SOCIAL WELFARE AND LAW JOURNAL

사 회 복 지 법 제 연 구

사회복지법제학회
사회복지법제연구 통권 제20호 2021년 05월

[권두언]

[기획 논문]

아동의 '원가정보호'와 '가정내양육'에 대한 국가지원 확대 방안
- 아동복지법 개정 방향을 중심으로- ..... 장영인 3

[일반논문]

사회복지전담공무원 정원 관리 자치법규 운영 사례 연구 ..... 황미경·김광병·김형태 53

사회정책에 대한 헌법재판소의 관점 변화 고찰 ..... 허용창 67

장애인복지서비스 연계를 위한 법적 제도화 방안 고찰 ..... 이승기 93

영아의 생명·발달 및 안전에 관한 권리 보장 연구 ..... 차선자 115

사회서비스 공공계약법제에 대한 고찰:
EU 및 영국법과의 비교를 중심으로 ..... 김대인 155

취약노인 재산관리지원서비스 도입에 관한 사회복지 실천가의 인식에 관한 연구
..... 김효정·제철웅·이현주 189

[사회복지법제학회 관련 자료] 225

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

CONTENTS

[FOREWORD]

Proposals to expand public support for “home care for children” and “child rearing by parents” : Focusing on the revision of the Child Welfare Act ..... Jang, Young In 3

[ARTICILES]

A Case Study on Operation of Local Laws and Regulations Managing the Full capacity for Government Employees in Social Welfare Field ..... Hwang, Mee Kyoung·Kim, Kwang Byung·Kimg, Hyeong Tae 37

Examining the Change in the Perspectives of the Constitutional Court on Social Policy ..... Heo, Yong Chang 67

A Study on the legal institutionalization plan for the Service Collaboration of welfare services for Persons with Disabilities ..... Lee, Seung Ki 93

A Study on Guarantee of the Rights to Infant's Life, Development, and Safety ..... Cha, Seon Ja 115

A Study on Public Contract Law of Social Service: Focusing on the Comparison with European Union and United Kingdom Law ..... Kim, Dae In 155

A Study on the Perception of Social Work Practitioners on the Introduction of Property Management Support Services for Vulnerable Older Adults ..... Kim, Hyo Jung·Je, Cheol Ung·Lee, Hyun Joo 189

[MISCELLANY INFORMATION] 225

<권두언>

존경하는 사회복지법제학회 회원님 여러분, 올해는 유난히 무더위가 빨리 찾아오는 것 같습니다. 코로나 펜데믹이 빨리 끝나서 창공을 나는 새와 같은 시원함을 만끽하시길 기원하며 「사회복지법제연구」 제12권 제1호의 발간으로 인사드립니다.

사회복지법제학회는 2008년 10월에 “더불어 사는 사회형성 내지 사회통합을 위한 치밀한 복지사회시스템 구축에 기여하기 위하여, 학제간 공동연구, 민관·산학연 연계, 이론실무의 결합, 필드를 위한 법적 지원 등을 목표로 하는 학회 설립을 하고자” 뜻을 함께 하면서 그 동안 많은 회원님들이 끊임없이 노력하고 헌신적으로 참여해 주셨습니다. 그 결과 2009년 6월에 (사)사회복지법제학회 창립, 2010년 10월에 「사회복지법제연구」 창간호 발행, 2018년 5월에 「사회복지법제연구」가 한국연구재단에서 실시한 학술지평가에서 등재지로 선정, 2019년에 학회 창립 10주년을 맞이하면서 ‘사회복지와 법학, 양 학문분야 간 융·복합적 학문연구’라는 핵심이념을 잃지 않고 국내 유일의 사회복지법제분야 융합학회로 발전을 거듭해 나가고 있는 것을 모두가 확인하기도 하였습니다. 이 모든 것들이 회원님들의 끊임없는 노력과 헌신적인 참여의 결과라서 더욱 소중하게 느껴집니다.

금번 「사회복지법제연구」 제12권 제1호에는 아동, 장애인, 노인 등 다양한 대상과 주제로 많은 연구자들께서 소중한 옥고를 투고해 주셨습니다. 논문심사위원회와 편집위원회의 엄정한 심사를 토대로 학회의 창립 목적과 학회지의 학술적 성향에 부합하는 연구논문 7편을 최종 선정하였습니다. 사회복지전담공무원 정원 관련 자치법규 운용 사례 연구, 사회정책에 대한 헌법재판소의 관점 변화 고찰, 장애인복지서비스 연계를 위한 법적 제도화 방안 고찰, 영아의 인권 보장을 위한 법과 제도연구, EU와 영국의 사회서비스 공공계약법제, 취약노인 재산관리지원서비스 도입에 관한 노인서비스 종사자들의 인식에 관한 연구, 아동의 ‘원가정보호’와 ‘가정내양육’에 대한 국가지원 확대 방안 -아동복지법 개정방향을 중심으로- 등은 현장과 정책에 바로 검토·적용해 보고 활용할 수 있는 현장감 있는 연구논문들이라 판단됩니다.

끝으로 귀한 논문을 투고해주신 모든 연구자분들께 먼저 진심어린 감사를 드립니다. 아울러 학회를 이끌어 주시는 공동회장님과 임원님들, 투고 논문의 엄정한 심사와 학회지 발간을 위해 수고해 주신 논문심사위원회와 편집위원회의 위원님들, 학회의 모든 행정업무 등을 잘 지원해 주시는 간사님들, 모든 분들께도 진심으로 감사의 말씀을 드립니다. 늘 건강하시고 행복하시기를 기원합니다.

2021년 05월

(사)사회복지법제학회 부회장
서정대학교 사회복지상담과 교수 박 용 오

기획 논문

사회복지법제학회
사회복지법제연구 제12권 제1호(통권 제20호) 2021년 05월
Korean Academy of Social Welfare and Law
Vol.12, No.1, May 2021

10.35589/SWLJ.2021.12.1.3

아동의 ‘원가정보호’와 ‘가정내양육’에 대한 국가지원 확대 방안
-아동복지법 개정 방향을 중심으로-*

장 영 인**

目 次

Ⅰ. 문제제기

Ⅱ. 이론적 검토
1. 원가정보호와 가정의 양육지원에 대한 법체계
2. 영국의 가정내양육의 지원

Ⅲ. 연구방법

Ⅳ. 분석결과
1. 보호대상아동에 대한 원가정보호의 조치
2. 지원대상아동에 대한 지원
3. 학대예방을 위한 가정양육의 지원
4. 지원대상아동의 선정과 전달체계
5. 지원대상아동 확대를 위한 개선방안

Ⅴ. 결론 및 제언

Ⅰ. 문제제기

현대사회에서 아동양육은 부모의 권리이자 책임으로 인식되고 있다. 유엔아동권리협약(이하 ‘협약’)도 양육의 1차적 책임은 부모에게 있으며(협약 제18조), 국가는 이를 존중하고(제5조), 부모의 양육책임의 이행을 지원해야 한다고 규정한다(제18조). 역사

* 투고일: 2021.05.09., 심사일: 2021.05.11.-2021.05.21., 게재확정일: 2021.05.21.
이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2019S1A3A2099593).
** 한라대학교 사회복지학과 교수

적으로 아동양육에 대한 국가개입이 확대되는 계기는 아동학대였다. 산업화, 도시화로 인해 전통적 공동체 해체와 더불어 아동학대가 심각한 사회문제로 부각하면서 19세기 영국과 미국에서는 학대로부터 아동을 보호하기 위한 국가개입이 확대되기 시작하였다(장영인, 2013;박언하, 2018; 장영인, 2019). 그러나 친권박탈과 아동의 분리보호 등 강력한 국가개입으로 인해 20세기 후반에 들어와 유럽 특히 영국을 중심으로 아동권리와 부모권한 간의 균형모색의 필요성이 제기되면서(장영인, 2013), 아동보호를 위해 부모와 국가가 협력하는 것으로 방향이 전환되었다. 1989년 영국 아동법, 1997년 독일 사회법 제8권은 이러한 관점을 잘 반영하고 있으며(장영인, 2021), 이후 아동양육에 어려움을 겪는 모든 부모에게 국가가 개별 가정의 욕구를 조사하여 필요한 지원을 하고 있다.

