

[권두언]

[기획 논문]

장애인서비스 종합지원체계 도입에 따른 전달체계 개편과 법적 강화방안에 관한 고찰 ..... 이승기·김동기	3
장애학생 인권침해에 대한 국가인권위원회 결정례 분석을 통한 학교 내 인권보호에 관한 연구 ..... 이영란·김광병	25

[일반논문]

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

[사회복지법제학회 관련 자료] ..... 257

창립취지문

사회복지법제학회 학술대회 프로그램

사회복지법제학회 정관(회칙)

사회복지법제학회 논문투고규정, 논문심사규정, 편집위원회규정, 윤리규정

사회복지법제학회 임원명단

사회복지법제학회 활동 안내



## CONTENTS

### [FOREWORD]

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

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

### [ARTICLES]

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

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

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

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

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

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

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

[MISCELLANY INFORMATION] 257

## <권두언>

사회복지법제학회 회원님 여러분, 풍요로운 가을의 정취를 뒤로한 채 한 해를 정리하기 시작하는 계절 앞에 「사회복지법제연구」 제10권 제3호의 발간으로 인사드립니다.

2009년 6월 (사)사회복지법제학회 창립 이래 지금의 10주년을 맞이하기까지는 사회복지학·법학 분야 회원 여러분들의 참 많은 성원과 지지가 있었습니다. 첫 10주년을 마무리하고 또 다른 10주년을 시작하는 출발선에서 본 학회는 ‘사회복지학과 법학, 양 학문분야 간 융·복합적 학문연구’ 라는 그 핵심이념을 잃지 않고 국내 유일의 사회복지법제 분야 융합학회로서 발전을 거듭하고자 합니다.

2019년 6월 (사)사회복지법제학회에서는 “지역사회복지와 조례” 를 주제로 춘계학술대회를 개최하였습니다. 금번 춘계학술대회는 최근 이슈로 논의되는 ‘지역형 복지’ 를 키워드로 하여 사회복지 및 마을공동체 조례, 사회복지시설의 안전관리 등 사회복지현장에서 요구되는 다양한 문제현상에 대한 실천적 함의를 검토하고, 지방자치단체 차원의 복지제도에 대한 바람직한 대안방안을 모색해보는 자리가 되었습니다.

아울러, 오는 12월 14일에는 “지역상생발전과 복지플랫폼” 이라는 주제로 사회보장정보원과 함께 연합포럼행사를 개최하고자 합니다. 이번 연합포럼은 최근 사회보장·사회복지 관련 의제 논의를 중심으로 개별 지역 여건에 부합하는 [일-생활-복지] 간의 조화 실현의 방안으로서 ‘G2B2C간 지역상생발전과 복지플랫폼 구축’ 을 당면 과제로 인식하고, [정책-입법-행정]의 선순환적 구조를 도모하기 위해 융복합적 논의의 장을 마련하고자 하오니 많은 회원분들의 관심과 참여를 부탁드립니다.

모두가 바쁘신 와중에 금번 「사회복지법제연구」 제10권 제3호에도 유수의 연구자들께서 많은 옥고를 투고해주셨습니다. 기획논문 “인권관점에서 바라본 한국의 노인복지제도 변화” 는 2019년 기준 65세 이상 인구비율 약 15%, 2017년 기준 노인인구의 상대적 빈곤율이 42.2%를 기록하고 있는 우리 사회 현실에 비추어볼 때 우리 학회가 앞으로도 지속적으로 연구해나가야 할 중요한 과제로 여겨집니다. 이 밖에도 수용자 자녀, 아동, 장애인, 청소년, 사회서비스 분권화 등 국내 현행 복지제도의 다양한 문제를 포함하는 사회복지법제 관련 연구논문 9편이 게재되었습니다.

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. 2020년 새해에도 회원 여러분 모두 건강과 행복이 함께하시길 바랍니다.

2019년 11월  
사단법인 사회복지법제학회 회원 일동



# 기획 논문



## 장애인서비스 종합지원체계 도입에 따른 전달체계 개편과 법적 강화방안에 관한 고찰\*

이 승 기\*\* · 김 동 기\*\*\*

### 目 次

I. 서론	3. ③안: 장애인종합지원센터 모형
II. 장애인서비스 종합지원체계 도입	4. ④안: 장애인서비스공단 모형
1. 도입배경	IV. 전달체계 개편을 위한 법적 강화 방안
2. 종합지원체계의 내용	1. 법적 강화를 위한 영역
III. 종합지원을 위한 전달체계 개편 방안: 독립적 전달체계 구축을 중심으로	2. 현행 법률 및 법적 강화방안
1. ①안: 국민연금공단 + 장애인종합지원센터 협업모형	V. 결어
2. ②안: 국민연금공단 + 장애인종합지원센터 주도 모형	

## I. 서론

본 연구의 목적은 2019년 7월 1일부터 도입이 시작된 장애인서비스 종합지원체계

\* 투고일: 2020.05.07., 심사일: 2020.05.08.-2020.05.15., 게재확정일: 2020.05.15.

본 논문은 이승기 외. 2018. '장애인권리보장법 제정방향 연구' 내용을 부분적으로 활용하였음

\*\* 주저자: 성신여자대학교 사회복지학과 교수

\*\*\* 교신저자: 목원대학교 사회복지학과 부교수  
aslikeme@hanmail.net

에 대한 내용과 향후 종합지원체계가 도입 취지에 맞게 운영되기 위해 개편이 필요한 서비스 전달체계에 관해 고찰하고, 법적 강화 방안을 제시하는 데에 있다.

장애인서비스 종합지원체계의 도입은 그동안 지속적으로 논의 되어 왔던 장애인서비스 지원체계를 이용자 중심으로 전환하는 노력의 일환에 있으며 장애등급제의 개편과 연동되어 가시화되었다. 이용자 중심적 전달체계는 장애인이 필요로 하는 서비스를 제공하는 과정에서 이용자에 대한 욕구조사, 이용자의 참여, 권리 보장 및 서비스 선택을 보장하는 체계를 의미하며, 서비스의 공급자가 주된 역할을 하는 관점에서 벗어나 이용자 중심으로 시스템을 구축하고자 하는 패러다임의 전환을 의미한다(Hunter & Ritchie, 2007).

장애인에게 서비스가 제공되기 위해서는 서비스를 생산·전달하고 장애인이 이용하는 일련의 절차가 진행되어야 한다. 이용자 중심적 전달체계는 이러한 과정이 장애인 중심으로 재편되어야 함을 의미하는 것으로, 서비스의 생산은 장애인이 필요로 하는 욕구에 따라 만들어져야 하고, 서비스를 전달하고 이용할 때에도 마찬가지로 할 수 있다.

현재의 서비스 전달체계는 공급자 중심적 체계로 일컬어지며 서비스를 생산하고 전달하는 과정에서 장애인이 아닌, 공급 주체의 편의와 효율의 관점에서 구축된 시스템이라고 할 수 있다. 이로 인해 이용자가 배제되는 한계를 가지게 되고 서비스의 경직화와 분절화를 초래하게 된다. 이것은 서비스 제공을 위한 제도의 설계 및 실천영역에서 지속적으로 영향을 미치게 되고 이용자에 대한 민감성을 약화시키는 요인으로 작용함을 의미한다.

장애인서비스 종합지원체계가 현행의 공급자 중심적 체계를 이용자 중심으로 전환하고자 하는 노력을 담고 있지만, 주로 서비스 생산-전달-이용이라는 전반적인 과정에서의 고민과 대안은 미흡하고, 장애인의 욕구 조사를 통한 서비스 계획 수립에 주로 초점을 맞추고 있다. 이것은 장애인이 필요로 하는 서비스 욕구에 대한 대응 강화를 일부 실현할 수 있지만, 이후의 서비스 단계인 생산과 전달 및 이용과정에 관한 내용을 충분히 담고 있지 못하는 한계를 가지게 된다.

결국, 이번 장애인 종합지원체계의 도입에도 불구하고 이용자 중심적 전달체계의 구축이라는 목표를 달성하기는 거의 불가능하며, 종합지원체계는 또다시 형식적이고 파편적인 개편에 머무를 가능성이 예견된다고 할 수 있다.

이번 연구에서는 종합지원체계의 도입배경과 내용에 대해 검토하고 이용자 중심적 전달체계를 구축하기 위한 전달체계 개편방안 및 법적 강화방안을 제시하여 장애인서비스 지원체계의 발전 방향을 모색하고자 한다.

## II. 장애인서비스 종합지원체계 도입

### 1. 도입 배경

우리나라 장애인서비스종합지원체계 도입은 지난 2019년 7월에 실시된 장애등급제 폐지와 맞물려 있다. 그런데 이와 같은 장애등급제는 장애인등록제와 함께 작동하는 시스템으로서, 우리나라의 경우, 1987년 10월 서울특별시 관악구와 충청북도 청원군을 대상으로 제한적으로 장애인등록 시범사업을 실시하였고, 1988년 11월 전국적으로 확대 시행하였다. 장애인등록제와 장애등급제는 첫째, 장애인구 현황 파악 및 관리, 둘째, 급여 및 서비스 제공에 있어서의 대상자 규모 파악, 셋째, 급여 및 서비스 제공에 있어서 소요되는 예산 추계 및 편성 등 행정적인 측면에서의 편의성 제공을 목적으로 도입되었다. 그럼에도 불구하고, 장애인복지 불모지와도 같았던 우리나라에, 장애인복지 정책의 안정적인 도입, 정착 및 성장에 장애등급제와 장애인 등록제가 기여한 것 또한 부인할 수 없는 사실임에 틀림없다(변경희 외, 2012; 김동범, 2013).

하지만, 장애등급제는 장애의 원인과 책임을 전적으로 개인에게 돌리는 의료적 모델에 기반한 시스템으로서, 1990년대 후반부터 장애인복지의 대안적 패러다임으로 자리잡고 있는 사회적 모델과는 거리가 먼 제도이다. 대부분의 선진국에서 의료적 모델과 함께 장애인의 다양한 상황적 요인들을 종합적으로 고려하여 서비스 급여에 대한 필요도를 결정하는 것(Mabbett, 2003)과는 상반되게, 장애등급제는 일차적으로 누가 장애인복지 서비스 대상자인지를 결정해주며 더 나아가 대상자가 받을 수 있는 공공 및 민간서비스의 종류와 그 규모를 결정해주는 역할을 한다. 즉, 장애등급이 절대적 기준으로 작동하여, 1차적으로 장애등급 기준을 충족하지 못하면 장애인이 처한 상황, 서비스 욕구 그리고 삶의 문제 등은 전혀 고려되지 않은 채 서비스 수급자격을 주지 않는다는 것이다. 물론 의학적 기준에 입각하여 구축된 장애등급제란 시스템이 서비스 수급자격과 급여량을 결정하는 데 있어서 불필요한 기준은 아니지만, 장애등급제 하에서는 장애등급이란 절대적 기준을 충족시키지 못하면 그 어떠한 서비스도 제공되지 않는 문제가 발생한다는 점이다. 뿐만 아니라, 장애등급이란 절대적 기준을 충족했는지라도 장애인이 처한 문제의 상황과 내용, 그리고 서비스 욕구, 생활환경, 가구환경 등 다양한 요소들을 고려해야 함에도 불구하고 장애등급이란 절대적 기준에 의해 서비스 내용과 그 규모도 이미 결정되어버리는 문제가 발생하고 있다는 점이다. 따라서 장애등급을 폐지한다는 것은 장애인에게 ‘맞춤형 서비스’ 지원을 하겠다는 것을 의미하며, 맞춤형 서비스 지원이란, 절대적 기준인 장애등급에 전적으로 의존하는 것이 아니라 장애인이 처한 문제, 서비스 욕구, 장애정도, 생활 환경 등을 종합적으로 고려

해서 서비스를 결정하는 소비자 중심의 서비스 제공방식으로의 전환을 의미한다. 따라서 서비스지원 종합조사와 소비자 중심의 맞춤형 전달체계 구축, 즉, ‘장애인 서비스 종합지원체계’ 도입은 핵심적인 선결과제를 알 수 있다(김동기, 2015; 김동기 외, 2016; 김동기 외, 2017; 김동기, 2018).

반면, 미국의 경우에는 장애가 있다는 의사 소견서가 서비스제공을 하는 데 기초자료로 필요하지만, 실제 서비스 지원 정도를 평가하는 데는 장애로 인한 기능 제한(functional limitation)을 중심으로 평가한다. 즉, 미국의 경우 서비스제공에 있어 의학적으로 지적장애가 있음을 증명하면, 지적장애로 인해 자기 관리와 지역사회 내 생활하는 데 어려움 정도를 총괄적으로 평가하는 경우가 대부분이다. 따라서 지적장애의 경우, 최근에는 지적장애인의 서비스 필요도를 ‘지원정도 척도(Supports Intensity Scale)’를 중심으로 평가하고 있다. 한편, 일본은 의학적 평가를 통한 장애 수첩을 발급하고, 이러한 장애 수첩은 연금부터 그 외 할인감면 등의 서비스제공을 위해 필요한데, 일본의 의학적 평가가 우리나라의 기존 장애등급과 차이를 가지는 것은 의료적 진단이 활동지원 서비스나 직업재활 또는 직업훈련 등을 제공하는 데 한계가 있다는 것을 경험하고, 장애인에게 적절한 서비스를 제공하기 위해 별도의 평가체계를 통해 서비스 등급을 부여하고 있다는 점이다. 즉, 의료적 평가 외에 복지서비스 수급을 위한 서비스 등급을 별도로 운영하고 있다는 점이다(변경희 외, 2014). 이처럼 미국, 일본 등 다른 나라의 경우 장애등급과 같은 의학적 진단기준은 장애 여부를 판단하는데 사용되는 기초자료로 활용되고, 개별적인 서비스는 별도의 진단시스템 또는 평가체계를 통해 지급 여부와 내용이 결정됨을 알 수 있다.

이에, 우리나라도 장애등급을 대체할 새로운 장애인복지서비스 자격 기준의 마련이 요구되어 장애등급제 폐지가 지난 2012년에 실시된 18대 대통령 선거 때 많은 대통령 후보들의 공약으로 채택되면서 국가 아젠다로 갑작스럽게 급부상하였다. 지난 정권에서는 장애등급제 폐지를 국정과제로 공식화하고 2017년에 전면 폐지하겠다고 밝혔지만, 지난 정권에서 ‘장애등급제 폐지’가 아닌 ‘장애등급제 개편’이란 이름으로 3차례에 걸친 시범 사업이 시행되었으며 그 과정에서 종합판정표가 개발되고, 읍면동-시군구 모형과 국민연금공단 중심모형과 같은 다양한 전달체계 모형이 개발되어 이 또한 시범적으로 운영되는 것으로 마무리 되었다. 반면, 현 정부는 2017년 7월 국정과제를 통해 “장애등급제 단계적 폐지 및 종합지원체계” 도입을 천명하였으며, 2018년 3월 제5차 장애인정책 종합계획(2018~2022)에서는 정책 영역별로 종합판정 도구를 단계적으로 도입하는 로드맵을 제시하였다(국정기획자문위원회, 2017; 관계부처합동, 2018; 김동기, 2018; 오욱찬 외, 2018). 따라서 현재 우리나라의 경우, 장애등급제 폐지에 따른 서비스 종합판정 도구 개발 및 전달체계 개편, 즉 장애인서비스 종합지원체계 구축이 일단락되어 2020년 하반기 서비스 종합판정 도구 2단계 적용을 앞두고 있다. 다음 절에서는 2020년 상반기 현재 진행 중인 장애인 서비스 종합지원체계에 대해 살펴보고자 한다.

## 2. 종합지원체계의 내용

2019년 7월 장애등급제 폐지와 맞물려 현재 작동하고 있는 서비스지원 종합조사와 전달체계 내용을 살펴보면 다음과 같다(보건복지부 보도자료, 2018; 보건복지부, 2019; 장애인정책조정위원회, 2018; 한국장애인개발원, 2019).

### (1) 서비스지원 종합조사

서비스지원 종합조사는 장애인의 서비스 필요도를 파악하여 필요한 서비스를 지원하기 위해 개인의 욕구 및 환경을 포괄적으로 평가하는 것으로, 의학적 평가 중심에서 벗어나 장애인 개개인의 욕구·환경 등 다양한 영역에서 서비스 필요도를 포괄적으로 평가하고, 이를 통해 장애인이 필요로 하는 서비스를 이용할 수 있도록 함으로써, 궁극적으로 장애인의 지역사회 자립생활 지원을 목적으로 하고 있다. 서비스지원 종합조사는 다음의 <표 1>과 같이 구성되어 있다.

<표 1> 서비스지원 종합조사 구성

일반사항	서비스 필요도 평가	욕구조사
- 신청인의 기본 인적사항, 신청서비스 유형, 장애 정도, 가족 상황, 주요문제 등을 조사, 복지지원을 위한 전반적 여건·환경 파악	- 기능 제한(일상생활동작 관련 13개 지표, 수단적 일상생활동작 관련 8개 지표, 인지행동특성 8개 지표로 구성) - 사회활동(직장생활, 학교생활 2개 지표로 구성) - 가구 환경 영역(1인 독거 가구, 취약가구, 지하 거주 등 5개 지표로 구성)	- 서비스 이용현황, 희망하는 서비스 등을 조사, 공공 민간 서비스 발굴·지원 등 사례관리 시 활용

이처럼 기존 장애등급을 대신해서 장애인의 욕구와 환경 등을 종합적으로 고려하여 서비스를 제공하는 ‘서비스지원 종합조사’는 2019년부터 7월부터 2022년까지 단계적으로 도입 및 확대될 계획이며, 종합조사 단계적 확대계획과 적용사례는 다음의 <표 2>, [그림 1]과 같다.

<표 2> 서비스지원 종합조사 단계적 확대계획

시기	서비스 분야	서비스 내용
19년 7월	일상생활지원	활동지원, 보조기기, 거주시설, 응급안전, 주간활동
20년	이동지원	장애인 전용 콜택시, 주차구역 이용 등
22년	소득·고용지원	장애인연금 지급, 장애인 의무고용 대상 포함 등

[그림 1] 서비스지원 종합조사 적용 사례 1, 2, 3

(사례1) 활동지원서비스('19.7월부터 적용 완료)

2019년 7월 이전	2019년 7월 이후
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 뇌병변장애 4급인 A씨는 일상생활 도움이 필요하지만 활동지원 신청자격이 1~3급으로 제한되어 있어 신청 자체가 불가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ A씨도 기존 장애등급에 상관없이 활동지원을 신청할 수 있게 되고, 종합조사(일상생활분야) 결과에 따라 실제 필요한 하루 3시간의 활동보조를 이용할 수 있게 됨</li> </ul>

(사례2) 특별교통수단('20년 하반기부터 적용 예정)

현재	개선
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 휠체어를 이용하는 지체장애 3급인 B씨는 휠체어 리프트가 장착된 장애인클렉시를 이용하고 싶어도 이용대상이 1~2급으로 한정되어 있어 이용이 불가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 장애인클렉시 등 특별교통수단 이용대상이 종합조사(이동분야)에 따라 실질적으로 이동이 제한되는 장애인으로 개편됨에 따라 B씨도 장애인클렉시 이용이 가능해짐</li> </ul>

(사례3) 장애인연금('22년부터 적용예정)

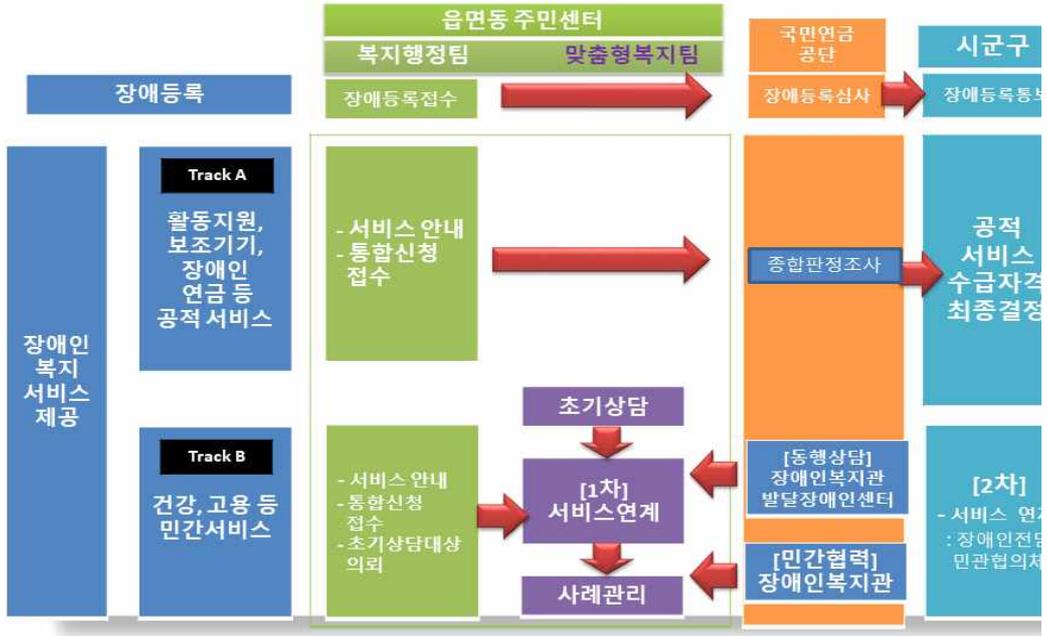
현재	개선
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 정신장애 3급인 C씨는 직장생활이 불가능해 생계에 어려움이 있지만 장애인연금이 1·2급 및 3급중복 장애인으로 한정되어 있어 장애인연금을 받을 수 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 장애인연금 수급자격이 종합조사(소득·고용분야)에 따라 실제로 근로가 어려워 소득수준이 낮은 장애인으로 변경됨에 따라 C씨도 장애인연금을 받을 수 있게 됨</li> </ul>

위와 같이, 2019년 7월 이후부터 서비스지원 종합조사 단계적 확대에 맞춰 해당 서비스에 대한 욕구가 있는 장애인은 근처 주민센터에 신청하면, 국민연금공단 직원이 가정을 방문해 평가 매뉴얼에 따라 관찰 및 설문을 통해 평가를 진행하는데, 가정 방문 시에는 사회복지사, 간호사, 재활치료사 등 2인 1조를 구성해서 방문함을 원칙으로 한다. 평가지표별·영역별 가중치를 반영하여 종합점수를 산출하며, 개별서비스의 목적·특성을 고려하여 서비스별 기준을 설정하는데, 종합점수를 활용(활동지원, 응급안전)하거나 개별서비스와 관련성이 높은 특정 항목 평가점수를 활용(보조기기, 거주시설 등)하는 방식으로 종합점수 결과를 활용한다. 즉, 서비스지원 종합조사 체계가 구축됨으로 인해 기존 서비스별 신청에서 통합신청으로, 그리고 절대적 기준으로 작용했던 장애등급이 장애 정도로 개편되고 장애 정도는 참고자료로만 활용되는 방식으로 전환되었음을 알 수 있다.

## (2) 전달체계

장애등급제 폐지에 따른 이용자 중심의 맞춤형 전달체계를 구축하는 것은 장애인이 권한 있는 서비스 제공 및 결정기관, 한 곳만 방문하면 one-stop으로 종합상담 및 서비스 욕구조사, 서비스계획수립, 자원연계 및 서비스 이용, 모니터링 등 일련의 서비스 지원 절차가 진행되는 전달체계를 구축하는 것을 의미한다. 장애등급제 폐지 이전의 복지서비스 전달체계의 양상은 one-stop 서비스 지원체계가 없어서 필요한 서비스를 받기 위해 여러 기관을 찾아다녔던 분주한 장애인의 삶, 공공이 장애인등록, 공적급여 안내 및 제공 이외에는 장애인의 삶에 대해 알려 하지 않은 점, 공공이 지도·감독 이외에는 민간기관과 협력하지 않은 점, 민간 서비스제공기관도 정보력 많은 장애인 중심으로 서비스를 제공한 점 등을 들 수 있다(김동기, 2018). 따라서 이와 같은 문제점들을 최소화하기 위해 2019년 7월 장애등급제 단계적 폐지에 따라 도입된 전달체계는 ‘통합적 전달체계 모형’으로서 지난 3차 장애등급제 개편 시범사업 모형 중 읍면동 중심모형에 해당된다. 이는 장애판정과 종합지원조사는 국민연금공단에서 실시하고 개인별 지원계획 수립 및 서비스 연계는 읍면동 주민센터와 시군구를 중심으로 이루어진 전달체계 모형이다. 즉, 장애인만을 위한 별도의 ‘독립적 전달체계’를 구축하지 않고, 기존에 설치 및 작동하고 있는 주민센터와 시군구를 중심으로 장애등급제 단계적 폐지에 따른 ‘통합적 전달체계’를 구축하였다. 이는 다음의 <그림 2>와 같다.

[그림 2] 통합적 전달체계 모형



위와 같은 전달체계를 구축한 것은 장애 정도 결정통지 또는 서비스 신청단계에서 장애인 개별 특성을 고려한 서비스제공을 위해 개별욕구와 장애 유형 및 정도, 사회·환경적 요소를 파악하여 이용 가능한 복지서비스를 맞춤형으로 안내 및 상담하기 위함이다. 우선적으로, 장애인복지서비스는 공적 서비스(Track A)와 민간서비스(Track B)로 구분되는데, 공적 서비스는 장애 정도(유형) 확인만으로도 제공될 수 있는 요금 감면 등과 같은 즉시 서비스와 서비스지원 종합조사를 통해 조사결과에 따라 지원 여부가 결정되는 조사필요 서비스로 구분된다. 하지만 즉시 서비스와 조사필요 서비스 모두 읍면동 주민센터에 통합신청 및 접수할 수 있으며, 국민연금공단이 종합조사를 실시하고 공적서비스 수급자격은 최종적으로 시군구에서 결정한다. 반면, 민간서비스의 경우에는 읍면동 맞춤형 복지팀에서 1차 서비스 연계 및 사례관리를 하는데, 독거 발달장애인 또는 가족 구성원이 모두 발달장애인인 가구의 경우에는 지역발달장애인 지원센터 또는 장애인복지관에 동행상담을 요청할 수 있다. 또한, 읍면동에서 해결하지 못하는 고난위도 복합문제를 가진 장애인 가구에 대한 사례관리 및 2차 서비스 연계를 강화하기 위해 시군구에 장애인전담 민관협의체를 설치 및 운영하고 있다.

이와 같은 통합적 전달체계 모형은 일차적으로 서비스 수급자인 장애인 입장에서는 접근성이 좋다는 강점과 함께 공공기관인 읍면동 주민센터와 시군구에서 서비스 연계

를 주도하기 때문에 지역사회의 다양한 공공 및 민간자원에 대한 연계가 수월하다는 강점이 있다. 하지만, 개인별 지원계획 수립을 비롯하여 사례관리 및 사후관리 등을 수행함에 있어서 필요한 장애인에 대한 감수성과 전문성이 이와 같은 공공기관이 상대적으로 취약하기 때문에, 그리고 더 나아가 2년을 기준으로 순환보직인 점을 고려한다면 전문적인 서비스 지원은 현실적으로 어렵다는 단점이 있다. 즉, 장애등급을 폐지하고 이용자 중심의 맞춤형 지원으로 전환하겠다는 것은 그만큼 전달체계 내에서 핵심적인 역할을 담당하는 공급자의 전문성과 서비스 연속성 확보가 매우 중요한 데, 통합적 전달체계 모형에서는 이를 기대하기가 현실적으로 어렵다. 따라서 본 연구에서는 통합적 전달체계의 대안적 모형으로서 독립적 전달체계 모형을 종합지원을 위한 전달체계 개편방안으로 제안하고자 하며, 이는 다음 장에서 구체적으로 살펴보고자 한다.

### Ⅲ. 종합지원을 위한 전달체계 개편 방안: 독립적 전달체계 구축을 중심으로

우리나라 정책현장에서 특정 대상만을 위한 별도의 독립적 전달체계는 이미 존재하고 있는데, 대표적으로 취약계층 아동 통합서비스를 담당하고 있는 ‘드림스타트’가 그 예이다. 독립적 전달체계 모형은 장애등급제 개편 시범사업 모형 중 국민연금공단 중심모형과 흡사한 것으로, 장애판정, 종합지원조사 뿐만 아니라 개인별 지원계획 수립과 서비스 연계를 기존의 읍면동 주민센터가 아닌 국민연금공단과 같은 별도의 전달체계를 활용하는 방식이다. 본 연구에서는 종합지원을 위한 전달체계 개편방안으로서 독립적 전달체계 모형을 기존 국민연금공단을 활용하는 방식에서 시작하여 4가지로 구분해서 단계적으로 제안하고자 한다. 이처럼 국민연금공단을 활용하는 방식을 취하는 것은 첫째, 독립적 전달체계를 구축함에 있어서 장애에 대한 전문성을 갖추고 있어야 하는 데, 국민연금공단의 경우 기존에 국민연금 급여 중 장애연금 지급과 관련된 장애판정 업무에 대한 경험, 기초생활보장수급제도에 있어서 근로무능력자에 대한 판정업무에 대한 경험, 장애인활동지원제도를 수행하고 있는 경험, 마지막으로, 2015년도부터 2017년도까지 3차례에 걸쳐 시행된 장애등급제 개편 시범사업에 참여한 경험 등 장애와 관련된 업무를 지속적으로 수행해 왔기 때문에 다른 공공기관에 비해 상대적으로 장애에 대한 전문성을 갖추고 있다. 둘째, 독립적 전달체계를 구축함에 있어서 소비자, 즉 장애인의 접근성이 보장되어야 하는 데 2020년 1월 기준 전국에 7개 지역본부와 109개 지사가 설치 및 운영되고 있어서 장애인의 지역적·물리적 접근

성에 있어서 용이함을 알 수 있다. 따라서 본 연구에서는 이와 같은 두 가지 이유로 인해 국민연금공단을 활용하는 방식에서 시작하여 4가지 단계적 방안을 제안하고자 한다.

## 1. ①안: 국민연금공단 + 장애인종합지원센터 협업모형

장애판정은 국민연금공단에서 실시하고, 드림스타트와 같이 그 이후에 진행되는 서비스지원 종합조사, 개인별 지원계획 수립 및 사후관리를 전담하는 별도의 독립적 전달체계인 가칭 ‘장애인종합지원센터’를 시군구마다 설치하여 진행하는 것이다. 이와 같은 모형은 기본적으로 발달장애인과 비발달 장애인을 구분하지 않고, 모든 장애 유형에 대해 종합조사, 개인별 지원계획 수립 등과 같은 사례관리를 총체적으로 지원하는 모형으로서, 이와 같은 모형이 향후 전국적으로 구축된다면 기존에 설치된 지역발달장애인지원센터의 역할 또한 새롭게 고민되어야 할 것이다. 한편, 이와 같은 모형은 국민연금공단과 장애인종합지원센터, 두 주체 간의 전문성을 살릴 수 있다는 측면에서는 강점이 있다. 반면 장애인종합지원센터가 시군구 단위로 설치될 수밖에 없기 때문에 읍면동 주민센터와 같은 접근성을 기대하기는 어렵다는 점과 새로운 전달체계를 설치할 때 수반되는 초기비용을 확보하는 것이 어렵다는 단점이 있다. 또한, 장애인종합지원센터의 법적 권한과 위상이 기존 ‘지역발달장애인지원센터’와 같은 수준에 머물 수밖에 없기 때문에 공적급여에 대한 최종 결정 권한도 시군구에 있을 뿐만 아니라, 지역사회 자원을 연계하는 것도 시군구와 같은 지방정부와 비교했을 때 현실적으로 쉽지 않다. 하지만 초기구축 비용의 경우 현재 국민연금공단 내에 존재하고 있는 ‘장애인지원실’ 내의 서비스 종합조사 인력을 이동 및 재배치한다면 상당 부분 해결될 수 있을 것으로 판단된다.

## 2. ②안: 국민연금공단 + 장애인종합지원센터 주도 모형

①안의 모든 특징을 지닌 채 장애인종합지원센터의 권한과 위상을 격상시키는 모형이다. 즉, 국민연금공단은 장애판정만의 역할을 수행하고, 장애인종합지원센터는 발달장애와 비발달 장애를 모두 포괄하여 종합조사, 개인별 지원계획 수립 및 사례관리 등의 역할을 수행함과 동시에 시군구가 보유하고 있는 공적급여 결정 권한도 가짐으로써, 그 권한과 위상이 한층 격상된 모형이다. 이와 같은 모형의 경우 보다 직접적이면서 실제적으로 장애인의 삶을 지원할 수 있는 장점이 있다. 즉, 종합조사 및 개인별

지원계획을 수립한 주체가 연이어서 급여량을 결정함으로써 인해, 보다 필요한 자원과 급여를 장애인의 욕구와 생활여건에 맞게 체계적으로 지원할 수 있는 강점이 있다. 반면, 이와 같은 모형은 사회복지급여지급 권한과 관련된 관련 법의 개정이라는 쉽지 않은 작업이 수반된다.

### 3. ③안: 장애인종합지원센터 모형

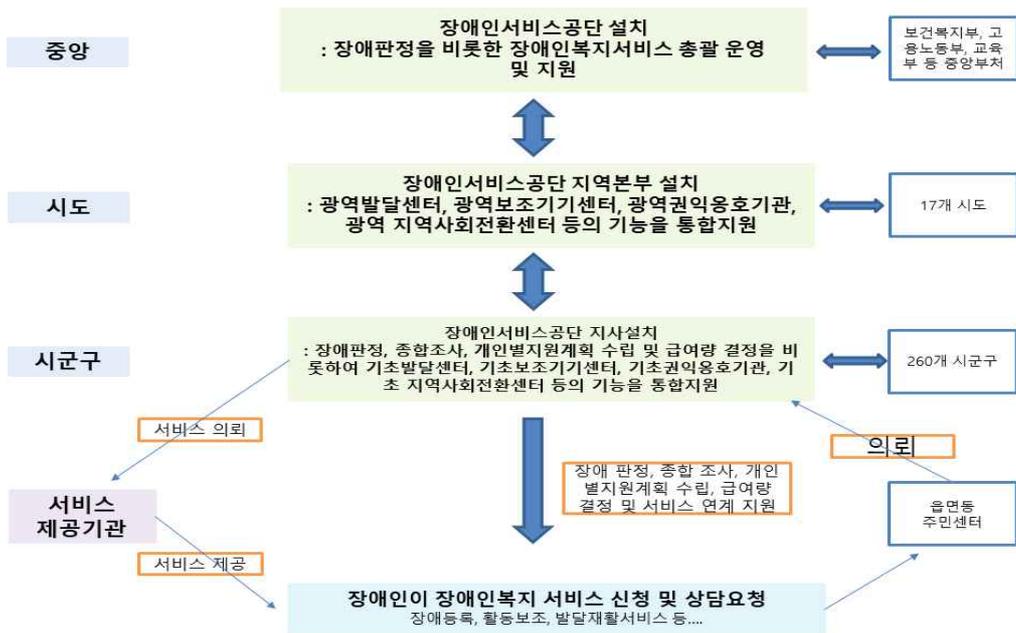
②안의 모든 특징을 지닌 채 장애인종합지원센터의 권한과 위상을 좀 더 격상시키는 모형으로서, 장애판정의 역할도 국민연금공단이 아닌 장애인종합지원센터에서 수행하는 모형이다. 즉, 장애인종합지원센터는 발달장애와 비발달 장애를 모두 포괄하여 장애판정, 종합조사, 개인별 지원계획 수립 및 사례관리 등의 종합서비스 지원과 관련된 모든 역할을 수행함과 동시에 시군구가 보유하고 있는 공적급여 결정 권한도 가짐으로 인해 위의 ②안보다 그 권한과 위상이 좀 더 격상된 모형이다. 이와 같은 모형은 서비스지급과정의 처음인 장애판정부터 급여결정 및 서비스 연계까지 일련의 모든 과정을 하나의 주체가 시행한다는 측면에서 좀 더 유기적이면서 체계적인 서비스 지원이 가능한 장점이 있는 반면, 장애판정의 기능을 수행하기 위해 필요한 새로운 인력을 추가적으로 배치해야 하는 단점이 있다. 하지만, 이 같은 경우에도, 현재 장애판정을 전담하고 있는 국민연금관리공단 인력의 이동 및 재배치를 통해서 인력 수급의 문제는 일정 부분 해결 가능하다고 판단된다.

### 4. ④안: 장애인서비스공단 모형

위의 ③안의 모든 특징을 지닌 채, 아래 <그림 3>처럼 국민연금공단에서 장애판정과 같이 장애인복지정책과 직접적으로 관련되어 있는 역할을 분리하여 별도의 장애인서비스공단을 설립 및 운영하는 모형으로서 향후 장애인복지정책의 위상과 외연을 확대하는 데 있어서 매우 긍정적인 효과를 가져 올 것으로 예상된다. 즉, 위 ③안의 모형이 가지고 있는 특징을 모두 가지고 있음과 동시에, 추가적으로 장애등급제 폐지와 종합조사와 관련된 역할에 머무르는 것이 아니라 현재 시도마다 설치되어 있는 장애인복지서비스 관련 제반 전달체계를 통합 및 조정하는 모형이다. 즉, 지역발달장애인 지원센터, 지역장애인권익옹호기관, 지역보조기기지원센터 및 향후 설치될 지역전환지원센터 등의 역할을 통합 지원하는 것으로서, 시군구에는 장애인서비스공단 지사를, 시도에는 장애인서비스공단 지역분부를, 그리고 이를 총괄 운영하는 장애인서비스공

단을 중앙에 설치하는 것이다. 즉, 시군구마다 설치되는 장애인서비스공단 지사를 중심으로 해서 발달장애와 비발달장애를 모두 포괄하여 장애판정, 종합조사, 개인별지원 계획 수립 및 사례관리 등과 같은 서비스가 제공됨과 동시에, 시군구의 고유권한이었던 공적급여 결정 또한 해당 공단지사가 수행하며, 더 나아가 현재 광역단위로 설치되어 있는 각종 장애관련 센터들의 기초센터의 역할을 병행해서 수행하는 모형이다. 이와 같은 접근은 단순히 여러 개의 센터를 물리적으로 하나의 공간안에 통합하는 의미가 아니라 기능적 통합으로서, 소비자인 장애인에게 좀 더 서비스 접근권을 보장함과 동시에 각 서비스 간 유기적 연계를 가능케 할 수 있다. 하지만 이와 같은 경우, 초기에 전달체계 구축비용이 매우 많이 발생하는 단점이 발생함과 동시에, 위처럼 사회복지급여결정에 대한 관련 법 개정이라는 쉽지 않은 작업이 수반된다. 하지만 장애판정과 서비스종합지원조사와 관련된 초기 구축비용의 경우, 새로운 공단이 신설되는 것이기 때문에 위의 ③에서 제시한 것처럼 국민연금공단 내에 설치된 장애판정 및 종합지원조사 인력을 장애인서비스공단으로 이전 및 재배치한다면 초기비용이 상당 부분 해결되리라 판단된다.

[그림 3] 장애인서비스공단 모형



## IV. 전달체계 개편을 위한 법적 강화 방안

### 1. 법적 강화를 위한 영역

장애인서비스 종합지원체계의 도입으로 이용자 중심적 전달체계 구축을 위한 노력이 구체화되었다. 다만, 현재의 종합지원체계의 경우 <그림 2>에서 보듯이 이용자 중심적 전달체계 구축을 위한 핵심적 영역이라고 할 수 있는 서비스 연계와 사례관리의 경우에 현행 공급체계를 단순히 조합 내지 연합하는 방법을 상정하고 마련되어 실효성이 미흡하다는 데에 문제가 있다. 즉, 서비스 연계의 경우 연계를 의뢰받은 기관의 경우 해당 서비스 제공에 대한 의무와 책임이 없어 연계의 실효성이 확보되어 있지 않다. 따라서 앞서 제시한 종합지원을 위한 전달체계 개편방안을 독립적 전달체계를 기본으로 하여 4가지 모형 중에서 선택할 수 있으나, 전달체계에 참여하는 독립적 주체를 이용자 중심적 체계 안에서 상호 간 연결할 수 있는 실질적인 방안이 추가적으로 모색되어야 그 작동을 담보할 수 있다.

전달체계의 참여 주체를 연결할 수 있는 방안은 크게 두 가지 영역에서 접근할 수 있는데, 첫째는 법적으로 상호 간 서비스 연계 및 제공을 강제화하는 방안이고, 둘째는 서비스 연계 및 제공에 따른 비용을 차등화할 수 있는 재정지원 방식의 개편이다. 이 두 영역에 대해 현행 법률의 내용 및 법적 강화방안에 대해 검토해 보기로 한다.

### 2. 현행 법률 및 법적 강화방안

#### (1) 서비스연계 및 제공 영역

##### ① 현행 법률

장애인서비스 종합지원체계의 도입과 관련하여 직접 적용되는 현행 법률은 『장애인복지법』이다. 『장애인복지법』 제32조의 4에 서비스 종합지원조사가 마련되어 서비스에 대한 종합적인 신청과 이를 위한 장애인의 욕구 및 특성을 조사하도록 규정되었다.

< 『장애인복지법』 제32조의 4 >

제32조의4(서비스 지원 종합조사) ① 보건복지부장관 또는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 다음 각 호의 서비스 신청에 대하여 서비스의 수급자격, 양 및 내용 등의 결정에 필요한 서비스 지원 종합조사를 실시할 수 있다.

1. 「장애인활동 지원에 관한 법률」 제6조에 따른 활동지원급여 신청
2. 「장애인·노인 등을 위한 보조기기 지원 및 활용촉진에 관한 법률」 제8조에 따른 장애인 보조기기 교부 신청
3. 제60조의2에 따른 장애인 거주시설 이용 신청
4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 서비스의 신청

② 보건복지부장관 또는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제1항에 따른 서비스 지원 종합조사를 실시하는 경우 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 사항을 조사하고, 조사결과서를 작성하여야 한다. 다만, 제5호의 사항은 수급자격 결정 및 본인부담금 산정 등을 위하여 필요한 경우에만 조사하여야 한다.

1. 신청인의 서비스 이용현황 및 욕구
2. 신청인의 일상생활 수행능력 및 인지·행동 등 장애특성
3. 신청인의 가구특성, 거주환경, 사회활동 등 사회적 환경
4. 신청인에게 필요한 서비스의 종류 및 내용
5. 신청인과 그 부양의무자의 소득 및 재산 등 생활수준에 관한 사항
6. 그 밖에 신청인에게 서비스를 지원하기 위하여 필요한 사항으로서 보건복지부령으로 정하는 사항

이후 동법 제32조의 7에 서비스를 제공하기 위한 조문에서 공공 및 민간의 복지서비스를 연계·제공하기 민관협력을 통한 사례관리를 실시할 수 있도록 하고, 이를 위해 민관협의체를 둘 수 있도록 하고 있다.

< 『장애인복지법』 제32조의 7 >

제32조의7(민관협력을 통한 사례관리) ① 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 복지서비스가 필요한 장애인을 발굴하고 공공 및 민간의 복지서비스를 연계·제공하기 위하여 민관협력을 통한 사례관리를 실시할 수 있다.

② 제1항의 사례관리를 실시하기 위하여 민관협의체를 둘 수 있으며, 해당 지방자치단체에 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」 제42조의2제1항의 통합사례관리를 수행하기 위한 민관협의체가 이미 설치되어 있는 경우 그 소속의 전문분과로 운영할 수 있다.

③ 민관협의체는 지역사회 내 관계 기관·법인·단체·시설이나 개인 등 민간부문과의 협력을 강화하기 위하여 노력하여야 하며, 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 민관협의체의 효율적 운영을 위하여 필요한 지원을 할 수 있다.

이러한 조항은 종합지원조사를 한 이후 필요하다고 파악된 서비스를 장애인에게 제공하는 규정이 임의적 조문이며 누구도 책임질 주체가 없다는 것을 의미한다. 결국, 종합지원체계 도입의 실효성이 서비스를 적절히 제공하고 이에 대해 사후관리하는 것에 있다고 한다면 이를 담보할 조문이 부재한 것이어서 종합지원체계의 도입은 완성된 것이 아니며 겨우 시작에 불과하다고 해석할 수밖에 없다.

그리고 이것은 앞서 제시한 전달체계 모형을 선택한 후에 실효성 있는 체계를 구축하기 위해 정비되어야 할 부분이다.

② 법적 강화방안

현행 『장애인복지법』의 규정상 장애인에 대한 서비스 제공이 실효성 있게 담보될 수 없다는 것은 명확하므로 이에 대한 법적 강화방안이 후속적으로 마련되어야 한다. 이를 위해 『장애인복지법』 제32조의 4에 따른 종합지원조사 이후에 제공하기로 결정된 서비스에 대해서 개별 서비스 제공주체에게 해당 서비스를 제공하는 것을 법적으로 의무화해야 한다. 이 경우 다음과 같은 조문이 마련되어야 할 것이다.

< 서비스 연계 및 제공 법적 강화방안 >

(서비스 연계·제공의 의무) ① 서비스 결정기관은 복지서비스가 장애인에게 공공 및 민간의 복지서비스가 필요하다고 결정될 경우 해당 서비스를 서비스 제공기관에게 연계하여야 한다.  
② 제1항의 서비스의 연계를 요청받은 서비스 제공기관은 정당한 사유가 없는 한 연계에 따른 서비스 제공을 거부할 수 없다.

위에서 규정한 서비스 결정기관은 서비스 전달체계 개편 모형에 따라 실제적으로 서비스를 결정하는 기관을 의미하며, 필요하다고 결정된 서비스가 있고 그것을 제공하는 서비스 제공기관이 확정되면 서비스 연계를 의무적 사항으로 해야 함을 규정하는 것이다. 또한, 서비스 결정기관으로부터 서비스 연계를 요청받은 서비스 제공기관은 정당한 사유가 없는 한 이를 거부할 수 없도록 하여 실효성을 담보하도록 해야 할 것이다. 이러한 조문은 매우 간단한 조항이지만 서비스 제공기관에 대한 새로운 서비스 제공의무를 부여하는 것으로 이를 실현하기 위한 선결적인 제도적 정비가 요청된다.

(2) 재정지원 방식 영역

① 현행 법률

장애인에게 제공하는 서비스에 대한 비용과 관련하여 현행 법률의 체계에서 서비스 이용에 따라 국가 및 지방자치단체가 서비스 제공기관에게 차등하여 재정을 지원하는 규정은 존재하고 있지 않다. 주로 시설 규모, 인원 등에 따라 보조금의 규모를 달리하여 지급하는 방식을 취하며, 서비스를 제공하는 양이나 질에 따라서 재정지원을 차등화하여 적용하고 있지 않다. 이러한 방식은 이용자 중심적 전달체계 측면에서 볼 때 바람직하지 않다고 할 수 있다. 장애인이 선택하고 이용하는 서비스에 대한 평가를 통해 재정지원의 규모에 차이를 두는 것은 이용자 측면에서 보면 당연하며 시급히 도입할 필요가 있을 것이다.<sup>1)</sup>

② 법적 강화방안

서비스에 따른 재정지원의 차등 부분 역시 이를 실현하기 위한 후속적인 제도적 정비가 쉽지 않다. 우선 보조금 지급 방식에 대한 전반적인 검토가 필요하고 재정지원을

1) 이에 대해서는 서비스의 안정적 제공, 서비스 제공기관 등의 공익성 등을 감안하여 논란이 있을 수 있다.

차등화하기 위한 구체적인 기준도 설정해야 하며, 서비스 제공기관과의 논의구조도 필요할 것이다. 그럼에도 불구하고 종합지원체계의 도입이 의미를 가지기 위해서 그리고 장애인 관점의 제도 구축을 위해 정비가 필요한 영역임은 의문의 여지가 없다. 이와 관련한 규정을 제시한다면 아래와 같은 내용이 될 수 있을 것이다.

(서비스 재정지원의 차등) 서비스 결정기관은 서비스 연계에 따른 서비스 제공양 및 질에 따라 필요한 비용을 차등하여 서비스 제공기관에게 제공하여야 한다.

## V. 결어

본 연구에서는 그동안 많은 논의가 있었던 장애인서비스 지원체계와 관련하여 장애 등급제의 단계적 폐지와 연동되어 2019년 7월 1일부터 시행되고 있는 장애인서비스 종합지원체계의 도입에 대해 살펴보고 동 지원체계가 실효성을 갖기 위한 전달체계 모형과 법적 강화방안에 대해 논의하였다.

종합지원체계의 도입은 이용자 중심적 전달체계의 구축이라는 목표에 따른 수단적 성격을 가진다는 면에서 보면, 종합지원체계는 초보적 단계에 머무르고 있는 제도이다. 이 제도가 실효성을 가지면서 발전하기 위해서는 전달체계에 대한 개편에 관한 내용이 좀 더 심층적으로 논의될 필요가 있다. 현재와 같이 단순히 시·군·구를 기본으로 하는 시스템으로 이용자 중심적 체계를 구축하는 것은 요원한 일이다. 장애인을 포함하여 아동, 여성, 다문화, 노인 등을 대상으로 한 포괄적인 시스템을 구축하는 일은 장기간의 시간이 필요하며 인력배치 등에 있어서의 어려움이 가중되어 실현되기 어렵지 않기 때문이다. 이에 대한 대안으로 본 연구에서는 독립적인 전달체계 구축 모형을 제시하였다.

또한, 종합지원체계의 도입 취지에 맞는 서비스 연계와 제공이 이루어지기 위해서 전달체계의 물리적 개편뿐만 아니라 이를 구현하는 운영 측면에서의 정비도 필요하며 서비스 연계 및 제공에 대한 법적 의무화 및 서비스 제공에 따른 차등적 재정지원이 그 역할을 할 수 있음을 제시하였다.

이러한 제도적 개편은 현행의 공급자적 전달체계의 전반적인 체질개선을 요구한다. 종합지원체계가 도입되어 이용자 중심적 체계로 일보 진전한 만큼, 이를 구체적이고 실효성 있게 실현하기 위한 후속적인 제도 정비와 심층적인 논의가 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

[참고문헌]

- 관계부처합동. 2018. 장애인의 자립생활이 이루어지는 포용사회를 위한 제5차 장애인 정책종합계획(2018~2022).
- 국정기획자문위원회. 2017. 문재인정부 국정운영 5개년 계획.
- 김동기. 2015. 지역사회중심의 전달체계 개편방안: 장애등급제 개편과 관련하여. 지역사회중심 장애인정책포럼. pp. 329-347.
- 김동기 외. 2016. 맞춤형 서비스 지원을 위한 전달체계 개편 연구. 목원대학교 산학협력단·보건복지부 연구용역과제.
- 김동기 외. 2017. 3차 장애등급제 개편 시범사업 성과분석 연구. 목원대학교 산학협력단·보건복지부 연구용역과제.
- 김동기. 2018. “장애 등급제 폐지, 그 이상과 현실 사이에서”, 한국장애인복지학. 41. pp. 87-110.
- 김동범. 2013. 장애인등급제 폐지에 대한 토론문. 장애인계 장애등급제 대토론회 자료집, pp.7-14.
- 변경희 외. 2012. 장애인등록 및 판정제도 발전방안, 한신대학교 산학협력단·보건복지부 연구용역과제.
- 변경희 외. 2014. 장애종합판정체계 도입연구, 한국보건사회연구원.
- 보건복지부 보도자료. 2018. 12. 24. 2019년 7월 장애등급제가 폐지되고, 장애인 중심의 맞춤형 지원체계가 도입된다!
- 보건복지부. 2019. 수요자 중심의 장애인 지원체계구축 「장애등급제 단계적 폐지」 시행을 위한 장애인복지 사업안내.
- 오욱찬 외. 2018. 장애인이동서비스 지원을 위한 종합조사도구개발 연구. 한국보건사회연구원.
- 이승기 외. 2018. 장애인권리보장법 제정방향 연구, 성신여자대학교 산학협력단·보건복지부
- 장애인정책조정위원회. 2018. 제19차 장애인정책조정위원회 회의결과 보도자료.
- 한국장애인개발원. 2019. 장애등급제 폐지 시행에 따른 전국 지자체 교육교재.
- Mabbett, D. 2003. Definitions of disability in Europe: A comparative analysis. Brussels: European Commission.
- Hunter, S. and Ritchie, P. 2007. Co-Production and Personalisation in Social Care. Jessica Kingsley Publishers.

[국문초록]

## 장애인서비스 종합지원체계 도입에 따른 전달체계 개편과 법적 강화방안에 관한 고찰

이 승 기

(성신여자대학교 사회복지학과 교수)

김 동 기

(목원대학교 사회복지학과 부교수)

의료적 모델에 기반하여 절대적 기준인 장애 등급에 전적으로 의존하던 공급자 중심의 서비스 제공방식에서, 장애인이 처한 문제, 서비스 욕구, 장애정도, 생활 환경 등을 종합적으로 고려하여 서비스를 제공하는 이용자 중심의 서비스 제공방식으로 전환하기 위해, 서비스지원 종합조사와 소비자 중심의 맞춤형 전달체계 구축, 즉, '장애인 서비스 종합지원체계' 도입은 핵심적인 선결과제이다. 이를 위해 장애인의 욕구와 환경 등을 종합적으로 고려하여 서비스를 제공하는 '서비스지원 종합조사'가 2019년부터 7월부터 2022년까지 단계적으로 도입 및 확대될 계획이며, 읍면동 주민센터와 시군구를 중심으로 통합적 전달체계가 구축 및 작동하고 있다. 본 연구에서는 이와 같은 통합적 전달체계의 한계를 극복하기 위해 4가지 독립적 전달체계 모형을 제안하였고, 법적 강화방안을 제시하였다.

---

**주제어:** 서비스지원 종합조사, 전달체계, 장애등급제, 서비스 선택, 장애인복지

---

[Abstract]

## A Study on the Legislation and the Rebuilding for Service Delivery according to Comprehensive Support System for Persons with Disabilities

Lee, Seung Ki

(Associate Professor, Sungshin University)

Kim, Dong Ki

(Associate Professor, Mokwon University)

The purpose of this article is to explore the legislation and the rebuilding for service delivery according to new comprehensive support system for persons with disabilities. The present service delivery system for the people had been based on the providers' perspectives employing absolute assessment tools on disability scales.

As the scales had considered impairments, the systems had neglected the living of life of the people. In order to overcome this, the new comprehensive support system was introduced on 1<sup>st</sup> July in 2019. It covers impairments, working ability, service needs and living conditions to achieve goals for customized service delivery systems for the people. It also means that the delivery systems starts to be changed service user's centered approach from the providers' one.

This article deals with four alternatives to rebuild the delivery systems, which may contribute to enhancing quality of life of the people, as well as

developing comprehensive support system. Furthermore, it presents additional legal options in terms of two areas: service referral and government subsidy provision.

---

**keywords** : comprehensive support system, service delivery system, disability scales, service choice, welfare of persons with disabilities

---

## 장애학생 인권침해에 대한 국가인권위원회 결정례 분석을 통한 학교 내 인권보호에 관한 연구<sup>2)</sup>

이 영 란<sup>3)</sup>·김 광 병<sup>4)</sup>

### 目 次

I. 서론	2. 괴롭힘과 차별: 통합학급 장애학생에 대한 수업배제 및 괴롭힘
II. 이론적 배경	3. 장애인이 평등하게 교육받을 권리 침해: 특수학급 설치 거부로 인한 차별
1. 국가인권위원회 진정사건	4. 장애아동에 대한 괴롭힘: 특수학교 교사의 부당한 지도에 의한 장애아동 학대
2. 학교 내 장애학생 인권보호에 관한 법률	5. 소결
3. 장애학생 인권 현황	
III. 장애학생 인권침해에 관한 결정례 분석	IV. 결론 및 제언
1. 장애학생의 교육차별: 사립초등학교의 특수교육대상자 입학 거부	

### I. 서론

장애인복지법 제2조 제3항에서 규정하고 있는 장애인학대란, 장애인에 대하여 신체적·정신적·정서적·언어적·성적 폭력이나 가혹행위, 경제적 착취, 유기 또는 방임하는

2) 투고일: 2020.05.04., 심사일: 2020.05.08.-2020.05.15., 게재 확정일: 2020.05.15.

3) 주저자: 청운대학교 사회복지학과 교수

4) 교신저자: 청운대학교 사회복지학과 교수

것을 말한다. 동법 제59조의 제7항 제2호, 제86조의 제3항 제2호는 누구든지 장애인의 신체에 폭행을 가하거나 상해를 입히는 행위를 하여서는 안 된다고 규정하고 있다(장애인복지법, 2015). 이러한 장애인에 대한 학대는 2012년 규정되었으며, 2015년에는 동법 제 86조에 장애인학대 처벌조항내용과 제59조에 신고의무자 내용이 신설되었다. 2017년부터 중앙과 지역에서 장애인학대 사건을 전담으로 지원하는 ‘장애인 권익옹호기관’을 설립·운영 하고 있다(안은자, 조원일, 2017).

우리나라 학교현장에서도 장애인 학교폭력에 대하여 관심을 보이기 시작한 시기는 1990년대 초였지만 사회적으로 관심이 집중되기 시작한 것은 1995년이다. 이때부터 발생한 일련의 학교폭력 사건들은 정부차원에서 학교폭력 예방을 위한 움직임을 이끌어 냈고, 그 해 12월에 학교폭력근절 종합대책을 발표한 이후 2004년 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률이 시행됨으로써 학교폭력 문제에 대한 효과적인 정책적 대안이 마련되었다(고성혜 외, 2012). 그러나 당시 장애학생을 대상으로 한 학교폭력은 사회적 관심이 부족했고, 장애학생이 인권의 주체로 인정받지 못하는 등 비 장애학생에 비해 학교폭력 예방 정책의 효과가 상대적으로 부족하였다(김양화, 김남순, 2013).

이러한 환경에서 2011년의 광주인화학교 장애학생 성폭력 사건을 다룬 영화 ‘도가니’의 상영은 장애학생 학교폭력과 인권에 대한 사회적 관심이 고조되었고 각 계층에서 관련 제도개선으로 인해 특수학교 인권실태에 현장점검을 강화하였으나(우이구, 김현태 2016), 장애학생 인권보호에 대한 장애유형별(신체적·정신적·지적장애) 개별적·통합적인 시선과 선행연구는 매우 부족하며, 그러한 문제점이 수면위로 올라오지 못하고 있다. 이를 사회적인 문제로 바라보는 것으로 끝나는 것이 아니라, 차별원인이나 피해자가 차별을 받아들이는 태도와 가해자의 차별태도 및 이와 관련된 교육환경에 대한 관심이 이루어져야 한다. 이를 위해 국가인권위원회에 인권침해사례의 심층 분석을 통해 현재 시행되고 있는 장애학생을 위한 특수교육과정을 검토하여, 장애학생의 인권보호 사각지대의 해결방안과 인권보호를 위한 노력이 필요함을 알 수 있었다.

이에 본 연구에서는 학교 내 장애학생 인권침해 내용을 파악하고, 현안 해결 방안은 무엇이며, 장애학생 인권보호를 위한 대안을 제시하고자 한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 국가인권위원회 진정사건

국가인권위원회는 「국가인권위원회법」 및 「국가인권위원회법 시행령」에 따라 국가인권위원회가 수행할 인권침해 및 차별행위에 대한 조사와 구제 업무에 관하여 규정함으로써 인권의 보호와 향상에 기여함을 목적으로 한다(국가인권위원회규칙 제 105호, 2019). 이에 민원인의 진정에 대한 국가인권위원회의 결정은 위원회의 주요 업무이며 그 결정은 국가인권위원회의 공식적인 입장이 된다(이정기, 이재진, 2015). 우리나라에서는 2001년 국가인권위원회의 출범으로 인해 장애인 인권향상을 위한 새로운 움직임이 일어났다. 이후 장애인차별금지법이 2008년 시행되면서 장애인 인권향상을 위한 중요한 기반이 형성되었다. 장애인생활시설의 장애인 인권실태조사(남구현 외, 2005), 지적장애인의 인권침해(조한진 외, 2006; 김승엽, 2007), 장애인 거주시설의 인권(김미옥 외, 2008), 장애인 거주시설에서의 인권침해(임성택, 2012), 장애학생 교육권증진(국가인권위원회, 2014) 등의 연구가 수행되었다. 국가인권위원회는 준사법기구로 인권침해와 차별행위에 대한 조사와 구제조치를 통해 장애학생의 인권보장을 위한 방향을 제시하고, 장애인과 비장애인의 인권의식 향상을 위해 기여하고 있다.

### 2. 학교 내 장애학생 인권보호에 관한 법률

학교 내의 인권보호에 관한 법률을 통해 장애학생의 인권이 보호되고 있으며, 이러한 법적보호 의무 사항에는 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률 제2조 ‘장애학생’이란 신체적·정신적·지적 장애등으로 ‘장애인 등에 대한 특수교육법’ 제15조에서 규정하는 특수교육을 필요로 하는 학생을 말하며, 이러한 장애학생의 보호를 위하여 학기별로 1회 이상의 학교폭력 개념 및 실태에 관한 대처 방안 등을 포함한 교육을 실시하고 있다(학교폭력예방 및 대책에 관한 법률, 2017). 또한, 장애학생의 보호, 가해학생에 대한 조치, 학교폭력의 신고의무를 둔다. 이러한 학생들을 세부적으로 적용 보호하기 위한 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률이 시행되고 있으며, 가해학생에 대한 조치별 적용기준에 따라 학교폭력의 심각성·지속성·고의성을 적용하고, 가해학생의 반성정도, 가해학생의 선도가능성, 가해학생 및 보호자와 피해학생 및 보호자 간의 화해정도, 피

해학생이 장애학생인지 여부를 적용기준으로 둔다. 또한 2명 이상의 학생이 고의적·지속적으로 폭력을 행사한 경우, 2주 이상의 상해를 입힌 경우, 신고·진술·자료제공 등에 대한 보복을 목적으로 폭력을 행사한 경우, 가해학생으로부터 피해학생을 긴급 보호할 필요가 있다고 판단하는 경우, 가해학생에 대한 우선 출석정지 등을 할 수 있다(학교폭력예방 및 대책에 관한 법률, 2017).

아동·청소년의 성보호에 관한 법률에서는 19세 이상의 사람이 장애 아동·청소년에게 간음하거나 아동·청소년으로 하여금 다른 사람을 간음하게 하는 경우 3년 이상의 유기징역에 처하며, 19세 이상의 사람이 장애아동·청소년을 추행한 경우 또는 장애아동·청소년으로 하여금 다른 사람을 추행하게 하는 경우에는 10년 이하의 징역 또는 1천 500만원 이하의 벌금에 처한다. 또한, 누구든지 아동·청소년 대상 성범죄의 발생 사실을 알게 되면 수사기관에 신고할 수 있다(아동·청소년의 성보호에 관한 법률, 2018).

성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법은 제6조에 의하여 장애인에 대한 강간·강제추행 등에 해당될 경우 3년 이상의 유기징역 또는 2천만원 이상 5천만원 이하의 벌금에 처하며, 13세 미만의 사람 및 신체와 정신적인 장애가 있는 사람에 대하여 형사소송법 제249조부터 제253조까지 및 군사법원법 제291조부터 제295조까지 규정된 공소시효를 적용하지 않는다. 또한, 피해자가 13세 미만이거나 신체 또는 정신적인 장애로 사물을 변별하거나 의사를 결정할 능력이 미약한 경우에는 전문가에게 피해자의 정신·심리 상태에 대한 진단 소견 및 진술 내용에 관한 의견을 조회해야 하며, 법무부장관은 의사소통 및 의사표현에 어려움이 있는 성폭력범죄의 피해자에 대한 형사사법 절차에서 진술 조력인을 양성해야 한다. 그 외에 성폭력 예방교육, 보호시설의 설치와 운영, 성폭력 전담의료기관의 지정 등을 지원해야 한다(성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법, 2017).

### 3. 장애학생 인권 현황

전국에 있는 특수교육대상자를 대상으로 장애학생의 인권 실태·인식을 조사한 연구 내용에 따르면, 전체 응답자 중 11.5%가 학교폭력을 경험했다고 응답하였고, 7.4%는 인권침해를 경험했다고 응답하였다(국립특수교육원, 2014). 또한 학교현장에서의 장애학생 인권침해 현황을 살펴보기 위해, 교육의 기본권과 차별받지 않을 권리로 나누어 세부적으로 인권침해 유형내용을 구분해 조사하였는데, 그 결과 1개 이상 침해를 경험했다고 응답한 비율이 전체 응답자의 59.2%로 나타나 학교현장에서 장애학생이 겪고 있는 인권침해의 심각한 정도를 나타냈다(국가인권위원회, 2014). 또한 장애학

생 인권 침해 및 교육권 보장 실태에 대해 특수교사, 일반교사, 보조교사, 학부모를 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 통합 교육 현장에서 장애학생 10명 중에서 6명 정도는 인권침해를 경험하고 있는 것으로 응답했다. 이러한 인권침해 유형 중 가장 많은 분포를 차지하고 있는 것은 학교폭력, 간접차별, 사생활침해, 직접차별 순이다(국가인권위원회, 2014). 초·중등학교 재학 장애학생 부모를 대상으로 설문을 통해 학교폭력 경험 여부를 조사한 결과, 부모의 74%가 자녀가 학교폭력을 경험했다고 응답하였으며(김양화, 김남순, 2013), 국내에서 발표된 장애학생 인권 관련 학술 연구 및 학위논문을 분석한 결과, 장애학생 인권의 범주에서는 인권 침해 예방과 권리구제가 가장 많았고 연구주제는 교육권을 주제로 한 연구가 다수였다고 보고 하였다(이혜영, 신현기, 2019).

이에 따라 선행연구를 통해 장애학생 인권침해를 예방하기 위해서 구체적으로 인권 현황과 인권이 존중되기 위해 갖추어야 할 요소들은 무엇인지 등에 대해 파악하기에는 어려움이 많았으며, 실제로 장애인 인권과 관련한 분야는 사회적 관심에 비해 아직은 실제적 실행이 미약하고 장기적인 측면에서 다각도로 접근해야 할 한 부분이기 때문에 우선적으로 현재의 현황과 실태 파악과 방향에 대한 합의가 필요하다(박가희, 정은희, 2016).

교육부에서는 2011년부터 장애학생 인권보호 지원 방안을 마련하여 인권침해 예방을 위해 꾸준히 노력하고 있다. 구체적으로 장애학생 및 가족의 자기보호 역량 강화를 위한 교육자료 개발, 비 장애학생 대상 장애인권 교육 의무화 및 실천 프로그램 개발, 교직원 대상 장애인권 교육연수 및 교사용 지침서 개발을 추진하였다(국가인권위원회, 2014). 우이구와 김현태(2016)의 연구에서는 이러한 장애 학생 인권보호를 위한 교육정책의 성과와 발전방안에 대해 특수교육 교사들이 어떻게 인식하고 있는지 조사하였다. 그리고 이러한 조사결과를 통해 특수교육지원센터 내 상설모니터단의 전문성 강화를 통한 학교지원 강화가 필요하다고 했다. 특히, 성교육, 인권교육 등에 대한 상설모니터 위원의 역량을 강화하여 장애학생 대상 사안 발생 시 학교를 지원할 수 있는 체계를 구축해야 한다고 하였다(우이구, 김현태, 2016). 장애학생 인권보호 및 지원방안을 통해 교육부는 장애학생 인권침해 예방 및 해결을 위하여 각 지자체의 교육지원청 특수교육지원센터의 활성화방안을 모색하고, 장애학생 인권지원단의 구성은 교육지원청과 특수교육지원센터 내부 인력과 지역 내 외부 전문가로 구성하였다. 이는 인권침해 특별사안에 대한 지원을 통한 장애학생의 2차 피해를 예방하도록 월1회 장애학생이 등교하고 있는 통합학교 및 특수학교의 교육현장을 방문 지원하고 있으며, 이를 통해 장애학생 관련 학교폭력대책자치위원회 개최현황을 파악하고, 장애학생의 성교육 및 상담현황을 점검하며, 장애학생 및 보호자상담과 장애학생 인권보호의 우수사례를 공유하고 있다. 또한, 장애학생 인권침해 사안 현황을 파악하여 사례회의를 통해 지역사회에서와 특수교육지원센터가 추가 지원해야 할 방향을 모색하고 있

다. 물론 지자체별로 지원방법에 대한 차이가 조금씩 다르게 나타나고 있지만, 장애학생의 특성에 맞는 교육지원을 위해 노력하고 있으며, 장애학생들의 심리적인 안정과 사회적응 훈련을 위한 전환교육에 관심을 갖고 있으며, 독립생활훈련프로그램 및 장애학생 심리지원도 함께 이루어지고 있다(예산군장애인권지원단매뉴얼, 2019).

더불어 현재 교육현장에서 장애학생 개별 보호의 권리를 존중할 수 있는 통합교육에 대한 이해가 필요하고, 선진국의 사례적용과 분석이 필요하다. 조소이(2014)는 학교현장에서 통합교육이 이루어지고 지속적인 인권에 대한 이해가 보급될 때 장애학생 및 또래집단이 더욱 잘 받아들여지고 그들의 어려움을 이해할 수 있게 되며, 인격적 성장이 촉진된다고 하였으며, 이러한 장애학생은 또래집단으로서 존중받고 신체적·심리적 도움을 받아 학교 환경속에서 잘 적응해 나갈 수 있으며, 비 장애학생과 장애학생이 통합교육 환경을 의미 있고 긍정적으로 상호작용 할 수 있다고 하였다. 더욱 많은 장애학생들이 통합교육을 받게 됨으로 통합교육은 양적으로 팽창하게 되고 그에 따라 장애인식개선이 자연스럽게 이루어지며, 경쟁지향적인 사회구조에서 벗어나 학교 내에서 교육과 사회성 향상능력 및 직업생활에서 장애학생 통합 실현의 어려움을 극복할 수 있다(우이구, 2004). 또한, 비 장애 학생과 장애학생의 긍정적인 상호작용을 통한 학교 분위기 조성과 다양한 특성을 가진 장애학생들이 개인의 능력에 따라 사회 및 신체적인 활동에서 각자 다른 수준의 도움을 필요로 하는 욕구가 실현될 수 있게 된다(이유훈, 권택환, 김희규, 유장순, 최세민, 2003).

### Ⅲ. 장애학생 인권침해에 관한 결정례 분석

최근 국가인권위원회 차별시정위원회 2017년-2018년 장애학생 인권침해 결정례 총 4건의 사례를 결정 시기에 따라 구분하면 다음과 같다.

#### 1. 장애학생의 교육차별: 사립초등학교의 특수교육대상자 입학 거부

<표 1>은 장애로 인한 입학 거부 또는 그에 준하는 입학 취소의 종용으로 특수교육 대상자에 대하여 교육차별을 벌인 피진정기관의 학교법인 이사장에게는 유사한 차별 행위가 재발되지 않도록 교직원을 대상으로 장애인인권교육을 실시할 것을 권고하였고, 피진정인에 대해서는 특수교육법상 차별금지를 위반 혐의로 고발조치 하였다(18진정0097200).

<표 1> 18진정0097200 사립초등학교의 특수교육대상자 입학 거부

진정요지	피해자가 특수교육대상자라는 이유로 입학을 포기해줄 것을 종용하여 입학자격을 가진 장애아동의 입학을 거부함
피진정인의 주장	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 피진정학교에 특수반과 특수교사가 없으며, 입학 재고를 요청한 이유는 피해자가 입학 후 친구들과 소통이 어려울 것으로 예상했기 때문</li> <li>- 피해자가 통합반 보다는 특수반이 있는 학교에서 필요한 교육을 받을 권리가 있다고 생각. 과거 장애학생이 입학 후 외톨이가 되어 외롭게 지내는 학생들을 본 경험이 있어 피해자는 그런 어려움과 상처를 받지 않기를 바라는 마음이었고, 피해자의 입장에서 피해자가 필요한 교육을 받을 수 있도록 호소한 것</li> <li>- 다만 피진정학교의 교감이 입학을 원한다면 받겠다는 의사를 전달했고, 신입생 예비소집일에 예비소집을 알리는 문자를 사전에 발송했지만 피해자는 참석하지 않음</li> </ul>
판단	- 피해자는 특수교육대상자로 추첨 전형절차를 거쳐 피진정학교로

	<p>부터 입학승낙을 받은 입학전형 합격자인데, 피진정인으로부터 피해자의 입학 거부할 의사를 밝힘. 그러나 진정인은 특수교육대상자인 피해자 입학 시 어려움이 예상된다라는 피진정인의 발언에도 불구하고 피진정학교에 피해자를 입학시킬 의사를 명확히 밝힘. 그럼에도 피진정인은 입학전형에도 없는 별도의 피해자 학부모 면담을 실시하여 피해자가 처하게 될 어려움과 상처만을 열거한 행위는 피진정학교가 특수교육대상자에 대한 입학 준비가 되어있지 않은 단순 상황 설명을 넘어서 향후에도 특수교육대상자에 대한 교육 의사가 전혀 없음을 나타내는 것이라고 판단. 비록 교감이 관련법령상 최종 입학 여부의 결정 권한이 진정인에게 있다고 발언하고, 예비소집통지서를 발송한 것은 사건의 전반적인 정황과 진술 등을 종합해 보면, 이는 입학 거부의 책임을 면하기 위해 입학 기회를 제공했다는 외관을 갖춘 것에 불과하고 실제로는 진정인에게 입학의 포기를 종용한 것으로 판단</p> <p>- 특수교육대상자 교육이 반드시 특수교육을 전공한 교사에 의해, 특수학급이 설치된 교육기관에서만 진행되어야 하는 것은 아니며, 특수교육을 전공하지 않았더라도 통합교육연수 등을 통해 일반교사도 통합교육과 관련된 기본 소양과 지식을 충분히 얻을 수 있음. 특수교육대상자 교육에 특수학급이 반드시 갖춰져야 하는 것은 아니며, 진정인 역시 특수학급에서의 교육을 희망한 것이 아니라 통합교육을 요청한 것임. 만일 피해자를 위해 특수학급 설치가 요청된다고 판단되어도 이는 학부모와 교육청과의 협의를 통해 추후 진행할 수 있는 사안이므로 특수학급 설치여부가 특수교육대상자에 대한 입학 거부의 사유가 될 수는 없음. 특수교육대상자로 인해 담임교사의 교육 부담이 크다고 판단될 때에는 학급의 인원을 조정하는 등의 조치를 취할 수 있고, 장애로 인해 교우관계 형성에 어려움이 예견된다면 이를 예방하기 위한 교육적 조치를 하는 것이 교육자의 본분임. 이러한 피진정인의 일련의 행위들은 장애를 이유로 한 입학 거부이거나 그에 준하는 입학 취소의 종용으로 교육차별금지 조항을 위반한 차별행위임</p>
--	---

이러한 국가인권위원회의 판단은 어떠한 경우에서도 장애를 이유로 입학의 지원을 거부하거나 입학에 불응할 수 없으며 이를 위반할 시 차별이 있음을 단호하게 보여주는 결정이라고 할 수 있다(18진정0097200). 특수교육법 제4조 제1항에 의거 각급학교의 장 또는 대학(고등교육법 제2조에 따른 학교)의 장은 특수교육대상자가 그 학교에 입학하고자 하는 경우 그가 지닌 장애를 이유로 입학의 지원을 거부하거나 입학전형 합격자의 입학에 불응하는 등 교육기회에 있어서 차별을 금지하고 있고, 이를 위반할 경우 동법 제38조에서 해당 교육기관의 장에 대해서 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다(장애인 등에 대한 특수교육법, 2013).

또한 특수교육대상자가 입학하게 되는 과정에서 교육환경 미비에 따른 학교와 교육청의 역할을 분명히 제시하고 있다. 학교는 특수교사, 특수학급 설치 등의 미비가 있을지라도 그로 인한 특수교육대상자가 겪게 될 애로사항을 설명하는 것이 아니라 긍정적이고 예방적 측면에서 입학 후 학교의 교육적 조치나 환경 등을 설명해야 한다. 만일 특수교육대상자가 직면하게 될 애로사항 등을 설명한 후 입학에 필요한 조치를 취한다면 이는 입학의 포기를 중용하는 것과 같다는 점에서 엄중한 주의가 필요한 부분이라고 할 수 있다. 학교가 특수교육대상자에게 교육을 제공하기 위한 특수학급 설치 등 환경이 조성되어 있지 못할 시에는 학부모와 교육청과의 협의를 통해 진행할 수 있는 사안이라는 점을 분명히 하여 교육청의 책임을 명시하고 있다. 이는 특수교육법 제17조 제1항에서 교육장 또는 교육감은 특수교육대상자로 선정된 자를 해당 특수교육운영위원회의 심사를 거쳐 일반학교의 일반학급, 일반학교의 특수학급, 특수학교 중 어느 하나에 배치하여 교육하여야 한다는 규정에 부합한 결정이라고 할 수 있다.

## 2. 괴롭힘과 차별: 통합학급 장애학생에 대한 수업배제 및 괴롭힘

<표 2>와 같은 병합된 진정사건은 피진정인이 동일 교육자로서 통합교육의 현장에서 나타난 장애학생에 대한 편견과 차별에 대해 국가인권위원회가 이를 지적하고 피진정인에 대해 징계조치가 불가피함을 판단하였다(17진정1017100·18진정0014000(병합)).

<표 2> 17진정1017100·18진정0014000(병합) 통합학급 장애학생에 대한 수업배제 및 괴롭힘

<p>진정요지</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자폐성 장애학생에게 적용되기에는 과중한 한자쓰기 과제를 지속적으로 강요한 행위는 장애인에 대한 괴롭힘 행위</li> <li>- 전자상거래 수업에서 수행평가시험지를 나누어주지 않고 수업이 끝날 때까지 아무런 조치 없이 앉아 있게 한 것은 수업 배제로서 장애인에 대한 차별행위</li> </ul>
<p>피진정인의 주장</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반 학생과 피해자 및 지적장애 3급 학생 등 장애학생을 모두 포함하여 필요한 한자를 9번 쓰는 과제 부과. 피해자는 교과서를 잘 챙기고, 수업 중 답변도 다른 장애학생보다 잘하여 한자쓰기 과제 수행이 가능할 것으로 판단하여 도움을 주는 학생을 지정해 한자쓰기를 돕도록 조치하였지만 피해자 학생은 쓰지 않음. 결과적으로 이들에 걸쳐 1회씩 총 2회 한자쓰기 과제가 부과되었지만 피해자는 모두 거부. 또한 피해자는 2016년 1학기 수행평가에서 문장완성형 시험이나 서술답형 시험에서 만점을 받을 만큼 충분한 학습능력이 되므로 한자쓰기 과제 수행이 어렵다는 주장은 맞지 않음</li> <li>- 수행평가를 위해 시험지를 돌렸고, 시험지를 돌리던 학생이 피해자가 시험지를 받지 않는다고 하여 평소 피해자의 행동을 감안하여 시험 시작 후 피진정인이 직접 피해자에게 시험지를 주려고 하였지만 옆드려 있어서 책상에 노크 2회를 하였음에도 일어나지 않아 잠시 후 다시 시험지를 건네주려고 등을 토닥거리자 피해자가 왼쪽 팔꿈치를 휘둘러 피해자가 시험을 거부하는 것으로 판단하여 시험 거부자로 기재</li> </ul>
<p>판단</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자폐증 장애인은 강박관념을 가지는 특성이 있어 부과된 과제가 많아 끝내지 못할 경우 매우 심한 정신적 고통을 느끼는 측면이 있고, 피해자의 지능지수와 적응행동지수를 고려해볼 때도 한자를 베껴 쓰는데 있어 비장애인에 비해 상대적으로 상당히 많은 시간과 노력이 소요 되었으리라고 쉽게 추정할 수 있으므로 피진정인은 피해자의 장애특성을 파악하여 학업지도를 했어야 할 것이나, 과제로 부과된 한자는 자폐증상 장애인이 한정된 시간 내에 수행하기 어려</li> </ul>

	<p>운 쓰기 3급 이상의 한자로 구성되어 있었음. 또한 과제를 다 하지 못한 피해자를 복도로 내보냈으며, 교무실에서 큰소리로 혼내는 등 지속적으로 압박을 가함. 이는 장애특성을 충분히 파악하고 그에 맞는 과제부여를 한 것이라고 보기 어렵고, 비장애아동과 장애아동을 공학시켜 다양성과 차이에 대한 수용, 공동체 의식을 함양하고자 하는 통합교육의 기본취지를 이해하지 못하고 있는 것으로 판단. 따라서 한자 쓰기 과제 부과는 장애아동의 특성과 상황에 대한 충분한 고려 없이 이루어져 장애아동에게 정신적 고통을 가한 행위로 장애인차별금지법 제32조 제1항 및 제4항에 따른 괴롭힘 행위에 해당</p> <p>- 참고인들의 진술을 종합해 볼 때, 피해자가 시험지 받기를 거부하는 행위를 하지 않았고, 피진정인이 처음부터 피해자의 수행평가 시험지를 제외한 수량으로 시험지를 나누어 준 것으로 판단. 또한 시험이 시작된 이후 충분한 시간이 있었음에도 피해자에게 시험지를 나누어 주려고 재차 시도하거나 그 밖에 수업에서 배제되지 않게 하는 어떠한 조치도 하지 않았던 점, 이 후 해당 수행평가에서의 일을 외부에 알린 학생을 용서하지 않겠다며 피진정인이 보낸 단체문자의 내용도 정당한 조치를 취했다면 기대하기 어려운 발언으로 보인다는 점에서 피진정인의 주장을 신뢰할 수 없어 수행평가를 실시함에 있어 장애학생인 피해자를 배제한 행위는 장애인차별금지법 제13조 제4항 및 제35조 제2항에 따른 차별행위에 해당</p>
--	---

이러한 국가인권위원회의 판단에서는 장애학생의 특성을 반영한 지도방법이 강구되어야 할 것과 장애학생의 학습권 보장을 위한 교육책임자의 책임을 분명하게 보여주는 결정이라고 할 수 있다(17진정1017100·18진정0014000(병합)).

