

[권두언]

[기획 논문]

팬데믹 상황에서 감염병 취약계층 보호를 위한 법제방안 -장애인 보호 문제를 중심으로-	백옥선	3
--	-----	---

[일반논문]

정신건강복지법의 문제점과 지역사회 탈원화를 위한 개선방안	권현주·유영미	53
성년후견인 활동경험 및 역할인식에 관한 연구 -재산관리 전문가 후견인을 중심으로-	최윤영·김효정	79
가정폭력을 목격한 아동, 아동학대 피해자로서의 개념 정립을 위한 소고	이세원	113
사회복지법인 및 사회복지시설의 횡령·배임죄 양형 연구	김수정	143
사회복지교육과정의 다양성 교육에 관한 국제 동향과 법적 과제	김수정·마경희	183
사회복지사 자격 제도에 내재된 차별의 사례와 개선 방안 - 학력과 정신장애인 차별을 중심으로-	우수명	205
스포츠강좌이용권 사업의 제도분석을 통한 개선방안	손진희	231

[사회복지법제학회 관련 자료]		257
------------------	--	-----

창립취지문

사회복지법제학회 학술대회 프로그램

사회복지법제학회 정관(회칙)

사회복지법제학회 논문투고규정, 논문심사규정, 편집위원회규정, 윤리규정

사회복지법제학회 임원명단

사회복지법제학회 활동 안내



## CONTENTS

### [FOREWORD]

A Study on the Legislation and the Rebuilding for Service Delivery according to Comprehensive Support System for Persons with Disabilities  
..... Lee, Seung Ki·Kim, Dong Ki 3

Through analysis of the National Human Rights Commission's decision on human rights violations for students with disabilities Research on the protection of human rights in schools  
..... Lee, Young Ran·Kim, Kwang Byung 25

### [ARTICLES]

A Study on the Problems of Mental Health Welfare Law and the Improvement of Community Deinstitutionalization ..... Kwon, Hyun Ju·Yoo, Young Mi 53

A Study on the Actual Experience and Role Perception of Adult Guardian  
- Focusing on professional property manager -  
..... Choi, Yoon Young·Kim, Hyo Jung 79

A Study on the Establishment of Concept to Recognize Children who Witness Domestic Violence as Victims ..... Lee, Se Won 113

A Study on Sentencing in Embezzlement and Breach of Duty of Social Welfare Foundation and Social Welfare Facilities ..... Kim, Soo Jung 143

Teaching Diversity in Social Work Education: Global Trends and Implications for South Korea's Social Work Curriculum ..... Kim, Soo Jung·Ma, Kyung Hee 183

A Study on Examples of Discrimination in the Social Worker Qualification System and Improvement Methods  
-Focusing on Educational Discrimination & Discrimination for Mentally Disabled-  
..... Woo, Su Myung 205

A Study on the Improvement of Sports Voucher Service through System Analysis  
..... Son, Jin Hee 231

[MISCELLANY INFORMATION] 257



# 기획 논문



# 팬데믹 상황에서 감염병 취약계층 보호를 위한 법제방안 -장애인 보호 문제를 중심으로-\*

백 옥 선\*\*

## 目 次

I. 들어가는 말	III. 감염병 재난시 장애인 보호를 위한 법적 문제
II. 감염병 재난관리법체계에서의 재난취약계 층의 위상	IV. 감염병 재난시 장애인 보호를 위한 법제개 선방안

## I. 들어가는 말

2020년 코로나19로 인하여 세계보건기구(WHO)는 팬데믹(Pandemic: 전염병의 대 유행)을 선포하였으며, 우리나라도 2020년 2월 23일 위기경보를 관심단계에서 심각 단계로 격상하고 이에 따른 대응조치를 실시하고 있다.<sup>1)</sup> 이번 코로나19로 인한 여러

\* 투고일: 2020.07.31., 심사일: 2020.08.01.-2020.08.13., 게재 확정일: 2020.08.13.

\*\* 한국법제연구원 연구위원

\*\*\* 본 논문은 2020년 6월 12일 “팬데믹, 사회복지계의 대응과 과제”라는 주제로 개최된 (사)사회 복지법제학회 춘계 학술대회에서 발제한 발표문을 수정·보완하여 게재하는 것임을 밝힙니다. 학술 대회 및 논문심사과정에서 좋은 의견을 주신 토론자 및 심사위원분들께 감사말씀을 드립니다.

1) 「재난 및 안전관리 기본법」 제38조는 재난의 위험수준과 확대가능성 등을 기준으로 위기경보를

상황은 지금까지 국내는 물론 세계적으로 감염병 관련 법적 논의의 장을 매우 다양하게 세부적인 부분까지 확장시키고 있다. 예컨대, 코로나19 확산방지를 위한 집회제한에 따른 집회나 종교의 자유 침해문제, 감염자 강제조치에 따른 기본권 침해문제, 오염장소의 폐쇄 시 발생할 수 있는 영업의 자유 침해문제, 돌봄노동자 건강권 보호를 위한 문제 등과 같은 일반적인 논의들이 그것이다.<sup>2)</sup> 좀 더 나아가서 이번 코로나19 상황은 재난불평등의 해소차원에서의 논의까지도 촉발시키고 있다. 그동안 위험사회에서 일어나는 여러 재난은 재난 그 자체에 대한 예방등의 관리가 필요한 것은 물론이고, 재난발생 이후 재난불평등을 해소하기 위한 방안의 중요성도 강조되어 왔다.<sup>3)</sup> 그러나 아직까지는 재난발생시 재난불평등 해소나 재난취약계층을 특별하게 고려하기 위한 구체적인 방안을 적극적으로 모색하려는 시도가 성숙한 단계에 이르지 못하고 있다.

이번 코로나19 사태를 거치면서 문제로 지적되었던 많은 부분들은 사태의 심각성을 고려하여 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」을 긴급하게 개정하여 대폭 보완하였다. 다만, 대부분의 개정은 감염병 대응과정에서 필요한 각종 제한조치의 근거나

관심, 주의, 경계, 심각 4단계로 발령하도록 하고 있으며, 메르스 국내 유입 후속조치로 제정된 「신종감염병 대응 표준운영절차」(2019.3)에서 감염병 관련 위기단계별 주요대응활동을 정하고 있다. 아래 표는 질병관리본부 홈페이지 참고(<http://www.cdc.go.kr/contents.es?mid=a20301020300>, 2020.5.27 최종방문).

단계	관심(Blue)	주의(Yellow)	경계(Orange)	심각(Red)
위기 유형	<ul style="list-style-type: none"> <li>해외에서의 신종감염병의 발생 및 유행</li> <li>국내 원인불명·재출현 감염병의 발생</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>해외에서의 신종감염병의 국내 유입</li> <li>국내 원인불명·재출현 감염병의 제한적 전파</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국내 유입된 해외신종감염병의 제한적 전파</li> <li>국내 원인불명·재출현 감염병의 지역사회 전파</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국내 유입된 해외신종감염병의 지역사회 전파 또는 전국적 확산</li> <li>국내 원인불명·재출현 감염병의 전국적 확산</li> </ul>
주요 대응 활동	<ul style="list-style-type: none"> <li>감염병별 대책반 운영(일본)</li> <li>위기징후 모니터링 및 감시 대응 역량 정비</li> <li>필요 시 현장 방역 조치 및 방역 인프라 가동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>중앙방역대책본부(일본) 설치·운영</li> <li>유관기관 협조체계 가동</li> <li>현장 방역 조치 및 방역 인프라 가동</li> <li>모니터링 및 감시 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>중앙방역대책본부(일본) 운영 지속</li> <li>중앙사고수습본부(복지부) 설치·운영</li> <li>필요 시 총리주재 범정부 회의 개최</li> <li>(행안부) 범정부 지원본부 운영 검토</li> <li>유관기관 협조체계 강화</li> <li>방역 및 감시강화 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>범정부적 총력 대응</li> <li>필요시 중앙재난안전대책본부 운영</li> </ul>

- 이와 관련하여 이준서, “감염병 대응에 관한 법체계 및 주요내용”, 한국법제연구원 이슈페이퍼 20-01, 2020.4.10.; 김현희, “감염병예방방법상 오염장소의 폐쇄 및 출입금지 조치”, 한국법제연구원 이슈페이퍼 20-03, 2020.4.24.; 최유, “감염자에 대한 조사 및 격리 조치의 강제와 그 한계”, 한국법제연구원 이슈페이퍼 20-04, 2020.5.15.; 배건이, “돌봄노동자 건강권 보호를 위한 쟁점 및 대응방안”, 한국법제연구원 이슈페이퍼 20-07, 2020.5.12. 등 참고.
- 재난불평등의 사례를 분석하고 이를 해소하기 위한 사회통합 전략을 제시하는 자료로는 채종현·최호진·이재호, 『재난불평등 해소와 사회통합 전략에 관한 연구』, 한국행정연구원 연구보고서 2018-17, 2018.12.31. 참고.



제재수준에 관한 사항이 주를 이루고 있으며, 취약계층과 관련하여서는 마스크 지급을 위한 관련 근거를 신설한 것에 그치고 있다. 감염병 재난에 대한 본격적인 대비·대응을 위해서는 필수불가결한 제도부터 우선적으로 정비할 필요가 있다는 점은 충분히 인정되나, 메르스((MERS-Cov) 당시 이미 논란이 되었던 재난 취약계층을 보호하기 위한 개선이 많지 않았다는 점은 아쉬운 부분으로 평가할 수 있다. 지금까지 재난을 관리하는 과정에서 재난취약계층을 보호하기 위한 법제도·정책에 대한 논의가 활발하게 이루어지지 못했고, 그 결과 어느 범위를 재난취약계층으로 볼 것인지,<sup>4)</sup> 재난의 유형별로 어떻게 취약계층 보호를 할 것인지 등 논의의 기반 자체가 부족한 상황이다. 이번 코로나19 사태는 재난취약계층의 범위가 재난의 유형별로 달라질 수 있다는 점을 보여주고 있으며, 감염병 재난 상황에서 노인이나 장애인과 같은 취약계층이 처한 어려움이 여실히 드러나고 있다는 점에서 감염병 재난분야에서 취약계층을 특별하게 고려할 수 있는 제도적 방안을 모색할 필요성이 어느 때보다도 강조된다. 취약계층 중에서도 장애인에 대한 대책은 메르스 사태 이후 아직까지 크게 달라지지 못했다는 비판에 직면해 있으며,<sup>5)</sup> 장애인은 건강권 보장차원에서 감염병 재난 대책 마련의 필요성이 우선적으로 요구되는 취약계층이라고 할 수 있다. 이러한 관점은 비단 우리나라만의 논의는 아니며, 2020년 3월 13일 유럽장애포럼에서도 코로나19 상황에서 장애인의 위험에 대해 구체적으로 경고하고, 감염병 상황에서 장애인에 대한 대책을 요구하고 있다.<sup>6)</sup>

- 4) 이번 코로나19 상황을 다루는 정부정책은 물론 다수의 뉴스에서는 코로나19 취약계층의 범위를 아동, 노인, 장애인 외에도 일용직이나 소상공인 등 경제적인 측면에서 어려움을 겪는 계층도 취약계층으로 파악하고 있다. 이에 따라 감염병 재난으로 인하여 주의 이상의 예보 또는 경보가 발령되는 때에는 보건복지부장관 등이 경영안정에 필요한 자금을 지원할 수 있는 경제적 취약계층으로 소상공인, 자영업자 및 화물·택시 운수종사자 등을 포함하는 개정안이나, 근로와 관련하여 취약계층에 해당하는 영세 자영업자 및 특수고용직 등에 대한 지원을 위한 제도개편을 담은 개정안도 발의된 바 있다.
- 5) 메르스 사태 이듬해인 2016년 장애인차별금지추진연대 등은 A·B씨를 대신해 정부를 상대로 장애인차별구제 소송을 제기하였는데, 당시 정부에 ‘감염병의 예방 및 관리에 관한 기본계획’ 수립과 ‘감염병 위기관리 표준매뉴얼’을 작성할 것 등을 요구했고, 법원도 감염병 확산 상황에서 장애인을 위한 대책을 마련해 달라는 취지의 요구를 정당한 것으로 보고 매뉴얼 등을 마련하라고 주무부처인 보건복지부에 강제 조정안을 내렸지만, 결국 매뉴얼이 만들어지지 않은 채 코로나19 사태를 맞았다(세계일보 2020.5.10.자 기사, 메르스 겪고도 매뉴얼 없어...‘방역차별’에 두 번 우는 장애인, <http://www.segye.com/newsView/20200510513620?OutUrl=naver>, 2020.5.27 최종방문). 이와 유사하게 장애인에 대한 이해부족으로 인한 적절하게 대응하지 못하는 상황해소를 위하여 장애인 감염병 매뉴얼을 시급히 만들어야 한다는 기사로는 서울신문 2020.5.11. 자 기사, ‘K방역’, 장애인이 가까이 하기엔 너무 멀다([https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20200511016006&wlog\\_tag3=nave#csidxe2dc4e71ff8465da55504f496d6f21c](https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20200511016006&wlog_tag3=nave#csidxe2dc4e71ff8465da55504f496d6f21c), 2020.5.27 최종방문).
- 6) 유럽장애포럼은 EU와 EU국가 외 리더들에게 보내는 오픈레터에서 코로나 상황에서 장애인의 위험을 ‘장애인에 대한 지원과 서비스의 중단’, ‘기존의 건강상태가 더욱 심각한 질병이나 사망으로 발전’, ‘건강정보나 주요 건강서비스 제공의 배제’, ‘상품이나 서비스가 있는 곳으로 접근이 불가능한 지역에 거주’ 등으로 설명하고, 장애인은 비장애인이 직면하는 위험에 더하여 다른 문제들을

그러므로 본 논문에서는 심각성이나 시급성 차원에서 볼 때 맞춤형 대책과 근본적인 법제개선이 필요한 재난취약계층을 장애인으로 한정하여 검토하고, 감염병 재난 상황에서 감염병 예방 및 치료를 위한 시설이나 인력측면에서의 한계와 기존 장애인 복지정책 등과 충돌될 수 있는 문제 등을 중점적으로 논의하고자 한다. 이와 같은 접근은 사회복지적 측면에서의 의미는 물론, 재난법제의 실효성 확보를 위한 보완차원에서도 의미가 있을 것으로 보인다. 재난법제에서 취약계층에 대한 특별한 보완책이 마련되지 못하는 경우 재난의 예방·대비·대응·복구를 목적으로 만들어진 재난법의 입법취지에 부합하는 결과가 나타나지 못하기 때문이다. 본 논문은 코로나19 사태에서 나타났던 장애인 관련 감염병 대비·대응정책의 문제점을 파악하고, 개선이 필요한 분야에 대한 법제개선방안을 모색하는 것을 목적으로 한다.

이하에서는 우선 감염병 재난관리에서 재난취약계층을 고려할 수 있는 입법체계가 마련되어 있는지를 검토하고, 감염병 재난에서 취약계층을 보호하여야 할 국가의 의무에 대해 검토한다(II). 이후 감염병 재난상황에서 문제점으로 지적되었던 장애인복지시설에 대한 시설격리, 장애인돌봄서비스와 관련된 한계, 장애인의 재난정보 접근에 관한 사항의 법적 근거 및 현황을 분석하고자 한다(III). 이러한 검토를 기반으로 하여 감염병 재난에서 장애인을 보호하기 위하여 필요한 법제개선방안을 제시하고자 한다(IV).

## II. 감염병 재난관리법체계에서의 재난취약계층의 위상

### 1. 감염병 재난관리의 특성

감염병 재난의 형태는 다른 재난과는 매우 상이하다. 감염병 재난의 특성에 대해 지금까지는 크게 논의가 없었으나, 사스(SARS, 중증급성호흡기증후군), 신종플루(인플루엔자A/H1N1), 메르스(MERS-Cov, 중동호흡기증후군) 등 신종감염병의 출현과 이번 코로나19 사태의 발생은 감염병 재난은 전파지역이 광범위하고 그 파급력 또한 매우 커 다른 사회적 재난과 비교했을 때도 결코 가볍게 여길 수 있는 재난이 아니라는 점을 경험적으로 보여준다. 우리나라에서는 감염병이 재난관리의 대상이 된 적은

---

추가로 갖고 있음을 지적하면서 장애인에 대해 코로나 상황에서 특별한 고려가 필요한 사항을 제안한 바 있다. Open letter to leaders at the EU and in EU countries: COVID-19 - Disability inclusive response. 유럽장애포럼 홈페이지(<http://edf-feph.org/newsroom/news/open-letter-leaders-eu-and-eu-countries-covid-19-disability-inclusive-response#>, 2020.5.27. 최종방문).

많지 않으나, 가장 최근의 감염병 재난이었던 2015년 메르스 사태 이후 감염병 예방 및 관리를 위한 대응방안을 지속적으로 고도화하고 있는 추세이다. 정부는 2015년 메르스 사태의 경험 이후 여러 가지 대책을 모색하여 기본계획과 시행계획 마련에 반영하였으며,<sup>7)</sup> 그밖에도 여러 가지 신종감염병에 대응하기 위한 법제도적 정비를 하는 과정에 있다.

감염병 재난은 그 영향력으로 볼 때 다부처와 관계되고, 여러 분야의 기관은 물론 국민 전체의 협력이 요구된다. 특히 감염병 재난은 다른 재난과 달리 재난관리단계 중 재난발생 이후 대응과정에서의 불확실성이 매우 높기 때문에 협력의 필요성이 어느 재난보다도 크게 요구된다. 이러한 감염병 재난의 불확실성에 대해서는 최근 문헌에서도 논의된 바 있는데, 이에 따르면 감염병 재난은 공간적으로는 재난의 발생지역이나 영향력을 미치는 범위를 한정하거나 특정하기 어렵고, 시간적 측면에서 감염병 발생 시 수습과 확산방지가 함께 요구되어 긴장감이 매우 높으며, 정보 측면에서 코로나19와 같은 신종감염병의 경우 정확한 정보 접근성이 낮다는 점에서 재난 대응과정에서의 불확실성이 더욱 높다는 특징을 가지고 있다.<sup>8)</sup>

## 2. 감염병 재난관리법체계

### (1) 재난관리 일반법인 「재난 및 안전관리 기본법」의 적용대상

「재난 및 안전관리 기본법」은 “각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구와 안전문화활동, 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항을 규정”하는 것을 목적으로 하는 법률로서, 재난 및 안전관리에 관한 일반법이다. 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조는 재난의 범위를 자연재난과 사회재난으로 구분하고, 사회재난의 범주에 감염병을 포함하고 있다.<sup>9)</sup> 그러나 감염병의 경우 그

7) 2018년 「제2차(‘18~’22) 감염병 예방관리 기본계획」과 신종감염병 발생 시 부처·지자체의 역할과 대응절차 강화를 포함한 2019년 시행계획이 메르스 이후에 마련된 계획이라고 할 수 있다(대한민국 정책브리핑, “감염병 예방관리를 위하여 범부처 대응을 강화한다!”, 보건복지부 2019.3.29.(<http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156323913>, 2020.5.27. 최종방문)).

8) 오윤경 외, “코로나19 감염증 사례로 본 감염병 재난 대응 이슈와 정책적 시사점”, 한국행정연구원 이슈페이퍼 통권 87호, 2020.02, 6면.

9) 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제1호나목에 따르면 사회재난은 “화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고 포함)·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 국가핵심기반의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산, 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」에 따른 미세먼지 등으로 인한 피해”로 정의되어 있다.

자체가 사회재난이 되는 것이 아니라, “감염병의 확산” 상태가 되어야 「재난 및 안전관리 기본법」상 사회재난의 하나가 되도록 규정되어 있으며,<sup>10)</sup> 이때의 감염병은 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」상 감염병을 말한다. 메르스 사태 당시 메르스가 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」상 감염병으로 규정되어 있지 않아 「재난 및 안전관리 기본법」상 재난으로 인정되지 못하였으나,<sup>11)</sup> 2018년 3월 감염병의 범위에 “갑작스러운 국내 유입 또는 유행이 예견되어 긴급한 예방·관리가 필요하여 보건복지부장관이 지정하는 감염병을 포함”할 수 있도록 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」을 개정하였다. 이에 따라 현행 법체계상으로는 급격하게 확산되는 신종 감염병의 경우에도 「재난 및 안전관리 기본법」상 감염병 재난으로 인정될 수 있다.

(2) 감염병 관련 규율사항을 담은 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」의 별도 적용

「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」은 “국민 건강에 위해(危害)가 되는 감염병의 발생과 유행을 방지하고, 그 예방 및 관리를 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 국민 건강의 증진 및 유지에 이바지”하는 것을 목적으로 하는 법률이다. 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」은 1954년 전염병예방법으로 출발하였으나, 2010년 제명 변경을 포함하여 신종감염병에 효율적으로 대응할 수 있는 기반이 되는 사항을 다수 포함시키는 전부개정을 하였다.<sup>12)</sup> 당시 법개정이유에서도 “최근 국제보건환경의 변화에 따라 세계보건기구가 마련한 「국제보건규칙」의 관리 대상 질환에 신종감염병 등이 포함됨에 따라 세계보건기구 감시대상 감염병을 국가적으로 관리하도록 하고, 감염병의 예방·관리에 관한 주요 사항을 심의하기 위하여 감염병관리위원회를 설치, 감염병의 대유행이 우려되면 예방·치료 의약품 및 장비 등의 비축·구매 계약을 할 수 있도록 하여 신종감염병 및 생물테러감염병 등에 효율적으로 대응할 수 있도록 하려는 것”이라는 것을 명확히 한 바 있다.

10) 「재난 및 안전관리 기본법」 제정당시에는 전염병 확산으로 인한 피해를 재난으로 규정하여, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」과 연계하여 규정하고 있지 않다가, 「전염병예방법」이 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」로 전부 개정되는 과정에서 2011년 3월 29일 ‘전염병’을 ‘감염병’으로 변경하고, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병의 확산을 감염병 재난으로 판단하도록 하였다(행정안전위원회, 재난 및 안전관리기본법 일부개정법률안 검토보고서, 2011.3, 3면).

11) 청년의사 2015.6.17.자 기고, “[특별기고] 메르스(MERS)가 재난이 아닌 이유 : 충남대의전원 유인술 교수 ‘법으로 정한 재난 정의와 감염병에 메르스는 포함 안돼’”(http://www.docdocdoc.co.kr/news/articleView.html?newsid=2015061700035, 2020.5.27 최종방문).

12) 법률 제9847호, 2009. 12. 29, 전부개정, 2010. 12. 30. 시행. 동 개정은 「기생충질환 예방법」과 「전염병예방법」을 통합하여 법 제명을 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」로 바꾸고, 전염병이라는 용어도 사람들 간 전파되지 않는 질환도 포괄할 수 있도록 감염병으로 정비하였다.

「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」은 2020년 3월 개정을 통하여 코로나19 상황에서 문제로 지적된 부분들을 해소하였다. 감염병 대비 의약품·장비 등의 비축 및 관리에 관한 사항을 감염병의 예방 및 관리에 관한 기본계획에 포함하도록 하였고, 감염병위기 시 대국민 정보 공유의 중요성을 고려하여 감염병 환자의 이동경로 등 정보공개 범위와 절차를 구체적으로 규정하였다. 또한 감염병으로 인한 국가위기상황에 보다 효율적으로 대처할 수 있도록 감염병에 관한 강제처분 권한을 강화하고, 역학조사관 규모를 확대하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완한 바 있다.

### 3. 재난 취약계층에 대한 특별한 고려 필요성과 입법체계

#### (1) 재난취약계층에 대한 특별한 재난관리 정책 필요성

재난으로 인한 피해의 정도는 취약계층에서 가장 크게 나타날 수밖에 없다. 이러한 현실을 감안하여 메르스 사태 이후 「재난 및 안전관리 기본법」을 개정하여 안전취약계층에 대한 특별한 보호에 대한 사항을 추가한 바 있으며, 코로나19 발생 이후에는 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 재난취약계층을 위한 조문이 신설되기도 하였다. 이와 같이 법령상 특별한 고려나 배려의 필요성이 있는 집단을 취약계층으로 분류하고, 해당 계층에 대해서는 특별한 지원을 하도록 규정하는 입법은 생각보다 많은 영역에서 이루어지고 있다. 실제 현행법령은 각 분야의 취약계층을 정하여 특별한 배려를 하고 있으며, 해당법령에서 보호하려는 취지에 따라 취약계층의 범위나 취약계층을 정하는 방식을 달리 정하고 있다.<sup>13)</sup> 이러한 입법은 분야별 특성을 가지는 것으로 취약계층에게 모두 중요한 사항이며, 입법의 필요성 측면에서는 크게 두 가지 정도로 분류할 수 있다. 우선 문화영역과 같이 취약계층이 상대적으로 소외되는 영역에서는 해당 계층에 대해 추가적인 지원이나 배려에서 입법을 하는 측면이 강한 반면, 안전 영역에서는 다른 계층과는 차별적인 정책이나 제도를 마련하지 않는 경우 애초에 당초의 입법목적 달성할 수 없기 때문에 이를 보완하기 위한 차원인 경우가 대부분이다. 적어도 재난관리에 있어서의 취약계층 보호는 재난관리 목적 자체의 달성을 위한 것으로 보아야 하며, 취약계층에 대한 차별적인 보호 정책이 이루어지지 못하는 경우 안전을 확보하는 것이 어렵게 된다. 때문에 재난 발생 시 교육·훈련이나 대피 등에 있어서 특별한 배려가 필요한 어린이·노인·장애인 등의 집단에 대해서는 집단의 특성을 반영한 논의가 필요하며, 재난대응에 있어서도 특정 집단의 특수성을 고

13) 현행 법령상 취약계층 유형 및 범위

려한 사전적 제도마련이 이루어져야 한다.

감염병 재난에서 장애인에 대한 보호 문제는 메르스 당시 여러 가지 보완의 필요가 제기되었으나, 코로나19 발생 이후에도 장애인의 대피 등 이동 문제, 장애인에 대한 돌봄서비스 중단이나 가족 등과의 분리 문제, 부적절한 의사소통 등 장애인의 정보접근의 문제 등 장애인을 고려한 대책이 부족하였다는 지적이 다수분야에서 이루어졌다.<sup>14)</sup> 다만, 이와 같은 문제들은 재난의 유형, 장애인의 장애 유형이나 정도별로도 다르게 접근할 필요가 있는 사항이다.<sup>15)</sup> 예를 들어, 이번 코로나19와 같은 호흡기 감염병 상황에서 이루어진 사회적 거리두기 정책은 장애인이 일률적으로 따르는 것이 쉽

	명칭	범위
소비자기본법(제45조)	안전취약계층	어린이·노약자·장애인 및 결혼이민자 등
실내공기질 관리법(제12조의2)	취약계층	어린이, 노인, 임산부 등
고용정책 기본법(제6조, 제26조)	취업취약계층	학력·경력의 부족, 고령화, 육체적·정신적 장애, 실업의 장기화, 국외로부터의 이주 등으로 노동시장의 통상적인 조건에서 취업이 특히 곤란한 자, 국민기초생활수급권자 등
제품안전기본법(제4조)	안전취약계층	어린이·노약자·장애인 등
국민건강증진법(제4조)	건강취약집단, 계층	아동·여성·노인·장애인 등
주거기본법(제3조)	주거지원필요계층	장애인·고령자·저소득층·신혼부부·청년층 등 주거지원이 필요한 계층
문화예술교육 지원법(제24조)	문화적 취약계층	노인·장애인 등
발명교육의 활성화 및 지원에 관한 법률(제8조)	교육취약계층	도서·벽지에 소재하고 있는 각급학교의 학생, 아동복지시설의 아동 등 교육취약계층 아동·청소년
도서관법(제43조)	지식정보 취약계층	장애인, 국민기초생활 수급권자, 65세 이상의 노인, 농어촌 주민
보건의료기본법(제15조)	보건의료 취약계층	노인·장애인 등
다수 법률	사회적 취약계층	고령자, 장애인과 같은 집단으로 구분 또는 소득기준이나 개별법률에 따른 보호대상자로 구분하는 등 다수기준으로 판단

14) 에이블뉴스, 장애인 위한 감염병 정책 수립 제언, 2020.3.16.자 기사(<http://www.ablenews.co.kr/News/NewsContent.aspx?CategoryCode=0006&NewsCode=000620200313173630621997#z>, 2020.5.24 최종방문). 한편, 가장 취약한 이들을 방역과 안전의 디폴트값으로 삼기 위해, 장애인권단체는 확진자와 자가격리자의 지원체계, 정보 및 의료시설의 장애 접근성, 생활지원을 할 공공 사회서비스 인력 확보, 매뉴얼 발간 등의 대안을 제시하고 있다. 문경란, 장애인이 코로나19로 격리되는 동안..., 시사in, 2020.5.21. 자 기사(<https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=41956>, 2020.5.27 최종방문).

15) 웰페어뉴스 2020.05.11.자 기사, 중단되는 장애인 사회서비스... 취약계층 중심의 대응·방역체계 사전 구축해야(<http://www.welfarenews.net/news/articleView.html?idxno=73776>, 2020.5.27 최종방문).

지 않다. 감염병 확산시 장애인에 대한 지원인력은 물론 장애인도 거리두기 차원에서 적절한 서비스를 주고받는 것을 꺼리게 되어 지속적 지원서비스의 유지가 어렵고, 중증장애인 등은 자가용을 이용한 선별진료소 이용 권장정책에 따르거나, 대중교통이용이나 접촉서비스를 전제로 하는 교통수단을 이용하는 것도 어렵다. 이에 더하여 위험 상황을 인지하기 위한 커뮤니케이션에 접근하는 것도 충분히 보장되지 못하고 있다. 즉, 장애인은 재난관리 차원에서 반드시 특별한 고려가 이루어져야 하는 취약계층이라고 할 수 있으며, 이에 대해서는 정책적인 것은 물론 법제도적 측면에서의 보장도 필요하다. 다만, 감염병의 유형별, 장애인의 장애 유형이나 정도에 따라라도 매우 상이한 대책을 요한다는 점에서 각 장애유형에 부합하는 대책을 마련하는 것이 필요하다.<sup>16)</sup>

## (2) 「재난 및 안전관리 기본법」 상 취약계층 보호에 관한 근거

「재난 및 안전관리 기본법」에서 안전에 취약한 계층의 범위를 정의하고, 이 계층에 대한 특별한 고려를 규정한 것은 2017년 1월 개정을 통해서이다. 안전취약계층의 개념을 신설하고 특별하게 안전을 확보하도록 고려하도록 한 취지는 재난은 모든 사람에게 동일한 피해를 발생시키는 것이 아니라, 재난의 유형에 따라 특정한 취약계층에는 피해를 더 크게 입힐 수 있는 특징을 가지기 때문이다. 이는 재난 및 안전관리를 달성하기 위하여 명문으로 규정되어 있지 않더라도 당연히 재난·안전관리 정책 수립시 반영하여야 하는 것이나, 다양한 분야에서 불특정하게 나타날 수 있는 재난이나 사고에서 사전에 취약계층에 대한 고려가 없다면 적극적으로 보호조치를 예상하고 대응하는 것이 어렵다. 이 때문에 법률에 명문으로 규정하여 다시 한 번 취약계층 보호에 대한 관심을 촉구하기 위한 것으로 볼 수 있다. 이 개정에 따라 국가안전관리기본계획 수립 시 재난대책과 함께 안전취약계층의 안전대책을 포함하고, 위기시 필요한 표준매뉴얼 연구·개발시에도 안전취약계층의 특성을 반영하여야 한다. 다만, 「재난 및 안전관리 기본법」은 특별한 보호가 필요한 계층을 재난취약계층이 아닌 안전취약계층으로 명명하고 있다. 이는 「재난 및 안전관리 기본법」상 재난관리나 안전관리 업무의 수행 관점보다는 취약계층의 안전한 상태 확보와 재난뿐만 아닌 안전사고로부터도 안전이 필요한 계층을 정하기 위한 관점에서 정해진 용어로 보인다.

「재난 및 안전관리 기본법」에서는 안전취약계층의 의미를 분명하게 할 취지에서 대표적인 취약계층인 어린이, 노인, 장애인을 예시적으로 열거하는 방식으로 “어린이, 노인, 장애인 등 재난에 취약한 사람”으로 정의하고 있다. 이는 재난이나 안전사고에서 안전에 취약한 계층범위로서 일반적 규정을 두기에 적합한 범위로 보이고, 어린이,

16) 미국에서의 이러한 논의에 대해서는 Campbell, Vincent A et al. “Preparing for and responding to pandemic influenza: implications for people with disabilities.” American journal of public health vol. 99 Suppl 2, Suppl 2 (2009): S294-300 참조.

노인, 장애인만으로 한정하고 있는 것은 아니므로 향후 재난 및 안전사고의 유형변화에 따라 취약계층을 확대해야 하는 경우에도 이를 포섭할 수 있는 체계이다.

### (3) 감염병 분야 재난에서의 취약계층 고려를 위한 근거

「재난 및 안전관리 기본법」은 감염병의 확산을 사회재난의 하나로 규정하여 재난의 범주에 포함되도록 할 뿐, 재난의 유형별로 예방·대비·대응·복구에 관한 사항을 규정하지는 않는다. 그러므로 「재난 및 안전관리 기본법」은 감염병에 대해서만 특별하게 요구될 수 있는 규정을 두고 있지는 않으며, 감염병 재난의 경우에도 「재난 및 안전관리 기본법」에서 규정하는 일반적인 재난관리의 방식이 적용된다. 다만, 「재난 및 안전관리 기본법」의 규정내용으로는 감염병 분야의 특수성을 고려하지 못하므로 감염병과 관련된 전반적인 관리 등에 대해서는 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」을 별도로 제정하여 집행의 근거로 삼고 있다.

「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 역시 종전까지 취약계층에 대한 별도의 규정을 두고 있지 않다가, 이번 코로나19 발생에 따라 감염취약계층에 대한 보호조치가 신설되었다. 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제49조의2는 감염취약계층의 범위를 어린이와 노인 등으로 규정하고, 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 보호조치를 할 의무를 부과하였다. 다만, 이 조항은 코로나19 상황을 고려한 마스크 구입의 어려움을 해소하여 해당 계층을 보호하는 것을 목적으로 제정하였고, 재정문제를 고려하여 마스크 지급대상과 기준을 한정적으로 정한 것이어서 여러 가지 측면에서 제한적이다.<sup>17)</sup> 대상 감염병의 범위는 마스크 착용으로 효과적인 예방이 가능한 감염병으로 하위법령에서 정하는 것에 한정되고, 지급의 대상자는 모든 어린이나 노인 등이 아니라 사회복지시설을 이용하는 어린이, 노인 등 보호조치 대상이며, 보호조치의 시기는 「재난 및 안전관리 기본법」 제38조제2항에 따른 주의 이상의 위기경보가 발령된 이후의 재난으로서, 동 조문은 감염병 취약계층 보호조치를 적극적으로 할 수 있는 근거로 보기에 한계가 있다.

17) 이는 국회의 검토과정에서도 동 조항의 제정취지가 호흡기 관련 감염병에 대한 마스크 지급이라는 것을 알 수 있다(보건복지위원회, 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안(원유철의원 대표발의) 검토보고서, 2020.2, 2-4면).



### Ⅲ. 감염병 재난시 장애인 보호를 위한 법적 문제

#### 1. 장애인 관계시설 및 병원등 시설격리 문제

##### (1) 사회복지시설에 대한 코호트 격리의 근거 및 성격

이번 코로나19 사태의 초기에 사회복지시설<sup>18)</sup>내 코로나19 집단감염이 발생함에 따라 사회복지시설의 감염병 대응문제는 중요한 이슈 중의 하나가 되고 있다. 장애인복지시설 역시 사회복지시설의 하나로서, 장애인복지시설은 「장애인복지법」 제58조에 따라 장애인 거주시설, 지역사회재활시설, 직업재활시설, 의료재활시설, 장애인생산품 판매시설 및 장애인 쉼터로 구분된다. 이번 코로나19 발생 이후 장애인복지시설의 대부분이 운영을 중단한 바 있으나, 그 중에서도 장애인 거주시설의 경우에는 일정기간 동안 장애인이 거주·요양하면서 지원을 받는 시설이라는 중요성에 비추어볼 때 감염병 대응을 위한 조치등을 결정함에 있어서는 좀 더 신중한 검토가 요구된다.<sup>19)</sup> 예컨대, 장애인거주시설을 포함한 집단수용시설에 대해 행해지거나 적극적으로 검토되었던 코호트 격리(Cohort Isolation)와 같은 조치 등은 감염병 대응과정에서의 긴급성을 고려하더라도 여러 가지 부작용을 야기할 수 있는 여지가 있다. 이와 관련하여 코호트 격리 대상이 되는 시설에 입소하는 장애인에 대해서는 물론 해당시설에서 일하는 자에 대한 인권적 측면도 고려되지 않았다는 문제점이 여러 차례 지적된 바 있기도 하다.<sup>20)</sup>

18) 사회복지시설은 「사회복지사업법」 제2조에 따라 사회복지사업을 할 목적으로 설치된 시설이고, 동법상 사회복지사업은 「장애인복지법」이나 「아동복지법」 등 31개의 개별법에서 수행하는 보호·선도(善導) 또는 복지에 관한 사업과 사회복지상담, 직업지원, 무료 숙박, 지역사회복지, 의료복지, 재가복지(在家福祉), 사회복지관 운영, 정신질환자 및 한센병력자의 사회복지에 관한 사업 등 각종 복지사업과 이와 관련된 자원봉사활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는 사업이다.

19) 장애인거주시설의 경우 2018년 12월 기준으로 전체 1,257개 시설에 30,152명이 있으며, 그 중 중증장애시설은 239개에 10,995명이 있다(보건복지부 2019년 장애인복지시설 일람표, [http://www.mohw.go.kr/react/jb/sjb0601vw.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=03&MENU\\_ID=03160501&CONT\\_SEQ=350591](http://www.mohw.go.kr/react/jb/sjb0601vw.jsp?PAR_MENU_ID=03&MENU_ID=03160501&CONT_SEQ=350591), 2020.5.27 최종방문).

20) 법률신문 오피니언, 2020.3.26. 자, 임성택, 코호트 격리는 옳은가?(<https://www.lawtimes.co.kr/Legal-Opinion/Legal-Opinion-View?serial=160436>); 웰페어뉴스 2020.3.11.자 기사, 사회복지시설 예방적 코호트 격리 “신중한 검토 필요해”(<http://www.welfarenews.net/news/articleView.html?idxno=73117>); 중앙일보 2020.3.18.자 기사, ‘위험구역’ 짝한 코호트 격리...건물에 갇혀 침낭으로 버틴다(<https://ne>

사회복지시설의 설치 및 운영을 정하는 현행 법령에서는 사회복지시설에 대한 코호트 격리를 할 수 있는 근거를 규정하고 있지 않다. 코호트 격리는 감염병 예방조치 혹은 감염병 재난으로 인한 조치의 일환으로 이루어진 것이므로 그 근거는 관련법인 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」이나 「재난 및 안전관리 기본법」에서 찾아야 한다. 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제49조는 감염병을 예방하기 위해 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 하여야 하는 조치의무를 규정하고 있다.<sup>21)</sup> 이 근거에 따를 때 코호트 격리가 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」상 조치를 하여야 하는 항목 중 어디에 포함되는 것인지 그 근거가 명확하지 않다. 대남병원과 같이 이미 감염된 자에 대한 격리 차원으로 보는 경우에는 “감염병의 심자를 적당한 장소에 일정한 기간 입원 또는 격리”한 것으로 해석할 여지가 있다고 하더라도, 아직까지 감염병이 의심되지 않는 상황에서 예방적 코호트 격리를 하기 위해 특정장소를 폐쇄하는 것은 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제49조에 근거한 것으로 보기 어렵다. 특히, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제49조는 “감염병을 예방하기 위하여...열거하는 모든 또는 일부조치를 하여야 한다”고 규정하여, 과거 “예방상 필요가 있을 때에는...열거하는 모든 또는 일부조치를 하여야 한다”고 규정한 것과 달리, 시·도지사등의 재량을 줄이고 의무를 더 강조하는 성격의 조문으로 개정되었다. 이러한 점에서 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제49조에 따른 조치의무를 하여야 하는 각 경우의 문구를 확장해석하는 것은 적절하지 않다.

「재난 및 안전관리 기본법」도 제41조 및 제46조에서 응급조치를 규정중이며, 제41조의 경우 시장·군수·구청장과 지역통제단장이 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우 사람의 생명 또는 신체에 대한 위해 방지나 질서 유지 차원에서 필요하면

ws.joins.com/article/23732592); 에이블뉴스 2020.4.20.자 장애우권익문제연구소 성명, 코로나19와 대한민국 장애인의 인권(<http://www.ablenews.co.kr/News/NewsContent.aspx?CategoryCode=0011&NewsCode=001120200420082918744916#z>) 등 참고.

21) 1. 관할 지역에 대한 교통의 전부 또는 일부 차단, 2. 흥행, 집회, 제례 또는 그 밖의 여러 사람의 집합 제한·금지, 3. 건강진단, 시체 검안 또는 해부 실시, 4. 감염병 전파의 위험성이 있는 음식물의 판매·수령 금지 또는 음식물의 폐기나 그 밖에 필요한 처분 명령, 5. 인수공통감염병 예방을 위하여 살처분(殺處分)에 참여한 사람 또는 인수공통감염병에 드러난 사람 등에 대한 예방조치 명령, 6. 감염병 전파의 매개가 되는 물건의 소지·이동의 제한·금지 또는 물건에 대한 폐기, 소각 또는 기타 필요한 처분 명령, 7. 선박·항공기·열차 등 운송 수단, 사업장 또는 그 밖에 여러 사람이 모이는 장소에 의사 배치 또는 감염병 예방에 필요한 시설 설치 명령, 8. 공중위생에 관계있는 시설 또는 장소에 대한 소독, 그 밖에 필요한 조치 명령, 상수도·하수도·우물·쓰레기장·화장실의 신설·개조·변경·폐지 또는 사용 금지, 9. 쥐, 위생해충 또는 그 밖의 감염병 매개동물의 구제(驅除) 또는 구제시설의 설치 명령, 10. 일정한 장소에서의 어로(漁撈)·수영 또는 일정한 우물의 사용 제한 또는 금지, 11. 감염병 매개의 중간 숙주가 되는 동물류의 포획 또는 생식 금지, 12. 감염병 유행기간 중 의료인·의료업자 및 그 밖에 필요한 의료관계요원 동원, 13. 감염병병원체에 오염된 건물 소독이나 그 밖에 필요한 조치 명령, 14. 감염병의심자를 적당한 장소에 일정한 기간 입원 또는 격리시키도록 하고 있다.

위험구역을 설정하고, 응급조치에 종사하지 아니하는 사람에 대해서는 위험구역에 출입하는 행위나 그 밖의 행위금지 또는 제한, 위험구역에서의 퇴거 또는 대피를 명할 수 있도록 하고 있다. 이 조항 역시 코호트 격리의 직접적 근거로 삼기에는 명확하지 않다. 코호트 격리 중에서도 특히 예방적인 목적에서 하는 코호트 격리의 경우 사전에 사회복지시설을 위험구역으로 설정하는 것을 전제로 하기 때문에 사회복지시설을 잠재적 위험시설로 보는 것도 적합하지 않을 뿐만 아니라, 위험구역에의 출입이나 퇴거를 명령하는 방식과 예방적 코호트 격리를 위한 방식은 다르다는 점에서 「재난 및 안전관리 기본법」에 따른 명확한 법적 근거를 가지고 있다고 볼 수는 없다.

(2) 장애인복지시설기준상 코호트 격리의 적절성

국가나 지자체 외의 자가 사회복지시설이나 장애인복지시설을 설치하려는 경우는 물론 설치 이후 시설의 휴지·재개·폐지 시에도 「사회복지사업법」이나 「장애인복지법」에 따라 관할 시장·군수·구청장에게 신고를 하여야 한다. 특이할 만한 점은 시설의 휴지나 폐지를 위한 신고를 받은 경우 시장·군수·구청장은 시설거주자의 권익보호를 위한 여러 조치를 한 이후에 신고를 수리하도록 규정되어 있다는 점이다.<sup>22)</sup> 이는 사회복지시설의 특성상 최대한 시설 이용자가 다른 시설을 선택할 수 있도록 이를 위한 방안을 도모하고 확인하는 등의 조치를 거쳐 신고수리를 하도록 함으로써, 이용자에 대한 보호를 충실하게 하기 위한 취지로 볼 수 있다. 그러므로 감염병 대응차원에서 코호트 격리를 할 필요가 있는 경우에도 사회복지시설 이용자의 서비스 이용을 보장하려는 현행법령의 취지를 고려하여 코호트 격리 이후의 대체수단을 적극적으로 고려할 필요가 있다.

한편, 「장애인복지법」 제59조는 장애인복지시설의 설치를 위한 시설기준을 정하고 있으며, 장애인복지시설 중 의료재활시설에 대해서는 「의료법」에 따르도록 규정하고, 그 외의 장애인복지시설의 시설기준은 보건복지부령으로 정하도록 위임하고 있다. 이에 따라 「장애인복지법 시행규칙」 제42조 및 [별표5]에서는 장애인복지시설의 종류별 사업 및 설치·운영기준을 정하고 있으며, 각 시설별로 기준을 달리 하고 있다. 시설에 두어야 하는 요원과 요원의 수는 장애인이 입소하여 생활하는 시설마다 상이하게 규정하고 있으나 최소기준을 정하는 방식이기 때문에,<sup>23)</sup> 시설이 코호트 격

22) 「사회복지사업법」 제38조제3항 및 「장애인복지법」 제60조제3항

23) 「장애인복지법 시행규칙」 [별표 5]

1. 공통기준 4. 관리 및 운영	시설의 장	1명
	총무	1명. 다만, 시설거주자가 30명 이상인 시설만 해당한다.
	의사 또는 계약의사(시간)	1명 이상. 다만, 시설의 장이 의사인 경우 의사를 따로 두지 아니할 수 있다.

리 되는 경우 시설내부에서 코로나19 감염을 예방하기 위한 조치를 하는 데 인력적인 측면에서 한계가 있다.

한편, 장애인복지시설의 구조 및 면적에 대해서는 공통기준으로 규정하고 있는데, 구획방식이 아닌 시설의 면적을 기준으로 하는 방식으로 규정하고 있다.<sup>24)</sup> 현행의 시설기준에서는 구획된 방식으로 시설설치를 하도록 규정하는 기준으로는 ‘장애인 거주 시설 중 중증장애인의 거주시설에 대한 설비기준’에서만 “유행성 질환 감염에 대비하여 격리보호실을 1개 이상 설치하여야 한다. 격리보호실에는 산소호흡기 및 흡입기(가래제거용)를 사용할 수 있는 시설물이 설치되어 있어야 한다.”고 규정하고 있을 뿐, 다른 시설에 대해서는 구획 설치가 필수적인 것이 아니다. 그러므로 현행기준은 장애인복지시설에 대한 코호트 격리가 이루어지는 경우를 대비하여 감염병 확산을 막을 수 있는 정도의 충분한 요건이라 할 수는 없다. 그러한 점에서 코호트 격리조치가 필요한 상황이라고 하더라도 현행기준으로는 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염예방을 통한 사회공공의 안전확보라는 공익에도 불구하고, 시설에 거주

요원의 배치기준	계계약 의사 포함)	
	간호사 또는 간호조무사	1명 이상. 다만, 중증장애인 거주시설과 장애인영유아 거주시설의 경우 시설거주자 50명당 1명 이상으로 하며, 2명 이상인 경우 1명은 간호사이어야 한다.
	생활지도원	시설거주자가 18세 이상의 성인인 경우 10명당 1명 이상, 아동과 지적장애인 또는 자폐성장장애인의 경우 시설거주자 5명당 1명 이상, 시각장애인의 경우 시설거주자 4명당 1명 이상, 중증장애인 거주시설 및 장애인영유아 거주시설의 경우 시설거주자 3명당 1명 이상
	영양사	1명 이상. 다만, 시설거주자가 50명 이상인 시설만 해당한다.
	사무원	1명 이상. 다만, 시설거주자가 100명 이상인 시설만 해당한다.
	사회재활교사	1명 이상. 다만, 시설거주자가 30명 이상인 시설만 해당한다. 이 경우, 시각장애인을 위한 시설의 경우 점자해독이 가능한 자, 청각장애인과 언어장애인을 위한 시설의 경우에는 한국어수어 통역이 가능한 자여야 하며, 여성장애인이 생활하는 시설에는 적어도 1명의 여성교사를 두어야 한다.
	직업훈련교사	직업훈련 또는 작업과목에 따라 필요한 인원
	시설관리인	1명 이상. 다만, 입소하여 생활하는 장애인이 200명 이상인 시설만 해당한다.
	조리원	1명. 다만, 시설거주자가 50명 이상인 시설의 경우에는 50명을 초과할 때마다 1명을 추가한다.
	위생원	1명 이상. 다만, 시설거주자가 30명 이상인 시설만 해당하며, 시설거주자가 100명 이상인 시설의 경우에는 100명을 초과할 때마다 1명을 추가한다.

24) 「장애인복지법 시행규칙」 [별표 5]

1. 공통기준 3. 시설의 구조 및 설비	장애인이 30명 이상 거주하는 시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지적장애인이거나 뇌병변장애인 거주시설은 1명당 21.78제곱미터 이상</li> <li>• 청각·언어 장애인 거주시설은 1명당 21.78제곱미터 이상</li> <li>• 시각장애인 거주시설은 1명당 19.8제곱미터 이상</li> <li>• 지적장애인 또는 자폐성장장애인 거주시설은 1명당 21.12제곱미터 이상</li> <li>• 중증장애인 거주시설은 1명당 18.48제곱미터 이상</li> <li>• 장애영유아 거주시설은 1명당 18.48제곱미터 이상</li> </ul>
	30명 미만의 장애인이 거주하는 시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1명당 9.37제곱미터 이상</li> </ul>

하는 자 등 개인의 안전을 보장하지 못할 가능성이 높은 상황이다. 이는 코호트 격리가 무조건 최선의 방안이 되어서는 안된다는 것을 의미한다. 이러한 관점에서 다인실의 좁은 공간에서 공동 거주하는 시설은 코호트 격리가 불가능한 구조임에도 불구하고 일부 지자체가 종사자와 이용자 대상 전수 진단검사를 선행하지 않은 채 사회복지시설 대상 코호트 격리 조치를 단행한 것은 시설 입소자와 종사자의 감염 위험을 높이고, 취약계층의 보호와 안전을 이유로 한 조치가 오히려 그들을 의료권으로부터 차별·배제시키는 결과를 초래할 수 있다고 보는 지적<sup>25)</sup>을 참고할 필요가 있다.

### (3) 장애인복지시설의 감염병 대응 매뉴얼 관련 보완 필요

「장애인복지법」은 물론 「사회복지사업법」에서도 복지시설에서 감염병을 예방·대응하기 위한 규정을 두고 있지 않은 결과, 사회복지시설에서의 시설관리 등의 대응에 관해서는 사회복지시설 관련 지침이나 매뉴얼에 근거하여 이루어져 왔다. 감염병과 관련하여 보건복지부에서 2014년 1월 발간한 『사회복지시설 안전관리 매뉴얼(SOP)』에 감염병은 재난의 유형으로 포함되어 있으며, 이용자의 위생안전수칙에 대해서는 SOP 507에서,<sup>26)</sup> 전염병 재난 발생시 안전관리는 SOP 782<sup>27)</sup>로 분류되어 포함되어 있다. 여기서는 대응지침으로 다음과 같이 규정하고 있으며, 이에 추가하여 장애인뿐만 아니라 사회복지시설 전체에 걸쳐 필요한 사항을 규정중에 있다.<sup>28)</sup> 코로나 19 발생 이후 사회복지시설에서의 감염병 확산방지를 위하여 정부는 다수의 지침을 마련하였으며, 사회복지시설에 대해서는 「코로나바이러스감염증-19」 유행대비 사회복지시설 대응 지침<sup>29)</sup>을 배포하였다. 이에 따르면 코로나바이러스감염증-19 대응 조치사항에 지침으로 할 수 있는 범위에서 상당수의 필요조치를 담고 있다고 보여진다.<sup>30)</sup> 다만, 이러한 대응지침은 모든 사회복지시설을 대상으로 하는 것이므로, 시설별 제공서비스에 따라 일률적으로 적용하기 어렵거나, 세부적인 사항을 모두 포괄하기 어려운 부분이 있다. 정부는 시설별로 서비스 유형에 따른 특성을 반영하여 세부대응 지침을 마련하도록 권고하였으나, 시설 종류별로 지침의 내용상으로 격차가 크게 나타나고 있다. 장애인복지시설 역시 장애인이 감염병에 감염되지 않도록 할 수 있는 세부적 내용을 규정하여야 효과적인 감염병 대응이 이루어질 수 있으며, 이러한 지침 마련 및 장애인복지시설의 특성에 맞는 구체적인 기준을 지속적으로 보완할 수 있어야 한다.

다만, 장애인에 대해서는 보조인의 도움 없이 예방수칙의 이행이나 일상생활 영위가 쉽지 않아 비장애인에 비해 감염의 위험이 높고, 기저질환 등으로 감염에 의한 피

25) 안수란, 사회복지 생활시설의 감염병 대응 현황과 과제, 보건복지 Issue & Focus 제381호, 2020.4. 8., 3면.

26) 관리자 안전수칙과 비상대응계획은 다음과 같다.

해 또한 심각할 수 있어 매뉴얼이 필요하다는 의견이 꾸준히 제기되어 왔다. 이에 따라 최근 2020년 6월 24일 보건복지부는 장애인의 특성을 고려한 감염병 대응매뉴얼

관리자 안전 수칙	1. 예방	<ul style="list-style-type: none"> <li>●감염질환은 증상이 시작 직전이나 시작할 무렵 가장 높은 전염성을 보임에 따라 증상이 있는 환자를 시설환경에서 격리시키는 것이 매우 중요하다.</li> <li>●설사, 구토, 발열, 기침, 인후통, 발진 등 감염성 질환의 증상을 보이는 경우 필요시 보호자와 연락하여 정확한 진단 및 치료를 받도록 한다.</li> <li>●이후 전염병으로 확진된 경우 접촉한 사람 및 보호자에게 정보를 제공하여 조기에 발병 여부를 확인할 수 있도록 하여야 한다.</li> <li>●손씻기는 모든 전염병 예방에서 가장 중요하기 때문에 반복적으로 손씻기의 중요성을 강조하여야 한다.</li> <li>●호흡기 분비물(콧물, 가래)이 공기 중으로 비산되는 것을 막기 위해 반드시 손수건이나 휴지를 사용하는 것이 호흡기 전염병의 전파를 막는데 큰 도움이 된다.</li> </ul>
	2. 전염병 발생 차단 및 조치	<ul style="list-style-type: none"> <li>●취약환경 및 병원소 관리를 통해 감염원을 제거한다.</li> <li>●전염병 예방에 대한 교육을 시행한다.</li> <li>●환자로 진단된 자에게는 적절한 치료를 조치한다.</li> <li>●다른 사람(시설 이용자 및 종사자)에게 보건교육을 실시한다.</li> <li>●예방접종 확인 및 추가접종을 지도 및 시행한다.</li> </ul>
	3. 전과과정의 차단	<ul style="list-style-type: none"> <li>●병원소 제거 및 격리로 전염력을 감소시킨다.</li> <li>●환경위생 및 식품위생 관리를 시행한다.                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 소독을 시행하고 전염병 매개체를 관리한다.</li> <li>- 물의 정화, 하수 및 폐기물 처리를 시행한다.</li> </ul> </li> <li>●개인위생 지도를 실시한다.</li> </ul>
	4. 시설내·외 방역소독 실시	<ul style="list-style-type: none"> <li>●취약지역(화장실, 급수장, 쓰레기장, 하수도, 조리실 등)을 집중 관리한다.</li> <li>●방역소독은 시설내 자체소독, 방역당국(보건소, 보건지소 등)에 의뢰하거나 소독대행업체 등에서 실시토록 한다.</li> </ul>
	5. 단체활동 자제 및 연기	<ul style="list-style-type: none"> <li>●전염병 다발시기에는 단체수련 활동 등을 펼 수 있으면 자제하거나 연기하는 등 일정을 탄력적으로 운영한다.</li> <li>●단체활동 시에는 전염병예방과 관련, 예방지도 및 홍보에 적극적으로 노력한다.</li> </ul>
비상 대응 계획	1. 전염병 환자가 발생하면 의료기관에 후송 및 격리하여 확산을 예방하고 피해를 최소화한다.	
	2. 비상시 대응조직을 가동하고 감독한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>1) 대책 위원회 소집 - 원인을 파악하고 오염원을 제거 또는 격리한다.                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 비상계획을 수립하고 대응조직을 통제한다.</li> </ul> </li> <li>2) 상황반 - 유관기관과 연락을 유지한다.                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 추가 전염확산을 위한 조치를 안내·구조반에 전달한다.</li> </ul> </li> <li>3) 안내·구조반 - 환자발생 상황을 파악하고 상황반에 보고한다.                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시설내 이용자 및 종사자들에게 안내 및 교육을 담당한다.</li> <li>- 감염자 및 유증상자 치료기관 이송 및 격리조치 한다.</li> </ul> </li> </ul>
	3. 관계기관 신고 및 환자 격리 후 다음사항을 조치한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>1) 감시 - 추가 환자 발생을 지속적으로 감시 및 확인한다.                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 의심되는 요인을 파악한다.</li> </ul> </li> <li>2) 대체 - 오염원을 제거 및 격리하고 방역 및 소독을 시행한다.</li> <li>3) 조사 및 관리 - 관계기관의 관련 역학조사에 적극 협조한다.                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 환자 접촉을 통한 2차감염 우려자 파악(정밀진단 실시) 후 별도 격리조치를 취한다.</li> <li>- 환경위생 및 식품위생 관리를 시행한다.</li> </ul> </li> </ul>
	4. 직접적인 피해 중단시 다음과 같이 후속 조치를 한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>●개인위생, 환경위생, 식품위생 등 위생관리를 철저히 하고 관리를 강화한다.</li> <li>●단체활동은 자제한다.</li> <li>●작업 전 종사자 건강상태를 확인한다.</li> <li>●손씻기, 위생복 착용 등 개인 위생을 철저히 하도록 한다.</li> </ul>

27) 대응지침은 다음과 같다.

을 마련하여 중앙행정기관 및 지방자치단체에 권고하였다. 이 매뉴얼에는 코로나19 감염병 상황에서 장애인이 겪는 특수성을 장애유형별(지체, 시각, 뇌병변, 청각, 발달(지적, 자폐성), 내부기관의 장애)로 제시하고, ① 감염병 정보 접근성 제고 ② 이동서비스 지원 ③ 감염예방 및 필수 의료지원 ④ 돌봄 공백 방지 ⑤ 장애인시설 서비스 운영, 5가지 영역으로 세부 고려사항과 사례를 제시하여,<sup>31)</sup> 시설의 운영에 관한 사항은 물론 감염병 상황에서 취약계층인 장애인이 가지는 전반적 문제에 관해 대응 방안을 모색하고 있다.

그러나 이와 같은 매뉴얼은 이번 코로나 상황뿐만 아니라 재난의 발생이후에 급하게 마련되고 있다는 점에서 시기적으로 늦은 대응으로 이어질 수 있으므로 이러한 점을 보완할 수 있는 최소한의 법적 체계가 필요하다. 지침이나 매뉴얼의 작성은 법적 근거를 반드시 요하는 것은 아니나, 지침 등을 시의 적절하게 실효적으로 활용하기 위해서는 지속적인 지침 등의 마련 및 개정, 지침간의 위계 등을 명확하게 하는 것이 필요하다.

## 2. 장애인 방문돌봄서비스 및 돌봄인력의 문제

- ◆ 시설 이용자 및 관리자의 야외활동 금지 및 예방수칙 제공, 손 씻기 등 전염병 예방교육을 강화한다.
- ◆ 전염병 환자(의사환자 포함) 수시파악 및 정보제공을 통한 신고 유도, 방역당국과 협의하여 환자격리, 등교금지 등 필요한 조치를 강구한다.
- ◆ 시설 및 환자 분비물과 오염된 물건에 대한 소독 실시, 음용수, 급식 위생 강화 및 제공중단 등 단계별 대응조치를 시행한다.
- ◆ 유관기관의 협조하에 전염병 발생 무렵 외부 신규 입소자에 대한 격리조치를 시행한다.
- ◆ 이용자 가정과 통신을 통해 학부모와 연계 강화 및 협조를 당부한다.
- ◆ 방역기관 협조하에 감염자 및 유 증상자 치료기관 이송 및 격리조치 한다.
- ◆ 환자 접촉을 통한 2차 감염 우려자 파악(정밀진단 실시) 후 별도 격리조치 한다.
- ◆ 음용수 및 급식제공 시설 등 위생관리를 강화한다.

- 28) 동 매뉴얼은 사회복지시설에서 발생하는 화재등으로 인해 재난사태가 발생하거나 우려될 때 관리자나 이용자들이 지켜야 하는 임무나 역할, 조치사항 등을 규정하여 체계적이고 신속한 대응이 이루어져 피해를 최소화하기 위한 것으로서, 기본사항, 화재안전관리, 전기안전관리, 가스안전관리, 위생안전관리, 시설물안전관리, 자연재난안전관리로 항목을 구분하고 있다. 보건복지부 홈페이지 참조([https://www.mohw.go.kr/react/jb/sjb030301vw.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=03&MENU\\_ID=032901&CONT\\_SEQ=337285](https://www.mohw.go.kr/react/jb/sjb030301vw.jsp?PAR_MENU_ID=03&MENU_ID=032901&CONT_SEQ=337285), 2020.5.27 최종방문).
- 29) 보건복지부, 「코로나바이러스감염증-19」 유행대비사회복지시설 대응 지침(4판), 2020.3.13.
- 30) 이에 따르면 코로나바이러스감염증-19 대응 조치사항으로 1. 감염관리책임자의 지정, 출입자 명단 작성·보관 등 코로나19 관리체계 및 유관기관 협조체계 구성, 2. 감염병 예방 교육·홍보 등 감염예방을 위한 관리 철저, 3. 시설 입소·출입 시 관리 강화 및 증상자에 대한 업무배제·격리, 4. 접촉의 최소화: 집단행사·집합교육 연기 또는 취소 등, 5. 시설 휴관(원) 시 긴급돌봄서비스 유지방안 마련 등 조치, 6. 의심환자 발견 시 조치사항 등이 포함되어 있다.
- 31) 보건복지부, 보도자료(20.6.25) 장애인 대상 감염병 대응 매뉴얼 첫 마련([https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=04&MENU\\_ID=0403&CONT\\_SEQ=355123](https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=355123), 2020.7.30. 최종방문).

(1) 코로나19 상황에서 장애인 방문돌봄서비스 문제 현황

돌봄서비스는 법적 명칭은 아니나 개별법에서 규정하는 「사회복지사업법」 제2조 제6호에 따른 사회복지서비스를 통칭하는 개념이다. 사회복지서비스란 “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”을 의미하며, 현재 노인, 영유아보육, 장애인 등 개별법에 따라 서비스가 제공되고 있다.<sup>32)</sup> 사회복지서비스는 기본적으로 대면의 형태, 현물지급의 형태로 이루어지는 경우가 대다수이고, 코로나 상황과 같이 비대면이 원칙이 되어야 하는 상황에서는 서비스의 이용자나 제공자 모두 어려움에 놓이게 된다.

