고, 장기적인 차원에서 제도개선과 이들의 근로보호를 위한 제도적인 장치의 마련이 필요하리라고 본다.

주제어 : 외국인 근로자, 근로환경, 불법체류 외국인, 인권침해, 제도개선, 고용허가제

[Abstract]

**A study on improvement measures
for the human rights of foreign workers
- Focus on Employment Permit System -**

Kim, Sung Ryul

(Professor, Dept. of Public Administration, Geumgang University, Dr. Jur.)

Lee, won Sik

(Professor, Dept. of Social Welfare, Geumgang University, Dr. Social Welfare)

Due to the sudden increase in income levels resulting from the rapid economic growth in South Korea, companies engaged in some business categories suffered labor shortage after the 1980s as local workers shied away from so-called 3D jobs. This led to a rise in the demand for low-paid foreign workers. However, illegal human rights abuses against foreign workers resulted in a surge in illegal aliens, and there are growing calls for improvement measures for them.

The violation of foreign workers' human rights is not something that emerged recently. However, it is necessary to recognize that improving their labor conditions is more of a human rights issue than a labor issue. Reasons highlighted as to why foreign workers take risk of illegal stay are: excessive expenses levied on employment-permitted foreign workers, reasons for change of workplace and permission period for workplace change, limitations on the number of changes in workplace, formalization of labor's three primary rights, severance pay issue, and discrimination against foreign workers regarding wages and workers' compensation compared to local workers. Accordingly, improvement of regulations on them is needed.

Under the current law, a worker refers to anyone who provides labor to a business or workplace to earn money regardless of the type of job, and, because immigrant workers are by all means workers, institutional measures for their protection and system improvement from a comprehensive and long-term perspective are thought to be necessary for foreign workers' human rights guarantee and the creation of sound working environment.

Key words : Foreign Workers, Working Environment, Undocumented Immigrants,
Human Rights Abuse, System Improvement, Employment Permit System

사회복지법제학회 관련자료

I. 사회복지법제학회 창립취지문

한국사회는 지난 반세기 동안 사회구성원들의 역동적 참여로 급속한 경제성장을 이룸으로써 물질적으로는 선진국의 문턱에 도달하는 놀라운 성과를 일궈냈다. 그러나 물질적 풍요로움이 전 구성원들에 고루 향유되지 못하고 일부 계층에 편중되는 양극화가 심화되고 있으며, 삶의 질 또한 여전히 중진국 수준을 벗어나지 못하고 있다. 여기에 더하여 최근 대두한 지구적 경제위기로 인한 고용불안의 가중, 노령화의 가속, 출산율 저하 등으로 서민생활이 어려워지고, 사회적 활력이 약화되고 있으며, 사회경제적 위기감이 높아가고 있다. 이것은 한국사회의 재도약을 위하여 새로운 비전과 전략, 그리고 실천이 필요함을 의미한다.

우리는 한국사회를 한 단계 발전시키는 가장 중요한 요건 중의 하나로서 선진적 사회복지시스템 구축에 주목한다. 취약계층은 물론, 다양한 구성원들의 복지수요에 적절히 부응하는 사회복지 시스템의 구축은 사회통합과 경제발전의 원동력이 됨을 확신하기에 우리는 정합성을 구비한 사회복지시스템의 법적·제도적 기반 확립에 힘쓰고자 한다. 여기에는 사회복지와 관련된 정책, 입법, 행정, 제도, 서비스, 전달체계 등 제 분야가 포함되며, 동시에 이들 관련분야를 아우르는 융합연구가 필요함을 인지한다.

보다 구체적으로는 국민 개개인의 사회복지권을 명확히 하고 사회복지컨텐츠를 다양화하며, 실효적인 민·관 협력적 온·오프라인 전달체계를 마련하고, 특히 사회복지사의 법적 지위와 전문성을 향상시켜, 선진 사회복지시스템의 법적·제도적 기반 확립에 기여할 수 있도록 제 주체가 함께 참여하고 논의하는 사회복지법제학회를 창립하고자 한다.

뜻을 같이하는 학자, 현장실천가, 행정가, 일반 시민의 적극적인 참여와 지지를 권고하며, 본 학회의 창립이 한국사회의 복지발전에 큰 기여가 되기를 기원한다.

2009년 6월 13일 사회복지법제학회 창립 회원 일동

II. 사회복지법제학회 학술대회 프로그램



사법정책연구원 · 이화여자대학교 법학연구소
· 젠더법학연구소 · (사)사회복지법제학회

공동학술대회

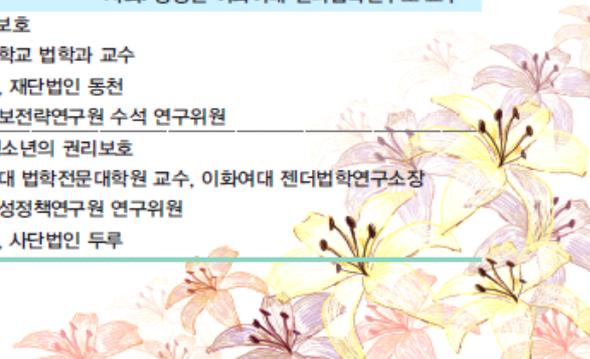


“취약계층의 권리보호”

2017년 5월 16일 1시
장 소: 이화여자대학교 법학관 402호

공동주최 : 사법정책연구원, 이화여자대학교 법학연구소, 이화여자대학교 젠더법학연구소, (사)사회복지법제학회
 주관 : 이화여자대학교 사회복지법제센터, (사)자치법연구원
 후원 : 한국사회복지협의회, 한국사회복지공제회, 한국사회복지법인협회

개회사	호문혁 사법정책연구원장
환영사	강동범 이화여자대학교 법학전문대학원장
기조발표	○취약계층 권리보호 관련 고려사항 최승원 이화여자대학교 법학전문대학원 교수, 이화여대 법학연구소장
제1세션	사회: 김윤정 판사, 사법정책연구원 연구위원
	○프로 보노(pro bono) 발제 : 김상철 판사, 서울남부지방법원 토론 : 황필규 변호사, 공익인권법재단 공감 토론 : 김대인 이화여자대학교 법학전문대학원 교수
	○다문화 가정 권리보호 발제 : 고지운 변호사, 이주민지원공익센터 감사외동행 토론 : 김범구 변호사, 김범구법률사무소 토론 : 김영미 (사)사회복지법제학회 학술이사, 사회자본연구원 연구위원
중간휴식	
제2세션	사회: 장영선 이화여대 젠더법학연구소 교수
	○북한이탈주민의 권리보호 발제 : 장복희 선문대학교 법학과 교수 토론 : 이희숙 변호사, 재단법인 동천 토론 : 송은희 국가안보전략연구원 수석 연구위원
	○성매매 피해 아동·청소년의 권리보호 발제 : 정현미 이화여대 법학전문대학원 교수, 이화여대 젠더법학연구소장 토론 : 윤덕경 한국여성정책연구원 연구위원 토론 : 강정은 변호사, 사단법인 두루



Ⅲ. 사회복지법제학회 제규정

사회복지법제학회 회칙

제정 : 2009년 6월 13일

개정 : 2016년 4월 14일

제1장 총 칙

제 1 조 (명칭) 본 법인은 “사단법인 사회복지법제학회”(이하 “학회”, 영문명칭은 Academy of Social Welfare and Law, ASL)라 한다.

제 2 조 (목적) 본 학회는 사회복지학과 법학의 학문적 융합을 기반으로 한 사회복지법제와 관련된 실천적·학술적 제반활동과 회원 상호간의 교류와 협력을 통하여 더불어 사는 사회 형성과 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제 3 조 (사무소의 소재지) 본 학회의 주 사무소는 서울시 영등포구 경인로 775(문래동 3가 55-20번지) 에이스하이테크시티 1103호에 둔다.

제 4 조 (사업) 본 학회는 제2조의 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사업을 수행한다.

