

[권두언]

[기획 논문]

지역중심 일·생활·복지 O2O Convergence 시스템 최승원 3

[일반논문]

사회복지시설의 예방적 코호트 격리정책 평가 오승환 17

사회적 가치와 안전에 대한 공법적 고찰
-포스트 코로나 시대의 준비를 위하여- 김대인 49

사회복지시설 민간위탁 관련 지방자치단체 조례 분석
-경기도 31개 시·군을 중심으로- 유정원 85

취약계층 아동 청소년의 보호 및 지원 합리화를 위한 법적 검토
- 아동복지법상 시설퇴소자를 중심으로 - 윤석진 107

[사회복지법제학회 관련 자료] 141

창립취지문

사회복지법제학회 학술대회 프로그램

사회복지법제학회 정관(회칙)

사회복지법제학회 논문투고규정, 논문심사규정, 편집위원회규정, 윤리규정

사회복지법제학회 임원명단

사회복지법제학회 활동 안내

CONTENTS

[FOREWORD]

Regional-centered Work, Living, and Welfare O2O Convergence System	Choi, Seung Won	3
---	-----------------	---

[ARTICLES]

Evaluation on Preventive Cohort Isolation Policy in Social Work Institution	Oh, Seung Hwan	17
A Public Law Study on the Social Value and Safety: In Preparation for Post COVID Society	Kim, Dae In	49
Analysis of local government ordinances related to delegation to the private sector of social welfare facilities -Focus on 31 cities and counties in Gyeonggi-do-	Yoo, Jeong Won	85
Legal review for rationalization of support and protection of children and adolescents from vulnerable groups - Centering on those withdrawn from facilities under the 「Child Welfare Act」 -	Yoon, Seok Jin	107

[MISCELLANY INFORMATION]

141

<권두언>

사회복지법제학회 회원 여러분, 코로나19로 힘들었던 한 해를 건디고 희망으로 함께할 새해를 앞두는 시기에 「사회복지법제연구」 제11권 제3호의 발간으로 인사드립니다.

금년 6월 (사)사회복지법제학회에서는 ‘팬더믹과 사회복지계의 도전과 과제’ 라는 주제로 온-오프라인 병행 방식의 춘계학술대회를 개최하였습니다. 이번 춘계학술대회는 최근 사회 전반에 많은 이슈를 불러일으키고 있는 코로나-19와 같이 대규모 감염병 상황 등에 대한 대응체제에 있어 사회복지학과 법학 그리고 현장전문가들이 함께 고민하면서 바람직한 해법을 모색해가는 융복합적 학술논의의 장이 되었습니다.

아울러 오는 12월 19일에는 여의도 이룸센터에서 ‘미래지향 융복합 지역복지 환경과 사회복지생활시설의 기능재정립’ 의 주제로 연말포럼행사를 개최하고자 합니다. 코로나19의 여파로 인하여 현장참여가 어려우신 분들을 위하여 화상회의 프로그램을 통한 실시간 참여를 동시에 진행할 예정에 있사오니 많은 격려와 참석으로 응해주시면 감사하겠습니다.

모두가 바쁘신 와중에도 금번 「사회복지법제연구」 제11권 제3호에는 우수한 연구자들께서 많은 옥고를 투고해주셨습니다. 기획논문 ‘지역중심 일·생활·복지 O2O Convergence 시스템’ 은 복지의 효율화와 고도화를 위해 단계적인 복지데이터 지식화의 중요성을 강조하며 나아가 이를 통한 정책방향을 제언하고 우리나라 복지의 지향점을 제시하였습니다. 이 밖에도 사회복지시설의 예방적 코호트 격리정책 개선방안, 사회적 가치와 안전법제의 관계 고찰, 사회복지시설 민간위탁 관련 지자체 조례 분석, 아동과 청소년의 보호 및 지원합리화를 위한 법적 검토와 같은 국내 현행 복지제도의 다양한 문제를 아우르는 사회복지법제 관련 연구 논문이 게재되었습니다.

「사회복지법제연구」는 2020년 한국연구재단 학술지 평가에서 ‘등재지 유지’ 판정을 받아 국내 유일의 법학과 사회복지학의 융복합적 학술연구지의 가치를 다시 한번 증명해냈습니다. 향후에도 우수한 논문들이 「사회복지법제연구」에 게재되기를 희망합니다.

귀중한 논문을 투고해주신 연구자분들께 다시 한번 진심 어린 감사 인사를 드리며, 더불어 대내외로 바쁘신 중에도 공정한 심사를 맡아주신 모든 심사위원을 비롯하여 학회지 발행을 위해 수고를 아끼지 않은 편집위원님과 간사진의 노고에 감사의 뜻을 전합니다. 소란스러웠던 2020년 한 해의 마지막까지 건승하시길 기원하며, 2021년 새해에도 회원 여러분 모두 건강과 행복이 함께하시길 바랍니다.

2020년 11월

(사)사회복지법제학회 부회장
순천 성신원 이사장 윤 동 성

기획 논문

지역중심 일·생활·복지 O2O Convergence 시스템* **

최 승 원***

目 次

- | | |
|----------------------|-------------------------|
| I. 들어가며 | IV. 지역생활과 복지플랫폼 |
| II. 선별과 보편의 다양한 스펙트럼 | 1. 일·생활·복지 |
| III. 법적 뒷받침 | 2. 복지콘텐츠와 서비스 프로그램의 지식화 |
| 1. 헌법적 보장과 법률구체화 | V. 맺는말 |
| 2. 자유권과 사회권의 조화 | |
| 3. 정의롭고 지혜로운 복지입법 | |

I. 들어가며

경제발전과 함께 우리나라의 사회보장 내지 사회복지도 양적·질적으로 괄목할만한 성장을 해왔다. 민간복지에서 국가복지로, 시혜적·정책적 복지를 넘어 법적·제도적 복지로 변화되어 왔다.

사회안전망과 선별적·보편적 복지의 법제화가 계속되어, 국민기초생활보장법을 비롯하여 긴급복지지원법에 이르기까지 상당히 많은 보장입법·복지입법이 이루어지고

* 이 글은 2019 사회복지법제연합포럼 기초발표문을 수정보완한 것이며, 필자의 소견을 글로 담았다.

** 투고일: 2020.11.10., 심사일: 2020.11.24.-2020.11.28., 게재확정일: 2020.11.28.

*** 이화여자대학교 사회복지학과 교수

있다. 사회보장수급권 내지 사회복지권의 법제화를 통하여 사회경제적 약자의 인권과 복지가 크게 향상되어 왔다. 그럼에도 불구하고 복지사각지대 해소와 중복누수 및 비효율 제거, 전달체계 개선과 수요자 중심의 맞춤형 복지 구현 등 풀어야 할 적지 않은 현재진행형 당면과제가 우리 앞에 놓여 있다.

공동체 구성원은 각자가 속해 있는 지역에서 기본적인 생활을 영위하면서 적절한 소득활동을 수행할 수 있기를 바랄 것이다. 다양한 복지시스템 또한 잘 갖춰져 이른바 [일·생활·복지]의 조화가 이루어진다면 좋을 것이다. 지역생활모델은 위와 같아야 한다는 것이 개인적 생각이기에, 관련하여 몇 가지 주요 고려사항을 짚어 보기로 한다.

II. 선별과 보편의 다양한 스펙트럼

먼저, 서구나 특히 복구의 사회보장·사회복지모델과 우리의 사회보장·사회복지모델이 같을 수는 없음을 상기하고자 한다. 경제체제 및 조세제도, 가치관과 공동체의식, 교육과 주거 및 의료 기타 사회문화적 인프라 등 공동체에서 구성원이 살아가는 생활영역 제 분야를 전체적으로 또한 분야별·지역별로 다양한 관점과 함께 종합체계적인 안목으로 바라보지 않고서는, 코끼리 뒷다리 만지기식 비교의 우를 범할 수 있다.

최근 개발도상국 지위를 벗어난다는 보도가 있었지만, 정치·경제·사회·문화 여러 영역에서 우리나라는 아직도 제도 형성 및 그 완성도를 높여야 하는 과제가 산적해 있으며, 이를 위한 다양한 구체적 노력과 함께 선진화·고도화 과정이 선후관계로 또는 병렬적으로 진행될 필요가 있다.

과소복지도 문제지만 과잉복지도 바람직하지 않기에, 사회안전망·선별적 복지·보편적 복지·추가적 복지·나눔 자원봉사 재능기부·공적 시장복지·사적 시장복지 등 다양한 스펙트럼을 고려하여 복지를 법제화하여야 한다.

무엇보다도 [일·생활·복지]의 삼중주 화음이 중요하다. 일하는 생활 속에 복지가 담길 때 개인이자 구성원으로서 자존감을 잃지 않고 건강한 삶을 영위할 수 있을 것이다. 갈라터진 곳은 아물 정도로 흠뻑 적셔주는 사회안전망이, 홀로서기 어려우면 단단한 지지대가 되어주는 선별복지가, 누구나 원하면 기회가 주어지는 공공재로서의 보편복지가, 그러면서도 따뜻한 나눔이 넘치며 상실감, 박탈감, 도덕적 해이 없이 건강하게 더불어 사는 우리 사회라야 하기에, 이를 고려한 유형적 세분화를 통한 질적 맞춤형 디테일 복지 실현이라야 한다.

정의의 출발점은 자유이고, 평등의 도착점은 형평이라 할 수 있다. 결국 “같은 것은

같이 다른 것은 다르게”라야 자유와 평등의 정의로운 구현을 향해갈 수 있다. 선별이나 보편이냐는 이념이나 비용 측면만이 아니라, 도덕적 해이와 자존감 훼손의 역기능에 관대하거나 이를 만연히 눈감아서는 건강한 사회가 될 수 없음을 유념할 필요가 있다.

Ⅲ. 법적 뒷받침

1. 헌법적 보장과 법률구체화

아무리 좋은 정책과 제도일지라도 법이 이를 잘 뒷받침하지 못한다면, 그 현실적 실현에는 한계나 어려움이 있을 수밖에 없다. 우리 공동체의 사회보장과 사회복지의 비중이 커질수록 법의 중요성도 커지게 된다. “결국은 법”이다. 선별과 보편의 조화를 위해서도, 공급자 중심 복지에서 수요자 맞춤형 복지를 위해서도, 영성만 양적 복지가 아닌 촘촘하고 질 높은 복지를 위해서도, 좋은 사회보장·사회복지를 위해서는 좋은 법적 뒷받침이 핵심이다.

법 중에서도 국가의 최고법 내지 근본상위법은 헌법이다. 종래 헌법은 국가의 조직과 작용 그리고 기본권보장에 관한 법으로 이해되어 왔다. 대한민국 헌법의 주된 내용도 전문 총강 기본권 통치구조로 구성되어 있다. 기본권은 다양하다. 표현의 자유와 프라이버시처럼 서로 충돌할 수도 있고, 댁건설로 생활터전을 잃는 경우처럼 공익과 사익이 대립하기도 한다. 그러나 궁극적으로는 자유와 평등의 조화 실현이 관건이다. 특히 공동체와 구성원의 이해조절적 다양성 확보 차원에서도 소수보호가 특히 중요하다.

새만금에서 겪었던 개발공익과 보전공익 개발사익과 생활사익 등 공공사사 이익간 복합중첩적 갈등과 충돌이 일어나기도 한다. 이처럼 상충하는 제 이익들의 긴장과 대립관계를 힘이 아닌 법으로 해결하는 것이 법치국가이다. 그렇기에 법치국가에서 최고법인 헌법은 국가라는 공동체와 그 구성원의 다양한 이익의 조화로운 실현 및 이해조절에 관한 근본상위법으로도 관념될 필요가 있다.

법규범체계상 모든 법률은 헌법의 하위법이자 구체화법이기도 하다. 국민이 선출한 대표로 구성되는 헌법기관인 국회가 법률을 만들지만, 형식적 합법성만이 아닌 내용적으로도 누구나 공감할 수 있는 법이라야 다양한 이해관계의 수범자들을 설득할 수 있는 실질적·실효적 규범력이 확보된다. 형식적·실질적 법치의 조화 측면에서 볼 때, “악법도 법”이라는 법언은 민주적 입법과정과 위헌법률심사제가 잘 작동하고 있는 법치주의 하에서 더 이상 금과옥조일 수 없다.

우리 헌법 제34조는 “① 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다. ② 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다.”고 규정하여 복지국가 이념의 실

천을 강조하고 있다.¹⁾

이와 관련하여 사회보장 내지 사회복지의 개념적 차이가 무엇인지, 그에 따른 각각의 성격과 내용 및 효력 규명이 필요하고, 법률구체화에 있어서도 사회보장기본법이 관련 법체계의 기본법적 위치를 갖는 것처럼 보이는 등, 그 의미와 내용에 관한 헌법 및 법률 차원의 규범적 논의가 필요한 상황이다.

이 논의는 사회보장·사회복지의 개념적 광협에 따른 상호관계를 국가목표 내지 책무조항과 기본권조항의 성질 등에 대한 이해를 어떻게 하면서 정립할지와도 관련된다. 헌법적·법률적 권리로서의 실현성 여부도 주요 화두이다.

이처럼 헌법 구체화법으로서 일응 사회보장과 복지법제의 출발점이 될 수 있는 현행 사회보장기본법은 매우 넓은 개념 범주를 갖고 있지만, 적용대상과 범위 등에 관한 법적 명확성이 부족하다. 기본법으로서의 체계와 내용도 많이 미흡하다. 사회보장·사회복지법체계의 재정립이 필요한 상황이다. 사회복지법제 전반에 걸쳐 중복과 누수, 비효율과 사각지대 방지를 위한 대상과 경계의 유형적 세분화 입법도 시급하다. 정치한 규범체계라야 한다.

법규범의 정당성의 기초가 되는 민주주의는 공동체원리이자 가장 중요한 헌법상 기본원리이다. 구성원의 다양성 존중, 공동체의 의사형성 및 결정과정에서의 참여, 차선으로서의 다수결과 소수보호, 다수관계의 가변성, 표현의 자유와 알 권리 실현 등이 핵심요소이다. 과정과 내용 즉, 절차와 실체 양 측면에서의 민주주의 구현이 중요하다. 수적 다수만으로 정당화될 수 없고, 다수결은 차선일 뿐, 실제적으로나 절차적으로나 소수보호가 잘 되어야만 이해조절적 민주주의 메커니즘이 제대로 작동되는 것이다.

민주적 법치 즉, 민주적으로 법을 만든다는 것은 질서유지를 위해서든 복리증진을 위해서든, 이해조절 특히 소수보호(내지 약자보호)²⁾를 잘하는 좋은 법을 만들어야 한다는 것이고, 그래야만 규범적 정당성과 실효성이 확보될 수 있다. 사회보장·사회복지 입법이야말로 '더불어 사는 사회'를 표방하는 공동체가 경제사회적 약자보호를 통한 자유와 평등의 조화를 위하여 우선적으로 갖추어야 할 이해조절적·배분적 정의구현을 향한 핵심입법이라 할 수 있다.

경제사회적 취약계층 내지 저소득층에 대한 상시적 우선지원은 복지국가를 표방하는 공동체의 일차적 핵심 징표로서 흔히 말하는 대부분의 선별적 복지가 이에 해당될 수 있다. 이를 위한 법률구체화 내지 그에 기한 제도형성 및 발전은 일차적으로 단순한 국가목표조항만이 아닌 보다 적극적이고 구체적인 국가책무조항으로 뒷받침되어야 한다.

한편, 일정한 선별적 복지영역에 관한 한 사회권의 추상적 권리성 논의나 이를 위

1) 추후 상세한 논의 기회를 갖기로 한다.

2) 법논리 전개에 있어서 소수는 단순히 수적 의미만이 아니라 경제사회적 약자의 의미로도 이해될 수 있다.

한 법률구체화 관점에서의 입법적 흠결이나 미비에 따른 부작위입법 내지 위헌논의만에 그치지 않고, 헌법상 사회권의 성질 및 효력에 관한 보다 적극적 입장에서 헌법적 직접청구 가능성을 고민하고 받아들일 필요성이 제기된다.

헌법적 직접 청구권성이 인정되더라도, 어디까지가 법률구체화 없이 헌법적 직접청구가 가능한 것으로 보느냐의 문제가 다시 제기되고, 이에 답하기 위해서는 선별 복지의 개념범주와 그 대상 및 요건에 관한 유형적 세분화와 그에 맞는 적정 복지가 어디까지인가의 복합중첩적인 논의와 다양한 이해관계자들의 공감대적 합의가 필요하다. 이처럼 권리실현 내지 실천적 제도화의 어려움은 역설적으로 우리 사회의 복지공감대 하에 적극적 사회권 실현입법이 얼마나 필요하고 중요한 것인지를 반증한다.

2. 자유권과 사회권의 조화

사회안전망은 의문의 여지없이 복지의 출발선이자 최우선적 기본 복지이다. 우리 공동체가 이러한 기본적인 사회안전망을 충실히 갖추고 있다고 하기에는 아직 미흡한 부분이 많다. 긴급복지지원제도가 보완기능을 하고는 있지만, 여전히 복지사각으로 인한 안타까운 사례가 빈번히 발생하고 있다. 공동체 구성원의 낙오방지를 위해서는 다양한 유형의 복지위기상황에 대비한 정치한 안전망체계가 요구된다. 이들은 규범체계에 의하여 제도화됨으로써 그 실현이 보장되어야 하지만, 법적 실현에 한계가 있을 수 있다.

이 지점에서 안전망이 촘촘하지 못하거나 구멍이 있게 되는데, 바로 이 때문에 안전망 복지는 명문의 법적 근거를 요한다는 법규범적 종속을 극복하고 적어도 최우선적인 일정 부분에 대해서는 자연권적 실현태로 이해 내지 포섭될 필요가 있다.

최우선적 안전망에 해당하는 최소한의 삶의 수요는 굳이 인권과 복지의 차이를 전제한다면 인권적 접근 쪽이 될 것이며, 그마저도 자유권적 성격으로 이해되어야 할 필요성과 당위성이 더해지게 된다. 의식주와 건강 등 경제사회문화 제 생활영역에서의 최소한은 인간존엄을 위한 기본적 마지노선이라 할 것이며, 자유권과 사회권의 상대화현상 내지 일정한 사회권적 기본권의 자유권적 접근을 통하여 규범논리적으로도 뒷받침할 필요가 있다.

3. 정의롭고 지혜로운 복지입법

선진국의 공통점은 모든 생활영역에 걸친 상당한 수준의 보편적 복지 구현과 이를

위한 실효적 입법 및 완성도 높은 제도 확충일 것이다. 보편적 복지의 법적 제도화는 공동체와 그 구성원의 공감대적 복지의사에 좌우되며, 생활수준 향상을 위한 부단한 복지인프라 확충이 중요하다. 침언하면 보편적 복지는 복지 그 자체만이 아닌 다양한 공공재로서도 존재할 수 있다. 양질의 공공인프라야말로 누구나 필요에 따라 이용가능한 생활환경이자 보편적 복지자원이 될 수 있다.

누진세 등 조세제도의 적극적·소극적 소득재분배 내지 이해조절 기능이 복구나 서구만큼은 아닌 우리나라에서, 보편적 복지의 추구가 행여라도 경제적 상위층 또는 최상위층에게 주는데 안 받는 것은 바보이고 손해라는 인식과 함께 과잉복지 퍼주기식 도덕적 해이 복지로 귀결된다면, 그것은 전혀 정의롭지도 바람직하지도 않으며 적어도 우리 공동체가 그려갈 복지방향은 아니다.

스프링클러가 360도 회전 가능하더라도, 갈라 터지는 곳과 옹덩이가 넘치는 곳을 같이 취급하여 골고루 물을 뿌리는 것이 결코 보편적 정의와 평등일 수는 없다. 한정된 자원의 최적활용과 배분 측면에서도 그렇다. 우리 사회의 관념과 인식에 맞는 정의와 형평에 합치되는 복지는 넘치지도 모자라지도 일면적이지도 역차별적이지도 않는 높낮이를 고려한 적정 복지이며, 복지재정의 건전성과 지속가능한 [일·생활·복지]의 조화실현을 위해서도 이 부분을 유념하여야 한다.

개도국에서 선진국으로 이행될수록 복지국가나 복지정책의 이념적 기능적 비중이 커지게 되고, 이를 위한 복지입법과 복지행정 그리고 복지재정이 삼합을 이루어 복지제도를 형성하게 된다. 특히, “결국은 법”이기에 그 어느 영역 못지않게 정의롭고 지혜로운 사회보장·사회복지 입법이 중요하다. 복지는 한번 시작하면 되돌리기 어렵다. 복지재정 건전성 관점에서 과소복지 못지않게 과잉복지도 바람직하지 않음을 재삼 강조한다.

IV. 지역생활과 복지플랫폼

1. 일·생활·복지

수도권 집중현상이 갈수록 심화되고 있다. 선택과 집중을 넘어 지나친 쏠림이 되고 있다. 지난 정부들이 다양한 노력으로 지역균형발전을 추진해왔다고 하나 수도권외 벽을 깨지 못하고 있고, 세종특별자치시나 혁신도시 등이 해결할 것 같지도 않다. 국회를 세종으로 옮긴다고 하나, 또 하나의 부동산정책일 뿐 전자정부 관점에서 볼 때 오프라인 사고에 머무르는 안타까움이 든다.

지역 단위에서 주거 교육 의료 등 다양한 생활 인프라를 기반으로 양질의 생활서비스가 잘 제공된다면 살만한 지역이 되어 수도권 집중 내지 쏠림현상 해소에도 도움이 될 것이다. 여기에 지역복지가 더해지면 일상생활과 복지가 어우러지는 복합적 생활여건이 갖춰지는 셈이고, 지역 일자리와 경제활동 면에서 자족력이 확보되면 수도권 대안적 지역경쟁력도 어느 정도 확보될 것이다.

무엇보다도 진정으로 더불어 사는 지역사회를 지향한다면, 국가의존적 하향식 복지를 넘어서야 한다. 주거·교육·의료·문화·환경 등 질적으로 선진화된 생활여건과 지역 공동체 구성원의 특성과 다양성을 고려한 사회안전망과 선별복지, 그리고 지역만의 장점과 강점을 담은 지역 공공재를 포함한 이른바 보편적 복지, 나아가 지역 공동체의 나눔 배려와 존중이 넘치는 고품격 복지의 자생에너지원 확보, 이런 모습이 바람직한 지역복지모델일 것이다. 그러려면 빼놓을 수 없는 것이 지역 산업과 경제, 일자리와 생활 그리고 복지의 유기적 상보관계이다. 여기서 다시 [일·생활·복지]의 삼중주가 중요함을 강조한다.

한편, 복지는 결국 거주하고 생활하는 지역에서 대부분의 수요공급 내지 전달체계로서 이루어진다. 전국적·통일적 국가복지도 필요하지만, 지역상황에 맞는 근거리 지역복지도 중요하다. 일률적·획일적 복지가 아닌 맞춤형 높낮이 복지를 위해서는 더욱 그렇다. 최근 추진되고 있는 커뮤니티 케어는 돌봄이 필요한 사람들이 자택이나 그룹홈에 거주하면서 지역 사회의 관리 및 보건·복지 서비스 등을 제공받는 시스템으로 정의되는데, 결국 지역 복지공급자원의 체계적 관리를 통한 연계시스템 구축 및 이들 공급자원 인프라를 기반으로 보장과 복지의 융복합 맞춤형 수요자 중심 구현 내지 효율적 전달체계 마련이 관건이 될 것이다.

저소득 취약계층에 대한 복지제도화와 관련하여 유념할 것은 가능한 한 자조적 경제활동을 포기하지 않도록 하는 것이다. 의존적 복지에서 자조적 복지로 바뀔 때, 일과 복지의 양립이 가능할 때, 삶의 의미와 생활의 활력이 유지될 수 있다. 복지를 통해서 지탱할 수 있고, 일로써 나아지는 생활일 수 있어야 희망에너지와 생명력이 더해지는 것이다. 건전한 자기 삶의 관점에서 일·생활·복지는 인간 존엄의 삼면이다. 물론 여기서의 일은 유상대가적인 것만이 아닌 넓은 의미로 이해될 경우도 있다.

2. 복지콘텐츠와 서비스 프로그램의 지식화

경계해야 할 것은 어떤 정책추진이나 필요에 의해서 하드웨어적 기관이 남설되는 것이다. 기능효율적·수평적 분업과 협업체계에 대한 치밀한 제도설계 없이 전문성 확보마저 미흡한 기관 설립은 수직적 칸막이 증설 이상이 아니다. 문제해결을 위하여 새

로운 기관을 설립하는 것 역시 새로운 칸막이 문제를 더하는 꼴이 될 수 있다.

중요한 것은 지역의 복지 공급자원을 총합적으로 관리하고 다양한 맞춤형 수요에 최적 연결할 수 있도록 복지수급 프로그램을 지식화하는 것이다.

우리 복지는 오랜 세월을 하드웨어적 시설복지에 머물러 왔고, 복지공급자가 제공하는 전달체계 위주로 접근되어 왔다. 복지콘텐츠와 서비스 프로그램의 지식화와 그 공유 시스템 그리고 진화에너지를 국가나 전달체계에서 거의 갖지 못하였다.

수요자 중심의 복지로 가고자 하나 풀어야 할 과제가 많다. 수요자 맞춤형 복지공급이 되려면 한정된 지역복지 공급자원의 최적 배분과 활용이 필요하다. 국가와 지방간 복지 분담뿐만 아니라 민관 복지 협력과 분담도 중요하다.

우리나라 사회복지의 역사도 짧은 편이 아니고, 그동안 상당히 많은 실천과 사례관리가 이루어져 온 만큼, 사회복지 지식과 경험 그리고 노하우가 각 지역 개별 법인과 시설에 다양하게 쌓여 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 이들 지식의 공유활용은 별로 이루어지지 못하고 있다.

어려운 시절 복지공급주체로서의 역할을 맡아온 사회복지법인과 시설은 과거의 아날로그적 하드웨어적 관리운영과 서비스 공급체계를 극복하고, 자신들의 순기능적 복지지식과 경험을 정보공유하여 스스로를 업그레이드할 필요가 있다. 사회복지법인 시설의 인적 물적 자원관리와 운영 그리고 서비스 공급체계의 지식화는 지역거점 공급주체로서의 역량확보 및 지역복지 자원의 최적 활용을 위한 적극적 역할제고의 필요성과 당위성을 뒷받침할 공감대 형성을 위해서도 중요한 과제일 것이다.

V. 맺는말

국가차원이든 지역단위이든 복지 효율화 고도화를 위해서는 복지 지식화가 필수적이며, 이는 복지 빅데이터 구조화 인프라를 기반으로 인적·물적·지역적 유·무형 융복합 수요공급 전달체계 지식관리 시스템 구축을 통하여 지식서비스화함으로써 도달 가능하다.

사회안전망 복지와 선별 복지 그리고 보편 복지의 대상과 내용을 어떻게 할 것인가의 난제도 유형적으로 세분화된 복지지식의 데이터화-정보화-지능화라는 단계적 진화만큼 해법을 모색해갈 수 있을 것이다.

공적·사적 복지공급자원 데이터 관리와 개인별 수요조사를 통한 총합적 수요 데이터 관리 및 관련 행정시스템과 다양한 공급주체로부터 생성 관리되는 복지데이터의 분산과 연동을 통한 O2O 융복합 수요자 맞춤형 복지 서비스 구현이 미래지향적 ICT

융복합 지식복지의 모습이다.

복지지식화에 특히 지역 사회복지법인과 시설의 기능과 역할이 중요하다. 생활시설이든 이용시설이든 다양한 인적 클라이언트를 대상으로 오랜 동안 수행해온 복지실천, 특히 순기능적 경험은 복지 전문성 기반 복지콘텐츠와 복지서비스 프로그램 공급 시스템 구축을 위한 소중한 지역복지 에너지원이다. 지역에서 이들이 쌓아온 복지데이터 전반을 체계적으로 관리운영하면서 이를 지식화하여야 한다.

복지데이터의 지식 구조화를 기반으로 복지 콘텐츠의 지식검색과 업무 서비스의 지식화를 통한 통계분석 알고리즘의 축적은 복지 DSS를 거쳐, 복지 알파고 복지 AI로 진화해가게 될 것이다.

다양한 복지데이터는 물론 사회서비스 연계 데이터를 하나의 클라우드로 관리할 수는 없다. 효율적이지도 바람직하지도 않다. 분산과 연동을 통한 지식데이터 공유활용이야말로 지식정보혁명기 우리 사회가 미래로 향해갈 방향이다.

물론 복지클라우드가 복지 빅브라더가 되어서는 안 될 일이다. 때문에 프라이버시를 포함한 개인정보보호를 위해서도 분산과 연동은 중요하다. 여기에 지식기반 융복합 온오프라인 공유경제와 데이터 경제가 더해져 지역마다의 경쟁력 있는 지역상생발전을 이루어갈 수 있을 때, 수도권 못지않은, 그보다 나은 지역생활과 융복합 복지모델이 현실화될 수 있을 것이다.

[참고문헌]

- 허영, 「헌법이론과 헌법」, 박영사, 2015.
홍정선, 「행정법(상)·(하)」, 박영사, 2018
- 김사현, 사회복지 공공성: 새로운 복지정치 담론의 제안, 한국사회복지정책학회, 사회복지정책46(4)
2019.
- 조남경, 질적, 양적 연구를 넘어? : 사회복지 빅데이터 연구방법의 모색, 한국사회복지학회, 한국사회복지학71(1), 2019.02
- 로렌스 레식 김정오 역 코드 나남 / , 2.0, 2009.
- 전광석, 최저생활보장의 규범적 기초, 저스티스 통권 제156호, 2016.
- 최승원, 사회복지법의 기초, 사회복지법제연구 2010.
- _____, 행정법과 공익-이해조절법적 행정법으로-, 행정법 연구 제16호(한국행정법이론실무학회), 2006.
- _____, 사이버 스페이스에서의 개인과 국가, 『공법연구』 제28집 제4호 제1권, 2000.
- 최승원, 배유진, 사회복지 데이터관리와 법제방향, 사회복지법제연구, 2016.

국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr>
보건복지부 <http://www..mohw.go>.
사회서비스 전자바우처([http://www. socialservice.or.kr](http://www.socialservice.or.kr))
G4C 시스템 (www.egov.go.kr)
W3C (<http://www.w3.org>)

[국문초록]

지역중심 일·생활·복지 O2O Convergence 시스템

최 승 원

(이화여자대학교 사회복지학과 교수)

경제발전과 함께 우리나라의 사회보장 내지 사회복지도 양적·질적으로 괄목할만한 성장을 해왔으며, 민간복지에서 국가복지로, 시혜적·정책적 복지를 넘어 법적·제도적 복지로 변화되어 왔다.

이에 따라 사회안전망과 선별적·보편적 복지의 법제화가 계속되어, 국민기초생활보장법을 비롯하여 긴급복지지원법에 이르기까지 상당히 많은 보장입법·복지입법이 이루어지고 있으며, 사회보장수급권 내지 사회복지권의 법제화를 통하여 사회경제적 약자의 인권과 복지가 크게 향상되어 왔다. 그럼에도 불구하고 복지사각지대 해소와 중복누수 및 비효율 제거, 전달체계 개선과 수요자 중심의 맞춤형 복지 구현 등 풀어야 할 적지 않은 현재진행형 당면과제가 우리 앞에 놓여 있다.

국가차원이든 지역단위이든 복지 효율화 고도화를 위해서는 복지 지식화가 필수적이며, 이는 복지 빅데이터 구조화 인프라를 기반으로 인적·물적·지역적 유·무형 융복합 수요공급 전달체계 지식관리 시스템 구축을 통하여 지식서비스화함으로써 도달 가능하다. 사회안전망 복지와 선별 복지 그리고 보편 복지의 대상과 내용을 어떻게 할 것인가의 난제 또한 유형적으로 세분화된 복지지식의 데이터화-정보화-지능화라는 단계적 진화만큼 해법을 모색해갈 수 있을 것이다.

복지지식화에 있어서는 특히 지역 사회복지법인과 시설의 기능과 역할이 중요하다. 생활시설이든 이용시설이든 다양한 인적 클라이언트를 대상으로 오랜 동안 수행해온 복지실천, 특히 순기능적 경험은 복지 전문성 기반 복지콘텐츠와 복지서비스 프로그램 공급시스템 구축을 위한 소중한 지역복지 에너지원이다. 지역에서 이들이 쌓아온 복지데이터 전반을 체계적으로 관리운영하면서 이를 지식화하여야 한다. 이러한 복지데이터의 지식 구조화를 기반으로 복지 콘텐츠의 지식검색과 업무 서비스의 지식화를 통한 통계분석 알고리즘의 축적은 복지 DSS를 거쳐, 복지 알파고 복지 AI로 진화해가게 될 것이다.

더불어 다양한 복지데이터는 물론 사회서비스 연계 데이터를 하나의 클라우드로 관

리할 수는 없다. 분산과 연동을 통한 지식데이터 공유활용이야말로 지식정보혁명기 우리 사회가 미래로 향해갈 방향이다. 그러나 복지클라우드가 복지 빅브라더가 되어서는 안 될 일이다. 때문에 프라이버시를 포함한 개인정보보호를 위해서도 분산과 연동이 중요하므로 지식기반 융복합 온오프라인 공유경제와 데이터 경제가 더해져 지역마다의 경쟁력 있는 지역상생발전을 이루어갈 수 있을 때, 수도권 못지않은, 그보다 나은 지역생활과 융복합 복지모델이 현실화될 수 있을 것이다.

주제어: O2O 컨버전스, 복지플랫폼, 복지데이터, 복지지식화,
복지클라우드, 빅데이터, 지식서비스, 지식관리

[Abstract]

Regional-centered Work, Living, and Welfare O2O Convergence System

Choi, Seung Won

(Prof. Department of Social Welfare, Ewha Womans University)

Along with economic development, Korea's social security and social welfare have grown remarkably in quantity and quality, and have changed from private welfare to national welfare, and from substantive and policy welfare to legal and institutional welfare.

Accordingly, the legislation of social safety nets, selective and universal welfare has continued along with a considerable number of security and welfare legislation have been implemented like the National Basic Livelihood Security Act and the Emergency Welfare Support Act. Thereby, human rights and welfare of the socio-economic minority have been greatly improved through the legislation of social security and social welfare rights. However, there are a number of ongoing challenges ahead of us that need to be solved, such as eliminating welfare blind spots, redundant leaks and inefficiencies, improving delivery systems, and implementing customized welfare-centered on consumers.

Welfare knowledge is essential for upgrading welfare efficiency at the national or regional level, which can be achieved through the establishment of a knowledge management system for human, physical, and regional tangible and intangible convergence demand and supply delivery system based on the infrastructure of welfare big data structure. The challenges of how to deal with the objects and contents of social safety net welfare, selective welfare, and universal welfare will also be as much a solution as the step-by-step evolution of data-informatization-intelligence of tangible subdivided welfare knowledge.

When it comes to welfare knowledge, the functions and roles of local social welfare corporations and facilities are particularly important. Welfare practice, especially pure functional experience, which has been performed for a long time for various human clients, whether they are living facilities or not, is a valuable local welfare energy source for the establishment of a welfare content and welfare service program supply system based on welfare expertise. The entire welfare data accumulated by the locals must be systematically managed, operated and become knowledgeable. Based on the structure of knowledge of welfare data, the accumulation of statistical analysis algorithms through knowledge search of welfare contents and knowledge of work services will evolve into welfare AlphaGo or welfare AI through welfare DSS.

In addition, various welfare data as well as social service-related data cannot be managed in a single cloud. Sharing and utilizing knowledge data through distribution and integration is the direction our society will move toward the future during the period of Knowledge and Information Revolution. But the welfare cloud should not become a welfare big brother. Therefore, dispersion and integration are important for the protection of personal information including privacy, so when the knowledge-based convergence on/offline sharing economy and data economy are added to achieve competitive regional win-win development for each region, a better regional life and convergence welfare model can be implemented as much as the Seoul metropolitan area.

Keywords: O2O Convergence, Welfare platform, Welfare data, Welfare knowledge, Welfare cloud, Big data, Knowledge-based service, Knowledge management

사회복지시설의 예방적 코호트 격리정책 평가¹⁾

오 승 환²⁾

目 次

I. 서론	2. 경상북도
1. 문제제기	3. 대구광역시
2. 연구목적 및 연구방법	
II. 코로나19관련 대응법률 및 코호트 격리 개념	IV. 예방적 코호트 격리정책에 대한 평가
1. 감염병 대응관련 법률	1. 개념적 차원
2. 코호트 격리의 개념	2. 인권적 차원
	3. 법률적 차원
	4. 감염병 예방의 효과성 차원
III. 사회복지시설 예방적 코호트 격리 정책 현황 분석	V. 결어
1. 경기도 예방적 코호트	

I. 서론

1. 문제제기

코로나19는 사회복지 현장에 많은 변화를 가져왔다. 1월 20일 첫 번째 확진자가 발생하고, 사회복지기관을 통해 노인들에 대한 감염병 확산이 시작되자, 서울시를 비롯한 많은 지방자치단체가 2월 25일 사회복지시설의 휴관을 결정하였다. 정부는 「신

1) 투고일: 2020.10.09., 심사일: 2020.11.02.-2020.11.17., 게재확정일: 2020.11.17.

2) 울산대학교 사회복지학전공 교수

중코로나바이러스감염증」 유행대비 사회복지시설 대응 지침을 발표하면서 사회복지시설의 대응사항을 안내하였다(보건복지부, 2020). 이 지침에서는 관리자로 하여금 “신종 코로나바이러스감염증 관리 체계” 및 유관기관 협조체계를 구성하고, 신종 코로나바이러스감염증 감염 예방을 위해 시설이용자, 시설 종사자, 기타 방문객을 위한 위생관리 철저를 요청하고 있다.

그러나 대구 경북지역의 신천지로 인한 코로나의 급속한 확산은 사회복지시설에서의 대규모 집단 감염을 불러왔다. 2월 24일 경북 칠곡 장애인시설에서 장애인 11명, 종사자 5명, 근로 장애인 5명이 확진 판정을 받았다. 이후 대구 북구 장애인시설에서 중증장애인 5명을 포함한 9명이 코로나19에 집단 감염됐으며, 경북 봉화군 요양원에서 36명이 확진 판정을 받는 등 장애인거주시설과 요양원에서의 집단감염이 계속해서 발생하였다.

이러한 사회복지시설의 집단감염의 발생가능성이 높아지자 이를 예방하기 위해 경기도는 3월 2일 예방적 코호트 격리정책을 도입하였고, 이어 경상북도와 대구광역시도 예방적 코호트 격리정책을 도입하였다. 특히 경상북도의 정책은 자율적으로 실시된 경기도나 대구광역시의 정책과 달리 강제적으로 실시되어 예방적 코호트 격리정책에 대한 많은 논쟁을 불러일으켰다. 시설 거주자와 종사자의 이동의 자유를 제한한 인권침해, 장시간 근로에 따른 근로기준법 위반문제, 사회복지시설에 대한 위험시설로의 사회적 낙인 부과, 종사자 가족들에 대한 보호 문제, 종사자들이 2주간 시설내에서 생활함에 따른 발생하는 숙소 및 식사 등 여러 가지 문제를 야기하였기 때문이다. 이러한 이유로 한국사회복지사협회와 전국장애인차별철폐연대 등에서 사회복지시설 예방적 코호트 격리에 대한 반대성명이 발표되었다¹⁾.

한편 코로나19가 계속적으로 진행되고 있는 상황에서 사회복지현장에서 코로나19에 대응하기 위한 논의와 학술적 논의는 이제 시작되었다. 주요 논의를 살펴보면 코로나19에 따른 사회복지시설 운영방안(한국사회복지사협회, 2020), 사회복지시설의 운영지침의 보완에 대한 논의(한국보건사회연구원, 2020), 취약계층보호에 관한 논의(한국사회복지법제학회, 2020) 등으로 이루어져 왔다. 그러나 사회복지시설에 가장 큰 영향을 미친 예방적 코호트 격리에 대한 논의는 부족한 현실이다. 구체적으로 “예방적 코호트 격리의 개념은 무엇인가? 예방적 코호트 격리는 사회복지시설에서 어떻게 구체적으로 적용되는가? 코호트 격리의 효용성은 있는가?” 등의 문제가 구체적으로 분석되고 개선될 필요가 있다.

1) 한국사회복지사협회, 2020년 3월 10일자 성명서 “사회복지시설 예방적 코호트 지정 전국적 확대를 반대한다”, 전국장애인차별철폐연대, 2020년 3월 17일자 성명서 “사회복지시설 코호트 격리 반대한다”.

2. 연구목적 및 연구방법

본 연구는 코로나19 확산기에 이루어진 예방적 코호트 격리정책의 효과성을 평가하는 것이 그 목적으로서 개별사례적 평가의 성격을 가진다(송근원·김태성, 1995). 개별사례 정책평가는 구체적인 정책 프로그램이나 그 프로그램이 적용된 개별사례를 연구대상으로 분석하는 것이다. 이러한 연구목적 달성을 위한 구체적인 연구 목적은 다음과 같다. 첫째, 코로나19 대응과 관련된 법률 및 예방적 코호트 격리의 개념은 무엇인가? 둘째, 각 지방자치단체에서 실시된 예방적 코호트 격리의 특성은 무엇인가? 셋째, 예방적 코호트 격리 정책에 대한 평가와 개선방안은 무엇인가? 등이다.

이러한 연구목적 달성을 위해 연구목적별로 다양한 분석 방법을 사용하였다.

첫째, 기본적인 개념분석을 위해 우리나라의 감염병과 관련된 기본적인 법률 내용 분석, 코로나19 감염병에 대응하는 정부의 각종 지침 분석 그리고 코호트 격리에 관한 문헌연구를 실시하였다.

둘째, 지방자치단체에서 이루어진 예방적 코호트 격리정책의 특성을 분석하기 위해 해당지방자치단체에서 정책시행과 관련된 내부공문과 결과보고 자료 등의 자료를 분석하였다. 정책이 실시된 3개 자치단체의 정책을 비교하기 위해서 기본방침, 정책추진 근거, 대상 및 시행방법, 참여자 보상, 코호트 격리시 인력 및 시설운영, 운영결과 등의 기준을 가지고 분석하였다.

셋째, 정책평가의 기준으로는 효과성, 효율성, 적절성, 형평성 등 다양한 기준이 사용되고 있다(송근원·김태성, 1995). 한편 예방적 코호트 격리는 정부의 정책 성격보다는 지방자치단체의 행정조치적 성격을 가지기 때문에 행정명령의 법적 근거를 판단할 필요가 있다. 한국법제연구원(2020)의 최근 연구에서는 코로나19와 관련된 행정조치적 성격을 가진 오염장소 폐쇄, 감염자 조사 및 격리, 집회금지 등의 방역조치 등에 관하여 법률적 기준의 평가기준으로 분석하고 있다. 또한 ‘오염장소 폐쇄’라는 구체적인 방역조치를 분석하기 위해서는 “①어떠한 법적 근거에 기초하는가? ② 규범적으로 어떤 성격을 가진 행정작용인가? ③어떠한 요건 하에서 발동할 수 있으며, 어떠한 효력을 갖는가? ④방역조치에 한계가 있는가? ⑤권리가 침해된 경우 구제받을 수 있는가?” 등의 5가지 기준으로 분석하고 있다(김현희, 2020:4). 이에 따라 예방적 코호트 격리 정책을 기본개념의 적용을 통해 본 개념적 분석, 인권침해적 요소를 기준으로 한 분석, 행정조치의 법률적 기준에 기초한 분석, 그리고 행정조치의 효과성 측면의 4가지 기준을 가지고 정책을 평가하였다.

II. 코로나19관련 대응 법률 및 코호트 격리 개념

코로나19 국내 첫 환자가 발생한 1월 20일에 감염병 위기경보가 ‘주의’단계로 상향되어 대응되다가 2월 20일 대구경북지역의 코로나상황이 심각해지자 정부는 2월 23일 위기경보를 ‘심각’단계로 상향조정하고 국무총리를 본부장으로 중앙재난안전대책본부를 구성하고 대응을 시작하였다²⁾. 이러한 코로나19 대응과 관련된 법률은 “감염병의 예방 및 관리에 관한 법률”과 “재난 및 안전관리 기본법”이다.

1. 감염병 대응관련 법률

(1) 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률(감염병예방법)

감염병예방법은 국민 건강에 위해(危害)가 되는 감염병의 발생과 유행을 방지하고, 그 예방 및 관리를 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 국민 건강의 증진 및 유지에 이바지함을 목적으로 제정되었다. 감염병예방법은 국가 및 지방자치단체의 책무 및 치료에 관한 다양한 사항을 규정하고 있다.

코로나 19의 경우 감염병의 구체적인 종류에 규정되어 있지는 않으나 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 개정함에 따라 감염병에 준하여 대응하고 있다. 2020년 2월 중국 후베이성 등에서 보고된 코로나바이러스감염증-19(코로나19)는 임상양상, 역학적 특성에 대한 정보가 구체적으로 밝혀질 때까지 ‘제1급감염병 신종감염병증후군’을 적용하여 대응하고 있다(중앙방역대책본부·중앙사고수습본부C, 2020).

구체적인 법 조항을 살펴보면, 제7장 감염 전파의 차단 조치와 제8장 예방조치 조항에서 관련 사항을 규정하고 있으며, 감염병에 관한 강제처분조항과 방역조치 그리고 예방조치 등을 통해 감염병 의심자에 대한 강제사항을 규정하고 있으며, 구체적인 내용은 [표 1]과 같다³⁾.

제42조 감염병에 대한 강제처분에서는 감염병 증상 유무를 확인하기 위하여 ①자가 또는 시설에 격리 ②유무선 통신, 정보통신기술을 활용한 기기 등을 이용한 감염병의 증상 유무 확인 등 필요한 조사나 진찰을 할수 있도록 규정하고 있다.

2) 2020년 2월 23일자, 코로나바이러스감염증-19 범정부대책회의 브리핑자료.