장애인서비스 중에서도 시설장애인에 비해 높은 비율을 차지하고 있는 재가장애인에 대한 서비스는 전체에서 큰 역할을 하고 있는 상황이다.<sup>33)</sup> 특히 코로나19 상황에서 장애인시설에 대한 격리조치나 중단이 이루어지고 있는 상황에서 장애인에 대한 방문돌봄서비스는 더욱 중요해지고 있다. 장애인에 대한 방문돌봄서비스는 당초 「장애인복지법」에 따라 장애인활동보조사업으로 시작하여 현재는 「장애인활동 지원에 관한 법률」이 서비스의 근거법률이다. 장애인 돌봄서비스는 「장애인활동 지원에 관한 법률」 제16조에 따라 활동보조, 방문목욕, 방문간호, 기타 활동지원을 하고 있고, 이 중 간호사 등이 의사, 한의사 또는 치과의사의 지시서에 따라 수급자의 가정 등을 방문하여 간호, 진료의 보조, 요양에 관한 상담 또는 구강위생 등을 제공하는 방문간호나, 활동지원사가 수급자의 가정 등을 방문하여 신체활동, 가사활동 및 이동보조 등을 지원하는 활동지원은 대표적으로 장애인들에게 필요한 서비스이다. 2017년 장애인 실태조사 결과에 따르면 대부분의 장애인인 재가장애인이 활동지원서비스를 이용한 경험률(만6-64세, 1-3급장애인 기준)은 2017년 10.7%로 2014년의 10.3%에 비해 증가하였고, 이러한 서비스 도움이 충분하다고 답한 비율도 2017년 63.6%로 2014년의 58.9%에 비해 증가하는 등 활동지원서비스도 확대되는 추세이다. 이번 코로나19 사태에서 장애인에 대한 돌봄서비스 중단으로 인하여 장애인의 기본적인 생활 및 활

32) 「노인장기요양보험법」, 「노인복지법」, 「장애인활동지원에 관한 법률」, 「장애아동복지지원법」, 「사회서비스이용 및 이용권 관리에 관한 법률」, 「아이돌봄지원법」 등 부처별로 개별법에 근거하여 서비스를 제공함으로써 돌봄서비스 제공에 관해 통일적인 기준이 마련되어 있지 않으며 돌봄의 사각지대도 발생하고 있다는 지적으로는 장민선, 『사회적 돌봄서비스 강화를 위한 법제 연구』, 한국법제연구원 2017-08, 30면.

33) 전국장애인 추정수(보건복지부·보건사회연구원, 2017년 장애인실태조사 결과, 2018.4)

구분	재가장애인	시설장애인	전체
2017년	2,580,340명	88,071명	2,668,411명
2014년	2,646,064명	80,846명	2,726,910명
2011년	2,611,126명	72,351명	2,683,477명



동이 제약되는 문제가 제기된 바 있다.<sup>34)35)</sup>

## (2) 장애인 돌봄서비스 인력 관련 보건기준 마련 필요

「장애인활동지원에 관한 법률」 제26조 및 동법 시행령 제19조는 활동지원인력의 요건을 규정하면서, 업무별로 자격기준을 달리 정하고 있다. 활동보조를 수행하는 활동지원인력의 경우 「장애인활동지원에 관한 법률」 제27조제1항에 따른 활동지원사가 할 수 있다. 방문목욕을 수행하는 활동지원인력은 「노인복지법」 제39조의2에 따른 요양보호사 중 1급 자격을 가진 자가 할 수 있으며, 방문간호를 수행하는 활동지원인력은 간호사로서 2년 이상 간호 업무 경력이 있는 사람이거나, 간호조무사로서 3년 이상 간호보조 업무 경력이 있고 「노인장기요양보험법 시행령」 제11조제1항제3호나목에 따른 교육을 이수하거나, 치과위생사인 경우 될 수 있다.

「장애인활동지원에 관한 법률」 제27조제1항에 따르면 동법상의 활동보조급여를 제공하기 위한 활동지원사가 될 수 있는 자격은 활동지원사교육기관에서 교육과정을 수료하거나, 「노인복지법」상 요양보호사, 「사회복지사업법」상 사회복지사, 「의료법」에 따른 간호사나 간호조무사인 경우이다. 또한 활동지원사에 대해서는 요양보호사와 마찬가지로 「장애인활동지원에 관한 법률」 제29조에서 결격사유를 정하고 있으며, 이에 따를 때 정신질환자, 마약·대마 또는 향정신성의약품 중독자, 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」에 규정된 죄로 금고 이상의 형을 선고받은 사람, 활동지원인력의 자격이 취소된 날부터 1년이 지나지 아니한 사람 등은 활동지원인력이 될 수 없다.

현행 「장애인활동지원에 관한 법률」에서는 장애인 활동지원인력에 대한 기준을

34) “확진 판정을 받은 장애인은 병원에 가지 못하고, 자택에서도 도움을 받지 못하는 이중고를 겪을 수 있다”며 “사태가 커지기 전에 장애인 지원 인력을 공급하고 적절한 수용시설을 마련해야 한다”고 말했다(경향신문 2020.2.28.자 기사, 격리돼도 갈 곳 없는 장애인들 “돌봄 지원 SOS”(http://news.khan.co.kr/kh\_news/khan\_art\_view.html?artid=202002282115055&code=940100#csidxf9c0556a34187c489111c5ee62efb46, 2020.5.27 최종방문)).

35) 돌봄서비스와 관련하여 또 다른 관점의 논의로는 돌봄노동자의 안전이나 처우 등에 대한 문제이다. 코로나19 발생이후 돌봄노동 현황 및 정부의 관련 대응지침에서는 감염징후 여부에 따른 업무 배제 또는 출근금지에 관한 권고 외에 돌봄유형에 따른 세부적인 업무지침이 없으며, 「장애인복지법」이나 「장애인활동지원에 관한 법률」에서도 돌봄노동자의 의무 및 자격요건 등에 대한 규정만 있을 뿐, 감염병과 같은 위기상황시 행해지는 돌봄서비스로 인해 발생할 수 있는 돌봄노동자의 보호에 대한 대책수립 및 지원에 관한 규정은 존재하지 않는다. 방문돌봄서비스는 장애인에게 필수적 서비스라는 점에서 장애인의 안전 확보를 위해서는 방문돌봄서비스를 제공하는 활동지원인력에 대해서는 일정부분 지원하는 방안도 모색하여야만 장애인서비스의 질을 담보할 수 있는 측면이 있다. 이에 대해 그동안 지속적으로 제기되었던 돌봄노동과 관련된 구조적 문제가 코로나19를 통해 보다 표면적으로 부각된 것이라고 평가하는 자료로는 배건이, “돌봄노동자 건강권 보호를 위한 쟁점 및 대응방안”, 한국법제연구원 이슈페이퍼 20-07, 2020.5.12., 8면 참고.

기존 유사분야 자격을 가지고 있는 자를 활용하는 방식으로 정하고 있으나, 일반적인 결격사유를 제외하고는 특별하게 장애인 활동지원인력이 갖추어야 할 기준을 정하고 있지 않다. 그러나 방문돌봄서비스의 가장 큰 한계였던 방문돌봄서비스 이용자가 서비스를 받을 수 있도록 하되, 감염병으로 인한 위험상황에 놓이지 않을 수 있도록 서비스제공자에 대한 보건 관련 기준을 마련하는 것을 검토할 필요가 있다. 요양보호사와 활동지원사 등에 대한 감염병 등 건강검진 기준이 미흡하고, 요양보호사의 경우 장기요양시설 평가기준에 종사자에 대한 건강검진 항목을 명시하는 데 그치는 정도에 불과하다는 지적이 있으므로,<sup>36)</sup> 활동지원사나 요양보호사 등 장애인 지원인력에 대한 감염병 예방 및 검사 등의 조치를 위한 관련 기준도 포함할 필요성을 검토할 필요가 있다.

### (3) 장애인 돌봄서비스 급여방식 보완 필요

장애인이 아닌 만약 보호자가 자가격리된 경우 장애인의 경우에는 독거상태가 되므로, 이 경우에는 장애인의 기존 제공급여가 부족할 경우 월 20시간의 ‘보호자 일시부재 특별급여’를 제공하도록 지침을 수립하고, 특별급여로 부족한 경우 시·도가 주관하는 ‘긴급지원급여’를 별도로 협의하도록 하고 있다.<sup>37)</sup>

「장애인활동지원에 관한 법률」 제30조제3항은 활동지원인력이 본인의 가족인 수급자를 대상으로 활동지원급여비용이 지급되는 활동지원급여를 수행하는 것을 제한하고 있다. 다만, 가족인 수급자에게 활동지원급여를 수행할 수 있는 경우를 예외로 인정하고 있는데, 1. 수급자가 섬, 외딴곳 등 활동지원기관이 부족한 지역으로서 보건복지부장관이 정하는 지역에 거주하는 경우, 2. 천재지변 또는 이에 준하는 사유가 있는 경우, 3. 수급자가 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병환자로서 감염 위험이 있는 경우 중 하나로, 수급자가 가족이 아닌 활동지원인력으로부터 활동지원급여를 받기 어렵다고 보건복지부장관이 인정하는 경우여야 예외적으로 가능하다. 즉, 이번 코로나 상황에서와 같이 방문돌봄서비스 이용자가 격리조치된 경우와 같이 “수급자가 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병환자로서 감염 위험이 있는 경우”에는 가족에 의한 돌봄이 허용된다.

다만, 법령상의 문구를 보면 법령에서는 활동지원인력의 요건을 갖춘 가족만이 돌봄을 할 수 있는 것처럼 해석되기도 하나, 가족에 의한 대체 돌봄의 경우 활동지원인력을 활용할 수 없는 불가피한 경우로 한정하고 있으므로 이를 활동지원인력으로서의 요건을 갖춘 자만 할 수 있는 것으로 보는 것은 제도의 취지에 부합하지 않는다. 실

36) 이한나·김유희, “코로나바이러스감염증-19 확산에 대한 방문돌봄서비스의 대응 및 과제, 보건복지 Issue & Focus 제378호, 2020.3.27., 10면.

37) 보건복지부, 장애인활동지원 서비스 유지를 위한 개별지침.

제 지침에서도 격리해제시까지만 활동지원기관에 등록하고 격리시설·보건소·의료기관 등을 통해 2시간 안전교육 후 활동지원서비스를 제공하는 것으로 하고 있다. 이러한 해석상의 모호함을 해소할 수 있도록 가족이 활동지원급여를 수행하는 경우를 위해 「장애인활동지원에 관한 법률」 제30조제3항을 비롯하여 급여 관련 조항을 명확하게 개정할 필요가 있다.

### 3. 장애인의 재난정보에의 접근 문제

#### (1) 재난시 정보제공 및 정보접근에 대한 일반적 근거

재난에 관한 일반법인 「재난 및 안전관리 기본법」은 재난관리와 관련된 정보를 제공할 수 있는 체계를 마련하는 등 재난상황에서의 정보의 중요성을 반영한 입법을 마련하고 있다. 「재난 및 안전관리 기본법」은 재난관리정보를 “재난관리를 위하여 필요한 재난상황정보, 동원가능 자원정보, 시설물정보, 지리정보”로 정의하고, 이러한 재난관리정보의 제공을 위한 재난관리정보통신체계를 구축·운영하고(제74조), 재난관리정보를 공동이용할 수 있는 체계를 마련(제74조의2)하며, 재난으로 인한 피해자 또는 피해발생우려자의 정보를 관계기관 및 개인등에게 요청(제74조의3)을 할 수 있는 근거를 규정하고 있다.

또한 「재난 및 안전관리 기본법」 제38조의2는 재난관리책임기관의 장에게 재난 예보·경보체계를 구축·운영할 수 있는 근거와 함께, 재난과 관련한 위험정보를 얻으면 즉시 행정안전부장관 등에 통보하고, 통보받은 행정안전부장관등은 재난에 관한 예보·경보·통지나 응급조치를 실시하기 위하여 필요한 경우 관련사업자에게 필요한 정보를 제공하도록 할 수 있다. 이 경우 정보제공을 하여야 하는 사업자의 범위에는 「전기통신사업법」에 따른 주요 전기통신사업자, 「방송법」에 따른 방송사업자, 「신문 등의 진흥에 관한 법률」에 따른 주요 신문사업자·인터넷신문사업자와 「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」에 따른 디지털광고물의 관리자가 포함된다. 재난에 관한 예보 또는 경보는 신속하고 모든 사람에게 이루어져야 하므로, 문자·음성으로 송신,<sup>38)</sup> 인터넷 홈페이지 게시, 각 신문이나 광고물에 정보를 게재하는 방식 등 다양한 방식으로 제공된다. 또한 정보제공의 기술적 부분을 위하여 전기통신사업자나 방송사업자, 휴대전화 또는 내비게이션 제조업자는 「재난 및 안전관리 기본법」 제38조제6항에 따라 재난 예보·경보가 수신기 화면에 표시될 수 있는 소프트웨어나 기계적 장치를 갖춰야 할 의무가 있다. 이와 같이 재난발생시 재난정보는 각종

38) 구체적인 내용에 대해서는 행정안전부예규인 「재난문자방송 기준 및 운영규정」 참조.

방식으로 접근이 가능하도록 법적 근거가 마련되어 있다.

(2) 장애인의 정보접근권에 대한 일반 근거

장애인은 여러 가지 정보에 접근하는 것에 상대적으로 어려움을 겪기 쉬우며, 특히 이번 코로나19 사태와 같이 사회적 거리두기 등을 행하는 경우 더욱더 감염병과 관련된 정보수집에 어려움을 겪을 수밖에 없다. 장애인이 정보에 원활하게 접근하는 것이 어려운 점을 감안하여 그동안 특별하게 장애인의 정보접근에 관한 법적 근거를 「장애인복지법」, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 및 「장애인 건강권 및 의료접근성 보장에 관한 법률」 등에 마련해 왔다.<sup>39)</sup>

「장애인복지법」 제22조제1항·제5항 및 제6항은 국가와 지방자치단체의 노력의무로서 전기통신·방송시설 등의 개선, 시각장애인이 정보에 쉽게 접근하고 의사소통을 원활하게 할 수 있도록 점자도서·음성도서·점자정보단말기 및 무지점자단말기 등 의사소통 보조기구의 개발·보급 등의 확대, 시청각장애인을 위한 의사소통 지원 전문인력의 양성·과전, 그리고 장애인의 특성을 고려한 정보통신망·정보통신기기의 접근·이용에 필요한 지원 및 도구의 개발·보급 등의 노력이나 시책 강구를 규정하고 있다. 「장애인복지법」 제22조제2항부터 제4항까지에서는 민간에 대한 규정을 두고 있는데, 국가와 지방자치단체는 민간사업자가 하는 특정 방송프로그램이나 민간이 주최하는 국가적 행사 등에서 시청각장애인을 위한 중계방식<sup>40)</sup>이나 자료제공<sup>41)</sup>을 할 수 있도록

39) 이 외에도 「국가정보화 기본법」 제32조는 국가기관등이 정보통신망을 통하여 정보나 서비스를 제공하는 경우 장애인·고령자 등이 쉽게 웹사이트와 이동통신단말장치에 설치되는 응용 소프트웨어를 이용할 수 있도록 접근성을 보장하고, 정보통신서비스 제공자나 정보통신 관련 제조업자는 장애인·고령자 등의 접근과 이용의 편의 증진이나 정보통신기기 및 소프트웨어를 설계·제작·가공 시 장애인·고령자 등이 쉽게 접근하고 이용할 수 있도록 노력할 의무를 규정하고 있다.

40) 「장애인복지법」에 따르면 청각장애인을 위한 한국수어 또는 폐쇄자막과 시각장애인을 위한 화면해설 또는 자막해설 등을 요구하며, 이러한 방송프로그램의 범위를 「장애인복지법 시행령」 제14조에서 1. 「방송법 시행령」 제50조제2항에 따른 보도에 관한 방송프로그램(국내외 정치·경제·사회·문화 등의 전반에 관하여 시사적인 취재보도·논평 또는 해설 등의 방송프로그램), 2. 「공직선거법」 제70조부터 제74조까지, 제82조 및 제82조의2에 따른 선거에 관한 방송프로그램, 3. 「국경일에 관한 법률」에 따른 국경일 및 「각종 기념일 등에 관한 규정」에 따른 기념일의 의식과 그에 부수되는 행사의 중계방송, 4. 그 밖에 청각장애인이거나 시각장애인이 정보에 접근하는데에 필요하다고 인정하여 보건복지부장관이 정하여 고시하는 방송으로 규정하고 있다.

41) 「장애인복지법」과 동법 시행령에 따라 1. 「국경일에 관한 법률」에 따른 국경일과 2. 「각종 기념일 등에 관한 규정」에 따른 기념일 중 보건의날, 장애인의날, 어린이날, 어버이날, 스승의날, 현충일, 국군의날 및 노인의날 또는 해당 기념일 의식·부수행사에서는 청각장애인을 위한 한국수어 통역 및 시각장애인을 위한 점자 및 인쇄물 접근성바코드가 삽입된 자료 등 음성변환용 코드나 청각, 촉각 등의 감각을 통하여 습득할 수 있도록 인쇄물 정보를 변환시켜주는 전자적 표시를 제공하여야 한다. 본 규정은 2017년 개정된 것으로서, 중증 시각장애인은 점자를 주된 문자로 사용하고 있어 점자·음성변환용코드를 인식하기 위해서는 별도로 음성변환용출력기나 스마트폰

요청할 수 있는 근거를 규정하면서, 이러한 요청을 받은 민간 사업자와 민간 행사 주최자에게 정당한 사유가 없으면 그 요청에 따르도록 하고 있다.

「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」에서는 정보접근에서의 차별금지조항<sup>42)</sup>을 두어 장애인에 대한 정보접근에서의 차별을 금지하는 일반조항과 국가 및 지방자치단체가 하여야 하는 지원이나 노력의무<sup>43)</sup>를 두고 있다. 이에 따르면 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」은 장애인의 정보접근에 차별적인 요소가 있어서 안된다는 것과 함께 국가나 지방자치단체는 물론, 공공기관등에서도 장애인의 특성을 고려하여 차별적인 결과가 나타나지 않도록 노력할 의무가 있다고 할 수 있다. 이러한 법적 근거에 따라 국가, 지방자치단체, 공공기관, 민간 등은 장애인의 정보접근권을 보장하기 위하여 노력하여야 하며, 특정 분야에서 장애인이 정보에 접근해야 하는 필요성에 부합하게 접근권을 보장하여야 한다.

### (3) 장애인의 재난 대응을 위한 정보접근의 보장 필요

「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」은 일반적인 장애인의 정보접근에 관한 차별금지를 규정하는 것과 별도로 공공기관이나 사업주 등에게 정보통신·의사소통 등에서 정당한 편의를 제공할 의무를 부여하고 있다. 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제21조제3항은 「방송법」 제2조제3호에 따른 방송사업자와 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조제5호에 따른 인터넷 멀티미디어 방송사업자에게 장애인이 동등하게 제작물 또는 서비스를 접근·이용할 수 있도록 폐쇄자막, 한국수어 통역, 화면해설<sup>44)</sup> 등 장애인 시청 편의 서비스를 제공할 의무를 규정하고 있

---

같은 전자기기를 구입하여야 하므로 시각장애인의 정보 접근편의를 제고하기 위해서는 두 자료를 함께 제공하도록 기존의 선택적 제공방식을 개정하였다(보건복지위원회, 장애인복지법 일부개정법률안 심사보고서, 2017.12, 2-3면).

42) 제20조(정보접근에서의 차별금지) ①개인·법인·공공기관은 장애인이 전자정보와 비전자정보를 이용하고 그에 접근함에 있어서 장애를 이유로 제4조제1항제1호 및 제2호에서 금지한 차별행위를 하여서는 아니 된다.

②장애인 관련자로서 한국수어 통역, 점역, 점자교정, 낭독, 대필, 안내 등을 위하여 장애인을 대리·동행하는 등 장애인의 의사소통을 지원하는 자에 대하여는 누구든지 정당한 사유 없이 이들의 활동을 강제·방해하거나 부당한 처우를 하여서는 아니 된다

43) 제23조(정보접근·의사소통에서의 국가 및 지방자치단체의 의무) ①국가 및 지방자치단체는 장애인의 특성을 고려한 정보통신망 및 정보통신기기의 접근·이용을 위한 도구의 개발·보급 및 필요한 지원을 강구하여야 한다.

②정보통신 관련 제조업자는 정보통신제품을 설계·제작·가공함에 있어서 장애인이 장애인 아닌 사람과 동등하게 접근·이용할 수 있도록 노력하여야 한다.

③국가와 지방자치단체는 장애인이 장애의 유형 및 정도, 특성에 따라 한국수어, 구화, 점자 및 인쇄물 접근성바코드가 삽입된 자료, 큰문자 등을 습득하고 이를 활용한 학습지원 서비스를 제공할 수 있도록 필요한 조치를 강구하여야 하며, 위 서비스를 제공하는 자는 장애인의 의사에 반하여 장애인의 특성을 고려하지 않는 의사소통양식 등을 강요하여서는 아니 된다.

으며, 구체적인 사항은 동법 시행령 제14조제6항에 따라 방송통신위원회 고시로 정하도록 함에 따라 후술하는 「장애인방송 편성 및 제공 등 장애인 방송접근권 보장에 관한 고시」에서 정하고 있다. 장애인 방송의 편성에 대해서는 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 외에 「방송법」 제69조제8항에서도 규정하고 있는데, 방송사업자에게 장애인의 시청을 도울 수 있도록 한국수어·폐쇄자막·화면해설 등을 이용한 장애인방송을 할 의무 부과와 방송사업자가 장애인방송을 하는 데 필요한 경비 및 장애인방송을 시청하기 위한 수신기의 보급에 필요한 경비의 전부나 일부를 방송통신발전기금에서 지원할 수 있는 근거를 규정하고 있다. 또한 「방송법」 제69조제9항에서 장애인 방송 의무 방송사업자의 범위와 장애인방송의 대상이 되는 방송프로그램의 종류 및 이행에 필요한 사항을 대통령령으로 위임함에 따라, 동법 시행령 제52조 및 「장애인방송 편성 및 제공 등 장애인 방송접근권 보장에 관한 고시」에서 장애인의 시청지원을 위한 구체적 사항을 규정중이다. 고시에서는 장애인 방송 필수 의무사업자와 프로그램, 의무비율이 규정되어 있으나,<sup>45)</sup> 이와 같은 사항은 「방송법」에서 법적

- 44) 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률 시행령」 제14조제5항에 따르면 폐쇄자막은 청각 장애인을 위하여 방송의 음성 및 음향을 화면에 글자로 전달하는 것, 한국수어통역은 청각장애인을 위하여 방송의 음성 및 음향을 손짓, 몸짓, 표정 등으로 전달하는 것, 화면해설은 시각장애인을 위하여 화면의 장면, 자막 등을 음성으로 전달하는 것을 구체적 내용으로 한다.
- 45) 「장애인방송 편성 및 제공 등 장애인 방송접근권 보장에 관한 고시」상 장애인 방송 필수 의무사업자와 프로그램, 의무비율

<p>장애인 방송 필수 의무 사업자</p>	<p>1. 법 제9조제1항에 따라 허가를 받은 지상파방송사업자                  2. 법 제9조제1항에 따라 허가를 받은 위성방송사업자                  3. 법 제9조제2항에 따라 허가를 받은 종합유선방송사업자와 같은 조 제5항에 따라 등록을 하거나 승인을 얻은 방송채널사용사업자(제4호에 따른 방송채널사용사업자는 제외한다)로서 해당 사업자의 매출액, 시청점유율 등을 고려하여 방송통신위원회가 정하여 고시하는 사업자(1. 방송법 제9조 제2항에 따라 허가를 받은 종합유선방송사업자로서 방송법 제70조에 따라 지역채널을 운용하는 사업자, 2. 방송법 제9조 제5항에 따라 등록된 방송채널사용사업자, 3. 방송법 제9조 제5항 단서에 따라 승인을 얻은 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자, 4. 인터넷멀티미디어방송사업법 제18조 제2항에 따라 신고·등록하거나 승인을 받은 인터넷멀티미디어방송콘텐츠사업자)                  4. 법 제9조제5항 단서에 따라 승인을 얻은 종합편성이나 보도에 관한 전문편성을 하는 방송채널사용사업자</p>															
<p>장애인 방송 의무 프로그램</p>	<p>1. 「방송통신발전 기본법」 제40조에 따른 재난방송 또는 민방위경보방송 프로그램                  2. 「장애인복지법 시행령」 제14조 각 호에 따른 방송프로그램                  3. 장애인의 방송시청이 필요하다고 판단되어 방송통신위원회규칙으로 정한 방송프로그램                  4. 기타 장애인의 복지를 목적으로 편성된 방송프로그램</p>															
<p>의무비율</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">사업자</th> <th>폐쇄자막 방송</th> <th>화면해설 방송</th> <th>한국수어 방송</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>필수</td> <td>1. 허가(§9①)를 받은 지상파방송사업자(단, 이동멀티미디어 방송을 행하는 지상파방송사업자 제외)</td> <td>100%</td> <td>10%</td> <td>5%</td> </tr> <tr> <td>지정사</td> <td>2. 허가(§9②)를 받은 위성방송사업자로서 방송법 제70조에 따라 방송채널을 직접 사용하는 사업자(단, 이동멀티미디어 방송을 행하는 위성방송사업자 제외)</td> <td>70%</td> <td>7%</td> <td>4%</td> </tr> </tbody> </table>	사업자		폐쇄자막 방송	화면해설 방송	한국수어 방송	필수	1. 허가(§9①)를 받은 지상파방송사업자(단, 이동멀티미디어 방송을 행하는 지상파방송사업자 제외)	100%	10%	5%	지정사	2. 허가(§9②)를 받은 위성방송사업자로서 방송법 제70조에 따라 방송채널을 직접 사용하는 사업자(단, 이동멀티미디어 방송을 행하는 위성방송사업자 제외)	70%	7%	4%
사업자		폐쇄자막 방송	화면해설 방송	한국수어 방송												
필수	1. 허가(§9①)를 받은 지상파방송사업자(단, 이동멀티미디어 방송을 행하는 지상파방송사업자 제외)	100%	10%	5%												
지정사	2. 허가(§9②)를 받은 위성방송사업자로서 방송법 제70조에 따라 방송채널을 직접 사용하는 사업자(단, 이동멀티미디어 방송을 행하는 위성방송사업자 제외)	70%	7%	4%												

의무형태로 규정되어 있지 않다.

한편, 코로나19 확산상황에서 장애인의 정보접근권이 요구되는 영역이 바로 의료접근성의 문제이다. 감염병 감염으로 인한 격리시는 물론이고, 관련 치료를 받을 때 장애인에게는 의료정보를 듣고 결정할 수 있는 정보가 제공되어야 한다. 이번 코로나19에서도 장애인의 정보접근권 차원에서 여러 한계가 발생하였는데, 그 중 하나가 바로 의료기관 방문을 돕거나 의료기관에서의 통역을 제공할 사람이 없는 경우 장애인이 스스로 최소한의 감염병 예방이나 대응을 하는 것이 어렵다는 점이 포함되었다.<sup>46)</sup> 감염병 재난과 같이 격리가 필요한 경우 충분히 정보를 제공하고 결정할 수 있도록 하여야 하나, 장애인의 건강권과 의료접근성의 보장을 정하는 「장애인 건강권 및 의료접근성 보장에 관한 법률」이나 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」에서는 장애인의 건강권 확보를 위한 정보접근권의 보장방식이나 보장주체 등을 구체적으로 정하는 방식으로 규정하고 있지는 않다. 「장애인 건강권 및 의료접근성 보장에 관한 법률」은 제2조 기본이념에서 최적의 건강관리와 보호를 받을 권리가 있고, 이와 관련한 차별대우를 받지 아니하며, 건강관리 및 의료서비스의 접근에 있어 비장애인과 동등한 접근성을 가질 권리를 가진다고 규정되어 있다. 또한 장애인의 의료기관 등 접근 및 이용 보장과 관련하여 「장애인 건강권 및 의료접근성 보장에 관한 법률」 제9조에 따라 국가와 지방자치단체는 장애인이 진료, 재활 등을 위하여 의료기관, 보건소 등을 이용하는 경우 그 접근을 보장하기 위한 이동 편의 및 의료기관등 이용 시 장애인의 장애 유형 및 정도, 모·부성권 보장, 성별 등의 특성에 따른 적절한 편의를 제공할 수 있다. 그러나 코로나19와 같은 감염병 재난시 수어등의 제공과 같이 현실적으로 필요한 편의를 지원할 수 있는 근거를 마련할 필요가 있다.

	업자	3. 승인(§9⑤단서)을 얻은 종합편성이나 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자	100%	10%	5%
	고시	1. 허가(§9②)를 받은 종합유선방송사업자로서 방송법 제70조에 따라 지역채널을 운용하는 사업자	70%	7%	4%
		2. 등록(§9⑤)한 방송채널사용사업자	70%	5%	3%
	무사업자	3. 승인(§9⑤단서)을 얻은 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자			
4. 인터넷멀티미디어방송사업법 제18조제2항에 따라 신고·등록하거나 승인을 받은 인터넷멀티미디어방송콘텐츠사업자		70%	5%	3%	
의무편성의무경감유예	1. 경영 상황 등이 별표2와 같은 경우 2. 천재지변 등에 준하는 불가항력적 사유가 있는 경우 3. 외부적 원인에 의한 시스템 장애 발생 등 기술적 사유로 방송이 불가능한 경우 4. 장애인방송시정보장위원회에서 인정하는 경우				

46) 경향신문 2020.5.11.자 기사, 코로나19 재난 앞에 ‘이중고’ 시청각장애인... “수어통역 없어 병원도 못가요”(http://news.khan.co.kr/kh\_news/khan\_art\_view.html?artid=202005111931001&code=940100#csidx0466b64d91fc6598c3dae1f2f672912, 2020.5.27 최종방문).

## IV. 감염병 재난시 장애인 보호를 위한 법제개선방안

### 1. 감염병 재난시 취약계층 보호 한계에 따른 법적 근거 보완

코로나19 발생 이후 감염취약계층에 대한 보호조치를 위한 법적 근거가 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 신설되었다. 종전 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에서는 감염병에 대한 감시, 역학조사, 감염전파 차단조치, 예방조치 등에 있어 감염병 유형이나 감염자를 구분하지 않고 일반적 조치를 규정하고 있었다. 이와 같은 방식의 입법형태가 반드시 잘못된 것으로 볼 수는 없으나, 적어도 감염병에 취약한 계층에 대한 적극적인 배려를 유도할 수 없다는 점에서 한계를 가지고 있었다. 다만, 2020년 3월 4일 신설된 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제49조의2는<sup>47)</sup> 감염병취약계층에 대한 배려를 위한 취지이기도 하나, 앞서 설명한 바와 같이 마스크 지급을 염두에 두고 신설된 조항이라는 점에서 동조항을 감염병 전반에 걸쳐 감염취약계층에 대한 일반적이고 기본적인 법적 근거로 삼기는 어렵다. 즉, 동 조항은 감염취약계층의 범위, 필요조치의 범위 등을 좁게 정하고 있다는 점에서 감염취약계층에 대한 감염병 재난 전반에 걸친 대응을 위한 조항으로는 한계가 있다. 「재난 및 안전관리 기본법」에서 취약계층에 대한 근거를 두는 것과 별개로, 감염병 취약계층에 대해서는 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에서 마스크 지급과 같은 특정조치에 대한 근거 추가와 별개로 취약계층에 대한 특별한 조치를 하도록 하는 일반적 보호규정이 우선적으로 신설되는 것이 체계상으로도 입법취지상 적합하다. 그러므로 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」은 다음과 같은 점을 고려하여 개정하는 것을 고려할 필요가 있다. 국가와 지방자치단체의 책무조항인 제4조에 감염병 재난 상황까지 이르지 않더라도 감염병과 관련하여 감염취약계층을 보호하여야 하는 일반적인 의무조항을 신설하고, 감염취약계층별 특성을 고려한 조치를 강구할 수 있는 선언적 조항을 신설할 필요가 있다. 이와 함께 감염병취약계층에 대한 보호를 위하여 감염병 예방 및 관리에 관한 계획수립에 관한 제7조에 “감염병 취약계층 보호에 관한 사항”과 “사회복지시설의 감염병 예방·대응에 관한 사항”과 같은 것을 추가 신설하는 방안도 고려할 필요가 있다.

감염취약계층의 범위도 현행처럼 호흡기 감염병에 국한하지 않고 감염병에 따라 달

47) 이에 대해서는 코로나19 대응을 고려하여 코로나 3법의 개정 조항의 일부의 시행시기를 앞당기기로 했으나, 마스크 지급에 관한 본 조항의 시행일을 공포 후 3개월 이후로 한 것은 시의성이 떨어지는 것이라고 한다. 김정득, 코로나19에 따른 감염재난 취약대상자 보호방안, 제주연구원 정책이슈브리프 329권, 2020.5.21., 5면.



리 정할 수 있도록 위임의 근거를 마련하고, 필요에 따라 집행할 수 있도록 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제49조의2를 개정하는 것도 필요하다. 또한 동법 제49조의2제1항은 감염취약계층을 규정하되 일차적으로 어린이와 노인을 정하고 나머지는 하위법령으로 정하도록 위임하고 있고 장애인의 경우 하위법령에서 정하는 바에 따라 포함여부가 결정된다. 장애인이라고 하여 모든 장애인이 감염취약계층에 해당하는 것은 아니라는 점에서 일견 타당한 측면이 있으나, 장애인 중에서는 감염병 상황에서 스스로 마스크 구입이 어려운 경우가 많으므로 동일하게 취약계층으로 인정할 필요가 있다. 그러므로 취약계층 대상범위 열거에 장애인을 포함하는 것을 개정시 반영할 필요가 있다.

## 2. 감염병 재난시 효과적 대응을 위한 근거 보완

감염병 재난은 예방도 중요하지만 재난관리단계 중 대응단계에서 효과적으로 대응하여야만 관리될 수 있다. 그러므로 감염병 재난 발생 시에 취약계층에 대한 보호를 위해 현행 재난관련법제나 감염병 관련법제, 더 나아가 취약계층을 지원하는 법제에서 어떠한 방식을 통하여 보호할 것인지, 규제방식으로 할지 지원방식으로 할지 등에 대해서도 적극적으로 검토할 필요가 있다. 앞서 감염병 재난대응과정에서의 코호트 격리의 경우 법적 근거를 명확하게 찾는 것이 어렵다고 한 바 있다. 현행 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」과 「재난 및 안전관리 기본법」과 같이 재난과 관련된 법률이 포괄적이고 추상적으로 입법될 수밖에 없다는 점을 감안하더라도, 코호트 격리가 가져오는 시설 내 거주자나 서비스 종사자에 대한 침해가능성을 고려하면 법적 근거를 명확하게 할 필요가 있다. 그동안 코호트 격리방식의 감염병 재난에 대한 예상이 없었던 결과 현행의 관계법령상으로는 법적 근거를 추상적으로도 명시하기 어려운 측면이 있다는 점에서 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 관련 근거를 신설할 필요가 있다. 이러한 문제는 코호트 격리로 인한 감염자가 발생하고 확산되어 피해를 입은 대상시설 입소자나 서비스제공자 등의 보상이나 배상청구에서도 코호트 격리조치의 위법성 여부를 가르게 될 기준이 될 수도 있는 중요한 사항이다. 그러므로 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 코호트 격리를 할 수 있는 근거, 코호트 격리가 필요한 경우, 코호트 격리의 해제나 변경 등을 위한 별도의 조항으로 법적 근거를 신설하는 방식 또는 동법 제49조를 비롯한 관련조항에 분산하는 방식으로 현행 법령을 보완할 필요가 있다.

다만, 코호트 격리의 법적 근거를 보완하여 격리조치를 하는 경우에도 현행의 장애인 시설의 기준으로는 코호트 격리가 야기할 수 있는 위험성이 해소되지 않는다. 현

행 법령상 장애인복지시설의 기준은 격리조치의 위험을 높일 수밖에 없는 기준으로 되어 있고, 특히 장애유형에 따라 격리시설의 이용 가능여부가 달라질 수 있게 되어 있기 때문이다. 「장애인복지법」 제24조는 국가와 지방자치단체는 추락사고 등 장애로 인하여 일어날 수 있는 안전사고와 비상재해 등에 대비하여 시각·청각 장애인과 이동이 불편한 장애인을 위하여 피난용 통로를 확보하고, 점자·음성·문자 안내판을 설치하며, 긴급 통보체계를 마련하는 등 장애인의 특성을 배려한 안전대책 등 필요한 조치를 강구할 것을 정하고 있다. 그러나 감염병의 대응을 위한 필요조치로서 시설에 대한 기준을 정하는 방향에 대해 파악할 수 있게 규정되어 있지는 않다. 그러므로 감염병 사태에서의 대응을 위하여 장애인시설에서 격리시설 등을 마련하도록 하는 등 국가등의 의무를 「장애인복지법」 제24조에 추가하는 개정을 검토할 필요가 있다.

### 3. 장애인 정보접근권 보장을 위한 법적 근거 보완

코로나19와 같은 감염병 재난상황에서 장애인의 정보접근은 매우 기본적으로 보장되어야 하는 중요한 사항이다. 재난과 관련하여 「헌법」 제34조제6항은 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.”고 정하고 있으며, 이에 따라 국가는 재난으로부터 장애인을 보호하기 위하여 당연히 정보제공 및 정보접근의 방식을 열어주어야 한다. 최근 국가인권위원장은 긴급성명을 통하여 “국가는 일상에서 정보접근이 제한적일 수밖에 없는 환경에 놓여 있는 여러 사회적 소수자와 약자가 재난 관련 정보를 동등하게 접근할 수 있도록 추가적인 편의를 적극적으로 제공해야 할 책임이 있다”고 하면서, 정부 브리핑에 참여하는 수어통역사를 배제한 채 뉴스 화면을 편집하는 관행을 고치도록 촉구하기도 하였다.<sup>48)</sup> 이러한 헌법적 요청을 바탕으로 현행 법제에서는 장애인의 정보접근에 관한 국가나 지방자치단체의 의무는 물론이고, 민간에서 제공하여야 하는 사항과 민간의 역할이나 의무에 대해서도 「장애인복지법」 등에서 명시적·적극적으로 정하고 있다.

이와 같이 명시적인 입법방식으로 규정하는 경우 법률에 따라야 하는 것은 물론이다. 다만, 이와 같은 명시적 의무부과 형태가 아니더라도 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」이나 「장애인 건강권 및 의료접근성 보장에 관한 법률」에서 정하는 정보접근에의 차별금지 조항과 건강권에서의 차별금지 조항의 취지에 따라 국가등은 의료기관에서 장애인이 의료행위를 받는 데 있어서 차별이 발생하지 않도록 하여야 할 의무가 도출된다. 그럼에도 불구하고 장애인에 대해 개별법에서 추가로 정보

48) 국가인권위원회 보도자료, 재난상황 보도에서 농인(聾人)의 ‘정보접근권’과 ‘언어권’ 보장을 위한 국가인권위원장 긴급 성명- 많은 방송사들이 정부 브리핑 뉴스 화면을 송출하면서 수어통역사를 화면에 담지 않아 -, 2020.2.28.

접근권과 관련한 규정을 두는 것은 장애인의 권리보장방식과 국가등의 의무를 명문화하여 장애인에 대한 배려를 좀 더 의식적으로 고려하기 위한 현실적 필요가 강한 측면 때문이다. 장애인의 정보접근권에 대해 가장 구체적인 규정을 두고 있는 법률은 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」과 「방송법」에 따른 방송분야이나, 앞에서 검토한 바와 같이 장애인 방송등에 관한 근거조항들이 의무사항으로 규정되어 있지 않거나, 개별법령마다 용어나 의무에 대한 규정방식을 상이하게 하고 있어 의무사항을 파악하기 어려우므로 규정의 전반적인 체계를 명확하게 개편할 필요가 있다. 한편, 재난 방송에서의 의무비율이나 감면등에 대해 재검토할 필요도 있다. 또한 감염병 재난과 같이 특수한 상황에서 장애인을 포함한 취약계층의 건강권 확보를 위한 정보접근에 대해서는 좀 더 적극적인 방식으로 입법적 보완이 필요하다. 예를 들면 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 감염병 재난 정보제공을 하여야 하는 경우가 언제인지, 어떠한 방식으로 제공을 하여야 할지에 대한 규정을 신설하는 것도 필요하다.

#### 4. 장애인 보호를 위한 매뉴얼 정비 및 검토주기에 대한 법적 근거 마련

감염병 재난은 그동안 사스와 메르스를 거쳐 이번 코로나19에 이르기까지 유사하면서도 상이하게 나타나고 있다. 정부는 감염병 재난을 대응하기 위하여 관련 긴급지침과 매뉴얼을 작성하여 배포하고 있으며, 특히 이번 코로나19 사태에서는 다수의 지침과 매뉴얼이 계속해서 나오고 있다. 특히 사회복지사업은 개별사업별로 큰 차별성을 가지고 있으므로, 장애인 시설에 대한 격리나, 방문돌봄서비스 내용에 맞는 방역지침 및 매뉴얼 등 감염병 분야에서의 특수성과 장애인의 대응 및 보호를 위한 방안을 담은 매뉴얼을 마련하는 것도 필요하다. 그런 관점에서 2020년 6월 24일의 장애인 보호를 위한 감염병 대응매뉴얼의 작성과 권고는 매우 의미가 있으며, 앞으로 지속적으로 현실에 부합하면서도 실효적인 매뉴얼로 개편할 필요가 있다.

다만, 현재 지침이나 매뉴얼과 관련해서 현장에서는 배포된 매뉴얼 간에 어느 것이 우선적으로 적용되어야 하는지, 어느 정도의 위상을 가지고 있는 것인지를 구분하기 어렵다. 물론 「재난 및 안전관리 기본법」 제34조의5에 따르면 재난분야 위기관리 매뉴얼을 표준매뉴얼, 실무매뉴얼, 행동매뉴얼로 구분하고 각 유형별로 위계가 있기는 하나, 매뉴얼이나 지침의 수가 많고, 분야별로 다양한 데 반해 이러한 지침이나 매뉴얼이 어떠한 근거에 따라 제정된 것인지 파악되지 않는 경우도 다수이다. 특히, 매뉴얼의 제정시기가 각각 다르고 내용상으로 충돌 혹은 모순될 수 있는 상황에서는 실무상 혼란이 가중될 가능성이 있다. 특히, 사회복지분야에서의 지침이나 매뉴얼은 복지

서비스 실시기관에 적용될 수 있도록 세분화되는 경우 유사항목 간에도 다르게 정하거나, 다른 분야와의 차별 없이 정해지는 것도 많다. 지침이나 매뉴얼은 재난상황에 따라 신속하게 활용가능하여야 한다는 점에서 법령에서 직접 정할 수 없으며, 상황에 맞게 적용되어야 하기 때문에 권고에 그치는 경우가 많고 구속력을 부여하지 않는 것이 많다. 그러나 현재 배포되어 있는 매뉴얼이나 지침은 분야별·작성기관별로 다수이고, 어떠한 것이 우선적으로 적용되어야 하는 것인지가 불명확한 경우가 있으므로 법령단위가 아니더라도 최소한의 체계적 관리 근거를 보완할 필요가 있으며, 긴급하게 이루어지는 지침이나 매뉴얼이 아닌 상시적으로 필요한 지침등에 대해서는 주기적으로 검토하여 보완할 수 있도록 감염병 관련 지침이나 매뉴얼에 대한 재검토 혹은 개정을 할 수 있는 근거를 함께 규정할 필요도 있다.

[참고문헌]

- 김정득, 코로나19에 따른 감염재난 취약대상자 보호방안, 제주연구원 정책이슈브리프 329권, 2020.5.21.
- 김현희, “감염병예방법상 오염장소의 폐쇄 및 출입금지 조치”, 한국법제연구원 이슈페이퍼 20-03, 2020.4.24.
- 배건이, “돌봄노동자 건강권 보호를 위한 쟁점 및 대응방안”, 한국법제연구원 이슈페이퍼 20-07, 2020.5.12.
- 보건복지부, 2019년 장애인복지시설 일람표.
- 보건복지부, 「코로나바이러스감염증-19」 유행대비사회복지시설 대응 지침(4판), 2020.3.13.
- 보건복지부, 장애인활동지원 서비스 유지를 위한 개별지침.
- 보건복지부·보건사회연구원, 2017년 장애인실태조사 결과, 2018.4.
- 보건복지위원회, 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안(원유철의원 대표 발의) 검토보고서, 2020.2.
- 보건복지위원회, 장애인복지법 일부개정법률안 심사보고서, 2017.12.
- 안수란, 사회복지 생활시설의 감염병 대응 현황과 과제, 보건복지 Issue & Focus 제 381호, 2020.4.8.
- 오윤경 외, “코로나19 감염증 사례로 본 감염병 재난 대응 이슈와 정책적 시사점”, 한국행정연구원 이슈페이퍼 통권 87호, 2020.02.
- 유럽장애포럼, Open letter to leaders at the EU and in EU countries: COVID-19 – Disability inclusive response.
- 이준서, “감염병 대응에 관한 법체계 및 주요내용”, 한국법제연구원 이슈페이퍼 20-01, 2020.4.10.
- 이한나·김유휘, “코로나바이러스감염증-19 확산에 대한 방문돌봄서비스의 대응 및 과제, 보건복지 Issue & Focus 제378호, 2020.3.27.
- 장민선, 『사회적 돌봄서비스 강화를 위한 법제 연구』, 한국법제연구원 2017-08, 30면.
- 질병관리본부, 「신종감염병 대응 표준운영절차」, 2019.3.
- 채중헌·최호진·이재호, 『재난불평등 해소와 사회통합 전략에 관한 연구』, 한국행정연구원 연구보고서 2018-17, 2018.12.31.
- 최유, “감염자에 대한 조사 및 격리 조치의 강제와 그 한계”, 한국법제연구원 이슈페이퍼 20-04, 2020.5.15.
- 행정안전위원회, 재난 및 안전관리기본법 일부개정법률안 검토보고서, 2011.3.

Campbell, Vincent A et al. "Preparing for and responding to pandemic influenza: implications for people with disabilities." American journal of public health vol. 99 Suppl 2,Suppl 2 (2009).

[국문초록]

## 팬데믹 상황에서 감염병 취약계층 보호를 위한 법제방안 -장애인 보호 문제를 중심으로-

백 옥 선  
(한국법제연구원 연구위원)

코로나19로 인한 세계보건기구(WHO)의 팬데믹(pandemic) 선포 이후 우리사회는 생각지 못한 많은 새로운 변화를 겪고 있다. 그동안의 감염병 상황과는 달리 코로나 19에 대한 대응과정에서는 기본권 침해가 발생할 수 있는 사안에 대한 여러 가지 법적 검토가 적극적으로 요구되고 있다. 이번 코로나19상황에서도 가장 큰 어려움을 겪고 있는 사회적 약자인 장애인 관련 문제 역시 코로나19 상황에서 여러 가지 공법적 논의를 촉발시키고 있다. 장애인에 대해서는 코로나19상황에서 일반적인 장애인에 대한 서비스 제공상의 한계는 물론, 장애인 관련 시설의 폐쇄의 적절성 문제, 재난취약계층으로서 장애인의 정보접근상의 문제 등이 지적되고 있으며, 이는 일반적인 장애인 보호문제임과 동시에 재난불평등 해소 혹은 재난취약계층 보호 문제이기도 하다.

그럼에도 불구하고 이번 코로나19 상황에서는 장애인과 같은 취약계층에 대한 특별한 고려를 위한 법제 개편은 거의 이루어지지 못하였다. 이번 코로나19 사태는 재난취약계층도 재난의 유형별로 달라질 수 있다는 점을 보여주고 있으며, 노인이나 장애인과 같은 취약계층이 처한 어려움이 여실히 드러나고 있다는 점에서 감염병 재난 상황에서 취약계층을 특별하게 고려할 수 있는 제도적 방안을 모색할 필요성이 어느 때보다도 강조된다. 그 중에서도 장애인에 대한 대책은 메르스 사태 이후 아직까지 크게 달라지지 못했다는 비판에 직면해 있으며, 장애인은 건강권 보장차원에서 감염병 재난 대책 마련의 필요성이 우선적으로 요구되는 취약계층이라고 할 수 있다. 그러므로 본 논문에서는 심각성이나 시급성 차원에서 볼 때 맞춤형 대책과 근본적인 법제 개선이 필요한 재난취약계층을 장애인으로 한정하였다.

이번 코로나19 상황에서 논란이 있었던 기존 장애인 복지정책 등과 충돌될 수 있거나 발생할 수 있는 법제상의 한계를 검토한 결과 장기적으로 다음과 같은 방향으로 법제를 보완할 필요가 있다. 현행법제는 감염병 상황에서 재난취약계층을 보호하여야 하는 국가의 의무에도 불구하고 장애인을 충분히 고려하고 보호할 수 있는 입법체

계로는 한계가 있으므로, 감염병상황에서의 재난취약계층 보호를 위한 입법적 보완이 필요하다. 또한 감염병 대응과정에서 문제점으로 지적되었던 장애인복지시설등의 시설격리는 현행법상 장애인 시설이나 인력기준에 비추어 적절하게 이루어질 수 있는 상황이 되지 못하므로 감염병 상황을 대비한 시설등의 기준의 개편이 필요하다. 장애인돌봄서비스의 지속적인 제공을 위해 장애인 돌봄서비스와 관련된 법적 근거를 보완할 필요가 있으며, 장애인이 재난에 효과적으로 대응할 수 있도록 정보 접근에 관한 필요 항목들을 법제상으로 보완할 필요가 있다.

---

**주제어:** 코로나19, 팬데믹, 감염병, 취약계층, 장애인 보호

---



[Abstract]

## Legislative Plan for the Protection of Vulnerable Social Groups of Infectious Diseases During a Pandemic Situation -Focused on Disabled Persons Protection-

Baek, Ok Sun

(Senior Research Fellow, Korea Legislation Research Institute)

Following the declaration by World Health Organization (WHO) of the COVID-19 pandemic situation, South Korean society has been experiencing many unexpected changes. Unlike previous infectious diseases, in the process of responding to COVID-19 cases where basic rights may be infringed have called for active review from a legal perspective. In addition, public debate has been triggered regarding the problems faced during the COVID-19 situation by the socially disadvantaged disabled persons. During the COVID-19 situation, the limitations in providing general services, closing of facilities for the disabled and the limited flow of information to socially vulnerable groups were criticized. These issues are not only general problems that are faced with regards to the protection of disabled persons, but also simultaneously matters of resolving issues regarding inequality and the protection of vulnerable social groups during disasters.

Despite this, during the COVID-19 situation, there has been very little legislative reform to protect the disabled and similar vulnerable social groups. The COVID-19 situation has shown that socially vulnerable groups can vary depending on the form of disaster and has highlighted the difficulties faced by the elderly, disabled and similar groups. This has put emphasis on the need to find ways take institutional measures to allow vulnerable socials groups to be given special consideration during disasters such as infection diseases. In particular, there has been criticism that measures for the disabled persons

have not changed greatly since the MERS situation and in order to secure the health rights for the disabled there is a need to prepare infectious disease disaster countermeasures with the consideration that the disabled would be considered a priority vulnerable social group. Therefore, this paper, considering the factors of severity and urgency, has defined the vulnerable social group in need of customized measures and improvement in basic legislation in situations of disaster to the disabled.

After reviewing controversial issues that arose during the COVID-19 including those that could conflict with pre-existing disabled person welfare policy or potential legislative limitations, it can be derived that the following methods are necessary to seek legislative measures to revise legislation in the long term. Despite the duty of the state to protect vulnerable social groups during disaster, as there are limitations to the current legislative system, there needs to be legislative improvement to protect such groups during situations of infectious diseases. In addition, the isolation or quarantine of facilities such as welfare institutes for the disabled has been criticized as a flaw in the process of responding to infectious diseases and under the current legal system in terms of facilities for the disabled and manpower standards is unable to appropriately respond to disaster situations. Thus, there is a need to reform the standards of facilities and etc. in order to prepare against situations of infectious diseases. In order to continue to provide disabled care services, legal groundings of such services must be revised and for disabled persons to respond effectively in disaster situations there needs to be legislative improvements in the defining the required items for accessing information.

---

**Keywords:** Corona virus 19 (COVID-19), Pandemic, Infectious disease, Vulnerable social group, Disabled person protection

---

# 일반 논문



# 사회복지법제에 나타난 사회적 자본의 기능과 형성에 관한 연구

## - 지역사회보장체계 구축과 지역사회통합돌봄의 요건\*

황 미 경\*\*

### 目 次

I. 서론	IV. 지역사회보장체계 구축과 사회적 자본 형성
II. 사회적 자본을 구성하는 개념	1. 지역사회보장체계 구축과 사회적 자본
III. 사회복지법제에 나타난 사회적 자본	2. 지역사회통합돌봄과 사회적 자본
1. 사회보장에 관한 기본법에 나타난 신뢰 구축	V. 결론 및 제언
2. 사회보장에 관한 기본법에 나타난 연계·네트워크	
3. 사회보장에 관한 기본법에 나타난 참여·협력·호혜성	
4. 사회복지사업법에 나타난 신뢰·규범·연계·네트워크·호혜성	

## I. 서론

사회보장정책의 기본 방향은 국가와 지방자치단체의 책임으로 모든 국민이 생애 동안 삶의 질을 유지하고 증진할 수 있도록 하는 평생사회안전망의 구축이다(사회보장

\* 투고일: 2020.07.31., 심사일: 2020.08.01.-2020.08.21., 게재확정일: 2020.08.21.

\*\* 서울기독교대학교 사회복지학과 교수

기본법 제22조). 또한 지역사회보장체계에서 평생사회안전망을 보장하기 위하여 국가와 지방자치단체는 사회복지법인, 시설, 사회보장 관련 민간 법인·단체·시설이 제공하는 복지혜택 또는 서비스를 효과적으로 연계하여 제공하도록 하는 의무(사회보장급여법 제4조제4항)가 있다.

한편 “통합”과 “맞춤”형 서비스 보장을 위한 사회복지전달체계의 변화는 국가 책임에 의한 사회적 돌봄과 평생사회안전망 구축으로 2018년 이후 지역사회통합돌봄 체도를 출범시키고, 2019년 제2차 사회보장 기본계획에 추가하여 선도사업을 추진하였다. 2020년에 지역사회통합돌봄 기본법(안)을 추진하면서 사회서비스 체계는 사회보장체도가 맞춤형으로 개개인에게 적용되도록 하는 거주지 기반의 보건복지의료 서비스와 생활지원 서비스가 밀접하게 연계된 동중심 행정복지센터의 맞춤형 통합서비스 기능을 주문하고 있다(보건복지부, 2018). 이러한 구도에서 국가와 지방자치단체의 의무는 지역사회 내 사회보장이 필요한 지원대상자의 발굴을 위해 관계 기관·법인·단체·시설의 장의 협조를 요청하고, 가정과 지역공동체의 자발적인 협조(사회보장급여법 제11조, 제14조)에 의한 “통합”과 “맞춤”형 서비스 체계를 구축해야 하는 의무가 있다. 따라서 국가가 주도하는 사회서비스의 “연계·제공”이 원활한 지역사회통합돌봄 수행을 위하여 새로운 지역공동체 활동으로 지역사회보장체계를 구축할 수 있는 사회적 자본에 대한 관심이 고조되고 있다.

사회적 자본은 무형의 자산으로 명확하게 정의되지 않음에도 사람들 간 신뢰, 사회단체 참여에 따른 네트워크, 사회규범 인식과 같은 사회적 관계를 함축하는 개념으로 시민의식과 삶의 질 증진, 지역사회와 국가 수준의 공동체 의식 향상과 다양한 사회개발 영역에서 연구(고경훈 외, 2012; 박혜영·김정주, 2012; 이동원·정갑영 외, 2010; 김태준 외, 2010; 이영찬, 2007; 홍영란 외, 2007; 나영선 외, 2005; 소진광, 2004; 최영출, 2004; 정연택, 2003; 구혜정, 2002; 박희봉·김명환, 2000; Putnam, 2000; Coleman, 1990) 되어지고 있으며, 한국사회에서는 공동체의 특성으로 집단을 구분할 수 있는 시민적 공동체, 직업 공동체, 공간적 공동체의 약점을 보완(류석춘 외, 2008) 하고 있다.

이러한 사회적 자본의 제도화와 관련하여 법제는 그 자체가 사회적 자본이 되어 다양한 사회적 자본의 제도화를 촉진시킬 수 있으므로(전재경, 2012), 사회보장체도의 운영 원칙을 준용하는 지역사회보장체계 구축을 위한 사회적 자본의 중요성은 사회복지법제에서 찾아볼 수 있다.

사회보장기본법에서는 국가와 지방자치단체가 국민의 다양한 복지 욕구를 효율적으로 충족시키기 위한 연계성과 전문성 증진의 책무를 명시하고, 사회보장정책의 결정과 시행을 위하여 공익의 대표자 및 이해관계인을 참여시키는 민주적인 절차를 규정하고 있다(사회보장기본법 제25조). 또한 국가와 지방자치단체는 다양한 사회적 위험에 처한 모든 국민의 인간다운 생활을 보장하기 위하여 공공과 민간부문의 소득보장

제도를 효과적으로 “연계”되도록 해야 할 책임이 있으며, 지방자치단체에서는 사회복지 기본계획과 “연계”한 지역계획의 시행에 관한 규정으로 사회적 자본의 기능을 명시하고 있다(사회보장기본법 제5조, 제16조, 제19조, 제24조 및 동법 시행령 제7조).

따라서 국가책임의 통합·맞춤형 서비스의 “연계·제공”체계는 사회복지법제에 나타난 다양한 사회적 자본의 기능으로 구축되는 사회적 돌봄(social care)의 장인 지역사회보장체계로 이해할 수 있다. 그러므로 지역사회통합돌봄 기본법의 추진에 이르기까지 사회복지법제 교육과 연구에서 간과하였던 사회적 자본의 유용성을 사회복지법과 제도를 통하여 고찰하고, 다양한 요소로 구성되는 사회적 자본의 형성을 제도화 하는 명시적 근거인 사회복지법제를 분석할 필요성이 있다.

이에 본 연구에서는 사회복지법제에 나타난 사회적 자본의 요소를 고찰하고, 평생사회안전망을 보장하기 위한 사회적 자본 형성 방안을 모색하고자 한다. 먼저 사회복지기본법과 사회보장급여법 등 사회보장에 관한 기본법률 및 사회복지사업법 등에 나타난 사회적 자본과 그 기능을 파악하고 지역사회보장체계 구축과 지역사회통합돌봄 실현의 전제가 되는 공사 조직과 직종 간 연계, 네트워크, 참여와 협력을 촉진하는 통합·맞춤형 서비스 제공을 위한 사회적 자본의 형성과 확충 방안을 제시하고자 한다.

## II. 사회적 자본을 구성하는 개념

사회적 자본은 인간의 사회적 관계에 따라 형성되는 무형의 자산을 의미한다. 따라서 물리적 자본이나 인적 자본이 아님에도 생산활동을 증진시키는 기능을 하는 신뢰, 참여에 관련된 네트워크, 사회 규범 인식 등을 포함하는 개념이다. 또한 사회적 자본의 주요 기능은 정보의 공유로 공식·비공식 제도의 정보를 제공하고, 사람들 간의 상호작용으로 신뢰를 회복하도록 하는 조정 기능과 호혜성, 집단의 의사결정을 통하여 외부효과를 창출한다.

사회적 자본은 사회질서를 유지하는 기능을 하기 때문에 그 개념과 관련하여 Bourdieu, Coleman, Putnam 등이 제시한 사회적 자본의 요소들은 정치 영역과 사회현상 연구에 널리 사용되었고, 인간관계의 결과물로 사회구성원들이 서로 협력하고 공유할 수 있는 규범과 정체성을 부여하는 매우 중요한 개념(이종수, 2009; 이동원·정갑영 외, 2010)으로 연구되고 있다. Putnam(2000)은 사회적 자본에 대해 정치·경제적 관점에서 신뢰, 규범, 시민 참여에 의한 네트워크로 정의하였고, 네트워크에 의해 사회적 자본이 형성됨에 따라 결속형 사회적 자본(bonding social capital), 가교형 사회적 자본(bridging social capital)으로 구분하였다. 결속형은 동질적 집단의 구성원 간 관계로 가족, 친구 등과 같은 강한 연대의 개념으로 삶을 영위하는 데 유용한 자본이고, 가교형 사회적 자본은 사회단체, 종교집

단 등의 다양한 관계에서 형성되는 자본으로 사회에서 각각 다른 네트워크 형성을 통하여 중요한 기능을 한다. 이와 대별되는 Coleman(1988, 1990)의 관점은 가족 내외의 사회적 자본을 구분하여 신뢰에서 비롯된 사회적 관계인 구성원의 역할을 강조하여 신뢰, 네트워크, 사회적 규범을 사회적 자본의 요소로 제시하고, 규범, 제도 등의 개념을 포함하였는데, 그 핵심은 신뢰와 네트워크로 이해할 수 있으므로 네트워크 중심의 사회제도를 강조한 Bourdieu(1986)의 주장과 함께 집단 공동체의 산물로 이해할 수 있다.

선행연구에서 고찰된 사회적 자본의 개념은 신뢰, 네트워크, 규범 등이 필수 요소(박희봉·김명환, 2000; 배병룡, 2005; 난 린, 2008; 김태준, 2010; 정현민, 2012)로 나타나며, 신뢰, 규범, 네트워크, 참여의 요소와 관련된 연계, 제도 등의 이타주의적 요소들을 포함(소진광, 2004; 최영출, 2004)하고, 지역사회 내 가족과 개인의 삶의 질에 긍정적인 영향을 미치는 요인(김경근, 2011; 김혜연, 2011; 황미경·임정숙, 2015; 이소영, 2017)으로 밝혀지고 있다. 또한 사회적 자본 지수는 정부와 시장 중심의 변수들로 측정되어 집단 구성원들의 협력이 활발해질수록 관계적 자본이 증가하고 신뢰와 소통을 촉진하여 관계를 활성화하는 사회적 자본에 의해 인적 자본이 확충될 수 있으며(이동원·정갑영 외, 2010), 특히 거버넌스에 대한 국민의 신뢰는 거버넌스 기능에 대한 지지와 삶의 만족에 긍정적 영향을 미친다(박아연 외, 2018).

따라서 평생사회안전망을 보장하는 지역사회보장체계 구축과 지역사회통합돌봄의 요건이 되는 사회적 자본의 기능을 규정한 사회복지법제를 분석하고 협력적인 거버넌스에 의한 사회적 자본의 형성과 확충 방안을 모색하고자 한다.