1. 학술연구 및 조사
2. 학회지 기타 간행물의 발행
3. 연구발표회와 강연회 등의 개최
4. 학회와 목적을 같이 하는 단체와의 교류
5. 사회복지 관련기관 및 그 구성원에 대한 법적 자문 및 연수지원
6. 기타 학회 목적 달성에 필요한 사업

제2장 회 원

제 5 조 (회원의 종류와 자격) ① 학회의 회원은 학회의 목적에 찬동하고 이를 위한 활동에 참여하고자 하는 사람 또는 단체로 하되, 정회원·준회원·특별회원·단체회원으로 구분한다.

② 정회원은 이사회를 승인을 얻은 다음 각 호의 사람이 된다. 다만, 제3항의 준회원이 다음 각 호의 1에 해당된 때에는 그 때부터 정회원이 된다.

1. 대학에서 강의를 하거나 하였던 사람
 2. 사회복지 관련 전공으로 학위를 취득한 사람
 3. 국회의원, 지방의회의원의 직에 재직하거나 하였던 사람
 4. 판사, 검사, 변호사의 직에 재직하거나 하였던 사람
 5. 공무원의 직에 재직하거나 하였던 사람
 6. 사회복지사, 노무사, 기타 사회복지와 관련된 직역에 종사하는 사람
 7. 연구기관에서 사회복지와 관련된 분야의 연구를 수행하는 사람
 8. 사회복지에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람
- ③ 준회원은 이사회의 승인을 얻어 될 수 있다.
- ④ 특별회원은 본 학회의 취지에 찬동하고 적극적으로 본 학회 사업에 찬조하거나 본 학회 발전에 공헌한 사람으로서 이사회의 승인을 얻어 된다.
- ⑤ 단체회원은 국내외의 단체 또는 연구기관으로서 이사회의 승인을 얻어 된다.

제 6 조 (회원의 권리) ① 회원은 학회 임원 선거권 및 피선거권을 가지며 총회에 참석하여 법인의 활동에 관한 의견을 제안하고 의결에 참여할 권리를 가진다.

② 회원은 학회의 각종 업무와 사업에 참여할 수 있는 권리를 가진다.

③ 회원은 학회의 자료 및 출판물을 제공받으며, 학회운영에 관한 자료를 열람할 수 있다.

제 7 조 (회원의 의무) 회원은 다음의 의무를 진다.

1. 학회의 정관 및 모든 규정 준수
2. 총회 및 이사회의 결의사항 이행
3. 회비 및 모든 부담금의 납부

제 8 조 (회원의 탈회와 자격정지)

① 회원은 서면 또는 전자우편(e-mail) 등으로 탈퇴원을 제출함으로써 퇴회할 수 있다.

② 회원이 학회의 명예를 훼손하였거나 학회의 정관을 위반하였을 때에는 이사회의 의결을 거쳐 퇴회시킬 수 있다.

③ 회원이 정당한 사유 없이 3회 이상 회비를 납부하지 아니하는 때에는 이사회의 의결을 거쳐 회원자격을 정지시킬 수 있다.

④ 전회계년도와 당회계년도 회비를 미납한 회원은 의결권을 행사할 수 없다.

⑤ 퇴회 및 자격정지로 인하여 회원의 자격을 상실한 경우에는 납부한 회비 등에 대한 권리를 요구할 수 없다.

제3장 임 원

제9조 (임원의 종류와 정수) ① 본 학회에 다음 각 호의 임원을 둔다.

1. 회장 1인
2. 부회장 10인 이하
3. 이사(회장, 부회장을 포함한다) 25인 이하
4. 감사 2인

② 본 학회에 고문, 명예회장을 둘 수 있다.

제10조 (임원 등의 선임) ① 임원은 다음 각 호에 따라 총회에서 선출한다.

1. 회장은 정회원인 학자 중에서 총회가 선임한다.
2. 부회장, 이사, 고문, 명예회장은 이사회가 추천과, 총회의 의결을 거쳐 회장이 위촉한다.
3. 감사는 총회의 승인을 얻어 회장이 위촉한다.

② 회장은 학회의 원활한 사업운영을 위하여 총무분과, 연구분과, 학술분과, 편집분과, 대외협력분과, 입법분과, 재무분과, 지식분과 등을 둘 수 있다.

③ 회장은 제2항에 따른 분과 운영을 위하여 이사 중에서 총회의 승인을 거쳐 분과위원장을 위촉할 수 있으며, 이를 변경하는 경우에도 같다.

④ 임원선출 및 변경이 있을 때에는 임원선출 및 변경이 있는 날부터 3주 이내에 관할법원에 등기를 마친 후 주무관청에 통보하여야 한다.

제11조 (임원의 해임) 임원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 때에는 총회의 의결을 거쳐 해임할 수 있다.

1. 학회의 목적에 위배되는 행위
2. 임원간의 분쟁·회계부정 또는 현저한 부당행위
3. 학회의 업무를 방해하는 행위

제12조 (임원의 결격사유) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 임원이 될 수 없다.

1. 미성년자
2. 피성년후견인(금치산자), 피한정후견인(한정치산자)
3. 파산자로서 복권이 되지 아니한 자
4. 법원의 판결 또는 다른 것에 따라 자격이 상실 또는 정지된 자
5. 금고 이상의 실형의 선고를 받고 그 집행이 종료(집행이 종료된 것으로 보는 경우를 포함)되거나 집행이 면제된 날부터 3년이 경과되지 아니한 자

② 임원이 제1항 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 된 때에는 임원 자격을 상실한다.

제13조 (임원 등의 직무) ① 회장은 학회를 대표하고 회무를 통할한다.

- ② 부회장은 회장을 보좌하며, 회장이 미리 직무대행을 정하지 아니하고 사고로 직무를 수행할 수 없을 때 상호협의하여 그 직무를 대행한다.
- ③ 이사는 이사회에 출석하여 학회 업무에 관한 사항을 의결하며 이사회 또는 회장으로부터 위임받은 사항을 처리한다.
- ④ 분과위원장은 학회운영의 실무를 관장하되 다음 각 호의 직무를 분장한다.
 - 1. 총무분과위원장: 학회운영 및 행정에 관한 사무
 - 2. 연구분과위원장: 학술연구와 학술상 수여에 관한 사무
 - 3. 학술분과위원장: 국내·외 학술대회 주관 사무
 - 4. 편집분과위원장: 학술지 등 출판사무
 - 5. 대외협력분과위원장: 국내·외 대외협력활동에 관한 사무
 - 6. 입법분과위원장: 사회복지 입법지원활동에 관한 사무
 - 7. 재무분과위원장: 회계 및 재무에 관한 사무
 - 8. 지식분과위원장: 각종 데이터 등 지식관리에 관한 사무
- ⑤ 감사는 학회의 업무 및 회계감사 등 다음 각 호의 직무를 수행한다.
 - 1. 학회의 업무, 재산 및 회계 감사
 - 2. 총회, 이사회 운영과 그 업무에 관한 사항에 대한 감사
 - 3. 제1호 및 제2호의 감사결과 부정 또는 부당한 점이 있음을 발견한 때에는 총회 또는 및 주무관청에의 보고
 - 4. 제3호의 시정요구 및 보고를 위해 필요한 경우 총회 또는 이사회 소집요구
 - 5. 감사결과에 대한 이사회 또는 회장에게 보고
- ⑥ 회장은 전문분야별·지역별 또는 각 지역별 연구활동에 종사하게 하기 위하여 연구위원을 위촉할 수 있다.

제14조 (임원의 임기) ① 모든 임원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다. 다만, 보궐위촉된 임원은 전임자의 잔여임기기간으로 한다.

② 임원은 임기만료 후라도 후임자가 취임할 때까지는 임원으로 직무를 수행한다.

제15조 (자문위원) ① 학회 활동에 관한 자문과 지원을 위하여 회장은 이사회의 승인을 얻어 국회의 원, 지방자치단체의 장, 지방의회의장, 전문직역 및 단체의 장 등을 자문위원으로 위촉할 수 있다.