3) 각 조문중 관련된 조항만 제시함

[표 1] 감염병 예방법의 강제처분, 방역조치, 예방조치 관련 조항

<p>제42조(감염병에 관한 강제처분)</p> <p>② 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1급감염병이 발생한 경우 해당 공무원으로 하여금 감염병의심자에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 조치를 하게 할 수 있다. 이 경우 해당 공무원은 감염병 증상 유무를 확인하기 위하여 필요한 조사나 진찰을 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 자가(自家) 또는 시설에 격리 2. 유선·무선 통신, 정보통신기술을 활용한 기기 등을 이용한 감염병의 증상 유무 확인 <p>⑤ 제1항부터 제4항까지에 따라 조사·진찰·격리·치료 또는 입원 조치를 하거나 동행하는 공무원은 그 권한을 증명하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 보여주어야 한다.</p> <p>⑥ 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제2항부터 제4항까지 및 제7항에 따른 조사·진찰·격리·치료 또는 입원 조치를 위하여 필요한 경우에는 관할 경찰서장에게 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 관할 경찰서장은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.</p> <p>⑦ 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 조사거부자를 자가 또는 감염병관리시설에 격리할 수 있으며, 제4항에 따른 조사·진찰 결과 감염병환자등으로 인정될 때에는 감염병관리시설에서 치료받게 하거나 입원시켜야 한다.</p> <p>⑧ 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 감염병의심자 또는 조사거부자가 감염병환자등이 아닌 것으로 인정되면 제2항 또는 제7항에 따른 격리 조치를 즉시 해제하여야 한다.</p> <p>제47조(감염병 유행에 대한 방역 조치) 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 감염병이 유행하면 감염병 전파를 막기 위하여 다음 각 호에 해당하는 모든 조치를 하거나 그에 필요한 일부 조치를 하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 감염병 환자 등이 있는 장소나 감염병 병원체에 오염되었다고 인정되는 장소에 대한 다음 각 목의 조치 <table border="0" style="width: 100%; margin-left: 20px;"> <tr> <td style="width: 50%;">가. 일시적 폐쇄</td> <td>나. 일반 대중의 출입금지</td> </tr> <tr> <td>다. 해당 장소 내 이동제한</td> <td>라. 그 밖에 통행차단을 위하여 필요한 조치</td> </tr> </table> 3. 감염병 의심자를 적당한 장소에 일정한 기간 입원 또는 격리시키는 것 <p>제49조(감염병의 예방 조치) ① 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 감염병을 예방하기 위하여 다음 각 호에 해당하는 모든 조치를 하거나 그에 필요한 일부 조치를 하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 관할 지역에 대한 교통의 전부 또는 일부를 차단하는 것 14. 감염병의심자를 적당한 장소에 일정한 기간 입원 또는 격리시키는 것 <p>※ (제79조의3) 제1항제14호에 조치 위반 시 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금(2020.4.5.시행)</p> <p>제70조의4(감염병환자등에 대한 생활지원) ① 보건복지부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 이 법에 따라 입원 또는 격리된 사람에 대하여 예산의 범위에서 치료비, 생활지원 및 그 밖의 재정적 지원을 할 수 있다.</p> <p>② 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 사람 및 제70조의3제1항에 따른 의료인이 입원 또는 격리조치, 감염병의 발생 감시, 예방·관리 및 역학조사업무에 조력 등으로 자녀에 대한 돌봄 공백이 발생한 경우 「아이돌봄 지원법」에 따른 아이돌봄서비스를 제공하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.</p>	가. 일시적 폐쇄	나. 일반 대중의 출입금지	다. 해당 장소 내 이동제한	라. 그 밖에 통행차단을 위하여 필요한 조치
가. 일시적 폐쇄	나. 일반 대중의 출입금지			
다. 해당 장소 내 이동제한	라. 그 밖에 통행차단을 위하여 필요한 조치			

제47조에서는 감염병 유행에 대한 방역조치를 규정하고 있는데 감염병 환자 등이 있는 장소나 감염병병원체에 오염되었다고 인정되는 장소에 대해 일시적 폐쇄, 일반 공중의 출입금지, 해당장소내 이동제한, 그밖에 통행차단을 위하여 필요한 조치 등을 취할 수 있으며, 감염병 의심자를 적당한 장소에 일정한 기간 입원 또는 격리시키는 것 등의 조치를 취하도록 규정하고 있다.

제49조에서는 감염병의 예방조치를 규정하고 있는데, 감염병 의심자를 적당한 장소에 일정한 기간 입원 또는 격리시키는 것 등의 조치를 취하도록 규정되어 있다.

이렇게 감염병예방법 제42조, 제47조, 제49조는 보건복지부장관 및 지방자치단체의 장에게 ‘1급 감염병이 발생하거나’, ‘전파를 막기 위하거나’, ‘감염병을 예방하기 위하여’ 경우 광범위한 강제적 조치의 권한을 인정하고 있으며, 이러한 조항을 위반할 때는 벌칙을 부과하도록 규정되어 있다(서재완, 2020:56). 그러나 한편으로는 제42조 ⑧항에는 “보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 감염병의심자 또는 조사거부자가 감염병환자등이 아닌 것으로 인정되면 제2항 또는 제7항에 따른 격리 조치를 즉시 해제하여야 한다”고 규정하고 있어, 시설이나 자가격리 그리고 병원 입원 취소 등을 규정하고 있다.

한편 제70조에서는 생활지원을 규정하고 있는데, 입원 또는 격리된 사람에 대하여는 예산의 범위내에서 치료비, 생활지원 및 그 밖의 재정지원을 할수 있으며, 가족돌봄이 필요한 경우에는 아이돌봄서비스를 제공할 수 있도록 규정되어 있다.

(2) 재난 및 안전관리 기본법

이법은 “각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리 체제를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구와 안전문화활동, 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항을 규정”하는 것을 목적으로 하는 법률이다.

제3조는 재난의 범위를 자연재난과 사회재난으로 구분하고, 제1호 나목에서 사회재난의 범주에 감염병을 포함하고 있다. 다만, 감염병 그 자체를 사회재난으로 보는 것이 아니라, “감염병의 확산”상태를 사회재난의 하나로 규정하고 있다. 현행법체계에서 감염병 재난이 되기 위해서는 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」상 감염병일 것을 전제로 동 감염병이 확산되는 것이어야 재난으로 보고 있다⁴⁾. 2월 23일 정부가

4) 메르스 당시 메르스가 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」상 감염병으로 규정되어 있지 않아 「재난 및 안전관리 기본법」상 재난으로 인정되지 못하였으나, 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 개정함에 따라 현행법 체계상으로는 급격하게 확산되는 신종감염병의 경우에도 「재난

감염병 대응단계를 심각단계로 상향조정하고, 중앙재난안전대책본부를 설치하며, 국무총리가 본부장으로 맡은 것은 코로나19 대응에 있어서 「재난 및 안전관리 기본법」이 적용됨을 공식적으로 보여주는 것이다.

이 법에서 사회재난을 예방하기 위해 시·도지사가 실시하는 정책은 법 제46조의 응급조치이다. 시·도지사는 관할 구역에서 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우, 제39조 동원명령 등, 제40조 대피명령, 제41조 위험구역의 설정, 제42조 강제대피조치, 제43조 통행제한 등, 제44조 응원, 제45조 응급부담의 조치를 취하도록 규정하고 있다. 제41조 위험구역의 설정 조항은 위험구역을 설정하고, 응급조치에 종사하지 않는 사람에 대한 출입금지 및 퇴거행위 등의 조치를 취하도록 규정하고 있다.

[표 6] 재난 및 안전관리 기본법 강제조치 및 예방조치 관련 조항

<p>제41조(위험구역의 설정) ① 시장·군수·구청장과 지역통제단장(대통령령으로 정하는 권한을 행사하는 경우에만 해당한다. 이하 이 조에서 같다)은 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에 사람의 생명 또는 신체에 대한 위해 방지나 질서의 유지를 위하여 필요하면 위험구역을 설정하고, 응급조치에 종사하지 아니하는 사람에게 다음 각 호의 조치를 명할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 위험구역에 출입하는 행위나 그 밖의 행위의 금지 또는 제한 2. 위험구역에서의 퇴거 또는 대피 <p>② 시장·군수·구청장과 지역통제단장은 제1항에 따라 위험구역을 설정할 때에는 그 구역의 범위와 제1항제1호에 따라 금지되거나 제한되는 행위의 내용, 그 밖에 필요한 사항을 보기 쉬운 곳에 게시하여야 한다.</p> <p>③ 관계 중앙행정기관의 장은 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우로서 사람의 생명 또는 신체에 대한 위해 방지나 질서의 유지를 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 시장·군수·구청장과 지역통제단장에게 위험구역의 설정을 요청할 수 있다.</p> <p>제46조(시·도지사가 실시하는 응급조치 등) ① 시·도지사는 다음 각 호의 경우에는 제39조부터 제45조까지의 규정에 따른 응급조치를 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 관할 구역에서 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우 2. 둘 이상의 시·군·구에 걸쳐 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우 <p>② 시·도지사는 제1항에 따른 응급조치를 하기 위하여 필요하면 이 절에 따라 응급조치를 하여야 할 시장·군수·구청장에게 필요한 지시를 하거나 다른 시장·군수·구청장에게 응원을 요청할 수 있다.</p> <p>(제39조 동원명령 등, 제40조 대피명령, 제41조 위험구역의 설정, 제42조 강제대피조치, 제43조 통행제한 등, 제44조 응원, 제45조 응급부담)</p>

및 안전관리 기본법」상 감염병 재난으로 인정될 수 있다. 코로나19도 이 조항에 따라 감염병 예방방법의 적용을 한 이후로 사회재난으로 인정되고 있다.

<재난 및 안전관리법 시행령>

제53조(시·도지사가 응급조치를 할 수 있는 경우) 법 제46조제1항제1호에서 "대통령령으로 정하는 경우"란 인명 또는 재산의 피해정도가 매우 크고 그 영향이 광범위하거나 광범위할 것으로 예상되어 시·도지사가 응급조치가 필요하다고 인정하는 경우를 말한다.

2. 코호트 격리의 개념

(1) 격리(isolation)의 개념

격리는 감염병의 예방과 통제에 목적을 두고 감염병의 예방과 통제지침에 사용되는 용어이다. 격리에는 두가지 유형의 격리가 있는데, 첫째는 원천 격리(Source isolation), 둘째는 보호적 격리(Protective isolation)이다(National Audit Office, 2000; NHS, 2012:1). 원천 격리는 의료현장에서 환자가 감염병에 감염되어 확산의 원인이 될 때 이루어지는 격리이며, 감염병 확진확자나 의심환자로부터 다른 환자나 직원으로의 전염을 예방하기 위해 이루어지는 격리이다. 원천 격리는 환자는 일반병동의 1인실에 배치하거나, 음압장비가 설치된 격리실을 갖춘 격리 병동에 배치하는 것을 일반원칙으로 한다. 1인실이나 격리병실이 불가능하고, 동일 감염병에 확진된 환자가 여러명일 때, 이들을 동일 병동이나 병실에서 함께 치료를 하게 될 때 이를 코호트 간호(cohort nursing)라고 불리게 된다(NHS, 2020:4).

보호적 격리는 환자를 감염병의 전염으로부터 보호가 필요로 할 때, 즉 면역력이 약한 환자를 의료종사자, 다른 환자, 보호자와 환경에 의한 감염원으로부터의 노출을 차단하기 위해 이루어지는 격리이다. 보호적 격리는 취약환자들이 감염병에 감염되는 것을 예방하기 위해 이루어진다. 보호적 격리는 직원이나 환자 방문자등에 대한 철저한 위생 관리, 병실이나 병실내 가구 등에 대한 소독, 의료진의 위생 관리 등을 통해 이루어진다(NHS, 2020:20).

(2) 코호트 격리

코호트 격리(동일집단 격리)는 원천 격리 중 전파주의를 요하는 치료가 필요한 환자가 다수 발생한 상황에서 이들을 분산 배치할 병실이 부족한 경우 고려할 수 있는 접근 방식으로서, 동일한 병원체에 노출되거나 감염을 가진 환자군(코호트)이 함께 배

치되는 병실, 병동의 개념이다(질병관리본부, 2020). 바이러스나 세균성 감염 질환자가 나온 병원에서 질병발병 환자와 의료진을 동일집단으로 묶어 전원 격리하는 매우 높은 단계의 방역 조치다.

2015년 국내에서 메르스가 확산될 당시 병원에서 집단 감염이 발생하는 등 상황이 심각해지자, 전국 9개 병원이 코호트 격리에 들어간 바 있다. 코로나 19와 관련하여서는 2020년 2월 코로나19가 집단적으로 발생한 경북 청도 대남병원 정신병동이 코호트 격리를 처음으로 실시하였다.

외국의 코호트 격리 지침을 살펴보면 먼저, 영국정부는 병원세팅에서의 감염을 예방하기 위해서는 코호트 격리보다는 1인실이나 격리실의 사용을 권장하고 있으며, 1인실이 부족할 경우에 코호트 격리를 권장하고 있다(GOV.UK, 2020).

LA카운티에 적용된 요양시설의 코호트 격리 지침을 살펴보면, 코호트 격리를 위해서는 확진자와 코로나 증상을 보이는 거주인을 대상으로 하는 격리 코호트(Red cohort : isolation), 둘째는 확진자와 밀접 접촉자 거주인, 신규 입소자나 재입소자, 코로나 증상 의심자를 위한 혼합 격리(Yellow cohort : mixed-quarantine & symptomatic), 셋째는 코로나 미확진자를 위한 격리(Green cohort : non-covid-19 patient care area) 등으로 구분하여 코호트 격리를 실시할 것을 권고하고 있다(LACDPH, 2020:7).

(3) 예방적 코호트 격리 개념

예방적 코호트 격리는 코호트 격리에 예방적 단어를 더하여 사용하는 것으로 집단 감염이 발생하지 않았지만 발생이 우려되는 시설에 대해서 선제적이고 예방적으로 코호트 격리를 실시하는 것을 의미한다. 2020년 3월 2일 경기도가 정책을 처음 도입하였으며, 경기도는 “예방적 코호트 격리는 감염자가 없는 취약시설을 외부 감염원으로부터 보호하기 위한 격리를 의미” 한다고 정의하고 있다(경기도 2020). 3월 5일에는 경상북도 역시 사회복지시설 예방적 코호트 격리정책을 도입하였으며, 3월 13일에는 대구광역시가 그리고 광주광역시 등에서도 사회복지시설에 대한 예방적 코호트 격리정책을 도입 실시하였다.

중앙재난안전대책본부는 생활시설 코호트 격리 조치를 지역의 특성을 반영한 방역 조치로 평가하고 있으며, 감염에 취약한 다중·집단 시설에 대한 외부인 접촉을 차단하여 지역 확산 방지를 위한 예방적 조치이며, 필요한 경우 타 시·도에서도 경기·경북의 예방적 격리 조치 사례를 참조하여 감염에 취약한 노인, 장애인 등 생활시설에 적용할 수 있도록 안내할 예정이다⁵⁾. 그러나 예방적 코호트 격리에 대한 법적 개념 정의는 존재하지 않으며, 방역당국의 구체적인 지침 등도 제공되지 않고 있다.

5) 중앙재난안전대책본부, 2020년 3월 7일자 브리핑자료.

Ⅲ. 사회복지시설 예방적 코호트 격리 정책 현황 분석

1. 경기도의 예방적 코호트 격리 정책⁶⁾

(1) 기본 방침

경기도가 추진하는 계획에 따르면 취약 의료·거주시설에 대해 예방적 코호트 격리를 시행하며, 종사자와 거주자는 시설 내에서 집단 거주 생활을 하며(시설장 판단하에 필수인력 배치), 예방적 코호트 격리로 발생한 손실에 대해 보상한다는 기본 방침이다.

(2) 정책추진 근거

경기도의 정책추진 근거는 크게 2가지 법령에 근거하고 있다. 첫째, 재난 및 안전관리 기본법 제46조 제1항 제1호 및 같은 법 시행령 제53조의 응급조치 조항이다. 응급조치의 내용으로는 동법 제36조에서 제45조까지 11가지의 응급조치가 규정되어 있다. 구체적 내용은 “제36조 재난사태선포, 제37조 응급조치, 제38조 위기경보의 발령 등, 제38조의2 재난 예보·경보체계 구축·운영 등, 제39조 동원명령 등, 제40조 대피명령, 제41조 위험구역의 설정, 제42조 강제대피조치, 제43조 통행제한 등, 제44조 응원, 제45조 응급부담”이다.

두 번째 법적 근거는 행정절차법 제48조(행정지도의 원칙)이다⁷⁾. 경기도는 사회복지시설에 행정지도를 실시할 수 있다고 판단하여 예방적 코호트 격리를 실시하였지만, 48조 조항에 따라 최소한도로 강요하지 않고, 불이익 처분을 하지 않는다는 차원에서 자발적인 참여를 원칙으로 세운 것으로 평가된다.

이렇게 경기도는 예방적 코호트 격리 정책을 실시함에 있어서 재난 및 안전관리 기본법령에 따른 응급조치(예방적 코호트격리)가 가능할 것으로 판단되나, 보충성의 원칙에 따라 행정절차법령에 의한 행정지도로 추진하고 많은 시설이 참여할 수 있도록 독려한다고 자체적으로 판단하여 추진하였다.

6) 경기도 2020년 3월 2일. 노인·장애인·정신 등 감염병 취약 의료·거주시설 : 외부 감염원 차단 예방적 코호트격리 추진계획.

7) 제48조(행정지도의 원칙) ① 행정지도는 그 목적 달성에 필요한 최소한도에 그쳐야 하며, 행정지도의 상대방의 의사에 반하여 부당하게 강요하여서는 아니 된다. ② 행정기관은 행정지도의 상대방이 행정지도에 따르지 아니하였다는 것을 이유로 불이익한 조치를 하여서는 아니 된다.

(3) 대상 및 시행방법

코호트 격리 대상시설은 경기도 관내 사회복지시설 및 노인병원으로서 1,824개(노인요양·양로 1,267, 장애인 144, 노인병원 311, 정신의료 96, 정신요양 6) 시설이다⁸⁾. 참여시설은 관련 법령과 근로기준법 등에 저촉되지 않는 범위 내에서 필수 인력 배치가 가능(참여 종사자 동의 필요)하고 참여 종사자와 시설 거주자 모두 시설 내 거주여건이 갖추어진 시설을 대상으로 하며, 각 시설장(병원장) 자발적 참여로 시설장 책임하에 실시한다.

코호트 격리에 있어서 시설 거주자와 종사자 모두를 격리하되, 종사자의 경우 일정 주기(3-4일 간격) 교대 가능하다. 노인요양·양로·정신요양·장애인거주시설에서의 직원 격리대상으로는 시설장, 간호사(조무사), 요양보호사, 조리원, 관리원, 생활지도원 등 서비스 제공이 유지되는 범위의 직원들이 포함된다.

(4) 참여자 보상

코호트 격리에 참여하는 직원들에 대한 보상으로는 종사자에 대한 수당, 식비와 간식비 등을 보상하며, 예비비를 활용하는 것으로 하였다⁹⁾.

(5) 코호트 격리시 인력 및 시설 운영

코호트 격리시 각 시설의 종사자·거주자는 외출이 금지되며, 종사자의 경우 시설내 근무사실 확인서가 발급된다. 시설에 외부인의 방문이 금지되며, 외부반입물품의 경우 개별 소독 후 사용되며, 식재료도 철저 검사 후 반입된다. 촉탁의를 운영하는 시설의 경우, 진료를 위한 촉탁의 방문만 허용된다. 입소자 중 사망자가 발생할 때는 가족 및 기타 관계자를 대상으로 개인 소독을 철저히 실시한 후 출입자명부를 작성한 후 출입이 가능하다.

(6) 예방적 코호트 격리 운영 결과

경기도가 3월 2일 사회복지시설 예방적 코호트 격리를 실시하고, 2주간 격리기간을 연장하여 3월 29일까지 예방적 코호트 격리를 실시하였다. 그러나 참여율을 살펴보면

8) 사회복지시설 중 노인요양·양로공동생활가정과, 장애인 공동생활가정, 단기보호시설, 정신재활시설은 제외되었다.

9) 제도 도입시 보상관련 규정이 명확화되지 않았고, 추후 결정하기로 하였다.

노인요양시설 1,267개소중 1.1%에 불과한 14개소로 나타났다(경기도, 내부자료, 2020). 이외에도 가정폭력 피해자 지원시설 2개소, 성폭력피해자 지원시설 5개소, 성매매피해자 지원시설 4개소 등 21개소의 여성관련 시설이 예방적 코호트 격리에 참여하였다(경기도 내부자료, 2020). 참여자에 대한 보상으로는 참여자 1일 1인당 68,000원을 위로금 및 식간식비로 지원하였다. 경기도의 예방적 코호트 격리 참여율이 낮은 이유로는 참여가 시설장의 자율에 맡겨져 있었다는 점, 두 번째, 종사자의 근무시간이 12주 동안 1주 평균 60시간을 초과하지 않도록 조정하라는 등 근무시간 준수 어려움, 셋째, 경제적 지원의 미흡 등이 원인으로 제시되고 있다.

2. 경상북도의 예방적 코호트 격리 정책¹⁰⁾

(1) 기본 방침

경상북도가 추진한 예방적 코호트 격리정책에 따르면 코로나19 확진자 수 폭증에 따라 선제적 대응조치가 필요하며, 특히 사회복지시설 대규모 집단감염 사례발생에 따라 외부 감염원을 차단하여 시설거주자의 건강권을 확보하기 위해 예방적 코호트 격리시설 지정을 추진한다¹¹⁾.

기본방침을 살펴보면, 사회복지시설 종사자의 접촉위험 차단을 위한 격리시설을 지정 운영하며, 시설장 책임하에 일정기간 종사자의 외출 및 퇴근을 금지한다. 그리고 접촉자 격리지정 시설은 종사자에 대해 수당 등 추가 지원한다는 것으로 제시되고 있다. 사회복지시설을 예방적 코호트 격리한다는 개념보다는 종사자를 위한 격리시설을 지정운영한다는 개념으로 코호트 격리를 실시한다는 점이 경기도와 차이점으로 나타나고 있다.

(2) 정책추진 근거

경상북도의 정책추진 근거는 재난 및 안전관리기본법 제46조 시·도지사가 실시하는 응급조치 등의 법령에 근거하고 있다. 경상북도는 경기도와 달리 행정절차법을 부가적으로 적용하지 않고 재난 및 안전관리법 만을 적용하여 예방적 코호트 격리 정책을 추진하였다.

10) 경상북도, 2020년 3월 5일, “코로나 19 대응 복지시설 「예방적 코호트 격리시설」 지정 계획”

11) 2020년 3월 4일자 현재 경상북도 사회복지시설내 확진자 발생은 종사자 21명에 거주자 40명이며, 이는 전체 사회복지시설 종사자의 0.2%, 시설거주자의 0.23%이다.

그러나 예방적 코호트 격리를 실제 시행함에 있어서는 46조의 응급조치 조항의 적용 외에 제41조의 조항 ‘위험구역의 설정’의 응급조치를 취하였다. 그 결과 해당시설의 주출입구 및 게시판에는 위험구역이라는 표식을 설치하고 지역주민들의 출입을 제한하였다. 더 나아가 필요한 경우 경찰과 협력하여 병력을 배치하고 순찰하는 방안도 검토하겠다고 발표하였다.¹²⁾

(3) 대상 및 시행 방법

코호트 격리시설 지정 대상은 경상북도 관내 사회복지시설 중 생활시설로서 581개(노인·장애인·정신보건·노숙인·결핵 및 한센·아동양육시설 등)이며, 종사자 10,256명, 이용인원 17,508명이다¹³⁾. 격리시설 지정은 강제적 방식이 아닌 시설장 책임의 자발적 참여로 각 시설장 책임하에 실시하며, 종사자나 거주자 중 코로나 19 확진자가 발생한 시·군의 전 시설이 참여하도록 독려했다.

(4) 참여자 보상

예방적 코호트 격리에 참여하는 직원들에 대한 보상으로는 종사자에 대한 시간외 수당 1인당 45만원 범위내, 간식비 1인당 5만원 등 종사자 1인당 50만원 정도를 예산범위 내에서 보상하는 것으로 계획하였다. 예산 재원은 예비비를 활용하며, 도비 50%, 시군비 50% 부담하며, 부족시 추경을 편성하는 것으로 하였다¹⁴⁾.

(5) 코호트 격리시 인력 및 시설 운영

코호트 격리시설 지정운영시 각 시설의 구체적인 운영방안은 제시되지 않고 있으나 종사자는 외부와의 접촉이 차단되며, 7일 교대 근무를 실시한다¹⁵⁾.

(6) 예방적 코호트 격리시설 지정 운영 결과

12) 경상북도, 코로나대응 경상북도 정례브리핑, 2020년 3월 7일자.

13) 경기도 코호트 격리에서 제외된 노인요양·양로공동생활가정과, 장애인 공동생활가정, 단기보호시설, 정신재활시설도 포함되어 사회복지생활시설이 전체가 포함되었다.

14) 계획수립시 1인당 50만원 범위로 지급하고, 시설 100% 참여시 51억원 예산이 소요되는 것으로 추정하였다.

15) 시설운영에 관한 특별한 사항은 안내되지 않았으나 중대본의 사회복지시설 방역지침에 따라 진행되었다.

경상북도는 개별시설의 참여를 통해 3월 9일부터 22일까지 2주간의 예방적 코호트 격리시설을 지정운영하기로 계획하였다. 그러나 제도 시행을 앞두고 사회복지시설내 확진자가 증가함에 따라 사회복지시설 전체를 강제적으로 예방적 코호트 격리시설을 지정하도록 하였다¹⁶⁾. 그 결과 대상시설은 581개소의 시설로 보고되었다¹⁷⁾.

예방적 코호트 격리기간 중 코로나 발생현황을 살펴보면 격리시설 지정 시설 564개소 중 코호트 격리 실시 시점인 3월9일 이전에 확진자가 나온 4개 시설을 제외한 사회복지시설 560개소에는 확진자가 1명도 발생하지 않았다. 이외에도 경상북도는 코호트 격리시설 종사자와 입소자 중 2,411명을 대상으로 코로나 샘플링 검사를 실시하였는데 전원이 음성으로 판정되었다¹⁸⁾.

참여자 보상에 있어서도 1인당 50만원의 보상이 2주간 강제격리로 변경되면서 1인당 120만원으로 증액되었다. 이는 시간외 근무의 증가에 따라 수당 증가 결과이며, 예산항목도 시설운영비에서 지출과목을 「이주 및 재해 보상금 - 민간인 재해 및 복구활동 보상금(302-02)」으로 편성하여 시·군에서 직접 지출하였다.

경상북도는 경기도와 달리 사회복지시설 중 모든 생활시설을 대상으로 강제적으로 집행하였다는 점에서 큰 차이를 보인다. 강제적인 집행에 따른 대상시설의 확대와 종사자에 대한 보상액의 증대 등의 긍정적인 측면 외에 사회복지시설을 위험시설로 지정에 따른 낙인 논란, 강제성에 따른 종사자와 입소자 인권침해 등에 대한 논란을 불러왔다.

3. 대구광역시 예방적 코호트 격리 정책¹⁹⁾

(1) 기본 방침

대구광역시의 예방적 코호트 격리정책에 따르면, 코로나19 확진자 수 폭증에 따라 지역사회 감염 및 노인 등 취약계층에서 잇따른 사망자가 발생하고, 특히 청도 대남병원 등의 사례와 같이 외부감염원 유입시 노인, 장애인 등 대규모 밀집 시설의 집단 감염 우려가 상존하며, 특히 대구지역 신천지교도에 의한 지역사회 감염이 우려되는 상황에서, 노인 및 장애인 등 대규모 생활시설에 입소한 취약계층의 돌봄공백 예방을

16) 3월 6일 현재 경상북도내 사회복지시설의 확진자는 종사자 32명, 입소자 86명 등 총 118명으로서, 이는 전체 종사자 및 입소자의 0.43%이다. 경상북도, 코로나대응 경상북도 정례브리핑, 2020년 3월 6일자.

17) 경상북도, 사회복지시설 「위험구역의 설정」 응급조치 지시, 2020년 3월 6일자 공문.

18) 코로나대응 경상북도 정례브리핑, 2020년 3월 22일자.

19) 대구광역시, 2020년 3월 13일. “사회복지생활시설 감염예방 추진계획 -노인·장애인·정신장애인·노숙인 등 거주-”.

위한 선제적 보호조치로 예방적 코호트 격리시설 지정을 추진한다²⁰⁾.

대구광역시의 정책이 경기도나 경상북도와 가장 큰 차이점은 용어사용에 있어서 “예방적 코호트 격리”라는 용어 대신에 “사회복지생활시설 감염예방 추진계획”이라는 용어를 사용하였다는 점이다. 이 용어는 동일집단 격리가 주는 부정적 낙인방지를 위해 대신 사용된 용어이다²¹⁾.

기본방침을 살펴보면, 시행여건을 갖춘 시설의 신청에 따라 참여시설을 결정하는데, 종사자의 사전동의가 필요하며, 시설 내 휴게 및 숙식공간 등의 확보가 필요하다. 둘째, 시행 전 필수조치사항으로서 종사자를 대상으로 사전 검체·진단검사를 실시하며, 시설 내 외부인의 방문금지를 시행한다는 점이다.

종사자의 사전 동의가 필요하며, 시설의 신청에 따라 참여시설이 결정된다는 점은 경기도의 계획과 동일하지만, 사전 필수조치로서 종사자들을 대상으로 코로나 진단검사를 실시하는 것으로 의무화하였다는 점은 경기도와 경상북도와 가장 큰 차이를 보이는 점이며, 감염병을 예방하기 위한 기본 방역 조치를 위한 사례이다.

(2) 정책추진 근거

대구광역시의 정책추진 근거는 재난 및 안전관리기본법 제46조 시도지사가 실시하는 응급조치 등의 법령에 근거하고 있다. 이에 덧붙여 보건복지부의 「코로나19 관료요양시설 예방적 격리 추진 안내」 지침²²⁾을 근거로 하여 예방적 코호트 격리 정책을 추진하였다.

(3) 대상 및 시행방법

감염예방 추진 대상 사회복지시설은 시설에서 50인 이상 생활하고 있는 시설로서, 참여 종사자의 사전 동의 및 필수 인력배치가 가능하고, 종사자와 거주자가 시설내 함께 거주할 여건이 갖추어진 시설을 대상으로 한다. 참여 종사자는 시설 내에서 함께 거주하되, 일정주기로 시설 내 교대근무를 실시하는 것으로 하였다.

예방적 코호트 격리참여는 노조 및 근로자대표 등의 동의 등 근로기준법과 관련한

20) 2020년 3월 11일자 현재 대구광역시 확진자수는 5,794명이며, 사망자는 43명이다.

21) 대구광역시는 동일집단(코호트) 격리는 감염병이 발생한 병원이나 시설을 통째로 외부와 격리하는 것으로 시설 내 감염원을 외부로 유출되지 않도록 차단하기 위한 방식이라면, 감염 예방 추진계획은 감염자가 없는 취약시설을 외부 감염원으로부터 보호하기 위한 조치를 의미로서 낙인방지를 위해 용어를 순화하여 사용한다고 밝히고 있다.

22) 지침을 살펴보면, 첫째, 해당지역의 ‘예방적 시설격리’ 등의 조치를 시·도지사가 판단하여 필요시 추진하며, 둘째, 예방적 격리조치에 따른 종사자 ‘월 기준근무시간’ 인정 특례 등의 조치를 취한다 등의 내용이다.

개별법령을 준수하는 시설로서 자발적인 참여를 원칙으로 하였다. 참여 종사자 선발과 근무형태 등은 시설장 책임하에 자율적으로 결정하고 시행하기로 하였다.

(4) 참여자 보상

예방적 코호트 격리에 참여하는 직원들에 대한 보상으로는 참여 종사자가 2주간 참여했을 때 1인당 특별수당 50만원과 식재료비 및 간식비 10만원을 지원하며, 예산은 보상금으로 사용한다. 한편 예방적 코호트 격리기간에 발생하는 초과근무에 대해서는 추가보상하지 않고, 시설운영보조금 등으로 시설 자체 해결하도록 하였다.

임신 및 육아, 가족돌봄 등 불가피한 사유로 인한 미참여 종사자의 경우 코호트 격리기간 중 재택근무 명령을 내려 자녀돌봄휴가 및 연가 처리 등을 실시하여 시행기간 내 기본급여를 보장하도록 하였다²³⁾.

이러한 미참여자에 대한 기본급여 보장 명문화는 경기도나 경상북도에서는 이루어지지 않은 조치로서 종사자 보상정책에서 개선된 계획으로 평가된다.

(5) 코호트 격리시 인력 및 시설 운영

대구광역시의 계획은 경기도나 경상북도와 달리 시행전 조치, 감염예방 추진시 시행계획 및 관리수칙, 기관별 역할 등을 계획에 명시함으로써 매우 구체적인 시설 운영계획을 제시하고 있다. 시행전 조치로서는 시설내 방역, 종사자 외부감염 예방활동, 종사자 사전 검체 및 진단검사 실시, 유증상자 격리장소 확보(1인 1실 원칙) 등을 제시하고 있다. 코호트 격리 중 관리수칙으로서, 종사자 및 거주자 관리수칙, 시설 운영 관리수칙, 기타관리 수칙 등을 제시하고 있다.

23) 노인요양시설의 경우 1일 8시간, 최대 15일 이내 재택근무하며, 보조금을 지원하지 않는 것으로 함.

[표 7] 대구광역시 사회복지생활시설 감염예방 추진계획 중 시설 조치사항

구분	항목	내용
시행 전 조치	시설내 방역	<ul style="list-style-type: none"> - 자가예방실 운영, 보호자 등 외부인 출입금지, 외부 반입물품 소독 - 주요 공간 청소, 자주 접촉하는 엘리베이터·손잡이 등 소독강화 - 밀집도가 높은 장소 공기정화 철저 등
	종사자 외부감염 예방 활동	<ul style="list-style-type: none"> - 근무시간 내 외출 금지, 근무시간 외 외부인 접촉 금지 - 출·퇴근 시 대중교통 이용 지양, 개인위생 철저 - 근무시간 외 자가격리 대상자에 준하는 수칙 준수 등
	종사자 사전 검체 및 진단검사 실시	<ul style="list-style-type: none"> - 구·군 검체·진단검사 지원(보건소 협조), 이동검체팀 우선 활용
	유증상자 격리장소 확보(1인1실 원칙), 응급 비상연락망 정비	
	보건복지부 사회복지시설 대응지침(3판) 매뉴얼 철저 준수 등	
관리수칙	종사자 및 생활인 관리수칙	<ul style="list-style-type: none"> - 종사자·생활인 외출 및 퇴근 금지, 1일2회 이상 발열 체크 기록 - 개인위생 관리 강화(마스크 착용 의무화 및 손세정제 수시 사용) - 시설 내 근무사실 확인서 체크 등
	시설운영 관리수칙	<ul style="list-style-type: none"> - 외부인 방문·면회 금지 * 진료를 위한 촉탁의 등 의료진 방문만 제한적 허용 - 외부 반입물품 개별소독 사용, 식재료 철저 검사 후 반입 - 시설 내 주요 공간 청소 및 식기 등 소독 철저 등
	기타 관리수칙	<ul style="list-style-type: none"> - (생활인 사망자 발생시) 가족·관계자 등 개인소독 철저 후 출입 : 시설출입구 자가예방실 활용 소독, 출입자 명부(개인별) 작성 - (생활인 위급시) 병원치료(촉탁의 등 의견 반영)차 외출 시 소독 철저 : 자가예방실 활용 소독, 생활인 및 동행 종사자의 병원출장 관련기록 보관 - (촉탁의) 정기 방문이 어려운 경우 유선 모니터링 전환 가능

(6) 예방적 코호트 격리시설 지정 운영 결과

대구광역시는 3월 13일 계획을 통해 50인 생활시설을 대상으로 2주간의 예방적 코호트 격리를 실시하기로 계획하였다. 그러나 대구광역시의 제도 시행을 앞두고 자발적으로 예방적 코호트 격리를 추진하고 있는 시설 7개소를 포함하여 예방적 코호트 격리기간은 2020년 2월 20일부터 4월 8일까지로 진행되었다. 참여시설은 총 42개 시설 1,615명의 종사자가 참여한 것으로 보고되었다²⁴⁾. 구체적인 대상시설을 살펴보면 노인시설 31개 시설에 1,283명, 장애인시설 9개소 306명, 노숙인·정신요양·결핵요양시설 2개소에 26명이다.

예방적 코호트 격리기간 중 코로나 발생현황을 살펴보면 대부분의 시설이 예방적 코호트를 실시한 3월 18일 이후 시설에서의 확진자 발생은 나타나지 않았다²⁵⁾. 다만 예방적 코호트 격리를 실시하지 않는 50인 미만 시설 7개소에서 확진자가 발생하여 추가적으로 코호트 격리를 실시하였다²⁶⁾.

참여자 보상에 있어서도 1인당 50만원에서 120만원으로 증액되었다. 이는 자발적으로 격리에 참여한 종사자에 대한 합당한 처우를 위한 지원수준 현실화와 근로기준법의 근로자 휴게시간 보장을 위한 금전적 추가보상의 필요성에 의해서 보상액을 증액하였다²⁷⁾. 대구광역시는 총 19억원의 예산은 민간인 재해 및 복구활동 보상금으로 편성하여 지원하였다.

시설에 대한 식재료비 등 운영비인 참여자 1인당 10만원의 예산은 1억 6천만원으로 시설 운영보조금으로 편성하여 지원하였다.

대구광역시의 예방적 코호트 격리는 경상북도나 경기도와는 다른 특성을 보인다. 먼저 경상북도의 강제적 집행이 가져온 여러 가지 논란을 피하기 위해 자발적인 참여를 추진하였다는 점, 종사자의 숙식이 가능한 50인 이상의 대형 생활시설을 중심으로 코호트 격리를 실시하였다는 점, 그리고 참여시설의 종사자에 대한 사전 검체조사를 통해 예방적 코호트 격리기간 중 종사자간 또는 거주자에 대한 감염을 차단하였다는 점에서 큰 차이를 보인다. 더 나아가 여러가지 세부적인 지침들을 각 시설에 제공했다는 점에서 다른 지자체의 예방적 코호트 격리보다는 더 진일보한 것으로 평가할 수 있다.

24) 계획시행은 3월 13일이 이루어졌으나 사전에 자발적 예방적 코호트 격리를 실시한 기관의 격리기간을 포함하여 2월 20일부터로 진행된 것으로 기록하였다. 대구광역시, 「사회복지생활시설 감염예방 추진」에 따른 격리보호 참여시설 보상금 지원계획, 2020년 4월 6일자 공문.

25) 대구광역시 4월 5일자 브리핑자료. 4월 5일까지 생활시설 확진자는 전체인원 1만 6천여명의 0.13%인 21명이다.

26) 대구광역시에서는 코로나19가 발생하여 코호트 격리를 실시한 기관 7개소 90명에 대해서도 예방적 코호트 격리시설과 동일한 기준으로 종사자보상 및 시설 지원을 진행하였다.

27) 경상북도에서 이루어진 종사자 1인당 120만원 지원금과 형평차원에서 대구광역시도 120만원으로 보상금을 인상하였다.

IV. 예방적 코호트 격리정책에 대한 평가

1. 개념적 정의 문제

격리는 감염병의 원천으로부터의 격리와 감염을 예방하기 위한 보호적 격리로 구분되는데 코호트 격리는 기 발생된 환자들로부터 다른 환자로의 전염을 예방하기 위한 원천 격리에 해당되고, 예방적 조치는 발생하지 않는 주민들을 예방하기 위한 보호적 격리 정책에 포함된다(NHS, 2012). 그런데 우리나라에서 사용된 “예방적 코호트 격리”는 이 원천 격리와 예방격리의 두가지 격리개념을 통합하여 사용하는 것으로서, 격리에 대한 학술적 개념과 의료현장에서의 개념 두가지 기준 모두에 일치하지 않는 잘못 적용된 개념으로 평가할 수 있다.

감염병 확진자가 발생하지 않는 사회복지시설에 격리 정책을 적용하는 것은 취약집단을 대상으로 감염원으로부터의 접촉을 차단하여 시설의 거주자와 종사자를 보호하는 것이기 때문에 코호트 격리에는 해당되지 않는데, 이러한 상황에서 예방적 코호트 격리 용어를 사용하는 부정확한 개념의 사용이다.

2. 인권적 차원

(1) 예방적 코호트 격리를 통한 인권침해 문제

예방적 코호트 격리는 사회복지시설 종사자와 거주자의 인권을 침해하게 되는 문제를 발생시켰다. 먼저 시설거주자의 경우 2주 동안 외출과 가족 면회가 금지되는 등의 조치를 통해 시설내 격리가 이루어졌다. 이러한 2주간의 격리는 헌법 제12조의 신체의 자유를 제한하는 조치가 되었다. 종사자의 경우에도 2주 동안 출퇴근이 금지되고, 시설에서 생활하게 됨에 따라 거주자와 마찬가지로 신체의 자유를 침해받는 동시에, 시설 내에서 생활하면서 보호를 제공함에 따라 주 52시간 근로시간을 지키지 못하는 근로기준법 위반의 문제가 발생하게 되었다.

더 나아가 시설에서 생활하는 장애인이나 노인들에게는 2주간 시설격리에 대한 사전설명이나 통보가 거의 이루어지지 못하였다. “왜 시설 밖으로 이동해서는 안되는지?”, “왜 기본적인 면회는 이루어지지 않는지?” 이러한 상황에 대한 구체적인 설명이나 안내 없이 외출제한과 면회금지가 진행되었다(김병운, 2002). 이러한 조치는 감염병에 따라 기본권을 제약함에 있어 결정에 대한 이유를 설명하고, 이의제기권을 포

합한 적법 절차를 충분히 보장해야 하는 기본원칙을 위배한 정책으로 평가할 수 있다 (서채완, 2020).

(2) 위험구역이라는 명칭 사용으로 사회복지시설에 대한 부정적 낙인효과

경상북도는 예방적 코호트 격리정책을 실시하면서 재난 및 안전관리법 제41조에 따라 사회복지시설을 위험구역으로 설정하고, 사회복지시설 출입구에 위험구역이라는 안내판을 설치하였다. 이러한 위험구역 설정은 지역주민들에게 사회복지시설이 재난 특별히 감염병이 발생하거나 발생할 우려가 있는 장소로 낙인을 부여할 수 있는 조치이다. 더 나아가 사회복지시설에 대한 출입금지 조치를 취하여 지역사회에서의 단절과 시설의 폐쇄성을 부가하는 정책을 실시하였다. 이러한 조치는 사회복지시설에 대한 사회적 낙인을 부가하며, 사회복지시설 거주자에 대한 부정적 이미지를 주는 정책이다.

오히려 사회복지시설의 거주자는 재난 및 안전관리기본법 9의3. "안전 취약계층"이다. 안전 취약계층은 어린이, 노인, 장애인 등 재난에 취약한 사람으로서, 재난관리책임기관은 법 제31조에 따라 안전 취약계층이 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 안전을 확보할 수 있는 생활환경을 조성하기 위하여 안전용품의 제공 및 시설 개선 등 필요한 사항을 지원하기 위하여 노력하여야 한다. 따라서 사회복지시설에 대한 '위험구역'의 설정보다는 '안전(감염병)취약지구' 지정을 통해 더 안전한 환경을 만들 수 있도록 노력하는 것이 필요하다.

(3) 시설장 책임하의 예방적 코호트 격리정책 실시로 인권침해 조장

예방적 코호트를 실시하면서 경상북도는 도의 공문을 통해, 경기도와 대구광역시 등 지방자치단체의 지침에 따라 노사합의나 시설장 재량에 따라 코호트 격리를 실시하였다.

먼저, 예방적 코호트 격리로 인해 파생되는 거주인과 종사자에 대한 기본권 침해의 문제를 시설장이 책임지고 결정하는 것은 명백한 시설장의 인권침해사항이며, 이는 사회복지시설내 인권침해를 금지하고 있는 사회복지사업법에 위배되는 사항이다²⁸⁾. 둘째, 노사합의를 통해 예방적 코호트 격리를 실시하여도 시설 거주자의 기본권을 제한하는 시설내 인권침해가 발생하는 상황이 되며, 이 역시 사회복지사업법 위반이 된다. 따라서 시설장 책임하에 예방적 코호트 격리를 취하는 것은 법률에 의해서만 국민의 기본권을 제한할 수 있는 헌법상의 조항과 사회복지사업법을 위반하는 행위로 평가할 수 있다.

28) 사회복지사업법 제5조(인권중중 및 최대 봉사의 원칙) 제1항 "이법에 따라 복지업무에 종사하는 사람은 그 업무를 수행할 때에 사회복지를 필요로 하는 사람을 위하여 인권을 존중하고 차별없이 최대로 봉사하여야 한다."

3. 법률적 차원

(1) 적용법률의 근거 기준

1) 「재난 및 안전관리기본법」의 적용

예방적 코호트 격리는 감염병 예방조치 혹은 감염병 재난으로 인한 조치의 일환으로 이루어진 것이므로 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」이나 「재난 및 안전관리기본법」에서 근거를 찾아야 한다. 예방적 코호트 격리 정책을 실시한 경기도와, 경상북도 그리고 대구광역시도 모두 법률적 근거로서 「재난 및 안전관리기본법」을 적용하고 있다.

법 제 41조 및 제46조에서는 응급조치를 규정하고 있으며, 제41조의 경우 시장·군수·구청장이 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우 사람의 생명 또는 신체에 대한 위해 방지나 질서 유지 차원에서 필요하면 위험구역을 설정하고, 응급조치에 종사하지 아니하는 사람에게 위험구역에 출입하는 행위나 그 밖의 행위의 금지 또는 제한, 위험구역에서의 퇴거 또는 대피를 명령할 수 있도록 하고 있다.

그러나 제41조의 위험구역의 설정 조항을 예방적 코호트 격리의 직접적 근거로 보기에 명확하지 않다(백옥선, 2020). 코호트 격리를 실시하기 위해서는 사회복지시설 내에서 확진자가 발생하거나 확진자를 접촉한 거주나 종사자가 있을 경우 코호트 격리조치를 실시할 수 있으나, 앞의 두가지 경우가 아닌 상황에서 예방적인 조치로 사전에 사회복지시설을 위험구역으로 설정하여 사회복지시설을 대상으로 위험구역으로 설정하고 격리조치를 취하는 것은 법 규정 적용의 근거는 부적절하다. 경기도나 경상북도 그리고 대구광역시의 경우 확진자 접촉의 위험이 가장 높은 병원 예를 들면 요양병원 전체를 대상으로 예방적 코호트 격리 조치가 이루어진 경우는 없다.

또한 응급조치에 종사하지 않는 사람에게 위험구역에의 출입금지나 위험구역에서의 퇴거 또는 대피를 명령하는 법 조항을 사회복지시설에서 생활하는 거주자의 외출 금지와 종사자의 출퇴근 및 외출금지로 확대적용되었는데²⁹⁾, 이러한 법 적용의 형태가 상이하다는 점에서 명확한 법적 근거를 가지고 있다고 보기는 어렵다(백옥선, 2020)³⁰⁾.

29) 사회복지시설에 대한 외부인의 방문금지와 불필요한 사람(예를들면 숙소에서 생활하는 자원 봉사자나 사회복지실습생 등)에 대한 퇴거조치나 대피조치 등은 감염병 예방을 위한 적절한 조치로 판단할 수 있다.

30) 코로나19 대응과정에서 특정지역을 격리조치 취한 것은 확진자가 집단거주한 것으로 나타난 대구지역의 00아파트 지역이다. 그러나 확진자가 발생하지 않는 사회복지시설을 대상으로 일반인의 출입금지와 거주자에 대한 격리조치를 취한 것은 전혀 상이한 방식의 격리이다.