우리나라의 아동복지는 전쟁고아를 위한 시설보호로 시작되었다. 1961년 아동복리법이 제정되면서 민간이 설치한 고아원을 국가가 지원하는 규정이 만들어졌다. 그 후 국가의 주된 역할은 고아, 기아, 미아 등 소위 '요보호아동'의 시설보호를 국가가 지원하는 것이었다. 1981년 아동복지법으로의 법명 개칭과 전면개정을 통해 보호대상을 요보호아동에서 모든 아동으로 확대했지만, 국가의 지원대상은 여전히 요보호아동에 머물러왔다.

그러나 아동학대가 심각한 사회문제로 부각되면서 2000.1.12. 아동복지법 개정으로 아동보호전문기관에 의한 국가의 아동학대 개입이 본격화되었다.[1] 이후 현재까지 아동학대에 대한 국가개입의 범위가 확대되고 전달체계가 정비되어 왔다. 그 점에서 보면 아동복지법 개정의 역사는 아동학대 개입을 위한 법정비 과정이라고 해도 과언이 아니다.[2]

이 같은 법개정을 통해 국가개입의 대상이 되는 아동은 고아·기아 등에서 학대피해아동으로 확대되었다. 이들은 법적으로 '보호대상아동'(법 제3조제4호)[3]으로 정의된다. 보호방안의 초점은 가정외보호에 맞추어졌다. 특히 가정보호의 대체인 시설보호와 가정위탁보호가 보호조치의 주된 방식을 차지하고 있다.[4]

---

1) 이는 앞서 1997년 12월 가정폭력처벌법과 가정폭력방지법이 제정된 것과 동일한 맥락에서 이루어진 것이다. 그 이전에는 가정폭력은 오랫동안 가정사로 간주되어 국가가 개입을 꺼려왔다.

2) 2011.8.4. 아동복지법 전면개정(법률 제11002호)으로 아동복지전담공무원, 아동복지심의위원회 제도가 도입되었고, 2020.4.7. 개정으로 아동학대전담공무원제도가 도입되면서 아동학대 예방 및 대응 전달체계가 확대·재편되었다.

3) "보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동 또는 보호자가 아동을 학대하는 경우 등 그 보호자가 아동을 양육하기에 적당하지 아니하거나 양육할 능력이 없는 경우의 아동"(법 제3조제4호)

4) 최근 5년간 보호조치 되는 아동은 매년 약 4,000여명이며, 이중 60% 이상이 시설보호 조치된다.(국가통계포털(http://kosis.kr/index/index.do. 검색일: 2021.4.20)의 보호대상아동 발생과 보호조치 현황) 참조.

그러나 2011.8.4. 법개정으로 ‘보호대상아동’과 별도로 ‘지원대상아동’[5]이라는 개념이 도입되고, 제4장 제2절에 ‘취약계층 아동 통합서비스지원 및 자립지원 등’이라는 절이 도입되면서 가정외보호가 아닌 가정내보호, 즉 원가정보호에 대한 지원근거가 마련되었다. 나아가 2016년에는 제15조(보호조치)에 “시·도지사 또는 시장·군수·구청장(이하 ‘지자체장’)은 그 관할 구역에서 약물 및 알콜 중독, 정서·행동·발달 장애 등의 문제를 일으킬 가능성이 있는 아동의 가정에 대하여 예방차원의 적절한 조치를 강구하여야 한다(제15조제7항)”는 규정이 도입되었다. 이러한 법개정은 그간의 보호조치가 사후적이고 가정외보호 위주였던 것과 달리, ‘가정내보호’와 예방조치로서의 ‘원가정보호’를 포함하며 확대되었다는 점에서 주목할 만하다. 즉 아동의 입장에서 가정에서 보호받을 수 없는 상황이든, 부모의 입장에서 양육하기 어려운 상황이든, 모두 국가의 보호나 지원을 받을 수 있도록 가정내양육지원을 위한 법적인 근거규정이 확대된 것이다. 이는 국가와 지자체의 책무(법 제4조)인 “보호대상아동 및 지원대상아동의 권익 증진”(제2항)과 “아동이 태어난 가정에서 성장할 수 있도록 지원”하고, 이것이 어려울 때에는 “가정과 유사한 환경에서 성장할 수 있도록 조치하는 것”(제3항)이 구체화된 것이라고 볼 수 있다.

국가개입의 우선순위가 아동의 선가정보호인 이유는 현대사회에서 가정이 봉착한 양육부담과 곤란이 가중되었기 때문이다. 현대사회에서 대가족제도와 공동체의 해체로 인한 개별 가정의 양육부담은 출산기피로 이어질 만큼 매우 무겁다. 사회보장기본법이 2012년 전면개정(법률 제11238호)을 통해 사회보장의 정의에서 ‘출산’과 ‘양육’을 ‘사회적 위험’에 포함시킨 것도 이러한 현실을 반영한 것이다(법 제3조제1호). 즉 이제 양육은 사회적 지원이 필요한 사회적 위험으로 간주되고 있다. 영국이나 독일 등 선진국에서 아동양육에 어려움을 겪는 모든 부모나 아동을 국가가 지원하는 것도 이러한 이유 때문이다. 이들 나라에는 미국과 달리 아동학대 대응을 위한 별도의 독립기구를 지자체에 두는 대신, 아동보호서비스라는 포괄적 범주에서 아동양육의 어려움에 처한 개별가정에 대한 보편적인 지원과 학대예방 및 대응을 발전시켜왔다.[6] 우리나라도 아동양육의 어려움을 겪는 부모와 가정은 특정 계층이나 지역에 국한되지 않고 점점 증가하고 있다.

아동보호의 이러한 발전맥락에서 보면, 국가의 개입(특히 지원)의 대상을 확대하고 그 방법도 다양화할 필요가 있다. 앞서 살핀 법규정에도 이미 일부가 반영되어 있다. 즉 아동복지법은 ‘아동을 가정에서 건강하고 안전하게 양육’하는 것을 부모의 책무로 규정(제5조)하고 있으며, 부모의 양육이 어려움에 처한 아동을 ‘보호대상아동’이나 ‘지원대상아동’으로 규정하고(제3조), 아동이 ‘안정된 가정환경에서 행복하게 자라야 한

5) “아동이 조화롭고 건강하게 성장하는 데에 필요한 기초적인 조건이 갖추어지지 아니하여 사회적·경제적·정서적 지원이 필요한 아동”(법 제3조제5호).
6) 영국과 독일의 아동보호와 양육지원에 대해서는 장영인(2018)과 장영인(2021) 참고.

다'는 기본이념(제2조) 하에 국가는 '아동이 태어난 가정에서 성장할 수 있도록 (우선) 지원'할 책무를 규정(제4조제3항)하고 있다. 그러나 법에 명시된 이념과 국가책무는 이를 뒷받침하는 구체적이고 명확한 규정이 없으면, 실무에서는 반영되지 않을 수 있다. 위의 법이념과 관련규정에 따르면, 가정외보호 아동만이 아니라, 가정에서 양육되는 다수의 아동들도 국가의 보호나 지원이 필요하다. 예컨대 고아나 유기아를 제외한다면, 부모가 아동을 제대로 보호하고 양육할 수 없는 다양한 경우들, 예컨대 부모의 문제행동(학대나 방임 등)이나 양육역량이 부족한 경우, 또는 아동의 문제행동 등으로 부모가 양육하기 어려운 경우(제15조7항에 언급된 행동, 정서, 정신, 발달 등의 문제가 있는 아동 또는 가출이나 비행 아동) 등이 국가의 보호나 지원대상이 되어야 할 것이다. 그러나 이와 관련된 법규정은 다음과 같이 모호하고 불충분하다. 즉, 첫째, 보호대상아동에 대한 지자체의 보호조치에는 가정에서 분리된 아동의 가정외보호 이외에 '아동 또는 그 보호자에 대한 상담·지도'(제15조제1항제1호)라는 '원가정보호'규정이 있으며, 양육의 어려움이 큰 가정에 대한 '예방적 조치'(제15조제7항)도 포함되어 있는데, 이것이 가정에서 양육되면서 지원을 필요로 하는 '지원대상아동'과 어떻게 다른지가 모호하다. 둘째, 지원대상아동에 대한 지원의 근거규정도 현재로서는 취약계층에 대한 지원(제37조) 이외에는 없다.