### Ⅲ. 사회복지법제에 나타난 사회적 자본

#### 1. 사회보장에 관한 기본법에 나타난 신뢰 구축

##### (1) 사회보장기본법상 사회적 자본 : 신뢰

사회적 자본의 요소인 “신뢰”의 개념은 사람 간의 신뢰가 호혜적인 규범과 협력을 촉진시키고 공동체의 발전을 가져오는 기능으로 설명된다(Fukuyama, 1996; Putnam, 2000). 신뢰와 규범, 네트워크로 구성되는 사회적 자본의 요소에서 신뢰는 가장 중요한 요소로 강조된다(Putnam, 2000). 신뢰와 거버넌스 체계는 상호 영향을 미치며, 정부는 사회보장정책에 관하여 국민의 신뢰를 얻어야 한다(박아연 외, 2018). 신뢰가 구축된 사회는 공공재의 공급과정에서 적절한 사회적 합의를 도출하고 무임승차의 폐



해를 극복할 수 있도록 하며, 사회적 자본은 공공서비스의 수준, 정부재정의 효율화와 성과 제고(박종화, 2018)에 효과가 있다.

사회보장기본법상 국가와 지방자치단체는 국민이나 법인, 단체에 대한 설명과 상담, 알림 및 정보보호의 의무를 명시하고 있어 사회적 자본의 주요 요소인 국가와 국민 간 신뢰에 관한 의무를 명시하였다. 주요 내용은, 사회보장 관계 법령에서 규정한 권리나 의무를 해당 국민에게 설명(제34조), 사회보장 관계 법령에 의거 사회보장에 관한 상담(제35조), 사회보장 관계 법령에서 정하는 바에 따라 사회보장에 관한 사항을 해당 국민에게 알림(제36조), 사회보장업무 수행과 관련하여 알게 된 개인·법인 또는 단체의 정보를 관계 법령에 의거 보호(제38조)하도록 규정하고 있다. 아울러 국민에 대한 권리보장과 권리구제의 의무 규정(제39조)에 의거 권리 또는 이익을 침해받은 국민은 행정심판법에 따른 행정심판을 청구하거나 행정소송법에 따른 행정소송을 제기하여 그 처분의 취소와 변경 등을 청구할 수 있도록 하였다.

<표 1> 사회보장기본법상 사회적 자본 : 신뢰

사회보장기본법상 사회적 자본 관련 규정				관련조항	
사회적 자본	주체	목적과 대상	내용		
신뢰	거버넌스 상호작용 · 국가와 지방자치단체 · 국민	국민 · 법인 · 단체	설명	사회보장 관계 법령에서 규정한 권리나 의무를 해당 국민에게 설명	제34조
			상담	사회보장 관계 법령에 의거 사회보장에 관한 상담	제35조
			알림	사회보장 관계 법령에서 정하는 바에 따라 사회보장에 관한 사항을 해당 국민에게 알림	제36조
			정보보호	사회보장업무 수행과 관련하여 알게 된 개인·법인 또는 단체의 정보를 관계 법령에 의거 보호	제38조
		국민	권리구제 · 권리보장	권리 또는 이익을 침해받은 국민은 「행정심판법」에 따른 행정심판을 청구하거나 「행정소송법」에 따른 행정소송을 제기하여 그 처분의 취소, 변경 등을 청구	제39조

(2) 사회보장급여법상 사회적 자본 : 신뢰

사회보장급여법에 나타난 사회적 자본의 요소인 신뢰에 관하여는 국가와 지방자치단체가 보장기관으로서 사회보장급여 지원대상자를 보호하는 수속적 권리와 실제적

권리를 다루고 있다.

사회보장급여법 제13조제1항에서 누구든지 사회적 위험으로 사회보장급여를 필요로 하는 지원대상자를 발견하였을 때 보장기관에 알려야 함과 업무담당자는 수급권자, 지원대상자에게 사회보장급여 명칭, 수급권자 선정기준, 보장내용과 신청방법 등을 상담하고 안내함으로써 사회보장급여를 편리하게 이용할 수 있도록 규정하고 있다(제16조제1항). 또한 사회보장 관련 자료, 정보 검색 등 인터넷 기반의 대국민 포털 구축 및 활용 촉진 규정(제25조제1항)과 사회보장정보의 정확성 유지(제26조제1항)를 명시하여 모든 국민이 지원대상자를 국가와 지방자치단체에 알릴 수 있고, 사회보장급여 업무담당자의 의무와 국민에 대한 사회보장급여에 관한 정보의 제공과 정보의 정확성 유지를 규정하였다.

<표 2> 사회보장급여법상 사회적 자본 : 신뢰

사회보장급여법상 사회적 자본 관련 규정				관련조항
사회적 자본	주체	목적과 대상	내용	
신뢰	보장기관 (국가와 지방자치 단체) · 정보기관 의 장	사회보장급여 지원대상자	누구든지 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤, 사망 등 사회적 위험으로 사회보장급여를 필요로 하는 지원대상자를 발견하였을 때 보장기관에 알림	제13조제 1항
		사회보장급여 상담·안내	보장기관의 업무담당자는 수급권자, 지원대상자가 필요한 사회보장급여를 편리하게 이용할 수 있도록 사회보장급여 명칭, 수급권자의 선정기준, 보장내용 및 신청방법 등에 관한 사항을 상담, 안내	제16조제 1항
		대국민 포털 구축	보건복지부장관은 사회보장급여가 필요한 국민에게 사회보장 관련 자료, 정보의 검색, 조회 등 온라인 서비스를 제공하는 인터넷 기반의 대국민 포털을 구축·관리하고 그 활용을 촉진	제25조제 1항
		사회보장정보의 정확성	정보보유기관의 장은 사회보장정보의 정확성 유지	제26조제 1항

## 2. 사회보장에 관한 기본법에 나타난 연계·네트워크

(1) 사회보장기본법상 사회적 자본 : 연계·네트워크

사회복지법제에 나타난 “연계”의 개념은 지역사회보장체계에서 지역사회통합돌봄과 사회서비스의 주요 요소로 공공부문과 민간부문의 협업, 인력·조직 간 네트워크에 의한 서비스 알선, 모니터링과 조정의 과정으로 이관(refer)의 기능보다는 사후관리까지 포함하는 선순환적 개념이다. 한편 커뮤니티 케어의 기반이 되는 사회적 자본으로 강조하는 사회적 네트워크(Martin Bulmer, 1987)는 그 결과에 따라 호혜성을 발생(박종화, 2018) 시키는 개념이다. 따라서 사람들의 협력이 본질적으로 서로에게 유리하므로, 개인, 조직, 지역사회로 확대된 네트워킹의 진화는 커뮤니티 요인에 대처하여 조직을 움직이고 개별적인 상황을 개선시킬 수 있다.

사회복지법제에서 강조하는 사회적 자본인 “연계”는 선행연구에서 개념화 한 “네트워크”의 의미와 연결 기능, 의뢰 혹은 직종 간 협업 모두를 포함하는 개념이다. 즉, 연계에 네트워크의 의미가 포함되는데, 사전적 의미에서의 연계는 일이나 사람과 관련하여 관계를 맺는 것과 그 관계를 의미하고, 네트워크는 매체나 기관이 조직적으로 연계를 돕는 구조로 설명되듯이 사회복지전달체계에서는 보건복지의료 연계, 도시재생·주거복지의 연계, 4대보험정보연계센터, 공공의료연계망 등 부문간의 협력을 제도화 하는 용어로 사용된다.

사회보장기본법에서는 지역사회보장 체계의 협력 기제로서 중요한 사회적 자본인 연계·네트워크에 관한 국가와 지방자치단체가 의무를 규정하였다. 네트워크는 연계, 의뢰, 민관협력 규정으로 공공·민간부문의 연계성, 효과성과 효율성, 전문성 및 교류 증진으로 나타난다. 사회보장기본법상 “연계”조항은 제23조제2항에서 사회서비스 보장과 소득보장을 효과적·균형적으로 연계, 제24조제2항에서 공공·민간부문의 소득보장제도를 효과적으로 연계, 제25조제4항에서 국민의 다양한 복지 욕구를 효율적으로 충족시키기 위하여 연계성과 전문성을 높이도록 명시, 공공·민간부문의 사회보장 전달 체계의 효율적 연계(29조제3항)와 전문성 증진과 연계 및 네트워크화에 관련된 전문 인력 양성과 학술조사 및 연구, 국제교류 증진(제31조)에 관한 의무를 규정하고 있다.

<표 3> 사회보장기본법상 사회적 자본 : 연계·네트워크

사회적 자본 관련 규정				관련조항
사회적자본	주체	목적·대상	내용	
연계 · 네트워크	국가와 지방자치단 체	공공·민간 연계 효과성, 효율성 전문성.	사회서비스 보장 소득보장이 효과적·균형적 연계	제23조 제2항
			공공·민간부문의 소득보장제도를 효과적으로 연계	제24조 제2항

	교류증진 등	국민의 다양한 복지 욕구를 효율적으로 충족시키기 위하여 연계성과 전문성을 높여야 함	제25조 제4항
		공공·민간 사회보장 전달체계의 효율적 연계	제29조 제3항
		전문인력 양성, 학술조사 연구, 국제교류 증진	제31조

(2) 사회보장급여법상 사회적 자본 : 연계·네트워크·의뢰

사회보장급여법상 사회적 자본의 요소인 연계, 네트워크 및 의뢰에 관련된 조항은 국가와 지방자치단체의 업무담당자 및 시설의 장과 종사자가 수행하는 업무로 규정하고 있다. 국가와 지방자치단체의 연계·의뢰, 민관협력, 서비스 종합, 통합사례관리 등을 규정하고, 시설의 장과 종사자가 사회적 위험으로 인한 위기에 처한 지원대상자를 발견한 경우 보장기관에 알려야 함과 신속한 지원을 명시하고 있다.

<표 4> 사회보장급여법상 사회적 자본 : 연계·네트워크·의뢰

사회적 자본 관련 규정				관련조항
주요요소	주체	목적·대상	내용	
연계·네트워크·의뢰	국가와 지방자치단체 업무담당자	지원대상자 연계·의뢰 민관협력 서비스종합 통합사례관리 등	업무담당자는 해당 보장기관, 관계기관·법인·단체·시설에 사회보장급여, 복지혜택·서비스 제공을 의뢰	제16조 제2항
			수급권자 등에게 사회보장급여의 이용 및 제공에 필요한 사항을 종합적으로 상담·안내·의뢰 업무를 수행하기 위하여 전화상담센터 등을 설치·운영	제16조 제4항
			지역사회보장에 관한 계획을 4년마다 수립하고, 매년 연차별 시행계획 수립, 「사회보장기본법」 제16조에 따른 사회보장에 관한 기본계획과 연계	제35조 제1항
			지역의 사회보장 증진, 사회보장과 관련된 서비스를 제공하는 관계기관·법인·단체·시설과 연계·협력을 강화하기 위하여 시·군·구에 지역사회보장협의체를 둠	제41조 제1항
			사회보장 수준을 높이기 위하여 지원대상자	제42조

			의 다양하고 복합적인 특성에 따른 상담과 지도, 사회보장욕구조사, 서비스제공 계획 수립, 보건·복지·고용·교육 등의 사회보장급여, 민간법인·단체·시설 등이 제공하는 서비스를 종합적으로 연계·제공하는 통합사례관리 실시	의2
--	--	--	--	----

### 3. 사회보장에 관한 기본법에 나타난 참여·협력·호혜성

#### (1) 사회보장기본법상 사회적 자본 : 참여·협력·호혜성

신뢰와 네트워크의 사회적 자본 규정에서 살펴보았듯이 사회적 자본은 신뢰를 바탕으로 “참여”하고 “협력”하는 공동체 정신에서 형성되고, 네트워크와 호혜적인 활동을 촉진시킨다. 사회적 자본으로서 “호혜성(reciprocity)”의 개념은 모두에게 이익이 되는 상호작용에 관련된 규범으로 이해할 수 있다. 따라서 사회적 자본의 형성을 위하여는 신뢰에 기반한 공동체 의식과 개방적이고 협력적인 네트워크(이동원·정갑영 외, 2009)가 필요하며, 파트너십과 참여는 커뮤니티 케어의 성과(White & Harris, 2001)로 나타나게 된다.

사회보장기본법에서는 사회적 자본의 주요 요소인 참여·협력·호혜성의 요소를 국가와 지방자치단체가 촉진해야 할 의무로 명시하고 있는데, 참여는 민주성, 협력은 민관협치, 호혜성은 상호협력에 관한 규정으로 공동체성에 관한 규정이다.

국가와 지방자치단체가 사회보장제도를 운영할 때 모든 국민에게 적용하도록 하는 사회보장제도의 운영원칙(제25조)에 근거하여 국가와 지방자치단체가 촉진해야 할 공동체성에 관한 법제는 참여, 민주성, 의견수렴, 민간참여, 사회공헌, 상호협력, 합리적 조정에 관하여 규정하고 있다.

참여는 공공·민간부문의 협조 등 민관협력을 가능케 하는 활동으로 공동체성의 촉진은 제6조제2항, 제28조에서 사회보장제도를 시행할 때 가정과 지역공동체의 자발적인 복지활동 촉진하도록 명시하였다. 참여와 민주적 절차에 관하여는 사회보장제도의 정책 결정 및 시행 과정에 공익의 대표자 및 이해관계인 등을 참여시켜 민주적으로 결정·시행(제25조제3항) 하도록 하고, 의견수렴을 위하여 사회보장 계획 및 정책을 수립시 공청회 및 정보통신망 등을 통하여 국민과 관계 전문가의 의견을 충분히 수렴하도록 하였다(제40조). 사회보장에 대한 민간부문의 참여를 유도할 수 있는 정책의 개발, 시행과 여건조성의 책임(제27조제1항, 제27조제2항), 자원봉사, 기부 등 나눔의 활성화를 위한 각종 지원 사업과 사회보장정책의 시행에 있어 민간 부문과의 상호협력체계 구축을 위한 지원사업, 사회보장에 관련된 민간의 참여를 유도하는 데에 필요

한 사업 등으로 규정하였다.

또한 합리적으로 조정으로 사회보장 비용의 부담은 사회보장제도의 목적에 따라 국가, 지방자치단체, 민간부문 간 조정하고, 공·사 협조를 통하여 사회보장 관련 정책의 수립·시행 등을 위하여 관련 공공기관, 법인, 단체 및 개인에게 자료제출 등의 협조요청(제41조)을 명시하고 있다.

이와 관련된 국민의 협력의무는 제7조제2항에 의거 경제적·사회적·문화적·정신적·신체적으로 보호가 필요하다고 인정되는 사람에게 지속적인 관심을 가지고 이들이 보나온 삶을 누릴 수 있는 사회환경 조성에 서로 협력하고 노력하도록 명시하였다. 그리고 사회보장급여에 필요한 비용의 부담, 정보의 제공 등 국가의 사회보장정책에 협력(제7조제3항)하도록 하였다. 또한 국가 간 상호협력 조항으로 외국인에 대한 사회보장은, 국내 거주 외국인에게 관계 법령에 의거 상호주의의 원칙(제8조)에 따르도록 하였다.

<표 5> 사회보장기본법상 사회적 자본: 참여·협력·호혜성

사회보장기본법상 사회적 자본 관련 규정				관련조항
사회적자본	주체	목적·대상	내용	
참여 · 협력 · 호혜성	국가와 지방자치단 체	모든 국민	사회보장제도를 필요로 하는 모든 국민에게 적용	제25조
		가정 지역공동 체	사회보장제도를 시행할 때에 가정과 지역공동체의 자발적인 복지활동 촉진	제6조제2 항 제28조
		참여 민주성 의견수렴	사회보장제도 정책결정, 시행과정에 공익의 대표자 및 이해관계인 등을 참여시켜 민주적으로 결정·시행	제25조제3 항
			사회보장 계획 및 정책 수립시 공청회 및 정보통신망 등을 통하여 국민과 관계 전문가의 의견 수렴	제40조
		민간참여 사회공헌 상호협력 등	사회보장에 대한 민간부문 참여 유도할 수 있도록 정책 개발·시행 - 자원봉사, 기부 등 나눔의 활성화를 위한 각종 지원 사업 - 사회보장정책의 시행에 있어 민간 부문과의 상호협력 체계 구축을 위한 지원사업, 사회보장에 관련된 민간의 참여를 유도하는 데에 필요한 사업	제27조제1 항 제27조제2 항
		합리적 조정	사회보장 비용의 부담은 국가, 지방자치단체, 민간부문 간 합리적으로 조정	
공·사협조	사회보장 관련 계획 및 정책의 수립·시행, 사회보장통계의 작성 등을 위하여 관련 공	제41조		

사회복지법제에 나타난 사회적 자본의 기능과 형성에 관한 연구  
 - 지역사회보장체계 구축과 지역사회통합돌봄의 요건 51

			공기관, 법인, 단체 및 개인에게 자료제출 등 협조요청	
모든 국민	협력의무 등		경제적·사회적·문화적·정신적·신체적으로 보호가 필요하다고 인정되는 사람에게 지속적인 관심을 가지고 이들이 보다 나은 삶을 누릴 수 있는 사회환경 조성에 서로 협력하고 노력	제7조제2항
			사회보장급여에 필요한 비용의 부담, 정보의 제공 등 국가의 사회보장정책에 협력	제7조제3항
외국인	상호협력		국내에 거주하는 외국인에게 사회보장제도를 적용할 때에는 관계 법령에 의거 상호주의의 원칙에 따름	제8조

(2) 사회보장급여법상 사회적 자본 : 참여·협력·호혜성

사회보장급여법에 나타난 사회적 자본의 요소인 참여, 협력, 호혜성에 관한 내용은 복지사각지대의 최소화와 지원대상자의 발굴과 지원으로 규범적인 지역사회보장체계를 구축하기 위한 조항들이다.

사회보장이 필요한 지원대상자를 발굴하기 위한 지역공동체의 자발적인 협조를 독려하고(제14조제1항), 보장기관인 국가와 지방자치단체와 민간 부문의 협력, 호혜적 활동을 독려하는 협력체계 촉구하고 있다. 지역사회보장협의체에 사회복지법인과 시설장 등의 참여 및 지원대상자 발굴비용지원(제14조제2항, 제14조제3항), 비용지원과 사회보장 업무 협력체계 마련(제42조제1항), 사회보장급여의 제공 결정시 수급권자나 관계인의 의견을 고려(제15조제1항), 사회보장의 격차 최소화와 특별지원 구역을 선정하여 특정 분야의 서비스가 취약한 지역을 지원하도록 하였다(제45조, 제48조).

<표 6> 사회보장급여법상 사회적 자본: 참여·협력·호혜성

사회보장급여법상 사회적 자본 관련 규정				관련조항
사회적자본	주체	목적·대상	내용	
참여 · 협력 · 호혜성	국가와 지방자치단체·관계기관·법인·단체	지원대상자발굴 자발적 협조 민간참여	보장기관과 관계 기관·법인·단체·시설은 지역사회내 사회보장이 필요한 지원대상자를 발굴하고, 가정과 지역공동체의 자발적인 협조	제14조제1항
			특별자치시장 및 시장·군수·구청장은 지원대상자의 발굴 및 지역사회보호체계의 구축을 위하여 지역사회보장협의체에 관계 기관·법인·단체·시설의 장 및 그 밖에 사각지대 발굴과 관련한 기관·법인·단체·시설의 장 등을 포함	제14조제2항

·시설	지원대상자 발굴비용 지원	특별자치시장 및 시장·군수·구청장은 지역사회 내 지원대상자를 발굴하는 활동을 촉진하기 위하여 예산의 범위에서 필요한 비용을 지원	제14조제3항
	협력체계 구성	특별자치시장 및 시장·군수·구청장은 사회보장에 관한 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 관련 조직, 인력, 관계 기관 간 협력체계 마련, 사회보장에 관한 사무 전담기구 별도 설치	제42조제1항
	의견수렴 민주성	보장기관의 장은 사회보장급여의 제공을 결정한 때에 수급권자별 사회보장급여 제공계획을 수립하여야 하며, 수급권자 또는 그 친족이나 관계인의 의견을 고려	제15조제1항
	사회보장 격차 최소화 · 특별지원 구역 선정	중앙행정기관의 장, 시·도지사는 시·도, 시·군·구간 사회보장 수준의 차이를 최소화, 예산배분, 사회보장급여의 제공기관 배치에 필요한 조치	제45조
		중앙행정기관의 장 또는 시·도지사는 공공주택 특별법에 따른 영구임대주택단지, 저소득층 밀집 거주지, 보건, 복지, 고용, 주거, 문화 등 특정 분야의 서비스가 취약한 지역을 사회보장 특별지원구역으로 선정하여 지원	제48조

#### 4. 사회복지사업법에 나타난 신뢰·규범·연계·네트워크·호혜성

##### (1) 사회복지사업법상 사회적 자본 : 신뢰·규범

사회복지사업법의 기본이념(제1조의2)에서는 사회복지를 필요로 하는 사람의 서비스 신청과 서비스의 제공, 사회복지를 제공하는 자와 사회복지서비스를 제공하는 자의 공공성과 인권보장, 선택권 보장의 의무를 규정하고 있다. 또한 사회복지사업법에 따라 복지업무에 종사하는 사람이 그 업무를 수행할 때에 사회복지를 필요로 하는 사람을 위하여 인권을 존중하고 차별 없이 최대한으로 봉사(제5조제1항) 해야 하는 의무를 명시하였다. 또한 사회복지사업에 관한 기본법으로서 사회적 자본의 요소인 신뢰의 구축에 의한 공공성, 인권 보장, 선택권 보장 등의 규범을 규정하고 있다.

<표 7> 사회복지사업법상 사회적 자본 : 신뢰·규범

사회적 자본			내용	관련조항
요소	주체	목적·대상		
신뢰		사회복지수요자 및 제공자	자신의 의사에 따라 서비스를 신청하고 제공 받음	제1조의2 제1항



규범	사회복지수요자 사회복지제공자		인권을 존중하고 차별 없이 최대한 봉사	제5조
		사회복지법인 및 시설	사회복지사업을 시행하는 데 있어서 공공성 확보	제1조의2 제2항
	사회복지제공자		사회복지를 필요로 하는 사람의 인권 보장	제1조의2 제3항
			사회복지서비스를 이용하는 사람의 선택권 보장	제1조의2 제4항

(2) 사회복지사업법상 사회적 자본 : 연계·네트워크

사회복지사업법상 국가와 지방자치단체는 사회복지서비스와 보건의료서비스를 함께 필요로 하는 사람에게 이들 서비스가 연계되어 제공되도록 노력하여야 하는 의무가 있다. 또한 민간부문의 사회복지 활성화와 국가 및 지방자치단체의 사회복지사업과 민간부문의 사회복지 증진활동이 원활하게 연계될 수 있도록 노력하여야 한다(제4조). 아울러 지방자치단체의 장은 사회복지시설 업무의 전자화에 따라 사회복지사업을 수행할 때 관할 복지행정시스템과 정보시스템을 전자적으로 연계하여 활용하도록(제6조) 규정하고 있다.

<표 8> 사회복지사업법상 사회적 자본 : 연계·네트워크

사회적 자본			내용	관련조항
요소	주체	목적·대상		
연계 · 네트워크	국가와 지방자치단 체	사회복지 및 보건의료서비스 수요자	서비스가 연계되어 제공되도록 노력	제4조제2 항
		공공과 민간	민간부문의 사회복지 증진활동 활성화, 공공부문의 사회복지사업과 민간부문의 사회복지 증진활동이 원활하게 연계되도록 노력	제4조제5 항
		사회복지시설 업무의 전자화	지방자치단체의 장은 복지행정시스템과 정보시스템을 전자적으로 연계하여 활용	제6조의2 제3항

(3) 사회복지사업법상 사회적 자본 : 호혜성

사회복지사업법에 나타난 사회적 자본의 요소로서 규범적인 호혜성을 촉진하는 조항은 사회복지 자원봉사활동의 지원·육성을 위한 국가와 지방자치단체의 의무(제9조)를 명시하고, 사회복지관을 설치하여 지역사회 특성과 지역주민의 복지욕구를 고려하

여 지역복지증진 사업을 실시하도록 하고, 사회복지서비스를 우선적으로 제공해야 하는 대상을 명시하였다(제34조의5제1항, 제34조의5제2항).

<표 9> 사회복지사업법상 사회적 자본 : 호혜성

사회적 자본			내용	관련조항
요소	주체	목적·대상		
호혜성	국가와 지방자치단체 · 서비스제공자	사회복지 자원봉사활동	사회복지 자원봉사활동 지원·육성	제9조
		모든 지역주민 지역복지증진	사회복지관은 지역사회 특성과 지역주민의 복지욕구를 고려하여 서비스 제공, 지역복지증진 사업 실시	제34조의5 제1항
			모든 지역주민을 대상으로 사회복지서비스를 실시 하되, 우선 제공이 필요한 주민에게 우선 제공 - 사회복지서비스 우선제공 대상 1. 국민기초생활 보장법에 따른 수급자, 차상위계층 2. 장애인, 노인, 한부모가족 및 다문화가족 3. 직업 및 취업 알선이 필요한 사람 4. 보호와 교육이 필요한 유아·아동 및 청소년 5. 그 밖에 사회복지관의 사회복지서비스를 우선 제공할 필요가 있다고 인정되는 사람	제34조의5 제2항

#### IV. 지역사회보장체계 구축과 사회적 자본의 형성

##### 1. 지역사회보장체계 구축과 사회적 자본

“지역사회보장체계”는 지역사회보호와 지역사회복지를 포괄하는 지역 복지거버넌스의 책임 영역이다. 사회보장급여법에서는 지원대상자의 발굴 및 지역사회보호체계의 구축을 위하여 시·군·구 지역사회보장협의체에 관계 기관·법인·단체·시설의 장 등 각각 지대 발굴과 관련한 기관·법인·단체·시설의 장 등을 포함시켜 운영하도록 하였다(사회보장급여법 제14조제2항). 또한 지역사회보호체계에서의 복지와 인권증진에 대하여는 “국가와 지방자치단체가 시설 거주자의 희망을 반영하여 지역사회보호체계에서 서비스가 제공될 수 있도록 노력(사회복지사업법 제4조제8항)”하도록 명시하고 있다.

한편 “지역사회복지”는 사회복지사업법 제2조제2호에서 “주민의 복지증진과 삶의

질 향상을 위하여 지역사회 차원에서 전개하는 사회복지”로 정의하고 있다. 따라서 지역사회보호체계에서 지역사회복지 정책은 국가와 지방자치단체의 책임으로 국민의 사회복지적 권리를 보장하려는 노력으로 나타나고 지역사회복지의 실천 모델은 전문적 활동으로 수행된다.

지역사회보장체계에서 사회적 돌봄을 관장하는 지역사회보호와 지역사회복지의 확대를 위하여는 사회보장급여법상 시·군·구 지역사회보장협의체의 기능에서 지역사회보장 증진에 관한 연계와 협력 기능이 확대되어야 하고, 삶의 질을 증진시킬 수 있는 사회적 자본과 거버넌스의 상호작용(박아연 외, 2018)이 중요하다.

궁극적으로 지역사회보장체계의 구축은 모든 국민이 사는 곳에서 생애 동안 평안한 삶을 영위할 수 있도록 사회적 자본 형성과 사회적 돌봄의 책임을 실현하는 지역 복지거버넌스의 평생사회안전망 보장 체계로 이해할 수 있다. 보편적인 돌봄서비스가 수행되는 지역사회는 돌봄을 필요로 하는 주민이 살고 있는 사회적 돌봄의 장이고 사회서비스가 제공되는 지역사회보장체계이다. 따라서 평생사회안전망을 보장하기 위한 맞춤형 돌봄과 광역 연계 서비스를 효율적으로 이끌어내야 할 지역사회보장체계 구축의 과제는 인적·물적자원 뿐만이 아닌 새로운 사회적 자본의 확충이다.

## 2. 지역사회통합돌봄과 사회적 자본

지역사회통합돌봄 사업은 맞춤형 돌봄서비스로 보편화되어 노인과 장애인 등에게 필요한 자원 연계, 생활지원 및 교육, 사회참여에 관련된 사회서비스로 제공되고 있다.

사회적 돌봄 정책이 맞춤형 사회서비스로 제공되는 커뮤니티 케어 체계에서 사회적 자본은 지역공동체의 신뢰에 기반한 네트워크와 연계, 파트너십과 참여에 따라 호혜성을 증진(이동원·정갑영 외, 2009; White & Harris, 2001)시킨다. 따라서 사회적 자본의 확충은 지역사회통합돌봄 사업과 통합사례관리의 연계(황미경, 2019) 및 보건복지의료 부문의 서비스 연계와 네트워크를 활성화 할 수 있다.

지역사회보장체계의 구축과 지역사회통합돌봄의 요건이 되는 사회적 자본의 형성을 위하여는 지역 복지거버넌스의 책무로 맞춤형 돌봄을 가능케 하는 공공과 민간의 “신뢰”를 구축하고, 사회규범의 원활한 작동으로 공공과 민간, 인력과 직종 간, 동별 권역 연계 서비스와 지자체 간 광역 연계 서비스를 추진하는 “연계”와 “네트워크”의 확대, 사회단체와 지역주민의 “참여”와 “협력”, “호혜성”을 촉진하는 새로운 협치 기능이 필요하다.

이와 관련하여 서울특별시의 커뮤니티 케어 모델은 공공돌봄 사업으로 진행되어 돌봄 SOS센터에서 돌봄매니저가 가정방문 서비스를 제공하는 사업으로 자치구에서 50

대 중장년까지 서비스 대상을 확대하는 보편성의 공공돌봄 서비스로 나타나고, 지역 사회통합돌봄 사업에서는 특정한 서비스 대상자를 지정하고 있지 않으므로 나타날 수 있는 문제(이규식 외, 2019)가 지적됨에 따라 이에 대처할 수 있는 사회적 자본의 기능에 주목하여 누구나 생애말기에 이르기까지 맞춤형 돌봄을 받을 수 있는 커뮤니티 케어의 중핵적 기능을 가능케 하는 요건에 대한 성찰이 필요하다.

## V. 결론 및 제언

사회복지법제에 나타난 사회적 자본을 고찰하고 지역사회보장체계 구축과 사회적 돌봄 정책으로서 지역사회통합돌봄의 요건이 되는 사회적 자본의 요소를 분석하였다.

다양한 개념으로 정의되는 사회적 자본의 요소에 대하여 사회복지법제에 나타난 주요 개념은 사회보장기본법 및 사회보장급여법, 사회복지사업법 등에 나타난 신뢰·연계·참여·협력·호혜성 조항에 의거 사회적 자본에 의한 지역사회보장체계의 구축과 사회적 자본의 형성을 독려함과 동시에 통합·맞춤형 서비스 제공과 사회적 돌봄의 전제가 되는 공공과 민간의 보건복지 부문 간 네트워크, 민관협력, 주민참여 등을 지원하는 복지거버넌스의 책임을 명시하고 있다. 또한 사회복지법제 교육(김 훈, 2004)과 연구에서 다루어져야 할 사회적 자본의 요소들은 사회보장의 원칙을 이행하고, 지역사회보장체계를 구축하기 위한 요건이 되는 새로운 사회적 자본의 형성과 확충을 촉진한다.

한편 지역사회보장체계에서는 지역사회복지와 지역사회보호에 의한 지역사회통합돌봄과 평생사회안전망 보장을 위한 민관협력, 전문인력과 직종 간 협력, 주민참여를 증진시키는 사회적 자본의 형성이 필요하다. 이에 사회적 자본을 기반으로 한 지역사회보장체계 구축 방안으로 지방자치단체 간 광역 연계에 의한 사회서비스, 사회복지정보 네트워크 구축, 새로운 지역공동체 조성 등 사회적 돌봄과 평생사회안전망 보장을 위한 로컬 복지거버넌스의 사회적 자본 확충 방안에 대하여 제언하고자 한다.

첫째, 지역 공동체성 강화를 위한 사회적 자본 확충을 위하여 지역사회보장협의체의 사회보장기능의 확대가 필요하다. 지역공동체성은 신뢰, 참여, 연계와 네트워크, 협력과 호혜성을 바탕으로 새로운 사회적 자본을 확충할 수도 있다. 따라서 지역사회보장체계에서는 지역사회복지 및 지역사회보호의 목적 수행을 위하여 사회복지법제에 근거한 사회적 자본의 지표화를 추진하고 새로운 사회적 자본의 형성을 활성화 한다.

둘째, 사회서비스 및 사회복지서비스, 돌봄서비스의 수요와 제공 체계 간 네트워크를 통한 사회보장정보원의 복지멤버십 사업에서 기초자치단체 간 사회보장정보전달체

계의 연계와 네트워크 통합이 필요하다. 또한 서비스 수요자의 수급자격 조사의 자동화로 지자체간 정보관리를 생략하는 전자정부 기능에 의한 서비스의 분절화를 예방한다.

셋째, 지방자치단체 간 광역 연계에 의한 사회서비스 통합 전달체계의 구축을 제언한다. 따라서 지방자치단체 간 복지 자원 네트워크를 통하여 지역복지와 보건의료 서비스의 간극을 해소할 수 있는 맞춤형 통합서비스 제공의 보편화를 촉진하도록 한다.

[참고문헌]

- 강혜규·안수란·류진아 외, 「공공서비스 이용의 최적화를 위한 복지전달체계 연구 - 지역 기반 거버넌스를 중심으로」, 한국보건사회연구원, 2018.
- 고경훈 · 안영훈 · 김건위, “지방자치단체의 사회적 자본 측정 및 증진방안, 한국지방행정연구원, 2012.
- 구혜정, “사회적 자본을 형성하는 대안적 평생교육 탐색”. 고려대학교 대학원 박사학위논문, 2002.
- 김경근, “노인 일자리 사업참여가 사회적 자본 변화에 미치는 영향”, 「한국사회복지학」, 63(2): pp.261-289, 2011.
- 김상준, “부르디외, 콜만, 퍼트남의 사회적 자본개념 비판”. 「한국사회학」. 38(6), pp.63-95, 2004.
- 김태준·현영섭·변종임·이덕현, 「사회적 자본 효과 분석 및 체계적 지원방안: 사회지출이 경제성장에 미치는 효과에 관한 연구」, 한국보건사회연구원. 2010.
- 김혜연, “사회적 자본이 지역주민의 삶의 만족도에 미치는 영향에 관한 연구: 지역사회 민간자원 연계사업 참여주민을 중심으로”, 「한국사회복지행정학」, 13(3), pp.1-29, 2011.
- 김 훈, “사회복지법제 교육의 법사회적 통합모델을 위한 탐색적 연구”, 「한국사회복지학회 2004년도 춘계학술대회 자료집」, 2004.
- 나영선 외, 「사회적 자본과 인적자원개발」, 한국직업능력개발원. 2005.
- 난 린, 김동윤·오소현 옮김, 「사회자본」, 커뮤니케이션북스, 2008.
- 노기성, “사회서비스 정책의 현황과 과제: 사회복지서비스를 중심으로”. KDI, 2012.
- 류석춘·장미혜·전상인 외, 「한국의 사회자본: 역사와 현실」, 백산, 2008.
- 박선희·박병현, “근린지역 특성이 사회적 자본에 미치는 영향, 「사회복지정책」, 39(2), pp.85-123. 2012.
- 박아연·강민아·김경희 외, 「사회적 자본과 거버넌스의 상호작용이 삶의 만족에 미치는 영향」, 한국보건사회연구원 연구보고서, 2018.
- 박종화, 「집합적 행동논리와 사회적 자본 담론」, 대영문화사, 2018.
- 박태정, “사회적 자본의 관점에서 본 자활사업의 발전방안”. 경북대학교 대학원 박사학위논문. 2007.
- 박혜영·김정주, “사회적 자본이 지역주민의 만족도와 공동체의식에 미치는 영향 분석”, 「한국거버넌스학보」, 19(3), pp.47-66, 2012.
- 박희봉·김명환, “지역사회 사회자본과 거버넌스 능력”, 「한국행정학회」, 34(4), pp.175-196, 2000.
- 방성아, “사회자본과 사회복지지출이 노인의 주관적 삶의 질에 미치는 영향”. 조선대

- 학교 대학원 박사학위논문. 2017.
- 배병룡, “공공조직 사회자본의 영향요인과 효과”, 「한국사회와 행정연구」, 15(4), pp.49-74, 2005.
- 보건복지부, 제2차 사회보장 기본계획(2019-2023), 보건복지부, 2019.
- 보건복지부, 지역사회 통합 돌봄(커뮤니티케어) 선도사업 추진계획(안), 2018.
- 보건복지부, 지역사회 중심 복지구현을 위한 커뮤니티 케어 추진방향(2018. 6. 7), 2018.
- 보건복지부, 커뮤니티 케어 추진단 보도자료(2018. 3. 12), 2018.
- 소진광, “사회적 자본의 측정지표에 관한 연구”, 「한국지역사회개발학회지」, 16(1), pp.89-117, 2004.
- 유석춘·장미혜, “사회자본과 한국사회”, 「사회발전연구」, 8, pp.87-12, 2002.
- 이규식 외, 「커뮤니티 케어-이론과 정책」 건강복지정책연구원, 2019.
- 이동원·정갑영 외, 「제3의 자본: 사회적 자본은 어떻게 증진되는가?」, 삼성경제연구소. 2010.
- 이선우, “사회서비스 분야의 정책 과제와 추진 전략”, 「보건복지포럼」, pp.59-72, 2019.
- 이소영, 「커뮤니티 워크와 사회적 자본의 순환관계-서울시 삼덕마을 사례를 중심으로」, 한국학술정보, 2017.
- 이영찬, “사회적 자본, 지식경영, 그리고 조직성과 간의 인간관계” 「정보시스템연구」, 16(4), pp. 223-241, 2007.
- 이영현 외, 「사회적 자본과 인적자원개발(I)」, 한국직업능력개발원, 2006.
- 이종수, 「행정학사전」, 대영문화사, 2009.
- 장민선, 「사회적 돌봄서비스 강화를 위한 법제 연구」, 한국법제연구원, 2017.
- 전재경, 「법과 사회적 자본」, 한국법제연구원, 2012.
- 정연택, “사회정책 연구의 분석틀로서 사회적 자본”. 『사회과학연구』, 14, pp.299-322, 2003.
- 정윤식, “지역사회 사회적 자본의 측정 및 형성요인에 관한 연구- 한국종합사회조사 자료를 중심으로”, 서울시립대학교 대학원 도시행정학과 석사학위 논문, 2014.
- 정현민, “고령층의 정보화가 사회적 자본에 미치는 영향”. 부산대학교 대학원 박사학위 논문, 2012.
- 진관훈, 사회적 자본이 지역사회 복지거버넌스에 미치는 영향에 관한 연구”, 「사회복지정책」, 39(4) pp.205-230. 2012.
- 차성란, “베이비붐 세대를 위한 미래 사회적 자본 : 베이비붐 세대의 집단적 특성을 중심으로”, 「한국가족자원경영학회지」 16(1), pp.67-83, 2012.
- 최영출, “지역의 사회자본 측정지표 설정”, 「지방정부연구」, 8(3), pp.119-144, 2004.

홍영란 외, 「사회적 자본 지표개발 및 측정에 관한 연구」, 한국교육개발원 연구보고서, 2007.

홍영란, 「국가발전을 위한 사회적 자본 형성 전략 연구」, 한국교육개발원, 2006.

프랜시스 후쿠야마, 구승희 옮김, 「트러스트」, 1996.

황미경, “커뮤니티 케어와 통합사례관리 연계 네트워크 실천방안 연구”, 한국케어매니지먼트연구

제30호. pp.161-184, 2019.

황미경·임정숙, “발달장애인 어머니의 삶의 질에 영향을 미치는 요인 : 돌봄경험, 가족기능, 사회적 자본을 중심으로”, 미래사회복지연구, 6(1), pp.83-113, 2015.

Bourdieu, P. 1985. “The Forms of Capital”, in J .G. Richardson ed(1985). Handbook of Theory and Research for the Education. New York: Greenwood Press, 9: 241-258.

Brian Munday & Peter Ely, 1996, Social care in Europe, PRENTICE HALL/HARVESTER WHEATSHEAF.

Coleman, J. S. 1988. Social Capital in the Creation of Human Capital, American Journal of Sociology. 90.

Coleman, J. S., 1990, Foundation of Social Theory. Cambridge: Harvard University Press.

Fukuyama, Francis, 1996, Trust : Human Nature and the Reconstitution of Social Order, Free Press.

Martin Bulmer, 1987, The Social Basis of Community Care, Allen & Unwin Ltd.

Putnam, Robert D., 1993, Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, Princeton: Princeton University Press.

Putnam, Robert D., 2000, Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. New York: Simon and Schuster.

Welshman, John & Walmsley, Jan, 2007, Community Care in Perspective, Care, Control And Citizenship, PALGRAVE MACMILLAN.

White, V. & Harris, J, . 2001, Developing Good Practice in Community care, Jessica Kingsly Publishers, Ltd..



[국문초록]

## 사회복지법제에 나타난 사회적 자본의 기능과 형성에 관한 연구 : 지역사회보장체계 구축과 지역사회통합돌봄의 요건

황 미 경  
(서울기독대학교 사회복지학과 교수)

본 연구는 한국의 지역사회보장체계에서 커뮤니티 케어와 사회적 돌봄의 요건이 되는 사회적 자본의 형성과 확충방안 제시를 목적으로 한다. 이를 위하여 사회복지법제에 나타난 사회적 자본의 개념과 주요 요소를 분석한 결과, 사회보장기본법과 사회복지개별 법률 등에서 규정하고 있는 사회적 자본의 개념은 신뢰·연계·참여·협력·호혜적 활동에 의한 사회통합의 노력을 촉구하는 것으로 나타났다.

궁극적으로 사회복지법제에 나타난 사회적 자본의 주요 요소들은 무형의 자본인 사회적 자본의 실현 방안을 촉구하고 있어 기존의 이론을 실현할 수 있는 실천적 근거를 제시하고 있다. 또한 국가와 지방자치단체가 관장하는 지역사회보장체계 구축의 구도는 사회적 돌봄의 전제가 되는 전문직 간 협력 구도와 주민 참여, 민관협력 등 복지거버넌스의 책임이라 할 수 있다. 이에 사회적 자본 구축에 의한 지역사회통합돌봄과 평생사회안전망을 보장하기 위한 광역 연계와 네트워크 등 지역사회보장체계인 지역 복지거버넌스의 사회적 자본 형성과 확충 방안을 제안하고자 한다.

첫째, 지역 공동체성 강화를 위한 사회적 자본 확충을 위하여 지역사회보장협의체의 사회보장기능의 확대가 필요하다. 지역공동체성은 신뢰, 참여, 연계와 네트워크, 협력과 호혜성을 바탕으로 새로운 사회적 자본을 확충할 수도 있으므로 종전의 지역사회복지 및 지역사회보호체계에서 지역사회보장체계로 구축되어야 한다.

둘째, 사회서비스 수요자의 네트워크를 구축하는 ‘복지멤버십’ 추진으로 사회보장정보원을 통한 기초자치단체 간 사회보장정보전달체계의 네트워크 연계와 통합이 필요하다. 서비스 수요자의 수급자격 조사의 자동화와 지자체간 정보공유 절차를 생략하

는 전자정부 기능으로 서비스의 분절화를 예방한다.

셋째, 지방자치단체 간 광역 연계와 네트워크 형성에 의한 사회서비스 통합 전달체계 구축으로 복지 자원 네트워크 연계를 강화하여 지역복지와 보건의료 서비스의 간극을 해소하는 사회서비스의 보편화를 촉진한다.

---

**주제어:** 사회적 자본, 지역사회보장체계, 지역사회통합돌봄, 광역연계, 복지거버넌스

---

[Abstract]

## The Study on Social Capital's Function and development that Appears in Social Welfare Law

: The Requirements for Establishment of Local Social Security  
Systems and Community Care

Hwang Mee Kyoung

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

This study aims to present plans for the formation and establishment of social capital that is a requirement of social care and the establishment of community social security systems in Korea.

For this, it analyzed concepts and major elements of social capital that appear in social welfare law. Research results show that the concepts of social capital that are stipulated by the Framework Act on Social Security and individual social welfare laws demand efforts of social integration through trust, linkage, participation, cooperation, and reciprocal activities. Eventually, the major elements of social capital that appear in social welfare law demand realization plans for social capital, which is intangible capital, providing practical grounds on which existing theories can be realized.

Also, establishment structures of community social security systems that control nations and local governments can be considered the responsibility of welfare governances such as cooperative structures among specialized jobs, resident participation, and public-private partnerships, which are prerequisites of community care. At this, proposals were made of social capital establishment plans in local welfare governances such as metropolitan linkages and networks for the securement of lifelong social safety nets and social care for the establishment of social capital.

First, the social security functions of local social security councils must be

enlarged for social capital expansion that can reinforce local community spirit. Local community spirit can expand new social capital based on trust, participation, connections, networks, cooperation, and reciprocity so local social security systems must be established from existing local social welfare and local social protection systems.

Second, network connections and integration are needed in social security information delivery systems among primary local authorities through social security sources with promotions made by 'welfare memberships' that construct networks for social service users. The segmentation of services is prevented with electronic government functions that omit information sharing procedures among local governments and the automation of supply and demand qualification surveys of service users.

Third, broad connections and networks must be formed among local governments. With welfare support network connection reinforcements among local governments, proposals can be made for the establishment of social service integration delivery systems that promote the generalization of social services.

---

**Keywords:** Social Capital, Local Social Security Systems, Community Care, Metropolitan Linkages, welfare governances

---

## 다문화주의 관점의 한국 사회통합정책의 발달과정에 대한 고찰\*

임 은 의\*\*

### 目 次

I. 서론	IV. 연구결과
II. 이론적 논의	V. 결론 및 제언
III. 연구분석 방법	

### I. 서론

지금 한국은 매년 결혼이주여성을 비롯한 외국인의 유입이 대폭적으로 증가하면서 빠른 속도로 다문화사회가 되어가고 있다. 체류 외국인은 최근 10년동안 지속적으로 증가 추이를 보이며, 2019년 말 기준 체류 외국인은 2,524,656명으로 조사되었다(출입국·외국인정책 통계월보 2019년 12월호 참조). 출입국·외국인정책 통계월보(2019)에 따르면 체류 외국인 중 외국인등록자는 1,271,807명, 외국 국적동포는 459,996명, 단기체류외국인은 792,853명으로, 주민등록 인구의 상당수를 차지하고 있으며, 특히 귀화자를 포함한 결혼이주여성 수는 2007년 약 12만 110명에서 2017년 26만 4,681명으로 늘어나 내국인과 이들의 접촉은 일상생활에서 빈번하게 일어나고 있다.

결혼이주여성과 외국인 근로자들의 국내 유입은 경제적 차원에서의 경제발전과 소

\* 투고일: 2020.08.01., 심사일: 2020.08.02.-2020.08.13., 게재확정일: 2020.08.13.

\*\* 극동대학교 사회복지학과 부교수

득·임금 차이, 인구학적 차원에서 개도국의 높은 출산율 및 과밀한 인구나 선진국의 고령화 및 저출산 경향, 그리고 선진국의 해외 우수 인력 유치 등이 맞물리면서 발생하고 있다(진시원·오승호·송승아·변진언·고은이, 2020). 세계적으로 약 2억 7,200만 명의 이주민이 존재하는 것으로 보고되고 있는 만큼(International Migrants Stock 2019), 이제 전 지구적 차원에서 외국인 이주민의 정주는 흔하게 볼 수 있는 현상이 되었다. 전체 인구 대비 다문화 인구의 비율이 3% 이상인 다문화 사회에서 사회통합에 대한 성공적인 수행은 국가 차원에서는 생존을, 국민 차원에서는 삶의 질과 안전에 직접적인 영향을 미치기 때문에 사회통합은 국가의 우선적인 정책 과제가 되고 있다(현진권, 2013). 이에 정부는 국가의 지향성과 정체성을 새롭게 정립할 필요가 생겼으며, 내국인과 이주민 간의 사회통합을 도모해야 하는 과제를 부여받게 되었다.

그러나 다문화사회에 직면한 국가들에서 사회통합의 지향점과 사회통합정책의 실행력은 국가의 형성 조건과 산업화 수준, 그리고 의식 수준에 따라 다르게 나타나고 있다. 캐나다의 경우는 1970년대부터 앞장서서 다문화 관점의 사회통합정책을 본격화시켰다고 볼 수 있으며, 최근의 독일, 프랑스 등의 서유럽에서는 물밑 듯이 유입되는 외국인과의 내국인 정착민 간의 갈등이 두드러지면서 사회통합 정책의 실패를 공언하기도 하였다. 우리나라의 경우에는 2006년 이후 정부 주도의 본격적인 사회통합정책을 전개하고 있지만, 외국인들로 하여금 한국 사회에 완전한 동화를 요구하였으며, 외국인에 대한 체계적 관리와 사회 통합은 적절하게 이뤄지지 못한 것으로 평가받고 있다(구인회·손병돈·엄기욱·정재훈·이수연, 2009). 부처 간에 사회통합 정책들은 경쟁적으로 추진되고 있으며, 정부주도의 정책이 폭발적으로 증가하였음에도 불구하고 비효율적인 정책 집행, 중복된 정책 내용, 제한된 지원 범위에 그치고 있으며 외국인 이주민에 대해 일상 생활에서의 배려 또한 부족한 것으로 지적된다.

이러한 기저에는 국익의 도움 여부와 필요성에 따라 외국인 유입을 결정하고, 사회통합을 추구하는 정책을 즉자적으로 펼쳤던 측면이 작용하고 있다. 국가의 인구학적 구성요소를 배치할 때는 장기적인 전략과 다문화주의적 이념에 기반하여야 하며, 이들 간의 공존과 평화를 추구하는 사회통합의 과제가 성공적으로 이뤄져야 한다. 이를 위해서는 법, 제도적 지원과 함께 상호 간의 의식 변화가 동반되어야 한다. 다문화주의는 다문화에 대한 구성원의 가치와 신념체계를 지배하는 것으로, 특정 공동체 내에서 문화 간 차이의 인정과 공존을 추구하는 이데올로기를 의미한다(김창근, 2009). 그런데 국내의 다문화주의와 관련된 선행연구들은 대체로 Castles & Miller(1998)의 사회통합 모형에 입각하여 한국의 사회통합정책이 차별적 배제, 동화주의, 다문화주의 중 어느 유형에 해당하는지를 분석하고 이를 토대로 사회통합전략을 제시하고 있다(고상두, 2012; 이상운, 2014; 허찬행·심영섭, 2014). 그러나 국내의 다문화주의에 관한 이론적 논의를 종합해 볼 때(김창근, 2009; 진시원, 2018), 다문화주의는 Castles & Miller이 제시하고 있는 것처럼 동화주의와 대립된 개념이 아니라 동화주의의 상위

개념으로 간주되어야 한다. 다문화주의는 다차원적인 개념으로 추구하는 목표와 기능에 따라 동화주의적 다문화주의, 또는 분리주의적 다문화주의 등으로 볼 수 있으며, 동화주의와 다문화주의는 동등한 차원에서 분류하지 않고, 다양한 유형의 다문화주의에 입각하여 새롭게 접근할 필요가 있다(진시원, 2018).

따라서 본 논문에서는 특정 시기의 사회통합정책 유형을 분석하는데 그치지 않고, 사회통합과 다문화주의의 개념적 고찰을 토대로 한국의 사회통합정책의 발달과정을 알아보고, 정책 내에 다문화주의 이념적 지평이 시대에 따라 어떻게 투영되어 왔는지를 추론해 보고자 한다. 이는 미래의 이념적 정향을 정립하는데 있어 필수적으로 해야 할 선행작업이라 할 수 있다.

이러한 문제 인식 하에 본 연구에서는 한국의 다문화 관련 사회통합의 정책적 기반을 소개하고 다문화 관련 법제의 발달과정과 사회통합정책 발달과정을 정리하며, 이들과 다문화주의의 연관성을 탐색하고자 한다. 이를 통해 한국의 사회통합정책의 발전방향에 대한 시사점을 찾고 한국적 상황에 적합한 다문화주의 실현 방법을 모색하고자 한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 사회통합의 개념적 고찰

오늘날 사회통합은 정책, 학문 분야에서 다양한 의미로 사용되며 많은 관심을 받고 있다. 사회통합은 ‘비통합적인 상태에 있는 사회 내 집단이나 개인이 서로 적응함으로써 단일한 집합체로서 통합되어 가는 과정’이라고 사전적으로 정의되어 있으나(두산백과), 사회통합은 다차원적인 개념으로, 포용(inclusion), 응집(cohesion), 통합(integration)이라는 세가지 관점에 따라 정의와 분석이 다르게 활용되고 있다(윤건·박준, 2019).

포용으로서 사회통합은 소득, 고용, 주택, 교육 등 노동시장과 사회적, 정치적 장으로부터 소외되고 배제된 빈곤층과 취약계층을 대상으로 취업기회를 제공하고 자유와 시민권을 보장하며, 복지제도를 통해 삶의 질을 확보하는 것을 의미한다(Giddens, 1998). 포용의 대상은 주로 빈곤층, 장애인, 청소년, 노인, 여성, 저숙련 외국인근로자 등이 해당된다. 이 분야의 사회통합 연구들은 이들이 처한 경제적 불평등과 사회적 보호가 부족한 현실을 지적하며 사회적 포용을 위한 정책 과제를 제시한다(김용하, 2013).

통합은 분리되어 있던 개체들이 하나로 융합되는 과정을 의미하고 있는 만큼 (Council of Europe, 1998), 사회통합의 사전적 정의와 가장 흡사한 개념이라고 할 수 있으며, 주로 이민·다문화 맥락에서 활용된다. 다문화 맥락에서 사회통합은 이주민이 사회의 소수자 내지는 약자로 머물러 사회갈등의 소지를 제공하지 않고 이주민의 존재로 이 사회가 더 조화롭고 다양하게 변화하기를 기대하는 정부의 정책이라고 할 수 있다(조항록, 2011). 이주민의 사회통합은 개인적인 노력으로는 어렵고, 정책 차원에서 내국인과 이주민 모두를 위한 수용 노력이 정책 과제로 중요해졌다(Bosswick & Heckmann, 2006). 국가 차원의 사회통합 요소로 김범수(2009)는 문화적 다양성에 대한 상징적 인정, 법적인 인정과 사회통합을 위한 공공정책 수립, 소수집단의 정치적 참여 보장, 일상생활에서의 배려가 필요하다고 주장하였다.

응집은 분리된 개체들이 통합되어 있는 밀도라고 할 수 있는데 공동체 운영에 필수 불가결한 요소이기 때문에 뒤르캄의 연구를 비롯 사회학의 오랜 연구 주제가 되었다. 응집으로서 사회통합은 사회구성원들 간 수평적 또는 수직적 상호관계에 나타나는 현상 중 하나로서, 구성원들이 가진 태도와 규범적 특징에 의해 상호관계가 응집된 또는 결속된 상태를 의미하였다(Chan et al., 2006). 이진(2013)은 사회구성원의 응집력을 높이기 위해서는 사회적 목표와 개인의 분열 행위의 충돌을 최소화하고, 사회구성원들이 연대하고 화합할 수 있는 방안을 마련되는 것이 중요하다고 주장하였다.

상기와 같이 다차원적으로 분화된 현대사회에서 사회통합의 개념은 사회적으로 배제된 약자 계층을 권리와 제도 안으로 포함시키는 포용의 관점에서, 이민·다문화 맥락에서 내국인과 외국인 간의 공존 추구의 관점에서, 사회 구성원들간 상호관계의 연대 및 화합의 관점에서 각각 다른 의미로 활용되고 있다. 본 논문에서의 사회통합은 포용과 결속의 의미와 다르게 다문화 사회의 사회통합정책을 분석대상으로 삼고 있기 때문에 이민·다문화 맥락에서 통용된 통합의 정의를 채택하고자 한다.

이민·다문화 맥락에서 사회통합은 경제적 통합, 사회·문화적 통합, 시민권·사회권 통합 차원에서 이뤄진다고(이상윤, 2014). 이상윤(2014)에 의하면 일자리 제공을 통해서 경제적 통합이 이뤄지며, 언어교육을 기본으로 상호 간의 문화를 이해하고 차이를 인정함으로써 사회·문화적 통합이 이뤄지며, 이주민의 선거권 참여와 사회복지권리를 부여함으로써 시민권·사회권적 통합이 이뤄진다고 보았다.

이주민과의 내국인의 사회통합을 이해하려는 첫걸음으로 사회통합지수를 개발하여 사회통합 수준을 측정하려는 노력이 국내·외적으로 활발하게 이뤄지고 있다. 국외에서는 2004년 바르셀로나국제센터의 이민자통합정책지수, 2007년 호주 스캔론재단의 사회통합지수, 2009년 OECD의 사회통합지표, 2013년 UNDP의 사회통합평화지수 등이 그것이며. 국내에서는 2010년 사회통합위원회와 한국보건사회연구원의 사회통합지수, 2011년 경제인문사회연구회의 국민통합지표, 2019년 윤건·박준의 사회통합지수에 관한 연구 등을 들 수 있다. 윤건·박준(2019)의 사회통합지수 연구에 따르면 우리나라



의 사회통합의 수준은 낮게 나타났으며, 2013년부터 현재까지 연도별로 지속적으로 하락하고 있는 것으로 측정되었다.

이 분야의 사회통합 연구들은 다문화 간 통합 정책을 차별적 배제, 동화주의, 다문화주의 등으로 유형화한 Castles & Miller(1998)의 사회통합 모형에 근거해 우리나라 외국인정책 및 관련 법령을 분석하는 연구들을 시도하였으며(고상두, 2012; 이상윤, 2014; 허찬행·심영섭, 2014), 이를 토대로 바람직한 사회통합 전략을 제시하였다.

## 2. 다문화주의의 개념적 고찰

다문화 사회에서 소수집단의 공동체성과 정체성 관련 의제는 국가의 주된 과제가 되었다. 국가는 이를 존속하고 강화하기 위해 다문화정책을 통해 바로 다문화주의를 실현하고자 하며, 국가별로 시행되는 다문화정책은 국가가 추구하는 다문화주의에 그 기초를 두고 있다(심승환, 2009). 다문화주의는 다문화 현상이 지구적 차원에서 확산되면서 대응 차원에서 등장한 개념이다. 일반적으로 다문화주의를 특정 공동체 내에서 문화 간 공존과 평화를 추구하는 이데올로기라고 통용하지만 이는 다문화주의에 대한 적절하지 못한 개념 해석이다. 다문화주의는 추구하는 목표와 기능에 따라 그 정의가 달라질 수 있다(진시원, 2018), 다문화주의는 그 안에 동화주의적 다문화주의도 있고, 분리주의적 다문화주의도 있으며 이 외에도 다양한 다문화주의 유형이 존재하고 있다. 즉 다문화주의는 문화 간 공존이라는 하나로 설명되면서도 그 안에는 다양한 용어로 사용되어 복합적인 의미를 함축하고 있다.

문화 간 공존과 다양성을 강조하는 다문화주의는 문화 상대주의와 문화 다원주의의 인식론에 기반하고 있지만 문화 상대주의와 문화 다원주의는 서로 다른 이념적 지형을 가지고 있다. 문화 상대주의와 문화 다원주의의 유사점으로는 모든 문화는 자체적인 독특한 구조와 가치 체계를 지니기 때문에 개별 문화는 모두 소중하게 본다는 점을 꼽을 수 있다. 이에 반해 차이점은 문화 상대주의 경우 문화 간에 도덕적인 판단 기준을 별도로 정할 수 없다는 입장이며, 문화 다원주의는 개별적인 문화가 소중하더라도 합리적이고 이성적인 판단을 인정하고, 인류의 보편적인 가치인 인권 또는 민주주의에 입각하여 문화 간에도 도덕적 판단이 가능하다는 입장을 지닌다(이용승, 2010). 이런 차이점으로 인해 문화 상대주의와 문화 다원주의는 다문화주의 스펙트럼에서 상대주의적 다문화주의와 다원주의적 다문화주의로 구분된다. 그러나 이 둘은 공통적으로 문화 간 차이와 공존을 강조한 나머지 문화 간 차이를 고정된 것으로 간주하고 문화 간 통합이나 융합의 가능성을 찾지 못하였다. 문화 간 차이의 불변성에 천착한 상대주의적 다문화주의와 다원주의적 다문화주의와 다르게 문화 간 차이의 변

화를 설명하는 것이 바로 초문화주의와 문화상호주의이다.

초문화주의는 인간의 이성과 윤리, 인권, 민주주의처럼 문화 간 차이에도 불구하고 공통성과 보편성이 실재한다고 주장한다. 그 결과 초문화주의는 보편적 문화에 대한 소수 문화를 볼 때 동화주의적 관점을 취하기도 하고, 문화 간 차이를 인정하지 않는 몰문화주의적 관점을 취하기도 한다. 진시원(2018)에 의하면 초문화주의는 극단적인 상황에서 문화 제국주의로 치달을 수도 있다고 주장한다. 따라서 문화 간 차이를 인정하지 못한 초문화주의는 동화주의적 다문화주의와 몰문화주의적 다문화주의로 전개되는 경향을 띤다.

위에서 논의된 문화 상대주의와 문화 보편주의라는 양 극단의 한 가운데 문화상호주의가 자리매김하고 있는데, 문화상호주의는 문화 간 상호작용과 상호주관성, 관계(relationship)으로 다문화 현성을 해석한다. 또한 문화상호주의는 사회구성주의에 철학적 기반을 두고 서로 다른 문화들은 소통하고 상호작용함으로써 발전적이고 긍정적인 문화를 만들 수 있고 더불어 사회 공동체의 발전을 도모할 수 있다고 주장한다. 문화상호주의 관점에서 보면 이주민이라 하더라도 주류 민족이나 인종 간의 지속적인 상호작용이 이뤄지면 정체성과 공동체성이 변화하고 바뀔 수 있다는 것이다(Hofstee, 2009).

이 밖에 지구촌의 인구이동과 관련해서 탈민족주의와 재민족주의 개념도 등장하여 사용되고 있다. 다양한 인종과 민족과 종족은 국가 간 이동이 이뤄지더라도 자신들끼리 새로운 지리적 공동체를 형성하는 현상을 설명한 개념이 탈민족주의와 재민족주의라 할 수 있다. 대다수가 거주하는 민족 또는 국가들 떠나 다른 국가에서 소수 이주민이 되는 현상이 탈민족주의라고 한다면, 소수 이주자들이 새로운 국가에서 같은 인종이나 민족끼리 몰려 사는 현상을 재민족주의라 한다(Anderson, 1992).

이처럼 다문화주의는 하나의 기표 안에서 상대주의적 다문화주의, 다원주의적 다문화주의, 동화주의적 다문화주의, 몰문화주의적 다문화주의, 문화상호주의, 탈민족주의/재민족주의까지 서로 다른 의미의 이념들을 포괄하고 있다. 그동안 한국의 다문화정책의 이념적 지평을 분석한 선행연구들은 차별적 배제, 동화주의, 다문화주의 등으로 유형화한 Castles & Miller(1998)의 사회통합 모형 적용에서 벗어나지 못하였다. 그러나 문화 간 공존과 평화를 제대로 실현하기 위해서는 다문화주의의 풍부한 이념적 체계 내에서 한국의 다문화 관점의 사회통합정책이 어떠한 다문화주의의 이념적 스펙트럼 하에서 변화해 왔는지를 명백하게 규명할 필요가 있다. 이 작업은 사회통합 정책을 설계함에 있어 다문화주의의 관점을 수용하여 이주민과 내국인을 잘 결합하려는 노력에 선행되어야 하므로 필수불가결하다고 여겨진다.