2) 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」의 적용

코로나19와 같은 감염병을 대응하기 위해서 현재 정부는 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」을 적용하여 대응하고 있다. 제47조 감염병 유행에 대한 방역조치 조항에서는 감염병 환자 등이 있는 장소나 감염병 병원체에 오염되었다고 인정되는 장소에 대해 일시적 폐쇄, 일반 공중의 출입금지, 해당장소 내 이동제한, 그밖에 통행차단을 위하여 필요한 조치 등을 취할 수 있으며, 감염병 의심자를 적당한 장소에 일정한 기간 입원 또는 격리시키는 것 등의 조치를 취하도록 규정하고 있다. 또 제49조에서는 감염병의 예방조치를 규정하고 있는데, 감염병 의심자를 적당한 장소에 일정한 기간 입원 또는 격리시키는 것 등의 조치를 취하도록 규정되어 있다.

이 법 제47조와 제49조의 법 조항을 적용하여 코로나19 확진자와 의심자에 대한 격리조치 및 코호트 격리를 실시하고 있다. 그러나 이러한 강제조치에 감염병 확진자나 의심자가 발생하지 않는 사회복지시설을 대상으로 예방적으로 적용하는 것은 법 적용의 정확성의 문제(백옥선, 2020)와 헌법에 적용된 기본권을 제한할 때는 비례원칙 즉 합리적이고 효과적인 수단의 선택과 최소침해원칙의 준수라는 기준(최유, 2020)에 비추어볼 때 비례원칙을 위반하였다고 평가할 수 있다.

3) 행정절차법 및 보건복지부 지침을 통한 예방적 코호트 격리

경기도는 추가적으로 행정절차법 제48조 행정지도 규정을 통해, 대구광역시는 보건복지부의 「코로나19 관련 요양시설 예방적 격리 추진 안내」 지침³¹⁾를 추가적으로 적용하여 사회복지시설에 대한 예방적 코호트 격리를 추진하였다.

경기도의 행정절차법 제48조의 조항을 살펴보면 “행정지도는 그 목적 달성에 필요한 최소한도에 그쳐야 하며, 행정지도의 상대방의 의사에 반하여 부당하게 강요하여서는 아니된다”고 규정되어 있다. 이러한 조항을 살펴볼 때 국민의 기본권을 침해하는 예방적 코호트 격리는 행정청의 최소한의 조치를 넘어서는 과도한 조치라고 평가할 수 있다는 점에서 예방적 코호트 격리의 적용법률로 해석하기에는 한계가 있다.

또한 대구광역시는 보건복지부의 지침을 추가하여 예방적 코호트 격리를 추진하였다. 그러나 행정명령이나 정부부처의 지침을 통해서도 국민의 기본권을 제한할 수 없다. 행정명령은 행정기관이 헌법상 근거를 요하지 아니하고, 그 고유권한으로써 일반 국민의 권리·의무와 직접 관계가 없는 비법규사항을 규정한 것으로, 행정조직내부에서만 효력을 가질 뿐 대외적 구속력을 가지지 아니하는 규칙을 말한다(권영성,

31) 지침을 살펴보면, 첫째, 해당지역의 ‘예방적 시설격리’ 등의 조치를 시·도지사가 판단하여 필요시 추진하며, 둘째, 예방적 격리조치에 따른 종사자 ‘월 기준근무시간’ 인정 특례 등의 조치를 취한다 등의 내용이다.

2009). 따라서 감염병 예방을 위한 행정강제의 경우에도 헌법상의 신체의 자유(제14조), 주거의 자유(제16조) 등 국민의 기본권을 침해해서는 규정으로 적용되지 못하는 한계가 있다(최유, 2020).

(2) 예방적 코호트 격리 행정 명령의 법적 성격 평가

국가나 지방자치단체의 행정의 실효성 확보수단 중에서 “급박한” 행정상 장애를 제거할 필요가 있지만, 다른 수단으로는 행정목적으로 달성할 수 없는 시간적 여유가 없을 때에 국민의 신체 또는 재산에 실력을 가하여 행정상 필요한 상태를 실현하는 수단을 “행정상 즉시강제”라고 한다(김현희, 2020:7). 감염병예방법에 따른 감염병 환자의 강제처분(제42조)과 오염장소의 일시폐쇄나 출입금지(제47조) 등이 이에 포함되며, 경상북도의 행정명령에 의해 실시된 예방적 코호트 격리는 이러한 행정상 즉시강제의 일환으로 평가할 수 있다.

행정상 즉시 강제를 적용하기 위해서는 첫째, 법률상 근거가 있을 것, 둘째, 행정상 장애가 존재할 것, 셋째, 시간적 여유가 없을 것 등의 기준을 통해 행정강제의 행사 요건은 엄격하게 평가된다(김현희, 2020).

1) 법률상 근거 여부

행정상 즉시 강제는 긴급한 상태에서 이루어지지만 실정법상 근거가 엄격하게 요구된다. 예방적 코호트 격리는 감염병예방법과 재난 및 안전관리법을 준용하고 있지만, 앞서 살펴본 것처럼 두가지 법 모두, 3개 지방자치단체에서 실시한 예방적 코호트 격리에 대한 직접적인 법원으로서 평가하기에는 한계가 있다.

2) 행정상 장애가 존재할 것

행정상 장애는 자신 또는 타인의 생명, 신체 또는 재산에 위해를 가할 수 있을 정도의 위험을 말하며, 그 위험은 단순히 발생이 가능하다 정도만으로 부족하고 사회통념상 상당한 정도로 구체적이고 개연성이 있는 위험이어야 한다(김현희, 2002). 실제로 경기도의 경우 예방적 코호트 격리가 실시된 시점에 사회복지시설에 확진자가 발생한 적이 없으며, 경상북도의 경우 예방적 코호트 격리시점의 사회복지시설의 확진자는 종사자 32명, 입소자 86명 등 총 118명으로서, 이는 전체 종사자 및 입소자의 0.43%이다. 이러한 발생상황을 고려할 때, 모든 사회복지시설에 감염병이 발생한 상황이 아니며, 단지 발생할 가능성이 있다는 이유만으로 코호트 격리를 강제로 실시한 것은 행정상 장애가 존재하는 것으로 평가하기 어렵다.

3) 시간적 여유가 없을 것

행정상 즉시 강제는 다른 수단을 통한 시간적 여유가 없는 경우에 인정되는 수단으로, 의무를 명할 시간적 여유가 있거나 그러한 의무를 명하여서도 행정목적이 충분히 달성될 수 있는 경우에는 행정상 즉시강제가 인정되지 않는다(김현의, 2020). 그러나 사회복지시설의 예방적 코호트 격리는 코로나19가 사회복지시설에 급격하게 확산되는 상황이 아닌 시점에서 진행되었고, 다른 예방적 조치로서 코로나 19 예방이 가능하다는 점에서 시간적 여유가 없는 급박한 상황에서의 행정조치라고 평가하기 어렵다.

4. 감염병 예방의 효과성 측면

코로나19의 유행이 계속되고 있기 때문에 앞으로도 사회복지시설에 대한 예방적 코호트 격리가 또 실시될 가능성이 있다. 그렇다면 예방적 코호트 격리에 대한 효과성 분석이 필요하며, 코호트 격리의 효과성 분석은 코호트 실시기관과 비실시 기관의 코로나 발생여부 비교에 따라 분석될 수 있다.

(1) 예방적 코호트 격리의 효과성 : 미 실시 지역의 확진자 발생 여부

경기도는 시설장의 신청을 받아 노인요양시설 14개소가 격리를 실시하였고, 코호트 격리가 종료하는 시점에 1명의 코로나 19 확진자가 발생하지 않아 예방적 코호트 격리가 효과적인 것으로 발표되었다. 그러나 예방적 코호트 격리에 참여하지 않은 타 노인요양시설에서도 코호트 격리기간 중 코로나19 확진자가 동일하게 발생하지 않았다. 이러한 점은 코호트 격리를 실시하지 않고도, 종사자에 대한 철저한 관리 및 시설 관리를 통해서 코로나 19 발생을 통제할 수 있다는 점을 보여준다.

두 번째, 대구광역시도 50인 이상 생활인이 거주하는 사회복지시설을 중심으로, 노인시설 36개소, 장애인시설 10개소, 노숙인·정신요양·결핵요양시설 3개소가 예방적 코호트 격리에 참여하였다. 참여시설 모든 곳에서 코로나19 확진자가 발생하지 않아 코호트 격리가 효과가 있는 것으로 발표되었다. 그러나 대구광역시도 경기도와 마찬가지로 참여하지 않는 시설에서도 코로나19 확진자가 발생하지 않았다.

이러한 양 지역의 결과는 사회복지시설에서 예방적 코호트 격리 실시 여부와 상관 없이 효과적인 방역을 통해서 코로나 19 발생을 예방할 수 있다는 것을 보여준다. 따라서 우리나라에서 진행된 사회복지시설 예방적 코호트 격리는 사회복지시설 코로나 19 대응지침에 기반한 체계적인 방역조치를 통해서 코로나를 예방할 수 있음에도 불

구하고 종사자와 거주자의 인권침해 논란을 불러일으키는 과도한 조치임을 보여준다.

(2) 사전 검체 조사 실시 통한 감염 예방

예방적 코호트 격리실시에 있어서 사전조치로 종사자들을 대상으로 한 코로나 19 검체진단검사를 실시하는 것이 중요하다. 2주간 격리기간 동안 함께 생활하기 때문에, 사전 진단검사 없이 생활시설에 같이 생활하는 것은 코로나19의 확산 가능성을 높이는 매우 위험한 결정이다. 경북의 노인요양원의 경우 코호트 격리를 실시하고 있는 도중에 시설내 확진자가 추가로 발생하여, 감염병 확산을 위해서는 코호트 격리 전에 사전 검체 검사가 필요하다는 점을 보여준다.

사회복지생활시설 대부분은 1인실보다는 다인실의 좁은 공간에서 공동 거주하는 형태로서 사실상 코호트 격리가 불가능한 구조임에도 불구하고, 종사자와 거주자 전체를 대상으로 전수 진단검사를 선행하지 않은 채 코호트 격리 조치를 단행한 것은 시설 거주자와 종사자의 감염 위험을 높여, 취약계층의 보호와 안전을 이유로 한 조치가 오히려 그들을 더 감염위험에 빠뜨리게 되는 역효과를 가져올 수 있는 조치로 평가되고 있다(백옥선, 2020; 안수란, 2020).

V. 결 어

코로나19가 계속되면서, 사회복지시설의 코로나 감염을 예방하기 위해 일부 지방자치단체에서 예방적 코호트 격리 정책을 실시하였다. 경기도와 대구광역시는 시설장 책임하에 참여를 희망하는 시설을 중심으로, 경상북도는 행정명령을 통해 강제적으로 모든 사회복지생활시설을 대상으로 하였다. 그 결과 사회복지시설의 거주자와 종사자에게 인권침해가 발생하게 되었다.

그러나 이러한 예방적 코호트 격리라는 용어는 의학적 개념에 적합하지 않다. 코호트 격리는 감염병이 이미 발생한 병원을 중심으로 진행되는 개념인데 감염병이 발생하지 않는 시설에 적용하는 것은 불합리한 것으로 나타났고, 다른 나라에서도 적용되지 않는 것으로 나타났다. 따라서 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 더 이상 예방적 코호트 격리라는 용어를 사용하면 안될 것으로 평가된다. 더구나 코호트 격리를 실시하면 재난관리법에 따른 ‘위험구역’이라는 용어를 사용한 것은 사회복지시설에 부정적 낙인을 가져와 사회복지시설에 대한 부정적 인식을 가중시켰다는 점에서 더더욱 사용해서는 안될 용어이다. 더 나아가 예방적 코호트 격리를 실시한 시설과 코호트

격리를 실시하지 않는 시설 양자 모두에게서 코로나19 확진자가 발생하지 않아 예방적 코호트 격리의 실효성이 없는 것으로 나타나 더 이상 실효성 없는 정책을 실시할 필요가 없다는 것으로 보여준다.

두 번째로 예방적 코호트 격리의 근거가 된 법률을 분석한 결과 감염병예방법과 재난관리법 두법 모두 감염병 확진자가 발생되지 않는 사회복지시설에 예방적인 목적으로 코호트 격리를 실시하는 행정지침으로 적용하는 것은 부적합하여, 행정명령의 근거로 판단하기에는 한계가 있었다. 따라서 사회복지시설에서 감염병이 발생할 경우 어떻게 대처할 것인가에 대한 법률과 시행령 그리고 사회복지시설 지침에 대한 보완이 필요하다. 실제로 감염병에 대비한 각 유형별 사회복지시설 지침을 분석한 결과 일반적인 수준에서 안내와 매우 구체적인 지침안내까지 다양한 수준으로 분석되고 있어, 각 시설에서 바로 적용할 수 있도록 매우 구체적으로 작성되어 적용될 필요가 있다(안수란, 2020). 앞서 살펴본 바와 같이 미국이나 영국의 경우 질병관리청에서 감염병에 대응하기 위해 요양원에 적용하는 매우 구체적인 지침을 지속적으로 제공하고 있다. 이에 따라 우리나라에서도 보건복지부에서 제공하는 사회복지시설 지침 외에 질병관리청에서 감염 발생에서 종식까지의 단계별 상황, 상황별 수행 업무, 업무별 역할 분담에 대한 상세한 안내 지침이 주요 서비스 대상, 서비스 특성, 시설 규모 등을 고려하여 시설 종류별로 별도로 배포되어야 할 필요가 있다.

셋째, 계속 증가하는 감염병위험에 대비하기 위해서는 사회복지시설의 공간구조의 개편이 필요하다. 사회복지시설의 탈시설화는 지속적으로 논의되어 왔지만 구체적으로 사회복지시설을 어느 시점에 어떻게 개편할 것인가에 대한 청사진을 제공되지 못하고 있다. 코호트 격리를 위해서는 적절한 규모의 1인실과 음압병실 기능을 할 수 있는 음압장치가 필요하다³²⁾. 시설에서 생활하고 있는 거주자의 인원을 줄이고 남은 공간을 감염병을 대비할 수 있는 1인실로 전환하는 할 수 있도록 하는 정부의 예산지원도 필요하다.

넷째, 사회복지시설에서의 감염병 예방을 위한 구체적인 노력이 필요하다. 코로나19는 단기간에 종식되지 않고 지속적으로 발생할 가능성이 높아지고 있다. 사회복지시설에서 감염병 발생을 예방하기 위해서는 종사자에 대한 교육과 시설 내 위생관리, 의심환자 모니터링, 확진환자 발생시 시설운영계획 마련, 대체인력 풀 구성 등 구체적인 노력이 필요하다.

32) 경북 안동시에서는 예방적 코호트 격리가 종료된 후 장애인복지시설에 음압기를 설치할 수 있도록 예산을 지원하였다.

[참고문헌]

- CDC (2020), *Preparing for COVID-19: Long-term Care Facilities, Nursing Homes*,
<https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/community/correction-detention/guidance-correctional-detention.html>
- GOV.UK (2020). *Guidance Reducing the risk of transmission of COVID-19 in the hospital setting*, Updated 18 June 2020.
- Los Angeles County Department of Public Health (2000), publichealth.lacounty.gov/acd/ncorona2019, Rev. 06/17/2020, COVID-19 Guidance for SNFsv3.
- National Audit Office. The management and control of hospital acquired infection in acute NHS trusts in England. HC 230 Session 1999-00. Feb 2000.
- NHS (2012), *Isolation Policy*. Heart of England.
- WHO (2020), *Infection prevention and control guidance for Long-Term Care Facilities in the context of COVID-19*.
- 경기도 (2020). 노인·장애인·정신 등 감염병 취약 의료·거주시설 : 외부 감염원 차단 예방적 코호트격리 추진계획
- 경기도 (2020). “노인복지시설 및 여성복지시설 유사 코호트 적용시설관련 답변자료”, 김은주의원.
- 경상북도 (2020). 코로나 19 대응 복지시설 「예방적 코호트 격리시설」 지정 계획.
- 권영성(2009). 「헌법학원론」, 법문사.
- 김병윤 (2020). “장애인거주시설 코호트격리 소감 및 코로나 확산 예방 향후 대응방안”, Social Worker, 8월호, 한국사회복지사협회.
- 김현희(2020). “감염병예방법상 오염장소의 폐쇄 및 출입금지 조치”, 이슈페이퍼 20-04, 한국법제연구원.
- 대구광역시 (2020). 사회복지생활시설 감염예방 추진계획 -노인·장애인·정신장애인·노숙인 등 거주.
- 백옥선(2020). “팬데믹 상황에서 감염병 취약계층 보호를 위한 법제방안” pp. 31-64. 2020년 한국사회복지법제학회 춘계학술대회 자료집.
- 보건복지부 A(2020). 「신종 코로나바이러스감염증」 유행대비 사회복지시설 대응 지침. 2020년 2월.
- 보건복지부 B(2020). 「코로나19 관련 요양시설 예방적 격리 추진 안내」 지침.

2020년 3월.

서채완(2020). “감염병 위기 속 인권보장을 위한 입법과제”, 코로나19와 인권 : 지켜져야 할 인권원칙과 입법과제 토론회자료집, 양경숙의원실, 코로나19 인권대응 네트워크.

송근원·김태성(1995). 「사회복지정책론」. 나남출판사.

안수란(2020). “사회복지생활시설의 감염병 대응 현황과 과제”, 보건복지 ISSUE & FOCUS, 제381호, 한국보건사회연구원.

전진호(2020). “코로나19 확산을 막아라:코로나19에 맞선 두달간 사회복지계 분투기”, 소셜워커, 2020. 7월호, 한국사회복지사협회.

중앙방역대책본부(2020). 코로나바이러스감염증-19 의료기관 감염예방·관리(요양병원용).

중앙방역대책본부·중앙사고수습본부A(2020). 코로나바이러스감염증-19 감염예방관리(병원급 의료기관용).

중앙방역대책본부·중앙사고수습본부B(2020). 코로나바이러스감염증-19 대응지침 (제7-4판).

중앙방역대책본부·중앙사고수습본부C(2020). 코로나바이러스감염증-19 대응 지침 (지자체용, 제8-1판)

최유(2020). “감염자에 대한 조사 및 격리조치의 강제와 그 한계”, 이슈페이퍼 20-04, 한국법제연구원.

[국문초록]

사회복지시설의 예방적 코호트 격리정책 평가

오 승 환

(울산대학교 사회·복지학 전공 교수)

코로나19가 계속되면서, 사회복지 현장에서 코로나 19가 미친 영향에 대한 학문적 논의가 이제 막 시작되었지만, 사회복지시설에 가장 큰 영향을 끼친 예방적 코호트 격리에 대한 논의는 부족하다. 구체적으로, "예방 코호트 격리의 개념은 무엇인가? 코호트 격리의 효용성이 있는가?"라는 내용을 분석할 필요가 있다. 따라서 본 논문에서는 예방적 코호트 격리 개념과 예방적 코호트 격리에 대한 정책분석 및 평가를 실시하고 이에 따른 개선사항을 제시한다.

본 연구의 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 예방적 코호트 격리에 대한 의학적 개념분석을 실시한 결과 감염병 사전 예방과 사후 치료를 위한 개념 두가지를 합성한 용어로서 행정적 용어로는 사용가능하나 학문적 용어로는 부적합하다는 점이 나타났다.

둘째, 인권적 측면에서 예방적 코호트 격리는 사회복지시설 거주자와 종사자 모두에게 신체의 자유를 침해한 인권침해를 발생시켰으며, 기본권 침해에 대한 구체적인 설명과 안내가 부족한 것으로 나타났다. 또한 지자체의 행정명령을 통한 사회복지시설에 대한 부정적인 낙인현상을 가져온 것으로 나타났다.

셋째, 예방적 코호트 격리의 근거가 된 법률을 분석한 결과 감염병예방법과 재난관리법 두법 모두 감염병 확진자가 발생되지 않는 사회복지시설에 예방적인 목적으로 코호트 격리를 실시하는 것은 부적합하여, 행정명령의 근거로 판단하기에는 한계가 있었다.

넷째, 행정명령을 통한 기본권의 제약이 행해진 예방적 코호트 격리 정책을, '행정상 즉시 강제'의 적용기준으로 분석한 결과, 법적인 근거나 행정상의 장해 그리고 시급성 등에 있어서 그 기준에 적합하지 않는 것으로 나타났다.

다섯째, 예방적 코호트 격리의 효과성을 분석한 결과 코호트 격리를 실시한 시설과 격리하지 않는 시설 양자 모두에게서 확진자가 발생하지 않아 예방적 코호트 격리 정

책의 효과성은 없는 것으로 분석되었다. 또한 사전검체검사 없는 코호트 격리는 오히려 감염병 확산의 원인이 될 수 있는 것으로 나타났다.

따라서 코로나 19에 대응하는 과정에서 사회복지시설에 대한 예방적 코호트 격리는 시설 거주자와 종사자에 대한 인권침해를 발생시키는 부정적 결과를 가져오는 정책일 뿐 실효성있는 정책은 되지 못하기 때문에 더 이상 사용해서는 안된다. 예방적 코호트 격리 정책을 폐기하고, 안전취약계층이 거주하는 사회복지시설에서 감염병이 발생하지 않기 위해서는 예방적 정책을 강화하여 추진하는 것이 필요하다.

주제어: 예방적 코호트 격리, 사회복지시설, 인권침해, 행정명령,
감염병예방법, 재난관리법

[Abstracts]

Evaluation on Preventive Cohort Isolation Policy in Social Work Institution

Oh, Seung Hwan

(Professor, Department of Social Welfare, University of Ulsan)

With Covid-19 continuing, academic discussions to counter Covid-19 at the social welfare site have just begun. However, there is a lack of discussion on preventive cohort isolation, which has had the greatest impact on social work institution. Specifically, questions such as "What is the concept of preventive cohort isolation? Is there any utility of cohort isolation?" need to be analyzed in detail. In order to achieve the purpose of research, specific details were examined through the local government's documents and media data on the plans and results of the preventive cohort isolation policies for social work institution in Gyeonggi-do, Gyeongsangbuk-do, and Daegu Metropolitan City.

The analysis results of this study are as follows.

First, a medical concept analysis of preventive cohort isolation showed that the two concepts for prevention and follow-up treatment of infectious diseases were synthesized and available as administrative terms but not suitable for academic terms.

Second, in terms of human rights, preventive cohort isolation caused human rights violations that violated the freedom of the body for both residents and workers of social work institution, and lacked specific explanations and guidance on infringement of basic rights.

Third, the Act on the Prevention of Infectious Diseases and the Disaster Management Act, which provided the basis for preventive cohort isolation, was inappropriate to carry out cohort isolation for preventive purposes at

social work institution where no confirmed infectious diseases were found.

Fourth, based on the application criteria of 'immediate enforcement of administration'. the preventive cohort isolation policy has been shown that it does not meet the standards in legal grounds, administrative obstacles, and urgency.

Fifth, it was analyzed that the preventive cohort isolation policy was not effective because there were no confirmed cases in both the institution that conducted cohort isolation and the institution that were not isolated. It was also found that cohort isolation without pre-examining could rather cause the spread of infectious diseases.

Keywords: COVID-19, preventive cohort isolation, human rights, social work institution

사회적 가치와 안전에 대한 공법적 고찰* ** - 포스트 코로나 시대의 준비를 위하여 -

김 대 인***

目 次

I. 서론	V. 안전법제의 발전방안
II. 개념	1. 개관
1. 사회적 가치	2. 「재난 및 안전관리기본법」과 안전 취약계층
2. 안전	3. 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법 률」과 감염취약계층
III. 공법적 기초	4. 「산업안전보건법」과 위험취약계층
1. 사회적 가치	VI. 결론
2. 안전	1. 사회적 가치 법제에서 안전의 가치 반영
IV. 사회적 가치 법제의 발전방안	2. 안전법제에서 사회적 가치의 반영
1. 개관	
2. 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법」(안)	
3. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관 한 법률」	
4. 「공공기관의 운영에 관한 법률」	

* 이 글은 한국법제연구원 2020년 이슈페이퍼로 발간된 필자의 글(김대인, 사회적 가치 실현을 위한 안전법제의 개선, 한국법제연구원, 2020)을 논문형식으로 대폭적으로 수정·보완한 것이다. 투고논문 심사과정에서 소중한 의견을 주신 익명의 심사위원님들께 감사드린다.

** 투고일: 2020.10.26., 심사일: 2020.11.02.-2020.11.17., 게재확정일: 2020.11.17.

*** 이화여대 법학전문대학원 교수

I. 서론

이번 코로나19 사태를 경험하면서 코로나19 사태 이전과 이후의 세계는 근본적으로 달라질 것이라는 예측이 많이 나오고 있다. 우선 포스트 코로나 시대의 핵심개념으로 ‘사회적 가치’를 들 수 있다. 코로나19는 특히 아동, 여성, 노인 등 사회취약계층에게 더 심각한 영향을 발생시키고 있기 때문이다. 비대면수업이 일상화됨에 따라 아동교육에 부정적인 영향이 발생하고 있고, 경기침체로 인한 직업안정성의 약화가 여성에게 상대적으로 부정적인 영향을 미치고 있으며, 요양원 등 열악한 거주환경에 있는 노인들의 신체적, 육체적 건강에 부정적인 영향이 발생하고 있다. 포스트 코로나시대에는 이러한 사회취약계층에 대한 고려가 더 적극적으로 이루어질 필요가 있다는 점이 지적되고 있다.¹⁾

포스트 코로나 시대의 또 다른 핵심개념으로 ‘안전’을 들 수 있다. 안전의 개념은 다양하게 사용될 수 있겠지만 무엇보다 생명과 신체의 안전이 가장 중요한 가치로 부각되고 있는 것으로 보인다. 예를 들어 코로나19로부터 근로자들의 보건 및 안전을 지키는 것이 강조되면서 유럽집행위원회(European Commission)에서는 코로나19에 대응한 산업보건안전에 관한 가이드라인을 발표하기도 하였다.²⁾

이처럼 포스트 코로나 시대에 ‘사회적 가치’와 ‘안전’을 구현하기 위해서는 그 법적 기반에 대한 연구가 긴요하다고 하지 않을 수 없다.³⁾ 이를 위해서 이 글에서는 다음과 같은 몇 가지 점을 다루어보고자 한다. 첫째, ‘사회적 가치’ 개념과 ‘안전’ 개념을 어떻게 이해하고, 이들 개념의 공법적 기초를 어떻게 정립할 것인가 하는 점이다. 최근에 국가와 시장 양쪽 모두의 문제점을 극복하는 대안으로 사회적 가치의 중요성이 높아지면서 사회적 가치 개념에 대한 논의가 활성화되고 있는데,⁴⁾ 사회적 가치의 개념을 넓게 이해할 경우 고용·환경 뿐만 아니라 안전을 포함할 수 있다. 사회적

1) OECD, COVID-19: Protecting People and Societies, 2020, p. 3.

2) European Commission, COVID-19: Guidance for the Workplace, 2020. 산업안전보건에 관한 유럽연합지침을 국내법으로 전환한 실태에 대한 분석으로 DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Evaluation of the Practical Implementation of the EU Occupational Safety and Health (OSH) Directives in EU Member States, 2015.

3) 필자는 선행연구(“사회행정법영역의 구축에 관한 시론적 고찰”, 공법학연구 제20권 제3호, 2019)에서 사회적 가치 실현을 위한 행정법의 이론적 토대에 대한 연구를 한 바 있다. 이 글은 이러한 선행연구를 ‘사회적 가치’ 및 ‘안전’과 관련된 입법정책으로 구체화해보려고 한다.

4) 김현희·박광동, 공공기관의 사회적 가치 강화를 위한 관련 법제 개선방안 연구, 한국법제연구원, 2018, 43-47면; 이재열, “시대적 전환과 사회적 가치”, Social Innovation Monitor Vol. 16, 사회적 가치연구원, 2018, 14-16면; 김주영, 사회적 가치 입법화를 위한 범주화, 한국법제연구원, 2019; 41-53면; 최유경, 사회적 가치 실현을 위한 입법화 기초연구 II - 미국에서의 사회적 가치 논의 흐름과 변화, 한국법제연구원, 2019, 20-21면.

가치와 안전을 구현하기 위해서는 이들 개념의 헌법적, 행정법적 기초에 대한 논의가 필요하다.

둘째, 사회적 가치에 관한 법제(이하 사회적 가치 법제)와 안전과 관련된 법제(이하 안전법제) 상호간의 관계를 어떻게 설정할 것인가 하는 점이다. 사회적 가치 법제는 「사회보장기본법」, 「사회적기업육성법」 등이 있으며, 입법과정 중에 있는 법까지 포함하면 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법」(안), 「사회적경제기본법」(안), 「사회적경제기업제품 구매촉진 및 판로지원법」(안) 등도 이에 속한다. 안전법제로는 이번 코로나19 사태와 직접적으로 관련되어 있는 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 이외에도 「재난 및 안전관리 기본법」, 「산업안전보건법」 등을 들 수 있다.⁵⁾

그동안 사회적 가치 법제와 안전법제는 분리되어 논의가 이루어져 왔으나, 안전이 사회적 가치 중 하나라는 점을 고려하면 양 법제간의 적절한 관계를 설정해주는 것은 매우 중요한 과제라고 하지 않을 수 없다. 이는 다시 두가지로 나누어서 살펴볼 필요가 있다. 1) ‘사회적 가치 법제’에서 안전의 가치를 어떻게 반영할 것인지의 문제와 2) ‘안전법제’에서 사회적 가치를 어떻게 반영할 것인지 하는 문제가 그것이다. 1)과 관련해서는 공공조달이나 공기업경영평가 등에서 안전의 가치를 어떻게 반영할 것인가가 논의가 이루어져야 하며,⁶⁾ 2)와 관련해서는 아동, 노인, 장애인 등 사회취약계층의 안전을 어떻게 실효적으로 보호할 것인지에 대한 논의가 이루어질 필요가 있다.

이하에서는 우선 사회적 가치와 안전의 개념을 살펴보고(II), 이들 개념들의 공법적 기초를 살펴보도록 한다(III). 이어서 사회적 가치 법제에서 안전의 가치를 어떻게 반영할 것인지를 살펴본 다음(IV), 안전법제에서 사회적 가치를 어떻게 반영할 것인지를 살펴보도록 한다(V). 마지막으로 이상에서의 논의를 바탕으로 일정한 결론을 제시하도록 한다(VI).

5) ‘사회적 가치’ 개념과 ‘안전’ 개념을 각각 어떻게 이해하는지에 따라 관련법제의 범위도 달라질 수 밖에 없다. II.에서 각 개념에 대해서 논의하고, IV.와 V.에서 기술범위를 확정하도록 한다.

6) 공공부문에서 사회적 가치를 반영하는 영국의 2012년 ‘공공서비스(사회적 가치)법’의 내용을 보면 공공조달이 핵심을 이루고 있다. 이 법의 활용에 대해서 논의를 하고 있는 문헌으로 Social Enterprise UK, The Social Value Guide: Implementing the Public Services (Social Value) Act, 2012; Public Health England, Using the Social Value Act to Reduce Health Inequalities in England through Action on the Social Determinants of Health, 2015 등이 있다.

II. 개념

1. 사회적 가치

선행연구를 보면 ‘사회적 가치’(social value)의 개념은 매우 다차원적으로 사용되고 있음을 볼 수 있다. 우선 ‘사회의 질’(social quality)에 관한 연구에서는 사회의 질을 구성하는 영역을 크게 네 가지로 나누어서 설명하고 있다. 1) 사회경제적 안전성(socio-economic security),⁷⁾ 2) 사회적 응집성(social cohesion),⁸⁾ 3) 사회적 포용성(social inclusion),⁹⁾ 4) 사회적 역능성(social empowerment)¹⁰⁾이 그것이다.¹¹⁾

UN의 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals: SDGs)에서 제시된 1) 빈곤종식, 2) 영양, 3) 건강과 웰빙, 4) 형평성 있는 교육, 5) 성평등, 6) 위생, 7) 에너지, 8) 일자리, 9) 인프라, 10) 불평등해소, 11) 주거, 12) 지속가능경제, 13) 기후변화, 14) 종다양성, 15) 생태계보호, 16) 법치, 17) 글로벌 파트너십 등 17개의 목표에 대응하여 사회적 가치를 이해하는 견해도 나타나고 있다.¹²⁾

유럽연합에서 공통의 사회적 가치를 다룬 선행연구에서는 1) 사회적 포용성(social inclusion)과 2) 사회보장(social protection)으로 나누어서 논의를 하고 있다. 사회적 포용성에서는 빈곤, 아동빈곤, 홈리스 문제 등을 다루고 있으며, 사회보장에서는 연금, 보건의료, 장기요양 등을 다루고 있다.¹³⁾

사회적 가치 개념의 가장 두드러진 특징으로 그것이 “1) 경제적 가치, 즉 하나의 상품 또는 서비스에 투입된 모든 유무형의 자원을 화폐적 단위로 환산하는 교환가치와 근본적으로 구별된다는 점, 2) 개인적 가치, 즉, 개인이 개별적이고 주관적으로 추구하고자 하는 목표가 아니라 일정한 공동체를 중심으로 형성되는 가치라는 점”이 지적되고 있기도 하다.¹⁴⁾

7) 재정자원, 주거와 환경, 건강과 보건, 노동을 통한 소득, 교육 등이 이에 속한다.

8) 신뢰, 규범과 가치, 결사체적 참여, 정체성 등이 이에 속한다.

9) 시민권, 노동시장내 차별, (공적/사적) 서비스 혜택, 사회적 접촉 등이 이에 속한다.

10) 지식, 자기개발, 개방성과 제도적 지원, 사적인 관계 등이 이에 속한다.

11) 이재열, “시대적 전환과 사회적 가치”, Social Innovation Monitor Vol. 16, 사회적 가치연구원, 2018, 15면.

12) 김현희·박광동, 공공기관의 사회적 가치 강화를 위한 관련 법제 개선방안 연구, 한국법제연구원, 2018, 37-39면.

13) Benett, Fran and Ruxton, Sandy, Common Social Values in the European Union: Stocktaking, with a Focus on Social Inclusion and Social Protection, Luxembourg Presidency of the Council of the European Union, 2015, p. 14-38.

14) 김현희·박광동, 위의 글, 40-41면.

실정법에서도 사회적 가치를 반영한 용어들이 사용되고 있다. 우선 「사회보장기본법」에서는 ‘사회서비스’를 “국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도”로 정의하고 있다.¹⁵⁾ 다음으로 「사회적 기업 육성법」에서는 ‘사회적 기업’을 “취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업”으로 정의하고 있다.¹⁶⁾

필자는 사회적 가치의 다차원적인 측면과 실정법상 용어를 고려하여 사회적 가치 개념을 최협의, 협의, 광의, 최광의로 나누어서 이해할 필요가 있다는 주장을 제시한 바 있다. 이에 따르면 “우선 최협의로는 “복지, 보건의료, 교육, 주거 등 인간다운 생활을 위한 기본적인 조건을 추구하는 가치”와 같이 사회서비스 개념이 중시되는 가치를 의미하는 것으로 사용해볼 수 있고, 협의로는 사회서비스의 확충, 일자리의 제공, 지역사회에의 공헌등 사회적 기업을 중심으로 한 사회적 경제와 관련된 개념으로 사용해볼 수 있고, 광의로는 환경적 가치까지 포함하여 사용해볼 수 있으며, 최광의로는 위와 같은 가치들에 더해 중소기업보호와 같은 경제민주화의 가치, 기업의 사회적 책임을 포함하는 것”으로 이해해볼 수 있다.¹⁷⁾

2. 안전

‘안전’이라는 개념도 매우 다양하게 사용되고 있다. 우선 안전은 생명·건강·신체 등 개인적 법익을 침해하는 위협 내지 위험으로부터의 자유로서 이해될 수 있다. 그러나 안전은 장래의 안전, 즉 충분한 개연성을 지닌 장래의 위험에 방치되지 않도록 하는 것도 포함하게 되는데 이는 자신의 능력으로 자신과 자신의 가족을 위한 충분한 생계를 유지할 수 있는 권리, 즉 사회적 안전의 개념으로도 사용될 수 있다.¹⁸⁾

독일에서 ‘안전’과 관련된 개념은 ‘Sicherheit“인데 이는 ’위험으로부터 자유로운 상

15) 「사회보장기본법」 제3조 제4호. 이러한 「사회보장기본법」상의 ‘사회서비스’ 개념과 「사회복지사업법」상의 ‘사회복지서비스’ 개념간의 정합성에 관해서는 비판적인 견해가 제기되기도 한다. 이에 관한 논의로 이승기, “사회서비스 개념의 법적 정합성에 관한 고찰”, 사회복지법제연구 제9권 제2호, 2018, 111-112면.

16) 「사회적 기업 육성법」 제2조 제1호

17) 김대인, “사회행정법영역의 구축에 관한 시론적 고찰”, 공법학연구 제20권 제3호, 2019, 344면.

18) 이부하, “헌법상 가치로서의 안전과 안전보장”, 홍익법학 제14권 제2호, 2013, 228면.

태'를 의미한다. 영미권에서 안전과 관련된 개념은 'safety'인데 이는 '물리적, 사회적, 정신적, 재정적, 정치적, 감성적, 직업적, 심리적, 교육적 또는 모든 형태의 실패, 피해, 실수, 사고, 손해 및 기타 바람직하지 않은 것으로 여겨지는 것으로부터 보호되는 상태를 의미하는 것이 이해된다.¹⁹⁾

현대사회가 복잡해짐에 따라 그 위험의 종류도 다양해지고 있고 그에 대응하는 안전의 개념도 점차로 확대되는 경향에 있는 것으로 이해해볼 수 있다. 즉, 생명과 신체의 안전이라는 측면에 머물지 않고, 사회적 안전이라는 개념으로 그 범위가 넓어지고 있는 것으로 볼 수 있다.

III. 공법적 기초

1. 사회적 가치

헌법재판소는 '사회국가의 원리'를 인정하면서 "사회국가란 사회정의의 이념을 헌법에 수용한 국가, 사회현상에 대하여 방관적인 국가가 아니라 경제사회문화의 모든 영역에서 정의로운 사회질서의 형성을 위하여 사회현상에 관여하고 간섭하고 분배하고 조정하는 국가이며, 궁극적으로는 국민 각자가 실제로 자유를 행사할 수 있는 그 실질적 조건을 마련해 줄 의무가 있는 국가"로 정의하고 있다.²⁰⁾ 이처럼 헌법상 사회국가의 원리가 인정되고 있다는 것은 사회적 가치가 헌법상의 의미를 가짐을 보여준다.

이러한 사회국가의 원리는 독일의 연방헌법인 기본법(Grundgesetz)의 영향을 받은 것으로 볼 수 있다. 다만 독일은 사회국가의 원리를 헌법에 명시하고 있는데 그치고 사회권적 기본권을 헌법에서 구체적으로 열거하고 있지 않으나,²¹⁾ 우리는 다양한 사회권적 기본권을 헌법에서 열거하고 있다는 점에서 차이점이 존재한다. 이러한 이유로 앞서 언급한 다양한 사회적 가치들의 헌법적 근거도 다양하게 제시될 수 있다. 이를 표로 정리해보면 다음과 같다.

19) 홍완식, "안전권 실현을 위한 입법정책", 유럽헌법연구 제14호, 2013, 230면.

20) 헌재 2002. 12. 18. 2002헌마52

21) Grimm, Dieter, "Types of Constitutions", in: Rosenfeld, Michel and Sajó András (eds.), Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Oxford University Press, 2012, p. 125 of 1372. (Kindle Version)

<표 1> 사회적 가치의 헌법적 근거²²⁾

사회적 가치 ²³⁾	헌법적 근거
인간의 존엄성을 유지하는 기본원리로서 인권의 보호	기본권 조항(제10조-제37조)
재난과 사고로부터 안전한 근로·생활환경의 유지	인간의 존엄성을 보장하는 근로조건 의 기준(제32조 제3항) 국가의 재해 예방의무 및 위험으로부터 국민 보호의무(제34조 제6항) 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리, 환경보전노력의무(제35조 제1항)
건강한 생활이 가능한 보 건복지의 제공	보건에 관하여 국가의 보호(제36조 제3항)
노동권의 보장과 근로조건 의 향상	근로의 권리(제32조) 노동3권(제33조)
사회적 약자에 대한 기회 제공과 사회통합 증진	여자 근로의 특별한 보호 및 부당한 차별 금지(제32조 제4항) 연소자 근로의 특별한 보호(제32조 제5항) 국가유공자 등의 우선적 근로의 기회 부여 (제32조 제6항) 국가의 여자의 복지와 권익 향상 노력의무 (제34조 제3항) 국가의 노인과 청소년 복지향상 정책 실시의무(제34조 제4항) 신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민보호의무(제34조 제5항)
협력업체와의 상생협력 및 공정거래	경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화 (제119조 제2항) 국가의 중소기업 보호·육성의무(제123조 제3항)
품위있는 삶을 누릴 수 있 는 양질의 일자리 창출	근로자의 고용증진과 적정임금보장 노력의 무 및 최저임금제 시행(제32조 제1항) 인간의 존엄성을 보장하는 근로조건 의 기준(제32조 제3항)

22) 윤수정, “사회적 가치 실현과 헌법”, 공법학연구 제19권 제3호, 2018, 214-225면.

지역사회 활성화와 공동체 복원	지역 간의 균형있는 발전을 위한 지역경제 육성 의무(제123조 제2항)
경제활동을 통한 이익이 지역에 순환되는 지역경제 공헌	경제의 모든 영역에서 각인의 기회를 균등히 하고(전문) 지방자치(제117조)
윤리적 생산과 유통을 포함한 기업의 자발적인 사회적 책임 이행	적정한 소득의 분배를 유지 및 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지(제119조 제2항)
환경의 지속가능성 보전	환경권 및 환경보전의무(제35조 제1항 및 제2항)
시민적 권리로서 민주적 의사결정과 참여의 실현	불의에 항거한 4·19 민주이념을 계승(전문) 국회의원 선거(제41조 제1항) 대통령 선거(제67조 제1항) 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책에 대한 국민투표(제72조) 지방자치(제118조 및 제119조) 헌법개정안에 대한 국민투표(제130조)
그 밖에 공동체의 이익실현과 공공성 강화	재산권 행사의 공공복리 적합의무(제23조 제2항) 공공복리의 사유로 기본권제한(제37조 제2항) 납세의 의무(제38조) 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 이용제한 및 의무부과 가능(제122조)

위에서 볼 수 있듯이 다양한 사회적 가치들은 모두 헌법적인 근거는 갖고 있는 것으로 볼 수 있다. 다만 어떤 가치는 기본권으로서의 성격을 갖는가 하면, 어떤 가치는 제도적 보장으로서의 성격을 갖고 있으며, 어떤 가치는 공공복리에 속하는 성격을 갖고 있는 등 각 가치가 갖는 헌법적 위상이 동일하다고 보기는 힘들다.

그리고 다양한 사회적 기본권들을 법률의 구체적인 규정이 없어도 재판규범성이 있는 ‘구체적 권리’로 볼 수 있는지에 대해서 많은 논의가 이루어지고 있다.²³⁾ 이를 긍정적으로 보는 입장에서 “취약계층의 생존권적 사회복지권은 헌법규정만으로도 직접적 권리성이 인정될 필요가 있다. 내용 구체화는 일차적으로 법률의 몫이지만, 입법

23) 여기에 사회적 가치로 열거된 것은 위에서 보게 될 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법」(안)에서 규정하고 있는 사회적 가치들이다.

24) 홍성방, “헌법재판소결정례에 나타난 사회적 기본권”, 서강법학연구 제4호, 2002; 박찬운, “사회권의 사법구제가능성 강화를 위한 사법부의 역할”, 법학논총 제35집 제4호, 2018.

미비·불완전의 경우에는 이차적·보충적·후견적으로 사법부가 구체화하여야 한다. 사법부가 권력분립을 이유로 입법부작위에 대한 위헌선언에 머물러서는 아니된다”는 견해가 제시되고 있다.²⁵⁾

사회적 기본권이 제대로 보장받지 못할 경우 자유의 심각한 제한을 초래한다는 점을 고려할 때 사회적 기본권의 구체적인 권리성을 강화하는 것이 바람직하다고 볼 수 있는데, 이를 위해서는 사회서비스수급권에 대한 적극적인 이해가 필요하다. 이와 관련된 하급심 판결을 하나 살펴보도록 한다. 장애인복지시설에서 생활하는 장애인이 시설에서 나와 자립생활을 하며 양친구청장에게 주거지원서비스를 요청하기 위해 사회복지서비스 변경신청을 하였는데 이것이 거부되자 거부처분취소소송을 제기한 사건에서 서울행정법원은 “사회보장행정절차에 대해 엄격한 사법심사가 필요하다. 헌법 제34조 제1항의 인간다운 생활을 할 권리는 특히 사회적 약자에게 중요하다...사회보장기본법 제28조²⁶⁾에 따라 국가와 지방자치단체는 관계 기관간 조정을 원활하게 하고 전달체계를 구축해야 할 책임이 있다”라고 판시한 바 있다.

이러한 하급심 판결에 대해서는 서비스의 종류와 내용이 법에 명시되어 있지 않더라도 헌법, 사회보장기본법, 사회복지사업법 등의 제반규정을 통해 지방자치단체장의 사회복지서비스 제공의무를 적극적으로 도출했다는 점에서 긍정적인 평가가 제시되고 있다.²⁷⁾ 그러나 사회복지서비스 수급권의 실체적·절차적 측면에 대한 법원의 구체적인 분석이 이어지지 않았다는 점에서 아쉬움이 남는다는 평가도 존재한다.²⁸⁾

이러한 한계가 있지만 위 판결은 사회적 기본권의 구체적 기본권으로서 성격을 인정한 것으로 볼 수 있다는 점에서 의미가 큰 것으로 볼 수 있다. 포스트 코로나 시대에서는 사회서비스수급의 거부가 생존의 문제와 직결되는 상황이 발생할 수도 있다는 인식이 필요하다. 이러한 점에서 헌법과 결합하여 사회서비스수급권을 적극적으로 이해하기 노력을 지속적으로 기울여야 한다.

안전의 가치는 다른 사회적 가치들과 밀접한 관련이 있다. 환경적 가치는 환경상 리스크로부터의 안전과 불가분의 관계에 놓일 수밖에 없으며, 노동·고용의 가치는 안전한 근로환경과 불가분의 관계에 놓일 수밖에 없다. 따라서 안전의 가치는 다른 사회적 가치들과 함께 헌법 제10조의 인간의 존엄성을 뒷받침하는 권리이자, 헌법 제37조 제2항이 추구하는 공공복리로서의 성격을 함께 갖는 것으로 보아야 할 것이다. 이러한 점에서 보면 안전이라는 가치를 다른 사회적 가치와 분리하여 볼 것이 아니라 다른 사회적 가치와 함께 시너지효과가 발생할 수 있도록 입법정책적인 노력을 기울일 필요가 있다.

25) 최승원, “사회복지법의 기초”, 사회복지법제연구 제1권 제1호, 2010, 272면.

26) 현재는 제29조이다.

27) 윤찬영, “사회복지서비스 신청권 판례의 의의와 과제”, 복지동향 제149호, 2011, 25면.

28) 박정연, “사회서비스 바우처 제도의 법문제”, 행정법연구 제51호, 2017, 270면.