이러한 점은 제도적 공백의 가능성을 보여준다. 따라서 아동보호에 대한 국가책무는 아동학대대응에 한정되어서는 안 되며, 보호가 필요한 아동에 대한 보호조치는 가정외보호에만 한정되어서는 안 된다는 것, '원가정우선 보호의 원칙'도 이미 분리보호된 아동의 '원가정복귀'에만 적용되는 것이 아니라 예방적 차원의 '선가정보호'를 위해 적용되어야 한다는 것, 나아가 개별가정의 양육에 대한 국가지원이 취약계층아동에만 국한되어서는 안 된다는 관점에서, 법규정의 실행상황을 검토할 필요가 있다.

그럼에도 불구하고 그간 국가의 아동보호에 대한 선행연구들은 가정외보호아동의 최선의 이익을 위해 원가정 '복귀'의 필요성을 강조하는 반면(안재진·김세원, 2019;안재진, 2017), 개별가정의 양육 어려움을 지원하여 보호대상아동의 발생을 줄이기 위한 예방적 차원의 '선가정'보호 방안을 다루는 것에는 소홀한 측면이 있었다. 또한 보호대상아동에 관한 연구는 많으나(장영인, 2020; 장영인·제철웅, 2020;정선욱, 2018; 정선욱·김진숙, 2017;김지연·좌동훈·박세경외, 2015), 지원대상아동에 관한 연구는 없는 상태이다. 또한 국가개입과 지원의 학대를 제안하는 연구들도 법제도 개선방안까지 제시하는 경우는 드물다. 본 논문은 이제 국가의 아동지원이 개별가정의 양육을 지원하기 위한 보편적인 서비스로 확대될 필요가 있다는 문제의식에서, 현재의 아동복지법이 사회적 위험으로 인해 가정내 아동양육에 어려움을 겪는 가정에 대한 지원이 가능한 법적 근거를 갖추고 있는지, 이를 가능하게 하기 위한 제도적 장치는 무엇인지 등을 검토하고자 하였다. 특히 보호대상아동에 대한 보호조치와 지원대상아동에 대한 지원에 초점을 맞추어, 제15조의 보호조치 중 가정외보호와 대비되는 '가정내보

호’를 위한 ‘상담·지도’는 어떻게 수행되고 있으며, 동조 제7항의 양육하기 힘든 아동의 가정에 대한 예방적 조치의 내용은 무엇인지, 그리고 지원대상아동에 대한 국가지원은 무엇인지를 중심으로 살펴보고, 이를 기초로 법적, 제도적 개선방안을 제시하고자 한다.

본 논문이 다루고자 하는 주요 연구문제는 다음과 같다.

첫째, 아동복지법은 사회적 위험인 양육을 지원하기 위해 어떤 법규정을 갖추고 있는가?

둘째, 가정에서의 양육 어려움에 처한 부모에 대한 국가지원은 부모의 권리로서 인정되고 있는가?

셋째, 보호대상아동에 대한 보호조치 중 가정외보호 이외의 ‘원가정보호’를 위한 법적 근거는 무엇이며, 이는 실무에서 어떻게 작동하고 있는가?

넷째, 지원대상아동에 예방조치로서의 ‘원가정보호’의 법적 근거와 지원내용은 무엇이며, 이는 실무에서 어떻게 작동하고 있는가?

이상의 주제를 연구하기 위해 우리나라 아동복지법의 체계를 분석하고, 문제점을 확인하기 위해 영국의 가정내양육 지원제도를 참고하여 시사점을 얻고자 하였다. 또한 이를 통해 획득한 문제의식 하에 보호대상아동 및 지원대상아동 관련 업무를 수행하는 기초자치단체의 공무원 및 관련 실무자를 심층인터뷰 함으로써 현행 아동복지법 체계 내에서 그들이 수행하는 업무와 한계점을 확인하고자 하였다.

Ⅱ. 이론적 검토

1. 원가정보호와 가정의 양육지원에 대한 법체계

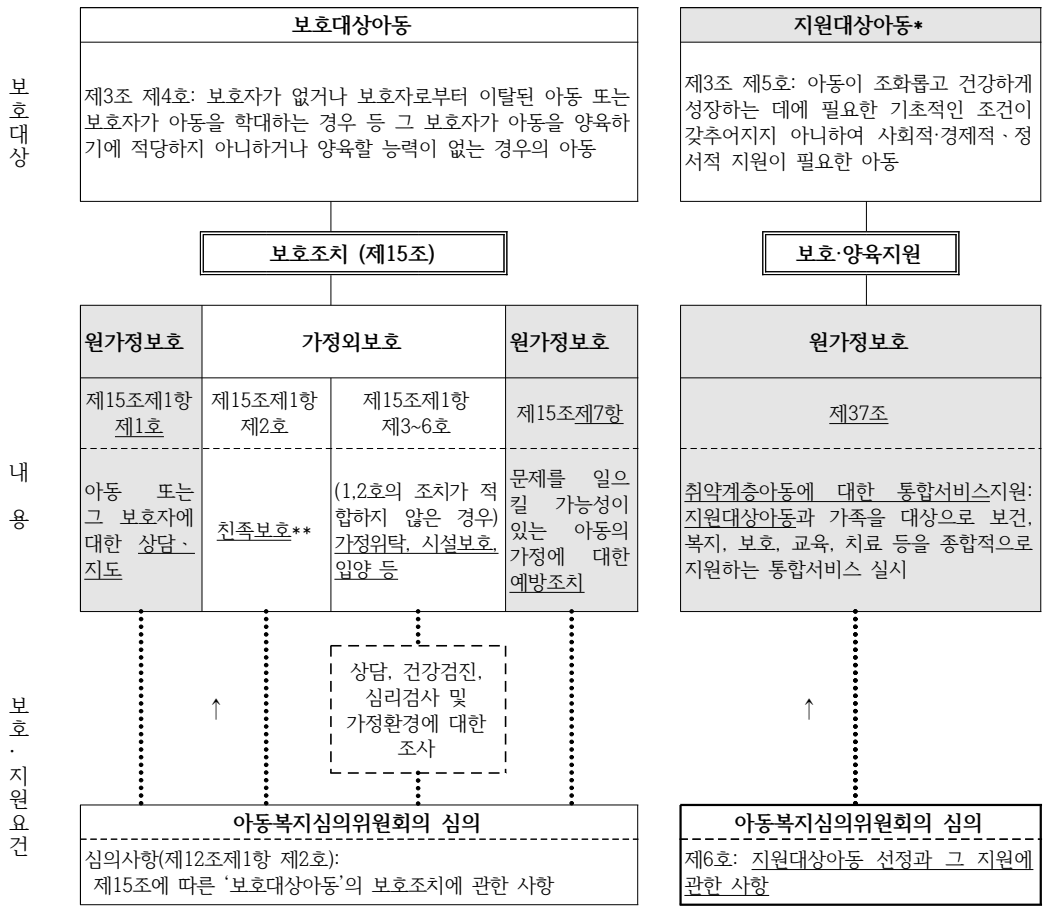
(1) 보호대상아동과 지원대상아동의 원가정보호 및 지원

가정의 아동양육에 대한 국가지원의 근거 규정은 아동복지에 관한 포괄적 법률인 아동복지법이다. 그러나 이보다 우리나라 사회보장 전반에 대한 기본원칙을 담아내고 있는 사회보장법에서 그 원칙을 찾을 수 있다. 사회보장기본법은 ‘“사회보장”이란 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 말한다’(제3조 제1호)고 규정함으로써 아동양육을 사회보장의 대상으로 정의하고 있다.

아동복지법은 이러한 사회보장기본법의 원칙에 부합되는 아동지원의 목표와 국가개입의 방향을 설정하고 있다. 즉, 기본이념으로서 '안정된 가정환경에서의 아동의 행복한 성장'(제2항)을 설정하고, 이를 위해 부모에게 '가정에서 건강하고 안전하게 양육' 할 책무를 부여하고(제5조제1항), 국가와 지자체에게는'아동이 태어난 가정에서 성장할 수 있도록 지원'하고, 이것이 어려워 가정에서 분리보호할 때에는 '신속히 가정으로 복귀하도록 지원'(제4조제3항)할 것을 책무로 규정하고 있다.