### 3. 다문화 관련 사회통합의 정책적 기반

#### (1) 정책대상, 정책목표, 정책과제

다문화와 관련된 사회통합정책은 인종 및 출신국이 다른 이주민이 무시되거나 차별받는 것을 방지하고 차이에 근거한 사회, 정치, 경제적 갈등을 해소하며 인간으로서 보편적 권리를 향유할 수 있도록 제도적으로 개입하는 것을 의미한다(조항록, 2011). 한국에서 다문화 관련 사회통합의 정책 대상은 결혼이주여성, 근로 혹은 유학을 목적으로 이주한 외국인 근로자와 유학생, 본국으로 귀환한 외국 국적동포, 자유와 생존을 위해 이주한 탈북민과 난민, 그리고 과거에 이주하여 다문화의 일부를 구성하고 있는 화교 및 1세대 혼혈인 등으로 구성된다. 다문화 관련 사회통합의 정책 목표는 보편적으로 우리 사회에 유입되고 있는 이주민들이 사회적 약자로 존재하지 않고 기존의 우리 국민과 조화로운 공존의 관계를 유지함으로써, 이주민과 국민이 갈등과 혼란의 상황이 아닌 상호존중과 조화의 사회를 만들어 가는 것이라 할 수 있다. 그러나 <표1>에 제시하고 있는 것처럼 정책 대상에 따라 정책 목표가 다르게 설정되어 있다. 결혼이주여성 및 가족의 경우 차별과 복지 사각지대 해소, 외국인 근로자의 경우 외국인력 유치 지원 및 외국인 인권존중이, 재외동포와 북한이탈주민의 경우 사회통합이, 혼혈인의 경우 사회통합을 넘어 미래 한국사회의 문화, 외교, 경제인력 양성이라는 정책적 목표를 추구하고 있다. 마찬가지로 정책 과제 또한 정책 대상에 따라 정책 목표가 상이한 만큼 다를 수 밖에 없으며 이에 대한 구체적인 내용은 <표 1>에 제시되어 있다.

<표 1> 다문화 관련 사회통합의 정책대상, 정책 목표, 정책 과제

정책대상	통합여부	정책 목표	정책 과제
결혼이주여성 및 가족	통합 대상	차별과 복지 사각지대 해소	-안정적인 체류지원 및 생활환경 조성 -조기적응 및 정착지원 -아동의 적응 지원 -사회적 인식개선
외국인 근로자	귀환 대상	외국인력 유치 지원 외국인 인권 존중	-외국인 근로자 처우 개선 -자녀 권익 향상 -미등록 외국인근로자 인권보호

재외동포	통합-귀환 대상	외국적 동포 사회통합	-외국적 동포 포용
북한이탈주민	통합 대상	북한이탈주민 사회통합	-북한이탈주민 사회적 및 정착 지원
혼혈인	통합 대상	사회통합을 넘어 미래 한국사회의 문화, 외교, 경제인력 양성	-생활안정대책 -국적 취득 지원 및 사회적 인식개선

자료: 이해경(2008) 한국 이민정책의 수렴 현상: 확대와 포섭의 방향으로, <한국 사회학> 재구성

이주민들을 우리 시민으로 받아들이는 사회통합방식을 무대응, 차별-배제, 동화, 다문화로 유형화한 Castles & Miller(1998)의 사회통합 모형에 적용해 보면, 정책 대상에 따라 사회통합정책 유형이 상이하게 나타나고 있다(고상두, 2012; 이상윤, 2014; 허찬행·심영섭, 2014). 다문화 사회가 본격화되기 이전에 한국 사회에 존재하고 있었던 중국 화교에 대하여 무대응 방식으로, 비교적 국적 획득이 용이한 북한이탈주민과 결혼이주여성과 외국동포들의 경우에는 동화 방식으로, 외국인 근로자나 외국인 유학생의 경우 차별적 포섭·배제 방식으로 이뤄지고 있다고 평가받고 있다.

## (2) 부처별 다문화 관련 사회통합정책

한국의 다문화 관련 사회통합정책을 추진하는 기관은 중앙부처와 위원회, 그리고 지방자치단체 등 복수의 기관에서 추진하고 있으며, 추진 내용도 다양하다.

국무총리실 산하에는 외국인정책위원회, 외국인력정책위원회, 다문화가족정책위원회, 재외동포정책위원회 등 4개의 위원회가 구성되어 활동하고 있다. 각 위원회의 법적 근거와 활동사항은 <표2>에 자세히 제시되어 있다. 이들 위원회는 내국인과 외국인의 사회통합이라는 목적이 동일함에도 불구하고 별도로 마련된 위원회의 추진 사항에 대해 내용의 통일성이 미약한 편이다.

중앙부처로는 법무부를 포함하여 11곳에서 이주민의 사회통합을 총괄하고 있다. 부처별 정책 시행을 위한 법적 근거와 활동 내용 또한 <표2>에 기술되어 있다. 법무부는 재한외국인기본법과 출입국관리법과 국적법을 근거로 외국인정책의 기본계획을 수립하고, 외국인관리보호 및 사회통합프로그램 이수제, 국적 관리 및 난민처우 관련 업무 등을 총괄하고 있다. 외교부는 재외동포 교류지원을 담당한다. 행정안전부는 거주외국인 지원 표준조례를 바탕으로 지자체를 통해 외국인주민의 지역사회 생활정착, 북한이탈주민의 지역사회 생활정착 지원을 담당한다. 여성가족부는 다문화가족지원법

을 근거로 하여 다문화가족정책 총괄을 맡고 있으며, 결혼이주여성을 위한 종합정보 제공 및 통·번역서비스, 아동양육지원, 다문화가족지원센터 운영지원, 가정폭력시설 운영, 한국인배우자 교육, 국제결혼 중개업체 관리, 이주여성의 인권 보호 및 자활 지원 등을 담당하고 있다. 교육부는 다문화가정 자녀 교육정책을 통해 다문화 자녀의 학교교육 지원, 학습능력향상 환경조성, 북한이탈주민교육지원, 불법체류 자녀 교육보장 업무를 맡고 있다. 문화체육관광부는 문화 다양성 보호와 증진에 관한 법률을 근거로 하여 문화체험 프로그램 운영과 다문화 인식 제고 및 한국어교재 개발 및 보급을 담당한다. 농림수산물식품부는 다문화가족지원법을 근거로 농촌거주 결혼이주여성들을 위해 양육·언어교육, 영농교육, 결연사업 등을 담당하고 있다. 산업자원통상부는 외국인고용 등에 관한 법률을 근거로 외국인근로자 선발업무를 운영한다. 고용노동부는 외국인고용 등에 관한 법률을 근거로 하여 고용허가제와 외국인근로자지원센터를 통해 외국인 상담 및 취업 알선 사업, 외국인력 도입 및 송출규 선정, 불법고용대책을 지원하며, 다문화가족지원법을 근거로 결혼이주여성의 취업지원프로그램을 담당한다. 통일부는 북한이탈주민의 보호 및 정착지원법을 근거로 북한이탈주민의 적응 지원을 위해 이들에 대한 취업보호 및 취업지원 대책수립, 북한이탈주민 후원지원 협조, 하나원 운영지원 및 관리를 담당하고 있다. 보건복지부는 북한이탈주민의 보호 및 정착지원법, 외국인고용 등에 관한 법률, 다문화가족지원법을 근거로 북한이탈주민과 외국인과 다문화가족의 복지 지원을 맡고 있다. 이처럼 다문화사회통합 관련하여 정책을 추진하는 부처는 독자적인 방식으로 사업영역을 확대하고 있어 예산 낭비와 정책의 효율성이 저하되고 있다. 각 부처의 중복적 사업이 체계적인 조정이 이루어지지 않고 수행됨으로써 특정사업에 집중되어 중복수혜자가 발생하거나 반면, 서비스 접근이 어려운 대상의 경우 수혜의 사각지대가 발생하고 있다.

한편 효과적인 다문화 관련 사회통합정책이 수행되기 위해서는 외국인 주민들이 실제로 거주하는 지역의 역할이 매우 중요하다. 지자체 차원의 다문화 관련 사회통합 분야 정책 부서로는 특별시와 광역자치단체의 경우 국제협력부서와 경제, 고용 부서가 담당하고 있으며, 도의 경우 농업 부서가 담당한다. 기초단체의 경우 자치행정, 사회복지, 주민지원 부서에 담당하며, 그 외에 지역 특성에 따라 보건소, 여성정책, 농업 부서에서 담당하고 있다. 그러나 지자체가 다문화 사회통합서비스를 제공하는데 인력과 예산의 부족으로 어려움을 겪는다. 지자체의 담당 공무원은 정기적인 인사이동으로 인해 업무의 연속성이 없고 전문성을 발휘하기 어려운 실정이며, 지자체에서 다양한 다문화 이슈를 해결하는데 있어 이를 재구조가 취약해 책임을 감당하기에는 어려운 구조이다.

&lt;표 2&gt; 부처별 다문화 관련 사회통합정책

부처, 위원회		법적 근거	정책 내용
국무총리실	외국인정책위원회	재한외국인처우 기본법	-외국인정책기본계획 작성 -연도별 외국인정책 시행계획 심의·의결
	외국인력정책위원회	외국인근로자의 고용 등에 관한 법률	-연도별 외국인도입계획 심의·의결 -경제상황에 따른 외국인력 도입규모 결정
	다문화가족정책위원회	다문화가족지원법	-다문화가족지원정책 기본계획 수립 -결혼이민자 취업지원 종합대책 심의·확정
	재외동포정책위원회	재외동포정책위원회규정	-재외동포정책, 재외동포 네트워크 구축 및 활동 심의·의결 -연도별 재외동포 교류협력사업 확정 및 시행
법무부	재한외국인처우 기본법	출입국관리법	-외국인정책의 기본계획 수립 -이주민 사회적응지원, 다문화 환경조성
		국적법	-외국인관리보호, 체류질서 -국적부여 등 업무
			-재외동포 교류지원
외교부			
행정안전부	거주외국인지원표준조례	-이주민 지역 정착 지원	
여성가족부	다문화가족지원법	-국제결혼중개업체 관리 -한국인 배우자 교육 -종합정보제공 및 통/번역서비스 -아동양육지원 -다문화가족지원센터 운영 지원 -결혼이주여성을 위한 가정폭력시설 운영	
교육부	다문화가정 자녀교육지원정책	-다문화가족 자녀 교육지원 -학습능력 향상 환경 조성	

		<ul style="list-style-type: none"> <li>-다문화, 다인종 교육과정 개발</li> <li>-불법체류 자녀 교육권 보장</li> <li>-EBS 한국어 교육방송 프로그램 제작</li> </ul>
문화체육관광부	문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률 다문화가족지원법	<ul style="list-style-type: none"> <li>-다문화에 대한 인식 제고</li> <li>-이주민 문화·언어적 적응 지원</li> <li>-외국인노동자 문화체육활동 시설지원</li> <li>-한국사회 적응 문화체험 프로그램 운영</li> </ul>
농림수산식품부	다문화가족지원법	<ul style="list-style-type: none"> <li>-양육지도사 및 한국어교사 파견</li> <li>-교육도우미 교육 및 상담 실시</li> <li>-가족 통합 지원사업</li> <li>-영농교육, 생활예절 및 문화 교육, 요리강습, 결연사업 추진</li> </ul>
산업자원통상부	외국인고용 등에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>-외국인노동자 선발 관리</li> </ul>
고용노동부	외국인고용 등에 관한 법률 다문화가족지원법	<ul style="list-style-type: none"> <li>-외국인 상담 및 취업 알선 사업</li> <li>-외국인력 도입 및 송출국가 선정</li> <li>-고용허가제 운영, 불법고용 대책 지원</li> <li>-결혼이주여성에 대한 취업지원 프로그램</li> </ul>
통일부	북한이탈주민의 보호 및 정착지원법	<ul style="list-style-type: none"> <li>-북한이탈주민의 적응 및 정착 지원</li> </ul>
보건복지부	북한이탈주민의 보호 및 정착지원법 외국인고용 등에 관한 법률 다문화가족지원법	<ul style="list-style-type: none"> <li>-북한이탈주민의 사회복지 지원</li> <li>-외국인 복지 지원</li> <li>-다문화가족의 복지 증진</li> </ul>

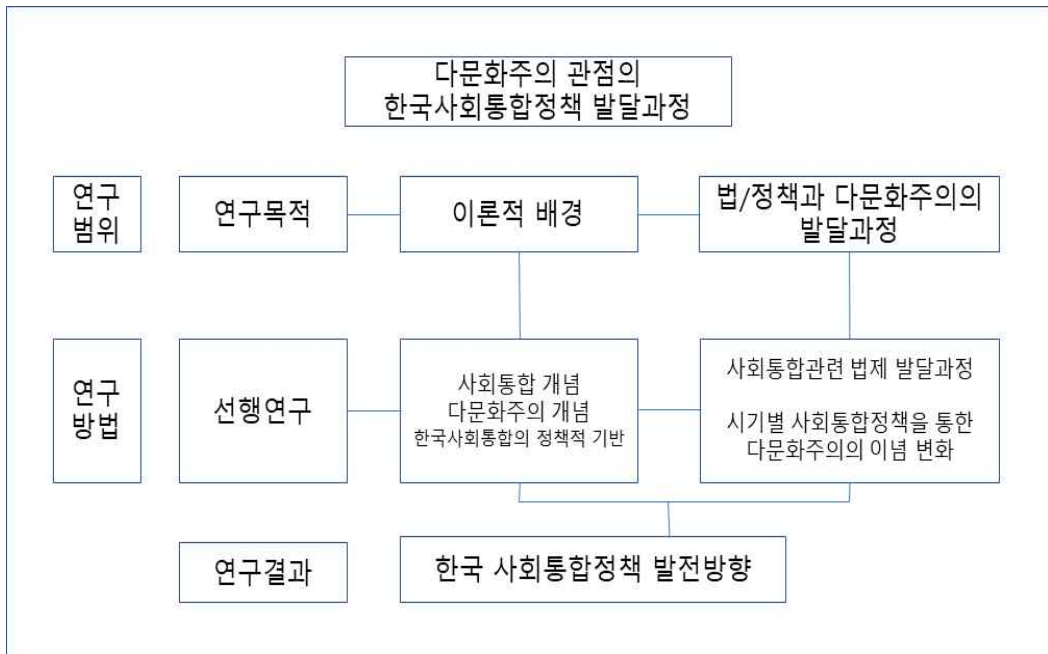
자료: 박선옥(2018) 다문화사회와 사회통합을 위한 법정책 비교, <법학논총> 재구성

### Ⅲ. 연구분석방법

#### 1. 분석방법 및 연구모형

본 연구는 다문화주의 관점에서 한국의 사회통합과 관련된 법제 및 정책에 대한 분석적 고찰을 위해 법령정보, 보고서, 학술논문 등의 기존 자료를 활용한 문헌연구 방법론을 채택하였다. 본 연구의 체계적인 이해를 위해 연구 모형을 도식화하면 [그림 1]과 같다. 연구주제를 정점으로 해 먼저 연구 범위에서는 연구목적, 이론적 배경, 법·정책과 다문화주의의 발달과정을 포함하였다. 이론적 배경에서는 사회통합의 개념적 고찰, 다문화주의의 개념적 고찰, 한국 사회통합 관련 정책적 기반을 살펴보았다. 다문화 사회통합정책의 발달과정을 통해 다문화주의 이념 지향을 도출하기 위한 연구 모형에는 성장환(2017)이 제시한 네 단계의 한국의 이민정책의 발달과정을 적용하여 정부수립부터 1980년대 말까지의 자국민 송출단계, 1980년대 말부터 1993년까지 외국인근로자 유입 초기 단계, 1994년부터 2003년까지의 외국인근로자 유입 증가단계, 2004년부터 현재까지의 다문화 사회통합 모색단계로 구분하여 살펴보았다. 마지막으로 분석결과를 토대로 한국 사회통합정책의 발전을 위한 개선 방안을 제시하였다.

[그림 1] 연구모형





## IV. 연구결과

### 1. 다문화 관련 한국 사회통합 법제의 발달과정

다문화 관련 사회통합 정책은 크게 법에 기반하여 정책의 목적 및 목표를 확보하고, 실행을 통하여 구체화한다. 한국의 다문화 관련 사회통합정책은 헌법을 비롯하여 제반 특별 법률 및 국제조약에 이르기까지 다양한 법적 체계를 지닌다. 대표적인 특별 법률로 재한외국인처우기본법, 다문화가족지원법, 외국인근로자 고용 등에 관한 법률, 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 등을 들 수 있다. 이들 법은 국적 취득과정과 자격에 관한 기준을 제시하고 있을 뿐 아니라 사회로부터 어떠한 보호를 받을 수 있는지, 지역사회는 어떻게 지원해야 하는가에 대한 방향을 제시하고 있다.

#### (1) 재한외국인처우기본법의 발달과정

재한외국인처우기본법은 2007년에 제정된 다문화 관련 사회통합을 규정한 최초의 법령이자, 총괄하는 위상을 지닌다(조향록, 2011). 이 법의 목적은 제1조에 명시한 바 체류 외국인의 인권을 보장하고 국민과 체류 외국인이 서로 이해하고 존중하는 사회를 만들어 국가의 발전과 함께 기존 국민과 외국인 간의 사회통합을 추구하는 것이다. 재한외국인처우기본법은 2007년 제정 이후 2017년 10월까지 3차에 걸쳐 개정된 바 있으며, 개정 법률에 대한 구체적 특성은 <표3>에 제시되어 있다.

재한외국인처우기본법은 다문화 관련 사회통합 정책에 있어서 최상위법의 지위를 지니고 있음에도 불구하고 선언적 의미와 기본 사항만을 기술하고 있는 것으로 평가 받는다. 기본법으로서 다문화사회의 비전 제시가 분명하지 않을뿐더러, 사회통합의 또 다른 당사자인 국민의 권리와 책임을 언급하지 않고 있다. 이외에도 재한 외국인의 처우에 관한 상세한 내용을 명문화하지 못하고 있는 점이 한계로 지적된다.

또한 재한외국인처우기본법 개정을 통해 결혼이주여성 및 자녀에 대한 지원을 규정함에 따라 재한외국인처우기본법과 다문화가족지원법은 법률 간에 상충이 발생하고 있다. 재한외국인처우기본법은 포괄적인 내용보다 오히려 하위법인 다문화가족지원법에서 다루고 있는 결혼이민자 및 자녀에 대한 구체적인 지원을 언급하고 있어 중복된 부분이 많다는 평가를 받고 있다.

&lt;표 3&gt; 재한외국인처우기본법 연혁

연혁	법률명	의의
2007년 7월	제정법률 제8442호	- 외국인 정책 추진을 위한 국가 및 지방자치단체의 책무와 기본계획 수립 - 재한외국인 및 그 자녀의 차별 방지 및 인권옹호, 교육·정보·상담 제공 - 외국인전담직원의 지명·교육 및 외국인종합안내센터의 설치
2010년 7월	1차 개정법률 제10374호	- 결혼이민자의 자녀에 대한 교육 및 보육지원 뿐만 아니라 의료지원 근거
2017년 10월	3차 개정법률 제14974호	- 결혼이민자 및 자녀에 대한 건강검진 실시 근거

## (2) 다문화가족지원법의 발달과정

다문화가족지원법은 다문화가족의 사회부적응과 가족 구성원 간 갈등 및 자녀교육의 어려움을 해소하고 이들을 우리 사회의 구성원으로 순조롭게 통합시켜 안정적인 가족생활을 도모하려는 취지에서 마련되었다. 다문화가족지원법은 집행법인 만큼 국가와 지방자치단체가 다문화가족을 대상으로 하여 어떠한 정책적 지원을 펼쳐야 할지 상세히 명시하고 있으며, 다문화 이해교육과 홍보, 결혼이민자에 대한 기본적 정보 제공과 사회 적응 훈련 및 직업교육 훈련 등 다양한 활동을 포함하고 있다(조항록, 2011). 다문화가족지원법은 2008년 9월에 제정되어 다문화가족지원 정책에 대한 법적 근거가 되어 왔으며, 이후 다문화가족을 둘러싼 환경변화에 대응하면서 2018년 6월 현재까지 11차에 걸쳐 법률 개정작업이 진행되었다(<표4> 참조).

이처럼 다문화가족지원법은 지난 10여 년에 11번이라는 빈번한 법률개정이 이뤄질 만큼 다문화사회의 통합에 긴밀하게 조응해 왔다. 이 과정에서 법률 적용 대상은 결혼이주여성 중심에서 자녀, 가족뿐만 아니라 지역사회, 내국인으로 점차 확대되어 가는 경향을 보였다. 그러나 다문화가족지원법은 기본적으로 결혼이주여성 및 그 자녀들이 한국에 빨리 적응할 수 있도록 지원하는데 초점을 두고 있기 때문에 다문화가족

의 다른 유형인 외국인근로자 부부와 그 자녀 등의 적용을 다문화 사회통합 대상에서 배제하는 문제를 초래하였다. 이 점은 한국의 다문화 사회통합 차원에서 다양한 다문화가족의 유형을 포괄함으로써 동화주의 관점의 다문화주의에서 벗어나 미래 사회의 다문화주의 방향을 수립하는데 있어서 반성과 성찰이 요구되는 지점이다. 또한 일부 조항에서 ‘필요한 지원을 한다’보다는 ‘지원할 수 있다’ 또는 ‘~노력해야 한다’로 명시되어 있어 다문화 사회통합의 노력에 다소 소극적인 측면이 발견된다. 일례로 결혼이주여성과 자녀를 대상으로 하는 생활정보 제공 및 교육지원, 외국인 통역서비스에 대하여 추진 주체인 국가와 지방자치단체가 책임성을 갖도록 명확하게 규정하여야 함에도 불구하고 ‘필요한 지원을 할 수 있다’로 기술되어 있고, 최근 다문화가족 내 가족 폭력 피해 사례가 빈번하게 발생해 국가 간의 외교 문제와 심각한 인권침해 문제로 비화하고 있음에도 불구하고 가족폭력 예방과 가족폭력 피해자에 대한 보호, 지원 서비스를 제공할 수 있다는 임의적 규정으로 국가 및 지자체의 미온적인 태도를 유발하고 있다.

<표 4> 다문화가족지원법 연혁

연혁	법률명	의의
2008년 9월	제정법률 제8937호	- 가족상담, 부부교육, 부모교육, 가족생활교육 등을 추진 - 가족폭력 피해자 보호·지원에 필요한 언어통역, 법률 상담, 행정지원 제공 - 다문화가족지원센터 지정
2011년 10월	1차 개정법률 제10534호	- 국적취득 요건에 출생 뿐만 아니라 인지와 귀화도 포함 - 다문화가족정책위원회 설치 - 다문화가족지원센터에 한국어교육 업무 추가
2012년 8월	2차 개정법률 제11284호	- 지자체에 다문화가족 지원 담당 기구와 인력 확보 - 다문화가족지원센터 인력의 보수교육 의무화 - 다문화 전문인력 양성기관 지정 및 관리
2013년 3월	3차 개정법률 제11690호	- 다문화이해교육 실시 및 관련 시책 수립·시행 - 모국어교육지원사업 활성화
2018년 6월	11차 개정법률 제15204호	- 교원의 다문화이해교육 및 연수 의무화 - 출신국가 및 문화 관련 정보 제공

## (3) 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률의 발달과정

외국인근로자의 고용 등에 관한 법률은 외국인근로자를 체계적으로 도입·관리함으로써 원활한 인력수급 및 국민경제의 균형있는 발전을 도모하기 위해 제정되었다. 2004년 8월에 제정되면서 그 이유를 밝히고 있는데, 이 법은 내국인 근로자의 고용 기회 보호를 우선으로 하는 것을 원칙으로 삼은 다음 외국인근로자를 체계적으로 도입함으로써 인력수급을 원활히 하여 중소기업 등의 인력 부족 해소와 지속적인 경제 성장을 도모할 뿐만 아니라 외국인근로자에 대한 효율적인 고용관리와 근로자로서의 권익을 보호하기 위해 마련되었다. 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률은 외국인 근로자의 고용지원 정책에 대한 법적 근거로 활용되었으며, 2003년 8월 제정 이후 14 차례 걸쳐 법률 개정 작업이 시행되었다. 제·개정 법률의 대표적인 사항을 요약하자면 <표5>와 같다.

이 중 가장 대표적으로 2009년 10월에 전문개정이 진행되었는데, 그동안 문제가 되어 왔던 외국인 불법체류와 권익강화를 대처하고자 하였다. 일례로 관련 법 제9조와 제18조 조항에서 사용자가 외국인근로자를 고용하고자 하는 경우에는 근로계약기간이 1년을 초과하지 아니하는 범위 내에서 근로계약을 체결하되, 최대 3년의 범위 내에서 근로계약기간을 갱신할 수 있도록 하였다. 또한 법무부장관은 불법체류 외국인근로자가 2003년 3월 31일을 기준으로 국내 체류기간이 3년 미만인 자인 경우 최장 2년간, 3년 이상 4년 미만인 자로서 자진 출국후 재입국한 자인 경우 출국전 체류기간과 합하여 5년을 넘지 않는 범위내에서 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 부여하도록 하였다.

외국인근로자의 고용 등에 대한 법률 개정이 수차례 이뤄진 결과, 외국인 근로자들은 연수생에서 근로자로서 지위를 확립해 나갔지만, 여전히 이들을 근로자이자 생활인으로 받아들여야 하는 법률적 개정 작업을 과제로 남겨두고 있다. 외국인근로자로서 지위와 권리를 보장할 뿐만 아니라 이들의 국내 체류가 장기화함에 따라 생활세계에서 가족 단위로 정주하는 경우가 늘어나고 있기 때문에 외국인근로자의 가족을 돌보는 정책이 동 법 내에서 보완될 필요가 있다. 또한 미등록 이주 아동·청소년 대상으로 건강, 보육 및 교육서비스를 제공할 수 있는 프로그램 마련의 법적 근거도 확보할 필요가 있다.

<표 5> 외국인근로자의 고용 관련 법률 연혁

연혁	법률명	의의
2003년 8월	법률 제6967호	- 외국인근로자의 체계적인 도입, 효율적인 고용관리
2005년 5월	법률 제7567호	- 외국인근로자의 재취업제한기간을 6월로 단축
2006년 7월	법률 제7829호	- 인력부족확인서와 고용허가서 통합 - 근로계약 체결 대행 관련 법적 근거 - 외국국적동포의 취업허용 업종 확대
2007년 1월	법률 제8218호	- 외국국적동포의 취업절차와 사용자의 외국국적동포의 고용절차 등 간소화
2009년 10월	법률 제9798호	- 외국인근로자의 권익보호 강화. 근로계약기간을 취업활동 기간 범위 내에서 합의 가능
2012년 2월	법률 제11276호	- 연장고용기간 만료시 출국 3개월 경과 후 재취업 가능
2014년 1월	법률 제12371호	- 한국어능력시험 수수료 징수 및 사용 근거 - 출국만기보험금 등의 지급시기, 미청구 보험금 등의 소멸시효, 휴면보험금 등의 이전 및 관리주체 명시
2016년 1월	법률 제13908호	- 외국인근로자의 근로계약 해지 또는 사망 등의 이율로 신고시 직업안정기관과 출입국관리사무소의 중복 신고 해소
2019년 1월	법률 제16274호	- 외국인근로자에게 기숙사 제공시 근로기준법의 기준을 준수하고, 사전에 기숙사의 구조, 설비 및 설치 장소 등의 정보를 제공

(4) 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률의 발달과정

「북한이탈주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률」은 대한민국의 보호를 받고자 하는 북한주민이 신속히 적응·정착할 수 있도록 정치·경제·사회·문화 등 모든 생활영역에 걸쳐 필요한 보호 및 지원에 관한 사항을 규정하고 있다. 대한민국 정부수

립 이후 특별한 입법 조치가 없는 상태에서 군 보안기관 주관으로 귀순자 지원업무를 처리하였다가 1962년에 「국가유공자 및 월남귀순자특별원호법」이 제정되어 북한이탈주민 지원에 대한 법적 근거가 마련되었다. 이후 1979년 「월남귀순용사 특별보상법」이 분리·제정됨에 따라 귀순자만을 대상으로 체계화된 지원을 실시하였다. 1990년대에 접어들면서 사회주의권 붕괴 등의 국제 환경과 남북관계 및 북한 내부 상황 등으로 지원정책의 변화가 요청되어 1993년에 「귀순북한동포보호법」으로 개정하였다가 이를 폐지하고 1997년에 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」을 제정하였다. 1997년에 제정된 후 2019년 현재까지 21차에 걸쳐 개정 작업이 이뤄졌다. 대표적인 개정 법률사항은 <표6>에 제시되어 있다.

<표 6> 북한이탈주민 보호관련 법률 연혁

연혁	법률명	의의
1962년	국가유공자 및 월남귀순자특별원호법	북한이탈주민 지원의 법적 근거 마련
1979년	월남귀순용사 특별보상법	귀순자만을 대상으로 한 체계화된 지원 실시
1993년	귀순북한동포보호법	사회주의 붕괴 및 북한 환경 변화에 따른 지원정책 변화 요청
1997년	북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률	북한이탈주민의 신속 적응 및 정착 지원

## 2. 다문화주의 관점에서 본 한국 사회통합정책의 발달과정

다문화사회가 형성되어 온 과정은 국가에 따라 차이를 보이고 있으며, 이에 따라 다문화 사회통합정책의 변천 과정도 상이하게 나타나고 있다. 다문화 사회의 통합정책은 이주의 역사와 궤를 같이 하는데, 이주의 역사가 그리 길지 않은 한국의 경우 경제 빈곤국으로서 자국민을 유출하였던 단계에서 선진국으로 발돋움과 함께 외국인을 유입하는 단계로 전환하게 된다. 자국민의 유출은 근세 19세기 중후반에 조선에 만연한 대규모의 기근을 피해, 중국, 연해주(간도), 하와이, 남미 등 새로운 삶의 정착지를 찾아 나선 데서 비롯되고 있다. 그러나 대한민국의 이주의 역사를 논의할 때 이 시기는 정부 수립 이전이기도 하고 정책적 차원에서 이뤄진 것이 아니기 때문에 포함시키지 않는 것이 학계의 중론이다(성장환, 2017). 따라서 한국 사회통합정책의 발달과정은 기존에 연구되었던 한국의 이민정책의 발달과정을 차용하여 구분하고자 한다. 한국의 이민정책의 발달과정은 네 단계로 정부수립부터 1980년대 말까지의 자국민

송출단계, 1980년대 말부터 1993년까지 외국인근로자 유입 초기 단계, 1994년부터 2003년까지의 외국인근로자 유입 증가단계, 2004년부터 현재까지의 다문화 사회통합 모색단계로 제시되었다(김미나, 2009; 성장환, 2017). 이러한 시대 구분을 토대로 하여 다문화사회의 사회통합정책이 어떻게 이뤄졌는지, 그리고 그 과정에서 어떤 방식의 다문화주의 이념은 투영되었는지를 도출하려 한다. 다문화주의 이념은 앞서 이론적 배경에서 논의된 상대주의적 다문화주의, 다원주의적 다문화주의, 동화주의적 다문화주의, 몰문화주의적 다문화주의, 문화상호주의, 탈민족주의/재민족주의를 포함한다.

### (1) 자국민 노동력 송출단계 (정부수립 ~ 1980년대 말)

정부 수립이후 1980년대 말에 이르기까지 다문화 관련 사회통합 정책대상에게 적용된 법적 조치로는 1962년에 제정된 ‘국가유공자 및 월남귀순자 특별원호법’과 같은 해외 이주법’을 들 수 있다. 1962년 제정 당시 월남귀순자는 법률 명칭에서 시사하고 있는 것처럼 국가 유공자 급 대우를 받으며 국가적 차원의 전격적인 보호 하에 정착을 지원받았는데, 이는 국가 체제 경쟁에서 우위를 확보하기 위한 선전 동원 수단으로서의 의의를 지녔기 때문이다. ‘국가유공자 및 월남귀순자 특별원호법’은 1974년까지 7차 개정을 하면서까지 남한에서 이들의 적응을 도왔으며, 1990년대 중반에 들어 북한의 극심한 경제난과 식량난으로 인해 북한이탈 주민의 유입이 대량으로 이뤄지면서 1997년 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’이 제정되자 그 법률적 효력을 다해 폐지되었다. 귀순의 개념은 국가 체제의 모든 것에 대해 굴복하고 순종하여 받아들이는 의미를 지니므로 당시의 북한이탈주민은 몰문화주의적인 다문화주의 이념 대상으로 간주된 것으로 평가할 수 있다.

이 시기에 ‘해외 이주법’은 국민의 해외 진출을 장려함으로써 인구정책의 적정과 국민 경제의 안정을 기함과 동시에 국위를 선양함을 목적으로 제정되었다(국가법령정보센터). 이를 원활하게 추진하기 위한 기관으로 한국해외개발공사를 설립·운영하였는데, 1976년 ‘한국 해외개발 공사법’을 제정하여 법적 기반을 마련하였다. ‘해외개발공사법’은 해외이주 및 취업등 국민의 해외진출에 관한 업무를 적극적이고 효율적으로 수행하기 위하여 특별법인으로 한국해외개발공사를 설립·운영하게 함으로써 국민경제의 안정을 기함과 동시에 인력의 용비확산으로 국위를 선양함을 목적으로 제정되었다(국가법령정보센터). 이 기간에 진행되었던 해외 근로자 취업 사례를 살펴보면, 1963년 서독에 광부를 보냈고, 이어 1966년에 간호사를 파견하였다. 또한 1965년에 미국과의 협약을 통해 월남에 군대를 파병하였으며, 970년대에는 사우디, 이란 등 중동 산유국에 건설 노동자를 보냈다. 이와 함께 1960년대부터 1980년대 중반까지 외국 선박 선원으로의 취업 행렬이 꾸준히 이어졌다(성장환, 2017). 이러한 일련의 국민의 해외 진출은 1986년 아시안 게임과 1988년 서울올림픽을 계기로 더 이상 정책적으

로 추진되지 않았으며, 이후 한국은 노동력 송출국가가 아닌 아시아의 주요한 노동력 유입 국가로 변모하였다.

자국민 노동력 송출이 중점적으로 시도되었던 이 시기에 해외 입양을 거론하지 않을 수 없다. 6·25전쟁 이후 1세대 혼혈인이 존재하였지만, 이들에 대한 정부 차원의 개입은 전혀 이뤄지지 않아 1세대 혼혈인들은 빈곤과 차별 속에 방치되었거나 민간 해외입양기관을 중심으로 해외 입양이 추진되어 해외입양 수출국가라는 오명을 얻게 되었다. 한편 정부 수립 이후 화교들이 특정 지역을 중심으로 정주하였는데, 이들에 대한 정부 차원의 개입 또한 거의 이뤄지지 않았다.

정부 수립부터 1980년대 말에 이르는 시기에 북한이탈주민, 화교, 1세대 혼혈인 등 다문화 사회통합 정책대상이 없었던 것은 아니지만 이들은 국가의 유·불리 조건에 따라 특혜를 받거나 아니면 철저하게 무시된 대상으로 여겨졌다. 그리고 지금과는 다르게 해외로 근로자를 송출하는 다문화적 상황이 발생하고 있었다. 이에 이 시기는 다문화주의적 사고의 맹아조차 발현되어 있지 않은 물론문화주의적 다문화주의 이념이 내재하고 있는 것으로 분석된다.

## (2) 다문화사회통합 대상 입국초기단계 (1980년대 말 ~ 1993년)

1987년부터 1993년까지 이 시기에 우리나라는 외국인근로자와 결혼이주여성이 소규모이지만 유입이 시작되는 단계이다. 외국인근로자의 경우 1987년 민주항쟁 이후 국내 근로자의 임금수준이 가파르게 상승하자 중국교포를 비롯하여 동남아에서 대체 인력들이 음성적으로 들어 왔다. 이들은 취업을 위해 외국인 근로자로서 입국하였지만, 당시에는 외국인 인력을 대상으로 한 법률이 마련되어 있지 않았으며, 정부에서도 중소기업의 인력난을 해소하려는 명목으로 방치되어 있는 상황이었다. 그러나 불법 취업자가 빠르게 증가하면서 외국인 근로자의 유입문제가 여론의 관심을 받게 되었으며, 이에 정부는 1994년 산업연수생제도를 도입하는 방식으로 대처하였다(성장환, 2017).

한편 1980년대 말에 결혼이주여성이 암묵적으로 등장하기 시작해 결혼이주여성의 유입 초기 단계로 진입하였다고 볼 수 있다. 당시 결혼이주여성들은 특정 종교 중심으로 국제결혼이 시행되어 지역사회에 정착하기 시작하였다. 그러나 이들의 존재는 미약하여 사회 문제로 인식되지 않았으며, 공공과 민간 차원의 어떠한 개입도 이뤄지지 않았다.

1980년대 말부터 1993년에 이르는 시기는 자국민 노동력 송출단계의 근로자 유출에서 외국인 근로자와 일부 결혼이주여성의 유입으로 역전이 이뤄져 이민정책의 발달 과정에서는 의미있는 변화가 일어나 시대 구분을 달리 적용할 수 있겠으나, 다문화주의 이념체제로 살펴 보았을 때 이전의 자국민 노동력 송출단계에서와 마찬가지로 다



문화주의적인 문제 인식조차 없었던 여명의 시기로 몰문화주의적 다문화주의 이념이 작용하였다고 분석된다.

### (3) 다문화 사회통합대상 유입증가단계 (1994년 ~ 2003년)

1994년부터 2003년까지 이 시기는 외국인근로자를 대상으로 한 산업연수생제도가 외국인고용허가제로 변경되었으며, 지자체에서 ‘농촌 노총각 결혼보내기’를 추진함으로써 국제결혼이 성행하였던 단계이다. 1980년대 후반부터 국내에 들어오기 시작한 외국인근로자들은 근로자의 신분으로 들어 왔기 때문에 1994년에 도입된 국내의 산업연수생제도와는 부합하지 않는 측면이 다방면에서 발생하였다. 외국인근로자들은 저임금, 열악한 노동조건, 보험 비적용, 인권침해와 같은 문제를 산업 현장에서 겪고 있었으며, 이들은 1995년부터 시위 형태의 처우개선 요구를 시도하였고, 점차 조직화하여 외국인노동자대책협의회를 결성, 활동하였다(이춘호, 2017). 국내 노조운동과 연대하여 2000년 노동허가제 투쟁으로 이어졌으며, 2003년에는 외국인 고용허가제 관련 법률이 제정된 후 2004년부터 외국인고용허가제가 시행되었다. 이러한 가운데 외국인 근로자에 대한 시민권, 인권, 노동권에 대한 논의가 활발하게 전개되었다. 그리고 고용허가제는 국내 노동시장 잠식 방지, 각종 비리와 브로커 개입 등의 문제 차단, 근로자 선택권 보장, 외국인근로자의 국내 정주화 방지, 외국인근로자에 대한 부당한 차별 금지 등을 반영하는 것으로 기본적인 설계가 이뤄졌다(성장환, 2017).

한편 이 시기는 농촌 거주 남성들의 결혼이 어려워지자 재중교포 여성과의 국제결혼이 급속히 늘었으며, 이와 함께 필리핀, 베트남, 태국, 몽골 등 동남아시아 출신 여성과의 결혼으로 확대되었다. 국제결혼이 본격적으로 추진됨에 따라 다양한 사회 문제가 야기 되었으며, 주로 민간 시민단체에서 이를 해결하는 상황이었다.

1993년부터 2003년에 이르는 시기는 산업연수생 제도에서 고용허가제 제도를 변화하는 과정에서 외국인근로자에 대해 인권보호 대상으로서 이주 노동자의 위치 인식 변화가 수반되었다. 이주노동자들과 시민노동단체의 연대로 외국인 근로자들의 처우 개선을 이뤄냈고, 이주노동자들의 노동조합 설립이 가능해졌으며, 대법원의 판례를 통해 이주노동자의 노동권도 보호받아야 하는 권리임을 인정받기에 이르렀다(이춘호, 2017). 이는 거주 지역 및 문화 간 차이를 초월하여 인간으로서 기본적으로 누려야 할 자유, 평등, 박애, 평등, 정의, 인간의 존엄성 등과 같은 보편적 개념이 존재한다고 보는 초문화주의적 다문화주의가 작용한 것으로 추론된다.

### (4) 다문화 사회통합정책 시행 단계 (2004년~현재)

2004년부터 현재에 이르기까지 이 시기는 정부에서 외국인근로자와 결혼이주여성

을 대상으로 한 관련 법을 정비하고 다문화 사회통합정책을 공식화하면서 주도해 가는 시기라 볼 수 있다.

2004년은 처음으로 고용허가제가 시행되어 한국의 외국인 정책 전반에 대한 검토가 이뤄졌다. 이러한 배경에는 고용허가제 도입 이후 미등록외국인노동자를 포함한 외국인노동자의 인권개선 요구, 특히 중국동포의 국적 회복 헌법 소원 요구, 전문인력의 효과적인 유치 필요성, 국제결혼의 빠른 증가 등이 작용하였다.

동시에 1990년대 중반 이후 급증하게 된 결혼이주여성들로 인해 정부는 외국인을 위한 사회통합정책의 필요성을 인식하였다. 2006년에 결혼이주여성 가족의 사회통합 지원대책과 혼혈인 및 이주자 지원방안이 발표되었고, 국무총리실 산하에 외국인정책 위원회가 만들어졌다. 2007년에는 재한외국인처우기본법이 제정되어 체계적인 외국인 관련정책이 추진되기 시작했다. 2008년에는 다문화가족지원법이 마련되어 결혼이주여성 가족에 대한 지원정책이 본격화 되었다. 재한외국인처우기본법과 다문화가족지원법이 마련됨에 따라 5년마다 외국인정책기본계획과 다문화가족정책기본계획이 수립되어 추진되고 있으며, 이에 따라 외국인의 한국 사회 이해를 위한 능력제고, 경제적 자립능력 강화, 외국인 자녀의 양육과 학업능력 향상 등의 정책이 시행되고 있다. 이처럼 정부는 외국인에 대한 사회통합정책을 공식적으로 밝히고, 이를 범정부 차원에서 시행하고 있음을 확인할 수 있다.

2004년부터 현재에 이르는 시기는 외국인근로자와 결혼이주여성의 사회통합 목적으로 한 법적 체계가 정비되었으며, 해외 동포의 처우에 대한 정책도 마련되었다. 그러나 다문화 사회통합 정책대상 유형에 따라 사회통합을 추구하는 방향이 상이하게 이뤄졌다. 국적을 부여하는 결혼이주여성과 해외 동포, 그리고 북한이탈주민에 대해서는 동화주의적 다문화주의를 통해 소수 문화를 인정하지 하지 않고 주류 문화에 일방적인 통합을 요구하였다고 볼 수 있다. 반면 정주 대상으로 간주하지 않은 외국인근로자에 대해서는 인류의 보편적인 권리를 제도 상으로 보장하되, 이들의 문화에 대해 차별적 차이를 인정한 초기단계의 다원주의적 다문화주의가 발현되었음을 유추할 수 있다.

## V. 결론 및 제언

다문화 사회에서 구성원의 사회통합은 모든 국가의 중요한 정책 과제가 되고 있다. 개발도상국의 입장에서는 생계유지 및 경제향상을 위해 선진국으로 노동력을 송출하면서 탈민족화된 국민들의 정체성과 공동체를 어떻게 유지할 것인가에 대해 고민하는 반면에, 산업구조를 유지하기 위해 고령사회에서 비롯된 부족한 노동력을 대체하고자 외국인을 유입하는 선진국에서는 이들이 정주하는 순간부터 민족, 종교갈등과 공공부조 등의 사회적 비용을 안게 되며, 내국인과 이주민의 갈등과 충돌의 사회 문제에 직면하게 된다(진시원, 2018). 문화의 기원이 다른 민족, 국민, 인종이 한데 어울려 살아가는 시대에 내국인과 이주민 간의 공존과 평화를 유지하기 위해 마련된 한국의 사회통합정책이 올바른 지향점을 향해 발전하고 있는지를 살펴 보는 것이 본 연구의 주된 관심 대상이다.

이에 본 연구는 한국의 사회통합정책의 발달 과정을 정리하고, 이를 다문화주의적 관점에서 분석하고자 하였다. 이를 위해 다문화주의 이념을 선행연구에 기초하여 고찰했으며, 그 결과 다문화주의는 하나의 이념이 아니라 상대주의적 다문화주의, 다원주의적 다문화주의, 물문화적 다문화주의, 동화주의적 다문화주의, 탈민족주의적 다문화주의, 문화상호주의 등 복합적인 의미를 함축하고 있는 다차원적인 개념임을 확인하였다.

이어 다문화 관련 사회통합의 정책적 기반을 대상별, 부처별 차원에서 분석하였는데, 대상별로 시행되고 있는 사회통합정책의 경우 북한이탈주민과 결혼이주여성과 외국동포의 경우에는 동화 방식으로, 외국인 노동자나 외국인 유학생의 경우 차별적 포섭 및 배제 방식의 설계가 이뤄졌음을 확인하였다. 또한 부처별 다문화 관련 사회통합정책 분석 결과 부처의 독자적인 방식에 의해 사업이 확대되고 중복적인 내용 전개로 정책 효율성이 낮은 것으로 분석하였다.

다음으로 다문화와 관련된 사회통합 법률인 재한외국인처우기본법, 다문화가족지원법, 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률, 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률의 발달과정을 살펴 보았다. 분석 결과 이주민 사회통합과 관련된 법률에 있어서는 기본법인 재한외국인 처우기본법과 대상분야 법인 다문화가족지원법 간에 역할 차이를 구별하는 법적 조항을 정비할 필요가 있었다. 재한외국인 처우기본법에는 기본법으로 지녀야 할 비전과 국민의 권리와 책임을 명시해야 하며 오히려 재한외국인의 처우에 대해 상세하게 규정해야 함에 반해, 다문화가족법에서 담고 있는 결혼이주여성 및 자녀에 대한 구체적인 지원 부분은 상호 정리하여 중복을 피할 필요가 있음을 확인하였다. 또한 다문화가족지원법의 일부 조항에서는 국가와 지자체에서 결혼이주

여성과 자녀를 대상으로 하는 지원 및 가족폭력피해 보호·지원에 있어서 ‘~지원할 수 있다’ 또는 ‘노력한다’의 임의규정이 아닌 ‘해야 한다’의 의무규정으로 수정하여 다문화 사회통합 관련 법들의 실행력 강화가 요구되었다.

마지막으로 다문화주의 관점에서 한국 사회통합정책의 발달과정을 네 단계로 나누어 살펴보고 단계별 내재되었던 다문화주의 이념을 추론하였다. 1단계인 정부수립부터 1980년대 말까지의 자국민 송출단계와 2단계인 1980년대 말부터 1993년까지 외국인 노동자 유입 초기 단계에서는 몰문화주의적 다문화주의가 작용한 것으로 파악되었다. 3단계인 1994년부터 2003년까지의 외국인 노동자 유입 증가단계에서는 초문화주의적 다문화주의가 작용하고 있음을 확인하였다. 4단계인 2004년부터 현재까지의 다문화 사회통합 모색단계에서는 동화주의적 다문화주의와 초기 단계의 다원적 다문화주의가 혼재하고 있는 것으로 파악되었다. 한국 사회통합정책의 발달단계의 구분은 김미나(2009)와 성장환(2017)의 이민정책 발달 단계를 기준으로 살펴 보았으나, 분석 결과 1단계와 2단계에서 동일하게 몰문화주의적 다문화주의가 나타난 점, 그리고 2004년부터 현재까지를 한 시기로 포괄하여 살펴보는 것은 다소 무리가 있어 보여 다문화주의 이념 발달단계에 대한 새로운 접근이 필요함을 확인할 수 있었다. 특히 한국에서 다문화 사회통합정책이 본격적으로 이뤄졌던 2004년 이후부터 현재까지를 집중시켜 보다 정밀하게 정책 변화와 다문화주의 이념 간의 관계성을 선행적으로 분석하면 전반적인 다문화주의 발달단계 구분이 이뤄질 수 있을 것으로 사료되어 이 부분에 대한 후속연구가 뒤따를 필요가 있음을 인식하였다.

그러나 한국 사회통합정책에 다문화주의 이데올로기 접근을 시도한 첫 연구로서 의미를 지닐 뿐 아니라 다문화주의를 담론 차원에서 전개한 연구에서 한국의 사회통합정책과 이들 다문화주의 이념 간의 구체적인 연관성을 짓고 다문화주의 이념의 발달과정을 유추하였다는 데서 의의를 지닌다고 하겠다. 서방 선진국들은 다문화주의 정책 기조가 동화주의적 다문화주의에서 다원주의적 다문화주의로 이행하고 있다고 보고하지만, 문화 집단 간의 사회적, 경제적 불평등을 해결하지 못하였다. 본 논문의 추론 결과, 우리나라에서도 최근 동화주의적 다문화주의와 초기 단계의 다문화주의가 발현되고 있음을 확인하였다. 익히 알다시피 한국의 사회통합정책은 이념의 기치 아래 정책 설계가 이뤄지지 못하고 있음을 지적받고 있다. 이러한 정책적 관행은 서방 선진국의 패착을 답습할 우려가 짙다. 향후 사회통합정책 논의는 추구하고자 하는 이념에 대한 숙의적 합의를 거친 후 전향적으로 전개될 필요가 있음을 제언하는 바이다.

[참고문헌]

- 고상두, 이주자 사회통합모델의 비교분석: 네덜란드, 독일, 한국의 사례, 「한국정치학회보」, 46(2), 241-264, 2012.
- 구인회·손병돈·엄기욱·정재훈·이수연, 외국인 이주자의 사회통합 방안 탐색: 영주권자에 대한 사회복지제도 적용을 중심으로, 「보건사회연구」 29(2), 126-150, 2009.
- 김미나, 다문화 사회의 진행단계와 정책의 관점: 주요국과 한국의 다문화정책 비교 연구, 「행정논총」 47(4), 2009.
- 김범수, 다문화 사회복지론, 서울: 양서원, 2007.
- 김용하, 사회통합을 위한 사회안전망 정책과제, 「한국응용경제학회」, 15(2), 31-59, 2013.
- 김창근, 다문화 공존과 다문화주의: 다문화 시민성 모색, 「윤리연구」, 1(73), 21-50, 2009.
- 박선욱, 다문화사회와 사회통합을 위한 법정정책 비교, 「법학논총」, 42(2), 185-218, 2018
- 법무부, 출입국·외국인정책 통계월보 2019년 12월호.
- 성장환, 다문화주의와 우리나라 이민정책의 변화과정과 방향, 「대한정치학회보」, 25(1), 2017.
- 심승환, 다문화교육의 의미에 대한 교육철학적 고찰, 「교육철학」, 45(4), 121-150, 2009.
- 윤건·박준, 사회통합지수에 관한 연구: 지표의 구성, 측정 및 검증을 중심으로, 「한국정책학회보」, 제28권 3호, 1-35, 2019.
- 이건, 사회통합 실태조사, 한국행정연구원, 2013.
- 이상윤, 한국 이민·다문화정책 추진체계 현황 및 개선방안: 사회통합 측면의 탐색적 연구, 「사회과학연구」, 25(3), 175-204, 2014.
- 이용승, 다문화주의의 이론적 검토와 정당화, 「민족연구」, 41, 18-52, 2010
- 이춘호, 한국 이주노동자의 위치인식에 따른 정체성 변화, 「인문사회 21」, 8(3), 1093-1112, 2017.
- 이혜경, 한국 이민정책의 수렴 현상: 확대와 포섭의 방향으로, 「한국 사회학」, 2008.
- 조향록, 이민자 사회통합 정책의 실제와 과제, 「다문화와 평화」 5(2), 5-31, 2011.
- 진시원, 다문화주의에 대한 이데올로기적 검토, 「다문화 사회연구」, 11(1), 2018.
- 진시원·오승호·송승아·변진연·고은이, 다문화주의 다문화교육 이데올로기 민주주의, 동문사, 2020.

허찬행·심영섭, 다문화사회 방송의 사회통합적 기능에 관한 연구, 「방송문화연구」, 26(2), 149-176, 2014.

현진권, 사회통합의 필요성과 추진 방향, 사회통합의 새로운 패러다임, 한국경제연구원, 2013.

Anderson, Bedit, 1992, The New World Disorder, New Left Review, 193.

Giddens, A. 1998, The Third Way: The Renewal of Social Democracy. Polity Press.

Bosswick, W. & Heckmann, F. 2006, Social Integration of Immigrants: Contribution of Local and Regional Authorities, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

Castels, S & Miller, M. J. 1998, The Age of Migration. 2<sup>nd</sup> ed. London:Macmillan.

Chan, L., To, H., and Chan, E. 2006, Reconsidering Social Cohesion: Developing a Definition and Analytical Framework for Empirical Research, Social Indicators Research. 75:273-302.

Council of Europe, 1998, Measurement and Indicators of Integraion

Hofstee, Willem, 2009, Family Matters: Community, Ethnicity, and Multiculturalism, Church History and Religious Culture, 89(3), 53-63.

국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr>. 2020.

두산백과

[국문초록]

## 다문화주의 관점의 한국 사회통합정책의 발달과정에 대한 고찰

임 은 의  
(극동대학교 사회복지학과 부교수)

본 연구는 지금 한국은 매년 결혼이주여성을 비롯한 외국인 근로자들이 증가하면서 다양한 배경을 가진 이주민의 다양성을 어떻게 관리하고 국가적 통합을 유지해 갈 것인가의 문제는 정부의 중요한 정책 과제가 되고 있다. 이에 정부는 다양한 법·제도를 마련하여 내국인과 이주민의 사회적 갈등을 예방하고 최소화하기 위해 적극적으로 다문화사회통합정책을 주도하고 있다. 본 논문에서는 문헌연구 방법론을 활용하여 한국의 다문화와 연관된 사회통합을 위한 법과 정책을 살펴보고, 사회통합 관련 법과 정책의 발달과정을 통해 다문화주의의 이념 경로를 도출하고자 한다. 분석 결과, 한국의 사회통합정책은 물문화주의적 다문화주의, 초문화주의적 다문화주의, 동화주의적 다문화주의, 초기단계의 다원주의적 다문화주의의 이동 경로를 밝아 온 것으로 확인되었다. 이를 토대로 한국의 사회통합 정책의 근간이 될 이념의 지향성에 대한 숙의와 합의점을 마련할 제언을 제시하였다.

---

**주제어:** 사회통합정책, 다문화주의, 결혼이주여성, 재한외국인처우기본법,  
다문화가족지원법

---

[Abstract]

## Analysis on the Development Process of Korean Social Integration Policies Viewed in Multiculturalism

Yim, Eun Eui  
(Associate Professor, Dept. of Social Welfare, Far East University)

With the continuous increase of foreign workers including married immigrant women every year in Korea, the issue of how to manage the diversity of immigrants with diverse backgrounds and also to maintain the national integration becomes an important policy agenda of the government. Thus, in order to prevent and minimize social conflicts between citizens and immigrants, the government is actively leading the multicultural social integration policies by establishing various laws and systems. This thesis aims to examine laws and policies for social integration related to multiculturalism of Korea by utilizing the literature review methodology, and also to draw the ideological path of multiculturalism in the development process. In the results of analysis, the Korean social integration policies viewed in multiculturalism were developed from monocultural multiculturalism, transcultural multiculturalism, into the multiculturalism natured by assimilationism and pluralism in order. Based on this, this thesis presented the suggestions for establishing the deliberations and agreements for the ideological orientation that could become the basis of Korean social integration policies.

---

**Keywords:** Social Integration Policy, Multiculturalism, Marriage Immigrant Women,  
Act on the Treatment of Foreigners in Korea, Multicultural Family  
Support Act

---



# 노인학대 관련 제재조치 개선방안

## -노인장기요양보험법 적용 시설 및 관련 종사자에 대한 규정을 중심으로-\*

양 승 미\*\*·성 윤 희\*\*\*

### 目 次

I. 들어가며	III. 시설에 대한 제재 개선방안
II. 노인학대 관련 제재 현황 및 문제점	1. 노인장기요양보험법상의 과징금제도 개편
1. 노인학대 관련 사건 처리절차	2. 제재적 처분기준의 재량적 해석
2. 장기요양시설에 대한 제재의 문제점	IV. 관련 종사자에 대한 제재 개선방안
3. 관련 종사자에 대한 제재의 문제점	1. 자격증소지자에 대한 제재 비교
	2. 요양보호사에 대한 제재 개선방안
	V. 맺으며 - 데이터 구조화를 통한 정치한 법제운영

## I. 들어가며

한국은 빠른 속도로 고령사회를 넘어 초고령 사회로 진입하고 있다. 정부는 사회적 구조 및 노인문제를 해결하기 위해 장기요양대상 노인의 삶의 질 향상과 가족부양부담 완화 등을 목적으로 2008년 7월 「노인장기요양보험법」을 제정, 시행해오고 있다. 10여년이 지나면서 지속적으로 제도적 개선을 해오고 있으나, 여전히 각종 법령

\* 투고일: 2020.08.14., 심사일: 2020.08.14.-2020.08.23., 게재 확정일: 2020.08.23.

\*\* 동양대학교 공공인재학부 교수, 법학박사

\*\*\* 이화여자대학교 법학연구소 연구원

상의 문제점이 노출되고 있다.<sup>1)</sup>

2019년 감사원의 보고서에 따르면, 2015년부터 지난해 5월까지 전국지자체 116곳이 장기요양기관의 노인학대 사례 287건을 통보받고 이 중 45.6%(131건)에 대해 행정처분을 내렸으며, 이중 75건은 「노인장기요양보험법」에 따른 업무정지, 지정취소 처분이었고, 나머지 56건은 「사회복지사업법」에 근거한 개선명령이나 경고조치 등 상대적으로 가벼운 처분이었으며, 전체 노인 학대 사례 중 절반이 넘는 50.5%(145건)에 대해서는 ‘일회성이거나 경미한 사례(58건)’이 가장 많았고, ‘정서적, 경제적 학대에 대한 제재규정이 없다는 이유(23건)’ 등으로 행정처분이 없었다고 한다.<sup>2)</sup>

이러한 보도에서는 장기요양기관에서 일어난 노인학대에 대해서 행정처분을 하지 않은 것이 문제가 있다거나, 좀더 강력한 제재를 취하지 않았다는 식의 태도를 보이면서 외양적으로만 이슈로 만들고 있으나, 보다 근원적인 문제로 노인학대에 대한 제재적 처분기준이 세분화 되어 있지 않다는 점, 그리고 시설에 대한 제재와 관련 종사자에 대한 제재가 분리되어 있지 않다는 점, 실무에서 이에 대한 제재를 「노인장기요양보험법」이나 「사회복지사업법」에 근거하여 이원적으로 처리되고 있다는 점 등이 검토되어야 할 것이다.

‘노인장기요양보험법」 및 동법 시행령, 시행규칙’에서 재량적 처분기준의 세분화가 이루어지지 않아서, 실무에서는 이에 대해서 강력한 제재만을 취하는 것은 헌법 및 행정법의 일반원칙인 비례원칙에 근거하여 위헌 및 위법의 소지가 있게 되고, 관련 종사자에 대한 인적 관리에 있어서 자격정지, 자격취소, 취업제한의 방식 등이 정비되지 못한 것도 일반예방 및 특별예방의 차원에서 지적할 수 있는 부분이다.

이에 여기서는 「노인장기요양보험법」 적용 시설 내 노인학대 관련 처리절차를 개관하고 장기요양시설 및 관련 종사자에 대한 제재의 문제점을 살펴보고, 그 개선방향을 검토하여 노인학대에 대한 제재처분의 관점에서 보다 실질적인 법정정책 개선방향을 모색해보고자 하였으며<sup>3)</sup> 최근 입법예고된 ‘노인장기요양보험법 시행규칙 일부개정령(안)’을 반영하여 검토하고자 하였다.<sup>4)</sup>

1) 월간 복지동향, 2019.7, 70-71면 - 장기요양기관의 노인학대에 관련하여 엄격한 행정처분과 관리감독이 필요하다고 판단하여 참여연대가 2019년 6월에 공익감사를 청구하였으며, 감사원이 이에 대한 점검을 실시하였다.

2) "'노인학대' 요양시설 절반 행정처분 피해.. 복지부 낙장대응 탕"

<https://news.v.daum.net/v/20200423175700646>, (연합뉴스, 2020.4.23일자, 2020.4.24.방문)

3) 이 글은 저자가 수행했던 “시설 내 노인학대 조사.판정 및 처분 절차 개선안 마련 연구 (2019.11)”의 내용을 참고로 하되, 다른 관점과 쟁점으로 접근하고자 하였음

4) 국민참여 입법센터, 노인장기요양보험법 시행규칙 일부개정령(안) 입법예고

<https://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/ogLmPp/59198?opYn=Y&lsNm=%EB%85%B8%EC%9D%B8%EC%9E%A5%EA%B8%B0%EC%9A%94%EC%96%91%EB%B3%B4%ED%97%98%EB%B2%95&isOgYn=Y&edYdFmt=2020.+8.+7.&stYdFmt=2020.+2.+1> (국민참여 입법센터, 2020.08.06. 방문)

## II. 노인학대 관련 제재 현황 및 문제점

### 1. 노인학대 관련 조사·관정·처분절차

#### (1) 노인학대의 개념 및 유형

"노인학대"라 함은 노인에 대하여 신체적·정신적·정서적·성적 폭력 및 경제적 착취 또는 가혹행위를 하거나 유기 또는 방임을 하는 것을 말한다.<sup>5)</sup> 「노인복지법」 제39조의9에서는 65세 이상의 사람에 대한 금지행위를 규정하고<sup>6)</sup> 동법 제1조의2제5호에서는 65세 이상 노인에 대한 노인학대로서 「형법」상의 범죄가 성립하는 경우를 대상으로 "노인학대관련범죄"를 규정하고 있다<sup>7)</sup>. 「노인복지법」은 노인의 보건복지증진에 기여함을 목적으로 하고 있으며, 그 학대는 노인의 보건복지증진에 부정적 영향을 미치는 행위까지 포함하는 것으로서 「형법」에 따른 학대보다 훨씬 포괄적이고 넓게 형성될 수 있다. 「노인복지법」에 따른 학대와 「형법」에 따른 학대는 원칙적으로 구별되는 개념이다.<sup>8)</sup>

대법원은 "「형법」상 학대란 육체적 고통을 주거나 정신적으로 차별대우를 하는 행위를 가리키고, 이러한 학대행위는 단순히 상대방의 인격에 대한 반인륜적 침해만으로는 부족하고 적어도 유기에 준할 정도에 이르러야 한다"고 판시하였다<sup>9)</sup>. 「형법」 제273조는 학대 및 존속학대를 구성요건으로 하는 범죄에 대한 처벌규정만 두고 있을 뿐, 학대에 대한 정의 개념을 규정하지는 않는다.