② 자문위원의 위촉 및 활동 등에 관하여 필요한 사항은 따로 규정으로 정한다.

제16조 (연구회 및 지회) ① 사회복지와 관련된 전문 연구수행을 위하여 분야별 또는 지역별 연구회를 둘 수 있다.

② 사회복지와 관련된 지역별 연구수행을 위하여 지방자치단체별 지회를 둘 수 있다.

③ 연구회 및 지회의 구성과 활동에 관하여 필요한 사항은 따로 규정으로 정한다.

- 제17조 (회장의 직무대행) ① 회장이 유고 또는 결위된 때에는 부회장이 회장의 직무를 대행하고, 회장 및 부회장이 동시에 유고 또는 결위된 때에는 이사 중 연장자가 회장의 직무를 대행한다.
 ② 회장이 결위된 때에는 회장의 직무 대행자는 지체 없이 회장 선임절차를 취하여야 한다.

제4장 총 회

- 제18조 (총회의 구성) ① 총회는 학회의 최고의결기관이며 정회원으로 구성한다.
 ② 총회의 의장은 회장이 된다.

- 제19조 (총회의 구분과 소집) ① 총회는 정기총회와 임시총회로 구분하며, 회장이 소집한다.
 ② 정기총회는 매년 1회 개최하되 회계연도 개시 1월 전까지 소집하며, 임시총회는 회장이 필요하다고 인정할 때에 소집한다.
 ③ 총회의 소집은 회장이 회의안건·일시·장소 등을 명확하게 기록하여 회의 개시 7일전까지 문서로 각 회원에게 통지하여야 한다.

- 제20조 (총회 소집의 특례) ① 회장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 소집요구가 있을 때에는 그 소집요구일로부터 20일 이내에 총회를 소집하여야 한다.
 1. 재적이사 과반수가 회의의 목적을 제시하여 소집을 요구한 때
 2. 법인의 재산상황 및 총회, 이사회의 운영과 그 업무에 관하여 시정요구 및 보고를 하기 위하여 감사가 제15조 제5항 제4호에 따른 소집을 요구한 때
 3. 정회원 3분의 1이상이 회의의 목적을 제시하여 소집을 요구한 때
 ② 총회 소집권자가 결위되거나 이를 기피함으로써 7일 이상 총회소집이 불가능한 때에는 재적이사 3분의 1이상의 찬성으로 총회를 소집할 수 있다.
 ③ 제2항의 규정에 따른 총회는 출석이사 중 최연장자나 호선이사의 사회로 그 의장을 선출한다.

- 제21조 (총회의 의결사항) 총회는 다음의 사항을 의결한다.

1. 임원의 선출 및 해임에 관한 사항
2. 법인의 해산 및 정관변경에 관한 사항
3. 사업계획, 예산 및 결산승인에 관한 사항
4. 기본재산의 취득 및 처분, 자금의 차입에 관한 사항
5. 정관에 의하여 총회의 권한으로 되어 있는 사항
6. 이사회가 부의하는 사항
7. 기타 학회에 관한 중요한 사항

제22조 (의결정족수 및 의결방법) ① 총회는 출석회원 과반수 찬성으로 의결하되 가부동수인 경우 부결된 것으로 한다.

② 회원은 미리 서면 또는 전자우편(e-mail) 등으로 의결권을 회장이나 부회장에게 위임할 수 있다.

제23조 (의결제척사유) 회원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 그 의결에 참여하지 못한다.

1. 임원의 선출 및 해임에 있어 자신에 관한 사항을 의결할 때
2. 금전 및 재산의 수수 또는 소송 등에 관련되는 사항으로서 자신과 법인의 이해가 상반될 때

제24조 (서면결의) 회원은 미리 서면 또는 전자우편(e-mail) 등으로 의결권을 회장이나 부회장에게 위임할 수 있다.

제5장 이사회

제25조 (이사회 구성) 이사회는 회장·부회장·이사·분과위원장으로 구성하고, 회장이 그 의장이 된다.

제26조 (이사회 소집) ① 이사회는 정기이사회와 임시이사회로 구분한다.

② 정기이사회는 매년 2회 개최하고 임시이사회는 회장이 필요하다고 인정하거나 감사 또는 재적이사 3분의 1이상의 요청이 있을 때에 개최한다.

③ 회장은 이사회를 개최하고자 할 때에는 회의 소집 7일 전까지 이사 및 감사에게 회의안건·일시·장소 등을 명확하게 기록하여 통지하여야 한다. 다만, 긴급하다고 인정되는 정당한 사유가 있을 때에는 그러하지 아니하다.

제27조 (이사회 의결사항) 이사회는 다음의 사항을 심의·의결한다.

1. 사업계획의 수립 및 집행에 관한 사항
2. 학회의 예산·결산서 작성, 회비 기타 재정운영에 관한 사항
3. 정관에 따른 제 규정의 제정·개정에 관한 사항
4. 총회에 부의할 안건의 작성
5. 정관에 의하여 이사회의 권한으로 되어 있는 사항
6. 총회에서 위임받은 사항
7. 기타 학회의 운영에 관한 중요한 사항

제28조 (의결정족수) 이사회는 재적이사 과반수의 출석으로 개최하고 출석이사 과반수의 찬성으로 의결한다. 다만, 가부동수인 경우에는 부결된 것으로 한다.

제29조 (서면결의) ① 회장은 이사회에 부의할 사항 중 경미한 사항 또는 긴급을 요하는 사항에 관하여는 이를 서면으로 의결할 수 있다. 이 경우 회장은 그 결과를 차기 이사회에 보고하여야 한다.

② 제1항의 서면결의 사항에 대하여 재적이사 과반수가 이사회에 부의 할 것을 요구하는 때에는 회장은 이에 따라야 한다.

제30조 (의결제척사유) 이사가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 그 의결에 참여하지 못한다.

1. 임원의 선출 및 해임에 있어 자신에 관한 사항을 의결할 때
2. 금전 및 재산의 수수 또는 소송 등에 관련되는 사항으로서 자신과 법인의 이해가 상반될 때

제6장 재정 등

제31조 (재산의 구분) ① 학회의 재산은 기본재산과 보통재산으로 구분한다.

② 기본재산은 학회의 목적사업 수행에 관계되는 부동산 또는 동산으로서 법인 설립시 출연한 재산과 이사회에서 기본재산으로 정한 재산으로 하며 그 목록은 별지1과 같다.

③ 보통재산은 기본재산 이외의 재산으로 한다.

제32조 (재원 및 관리) ① 학회는 회원의 입회비 및 연회비, 기부금, 찬조금 기타 수입금으로 운영한다.

② 학회의 회계연도는 1월 1일부터 12월 31일까지로 한다.

③ 기본재산을 매도, 증여, 임대, 교환하거나 담보제공 또는 용도 등을 변경하거나 의무의 부담 또는 권리를 포기하고자 할 때에는 총회의 의결을 거쳐야 한다.

④ 기본재산의 변경에 관하여는 정관변경에 관한 규정을 준용한다.

⑤ 학회의 예산은 회계연도 1월 전까지 사업계획과 함께 이사회 의결을 거쳐 총회의 승인을 받아야 한다.

⑥ 학회의 결산은 회계연도 종료 후 2월 말일까지 사무국에서 작성하고, 감사의 의견서를 첨부하여 동년 3월 15일까지 이사회에 보고하여야 한다.

⑦ 이사회는 제6항에 따라 제출된 결산보고서에 대한 심의·의결을 하여야 하며, 총회에 부의하여 최종 승인을 받아야 한다.

제33조 (회비 및 납입) 회비의 결정, 부과, 납입방법은 이사회에서 정한다.

제34조 (임원의 보수) 임원에 대하여는 보수를 지급하지 아니한다. 다만, 업무수행에 필요한 실비는 지급할 수 있다.