다양한 사회적 가치들 상호간에는 모순·충돌의 관계가 발생할 수 있다는 점도 고려해야 한다. 예를 들어 최근에 인천국제공항공사에서는 보안직을 모회사에 직접고용하는 결정을 내린 바 있다. 이는 안전이라는 사회적 가치를 우선시하였다는 측면에서는 긍정적인 측면이 있지만, 공공기관 정규직 취업에의 공평한 기회의 부여(평등권의 보호)라고 하는 사회적 가치의 측면에서는 비판을 받고 있다. 이러한 문제들은 헌법적으로는 기본권 충돌의 관점에서 볼 필요가 있다. 안전에 대한 권리와 공공기관 고용에서의 평등권보호라는 두 가지의 사회적 가치를 어떻게 형량할 것인가 하는 문제이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 정규직 전환과정에서 경쟁채용과정을 다시 거치도록 하는 방안이 모색되고 있는데, 이처럼 대립되는 사회적 가치를 최대한 규범조화적으로 해결하기 위한 입법정책적인 노력이 필요하다고 할 수 있다.

2. 안전

안전을 헌법적으로 보면 자유권적 기본권으로서의 안전과 사회권적 기본권으로서의 안전을 나누어서 볼 수 있다. 생명·신체의 안전은 자유권적 기본권과 연결되고, 생계의 유지 등의 사회적 안전망과 관련된 것은 사회권적 기본권과 연결될 수 있다. 두 가지 기본권은 명확하게 구획할 수 없지만 기본권의 효력에 있어서의 차이점이 지적되고 있다. 자유권은 모든 국가권력을 직접 구속하는 권리이기 때문에 헌법규범이 바로 재판규범이지만, 사회권도 원칙적으로 자유권과 마찬가지로 효력을 가지기는 하지만 국가권력 중에서 주로 국회의 입법형성권을 구속하며 재판규범으로서의 성격이 자유권에 비하여 상대적으로 약화되어 있다는 것이다.²⁹⁾

위에 열거되어 있는 다양한 사회적 가치들을 이러한 헌법적인 시각에서 보면 자유권적 기본권과의 연계성이 높은 사회적 가치의 경우에는 그 보호의 정도가 상대적으로 높아질 수 있다고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 보면 안전의 개념 중 특히 자유권적 성격을 갖는 안전(생명·건강·신체 등 개인적 법익을 침해하는 위협 내지 위협으로부터의 자유)의 경우에는 여러 사회적 가치 중에서 상대적으로 보호의 가치가 높은 것으로 평가받을 수 있다.

그러나 이는 어디까지나 전통적인 자유권과 사회권의 구분에 입각한 설명에 불과하다. 앞서 보았듯이 사회권을 자유권의 실질화를 위해 불가피한 요소로 보는 시각이 강해지고 있는 추세를 고려하면 사회적 가치 상호간의 위계를 쉽게 단정하는 것은 곤란하다고 할 수 있다.

다음으로 안전은 ‘공익’으로서의 의의도 갖는다고 할 수 있다. 안전보장은 특정 개

29) 성낙인, 헌법학 제15판, 2015, 1322-1323면.

인에만 귀속되는 것이 아니라, 국가공동체 구성원 전체에게 귀속되는 것이라는 점에서 공익으로서의 성격이 인정될 수 있다는 지적이 있다. 이러한 공익으로서의 안전은 기본권제한에 대한 헌법 제37조 제2항의 공공복리의 개념과도 연결될 수 있다.³⁰⁾ 이처럼 안전은 기본권제한, 특히 자유권적 기본권의 제한으로 연결될 수 있다. 안전과 자유의 균형점을 어떻게 찾을 것인지 하는 점이 문제되는데, 이에 관해서는 자유의 보장정도나 보장방식을 단계별로 구체화하는 것이 필요하다는 지적이 있다. ‘위험발생을 중심으로 대별되는 예방·대비·대응·복구단계’는 안전보장을 위한 자유의 단계적 제한과 관련하여 하나의 기준점이 될 수 있으며, 이 각 단계에서 자유제한의 수인정도를 고려하는 기준으로는 ‘위험의 심각성’과 ‘안전권 행사로 침해되는 법익의 중요성’을 고려해보아야 한다는 것이다.³¹⁾

‘안전’을 국가의 국민의 기본권보호의무라는 관점에서 보는 것도 필요하다. 국가의 국민안전보장의무는 직접적으로 개인적으로 개인의 안전이라는 기본권적 법익을 실현을 보장할 국가의 의무라고 정의되고 있다. 이러한 국가의 국민안전보장의무에서 ‘보장법익’은 생명의 유지와 신체의 온전함을 우선적으로 들고 있으며, ‘침해자’는 국가와 지방자치단체와 같은 공권력일 수도 있고, 사인이나 자연력과 같은 것일 수도 있다고 보고 있다.³²⁾

코로나19 사태에 우리나라 정부가 성공적으로 대처한 것으로 평가받고 있는데, 이후에 국가에 대한 국민의 기대수준은 더 높아질 가능성이 있다. 이를 헌법적으로 보면 국가의 국민의 기본권보호의무가 보다 적극적으로 해석되는 방향으로 전개될 가능성이 존재한다. 현재 국가의 기본권보호의무에서 위헌심사기준으로 활용되고 있는 ‘과소보호금지 의무’³³⁾는 안전권에도 적용될 가능성이 높는데,³⁴⁾ 이러한 의무의 기준이 좀 더 상향될 수 있기 때문이다. 특히 다른 사회적 가치와 비교해볼 때 생명과 관련된 안전보호의 경우에는 국가에게 보다 높은 보호의무가 부과될 가능성이 있다.

이는 단순한 헌법적인 문제에 머무르지 않는다. 안전보호의무를 다하지 않은 경우 국가배상청구 등이 이루어질 수 있다. 최근에 대법원은 집중호우로 산사태가 발생하여 쏟아져 내려온 토사 등에 매몰되어 사망한 갑의 유족이 관할 지방자치단체를 상대로 손해배상을 구한 사안에서, 담당공무원들이 산사태 주의보·경보를 발령하고 갑을 비롯한 주민들을 대피하게 하는 조치를 취하지 아니한 것이 위법행위에 해당하고, 이러한 위법행위와 갑의 사망 사이에 상당인과관계가 인정된다고 판시한 바 있다. 이

30) 김소연, "기본권으로서의 안전권 인정에 대한 헌법적 고찰", 공법연구 제45집 제3호, 2017, 180면.

31) 김소연, 위의 글, 188-189면.

32) 김대환, "국가의 국민안전보장의무", 공법학연구 제15권 제3호, 2014, 11-12면.

33) 헌재 2008. 12. 26. 2008헌마419

34) 김용훈, "기본권으로서의 안전권 조항의 헌법적 의의 - 미국에서의 관련 논의를 참고하여 -", 동아법학 제84호, 2019, 27면.

관례에서 주목할 만한 점으로 상당인과관계를 인정하면서 각종 재난으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하고자 하는 「재난 및 안전관리 기본법」의 취지, 이 사건 피해의 경위와 그 정도 등을 종합적으로 고려하고 있다는 점이다.³⁵⁾

동법 제2조에서는 “재난을 예방하고 재난이 발생한 경우 그 피해를 최소화하는 것이 국가와 지방자치단체의 기본적 의무임을 확인하고, 모든 국민과 국가·지방자치단체가 국민의 생명 및 신체의 안전과 재산보호에 관련된 행위를 할 때에는 안전을 우선적으로 고려함으로써 국민이 재난으로부터 안전한 사회에서 생활할 수 있도록 함”이 이 법의 기본이념이라는 점을 밝히고 있는데 여기서의 국가의 안전보호의무가 재판규범으로도 사용될 수 있음을 알 수 있다.

이러한 점을 고려하면 향후 감염병 등 재난상황에 대해서 국가나 지방자치단체가 충실하게 대응하지 못할 경우에는 이를 근거로 국가나 지방자치단체의 배상책임이 인정될 수도 있다. 따라서 이러한 배상책임이 최대한 발생하지 않도록 사전에 위험방지를 위한 조치들을 입법화하고 이를 충실하게 시행하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

IV. 사회적 가치 법제의 발전방안

1. 개관

사회적 가치와 관련된 법제로는 「사회보장기본법」, 「사회적기업육성법」, 「협동조합기본법」 등이 있으며, 현재 입법과정 중에 있는 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법」(안), 「사회적경제기본법」(안), 「사회적경제기업제품 구매촉진 및 판로지원법」(안) 등도 이에 포함시켜 볼 수 있다. 위 법들 이외에도 이미 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」을 비롯한 공공조달법제, 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 비롯한 공공기관 관련법제에서 안전을 비롯한 사회적 가치를 반영한 제도들을 마련해놓고 있다.

이 글에서는 최근 사회적 가치 실현을 위한 입법과제로 많은 논의가 이루어지고 있는 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법」(안)을 우선적으로 검토하도록 한다. 이 법은 유럽에서도 강조되고 있는 사회적 경제(social economy)와 밀접한 관련 하에 논의되고 있고, 사회적 가치를 포괄적으로 규율하고 있어서 검토의 필요성이 존재한다.³⁶⁾ 다음으로 사회적 가치의 실현과 관련하여 공공조달, 공공기관 경영평가의

35) 대법원 2019. 5. 30. 선고 2017다201545 판결

36) 유럽의 사회적 경제에 대한 문헌으로 European Economic and Social Committee, The Social

두 가지가 주된 이슈가 되고 있다는 점을 고려하여 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 등을 중점적으로 보도록 한다.³⁷⁾

2. 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법」(안)

2020년 6월 1일 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법」(안)이 국회에서 발의된 바 있다(박광온 의원 대표발의). 이 법의 제안이유는 다음과 같이 설명되고 있다.

“우리의 경우 사회적 경제, 기업의 사회적 책임, 공유가치창출 등 사회적 가치 실현과 관련된 다양한 활동이 증가하고 있으나, 공공기관의 공공성에 대한 국내외 평가는 낮은 수준이며, 공공기관에 대한 국민적 신뢰도 미흡한 상황임. 이에 사회적 가치 실현을 공공부문의 핵심 운영원리로 삼고, 업무수행 시 이를 체계적으로 실행하도록 함으로써 공공부문부터 사회적 가치 실현을 선도하고 나아가 민간부문으로 확산시키기 위해 기본법을 제정하려는 것임.”³⁸⁾

이와 같은 입법취지를 보면 사회적 가치 실현을 위한 기본법으로서 이 법을 제정하려고 하고 있음을 볼 수 있다. 이 법안은 총 20개 조문으로 구성되어 있는데, 사회적 가치 개념 및 공공기관의 범위를 정의하고(안 제3조), 사회적 가치 실현에 관한 공공기관의 책무 및 역할에 관해 규정하고(안 제4조, 제5조), 사회적 가치 실현에 관한 기본계획 수립에 관해 규정하고(안 제7조부터 제10조까지), 사회적가치위원회 설치에 관한 규정을 두고(안 제11조부터 제15조까지), 사회적 가치 성과평가, 민간참여 지원, 국제교류 및 협력강화 등에 관한 규정을 두고 있다(안 제16조부터 제20조).

이와 같은 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법」(안)은 기본법의 유형의 관점에서 보면 1) 기본법의 성격별 유형으로 보면 각각의 행정분야에 있어서 국가의 정책, 제도의 목표, 방향, 대강 등을 제시하고 그것을 토대로 정부에 대하여 시책의 추진을 촉구하는 ‘정책형 기본법’의 유형에 속하고, 2) 기본법의 규범적 성격 유형으로 보면 헌장에 해당하는 기본이념을 규정할 뿐만 아니라 총괄조정을 위한 위원회조직, 재정수단 확보를 위한 기금의 설치, 규제 및 지원을 위한 각종 행정수단을 총괄적으로 설정하는 ‘정책수단의 총괄규범’에 속한다는 평가가 있다.³⁹⁾

Economy in the European Union, 2020. 우리나라의 사회적 경제에 관한 문헌으로 강순화·전영옥, “사회적경제의 법, 제도 및 조직에 관한 연구”, 법학연구 제18권 제4호, 2018.

37) 최철호, “사회적 가치실현을 위한 입법적 과제”, 공법학연구 제20권 제1호, 2019, 393-394면.

38) 공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안(박광온 의원 대표발의), 1-2면(제안이유 부분).

39) 박광동·장교식, “사회적 가치 관련 기본법의 법적 성격에 관한 소고”, 일감법학 제43호,

「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법」(안)의 쟁점으로는 크게 두 가지를 들 수 있다. 첫째, 사회적 가치와 관련한 다양한 법률들이 이미 존재하는 상황에서 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법」을 제정할 실익이 과연 존재하는가 하는 점이다. 공공조달을 통한 사회적 가치의 추구하고 관련해서는 이미 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」을 비롯한 공공조달 관련법령에서 관련된 규정을 두고 있고, 각 부처들의 업무평가에 관한 「정부업무평가기본법」, 공공기관의 경영평가에 관한 「공공기관의 운영에 관한 법률」들이 이미 제정되어 있는 상태이기 때문에 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법」을 제정할 실익이 별로 크지 않다는 주장이 제기될 수 있다.

그러나 이러한 주장이 설득력이 있다고 볼 수는 없다. 개별법에서 분산적으로 이루어지고 있는 사회적 가치에 대한 평가를 체계화할 필요가 있고, 사회전반에 사회적 가치의 확산을 추구하는 하나의 교두보로서 이러한 법률을 제정하는 것은 의미가 있는 것으로 볼 수 있기 때문이다.⁴⁰⁾ 다만 기존 법령과의 부합문제 등 ‘체계정당성’을 확보하는 노력이 함께 이루어질 필요가 있다. 예를 들어 기존에 존재하는 정부업무평가제도와 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법」(안)에 따른 성과평가는 통합적으로 이루어질 필요가 있다.

둘째, 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법」(안)에서의 사회적 가치 정의 규정이 적절한가 하는 점이다. 동법은 ‘사회적 가치’란 “사회·경제·환경·문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치”를 말하는데, 구체적으로 다음과 같은 가치들이 이에 속한다고 규정하고 있다. 1) 인간의 존엄성을 유지하는 기본 권리로서 인권의 보호, 2) 재난과 사고로부터 안전한 근로·생활환경의 유지, 3) 건강한 생활이 가능한 보건복지의 제공, 4) 노동권의 보장과 근로조건의 향상, 5) 사회적 약자에 대한 기회제공과 사회통합 증진, 6) 협력업체와의 상생협력 및 공정거래, 7) 품위 있는 삶을 누릴 수 있는 양질의 일자리 창출, 8) 지역사회 활성화와 공동체 복원, 9) 경제활동을 통한 이익이 지역에 순환되는 지역경제 공헌, 10) 윤리적 생산과 유통을 포함한 기업의 자발적인 사회적 책임 이행, 11) 환경의 지속가능성 보전, 12) 시민적 권리로서 민주적 의사결정과 참여의 실현, 13) 그 밖에 공동체의 이익실현과 공공성 강화 등이 그것이다.⁴¹⁾ 사회적 가치의 개념이 매우 포괄적으로 규정되고 있음을 볼 수 있으며, ‘안전’의 가치가 두 번째로 언급되고 있음을 알 수 있다.

2019, 63-64면.

40) 이와 같은 취지에서 “사회 각 영역에서 공동체와 공공적 가치에 대한 인식 확장과 사회적 변화 움직임이 있고 이를 반영하여 사회적가치 및 사회적경제 법제화를 통해 패러다임 전환의 방향제시적 의미를 법에 담고자 한다면 이 또한 의미가 있다”는 평가가 있다. 김태호, “공기업의 경제활동과 사회적 가치: 공법학의 관점에서”, 경제규제와 법 제12권 제2호, 2019, 210면.

41) 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법(안)」 제2조 제1호

이처럼 사회적 가치 개념을 입법화하는 시도에 대해서는 다음과 같은 평가가 있다. 사회적 가치 자체가 어떤 법적 효과를 갖는 법개념으로서의 구체성을 확보하기는 쉽지 않으며, 개별 입법에서의 ‘입법목적’이 갖는 기능과 유사하게 사회적 문제상황에 대한 추상적 판단기준으로서 개별 구체적인 제도의 방향성을 제시하는 기능을 가질 수 있다는 것이다.⁴²⁾

위 법안에서 사회적 가치 개념을 정의하려고 시도하고 있는 것은 의미가 있다고 할 수 있다. 동 법안은 사회적 가치 실현에 관한 기본계획의 수립 및 사회적 가치 성과 평가제도에 관한 규정⁴³⁾을 두고 있기 때문에, 이러한 제도들이 운영되기 위해서는 사회적 가치의 개념을 구체화하는 것이 불가피하기 때문이다. 그러나 위와 같이 지나치게 포괄적인 내용이 포함되는 것은 다음과 같은 비판적인 견해가 나타날 수 있다.

첫째, 위에 열거되어 있는 가치들 중에서 정량적 평가가 이루어지기 힘든 가치들의 경우 위 법안의 시행과정에서 한계가 존재할 수 밖에 없다. 예를 들어 “시민적 권리로서 민주적 의사결정과 참여의 실현”의 경우 공공기관이 이러한 가치를 어떻게 실현하는지에 대한 정량적인 평가는 이루어지기 어렵다. 둘째, 지나치게 다양한 가치가 사회적 가치에 포함되면서 안전·고용·환경 등 핵심적인 사회적 가치의 실현에 오히려 장애요인이 발생할 수도 있으며, 공공기관들이 지나치게 많은 지표를 충족하기 위한 노력을 기울이는 과정에서 불필요한 부담이 발생할 수 있다. 셋째, 다양한 사회적 가치에 대한 평가기준을 정량화하는 과정에서 그 때 그 때의 정치적인 이해관계가 반영될 수 있고 이렇게 될 경우 공공기관 경영평가의 일관성이 저하되는 문제도 발생할 수 있다.⁴⁴⁾

이러한 비판들을 충분히 고려하면서 이 법을 운영하는 것은 필요한 것으로 볼 수 있다. 그러나 이 법이 개별법에서 분산적으로 규율되는 사회적 가치를 통합적으로 규율함으로써 사회적 가치 전반에 대한 기본법으로서의 역할을 하려고 한다는 점을 고려하면 사회적 가치의 개념을 처음부터 지나치게 좁혀서 규율할 필요는 없다. 오히려 현재처럼 포괄적으로 규율하면서 ‘안전’을 포함한 각 사회적 가치별 성과평가의 지표를 구체화하기 위한 노력을 지속적으로 기울일 필요가 있다.

3. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」

우선 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」에서는 계약의 이행에 있어서 안전대책을 소홀히 하여 공중에게 위해를 가한 자 또는 사업장에서 「산업안전

42) 김태호, 공기업 경영평과와 사회적 가치의 법제화, 한국법제연구원, 2019, 8면.

43) 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법」(안) 제5조부터 제11조까지

44) 김대인, 사회적 가치와 안전법제의 개선, 한국법제연구원, 2020, 11-12면.

보건법」에 따른 안전·보건 조치를 소홀히 하여 근로자 등에게 사망 등 중대한 위해를 가한 자에 대해서 일정기간 동안 입찰참가자격을 제한하도록 함으로써 안전의 가치를 공공조달법제에 반영하고 있다.⁴⁵⁾

그런데 이러한 안전조치의무 위반에 따른 입찰참가자격제한이 기속행위로 일률적으로 이루어지고 있는 것은 비판적으로 볼 여지가 존재한다. 위반 이후의 안전조치의무의 이행정도를 고려하여 보다 탄력적으로 입찰참가자격제한제도를 운영하는 것이 오히려 안전의무의 확보를 유인할 수 있기 때문이다. 이와 관련해서 위반행위자의 자율적인 시정조치의 정도를 감안하여 입찰참가자격제한조치를 면제하는 독일의 ‘자율시정’(Selbstreinigung)제도 등을 참고해볼 필요가 있다.⁴⁶⁾

국가계약법령을 기초로 제정되어 있는 기획재정부의 「공사계약 종합심사낙찰제 심사기준」(기획재정부 예규)에 의하면 일반공사의 경우 공사수행능력(40~50점), 입찰금액(50~60점), 사회적 책임(가점 2점), 계약신뢰도(감점)⁴⁷⁾로 심사항목이 구성된다. 이 중에서 사회적 책임은 다시 건설안전(30~40%), 공정거래(30~40%), 지역경제 기여도(30~40%)로 구성된다.⁴⁸⁾ 이 중에서 건설안전 분야의 세부심사방법은 다음과 같다.⁴⁹⁾

<표 2> 「공사계약 종합심사낙찰제 심사기준」 중 [별표4] 사회적 책임 세부 심사방법

<p>1. 사회적 책임 분야 중 건설안전 심사방법은 다음과 같다.</p> <p>가. 건설안전은 입찰자의 산업안전보건법 시행규칙 별표 1에 따라 사고사망만인율을 산출한다.</p> <p>나.-다. (삭제)</p> <p>라. 산업재해 발생보고 위반건수는 산업안전보건법 시행규칙 별표1 제1호 및 제6호에 따라 산정한다. <개정 2019.12.18.></p> <p>마. 사고사망만인율의 점수 심사산식은 다음과 같다.</p>
--

45) 국가계약법 시행령 제76조 제1항 제3호 가목

46) 김대인, “독일의 부정당업자제제도에 대한 연구”, 행정법연구 제53호, 2018, 86-90면.

47) 배치기술자 투입계획 위반, 하도급관리계획 위반, 하도급금액 변경 초과비율 위반, 고난이도 공사의 시공계획 위반이 이에 해당한다.

48) 공사계약 종합심사낙찰제 심사기준 [기획재정부예규 제473호, 2019. 12. 18] 별표1-1

49) 공사계약 종합심사낙찰제 심사기준 [기획재정부예규 제473호, 2019. 12. 18] 별표4

구분	점수 심사산식		비고		
사망 만인율	$\text{점수} = 100 - 50 \times \frac{\text{해당업체 가중평균 사고사망만인율}}{\text{건설업 가중평균 사고사망만인율}}$ * 해당업체 가중평균 사고사망만인율이 건설업 가중 평균 사고사망만인율의 2배 이상인 경우는 0점		점수는 소수첫자리에서 반올림하여 정수로 표시하고, 점수한도는 100		
1) (생략) 2) 산업재해 발생보고 위반건수는 최근 1년동안의 기간 중에 과태료 부과처분이 확정된 건으로 산정하고, 사고사망만인율에서 취득한 점수 범위내에서 다음과 같이 감점한다.					
위반건수	1건	2건	3건	4건	5건
감점	20	40	60	80	100
바. 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 한국산업안전보건공단에서 마.에 따라 산출한 입찰자의 사망만인율, 재해율 등의 점수를 확인하고 심사에 반영하여야 한다. 사. 둘 이상의 업체가 공동계약을 체결하여 공사를 공동이행방식으로 시행하는 경우 각 구성원의 점수에 시공비율을 곱한 후 합산하여 평가한다.					

위 기준을 보면 사회적 책임에 관한 사항이 매우 세분화되어 정량적으로 평가되고 있음을 알 수 있다. 그리고 사회적 책임은 정식배점이 아닌 어디까지나 가점의 요소로 작용하고 있음을 알 수 있다. 그리고 사회적 책임 중에서 ‘안전’과 관련되는 건설 안전 부분이 30~40%를 차지하고 있음을 볼 수 있다.

안전을 포함하여 사회적 책임에 관한 부분을 정식배점이 아닌 가점의 요소로 하고 있는 것은 이 부분이 공사수행능력이나 낙찰가격처럼 계약본체와의 관련성이 상대적으로 적다는 인식에 기초한 것으로 보인다. 그러나 산업재해 발생여부와 같은 안전요소는 향후 계약이행과정에서의 작업환경에 대한 판단을 가능케하는 시금석이 될 수 있다는 점에서 계약본체와의 연관성이 크다고 볼 수 있다. 따라서 모든 사회적 가치의 요소들을 가점요소로만 평가하기 보다는 안전과 같이 계약본체와의 관련성이 높은 사회적 가치의 요소들은 정식배점요소로 평가하는 것이 바람직하다고 하겠다.

4. 「공공기관의 운영에 관한 법률」

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제46조 이하에서는 공공기관 경영평가에 관한 규정을 두고 있다. 그리고 이러한 공공기관 경영평가를 시행하기 위해 ‘공공기관 경영평가 편람’이 매년 만들어지고 있다. 2020년도 공공기관 경영평가편람에서는 사회적 가치 구현 지표의 세부지표의 세부지표(비계량) 배점 비중은 주어진 배점은 ±50% 범위에서 평가대상기관이 설정하되, 각 세부지표(비계량) 배점의 총 합계는 공기업은 13점, 준정부기관은 11점으로 하고 있다.⁵⁰⁾ 이 중에서 재난 및 안전관리 부분의 세부평가내용은 다음과 같다.

<표 3> 2020년도 공공기관 경영평가 재난 및 안전관리 부분의 세부평가 기준

지표정의	재난*사고로부터 안전한 근로·생활환경을 유지하기 위한 노력과 성과를 평가한다. *재난이란 「재난 및 안전관리 기본법」 제2조에 따른 태풍, 홍수, 한파, 폭염, 지진, 황사 등 자연재해 및 화재, 붕괴, 폭발, 교통, 화생방, 환경오염사고 등 사회재난을 의미
적용대상(배점)	공기업 및 준정부기관: 비계량 4점
세부평가내용	① 재난관리시스템(예방·대응·복구) 구축·운영을 통한 노력과 성과 *안전점검·진단 및 재난대비계획 수립·이행 실적, 관계자 교육, 안전관련 투자, 관련 예산·조직·인력 현황 등 **공공기관 재난관리평가 결과(행안부) ② 국민의 생명·재산을 보호하기 위한 노력과 성과 *재난·사고 발생 여부, 피해 정도 등 ③ 산업재해 등 근로자(간접고용, 하청업체 근로자 포함) 피해 방지 및 사업장(발주현장 포함) 안전관리 등 근로환경 개선을 위한 노력과 성과 * 근로자 내부제안제도 운영, 근로자의 업무상 부상·질병 예방 및 임산부·장애인 등 취약근로자 보호를 위한 노력 ④ 국가기반시설, 다중이용시설, 청사 등 시설물 관리 및 건설과정에서의 안전확보 노력과 성과 * (예) 공공기관 발주공사 현장에서의 재난·사고 방지를 위한 노력과 성과

50) 기획재정부, 2020년도 공공기관 경영평가편람, 2019, 36면.

	<p>** 공공기관 발주공사 산업재해 결과보고서·공공기관 안전활동 수준평가(고용부)</p> <p>⑤ 개인정보 보호 및 사이버 안전을 위한 정보보안 관리체계 구축·운영 등을 위한 노력과 성과</p> <p>* 개인정보 보호관리 수준, 정보보호 피해건수, 공공기관 정보보안 관리실태평가(국정원) 결과, 윈도우7 기술지원 종료에 따른 조치결과 등</p> <p>※ 위 평가내용에도 불구하고, 아래에 해당하는 경우에는 다음과 같이 평가한다.</p> <p>(1) 재난·사고가 발생하지 않고, 안전법령을 위반하지 않은 경우 → 만점부여</p> <p>(2) 중대재해가 발생하였고, 해당 재해 발생과정에서 안전법령을 위반하였을 경우 → 0점 부여</p>
--	---

위 내용을 보면 「재난 및 안전관리 기본법」의 ‘재난’ 및 「산업재해보상보험법」에 따른 ‘사고’와 관련해서 평가기준을 제시하고 있음을 볼 수 있다. 그런데 재난·사고가 발생하지 않고, 안전법령을 위반하지 않은 경우에는 일률적으로 만점을 부여하고 있는데 이는 재난관리시스템(예방·대응·복구) 구축·운영에 관심을 기울이게끔 유도하려는 원래의 취지에 부합하는 것으로 보기는 힘들다. 따라서 재난·사고가 발생하지 않고, 안전법령을 위반하지 않은 점만으로 일률적으로 만점을 부여하기 보다는 재난관리시스템(예방·대응·복구) 구축·운영 상황 등을 종합적으로 평가하는 것이 필요하다.

V. 안전법제의 발전방안

1. 개관

안전법제로는 「재난 및 안전관리 기본법」, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」, 「산업안전보건법」, 「식품위생법」 등을 들 수 있다. 사회안전망의 개념까지 포함하여 보게 될 경우에는 「국민연금법」, 「노인장기요양보험법」, 「국민건강보험법」 까지를 포함해서 볼 수 있다. 그동안 안전법제 일반에 대해서는 다양한 문제점들이 지적되어 왔으며,⁵¹⁾ 사회취약계층의 안전보호 문제에 대해서도 다양한 논의가

이루어진 바 있다.⁵²⁾

여기에서는 포스트 코로나시대에 사회취약계층의 생명·신체의 안전에 초점을 맞추어서 각 개별법령별로 보다 구체적으로 검토해보기로 한다. 우선 재난과 안전에 대한 기본법의 역할을 하고 있는 「재난 및 안전관리기본법」을 검토하고, 이어서 이번에 코로나19사태로 그 중요성이 높아진 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」을 살펴본 다음, 노동현장에서의 취약계층안전이 많이 문제되는 「산업안전보건법」의 내용을 차례로 살펴보도록 한다.

2. 「재난 및 안전관리기본법」과 안전취약계층

(1) 개관

2020년 6월 9일에 개정된 「재난 및 안전관리기본법」의 주요내용을 보면 지방자치단체의 장은 예산을 편성하기 전에 재난 및 안전관리 사업의 투자우선순위를 검토하도록 하고(제10조의4), 재난안전대책조직에 관한 규정을 개선하고(제14조 제5항, 제17조의 3), 긴급한 상황시 우선조치에 대한 규정을 두고(제48조제2항), 재난안전의 무보험에 대해서 규정을 두고(제76조의2, 제76조의3, 제76조의 4), 적극행정면책에 대한 규정을 두고 있다(제77조의 2).

위의 개정내용을 보면 재난 및 안전관리 사업의 효율성과 효과성을 높이기 위한 예산법, 조직법, 보험법적인 내용들이 포함되어 있음을 볼 수 있다. 또한 신속하고도 적극적인 대응이 가능하도록 우선조치권을 부여하고 적극행정면책제도도 도입한 것을 볼 수 있다. 이러한 내용들은 재난 및 안전관리 사업이 향후 효율적·효과적으로 이루어지는 데에 기여할 것으로 기대된다.

지방자치단체의 장은 예산을 편성하기 전에 재난 및 안전관리 사업의 투자우선순위를 검토하도록 하고 있는데 이는 뒤에서 보게 될 안전취약계층에 대한 안전환경 지원

51) 안전관리 법체계의 문제점으로는 1) 자연재난 위주 관리체계의 한계, 2) 안전관리 컨트롤타워의 효율성 문제, 3) 안전관리 초동대응의 부실과 지역의 안전관리능력의 부재, 4) 안전관련 법령의 중복과 분산과 복합재난의 대비부족 등이 지적되어 왔다. 나채준 외, 「재난·안전 관련 법제 개선방안 연구」, 한국법제연구원, 2014, 33-36면; 김용섭, 「재난 및 안전 관리 법제의 현황과 법정정책 과제」, 행정법연구 제45호, 2016, 61-62면.

52) 안전취약계층의 안전관리 법제도의 문제점으로는 1) 정부부처의 구체적 보호대책이 각각의 안전취약집단이 지닌 취약 특성을 적절하게 고려하지 못하고 있다는 점, 2) 노인, 장애인, 외국인 대상 안전서비스는 부처별 단위의 사업 형태로 지원되고 있어 안전정책 및 서비스의 포괄 범위가 제한적이라는 점, 3) 안전취약계층의 특성을 고려한 안전교육·문화 등 교육적 측면의 정책 프로그램이 부족하다는 점 등이 지적되고 있다. 류현숙, 「안전취약계층의 안전권 보장을 위한 제도 개선 연구」, 한국행정연구원, 2018, xxi.

제도와의 밀접한 관련이 있다고 할 수 있다. 즉, 지방자치단체의 장기 예산을 편성하는 과정에서 안전취약계층에 대한 지원을 포함하여 재난 및 안전관리 사업의 투자계획을 세우도록 함으로써 안전취약계층의 보호조치의 재정적 뒷받침이 가능하게 한다는 점에서 의미가 크다고 할 수 있다.

적극행정면책제도의 경우 고의나 중과실이 없는 경우에 적용되도록 하고 있는데 이는 국가배상법에 따른 공무원 개인의 책임이 고의나 중과실이 있는 경우에만 인정되는 것과 균형을 맞춘 것으로 보인다. 경과실만 있는 당해 공무원의 개인책임은 면책된다고 하더라도 국가나 지방자치단체의 배상책임문제는 여전히 남을 수 있다고 할 수 있다.

(2) 안전취약계층

「재난 및 안전관리기본법」에서는 “안전취약계층”에 관한 정의규정을 두고 있다. 이에 따르면 “안전취약계층”이란 어린이, 노인, 장애인 등 재난에 취약한 사람을 말한다.⁵³⁾ 그리고 국가안전관리기본계획에는 생활안전, 교통안전, 산업안전, 시설안전, 범죄안전, 식품안전 이외에도 안전취약계층 안전에 대한 대책이 포함되도록 하고 있다.⁵⁴⁾

또한 동법은 안전취약계층에 대한 안전환경 지원에 관한 규정도 두고 있다. 이에 따르면 재난관리책임기관의 장은 안전취약계층이 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 안전을 확보할 수 있는 생활환경을 조성하기 위하여 안전용품의 제공 및 시설 개선 등 필요한 사항을 지원하기 위하여 노력하여야 한다. 그리고 행정안전부장관은 재난관리책임기관의 장에게 이러한 지원이 원활히 수행되는 데 필요한 사항을 요청할 수 있으며, 행정안전부장관은 이러한 지원과 관련하여 지방자치단체에 필요한 지원 및 지도를 할 수 있다.⁵⁵⁾

안전취약계층의 지원을 위한 조례도 제정되어 있다. 예를 들어 「경기도 안전취약계층 지원 조례」에서는 지원대상이 되는 안전취약계층으로 1) 「노인복지법」에 따른 홀로 사는 노인, 2) 「장애인복지법」에 따른 장애인, 3) 소년·소녀가장, 한부모가족 등 우선 지원이 필요하다고 인정되는 사람, 4) 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자, 5) 그 밖에 도지사가 필요하다고 인정하는 사람 등을 들고 있다.⁵⁶⁾ 동 조례에서는 안전취약계층에 지원할 수 있는 물품 또는 시설로는 1) 각종 재난 및 사고예방 또는 사고발생시 초기 생존에 필요한 「재난안전용품」, 2. 그 밖에 안전취약계층의 생명과 재산보호를 위하여 도지사가 필요하다고 판단하는 사항 등을 들고 있다.⁵⁷⁾

53) 「재난 및 안전관리기본법」 제3조 9의3

54) 「재난 및 안전관리기본법」 제22조 제8항 제2호

55) 「재난 및 안전관리기본법」 제31조의2 제1항, 제3항, 제4항

56) 「경기도 안전취약계층 지원 조례」 제4조 제1항

위와 같은 규정들에도 불구하고 안전취약계층의 보호가 충분히 이루어지고 있다고 보기는 힘들다. 한국사회에서 2018년 현재 안전취약계층이 전체 인구에서 차지하는 비중은 어린이(12.8%), 노인(14.3%), 장애인(5.39%) 등인데, OECD 기준으로 볼 때 노인의 교통사고 사망률은 노인인구 10만 명 당 25.6명으로 OECD 평균인 8.8명에 비해 약 3배 가량 높은 수치이며, 장애인의 안전사고 발생률은 7.7%로 전체인구 사고 발생률 0.7%의 10배에 달한다.⁵⁸⁾

이러한 문제를 해결하기 위해서는 다음과 같은 법제개선이 필요하다. 첫째, 안전취약계층에 대한 안전환경지원을 위해 국가와 지방자치단체간, 지방자치단체와 민간단체간의 협력을 보다 활성화할 수 있는 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 안전취약계층에 대한 안전환경지원은 위의 법령 내용에서 볼 수 있듯이 국가나 지방자치단체간의 긴밀한 협력이 필요하며, 더 나아가 국가나 지방자치단체와 같은 행정주체와 다양한 사회복지활동을 하고 있는 종교단체나 민간단체간의 협력도 필요하다. 일반적인 사회복지서비스 전달체계에서도 이 점이 강조되고 있지만 안전취약계층에 대한 안전환경지원제도에 있어서도 이러한 협력이 활성화될 수 있도록 협약체결의 법적 근거를 두는 등의 법제개선이 필요하다.

둘째, 안전취약계층의 유형별 특성을 고려하여 안전환경지원제도를 좀 더 실질화할 필요가 있다고 할 수 있다. 예를 들어 최근에 장애등급제가 폐지되면서 장애별 특성을 반영한 맞춤형 장애인지원제도가 중시되고 있는데 이는 안전환경지원제도에서도 마찬가지라고 할 수 있다. 안전물품이나 안전교육의 제공 등도 장애의 특성에 따라 맞춤형으로 하는 것이 필요하다. 그 외의 사회취약계층들도 이들을 고려한 맞춤형 안전환경지원제도를 구축하는 것이 필요하다.

예를 들어 청각장애인 집에는 안방과 거실에 화재경광등 설치를 해서 상황정보를 전달해야 하며, 시각장애인 집에는 화재정보기를 설치해야 하며, 보행이 불편한 모든 취약계층은 사고유형에 맞는 실내에서의 적정 행동요령을 서비스하는 것이 필요하다.⁵⁹⁾ 이를 뒷받침할 수 있는 법제정비가 이루어져야 한다.

57) 「경기도 안전취약계층 지원 조례」 제5조

58) 류현숙, “안전취약계층의 안전사고 동향”, 한국의 사회동향 2019, 통계청 통계개발원, 2019, 309-311면.

59) 류현숙, 안전취약계층의 안전권 보장을 위한 제도 개선 연구, 한국행정연구원, 2018, 290면.

3. 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」과 감염취약계층

(1) 개관

코로나 19의 확산에 대응하기 위해서 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」이 2020. 3. 4. 개정되었는데, 기본계획수립시 감염병 대비 의약품·장비 등의 비축 및 관리에 관한 사항을 포함하도록 하고(제7조제2항제2호의2), 검사거부에 대한 처벌규정을 두고(제13조제2항, 제80조제2호의2), 감염병병원체 확인기관평가의 근거를 마련하고(제16조의 2), 감염실태를 공표하도록 하고(제17조), 고위험병원체의 분리·이동신고에 관한 규정을 통해 신고의 법적 성격을 명확하게 하고(제21조제4항, 제22조제3항 후단, 제23조제6항, 제52조제2항 및 제53조제2항), 감염병환자 이동경로를 공개하도록 하고(제34조의 2), 격리조치거부자를 처벌하는 규정을 두고(제42조제2항·제3항 및 제79조의3), 감염취약계층의 보호에 관한 규정을 두고(제49조의2), 위치정보등 제공에 관한 규정을 두고 있다(제76조의2).

위의 내용을 보면 검사거부에 대한 처벌의 신설, 격리조치거부자에 대한 처벌 신설 등 강제조치의 실효성을 확보하기 위한 내용이 들어간 것을 볼 수 있고, 이동경로공개 및 위치정보 등의 제공 등의 근거규정이 들어갔다. 전반적으로 개인정보보호나 신체의 자유 보다는 안전을 중시한 내용들이임을 알 수 있다. 실제로 위 개정내용을 운영하는 과정에서는 격리조치거부자에 대한 처벌의 수위, 위치정보의 제공범위 등에 있어서 신체의 자유나 개인정보보호라는 또다른 헌법적 가치와 최대한 조화시키는 방향이 되어야 할 것으로 보인다.

또한 위 개정사항에는 개정된 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에서는 감염취약계층의 보호조치에 관한 규정을 두고 있는데 이는 이어서 보다 상세하게 살펴볼 수 있다.

(2) 감염취약계층

개정된 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따르면 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 호흡기와 관련된 감염병으로부터 사회복지시설을 이용하는 어린이, 노인 등의 "감염취약계층"을 보호하기 위하여 「재난 및 안전관리 기본법」에 따른 주의 이상의 위기경보가 발령된 경우 감염취약계층에게 마스크 지급 등 필요한 조치를 취할 수 있다.⁶⁰⁾

그러나 마스크 지급만으로는 감염취약계층의 보호에 충분하다고 보기는 힘들며, 이

60) 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제49조의2 제1항

들을 실질적으로 보호할 수 있는 구체적인 조치들이 대통령령 등에 들어갈 필요가 있다. 이러한 내용으로 우선 감염취약계층의 특성을 고려한 감염병과 관련된 정보접근권의 제공 등을 들 수 있다. 시각장애인이거나 청각장애인의 경우 감염병과 관련된 정보접근에 여러 가지 제약을 갖고 있을 수밖에 없다. 감염병에 관련된 신속한 정보입수는 본인의 안전을 보호하는 데에 핵심적이라는 점에서 장애인들이 감염병과 관련된 정보를 신속하게 입수할 수 있는 법령상의 근거를 마련할 필요가 있다.

다음으로 감염취약계층의 격리조치와 관련해서도 검토해야 할 부분들이 있다. 코로나 19사태가 기저질환이 있는 고령자들에게 더 많은 사망자가 발생시키고 있는 데에서 볼 수 있듯이 감염병은 사회적 취약계층에게 더 부정적인 영향을 미치는 경우가 많다. 특히 고령자나 장애인들이 주로 거주하고 있는 요양시설이나 사회복지시설에 대한 ‘코호트 격리’(cohort isolation)가 이루어질 경우 고령자나 장애인에게 또다른 차별로 연결될 수 있다는 점에서 문제가 지적되고 있다.⁶¹⁾

우선 이러한 코호트격리에 법적인 근거가 있는지 여부에 대해서 다음과 같은 견해가 제시되고 있다. 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제49조에서는 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 감염병을 예방하기 위하여 일정한 조치를 하거나 그에 필요한 일부 조치를 하여야 한다고 규정하면서 여러 가지 조치를 열거를 하고 있는데 그 중에 “감염병의심자를 적당한 장소에 일정한 기간 입원 또는 격리시키는 것”이 포함되어 있다.⁶²⁾ 그러나 아직까지 감염병이 의심되지 않는 상황에서 예방적 코호트 격리를 하기 위해 장소자체의 폐쇄를 하는 것은 이 규정에 해당하는 것으로 보기 힘들다는 것이다. 이 견해에서는 「재난 및 안전관리 기본법」에 따른 위험구역설정대상으로 보는 것도 힘들다고 보고 있다.⁶³⁾

이처럼 코호트 격리가 가져올 수 있는 감염취약계층에 대한 또 다른 차별을 고려하면 예방적 코호트 격리는 현재 법적 근거가 명확하게 존재하지 않는 것으로 보아야 할 것이다. 예방적 코호트 격리가 정책적으로 필요하다고 하더라도 이는 향후 법률상 근거를 두고 감염취약계층의 안전권이 충분히 보장되는 범위 내에서 제한적으로 허용되어야 할 것이다.

격리와 관련한 부당한 피해가 있을 때 피해보상이 마련되어야 하고, 격리조치 중의 생계 지원, 심리 치료 지원 및 지원책이 필요하다는 지적이 있다.⁶⁴⁾ 이러한 지적이 감염취약계층에 한정된 것은 아니지만 이러한 보상 및 지원제도는 감염취약계층에 보다 크게 요구된다고 할 수 있다.

61) 백옥선, “팬데믹 상황에서 감염병 취약계층 보호를 위한 법제방안 - 장애인 보호 문제를 중심으로 -”, 사회복지법제연구 제12권 제1호, 2020, 13면.

62) 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제49조 제1항 제14호

63) 백옥선, 위의 글, 14-15면.

64) 이준서, 감염병 예방 및 대응체계에 관한 법제개선방안 연구, 한국법제연구원, 2018, 180-183면.

4. 「산업안전보건법」과 위험취약계층

(1) 개관

2019년 1월 15일에 전면개정된 「산업안전보건법」⁶⁵⁾은 다음과 같은 다양한 개정 내용들을 담고 있다. 법의 보호대상을 확대(제1조, 제77조부터 제79조까지 등), 근로자에게 작업중지권 부여와 실효성 확보수단 마련하며(제52조), 도급작업 등 유해·위험한 작업의 도급을 금지하고(제58조), 도급인의 산업재해 예방 책임을 강화하고(제63조 및 제65조제4항), 물질안전보건자료의 작성·제출하도록 하고(제110조 및 제112조 등), 법 위반에 대한 제재를 강화하고 있다(제167조).

이러한 개정법에 대해서는 다음과 같은 긍정적인 평가가 있다. 도급인의 산업안전 관련 책임의 확대는 계약법리에 비추어 보면 매우 이례적으로 보일 수 있으나, 산업 안전이라는 사회적 질서규범의 관점에서 본다면 그렇지 않다는 것이다. ‘계약상’ 도급인의 지위에 놓인 사람이라 하더라도 ‘산업재해위험을 더 잘 제어하고, 예방할 수 있다면’ 바로 그 사람이 「산업안전보건법」상의 책임을 지도록 하는 것이 타당하다는 것이다.⁶⁶⁾

이에 대해 경영계에서는 도급인의 책임을 지나치게 확대하여 문제가 있다는 비판을 제시하고 있다. 이와 관련해서는 헌법재판소의 관련판례를 볼 필요가 있다. 헌법재판소는 개정전의 「산업안전보건법」상 사업주의 책임규정에 대해서 다음과 같이 합헌 취지로 결정한 바 있다.

“1. 산업안전보건법 제23조 제3항에 규정된 사업주의 안전조치의무는 근로자의 신체의 완전성을 보호하기 위한 규정이다. 산업안전보건법은 근로자의 안전을 유지하는 것을 목적으로 하고, 신체의 완전성은 인간 존엄의 기반이 되므로 이를 보호하는 것은 중요한 공익에 해당된다. 산업재해 통계에 의하면 산업안전보건법 제23조 제3항 위반행위로 인해 사망·상해사고가 발생할 가능성이 높으므로 그로 인한 공익침해의 정도가 매우 크다. 이 사건 형벌조항에 정해져 있는 법정형의 종류와 형량은 산업안전보건법 제23조 제3항의 목적 달성에 필요한 정도를 현저히 일탈하지 않았다. 따라서 이 사건 형벌조항은 과잉형벌에 해당되지 않는다.

2. 산업안전보건법 제71조 단서는 “법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지

65) 외주업체 근로자로 위험한 작업에 종사 중에 희생당한 분의 이름을 따라서 “김용균법”으로도 부르고 있다.

66) 권혁, “산업안전보건법상 도급사업주의 책임강화에 관한 입법론적 평가”, 노동법논총 제43호, 2018, 75면.

아니하다.”라고 규정한다. 이와 같은 내용의 단서에 의해 불법의 결과 발생에 관하여 독자적인 책임이 없는 법인은 형사처벌의 대상에서 제외된다. 따라서 이 사건 양벌규정조항은 책임주의 원칙에 어긋나지 않는다.”⁶⁷⁾

위 헌법재판소 결정은 어디까지나 개정전 「산업안전보건법」의 내용에 대한 것이고 ‘사업주’에 관한 것이기는 하지만 기본적으로 개정법에 대해서도 같은 취지가 적용될 수 있다고 보아야 할 것이다. 왜냐하면 ‘도급인’의 지배권이 있는 사업장에서 안전감독을 철저히 하지 않을 경우 이로 인해 외주업체 근로자에게 사망·상해사고가 발생할 가능성이 높고 그로 인한 공익침해의 정도가 매우 크다고 보아야 하기 때문이다.