우선 장애학생을 지도하기 위해서는 장애학생의 특성을 반영할 필요가 있다. 기본적으로 비장애학생과 마찬가지로 장애학생 역시 지도방법에 있어서 신체적 체벌은 허용되지 않으며 그 밖의 훈육·훈계는 사회통념에 비추어 용인될 수 있는 범위에서 인정된다. 그러나 그 정도가 지나치다면 인권침해에 이를 수 있으므로 학생들의 연령, 수준, 정신상태 등을 함께 고려해야 한다.

이는 장애인이 모든 폭력으로부터 자유로울 권리가 있고, 장애인을 유기, 학대, 금전적 착취 금지(장애인차별금지법 제32조 제1항 및 제4항)와 학생들에 대한 지도는

학칙에 의해 훈육·훈계 등으로 하되 도구, 신체 등을 이용하여 학생의 신체에 고통을 가하는 방법의 사용금지(초중등교육법 제18조 및 동법 시행령 제31조 제8항)에서 기인한 것으로 보고 있다.

또한 통합교육이란 특수교육대상자가 일반학교에서 장애유형·장애정도에 따라 차별을 받지 아니하고 또래와 함께 개개인의 교육적 요구에 적합한 교육을 받는 것으로(특수교육법 제2조 제6호) 통합교육의 기본취지가 비 장애학생과 장애학생의 다양성과 차이에 대한 수용, 공동체 의식을 함양하고자 하는 것에 있다는 점(17진정 1017100·18진정0014000(병합))에서도 각 학교에서는 장애학생의 특성과 차이를 반영한 지도방법이 마련될 필요가 있다.

장애학생 지도방법 시 고려해야 할 것은 장애특성과 상황을 충분히 파악하는 것이다. 이는 연령, 수준, 정신상태 등과 지능지수와 적응행동지수 등을 종합적으로 고려할 뿐만 아니라 과제 등 수행이 비장애인에 비해 상대적으로 많은 시간과 노력이 소요된다는 점을 반영하여 장애학생에 대한 지도가 필요하며, 만일 이러한 장애학생의 특성과 상황을 이해하지 않고 행해지는 지도는 장애학생에게 정신적 고통을 가하는 괴롭힘 행위이다.

한편 교육책임자는 장애학생의 학습권 보장을 위한 역할과 책임이 있다. 교육책임자란 교육기관의 장 또는 운영책임자를 말한다(제3조 제7호). 교육책임자는 특정 수업이나 실험·실습, 현장견학, 수학여행 등 학습을 포함한 모든 교내외 활동에서 장애인의 참여를 제한, 배제, 거부해서는 안되며(제13조 제4항), 누구든지 장애아동에 대해 교육, 훈련, 건강보호서비스, 재활서비스, 취업준비, 레크리에이션 등을 제공받을 기회를 박탈해서는 안된다(제35조 제2항). 따라서 교사는 장애학생이 수업에서 배제되지 않도록 필요한 조치를 취해야 할 뿐만 아니라 배제되지 않도록 재차 시도해야 한다(장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률, 2014).

특히 수업배제 진정사건에서는 피진정인이 장애학생의 수행평가 응시를 위해 세 차례시도를 했다는 주장에 대해 국가인권위원회는 재차 배제되지 않도록 해야 한다는 것을 볼 때 수업시간에 장애학생을 대하는 교사의 태도를 명확히 보여주는 판단으로 보인다. 이러한 국가인권위원회의 판단에 근거하여 통합학급에서의 장애학생의 학습권과 비장애학생의 학습권 모두가 침해되지 않도록 하기 위해서는 반드시 수업시간에 장애학생을 지원할 수 있는 충분한 장치가 필요할 것이다. 만일 충분한 지원이 되지 않는다면 비장애학생의 학습권 역시 위태로워질 수 있으므로 국가인권위원회의 결정에 따른 실효성 있는 제도적 장치가 마련되어야만 한다.

### 3. 장애인이 평등하게 교육받을 권리 침해: 특수학급 설치 거부로 인한 차별

<표 3>은 교육청의 지원 약속에도 불구하고 합리적인 이유 없이 특수학급설치를 회피한 것은 특수학급 설치의무를 위반한 것이며 이는 곧 피해자의 전학을 거부한 것으로 평등하게 교육받을 권리를 침해한 차별행위라는 점에서 국가인권위원회가 피진정인 학교에 빠른 시일 내에 특수학급이 설치될 수 있도록 필요한 조치를 취할 것을 권고하였고, 교육감에게는 해당 학교에 특수학급이 설치될 수 있도록 지도·감독할 것을 권고하였다(18진정0106400).

<표 3> 18진정0106400 특수학급 설치 거부로 인한 차별

진정요지	피해자는 고등학교 2학년 학생으로 특수교육대상자로서 진정의 고등학교 특수학급에 재학 중이지만 집에서 이동거리와 시설 등의 문제로 불편을 겪어 피진정학교(고등학교)로 전학을 하고자 피해자 어머니가 피진정학교에 특수학급 설치를 요청하였으나 피진정학교에서 특수학급을 설치할 여건이 되지 않는다고 하여 피해자의 전학을 할 수 없도록 함
피진정인의 주장	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 피해자가 정식으로 전학을 요청한 적이 없기 때문에 전학을 거부한 적이 없고 교육청에 피진정학교에 특수학급 신설을 요구한 적은 있음</li> <li>- 학교 건물 내부에 특수교육대상자들을 위한 승강기가 없는 등 학교 시설이 전반적으로 노후하고, 특수학급을 설치할 교실이 없으며, 특수학급을 신설할 경우 특수교사를 채용해야 하는 어려움, 특수학급 설치를 위한 교사, 학교 운영위원회, 학부모회, 학생들의 의견을 수렴하지 못한 점 등을 이유로 특수학급 신설이 어려움</li> <li>- 피진정학교에는 이미 5명의 특수교육대상자가 통합학급에 재학 중이며, 피해자가 통합학급 배치를 희망한다면 언제든지 입학할 수 있음</li> </ul>
판단	교육청(교육감)에서 피진정학교의 특수학급을 배치하고자 특수학급 설치에 따른 시설, 예산, 인력 등 제산 사항에 대한 지원을 약속하고 있으므로 피진정학교의 특수학급 설치 거부는 타당한 이

	<p>유가 되지 못함. 또한 피진정학교에 생긴 유휴학급을 상담실로의 사용여부의 결정은 의견수렴 없이 자체적으로 하면서도 특수학급 설치에 있어서는 의견수렴이 필수적 절차라는 점은 납득할 수 없고, 5명의 특수교육대상자가 재학하고 있음에도 유휴교실의 용도 전환 결정 과정에서 특수학급으로서의 활용방안이 논의되지 않은 점을 볼 때, 특수학급에 대한 피진정인의 소극적 인식은 물론이고 피진정인 입장에서 교육관리가 용이한 경증의 특수교육대상자만을 입학시키고 피해자와 같은 중증의 특수교육대상자는 회피하고자 하는 의도가 있는 것은 아닌지 의심이 됨. 따라서 합리적인 이유 없이 그 설치를 거부한 행위는 특수교육법 제17조에 따른 특수교육대상자의 배치와 같은 법 제21조에 따른 특수학급 설치의무를 회피함으로써 중증의 중복장애를 가지고 있는 피해자의 전학을 사실상 거부하고자 하는 행위로 판단되며, 이는 장애인이 평등하게 교육받을 권리를 침해하는 차별행위에 해당</p>
--	---

이러한 국가인권위원회의 판단은 일반 고등학교에서 특수교육대상자를 위한 특수학급 설치에 특수교육대상자의 교육받을 권리를 위한 당연한 책무라는 점을 지적하는 것으로 볼 수 있다.

이는 교육장 및 교육감이 특수교육대상자로 선정된 자를 해당 특수교육운영위원회의 심사를 거쳐 일반학교의 일반학급, 일반학교의 특수학급, 특수학교 중 한 곳에 배치하여 교육해야 한다는(제17조 제1항) 교육감의 책임과 함께 각급 학교의 장은 통합교육의 이념을 실현하기 위해 노력할 것과, 특수교육대상자를 배치 받은 일반학교의 장은 특수학급을 설치·운영해야 하며(제21조) 고등학교 과정에서의 특수학급 설치기준은 특수교육대상자가 1인 이상 7인 이하일 경우 특수학급 1학급을 설치해야 하는(제27조 제1항 제3호) 책임이 있다는 점에서 당연한 결과라고 할 수 있다(장애인 등에 대한 특수교육법, 2013).

이와 같이 교육감의 특수교육대상을 배치하여 교육해야 하는 책임과 학교장의 특수학급 설치의무로 볼 때, 어떠한 경우에라도 학교에서 특수교육대상자의 교육받을 권리는 보장되는 것이라고 할 수 있다. 이는 각급 학교에서 장애인이 당해 교육기관으로 전학하는 것을 거절할 수도 없고(장애인차별금지법 제13조 제1항), 특수교육대상자의 이동권 보장 등의 편의시설제공은 학교의 의무(18진정0106400)라는 것과는 맥을 같이 하는 것으로 이해될 수 있다(장애인 등에 대한 특수교육법, 2013; 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률, 2014).

#### 4. 장애아동에 대한 괴롭힘: 특수학교 교사의 부당한 지도에 의한 장애아동 학대

<표 4>는 공개적인 장소인 교실에서 신체를 이용하여 장애아동의 머리카락을 잡아당긴 행위는 학생지도의 범위를 일탈한 훈육방법으로 장애아동에 대한 괴롭힘에 해당 하는 것으로 판단하였다. 동시에 피진정인과 피진정 학교에서 진정인에게 사과하고, 피해자와 피진정인을 분리하기 위해 피해자 학급을 재배정하고, 심리상담 지원 신청, 공제회에 치료비 신청하도록 안내하는 등의 피해 학생에 대해 일련의 조치를 취한 점도 고려하여 피진정인에 대해 국가인권위원회가 주관하는 특별인권교육을 실시할 것을 권고하는 판단을 내렸다(18진정0630900).

<표 4> 18진정0630900 특수학교 교사의 부당한 지도에 의한 장애아동 학대

진정요지	지적장애, 정서·행동장애, 자폐성 장애 및 발달 지체 장애아동을 위한 피진정 학교 1-2반 교실에서 피해자가 A학생을 놀리는 모습을 본 피진정인이 왼손으로 피해자의 오른쪽 머리카락을 세게 잡아당김
피진정인의 주장	A학생은 피해자가 자신을 놀린 것 때문에 화가 난다고 피진정인에게 알렸고, 뇌전증 증세가 있는 A학생이 발작을 일으킬까 걱정된 피진정인은 피해자에게 사과하라고 지도하는 과정에서 비스듬히 앉아 있던 피해자의 오른쪽 머리카락을 왼손으로 1회 잡아당김
판단	피진정인이 해당 학생을 보호하고 피해자와 해당 학생간의 중재를 시도하던 때에는 피해자와 해당 학생간에 물리적인 접촉이 없었고, 거리가 수 미터 정도 떨어져 있었던 점을 고려한다면, 피진정인이 피해자의 머리카락을 잡아당겼어야 할 만한 불가피한 사정이 있었다고 인정하기 어렵고, 물리력을 사용하여 장애학생인 피해자의 머리카락을 잡아당긴 행위는 사회 통념상 용인되는 행동중재의 범위를 벗어난 신체에 고통을 가하는 체벌행위에 해당할 뿐만 아니라, 다른 학생들 앞에서 공개적으로 피해자에게 모욕을 가하는 행위에 해당함. 따라서 교육상 불가피하다고 볼 수 없는 상황에서 공개적인 장소인 교실에서 신체를 이용하여 장애아동인 피해자의 머리카락을 잡아당긴 행위는 교육기본법 제12조, 초·중등교육법 제18조

	<p>및 동법 시행령 제31조, 해당학교 학칙 제25조에서 허용하는 학생 지도의 범위를 일탈한 훈육 방법으로 장애인차별금지법 제32조 및 제35조에서 금지하고 있는 장애인, 특히 장애아동에 대한 괴롭힘에 해당</p>
--	--

이러한 국가인권위원회의 판단을 볼 때, 학교교육 과정에서 교육상 필요한 경우 법령과 학칙에 의해서 학생을 징계하거나 그 밖의 방법으로 지도할 수 있다. 그러나 징계방법으로서의 체벌은 허용되지 않으며, 그 밖의 방법으로 지도할 때에도 훈육·훈계가 원칙이라는 점을 명확히 하고 있다(18진정0630900). 다만 헌법재판소 결정을 들어 교육상 불가피한 경우 사회적 통념의 범위에서 학생에게 신체적 고통을 가하는 체벌이 예외적으로 허용될 수 있음을 제시하고 있다.

헌법재판소 결정에서(헌법재판소 2006. 7. 27 자 2005헌마1189 결정) 현행 교육 관련 법령 아래서 사회통념상 체벌의 객관적 타당성 여부를 판단하는 기준은 다음과 같다(18진정0630900). 첫째, 체벌을 교육상 불가피한 경우에만 행해져야 한다. 교육상 불가피한 경우란 훈육이나 훈계 등 다른 교육적 수단으로는 교정이 불가능하여 체벌을 할 수 밖에 없는 경우를 말하고 교사의 성격이나 감정에서 비롯되는 폭력행위는 교육상 필요한 것이 아니다. 둘째, 체벌의 절차를 준수해야 한다. 체벌 전에 학생에게 체벌의 목적을 알리고 훈계하여 변명과 반성의 기회를 주고, 신체의 이상 유무를 살핀 후 시행해야 한다. 만약 학칙에서 정한 체벌 절차가 따로 있는 경우에는 특별한 사정이 없는 한 그에 따라야 한다. 셋째, 방법이 적정해야 한다. 체벌은 부득이한 사정이 없는 한 정해진 체벌 도구를 사용해야 하고 위험한 도구나 교사의 신체를 이용하여서는 않된다. 체벌의 장소는 가능한 한 비공개 장소에서 개별적으로 행해야 한다. 체벌 부위는 상해가 발생할 위험이 적은 둔부 등이어야 한다. 넷째, 그 정도가 지나치지 않아야 한다. 학생의 성별·연령·개인적인 사정에 따라 수인할 수 있는 정도이어야 하고, 특히 견디기 어려운 모욕감을 주어서는 않된다.

## 5. 소결

이상과 같이 장애 학생인 특수교육대상자와 관련하여 국가인권위원회에 진정된 사건의 내용은 장애로 인한 입학 거부, 특수교육대상자의 특성을 반영하지 못한 과중한 과제 부과로 정신적 고통을 가한 괴롭힘과 특수교육대상자의 수행평가 배제 등의 수

업배제로 인한 차별, 특수학급 설치를 회피함으로써 특수교육대상자의 전학을 사실상 거부하여 장애인이 평등하게 교육받을 수 있는 권리 침해, 장애학생에게 공개장소인 교실에서 머리카락을 잡아당긴 행위로 모욕과 신체에 고통을 줌 괴롭힌 내용이었다.

장애 학생인 특수교육대상자는 헌법 제31조 제1항에서 규정한 모든 국민이 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다는 교육권을 가지게 되고, 헌법 제11조와 장애인차별금지법 제13조 및 제35조와 특수교육법 제4조에 의거 차별을 당하지 않게 된다(장애인 등에 대한 특수교육법, 2013; 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률, 2014).

장애인차별금지법 제13조 제1항에 의거 입학 지원 및 입학을 거부당하지 아니하고, 전학을 강요당하지 않으며, 원하는 학교로 전학하고자 할 때 거절되지 않게 된다. 동법 제35조 제2항에 의거 장애아동은 교육 등을 제공받을 기회를 박탈당하지 않게 되며, 동법 제35조 제3항에 의거 장애아동은 의무교육으로부터 배제되지 않게 된다(장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률, 2014).

특수교육법 제4조 제1항에서도 장애를 이유로 입학의 지원을 거부하거나 입학전형 합격자의 입학은 거부하는 등 교육기회에 있어서 차별을 받지 않게 된다. 만일 장애를 이유로 특수교육대상자의 입학은 거부하거나 입학전형 합격자의 입학은 거부하는 등의 불이익한 처분을 한 교육기관의 장은 동법 제38조에 의거 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하게 된다(장애인 등에 대한 특수교육법, 2013).

또한 특수교육법 제17조 제1항에 의거 특수교육대상자는 교육장 또는 교육감이 특수교육운영위원회의 심사를 거쳐 일반학교의 일반학급, 일반학교의 특수학급, 특수학교 중 한 곳에 배치하여 교육을 받게 되는데, 장애정도·능력·보호자의 의견 등을 종합적으로 판단하여 거주지에서 가장 가까운 곳에 배치 받게 된다(장애인 등에 대한 특수교육법, 2013).

그리고 특수교육법 제21조 제1항에 의거 각 급 학교의 장은 통합교육의 이념을 실현하기 위하여 노력해야 하는데, 통합교육이란 동법 제2조 제6호에 의거 특수교육대상자가 일반학교에서 장애유형·장애정도에 따라 차별을 받지 아니하고 또래와 함께 개개인의 교육적 요구에 적합한 교육을 받는 것을 말한다. 동법 제21조 제2항 및 제3항에 의거 특수교육대상자를 배치 받은 일반학교의 장은 교육과정의 조정, 보조 인력의 지원, 학습보조기기의 지원, 교원연수 등을 포함한 통합교육계획을 수립·시행해야 하며, 통합교육을 실시하는 경우에는 특수학급을 설치·운영하고 시설·설비 및 교재·교구를 갖추어야 한다(장애인 등에 대한 특수교육법, 2013). 그리고 장애인차별금지법 제14조 제1항에 의거 교육책임자는 당해 교육기관에 재학 중인 장애인의 교육활동에 불이익이 없도록 정당한 편의제공의 의무가 있다. 초·중등교육법 시행령 제31조 제8항에 의거 학교에서 지도를 할 때에는 학칙으로 정하는 바에 따라 훈육·훈계 등의 방법으로 하되, 도구나 신체 등을 이용하여 학생의 신체에 고통을 가하는 방법은 금지

된다(장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률, 2014).

한편 장애인차별금지법 제32조에 의거 모든 폭력으로부터 자유로울 권리가 있고, 괴롭힘 등의 피해를 당하지 않게 된다. 또한 학교 등에서 장애인 또는 장애인 관련자에게 집단따돌림을 가하거나 모욕감을 주거나 비하를 유발하는 언어적 표현이나 행동이 금지되며 유기, 학대, 금전적 착취 등도 금지된다(장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률, 2014).

#### IV. 결론 및 제언

본 연구에서는 장애학생의 인권침해 사건의 다양한 사례발생과 빈도 증가를 예방하기 위해 학교현장에 노출되어 있는 장애학생 인권침해에 대하여 국가인권위원회 차별시정위원회 장애학생 인권침해 4건의 진정사례분석을 토대로 장애학생의 인권보호 사각지대의 해결방안을 모색하고, 인권보호를 위한 환경개선과 통합교육을 실천할 수 있는 대안을 제시하는데 연구에 목적이 있었다.

이러한 목적을 위해 사립초등학교의 특수교육대상자 입학 거부, 장애학생 수업배제 및 괴롭힘, 특수학급 설치 거부로 인한 차별, 특수학교 교사의 부당한 지도에 의한 장애아동 학대의 사례를 분석하였다

분석결과 첫 번째, 장애를 이유로 입학의 지원을 거부하거나 입학할 수 없으며 이를 위반할 시 처벌이 있음을 단호하게 보여주는 결정(18진정0097200)임을 알 수 있었다. 특수교육대상자가 그 학교에 입학하고자 하는 경우 그가 지닌 장애를 이유로 입학의 지원을 거부하거나 입학전형 합격자의 입학할 수 없는 등 교육기회에 있어서 차별을 금지하고 있고, 교육장 또는 교육감은 특수교육대상자로 선정된 자를 해당 특수교육운영위원회의 심사를 거쳐 일반학교의 일반학급, 일반학교의 특수학급, 특수학교 중 어느 하나에 배치하여 교육하여야 한다는 규정에 부합한 결정이라고 할 수 있었다.

두 번째, 장애학생의 특성을 반영한 지도방법이 강구되어야 할 것과 장애학생의 학습권 보장을 위한 교육책임자의 책임을 분명하게 보여주는 결정(17진정1017100·18진정0014000(병합))이었다. 통합교육이란 특수교육대상자가 일반학교에서 장애유형·장애정도에 따라 차별을 받지 아니하고 또래와 함께 개개인의 교육적 요구에 적합한 교육을 받는 것으로 장애학생의 특성과 차이를 반영한 지도방법이 마련되어야 한다. 각 학교에서는 장애학생 지도방법 시 연령과 수준, 정신상태, 지능지수, 적응행동지수 등을 종합적으로 고려하여 장애학생에 대한 지도가 필요하며, 이

러한 장애학생의 특성과 상황을 이해하지 않고 행해지는 지도는 장애학생에게 정신적 고통을 가하는 괴롭힘 행위였다.

세 번째, 일반 고등학교에서 특수교육대상자를 위한 특수학급 설치에 특수교육대상자의 교육받을 권리를 위한 당연한 책무라는 점을 지적(18진정0106400)하였다. 이는 교육장 및 교육감이 특수교육대상자로 선정된 자를 해당 특수교육운영위원회의 심사를 거쳐 일반학교의 일반학급, 일반학교의 특수학급, 특수학교 중 한 곳에 배치하여 교육해야 한다는 교육감의 책임과 각급 학교장은 통합교육의 이념을 실현하기 위해 노력할 것과, 특수교육대상자를 배치 받은 일반학교의 장은 특수학급을 설치·운영해야 하며, 어떠한 경우에라도 학교에서 특수교육대상자의 교육받을 권리는 보장되는 것이라고 할 수 있었다.

네 번째 분석결과 학교교육 과정에서 교육상 필요한 경우 법령과 학칙에 의해서 학생을 징계하거나 그 밖의 방법으로 지도할 수 있다. 그러나 징계방법으로서의 체벌을 허용되지 않으며, 그 밖의 방법으로 지도할 때에도 훈육·훈계가 원칙이라는 점을 명확히 하고 있었다(18진정0630900). 교육상 불가피한 경우란 훈육이나 훈계 등 다른 교육적 수단으로는 교정이 불가능하여 체벌을 할 수 밖에 없는 경우 교사의 성격이나 감정에서 비롯되는 폭력행위는 교육상 필요한 것이 아니어야 하며, 체벌 전에 학생에게 체벌의 목적을 알리고 훈계하여 변명과 반성의 기회를 주고, 신체의 이상 유무를 살핀 후 시행해야 한다. 정해진 체벌 도구를 사용해야 하고 위험한 도구나 교사의 신체를 이용하여서는 않되며, 체벌 장소는 가능한 한 비공개 장소에서 개별적으로 행해야 하며, 학생의 성별·연령·개인적인 사정에 따라 수인할 수 있는 정도이어야 하고, 특히 견디기 어려운 모욕감을 주어서는 않된다.

위와 같이 장애 학생은 장애로 인한 입학 거부, 특수교육대상자의 특성을 반영하지 못한 과중한 과제 부과로 정신적 고통과 수업배제로 인한 차별을 경험하였으며, 특수학급 설치를 회피함으로써 특수교육대상자의 전학을 사실상 거부하여 장애인이 평등하게 교육받을 수 있는 권리를 침해당했고, 공개장소인 교실에서 머리카락을 잡아당긴 행위로 심리적·신체적 고통의 괴롭힘을 당했다.

이러한 학교현장의 장애학생 인권침해 사례는 이것으로 머물지 않고, 금품갈취, 언어폭력, 따돌림, 강요 등으로 이어지고 있었고, 장애학생들이 인권침해 요소는 여전히 존재해 오고 있다. 현재 학교 내의 장애학생 교육증진을 위해 국립특수교육원에서는 꾸준한 프로그램 보급과 지원방향을 확대하고 있지만, 분석내용과 같이 학교현장에서의 침해내용은 여전히 다양하게 존재하고 있기에 장애학생들의 인권보호방안과 문제해결에 대한 세부적인 대안이 절실히 필요하다. 현재 시행되고 있는 장애학생 교육증진정책과 더불어 이를 잘 적용할 수 있는 세부적인 점검으로 장애학생의 인권보호 사각지대의 해결방안을 모색하고, 인권보호를 위한 ‘장애학생 개인별맞춤형 교육프로그램’ 적용과 ‘통합학급분위기 조성’을 위한 노력이 필요함을 알 수 있었다. 이를 위해

첫째, 통합교육과정 가운데 장애유형·장애정도가 반영된 맞춤형 프로그램 보급과 개인의 교육적 요구를 주장할 수 있는 장애인권강화교육 및 자립훈련이 함께 적용되어야 한다. 둘째, 장애학생의 환경의 역할을 하는 비 장애학생에게 장애에 대한 유형별(신체적·정신적·지적) 특성의 이해와 바른 정보 제공으로 인식개선이 필수적으로 실시되어야 한다. 셋째, 이러한 개인별 맞춤형교육과정과 특수교육환경개선을 위해 교사는 장애와 비 장애의 차별 없는 학교분위기를 위한 가치관 정립이 필요하고, 교사로서 날마다 자기성찰을 해나갈 때 ‘차별 없는 학교·모두가 행복할 수 있는 통합교육’이 실천된다. 이를 위해 개인의 인권은 인간의 존엄을 바탕으로 스스로 다양한 것들을 누릴 수 있는 자유권임을 학생들에게 깨우쳐주고, 다양한 권리를 가진 다양한 사람들과 함께 할 수 있는 평등권과 함께 할 때 더 가치 있음을 교육을 통해 실현하는 인권보호가 필요하다. 이러한 가치와 경험을 담을 수 있는 교사와 특수교사는 함께해야 하며, 그들을 도울 수 있는 관계자들과 전문가들의 노력이 진정한 통합교육시스템을 만들 수 있게 된다.

학교현장에서 발생한 인권침해에 대한 분석을 통해 해결방안과 학교 내 인권보호를 위한 방법은 모색하였으나, 4건의 사례분석으로의 한계점과 장애학생 통합교육현장에서 인권침해의 정도와 실태의 초점을 넘어서 장애학생을 위한 교육의 가치가 필요함을 알 수 있었다. 이를 통해 학교교육의 세부프로그램에 대한 관심을 통해 개인의 장애정도와 신체적·정신적·지적 장애의 특성이 고려된 요구분석과 학교과정별 통합교육의 차이가 필요함을 알 수 있다. 차 후 후속연구를 통해 각 지자체 교육지원청을 대상으로 장애학생 인권보호 교육정책의 인식, 실행현황, 효과성에 대한 평가를 통해 개인별·지역별 장애학생 인권보호에 대한 차이와 성과분석으로 통합교육의 지역별 모델 개발이 이루어져야 할 것을 제안한다.

[참고문헌]

- 김미옥·정진경·김희성, 장애인 거주시설의 인권연구, 「사회복지정책」 33, 2008.
- 김양화·김남순, 특수교육대상자 학교폭력 실태 및 예방 방안에 대한 학부모의 인식 연구, 「지적장애연구」 15(3), 2013.
- 김승엽, 정신지체 장애인의 인권침해에 대한 사례연구, 「서강대학교 신학대학원 석사학위 논문」 2007.
- 김요섭, 통합교육 현장의 장애학생 인권침해 실태 및 예방 방안, 「특수교육」 14(3), 2015.
- 국가인권위원회, 장애학생 교육권 증진을 위한 실태조사: 통합교육 현장의 교육권 침해를 중심으로, 「국가인권위원회」 2014.
- 국립특수교육원, 장애학생인권실태·인식 조사, 「충남:국립특수교육원」 2014.
- 고성혜·이완수·정진희, 국내외 학교폭력 관련 정책 연구, 「서울: 교육과학기술부청소 년희망재단」 2012).
- 남구현·박숙경·김명연·임성만·박경석·박래균·염형국·박옥숙·여준민·임소연·김정하· 안은자·조원일, 장애인학대사건을 통해 본 법원 및 검찰의 장애인: 경기도 장애인인권센터의 개입 사례를 중심으로, 「입법과 정책」 9(3), 2017.
- 박가희·정은희, 중고등학교 특수학급 장애학생 인권교육 및 인권침해 실태와 교사의 인식 연구, 「특수교육학연구」 51(2), 2016.
- 이유훈·권택환·김희규·유장순·최세민, 유·초등학생 장애이해교육, 「국립특수교육 원」 2003.
- 이정기·이재진, 피해자 특정 문제에 있어 언론의 자유와 제한에 관한 탐색, 「언론과 법」 14(2), 2015.
- 이혜영·신현기, 장애학생 인권 관련 연구의 경향 분석, 「특수교육논총」 35(2), 2019.
- 임성택, 장애인 생활시설에서의 인권침해, 그 현황과 대책, 「저스티스」 2012.
- 우이구·김현태, 장애학생 인권보호를 위한 교육정책의 성과와 발전 방안: 특수학급 교사의 인식을 중심으로, 「특수교육저널: 이론과 실천」 17(4), 2016.
- 우이구, 중·고등학생 장애이해교육, 「국립특수교육원」 2004.
- 조소이, 장애인식개선교육과 통합교육이 비장애학생들의 장애 수용 태도에 미치는 영향, 「이화여자대학교 교육대학원 석사학위논문」 2014.
- 조한진·고영신·곽정란·김승엽·김희선·임소연·최희정, 사례분석을 통한 지역사회 정신 지체장애인 인권침해 실태연구, 「장애우권익문제연구소·국가인권위원회」 2006.
- 충청남도예산교육지원청, 장애학생 인권지원단 운영매뉴얼, 「충남: 예산군교육지원

청」 2019.

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

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

국가인권위원회([www.humanrights.go.kr/](http://www.humanrights.go.kr/))

[국문초록]

## 장애학생 인권침해에 대한 국가인권위원회 결정례 분석을 통한 학교 내 인권보호에 관한 연구

이 영 란

(청운대학교 사회복지학과 교수)

김 광 병

(청운대학교 사회복지학과 교수)

본 연구에서는 학교 내 장애학생의 인권침해 내용을 파악하고, 현재 시행되고 있는 제도적인 보호방안의 문제해결과 앞으로의 인권보호의 영역을 확대할 수 있는 개선방안을 제안하고자 하는데 연구의 목적이 있었다.

이를 위해 최근 국가인권위원회 장애인차별시정위원회의 2017년-2018년도 장애학생 인권침해 4개의 진정사례를 분석하였다. 국가인권위원회 사례 분석결과 장애로 인한 입학 거부, 특수교육대상자의 특성을 반영하지 못한 과중한 과제 부과로 정신적 고통을 가한 괴롭힘과 특수교육대상자의 수행평가 배제 등의 수업배제로 인한 차별, 특수학급 설치를 회피함으로써 특수교육대상자의 전학을 사실상 거부하여 장애인이 평등하게 교육받을 수 있는 권리 침해, 공개장소인 교실에서 머리카락 잡아당긴 행위로 심리적·신체적인 괴롭힘을 당했다.

이에 장애학생 인권보호를 위한 세부적인 해결방안을 위해 장애학생 스스로 권리주장을 할 수 있는 개인별맞춤교육기회제공을 위한 인권강화프로그램의 필수성과 통합학급분위기조성을 위한 비 장애학생에게 장애에 대한 바른 이해와 인식개선이 필수적으로 실시되어야 하며, 그러한 가치와 경험을 담을 수 있는 교사와 특수교사의 연합이 필요하다. 이와 함께 장애학생을 위한 전문가와 관계자들의 노력이 진정한 통합교육시스템을 만들 수 있게 된다.

---

**주제어:** 장애학생, 인권침해, 특수교사, 인식개선, 통합교육

---

[Abstract]

Through analysis of the National Human Rights Commission's  
decision on human rights violations for students with disabilities  
Research on the protection of human rights in schools

Lee, Young Ran

(Professor, Department of Social Welfare, Chungwoon University)

Kim, Kwang Byung

(Professor, Department of Social Welfare, Chungwoon University)

The purpose of this study was to grasp the contents of human rights violations of students with disabilities in schools, and to propose improvement measures that can solve the problems of the current institutional protection measures and expand the scope of human rights protection in the future.

To this end, we analyzed four complaints of human rights violations of students with disabilities in 2017-2018 by the National Human Rights Commission of Disability Discrimination Committee. As a result of the National Human Rights Commission's case analysis, discrimination due to class exclusion, special class installation, etc. By avoiding it, he virtually refused the transfer of special education subjects and infringed on the right for the disabled to be educated equally.

Therefore, for the solution to protect the human rights of students with disabilities, the essentiality of the human rights enhancement program to provide personalized educational opportunities for students with disabilities to make their own rights, and to improve the understanding and awareness of

disabilities to non-disabled students to create an integrated class atmosphere. This must be done, and a union of teachers and special teachers is needed to contain those values and experiences.

At the same time, the efforts of experts and officials for students with disabilities can create a truly integrated education system.

---

**keywords** : Students with disabilities, human rights violations, special teachers,  
awareness improvement, integrated education

---



# 일반 논문



## 정신건강복지법의 문제점과 지역사회 탈원화를 위한 개선방안<sup>5)</sup>

권 현 주 · 유 영 미 <sup>6)</sup>

### 目 次

I. 서론	III. 정신건강복지법의 문제점 및 개선방안
II. 정신건강복지법의 이해	1. 법 적용 대상자 관련 규정
1. 정신건강복지법의 성립과 개정 경과	2. 입원제도 관련 규정
2. 정신건강복지법의 주요 내용과 의미	3. 복지서비스 관련 규정
	IV. 결론: 탈원화, 지역사회에서 함께 살기

### I. 서론

정신질환은 전 세계인구의 5명 중 1명, 우리나라 성인 인구 4명 중 1명이 평생에 걸쳐 한 번 이상의 정신질환을 경험할 정도로 고혈압, 당뇨병 등 만성질환과 같이 흔한 건강문제 중 하나이다. 또한 자살률은 OECD 국가 중 1위로 국민들의 정신건강 문제가 심각해진 상태이지만, 정신질환에 대한 편견과 인식부족 그리고 각종 제도적 차별로 인하여 정신질환을 겪은 국민들 중 단 15%만이 정신건강 관련 치료를 받고 있는 실정이다(최행식, 2017).

1995년 정신보건법 제정 이전 정신질환자에 관한 정책은 사회복지사업법에 근거하여 일부 시행되었다. 1981년에 제정된 심신장애자복지법에서 정신장애를 장애의 범주에 포함시키지 않음으로써 정신질환자는 사회복지정책의 대상이면서도 장애인복지정

5) 투고일: 2020.04.19., 심사일: 2020.05.08.-2020.05.15., 게재 확정일: 2020.05.15.

6) 부산대학교 사회복지학과 석사과정·부산대학교 사회복지학과 부교수

책의 대상이 아니게 되었다. 1995년도에 제정되어 1997년 3월부터 시행된 정신보건법은 제정 당시부터 치료의 대상으로서의 정신질환자를 대상으로 규정하였고, 2000년에 장애인복지법 시행령이 개정되어 정신장애가 장애 범주에 포함되게 되었으나, 장애인복지법(제15조)은 정신보건법의 적용대상이 되는 정신질환자에 대하여 장애인복지법의 적용을 배제하여 지금에 이르고 있다. 이러한 기존 정신보건법은 의료법의 특별법·사회방위법으로서의 성격을 가질 뿐 사회복지를 포괄하는 복지입법의 성격을 갖고 있다고 보기는 어렵다(염형국, 2015).

정신보건법 시행으로 정신의료기관의 병상 수의 증가와 입원, 수용의 장기화라는 정신질환자에 대한 시설 수용화가 급속하게 이루어지게 되었다. 이는 정신질환자 탈시설화라는 전 세계적인 조류에 역행하는 것이었다(염형국, 2015). 정신보건법은 제정 당시부터 인권침해 소지가 예견되었음에도 불구하고 정신질환의 예방, 의료 및 사회복지 목적을 명분으로 시행됐다. 하지만 정신보건법의 시행과 함께 입원환자의 증가 현상이 폭증하였으며 나아가 보호입원제도의 형식적 행정 운영은 장기입원으로 이어져 법 제정의 본디 목적인 치료와 사회복귀의 명분은 사라지고, 범죄의 예방을 위한 격리, 감금이라는 치안의 논리로 변질되었다는 비판의 중심에 서게 되었다(김창휘, 2017). 이에 2013년부터 정신장애인 당사자단체를 중심으로 정신보건법 개정 및 강제입원제도 개정의 움직임이 본격화되었다. 당시 정신보건법 폐지 공동대책위원회가 결성되어 정신보건법 폐지를 요구하는 국가인권위 집단진정을 제기하였고, 그 이듬해인 2014년 1월 정신보건법상 강제입원조항에 대해 헌법재판소에 헌법소원을 제기하였다. 복지부에서는 그즈음에 정신보건법 전부 개정안을 국회에 발의하였다.

최근 보건복지부는 장애인과 정신질환자 등 취약계층의 사회정착 지원을 위한 재가 및 지역사회 중심의 돌봄 서비스라고 할 수 있는 ‘커뮤니티케어(Community Care)’를 단계적으로 추진할 계획을 발표하였다. ‘커뮤니티케어’란 돌봄(care)을 필요로 하는 주민들이 자택이나 그룹홈 등 지역사회(communitiy)에 거주하면서 개개인의 욕구에 맞는 복지급여와 서비스를 누리며 지역사회와 함께 어울려 살아가며 자아실현과 활동을 할 수 있도록 하려는 사회서비스 체계를 의미한다(보건복지부, 2018). 획일적 서비스와 인권침해 사례 등의 문제 제기에도 불구하고, 정신질환자 등의 지역사회 취약계층들은 불충분한 재가서비스로 인해 병원이나 시설서비스를 선택할 수밖에 없다는 문제의식과 기존의 복지의 틀을 확대하여 보편적 수요인 돌봄에 대해 부처 간 협업 및 지역사회가 참여하는 복지를 구현하고자 한다(전재현, 2018).

개정 정신보건법은 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」(이하 ‘정신건강복지법’)로 그 명칭을 변경하였고, 이 법의 주요 요지는 정신질환자들에 대한 비자의적(강제) 입원치료 요건을 강화하여 이들의 인권을 보호하고, 탈원화를 도모하여 지역사회 복귀를 유도하는 것이다. 하지만 일각에서는 개정법의 내용이 현실을 반영하지 못해 사회적인 준비와 인프라가 갖추어지지 않은 상황에서 법 시행으

로 인해 4만 명 가량의 대규모 정신질환자들이 지역사회로 유입되어 사회적 혼란이 야기될 것(한국일보, 2017)을 우려하는 목소리가 높다. 또 강화된 입원 요건과 특히, 기존 재원 환자에 대해 6개월에 한 번 시행하던 입원심사를 개정법의 규정에 따라 3개월로 단축되어 법 시행일인 2017년 5월 30일 이후 현재 집중적으로 탈원화가 진행되고 있다. 보건복지부와 국립정신건강센터의 ‘국가 정신건강 현황 3차 예비조사(2017)’에 따르면, 2016년 말 기준 우리나라 지역사회 정신보건기관의 수용정원은 서비스를 필요로 하는 지역사회 정신질환자들의 1.4% 정도만을 수용할 수 있는 수준이고, 특히, 인구 10만 명당 거주서비스 정원을 보면, 한국은 4.7명으로 호주 10.0명, 일본 15.3명, 미국 15.2명, 이탈리아 33.4명, 오스트리아 54.9명 등에 비해 1/2~1/10 수준에 그치고 있다. 더욱이 이러한 지역사회 정신보건기관이 있음에도 불구하고 실제 지역사회 거주 정신질환자 중 등록·관리되는 비율은 18.4%에 불과해 활용도마저 낮은 상황이다.

이에 본 연구에서는 정신건강복지법의 성립과 개정 및 주요 내용에 관하여 살펴보고, 정신건강복지법을 시행한 지 3년이 지나간 지금 법의 시행과 관련된 제반 문제점을 논의해 보고, 지역사회로 유입될 정신질환자들의 적극적인 지원 대책을 중심으로 한 개선방안을 제안해보고자 한다.

## II. 정신건강복지법의 이해

### 1. 정신건강복지법의 성립과 개정 경과

#### (1) 정신건강복지법의 입법 배경

1995년 우리나라 정신보건법이 제정되기 전만해도 정신질환자들은 정신의료에 대한 특별한 공적인 처우를 받지 못하고 자택에 감금되거나 정신의료시설에 수용되어 있었고, 이러한 여건도 불가능한 빈곤층 정신질환자는 행려 정신질환자로 방치되는 상황에 놓여 있었다(최행식, 2017). 특히 6·25전쟁 후 사회적 혼란과 경제적 어려움으로 인하여 급증한 노숙인에 대한 보호대책을 마련하고자 1961년에 「생활보호법」이 제정되었다. 이 법에 따라 민간이나 종교단체 등에 의해 요양원, 재생원, 기도원 등이 설립되어 행려 정신질환자를 비롯한 부랑자들을 수용하게 되었다(최행식, 2017).

이처럼 생활보호법에 따라 보호되던 정신질환자는 1970년 제정된 「사회복지사업

법」에 의해 국가의 관리와 감독을 받게 되었다. 1980년대 들어와서 정부가 정신질환자에 대한 처우 문제에 관심을 두고 정신질환 관리 종합대책을 수립하고 추진하면서 1985년 9월에 ‘정신보건법’을 입법 예고하고 국무회의를 거쳐 법안을 11월에 국회에 제출하였으나, 야당과 관련 집단의 반대에 부딪혀서 보류되었다(최행식, 2017). 1990년대 초부터 정부가 초기 법안의 문제점을 보완하여 입법을 시도하였으나 전문가집단의 반대로 법안 상정이 유보되는 등(최행식, 2017) 보건복지 영역과 전문직 간 타협점을 찾지 못하였다. 이후 1995년 9월, 상호 절충·협의를 통해서 요양원을 요양병원이나 사회복지시설로 전환해야 하는 기한을 3년 이내에서 7년 이내로 수정하여 법안을 통과시켰다. 이러한 과정을 거쳐서 발의된 지 10년 만인 1995년에 비로소 우리나라의 「정신보건법」이 탄생하였으며, 오늘날 정신질환자의 인간다운 삶 영위를 위한 복지입법으로서의 성격으로 자리 잡게 되었다.

## (2) 정신건강복지법의 개정

1995년에 제정된 ‘정신보건법’은 1980년대와 1990년대 초 정신질환자의 시설 강제입수와 인권침해 등을 계기로 제정되었으나, 국내 정신의료기관과 정신요양시설에 입원 또는 입소한 환자 중 자발적으로 입원한 환자의 비율이 10% 정도이고, 이는 자발적 입원환자의 비율이 70% 이상인 OECD 주요국가와 비교하여 현저히 낮은 수준에 이르고 있어서 강제입원의 문제점과 개선책이 논의, 검토되어 왔다(국회법제실, 2007). 법 시행 10여 년을 지나면서 입원환자의 증가, 강제입원에 대한 행정적 통제 시스템의 형식화 등으로 사실 97% 넘게 계속입원을 승인하는 절차로 전락하였다는 비판을 받아 왔다(신권철, 2016). 또한 강제입원의 문제를 보완하기 위하여 2008년 ‘인신보호법’이 제정되었지만, 이 법이 강제입원을 통제하기보다는 강제입원환자의 퇴원 목적에 집중되어 있으며, 인신보호 절차 활용률이 낮으며 절차적 측면에서의 환자 보호가 미비한 상황이고, 지역사회와의 연계가 부족하다는 평가를 받아 왔다(신권철, 2016).

20세기 중반까지 계속된 대형정신병원의 정신질환자 수용 중심의 정책은 의료, 사회, 재정적 문제들을 드러내기 시작하였다. 의료적인 면에서는 정신질환자들의 장기입원이 오히려 정신질환의 만성화를 일으켰고, 사회적 측면에서는 오랫동안 지속되는 격리수용으로 인한 반인권문제가 발생하였으며, 재정적 측면에서는 입원의 장기화에 따른 부담이 증가하게 되었다. 이러한 문제 인식은 오랫동안 지속되어온 시설수용의 문제점을 사회문제로 부각시키기에 충분하였고, 그 결과 탈원화(deinstitutionalization)라는 새로운 정신보건 문제의 해결방식에 대한 패러다임이 나타났다(김연옥, 2016). 이와 더불어 정신보건법 제정의 핵심인 강제입원제도의 형식적인 정당성 추구는 실질적 정당성 문제에 직면하게 된다. 즉 보호자인 가족들과 정

신과 의사의 결정으로 이루어지는 강제입원제도는 입원과 퇴원을 정신질환자 자신의 결정이 아니라 보호자와 정신과 의사가 대체의사결정을 하고 있으며, 정신보건법은 그것이 가능하다고 인식을 고착화해주는 역할을 하게 되는 것이다(신권철, 2016). 정신보건법 제정 이후 20년 동안 정신병원 입원과정이나 입원 후 처우에 있어서 일부 응급환자이송단의 불법적인 거래, 격리·강박 과정에서의 사망 사건과 노숙자를 상대로 한 병원 입원의 유인 등 정신의료 및 정신질환자 처우에 대한 사회 비판적 시각과 우려의 목소리가 커지면서 입법운동이 활발하게 전개되기에 이르렀다(최행식, 2017). 이를 개선하기 위한 입법이 2000년대 초부터 지속적으로 발의되었으며 주요 내용은 강제입원 요건 강화, 입원기간 감축, 정신과 전문의 2명의 진단 요구 이외에도 독립적인 강제입원 심사기구(법원 혹은 입원적합성심사위원회)의 설치·운영, 인신보호 청구의 근거 규정, 강제입원환자를 위한 국선변호인 지원 등이다.

1995년에 제정된 정신보건법의 이후 다섯 차례 개정은 정신장애인들을 사회로부터 분리·배제하는 과정이었으며, 이를 정당화하고 제도적으로 뒷받침한 것은 정신보건법을 지배하는 의료적 관점이었다(최행식, 2017). 20년 만에 법률이 재정비되어서 2017년 5월 30일부터 시행되었다. 법제처 홈페이지에 제시된 정신보건법 전부 개정 법률안의 제안 이유를 보면 정신질환자 범위를 중증정신질환자로 축소 정의하고, 입·퇴원제도를 개선할 뿐 아니라 정신질환자를 대상으로 복지서비스 제공을 추가하며 전 국민을 대상으로 정신건강증진의 장을 신설하는 등 기존 법률의 미흡한 점을 개선하고 보완하려는 것임을 밝히고 있다.

## 2. 정신건강복지법의 주요 내용과 의미

### (1) 목적·이념의 변화 및 정신질환자 개념 수정

전부 개정된 정신건강복지법은 제1조(목적)에서 정신질환자의 예방·치료' 외에 정신질환의 재활·복지·권리보장을 추가하였으며, 정신건강 친화적인 환경 조성에 필요한 사항과 국민의 정신건강증진 및 정신질환자의 인간다운 삶을 영위하는 데 이바지함을 목적으로 한다고 명시함으로써 정신질환자에 대한 배려를 의도하고 있다(최행식, 2017). 구 정신보건법에서는 볼 수 없었던 내용으로 정신질환자의 문제를 바라보는 시각이 제2조 기본이념 제2항에서 규정되어 있듯이 '모든 정신질환자는 인간으로서의 존엄과 가치를 보장받고, 최적의 치료를 받을 권리를 가진다.'고 규정하고 있는 바, 이는 지나간 정신보건법 시행 20년 동안의 성찰을 바탕으로 정신보건과 관련된 인식의 패러다임을 전환하는 상징적 규정이라고 본다(김창휘 2017). 즉 4조의 내용에

서는 강제입원의 폐해를 줄이고 나아가 국가 및 지방자치단체의 책무를 강조하고 있으며 이는 결국 책무의 법적 성격을 규정한 것이다.

위와 같은 목적을 위하여 제2조 기본이념에서 이 법을 해석·운용하는 데 지침이 되고 추구해야 할 가치에 대해 구체적으로 규정하고 있다. 특별히 ‘자기결정권’과 ‘의사표현에 있어서 도움을 받을 권리’, ‘정책결정과정에 참여할 권리’ 등은 정신질환자가 그동안 구 정신보건법상의 강제입원 제도에 의하여 사실상 박탈되어 버렸던 자신의 의사결정권이, 정신건강복지법의 시행에 있어서 비록 강제입원이나 강제치료가 허용된다고 하더라도 자기결정권 자체가 부정될 수 없음을 강조한 것이다(신권철, 2017). 여기에 더하여 ‘의사 표현에 있어서 도움을 받을 권리’가 규정됨으로써 정신질환자들의 자기 결정권이 실질적인 의미를 가지게 되었다고 할 수 있다(김창휘, 2017).

정신건강복지법 제3조 제1호에서 ‘정신질환자’에 대한 정의가 “독립적으로 일상생활을 영위하는 데 중대한 제약이 있는 사람”으로 제한되었다. 2000년 개정법에서 “알코올 및 약물중독”이 추가되어 정신질환자를 “정신병·인격장애·알코올 및 약물중독 기타 비정신병적 정신장애를 가진 자”로 정의하고 있었기 때문에 정신질환자의 범위가 넓고 해석상 논란의 여지가 있었다(최행식, 2017). 정신질환의 의심이 있는 경우에도 자격 제한이나 자격 박탈의 문제가 발생할 수 있고, 사회적 차별과 제약을 받는 일이 있으므로(최행식, 2017) 정신질환자를 “망상, 환각, 사고나 기분의 장애 등으로 인하여 독립적으로 일상생활을 영위하는 데 중대한 제약이 있는 사람”으로 정의하고 있다. 의료적 관점에서 증상과 장애의 정도에 따라 정신질환 여부를 결정하는 것이다(최행식, 2017).

## (2) 정신건강증진과 복지서비스의 확충

제2장에서는 정신건강증진 정책의 추진을 신설했으며 일반 국민을 위한 정신건강 서비스 제공의 근거를 마련하였으며, 제3장에서는 정신건강증진시설에 대해 규정하고 있다. 보건복지부가 지난 2016년 2월에 우리나라 정신건강 문제의 급증으로 자살·범죄 등 사회적 비용이 늘어나는 것을 방지하기 위해서 정신질환의 조기발견과 신속한 회복 그리고 사회적 역량 강화를 목적으로 ‘정신건강 종합대책’을 발표한 바와 같이 국민의 정신건강 증진을 위한 정책을 추진하기 위한 근거와 기준을 마련하였다고 볼 수 있다(최행식, 2017).

정신보건법이 전면 개정을 통하여 신설된 내용 중 하나가 사회복지서비스 관련 규정이다. 이것이 의미하는 바는 정신장애인과 정신질환자를 어떻게 구별할 것<sup>1)</sup>이며,

1) 이는 정신질환이 장기간 고정된 상태 또는 장애로 등록된 상태를 정신장애인이라 불리며, 정신질환은 질병이고, 재활을 통하여 회복할 수 있다는 입장이다. 장애인은 사회복지 관련법의 대상이며, 정신질환

나아가서 그 구별에 따라서 적용되는 실정법이 달라지기 때문이다(김창휘, 2017). 정신보건법의 제정부터 많은 관련 당사자들은 정신질환자로서 의료법적 시각에 초점이 맞추어진 법률의 적용보다, 장애인으로서 장애인복지법의 규정에 따라 사회복지서비스의 대상이 되길 원했지만 결국 적용대상자를 정신질환자로 개념 정의를 하였다(김창휘, 2017).

그런데 정신건강복지법은 기존과 다르게 정신장애인 복지 차원에서 다양한 내용을 규정하고 있다. 제4장 ‘복지서비스의 제공’의 장을 신설하여 정신질환자에 대한 서비스 제공 근거를 마련하였으며, 구체적인 내용으로는 복지서비스 개발(제33조), 가족에 대한 정보제공과 교육(제38조)을 비롯하여 지원서비스 분야의 경우 고용·직업재활(제34조), 평생교육(제35조), 문화·예술·여가·체육활동 등(제36조), 지역사회거주·치료·재활 등 통합지원(제37조) 규정 등이 있다. 그동안 장애인복지 담당 부서에서도, 정신보건 담당 부서에도 서로 정신질환자 복지 문제는 자신의 소관이 아니라고 하여 복지 사각지대에 내몰려 병원이나 시설에 갇히게 되었는데, 앞으로는 양쪽 부서가 서로 정신질환자의 지역사회복지에 관해 협업하여 서비스를 제공하여야 할 근거가 마련되었다는 점에서 큰 의미가 있다.

나아가서 국가와 지방자치단체가 정신질환자의 지역사회 거주 및 치료를 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다(제 37조 제2항)는 조항은 치안 담론적 패러다임인 강제입원에서 지역사회 거주 등을 통하여 치료 내지는 복지 담론적 패러다임으로의 전환을 강하게 드러내는 규정이다(김창휘, 2017). 즉 제 37조는 정신질환자들의 탈원화에 따른 국가와 지방자치단체의 적극적 역할 수행을 강조하고 있다. 이 규정은 정신질환에 대한 국가나 지방자치단체의 대응이 기존의 병원시스템에서 지역사회치료시스템으로 전환하기 위한 근거를 제공하고 있다(김창휘, 2017).

### (3) 강제입원제도의 개선

이해관계 단체들의 비판에도 불구하고 이번에 전부 개정된 정신건강복지법은 강제입원제도를 대폭 강화하고, 정신질환자들이 정신병원에서 퇴원하여 지역사회에 복귀하는 데에 있어서 동의입원제도의 신설, 보호입원제도의 개선, 행정입원제도의 개선 등 필요한 복지 조치의 법적 근거를 마련하는 등 적지 않은 의미를 지니고 있다.

첫째, 제 42조에서 환자 및 보호 의무자 동의에 의한 입원 신청과 정신과 전문의 진단 결과에 따라 환자의 치료와 보호 필요성이 인정되는 경우 72시간 범위에서 퇴원 거부할 수 있는 제도를 신설하였다. 이는 당사자의 의사에 따라 입원하되 보호자의 동의를 받도록 하는 것으로 서구에는 있으나 한국과 일본에만 없는 조항이었다.

---

은 의료 관련법의 치료대상으로 영역을 구분하여 본다.

그동안 자의 입원하려 해도 병원 측에서 진료비 및 퇴원 수속에 대한 부담 때문에 보호의무자에 의한 입원으로 하도록 유도해 온 관행을 개선하고, 강제입원비율을 줄이기 위해 신설한 것이다. 환자가 자의입원을 하고자 할 때 강제입원의 형식을 지닌 보호의무로 입원시키는 것을 방지하고 환자와 보호 의무자가 함께 입원에 관여할 수 있도록 하며, 환자의 치료와 보호의 필요성이 있는 경우에는 72시간 동안 퇴원을 거부할 수 있고, 그동안 보호 입원이나 행정입원과 같은 강제입원으로 전환할 방안을 마련하였다(최형식, 2017).

둘째, 보호입원제도의 개선으로 인하여 정신건강복지법에서는 정신병원에의 강제입원 요건과 절차가 훨씬 강화되었다. 개정 전 법에 의하면 정신질환자가 자타해 위험성 또는 입원의 필요성 어느 하나의 요건만 갖추면 입원할 수 있었는데, 정신건강복지법에서는 두 가지 요건 모두를 갖추어야 입원이 가능해졌다.<sup>2)</sup> 또한 현행법에는 없던 2주의 진단입원 기간을 두어 입원의 필요성을 진단<sup>3)</sup>하도록 하였다. 최초입원을 6개월에서 3개월로 단축하였고, 계속입원의 경우 현재는 1명의 정신과 전문의 소견만으로도 가능하던 것을 2명 이상의 정신과 의사의 소견을 받도록 하고, 이 중 1인의 의사는 해당 의료기관 소속이 아닌 다른 병원의 의사로 하도록 하였다(제43조).

그리고 제 39조 1항에 따르면 정신질환자 보호의무자는 「민법」에 의한 후견인 또는 부양의무자이며, 제 39조 2항에 따르면 보호의무자 사이의 보호의무 순위는 후견인의·부양의무자 순위에 따르며 해당 부양의무자가 2명 이상이면 「민법」 제976조<sup>4)</sup>에 따르도록 하였다. 구 정신보건법 제21조에서는 보호의무자 순위를 부양의무자, 후견인으로 정하였을 당시에는 여전히 보호 의무가 없는 부양의무자에 의한 강제·장

- 
- 2) 제 43조 1항에서 정신질환자를 입원시키고자 할 때 보호의무자 2인 이상이 신청하도록 원칙을 만들었으며, 정신건강의학과 전문의가 입원 필요성을 진단한 경우에만 입원할 수 있도록 하였다. 이외에도 제 43조 2항에서 입원 등 필요성에 관한 전문의의 진단은 해당 정신질환자가 정신의료기관 등에서 입원치료 또는 요양을 받을 만한 정도 또는 성질의 정신질환을 앓고 있는 경우(제1호)와 정신질환자 자신의 건강 또는 안전이나 다른 사람에게 해를 끼칠 위험이 있어 입원 등을 할 필요가 있는 경우(제2호)를 모두 충족할 때에만 입원을 권고하도록 하였다.
  - 3) 제 43조 중 보호의무자에 해당하는 가족과 입원의료기관의 결정에 따른 입원기간은 장기입원을 방지하고, 증상에 대한 정확한 진단을 위하여 최초 2주 기간으로 정하였으며(제3항), 진단 결과에 따라 치료를 위한 입원은 최초 입원 등 한 날부터 3개월 이내로 정하였다(제5항). 3개월 이후의 첫 기간 연장은 3개월 이내이며(제5항 제1호), 이후 입원기간의 연장은 6개월 마다로 정하였다. 그리고 소정의 심사를 모두 통과한 경우에만 입원기간 연장이 가능하도록 하였다(제6항).
  - 4) 민법 제976조(부양의 순위)에 따르면 부양 의무있는 자가 수인인 경우에 부양할 자의 순위에 관하여 당사자 간 협정이 없으면 법원은 당사자 청구에 의하여 이를 정한다. 부양받을 권리자가 수인인 경우에는 부양의무자 자력이 전원을 부양할 수 없을 때도 같다. 전항의 경우에는 법원이 수인의 부양의무자나 권리자를 선정할 수 있다.

기입원을 막기가 어려웠다. 즉, 부양의무자라는 이유로 부당하게 정신질환자를 입원시키고, 퇴원시키지 않으려 한다면 후견인이 이를 막을 수 없었다. 부양의무자는 법원 허락해야 하지 않았던 반면, 후견인은 가정법원의 허락이 필요했으므로 서비스제공자들 역시 행정절차의 번잡함을 피하기 위해 부양의무자 의견에 더 의존할 수밖에 없었다. 따라서 후견인이 정신장애인의 법적인 권리를 보호하고, 정신장애인의 삶의 질 향상을 위한 방향으로 신상을 결정하기 위해서 부양의무자에게 우선적인 지위를 부여하는 조항이 재고될 필요성이 있었다. 법원이 피후견인의 여러 가지 정황을 고려하여 선임하였다는 것이 전제되는 후견인이므로 동등한 보호의무자의 권리를 가질 수 있어야 한다(서미경, 2014). 특히 보호의무자에 의한 강제입원이 지나치게 남용되는 우리나라의 현실상, 입원과정에 법원의 허락을 요하는 후견인에 의한 입원이 지나친 강제입원을 막는데 긍정적으로 작용할 수 있다(서미경, 2014). 이러한 점을 개선하기 위해 정신건강복지법에서의 보호의무자는 부양의무자와 후견인에게 동등한 권한을 부여하고, 이들 간 갈등이 있을 경우 후견인이 반대하면 가족(보호의무자)이 정신질환자를 강제 입원시키는 것을 막을 수 있는 조항이 포함되었다. 따라서 공공후견제도가 자리를 잡으면 환자의 먼 친척이나 ‘가짜 가족’이 강제 입원을 재산 문제 등에 악용하는 일을 막을 수 있을 것이다.

셋째, 행정입원제도의 개선 차원에서 보호의무자에 의한 입원의 유형 중 하나였던 시장·군수·구청장이 보호의무자가 되는 경우는 삭제되었으며, 경찰관이 입원을 요청할 수 있는 근거를 마련하였으며, 그 기간 또한 보호의무자에 의한 입원 기간과 동일하게 조정하였다(제44조 및 제62조).

#### (4) 계속입원 심사 및 퇴원 등 심사제도의 개선

정신건강복지법에서는 인신보호법상의 구제청구를 통해 입원의 적합성에 대한 사법적 심사가 가능하며, 헌법재판소의 지적과 같이 입원 시 동 청구권에 대한 고지 및 통지를 강화해 환자의 사법적 청구권이 보장되도록 하고 있다. 인신보호법은 행정처분 또는 사인(私人)에 의한 시설 수용으로 부당하게 인신의 자유를 제한당한 개인의 구제에 관한 법으로 헌법상 국민의 기본권 보호를 목적으로 한다. 헌법재판소는 2015년 9월 24일 구 인신보호법 제15조 중 ‘피수용자인 구제청구자’의 즉시항고 제기 기간을 ‘3일 이내’로 정한 부분은 피수용자의 재판청구권을 침해한다며 위헌 결정을 내렸다(헌법재판소 결정번호). 이에 현행 인신보호법 제 15조에서의 즉시항고 제기기간은 ‘7일 이내’로 개정되었다. 정신건강복지법 시행령 제30조에서는 법 제 59조와 60조와 관련하여 계속입원 등의 심사결과와 외래치료 등에 불복하는 경우 14일 이내로 재심사를 청구할 수 있음을 정하고 있어 입원환자의 권리구제 단계를 강화했다고 볼 수 있다.

한편 구 정신보건법 제24조의 규정은 강제입원(보호자 동의에 의한 입원)제도에 대하여 강제입원으로부터의 환자의 권리를 보호할 수 있는 절차(당사자에 대한 사전고지, 청문 및 진술의 기회, 강제입원에 대한 불복, 부당한 강제입원에 대한 사법심사, 국가 또는 공적 기관에서 제공하는 절차보조인의 조력)와 입원의 필요성에 대한 판단에 있어서 객관성과 공정성을 담보할 만한 장치를 두고 있지 않은 것(김혜수·안용만·박종익, 2018)으로 판단되었다. 또한, 정신과 전문의가 정신질환자의 입원이 6개월이 지나도 계속 입원시킬 필요가 있다는 진단을 내리거나 보호의무자 2인의 동의가 있으면 기초정신보건심의위원회의 심사를 통해 연장할 수 있으므로 환자 의지와는 상관없이 얼마든지 장기입원이 가능하다. 기초정신보건심의위원회는 대부분 서류 위주로 심사를 해왔으며 정신질환자 대면을 통해 충분하게 진술을 청취하는 절차를 거치지 않았다. 또 정신질환자가 이미 보호입원된 상태에서 사후적으로 입원의 필요성 등을 심사하게 되어 결국은 처음 입원의 필요성이 있다고 인정한 정신과 전문의 1인의 진단에 상당히 의존할 수밖에 없는 점 등으로 인해(제철웅, 2017), 정신질환자의 보호입원 당시의 위법·부당성을 충분히 심사하지 못하며, 정신질환자들을 보호할 수 있을 것으로 기대하기 어렵다고 판단하였다. 이에 ‘입원적합성’이란 개념을 이번 정신건강복지법에서 처음 도입하였으며, 입원적합성심사위원회 설치를 통해 시장·군수·구청장 또는 보호의무자에 의한 입원의 경우 입원사실을 위원회에 3일 이내에 신고하도록 하였으며, 위원회는 1개월 이내에 입원적합성 여부를 판단하는 등 권리구제 절차를 강화하였다. 이러한 객관적 심사기구의 도입은 강제입원을 당한 환자들의 객관적 실태 파악에 큰 역할을 할 수 있을 것으로 보인다(김창휘, 2017).

또한, 정신건강심의위원회를 설치하여, 그 결정 유형을 임시퇴원, 퇴원, 치우 개선 조치 외에 3개월 이내 재심사, 외래치료명령 조건부 퇴원, 자의입원 또는 동의입원으로의 전환, 다른 정신의료기관 등으로의 이송 등으로 다양화하였다(제59조). 그리고 입원의 장기화, 치료의 악순환, 반복되는 재입원 등 문제를 통제하기 위하여 입·퇴원 관련 관리시스템을 구축하도록 하였다(제67조).

### Ⅲ. 정신건강복지법의 문제점 및 개선방안

#### 1. 법 적용대상자 관련 규정

대상자의 경우 정신질환 판정의 구체적 기준 설정이 미흡하다는 것과 정신질환 범주의 축소로 인한 이중 낙인이 우려된다. 정신건강복지법은 망상, 환각, 사고나 기분의 장애라는 정신과 증상 존재와 이로 인한 일상생활 영위에 중대한 제약이라는 두 요건을 충족하는 사람으로 정의함으로써 구법보다 그 범위를 축소하였다(제3조). 그동안 구 정신보건법 상에서는 정신질환자 정의와 관련하여서는 지나치게 확대해석할 수 있는 여지가 있어, 강제입원으로 인한 인권침해의 우려가 높았다는 것이다(김창휘, 2017). 또한, 정신질환의 문제가 의심만 되어도 각종 자격취득제한 법령의 대상을 확대하는 결과가 되었다(신권철, 2017). 이러한 문제점을 개선하기 위해서 정신질환자 개념을 축소하였다.

그런데 축소된 개념을 자세히 살펴보면, ‘증상’과 ‘질환’을 혼용하고 있다고 보인다. 사고나 기분의 장애는 조현병, 기분장애 등 질환을 의미하지만, 망상, 환각, 사고, 기분의 장애 등은 질환이 아니라 증상을 의미하므로 질환이 아닌 증상만으로 정신건강복지법의 적용이 가능할 수 있는 여지가 남아 있게 되는 것이다(김창휘, 2017). 이를 위하여서는 미국 정신의학회에서 정신질환 종류를 구분하고 증상 진단을 위하여 만든 DSM-5 진단체계<sup>5)</sup>등을 참고하여 질환 판정의 구체적인 기준이 설정되어야 할 것이다(김창휘, 2017).

다음으로 이중낙인과 관련한 문제점이다. 보호의무자에 의한 입원이나 행정입원은 자해와 타해의 위험성을 예방하기 위한 목적의 자발적 입원이라고 해석할 수도 있는데, 이러한 점에서 ‘망상, 환각, 사고나 기분의 장애 등으로 인하여 독립적으로 일상생활을 영위하는 데 중대한 제약’이란 자해와 타해의 위험성과 연관이 있는 것으로 볼 수 있다(김문근, 2016). 조현병 등을 앓는 정신질환자들이라 하여 의사결정능력이 결여되었다고 가정해서는 곤란하며, 그들에게도 자발적인 입원 원칙이 존중되어야 한다(김문근, 2016). 하지만 개정법은 장애인복지법에 근거한 정신장애인이거나 정신장애인 등록 요건에 근접하는 중증 정신질환자의 의사결정권은 부정함으로써 그들에 대한 차별을 견고하게 하였다는 비판을 받을 수 있는데, 이는 인권 침해의 대상자 규모

5) 미국 정신의학회는 각종 정신질환 종류를 구분하고, 증상진단을 위해 만든 정신질환 분류체계 및 진단 기준 DSM-5(diagnostic and Statistical manual of Mental disorders)는 정신질환을 20개의 주요한 범주로 나누고 그 하위범주로 350여 개 이상의 질환을 포함하고 있다. <http://www.dsm5.org/> 참조

를 축소하였을 뿐 의사결정능력 평가에 근거한 자기결정존중이라는 개선책을 부정한 것으로 볼 수 있기 때문이다(김문근, 2016).

정부는 그동안 가벼운 정신질환만을 가지고도 정신질환자로 불이익을 당하는 상황을 개선하기 위해서 법안을 개정하였다. 그러나 정신질환자의 범주를 축소함으로써 인해 발생할 여지가 있는 이중낙인 문제에 관심을 기울일 필요가 있다. 우울증, 불안장애 등의 경증정신질환자 외 조현병, 양극성 정동장애 등 중증정신질환을 가진 사람들의 입장에서는 ‘진짜 정신질환자’가 되는 것이다. 정신건강복지법에서 말하는 ‘독립적으로 일상생활을 영위하기 어려운 경우’에 해당하므로 낙인은 물론 사회적 차별에 노출될 가능성이 높아질 것이다. 정책의 결과가 중증정신질환자에게 불리하게 적용될 가능성이 높다고 판단되며, 이러한 분리가 결국 낙인이 되고 차별로 이어지지 않기 위한 사회적 대책을 충분히 마련해야 한다.

## 2. 입원제도 관련 규정

### (1) 동의입원제도

일반적인 자의입원과 차이는 정신질환자가 퇴원을 원할 때 구분된다. 순수한 자의 입원은 이를 원한 사람이 퇴원신청을 하면 퇴원시켜야 하지만(제41조), 동의입원의 경우에는 정신질환자가 보호의무자 동의를 받지 않고 퇴원 등을 신청하면 정신건강의학과 전문의 진단 결과에 따라 치료와 보호 필요성이 인정되는 경우로만 제한하여 정신의료기관 등 장의 신청을 받은 때로부터 72시간 퇴원 등을 거부할 수 있으며(제42조), 거부하는 기간 동안 보호의무자에 의한 입원(제43조), 행정입원(제44조)에 따른 입원 등으로 전환할 수 있다. 이와 같은 동의입원이 신설 취지는 환자의 자발적인 입원 신청이 있더라도 정신의료기관은 진료비 부담 주체인 보호의무자 동의를 받아야 하며, 그 동의가 있어야 보호의무자에 의한 입원으로 규정되므로, 환자 본인 의사에 의한 퇴원이 어려워지는 문제가 개선될 뿐 아니라 보호의무자에 의한 입원 등 강제입원 비율을 감소시키고자 한 취지로 보인다. 동의입원의 경우 환자가 입원을 신청하기 때문에 환자 본인이 원하면 언제든지 퇴원 가능한 자발적 입원이라는 차원에서 자기결정권이 강화된 것으로 볼 수 있다.

하지만 자의입원이 동의입원으로 그 형태를 전환할 여지가 있으며, 형식적으로 강제입원 비율을 감소시키기 위한 수단으로 사용될 여지가 있을 수 있다. 그러나 의료적인 차원에서 지속적인 치료가 필요하다면 72시간 동안 정신의료기관이 퇴원을 거부할 수 있으며, 보호의무자와 행정입원에 근거한 입원으로 전환 가능하므로 자발적

입원의 의미가 퇴색될 수 있다. 따라서 입원을 원하는 환자로서는 자의입원에 비해 어떠한 이득이 없다. 이러한 문제로 인하여 정신장애인 옹호 단체는 동의입원이 또 하나의 강제입원 유형이라고 비판하고 있다(김문근, 2016). 이를 개선하기 위해 정신질환자 본인의 입원에 대한 동의를 확인하고, 보호의무자가 입원에 동의하는 경우에는 자의입원을 적용하도록 규정한다면, 환자 본인의 자기결정권을 존중하는 자의입원 확대 효과가 발생할 수 있을 것이다.

## (2) 보호입원 제도

### 1) 입원 요건

정신건강복지법에서 보호의무자에 의한 입원을 위해서 정신질환자가 정신의료기관 등에서 입원치료 또는 요양을 받을 만한 정도 또는 성질의 정신질환을 앓고 있는 경우와 정신질환자 자신의 건강 또는 안전이나 다른 사람에게 해를 끼칠 위험이 있어 입원할 필요가 있는 경우인 두 가지 요건 모두에 해당할 때에만 보호의무자에 의한 입원이 될 수 있도록 하고 있다(제43조 제2항).

치료적 관점에서 볼 때 정신건강복지법은 강제치료요건이 ‘자신의 건강 또는 안전이나 다른 사람에게 해를 끼칠 위험’이 있는 경우로 제한되어 치료가 필요한 경우에도 치료적 개입을 어렵게 하고 있다. 자·타해 위험기준은 일반적으로 신체적 위해로 좁게 해석되는 경향이 있다. 망상환청이 있고 이상 행동을 해도 치료를 거부하면 자신이나 남을 해치지 않는 한 치료를 시작할 수가 없으며, 진단받기 위해 병원에 데려오는 것조차 불가능하다. 발병 초기에 치료를 받으면 증상이 호전될 수 있음에도 불구하고, 증상 악화로 인해 자해 혹은 타해 위험성이 생겨야 치료적 개입이 가능하다. 강제입원요건을 자·타해 위험 기준으로 제한하기보다는 ‘증상 호전 또는 증상 악화 예방을 위해 치료가 필요한 경우’, ‘입원 외 달리 제한적인 대안이 없는 경우’ 등 치료 필요성 기준을 수용하되 이와 관련된 조건을 구체적으로 명시하는 것도 검토할 수 있을 것이다.

또한, 치료절차에서의 정신질환자의 권리는 여전히 무시되고 있음을 확인하였다. 특수치료 외 다른 치료에 대한 본인의 동의를 요구하는 내용은 규정되어 있지 않아, 의사능력이 미흡한 경우 외에는 스스로가 원하지 않는 치료진 개입이 있을 수 있다. 여기에 더하여 문제가 되었던 것은 정신질환자의 의사결정 능력, 즉 입원치료를 위한 동의능력의 여부와 관계없이 보호의무자의 동의에 의한 입원이 합리적인가 하는 문제였다(김창휘, 2017). 이러한 문제점은 개정된 법에서도 규정이 빠져있으며, 환자의 의사능력과 관련하여 ‘치료에 관한 동의능력의 장애’ 등의 추가적 요건 규정이 필요하다.

## 2) 입원 절차

정신건강복지법은 보호의무자에 의한 입원(제43조)과 행정입원(제44조) 모두 공통적으로 ‘진단을 위한 입원 2주 이내’와 ‘치료를 위한 입원’으로 이원화하고 있다. 이는 정신질환을 진단하려면 일정한 시간이 요구되지만, 치료를 위한 장기간의 입원이 바로 개시되므로, ‘잠정적 진단→입원의 확정→정확한 진단’처럼 진단과 입원의 순서가 역전되는 정신보건법의 문제(김문근, 2016)를 개선한 것으로 볼 수 있다. 구 정신보건법에서는 행정입원의 경우만 진단과 치료를 위한 입원으로 완화하고 있었는데, 현 정신건강복지법은 행정입원과 보호의무자에 의한 입원 모두에 이러한 절차를 적용하여 입원결정의 실질적인 조건이라 할 수 있는 정신질환 진단의 체계적인 절차를 강화한 것이다.

규정된 법의 내용을 보면, 진단을 위한 보호입원을 위해서는 2주 기간의 범위 내에서 입원할 수 있으며, 각기 다른 정신의료기관 등에 소속된 정신건강의학과 전문의 2명 이상(특히 국·공립 정신의료기관 소속의 정신건강의학과 전문의 1명 포함)의 소견이 일치하는 경우에만 입원할 수 있게 하고 있다(제43조 제3항, 제4항). 그런데 진단 입원과 치료 입원이 명확하게 구분되지 않는 면이 있다. 규정에 따르면 진단 입원은 2주 동안 치료해서는 안된다는 것으로 이해할 수 있는데, 이것이 전문의 진단이 입원 초기의 의학적인 평가를 위한 것인지 아니면 2주 시점에서 입원 지속의 필요성 평가를 위한 것인지 불분명하다. 법 규정으로만 살펴보자면, 2주간 단기 입원은 정신건강의학과 전문의 1인의 진단으로 가능하고, 2주 이상 장기입원은 전문의 진단이 추가로 필요하다는 취지로 이해되므로, 단기입원과 장기입원 개념으로의 개선이 필요하다.

또한, 이 규정의 취지로만 보면 책임 있는 기관이 강제입원에 관여하게 하여 정신질환자 본인의 의사에 반하는 불필요한 입원을 제한하자는 취지이지만, 국·공립 정신의료기관(국립병원)에 한정되어 있어 전문인력이 부족한 문제가 발생할 수 있을 것이다(김창휘, 2017). 현재 우리나라 국립정신병원은 5곳, 공립정신병원은 14곳 뿐(전체 병원의 3%)이다. 여기 소속된 정신과 의사는 140명에 불과해 정신질환 진단 업무를 제대로 수행하기가 어려워 보인다. 또한 의도하지 않은 문제들로 전문의의 진단을 추가로 받지 못한다면, 입원 유지가 필요함에도 퇴원해야 하며, 입원을 유지할 수 있는 예외규정이 없다는 문제가 있다.

이에 제43조 제11항에서는 해당 지역의 정신의료기관 등 또는 정신건강의학과 전문의가 부족하면 서로 다른 정신의료기관 소속의 정신건강의학과 전문의 2명 이상이 내린 진단의 기간 연장을 1회 할 수 있는 일부 예외규정이 명시되어 있다. 국·공립 정신병원 전문 인력이 부족한 문제가 발생하니, 보건복지부는 병상을 보유하고 있는 정신의료기관 490개소 중 333개 기관을 추가 진단 지정병원으로 지정하여 추가적인 진단 업무를 맡도록 하였다. 민간병원의 경우 추가 진단 지정병원 지정을 원치 않았

으나, 추가 진단 지정병원을 신청하지 않는 병원의 경우 지정 정신의료기관만을 대상으로 행정입원이 가능한 정신의료기관으로 지정하도록 하는 등 실질적인 불이익을 주고, 추가 진단 지정병원에는 외부 전문의가 2주 이내 진단하지 못하는 경우, 지정의료기관의 경우에만 동일 기관 소속의 전문의의 진단으로 대체할 수 있도록 하는 등 실질적인 혜택을 주는 방식으로 추가 진단 지정병원을 확보하였다(윤제식·안준호·윤운·김창윤, 2017). 사실상 추가 진단 지정병원의 선정기준<sup>6)</sup>은 어느 병원이든지 선정될 수 있는 가능성이 높아짐에 따라서 국·공립 의사의 추가적인 진단 도입 취지인 공공성 보장을 훼손하고 있다. 더욱이 일부 지역에서는 행정 편의 및 지리적인 상황 등으로 인근 지역 내 병원간 상호 추가 진단을 실시하여 독립적·공정한 판단이 이루어지는 지에 대해 의문을 가질 수밖에 없다.

한편 입원적합성심사위원회를 설치하여 치료 목적의 입원을 판단하도록 하며, 정신건강심의위원회를 설치하여 입원연장 및 퇴원 등의 심사를 하도록 규정하고 있다(제47조, 제48조). 이와 같은 입원, 입원연장, 그리고 퇴원과 관련한 두 위원회의 설치는 정신보건법상 문제점으로 지적되었던 강제입원과 입원연장, 퇴원 등과 관련한 남용 가능성 문제를 해결하고자 하는 취지에서 두게 되었다(김선화·이만우, 2016).

동법 시행령 제21조에 따르면 입원적합성심사위원회의 5개의 국립병원에 설치하여 관할지역을 구분하고 있으며, 그 외 보건복지부장관이 정하여 고시하는 지역은 국·공립정신의료기관에 한정하여 설치하도록 규정하고 있다. 그러나 이러한 규모만으로는 연간 10만 명에 달하는 보호입원을 심사하는 것이 어려우므로 보호입원의 절차로 인해 치료받아야 할 정신질환자가 치료시기를 놓치는 상황이 벌어질 우려가 있다(김창휘, 2017). 또한 현재 입원 중인 정신질환자의 70%인 5만여 명의 강제입원 환자에 대해서도 재심사가 이루어져야 하므로 과도한 업무부담 및 의료서비스의 질이 저하될 것이라고 우려하고 있다(이은환·김옥, 2017). 특히 정확한 진단 및 심사를 위해서는 대면조사가 바람직한 방향임에도 불구하고 전문 인력수급 차원에서 가능한지 의문을 가질 수밖에 없다. 이를 해결하기 위해서는 지역사회 내 정신의료기관들을 활용하는 방안을 강구하는 것이 필요하다.

보건복지부장관이 설치하는 입원적합성심사위원회는 행정기관에서 독립적일 수 없다. 이외에도 정신건강의학과 전문의, 정신건강복지센터 소속의 정신건강전문요원, 판사, 검사 또는 변호사 자격이 있는 사람, 정신질환자 가족, 기타 정신건강 관련 전문 지식과 경험이 있는 사람이 위원에 포함되도록 하고 있기에 다음의 문제점이 발생할 수 있다. 심사 역할을 수행하는 입원심사소위원회는 위원 중에서 위원장이 임명하도록 되어 있으므로 법조인, 전문의 등 적절한 전문인력으로 구성되지 않을 수 있어 전

6) 전문의 2명 이상이 근무하는 병원 중 지난 2년간 의료법 혹은 정신보건법 위반 등으로 행정처분 중 사업정지 이상 또는 형사처벌을 받은 경력이 없는 의료기관

문성 보장에 대한 우려 가능성이 있기 때문이다. 특히 법적인 판단이 주요 역할인 심사기관의 책임을 의사 개인에게 맡기는 것은 국가의 의무를 민간으로 이양하는 성격을 띠며 이는 결국 개정법안이 추구하였던 인권보호 기능을 약화시킨다. 그러므로 입원적합성 심사는 독립적 및 전문적인 기관이 입원 필요성을 판단할 수 있는 절차를 마련해야 한다.