국가의 우선적 보호와 지원대상이 되는 '보호대상아동'과 '지원대상아동'에 대한 규정도 이러한 이념과 책무를 전제로 구체화된 것이라고 볼 수 있다. 이들에 대한 개입의 근거와 내용, 관련 규정의 관계를 도식화하면 [그림 1]과 같다.

[그림 1] 원가정보호 및 가정내양육 지원에 대한 아동복지법 근거규정과 내용



*음영처리는 원가정보호 양육지원에 관한 부분임.
**'친족보호'는 원가정보호가 아니라는 점에서 가정외보호로 분류함
출처: 그림은 아동복지법(법률 제17784호, 2020.12.29.일부개정)을 분석하여 저자가 작성함.

우선, ‘보호대상아동’에 대해 살펴보면, 위 그림에서 보듯이 보호대상아동(제3조제4호)은 지자체의 보호조치를 통해 보호받게 된다. 보호조치의 주 내용은 제15조1항 제1호~6호까지의 조치이며, 그중 많은 비중을 차지하는 것은 3호~6호에 이르는 가정을 대체하는 가정외보호로서, 이러한 보호조치로 국가의 공적보호 하에 놓여지는 아동의 상당수는 시설보호로 조치된다. 그러나 제15조1항 제1호~6호의 조치 중 제1호의 조치, 즉 ‘상담·지도’의 조치는 아동을 가정에서 분리하기보다 아동이나 부모의 상담·지도를 통해 아동이 가정에서 양육될 수 있도록 지원하는 조치라고 보아야 하며, ‘1호의 조치가 부적합한 경우에 한하여 가정외보호조치를 해야한다는 법규정도 상담·지도가 ‘원가정보호’의 유지를 위한 보호조치임을 보여준다. 그러나 이에 대한 하위법인 시행령과 시행규칙에 관련 세부규정이 없기 때문에, 실행되기 어렵다.

이를 입증하듯 때로는 이러한 ‘상담·지도의 조치’가 가정외보호를 위한 사전조사 차원의 상담으로 오인되거나 혼용되는 경우조차 있다. 예컨대 주무부서인 복지부의 아동복지관련지침인 「아동분야사업안내」에서 ‘아동과 보호자에 대한 상담·지도를 통해 아동의 최상의 이익을 위한 보호조치 결정(보건복지부, 2020:3)’해야 함을 안내하고 있는 것이 그 예이다. 또한 서비스매뉴얼도 보호조치를 분리보호중심으로 다루고 있으며, ‘상담·지도’를 보호조치의 일환이 아니라 사전조사의 단계로 소개하기도 한다(보건복지부·아동권리보장원, 2020:16-17).

한편 제15조제7항의 ‘약물 및 알콜 중독, 정서·행동·발달 장애 등의 문제를 일으킬 가능성이 있는 아동의 가정에 대하여 예방차원의 적절한 조치’도 ‘원가정보호’를 위한 보호조치이다. 그러나 이러한 원가정보호의 조치는 제대로 실행되기 어려울 것으로 예상된다. 예방조치의 세부내용에 관한 사항이 법령과 지침에 없기 때문이다.

다음으로 ‘지원대상아동’에 관련된 규정을 살펴보면, 지원대상아동은 ‘아동이 조화롭고 건강하게 성장하는 데에 필요한 기초적인 조건이 갖추어지지 아니하여 사회적·경제적·정서적 지원이 필요한 아동’(제3조)이다. 그러나 이들에 대한 지원 규정은 매우 불충분하다. 예컨대, 지원기준이 되는 ‘아동성장에 필요한 기초적 조건’이 무엇을 의미하는지, 사회적·경제적·정서적 지원의 내용은 무엇이지 불명확하다. 또한‘지원대상아동’이 언급된 지원관련 조항은 제37조가 유일하지만, 그조차 ‘취약계층아동’에 국한되어 있다. 즉 제37조에 따른 지원대상아동은 ‘국민기초생활보장법의 수급자 또는 차상위계층’의 아동(시행령 제37조), 그리고 업무지침에 따른 대상이며, 연령도 0~12세로 제한하고 있다.[7)]

---

7) 「2021년도 드림스타트 사업안내」(2021)에 따르면, ‘기본대상’은 국기초법 수급자와 차상위자 이외에 한부모가정이 포함되며, 이외의 ‘특화대상’은 다문화나 조손가정인데, 농어촌 기초단체만 적용된다. 또한 통합사례관리를 위해 구성된 지자체 “희망복지지원단”도 지역주민 전체를 대상으로 한다고 하지만, ‘기초수급자 및 차상위 계층 등 빈곤층의 탈빈곤·빈곤예방을 주요 목표“로 이들을 지원 및 발굴하는 것을 중요 업무로 한다(보건복지부. 2021.)

나아가 법규정상의 비현실적인 지원절차도 문제가 된다. 제15조 제1항 제1호의 ‘상담·지도’, 동조 제7항의 ‘예방차원의 적절한 조치’, 제37조와 관련된 것으로 보이는 ‘지원대상아동의 선정과 그 지원사항’이 모두 제12조의 아동복지심의위원회의 심의사항(제1항제6호)인데, 법령 어디에도 이 때의 보호조치나 지원사항을 규정하지 않기 때문에 심의대상 자체가 모호할 수 있다. 아동복지심의위원회가 상설기관이 아닌 한 심의위원회 재량으로 심의하거나, 아예 심의하지 않을 가능성이 있다.

(2) 사회서비스로서의 가정내양육에 대한 지원

앞서 살핀, 보호대상아동과 지원대상아동의 원가정보호에 대한 규정을 보면, 보호대상아동의 경우는 가정외보호를 위한 국가의 직접 개입이 주를 이루고 있으며, 예방적 개입이 필요한 지원대상아동에 대한 지원은 그 대상이 협소하여, 가정내양육의 지원을 위한 보편적 사회서비스가 아니다. 아동복지법은 ‘아동에 대한 지원서비스’라는 제목의 별도의 장(제4장)(제30조~제44조의2)을 두고 있지만 서비스를 제공하는 절차, 수행기관, 평가 등 전달체계에 관하여 아무 규정이 없으며, 서비스를 산발적으로 규정하고 있을 뿐이다. 이러한 한계로 인하여, 양육의 어려움으로 인한 사회적 위험 상황—예컨대, 아동의 발달지체, 약물이나 인터넷 중독, 왕따 등 학교폭력의 피해, 가출로 부모의 양육을 벗어나거나 관계갈등에 처한 상황 등—에서 부모가 지자체에 지원을 요청할 수 있는 통로를 찾기는 어렵다. 관련 정보나 지원기관 물색은 오로지 부모 개인의 역량에 좌우될 수밖에 없다. 대안 마련에 실패한 가정이 심각한 문제상황에 처한 다음에 국가는 사후적인 조치를 취하게 되어, 가정외보호를 증가시킬 가능성을 높인다. 즉 서비스 사각지대가 확대된다는 것을 의미하는 것이기도 하다.

이는 아동복지법 제4조 제3항의 국가책임의 이행에 관한 법의 공백을 보여주는 것이다. 2021.6.30.부터 시행되는 개정 아동복지법(법률 제17784호)은 복지사각지대에 있는 아동을 발굴하는 시스템을 새롭게 규정하여, 심각한 위기상황에 처한 보호대상아동을 발굴하기 위한 시스템을 도입하였다. 예컨대, 제15조의4(아동보호 사각지대 발굴 및 실태조사)는 ‘보호가 필요한 아동을 발견하고 양육환경을 개선할 수 있도록 지원하기 위하여’(제1항), 양육환경에 대한 실태조사를 통해, ‘복지서비스의 제공, 제15조에 따른 보호조치, 수사기관 또는 아동보호전문기관과의 연계 등 적절한 조치’(제4항)를 하도록 하고 있다. 그러나 사각지대에 있는 보호대상아동이 학대위험에 처한 아동인지, 양육 어려움을 겪는 가정의 아동인지 명확하지 않다. 학대위험의 조기발견과 지원에만 초점을 맞출 경우, 앞서 언급한 다양한 형태의 양육어려움을 겪는 가정 대부분은 이 범주에 포섭되지 않을 것이다. 이러한 부모에게 제공하는 서비스가 없고, 있다 하더라도 서비스 전달체계가 정비되어 있지 않기 때문이다.