(2) 위험취약계층

「산업안전보건법」에서는 위험취약계층에 대한 개념을 별도로 사용하고 있지는 않다. 그러나 기업들이 비용절감을 위해서 위험한 업무를 외주업체에게 맡기는 과정(사내도급과정)에서 외주업체 근로자(비정규직인 경우가 많다)가 위험에 노출되는 문제를 막기 위해서 도급인의 책임을 강화하였고, 배달종사업자와 같은 특수형태근로자의 보호를 위한 가맹사업본부의 산업재해 예방을 위하여 필요한 안전조치의무를 두고 있다. 이러한 개정내용들을 보면 노동시장에서 안전취약계층보호가 위 개정의 주요목적 중의 하나라고 볼 수 있다.

위 개정안에서 도급작업 등 유해·위험한 작업의 도급을 금지하고 있는 것은 위험의 외주화를 제어하려는 취지로 원칙적으로 긍정적으로 볼 수 있다. 그러나 도급작업 등의 경우에도 외주화가 예외적으로 가능할 수 있고 위에서 명시적으로 금지되고 있지는 않지만 유해·위험한 작업은 얼마든지 있을 수 있기 때문에 외주업체 근로자에게 위험발생가능성은 여전히 남아 있는 것으로 볼 수 있다.

결국 외주화가 있는 경우에도 위험방지를 위한 조치가 실질적으로 이루어지도록 하는 것이 안전취약계층의 보호에 있어서 핵심적인 과제라고 할 수 있다. 개정법에서 도급인의 책임이 강화되었기 때문에 이를 통해 도급인의 위험방지노력이 증가될 것으로 기대해볼 수는 있지만 이것으로 충분하다고 보기는 힘들다.

이를 해결하기 위해서는 근로감독관과 안전보건관리책임자 등의 실질적인 공사현장 안전관리 체계가 구축될 필요가 있다. 즉, 근로감독관과 안전보건관리책임자 간의 수직적 감독체계를 유관기관의 협력적·수평적 안전관리체계로 전환하여, 사업자의 위험성 평가와 안전·보건조치에 대한 2중 또는 3중의 관리감독이 이루어지도록 할 필요가 있다는 견해가 제시되고 있는데,⁶⁸⁾ 이는 외주업체의 근로자와 같은 안전취약계층의

67) 헌재 2017. 10. 26. 2017헌바166

보호를 위해서도 반드시 필요하다.

산업재해발생에 따른 도급인의 책임을 강화하는 것 이외에도 산업재해발생을 억제했을 때의 인센티브를 강화하는 것이 「산업안전보건법」의 실효성을 제고하는 길이 될 수 있다. 이는 앞서 본 공공조달에서의 사회적 가치 반영제도를 통해서 실현해볼 수 있다.

VI. 결론

코로나19 사태에 ‘안전’의 가치가 매우 중시되는 사회가 될 것이라는 점이 지적되고 있다. 이 글에서는 사회적 가치 활성화를 위해서 안전법제가 어떻게 개선되어야 할 것인지를 크게 두 가지로 나누어서 살펴보았다. 하나는 사회적 가치 법제에서 안전의 가치를 어떻게 반영할 것인가 하는 점이고, 다른 하나는 안전법제에서 사회적 가치를 어떻게 반영할 것인가 하는 점이다. 이상의 논의를 정리해보면 다음과 같다.

1. 사회적 가치 법제에서 안전의 가치 반영

우선 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법」(안)은 사회적 가치에 관한 각 개별법에서 분산적으로 규율하던 것에서 벗어나 사회적 가치와 관련한 총체적 정책방향을 제시할 수 있게 한다는 점에서 입법의 필요성이 존재한다. 다만 이 법에서 규율하고 있는 다양한 사회적 가치가 실제로 구현되기 위해서는 안전 등 개별적 사회적가치 성과평가기준이 보다 구체화될 필요가 있다.

다음으로 국가계약법령에서는 계약의 이행에 있어서 안전대책을 소홀히 하여 공중이나 근로자에게 위해를 가한 자에 대해서 일정기간 동안 입찰참가자격을 제한하도록 하고 있는데, 위반 이후의 안전조치의무의 이행정도를 고려하여 보다 탄력적으로 입찰참가자격제한제도를 운영하는 것이 오히려 안전의무의 확보를 유인할 수 있는 장점이 있다고 보아야 한다. 국가계약법을 기초로 제정되어 있는 기획재정부의 「공사계약 종합심사낙찰제 심사기준」(기획재정부 예규)위 기준을 보면 사회적 책임에 관한 사항이 매우 세분화되어 정량적으로 평가되고 있고, 안전을 포함하여 사회적 책임에 관한 부분을 정식배점이 아닌 가점의 요소로 하고 있다. 그러나 산업재해 발생여부와

68) 김성호, “건설산업 안전관리 관련 독일 입법례”, 최신외국입법정보 통권 제129호, 국회도서관, 2020, 1-2면.

같은 안전요소는 향후 계약이행과정에서의 작업환경에 대한 판단을 가능케하는 시금석이 될 수 있다는 점에서 계약본체와의 연관성이 크다고 볼 수 있으므로 이를 정식 배점요소로 평가하는 것이 바람직하다.

2020년도 공공기관 경영평가 재난 및 안전관리 부분의 세부평가 기준에서는 재난·사고가 발생하지 않고, 안전법령을 위반하지 않은 경우에는 일률적으로 만점을 부여하고 있는데 이는 재난관리시스템(예방·대응·복구) 구축·운영에 관심을 기울이게끔 유도하려는 원래의 취지에 부합하는 것으로 보기는 힘들므로 개선을 요한다.

2. 안전법제에서 사회적 가치의 반영

「재난 및 안전관리기본법」에서는 안전취약계층이란 어린이, 노인, 장애인 등 재난에 취약한 사람을 말한다고 정의하고 이들에 대한 안전대책이 국가안전관리기본계획에 포함되도록 하고 있으며, 안전취약계층에 대한 안전 환경 지원에 관한 규정도 두고 있다. 향후 안전취약계층에 대한 안전환경지원체도를 좀 더 실질화할 필요가 있다고 할 수 있다. 이를 위해서는 국가와 지방자치단체간, 행정주체와 민간부문간 협력을 활성화할 수 있는 협약제도의 근거를 마련하는 것이 필요하다. 또한 최근에 장애등급제가 폐지되면서 맞춤형 장애인지원체도가 중시되고 있는데, 안전물품이나 안전교육의 제공 등도 장애의 특성에 따라 맞춤형으로 하는 것이 필요하다.

2020년 3월 4일 개정된 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」은 사회복지시설을 이용하는 어린이, 노인 등의 "감염취약계층"을 보호하기 위하여 마스크 지급 등 필요한 조치를 취할 수 있도록 하고 있으나 이와 같은 규정만으로는 감염취약계층의 보호에 충분하다고 보기는 힘들다. 감염취약계층의 특성을 고려하여 보호조치를 제공하고, 감염병 정보에 대한 접근권을 확보해줄 필요가 있다. 즉, 고령자나 장애인들이 주로 거주하고 있는 요양시설이나 사회복지시설에 대한 '코호트 격리'(cohort isolation)는 고령자나 장애인에게 또 다른 차별로 연결될 수 있다는 점에서 신중하게 이루어질 필요가 있으며, 감염병과 관련된 정보에 대한 접근에서 장애인 등 감염취약계층에게 차별이 발생하지 않도록 할 필요가 있다.

2019년 1월 15일에 전면개정된 「산업안전보건법」에서는 위험취약계층에 대한 개념을 별도로 사용하고 있지는 않지만 외주업체 근로자가 위험에 노출되는 문제를 막기 위해서 도급인의 책임을 강화하였고, 배달종사업자와 같은 특수형태근로자의 보호를 위해서 가맹사업본부에게 산업재해 예방을 위하여 필요한 안전조치의무를 부과하고 있다. 향후 안전취약계층에서 산업재해의 발생률을 실질적으로 낮추기 위해서는 사업자의 위험성 평가와 안전·보건조치에 대한 2중 또는 3중의 관리감독이 이루어지도록 하는 제도가 마련될 필요가 있다.

[참고문헌]

1. 국내문헌

- 강순화·전영옥, “사회적경제의 법, 제도 및 조직에 관한 연구”, 법학연구 제18권 제4호, 2018.
- 권혁, “산업안전보건법상 도급사업주의 책임강화에 관한 입법론적 평가”, 노동법논총 제43호, 2018.
- 기획재정부, 2020년도 공공기관 경영평가편람, 2019.
- 김대인, “독일의 부정당업자제재제도에 대한 연구”, 행정법연구 제53호, 2018.
- 김대인, “사회행정법영역의 구축에 관한 시론적 고찰”, 공법학연구 제20권 제3호, 2019.
- 김대인, 사회적 가치 실현을 위한 안전법제의 개선, 한국법제연구원, 2020.
- 김대환, “국가의 국민안전보장의무”, 공법학연구 제15권 제3호, 2014.
- 김성호, “건설산업 안전관리 관련 독일 입법례”, 최신외국입법정보 통권 제129호, 국회도서관, 2020.
- 김소연, “기본권으로서의 안전권 인정에 대한 헌법적 고찰”, 공법연구 제45집 제3호, 2017.
- 김용섭, “재난 및 안전 관리 법제의 현황과 법정정책 과제”, 행정법연구 제45호, 2016.
- 김용훈, “기본권으로서의 안전권 조항의 헌법적 의의 - 미국에서의 관련 논의를 참고하여 -”, 동아법학 제84호, 2019.
- 김주영, 사회적 가치 입법화를 위한 범주화, 한국법제연구원, 2019.
- 김태호, 공기업 경영성과와 사회적 가치의 법제화, 한국법제연구원, 2019.
- 김태호, “공기업의 경제활동과 사회적 가치: 공법학의 관점에서”, 경제규제와 법 제12권 제2호, 2019.
- 김현희·박광동, 공공기관의 사회적 가치 강화를 위한 관련 법제 개선방안 연구, 한국법제연구원, 2018.
- 나채준 외, 재난·안전 관련 법제 개선방안 연구, 한국법제연구원, 2014.
- 노상헌, “사내하도급·위험의 외주화에 대한 법적 규제 - 일본법령의 검토를 중심으로 -”, 강원법학 제48권, 2016.
- 류현숙, 안전취약계층의 안전권 보장을 위한 제도 개선 연구, 한국행정연구원, 2018.
- 류현숙, “안전취약계층의 안전사고 동향”, 한국의 사회동향 2019, 통계청 통계개발원, 2019.
- 박광동·장교식, “사회적 가치 관련 기본법의 법적 성격에 관한 소고”, 일감법학 제43

- 호, 2019.
- 박정연, “사회서비스 바우처 제도의 법문제”, 행정법연구 제51호, 2017.
- 박찬운, “사회권의 사법구제가능성 강화를 위한 사법부의 역할”, 법학논총 제35집 제4호, 2018.
- 백옥선, “팬데믹 상황에서 감염병 취약계층 보호를 위한 법제방안 - 장애인 보호 문제를 중심으로 -”, 사회복지법제연구 제12권 제1호, 2020.
- 성낙인, 헌법학 제15판, 2015.
- 안홍기·김혜란, “안전의 사회적 가치와 비용부담 방향”, 국토정책 Brief 제516호, 2015.
- 양천수, “위험재난 및 안전 개념에 대한 법이론적 고찰”, 공법학연구 제16권 제2호, 2015.
- 윤수정, “사회적 가치 실현과 헌법”, 공법학연구 제19권 제3호, 2018.
- 윤찬영, “사회복지서비스 신청권 판례의 의의와 과제”, 복지동향 제149호, 2011
- 윤찬영, “사회서비스 보장을 위한 입법과제”, 사회복지법제연구 제3호, 2012.
- 이부하, “헌법상 가치로서의 안전과 안전보장”, 홍익법학 제14권 제2호, 2013.
- 이승기, “사회서비스 개념의 법적 정합성에 관한 고찰”, 사회복지법제연구 제9권 제2호, 2018.
- 이재열, “시대적 전환과 사회적 가치”, Social Innovation Monitor Vol. 16, 사회적 가치연구원, 2018.
- 이준서, 감염병 예방 및 대응체계에 관한 법제개선방안 연구, 한국법제연구원, 2018.
- 최승원, “사회복지법의 기초”, 사회복지법제연구 제1권 제1호, 2010.
- 최유경, 사회적 가치 실현을 위한 입법화 기초연구 II - 미국에서의 사회적 가치 논의 흐름과 변화, 한국법제연구원, 2019.
- 최철호, “사회적 가치실현을 위한 입법적 과제”, 공법학연구 제20권 제1호, 2019.
- 홍성방, “헌법재판소결정례에 나타난 사회적 기본권”, 서강법학연구 제4호, 2002.
- 홍완식, “안전권 실현을 위한 입법정책”, 유럽헌법연구 제14호, 2013.

2. 외국문헌

- Benett, Fran and Ruxton, Sandy, Common Social Values in the European Union: Stocktaking, with a Focus on Social Inclusion and Social Protection, Luxembourg Presidency of the Council of the European Union, 2015.
- DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Evaluation of the Practical Implementation of the EU Occupational Safety and Health (OSH) Directives in EU Member States, 2015.

- European Commission, COVID-19: Guidance for the Workplace, 2020.
- European Economic and Social Committee, The Social Economy in the European Union, 2020.
- Grimm, Dieter, “Types of Constitutions”, in: Rosenfeld, Michel and Sajó András (eds.), Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Oxford University Press, 2012.
- OECD, COVID-19: Protecting People and Societies, 2020.
- Public Health England, Using the Social Value Act to Reduce Health Inequalities in England through Action on the Social Determinants of Health, 2015.
- Social Enterprise UK, The Social Value Guide: Implementing the Public Services (Social Value) Act, 2012.

[국문초록]

사회적 가치와 안전에 대한 공법적 고찰 -포스트 코로나 시대의 준비를 위하여-

김 대 인

(이화여자대학교 법학전문대학원 교수)

코로나19 사태 이후에 ‘안전’의 가치가 매우 중시되는 사회가 될 것으로 예상되고 있다. 이 글에서는 사회적 가치 활성화를 위해서 안전법제가 어떻게 개선되어야 할 것인지를 크게 두 가지로 나누어서 살펴보았다. 하나는 사회적 가치 법제에서 안전의 가치를 어떻게 반영할 것인가 하는 점이고, 다른 하나는 안전법제에서 사회적 가치를 어떻게 반영할 것인가 하는 점이다.

우선 사회적 가치 법제에서 안전가치의 반영과 관련해서는 우선 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법」(안)에서 규율하고 있는 다양한 사회적 가치가 실제적으로 구현되기 위해서는 안전 등 개별적 사회적 가치의 성과평가기준이 보다 구체화될 필요가 있다. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」상의 입찰참가자격제한제도의 경우 안전조치의무의 이행 정도를 고려하여 보다 탄력적으로 입찰참가자격제한제도를 운영하는 것이 오히려 안전의무의 확보를 유인할 수 있는 장점이 있으며 「공사계약 종합심사낙찰제 심사기준」(기획재정부 예규)에서 산업재해 발생여부와 같은 안전요소는 이를 정식배점요소로 평가하는 것이 필요하다. 공공기관 경영평가의 ‘재난 및 안전관리 부분’의 세부평가 기준에서는 이는 재난관리시스템의 구축·운영 정도를 좀 더 구체적으로 반영하는 것이 필요하다.

다음으로 안전법제에서 사회적 가치의 반영과 관련해서는 「재난 및 안전관리기본법」에서는 안전취약계층에 대한 안전환경지원제도를 좀 더 실질화하기 위한 국가와 지방자치단체간, 행정주체와 민간부문간 협력을 활성화할 수 있는 협약제도의 근거를 마련하는 것이 필요하며, 안전취약계층의 특성에 따른 맞춤형 지원이 이루어질 필요가 있다. 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에서는 감염취약계층의 특성을 고려

하여 보호조치를 제공하고, 감염병 정보에 대한 접근권을 확보해줄 필요가 있다. 「산업안전보건법」에서는 사업자의 위험성 평가와 안전·보건조치에 대한 2중 또는 3중의 관리감독이 이루어지도록 하는 제도가 마련될 필요가 있다.

주제어: 사회적 가치, 안전, 코로나19, 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법」(안), 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」, 「재난 및 안전관리기본법」, 「산업안전보건법」

[Abstract]

A Public Law Study on the Social Value and Safety: In Preparation for Post COVID Society

Kim, Dae In
(Professor, Ewha Womans University, School of Law)

It is expected that value of 'safety' will be highly emphasized after Covid-19 crisis. This paper deals with relationship between social value and safety law in two respects: one is reflecting value of safety in social value related law, and the other is reflecting social value in safety law.

As regards reflecting value of safety in social value related law, in order that social values, which is stipulated in 「Framework Act on the Realization of Social Value by Public Institutions」 (Draft), are to be actualized, it is necessary that performance evaluation criteria on respective social value including safety should be concretized. Disqualification system in 「Act on the Contracts in which the State is the Party」 should be flexibly implemented in consideration of compliance of safety duty, as this flexible disqualification system will induce compliance of safety duty. 「Evaluation Criteria in Best Value Award System in Construction Contract」 (Ministry of Strategy and Finance Ordinance) should include safety element such as industrial accident as a formal evaluation criteria. Furthermore, it is necessary to include more concrete evaluation criteria on implementing disaster prevention system in 'Public Institution Management Evaluation'.

As regards reflecting social value in safety law, 「Framework Act on the Management of Disasters and Safety」 should provide legal ground for agreement between the state and local government or between public and

private sector to realize safety environment for safety-vulnerable people.
「Infectious Disease Control and Prevention Act」 should allow safety measure in consideration of characteristics of infection-vulnerable people. 「Occupation Safety and Health Law」 should supply system which enables effective risk evaluation of enterprises and enhanced control on safety and health measures.

Keywords: Social Value, Safety, Covid-19, 「Framework Act on the Realization of Social Value by Public Institutions」 (Draft), 「Infectious Disease Control and Prevention Act」, 「Framework Act on the Management of Disasters and Safety」, 「Occupation Safety and Health Law」

사회복지시설 민간위탁 관련 지방자치단체 조례 분석* **

- 경기도 31개 시·군을 중심으로 -

유 정 원***

目 次

I. 서론	III. 조례분석
II. 이론적 논의	1. 경기도 기초지자체 민간위탁 조례
1. 민간위탁의 개념과 목적	2. 민간위탁 단계별 조례 특징
2. 사회복지시설 민간위탁과 조례	IV. 결론 및 제언

I. 서론

사회복지 서비스 공급에 있어서 민간위탁은 정부의 효율성을 높이고 경기 침체를 극복하기 위한 방안으로 1980년 영국과 미국을 중심으로 시작되었으며 우리나라에서는 IMF 경제 위기 즈음 도입되었다. 이후 오랫동안 공공과 민간 부문 간 역할 분담에 관한 제도적 근간으로 작용해왔다(김영중, 2017).

민간위탁 방식은 행정조직관리에 있어 매우 중요한 방법으로 행정의 고비용·저효율을 개선하고 민간이 행정에 참여하는 영역을 극대화하기 위한 목적으로 적극적으로

* 본 논문은 2019년 경기복지재단 정책연구 자료를 수정보완하여 작성하였음.

** 투고일: 2020.10.29., 심사일: 2020.11.02.-2020.11.18., 게재확정일: 2020.11.18.

*** 경기복지재단 연구위원

추진되어 왔다(오세민, 2017). 사실상 사회복지 분야에서 민간위탁은 사회복지의 실천 현장은 물론이고 정책이나 행정, 학계에서도 사회복지 서비스의 민간위탁 제도에 대한 정당성에 의문을 갖지 않고 있다. 그러나 지방분권화와 더불어 각종 사업들이 지방자치단체의 책임으로 개편되는 서비스 전달체계의 변화와 공공서비스의 효율성 제고 논의 등으로 민간위탁 제도의 위상에 대한 의문이 제기되기 시작했다. 대부분의 문제제기는 제도적 틀 안에서 이루어지고 있으며 위·수탁 기제의 부속 요소들에 대한 적절성에 관한 것(공창숙, 2011; 남기철, 2011)이고 이는 아직도 지속되는 양상을 보인다.

지방자치단체가 설치하고 운영하는 사회복지시설이 민간에 위탁되는 수는 계속 증가¹⁾하면서, 위·수탁 과정에 대한 체계적인 기준과 절차 마련에 대한 필요성이 제기되고 있다. 현장에서의 의견은 다수의 지방자치단체가 민간위탁과 관련하여 민간운영자와 수평적인 관계에서 공정한 방식으로 계약관계를 체결 한다기보다 일방적이거나 수직적이고 명령적 관계로 인식하고 있기 때문이라고 주장한다(신용규, 2017). 실제로 광역지자체의 사회복지관은 관장내정자의 전문성과 관련하여 높은 점수를 받아 법인이 수탁자로 선정되었으나, 새로 선정된 법인이 시설을 수탁한 이후 내정자를 미고용하여 복지관과 직원 및 단체와 불협화음이 지속되면서 파행 운영되는 사례가 있으며, 심의에서 탈락한 법인이 선정결과에 대한 불공정과 투명성에 대해 문제를 제기하여 공익감사 및 행정심판 청구 등 논란이 발생하기도 한다(김정훈, 2019).

한편, 공공에서는 지방자치단체의 사무를 민간에 위탁하는 경우 관리·운영의 투명성, 재정의 누수를 방지할 위한 자원배분의 효율성 기준에 따라 적정성 여부를 사전에 검토하는 등 제도적 공정성이 필수적이거나 그 틀이 마련되지 않았음을 강조하고 있다. 국민권익위원회(2018)는 지방자치단체가 「지방자치법」에 따라 지자체 사무의 민간위탁과 관련하여 「민간위탁 기본조례」 또는 「사회복지시설 민간위탁 조례」 등을 제정하여 운영하고 있지만, 민간위탁 관련 기준 및 절차가 마련되지 않았고, 일부 조례는 상위법령에 저촉된다고 지적하며, 지방자치단체의 민간위탁 운영 투명성 제고를 위한 방안을 제시한 바 있다.

민간과 공공에서 공통적으로 제기하는 문제는 민간위탁의 절차와 과정에 대한 공정성으로 함축될 수 있다. 이에 대해 명확하게 판단하고 보완할 수 있는 근거는 지방자치단체가 준용하는 법률적 기반, 즉 관련 조례들이라 할 것이다. 따라서 민간위탁과정에서 발생한 논란을 불식시키기 위해서는 현재 시행의 근거가 되고 있는 지자체 조례를 분석하고 상이점을 파악하여 향후 개선된 조례를 제·개정하기 위한 참고로 활용해야 한다.

본 연구의 목적은 전국에서 사회복지시설이 가장 많이 분포하고 있는 경기도 31개

1) 2018년 지자체 설치시설 5,911개소 중 83% 이상이 민간위탁으로 운영(보건복지부, 2019)

시·군에서 사회복지시설 민간위탁의 근거로 활용되고 있는 관련 조례들을 분석하여 위·수탁 과정 및 절차에서 공정성과 투명성을 저해할 수 있는 요소가 있는지 검토하고, 정책적 대안과 개선방안을 제안하는데 있다.

이를 위하여 다음과 같은 내용을 진행하고자 한다. 첫째, 경기도 31개 시·군의 민간위탁 사무에 관한 조례 또는 사회복지시설 민간위탁 조례의 구성 및 특성을 제시하고 둘째, 국민권익위원회에서 제안한 수탁자 선정 과정에서의 개선방안 준수하고 있는지 여부를 검토하여 셋째, 사회복지시설 위·수탁의 근거로 활용될 수 있는 조례의 실질적인 개선안을 제시하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 민간위탁의 개념과 목적

우리나라에는 IMF 위기와 경제적 위기를 극복하고 비효율적·비효과적인 국정관리 방식을 쇠퇴하고자 시도된 행정개혁의 일환으로 작은 정부를 구현하는 가장 효과적인 방안으로 주창된 것이 민간위탁이다. 재정적인 효율성 제고 차원에서 정부 조직 및 인력의 감축은 기능에 대한 조정 없이도 부분적으로 가능하지만 일정 정도를 지나칠 경우 구성원의 업무량을 과중 시켜 효과성을 저하시키는 한계가 있다. 이에 정부가 담당하던 기능을 민간에 위탁하여 처리하면 정부 내 조직과 인력을 감축하고 해당 기능이나 업무수행에 소요되는 재정을 줄여 효율성을 제고하는 방식이 가능하다. 즉, 민간위탁은 민간과 공공이 역할을 분담하되 서비스의 생산과 공급은 전문성이 풍부한 민간이 담당하고 서비스의 공급 결정과 비용 부담은 공공이 하여 행정조직의 확대를 최소화 하여 민간의 전문성과 기술을 활용, 서비스의 능률성을 높이고자 하는 것이다 (이인희, 2008).

민간위탁의 법률적 개념은 공공의 역할을 민간에게 위탁하여 수행토록 하는 것으로 '법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관에게 맡겨 그의 명의로 그의 책임아래 행사하도록 하는 것'으로 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 대통령령 제29634호에 규정되어 있다. 정부가 직접 공급하던 특정 서비스를 민간기관을 선정하여 정부 대신 주민에게 제공토록 하는 것으로 「정부조직법」 제6조 3항 '행정기관은 법령이 정하는 바에 의하여 그 소관 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계하지 아니하는 사무를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다'고 명시하고 있으

며 이에 근거하여 민간위탁은 법률적 용어로서 현재까지 사용되고 있다(김영중, 2017).

민간위탁의 목적은 민간으로 하여금 서비스를 개발·제공·평가 등의 사무를 담당하게 하여 복지사업의 전문성과 효율성을 증대하는 것이다. 이러한 운영방식의 장점은 민간부문의 전문성을 활용하여 효율적인 운영이 가능해지고 서비스 생산비용을 절감하면서 양질의 서비스를 제공할 수 있다는 것이다. 공공부문에 비해 조직 및 기능을 유연하게 조정할 수 있고 공급자 중심에서 소비자 중심의 공급방식으로 전환됨으로써 소비자의 선택권을 보장할 수 있게 되는 것이다.

<표 II-1> 민간위탁의 장단점

구분	장 점	단 점
민간 위탁	<ul style="list-style-type: none"> - 계약방식의 활용을 통한 방식을 통한 서비스 비용 절감 - 공무원 인력 증원 및 성장 억제 - 서비스 관리 전문성으로 인한 서비스 질 개선효과 - 운영관리 고용의 탄력성, 신속한 대응 가능 - 서비스 생산비용 절감 - 결과 중심적 성과관리 가능 - 규모의 경제 실현 - 민간의 전문성 활용 - 경쟁을 통한 우수 수탁자 선정 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 계약에 따른 감시비용, 지도·감독 및 감사 사업비 정산 - 계약상 명시되어 있지 않은 사항에 대한 위탁자와 수탁자 책임소재 불분명 - 종사자 고용의 불안정성 - 서비스 제공 중단 또는 일관성 약화 - 수탁자 선정과정에 따른 행정비용 발생 - 각종 시설 개/보수 시, 지자체와 수탁자 간의 비용전가 우려 - 주민에 대한 책임행정 구현 미흡 - 정부의 책임 및 통제의 약화

참고 : 배성기, 「민간위탁 운영현황 분석 I」, 한국민간위탁연구소, 2016.

2. 사회복지시설 민간위탁과 조례

사회복지시설은 지역주민의 가장 가까이에서 주민의 삶의 질에 영향을 미치는 기관으로서 기능하고 있다. 지방자치단체의 사무 중 비중이 큰 사무로 사회복지시설을 들 수 있고 이 중 주민복지에 관한 사업, 사회복지시설의 설치·운영 및 관리는 사회복지서비스에 관한 것은 주민 복지증진에 중요한 역할로 설정하고 있다(윤찬영, 2017).

사회복지시설의 공공성, 투명성, 전문성 제고와 사회복지 서비스의 질적 향상을 위한 효율적 운영관리의 필요성에 따라 점차 사회복지시설이 민간위탁 과정을 통해 운영되는 비율이 높아지고 있다. 2018년 기준 지방자치단체가 설치·운영하는 사회복지시설은 5,911개소인데 이 중 83.7%인 4,950개소가 민간 위탁시설이고, 16.3%인

961개소가 지자체가 직영하는 시설이다. 지방자치단체 설치·운영시설의 유형별 민간의 현황을 살펴보면, 어린이집 3,602개소 중 2,807개소(77.9%), 아동시설 163개소 중 127개소(77.9%)를 제외한 모든 사회복지시설이 90% 이상 민간위탁으로 운영되고 있다. 특히, 노숙인시설, 지역자활센터, 정신보건시설, 결핵·한센시설 등은 지자체 직영 없이 100% 민간위탁으로 운영되고 있고, 장애인시설 96.5% 노인시설 91.2%, 사회복지관 91.5%가 민간위탁으로 운영된다.

<표 II-2> 사회복지시설 민간위탁 운영현황(2018년 기준)

구분	총 시설 수	지자체 설치·운영시설			민간 설치·운영 시설
		소계	직영	민간위탁	
계	58,974	5,911	961	4,950	53,063
노인	9,765	870	77	793	8,895
아동	5,155	163	36	127	4,992
장애인	3,587	623	22	601	2,964
정신보건	427	2	0	2	425
노숙인	150	37	0	37	113
결핵 및 한센	7	1	0	1	6
지역자활센터	249	249	0	249	0
사회복지관	463	364	31	333	99
어린이집	39,711	3,602	795	2,807	35,569

*자료: 보건복지부, 2019 보건복지 통계연보

경기도에는 전국의 약 24%에 해당하는 사회복지시설이 설치·운영되고 있으며 2019년 6월 현재 대표적인 이용시설 중에서 사회복지관 81개소, 노인복지관 59개소, 장애인복지관 37개소가 운영되고 있으며 대부분 사회복지법인에서 수탁운영 중에 있다(유정원, 2017).

사회복지시설의 민간위탁과 관련해서는 사회복지사업법 제34조 제4항에서는 ‘국가 또는 지방자치단체가 설치한 시설은 필요한 경우 사회복지법인 또는 비영리법인에게 위탁하여 운영하게 할 수 있다’고 규정 하고 있다. 지방자치단체의 민간위탁은 지자체 별로 조례를 제정·운영하게 되며 조례는 지방자치단체가 권한을 가지는 일에 대해 의회의 의결을 거쳐 제정하는 지방자치법이다(김광병, 2019). 특히, 사회복지시설 민간위탁에 있어서는 지역의 특성과 주민의 욕구를 반영하는 지자체 조례가 합법성이 부여되어 입법화된 정책으로서 공식적 권위를 가진다.

지방자치단체는 지역사회복지 증진을 위하여 관련 분야 전문가를 합법적이며 합리적으로 선정하여 지역사회복지가 실현될 수 있도록 표준화시켜 실질적이며 명확한 내용을 제시할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 각 지방자치단체는 각각이 규정하는 조

례에 기반 하여 민간위탁 과정을 추진하고 있다. 특히, 수탁자 선정위원회에 이행관계인이 심의위원으로 참여하거나, 당해 지방자치단체장이 회장으로 있는 단체가 수탁기관으로 선정되는 등 부적절한 선정의 소지가 있는 사례가 지속적으로 발생하고 있다. 이에 민간위탁 조례의 부적절한 요인을 분석·검토하여 지방자치 단체 민간위탁 운영의 투명성 제고를 위한 개선방안을 찾는 일이 필요하다.

조례의 범위는 민간위탁 과정을 기준으로 위탁계획의 수립에서부터 재위탁 계약 체결까지를 포함하고 있어야 한다. 이를 단계별로 나누면 수탁자 모집단계, 수탁자단계, 행정기관의 관리·감독단계, 재위탁 단계로 대별할 수 있으며 단계 안에는 민간위탁의 사전 적정성 확보, 수탁자 선정과정의 투명성·공정성 제고, 사후 관리 강화를 통한 책임 확보 등 국민권익위원회에서 부적절한 선정을 예방하기 권고한 요소들이 명시되어야 할 것이다. 따라서 사회복지시설 민간위탁에 관한 자치법규의 내용에 관한 논의가 있어야 하며, 각 단계별로 수행되는 과업에 관련한 조항의 분석을 진행할 필요가 있다. 이에 사회복지시설의 수가 많고 전국 지방자치단체 226개 중 13%인 31개를 차지하는 경기도의 자치법규를 분석하여 향후 타 지자체의 법규 제·개정에 참고할 수 있다.

Ⅲ. 조례분석

1. 경기도 시·군 민간위탁 조례

(1) 분석대상

본 연구는 전국의 약 23% 비율의 사회복지시설이 있는 경기도 31개 시·군의 사회복지시설 민간위탁에 관한 자치법규를 비교분석하여 체계적인 사회복지서비스 공급을 위한 근거마련을 확인하고 개선점을 도출하여 타 지자체의 법률 제·개정에 참고가 되고자 하는 목적이 있다. 경기도 31개 시·군 민간위탁 관련 조례는 국가법령정보센터(www.law.go.kr/)의 자치법규를 통해서 조사하였다. 조사범위는 사회복지시설을 포함한 자치단체 사무의 민간위탁에 관한 조례와 사회복지시설을 위탁하는데 해당되는 내용을 담고 있는 조례들을 범위에 포함시켜 조사하였다. 사회복지시설의 설치·운영을 담당하는 부서에서는 각각 다른 조례를 제정하여 사용하는 경우도 있어 이를 모두 조사에 포함시켰다.

이러한 과정을 통해 조례를 분석하였을 때 경기도 31개 시·군의 조례는 2019년 6

월 현재 경기도 사무위탁에 관한 조례와 시행규칙을 포함하여 총 162개가 있으며 사회복지시설의 설치 및 운영에 관한 조례와 시·군별 사무의 민간위탁 기본 조례를 항목을 주로 조사하였다. 조사를 통해 조례에서 다루고 있는 시설의 민간위탁 운영에 관한 조항을 살펴봄으로써 단계별로 구체적인 근거로서의 역할을 하고 있는지 확인하고자 하였다.

<표Ⅲ-1> 시·군별 분석대상 조례

시 군	조례명	시 군	조례명
A	·가평군 사무의 민간위탁에 관한 조례	P	·안성시 노인복지관 설치 및 운영 조례
	·가평군 노인복지관 설치 및 운영 조례		·안성시 사무의 민간위탁에 관한 기본 조례
	·가평군 장애인복지에 관한 조례		·안성시 장애인복지관 설치 및 운영 조례
B	·가평군 재가노인복지센터 설치 및 운영조례	Q	·안성시 장애인주간보호시설 설치 및 운영조례와 시행규칙
	·고양시 노인복지시설 설치 및 운영 조례와 시행규칙		·안양시 노인종합복지관 설치 및 운영 조례와 시행규칙
	·고양시 종합복지회관 설치 및 운영조례		·안양시 사무의 민간위탁 촉진 및 관리조례
	·고양시 사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례와 시행규칙		·안양시 장애인복지시설 설치 및 운영 조례
	·고양시 장애인복지시설 설치 및 운영 조례		·안양시 종합사회복지관 설치 및 운영에 관한 조례
C	·고양시 종합사회복지관 설치 및 운영에 관한 조례	R	·양주시 노인복지관 설치 및 운영에 관한 조례
	·과천시 노인복지관 설치 및 운영에 관한 조례		·양주시 사무의 민간위탁촉진 및 관리조례와 시행규칙
	·과천시 사무의 민간위탁에 관한 조례		·양주시 장애인복지시설 설치 및 운영 조례
D	·과천시 장애인복지시설 설치 및 운영 조례	S	·양주시 종합사회복지관 설치 및 운영 조례
	·과천시 종합사회복지관 설치 및 운영에 관한 조례		·양평군 노인복지시설 운영 조례
	·광명시 노인종합복지관 설치 및 운영에 관한 조례		·양평군 사무의 민간위탁 기본조례
E	·광명시 사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례	T	·양평군 장애인 주간보호시설 설치 및 운영조례
	·광명시 사회복지관 설치 및 위탁운영에 관한 조례		·양평군 장애인복지관 운영조례와 시행규칙
	·광명시 장애인복지시설 설치 및 운영 조례		·여주시 노인복지관 설치와 운영 조례
F	·광주시 노인복지관 설치 및 운영 조례와 시행규칙	U	·여주시 민간위탁 기본 조례와 시행규칙
	·광주시 사무의 민간위탁 촉진 및 관리조례		·여주시 장애인복지관 설치와 운영 조례
	·광주시 장애인 주간보호(단기거주)시설 설치 및 운영 조례		·연천군 노인복지관 설치 및 운영 조례와 시행규칙
G	·구리시 노인주간보호시설 설치·운영에 관한 조례	V	·연천군 사무의 민간위탁 조례
	·구리시 사무의 민간위탁 조례		·연천군 종합복지관 설치 및 운영에 관한 조례와 시행규칙
	·구리시 사회복지관 설치 및 운영에 관한 조례		·오산시 노인복지 조례와 시행규칙
	·구리시 장애인보호작업장 설치 및 위탁운영에 관한 조례		·오산시 사무의 민간위탁 기본조례와 시행규칙
	·구리시 장애인종합복지관 설치 및 운영 조례		·오산시 장애인복지시설 설치 및 운영 조례와 시행규칙
G	·군포시 노인복지문화 지원 조례	W	·오산시 종합사회복지관 조례
	·군포시 사무의 민간위탁에 관한 조례와 시행규칙		·용인시 사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례와 시행규칙
			·용인시 사회복지시설 설치 및 운영에 관한 조례와 시행규칙

	·군포시 사회복지관 설치 및 운영에 관한 조례		·의왕시 노인복지관 설치 및 운영 조례와 시행규칙
	·군포시 장애인복지시설 운영 조례		·의왕시 사무의 민간위탁 조례
H	·김포시 사무의 민간위탁 촉진 및 관리조례와 시행규칙	X	·의왕시 장애인주간보호시설 설치 및 운영조례
	·김포시 사회복지관 설치 및 운영에 관한 조례		·의왕시 장애인복지관 설치 및 운영 조례
	·김포시 장애인주간(단기) 보호시설 설치 및 운영조례		·의왕시 종합사회복지관 설치 및 운영 조례와 시행규칙
I	·남양주시 노인복지관 설치·운영 조례	Y	·의왕시 장애인주간보호시설 설치 및 운영조례 시행규칙
	·남양주시 사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례와 시행규칙		·의정부시 사무의 민간위탁에 관한 조례
	·남양주시 사회복지관 희망케어센터 설치 및 운영 조례		·의정부시 사회복지시설 설치 및 위탁운영에 관한 조례
J	·남양주시 장애인주간보호시설 설치 및 운영 조례	Z	·이천시 노인종합복지관 설치 운영조례
	·남양주시 장애인복지관 설치 및 운영조례와 시행규칙		·이천시 사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례
	·동두천시 노인복지관 설치 및 운영 조례		·이천시 장애인복지관 설치 및 운영 조례와 시행규칙
K	·동두천시 사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례와 시행규칙	a1	·이천시 장애인주간(단기)보호시설 설치 및 운영 조례
	·동두천시 장애인 주간(단기)보호시설 설치 및 운영 조례		·파주시 노인복지시설 설치 및 운영에 관한 조례
	·동두천시 장애인종합복지관 설치 및 운영 조례		·파주시 사무의 민간위탁에 관한 조례와 시행규칙
L	·부천시 경로주간보호센터 설치 및 운영에 관한 조례	a2	·파주시 장애인복지시설 설치 및 운영 조례
	·부천시 노인복지관 설치 및 운영 조례		·파주시 종합사회복지관 설치 위탁운영에 관한 조례
	·부천시 사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례와 시행규칙		·평택시 노인복지관 설치 및 운영 조례
M	·부천시 사회복지관 설치 및 운영에 관한 조례	a3	·평택시 사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례
	·부천시 장애인직업재해시설 설치 및 운영 조례		·평택시 장애인주간보호시설 설치 및 운영 조례와 시행규칙
	·부천시 장애인종합복지관 설치 및 운영조례		·평택시 종합사회복지관 설치 및 위탁 운영에 관한 조례
N	·성남시 노인복지관 설치 및 운영조례	a4	·평택시 종합사회복지관 설치 및 위탁 운영에 관한 조례
	·성남시 사무의 민간위탁 촉진 및 관리조례와 시행규칙		·포천시 노인복지관 설치 및 운영 조례
	·성남시 사회복지관 설치 및 위탁운영에 관한 조례		·포천시 사무의 민간위탁촉진 및 관리 조례
O	·성남시 장애인복지시설 설치 및 운영 조례	a5	·포천시 종합사회복지관 설치 및 운영에 관한 조례
	·수원시 사무 민간위탁 조례와 시행규칙		·하남시 노인복지관 설치 및 운영 조례
	·수원시 사회복지시설 설치 및 운영에 관한 조례		·하남시 사회복지관 설치 및 운영에 관한 조례
P	·시흥시 노인복지관 설치 및 운영에 관한 조례		·하남시 장애인주간보호시설 설치 및 운영 조례와 시행규칙
	·시흥시 사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례		·하남시 장애인복지관 설치 및 운영 조례와 시행규칙
	·시흥시 사회복지관 설치 및 운영에 관한 조례		·하남시 사무의 민간위탁 촉진 및 관리조례
Q	·안산시 노인복지관 설치 및 관리 운영 조례와 시행규칙		·화성시 사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례와 시행규칙
	·안산시 사무의 민간위탁에 관한 조례와 시행규칙		·화성시 사회복지시설 설치 및 운영에 관한 조례와 시행규칙
	·안산시 사회복지관 설치 및 운영에 관한 조례		
R	·안산시 장애인복지시설 설치 및 운영조례		

(2) 분석방법

시·군별로 준용하고 있는 조례들의 내용을 행정자치부의 민간위탁 실무편람에서 구분한 ①준비단계, ②진행단계, ③이후 단계로 나누고 국민권익위원회(2018)가 각 단계에서 민간위탁 개선방안으로 제시한 항목들을 포함하고 있는지 여부를 살펴보았다.

구체적인 내용은 첫째, 위탁을 통해 운영하는 기준의 부재에 대한 보완으로 민간위탁의 사전 적정성 확보를 위한 기준을 마련하고 실시하고 있는지를 확인하는 것이다. 또 지방의회 동의를 구하는 절차를 통해 지자체가 작위적으로 의사결정 하는 것을 견제하는 조건을 두어 위탁과정이 자치단체의 고유권한을 행사하는 정도의 요식행위가 되는 것을 예방(신용규, 2017)하고자 하는 노력이 있는지 확인하는 것이다.

더불어 조례 안에 포함하고 있는지 확인할 내용은 수탁자 선정기준 및 배점 등 사전공개, 수탁자 선정위원회에 대한 이해충돌방지장치 마련, 선정결과 공개 및 결과에 대한 이의신청 절차 마련, 사후 성과평가 실시, 재계약 시, 성과평가 결과 반영 및 지방의회 동의 절차, 수탁자의 위탁 관련 중재 위법행위 등을 위탁 취소사유로 명시하고 있는지 등이다. 이를 위해 각 시·군이 조례에 명시하고 있는지를 분석하고 부족한 부분에 대한 보완 안을 제시하고자 한다.

<표Ⅲ-2> 경기도 기초지자체 사회복지시설 민간위탁 관련 조례 분석 틀

구분		필요 조례내용
단계	과정	
준비 단계	적정성 여부 검토	민간위탁 사무 선정의 사전 적정성 검토
	추진 계획 수립	민간위탁사무의 내용, 기간, 비용, 수탁자 모집, 선정방법 등
	지방의회 동의	민간위탁 추진 여부 동의, 예산안 의결
진행 단계	수탁자 선정	수탁자 선정기준, 수탁자 선정위원회 심의, 이의신청 등
	위탁계약 체결	위탁기간, 위탁계약·협약체결, 공증 등
이후 단계	사후관리 감독	지도·점검, 검사, 성과평가 실시 등
	재계약·재위탁	계약기간 연장(재계약, 신규 수탁자 공모, 재위탁)

참고 : 행정자치부, 「지방자치단체 사무의 민간위탁 실무편람」2004
 국민권익위원회, 지방자치단체 민간위탁 운영의 투명성 제고, 2018. 11

2. 민간위탁 단계별 조례 특징

(1) 준비단계

사회복지시설 운영 사무를 민간에 위탁하고자 할 경우 검토하는 사항은 우선 민간 위탁이 아닌 다른 사무방식으로의 수행 가능성, 서비스 공급의 공공성 및 안정성, 경제적 효율성, 민간의 전문지식 및 기술 활용 가능성, 성과 측정의 용이성, 관리 및 운영의 투명성, 민간의 서비스공급 시장여건 등을 고려하게 된다. 이러한 내용을 조례에 모두 포함하고 있는 시·군은 5곳에 불과하다. G시, K시, M시, X시, a5시에서 위의 사항을 고려하여 사전 민간위탁 적정성을 검토하고 있는 것으로 나타났다.

민간위탁을 하고자 하는 목적과 내용은 대부분 조례에 명시되어 있으나 수탁자 모집, 비용, 선정방법에 대한 언급은 31개 중 11개(35%) 지역의 조례에 포함되어 있었다. 시설의 관리와 운영의 투명성 등 위탁기준이 적절하게 준수되고 있는지를 확인한 바, 5개(16%) 시·군에서만 사회복지시설이 민간에 위탁되는 것이 적절한지 검토하도록 명시하고 있다.

위탁을 맡기고자 하는 내용을 담고 정해진 기간 안에 모집공고를 하고 수탁자 선정 방법을 공개하는 시·군이 많지 않으며 특히, 수탁자의 선정방법이 구체적으로 명시하지 않은 경향을 보인다. 여태까지 문제가 발생한 지자체에서 논란이 되었던 부분 역시 시설의 위·수탁 과정 중 수탁자를 선정하는 과정에서 발생한 경우가 대부분이다. 따라서 지방자치단체에서는 가능한 한 구체적으로 모집 과정에서부터 이의신청까지 순서에 따라 조례 및 시행규칙에 제시함으로써 향후 공정성을 확보한 위탁과정을 담보할 수 있다.

<표Ⅲ-3> 준비단계 조례내용과 실행 지자체

구분	수 (%)	지자체
- 민간위탁 적정성 검토 · 다른 사무방식으로의 수행 가능성 · 서비스 공급의 공공성 및 안정성 · 경제적 효율성 · 민간의 전문지식 및 기술 활용 가능성 · 성과 측정의 용이성 · 관리 및 운영의 투명성 · 민간의 서비스공급 시장여건 등	5 (16%)	G, K, M, X, a5
- 계획 수립 · 내용, 기간, 비용, 모집, 선정방법	7 (22%)	B, H, O, L, T, U, V
- 의회동의 · 소관 상임위원회에 동의 또는 보고 · 위탁대상 사무내용 및 적정성 검토 · 비용 산출 내역	11 (35%)	B, H, E, G, K, L, M, V, X, a1, a5

(2) 진행단계

민간위탁 수탁자선정 과정에서 가장 중요한 선정기준과 선정심의위원회 운영 등이 논쟁의 핵심이 되고 있는 만큼, 조례 안에서는 두 가지를 모두 다루고 있다. 그러나 구체적으로 선정기준 및 배점을 공개하는 것과는 차이가 있어서 ‘수탁자의 재정적 능력, 공신력, 사업수행능력, 지역 간 균형분포 및 시설의 평가에 따라 종합적으로 고려해야 한다’ 정도로 명시하고 있다. 수탁자심의위원회 운영에 있어서는 그 구성과 인원의 배치 등을 구체적으로 제시하는 조례가 있는 반면, 위원회를 구성하여 심의를 진행해야 한다는 정도로 명시하는 조례가 있어 차이가 있으나 조문 내에 위원회에 관한 사항이 있는 시·군을 포함 시켰다.