### 3. 복지서비스 관련 규정

#### (1) 서비스 이용자

정신건강복지법은 정신장애인을 위한 다양한 복지서비스를 규정한 ‘사회복지서비스 지원’이라는 장을 신설하였다. 그러나 여전히 ‘정신장애’ 또는 ‘정신장애인’이라는 용어를 사용하지 않으며, 정신건강복지서비스 이용자를 ‘정신질환자’로 정의하고 있다. 정신건강복지법이 정의한 ‘정신질환자’는 실질적으로 장애인복지법의 ‘정신장애인’에 근접하는 개념으로 해석할 수 있고, 기존의 정신보건법과 같이 정신건강복지법 역시 장애인복지법 제15조에 의해 정신장애인의 복지서비스지원을 공식적으로 위임받고 있으므로 정신건강복지법의 복지서비스 규정은 ‘정신장애’, ‘정신장애인’ 개념을 도입하는 것이 필요하다(김문근, 2016). 그러므로 정신건강복지법은 치료의 대상으로서 정신질환자는 인정하지만, 정신장애인 당사자의 권리를 반영하지 못한 한계를 드러내는 것으로 비판받을 수도 있다.

#### (2) 서비스 내용

‘사회복지서비스지원’이라는 장을 신설한 정신건강복지법은 장애인복지법이 추구하는 방향과 유사한 면이 있다. 구체적으로 복지서비스 개발(제33조), 가족에 대한 정보 제공과 교육(제38조)을 비롯하여 지원서비스 분야의 경우 고용·직업재활(제34조), 평생교육(제35조), 문화·예술·여가·체육활동 등(제36조), 지역사회거주·치료·재활 등 통합지원(제37조) 등을 규정하고 있다.

그러나 정신건강복지법은 이러한 각종 지원이 강제·의무규정이 아니라 노력·의무조항으로 규정해 놓거나 서비스 실시여부 관련 권한만 부여해놓고, 실제 실시 의무는 부여하지 않음으로써 프로그램 규정설·선언적·형식적이라는 비판을 할 수 있다. 즉 정신보건 관련 문제 해결을 위한 패러다임의 변화를 위한 실질적 요소는 정신 병원 등 시설이 아니라, 정신질환자를 대상으로 지역사회에서의 거주·치료·재활 등 통합지

원을 통한 인간다운 생활을 할 수 있도록 하는 것이 무엇보다 중요하다(신권철, 2017).

따라서 “지역사회 재활지원 등 지역사회 통합지원을 위하여 노력하여야 한다.”는 규정을 국가의 적극적인 계획 수립 및 실행 의지가 담긴 의무조항으로의 개정을 통해 입원 중심 정신의료가 아니라 지역사회 중심 의료로의 이행을 도모함으로써 커뮤니티 케어가 실현될 수 있을 것이다.

#### IV. 결론: 탈원화, 지역사회에서 함께 살기

21년 만에 전부 개정된 정신건강복지법은 오랫동안 논란이 되어 왔던 정신질환으로 인한 장기간 입원 등 문제를 해결하기 위하여 입원기간 및 기간 연장의 제한 규정을 신설하였으며, 입원목적에 따른 절차와 요건을 구체적으로 규정하였다. 또한 보호 의무자인 가족이나 독립적 및 전문적이면서 법적 권한이 있는 기관에 의한 입원조치를 마련하고, 국민 건강증진 정책 및 종합적인 관리 시스템 구축을 위한 근거를 마련하였다는 점에서 의미가 있다. 또한 사회복지서비스 관련 규정의 신설로 인해 정신질환자들이 사회로부터 격리된 정신병원이나 시설 등에서의 치료를 대신하여 정신질환자가 자립하여 지역사회에서 정착해 살아갈 수 있도록 하는 관련 서비스를 적극 추진할 수 있도록 하고 있다. 2017년 보건복지부가 공개한 통계 자료에 따르면 2017년 4월 기준 타의에 의한 비자의 입원 비율은 37.1%로 법 시행 이전인 2016년 12월 31일 61.16%에 비해 24.5% 낮은 것으로 나타났으며, 정신건강복지법의 개선된 입·퇴원제도의 시행으로 인해 입·퇴원 관리 시스템상 일 평균 퇴원한 환자는 227명으로 법 시행 전 약 200여 명에 비해 다소 많아진 것을 확인할 수 있었다(보건복지부, 2017). 이는 그만큼 지역사회로 유입된 환자의 수가 증가했음을 의미한다고 볼 수 있다.

현재 세계적인 정신건강 정책의 방향 역시 정신질환 치료에서 정신건강 증진으로 변화되고 있다. 우리나라 역시 ‘정신보건법’에서 ‘정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률’로 명칭을 개정하는 것에서부터 이 법의 시행으로 정신장애인의 지역사회 자립생활을 위한 주거·보건복지 연계 등 지역사회 인프라 및 정신재활 서비스에 대한 논의가 활발하다. 이는 사회적 자본과 지역사회 복지생태계 구축을 통해 더 많은 정신장애인이 병원이 아닌 지역사회에서 함께 어울려 살아가는 것을 목표로 한다는 측면에서 커뮤니티케어와 그 맥을 같이하고 있다. 보건복지부의 커뮤니티케어의 추진방향에도 정신질환자를 위한 계획이 포함되어 있다. 정신건강복지법 시행으로 인해 정신질환자들에 대한 비자의적(강제) 입원치료 요건을 강화함으로써 이들

의 인권을 보호하고 탈원화를 통한 지역사회 복귀를 유도하고 있다. 이를 위해 정부에서는 퇴원계획 수립 등 지역사회 정착지원을 목표로 의료기관 내 사회복지사 등 전문가를 통해 지역사회 돌봄 연계를 강화하고, 퇴원한 정신질환자의 지역사회 거주훈련 등 사회 복귀 지원을 하겠다고 하였다. 이를 통해 사회복지서비스 정책 중 ‘탈시설을 통한 커뮤니티케어’가 중요한 정책과제의 하나로 추진되고 있음을 알 수 있다.

이러한 정책 흐름과 함께 개정된 법이 시행되었으나, 장기간 비자의적으로 격리되었거나 가족의 보호를 받을 수 없는 정신질환자의 탈시설 및 지역사회 복귀를 위한 노력은 아직 큰 진전이 없다. 현재 정신질환자들이 병원에서 퇴원하더라도 지역사회 내에서 생활할 주거 공간을 포함하여 고용·직업훈련·소득보장·그 외 지역사회복지서비스 등 이용 가능한 서비스 인프라 구축이 미비하다 보니 여전히 가족이 많은 부담을 가질 수밖에 없다. 그렇다 보니 가족이 없거나 어려운 경우는 방치되거나 다시 병원이나 시설로 돌아가게 되는 경우도 많다. 지역사회복지 인프라가 절대적으로 부족한 상황에서 무작정 탈원화가 이루어진다고 한들 우리나라의 정신질환자들은 상당수가 다시 정신병원이나 시설로 돌아가거나 혹은 노숙자 또는 범죄자로 전락할 가능성이 충분히 존재한다. 국립정신건강센터의 정신재활시설 현황조사에 따르면 2018년 12월 말 기준 338개의 정신재활시설 중 입소시설 정원 2,529명, 이용시설 정원 4,168명 등 정신재활시설의 총 정원은 6,715명으로 파악되었으며, 사회복지서비스 제공역량이라고 할 수 있는 정신재활시설의 총 정원은 인구 10만 명당 13.1명에 불과하다는 것을 확인할 수 있다(중앙정신건강복지사업지원단, 2019).

이에 무엇보다도 정신질환자들의 지역사회 유입에 대응하기 위해서는 절대적으로 부족한 지역사회 사회복지시설 확충을 통한 사회안전망 구축이 필요하다. 기존 지역사회 정신질환자 및 신규 유입 환자들보다 사회복지시설 수용능력은 턱없이 부족한 실정이고, 특히 대부분의 사회복지시설들은 특정 지역에 밀집되어 있어 사회안전망 또한 취약한 것으로 판단된다. 따라서 절대적으로 부족한 사회복지시설의 확충과 취약지역에 대한 점검을 통해 사회안전망을 높이는 것이 필요하다. 지역사회에는 다양한 종류의 사회복지시설이 존재하는데 이러한 시설들은 각각의 특성에 따라 구분되어 있으므로 대상 환자의 종류에 따라 그에 맞는 서비스를 연계하는 것이 중요하다.

최근 커뮤니티케어 등 만성질환에 대한 기대가 커지면서 중증정신질환자에 대한 책임이 국가로 넘어가는 추세로 가고 있다. 이 같은 흐름에 따라 중증정신질환 관리에 있어서도 공공분야에서 책임을 가져가야 한다. 실제 일본이나 대만의 경우 국가적으로 도심지에 데이케어센터(주간재활시설)를 늘리면서 예방중심 체제로 전환하면서 좋은 사례로 손꼽히고 있다. 젊은 연령층에서 쇼핑을 하다가도 센터에 들러서 정신 상담을 받으면서 질환의 발전을 초기에 막고 있다. 미국에서도 기존 입원시설이 재활프로그램을 주로 진행하는 주거기반 관리시설로 점차 탈바꿈하고 있으며, 정신건강전문요원이 집으로 방문해 환자들에 대한 전반적인 케어를 진행한다. 이처럼 공공부문

서 정신질환자들에 대해 부담하면 질병의 주기별로 관리할 수 있는 시스템의 운용이 가능해질 것으로 기대된다. 보건복지부와 지자체는 지역사회 통합을 위한 정신질환자 자립지원사업 등의 실시를 통해 정신질환자가 정신병원이 아닌 지역사회에서 거주할 수 있는 기반을 조성해야 한다. 현재 우리나라의 정신재활시설을 관리하고 지원하는 조직으로 정신재활시설협회가 있지만, 주로 시설운영에 대한 지원이 이루어지고 있다. 정신건강복지센터와 일부 사회복지법인에서 운영하는 정신장애인 자립생활지원센터는 시설에 등록된 이용자를 중심으로 서비스가 제공되다 보니 지역사회에서 거주하는 정신질환자들을 위한 연속적인 지원에는 한계가 있다. 정신질환자의 자립생활을 통합적으로 지원하는 중심적인 역할을 하는 전문기관이나 조직을 통해 탈원화와 전문인력의 양성, 지원 전달체계의 구축 등의 과제를 국가에서 체계적으로 관리할 필요가 있다.

정신건강복지법 제52조에서는 정신질환자들의 정신의료기관에 입원을 한 사람이 퇴원할 때에 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 퇴원 등의 사실을 정신건강복지센터의 장 또는 보건소의 장에 통보해야 하는 내용이 규정되어 있다. 퇴원 후 치료를 중단한 정신질환자가 지역사회에서 발견된 경우 보호자 동의를 받지 않아도 외래치료 명령을 청구하고, 관련 비용을 정부에서 지원할 수 있도록 했다. 하지만 만약 본인이 끝까지 원하지 않으면 실제 치료를 강요할 수 없다. 이에 퇴원한 정신질환자들의 사후관리 세부 사항 및 탈시설 후 재입소나 노숙 등으로 이어지지 않기 위한 심리상담 또는 모니터링과 추적조사 등의 관리가 필요하다는 구체적인 내용 명시가 필요하다. 지역사회에서의 정신재활과 재발 방지를 위한 전문적 사례 관리, 사회 복귀를 위한 재활서비스가 단절되지 않고 연속적이고도 지속적인 치료를 받을 수 있도록 제공되어야 한다. 퇴원 예정인 정신질환자에 대해 미리 사전상담 또는 욕구조사를 실시하여 퇴원 후 지원방안을 미리 준비할 수 있도록 입원에 있는 병원에 직접 정신보건 및 복지사례관리 담당자가 방문 상담하는 방법 등 병원 기반의 사례관리가 필요하다. 특히, 거주할 곳이 없는 퇴원한 정신질환자에 대하여는 LH공사 등과 연계하여 주거지원 방안을 마련하는 것도 검토해보아야 한다. 이러한 포괄적이면서도 통합적인 서비스 지원을 위해 관련 행정 부처 간, 실제로 당사자와 직접 접촉하고 지원할 각 지방정부와의 유기적이고 긴밀한 협조가 필수적으로 이루어져야 한다.

정신보건법 제정 후 20년간 치료 수단을 넘어선 입원의 비정상적 운영 시스템으로 사회 복귀 및 지역사회 지원 체계는 없었다. 정신질환자의 삶을 변화시킬 수 있는 포괄적인 제도 개선이 우선되어야 한다. 탈원화와 커뮤니티케어는 사람을 위한 제도인 동시에 완전한 사회통합으로 나아가기 위해 사회의 구성원 모두가 참여해야 할 의무이다. 이에 특별히 정신건강복지법이 새로이 규정하고 있는 사회복지서비스 관련 규정이 국가 또는 지방자치단체의 의무조항이 될 수 있도록 하여 지역사회 거주·치료·재활 등 통합지원이 잘 이루어질 수 있도록 해야 한다(김창휘, 2017). 정신질환자에 대한 커뮤니티케어는 사회 전체의 과제로 지역사회 중심의 총체적 환경을 조성하

도록 추진되어야 한다. 또한 지역사회에서의 생활을 실질적으로 지원하기 위한 유형별 구체적이고 체계적인 내용 마련이 향후 필요할 것이다. 커뮤니티케어 정책은 정신병원 등의 대형시설에서 벗어나서 삶의 장소 및 생활공간을 지역사회로 옮김으로써 지역사회가 중심이 되는 것에 그치지 않고, 사회적 취약계층이 지역사회에서 배제되지 않고 통합될 수 있는 정책으로 그 방향이 확장되어야 한다. 정신건강복지법의 시행을 통하여 정신질환을 가진 사람과 함께 살아가는 사회로 나아가야 하는 노력을 해야 한다.

[참고문헌]

- 국회법제실. “정신보건법상 강제입원의 문제점과 개선방향”, 국회 법제실, 2007.
- 김문근. “정신보건법 개정 담론에 근거한 정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률 주요 쟁점 분석”. 사회복지연구. 2016. 47(3): 85-111.
- 김선화·이만우. “정신질환자 보호입원 규정 헌법불합치 결정의 의미와 입법개선 과제”. 「이슈와 논점」 제1205호. 2016.
- 김연옥. “영국의 정신장애인 탈원화 경험에 관한 연구”. 경성대학교 사회과학연구소. 2016. 148면.
- 김혜수·안용민·박종익. “강제입원의 법적 기준에 대한 고찰 : 입원적합성 심사에 참고할 해외 사례의 소개를 포함하여”. 신경정신의학. 2018. 57(1): 43-51.
- 김창휘. “정신건강복지법의 주요 내용과 개선 방안에 관한 연구”. 토지공법연구. 2017. 80: 303-331.
- 보건복지부, 2017년 7월 6일 보도자료
- 보건복지부 국립정신건강센터. “국가 정신건강현황 2차 예비조사”. 보건복지부 국립정신건강센터. 2016.
- 보건복지부 국립정신건강센터. “국가 정신건강현황 3차 예비조사”. 보건복지부 국립정신건강센터. 2017.
- 보건복지부 국립정신건강센터. “정신건강복지법에 따른 입·퇴원 절차안내”. 보건복지부 국립정신건강센터. 2018.
- 서미경. “정신장애인의 법적 권리보호로서 성년후견제도 적용가능성 : 정신보건법과의 관련성을 중심으로”. 비판사회정책 제 45호. 2014. 161-193.
- 신권철. “정신건강복지법의 이해와 실제”. 한국정신보건사회복지학회 학술발표논문집. 2017. 115-123.
- 신권철. “정신보건법 전부개정의 내용과 그 의미”. 한국의료법학회 월례집담회 자료집. 2016: 5-7.
- 윤제식·안준호·윤운·김창윤. “정신건강복지법의 문제점과 개선방안 : 외부 기관 추가 전문의 진단 제도 및 입원적합성심사위원회의 역할을 중심으로”. 대한신경정신의학회, 2017. 56(4): 146-153.
- 이은환·김욱. “정신보건법 전면 개정 1년 경과, 정신보건정책의 나아갈 방향”. 이슈&진단, 2018. (324): 1-24.
- 전재현. “민간복지 분야에서 바라본 커뮤니티 케어”. 월간 복지동향, 2018. (238): 34-38.
- 중앙정신건강복지사업지원단, “정신재활시설 현황”, NMHC 정신건강동향, 2019, 12호.

제철웅. “정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률의 시행과 입원, 퇴원 절차에서의 정신장애인 지원 방안”. 서울대 법학연구소, 2017. 제25권 제3호: 227-267.

최행식. “개정 정신보건법의 주요내용과 향후의 과제”. 원광대학교 법학연구소 의생명 과학법센터 추계학술대회 발표자료집. 2017.

국가법령정보센터 : <http://www.law.go.kr>

국립정신건강센터 : [www.ncmh.go.kr](http://www.ncmh.go.kr)

보건복지부 : [www.mohw.go.kr](http://www.mohw.go.kr)

엄형국. “정신장애인 복지지원 등에 관한 법률 제정의 필요성”. 2015. 공감포커스.  
<https://withgonggam.tistory.com/1717>

「서울신문」. 우리나라 정신보건법은 실패했다. 2016.5.4.

「한국일보」. 새 정신보건법 시행 성큼...기존 입원환자도 50% 퇴원해야. 2017.1.31.

[국문초록]

## 정신건강복지법의 문제점과 지역사회 탈원화를 위한 개선방안

권 현 주

(부산대학교 사회복지학과 석사과정)

유 영 미

(부산대학교 사회복지학과 부교수)

최근 취약계층의 사회정책 지원을 위한 ‘커뮤니티케어(communit y care)’가 사회적 화두로 떠오르며, 지역사회 돌봄체계 확립이 강조되고 있다. 「정신보건법」의 시행은 정신질환자들이 오히려 병원이나 시설에 장기간 입원해 있는 등 시설의 수용화 라는 비판을 받게 되었다. 이에 2017년 ‘탈원화’ 및 ‘정신질환자 자율성 존중’을 핵심으로 「정신건강복지법」으로 새롭게 개정되어, 본인 동의 없이 강제 입원하는 것을 막고, 입원기간에 대한 제한 규정을 마련하였으며, 정신질환자들이 지역사회에서 정착해 살아갈 수 있도록 하는 서비스를 적극적으로 추진할 수 있도록 하고 있다.

본 연구에서는 개정법의 시행으로 인해 정신질환자가 자립하여 지역사회로 유입된 환자의 수가 높아졌다는 긍정적 측면도 있지만, 퇴원 후 치료를 적절하게 받을 수 있는 시설이 충분히 준비되지 않은 상태에서 탈원화가 시작되었음을 지적하며, 퇴원 후 정신질환자들이 지역사회에서 함께 살아갈 수 있도록 하는 다음과 같은 방안을 제안 하였다. 첫째, 사회복지시설의 확대와 지역별 편차를 해결하고, 취약지역에 대한 점검 이 필요하다. 둘째, 국가가 정신질환자의 자립생활 및 지역사회 통합을 위한 적극적인 지원과 전달체계 구축, 전문인력 양성 등의 책임 주체가 되어야 한다. 셋째, 퇴원 후 정신질환자를 돌볼 가족이 없는 경우 건강과 돌봄 서비스를 연계해 제공하는 주거지원 등의 통합적인 정책이 필요하다. 마지막으로, 퇴원 후의 관리를 보다 구체적으로 제도화하여 정신질환자가 퇴원 이후에도 지역사회에서 치료를 지속적으로 받을 수 있도록 해야 할 것이다.

---

**주제어:** 정신질환자, 강제입원, 정신건강복지법, 탈원화, 커뮤니티케어, 지역사회

---

[Abstracts]

## A Study on the Problems of Mental Health Welfare Law and the Improvement of Community Deinstitutionalization

Kwon, Hyun Ju

(Attending Masters, Department of Social Welfare, Pusan National University)

Yoo, Young Mi

(Associate Professor, Department of Social Welfare, Pusan National University)

Recently, 'community care' to support social topic of vulnerable groups has emerged as a social topic, and the establishment of community care system is emphasized. The implementation of the 「Mental Health Law」 has been criticized for the fact that a people with mental illness are staying in hospitals and facilities for a long time. In 2017, it was newly revised to the 「Law on the Improvement of Mental Health and the Support for Welfare Services for Mental Patients」 with the focus on 'deinstitutionalization' and 'respect for autonomy of mental patients'. It prevents forced hospitalization without consent, has established restrictions on the hospitalization period, and actively promotes services that allow mental patients to settle in their communities.

This study also shows that the implementation of the revised law has increased the number of patients with mental illness who have become independent and have reintegrated into the community. In addition, we proposed the following plan to enable patients with mental illness to live together in the community after discharge. First, it is necessary to expand social rehabilitation facilities, resolve regional deviations, and examine vulnerable areas. Second, the state should be responsible for active support and establishing a delivery system for patients' independence and community integration, and the training of care experts. Third, if there is no family to

care for the mental patients after discharge, an integrated policy such as housing support that provides health and care services is necessary. Finally, it is necessary to institutionalize out-patient care so that patients can continue to receive treatment in their communities after discharge.

---

**keywords** :mental patients, involuntary admission, Mental Health and Welfare Law, deinstitutionalization, community care, community

---



## 성년후견인 활동경험 및 역할인식에 관한 연구\* -재산관리 전문가 후견인을 중심으로-

최 윤 영\*\* 김 효 정\*\*\*

### 目 次

I. 서론	III. 연구방법
II. 성년후견제도의 이론적 토대	1. 연구 참여자 선정
1. 성년후견제도	2. 자료수집 및 분석방법
2. 전문가 후견인의 개념과 역할	3. 연구의 엄격성과 윤리적 고려
3. 전문가 후견인에 대한 선행연구	IV. 분석결과
	V. 논의 및 제언

## I. 서론

우리나라 민법은 정신적 장애로 인해 독립적인 법률 행위를 할 만한 판단능력이 없거나 부족한 경우를 위해서 금치산·한정치산 제도를 운영해 왔다. 이러한 금치산·한정치산 제도는 성년자의 자기결정권을 지나치게 제약하고, 재산관리에만 집중되어 있어 고령자 내지 정신장애인을 위한 현실적인 역할을 하지 못한다는 비판이 제기되었다.

\* 투고일: 2020.04.28., 심사일: 2020.05.08.-2020.05.15., 게재확정일: 2020.05.15.

이 논문은 대한민국 정부의 지원(교육부)으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF- 2019S1A3A2099593).

\*\* 제1저자: 백석대학교 사회복지학부 사회복지전공 교수

\*\*\* 공동저자: 한국후견신탁연구센터 전임연구원

(신권철, 2010; 제철용, 2015). 즉, 과거 우리나라 민법의 행위무능력자 제도는 자기 결정권의 존중과 인간의 존엄성 보장이라는 측면에서 이미 낙후된 제도라는 인식이 대부분이었다. 이러한 시대적 배경 하에서 인권과 복지적 측면의 개선방안으로 민법 개정을 통해 새로운 성년후견제가 2013년 7월 1일부터 시행되기에 이르렀다.

새로 시행된 성년후견제도는 기존의 한정치산, 금치산제도와는 달리 질병, 장애, 노령 등의 사유로 정신적 제약을 가진 이들의 ‘본인의 의사’를 존중하는 것을 기본 이념으로 하고 있으며, 후견서비스의 영역 또한 재산관리뿐만 아니라 피후견인을 위한 신상보호 서비스 제공을 포함하고 있다(배인구, 2015; 제철용, 2015). 물론 새로운 성년후견제도에서 여전히 가족은 가장 우선적인 후견인 역할을 하고 있다. 그러나 최근 우리나라도 가족관계와 사회 환경의 변화로 인해 가족 중심의 후견에서 국가와 사회 중심으로 그 역할이 변화하고 있다. 또한 가족이 없거나 가족이 존재하더라도 그 역할을 할 수 없는 경우에 가정법원에서 가족 이외에 제3자의 후견인을 선임하고 있다.

이처럼 성년후견제도가 시행되면서 제3자와 전문가도 후견인이 될 수 있게 되어 법무사, 사회복지사, 변호사 등 재산 및 신상보호 전문가 후견인으로서 후견서비스를 제공하게 되었다. 제도시행 초기에 서울가정법원은 2013년 6월 임기 2년의 전문가 후견인 후보자 공고를 통해 모집하였고 법무사, 변호사 및 사회복지사 등 전문가 후견인 후보자로 구성된 pool을 형성하게 되었다. 이들 전문가는 일정 교육을 거쳐 법원의 심사를 통해 선발되었고, 선발된 전문직 후견인 후보자 pool은 가정법원에서 보유하고 있다. 이렇게 선발된 전문가 후견인 중 변호사나 법무사는 주로 재산관리에 관한 업무를, 사회복지사는 신상보호에 관한 업무를 주로 수행하고 있다. 대법원 통계에 따르면 새로운 성년후견제도가 시행된 2013년 7월 1일 이후부터 2018년 상반기까지 성년후견 누적 건수는 10,435건으로 급증하였으며, 초기에는 친족후견이 우세하였으나 전문가 후견인과 같은 제3자 후견인이 꾸준히 증가하는 추세이다.(김성우<sup>a</sup>, 2018; 엄덕수, 2019). 또한 프랑스의 경우 친족후견인이 차지하는 비중이 전체 후견 중 절반 정도이고(안문희, 2017) 독일과 일본의 경우도 전문가 후견인의 선임비율이 높아지고 있다. 우리나라 역시도 인구구조상 OECD국가 중 가장 빠른 속도로 고령화가 진행되고 있어서, 이에 따른 치매노인 및 정신적 장애인의 증가로 인한 전문직 후견인의 역할과 수요가 점차 증대될 것으로 전망된다(김윤정 외, 2017).

성년후견개시심판 사건에서 전문가 후견인이 선임되는 경우는 주로 가족 간의 다툼이나 분쟁으로 인해 가족후견인이 선임되기 어려운 경우로(송인규, 2017) 피성년후견인을 대신하여 재산을 효율적으로 관리하고 분쟁사항에 있어 피후견인을 대신함으로써 피성년후견인의 권익을 옹호하고 지원할 필요가 있을 경우이다. 성년후견인 선임 과정을 살펴보면, 법원에서는 성년후견 개시심판청구서에 성년후견인 후보자를 기재하도록 함으로써 청구인이나 이해관계인으로부터 후보자를 추천받도록 하고 있지만 가족 간에 복잡한 재산 분쟁이 있는 경우, 다툼의 당사자가 되는 친족보다는 제3자

후견인인 전문가 후견인을 선임하게 된다. 이를 통해 피후견인의 재산관리 업무를 수행, 피후견인의 재산을 보호하는 한편 피후견인의 생활을 유지하기 위하여 필요한 범위에서 재산관리행위를 하도록 하고 있다. 또한 신상보호 권한이 부여되는 경우 피후견인의 의사를 파악하여 입원이나 요양과 같은 사항을 결정함으로써 피후견인이 치료, 요양 등 복리에 관해 폭넓은 도움을 받을 수 있도록 하고 있다.

특히 의사결정능력이 부족한 당사자에게 있어서 재산규모에 상관없이 재산관리와 보호를 통한 삶의 질을 보장받는 것은 매우 중요한데, 우리나라의 경우 친족 간 재산 문제에 대해 특례가 있어 부정행위라는 인식도 없이 부정행위가 행해지는 경우가 있으며 악용되는 사례도 발생하고 있다. 한편, 싱가포르나 영국의 경우 의사를 상실하기 이전에 본인의 의사에 따라 특정인에게 특정업무의 대리권을 부여하는 지속적 대리권 제도를 제정하여 재정관리 등을 할 수 있도록 하고 있다. 전문가 후견인을 통한 재산 보호와 관리는 의사결정능력이 결여, 또는 저하된 당사자들의 삶의 질을 유지하고 복리를 증진하는데 있어서 매우 중요한 역할을 할 수 있음에도 불구하고, 우리나라의 후견제도에 대한 인식은 여전히 높지 않으며, 특히 재산관리 전문가 후견인에 대해서는 인지도도 낮아 친족후견에 비해 이용비율은 여전히 낮은 것이 현실이다.

이에 본 연구에서는 전문가 후견인으로 활동하고 있는 재산관리 분야의 법률가들을 대상으로 후견서비스 활동을 하면서 겪는 어려움과 그들이 인식하는 전문가 후견인 제도의 문제점에 대해서 살펴보고자 한다. 또한 이를 바탕으로 전문가 후견인의 역할과 전문가 후견인제도의 올바른 정책적 방안에 대해 논의하고자 한다.

## II. 성년후견제도의 이론적 토대

### 1. 성년후견제도

2013년 7월 1일부터 시행된 성년후견제도는 질병·장애·노령 등의 사유로 인해 정신적 제약을 가진 의사결정능력 장애인이 본인의 의사와 잔존능력을 활용하여 자신의 삶을 존엄하게 유지할 수 있도록 권리 및 복리를 지원하는 제도이다(김성우b, 2017; 최윤영, 2017).

개정 전 민법에서의 금치산·한정치산제도는 정신적 제약을 가진 사람의 의사나 자기결정권, 특히 개인적인 능력이나 선호에 따른 개별적인 지원이나 보호를 고려하지 않고, 획일적으로 행위능력을 박탈하거나 제한하였다. 또한 가족의 재산관리나 거래의 안전에만 관심을 두어 당사자의 복지서비스 등 신상보호에 관한 문제는 도외시한 측면도 있었다. 이에 반해 새로운 성년후견제도는 이러한 문제점들을 보완하여 신상에

관한 내용과 본인의사의 존중, 잔존능력의 활용 등의 원칙을 바탕으로 피후견인에 대한 사회복지적인 측면을 포함하게 되었다. 결과적으로 성년후견제도는 후견을 받을 사람의 정신적 제약의 정도와 잔존능력, 의사나 필요에 따라, 다양한 유형의 후견을 이용할 수 있도록 하고, 피후견인의 행위능력, 후견인의 권한 등에 관하여 개별적, 탄력적으로 정할 수 있게 한 것이 특징이다(김성우a, 2018).

이러한 성년후견제도는 법정후견과 임의후견으로 나눌 수 있는데, 법정후견으로는 성년후견, 한정후견, 특정후견제도가 있다. 각 후견 유형별로 본인의 행위능력과 후견인의 대리권 범위 등이 각각 구별되어 있다. 성년후견의 경우 피후견인의 행위능력이 없어 성년후견인이 필수이며 포괄적 대리권을 행사할 수 있고 한정후견의 경우 본인의 행위능력이 원칙적으로 있다고 보지만 가정법원이 한정후견인의 동의를 받아야 하는 행위의 범위를 정할 수 있도록 하고 있다. 특정후견의 경우 행위능력에 제한이 없고, 필수적으로 선임되어야 하는 한정후견인이나 성년후견인과는 달리 특정후견인 임의적으로 선임할 수 있으며 정해진 기간이나 범위에 대해서 대리권을 행사할 수 있도록 하고 있다.

2013년 성년후견제도가 도입된 이래 후견사건 접수는 꾸준히 증가해왔는데, 2014년 5,371건<sup>1)</sup>에서 2019년에는 13,060건으로 5년 동안 243% 증가하였다.

<표 1> 성년후견개시사건 접수현황<sup>2)</sup>

(단위: 건)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
계	1,883	5,371	7,524	8,459	7,033	10,888	13,060

성년후견제도가 도입되면서 금치산제도 하에서 존재하였던 후견감독기구인 친족회는 폐지되고 법원이 후견감독인을 선임하거나 직접 감독을 담당하는 형태로 변경되었다. 현재는 후견감독을 위한 기관으로 임의기관인 후견감독인을 둘 수 있고, 감독업무를 위해 외부 전문가를 활용할 수 있도록 하고 있다<sup>3)</sup>. 후견감독인은 후견인의 사무를 감독하고, 후견인이 없는 경우 가정법원에 후견인의 선임을 청구해야 하며(민법 제

1) 성년후견제도는 2013년부터 시행되었으나 2013년 통계는 7월부터 집계되었기 때문에 2014년 통계를 기준으로 현재까지의 추이를 계산함.

2) 대법원, 2019 사법연감, [https://www.scourt.go.kr/img/pub/jur\\_2019\\_Book7.pdf](https://www.scourt.go.kr/img/pub/jur_2019_Book7.pdf).

3) 민법은 가정법원이 필요하다고 인정하는 때에는 직권으로 또는 피성년 후견인, 친족, 성년후견인, 검사, 지방자치단체의 장의 청구에 의하여 후견감독인을 선임할 수 있도록 하였고(민법 제940조의4 제1, 2항), 후견감독인의 결격사유로 후견인의 결격사유(민법 제940조의7, 제937)를 그대로 적용하고 있으며, 나아가 성년후견인의 가족(민법 제779조)이라는 사유를 결격사유로 추가하였다(백승흠, 2013).

940조의6 제1항) 피후견인의 신상이나 재산에 대하여 급박한 사정이 있는 경우에 그의 보호를 위하여 필요한 처분을 할 수 있고(민법 제940조의6 제2항), 후견인과 피후견인 사이에 이해상반행위를 할 때에는 후견감독인이 피후견인을 대리하게 된다(민법 제940조의6 제3항). 통상적으로 연 1회 정기적으로 후견사무보고서가 제출되면, 감독 절차가 이루어지며 후견개시 사건의 접수수가 증가하면서 후견감독 사건 역시 증가하고 있는데 후견감독 기일이 처음으로 도래한 2014년 하반기 1,595건이었던 후견감독사건은 2018년 상반기 13,696건<sup>4)</sup>으로 증가하였다(대한민국법원, 2018).

## 2. 전문가 후견인의 개념과 역할

### (1) 전문가 후견인의 개념

2011년 개정된 민법은 기존 인권침해 논란이 끊이지 않았던 금치산, 한정치산자 제도를 전면적으로 폐지하고 현재 정신적 제약이 있는 사람은 물론 미래에 정신적 능력이 약해질 상황에 대비하여 후견제도를 이용하려는 사람이 재산 행위뿐만 아니라 치료, 요양 등 복리에 관한 폭넓은 도움을 받을 수 있는 성년후견제를 도입하였다. 민법 제930조는 후견인의 수와 자격에 대해 규정하고 있는데 동 조항에 따르면 미성년후견인의 수는 한 명으로 제한되지만 성년후견인은 피성년후견인의 신상과 재산에 관한 사정을 고려하여 여러 명을 둘 수 있도록 하고 있으며 법인도 성년후견인이 될 수 있다고 명시하고 있다.

후견인을 구분하는 기준은 여러 가지가 있을 수 있는데 우선 보수의 지급여부에 따라 구분할 수 있다. 우리나라 후견제도는 기본적으로 보수가 지급됨을 기본으로 하고 있고, 그 보수는 피후견인의 재산에서 지급되도록 하고 있다. 다만, 피후견인이 되는 자가 재산이 없는 경우 공공후견인이나 시민후견, 자원봉사 후견인을 선임할 수 있다. 또 다른 분류는 자연인 후견인과 법인 후견인으로 구분할 수 있는데 자연인 후견인은 친족 후견인과 제3자 후견인인 전문직 후견인, 그리고 공공후견인으로 구분하고 법인 후견인은 비영리법인 후견인과 영리법인 후견인으로 구분된다. 자연인 후견인에서 “전문가 후견인”은 법률상 용어가 아니지만, 일반적으로 친족후견인과 구별되는 개념으로 사용되며, 변호사, 법무사, 사회복지사, 세무사 또는 그들을 구성원으로 하는 단체(법인)로서 후견인이 된 사람 또는 후견인 후보자를 뜻하는 용어로 사용된다(김성우 b, 2017).

민법 제9조 성년후견개시의 심판에 따르면 질병, 장애, 노령, 그 밖의 사유로 인한

4) 후견감독사건 접수 누적 통계임,

정신적 제약으로 사무를 처리할 능력이 지속적으로 결여된 사람에 대하여 본인, 배우자, 4촌 이내의 친족, 미성년후견인, 미성년후견감독인, 한정후견인, 한정후견감독인, 특정후견인, 특정후견감독인, 검사 또는 지방자치단체의 장의 청구에 의하여 성년후견개시의 심판을 한다고 규정하고 있다. 성년후견인의 선임에 관한 조항인 제936조에 따르면 가정법원은 성년후견인이 선임된 후에도 필요하다고 인정되면 직권으로 또는 청구에 의해 성년후견인을 추가로 선임할 수 있으며 선임할 때에는 피후견인의 의사를 존중하고 성년후견인의 건강, 생활관계, 재산상황, 성년후견인이 될 사람의 직업과 경험, 피성년후견인과의 이해관계의 유무 등의 사정도 고려하여야 한다고 명시하고 있다. 김성우(2017)의 연구에 따르면 친족들 사이에 분쟁이나 이견이 없는 경우에는 사건 본인의 처지를 잘 파악하고 헌신적으로 돌볼 수 있는 친족 중에서 성년후견인이 선임되는 것이 일반적이다. 다만 개정된 민법에 의하면 성년후견인은 신상과 재산에 관한 사정을 고려하여 여러 명을 둘 수 있도록 하고 있어(민법 제930조) 친족후견인과 전문가 후견인이 공동으로 선임되기도 한다. 이런 경우 친족은 신상에 관한 후견을, 전문가 후견인은 재산관리에 관한 후견을 하는 경우가 대부분이다. 하지만 사건 본인의 재산을 둘러싸고 친족 등 이해관계인들 사이에 다툼이 있는 경우에는 그 다툼의 당사자들을 후견인 후보에서 배제하고, 전문성과 공정성을 가지고 객관적인 입장에서 사건본인의 재산관리 업무를 수행할 수 있는 변호사나 법무사 등의 전문가 후견인을 성년후견인으로 선임하게 된다. 전문가 후견인이 개입되는 사례는 재산이 많거나, 피후견인과 가족들 사이에 분쟁이 있는 경우이므로 피후견인의 재산을 관리하고 분쟁을 대신할 수 있어야 한다는 점에서 전문가 후견인은 “재산관리 및 신상보호와 관련된 전문영역에서 공인된 자격을 갖춘 전문직으로서 자신의 전문분야를 활용하여 후견활동에 참여하는 후견인”을 의미한다고 할 수 있다(최윤영·이용표·박인환, 2014).

## (2) 법률상 성년후견제 이용지원과 전문가 후견인

발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률(2015)과 치매관리법(2019)은 민법에 규정된 성년후견제도의 이용지원을 규정하고 있으며 특정후견의 경우 비용의 일부를 지원할 수 있도록 규정함으로써 공공후견의 법적근거를 두고 있다. 지방자치단체장은 발달장애인 또는 치매환자가 일상생활에서 의사를 결정할 능력이 충분하지 아니하거나 매우 부족하여 의사결정의 대리 또는 지원이 필요하다고 볼 만한 상당한 이유가 있을 때, 권리를 적절하게 대변하여 줄 가족이 없는 경우, 별도의 조치가 없으면 권리 침해의 위험이 상당한 경우 후견심판을 청구할 수 있도록 하고 있으며 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 사람 또는 법인을 후견인 후보자로 하여 그 사람 또는 법인을 후견인으로 선임하여 줄 것을 함께 청구하도록 하고 있다(발달장애인법 제9조 및 치매관리법 제12조).

이 때 역시 후견인은 법인, 자연인이 선임될 수 있는데 다만 자연인 중 정부의 재원으로 후견서비스를 제공하는 사람을 공공후견인으로 구분할 수 있다.<sup>5)</sup> 발달장애인 공공후견사업의 경우 공공후견인의 자격은 후견법에서 양성교육을 받은 사람으로 후견기간 동안 후견법인의 지원과 감독을 받는 사람으로 한정하고 있다(서울지방법원 사회, 2018). 성년후견제 이용지원은 성년후견제도가 필요함에도 이용이 어려운 경우를 위한 조항으로 민법에서와 동일하게 성년후견인을 구분할 수 있다. 다만, 민법에서와는 다르게 후견인 이용 비용을 국가 또는 지자체가 지원할 수 있도록 규정함으로써 공공후견 이용 근거를 마련하고 있다. 이 때 공공후견인에는 친족을 포함하여 변호사, 법무사, 사회복지사 등 전문직도 활동할 수 있다.

### (3) 전문가 후견인의 교육

전문가 후견인 교육은 각 전문가 영역별로 대한변호사협회, 사단법인 한국성년후견지원본부, 사회복지사협회의 사회복지사 전문가 후견인 교육과정 운영, 후견사회복지사협회의 전문가 후견인 양성교육 등으로 진행되고 있으며 시간은 30~40시간으로 운영된다.

다만 법원에서 전문가 후견인을 선정한 후 전문가 후견인을 대상으로 초기 단계의 교육을 맡아서 시행하지 않았으나 전문직 후견인들로부터 후견인으로서의 업무를 수행하면서 필요한 보수교육의 요청이 제기되자, 연 1회 정도 간담회 형식 등으로 전문가 후견인 후보자에 대한 교육을 사실상 담당하는 법원도 등장하고 있기도 하다(서울지방법원 사회, 2018).

이외에 후견법인의 경우도 교육을 실시하고 있는데 예를 들어 변호사인 후견담당자는 대한변호사협회에서 실시하는 전문직 성년후견인 양성 교육을 포함하여, 서울가정법원에서 실시하는 각종 간담회에 참석하는 것은 물론, 다른 법인후견인들과 연계하여 주기적으로 토론회 등에 참석하고 있다. 사회복지사인 후견담당자는 한국사회복지사협회에서 주관하는 전문직 성년후견인 양성 교육을 포함하여, 서울가정법원에서 실시하는 각종 간담회에 참석하거나 한국후견사회복지사협회의 경우 자체적인 교육 및 후견인이 되기를 희망하는 사람들을 모집, 교육을 실시한다.

5) 친족이나 전문직 후견인은 후견인의 사건본인에 대한 관계에 따른 분류인 반면, 공공후견인은 후견비용부담을 기준으로 한 분류이므로 적절하지 않다는 지적이 있으나 김성우(2017)에 따르면 통상적으로 이러한 분류를 사용하고 있다

### 3. 전문가 후견인에 대한 선행연구

#### (1) 외국의 전문직 후견인 제도

미국 법원은 사적 전문후견인 및 법인을 포함하여 다양한 유형의 후견인을 활용하고 있는데, 일반적으로 친족후견인, 전문직 후견인, 공공후견인(public guardian) 등 세 가지 유형으로 분류할 수 있다(김윤정 외, 2017). 미국에서도 법원은 피후견인의 가족 구성원이나 가까운 친구 등을 후견인으로 임명하기를 선호하는 경향이 있으나 모든 경우에 이러한 가족이나 친지 후견인을 활용할 수 있는 것은 아니어서 2000년대에 들어 전문직 후견인에 대한 수요가 증가하여 왔다. 이에 따라 전문직 후견인이나 전문후견법인 등의 서비스 산업 또한 성장하여 왔다. 프랑스는 기존의 성년후견 제도를 개선하고 성년보호사법수임인(le mandataire judiciaire à la protection des majeurs)이라는 전문 후견인 직을 창설하여 2009년부터 시행하고 있다. 피보호성인과 특별한 관계가 없는 제3자는 사법수임인 자격이 있어야만 민법상 성년보호 임무를 수행할 수 있으며, 자격은 국가가 관리하는 교육과정을 이수하여 자격증을 발급받고 관할청의 명부에 등록되어야 인정된다. 사법수임인이 성년보호 임무를 맡는 경우에는 보수의 전부 또는 일부를 피보호인의 수입을 고려하여 사회법전에서 정한 방식에 따라 피보호인이 부담하고, 피보호인이 부담하지 못하는 부분을 보충적으로 국가 또는 지방자치단체가 부담한다(박현정, 2017).

독일의 경우 피후견인의 친족, 친구, 친지 또는 이웃이 무보수로 후견업무에 종사하는 명예후견인, 직업성년후견인을 운영하고 있으며 성년자에 대한 후견분야의 관청 업무는 소년청(Jugendamt)이 담당하였다. 이후 이 부분에 대한 관청의 업무를 규율하기 위한 독자적인 법률로서 이른바 성년후견청법(Betreuungsbehördengesetz, BtBG)62)이 1992. 9. 12. 제정되었으며 연방법률인 성년후견청법 외에 각 주(州)별로 성년후견법 시행법을 제정하여 시행하고 있다. 성년후견업무는 성년후견청에서 담당하고 있는데 성년후견청에서 제시하고 있는 독일의 직업성년후견인의 기준은 ① 3년간 사회복지 또는 법률직이나 행정직에 종사했을 것, ② 성년후견법과 관련한 계속 교육을 받았을 것, ③ 정신질환자와의 소통능력 및 기타 숙련도를 요건으로 하고 있다(김윤정 외, 2017).

일본은 우리나라와 가장 비슷한 성년후견제도를 운영하고 있는데 변호사, 법무사(사법서사), 사회복지사 등이 전문직 후견인으로 활동하고 있다는 점, 각 소속단체나 그 단체가 설립한 사단법인을 통하여 기초연수나 보수교육을 받게 된다는 점에서 우리나라 성년후견제도와 유사한 측면이 있다. 하지만 소송 등 법적 절차가 복잡하고, 재산 관리와 신장보호를 위하여 전문적인 지식이 필요하거나 적당한 친족후보자가 없는 경

우, 그리고 후견인 등에 의한 부정의 위험을 회피하고 본인의 재산보호를 꾀하기 위하여, 친족 이외의 제3자(전문직)를 후견인 등으로 선임하는 사례가 점차 증가하고 있다. 실제로 일본의 후견제도가 개시된 2000년에는 제3자를 성년후견인으로 선임한 것이 전체의 약 10%정도였으나 2015년에는 친족 이외에 제3자인 변호사, 사법서사, 사회복지사 등을 성년후견인으로 선임한 사례가 70.1%이었다(홍승욱, 2016).

## (2) 전문가 후견인에 관한 선행연구

성년후견제도 도입 이후 성년후견제도에 관한 다양한 연구들이 수행되었으나 전문가후견인에 대한 연구, 그 중에서도 전문가 후견인의 활동 경험에 대한 연구는 극히 제한적이었다. 최근까지 전문가 후견인에 대한 연구들은 대부분 외국의 전문가 후견인 제도를 통해 우리나라의 전문가 제도를 활성화하기 위한 방안을 제시하고 있다.

이충은(2015)은 일본에서 친족후견인 뿐만 아니라 전문직 후견인에 의한 부정착취가 증가하고 있음을 지적하면서 우리나라에서도 친족뿐만 아니라 전문가 후견에도 후견지원신탁제도를 도입(하여), 피후견인의 재산을 실질적으로 보호할 수 있는 체계를 마련할 것을 제안하고 있다. 안문희(2018)는 프랑스에서 전문가후견인이 비교적 짧은 기간 안에 정착한 배경으로 전문후견인에 대한 수요의 증가와 함께 보수지급에 대한 지원이라고 지적하면서 우리나라의 전문가 제도도 경제적 자력이 없는 피후견인에게 적합한 친족후견인을 선임할 수 없는 경우에는 전문후견인을 선임하고 이에 대한 보수를 국가가 보조하는 방안 또한 마련되어야 할 것이라고 하였다. 송인규(2017)는 전문가후견인들이 실무과정에서 금융기관, 공공기관의 후견제도에 대한 인식부족으로 인한 행정업무의 비효율성을 지적하면서 사무편의를 제고할 수 있는 제도를 마련하는 것이 필요하다고 제안하였다.

이상의 선행연구에서 살펴보듯이, 전문가 후견인에 관한 연구는 주로 외국제도의 국내 적용과 함의에 관한 연구들이 중심이었고 실제 전문가 후견인의 후견 활동경험에 대한 연구는 매우 제한적이었다. 이에 본 연구에서는 재산관리 전담의 전문가 후견인의 활동경험과 후견사무에서 겪는 어려움 등을 파악하여 전문가 후견인의 인식과 제도 발전방안에 대해 모색하고자 한다.

### Ⅲ. 연구방법

#### 1. 연구 참여자 선정

본 연구의 수행을 위한 연구 참여자의 선정은 성년후견서비스를 제공하고 있는 전문가 단체와 연구 참여자들로부터 소개받는 눈덩이 표집방법을 활용하여 전문가 후견인 활동을 하고 있는 6명을 선정하였다. 참여자들은 모두 성년후견인제도가 도입된 초기부터 활동을 해왔으며 구체적으로 연령대는 30대 1명, 40대 4명, 50대 1명으로 후견법인 또는 공익법인에 소속되어 활동하고 있는 법률 분야 전문가이다. 연구 참여자 중 법무사의 경우 법무사협회에서 설립한 성년후견지원본부를 통해 후견사건을 받아 개인으로 활동하는 반면 변호사들의 경우 공익법인 소속 변호사로서 후견활동을 하고 있다. 연구 참여자들의 특성은 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 연구 참여자 특성

참여 자	연령대	성별	보유자격	전문가 후견인 경력	대표적 담당사례
A	30대	남	변호사	7	고령과 치매로 인해 와상환자인 A는 자녀들과 재산분쟁이 있어 분쟁을 대신할 후견인이 필요하여 개입함
B	40대	남	변호사	7	재력가 A가 치매로 인해 재산관리가 어렵고 다양한 소송이 얽혀 있어 재산관리 및 분쟁을 대신할 후견인이 필요하였음.
C	50대	남	변호사	7	재력가 A의 네 자녀 사이에 법적분쟁이 있어 자녀들 간의 합의가 어렵고 피후견인 당사자 본인도 다양한 소송건으로 분쟁 해결이 필요하였음.
D	40대	여	법무사	7	정신질환자인 A는 재산관리가 어려운 상황으로 형제들에 의해 재산을 갈취, 병원에 강제입원당하는 경우가 있었음. 이에 후견인이 개입, 인권을 보호하는 한편 재산관리를 맡았음.

E	40대	남	법무사	6	치매에 걸린 모친A와 모친을 모시고 사는 아들B, 그리고 다른 아들들 사이에 재산 분쟁이 있어 모친A를 대신하여 재산관리를 수행.
F	40대	남	법무사	6	고령으로 인한 질병을 앓고 있는 모친 A의 재산을 두고 아들끼리 분쟁. A를 대신해 소송과 A의 건물관리를 담당하고 있었으며 A가 사망함에 따라 아들들에게 후견비용 심판청구가 되어 있음

## 2. 자료수집 및 분석 방법

본 연구의 자료수집 기간은 2019년 7월 14일부터 8월 13일까지였으며, 면담장소와 시간은 참여자가 원하는 장소와 희망하는 시간으로 선정하였으며, 면담시간은 1시간 30분에서 2시간 내외로 하였다. 우선 연구 참여자들에게 연구의 취지를 설명하고 연구자의 참여 동의를 구하였으며, 인터뷰 전에 반구조화된 질문지(Semistructured interview)를 이메일을 통해 인터뷰 참여자에게 제공하였다. 면담 중에는 사전 동의를 구한 후 연구 참여자가 충분히 의식할 수 있는 위치에 녹음기기를 설치한 후 녹음을 진행하였으며 대답하기 어려운 질문 또는 대답하고 싶지 않은 질문에 대해서는 언제든지 중단을 요청할 수 있음을 고지한 후 시작하였다.

사전에 제공한 질문지를 토대로 경험을 설명하도록 하되 인터뷰의 흐름에 따라 도중에 구체적 사안이나 경험의 구체적인 부분들에 대해서는 추가로 질문하여 내용의 심층성을 더하고자 하였다. 연구 참여자들에게 사전에 제공한 질문내용은 ‘전문가 후견인 참여 경로와 동기’, ‘전문가 후견인 활동에서의 채용 조달 방식’, ‘전문가 후견인으로서 직무수행의 원칙과 기준’, ‘전문가 후견인으로서의 주요 직무 내용과 직무수행의 어려움은 무엇인가’ 등이었다. 녹취된 인터뷰는 참여자가 표현한 언어 그대로 한글프로그램으로 전사(transcription) 작업을 한 후 분석을 위한 원자료(raw data)를 구성하였다. 이후 원자료를 여러 차례 읽으면서 연구주제 관련된 핵심적인 개념들을 분류하고, 구체적으로 발견된 범주나 과정을 확인하는 순환적 과정을 거쳤다. 이렇게 도출된 개념을 지속적으로 비교 검토를 통해 유사한 개념들을 그룹화 하여 범주화하였다. 또한 모든 유의미한 자료들이 범주에 반영되는 포화상태에 다다를 때까지 지속적으로 원자료를 비교 검토하였다.

본 연구에서는 전문가 후견인의 활동경험과 역할인식을 탐색하고 기술하기 위해 주

제 분석(thematic analysis) 기법을 활용하였다. 구체적으로는 인터뷰 자료 속의 패턴과 의미단위를 구성하기 위해 Braun과 Clarke(2006)의 주제 분석 6단계를 사용하였다. 먼저 1단계는 자료와 친숙해지는 단계로 연구자는 녹취된 자료를 반복적으로 읽으면서 인터뷰 내용에 몰입하고자 하였다. 2단계는 초기 코드를 생성하는 단계로서 연구 질문에 따라 코드를 분류하고 잠정적인 개념과 관련된 자료들을 수집하였다. 3단계는 주제 찾기 단계로서 연구 질문에 따라 코드를 분류하면서, 또한 유사한 주제들을 통합하여 세분화하고 자료를 분류하였다. 4단계는 주제를 검토하는 단계로서 전체 자료부분에서 주제가 적합하게 파악되었는지 주제도(thematic map)를 통해 상호연관성을 확인하였다. 5단계는 각 주제를 세부적으로 묘사하기 위해 지속적인 분석을 통해 각 주제에 대한 명확한 의미를 생성하고 각 주제들을 명명하였다. 마지막 단계는 선택한 자료들을 최종적으로 분석하여 보고서를 작성하는 단계로 각 주제들이 함축하는 의미들을 5단계까지 재검토하여 분석 결과를 기술하였다.

### 3. 연구의 엄격성 및 윤리적 고려

본 연구에서는 연구 참여자의 권리보장을 위해, 연구 참여자의 비밀보장과 인터뷰 과정에서 녹취여부 그리고 인터뷰 장소와 시간에 대해 우선적으로 배려를 하였다. 개별 인터뷰 진행시 연구자는 본인의 신분, 연락처 그리고 연구목적과 내용 등에 대해 간략히 소개하였다. 또한 원활한 인터뷰를 위해 연구 참여자에게 본 연구의 목적과 내용, 질문과제 및 연구방법 등에 대해 사전에 이메일로 설명하였으며, 연구 참여 시 수집되는 자료가 비밀이 유지되며 연구목적을 위해서만 사용됨을 고지하였다.

연구자는 인터뷰를 시작하기 전 위의 사항을 다시 한 번 설명하고 참여자가 인터뷰 도중 중단을 원할 시에 인터뷰를 중단할 수 있음을 고지하였으며 연구 참여 동의서에 자필 서명을 받고 인터뷰와 녹취를 수행하였다.

## IV. 분석결과

전문가 후견인들의 후견활동 경험과 관련된 의미 있는 진술들을 Braun과 Clarke(2006)의 주제 분석 6단계에 따라 분석한 결과 <표 2>와 같이 44개의 의미단위, 15개의 주제와 7개의 주제군이 도출되었다. 7개의 주제군은 ‘공익적 관심과 새로운 영역개발을 위해 전문가 후견을 시작함’, ‘분쟁이 심한 후견사례에서 피후견인의 복리증진을 위해 활동하게 됨’, ‘후견활동 기준인 피후견인의 의사존중을 위해 노력함’, ‘비효율적 업무 관행’, ‘전문가 후견사무 과정에서 부딪히는 다양한 어려움’, ‘전문가 후견인 제도에 대한 회의’, ‘전문가 후견인의 바람직한 활용방안과 역할’이다. 참여자들의 후견활동 경험에서 드러난 주제는 시간의 흐름으로 기술하였으며 이것은 참여자의 경험들을 재구성하는 과정에서 시간차원의 상호 관련성을 가지고 있다고 할 수 있다.

<표 2> 전문가 후견인의 후견활동 경험에 대한 범주와 주제군

구성의미	범주	주제군
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기존의 법무사가 하는 영역이 틀에 박혀있음/</li> <li>• 경쟁사회에서 기존 법무사나 변호사와 차별성이 필요/</li> <li>• 새롭게 시작하는 제도에 대해 적극적 개입 필요성 느낌/</li> <li>• 법원의 안내문과 공고를 보고 소속법인에서 시작/</li> <li>• 전문가 후견인 자격(법무사, 변호사 등) 외에 후견인이 되기 위한 교육을 따로 받음/</li> </ul>	<p>새로운 기대와 관심을 갖고 전문가 후견인을 시작함</p>	<p>1. 공익적 관심과 새로운 기대를 갖고 전문가 후견을 시작함: 전문가 후견활동 동기</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관련 외국 전문가집단과의 교류를 통해 제도에 대해 인지함 /</li> <li>• 제도가 먼저 시작된 국외사례를 보고 제도 도입에 대비함/</li> </ul>	<p>외국의 사례를 보고 제도에 대한 관심을 가짐</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 취약계층의 권익옹호에 대한 관심이 있었음/</li> <li>• 의사결정능력에 문제가 있는 사람을 대변할 수 있다는 기대를 가짐</li> </ul>	<p>공익적 차원에서 관심을 갖고 시작</p>	<p>2. 갈등이 심한 후견사례에서 피후견인의 복리증진을 위해 활동하게 됨 : 재산관리 전문후견인의</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이해관계자들의 다툼이 있는 사건을 맡게 됨</li> <li>• 피후견인의 가족이 후견인이 되는 것에 부동의 되며 법원에 의해 전문가 후견인이 선임됨</li> <li>• 분쟁이 심한 상태에서 법원을 통해 전문가 후견인이 지정됨</li> </ul>	<p>피후견인 이해관계자 간 분쟁이 심한 사건이 주어짐</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일탈재산을 회복하여 피후견인을 개호함</li> <li>• 주 업무는 피후견인의 재산관리와 재산과 관련된 분쟁 조정임</li> </ul>	<p>재산관리와 보호를 통해 피후견인의</p>	

구성 의미	범주	주제군
	복리를 증진하고자 함	업무수행 상황
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 피후견인의 추정적 의사를 고려하는 것이 후견업무의 기준</li> <li>• 후견활동에 있어서 가장 큰 기준은 피후견인의 복리로 정하고 있음</li> </ul>	후견활동의 기준은 피후견인의 복리와 의사	3. 후견활동 기준인 피후견인의 의사존중을 위해 노력함
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 원활한 후견사무를 위해 피후견인 이해관계인들의 욕구를 파악하고 동의를 구하는 노력을 함.</li> <li>• 피후견인 주변인들과의 면담을 통해 피후견인의 평소 의사를 파악하려는 노력을 함</li> </ul>	피후견인의 의사 파악을 위한 노력	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 피후견인의 상태에 따라 의사를 파악하는데 어려움이 있거나 명확한 기준이 없음.</li> <li>• 피후견인의 복리를 판단할 수 있는 기준이 모호할 때의 표준이 없음</li> <li>• 후견활동 매뉴얼의 부재로 인한 현장 사무 활동의 어려움</li> </ul>	피후견인의 의사 판단이 어려운 경우가 있으나 매뉴얼이 부재	4. 비효율적 업무 관행
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전문가 후견인의 자율적 판단보다는 사무에 대해 법원의 허가를 받음</li> <li>• 독단적으로 판단할 경우 발생할 수 있는 문제를 방지하기 위해 일일이 법원의 허가를 받음</li> </ul>	애매한 사무에 대해 자율적 판단보다는 법원의 허가를 득함	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 은행이나 공공기관의 제도 인지 부족으로 원활한 행정업무 진행이 어려움</li> <li>• 법원 결정문 있어도 전문가 후견인의 역할에 대한 인지부족으로 관련 기관(예를 들어 의료기관)이 비협조적임</li> <li>• 피후견인의 전문가후견인 역할에 대한 이해부족으로 후견사무활동이 어려움</li> </ul>	유관기관의 후견제도에 대한 이해 부족으로 인해 겪는 후견사무 수행의 어려움	5. 전문가 후견사무 과정에서 부딪히는 다양한 어려움
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 피후견인 가족들의 불신과 비협조적 태도</li> <li>• 후견인에 대한 거부와 피후견인을 둘러싼 이해관계자들의 후견사무 방해</li> <li>• 후견보수청구에 대해 불만이 많은 피후견인의 이해관계자들과의 갈등이 발생</li> </ul>	전문가 후견인 개입에 대한 피후견인 가족들의 불신과 비협조	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전문가 후견인에 대한 보수만으로는 경제적인 생활이 어려운 현실</li> <li>• 후견보수로는 인건비도 충당되지 않아 소속된 법인에서 재</li> </ul>	자체적 재원조달이 어려운 전문가	6. 전문가 후견인 제도에 대한 회의

구성 의미	범주	주제군
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 원을 지원</li> <li>• 후견사무에 소요된 시간만큼 받지 못하는 후견보수</li> <li>• 지원 없이는 지속이 어려운 전문가 후견인 단체 또는 법인</li> <li>• 수익을 낼 수 없는 전문가 후견인 사무활동</li> </ul>	후견 제도	7. 전문가 후견인의 바람직한 활용방안과 역할
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전문가 후견인으로 인해 피후견인을 둘러싼 가족관계가 오히려 깨진다는 생각이 듦</li> <li>• 시간과 노력에 비해 적은 보수로 지쳐가는 전문가 후견인</li> <li>• 수입료를 제때 받기가 어려운 현실</li> <li>• 본연의 업무에 충실하기 어려운 현실</li> <li>• 피후견인 이해관계자들과의 갈등 상황에서 뒷전으로 밀려나기도 하는 피후견인</li> </ul>	전문가 후견인의 역할에 대한 회의	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신상에 관한 전문가 후견인과의 협업을 통해 피후견인을 위해 각자 필요한 분야에 대해 집중할 수 있다고 생각함</li> <li>• 신상과 재산관리 후견을 따로 생각할 수 없는 경우가 많으므로 협업이 필요</li> </ul>	피후견인을 위해 각 분야 전문가 후견인들의 협업이 필요	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 친족들이 독자적으로 하기에는 복잡하고 많은 후견사무</li> <li>• 후견상담위원으로 친족후견인들을 상담하면서 전문가 후견인의 역할에 대해 생각하게 됨</li> <li>• 재산관리 전문가 후견인의 역할은 후견을 직접 하기보다는 가족후견인의 역할을 지원하는 것이 낫다고 생각하게 됨</li> </ul>	친족후견인들을 상담하며 전문가 후견인의 역할에 대해 생각함	

### 1. 공익적 관심과 새로운 영역개발을 위해 전문가 후견을 시작함 : 전문가 후견 활동 동기

이 주제는 법무사나 변호사 등 법률가로 활동하다가 전문직 후견인을 시작하게 된 동기와 배경과 관련되어 있다. 연구 참여자들은 우리나라에 제도가 도입되기 전부터 외국에서 시행되고 있는 후견제도에 대해 관심을 갖고 있었고 포화되고 있는 법률가 현장에서 기존과는 다른 영역의 개발이 필요하다고 생각하고 있었다. 또한 치매 및 발달장애인 등 의사결정능력 장애인의 증가함에 따라 그들을 대변하고 권익을 옹호할 수 있는 제도가 도입될 것이라고 생각을 했었다. 그런 중에 민법 개정과 함께 성년후견제도가 도입되어 법원에서 전문가후견인과 후견법인을 모집하면서 전문가 후견인으로써 활동을 할 수 있을 것이란 희망을 갖고 전문가 후견인을 시작하게 되었고 그에 따른 전문가 후견인 교육도 따로 받았다.

기존의 법무사가 하는 영역이 틀에 박혀있고 새로운 법무사 입장에서 기존에 있는..그것도 경쟁이지 않습니까. 어떻게든 남과 다르게 하려면 무엇이든 남과 달라야 한다. 그러니까 새롭게 시작하는 것이 있으면 좀 더 적극적으로 해야지 ..(연구참여자 D)

일본이 우리보다 10년 정도 앞서가고 있거든요. 고령화 사회에서.. 그러니까 우리는 항상 일본을 참고를 하죠. 일본 사법서사들이 많이 하고 있거든요.. 성년후견업무.. 한국에서는 안 하고 있기 때문에 .. 법 도입될 단계에서 일본을 따라갈 거기 때문에 입법 단계에서부터.....별도로 후견에 대한 전문교육을 받아야 되는 거죠 후견을 거쳐서 후견사무담당자가 됐고요.(연구참여자 F)

처음에 변호사가 되고 막연하게 노인이나 장애인에 대해 관심을 가지고 있긴 했었거든요... 그런데 후견은 피후견인을 대신해서 대변하는 것까지는 똑같은데 후견은 모든 것을,,일상을 대변하는 거고 이 분을 둘러싸고 있는 다양한 이해관계..를 다루죠...판단력이 부족한 자에 대한 권익옹호를 해야겠다는 생각을 하면서 때마침 시작된 성년후견제도를 이용해보자 했고.. (연구참여자 A)

## 2. 갈등이 심한 후견사례에서 피후견인의 복리증진을 위해 활동하게 됨 : 재산관리 전문후견인의 업무수행 상황

법률분야 전문가 후견인이 주로 맡는 후견사례들은 가족 간에 분쟁이 심한 사건이거나 피후견인을 둘러싼 이해관계자들의 갈등이 복잡한 사건들이다. 피후견인의 가족 중 일부가 후견인을 정하여 청구하였으나 다른 가족이 부동의하여 법원을 통해 전문직 후견인이 선임되는 경우이며 전문가 후견인은 어느 이해관계자들의 편에도 서지 않고 피후견인의 입장에서 재산을 보호, 관리함으로써 피후견인의 복리를 증진하기 위한 후견활동을 할 수 있는 장점이 있다.

법무법인이 후견인으로 지정되는 것은 피후견인의 추정상속인들의 재산 분쟁이 격렬한 경우이고 ...(연구참여자 B )

상속자들이 동의를 해주면 당연히 거기로 해주죠. 그럼 전문가후견인으로 넘어오지는 않죠. 부동의한 경우만 올라오죠. (연구참여자 F)

장남 차남 저한테 전화오고. 서로 욱하고 그러니까 .. 서로 소송이 붙어 있어요. .. 그럼 우리는 할 수 없이 소송에 참여를 해서 중립적으로.. 말이 중립적이지 애매해요. 우리 입장에서는 일탈재산 회복이라고 해서 피후견인의 재산을 회복을 해야 되는 거냐.. 간병비도 마련이 잘 안 되거든요. 치매어르신인데 매달 간병비를 넣어줘야 되고 생활비 들어가고 그걸 상가월세 받아서 저희들이 지금을 하고 있거든요. .. (연구참여자 F)

### 3. 후견활동 기준인 피후견인의 의사존중의 대원칙

법률분야 전문가 후견인들이 말하는 주요 후견사례들은 갈등이 심한 사건이다. 전문가 후견인은 이러한 갈등 속에서도 후견인들은 피후견인의 의사를 파악하고 존중하여 복리를 증진하고자 다양한 노력들을 수행한다. 후견제도는 피후견인의 자기결정권의 존중과 잔존능력의 활용을 기본이념으로 하고 있기 때문에 전문직 후견인들은 후견활동에 있어서의 목표를 피후견인의 추정적 의사를 파악, 존중함으로써 피후견인의 복리를 증진하는 것으로 정한다. 하지만 법률 전문직 후견인들이 맡게 되는 사건들은 대부분 피후견인이 의사를 표현하기 어려운 상태이므로 사건이 개시되면 주변인과의 면담을 통해 피후견인의 평소 의사를 파악하려는 노력을 한다. 또한 갈등이 있는 주체들은 대부분 피후견인의 가족이므로 원활한 후견사무를 위해 법적인 잣대를 일관적으로 적용하기보다는 그에 앞서서 피후견인의 이해관계인들의 동의를 구하고 원만한 관계를 맺고자 노력한다.

대원칙이라는 게 있잖아요.. 피후견인의 복리를 위해서 한다는. 우리의 중심은 어떤 것이 최종적으로 피후견인의 복리를 위해서 더 좋은 것인가 조금 더 중심을 잡고 (연구참여자 F)

그 분이 온전한 의사결정을 할 수 있었으면 결정했었을 그 방법..이 뭔지를.. 추정적 의사를 가장 고려해서 업무를 하게 되는데.. 꾸준히 주변인과의 면담.. 이런 걸 다하고 후견업무를 개시를 하면 이해관계에 있는 분들과의 면담일정..을 가장 먼저 잡거든요.... 그리고 이해관계인들이 각각 원하는 내용이나 후견 업무에서 반영되었으면 하는 것들이 뭔지 하는 것들을 가장 먼저 면담을 해서 확인을 하고 가장 분쟁이 적은 방식으로 업무를 하려고 하거든요. (연구참여자 B)

성년후견인의 입장에서는 어떤 한 이해관계당사자하고 척을 저서 일을 할 수는 없거든요. 최대한 자제하고 대립하지 않으려고 하고.. (연구참여자 A)

#### 4. 비효율적 업무 관행

먼저 피후견인의 의사를 파악하고 그에 따라 결정을 하기 위해 다양한 노력을 하지만 피후견인의 상태에 따라 의사를 파악하는데 어려움이 발생하지만 의사결정에 대한 객관적 기준이나 발생할 수 있는 다양한 상황에 대한 프로토콜이 부재하여 후견업무 수행에 어려움을 겪게 된다. 따라서 애매한 사무에 대해서 전문직 후견인이 자율적 판단을 하기 보다는 일일이 법원의 허가를 얻어 추후 발생할 수 있는 문제의 소지를 없애고자 한다. 이러한 비효율적인 후견사무 과정으로 인해 오히려 피후견인의 복리나 인권은 우선순위에서 뒤로 밀리게 된다.

치매 판정을 받고 성년후견개시 신청을 하고 심판을 통해서 결정이 나기까지 시간이 걸리거든요. ..그러면 일단 가장 먼저 본인의 의사를 확인하는데 저희가 여쭙었을 때는 맞다고 했다가 다른 사람이 물어볼 때는 아니라고 했다가 또 법원에 가서는 다르게 이야기 하고 .. 이런 경우가 있습니다. 이럴 때는 좀 난감하죠. 저희는 병세가 진행되는 중간에서 이 의사를 확인했었는데 그게 확정적인 상황에 대한 객관적인 판단의 자료가 되지 않는 것이 어려움인 것 같아요... 법정에서 제출이 되고 법원에서 또 이 분을 모셔가지고 증인신문을 했을 때 또 다른 말이 나올 수 있어서.. (연구참여자 A)

부동산이 있어도 현금화가 안 되는 거고.. 현금화를 하려고 해도 법원의 허가가 있어야 받고 처분을 해야지만 궁극적으로 병원비 처리가 가능한데 그런 걸 어떻게 처리해야 하는지에 대한 매뉴얼이 없어요. (연구참여자 D)

#### 5. 전문가 후견사무 과정에서 경험하는 어려움

전문가 후견인들은 후견사무과정에서 다양한 어려움에 직면하게 되는데 크게 제도에 대한 이해 부족으로 인한 후견사무활동의 어려움, 전문가후견인 개입에 대한 불신, 후견사무 외에 피후견인의 이해관계자와의 갈등으로 구분할 수 있다.

- (1) 유관기관의 후견제도에 대한 이해 부족으로 인해 겪는 후견사무 수행의 어려움

후견제도가 시행된 지 7년이 넘었음에도 전문가 후견인의 역할이나 후견제도의 인

지도는 여전히 높지 않아 각종 업무 수행에 있어서 전문가 후견인들은 어려움을 겪는다. 은행, 공공기관, 의료기관 등과의 업무에서 이러한 인지부족으로 전문가 후견인들은 필요한 서류를 발급받는 데 있어서 시간이 오래 걸리거나 반복적인 방문을 해야 하는 경우가 발생한다. 또한 금융 업무에 있어서도 비대면 업무를 금지하고 대면업무를 해야만 하기 때문에 후견사무에 불필요한 시간이 소요되고 있다.

은행업무나 이런 걸 편하게 볼 수 있도록 ..지금 비대면 업무가 거의 되지 않거든요. 우리가 이제 일상적으로 은행가서 돈 찾고 이런 시대는 아닌데 후견업무는 비대면 업무를 제한하고 있어가지고 은행 창구를 이용해야 된대거나 . (연구참여자 C)

후견등기사항 증명서라는 것은 유효기간이 3개월인데 인터넷발급이 안 돼요. 그래서 항상 법원에 가서 발급받아가지고 은행에 가야 된대거나 ..후견인은 법정 대리인임에도 불구하고 이 사람의 얘기는 듣지 않고 가족이 출금을 막아주세요 이러면 출금이 막혀버리는 이런 사태도 생겨서.(연구참여자 F)

## (2) 전문가 후견인 개입에 대한 피후견인 가족들의 불신과 비협조

전문가 후견인은 가족이 원해서 선임된 후견인이 아니기 때문에 전문가 후견인의 개입에 대해 피후견인의 가족들은 불만과 불신으로 전문가 후견인을 대하게 된다. 또한 피후견인을 위한 후견사무를 진행함에 있어 비협조적인 태도를 취하여 후견사무 진행에 차질을 빚기도 한다. 특히 본인들이 선임하지 않은 전문가 후견인의 보수나 피후견인의 재산에서 지출되는 후견보수 청구에 대해 거부감을 갖고 전문가후견인의 개입을 거부하기도 한다.

피후견인의 가족들이 자기의 가족의 재산을 후견인들이 월급이라고 볼 수 있고 수수료라고도 볼 수 있고.. 지급하는 것에 대해 거부감을 가지시거든요.. 피후견인에 대해서는 왜 당신이 관심을 갖느냐.. 터치하지 마라. 오지마라. 또 다른 형제들은 우리 아픈 형제가 재활하는데 후견인이란 사람은 오면 치료하는데 방해된다.. 접근하지 마라. ..이러죠.(연구참여자 A)

후견인은 본인들의 의사에 반해서 하고 마음에 안 드는데 돈도 내야 되고 .. 그러니까 그 사람들도 화가 나는 거예요.. 본인들은 처음에 자기들이 후견인을 하겠다고 법원에 청구했는데 법원에서 판단해서 제3자를 선임한 것도 마음에 안 드는데 돈까지 내라고 하니까.. (연구참여자 B)

법률분야 전문가 후견인들이 후견사무를 진행하는데 있어서 부딪치는 어려움은 후견사무에 대한 이해관계자들의 비협조나 불만뿐이 아니다. 후견인이 마음에 들지 않는다면 지속적으로 후견인 변경청구를 하거나 형사소송을 하여 후견업무에 집중을 못할뿐만 아니라 본연의 업무에도 지장을 주는 경우가 발생하고 있다. 또한 이해관계자의 지속되는 문의, 이해관계자 간의 갈등상황에서 후견인에게 지속적인 전화, 요구 등이 이어지는 등 본연의 후견업무 외의 갈등해결을 위한 업무에 노력을 투입하여야 한다. 이 외에도 후견 중에 피후견인이 사망한 후 후견활동보수 심판문이 나왔음에도 상속인들이 보수 지급을 지연하면서 그에 대한 민사소송이 발생하기도 하여 전문가 후견인의 피로감은 가중된다.

거의 매일 전화가 오거든요. 겨울에 시달릴 때는 집 고쳐내라고 하고 물 샌다.. 세입자들이 .. 그럼 가서 봐야 되고 사진 찍고 .. 그게 제일 힘들어요. 새벽부터 전화 와가지고 물 샌다고 하고 .. 왜냐하면 건물주에게 요구를 해야 되는데 당연히 후견인이 관리를 하고 있으니까(연구참여자 F).

후견인이 업무를 하고 있으면 그 업무가 마음에 들지 않으면 후견인 변경신청을 하고 그 후견인 변경신청도 재판과정이니 참석을 해서 후견인 업무를 정상적으로 잘 했었다는 이야기도 해야 되고 .. 그 이해관계인과의 갈등 속에 후견인도 휘말려 들어갈 수밖에 없어서 그러다보면 형사고소를 당하기도 하고..(연구참여자 B)

## 6. 전문가 후견인 제도에 대한 회의

### (1) 자체적 채용조달이 어려운 전문가 후견제도

전문가 후견인들은 갈등상황이나 후견사무 과정에서의 어려움을 겪으면서 전문가 후견인의 역할에 대해 회의를 갖게 된다. 특히 전문가 후견인은 보수 지급이 원칙임에도 책정되는 보수가 담당하는 사무의 경중에 비해 적게 책정되기 때문에 후견사무 만으로는 경제적인 생활이나 인건비조차 충당하기 어렵고, 그나마 보수를 제때 받지 못하는 현실, 피후견인의 복리와 인권을 존중하기 위해 시작한 일임에도 지지와 지원을 받지 못함으로써 전문가 후견인으로 활동하는 것에 대한 회의감을 갖게 된다.

저처럼 소규모로 하는 사람은 유지가 어렵죠. 제가 일을 다 해야 되고 사무실도 유지해야 하고 월세도 내야 되고 고정비용도 있어야 하고 직원월급도 줘야 되고

그러려면 다른 수익을 얻어야 되는데 그 시간에 자꾸 시간을 뺏기니까 수입이 줄죠.(연구참여자 F)

제가 맡은 사건도 이해당사자들 사이에 소송이 계속 벌어지고 있는 건들이어서 해결을 하자면 그 소송자료들을 다 봐야 되는 일들이거든요. 그런데 보수를 청구하면 법원이 굉장히 보수를 삭감하시죠.(연구참여자 B)

### (2) 전문가 후견인 역할에 대한 회의

특히 법률분야 전문가 후견인이 하게 되는 후견사례들은 재산관리에 치중되어 있는데 전문가 후견인이 개입함으로써 피후견인의 사후에 발생할 수 있는 가족 간의 다툼을 미리 앞당기는 것은 아닌지에 대해 생각하게 되면서 법률 분야 전문가 후견인의 역할은 무엇인지에 대해 고민하게 된다.

사실 저는 회의적인 게 어차피 상속될 재산에 대하여 저희들이 개입해갖고 관계가 더 엉클어지는 느낌도 많이 받거든요. 저희들은 일탈재산 회복이라고 해서, 이 사건도 마찬가지이지만.. 법원에 왔다갔다하면서 더 원수가 되는 경우가 많아요..(연구참여자 A)

### (3) 법률분야 전문가 후견인 제도 자체에 대한 회의

전문가 후견인은 기본적으로 보수를 받는 것을 원칙으로 하지만 후견보수는 피후견인의 재산에서 청구되기 때문에 피후견인의 재산 정도에 따라 후견보수가 결정이 된다. 하지만 분쟁이 있는 후견사례에서 재산이 많거나 적은 것이 분쟁이나 소송을 준비하는데 있어서의 차이를 가져오지 않는다. 재산이 적든 많은 소송이나 분쟁을 준비하기 위한 노력에는 차이가 없고 후견활동에 대한 보수는 청구한 것에 비해 적게 결정되기 때문에 노력 봉사식으로 제도가 운영될 수밖에 없는 현실에서 제도 자체에 대해서 회의감을 갖게 된다.

또한 재산의 경중에 따라 서비스의 내용에 차이가 있을 수밖에 없는 현재의 전문가 후견인제도는 피후견인의 복리를 증진하는 것이라 할 수 없으며, 그런 차원에서 전문가 후견인 제도가 불합리하다고 생각된다.

피후견인의 재력에 따라서 후견서비스의 질이 달라지는 것은 문제점이지 않나 하는 생각을 하게 되었고, 그 분은 정말 후견제도에서 받을 수 있는 서비스는 다 받는데 그에 반해서 재력이 없는 피후견인의 경우는 그게 안 되니까, 그런

것들은 어떤 식으로든 개선이 되어야 할 것이라고 생각이 들고..(연구참여자 B)

투입하는 시간은 동일한 거거든요. 동일한데 피후견인의 재력이 부족하다고 해서 소송당한 것에 대해 문제를 해결하기 위해 소송자료를 검토하고, 의견을 제시하는데 들어가는 시간에 대한 보수가 지금이 안 되면 사실 진행하기가 힘든 경우가 있어요. (연구참여자 C)

## 7. 전문가 후견인의 바람직한 역할과 활용방안

법률 분야의 전문가 후견인들은 친족후견인에 대한 감독활동이나 상담 등을 통해 친족후견인들이 겪는 어려움을 접하게 된다. 특히 피후견인을 둘러싼 이해관계자들 간의 분쟁은 성년후견개시신청 후 후견이 개시가 될 때까지의 기간 중에 발생하는 일련의 사건들에 의해 발생하는 경우가 대부분이며, 이에 따른 분쟁 조정이나 보완할 수 있는 시스템 도입이 필요해 보인다. 또한 신상분야의 전문가와의 협업으로 후견활동을 진행하면서 신상보호와 재산관리를 분리하여 서비스하기 보다는 신상 보호 전문가들과 협업할 수 있는 체계를 마련함으로써 피후견인의 복리증진을 위한 제도의 취지를 살릴 수 있다고 생각하게 된다.