제7장 사무부서

- 제35조 (사무국) ① 학회의 제반 사무의 수행·지원을 위해 사무국을 둘 수 있다.
② 사무국은 회장 또는 회장의 명을 받은 부회장이 관장한다.
③ 학회 사무의 원활한 처리를 위하여 간사를 둘 수 있다.

제8장 학술상 및 모범사회복지가상

- 제36조 (학술상) ① 사회복지법제 연구가 탁월한 회원에게 학술상을 수여한다.
② 학술상에 관한 사항은 따로 규정으로 정한다.
- 제37조 (모범사회복지가상) ① 사회복지법제 발전에 기여한 공무원이나 실무종사자에게 모범사회복지가상을 수여한다.
② 모범사회복지가상에 관한 사항은 따로 규정으로 정한다.

제9장 학회지 편집위원회

- 제38조 (학회지 편집위원회) ① 학회에 학회지 기타 발간물의 편집·간행을 위하여 학회지 편집위원회를 둔다.
② 편집위원회의 구성 기타 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 규정으로 정한다.
- 제39조 (연구윤리위원회) ① 연구윤리를 준수함으로써 학술 연구의 도덕적 의무와 사회적 책무를 이행하며 연구의 투명성을 확보하기 위하여 연구윤리위원회를 둔다.
② 연구윤리위원회의 구성과 내용에 관하여 필요한 사항은 따로 규정으로 정한다.

제10장 보칙

- 제40조 (업무보고) ① 학회는 익년도의 사업계획서 및 예산서, 당해연도 사업실적서 및 수지결산서를 회계연도 종료 후 4월 이내에 주무관청에 보고하여야 한다.
② 제1항에 따른 업무보고에는 재산목록, 업무현황 및 감사결과 보고서도 함께 제출하여야 한다.
- 제41조 (정관변경) 이 정관을 변경하고자 할 때에는 재적이사 3분의 2 이상의 찬성과 총회에서 출석

회원 3분의 2이상의 찬성으로 의결하며, 주무관청의 허가를 받아야 한다.

제42조 (학회의 해산) 학회를 해산하고자 할 때에는 재적이사 과반수의 찬성과 총회에서 재적회원 4분의 3이상의 찬성(위임 포함)으로 의결하며, 주무관청에 신고하여야 한다.

제43조 (잔여재산의 처리) 학회가 해산된 때에 잔여재산은 총회의 의결을 거쳐 주무관청의 허가를 받아 본 학회와 유사한 목적을 가진 다른 단체에 출연한다.

제44조 (청산종결의 신고) 청산인은 학회의 청산을 종결한 때에는 민법 제94조의 규정에 의하여 그 취지를 등기하고 청산종결 신고서를 주무관청에 제출한다.

제45조 (준용규정) 이 정관에 규정되지 아니한 사항은 민법 중 사단법인에 관한 규정과 보건복지부 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙을 준용한다.

제46조 (규칙의 제정) 이 정관이 정한 것 외에 학회의 운영에 관하여 필요한 사항은 이사회회의 의결을 거쳐 따로 규칙으로 정한다.

< 부 칙 >

제 1 조 (시행일) 이 정관은 주무관청이 허가한 날부터 시행한다.

제 2 조 (경과조치) 이 정관 시행당시 법인설립을 위하여 발기인 등이 행한 행위는 이 정관에 따라 행한 것으로 본다.

제 3 조 (설립자의 기명날인) 법인을 설립하기 위하여 이 정관을 작성하고 다음과 같이 설립자 전원이 기명날인 한다.

사회복지법제학회지 논문투고규정

제정 : 2010년 5월 7일

개정 : 2016년 11월 5일

제 1 조[목적] 이 규정은 사회복지법제학회(이하 '본회'라 한다)의 학회지 논문투고에 관한 지침을 마련함을 목적으로 한다.

제 2 조[원고모집과 투고자격] ① 학회지에 게재할 논문은 학회지 발행일로부터 2개월 전에 공고를 통하여 모집한다.

② 원고를 투고하고자 하는 자는 본 학회의 회원으로서 회원의 의무를 성실히 이행한 자이어야 한다. 다만 비회원은 편집위원회의 승인을 받아 원고를 제출할 수 있다.

③ 본회의 정회원이 아닌 국내외 저명학자, 기타 이에 준하는 비회원으로서 본회의 특별요청이 있는 경우에는 특별논문을 기고할 수 있다.

제 3 조[논문의 내용] ① 학술대회 발표논문과 일반 연구논문, 특별기고논문은 다른 학회지나 학술지에 발표되지 않은 것이어야 하며, 논문의 체제와 분량은 본 규정이 정하는 작성지침에 따라야 한다.

② 논문 내용은 본회 회칙에서 규정하는 사업에 적합한 것이어야 한다.

제 4 조[논문의 제출] ① 본 학회의 학술대회에서 발표된 논문은 지정토론 또는 종합토론에서 논의된 미비점을 보완하고 이 규정이 정하는 논문작성요령에 맞추어 작성하여 편집위원회가 정하여 공고하는 기고기한 내에 학회 홈페이지상의 온라인투고 시스템을 통하여 제출하여야 한다.

② 투고하는 논문은 이 규정이 정하는 논문작성요령에 맞추어 작성하여 편집위원회가 정하여 공고하는 기고기한 내에 학회 홈페이지상의 온라인투고 시스템을 통하여 제출하여야 한다.

③ 논문을 제출할 때에는 KCI의 문헌 유사도 검사 결과가 포함된 논문투고신청서, 연구윤리규정준수 확인서 및 저작권활용동의서를 함께 제출하여야 한다.

④ 논문을 게재하고자 하는 자는 소정의 심사료 및 게재료를 납부한다. 단, 본회의 학술대회에서 발표된 논문, 학회가 인정할 경우에는 심사료 및 게재료를 납부하지 아니할 수 있다.

제 5 조[논문의 작성] ① 기고하는 논문은 (주)한글과컴퓨터의 “문서파일(*.hwp)”로 작성하고 한글 사용을 원칙으로 하되, 필요한 경우 국한문혼용·외국문(영문, 독문, 불문, 일문 등)을 사용할 수 있다.

② 원고분량은 도표, 사진, 참고문헌 포함하여 A4용지 20매(200자 원고지 150매) 내외로 한다.

③ 기고하는 논문은 다음 각 호의 순서에 의하여 구성한다.

최승원(2006)에 의하면...

- 2) 특별한 저자가 없는 자료를 인용하는 경우의 예
「보건복지백서 2006」(2007)에 의하면...
- 3) 저자가 본문과 분리되어 언급되는 경우의 예
...입장을 취하고 있다(전광석, 2010; Dean, 2005)
- 4) 같은 저자의 문헌이 2개 이상 인용될 때의 예(연도가 같은 경우)
 - ...라고 볼 수 있다(송정부, 2010a).
 - ...라고 볼 수 있다(송정부, 2010b).

2. 본문의 내용에 설명을 부연하기 위한 내용주와 인용 및 참고한 자료의 출처를 밝히는 각주는 해당 부분의 오른쪽 위에 논문 전편을 통해서 일련번호를 붙이고(예: ...하였다.¹⁾), 그 페이지 하단에 각주로 처리한다. 다만, 인용 및 참고한 자료의 출처를 밝히는 각주는 가능한 한 다음과 같이 표시하고, 그 자료의 내역을 정리한 참고문헌을 논문의 말미에 첨부한다.

- 1) 저서 : 저자, 서명, 출판사, 출판년도, 면수;
(예시) 홍길동, 「사회복지법제론」, 법정출판사, 2010, 18면.
- 2) 논문 : 필자, “논문제목”, 「서명」○권○호, 발행처, 발행년도, 면수;
(예시) 홍길동, “기초생계급여의 법적문제”, 「사회복지법제연구」제2권제3호, 사회복지법제학회, 2011, 237면.

3. 외국문헌의 경우 그 나라의 표준적인 인용방법에 따른다.