요컨대 아동복지법은 국가의 보호와 지원대상을 요보호아동에서 학대피해아동, 나

아가 지원대상아동으로 확대하는 규정을 발전시켜왔음에도 불구하고, 여전히 국가개입의 초점은 가정외보호와 취약계층에 집중되는 반면, 사회적 위험이 되고 있는 아동양육에 대한 보편적 지원은 미흡하다. 이러한 한계는 학대범죄피해로 판단되어 보호조치대상이 되는 아동이 아닌 경우, 즉 학대의심사례나 학대가능성이 높은 아동의 가정에 대한 개입과 지원 통로도 별로 없다는 점에서 중요한 문제가 된다.

이하에서는 사회서비스로서 양육지원을 강화하기 위한 방안이 무엇인지 외국(영국)의 예를 살펴볼 것이다.

2. 영국의 가정내양육의 지원

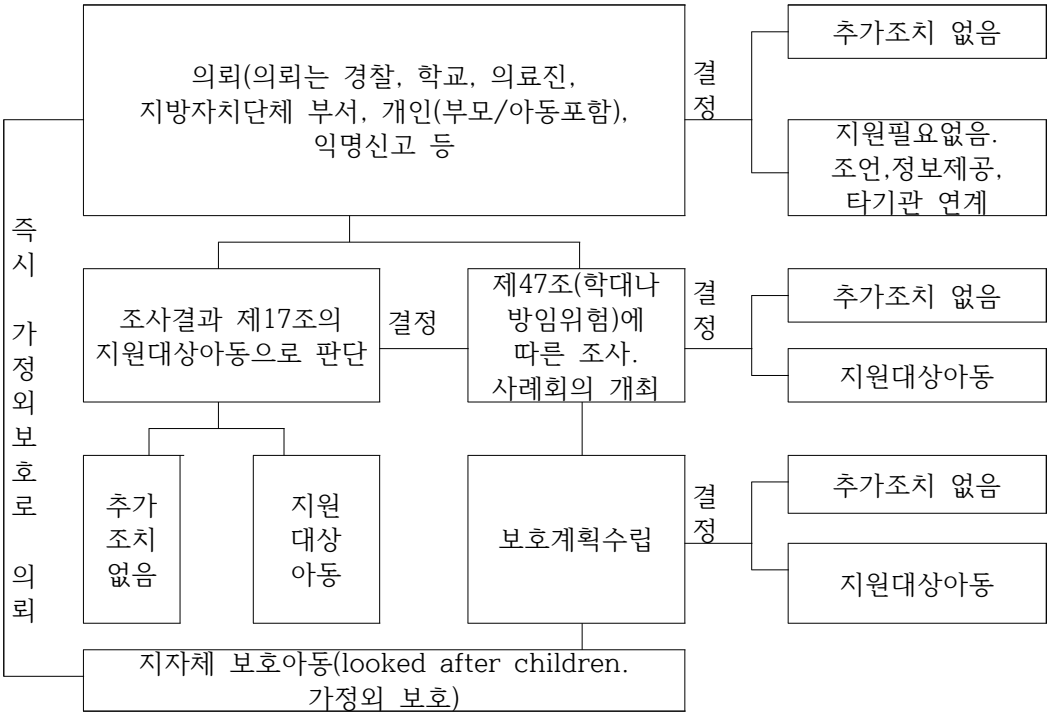
(1) 아동에 대한 국가개입의 개관

우리나라 아동복지법에서 규정하는 보호대상아동(looked after children)의 원가정보호 지원이나 지원대상아동(children in need)에 대한 지원은 영국 아동법(the Children Act 1989) 제3부에서 규정한다(Martin Davies, 2012). 우리의 아동복지법상의 보호대상아동에 대한 가정외보호는 영국 아동법 제4부에서 규정한다(Robin Sen, 2018). 우리나라의 아동복지법상의 아동학대 신고 및 가정외보호, 아동학대처벌법의 가정에서의 분리 등은 영국의 아동법 제5부에서 직접 규정한다. 아동에 대한 사회적 돌봄(children's social care)은 아동법 제3부에서 제5부까지 규정되어 있는 셈이다. 영국법에서는 아동학대처벌법에 대응하는 법률이 별도로 없고 이는 형법에 맡겨진다. 대신 아동학대에 대해서는 행정처분으로서의 아동보호를 아동법 제5부에서 직접 규정하고 있다. 아동학대에 대한 강제개입절차인 영국 아동법 제5부, 가정외보호에 관한 제4부는 논외로 하고, 아동법 제3부의 가정내 아동양육지원에 초점을 맞추어 영국(특히 잉글랜드)에서의 지원내용을 살펴보면, 다음과 같다.

(2) 영국(잉글랜드)의 가정내 아동양육지원

가정내양육을 위해 국가의 특별한 지원이 필요한 경우의 절차와 지원내용 등은 아동법 제3부 중 제17조, 제17조의A, 제18조, 제19조, 제20조, 제23조의A, 부칙인 Schedule2의 제1부에서 규정하고 있다. 이 규정에 따른 지원은 다음 [그림 2]과 같은 전달체계에 따른다.

[그림 2] 잉글랜드 가정내 아동양육지원 전달체계



출처: National Audit Office analysis of HM Government, 「*Working together to Safeguard Children*」, 2018.

영국 아동법은 부모의 아동양육역량이 부족하거나 아동이 부모의 돌봄에서 벗어난 경우, 즉 공적 보호(개입)가 필요할 것으로 예상되는 경우에는 누구나 지자체의 아동담당부서(children services)에 의뢰할 수 있다. 이 때 담당공무원의 조사를 통해, 지원대상으로 판단되면 아동법 제17조 이하에 따른 지원을 할 수 있다. 한편 아동학대나 방임의 위험이 있다고 판단되면 지자체는 아동법 제47조에 따른 조사를 하여야 한다. 조사결과 사례회의를 통해 지원이 필요하다고 판단할 수 있고, 가정외분리가 필요하다고 판단할 수 있다. 후자의 경우 보호계획(아동법 제31조의A)을 수립하여 부모가 동의하면 분리보호를 진행하고(아동법 제20조 제1항 c호), 부모가 거부하는 경우에는 가정법원의 결정에 의해 가정외보호를 진행한다(아동법 제31조 이하). 가정외보호를 받는 아동은 지자체의 돌봄을 받는 아동(looked after children)이 되는데, 우리나라의 가정외보호조치를 받는 아동이 여기에 해당된다.[8] 지원대상아동(children in

8) 영국 아동보호조치 과정에 대해서는 장영인(2018) 참고.

need)과 가정외보호대상 아동(looked after children)의 구분과 제공되는 지원은 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 영국 아동법에 따른 지원대상아동과 가정외보호아동의 지원내용

구분	대상자	지원내용
지원대상아동 → 원가정보호	• 아동이 그 연령대의 합리적 수준의 건강(신체적, 정신적 건강) 또는 발달(신체적, 지적, 정서적, 사회적, 행동적 발달)에 이르지 못하거나 유지할 것 같지 않아서, 지자체의 지원이 필요한 경우 • 건강 또는 발달이 상당히 손상될 가능성이 있어서 보호의 지원이 필요한 경우 • 장애가 있는 아동(이상 아동법 제17조)	• 장애가 있는 아동 또는 장애부모가 아동을 돌보는 경우, 필요한 사회적 돌봄제공을 부모가 직접 구입할 수 있도록 직접 현금 제공 • 주간보호, 방과후보호, 슈퍼비전을 받는 활동제공 • 원가정보호를 위한 조언과 상담, 직업, 사회적, 문화적, 레크리에이션 활동제공, 가사도우미제공, 가족여행 및 문화체험, 가족휴가 지원 등 • 아동 또는 부모와 아동에 대한 주거제공(이상 아동법 제16조, 20조, Schedule 2 Part. I 제8조, 제8조의A)
지자체가 돌보는 아동 → 가정외보호	• 아동이 상당한 정도의 위해(harm)를 겪고 있거나 겪을 가능성이 있고, 그 위험이 첫째, 부모의 아동돌봄에 기인하거나 부모에게 돌봄제공을 기대할 수 없는 경우, 둘째, 부모의 관리를 벗어나 있는 경우(이상 아동법 제31조)	• 지자체의 돌봄 및 감독(supervision) 명령 • 지자체가 돌볼 경우 지자체가 아동에 대해 친권을 가짐. 지자체는 부모 또는 후견인에게 친권의 일부를 행사하도록 할 수 있음. 돌봄계획에 따라 아동을 원가정, 위탁가정, 또는 아동양육시설에서 돌봄

출처: 영국 아동법(the Children Act)에서 저자가 관련 규정을 정리함.