전문가 후견인의 역할이 방대하지 않고 가족중심으로 가되 그 사람들이 문제를 일으키지 않고 후견을 잘 할 수 있도록 지원하는 시스템에서 전문가들이 역할을 하는 것이 좋을 것이라고 생각해요.(연구참여자 A)

신상 쪽은 변호사 치고 열심히 한다고 생각하고 있었는데 그래도 사회복지사들은 확실히 다르더라고요. 뭐가 문제인지, 어떤 서비스가 필요한지에 대해서 잘 아는 거예요.. 관련해서 정보를 잘 찾아서 연계도 하고. 간병인 관리도 알아서 잘 다독이며 하고. 그러니까 사실 사회복지사와 일하면서 못 보던 영역이 확장 되었죠. (연구참여자 C)

전문가 후견인들은 성년후견제가 제도의 취지에 맞게 활발히 활용되기 위해서는 실제적인 후견감독제도가 필요하다고 보고 있다. 후견을 둘러싼 분쟁이 있는 상태에서 전문가 후견인의 역할도 중요하지만 친족이 후견인으로 지정되어 있는 상태에서 후견감독인으로 전문가 후견인이 필요하다는 인식을 하게 된다. 친족 후견인들의 경우 법률에 대한 지식, 법원에서 요구하는 다양한 후견사무 관련 지식이나 경험이 부족하므

로 이러한 부분에 대한 지원이 필요해 보이기 때문이다.

감독의 역할.. 후견감독이 강화되어야 한다고 보거든요. 그러면 아무래도 후견만 하는 법인들은 어렵고 대신 지역마다 그 역할을 하는 법인들이 소수로 남는다면 그런 경우에는 국가에서 지원도 가능하겠죠.(연구참여자 A)

일반 친족 후견인 입장에서는 어차피 또 법률 전문가를 찾아가서 해결해야 되거든요. 왜냐면 피후견인을 상대로 소송이 들어온단 말이에요. 치매어르신은 후견인이 해줘야 되는데 친족후견인들은 법률 쪽에 문외한이다 보니까.(연구참여자 F)

또한 전문가 후견인들은 피후견인의 복리와 권익을 증진하기 위해서 후견제도를 둘러싼 법원과 행정부서 등 관련 기관의 서비스 전달체계와 지역사회 내 피후견인을 둘러싼 지지체계가 필요하다고 느끼고 있다.

좀 그런 식으로 회피하거나 법원의 소극적인 자세도 후견이 활성화되기 어렵다고 봅니다. 결국 후견인이 역할을 잘 할 수 있도록 사기진작을 해주고 그것이 피후견인의 복리를 위한 방법인데 후견인이 두 번은 안 하려고 하고 힘들어하고 이러면 이게 후견제도 자체의 활성화도 연결이 된다고 보거든요. (연구참여자 D)

## V. 논의 및 제언

본 연구는 성년후견제도 하의 전문가 후견인의 후견활동 과정에서 겪게 되는 경험을 바탕으로 전문가 후견인의 역할인식에 대해 탐구하고자 하였다. 분석결과 44개의 의미단위, 15개의 주제와 7개의 주제군이 도출되었다. 7개의 주제군은 '공익적 관심과 새로운 영역개발을 위해 전문가 후견을 시작함', '분쟁이 심한 후견사례에서 피후견인의 복리증진을 위해 활동하게 됨', '후견활동 기준인 피후견인의 의사존중을 위해 노력함', '비효율적 업무 관행', '전문가 후견사무 과정에서 부딪히는 다양한 어려움', '전문가 후견인 제도에 대한 회의', '전문가 후견인의 바람직한 활용방안과 역할'이다. 본 연구의 결과 전문가 후견인의 활동 경험에 따른 역할인식과 어려움은 다음과 같이 요약 하여 제시할 수 있다.

우선, 재산관리 전문가 후견인들은 후견활동에 시작한 동기로 의사결정능력 장애인의 권익옹호와 의사결정을 도울 수 있다는 공익적 활동에 대한 기대와 함께 고령화 사회에서 새로이 도입될 제도에 대한 대비와 기존의 분야에서 새로운 영역을 개발한다는 차원에서 시작하였다. 이는 조미경·김란호(2017)의 공공후견인의 활동 동기나 최윤영(2017)의 연구 결과와 비교할 때 의사결정능력 장애인의 복리에 대한 관심이라는 점에서는 유사하지만 전문가들의 새로운 영역개발의 차원이라는 점에서는 차이가 나타났다.

둘째, 재산관리 전문가 후견인들이 주로 맡게 되는 후견사례들은 주로 가족 간 갈등이나 분쟁이 심한 사례로 이 과정에서 전문가 후견인들은 피후견인의 복리증진과 의사결정 존중이라는 기본 원칙을 갖고 피후견인의 의사 또는 추정적 의사를 파악하기 위해 노력하게 된다. 하지만 이 과정에서 치매 등으로 인해 의사를 번복하거나 기억하지 못하는 피후견인에 대해서는 의사를 파악하기가 어려움에도 객관적인 기준이나 명확한 업무매뉴얼이 없기 때문에 업무에 있어서 어려움이 많다고 고충을 털어놓았다. 이러한 점은 송인규(2017)의 연구에서 처리할 수 있는 사무의 범위를 구체적으로 명시하는 규정을 민법에 명시할 필요성이 크다는 점과 매뉴얼이 필요하다는 결과와 유사하였다.

셋째, 전문가 후견인들은 후견사무 과정에서 관련 공공기관이나 은행의 후견제도나 전문가 후견인의 역할에 대한 인식 부족으로 사무 과정에서 비효율적이면서도 시간이 낭비되는 경우를 겪게 되었다. 또한 전문가 후견인이 법원에서 선임한 제3자 후견인이라는 점으로 인해 후견과정에서 피후견인 가족들의 불만과 불신, 비협조적인 태도로 인해 어려움을 겪게 된다. 무엇보다도 전문가 후견인들을 괴롭히는 것은 후견사무 외에 이해관계자들과 겪게 되는 갈등과 소송 등으로 인해 본연의 업무에 집중하지 못하는 것이라고 토로하고 있다. 특히 전문가 후견인의 개입에 대한 불만으로 소송을

되풀이하거나 피후견인 사망 후 후견보수를 지급하지 않음으로써 또 다른 소송이 발생하는 등 후견사무 외에 추가적인 노력이 투입되는 상황이 전문가 후견인들을 힘들게 하고 있다. 김성우a(2018)에 따르면 가정법원은 후견사무에 대한 최종적인 감독기능이며, 피후견인의 복리를 위하여 장기간 동안 적극적으로 관리하고 개입하는 등 후견인 개시 심판, 후견인 선임, 후견인의 권한과 통제, 후견감독의 역할을 수행해야 한다. 하지만 법원은 이러한 상황에 대해 적극적인 대책을 마련하기 보다는 소극적인 대처와 방관자적 태도를 취함으로써 전문가 후견인의 후견활동을 지원하거나 지지하지 못하고 있는 현실이다.

넷째, 전문가 후견인 업무를 수행하면서 경험하는 다양한 어려움과 함께 투입되는 시간과 노력에 비해 적은 보수로 인해 수익이 나지 않는 점, 피후견인의 이해관계인과의 갈등이나 소송 등으로 본연의 업무에 충실하기 어려운 점, 피후견인의 재산에 따라 받는 보수가 결정되기 때문에 동일한 업무를 하더라도 동일한 보수를 받지 못하고, 노력봉사 식으로 운영되는 제도상의 문제점으로 인해 전문가후견인 제도에 대한 회의론을 갖게 된다. 김윤정 외(2017)에 따르면 후견을 하는 법인의 경우 법인의 계속성을 담보하기 위해서는 고정적인 수입원이 확보되는 것이 중요한데, 법인후견인으로서 받는 보수만으로는 법인의 운영경비를 충당하기에 어려움이 있으므로 국가적 차원에서 지원이 필요하다고 제안하고 있다. 이는 전문가 후견인에게도 다르지 않을 것이다.

다섯째, 법률 분야 전문가 후견인들은 재산관리 사례를 담당하고 있으므로 신상보호 영역의 전문가 후견인과의 협업을 통해 피후견인의 복리가 증진될 수 있다고 생각한다. 후견제도가 피후견인의 추정적 의사를 고려하여 다양한 이해관계자들과의 관계에 있어서 피후견인을 대변하는 것이라고 할 때 재산과 신상을 따로 떼어 놓는 것은 합리적이지 않으며 따라서 각 영역의 전문가들이 협업을 할 수 있는 체계가 필요하다는 것이다.

이상의 연구결과를 바탕으로 전문가 후견인 제도의 발전방안과 전문가 후견인의 역할에 대해 다음과 같이 몇 가지 제안을 하고자 한다.

첫째, 전문가 후견인은 후견인으로 선임된 후 실제 현장에서 매우 다양한 후견사례에 직면하게 된다. 특히 재산보호 전문후견인의 경우 피후견인의 의사결정을 존중과 같은 후견제도의 목적임을 고려할 때 치매환자 등과 같은 피후견인의 의사를 파악하기 어렵거나 일관되지 않는 경우에 어떤 방법으로 평소의 의사를 파악할지 등에 대한 기준을 제시하고 있는 구체적인 매뉴얼이 부족하다. 이처럼 구체적인 활동매뉴얼이 미비한 상황에서 연구 참여자들은 후견업무 수행 시 의사소통 지원과 의사결정 지원의 기준을 정하는데 있어서 어려움을 호소하였다. 따라서 전문후견인들이 경험하는 다양한 사례들을 수집하여 후견활동 시 직면하는 문제 해결에 도움을 주는 사례중심의 후견활동 매뉴얼을 개발할 필요가 있다. 이와 함께 전문가 후견인들의 후견활동에 대한 피드백 또는 모니터링 체계를 갖추어 전문가 후견인들의 활동에 대한 지원과 지

지 체계도 마련함으로써 전문가 후견인들이 한계를 느끼거나 후견활동에 대한 회의감 보다는 지원과 지지를 통해 전문가 후견인으로써 피후견인의 의사결정을 제대로 지원하고 권익을 옹호하는 역할에 충실할 수 있도록 해야 할 것이다.

둘째, 전문후견인이 후견사무와 관련하여 공공 및 관계기관의 후견사무에 대한 홍보가 절실하다. 특히 재산보호 전문인들의 경우 피후견인들이 치매나 정신장애 등으로 인해 병원에 장기간 입원 또는 의료기관을 이용하는 경우가 많음에도 의료기관의 후견제도에 대한 인식이 부족하여 후견사무를 처리하는데 있어서 어려움을 겪는 경우가 발생한다. 또한 공공기관이나 금융기관의 경우 후견에 대한 인식이 낮아 후견사무를 위한 금융거래나 각종 증명서의 발급 등 사무업무를 처리함에 있어서 어려움이 있음을 토로하고 있다. 따라서 공공기관, 금융기관, 의료기관 등을 대상으로 후견제도에 대해 정기적인 교육을 실시하거나 후견사례에 대한 매뉴얼을 제작, 배포하는 등 꾸준한 홍보의 필요성이 제기된다.

셋째, 연구참여자들은 후견사무에 대한 보수를 지급받는 것에 대한 어려움을 호소하였다. 후견보수는 일반적으로 법원이 1년 단위로 보수를 후불로 정산하도록 하고 있는데 따라서 그 사이의 비용은 후견인들이 부담하고 있다. 따라서 개인 전문후견인으로 활동하는 후견인들은 전문가 후견인으로 활동하는데 있어서 한계가 있을 수밖에 없다. 이는 최근 법인후견인이 증가하는 추세(권양희, 2020)와도 밀접한 관련이 있다고 볼 수 있을 것이다. 또한 피후견인이 보수를 주지 않거나 피후견인의 사망으로 상속자들이 후견인보수를 지급하지 않는 경우 법원에서 후견보수 수여 심판문을 받는다고 해도 민사집행법상의 집행권원이 인정되지 않으므로 따로 민사소송을 진행해야 하는 등 후견사무에 대한 보수를 제때 제대로 받기 어려운 상황은 전문후견인으로 하여금 후견활동을 지속하기 어려운 요인이 된다. 후견인이 후견활동을 한 시점과 보수를 받는 시점의 간극을 최소화하고 후견 보수를 월별이나 분기별 등으로 책정하여 지급할 수 있도록 하는 체계를 마련하는 것이 필요하다.

넷째, 전문가 후견인을 후견감독인으로 적극적으로 활용하는 것이 필요하다. 특히 친족후견인의 경우 후견사무보고서 작성이나 후견사무에 대한 교육을 법원에서 제공하고 있음에도 실질적인 후견사무와 관련하여 어려움을 겪고 있다. 따라서 후견감독에 전문가후견인들이 적극적으로 참여할 수 있도록 함으로써 친족후견인들이 겪는 후견사무에 대한 어려움과 부담감을 경감시키는 한편 전문가 후견인을 적극적으로 활용함으로써 제도를 활성화 할 수 있을 것이다.

마지막으로, 본 연구는 재산관리 전문가 후견인을 중심으로 하여 여타의 신상보호 전문가 후견인의 후견활동경험과 애로점 등은 반영되지 못하였다. 성년후견제도 시행 이후 전문가 후견인 활동이 꾸준히 증가하는 추세이므로 전반적인 전문가 후견인의 활동과 제도개선을 위한 후속 연구가 뒷받침될 필요가 있다. 현재 전문가후견인은 신상보호와 재산보호로 구분되어 선임되고 있으며 법률전문 후견인들은 재산보호 후견

을, 사회복지사들은 신상보호를 주로 담당하고 있다. 하지만 재산보호와 신상보호는 별개의 사안이 아니고 동전의 양면과 같은 것이라고 할 수 있다. 따라서 전문가 후견인들 상호간에 후견서비스를 위한 협업체계 및 시스템 구축이 요구된다. 결과적으로 신상보호 후견인과 재산보호 전문가들이 서로 사례와 경험에 대한 공유를 통해 각 전문가 후견인들이 공동으로 후견서비스를 개발하고 복잡하고 다양한 사례를 함께 관리하여 피후견인의 복리를 증진해야 할 것이다.

[참고문헌]

- 권양희, "성년후견의 법원 실무 현황과 문제점", 2020년 2월 12일 대한변협 성년후견법률 지원특별위원회 10주년 기념 심포지엄 자료집 「성년후견제도의 현황과 개선방안」, 2020.
- 김성우a, "한국 후견재판에서의 의사결정지원", 『家族法研究』 제32권 제3호: 305-322, 2018.
- 김성우b, "성년후견제도의 현황과 과제", 『家族法研究』 제30권 제3호:407-454, 2017.
- 김윤정·김정환·안문희·서용성, 「성년후견제도의 운영에 관한 연구」, 사법정책연구원, 2017.
- 대한민국법원, 「사법연감(통계)」, 2018.
- 박현정, "프랑스의 전문 성년후견인 제도에 관한 소고", 법학논총, 34(2), pp.1-36. 2017.
- 배인규, "성년후견제도-실무상 쟁점을 중심으로", 월간 가정상담, 통권 378호, 11~19, 2015.
- 백승흠, "포괄적 후견권의 제한과 성년후견제도 - 한정후견유형을 중심으로 -", 민사법의 이론과 실무, vol.17, no.1, pp. 33-62, 2013.
- 송인규, "성년후견제도 관련 실무사례 분석 및 제도개선방안에 대한 소고- 전문가 후견인 (법인) 사례를 중심으로-", 『법조』, 66(2), pp. 161-192. 2017.
- 서울지방변호사회, 「공공후견인 법률지원 매뉴얼」, 2018.
- 신권철, "성년후견제도의 도입과 법원의 역할", 사법 제14호, 사법발전재단, 3-38쪽, 2010.
- 안문희, "프랑스 전문후견인제도의 시행과 현황", 『비교사법』, 25(1), pp.311-348., 2017.
- 엄덕수, "성년후견감독 보수심판의 집행과 그 문제점 -실무사례 분석을 중심으로-", 『민사집행법연구』, 15, pp.13-42, 2019.
- 이충은, "일본의 미성년후견제도를 통한 우리나라에의 시사점", 『법과정책』, 21(1), pp. 211-234. 2015.
- 제철웅, "고령자의 판단능력 쇠퇴를 대비한 미래설계와 새로운 성년후견제도", 『법학논총』, 32(1), pp.149-175, 2015.
- 조미경·김란효, "공공후견인의 발달장애인 후견활동 경험에 관한 연구". 『한국장애인복지학』, vol.37: 217-237, 2017.
- 최윤영, "권리옹호를 위한 법인후견서비스의 운영 경험과 실천과제", 『한국장애인복지학』, 36: 61-82. 2017.
- 최윤영·이용표·박인환. "성년후견인 양성교육의 실태와 양성방안에 관한 연구. 법과정책연구. 제14권, 제3호. pp. 1449-1480, 2014.

홍승옥, “일본의 후견제도 지원실태의 동향과 시사점”, 「한양법학」, 27(3), 167-196, 2016.

Braun, V., & Clarke, V.(2006). Using thematic analysis in psychology.  
Qualitative Research in Psychology, 3(1): 77-101.

Creswell W. John(2015). 질적 연구방법론(다섯 가지 접근). 정선옥, 김진숙, 조홍식 역.  
서울 : 학지사

미국 후견인증센터 홈페이지,

<https://guardianshipcert.org/certification-requirements/>

[국문초록]

## 성년후견인 활동경험 및 역할인식에 관한 연구

-재산관리 전문가 후견인을 중심으로-

최 윤 영

(백석대학교 사회복지학부 사회복지전공 교수)

김 효 정

(한국후견신탁연구센터 전임연구원)

2013년 7월 성년후견제도가 시행된 이후부터 후견인 역할은 점차 중요시되고 있으며, 특히 전문가 후견인의 역할과 필요성이 강조되고 있다.

본 연구는 전문가후견인으로 활동하고 있는 법률가들이 후견활동에서 겪는 어려움과 전문가 후견인 제도의 문제점에 대해서 살펴보고, 전문가 후견인 제도에 대한 정책적 제안점을 논의하는 것을 목적으로 하였다. 이를 위해 현재 후견인으로 활동하고 있는 법률분야 전문가 6명에게 심층면접을 실시하였으며, 분석방법은 Braun과 Clarke의 주제 분석 6단계 기법을 사용하여 분석하였다.

연구 결과는 다음과 같다. 첫째, 전문가 후견인 활동은 고령화 사회에서 새로운 영역을 개발하기 위한 필요성, 그리고 전문가로서 공익적 활동에 대한 요구에서 시작된 것으로 나타났다. 둘째, 전문가 후견인의 주요 업무는 가족 간 갈등이나 분쟁이 심한 사례로 재산관리 사무가 대부분인 것으로 나타났다. 셋째, 전문가후견인은 관련 기관이나 은행 등의 전문가 후견인에 대한 인식부족으로 사무과정에서 시간낭비 및 비효율성 등의 어려움을 겪는 것으로 나타났다. 넷째, 전문가 후견인은 피후견인의 이해관계인과의 갈등이나 소송 등 업무 외의 어려움을 겪고 있으며, 후견사무의 적은 보수로 인해 전문가 후견인 제도에 회의적인 시각을 가진 것으로 나타났다.

결과적으로 전문가 후견인이 제도의 목적에 맞게 역할을 하기 위해서는 전문가 후견인은 재산관리 사례를 담당하고, 피후견인의 복리 증진을 위한 신상보호의 영역은

사회복지사와 함께 공동 후견활동을 하는 등의 협업이 요구된다. 아울러 전문가 후견 활동의 활성화를 위해서는 전문가 후견인에 대한 사회적 인식 및 적절한 대우와 함께 지원체계가 구축되어야 할 것이다.

---

**주제어** : 성년후견제, 전문가 후견인, 후견 활동경험, 권익옹호, 주제 분석

---

[Abstract]

## A Study on the Actual Experience and Role Perception of Adult Guardian

- Focusing on professional property manager -

Choi, Yoon Young

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

Kim, Hyo Jung

(Research Fellow, Korean Research Center for Guardianship and Trusts)

Since the implementation of the adult guardianship system in July 2013, the role of the guardian has been valued gradually and especially the role and necessity of the professional guardian have been highlighted.

The purpose of this study is to examine the difficulties of professional guardianship experienced by lawyers acting as professional guardians and to discuss policy suggestions on professional guardianship. For this, in-depth interviews were conducted with 6 legal experts who are currently acting as guardians, and Braun & Clarke method that is one of the thematic analysis methods was used as an analysis tool.

The results of this study are as follows: First, the activities of professional guardians were started from the necessity to develop new areas in an aging society and the demand for public beneficial activities of professionals. Second, the main task of the professional guardians was mostly to handle property management affairs of severe family conflicts or disputes. Third, professional guardians suffered from difficulties in wasting time and inefficiency of their works due to a lack of awareness from related institutions or banks toward them. Fourth, professional guardians were experiencing difficulties other than their own works, such as conflicts or litigations with the interested parties of their wards. They were shown to

have a skeptical view of the professional guardianship which has little remuneration for guardianship tasks.

In conclusion, in order that professional guardians perform their roles to serve the purpose, professional guardians should take charge of property management cases, and they are required to cooperate, such as conducting joint guardianship with the social workers, etc., in area of personal welfare for promoting the welfare of the wards. In addition, a support system should be established with social awareness and proper treatment toward professional guardians for the invigoration of professional guardian activities.

---

**keywords** : Adult Guardianship, professional guardian, Guardians'Experiences,  
Advocacy, Thematic analysis

---



# 가정폭력을 목격한 아동, 아동학대 피해자로의 개념 정립을 위한 소고\*

이 세 원\*\*

## 目 次

I. 문제 제기	IV. 가정폭력과 아동학대의 관련성에 대한 국외 연구 동향
II. 가정폭력과 아동학대의 정의와 보호체계	V. 아동의 가정폭력 목격과 관련한 국외 법률 고찰
1. 법적 정의	
2. 보호체계	
III. 가정폭력과 아동학대의 관련성에 대한 국내 연구 동향	VI. 마치며

## I. 문제 제기

가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법(이하 가정폭력처벌법)에 의하면 가정폭력이란 가정구성원 사이의 신체적 정신적 또는 재산상 피해를 수반하는 행위를 말한다.

\* 투고일: 2020.04.28., 심사일: 2020.05.08.-2020.05.15., 게재확정일: 2020.05.15.  
본 논문은 2019년도 강릉원주대학교 신입교원 연구비 지원에 의하여 연구되었음.  
본 논문은 2020년 한국학교사회복지학회 춘계학술대회 발표 내용을 확장한 것임.  
\*\* 강릉원주대학교 사회복지학과 교수

그렇다면 가정폭력을 목격한 아동은 정서적인 학대를 당한 피해자인가, 피해자의 가족일 뿐인가?

아동복지법 제10조의 2에 근거하여 설립되어 아동정책에 대한 종합적인 수행을 하고 있는 아동권리보장원에 의하면 아동이 가정폭력을 목격하도록 하는 행위는 정서학대이다(아동권리보장원, 2020. 4. 28. 검색). 그러나 가정폭력과 아동학대에 대한 관련 법령, 그로 인한 보호체계 등을 볼 때 아동의 가정폭력 목격을 아동학대 피해로 보는 확고한 입법적·사법적 태도로까지는 정립되지 못했다. 자녀의 가정폭력의 목격을 심각한 아동학대로 보는 인식이 정립된 후에야, 피해 아동에 대한 예방과 사후 개입이 적절하게 이루어질 수 있음은 자명하다.

우리사회가 가정폭력을 목격한 아동을 아동학대의 피해자로 인식하지 못한 배경에는 가정폭력과 아동학대의 개념 형성과정도 관련이 있다. 우선, 가정폭력에 대한 저항은 국제적으로 1970년대 전후로 증폭되기 시작한 여성인권주의의 선상에서 출발하였기에, 전형적인 가정폭력의 피해자는 아동이 아니라 ‘여성’이었다. 우리나라에서도 여성운동의 하나로 1983년 여성의 전화가 창립되어, 주로 가정이라는 울타리 속에서 매 맞는 아내들의 고충을 상담해 주는 역할을 하였다. 또한 여성의 전화는 1987년 가정폭력 피해자를 위한 긴급피난처인 ‘매 맞는 아내의 집’을 설립하였다. 그러던 중 국내에서는 여성의 전화를 필두로 하여 1995년 북경에서 남녀평등 선언문의 조류에 힘입어 여성인권단체들의 가정 내에서의 폭력 관련 법 제정 촉구가 적극적으로 이어졌다. 그로부터 2년 뒤인 1997년 우리나라에서 가정폭력의 예방과 피해자 보호를 위한 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률(이하 가정폭력방지법)과 가정폭력범죄의 형사처벌절차 특례를 정한 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법이 제정되게 되었다.

가정폭력 목격 아동이 학대피해자로서 인정받기 어려웠던 또 다른 배경은 아동의 ‘신체적 손상’을 아동학대와 유사한 개념으로 보아 정서학대의 심각성을 간과하고 있다는 점이다. 아동학대는 1960년대 초 의사인 Henry Kempe와 동료들이 어린아이들에게서 심각한 골절이나 경막 하 혈종 등을 관찰함에 따라 ‘매 맞는 아이 증후군(the battered-child syndrome)’이라 명명하였던 것에서 개념이 정립되기 시작하였다(Kempe et al., 1962). 엑스레이 판정 등을 통해 객관적으로 명확히 판정되는 신체의 손상만을 아동학대라고 인식하였던 것이다. 그러나 최근에는 우리나라 아동복지법 제17조(금지행위) 5항 정서학대에 대한 규정을 비롯하여 미국 아동학대 방지 및 치료법(The Child Abuse Prevention and Treatment Act 2010, CAPTA) 등은 신체적인 학대뿐만 아니라 정서적인 학대 역시 아동학대의 유형으로 포함하고 있음은 이의가

없다. 그럼에도 불구하고, 이세원(2018)은 2014년 아동학대처벌법이 제정되기 전에는 정서학대에 대한 사법적 처분의 비율 자체도 다른 유형의 학대보다 낮았음을 지적하였다. 또한, 이세원(2019)은 정서학대 사건과 관련한 판결문을 분석하여 사법부가 정서학대를 “신체학대로까지 미치지 않은 학대”로 인식하는 등 “아동학대인지 감수성”의 부족을 지적하였다.

따라서 우리사회에서 가정폭력이라는 개념은 가정구성원 모두를 대상으로 하기보다는 실제로는 아내 구타나 아내 폭력 등의 개념과 동일한 것으로만 받아들여지게 되어(박복순, 2018). 가정폭력과 관련해서는 아내 학대 혹은 아내 구타를 중심으로 하는 연구(김정옥, 1988; 김익기, 심영희, 박선미, 김혜선, 1991) 등이 주로 수행되었다. 이들 연구와 사회가 바라보는 전형적인 가정폭력의 피해자는 눈이 시퍼렇게 멎은 여성 배우자였다. 직접적인 폭력을 당한 것이 아니라 어머니 혹은 아버지가 상대 부모에게 맞는 모습을 목격한 아동은 피해자로 인정받지 못했다. 가정폭력이 아동에게 미치는 심각한 부정적 영향력을 언급하고 있는 유니세프의 ‘Behind Closed doors(2006)’ 보고서의 제목처럼, 가정폭력이 발생하고 있을 때 닫힌 문 뒤에서 울고 있는 아동은 지금까지 우리나라에서 가정폭력의 피해자로 인식되지 못하였던 것이다. “어쩌면 가정폭력의 가장 큰 희생자는 가정에서 가장 작은 존재일지도 모른다(Unicef, 2006, p3).”

이러한 두 가지 개념 형성의 각기 다른 출발선은 가정폭력 목격 아동을 피해자로 보는데 한계로 작용하였을 뿐 아니라, 이원화된 보호서비스 접근을 고수하도록 하였다. 즉, 아내 구타를 주축으로 하고 있는 가정폭력의 문제와 아동보호의 역기능적 이슈로 다루고 있는 아동학대의 문제는 관련 부처와 법률, 보호서비스 체계 등에서 독립적으로 다루어지고 있다. 우리나라에서의 가정 내 폭력과 학대의 문제는 아동, 여성, 노인이라는 인구대상별 특수성에 기초하여 발달해 왔기 때문이다(류정희, 이주연, 송아영, 이근영, 이미진, 2016, p20). 울타리 안의 가정이라는 환경이 가지고 있는 속성을 살피거나, 배우자 구타와 아동학대 ‘각각의 사건’으로 인한 다른 가족 구성원에 대한 여파 등에 대해서는 관심이 부족했다. 그러나 생태체계이론에 따르면 가족은 하나의 미시체계로 상호 순환성을 가지고 상호 의존하는 일종의 에너지 변환 시스템이다(Bubolz & Sontag, 2009, p419). 즉, 가족이라는 체계에서 발생한 부부폭력은 그 부부라는 하위체계에서만 피해가 머물지 않고 부부폭력을 간접 경험한 다른 가족구성원, 특히 가족 구성원 중에서도 가장 취약한 미성년 자녀에게까지 영향을 미친다.

이러한 점에서 우리사회의 가정폭력의 개념은 통합적인 측면으로 진화하여야 한다. 배우자 폭력은 여권 신장에 따른 가정폭력의 문제로, 자녀에 대한 폭력은 아동복지의

관점에 따른 아동학대 문제로 보던(김연옥, 박인아, 2000, p2) 분리된 시각은 지양되어야 한다. 물론, 우리사회에서도 가정폭력과 아동학대를 연결시키려는 연구 및 현장의 개입이 조금씩 이루어지고 있다. 그러나 이러한 연구들은 가정폭력과 아동학대를 원인과 결과의 문제로 보거나, 별개의 사례로 인정하면서 중복으로 발생하고 있는 현상에 집중하고 그에 대한 아동보호서비스를 구축하고자 하고 있을 뿐 아동의 가정폭력 목격 자체를 아동학대로 보거나 피해로 받아들이는데까지는 나아가지는 못한 것으로 판단된다.

한편, 미국 Kaiser Permanente와 질병통제예방센터(the Centers for Disease Control and Prevention: CDC)에서는 1990년대 중반부터 아동기의 부정적인 경험(Adverse Childhood Experiences: ACEs)을 연구하고 ACE를 예방하고 사후 개입하는 연구와 정책들을 수행해 오고 있다. ACE 연구에 따르면 아동기 부정적 경험은 질병과 사망의 주요 원인뿐만 아니라 삶의 질 저하의 주요 위험요소인데(www.cdc.gov, 2020. 2. 4. 인출), 아동에게 가해지는 직접적인 폭력이나 학대와 더불어 가정폭력의 목격을 아동기 부정적인 경험 중 매우 중요한 요소로 보고 있다(www.cdc.gov, 2020. 2. 4. 인출; McGavock & Spratt, 2017. p1128; Webb, 2013, p1).

미국의 경우에도 우리나라와 마찬가지로 아동보호서비스와 아내 구타의 문제가 독립된 역사로부터 비롯되어 서로 다른 문제접근 방식과 전달체계를 취하고 있었다. 그러나 일찍이부터 가정 내에서의 폭력을 통합적으로 보려는 시도와 피해아동보호관점이 합쳐져 법률을 제정하며 시스템을 구축해 왔다. 이에 본 연구에서는 가정폭력과 아동과의 관계성에 주목하고 있는 국내연구 동향을 검토하고 아동의 가정폭력 목격에 대한 미국의 관련 법에 대한 고찰을 통해, 우리사회에서 아동의 가정폭력 목격을 아동에 대한 학대로 인식하고 그 아동을 피해자로 인지될 수 있는 ‘사회적 개념’을 구축하고자 한다. 나아가 입법의 변화를 중심으로 아동의 가정폭력 목격과 관련하여 해결해야 할 과제들을 제언하고자 한다.

## II. 가정폭력과 아동학대의 정의와 보호체계

### 1. 법적 정의

현행 가정폭력처벌법 제2조(정의)에 따르면 가정폭력이란 가정구성원 사이의 신체적, 정신적 또는 재산상 피해를 수반하는 행위를 말한다. 가정구성원이란 배우자(사실상 혼인관계에 있는 사람을 포함) 또는 배우자였던 사람, 자기 또는 배우자와 직계존비속관계(사실상의 양친자관계를 포함)에 있거나 있었던 사람, 계부모와 자녀의 관계 또는 적모와 서자의 관계에 있거나 있었던 사람, 동거하는 친족을 모두 포함한다(제2조 제2호).

이때, 가정폭력의 피해는 직접적인 피해와 목격 등에 의한 간접적인 피해가 있을 수 있지만, 동법 제2조 5호에 따르면 피해자란 가정폭력범죄로 인하여 직접적으로 피해를 입은 사람이라고 규정하고 있어 간접적인 피해는 인정될 수 없는 것으로 보인다. 제2조 제3호에 규정하고 있는 가정폭력범죄는 형법상의 상해와 폭행, 유기와 학대, 체포와 감금, 협박, 강간과 추행, 명예훼손 등, 주거침입, 권리행사의 방해, 사기와 공갈, 손괴 등이다<sup>1)</sup>. 1997년 가정폭력처벌법이 제정될 당시에는 아동에게 구걸을 시키거나 아동을 이용하여 구걸하는 행위(아동복지법 제18조제2호)가 포함되어 있었으나, 2011년 일부개정 때 삭제되었다. 또한, 가정폭력처벌법 제3조는 가정폭력범죄에 대해서는 이법을 우선 적용하되, 아동학대범죄에 대해서는 아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법(이하 아동학대처벌법)을 우선 적용하도록 하고 있다. 따라서 가정폭력처벌법은 가족구성원의 범위를 배우자뿐 아니라 동거하는 친족까지 모두 포함하고 사실혼과 과거 배우자까지 아우르는 등 폭넓게 보고 있지만, 사실상 제2조 3호와 5호에 의거하여 미성년자인 자녀가 가정폭력을 목격한 것으로부터 받은 피해는 인정되기 어렵다고 볼 것이다.

한편 아동복지법 제3조(정의) 제7호에서는 아동학대란 보호자를 포함한 성인이 아동의 건강 또는 복지를 해치거나 정상적 발달을 저해할 수 있는 신체적·정신적·성적 폭력이나 가혹행위를 하는 것과 아동의 보호자가 아동을 유기하거나 방임하는 것으로

---

1) 가정폭력처벌법 제2조 제2호에 의해 가족구성원으로 자녀를 포함하고 있다고는 하나 동법 제2조 제3호에 열거된 가정폭력범죄는 대다수 성인과 관련된 범죄여서, 실제적으로 미성년 자녀가 가정폭력범죄의 대상이 된다고 보기도 어렵다.

규정하고 있다. 그렇다면 아동이 가정폭력을 목격하는 것을 정서학대로 볼 수 있는가에 대한 논의가 있을 수 있는데, 아동복지법 제17조(금지행위) 제5호에 따르면 정서적 학대행위를 아동의 정신건강 및 발달에 해를 끼치는 학대행위라고만 규정되어 있을 뿐이다.

## 2. 보호체계

우리나라에서 가정폭력과 아동학대에 대한 보호체계는 이원화되어 있다. 가정폭력의 주무부처는 여성가족부로서 가정폭력방지법을 근거법령으로 하여 가정폭력 피해자를 지원한다. 여성가족부에서는 여성긴급전화 1366을 운영하여 가정폭력 피해 상담을 하고 상담기관 및 의료기관 등을 통한 위기개입 서비스를 제공한다. 가정폭력상담소는 2018년 기준 전국에 207개소가 설립되어 있는데 이들 기관에서 가정폭력 피해를 상담 받고 긴급 보호가 필요한 피해자에 대해 임시보호를 하거나 가정폭력 피해자 보호시설로 인도한다. 가정폭력 피해자 보호시설은 가정폭력 피해자를 일시보호하는 곳으로서 2018년 기준 전국 66개소가 설치되어 있다. 한편, 아동학대의 주무부처는 보건복지부로서 아동복지법에 근거하여 피학대아동을 보호한다. 아동학대 신고전화인 1391을 운영하였으나 2014년부터 범죄신고전화 112로 통합하여 아동학대신고를 받고 있고, 아동학대조사를 통해 아동이 부모로부터 학대를 받았다고 판단되면 지역 아동보호전문기관의 개입으로 조치가 결정·진행된다. 2020년 현재 지역 아동보호전문기관은 전국에 67개소가 설립되어 있다.

2016년부터 가정폭력과 아동학대 문제를 전담하는 학대예방경찰관(Anti-abuse Police Officer: APO) 제도가 운영되고 있다. 2014년 경찰 내부적으로 가정폭력전담 경찰관을 선발하여 운영하고 2016년 장기 결식아동 사망 사건을 계기로 아동학대전담경찰관을 선발하였다(이상민, 이상민, 김보람, 2019, p83) APO로 통합되었다. 가정 내 폭력 및 학대 신고가 접수되면 담당기관(아동보호전문기관 등)과 APO가 동행하여 출동한다. 현장출동 이후에도 응급조치 및 긴급임시조치, 재발 우려가 있는 가정의 정기적 모니터링을 협업하여 진행한다. 그러나 경찰청 통계에 의하면 2018년 한 해 가정폭력으로 신고된 건수는 25만여 건이며 아동학대 주요 통계에 의하면 같은 해 아동학대로 신고 접수된 건수는 3만 6천여 건인 것으로 볼 때, 학대전담경찰관은 2016년 350명으로 출범한 만큼 학대예방경찰관이 가정 내 폭력을 통합적으로 다룰

수 있는 인력과 전문성을 갖추었는가에 대해 한계가 있다(연합뉴스 TV, 2016). 더욱이 학대예방경찰관은 현장출동 이외에도 지속적인 모니터링과 심리적·경제적인 사후 지원 업무를 수행할 것을 목표로 하고 있으나, 가정 내 폭력에 대한 통합적 예방과 대응이라는 조직의 미션에 무색할 정도로 현장출동만으로도 어려움을 겪고 있는 상황이다. 또한 현재 APO는 가정 내 폭력 사건에 대한 통합적인 전달체계의 기능을 맡고 있으나, APO가 가정폭력과 아동학대, 노인학대의 문제를 통합적으로 초기 대응한다 하더라도 역시나 가정폭력과 아동학대 관련 기관들로 이원화되어 피해자에 대한 개입이 이루어지고 있다.

따라서 실제 가정에서 배우자간 폭력이 발생해서 가정폭력사건으로 접수된 경우 경찰이 가정폭력을 목격한 아동을 아동학대 피해자로 인지하지 않는 이상 가정폭력사건에 대한 사법·보호 절차만 진행되게 된다. 가정폭력 피해자를 위한 가정폭력 피해자 보호시설이 설치되어 있더라도 가정폭력을 목격한 아동은 피해 여성의 가족의 지위로 입소하는 것일 뿐 피해자의 지위로 입소하는 것이라고는 볼 수 없다. 가정폭력 피해자 보호시설의 지원대상은 ‘가정폭력 피해자 및 동반 자녀’로 규정하고 있어서(정부 24. 2020. 4. 28. 인출), 자녀를 피해자로 보지 않을 뿐더러 여성 성인 피해자가 보호시설에 입소하지 않는 경우 자녀만 단독으로 보호시설에 입소할 수 없다. 또한, 대부분의 보호시설은 남아 자녀가 만 10세 이상일 경우 입소가 되지 않으며, 치료보호의 범위도 여성 성인 피해자에게 집중되어 있다.

### Ⅲ. 가정폭력과 아동학대의 관련성에 대한 국내 연구 동향

국내에서는 가정폭력과 아동의 문제를 별개의 학문 영역에서 연구해 오다가, 가정폭력에 노출된 아동이 보이는 문제행동과 관련한 연구들을 시작으로, 최근에 와서는 가정폭력을 아동학대 발생 위험 예측요인으로 보거나 가정폭력과 아동학대의 중복발생에 대해 주목하는 것으로 나아오고 있다.

가정폭력과 아동에 대한 이슈 중 국내에서 가장 먼저 관심의 주제가 되었던 것은 가정폭력에 노출된 아동이 보이는 문제행동이었다. 김정란(2003), 김재엽·조학래·양혜원(2003), 기광도(2005), 김형모·김영민(2007), 김지연·이인숙(2008), 이호택(2012) 등은 가정폭력에 노출되거나 목격한 청소년일수록 공격적인 행동과 같은 부적응 행동의 가능성이 높음을 연구 결과로 제시하였다. 박형원(2004)은 과도한 공격성, 고의적 파괴, 비행 등의 외현화 문제는 가정폭력 노출 아동에게 자주 지적되는 문제로 보고, 가정폭력 노출 아동의 공격성을 감소하고, 부적절한 분노표현을 감소하며, 가정폭력에 대한 인지적 평가에 변화를 갖고, 자아존중감을 증진시키는 목적으로 10회기의 프로그램 개발하였다. 가정폭력 경험과 학교폭력간의 관계에 대한 연구도 수행되었다. 이승주·정병수(2015), 이승출(2012) 등은 가정폭력 경험과 학교폭력 가해 행동과의 관계를 검증하였는데, 학교폭력 가해 행동 역시 공격성의 일련 상에 있는 연구라 볼 수 있겠다. 이처럼, 가정폭력 경험과 아동에 대한 국내 초기 연구의 대부분은 가정폭력 노출 및 목격 아동의 정서·인지 측면에서의 전반적이고도 내재적인 이슈에서의 부정적인 파급력을 밝혀 왔다기보다는, 가정폭력 노출과 공격성, 과잉 행동, 학교 폭력 등의 외현적인 부분에 초점을 맞춰왔다. 또한 이들 연구는 가정폭력에 노출된 아동을 피해자의 개념으로 바라보기보다는 공격성을 갖고 있고 가해 혹은 비행을 하는 문제아로 접근하였다. 그러나 김지연·이인숙(2008)의 가정폭력 경험이 청소년의 비행과 학교 폭력에 미치는 영향에 대한 연구에서는 가정폭력 피해경험을 직접적 피해로 한정시키지 않고, 아동학대를 당한 경우를 직접 피해 경험을 한 것으로, 배우자폭력을 목격한 경우 간접 피해 경험을 한 것으로 구분함으로써 기존 연구와는 아동 피해자에 대한 다른 관점을 취했다고도 볼 수 있다. 그러나 가정폭력 목격(간접 경험) 자체가 아동학대 중 정서학대임에도 불구하고, 아동학대(직접 경험)와 상반되는 개념으로 정의한 점은 한계로 남아 있다.

최근 들어 가정폭력을 아동학대를 예측하기 위한 위험요인 중 하나로 보고 있는 연구들이 수행되고 있다(이상균, 이봉주, 김세원, 김현수, 유조안, 장화정 외, 2017; 이재경, 박명숙, 2014; 장희선, 김기현, 김경희, 2016). 이상균 등(2017)은 재학대 발생 집단과 재학대 미발생집단을 비교한 결과, 재학대 발생집단에서 가정폭력 비율이 더 높은 것으로 나타나 가정폭력의 경험을 아동학대의 재발생을 예측할 수 있는 요인인 것으로 보았다. 장희선 등(2016)의 연구에서도 학대행위자의 배우자 폭력이 있는 경우 재학대가 발생하는 것과 관련성이 높은 것으로 나타났다. 한편, 이재경·박명숙(2014)의 연구에서는 다문화가정의 결혼이주여성이 배우자로부터의 폭력을 경험하게 되면 양육스트레스가 높아지고, 자녀를 학대를 하게 될 가능성이 높아지는 것으로 나타났다. 그러나 이재경·박명숙(2014)의 연구는 폭력의 피해자인 이주여성이 폭력으로 인한 분노와 상실감을 자녀를 양육하는 과정에서 자녀에게 전이하여 아동학대를 할 가능성을 높인다는 것으로 연구모형 측면에서 장희선 등(2016)과 이상균 등(2017)의 연구들과는 다소 차이점이 있다.

가정폭력과 아동의 문제를 통합적으로 바라본다는 관점에서 가장 두드러진 국내 최근 연구의 동향은 가정폭력과 아동학대의 중복 발생에 대한 연구와 생애주기적 관점에서 가정 내 폭력을 바라보고 있는 연구이다. 국내에서 가정폭력과 아동학대의 중복 발생에 대한 이슈는 정혜숙(2011)의 연구에 의해 본격적으로 점화되었다. 정혜숙(2011)은 가정폭력과 아동학대의 중복발생에 관한 국외 연구의 동향들을 짚어보며, 여전히 가정폭력과 아동학대로 분리된 국내 현장과 연구의 한계를 지적하였다. 정혜숙(2011)의 연구에서 가정폭력과 아동학대 실무자들을 대상으로 질적연구를 수행한 결과, 실무자들은 가정폭력과 아동학대의 문제가 ‘따로 또 같이’ 발생하고 있는 것은 알고 있지만 그에 따른 통합적인 사정과 개입을 수행하고 있지는 않은 것으로 나타났다. 이후로 김기현·김용희·김경희(2018)는 특히 아동보호서비스 관점에서 가정폭력과 아동학대의 중복발생을 논의하였는데, 중복발생 가정의 경우 학대행위자들이 아동기 학대경험, 성격 및 기질문제, 알코올 남용, 도박게임 중독과 전과력과 같은 특성들이 아동학대만 발생한 가정보다 높게 나타났다. 또한, 최진영·김기현(2019)은 가정폭력과 아동학대가 중복적으로 발생하는 현상에 대한 연구의 필요성이 큼에도 불구하고 국내 연구의 부족을 지적하며 아동 정서학대 발생과 가정폭력의 경험에 대한 상호작용 효과를 검증하였다. 최진영·김기현(2019)에서는 아동이 가정폭력을 경험하게 됨으로써 장기적인 우울감을 갖게 될 수 있으며, 즉각적이며 가시적으로 드러나지 않는 정서학대의 치명적인 부작용을 나타낼 수 있음을 주목하였다. 한편, 국내 가정폭력과 아동학

대의 중복발생률에 대한 정확한 공식통계는 없지만 최근 수행되는 연구에서 가정폭력과 아동학대의 중복발생률에 대해 보고하고 있다. 3년간 전국아동보호전문기관에 최초로 신고 접수된 사례를 분석한 이상균 등(2017)의 연구 결과에 따르면 아동학대가 발생한 가정에서 배우자 폭력이 발생한 비율은 17.1%로 나타났고, 1년간 국가아동학대정보시스템에 등록된 사례 전수를 분석한 김기현·김용희·김경희(2018)의 연구에서는 아동보호서비스에 연루된 학대발생가정의 21.4%가 가정폭력도 중복발생하고 있다고 보고하였으며, 한국복지패널을 분석한 최진영·김기현(2019)의 연구에서는 17.3%로 나타났다.

2016년도부터 수행되고 있는 보건사회연구원의 생애주기별 학대·폭력에 관한 다차년도 프로젝트는 가족 내에서 반복되는 폭력의 중복 경험을 고려하고 있는데, 지금까지 국내에서 간과하고 있었던 아동기 가정폭력의 목격에 대한 피해를 주목하기 시작하였다. 이 프로젝트에서는 아동기 중복적인 폭력의 경험은 이후의 발달단계에 단일 폭력 경험보다 더 심각하고 지속적이고 치명적인 영향을 미치는 것으로 본다(류정희, 전진아, 이상정, 이주연, 정익중, 유민상, 2018, p22). 여기에서 아동기 폭력의 중복피해란, 아동학대 유형 중 두 가지 이상 학대의 중복이나 아동기에 가정폭력이나 학교폭력 등 다른 종류 폭력의 중복과 같은 직접적인 피해를 포함하여, 폭력의 피해 경험을 목격이나 노출로 넓혀 부부폭력이나 지역사회 폭력을 목격하는 것으로 본다(류정희 등, 2016, p166). 3차년도에 ACEs-IQ를 이용하여 실시한 아동·청년 생애경험 실태조사에서는 가정폭력을 목격한 경험이 청년들의 경우 52.5%, 주양육자의 경우 58.9%로 나타나 가정폭력 목격이 아동기 부정적 생애경험 중 가장 높은 비율을 차지했다(류정희 등, 2018). 또한 실태조사 분석 결과, 가정폭력 목격을 포함한 아동기 부정적 경험은 자녀에 대한 신체학대와 정서학대를 증가시키는 요인이자 아동의 건강행태와 정신건강에 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다(류정희 등, 2018).

#### IV. 가정폭력과 아동학대의 관련성에 대한 국외 연구 동향

Schechter와 Edleson(1994, p1)은 1960년대 이후 30여 년간 가정 폭력의 문제와 관련해 입법과 공공 정책의 변화를 가져온 사회 개혁 운동으로 아동학대와 매 맞는 아동에 대한 여성 운동을 꼽았다. 그러나 공공 아동복지와 민간 비영리 여성단체라는 다른 역사와 관점 속에서 가정폭력과 아동학대의 문제를 다루어 왔기 때문에, Edleson(1999, p134)은 미국사회에서 아동학대와 아내 구타에 대한 문제가 분리되거나 상충되는 방식으로 발전해 왔음을 비판하였다. 따라서 미국에서는 아동복지의 문제와 매 맞는 여성에 대한 이슈에 있어 공통되는 기반(common ground)이 있음을 전제로 하여 이 두 가지의 이슈를 통합적이고 협력적인 관점으로 보고자 하는 연구가 다수 수행되어 왔다. 가정폭력과 아동학대의 동시 발생(co-occurrence)과 관련된 연구로 Edleson(1999, p136)은 20여 년간 수행된 아동학대와 가정폭력의 중복(overlapping)에 대한 연구들을 검토한 결과 적게는 6.5%, 높게는 97%의 동시발생률을 나타냈음을 밝혔다. Appel과 Holden(1998) 역시 유사한 연구를 통해 20여 년간의 가정폭력과 아동학대에 대한 동시 발생 데이터를 분석한 결과 구타당한 여성 또는 신체적으로 학대를 당한 아동들이 최소 20%에서 100%가 중복됨을 밝혔다. 아동학대의 정의를 보수적인 관점에서 바라보았을 때조차 평균적인 동시 발생률은 40%로 나타났다(Appel & Holden, 1998, p578). 또한 Folsom, Christensen, Avery, & Moore(2003)의 세대간 가족폭력에 대한 연구에서 537 가구에 대해 조사한 결과에서 응답자의 48.9%가 아동학대와 가정폭력 모두를 경험하였다고 나타났다. 미국 내에서 어머니가 매 맞는 것을 목격하는 아동 수에 대해 Carlson(1984)은 330만 명 정도이고 Straus(1991)는 1000만 명 정도로 추산한 바 있다(Schechter & Edleson, 1994).

이처럼 1990년대 미국에서는 가정폭력과 가정폭력 목격을 포함한 아동학대의 밀접한 연관성에 대한 연구가 활발히 진행되었음에도 불구하고, 지역사회는 가정폭력과 아동학대의 분절된 이슈를 극복하는 노력을 뒤따라가지 못하고 있었다(National Council of Juvenile and Family Court Judges, Family Violence Department, Schechter & Edleson, 1999). 그러던 중 1999년 Greenbook<sup>2)</sup> 정책이 등장하게 되

2) 실제 보고서의 제목은 '가정폭력과 아동학대 사례에서의 효과적인 개입: 정책과 실천을 위한 가이드(Effective Intervention in Domestic Violence and Child Maltreatment Cases: Guidelines for Policy and Practice)'이지만 책 표지가 초록색이어서 Greenbook으로 불리게 되었다.

었다. Greenbook은 전국 소년·가정법원판사위원회(The National Council of Juvenile and Family Court Judges: NCJFCJ)가 발간한 것으로, 지역사회와 세 개의 주요 시스템(아동복지 기관, 가정폭력 서비스 제공자, 법원)이 가정폭력과 아동학대를 경험하는 가족들에 대한 대응능력을 향상시키기 위한 방안을 안내하였다(NCJFCJ et al., 1999). Greenbook은 5개의 장으로 구성되어 있는데, 1장은 아동과 가족을 위한 안전, 웰빙, 안정성과 같은 원칙에 대해 언급하고 있으며, 2장은 기본 원칙과 권고사항(협력적인 리더십, 자원을 확장하고 재배치하기, 모든 사람에 대한 존중과 존엄, 내부 역량 키우기, 비밀보장, 정보 수집과 평가 시스템)에 대한 내용이며 3장~5장은 가정폭력과 아동학대의 주요 체계인 아동 보호 기관·가정 폭력 서비스·법원에 대한 권고사항으로 이루어져 있다. 이에 따라 2000년부터 6개의 커뮤니티는 5년간 그린북 정책의 시범사업을 수행하였다. 시범사업 기간 동안 가정폭력과 아동학대와 관련한 주요 시스템 내부와 서로간의 협력과 체계 변화 구축한 결과, 시범 커뮤니티에서는 배우자폭력과 아동학대의 스크리닝과 사정 기준을 통일시켰고, 가정폭력기관·아동복지기관·법원 간 정보공유가 원활히 이루어졌으며, 가정폭력피해자 보호를 위한 통합적인 대응시스템이 갖추어지게 되었다(ICF International & United States of America, 2011).

더불어, 1990년대 중반부터 주목하고 있는 아동기의 부정적인 경험(Adverse Childhood Experiences: ACEs)에 대한 많은 실증연구 역시 가정폭력과 아동학대보호의 통합적인 관점을 촉진시켰다. ACE 연구들은 아동기에 부정적인 경험을 겪게 되면 질병을 쉽게 갖게 되고 사망하게 되는 원인이 될 뿐만 아니라 전반적으로 삶의 질이 저하될 수 있음을 우려한다(www.cdc.gov, 2020. 2. 4. 인출). 이 때 부정적인 경험이란 아동에 대한 직접적인 폭력이나 학대뿐 아니라 간접적인 폭력인 가정폭력의 목격도 포함되어, 아동기 가정폭력의 목격을 ACE의 중요한 요소로 본다(www.cdc.gov, 2020. 2. 4. 인출; McGavock & Spratt, 2017. p1128; Webb, 2013, p1). ACE-IQ(Adverse Childhood Experiences International Questionnaire)는 가정폭력 목격을 포함하여 신체학대, 정서학대, 성적 학대, 가구원의 알콜/약물 남용, 가구원의 수감, 가구원의 우울/정신 질환/자살, 부모님의 별거/이혼, 정서적 방임, 신체적 방임, 괴롭힘, 지역사회 폭력, 집단 폭력 13개 영역으로 이루어져 있다. 이 중 가정폭력 목격과 관련한 질문은 ‘당신이 집에 있을 때 부모님이나 가구원이 소리 지르거나 폭언이나 욕설을 듣거나 모욕을 당하는 것을 보거나 들은 적이 있습니까?’, ‘당신이 집에 있을 때 부모님이나 가구원이 뺨을 맞거나 발로 차이거나 주먹으로 맞

거나 밝혀지는 것을 보거나 들은 적이 있습니까?’, ‘당신이 집에 있을 때 부모님이나 가구원이 막대기, 병, 칼, 채찍 등으로 맞거나 베이는 것을 보거나 들은 적이 있습니까?’이다(www.who.int, 2020. 2. 7. 인출).

즉 가정폭력의 이슈는 아내 구타의 문제로부터 제기되었기 때문에 가정폭력의 피해자 역시 때 맞는 여성일 것이라는 초기 접근은 우리나라와 미국이 유사했다. 그러나 미국에서는 미성년자 아동이 어머니 혹은 가족 구성원이 폭행당하는 것을 보거나 들었다면 아동 역시 가정폭력의 피해자라고 인식하게 되면서 가정폭력의 목격과 피해를 경험한 아동들이 얼마나 부정적인 영향력을 받게 되는가를 인식하는 것의 중요성을 강조하게 되었다(James, 1994). Maxwell(1994, p1)은 아동의 경우 자신이 직접적으로 폭력을 당하지 않더라도 폭력을 목격하거나 그 소리에 노출만 되어도 여러 가지 갈등상황을 겪게 된다며, 가정폭력 목격 아동을 “간과된 피해자(the unnoticed victims)”로 보았다. 이후 다수의 연구에서 아동이 가정폭력을 목격하는 것에 대한 심각성이 밝혀졌다. 아동이 가정폭력을 목격하는 것은 두려움이나 불면증, 분노, 우울, 공격성에 그치지 않고, 심리적, 인지적, 사회적, 행동정서 발달에 심각한 악영향을 끼칠 수 있다(Spears, 2000, p6). 가정폭력에 노출된 영유아의 경우 정서적 스트레스뿐 아니라 뇌발달과 인지 성장에도 큰 해를 입을 수 있는데(Koenen, Moffitt, Caspi, Taylor, & Purcell, 2003, p297), Osofsky(1999, p35)는 아동에 대한 폭력의 효과를 언급하면서 가정폭력이 없는 가정에서 자란 아동보다 가정폭력을 목격하면서 자란 아이들은 읽기 능력이 40%가 낮은 것으로 나타난 조사결과를 인용하였다. 또한 Stiles(2002)는 가정폭력에 노출된 아동이 그렇지 않은 아동보다 더 정서적이고 행동적인 문제가 있다는 일반적인 합의가 있는 것이 사실이지만, 연구대상자가 적었거나 컴퓨터에 거주하고 있는 응답자를 대상으로 했거나 회고적인 연구설계에 기반을 두었거나 하는 등 선행연구상에서 세밀하지 못했던 한계를 지적하며 어떤 연령대의 아동이 가정폭력을 목격하였는가에 대해 주목하였다. 이 연구에 의하면 가정폭력을 목격한 아동들의 잠재적인 효과에 대하여 영아기 아동은 수면·섭식장애, 신체 상해의 위험을 겪을 수 있고, 유아기 아동은 안정감 부족, 분리 불안, 낮선 이에 대한 불안, 회귀 행동과 불면증을 겪을 수 있다(Stiles, 2002). 또한, 학령기 아동이 가정폭력을 목격하게 되면 자기 비난, 신체화 증상, 공격적 행동, 퇴행성 행동을 하게 될 가능성이 있고, 청소년기 아동은 무단결석, 비행, 약물 남용, 성과 관련된 조숙한 행동 등 행동 문제를 하게 될 잠재적인 위험성이 있다(Stiles, 2002).

## V. 아동의 가정폭력 목적과 관련한 국외 법률 고찰<sup>3)</sup>

우리나라와 유사한 가부장문화와 입법 제도를 가지고 있는 일본의 경우 2004년 개정을 통해 아동학대의 방지 등에 관한 법률(児童虐待の防止等に関する法律)에 아동의 가정폭력 목적이 정서학대가 될 수 있음을 명시하고 있다. 일본의 아동 학대 방지에 관한 법률 제2조(아동학대의 정의)에서는 신체학대, 성학대, 방임, 정서학대를 규정하고 있는데, 정서학대의 한 유형으로 가정폭력의 목적을 인정하고 있는데, 제2조의 제4호는 다음과 같다. “아동에 대한 심각한 폭언 또는 극단적으로 거부하는 태도, 아동이 동거하는 가정에서의 배우자에 대한 폭력[배우자(혼인 신고를 하지 아니하였으나 사실상 혼인관계와 같은 사정에 있는 자를 포함한다)의 신체에 대한 불법적인 공격으로서 생명 또는 신체에 위해를 끼치는 것 및 이에 준하는 심신에 유해한 영향을 미치는 언동을 말한다], 그 밖의 아동에게 심각한 심리적 외상을 미치는 언동의 행사([아동학대방지 등에 관한 법률] 번역본. 법제처에서 2020. 2. 12. 인출).”

한편, 이전 장에서 고찰한 바와 같이 미국은 1990년대부터 가정폭력과 아동학대의 중복발생에 대한 인식을 구축하며 가정폭력으로 인한 아동의 피해에 주목하였기 때문에 입법의 역사도 길다. 또한 미국은 50개 주가 저마다 독립된 입법권을 갖고 있으면서 다양한 입법을 하고 있는 바, 이 장에서는 아동의 가정폭력 목적과 관련한 미국 주법을 중심으로 고찰하고자 한다. 미국의 모든 주가 아동의 가정 폭력 목적과 관련한 입법을 하고 있는 것은 아니지만 대다수의 주는 미성년 아동이 가정폭력을 목격하는 것 자체만으로도 심각한 상황으로 보거나, 가정폭력 가해자로 하여금 더 심각한 패널티를 받게 하거나, 폭력 행위에 추가로 별도의 범죄를 부여하는 등의 조치를 취하는 입법을 하고 있다.

우선 미국 주법들에서 아동의 가정폭력 목적을 어떻게 정의하고 있는지 살펴볼 필요가 있는데, 관련 법률들은 ‘아동이 있는 데서(in the presence of a child/minor)’ 발생한 가정폭력에 초점을 둔다. 하와이 개정 주법<sup>4)</sup> 등에서는 아동이 있는 데서 가정폭력이 발생했다는 것은 당시 아동이 실제로 있었던 것뿐만 아니라 아동이 폭력 행위

3) US Department of Health and Human Services (2016). Child Witnesses to Domestic Violence. 를 참고함.

4) 하와이 주법은 다음을 참고함. 2016 Hawaii Revised Statutes TITLE 37. HAWAII PENAL CODE 706. Disposition of Convicted Defendants 706-606.4 Sentencing in enumerated offenses committed in the presence of a minor

에 대해 듣거나 볼 수 있음을 알만한 경우도 포함한다. 즉 ‘아동의 현장성’을 의미하는 것으로, 아동의 물리적 현장성에 한정하지 않고, 아동이 있음을 알거나, 아동이 보거나 들을 수 있음을 알 수 있을 때에도 아동의 현장성은 인정된다. 또한 캘리포니아 주 형법에서는 가해자가 아동이나 범죄 피해자의 가족 구성원이거나(이었던) 혈족 또는 인척 관계에 있거나, 범죄 가해자가 그 아동의 친부모·양부모·위탁부모일 때로 보아 가정폭력을 목격하는 아동과 가해자와의 관계를 폭넓게 규정하고 있다<sup>5)</sup>. 오클라호마 주의 경우 피해자와 피고인의 관계를 부모-자녀에 한정하지 않고 어떠한 아동도 될 수 있다고 규정한다<sup>6)</sup>. 그러나 가정폭력을 목격한 아동의 연령 하한에 대해서는 주마다 다른데, 알래스카<sup>7)</sup>·플로리다<sup>8)</sup> 주 등은 16세로, 델라웨어<sup>9)</sup>·조지아<sup>10)</sup>·노스캐롤라이나<sup>11)</sup>·네바다 주<sup>12)</sup> 등은 18세로 정하고 있다.

알래스카·애리조나·캘리포니아·하와이·사우스캐롤라이나 등의 주에서는 아동이 있는 데서 가정폭력을 행한 것에 대해 형량을 가중할 수 있는 ‘가중 사정(aggravating circumstance)’로 본다. 하와이 주법에 따르면 미성년자가 있는 상태에서 발생한 가정폭력의 형량을 결정할 때 가중 요소(aggravating factors)를 고려해야 한다. 애리조나 주 역시 아동이 있는 데서 가정폭력을 행사하였다면 형을 선고할 때 가중 사정으

- 
- 5) 캘리포니아 주법은 다음을 참고함. 2018 California Code Penal Code - PEN PART 2. OF CRIMINAL PROCEDURE TITLE 7. OF PROCEEDINGS AFTER THE COMMENCEMENT OF THE TRIAL AND BEFORE JUDGMENT CHAPTER 4.5. Trial Court Sentencing ARTICLE 1. Initial Sentencing Section 1170.76.
  - 6) 오클라호마 주법은 다음을 참고함. 2014 Oklahoma Statutes Title 21. Crimes and Punishments §21-644. Assault - Assault and battery - Domestic abuse
  - 7) 알래스카 주법은 다음을 참고함. 2018 Alaska Statutes Title 12. Code of Criminal Procedure Chapter 55. Sentencing and Probation Sec. 12.55.155. Factors in aggravation and mitigation
  - 8) 플로리다 주법은 다음을 참고함. 2019 Florida Statutes Title XLVII. Criminal Procedure and Corrections Chapter 921 - Sentence 921.0024 - Criminal Punishment Code; Worksheet Computations; Scoresheets
  - 9) 델라웨어 주법은 다음을 참고함. 2018 Delaware Code Title 11 - Crimes and Criminal Procedure CHAPTER 5. SPECIFIC OFFENSES Subchapter V Offenses Relating to Children and Vulnerable Adults §1102. Endangering the welfare of a child; class A misdemeanor; class E or G felony
  - 10) 조지아 주법은 다음을 참고함. 2018 Georgia Code Title 16. Crimes and Offenses Chapter 5. Crimes Against the Person Article 5. Cruelty to Children §16-5-70. Cruelty to children
  - 11) 노스캐롤라이나 주법은 다음을 참고함. 2005 North Carolina Code - General Statutes § 14-33. Misdemeanor assaults, batteries, and affrays, simple and aggravated; punishments
  - 12) 네바다 주법은 다음을 참고함. 2019 Nevada Revised Statutes Chapter 200 - Crimes Against the Person NRS 200.485 - Battery which constitutes domestic violence: Penalties; referring child for counseling; restriction against dismissal, probation and suspension; notice of prohibition against owning or possessing firearm; order to surrender, sell or transfer firearm; penalty for violation concerning firearm; definitions

로 고려되어서 수감 기간이 더 연장될 수 있다<sup>13)</sup>. 또한, 알래스카 주의 형법에서는 16세 이하 아동이 있는 데서 또는 들을 수 있는 상태에서 발생한 가정폭력 중범죄를 형 선고의 가중 요인으로 고려한다. 사우스캐롤라이나의 경우에는 아동의 현장성이 인정되면 범죄의 급수가 높아진다<sup>14)</sup>. 예를 들어, 가정폭력으로 본인 가족 구성원에게 보통(moderate) 정도의 부상을 입히면 2급 범죄이지만, 아동이 있거나 아동이 인지하고 있는 상황에서 가정폭력이 일어났다면 1급 가정폭력이다. 2급 가정폭력은 유죄가 확정되면 2,500달러 이상 5,000달러 이하의 벌금이나 3년 이하의 징역 또는 두 가지 모두에 처해지지만, 1급 가정폭력의 경우 10년 이하의 징역에 처해지게 되기 때문에 아동의 현장성 유무는 매우 중요한 가중 요소이다.

아칸소·플로리다·아이다호 주 등에서는 ‘가중 사정’이라는 용어를 사용하지는 않지만 아동이 없을 때의 가정폭력보다 아동이 있을 때 발생한 가정폭력 범죄에 더 큰 징계를 한다(US Department of Health and Human Services, 2016). 아칸소 주 법<sup>15)</sup>에 따르면 아동이 있는 데서 가족구성원을 살인·협박·폭행 등을 저지른 사람은 1년 이상 10년 이상의 추가적인 징역의 강화형(enhanced sentence)에 처해진다<sup>16)</sup>. 동 조항에 따라 형량이 강화된 부분에 대해서는 가석방이나 지역사회 교정 이전으로 조기 석방될 수도 없다. 또한 아동이 있는 데서 가정폭력을 저질렀을 때 관련 법에 따라 플로리다 주의 경우 최종 형량을 1.5배 가중하며, 아이다호 주는 최대 두 배까지 가중할 수 있다<sup>17)</sup>.

델라웨어·조지아·노스캐롤라이나 등의 주에서는 가정폭력을 행사한 것과 별도로 ‘아동이 있는 데서’ 범죄를 범한 것 자체를 추가적인 범죄로 기소할 수 있다. 델라웨어 주는 피해자의 가족의 일원인 18세 이하 아동에 의해 시각적으로 혹은 청각적으로 범죄가 목격되고 있다는 것을 알고서 폭력 중범죄, 협박 등을 저지른 경우 ‘아동의 복

13) 애리조나 주법은 다음을 참고함. 2019 Arizona Revised Statutes Title 13. Criminal Code §13-702 First time felony offenders; sentencing; definition

14) 사우스캐롤라이나 주법은 다음을 참고함. 2019 South Carolina Code of Laws Title 16. Crimes and Offenses Chapter 25. Domestic Violence Section 16-25-20. Acts prohibited; penalties. & Section 16-25-65. Domestic violence of a high and aggravated nature; elements; penalty; statutory offense

15) 아칸소 주법은 다음을 참고함. 2010 Arkansas Code Title 5. Criminal Offenses Subtitle 1 General Provisions Chapter 4 Disposition of Offenders Subchapter 7 Enhanced Penalties for Certain Offenses §5-4-702 Enhanced penalties for offenses committed in presence of a child

16) 같은 조항(§5-4-702) (b)호에 따르면, 아동이 있는 데서 가족구성원 뿐만 아니라 개나 고양이, 말을 잔인하게 학대를 한 사람 역시 강화형을 받을 수 있다.

17) 아이다호 주법은 다음을 참고함. 2018 Idaho Statutes Title 18. CRIMES AND PUNISHMENTS Chapter 9. ASSAULT AND BATTERY Section 18-918. DOMESTIC VIOLENCE

지를 위태롭게 하는 죄(guilty of endangering the welfare of a child)'로 보는데 이것은 Class A의 경범죄에 해당된다. 또한 조지아 주는 주된 행위자가 고의적으로 18세 이하의 아동으로 하여금 각종 중범죄나 폭력범죄를 목격하게 하는 경우, 또는 그가 18세 이하의 아동이 있고 그 아동이 행동을 보거나 듣는 줄 알면서도 위와 같은 중범죄를 저지른 경우 3급 '아동학대죄(the offense of cruelty to children)'를 범한 것으로 본다. 이 때, 3급 아동학대죄는 경범죄로서 처벌받을 수 있는데, 1,000~5000불 벌금이나 1년 이상 3년 미만의 징역 또는 벌금과 징역의 병과도 가능하다.

한편, 일리노이·네바다·오클라호마·인디애나 등의 주에서는 가정폭력 행위자에 대한 치료와 봉사 및 가정폭력을 목격한 아동의 피해를 복구에 대한 규정을 명문화하고 있는 점도 주목할 필요가 있다. 우선, 가정폭력을 행사한 피고인의 치료 및 봉사와 관련한 입법의 예로, 일리노이 주는 아동이 있는데서 가족 구성원에게 중대한 가정폭력이나 불법적인 구금 등을 한 피고인은 의무적으로 최소 10일의 징역이나 300시간의 사회봉사 또는 징역과 사회봉사를 모두 이행하여야 한다<sup>18)</sup>. 또한 오클라호마 주에서는 가해자의 추가적인 가정폭력을 예방하기 위하여, 법원은 피고인에게 개별 면허의사 또는 법무장관에 의해 인증된 가정학대치료프로그램에 참여하게 하거나 치료를 받는 집행유예나 보호관찰을 명령하여야 한다. 가정학대치료프로그램에 참여하는 경우 피고인은 최소 52주동안 프로그램에 참석하여 수료하여야 하고, 프로그램 참석 전후로 상담자의 평가를 받아야 한다. 인디애나 주는 피고인이 양육하지 않는 자녀가 가정폭력을 목격하거나 들은 범죄로 유죄 판결을 받은 경우, 피고인이 자녀와 함께 하는 시간은 가정폭력 범죄 직후로부터 1년 이상 2년 이하동안 감독되어야 한다<sup>19)</sup>. 또한 비감독 양육시간이 허락되기 이전에 학대자 개입 프로그램(batterer's intervention program)을 완료하도록 요구할 수도 있다. 한편, 일리노이 주와 네바다 주는 아동이 가정폭력을 목격함으로써 입은 피해에 대한 보상을 가해자로부터 청구한다. 법원의 재량 또는 가해 부모의 지불 능력 한도에 따라 가정폭력 행위자 피고인은 아동의 피해를 복구하기 위한 상담 비용을 지불해야 한다.

18) 일리노이 주법은 다음을 참고함. 2018 Illinois Compiled Statutes Chapter 720. CRIMINAL OFFENSES 720 ILCS 5/ - Criminal Code of 2012. Title III - Specific Offenses ILCS 5/12-3.2

19) 인디애나 주법은 다음을 참고함. 2019 Indiana Code Title 31. Family Law and Juvenile Law Article 14. Family Law: Establishment of Paternity Chapter 14. Parenting Time Following Determination of Paternity 31-14-14-5. Supervised parenting time; conviction of crime involving domestic or family violence; batterer's intervention program

## Ⅵ. 마치며

### 1. 요약 및 합의

Behind Closed Doors(2009)[Video] 애니메이션에서 아동 그레고리는 닫힌 문 뒤에서 들리는 엄마를 향한 아빠의 고성에 심박수가 빨라지고 그의 작은 어깨는 설새없이 들썩인다. 아빠의 고함소리가 들려올수록 방안 벽장 속에 있는 괴물은 튀어나올 것만 같다. 결국, 계속된 가정폭력의 목격 끝에 그레고리는 자신이 벽장 속 괴물이 되어 아빠를 물어버린다.

[그림 1] Behind Closed Doors(2009)<sup>20)</sup>



가정폭력과 아동학대의 중복 발생 또는 아동의 가정폭력 목격에 대한 우리나라의 정확한 실태조사가 없어 규모를 짐작할 수 없지만, US Department of Health and Human Services(2016)가 언급한 바에 따르면 30~60%에 이른다. 이처럼 아동의 가정폭력 노출에 대한 빈번함에도 불구하고, 우리나라에서 위와 같은 일이 벌어졌을 때 우리사회는 어떤 대응을 할 수 있을까? 앞서 고찰한 국내 가정폭력과 아동학대의 현황 및 선행연구에 따르면, 가정폭력시스템이 가동하여 피해 부모를 쉼터에 살게 하거나(목격 아동은 가해 부모와 함께 거주한 채로), 가정폭력 목격으로 인해 나타난 피

20) Button, J. (2009). Behind Closed Doors[Video]. <https://jonnybutton.com/behind-closed-doors>에서 2020. 2. 26. 인출.

해 행태인 아동의 정서 불안 및 공격성을 단순히 ‘문제 행동’으로 보고 정확한 사정(assessment) 없이 아동을 교정하려 할 것이다. 우리나라는 가정폭력서비스와 아동보호시스템이 발원했던 그대로 지금까지도 단절된 채 작동하고 때문이고, 가정폭력의 피해를 배우자에 대한 신체적 폭력·정서적 학대 등에만 한정하고 가정폭력을 목격한 아동은 피해자로 규정하고 있지 않기 때문이다.

그러나 ACE 연구 및 가정폭력과 아동학대의 동시발생에 초점을 둔 국외 선행연구들은 직접적인 폭행이나 학대의 피해뿐 아니라 아동기에 가정폭력을 목격한 경험만으로도 아동의 인지적·심리적·행동 발달에 큰 부정적 영향을 줄 수 있음을 경고하고 있다. 그렇기 때문에 일본의 아동 학대 방지 등에 관한 법률에서는 2004년 개정시부터 가정폭력의 목격을 아동에 대한 정서학대로 포함했다. 또한, 미국의 여러 주에서는 아동이 있는 데서 가정폭력이 발생한 사건에 대해 형량을 선고함에 있어 가중 사정의 적용 또는 강화형을 선고하고, 가정폭력의 죄와는 별도로 ‘아동의 복지를 위태롭게 하는 죄’ 등을 추가로 기소하며, 가정폭력을 목격한 아동의 피해를 복구하기 위한 규정을 명문화하고 있다.

## 2. 제언과 그에 따른 변화

가정폭력을 목격한 아동에 대한 최우선의 과제는 가정폭력서비스와 아동보호서비스의 통합적인 전달체계 마련 이전에 철학과 합의의 구축에 있다. 이들 체계의 목표는 더 이상 여성 피해자 혹은 아동피해자를 발생시키지 않는 것이 아니라 ‘모든 가정 내 성인과 아동에 대한 폭력의 종식’이고, ‘가족구성원 모두의 안전’이다. 전 가족 구성원 안녕이 목표가 되어야 한다. “가정폭력을 목격한 아동의 심리적 위태로움 자체가 이미 정서학대의 영역임에도 불구하고 이 아동들을 피해아동으로 인식하지 못하는 것은 아동학대의 사각지대가 존재함을 방증하는 것이다.”<sup>21)</sup> 그렇기 때문에 아동에게 직접적으로 가하는 신체적·성적·정서적 학대와 방임뿐만 아니라 아동이 가정폭력이 일어나는 상황을 보고 듣게 하는 것 역시 아동의 발달에 심각한 부정적인 영향을 끼치는 아동학대 행위임을 사회구성원이 인식할 수 있도록 하여야 한다.

두 번째로는 입법의 변화가 필요하다. 현행 아동복지법 제17조는 금지행위를 규정

---

21) 본 연구에 대한 심사의견 中. 익명의 심사자에게 감사드린다.

하고 있는데, 5항은 정서학대와 관련된 조항으로 ‘아동의 정신건강 및 발달에 해를 끼치는 정서적 학대행위’를 금지하고 있다. 그러나 이 조항은 어떤 것이 아동의 정신건강 및 발달에 해가 되는지에 대한 명확성이 부족하여 아동이 가정폭력을 목격한 것이 정서학대가 되는지에 대한 명확한 근거가 되어주지 못한다. 그러므로 일본 입법례를 참고하여 아동의 가정폭력 목격이 정서 학대가 될 수 있음을 분명히 규정해야 한다<sup>22)</sup>. 또한 가정폭력처벌법의 개정은 다음의 두 가지 안을 모색해 볼 수 있다. 첫 번째로는 아동의 가정폭력 목격(보거나 듣는 것을 포함)을 가정폭력범죄의 양형기준으로 삼는 방법이다. 현행 대법원 양형위원회의 양형기준을 보면, 가정폭력범죄에 대해서는 별도의 양형기준이 없는데, 다만 개별 범죄(살인죄, 폭력범죄 등)에 대해서만 양형기준이 정해져 있을 뿐이고, 그 또한 개별 범죄의 일반적 성격에 비추어 양형인자들이 있을 뿐, 가정폭력범죄의 특수성이 충분히 반영되었다고 보기 어렵다.<sup>23)</sup> 이러한 양형기준의 설정은 차후의 논의로 하더라도 개별 범죄에서 아동이나 가까운 친족이 가정폭력범죄를 보거나 듣는 등 경험하는 경우를 고려하여야 함은 물론이다. 다른 대안으로는 가정폭력을 범한 죄와 별도로 아동이 있는 데서 가정폭력을 행사한 것에 대해 아동복지법 제17조 5호를 위반한 것으로 보고<sup>24)</sup> 이에 대한 별칙조항인 아동복지법 제71조 제1항과 아동학대처벌법 제2조 제4호 타목에 따라 아동학대범죄로 처벌할 수 있도록 해야 한다. 이 방안은 가정폭력과 아동학대 사건에 대한 법률과 소관 부처, 전달체계가 단절되어 있는 현행 우리나라의 여건상 가장 현실적이고도 적절한 대안일 수 있다.

세 번째, 피해자 보호시스템의 협력과 통합은 매우 중요한 과제이다. 가정폭력과 아동학대가 중복 발생하는 가족들을 지원하는 기관들 간의 공조는 많은 장점이 있다. 가족들은 더 포괄적이고 협력적인 서비스를 받게 되고, 기관들은 효과적으로 규명하여 적절한 서비스를 제공할 수 있으며, 사회복지사들은 성인 희생자에 대한 비난을 최소화하면서 폭력 가해자에게 책임감을 갖게 하고, 모든 가족 구성원의 이익을 옹호

22) 류부곤(2015), 이세원(2019)과 장영인·박지민(2016) 등에서 정서학대금지 조항의 모호성을 지적한 바 있으며, 안동현, 김경희, 김희균, 이명진, 장화진, 정익중(2017)의 연구에서는 아동복지법에서 규정하고 있는 아동학대의 정의가 타법률의 개념과 통일되어 있지 않으며 너무 제한적임을 지적함.

23) 예를 들어 폭력범죄 양형기준의 경우 특별양형인자의 행위 가중요소로서 ‘상당한 기간에 걸쳐 반복적으로 범행한 경우’, ‘범행에 취약한 피해자’, 감경요소로서 ‘처벌불원’ 정도가 가정폭력범죄에서 적용될 여지가 있겠으나 가정폭력범죄의 특수성(당사자 사이 관계나 범행의 계속성, 이혼 등 신분관계 정리와 관련성 등)으로 인하여 이들 양형기준을 기계적으로 적용할 수 있을지는 의문의 여지가 크다.

24) 아동복지법 제17조 5호의 개정이 전제되어 있어야 함.

하게 될 수 있기 때문이다(Banks, Dutch, & Wang, 2008). 또한 관련기관간 협력은 각 기관이 갖고 있는 한계점을 보완해주며, 시너지 효과를 얻을 수 있고, 피해자가 회복할 수 있도록 하는 종합적인 지원책을 제공해 줄 수 있다(김잔디, 2012). 그런 점에서 NCJFCJ의 주관 하에 6개의 커뮤니티에서 추진한 Greenbook 정책은 우리나라에 큰 시사점을 준다. 그러나 앞서 검토한 바와 같이, 우리나라는 가정폭력과 아동학대를 담당하는 소관 부처의 다름이 일선 보호체계의 협력과 통합에 큰 걸림돌이 되고 있다. 부모의 아동학대를 포함한 가정폭력은 가정폭력처벌법으로, 어린이집이나 아동복지시설에서의 아동학대는 아동학대처벌법으로 법의 범위와 소관부처를 구분하면 전달체계의 통합도 이루어질 것이나 그 이전에는 현실가능성을 간과한 논의가 될 수 있기에 본 고에서 구체적인 논의는 생략하고자 한다. 그렇지만 적어도 일선의 가정폭력 보호체계에서 가정폭력을 목격한 아동을 대함에 있어, ‘피해자의 동반 자녀’로 유형화하여 학습권만을 보장하는 데 그치지 보다는 아동 발달단계에 따라 가정폭력 목격에 대한 영향이 다르다는 점을 간과해서는 안된다(James, 1994; Stiles, 2002)<sup>25)</sup>.