⑥ 재인용할 경우의 각주는 다음과 같이 표기한다.

- 1. 저서인용: 저자명, 앞의 책, 면수.
- 2. 논문인용: 저자명, 앞의 논문, 면수.

⑦ 본문의 글자모양과 문단모양 또는 각주의 글자모양과 문단모양은 본회에서 배포하는 표준양식의 스타일을 적용하는 것을 원칙으로 한다.

제 8 조[참고문헌] 참고문헌은 다음의 각 호의 방식으로 정리한다.

1. 본문에 인용 또는 언급된 참고문헌은 국내문헌과 외국문헌(동, 서양의 순)으로 구분하되 저자의 성을 기준으로 전자는 가나다의 순으로, 후자는 알파벳의 순으로 배열한다.

2. 참고문헌은 저자, 제목, 출판사항, 출판년도의 순으로 다음과 같이 기재한다.

- 1) 단행본인 경우 [저자명, 서명, 출판사항, 출판연도]

예) 김철수, 「학설 판례 헌법학(상)」. 박영사, 2008

- 2) 일반논문인 경우 [저자, 논문제목, 수록서명 및 발행제호, 출판연도]

예) 윤상용, “장애인 이동권 보장을 위한 바람직한 입법방향”, 「보건복지포럼」, 제95호, 1999

- 3) 학위논문인 경우 [저자, 논문제목, 학위성격, 수여기관명, 출판연도]

예) 서정희, 장애인 사회보장수급권의 실효성에 관한 기준, 박사학위논문, 서울대학교 대학원,

2009

4) 기타 저자가 없는 경우

예) 보건복지백서 2006. 보건복지부, 2007.

5) 외국문헌은 그 나라의 표준적인 인용방법과 순서에 의하여 정리한다.

제9조[학회지 발행횟수와 발행일] 학회지의 발행횟수는 연 2회로 하고 그 발행일은 5월 말일, 11월 말일로 한다. 다만 회원의 연구활동 정도 및 논문접수상황 등을 고려하여 중간이 필요한 경우에는 편집위원회가 이를 정할 수 있다.

제 10 조[학회지의 전자출판 등] ① 학회지는 종이 문서 외에 전자출판이나 인터넷 홈페이지에 게재하는 등의 방법을 통하여 발행할 수 있다.

② 학회지에 원고를 기고한 자는 기고 시에 전자출판에도 동의한 것으로 본다. 단 기고자가 전자출판에 동의하지 않는다는 의사표시를 한 논문은 전자출판에서 제외한다.

[부 칙]

부칙(2010.05.07)

(시행일) 이 규정은 제정한 날부터 시행한다.

부칙(2014.06.13)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

부칙(2015.10.30)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

부칙(2016.03.31)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

부칙(2016.11.05)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

사회복지법제학회 논문심사규정

제정 : 2010년 5월 7일

개정 : 2016년 11월 5일

제1조 【목적】 이 규정은 한국복지법제학회의 학회지인 『사회복지법제연구』에 기고한 논문의 심사에 관한 지침을 마련함을 목적으로 한다.

제2조 【심사위원 선정과 심사의뢰】 ① 논문접수가 마감되면 편집위원장은 편집위원회를 소집하여 논문심사절차를 진행하여야 한다.

② 편집위원회는 심사하기로 한 논문에 대하여 한 편당 3인씩의 심사위원을 선정하여 심사를 의뢰한다. 이 때 논문기고자와 명백히 특별한 관계에 있어 심사의 공정성을 해칠 우려가 있는 사람을 심사위원으로 선정해서는 안 된다.

③ 편집위원회는 특히 필요한 경우 편집위원 이외에, 해당 분야의 전문가를 논문의 심사위원으로 위촉할 수 있다.

④ 편집위원장은 심사위원의 선정 및 심사의 진행에 관한 기밀이 외부로 누설되지 않도록 필요한 조치를 취하여야 하며, 심사위원은 자신의 논문심사 사실을 타인에게 알려서는 안 된다.

제3조 【심사기준 및 절차】 ① 심사위원이 논문을 심사할 때에는 논문의 질, 논문의 독창성, 논문의 전문성, 논문의 논리적 체계성, 근거 제시의 적절성, 표절·모방여부, 기고요령의 준수 및 분량 등을 종합적으로 감안하여 심사의견을 제출하여야 한다.

② 심사위원은 편집위원회로부터 논문을 접수한 날로부터 14일 이내에 논문에 대한 심사를 완료하고 [별표 1]의 서식에 의한 『사회복지법제연구』 게재신청논문심사서를 작성하여 편집위원회에 제출하여야 한다.

③ 심사위원은 심사기준별로 논문심사서의 정량평가부분에 “√” 표기를 하여야 하며, 종합판정심사의견부분에 정성평가 사항을 자세히 기술하여야 한다.

④ 심사위원은 ‘판정’ 의견을 기재할 때는 다음의 요령을 따른다.

1. 정량평가결과 90점 이상인 경우에는 “게재 가(可)”에 “√”에 표기를 한다.
2. 정량평가결과 80점 이상 90점 미만인 경우에는 “수정후 게재”에 “√”에 표기를 한다.
3. 정량평가결과 70점 이상 80점 미만인 경우에는 “수정후 재심사”에 “√”에 표기를 한다.
4. 정량평가결과 70점 미만인 경우에는 “게재 불가(不可)”에 “√”에 표기를 한다.
5. 심사자는 정성평가의 결과가 정량평가결과에 반영되도록 평가하여야 하며, 필요할

경우 제2호에도 불구하고 “게재 가(可)” 판정을 할 수 있다.

심사위원의 판정	편집위원회 종합판정
○, ○, ○	게재 확정
○, ○, □	
○, ○, △	
○, ○, ×	
○, □, □	수정 후 게재
○, □, △	
○, □, ×	
□, □, □	
□, □, △	
□, □, ×	수정 후 재심사
○, △, △	
○, △, ×	
□, △, △	
□, △, ×	
△, △, △	
△, △, ×	
○, ×, ×	게재 불가
□, ×, ×	
△, ×, ×	
×, ×, ×	

※ ○=“게재 가”, □=“수정 후 게재”, △=“수정 후 재심사”, ×=“게재 불가”

※ ○=“게재 가”, □=“수정 후 게재”, △=“수정 후 재심사”, ×=“게재 불가”

⑤ 편집위원회의 종합판정 결과, ‘수정 후 재심사’로 판정된 논문에 대하여는 재심사절차를 진행한다. 이 때 초심에서 ‘게재 가’ 또는 ‘수정 후 재심사’ 판정을 한 심사위원은 바꾸지 아니하고, ‘게재 불가’ 판정을 한 심사 위원은 다른 사람으로 교체하여 심사를 의뢰한다.

⑥ 재심사는 ‘게재 가’와 ‘게재 불가’의 두 종류로만 판정하며, 초심의 결과와 재심사 결과를 합산하여 ‘게재 가’가 둘 이상이면 ‘게재’로 최종 확정한다.

제4조 【수정지시】 ① 논문의 집필형식이 본 학회의 규정에 맞지 않거나 미흡하여 ‘수정 후 재심사’ 판정을 받은 논문에 대하여는 편집위원장이 수정지시를 하여야 한다.

② 수정 후 지시에 집필자가 불응하거나 2차에 걸친 통지에도 불구하고 수정논문을 기간 내에 제출하지 않을 때에는 편집위원회의 결정으로 논문의 학회지 게재를 거부할 수 있다.

③ ‘게재 확정’으로 판정된 경우라도 편집위원회의 판단에 따라 수정이 필요하다고 여길 때에는 내용상 수정지시를 할 수 있다.

④ 학회지에 논문을 기고한 회원이 본 규정에 정한 의무를 이행하지 아니한 때에는 해당 논문에 대한 심사절차가 종료된 경우라도 편집위원회의 결정으로 해당 논문의 학회지 게재

를 거부할 수 있다.