「노인장기요양보험법」은 노인학대에 관한 정의 규정을 따로 두고 있지 않으나,

5) 「노인복지법」 제1조의2제4호.

6) 제39조의9(금지행위) 누구든지 65세 이상의 사람(이하 이 조에서 "노인"이라 한다)에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다. <개정 2016. 12. 2.>

1. 노인의 신체에 폭행을 가하거나 상해를 입히는 행위
2. 노인에게 성적 수치심을 주는 성폭행·성희롱 등의 행위
3. 자신의 보호·감독을 받는 노인을 유기하거나 의식주를 포함한 기본적 보호 및 치료를 소홀히 하는 방임행위

4. 노인에게 구걸을 하게 하거나 노인을 이용하여 구걸하는 행위
5. 노인을 위하여 증여 또는 급여된 금품을 그 목적외의 용도에 사용하는 행위
6. 폭언, 협박, 위협 등으로 노인의 정신건강에 해를 끼치는 정서적 학대행위  
(국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr>, 2020.08.06. 방문)

7) 강동욱, 노인학대에 관한 법률의 입법방향에 대한 비판적 고찰, 홍익법학, 제20권제2호, 홍익대학교 법학연구소, 289면.

8) 강동욱, 노인복지법상 노인학대에 관한 규정의 개정방안, 「법학연구」 제22권 제2호, 인하대학교 법학연구소, 2019, 216면.

9) 대법원 2000. 4. 25 선고, 2000도223 판결.

법 제37조제1항제6호<sup>10)</sup>에서 장기요양지정의 취소 등의 사유로, 장기요양기관의 종사자 등이 수급자의 신체에 폭행을 가하거나 상해를 입히는 행위, 수급자에게 성적 수치심을 주는 성폭행, 성희롱 등의 행위, 자신의 보호·감독을 받는 수급자를 유기하거나 의식주를 포함한 기본적 보호 및 치료를 소홀히 하는 방임행위, 수급자를 위하여 증여 또는 급여된 금품을 그 목적 외의 용도에 사용하는 행위, 폭언, 협박, 위협 등으로 수급자의 정신건강에 해를 끼치는 정서적 학대행위 중 어느 하나에 해당하는 행위를 한 경우를 규정하고 있다.

따라서, 본 글에서 논하는 「노인장기요양보험법」 적용 시설 내 노인학대라 함은, 「노인복지법」상 시설 등의 기준을 갖춘 노인의료복지시설 및 재가노인복지시설 중 「노인장기요양보험법」에 따른 기준을 갖추어, 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장의 지정을 받은 기관 내에서 법 제37조제1항제6호 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 경우를 말하는 것으로 보며, 「노인복지법」상의 노인학대 개념 논의까지 확장하지는 않기로 한다.

## (2) 시설 내 노인학대 관련사건 처리절차

시설 내 노인학대의 경우 크게 조사·판정·처분의 단계로 나뉘며, 「노인복지법」 제39조의6에서 노인학대가 발생한 경우 누구든지 노인보호전문기관 또는 수사기관에 신고할 수 있으며, 법에서 정한 신고의무자의 경우 즉시 노인보호전문기관 또는 수사기관에 신고하도록 규정하고 있다. 신고가 되면 「노인복지법」 제39조의5에 따라 설치된 노인보호전문기관은 노인학대 신고 건에 대해 조사를 하고, 이를 바탕으로 노인학대사례판정위원회 및 자체사례회의에서 노인학대 사례 판정을 통하여 각종 조치를 진행하며, 지방자치단체의 경우 노인보호전문기관 및 시설과 협조하여 사례에 개입하여

10) 제37조(장기요양기관 지정의 취소 등) ①특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 장기요양기관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 그 지정을 취소하거나 6개월의 범위에서 업무정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호, 제2호의2, 제3호의5, 제7호, 또는 제8호에 해당하는 경우에는 지정을 취소하여야 한다. <개정 2013. 8. 13., 2015. 12. 29., 2018. 12. 11., 2020. 3. 31.>

6. 장기요양기관의 종사자 등이 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 경우. 다만, 장기요양기관의 장이 그 행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우는 제외한다.

가. 수급자의 신체에 폭행을 가하거나 상해를 입히는 행위

나. 수급자에게 성적 수치심을 주는 성폭행, 성희롱 등의 행위

다. 자신의 보호·감독을 받는 수급자를 유기하거나 의식주를 포함한 기본적 보호 및 치료를 소홀히 하는 방임행위

라. 수급자를 위하여 증여 또는 급여된 금품을 그 목적 외의 용도에 사용하는 행위

마. 폭언, 협박, 위협 등으로 수급자의 정신건강에 해를 끼치는 정서적 학대행위

(국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr>, 2020.08.06. 방문)

학대행위자 및 시설에 대하여 각종 행정조치를 취하고 있다.

그러나 이러한 과정에서 노인학대 조사·판정이 형사고발 및 행정처분 등 향후 처벌 여부를 염두에 두고 진행되지 않아 조사·판정에서 처분으로의 이행과정에서 관련 주체간 유기적인 연계 및 내용 반영이 어렵고, 시설에 대한 제재적 처분과 관련하여서도 관련 주체들 간 협조, 연계 체계가 미흡하여 노인학대 행위의 동기, 내용, 정도 및 결과 등을 반영하기 어려운 점, 「노인장기요양보험법」이나 「사회복지사업법」에 근거하여 관련법령이 이원적으로 처리되고 있다는 점 등 여러 문제가 제기된다.

따라서, 노인학대 조사·판정기관의 구성에서의 중립성 및 공정성, 그리고 심의기관인지 의결기관인지 여부에 대한 법적 지위와 기능 규정 마련, 행정심판절차에 준하는 조사·판정 절차와 효력 부여의 필요성 검토, 무엇보다 조사·판정 단계에서 형사고발 및 행정처분과 같은 향후 처벌 여부를 고려하지 않고 있으므로 이에 관한 법적·제도적 보완 문제<sup>11)</sup> 및 조사·판정의 실효성 및 객관성·공정성 등의 확보 방안에 관한 세밀한 검토가 필요하다.

### (3) 제재적 처분에 대한 근거규정 검토

#### 1) 노인장기요양보험법의 적용

노인학대가 발생하는 경우 「노인장기요양보험법」 제37조제1항제6호전단 및 제9항에 의해, 장기요양기관이 학대와 관련한 어느 하나에 해당하는 행위를 한 경우, 그 지정을 취소하거나 6개월의 범위에서 업무정지를 명할 수 있도록 규정하고 있다. 장기요양업무를 하는 장기요양기관, 행정지도 및 감독, 처분을 담당하는 지방자치단체 등 관련 제 주체들의 입장에서 「노인장기요양보험법」상의 행정처분기준이 적정한지 살필 필요가 있다.

현행 「노인장기요양보험법」 제37조제1항 및 「노인장기요양보험법 시행규칙」 별표2 개별기준 가목 13)의 제재규정이 과하여, 실제로 현장에서 이를 적용하여 행정처분을 내리기에 적합하지 않음을 알 수 있다. 개인적 일탈인 경우에도 곧바로 업무정지나 지정취소 등 시설 제재를 가하는 것은 지나치다는 지적이 있으며, 현행 규정에 의하면 경미한 사례의 경우에도 업무정지에 해당하는 행정처분을 내려야 하며, 이후 행정심판 및 행정소송으로 이어질 때 해당 지방자치단체는 행정소송 패소 등의 부담 등을 갖는 등 관련 업무에 상당한 어려움을 겪고 있다고 한다. 시설에 대한 행정

11) 이와 달리 「모자보건법 시행령」은 제17조 행정처분기준 별표1 일반기준 라목에서 행정처분권자는 위반사항의 내용으로 보아 그 위반 정도가 경미하거나 해당 위반사항에 관하여 검사로부터 기소유예 처분을 받거나 법원으로부터 선고유예의 판결을 받은 경우에는 제2호의 개별기준에도 불구하고 그 처분기준을 구분에 따라 경감할 수 있다고 규정하고 있음.

처분을 할 경우, 현행 「노인장기요양보험법 시행규칙」 별표2 개별기준에 따르면 1차 위반에 대해서도 곧바로 업무정지 3개월에 해당하는 처분을 내릴 수밖에 없으므로, 현행기준이 지나치게 엄격하여 처분으로 달성하고자 하는 공익에 비해 과도한 침해가 되어 헌법 및 행정법상의 일반원칙인 비례원칙 위반이 될 우려가 있다.

## 2) 사회복지사업법의 적용

장기요양기관에서의 노인학대가 발생하는 경우, 「노인장기요양보험법」이 우선 적용되어야 함에도 현행기준이 지나치게 엄격하여, 경미한 사례의 경우에도 업무정지에 해당하는 행정처분을 내려야 하므로, 비례원칙 위반 소지가 있게 되자, 경미한 사례의 경우 「사회복지사업법」을 적용하여 제재를 취하게 된다.

「사회복지사업법」 제40조제1항 본문은 시설의 개선, 사업의 정지, 시설의 장의 교체를 명하거나 시설의 폐쇄를 명할 수 있다고 규정하고 있으며, 제9항에서 행정처분의 세부적인 기준은 그 위반행위의 유형과 위반 정도 등을 고려하여 보건복지부령으로 정하도록 규정하고 있다. 이에 따라 「사회복지사업법 시행규칙」 제26조의2에서 행정처분의 세부적 기준을 규정하고 있으며, 「사회복지사업법 시행규칙」 별표4 개별기준에 의하면, 시설 거주자에 대한 부당한 체벌, 폭행, 학대 등 인권침해가 발생한 경우, 1차 위반시 개선명령, 2차 위반시 시설장 교체, 3차 위반 이상의 경우 시설 폐쇄를 규정하고 있다.

다만, 행정처분의 일반기준에 의하면 시설거주자에 대한 학대·성폭력 등 중대한 불법행위로 인하여 시설의 정상적인 운영이 불가능하다고 인정되는 때에는 제2호의 개별기준에 불구하고 1차 위반 시에 시설의 폐쇄를 명할 수 있도록 가중 규정을 두고 있으며, 그 위반의 정도가 경미하거나 기타 상당한 사유가 있다고 인정되는 경우에는 각각 1회에 한하여 시설장 교체에 갈음하여 개선명령을, 시설폐쇄에 갈음하여 시설장 교체명령을 발할 수 있도록 대체 경감 수단을 규정한다.

실무에서 특히 「사회복지사업법」 제40조제1항 본문 및 「사회복지사업법 시행규칙」을 적용하는 사례들이 있는 것은 동 시행규칙 별표4 개별기준에 의하면, ‘시설 거주자에 대한 부당한 체벌, 폭행, 학대 등 인권침해가 발생한 경우, 1차 위반시 개선명령’을 할 수 있기 때문이다. 노인장기요양보험법령에서는 1차위반시 바로 업무정지 처분이 이루어지는데 사회복지법령에서는 우선 개선명령 후 시설장 교체나 시설폐쇄로 단계적으로 진행되므로 위반사항을 바로 잡을 수 있는 ‘개선명령’에 대한 규정을 적용할 수 있는 것에 연유한다.

「사회복지사업법」 제2조제1호 각 목에는 이 법의 적용대상 법률로 「노인장기요양보험법」을 정하고 있지 아니하므로, 법개정 여부는 별론으로 하고 적어도 현행법제 하에서 본다면 「사회복지사업법」과 「노인장기요양보험법」은 일반법과 특별법

의 관계가 아닌 상호 독립된 법률체계로 볼 수 있다. 다만 법체계상의 관련성을 고려할 때 장기적으로는 「사회복지사업법」 내의 적용법령에 「노인장기요양보험법」을 규정하여 일반법, 특별법적 관계로 규정하는 것을 고려해볼 수 있다. 이 경우 사회복지사업법령은 노인장기요양법령에 대한 보완기능으로서만 적용되는 것이 된다.

## 2. 장기요양기관에 대한 제재의 문제점

### (1) 제재적 처분기준의 기속적 해석의 문제

장기요양기관 종사자 등이 「노인장기요양보험법」 제37조제1항제6호 각 목에 해당하는 행위를 한 경우에는 6개월 이내의 업무정지 또는 지정취소 처분을 할 수 있도록 규정한다. 행정법규는 임의법규 강행법규, 기속규정 재량규정 등으로 구분할 수 있는데, 위 규정은 강행법규이자 재량규정이다. 재량규정이란 법률이 정한 범위 내에서 행위유형 위반정도 등을 감안하여 사안에 따른 개별구체적인 처분을 할 수 있도록 행정부에 재량권을 부여한 조항이다. 재량권이 부여되었다고 자의적인 행정을 하거나 공무원마다 다른 판단을 하여서는 아니 되므로, 행정부로서는 재량권 행사의 기준을 어느 정도 구체화할 필요가 있으며, 동법 동조 제9항은 “제1항에 따른 행정처분의 기준은 보건복지부령으로 정한다.”고 하여 이를 명문화하였다.

여기서 유의할 것은 행정의 이념이나 목적이 공익 실현임을 고려하여, 이에 가장 적합한 행정을 하라는 취지로 재량권이 부여되는 것이며, 처분을 자의 내지 임의로 할 수 있다는 의미는 아니다. 행정법학에서는 ‘의무에 합당한 재량행사’라는 표현을 사용한다. 입법의 취지, 목적, 성질과 헌법질서의 구속하에, 그리고 당해 처분에 관련된 본질적인 관심사에 대한 고려하에 행사되어야 한다.<sup>12)</sup> 판례도 재량은 의무에 합당한 재량이어야 한다고 판시하고 있다.<sup>13)</sup>

재량행사는 재량권이 주어진 목적과 한계 내에서 이루어져야 한다. 그것이 의무에 합당한 재량행사가 된다. 그 목적과 한계 내의 것인 한 위법의 문제는 생기지 않는다. 그 목적과 한계를 벗어나면 재량하자 있는 것이 되고 위법한 것이 되어 사법심사 대상이 된다.<sup>14)</sup> 일반적으로 재량행사를 그르치면(위법의 정도에 미치지 못하면) 부당한 재량권 행사가 되고, 이에 대해서는 행정의 자기시정 차원에서 직권취소하거나 행정심판 제기 등을 통하여 취소 될 수 있다. 그리고 재량권 행사가 현저히 잘못되는 경

12) 홍정선, 행정법총론(상), 2018, 353면.

13) 대판 2006.9.28., 2004두5317.

14) 홍정선, 앞의 책, 362면.

우 즉, 재량권의 일탈·남용인 경우 부당에 그치지 않고 위법한 재량권행사가 된다. 예를 들어 법규정상 6개월까지의 영업정지처분이 가능한 경우, 1년의 영업정지처분을 하였다면 재량권의 일탈·남용<sup>15)</sup>으로 위법하며, 3개월 영업정지처분이면 족한데도 6개월 영업정지처분을 하였다면 과도한 침해로서 역시 위법하다. 비례원칙과 같은 행정법 일반원칙 위반 뿐 아니라 사적 감정 개입 등 잘못된 방향으로 재량이 행사되면 재량권 일탈·남용 사유가 될 수 있다.<sup>16)</sup>

「노인장기요양보험법」 제37조 제9항 및 동법 시행규칙 제29조 [별표2] 개별기준 가목 13<sup>17)</sup>의 기준에 의한 제재적 행정처분을 한다면, 행위의 행태 등이 과도하여 제재할 필요가 있는 예외적인 경우를 제외하고는 지나친 제재가 되어 비례원칙에 반하는 재량권 일탈·남용으로 위법하게 될 소지가 크다.<sup>18)</sup>

먼저, 「노인장기요양보험법」 제37조 제9항 및 동법 시행규칙 제29조 [별표2] 개별기준 가목 13의 “가) 수급자의 신체에 폭행을 가하거나 상해를 입히는 행위”의 경

15) 재량의 하자는 일반적으로 재량의 일탈과 재량의 남용으로 구분한다(홍정선, 앞의 책, 363면). 판례는 재량의 일탈·남용을 붙여서 용어의 사용례를 보여주고 있다. 대판 2010.3.11., 2008두15176 등 - 법과 시행령이 정하고 있는 일정한 범위 안에서 과징금의 액수를 구체적으로 얼마로 정할 것인지에 관하여 재량을 가지고 있다고 할 것이므로, 공정거래위원회의 법 위반 행위자에 대한 과징금 부과처분은 재량행위라 할 것이고, 다만 이러한 재량을 행사함에 있어 과징금 부과 기초가 되는 사실을 오인하였거나, 비례·평등의 원칙에 위배하는 등의 사유가 있다면 이는 재량권의 일탈·남용으로 위법하다.

16) 홍정선, 앞의 책, 364면.

17) 「노인장기요양보험법」 제37조 제9항 및 동법 시행규칙 제29조 [별표2] 개별기준 가목

위반행위	해당 조항	행정처분 기준		
		1차 위반	2차 위반	3차 위반
13) 장기요양기관의 종사자 등이 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 경우. 다만, 장기요양기관의 장이 그 행위를 방지하기 위하여 해당업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 않은 경우는 제외한다.	법 제37조 제1항 제6호			
가) 수급자의 신체에 폭행을 가하거나 상해를 입히는 행위		업무정지 6개월	지정취소	
나) 수급자에게 성적 수치심을 주는 성폭행, 성희롱 등의 행위		지정취소		
다) 자신의 보호·감독을 받는 수급자를 유기하거나 의식주를 포함한 기본적 보호 및 치료를 소홀히 하는 방임행위		업무정지 3개월	업무정지 6개월	지정취소
라) 수급자를 위하여 증여 또는 급여된 금품을 그 목적 외의 용도에 사용하는 행위		업무정지 1개월	업무정지 3개월	지정취소
마) 폭언, 협박, 위협 등으로 수급자의 정신건강에 해를 끼치는 정서적 학대행위		업무정지 6개월	지정취소	

18) 각주 3), 30면 참조.



우, 1차 위반 시 업무정지 6개월은 최대 정지기간이고 2차 위반 시 지정취소로 되어 있다. 만약 옷을 갈아입히다가 갈등이 생겨서 말리다가 팔에 멍이 드는 경우 내지는 요보호자를 케어하는 과정에서 실수로 잘못해서 상처가 나는 경우, 1차 위반에 해당하기만 하면 바로 6개월 업무정지이며, 이는 경미한 경우에 대한 고려가 어렵고, 그대로 6개월 업무정지를 한다면 과도하여, 규정대로 처분할 경우 비례원칙 위반이자 재량권 일탈·남용으로 위법이 될 수 있다.

“나) 수급자에게 성적 수치심을 주는 성폭행, 성희롱 등의 행위”의 경우 어떠한 행태인지에 대한 세부기준이 없이 경미하더라도 일단 1차 위반만으로 지정취소를 하도록 규정하고 있다. 실무에서 자주 일어나는 일 중에 요보호자의 용변을 처리하는 과정에서 반복적으로 일어나는 서비스과정에서 가림막을 깜박하고 잊었거나 철저히 하지 못하고 소홀하여 1/2이나 2/3만 가린 경우에도 성적 수치심을 주는 행위로 볼 수 있고, 요보호자에게 사과하고 재발방지를 약속한다 하더라도 반영되기 어렵고, 성적 학대 카테고리에 해당하기만 하면 1차 위반만으로도 지정취소가 된다. 이러한 해석은 의무에 합당한 재량으로 보기 어렵고 위법하다 할 것이다. 동법 시행규칙의 별표의 제재적 기준들을 기속적인 기준으로 볼 경우 모법인 「노인장기요양보험법」 규정체계에도 반하게 된다. 법 37조제1항단서는 “다만, 제1호, 제2호의2, 제3호의5, 제7호, 또는 제8호에 해당하는 경우에는 지정을 취소하여야 한다.”고만 규정하고 있으며 제6호는 언급하지 않고 있다. 어떤 행위를 1차 위반만으로 지정취소하여야 한다면, 처음부터 법 제37조제1항 단서에 포함시키는 것이 법체계상 타당하며, 하위법인 시행규칙에서 제외하는 것은 법체계상 바람직한 입법례는 아니라고 할 것이다.

“다) 자신의 보호·감독을 받는 수급자를 유기하거나 의식주를 포함한 기본적인 보호 및 치료를 소홀히 하는 방임행위”의 경우 1차 위반시 업무정지 3개월, 2차 위반시 업무정지 6개월, 3차 위반 시 지정취소를 규정하고 있다. 만약 어떤 행위가 1차 위반 시 업무정지 3개월이 과하지 않다면 단계적으로 봤을 때, 가중의 제재수준이 점진적으로 진행되고 있어, 제재 수준의 위법의 소지가 적다.

“라) 수급자를 위하여 증여 또는 급여된 금품을 그 목저 외의 용도에 사용하는 행위”의 경우 1차 위반 시 업무정지 1개월, 2차 위반 시 업무정지, 3개월 3차 위반 시 지정취소를 규정하고 있어, 다른 경우와 비교할 때 상대적으로 경한 제재로 보인다. 다만, 2차 위반 시 3개월인데, 3차 위반 시 지정취소로 되어서, 3차위반의 제재가 2차 위반에 비해 과한 측면이 있다.

“마) 폭언, 협박, 위협 등으로 수급자의 정신건강에 해를 끼치는 정서적 학대행위”의 경우도 가)와 마찬가지로 1차 위반부터 업무정지 6개월, 2차 위반 시 지정취소로 규정되어 있어, 정서적 학대행위의 행태 및 정도를 고려하지 못하고 제재가 과도하여, 제반요소를 반영하지 못하고 기속적 규정으로만 해석하여 처분할 경우 비례원칙 위반에 해당하여 재량권 일탈·남용으로 위법이 될 수 있다.

## (2) 제재적 처분기준의 세부기준 미비의 문제

「노인장기요양보험법 시행규칙」 별표 행정처분기준이 지나치게 과도하여 그에 따른 처분이 재량권 남용의 위험을 안고 있다면 이를 완화시키는 입법개선이 요구된다. 처분기준이 과도하지 않더라도 개별적, 구체적 타당성 관점에서 특별히 필요하다면, 모법 범위 내에서 위 기준과 다르게 가중 또는 감경 처분할 수 있는 예외적 재량이 인정되어야 한다. 판례는 시행규칙 별표상의 제재적 행정처분기준의 법적 성질을 법규명령이 아닌 행정규칙으로 본다.<sup>19)</sup> 즉, 당해 기준에 행정청은 구속되지만 법원은 구속되지 않으므로, 어떤 처분이 이 기준에 따른 것일지라도 그것만으로 적법한 처분이 되지는 않고 그 처분이 재량권의 남용에 해당되면 위법하다고 본다. 그러나 행정청은 행정규칙에도 구속되므로 이에 따라 처분을 하여야 하는 기속을 받는데, 개별 구체적 사안에 따라서는 기준과 달리 처분할 재량이 여전히 필요하다. 원칙적으로는 처분기준에 따르되 예외적으로 가중·감경 재량을 가져야만 합법적이면서도 합목적적인 행정수행이 가능하다.

명문규정이 없더라도 모법규정이 재량규정이므로 그 구체화 규정인 시행규칙 별표 처분기준을 원칙적 기속적 규정, 예외적 재량 규정으로 해석할 필요가 있다. 실제로 제재적 행정처분기준과 관련한 여러 법률들의 시행령이나 시행규칙의 규정형식과 내용을 보면 개별기준 외에 일반기준을 마련하여 가중·감경 근거를 명문화하고 있는 추세이다.

장기적으로는 논란 방지 차원에서 이를 입법으로 명문화하는 것도 바람직하며, 현행 「노인장기요양보험법 시행규칙」 별표2도 개별기준 외에 일반기준으로서 가중규정과 감경규정을 두어 원칙적 기속과 예외적 재량을 뒷받침한다.<sup>20)</sup>

그런데 이러한 가중규정 감경규정은 모든 종류의 제재에 반영되어야 함에도 실제적으로는 그러하지 못하며, 일반기준에 있는 규정보다 개별기준의 세부적인 제재를 그

19) [대법원 2014. 6. 12., 선고, 2014두2157, 판결] 구 식품위생법 시행규칙(2013. 3. 23. 총리령 제1010호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제89조에서 [별표 23]으로 구 식품위생법(2013. 3. 23. 법률 제11690호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제75조에 따른 행정처분의 기준을 정하였다 하더라도, 이는 행정기관 내부의 사무처리준칙을 규정한 것에 불과한 것으로서 보건복지부장관이 관계행정기관 및 직원에 대하여 직무권한행사의 지침을 정하여 주기 위하여 발한 행정명령의 성질을 가지는 것이지 같은 법 제75조 제1항의 규정에 의하여 보장된 재량권을 기속하는 것이라고 할 수 없고, 대외적으로 국민이나 법원을 기속하는 힘이 있는 것은 아니다.

20) 「노인장기요양보험법 시행규칙」 별표2(제29조 관련)

## 1. 일반기준

다. 위반행위가 둘 이상인 경우로서 다음의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제2호에 따른 기준에도 불구하고 지정취소할 수 있다. ...

라. 하나의 위반행위에 대한 행정처분이 업무정지처분에 해당하는 경우는 행위의 동기, 내용, 정도 및 결과 등을 고려하여 그 처분기준의 2분의1의 범위에서 감경하여 처분할 수 있다....

대로 따르려는 경향이 있어 문제이다. 최근 시행규칙 개정안 입법예고에 따르면, ‘장기요양기관의 노인학대 행위가 중대한 위반행위인 경우 행정처분의 개별기준에도 불구하고 1종의 학대행위라도 지정취소할 수 있도록 하며, 학대행위가 경미한 경우에는 업무정지기간을 감경할 수 있’도록 시행규칙 제29조의4 및 별표2를 개정하고자 한다.<sup>21)</sup> 그러나 개정에도 불구하고 재량이 어느정도 반영되어 감경 또는 지정취소 될 것인지에 대한 세부기준 마련은 필요하다. 그리고 최근 개정안은 현재의 규정 해석으로 가능한 것을 확인하는 규정으로서 보다 명확한 기준이 제시되는 것이 필요하다고 본다.

시행규칙 별표의 제재적 행정처분기준을 법규로 보지 않는 판례의 입장 즉, 처분기준에 구속되지 않으려는 의도로 법규명령이 아닌 행정규칙으로 보는 판례의 논리는 법규범체계나 행정현장의 법인식 및 일반국민의 법관념에 맞지는 않는다. 판례의 견해와 달리, 모법인 「노인장기요양보험법」이 법규인 재량규정이듯<sup>22)</sup>, 「노인장기요양보험법 시행규칙」 별표 처분기준도 법규인 재량규정으로 보는 것이 실정법체계나 규범논리상으로는 더 바람직하다 할 것이다.

판례는 법령의 위임을 받아 부령으로 정한 행정처분의 기분으로 행정규칙으로 판시하면서, 대통령령으로 정한 행정처분의 기준은 법규명령으로 본다. 판례는 부령에서 규정된 제재적 행정처분의 기준을 단순히 사무처리기준이라 하지만, 그것은 오히려 기본권 제한에 관련하는 사항으로 보는 것이 합당할 것이다.<sup>23)</sup> 시행규칙 별표상의 처분기준을 정한 규정은 규정형식상으로도 법규로 관념되는 부령이고 내용적으로도 국민을 구속하며 수권 또한 있으므로 법원도 이를 법규명령으로서 재판규범으로 보는 것이 타당하다.<sup>24)</sup>

### 3. 관련 종사자에 대한 제재의 문제점

#### (1) 시설을 중심으로 한 과징금 부과

21) 앞의 주4) 참조.

22) 「노인장기요양보험법」 제37조제1항처럼 “다만, ...하여야 한다”는 기속규정의 예외를 단서로 두기도 한다.

23) 홍정선, 앞의 책, 277면.

24) [대법원 1997. 12. 26., 선고, 97누15418, 판결] 이 사건 처분의 기준이 된 주택건설촉진법 시행령 제10조의3 제1항 [별표 1]은 법 제7조 제2항의 위임규정에 터잡은 규정형식상 대통령령이므로 그 성질이 부령인 시행규칙이나 또는 지방자치단체의 규칙과 같이 통상적으로 행정조직 내부에 있어서의 행정명령에 지나지 않는 것이 아니라 대외적으로 국민이나 법원을 구속하는 힘이 있는 법규명령에 해당한다고 할 것이다(대법원 1995. 10. 17. 선고 94누14148 판결 참조).

「노인장기요양보험법」 제37조제1항제6호전단 및 제9항은 ‘장기요양기관이 학대와 관련한 어느 하나에 해당하는 행위를 한 경우, 장기요양기관 지정을 취소하거나 6개월의 범위에서 업무정지를 명할 수 있’도록 규정하고 있고, 「노인장기요양보험법」 제37조의2에서는 ‘업무정지가 해당 장기요양기관을 이용하는 수급자에게 심한 불편을 줄 우려가 있는 등 보건복지부장관이 정하는 특별한 사유가 있다고 인정되는 경우에는 업무정지명령을 갈음하여 2억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다’고 규정하고 있다.

종래 동법 시행규칙 제29조의3에서는 노인학대의 경우에는 갈음하여 부과할 수 없도록 되어 있다가, 최근 입법예고를 통해 ‘성적 학대를 제외한 학대행위에 대해, 업무정지 시 장기요양수급자와 보호자에게 불편이 발생할 우려가 있을 경우 업무정지에 갈음하는 금전적 불이익을 부과할 수 있’도록 하고자 한다.<sup>25)</sup> 업무정지에 따라 주변에 대체시설이 없는 경우 전원조치 등의 실제 집행에 문제가 발생함에 따라 개정안이 마련된 것이다. 그러나 과징금의 순기능 뿐만 아니라 역기능에 대한 고려도 필요하다. 뿐만 아니라 개정안에서는 성적 학대에 대해서는 1회적발로도 바로 지정취소이기 때문에 이에 갈음하는 과징금은 여전히 불가능하며 경미한 경우에 대한 적절한 제재로 활용되기 어려운 측면이 있다.

한편 현재 사회복지사, 보육교사 등의 경우 개인에 대한 자격정지, 자격취소 조항이 마련되어 있으나, 보건복지부장관이 권한기관으로 되어 있고 실제 강력한 제재가 되므로 요양보호사와 마찬가지로, 경미한 경우에 사용되기 어려우며, 보육교사의 경우에도 자격정지에 갈음할 수 있는 과징금제도는 시설에 한정되고 있어 그 효용에 한계가 있다고 할 수 있다.

## (2) 인적 제재에 대한 불완전성

시설에 대해서 과징금 제도는 종래부터 도입되어 있었으나, 학대행위 관련자들에게 대한 인적 제재에 대해서는 다른 자격에 대한 관리에 비하여 다소 불완전하다고 할 수 있다. 「노인복지법」에서 요양보호사 자격에 대해서 규정하고 있으며 동법 제39조의2 제1항은 ‘요양보호사가 되려는 사람은 제39조의3에 따라 요양보호사를 교육하는 기관(이하 "요양보호사교육기관"이라 한다)에서 교육과정을 마치고 시·도지사가 실시하는 요양보호사 자격시험에 합격하여야 한다’고 규정하며, 자격부여권한은 ‘시·도지사’로 되어 있다.

그리고 「노인복지법」 제39조의14 제1항에서 ‘시·도지사는 요양보호사가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 그 자격을 취소할 수 있다’고 규정되어 있으며, ‘제39조의9를 위반하여 제55조의2부터 제55조의4까지의 규정에 따른 처벌을 받은 경

25) 앞의 주 4) 참조.

우'(벌금이나 징역형을 받은 경우)'에 자격취소 할 수 있다. 또한 「노인복지법」 제 39조의13 제5호 '법원의 판결에 따라 자격이 정지 또는 상실된 사람'에 해당하면 요양보호사 자격취소가 가능하다(제39조의14 1호).

동법 제39조의17에서는 '법원은 노인학대관련범죄로 형 또는 치료감호를 선고하는 경우 일정기간(이하 "취업제한기간") 동안 다음 각 호에 따른 시설 또는 기관(이하 "노인관련기관"이라 한다)을 운영하거나 노인관련기관에 취업 또는 사실상 노무를 제공할 수 없도록 하는 명령(이하 "취업제한명령")을 판결과 동시에 선고(약식명령의 경우에는 고지를 말한다)하여야 한다'고 규정한다. 즉 노인학대가 발생하는 경우, 노인 시설에 대해서는 '지정취소하거나 6개월의 범위에서 업무정지'를 할 수 있으며, 요양보호사에 대해서는 자격취소 또는 일정기간 취업제한명령을 내릴 수 있게 된다.

노인학대가 발생하는 경우, 앞에서 살펴보았듯이 노인시설의 경우는 6월 내 업무정지 또는 지정취소가 마련되어 있으나 요양보호사의 경우 자격정지제도는 도입되지 않았으며, 요양보호사의 자격취소는 '노인학대로 처벌을 받은 경우' 또는 '법원에 의해서 자격정지 또는 상실을 판결 받는 경우'로 한정되어 있어, 경미한 위반사항에 대해서 요양보호사에 대한 인적 관리가 이루어지고 있다고 보기 어렵다. 그리고 취업제한명령도 '법원'만 할 수 있으므로, 실질적으로 요양보호사가 우발적이거나 일시적인 노인학대사건을 일으킨 경우 그 분쟁해결절차기록조차 타 기관에서 확인할 수 없는 문제점이 있다.

한편 「노인복지법」 제39조의18 제2항은 '보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제39조의14에 따른 처분을 받거나 제55조의2·제55조의3제1항제2호 또는 제55조의4제1호에 따른 처벌을 받은 자로서 제39조의9에 따른 금지행위로 노인의 생명을 해치거나 신체 또는 정신에 중대한 피해를 입힌 노인복지시설의 장과 종사자에 대하여 법 위반 이력과 명단, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 공표할 수 있다. 이 경우 공표여부를 결정할 때에는 그 위반행위의 동기, 정도, 횟수 및 결과 등을 고려하여야 한다'고 규정하고 있으며, 즉, 노인학대로 자격취소되거나, 처벌을 받거나, 중대한 피해를 입히는 노인학대가 발생하는 경우 '위법사실을 공표'할 수 있도록 규정한다.

현장에서 과중한 업무에서 묵묵히 이를 수행하는 요양보호사들에게도 보수 측정에 있어서 성과, 수당에 대한 측정방법이 개발되어야 함과 동시에, 학대 등 위반사실이 발생하였을 때 이를 반영할 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 현재의 인적 제재의 규정은 중한 위반사실에 대해 취소 등 조치를 취하도록 되어 있으나 경미한 반복적 위반 발생에 대한 제어장치로 기능하고 있다고 보기 어렵다.

### Ⅲ. 시설에 대한 제재 개선방안

#### 1. 「노인장기요양보험법」 상의 과징금제도 개편

##### (1) 과징금의 개념 및 법적 성격

과징금에 대해서는 실정법적으로나 학문적으로 명확한 통일적 개념이 성립되어 있지 않으며, 실무에서는 과징금이나 부과금이라는 명칭도 혼용하고 있다. 과징금 제도는 일본과 우리나라를 제외하고는 비교법적으로 입법례를 찾기 어렵다.<sup>26)</sup>

대법원은 “과징금은 원칙적으로 행정법상의 의무를 위반한 자에 대하여 당해 위반행위로 얻게 된 경제적 이익을 박탈하기 위한 목적으로 부과하는 금전적인 제재”<sup>27)</sup>로, 헌법재판소는 “과징금은 그 취지와 기능, 부과 주체와 절차 등을 종합할 때 부당내부거래 억지라는 행정목적 실현하기 위하여 그 위반행위에 대하여 제재를 가하는 행정상의 제재금으로서의 기본적 성격에 부당이득환수적 요소도 부가되어 있는 것”<sup>28)</sup>으로 보고 있다.

일반적으로 과징금이란 “행정법상의 의무를 불이행하였거나 위반한 자에 대하여 당해 위반행위로 얻은 경제적 이익을 박탈하기 위하여 부과하거나 또는 사업의 취소, 정지에 갈음하여 부과되는 금전상의 제재”<sup>29)</sup> 또는 “행정법규의 위반이나 행정법상의 의무 위반으로 경제상의 이익을 얻게 되는 경우에 당해 위반으로 인한 경제적 이익을 박탈하기 위하여 그 이익액에 따라 행정기관이 과하는 행정상 제재금”<sup>30)</sup>으로 설명되고 있다. 즉 원칙적인 성격은 ‘불법적 이익의 박탈’에서 출발하며, 변형된 의미로 ‘사업의 정지 또는 취소를 대신하여 부과되는 금전적 제재’로 파악되고 있다.

과징금은 영업정지 등 제재적 행정처분을 하여야 하나 이용자에게 심히 불편을 주는 것처럼 공익을 해하는 등의 우려가 있을 경우 법규위반에 대해서 제재하되 영업은 계속하도록 한다는 점에서 의의가 있으며, 행정법상 제재인 점에서 형사벌과 다르고 부당이득의 환수 또는 영업정지처분에 갈음하는 금전 납부 등의 불이익 부과라는 점에서 행정벌과 구별된다. 공공성이 강한 사업은 영업의 정지 등의 처분이 있게 되면 관련 일반 대중이 불편을 겪기 때문에 영업정지 등 처분 대신 과징금부과를 규정하고 있다.

26) 조성규, 과징금의 법적 성격에 대한 이론적 고찰, 행정법연구 55호, 2018.11, 59면.

27) 대법원 2002. 5. 28., 선고, 2000두6121, 판결.

28) 헌법재판소 전원재판부 2001헌가25, 2003. 7. 24.

29) 홍정선, 행정법특강, 박영사, 2019, 415면.

30) 박균성, 행정법강의, 박영사, 2019, 409면.

## (2) 노인장기요양보험법령상의 과징금제도 검토

부당이득환수의 과징금은 독점규제 및 공정거래 관련 법령, 「물가안정에 관한 법률」에서 규정하고 있으며, 정지 및 취소에 갈음한 과징금은 「개인정보보호법」, 「모자보건법」, 「국민건강보험법」, 「공중위생관리법」 등 다양한 분야에서 활용되고 있다.

복지분야의 경우 「사회복지사업법」, 「노인복지법」, 「아동복지법」, 「장애인복지법」은 과징금 규정을 도입하고 있지 않으나, 「영유아보육법」은 과징금 규정을 두고 있다. 「영유아보육법」 제45조의2의 경우, 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 어린이집의 설치·운영자가 제45조제1항 4호의 「아동복지법」 제3조제7호에 따른 아동학대 행위를 한 경우에 해당하여 어린이집 운영정지를 명하여야 하는 경우로서 그 운영정지가 영유아 및 보호자에게 심한 불편을 주거나 그 밖에 공익을 해칠 우려가 있으면 어린이집 운영정지 처분을 갈음하여 3천만원 이하의 과징금을 부과할 수 있도록 규정하고 있다.

장기노인요양기관의 관리, 감독을 위해 과징금의 유용성에 대해서 검토할 필요가 있다. 과징금 자체의 성격에서 도입되는 행정분야가 특정된다고 보기 어려우며, 과징금은 금전적 납부의무를 부과한다는 점에서는 침익적이다. 불이행된 의무가 이행되기만 하면 과징금 관련절차는 중지되므로, 복지사업과 관련하여 관련 시설을 관리, 감독할 수 있는 수단으로 작동할 수 있기 때문에 행정의 실효성 확보수단으로서 매우 유용하다.

현행 「노인장기요양보험법」 제37조의2제1항은 과징금 부과에 관하여 규정하고 있고, 단서규정은 “다만, 제37조제1항제6호를 위반한 행위로서 보건복지부령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다”라고 하여 학대행위 중 보건복지부령으로 정하는 일정한 경우에는 과징금으로 대체할 수 없도록 하는 근거조항을 두고 있다. 그런데 최근 입법예고된 동법 시행규칙에서는 ‘성적 학대를 제외한 학대행위에 대해, 업무정지 시 장기요양수급자와 보호자에게 불편이 발생할 우려가 있을 경우 업무정지에 갈음하는 금전적 불이익을 부과할 수 있’도록 규정할 예정이다.<sup>31)</sup>

그런데, 여전히 ‘성적 학대’ 행위에 대해서 업무정지에 갈음하는 과징금부과는 제한되고 있으며, 학대의 유형과 경중에 따라 과징금 부과가 어느 정도 가능한지 여부는 세부적인 기준이 마련되어야 할 것이다.<sup>32)</sup>

## (3) 노인학대에 대한 제재적 처분으로서 과징금과 그 한계 및 과제

31) 앞의 주 4) 참조.

32) 현재의 과징금 제도는 법 제23조의 급여의 종류에 따라 부과기준을 마련하고 있다.- 동법 시행령 제15조 별표2.

「노인장기요양보험법 시행령」 제15조는 과징금 부과기준을 규정하고 있으며, 별표2에서 과징금 부과기준을 마련하고 있으며, 현재는 이 경우에도 「노인장기요양보험법」 제37조의2제1항 단서 및 「노인장기요양보험법 시행규칙」 제29조의3제1항에 의하여 모든 학대행위의 경우 과징금 부과가 제한되며, 최근 동법 시행규칙의 입법예고의 내용이 그대로 시행된다면, ‘성적 학대’행위를 제외하고 학대행위에 대한 제재로서 업무정지에 갈음하여 과징금이 부과될 것이다.

사례 등을 검토하여 보면, 현행 규정 하에서 시설 측에서는 시설 내의 개인적 일탈 등으로 인한 학대사례의 경우, 행위의 경·중 고려 없이 적발 횟수만으로 업무정지 등의 처분이 내려질 때, 학대행위자 이외의 종사자들에 대한 피해 뿐 아니라 시설의 파산 위험도 야기할 수 있으므로, 적절한 고려 없이 내려진 행정처분의 경우 달성하려던 공익에 비해 관계인들의 불이익이 현저히 크다는 호소를 하였다.<sup>33)</sup>

사례의 경중을 고려하여 사안이 경미한 경우 등에 있어서는 전원여건 등 지역 상황을 고려하여 업무정지 처분에 갈음하는 과징금 부과에 대한 기준을 마련하여야 할 것이다. 실제로 과징금 관련 하급심 판례<sup>34)</sup>를 보면, 피고가 원고에게 내린 업무정지처분에 대하여, 타 수급인들의 전원조치의 어려움, 시설 종사자들의 실직, 시설의 파산 우려, 시설장의 자진신고, 피해행위에 대한 후속조치, 피해 수급인의 보호자들의 선처 호소 등으로 처분의 재량권을 일탈·남용한 위법이 있음을 이유로 과징금 처분의 가능성을 주장을 하면서 업무정지처분의 취소를 구한 사건에서, 법원은 피고의 처분에 재량권을 일탈·남용한 위법이 있어 원고의 청구를 인용한다고 하면서 1,000만원의 과징금을 조정 권고한바 있다. 실제 도입을 하는 경우 과징금의 순기능뿐만 아니라 과징금으로의 도피 현상과 같은 제도의 악용을 방지하기 위한 장치를 마련하는 등 면밀한 접근이 필요할 것이다.

## 2. 제재적 처분기준의 재량적 해석

### (1) 제재적 처분기준에 대한 판례 검토

판례는 부령의 형식(시행규칙)으로 정해진 제재적 처분(영업허가의 취소 또는 정지, 과징금 부과 등)기준은 그 규정의 성질과 내용이 행정청 내의 사무처리기준을 규정한

33) 경상남도 행정심판 재결례, 사건번호 제2014 - 278호  
[http://www.gyeongnam.go.kr/index.gyeong?menuCd=DOM\\_000000116002006007&head\\_title=null&search\\_Status=null&page\\_no=14&no=617](http://www.gyeongnam.go.kr/index.gyeong?menuCd=DOM_000000116002006007&head_title=null&search_Status=null&page_no=14&no=617) (2020.08.05. 방문)

34) 의정부지방법원 2017. 9. 26. 선고 2016구합10102.



것에 불과하므로 행정규칙의 성질을 가지며 대외적으로 국민이나 법원을 구속하는 것은 아니라고 본다.<sup>35)</sup>

그러면서도 “행정청이 수익적 행정처분을 취소하거나 중지시키는 경우에는 이미 부여된 국민의 기득권을 침해하는 것이 되므로 비록 취소 등의 사유가 있더라도 취소권 등의 행사는 기득권의 침해를 정당화할 만한 중대한 공익상 필요 또는 제3자의 이익 보호의 필요가 있는 때에 한하여 상대방이 받는 불이익과 비교교량하여 결정하여야 하고 그 처분으로 인하여 공익상 필요보다 상대방이 받게 되는 불이익 등이 막대한 경우에는 재량권의 한계를 일탈한 것으로서 그 자체가 위법임을 면치 못한다.”고 하여 재량의 행사에 있어 관련 이익을 비교교량하여 결정하는 것이 중요함을 판시하였다.

한편, 판례는 대통령령의 형식(시행령)으로 정해진 제재적 처분기준은 법규명령으로 보고 있으며 구 청소년보호법 시행령 별표의 과징금 처분기준을 최고한도액으로 보고<sup>36)</sup> 제이익에 대한 형량을 통해 재량을 행사하여 기준보다 상하한의 금액도 가능함을 판시한바 있다.

판례는 제재적 처분기준이 대통령령의 형식이면 법규명령이고, 부령형식이면 법규가 아니라고 판단하는 입장인 것이다. 이에 대해 대통령령과 부령은 법규명령인 점에서는 같으나 양자 사이에 질적인 차이가 있는 것은 아니므로 재량권 행사의 기준이 대통령령의 형식(시행령)으로 제정된 경우에는 법규명령으로 보고 부령의 형식(시행규칙)으로 제정된 경우에는 행정규칙(재량준칙)으로 보는 것은 타당하지 않다는 점, 법률의 위임을 받아 제정된 것인 점에서 동일하다는 점에서 비판이 가능하다.<sup>37)</sup> 판례에 따르면 현행 「노인장기요양보험법 시행규칙」 제29조 별표2에 따른 노인학대행위에 대한 처분기준은 법규명령이 아닌 행정규칙에 해당하므로, 처분이 이 기준에 따라 행

35) [대법원 1993. 6. 29., 선고, 93누5635, 판결] 식품위생법시행규칙 제53조에서 별표 15로 같은 법 제58조에 따른 행정처분의 기준을 정하였다 하더라도, 이는 형식은 부령으로 되어 있으나 성질은 행정기관 내부의 사무처리준칙을 규정한 것에 불과한 것으로서 보건사회부장관이 관계행정기관 및 직원에 대하여 직무권한행사의 지침을 정하여 주기 위하여 발한 행정명령의 성질을 가지는 것이지 같은 법 제58조 제1항의 규정에 의하여 보장된 재량권을 기속하는 것이라고 할 수 없고, 대외적으로 국민이나 법원을 기속하는 힘이 있는 것은 아니다. - 같은 의견으로 박균성, 행정법 강의, 2019, 169면 참조.

36) [대법원 2001. 3. 9., 선고, 99두5207, 판결] 청소년보호법(1999. 2. 5. 법률 제5817호로 개정되기 전의 것, 이하 '법'이라고 한다) 제49조 제1항, 제2항에 따른 법시행령(1999. 6. 30. 대통령령 제16461호로 개정되기 전의 것, 이하 '시행령'이라고 한다) 제40조 [별표 6]의 위반행위의 종별에 따른 과징금처분기준은 법규명령이기는 하나 모법의 위임규정의 내용과 취지 및 헌법상의 과잉금지의 원칙과 평등의 원칙 등에 비추어 같은 유형의 위반행위라 하더라도 그 규모나 기간·사회적 비난 정도·위반행위로 인하여 다른 법률에 의하여 처벌받은 다른 사정·행위자의 개인적 사정 및 위반행위로 얻은 불법이익의 규모 등 여러 요소를 종합적으로 고려하여 사안에 따라 적절한 과징금의 액수를 정하여야 할 것이므로 그 수액은 정액이 아니라 최고한도액이라고 할 것이다.

37) 홍정선, 앞의 책, 274-275면.

해졌다고 해서 당연히 적법한 처분인 것은 아니며, 기준에 따른 결과 지나치게 과도한 처분으로서 비례원칙 등에 반하면 재량권 남용으로서 위법한 처분이 된다.

판례의 입장처럼 시행규칙 별표상의 제재적 행정처분기준의 법적 성질을 행정규칙으로 보는 경우, 처분이 행정규칙에 따랐다고 그것만으로 적법한 것은 아니며, 반대로 행정규칙에 반한다고 그것만으로 위법한 것도 아니다. 법원은 당해 규정에 구속되지 않고, 상위법과 불문의 법원칙 등 여러 관점에서 종합적으로 위법여부를 판단하기 때문이다<sup>38)</sup>. 판례에 의하면, 「노인장기요양보험법」 제37조 제1항 제6호에 근거하여 재량의 일탈, 남용여부를 판단하므로, 장기요양기관의 종사자 등이 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 경우, 동법 시행규칙의 기준은 경감된 형태로 변형된 기준으로 처분이 가능하게 된다.<sup>39)</sup>

「노인장기요양보험법 시행규칙」 제29조 [별표2]는 제재적 처분기준으로서 지속적 해석이 아니라 재량으로 해석하여야 하며, 예를 들어 신체적 학대가 발생하는 경우 1차위반에도 곧바로 업무정지 6월을 ‘하여야’하는 것이 아니라, 관련된 사항들을 고려하여 경감하여 제재를 ‘제재를 할 수 있다’고 해석하여야 하는 것이다.

(2) 제재적 처분기준에서 반영되어야 하는 사항들

「사회복지사업법 시행규칙」, 「아동복지법 시행규칙」, 「장애인복지법 시행규칙」 각 별표의 일반기준에서 그 위반의 정도가 경미하거나 기타 상당한 사유가 있다고 인

38) 앞의 주, 276면.

39) <노인장기요양보험법 시행규칙 제29조 [별표2] 개별기준 가목 13의 변형된 안>

위반행위	행정처분 기준				
	1차 위반			2차 위반	3차 위반
가) 수급자의 신체에 폭행을 가하거나 상해를 입히는 행위	업무정지 2월	업무정지 3월	업무정지 6개월	지정취소	
나) 수급자에게 성적 수치심을 주는 성폭행, 성희롱 등의 행위	업무정지 2월	업무정지 3월	지정취소		
다) 자신의 보호·감독을 받는 수급자를 유기하거나 의식주를 포함한 기본적 보호 및 치료를 소홀히 하는 방임행위	업무정지 1월 또는 1.5월	업무정지 2월	업무정지 3개월	업무정지 6개월	지정취소
라) 수급자를 위하여 증여 또는 급여된 금품을 그 목적 외의 용도에 사용하는 행위			업무정지 1개월	업무정지 3개월	지정취소
마) 폭언, 협박, 위협 등으로 수급자의 정신건강에 해를 끼치는 정서적 학대행위			업무정지 6개월	지정취소	

(저자가 재량의 범위를 예시적으로 작성함)

정되는 경우 각각 1회에 한하여 감경할 수 있도록 규정하고 있으며, 「노인복지법 시행규칙」 별표의 일반기준에서는 그 횟수의 제한을 두지 않고, 그 위반의 정도가 경미하거나 그밖에 특별한 사유가 있다고 인정되는 경우에는 그 처분기준을 일정한 기준에 따라 경감할 수 있도록 규정하고 있다.

이에 노인학대와 관련하여 기관의 중대한 학대행위로 인하여 정상적인 운영이 불가능한 경우에 가중 규정이 필요하다는 인식이 있었고, 앞서서도 언급하였듯이, 최근 「노인장기요양보험법 시행규칙」 개정에서는 ‘장기요양기관의 노인학대 행위가 중대한 위반행위인 경우 행정처분의 개별기준에도 불구하고 1종의 학대행위라도 지정취소할 수 있도록 하며, 학대행위가 경미한 경우에는 업무정지기간을 감경할 수 있’도록 예정하고 있다.

노인학대 관련 사례를 연구한 문헌은 많지 않으며<sup>40)</sup> 행정심판 재결, 행정소송 판결 등<sup>41)</sup>을 종합하여 살펴보면 업무정지 또는 지정취소 처분시 유의사항은 다음과 같다.

첫째, 신고 또는 치료, 진료 여부와 보호자에게 즉시 통지 했는지 여부가 중요하다. 장기요양기관이 즉각적으로 대응했는지 여부도 중요한 고려사항이다.

둘째, 조사에 성실하게 협조했는지 여부, 합의 또는 사과했는지, 재발 방지 대책을 충분히 마련하였는지 여부도 고려사항이다.

셋째, 신체적 학대의 경우 우발적, 일시적 행동인지, 반사적, 소극적 방어 행동인지 여부를 고려해야 한다. 평소 입소자의 폭력적 성향 여부, 동종의 행정처분 받은 전력 여부, 반성과 후회의 정도, 지역사회 등 평소의 선한 행동 경력 여부 등과 폭행사건의 경위, 부위, 정도, 동기, 내용, 결과, 요양기관 설치운영자의 업무상 주의감독의무의 이행 정도 및 사건 발생 전후의 대처 등의 여러 사정을 고려해야 할 것이다. 요양보호사 또는 요양기관이 노인보호를 위해 신체적 접촉을 하는 경우 상처가 나거나 멍이 들면 노인장기요양보험법령상의 ‘신체적 학대’에 해당하게 되는데, 노인장기요양보험법령상의 ‘신체적 학대’에 해당하더라도 입소인의 폭력적 성향 또는 요양보호사나 종사자의 우발적 일시적 폭력에 의한 결과인 것이 확인되는 경우 경감되는 경우가 있으며, 1차 적발에서 업무정지 2개월 또는 업무정지 3개월로 처분을 내리는 것이 가능하게 된다. 판례는 ‘「노인장기요양보험법 시행규칙」 제29조 [별표2]’를 기준으로 보고, 여러 감경사유를 고려해야 재량의 일탈남용이 아닌 것으로 판단하기 때문이다. 1차 적발이라 하더라도 ‘방임’이나 ‘정서적 학대’와 복합적으로 발생하거나, 그 정도가 심한 경우 지정취소도 가능할 수 있다.

40) 대표적인 것으로는 : 윤기혁, 국내 노인요양시설의 노인학대 판례분석 연구: - 노인장기요양보험법 시행 이후 판결 중심으로 -, 사회복지정책, 2017년 44권 3호, 247~281면.

[https://kmbase.medic.or.kr/Main.aspx?d=KMBASE&i=1001320170440030247&m=VIEW\(2020.08.06방문\)](https://kmbase.medic.or.kr/Main.aspx?d=KMBASE&i=1001320170440030247&m=VIEW(2020.08.06방문))

41) 각주38), 39) 참조. 그 외에 정보보호를 위해 밝힐 수 없는 다수의 재결례·판결을 참고하였음.

넷째, 성적 학대의 경우 가림막 미설치의 예를 들 수 있는데, 「노인장기요양보험법 시행규칙」 제29조와 [별표2]에 따르면, ‘지정취소’에 해당하여 가혹한 처분으로 행정심판과 행정소송에 불복하는 경우 비례원칙 위반 등으로 ‘지정취소’의 취소가 판결되는 경우가 많았다. 가림막 미설치의 경우 원처분부터 ‘지정취소’로 하는 것이 아니라, 행정심판과 행정소송 사례를 고려하면, 업무정지 2월 내지 3월도 재량의 적정한 행사로 판단되는 경우가 있었음을 고려해야 할 것이다.

다섯째, 방임 학대의 경우 본래 입소자가 지병이 있는지, 복용하는 약이 있는지, 평소 성향이 어떠한지, 등을 고려하여 요양보호사 및 요양기관의 대처가 적절하고 입증이 되고 있는지를 파악하여야 한다. 다른 종사자 및 입소자들의 증언 및 CCTV 확보되어야 이를 근거로 제재적 처분이 가능하게 된다.

## IV. 관련 종사자에 대한 제재 개선방안

### 1. 자격증소지자에 대한 제재 비교

#### (1) 사회복지사의 경우

「사회복지사업법」 제11조 제1항 본문은 ‘보건복지부장관은 사회복지에 관한 전문 지식과 기술을 가진 사람에게 사회복지사 자격증을 발급할 수 있다.’고 규정하고 있으며, 제11조의3 제1항은 ‘보건복지부장관은 사회복지사가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 그 자격을 취소하거나 1년의 범위에서 정지시킬 수 있다.’고 규정하고 있고, 제9호 라목에서 ‘노인학대관련범죄’를 규정하고 있다.

「사회복지사업법 시행규칙」 제26조의2 별표4 개별기준에 의하면, 시설 거주자에 대한 부당한 체벌, 폭행, 학대 등 인권침해가 발생한 경우, 1차 위반시 개선명령, 2차 위반시 시설장 교체, 3차 위반 이상의 경우 시설폐쇄를 규정하고 있다. 다만, 행정처분의 일반기준에 의하면 시설거주자에 대한 학대·성폭력 등 중대한 불법행위로 인하여 시설의 정상적인 운영이 불가능하다고 인정되는 때에는 제2호의 개별기준에 불구하고 1차 위반 시에 시설의 폐쇄를 명할 수 있도록 가중 규정을 두고 있으며, 그 위반의 정도가 경미하거나 기타 상당한 사유가 있다고 인정되는 경우에는 각각 1회에 한하여 시설장 교체에 갈음하여 개선명령을, 시설폐쇄에 갈음하여 시설장 교체명령을 발할 수 있도록 대체 경감 수단을 규정한다.

사회복지사가 「사회복지사업법」 제11조의3 제1항 제4호 ‘사회복지사의 업무수행

중 그 자격과 관련하여 고의나 중대한 과실로 다른 사람에게 손해를 입힌 경우'에 해당하면 1년 범위 내에서의 자격정지 또는 자격취소가 가능하다고 규정한다. 이에 「사회복지사업법 시행규칙」 제4조의2 에 따른 [별표1의2] 개별기준 라목에 따라 자격정지3월, 자격정지6월, 자격취소가 가능하다.

그러나 사회복지사의 위반사실에 근거한 그 외의 제재수단 - 취업제한 및 위반사실에 대한 공표등 -은 마련되어 있지 않다. 시설의 경우 평가결과에 대한 공표제도가 있다(「사회복지사업법」 제43조의2(시설의 평가). 「사회복지사업법」 제58조는 과태료에 대한 조항이 있으나, 시설의 재산보고, 동일명칭사용금지 등 시설에 대한 관리위주로 규정되어 있음을 알 수 있다.

## (2) 보육교사의 경우

「영유아보육법」 제21조 제2항은 '보육교사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로서 보건복지부장관이 검정·수여하는 자격증을 받은 자이어야 한다.'고 규정하고 있으며, '보건복지부장관'이 자격 부여의 권한기관임을 규정하고 있다.

「영유아보육법」 제45조 제1항은 '보건복지부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 어린이집을 설치·운영하는 자(이하 이 조에서 "설치·운영자"라 한다)가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 1년 이내의 어린이집 운영정지를 명하거나 어린이집의 폐쇄를 명할 수 있다. 이 경우 보육교직원 등 설치·운영자의 관리·감독 하에 있는 자가 제4호에 해당하는 행위를 한 경우에는 설치·운영자가 한 행위로 본다(설치·운영자가 그 행위를 방지하기 위하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다)'고 규정하며 제1항 제4호는 '「아동복지법」 제3조제7호에 따른 아동학대 행위를 한 경우'를 규정한다. 즉 아동학대가 발생하는 경우 어린이집 1년내 운영정지 또는 폐쇄조치가 가능하다.

「영유아보육법 시행규칙」 제38조는 「영유아보육법 시행규칙」 제38조 제1항 [별표9] 개별기준 제3호에서 '「아동복지법」 제3조제7호의2에 따른 아동학대관련범죄로 처벌을 받은 경우'를 규정하고 있으므로, 이에 해당하면 학대 유형별로 시설폐쇄, 운영정지 1년, 운영정지6월, 운영정지 3월 등을 규정하고 있다.

다만 일반기준에 의하면 '위반행위가 둘 이상인 경우로서 그에 해당하는 각각의 처분기준이 다른 경우에는 그 중 무거운 처분기준에 따른다', '둘 이상의 처분기준이 동일한 운영정지인 경우에는 무거운 처분기준의 2분의 1까지 가중할 수 있되, 각 처분기준을 합산한 기간이나 1년을 초과할 수 없다.', '위반행위에 대하여 행정처분을 하기 위한 절차가 진행되는 기간 중에 반복하여 같은 사항을 위반하는 경우에는 그 위반횟수마다 행정처분 기준의 2분의 1씩 더하여 처분한다. 이 경우 합산한 기간은 1년을 초과할 수 없다.'고 규정하여 가중에 대한 규정이 있다(감정에 대한 일반기준은 없음).

한편, 「영유아보육법」 제46조 및 제48조 제1항은 ‘어린이집의 원장 또는 보육교사가 ‘업무 수행 중 고의나 중대한 과실로 (영유아에게) 손해를 입힌 경우’ 자격정지 또는 자격취소‘할 수 있다.’고 규정함. 원장 또는 보육교사가 「영유아보육법 시행규칙」 제38조 제1항 제9호 라목 ‘「아동복지법」 제3조제7호에 따른 아동학대 행위를 한 경우 1년 범위 내에서의 자격정지 또는 자격취소가 가능하다. 즉 어린이집 시설에 대해서는 학대 유형별로 시설폐쇄, 1년 범위 내에서의 운영정지가 가능하고, 원장 또는 보육교사에 대해서는 1년 범위 내에서의 자격정지 또는 자격취소가 가능한 것이다.

그리고 「영유아보육법」 제45조의2에서는 ‘보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 어린이집의 설치·운영자가 제45조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하여 어린이집 운영정지를 명하여야 하는 경우로서 그 운영정지가 영유아 및 보호자에게 심한 불편을 주거나 그 밖에 공익을 해칠 우려가 있으면 어린이집 운영정지 처분을 갈음하여 3천만원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.’고 규정한다.

### (3) 변호사 및 의료인의 경우

변호사는 「변호사법」 제7조 제1항에서 ‘변호사로서 개업을 하려면 대한변호사협회에 등록을 하여야 한다’고 규정하고 있으며, 법무부장관의 권한이 ‘대한변호사협회’에 위임되어 있다고 볼 수 있다. 변호사에 대한 자체제재는 대한변호사협회 내의 변호사징계위원회가 영구제명, 제명, 3년 이하 정직, 3천만원이하 과태료, 견책을 결정함(「변호사법」 제92조). 불복 시 법무부징계위원회에 이의신청을 한다.

한편 변호사 사무실(또는 법무법인) 업무의 정지는 법무부징계위원회가 결정하게 된다. 즉 개인에 대한 제재와 업무에 대한 제재를 분리하고 있으며, 전문 직역 중에서 유일하게 변호사의 경우에만 자체징계체도가 위임되어 있다. 후술하는 의사의 경우에도 보건복지부장관이 자격정지, 면허취소의 제재를 하게 된다. 이는 징계제도 자체가 법적 지식을 갖추고 있음을 고려하고 있기 때문인 것으로 보인다.