위와 같은 제언에 따라 다음과 같은 변화를 기대할 수 있다. 우선, 가정폭력 목격을 정서학대의 유형으로 추가하는 아동복지법의 개정 및 아동의 가정폭력 목격(보거나 듣는 것을 포함)을 가정폭력범죄의 양형기준으로 설정함으로써 가정폭력은 직접적인 피해를 받는 성인에게도 부정적일 뿐더러 간접적으로 목격하는 아동에게까지도 부정적이라는 인식을 전 사회 구성원에게 분명하게 심어줄 수 있다. 이는 곧 국가가 가정 내에서 일어나는 사적인 다툼이라 할지라도, 발달 단계에 있는 아동에게 해가 될 때에는 강력히 개입하여 가해자를 가중처벌할 수 있음을 보여주는 관점의 발현이기도 하다.

물론 가족에 대한 이슈에서 국가의 개입과 처벌만이 능사는 아니다. 따라서 피해자 보호시스템의 협력과 통합을 제언하였는데, 이를 통해 가정폭력 피해자들에 대한 사례관리가 가능해질 것으로 기대된다. 가정폭력은 일단코 피해자 개인에 대한 사회복지적 개입만으로는 해결될 수 없는 문제이다. 따라서 사례관리를 통해 직접적으로 폭력 피해를 입은 구성원 외에도 폭력을 목격한 아동, 폭력을 행사한 가족 구성원의 다양하고 복합적인 욕구를 다루어야 한다. 강호선(2008)은 가정폭력피해자를 위한 사례관리의 필요성으로 가정폭력이 피해 여성과 자녀에게 미치는 영향이 심각하고, 폭력

25) 미국 국립 가정폭력 트라우마 정신건강 센터(National Center on Domestic violence, Trauma & Mental Health)는 가정폭력에 노출된 아동과 청소년들을 발달단계별로 돕기 위한 팀에 대해 언급하고 있다([www.nationalcenterdvtraumamh.org](http://www.nationalcenterdvtraumamh.org)).

관계의 종결이 어려우며, 가정폭력의 특성상 한 기관의 개입만으로는 충분하지 않으며, 지역사회에 가정폭력피해자를 위한 서비스 체계가 분산되어 있고 단절되어 있음을 언급하였다.

아동학대는 사회적인 개념이다. 이전 세기의 중반까지만 해도 가정 내에서 아동을 체벌하고 학대하는 것에 대해 국가가 개입하거나 행위자를 처벌해야 한다고 생각하지 않았다. 그러나 아동 권리에 대한 인식이 확대되면서 우리 사회가 지금의 ‘아동학대’의 개념에 대해 합의하게 되었다. 지금 우리가 살고 이 시대는 어느 시기보다 더 높은 아동학대의 민감성을 요구하는 시대로, 가정폭력을 목격한 아동의 피해를 인지하고 지원할 수 있는 역량을 길러야 한다. 그리고 또한 아동학대가 사회적 개념이라는 의미는 사회구성원들 공동의 노력이 필요하다는 의미도 함축하고 있다. 가정폭력의 숨겨진 희생자인 아동이 그 피해를 인정받고 회복하기 위해서는 가정폭력과 아동학대 관련기관의 사회복지사뿐 아니라 경찰, 교사, 변호사, 보건전문가 등 지역사회의 다양한 주체들의 협력이 필요함을 인지하여야 한다.

[참고문헌]

- 강호선. (2008). 남편을 살해한 가정폭력피해자 사례관리 기법 및 개입과정에 관한 연구. *한국가족복지학*, 13(2), 45-68.
- 기광도. (2005). 가정폭력 피해경험과 청소년 범죄간의 관계분석. *피해자학연구*, 13(2), 209-240.
- 김기현, 김용희, & 김경희. (2018). 아동학대와 가정폭력의 중복발생 연구: 아동보호 서비스의 관점. *사회복지연구*, 49(4), 221-249.
- 김연옥, 박인아. (2000). 가정폭력의 유형별 관련성과 아동의 정신건강에 관한 연구. *한국가족복지학*, 5, 103-127.
- 김익기, 심영희, 박선미, & 김혜선. (1991). 가정폭력의 실태와 대책에 관한 연구: 서울시의 남편의 아내폭력 현황을 중심으로. *형사정책연구원 연구총서*, 11-221.
- 김잔디. (2012). 형사법 특집; 배우자폭력, 아동학대 피해자 보호방안-미국의 Greenbook 정책을 중심으로. *일감법학*, 23, 185-212.
- 김재엽, 조학래, & 양혜원. (2003). 가정폭력에 노출된 아동의 문제와 개입프로그램에 관한 연구. *한국사회복지학*, 55, 27-54.
- 김정란. (2003). 청소년기 자녀의 가정폭력 노출과 심리사회적 부적응: 중학생 자녀의 아내학대 목격과 자녀학대 피해를 중심으로. *한국가정관리학회지*, 21(5), 171-180.
- 김정옥(1988). 가정폭력에 관한 연구 - 아내 학대를 중심으로-, *한국가정관리학회지*, 6(1).
- 김지연, 이인숙. (2008). 가정폭력 직·간접 경험이 청소년의 비행과 학교폭력에 미치는 영향 분석-도시와 농촌의 비교를 중심으로. *피해자학연구*, 16(1), 199-228.
- 김형모, 김영민. (2007). 부부폭력 목격과 아동학대 경험이 청소년의 부적응 행동에 미치는 영향. *아동과 권리*, 11, 31-60.
- 류부곤. (2015). 아동학대범죄의 개념과 처벌에 관한 형사법적 검토. *한국형사정책학회 학술대회 논문집*, 3-19.
- 류정희, 이주연, 송아영, 이근영, & 이미진. (2016). 생애주기별 학대·폭력에 대한 통합적 접근과 정책대응. *한구보건사회연구원*.
- 류정희, 전진아, 이상정, 이주연, 정익중, & 유민상. (2018). 생애주기별 학대 경험 연구: 아동기 학대·폭력의 중복적 경험과 정책적 대응. *한구보건사회연구원*.

- 박복순. (2018). 가정폭력처벌법 시행 20 주년의 평가 및 향후 과제. 여성연구, 181-218.
- 박형원. (2004). 가정폭력 노출 아동의 공격행동 감소 프로그램 개발을 위한 참여연구. 한국아동복지학, (17), 101-130.
- 아동학대>유형 및 징후. (n.d.). 아동권리보장원 사이트(www.korea1391.go.kr)에서 2020. 4. 28. 인출.
- [아동학대방지 등에 관한 법률] 번역본. (19. 11. 30.) 법제처 사이트 (www.moleg.go.kr)에서 2020. 2. 12. 인출.
- 안동현, 김경희, 김희균, 이명진, 장화정, & 정의중. (2017). e 아동행복지원시스템 효율적 운영 위한 아동학대 개념과 유형 연구. 보건복지부.
- 이상균, 이봉주, 김세원, 김현수, 유조안, 장화정, ... & 박지명. (2017). 아동학대사례의 잠재유형화와 유형별 재학대 위험요인. 사회복지연구, 48(3).
- 이상민, 이상민, & 김보람. (2019). 학대예방경찰관 (APO) 의 직무요구 및 직무자원이 보직이동 의도에 미치는 영향 분석-직무소진과 직무열의의 매개효과를 중심으로. 한국경찰연구, 18(3), 83-114.
- 이세원. (2018). 정서학대와 방임에 대한 사법적 판단. 교정복지연구, 53, 117-143.
- 이세원. (2019). 정서학대와 신체학대의 법적 정의와 관계에 대한 연구-우리나라 정서학대에 대한 최초 대법원판결을 중심으로. 사회복지법제연구, 10, 65-95.
- 이승주, 정병수. (2015). 가정폭력 노출경험과 학교폭력 가해행동의 관계-공격성의 매개효과 검증. 한국경찰학회보, 52, 223-250.
- 이승출. (2012). 청소년의 가정폭력 노출경험과 학교폭력에 관한 연구. 청소년문화포럼, 29, 116-135.
- 이재경, 박명숙. (2014). 다문화가정의 아동학대 발생 위험요인으로써의 남편의 음주, 아내폭력, 양육스트레스에 관한 연구. 한국아동복지학, (48), 235-259.이호택. (2012). 가정폭력 노출경험이 청소년의 문제행동에 미치는 영향. 여성연구, 101-147.
- 이호택. (2012). 가정폭력 노출경험이 청소년의 문제행동에 미치는 영향. 여성연구, 101-147.
- 장영인, 박지민. (2016). 법원판결을 통해 본 정서학대와 방임의 쟁점. 아동과 권리, 20, 655-689.
- 장희선, 김기현, & 김경희. (2016). 아동보호서비스 개입사례의 재학대 특성 연구: 생

- 존분석의 적용. *한국가족복지학*, 54, 225-262.
- 가정폭력 피해자 보호시설 운영지원. (2018). 정부24 사이트(www.gov.kr)에서 2020. 4. 28. 인출.
- 정혜숙. (2011). 가정폭력과 아동학대의 중복발생과 관련된 국내 사회복지 현장 실무자의 경험에 관한 질적연구: “따로 또 같이”. *한국사회복지학*, 63(3), 83-108.
- 최진영, 김기현. (2019). 아동학대 및 가정폭력의 중복발생이 아동의 우울케적에 미치는 영향 연구. *사회복지연구*, 50(1), 101-133.
- 연합뉴스 TV. (2016). ‘학대전담경찰관’ 출범 6개월...인력·전문성 부족 지적. 10월 7일.
- Adverse Childhood Experiences International Questionnaire. (n.d). World Health Organization 사이트(www.who.int)에서 2020. 2. 7. 인출.
- Appel, A. E., & Holden, G. W. (1998). The co-occurrence of spouse and physical child abuse: a review and appraisal. *Journal of family psychology*, 12(4), 578.
- Banks, D., Dutch, N., & Wang, K. (2008). Collaborative efforts to improve system response to families who are experiencing child maltreatment and domestic violence. *Journal of Interpersonal Violence*, 23(7), 876-902.
- Bubolz, M. M., & Sontag, M. S. (2009). Human ecology theory. In *Sourcebook of family theories and methods* (pp. 419-450). Springer, Boston, MA.
- Button, J. (2009). Behind Closed Doors[Video]. <https://jonnybutton.com/behind-closed-doors>에서 2020. 2. 26. 인출.
- Creating Trauma-Informed Services: Tipsheet Series. (n.d). National Center on Domestic violence, Trauma & Mental Health 사이트 (www.nationalcenterdvtraumamh.org)에서 2020. 3. 2. 인출.
- Edleson, J. L. (1999). The overlap between child maltreatment and woman battering. *Violence against women*, 5(2), 134-154.
- Folsom, W. S., Christensen, M. L., Avery, L., & Moore, C. (2003). The co-occurrence of child abuse and domestic violence: An issue of service delivery for social service professionals. *Child and Adolescent Social Work Journal*, 20(5), 375-387.

- ICF International, & United States of America. (2011). The Greenbook Initiative Final Evaluation Report.
- James, M. P. (1994). Domestic violence as form of child abuse: Identification and prevention. Australian Domestic and Family Violence Clearinghouse, University of New South Wales. <https://aifs.gov.au/cfca/publications/domestic-violence-form-child-abuse-identification>
- Kempe, C. H., Silverman, F. N., Steele, B. F., Droegemueller, W., & Silver, H. K. (1985). The battered-child syndrome. *Child Abuse & Neglect*, 9(2), 143-154.
- Koenen, K. C., Moffitt, T. E., Caspi, A., Taylor, A., & Purcell, S. (2003). Domestic violence is associated with environmental suppression of IQ in young children. *Development and psychopathology*, 15(2), 297-311. <http://www.aarrss.com/pdf/p17.pdf>
- Maxwell, G. M. (1994). *Children and family violence: The unnoticed victims*. Wellington: Office of the Commissioner for Children.
- McGavock, L., & Spratt, T. (2017). Children exposed to domestic violence: Using adverse childhood experience scores to inform service response. *British journal of social work*, 47(4), 1128-1146.
- National Council of Juvenile and Family Court Judges. Family Violence Department, Schechter, S., & Edleson, J. L. (1999). *Effective intervention in domestic violence & child maltreatment cases: Guidelines for policy and practice: Recommendations*. The Council.
- Osofsky, J. D. (1999). The impact of violence on children. *The future of children*, 33-49. <http://www.icyrnet.net/UserFiles/vol9no3Art3.pdf>
- Schechter, S., & Edleson, J. L. (1994, June). In the best interest of women and children: A call for collaboration between child welfare and domestic violence constituencies. In Briefing paper presented at the conference on Domestic Violence and Child Welfare: Integrating Policy and Practice for Families, Wingspread, Racine, Wisconsin.
- Spears, L. (2000). Building bridges between domestic violence organizations and child protective services. *Child Welfare*, 80(6), 537-2238.

- Stiles, M. (2002). Witnessing domestic violence: The effect on children. *American Family Physician*, 66(11), 2052.  
<https://www.aafp.org/afp/2002/1201/p2052.html>
- The Adverse Childhood Experiences (ACE) Study. (n.d.) Centers for Disease Control and Prevention 사이트([www.cdc.gov](http://www.cdc.gov))에서 2020. 2. 4. 인출.
- Unicef. (2006). Behind closed doors: The impact of domestic violence on children. Unicef.
- US Department of Health and Human Services. (2014). Domestic Violence and the Child Welfare System.  
<https://www.childwelfare.gov/pubPDFs/domestic-violence.pdf>
- US Department of Health and Human Services. (2016). Child Witnesses to Domestic Violence. <https://www.childwelfare.gov/pubPDFs/witnessdv.pdf>
- Webb. R. (2013). Practice Perspectives. The Adverse Childhood Experiences (ACE) Study: Implications for Mothers' & Children's Exposure to Domestic Violence. Spring. ISSUE.

[미국 주법] [www.justia.com](http://www.justia.com)

[국문초록]

## 가정폭력을 목격한 아동, 아동학대 피해자로의 개념 정립을 위한 소고

이 세 원

(강릉원주대학교 사회복지학과 교수)

가정폭력과 아동학대에 대한 사회적 관심은 여성운동과 아동복지라는 서로 다른 이슈에서 출발하였고, 그에 따라 지금까지도 독립된 문제접근 방식과 전달체계를 취하고 있다. 그렇기 때문에 아동의 가정 폭력 목격은 가정폭력이자 아동학대라고 볼 수 있음에도 불구하고 '피해'로 인식되지 않았다. 따라서, 지금까지 국내 연구들이 가정폭력을 목격한 아동의 피해에 대해 단지 피해아동의 공격성이나 비행으로 주목해 왔다면, 본 연구에서는 가정폭력 목격 아동을 피해자로 개념 정립하고자 함에 목적이 있다. 이를 위해 우리나라 가정폭력과 아동학대의 정의와 보호체계를 검토하였고, 일찍이부터 가정폭력과 아동학대의 중복발생에 주목한 국외의 연구 동향을 고찰하였다. 또한, 미국의 주법을 중심으로 아동의 가정폭력 목격과 관련한 입법을 고찰함으로써, 피해자 개념에 대한 철학과 합의의 구축, 입법의 변화, 피해자 보호시스템의 협력과 통합 등을 제언하였다.

---

**주제어:** 아동의 가정폭력 목격, 아동학대, 아동이 있는 데서, 피해자, 가정폭력과  
아동학대의 중복발생

---

[Abstract]

## A Study on the Establishment of Concept to Recognize Children who Witness Domestic Violence as Victims

Lee, Se Won

(Gangneung-Wonju National University)

The social concerns in domestic violence and child abuse originated from the different issues of women's movement and child welfare. As a result, they still have separate approach and delivery system. For these reasons, witnessing domestic violence of children has not been perceived as 'damage', even though it could be considered domestic violence and child abuse. Thus, although domestic studies have been considering the damages of children who have witnessed domestic violence as aggression or misconduct the children, this study aims to establish the concept of children who have witnessed domestic violence as victims. To this end, this study examined the definition and protection system of domestic violence and child abuse in Korea, and examined the trends of foreign research that focused on the co-occurrence of domestic violence and child abuse. In addition, this study suggested the establishment of a philosophy and consensus on the concept of victims, changes in legislation, and cooperation and integration of victim protection systems, based on a review of US state statutes regarding witnessing domestic violence of children.

---

**keywords** : Child Witnesses to Domestic Violence, Child abuse, In the presence of a child, Victim, Co-occurrence of Domestic Violence and Child

---



## 사회복지법인 및 사회복지시설의 횡령·배임죄 양형 연구\*

김수정\*\*

### 目 次

I. 서론	IV. 분석결과
II. 문헌고찰	1. 일반 현황으로 살펴본 판례의 특징
1. 횡령·배임죄 양형 기준	2. 특징과 문제
2. 기존 연구	V. 결론 및 제언
III. 연구방법	
1. 분석대상	

### I. 서론

사회복지법인(이하 ‘법인’)과 사회복지시설(이하 ‘시설’)은 공공성과 비영리를 추구하는 조직으로서 사회적 정당성을 부여받았고 이를 활동의 근거로 삼고 있다. 공공성에 대한 헌신을 전제로 법인에게는 상속세, 증여세에 대한 면세혜택, 다양한 수익 사업에 대한 법인세 감면 혜택과 함께 시설 운영비와 인건비에 대한 정부의 지원이 이루어지며, 비영리를 추구하기 때문에 법인의 활동을 통해 동원된 자원은 법인의 목

\*\* 투고일: 2020.04.28. 심사일: 2020.05.08.-2020.05.15., 게재확정일: 2020.05.15.

이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임.  
(NRF-2018S1A5A2A01037367).

\*\* 국제사이버대학교 사회복지학과 부교수

적사업에 온전하게 투자되고, 배당으로 지불되지 않아야 한다(법무법인 태평양·재단법인 동천, 2015). 그러나 끊임없이 법인과 시설의 보조금 및 이용자의 장애 수당 등을 횡령하는 문제들이 발생하고 있으며, 이들에 대한 관대한 형량<sup>1)</sup>으로 사법에 대한 불신이 커지고 있다.

관대한 형량의 문제는 양형과 관련이 있다. 형사재판에서 유죄로 인정된 피고인에게 형벌의 종류와 범위를 결정하는 과정을 양형이라고 한다(이진국, 2018). 양형에 대한 구체적인 기준이 없는 등 법관이 자의적인 판단으로 양형을 결정한다는 비판이 높아서 2009년부터 우리나라는 양형기준제도를 도입하고 있다. 양형기준은 ‘법관이 합리적이고 적정한 양형을 도출하는데 참고할 수 있도록 양형위원회가 설정한 양형에 관한 기준’이다(법원조직법 제81조의6제1항). 양형의 일관성은 한국뿐만 아니라 여러 나라들에서도 문제가 되어 이미 미국은 1970년대 주별로 양형모델이 개발되기 시작하여 1987년 연방수준에서 양형기준제도가 도입되었으며(김영환·최석윤, 1996), 독일은 기존 형법을 정비하는 형태로 양형개혁을 실시하였다(정숙희, 2013).

횡령·배임죄는 한국에서 최초로 양형기준을 정한 7개 범죄군 중 하나로 많은 사람들이 관심을 갖고 있는 범죄이다. 횡령·배임죄는 고위경영자에 의해 비교적 많이 발생하며 기업체 조직을 기반으로 발생하기 때문에 반복적이고 지속적으로 이루어지며, 일반적인 개인범죄에 비해 직접적이고 물질적인 피해가 심각하고 광범위하다는 특징이 있다(최호진, 2015). 그동안 횡령·배임죄는 양형기준이 관대하다는 문제가 제기되어 왔으며(김혜정·기광도, 2015; 이주희, 2016; 김혜정, 2017), 종종 관습화된 불법영역에서 나타남으로 인해 이를 범죄로 인식하지 못하는 경우도 적지 않았다(최호진, 2015). 양형기준 뿐만 아니라 작량감경도 관대한 양형을 가져오는 이유 중의 하나이다. 작량감경은 법률상 감경사유가 없어도 법원이 정상을 참작하여 사유가 있다고 판단하면 감경할 수 있다(형법 제53조)는 제도이다. 따라서 법률상 감경이 있고 거기에 작량감경이 더해지면 법정형 하한의 1/4까지 감경이 가능하다(노명선·강동우, 2010).

기존의 횡령·배임죄 양형과 관련된 연구는 일반 기업을 대상으로 한 것이 많았고, 사회복지 분야에서 발생한 횡령·배임죄의 양형에 대한 연구는 거의 이루어지지 않았었다. 그러나 사회복지 분야의 횡령·배임죄는 이용자들의 생존과 관련된 사회보장급여 등의 성격과 범죄자인 사회복지종사자(이하 ‘종사자’)의 인권보장 의무라는 특성을 고려해야하기에 일반기업의 경우와는 다른 양형기준의 적용이 필요하다(김수정, 2019). 또한 양형기준제도가 도입된 후로 10년이 지났기 때문에 일반기업 분야 이외에 사회복지 분야와 같이 다양한 분야에서의 양형 검토는 제도의 발전적 운영에도 도움을 줄 것이다.

1) ‘장애수당 횡령 혐의 양평 복지시설 설립자 부부, 나란히 징역’(일요신문, 2018.1.11.)  
 ‘기탁 상품권 3000만원 횡령한 사회복지관장·대기업 직원 집행유예’(뉴스1, 2020.1.17.)

이러한 문제의식을 가지고 본 연구는 사회복지사업 분야에서 발생한 횡령·배임죄의 양형을 분석하여, 양형의 특징을 알아보고 일반 기업에 적용하는 양형기준이 사회복지사업에도 적절한 지를 살펴 문제점을 찾고, 이에 대한 대안을 모색해보고자 실시되었다. 연구대상은 법인과 시설에서 종사자에 의해 발생한 횡령·배임죄 판결문으로, 양형기준이 시작된 시기인 2009년을 고려하여, 2010년부터 2019년까지의 기간 동안 판결이 확정된 사건의 판결문으로 한정하였다. 구체적으로 양형분석은 양적연구방법을 사용하여 범죄대상이 된 법인과 시설, 범죄자의 직위, 선고형량, 양형기준 적용 등의 통계를 산출했으며, 이와 함께 질적 연구방법인 내용분석을 사용하여 양형기준 적용 및 작량감경 사유의 적절성 등을 검토하였다.

## II. 문헌연구

### 1. 횡령·배임죄 양형 기준

양형은 형사재판에서 유죄가 확정된 피고인에게 형의 종류와 형량 및 부수적인 내용을 결정하는 과정으로 형사재판의 결론에 해당된다(배종대, 2011; 김혜정·기광도, 2015; 이민식, 2016). 양형은 개인의 신체적 자유, 경제적 자유 등을 직접적으로 제한하고, 나아가 생명까지 박탈하는 중대한 결과를 가져올 수 있기 때문에, 적정하고 합리적인 양형은 형사재판 전체의 공정성과 신뢰성을 확보하기 위한 필수적 요소이다(양형위원회 홈페이지)<sup>2)</sup>. 우리나라는 양형의 공정성, 투명성, 예측가능성을 제고하기 위해 2009년 살인, 뇌물, 성범죄, 강도, 횡령·배임, 위증, 무고 등 7개 범죄군(97개 죄명)을 시작으로 양형기준이 도입되었으며, 2019년 12월 현재 총 38개 범죄군에 대해 적용하고 있다.

양형기준을 적용하는 과정은 다음과 같다(김혜정·기광도, 2015; 양형위원회 홈페이지)<sup>3)</sup>. 대상범죄가 어느 유형에 해당하는지를 결정한 뒤, 특별양형인자의 존부여부를 확인하고 비교·평가를 통해 기본·감경·가중영역의 3단계 권고형의 범위를 정한 뒤, 그 범위 안에서 구체적 사안에 적합한 선고형을 정하게 된다. 이 때 일반양형인자는 물론, 특별양형인자도 종합적으로 고려하여야 하고, 양형기준에서 제시되지 않은 다양한 일반양형인자도 양형에 반영하는 것이 합리적이라고 판단되는 경우에는 종합적으로 고려하도록 하고 있다.

2) [https://sc.scourt.go.kr/sc/krsc/criterion/explan/introduction/introduction\\_01.jsp](https://sc.scourt.go.kr/sc/krsc/criterion/explan/introduction/introduction_01.jsp), 최종검색일 2020.4.15.

3) [https://sc.scourt.go.kr/sc/krsc/criterion/explan/introduction/introduction\\_01.jsp](https://sc.scourt.go.kr/sc/krsc/criterion/explan/introduction/introduction_01.jsp), 최종검색일 2020.4.15.

횡령·배임범죄는 횡령(형법 제355조 제1항), 배임(형법 제355조 제2항), 업무상 횡령·배임(형법 제356조), 특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률 상 횡령·배임(특정경제범죄법 제3조 제1항)의 죄를 저지른 성인(19세 이상) 피고인에게 적용한다(양형위원회, 2017). 양형기준에서는 다음 <표 1>과 같이 이득액에 따라 5가지로 유형을 구분하여 권고형량을 제시하고 있다.

<표 1> 횡령·배임죄 권고형량 기준

유형	구분	감경	기본	가중
1	1억 원 미만	-10월	4월-1년4월	10월-2년6월
2	1억 원 이상, 5억 원 미만	6월 - 2년	1년-3년	2년-5년
3	5억 원 이상, 50억 원 미만	1년6월-3년	2년-5년	3년-6년
4	50억 원 이상, 300억 원미만	2년6월-5년	4년-7년	5년-8년
5	300억 원 이상	4년-7년	5년-8년	7년-11년

출처: 양형위원회(2017), p. 70.

권고형량의 감경·기본·가중의 범위는 다음 <표 2>에 제시된 특별양형인자에 의해 결정된다.

<표 2> 횡령·배임 범죄 양형인자

구분	감경요소	가중요소
특별 양형 인자	행위 <ul style="list-style-type: none"> <li>·사실상 압력 등에 의한 소극적 범죄 가담</li> <li>·손해발생의 위험이 크게 현실화 되지 아니한 경우</li> <li>·실질적인 1인 회사나 가족</li> <li>·오로지 회사 이익을 목적으로 한 경우</li> <li>·임무위반 정도가 경미한 경우</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·대량 피해자(근로자, 주주, 채권자 등을 포함)를 발생시킨 경우 또는 피해자에게 심각한 피해를 야기한 경우</li> <li>·범죄수익을 의도적으로 은닉한 경우</li> <li>·범죄수법이 매우 불량한 경우</li> <li>·피지휘자에 대한 교사</li> </ul>
	행위 자 /기타 <ul style="list-style-type: none"> <li>·농아자</li> <li>·심신미약(본인 책임 없음)</li> <li>·자수 또는 내부비리 고발</li> <li>·처벌불원 또는 상당부분 피해 회복된 경우</li> </ul>	·동종누범
일반 양형 인자	<ul style="list-style-type: none"> <li>·기본적 생계·치료비 등의 목적이 있는 경우</li> <li>·범죄수익의 대부분을 소비하지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·범행으로 인한 대가를 약속·수수한 경우</li> <li>·지배권 강화나 기업 내 지위보전</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>·못하고 보유하지도 못한 경우</li> <li>·소극가담</li> <li>·업무상 횡령·배임이 아닌 경우</li> <li>·피해기업에 대한 소유지분 비율이 높은 경우</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·의 목적이 있는 경우</li> <li>·횡령 범행인 경우</li> </ul>
행위자 / 기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>·심신미약(본인 책임 없음)</li> <li>·진지한 반성</li> <li>·형사처벌 전력 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·범행 후 증거은폐 또는 은폐 시도</li> <li>·이종 누범, 누범에 해당하지 않는 동종 및 사기범죄 실행전과 (집행 종료 후 10년 미만)</li> </ul>

출처: 양형위원회(2017), p. 70

양형기준의 적용은 의무가 아니라 권고에 불과하다는 한계로 인해, 2018년 양형기준 적용대상 사건 비율은 53.3%이었고, 배임범죄의 사건 중 양형기준 적용비율은 57.8%로 양형기준을 적용하지 않는 경우도 많은 것으로 나타났다(양형위원회, 2019). 한편 횡령·배임죄 사건 중 양형기준을 적용한 경우에 양형기준이 제시한 권고형량 범위 내에서 선고형량을 정하는 양형기준 준수율은 92.8%로 높게 나타났다. 그러나 양형기준 준수율이 높다고 공정한 양형이 이루어졌다고 보기는 어려운 점이 있다. 왜냐하면 양형기준안을 설정할 당시 기존 양형 통계분석을 기초로 해서 양형실무의 70~80%를 반영한 형량범위 설정이 원칙이었기에, 관대한 양형을 선고하는 기존의 양형관행을 그대로 답습했으며(김재운, 2013), 양형기준 수립 시 기본 영역의 하한이 법정형 하한보다 낮게 설정되었기 때문이다(정숙희, 2013).

2018년 횡령·배임죄 양형기준이 적용된 전체 2,283건 중 실형이 881건(38.6%), 집행유예가 1,402건(61.4%)으로 집행유예 비율이 높게 나타는 것으로도 알 수 있듯이, 횡령·배임범죄는 관대한 양형기준으로 인해 문제가 계속 제기되고 있는 범죄군이다(김혜정·기광도, 2015; 이주희, 2016; 김혜정, 2017). 관대한 양형기준 뿐만 아니라 작량감경도 횡령·배임죄의 양형을 낮추는 데 기여를 하고 있다.

작량감경은 ‘법률상의 감경사유가 없더라도 법률로 정한 형이 범죄의 구체적인 정상에 비추어 과중하다고 인정되는 경우에 법관이 그 재량에 의하여 형을 감경하는 것을 말한다’(형법 제53조). 법관의 최종 선고형을 정할 때는 <표 2>에서 제시된 특별양형인자 및 일반양형인자 뿐만 아니라 양형기준에 제시되지 않은 양형인자를 모두 종합적으로 고려하는 데, 여기에서 작량감량의 문제가 나타난다. 즉 현재 작량감경의 구체적 기준과 방법이 없기 때문에 법관이 자유재량으로 법률상 감경사유를 적용하지 않고도 감경할 수 있으며, 반드시 감경사유를 적시할 의무가 없기 때문에 법정형의 하한보다 감경한 형을 선고하는 데 작량감경을 활용하고 있다(오영근, 2006; 이상환, 2013). 이로 인해 실제 형사사건에서 작량감경을 빈번하게 적용해 국민 법감정에 부

합하지 않는 낮은 선고형이 결정되고 있다는 비난이 있다(이진국, 2018).

## 2. 기존 연구

미국에서는 인종 간 양형편차를 줄이기 위한 방안으로 양형기준제를 실시했고 이에 대한 효과를 검증하기 위해 1980년대 초부터 양형기준에 대한 연구가 이루어져왔다. Hofer 외의 연구(1999)는 연방법원 관할 사건을 대상으로 양형기준 시행 전(1984-1985)과 후(1994-1995)의 양형편차를 비교하였다. 이 연구에서는 양형기준 실시 이후에 양형편차가 그 전보다 줄어들었다고 보고하여 양형기준 시행이 효과적이라고 증명하였다. 양형기준제가 시행된 후 판사들 간의 양형편차 변화를 분석한 Anderson 외의 연구(1999)에서도 시행 전 4.9개월에서 시행 후 3.9개월로 양형편차가 유의미하게 줄어들었다고 하였다. 그러나 미국은 양형기준제가 2005년 이후 권고적 성격으로 바뀌면서 양형편차가 다시 커지고 있다는 연구결과가 나왔다. 1994-2010년까지 총 40만명의 양형을 분석한 Yang의 연구(2015)에서는 권고적 성격으로 양형제가 바뀐 뒤, 인종 간 양형편차가 두 배 가까이 커졌다고 하였다. 이러한 연구결과들은 양형기준이 양형편차를 줄이는 데 효과가 있음을 알려주고 있다.

우리나라의 횡령·배임죄 양형에 대한 연구는 2009년 양형기준제 도입 이후에 양형기준 준수 및 적절성을 살펴보는 연구들이 많이 이루어지고 있다. 홍대운·강정민(2013)은 횡령·배임 재판을 받은 199건에 대해 양형기준 준수여부를 분석한 결과, 횡령·배임 액수가 높아질수록 양형기준보다 낮은 형량이 선고되며, 심지어 양형기준을 명시하지 않는 경우도 적지 않았고, 특별 양형인자가 선고형량에 영향을 미친다고 보고하였다. 김혜정·기광도(2015)의 연구에서는 일반양형인자는 선고형량에 거의 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이민식(2016)은 2009년-2013년 1심판결이 선고된 횡령·배임범죄 사건 4,991건을 대상으로 집행유예 결정 기준의 적절성을 살펴보았다. 그 결과 56.7%가 집행유예가 선고되었으며, 긍정적 참작사유로는 ‘진지한 반성’, ‘집행유예 이상의 전과 없음’, ‘범죄수익의 대부분을 소비하지도 못하고 보유하지도 못한 경우’의 순으로 인정되고 있었다. 이 연구에서는 단순히 인자의 ‘개수’ 위주로 평가하도록 되어 있는 현행 양형제도의 문제를 지적하였다. 최호진(2015)은 고위 경영자에 대한 양형을 분석한 후 양형기준을 정할 때, 형량구간 설정 시 기준 문제, 양형인자의 모호성 등을 문제로 제기하면서 양형의 상향조정, 양형인자의 구체화, 양형기준 준수 및 이탈사유에 대해 판결문에 실시할 것을 제안하였다. 김혜정(2017)은 고위경영자의 집행유예를 중심으로 양형기준의 적절성을 검토하였는데, 선고형량 시 집행유예 여부 결정과정에서 고위경영자에 대한 실행량이 현저하게 감소하고 있음을 확인하였다. 이

러한 이유 중의 하나는 양형기준의 양형인자 중 기업범죄에 유리하게 적용될 수 있는 양형인자가 다수 포함되어 있기 때문이라며, 이러한 양형인자의 검토와 수정이 필요함을 제기하였다. 이러한 연구들은 양형에 영향을 준 양형인자가 무엇인지를 밝히고 있지만 양형인자 자체의 적절성에 대한 검토가 부족하다는 한계가 있어, 양형인자의 적절성을 검토하는 연구가 필요함을 알 수 있다.

한편 작량감경 관련 연구 중에서 횡령·배임죄를 대상으로 한 연구는 다음과 같다. 노명선·강동우(2010)는 671건의 판결문을 분석한 결과 작량감경은 법정형의 하한보다 낮은 실형을 선고하거나 집행유예를 선고하기 위해 활용되고 있음을 밝혔다. 이에 기존 작량감경 규정을 삭제하고 이를 법률상 감경으로 전환하고 적용여부에 대해 판결 이유에 명시하도록 하는 개선방안을 제시하였다. 이상한(2013)도 양형기준이 적용된 1심 판결문을 분석하여, 법관들이 작량감경을 지나치게 널리 적용하여 선고형이 법정형의 하한에 집중되어 있고, 작량감경의 구체적 사유가 불명확한 상황에서 법관의 광범위한 재량이 인정되고 높은 법정형을 낮추기 위한 수단으로 이용되고 있는 문제를 제기하면서, 작량감경 규정을 폐지하고 작량감경 주요 사유 중 구체화할 수 있는 사유를 양형기준으로 하여 실질적 구속력을 부여하는 대안을 제시하였다. 여인권·이경렬(2014)의 연구는 재산범죄(뇌물, 횡령·배임 등)를 대상으로 미국과 한국의 양형인자를 통계적으로 분석하여 우리나라 법관의 재량이 미국에 비해 상대적으로 많이 주어지고 있음을 밝혔다. 그동안 사회복지 분야에서 횡령·배임범죄에 대한 양형 연구가 거의 없던 상황에서 최근 김수정의 연구(2019)는 사회복지법인과 생활시설에서 특정경제법의 적용을 받았던 판결문을 분석하였다. 그 결과 양형사유가 명확하지 않은 점, 사회복지분야의 특성을 고려하지 않는 양형인자의 문제, 처벌을 낮추는 데 작량감경이 사용되고 있는 문제를 제기했다. 그리고 대안으로 일반 기업범죄와는 다르게 사회복지분야 양형기준이 마련되어야 하고, 작량감경을 포함한 양형이유를 충실히 작성해야 함을 제안하였다. 이상의 연구들은 양형기준이 존재함에도 불구하고 여전히 법관의 작량감경이 중요한 영향을 미치고 있음을 보여주며, 작량감경의 폐지와 양형기준의 정비가 필요함을 알려주고 있다.

### Ⅲ. 연구방법

본 연구는 법인과 시설에서 발생한 횡령·배임 사건 중 2010년 이후부터 2019년까지 재판이 종결된 사건의 판결문을 대상으로 분석하였다. 분석대상은 24개 사례의 재판 판결문 51개 중 대법원 판결 6개를 제외한 45개 판결문이다. 24개 사례였지만 공범자가 많아서 관련 범죄자는 총 41명이었고, 이 중 횡령·배임죄 적용 범죄자는 37명으로, 그 중 1명은 1심에서 무죄, 2심에서 유죄가 되었다.

#### 1. 분석대상

횡령·배임죄는 특정경제범죄법과 형법 상 횡령과 배임에 적용을 받는 사건으로 하였으며, 판결문은 대한민국 법원에서 제공하는 인터넷 판결문 검색을 통해 1차적으로 자료를 확보하였다. 법원에서 제공하는 인터넷 검색이 2013년 사건 이후만 가능하다는 한계가 있어, 그 이전 사건들은 사건번호로 인터넷 사본을 법원에 직접 신청하거나, CaseNote 판례검색 사이트 검색을 통해 추가로 수집하였다.

그러나 판결문 중에서는 공개가 금지된 판결문들이 있어서 각 심급 판결문이 하나라도 확보되지 못한 사건과 관련된 판결문은 분석대상에서 제외하였다. 한편 판결문에 법인 및 시설유형에 대한 명칭이 명확하게 적혀있지 않아서 검색이 원활하지 않았다. 따라서 실제 법인과 시설의 횡령·배임죄 판결문은 더 많을 것이라 생각되며, 이로 인해 본 연구는 법인과 시설의 횡령·배임죄의 사건 중 일부만 다루었다는 한계가 있다.

본 연구의 분석대상 판결문의 사건개요는 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 연구대상 사건 개요

사례1	
개요	<p>A는 2006년~2010년 부산시 및 경북에 있는 2개의 사회복지법인과 1개의 의료법인의 이사장 겸 병원의 행정원장으로 재직하면서 위 3개 법인의 운영 및 법인자금 관리와 집행에 관한 업무를 총괄하였음. B는 법인과 병원의 경리부장으로 재직하며 자금관리 및 집행을 담당하였음.</p> <p>- A는 직원월급(2명) 4천7백여만원 횡령, 병원감가상각총당금 9억3천4백여만원 횡령, 공사비 부풀려 7천여만원 횡령, 9개의 법인카드 개인사용 업무상 배임으로 2억4백만여원 사용, 총 35회에 걸쳐 3억7천8백여만원</p>

	<p>리베이트 수수 배임수재</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A는 약사법 위반교사, 보조금 5백4십여만원을 병원 운영비 등 목적 외 용도로 사용하여 사회복지사업법 위반</li> <li>- A와 B의 공동 범행: 1억7천8백여만원 상당 허위용역대가 지급 배임, 장례식장 수입금 7회에 1억6천4백여만원 횡령</li> </ul>
<b>사례2</b>	
개요	<p>A는 부산시에 설립된 사회복지법인 대표이사의 아들로 법인의 수익사업업체의 사장이며 2011년-2014년 법인의 대표권을 가진 이사였음. B는 법인 산하 장애인거주시설에서 생활지도원으로 일함.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A는 법인의 기본재산 매각 대금 2억여만원을 횡령, 복지재단 수익사업체의 수익금 3억8천여만원을 임의로 사용하여 횡령</li> <li>- B와 공동범행: B가 물리치료사 자격이 없음에도 불구하고 물리치료사에 해당하는 인건비 보조금을 5천여만원 편취(사기)</li> <li>- B는 물리치료사 자격이 없음에도 물리치료사로 일하는 것처럼 신고하여 인건비 보조금 지급받음(10년이상). 군청으로부터 보조금 1억2천여만원 상당을 편취함</li> </ul>
<b>사례3)</b>	
개요	<p>A는 경북 구미에 있는 사회복지법인 및 장애인시설을 설립하고 법인대표 이사와 시설장을 하였음. 특정경제범죄법 위반: 6억여원 횡령(R과 공모 5억4천여만원, B공모 2천5백여만원), 업무상 횡령: 공사비 8천8백만원 횡령, 후원금 및 장애인 개인자금 2천5백여만원 횡령), 기능보강사업비 등 8천4백여만원 횡령, 사기: 허위채용으로 1천여만원 보조금 교부받음, 장애 정도가 심한 거주인을 상습 중 감금, 장애인차별금지법 위반(유기, 학대), 폭행</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-B는 시설의 사무국장, 시설장으로 근무하며 A와 공모하여 피해자 주부식비 및 간식비 등 2천5백여만원 횡령</li> <li>-C는 시설장으로 근무하며 A와 공모하여 주부식비 등 3억2천여만원 횡령</li> </ul>
<b>사례4</b>	
개요	<p>대구에 있는 노숙인과 장애인의 재활을 위한 시설로 대구시로부터 위탁받아 매년 100억원의 지원을 받고 있었음. A(신부)는 총괄원장으로 근무하면서 운영업무를 총괄하였고 B는 회계1과장, C는 사무국장. D와 E는 군담당계장으로 근무하며 기초생활수급자 생계급여 지급업무를 담당하였음.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A와 B는 유통업자 등과 공모하여 생활인들의 생계급여 위탁자금 5억8천여만원을 횡령함.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A는 C와 공모하여 거짓신청(국민기초생활수급 거짓신청) 등으로 2011-2013년까지 보조금 3억여원을 지급 받음. D(공무원)은 이를 알면서도 보조금 지급</li> <li>- A은 C와 공모하여 거짓신청(국민기초생활수급 거짓신청) 등으로 2013-2016년까지 보조금 3억5천여만원을 지급받음. E(공무원)은 이를 알고도 보조금을 지급함</li> <li>- A는C와 공모하여 생활인들을 감금함.</li> <li>- C는 사기, 의료급여법 위반: 부양의무자 있는 사람을 노숙인으로 등록시켜 6천2백여만원 상당의 의료급여를 지급받게 하여 편취</li> </ul>
<b>사례5</b>	
개요	경기도 안양의 시설장이 단기보호시설, 보호작업장, 공동생활가정을 실질적으로 운영하면서 허위직원을 등재하여 보조금 등을 3억3천여만원을 횡령하고, 기초생활수급자 장애인들의 통장에서 2백1십여만원을 인출하여 사용하여 횡령
<b>사례6</b>	
개요	사회복지법인 대표이사 겸 전남 무안 산하 요양원 원장이 건강보험공단 지원금 4억1천여만원을 초과지급 받아 편취함(사기). 보조금, 공단부담금, 입소자 본인부담금 등의 4억9천여만원을 개인적 용도로 사용하여 횡령함.
<b>사례7</b>	
개요	전남 순천 노인복지시설의 원장이 직원들의 퇴직금 및 시설운영비를 위하여 시설이 가입한 보험금 5,500만원을 임의로 인출하고 사용하여 횡령
<b>사례8</b>	
개요	광주의 복지재단 이사장 겸 산하 노인장기요양기관 시설장인 A(모)와 요양원의 회계실무를 맡은 아들 B가 공금 횡령. A는 장기요양급여, 기초수급자 생계급여(경상비 보조금), 후원금, 입소자 부담금 등 피해자 공금을 8천여만원을 횡령 B는 입소자의 본인부담금과 약제비 등의 돈 1억여원을 횡령.
<b>사례9</b>	
개요	경북 김천의 사회복지법인의 실질 대표인 가해자가 관리중인 법인 기본재산 중 4억9천여만원을 횡령.
<b>사례10</b>	
개요	경북 안동의 장애인재활시설을 운영하는 사회복지법인의 대표이사를 지내는 등 사실상 운영하는 A가 또 다른 장애인 거주시설의 입소자들로부터 받은 입소보증금을 1억2천여만원을 유흥비, 도박자금 등으로 소비하여 횡

	령, B로부터 부정청탁을 받고 재물취득(3천만원). 사회복지사 자격 없는 생활재활 교사 채용.
<b>사례 11</b>	
개요	대전 장애인거주시설 시설장이 관할구청으로부터 지원받은 재활교사 급여 등의 보조금 7백여만원을 임의 사용. 보조금 5백8십여만원을 임의 사용
<b>사례 12</b>	
개요	대전 장애인보호시설의 장이 구청으로부터 지원받은 종사자 급여 보조금 4백5십여만원을 임의로 사용.
<b>사례 13</b>	
개요	경남 함안의 사회복지법인 이사장이자 부설 요양센터 시설장인 가해자가 허위의 직원을 등재하여 법인 자금을 부정하고 사용하고 실제 직원급여를 초과하여 지급한 후 되돌려 받아 개인용으로 사용하여 6천1백여만원을 횡령
<b>사례 14</b>	
개요	부산의 사회복지법인 대표자가 법인의 기본재산 임대 시에는 이사회 의 결을 거쳐 주무관청의 사전허가를 얻어야 하나 이를 위배함. 기본재산인 건물의 일부를 자신이 대표로 있는 주식회사에 무상으로 임대하여 임대료 상당의 재산상 이익을 취하고 피해자인 법인에게 같은 액수의 손해를 가함.
<b>사례 15</b>	
개요	서울에서 장애인보호시설을 운영하는 시설장이 장애인 명의의 통장을 보관 관리하던 중 각 통장으로 입금된 생계보조수당, 장애인 연금 등의 2천 4백여만원을 자신의 급여와 시설 공사비에 임의로 사용하여 횡령함.
<b>사례 16</b>	
개요	경기도 남양주시에 있는 장애인 주간보호시설, 이후 거주시설의 시설장인 A, 같은 기간 동안 시설의 사무장이었던 B, 다른 시설의 시설장인 C가 지자체 보조금을 개인용으로 사용하여 횡령. - A와 C의 공동범행: 퇴직한 직원 지원 보조금 2백여만원 횡령, 허위직원(A의 아들) 등록 7백8십여만원 보조금 사기 - A, B, C 공동범행: 직원의 허위 경력 작성, 보조금 지급받음 - A는 시의 운영 및 직원급여 보조금 6천3백여만원을 목적외 용도로 사용함 - B는 보조금 2백여만원을 개인 승합차 유류비로 사용. 시설일반운영경비 2백여만원을 개인생활비 등으로 사용. B는 자신의 경력을 부풀려 허위로 등록하여 시로부터 1천8백여만원을 편취함 - C는 시의 보조금 3천6백여원을 횡령하여 개인사용 및 사무실 임대차

	계약금 등으로 소비.
<b>사례17</b>	
개요	전북의 아동양육시설인 보육원 입소 아동 29명을 유기되었다고 시청에 신고한 뒤 자신이 후견인으로 등록한 종교인(목사). 보육원 아동에게 지급된 생계주거비를 직원급여로 지급한 것으로 가장하여 총 1억3천여만원을 횡령. 지적장애아동 구호 등의 의무를 게을리해 사망에 이르게 함(업무상 과실치사), 아동방임, 사회복지사 자격증대여, 공무원 아동양육시설 수리에 관한 직무집행 방해, 아동에게 지급된 생계주거비 등 4백여만원을 목적외 용도로 사용
<b>사례18</b>	
개요	전북 전주시 소재 사단법인 이사장A와 연구소장 B는 부부임. B는 부설 장애인복지시설을 2개를 운영함. -A와B 공동 범행: 피해자 C 소유 주택과 토지를 매도하고 그 대금 중 3천6백여만원을 생활비 등으로 소비하여 횡령, 장애인들로부터 시설이용료 명목으로 4천8백여만원 편취 - A는 보관중인 입소 장애인 명의 통장에서 1억4천여만원을 인출하여 사용하여 횡령. 미신고장애인 시설 운영 - B는 입소 장애인 소유 통장에서 인출 후 2억2천여만원을 횡령함
<b>사례19</b>	
개요	부산의 사회복지법인 치매요양원 원장 A와 사무국장 B가 공모하여 입소자가 맡긴 돈 3천8백여만원을 임의로 소비하여 횡령. 사실상 인사권을 행사하는 실질원장 C가 있음.
<b>사례20</b>	
개요	서울의 보육원 원장이 보육원생 교통사고를 당해 보험회사로부터 지급받은 보험금 9천만원을 고지하지도 않고 관리하던 중 횡령함
<b>사례21</b>	
개요	경기도 양평의 사회복지법인 이사장 A와 시설장 B는 부부임. - A와 B 공동범행: 입소 장애인들의 통장을 관리하며 총 1억9천4백여만원을 횡령하여 피고인들이 운영하는 개인카페 및 요양원 공사비, 납세금, 사업장 운영자금 등으로 사용. - A는 기숙사 입소자들로부터 받은 기숙사비 4천5백여만원을 가족 보험료, 신용카드 결제대금, 개인 공사대금 등으로 사용하여 횡령, 보조금 4백4십여만원 횡령. 장애인들 통장에서 2천9백여만원 횡령, 인건비 보조금 7천5백여만원 편취함과 동시에 거짓 방법 등으로 보조금을 교부 받음, 공

	사비 보조금 2천9백여만원을 편취함과 동시에 거짓방법 등으로 보조금을 교부 받음
<b>사례22<sup>5)</sup></b>	
개요	경기도 양평의 사회복지법인 이사장 A와 시설장 B는 부부임. - A와 B 공동범행: 공동으로 거주자들의 장애수당 6천여만원 횡령, 비공식 후원금 1억3천여만원 횡령. - A는 법인 산하 장애인시설의 임대보증금 명목으로 인출한 5천만원을 횡령함. - B는 후원금 및 장애인활동 잡수의 8천5백여원, 자립지원금명목으로 7천4백여만원을 횡령 함.
<b>사례23</b>	
개요	A는 종교인(목사)으로 강원도 흥천에서 장애인복지시설을 운영하면서 입소 장애인의 기초생활수급비, 장애인연금 등이 입금된 통장을 보관하면서 36명의 피해자로부터 5억8천여만원을 횡령(각 업무상횡령 범행의 이득액이 5억원 이상이라고 보지 않아 특정경제법을 적용하지 않음). 도움 없이 장애인을 돌보고 있다는 기사 광고를 하여 11억5천여만원을 모금했으나 장애인을 위해 사용하지 않음(사기). 그밖에 장애인을 유기하여 사망에 이르게 하는 등 장애인을 돌보지 않음.
<b>사례 24</b>	
개요	서울의 지적장애인과 정신장애인을 위해 설립된 사회복지법인에서 A(모)는 이사장 및 산하시설 원장으로 운영해왔고 아들(B)은 2009년부터 이사장에 취임하여 산하시설들의 원장으로 운영에 관여해왔음. 이 법인은 거주시설, 주간보호시설, 보호작업장, 특수학교, 연천에 생활시설(거주시설)이 있음. - A와 B는 공동범행: 법인의 회계전담 직원을 채용하고 그 직원의 급여를 서울시 보조금 약 1천7백여만원으로 지급하여 보조금을 목적외 용도로 사용 - A는 거주시설의 장애인들을 보호작업장에 근무하게 하면서 19명의 급여 총 6천여만원을 개인용도로 사용하여 횡령. 거주시설 장애인 통장을 관리하면서 장애수당을 본인과 직원 5명의 여행비 명목으로 8백여만원 횡령. 직원인건비 등 서울시 보조금 총 11억여원을 목적외 용도로 사용. - B는 보호작업장의 수익금을 약 1천2백만원을 보호작업이 아니라 법인의 운영비 등으로 사용하여 재산상 손해를 가함.

4) 폭행, 사기, 장애인차별법 위반 등으로 20명의 피고인이 있는 사례임.

연구대상 사례의 범죄자 현황을 관련 범죄자 41명의 1심을 기준으로 살펴보면, 다음 <표 4>과 같다. 범죄자의 적용 범주는 업무상 횡령이 68.8%(28명)로 가장 많았고, 그 다음은 사기 29.3%(12명), 사회복지사업법 위반 24.4%(10명) 순이었다. 한편 감금죄도 12.2%이었으며, 학대 등의 장애인복지법, 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률, 아동복지법 위반도 있었다. 24개의 사례 중 2명 이상이 관련된 범죄가 12개 사례로 절반이나 되는 것으로 나타났다.

<표 4> 범죄자 현황(1심 기준)

		빈도 (명)	비율(%)
범죄자의 적용 범죄 (다중응답)	특정경제법 위반	5	12.2
	업무상 횡령	28	68.3
	업무상 배임	4	9.8
	배임수중재	1	2.4
	사기	12	29.3
	사회복지사업법 위반	10	24.4
	보조금관리법률 위반	6	14.6
	장애인복지법 위반	3	7.3
	장애인차별법 위반	3	7.3
	아동복지법 위반	2	4.9
	폭행	1	2.5
	감금죄	5	12.2
	기타	10	24.4
	합계	41	-
관련 범죄자 수 (24개 사례)	1명(단독 범행)	12	50.0
	2명	9	37.5
	3명	2	8.3
	5명	1	4.2
	합계	24	100.0

5) 사례21과 동일 인물들임.

## 2. 분석방법

법인과 시설의 횡령·배임죄 양형분석은 양적방법과 질적방법의 두 가지 방법을 병행하였다. 양적방법으로는 양형실태를 알아보기 위해 범죄대상 법인 및 시설 유형, 범죄자 직위, 적용범죄 종류 등의 일반적인 상황과 작량감경 사유 등을 빈도분석으로 살펴보았다. 질적방법으로는 적용된 죄명과 선고형량을 1심과 2심으로 나누어 살펴보았고, 판결문의 내용분석을 통해 작량감경의 사유 및 판결의 문제점을 검토하였다.

판결문은 법관이 법리에 따라서 법령을 논리적으로 적용하는 과정을 보여주며, 범죄에 대한 법관의 개인적 논리와 경험 및 사회문화적 감정이 복합적으로 나타나는 도구이다(박미량, 2013). 따라서 판결문 분석은 법관들이 사회복지사업 및 법인과 시설에 대한 이해정도를 보여주기 때문에, 횡령·배임죄 양형 적용 시 법관들이 가지고 있는 시각의 문제도 알아볼 수 있을 것이다. 무엇보다 내용분석은 기록된 텍스트의 표면적인 내용 뿐만 아니라 문맥 사이에 있는 내용까지도 분석할 수 있어(Anderson et. al., 2001; Riffe et. al., 2014), 판결문 분석에 있어 적절하게 사용할 수 있는 연구방법이다.

내용분석은 양형위원회가 제시하는 횡령·배임범죄 양형기준에 맞추어 분석하였다. 판결문에서 양형구간을 제시할 때 양형인자로 적시한 것을 양형인자로 보았고, 적시하지 않고 판결문에 내용만 적시한 것은 작량감경 사유로 보았다. 작량감경 사유 분석은 관행적으로 감형을 위해 제시하고 있는 내용은 무엇인지 살펴보고, 양형인자에는 없지만 법관이 제시하고 있는 사유, 특히 사회복지사업의 특별한 상황을 감안하지 않고 감경을 위해 제시하는 사유는 무엇인지를 알아봄으로써 양형문제를 비판적으로 고찰할 수 있을 것이다. 이를 통해 일반 횡령·배임죄와는 달리 법인과 시설의 횡령·배임죄에 적용하지 않고 배제해야 하는 양형인자들을 제시할 수 있을 것이다.

## IV. 분석 결과

### 1. 일반현황으로 살펴본 관례의 특징

관례의 일반 현황을 통해 살펴본 법인과 시설의 횡령·배임죄 관례의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

#### (1) 범죄가 용이한 비민주적 운영구조

24개의 사례에서 배임·횡령죄에 해당하는 범죄자는 41명 중 37명이었고, 이들의 1심을 기준으로 살펴본 일반현황은 다음 <표 5>와 같다. 이중 1명은 1심에서 무죄였다가 2심에서 유죄로 인정되었기에 일반현황은 36명을 기준으로 하였다.

범행대상은 장애인시설이 55.5%(19.4+ 36.1)로 가장 많았으며, 횡령·배임 범죄를 법인과 시설에서 동시에 저지른 경우들도 있었다. 범죄자의 직위는 이사장 및 시설장인 최고 운영자인 경우가 80.5%로 대부분이었고, 재정담당자 등 직원이 범죄자인 경우는 최고 운영자와 공범인 경우들이었다. 횡령·배임죄를 단독으로 저지른 경우는 41.7%로, 60% 가까운 경우가 횡령·배임범죄 뿐만 아니라 다른 범죄도 동시에 저지른 것으로 나타났으며, 8개 범죄를 저지른 사람도 있었다.

횡령·배임죄에 공범이 있는 10개의 사례에서 관련자들을 살펴보면, 부모와 자녀 및 부부 등 가족이 50%(5명)이었고, 나머지 50%는 시설장(이사장)과 직원의 관계였다. 시설장이나 법인 이사장과 가족 및 친인척으로 구성된 이사회 등 법인과 시설이 사유화되어 운영되는 비민주적인 구조는 비리와 인권침해의 원인으로 지적되어 왔다(안진, 2006; 염형국, 2011; 박윤영, 2013). 본 연구의 관례들 역시 공범들의 관계를 보면 운영의 사유화로 대표되는 비민주적인 운영구조를 나타내고 있다.

<표 5> 횡령·배임범죄 일반현황(1심 기준)

		빈도 (명)	비율(%)
범행대상 법인과 시설	사회복지법인	2	5.6
	사회복지법인+ 장애인시설	7	19.4
	장애인시설	13	36.1
	사회복지법인+ 노인시설	5	13.9
	노인시설	5	13.9
	노숙인시설	2	5.6
	아동양육시설	2	5.6
	합계	36	100.0
범죄자 직위	이사장	8	22.2
	이사장+시설장	5	13.9
	시설장	16	44.4
	재정담당자(사무국장 등)	7	19.5
	합계	36	100.0
1인당 범죄 수	1개	15	41.7
	2개	8	22.2
	3개	8	22.2
	4개	2	5.6
	5개	1	2.8
	6개	-	-
	7개	1	2.8
	8개	1	2.8
	합계	36	100.0
관련자 관계 (공범 등)	부모와 자녀	2	20.0
	부부	3	30.0
	시설장(이사장)과 직원	5	50.0
	합계	10	100.0

## 1) 최고 운영자의 범죄와 공범

횡령·배임범죄는 대부분 이사장 및 시설장인 최고 운영자에 의해 이루어지고 있었고 직원들이 범죄자인 경우는 회계담당자로 최고 운영자와 공범인 경우들이었다. 다시 말해 법인과 시설 운영에 있어 최고 운영자의 재정과 관련된 행위를 견제하고 감독할 수 있는 구조가 없다는 것이다. 특히 시설의 사유화로 부부 및 부모와 자녀 등 가족들이 같이 근무하면서 공범으로 범죄를 더 용이하게 하고 있는 것으로 보여 친인척이 함께 근무할 경우 이에 대한 엄격한 감독 방법이 필요함을 알 수 있다. 한편 직원들은 최고 운영자의 지시로 범죄에 동참하고 있는 것으로 나타나고 있는데, 이것은 상사의 지시를 어길 수 없었다는 점을 관행적으로 법관이 인정해주면서 감경사유로 제시되는 문제와 연결된다. ‘사실상 압력 등에 의한 소극적 범행 가담’은 특별양형인자 감경사유이자 집행유예기준의 주요 참작사유인데, 예전부터 기업범죄에서 일방적으로 유리하게 적용될 수 있다는 비판이 많았으며(정미화, 2009; 김혜정, 2017), 일반 양형인자 행위 감경요소인 ‘소극가담’과 중복되고 있기도 하다(김수정, 2019). 따라서 직원들이 상사에 의한 강압이 아니라 독립적으로 판단하고 횡령에 가담하지 않도록 하는 민주적 운영 구조의 마련이 필요하다. 현재 운영위원회 및 외부 추천 이사제 등의 노력으로 이러한 민주적 운영 구조를 마련하고 있으나 아직 부족한 것으로 보인다.

## [사례8-B 2심]

“피고인이 피해자 재단 및 요양원의 운영자인 어머니 A의 지시에 따라 자금 운영을 해 온 것으로 보이는 점, ... 피고인이 피해자 재단에서 총무과장으로 근무하면서도 상당한 기간 동안 별도의 급여를 지급받지 못한 것으로 보이는 점 등은 유리한 정상이고...”

## [사례3-C 2심]

“피고인은 직장상사인 피고인 A로부터 평소에 도움을 많이 받았던 고마운 마음에서 그 지시에 따라 위 범행을 저지르게 된 것으로서, 범행의 경위에 참작할 만한 사정이 있고, 그 가담의 정도가 상대적으로 가벼운 편이다. 피고인은 이 사건 횡령금을 모두 피고인 A에게 교부하였을 뿐 개인적인 이득을 취하지는 않은 것으로 보인다”

## 2) 보조금 사기 등의 추가 범죄가 많음

본 연구 대상 판결문의 범죄자 36명 중 횡령·배임의 단일 범죄는 41.7%(15명)에 불과하고 58.3%가 2개 이상의 범죄를 함께 저지른 것으로 나타나고 있다. 특히 사회복지사업은 정부의 보조금을 지원받아 운영되고 있는 경우가 많으며, 횡령·배임 범죄를 저지른 범죄자는 동시에 보조금의 허위 수급에 따른 사기죄를 저지르는 경우가 많았으며, 이용인들을 대상으로 학대를 저지르는 경우들도 있었다. 이는 인권을 중요시하는 사회복지사업 운영이 아니라 돈을 가장 중요한 가치로 여기는 문제가 있음을 보여주는 것일 뿐 아니라, 이에 대한 정부의 지도감독이 부실하다는 문제가 제기될 수 있다.

### [사례 17 1심]

“피고인이 저지른 이 사건 범행은 거짓 종사자를 내세우는 등의 방법으로 어린이들에게 지급된 복지급여를 불법으로 영득하고, 특별한 주의가 요구되는 장애 어린이를 방치하여 사망에 이르게 한 것으로 그 책임을 엄하게 묻지 않을 수 없다”

## (2) 적용된 양형인자의 특징

각 사례에 적용된 범죄명과 양형을 알아보면 다음 <표 6>와 같다. 많은 양형분석연구에서 선고형량에 초점을 두지만 선고형이라도 집행유예를 받는 경우 실제 징역형을 살지 않기 때문에 본 연구는 집행여부 결정에 따른 실제 복역하는 징역의 형량인 실행량도 알아보았다.

36명 중 1심에서 36.1%인 13명만이 실제 징역을 살았고 63.1%가 벌금 또는 집행유예를 선고받았다. 특히 1억 미만인 범죄는 많은 경우 벌금형에 그치고 있는 것으로 보인다. 또한 10-B의 경우만 제외하면, 1심에서 2심으로 갈수록 선고 형량이 줄어드는 것을 알 수 있다.

<표 6> 적용범죄명과 양형

	적용범죄	형령 포함 총 범죄금액	1심(징역 년수)			2심(징역 년수)		
			선 고 형 량	집 행 유 예	실 형 량	선 고 형 량	집 행 유 예	실 형 량
1 - A	특정경제범죄법 위반(형령), 업 무상 배임 + 약사법 위반, 사회복지사업 법 위반	약17억	3년	4년	0			
1 - B	업무상 횡령, 배임	약3억4천만 원	1년	2년	0			
2 - A	특정경제범죄법 위반(형령) + 사기(인건비 보조금 편취로 인한 사기)	약6억원	3년	-	3년			
3 - A	특정경제범죄법 위반(형령), 업 무상횡령 + 장애인차별금지법 위반, 폭 행(장애인폭행), 사기죄, 범인 도피교사죄, 감금죄	약8억원	7년	-	7년	3년 6)	-	3년
3 - B	업무상횡령 + 감금죄, 장애인차별법 위반	약2천5백만 원	3년	-	3년	3년	4년	0
3 - C	업무상횡령 + 범인도피교사죄	약3억2천만 원	2년	-	2년	2년	3년	0
4 - A	특정경제범죄법 위반(형령) + 보조금관리에 관한 법률 위 반, 감금죄	약8억원	3년	-	3년	2년	-	2년
4 - B	특정경제범죄법 위반(형령)	약5억8천만 원	1년 6월	3년	0	1년 6월	3년	0
5	업무상 횡령 +학대방조, 장애인복지법위반	약3억4천만 원	1년 6월	-	1년 6월	1년 6월	3년	0
6	업무상횡령	약4억9천만	1년	-	1년	10	-	10

	+ 사기	원)				월		월
7	업무상횡령	약5,500만 원	8월	2년	0			
8 - A	업무상횡령	약8천만원	8월	2년	0			
8 - B	업무상횡령	약1억원	10 월	2년	0	벌금 500만원		
9	업무상횡령 +사회복지사업법위반	약4억9천만 원	6월	2년	0			
1 0 -A	업무상 횡령 + 사회복지사업법 위반	약1억5천만 원	1년 6월	-	1년 6월	10 월 <sup>8)</sup>	-	10 월
1 0 -B	배임중재	3천만원	무 죄			벌금 1백만원		
11	횡령	약 7백만원	벌금 90만원					
12	횡령	약4백50만 원	벌금 70만원					
13	업무상횡령	약6천1백만 원	선고유예(징역8 월)					
14	업무상배임 +사회복지사업법위반	밝히지않음	벌금300만원			벌금80만원 <sup>9)</sup>		
15	업무상횡령	약2천4백만 원	벌금200만원					
1 6 -A	업무상횡령 +사기, 사회복지사업법위반	약7천만원	1년	2년	0			
1 6 -B	업무상횡령 +사기, 사회복지사업법위반	약2천만원	6월	2년	0			
1 6 -C	업무상횡령 +사기, 사회복지사업법위반	약4천만원	벌금300만원					
17	업무상 횡령, + 업무상과실치사, 아동복지법 위반(방임), 자격기본법 위반, 위계공무집행방해	약1억7천만 원	3년	-	3년			
1 8 -A	업무상횡령 + 사기, 장애인복지법 위반	약2억2천만 원	1년	2년	0			
1 8 -B	업무상횡령 + 사기	약3억원	1년 2월	2년	0			
1 9 -A	업무상횡령	약3천8백만 원	벌금80만원					

1 9 -B	업무상횡령	약3천8백만원	벌금50만원					
20	업무상횡령	9천만원	6월	-	6월	1년 10)	-	1년
2 1 -A	업무상횡령 +사기, 보조금관리법위반, 사회복지사업법위반	약3억7천만원	1년 2월	-	1년 2월			
2 1 -B	업무상횡령	약1억9천4백만원	1년	2년	0			
2 2 -A	업무상횡령	약2억4천만원	10 월	2년	0			
2 2 -B	업무상횡령	약3억4천만원	1년	2년	0			
23	업무상횡령 +유기치사, 유기, 감금, 기부금품모집법위반, 사기, 장애인복지법위반, 장애인차별법위반	5억8천만원 <sup>11)</sup>	8년	-	8년	5년 12)	-	5년
2 4 -A	업무상횡령 +사회복지사업법위반 <sup>13)</sup> , 아동복지법위반	횡령8천만원	2년	-	2년	1년 6월 14)	2년	0
2 4 -B	업무상배임 +사회복지사업법위반 <sup>15)</sup>	약1천2백만원	6개 월	2년	0			

양형기준에 따른 양형인자 적용을 살펴보면 다음 <표 7>과 같다. 37개의 사례 중 양형인자와 양형기준을 제시한 경우는 1심에서 24.3%(9개), 2심은 11개 사례 중 27.3%(3개)에 불과 하여, 많은 사례에서 재판부가 양형기준의 적용여부를 알려주지

- 6) 감금죄 중 일부사실에 대해 무죄 판단
- 7) 사기 4억1천만원 중복
- 8) 1심에서 무죄였던 배임수재가 인정되었음에도 불구하고 형량이 거의 절반으로 낮아짐
- 9) 대법원 파기 환송 후 2심 판결
- 10) 유일하게 2심에서 형량 증가
- 11) 횡령금액은 5억8천만원이었으나 각 업무상횡령 범행 이득액을 5억 미만으로 보아 특정경제법을 적용하지 않음. 광고로 모은 후원금 11억5천여만원을 장애인을 위해 사용하지 않음(사기).
- 12) 유기와 감금 죄 중 일부 무죄 판단
- 13) 약 11억원의 보조금을 목적외 용도로 사용
- 14) 대법원 파기 환송 후 2심 판결
- 15) 약 1천7백만원의 보조금을 목적외 용도로 사용

않고 있는 것으로 나타났다. 1사례14의 경우는 심지어 배임금액이 얼마인지도 판결문에 제시되어 있지 않아서 공정하고 투명한 판결이 이루어졌는지 조차 의심하게 만들고 있다. 적용된 양형인자는 1심에서는 ‘범행수법이 매우 불량한 경우’와 ‘횡령범행인 경우’가 33.3%(3개)로 가장 많았으며, 2심에서는 ‘처벌불원 또는 상당 부분 피해회복된 경우’가 100%(3개)로 모두 적용된 것으로 나타났다. ‘처벌불원 또는 상당부분 피해회복된 경우’는 1심과 2심을 모두 합쳐 가장 많이 적용된 양형인자로서 41.7%(5개)이었다.

<표 7> 적용 양형인자

구분		양형인자	1심(9개)		2심(3개)		합계(12개)	
			수	%	수	%	수	%
감경요소	행위	사실상 압력 등에 의한 소극적 범행 가담	2	22.2			2	16.7
	행위자/기타	처벌불원 또는 상당 부분 피해 회복된 경우	2	22.2	3	100.0	5	41.7
		진지한 반성	1	11.1			1	8.3
가중요소	행위	범행수법이 매우 불량한 경우	3	33.3	1	33.3	4	33.3
		횡령범행인 경우	3	33.3			3	25.0

작량감경 사유는 양형기준의 양형인자를 중심으로 본 연구자가 판결문에 제시되어 있는 사유를 구분해 보았으며, 그 결과는 다음 <표 8>과 같다. 1심에서 가장 많이 제시된 사유는 양형기준에 없는 ‘봉사활동/사회복지일에 종사해 왔음’과 ‘횡령액 전부 또는 대부분 반납’으로 각각 35.1%(13개)이었고, 그 다음이 ‘형사처벌 전력없음’이 32.4%(12개)이었다. 그런데 ‘형사처벌의 전력없음’의 비슷한 의미인 ‘동종범죄 처벌 전력없음’ 및 ‘벌금 1회외에 처벌전력 없음’을 합쳐서 살펴보면 70.3%(26개)에 달하며 2심에서는 100% 감경 사유로 제시되고 있다. 또한 ‘처벌불원 또는 상당 부분 피해 회복’의 의미인 사유들을 묶어 살펴보면 68.6%(25개)에 달하며, 2심에서는 88.9%로 제시되는 비율이 더 높아지고 있다. 이 두 가지 사유가 다른 작량감경 사유에 비해 더 많이 제시되고 있으며, 1심에 비해 2심에서 더 많은 비율로 제시되고 있었다.

<표 8> 작량감경 사유

감경 양형인자		작량감경 사유	1심(37개)		2심(18개)		합계(55개)	
			수	%	수	%	수	%
특 행위	사실상 압력 등에 의한 소극적 범행 가담	윗사람의 지시를 어기기 어려움	4	10.8	2	11.1	6	10.9
	손해발생 위험이 크게 현실화되지 아니한 경우	법인 운영에 중대한 지장을 초래하지 않음			1	5.6	1	1.8
		죄질이 나쁘지 않음	1	2.7			1	1.8
	오로지 회사 이익을 목적으로 한 경우	횡령금액을 시설운영 등에 사용	7	18.9	3	16.7	10	18.2
	임무 위반 정도가 경미한 경우	관행 답습	2	5.4			2	3.6
		복지시설에서 영리추구가 없다고는 볼 수 없음	1	2.7			1	1.8
특 행위자 / 기타	처벌 불원 또는 상당 부분 피해 회복	처벌 불원 또는 상당 부분 피해 회복	1	2.7			1	1.8
		법인 기부 채납			1	5.6	1	1.8
		횡령액 일부 반납	2	5.4	2	11.1	4	7.3
		횡령액 전부 또는 대부분 반납	13	35.1	6	33.3	19	34.5
		횡령액 전부 또는 일부를 환수가능할 것으로 기대	1	2.7	1	5.6	2	3.6
		공탁	3	8.1	4	22.2	7	12.7
		합의	1	2.7			1	1.8
		1심 선고 후 합의			1	5.6	1	1.8
		선처호소(피해자 및 친지 등)	4	10.8	3	16.7	7	12.7
일 행위	범죄수익의 대부분을 소비하지 못하고 보유하지도 못한 경우	개인적으로 이익을 취하지 않음	4	10.8	1	5.6	5	9.1
일 행위자	심신미약	고령	1	2.7			1	1.8
		장애인	1	2.7	1	5.6	2	3.6
		건강이 안 좋음	1	2.7			1	1.8
	진지한 반성	진지한 반성	8	21.6	1	5.6	9	16.4
		자백	5	13.5			5	9.1

형사처벌 전력 없음	범행 인정	1	2.7	3	16.7	4	7.3
	형사처벌 전력 없음	12	32.4	5	27.8	17	30.9
	동종범죄 처벌 전력 없음	7	18.9	2	11.1	9	16.4
	벌금 1회외에 처벌전력 없음	7	18.9	4	22.2	11	20.0
양형기준에 없음	부양할 가족 있음			1	5.6	1	1.8
	봉사활동/사회복지 일에 종사해 왔음	13	35.1	2	11.1	15	27.3
	범행가담에 참작할 사유가 있음	4	10.8	2	11.1	6	10.9
	비자금 조성 중단 건의, 중단			1	5.6	1	1.8
	성실히 살아옴	1	2.7			1	1.8
	직위에서 물러남	1	2.7			1	1.8
	자격박탈은 가혹함	2	5.4			2	3.6
	상당기간 급여를 받지 못했음			1	5.6	1	1.8
	복지부와 지자체의 감독 소홀			1	5.6	1	1.8
	지자체(공무원)의 묵인	1	2.7	1	5.6	2	3.6

## 2. 특징과 문제

양적분석과 내용분석을 중심으로 법인과 시설의 횡령·배임죄 양형의 특징과 문제를 살펴보면 다음과 같다.

### (1) 관대한 양형

#### 1) 범죄를 축소하여 적용

횡령·배임 범죄는 기본적으로 ‘범죄의 가액’에 따라 차등처벌이 되고 있고 금액이 5억원 이상이 될 경우에는 특별법인 특정경제범죄법의 적용을 받게 된다. 특히 특별법에서 가액 기준의 문제는 가액과정에서 법관의 자의가 개입될 수 있고 범죄 가액이 비슷해도 경합법이나 포괄일죄나에 따라 양형의 범위가 달라지는(윤승은, 2006) 문제가 있다. 본 연구에서도 처음 검사가 제기한 범죄 액수 보다 판결에서 액수가 낮게

인정되어 형량이 낮춰지는 경우들이 있었으며, 특히 특별법 적용을 받지 않기 위하여 범죄금액 인정을 5억 이하로 낮춰 인정한 것으로 의심되는 판결도 있었는데 사례23이 그러한 경우이다.

[사례23 1심]

“특정경제범죄가중처벌등에관한법률 제32조 제1항에서 정한 이득액은 단순일죄의 이득액이나 포괄일죄의 이득액 합산액을 의미하는 것이지 경합범으로 처벌될 수죄의 이득액을 합한 금액을 말한다고 볼 수는 없다. … 피고인이 36명의 피해자들로부터 얻은 이득액의 총 합계가 581,349,228원이므로 피고인이 저지른 각 업무상횡령 범행의 이득액 합계가 5억원 이상이라고 볼 수 없다.”

2) 상급심으로 갈수록 형량 감소

<표 5>를 보면 상급심으로 갈수록 형량이 감소되고 있는 모습을 보이며, 특히 2심에서는 1심에서 인정되었던 범죄를 일부 인정하지 않으면서 형량이 낮아지는 경향도 나타났다. 본 연구에서는 1심 36명 중 36.1%인 13명만이 실제 징역을 살았고 63.1%가 벌금 또는 집행유예를 선고받았다. 특히 이득액이 1억 미만인 경우는 대부분 벌금형으로 판결이 난 것을 알 수 있다. 다음 사례3-A는 1심에서 인정한 감금죄 중 일부를 무죄로 선고한 경우이며, 사례 10-A는 1심에서 무죄였던 배임죄가 인정되었음에도 불구하고 다음과 같은 사유로 1심보다 형량이 더 낮아졌다.

[사례3-A 2심]

“피고인 A가 공동피고인들과 공모하여 피해자들로 하여금 방이나 침대 등에서 나오지 못하도록 한 행위는 감금에 해당하고, 위 범행 당시 피해자들이 정신지체 장애인들로서 흥분하여 다른 입소 장애인들에게 위해를 가하려는 등 돌발행동을 하였던 점에 비추어 피고인 A가 피해자들의 손이나 발을 결박하도록 한 것은 이러한 감금을 계속하기 위하여 필요한 정도의 폭행·협박에 해당되어 감금죄에 흡수되는 것일 뿐 그것이 별도로 중감금죄에 있어서 가혹한 행위에 해당된다고 볼 수는 없으며, 달리 A이 이 부분 각 범행 당시 위와 같은 감금행위에서 더 나아가 피해자들에게 가혹한 행위를 하였음을 인정할 증거가 없다.”

[사례10-A 2심]

“피고인은 사회복지법인 대표이사 지위에 있으면서도 장애인들을 위하여 사용하여야 할 자금을 횡령하였고, 사회복지사 자격이 없는 사람들을 직원으로 채용하였으며 취직 부탁을 받고 재산상 이익을 취득하였다. …한편, 피고인이 배임수재 이외의 범행은 모두 인정하고 반성하고 있는 점, 피고인이 당심에 이르러 자신을 대신하여 횡령 피해액을 지급하였던 법인 직원 N, M, H에게 상당액을 변제한 점, 피고인에게 동종전과나 벌금형을 초과하는 형사처벌 전력은 없는 점 등은 유리한 정상이다.”

3) 양형인자들의 확대 적용

<표 7>을 보면 양형기준에서 제시한 감경양형인자와 이를 확대 적용해서 작량감경 사유를 제시하고 있음을 알 수 있다. 대표적인 것이 ‘형사처벌 전력없음’의 양형인자로 이것이 비슷한 의미인 ‘동종범죄 처벌 전력없음’ 및 ‘벌금 1회 외에 처벌전력 없음’으로 적시되면서 100% 감경 사유로 제시되고 있다. 또한 ‘처벌불원 또는 상당 부분 피해 회복’의 의미인 사유들을 묶어 살펴보면 68.6%(25개)에 달하며, 2심에서는 88.9%로 제시되는 비율이 더 높아지고 있다. 이 두 가지 사유가 다른 작량감경 사유에 비해 더 많이 제시되고 있으며, 1심에 비해 2심에서 더 많은 비율로 제시되고 있다.

[사례2 1심]

“사기죄에 대해서는 자백하고 자신의 잘못을 인정하고 있는 점, 피고인에게 한 차례 벌금형으로 처벌받은 외에 별다른 전과가 없는 점은 참작할만하다.”

[사례5 2심]

“시설 직원들에게 실제로 합계 1억8,600만원 상당의 급여를 지급하였고, 이 사건 횡령 금액전부를 안양시에 납부하거나 공탁하였으며, 기초생활수급자 장애인들에 대한 횡령금액도 전부 위 장애인들에게 반납하였다. …2004년 상해죄로 벌금 50만원의 처벌을 받은 것 이외에는 형사처벌을 받은 전력이 없다.”

#### 4) 정확한 양형 기준 및 사유가 제시되지 않음

본 연구 대상 37개의 사례 중 양형기준과 양형인자를 제시한 경우는 1심에서 24.3%(9개), 2심은 11개 사례 중 27.3%(3개)에 불과 하는 등 많은 사례에서 재판부가 양형기준의 적용여부에 대해 알려주지 않고 있었고, 심지어 범죄 금액 자체도 적혀있지 않아 공정하고 투명한 판결이 이루어졌는지 조차 의심하게 만들고 있다. 또한 집행유예인 경우에도 집행유예 사유가 정확히 무엇인지를 알려주고 있지 않았다. 법관이 양형이유를 구체적으로 적시하지 않음으로써 양형의 공정성과 객관성에 의문이 제기될 수밖에 없다(김혜정·기광도, 2015).

#### (2) 사회복지사업에 대한 이해 부족

사회복지사업은 이용자들의 생존을 지원하는 사업으로 인권과 관련이 있다. 따라서 일반 횡령·배임 범죄와 달리 사회복지사업의 횡령·배임 범죄는 사회적 약자인 이용자들의 인권침해 부분과 연관지어 판결이 이루어져야 하는데 그렇지 않았다.