제5조 【심사료의 지급】 편집위원회가 논문심사위원으로 선정하여 논문심사를 의뢰한 사람에 대하여는 논문 기고자가 납부한 심사료의 한도 내에서 심사사례비를 지급할 수 있다.

[부 칙]

부칙(2010.05.07.)

(시행일) 이 규정은 제정한 때부터 시행한다.

부칙(2015.06.04.)

(시행일) 이 규정은 개정된 때부터 시행한다.

부칙(2016.03.31.)

(시행일) 이 규정은 개정된 때부터 시행한다.

부칙(2016.11.5)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

[별표 1]

『사회복지법제연구』 게재신청 논문심사서

게재지	『사회복지법제연구』 통권 제 호		심사일	20 . . .	
심사위원	소 속		성 명		
대상논문					
판정	1) 게재 가 () 2) 수정 후 게재 () 2) 게재 불가 () 3) 수정 후 재심사 ()				
심시기준	매우 적정 (20)	적정 (18)	보통 (16)	부적정 (14)	매우 부적정 (12)
논문의 질					
논문의 독창성과 전문성					
논문의 논리적 체계성					
근거제시의 적절성					
투고요령 준수					
표절 및 모방여부	있음()		없음()		
종합판정의견					

※ 심사의견 작성 시 유의사항

- ◇ 부적합 또는 수정·보완해야 할 필요성이 있다고 판정할 때에는 구체적으로 명시해 주십시오.
- ◇ 작성란이 부족하면 별지를 이용해 주시기 바랍니다.

사회복지법제학회 편집위원회

사회복지법제학회 편집위원회규정

제정 : 2010년 5월 7일

개정 : 2016년 11월 5일

제 1 조[목 적] 이 규정은 사회복지법제학회(이하 “본회”라 한다)의 학회지인 『사회복지법제연구』 기타 본회가 발행하는 간행물에 게재할 논문의 심사 및 편집과 간행을 위한 편집위원회(이하 “위원회”라 한다)의 구성 및 운영에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제 2 조[구 성] 위원회는 편집위원장을 포함한 15인 이내의 편집위원으로 구성한다.

제 3 조[편집위원의 선임 및 임기] ① 편집위원장은 본회의 부회장 중에서 회장이 임명한다.

② 편집위원은 본회의 정회원 중에서 회장이 임명한다.

③ 편집위원장 및 편집위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다.

제 4 조[업 무] 위원회의 주요업무는 다음 각 호와 같다.

1. 본회 학술지의 편집 및 출판
2. 기타 본회 발간물의 편집 및 출판
3. 학술지 기타 발간물에 게재할 원고의 접수 및 심사의뢰와 게재여부의 결정

제 5 조[운 영] ① 위원회는 위원장이 필요하다고 판단하거나 편집위원 과반수의 요구가 있는 경우에 위원장이 소집한다.

② 위원회는 편집위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 결정한다.

③ 위원회는 학회지 기타 발간물에 기고된 원고에 대하여 게재여부를 결정한다.

④ 제3항의 원고게재여부에 관한 결정은 “게재 확정”, “수정후 게재”, “수정 후 재심사” 또는 “게재 불가”로 구분한다.

⑤ “수정 후 재심사”로 결정된 원고가 수정·기고된 경우 위원회는 그 재심사를 3명의 위원에게 의뢰할 수 있고, 재심사의 결정은 “게재 확정” 또는 “게재 불가”로 구분한다.

⑥ 기타 기고논문 등의 심사절차 및 게재 여부 결정 등에 관한 세부적인 사항은 논문심사규정으로 정한다.

⑦ 편집위원장은 위원회의 업무를 효율적으로 처리하기 위하여 편집간사를 둔다.

제 6 조[규정개정] 이 규정은 이사회회의 의결로 개정할 수 있다.

[부 칙]

부칙(2010.05.07.)

(시행일) 이 규정은 제정한 때부터 시행한다.

부칙(2015.06.04.)

(시행일) 이 규정은 개정된 때부터 시행한다.

부칙(2017.01.01.)

(시행일) 이 규정은 개정된 때부터 시행한다.

사회복지법제학회 연구윤리규정

제정 : 2010년 5월 7일

개정 : 2016년 11월 5일

제1조(목적) 이 규정은 연구 논문의 저자는 물론 학술지의 편집위원과 심사위원이 지켜야 할 연구윤리의 원칙과 기준 및 연구윤리위원회(이하 '위원회'라 한다)의 구성 및 운영에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제2조(연구자의 책임) 연구자는 자신이 실제로 하거나 기여한 내용에 대해서만 업적으로서 인정 받으며 그 내용에 대하여 책임을 져야 한다.

제3조(연구부정행위의 정의) 이 규정에서 제시하는 연구부정행위(이하 "부정행위"라 한다)는 연구과제의 제안, 연구과제의 수행, 연구결과의 발표 등에서 행하여진 행위로서 다음 각 호의 행위를 말한다.

1. 타인의 연구내용이나 결과 혹은 아이디어 등을 정당한 승인 또는 인용 없이 도용하는 행위
2. 연구내용 또는 결과에 대하여 공헌 또는 기여를 한 사람에게 정당한 이유 없이 논문저자 자격을 부여하지 않거나, 공헌 또는 기여를 하지 않은 자에게 논문저자 자격을 부여하는 행위
3. 허위의 자료, 결과기록, 보고 등을 연구결과로서 제출하는 행위
4. 연구자료 또는 장비 혹은 과정을 조작하거나 데이터 또는 결과를 바꾸거나 생략하여 연구기록이 정확하게 표현되지 않도록 하는 행위
5. 본인 또는 타인의 부정행위의 의혹에 대한 조사를 고의로 방해하거나 제보자에게 위해를 가하는 행위
6. 그 밖에 이 항에서 정한 것을 제외하고 연구윤리위원회가 연구부정행위로 결정하는 행위

제4조(중복투고의 금지) ①국내외를 막론하고 이전에 출판된 자신의 연구물(게재 예정이거나 심사 중인 연구물 포함)을 새로운 연구물인 것처럼 출판하거나 투고해서는 아니 되며, 동일한 연구물을 유사 학회 등에 중복하여 투고해서도 아니 된다. 단, 편집위원회의 특별한 요청에 의해 투고하는 경우는 그러하지 아니하다.

②투고 이전에 출판된 연구물(박사학위 논문 포함)의 일부를 사용하여 투고하고자 할 경우에는 학술지의 편집자에게 이전 출판에 대한 정보를 제공하고 편집자는 이에 대하여 중복 게재나 이중 출판에 해당하는지의 여부를 확인하여야 한다.

제5조(인용 및 참고 표시) ①다른 사람의 저술이나 공개된 학술 자료를 인용할 경우에는 「한국사회

법제학회지 논문투고규정」에 정해진 방법에 따라 정확하게 기술하여야 하며, 상식에 속하는 자료가 아닌 한 반드시 그 출처를 명백히 밝혀야 한다.

②개인적인 접촉을 통해서 얻은 자료의 경우에는 그 정보를 제공한 연구자의 동의를 받은 후에 인용할 수 있다.

제6조(연구윤리규정준수확인서 등) 연구물을 투고하는 경우에는 (별지 1)의 연구윤리규정준수확인서 및 저작권활용 동의서를 작성하여 제출하여야 한다.

제7조(편집위원회의 평가) ① 편집위원회는 투고된 논문의 게재 여부에 대하여 저자의 인격과 학자로서의 독립성을 최대한 존중하면서 평가하여야 한다.

② 편집위원회는 학술지 게재를 위해 투고된 논문을 저자의 성별, 나이, 소속 기관은 물론이고 어떤 선입견이나 사적인 친분과 무관하게 논문의 수준과 투고 규정에 근거하여 공정하게 취급하여야 한다.