지원대상아동에 대한 지원은 지자체의 비용으로 하지만, 부모의 경제력 등을 감안하여 지출비용을 상환받을 수 있다(아동법 제17조 제6항부터 9항). 이와 더불어 지자체는 양육에 어려움을 겪는 부모를 포함한 모든 부모를 대상으로 양육지원을 하기 위해 아동센터(현행은 가족센터로 명칭을 변경)를 설치하여 상담, 교육, 아동활동지원, 부모와 아동의 활동지원 등을 수행하고 있다(아동법 Schedule 2 Part. I 제9조). 2019년 현재 잉글랜드에는 약 3,050여개의 가족센터가 활동하고 있으며,[9] 한 센터당 평균 약 20~30여명의 직원이 활동하고 있다.[10] 브리스톨의 경우 5세 미만의 아동을

9) family centre는 children centre에서 그 명칭을 변경한 것인데, 2019년 영국 교육부 조사인 Department of Education(2019b)에 따르면 2003년 60개에서 시작하여 2010년, 2011년 3,650개로 정점을 찍다가 2019년 3,050개로 줄었다.

10) Department of Education(2015:35~)에 따르면 2011년 기준 85개 센터의 직원은 2,638명이었으

둔 25,000가정(전체 가정의 87%)가 가족센터에 등록하여 이용하고 있다(Local Government Association, 2018:10). 이 제도는 지원대상아동뿐만 아니라 지역 모든 부모들이 가족센터를 이용하도록 하기 때문에 스티그마가 생기지 않는다.

지원대상아동 및 지자체가 돌보는 보호대상아동의 현황을 보면, 2018년 3월 기준 신규로 의뢰된 아동수는 655,630명이다(Department of Education, 2019b:7). 잉글랜드 지역의 경우 2020.3.31. 기준 389,260명의 지원대상아동이 있다(House of Commons Library, 2021:8). 18세미만 아동 10,000명당 약 325명이 지원대상아동이며 약간의 변동이 있지만 아동의 3%이상이 되는 것으로 보고된다. 이는 그만큼 예방대상에 포함시키는 아동이 많음을 보여주는 것이다.

또한 2020년 한 해 동안 보호계획을 수립한 아동은 51,510명이고, 2020년 현재 지자체가 돌보는 18세미만 보호대상아동은 80,080명이다. 이들은 위탁가정(57,380명), 입양(2,060명), 부모와 같이 거주하도록 조치(5,400명), 범죄행위로 인하여 아동복지법에 따라 감호시설(secure facility)이나 아동양육시설에 입소(6,920명), 기타 치료시설(8,320명)등에 배치되고 있다(House of Commons Library, 2021:11참조). 이들은 우리나라로 보면, 아동복지법 및 청소년복지법, 소년법 제1항 1호, 4호, 5호, 6호, 7호 보호처분 등에 의한 가정외보호 아동에 해당된다.[11] 한편 영국의 2019년 12월 기준 보호대상아동으로 유입되는 아동은 약 31,680명이며, 기존 보호아동 중 원가정복귀 아동은 29,460명인 것으로 나타나서(Department of Education, 2019a), 적극적은 공적보호와 더불어 원가정복귀도 많음을 보여준다.

지원대상아동제도를 통해 미리 부모의 아동양육을 지원함으로써 학대와 방임을 예방하고(Martin Davies, 2012; Robin Sen, 2018), 가정외보호를 줄이는 효과를 달성할 수 있다는 것을 보여준다. 지자체의 지원을 받는 지원대상아동 및 지자체가 보호중인 보호대상아동을 위해 잉글랜드 지역 318개 지자체에서 활동하는 아동복지전담공무원은 2018년 9월 기준 29,470명(전일제로 환산)이며, 위탁된 외부기관에 채용된 직원은 약 4,000명(전일제로 환산)이다(Department of Education, 2018). 이는 우리나라 사회복지전담공무원이 총 26,075명(국가통계포털, 2019기준)임을 고려할 때, 아동복지분야만 보아도 매우 많은 인력이 활동하고 있음을 보여준다. 또한 2018년 기준 아동에 대한 공적 개입(지원)을 위해 지출된 비용은 88억 파운드(환율 1,500원 적용

나, 2013년에는 94개 센터에 2,167명이 근무하고 있다.

11) 우리나라의 경우, 공식적 보호대상아동 이외에, 이들 인원을 종합하면, 그 수치는 영국보다 더 많을 것으로 추정된다. 김희진·백혜정·임은정(2018)은 가출신고, 청소년쉼터 이용숫자, 가출경험 조사 등을 근거로 9세부터 18세 청소년 중 가정 밖 청소년이 될 위험성이 높은 숫자를 약 56,000명으로 추산하고 있다. 아동복지법상의 보호대상아동 발생은 줄고 있지만, 2018년 아동양육시설, 아동자립지원시설, 아동치료보호치료시설, 아동일시보호시설에 있는 아동은 12,193명, 가정위탁아동 11,141명, 공동생활가정아동 2,872명, 국내외입양아동 863명 등 총 27,069명이다(https://www.ssc.go.kr/stats/infoStats/stats010200.do?cd=132 참조).

시, 약 13조 2,000억원)로 나타나고 있어(Department of Education, 2019 참조), 아동의 보호와 양육에 대한 포괄적 지원에 많은 양의 예산을 투입하고 있음을 보여준다.

가정내 아동양육이 사회적 위험으로 간주된다면, 아동양육에 어려움을 겪는 모든 부모를 대상으로 가정내양육을 지원할 필요가 있다. 그리고 이를 위해서는 제도의 정비와 더불어 이를 집행할 수 있는 충분한 인력과 예산이 지원되어야 함을 이상의 영국의 예는 보여주고 있다.

Ⅲ. 연구방법

영국의 예에서 보듯이, 본 연구는 가정에서의 아동양육이 사회적 위험으로 간주되는 상황에서, 이에 대한 국가지원의 현황과 개선점을 모색하기 위해, 연구방법으로 관련법과 지침을 분석하고, 이로부터 도출한 문제의식을 가지고, 법규정과 지침이 실무에서 어떻게 작동되는지 확인하기 위해 관련실무자에 대한 심층인터뷰를 수행하였다.

우선 법체계의 분석은 아동에 대한 포괄적인 기본원칙을 규정하고 있는 아동복지법(법률 제17784호, 2020.12.29.일부개정) 및 그 시행령과 시행규칙 등의 관련 규정을 분석하고, 주무부서인 보건복지부의 기본지침인 「아동분야 사업안내」(2020) 및 실무지침인 「아동보호서비스 업무매뉴얼」(2020)의 관련 내용을 분석하였다(II장_1에 기술).[12)]

그리고 조사연구로는 법률과 지침에 따라 관련실무를 수행하는 공무원과 현장실무자 총 24명을 대상으로 FGI를 실시하고, 더 구체적 사실 확인이 필요한 부분에 대해서는 개별적 심층면접을 통해 내용을 보완하였다. 심층면접 대상자는 복지부 지침상의 업무기준(<표 2>)에 근거하여 선정하였다. 즉 보호대상아동의 보호조치를 담당하는 공무원과 지원대상아동에 대한 지원업무 담당공무원 및 학대관련 현장실무자이다.[13)]

---

12) 법과 지침의 분석은 IV장에 기술하여야 하지만, 이러한 분석을 영국과 비교하고, 이에 근거한 문제의식을 가지고 실무자인터뷰를 수행하였기 때문에, 논리적 흐름상 II장의 1에 기술하였다.