##### 1) ‘처벌불원 또는 상당부분 피해 회복된 경우’의 문제

횡령·배임죄의 감경인자로 ‘처벌불원 또는 상당부분 피해 회복된 경우’가 있는데, 양형기준에서 ‘처벌불원’이란 ‘피고인이 자신의 범행에 대해 뉘우치고 유족이나 피해자가 이를 받아들여 피고인의 처벌을 원하지 않는 경우’를 말하며, ‘상당부분 피해 회복된 경우’를 ‘손해액의 약 2/3 이상의 피해가 회복되거나 회복될 것이 확실시 되는 경우를 의미 한다’고 하고 있다(양형위원회, 2017).

사회복지사업의 경우 법인과 시설 최고 운영자가 대부분 횡령·배임 범죄의 범죄자이고 피해자가 이용자이기 때문에 피해자 생존에 범죄자들이 큰 영향력을 행사하고 있는 구조라는 점을 감안해서 피해자의 처벌불원 의사표시에 접근해야 한다. 왜냐하면 시설 서비스 중단 시설 폐쇄의 두려움으로 인해 피해자 또는 보호자들이 범죄자를 옹호하는 경우가 있기 때문이다(김수정, 2018). 바로 사례5와 같이 학대 피해자 부모가 운영시설 존속을 원한다면선 처를 탄원하고 있는 것이 그 예이다. 또한 공탁이 처벌불원과 같은 의미로 고려되기도 하는데(정숙희, 2013), 피해자가 받은 고통과 피해를 단순히 금액으로 대체하여 형을 감해주는 것이 정당한 것인가에 대한 문제와 정당한 처벌 없이 돈이 있을 경우 죄를 감형 받을 수 있는 방법을 정당화할 수 있다는 문제가 있다(김수정, 2019).

기업 횡령·배임죄 양형에 피해액 변제 유무가 실제 신고에 상당한 영향을 주고 있는 것으로 나타나는데(최호진, 2015), 이를 그대로 사회복지사업에 적용시켜 ‘상당부분

피해 회복된 경우'를 감경사유로 제시하는 것에는 무리가 있다. 왜냐하면 사회보장수급권은 생존권으로 사회보장수급권인 생계급여 및 장애수당 등을 대상으로 범죄를 저지른 것은 이미 범죄를 저지른 그 시점에서 피해자들의 생존에 크게 피해를 입혔으며 이것은 단순히 피해액을 반환하였다고 해서 그 피해가 회복될 수 있는 것이 아니다. 그러나 본 연구의 판결문에서는 이를 감경에 유리한 사유로 제시하고 있는 경향이 많았으며, 사례 2-A처럼 더 나아가 일부를 환수가능할 것으로 기대하여 감경사유로 제시하는 사례도 있었다.

[사례5 1심]

“학대 피해자들 모두의 부모들이 처벌을 원하지 않고 있고 학대 피해자들 대부분의 부모들이 법정에 출석하면서까지 적극적으로 ‘피고인 운영 시설의 존속을 원한다’며 선처를 탄원하고 있는 점...”

[사례2-A 2심]

“이 사건 복지재단이 T를 상대로 횡령금 중 일부의 반환을 구하는 소송을 제기하여 일부 승소판결을 받는 등 횡령금 중 일부가 환수될 것으로 기대되는 점...”

## 2) 횡령액 사용 사유로 인한 부적절한 감경

판결문에서는 횡령한 금액을 시설 운영비나 직원 급여 등으로 사용한 점, 또는 횡령금액을 자신이 취하지 않고 상사에게 주었다는 점 등을 양형에 유리한 것으로 적시한 경우들이 있었다. 이는 양형인자 중 ‘오로지 회사 이익을 목적으로 한 경우’를 감안해서 적용한 것으로 생각되는 데, 이 양형기준은 기업범죄자에게 유리하게 적용되는 특별양형인자라는 비판이 있다(정미화, 2009). 이미 사회복지사업은 직원 인건비, 시설 운영비 등을 보조금의 형태로 사업에 따라 직접 국가나 지방자치단체가 지급하고 있기 때문에(염형국, 2011), 특정 목적으로 사용해야 할 금액을 횡령하여 다른 곳에 사용하는 것 자체가 문제이므로 이것을 회사 이익을 목적으로 했다고 인정하여서는 안 된다.

[사례6 1심]

“범행방법과 피해금액 등에 비추어 법정미 가벌지 않으나, 피고인이 동종 전과가 없고, 금고 이상의 형을 선고받은 전력이 없는 점, ...횡령금 중 일부는 요양원 운영에 사용된 것으로 보이는 점...”

[사례8-A 1심]

“피고인과 남편이 상당한 자산을 투여하여 피해자 재단 및 요양원을 설립하여 운영해 왔는데 시설자금 및 운영자금이 부족하여 외부에서 자금을 차입하게 되었고, 그 차입금을 변제하는 과정에서 이 사건에 범행에 이르게 된 것으로 보이는 점…”

### 3) 종사자의 인권보장 의무를 지키지 못했을 경우

감금, 폭력, 학대 행위 등이 추가로 발생했을 때 종사자의 인권보장 의무를 지키지 못한 것에 대하여 엄격한 가중 처벌이 필요하다. 사회복지사업법 제5조에 ‘사회복지사업 종사자는 업무 수행 시 사회복지를 필요로 하는 사람의 인권을 보장해야 한다’고 하고 있듯이 인권보장 의무를 종사자가 위반했을 경우 가중 처벌할 수 있어야 한다. 그러나 현재 양형기준에 이에 대한 부분이 없는 데 성범죄 양형기준에서 특별양형인자 중 행위자 가중요소인 ‘신고의무자 또는 보호시설 등 종사자 범행’을 횡령·배임죄 양형기준에도 가중요소로 제기해야할 필요가 있다(김수정, 2019). 그러나 사례23처럼 엄격한 기준으로 판단하여 오히려 범죄 성립을 면해주고 있다.

[사례 23 2심]

“유기죄에서 ‘유기’가 단순히 피부조자를 보호하는 데 부족한 점이 있다는 것만으로는 유기죄가 성립할 수 없고, 그 부족의 정도가 그를 아무런 보호 없이 방치하는 데 비견할 수 있어야 한다. …입소자들이 대부분 수년 이상 이 사건 시설에서 식사를 하면서 거주하면서도 생명에 대한 급박한 위험 없이 생활하여 온 이상 시설 관리나 식단 수립에 일부 문제점이 있다손 치더라도 이를 사실상 숙소나 식사를 아예 제공하지 않은 것과 마찬가지로 볼 수 없다. …피고인이 입소자들이 필요로 하는 편의를 매우 만족스러운 수준으로 제공한 것은 아니라 해도, 생존에 필요한 조치 자체를 방기하여 이들을 유기하였다고 볼 수도 없다.”

### (3) 감경을 위한 부적절한 사유

그밖에 양형기준에도 없으면서 주관적 판단에 따른 작량감경 사유 등이 판결문에 적시되고 있었다.

#### 1) 범죄자의 잘못을 면해줌

범죄자의 잘못을 면해주는 작량감경 사유들을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 사회복지

지사업 운영에서 시설 사유화의 문제와 영리추구를 기존 관행으로 보고 감경 사유로 적시하는 경우들이다. 이는 양형기준의 ‘임무위반 정도가 경미한 경우’를 적용한 것으로 판단된다. 사례1과 사례24-B처럼 준비되지 않는 상태에서 부부나 자녀가 최고 운영자가 되는 것을 비호하거나, 더 나아가 사례17처럼 ‘복지시설에서 영리추구가 없다고 볼 수 없다’고 적시한 부분은 많은 사회복지사업에서 횡령이 일어나고 있다는 오해를 기반으로 하고 있다고 할 수 있다. 이러한 것들은 기업범죄가 관습화된 불법영역에서 나타나고 적절한 사법적 처분이 이루어지지 않아 관대한 처벌로 이어진다는 비난(최호진, 2015)을 보여주는 예라고 할 수 있다.

[사례1 1심]

“오랫동안 주부로 생활해 오다가 남편의 사망으로 갑작스레 피해자 법인의 대표자로 취임함으로써 기존에 지속되어 오던 잘못을 답습하였다가 이 사건에 이른 측면도 없지 않은 점…”

[사례24-B 1심]

“피고인은 사회복지사업과는 무관한 일을 하고 있다가 2009년 사회복지법인 O의 이사장으로 취임한 후 기존의 관행대로 사회복지법인 O와 그 산하시설을 운영하였던 것으로 보이는 점…”

[사례17 1심]

“불행히 복지급여를 재원으로 운영되는 사회복지시설에서 사실상 영리를 추구하는 사례가 우리 사회에 전혀 없다고 볼 수 없고, 피고인이 위 보육원을 운영하면서 국가나 지방자치단체의 운영비 보조를 받지 못함으로써 그 운영에 어려움이 있었을 것으로 보이는 점…”

또한, 사례3-A처럼 지도감독의 책임이 있는 보건복지부와 관할 지방정부가 문제를 발견하지 못하거나 적절한 조치를 취하지 않았기 때문에 범죄행위를 지속했다는 점을 감경 사유로 적시하는 판결도 있었다. 보건복지부와 지방정부의 지도감독 소홀의 문제는 범죄자의 횡령과 다른 영역으로 판단해야 하는데, 이를 이유로 범죄자의 책임을 면하게 하는 것은 형량을 낮추기 위한 의도를 드러낸 것이라고 할 수 있다(김수정, 2019).

[사례3-A 2심]

“대구시 또는 달성군청에서는 ...명확한 해결책을 제시함 없이 위법한 방법의 수기청구를 계속하도록 용인함으로써 그 피해가 확대된 면이 있다. 또한 위법한 감금시설을 운용한 것은 ...감사 등을 통하여 이러한 실태를 파악하였던 보건복지부 및 대구광역시에서도 그 위법성을 지적한 바 없어 피고인으로서도 위법성에 대한 인식이 크지 않았던 것으로도 보인다.”

2) 주관적 판단에 의한 사유

양형기준에 없고 또한 주관적 판단에 의한 감경 사유도 판결문에 적시되고 있는 것으로 나타났다. 가장 많았던 것은 ‘봉사활동/사회복지 일에 종사해 왔음’으로 1심에서는 35.1%, 2심에서는 11.1%가 판결문에 유리한 양형사유로 적시하고 있었다. 사회복지종사자로서 직장에서 그냥 일했던 것을 감경사유로 제시한 것은 사회복지종사자를 직업으로 인정하지 않는 태도라고 할 수 있다. 또한 ‘가족부양’, ‘성실히 살아옴’, ‘범행가담에 참작할 사유가 있다’라고 객관적인 근거 없이 법관이 자의적으로 감경 사유를 적시하는 것은 바람직하지 않다.

[사례5 1심]

“피고인이 1995년경부터 보조금을 지원받기 전인 2004년까지는 중증장애인들을 상대로 한 교육 내지 보호 활동과 시설 운영이 쉽지 않았을 것으로 보이는 데도 이를 포기하지 않고 계속함으로써 장애인들의 부모나 갈 곳 없는 장애인들에게 큰 의지가 된 것으로 보이는 점...”

[사례11 1심]

“범행경위, 횡령금의 일부 사용처 등에 비추어 고의 내지 불법영득의사 정도에 참작할 여지가 있는 점,..., 피고인들의 사회복지시설 종사자 자격을 박탈하는 것은 다소 가혹한 것으로 보이는 점 등을 종합하여...”

## V. 결론 및 제언

본 연구는 사회복지분야의 횡령·배임죄 양형을 분석을 통해, 양형의 특징과 양형기준 적용을 검토하여 문제점을 찾고, 이에 대한 대안을 제시하기 위해 실시되었다. 연구대상은 법인과 시설에서 종사자에 의해 발생한 횡령·배임죄 판결문으로 2010년부터 2019년까지의 기간 동안 판결이 확정된 사건의 판결문이었다. 연구방법으로는 범죄대상이 된 법인과 시설유형, 범죄자의 직위, 선고형량, 양형기준 적용 등의 통계를 산출하는 양적연구방법과 내용분석을 통해 양형기준 적용 및 작량감경 사유의 적절성 등을 검토하는 질적연구방법을 병행하여 사용하였다.

이에 따른 연구결과는 다음과 같다. 첫째, 관대한 양형이 이루어지고 있었다. 횡령·배임죄는 범죄 수익액에 따라 차등처벌되고 있는데, 처벌을 줄이기 위해 범죄 수익액을 축소하여 적용하는 모습들이 나타났다. 그리고 적절한 이유없이 상급심으로 갈수록 형량이 감소하는 모습을 보이고 있었으며, 감경양형인자의 의미를 확대하여 적용하면서 작량감경 사유로 제시하고 있었다. 한편으로는 정확한 양형기준 및 사유가 제시되지 않음으로써 양형의 공정성과 객관성에 의문이 제기될 수밖에 없는 모습도 보였다.

둘째, 사회복지사업은 이용자들의 생존을 지원하는 인권보장 제도인데 이러한 사회복지사업에 대한 이해가 부족한 양형이 이루어지고 있었다. 먼저 감경인자인 ‘처벌불원 또는 상당부분 피해 회복된 경우’의 문제로 피해자 생존에 최고 운영자인 범죄자들이 큰 영향력을 행사하고 있어 피해자들이 범죄자를 옹호하는 경우가 많고, 단순히 피해액을 반환한다고 해서 그것이 피해를 회복될 수 있다고 보기 어렵기 때문에 이를 감경사유로 하는 것이 적절하지 않다. 그리고 횡령액 사용 사유로 시설운영 등에 사용한 경우에 본인이 이익을 취하지 않았다는 취지로 감경사유가 되고 있는데, 이미 시설운영은 따로 보조금이 지급되므로 이 역시 적절하지 않다. 한편 종사자가 인권보장 의무를 지키지 않고 폭력, 학대행위 등을 했을 경우에 현재 기준이 없는데 이에 대해서도 가중인자로서 적절한 양형기준 마련이 필요하다.

마지막으로 양형기준에도 없으면서 주관적 판단에 따라 법관이 제시하는 부적절한 작량감경 사유로 인해 감경이 이루어지고 있었다. 즉 범죄자의 잘못을 면해주기 위해 시설 사유화를 관례적으로 발생하는 것으로 인식하거나, 지도감독 책임이 있는 보건복지부와 관할 지방정부의 지도감독 부족이 범죄행위를 지속을 야기했다고 하여 범죄자의 책임을 덜어주고 있었다. 그리고 사회복지종사자로서 직장에서 일했던 것을 ‘사회복지에 종사하거나, 봉사해왔다’고 하여 감경사유로 제시하고, ‘가족부양’, ‘성실하게 살아옴’ 등 객관적 증거 없이 법관이 자의적으로 감경사유를 제시하고 있었다.

연구결과를 통해 드러난 특징과 문제점을 중심으로 법인과 시설의 횡령·배임죄 양형에 대한 개선안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 법인과 시설의 횡령·배임죄는 사회복지사업의 특징에 맞춰 일반 기업과 다른 양형 기준이 제시되어야 한다. 사회복지사업은 비영리성과 공공성의 성격을 가지며, 사회복지종사자는 인권을 보장할 의무를 가지고 있으므로 이를 반영한 양형기준이 제시되어야 한다. 먼저 현재 감경인자인 ‘처벌불원 또는 상당부분 피해회복’과 ‘오로지 회사의 이익을 목적으로 한 경우’는 오히려 가중인자로 적용하는 것이 필요하다(김수정, 2019). 왜냐하면 이미 범죄가 발생한 당시 이용자의 생존에 큰 영향을 주기 때문에 추후에 범죄액을 갚는다고 해서 피해가 회복된다고 볼 수 없고, 범죄자가 최고 운영자로서 이용자 생존에 큰 영향을 행사하기에 피해자의 처벌불원 의사의 진정성을 확신할 수 없기 때문이다. 또한 시설운영비와 직원급여는 정부 보조금으로 지원되는데, 범죄금액을 이곳에 사용했다고 감경인자로 하는 것은 문제가 있다. 한편 사회복지에 종사하는 것을 사회에 봉사했다고 보고 감경인자로 적시되어서는 안 되며, 종사자의 인권보장 의무를 감안하여 폭력과 학대 등의 행위가 있을 경우에는 이를 가중인자로 적용해야 한다.

둘째, 법관들이 양형인자들을 자의적으로 적용하지 않도록 하는 명확한 기준설정이 필요하다. 본 연구에서는 양형인자들의 의미를 확대 적용해서 작량감경 사유로 사용하면서 형량을 낮추는 방법으로 사용되고 있었으며, 법관의 주관적인 판단에 의한 사유들이 또한 형량에 유리한 요인으로 제시되고 있었다. 따라서 현재 양형기준에 제시되어 있는 기준들을 확대해서 적용하지 못하도록 좀 더 명확하게 양형인자들에 대한 기준이 제시되어야 할 필요가 있다. 또한 주관적인 판단에 의한 감경사유들에 대해서는 좀 더 자세하게 그 근거를 제시할 수 있도록 기준을 마련해야 한다. 더불어 양형인자들을 동등하게 설정하지 말고 양형요인에 따라 가중과 감경에서 차등을 부여할 필요도 있다(이광수, 2009).

셋째, 양형사유를 자세하게 기재해야 하고, 일정한 양형기재 양식이 필요하다. 현재는 양형기재 방식에 대한 기준이 없으며, 양형에 대한 사유를 나열식으로 기재하고 있는데, 이로 인해 작량감경 사유가 자의적으로 이루어지고 있는 것을 보인다. 따라서 통일된 양형기재 양식을 사용하여 양형이유를 구체적으로 제시하도록 함으로써 양형의 투명성과 일관성을 객관적으로 확인할 수 있도록 해야 한다. 양형이유를 구체적으로 제시하면 불필요한 상소를 줄여 소송경제 측면에서도 바람직하고(이주희, 2016), 피해자의 피해회복 뿐만 아니라 향후 범죄 예방을 위해서도 도움이 될 수 있다(김수정, 2019). 이미 영국양형위원회 형사법원양형서페이에서도 양형기재양식이 존재하고 있고 법관의 형량 선고 시에 작성하게 하고 있다(이재방, 2015).

마지막으로 올바른 양형을 위한 사회복지계의 운동이 필요하다. 사회복지사업의 특성을 반영한 횡령·배임죄에 양형기준을 새롭게 마련하기 위해서는 이에 대한 필요성을

알리고 많은 사람이 이에 참여해야 가능하다. 따라서 양형의 중요성을 알리는 활동이 사회복지관련 단체들을 중심으로 활발히 이루어져서 이에 대한 관심을 높이고, 양형 개선 활동에 많은 사람들이 동참할 수 있도록 해야 한다.

그동안 법인과 시설에서의 횡령·배임범죄는 끊임없이 일어났음에도 불구하고 이에 대한 연구가 부족한 상황에서 본 연구는 양형분석을 통해 법인과 시설의 민주적 운영과 사회복지종사자의 인권보장 의무 수행을 위한 대안을 제시하였다는 데 의의가 있다. 판결문에 대한 자료접근의 한계로 법인과 시설의 모든 횡령·배임죄를 다루지 못했기에 향후 연구가 더 활발히 이루어져 법인과 시설의 횡령·배임 범죄를 예방할 수 있기를 바란다.

[참고문헌]

- 김수정, “사회복지 분야 공익제보자 경험 연구”, 「생명연구」, 47: 249-294, 2018.
- \_\_\_\_\_, “특정경제범죄법상 횡령·배임죄의 양형 연구: 사회복지법인과 생활시설을 중심으로”, 「한국사회복지학」, 71(2): 117-141, 2019.
- 김영환·최석운, 「양형의 형벌이론적 기초 및 개별적 양형단계에 관한 고찰」, 형사정책연구원, 1996.
- 김재운, “고위경영자의 횡령·배임죄에 대한 형사책임 강화를 위한 형벌과 양형기준 개혁방안”, 「형사정책」, 25(1): 61-88, 2013.
- 김혜정, “양형기준의 시행결과를 통해 바라본 뇌물죄 처벌의 적정성에 관한 소고”, 「형사정책연구」, 25(1): 159-184, 2014.
- \_\_\_\_\_, “횡령·배임 처벌 및 양형기준의 적절성에 관한 고찰: 고위경영자의 집행유예 사안을 중심으로”, 「법학연구」, 58(1): 79-103, 2017.
- 김혜정·기광도, “횡령·배임죄 양형기준제도의 준수현황 및 개선방안”, 「형사정책연구」, 11(3): 339-378, 2015.
- 노명선·강동우, “실무운영을 통해서 본 작량감경 규정에 대한 비판적 고찰과 개선방안”, 「형사정책연구」, 27(3): 155-188, 2010.
- 박미량, “가정폭력, 가족간상근인, 그리고 판결문 속의 가부장적 이데올로기 읽기”, 「한국공인행정학회보」, 52: 105-142, 2013.
- 박윤영, “사회복지사업법 개정과정 연구”, 「비판사회정책」, 40: 74-117, 2013.
- 배중대, 「형법총론(제10판)」, 홍문사, 2011.
- 법무법인 태평양·재단법인 동천, 「공익법인연구」, 경인문화사, 2015.
- 안진, “사회복지시설생활인 인권보장을 위한 법제도 개선방안: 사회복지시설 관련법제를 중심으로”, 「법과 사회」, 31: 279-305, 2006.
- 양형위원회, 「양형기준」, 양형위원회, 2017.
- \_\_\_\_\_, 「2018 양형보고서」, 2019.
- 여인권·이경렬, “양형인자의 통계적 분석을 통한 양형의 합리성 제고”, 「미국헌법연구」, 25(31): 205-230, 2014.
- 엄형국, “사회복지법인의 공공성 강화와 사회복지사업법 개정방향”, 광주인화학교사 견해결과 사회복지사업법 개정을 위한 정책토론회 자료집, 64-70, 2011.
- 오영근, 「형법총론」, 박영사, 2006.
- 윤승은, “특정경제범죄가중처벌 등에 관한 법률 적용상의 몇 가지 문제점과 대안”, 「형사법연구」, 26호: 109-138, 2006.
- 이광수, “횡령·배임죄 양형기준안 지정 토론문”, 양형기준안에 관한 제2차 공청회 결과 보고서, 185-198, 2009.

- 이민식, “횡령·배임범죄 집행유예 결정기준의 적절성에 관한 경험적 검토”, 「한국범죄학」, 10(1): 163-199, 2016.
- 이상한, “새로운 양형환경에서 작량감경 규정의 개선방안”, 「법학연구」, 16(3): 91-122, 2013.
- 이주희, “‘특정경제범죄가중처벌등에관한법률’상 횡령·배임죄의 양형 관련 문제점 및 개선방안에 관한 연구”, 「법과 정책연구」, 27(3): 133-153, 2016.
- 이진국, 「양형의 이론과 실제」, 피엔씨미디어, 2018.
- 정미화, “횡령·배임죄 양형기준안 지정 토론문”, 양형기준안에 관한 제2차 공청회 결과 보고서, 199-219. `12009.
- 정숙희, “구조적 측면에서 양형의 합리화 방안: 형법과 양형기준의 관계 정립을 중심으로”, 「법학연구」, 24(2): 339-380, 2013.
- 최호진, “횡령·배임에 있어서 기업의 고위 경영자에 대한 양형분석과 문제점”, 「법학연구」, 39(1): 63-91, 2015.
- 홍대운·강정민, “화이트칼라 범죄 양형분석: 법원의 양형기준 준수 여부를 중심으로”, 「기업지배구조연구」, 47: 66-828, 2013.

- Anderson, J. M., Kling, J. R., and Stith, K. (1999). “Measuring Interjudge Sentencing Disparity: Before and After the Federal Sentencing Guidelines”, *The Journal of Law and Economics*, 42(S1): 271-308.
- Hofer, P. J., Blackwell, K. R., & Ruback, R. B. (1999), “The effect of the federal sentencing guidelines on inter-judge sentencing disparity”, *Journal of Criminal Law and Criminology*, 239-322.
- Riffe, D., Sancy, S., & Fico, F. 2014. *Analysing Media Messages: Using Quantitative Content Analysis in Research*(3rd ed). Routledge: NY.
- Yang, C. S. (2015). “Free at Last? Judicial Discretion and Racial Disparities in Federal Sentencing”, *The Journal of Legal Studies*, 44(1): 75-111.

- 뉴스1, <https://www.news1.kr/articles/?3819508>, 2020.4.16. 최종방문
- 일요신문, [http://ilyo.co.kr/?ac=article\\_view&entry\\_id=286659](http://ilyo.co.kr/?ac=article_view&entry_id=286659). 2020.4.16. 최종방문
- 양형위원회 홈페이지, [www.scourt.go.kr](http://www.scourt.go.kr). 2020.4.16. 최종방문
- 케이스노트, <https://casenote.kr>, 2019. 8.13. 최종방문.

[국문초록]

## 사회복지법인 및 사회복지시설의 횡령·배임죄 양형 연구

김 수 정

(국제사이버대학교 사회복지학과 부교수)

본 연구는 사회복지법인과 사회복지시설에서 발생한 횡령·배임죄 양형 분석을 통해, 양형의 특징과 양형기준 적용을 검토하여 문제점을 찾고, 이에 대한 대안을 제시하였다. 연구대상은 2010년부터 2019년까지의 기간 동안 판결이 확정된 사건의 판결문 45개, 범죄자 37명이었고 양적연구방법과 질적연구방법을 병행하여 사용하였다.

이에 따른 연구결과는 첫째, 관대한 양형이 이루어지고 있었고, 둘째, 이용자들의 생존을 지원하며 인권을 실천하는 사회복지사업에 대한 이해가 부족한 양형이 이루어지고 있었으며, 마지막으로 양형기준에도 없으면서 법관의 주관적 판단에 따라 부적절한 작량감경 사유가 제시되고 있었다. 이러한 연구결과를 중심으로 개선안을 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 법인과 시설의 횡령·배임죄는 사회복지사업의 특징에 맞춰 일반 기업과 다른 양형 기준이 제시되어야 하며, 둘째, 법관들이 양형인자들의 자의적인 적용을 하지 않도록 명확한 기준설정이 필요하고, 셋째, 양형사유를 자세하게 기재해야 하고, 일정한 양형기재 양식이 필요하며, 마지막으로 올바른 양형을 위한 사회복지계의 운동이 필요하다.

그동안 법인과 시설에서의 횡령·배임범죄는 끊임없이 일어났음에도 불구하고 이에 대한 연구가 부족한 상황에서 본 연구는 양형분석을 통해 법인과 시설의 민주적 운영과 종사자의 인권보장 의무 수행을 위한 대안을 제시하였다는데 의의가 있다.

---

**주제어** : 양형, 사회복지법인, 사회복지시설, 횡령, 배임

---

[Abstract]

## A Study on Sentencing in Embezzlement and Breach of Duty of Social Welfare Foundation and Social Welfare Facilities

Kim, Soo Jung

(Associate Professor, Department of Social Welfare Gukje Cyber University)

This study analyzed sentencing in embezzlement and breach of duty occurred at social welfare foundations and social welfare facilities to clarify issues through review on characteristics of sentencing and application of sentencing guidelines, and suggested alternatives about this. The subject of this study is forty five decisions confirmed from 2010 to 2019 and thirty seven criminals, and quantitative research and qualitative one were used in parallel.

As a result of the study, first, lenient punishment is determined; second, sentencing showed a lack of understanding of social welfare service that supports users' living and human rights; and finally, inappropriate reasons for discretionary mitigation have been presented by a judge's subjective judgement, in spite of sentencing guidelines. Based on such results, this study presented improvement proposals as follows; first, with regard to the embezzlement and breach of duty occurred at foundations and facilities should apply different sentencing guidelines from other general corporations, in line with characteristics of social welfare service; second, well-defined guidelines are required so that judges may not arbitrarily apply sentencing factors; third, reason for sentencing should be put in detail and a certain type of writing sentence is required; finally, movement of social welfare circles is needed for right sentencing.

Despite ceaseless crime of embezzlement and breach of duty at foundations and facilities, there are few studies on this issue. Therefore, this study is meaningful in proposal of alternatives, through an analysis of sentencing, for

democratic operation of foundations and facilities, and for fulfillment of workers' duty of safeguarding human rights.

---

**Keywords** : sentencing, social welfare foundation, social welfare facilities,  
embezzlement, breach of duty

---

## 사회복지교육과정의 다양성 교육에 관한 국제 동향과 법적 과제\*

김 수정\*\*·마 경 희\*\*\*

目 次	
I. 서론	1. 역량기법 사회복지교육에서의 다양성 교육 도입
II. 사회복지와 다양성	2. 다양성 교육에 초점을 맞춘 교과목 운영의 사례
1. 사회복지의 정의(definition)와 다양성 존중의 원칙	3. 미국 사회복지교육과정의 다양성 교육으로부터의 함의
2. 사회복지교육과정에서의 다양성 교육을 위한 국제적 기준	IV. 한국 사회복지교육과정에서의 다양성 교육을 위한 법적 과제
3. 한국 사회복지교육과정의 다양성 교육 현황	V. 결론
III. 미국 사회복지교육에서의 다양성 교과목 운영 사례	

### I. 서론

「사회복지에 관한 국제 정의<sup>1)</sup>」(IASSW<sup>2)</sup>·IFSW<sup>3)</sup>, 2014)에 따르면, 사회복지

\* 투고일: 2020.04.29., 심사일: 2020.05.08.-2020.05.15., 게재 확정일: 2020.05.15.

\*\* 제1저자: 서울시립대학교 일반대학원 사회복지학 박사과정 수료

\*\*\* 교신저자: 미국 포틀랜드주립대학교 사회복지학 석사, 미국 사우스캐롤라이나주립대학교 사회복지학 박사

1) IASSW와 IFSW는 2014년 호주 시드니에서 열린 각각의 총회에서 「사회복지에 관한 국제 정의(Global Definition of Social Work)」(2014)를 의결하였다. 2014년에 통과된 국제 정의는 기존의 「사회복지에 관한 국제 정의(International Definition of Social Work)」(IFSW는 2000년

“사회의 변화와 발전, 사회적 통합(cohesion), 그리고 인간의 역량강화(empowerment)와 해방(liberation)을 촉진하고자 하는 실천기반의 전문직이자 학문”이며, 사회복지의 핵심에는 사회정의, 인권, 집단적 책임과 다양성 존중의 원칙들이 자리하고 있다. 이와 같은 사회복지 핵심 원칙들이 반영된 「사회복지교육 국제기준」(IASSW·IFSW, 2004)은 사회복지교육의 방향성과 지침으로 학교의 설립목적, 사회복지교육의 목적, 현장실습교육, 중점과목 교과과정, 교수진, 사회복지전공 학생, 교육구조·행정·관리·자원, 다양성 교육, 사회복지 가치와 윤리의 9가지 사항을 제시하였다. 위에 제시된 사회복지교육의 방향성과 지침들 중에서 한국은 다양성 교육 측면에서 특히 취약한 실정이다(김도희·구차순, 2008; 김보영·김성이, 2007; 김성이, 2005; 임현승 외, 2015; 한인영·김유정, 2006).

사회적 정체성의 다양성보다는 동질성을 강조하며 사회통합에 우선적 가치를 부여해온 한국적 맥락에서 사회복지교육 역시 다양성 교육을 위해 별도의 교과과정을 개발해오지 않았다. 한국의 「사회복지사 윤리강령」(한국사회복지사협회, 2001)에서는 “사회복지사는 클라이언트의 종교·인종·성·연령·국적·결혼상태·성 취향·경제적 지위·정치적 신념·정신, 신체적 장애·기타 개인적 선호, 특징, 조건, 지위를 이유로 차별대우를 하지 않는다”라는 다양성에 대한 존중을 반영한 내용을 포함하고 있으나, 「사회복지사 윤리강령」의 규정에 비해 실제 사회복지교육에서는 다양성에 대한 내용이 일부 교과목에서만 제한적으로 반영되어 교육되고 있는 실정이다.

한국보건사회연구원(2017)에 따르면, 한국의 사회통합 수준은 OECD 30개 회원국 중 29위로 최하위권에 속하는 것으로 나타났다. 사회통합지수는 ‘사회적 포용’, ‘사회적 자본’, ‘사회이동’, ‘사회 갈등과 관리’의 4가지 항목으로 산출하였는데, ‘사회적 포용’ 항목은 최하위로, ‘사회적 자본’, ‘사회이동’, ‘사회 갈등과 관리’ 항목도 역시 하위권에 머무르는 것으로 분석되었다. 조사대상 갈등의 유형에는 가난한 사람과 부유한 사람 간의 갈등, 경영자와 노동자 간의 갈등, 주택 소유자와 비소유자 간의 갈등, 정규직과 비정규직 간의 갈등, 고령자와 젊은이 간의 갈등, 진보와 보수의 갈등, 지역 간의 갈등, 다문화 갈등, 개발주의자와 환경보호주의자 간의 갈등 등 9가지의 갈등 유형이 포함되었다(한국보건사회연구원, 2017).

한국사회의 낮은 사회통합지수는 ‘차이’ 또는 ‘다름’에 대한 이해가 부족한 데서 연유한 것으로 볼 수 있으며, ‘차이’와 ‘다름’을 포용할 수 있는 사회적 포용력의 부족으로 인해 발생하는 갈등의 문제를 해결하기 위해서는 사회적 정체성의 다양성에 대한 인식의 폭을 넓힐 수 있는 교육이 요구된다. 특히 사회정의, 인권, 집단적 책임과 다

채택, IASSW는 2001년 채택)를 사회 및 시대적 변화를 반영하여 수정한 것이다.

2) IASSW는 International Association of Schools of Social Work의 약어로 국제사회복지교육협회이다.

3) IFSW는 International Federation of Social Workers의 약어로 국제사회복지사연맹이다.

양성 존중의 원칙들을 핵심가치로 한 실천기반 전문직으로서의 사회복지에서는 다른 어느 휴먼서비스 전문직보다도 다양성에 대한 교육을 강조하는 것이 필요하다고 하겠다.

그러나 이와 같은 중요성에도 불구하고 사회복지교육에서 다양성에 대한 이해 증진을 주요 목적으로 하는 교과목은 부재한 상황이며, 다양성 교과목 도입의 필요성 및 다양성 교육의 내용 구성에 관해서는 논의가 거의 이루어지지 않고 있다. 이에 본 연구는 IASSW·IFSW의 「사회복지에 관한 국제 정의」, IASSW·IFSW의 「사회복지전문직의 교육 및 훈련에 관한 국제기준」, IASSW·ICSW<sup>4)</sup>·IFSW의 「사회복지와 사회개발에 관한 국제 의제」 등의 문헌을 바탕으로 사회복지교육에서의 다양성 교과목 도입의 필요성을 검토하고, CSWE<sup>5)</sup>의 「사회복지 학사과정과 석사과정에 관한 교육 정책 및 승인 기준」 등의 사회복지교육에 관한 지침과 한국사회복지교육협의회의 「사회복지학 교과목 지침서」<sup>6)</sup>에서의 다양성 교육 내용을 비교하여 한국 사회복지교육에서의 다양성 교과목 도입 방안을 모색하고자 한다.

## II. 사회복지와 다양성

### 1. 사회복지의 정의(definition)와 다양성 존중의 원칙

사회복지는 시대와 문화적 맥락에 따라 그 모습과 성격을 다른 방식으로 나타내며 발전해왔다(Payne, 2014). 이를 반영하여 사회복지교육도 시대별·지역별·국가별로 상이한 양상을 보이며 해당 사회복지체계에 적합하게 도입·적용되었음을 볼 수 있다. 이혜경·남찬섭(2005:70)은 한국의 사회복지 고등교육에 대한 연구에서 “한 국가의 사회복지 교육체계는 주어진 시대의 역사적 산물”이며, 사회복지교육이 해당 국가의 사회복지제도의 성격과 발달정도를 반영하여 사회복지제도의 성격을 규정하고 비전을 제시할 수 있어야 한다고 역설하였다. 그들의 주장과 같이 사회복지가 시대와 문화에 따라 조금씩 다르게 이해되고 적용되고 있으며, 이에 따라 사회복지에 대한 정의 및 사회복지교육 역시 해당 국가의 상황과 시대적 변화에 발맞추어 변화해 왔음을 볼 수 있다.

4) ICSW는 International Council on Social Welfare의 약어로 국제사회복지협의회이다.

5) CSWE는 Council on Social Work Education의 약어로 전미사회복지교육협의회이다.

6) 한국사회복지교육협의회에서는 매 2년마다 「사회복지학 교과목 지침서」의 개정판을 발간하고 있다. 가장 최근에 발간된 개정판은 「2019-2020년도 사회복지학 교과목 지침서」이다.

IFSW와 IASSW는 사회복지에 대한 정의를 도출하고자 국제적인 협력과 노력의 과정을 통해 2001년 사회복지에 관한 국제적 정의를 공동으로 채택하였다. 이 과정은 수많은 논의와 협상의 연속으로 이루어졌는데, 그 이유는 개별 회원국가 및 단체들이 사회복지의 정의에 포함된 전반적인 윤리적 원칙들에 대해 이념적인 수준에서는 동의할 지라도 국가별·지역별로 사회복지가 실행되는 방식은 상이하기에 사회복지의 정의에 대한 합의가 쉽지 않았기 때문이다. 사회복지전문직의 모호함과 긴장과 모순을 고려하면서, 사회복지전문직의 성패를 가름하기도 하는 속성들에 대해 끊임없이 논의하고 협의하는 과정을 통해 사회복지에 관한 국제 정의가 도출된 것이다(사회복지전문직의 교육 및 훈련에 관한 국제기준, 2004). 이와 같은 도출 과정을 살펴볼 때, 사회복지를 정의하는 근본 가치와 원칙들을 둘러싼 논쟁들이 있다는 바로 그 이유가 사회복지전문직 내에서 사회복지에 대한 공통의 정의를 도출하고자 하는 당위성을 이끌어냈다고도 해석할 수 있을 것이다.

2000년에 처음으로 사회복지에 관한 국제적 정의가 합의된 이후, 2014년에 기존의 국제적 정의를 수정한 새로운 국제적 정의가 채택되었다. 가장 주목할 만한 변화는 사회복지의 기본 원칙들에 관한 것으로 기존의 국제적 정의에서 사회복지의 기본 원칙으로 인권과 사회정의 두 가지를 제시하였던 것에 비해, 새로운 국제적 정의에서는 인권 및 사회정의의 원칙들과 더불어 집단적 책임과 다양성 존중의 원칙들이 추가되었다. 사회복지의 국제적 정의에 대한 2000년과 2014년의 내용은 <표 1>과 같다.

<표 1> 사회복지의 국제적 정의에 대한 변화 비교

2000년 채택	2014년 채택
사회복지전문직은 사회변화, 인간관계에서의 문제해결, 인간의 복리 증진을 위한 역량강화(empowerment)와 해방(liberation)을 촉진한다. 사회복지의 인간행동과 사회체계에 관한 이론들을 활용하여, 인간과 환경이 상호작용하는 지점에 개입한다. 사회복지의 근본 가치는 인권과 사회정의이다.	사회복지는 사회의 변화와 발전, 사회적 통합(cohesion), 그리고 인간의 역량강화와 해방을 촉진하고자 하는 실천기반의 전문직이자 학문이다. 사회복지의 핵심에는 사회정의, 인권, 집단적 책임과 <u>다양성 존중의 원칙들이</u> 자리하고 있다.

\* 출처: IFSW 홈페이지(www.ifsw.org) 참조.

사회복지에 관한 수정된 국제적 정의(2014)를 도출하기 위해 전 세계적으로 대화와 논의가 활발했던 2012년에 IASSW·IFSW·ICSW의 세 국제단체는 「사회복지와 사회

개발을 위한 국제 의제 - 행동에 대한 헌신」<sup>7)</sup>을 제안하였다. 이 제안서에서도 문화적 다양성이 사회복지의 핵심가치로 등장한다. 세 단체는 특정한 맥락에서 형성된 과거와 현재, 경제적·문화적·사회적 질서가 세계적·국내적·지역적 공동체에 불평등한 결과를 초래하며 인간에게 부정적인 영향을 초래할 수 있다는 인식을 공유하며, 문화적 다양성과 자기표현의 권리가 보다 만족스러운 지적·정서적·도덕적·영적 발전을 촉진함에도 불구하고 이러한 권리들이 인간을 표준화하고 소외시키는 세계화의 특성으로 인해 특히 토착민과 원주민에게 해로운 결과를 초래할 수 있는 위험이 있다고 언급하고 있다. 이에 인권과 다양성에 대한 존중을 실현하고, 인관관계에 있어 현재와는 다른 구조를 만들어내는 새로운 세계적 질서를 구현해나가야 함을 제안하였다(사회복지와 사회개발을 위한 국제 의제 - 행동에 대한 헌신, 2012).

## 2. 사회복지교육과정에서의 다양성 교육을 위한 국제적 기준

2004년에 IASSW·IFSW는 「사회복지전문직의 교육 및 훈련에 관한 국제기준」(이하 ‘국제기준’)을 채택하였다<sup>8)</sup>. 이 국제기준은 서구 국가들의 지배적인 이념(미국, 영국 위주의 사회복지 이론과 실천)이 사회복지실천을 주도하지 않도록 하고, 나라별 특색을 반영하는 융통성과 사회복지의 전문성을 추구하고자 마련된 것으로서, 사회복지의 발전과 인권의 실현이라는 순수한 목적으로 개발되었다.

상기의 국제기준은 다음과 같은 9가지 측면에서의 지침을 제시하고 있다: 1) 학교의 설립 목적 및 사명; 2) 사회복지교육의 목표 및 성과; 3) 현장실습교육을 포함한 사회복지교육과정; 4) 중점 교과과정; 5) 교수진; 6) 사회복지 전공학생; 7) 교육 구조·행정·관리 및 자원; 8) 문화적 다양성; 9) 사회복지의 가치와 윤리 등의 측면에서의 지침들이 해당된다. 특히 사회복지전문직의 교육 및 실습에 관한 방향성과 지침에 언급된 다양성 교육 관련 조항의 내용으로는 문화적 다양성, 인종의 다양성, 성의 총괄성에 대한 기준, 성차별 금지 등이 명시되어 있으며, 문화적 다양성과 인종의 다양

7) 2010년 IASSW·ICSW·IFSW가 공동으로 개최한 세계사회복지대회(홍콩)에서 「사회복지와 사회개발을 위한 국제 의제」에 대한 지지와 합의가 이루어졌으며, 2012년에는 이를 구체화한 「사회복지와 사회개발을 위한 국제 의제 - 행동에 대한 헌신(The Global Agenda for Social Work and Social Development-Commitment to Action)」이 채택되었다.

8) IASSW와 IFSW는 2000년 7월 캐나다 몬트리올에서 열린 공동세계대회에서 공식적으로 국제 자격기준위원회(The Global Minimum Qualifying Standards Committee)를 구성하였고, 이 위원회는 세계 각국의 다양한 분야의 전문가들의 자문, 문헌검토, 각종 회의 및 논의 과정을 통해 「사회복지전문직의 교육 및 훈련에 관한 국제기준(Global Standards for Education and Training of Social Work Profession)」을 개발하였다. 이 국제기준은 2004년 호주 애들레이드에서 개최된 IASSW와 IFSW의 총회에서 각각 의결되어 채택되었다.

성을 반영하여 교육할 것을 강조하였다(사회복지전문직의 교육 및 훈련에 관한 국제기준, 2004).

사회복지가 인간의 복잡한 정체성과 다양한 욕구를 다루고 있는 전문직이라는 점을 고려할 때(Hepworth, Rooney, Rooney, & Strom-Gottfried, 2017), 사회복지교육과정에서의 다양성 교육을 위해 학생들이 자기성찰을 통해 스스로의 신념, 가치, 두려움, 편견을 대면하고 인식할 수 있는 기회를 제공해야 하며, 이러한 것들이 변화의 주체로서 어떻게 다양한 집단들과 관계를 형성하고 효과적으로 소통하며, 더 나아가 근본적인 제도의 변화를 가져올 수 있는지 이해할 수 있는 과정을 포함하는 것이 요구된다(Harro, 2018a, 2018b). 이와 같은 과정은 문화적·민족적 다양성과 성차별에 대한 이해를 높이고, 민감성을 발달시키며, 대상 집단에 대한 고정관념과 선입견을 최소화하며, 인종차별적 행동과 정책과 구조가 사회복지실천에서 반복되지 않도록 하기 위함이다. 궁극적으로 사회복지를 전공하는 학생들은 교육과정을 통해 클라이언트의 문화·인종·신념·배경이 어떠한 간에 인간 존재의 존엄성을 인식하고, 그들의 사고와 관습을 존중하면서 관계를 맺을 수 있어야 한다. 또한 학생들은 세계인권선언, UN 아동권리협약(1989), UN 비엔나선언(1993) 등에 반영된 기본적 인권에 대해 배우고 이를 실천에 적용할 수 있어야 한다(사회복지전문직의 교육 및 훈련에 관한 국제기준, 2004).

### 3. 한국 사회복지교육과정의 다양성 교육 현황

한국사회복지사협회의 「사회복지사 윤리강령」(2001)에는 “사회복지사는 클라이언트의 종교·인종·성·연령·국적·결혼상태·성 취향·경제적 지위·정치적 신념·정신, 신체적 장애·기타 개인적 선호, 특징, 조건, 지위를 이유로 차별대우를 하지 않는다”라는 다양성에 대한 내용이 기술되어 있다. 이러한 윤리강령의 내용에도 불구하고 한국의 사회복지교육과정에는 이러한 다양성에 대해 구체적으로 다루고 있는 교과목을 찾아보기 어려운 실정이다. 이는 한국의 사회복지교육이 사회복지사 1급 국가시험에서 요구하는 교과목을 가르치는데 급급하여 시대의 변화를 반영한 다양한 교과목을 설계하거나 개설하기 어렵다는 데 그 원인을 찾아볼 수 있다(한인영·김유정, 2006).

현행 「2019-2020년도 사회복지학 교과목 지침서」는 사회복지교육과정에서 운영하는 교과목을 법정 필수 이수 과목(시험과목), 법정 필수 이수 과목(비시험 과목), 법정 선택 과목(비시험 과목), 비법정 선택 과목(비시험 과목)의 4가지 범주로 구분하고, 각각의 범주에 해당하는 세부 교과목에 대한 운영방향을 제시하고 있다. 「사회복지학 교과목 지침서」의 교과목 운영내용에 따르면, 사회복지개론, 사회복지윤리와 철

학, 사회문제론, 사회복지실천론, 사회복지정책론, 국제사회복지론, 다문화사회복지론 등의 교과목 내용에 사회복지의 가치를 다루는 것으로 제시되었다. 그러나 이들 교과목에서 구체적으로 ‘다양성(diversity) 존중’의 가치를 운영내용에 주요하게 포함하고 있는 교과목은 사회복지윤리와 철학(‘다양성과 차이’), 다문화사회복지론(‘문화적 다양성’) 등 소수 과목에 한정되어 있었으며, 이 과목들조차 필수 이수 과목이 아닌 선택 과목으로 되어 있어 다양성에 대해 심도 있게 학습할 수 있는 기회가 제한되어 있음을 볼 수 있다.

<표 2> 사회복지학 교과목 지침서의 교과목

구분	교과목
법정 필수 이수 과목 (시험과목)	인간행동과 사회환경, 사회복지조사론, 사회복지실천론, 사회복지실천기술론, 사회복지정책론, 사회복지법제론, 지역사회복지론, 사회복지행정론
법정 필수 이수 과목 (비시험 과목)	사회복지개론, 사회복지현장실습
법정 선택 과목 (비시험 과목)	가족복지론, 교정복지론, 노인복지론, 사회문제론, 사회보장론, 사회복지발달사, 사회복지윤리와 철학, 사회복지자료분석론, 프로그램 개발과 평가, 사회복지지도감독론, 산업복지론, 아동복지론, 여성복지론, 의료사회복지론, 자원봉사론, 장애인복지론, 정신건강론, 정신보건사회복지론, 청소년복지론, 학교사회복지론
비법정 선택 과목 (비시험 과목)	가족상담 및 가족치료, 국제사회복지론, 빈곤론, 군사회복지론, 복지국가론, 다문화사회복지론, 사례관리론, 케어복지론, 사회복지경영론

\* 출처: 「2019-2020년도 사회복지학 교과목 지침서」, 한국사회복지교육협의회(2018).

한편, 한국의 사회복지 교육과 실천현장에서는 사회적 다양성보다는 다문화에 초점을 맞추는 양상이 전개되어 왔다. 즉, ‘다문화’의 개념을 사용하여 ‘문화’라는 단어와 문화 간의 차이에 초점을 두고 있다. 이러한 현실을 반영하여, 사회복지학 교과목 지침서에 비법정 선택 과목으로 분류되어 있는 다문화사회복지론은 다문화와 문화적 다양성 개념의 학습, 이주민 집단(이주배경가족, 결혼이민자, 외국인근로자, 북한이탈주민, 난민 등)에 대한 인권보호와 서비스 지원을 위한 서비스전달체계의 학습 등을 목표로 하고 있다. 다양성 교육은 문화적 다양성을 포함한 사회적 다양성을 의미하며, 문화를 뛰어넘어 한 사회에서 서로 얽혀 복합적으로 작용하는 다양한 차별의 양상과 이를 존속시키는 제도적 억압을 인식할 수 있도록 사회복지 전공학생들을 교육하고

훈련하는데 그 목적이 있다고 하겠다. 따라서 「사회복지전문직의 교육 및 훈련에 관한 국제기준」(2004)이나 한국사회복지사협회의 「사회복지사 윤리강령」(2001)에 근거하여, 다문화사회복지의 교육과 실천 또한 차이와 다양성을 존중하고 문화적 편견과 차별에 맞서 대응할 수 있도록 다양성 존중이라는 사회복지의 핵심가치를 강화하는 내용으로 방향성을 잡아나아가야 할 것이다.

### Ⅲ. 미국 사회복지교육에서의 다양성 교과목 운영 사례

#### 1. 역량기반 사회복지교육에서의 다양성 교육 도입

미국의 사회복지교육을 관장하는 CSWE는 1994년의 「사회복지 학사과정과 석사 과정에 관한 교육정책 및 인증기준」<sup>9)</sup>(이하 ‘교육정책 및 인증기준’)에서 사회복지교육과정에 차별, 빈곤 등으로 억압받고 취약한 집단들에 대한 내용과 그들을 돕고 사회정의를 실현하는 제도적인 방안들을 가르칠 것을 제시하였다(임현승 외, 2015).

이후 2008년에는 「교육정책 및 인증기준」에 역량기반교육의 틀을 도입하여, 사회복지에서 필요로 하는 역량들을 9가지로 제시하였다. 즉, 타 보건 및 휴먼서비스전문직에서와 같이 사회복지교육정책은 내용(학생들에게 무엇을 가르쳐야 하는가)과 구조(교육적 요소의 형식과 구성)를 강조하는 교육과정 설계모형으로부터 학생들의 학습 결과에 초점을 맞추는 모형으로 옮겨왔다. 역량기반접근은 학생들이 실천 시에 어떤 자원과 지식을 활용하여 무엇을 수행할 수 있는지를 밝히고 평가하는 것이다. 사회복지에서 이 접근방식은 교육정책에 제시된 역량들을 학생들이 드러낼 수 있는가에 대한 측정과 관련되어 있다.

아래의 <표 3>에 제시되어 있는 9가지 역량들 중에서 다양성 교육과 직접적으로 그리고 밀접하게 관련된 역량으로는 ‘역량 2: 다양성과 차이를 실천에 연계하기’와 ‘역량 3: 인권과 사회적·경제적·환경적 정의를 증진하기’를 꼽을 수 있다.

9) CSWE는 미국의 사회복지교육 프로그램에 대한 인증 권한을 가지고 있는 기관으로서, 사회복지를 가르치는 대학 및 대학원들이 사회복지교육과정을 운영하는데 있어 따라야할 방향성과 지침을 「사회복지 학사과정과 석사과정에 관한 교육정책 및 인증기준(Educational Policy and Accreditation Standards for Baccalaureate and Master's Social Work Programs)」에 제시하고 있다.

<표 3> CSWE가 제시한 사회복지의 9가지 역량

역량 1	윤리적 및 전문적 행동을 보여주기 (Demonstrate Ethical and Professional Behavior)
역량 2	다양성과 차이를 실천에 연계하기 (Engage Diversity and Difference in Practice)
역량 3	인권과 사회적·경제적·환경적 정의를 증진하기 (Advance Human Rights and Social, Economic, and Environmental Justice)
역량 4	실천에 근거한 조사, 조사에 근거한 실천에 참여하기 (Engage In Practice-informed Research and Research-informed Practice)
역량 5	정책 실천에 참여하기 (Engage in Policy Practice)
역량 6	개인, 가족, 집단, 조직 및 지역사회에 참여하기 (Engage with Individuals, Families, Groups, Organizations, and Communities)
역량 7	개인, 가족, 집단, 조직 및 지역사회를 사정하기 (Assess Individuals, Families, Groups, Organizations, and Communities)
역량 8	개인, 가족, 집단, 조직 및 지역사회에 개입하기 (Intervene with Individuals, Families, Groups, Organizations, and Communities)
역량 9	개인, 가족, 집단, 조직 및 지역사회에의 실천을 평가하기 (Evaluate Practice with Individuals, Families, Groups, Organizations, and Communities)

\* 출처: 「사회복지 학사과정과 석사과정에 관한 교육정책 및 인증기준」, CSWE(2015).

‘역량 2: 다양성과 차이를 실천에 연계하기’에 따르면, 사회복지사는 다양성과 차이가 인간의 경험을 어떻게 특징짓고 형성하는지, 그리고 정체성 형성에 얼마나 중요한지를 이해할 수 있어야 한다. 다양성의 측면들은 나이, 계급, 피부색, 문화, 장애 및 비장애, 민족, 젠더, 젠더 정체성과 표현, 이주민 여부, 결혼 여부, 정치적 이념, 인종, 종교/영성, 성별, 성적 취향, 종족의 주권 유무 등을 포함하는 다양한 요인들의 교차 지점으로 이해되어야 한다. 또한, 사회복지사는 이러한 차이의 결과로서 각 개인이 특권, 권력, 인정과 같은 경험들뿐만 아니라 억압, 빈곤, 사회적 배제와 소외를 경험하기도 한다는 점을 이해할 수 있어야 한다. 그리고 억압과 차별의 형태와 작동기제를 이해하고, 사회적·경제적·정치적·문화적 배제를 포함하는 문화의 구조들과 가치들이 어느 정도로 억압적이고 배제적일 수 있는지, 또는 어느 정도로 특권과 권력을 가져올 수 있는지에 대해 인식할 수 있어야 한다. 이와 같은 차이와 다양성에 대한 학습과정을 통해 사회복지사는 다음 세 가지를 실천현장에서 구사할 수 있어야 한다. 첫째, 사회복지사는 미시·중시·거시적 수준의 실천현장에서 한 개인의 삶에 다양성과 차이가 중요한 영향을 미친다는 점을 이해하고, 이를 실천에 적용하여 활용할 수 있어야 한

다. 둘째, 자신을 학습자로 자리매김하고 클라이언트를 그들 스스로의 경험에 대한 전문가로서 참여시킬 수 있어야 한다. 마지막으로, 다양한 클라이언트와 함께 일하면서 자기인식과 자기통제를 통해 개인적 편견과 가치의 영향력을 다룰 수 있어야 한다.

아울러 ‘역량 3: 인권과 사회적·경제적·환경적 정의를 증진하기’에 따르면, 사회복지사는 사회적 지위와 관계없이 모든 사람은 자유, 안전, 프라이버시, 적절한 생활수준, 건강관리(health care), 교육과 같은 기본적인 인권을 가지고 있음을 이해할 수 있어야 한다. 사회복지사는 억압과 인권침해의 전 지구적 상호연결성을 이해하고 인간의 욕구와 사회정의에 관한 이론들 및 사회적·경제적 정의와 인권 증진을 위한 전략들에 대한 지식을 갖추어야 한다. 사회복지사는 사회적 재화, 권리, 책임성이 평등하게 배분되도록 하고, 시민적·정치적·환경적·경제적·사회적·문화적 인권이 보호되도록 하기 위해서 억압적인 구조적 장벽을 제거하기 위한 전략들을 이해할 수 있어야 한다. 이와 같은 학습과정을 통해 사회복지사는 다음 두 가지를 실천현장에서 구사할 수 있어야 한다. 첫째, 사회적·경제적·환경적 정의에 대한 이해를 바탕으로 개인 및 체계 수준에서 인권옹호를 위한 실천을 할 수 있어야 한다. 둘째, 사회적·경제적·환경적 정의를 증진시키는 실천 활동에 참여할 수 있어야 한다.

## 2. 다양성 교육에 초점을 맞춘 교과목 운영의 사례

미국의 사회복지교육과정은 일반적으로 CSWE가 제시한 「교육정책 및 승인기준」에 따라서 개발·운영되어야 한다. 2015년에 수정·보완된 「교육정책 및 승인기준」에 따르면, 사회복지교육과정은 사회복지전문직의 목적에 부합해야 하고, 사회복지전문직의 핵심 가치에 기초해야 하며, 이러한 내용들이 사회복지교육과정에 필수적으로 반영되어야 한다. 사회복지교육과정에서 다루어지는 핵심적 가치에는 서비스, 사회정의, 인간의 존엄성과 가치, 인간관계의 중요성, 성실성(integrity), 역량, 인권, 과학적 연구 등이 포함된다. 이러한 가치들은 명시적 그리고 내재적으로 사회복지교육과정을 뒷받침하고 있으며, 모든 사람들을 존중하고 사회적·경제적 정의를 추구하고자 하는 사회복지전문직의 틀을 규정짓는다.

명시적(explicit) 사회복지교육과정은 사회복지교육과정의 공식적인 교육구조를 구성하는 것으로, 각 교육과정에 따른 교과목과 실습교육을 포함한다. 반면, 내재적(implicit) 사회복지교육과정은 명시적 교육과정이 운영되는 학습환경에 관한 것으로, 여기에는 다양성에 대한 노력, 입학 정책과 절차, 학생지도(advisement)·학업중단 예방(retention)·졸업(termination)과 관련된 정책, 학생의 거버넌스 참여, 교수진, 행정 구조, 자원 등이 포함된다.

명시적 사회복지교육과정에서 제시하고 있는 교육정책의 내용에는 제너럴리스트 사회복지사는 사회복지교육과정 졸업 후 현장 실천에서 다양성을 포함해야 하며, 인권과 사회적·경제적 정의를 옹호할 수 있도록 해야 한다. 이에 미국의 사회복지 전공학생들은 교육과정을 거치는 동안 다양성에 대한 가치를 충분히 학습할 수 있도록, 사회적 정체성의 형성과정과 특정 집단에 소속됨으로 인해 자동으로 부여되는 특권의 역할에 대해 배우고, 억압의 역사를 확인하며 제도적인 지원에서 소외되는 계층들이 경험하는 다양한 문제에 대해 현장에서 적극적으로 대처할 수 있도록 훈련받는다.

### (1) 사회복지학사과정(BSW)의 다양성 교과목 운영 사례

미국의 사회복지학사과정에는 ‘다양성’ 교과목을 필수과목으로 이수하도록 하고 있다. 교과목의 명칭은 다소 상이할 수 있으나, ‘다양성’을 핵심 주제로 하여 필요한 이론적 틀을 구축하고 비판적 사고를 통한 올바른 직업 정체성을 확립하면서, 사회복지실천의 현장에서 차별과 억압에 적극적으로 대처하며 사회정의를 증진시키기 위한 가치와 지식과 기술을 제공하는데 초점을 맞추고 있는 것을 볼 수 있다. 여기서는 본 연구자가 직접 강의했던 ‘사회적 다양성과 문화적 이해’ 교과목의 교과과정을 중심으로 살펴보고자 한다.<sup>10)</sup>

#### ① 교과목 개요

이 교과목은 다양성에 대한 다양한 정의와 다양성이 작동하는 다양한 현실과 그 영향을 탐구한다. 또한, 지배적인 다수의 제도적인 틀과 관련하여 특정 개인, 집단 및 공동체가 어떻게 독특한 사회적, 경제적 및 정치적 종속을 경험했는지를 탐색한다. 사회복지전문직의 사회정의의 전통과 일치되게, 이 교과목은 개인과 가족이 경험하는 학대를 다루는 방법과 모든 개인이 동등한 기회를 갖고 차별, 억압, 특권, 희생과 착취 없이 자유롭게 성장하고 번영할 수 있는 방법을 모색한다. 더불어, 소외된 집단의 적응력과 강점, 효과적인 사회복지실천에 그러한 역량과 강점을 어떻게 활용할 수 있는지 검토한다.

---

10) 본 연구의 제1저자는 2017년 봄학기에 유타대학교 아시아캠퍼스 사회복지학사과정에서 ‘사회적 다양성과 문화적 이해(Social Diversity and Cultural Understanding)’ 교과목을 강의하였으며, 당시의 교과목 수업계획서를 토대로 ① 교과목 개요와 ② 교과목 내용 구성을 정리하였다.

## ② 교과목 내용 구성

주차	주요 주제	주차	주요 주제
1주차	억압, 특권, 차별 (1)	8주차	난민
2주차	억압, 특권, 차별 (2)	9주차	종교적 억압
3주차	정체성 형성, 사회적 정체성	10주차	성소수자에 대한 차별
4주차	계급(계층)주의, 성차별	11주차	연령, 장애유무에 의한 차별
5주차	식민주의, 원주민(토착민)	12주차	외모에 의한 차별
6주차	이주, 이주민	13주차	차별과 억압 대항의 옹호활동 (1)
7주차	인종적 정체성	14주차	차별과 억압 대항의 옹호활동 (2)

\* 시험 및 발표는 주차에서 제외하였음.

## (2) 사회복지석사과정(MSW)의 다양성 교과목 운영 사례

미국의 경우 사회복지석사과정에서도 ‘다양성’ 교과목을 필수과목으로 운영하고 있다. 여기서는 본 연구의 교신저자가 교수자로서 참여했던 ‘사회복지실천에서의 다양성과 사회정의 탐색’ 교과목의 교과과정을 중심으로 살펴보고자 한다.<sup>11)</sup>

## ① 교과목 개요

해당 교과목은 학생들에게 경제적으로 취약하고 억압받는 사람들을 대상으로 하는 사회복지실천 및 편협함, 불관용, 차별과 억압에 대항하여 적극적인 자세를 취하기 위한 지식과 기술을 제공하는 것을 목적으로 한다. 미국에서 억압을 받는 사람들에게는 일반적으로 유색인종, 여성, 신체적·정신적 장애를 가진 사람들, 성소수자들, 특정 종교를 믿는 사람들, 빈곤한 사람들이 해당된다. 본 교과목은 사회적으로 취약하고 억압받는 사람들의 역량과 강점, 그리고 이러한 역량과 강점들이 효과적인 사회복지실천을 위해 어떻게 활용될 수 있는지를 살펴본다. 학생들은 스스로의 개인적 가치, 신념, 행동이 다양한 배경을 가진 사람들, 특히 취약하고 억압받는 사람들을 대상으로 하여 사회복지를 효과적이고 윤리적으로 실천하는데 어떠한 영향을 미치는지를 탐색하게 된다.

특히 이 다양성 교과목에서는 학생들이 주도적으로 참여하여 수업을 이끌어가는 경향이 있으며, 교수들은 보통 조력자로서 강사 초빙은 물론 동영상과 집단토론, 프리빌

11) 본 연구의 교신저자가 교수자로 참여했던 2016년 가을학기 사우스캐롤라이나주립대학교 사회복지석사과정 ‘사회복지실천에서의 다양성과 사회정의 탐색(Exploring Diversity and Social Justice in Social Work Practice)’ 교과목 수업계획서를 토대로 ① 교과목 개요와 ② 교과목 내용 구성을 정리하였다.

리지(특권 인식) 액서사이즈 등과 같은 다양한 교수법과 학습활동을 통해 학생들이 자기인식을 높이고 학생 간 상호학습(mutual learning)을 극대화할 수 있도록 지원한다. 또한 초대된 강사들은 종종 학생들에게 커뮤니티 옹호활동에 참여할 수 있는 기회를 제공하여 학생들이 배움과 실천을 연결할 수 있도록 한다. 이 교과목을 이수함으로써 학생들은 스스로에 대해, 현장에서 마주치게 될 다양한 집단들에 대해, 그리고 사회적·경제적 정의를 증진하기 위한 전략들에 대해 보다 잘 이해할 수 있다.

② 교과목 내용 구성

회차	강의제목
1회차	개념적 틀에 대한 이해 (1)
2회차	개념적 틀에 대한 이해 (2)
3회차	젠더, 성적 억압
4회차	젠더, 성적 억압, 교차차별 / 사회복지실천과 사회정의에의 합의
5회차	성소수자, 동성애공포증, 비이성애자 억압
6회차	성소수자, 동성애공포증, 비이성애자 억압, 교차차별 / 사회복지실천과 사회정의에의 합의
7회차	인종, 민족적 정체성, 인종적 억압
8회차	인종, 민족적 정체성, 인종적 억압, 교차차별 / 사회복지실천과 사회정의에의 합의
9회차	사회 계급(계층), 계급(계층)주의, 경제적 억압
10회차	사회 계급(계층), 계급(계층)주의, 경제적 억압, 교차차별 / 사회복지실천과 사회정의에의 합의
11회차	종교적 소수자, 종교적 억압, 교차차별 / 사회복지실천과 사회정의에의 합의
12회차	장애, 장애유무에 의한 차별, 장애인 억압, 교차차별 / 사회복지실천과 사회정의에의 합의
13회차	연령에 의한 차별, 교차차별 / 사회복지실천과 사회정의에의 합의
14회차	사회정의를 지향한 실천

\* 교과목 개요 및 그룹발표, 제출과제는 회차에서 제외하였음.

3. 미국 사회복지교육과정의 다양성 교육으로부터의 합의

미국은 대표적인 다인종·다문화 사회라고 할 수 있다. 그렇기에 상이한 인종과 문화 간에 대립과 갈등의 양상이 오래전부터 사회적인 의제로 논의되어 왔으며, 미국의 사회복지교육에서도 다양성의 개념과 차별의 이슈들이 중요하게 강조되어 왔다. 이에 사회복지교육을 포함한 모든 교육 프로그램에서 어느 누구도 ‘다름’으로 인해 차별을

받아서는 안 된다는 점을 밝히고 있다(최길호, 2005; Thelin, 2011). 그러나 보다 주목할 점은 미국 사회복지교육에서의 다양성 교육이 단지 인종 및 문화의 다양성에 제한되지 않고, 사회 계급(계층) 간 갈등, 성과 젠더에 관련된 차별, 종교적 억압, 연령과 장애유무에 의한 장벽, 이주민과 난민의 사회적 배제 등 다양한 사회적 정체성으로 인해 발생하는 억압과 차별, 그리고 교차차별(intersectionality)<sup>12)</sup>의 이슈들까지 다양성의 범주를 확대하여 내적·외적 변화를 교육과정에 포함시켰다는 것이다. 이는 한국에서의 다문화가 결혼 이주민, 이주 노동자, 북한 이탈주민 등에 한정되어 이해되고 있는 것과는 상당한 차이가 있다고 하겠다(임현승 외, 2015).

또한, 사회복지교육과정의 ‘다양성’ 교과목에서 다루는 모든 내용들은 사회정의와 관련되어 있다. 모든 종류의 차별과 제도적 억압에 대항하여 사회정의의 가치를 옹호하는 것은 사회복지전문직의 사명이기에, 다양성 교육에서는 사회정의의 가치를 강조하며 사회정의를 촉진하기 위한 사회복지실천 지식과 기술도 함께 가르치고 있는 것을 볼 수 있다. 그렇기에 사회복지교육과정에서의 다양성 교육은 근본적으로 학생들로 하여금 개인이 가지는 사회적 정체성에 대한 다양성을 존중하고 사회정의의 가치를 이해하여 이를 실천현장에서 전략적으로 적용할 수 있도록 교육하고 지원하는 필수 교과목으로 운영되고 있는 것이다.

#### IV. 한국 사회복지교육과정에서의 다양성 교육을 위한 법적 과제

최근의 한국사회는 사회적 갈등이 심각한 수준에 이르고 있다. 사회 계급(계층) 간의 갈등, 노사 간의 갈등, 노인층과 청년층의 간의 갈등, 진보와 보수의 정치적 갈등, 지역 간의 갈등, 문화적 갈등, 환경을 둘러싼 갈등 등 그 양상과 차원도 매우 복잡하며, 사회통합 수준도 OECD 회원국 중 최하위권에 머무르고 있는 실정이다(한국보건사회연구원, 2017). 그럼에도 불구하고, 한국의 사회복지교육에서는 사회적 차이와 다양성의 이슈, 억압과 차별, 그리고 이에 대항하여 사회정의를 증진하는 데 요구되는 지식과 기술과 역량을 개발하고 가르치는데 대한 관심이 부족한 상황이다. 이에 사회복지교육과정에 다양성에 대한 이해를 증진하고, 사회정의를 실현할 수 있는 사회복지실천에 대한 전략들을 가르칠 수 있는 내용이 강화될 필요가 있다.

12) Intersectionality는 한국에서 ‘복합차별’, ‘교차차별’, ‘상호교차성’ 등으로 번역되고 있는데, 본문에서는 단어 고유의 뜻과 다양성의 맥락을 고려하여 ‘교차차별’로 번역하였다.

한국의 사회복지교육과정에 다양성 교육을 어떻게 포함시킬 것인가에 대해서는 한국사회복지교육협회가 추진하는 교과목 개편 논의과정에 포함시켜 학계와 실천현장의 다양한 의견을 수렴하여 다양성 교육의 방향을 제시하는 것이 바람직할 것이다. 실제 사회복지학 교과목을 새롭게 개발하는 과정은 그러한 과정을 통해 도출될 수 있는 신규 교과목의 도입이라는 결과만큼이나 중요하다. 관련된 다양한 의견들을 고려하고, 특히 소수의 의견일지라도 검토하고 반영하려는 노력을 통해 보다 긍정적인 결과를 창출할 가능성이 그만큼 높아지기 때문이다.

미국의 경우, 다양성은 오랫동안 교육정책 전반에 걸친 대표적인 키워드로 기능을 해왔으며(Theelin, 2011), 지금도 상당수의 대학들이 다양한 형태의 다양성 교과목을 제공하기 위해 끊임없이 노력하고 있다(Pitner, Priester, Lackey, & Duvall, 2018). 이와 비슷한 맥락에서 Harper and Yeung(2013)의 연구는 미국 대학생들의 다양성 인식에 영향을 주는 중요한 요인으로 다양성 교과목의 제공과 같은 교육기관의 공식적이고도 제도적인 노력(formal institutionalized efforts)의 중요성을 강조하고 있으며, 사회복지 분야에서는 CSWE(2015)가 사회복지교육정책에 학습환경에 초점을 두는 내재적(implicit) 커리큘럼과 공식적인 교육과정의 구성에 초점을 두는 명시적(explicit) 커리큘럼의 개념을 적용하여 다양성과 사회정의 구현에 대한 학생들의 폭넓은 이해와 효과적인 실천을 위한 제도적인 틀을 제공하고 있다. 또한 많은 미국 대학들은 CSWE 규정에 따라 환경 속의 인간(person-in-environment)의 관점을 기반으로 다양성의 개념을 전체 사회복지과정에 크고 작게 반영할 뿐만 아니라 정해진 시간 내에 관련 이슈를 보다 집중적으로 토론하고 배울 수 있도록 ‘다양성’ 교과목을 사회복지교육과정의 필수 교과목으로 운영하고 있다. 최근 연구에서 이 과목이 하나의 독립된 교과목(dedicated course)으로 운영될 때 학생들에게 제공되는 이점들이 상당히 크다고 확인되고 있다(예: 편견, 신념에 대한 자기인식 향상, 문화적 배경이 자신의 사고와 행동에 미치는 영향에 대한 인식 향상, 다양한 억압의 형태와 강도에 대한 식별력 향상, 문화 대응력 향상)(Pitner, Priester, Lackey, & Duvall, 2018).

한국적 맥락에서도 다양성 교육이 꼭 필요하다는 학계와 실천현장에서의 합의가 이루어진다면 법정 교과목으로 도입하는 방안도 고려될 수 있을 것이다. 미국에서의 사회복지교육과정, 특히 학부과정과 석사과정이 CSWE의 교육인증을 받아야 운영되는 것과는 달리 한국에서는 사회복지교육과정 전반에 대한 교육인증제도는 운영되지 않고 있다. 한국에서는 1984년 사회복지사 자격제도가 도입된 이래 일정한 교과목을 이수하면 사회복지사 자격을 취득할 수 있는 것으로 법제화되었다. 사회복지사 자격제도에 관한 사항은 「사회복지사업법」에 규정되어 있으며, 법정 필수 교과목과 법정 선택 교과목은 「사회복지사업법 시행규칙」에 명시되어 있다. 이에 다양성 교과목을 법정 교과목으로 도입하는 것이 쉽지 않을 수도 있으나, 사회복지사 보수교육에서 인권관련 교육을 필수영역으로 포함하도록 「사회복지사업법 시행규칙」을 개정할 사례

에서 볼 수 있듯이 다양성 교과목을 법정 교과목으로 포함하는 것이 불가능한 것은 아니다. 이에 다양성 교과목 도입의 필요성에 대한 사회복지계의 논의가 활발히 이루어져 교과목 개편에 반영될 필요가 있겠다.

## V. 결 론

급격하게 변화하는 국내외적 환경은 개인 간, 집단 간의 대립과 갈등을 심화시키며, 사회복지사로 하여금 보다 다양한 이슈에 개입하여 실천할 것을 요구한다. IASSW와 IFSW는 사회복지실천의 환경 변화를 반영하여 사회복지에 관한 국제적 정의와 사회복지교육에 관한 국제적 기준을 통해 다양성 존중의 가치와 다양성 교육의 필요성을 강조하였으며, 사회복지교육이 태동된 미국의 경우에도 사회복지교육에서 다양성을 매우 중요하게 다루고 있다.

한국에서도 사회복지교육과정에 다양성 교육을 도입하는 것이 필요하다는 논의들이 있었지만(한인영·김유정, 2006; 김보영·김성이, 2007; 김도희·구차순, 2008), 다양성 교육을 위한 구체적인 교과목 도입에 대해서는 논의되지 않았다. 그러나 사회적으로 다양한 갈등의 증폭, 국제적으로 다양성 존중 가치에 대한 지속적인 강조는 한국 사회복지교육에서도 다양성에 초점을 맞춘 교과목 도입이 시급함을 보여준다고 하겠다.

본 연구는 미국의 다양성 교과목 운영 사례를 통해 다양성 교과목에서 가르쳐지는 내용과 매 수업시간에 주요하게 다루는 주제에 대해 살펴보았다. 비록 한국의 사회적·문화적 맥락은 미국과는 상이하기에 사회복지의 교육과 실천에 있어서도 미국의 모형을 그대로 따라하는 것은 바람직하지 않을 수 있다. 그러나 미국의 다양성 교과목에서 가르쳐지고 있는 주요 내용이 사회적 정체성과 특권의 의미와 역할을 이해하고 제도적 억압을 존속시키는 정책에 대항하여 사회정의를 증진할 수 있도록 사회복지 전공학생들을 교육하고 훈련하는 것이라는 점은 한국의 사회복지 실천과 교육에 시사해 주는 바가 크다.

이상에서의 논의를 통해 다음과 같은 제언을 제시하고자 한다. 첫째, 다양성에 대한 개념이 우선적으로 보강될 필요가 있다. 다양성이 사회 집단의 ‘차이’ 또는 ‘다름’을 단순히 용납하거나 받아들이는 것을 넘어, 그 ‘차이’ 또는 ‘다름’이 한국사회 발전에 기여하는 ‘강점’으로 인식될 수 있어야 한다. 둘째, 한국의 사회복지교육과정에 하나의 독립된 필수 교과목으로서 다양성 교육이 시급히 도입되어야 한다. 셋째, 사회복지교육과정에서의 다양성 교육은 자아성찰을 기반으로 한 사회적 정체성과 특권 인식, 억압의 역사와 제도적 결합의 이해, 그리고 억압에 대항하는 옹호활동 등을 포함한 교

과목을 도입하는 방식으로 진행되는 것이 바람직하다. 넷째, 사회복지 교과목 개편을 위한 논의에 다양성 교육의 필요성과 다양성에 초점을 맞춘 교과목 도입에 관한 내용도 함께 다루어져야 할 것이다.

본 연구는 사회복지교육과정의 다양성 교육에 관한 국제적 동향을 검토하였으나, 자료수집 등의 어려움 등으로 인하여 미국 외의 국가들이 사회복지교육과정에서 다양성 존중의 가치를 어떤 식으로 강조하며 교육하고 있는지에 대해서 조사하지 못하였고, 구체적인 프로그램 사례 역시 일부 미국 대학 사회복지과정에만 국한되어 있다. 또한 한국의 사회복지교육과정에 다양성 교과목을 도입하는 경우 교과목의 구체적인 교육내용에 대해서는 제시하지 못하였다. 마지막으로 다양성 교과목을 가르치는 교육자들의 준비성과 소통방식 등이 학생들의 다양성에 대한 태도에 상당한 영향을 미치는 것으로 알려졌지만(Pitner, Priester, Lackey, & Duvall, 2017; U.S. Department of Education et al., 2016), 이 부분에 대해 심도 있게 논의되지 않았다. 이러한 한계점이 후속연구를 통해 보완되길 기대한다.

[참고문헌]

- 김도희·구차순, “사회복지 교육의 국제적 기준에 따른 한국 사회복지 교육분석”, 「한국사회복지교육」, 4(2): 67-93, 2008.
- 김성이, “한국 사회복지교육의 과제”, 「한국사회복지교육」, 1(1): 1-18, 2005.
- 이혜경·남찬섭, “한국 사회복지학의 고등교육 50년 : 사회복지의 제도화와 고등교육의 대중화를 배경으로”, 「한국사회복지교육」, 1(1): 69-95, 2005.
- 임현승·김준경·김철희·정한채, “미국의 사회복지 교과과정에 관한 연구”, 「한국사회복지교육」, 29: 1-18, 2015.
- 최길호, “미국 사회복지교육의 역사, 당면과제, 그리고 미래에 대한 전망”, 「한국사회복지교육」, 1(2): 19-49, 2005.
- 한국보건사회연구원, 「사회통합 실태 진단 및 대응방안(III): 사회통합 국민인식 연구 보고서」, 서울: 한국보건사회연구원, 2017.
- 한국사회복지교육협의회, 「2019-2020 사회복지학 교과목 지침서」, 한국사회복지교육협의회, 2018, [http://kcswe.kr/bbs/board.php?bo\\_table=ja05&wr\\_id=35](http://kcswe.kr/bbs/board.php?bo_table=ja05&wr_id=35).
- 한국사회복지사협회, 「한국사회복지사협회 50년사」, 서울: 한국사회복지사협회, 2017.
- 한인영·김유정, “사회복지교육 국제기준에 비추어 본 한국의 다양성 교육”, 「한국사회복지교육」, 5(2): 105-120, 2006.
- CSWE. (2015). *Educational policy and accreditation standards for baccalaureate and master's social work programs*. Retrieved from <https://www.cswe.org/getattachment/Accreditation/Standards-and-Policies/2015-EPAS/2015EPASandGlossary.pdf.aspx>
- Harper, C. E., & Yeung, F. (2013). Perceptions of institutional commitment to diversity as a predictor of college students' openness to diverse perspectives. *The Review of Higher Education*, 37(1), 25-44.
- Harro, B. (2018a). The cycle of socialization. In M. Adams, W. J. Blumenfeld, C. Castaneda, D. C. J. Catalano, K. S. DeJong, H. W. Hackman, L. E. Hopkins, B. J. Love, M. L. Peters, D. Shlasko, & X. Zuniga (Eds.), *Readings for diversity and social justice* (4th ed.). New York, NY: Routledge.

- Harro, B. (2018b). The cycle of liberation. In M. Adams, W. J. Blumenfeld, C. Castaneda, D. C. J. Catalano, K. S. DeJong, H. W. Hackman, L. E. Hopkins, B. J. Love, M. L. Peters, D. Shlasko, & X. Zuniga (Eds.), *Readings for diversity and social justice* (4th ed.). New York, NY: Routledge.
- Hepworth, D. H., Rooney, R. H., Rooney, G. D., & Strom-Gottfried, K. (2017). *Direct social work practice: Theory and skills* (10th ed.). Boston, MA: Cengage Learning.
- IASSW·ICSW·IFSW. (2012). *The global agenda for social work and social development-Commitment to action*. Retrieved from <http://cdn.ifsw.org/assets/globalagenda2012>
- IASSW·IFSW. (2001/2000). International definition of social work. *ifsw news*, 2. Retrieved from [http://cdn.ifsw.org/assets/ifsw\\_33158-4.pdf](http://cdn.ifsw.org/assets/ifsw_33158-4.pdf)
- IASSW·IFSW. (2014). Global definition of social work. Retrieved from <https://www.ifsw.org/what-is-social-work/global-definition-of-social-work>
- Payne, M. (2014). *Modern social work theory* (4th ed.). Chicago, IL: Lyceum Books, Inc.
- Pitner, R., Priester, M. A., Lackey, R., & Duvall, D. (2018). A dedicated diversity course or an infusion model? Exploring which strategy is more effective in social work pedagogy. *Journal of Social Work Education*, 54, 49-60.
- Thelin, J. R. (2011). *A history of American higher education* (2nd ed.). Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- U.S. Department of Education, Office of Planning, Evaluation and Policy Development, and Office of the Under Secretary. (2016). *Advancing diversity and inclusion in higher education*. Washington, DC.