③ 편집위원회는 투고된 논문의 평가를 해당 분야의 전문적 지식과 공정한 판단 능력을 지닌 심사위원에게 의뢰하여야 하며, 심사위원은 객관적 심사가 이루어질 수 있도록 최선의 노력을 다하여야 한다.

제8조(편집위원회의 비공개 의무) 편집위원회는 투고된 논문의 게재 여부가 결정될 때까지는 저자에 대한 사항이나 논문의 내용을 공개해서는 아니 된다.

제9조(편집위원회의 통지의무) 편집위원회는 심사위원의 투고된 논문심사와 관련한 문제 제기 등 사항이 발생할 경우, 편집위원회에 신속히 알리고 그에 대한 적절한 대응을 하여야 한다.

제10조(심사위원의 평가) ①심사위원은 전문 지식인으로서의 저자의 독립성을 존중하여야 하며, 평가 의견서에는 논문에 대한 자신의 견해를 밝히되, 보완이 필요하다고 생각되는 부분에 대해서는 그 이유를 설명해야 한다.

②심사위원 자신이 논문의 내용을 평가하기에 적임자가 아니라고 판단될 경우에는 본 학회 편집위원회에 그 사실을 통지하여 심사위원의 교체를 요청하여야 한다.

③심사위원은 학술지의 편집위원이 의뢰하는 논문을 심사규정에서 정한 기간 내에 성실하게 평가하여야 하고 그 결과를 편집위원회에 통지하여야 한다.

④심사위원은 심사의뢰 받은 논문이 이미 다른 학술지에서 출판되어 중복투고 되었거나 기타 연구윤리부정행위에 해당하는 문제를 발견하였을 때에는 편집위원회에 해당 사실을 지체 없이 알려야 한다.

제11조(심사위원의 객관적이고 공정한 평가의무) 심사위원은 심사 의뢰를 받은 논문에 대하여 개인적인 학술 신념이나 저자와의 사적 친분 관계를 떠나 객관적이고 공정한 기준에 의하여 평가하여야 한다.

제12조(심사위원의 비밀유지의무) 심사위원은 심사 대상 논문에 대한 비밀을 지켜야 한다. 논문 평가를 위해 특별히 조인을 구하는 경우가 아니라면 논문을 다른 사람에게 보여주거나 논문 내용을 놓고 다른 사람과 논의하여서는 아니 된다. 또한 논문이 게재된 학술지가 출판되기 전에 논문의 내용을 인용해서는 아니 된다.

제13조(위원회의 구성 및 임기) ① 위원회는 위원장 1인을 포함한 5인 이상의 위원으로 구성한다.
② 위원장과 위원은 이사회의 추천을 받아 이사 중에서 학회의 회장이 임명한다.
③ 위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다.
④ 위원 중에 결원이 생긴 때에는 지체없이 후임위원을 위촉하며, 그 임기는 잔여기간으로 한다.

제14조(위원장 등의 임무) ① 위원장은 회의를 주재하고 위원회를 대표한다.
② 위원장의 유고시에는 위원 중 연장자가 위원장의 직무를 대행한다.

제15조(위원회의 지위) 위원회는 직무범위에 속하는 권한을 행사함에 있어서는 독립성을 보장받는다.

제16조(위원회의 기능 및 직무) 위원회는 학회 회원의 윤리에 관한 제반사항 및 본 규정 제3조에 위반되는 행위에 대하여 심의하고 심의결과에 따른 필요한 조치사항을 결정한다.

제17조(위원회 회의) ① 위원회 회의는 위원장이 소집하고 그 의장이 된다.
② 위원장은 회장 또는 위원 3인 이상의 요청이 있을 때에는 회의를 소집하여야 한다.
③ 회의는 다른 특별한 규정이 없는 한, 재적위원 3분의 2 이상의 출석으로 개최하며 출석위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다.
④ 위원장은 서면으로 각 위원에게 회의안건 및 필요한 사항을 기재하여 적어도 회의개최일 10일 전에 통지하여야 한다.
⑤ 위원회의 회의와 의사록은 공개하지 아니한다. 단, 필요한 경우에는 위원회의 결정에 따라 의사록을 공개할 수 있다.

제18조(심의신청) ① 학회 회원 또는 이해관계당사자는 위원회에 서면으로 특정 회원의 특정행위가 제3조 윤리규정에 위반하는지 여부에 관한 판단을 신청할 수 있다.
② 위원장은 전항에 따른 신청서가 접수되면 조속히 위원회를 소집하여야 한다.

제19조(조사절차와 심의결과 통지 등) ① 위원회는 제18조 제1항의 심의신청사항에 대하여 진상조사가 필요하다고 인정한 때에는 즉시 조사절차를 개시하여야 한다.
② 위원회는 전항의 조사절차에서 피신청인에게 소명기회를 부여하여야 한다. 다만, 피신청인이 이에 응하지 않을 경우에는 이의가 없는 것으로 간주한다.
③ 표절문제를 확인하기 위하여 논문표절방지시스템을 활용할 수 있다.

- ④ 위원회는 피신청인, 신청인 및 관계인에게 자료제출을 요구하거나 관련자들을 출석하게 하여 의견을 청취할 수 있다.
- ⑤ 위원회는 심의신청사항의 진상을 조사하기 위하여 필요한 때에는 위원회에 특별조사위원회를 둘 수 있다.
- ⑥ 위원회는 심의신청사항에 대한 조사를 종료한 때에는 신청인에게 심의결과를 서면으로 10일 이내 통지하여야 한다.

제20조(제재) ① 위원회는 객관적인 증거에 의거하여 학회 회원의 윤리에 관한 제반사항 또는 제3조에 위반되는 행위를 한 학회 회원에 대하여 주의 환기, 비공개 경고, 공개 경고, 시정 권고 등 적절한 조치를 내릴 수 있다.

- ② 위원회는 전항의 조치를 이행하지 않거나 기타 사안이 중대하여 징계가 필요하다고 판단된 경우에는 이사회에 적절한 제재조치를 요구할 수 있다.
- ③ 위원회의 제재 요구가 있을 경우, 회장은 이사회를 통하여 제재 여부 및 제재 내용을 최종적으로 결정한다. 연구윤리규정을 위반했다고 판단된 회원에 대해서는 회원자격의 정지, 제명 등의 제재를 할 수 있고, 이 조치를 소속기관을 포함한 대외에 공표할 수 있다.
- ④ 사회복지법제연구에 게재된 논문이 표절로 판명되거나 다른 학술지에 게재된 논문이 다시 게재된 것으로 판정이 된 경우에는 다음 각 호의 조치를 하여야 한다. 1호 내지 4호의 조치는 반드시 병과한다.

1. 논문의 게재취소
2. 논문의 게재취소사실을 학회 홈페이지에 공지
3. 향후 3년간 논문투고 금지
4. 한국연구재단 등 관계 기관에 세부적인 사항을 통보
5. 연구비지원을 받아 작성된 논문의 경우 해당 연구지원기관에 세부사항 통보
6. 기타 필요한 조치

- ⑤ 전항 제2호의 공지는 저자명, 논문명, 논문의 수록 권·호수, 취소일자, 취소이유 등이 포함되어야 한다.
- ⑥ 제19조 제5항에 따라 위원회가 해당 위원회에 회부한 사항에 대해서는 그 해당 위원회로부터 결과를 통보받아 이를 심의하고, 필요한 경우에는 제3항의 조치를 취하여야 한다.

제21조(재심의) ① 신청인 또는 피신청인은 위원회의 결정에 대하여 위원회의 결정을 통보받은 날로부터 14일 이내에 위원회에 재심을 요청할 수 있다.

- ② 위원회는 재심요청이 있을 때에는 즉시 재심여부를 결정하여야 하며, 재적위원 과반수의 찬성으로 재심이 필요하다고 인정되면 제19조 및 제20조의 절차를 진행하여야 한다.

제22조(체척, 기피, 회피) ① 위원회의 위원이 조사대상사건과 직접적인 이해관계가 있는 때에는 조사

절차에서 제척된다.