심사위원구성에 대한 불신감(공창숙, 2011)이 크며 지방권력의 남용을 통제할 수 있는 장치가 미약하다(신용규, 2017)는 지적이 있는 만큼 위원회 구성에 주의를 기울일 필요가 있다. 보건복지부의 사회복지시설 사업안내에는 민간위원의 비율을 1/2 이상으로 제안하는 것을 권장하고 있다. 이 제안이 지켜지지 않고 위원 구성의 전권을 지자체장이 가지는 것은 투명성이나 공정성에 문제가 될 수 있다. 따라서 민간위탁 과정과 절차 중 논란의 여지가 가장 많고 투명성과 공정성 제고의 대상이 되는 수탁자 선정기준 및 배점을 사전공개하고 위원구성을 투명하게 할 수 있는 조항을 조례에 포함시키는 것이 바람직하다.

선정결과에 대한 이의신청 조항은 17개 시·군(55%)의 조례에서 찾아볼 수 있다. 즉, 과반수가 아직 이의신청 절차를 마련하지 않고 있는 것으로 조사되었다. 위탁기관과 수탁기관이 수평적인 관계에서 공정한 심의를 통해 수탁여부를 결정하고 이에 대해 당사자 모두가 행정절차에 참여할 수 있는 기회를 제공할 때 객관적인 판단과 평가가 가능할 것이다. 그런 측면에서 이의신청 절차마련과 함께 현재 5%에 그치는 계약을 체결하는 내용에 대한 분명한 명시가 이루어져야 한다.

<표Ⅲ-4> 진행단계 조례 내용과 시행 지자체

구분	수	지자체
- 수탁자 선정 · 수탁자의 재정적 능력, 공신력, 사업수행능력, 지역 간 균형분포 및 시설평가 · 수탁자선정심의위원회 구성	31 (100%)	A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, P, Q, R, S, T, U, V, W, X, Y, Z, a1, a2, a3, a4, a5
- 수탁자 선정기준(지표)공개	3(10%)	I, W, a5
- 이의신청 절차 마련	17 (55%)	D, F, G, H, I, J, L, M, N, P, R, T, X, a1, a3, a4, a5,
- 위탁계약 체결 · 위탁기간 · 수탁자 성명 및 주소 · 위탁대상시설 및 업무 · 수탁자의 의무	14 (45%)	B, C, D, G, J, K, L, N, P, Q, W, X, a4, a5

(3) 사후관리

수탁을 받은 민간은 전문성을 발휘하여 서비스의 질을 담보하고 건전한 조직 및 예산의 관리, 사회복지적 가치에 대한 중시와 종사자에 대한 고용안정 및 처우개선 노력, 이용자에 대한 인권 강화 등 공정하고 투명한 시설의 운영이 담보되어야 한다. 이를 확인하는 사후관리와 관련하여 조례에는 위탁기간 동안의 성과평가를 확인하고 재위탁에 관한 기준이 명시될 필요가 있다.

사회복지영역의 특성상 서비스에 대한 평가는 사업을 수행하는 주체의 전문성을 평가하고 합리적인 운영을 검증하는 과정이 된다. 또 민간에서도 민간위탁의 효율성을 입증하기 위한 역량과 사회적 인정을 받기위한 노력을 보여줄 수 있는 기회가 평가과정이 된다. 그러나 13개 시·군(42%) 이외의 시·군들에서는 성과평가를 실시하는 내용을 조례에 담고 있지 않아 근거가 없는 사후관리가 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 이

를 위해 필요한 것은 수탁을 받은 법인의 적격성을 판단하는 기준과 실제 시설을 운영한 사업주체의 성과를 측정할 수 있는 기준이 있어야 한다.

민간위탁을 연장하거나 기존 계약을 변경할 경우에도 적절한 사유와 근거가 조례에 명시되어야 할 것이다. 하지만 재위탁 및 재계약을 구분하여 명기하거나 수탁기간을 연장에 대한 사유를 명확하게 제시하는 시·군은 9개(29%)에 불과하다. 지자체 자치법규 안에 사후관리 감독에 필요한 조치 및 과정, 그 때에 필요한 기준(지표)들을 제시하여 표준화된 방식으로 성과를 평가하고 그 결과에 따른 재위탁 또는 재계약이 이루어져야 한다.

<표Ⅲ-5> 사후관리 단계의 조례와 수행 지자체

구분	수	지자체
- 사후관리 감독 · 성과평가 · 지도·점검 · 위·수탁 취소	13 (42%)	E, F, G, H, I, L, M, O, T, V, W, X, a1
- 재위탁·재계약 · 재위탁 또는 재계약 · 수탁기간 연장	9 (29%)	F, K, M, N, O, T, V, X, a1

사회복지시설 민간위탁과 관련한 조례가 경기도 31개 시·군마다 얼마나 다르게 사용되고 있는지는 한 가지 유형만 비교해도 쉽게 알 수 있다.

대표적인 사회복지 이용시설로서 민간위탁이 가장 빈번하게 진행되는 사회복지관을 위·수탁하는데 사용되는 조례의 조항별로 분석한 것을 예를 제시하면 다음의 <표Ⅲ-6>과 같다.

진행단계 중에서 가장 중요한 수탁자 선정심의위원회 구성, 구성인원의 비율, 위원회 참여자격기준, 제척제도에 대해 자세히 제시하고 있는 시·군이 많지 않다. 또한 심의절차와 사후관리 단계의 권고사항인 성과평가도 적용되고 있는 경우가 많지 않음을 알 수 있다. 다만, 사회복지관의 경우만 조사했을 때는 재위탁 또는 재계약에 관해서는 많은 지자체가 조례안에 제시하고 있다. 이러한 결과는 우선, 시·군에서 시설유형마다 민간위탁에 사용하고 있는 조례가 다르기 때문에 조사의 적용법률이 다르기 때문이라서 조례의 표준화가 필요하다는 연구내용을 뒷받침 한다. 또 앞서 살펴본 단계별 필수 사항들이 반영되지 않는 실제적인 예를 볼 수 있음이다.

<표 III-6> 시·군별 사회복지관 민간위탁 조례 분석결과

지자체	수탁자 심의위원회				심의 절차	성과 평가	재위탁· 재계약
	구성	비율	자격	제척제도			
수원시	○	○	×	×	×	×	×
성남시	○	×	×	×	×	×	○
부천시	×	×	×	×	×	×	○
용인시	○	○	×	×	○	○	○
안산시	×	×	×	×	×	×	○
안양시	○	×	×	×	×	×	○
평택시	×	×	×	×	×	×	×
시흥시	×	×	×	×	×	×	○
화성시	○	×	×	×	○	○	불가
광명시	×	×	×	×	×	×	○
군포시	×	×	×	×	×	×	○
광주시	-	-	-	-	-	-	-
김포시	×	×	×	×	×	×	○
이천시	-	-	-	-	-	-	-
안성시	-	-	-	-	-	-	-
오산시	○	○	×	×	×	×	○
하남시	×	×	×	×	×	×	○
의왕시	×	×	×	×	×	×	○
여주시	-	-	-	-	-	-	-
양평군	×	×	×	×	×	×	×
과천시	○	×	×	○	×	×	○
고양시	○	×	×	○	×	○	○
남양주시	×	×	×	×	○	×	○
의정부시	○	○	×	○	×	×	○
파주시	○	○	×	×	×	○	○
구리시	×	×	×	×	×	×	×
양주시	×	×	×	×	×	×	×
포천시	×	×	×	×	×	○	○
동두천시	-	-	-	-	-	-	-
가평군	-	-	-	-	-	-	-
연천군	×	×	×	×	×	×	○

IV. 결론 및 제언

지방자치단체의 사무 중 사회복지시설의 운영은 민간위탁의 형식을 통해 운영되는 경우가 많다. 민간위탁은 지방자치단체가 “갑”이 되고 운영법인이 “을”이 되는 계약을 체결하며 지자체가 서비스 공급 결정과 비용을 부담하고 서비스의 생산 및 전달 권한은 민간에 이전하게 된다. 법적으로는 위탁자인 지방정부가 여전히 권한은 보유하면서 수탁자인 민간의 사무처리에 관해 지도·점검하는 방식이 유지되고 있는 것이다. 이때 수탁자 선정을 위한 심의에서 다양한 갈등이 발생하고 있으며 이를 최소화하고 상호 공정한 계약관계를 가능하게 하는 것이 법률적 근거로서 역할 하는 것이 지자체 조례이다.

그러나 조례에서 추가되거나 개선이 필요한 항목들이 여전히 존재하고 이를 실질적으로 설명하기 위하여 경기도 31개 시·군에서 사용되고 있는 사회복지시설 민간위탁 관련 조례들을 살펴보았다.

결과가 시사하는 바는 먼저, 준비단계에서 사회복지시설을 민간위탁 하는 것이 타당한지에 대한 검토가 선행되어야 하며 이를 조례에 담아야 함에도 불구하고 분석결과에 이를 명시하고 있는 조례가 16%로 나타났다. 따라서 준비단계 준수사항을 반영하는 개정이 필요하다. 둘째로 모집공고나 수탁자를 선정하는 과정에 대한 설명과 함께 차후 명확한 해석을 위한 계획 수립은 22%에 그치고 있다. 지역사회에 설치·운영되는 사회복지시설에서의 서비스 제공과 주민생활의 향상은 거의 전적으로 지자체의 책임이 되므로 철저한 계획의 수립부터 지자체가 준비하는 것이 타당할 것이다.

셋째, 민간위탁의 진행단계에서 가장 중요한 수탁자선정심의위원회를 구성해야 한다는 것은 100% 조항을 가지고 있으나 이때 사용하는 선정기준을 포함시키고 있는 시·군은 3개에 불과했다. 작위적인 해석이 가능한 지표를 공개 없이 수탁자를 모집하는 경우가 있으며 공정한 심의를 기대하기 어렵다. 넷째, 이의신청에 대한 기회제공도 아직은 부족한 것으로 보인다. 흔히 결과에 대한 공개가 있을 후 이의신청을 할 경로가 없어 따로 정책토론회 또는 보도자료 형식으로 지방정부를 비판하는 일이 지속되고 있는 현실에서는 반드시 개선될 필요가 있다.

또한, 사후관리를 위한 성과평가와 관련해서는 최근의 수평적인 관계에서의 역할분담과 이용자 중심 서비스로의 변화방향을 감안하면 가능한 한 구체적인 과정을 법률에 명시하는 것이 바람직하다. 따라서 부적절한 위·수탁 계약에 대한 의심과 결과를 방지하기 위해서는 상호간 준수해야 할 사항을 법률로서 합의하는 것이 타당할 것이다.

지방자치단체와 사회복지시설 운영주체간의 경험과 합의에 따라 점차 합리적인 방법으로 위·수탁 관계를 맺고 공정하게 서로를 평가하고자 하는 인식전환이 이루어지

고 있다. 이를 뒷받침하는 도구로서 지방자치단체의 관련 조례가 제·개정되는 데 실질적인 사례의 제시는 시설을 설치·운영을 담당하는 지방정부에 지침이 될 수 있다.

이에 본 연구는 경기도 31개 시·군의 사회복지시설 민간위탁에 관련된 조례들을 살펴보고 그 준비단계, 진행단계, 사후관리 단계에서 고려해야 할 사항이 무엇인지 고찰하였다. 경기도 조례를 분석한 결과를 토대로 이후 사회복지시설 민간위탁을 위한 타 시·도의 조례 제·개정에서 참고할 수 있는 사항을 다음과 같이 정리하였다.

우선, 대부분이 구체적이지 않은 내용의 지자체 조례 및 규칙을 정비할 필요가 있다. 보건복지부 관계법령을 준용하는 경우 그 내용의 구체성이 부족하여 적용에 어려움이 있고 지자체 조례도 부서별로 다른 경우가 있다. 예를 들어, 노인복지관 조례, 주간보호시설 조례, 사회복지관 조례 등 사회복지시설을 설치·운영하기 위한 조례이나 모두 다른 내용을 담고 있는 것이다. 사회복지시설 민간위탁 조례는 지방자치단체별로 각각 제정되어 편차가 있어 적어도 민간위탁 심의기준, 선정위원회 구성, 신규위탁과 재위탁의 구분, 사후관리 등 절차와 과정을 구체화하여 광역단위에서 표준조례를 제정하는 방안이 가능할 것이다(최병근, 2019).

둘째로 진행단계에서 필요한 수탁자 선정기준을 두 가지로 구분하여 조례에 제시할 필요가 있다. 이미 수탁자로 선정되어 5년 이상의 운영을 해온 결과를 평가하는 기준과 새로이 신규기관을 수탁하여 운영하고자 하는 법인을 판단하는 기준은 달라야 함에도 현재는 그 구분이 없으며 이를 제시하고 있는 시·군도 10%에 지나지 않는다. 따라서 별첨에 첨부하여 모집 단계에서부터 공개하고 공유할 수 있는 기준 마련이 시급하다. 가장 빠른 방법은 보건복지부 사회복지사업법 시행규칙에 심의 기준과 배점을 공개하도록 명시하는 것이다. 선정심의위원회 구성에 있어서도 공무원 위원의 수를 제한하는 등 표준안을 제시하여 위원선정 과정에서의 논란을 예방한 항목의 추가가 가능하다.

셋째, 위탁자와 수탁자가 동등한 관계에서 심의과정을 진행하고 결과에 대해 문제제기를 할 수 있도록 이의신청 절차를 마련하여 제시해야 한다. 불공정의 논란이 시작되는 지속되는 것은 시·군에 따라 수탁신청 기관이 이의를 제기하지 않겠다는 서약을 하고서야 심의에 참여할 수 있도록 하는 경우도 있기 때문이다. 또한 위·수탁이 해지(취소)되는 제시하는 항목 또한 수탁자의 의무만을 제시하는 일방향이 아닌 상호간 협의과정을 포함해야 한다.

거의 당연시 되고 있는 사회복지시설의 민간위탁 운영방식의 과정별 검토가 있어야 하며 이를 조례에 명시함으로써 지자체로서는 합법적인 방식으로 자격이 있는 수탁기관을 선정할 수 있고 신청기관으로서도 공정한 판단에 수긍하고 더 노력하는 것이 증가하고 있는 시설의 수 대비 주민의 삶의 질이 향상되기 위한 최선의 방안이 될 것이다.

[참고문헌]

- 공창숙, 사회복지시설(기관)의 민간위탁제도 특성 및 개선방안에 관한 연구, 「벤처창업연구」 6(3) 109-129, 2011.
- 국민권익위원회, 지방자치단체 민간위탁 운영의 투명성 제고, 2018.
- 김경훈, 사회복지시설 위수탁 제도, 공정하고 투명하게 바꾸자, 프레시안, 2019.
- 김광병, 자치복지 의미와 가능성-전라북도 사회복지조례를 중심으로- 「사회복지법제 연구」 제10권 제2호, 2019.
- 김영중, 우리나라 사회서비스와 민간위탁 제도 연구, 「보건사회연구」 37(4), 2017.
- 남기철, 서울시 사회복지시설 민간위탁 개선방안, 2011.
- 배성기, 민간위탁 운영현황 분석 I, 한국민간위탁경영연구소, 2016.
- 보건복지부, 사회복지시설 운영현황, 보건복지통계연보, 2019.
- 신용규, 위수탁제도와 사회복지서비스 환경의 왜곡, 한국사회복지행정학회자료집, 33-44, , 2017.
- 오세민·박지현·이상호, 기초자치단체의 사회복지시설 민간위탁 자치법규 내용에 관한 분석-서울특별시 자치구를 중심으로, 「한국콘텐츠학회논문지」 165-176, 2015.
- 유정원·박지영, 「경기도 사회복지시설 민간위탁 과정개선 연구」, 경기복지재단, 2019.
- 윤찬영, 지방분권론과 지역사회복지의 전망, 「사회복지정책」 16, 2003.
- 최병근, 지방자치단체 사회복지시설의 민간위탁 현황과 개선과제, NARS 현안분석 제 135호, 2019.
- 행정자치부, 지방자치단체 사무의 민간위탁 실무편람, 2004.

국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr/main.html>

[국문초록]

사회복지시설 민간위탁 관련 지방자치단체 조례 분석 -경기도 31개 시·군을 중심으로-

유 정 원
(경기복지재단 연구위원)

본 연구의 목적은 경기도 31개 시·군에서 사회복지시설 민간위탁의 근거로 활용되고 있는 관련 조례들을 대상으로 위·수탁 절차에서 공정성과 투명성을 저해할 수 있는 요소가 있는지 검토하고, 대안과 개선방안을 제안하는데 있다.

분석대상은 국가법령정보센터의 자치법규에 있는 경기도 31개 시·군의 사회복지시설 민간위탁 조례이며, 분석방법은 조례를 행정자치부의 민간위탁 실무편람에 따라 준비단계, 진행단계, 이후단계로 구분한 뒤, 권익위원회의 민간위탁 개선방안에서 제시한 항목들을 포함하고 있는지를 검토하였다.

분석결과는 첫째, 준비단계에서 단계별 절차와 내용이 구체적이지 않은 것으로 나타났다. 민간위탁의 타당성 검토는 16%, 수탁자 선정과정에 대한 계획 수립은 22%만이 명시되어 있다. 둘째, 진행단계에서 가장 중요한 수탁자선정심의위원회 구성에 있어 구체적인 선정기준을 포함하고 있는 시군은 3개(9%)에 불과했다. 셋째, 이후단계에서는 이의신청은 17개 시·군(55%)에서만 조례로 명시되어 지방권력을 견제할 수 있는 기회가 부족하다. 성과평가는 9개(29%)에 불과하여 합리적인 운영주체의 적격성 판단과 투명한 재계약을 어렵게 할 수 있다.

분석결과를 토대로 민간위탁에 관한 조례개선방안은 다음과 같다. 투명하고 객관적인 심의과정이 되기 위해서는 사전단계에서 민간위탁 심의에 대한 적정성 검토가 선행되어야 하며, 진행단계에서는 선정심의기준의 사전 공개, 객관적인 기준을 명시한 위원회 구성이 필요하다. 이후단계에서는 이의제기와 성과평가등을 통한 재위탁방안을 포함되어야 한다. 마지막으로 대안을 포함하고 지역 간 편차를 고려한 광역지방자치단체 차원에서 표준화된 조례의 제·개정이 필요하다.

거의 당연시 되고 있는 사회복지시설의 민간위탁 운영방식의 과정별 검토가 있어야 하며 이를 조례에 명시함으로써 지자체로서는 합법적인 방식으로 자격이 있는 수탁기관을 선정할 수 있고 신청기관으로서는 공정한 판단에 수긍하고 더 노력하는 것이 증가하고 있는 시설의 수 대비 주민의 삶의 질이 향상되기 위한 최선의 방안이 될 것이다.

주제어: 사회복지시설, 민간위탁, 조례

[Abstract]

**Analysis of local government ordinances related to
delegation to the private sector of social welfare facilities
-Focus on 31 cities and counties in Gyeonggi-do-**

Yoo, Jeong Won
(Gyeonggi Welfare Foundation, Researcher Fellow)

The purpose of this study is to target related ordinances used as the basis for private consignment of social welfare facilities in 31 cities and counties in Gyeonggi-do. It is to examine whether there are elements in the consignment process that could undermine fairness and transparency and consider improvement plans.

With an increasing number of social welfare facilities continues to increase, many local governments operate social welfare facilities to delegation to the private sector. However, there is a claim that the consignment process is unilateral and opaque, raising the need for systematic standards and fair procedures.

The targets of analysis are 162 ordinances and enforcement regulations for social welfare facilities in 31 cities and counties in Gyeonggi-do. The analysis method divided the ordinance into preparatory steps, progress stages, and later stages according to the working manual of the Ministry of Interior and Safety, and examined whether the items proposed by the Anti-Corruption and Civil Rights Commission in the improvement plan for private consignment were included.

The analysis results are as follows. First, step-by-step procedures and contents were not specific during the preparation phase. There is a lack of feasibility study on private consignment. Only 16% of the 31 cities and counties and 22% of the planning process for selecting trustees are specified

in the ordinance. Second, There were only three cities and counties that included specific criteria for the formation of a trustee selection review committee in the ongoing process. Third, in subsequent phases, there is no provision for performance evaluation to evaluate the provision of opportunities for objection application and the rational operation process. Only 55 % of the 17 cities and counties are specified in the ordinance. Only 9% of local governments have performance evaluations, making it difficult to determine the eligibility of operators and to have a impartial contract renewal.

Based on the analysis results, the measures for improving the ordinance are as follows. In order to become a transparent and objective deliberation process, the adequacy review of the private consignment review should precede in the preliminary stage, and the pre-disclosure of the selection review criteria and the formation of a committee specifying objective criteria are required in the progressive stage. Subsequent steps should include re-entrusting measures through objections and performance evaluations.

To achieve the objectives and goals of the plan, the Enforcement Rules of the Social Welfare Services Act require disclosure of the criteria and assignment of deliberation, limiting the ratio of public officials members in the composition of the Selection Review Committee, and deliberating on new consignment and re-entrustment differently. Finally, it is necessary to enact and revise standardized ordinances at the level of metropolitan and provincial governments in consideration of regional deviation.

Keywords: social welfare facilities, delegation to the private sector, local government ordinances

취약계층 아동 청소년의 보호 및 지원합리화를 위한 법적 검토* **

- 아동복지법상 시설퇴소자를 중심으로 -

윤 석 진***

目 次

I. 들어가며	3. 한계
II. 현행 아동·청소년 보호입법의 주요내용	IV. 주요국가의 취약계층 아동·청소년 보호체계와 비교
1. 입법취지	1. 프랑스
2. 적용대상	2. 독일
3. 국가 등의 책무	3. 미국
4. 아동복지지원을 위한 행정조직 체계	4. 영국
III. 아동 청소년 보호를 위한 지원서비스	5. 시사점 및 개선방안
1. 아동보호서비스	
2. 취약계층 아동에 대한 지원	V. 결론

I. 들어가며

현재 우리나라는 전국 243개 아동보호시설에 1만 2,500여명의 아동·청소년이 거주하고 있다. 2018년 기준 보호대상아동 발생(4,538명) 중 63%가 시설보호로 조치되었

* 본 연구는 2018학년도 강남대학교 교내연구비 지원에 의해 수행되었음.

** 투고일: 2020.11.10., 심사일: 2020.11.19.-2020.11.26., 게재 확정일: 2020.11.26.

*** 강남대학교 교수, 법학박사

고, 약 24%는 가정위탁보호 조치되었다.¹⁾ 같은 해, 만 18세 이상으로 아동양육시설, 공동생활가정, 가정위탁과 같은 우리나라 대리보호 체계에서 퇴소하여 자립해야 하는 보호종료 아동은 매해 2600여명으로 나타나고 있다.²⁾ 보호종료 아동이 자립과정에서 겪는 어려움 중 경제적 문제(31.1%)와 주거문제(24.2%)가 가장 큰 부분을 차지하고 있으며, 87.9%가 자립지원 서비스를 필요로 하고 있다는 통계가 있다.³⁾ 결국 보호종료 아동 대부분은 자립생활의 어려움에 노출되어 있으며 이 때문에 사회 적응도 곤란한 것이 현실인 것이다.

현행 「아동복지법」 제4조 제6항에서 정하고 있는 것처럼 국가와 지방자치단체는 「아동의 권리에 관한 협약」에서 규정한 아동의 권리 및 복지 증진 등을 위하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다. 「아동권리에 관한 협약」은 전문에서 국가는 아동의 성장과 복리를 위한 자연적 환경으로서 가족이 그 책임을 충분히 감당할 수 있도록 필요한 보호와 지원을 해야 하고, 아동이 사회에서 한 개인으로서의 삶을 영위할 수 있도록 충분한 준비를 하도록 요구하고 있다. 이 과정에서 국가는 아동이익을 최우선으로 고려해야 한다. 한편 「아동의 권리에 관한 협약」은 가정보호를 원칙으로 하지만, 특별한 보호로서 위탁가정에의 배치 및 입양을 선언하고 있으며, 이것이 곤란한 경우에 한하여 보충적으로 보호시설에 배치를 규정하고 있다.⁴⁾ 그리고 국가의 보호책임에는 대안적 보호의 제공뿐만 아니라, 그 보호의 내용이 아동에게 적합한 것이 되도록 지속적으로 점검하도록 하고 있다.

그럼에도 불구하고 현재 국내의 보호대상아동·청소년의 보호는 미진한 것이 사실이다. 분명히 관련입법이 존재함에도 불구하고 보호대상아동·청소년의 최상의 이익을 기준으로 하는 보호체계가 미비하다. 특히, 보호시설에서 퇴소한 아동·청소년의 사전적·사후적 관리가 미진한 것이 가장 큰 문제이다. 보호시설에서 퇴소한 아동·청소년은 일반아동·청소년에 비하여 심리적·사회적·경제적·교육적 취약계층에 속한다. 그러나 우리나라는 보호시설에서 보호 중인 아동·청소년의 보호에만 집중할 뿐, 이들 시설로부터 퇴소한 아동·청소년에 대해서는 사실상 방관하고 있는 상황이다.

이 논문은 이러한 문제에 착안하여 현행 보호대상아동·청소년의 보호입법의 주요내용을 살펴보고(Ⅱ), 특히, 보호시설에서 퇴소한 아동·청소년에 대한 현행 입법의 문제

1) 장영인, 보호대상아동 보호의 국가책임에 대한 비판적 고찰, 「비판과 사회정책」 제68호, 비판과 대안을 위한 사회복지학회, 2020, 144면.

2) 이상정, 미국의 아동 자립지원제도와 시사점, 「국제사회보장리뷰」 2018 겨울호 Vol.7, 한국보건사회연구원, 2018, 94면.

3) 이상정, 앞의 논문, 94면; 진선미/이주연/주보라, 보호종결아동 자립실태 및 욕구조사, 한국보건복지인력개발원, 2016, 66-73면 참조.

4) 이러한 1차적으로 원가정보호, 2차적으로 원가정보호가 어려울 경우 가정위탁, 가정위탁이 어려울 경우 3차로 시설보호의 원칙을 선언하고 있는 것은 UN의 「대안적 아동보호에 관한 지침(Guidelines for the Alternative Care of Children, 2010)」에서도 동일하게 선언되어 있다.

와 한계를 발굴하고(Ⅲ) 이를 토대로 보호시설에서 퇴소한 아동·청소년의 보호를 위한 입법정책의 개선방향을 제시하는 것을 목적으로 한다(Ⅳ).

Ⅱ. 현행 아동·청소년 보호입법의 주요내용

1. 입법취지

「아동복지법」은 18세 미만의 아동을 대상으로 아동의 행복과 안전한 성장을 할 수 있도록 아동복지를 보장하는 것을 목적으로 하고 있다(제1조). 아울러 이 법에서는 아동복지를 위해 아동의 부당한 차별금지 원칙, 안정된 가정에서의 성장원칙, 아동 이익 최우선의 원칙 등을 선언하고 있다(제2조).

2. 적용대상

(1) 보호 및 지원대상

「아동복지법」은 보호대상아동으로 “보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동 또는 보호자가 아동을 학대하는 경우 등 그 보호자가 아동을 양육하기에 적당하지 아니하거나 양육할 능력이 없는 경우의 아동을 말한다(제3조 제4호)”고 정하고 있다. 아울러 이 법에 따른 복지 지원대상아동으로 “아동이 조화롭고 건강하게 성장하는 데에 필요한 기초적인 조건이 갖추어지지 아니하여 사회적·경제적·정서적 지원이 필요한 아동을 말한다(제3조제5호)”고 정하고 있다. 따라서 현행법은 보호대상아동을 광의의 개념범주로 포섭하고 있고, 여기에는 빈곤이나 부모의 수감·실직 등으로 경제적·정서적 어려움을 겪고 있거나 어려움에 처할 위험이 높은 이른바 취약아동을 포함⁵⁾하는 것으로 해석할 수 있다.

5) 여기에는 빈곤가구 아동, 저소득 한부모·조손가구, 부모의 수감·알콜중독 등으로 인해 방임되고 있거나 방임 위기에 있는 아동, 저소득 다문화 가정의 아동 등이 포함되는 것으로 보고 있다(보건복지부, 2020 아동보호서비스 업무메뉴얼, 2020, 5면).

3. 국가 등의 책무

(1) 일반적 책무

「아동복지법」은 아동복지를 위해 국가와 지방자치단체에게 일련의 책무를 부과하고 있다. 여기에는 아동과 그 보호자 및 가정에 대한 지원, 보호대상 아동 및 지원대상아동의 권익증진, 아동의 가정에서의 성장지원, 장애아동의 특별한 보호, 부당한 차별로부터의 보호, 「아동의 권리에 관한 협약」에 따른 아동권리 및 복지증진, 아동보호자에 대한 교육지원 등이 있다.⁶⁾

(2) 실태조사 및 아동정책영향평가

보건복지부장관은 5년마다 아동의 양육 및 생활환경, 언어 및 인지 발달, 정서적·신체적 건강, 아동안전, 아동학대 등 아동의 종합실태(분야별 실태조사 포함)를 조사하여 그 결과를 공표하고, 이를 기본계획과 시행계획에 반영하여야 한다(제11조 제1항). 실태조사에는 아동의 가구환경, 신체적·정신적 건강 상태 및 언어·인지·정서·사회적 발달상황, 아동양육실태 및 가족관계, 정부 또는 민간에서 제공하는 아동복지서비스 이용현황 및 이용욕구, 아동 권리 및 인권 등이 포함되어야 한다(시행규칙 제3조 제2항). 이 경우 보건복지부장관은 실태조사를 수행하기 위해 관계 기관·법인·단체·시설의 장에게 필요한 자료의 제출 또는 의견의 진술을 요청할 수 있다(제11조 제2항).

한편, 중앙행정기관 및 지방자치단체 장은 국내 아동 관련 정책이 아동복지에 미치

-
- 6) 제4조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 아동의 안전·건강 및 복지 증진을 위하여 아동과 그 보호자 및 가정을 지원하기 위한 정책을 수립·시행하여야 한다.
② 국가와 지방자치단체는 보호대상아동 및 지원대상아동의 권익을 증진하기 위한 정책을 수립·시행하여야 한다.
③ 국가와 지방자치단체는 아동이 태어난 가정에서 성장할 수 있도록 지원하고, 아동이 태어난 가정에서 성장할 수 없을 때에는 가정과 유사한 환경에서 성장할 수 있도록 조치하며, 아동을 가정에서 분리하여 보호할 경우에는 신속히 가정으로 복귀할 수 있도록 지원하여야 한다.
④ 국가와 지방자치단체는 장애아동의 권익을 보호하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.
⑤ 국가와 지방자치단체는 아동이 자신 또는 부모의 성별, 연령, 종교, 사회적 신분, 재산, 장애유무, 출생지역 또는 인종 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 아니하도록 필요한 시책을 강구하여야 한다.
⑥ 국가와 지방자치단체는 「아동의 권리에 관한 협약」에서 규정한 아동의 권리 및 복지 증진 등을 위하여 필요한 시책을 수립·시행하고, 이에 필요한 교육과 홍보를 하여야 한다. <개정 2016. 3. 22.>
⑦ 국가와 지방자치단체는 아동의 보호자가 아동을 행복하고 안전하게 양육하기 위하여 필요한 교육을 지원하여야 한다.

는 영향을 분석·평가(아동정책영향평가)하여, 평가 결과를 아동 관련 정책의 수립·시행에 반영하도록 하고 있다(제11조의2 및 시행령 제12조의3).

4. 아동복지지원을 위한 행정조직 체계

(1) 중앙정부

① 아동정책조정위원회

「아동복지법」은 국무총리 소속으로 아동정책조정위원회를 설치케 하여 종합아동정책 수립, 관계부처 의견 조정, 아동복지정책 이행감독 및 평가, 아동 관련 국제조약의 이행 확인 등의 사무를 처리하게 하고 있다(제10조 제1항). 이 위원회의 위원장은 국무총리가 되며, 기획재정부장관·교육부장관·법무부장관·행정안전부장관·문화체육관광부장관·산업통상자원부장관·보건복지부장관·고용노동부장관·여성가족부장관이 당연직 위원으로 참여한다. 이 외에도 아동관련 단체의 장, 아동에 대한 학식과 경험이 풍부한 자가 2년 임기의 위촉직 위원으로 참여한다(제10조 제3항 및 시행령 제5조).

② 아동정책실무위원회

「아동복지법」 시행령에서는 아동정책조정위원회 상정안건에 대한 사전검토, 관계부처 의견 조정을 위하여 아동정책조정위원회 산하에 아동정책실무위원회를 설치하도록 하고 있다(제11조 제1항). 또한 실무위원회의 운영을 위해 전문위원회(아동권리전문위원회, 아동안전전문위원회, 아동자립전문위원회 등)를 둘 수 있도록 했다(제11조 제4항).

③ 아동권리보장원

「아동복지법」은 종합적·효과적 아동정책 및 아동복지 관련 사업추진의 지원, 사업평가 등 업무⁷⁾를 수행하기 위해 보건복지부장관에게 공법상 법인의 형태로 아동권리

7) **제10조의2(아동권리보장원의 설립 및 운영)** ① 보건복지부장관은 아동정책에 대한 종합적인 수행과 아동복지 관련 사업의 효과적인 추진을 위하여 필요한 정책의 수립을 지원하고 사업평가 등의 업무를 수행할 수 있도록 아동권리보장원(이하 "보장원"이라 한다)을 설립한다.
② 보장원은 다음 각 호의 업무를 수행한다.

보장원을 설치하도록 하고 있다(제10조의2 제1항 및 제3항).

(2) 지방자치단체

① 아동복지심의위원회

「아동복지법」 제12조에서는 지방자치단체의 장은 아동복지심의위원회를 설치하여 아동정책시행계획(제8조), 보호 및 퇴소조치(제15조 및 제16조), 친권제한 또는 친권상실 신고청구, 후견인 선임 또는 변경청구, 지원대상아동의 선정과 지원 등의 사항을 심의하고, 그 구성 및 운영현황을 년 1회 보건복지부장관에게 보고하도록 하고 있다(제12조 제1항 및 제3항).

② 아동복지전담공무원

「아동복지법」은 지방자치단체에 「사회복지사업법」 제11조에 따른 사회복지사 자격을 가진 전담공무원(아동복지전담공무원)을 배치하고, 이들로 하여금 아동에 대한 상담 및 보호조치, 가정환경에 대한 조사, 아동복지시설에 대한 지도·감독, 아동범죄 예방을 위한 현장확인 및 지도·감독 등 지역 단위에서 아동의 복지증진을 위한 업무를 수행케 하고 있다(제13조 제1항부터 제3항).

한편, 이 법에서는 기초 지방자치단체에 아동복지전담공무원과 협력하여 관할 구역

1. 아동정책 수립을 위한 자료 개발 및 정책 분석
2. 제7조의 기본계획 수립 및 제8조제2항의 시행계획 평가 지원
3. 제10조의 위원회 운영 지원
4. 제11조의2의 아동정책영향평가 지원
5. 제15조, 제15조의2, 제15조의3, 제16조, 제16조의2의 아동보호서비스에 대한 기술지원
6. 아동학대의 예방과 방지를 위한 제22조제6항 각 호의 업무
7. 가정위탁사업 활성화 등을 위한 제48조제6항 각 호의 업무
8. 지역 아동복지사업 및 아동복지시설의 원활한 운영을 위한 지원
9. 「입양특례법」에 따른 국내입양 활성화 및 입양 사후관리를 위한 다음 각 호의 업무
 - 가. 입양아동·가족정보 및 친가족 찾기에 필요한 통합데이터베이스 운영
 - 나. 입양아동의 데이터베이스 구축 및 연계
 - 다. 국내외 입양정책 및 서비스에 관한 조사·연구
 - 라. 입양 관련 국제협력 업무
10. 아동 관련 조사 및 통계 구축
11. 아동 관련 교육 및 홍보
12. 아동 관련 해외정책 조사 및 사례분석
13. 그 밖에 이 법 또는 다른 법령에 따라 보건복지부장관, 국가 또는 지방자치단체로부터 위탁받은 업무

③~⑧ 생략

아동에 대한 생활상태, 가정환경 파악, 아동복지에 필요한 원조 및 지도 등을 할 수 있도록 명예직 아동위원을 두도록 하고 있다(제14조).

Ⅲ. 아동 청소년 보호를 위한 지원서비스

1. 아동보호서비스

(1) 보호조치의 개시

지방자치단체의 장은 관할구역에서 보호대상아동을 발견하거나 보호자의 의뢰를 받은 때 보호대상아동 또는 보호자에 대한 상담·지도, 가정 내 아동보호·양육을 위한 조치, 가정위탁 조치⁸⁾, 아동복지시설 입소⁹⁾, 특수치료나 요양보호가 요구되는 아동에 대한 전문치료기관 또는 요양소 입소¹⁰⁾ 등 필요한 보호조치를 하여야 한다(제15조 제1항).¹¹⁾ 이 경우 지방자치단체의 장은 보호대상 아동의 개별보호·관리 계획을 수립 하여야 하며, 이 계획의 수립 시 반드시 해당 보호대상아동의 참여권을 보장하여 보호대상아동의 의사를 존중하도록 하고 있다(제15조 제3항 및 제4항).

한편, 지방자치단체의 장은 필요한 경우 보호대상아동에게 가정위탁 조치, 아동복지시설 입소, 특수치료나 요양보호가 요구되는 아동에 대한 전문치료기관 또는 요양소

8) 여기에는 만 2세 이하 아동·학대피해아동·경계선지능아동 대상 가정위탁(전문가정위탁), 조부모·친인척 가정에 의한 위탁(대리양육 가정위탁), 그 외 아동의 보호를 희망하는 자 등의 가정(일반가정위탁)이 있다(보건복지부, 앞의 책, 11면).

9) 연고자 대리양육 또는 가정위탁 등 가정보호가 어렵거나 적합하지 않은 경우에 시설보호를 하는데, 여기에는 아동양육시설(보호, 양육, 취업훈련, 자립지원서비스 제공시설), 아동일시보호시설(일시보호, 양육대책수립, 보호조치 제공시설), 아동보호치료시설(불량행위를 하거나 위험이 있는 아동 또는 정서적·행동장애로 인해 어려움을 겪고 있는 아동에 대한 보호 및 치료서비스 제공시설), 공공생활가정(가정과 같은 주거요건보호, 양육, 자립지원 서비스 제공시설), 자립지원시설(아동복지시설 퇴소자에 대한 취업준비기간 또는 취업 후 일정기간 동안 보호 등 자립 지원시설), 장애인복지시설(장애아동의 경우에 한함)이 있다(보건복지부, 앞의 책, 11~12면).

10) 약물 및 알콜중독·정서장애·발달장애 등으로 특수한 치료나 요양 등의 보호를 필요로 하는 아동을 대상으로 하는 서비스를 말한다(보건복지부, 앞의 책, 12면).

11) 지방자치단체의 장은 보호대상아동에 대하여 상담·지도, 가정 내 아동보호·양육을 위한 조치가 적합하지 않다고 판단되는 경우, 보호대상 아동에 대한 상담, 건강검진, 심리검사 및 가정환경 조사를 실시한 후, 가정위탁 조치, 아동복지시설 입소, 특수치료나 요양보호가 요구되는 아동에 대한 전문치료기관 또는 요양소 입소 등 필요한 보호조치를 할 수 있다(제15조 제2항).

입소 등 필요한 보호조치를 할 때 까지 아동일시보호시설 입소, 일시 가정위탁을 통한 보호를 할 수 있으며(제15조 제3항), 약물 등 중독, 정서·행동·발달 장애 등의 문제를 일으킬 가능성 있는 아동의 가정에 대한 예방조치를 할 수 있다(제15조 제6항). 그리고 지방자치단체의 장은 매년 보호조치 중인 아동에 대한 양육상황을 점검하여야 한다(제15조의3).

다만, 정부는 아동의 경우 대부분 원가정 안에서 성장할 때, 아동의 이익이 가장 잘 충족된다고 보고 원가정 보전을 위해 최대한 노력할 것을 요구하고 있다.¹²⁾ 이를 위해 지방자치단체는 취약아동 및 가구 등 사각지대를 발굴하여 이들 가구에 대한 상담, 복지 급여 및 서비스 연계·지원을 통해 가족 해체를 예방하도록 하고 있다.¹³⁾ 그리고 필요에 따라 아동보호시설 등의 입소나 입양기관 의뢰 등을 하는 경우에도 관련 절차를 기계적으로 진행하기 보다는 우선 원가정에서 보호가능한 지 여부를 살피고 최대한 원가정에서 보호될 수 있도록 요구하고 있다.¹⁴⁾

한편, 부득이하게 아동을 가족으로부터 분리할 경우, 일시적이고 최소한의 기간에 한하도록 하고 있으며, 해당 분리결정은 주기적으로 검토하여야 하며¹⁵⁾, 아동을 보호 조치 하는 경우 가족과의 접촉 및 재결합 가능성을 촉진하고 아동의 생활에 대한 훼손을 최소화하기 위해서 아동이 살아온 가정에서 최대한 가까운 환경에서 보호하도록 하고 있다.¹⁶⁾

(2) 보호조치의 종료

지방자치단체의 장은 가정위탁 조치, 아동복지시설 입소, 특수치료나 요양보호가 요구되는 아동에 대한 전문치료기관 또는 요양소 입소 등 필요한 보호조치가 개시된 보호대상아동이 18세에 달하였거나 혹은 보호 목적이 달성된 경우 보호조치를 종료하거나 시설에서 퇴소시켜야 한다(제16조 제1항). 이 경우 연령기준 초과로 보호대상아동을 퇴소시키는 경우 보호 중인 위탁가정과 아동복지시설의 장은 지방자치단체의 장에게 신청서를 제출하여야 하며, 보호목적 달성을 이유로 한 퇴소시키는 경우 지방자치단체의 장은 보호대상 아동을 보호하고 있는 전문치료기관 또는 요양소 장의 의견을 들어야 한다(시행령 제21조의2). 이 과정에서 보호대상아동의 친권자 후견은 등은 지방자치단체의 장에게 보호대상아동의 가정 복귀를 신청할 수 있고(제16조 제2항), 신청을 받은 지방자치단체의 장은 아동복지시설의 장의 의견을 청취한 후 보호조

12) 보건복지부, 앞의 책, 6면.

13) 보건복지부, 앞의 책, 6면.

14) 보건복지부, 앞의 책, 6면.

15) 보건복지부, 앞의 책, 6면.

16) 보건복지부, 앞의 책, 7~8면.

치의 종료 또는 퇴소조치가 보호대상아동의 복리에 반하지 않는 다고 인정되는 경우에 한하여 해당 보호대상아동을 가정으로 복귀시킬 수 있다(제16조 제3항).

한편, 지방자치단체의 장은 보호대상아동이 보호조치의 종료 또는 퇴소요건을 갖춘 경우라도 「고등교육법」 제2조에 따른 대학 이하의 학교(대학원은 제외한다)에 재학 중인 경우, 아동양육시설 또는 「근로자직업능력 개발법」 제2조제3호에 따른 직업능력개발훈련시설에서 직업 관련 교육·훈련을 받고 있는 경우, 그 밖에 위탁가정 및 각종 아동복지시설에서 해당 아동을 계속하여 보호·양육할 필요가 있다고 인정되는 경우¹⁷⁾에는 해당 아동의 보호기간을 연장할 수 있다(제16조 제4항).

아울러 지방자치단체의 장은 아동복지전담공무원 등 관계 공무원에게 보호조치의 종료로 가정으로 복귀한 보호대상아동의 가정을 방문하여 해당 아동의 복지 증진을 위하여 필요한 지도·관리를 제공하도록 하여 사후관리를 하도록 하고 있다(제16조의2).

2. 취약계층 아동에 대한 지원

(1) 통합서비스지원

국가와 지방자치단체는 「국민기초생활보장법」에 따른 수급자 또는 차상위계층 가정 등 아동의 성장 및 복지 여건이 취약한 가정을 선정하여 그 가정의 지원대상아동과 가족을 대상으로 보건, 복지, 보호, 교육, 치료 등을 종합적으로 지원하는 통합서비스를 실시하여야 한다(제37조 제1항 및 시행령 제37조). 여기에는 건강검진 및 질병 예방교육 등 건강증진 서비스, 아동의 기초학습 및 사회성·정서 발달 교육 지원, 부모의 양육 지도, 그 밖에 아동의 성장과 발달을 도모하기 위하여 필요한 서비스가 있다(시행령 제37조 제2항).

이러한 통합서비스 지원은 보호대상아동으로 처하게 되는 원인이 빈곤, 질병, 이혼 등 사회적 위험의 단순작용 보다는 복합적으로 영향을 미치는 경우가 대부분이고, 보호대상아동에 대한 급여 및 서비스 종류와 수준을 판단함에 있어서도 여러 복합적 요인을 동시에 고려해야 하기 때문이다.¹⁸⁾

17) 여기에는 첫째, 20세 미만인 사람으로서 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」에 따라 등록된 학원에서 교육을 받고 있는 경우, 둘째, 지방자치단체의 장이 보호대상아동의 장애·질병 등을 이유로 보호기간 연장을 요청하는 경우, 셋째, 25세 미만이고 지능지수가 71 이상 84 이하인 사람으로서 자립 능력이 부족한 경우, 넷째, 취업이나 취업 준비 등 그 밖의 사유를 이유로 보호대상아동이 보호기간 연장을 요청하여 1년 이내의 범위에서 보호기간을 연장하는 경우가 있다(시행령 제22조).

18) 보건복지부, 앞의 책, 7면.

(2) 자립지원

① 지원유형

「아동복지법」은 보호대상아동의 가정위탁보호 또는 아동복지시설에서 보호 중인 아동이 위탁보호 종료 또는 아동복지시설 퇴소 이후의 자립을 지원하기 위하여 국가와 지방자치단체에게 자립지원에 필요한 조치를 하도록 하고 있다. 여기에는 자립에 필요한 주거·생활·교육·취업 등의 지원, 자립에 필요한 자산의 형성 및 관리 지원, 자립에 관한 실태조사 및 연구, 사후관리체계 구축 및 운영, 그 밖에 자립생활 역량강화를 위한 프로그램 개발·운영, 아동복지시설 및 가정위탁지원센터 종사자에 대한 자립지원 교육, 자립정착비 지급, 자립수당 정기지급 등 자립지원에 필요하다고 인정되는 조치가 있다(제38조 및 시행령 제38조). 다만, 이러한 자립지원 서비스를 받기 위해서는 보호조치가 종료되거나 해당 시설에서 퇴소한 지 5년이 지나지 않아야 한다(시행령 제38조 제2항 제3호).