[국문초록]

## 사회복지교육과정의 다양성 교육에 관한 국제 동향과 법적 과제

김 수 정

(서울시립대학교 사회복지학 박사과정 수료)

마 경 희

(사우스캐롤라이나주립대학교 사회복지학 박사 졸업)

본 연구는 사회복지교육과정에서의 다양성 교육에 관한 국제적 동향과 한국의 다양성 교육 현황을 비교·검토하고, 미국의 사회복지교육과정의 다양성 교과목 운영 사례를 살펴봄으로써, 한국 사회복지교육과정에서의 다양성 교과목 도입의 필요성을 제시하고자 하였다. 이와 같은 연구의 목적을 위해 사회복지에 관한 국제적 정의(definition), 사회복지교육 및 훈련에 관한 국제기준, 사회복지와 사회개발에 관한 국제 의제, 미국 사회복지 학사과정과 석사과정의 다양성 교과목 운영 등과 관련된 다양한 문헌들을 검토하였다. 연구의 결과로서 한국 사회복지교육과정에도 다양성 교육이 필요하며 다양성 교과목을 법정교과목으로 신설·도입하여 운영하는 것이 바람직함을 제시하였다. 향후 사회복지 교과목 개편 논의에 다양성 교과목을 도입하여 운영하는 방안을 고려할 것과, 한국적 맥락에서의 다양성 교과목의 내용 편성을 후속 과제로 제안하였다.

---

**주제어:** 다양성, 다양성 존중의 원칙, 다양성 교육, 다양성 교과목, 사회복지교육과정

---

[Abstract]

## Teaching Diversity in Social Work Education: Global Trends and Implications for South Korea' s Social Work Curriculum

Kim, Soo Jung

(Doctoral Candidate, University of Seoul)

Ma, Kyung Hee

(PhD, University of South Carolina)

This study suggests the urgency of introducing a diversity course into the social work curriculum in South Korea. The study compares international trends by focusing on examples of diversity education in the United States and South Korea. Numerous studies conducted both domestically and internationally were reviewed, focusing on definitions of social work, standards of education and training in social work, and global agendas for social work and social development. The findings of our examination of diversity course materials for U.S. undergraduate and graduate programs support the importance of requiring diversity courses in the education curriculum in South Korea for social work students. Suggestions are made for curriculum reform suited to the Korean context.

---

**keywords** : diversity, social identity, systemic oppression, diversity education, social work curriculum

---



# 사회복지사 자격 제도에 내재된 차별의 사례와 개선 방안 -학력과 정신장애인 차별을 중심으로-\*

우 수 명\*\*

## 目 次

I. 서론	III. 사회복지사 자격 제도의 차별적 요소
1. 연구의 필요성	1. 현황 및 문제점
	2. 국가인권위원회 권고 내용 분석
II. 사회복지사 자격 제도의 흐름	IV. 결론 및 제언
1. 사회복지사 자격 제도의 발달 과정	
2. 현행 사회복지사 자격 제도	
3. 학력과 정신질환자에 대한 차별	

## I. 문제 제기

### 1. 연구의 필요성

인간의 존엄성과 사회정의의 실현을 목표로 하는 사회복지사는 ‘모두가 차별받지 않고, 평등하게 존중받는 세상’을 만들어가는 주체 중 하나이다(한국사회복지사협회 홈페이지, 2020). 인간의 존엄성을 위한 평등의 실현 과정에서 결과의 평등 보장은 이견이 많으나, 기회의 평등 보장은 진보나 보수 모두가 동의하는 공통 영역이다. 따라서 기회의 평등 보장의 주체도 사회복지사가 되어야 한다. 또한, 사회복지사는 사

\* 투고일: 2020.05.06, 심사일: 2020.05.08.-2020.05.15., 게재 확정일: 2020.05.15.

\*\* 대림대학교 사회복지과 조교수

회복지사업법에 규정된 법적 존재이다. 사회복지사업법 제1조(목적)에서 ‘사회복지를 필요로 하는 사람에 대하여 인간의 존엄성과 인간다운 생활을 할 권리를 보장하고 사회복지의 전문성을 높이며, 사회복지사업의 공정·투명·적정을 도모하고, 지역사회복지의 체계를 구축하고 사회복지서비스의 질을 높여 사회복지의 증진에 이바지함’을 목적을 제시하였다. 이때 사회복지사업을 수행하고, 서비스의 질을 향상시키는 수행 주체를 사회복지사로 규정하였다.

‘사회복지사의 자격을 증명하는 것은 자격을 가진 사회복지사가 서비스를 제공할 수 있는 최소한의 기준을 가지고 있다는 것을 증명’하는 것이다(Biggerstaff, 1995를 이현주, 2003에서 재인용). 이에 따라 사회복지사는 사회복지사업법 제11조(사회복지사 자격증의 발급 등)에 관련 자격의 규정에 따라 그 자격이 부여되고 있다. 사회복지사 자격증은 보건복지부 장관이 발급하며, 1급·2급의 등급별 자격 기준 및 자격증의 발급절차 등은 대통령령으로 정하게 되어 있다(개정 2017. 10. 24.). 특히, 사회복지사 1급 자격증을 취득하려면 국가시험에 합격하여야 한다(전문개정, 2011. 8. 4). 2018년 12월 11일 개정을 통하여 사회복지사의 등급은 1급·2급으로 하되, 정신건강·의료·학교 영역에 대해서는 영역별로 정신건강사회복지사·의료사회복지사·학교사회복지사의 자격을 부여할 수 있도록 변경되었다(사회복지사업법 제11조). 그리고 2019년 8월 12일 공포되어 2020년 1월 1일부터 시행되는 사회복지사업법 시행규칙 일부 개정안 ‘대통령령 제29832호’에서도 사회복지사 등급별 자격 기준을 규정하고 있다.

사회복지사업법 및 시행규칙과 같은 법적 규정을 통하여 사회복지사의 등급별 규정이 필요한 것은 국가위임 사업의 수행과 세금의 투입에 따른 합법적이고 적법한 기준이 요구되기 때문이다. 특히, 동법 제4조에는 복지와 인권증진의 책임을 명시하고, 사회복지사업을 하는 자의 활동은 인권이 충분히 존중되는 방식으로 사회복지 서비스를 제공할 뿐만 아니라 사회복지와 관련된 인권교육을 강화해야 하고(제4조 ⑥항), 인권침해 상황에 놓이면 신속히 대응할 체계를 갖추어야 한다(제4조 ⑦항)고 강조하고 있다. 사회복지사의 기본 직무에는 인권을 중요시하는 가치가 포함되며, 사회적 차별로 인하여 기본권에 위협이 되었을 때는 이에 대응하여 차별을 개선해야 하는 책무를 사회복지사는 가져야 한다.

사회복지사에 대한 차별이 법과 제도 속에서 발생하게 된다면 사회복지사는 어떻게 해야 할 것인가? 사회복지사 자격 제도로부터 발생하는 사회복지사에 대한 차별 사례가 있다면, 당연히 개선해야 하는 것은 사회복지사가 해야 할 명백한 책무이다. 특히 국가인권위원회에서 차별로 규정하고, 그 개선을 권고하였으며, 한국사회복지사협회도 이 차별에 동의하였으며, 보건복지부도 개선의 약속을 한 ‘전문대 사회복지과 졸업자의 전공 이수 학점이 4년제 대학 부전공자의 전공 이수 학점보다 더 많음에도 불구하고 발생하는 차별’의 문제(국가인권위원회, 2013, 2018)와 같이 여러가지 차별

들은 여전히 개선이 이루어지지 않고 있다. 더군다나 이와 관련한 민원에 대하여 보건복지부 담당자도 차별의 문제는 있지만 앞으로 개선의 노력을 하겠다고만 하는 수준으로 반응하여, 과거 정부보다 더 후퇴한 의견을 내놓았으며, 문제의 해결을 외면하고 있다(우수명, 2019). 차별 당하는 당사자인 많은 전문대학교 사회복지전공 졸업생들의 경우 사회복지과<sup>1)</sup>에 진학한 경우라도 졸업하면 단순히 사회복지사 2급 자격증을 따고, 현장경력 1년 후 1급 시험 볼 수 있는 수준으로만 이해하고 있을 뿐이며, 국가인권위원회의 판결이나 세부적인 내용은 대부분 모르는 것을 경험적으로 확인하였다. 누군가가 이러한 차별의 문제를 계속해서 제기하고 바꾸려고 하지 않는다면 이와 관련된 논쟁거리는 사람들의 인식 속에서 점점 더 희미해져 갈 것이다.

기존 사회복지사 자격과 관련된 연구들은 많지 않다. 이들의 경우 자격 등급의 실효성이나 직무 연관성을 파악하고, 2급의 선발기준 강화 여부에 대한 실태조사 및 자격 제도 연구(서울대학교 산학협력단, 2011), 자격증 취득 관련 과목 확대, 사회복지사의 전문성 증진을 위한 국가시험제도 강화 및 전문사회복지사 제도 도입 연구(이용교, 2013), 전문사회복지사 제도 도입의 필요성을 강조한 연구(강홍구, 2008), 한미일 자격 제도 비교(황성화, 2016; 이순민·임효연, 2011), 사회복지사 자격증 취득 경로에 따른 직업 정체성과 서비스 질(전병주·김현수, 2018) 등이 있다. 이 연구 중에서 사회복지사 자격 제도 안에 내재한 문제를 다루거나 정신장애인의 사회복지사 자격 취득 제한 문제를 다룬 학술지 연구는 없었다. 다만 김도희(2010)가 시민단체인 참여연대의 발행 잡지인 ‘복지동향’에 기고한 정신장애인의 사회복지사 자격 제한에 문제를 제기한 주장뿐이다. 결국, 사회복지사 1급 자격시험과 관련된 2년제, 3년제 전문대 졸업생들이 경험하게 되는 차별적 요인에 대한 선행 연구나 관련 연구는 거의 나타나지 않고 있다. 이러한 차별에서 사회복지사 자격 제도의 차별 원인이 학력에 의한 차별이 명백한 것이고(국가인권위원회, 2013), ‘학력의 등급’이라는 사회복지계 내부적으로 존재하는 차별에 대한 문제의식을 갖는 것이 필요하다.

본 논문에서는 사회복지사 자격 제도와 관련된 국가인권위원회의 차별 개선 권고 사례에 직간접적으로 관여하면서 경험하였던 전문대학교 사회복지과 졸업생에 대한 1급 자격 취득 시험 관련 차별 사례, 국가인권위원회의 차별권고 판례가 확정된 정신장애인의 자격 차별 사례를 중심으로 사회복지사 자격 제도 속의 차별 문제를 검토하고, 이러한 문제가 시정되지 않는 우리 사회의 차별적 문화를 개선하기 위한 방안을 모색하고자 한다. 이를 위하여 사회복지사 자격 제도의 발달과정과 현행 사회복지사 자격 제도를 살펴보고, 차별적인 사회복지사 자격 제도의 현황과 문제점을 검토하여 사회복지사 자격 제도와 법제의 개선방안을 제안하고자 한다.

---

1) 전문대의 사회복지과는 Dept. of Social Welfare이며, 4년제 대학의 사회복지학과도 Dept. of Social Welfare이다. 즉, 영어 표현에서는 전문대 전공에 대한 차별이 없다.

## II. 사회복지사 자격 제도의 흐름과 차별의 이해

### 1. 사회복지사 자격 제도의 발달 과정

우리나라 최초의 인보관으로 기록된 원산의 반열방은 6평 정도의 초가집으로 감리교 선교사였던 메리 놀스(Mary Knowles)가 구입하여 사용한 곳이며, 역시 감리교 선교사인 메리 마이어스(Mary D. Myers)가 1921년 설립한 태화여자관도 있었다(우수명 외, 2017). 미국의 선교사와 함께 사회복지를 실천했던 한국인들은 초기 사회복지사라고 할 수 있을 것이지만, 이들에 대한 명확한 기록을 찾기가 용이하지 않다. 또한, 한국전쟁 기간 중 1952년 3월, 당시 임시수도였던 부산에서 외국원조단체(외원단체)들이 모여서 한국외원단체협의회(KAVA, Korea Association of Voluntary Agencies)를 결성하였다(우수명 외, 2015). KAVA 소속 원조기관들은 기독교아동복지회(현 어린이재단), 메노나이트중앙재단(현 가정복지회), 선명회(현 월드비전), 태화복지재단, 한국지역사회복지회(현 세이브더칠드런), 홀트아동복지회 등이었으며 이들은 한국 사회사업가 연합모임을 열기도 하였다(한국사회복지사협회, 2008). 전쟁이 마무리되어갈 즈음인 1953년 6월에는 강남대학교(당시 중앙신학교)가 한국 최초로 사회사업학과 설치인가(문고증 제1419호)를 받았다(강남대학교 사회복지학부 홈페이지, 2019). 비로서 사회사업가를 본격적으로 교육·양성하기 시작하였다. 이렇게 초기의 사회복지사는 미국 선교사와 전쟁 중 외원기관의 원조를 돕기 위한 역할로 출발하였다.

1970년 4월 2일에 시행된 사회복지사업법 제2191호의 제5조 항은 사회복지사업종사자 자격을 규정한 최초의 법률로 보이며, 내용은 ‘보건사회부 장관은 대통령령이 정하는 자격을 가진 자에게 사회복지사업종사자 자격증을 교부한다.’로 되어 있어 법정 자격을 갖춘 자로 사회복지사를 규정하였다. 당시에는 4년제 대학 졸업자는 바로 사회복지사 자격을 취득할 수 있었으며, 초급대학 졸업자는 3월 이상의 훈련이나 3년 이상의 실무경험을 갖춘 경우, 고졸자의 경우 6월 이상의 훈련이나 5년 이상 실무경험을 갖춘 경우, 그 외에는 8월 이상 훈련을 받거나 7년 이상 실무경험을 할 경우 사회복지사 자격증을 받을 수 있었다.

사회복지사 자격 등급이 처음으로 나타난 법령은 1983년 5월 21일에 시행된 사회복지사업법 제3656호 일부개정안이다. 당시 법령은 보건사회부 장관은 ‘사회복지에 관한 전문지식과 기술을 가진 자에게 사회복지사 자격증을 교부 할 수 있다.’는 제1항

의 규정에 따라 제2항에 사회복지사의 자격·등급을 대통령령으로 정하도록 개정하였다. 이에 따라 사회복지사업법시행령 대통령령 제11365호(전부개정)의 제11조에는 사회복지사의 등급을 1급, 2급 및 3급으로 구분하도록 하였다. 이때부터 4년제 대학 졸업자는 사회복지사 1급 자격증을, 전문대학 졸업자는 2급 자격증을, 고등학교 졸업자는 별도의 양성과정을 거쳐 3급 자격증을 취득할 수 있도록 하였다. 또한, 일정 기간을 거치면 자동으로 승급할 수 있도록 하였기 때문에 사회복지사 자격과 관련된 학력 차별은 교육기관의 연수와 비례하여 큰 문제가 없는 상황이었다.

사회복지사 1급 시험이 도입된 후부터 사회복지사 자격 등급의 변화가 나타났다. 1999년 11월 1일에 시행된 사회복지사업법시행령 대통령령 제16589호(1999년 10월 30일 일부개정)에 의하면 사회복지사 1급 국가시험(이하 시험)을 매년 1회 이상 실시하여야 한다고 규정하며, 사회복지사 1급 시험을 도입하였다. 사회복지사 1급 시험의 규정에 따라 전문대학교 졸업자는 현장실무 경력이 1년이 있어야만 시험을 볼 수 있도록 하였다. 그러나 4년제 대학의 복수전공자와 부전공자의 경우 단 **42학점의 법정 과목**<sup>2)</sup>만 이수하면 사회복지사 2급 자격을 취득할 수 있고, 졸업하는 해에는 바로 1급 시험도 볼 수 있었기 때문에 통상 20학점~30학점 정도 더 많은 사회복지 전공과목을 이수하는 전문대학교 전공자보다 더 큰 혜택을 받으며, 역으로 전문대 출신들이 차별을 받는 문제가 발생하였다. 즉, 사회복지사 2급 자격을 받기 이전에 발생한 차별이 아니라 사회복지사 2급 자격을 받은 후부터 발생하는 차별로서의 문제가 있는 것이다. 동일한 사회복지사 2급 자격을 받았다는 것은 동일한 자격 기준을 갖추었다는 것을 의미한다. 그러나 전문대라는 이유만으로 1년의 실무 경력을 요구하는 것은 자격을 갖춘 이후에 발생하는 분명한 차별의 문제라는 것이다(국가인원위원회, 2013). 특히, 4년제 대학 부전공자의 전공과목보다 더 많은 전공과목을 이수하고도 받는 차별이기 때문에 이는 전문성의 문제<sup>3)</sup>와도 별개인 것이다. 대통령령의 세부적인 내용은 다음 <표 3>과 같다.

2) 2019년 및 그 이전에 입학한 이들에 한한다.

3) 전문성을 이수 학점만으로 판단하는 것은 일정 정도 한계가 있다. 그러나 2020년부터 사회복지사 2급 자격을 이수하기 위한 과목 수는 기존 14과목(42학점)에서 51학점(17과목)으로 늘린 이유 중 하나는 전문성 향상에 기여하기 때문인 것은 분명하다. 그러나 2019년도에 입학한 2년제 전문대학 재학생과 3년제 전문대학 재학생은 졸업시까지 42학점 이수 조건이 유지된다.

<표 1> 국가시험의 시행 규정

**제3조 (국가시험의 시행등)** ①보건복지부장관은 법 제12조의 규정에 의한 사회복지사 1급의 국가시험(이하 "시험"이라 한다)을 매년 1회이상 실시하여야 한다.  
②보건복지부장관은 제1항의 규정에 의한 시험을 시행하고자 하는 때에는 시험일시·시험장소·시험과목·응시원서의 제출기간 기타 필요한 사항을 시험일 30일전 까지 공고하여야 한다.  
③시험은 필기시험의 방법에 의하여 실시하며, 그 시험과목은 별표2와 같다.  
④시험의 합격결정에 있어서는 매 과목 4할이상, 전과목 총점의 6할이상을 득점한 자를 합격자로 한다.

출처) 사회복지사업법 시행령 [대통령령 제16589호, 1999. 10. 30., 일부개정]

최근에 사회복지사 자격 제도가 크게 변동된 것은 2019년 7월 16일에 시행된 사회복지사업법 일부개정안이다. 이 개정안을 통하여 사회복지사 자격증은 1급과 2급으로 정리되고, 정신건강·의료·학교 영역에 대해서 영역별로 정신건강사회복지사, 의료 사회복지사, 학교사회복지사의 자격을 부여할 수 있도록 규정하여 법정 자격 기준이 강화되었다. 이들은 사회복지사 1급 자격이 있는 사람 중에서 보건복지령으로 정하는 수련기관에서 수련을 받은 이들에게 부여하는 상위급의 전문자격증이라고 할 수 있다. 이로써 사회복지사 자격 제도의 전문자격증 시대가 새로 열리게 되었다.

## 2. 현행 사회복지사 자격 제도

사회복지사는 사회복지사업법 제11조(사회복지사 자격증의 발급 등)에 관련 자격이 규정되어 있으며, 보건복지부 장관이 발급하며, 사회복지사 1급 자격증을 받으려는 사람은 국가시험에 합격하여야 한다(전문개정, 2011. 8. 4). 2019년 8월 12일 공포되어 2020년 1월 1일부터 시행되는 사회복지사업법 시행규칙 일부개정안 ‘대통령령 제29832호’에는 사회복지사 등급별 자격 기준을 규정하였다.

사회복지사 등급별 자격 기준에서 사회복지사 2급의 경우 대학, 전문대학을 졸업한 자와 동등한 학력이 있다고 인정하는 자로 사회복지학 전공과목과 사회복지 관련 교과목을 이수한 자가 취득할 수 있다.

사회복지사 2급 자격을 취득하기 위한 교과목의 경우 2020년 입학자부터 ‘사회복지사업법 시행규칙 일부 개정안(2019. 8. 21)’에 의하여 더욱 강화되었다. 대학 및 전문대학의 경우 필수과목으로 10과목 30학점(과목당 3학점) 이상을 이수해야 하며, 선택과목으로 7과목 21학점(과목당 3학점) 이상을 이수해야만 한다. 또한, 필수과목 중 사회복지 현장실습의 경우 사회복지사업법에 규정된 제2조 제1호에 따른 사회복지사업과 관련된 법인·시설, 기관과 단체 중 별도의 실습 인증받은 곳(이하 인증기관)으로 제한되며, 160시간 이상을 실습해야 한다. 그러나 2019년 이전에 사회복지를 배우기 시작한 학생들은 과거 기준인 필수과목 10과목 30학점(과목당 3학점) 이상, 선택과목으로 4과목 12학점(과목당 3학점) 이상을 이수하면 사회복지사 2급 자격증 취득이 가능하다. 물론 실습은 인증기관에서 해야 하지만, 120시간 이상으로 과거의 기준이 적용된다.

사회복지사 1급을 응시하기 위한 자격은 사회복지사업법 시행령은 2019년 6월 12일부터 시행되는 대통령령 제29832호(2019. 6. 11., 일부개정)에 규정되어 있다. 동법 ①항에는 ‘법 제12조 제4항의 규정에 의하여 시험에 응시할 수 있는 자격은 별표 3과 같다.’로 규정되어 있다. [별표 3]의 내용을 살펴보면, 석박사학위 취득자, 학사학위 취득자는 바로 시험을 볼 수 있다. 반면에, 2년제 혹은 3년제 대학을 졸업한 자의 경우 ‘사회복지사 2급 자격증을 취득한 자 중에서 그 자격증을 취득한 날부터 시험일까지의 기간 동안 1년 이상 사회복지사업의 실무 경험이 있는 자’로 규정되어 있다. 특히, **이 조항에 의하면**, 사회복지사 2급 자격증 취득은 전문학사를 취득(졸업)한 이후에 신청이 가능하기 때문에 **통상 3월에서 5월 사이에 자격증4)을 취득하게 된다.** 그러면 **다음 해 통상 2월에 시행하는 사회복지사 1급 자격시험에 응시할 수 있는 ‘1년 이상의 실무 경력’이라는 자격을 갖추는 것은 불가능하게 된다.**

사회복지사업법 제16247호 제11조 제5항에서는 정신질환자의 사회복지사 자격 취득을 제한하고 있다(<표 3> 참조). 다만, **전문의가 적합하다고 인정하는 경우에는 사회복지사로 일할 수 있으나 그 과정은 여의치 않을 것이다.**

---

4) 사회복지사 2급 자격증 발급 신청이 전국적으로 물리기 때문에 상당한 시일이 소요되는 경우가 발생한다.

<표 2> 사회복지사의 결격사유

제11조의2(사회복지사의 결격사유) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 사회복지사가 될 수 없다. <개정 2017. 10. 24.>

1. 피성년후견인 또는 피한정후견인
2. 금고 이상의 형을 선고받고 그 집행이 끝나지 아니하였거나 그 집행을 받지 아니하기로 확정되지 아니한 사람
3. 법원의 판결에 따라 자격이 상실되거나 정지된 사람
4. 마약·대마 또는 향정신성의약품의 중독자
5. 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제3조제1호에 따른 정신질환자. 다만, 전문의가 사회복지사로서 적합하다고 인정하는 사람은 그러하지 아니하다.

[전문개정 2011. 8. 4.]

출처) 사회복지사업법 제16247호, 2019. 1. 15., 일부개정

3. 학력과 정신질환자에 대한 차별

(1) 학력에 대한 차별

우리 사회에는 'SKY캐슬', '지잡대', 'IN서울', '지하철2호선' 등으로 상징되는 뿌리 깊은 학력에 대한 차별 의식이 존재하고 있다. 특히, 국가인권위원회법 제2조(정의)의 제3항<sup>5)</sup>에서 평등권 침해의 차별행위의 하위 항목에는 “학력”이 포함되

5) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2016. 2. 3., 2020. 2. 4.>

3. “평등권 침해의 차별행위”란 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신 지역(출생지, 등록기준지, 성년이 되기 전의 주된 거주지 등을 말한다), 출신 국가, 출신 민족, 용모 등 신체 조건, 기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족 형태 또는 가족 상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과(前科), 성적(性的) 지향, 학력, 병력(病歷) 등을 이유로 한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다. 다만, 현존하는 차별을 없애기 위하여 특정한 사람(특정한 사람들의 집단을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)을 잠정적으로 우대하는 행위와 이를 내용으로 하는 법령의 제정·개정 및 정책의 수립·집행은 평등권 침해의 차별행위(이하 “차별행위”라 한다)로 보지 아니한다.

가. 고용(모집, 채용, 교육, 배치, 승진, 임금 및 임금 외의 금품 지급, 자금의 융자, 정년, 퇴직,

어 있으며, 다항에서 “교육시설이나 직업훈련기관에서의 교육·훈련이나 그 이용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위”도 차별임을 밝혔다. 학력과 관련된 차별을 법으로 금지하고, 그 해결을 위하여 국가가 노력하고 있다는 것은 학력차별의 문제가 우리 사회에 뿌리깊게 존재하고 있는 상황을 반영한 것으로 볼 수 있다.

KBS뉴스가 한국 리서치에 의뢰하여 전국 성인 1천명을 조사한 설문조사<sup>6)</sup> 결과, 응답자가 경험한 차별 중 남성은 41%가 학력, 학벌에 의한 차별을 선택하여, 가장 많았다. 여성은 성차별이 압도적이었지만 학력, 학벌에 의한 차별이 2위로 나타나 성별을 묶어보면 가장 많은 차별은 학력<sup>7)</sup>이었다(KBS뉴스, 2019. 1. 3). 즉, 학력에 의한 차별은 우리 사회에서 만연하고 있으며, 실질적으로 사회 진출의 경로에서 차별이 발생하고, 이는 다시 임금과 승진 등의 차별로 이어지며, 사회적 기득권을 유지하는 차별로 연동되고, 다시 노동시장으로의 진입 자체를 제한하거나 가로막아 순환적으로 학력 차별에 의하여 이루어지고 있는 것이다(남인숙, 2011; 국미애, 2004; 최은영, 2004). 즉, 여전히 우리 사회에서는 학력에 대한 차별이 뿌리 깊게 남아있는 것으로 볼 수 있다.

만약 사회복지시설에서 일하고 싶다면, 사회복지사 자격증을 취득하여야 하며, 이는 주로 대학에서 이루어지는 교육 과정으로 이수하는 경우가 매우 많다. 물론 평생교육원 등 다양한 방법도 있지만 고교 졸업자의 경우 특히 더 대학교육을 선호하는

---

해고 등을 포함한다)과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위

나. 재화·용역·교통수단·상업시설·토지·주거시설의 공급이나 이용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위

다. 교육시설이나 직업훈련기관에서의 교육·훈련이나 그 이용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위

라. 성희롱[업무, 고용, 그 밖의 관계에서 공공기관(국가기관, 지방자치단체, 「초·중등교육법」 제2조, 「고등교육법」 제2조와 그 밖의 다른 법률에 따라 설치된 각급 학교, 「공직자윤리법」 제3조의 2 제1항에 따른 공직유관단체를 말한다)의 종사자, 사용자 또는 근로자가 그 직위를 이용하여 또는 업무 등과 관련하여 성적 언동 등으로 성적 굴욕감 또는 혐오감을 느끼게 하거나 성적 언동 또는 그 밖의 요구 등에 따르지 아니한다는 이유로 고용상의 불이익을 주는 것을 말한다] 행위

6) 응답률은 12.8%, 표본오차는 95% 신뢰도 수준에서 ±3.1%였다.

7) 학력 「차별금지법안」 제4조 제5항에 따라, 학력(學歷)이라 함은 「초·중등 교육법」, 「고등교육법」에서 정한 교육기관의 졸업 또는 이수, 「학점 인정 등에 관한 법률」에서 정한 교육인적자원부장관의 평가인정을 받은 교육훈련기관에서의 학습과정의 이수, 「독학에 의한 학위취득에 관한 법률」에서 정한 학위취득 종합시험에 합격한 자에 대한 학사학위 취득, 「평생교육법」에 의한 평생교육 시설의 교육과정 이수에 따른 학력 또는 학위의 취득, 「초·중등교육법」 제43조 제1항, 제47조 제1항에 따른 학력인정을 포함한 수학 경력 및 특정 교육기관의 졸업·이수 여부를 말한다. 이는 종래의 수학경력의 의미와 학벌의 의미를 ‘학력(學歷)’으로 포괄하는 것이다(국가인권위원회 차별판단지침 연구 태스크포스, 2008).

것은 일반적인 현상이다. 또한, 수업 연한의 차이에 따른 고용, 재화나 용역의 공급 등에 있어서의 차이는 국가인권위원회에서도 인정하는 영역이며, 자격 요건의 차이를 두는 것도 합리적 근거가 있을 경우 인정받기도 한다(국가인권위원회 차별판단지침연구 태스크포스, 2008). 그러나 학력으로 인한 차별이 사회복지사 1급 자격증 취득 과정에서 발생하고 있다면, 그리고 그로 인하여 취업에서도 제약을 받는다면, 인권 관점에서 이를 해결해야 할 필요성이 클 것이다.

국가인권위원회의 결정례 중 총 127건(2020년 4월 30일 기준)이 학력에 따른 차별을 시정하라는 판결인 것으로 나타났다(국가인권위원회 홈페이지, 2020). 이는 우리 사회에서 학력으로 인한 차별을 경험하여 국가인권위원회에 이의 해결을 위한 제소자는 겉으로 드러난 이틀이다. 실제로 학력에 의한 차별 경험은 더 많을 것으로 예측된다. 국가인권위원회에서는 학력에 의한 차이를 두는 것에 있어서는 합리적인 이유가 분명해야 함을 강조한다(국가인권위원회 차별판단지침연구 태스크포스, 2008). 즉, 차이는 인정하나, 차별은 문제로 인식하는 것이다. 학력에 의한 차별은 우리 사회에서 일상적으로 뿌리내린 악습이라고 볼 수 있다. 사회복지사 2급 자격의 취득은 전공 교과목 이수 학점에 의하여 결정된다. 동일한 사회복지사 2급 자격을 취득한다고 하더라도 4년제 혹은 전문대 졸업 여부에 따라 사회복지사 1급 취득시험의 응시자격에 차이를 두는 것은 얼핏 보면 합리적 차이로 왜곡될 여지가 충분하다. 그러나 부전공, 복수전공 등 다양한 전공체계에 따른 사회복지 전공과목의 이수 학점을 고려하면 이는 심각한 문제가 있는 것도 사실이다.

## (2) 정신장애인에 대한 차별

‘장애인복지법(법률 제16733호)’의 장애인의 정의를 살펴보면, 제2조(장애인의 정의 등)의 1항 "장애인"이란 신체적·정신적 장애로 오랫동안 일상생활이나 사회생활에서 상당한 제약을 받는 자를 말한다.'라고 하였으며, 2항의 2에서 "정신적 장애"란 발달장애 또는 정신 질환으로 발생하는 장애를 말한다고 정의하였다. 이 중 ‘발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률(약칭: 발달장애인법, 법률 제17200호)’에 의하면 지적장애인, 자폐성장애인과 통상적인 발달이 나타나지 않거나 지연되어 일상생활의 제약이 큰 이로 대통령령으로 정하는 사람으로 되어 있다. 정신질환자는 ‘정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률(약칭: 정신건강복지법, 법률 제16377호)’에 의하면 망상, 환각, 사고(思考)나 기분의 장애 등으로 인하여 독립적으로 일상생활을 영위하는 데 중대한 제약이 있는 사람을 말한다.

전체 17개 정신질환의 평생유병률은 25.4%나 되었으며, 남자가 여자보다 1.3배 정도 높게 나타났다. 알코올과 니코틴 사용장애를 제외한 모든 정신장애 평생유병률은

13.2%로 적지 않은 비율이었다(홍진표 외, 2017). 정신장애인의 차별에 대한 이선우(2009)의 연구에 의하면, 안면장애인을 제외한 대다수의 정신적 장애를 동반한 장애인이 차별 경험을 더 많이 인식하는 것으로 나타났으며, 그 내용으로는 그들이 예측 불가능하고, 불안정하거나 위험한 존재일 것이라는 사회적 편견이었다(이선우, 2009를 김선주·염동문, 2013에서 재인용). 또한, 정신장애인을 비합리적으로 두려운 대상으로 생각하거나 불안을 느껴서 심리적으로 거리감을 갖고 차별행동을 낳는다고 보았다(김정남, 2003). 또한, 차별을 자주 경험하는 정신장애인의 생활만족도는 더 낮아지는 것으로 나타났다(김선주·염동문, 2013).

정신장애인에 대한 사회적 차별도 학력의 차별과 마찬가지로 우리 사회에 상당히 일상화되었으며, 뿌리 깊게 자리 잡은 것으로 볼 수 있다.

### Ⅲ. 사회복지사 자격 제도의 차별적 요소

#### 1. 현황 및 문제점

사회복지사 자격 제도와 관련된 논쟁은 지난 10여 년간 지속되어 왔으며, 그 논란의 중심은 이수 학점 및 선택과목 확대, 실습 시간 확대, 사회복지사 국가시험 변경 등에 관한 사항이다(이용교, 2013).<sup>8)</sup>

---

8) 이와 관련해서 2019년도 사회복지사업법 시행령 개정에 따라 2020년부터 사회복지 실습기관 인증제 도입, 실습시간 기존대비 40시간 증대, 이수 교과목의 확대 등으로 개정되어 적용된다.

<표 3> 한국 사회복지교육의 실태와 개선 방향에 대한 토론

지정 토론자	이수학점 강화 (42학점에서 51학점으로)	실습강화 (120시간에서 160시간으로)	사회복지사 국가시험 변경	비고
한국사회복지교육협의회 최옥채 교수	0	0	0	
한국사회복지학회 박경일 교수	0	0	0	
이화여대 종합사회복지관 이영경 관장	0	0		실습기관 지원강화
전문대학사회복지교육협의회 이기량 회장	0	0		케어과목 선택확대
송실사이버대학교 곽지영 교수	0	0	0	
한국학점은행평생교육협의회 문양순 학장	0	0	현행유지	
대학평생교육원협의회 강무섭 교수	0	0	부분적 동의	평생교육 특성인정
전국사회복지대학원장협의회 김형방 교수		해외실습허용		
보건복지부 윤태기 사무관	0	0	0	개정 법안 연계

출처) 이용교(2013), 사회복지사 전문성 논쟁과 개선 방향. 한국사회복지행정학회 학술대회 자료집, p. 101.

다양한 사회복지 관련 학회 및 실천현장에서는 이수 학점 강화와 실습시간 확대에 대하여 긍정적인 평가를 하고 있는 상황이다(<표 3> 참조). 서울대학교 산학협력단(2011), 이현주(2003), 남기원·남원준(2017) 등에서도 이와 유사한 내용이 논의되었으며, 이에 더하여 전문사회복지사 자격 제도의 필요성을 강조하였다. 전문사회복지사 자격 중 정신건강, 의료, 학교사회복지사 자격 제도는 2019년에 도입이 되었으며, 점차 확대 가능성이 높을 것으로 보인다. 다만, 강홍구(2008)의 연구에서는 사회복지사의 자격과 급수는 차이가 있으나, 그에 따른 자격별 직무 수행 분류가 제대로 이루어지지 않은 문제점을 지적하고 있다. 즉, 사회복지사 자격에 따른 역할이 아닌 경력이나 기관장의 판단에 의한 직무수행이 이루어지는 것은 문제로 지적하였다. 그러나 이는 사회복지현장에서 자격증에 따른 직무의 차이를 들 만한 직무분류 자체가 어려운 특성을 고려하지 못한 지적이며, 이와 관련된 다수의 연구도 그 성과를 분명하게 보여주지는 못하였다. 다만, 정신보건, 학교사회복지 분야의 경우 전문사회복지사 자격 제도를 도입하여 운영하고 있는데, 이들 직무 영역은 더 많은 연수와 훈련을 요구하는 분야이며, 특화된 전문분야이기 때문에 가능한 직무 분류로 볼 수 있다.

기존의 연구 및 자격 제도 개선과 관련하여 놓치고 있는 것은 구조적인 차별이 존재하고 있다는 것인데, 사회복지사 자격증을 취득하는 제도에서 차별적으로 논란이 될 수 있는 경우는 크게 두 가지가 있다. 이들은 모두 당사자의 인권 진정에 따라 국가인권위원회에서 다루어진 사항이다. 첫 번째는 전문대학 졸업자의 사회복지사 1급 시험 자격의 제한이며, 두 번째는 정신질환자의 사회복지사 자격 취득 제한에 관한 사항이다.

(1) 전문대학 졸업자의 사회복지사 1급 시험 자격의 제한

전문대학 졸업자의 경우 사회복지사 1급 자격시험을 보기 위해서는, 졸업 후 사회복지사 2급 자격증을 신청·취득한 이후, 사회복지 실무현장에서 1년 이상 근무해야만 한다. 2년제 전문대학은 통상 21과목, 63학점(수도권 A전문대), 3년제인 경우 33과목, 96학점(수도권 B전문대)을 전공과목으로 이수하게 된다. 그러나 4년제 대학의 복수전공자, 부전공자는 단 14과목인 42학점을 이수하면 졸업과 동시에 2급을 취득하고, 1급 자격시험을 볼 수 있다(2020년 이전 입학자). 4년제 부전공자의 이수학점 42학점은 2년제 전문대의 67%에 불과하며, 3년제 전문대 이수과목의 절반에도 미치지 못하는 0.43%에 불과하다. 이 경우 두 가지의 차별적 문제가 발생한다(<표 4> 참조).

<표 4> 사회복지 전공 이수 학점 비교(2019년 이하 입학자 기준)

전공	수도권 A전문대 (2년제)	수도권 B전문대 (3년제)	수도권 4년제 부전공	수도권 4년제 전공
전공교과목 이수	63학점	96학점	42학점	111학점
A전문대 대비 비율	1.00	1.52	0.67	1.76
B전문대 대비 비율	0.66	1.00	0.43	1.16
4년제 부전공 대비 비율	1.50	2.29	1.00	2.64

첫째, 사회복지사 2급 자격을 취득할 수 있는 시점은 4년제 전공자와 부전공자 그리고 2·3년제 전문대 졸업자 모두 졸업과 동시에 가능하다. 적절한 과목을 이수할 경우 사회복지사 2급을 취득하는 데 있어서 2년제, 3년제, 4년제 대학, 전공 혹은 부전공 여부와 상관없으며, 차별 없이 주어지는 것이다. 사회복지사 2급 자격을 취득한

그 순간에는 전문대 졸업자나 4년제 전공졸업자나 부전공자 모두 동일한 자격 기준을 갖추었다는 것을 의미한다. 만약 이수 학점이 부족하다면 사회복지사 2급 자격을 취득하는 것은 불가능하기 때문에 적정 수준의 기준을 달성한 것으로 간주하는 것이다. 그렇다면, 동일한 자격을 갖추고 있는데, 누구에게는 1년의 실무 경력을 요구하고, 다른 이에게는 그런 요구 사항이 없다면 이것은 자격을 취득한 이후에 발생하는 차별이라고 볼 수 있다. 국가인권위원회와 한국사회복지사협회가 지적한 차별의 문제는 부전공자의 경우 4년제 대학을 졸업했다는 이유만으로 사회복지사 1급 시험을 바로 볼 수 있는 자격을 인정하였으나, 2년제, 3년제 전문대학 졸업자에게는 이를 인정하지 않은 것이다. 이는 학력에 의한 차별에 해당하는 것이다(국가인권위원회, 2013).

둘째, 이수 학점은 4년제 부전공자보다 전문대 졸업자가 오히려 더 많다. 2년제의 경우 1.50배 정도, 3년제의 경우 2.29배 이상의 더 많은 과목을 이수하고 있다. 사회복지사 1급 자격 기준을 교과목 이수가 많은 4년제로 제한해야 한다는 주장은 타당성을 잃는다. 또한, 전문대학은 전공동아리, 특강, 별도 교육 과정을 통하여 양질의 부가 교육을 제공하는 경우가 많다. 전문대라고 해서 4년제의 부전공자 대비 사회복지 전공 교육의 수준이 낮거나 질이 떨어지는 것은 아니다. 그러나 부전공자의 경우에는 더 적은 전공 교과목을 이수하고 있으나 이들에게는 졸업 후 실무현장 경력 1년을 요구하는 규정은 없다. 즉, 4년제의 부전공자보다 전문대 졸업자는 더 많은 전공과목을 이수하고, 더 많은 훈련을 받았지만, 전문대 출신이라는 이유로 사회복지사 2급 취득 이후에 더 많은 조건을 강제하는 것은 부당한 차별일 수 밖에 없다(국가인권위원회, 2013). 특히, 전문대 졸업자의 경우 업무가 과중한 사회복지 현장에서 1년 동안 근무하면서 1급 자격증 취득 준비를 하는 것은 매우 어려운 상황이다. 심지어 직장을 그만두고 1급 시험에 매진하는 전문대 학생들도 흔히 볼 수 있다.

## (2) 정신질환자의 사회복지사 자격 취득 제한

정신질환을 이유로 사회복지사 자격 취득을 제한한 결격조항은 법원의 선고 없이 정신질환 판정만으로 원천적으로 봉쇄되는 특징이 있다. 사회복지사업법 제11조 2의 경우 사회복지사 자격의 결격사유에 해당하는 피성년후견인 또는 피한정후견인은 미성년이거나 후견심판을 거쳐 확정되어야 한다. 금고 이상의 형을 선고받거나 확정자의 경우도 역시 법원에서 형사판결을 받은 후에 확정된다. 또한, 법원의 판결에 따라 자격이 상실되거나 정지되는 것도 법원의 판결 이후다. 마약·대마 또는 향정신성의약품의 중독자도 형사처벌이 된다. 즉, 정신질환자를 제외한 모든 이들은 법적 규정이 명백한 이들이다. 반면에 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제3조 제1호에 따른 정신질환자의 경우 망상, 환각, 사고(思考)나 기분의 장

에 등으로 인하여 독립적으로 일상생활을 영위하는 데 중대한 제약이 있는 사람을 의미하지만, 의료적 진단에 의존하는 한계를 갖는다. 따라서 전문의의 판단이 있을지라도 주관적이거나 회복가능성이 높아 재활에 성공하여도 고정된 법적 지위로 인정받기가 어렵다. 즉, 잠재적 위험요인에 의한 사전 통제의 가능성이 높은 것이다.

현실화되지 않은 미래의 위협적 가능성을 미리 염두에 두고 법적으로 자격을 제한하는 것은 직업선택의 자유와 개인의 자유권을 침해하는 요소가 될 수 있다. 사회복지기관에서 시험, 면접 등을 통하여 선별하는 과정이 있음에도 그러한 과정조차 참여할 수 없게 되는 문제가 발생한다. 이는 정신장애인의 자립과 조기치료 기회 등을 저해하는 요인이 될 수 있다.

## 2. 국가인권위원회 권고 내용 분석

### (1) 전문대학 졸업생에 대한 사회복지사 자격 차별 사례

국가인권위원회에서는 [학력에 따른 사회복지사 1급 응시자격 요건 차등]에 대하여 다음과 같은 판단을 하였다.

첫째, 「대한민국헌법」 제11조 제1항은 “누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.” 라고 평등의 원칙을 규정하고 있고, 「국가인권위원회법」 제2조 제3호는 합리적인 이유 없이 학력을 이유로 재화·용역 등의 공급이나 이용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 것을 평등권 침해의 차별행위로 규정하고 이 사건이 학력을 이유로 사회복지사 1급 시험 응시자격 요건을 달리하는 피진정인의 행위가 합리적 이유 없는 차별인지 여부를 살펴보기로 결정함으로써 차별적 요소의 가능성을 피력하였다.

둘째, 해당 과목 및 학점을 이수한 전문대학 졸업자에 대해 4년제 대학 졸업자와 달리 추가로 1년의 실무경험을 요구하는 것은 합리적으로 보이지 않는다고 보고, 사회복지사 1급 자격이 요건에만 해당하면 주어지는 것이 아니라 국가시험을 치르고 합격했을 때 주어지는 것이어서 자격에 상응하는 전문성과 자질에 대한 검증절차가 이미 마련된 것으로 보이며, 학력에 의해 시험 응시 자격을 제한할 경우 교육 연한이나 학력에 상관없이 그 사람이 가진 능력이나 실력을 검증받을 기회를 박탈하여 차별의 결과를 초래한다고 보았다.

셋째, 학력을 이유로 한 차별은 개인의 특성을 도외시하여 인적 자원의 배분·활용을 왜곡시킬 뿐만 아니라 사회구성원들의 학력 과잉을 유발하는 등의 문제가 있어, 교육 연한이나 출신학교에 상관없이 개인이 가진 능력을 검증받을 기회를 제공하고 개인의

능력에 따른 진정한 평가가 가능하도록 하기 위해 국가자격 취득을 위한 자격검정에서 학력을 이유로 응시자격을 제한하는 것을 금지하는 내용의 「학력차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률안」이 국회에서 발의되는 등 학력 차별을 시정하기 위한 여러 가지 노력이 추진되고 있는 상황도 고려되어야 할 것으로 보인다.

넷째, 사회복지사 자격 기준을 정하는 것은 「사회복지사업법」이 규정한 사회복지에 관한 전문지식과 기술을 가진 자를 선발하기 위한 기본 요건을 제시하는 것으로서 그 성격상 필요한 전문지식과 기술을 구비한 것으로 인정되는 모두에게 자격을 부여하는 것이 타당함에도 불구하고, 4년제 대학 졸업자가 해당 직무 분야와 전혀 상관없는 전공자라 하더라도 단지 학사학위를 소지했다는 이유로 전문대학 졸업자에 비해 해당 분야에 대해 일정 수준 이상의 전문지식과 기술을 갖추었을 것으로 보고, 전문대학졸업자에 대해서만 일정 기간의 실무 경력을 요구한 것에 대해서는 합리적인 이유를 찾기 어렵다. 결국, 피진정인이 보건복지부령이 정하는 사회복지 관련 해당 교과목(14과목)을 이수하였다 하더라도 4년제 대학 학력을 소지하지 못한 경우에는 일정 기간의 실무 경험을 갖추어야만 사회복지사 1급 시험에 응시할 수 있도록 하고, 동일 직무분야의 실무 경력이 전혀 없더라도 응시 자격 기준에 해당하는 학력을 갖춘 경우에는 아무런 제한 없이 1급 시험에 응시할 수 있도록 요구하는 것은 사회복지사 1급 응시자격에서 학력을 이유로 전문대학졸업자를 4년제 대학 졸업자에 비하여 합리적 이유 없이 불리하게 대우하는 것으로 평등권 침해의 차별이라고 판단하였다.

## 2) 정신장애인에 대한 사회복지사 자격 차별 사례

국가인권위원회에서는 [정신장애인 자격면허취득 제한 제도개선 권고]에 대하여 다음과 같은 판단을 하였다.

첫째, 「헌법」, 「국가인권위원회법」, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」, 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」(이하 ‘정신건강복지법’이라 한다), 유엔 「장애인의 권리에 관한 협약」등을 판단기준으로 하고, 「정신질환자의 보호와 정신보건의료 향상을 위한 UN 협약, MI 원칙」(The UN Resolution for the Protection of Persons with Mental Illness and for the Improvement of Mental Health, MI Principles) (1991)4, 6, 19. 을 참고기준으로 삼았다.

둘째, ‘정신질환’을 이유로 한 결격사유 규정에 대하여 「헌법」제11조 제1항은 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다고 규정하고 있고, 제15조는 모든 국민은 직업선택의 자유를 가진다고 규정하고 있다. 아울러 우리나라가 2009. 1. 10. 비준한 유엔 「장애인권리협약」제2조는 장애로 인한 차별이란 정치, 경제, 사회, 문화, 민간

또는 다른 분야에서 장애를 이유로 한 구별, 배제 또는 제한, 합리적 편의 제공 거부 등을 포함한 모든 형태의 차별이라고 규정하고, 제27조는 당사국은 장애인에게 자유롭게 선택한 직업을 통해 삶을 영위할 수 있는 기회를 부여할 의무를 부담하고, 이에 대응하여 장애인은 국가에 대해 그러한 기회를 실현시킬 것을 요구할 수 있는 권리를 가진다고 규정하고 있다. 정신질환을 결격사유로 하고 있는 법률들 대다수는, 공중의 위생, 보건 등 공공의 안전과 관련되어 있거나, 보육, 돌봄 등 특별한 보호가치가 있는 분야에 집중되어 있는 것으로 확인된다. 이는 공공의 안전 등 사회공동체의 가치 보호를 위해 관련 업종의 진입에 있어 엄격한 직무수행능력을 검증토록 하고 내재적인 위험가능성을 제거하려는 절차적 노력의 일환이라 할 것이어서, 법률에 자격 및 면허취득의 결격사유를 규정하고 있는 자체를 문제 있는 것으로 보기는 어렵다.

셋째, 하지만 직업선택의 전제조건이 되는 자격 및 면허취득의 제한은 직업 선택의 자유라는 기본권의 중대한 제약에 해당하므로, 자격제한의 요건을 규정함에 있어서는 엄격한 비례의 원칙이 적용되어야 할 것이다. 정신건강복지법은 ‘정신질환자’의 정의를 ‘망상, 환각, 사고(思考)나 기분의 장애 등으로 인하여 독립적으로 일상생활을 영위하는 데 중대한 제약이 있는 사람’으로 규정하고 있고, 정신질환을 결격사유로 하는 법률들 대부분은 이 정의규정을 적용함으로써 정신질환을 직업자격 심사에 있어 잠재적 위험성과 무능력을 내포하고 있는 것으로 전제하고 있다. 그런데 해당 법률들은 정신건강복지법상의 정신질환자라는 정의규정만을 적용하고 있을 뿐, 정신질환이 있음을 증명하는 절차적 방법에 대해서는 전혀 규정하고 있지 않아서 치료의 경과나 상황의 변화 등과 무관하게 정신질환이라는 병력을 이유로 한 차별이 행해질 우려가 매우 큰 것으로 판단된다. 상대적·적극적 결격조항도 예외적인 자격획득의 기회가 부여되었다고 하더라도, 정신장애인의 원칙적 배제를 기본으로 하고 있다는 점에서 절대적 결격조항과 유사하게 정신질환 자체를 치료의 과정이 아닌 고정적 지위로 파악하고 있는 것으로 보인다. 아울러 결격사유로 지정된 이후의 구체절차 역시 구체적으로 보장되어야 한다. 정신질환의 판정이 피후견인 등과 같은 공권적 판정절차나 별도의 등록절차를 거친 것이 아님에도 불구하고 현행 법률상 자격 및 면허 취득에 있어서의 효과는 법원의 재판절차를 통한 선고와 다르지 않다.

셋째, 사회복지사 자격제한 규정 신설에 대하여, 2018. 4. 25. 시행되는 「사회복지사업법」은 사회복지사 자격취득의 결격사유로 기존에 없던 ‘정신질환’을 새롭게 추가하였다. 비록 이 조항이 상대적·적극적 결격조항으로 정신장애인의 사회복지사 자격증 취득이 완전히 배제된 것은 아니라고 하더라도, 앞에서 살펴본 바와 같이 구체적인 직업능력의 검증이나 심사절차 없이 정신장애인이라는 이유만으로 원칙적 배제 대상으로 규정하는 것은 정신질환에 대한 편견 때문이라고 볼 여지가 많다. 더욱이 「사회복지사업법」 개정 이전에 보건복지부가 정신건강복지법 전면 개정에 따라 소관 법령의 자격 제도에서 정신장애인을 차별하는 불합리한 규정에 대한 정비를 추진하고

있었다는 점에서 이번 「사회복지사업법」의 개정은 더욱 납득하기 어렵다.

이를 통하여 「헌법」 및 유엔 「장애인권리협약」 등 국제인권규범과 상충되며 정신건강복지법의 입법취지에도 반하는, 다수 법률에서의 정신장애인 자격제한 제도는 폐지 또는 완화하는 방향으로 전면 개정되어야 한다고 결론내렸다.

#### IV. 결론 및 제언

사회복지사업법 및 시행령에 규정된 사회복지사 1급 자격 취득에 관한 전문대 졸업생의 차별과 정신장애인의 사회복지사 자격취득에 대한 차별에 대하여 국가인권위원회의 인권침해에 관한 결정 사례를 중심으로 살펴보았다.

본 연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 사회복지사 자격 제도 전반의 문제를 다루지 않으며, 이로 인한 자격 제도 변동에 따른 차별 유지 여부에 대한 예측을 할 수 없는 한계가 있다. 현재 사회복지사 자격 제도를 개선하기 위한 대대적인 연구를 보건복지부에서 시행 중이며, 이에 따라 새로운 사회복지사업법 개정안이 만들어질 가능성이 있다. 그러나 이러한 주장은 2013년 국가인권위원회의 ‘자12진정0289700 결정 [학력에 따른 사회복지사 1급 응시자격 요건 차등]’의 결정에서도 동일한 주장을 보건복지부에서 했었으나 현재까지 개정되지 않은 상황이므로 새로운 자격 제도 개편은 얼마의 시간이 걸릴 수 있을지 알 수 없는 상황이다. 둘째, 현재까지 국가인권위원회에 사회복지사 자격 제도와 관련된 진정은 단 두 건에 불과한 상황이다. 이 이외에는 새로운 진정이나 다른 차별적 요인을 확인할 수 없는 상황이기 때문에, 사회복지사 자격 제도 안에 포함된 모든 잠재적 차별을 다루지 않는다. 세 번째, 동일한 사회복지사 자격을 갖추고 있더라도 사회복지 실천현장에서 발생할 수 있는 직종, 지역별 차별을 다루지 않는다. 예를 들면, 지역아동센터와 같은 열악한 환경에서 일하는 사회복지사 1급 자격증 소지자는 종합사회복지관에서 일하는 사회복지사 2급 자격증 소지자보다 더 열악한 급여, 복리후생, 시설환경에 노출될 가능성이 아주 크지만 이러한 현장에서의 차별성을 다루지 않는다. 또한, 청소년기본법에 의한 청소년육성사업, 청소년활동진흥법에 의한 활동의 경우 사회복지사의 자격증으로 진출이 제한되며, 사회복지 현장실습과 실무 경력을 상호 인정받을 수 없는 등의 문제들이 있다. 이와 관련된 차별사항은 추후 연구를 통하여 대안을 모색할 필요가 있다.

그 결과 다음과 같은 결론 및 제언을 하고자 한다.

첫째, 사회복지사를 위한 사회복지계의 인권의식 확대가 필요하다. 사회복지사와

관련된 법안에서는 지금까지 일반 사회복지사의 여론수렴 과정이 거의 없었다. 또한, 사회복지사의 인권 관점으로 접근하는 데 한계가 있었다. 사회복지사업법에 규정된 인권은 주로 이용자들의 인권을 보장하는데 할애하고 있기 때문이다. 사회복지 현장에서 인권의 중요성이 높아지는 만큼 사회복지사를 위한 인권 보장 노력과 권리 확대가 이루어져야 한다. 이를 위해 대학 교육과정에서도 사회복지사 자신의 인권과 권리 찾기를 강조하는 교육과정이 반드시 포함되어야 한다.

둘째, 사회복지사업법 및 시행령에 내재된 사회복지사의 차별에 대한 규정 삭제가 필요하다. 2018년 개정된 사회복지사업법에서는 정신장애인의 사회복지사 자격취득 차별에 문제 요인이 반드시 삭제되어야 한다. 또한, 대통령령에 규정된 1급 사회복지사 자격시험이 도입된 1999년부터 계속된 전문대 졸업자에 대한 시험 자격 기준의 제한에 의한 차별도 반드시 개선되어야 한다. 정부의 의지가 있다면 빠르게 개정이 가능하다. 1급 시험 자격과 관련된 세부적인 규정은 대통령령의 개정으로 가능하기 때문이다. 또한, 관련 협회 등도 이러한 차별적 제도의 문제점을 인식하고 대통령령 개정을 위한 노력을 강화해야 한다.

셋째, 사회복지사업법의 시행령에 담긴 차별을 개선하기 위한 의견에 정부는 적극적으로 귀를 기울이고 대응해야 한다. 2013년 국가인권위원회가 보건복지부에 자격시험 관련 개정 요구를 접수하였고, 보건복지부도 적극적인 개정을 약속하였다. 그러나 개선은 지금까지 전혀 이루어지지 않았다. 이에 2019년 상반기 D대학 사회복지전공 교수가 보건복지부에 민원을 제기하였으나 이 역시 제19대 국회에서 논의되다 국회 임기 만료로 자동 폐기되었다<sup>9)</sup>는 이유와 추후 사회복지사 자격 제도 개선관련 관계 기관 및 이해단체의 의견수렴을 통해 반영될 수 있도록 노력하겠다는 형식적인 답변을 하였다. 국가인권위원회의 권고와 민원이 있었음에도 불구하고 정부 및 관련 공무원의 적극적인 개선 의지는 보여지지 않는다. 이에 대한 변화가 시급하다.

넷째, 차별받는 사회복지사 스스로의 능동적 대응과 권리찾기가 필요하다. 앞서 제기한 국가인권위원회의 권고 의결을 끌어낸 것도 사회복지사 등 당사자의 적극적인 노력의 결과이다. 그러나 제도 개선의 여지는 불투명하고, 각 정부 부처들은 수동적이고 소극적이다. 결국, 다시 당사자들이 자신의 권리를 찾기 위하여 더욱 능동적인 대응과 권리찾기를 해야만 한다는 것이다. 따라서 이와 관련된 사회복지사들은 한국 사회복지사협회를 중심으로 관련 논쟁거리를 확대하고, 사회복지사의 인권 차별에 대한 개선을 위한 정치적, 사회적 행동을 지속해야 한다.

9) 이는 담당 공무원의 법 해석 오류로 볼 수 있다. 사회복지사 2급 자격자의 1급 시험 가능 여부는 대통령령으로도 얼마든지 수정할 수 있기 때문이다.

[참고문헌]

논문 및 도서

- 강홍구 (2008). 전문사회복지사 자격도입에 대한 일 고찰, 사회과학논총 제24집 제1호, pp. 1-22.
- 국가인권위원회 차별판단지침연구 태스크포스 (2008). 차별판단지침. 국가인권위원회.
- 국미애 (2004). [현장 보고서] 학력연령, 정말 취업의 조건인가 - 입사지원서 속의 차별 -. 당대비평, 179-194.
- 김도희 (2018). 시대를 역행하는 정신장애인의 사회복지사 자격취득 배제. 월간 복지동향(234), 56-59.
- 김선주, 염동문 (2013). 정신장애인의 차별경험이 생활만족도에 미치는 영향에 관한 연구. 정신보건과 사회사업, 41(3), 5-33.
- 김정남 (2003). 정신장애인에 대한 사회적 낙인척도 개발, 한국심리학회지: 건강, 8(3), 595-617.
- 김학재 (2009). 특집: 전쟁과 일상 : 주한유엔민간원조사령부(UNCACK) 자료를 중심으로; 한국전쟁과 '인도주의적 구원' 의 신.
- 남기철, 남원준 (2017). 사회복지사의 역할 다양화와 역량의 쟁점. 한국사회복지행정학, 19(2), 55-76.
- 남인숙 (2011). 한국의 사회경제적 양극화와 교육 격차. 현상과인식, 35(3), 15-38.
- 서울대학교 산학협력단 (2011). 사회복지사 교육과정 및 자격 제도 개선방안 연구. [국립중앙도서관 연계] 보건복지부 발간자료.
- 성준모 (2016). 정신적 장애인의 취업에 중단적으로 영향을 미치는 사회적 배제와 차별요인. 장애와 고용, 26(3), 125-148.
- 우수명, 주경희, 김희주 (2015). 다문화사회복지개론, 양서원.
- 우수명, 주경희, 김희주, 이두진 (2017). 지역사회복지론, 지식공동체.
- 이선우 (2009). 장애인복지의 이론과 실제, 집문당.
- 이순민, 임효연 (2011). 전문성 향상의 관점에서 본 미국, 일본, 한국의 사회복지 자격 제도 비교, 사회복지연구, vol 42(4), pp. 103-136.
- 이용교 (2013). 사회복지사 전문성 논쟁과 개선 방향. 한국사회복지행정학회 학술대회 자료집, 97-107.

- 이현주 (2003). 사회복지사 자격등급과 직무의 관계분석 : 자격 제도의 의미구현을 위한 시론, 사회복지연구 vol 21, pp. 161-188.
- 임정기, 김교성, 이현주 (2016). 사회복지사는 누구이며 무슨 일을 하는가?. 한국사회복지행정학회.
- 전병주, 김현수 (2018). 충청 지역 사회복지사의 자격증 취득경로에 따른 직업정체성과 서비스 질의 관계에서 조직 건강의 조절효과. GRI 연구논총, 20(1), 231-265.
- 최명민, 이현주 (2017). 사회복지사는 우리 사회의 상선약수. 비판사회정책(55), 39-84. 학술대회 자료집, 221-234.
- 최은영 (2004). 학력자본 재생산의 차별화와 빗장도시의 형성. 대한지리학회지, 39(3), 374-390.
- 황성하 (2016). 한국 미국 일본의 사회복지사 양성에 관한 비교연구. 대한일어일문학회 학술대회 발표논문 요지집, 201-203.
- 홍진표 외 (2017), 2016년도 정신질환 실태조사, 보건복지부·삼성서울병원.
- Biggerstaff, M. A. (1995), Licensing Regulation and Certification. Encyclopedia of Social Work, Washington DC ; NASW.

#### **국가인권위원회 결정 사례집**

- 국가인권위원회(2013), 국가인권위원회 결정사례집, 국가인권위원회.  
국가인권위원회(2018), 국가인권위원회 결정사례집, 국가인권위원회.

#### **사회복지사업법**

- 사회복지사업법[시행 1970. 4. 2.] [법률 제2191호, 1970. 1. 1., 제정]  
사회복지사업법[시행 1983. 5. 21.] [법률 제3656호, 1983. 5. 21., 일부개정]  
사회복지사업법[시행 2019. 7. 16.] [법률 제16247호, 2019. 1. 15., 일부개정]

#### **사회복지사업법 시행령**

- 사회복지사업법 시행령[시행 1970. 4. 15.] [대통령령 제4916호, 1970. 4. 15., 제정]  
사회복지사업법 시행령[시행 1984. 2. 28.] [대통령령 제11365호, 1984. 2. 28., 전부개정]  
사회복지사업법 시행령[시행 1999. 11. 1.] [대통령령 제16589호, 1999. 10. 30., 일부개정]  
사회복지사업법 시행령[시행 2018. 10. 25.] [대통령령 제29250호, 2018. 10. 23.,

일부개정]

사회복지사업법 시행령[시행 2019. 6. 12.] [대통령령 제29832호, 2019. 6. 11., 일부개정]

사회복지사업법 시행령[시행 2019. 9. 27.] [보건복지부령 제672호, 2019. 9. 27., 타법개정]

### 장애인 관련법

장애인복지법[시행 2020.3.4.] [법률 제16733호, 2019. 12. 3., 일부개정]

발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률(약칭: 발달장애인법)[시행 2020. 4. 7.] [법률 제17200호, 2020. 4. 7., 일부개정]

정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률(약칭: 정신건강복지법)[시행 2020. 4. 24.] [법률 제16377호, 2019. 4. 23., 일부개정]

### 청소년관련법

청소년 기본법[시행 2019. 6. 19.] [법률 제15986호, 2018. 12. 18., 일부개정]

청소년활동 진흥법(약칭: 청소년활동법 ) [시행 2018. 9. 14.] [법률 제15453호, 2018. 3. 13., 일부개정]

### 홈페이지

강남대학교 사회복지학부, <http://knusw.kangnam.ac.kr>.

한국사회복지사협회, [www.welfare.net](http://www.welfare.net).

국가인권위원회, [www.humanrights.go.kr](http://www.humanrights.go.kr).

### 기타자료

한국사회복지사협회(2008), 사회복지사 관련 내부자료, 한국사회복지사협회.

우수명(2019), 보건복지부 사회복지사 자격 제도에 관한 질의서.

KBS뉴스(2019. 1. 3), 우리 사회 가장 심각한 차별은 학력·학벌 차별. KBS.

[국문초록]

## 사회복지사 자격 제도에 내재된 차별의 사례와 개선 방안 - 학력과 정신장애인 차별을 중심으로 -

우 수 명

(대림대학교 사회복지과 조교수)

법적 규정없이 활동하는 사회복지사는 1970년에 처음으로 법정 자격으로 인정받았다. 1989년에는 사회복지사 1급 시험이 도입되었으며, 2019년에는 전문자격증 시대가 도래하였다. 그러나 사회복지사업법 및 시행령 중 사회복지사 자격 취득과 관련된 차별적 법령들이 포함되어 있었으며 오랫동안 개선되지 않았다. 이 중 사회복지사 1급 자격시험의 전문대 졸업자에 대한 차별은 2013년도에, 정신장애인의 사회복지사 자격 취득에 대한 차별의 문제는 2018년도에 국가인권위원회에 당사자로부터 제소되었다. 그 결과 국가인권위원회에서는 두 사안 모두 인권침해가 명백한 것으로 결론을 냈으며, 해당 조항의 폐기 또는 개정을 보건복지부에 요구하였다. 그러나 6년이 지난 지금도 1급 자격시험의 전문대 졸업자에 대한 차별 규정은 여전히 유효하며, 정신장애인과 관련된 차별은 모든 부처가 참여하여 논의하기는 하지만 진행정도가 느리기 때문에 폐·개정에는 오랜 시간이 소요될 것으로 보인다. 따라서 사회복지사 스스로 자신들을 위한 인권 의식을 고양하고, 사회복지사업법 및 시행령에 내재된 차별 규정들을 삭제하기 위한 노력을 기울여야 한다. 또한 대학교육과정에서도 사회복지사의 인권을 보호하고 향상시킬 수 있는 내용도 포함하여야 한다. 특히, 한국사회복지사협회를 중심으로 인권 차별의 개선을 위한 정치적, 사회적 행동을 지속적으로 해야 한다.

---

**주제어** : 사회복지사 자격 제도, 교육 차별, 정신장애인 차별, 사회복지사 1급 시험

---

[Abstract]

## A Study on Examples of Discrimination in the Social Worker Qualification System and Improvement Methods

-Focusing on Educational Discrimination & Discrimination for Mentally  
Disabled-

Woo, Su Myung

(Assistant Professor, Dept. of Social Welfare, Daelim University)

Social workers working without legal provisions were first recognized as statutory in 1970. In 1989, the first class of social worker examinations were introduced. In 2019, the era of professional qualifications arrived. However, the Social Welfare Services Act and Enforcement Decree included discriminatory laws related to the acquisition of social worker licence. In 2013, there was a complaint by the National Human Rights Commission of discrimination against the first-class qualification test for social workers. In 2018, the issue of discrimination against the acquisition of social worker status for the mentally disabled was filed. The NHRC of Korea concluded that human rights violations are evident in both cases. However, six years later, discrimination provisions still remain in place for college graduates in the first-level qualification exams. Reformation of discrimination related to mentally disabled people is very slow, with the participation of all ministries. But, it will take a long time to close and revise the relevant law. Therefore, social workers should raise their awareness of human rights for themselves. Efforts should be made to eliminate discrimination provisions inherent in the Social Work Act and the Enforcement Decree. The curriculum should also

include content that protects and enhances the human rights of social workers. In particular, the Korea Social Workers Association should continue to engage in political and social actions to improve human rights discrimination.

---

**keywords** : social worker qualification system, educational discrimination, mental disorder discrimination, social worker first grade test

---



## 스포츠강좌이용권 사업의 제도분석을 통한 개선방안\*

손진희\*\*

### 目 次

I. 서론	3. 미국의 youth sports scholarship program
II .스포츠강좌이용권 사업과 바우처제도	4. 일본의 스포츠 복지 제도
1. 스포츠	5. 소결
2. 바우처제도	
3. 스포츠강좌이용권 사업	IV. 스포츠강좌이용권 사업의 개선방안
4. 소결	1. 스포츠강좌이용권의 수혜금액과 기간 확대
III. 외국의 스포츠강좌이용권 제도	2. 스포츠강좌이용권 공급기관의 투명성 확보
1. 영국의 스포츠강좌이용권 관련 제도	3. 스포츠강좌이용권 서비스의 질 향상
2. 호주의 스포츠강좌이용권 관련 제도	
	IV. 요약

### I. 서론

복지사회는 사회구성원들의 삶의 질을 개선하기 위한 환경, 건강, 여가문화 등에 중점을 두고 삶의 가치를 물질적, 정신적으로 균형 있게 유지하는 것을 목표로 한다(이

\* 투고일: 2020.05.07., 심사일: 2020.05.08.-2020.05.15., 게재확정일: 2020.05.15.

\*\* 숭실사이버대학교 청소년코칭상담학과 조교수

정학, 2007). 이를 위해 사회복지 서비스가 제공되는데 사회복지 서비스는 「사회보장기본법」상에서 사회서비스에 해당한다. 사회서비스에서는 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하기 위해 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등이 이루어진다(김영종, 2012). 이렇게 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도 중에 복지 영역에서 이루어지는 법 제도들을 사회복지서비스라고 한다. 사회복지서비스(social welfare services)는 대인적 서비스(personal social services)로써 교육, 보건, 주택, 소득보장 부문과 함께 광의의 사회서비스(social services)를 포괄하는 개념이라고 할 수 있으며(Kahn, 1979: 주혜린, 황정윤, 2020 재인용), 정부, 시장, 비영리 등 다양한 주체에 의해 제공되는 것이 특징이다(Alcock, 1996; 주혜린, 황정윤, 2020 재인용).

스포츠는 사람들의 삶을 건전하고 건강하게 유지하는 가장 효과적인 수단이다. 행복과 즐거움을 느끼는 내재적 동기를 기본으로 전제하며 활동 자체가 인간에게 자유를 느끼고 자기개발과 창의적 역량을 함양할 수 있는 경험으로 구성되기 때문에 자기 성장이나 생활의 만족, 행복추구의 가치를 효과적으로 추구할 수 있다(손천택, 1999, 이은석, 심규성, 2011). 또한 스포츠를 통해 신체적 건강뿐만 아니라 정신적 안정, 나아가 원만한 사회성을 함양하게 됨으로써 삶의 질 개선이나 복지증진의 욕구를 보다 효과적으로 성취할 수 있다(이은석, 심규성, 2011).

청소년기는 자신을 이해하고 수용하며, 사회적 역할과 관계를 확장하여 독립된 사회구성원으로서의 정체성을 확립하는 중요한 단계이다(김민수, 이현지, 2019). 이 시기는 신체적으로 2차 성장기가 본격화되고, 가정과 부모의 품을 떠나 또래 집단, 학교와 같은 새로운 환경적 맥락과 마주하면서 다양한 심리·정서적인 변화를 경험한다. 또한 건강한 성인이 되기 위한 준비 기간으로 청소년기의 경험이 인격성숙과 정신건강 유지에 결정적으로 중요하다는 인식이 확산되면서 청소년의 성장과 발달에 대한 관심이 증가하고 있다. 그러나 우리나라 청소년들은 지식주입위주의 경쟁적인 교육과정에서 자신의 적성이나 특기를 발견할 기회를 갖지 못하고 학업 및 교우관계와 관련한 다양한 스트레스 속에서 급격한 신체적, 정신적 변화를 경험하고 있다(손진희, 이해경, 2019). 우리나라의 지식주입위주의 학교 교육은 다양한 교류와 체험활동보다는 성적을 강조하기 때문에 청소년의 학력은 높게 나타나지만 삶의 만족도는 낮다. 많은 국가들은 청소년의 건강한 성장을 위해 스포츠와 신체활동을 효과적으로 활용하고 있다(정현우, 2017). 우리나라에서도 학교폭력이 사회적으로 이슈화되면서 2012년 학교체육진흥법이 제정되어 스포츠를 통한 청소년의 긍정적 발달을 적극적으로 추구하고 있다(정현우, 2016).

과거 복지정책은 빈곤계층을 대상으로 한 기본적인 생활보장을 주로 제공하였으나, 최근에는 국민의 일상생활을 지원하고 인적자본 확충을 위한 다양한 서비스까지 포괄하는 사회서비스 정책을 서민과 중산층까지 확대 실시하고 있다(노용구, 권연택, 여경

아, 2017). 특히, 시민의 선택권을 확대하고 경쟁을 촉진하기 위해 바우처가 사회복지 정책으로 광범위하게 활용되고 있다(정광호, 2007). 스포츠 분야 바우처사업은 국민체육진흥공단의 스포츠강좌이용권 사업이 대표적이다. 스포츠 바우처사업이란, 국민체육진흥공단이 지방자치단체와 협업을 통해 국민기초생활수급가정의 유소년 및 청소년들을 대상으로 스포츠강좌이용권 카드를 지급하고 전국 스포츠강좌이용권 지정시설을 이용할 때 강좌비용을 일정 부분 지원받을 수 있도록 하는 복지사업이다(스포츠강좌이용권, 2019). 2012년 국민체육진흥기금 105억 원으로 시작된 스포츠강좌이용권 사업은 2020년 현재, 예산액이 349억 원으로 약 3배 이상 증가하였으며, 수혜자수(실인원)도 2012년 30,255명에서 2019년 56,355명을 기록하였다(국민체육진흥공단, 2020). 특히, 2018년도 국민체육진흥공단이 진행한 스포츠강좌이용권의 이용자 만족도는 92.6점으로 2017년 대비 1.0점이 상승하였고 기획재정부 복권위원회 복권기금 평가 5년 연속 우수사업으로 선정되었다(국민체육진흥공단, 2020). 그러나 한정된 예산으로 인해 스포츠강좌이용권을 신청하는 인원에 비해 실제 이루어지는 지원은 감소하고 있다.

국가에서 주도하고 민간에서 시행하고 있는 대상 맞춤형 바우처 서비스는 우리나라 국민들이 기본적으로 향유해야할 복지의 한 축이며, 동시에 삶의 질 향상과 함께 사회복지 이념 구현의 초석이 될 것이다. 스포츠강좌이용권 사업은 아동과 청소년들의 건강과 체력증진뿐만 아니라 여가 선용과 삶의 질 향상을 통한 성장의 단초를 제공한다는 차원에서 의미와 가치가 있다. 그러나 이제까지 스포츠강좌이용권 사업에 대한 선행연구들은 사업현황 및 성과분석 등에만 집중되어져 왔다. 이에 본 연구는 스포츠강좌이용권 사업의 고찰과 관련 정책의 분석을 바탕으로 앞으로 스포츠강좌이용권 사업의 개선 방향에 대해 논의하고자 한다.

## II. 스포츠강좌이용권 사업과 바우처제도

### 1. 스포츠

#### (1) 스포츠의 개념과 특성

스포츠는 놀이(Play)나 게임(Games)이 지니고 있는 특징적인 요소를 포함하지만 신체 활동과 연계되어 있다는 점에서 놀이와 게임과는 다르다. 스포츠는 문화적 산물이며 놀이의 한 유형으로 구분된다. 즉, 쾌감과 여가선용을 위한 활동으로 보편적으로 일정한 전통적인 형태, 혹은 일련의 규칙에 따라 수행되는 다소 활발한 신체활동이라고 정의된다(Lawther, 1972: 임변장, 1979 재인용). 또는 스포츠를 조직화되고 경쟁적인 총체로서의 신체활동으로 정의하면서 스포츠가 놀이와 게임에 비하여 특정한 목적을 달성하기 위하여 체계적으로 고안해낸 활동이며, 고도로 조직성을 띤 경쟁적인 활동이라고 정의하기도 한다(Kenyon, 1974: 임변장, 1979 재인용). 마지막으로 인간 표현의 한 형태로서 역사적으로 신체적 놀이로부터 유래하며, 문화적으로 특정 사회의 승인을 받은 인간의 기본적인 여가 활동이라고 보기도 한다(Ibrahim, 1975: 임변장, 1979 재인용). 즉, 스포츠는 다양한 육체적·정신적인 활동을 포괄하는데, 참가자의 목적이나 기대되는 성과에 따라서 운동·놀이·게임·여가·레크리에이션이 포함될 수 있고 그 경계는 노동뿐만 아니라 유희와도 연결된다(태권도 용어정보사전: 검색일 2020. 5. 1).

스포츠는 유희성(무목적적 활동 또는 활동 그 자체가 목적인 활동), 규칙성, 경쟁성, 신체활동성의 특성을 보인다. 유희성은 수정, 보충되어야만 할 특징으로 거론되고 있으며, 신체활동성은 배제되어야만 할 조건으로 언급되고 있고, 이와는 별도로 제도화(또는 활동이 일어나는 맥락context의 고려)라는 특징이 새롭게 추가되어야만 할 특징으로 거론되고 있다(안용규, 김동규, 권오륜, 송형석, 김홍식, 2011).

#### (2) 스포츠복지의 개념과 필요성

최근 복지의 목적은 국민들의 삶을 개선하기 위한 쾌적한 환경, 건강, 건전한 여가, 공동체의식 형성 등에 중점을 둔다(이정학, 2007). 산업화가 진행되면서 사회는 인간답게 살기 위한 생계의 해결을 위해 노력하면서 의식주의 질을 향상시키는 것에 집중했다. 그러나 4차 산업혁명이 진행되면서 사회는 최저생계를 위한 의식주 해결을 넘어 개성과 자아를 실현하며 삶의 질을 높이는데 집중하기 시작했다(이종영, 1999).

스포츠는 국민들에게 생활의 만족과 풍요로움을 제공함으로써 삶의 질적 수준을 높이는 최적의 수단이다(심규성, 2012). 현대사회에서 사회복지란 취약계층에게 제공되는 사업이나 서비스만을 의미하는 것이 아니라 모든 국민을 대상으로 진행되는 보편적인 서비스가 되어야 한다.

스포츠는 과거의 수단적 신체활동에서 벗어나 보다 나은 삶의 영위와 삶의 질적 향상이라는 목표를 가진다(정태호, 2013). 즉, 스포츠가 현대사회의 대중문화와 대중여가에서 주도적 위치를 차지하면서 사회제도의 일부분으로 발전하고 있음을 의미한다(김석일, 2004). 스포츠복지를 통해 사회구성원들은 능동적이고 지속적인 스포츠활동 참여의 기회를 보장받을 수 있으며 신체적, 정서적, 사회적으로 조화를 이룬 인간으로 성장할 수 있다. 즉, 인간의 삶의 질 향상이라는 이념을 실현시킬 수 있는 것이다.

## 2. 바우처 제도

### (1) 바우처 제도의 개념과 목적

바우처 사업은 정부가 직접적으로 사회적 재화를 공급하는 형태가 아닌 민간 기관을 통하여 이용자들이 필요로 하는 자원 및 서비스를 제공한다(김윤수, 2007). 즉, 바우처 제도는 정부가 특정 수혜자에게 교육, 주택, 의료의 복지 서비스 구매에 대하여 직접적으로 비용을 보조해 주기 위하여 지불을 보증하여 내놓은 전표로써(국립국어원 홈페이지), 현금지급제도와 현물지급 제도의 중간 형태를 취한다. 특정 서비스를 구매할 수 있는 자유의지를 부여한다는 면에서 현금지급 제도와 다르고, 소비자 선택의 폭을 넓혀 다수의 공급자 중에서 자신이 원하는 공급자를 선택하게 한다는 면에서 현물지급 제도와 구별된다(유한옥, 2005). Friedman(1962)은 사회적 재화를 국가가 직접 공급하지 말고 경쟁 시장을 통해 수요자에게 국가의 재정으로 보조금을 지급하는 것이라고 정의하였고, Steuerle(2000)는 정부가 한정된 서비스와 상품 중에서 보조금을 지원하는 방식으로 대상자에게 구매를 선택하도록 하는 것이라고 하였다. Gilbert and Terrel(2005)은 바우처를 사회복지 급여 형태의 유형 중 하나로 현물과 현금급여가 가지고 있는 각각의 단점을 상호 보완하여 사용할 수 있다고 하였다.