② 피신청인은 위원회의 위원에 대하여 공정한 조사를 기대하기 어려운 객관적 사유가 있는 때에는 기피의 신청을 할 수 있으며, 이에 대하여 위원회는 지체 없이 결정하여야 한다.

③ 제2항의 사유가 있는 때에는 위원은 회피할 수 있으며, 이에 대하여 위원회는 지체 없이 결정하여야 한다.

④ 전항에 따라 제척, 기피, 회피된 위원이 3인 이상인 경우에는 회장은 그 위원의 수 범위 내에서 임시윤리위원을 위촉할 수 있다.

제23조(조사 등의 비밀유지의무) 피신청인 등에 대한 조사 및 조사결과 등 일체의 사항은 비밀로 하며, 조사절차에 참여한 자는 조사 또는 직무수행 상 알게 된 개인의 사생활 또는 비밀 등을 누설하여서는 아니 되고, 그 직을 그만둔 후에도 같다.

제24조(연구윤리규정의 개정) 연구윤리규정의 개정은 이사회의 일반 의결절차에 따라 한다.

[부 칙]

부칙(2010.05.07.)

(시행일) 이 규정은 제정한 때부터 시행한다.

부칙(2016.11.05.)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

(별지 1)

연구윤리규정준수 확인서 및 저작권활용 동의서 (사회복지법제연구 제○호)

사회복지법제학회 귀중

논문제목:

연구윤리규정준수 확인서

저자(들)는 사회복지법제학회의 연구윤리규정을 준수하여 논문을 작성하였으며, 특히 아래의 사항에 대하여 확인합니다.

1. 투고논문이 저자의 지적 창작이며 타인의 저작권을 침해한 바 없음
2. 저자는 투고논문의 작성에 실질적인 지적 공헌을 하였으며, 투고논문의 내용에 대하여 모든 책임을 부담함
3. 투고논문은 타인의 명예 등 권리를 침해한 바 없음
4. 투고논문은 과거에 출판된 적이 없으며, 다른 학술지에 중복 게재를 위하여 투고하지 않았고, 투고할 계획이 없음
5. 사회복지법제학회지인 『사회복지법제연구』 발행인은 투고논문에 대한 저작권 침해에 대하여 이의제기, 고소 기타 저작권 보호를 위한 제반 권리를 보유함

저작권활용 동의서

투고자는 본 논문이 사회복지법제학회지인 『사회복지법제연구』에 게재될 경우, 정보통신망을 통한 논문의 제공·DB구축을 위하여 저작물의 내용을 변경하지 않는 범위 내에서 편집을 할 권리 및 복제권·공중송신권·배포권·출판권 등 저작물의 이용에 관한 배타적인 권리를 사회복지법제학회에 위임합니다.

20 년 월 일

저자	성명	소속	이메일	연락처	서명
제1저자					
교신저자					
공동저자 1					
공동저자 2					

IV. 2017년 사회복지법제학회 임원 명단

1. 명예회장

명예회장	송정부 (상지대학교)
명예회장	신복기 (부산대학교)

2. 회장

회장	최승원 (이화여자대학교)
----	---------------

3. 부회장 10인 이내 :

사회복지학분야	윤찬영 (전주대학교)
	이명현 (경북대학교)
법학분야	차선자 (전남대학교)
	조성규 (전북대학교)
	우주형 (나사렛대학교)
실무분야	윤동성 (순천 성신원)
	박용오 (한국사회복지사협회 사회복지인적자원연구원)
	곽대석 (전남복지재단)

4. 감사 2인

사회복지학분야	조운영 (초록우산 부산아카데미)
법학분야	윤현석 (원광대학교)

5. 집행이사회

	위원장
총무 분과	사회복지학: 이승기 (성신여자대학교)
	법학: 윤석진 (강남대학교)
연구 분과	사회복지학: 서동명 (동덕여자대학교), 김태동 (김포대학교)
	법학: 이호용 (한양대학교), 최윤영 (이화여자대학교)
학술 분과	사회복지학: 이홍직 (강남대학교), 김수정 (유타대학교)
	법학: 김영미 (SCI사회자본연구원), 장선미 (이화여자대학교)
편집 분과	사회복지학: 김광병 (청운대학교)
	법학: 김상태 (순천향대학교), 손현 (한국법제연구원)
교육 분과	사회복지학: 류미령 (강동대학교), 우수명 (대림대학교)
	법학: 김태환 (한국여성정책연구원)
대의 협력 분과	사회복지학: 박찬선 (한국사회적기업진흥원), 박은양 (사회보장정보원)
	법학: 김은주 (제주대학교), 최환용 (한국법제연구원)
재무 분과	사회복지학: 조윤희 (한국장애인개발원)
	법학: 양승미 (동양대학교)
입법 분과	사회복지학: 배도 (한국사회복지협의회), 장원중 (한국사회복지공제회)
	법학: 장유리 (노무법인 유앤), 박우경 (이화여자대학교)
지식 분과	사회복지학: 김제선 (백석예술대학교)
	법학: 배유진 (고려대학교)

연구 윤리 분과	사회복지학: 김수정 (부산가톨릭대학교), 이서영 (한경대학교), 황미경 (서울기독대학교)
	법학: 김민정 (감사원 감사연구원), 박가림 (법무법인 소헌)
간사	임주리, 마상훈, 하민정, 성윤희, 이경은

V. 사회복지법제학회 활동 안내

1. 사회복지법제학회 학술행사 안내

□ 5월, 10월 상·하반기 두 차례 학술대회를 개최합니다.

2. 사회복지법제학회 연구회 운영 안내

□ 매월 연구회를 진행하며, 연속적인 논의를 할 수 있도록 합니다.

3. 사회복지법제학회 학술지 『사회복지법제연구』 발간 안내

□ 『사회복지법제연구』는 학술대회 발표논문, 일반논문, 사회복지관련 법령 해설, 판례 평석, issue와 쟁점, 주요 해외 법령소개 및 논문 번역 등 다양한 주제로 만들어가고자 합니다. 『사회복지법제연구』의 구성 및 편집에 관한 고견과 회원 여러분의 옥고를 부탁드립니다.

4. 회비납부 안내

□ 사회복지법제학회는 회원여러분의 회비로 운영되고 있으며, 학술대회 참가 시 납부 영수증을 배부해드리거나 요청 시 우편으로 발송해드립니다.

학회 발전을 위한 회원 여러분의 많은 관심과 애정 부탁드립니다.

- | |
|---|
| (1) 연 회 비 : 회장 100만원 / 부회장 50만원 / 이사 10만원
일반회원 3만원 / 일반 단체회원 10만원 / 기관 및 협의회 20만원
(2) 입금계좌 : 신한은행 140-011-374719 (예금주: (사)사회복지법제학회 최승원) |
|---|

■ 사회복지법제연구 편집위원 (임기 2017.1.1.~2018.12.31. 2년 임기)

편집위원장			차선자(전남대)		
사 회 복 지 학	위원	이승기(성신여대)	법학	위원	하명호(고려대)
		서정희(군산대)			이달휴(경북대)
		이명현(경북대)			이호용(한양대)
		김광병(청운대)			조성규(전북대)
		남찬섭(동아대)			윤석진(강남대)
간사	하민정(이화여대 박사수료), 성윤희(이화여대 박사수료), 이경은(이화여대 석사과정)				

사회복지법제연구 2017. 05. 제8권 제1호 (통권 제9호)

SOCIAL WELFARE AND LAW JOURNAL Vol. 9

인 쇄: 2017년 05월 26일

발 행: 2017년 05월 31일

발행인: 최 승 원

발행처: 社團法人 社會福祉法制學會

주 소: 120-750 서울 서대문구 대현동 11-1

이화여자대학교 법과대학 법학관 416호

전화: (02) 3277-3503

전송: (02) 3277-3503

인쇄처: 도서출판 새로문화

전화: (02) 313-1431

전송: (02) 313-1434

ISSN 2093-8667