13) 아동학대전담공무원의 배치는 개정법 시행은 2020.10.1.부터이지만, 현장에서는 배치가 이루어지고 있는 단계라서, 아동학대전담을 수행해온 아동보호전담기관의 실무자로 대상으로 하였다.

<표 2>드림스타트 및 아동보호팀(또는 아동보호 담당부서) 업무 기준

<table>
<tr><td colspan="2">아동보호팀(또는 아동보호 담당부서)</td><td>드림스타트
(지원대상아동 지원담당)</td></tr>
<tr><td>아동학대전담공무원</td><td>아동보호전담요원
(보호조치담당)</td><td rowspan="2">-원가정에서 보호되며, 대상가구의 주 대상자가 12세 이하 아동으로 신체/건강, 인지/언어, 정서/행동지원 서비스가 주된 욕구인 것으로 추정되는 경우
-부모의 양육태도·기술에 대한 교육이 필요한 경우</td></tr>
<tr><td>초기 상담 또는 욕구조사/위기도조사의 주요 문제에 아동학대· 방임이 있어 학대조사가 필요한 경우</td><td>학대정황은 없으나, 부모의 건강상태, 경제적 어려움 등으로 아동을 가정내에서 보호하기 어려워(불가능한) 분리조치 및 특별한 지원이 필요한 경우(가정외보호)</td></tr>
</table>

출처: 보건복지부,「2021 희망복지지원단 업무안내」, 2021, 129면.

FGI 및 심층면접 대상 지자체는 시군구 기초자치단체 중 인구 30~50만 규모인 3개 지역에서 선정하였다. 대상자의 개인적 특성보다 해당 업무의 일반적 특성을 확인하기 위해 동일한 업무를 수행하는 2-4명을 함께 면담하였다. 그리고 아동양육지원의 우선 대상이 되는 학대관련 업무를 수행하는 지자체 산하 아동보호전문기관의 실무자를 추가로 인터뷰하여, 비범죄학대나 경미한 학대로 법적 처벌은 면하지만 양육지원 서비스가 필요한 부모에 대하여 어떤 지원이 이루어지는지 확인하였다.(<표 3>)

<표 3> FGI 및 심층면접 대상

<table>
<tr><th colspan="2">소속</th><th>관련아동</th><th>담당업무[14)]</th><th>인원</th><th>관련업무 경력*</th><th>지칭</th></tr>
<tr><td rowspan="2">A</td><td rowspan="2">시청</td><td>보호대상아동</td><td>보호조치</td><td>3</td><td>1년~5년</td><td>A-1</td></tr>
<tr><td>지원대상아동</td><td>드림스타트**</td><td>3</td><td>3~8년</td><td>A-2</td></tr>
<tr><td rowspan="2">B</td><td rowspan="2">구청</td><td>보호대상아동</td><td>보호조치</td><td>4</td><td>2~3년</td><td>B-1</td></tr>
<tr><td>지원대상아동</td><td>드림스타트</td><td>4</td><td>5~7년</td><td>B-2</td></tr>
<tr><td rowspan="3">C</td><td rowspan="3">구청</td><td>보호대상아동</td><td>보호조치
(학대전담공무원1 포함)</td><td>3</td><td>2~4년</td><td>C-1</td></tr>
<tr><td>지원대상아동</td><td>드림스타트</td><td>2</td><td>5~10년</td><td>C-2</td></tr>
<tr><td>모두 해당</td><td>동 주민자치센터</td><td>2</td><td>7~9년</td><td>C-3</td></tr>
<tr><td>D</td><td>아동보호전문기관</td><td>보호대상아동</td><td>학대피해아동사례관리</td><td>3</td><td>3~5년</td><td>D</td></tr>
</table>

* 경력은 해당부서 근속연수 뿐만 아니라 타부서에서 아동관련 사례관리 경험을 포함한 것임. 공무직이나 시간제의 경우, 최소 2-4년의 사례관리경험을 채용조건으로 하므로, 이들의 실무경력은 더 많을 것으로 예상됨.

** 지원대상아동은 취약계층을 주로 담당하는 '드림스타트'부서에서 담당함.

FGI는 2021년 3월~4월 2개월 동안 대면으로 이루어졌으며, 추가 개별 인터뷰는 비대면으로 하였다. FGI는 동일 지자체 공무원 1팀과 2팀을 함께 또는 각각 따로 하였으며, 소요시간은 매회 1시간 반~2시간 정도였다. 주요 조사내용은 <표 4>와 같다.

<표 4> FGI 및 심층면접의 주요 내용

대상별 주제	주요 조사 내용
보호대상아동: 보호조치 중 원가정보호의 내용	1.아동복지법 제3조 4호의 ‘보호대상아동’ 중 원가정보호가 필요한 사례는 어떤 것인가? 2.보호조치 중 제15조 1항 1호에 따른 원가정보호를 위한 상담·지도는 누가 어떻게 수행하는가? 3.보호조치 중 원가정보호 조치가 어려운 이유는 무엇인가? 4.법 제15조 제7항에 대한 예방적 조치로서의 지원은 어떻게 수행되는가?
지원대상아동: 가정내양육에 대한 지원 내용	1.법 제3조 5호의 ‘지원대상아동’의 기준은 무엇인가(예시)? 2.지원대상아동에 대한 지원의 내용은 무엇인가? 3.법 제37조에 의한 취약계층아동에 대한 지원의 내용과 효과는? 4.지원대상이 되는 경로는 어떤 것이며, 관련 부서 간의 상호연관성은 어떻게 이루어지나?
학대사례: 비범죄학대사례에 대한 양육지원의 내용	1.아동학대로 ‘보호대상아동’이 되는 경우, 법 제15조 1항 1호의 대상이 되는 사례에 대한 아동보호전문기관의 역할은 무엇인가? 2.학대행위부모에 대한 상담·지원의 내용은 무엇이며, 그 효과는 어떠한가? 3.비범죄 또는 경미한 학대의 재발방지를 위한 지원서비스의 내용은 무엇인가? 4.일반사례(학대 아닌 양육 어려움 등)로 신고접수되는 사례가 있다면, 어떻게 조치하는가?
주민자치센터: 지원사례 발견과 조치의 내용	1.지원이 필요한 아동을 발견하는 경로는 어떠한가? 2.지원이 필요한 사례에 대하여 어떻게 조치하는가? 3.지원을 위한 자원발굴은 어떻게 이루어지며, 이들의 검증은 어떻게 이루어지나?

14) 이들의 소속부서는 지자체마다 보육아동과, 여성가족과, 아동청소년과 등 다양하고, 직책명도 상이한데, 보호조치 담당자는 주로 ‘아동보호전담요원’ ‘아동보호사례관리사’ 등으로 불리며, 지원대상아동 업무는 ‘드림스타트 사례관리사’나 ‘아동통합사례관리사’ 등으로 불린다. 이들의 신분은 정규직 공무원, 공무직, 시간 선택제 임기제 등 다양하다.

Ⅳ. 분석 결과

이상의 심층면접을 통해, 아동복지법에 규정된 원가정보호와 가정내양육 지원이 실무에서 어떻게 실행되는지 조사·분석한 결과는 다음과 같다.

1. 보호대상아동에 대한 원가정보호의 조치

(1) 제15조 제1항 제1호의 '상담·지도' 규정

위 규정은 '보호대상아동 또는 그 보호자에 대한 상담·지도'로서, [그림 1]에서 보듯이, 제1항 제1~6호의 보호조치 중 원가정보호에 대한 유일한 조치규정이다. 시군구 관련부서의 담당공무원들이 이 규정을 어떻게 수행하는지 심층인터뷰를 통해 확인해 보았으나, 위 규정은 실제로 수행되지 않고 있었다. 그 이유는 다음과 같다

1) '제1항의 보호조치=가정외보호'로 인식

3개 지자체의 아동보호관련 공무원('아동보호전담요원')은 보호대상아동에 대한 보호조치는 원가정분리 및 가정외보호의 업무를 의미하는 것으로 이해하였고, 제1항제1호의 '상담·지도'의 조치에 근거한 보호조치를 실무에서 수행한 경험은 전무하였다. 대부분 해당규정의 존재자체를 잘 모르거나 인지하더라도 보호조치를 위한 사전상담 정도로 이해하는 경우도 있었다. 또는 원가정보호를 가정외보호 상황에서의 원가정'복귀'로 이해하기도 했다.