결국, 자립지원 서비스는 연령기준에 따른 퇴소자는 최대 23세까지, 그 밖의 보호목적 달성에 따른 종료자는 종료일로부터 최대 5년간 지원받을 수 있다.

② 자립지원 체계

보건복지부장관은 지원대상아동의 자립지원 정책을 효율적으로 수행하기 위하여 관계 행정기관의 공무원으로 구성되는 아동자립지원추진협의회를 둘 수 있다(제41조). 국가와 지방자치단체는 아동이 건전한 사회인으로 성장·발전할 수 있도록 자산형성지원사업을 실시할 수 있으며(제42조), 이를 통해 자산형성지원사업 대상 아동의 관리 및 자산형성지원사업의 후원자 발굴 및 관리, 자산형성지원사업을 위한 금융상품의 개발 및 관리, 금융상품의 운영에 관한 업무 등을 수행한다(제43조).

한편, 보건복지부장관의 자립지원정책 및 자산형성지원사업 등을 토대로 아동권리보장원의 장, 가정위탁지원센터의 장 및 아동복지시설의 장은 보호하고 있는 15세 이상의 아동을 대상으로 매년 개별 아동에 대한 자립지원계획을 수립하여야 한다(제39조 제1항). 이는 현행법이 18세 이상의 경우 원칙적으로 아동보호시설로부터의 퇴소를 정해놓고 있기 때문에 퇴소예정자에 대한 자립지원계획을 퇴소 3년 전부터 수립하도록 요구하고 있는 것이다. 한편, 현행법은 아동복지심의위원회의 심의를 거쳐 보호대상아동의 보호조치 종결 결정을 하고, 보호 종료 후, 해당 아동의 복지증진을 위한 가정방문 및 서비스기관 연계 등의 서비스를 제공하도록 하여, 자립지원과 사후관리의 성격을 가진 그 밖의 서비스를 상호 유기적 제공하도록 하고 있다.

(3) 사후관리 체계

① 사후관리 기관

「아동복지법」은 지방자치단체에게 보호대상아동 중 보호 종료 후 원가정으로 복귀하거나 연령 초과로 보호종료아동을 대상으로 가정방문 및 필요한 지도·관리 등 사후관리할 것을 요구하고 있다(제16조의2). 따라서 보호대상아동에게는 보호 종료 후 자립지원과 별도로 보호종료된 아동이 다시 이전 상태로 복귀하는 것을 방지하고자 사후관리할 것을 선언하고 있는 것이다.

이를 위해 우선 가정의 보호기관(가정위탁지원센터, 아동복지시설 등)이 사후관리를 시행하고, 보호대상아동 소재지 관할 기초지방단체의 복지전담팀 또는 드림스타트, 희망복지지원단 등에서 사례관리를 하는 경우에는 기존 사례관리 실시기관에서 사후관리토록 하고 있다.¹⁹⁾ 그리고 기초지방자치단체 소속 아동보호전담요원은 이러한 사후관리 이행상황을 모니터링하게 하고 있다.²⁰⁾

② 사후관리 방법

18세 이상 등 보호 연령 초과로 보호조치가 종료된 아동은 5년 동안 연 1회 자립수준을 평가한다. 자립수준 평가는 대상 아동이 안정적인 자립생활 정착이 이루어질 때 까지 이루어지며 경우에 따라서는 자립에 필요한 지원발굴 등과 연계하여 지원하도록 하고 있다. 그리고 기초지방자치단체 소속 아동보호전담요원은 연 1회 이상 원가정 외 보호기관 사후관리 모니터링을 통해 그 이행상황을 점검한다.²¹⁾ 다만, 연령 초과 전 아동보호조치가 종료되어 원가정으로 복귀한 아동은 총 1년 간 4회를 입양된 아동의 경우에는 1년간 지속적으로 사후관리를 한다²²⁾.

특히, 보호종료아동에 대한 사후관리의 일환으로 이루어지는 자립지원은 18세 이상부터 최대 5년동안 안정적 자립생활 정착이 이루어질 때 까지 상담, 취업·직업훈련·주거·진학·경제·생활·의료 등에 관련된 자립준비 수준 점검, 사회초기 적응 및 자립기반 구축 지원(취업형과 진학형으로 구분 시행), 그 밖의 자립에 필요한 자원발굴 등의 사후관리가 이루어지게 된다.²³⁾

19) 보건복지부, 앞의 책, 68면.

20) 보건복지부, 앞의 책, 68면.

21) 보건복지부, 앞의 책, 68면.

22) 보건복지부, 앞의 책, 68면.

23) 보건복지부, 앞의 책, 68~69면.

<자립지원 관련 서비스 내용>

영역	내용	제공주체
소득지원 (자산형성지원)	<ul style="list-style-type: none"> ▪국민기초생활보장제도 ▪디딤돌씨앗통장 ▪보호종료아동 자립수당 ▪긴급지원(위기발생으로 생계유지 곤란한 저소득가구) 	중앙정부
주거지원	<ul style="list-style-type: none"> ▪청년 전세·매입임대주택 ▪소년소녀가정 등 전세임대주택 ▪보호종료아동 주거지원 통합서비스(임대료지원, 자립지원, 사례관리) ▪보호종료아동 공동생활가정(그룹홈) ▪자립지원시설(자립생활관) ▪청년전용 버팀목전세대출, 중소기업취업청년 전월세보증금대출 	
취업지원	<ul style="list-style-type: none"> ▪취업성공패키지(참여수당 및 취업성공수당) ▪청년취업성공패키지(단계별 종합취업지원) ▪창업성공패키지(창업사관학교에서 창업 전과정 지원) ▪내일배움카드 ▪대학재학생 직무체험, 대학일자리센터 ▪고용복지플러스센터 	
학업지원	<ul style="list-style-type: none"> ▪국가장학금(I, II 유형) ▪국가근로장학금(교내, 현장) ▪학자금대출 ▪대학진학 시설아동 기숙사 우선배정 ▪폴리텍대학(우수 기능인력 양성) 	
자립지원금	<ul style="list-style-type: none"> ▪자립정착금(보호종료 당해 연도 지급, 500만원 이상) ▪대학입학금 등 지원(지자체별 지원액 상이) 	
심리정서지원	<ul style="list-style-type: none"> ▪보호종료아동 심리상담 서비스 	아동권리보장원
기타지원	<ul style="list-style-type: none"> ▪자립지원 표준화 프로그램 ▪보호종료아동 자립정보북 	

* 출처: 보건복지부, 2020 아동보호서비스 업무매뉴얼, 2020, 70면.

3. 한계

「아동복지법」은 1961년 12월 30일 법률 제912호로 제정(1962년 1월 1일 시행)되었고, 그동안 총 46차례에 걸친 개정이 있었다. 이 중 1981년 4월 13일, 2000년 1월 12일, 2011년 8월 4일 3차례에 걸쳐 전부개정이 있었고 그 밖에 16차례에 걸친 주요 내용의 일부개정이 있었다. 현행법은 2020년 4월 7일 일부개정된 것이다. 현행 「아동복지법」의 개정사를 보면, 주로 아동보호, 아동복지 정책집행을 위한 행정체제 신설 및 개편, 아동학대방지, 성폭력으로부터의 보호, 취약계층 또는 보호대상아동에 대한 복지지원 내용을 하고 있다. 특히, 주목할만 것은 2016년 3월 22일 법률 제14085호로 일부개정된 「아동복지법」이다.

2016년 개정 「아동복지법」에서는 보호대상아동에 대한 국가 및 지방자치단체의 책임을 강화하기 위해 보호대상아동에 대한 원가정보호원칙, 상담 및 조사, 양육상황 점검, 보호 종료 후 사후관리 등을 주요 내용으로 하고 있다. 그리고 정부에서는 2016년 개정 「아동복지법」에 따라 2017년 아동보호서비스 업무메뉴얼 제정, 아동보호종합지원체계 구축 등의 정책사업을 실시했다. 하지만, 정부의 노력에도 불구하고 여전히 보호대상아동의 관리는 부족한 것이 현실이다. 예를 들어, 현재 보호대상아동에 대한 보호계획 수립 및 원가정 복귀 후 사후관리 등 지방자치단체의 역할이 법제화되어 있기는 하나 시군구당 보호대상 아동 담당인력은 평균 1.2명에 불과하여 제대로 된 관리가 어렵다.²⁴⁾

「아동복지법」은 2000년 1월 1일 법률 제6151호로 정부개정하면서 구 「아동복지법」에서 별정직공무원으로 하던 아동복지지도원을 사회복지전담공무원으로 변경했고, 다시 2011년 8월 4일 법률 제11002호로 전부개정하면서 아동복지전담공무원으로 변경해 이들에게 상담 및 보호조치, 가정환경 조사, 아동복지시설에 대한 지도 및 감독, 아동범죄 예방을 위한 현장 확인 및 지도, 감독 등의 업무를 부여하는 등 양적·질적 측면에서 그 권한을 대폭 확대해 오늘에 이르고 있다. 그럼에도 불구하고 실제 지방자치단체 현장에서는 아동복지전담공무원의 절대적인 수가 부족하여 이러한 법정 권한의 행사에 장애가 되고 사실상 지역 아동복지에 기여를 어렵도록 운영한 것은 실로 법과 현실의 괴리가 아닐 수 없다.

이러한 문제에 착안하여 최근 정부는 부족한 아동담당인력을 보충하기 위해 금년 10월까지 아동보호전담요원 290명을 118개 기초지방자치단체에 배치하고 이들로 하여금 보호대상아동 발생 시 원가정 복귀 등 보호 종료 후 사후관리까지 전 과정에 대한 모니터링을 강화하고, 아동보호계획수립부터 사후관리에 이르기 까지 아동보호전담요원이 관여하는 방식으로 아동보호서비스전담체계를 개편하는 방안을 마련했다.²⁵⁾

24) 보건복지부, 앞의 책, 3면.

금년부터 본격적인 배치되는 아동보호전담요원은 현행법에서 정하고 있는 아동복지전담공무원과는 분리되는 지원인력의 성격을 갖는다. 그리고 이제 막 시행을 앞두고 있어 그 성패는 속단하기 어렵다. 문제는 지방자치단체 내에서 절차적으로 아동보호전담요원이 어떻게 기능하고, 지역내 보호대상아동을 위해 어느 정도의 역할을 부여할 것인지 등 아동보호 전반에 걸친 전달체계의 체계화가 전제되지 않는다면, 이 역시도 한계를 가지게 될 것이다. 이러한 관점에서 현행법을 살펴보면, 역시나 아동복지전담공무원의 소관사무, 전달체계 내에서의 지위와 역할에 대해서는 침묵한 채, 보건복지부가 발행한 『2020 아동보호서비스 업무매뉴얼』에서만 규율되고 있을 뿐이다. 현재 이 업무매뉴얼은 단순한 행정규칙(훈령의 성격)에 불과하여, 아동복지전담공무원의 사무배분, 의무부과 등에 있어 한계가 노정되어 있다.

한편, 사후관리에 관한 역할의 법제화에도 불구하고 현재 지방자치단체에서는 보호자 의뢰가 없는 경우 아동 상황변경에 따른 보호조치 변경 및 원가족 복귀절차가 부재하다²⁵⁾는 것도 크나 큰 문제이다. 최근 정부는 이러한 문제를 해결하기 위해 사후관리부문에서는 연령도래 및 아동의 원가정 복귀 시 가정방문 및 필요한 조치를 수행하여 아동의 분리사유 재발방지를 도모하고 있다.²⁷⁾ 그리고 아동복지심의위원회의 실질적 운영을 통해 보호조치의 변경 및 종결여부를 결정하고, 종국적으로는 2022년까지는 지방자치단체에게 아동보호 컨트롤타워 역할을 부여하되 아동에 대한 의사결정 및 자원투입을 개별시설에서 지역사회 전체로 확대할 것을 예정하고 있다.²⁸⁾ 하지만, 이러한 정부의 노력은 절차적 한계를 극복하는데 큰 도움을 줄 수 있을지 의문이다. 절차적 문제는 법령상의 절차규정을 신설하거나, 조례(표준조례)를 통해 구체화되어야 하는데, 이에 대한 현행법의 입장은 불분명하다. 그렇다면, 지방자치단체 차원에서 나타나고 있는 절차의 부재는 여전히 지속될 가능성이 높다.

이처럼 정부는 최근들어 보호대상아동에 대한 보호를 목적으로 아동보호 전문인력 보장을 통한 아동보호체계 지원, 아동중심의 보호체계 강화, 보호대상아동의 탈시설화를 주된 목적으로 관련 계획을 마련하고자 하지만 이러한 정책변화에도 불구하고 여전히 보호대상아동 중심의, 보호대상아동의 이익우선의 정책이 되기에는 추상적 지침만 제공하고 있고, 현재 문제시 되고 있는 구체적 절차의 마련은 요원해 보인다. 그래서 이러한 정책들이 과연 보호대상아동에게 적절한 사후관리로 이어질지는 미지수인 것으로 판단된다.

25) 보건복지부, 앞의 책, 4면.

26) 보건복지부, 앞의 책, 3면.

27) 보건복지부, 앞의 책, 4면.

28) 보건복지부, 앞의 책, 4면.

IV. 주요국가의 취약계층 아동·청소년 보호체계와 비교

1. 프랑스

프랑스 「가족 및 사회활동법(Code de l'Action Sociale et des Families: CASF)」은 아동보호는 아동의 신체·정서·지적·사회적 발달을 존중 및 지원하고, 아동의 건강, 안전, 도덕 및 교육을 보존하는 것을 목표로 함을 선언하고 있으며, 여기에는 아동과 부모를 위한 예방조치, 아동의 위험상황 또는 위험상황을 식별하고 처리하는 조직, 아동 보호를 위한 행정조치 및 사법결정을 포함하고 있다. 한편 이 법에서는 현재 위험한 상황에 처해 있거나 장래에 위험에 처할 가능성이 있는 아동, 일시적 또는 영구적으로 가족보호를 받을 수 없는 미성년자를 보호대상으로 하고 있다(제112조의3).²⁹⁾

이에 따라 아동보호의 대상이 되는 아동은 단순히 18세 미만으로 국한되는 것은 아니고 심각한 어려움에 처한 21세 미만의 성인자까지도 완전한 자립을 못해 여전히 보호의 필요성이 있다고 인정되는 자들 역시 보호대상에 포함된다(제112조의3).³⁰⁾ 이들에 대해서는 주거지원(위탁포함), 경제지원, 교육지원 등이 이루어진다.

한편, 프랑스에서 취약아동에 대한 지원은 예방적 조치 및 아동보호를 위한 행정적, 사법적 결정으로 이루어진다. 특히, 행정적·사법적 결정은 아동의 성숙도에 따라 변경될 수 있도록 하고 있고, 시기나 상황에 적합한 조치가 이루어질 수 있도록 보장하고 있다(제112조의3).³¹⁾ 여기에서 행정적 결정은 주로 지역심의회³²⁾ 중심의 일차적·원칙

29) 이에 관한 상세한 소개를 한 국내문헌으로 안문희, 2016년 3월 14일 프랑스아동보호법에 관한 연구, 「가족법연구」 제30권 제2호, 한국가족법학회, 2016, 179면 참조.

30) CASF Article L112-3 Ces interventions peuvent également être destinées à des majeurs de moins de vingt et un ans connaissant des difficultés susceptibles de compromettre gravement leur équilibre; 이에 관한 상세한 설명으로는 안문희, 앞의 논문, 179면 참조.

31) CASF Article L112-3 Elle comprend des actions de prévention en faveur de l'enfant et de ses parents, l'organisation du repérage et du traitement des situations de danger ou de risque de danger pour l'enfant ainsi que les décisions administratives et judiciaires prises pour sa protection. Une permanence téléphonique est assurée au sein des services compétents; 안문희, 앞의 논문, 181면.

32) 프랑스는 아동보호 목적의 심의회로 국가심의회(CNPE)와 지역심의회(CDPE)를 두고 있다. 국가심의회는 국가차원의 아동보호정책 수립, 아동보호 관련 의견수렴, 아동보호 정책평가, 지역심의회과의 정책연계 및 관리 등의 사무를 소관하고 있다. 지역심의회는 지역 내 아동보호 업무에 대한 총괄책임을 지며, 아동에 대한 사회원조서비스(미성년자·21세 미만의 성인자 또는 그 가족에 대한 물질적, 교육적, 심리적 지원), 제3자에 대한 아동위탁결정, 긴급 위기상황에 처한 미성년자 등의 정보수집·처리·평가, 아동을 위한 보고서(PPE) 작성 등의 사무를 소관하고 있다. 따라서 프랑스에서 아동보호 정책은 지역심의회를 중심으로 집행되며, 법원은 교육지원, 친권결정 분야에서 한정적으로 관여하는 것으로 이해할 수 있다. 이에 관

적 조치로, 사법적 결정은 행정적 결정에 의한 아동보호가 불가능한 경우 보충적·사후적 조치로 운영된다.³³⁾ 현재 프랑스에서 사법적 결정은 보호대상아동에 대한 서비스 지원 중 가정 내에서의 교육조치와 가정 외의 이주조치, 보호대상아동의 부모 등에 대한 친권결정 등의 영역에서 활용되고 있다.³⁴⁾

2. 독일

독일은 1922년 「제국청소년지원법(Das Reichjugendwohlfahrtsgesetz; RJWG)」를 제정한 이래로 1961년 「청소년복지법(Das Jugendwohlfahrtsgesetz; JWG)」로 개정하였다. 그리고 취약계층 아동·청소년 보호를 위한 제반 입법활동을 통해 1991년 현행 「아동·청소년지원법(Das Kinder-Jugendhilfegesetz; KJHG)」으로 개정되었고, 최근 2017년 다시 한 번 개정되었다.

2017년 개정 「아동·청소년지원법」은 기존 공급자 중심의 아동지원에서 벗어나 아동·청소년 개인의 욕구와 잠재력에 중점을 두고 지원하도록 하고, 특히 장애아동 및 청소년에 대한 경제·교육 등의 통합지원체계를 강화하였다(제35조a).³⁵⁾

이에 따라 모든 아동·청소년의 동등참여권 보장, 유치원에서 장애아동과 비장애아동의 통합돌봄, 관찰변경, 서비스제공과 관련된 사회서비스 수행자들의 상호협력체계 구축, 아동·청소년의 자발적 상담요구 기회 확대, 외부기관인 옴부즈기관의 정착 등을 대원칙으로 설정하고 있다.³⁶⁾

아울러 위탁가정이나 아동보호시설 등에서 대안적 양육지원을 받는 아동·청소년들의 원가족 지원을 강화했다.³⁷⁾ 이에 따라 보호대상 아동의 가정에 대한 지원위한 수단을 법정화 했는데, 여기에는 부모에 의한 일반적 양육서비스 제공 및 지원, 가정폭력 근절을 위한 지원, 가족건강지원, 아동·청소년 교육 및 개발관련 조언, 가족 여가활동 지원 및 돌봄, 임산부 등에 대한 육아지원, 별거·이혼가정에 대한 지원, 긴급돌봄 등을 하기 위한 근거를 마련하고 있다(제16조부터 제20조). 이는 위탁가정 또는 아동보호시설을 통해 보호조치 중인 보호대상아동·청소년들은 이른 시기 부모와의 분리경험으로 인해 그렇지 않은 그룹과 비교해 불안감, 스트레스 등에 상대적으로 취약

한 상세한 내용은 안문희, 앞의 논문, 183~190면 참조.

33) 안문희, 앞의 논문, 182면.

34) 안문희, 앞의 논문, 182면.

35) 이에 관한 구체적 내용은 정주리, 독일 아동·청소년지원법(SGB VIII-Kinder und Jugendhilfegesetz) 개편과 시사점, 「국제사회보장리뷰」 창간호, 한국보건사회연구원, 2017, 107-108면.

36) 정주리, 앞의 논문, 110면.

37) 정주리, 앞의 논문, 110면.

한 그룹으로 보고 있기 때문이다.³⁸⁾ 그래서 향후에도 관계단절 및 상실 등 다양한 형태의 사회적 위험에 처할 가능성 높다고 보고, 보호대상 아동·청소년의 원가족에 대한 지속적인 개선 및 안정화가 무엇보다 중요한 것으로 여기는 판단된다. 그리하여 보호대상아동·청소년의 보호 못지 않게 원가족에 대한 지원을 확대하기 위해 친부모 지원 관련 업무를 강화하였다.

하지만, 아동·청소년에 대한 가정보호가 적절치 않다고 판단되는 경우에는 보호대상 아동·청소년을 가정으로부터 분리시킬 수 있도록 하고 있다(제28조). 결국, 독일의 경우에도 원가정보호를 원칙으로 하되, 예외적으로 분리보호를 도모하고 있는 것이다. 다만, 이 경우에도 가능한 아동·청소년의 이익을 최우선으로 고려해야 하며, 가정양육을 위한 개선지원을 먼저 하되, 여의치 않을 경우 아동·청소년에게 가장 유익한 그 밖의 지원을 하도록 요구하고 있다(제37조).

또한 독일 개정 「아동·청소년지원법」에서 주목할 것은 바로 법원의 결정에 의해 위탁가정에서의 장기체류를 허용하고 있다는 점이다. 현행법은 원가족의 양육조건 및 환경이 개선되지 않고, 그 가능성이 낮을 경우 법원은 위탁가정에서의 장기체류를 결정할 수 있도록 하고 있다(제42조). 이 때문에 개정법에서는 위탁가정에 대한 지원을 확대하고 있다.³⁹⁾

이처럼 독일 개정 「아동·청소년지원법」은 보호대상아동·청소년의 더 많은 참여권 보장, 더 나은 서비스 제공, 효과적인 보호를 통해 아동·청소년에 대한 지원을 강화하는 것을 지향하고 있다는 특징이 있다.⁴⁰⁾ 아울러 보호대상 아동·청소년의 시설 등에서 보호 연장 필요성을 판단함에 있어, 행정청의 재량에 의존하기 보다는 법원의 판단에 따라 이루어진다는 점도 주목할 만하다.

3. 미국

미국은 1985년 「사회보장법(Social Security Act)」을 기반으로 하여 보호대상아동을 위한 자립지원 프로그램을 실시할 근거를 마련하였다. 그리고 『존 채이피 가정위탁 보호아동 자립지원 프로그램(Jhon H. Chafee Foster Care Independence Programm)』을 마련하였다. 이에 따라 보건복지부 장관은 자립지원과 관련된 주정부 성과평가 지표를 개발했고, 주정부는 지표에 제시되어 있는 아동 교육, 고용, 의존성, 부랑, 혼전출산, 고위험 행위 및 투옥 방지 등의 영역에서 아동의 자립을 준비시킬 수 있도록 했다. 아울러 주정부는 연방재정의 20%에 해당하는 주 재정을 아동의 자립지

38) 정주리, 앞의 논문, 110면.

39) 정주리, 앞의 논문, 110면.

40) 정주리, 앞의 논문, 110면.

원 프로그램을 위해 사용할 수 있게 했고 자립지원과 유사 서비스 간의 재정 조정권을 부여하는 등 주정부의 책임을 강화했다.⁴¹⁾

한편, 미국은 1993년부터는 연방과 주정부가 각각 재정분담을 하여 16세~18세의 전환기 아동에게 자립지원 서비스를 제공할 수 있게 했다. 그리고 2008년에 제정된 「성공연결 및 입양촉진법(Fostering Connections to Success and Increasing Adoptions Act)」에서는 먼저 보건복지부 장관으로 하여금 주(State), 지역(Local), 부족공동체(tribal)⁴²⁾ 등에 설치된 아동 복지 기관과 경험이 풍부한 민간 비영리 단체에 아동을 지원할 수 있는 권한을 부여하고 있다(제102조). 그리고 가정외 아동보호는 원칙적으로 18세까지 이루어지지만(제201조), 보호대상 아동·청소년이 이 법에서 정한 교육 및 취업 등 일정한 조건을 갖추고 있으면⁴³⁾ 18세 이후에도 대리보호 체계 내에서 보호받을 수 있도록 했다(제201조). 이 경우, 주정부는 자체 재정을 통해 주거, 교육 등과 관련된 연장보호 서비스를 제공하고 있다.⁴⁴⁾

대표적으로 아이오와주에서는 대리보호 아동의 퇴소연령을 원칙적으로 18세로 정하고 있다. 그리고 아이오와주 복지부는 보호대상아동의 사례관리자를 통해 퇴소연령인 18세가 되기 전에 자립계획을 수립하도록 하고 있다. 이 자립계획에는 자립생활 기술은 물론이거니와 학업, 취업, 주거, 건강 그리고 지원체계까지를 내용으로 하고 있다. 다만, 자립지원 서비스 가운데 교육·훈련바우처는 16세~26세 아동 중 18세 이전에 아이오와주에서 가정위탁 보호를 받은 경험이 있거나 16세 이후에 입양된 아동에게 해당하는 프로그램이다.⁴⁵⁾

교육과 관련해 수업료, 기숙사비, 교재비, 생활비 등을 포함 연간 5000달러까지 아동이 취학중인 학교로 직접 제공된다. 보호시설 퇴소 아동과 16세 이후 입양아동에게는 주정부의 기금을 재원으로 장학금이 지급되며, 학업이 지속되는 한 계속 지원된다.⁴⁶⁾

41) 이상정, 앞의 논문, 95면.

42) 여기에는 아메리칸 인디언 부족 및 알래스카 원주민 공동체를 포함하며, 이들 부족공동체(tribal)은 연방과 협력하여 어린이, 청소년 및 그 가족의 안전, 영속성 및 복지체제를 구축하기 위해 해당 부족아동 및 가족 시스템과 서비스를 강화하도록 하고 있다. 이를 위해 부족공동체 단위로 이루어지는 아동복지 체제와 긴밀히 협력할 수 있도록, 연방이 아동복지 역량강화를 위한 코칭, 네트워킹, 원격학습, 상담, 서비스 개발 및 보급, 그 밖의 역량강화 지원 등 다양한 서비스를 제공하고 있다(<https://www.childwelfare.gov/topics/systemwide/laws-policies/federal/fosteringconnections/>).

43) 현행법에서는 고등학교 또는 동등한 프로그램을 이수하고 있는 경우, 고등학교 또는 직업학교에 등록한 경우, 취업기회를 높이기 위한 활동에 참여하고 있는 경우, 고용상태에 있거나 최소 월 80시간 이상의 근로에 참여하고 있는 경우, 기타 의학적으로 보호종료가 적당하지 않은 경우에는 18세 이후에도 계속 보호가 가능하도록 하고 있다(<https://www.nacac.org/resource/fostering-connections-to-success-and-increasing-adoptions-act/>).

44) 이상정, 앞의 논문, 95~96면.

45) 이상정, 앞의 논문, 97면.

46) 이상정, 앞의 논문, 97면.

주거지원과 관련해서는 18세 이상의 보호시설 퇴소 아동을 대상으로 월세지원 프로그램이 운영되고 있다. 다만, 이 지원서비스는 아동이 직접 사후서비스에 참여하여 임대료의 30%를 지불하는 등 자립의지를 증명해야 하는 조건으로 지급된다.⁴⁷⁾

4. 영국

영국은 1989년 제정된 「아동보호법(Children Act)」에 근거하여 보호대상아동에 대한 보호를 체계화하고 있다. 영국은 보호대상아동의 원가정보호를 원칙으로 하며 이를 위한 국가의 개입을 허용하고 있다. 이에 따라 주정부는 보호대상아동의 복지보장과 촉진, 다양한 수준의 보호서비스 제공을 통해 가족이 아동을 양육할 수 있도록 환경을 조성할 의무를 부담하고 있다(제17조)⁴⁸⁾. 아울러 주정부가 보호대상아동에 대한 보호계획을 수립할 때, 아동뿐만 아니라 가족의 욕구를 고려한 서비스 대책을 포함하도록 하고 있다.⁴⁹⁾

영국은 원가정보호가 어려운 보호대상아동에 대해서는 국가의 공적 보호가 이루어진다. 다만, 보호대상아동에 대한 공적 보호 결정은 해당 아동 및 보호자가 그 결정과정에 참여하여 자신의 의견을 진술할 수 있도록 하고 있고, 주정부에게는 보호대상아동 및 보호자의 의견을 청취할 의무를 부과하고 있다(제22조 제4항)⁵⁰⁾. 그리고 보호

47) 이상정, 앞의 논문, 98면.

48) § 17(Provision of services for children in need, their families and others)

(1) It shall be the general duty of every local authority (in addition to the other duties imposed on them by this Part)–

(a) to safeguard and promote the welfare of children within their area who are in need; and

(b) so far as is consistent with that duty, to promote the upbringing of such children by their families, by providing a range and level of services appropriate to those children's needs.

(2) For the purpose principally of facilitating the discharge of their general duty under this section, every local authority shall have the specific duties and powers set out in Part 1 of Schedule 2.

(3) Any service provided by an authority in the exercise of functions conferred on them by this section may be provided for the family of a particular child in need or for any member of his family, if it is provided with a view to safeguarding or promoting the child's welfare.

49) 장영인, 앞의 논문, 150면

50) § 22(General duty of local authority in relation to children looked after by them)

(4) Before making any decision with respect to a child whom they are looking after, or proposing to look after, a local authority shall, so far as is reasonably practicable, ascertain the wishes and feelings of–

(a) the child;

(b) his parents;

대상아동이 주정부의 결정과정에서 자신의 의견을 진술할 때, 대상 아동의 진술을 지원하기 위해 민간활동가를 지정할 수 있도록 하고 있다(제23조). 한편, 주정부로부터 독립된 점검관(independent reviewing officer; IRO)를 두고 주정부의 보호계획과 그 실행상황을 점검하도록 하고 있다. 점검관은 보호아동에 대한 지속적인 모니터링을 주로 수행한다.

영국이 가진 아동보호정책의 가장 큰 특징은 보호명령 등 아동에 대한 공적 개입이 필요한 경우에도 부모 중 1인과의 동거를 우선하고 이에 적합한 서비스를 제공한다는 점이다. 만일 부모동거 어려운 경우, 친인척, 지인, 가정위탁보호, 소규모 시설인 아동홈⁵¹⁾ 등에 배치하도록 하고 있다(제22C조).⁵²⁾ 따라서 영국에서 보호대상아동에

- (c) any person who is not a parent of his but who has parental responsibility for him; and
 - (d) any other person whose wishes and feelings the authority consider to be relevant, regarding the matter to be decided.
- 51) 아동홈은 장애, 질병, 비행 등 특수한 필요성이 있는 아동을 대상으로 한다(제철웅/장영인, 보호대상아동의 사회적 양육 관련 법제도의 문제점과 개선방안, 「가족법연구」 제34권 제1호, 한국가족법학회, 2020, 130면)
- 52) **§ 22C(Ways in which looked after children are to be accommodated and maintained)**
- (5) If the local authority are unable to make arrangements under subsection (2), they must place C in the placement which is, in their opinion, the most appropriate placement available.
 - (6) In subsection (5) “ placement ” means –
 - (a) placement with an individual who is a relative, friend or other person connected with C and who is also a local authority foster parent;
 - (b) placement with a local authority foster parent who does not fall within paragraph (a);
 - (c) placement in a children’s home in respect of which a person is registered under Part 2 of the Care Standards Act 2000 [F4or Part 1 of the Regulation and Inspection of Social Care (Wales) Act 2016 (anaw 2)]; or
 - (d) subject to section 22D, placement in accordance with other arrangements which comply with any regulations made for the purposes of this section.
 - (7) In determining the most appropriate placement for C, the local authority must, subject to [F5subsection (9B) and] the other provisions of this Part (in particular, to their duties under section 22) –
 - (a) give preference to a placement falling within paragraph (a) of subsection (6) over placements falling within the other paragraphs of that subsection;
 - (b) comply, so far as is reasonably practicable in all the circumstances of C’s case, with the requirements of subsection (8); and
 - (c) comply with subsection (9) unless that is not reasonably practicable.
 - (8) The local authority must ensure that the placement is such that –
 - (a) it allows C to live near C’s home;
 - (b) it does not disrupt C’s education or training;
 - (c) if C has a sibling for whom the local authority are also providing accommodation, it enables C and the sibling to live together;
 - (d) if C is disabled, the accommodation provided is suitable to C’s particular needs.
 - (9) The placement must be such that C is provided with accommodation within the local authority’s area.

대한 시설보호는 가정형태의 보호가 불가능한 경우 아동의 최상의 이익을 고려하여 보충적으로만 적용된다. 그리고 영국은 가정외 보호아동이 16세가 되면 본격적으로 자립지원을 하게 되는데, 가정위탁이나 양육시설에서 퇴소하여 별도의 지원주택에서 생활할 수도 있다.⁵³⁾ 보호대상아동이 성인이 되는 경우 성공적인 전환을 지원하기 위해 주정부 소속 공무원을 아동 개인별 조연자로 두도록 하여 체계적인 지원을 받도록 하고 있다.⁵⁴⁾

한편, 주정부가 보호대상아동에 대한 공적 보호의 일환으로 가정외 보호를 내용으로 하는 계획을 수립하여야 하는데, 이 때 원칙적으로 부모가 동의한 경우에는 자발적으로 가정외 배치를 결정하고(제20조)⁵⁵⁾, 가정외보호가 필요함에도 불구하고 부모

(9A) Subsection (9B) applies (subject to subsection (9C)) where the local authority ...

(a) are considering adoption for C, or

(b) are satisfied that C ought to be placed for adoption but are not authorised under section 19 of the Adoption and Children Act 2002 (placement with parental consent) or by virtue of section 21 of that Act (placement orders) to place C for adoption.

(9B) Where this subsection applies –

(a) subsections (7) to (9) do not apply to the local authority,

(b) the local authority must consider placing C with an individual within subsection (6)(a), and

(c) where the local authority decide that a placement with such an individual is not the most appropriate placement for C, the local authority must consider placing C with a local authority foster parent who has been approved as a prospective adopter.

(9C) Subsection (9B) does not apply where the local authority have applied for a placement order under section 21 of the Adoption and Children Act 2002 in respect of C and the application has been refused.]

(10) The local authority may determine –

(a) the terms of any arrangements they make under subsection (2) in relation to C (including terms as to payment); and

(b) the terms on which they place C with a local authority foster parent (including terms as to payment but subject to any order made under section 49 of the Children Act 2004).

(11) The [F8Secretary of State] may make regulations for, and in connection with, the purposes of this section.

(12) For the meaning of “local authority foster parent” see section 105(1)

53) 제철웅/장영인, 앞의 논문, 131면.

54) 제철웅/장영인, 앞의 논문, 131면.

55) § 20(Provision of accommodation for children: general)

(9) Subsections (7) and (8) do not apply while any person –

(a) who is named in a child arrangements order as a person with whom the child is to live;

(aa) who is a special guardian of the child; or]

(b) who has care of the child by virtue of an order made in the exercise of the High Court’s inherent jurisdiction with respect to children,

agrees to the child being looked after in accommodation provided by or on behalf of the local authority.

가 반대하는 경우에는 법원의 허가를 얻어 가정외 보호를 실시한다(제31조). 그리고 주정부가 직접 보호대상아동을 보호하는 경우에도 가정과 가장 유사한 환경에서 성장할 수 있도록 배려하고, 그 보호상황의 아동복지 적합여부를 점검해야 한다.⁵⁶⁾

5. 시사점 및 개선방안

(1) 보호시설 퇴소 기준의 탄력성

현행 「아동복지법」은 보호시설의 퇴소 요건으로 18세 연령기준을 채택하고 있다. 다만, 퇴소 기준을 충족한 아동·청소년이 「고등교육법」 제2조에 따른 대학 이하의 학교(대학원은 제외한다)에 재학 중이거나 아동양육시설 또는 「근로자직업능력 개발법」 제2조제3호에 따른 직업능력개발훈련시설에서 직업 교육 또는 훈련을 받고 있는 경우, 그 밖에 20세 미만인 사람으로서 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」에 따라 등록된 학원에서 교육을 받고 있는 경우, 지방자치단체의 장이 보호대상아동의 장애·질병 등을 이유로 보호기간 연장을 요청하는 경우, 25세 미만이고 지능지수가 71 이상 84 이하인 사람으로서 자립 능력이 부족한 경우, 취업이나 취업 준비 등 그 밖의 사유를 이유로 보호대상아동이 보호기간 연장을 요청하여 1년 이내의 범위에서 보호기간을 연장하는 경우 등 위탁가정 및 각종 아동복지시설에서 해당 아동을 계속하여 보호·양육할 필요가 있다고 인정되는 경우⁵⁷⁾에는 해당 아동의 보호기간을 연장할 수 있다. 또한, 자립지원 서비스는 연령기준에 따른 퇴소자 경우 최대 23세까지 받을 수 있다.

이 법의 기준을 적용함에 있어 필자는 국내 18세로서 가장 보편적인 상황을 고려해야 할 것으로 생각된다. 국내에서 18세는 고등학교 2학년에 재학중인 자이다. 그래서 고등학교 졸업까지는 1년여의 시간이 필요하다. 다행인 것은 현행법이 대학 이하의 학교, 즉 고등학교에 재학 중인 경우, 직업능력개발훈련 등을 받고 있는 경우, 학

(10) Where there is more than one such person as is mentioned in subsection (9), all of them must agree.

(11) Subsections (7) and (8) do not apply where a child who has reached the age of sixteen agrees to being provided with accommodation under this section.

56) 제철웅/장영인, 앞의 논문, 130면.

57) 여기에는 첫째, 20세 미만인 사람으로서 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」에 따라 등록된 학원에서 교육을 받고 있는 경우, 둘째, 지방자치단체의 장이 보호대상아동의 장애·질병 등을 이유로 보호기간 연장을 요청하는 경우, 셋째, 25세 미만이고 지능지수가 71 이상 84 이하인 사람으로서 자립 능력이 부족한 경우, 넷째, 취업이나 취업 준비 등 그 밖의 사유를 이유로 보호대상아동이 보호기간 연장을 요청하여 1년 이내의 범위에서 보호기간을 연장하는 경우가 있다(시행령 제22조).

원에서 교육을 받고 있는 경우에는 보호시설에서의 보호기간을 연장할 수 있도록 하고 있다. 그러나 우리나라는 그 어떤 국가보다도 대학진학율이 높다는 점과 보호시설을 퇴소한 아동·청소년의 경우에도 이러한 욕구가 다르지 않다는 점을 생각해 볼 필요가 있다. 그러나 현행법은 보호대상아동으로 하여금 대학진학의 기회를 스스로 상실케 하고, 청소년기부터 직업전선으로 뛰어 들도록 하는 효과가 있다 점을 부인할 수 없다.

그 결과, 일반가정 아동·청소년과는 다른 환경에서 성장하며 대개 비자발적이고 충분히 준비되지 않은 상태에서 일반아동·청소년보다 그 시기가 5-10년 정도 앞서 더 큰 사회로 진출하게 되는데⁵⁸⁾, 이 경우 보호시설 퇴소 아동·청소년은 자립준비가 미비한 상태에서 사회로 떠밀려 나와 새로운 환경과 인간관계에 적응해야 하는 동시에 성인기로의 전환을 위한 발달과업 또한 완수해야 하는 등⁵⁹⁾ 또 다른 형식의 복합적 사회위험⁶⁰⁾에 노출된다.

물론 현행법은 보호시설 퇴소아동·청소년이 대학을 진학하는 경우, 중앙정부는 국가장학금 지급, 학자금대출 등의 학업지원을 하며, 지방자치단체는 자립정착금과 함께 대학입학금 등의 자립지원금을 지급하고 있다. 그러나 현재 자립정착금은 보호종료 당해 연도에 500만원 지급으로 그치고 있고, 중앙정부가 지급하는 소득지원으로 자립수당으로는 보호종료 아동·청소년이 보편적인 학업과 병행하여 적절한 경제적 수준을 유지하기 곤란한 실정이다.

한편, 보호종료아동·청소년의 의식주에 기본이라 할 수 있는 주거지원의 경우에도

58) 정현주/송사리, 시설보호아동의 자립지원 서비스 이용에 관한 연구, 「청소년시설환경」 제17권 제4호, 한국청소년시설환경학회, 2019, 27면.

59) 정현주/송사리, 앞의 논문, 27면.

60) 이들은 시설이라는 제한적인 물리적 공간에서 사적 공간이 보장되지 않고 독립성을 발달시킬 기회가 부족하여 청소년기에 자율성과 책임감을 발달시키는 데 어려움을 겪기도 하고, 사회관계 경험부족으로 인해 사회성 발달이나 사회적응에 어려움을 겪는다. 이들은 폐쇄적이거나 우울하고 위축적인 심리적 특성을 나타내기도 하고 원가족과의 단절로 인한 고립감이나 정체성 혼란 등을 경험하기도 하며, 학습부진, 학업성취동기 저하 등으로 인해 학업부적응을 나타내기도 한다. 또한 자립에 대한 동기와 목표의식 결여, 저학력 및 학력단절, 직업진로정보의 부족, 경제관념 희박 등으로 인해 시설퇴소 이후 경제적 어려움을 겪을 가능성이 높다. 또한 퇴소이후에는 높은 주거 불안정성, 사례관리자와의 단절, 학업이나 구직의 어려움, 공공부조에 의존, 범죄행위, 성폭행이나 성교육 미비로 인한 원치 않은 임신의 가능성, 노숙에 이르기까지 다양한 경제적 심리적, 정서적 어려움이 추가되고 있다(정현주/송사리, 앞의 논문, 27면). 그 밖에 퇴소아동·청소년의 다양하고 복합적인 사회적 위험원을 소개한 논문으로 강현아/신혜령/박은미, 시설 퇴소청소년의 성인전환 단계에 따른 자립 및 사회적응 현황, 「한국아동복지학」 제30호, 한국아동복지학회, 2009 41~69면 참조; 김은정/백혜정/김희진, 가정 밖 청소년들의 자립모색 과정에 대한 질적 연구: 청소년복지시설 청소년을 중심으로, 「한국청소년연구」 제30권 제2호, 한국청소년정책연구원, 2019, 113~144면; ; 문성호/박지원, 시설퇴소청소년의 자립지원정책 분석, 「청소년학연구」 제25권 제17호, 한국청소년학회, 2018, 257~279면; 이승희/김린아, 앞의 논문, 2017, 269~277면 참조. .

중앙정부가 행하는 임대료지원, 청년 전세·매입임대주택 지원, 그 밖의 청년전용 버팀 목전세대출등이 수반된다. 그러나 이 역시 적정 부동산 가액을 고려한 실비성격의 임대료지급은 요원하고, 전세대출은 결국 보호종료아동의 경제적 부담을 전제로 한다.

그렇다면, 보호종료아동은 보호시설에서의 퇴소이후 대학진학은 사실상 곤란하거나 대학진학을 하는 경우에도 스스로 경제생활을 병행하며 학업을 수행하여야 하는 어려움에 처해지는 실정이라 할 수 있다.

이러한 현실은 아동보호에 있어 아동 이익 최우선의 원칙을 선언하고 있는 「아동 권리에 관한 협약」은 물론이거니와 현행 「아동복지법」의 기본원칙에도 부합하지 않는다. 따라서, 보호시설 퇴소 아동·청소년의 지원은 대학진학의 경우 입학부터 졸업 시까지 경제적 부담을 가중시키지 않는 범위 내에서 지속되도록 탄력적 운영이 필요하다.

이러한 점에서 미국 아이오와 주에서 16세부터 26세 까지 교육 및 훈련바우처를 지급하는 제도사례, 독일의 위탁가정에서의 퇴소연령 이후 장기체류를 허용하는 법원의 결정사례, 프랑스의 21세 미만 성인자 중 완전한 자립을 못하고 보호의 필요성이 있는 자에 대한 지속적 지원사례는 우리가 참고할 만하다.

(2) 퇴소아동·청소년 보호의 실질화

보호시설 등 가정외 보호를 받는 아동·청소년은 18세에 이르러 시설을 퇴소하게 되면 갑작스러운 자립전환의 과정을 거치게 되는데, 가정외 보호 체계에 속한 청소년들의 경우, 건전한 성인기로의 이행 및 자립에 있어 다양한 어려움을 겪는다.⁶¹⁾ 심리·정서적 어려움, 자립에 대한 동기 및 목표의식 결여, 불안정한 주거, 저학력 및 학력단절, 직업진로정보 부족, 사회성 결여, 일상생활기술 부족, 경제관념의 희박 등이 시설 퇴소 청소년이 겪는 가장 큰 난관들이며⁶²⁾, 이들 난관은 대부분 복합적으로 나타난다.

보호시설 퇴소아동·청소년을 대상으로 소득지원, 주거지원, 취업지원, 학업지원, 자립지원금, 심리정서지원 등 현행 「아동복지법」에 의해 규율되고 있는 여러 자립지원 정책 및 지원제도가 존재하지만, 보호시설을 퇴소한 아동·청소년의 개별적 수요와

61) 일반가정의 청소년들은 가족, 친구, 지역사회와의 안정적인 연계 및 부모의 보호와 도움 아래 성인으로 독립하기 위하여 다양한 과업들을 점진적으로 성취하고 있지만 빈곤, 가정해체, 학업중단, 비행 등으로 가정과 사회의 보살핌 안에 있지 못한 취약계층 청소년들의 경우에는 성인기로의 성공적인 전환을 이루어내는 과정에서 많은 난관에 부딪치게 된다(정연주/송사리, 앞의 논문, 25~26면).

62) 이에 관한 상세한 내용은 이송희/김린아, 취약청소년 자립지원을 위한 자립지원 프로그램 개선방안 연구, 「한국콘텐츠학회 논문지」 Vol.17 No.2., 한국콘텐츠학회, 2017, 269~277면; 원지영, 아동복지시스템 퇴소 청소년들의 자립현황과 자립 지원 정책에 대한 고찰; 우리나라와 미국의 사례를 중심으로, 「청소년학연구」 제15권 제7호, 한국청소년학회, 2008, 79~107면 참조; 정연주/송사리, 앞의 논문, 26면

욕구를 판단하여 적정하게 운영되고 있는지 의문이다.

현행 「아동복지법」은 보호대상아동·청소년의 보호시설 퇴소의 경우 보호대상아동의 연령이 18세에 달하였거나, 보호 목적이 달성되었다고 인정되었을 때, 보호대상아동을 보호 중인 자 또는 아동복지시설의 장의 신청이나 보호대상아동의 친권자, 후견인 등의 가정복귀 신청에 따라 지방자치단체의 장은 아동복지심의위원회의 심의를 거쳐 퇴소여부를 결정하고 있다(법 제16조 및 시행령 제21조의2, 법 제12조). 외형상 절차적 정당성을 확보한 규정들로 보이지만, 정작 중요한 퇴소대상 아동·청소년의 과연 퇴소할만한 심리적·정서적·경제적 상태에 이르렀는지에 대한 판단기준은 부재한 실정이다.⁶³⁾ 이렇게 될 경우, 아동복지심의위원회 및 지방자치단체의 장은 퇴소여부를 결정함에 있어 현행법 제16조 제4항 각 호⁶⁴⁾에서 정하고 있는 보호기간 연장사유에 해당되는지 여부만이 퇴소여부를 결정하는 주된 근거로 활용될 가능성이 높다. 그래서 현재 보호시설 퇴소아동이 겪고 있는 심리적·사회적·경제적·교육적 위험노출 실태들을 생각해 보면, 더욱 퇴소여부에 대한 심의 및 결정이 합목적성 및 구체적 타당성 보다는 법형식에 따른 실증주의적 집행이 되고 있음을 짐작케 한다.