「의료법」 제5조 제1항은 의사, 치과의사, 한의사는 ‘국가시험에 합격한 후 보건복지부장관의 면허를 받아야 한다.’고 규정한다(간호사는 제7조에 근거). 의료인이 일정한 사유에 해당하는 경우 보건복지부장관이 면허를 취소할 수 있고, ‘1년의 범위 내에서 자격을 정지’시킬 수 있다.

한편 각 의료인의 중앙회의 장은 의료인이 이러한 사유에 해당하는 경우 ‘각 중앙회의 윤리위원회의 심의·의결을 거쳐 보건복지부장관에게 자격정지 처분을 요구할 수’ 있다. 의사단체 등에서는 예전부터 변호사단체와 같이 자체징계권한을 갖는 것을 요구하고 있으나, 현행법상 보건복지부 장관이 직접 결정하게 된다.

## 2. 요양보호사에 대한 제재 개선방안

노인요양시설의 경우 업무정지를 갈음한 과징금제도가 마련되어 있으나, 현재 학대를 원인으로 한 경우 갈음할 수 없으며, 최근 입법예고를 통해 성적 학대를 제외하고 업무정지를 갈음하는 과징금제도로 개정될 예정이다. 개정되더라도 여전히 미약한 성적 학대는 1회 적발되면 업무정지가 가능하고 이를 갈음하는 과징금도 불가하여, 과중한 제재로 볼 여지는 여전히 남겨져 있다. 요양보호사의 경우 개인에 대한 자격정지제도는 없으며, '일정한 벌금 또는 징역형을 받는 경우 자격취소' 되거나 '판결에 의한 취업제한명령' 등의 조치가 있으나, 그 개선이 필요하다.

노인학대가 발생하는 경우, 노인시설에 대해서는 '지정취소하거나 6개월의 범위에서 업무정지'를 할 수 있으며, 요양보호사에 대해서는 자격취소 또는 일정기간 취업제한명령을 내릴 수 있게 된다. 「노인복지법」 제39조의13 제5호 '법원의 판결에 따라 자격이 정지 또는 상실된 사람'에 해당하면 요양보호사 자격취소가 가능하다(제39조의14 1호). 또한 제39조의17에서는 '법원은 노인학대관련범죄로 형 또는 치료감호를 선고하는 경우 일정기간(이하 "취업제한기간") 동안 다음 각 호에 따른 시설 또는 기관(이하 "노인관련기관"이라 한다)을 운영하거나 노인관련기관에 취업 또는 사실상 노무를 제공할 수 없도록 하는 명령(이하 "취업제한명령")을 판결과 동시에 선고(약식명령의 경우에는 고지를 말한다)하여야 한다'고 규정한다.

노인학대가 발생하는 경우, 노인시설의 경우는 업무정지 또는 지정취소가 마련되어 있으나 요양보호사의 경우 자격정지제도는 없으며, 요양보호사의 자격취소는 '노인학대로 처벌을 받은 경우' 또는 '법원에 의해서 자격정지 또는 상실을 판결받는 경우'로 한정되어 있으며, 취업제한명령도 '법원'만 할 수 있으므로, 실질적으로 요양보호사가 우발적이거나 일시적인 노인학대사건을 일으킨 경우 그 분쟁해결절차기록조차 타 기관에서 확인할 수 없는 문제점이 있다.

한편 「노인복지법」 제39조의18 제2항은 '보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제39조의14에 따른 처분을 받거나 제55조의2·제55조의3제1항제2호 또는 제55조의4제1호에 따른 처벌을 받은 자로서 제39조의9에 따른 금지행위로 노인의 생명을 해치거나 신체 또는 정신에 중대한 피해를 입힌 노인복지시설의 장과 종사자에 대하여 법 위반 이력과 명단, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 공표할 수 있다. 이 경우 공표여부를 결정할 때에는 그 위반행위의 동기, 정도, 횟수 및 결과 등을 고려하여야 한다'고 규정한다. 즉, 노인학대로 자격취소되거나, 처벌을 받거나, 중대한 피해를 입히는 노인학대가 발생하는 경우 '위법사실을 공표'할 수 있도록 규정하는 것이다.

그러나 공표의 경우도 자격취소, 형사적 처벌, 중대한 피해를 입히는 등의 심각한

노인학대의 경우를 ‘공표’할 수 있도록 규정하기 때문에 경미한 사안의 경우 ‘공표’의 수단으로 예방적 조회를 할 수 있는 방법은 없다. 경미한 사안이라도 일정한 절차(예를 들어 반복적 위반, 피해자 다수의 사건 등의 경우 조회가 가능하도록 하는 방안 마련)을 거쳐 관련 정보를 열람할 수 있도록 하는 방안이 검토될 필요가 있다.

## V. 맺으며 - 데이터 구조화를 통한 정치한 법제운영

「노인복지법」과 「사회복지사업법」상의 적용을 받는 노인복지시설이 「노인장기요양보험법」에 따른 지정에 의하여 「노인장기요양보험법」상의 급여를 제공하는 노인장기요양기관이 된다. 이러한 시설 내에서 노인학대행위가 발생하면, 조사 및 판정과정을 거쳐 제재적 행정처분을 하게 되는데, 이 경우 노인장기요양보험법령 상의 학대행위에 대한 행정처분 기준을 우선 적용하는 것이 타당하다.

최근 입법예고된 시행규칙 개정안은 ‘성적 학대를 제외한 학대행위에 대해, 업무정지 시 장기요양수급자와 보호자에게 불편이 발생할 우려가 있을 경우 업무정지에 갈음하는 금전적 불이익을 부과할 수 있’도록 하고, ‘장기요양기관의 노인학대 행위가 중대한 위반행위인 경우 행정처분의 개별기준에도 불구하고 1종의 학대행위라도 지정 취소할 수 있도록 하며, 학대행위가 경미한 경우에는 업무정지기간을 감경할 수 있’도록 규정하나, 세부적인 기준마련이 없다면 여전히 「사회복지사업법」을 적용하여 시정명령을 내리고 추후 이에 대한 불이행이 발생하면 제재를 취하고자 하는 실무의 처리방식은 지속될 가능성이 크다.

실무에서 「노인장기요양보험법」의 규정에도 불구하고, 「사회복지사업법」을 적용하는 사례가 있는 것은, 현행 법령상 행정처분 기준을 적용하면 무겁게 제재할 필요가 있는 예외적인 경우를 제외하고 지나치게 과도한 침해가 되어, 비례원칙에 반하는 재량권 남용으로 위법하게 될 소지가 매우 크기 때문이다. 유사 타 법령과 견주어 보더라도 과잉제재로 인한 불균형적 측면이 적지 않으므로, 행정법 법리 및 판례 입장을 고려한 적정 처분기준의 마련을 통하여 법령 간의 균형성 확보를 도모해나갈 필요가 있다.

학대와 관련하여, 시설장에 의한 학대행위인지 종사자에 의한 학대행위인지, 원인행위가 일회성 또는 경미한 행위로 인한 것인지, 중대한 학대행위인지, 평소 노인학대예방 및 학대 방지 등을 위한 노력을 하였는지, 학대사례 발생 시 시설의 자체시정 및 자진신고 등 개선 노력을 하였는지, 해당시설의 지정취소로 다른 수급자들의 전원조치 등의 어려움은 없는지 등 다양한 요소를 고려하여 처분이 내려질 필요가 있으



로, 현행 규정이 이러한 요소를 포괄할 수 있도록 제재적 처분기준에 대한 구체적인 입법 개선이 필요하다.

현행 법령에서는 시설에 대한 행정처분 규정과 종사자 개인에 대한 벌칙(벌금 또는 징역형) 규정이 마련되어 있으나, 그 경중을 고려하여 중대하고 명백한 학대행위로 확인된 경우와 그에 미치지 않는 경우 등을 구별하여 처분함이 타당하다. 경미한 경우 바로 전과자로 만드는 것은 바람직하지 않으며 행정적 제재수단이 다양화되어야 할 것이다. 시설에 대한 제재 뿐만 아니라 인적 제재도 보완하여 유사한 사례의 노인학대 사건을 사전적으로 대비하며, 입소자들의 권리구제에 만전을 기할 수 있게 될 것이다.

모법상의 제재적 행정처분 규정이 재량적 처분을 원칙으로 하고 있음을 감안하여, 일선 행정이 개별 기준을 상한으로 구체적 사안에 따라 유연한 감경재량을 행사할 수 있도록 정치하면서도 유연한 법제운동과 행정 시스템을 구축해가는 것이 중요하다.

국가와 지방자치단체 간 입법 분담차원에서 자치법규를 통해 지방자치단체별로 처분기준을 보다 세부적으로 마련하고 가중·감경을 허용할 수 있게 하는 방안을 도입할 수 있어야 하며 이를 위해서, 축적된 데이터가 필요한데, 지역별 학대행위와 조사판정 및 처분 등 다양한 학대사례를 구조화하고 지식화하여 지방자치단체별, 시설별로 각자 다양한 상황, 조건, 고려 요소들을 반영할 수 있도록 해야 할 것이다.

[참고문헌]

- 최승원 외 5인, 사회복지법제론, 사회복지법제학회, 2018.
- 홍정선, 행정법원론(상), 박영사, 2018.
- 홍정선, 행정법특강, 박영사, 2019.
- 박균성, 행정법강의, 박영사, 2019.
- 강동욱, 노인복지법상 노인학대에 관한 규정의 개정방안, 「법학연구」 제22권 제2호, 인하대학교 법학연구소, 2019조성규, 과징금 법적 성격에 대한 시론적 고찰, 행정법연구 제55호, 2018.11.
- 김민주.황준영, 초고령화 사회를 대비한 노인장기요양보험제도에 관한 연구, 한국산학기술학회 논문지, 20(10), 2019.10.
- 김현애, 노인장기요양보험 정책의 집행 영향요인 분석, 한국콘텐츠학회 12(3), 2014.9.
- 김태동, 아동학대와 노인학대 관련법 법적 비교, 사회복지법제연구, 제9권 제2호(통권 제12호), 사회복지법제학회, 2018.
- 남현주, 노인장기요양보험의 과제와 발전방향, 월간 공공정책 163, 2019.5.
- 신복기 외 1인, 한국과 일본의 노인학대 관련 법률 비교 연구, 사회복지법제연구, Vol.6, 사회복지법제학회, 2015.
- 윤기혁, 국내 노인요양시설의 노인학대 판례분석 연구 : - 노인장기요양보험법 시행 이후 판결 중심으로 -, 사회복지정책, 44권 3호, 2017.
- 이원희.박종혁, 식품위생법의 과징금 제도 개선에 관한 연구-영업정지를 갈음하는 과징금 중심으로, 서울행정학과 학술대회 발표논문집, 2013.10.
- 조성규, 과징금 법적 성격에 대한 시론적 고찰, 행정법연구 제55호, 2018.11.
- 최승원, “ICT 융복합 사회복지법제학회로 도약 위해 연구, 학술 등 실천 인프라 구축 필요“, 복지저널, 한국사회복지협의회, 2019.
- \_\_\_\_\_, “사회복지법인 변화 및 현안에 대한 개선 방안 : 격변기의 사회복지와 법”, 사회복지법인 법적주체성 회복과 시설운영 향상을 위한 토론회 자료집, 2019.
- \_\_\_\_\_, 사회복지권 소고, 지방자치법연구 통권제21호, 사단법인 한국지방자치법학회, 2009.
- \_\_\_\_\_, 제재적 행정처분기준의 법적 성질, 행정법연구 제17호, 행정법이론실무학회, 2007.
- 최승원 외, 시설 내 노인학대 조사·판정 및 처분 절차개선안 마련 연구, 보건복지부,

2019.

보건복지부·중앙노인보호전문기관, 2018노인학대현황보고서, 2019.

\_\_\_\_\_, 2019노인학대현황보고서, 2020.

반복되는 장기요양기관 시설학대, 예방을 위해 엄격한 행정처분과 관리감독이 이뤄져야, 월간 복지동향 (249), 2019.7.

국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr>

국민건강보험공단 노인장기요양보험, [www.longtermcare.or.kr](http://www.longtermcare.or.kr)

[국문초록]

## 노인학대 관련 제재조치 개선방안 -노인장기요양보험법 적용 시설 및 관련 종사자에 대한 규정을 중심으로-

양 승 미

(동양대학교 공공인재학부 교수)

성 윤 희

(이화여자대학교 법학연구소 연구원)

‘노인장기요양보험법 및 동법 시행령, 시행규칙’에서 재량적 처분기준의 세분화가 이루어지지 않아서, 실무에서는 이에 대해서 강력한 제재만을 취하는 것은 헌법 및 행정법의 일반원칙인 비례원칙에 근거하여 위헌 및 위법의 소지가 있게 된다, 관련 종사자에 대한 인적 관리도 자격정지, 자격취소, 취업제한의 방식 등이 정비되지 못한 것도 문제이다. 노인학대 관련 사건 처리절차를 개관하고 장기요양시설 및 관련 종사자에 대한 제재의 문제점을 살펴보고, 그 개선방안을 검토하여 노인학대에 대한 제재 처분의 관점에서 보다 실질적인 법정정책 개선방안을 모색하고자 하였다.

학대와 관련하여, 시설장에 의한 학대행위인지 종사자에 의한 학대행위인지, 원인행위가 일회성 또는 경미한 행위로 인한 것인지, 중대한 학대행위인지, 평소 노인학대에 방 및 학대 방지 등을 위한 노력을 하였는지, 학대사례 발생 시 시설의 자체시정 및 자진신고 등 개선 노력을 하였는지, 해당시설의 지정취소로 다른 수급자들의 전원조치 등의 어려움은 없는지 등 다양한 요소를 고려하여 처분이 내려질 필요가 있으므로, 현행 규정이 이러한 요소를 포괄할 수 있도록 입법 개선이 필요하다.

국가와 지방자치단체 간 입법 분담차원에서 자치법규를 통해 지방자치단체별로 처분기준을 보다 세부적으로 마련하고 가중·감경을 허용할 수 있게 하는 방안을 도입할 수 있어야 하며 이를 위해서, 축적된 데이터가 필요한데, 지역별 학대행위와 조사판정

및 처분 등 다양한 학대사례를 구조화하고 지식화하여 지방자치단체별, 시설별로 각자 다양한 상황, 조건, 고려 요소들을 반영할 수 있도록 해야 할 것이다.

[Abstract]

**Research on the improvement of post-sanctions**  
-regulations related to elder abuse in the 'Long-Term  
Care Insurance Act(LTCI)-

Yang, Seung Mi  
(Professor, Dept. of Public Service, Dong Yang University)  
Sung, Yun Hee  
(Researcher, Ewha of Legal Science Institute)

The enforcement rule of LTCI, the segmentation of the discretionary disposition criteria has not been achieved in the 'Long-Term Care Insurance Act(LTCI) and the Enforcement Decree of LTCI. Making the strong sanctions can be unconstitutional or illegal in violation of the proportionality principle.

It is a problem that the suspension of qualifications, cancellation of qualifications, and restrictions on employment, etc. of related employees were not subdivided. Inspecting the procedure for investigating elder abuse cases, we will analyze of the degree on regulations of long-term care facilities and related worker-abuser.

With regard to the he enforcement rule of elder abuse cases, the following should be considered ; abuse or not by the head of the facility, or not by the caregiver ; one-time or repetitive ; or not the serious abuse ; be or not efforts to prevent elder abuse cases ; be or not the problem of moving on the other facilities and so on. These should be included in the current regulations. It is needed that Legislative action should be improved.

Regulations should subdivided by the degree on abuse of long-term care

facilities and related workers. The elder abuse knowledge system should be built, that search for data on abuse, investigation, and disposition data in each region. It is important that is enhancement of the quality of legislation and administration.

---

**Keywords:** elder abuse, long-term care insurance act, welfare of senior citizens, penalty surcharges

---





## 보육료 관련법 연구\*

임 부 영\*\*·김 태 등\*\*\*

### 目 次

I. 서론	3. 이외의 근거와 처분
II. 본론	1) 사회복지서비스법, 사회복지사업법
1. 보육료 지원 근거와 처분	2) 보육사업안내
2. 보조금 지원 근거와 처분	III. 결론

### I. 서론

2014. 6. 12. 보육료 부정수급과 관련한 대법원 판결<sup>42)</sup>의 선고가 있었다. 대법원 판결의 골자는 “아이사랑카드 결제를 통하여 지원하는 정부지원보육료는 보조금이 아니다.”라는 내용이다. 어린이집을 관할하는 국가나 지방자치단체는 위 대법원 판결이 있기 이전까지 보육료를 보조금으로 판단하였고, 이에 보육료 부정수급 및 유용이 있을 경우 「영유아보육법」상 보조금 부정수급 및 유용에 관한 행정처분인 보조금환수, 어린이집운영정지, 원장자격정지, 범위반사실공표 등의 처분을 하였다. 아울러 수사기관 및 법원 또한 보육료 부정수급 및 유용을 보조금 부정수급 및 유용으로 보고 「영유아보육법」 제54조 제2항 제1호에 따라 형사처벌을 내렸다. 그러나 위 대법원 판결 이후에는 보육료 부정수급 및 유용의 경우 더 이상 「영유아보육법」상 행정처

\* 투고일: 2020.08.14., 심사일: 2020.08.14.-2020.08.24., 게재 확정일: 2020.08.24.

\*\* 법무법인 길도 변호사

\*\*\* 김포대학교 보건복지과 교수

42) 대법원 2012두28032.

분(보조금환수, 어린이집운영정지, 원장자격정지, 범위반사실공표)을 내릴 수 없게 되었고, 형사처벌도 할 수 없게 되었다(임부영, 2016).

이에 보건복지부는 2014년 8월 긴급히 ‘보육비용 관련 대법원 판결에 따른 지자체 후속 처리지침’을 만들어 전국 시군구에 하달하였는데, 주요 내용은 ① 보육료 부정수급, 유용에 대한 행정처분의 근거를 명백하게 마련하기 위해 조속한 시일 내 「영유아보육법」 개정을 추진할 계획이며, ② 보육료 부정수급의 경우 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」 제21조 제1항에 따라 부당이득금 반환명령을 내릴 것이며, ③ 보육료 유용의 경우 「사회복지사업법」 제40조 제1항 제4호에 따라 개선 명령 및 시설장을 교체 명령을 내린다는 것이었다.

정부지원보육료, 부모부담보육료 및 필요경비 등의 보육비용을 보조금과 동일하게 규율하여 보조금과 동일한 행정처분을 적용할 수 있을 것인지는 보육료의 법적 성격, 보조금과 보육료가 분명히 구분된다는 점 등을 고려하여 신중하게 판단할 필요가 있다. 또한, 보조금 부정수급·유용의 경우와 정부지원보육료 부정수급·유용의 경우를 동일하게 형사처벌하는 하는 것이 타당한 것인지 한 번 더 심사숙고할 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 보육료와 관련된 법령과 기타 관련제도를 분석하고, 위 대법원 판결 이전에 정부지원보육료 부정수급 및 유용으로 행정처분·형사처벌을 받은 어린이집의 경우 구제방법이 없는지 살펴보고자 한다.

## II. 본론

### 1. 보육료 지원 근거와 처분

현재 어린이집 보육료와 관련된 지원 근거는 「영유아보육법」, 동법 시행령 및 시행규칙, 보건복지부 보육사업안내 등으로 구분할 수 있다. 「영유아보육법」은 어린이집 운영과 관련한 제 사항을 규정하고 있는 기본법이다.

먼저 보육료 지원과 관련된 「영유아보육법」을 살펴보면, 제34조에서 무상보육, 제34조의3에서 보육서비스 이용권에 관하여 규정하고 있다. 구체적으로, 제34조 제1항에서 국가와 지방자치단체는 영유아 보육을 “무상”으로 하고, 그 내용과 범위는 대통령령으로 정하도록 규정하고 있으며, 제3항에서 무상보육에 소요되는 비용은 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가나 지방자치단체가 부담하거나 보조하도록 규정하고 있으며, 제4항에서 보건복지부 장관은 어린이집 표준보육비용을 조사하여, 이를 토대로 예산 범위에서 관계행정기관의 장과 협의하여 제3항의 비용 정하도록 규정하고 있

으며, 제34조3에는 보육서비스 이용권이 명시되어 있는데 주요 대상자는 영유아의 보호자이고, 이용권을 지원하는 주체는 국가와 지방자치단체이다.

「영유아보육법」 시행규칙에서 보육료 지원과 관련된 내용은 제35조로서 제3항에 보육료 지원대상이 규정되어 있다. 매년 보건복지부 장관이 최종 보육료를 결정하는데, 국가 또는 지방자치단체는 제34조 제1항에 따라 가정의 소득수준과 재산 등을 고려하여 보육에 필요한 비용을 부담하여야 한다.

보육료 등의 수납 관련하여 어린이집을 설치·운영하는 자는 관할 시도지사가 정하는 범위에서 어린이집을 이용하는 자로부터 보육료와 그 밖의 경비(필요경비 등)를 받을 수 있는데, 다만, 시도지사는 필요한 경우 어린이집의 유형과 지역 여건을 고려하여 보육료와 이외의 경비에 대한 기준을 다르게 정할 수 있다(제38조). 만약 어린이집 설치·운영자가 「영유아보육법」 제38조에 따른 보육료 등의 한도액을 초과하여 받은 경우 제44조 제5호에 의거 시정명령 대상이 되며, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제34조 및 제34조의2에 따른 비용을 지원받거나 타인으로 하여금 지원받게 한 경우, 제34조의3에 따른 보육서비스이용권을 부정사용한 경우, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제38조에 따른 보육료 등을 받은 경우 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(제54조 제4항 제4내지6호).

## 2. 보조금 지원 근거와 처분

어린이집에 지급되는 보조금과 관련된 법적 근거는 보육료와 동일하게 주로 「영유아보육법」과 동법 시행령 및 시행규칙, 그리고 보건복지부 보육사업안내 등으로 구분할 수 있다. 「영유아보육법」 제36조는 국가나 지방자치단체는 어린이집의 인건비, 운영비, 보육교직원 복지비, 폐쇄회로 설치비 등의 전부 혹은 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 보조하도록 규정하고 있으며, 「영유아보육법」 시행령 제24조 제1항에서 법 제36조에 따라 국가나 지방자치단체가 어린이집에 지원하는 보조금의 세부 내용(보조금의 종류)을 규정하고 있는바 다음과 같다. 즉, 어린이집의 설치, 증축·개축 및 개수·보수비용, 보육교사 인건비, 교재·교구비, 지방육아종합지원센터의 설치·운영비, 보수교육 등 직원 교육훈련 비용, 장애아 보육 등 취약보육 실시 비용, 그 밖에 차량운영비 등 보건복지부장관 또는 해당 지방자치단체의 장이 어린이집 운영에 필요하다고 인정하는 비용 등이다. 시행규칙 제24조 제2항은 위 보조금의 지원 방법 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부장관 또는 해당 지방자치단체의 장이 정하도록 규정하고 있는바, 이 위임에 따라 보건복지부 보육사업안내 및 각 시·도별 보육사업안내에서 보조금의 지원방법 등에 관하여 상세하게 규정하고 있다<표 1>.

<표 1> 보건복지부 보육사업안내상의 지원 항목\*

- 국공립, 사회복지법인, 법인·단체 등, 영아전담·장애아전문 어린이집 등 정부지원 어린이집에 대한 인건비 지원
- 시간연장형, 방과후 어린이집에 대한 인건비 지원
- 정부지원어린이집을 제외한 민간·가정·직장·부모협동 어린이집 중 만 2세 아동을 보육하는 어린이집에 대한 기본보육료 지원
- 정부지원 장애아전문 어린이집, 농어촌 소재 어린이집에 대한 차량운영비 지원
- 평가인증이 유효하거나 평가 등급이 B등급 이상인 어린이집에 대한 교재·교구비 지원
- 국공립어린이집에 대한 기능보강비 지원
- 농촌 보육교사에 대한 특별근무수당 지원
- 이동식 놀이교실 지원
- 담임교사지원비 및 교사겸직원장 지원
- 어린이집 대체교사 및 보조교사에 대한 지원
- 공공형 어린이집 지원
- 농어촌 소재 사회복지법인 어린이집 지원

\* 보건복지부(2020), 보육사업안내

어린이집에 대한 각종 보조금은 「영유아보육법」 제40조에 의거하여, 어린이집 운영이 정지·폐쇄 또는 취소된 경우, 사업 목적 외의 용도에 보조금을 사용한 경우, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 교부받은 경우, 착오 또는 경미한 과실로 보조금을 교부받은 경우로서 보건복지부령이 정하는 사유에 해당하는 경우에 이미 교부한 보조금의 전부 또는 일부의 반환을 명할 수 있도록 규정하고 있다. 제40조 제5호의 “착오 또는 경미한 과실로 보조금을 받은 경우”란 최근 3년간 「영유아보육법」 제40조 제5호에 따른 보조금 반환명령을 받지 아니한 어린이집으로서 영유아 1명에 대한 출석일수를 한 차례만 사실과 다르게 보고하여 보조금을 교부받은 경우, 최근 3년간 「영유아보육법」 제40조 제5호에 따른 보조금 반환명령을 받지 아니한 어린이집으로서 영유아에 대한 출석일수를 사실과 다르게 보고하여 교부받은 보조금이 소액이고, 그 보조금을 교부받은 날로부터 14 이내에 해당 사실을 특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 알린 경우를 말한다(「영유아보육법」 시행규칙 제35조의9).

「영유아보육법」상 보조금을 부정수급하거나 보조금을 유용한 경우 행정처분은 보조금 반환명령(제40조), 어린이집 운영정지나 폐쇄(제45조), 과징금(제45조의2), 원장 자격정지(제46조), 위반시설 공표(제49조의3) 등이며, 제54조제2항 제1호에 의거 형사처벌이 가능하다.

먼저, 보조금 반환명령의 경우 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 교부받은 경우 어린이집의 설치·운영자에게 이미 교부한 비용과 보조금의 전부 또는 일부의 반환을 명할 수 있으며(제40조 제3호), 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 교부받거나 보조금을 유용한 경우 1년 이내의 어린이집 운영정지를 명하거나 어린이집의 폐쇄를 명할 수 있으며(제45조 제1항 제1호), 어린이집 원장이 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 교부받거나 보조금을 유용한 경우 1년 이내의 범위에서 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 그 자격을 정지시킬 수 있으며(제46조 제4호), 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 교부받거나 보조금을 유용한 경우, 시장·군수·구청장은 동법 제45조 또는 제45조의2에 따른 행정처분을 받은 어린이집을 대상으로 위반행위, 처분내용, 해당 어린이집의 명칭, 대표자의 성명, 어린이집 원장의 성명 및 그 밖에 다른 어린이집과의 구별이 필요한 사항을 공표하도록 규정하고 있다(제49조의3 제1항 제1호).

어린이집에 대한 행정처분은 「영유아보육법」 시행규칙 제38조에, 어린이집 원장 및 보육교사에 대한 행정처분은 제39조에 규정하고 있으며, 구체적인 행정처분의 기준은 시행규칙 별표 9 및 별표 10에 제시되어 있다<표 2>.

<표 2> 처분기준

위반행위	처분기준		
	1차 위반	2차 위반	3차 위반
<b>1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 교부받거나 보조금을 유용한 경우</b>			
1) 거짓이나 부정한 방법으로 다음의 어느 하나의 금액에 해당하는 보조금을 받은 경우			
-1천만원 이상	시설폐쇄		
-5백만원 이상 1천만원 미만	운영정지 1년	시설폐쇄	
-3백만원 이상 5백만원 미만	운영정지 6개월	운영정지 1년	시설폐쇄
-1백만원 이상 3백만원 미만	운영정지 3개월	운영정지 6개월	시설폐쇄
-1백만원 미만	운영정지 1개월	운영정지 3개월	시설폐쇄
2) 유용한 보조금 금액			

-1천만원 이상	시설폐쇄		
-5백만원 이상 1천만원 미만	운영정지 1년	시설폐쇄	
-3백만원 이상 5백만원 미만	운영정지 6개월	운영정지 1년	시설폐쇄
-1백만원 이상 3백만원 미만	운영정지 3개월	운영정지 6개월	시설폐쇄
-1백만원 미만인 경우	운영정지 1개월	운영정지 3개월	시설폐쇄
<b>2. 보육료 등의 수납 한도액을 다음 비율만큼 초과하여 받아 법 제44조에 따른 시정 또는 변경 명령을 받았으나 이를 위반한 경우</b>			
1) 초과하여 받은 금액이 전체 수납액의 100분의 20 이상	운영정지 3개월	운영정지 6개월	시설폐쇄
2) 초과하여 받은 금액이 전체 수납액의 100분의 20 미만	운영정지 1개월	운영정지 3개월	운영정지 6개월
<b>3. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 받거나 보조금을 유용한 경우</b>			
1) 아동 또는 보육교직원을 허위로 등록하는 등 거짓이나 부정한 방법으로 다음의 어느 하나의 금액에 해당하는 보조금을 교부받은 경우			
가) 5백만원 이상	자격정지 1년	자격정지 1년	자격정지 1년
나) 3백만원 이상 5백만원 미만	자격정지 6개월	자격정지 1년	자격정지 1년
다) 1백만원 이상 3백만원 미만	자격정지 3개월	자격정지 6개월	자격정지 1년
라) 1백만원 미만	자격정지 1개월	자격정지 3개월	자격정지 1년
2) 보조금을 목적 외로 사용하는 등 거짓이나 부정한 방법으로 다음의 어느 하나의 금액에 해당하는 보조금을 유용한 경우			
가) 5백만원 이상	자격정지 1년	자격정지 1년	자격정지 1년
나) 3백만원 이상 5백만원 미만	자격정지 6개월	자격정지 1년	자격정지 1년
다) 1백만원 이상 3백만원 미만	자격정지 3개월	자격정지 6개월	자격정지 1년
라) 1백만원 미만	자격정지 1개월	자격정지 3개월	자격정지 1년

형사처벌과 연관된 내용은 「영유아보육법」 제54조에서 규정하고 있는데, “거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 교부받거나 보조금을 유용한 자”의 경우 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다(제2항 제1호). 결

론적으로, 보조금 관련한 행정처분이나 형사처벌은 결국 “거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 교부받거나 보조금을 유용한 경우” 「영유아보육법」 및 동법 시행규칙 등을 통하여 이루어진다.

### 3. 이외의 근거와 처분

어린이집의 운영과 관련하여 가장 직접적으로 영향을 미치는 법은 「영유아보육법」이다. 동법 이외에 어린이집 운영과 관련한 법은 사회서비스법, 사회복지사업법이 있고, 보건복지부가 매해 운영과 관련한 가이드를 제시하고 있는 보육사업안내 등이 존재한다.

#### (1) 사회서비스법, 사회복지사업법

사회서비스에 대한 정의는 「사회보장기본법」 제3조에서 규정하고 있다. 여기에서 사회보장은 사회보험, 공공부조, 그리고 사회서비스로 구분하고 있다. 먼저, 사회보장이란 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 말한다. 사회서비스란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다. 또한 사회서비스는 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」(이하 사회서비스법) 제2조에 다시 정의를 내리고 있는데 「사회보장기본법」과 달리 사회서비스법에서 사회서비스의 정의는 「사회복지사업법」 제2조제4호에 따른 사회복지서비스, 「보건의료기본법」 제3조제2호에 따른 보건의료서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 서비스를 말한다. 그리고 제2조에서 “사회서비스 제공자”란 제16조에 따라 등록을 하고 이용자가 제시하는 이용권에 따라 사회서비스를 제공하는 자 또는 기관으로 규정하고 있으며, 제16조에서 사회서비스를 제공하려는 자는 시장·군수·구청장에게 등록하도록 규정하고 있다.

사회서비스제공자가 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 사회서비스를 제공하여 부당이득을 취했을 경우, 시장·군수·구청장은 「사회서비스법」 제21조에 의거하여 비용을 지급받은 제공자에게 해당 비용에 상당하는 금액의 전부 또는 일부를 징수한다. 일례로, 어린이집을 이용하는 영유아의 출석일수를 허위보고하여 보육료를 수납한 경

우(구간결제 위반), 시장·군수·구청장은 제21조 제1항에 따라 부정수급한 보육료를 반환하라는 부당이득금 반환명령을 내리게 된다. 그런데, 「사회서비스법」 제21조 제1항을 적용하기 위해서는 어린이집이 ‘사회서비스제공자’가 되어야 하고, 제16조에 따라 사회서비스제공자가 되기 위해서는 시장·군수·구청장에게 사회서비스제공자로 등록해야 하는바, 전국 어린이집은 시장·군수·구청장에게 사회서비스 제공자로 등록한 사실이 없으므로, 따라서 어린이집은 「사회서비스법」에서 말하는 사회서비스제공자에 해당하지 아니하고, 따라서 제21조 제1항을 적용할 수 없다<sup>43)</sup>. 만약, 어린이집 설치·운영자가 시장·군수·구청장으로부터 「사회서비스법」 제21조 제1항에 따른 부당이득금 반환명령을 받은 경우, 현행법상 위 부당이득금 반환명령은 내릴 수 없는 처분이므로 행정소송을 제기하여 승소할 수 있다.

현재 어린이집은 법적 용어로 영유아보육시설이고, 영유아보육시설은 「사회복지사업법」 제2조에 따라 사회복지시설에 해당된다. 그러므로 어린이집이 회계부정이나 불법행위 또는 그 밖의 부당행위 등을 하였을 경우 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 「사회복지사업법」 제40조에 의거하여 그 시설의 개선, 사업의 정지, 시설의 장의 교체를 명하거나 시설의 폐쇄를 명할 수 있다.

보육료의 유용은 「사회복지사업법」 제40조에서 규정한 ‘사회복지시설에서의 회계부정’에 해당하므로, 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 「사회복지사업법」 제40조 제1항 제4호에 의거 개선명령의 일환으로 “유용한 보육료를 어린이집 통장에 여입하라.”는 내용의 개선명령을 내릴 수 있다. 보육료 유용과 관련한 위대법원 판결(2012두28032)에 따라 보육료 유용의 경우 현행 영유아보육법상 그 어떠한 행정처분도 내릴 수 없는바, 보건복지부는 위 사회복지사업법상의 개선명령을 적극 활용하고 있는 추세이다.

보육료 유용에 대해 ‘업무상횡령’ 죄로 처벌할 수 있는지에 대해 살펴보면, 첫째, 어린이집 운영비 통장에 들어 있는 돈이 횡령죄에 있어서의 ‘타인의 재물’이라고 볼 수 있는지 여부가 문제되는데, 어린이집의 법적 성격은 설치·운영자의 개인사업체이기에 운영비 통장에 들어 있는 돈은 설치·운영자의 돈으로 볼 수 있어 결국 ‘타인의 재물’이라고 볼 수 없어 횡령죄 성립이 어려우며, 둘째, 어린이집 운영비 통장에는 보조금, 보육료, 필요경비, 차입금 등 여러 명목의 돈이 혼재되어 있는데, 위 여러 명목의 돈이 어린이집 운영비 통장에 들어오는 순간 혼화가 이루어져 운영비 통장에서 이루어진 금원을 유용하더라도 보조금, 보육료, 필요경비, 차입금 등 중 어느 돈을 유용한 것인지 특정할 수 없게 되어 결국 횡령죄 성립이 어렵게 된다(임부영, 2015).

## (2) 보육사업안내

43) 춘천지방법원 강릉지원 2018구합 30120 부당이득금환수처분등취소



보건복지부에서는 매년 보육사업안내 책자를 발행하고 있는바, 보육사업안내 중 보조금과 관련된 내용은, 각 보조금 별로 지원대상, 지원내용, 지원요건 및 지원절차뿐만 아니라 보조금 환수에 대한 내용도 규정하고 있다. 즉, 보육사업안내에서 각 보조금 별 지원요건을 규정하고 있는데, 이러한 지원요건을 위반하여 보조금을 지원받은 경우(즉, 보조금 부정수급) 그 환수(반환명령)에 대하여도 규정하고 있는 것이다.

일례로, 어린이집이 기본보육료를 지원받고자 한다면, ① 시·도지사가 고시하는 보육료 및 필요경비의 상한선 준수, ② ‘총정원’ 및 ‘교사 대 아동비율’을 준수, ③ 재무회계규칙에 의한 회계보고 이행 ④ 현재 법령 및 지침 위반으로 운영정지 중인 어린이집이 아닐 것 등의 요건을 갖추어야 하며, 이에 추가하여 ⑤ 아동이 월 1일 이상 출석할 것 등의 요건을 갖추어야 하는바, 만약 아동이 월 1일 이상 출석하지 못한 경우(출석일수가 0일인 경우) 기본보육료를 지원받지 못함에도 아동이 월 1일 이상 출석한 것으로(실무상, 정부지원보육료 지원요건인 구간결제제도와 관계 상 월 11일 이상 출석한 것으로 보고) 보고하여 기본보육료를 지원받은 경우 기본보육료 부정수급이 되는바, 보육사업안내에서는 이 경우 출석일수를 허위보고한 해당 아동 및 이에 해당 아동이 속한 반 전체에 지원된 기본보육료를 환수하도록 규정하고 있다.

그러나 보육사업안내 위 규정(기본보육료 환수에 관하여 규정하고 있는 부분)은 무효인바, 그 이유는 다음과 같다(임부영, 2017).

「영유아보육법」은 보조금의 지원에 관한 사항(지원방법 등)과 환수(반환)에 관한 사항을 구별하여 규정하고 있다. 즉, 보조금의 지원에 관하여는 제36조에서 규정하고 있는데, 제36조 및 시행령 제24조 제2항은 보육시설(어린이집)에 지원하는 비용(보조금)의 지원방법 등에 관한 필요한 사항을 보건복지부장관 또는 해당 지방자치단체의 장이 정하도록 권한을 위임하고 있는바, 이 위임에 따라 보건복지부장관이 보육사업안내에서 보조금의 지원방법 등에 관하여 규정하고 있는 것은 적법한 위임에 따라 정한 것으로서 유효하다. 한편 보조금의 환수(반환)에 관하여는 제40조에서 규정하고 있는데, 제40조는 제36조 및 시행령 제24조 제2항과는 달리 보육시설에 지원한 비용(보조금)의 환수에 관하여 세부사항의 제정권한을 하위명령이나 행정청에 위임한 바가 없고, 제40조에서 스스로 규정하고 있는바, 따라서 어린이집에 지원된 보조금의 환수(반환)에 대하여 보육사업안내에서 정하고 있는 부분은 그 내용의 당부를 떠나 상위 법규(영유아보육법)의 적법한 위임 없이 제정된 것으로서 이는 행정청 내부의 사무처리준칙을 정한 것에 불과할 뿐 대외적으로 국민이나 법원을 기속하는 법규로서 효력이 없다<sup>44)</sup>.

44) 대법원 2016두62252, 서울행정법원 2016구합80069, 서울고등법원 2016누45341.

### Ⅲ. 결론

2014년 보육료와 관련한 대법원의 판결을 통하여 아이사랑카드 결제를 통하여 지원되는 정부지원보육료의 법적 성격이 바뀐 것이 결코 아니다. 즉, 위 판결 이전에는 보육료의 법적 성격이 보조금이었다가 위 판결 이후에 보조금이 아닌 것으로 바뀐 것이 아니고, 보육료의 법적 성격은 원래부터 보조금이 아니었으며, 위 대법원 판결은 이를 확인해 준 것일 따름이다. 위 대법원 판결로 보육료의 법적 성격과 관련한 문제는 모두 정리되었다.

그렇다면 남은 문제는, 위 대법원 판결 이전에 보육료 부정수급 또는 보육료 유용 행위를 하였음에도 보조금 부정수급 및 보조금 유용과 동일하게 취급되어 보조금 부정수급 및 보조금 유용의 경우와 동일하게 행정처분을 받고 형사처벌을 받은 사람을 구제할 방법이 있는지 살펴볼 필요가 있다.

소송을 통한 구제방법 및 특별법 제정을 통한 구제방법 등을 살펴보고자 한다.

우선, 소송을 통한 구제방법을 살펴본다. 소송을 통한 구제는 행정소송, 민사소송, 제심으로 세분화할 수 있다.

위 대법원 판결 이전에 보육료 부정수급을 이유로 행정처분을 받은 사람이 행정소송(행정처분무효확인소송)의 방법으로 구제받을 수 있는지 살펴보면, 행정처분이 어떠한 경우에 무효로 되는지와 관련하여 우리 대법원은 소위 ‘중대·명백설’을 취하고 있는바, 곧, 행정처분의 하자가 ‘중대하고 and 명백한’ 경우에만 행정처분이 무효로 된다는 것이다. 보육료는 보조금이 아님에도 보조금으로 다루어 행정처분을 하였기 때문에 그 행정처분의 하자는 중대하다고 할 수 있다(즉, 법률적으로 할 수 없는 행정처분을 한 것임). 그러나 그 행정처분의 하자가 ‘명백한지’와 관련하여서는 검토의 여지가 있다. 즉, 행정처분의 하자가 명백한 경우란 곧 ‘그 행정처분을 할 당시 대한민국의 성실한 평균적 공무원의 입장에서 보았을 때 다른 성실한 평균적 공무원은 그러한 행정처분을 하지 않았을 것으로 보이는 상황에서 유독 그 공무원만이 성실한 평균적 공무원과 달리 그러한 행정처분을 한 것이라고 볼 수 있는 경우’를 말하는바, 위 대법원 판결 이전에는 대한민국의 모든 공무원, 경찰, 검찰, 법원이 전부 보육료를 보조금이라고 보고 행정처분/수사/재판을 하여 왔는바, 따라서 당시 대한민국의 성실한 평균적 공무원 입장에서 어느 공무원이라도 보육료를 보조금으로 보고 그러한 행정처분을 하였을 것으로 보이기 때문에, 행정처분의 하자가 명백한 경우라고 보기는 쉽지 않다. 결론적으로, ‘행정처분 하자의 중대성’ 관문은 통과할 수 있을 것으로 보이나, ‘행정처분 하자의 명백성’ 관문을 통과하기가 쉽지 않을 것으로 보여 행정소송을 통하여 구제받기는 쉽지 않을 것으로 판단된다.

다음으로 민사소송의 관점에서 살펴보면, 받지 않아도 될 행정처분을 받음으로써 입은 손해(보조금환수처분에 따라 반환한 보육료, 운영정지처분/시설폐쇄처분/원장자격정지처분에 따라 입은 손해 등)에 대하여 행정청을 상대로 손해배상청구를 할 수 있는지를 검토할 필요가 있다. 현행법상 손해배상청구를 할 수 있기 위해서는 상대방(공무원)의 불법행위가 인정되어야만 하는바, 곧 공무원이 행정처분을 함에 있어 공무원에게 과실이 있는 경우를 말한다. 따라서 보육료를 보조금으로 보고 행정처분을 한 공무원에게 불법행위책임을 물을 수 있는지(공무원에게 과실이 있는지)가 문제된다.

우리 대법원은 “법령에 대한 해석이 그 문언 자체만으로는 명백하지 아니하여 여러 견해가 있을 수 있는 데다가 이에 대한 선례나 학설, 판례 등도 귀일된 바 없어 의의가 없을 수 없는 경우에 관계 공무원이 그 나름대로 신중을 다하여 합리적인 근거를 찾아 그 중 어느 한 견해를 따라 내린 해석이 후에 대법원이 내린 입장과 같지 않아 결과적으로 잘못된 해석에 돌아가고, 이에 따른 처리가 역시 결과적으로 위법하게 되어 그 법령의 부당집행이라는 결과를 가져오게 되었다고 하더라도, 그와 같은 처리방법 이상의 것을 성실한 평균적 공무원에게 기대하기는 어려운 것이고, 따라서 이러한 경우에까지 국가배상법상 공무원의 과실을 인정할 수는 없다”고 판시한 바 있으며<sup>45)</sup>, 대법원의 이러한 견해는 일관된 견해이다. 위 2014년 대법원 판결 이전에는 대한민국의 모든 공무원, 경찰, 검찰, 법원이 전부 보육료를 보조금이라고 보고 행정처분/수사/재판을 하여 왔는바, 따라서 당시 대한민국의 성실한 평균적 공무원 입장에서는 어느 공무원이라도 그러한 행정처분을 하였을 것으로 보이기 때문에, 당해 공무원의 과실을 인정받기는 쉽지 않을 것으로 판단된다.

마지막으로 재심을 통한 구제방법을 살펴본다.

위 대법원 판결 이전에 보육료 부정수급 또는 보육료 유용을 이유로 영유아보육법 제54조 제2항에 따라 형사처벌(징역 또는 벌금)을 받은 사람이 재심을 통하여 구제받을 수 있는지가 문제된다. 유죄 확정판결을 뒤집을 수 있는 유일한 방법이 재심인데, 우리 형사소송법 제420조는 재심사유로 7가지를 규정하고 있으며<표 3>, 이 7가지 사유 중 어느 하나에 해당하는 경우에만 재심청구를 인정하고 있는바, 위 경우는 형사소송법 제420조가 정한 재심사유 7가지 중 어느 하나에 해당하지 않기 때문에 재심을 통한 구제도 쉽지 않아 보인다.

### <표 3> 재심청구

제420조(재심이유) 재심은 다음 각 호의 1에 해당하는 이유가 있는 경우에 유죄의 확정판결에 대하여 그 선고를 받은 자의 이익을 위하여 청구할 수 있다.

45) 대법원 1995. 10. 1. 선고 95다32747 판결

1. 원판결의 증거된 서류 또는 증거물이 확정판결에 의하여 위조 또는 변조인 것이 증명된 때
2. 원판결의 증거된 증언, 감정, 통역 또는 번역이 확정판결에 의하여 허위인 것이 증명된 때
3. 무고로 인하여 유죄의 선고를 받은 경우에 그 무고의 죄가 확정판결에 의하여 증명된 때
4. 원판결의 증거된 재판이 확정재판에 의하여 변경된 때
5. 유죄의 선고를 받은 자에 대하여 무죄 또는 면소를, 형의 선고를 받은 자에 대하여 형의 면제 또는 원판결이 인정한 죄보다 경한 죄를 인정할 명백한 증거가 새로 발견된 때
6. 저작권, 특허권, 실용신안권, 의장권 또는 상표권을 침해한 죄로 유죄의 선고를 받은 사건에 관하여 그 권리에 대한 무효의 심결 또는 무효의 판결이 확정된 때
7. 원판결, 전심판결 또는 그 판결의 기초 된 조사에 관여한 법관, 공소의 제기 또는 그 공소의 기초 된 수사에 관여한 검사나 사법경찰관이 그 직무에 관한 죄를 범한 것이 확정판결에 의하여 증명된 때 단, 원판결의 선고 전에 법관, 검사 또는 사법경찰관에 대하여 공소의 제기가 있는 경우에는 원판결의 법원이 그 사유를 알지 못한 때에 한한다.

다음으로 「영유아보육법」에서의 구제방법을 살펴본다.

영유아보육법 시행규칙은 위반횟수에 따라 행정처분의 내용을 가중하고 있는바(제39조 “어린이집 원장 및 보육교사가 위반행위를 했을 경우, 동기와 내용 및 횟수에 따라 행정처분이 가중되거나 감경될 수 있고, 가중하는 경우에는 자격정지의 총기간이 1년을 초과할 수 없다.”), 위반횟수를 산정함에 있어 위 대법원 판결 이전에 보육료와 관련하여 받은 행정처분은 이를 위반횟수에 산정하지 않는 것으로 처리하는 것이 타당하다 할 것이며, 이는 영유아보육법의 개정 없이 시행규칙의 개정만으로도 가능하다.

마지막으로, 특별법 제정을 통한 구제방법을 살펴본다. 위에서 살펴본 바와 같이 행정소송, 민사소송, 재심 등으로는 2014년 대법원 판결 이전의 행정처분이나 형사처벌에 대한 구제는 어렵다고 할 수 있으므로, 결국 위 대법원 판결 이전에 억울하게 행정처분을 받고 형사처벌을 받은 사람의 실효적인 구제방법은 특별법 제정을 통하여 해결하는 수밖에 없을 것이다. 만약 특별법이 제정된다면, ① 징역 또는 벌금형을 받

은 사람의 구제, ② 보조금환수처분 또는 운영정지에 갈음한 과징금부과처분을 받은 사람에게 대한 환수금/과징금 반환, ③ 운영정지/시설폐쇄/원장자격정지처분으로 인하여 입은 손실에 대한 보상 등과 같은 점이 고려되어야 할 것이다.

[참고문헌]

보건복지부, 2020, 보육사업안내.

임부영, 2015, 어린이집 운영의 투명성 제고를 위한 재무회계 처리, 한국영유아보육학회 춘계학술대회.

\_\_\_\_\_, 2016, 어린이집 행정 분쟁사례 자문을 위한 기구 설치 안, 한국영유아보육학회 춘계학술대회.

\_\_\_\_\_, 2017, 어린이집 운영 관리에 대한 법제 체계 고찰, 한국영유아보육학회 춘계학술대회.

\_\_\_\_\_, 2020, 「영유아보육법」 개정안에 대한 검토, 바른정책포럼.

국가법령정보센터 [www.law.go.kr](http://www.law.go.kr)

[국문초록]

## 보육료 관련법 연구

임 부 영

(법무법인 길도 변호사)

김 태 동

(김포대학교 보건복지과 교수)

2014년 6월 12일, 보육료는 보조금이 아니라는 대법원의 판결이 있었다. 본 연구의 목적은 위 2014년 판결 이전에 행정처분이나 형사처벌을 받았을 경우 구제방법이 있는지 살펴보는 것이다.

첫째, 현행법에서의 구제방법을 살펴보면 다음과 같다. 「영유아보육법」 시행규칙 제39조에서, 법률을 위반행위를 했을 경우 위반횟수에 따라 행정처분이 가중되거나 감경될 수 있다. 따라서, 대법원 판결 이전에 보육료와 관련하여 받은 행정처분은 위반횟수에 산정하지 않는 것으로 처리하는 것이 타당하다.

둘째, 소송을 통한 구제방법이다. 소송을 통한 구제는 행정소송, 민사소송, 재심으로 세분화할 수 있다. 행정처분이 무효화 되려면, 중대성과 명백성이 요구된다. 중대성 여부에 있어서 보육료를 보조금으로 간주하고 행정적으로 처분하였기 때문에 하자의 중대성이 인정된다. 하지만, 하자의 명백성 관문을 통과하기 어려워 행정소송을 통한 구제는 쉽지 않다. 재심을 통한 구제는 형사소송법 제420조의 재심사유 7가지 중 어느 하나에 해당하지 않기 때문에 재심을 통한 구제도 쉽지 않아 보인다.

셋째, 특별법 제정을 통한 구제방법이다. 특별법이 제정될 경우 다음과 같은 점이 고려되어야 할 것이다. 징역 또는 벌금형을 받은 사람의 구제, 보조금환수처분 또는 운영정지에 갈음한 과징금부과처분을 받은 사람에 대한 환수금/과징금 반환, 운영정지/시설폐쇄/원장자격정지처분으로 인하여 입은 손실에 대한 보상 등의 내용은 반드시 삽입할 필요가 있다.

---

**주제어:** 보육료, 보조금, 「영유아보육법」, 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」, 「사회복지사업법」

---

[Abstract]

## A Study on the Child Care Fees related Laws

Im, Bu Young

(Lawyer, Gildo Law Firm)

Kim, Tae Dong

(Professor, Dept. of Health and Welfare, Kimpo University)

On June 12, 2014, the Supreme Court ruled that childcare fees were not subsidies. The purpose of the research is to examine laws and regulations related to childcare fees. And in the case of administrative or criminal penalties before the Supreme Court decision, a remedy is sought.

First, it is a remedy through the current law.

According to Article 39 of the Enforcement Rule of the Child Care Act, if the head of a daycare center violates the law, administrative disposition may be increased depending on the number of violations.

Therefore, it is reasonable to treat administrative dispositions received in relation to childcare fees prior to the Supreme Court decision as not counting the number of violations.

Second, it is the remedy through litigation. Relief through litigation includes administrative, civil, and retrial. If an administrative measure is to be nullified, importance and clarity are required. Importance is recognized because childcare fees are regarded as subsidies and administratively disposed of. However, it is not easy to remedy through administrative litigation because the clarity of the deficiencies of administrative dispositions is not convincing. Remedy through retrial does not seem easy because it does not fall under any of the seven reasons for retrial based on Article 420 of the Criminal Procedure Act.



Third, it is a remedy law through the enactment of a special law. When enacting special laws, the following should be considered. It is necessary to insert details such as remedy from the party who received imprisonment or fines, refund of the collection/penalty for the person who was imposed with a fine, and compensation for losses incurred due to suspension of operation/facility closure/disposition with suspension of status of ledger.

---

**Keywords:** Child Care Service Fees, Subsidy, CHILD CARE ACT, ACT ON THE USE OF SOCIAL SERVICES AND MANAGEMENT OF VOUCHERS, SOCIAL WELFARE SERVICES ACT

---



# 학교 밖 청소년 지원 조례 분석

## -서울특별시 본청 및 25개 기초자치단체 조례를 중심으로-\*

김 광 병\*\*·김 수 정\*\*\*

### 目 次

I. 서론	2. 학교 밖 청소년 지원계획수립
II. 이론적 배경	3. 상담지원
1. 학교 밖 청소년의 개념	4. 교육지원
2. 선행연구 분석	5. 직업체험 및 취업지원
III. 연구방법	6. 자립지원
	7. 학교 밖 청소년 지원센터
IV. 학교 밖 청소년 지원 조례 분석	V. 결론
1. 조례의 일반적 현황	

## I. 서론

「청소년복지 지원법」, 「초·중등교육법」 등 관계 법률에 근거하여 학업중단 숙려제 등을 통해 학교 밖 청소년지원정책을 추진 중에 있지만 이들 법에서는 학교 밖 청소년을 시혜적 복지의 대상으로 보고 대부분의 지원정책이 지원내용 또는 학업복귀에만

\* 투고일: 2020.08.14., 심사일: 2020.08.14.-2020.08.24., 게재확정일: 2020.08.24.

\*\* 주저자: 청운대학교 사회복지학과 교수

\*\*\* 교신저자: 부산가톨릭대학교 사회복지학과 교수

집중되고 있어, 능동적 자아실현의 주체로서 학교 밖 청소년을 받아들이지 못해 다양한 정책 수요에 부응하지 못하고 있다. 또한 교육부 통계에 따르면, 2008년부터 2012년까지 매년 7만 명에 달하는 청소년들이 학업을 중단하는 등 학교 밖 청소년이 지속적으로 발생하고 있고, 이에 대한 정확한 실태조사도 이루어지지 못하고 있어서 상담지원, 교육지원, 취업 및 진로·직업 체험 지원, 자립지원 등의 종합적이고 체계적인 지원체계를 마련하고자 2014년 학교 밖 청소년 지원에 관한 법률이 제정되었다. 또한 이러한 법률에 근거하여 전국적으로 학교 밖 청소년 지원을 전담하는 센터가 설치되었고, 전국단위의 실태조사가 2015년과 2018년에 이루어졌다.

선행연구에서 밝힌 학교 밖 청소년은 학교로부터 벗어나면서부터 일반적인 청소년이 경험하는 발달과정과는 다른 경험을 하게 될 뿐만 아니라 문제아 또는 실패자라는 낙인과 소외감, 좌절감 등을 느끼게 된다(박동진·이지연, 2020). 또한 그들은 사회적 편견과 차가운 시선, 학업중단으로 인한 교사와 친구관계 단절, 부모를 비롯한 가족관계 어려움, 학교를 다니지 않는 것으로 인한 심리적이고 정서적인 영향 등 미래에 대한 불안감과 막막함을 경험하게 된다(박동진·김나연, 2019). 이들에 대한 연구들은 진로문제, 스포츠활동, 직업훈련, 노동, 사회적응 등의 한 가지 관점에서만 연구가 다수를 이뤘으며, 생태체계관점을 가지고 메타분석을 한 연구도 있었다. 특히 가장 최근에 2007년부터 2019년까지 출간된 국내 학위 및 학술지 논문 등의 2차 데이터를 가지고 메타분석한 연구(강근모·이준기, 2020)에 따르면, 학교 밖 청소년들의 진로역량 성장과 발달을 위해서는 사회환경변인이 가장 중요한 변인인 것으로 나타났고, 이를 위한 다양한 사회적 기반 구축이 필요하다고 강조하였다.

또한 정미나·노자은(2016)은 학생의 진로성숙 영향요인에 대한 메타분석을 통해 개인, 가정, 학교, 친구, 진로, 사회적 지지를 분석 틀로 활용하기도 하였고, 김동하(2019)는 무단결석을 다양한 생태체계환경의 영향을 받는 복합적인 현상으로 보고 생태체계 관점에서 무단결석의 발생에 영향을 미치는 요인으로 개인, 가족, 또래 및 학교, 지역사회를 구분하여 분석하였다. 이처럼 초기 미시적 차원에서 다뤘던 분석틀이 점차 거시적 차원의 중요성을 강조하기 시작하였다.

여성가족부는 2015년부터 학교 밖 청소년들을 위해 꿈드림센터를 설치하고 학교 이탈 후 지역사회 내에서 지속적인 배움과 성장이 지원될 수 있는 체계를 만들었고(명소연·조진옥, 2016), 고용노동부와의 연계를 통해서 학교 밖 청소년을 위한 취업 성공 패키지 등 직업과 취업에 관한 프로그램을 시행하고 있다. 이렇듯, 정책의 전달 체계가 어느 정도 안정화되었고, 2번의 실태조사 결과 학교 밖 청소년을 둘러싼 지역사회의 환경과 자원, 구축된 인프라의 수준이 매우 다름을 확인하였다(문성호·노지혜, 2020).

최근에는 학교 밖 청소년에 대한 실태조사가 전국단위를 넘어 지역단위에서도 진행되면서(이주연·최지훈, 2019; 임형문 외, 2018; 홍선영·박금식, 2018; 임우연, 2014)

학교 밖 청소년에 대한 지역적 특성과 여건에 맞는 지원방안의 필요성이 제기되고 있다(문성호·노지혜, 2020). 특히, 홍선영·박금식(2018)은 부산시의 경우 현재 광역 학교 밖 청소년 지원센터는 부산지역의 구·군센터를 지원하는 역할과 함께 광역 단위의 사업과 학교 밖 청소년 대상의 직접적인 사업까지 진행하고 있는데, 앞으로는 부산광역시 학교 밖 청소년 지원센터가 구·군센터를 지원하는 역할로 기능의 강화를 강조하였다. 이주연·최지훈(2019)는 전북지역의 학교 밖 청소년 지원정책에 대해서는 전북 지역사회에서 보호받으며 안전하게 일할 수 있는 공공일자리 마련이나, 학교 밖 청소년 지원을 위한 협의체 및 거버넌스의 활성화를 개선방안으로 지적하고 있다. 따라서 본 연구는 지방자치단체 차원에서 학교 밖 청소년에 대한 지원이 어떻게 제공되고 있는지를 살펴보고자 학교 밖 청소년 지원 조례를 분석하였다. 조례는 지방자치법으로서 해당 자치단체에서만 효력을 발휘하게 되므로 조례분석을 통해 자치단체별 어떠한 차별화된 지원내용을 갖추고 있는지 조사하여 조례의 바람직한 방향을 설정하고자 한다. 이를 통해 본 연구는 조례의 기능적 측면에서 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률(이하 학교밖청소년법)」과 관련 광역자치단체 조례 및 기초자치단체 조례가 서로 정합성을 유지하도록 하는데 그 목적이 있다.

## II. 이론적 배경

### 1. 학교 밖 청소년의 개념

학교 밖 청소년에 대해 「학교밖청소년법」에서는 다음의 3가지 중 어느 하나에 해당하는 청소년으로 규정하고 있다(제2조 제2호). 첫째, 초등학교·중학교 또는 이와 동일한 과정을 교육하는 학교에 입학한 후 3개월 이상 결석하거나 지역사회 청소년통합 지원체계를 구성하는 기관과의 연계를 통해 취학 의무를 유예한 청소년, 둘째, 고등학교 또는 이와 동일한 과정을 교육하는 학교에서 제적·퇴학처분을 받거나 자퇴한 청소년, 셋째, 고등학교 또는 이와 동일한 과정을 교육하는 학교에 진학하지 아니한 청소년을 말한다.

### 2. 선행연구 분석

우선, 학교 밖 청소년 관련 실태조사는 일회성 횡단조사에 머물고 있고, 학교 밖 청

소년의 실태과악에만 중점을 두고 있어 학교 밖 청소년의 학업 중단 후 생활은 어떠한지에 관한 정보가 부족한 실정이다. 그나마 소수의 연구에서 사회적 편견과 차별 자립지원 부족 등을 이유로 들고 있다. 그럼에도 불구하고 2차례의 실태조사로 인하여 학교 밖 청소년들에 대한 연구들이 본격적으로 시작되었다.

학교 밖 청소년에 관한 연구는 크게 양적 연구와 질적 연구로 구분된다.

양적 연구는 진로, 스포츠 활동, 노동으로 크게 나눌 수 있다. 첫째, 학교 밖 청소년의 진로에 관한 연구에는 학업중단 청소년 패널조사 데이터를 사용하여 학교 밖 청소년의 사회적 낙인감과 진로장애와의 관계에 정적영향을 미치고, 사회적 낙인감은 미래에 대한 생각에 부적영향을 미치며, 미래에 대한 생각은 다시 진로장애에 부적 영향을 미치고 이러한 과정에서 부분적 매개를 하고 있는 것으로 분석하였다(박동진·이지연, 2020). 또한 학교 밖 청소년의 사회적 낙인감이 우울에 미치는 영향을 본 연구에서는 학교 밖 청소년의 사회적 낙인감과 자아존중감은 부적 상관관계를 보였고, 우울과는 정적 상관관계를 보였으며, 사회적 낙인감이 우울에 미치는 영향에서 자아존중감이 부분매개효과가 있음을 확인하였다(박동진·김나현, 2019). 한편, 학교 밖 청소년이 경험하는 사회적 낙인과 자아존중감의 관계에서 부모애착과 또래애착이 조절효과가 있는 것으로 확인된 연구도 있었다(한아름, 2020).

둘째, 학교 밖 청소년들의 스포츠 활동은 생활의 의미를 부여하고 일상의 활기를 제공하는 주요한 역할을 하며 학업으로의 복귀 또는 상급학교로 진학을 생각할 수 있도록 하는 주요한 동기를 준다고 하였다(문동욱, 2018).

셋째, 학교 밖 청소년들의 노동에 관해서는 학교 밖 청소년 실태조사의 결과를 보면, 최저임금 미지급, 임금 사기, 초과근무, 임금체불, 휴게시간 미확보, 폭언, 폭행, 성희롱, 성폭력, 고용차별 등과 같은 부당대우를 당하는 것으로 나타났다(김미옥·조아미, 2020). 그러나 일련의 노동과정을 통해서 인내심, 책임감, 사회성, 자신감, 직무능력, 대인관계, 경제관념 등을 습득할 뿐 아니라 일속에서 변화된 직업의식이 자신의 미래설계에 긍정적인 효과를 가져와 자신의 삶을 주도적으로 살아가는 원천이 된다고 한다는 결론을 얻었다(구효진·최진선, 2006). 이선희(2014)는 노동경험이 있는 학업 중단 청소년들을 대상으로 노동지지가 미래에 대한 기대에 미치는 영향을 분석한 바 있는데, 학업중단 청소년들에게 이루어지는 사회적 지지는 미래에 대한 기대와 자기 효능감을 높이는 것으로 파악하였다.