공공서비스 제공의 효율성과 효과를 높이기 위해 바우처가 사용된다. 바우처는 먼저, 이용자가 스스로 본인에게 가장 적합한 재화 및 서비스를 일정 범위 내에서 사용할 수 있어 만족도가 높고 공급자 사이의 경쟁을 촉발하여 제품 및 서비스의 품질의 향상이나 관련 산업의 활성화를 기대할 수 있다. 둘째, 바우처가 도입됨으로써 이러한 서비스 전달 및 재정지원체계에 급격한 변화가 왔다. 즉, 정부와 서비스 제공기관과의 관계 대신 수급권자가 직접 다양한 서비스 제공자 중에서 자신에 가장 알맞은 서

스를 구매하고, 정부는 서비스 비용을 사후에 정산해주는 방식으로 정부-서비스 제공 기관이라는 이전의 주요 관계가 수급권자-서비스제공권자의 관계가 전면이 부각된다. 정부는 비용의 정산자 그리고 관련 시장의 규제자로서 역할을 수행한다. 마지막으로 투명성 및 행정 효율성 향상을 목적으로 활용되기도 한다. 사업의 전자화로 행정관리 비용을 줄이고, 재정운영의 효율성 및 투명성을 제고한다. 지불, 정산업무의 전산화로 지방자치단체의 행정 부담을 경감한다. 중앙 정보 집적체제로 기존에 수작업으로 2~3개월 걸리던 사업실적이 실시간으로 파악이 가능하며, 행정비용을 절감할 수 있다.

(2) 바우처 제도의 법적 근거

바우처란 용어가 우리나라에서 공식적으로 사용되기 시작한 것은 2007에 규정된 「사회복지사업법」에서 바우처와 관련된 내용을 포함하면서 이다. 「사회복지사업법」 제33조 제7항에 급여대상자에게 대한 현물제공 원칙과 이용권을 통한 급여제공 원칙을 규정하면서 수요자 지원방식에 대한 법적 근거가 마련되었다(<표 1> 참고).

<표 1> 사회복지사업법에서의 바우처 제도

<p>『사회복지사업법』 제 33조7(보호의 방법)</p> <p>① 보호대상자에 대한 서비스 제공은 현물로 제공하는 것을 원칙으로 한다.</p> <p>② 시장·군수·구청장은 국가 또는 지방자치단체 외의 자로 하여금 제1항의 서비스 제공을 실시하게 하는 경우에는 보호대상자에게 사회복지서비스 이용권을 지급하여 국가 또는 지방자치단체 외의 자로부터 그 이용권으로 보호를 받게 할 수 있다.</p>
--

2011년에는 사회복지서비스가 사회서비스로 전환됨에 따라 사회서비스에 대한 포괄적 법적근거의 필요성이 제기되었다. 이에 따라서 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」이 제정됐다. 이 법은 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 필요한 사항을 규정한 것으로 총 6개의 장으로 구성었다. 동 법은 사회서비스의 재정지원 방식의 주요 구성요소로서 사회서비스의 이용에 대한 사항을 규정하는 것으로, 개별 사업의 법적 근거와는 구분된다. 「사회서비스이용권법」 제1장 총칙은 「사회서비스이용권법」의 제정 목적과 이용권의 정의, 그리고 이 법의 적용범위 등이 규정되어 있다. 이에 따르면 사회서비스이용권이란 사회서비스 이용자가 사회서비스 제공자에게 제시하여 일정한 사회서비스를 제공받을 수 있도록 그 사회서비스의 수량 또는 그에 상응

하는 금액이 기재된 증표이다(제2조 2항). 동법 제3조는 이 법률의 적용범위를 규정하고 있는데, 사회서비스 이용권을 통하여 사회서비스를 제공하는 경우 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법을 따른다. 즉 특별법에 이용권에 관한 규정이 없는 한 이 법의 적용을 받는 것이 원칙이다. 제2장 서비스 이용권의 사용에서는 이용권의 신청에서 발급까지, 그리고 이용자의 준수사항 등을 규정하고 있다. 특히 이용자는 이용권을 판매, 대여 또는 권리이전을 할 수 없으며, 제공자로부터 이용권에 기재된 사회서비스를 대신하여 대가성 있는 금전 등 금품 수수를 금지하고 있다(제15조 1, 2 항). 제3장 제공자의 등록 등에 따르면 서비스 제공자는 시군구에 등록해야 하며(제16조), 부당이득이 발생한 경우에 이를 징수할 의무는 시군구청장이 진다(제21조). 제4장에서는 사회서비스 이용 및 효과적인 관리를 위해 사회서비스 이용권 기반조성을 5가지 사항으로 규정하고 있다.

〈표 2〉사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률의 구성

구분	내용
제1장 총칙	목적(제1조), 정의(제2조), 적용범위 등(제3조), 국가 등의 책무(제4조), 사회서비스제공계획(제5조), 이용자의 비용 부담(제6조), 사회서비스의 차등지원(제7조), 이용자의 권익보호(제8조)
제2장 사회서비스 이용권의 사용	사회서비스이용권의 발급신청(제9조), 신청에 따른 조사(제10조), 사회서비스이용권의 발급(제11조), 이의신청(제12조), 사회서비스이용권의 기재사항(제13조), 사회서비스 이용권의 사용(제14조), 이용자 등의 준수사항(제15조)
제3장 제공자 등록 등	제공자 등록 등(제16조), 결격사유(제17조), 제공자의 휴업 등 폐업(제18조), 제공자의 준수사항(제19조), 사회서비스 제공비용의 예탁 및 지급(제20조), 부당이득의 징수 등(제21조), 제공자의 지위승계(제22조), 제공자 등록의 취소(제23조), 청문(제24조), 과징금 처분(제25조), 행정제재처분의 효과의 승계(제25조)
제4장 사회서비스 이용권의 기반조성	사회서비스이용권의 표준화(제27조), 사회서비스전자이용권의 관리체계 구축(제28조), 제공자에 관한 정보공개(제29조), 사회서비스 품질관리(제30조), 교육과 훈련(제31조)

특히, 동 법에서는 사회서비스이용권이 효율적이고 통일적으로 사용·관리될 수 있도록 사회서비스이용권을 표준화하기 위한 방안을 마련하여야 함을 규정(제27조)하고, 사회서비스전자이용권의 관리체계를 구축·운영할 수 있도록 하였다(제28조). 또한 바우처 이용자의 선택권을 보장하고, 제품과 서비스의 질적 향상을 유도하기 위해서는 공급자의 정보가 적절히 공개할 수 있도록 하고(제29조), 서비스의 경우 품질기준 설정, 품질평가 등 품질관리 업무 수행에 대해 규정하였다(제30조). 제공자 및 관련 종사자에게 사회서비스 제공과 관련된 교육과 훈련을 실시하여 원활한 서비스 제공이 가능하도록 지원한다(제31조).

〈표 3〉사회서비스이용권법에서의 바우처 제도

구분	내용
사회서비스 이용권의 표준화(제27조)	바우처가 효율적이고 통일적으로 사용, 관리될 수 있도록 표준화
이용권 관리체계 구축(제28조)	바우처 이용자의 선정, 바우처 발급, 바우처 사용, 사용 후 회수 및 관리, 부적절 사용관리 등을 효과적으로 수행하기 위해 전자이용권 관리체계를 구축할 것
제공자 정보공개(제29조)	바우처 이용자의 선택권을 보장하고, 제품과 서비스의 질적 향상을 유도하기 위해서는 공급자의 정보가 적절히 공개되어야 함(공개내용, 방법, 절차, 공개내용의 수정), 공개 내용: 공급자의 현황, 공급실적 및 품질, 기타
사회서비스 품질관리(제30조)	서비스의 경우 품질기준 설정, 품질평가 등 품질관리 업무 수행
교육과 훈련(제31조)	서비스 제공자 및 관련 종사자에 대한 교육 훈련(내용, 방법, 절차 등)

출처 : 오윤섭 외(2017). 바우처 제도 효과성 분석. 보건복지부 정책연구

### 3. 스포츠강좌이용권 사업

#### (1) 스포츠강좌이용권 사업의 개념

스포츠 바우처는 스포츠와 바우처의 합성어이다. 바우처는 수혜자가 원하는 제공기관을 선택하여 서비스를 받고 정부로부터 지원받은 일종의 쿠폰과 같은 것을 제시하면 정부가 제공 기관에게 금액을 지불하는 방식을 말한다. 이때 정부로부터 지원받

은 일종의 쿠폰을 바우처라고 한다. 스포츠바우처는 스포츠와 관련이 있는 여러 분야의 서비스를 바우처로 구매하고 사용하는 제도를 의미한다. 기존의 바우처 제도들은 제공 기관이 소수임에 따라 수혜자의 선택권이 제한되었으며 제공 기관들이 서비스를 독점하여 서비스의 질이 하락하는 문제점이 있었다. 그러나 스포츠 바우처는 서비스 제공을 희망하는 모든 시설 사업자에게 접수를 받아 제공기관의 수를 많이 확보하였으며 이는 수혜자가 공급 기관을 선택할 수 있는 폭을 확장 시켜 주었다. 스포츠 바우처는 저소득 가정의 유·청소년에게 건전한 여가 생활의 선용과 다양한 스포츠 활동을 통한 육체적, 심리적인 발달에 긍정적인 영향을 미치며 더 나아가서는 삶의 질 향상에 도움을 주고 있다(이정래, 배성준, 2013). 스포츠 바우처는 2008년 사업 시행 계획안을 마련하는 사업 준비 단계를 거쳐 2009년부터 2011년까지 시범사업을 추진하는 시범사업 단계를 지나 2012년부터 현재까지 사업이 본격적으로 추진하는 사업 확산의 단계라고 볼 수 있다(국민체육진흥공단 홈페이지). 스포츠 바우처는 2009년 스포츠시설 이용에 따른 수강료의 일부를 지원하는 스포츠강좌바우처와 스포츠활동에 필요한 물품 구입비를 지원하는 스포츠용품 바우처를 시범사업으로 우선적으로 실시하였다. 2010년에는 프로스포츠와 일반 경기 관람을 위한 입장료의 일부를 지원하는 스포츠관람 바우처를 추가하여 시행하였다. 스포츠용품 바우처는 신청자의 증가에 따른 예산 부족과 운동 종목마다 용품비가 달라 형평성 문제가 제기되었고, 용품을 받고 되파는 등의 문제가 생겨 2012년부터 중단되었다. 스포츠관람 바우처는 사업 특성상 효율의 극대화를 위해 2013년부터 문화체육관광부 문화예술위원회로 이관되었고 문화 바우처, 여행 바우처와 함께 통합되어 '문화누리'라는 이름으로 변경되었다. 행정 용어순화의 필요성으로 2013년부터 스포츠강좌바우처는 스포츠강좌이용권으로 명칭을 변경하였다.

## (2) 스포츠강좌이용권 사업의 추진성과

스포츠강좌이용권 사업은 문화체육관광부가 주최하고 국민체육진흥공단과 지방자치단체가 주관하도록 되어 있다. 국민기초생활보장법에 따른 수급권자로 만 5세에서 만 19세까지 유소년 및 청소년이 대상이다. 지원 금액은 스포츠강좌이용권이 월 최대 8만원을 지원하여 최대 6개월 이상 사용할 수 있다. 2019년부터는 최대 7개월까지 사용할 수 있도록 지원하고 있다. 스포츠강좌이용권 사업의 수혜자와 수혜자 비율은 <표 4>와 같다.

〈표 4〉스포츠강좌이용권 사업의 추진성과

(단위: 명, 억 원, 점)

구분	수혜인원	예산	만족도
2009년	9,260	19.6	75.2
2010년	14,076	30.0	79.2
2011년	24,403	86.2	80.8
2012년	30,255	105.8	83.1
2013년	30,295	105.8	83.8
2014년	30,484	109.7	84.5
2015년	32,019	117.6	85.8
2016년	34,483	128.5	89.1
2017년	40,100	248	91.6
2018년	52,129	280	92.6
2019년 11월 기준	56,355	307	-

출처: 문화체육관광부, 스포츠강좌이용권 사업보고, 각 연도

스포츠강좌이용권은 2006년 서울시정개발연구원이 스포츠 소외계층을 위해 공공시설 24시간 개방과 스포츠 카드 제도도입을 제안하고 2007년 국민체육진흥공단에서 규칙적인 체육활동 참여가 각종 질병의 예방에 효과가 있다는 연구결과를 근거로 2009년에 시작되었다. 2019년에는 장애인을 위한 스포츠강좌이용권 사업이 시작되었다. 구체적인 추진경과는 <표 5>와 같다.

〈표 5〉스포츠강좌이용권 사업의 추진경과

기간	경과
2019년 01월	장애인스포츠강좌이용권 시범사업 실시(하반기 지원 예정)
2018년 02월	2017년 국민체육진흥기금 지원사업 성과평가 1위(98.2점)
2017년 03월	2016년 국민체육진흥기금 성과평가 결과 우수사업(상위 10%) 선정
2017년 01월	스포츠강좌 월 최대 지원금 인상 (7만원→8만원)
2016년 01월	범죄피해 가구 지원 시행으로 지원대상자 확대 ( * 경찰청 협업사업)
2015년 06월	저소득층 가구 폭력(가정, 성, 학교)피해 아동 발굴 선제적 지원시스템

	구축(경찰청과 협업), 2015 정부 3.0우수사례 선정)
2015년 01월	민법 개정에 따른 연령 변경 (만5 ~ 19세 -> 만5 ~ 18세)
2014년 12월	수혜자격 실시간 확인 시스템 도입 (정부 3.0 공공기관협업과제 Top5 사업 선정)
2013년 01월	대상자 연령 확대 (만 7 ~ 19세 -> 만5 ~ 19세)
2012년 06월	스포츠강좌이용권 사업을 통한 친서민 정책의 능동적 수행으로 국문총리 기관 표창 수상
2012년 01월	스포츠강좌이용권 월 지원금 인상 (6만원 -> 7만원)
2011년 08월	체육바우처 카드시스템 도입
2009년 03월	체육바우처 사업 실시 (만7 ~ 19세)
2007년 10월	국민체육진흥공단, "규칙적인 체육활동 참여가 각종 질병의 예방에 효과가 있다" 는 연구결과 발표
2006년 12월	서울시정개발연구원, 스포츠 소외계층을 위해 공공시설 24시간 개방과 스포츠 카드 제도도입 제한

행정안전부(2020)가 발표한 스포츠강좌이용권 이용가능 시설정보에 의하면 2019년 12월 기준, 스포츠강좌이용권을 이용할 수 있도록 등록된 시설은 총 10,798곳으로 서울, 경기, 경남, 전북 등에 비교적 균등하게 분포되어 있다. 반면, 등록된 종목은 태권도가 6,407곳(59.34%)로 가장 많았고 기타종목(택견 등)이 941곳(8.71%), 합기도 883곳(8.18%)의 순서로 나타나 격투기 관련 종목이 많은 것으로 나타났다. 상대적으로 빙상(0.06%), 펜싱(0.04%), 스쿼시(0.14%), 골프(0.106%)로 등록된 기관은 적어 특정 종목에 집중되어 있음을 확인할 수 있다. 구체적인 현황은 <표 6>과 같다.

〈표 6〉스포츠강좌이용권 이용가능 기관현황					
지역(시도)			종목별 등록 기관		
구분	수	비율	구분	수	비율
강원	435	4.03%	검도	618	5.72%
			골프	17	0.16%
경기	2,323	21.51%	기타종목 (택견 등)	941	8.71%
경남	841	7.79%	농구	56	0.52%
경북	697	6.45%	댄스	91	0.84%
			롤러인라인	31	0.29%
광주	506	4.69%	발레	81	0.75%
			배드민턴	21	0.19%
대구	652	6.04%	복싱	335	3.10%
대전	341	3.16%	볼링	16	0.15%
			빙상	6	0.06%
부산	790	7.32%	수영	333	3.08%
			스쿼시	15	0.14%
서울	1,454	13.47%	승마	49	0.45%
			야구	20	0.19%
세종	52	0.48%	에어로빅	52	0.48%
			요가	57	0.53%
울산	224	2.07%	유도	182	1.69%
인천	643	5.95%	축구	178	1.65%
전남	418	3.87%	탁구	68	0.63%
전북	498	4.61%	태권도	6,407	59.34%

			테니스	10	0.09%
제주	154	1.43%	펜싱	4	0.04%
			필라테스	21	0.19%
충남	391	3.62%	합기도	883	8.18%
			헬스	304	2.82%
충북	379	3.51%	유형없음	2	0.02%

출처: 행정안전부. 공공데이터 포털자료 정리

### (3) 스포츠강좌이용권 사업의 법적 근거

스포츠강좌이용권 사업은 취약계층 아동과 청소년의 건전한 여가활동 참여기회를 제공함으로써 삶의 질을 향상시키기 위한 목적으로 「국민체육진흥법」에 근거하여 시행하는 사업이다. 「국민체육진흥법」 제16조(여가체육의 육성)와 제22조(기금의 사용)에 기초하여 2009년 체육바우처 시범사업을 거쳐 시행하고 있다.

〈표 7〉국민체육진흥법에서의 스포츠강좌이용권 관련 제도

<p>제16조(여가 체육의 육성)</p> <p>①국가와 지방자치단체는 국민이 여가를 선용할 수 있도록 하기 위하여 여가 체육 활동의 육성·지원에 필요한 시책을 마련하여야 한다.</p> <p>②국가와 지방자치단체는 레크리에이션 보급과 프로 경기의 건전한 육성을 위하여 노력하여야 하며, 경마와 경륜·경정 등 국민 여가 체육 활동이 건전하게 시행되도록 지도하여야 한다.</p> <p>제22조(기금의 사용 등)</p> <p>①기금은 다음 각 호의 사업이나 지원 등을 위하여 사용한다. &lt;개정 2012. 2. 17. 2014. 12. 23., 2015. 3. 27.&gt;</p> <p>1. 국민체육 진흥을 위한 연구·개발 및 그 보급 사업</p>
---

2. 국민체육시설 확충을 위한 지원 사업
3. 선수와 체육지도자 양성을 위한 사업
4. 선수·체육지도자 및 체육인의 복지 향상을 위한 사업
5. 광고나 그 밖에 기금 조성을 위한 사업
6. 제14조제4항에 따른 장려금 및 생활 보조금의 지원
7. 제17조제2항 및 제3항에 따른 자금의 용자
8. 제24회 서울올림픽대회와 제8회 서울장애인올림픽대회를 기념하기 위한 사업
9. 삭제 <2014. 12. 23.>
10. 통합체육회, 대한장애인체육회, 한국도핑방지위원회, 생활체육 관련 체육단체와 체육 과학 연구 기관 및 체육인재육성 관련 단체의 운영·지원
- 11. 저소득층의 체육 활동 지원**
12. 그 밖에 체육 진흥을 위한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업

#### 4. 소결

스포츠강좌이용권 사업과 관련된 법은 「국민체육진흥법」이다. 「국민체육진흥법」 제16조와 제22조에서는 여가체육의 육성과 기금의 사용에 대해 정의하면서 국가와 지방자치단체가 국민이 여가를 선용할 수 있도록 여가 체육 활동의 육성과 지원에 필요한 시책을 마련해야 한다고 명시되었다. 특히, 저소득층의 체육 활동 지원을 위해 기금이 사용되어야 함을 명시하고 있어 스포츠강좌이용권 사업의 대상을 한정짓고 있다.

스포츠강좌이용권 사업과 관련된 법 조항들을 살펴본 결과, 국내법들이 가장 자세히 규정하고 있는 영역은 ‘사업의 목적’과 ‘대상의 선정’이다. 즉, 법에서는 유·청소년의 여가선용을 위해 체육활동을 지원하고 그 대상을 저소득층으로 한정하고 있는 것이다. 이는 다소 추상적이고 소극적인 수준이라고 할 수 있다. 선별적이고 선택적인 대상에게 지원되는 스포츠복지서비스는 현대 사회에서 복지서비스가 지향하는 목적을 제한할 수 있다. 스포츠는 국민들에게 생활의 만족과 풍요로움을 제공함으로써 삶의 질적 수준을 높이는 최적의 수단이다. 현대사회에서 사회복지의 취약계층에게 제공되는 사업이나 서비스만을 의미하는 것이 아니라 모든 국민을 대상으로 진행되는 보편적인 서비스가 되어야 한다. 이에 스포츠강좌이용권 사업을 통해 보다 많은 유·청소년이 스포츠활동에 참여하기 위해서는 대상을 확대하고 관련 서비스 영역을 확대할 필요가 있다.

### Ⅲ. 외국의 스포츠강좌이용권 제도

복지정책의 일환으로 많은 국가들이 스포츠를 활성화하고 있다 특히, 선진국에서는 생활체육의 활성화를 통하여 생활체육이 지니고 있는 본질적 효과를 극대화함으로써 복지국가를 실현해 나가고 있다(임번장, 2000).

#### 1. 영국의 스포츠강좌이용권 관련 제도<sup>1)</sup>

2012년 영국의 보건사회관리법은 국민건강의 책임을 국민건강보험에서 지방정부로 이관하여 보건, 자원봉사, 지역사회 분야와 협력하여 유·청소년의 건강과 복지를 향상시킬 수 있는 기회를 제공하고 있다. 스포츠, 여가활동 등의 기회를 제공하는 것은 건강, 교육, 공동체 화합과 안전, 경제적 활력에 긍정적인 영향을 미친다. 지방 당국은 지역 사회에서 스포츠와 놀이의 전달에 핵심적인 역할을 수행하고 있다.

영국의 Passport To Legacy(PTL) 카드 서비스는 여가 활동을 지원하기 위해 의회가 운영하는 레저센터, 웰빙센터, 수영장에서 진행되는 활동에 대해 최대 20%를 할인해 준다. 또한 박물관, 극장, 관광 명소의 입장도 할인된다. Passport To Legacy(PTL)는 온라인으로 카드를 신청하거나 갱신할 수 있으며 카드 발급대상은 60세 이상 시민, 망명자, 돌봄 아동 등이다. 장애인수당, 세액공제, 장애생활수당 등을 받고 있는 경우에도 카드 신청이 가능하다. Passport to Legacy는 발급일로부터 12개월 동안 유효하며 영국에 거주하면서 재산세를 납부하는 사람들을 대상으로 운영되고 있다. 해당 서비스는 양도할 수 없으며 Passport to Legacy에 등록된 시설에서만 사용할 수 있다. 서비스 이용자가 부정확한 사용을 위해 잘못된 정보를 제공하면 서비스 정지, 위약금 등의 조치가 취해진다.

#### 2. 호주의 스포츠강좌이용권 관련 제도<sup>2)</sup>

호주의 스포츠 바우처 프로그램은 레크리에이션, 스포츠 및 레이싱 사무국이 관리

---

1) 영국의 스포츠강좌이용권 관련 제도는 <https://celticleisure.org/passport-to-leisure/>에 제시된 내용을 바탕으로 기술되었음

2) 호주의 스포츠강좌이용권 관련 제도는 <https://www.sportsvouchers.sa.gov.au/>에 제시된 내용을 바탕으로 기술되었음

하는 복지 프로그램이다. 이 프로그램의 목적은 초등학생에게 스포츠나 댄스 멤버십/등록비를 최대 100달러까지 할인받을 수 있는 기회를 제공하는데, 스포츠 프로그램에 참여하는 비용을 절감하여 조직화된 스포츠를 하거나 댄스 활동에 참여하는 아동의 수를 증가시키는 것이다. 수혜자가 바우처를 청구하는 방법은 두 가지로 온라인 등록을 완료한 업체는 시스템에 등록하여 바우처를 사용하거나 제공자가 온라인 등록에 통합된 쿠폰을 가지고 있지 않다면 쿠폰을 다운로드해야 한다. 호주 정부는 스포츠 바우처 프로그램을 2022년까지 계속하는 것을 승인하였으며 모든 사우스오스트레일리아 초등학생이 이용할 수 있게 지원하고 있다. 자격을 갖춘 아동은 일 년에 한번 바우처를 청구할 수 있다.

### 3. 미국의 youth sports scholarship program

미국의 버지니아 주는 저소득층 청소년을 대상으로 청소년스포츠리그(Youth Sports Leagues)에 참가하는데 필요한 비용을 지원하기 위해 Youth sports Scholarship Program을 통해 페어팩스 카운티 스포츠프로그램에 참여하는 청소년들에게 등록비 및 장비 바우처를 제공하고 있다. 청소년스포츠리그는 야구, 농구, 치어리딩, 필드하키, 플레그 축구, 미식축구, 라크로스, 럭비, 소프트볼, 육상, 배구, 레슬링 등과 같이 총 13개 종목으로 구성되어 있으며 Youth sports Scholarship Program에 지원하는 학생들은 등록비 면제와 장비 바우처 두 가지를 지원할 수 있다(강원연구원, 2018). 뉴욕주는 비영리 단체인 Asphalt Green을 통해 아동뿐만 아니라 성인을 포함하여 수영 및 피트니스 등의 스포츠 바우처 프로그램을 보급하고 있다. 스포츠 바우처 프로그램은 유료 프로그램과 동일한 수준으로 제공하고 학교 운동장, 체육관, 수영장 등지에서 매년 5만여 명의 어린이와 노인들에게 무료 및 저가 커뮤니티 프로그램을 제공하고 저소득층 학생들에게는 유료 스포츠 프로그램에 참여할 수 있도록 장학금을 지급하고 있다(강원연구원, 2018).

### 4. 일본의 스포츠 복지 제도

일본은 스포츠진흥법과 스포츠입국전략을 기반으로 2011년 6월 스포츠를 통해 행복하고 풍요로운 생활을 영위하는 것은 모든 사람들의 권리이며, 청소년의 건전한 육성, 지역사회 재생, 심신건강 증진, 사회와 경제의 활력 창조, 일본의 국제적 위상제고 등 국민 생활에 다양한 역할을 담당하는 것을 목적으로 스포츠기본법을 제정하고 스

스포츠복지를 실행할 수 있는 법적 근거를 마련하였다(강원연구원, 2018). 스포츠기본법 제정을 통해 스포츠권에 대한 국민적 인식을 제고시킴과 더불어 구체적 실행계획을 수립하여 복지국가로서의 위상을 확립하는 기반을 마련하였다. 특히, 빈곤 아동 및 초·중·고 학생을 대상으로 스포츠교실을 포함한 다양한 방과 후 교육복지 서비스를 이용할 수 있는 바우처 제도를 도입하였다. 대표적으로 동경에서는 지역 내 대학 등 교육기관, 스포츠센터와의 연계를 통해 강좌 및 강습 등의 수강료를 보조해 주는 바우처사업을 추진하고 있다. 치바현 미나미보소시는 지역 아동의 학력과 학습의욕 향상을 목적으로 개성과 재능을 살릴 수 있는 기회를 제공함과 더불어 육아세대의 경제적 부담 완화를 위해 학교외 스포츠활동과 관련된 내용의 프로그램 스포츠서비스를 제공받을 수 있는 바우처 제도사업을 추진하고 있다. 교부대상자는 지역 초등학교에 재학 중인 5년생, 6년생 아동의 보호자로서 미나미보소시 거주자 및 주민등록이 되어 있는 자로 지원금은 생활보호대상자(제1계층)는 연간 84,000엔, 주민세 비과세 대상세대(제2계층)는 72,000엔 등 6계층으로 구분하여 차등 지급하고 있다(강원연구원, 2018).

## 5. 소결

영국, 호주, 미국, 일본에서는 약 20년 전부터 체육과 스포츠관련 복지를 주요 공공보건 이슈로 삼아오고 있다. 스포츠 활동에 참여하는 것은 청소년에게 긍정적으로 작용한다. 청소년기의 경험이 인격성숙과 정신건강 유지에 중요하다는 것이 확인되면서 청소년의 성장과 발달에 대한 관심이 증가하고 있다. 그러나 우리나라 청소년들은 지식주입 위주의 경쟁적인 교육과정에서 적성이나 특기를 발견할 기회를 갖지 못하고 학업 및 교우관계와 관련한 스트레스 속에서 신체적, 정신적 변화를 경험하고 있다(손진희, 이해경, 2019). 이와 같은 청소년기의 중요성과 환경적 요인은 청소년기의 활동과 경험에 대한 특별한 주의와 대처가 필요함을 의미한다.

청소년이 스포츠 활동에 참여하면 회복탄력성이 강해지고 스트레스 해소와 심리적인 소진이 감소한다는 것이 연구로 밝혀졌다(오태한, 김덕중, 2019). 그 동안 진행된 연구들은 청소년기의 스포츠활동에 대해 참여효과를 중심으로 설명해 왔으나, 이는 스포츠복지 장려에 대해 설명하기에 설득력이 부족하다. 이는 청소년의 스포츠활동과 스포츠복지 서비스 제공에 대해 개인적인 참여를 독려할 수 있지만 제도와 정책, 사회환경 등에 대한 분석이 부족하기 때문이다. 이러한 문제의식 하에 여러 국가에서는 정부차원에서 적극적 시책을 마련하고 지원 서비스를 제공하고 있다. 그 예로 영국에서는 보건, 자원봉사, 지역사회 분야와 협력하여 유·청소년의 건강과 복지를 향상시킬

수 있는 기회를 제공하고 있고 호주에서는 Passport To Legacy(PTL) 카드 서비스를 통해 초등학생에게 스포츠나 댄스 멤버십/등록비를 할인받을 수 있는 기회를 제공하고 있다. 미국에서도 청소년스포츠리그(Youth Sports Leagues)에 참가하는데 필요한 비용을 지원하기 위해 Youth sports Scholarship Program을 운영하며 일본은 스포츠진흥법과 스포츠입국전략을 기반으로 스포츠를 통해 행복하고 풍요로운 생활을 영위하는 것은 모든 사람들의 권리이며, 청소년의 건전한 육성, 지역사회 재생, 심신 건강 증진, 사회와 경제의 활력 창조, 일본의 국제적 위상제고 등 국민 생활에 다양한 역할을 담당하는 것을 목적으로 스포츠기본법을 제정하고 스포츠복지를 실행할 수 있는 법적 근거를 마련하였다. 이와 같은 사례들을 통해 스포츠활동 참여를 통한 경험이 청소년의 성장에 긍정적인 영향을 줄 수 있고 국가와 지방자치단체 주도의 제도를 통한 스포츠복지서비스의 제공이 중요함을 알 수 있다.

#### IV. 스포츠강좌이용권 사업의 개선방안

##### 1. 스포츠강좌이용권의 수혜금액과 기간 확대

사회서비스는 국가·지방자치단체 및 민간 부문의 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 제도이다(사회보장기본법 제3조 제4항). 스포츠강좌이용권은 선별주의를 기반으로 운영된다. 스포츠강좌이용권 사업의 대상은 국민기초생활보장법에 따른 수급권자 가구 중 만 5세~만 19세 유소년 및 청소년이다. 월 8만원(2019년 기준)의 금액이 지원되는데, 예를 들어 수강비가 14만원인 스포츠센터에 등록한다면 월 8만원은 스포츠강좌이용권을 통해 결제하고 6만원은 개인이 부담한다. 구체적인 지원 금액과 지원 기간은 해당 시, 군, 구에서 결정하므로 모든 곳에서 동일한 것은 아니며, 2017년의 경우 평균적으로 8개월이 지원되었다(국민체육진흥공단, 2018). 현재 우리나라의 스포츠강좌이용권 사업에서는 지원 금액과 지원 기간의 제한됨에 따라 사업이 종료되면 지원금을 받지 못하기 때문에 지속적인 스포츠활동 참여가 이루어지지 못하는 문제가 발생하고 있다. 이에 따라 본인부담금을 줄일 수 있도록 지원 금액을 증액하고 년 간 지원할 수 있는 기간을 확대하여야 할 것이다.

## 2. 스포츠강좌이용권 공급기관의 투명성 확보

현재 스포츠강좌이용권은 체육시설의 설치·이용에 관한 법률에 따른 체육시설, 대한체육회 통합회원 종목단체(68개) 및 전국연합회 종목 중 스포츠강좌를 제공하는 강좌시설 등에서 이용할 수 있다. 스포츠강좌이용권의 총 사업지가 증가하고 수혜자가 늘어나면서 소외계층 청소년들의 스포츠 참여기회가 확대되고 있지만 문제도 나타나고 있다. 특히, 정부나 지방자치단체의 관리의 부족으로 역량이 미흡한 소규모 영세 민간기관들이 난립하게 되고 이들에 의해 서비스가 공급되도록 방치함으로써 부정적인 현상이 발생하는 악순환이 지속되고 있다(양기용, 2013). 이러한 문제점은 서비스 공급구조나 서비스공급기관의 역량에 대한 기본적인 관리나 감독이 충분히 이루어지고 있지 못해 나타난 결과이다(임정빈, 유재남, 2019). 서비스 공급기관의 투명한 운영과 민주적 운영이 필요함에도 불구하고 기관운영자들의 인식부족, 운영과 관련한 감독이나 관리시스템의 부재는 도덕적 해이(moral hazard) 등이 발생하고 이러한 결과에 따른 제공자와 이용자 간 담합행위, 허위이용신고, 허위비용청구 등 다양한 형태의 문제점이 발생하고 있어 이에 대한 개선 요구가 지속적으로 제기되고 있다. 영국에서는 서비스 이용자가 부정행위를 위해 잘못된 정보를 제공하면 서비스를 중단하는 등의 조치가 취해진다. 우리나라에서도 스포츠강좌이용권이 투명하게 운영될 수 있도록 체계적인 관리구조를 통해 지속적인 관리가 이루어져야 할 것이다.

## 3. 스포츠강좌이용권의 서비스의 질 향상

규칙적이고 반복적인 신체활동은 삶의 질 향상에 매우 바람직한 도구이며, 이를 통해 체력수준의 향상된다(김정희, 1996). 특히, 아동과 청소년의 스포츠활동은 건강유지뿐만 아니라 비행감소 등의 효과도 확인되었다(정현우, 2017).

행정안전부(2020)의 스포츠강좌이용권 이용가능 시설정보에 의하면 2019년 12월 기준, 스포츠강좌이용권을 이용할 수 있도록 등록된 10,798곳 중에서 태권도가 6,407곳(59.34%)로 가장 많았고 기타종목(택견 등) 941곳(8.71%), 합기도 883곳(8.18%)의 순서로 나타나 격투기 관련 종목이 많았다. 상대적으로 빙상(0.06%), 펜싱(0.04%), 스쿼시(0.14%), 골프(0.106%)로 등록된 기관은 적어 특정 종목에 집중되어 있음을 확인할 수 있다. 이렇게 스포츠강좌이용권 사용이 가능한 체육시설이 태권도 등의 특정 종목에 집중되어 있는 것은 서비스 대상자가 이용할 수 있는 서비스를 제한하게 된다. 즉, 특정 종목에 서비스가 집중되는 것은 요구의 다양성을 보장받지 못하고 서비스의 질이 저하될 수 있다. 스포츠강좌이용권의 서비스 질을 향상하기 위해

법률 등에 기반을 둔 외부규제 강화, 전문적인 자율규제 확대 및 이용자에 대한 정보 제공을 통한 경쟁 확대조치를 취하여야 할 것이다.

#### IV. 요약

본 연구는 스포츠강좌이용권 사업의 고찰과 관련 정책의 분석을 바탕으로 스포츠강좌이용권사업의 발전방향에 대해 논의하였다. 이러한 연구목적 달성을 위해 스포츠강좌이용권 사업 현황과 법적 근거를 살펴보았으며 외국의 스포츠강좌이용권 현황을 확인하였다. 스포츠 바우처는 2009년 스포츠시설 이용에 따른 수강료를 지원하는 스포츠강좌 바우처와 스포츠활동에 필요한 물품 구입비를 지원하는 스포츠용품 바우처를 시범사업으로 실시하였다. 2013년부터 스포츠강좌이용권으로 명칭을 변경한 동 사업은 취약계층 아동과 청소년의 건전한 여가활동 참여기회를 공함으로서 삶의 질을 향상시키기 위한 목적으로 「국민체육진흥법」에 근거하여 시행하는 사업이다.

선진국에서는 생활체육의 활성화를 통하여 생활체육이 지니고 있는 본질적 효과를 극대화함으로써 복지국가를 실현해 나가고 있다. 영국에서는 Passport To Legacy(PTL) 카드 서비스를 통해 레저센터, 웰빙센터, 수영장에서 진행되는 활동에 대해 최대 20%를 할인해 준다. 호주의 스포츠바우처 프로그램은 아동과 청소년의 스포츠나 댄스 멤버십/등록비를 최대 100달러까지 할인받을 수 있는 기회를 제공한다. 미국은 Youth sports Scholarship Program을 통해 스포츠프로그램에 참여하는 청소년들에게 등록비 및 장비 바우처를 제공하고 있다. 일본은 빈곤 아동 및 초·중·고 학생을 대상으로 스포츠교실을 포함한 다양한 방과 후 교육복지 서비스를 이용할 수 있는 바우처 제도를 도입하였다.

이를 바탕으로 제안한 스포츠강좌이용권의 발전방향은 다음과 같다. 첫째, 스포츠강좌이용권의 수혜금액과 기간을 확대하여야 한다. 현재, 스포츠강좌이용권은 연간 최대 8개월동안 매월 8만원이 지원된다. 지원금액과 지원기간의 제한됨에 따라 사업이 종료되면 지원금을 받지 못하기 때문에 지속적인 스포츠활동 참여가 이루어지지 못하는 문제가 발생하고 있다. 이에 따라 본인부담금을 줄일 수 있도록 지원금액을 증액하고 연간 지원할 수 있는 기간을 확대하여야 할 것이다. 둘째, 스포츠강좌이용권 공급기관의 투명성을 확보하여야 한다. 기관운영자들의 인식부족, 운영과 관련한 감독이나 관리시스템의 부재는 도덕적 해이(moral hazard) 등이 발생하고 이러한 결과에 따른 제공자와 이용자 간 담합행위, 허위이용신고, 허위비용청구 등 다양한 형태의 문제점이 발생하고 있어 이에 대한 개선 요구가 지속적으로 제기되고 있다. 스포츠강좌이용

권이 투명하게 운영될 수 있도록 체계적인 관리구조를 통해 지속적인 관리가 이루어져야 할 것이다. 셋째, 스포츠강좌이용권의 서비스의 질 관리가 이루어져야 한다. 현재 스포츠강좌이용권 사용이 가능한 체육시설은 태권도 등의 특정 종목에 집중되어 있어 서비스가 제한적으로 이루어지고 있다. 특정 종목에 서비스가 집중되는 것은 요구의 다양성을 보장받지 못하고 서비스의 질이 저하될 수 있다. 스포츠강좌이용권의 서비스 질을 향상하기 위해 법률 등에 기반을 둔 외부규제 강화, 전문적인 자율규제 확대 및 이용자에 대한 정보제공을 통한 경쟁 확대조치를 취하여야 할 것이다.

[참고문헌]

- 강원연구원(2018). 강원도 스포츠복지 정책방향. 정책보고서.
- 국민체육진흥공단(2020). <https://www.kspo.or.kr/kspo/main/main.do> 검색
- 김민수, 이현지(2019). 청소년이 인지한 지역사회 사회자본이 자아존중감에 미치는 영향. 복지상담교육연구. 8(2). 153-173.
- 김석일(2004). 여가스포츠 참여자의 신체적 자기개념과 심리적 웰빙의 관계. 중앙대학교. 박사학위논문.
- 김윤수(2007). 사회서비스 바우처 사업의 현황과 성과. 복지동향. 5. 13-20.
- 김영중(2012). 한국 사회서비스 공급체계의 역사적 경로와 쟁점, 개선방향. 보건사회연구. 32(2). 41-76.
- 김정희(1996). 한국노인의 신체적 건강과 사회인구요인. 한국노년학. 16(2). 120-136.
- 노용구, 권연택, 여경아(2017). 스포츠바우처사업 효율적 운영전략에 관한 고찰. 한국사회체육학회지. 70. 215-225.
- 손진희, 이해경(2019). 청소년자기도전포상제가 청소년의 심리사회성숙에 미치는 영향. 청소년활동연구. 5(4). 51-69.
- 손천택(1999). 스포츠교육학 / 포트폴리오 평가방법이 중학교 체육교과의 수행능력에 미치는 영향. 한국체육학회지. 38(4). 612-626.
- 스포츠강좌이용권(2019). <https://www.sportsvouchers.sa.gov.au/>검색
- 심규성(2012). 스포츠의 사회적 기능변화와 스포츠복지개념 형성 :푸코의 담론 이론적 분석. 한국체육대학교. 박사학위논문.
- 안용규, 김동규, 권오륜, 송형석, 김홍식(2011). 스포츠 관련 용어 정의 재정립. 한국체육철학회지. 19(4). 33-60.
- 양기용(2013), 사회서비스 공급체계변화와 공공성, 한국공공관리학보, 27(1) : 89-14.
- 오태한, 김덕중(2019). 스포츠활동 경험이 청소년의 심리적소진과 회복탄력성에 미치는 영향. 한국웰니스학회지, 14(1), 285-29.
- 유한욱(2005). 바우처제도 국내외 사례 및 개선방안. 대외경제정책연구원. 29. 5-39.
- 이은석, 심규성(2011). 한국의 스포츠복지 개념정립을 위한 메타분석. Journal of exercise rehabilitation. 7(1). 29-39.
- 이정래, 배성준(2013). 스포츠 바우처 사업의 문제점 및 개선 방안. 한국사회체육학회지. 54(54). 495-509.
- 이정학(2007). 사회복지적 관점에서의 여가스포츠. 한국체육철학회지. 15(1). 149-164.

- 이종영(1999). 여가활동 참여에 따른 여가인지와 여가관련 사회적 지지 및 건강의 관계. 한국스포츠사회학회지. 11. 227-244.
- 임변장(1979). 스포츠 및 그 유사개념의 정의와 분류에 관한 고찰. 사대 논총. 19. 255-268.
- \_\_\_\_\_(2000). 사회체육개론. 서울:서울대학교 출판부
- 임정빈, 유재남(2019). 사회서비스 공공성 확대를 위한 사회서비스원 설립 인식차이 분석. 정책개발연구. 19(1). 95-122.
- 정광호(2007). 바우처 분석 : 한국과 미국을 중심으로. Korean Journal of Public Administration. 45(1). 61-109.
- 정태호(2013). 중등교사의 여가스포츠 참가가 스포츠 몰입 및 심리적 웰빙에 미치는 영향. 경기대학교. 박사학위논문.
- 정현우(2015). 학교체육 재개념화에 따른 스포츠교육학의 역할: 영국의 사례를 중심으로. 한국스포츠교육학회지, 22(4), 43-64.
- \_\_\_\_\_(2016). 학교체육정책에서 교육담론의 사회적 구성. 한국스포츠사회학회지. 29(1), 111-129.
- \_\_\_\_\_(2017). 스포츠에서 청소년의 긍정적 발달. 과학논집. 43. 79-92.
- 주혜린, 황정윤(2020). 사회복지서비스 증세 태도의 결정요인. 지방정부연구. 23(4). 465-483.
- 태권도 용어정보사전(2020). <https://terms.naver.com/list.nhn?cid=42879&categoryId=42879> 검색
- Alcock, Pete. (1996). Social Policy in Britain. London: Macmillan Press Ltd.
- Gilbert, N., & Terrell, P.(2013). Dimensions of social welfare policy. Pearson Higher Ed.
- Kahn, H. (2019). World economic development: 1979 and beyond. Routledge.
- Milton Friedman (1962). "Capitalism and Freedom". University of Chicago Press - 밀턴 프리드먼 저 <자본주의와 자유>, 변동열 역, 청어람미디어 (2007)
- Steuerle, C. (2000), "Common Issues for Voucher Programs", in C. Ooms et al.(ed.), Vouchers and the Provision of Public Services, Brookings Institution Press.
- 행정안전부. <https://www.data.go.kr/dataset/3076472/fileData.do>
- <https://celticleisure.org/passport-to-leisure/>
- <https://www.sportsvouchers.sa.gov.au/>

[국문초록]

## 스포츠강좌이용권 사업의 제도분석을 통한 개선방안

손진희

(송실사이버대학교 청소년코칭상담학과 조교수)

본 연구는 스포츠강좌이용권 사업의 고찰과 관련 제도의 분석을 바탕으로 스포츠강좌이용권사업의 개선방향에 대해 논의하였다. 이러한 연구목적을 달성하기 위해 스포츠강좌이용권 사업 현황과 법적 근거를 살펴보았으며 외국의 스포츠강좌이용권 현황을 확인하였다. 스포츠강좌이용권사업은 취약계층 아동과 청소년의 건전한 여가활동 참여기회를 제공함으로써 삶의 질을 향상시키기 위한 목적으로 「국민체육진흥법」에 근거하여 시행하는 사업이다. 스포츠강좌이용권 정책은 2009년 도입되어 예산과 수혜 인원이 지속적으로 증가하고 있다. 2019년에는 장애인을 위한 스포츠강좌이용권을 제공하면서 대상을 다양하고 카드 가맹점차를 일원화 하는 등의 서비스 간편화를 도모하고 있다. 본 연구에서 제안한 스포츠강좌이용권의 발전방향은 다음과 같다. 첫째, 스포츠강좌이용권의 수혜금액과 기간을 확대하여야 한다. 둘째, 스포츠강좌이용권 공급기관의 투명성을 확보하여야 한다. 셋째, 스포츠강좌이용권의 서비스의 질 관리가 이루어져야 한다.

---

**주제어** : 스포츠강좌이용권, 바우처, 사회서비스

---

[Abstract]

## A Study on the Improvement of Sports Voucher Service through System Analysis

Son, Jin Hee

(Assistant Professor, Dept. of Youth Coaching & Counseling,  
Korea Soongsil Cyber University)

Based on the consideration of the Sports Voucher Service and the analysis of related policies, this study discussed the development direction of the Sports Voucher Service. In order to achieve these research objectives, the current status and legal basis of the Sports Voucher Service were examined and the status of Sports Voucher Service in foreign countries were checked. The Sports Voucher Service is a project implemented on the basis of the National Sports Promotion Act for the purpose of improving the quality of life by providing opportunities for children and adolescents from vulnerable social groups to participate in sound leisure activities. The Sports Voucher Service policy was introduced in 2009 and the budget and the number of beneficiaries has been continuously increasing. In 2019, the company is seeking to simplify its service by providing Sports Voucher Service for the disabled, diversifying the target audience and unifying the card member process. The direction of development of Sports Voucher Service proposed in this study is as follows. First, the amount and duration of benefits of Sports Voucher Service should be extended. Second, the transparency of the Sports Voucher Service supply institutions shall be ensured. Third, the quality of service of Sports Voucher Service should be managed.

---

**Keywords** : Sports Voucher Service, Voucher, Social Services

---



## 사회복지법제학회 관련 자료

## I. 사회복지법제학회 창립취지문

한국사회는 지난 반세기 동안 사회구성원들의 역동적 참여로 급속한 경제성장을 이룸으로써 물질적으로는 선진국의 문턱에 도달하는 놀라운 성과를 일궈냈다. 그러나 물질적 풍요로움이 전 구성원들에 고루 향유되지 못하고 일부 계층에 편중되는 양극화가 심화되고 있으며, 삶의 질 또한 여전히 중진국 수준을 벗어나지 못하고 있다. 여기에 더하여 최근 대두한 지구적 경제위기로 인한 고용불안의 가중, 노령화의 가속, 출산율 저하 등으로 서민생활이 어려워지고, 사회적 활력이 약화되고 있으며, 사회경제적 위기감이 높아가고 있다. 이것은 한국사회의 재도약을 위하여 새로운 비전과 전략, 그리고 실천이 필요함을 의미한다.

우리는 한국사회를 한 단계 발전시키는 가장 중요한 요건 중의 하나로서 선진적 사회복지시스템 구축에 주목한다. 취약계층은 물론, 다양한 구성원들의 복지수요에 적절히 부응하는 사회복지 시스템의 구축은 사회통합과 경제발전의 원동력이 됨을 확신하기에 우리는 정합성을 구비한 사회복지시스템의 법적·제도적 기반 확립에 힘쓰고자 한다. 여기에는 사회복지와 관련된 정책, 입법, 행정, 제도, 서비스, 전달체계 등 제 분야가 포함되며, 동시에 이들 관련분야를 아우르는 융합연구가 필요함을 인지한다.

보다 구체적으로는 국민 개개인의 사회복지권을 명확히 하고 사회복지컨텐츠를 다양화하며, 실효적인 민·관 협력적 온·오프라인 전달체계를 마련하고, 특히 사회복지사의 법적 지위와 전문성을 향상시켜, 선진 사회복지시스템의 법적·제도적 기반 확립에 기여할 수 있도록 제 주체가 함께 참여하고 논의하는 사회복지법제학회를 창립하고자 한다.

뜻을 같이하는 학자, 현장실천가, 행정가, 일반 시민의 적극적인 참여와 지지를 권고하며, 본 학회의 창립이 한국사회의 복지발전에 큰 기여가 되기를 기원한다.

2009년 6월 13일 사회복지법제학회 창립 회원 일동

## II. 사회복지법제학회 학술대회 프로그램

2020년도 (사)사회복지법제학회 춘계학술대회

# 팬데믹, 사회복지계의 대응과 과제

### 프로그램

- 발표 1. 팬데믹 상황에서 의료계 활동과 취약계층 지원 방안  
이재갑 (한림대학교 강남성심병원 감염내과 교수)
- 발표 2. 팬데믹 상황에서 감염병 취약계층 보호를 위한 법제방안  
백옥선 (한국법제연구원 부연구위원)
- 발표 3. 코로나19 상황에 대응하는 사회복지 실천사례  
최성숙 (신림종합사회복지관 관장)
- 전문가토론  
법학 / 김대인 (이화여자대학교 법학전문대학원 교수)  
의료 / 권지현 (충남대병원 사회사업팀 팀장)  
사회복지 / 양원석 (푸른복지사무소 대표)

일시 | 2020년 6월 12일 (금) 13시

장소 | 서울역 티원

주최 |  **사회복지법제학회**  
ACADEMY OF SOCIAL WELFARE AND LAW

후원 |  **한국사회복지법인협회**  
Korea Association of Social Welfare Foundations

 **자치법연구원**  
AUTONOMY LAW INSTITUTE

### III. 사회복지법제학회 제규정

#### 사회복지법제학회 회칙

제정 : 2009년 6월 13일

개정 : 2016년 4월 14일

#### 제1장 총 칙

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

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

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

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

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

#### 제2장 회 원

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

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

1. 대학에서 강의를 하거나 하였던 사람
  2. 사회복지 관련 전공으로 학위를 취득한 사람
  3. 국회의원, 지방의회의원의 직에 재직하거나 하였던 사람
  4. 판사, 검사, 변호사의 직에 재직하거나 하였던 사람
  5. 공무원의 직에 재직하거나 하였던 사람
  6. 사회복지사, 노무사, 기타 사회복지와 관련된 직역에 종사하는 사람
  7. 연구기관에서 사회복지와 관련된 분야의 연구를 수행하는 사람
  8. 사회복지에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람
- ③ 준회원은 이사회의 승인을 얻어 될 수 있다.
- ④ 특별회원은 본 학회의 취지에 찬동하고 적극적으로 본 학회 사업에 찬조하거나 본 학회 발전에 공헌한 사람으로서 이사회의 승인을 얻어 된다.
- ⑤ 단체회원은 국내외의 단체 또는 연구기관으로서 이사회의 승인을 얻어 된다.

- 제 6 조 (회원의 권리) ① 회원은 학회 임원 선거권 및 피선거권을 가지며 총회에 참석하여 법인의 활동에 관한 의견을 제안하고 의결에 참여할 권리를 가진다.
- ② 회원은 학회의 각종 업무와 사업에 참여할 수 있는 권리를 가진다.
- ③ 회원은 학회의 자료 및 출판물을 제공받으며, 학회운영에 관한 자료를 열람할 수 있다.

제 7 조 (회원의 의무) 회원은 다음의 의무를 진다.

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

제 8 조 (회원의 탈회와 자격정지)

- ① 회원은 서면 또는 전자우편(e-mail) 등으로 탈퇴원을 제출함으로써 퇴회할 수 있다.
- ② 회원이 학회의 명예를 훼손하였거나 학회의 정관을 위반하였을 때에는 이사회의 의결을 거쳐 퇴회시킬 수 있다.
- ③ 회원이 정당한 사유 없이 3회 이상 회비를 납부하지 아니하는 때에는 이사회의 의결을 거쳐 회원자격을 정지시킬 수 있다.
- ④ 전회계년도와 당회계년도 회비를 미납한 회원은 의결권을 행사할 수 없다.
- ⑤ 퇴회 및 자격정지로 인하여 회원의 자격을 상실한 경우에는 납부한 회비 등에 대한 권리를 요구할 수 없다.

### 제3장 임 원

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

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

② 본 학회에 고문, 명예회장을 둘 수 있다.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

② 임원은 임기만료 후라도 후임자가 취임할 때까지는 임원으로 직무를 수행한다.

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

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

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

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

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

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

## 제4장 총 회

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

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

- 제20조 (총회 소집의 특례) ① 회장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 소집요구가 있을 때에는 그 소집요구일로부터 20일 이내에 총회를 소집하여야 한다.  
 1. 재적이사 과반수가 회의의 목적을 제시하여 소집을 요구한 때  
 2. 법인의 재산상황 및 총회, 이사회의 운영과 그 업무에 관하여 시정요구 및 보고를 하기 위하여 감사가 제15조 제5항 제4호에 따른 소집을 요구한 때  
 3. 정회원 3분의 1이상이 회의의 목적을 제시하여 소집을 요구한 때  
 ② 총회 소집권자가 궐위되거나 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. 사회복지기본법	
(1) 사회복지서비스법제	
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 부연하기 위한 내용주와 인용 및 참고한 자료의 출처를 밝히는 각주는 해당 부분의 오른쪽 위에 논문 전편을 통해서 일련번호를 붙이고(예: ...하였다.<sup>1)</sup>), 그 페이지 하단에 각주로 처리한다. 다만, 인용 및 참고한 자료의 출처를 밝히는 각주는 가능한 한 다음과 같이 표시하고, 그 자료의 내역을 정리한 참고문헌을 논문의 말미에 첨부한다.

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

3. 외국문헌의 경우 그 나라의 표준적인 인용방법에 따른다.

⑥ 재인용할 경우의 각주는 다음과 같이 표기한다.

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

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

제 8 조[참고문헌] 참고문헌은 다음의 각 호의 방식으로 정리한다.

1. 본문에 인용 또는 언급된 참고문헌은 국내문헌과 외국문헌(동, 서양의 순)으로 구분하되 저자의 성을 기준으로 전자는 가나다의 순으로, 후자는 알파벳의 순으로 배열한다.

2. 참고문헌은 저자, 제목, 출판사항, 출판년도의 순으로 다음과 같이 기재한다.

- 1) 단행본인 경우 [저자명, 서명, 출판사항, 출판연도]

예) 김철수, 「학설 판례 헌법학(상)」. 박영사, 2008

- 2) 일반논문인 경우 [저자, 논문제목, 수록서명 및 발행제호, 출판연도]

예) 윤상용, “장애인 이동권 보장을 위한 바람직한 입법방향”, 「보건복지포럼」, 제95호, 1999

- 3) 학위논문인 경우 [저자, 논문제목, 학위성격, 수여기관명, 출판연도]

예) 서정희, 장애인 사회보장수급권의 실효성에 관한 기준, 박사학위논문, 서울대학교 대학원,

2009

4) 기타 저자가 없는 경우

예) 보건복지백서 2006. 보건복지부, 2007.

5) 외국문헌은 그 나라의 표준적인 인용방법과 순서에 의하여 정리한다.

제9조[학회지 발행횟수와 발행일] 학회지의 발행횟수는 연 3회로 하고 그 발행일은 5월31일, 8월 31일, 11월 30일로 한다. 다만 회원의 연구활동 정도 및 논문접수상황 등을 고려하여 중간이 필요한 경우에는 편집위원회가 이를 정할 수 있다.

제 10 조[학회지의 전자출판 등] ① 학회지는 종이 문서 외에 전자출판이나 인터넷 홈페이지에 게재하는 등의 방법을 통하여 발행할 수 있다.

② 학회지에 원고를 기고한 자는 기고 시에 전자출판에도 동의한 것으로 본다. 단 기고자가 전자출판에 동의하지 않는다는 의사표시를 한 논문은 전자출판에서 제외한다.

[부 칙]

부칙(2010.05.07)

(시행일) 이 규정은 제정한 날부터 시행한다.

부칙(2014.06.13)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

부칙(2015.10.30)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

부칙(2016.03.31)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

부칙(2016.11.05)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

부칙(2017.12.01)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

## 사회복지법제학회 논문심사규정

제정 : 2010년 5월 7일

개정 : 2016년 11월 5일

제1조 【목적】 이 규정은 한국복지법제학회의 학회지인 『사회복지법제연구』에 기고한 논문의 심사에 관한 지침을 마련함을 목적으로 한다.

제2조 【심사위원 선정과 심사의뢰】 ① 논문접수가 마감되면 편집위원장은 편집위원회를 소집하여 논문심사절차를 진행하여야 한다.

② 편집위원회는 심사하기로 한 논문에 대하여 한 편당 3인씩의 심사위원을 선정하여 심사를 의뢰한다. 이 때 논문기고자와 명백히 특별한 관계에 있어 심사의 공정성을 해칠 우려가 있는 사람을 심사위원으로 선정해서는 안 된다.

③ 편집위원회는 특히 필요한 경우 편집위원 이외에, 해당 분야의 전문가를 논문의 심사위원으로 위촉할 수 있다.

④ 편집위원장은 심사위원의 선정 및 심사의 진행에 관한 기밀이 외부로 누설되지 않도록 필요한 조치를 취하여야 하며, 심사위원은 자신의 논문심사 사실을 타인에게 알려서는 안 된다.

제3조 【심사기준 및 절차】 ① 심사위원이 논문을 심사할 때에는 논문의 질, 논문의 독창성, 논문의 전문성, 논문의 논리적 체계성, 근거 제시의 적절성, 표절·모방여부, 기고요령의 준수 및 분량 등을 종합적으로 감안하여 심사의견을 제출하여야 한다.

② 심사위원은 편집위원회로부터 논문을 접수한 날로부터 14일 이내에 논문에 대한 심사를 완료하고 [별표 1]의 서식에 의한 『사회복지법제연구』 게재신청논문심사서를 작성하여 편집위원회에 제출하여야 한다.

③ 심사위원은 심사기준별로 논문심사서의 정량평가부분에 “√” 표기를 하여야 하며, 종합판정심사의견부분에 정성평가 사항을 자세히 기술하여야 한다.

④ 심사위원은 ‘판정’ 의견을 기재할 때는 다음의 요령을 따른다.

1. 정량평가결과 90점 이상인 경우에는 “게재 가(可)”에 “√”에 표기를 한다.
2. 정량평가결과 80점 이상 90점 미만인 경우에는 “수정후 게재”에 “√”에 표기를 한다.
3. 정량평가결과 70점 이상 80점 미만인 경우에는 “수정후 재심사”에 “√”에 표기를 한다.
4. 정량평가결과 70점 미만인 경우에는 “게재 불가(不可)”에 “√”에 표기를 한다.
5. 심사자는 정성평가의 결과가 정량평가결과에 반영되도록 평가하여야 하며, 필요할

경우 제2호에도 불구하고 “게재 가(可)” 판정을 할 수 있다.

심사위원의 판정	편집위원회 종합판정
○, ○, ○	게재 확정
○, ○, □	
○, ○, △	
○, ○, ×	
○, □, □	수정 후 게재
○, □, △	
○, □, ×	
□, □, □	
□, □, △	수정 후 재심사
□, □, ×	
○, △, △	
○, △, ×	
□, △, △	
□, △, ×	
△, △, △	게재 불가
△, △, ×	
○, ×, ×	
□, ×, ×	
△, ×, ×	
×, ×, ×	

※ ○=“게재 가”, □=“수정 후 게재”, △=“수정 후 재심사”, ×=“게재 불가”

※ ○=“게재 가”, □=“수정 후 게재”, △=“수정 후 재심사”, ×=“게재 불가”

⑤ 편집위원회의 종합판정 결과, ‘수정 후 재심사’로 판정된 논문에 대하여는 재심사절차를 진행한다. 이 때 초심에서 ‘게재 가’ 또는 ‘수정 후 재심사’ 판정을 한 심사위원은 바꾸지 아니하고, ‘게재 불가’ 판정을 한 심사 위원은 다른 사람으로 교체하여 심사를 의뢰한다.

⑥ 재심사는 ‘게재 가’와 ‘게재 불가’의 두 종류로만 판정하며, 초심의 결과와 재심사 결과를 합산하여 ‘게재 가’가 둘 이상이면 ‘게재’로 최종 확정한다.

제4조 【수정지시】 ① 논문의 집필형식이 본 학회의 규정에 맞지 않거나 미흡하여 ‘수정 후 재심사’ 판정을 받은 논문에 대하여는 편집위원장이 수정지시를 하여야 한다.

② 수정 후 지시에 집필자가 불응하거나 2차에 걸친 통지에도 불구하고 수정논문을 기간 내에 제출하지 않을 때에는 편집위원회의 결정으로 논문의 학회지 게재를 거부할 수 있다.

③ ‘게재 확정’으로 판정된 경우라도 편집위원회의 판단에 따라 수정이 필요하다고 여길 때에는 내용상 수정지시를 할 수 있다.

④ 학회지에 논문을 기고한 회원이 본 규정에 정한 의무를 이행하지 아니한 때에는 해당 논문에 대한 심사절차가 종료된 경우라도 편집위원회의 결정으로 해당 논문의 학회지 게재

를 거부할 수 있다.

제5조 【심사료의 지급】 편집위원회가 논문심사위원으로 선정하여 논문심사를 의뢰한 사람에 대하여는 논문 기고자가 납부한 심사료의 한도 내에서 심사사례비를 지급할 수 있다.

[부 칙]

부칙(2010.05.07.)

(시행일) 이 규정은 제정한 때부터 시행한다.

부칙(2015.06.04.)

(시행일) 이 규정은 개정된 때부터 시행한다.

부칙(2016.03.31.)

(시행일) 이 규정은 개정된 때부터 시행한다.

부칙(2016.11.5)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

[별표 1]

『사회복지법제연구』 게재신청 논문심사서

게재지	『사회복지법제연구』 통권 제 호		심사일	20 . . .	
심사위원	소 속		성 명		
대상논문					
판정	1) 게재 가 ( )				
	2) 수정 후 게재 ( )				
	2) 게재 불가 ( )				
	3) 수정 후 재심사 ( )				
심시기준	매우 적정	적정	보통	부적정	매우 부적정
	(20)	(18)	(16)	(14)	(12)
논문의 질					
논문의 독창성과 전문성					
논문의 논리적 체계성					
근거제시의 적절성					
투고요령 준수					
표절 및 모방여부	있음( )		없음( )		
종합판정의견					

※ 심사의견 작성 시 유의사항

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

사회복지법제학회 편집위원회

## 사회복지법제학회 편집위원회규정

제정 : 2010년 5월 7일

개정 : 2016년 11월 5일

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

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

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

② 편집위원은 본회의 정회원 중에서 회장이 임명한다.

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

제 4 조[업 무] 위원회의 주요업무는 다음 각 호와 같다.

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

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

② 위원회는 편집위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 결정한다.

③ 위원회는 학회지 기타 발간물에 기고된 원고에 대하여 게재여부를 결정한다.

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

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

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

⑦ 편집위원장은 위원회의 업무를 효율적으로 처리하기 위하여 편집간사를 둔다.

제 6 조[규정개정] 이 규정은 이사회회의 의결로 개정할 수 있다.

[부 칙]

부칙(2010.05.07.)

(시행일) 이 규정은 제정한 때부터 시행한다.

부칙(2015.06.04.)

(시행일) 이 규정은 개정된 때부터 시행한다.

부칙(2017.01.01.)

(시행일) 이 규정은 개정된 때부터 시행한다.

## 사회복지법제학회 연구윤리규정

제정 : 2010년 5월 7일

개정 : 2016년 11월 5일

제1조(목적) 이 규정은 연구 논문의 저자는 물론 학술지의 편집위원과 심사위원이 지켜야 할 연구윤리의 원칙과 기준 및 연구윤리위원회(이하 '위원회'라 한다)의 구성 및 운영에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제2조(연구자의 책임) 연구자는 자신이 실제로 하거나 기여한 내용에 대해서만 업적으로서 인정 받으며 그 내용에 대하여 책임을 져야 한다.

제3조(연구부정행위의 정의) 이 규정에서 제시하는 연구부정행위(이하 "부정행위"라 한다)는 연구과제의 제안, 연구과제의 수행, 연구결과의 발표 등에서 행하여진 행위로서 다음 각 호의 행위를 말한다.

1. 타인의 연구내용이나 결과 혹은 아이디어 등을 정당한 승인 또는 인용 없이 도용하는 행위
2. 연구내용 또는 결과에 대하여 공헌 또는 기여를 한 사람에게 정당한 이유 없이 논문저자 자격을 부여하지 않거나, 공헌 또는 기여를 하지 않은 자에게 논문저자 자격을 부여하는 행위
3. 허위의 자료, 결과기록, 보고 등을 연구결과로서 제출하는 행위
4. 연구자료 또는 장비 혹은 과정을 조작하거나 데이터 또는 결과를 바꾸거나 생략하여 연구기록이 정확하게 표현되지 않도록 하는 행위
5. 본인 또는 타인의 부정행위의 의혹에 대한 조사를 고의로 방해하거나 제보자에게 위해를 가하는 행위
6. 그 밖에 이 항에서 정한 것을 제외하고 연구윤리위원회가 연구부정행위로 결정하는 행위

제4조(중복투고의 금지) ①국내외를 막론하고 이전에 출판된 자신의 연구물(게재 예정이거나 심사 중인 연구물 포함)을 새로운 연구물인 것처럼 출판하거나 투고해서는 아니 되며, 동일한 연구물을 유사 학회 등에 중복하여 투고해서도 아니 된다. 단, 편집위원회의 특별한 요청에 의해 투고하는 경우는 그러하지 아니하다.

②투고 이전에 출판된 연구물(박사학위 논문 포함)의 일부를 사용하여 투고하고자 할 경우에는 학술지의 편집자에게 이전 출판에 대한 정보를 제공하고 편집자는 이에 대하여 중복 게재나 이중 출판에 해당하는지의 여부를 확인하여야 한다.

제5조(인용 및 참고 표시) ①다른 사람의 저술이나 공개된 학술 자료를 인용할 경우에는 「한국사회

법제학회지 논문투고규정」에 정해진 방법에 따라 정확하게 기술하여야 하며, 상식에 속하는 자료가 아닌 한 반드시 그 출처를 명백히 밝혀야 한다.

②개인적인 접촉을 통해서 얻은 자료의 경우에는 그 정보를 제공한 연구자의 동의를 받은 후에 인용할 수 있다.

제6조(연구윤리규정준수확인서 등) 연구물을 투고하는 경우에는 (별지 1)의 연구윤리규정준수확인서 및 저작권활용 동의서를 작성하여 제출하여야 한다.

제7조(편집위원회의 평가) ① 편집위원회는 투고된 논문의 게재 여부에 대하여 저자의 인격과 학자로서의 독립성을 최대한 존중하면서 평가하여야 한다.

② 편집위원회는 학술지 게재를 위해 투고된 논문을 저자의 성별, 나이, 소속 기관은 물론이고 어떤 선입견이나 사적인 친분과 무관하게 논문의 수준과 투고 규정에 근거하여 공정하게 취급하여야 한다.

③ 편집위원회는 투고된 논문의 평가를 해당 분야의 전문적 지식과 공정한 판단 능력을 지닌 심사위원에게 의뢰하여야 하며, 심사위원은 객관적 심사가 이루어질 수 있도록 최선의 노력을 다하여야 한다.

제8조(편집위원회의 비공개 의무) 편집위원회는 투고된 논문의 게재 여부가 결정될 때까지는 저자에 대한 사항이나 논문의 내용을 공개해서는 아니 된다.

제9조(편집위원회의 통지의무) 편집위원회는 심사위원의 투고된 논문심사와 관련한 문제 제기 등 사항이 발생할 경우, 편집위원회에 신속히 알리고 그에 대한 적절한 대응을 하여야 한다.

제10조(심사위원의 평가) ①심사위원은 전문 지식인으로서의 저자의 독립성을 존중하여야 하며, 평가 의견서에는 논문에 대한 자신의 견해를 밝히되, 보완이 필요하다고 생각되는 부분에 대해서는 그 이유를 설명해야 한다.

②심사위원 자신이 논문의 내용을 평가하기에 적임자가 아니라고 판단될 경우에는 본 학회 편집위원회에 그 사실을 통지하여 심사위원의 교체를 요청하여야 한다.

③심사위원은 학술지의 편집위원이 의뢰하는 논문을 심사규정에서 정한 기간 내에 성실하게 평가하여야 하고 그 결과를 편집위원회에 통지하여야 한다.

④심사위원은 심사의뢰 받은 논문이 이미 다른 학술지에서 출판되어 중복투고 되었거나 기타 연구윤리부정행위에 해당하는 문제를 발견하였을 때에는 편집위원회에 해당 사실을 지체 없이 알려야 한다.

제11조(심사위원의 객관적이고 공정한 평가의무) 심사위원은 심사 의뢰를 받은 논문에 대하여 개인적인 학술 신념이나 저자와의 사적 친분 관계를 떠나 객관적이고 공정한 기준에 의하여 평가하여야 한다.

제12조(심사위원의 비밀유지의무) 심사위원은 심사 대상 논문에 대한 비밀을 지켜야 한다. 논문 평가를 위해 특별히 조인을 구하는 경우가 아니라면 논문을 다른 사람에게 보여주거나 논문 내용을 놓고 다른 사람과 논의하여서는 아니 된다. 또한 논문이 게재된 학술지가 출판되기 전에 논문의 내용을 인용해서는 아니 된다.

제13조(위원회의 구성 및 임기) ① 위원회는 위원장 1인을 포함한 5인 이상의 위원으로 구성한다.  
② 위원장과 위원은 이사회의 추천을 받아 이사 중에서 학회의 회장이 임명한다.  
③ 위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다.  
④ 위원 중에 결원이 생긴 때에는 지체없이 후임위원을 위촉하며, 그 임기는 잔여기간으로 한다.

제14조(위원장 등의 임무) ① 위원장은 회의를 주재하고 위원회를 대표한다.  
② 위원장의 유고시에는 위원 중 연장자가 위원장의 직무를 대행한다.

제15조(위원회의 지위) 위원회는 직무범위에 속하는 권한을 행사함에 있어서는 독립성을 보장받는다.

제16조(위원회의 기능 및 직무) 위원회는 학회 회원의 윤리에 관한 제반사항 및 본 규정 제3조에 위반되는 행위에 대하여 심의하고 심의결과에 따른 필요한 조치사항을 결정한다.

제17조(위원회 회의) ① 위원회 회의는 위원장이 소집하고 그 의장이 된다.  
② 위원장은 회장 또는 위원 3인 이상의 요청이 있을 때에는 회의를 소집하여야 한다.  
③ 회의는 다른 특별한 규정이 없는 한, 재적위원 3분의 2 이상의 출석으로 개최하며 출석위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다.  
④ 위원장은 서면으로 각 위원에게 회의안건 및 필요한 사항을 기재하여 적어도 회의개최일 10일 전에 통지하여야 한다.  
⑤ 위원회의 회의와 의사록은 공개하지 아니한다. 단, 필요한 경우에는 위원회의 결정에 따라 의사록을 공개할 수 있다.

제18조(심의신청) ① 학회 회원 또는 이해관계당사자는 위원회에 서면으로 특정 회원의 특정행위가 제3조 윤리규정에 위반하는지 여부에 관한 판단을 신청할 수 있다.  
② 위원장은 전항에 따른 신청서가 접수되면 조속히 위원회를 소집하여야 한다.

제19조(조사절차와 심의결과 통지 등) ① 위원회는 제18조 제1항의 심의신청사항에 대하여 진상조사가 필요하다고 인정한 때에는 즉시 조사절차를 개시하여야 한다.  
② 위원회는 전항의 조사절차에서 피신청인에게 소명기회를 부여하여야 한다. 다만, 피신청인이 이에 응하지 않을 경우에는 이의가 없는 것으로 간주한다.  
③ 표절문제를 확인하기 위하여 논문표절방지시스템을 활용할 수 있다.

- ④ 위원회는 피신청인, 신청인 및 관계인에게 자료제출을 요구하거나 관련자들을 출석하게 하여 의견을 청취할 수 있다.
- ⑤ 위원회는 심의신청사항의 진상을 조사하기 위하여 필요한 때에는 위원회에 특별조사위원회를 둘 수 있다.
- ⑥ 위원회는 심의신청사항에 대한 조사를 종료한 때에는 신청인에게 심의결과를 서면으로 10일 이내 통지하여야 한다.

제20조(제재) ① 위원회는 객관적인 증거에 의거하여 학회 회원의 윤리에 관한 제반사항 또는 제3조에 위반되는 행위를 한 학회 회원에 대하여 주의 환기, 비공개 경고, 공개 경고, 시정 권고 등 적절한 조치를 내릴 수 있다.

- ② 위원회는 전항의 조치를 이행하지 않거나 기타 사안이 중대하여 징계가 필요하다고 판단된 경우에는 이사회에 적절한 제재조치를 요구할 수 있다.
- ③ 위원회의 제재 요구가 있을 경우, 회장은 이사회를 통하여 제재 여부 및 제재 내용을 최종적으로 결정한다. 연구윤리규정을 위반했다고 판단된 회원에 대해서는 회원자격의 정지, 제명 등의 제재를 할 수 있고, 이 조치를 소속기관을 포함한 대외에 공표할 수 있다.
- ④ 사회복지법제연구에 게재된 논문이 표절로 판명되거나 다른 학술지에 게재된 논문이 다시 게재된 것으로 판정이 된 경우에는 다음 각 호의 조치를 하여야 한다. 1호 내지 4호의 조치는 반드시 병과한다.

1. 논문의 게재취소
2. 논문의 게재취소사실을 학회 홈페이지에 공지
3. 향후 3년간 논문투고 금지
4. 한국연구재단 등 관계 기관에 세부적인 사항을 통보
5. 연구비지원을 받아 작성된 논문의 경우 해당 연구지원기관에 세부사항 통보
6. 기타 필요한 조치

⑤ 전항 제2호의 공지는 저자명, 논문명, 논문의 수록 권·호수, 취소일자, 취소이유 등이 포함되어야 한다.

⑥ 제19조 제5항에 따라 위원회가 해당 위원회에 회부한 사항에 대해서는 그 해당 위원회로부터 결과를 통보받아 이를 심의하고, 필요한 경우에는 제3항의 조치를 취하여야 한다.

제21조(재심의) ① 신청인 또는 피신청인은 위원회의 결정에 대하여 위원회의 결정을 통보받은 날로부터 14일 이내에 위원회에 재심을 요청할 수 있다.

② 위원회는 재심요청이 있을 때에는 즉시 재심여부를 결정하여야 하며, 재적위원 과반수의 찬성으로 재심이 필요하다고 인정되면 제19조 및 제20조의 절차를 진행하여야 한다.

제22조(체척, 기피, 회피) ① 위원회의 위원이 조사대상사건과 직접적인 이해관계가 있는 때에는 조사

절차에서 제척된다.

② 피신청인은 위원회의 위원에 대하여 공정한 조사를 기대하기 어려운 객관적 사유가 있는 때에는 기피의 신청을 할 수 있으며, 이에 대하여 위원회는 지체 없이 결정하여야 한다.

③ 제2항의 사유가 있는 때에는 위원은 회피할 수 있으며, 이에 대하여 위원회는 지체 없이 결정하여야 한다.

④ 전항에 따라 제척, 기피, 회피된 위원이 3인 이상인 경우에는 회장은 그 위원의 수 범위 내에서 임시윤리위원을 위촉할 수 있다.

제23조(조사 등의 비밀유지의무) 피신청인 등에 대한 조사 및 조사결과 등 일체의 사항은 비밀로 하며, 조사절차에 참여한 자는 조사 또는 직무수행 상 알게 된 개인의 사생활 또는 비밀 등을 누설하여서는 아니 되고, 그 직을 그만둔 후에도 같다.

제24조(연구윤리규정의 개정) 연구윤리규정의 개정은 이사회 의 일반 의결절차에 따라 한다.

[부 칙]

부칙(2010.05.07.)

(시행일) 이 규정은 제정한 때부터 시행한다.

부칙(2016.11.05.)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

(별지 1)

## 연구윤리규정준수 확인서 및 저작권활용 동의서 (사회복지법제연구 제○호)

사회복지법제학회 귀중

논문제목:

### 연구윤리규정준수 확인서

저자(들)는 사회복지법제학회의 연구윤리규정을 준수하여 논문을 작성하였으며, 특히 아래의 사항에 대하여 확인합니다.

1. 투고논문이 저자의 지적 창작이며 타인의 저작권을 침해한 바 없음
2. 저자는 투고논문의 작성에 실질적인 지적 공헌을 하였으며, 투고논문의 내용에 대하여 모든 책임을 부담함
3. 투고논문은 타인의 명예 등 권리를 침해한 바 없음
4. 투고논문은 과거에 출판된 적이 없으며, 다른 학술지에 중복 게재를 위하여 투고하지 않았고, 투고할 계획이 없음
5. 사회복지법제학회지인 『사회복지법제연구』 발행인은 투고논문에 대한 저작권 침해에 대하여 이의제기, 고소 기타 저작권 보호를 위한 제반 권리를 보유함

### 저작권활용 동의서

투고자는 본 논문이 사회복지법제학회지인 『사회복지법제연구』에 게재될 경우, 정보통신망을 통한 논문의 제공·DB구축을 위하여 저작물의 내용을 변경하지 않는 범위 내에서 편집을 할 권리 및 복제권·공중송신권·배포권·출판권 등 저작물의 이용에 관한 배타적인 권리를 사회복지법제학회에 위임합니다.

20 년 월 일

저자	성명	소속	이메일	연락처	서명
제1저자					
교신저자					
공동저자 1					
공동저자 2					

## IV. 2019년 사회복지법제학회 임원 명단

### 1. 명예회장

명예회장	송정부 (상지대학교)
명예회장	신복기 (부산대학교)
명예회장	홍정선 (지방자치단체 중앙분쟁조정위)

### 2. 회장

법학 회장	최승원 (이화여자대학교)
사회복지학 회장	윤찬영 (전주대학교)

### 3. 부회장 10인 이내 :

수석부회장(사회복지학)	이승기 (성신여자대학교)
사회복지학	이명현 (경북대학교)
법학	차선자 (전남대학교)
	조성규 (전북대학교)
	우주형 (나사렛대학교)
실무	윤동성 (순천 성신원)
	박용오 (한국사회복지사협회 사회복지인적자원연구원)

### 4. 감사 2인

사회복지학	조윤영 (초록우산 부산아카데미)
법학	윤현석 (원광대학교)

## 5. 집행이사회

	위원장
총무 분과	사회복지학: 김광병 (청운대학교)
	법학: 윤석진 (강남대학교)
연구 분과	사회복지학: 서동명 (동덕여자대학교), 김태동 (김포대학교), 우수명(대 림대학교)
	법학: 김대인 (이화여자대학교), 장선미 (이화여자대학교)
학술 분과	사회복지학: 우수명 (대림대학교), 김수정 (부산가톨릭대학교)
	법학: 김영미 (근로복지공단), 장선미 (이화여자대학교)
편집 분과	사회복지학: 김수정 (부산가톨릭대학교)
	법학: 김상태 (순천향대학교), 손현 (한국법제연구원)
교육 분과	사회복지학: 류미령 (강동대학교), 이홍직 (강남대학교)
	법학: 김태환 (한국여성정책연구원), 김도년 (한국소비자원)
대외 협력 분과	사회복지학: 이채식 (우송정보대학), 김광래 (장애인직업재활시설)
	법학: 김은주 (제주대학교), 최윤영 (이화여자대학교), 최환용 (한국법 제연구원)
재무 분과	사회복지학: 박은앙

	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), 박가람 (법무법인 소헌)
간사	임주리, 마상훈, 하민정, 성윤희, 강지선, 이경은, 박성수, 황희옥

## V. 사회복지법제학회 활동 안내

### 1. 사회복지법제학회 학술행사 안내

□ 5월, 10월 상·하반기 두 차례 학술대회를 개최합니다.

### 2. 사회복지법제학회 연구회 운영 안내

□ 매월 연구회를 진행하며, 연속적인 논의를 할 수 있도록 합니다.

### 3. 사회복지법제학회 학술지 『사회복지법제연구』 발간 안내

□ 『사회복지법제연구』는 학술대회 발표논문, 일반논문, 사회복지관련 법령 해설, 판례 평석, issue와 쟁점, 주요 해외 법령소개 및 논문 번역 등 다양한 주제로 만들어가고자 합니다. 『사회복지법제연구』의 구성 및 편집에 관한 고견과 회원 여러분의 옥고를 부탁드립니다.

### 4. 회비납부 안내

□ 사회복지법제학회는 회원여러분의 회비로 운영되고 있으며, 학술대회 참가 시 납부 영수증을 배부해드리거나 요청 시 우편으로 발송해드립니다.

학회 발전을 위한 회원 여러분의 많은 관심과 애정 부탁드립니다.

- |  |
|--|
| (1) 연 회 비 : 회장 100만원 / 부회장 50만원 / 이사 10만원<br>일반회원 5만원 / 일반 단체회원 10만원 / 기관 및 협의회 20만원 |
| (2) 입금계좌 : 신한은행 140-011-374719 (예금주: (사)사회복지법제학회)                                    |

사회복지법제연구 2020. 05. 제11권 제1호  
(통권 제17호)

SOCIAL WELFARE AND LAW JOURNAL Vol. 17

인 쇄: 2020년 05월 27일

발 행: 2020년 05월 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