우리는 「아동복지법」에서 정한 퇴소 연령기준 및 보호목적 달성 등 법형식적 퇴소기준에 과도하게 집착하고 있다. 물론 이러한 현상은 합목적성 또는 구체적 타당성이 부족한 현행 입법의 불비 때문에 발생하는 것이기도 하다. 결국, 현행법은 보호대상아동·청소년이 보호시설 등에서의 보호에는 충실한 입법일 수 있으나, 퇴소이후 아동·청소년의 보호에는 미진하다고 할 수 있다.

따라서 현행 「아동복지법」에 따른 퇴소절차 관련 규정은 퇴소대상 아동·청소년의 욕구와 수요는 충분히 고려하여 중국적으로 퇴소여부를 결정하는 방식으로 보완될 필

63) 현재 우리나라는 보호대상아동의 위기수준과 보호 욕구, 부모상태 및 가정환경, 필요한 서비스 등을 정밀하게 진단할 수 있는 사정도구가 마련되어 있지 못하고 보호계획 수립에 관한 매뉴얼도 부재한 상태이다(박세경, 아동보호체계의 실태진단과 안전보장체계 구축의 필요성, 「Issue & Focus」 제291호, 한국보건사회연구원, 2015, 5면). 이러한 실태는 퇴소결정 과정에서 그대로 드러나고 있는데, 그 결과 보호조치 및 퇴소조치는 관여하는 담당자의 역량과 재량에 맡겨져 있는 상황이다.

64) 여기에는 「고등교육법」 제2조에 따른 대학 이하의 학교(대학원은 제외한다)에 재학 중인 경우, 아동양육시설 또는 「근로자직업능력 개발법」 제2조제3호에 따른 직업능력개발훈련 시설에서 직업 관련 교육·훈련을 받고 있는 경우가 있고, 그 밖에 20세 미만인 사람으로서 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」에 따라 등록된 학원에서 교육을 받고 있는 경우, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 보호대상아동의 장애·질병 등을 이유로 보호기간 연장을 요청하는 경우, 25세 미만이고 지능지수가 71 이상 84 이하인 사람으로서 자립 능력이 부족한 경우, 취업이나 취업 준비 등 그 밖의 사유를 이유로 보호대상아동이 보호기간 연장을 요청하여 1년 이내의 범위에서 보호기간을 연장하는 경우 등 위탁가정 및 각종 아동복지시설에서 해당 아동을 계속하여 보호·양육할 필요가 있다고 인정되는 경우가 있다.

요가 있다. 예를 들어 영국은 보호대상아동이 성인이 되는 경우에도 성공적인 성인기로의 전환까지 지원한다. 이를 위해 주정부 소속 공무원을 아동 개인별 조연자로 두도록 하여 퇴소이후까지 실질적인 자립이 이루어지기 까지 정부가 안정적으로 아동·청소년을 지원하고 있다. 그 외에도 퇴소대상 아동·청소년의 최상의 이익이 무엇인지를 고려하여 경우에 따라서는 탄력적으로 보호시설 등에서의 보호연장을 수용할 필요도 있다. 예를 들어, 독일은 원가정의 양육조건 및 환경개선 가능성이 어려운 경우 법원의 결정으로 위탁가정 등에서의 장기체류를 허용한다. 또한 미국 아이오와주처럼 주거, 교육 등과 관련해 주정부가 보호시설 등에서의 연장보호 서비스를 제공한다. 이러한 주요 외국사례는 우리가 참고할 필요가 크다.

(3) 원가정 미복귀 퇴소자에 대한 보호

현행 「아동복지법」 제16조의2는 지방자치단체의 장은 전담공무원 등 관계공무원에게 보호조치의 종료로 가정에 복귀한 보호대상 아동을 관리하도록 하고 있다. 이때 관리는 가정방문, 아동복지증진을 위한 필요한 지도·관리 등이다. 이 규정은 보호대상아동·청소년이 퇴소 후 원가정으로 복귀하는 경우를 전제로 하고 있다.

현재 보호시설 등에서 퇴소한 아동·청소년 중 자발적·비자발적으로 원가정으로 복귀하지 못하는 자에 대한 사후관리에 대해서 현행법은 침묵하고 있다. 물론 현행법상 이들에게는 자립수당 등 소득지원과 보호종료아동 주거지원 통합서비스(임대료지원, 자립지원, 사례관리) 및 공동생활가정(그룹홈) 지원 등을 하고 있지만, 이러한 경우 법령단위에서 사후관리에 관한 구체적 지침이 없다. 이러한 상황에서 지방자치단체별 전담공무원이 부족한 상황이라는 점을 고려한다면, 사실상 퇴소 후 원가정으로 복귀하지 못하는 아동·청소년에 대한 사후관리는 요원한 실정이다. 물론 최근 정부가 아동보호전담요원을 선발하여 지방자치단체에 배치하고 이들로 하여금 아동복지전담공무원과 협력하여 연 1회 이상 원가정 외 보호기관 사후관리 모니터링을 통해 그 이행상황을 점검할 예정이지만, 사후관리에 관한 명확한 지침과 매뉴얼도 없이 정상적이고 효율적으로 이루어지기는 어렵다고 판단된다.

따라서 현행 「아동복지법」은 이러한 입법불비의 상황을 개선할 필요가 있다. 이를 위해서는 우선 현행법에 원가정 미복귀 퇴소 아동·청소년에 대한 사후관리의 법적 근거, 사후관리 주체, 사후관리의 대상을 마련해야 한다. 그리고 사후관리의 구체적 내용은 하위법령 또는 보건복지부 장관이 정하는 행정규칙으로 정하도록 하여야 할 것이다.

(4) 자립 프로그램의 강화

보호대상아동·청소년의 퇴소이후의 삶은 적어도 가정외 보호의 경우 현재 보호되고 있는 시설 등의 프로그램 운영 및 교육 등에 의해 결정될 가능성이 매우 높다. 앞서 제시한바와 같이 보호대상아동·청소년이 가지고 있는 특유의 위험성등을 고려할 때, 이들은 일반아동·청소년과는 다른 프로그램이 운영되어야 한다.

예를 들어, 아동발달 특성을 고려한 각 시기별 시설적응프로그램은 물론이거니와 학교생활적응프로그램, 건강, 인지, 정서, 사회성, 정체감, 자기보호 능력 등 이들의 학습과 성장을 지원할 수 있는 다양한 프로그램 개발이 우선되어야 한다.⁶⁵⁾ 이를 위해 정부 및 지방자치단체는 현재 보호시설 등에서 보호를 받고 있는 아동·청소년의 심리적·사회적·경제적·교육적 안정과 자립을 목적으로 하는 전문 프로그램을 다양하게 개발하고, 이를 보호시설 등에 보급하여야 한다. 그리고 이러한 전문 프로그램을 교육하고 교육수요자를 관리할 수 있는 전문가를 육성하여야 한다.

현재 정부는 아동복지분야의 부족한 인력을 보충하기 위해 금년 중 많은 수의 아동보호전담요원을 배치할 것이라고 한다. 그러나 이들의 임무는 주로 아동복지전담공무원과의 협력, 보호대상아동·청소년의 모니터링이다. 여기에 더해 이들을 자립 프로그램을 교육하고 관리할 수 있는 전문가로 육성해 실질적으로 지방자치단체 및 보호시설 등과 연계하여 내실 있는 자립프로그램을 운영하고 이들을 통해 자립교육 우수사례는 다른 지방자치단체 및 보호시설 등으로 확산시킬 수 있는 방안을 강구하는 것도 고려해볼만하다.

(5) 아동·청소년 보호 입법체계의 유기적 연계

현재 국내 보호대상아동·청소년의 보호체계는 그 정책대상이 아동과 청소년이 관계로 관계 입법 및 소관부처가 분리되어 있다. 그 결과 생애주기가 연결되고 있는 보호대상아동·청소년 관련 제도 집행과정에서 부처 간, 서비스 제공기관 간의 역할 및 기능조정이 제한적으로 이루어지면서 효율적인 서비스 연계가 취약하다.⁶⁶⁾ 그 결과 공급자 중심의 분절적 서비스 전달체계가 유지되면서 위기아동이 보호체계로 진입하였다 하더라도 청소년기 위기상황에 대한 즉각 개입에서 서비스 진행 및 사후관리로 이어지는 보호서비스의 지속성을 기대하기 어렵다.⁶⁷⁾

현행 「아동복지법」이 보호대상아동·청소년의 보호시설 등에서의 퇴소 이전의 과

65) 오삼광, 아동복지시설의 효율적 운영을 위한 법적 검토, 「토지공법연구」 제72집, 한국토지공법학회, 2015, 337면

66) 박세경, 앞의 논문, 4면

67) 박세경, 앞의 논문, 4면

정에만 집중된 규정을 두고 있고, 정작 사회 복귀과정에 해당하는 18세 이후, 즉 퇴소 이후 청소년 및 청년기의 사후관리에 규정이 미비한 것은 이러한 분절적 법제와 소관 부처의 분리 때문에 발생하는 어쩔 수 없는 입법현상으로 보이기도 한다.

그러나 현행 「사회보장기본법」 제3조 제5호에서는 “평생사회안전망”을 정하면서 모든 국민의 “생애주기에 걸쳐 보편적으로 충족되어야 하는 기본욕구와 특정한 사회 위험에 의하여 발생하는 특수욕구를 동시에 고려하여 소득·서비스를 보장하는 맞춤형 사회보장제도”로 정의하고 있다. 그리고 제22조에서는 국가와 지방자치단체의 평생사회안전망 구축, 제23조에서는 모든 국민의 인간다운 생활과 자립, 사회참여, 자아실현 등 지원의무를 선언하고 있다. 또한 제4조에서는 사회보장에 관한 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에 이 법에 부합하도록 하고 있다.

국내 사회보장 영역에 기본법인 「사회보장기본법」을 고려해 보건대, 보호대상아동·청소년은 연령기준만으로 분리되어서는 안 된다. 비록 이들이 연령기준에 따라 보호입법과 보호주체가 분기되어 있다고 하더라도 이들은 생애주기 전 과정에 있어 분리불가능한 연속선상에 있고, 그 보호의 필요성은 일반아동·청소년보다 큰 존재이다. 따라서, 아동과 청소년의 소관부처와 관련 입법이 다르다는 것이 보호대상아동·청소년의 사후관리가 미진한 이유일 수 없다.

이 경우 첫째, 현행 「아동복지법」 내에서 보호조치중인 아동·청소년과 보호시설에서 퇴소한 아동·청소년을 함께 완결적으로 규율방안을 고려할 수 있다. 그래서 보호대상아동·청소년이 단순한 연령기준에 따라 분리되는 것이 아니라, 퇴소이후 자립이 가능한 상태에 이르렀다는 판단과 인정을 받은 경우까지 「아동복지법」에 따라 보호하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 둘째, 현재 상호 분리된 아동 및 청소년 입법체계를 존중하되 「아동복지법」의 적용대상이었던 아동·청소년의 경우 일정 연령 이후에는 청소년 관계 입법의 적용대상이 되도록 하되, 청소년 관계 입법내에 특례를 마련하여 지방자치단체를 포함하는 관계정부기관 간의 협의체를 구성하고 이들 간의 협력적 거버넌스를 이행하도록 개선하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 현재 아동·청소년의 보호는 주로 지방자치단체에서 집행되고 있기 때문에 거버넌스 구조에서 1차적으로는 지방자치단체 차원에서 아동·청소년 담당부서와 전문가그룹이 포함된 협의체(현행 아동복지심의위원회의 확대개편)에서 거버넌스가 이루어지게 하고 이를 상향식 의사결정체계 하여 중앙정부와의 거버넌스로 이어지게 하는 방안을 고려해볼만하다.

V. 결론

아동과 청소년은 미성숙의 존재로 가정, 사회, 국가에서 특별한 보호를 받아야하는 주체들이다. 그래서 「헌법」은 교육기본권 영역에서 국가와 부모에게 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 부과하고 있고(제31조), 노동기본권 영역에서 연소자의 근로에 대한 특별한 보호를 선언하고 있는 것이다(제32조 제5항). 아울러 인간다운 생활을 할 권리 영역에서 국가에서 청소년 복지향상을 위한 정책의 실시의무를 부과하고 있다(제34조 제4항).

현행 「아동복지법」은 국가의 보호필요성이 있는 아동·청소년에 대한 보호입법으로 「헌법」의 구체화법으로 기능한다. 「아동복지법」은 보호자가 아동을 양육하기에 적당하지 아니하거나 양육할 능력이 없는 경우의 아동, 아동학대 피해자를 대상으로 사회적·경제적·정서적 지원하는 것을 내용으로 한다. 그리고 구체적인 지원수단으로는 원가정 지원을 통한 보호를 원칙으로 하지만, 여의치 않을 경우 가정외 보호를 하도록 하고 있다. 현행법은 부모로부터 정상적으로 양육될 수 없어서 사회적 위험에 처한 아동·청소년 보호를 위해 아동보호서비스를 제공한다. 여기에는 보호조치를 비롯 가정외 보호 대상자가 18세 이후 스스로 자립할 수 있도록 하는 자립지원 서비스 등이 있다.

이 논문에서 주목하고 있는 점은 바로 보호시설에서 퇴소한 아동·청소년에 대한 자립과 이를 위한 지원이다. 연구결과 현행 「아동복지법」은 퇴소한 아동·청소년에 대한 자립지원에 따른 사후관리가 미흡하다는 것을 발견했다. 구체적으로는 퇴소대상 아동·청소년의 개별적 욕구와 상황을 고려한 보호시설 퇴소를 위한 연령기준의 탄력 적용, 보호시설 퇴소아동·청소년 사후관리, 원가정 미복귀자에 대한 보호체계, 자립프로그램, 아동과 청소년 관련 입법 간의 유기적 연계의 미흡에 있었다. 이에 따라 이 논문에서는 보호시설에서 퇴소한 아동·청소년에 대한 사전적·사후적 관리체계 강화를 위한 입법정책 개선방안을 제시하여 보호대상아동·청소년 보호입법에 기여할 수 있도록 하는 연구결과를 도출하였다.

[참고문헌]

- 강현아/신혜령/박은미, 시설 퇴소청소년의 성인전환 단계에 따른 자립 및 사회적응 현황, 「한국아동복지학」 제30호, 한국아동복지학회, 2009
- 김은정/백혜정/김희진, 가정 밖 청소년들의 자립모색 과정에 대한 질적 연구: 청소년 복지시설 청소년을 중심으로, 「한국청소년연구」 제30권 제2호, 한국청소년정책연구원, 2019
- 문성호/박지원, 시설퇴소청소년의 자립지원정책 분석, 「청소년학연구」 제25권 제17호, 한국청소년학회, 2018,
- 박세경, 아동보호체계의 실태진단과 안전보장체계 구축의 필요성, 「Issue & Focus」 제291호, 한국보건사회연구원, 2015
- 보건복지부, 2020 아동보호서비스 업무매뉴얼, 2020
- 안문희, 2016년 3월 14일 프랑스아동보호법에 관한 연구, 「가족법연구」 제30권 제2호, 한국가족법학회, 2016
- 원지영, 아동복지시스템 퇴소 청소년들의 자립현황과 자립 지원 정책에 대한 고찰; 우리나라와 미국의 사례를 중심으로, 「청소년학연구」 제15권 제7호, 한국청소년학회, 2008
- 오삼광, 아동복지시설의 효율적 운영을 위한 법적 검토, 「토지공법연구」 제72집, 한국토지공법학회, 2015
- 이상정, 미국의 아동 자립지원제도와 시사점, 「국제사회보장리뷰」 2018 겨울호 Vol.7, 한국보건사회연구원, 2018
- 이송희/김린아, 취약청소년 자립지원을 위한 자립지원 프로그램 개선방안 연구, 「한국콘텐츠학회 논문지」 Vol.17 No.2., 한국콘텐츠학회, 2017
- 장영인, 보호대상아동 보호의 국가책임에 대한 비판적 고찰, 「비판과 사회정책」 제68호, 비판과 대안을 위한 사회복지학회, 2020
- 정주리, 독일 아동·청소년지원법(SGB VIII-Kinder und Jugendhilfegesetz) 개편과 시사점, 「국제사회보장리뷰」 창간호, 한국보건사회연구원, 2017
- 정현주/송사리, 시설보호아동의 자립지원 서비스 이용에 관한 연구, 「청소년시설환경」 제17권 제4호, 한국청소년시설환경학회, 2019
- 제철용/장영인, 보호대상아동의 사회적 양육 관련 법제도의 문제점과 개선방안, 「가족법연구」 제34권 제1호, 한국가족법학회, 2020
- 진선미/이주연/주보라, 보호종결아동 자립실태 및 욕구조사, 한국보건복지인력개발원, 2016

<https://www.childwelfare.gov/topics/systemwide/laws-policies/federal/fosteringconnections/>

<https://www.nacac.org/resource/fostering-connections-to-success-and-increasing-adoptions-act>

[국문초록]

취약계층 아동 청소년의 보호 및 지원 합리화를 위한 법적 검토 - 아동복지법상 시설퇴소자를 중심으로 -

윤 석 진
(강남대학교 교수, 법학박사)

현행 「아동복지법」은 국가의 보호필요성이 있는 아동·청소년에 대하여 원가정보호를 원칙으로 하되, 일정한 경우에는 가정 외에서의 보호를 정하고 있다. 그리고 국가는 보호아동·청소년에 대하여 사회적·경제적·정서적 지원 등 각종의 보호서비스를 제공한다. 하지만, 이러한 보호서비스는 무제한적인 것은 아니며 원칙적으로 18세까지 이루어진다. 이후에는 보호대상 아동·청소년은 가정으로 복귀하여 가정내 보호를 받도록 하고 있다. 다만, 18세 이후에도 여전히 보호의 필요성이 인정되는 경우에는 지원의 연장, 그룹홈 등을 통해 지원하도록 하고 있다.

이 논문에서 현행 「아동복지법」가 보호대상 아동·청소년이 18세 이후가 되었을 때, 체계적인 사후관리제도가 부족하다 점에 주목하였다. 연구결과 현재 우리나라는 제도적으로 보호대상 아동·청소년의 개별적 욕구와 상황을 고려한 비탄력적인 퇴소기준, 보호시설 퇴소아동·청소년 사후관리의 인적·물리적 미흡, 원가정 미복귀자에 대한 보호체계 미흡, 자립프로그램 미흡, 아동과 청소년 관련 입법 간의 유기적 연계의 미흡이 문제로 발견되었다. 이에 따라 국내 보호대상 아동·청소년이 보호시설 등으로부터 퇴소하는 경우에 성공적으로 사회·경제생활을 영위하는 것이 많지 않은 실정이다.

이 논문에서는 이러한 문제를 해결하기 위해 이에 따라 이 논문에서는 보호시설에서 퇴소한 아동·청소년에 대한 사전적·사후적 관리체계 강화를 위한 입법정책 개선방안을 제시하여 보호대상 아동·청소년 보호에 기여할 수 있도록 하였다.

주제어: 아동복지법, 보호대상 아동·청소년, 퇴소기준, 가정내 보호, 아동보호서비스, 사후관리

[Abstract]

Legal review for rationalization of support and protection of children and adolescents from vulnerable groups

- Centering on those withdrawn from facilities under the 「Child Welfare Act」 -

Yoon, Seok Jin

Professor, Kangnam University, Ph.D

The 「Child Welfare Act」 makes it a principle that children and adolescents who are in need of protection by the state are protected in the original family. However, in certain cases, protection can be provided outside the home. And the state provides various protection services, such as social, economic, and emotional support, to children and adolescents subject to protection. But these protection services are not unlimited and, in principle, are provided until age 18. After that, children and adolescents subject to protection return to their homes to receive home protection. However, even after the age of 18, if the need for protection is still recognized, the support is extended or through group homes.

In this thesis, it was noted that the current 「Child Welfare Act」 lacks a systematic follow-up management system when children and adolescents subject to protection are 18 years of age or older. As a result of the study, Korea is currently institutionalized with inelastic discharge standards that take into account the individual needs and circumstances of children and adolescents subject to protection, inadequate personal and physical follow-up management of children and adolescents discharged from shelters, insufficient protection system for those who have not returned to home protection, and independent programs. Insufficient, lack of organic linkages between legislation

related to children and adolescents were found as problems. Accordingly, it is difficult to successfully settle down and lead a normal social and economic life when a child or adolescent subject to domestic protection is discharged from a shelter.

In this paper, in order to solve this problem, a plan to improve the legislative policy to reinforce the pre- and post-management system for children and adolescents discharged from shelters was proposed. Therefore, it was made possible to contribute to the protection policy for children and adolescents subject to protection.

Keywords: Child Welfare Act, Subject to protection children and adolescents, Discharge standards, Child and adolescents protection service, Home protection, follow-up 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 |  **사회복지법제학회**
Korea Association of Social Welfare Foundations

 **ALI** 자치법연구원
AUTONOMY LAW INSTITUTE

2020 사회복지법제연합포럼

미래지향 융복합 지역복지 환경과 사회복지 생활시설의 기능재정립

- 일 시 : 2020년 12월 19일(토) 13:00-18:00
- 장 소 : 여의도 이룸센터
- 주 최 : 사회복지법제학회 한국사회보장정보원
- 주 관 : 자치법연구원
- 후 원 : 전국시장군수구청장협의회 한국사회복지협의회 한국사회복지법인협회 한국장애인재단

금번 2020 사회복지법제연합포럼은 코로나-19 사회적 거리두기 2.5단계 격상으로 현장 참석인원을 최소화하기 위해 분과별 좌장, 현장 진행 스태프를 제외하고 비대면 방식(ZOOM)으로 진행됩니다.

□ 프로그램

전체사회: 윤석진 강남대학교 교수

시간	제 1 부	장소
13:00 ~ 13:20	- ZOOM 참여링크 : https://us04web.zoom.us/j/77511327901?pwd=WUJWRWdlMU5vdzg5SUDI4NjJwY2VPQT09 - 회의 ID: 775 1132 7901 (암호: 337330) ▪ 개회 및 축사 ▪ 기조발제 주 제: 융복합 지역복지 환경과 생활시설의 기능재정립 발 표: 최승원 이화여자대학교 교수(사회복지법제학회 공동회장)	대회의실
시간	제 2-1 부	장소
13:30 ~ 17:20	- ZOOM 참여링크 : https://zoom.us/j/94611044486?pwd=djRkVjBkdXFCcEZnUVRoSFhkQUFhdz09 - 회의 ID: 946 1104 4486 (암호: 206790) 아동분과 [아동생활시설의 기능재정립과 정책·법제 방향] 13:40-15:40 ▪ 좌 장: 윤동성 순천 성신원 원장 ▪ 발 표: 김형모 경기대학교 사회복지학과 교수 ▪ 토 론: 황미경 서울기독대학교 사회복지학과 교수 김태동 김포대학교 사회복지학과 교수 이상범 전국시장군수구청장협의회 선임전문위원 문성운 전남아동자립지원전담기관 관장 신정찬 함양 성민 보육원 원장 김정엽 대전 효광원 원장 한혜주 용인 선한사마리아원 원장 이해열 대구 SOS어린이마을 원장 정은강 광주 무등육아원 원장 이경은 자치법연구원 주임연구원	회의실1

	<p>장애분과 [장애인생활시설의 기능재정립과 정책·법제 방향] 16:00-17:20</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 좌 장: 최승원 이화여자대학교 사회복지학과 교수 ▪ 발 표: 이승기 성신여자대학교 사회복지학과 교수 ▪ 패 널: 우수명 대림대학교 사회복지학과 교수 송근상 한국사회복지법인협회 사무총장 장기성 한국장애인주거보호시설협회 사무처장 하성도 은평재활원 원장 지승현 서초 다니엘복지원 원장 정은주 천안 등대의집 원장 엄중숙 서울 삼성농아원 원장 장정아 양평 용달샘 원장 이은주 부평 성촌의집 원장 하민정 자치법연구원 선임연구원 	
시간	제 2-2 부	장소
13:30 ~ 17:20	<p>- ZOOM 참여링크 : https://us04web.zoom.us/j/77511327901?pwd=WUJWRWdlMU5vdzgzUUDI4NjJwY2VPQT09 - 회의 ID: 775 1132 7901 (암호: 337330)</p> <p>양로분과 [양로시설의 기능재정립과 정책·법제 방향] 13:30-14:40</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 좌 장: 최승원 이화여자대학교 사회복지학과 교수 ▪ 발 표: 구철희 청주대학교 행정학과 교수 ▪ 패 널: 김수정 부산가톨릭대학교 사회복지학과 교수 배 도 한국사회복지협의회 부연구위원 김성운 광주 뽀얏타운 원장 김경란 서울 수락원 원장 채명석 서울 혜명양로원 원장 손은진 광주 이일성로원 원장 김상진 대전 엠마오양로원 원장 하영호 부산 평화양로원 원장 이종필 음성 흥복양로원 원장 마상훈 자치법연구원 지식융합팀 팀장 	대회의실
17:30 ~	<p>한부모분과 [한부모가족복지시설의 기능재정립과 정책·법제 방향] 14:50-16:00</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 좌 장: 윤석진 강남대학교 공공인재학과 교수 ▪ 발 표: 차선자 전남대학교 법학전문대학원 교수 ▪ 패 널: 김광병 청운대학교 사회복지학과 교수 양승미 동양대학교 공공인재학과 교수 장선미 자치법연구원 선임연구원 강영실 서울 애란원 원장 박성희 부산 사랑샘 원장 김영란 광주 인애복지원 원장 양예경 서울 애란세움터 원장 성운희 이화여자대학교 사회복지법제센터 연구원 <p>[한국사회보장정보원] 16:10-17:20</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 좌 장: 윤석진 강남대학교 공공인재학과 교수 ▪ 주 제1: 사회서비스 보조금 목적 외 사용금지 관련 법적 쟁점 및 시스템 개선 발 표: 배유진 한국사회보장정보원 정보분석연구센터 센터장 ▪ 주 제2: Post Corona, with Corona 시대 비대면 디지털 사회서비스 플랫폼 제안 발 표: 박영규 한국사회보장정보원 K-뉴딜 추진단 단장 ▪ 패 널: 박가림 법무법인 소연 변호사 이창범 동국대 국제정보대학원 객원교수 	대회의실
17:30 ~	폐 회	

Ⅲ. 사회복지법제학회 제규정

사회복지법제학회 회칙

제정 : 2009년 6월 13일

개정 : 2016년 4월 14일

제1장 총 칙

제 1 조 (명칭) 본 법인은 “사단법인 사회복지법제학회”(이하 “학회”, 영문명칭은 Academy of Social Welfare and Law, ASL)라 한다.

제 2 조 (목적) 본 학회는 사회복지학과 법학의 학문적 융합을 기반으로 한 사회복지법제와 관련된 실천적·학술적 제반활동과 회원 상호간의 교류와 협력을 통하여 더불어 사는 사회 형성과 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제 3 조 (사무소의 소재지) 본 학회의 주 사무소는 서울시 영등포구 경인로 775(문래동 3가 55-20번지) 에이스하이테크시티 1103호에 둔다.

제 4 조 (사업) 본 학회는 제2조의 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사업을 수행한다.

1. 학술연구 및 조사
2. 학회지 기타 간행물의 발행
3. 연구발표회와 강연회 등의 개최
4. 학회와 목적을 같이 하는 단체와의 교류
5. 사회복지 관련기관 및 그 구성원에 대한 법적 자문 및 연수지원
6. 기타 학회 목적 달성에 필요한 사업

제2장 회 원

제 5 조 (회원의 종류와 자격) ① 학회의 회원은 학회의 목적에 찬동하고 이를 위한 활동에 참여하고자 하는 사람 또는 단체로 하되, 정회원·준회원·특별회원·단체회원으로 구분한다.

② 정회원은 이사회의 승인을 얻은 다음 각 호의 사람이 된다. 다만, 제3항의 준회원이 다음 각 호의 1에 해당된 때에는 그 때부터 정회원이 된다.

1. 대학에서 강의를 하거나 하였던 사람
2. 사회복지 관련 전공으로 학위를 취득한 사람
3. 국회의원, 지방의회의원의 직에 재직하거나 하였던 사람
4. 판사, 검사, 변호사의 직에 재직하거나 하였던 사람
5. 공무원의 직에 재직하거나 하였던 사람
6. 사회복지사, 노무사, 기타 사회복지와 관련된 직역에 종사하는 사람
7. 연구기관에서 사회복지와 관련된 분야의 연구를 수행하는 사람
8. 사회복지에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람

③ 준회원은 이사회의 승인을 얻어 될 수 있다.

④ 특별회원은 본 학회의 취지에 찬동하고 적극적으로 본 학회 사업에 찬조하거나 본 학회 발전에 공헌한 사람으로서 이사회의 승인을 얻어 된다.

⑤ 단체회원은 국내외의 단체 또는 연구기관으로서 이사회의 승인을 얻어 된다.

제 6 조 (회원의 권리) ① 회원은 학회 임원 선거권 및 피선거권을 가지며 총회에 참석하여 법인의 활동에 관한 의견을 제안하고 의결에 참여할 권리를 가진다.

② 회원은 학회의 각종 업무와 사업에 참여할 수 있는 권리를 가진다.

③ 회원은 학회의 자료 및 출판물을 제공받으며, 학회운영에 관한 자료를 열람할 수 있다.

제 7 조 (회원의 의무) 회원은 다음의 의무를 진다.

1. 학회의 정관 및 모든 규정 준수
2. 총회 및 이사회의 결의사항 이행
3. 회비 및 모든 부담금의 납부

제 8 조 (회원의 탈회와 자격정지)

① 회원은 서면 또는 전자우편(e-mail) 등으로 탈퇴원을 제출함으로써 퇴회할 수 있다.

② 회원이 학회의 명예를 훼손하였거나 학회의 정관을 위반하였을 때에는 이사회의 의결을 거쳐 퇴회시킬 수 있다.

③ 회원이 정당한 사유 없이 3회 이상 회비를 납부하지 아니하는 때에는 이사회의 의결을 거쳐 회원자격을 정지시킬 수 있다.

④ 전회계년도와 당회계년도 회비를 미납한 회원은 의결권을 행사할 수 없다.

⑤ 퇴회 및 자격정지로 인하여 회원의 자격을 상실한 경우에는 납부한 회비 등에 대한 권리를 요구할 수 없다.

제3장 임 원

제9조 (임원의 종류와 정수) ① 본 학회에 다음 각 호의 임원을 둔다.

1. 회장 1인
2. 부회장 10인 이하
3. 이사(회장, 부회장을 포함한다) 25인 이하
4. 감사 2인

② 본 학회에 고문, 명예회장을 둘 수 있다.

제10조 (임원 등의 선임) ① 임원은 다음 각 호에 따라 총회에서 선출한다.

1. 회장은 정회원인 학자 중에서 총회가 선임한다.
2. 부회장, 이사, 고문, 명예회장은 이사회가 추천과, 총회의 의결을 거쳐 회장이 위촉한다.
3. 감사는 총회의 승인을 얻어 회장이 위촉한다.

② 회장은 학회의 원활한 사업운영을 위하여 총무분과, 연구분과, 학술분과, 편집분과, 대외협력분과, 입법분과, 재무분과, 지식분과 등을 둘 수 있다.

③ 회장은 제2항에 따른 분과 운영을 위하여 이사 중에서 총회의 승인을 거쳐 분과위원장을 위촉할 수 있으며, 이를 변경하는 경우에도 같다.

④ 임원선출 및 변경이 있을 때에는 임원선출 및 변경이 있는 날부터 3주 이내에 관할법원에 등기를 마친 후 주무관청에 통보하여야 한다.

제11조 (임원의 해임) 임원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 때에는 총회의 의결을 거쳐 해임할 수 있다.

1. 학회의 목적에 위배되는 행위
2. 임원간의 분쟁·회계부정 또는 현저한 부당행위
3. 학회의 업무를 방해하는 행위

제12조 (임원의 결격사유) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 임원이 될 수 없다.

1. 미성년자
2. 피성년후견인(금치산자), 피한정후견인(한정치산자)
3. 파산자로서 복권이 되지 아니한 자
4. 법원의 판결 또는 다른 것에 따라 자격이 상실 또는 정지된 자
5. 금고 이상의 실형의 선고를 받고 그 집행이 종료(집행이 종료된 것으로 보는 경우를 포함)되거나 집행이 면제된 날부터 3년이 경과되지 아니한 자

② 임원이 제1항 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 된 때에는 임원 자격을 상실한다.

제13조 (임원 등의 직무) ① 회장은 학회를 대표하고 회무를 통할한다.

- ② 부회장은 회장을 보좌하며, 회장이 미리 직무대행을 정하지 아니하고 사고로 직무를 수행할 수 없을 때 상호협의하여 그 직무를 대행한다.
- ③ 이사는 이사회에 출석하여 학회 업무에 관한 사항을 의결하며 이사회 또는 회장으로부터 위임받은 사항을 처리한다.
- ④ 분과위원장은 학회운영의 실무를 관장하되 다음 각 호의 직무를 분장한다.
 - 1. 총무분과위원장: 학회운영 및 행정에 관한 사무
 - 2. 연구분과위원장: 학술연구와 학술상 수여에 관한 사무
 - 3. 학술분과위원장: 국내·외 학술대회 주관 사무
 - 4. 편집분과위원장: 학술지 등 출판사무
 - 5. 대외협력분과위원장: 국내·외 대외협력활동에 관한 사무
 - 6. 입법분과위원장: 사회복지 입법지원활동에 관한 사무
 - 7. 재무분과위원장: 회계 및 재무에 관한 사무
 - 8. 지식분과위원장: 각종 데이터 등 지식관리에 관한 사무
- ⑤ 감사는 학회의 업무 및 회계감사 등 다음 각 호의 직무를 수행한다.
 - 1. 학회의 업무, 재산 및 회계 감사
 - 2. 총회, 이사회 운영과 그 업무에 관한 사항에 대한 감사
 - 3. 제1호 및 제2호의 감사결과 부정 또는 부당한 점이 있음을 발견한 때에는 총회 또는 및 주무관청에의 보고
 - 4. 제3호의 시정요구 및 보고를 위해 필요한 경우 총회 또는 이사회 소집요구
 - 5. 감사결과에 대한 이사회 또는 회장에게 보고
- ⑥ 회장은 전문분야별·지역별 또는 각 지역별 연구활동에 종사하게 하기 위하여 연구위원을 위촉할 수 있다.

제14조 (임원의 임기) ① 모든 임원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다. 다만, 보궐위촉된 임원은 전임자의 잔여임기기간으로 한다.

② 임원은 임기만료 후라도 후임자가 취임할 때까지는 임원으로 직무를 수행한다.

제15조 (자문위원) ① 학회 활동에 관한 자문과 지원을 위하여 회장은 이사회의 승인을 얻어 국회의 원, 지방자치단체의 장, 지방의회의장, 전문직역 및 단체의 장 등을 자문위원으로 위촉할 수 있다.

② 자문위원의 위촉 및 활동 등에 관하여 필요한 사항은 따로 규정으로 정한다.

제16조 (연구회 및 지회) ① 사회복지와 관련된 전문 연구수행을 위하여 분야별 또는 지역별 연구회를 둘 수 있다.

② 사회복지와 관련된 지역별 연구수행을 위하여 지방자치단체별 지회를 둘 수 있다.

③ 연구회 및 지회의 구성과 활동에 관하여 필요한 사항은 따로 규정으로 정한다.

- 제17조 (회장의 직무대행) ① 회장이 유고 또는 결위된 때에는 부회장이 회장의 직무를 대행하고, 회장 및 부회장이 동시에 유고 또는 결위된 때에는 이사 중 연장자가 회장의 직무를 대행한다.
② 회장이 결위된 때에는 회장의 직무 대행자는 지체 없이 회장 선임절차를 취하여야 한다.

제4장 총 회

- 제18조 (총회의 구성) ① 총회는 학회의 최고의결기관이며 정회원으로 구성한다.
② 총회의 의장은 회장이 된다.

- 제19조 (총회의 구분과 소집) ① 총회는 정기총회와 임시총회로 구분하며, 회장이 소집한다.
② 정기총회는 매년 1회 개최하되 회계연도 개시 1월 전까지 소집하며, 임시총회는 회장이 필요하다고 인정할 때에 소집한다.
③ 총회의 소집은 회장이 회의안건·일시·장소 등을 명확하게 기록하여 회의 개시 7일전까지 문서로 각 회원에게 통지하여야 한다.

- 제20조 (총회 소집의 특례) ① 회장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 소집요구가 있을 때에는 그 소집요구일로부터 20일 이내에 총회를 소집하여야 한다.
1. 재적이사 과반수가 회의의 목적을 제시하여 소집을 요구한 때
2. 법인의 재산상황 및 총회, 이사회 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 보 칙

제40조 (업무보고) ① 학회는 익년도의 사업계획서 및 예산서, 당해연도 사업실적서 및 수지결산서를 회계연도 종료 후 4월 이내에 주무관청에 보고하여야 한다.

② 제1항에 따른 업무보고에는 재산목록, 업무현황 및 감사결과 보고서도 함께 제출하여야

한다.

제41조 (정관변경) 이 정관을 변경하고자 할 때에는 재적이사 3분의 2 이상의 찬성과 총회에서 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.

1. 제목	2. 목차
3. 본문	4. 참고문헌
5. 국문·영문초록·키워드	6. 부록(필요한 경우)

- ④ 공동저술의 경우 제1저자 및 교신저자 등을 표기하며, 특별한 표기가 없는 경우 처음에 기재된 이름을 제1저자로 본다.
- ⑤ 연구보고서 또는 학위논문의 일부를 논문으로 정리하여 투고하는 경우에는 그 사유를 밝혀야 한다.

제 6 조[초록작성] ① 국문논문에는 국문·영문초록을, 외국어논문에는 영문초록과 국문 요약번역문을 첨부하여야 하고, 초록의 분량은 A4지 1매 내외가 되어야 한다.

② 초록은 논문 내용을 전체적으로 전달할 수 있을 만큼 포괄적인 내용이어야 하고, 쉽고 정확하게 전달할 수 있도록 작성되어야 한다.

③ 논문의 국문·영문초록은 본문과 초록, 초록과 주제어(Key Word), 본문과 주제어(Key Word) 간의 정합성을 확보할 수 있도록 작성되어야 한다.

④ 편집위원회는 논문의 최종 게재여부를 판정함에 있어 국문·영문초록의 정합성 여부를 검토하여야 한다. 이 경우 편집위원회가 수정이 필요하다고 의결하는 투고논문에 대해서는 초록수정의견을 논문투고자에게 제시하여야 한다.

- 제 7 조[본문의 구성] ① 본문의 첫 페이지에는 논문제목, 필자명·소속기관·직위, 목차를 포함하여야 하며, 서론부터 시작하여 모든 내용은 연속적으로 기재한다.
- ② 표에는 그 상단에 표제를 쓰고 설명이 필요한 경우에는 그 하단에 기재한다.
 - ③ 그림에는 표제 및 설명을 그 하단에 기재한다.
 - ④ 목차순서는 다음의 예시에 따라 기재한다.

I. 사회복지 관한 법체계 1. 사회보장기본법 (1) 사회서비스법제 1) 장애인분야 ① 장애인복지법 順
※ ① 이후의 목차번호는 논문제출자가 임의로 정하여 사용할 수 있다.

- ⑤ 인용 및 참고자료의 출처를 기재하는 방법은 참고주, 내용주, 각주를 사용하되 처음 인용의 경우에는 각 호와 같이 표시한다.
1. 인용, 참고한 자료의 출처를 밝히는 참고주는 다음과 같이 본문 중에 괄호를 사용하여 처리하고, 그 자료의 내역을 정리한 참고문헌을 논문의 말미에 첨부한다.

- 1) 저자가 본문의 일부로 언급되는 경우의 예
최승원(2006)에 의하면...
- 2) 특별한 저자가 없는 자료를 인용하는 경우의 예
「보건복지백서 2006」(2007)에 의하면...
- 3) 저자가 본문과 분리되어 언급되는 경우의 예
...입장을 취하고 있다(전광석, 2010; Dean, 2005)
- 4) 같은 저자의 문헌이 2개 이상 인용될 때의 예(연도가 같은 경우)
 - ...라고 볼 수 있다(송정부, 2010a).
 - ...라고 볼 수 있다(송정부, 2010b).

2. 본문의 내용에 설명을 부여하기 위한 내용주와 인용 및 참고한 자료의 출처를 밝히는 각주는 해당 부분의 오른쪽 위에 논문 전편을 통해서 일련번호를 붙이고(예: ...하였다.¹⁾), 그 페이지 하단에 각주로 처리한다. 다만, 인용 및 참고한 자료의 출처를 밝히는 각주는 가능한 한 다음과 같이 표시하고, 그 자료의 내역을 정리한 참고문헌을 논문의 말미에 첨부한다.

- 1) 저서 : 저자, 서명, 출판사, 출판년도, 면수;
(예시) 홍길동, 「사회복지법제론」, 법정출판사, 2010, 18면.
- 2) 논문 : 필자, “논문제목”, 「서명」○권○호, 발행처, 발행년도, 면수;
(예시) 홍길동, “기초생계급여의 법적문제”, 「사회복지법제연구」제2권제3호, 사회복지법제학회, 2011, 237면.

3. 외국문헌의 경우 그 나라의 표준적인 인용방법에 따른다.

⑥ 재인용할 경우의 각주는 다음과 같이 표기한다.

1. 저서인용: 저자명, 앞의 책, 면수.
2. 논문인용: 저자명, 앞의 논문, 면수.

⑦ 본문의 글자모양과 문단모양 또는 각주의 글자모양과 문단모양은 본회에서 배포하는 표준양식의 스타일을 적용하는 것을 원칙으로 한다.

제 8 조[참고문헌] 참고문헌은 다음의 각 호의 방식으로 정리한다.

1. 본문에 인용 또는 언급된 참고문헌은 국내문헌과 외국문헌(동, 서양의 순)으로 구분하되 저자의 성을 기준으로 전자는 가나다의 순으로, 후자는 알파벳의 순으로 배열한다.
2. 참고문헌은 저자, 제목, 출판사항, 출판년도의 순으로 다음과 같이 기재한다.
 - 1) 단행본인 경우 [저자명, 서명, 출판사항, 출판연도]
예) 김철수, 「학설 판례 헌법학(상)」. 박영사, 2008
 - 2) 일반논문인 경우 [저자, 논문제목, 수록서명 및 발행제호, 출판연도]
예) 윤상용, “장애인 이동권 보장을 위한 바람직한 입법방향”, 「보건복지포럼」, 제95호, 1999
 - 3) 학위논문인 경우 [저자, 논문제목, 학위성격, 수여기관명, 출판연도]
예) 서정희, 장애인 사회보장수급권의 실효성에 관한 기준, 박사학위논문, 서울대학교 대학원,

2009

4) 기타 저자가 없는 경우

예) 보건복지백서 2006. 보건복지부, 2007.

5) 외국문헌은 그 나라의 표준적인 인용방법과 순서에 의하여 정리한다.

제9조[학회지 발행횟수와 발행일] 학회지의 발행횟수는 연 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 걱정	걱정	보통	부적정	매우 부적정
	(20)	(18)	(16)	(14)	(12)
논문의 질					
논문의 독창성과 전문성					
논문의 논리적 체계성					
근거제시의 적절성					
투고요령 준수					
표절 및 모방여부	있음()		없음()		
종합판정의견					

※ 심사의견 작성 시 유의사항

- ◇ 부적합 또는 수정·보완해야 할 필요성이 있다고 판정할 때에는 구체적으로 명시해 주십시오.
- ◇ 작성란이 부족하면 별지를 이용해 주시기 바랍니다.

사회복지법제학회 편집위원회

사회복지법제학회 편집위원회규정

제정 : 2010년 5월 7일

개정 : 2016년 11월 5일

제 1 조[목 적] 이 규정은 사회복지법제학회(이하 “본회”라 한다)의 학회지인 『사회복지법제연구』 기타 본회가 발행하는 간행물에 게재할 논문의 심사 및 편집과 간행을 위한 편집위원회(이하 “위원회”라 한다)의 구성 및 운영에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제 2 조[구 성] 위원회는 편집위원장을 포함한 15인 이내의 편집위원으로 구성한다.

제 3 조[편집위원의 선임 및 임기] ① 편집위원장은 본회의 부회장 중에서 회장이 임명한다.

② 편집위원은 본회의 정회원 중에서 회장이 임명한다.

③ 편집위원장 및 편집위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다.

제 4 조[업 무] 위원회의 주요업무는 다음 각 호와 같다.

1. 본회 학술지의 편집 및 출판
2. 기타 본회 발간물의 편집 및 출판
3. 학술지 기타 발간물에 게재할 원고의 접수 및 심사의뢰와 게재여부의 결정

제 5 조[운 영] ① 위원회는 위원장이 필요하다고 판단하거나 편집위원 과반수의 요구가 있는 경우에 위원장이 소집한다.

② 위원회는 편집위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 결정한다.

③ 위원회는 학회지 기타 발간물에 기고된 원고에 대하여 게재여부를 결정한다.

④ 제3항의 원고게재여부에 관한 결정은 “게재 확정”, “수정후 게재”, “수정 후 재심사” 또는 “게재 불가”로 구분한다.

⑤ “수정 후 재심사”로 결정된 원고가 수정·기고된 경우 위원회는 그 재심사를 3명의 위원에게 의뢰할 수 있고, 재심사의 결정은 “게재 확정” 또는 “게재 불가”로 구분한다.

⑥ 기타 기고논문 등의 심사절차 및 게재 여부 결정 등에 관한 세부적인 사항은 논문심사규정으로 정한다.

⑦ 편집위원장은 위원회의 업무를 효율적으로 처리하기 위하여 편집간사를 둔다.

제 6 조[규정개정] 이 규정은 이사회회의 의결로 개정할 수 있다.

[부 칙]

부칙(2010.05.07.)

(시행일) 이 규정은 제정한 때부터 시행한다.

부칙(2015.06.04.)

(시행일) 이 규정은 개정된 때부터 시행한다.

부칙(2017.01.01.)

(시행일) 이 규정은 개정된 때부터 시행한다.

사회복지법제학회 연구윤리규정

제정 : 2010년 5월 7일

개정 : 2016년 11월 5일

제1조(목적) 이 규정은 연구 논문의 저자는 물론 학술지의 편집위원과 심사위원이 지켜야 할 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 체척된다.

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 체척, 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 제정된 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(대림대학교)
	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 (한국법제연구원)
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
일반회원 5만원 / 일반 단체회원 10만원 / 기관 및 협의회 20만원 |
| (2) 입금계좌 : 신한은행 140-011-374719 (예금주: (사)사회복지법제학회) |

사회복지법제연구 2020. 11. 제11권 제3호
(통권 제19호)

SOCIAL WELFARE AND LAW JOURNAL Vol. 19

인 쇄: 2020년 11월 28일

발 행: 2020년 11월 30일

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