질적 연구는 진로, 직업훈련 참여, 사회적응에 대한 것이 주를 이루었다. 첫째, 지금까지 학교 밖 청소년들의 진로와 관련한 대부분의 연구들은 진로현상 그 자체를 다루는 연구가 많았다. 학업 중단 배경과 진로 장벽, 진로불안, 불안정한 진로의사결정 등에 대한 경험연구, 진로 미결정에 영향을 미치는 요인에 대한 사례연구, 진로 결정 혹은 미결정과 관련되는 요소 탐색 연구 등이 있다(문화진, 2019). 또한 학교 중단과정에서 가족지원의 부족은 사회적응에 부정적인 영향을 미치고, 학교 중단 이후의 일상

의 변화에 무기력감을 느끼게 되어 진로교육 참여 동기에 부정적인 영향을 주는 것으로 나타났다(김근영, 2012).

둘째, 내일이룸학교의 직업훈련에 참여한 경험이 있는 학교 밖 청소년을 대상으로 한 질적연구에서 학교 밖 청소년은 훈련직종에 대한 흥미와 적성의 불일치, 열악한 시설환경 및 엄격한 생활규칙에 대한 불만, 과도한 프로그램 부담 등의 어려움을 겪었으며, 이는 중도탈락의 원인이 된다(조규필·김수진(2019)고 지적하였다. 그러면서도 명소연·조진옥(2016)에 따르면, 직업체험을 경험한 일부의 학생들의 경우 직업훈련기관의 혜택, 교사들의 관심과 지원 등을 통해 위기를 극복하기도 하였다고 보고하였다.

셋째, 학교 밖 청소년들이 학교를 그만둔 것을 후회하고 있으며, 그 이유로는 불안한 미래, 대입에서의 불이익, 진로의 차단, 과도한 책임감 등 진로 관련 문제가 가장 크게 작용하고 있음을 알 수 있다(최지연·김현철, 2016). 특히 대부분의 학교 밖 청소년들은 학업 중단으로 얻은 것보다는 잃은 것이 많으며 이로 인해 미래에 대한 불안감을 더욱 높음을 경험적인 연구(문화진, 2019)를 통해 확인할 수 있었다.

이렇듯, 양적 연구에서는 학교 밖 청소년을 위한 정책이나 프로그램의 효과성 등을 검증하는 연구들을 통해 긍정적인 면을 확인하 바 있지만, 구체적인 지원방안이나 서비스 프로그램과 같은 실질적인 도움을 주는 데는 한계가 있음을 확인할 수 있다. 질적 연구에서는 실제적인 진로준비에 대한 체계적인 연구와 전문적인 지원체계가 부족한 실정에 대해서 알 수 있었고, 직업훈련이나 사회적응에 대해서도 긍정적인 면도 있음을 확인할 수 있었다. 그러나 학교 밖 청소년들에 대해서 진로문제에 방점을 찍다보니 진로가 아닌 다른 경로에 대한 연구는 상대적으로 저조 하고, 상담지원, 자립지원, 직업체험지원 등과 같은 프로그램에 대한 연구는 부족한 실정이다. 이는 학교 밖 청소년 지원에 관한 법률의 취지에는 부합하지 않는다고 판단된다.

국가와 지방자치단체가 학교 밖 청소년의 개인적 특성과 수요를 고려하여 프로그램을 마련하고 제공하도록 하여야 하고, 학교 밖 청소년 지원센터를 설치하거나 지정할 수 있도록 하기 위해서는 무엇보다 지역사회에 대한 고려가 우선되어야 한다는 점이다. 학교 밖 청소년들의 학교이탈과 이후 삶의 도전과 성장을 근거이론을 통해 살펴본 연구(명소연·조진옥, 2016)에서도 지역사회요인으로 학교 밖 지원체계와, 체계 내의 다양한 전문가 및 또래와의 만남, 실질적인 프로그램이 학교 밖 청소년들의 적응 과정에 매우 중요한 요인임을 확인한 바 있다. 또한 최지연·김현철(2016)은 학업을 중단한 청소년들이 학교를 그만두면서 선생님, 친구들과 관계가 단절되는데 이를 위해서 1:1 멘토링 서비스를, 방황하는 청소년을 위해서는 사회로의 안전한 진입을 위해서 직업체험 또는 인턴십 프로그램을, 검정고시 혹은 취업준비를 위한 기술교육기관 등의 자원부족 문제를 겪고 있는 청소년에게는 지역 내의 다양한 기관들 간의 네트워크를 구축을 통한 극복방법을 제시한 바 있다. 따라서 지역사회의 특성을 살리는 지방자치단체 차원의 학교 밖 청소년 정책을 살펴볼 필요가 있다.

### Ⅲ. 연구방법

조례는 지방자치법으로서 해당 지방자치단체에만 효력을 미친다. 조례는 법령의 범위 안에서 제정할 수 있다. 법령의 범위 안에서 제정할 수 있다는 것은 법령에서 조례로 제정하도록 명시한 위임조례와 법령에 명시되지 않았지만 법령을 위반하지 않는 범위 내에서 지방자치단체 자체적으로 제정할 수 있다는 두 가지 의미를 내포하고 있다(김광병, 2013).

학교 밖 청소년 지원 조례 역시 학교밖청소년법과 법률의 시행령 및 시행규칙에 명시된 위임내용을 제정할 수 있고 또한 명시는 되지 않았더라도 학교밖청소년법과 학교밖청소년법 시행령 및 시행규칙을 위반하지 않는다면 조례로 제정할 수 있다. 현행 학교밖청소년법상 조례로 제정하도록 명시된 사항은 없다는 점에서 조례로 제정된다면 학교밖청소년법령을 위반하지 않는 범위 내에서 제정이 가능하다. 즉, 학교 밖 청소년을 지원하기 위한 내용이라면 조례로 제정이 가능하게 된다.

이러한 조례는 법령이 전국단위 공통적으로 적용되어 지역적인 특성을 반영할 수 없다는 한계를 극복하여 해당 지역의 특성과 욕구를 반영하여 즉각 대응할 수 있도록 한다(김광병, 2013)는 점에서 법령의 내용을 지방자치단체 차원에서 보완하고 구체화하는 형태로 제정되어야 한다. 따라서 학교 밖 청소년 지원은 법령, 광역자치단체 조례, 기초자치단체 조례 순서로 점점 그 지원내용이 구체화되고 특성화되며, 확대되어야 한다.

학교밖청소년법에 나타난 학교 밖 청소년 지원과 관련한 내용은 학교 밖 청소년 지원계획수립(제5조), 지원내용(제8조 내지 제11조), 지원센터(제12조) 등으로 구분될 수 있다. 그러므로 학교 밖 청소년 지원 조례는 학교밖청소년법상의 지원과 관련한 내용을 포함한 후 해당 광역자치단체 차원의 추가적 지원 조례를 제정하고, 기초자치단체 차원에서는 학교밖청소년법상의 지원과 광역자치단체 차원의 지원 조례 내용을 포함한 후 추가적으로 지원하는 내용의 조례로 제정하는 것이 가장 이상적이고 바람직한 형태라고 할 수 있다.

이상과 같은 논거에 의거하여 본 연구는 2020년 8월 현재 서울특별시 본청과 서울특별시 25개 기초자치단체에서 제정된 ‘학교 밖 청소년 지원 조례’를 조사하여 ‘학교 밖 청소년’에 대한 지원내용이 법령과 조례의 관계를 반영한 형태로 제정되었는지를 분석한다. 이를 위해 제정된 조례를 내용 분석하여 차별화되고 특성화되어 있는 학교 밖 청소년 지원내용을 찾아 학교 밖 청소년 지원 조례의 바람직한 형태를 모색하고자 한다.



## IV. 학교 밖 청소년 지원 조례 분석

### 1. 조례의 일반적 현황

아래 <표 1>과 같이 ‘학교 밖 청소년 지원 조례’는 서울특별시 본청을 비롯하여 25개 기초자치단체 중 강남구, 도봉구, 용산구를 제외한 22개 기초자치단체에서 제정되어 시행되고 있다.

<표 1> 학교 밖 청소년 지원 조례 제정 현황

(유:○, 무:×)

번호	지역	제정유무	번호	지역	제정유무
1	서울특별시 본청	○	14	마포구	○
2	강남구	×	15	서대문구	○
3	강동구	○	16	서초구	○
4	강북구	○	17	성동구	○
5	강서구	○	18	성북구	○
6	관악구	○	19	송파구	○
7	광진구	○	20	양천구	○
8	구로구	○	21	영등포구	○
9	금천구	○	22	용산구	×
10	노원구	○	23	은평구	○
11	도봉구	×	24	종로구	○
12	동대문구	○	25	중구	○
13	동작구	○	26	중랑구	○

서울시 기초자치단체 중 노원구가 2012년 5월 17일 ‘청소년교육 및 복지증진에 관한 조례’를 제정하여 ‘학교 밖 청소년’에 대한 지원 근거를 최초로 마련하였다. 이 후 2012년 7월 30일 서울특별시 본청 조례가 제정되었고, 기초자치단체 차원에서 조례명에 ‘학교 밖 청소년 지원 조례’라고 처음으로 명명하여 제정한 곳은 2012년 10월 17일 강동구로 확인되었고, 강동구는 2020년 5월 6일에 조례를 전부개정 하여 가장

최근까지 ‘학교 밖 청소년 지원 조례’를 정비한 곳이기도 하다.

## 2. 학교 밖 청소년 지원계획수립

<표 2> 학교 밖 청소년 지원계획수립

구분	지원계획 사항
학교밖청소년법	*학교 밖 청소년에 대한 사회적 편견과 차별 예방 및 사회적 인식 개선에 관한 사항 *학교 밖 청소년 지원 프로그램의 개발 및 지원에 관한 사항 *학교 밖 청소년 지원을 위한 관련 기관 간 협력체계 및 지역사회 중심의 지원체계 구축·운영에 관한 사항 *학교 밖 청소년 지원을 위한 조사·연구·교육·홍보 및 제도개선에 관한 사항 *위기청소년 특별지원 등 사회적 지원방안 *학교 밖 청소년 지원을 위한 재원 확보 및 배분에 관한 사항
서울특별시 본청, 강북, 구로, 금천, 동작, 마포, 영등포, 종로, 중구, 중랑	학교밖청소년법의 내용과 동일하거나 일부 내용이 제외되어 있음
강동, 서대문, 송파, 양천	*다문화 가정 및 새터민 가정 등의 학교 밖 청소년 지원에 관한 사항
강서, 광진, 성북	*학교 밖 청소년 교육 지원 사업 *학교 밖 청소년 자립 지원 사업 *학교 밖 청소년 발생 예방 사업
관악, 동대문, 서초, 성동, 송파, 양천, 은평	*학교 밖 청소년 지원센터의 설치·운영에 관한 사항
노원	규정 자체가 없음

학교 밖 청소년 지원계획수립의 경우 법의 내용을 그대로 가져다가 제정하였거나

법의 일부 내용만을 선택하여 제정하였다. 그러나 그중에서도 학교밖청소년법과 서울시 본청 조례에 없는 내용을 기초자치단체에서 특색 있게 추가하거나 구체화한 곳도 있었다. 강동, 서대문, 송파, 양천의 경우 법과 서울시 본청 조례에도 없는 ‘다문화 가정 및 새터민 가정 등의 학교 밖 청소년 지원에 관한 사항’을 추가하고 있다. 강서, 광진의 경우에는 학교 밖 청소년 교육지원사업, 자립지원사업, 발생예방사업 이라고 규정, 성북의 경우는 교육지원사업, 자립지원사업으로만 규정하여 법과 서울시 본청의 조례의 내용을 명료화 하였다. 관악, 동대문, 서초, 성동, 송파, 양천, 은평의 경우 학교 밖 청소년 지원센터의 설치·운영에 관한 사항을 담고 있다. 하지만 이러한 특색도 해당 자치단체의 조례 내용을 모방한 수준이라고 볼 수 있다. 다만 처음으로 특색 있는 내용을 담은 자치단체의 조례는 그 의미가 크다고 할 수 있다. 법과 서울시 본청의 조례에도 없는 내용을 해당 기초자치단체가 처음 제정했다면 이는 곧 해당 자치단체의 욕구와 문제를 반영하여 조례로 입법시켰다는 추론이 가능하기 때문이다. 노원의 경우에는 ‘학교 밖 청소년 지원 계획의 수립’이라는 규정만 있을 뿐 구체적인 내용은 없었다.

### 3. 상담지원

<표 3> 학교 밖 청소년 상담지원

구분	지원내용
학교밖청소년법	*심리상담, 진로상담, 가족상담 등 제공
서울특별시 본청	심리상담, 진로상담, 가족상담 등 제공
강동, 강북, 강서, 관악, 광진, 구로, 금천, 노원, 동대문, 동작, 서대문, 서초, 성동, 성북, 송파, 양천, 영등포, 은평, 종로, 중구, 중랑	상담지원으로만 규정했거나 학교 밖 청소년 지원센터의 기능 중 하나로 편입시킴
마포	규정 자체가 없음

서울특별시 본청의 경우 학교밖청소년법에 명시된 내용과 지원사항이 동일하다. 학교밖청소년법과 서울시 본청 조례에는 별도로 상담지원을 규정한 후 그 세부내용을

심리상담, 진로상담, 가족상담 등 제공으로 구체화 시키고 있다. 하지만 마포를 제외한 모든 기초자치단체에서는 상담의 종류가 구체적이지 못한 채 상담지원만 규정하고 있거나 학교 밖 청소년 지원센터의 기능 중 하나로 편입시키고 있었다. 마포의 경우에는 규정 자체가 없었다. 이처럼 조례의 기능을 살리기 위해서는 법과 본청 조례보다도 더 구체적으로 상담지원 내용을 기초자치단체 조례에서 명시할 필요가 있다.

#### 4. 교육지원

<표 4> 학교 밖 청소년 교육지원

구분	지원내용
학교밖청소년법	*초중교로의 재취학 또는 고교로의 재입학 지원 *대안학교로의 진학 지원 *초중고교를 졸업한 사람과 동등한 학력이 인정되는 시험의 준비 지원
서울특별시 본청	검정고시 등 개인별 학습 프로그램 지원 대안교육기관으로 진학, 초중고교로의 재취학 및 재입학 지원 *학업진행 및 취업에 필요한 자격취득을 위한 비용 지원 *진로탐색 기회 제공을 위한 장학금 지원
강동, 강북, 강서, 관악, 광진, 구로, 금천, 노원, 동대문, 동작, 마포, 서대문, 서초, 성동, 성북, 송파, 양천, 영등포, 은평, 종로, 중구, 중랑	교육지원으로만 규정했거나 학교 밖 청소년 지원센터의 기능 중 하나로 편입시킴

서울특별시 본청의 경우 학교밖청소년법에 없는 ‘학업진행 및 취업에 필요한 자격취득을 위한 비용 지원’과 ‘진로탐색 기회 제공을 위한 장학금 지원’이 명시되어있어 조례의 특성을 반영한 지원내용이라고 볼 수 있다. 특히 ‘진로탐색 기회 제공을 위한 장학금 지원’은 17개 광역자치단체 조례 중 유일하게 서울에서만 제정되어 있다는 점은 조례의 바람직한 기능이 잘 작동된 것으로 보인다. 반면 제정된 모든 기초자치단

체 조례는 단순히 교육지원이라는 표현으로만 규정되어 있어 한계를 지닌다. 기초자치단체의 조례로 학교 밖 청소년에게 교육지원을 하려면 학교밖청소년법과 서울시 본청의 조례의 내용보다도 더 구체적으로 교육지원 내용을 명시할 필요가 있다.

## 5. 직업체험 및 취업지원

<표 5> 학교 밖 청소년 직업체험 및 취업지원

구분	지원내용
학교밖청소년법	*직업적성 검사 및 진로상담프로그램 지원 *직업체험 및 훈련프로그램 지원 *직업소개 및 관리 지원 *취업 및 직무수행에 필요한 지식·기술 및 태도를 습득·향상시키기 위해 직업교육 훈련 실시
서울특별시 본청	적성 및 직업능력 개발 등 개인별 특성에 맞는 진로상담프로그램 지원 직업체험 및 훈련프로그램 지원 직업소개 및 관리 지원
강동, 강북, 강서, 관악, 광진, 구로, 금천, 노원, 동대문, 동작, 서대문, 성동, 성북, 송파, 양천, 영등포, 은평, 종로, 중구, 중랑	직업체험 및 취업지원으로만 규정했거나 학교 밖 청소년 지원센터의 기능 중 하나로 편입시킴
마포, 서초	규정 자체가 없음

서울특별시 본청의 경우 학교밖청소년법과 비슷하나 ‘취업 및 직무수행에 필요한 지식·기술 및 태도를 습득·향상시키기 위해 직업교육 훈련 실시’할 수 있다는 내용이 포함되어 있지는 않았다. 그리고 마포와 서초를 제외한 기초자치단체에서는 단순히 직업체험 및 취업지원이라는 형태로 규정되어 있었다. 마포와 서초의 경우에는 규정 자체가 없었다. 조례의 기능을 살린다면 학교밖청소년법에 비해 서울시 본청 조례가 학교 밖 청소년에 대한 직업체험 및 취업지원을 구체화할 필요가 있으며, 기초자치단체는 학교밖청소년법과 서울시 본청 조례에 근거하여 더욱 구체화 시켜 명시할 필요가 있다.

## 6. 자립지원

&lt;표 6&gt; 자립지원

구분	지원내용
학교밖청소년법	*생활지원, 문화공간지원, 의료지원, 정서지원 등 제공 *경제교육, 법률교육, 문화교육 등 자립에 필요한 교육 지원
서울특별시 본청	생활지원, 문화공간지원, 의료지원, 정서지원 등 제공 경제교육, 법률교육, 문화교육 등 교육 지원
종로	자립에 필요한 생활·문화공간·의료·정서·교육 지원
강동, 강북, 강서, 관악, 광진, 구로, 금천, 노원, 동대문, 동작, 마포, 서대문, 서초, 성동, 성북, 송파, 양천, 영등포, 은평, 중구, 중랑	자립지원으로만 규정했거나 학교 밖 청소년 지원센터의 기능 중 하나로 편입시킴

서울특별시 본청의 경우 학교밖청소년법에 명시된 사항과 동일하게 구성되어 있다. 종로를 제외한 기초자치단체는 단순하게 자립지원으로만 규정했거나 학교 밖 청소년 지원센터의 기능 중 하나로 편입시켰다. 종로의 경우에는 다른 기초자치단체보다는 학교 밖 청소년에 대한 자립지원 내용을 구체화 했지만 서울시 본청 조례 내용과 학교밖청소년법 내용을 그대로 가져와 제정하였다는 점에서 한계가 있다. 지방자치단체 차원에서 학교 밖 청소년의 자립지원을 조례를 통해서 제공하려면 서울시 본청 조례는 학교밖청소년법의 내용을 구체화 시킬 필요가 있고, 기초자치단체 조례는 학교밖 청소년법과 서울시 본청 조례에 근거하여 더욱 구체화 하는 노력이 필요하다.

## 7. 학교 밖 청소년 지원센터

<표 7> 학교 밖 청소년 지원센터

구분	기능
학교밖청소년법	*학교 밖 청소년에 대한 상담지원, 교육지원, 직업체 험 및 취업지원, 자립지원 *학교 밖 청소년 지원을 위한 지역사회 자원의 발굴 및 연계·협력 *학교 밖 청소년 지원 프로그램의 개발 및 보급 *학교 밖 청소년 지원 프로그램에 대한 정보제공 및 홍보 *학교 밖 청소년 지원 우수사례의 발굴 및 확산 *학교 밖 청소년에 대한 사회적 인식 개선
서울특별시 본청, 관악, 금천, 동대문, 동작, 성북, 종로	학교밖청소년법의 내용과 동일하거나 일부 내용이 제 외되어 있음
강동, 강북, 구로, 마포, 서대문, 서초, 성동, 송파, 양천, 은평, 중구, 중랑	*학교 밖 청소년에 대한 실태조사
강동	*학교 밖 청소년 활동경비 관련 업무지원
강동, 강북, 강서, 광진, 구로, 마포, 서대문, 서초, 성동, 송파, 양천 영등포, 은평, 중구, 중랑	*학교중단위험 청소년 대상 특별지도 프로그램 운영 *학교 밖 청소년 발생 예방 사업
서대문, 서초, 성동, 송파	*학교 밖 청소년 가정에 대한 상담 및 지원 안내
은평	*학교 밖 청소년 복교지원 프로그램 운영
노원	학교 밖 청소년 지원센터가 아닌 청소년상담복지센터 에서 학업중단 예방 사업을 진행함

서울특별시 본청, 관악, 금천, 동대문, 동작, 성북, 종로의 경우 학교밖청소년법에  
 명시된 사항과 동일하게 구성되어 있거나 일부 내용을 제외하여 제정하였다. 그러나

학교밖청소년법과 서울시 본청 조례에는 없는 내용을 기초자치단체 조례에서 특색 있게 포함하여 제정한 곳도 있었다. 강동, 강북, 구로, 마포, 서대문, 서초, 성동, 송파, 양천, 은평, 중구, 중랑의 경우에는 ‘학교 밖 청소년에 대한 실태조사’를 수행하도록 하였고, 강동, 강북, 강서, 광진, 구로, 마포, 서대문, 서초, 성동, 송파, 양천 영등포, 은평, 중구, 중랑의 경우에는 ‘학교중단위험 청소년 대상 특별지도 프로그램 운영’ 또는 비슷하게 ‘학교 밖 청소년 발생 예방사업’을 포함하고 있었다. 강동의 경우 다른 자치단체에는 없는 ‘학교 밖 청소년 활동경비 관련 업무지원’ 내용을 포함하고 있고, 은평 역시 ‘학교 밖 청소년 복고지원 프로그램 운영’을 추가하여 다른 자치단체와는 차별화된 내용을 포함하고 있었다. 무엇보다도 서대문, 서초, 성동, 송파의 경우에는 ‘학교 밖 청소년 가정에 대한 상담 및 지원 안내’를 추가하여 학교 밖 청소년뿐만 아니라 그 가정까지 지원대상을 확대한 형태를 취하고 있었다. 이는 법과 광역자치단체의 조례에 없는 내용을 기초자치단체 차원에서 그 대상자의 범위를 넓힌 것으로 바람직한 조례 제정의 방향이라고 할 수 있다. 노원의 경우에는 기존의 전달체계인 청소년상담복지센터를 통해 학업중단 예방 프로그램을 진행하고 있었다.

## V. 결론

지금까지 학교 밖 청소년에 대한 연구는 학교밖청소년법에 기반한 전국단위의 실태 조사와 청소년지원을 전담하는 센터의 설치 등에 따른 두 번의 실태조사에 근거한 자료 분석과 학교 밖 청소년 지원전담센터의 프로그램에 관한 양적·질적 연구로 요약할 수 있다. 또한 학교 밖 청소년관련 정책을 통합적인 관점을 가지고 분석한 경우도 있다. 문제점으로 지적한 내용을 살펴보면, 정책목적의 모호성, 단계적 목표설정을 위한 정책문제 정의의 필요성, 청소년의 요구와 서비스의 불일치, 제한적이고 불평등한 서비스의 제공, 배제된 정책대상의 발생, 독립성 없는 조직운영, 학교 안과 밖 지원예산의 과도한 격차, 사업수행을 위한 예산의 부족 및 불균형 문제 등이 있었다(문성호·노지혜, 2020). 이에 대한 개선방안으로 지방자치단체가 지역실정에 부합하는 정책을 주도적으로 펼쳐나가도록 법률을 개정하거나 지침을 변경하여 다양한 모형을 제시해야 하는 중앙정부의 역할 또한 지적하였다.

학교 밖 청소년에 대한 지원은 국가와 지방자치단체 모두가 지원할 수 있다. 그러나 지방자치단체가 독자적으로 지원책을 마련할 수는 없다. 국가차원의 지원은 학교밖청소년법에 근거하여 전국적으로 동일하게 지원하게 되며, 지방자치단체 차원은 ‘학교 밖 청소년 지원에 관한 조례’를 제정하여 그 조례에 근거하여 지원할 수 있다. 조



례에 근거하여 지방자치단체가 지원할 수 있다는 것은 학교 밖 청소년에 대한 지원사업이 국가의 책임으로 수행해야 할 사무를 지방자치단체에 위임해서 제공하는 형태가 아니라 이와는 별도로 지방자치단체의 특성, 욕구, 문제 등을 반영하여 해당 지방자치단체 단독으로 수행하는 형태를 말한다.

연구 결과, 서울특별시 본청 및 22개 기초자치단체에서 제정된 학교 밖 청소년 지원 조례상 나타난 학교 밖 청소년에 대한 지원으로는 우선 학교 밖 청소년 지원계획 수립을 통해서 지원내용을 담을 수 있도록 하였고, 실질적으로 상담지원, 교육지원, 직업체험 및 취업지원, 자립지원을 하도록 하였으며, 학교 밖 청소년 지원센터를 통해서 전달체계 역할을 수행토록 하고 있었다. 그러나 제정 수준은 매우 낮은 상태였다. 학교밖청소년법의 내용 그대로 가져와 조례로 제정하였거나, 선택적으로 법의 내용을 제외시킨 수준으로 굳이 조례가 없더라도 학교밖청소년법만으로 지원이 가능한 수준에서 제정되었다. 또한 기초자치단체 조례가 구체적으로 제정되어야 함에도 불구하고 학교밖청소년법과 서울시 본청 조례보다 더 추상적으로 제시된 내용이 많아서 조례의 기능이 제대로 작동되지 못한 수준인 것으로 분석되었다.

한편, 해당 지방자치단체의 특성을 반영한 일부 특색이 있는 조례 내용이 제정되기도 했다. 서울시 본청 조례의 ‘학업진행 및 취업에 필요한 자격취득을 위한 비용 지원’과 ‘진로탐색 기회 제공을 위한 장학금 지원’ 기초자치단체 조례의 ‘학교중단위험 청소년 대상 특별지도 프로그램 운영’, ‘학교 밖 청소년 가정에 대한 상담 및 지원 안내’ 등은 학교밖청소년법에는 없거나 서울시 본청 조례에도 없는 내용으로 구성되었다는 점에서 조례의 기능이 제대로 작동되었음을 알 수 있다. 이는 곧 해당 지방자치단체의 특성, 문제, 욕구를 반영하여 제정했다고 해석할 수 있다.

조례는 법령의 내용을 구체화하거나 해당 지방자치단체의 특성을 반영하여 제정되어야 하는 특징을 가지고 있으므로 현재와 같은 조례의 제정 방식은 수정될 필요가 있다. 법령에서 규정한 내용은 전국적으로 동일하게 적용되므로 조례에서 그 내용을 반복적으로 규정할 필요는 없으며 지방자치단체의 특성을 반영하여 법령에는 없는 내용을 규정하는 노력이 필요하다. 특히 서울시 본청의 ‘학업진행 및 취업에 필요한 자격취득을 위한 비용 지원’과 ‘진로탐색 기회 제공을 위한 장학금 지원’과 같이 학교 밖 청소년에게 급부를 제공하는 수익적 조치와 같은 내용들을 해당 지방자치단체의 특성 등을 반영하여 조례로 제정하는 것이 필요하다. 학교밖청소년법과 광역자치단체 조례, 기초자치단체 조례의 기능을 살리기 위해서 광역자치단체 조례 차원에서는 학교밖청소년법에 근거하여 서울시의 특성인 문제와 욕구를 반영한 조례 내용을 구성하고, 기초자치단체 조례에서는 학교밖청소년법과 서울시 본청 조례에 근거하여 해당 기초자치단체의 문제와 욕구를 반영한 조례 내용으로 구성할 필요가 있다.

[참고문헌]

- 강근모·이준기, (2020), 학교 밖 청소년의 진로관련변인과 생태체계변인의 상관관계 메타분석, 미래청소년학회지, 17(1), pp55-82
- 김근영, (2012), 학업중단 청소년의 진로장벽과 조력에 관한 질적 연구, 제주대학교 교육대학원 석사학위논문
- 김광병, (2013), 인천시 기초자치단체의 사회복지조례 분석, 인천학연구, 19, pp.1-43
- 김동하, (2019), 청소년 무단결석의 종단적 변화궤적 유형과 예측요인에 대한 연구, 한국사회복지학, 71(2), pp175-194
- 김미옥·조아미, (2020), 학교 밖 청소년의 노동을 통한 삶의 성장에 관한 현상학적 연구, 청소년복지연구, 22(1), pp27-52
- 문동욱, (2018), 학교 밖 청소년들의 스포츠 활동 경험에 관한 내러티브 탐구, 코칭 능력개발지, 20(2), pp3-12
- 문동욱, (2020), 학교 밖 청소년들의 스포츠 활동에 관한 자문화기술지, 코칭능력개발지, 22(2), pp3-12
- 문성호·노지혜, (2020), 가치비평적 접근을 적용한 학교 밖 청소년 정책분석 및 혁신 방안 연구, 27(2), pp439-466
- 문진영·박주원·이창문, (2020), 학교 밖 청소년의 게임중독과 사회적 낙인감에 관한 상호관계 연구, Journal of Digital Convergence, 18(1), pp343-355
- 문화진, (2019), 학교 밖 청소년들의 불확실성에 대한 인내력 부족과 진로 불안의 관계:계획된 우연기술의 조절효과, 학습자중심교과교육연구, 19(1), pp797-815
- 명소연·조진욱, (2016), 학교 밖 청소년의 학교 이탈과 이후 삶의 도전과 성장에 관한 질적연구: 학교 밖 지원사업에 참여한 청소년을 대상으로, 청소년상담연구, 24(2), pp75-98
- 박동진·김나연, (2019), 학교 밖 청소년의 사회적 낙인감이 우울에 미치는 영향에서 자아존중감의 매개효과, 한국청소년활동연구, 5(3), pp71-87
- 박동진·이지연, (2020), 학교 밖 청소년의 사회적 낙인감과 진로장애의 관계에서 미래에 대한 생각의 매개효과, 한국청소년활동연구, 6(2), pp1-26
- 이선희, (2014), 노동경험이 있는 학업중단 청소년의 노동지지가 미래에 대한 기대에 미치는 영향:자기효능감의 매개효과, 학교사회복지, 28, pp215-244
- 이주연·최지훈, (2019), 2019년 전라북도 학교 밖 청소년 실태조사 및 지원방안, 전북연구원
- 임우연, (2014), 충청남도 학교 밖 여자청소년 지원방안 연구, 충청남도 여성정책개발원

- 임형문·이도현·김도형, (2018), 2018 광주 학교 밖 청소년 실태조사, 광주광역시 학교 밖 청소년지원센터
- 정미나·노자은, (2016), 청소년 진로성숙의 영향요인에 대한 메타분석, 한국청소년연구, 27(3), pp131-162
- 조규필·김수진, (2019), 학교 밖 청소년의 직업훈련 참여경험에 관한 질적연구:내일 이룸학교를 중심으로, 청소년학연구, 26(1), pp131-154
- 최지연·김현철, (2016), 학업중단 청소년의 특성 및 지원 방안 연구, 청소년학연구, 23(6), pp103-132
- 한아름, (2020), 학교 밖 청소년의 사회적 낙인과 자아존중감의 관계:부모애착 및 또래애착의 조절효과, 학습자중심교과교육연구, 20(10), pp207-227
- 홍선영·박금식, (2018), 학교 밖 청소년 진로지원 현황 및 활성화 방안, 부산여성가족개발원.

자치법규정보시스템([www.elis.go.kr/](http://www.elis.go.kr/))

국가법령정보센터([www.law.go.kr/](http://www.law.go.kr/))

[국문초록]

## 학교 밖 청소년 지원 조례 분석 -서울특별시 본청 및 25개 기초자치단체를 중심으로-

김 광 병

(청운대학교 사회복지학과 교수)

김 수 정

(부산가톨릭대학교 사회복지학과 교수)

본 연구는 ‘학교 밖 청소년 지원 조례’가 ‘학교 밖 청소년 지원에 관한 법률(이하 학교밖청소년법)’과의 관계를 반영한 형태로 제정되었는지를 살펴보고자 하였다. 이를 위해 2020년 8월 현재 기준 서울특별시 본청 및 서울시 25개 기초자치단체에서 제정된 조례를 연구 대상으로 삼고 조례의 내용분석을 하였다.

연구 결과 ‘학교 밖 청소년 지원 조례’의 제정 수준은 매우 낮은 상태로 조례와 법령과의 관계가 조화롭지 못했다. ‘학교밖청소년법’의 내용 그대로 가져와 조례로 제정하였거나, 선택적으로 법의 내용을 제외시킨 수준으로 굳이 조례가 없더라도 ‘학교밖청소년법’에 근거하여 지원이 가능한 수준이었다. 또한 기초자치단체 조례가 구체적으로 제정되어야 함에도 ‘학교밖청소년법’과 서울시 본청 조례보다 더 추상적으로 제시된 내용도 많아 조례의 기능이 제대로 작동되지 못한 것으로 나타났다.

반면 해당 지방자치단체의 특성을 반영한 일부 특색이 있는 조례 내용이 제정되기도 했다. 서울시 본청 조례의 ‘학업진행 및 취업에 필요한 자격취득을 위한 비용 지원’과 ‘진로탐색 기회 제공을 위한 장학금 지원’ 기초자치단체 조례의 ‘학교중단위험 청소년 대상 특별지도 프로그램 운영’, ‘학교 밖 청소년 가정에 대한 상담 및 지원 안내’ 등은 ‘학교밖청소년법’에는 없거나 서울시 본청 조례에도 없는 내용으로 구성되었다는 점에서 조례의 기능이 잘 작동되었다고 볼 수 있다. 이는 곧 해당 지방자치단체의 특성, 문제, 욕구를 반영하여 제정됐다고 해석할 수 있다.

조례는 법령의 내용을 구체화하거나 해당 지방자치단체의 특성을 반영하여 제정되어야 하는 특징을 가지고 있으므로 현재와 같은 조례의 제정 방식은 수정될 필요가

있다. 법령에서 규정한 내용은 전국적으로 동일하게 적용되므로 조례에서 그 내용을 반복적으로 규정할 필요는 없으며 지방자치단체의 특성을 반영하여 법령에 없는 내용을 규정하는 노력이 필요하다.

그러므로 ‘학교밖청소년법’과 광역자치단체 조례, 기초자치단체 조례가 조화롭게 기능하기 위해서는 광역자치단체 조례 차원에서 ‘학교밖청소년법’에 근거하여 서울시의 특성인 문제와 욕구를 반영한 조례 내용을 구성하고, 기초자치단체 조례에서는 ‘학교밖청소년법’과 서울시 본청 조례에 근거하여 해당 기초자치단체의 문제와 욕구를 반영한 조례 내용으로 구성할 필요가 있다.

---

주제어 : 학교 밖 청소년, 조례, 법률, 지방자치단체

---

[Abstract]

## **An Analysis of the Ordinances in Support of Out-of-School Youths: With a Focus on the Seoul Metropolitan Government and the 25 Local Governments**

Kim, Kwang Byung

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

Kim, Soo Jung

(Professor, Dept. of Social Welfare, Catholic University of Pusan)

This study attempted to examine whether the "Ordinances in Support of Out-of-School Youths" was enacted in a form reflecting the consistency with the "Act on Support for Out-of-School Youths" (hereinafter referred to as the "Out-of-School Youth Act"). For this purpose, as of August 2020, the ordinances enacted by the Seoul Metropolitan Government and the 25 local governments in Seoul were the subjects of the study, and the provisions of the ordinances were analyzed.

According to this study, the levels of the enactment of the "Ordinances in Support of Out-of-School Youths" were very low, and the relationship between the ordinances and the laws was not harmonious. In some cases, the provisions of the "Out-of-School Youth Act" were taken without modification and enacted as ordinances, or the provisions of the law were selectively excluded even if there was no ordinance, it was possible to apply based on the "Out-of-School Youth Act." In addition, although the ordinances of the local governments had to be enacted in detail, there were many more abstract provisions than the "Out-of-School Youth Act" and the Seoul Metropolitan Government Ordinance, indicating that the function of the ordinances did not work well.

In some instances, however, some specific ordinances were enacted to reflect the characteristics of the relevant local government. It can be

observed that the function of the ordinance has performed effectively in that the provisions such as "Support for costs for certifications required for academic progress and employment" and "Scholarship support to provide career exploration opportunities" in the Seoul Metropolitan Government Ordinance, "Introduction of special guidance programs for youth at risk of school interruptions" and "Guide to family consultation and support for the youth outside school" were included neither in the "Out-of-School Youth Act" nor in the Seoul Metropolitan Government Ordinance. It can be construed that this was established by reflecting the characteristics, problems, and desires of different local governments.

Since ordinances have features that need to be established by embodying the provisions of the laws or reflecting the characteristics of each local government, the current method of enacting the ordinances needs to be amended. Seeing that the provisions stipulated by laws and regulations are applied consistently nationwide, it is redundant to repeatedly stipulate them in the ordinances. Instead, it is required to make efforts to stipulate the provisions missing in the laws and regulations, reflecting the different needs of local governments.

Therefore, in order for the "Out-of-School Youth Act," the metropolitan government's ordinances, and the regional municipalities' ordinances to function in harmony, the provisions of the ordinance reflecting the problems and desires, which are the characteristic of the Seoul metropolitan area based on the "Out-of-School Youth Act" at the level of the metropolitan ordinances. In addition, the regional municipalities' ordinance needs to be configured of the provisions of the ordinance reflecting the problems and needs of different local governments based on the "Out-of-School Youth Act" and the Seoul Metropolitan Government Ordinance.

---

**keywords** : youth out of school, ordinance, law, local government

---





## 사회복지법인 데이터 관리와 법제적 논점에 관한 소고\*

강 지 선\*\*·배 유 진\*\*\*

### 目 次

- |                             |                             |
|-----------------------------|-----------------------------|
| I. 서론                       | 3. 법인회계의 재정건전성 확보 등 법제적 논점  |
| II. 사회복지법인 데이터 관리의 필요성      | V. 법인 운영 관련 법제 방향           |
| 1. 사회복지제도의 발전과 사회복지법인의 역할   | 1. 권리의무의 주체로서의 법인의 책임성 강화   |
| 2. 사회복지법인 데이터 관리의 현주소       | 2. 법인의 재정난 해소를 위한 지원 법제 디자인 |
| 3. 사회복지법인 실태조사의 의의          | 3. 법인의 자율성과 주체성을 고려한 법제 마련  |
| III. 실태조사를 통한 사회복지법인 데이터 관리 | VI. 결론 및 시사점                |
| 1. 실태조사 개요                  | 1. 법인 데이터 관리의 의의            |
| 2. 조사결과 및 분석                | 2. 실태조사 결과 시사점              |
| IV. 실태조사 결과 종합분석            |                             |
| 1. 법인 운영체계의 법제적 논점          |                             |
| 2. 법인의 인사권 등 법제적 논점         |                             |

\* 투고일: 2020.08.14., 심사일: 2020.08.14.-2020.08.26., 게재 확정일: 2020.08.26.

본 논문은 「한국사회복지법인협회 ‘사회복지법인실태조사’ 연구」를 위하여 2019년 실시된 실태조사 및 그 결과 분석 내용을 기반으로 집필되었다. 위 연구보고서 내용을 정리하고(본 연구의 III, IV 부분) 이를 사회복지법인 데이터 관리라는 주제에 초점을 맞추어 그 의미를 논의하는 방향으로 발전(본 연구의 I, II, V 부분)시킨 연구임을 밝혀 둔다.

\*\* (사)자치법연구원 선임연구원 (제1저자)

\*\*\* 한국사회보장정보원 정보분석연구센터장, 행정법(사회복지법)박사(교신저자)

## I. 서론

사회복지법인은 국가, 지방자치단체와 함께 우리나라 사회복지 전달체계의 주요한 축을 담당해 왔다. 특히 최소한의 생계기반조차 마련하기 어려운 취약계층은 급증한 반면 이들을 지원하기 위한 사회복지 인프라가 거의 갖춰지지 못하였던 전후 시대 전 쟁고아 등을 구제하기 위해 사재를 출연하였던 개인들을 시작으로, 국가가 돌보지 못하는 사각지대에 놓인 사회구성원들을 대상으로 각종 사회복지사업을 운영해 온 주체들이 사회복지사업법의 제정과 함께 사회복지법인으로 전환된 이래, 사회복지법인은 우리나라 민간부문 사회복지의 발전을 주도해 왔다. 사회복지사업은 정치·사회·경제·문화 등 제반 환경의 변화에 따라 창출된 새로운 복지수요에 맞추어 계속해서 그 종류와 범위가 확대되어 왔으며, 사회복지서비스의 공급자들에게 기대되는 역할 역시 과거 취약계층을 대상으로 한 수용 및 보호에 중점을 두던 데서 출발하여 오늘날에는 다양한 복지수요자의 다면적인 욕구에 기능적으로 대처하는 서비스의 제공 쪽으로 초점을 옮겨가고 있고 이는 민간부문 사회복지서비스의 확장으로 이어지고 있다. 사회복지법인은 민간부문의 공적 복지 주체로서, 이러한 변화 속에 어떤 방향으로 나아갈 것인지를 모색해야 하는 시대적 요청에 직면하고 있다. 그리고 외부적으로는 사회복지법인의 책임을 강화하는 방향의 제도적 규율이 계속해서 시도되고 있다. 그렇다면 변혁의 시기, 사회복지법인 및 사회복지법인 관련 제도들은 어떻게 변화에 대비해 나가는 것이 바람직하겠는가?

본 연구에서는 이러한 질문에 대한 답을 구하는 과정이 사회복지법인의 현황에 대한 정확한 파악으로부터 시작될 수 있다는 점에 주목하였다. 왜 변화하여야 하는지, 변화가 어디서부터 일어나는 것이 효과적인지, 어떠한 변화방법을 따를 것인지에 대한 미래방향의 물음은, 과거와 현재에 대한 실증적 데이터 분석을 통해 지금까지의 변화는 어떤 것이었으며 그 변화에 관여된 이들은 누구이고 현재의 변화 요청에는 무엇이 관여되어 있는지 등 현황에 대한 물음부터 짚어나갈 때 점차 그 답의 모습을 드러낼 수 있을 것이기 때문이다. 그래야 외부적 규율의 방향을 그대로 수용하기만 하는 틀에서 벗어나, 사회복지법인이 쌓아 온 민간부문 사회복지사업 운영의 노하우와 특징점을 최대화하고 지금까지 겪어 왔던 어려움 등을 현실적으로 타개할 수 있는 최적의 개선책을 규제변화의 흐름에도 적정하게 담아낼 수 있을 것이라 보았다.

이와 같은 사회복지법인 데이터 관리 필요성에 대한 문제의식에서 출발하여, 실증적인 데이터 관리가 사회복지법인이 처한 제도현황과 기능역할에 관련한 논의에 어떠한 영향을 줄 수 있는지 그 의미를 먼저 검토하고, 우리나라 사회복지법인 데이터 관리의 현 주소를 살펴보기로 한다. 다음으로는, 사회복지법제 속에서 사회복지법인이

어떠한 제도적 환경에 놓여 있는지를 파악하기 위하여 이루어진 실태조사의 결과를 중심으로, 사회복지법인의 객관적 현황을 개괄적으로 살펴보고 이를 통해 사회복지법인 데이터 관리를 통해 얻을 수 있는 효용과 이를 통해 제시되는 사회복지법인 및 관련 사회복지법제의 몇 가지 가능한 변화방향에 대하여 논의해 보기로 한다.

## II. 사회복지법인 데이터 관리의 필요성

### 1. 사회복지제도의 발전과 사회복지법인의 역할

사회복지제도는 공적 복지와 사적 복지의 기능 분담을 통하여 형성·발전된다<sup>1)</sup>. 전통적으로 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 빈곤, 사망 등의 문제는 개인적 차원의 문제로 다루어져 왔지만 많은 현대 국가들은 사회적 위험이라는 관점에서 이들 문제에 대해 접근하고 있으며, 사회적 위험의 발생으로 야기된 부담을 당사자홀로 감당해야 하는 것이 아니라 이를 공동체에서 함께 나누어 해결하는 방향으로 제도화해 왔다. 우리나라의 사회복지 역시, 개인 책임을 기본으로 하여 공적으로는 요보호자에 대한 최소한의 지원을 시혜적으로 제공해 왔던 전통적 틀에서 벗어나, 다양한 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장<sup>2)</sup>하도록 공적 복지의 역할을 확대하여 온바, 각 제공 주체들의 기능이나 관계를 규율하는 각종 제도 또한 대상영역의 변화에 발맞추어 재정립될 필요가 있다.

사회복지법인은 이러한 공적 복지의 기능을 분담하면서도 국가나 지자체와 같은 공공부문이 아닌 민간부문의 사회서비스 제공 주체라는 특징을 지닌다. 동시에, 그간 주로 취약계층을 대상으로 수행되는 사업의 특성상 이용자 보호가 우선시되어야 한다는 데 강조점을 두게 되면서 규제형성의 방향으로 법제가 마련되어 왔고, 따라서 민간부문에 속해 있으면서도 다른 민간부문의 사회서비스 내용보다는 보다 엄격한 법적 규율을 받고 있기도 하다. 그리하여 사회복지법인은 사회복지사업의 주체로서 실상 많은 책임을 부담하고 있지만, 그 책임을 적법하게 다하기 위하여 필요한 조건을 갖추도록 지원해 주는 내용의 제도는 규제하는 내용의 제도에 비해 미비한 상황이며, 기존 규제 내용 밖의 자구 노력은 제한의 대상이 되기 쉽다.

1) 최승원, 사회복지권 소고, 지방자치법연구, 제9권1호, 2009, 183면.

2) 사회보장기본법 제3조제1항에서는 사회보장이란 “출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 말한다”고 규정하고 있다.

그런데, 비영리성을 주축으로 하는 사회복지법인 목적사업의 성격이 외부적 규제강화라는 법제 경향을 뒷받침하는 것처럼 보이는 것은 사실이지만, 다른 한편으로는, 이러한 비영리성이나 공공성<sup>3)</sup>에 대한 강조가 더 좋은 사회서비스<sup>4)</sup>의 제공을 위한 사회복지법인의 자율적 변화의 시도를 가로막을 이유는 되지 못한다는 점에도 주목할 필요가 있다. 공동체 구성원들의 인간다운 삶을 위협하는 각종 사회적 위험의 양상이나 그 대처를 위한 사회 내 가용자원의 양과 질에 있어서의 변화가 가속화되고 있는 현재가, 그간 정체되어 있는 듯 보였던 사회복지법인의 역할 변화와 관련된 논의를 본격화하기에 적합한 시기라고 판단된다.

## 2. 사회복지법인 데이터 관리의 현주소

정부에서는 사회복지사업을 그간 정부지원의 사회복지시설 위주로 운영하여 왔다. 사회복지법인에 대해 세제감면 등의 간접적인 방법으로 지원하는 이외에는 여느 다른 선진국처럼 직접적인 지원 정책을 펼쳐 오지 않았던 까닭에, 대다수의 사회복지법인이 영세한 상태에 머물러 왔다. 오히려 규제 위주의 행정으로 인하여 운영상 어려움을 겪게 되는 등 그간 정부가 사회복지법인의 운영관리에 상대적으로 소홀했던 측면이 있는 것도 사실이다. 이러한 불균형은 법제에서도 엿보이는바, 사회복지시설에 대해서는 「아동복지법」, 「노인복지법」, 「장애인복지법」 등 각 개별 법령에 실태조사의 실시 규정을 오래 전부터 반영해 오며 따라 실태조사를 통한 사회복지시설 통계자료 등은 지속적으로 축적되어 올 수 있었고, 이를 바탕으로 사회복지시설에 대한 육성 대책이 마련되어 왔음은 주지의 사실이다. 반면, 사회복지사업 운영주체인 사회복지법인에 대해서는 건전 육성 및 지원을 위한 실태조사가 그 동안 이루어지지 못하였다. 가장 기본적인 데이터라고 할 사회복지법인의 임원, 재산규모, 회계관리, 수익사업 현황 등 기초적인 운영자료조차 확보되지 않은 채, 사회복지법인의 회계비리, 인권문제 등이 발생될 때마다 여론몰이식으로 외부로부터의 개혁이 지속 추진되어 왔다. 사회복지법인에 대한 구체적인 실태과약 없이 타율적으로 규제가 가중되고 있는 것은 안타까운 현실이다.

3) 사회보장기본법 제1조의2 제2항에서는 "사회복지법인 및 사회복지시설은 공공성을 가지며, 사회복지사업을 시행하는 데 있어서 공공성을 확보하여야 한다."고 규정하고 있다.

4) 사회보장기본법 제1조의2 제1항은 "사회복지를 필요로 하는 사람은 누구든지 자신의 의사에 따라 서비스를 신청하고 제공받을 수 있다"고 규정하는바, 사회복지법인이 이러한 서비스의 제공 주체로서 제대로 기능하게 되고 그리하여 "사회복지의 증진에 이바지"하고자 하는 사회복지사업법의 궁극적 목적을 향하는 것은 사회복지사업의 공정·투명·적정의 도모라는 방법론만큼이나 중요한 목표라 하겠다.

### 3. 사회복지법인 실태조사의 의의

앞서 논의한 바와 같이, 오늘날 복지환경이 급격하게 변화함에 따라 그동안 사회복지를 담당하여 온 국가와 지방자치단체 등 공공부문 주체들은 물론 사회복지법인 등 민간부문의 주체들도 시대적 변화에 적절히 대응함으로써 각 주체의 역할을 재정립해 나갈 것을 요구받고 있다. 그런데, 앞으로 나아가야 할 방향을 살피기 위해서 가장 먼저 필요한 것은 현재 서 있는 자리에 대한 정확한 이해이다. 사회복지법인들이 나아가 갈 방향과 그에 따른 관련 법제의 개편 방향을 살피는 일 역시 사회복지법인들을 둘러싼 제도적 환경의 현황을 실증적으로 파악하는 데서 출발할 수 있다.

이러한 데이터 관리의 중요성에도 불구하고, 문제의식은 사회복지법인에 대해서까지 미치지 못해 왔던 것으로 보인다. 기존 현황을 체계적으로 파악하기 위한 데이터가 제대로 조사되거나 관리되고 있지 않다는 점은 발전적 변화를 가로막는 가장 큰 장애물이라 생각된다. 사회복지의 공급자와 수요자가 가진 고유한 특성 현황 및 이들을 둘러싼 다양한 제도적 환경을 실증적으로 점검한 뒤에 비로소 관련 규제나 지원과 관련한 기존 제도의 문제점이 정확히 진단될 수 있다는 점에서, 사회복지법인과 관련한 데이터 관리가 시급히 이루어져야 시의적절하게 변화 방향을 모색할 수 있는 길이 열릴 것이라 생각된다. 그리고 체계적으로 관리된 데이터에 입각하여 사회복지법인과 관련한 변화의 방향이 제대로 설계될 때, 전체 사회복지 관련 주체들이 국민의 복지 증진이라는 궁극적 목표에 다가가기 위하여 과연 종합적으로 어떻게 대응해 나가면 좋을지에 대한 개선 방안을 마련할 수 있을 것이다.

사회복지법인은 민간사회복지사업 운영주체로서 그 동안 쌓아온 사회복지사업 운영 노하우를 보유하고 있다는 점에서, 이들 모범운영사례들을 발굴하고 수집하여 전체 사회복지계에 이전한다면 민간부문 사회서비스의 효율과 질에 대한 전체적인 향상이 가능할 뿐만 아니라, 사회복지법인의 자주적인 개혁과 발전을 위한 기틀을 마련할 수 있을 것이다. 바로 이러한 지점에서 실태조사는 큰 의미를 갖는다 하겠다. 앞으로 사회복지법인 실태조사를 「사회복지사업법」에 반영하여 정부에서 정기적으로 실시함으로써 사회복지법인의 건전육성 지원 및 법인운영 제도개선 자료로 활용할 수 있도록 적극 추진해 나가야 할 것이다<sup>5)</sup>.

5) 국가 차원의 실태조사를 통한 사회복지법인 운영실태 자료의 데이터베이스화 필요성을 강조하고 있는 연구로는, 김진우, 환경변화에 따른 사회복지법인 제도의 비판적 고찰, 한국사회복지행정학 17권 제3호, 2015. 478면 참조.

### Ⅲ. 실태조사를 통한 사회복지법인 데이터 관리

#### 1. 실태조사 개요

##### (1) 주요 내용

2019년 한국사회복지법인협회 회원법인을 대상으로 실시된 사회복지법인 실태조사는, 사회복지법인의 현황 파악을 어떻게 할 것인가에 대한 물음에 충실하게 기초 데이터부터 조사 항목으로 구성하여 실시되었다. 위 실태조사의 내용 가운데 사회복지법인의 기초자료, 임원 및 이사회구성, 법인운영 규정 운영실태, 수당지급, 교육, 예산회계(법인회계, 시설회계, 수익사업회계), 운영상 애로사항 등을 중심으로 그 결과를 살펴보고, 그 의의를 새겨보기로 한다. 이와 같은 조사에 있어서는, 넓게는 법인시설의 지역별, 구성원의 수, 시설의 규모가 어떻게 되는지, 세세하게는 실제로 어떤 환경에서 생활하고 있는지, 적절한 서비스가 제공되고 있는지, 제대로 된 복지가 수요자들에게 전달되고 있는지, 보조금이 어떻게 쓰이고 있는지, 만족도는 어느 정도인지 등 구체적이고 실질적인 내용으로 접근되어야 하고, 또한, 법인들이 갖는 어려움이나 애로사항은 어떠한지, 지속가능한 법인 발전을 위해서 무엇이 필요한지 등에 대한 실태를 정확하게 반영하는 것이 필요하다.

##### (2) 조사대상 및 조사기간

○ 조사대상 : (사) 한국사회복지법인의 회원법인을 대상으로 “사회복지법인 운영 실태조사”(이후 “2019 실태조사”라 한다) 설문을 실시하였으며 그 가운데 111개의 사회복지법인이 응답한 내용을 기준으로 분석하였다.

○ 조사기간 : 2019년 4월 ~ 12월

##### (3) 조사항목

주된 조사항목은 다음 <표 1>와 같이 구성되었다.

<표 1>

분야	주요내용		
기초정보	소재지	-	
	업력(業歷)	-	
	설립자와 대표이사의 관계	특수관계 형태	
	설립형태	-	
	주요사업	-	
	임원 수	임원 상근임직원	
시설	산하시설	개수 소재지별 산하시설	
	직영시설 수	-	
	위탁시설 수	-	
고용·인사	고용현황	법인 시설 사회복지사	
		취업규칙 인사규정 인사권 및 예산집행권 공채여부 수당제도 4대보험 퇴직적립금	
	규정	장애인 고용장려금 의무고용률	
		장애훈련	
	교육	교육주기	-
		교육시간	-
		만족도	-
	재정·회계	2018 회계규모	-
지출비중		-	
후원금		수입 지출	
		수입 지출	
고용장려금		-	
애로사항	제도개선 필요성	-	
	재정적 애로사항	-	

## 2. 조사결과 및 분석

### (1) 법인 기초정보

#### 1) 소재지

모집단 111개 법인 중 소재지를 묻는 질문에 응답한 109개 법인의 소재지 분포는 강원 7, 경기 11, 경남 6, 경북 9, 광주 7, 대구 8, 대전 4, 부산 16, 서울 19, 세종 1, 인천 4, 전남 5, 전북 1, 제주 3, 충남 3, 충북 5, 미응답 2건으로, 전국적인 분포를 보였으며 그 가운데 수도권과 광역시에 소재한 법인의 수가 많은 것으로 조사되었다.

#### 2) 법인 운영기간(業歷)

설립연월일로부터 기산한 연차를 조사한 결과, 111개의 모집단 평균 업력은 35.9년으로 나타났고, 법인화되기 이전의 업력을 포함하여 최장기 74년의 업력을 가지고 있는 것으로 조사되었으며, 응답 법인의 22%에 해당하는 24개 법인이 운영기간을 60년 이상, 65년 미만이라고 응답하였다.

#### 3) 설립자와 대표이사의 관계

전체 111개 응답법인 중 35개 법인(31.53%)은 설립자와 대표이사가 특수관계에 있다고 응답하였으며 29개 법인(26.13%)은 설립자와 대표이사가 동일인이라고 응답하였다. 이처럼 설립자와 대표이사가 동일인이거나 특수관계에 있는 경우가 64건으로 전체의 57.66%를 차지한다는 점이 두드러진 특징으로 나타났다.

설립자와 대표이사가 특수관계에 있다고 응답하였던 35개 법인 중 19개의 법인은 “2대 직계”의 특수관계에 있다고 응답하였으며, 뒤이어 부부(8건), 3대 직계(2건), 사위(2건), 사돈(1건)·설립자의 자부(1건), 친인척(1건), 미응답(1건)으로 나타났다.

그밖에 특수관계 없는 지인이라고 응답한 것이 30건(27.03%), 전문경영인 10건(9.01%), 미응답 7건(6.31%)으로 보고되었다.

#### 4) 법인 설립형태

111개의 모집단 가운데 개인출연을 거쳐 바로 사회복지법인으로 전환한 경우라고 응답한 건수가 78개 법인으로 70%를 차지하였다. 개인출연 이후 재단법인을 거쳐 사회복지법인으로 전환되었다고 보고한 건수가 20개 법인으로 18%를 나타내었다. 미응답한 2개 법인을 제외하고, ‘기타’의 설립형태라고 보고한 법인이 9개였는데, 이들은 「사회복지사업법」에 따라 바로 사회복지법인의 형태로 설립된 2개의 법인, 종교단



체로부터 설립된 4개의 법인, 재단법인으로 설립되어 사회복지법인으로 전환되었다고 기재한 2개 법인, 그 밖의 경우라고 보고한 1개의 법인이었다.

#### 5) 주요사업

사회복지법인의 주요사업을 노인, 장애인, 아동, 어린이집, 기타의 선택지 중 해당되는 것을 중복응답이 가능한 항목으로 고르도록 한 설문에서, 장애인(63, 37%), 노인(37, 22%), 아동(32, 19%), 기타(24, 14%), 어린이집(14, 8%)의 순서로 분포가 조사되었다.

#### 6) 법인의 임원 수 및 상근 임직원

모집단 111개 회원법인은 임원(이사, 감사)을 평균적으로 총 10.8명을 두고 있었고, 가장 많은 임원을 두고 있는 법인은 31명, 가장 적은 임원을 두고 있는 법인은 8명을 두고 있는 것으로 보고되었다.

상근임직원은 평균적으로 2.6명으로 나타났고, 그 세부 분포를 살펴 보면 상근 사무국 직원 1.01명, 기타직원 0.93명, 상근이사 0.31명, 상근 수익사업운영직원 0.22명으로 나타났다<sup>6)</sup>. 그러나 상근임직원수에 대해 응답한 86개 법인 중 한 법인에서 상근 임직원수가 지나치게 높게 나온 것(85명)을 제외하고 나머지 85개 법인들의 상근 임직원 수에 대하여 평균을 산출해 보면 1.59명이라는 수치를 얻을 수 있었으며, 분포가 고르지 않은 통계에서 고려될 수 있는 평균 외의 대푯값으로 중간값을 살펴 보면 1명이 산출되었다<sup>7)</sup>.

그리고 이러한 상근 임직원 수를 법인당 산하시설 수와 함께 분석한 결과, 법인의 상근임직원 수를 0명이라고 보고한 28개 법인들도, 산하 시설을 1개~14개 보유한 것으로 나타나는 등, 산하시설에 대한 법적 주체로서 법인의 업무를 담당할 임직원의 수가 산하시설의 수에 비하여 현저하게 적은 경우를 확인할 수 있었다.

### (2) 사회복지시설

#### 1) 산하시설 수

모집단은 평균적으로 산하시설을 4.27개 두고 있으며 26개 법인은 1개의 산하시설을, 31개 법인은 2개의 산하시설을, 20개 법인은 3개의 산하시설을, 7개 법인은 4개의 산하시설을, 30개의 법인이 5개 이상 40개 이하의 산하시설을 두고 있는 것으로

6) 다만, 이러한 수치는 법인의 규모에 따라 크게 영향을 받는 것으로, 응답한 법인의 약 3분의 2에 달하는 65개 법인들이 0명(28개법인, 33%), 1명(28개법인, 31%)라고 보고하였다.

7) 이러한 수치를 해석함에 있어서, 상근직원이 없는 법인이 조사에 응할 여력이 없어 포함되지 못하였을 가능성도 고려될 필요가 있다.

나타났으며, 2개의 법인은 산하시설을 두고 있지 않다고 보고하였다. 그중 가장 많은 산하시설을 두고 있다고 보고한 법인의 경우 40개의 산하시설 수를 두고 있었다.

#### 2) 시설의 소재지

모집단은 평균적으로 전체 산하시설의 94.23%를 법인 소재지에 두고 있었고, 전체 산하시설이 법인 소재지에 있다고 응답한 경우도 84개의 법인(모집단의 75.68%)에 이르는 것으로 나타나서, 법인 소재지를 중심으로 산하시설들을 지리적으로 집중하여 운영하는 경향성이 나타났다.

#### 3) 직영시설

모집단은 평균적으로 3.26개의 직영시설을 두고 있는 것으로 보고되었는데, 그중 52.21%는 장애인복지시설(응답 중 189개 시설), 15.19%는 노인복지시설(응답 중 55개 시설), 11.60%는 아동복지시설(응답 중 42개 시설), 3.59%는 어린이집(응답 중 13개 시설)이라고 보고하였다.

#### 4) 위탁시설

모집단은 평균적으로 0.96개의 위탁시설을 두고 있는 것으로 나타났다. 그중 21.50%가 장애인복지시설(응답 중 23개 시설), 21.50%가 노인복지시설(응답 중 23개 시설), 20.56%가 어린이집(응답 중 22개 시설), 7.48%가 아동복지시설(응답 중 8개 시설)을 위탁시설로 운영하고 있다고 보고하였다.

### (3) 고용 및 인사관리

#### 1) 법인 고용

모집단 111개 사회복지법인 가운데, 미응답, 불분명한 응답 및 산하시설이 없는 경우를 제외한 53개소의 응답을 0명으로 반영하여 분석한 결과, 정규직 및 비정규직 합계 평균 3.74명의 직원을 두고 있는 것으로 나타났다. 그 가운데, 1.62명의 정규직 직원, 2.13명의 비정규직 직원 및 1.66명의 사회복지사를 두고 있었다.

정규직과 비정규직의 비율은 각각 43.27%와 56.73%로 나타났다.

#### 2) 시설 고용

산하시설 1개 소 당 평균 19.9명의 직원을 두고 있는 것으로 나타났고, 전체 산하시설 직원 중 정규직과 비정규직 비율은 각각 78%와 22%로 나타났다.

전체 산하시설 직원 중 사회복지사 비율은 39%(8,968명 중 3,538명)로, 시설 1개 소 당 사회복지사는 7.4명(474개 시설, 3,538명의 사회복지사)의 꼴로 나타났다.

### 3) 취업규칙

전체 111개의 응답법인 중 취업규칙을 가지고 있는 법인은 97개(87%), 그렇지 않은 법인은 14개(13%)로 나타났고, 취업규칙을 가지고 있는 97개 법인을 대상으로 그 취업규칙이 인사규정(인사위원회, 징계 등에 관한 규정)과 일치하는지를 조사한 경우 그렇다라는 응답이 91건(93.81%), 그렇지 않다는 응답이 4건(4.12%), 응답하지 않은 경우는 2건(2.06%)으로 나타났다.

### 4) 인사규정

전체 111개의 응답 법인 중 인사규정을 가지고 있는 법인은 106(95.50%)개, 그렇지 않은 법인은 4개(3.60%)로 나타났다(미응답 1건). 제정되어 있는 규정의 종류에 관하여 103개의 법인이 응답하였는데, 그중 96개의 법인(93.20%)은 “인사규정, 보수 규정, 복무규정”을 모두 가지고 있는 것으로 나타났다.

“인사규정”을 제정하지 않은 것으로 나타난 법인이 2개 법인으로 조사되었는데, 이들은 취업규칙도 가지고 있지 않은 상황이라 조사되었다.

인사규정을 가지고 있지 않은 4개의 법인 중 미응답 1건을 제외한 3개의 법인은 인사규정에 대한 향후 조치계획이 있다고 응답하였으며, 이들 중 2개의 법인은 각각 “현재 법규에 따라 제정할 것”과 “법인에 대해서는 정관 외에는 규정이나 취업규칙이 없으나 향후 시설별 규정 및 취업규칙을 제정할 것”이라는 취지의 구체적인 조치계획을 밝혀 왔다.

### 5) 인사권 및 예산집행권 행사자

“법인과 시설장 중 인사권 및 예산집행권 행사자는 누구인가?”라는 질문에 대하여, 53개의 법인(47.75%)이 “시설장”, 43개의 법인(38.74%)이 “법인”, 14개의 법인(12.61%)이 “법인과 시설장 모두”라고 응답하였다(\*미응답 1건).

시설장이 인사권 및 예산집행권을 행사한다고 응답한 67개 법인(60.36%, 위 질문에 대하여 “시설장”이라고 응답한 법인 및 “법인과 시설장 모두”라고 응답한 법인 합산)에 대하여, 시설장의 권한 행사 근거로서 위임규정 등이 제정되어 있는지 여부를 조사한 결과, 위임규정이 제정되어 있다고 답변한 경우가 33건(49.25%), 제정되어 있지 않다고 답변한 경우가 20건(29.85%), 미응답 14건(20.90%)으로 나타났다.

### 6) 공개채용 실시 여부

전체 111개의 응답 법인 중 1개 법인을 제외한 110개의 법인(99.1%)이 공개채용을 실시하고 있었다.

### 7) 수당제도

전체 111개의 응답 법인 중 88개의 법인(80%)이 수당제도를 도입하였으며, 22개의 법인(20%)은 수당제도를 도입하지 아니하였다(미응답 1건). 수당제도를 도입한 법인은 약 80여 가지의 수당 제도를 운영하고 있었다. 중복을 허용하여 주관식 응답하도록 한 결과, 본 항목에 대하여 가장 빈도가 높은 3개 수당은 가족수당, 명절수당, 시간외 수당으로 나타났다. “가족수당”을 도입하고 있다고 보고한 법인이 54개로, 수당제도 도입 법인 중 61.36%를 차지하였으며, “명절 수당”이라고 답한 법인도 41개 법인으로 수당제도 도입 법인 중 46.59%를 나타내었다. 다음으로는 “시간외 수당”이라고 답한 법인이 39개로, 수당제도 도입 법인 중 44.32%를 나타내었다. 그밖에도 직무수당(17건, 19.32%), 연장근로수당(16건, 18.18%), 직책수당(16건, 18.18%), 장기근속수당(10건, 11.36%) 등이 언급되었다.

수당 지급을 위한 예산의 종류는 “보조금”이라는 대답이 31건으로 가장 높게 나타났다. 다음으로 “보조금+자체수익금”이라고 응답한 법인이 13건, “보조금+후원금”이라는 응답은 11건, “자체수익금”이라는 응답이 9건, “후원금”이라는 응답이 7건, “보조금+후원금+자체수익금+기타” 4건, 그밖에 “보조금+기타”, “보조금+후원금+기타”, “보조금+자체수익금+기타”, “후원금+자체수익금”, “자체수익금+기타”라는 응답이 각 2건씩 보고되었고, “보조금+후원금+자체수익금”이라고 답변한 법인이 1곳 있었다.

이중 “보조금”이 수당 지급을 위한 예산 재원에 이용된다고 응답한 법인은 66개 법인(수당제도를 도입한 법인 중 75%)으로 나타났으며, “기타” 예산 재원으로는 법인 전입금, 보육료, 실비입소비용수입금, 자부담(2건), 교회지원금, 정부보조금, 법인수익사업, 국민건강보험공단이 각 언급되었다.

#### 8) 지방자치단체로부터 수령한 수당

법인, 시설 또는 시설장, 시설 종사자 수당 가운데 지자체로부터 수당을 수령한 경험이 있는지를 묻는 질문에 대하여, 67개의 법인(60.36%)이 “있다”고 응답하였고, 35개의 법인(31.53%)은 “없다”고 응답(미응답 9건, 8.11%)하였다.

지자체가 법인 또는 시설에 수당을 지급하였다고 응답한 이들을 대상으로 중복·주관식 응답으로 그 수당의 종류를 질문한 데 대하여, 가족수당 18건, 시간외 수당 16건, 처우개선비 10건, 종사자 수당 10건 등이 언급되었다.

한편 지자체가 시설장 또는 시설종사자에게 수당을 직접 지급하였다고 응답한 이들을 대상으로 중복·주관식 응답으로 그 수당의 종류를 질문한 데 대하여, 수당의 종류로는 처우개선비 16건, 종사자수당 12건, 특수근무수당 10건, 가족수당 7건, 명절수당 6건 등이 언급되었다.

#### 9) 지자체가 법인 또는 시설에 수당을 지급한 경우, 4대보험 및 퇴직적립금 부담여부

한편 지자체가 법인 또는 시설에 수당을 지급하였다고 응답한 이들을 대상으로, 이와 관련한 4대보험 및 퇴직적립금을 법인이 부담하는지에 대하여 추가 질문을 한 결과, 부담한다는 답변이 52건(47%), 미부담한다는 답변이 20건(18%), 미응답이 39건(35%)로 나타났다.

그리고, 지자체가 법인 또는 시설에 수당을 지급하였다고 응답한 이들을 대상으로, 이와 관련한 퇴직적립금을 법인이 부담하는지에 대하여 추가 질문을 한 결과, 부담한다는 답변이 53건(47%), 부담하지 않는다는 답변이 19건(17%), 미응답이 49건(44%)로 조사되었다.

#### (4) 교육

##### 1) 인권교육 주기

51개 법인(45.94%)은 1년에 1회, 36개 법인(32.43%)은 수개월에 한 번, 6개 법인(5.41%)은 1년에 2~3회, 6개 법인(5.41%)은 매달, 5개 법인(4.5%)은 법정 기준에 따른 교육을 수행, 4개 법인(3.6%)은 수시 또는 필요시(비정기), 3개 법인(2.7%)은 “기타”로 응답하였다(\* 복수응답 질문으로, 미응답 1건이 있었다).

##### 2) 교육 시간

29개의 법인(26.13%)은 30분 이상 ~ 1시간 30분 미만으로 교육을 수행한다고 응답하였으며, 30개의 법인(27.03%)은 1시간 30분 이상 ~ 2시간 30분 미만으로 인권 교육을 수행한다고 응답하였다.

##### 3) 교육 만족도

57개의 법인(51.35%)은 교육 만족도를 높음 이상(“매우 높음(9건, 8.11%)”과 “다소 높음(48건, 43.24%)”의 합계)으로 응답하였다.

#### (5) 예산회계

##### 1) 법인 수입

전체 111개 모집단 중 미응답을 제외한 105개의 응답자의 2018년도 총 회계예산은 360,000,746천원으로 나타났다.

응답 기관의 총 예산에 대비하여 볼 때 세부 수입이 차지하지하는 비중은, 후원금 41.93%, 고용장려금 30.80%, 기타 15.10%, 자체수익금 7.21%, 보조금 4.96%, 기타 15.10%가 보고되었다(\*중복응답 허용). “기타” 항목으로는 잡수입(21건), 이월금(15건), 예금이자수입(1건), 전입금(5건), 기본재산 매각 수입(2건), 교회보조금 1건, 임대

료 1건, 일자리 안정자금 1건 등이 언급되었다.

#### 2) 법인 지출

인건비, 운영비, 사업비, 시설비, 시설전출금 및 이월금에 대하여, 전체 회계 지출 중 각 항목별 지출 비중이 전체 대비 얼마인지를 기재해 달라는 질문에 대한 답변을 분석한 결과, 응답 기관의 전체 지출 중 항목별 지출 비중은 시설전출금 30.65%, 이월금 약 28.91%, 운영비 12.36%, 인건비 10.18%, 사업비 6.37%, 시설비 5.73% 순으로 추산되었다.

“기타” 항목으로 지출처의 종류를 기입해 달라는 질문에 대하여, 잡지출(20건), 업무추진비(13건), 부채 등 상환(10건), 적립금(2건) 등이 언급되었다.

#### 3) 후원금 수입

응답기관의 지정후원금 수입 총액은 66,513,795천원, 비지정후원금 수입 총액은 629,926,572천원으로 집계되었으며, 응답기관 1개 법인 당 지정후원금 수입 평균은 791,831천원, 비지정후원금 수입 평균은 7,324,728천원으로 나타나 각각 90%와 10%의 비중을 차지하는 것으로 조사되었다.

#### 4) 후원금 지출

인건비, 사업비, 시설전출금 및 이월금을 조사항목으로 하여 후원금 지출 비중을 조사한 결과, 응답 기관의 전체 지출 중 항목별 지출 비중은 시설전출금 31.53%, 이월금 29%, 사업비 19.01%, 인건비 10.46%, 기타 10%로 나타났다. “기타” 항목으로는 운영비(29건), 업무추진비 및 사무비(9건), 부채 등 상환(3건), 시설비(2건) 등이 언급되었다.

#### 5) 시설 수입

98건의 응답 중 67건의 응답(68.37%)에서 보조금 수입이 전체 시설 수입의 50% 이상을 차지하는 것으로 나타나, 시설의 주된 수입원을 보조금으로 하는 법인의 비율이 상당히 높은 것으로 조사되었다. 더 나아가 44건의 응답(44.9%)에서는 보조금 수입이 전체 시설 수입의 70% 이상을 차지한 것으로 나타났다. 이는 후원금, 입소보증금보다 훨씬 높은 비중으로, 보조금이 시설 수입에 절대적인 요소인 것으로 분석되었다.

한편, 전체 비중을 기준으로 볼 때, 보조금-기타-후원금-보증금 순으로 시설 수입 비중이 높은 것으로 나타났고, “기타”항목으로는 전입금(25건), 잡수입(24건), 이월금(23건), 입소자부담금(15건), 사업수익(14건) 등이 언급되었다.

#### 6) 시설 지출

구체적인 조사 항목을 인건비, 운영비, 사업비로 하여 전체 시설 지출 가운데 이들 항목이 차지하는 비중을 조사한 결과, 99건의 응답 중 인건비가 시설 지출의 50% 이상을 차지한다는 응답은 78건(78.79%)로 나타났으며, 70% 이상을 차지한다는 응답 또한 43건(43.43%)으로 나타났다. 이를 통해 운영비, 사업비보다 인건비 지출이 시설 지출의 상당 부분을 차지하고 있다는 점을 알 수 있었다.

응답 기관의 전체 지출 중 항목별 지출 비중은 인건비 63.30%, 사업비 19.80%, 운영비 9.80%, 기타 7.10% 순으로 나타났다.

#### 7) 시설회계 후원금 수입

시설회계 후원금의 경우 지정후원금과 비지정후원금이 각각 54.67%와 45.33%를 차지하여 그 비중에 큰 차이가 없는 것으로 나타났다.

#### 8) 기능보강사업 예산 현황

2018년도 기능보강 사업을 위한 예산 현황을 묻는 질문에 응답한 10개의 법인을 대상으로 조사한 결과, 기능보강 사업 시행을 위한 예산 평균은 231,068,750원으로 나타났으며, 보조금과 자부담 비율을 조사한 결과 주로 보조금을 통해 편성되고 있음을 알 수 있었다. 자부담 예산 비율은 전체 예산 총액 기준 약 14%에 해당하였다.

#### 9) 노인 장기요양기관 법인 전입금

노인 장기요양기관 법인 전입금의 규모를 묻는 질문에 응답한 15개 법인의 예산 평균은 90,607,150원으로 조사되었다.

#### 10) 시설회계 후원금 지출 현황

시설회계상 후원금 지출 현황을 묻는 질문에 답변한 80개 응답 법인들에 대하여 인건비, 운영비, 사업비, 기타로 구분하여 분석한 결과, 전체 후원금 중 45%를 사업비로 지출하고 있었으며 그 다음으로 후원금의 20%를 운영비로 지출하고 있다고 보고되었다. 후원금의 16%를 이월금으로 지출하고 있었고, 후원금의 10%는 인건비로 지출하고 있는 것으로 조사되었다. 그 밖에 기타를 선택한 9%의 응답자에게 주관식 답변을 요청한 결과, “재산조성비”, “시설비”, “잡지출”, “시설장비유지비” 등 시설관련 지출이라는 답변이 주로 집계되었다.

#### 11) 수익사업 회계 현황

시설의 수익사업 회계 현황을 묻는 질문에 답변한 35개 응답 법인에 대하여 그 답변을 크게 인건비, 운영비, 사업비, 법인전출금, 기타로 구분하여 분석한 결과, 전체 중 28%가 사업비, 24%가 인건비, 19%가 법인전출금, 12%가 운영비라고 보고되었으

며, 17%에 대해서는 기타로 기재되었다. 기타 항목은 주로 잡지출, 시설비, 이월금, 부채상환금, 원리금상환금, 이자비용, 재산조성비, 부가세납부 등을 언급하는 등 금융비용으로 사용된다는 답변이 다수 발견되었다.

12) 최근 5년간 고용장려금 시설 진출 현황

최근 5년간 고용장려금의 시설 진출 현황을 묻는 질문에 답변한 29개 응답 법인에 따르면 진출 평균 금액은 96,971,690원으로 조사되었다.

(6) 애로사항

1) 제도개선 필요성

“법인 운영에 관련한 제도 개선의 필요성이 있는가?”라는 질문에 48개 법인(43%)가 제도 개선이 필요하다고 답변하였으며, 27개 법인(24%)이 아니라고 대답하였다.

2) 재정적 애로사항 및 그 내용

모집단의 77%(86개의 법인)는 재정적 애로사항을 겪고 있다고 답변하였으며, 아니라고 답변한 법인은 8%(9개 법인)에 그쳤다.

“재정적 애로사항이 있다”고 대답한 86개의 법인(77%)에 대하여 주요 재정 애로사항을 질문한 결과, 법인 및 시설에 대한 운영 비용 부담(67건, 31%), 법인에 대한 각종 지원금 및 수당 지원 미약(57건, 27%), 법인 및 시설에서의 인력난(45건, 21%)을 주로 들었다. 이와 관련하여, 법인의 각종 역할 및 기능의 미분리(24건, 11%)를 애로사항으로 들거나, 법인의 재정에 관한 법정비 미비(22건, 10%)를 드는 경우도 보고되었다(\* 중복응답 허용).

(7) 장애인 고용

1) 장애인 고용장려금 수령 경험

응답 법인 중 42개 법인(38%)이 장애인 고용장려금 수령 경험이 있는 것으로 조사되었다. 없다고 답변한 경우는 55개 법인, 49%에 해당하였으며 14개의 법인(13%)이 미응답하였다.

2) 의무고용률 준수 여부

전체 응답 법인 가운데 61개의 법인(55%)은 장애인 의무고용률을 준수한다고 응답하였으며, 미준수 20개 법인(18%), 미응답 및 기타 30개 법인(27%)로 조사되었다.



## IV. 실태조사 결과 종합분석

### 1. 법인 운영체계의 법적 논점

#### (1) 시설 수 및 상근 임직원 규모

앞서 살펴 본 2019 실태조사 결과에 따르면, 법인별 운영 시설의 수는 법인의 목적 사업의 종류나 규모, 구성원 특성, 지역 여건 등에 따라 달리 나타났다. 그런데 일부 법인의 경우 시설 수가 수십 개에 이르고 시설에서 근무하는 직원 수가 수십 명에 이르는데 비해 법인 직원은 3명 이하인 경우도 있는 것으로 나타났으며, 조사에 응답하지 못한 법인들의 경우 실제 법인 상근인력이 없는 경우가 많을 것으로 추정되는 바, 이러한 사회복지법인의 규모나 시설 수에 걸맞는 법인 상근인력 수의 확보가 이루어지고 있는가에 대한 심층 검토가 필요하다는 점을 도출할 수 있었다.

현행 관련 규정상, 사회복지사업에서 권리와 의무의 주체가 되는 것은 시설이 아닌 법인이다. 그렇다면 시설들에 대한 관리감독 등과 관련한 법인의 책임을 다하기 위하여서는 적정한 사무국 직원 수가 확보되어야 할 것이다. 그러나 아직 이러한 법인의 역할을 충실히 수행하기 위한 상근인력의 확충에 이르지 못한 법인들도 있는 것으로 조사되었는데, 시설 수에 비례하는 수준의 상근 직원 규모를 갖출 수 있도록 제도적 개선 내지는 지원책의 마련이 필요하다. 그리고 이러한 문제에 대한 사회복지법인 스스로의 인식을 끌어 올리고, 법인 내부에서부터 개선 노력을 이루어 나갈 필요가 있을 것으로 생각된다.

#### (2) 취업규칙 및 인사규정 등 제 규정 운영

「근로기준법」의 규정에 따르면 취업규칙은 상시근로자 10인 이상 사업장에서는 반드시 작성하여 지방고용노동청에 신고하도록 정하고 있으므로 이 규정을 위반하지 않도록 취업규칙의 작성이 필요하며, 인사관리의 공정성과 객관성을 확보하기 위해서는 반드시 인사규정의 제정이 필요하다. 이번 2019 실태조사에 응답한 기관들 중 취업규칙 및 인사규정이 없다고 답변한 기관들은 모두 상시근로자 수 10인 미만인 것으로 조사되었다.

다만 법적 문제에 대한 대응방안은 사후적이기보다는 예방적인 측면에서의 사전 대응이 보다 권장되는 영역이며, 특히 규정 제정과 같이 준수비용이 높지 않은 영역의 경우 사전적 자율 규제의 효과성을 보여 주는 모범례가 될 수 있다는 점에 주목할

필요가 있다. 취업규칙 및 인사규정 미제정 법인 등에 대해서는 법인협회 차원에서 교육과 계도 등을 통하여 규정 제정을 적극 지원하는 방법을 시도하는 등 사회복지법인 모두가 자율적이고 적법한 경영을 통해 법인 운영의 책임성과 투명성을 제고해 나가도록 해야 할 것이다.

## 2. 법인의 인사권 등 관련 법제적 논점

### (1) 시설장의 인사권 등 권한행사 관련

응답 법인 가운데 시설장 또는 법인과 시설장 모두가 인사권 및 예산 집행권을 행사한다고 응답한 총 67개 법인 중, 20개의 법인이 시설장 권한 행사의 근거로서 위임 규정을 제정하고 있지 않은 것으로 조사되었다. 이는 시급하게 조치할 필요가 있는 항목으로 보여진다. 인사권 및 예산의 집행은 본래 법인의 권한사항으로서 법인 및 시설의 특성상 시설장이 이러한 권한을 행사하는 것이 꼭 필요한 경우가 있기 때문에, 이를 적법하게 행사할 수 있도록 하려면 “위임전결규정”을 두어 권한위임사항을 제정한 뒤 이에 근거하여 시설장이 인사권 등을 수행하는 것이 적절할 것으로 보인다.

그럼에도 이러한 규정 없이 집행하는 것이 적지 않은 수의 법인 및 시설에서 관례화되어 왔으며, 실제로 이번 실태 조사를 통하여 그러한 관행이 다시 한 번 확인된바, 관련 대책의 수립이 필요할 것으로 보인다. 시설장이 인사권 등을 행사하는 것이 불가피하고 관례적으로 시설장이 해 왔던 일이라 하더라도 이에 관한 근거 규정을 두어야 하는 것이 적법 경영을 위한 필요사항이므로, 이들이 적법하게 인사권을 행사하도록 법인 스스로 운영시스템을 갖출 필요가 있을 것이다.

또한 위임전결사항들을 범위와 유형을 구분하여, 각 법인의 상황과 특성에 따라 적용할 수 있는 위임전결규정을 만들 필요가 있다. 이와 관련하여, 이들 위임전결 규정을 두지 않고 있는 법인들에 대한 계도 및 위임전결 규정 제정을 지원하는 작업을 법인협회 차원에서 진행하는 것도 전체 법인의 더 나은 법제적 변화를 위하여 바람직한 방안이 될 것이라 보인다. 이러한 적법하면서도 유연한 권한 위임을 가능하게 하는 위임전결규정의 제정은 법인과 시설간 적절한 업무배분을 가능하게 하여, 법인의 원활한 운영을 지원할 수 있는 체계로 기능할 것이라는 기대효과를 지닌다.

### (2) 지자체의 제수당 지급과 4대보험 부담 관련

2019 실태조사 내용 중 지자체가 수당을 지급하는 경우에 대한 설문 분석 결과, 지

자체가 처우개선비, 종사자수당, 특수근무수당, 명절수당 등을 시설장이나 시설 종사자에게 직접 지급한 경우도 있었지만, 처우개선비, 종사자수당, 시간외수당 등을 법인 또는 시설에 지급하는 경우도 적지 않게 나타났다.

그런데 이처럼 지자체가 수당을 법인 또는 시설에 지급하는 경우, 이를 통상임금에 포함하지 못하도록 정하는 때에는, 이에 대한 4대 보험을 법인이 부담해야 하는 문제가 발생할 수 있다. 실제로 이번 조사 결과, 지자체가 법인 또는 시설에 수당을 지급한 경우 4대보험 및 퇴직적립금을 부담하는 주체로 법인이 부담하고 있다고 응답한 경우가 미응답건을 포함한 전체의 50%를 넘는 비율로 나타났다. 이는 지자체가 시설장이나 종사자에게 직접 지급하는 경우에는 발생하지 않는 문제로서, 지자체의 수당 지급 시 이처럼 가급적 직접 지급의 방식으로 지원하도록 하거나, 지자체가 법인 또는 시설에 수당을 지급하면서 이에 대한 4대보험까지 함께 지급하는 방식으로 개선되는 것이 법인의 수입원이 한정적인 상황을 고려할 때 보다 바람직한 상황일 것으로 생각된다.

특히 이 문제에 대한 강조가 필요한 것은, 법인이 이를 부담하지 않는 경우 이는 부당노동행위로서 문제될 소지가 있는 부분이기 때문이다. 따라서 미부담 법인들에게는 이러한 법제의 현황과 법적 효과를 적극 공유하는 한편, 법인협회 또는 시설협회와 공동으로 지자체의 수당 지급 건과 관련한 단체협의를 통해 이러한 법인들의 애로사항을 적극 알려 나가고 합리적인 해결 방안을 모색해 가는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 더욱이, 개별 법인으로서의 지자체와의 협의에 대응하기가 쉽지 않다는 점에서 단체적 접근이 필요한 사항의 속성을 지닌다고 볼 수 있다 하겠다. 그리고 이와 함께, 지자체가 수당이나 각종 지원제도를 시행하는 과정에서 지자체로의 전입 등을 요구하는 등 부당결부로 판단될 수 있는 행위를 하는 것은 없는지 관련 문제를 함께 논의하는 과정이 필요할 것으로 보인다.

### 3. 법인회계의 재정건전성 확보 등 법적 논점

#### (1) 법인회계의 자체수익금 및 후원금 등 수익성 확보 관련

법인 회계와 관련하여, 자체수익금과 후원금, 고용장려금, 보조금 등의 비율에 있어서 자체수익금이 차지하는 비율이 7.21%에 그치는 것으로 나타났다. 그런데, 법인의 업력이나 사업 목적에 비추어 볼 때 후원금이나 장애인 고용장려금 등으로는 확장에 한계가 있을 것으로 보이며, 법인을 적법 운영하고 변화하는 복지환경에 맞추어 서비스의 질을 향상시키기 위해서 확장이 필요하다면, 이를 가능케 할 방안의 모색이 필

요하다 하겠다.

그 가운데 장기적인 방안으로는, 법인의 수익사업이 원활하게 이루어져서 법인의 자생능력을 높임으로써 목적사업의 더 충실한 수행으로 이어질 수 있도록 길을 열어가는 것이 어떨지 검토할 필요가 있을 것이다. 다만, 법인 수익사업 허가에 대한 지자체 공무원들의 부정적인 견해로 인해 이러한 방법을 통한 법인 재정확충에 한계점을 드러내고 있다는 점이 현실적 장벽이라 보인다.

단기적으로는 후원금 모집방법이 법인의 재정 확충 방법으로서 가능한 방안인 것으로 보인다. 후원을 확충해 나가는 데 대한 개별 법인들의 경험을 공유하는 교육훈련 및 관련 데이터의 축적과 관리가 필요한 지점이라 생각되며, 이에 대한 접근은 개별 법인들의 자구노력에 더하여, 법인협회 등의 단체를 통한 협력적 지원이 효과적일 것이라 생각된다.

## (2) 법인 재정확충 필요성 관련

법인 회계의 재정확충이 필요한 것은, 법인에 대한 권리의무가 강화되는 방향으로 법제가 추진되고 있는 상황에서 이에 대응하기 위한 최소한의 법인 운영 인력 및 비용을 충당할 필요가 있기 때문이다. 특히 소규모 시설 하나 정도만을 운영하는 기본 재산이 적은 법인들의 경우, 인건비에 대한 별도지원이 없이는 이 부분을 충당하기가 어려운 경우가 많을 것이라는 점을 충분히 예상할 수 있고 이는 실태 조사의 결과에서도 엿보이는 부분이다. 그러나, 아무리 시설이 작다고 하더라도 이에 대한 제도적 요청사항에 대응하고 시설에 대한 시의적절한 지도 감독이 가능하려면 이를 수행할 인력이 기본적으로 확보되어야 할 것이기 때문에 이 문제는 시급한 해결을 요한다.

별도의 지원이나 대안이 없는 상황에서 법인 자체수입이나 후원금이 많지 않은 영세 법인들이 결국 시설직원을 법인업무에 겸직하도록 편법 운영하게 되는 현재의 상황을 개선하려면 전체 제도적인 대응이 필요하다. 상당수의 법인들이 사무국 직원도 없이 운영되면서 편법을 되풀이하는 것이 관례화되고 고착화되어 이에 대한 법적 대응도 어려운 상황으로 전개될 우려가 있으므로, 법인 책임 강화라는 현재 법제의 변화 방향과 관련하여 개별 법인 및 법인협회, 그리고 규제당국이 이러한 실증적 데이터를 바탕으로 실현가능한 타개책을 모색할 필요가 있을 것이라 보이며, 이와 관련된 현황을 보다 자세하게 살피는 섬세한 데이터 관리가 이어질 필요가 있으리라 판단된다.

## (3) 법인회계 운영방식 관련

2019 실태조사 결과 가운데, 제도 관련 애로사항에 대한 응답들 가운데, 재무회계 방식과 관련한 문제를 호소하는 경우가 발견되는바, 「사회복지법인 및 사회복지시설

재무회계규칙」에는 회계처리를 단식부기 원칙으로 규정하고 있으나, 기재부 고시인 “2018년 공익법인 회계기준”에 따르면 복식부기를 의무화하도록 규정하고 있다는 점이 소규모 법인들이 느끼는 가장 큰 어려움들 중 하나일 것으로 생각된다. 개별 법인들이 이 규정들을 준수하기 위해 세무사나 공인회계사에게 의뢰하여 감당하기에는 큰 부담이 될 수 있는 변화라 할 것이기 때문이다. 따라서 이를 간단하게 자동화된 프로그램 등을 통해 복식부기로 관리할 수 있도록 지원함으로써 영세 법인들에서도 적법한 회계처리를 진행할 수 있는 방안들을 모색할 필요가 있다. 동시에, 현재 법인들이 처한 환경이 제도적 요구사항에 비하여 열악한 상황이라는 점들이 실태조사를 통해 드러난 데이터들을 토대로 법적 변화에 반영될 수 있도록 노력하고, 이에 기반하여 제도 협의를 해 나가는 과정이 필요할 것이다.

## V. 법인 운영 관련 법적 방향

### 1. 권리의무의 주체로서의 법인의 책임성 강화

사회복지법인 및 시설과 관련한 법적 전반의 흐름은 권리의무의 주체로서의 법인의 책임을 강화하는 방향으로 나아가고 있다. 이러한 방향성 자체는 사회복지법인 및 시설의 법적 성격에 부합하게 실질들을 형성하는 효과를 바라고 있다는 점에서 바람직한 변화라고 생각할 수 있다. 다만, 이러한 방향성이 종래의 규제방식 또는 법적 변화 속도에 대한 기대와 다르게 받아들여질 수 있다는 점에서, 기존 사회복지법인들의 객관적인 상황과 역사적인 배경을 고려하여 보다 섬세한 법적 변화가 이루어질 필요가 있을 것이라 생각된다.

이번 사회복지법인 실태조사에서 드러난 바와 같이 사회공헌의 뜻을 가진 개인이 재산을 출연하고 헌신하며 법인과 시설을 일구어 왔으며 어려운 상황에서도 제도적 요청들을 수용하며 준법 경영을 끊임없이 시도해 온 법인들이, 당초 법인 설립 시점과는 다른 규제의 방향에 빠르게 적응하기 어려운 부분이 있다는 점이 규제 변화에서도 충분히 감안될 필요가 있을 것이다.

원래 법인이 담당하여야 할 통장, 계좌관리 등 각종 회계업무와 상시 지도감독을 위한 행정업무 등 기존 법인 업무이면서도 사실상 시설에서 시행해 왔던 업무들이 존재하며, 현행 법제에 따르면 이를 법인에서 수행해야 하는바, 사회복지법인들이 이러한 제도적 요청에 제대로 대응할 수 있도록 점검하고 각 운영 현황에 맞게 개선할 수 있는 구체적 방안들을 모색하고 이를 실천해 나갈 필요가 있을 것이다. 원래 권리와

의무의 주체인 법인을 기준으로 개편해 가는 제도의 방향이 옳은 만큼, 이에 맞추어 법인들이 대응할 수 있도록 지원하는 방안이 마련되어야 시스템적인 실패로 이어지지 않을 것이다.

## 2. 법인의 재정난 해소를 위한 지원 법제 디자인

2019 실태조사 결과, 전체 응답자 중 78%의 법인들이 재정적 애로사항이 있다고 응답(아니다 8%, 무응답 14%)하였으며, 이러한 재정적 애로사항의 이유로 법인 및 시설운영 비용부담(31%), 법인에 대한 각종 지원금 및 수당지원 미약(27%), 법인 및 시설에서의 인력난(21%), 법인의 각종 역할 및 기능 미 분리(11%), 법인 재정에 관한 법정비 미비(10%)를 들고 있었다. 이들은 대부분 법적, 구조적 요인에 기인한 것일 수 있다는 점에서, 법인이 겪고 있는 이러한 재정적 애로사항을 개별 법인들의 자구 노력에만 의존하여 해결하는 접근 방식에는 한계가 있으리라 생각된다.

이러한 논의가 필요한 것은, 법인회계의 수입 내역이 대개 후원금과 장애인 고용장려금, 보조금, 자체수익금으로 구성되어 있는 상황에서, 이들 중 주요한 부분을 담당 하던 장애인 고용장려금의 경우, 이를 장애인 고용을 창출하고 유지한 법인들이 자신들의 계산으로 필요한 항목에 사용할 수 있었던 기존의 방식을 수정하여 이를 소속 “장애인 근로자의 처우 개선” 등의 목적에만 사용하도록 하는 등의 목적 제한적인 방향으로 개정안이 계속 입안되고 있다는 점 때문이다. 만일 이러한 안대로 추진될 경우 법인회계에서 이로 인한 부담을 만회하면서 동시에 한층 높아진 행정 요청에 대응하기는 어려울 것이라는 점에서, 대비책 마련이 시급한 상황이라 하겠다.

법인이 효율적으로 그리고 적법하게 운영되기 위해서는, 그 실질에 걸맞는 사업을 담당하면서 필요 충분한 지원을 받을 수 있도록 지지하는 체계가 필요할 것이다. 특히 위에서 검토한 바와 같이, 법인의 권리와 의무에 대한 강조와 이에 따른 책임 강화가 법제 변화 방향임을 감안할 때, 사회복지법인의 역할이나 구성을 법이 정하고 의도한 방향으로 이끌고 갈 수 있을 현실적 여건을 조성하는 데 있어 규제당국의 제도디자인 다각화 노력도 그 뜻을 함께 해 나갈 필요가 있을 것이다. 사회복지법인에 대한 적법 운영이 강조되고 있는 현 시점에서, 앞서 살핀 바와 같이 수익사업의 확대 방안 모색, 후원금 확보 방안의 마련, 장애인 고용장려금 사용 용도에 대한 검토 등 법인 자체적으로 해 나가는 노력에 더하여, 규제당국의 입장에서 법인의 재정상 애로사항의 해소에 도움이 될 수 있도록 하는 제도적 대안에 대한 적극적 검토가 권장된다. 예를 들어 시설에 할당된 각종 보조금이나 지원금 등에 대하여 그 일부 비율을 정하여 이를 법인회계에 유보하도록 하는 방안에 대한 정책적 검토가 필요할 것으로

보인다.

### 3. 법인의 자율성과 주체성을 고려한 법제 마련

그동안 우리 법제 속에서 사회복지법인들은 국가나 공동체가 미처 살피지 못하는 구석을 살피고 돌봄의 빈자리를 채우는 역할을 수행해 왔으며, 더불어 사는 사회로 나아가려는 지금, 그에 합당한 자원을 배분받고 그 간의 경험을 더욱 발전적으로 확산해 나갈 수 있도록 지원하는 정책이 필요할 때라 할 것이다. 그러나 우리나라에서의 법제 현실을 살펴건대, 사회복지법인을 복지의 주체나 국가나 지자체의 파트너, 혹은 전폭적 지원의 대상으로 여기기보다는 규제하고 관리 및 감독해야 할 문제의 대상으로 바라보고 있는 측면이 크다고 보여진다.

사회복지법인의 책임을 강화하는 내용으로 변경되었거나 변경을 예정하고 있는 현재의 제도적 방향은 우리 사회복지환경의 변화에 걸맞게 사회복지법인의 운영상 문제들을 극복하고 향후 적법하고 적정하게 운영될 것을 요청하는 방향으로 변화하고 있음을 보여 준다. 터무니없이 적은 인원과 열악한 재정상황에서 목적사업을 수행하며 수많은 어려움을 겪어야 했음은 물론, 제대로 된 지원체계도 없는 상황에서 오히려 점점 늘어가는 제도적 요구에 대응하기 위하여 대다수 법인들이 부단히 노력해 왔음에도, 일부 법인의 편법 운영으로 인한 오명이 사회복지법인 전체에게 씌워지면서 그동안 사회복지법인이 우리 공동체에 기여해 온 역할에 대해 정당한 몫을 인정받기 어려웠다는 점을 생각해 보면, 사회복지법인에게 지금과 같이 더 많은 책임을 지우고 제대로 운영하도록 함으로써 이탈하는 소수 법인들이 나머지 일선 현장의 사회복지법인들에게까지 더 이상 누를 끼치지 않도록 제도를 형성하는 것이 바람직한 방향이라 할 것이다. 그리고 이러한 변화의 흐름에 법인들이 제대로 적응한다면 이상적인 체계에 한발 더 다가가게 될 것이라 생각된다.

다만, 법인들에 대한 지원 체계는 과연 이러한 구조적 문제들까지 고려하고 있는지의 문제와, 규제당국의 일방적인 제도 디자인과 법인들의 자구 노력에 의존하는 방식만이 과연 합당한가의 문제에 대한 고려가 함께 이루어져야 할 것이다. 즉 사회복지법인과 관련된 법제에 대하여 규제당국만이 아닌 법인들 스스로가 주체적 지위에서 그 규제에 자율적으로 임할 수 있다는 점과, 이러한 성격을 고려한 법제가 마련될 필요가 있다 하겠다.

공공성이 높은 복지의 영역에서 복지라는 공동체의 일을 기꺼이 주도해 온 사회복지법인의 역할들을 고려해 볼 때, 현재 이들 사회복지법인들이 겪고 있는 어려움의 구조적인 측면을 들여다보고, 시대의 요청에 따라 해결해야 할 문제가 있다면 이를 슬기

롭게 극복하기 위한 법제적 접근이 필요할 때라 할 것이다. 또한 그러한 법제의 도입 또는 개선에 있어 법인의 자율적이고 주체적인 역할이 고려될 수 있도록 관련 법제형성 시 규제당국과 법인들간, 그리고 법인들 상호간의 소통과 협의가 활발히 이루어져야 할 것이다. 점진적 대응방안들을 고려한 개선안과 이에 대한 자원배분 논의가 실제 관련 법제에 반영될 수 있도록 제 주체들의 협력이 요청된다.

## Ⅵ. 결론 및 시사점

### 1. 법인 데이터 관리의 의의

변화되는 복지 환경 속에서 제 주체들이 최적의 역할을 수행해 나가기 위한 종합적인 방향을 설계하고 그 구체적인 구현 방안을 마련하여 사회복지제도에 반영하려면, 각 주체들이 기존의 제도 틀 속에서 어떤 방식으로 작동하였는지를 정확히 파악하고 그 효용과 한계부터 살펴보아야 할 것이다.

제4차 산업혁명시대에 데이터는 힘이며, 데이터 관리는 정책, 제도, 예산집행 및 향후 계획으로 이어지는 핵심요소이다. 특히 복지 분야의 데이터 관리는 한정된 사회적 자원의 분배를 통해 사회 구성원들의 삶의 질을 직접 향상하려는 목표와 직결된다는 점에서 그 중요도가 높다. 이러한 관점에서, 지식기반의 데이터 관리를 통해 복지자원을 공급·수요의 양 관점에서 종합·체계화하는 것이 발전적인 복지실현의 방향이라 판단된다.

따라서, 데이터 관리의 객관화를 통해, 투명성과 신뢰성 있는 법인 현황파악을 도모할 필요가 있다. 나아가 데이터 관리의 중요성을 인식하는 가운데 이를 양방향 소통 구조로 참여하거나 유도할 수 있도록 기술적으로 구현함으로써 각 법인별 맞춤형 운영능력의 향상을 꾀하는 한편, 이를 기반으로 사회복지와 관련한 객관적이고 공정한 입법 여건 조성에도 기여할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

그동안 법인실태 정보가 복지통계 등에서 체계적으로 수집되어 오지 못했고, 단발적으로 시행된 법인 관련 조사내용들도 의미 있는 정보로 사용할 수 있는 데이터를 결여한 경우가 많았으며, 변경된 최신정보를 업데이트하지 못하고 있던 상황이었음을 감안한다면, 이러한 지식정보 혁명기이자 복지환경의 대변혁기에, 법인협회를 중심으로 사회복지법인들 스스로가 주도하는 실태조사를 시작한 것은 향후 사회복지제도의 변화의 바탕이 될 기반 데이터에 해당 법인들의 입장을 균형 있게 반영하는 좋은 출발점이 되리라고 생각한다.



## 2. 실태조사 결과 시사점

### (1) 실태조사 결과 해석상의 한계

#### 1) 모집단의 대표성 관련

2019년 기준 우리나라 전체 사회복지법인 총 2,862개<sup>8)</sup> 가운데 사단법인 한국사회복지법인협회의 회원법인은 총 394개<sup>9)</sup>로, 전체 사회복지법인의 13.8%가 회원가입한 것으로 집계되었다. 2019 실태조사에 참여한 111개 법인은 회원법인의 약 28.2%로, 전체 사회복지법인의 약 3.9%에 해당한다. 111개 법인이라는 모집단의 수는 절대적으로 작은 수치는 아니지만, 전체 사회복지법인의 실태를 정확하게 파악하기에는 치우침이 있다는 점에서 데이터관리에 아쉬움이 있다. 특히 1개 시설만을 운영하는 등 법인재정이 영세한 법인들이 미가입한 것으로 추정되어 이들의 속성이 정확히 반영되기 어려웠으며, 회원 법인이라 하더라도 어린이집만을 운영하는 법인은 2019 실태조사에 참여하지 않았던 관계로 실태조사의 결과를 전체 사회복지법인에게로 일반화하기에는 해석상 한계가 있다.

#### 2) 응답 여건에 따른 모집단 편향성 관련

민간 협회에서 실시한 실태조사이다 보니 응답의무가 강제되지 않는 상황에서 조사 응답은 해당 법인의 참여 의지에 따라 자발적으로 이루어졌고, 따라서 응답 여건을 갖추었는지 여부가 모집단에 일정한 편향성을 갖게하였을 것이라는 추측이 가능하다. 실태조사에 참여하는 것은 적지 않은 시간이 소요되는 일로서, 법인의 상근인력이 있고 재정여력이 있는 법인들이 상대적으로 참여하기 쉬웠고 반면에 상근인력이 없는 소규모 법인들의 참여가 매우 저조하게 나타날 수 있었기 때문이다. 이와 관련한 모집단의 편향은 실태조사 결과의 왜곡 또는 현실과의 괴리로 이어질 수 있는 요소라고 판단되었다.

#### 3) 실태조사 항목의 평면적 구성 관련

조사 시작 단계에서, 사회복지법인 실태에 관한 기존 데이터 인프라가 거의 없는 상황이라 처음부터 새로 항목을 설계하여 조사를 하게 되었다는 점에서, 일차적인 기초항목 중심으로 데이터를 집계하고 분석하였다는 점이 한계로 남는다. 후속 조사에서는 이러한 2019 조사에서 나타난 특징들을 더욱 깊이있게 분석하기 위한 내용을

8) 보건복지부, 2019 사회복지법인관리안내, 2019.

9) 보건복지부장관 설립인가일 2014.6.18.을 기준으로 법인협회는 창립 후 6년이라는 비교적 짧은 역사를 지니고 있다.

반영하여 보다 심층적인 질문지를 구성하는 등 조사 항목이 보완되어야 할 것이다.

## (2) 후속 데이터관리 및 법제 방향

복지 수요공급관계에 있어서의 격변기를 맞이하여, 법인실태조사는 기존 우리나라 사회복지전달체계의 핵심이었던 사회복지법인의 과거, 현재 그리고 미래를 데이터화하는 중요한 목적을 갖는 것이라 하겠다. 이를 통하여 사회복지법인이 전환기에 어떤 역할과 기능을 하는 것이 바람직하고 현실적인지 진단하고, 나아갈 방향을 설정하고 구체화해 가는데 실태조사가 적지 않은 도움이 될 수 있을 것이라 본다.

대내외적으로 변화해야 할 법인의 역할을 제도화하기 위해서는 법 개정을 통한 입법적 뒷받침이 필수적인데, 법인이 처한 현실과 앞으로 가야 할 미래를 실증데이터의 분석을 통하여 뒷받침하여야만 입법 필요성과 당위성을 설득력 있게 확보하게 될 것이다. 그러므로 이를 염두에 두면서 법인실태조사에 필요한 항목을 도출하고 이를 단계별로 세분화하는 등 심화 고도화시키며 그에 따른 추출항목 속성 값의 통계분석을 해나감으로써, 개선이 필요한 지점을 제시 및 확인할 수 있게 될 것이라 본다. 2019년 실태조사를 거울삼아 향후에는 향후에는 법인 규모별, 특성별, 항목별 세분화를 통하여 더욱 체계적인 실태조사를 실시하고, 이를 통해 수집되는 법인자료를 데이터화하여 관리하는 방안을 염두에 두고 실태조사를 실시해야 할 것이다.

2019년 실태조사의 한계는 조사 대상 및 응답자군의 편향에서 가장 크게 나타난다. 한국사회복지법인협회 응답자 대부분이 상근인력이 있는 법인이다 보니 영세한 법인의 불참으로 조사결과가 실제 법인 실태와 왜곡된 결과가 초래될 수 있다는 점에서 보완이 필요한바, 이러한 사회복지법인과 관련한 데이터들은 지속적으로 관리될 필요가 있으며, 이는 가능하면 전수조사로서 이루어질 때 그 조사 결과에 대한 신뢰성이 확보되고 전체 데이터 분석 결과에 대한 정책적 활용성이 높아질 수 있다. 따라서 사회복지사업법 등에서 전체 사회복지법인에 대한 실태조사의 실시와 법인의 응답 의무를 규정함으로써 사회복지법인에 대한 데이터들이 실효적으로 관리되고 연속성있게 활용되어 앞으로 가속화될 복지환경의 변화 속에서 사회복지법인의 기능이 국민의 복지증진에 기여하는 방향으로 꾸준히 변화될 수 있기를 기대한다. 이러한 관점에서 향후 사회복지사업법의 개정 시 이와 같은 실태조사 및 이를 활용한 정책 수립의 의무 등 반영을 추진할 것을 제안하고자 한다.

[참고문헌]

권순애, 사회복지조직의 사업 목표 및 프로그램 구조 분석에 관한 탐색적 연구, 한국사회복지행정학 제22권 제2호, 한국사회복지행정학회, 2020.

김수정, 사회복지법인 및 사회복지시설의 횡령·배임죄 양형 연구, 사회복지법제연구 제11권 제1호, 사회복지법제학회, 2020.

김진우, 환경변화에 따른 사회복지법인 제도의 비판적 고찰, 한국사회복지행정학 17권 제3호, 2015.

박승준·도기현·이재국, 사회·경제·정치·정부적 요인이 지역의 사회복지 및 경제사업 지출에 미치는 영향 연구, 재정정책논집 제22권 제1호, 한국재정정책학회, 2020.

배유진·최승원, 사회복지 데이터관리와 법적방향, 사회복지법제연구, 제7권제1호, 2016.

전광석, 사회적 기본권의 논의구조, 유럽헌법연구 제14호, 2013.

\_\_\_\_\_, 최저생활보장의 규범적 기초, 저스티스 통권 제156호, 2016.

최승원, 사회복지권 소고, 지방자치법연구, 제9권1호, 2009.

\_\_\_\_\_, 전자정부와 지식행정, 공법연구, 제43집 제3호, 2015.

<단행본>

박세경·이정은·신수민·양난주, 사회서비스 수요공급의 지역단위 분석 연구, 한국보건사회연구원, 2013.

전호성 외, 사회서비스 제공 시설 분류체계 개편 연구, 강남대학교 산학협력단·보건복지부, 2015.

보건복지부, 2019 사회복지법인관리안내, 2019.

(사)자치법연구원, 한국사회복지법인협회 ‘사회복지법인 실태조사’ 연구 (미간행).

<웹사이트>

국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr>

보건복지부 <http://www..mohw.go.kr>

[국문초록]

## 사회복지법인 데이터 관리와 법적 논점에 관한 소고

강 지 선

((사)자치법연구원 선임연구원)

배 유 진

(한국사회보장정보원 정보분석연구센터장)

사회복지법인은 국가 및 지방자치단체와 함께 우리나라 사회복지 전달체계의 주요한 축을 담당해 왔으며 민간부문 사회복지의 발전을 주도해 왔다. 그럼에도 불구하고 사회복지사업 운영주체인 사회복지법인에 대해서는 건진육성 지원을 위한 실태조사가 그 동안 이루어지지 못하여 사회복지법인의 임원, 재산규모, 회계관리, 수익사업 현황 등 가장 기본적인 운영 데이터들이 확보되지 않은 채 사회복지법인 회계비리나 인권 문제 등이 불거질 때마다 여론몰이식으로 사회복지법인에 대한 외부로부터의 개혁이 지속적으로 추진되어 왔고, 사회복지법인에 대한 구체적인 실태파악 없이 타율적으로 규제가 가중되고 있는 안타까운 현실에 있다.

오늘날 복지환경의 변화는 새로운 복지수요를 창출하고 있으며 사회복지법인에게도 새로운 역할을 요청한다. 사회복지법인의 책임을 강화하는 방향의 제도적 규율도 계속해서 외부적으로 시도되고 있다. 그렇다면 사회복지법인과 관련된 제도는 어떻게 변화하는 것이 바람직한가? 본 연구에서는 이러한 질문에 대한 답이 사회복지법인의 현황에 대한 정확한 파악으로부터 시작될 수 있다는 점에 주목하였다. 과거와 현재에 대한 실증적 데이터 분석을 통해 미래방향의 물음에 대한 답도 모습을 드러낼 수 있을 것이라는 문제의식에서 출발하여, 실증적인 데이터 관리가 사회복지법인이 처한 제도현황과 기능역할에 관련한 논의에 어떠한 영향을 줄 수 있는지 그 의미를 먼저 검토하고, 우리나라 사회복지법인 데이터 관리의 현 주소를 살펴보았다. 사회복지법제 속에서 사회복지법인이 어떠한 제도적 환경에 놓여 있는지를 파악하기 위하여 이루어진 한 실태조사의 결과를 중심으로, 사회복지법인의 객관적 현황을 개괄적으로 살펴보고 이를 통해 사회복지법인 데이터 관리를 통해 얻을 수 있는 효용과 이를 통해 제시되는 사회복지법인 및 관련 사회복지법제의 몇 가지 가능한 변화방향에 대하여 논의해 보았다.

사회복지법인은 민간사회복지사업 운영주체로서 그 동안 쌓아온 사회복지사업 운영 노하우를 보유하고 있고, 이들 모범운영사례들을 발굴하고 수집하여 전체 사회복지계에 이전하기 위하여 실시되는 실태조사는 사회복지법인들의 자주적인 개혁과 발전을 위한 기틀을 마련한다는 의미를 지닌다. 앞으로, 사회복지법인 실태조사 의무를 「사회복지사업법」에 반영하여 정부에서 정기적으로 실시함으로써 사회복지법인의 건전 육성 지원 및 법인운영 제도개선 자료로 활용할 수 있도록 적극 추진해 나가야 함을 제안하고자 한다. 사회복지법인 데이터 관리가 지속적으로 실시되어 사회복지의 발전과 이를 통한 국민의 삶의 질 증진에 이바지할 수 있기를 기대한다.

---

**주제어** : 사회복지법인, 실태조사, 운영실태, 법인운영, 데이터 관리

---

[Abstract]

## A Study on the Data Management of Social Welfare Corporations and Related Legislative Issues

Kang, Ji Seon

(Senior Researcher, Autonomy Law Institute)

Bae, Yu Jin

(Director of Information Analysis Research Center, Korea Social Security Information Service)

Social welfare corporations, along with the state and local governments, have played a major role in the social welfare delivery system in Korea and have led the development of social welfare in the private sector. Nevertheless, a survey has not been conducted on social welfare corporations, which are the main entity of social welfare program, for healthy development and support. The sad reality is that social welfare corporations have continued to reform themselves and from outside due to public opinion manipulation whenever accounting irregularities and human rights issues of social welfare corporations occur, and regulations on social welfare corporations are being increased without any specific understanding of the actual conditions of social welfare corporations have not been secured even basic operational data such as executives, property size, accounting management, and profit business status.

Changes in the welfare environment today create new demand for welfare and call for a new role in social welfare corporations. Also, institutional discipline in the direction of strengthening the responsibility of social welfare corporations continues to be tried externally. So how is it desirable to change the system related to social welfare corporations? In this study, it was noted that the answer to these questions can begin with an accurate grasp of the current status of social welfare corporations. Starting from the awareness of the problem that the analysis of empirical data on the past and present will

reveal answers to future direction questions, we first reviewed the implications of how empirical data can affect the current system and functional roles and observed data management of the social welfare corporations in Korea. Focusing on the results of a survey conducted to understand what kind of institutional environment the social welfare corporation is in under the social welfare law system, we reviewed the objective status of social welfare corporations in an overview, and discussed the benefits that can be obtained through data management of social welfare corporations including some possible changes in social welfare corporations and related social welfare legislation.

Social welfare corporations have accumulated the know-how in the operating social welfare services as operating entity of private social welfare services, and surveys conducted to discover and collect these best practices and transfer them to the entire social welfare community means laying the foundation for the independent reform and development of social welfare corporations. In the future, we would like to propose that the government should actively promote the obligation to survey social welfare corporations in the 「Social Welfare Services Act」 and carry it out on a regular basis so that the data can be used for supporting the soundness of social welfare corporations and improving the cooperate management system. We hope that the data management of social welfare corporations will continue to be implemented to the development of social welfare and the improvement of the life of the people.

---

**Keywords:** Social welfare corporations, survey, operation status, corporate operation, data management

---





## 사회복지법제학회 관련 자료

## I. 사회복지법제학회 창립취지문

한국사회는 지난 반세기 동안 사회구성원들의 역동적 참여로 급속한 경제성장을 이룸으로써 물질적으로는 선진국의 문턱에 도달하는 놀라운 성과를 일궈냈다. 그러나 물질적 풍요로움이 전 구성원들에 고루 향유되지 못하고 일부 계층에 편중되는 양극화가 심화되고 있으며, 삶의 질 또한 여전히 중진국 수준을 벗어나지 못하고 있다. 여기에 더하여 최근 대두한 지구적 경제위기로 인한 고용불안의 가중, 노령화의 가속, 출산율 저하 등으로 서민생활이 어려워지고, 사회적 활력이 약화되고 있으며, 사회경제적 위기감이 높아가고 있다. 이것은 한국사회의 재도약을 위하여 새로운 비전과 전략, 그리고 실천이 필요함을 의미한다.

우리는 한국사회를 한 단계 발전시키는 가장 중요한 요건 중의 하나로서 선진적 사회복지시스템 구축에 주목한다. 취약계층은 물론, 다양한 구성원들의 복지수요에 적절히 부응하는 사회복지 시스템의 구축은 사회통합과 경제발전의 원동력이 됨을 확신하기에 우리는 정합성을 구비한 사회복지시스템의 법적·제도적 기반 확립에 힘쓰고자 한다. 여기에는 사회복지와 관련된 정책, 입법, 행정, 제도, 서비스, 전달체계 등 제 분야가 포함되며, 동시에 이들 관련분야를 아우르는 융합연구가 필요함을 인지한다.

보다 구체적으로는 국민 개개인의 사회복지권을 명확히 하고 사회복지컨텐츠를 다양화하며, 실효적인 민·관 협력적 온·오프라인 전달체계를 마련하고, 특히 사회복지사의 법적 지위와 전문성을 향상시켜, 선진 사회복지시스템의 법적·제도적 기반 확립에 기여할 수 있도록 제 주체가 함께 참여하고 논의하는 사회복지법제학회를 창립하고자 한다.

뜻을 같이하는 학자, 현장실천가, 행정가, 일반 시민의 적극적인 참여와 지지를 권고하며, 본 학회의 창립이 한국사회의 복지발전에 큰 기여가 되기를 기원한다.

2009년 6월 13일 사회복지법제학회 창립 회원 일동

## II. 사회복지법제학회 학술대회 프로그램

2020년도 (사)사회복지법제학회 춘계학술대회

# 팬데믹, 사회복지계의 대응과 과제

### 프로그램

- 발표 1. 팬데믹 상황에서 의료계 활동과 취약계층 지원 방안  
이재갑 (한림대학교 강남성심병원 감염내과 교수)
- 발표 2. 팬데믹 상황에서 감염병 취약계층 보호를 위한 법제방안  
백옥선 (한국법제연구원 부연구위원)
- 발표 3. 코로나19 상황에 대응하는 사회복지 실천사례  
최성숙 (신림종합사회복지관 관장)
- 전문가토론  
법학 / 김대인 (이화여자대학교 법학전문대학원 교수)  
의료 / 권지현 (충남대병원 사회사업팀 팀장)  
사회복지 / 양원석 (푸른복지사무소 대표)

일시 | 2020년 6월 12일 (금) 13시

장소 | 서울역 티원

주최 |  **사회복지법제학회**  
ACADEMY OF SOCIAL WELFARE AND LAW

후원 |  **한국사회복지법인협회**  
Korea Association of Social Welfare Foundations

 **자치법연구원**  
AUTONOMY LAW INSTITUTE

### 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. 추무분과위원장: 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 : 2017년 12월 1일

제 1 조[목적] 이 규정은 사회복지법제학회(이하 '본회'라 한다)의 학회지 논문투고에 관한 지침을 마련함을 목적으로 한다.

제 2 조[원고모집과 투고자격] ① 학회지에 게재할 논문은 학회지 발행일로부터 2개월 전에 공고를 통하여 모집한다.

② 원고를 투고하고자 하는 자는 본 학회의 회원으로서 회원의 의무를 성실히 이행한 자이어야 한다. 다만 비회원은 편집위원회의 승인을 받아 원고를 제출할 수 있다.

③ 본회의 정회원이 아닌 국내외 저명학자, 기타 이에 준하는 비회원으로서 본회의 특별요청이 있는 경우에는 특별논문을 기고할 수 있다.

제 3 조[논문의 내용] ① 학술대회 발표논문과 일반 연구논문, 특별기고논문은 다른 학회지나 학술지에 발표되지 않은 것이어야 하며, 논문의 체제와 분량은 본 규정이 정하는 작성지침에 따라야 한다.

② 논문 내용은 본회 회칙에서 규정하는 사업에 적합한 것이어야 한다.

제 4 조[논문의 제출] ① 본 학회의 학술대회에서 발표된 논문은 지정토론 또는 종합토론에서 논의된 미비점을 보완하고 이 규정이 정하는 논문작성요령에 맞추어 작성하여 편집위원회가 정하여 공고하는 기고기한 내에 학회 홈페이지상의 온라인투고 시스템을 통하여 제출하여야 한다.

② 투고하는 논문은 이 규정이 정하는 논문작성요령에 맞추어 작성하여 편집위원회가 정하여 공고하는 기고기한 내에 학회 홈페이지상의 온라인투고 시스템을 통하여 제출하여야 한다.

③ 논문을 제출할 때에는 KCI의 문헌 유사도 검사 결과가 포함된 논문투고신청서, 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.<sup>1)</sup>), 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 3회로 하고 그 발행일은 5월31일, 8월 31일, 11월 30일로 한다. 다만 회원의 연구활동 정도 및 논문접수상황 등을 고려하여 중간이 필요한 경우에는 편집위원회가 이를 정할 수 있다.

제 10 조[학회지의 전자출판 등] ① 학회지는 종이 문서 외에 전자출판이나 인터넷 홈페이지에 게재하는 등의 방법을 통하여 발행할 수 있다.

② 학회지에 원고를 기고한 자는 기고 시에 전자출판에도 동의한 것으로 본다. 단 기고자가 전자출판에 동의하지 않는다는 의사표시를 한 논문은 전자출판에서 제외한다.

[부 칙]

부칙(2010.05.07)

(시행일) 이 규정은 제정한 날부터 시행한다.

부칙(2014.06.13)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

부칙(2015.10.30)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

부칙(2016.03.31)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

부칙(2016.11.05)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

부칙(2017.12.01)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.



## 사회복지법제학회 논문심사규정

제정 : 2010년 5월 7일

개정 : 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. 2019년 사회복지법제학회 임원 명단

### 1. 명예회장

명예회장	송정부 (상지대학교)
명예회장	신복기 (부산대학교)
명예회장	홍정선 (지방자치단체 중앙분쟁조정위)

### 2. 회장

법학 회장	최승원 (이화여자대학교)
사회복지학 회장	윤찬영 (전주대학교)

### 3. 부회장 10인 이내 :

수석부회장(사회복지학)	이승기 (성신여자대학교)
사회복지학	이명현 (경북대학교)
법학	차선자 (전남대학교)
	조성규 (전북대학교)
	우주형 (나사렛대학교)
실무	윤동성 (순천 성신원)
	박용오 (한국사회복지사협회 사회복지인적자원연구원)

### 4. 감사 2인

사회복지학	조윤영 (초록우산 부산아카데미)
법학	윤현석 (원광대학교)

## 5. 집행이사회

	위원장
총무 분과	사회복지학: 김광병 (청운대학교)
	법학: 윤석진 (강남대학교)
연구 분과	사회복지학: 서동명 (동덕여자대학교), 김태동 (김포대학교), 우수명(대 림대학교)
	법학: 김대인 (이화여자대학교), 장선미 (이화여자대학교)
학술 분과	사회복지학: 우수명 (대림대학교), 김수정 (부산가톨릭대학교)
	법학: 김영미 (근로복지공단), 장선미 (이화여자대학교)
편집 분과	사회복지학: 김수정 (부산가톨릭대학교)
	법학: 김상태 (순천향대학교), 손현 (한국법제연구원)
교육 분과	사회복지학: 류미령 (강동대학교), 이홍직 (강남대학교)
	법학: 김태환 (한국여성정책연구원), 김도년 (한국소비자원)
대외 협력 분과	사회복지학: 이채식 (우송정보대학), 김광래 (장애인직업재활시설)
	법학: 김은주 (제주대학교), 최윤영 (이화여자대학교), 최환용 (한국법 제연구원)
재무 분과	사회복지학: 박은양

	법학: 양승미 (동양대학교)
입법 분과	사회복지학: 배도 (한국사회복지협의회)
	법학: 장유리 (인사혁신처), 박우경 (한양대학교)
지식 분과	사회복지학: 김제선 (백석예술대학교), 임유진(고신대학교)
	법학: 배유진 (사회보장정보원)
연구 윤리 분과	사회복지학: 김수정 ((사)미래복지경영), 이서영 (한경대학교), 황미경 (서울기독대학교)
	법학: 김민정 (감사원 감사연구원), 박가림 (법무법인 소헌)
간사	임주리, 마상훈, 하민정, 성윤희, 강지선, 이경은, 박성수, 황희옥

## V. 사회복지법제학회 활동 안내

### 1. 사회복지법제학회 학술행사 안내

□ 5월, 10월 상·하반기 두 차례 학술대회를 개최합니다.

### 2. 사회복지법제학회 연구회 운영 안내

□ 매월 연구회를 진행하며, 연속적인 논의를 할 수 있도록 합니다.

### 3. 사회복지법제학회 학술지 『사회복지법제연구』 발간 안내

□ 『사회복지법제연구』는 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<br>일반회원 5만원 / 일반 단체회원 10만원 / 기관 및 협의회 20만원 |
| (2) 입금계좌 : 신한은행 140-011-374719 (예금주: (사)사회복지법제학회)                                    |



사회복지법제연구 2020. 08. 제11권 제2호  
(통권 제18호)

SOCIAL WELFARE AND LAW JOURNAL Vol. 18

인 쇄: 2020년 08월 28일

발 행: 2020년 08월 31일

발행인: 최 승 원

발행처: 이화여자대학교 법학연구소 사회복지법제센터

주 소: 120-750 서울 서대문구 대현동 11-1

이화여자대학교 법과대학 법학관 416호

전화: (02) 3277-3503

전송: (02) 3277-3503

ISSN 2093-8667