> 보호대상아동이 시설입소하거나 위탁가정에 있을 때 그들의 양육상황관리가 저희의 주 업무예요(A-1, C-1)
>
> 가정외보호 받는 아동을 보호대상아동이라고 칭하거든요. 가정내보호를 위한 지원이라는 거 자체가 현장에서는 좀 적합하지 않은 것 같아요.(B-1)
>
> 제1호 상담·지도는 부모가 보호조치 의뢰하는 경우, 처음 상담하면서 가정에서 돌볼 수 있도록 연계가능한 자원을 안내하는 것 아닌가 생각하는데요...(A-1)

2) 가정외보호가 불가피한 사례의 의뢰: 원가정보호 불가능 및 양육의지 부재

보호조치대상 아동은 다양한 이유로 이미 가정보호가 거의 불가능한 상태에서 의뢰

되는 경우가 많기 때문에, 가정외보호가 중심이 될 수밖에 없다는 인식도 있었다. 기존의 자원연계로 해결되지 않는 문제상황이거나 부모의 양육의지가 전혀 없는 상태가 대부분이기 때문이다.

> 보호조치 아동들은 경제적인 이유, 건강 문제, 교도소 복역 중이라든가 기본적인 돌봄의 부재가 발생을 했을 때, 또는 미혼모 등 본인이 양육 못 해서 시설보호 요청하는 경우라서 가정내보호가 어려워요(A-1)

> 최근에는 학대로 분리보호 되어 오는 경우가 많아서, 자동으로 가정외보호가 되요.(C-1)

> 법대로라면 상담·지도 먼저하고, 가정외보호를 해야 하지만, 사실 현실에서는 역으로 진행되는 것 같아요. 기존의 통합사례관리나 드림스타트, ‘찾아가는 동주민센터’(일명 ‘찾동’)으로도 원가정보호가 안되어 마지막에 우리에게 의뢰가 되죠.(B-1)

부나 모가 양육의지가 없는 상태에서 아동의 시설보호를 요구하는 경우, 가정양육을 위한 설득을 하지만 완강히 거부할 경우, 강제할 방법도 없고, 아동의 안전한 보호를 위해 불가피하게 가정외보호 조치를 하게 되는 경우도 있다.

> 부모들은 자기가 못 키울 때 시설이나 입양이 있다는 것을 알고, 스스로 결정을 하고 부탁하세요....시설을 보내지 않고도 키울 수 있는 방법에 대해서 많이 알려드리거든요. 경제적 지원이나 아이돌봄서비스도 이용할 수 있게 하고, 드림스타트, 긴급복지지원, 취업 연계 등도 제안하고,...그래도 돌보기 어렵다고 하니까(A-1)

> 일반적으로 양육의지가 없으면 지원해주려고 해도 아예 활용도 안 하려고 해서, 자칫 아동방임이 우려되어 보호요청을 거절하기 어렵죠.(B-1)

> 여러 가지 어려운 상황이지만, 아동을 양육 못할 정도는 아니라고 생각하는데, 한부모로서 경제적 이유로 취업해야 하는데 힘들다며 막무가내로 시설입소를 원하는 경우, 방임이나 학대로 처벌하기도 어렵고, 사례회의를 거쳐 가정외보호 조치를 해요.(A-1)

3) 제1항 제1호의 실무를 위한 근거 규정 및 하위지침 부재

앞서 본 양육의지 부족으로 보호조치 되는 경우처럼, 제1호를 통해 원가정보호를 위한 상담·지도의 조치가 필요할 수도 있지만, 관련 실무를 위한 근거규정이 모호하고 세부지침이 전혀 없기 때문에 담당자들이 이를 임의적으로 해석하여 무언가를 하기는 어렵다고 생각하고 있었다.

> 복지업무 공무원들이 순환보직을 하고, 업무배치가 되고나면 매뉴얼 하나 주고 이대로 하세요 하는데, 그 매뉴얼도 저희가 참고하기는 하지만 결정에 큰 도움이 안 될 때도 있어요(A-1, C-1)

> 매뉴얼 보고 자체적으로 방침을 세우다보니 아마 각 지자체마다 방식이 다 다를 것 같아요. SNS등 커뮤니티에서도 “저기는 이렇게 하는데” “아닌데 저희는 이렇게 하는데요” 등등.(C-1)

> 가정외보호를 하더라도 그 기간이나 부모와의 약속등이 명확하지 않아서 원가정보호를

강력하게 언급하기 힘들어요. 가정외보호가 단기 밖에 안 되는 경우라면 원가정보호를 택할지도 모르지만, 부모들이 '빠르면 6개월 아니면 2년 맡아 달라'고 정해서 말하니까(A-1)

기준을 지키라고 지침이 내려오지만, 예외적인 상황이라든가, 그런 것들은 좀 명확하게 마련이 되어있지 않아서.....(B-1)

가정내보호와 가정외보호를 어떻게 구분할지 기준이 명확하지 않아요. 따라서 보호자 욕구에 따라 저희가 수동적으로 움직일 수밖에 없는 게 문제예요.(C-2)

4) 제1호의 '상담·지도' 규정에 대한 개정방안

이상과 같은 이유로 보호조치담당 공무원들은 실무에서 보호조치는 원가정보호에 실패한 경우를 위한 마지막 수단으로 간주하고 있었다. 아니면 상담·지도를 통한 원가정보호를 보호조치라는 강력한 수단으로 실행하려면 세부규정을 만들고 이를 뒷받침하는 지원제도가 있어야 하는데, 현재 취약계층이 아닌 경우 지원제도가 거의 없어서 현실성이 낮다고 보았다.

따라서 원가정'복귀'가 아닌 제1호의 원가정'보호'는 제15호 제1항의 보호조치규정에서 제외시키고, 이를 사례관리대상으로 보는 것이 적합하다는 의견이 다수였다.

제1호 경우는 지역사회자원 연계해서 진행을 해야 하는데, 현재 연계자원은 드림스타트인데, 대상이 취약계층아동이라서 다른 아동은 대상이 안 되거든요(A-2, C-2)

단순히 양육을 못 하는 것만이 아니라 복합적 문제가 많으니까 가정환경에 대한 사례관리를 집중해주는 것이 필요할 것 같아요(C-2)

설사 도와주려고 해도 보호자가 원하지 않는 상황에서, 조치를 위해 친부모 상황점검 들어가게 되면 그건 개인정보법 위반으로 걸리게 될 수도 있고요.(B-1)

(2) 제15조 제7항의 '문제를 일으킬 가능성이 있는 아동의 가정에 대한 예방조치'

위 규정은 2011.8.4. 동법 전면개정으로 신설된 지 약 10년이 지난 규정이지만, 담당공무원들은 이 규정을 보호조치의 사안으로 인지하지 못 하는 것으로 나타났다. 따라서 관련 조항에 근거한 실행경험도 전무하였다. 오히려 이러한 문제행동을 예방하려면, 보호조치가 아니라 지원대상아동으로 간주하여 지역사회자원을 연계하는 것이 더 필요하다는 의견이었다.

저희는 해당조항과 관련된 업무를 수행한 경험은 없는 것 같아요.(A-1, B-1, C-1)

해당 규정의 내용을 보니, 보호조치가 필요한 보호대상아동이 아니라 지원대상아동인 것 같네요. 저라면 희망복지지원단이나 지역사회 청소년상담센터 등으로 연계할 것 같아요.(B-1)

알코올중독이나 정서, 행동, 발달장애가 문제라는 것을 만약 부모가 알고 있다면 차라리 전문심리치료나 상담 등을 받아야 하지 않을까요. 지자체에 서비스 바우처를 신청하면 받을 수도 있거든요.(A-2)

더구나 해당규정이 보호조치의 사항인 만큼, 법적으로 지자체 아동복지심의위원회의 심의사항(제12조제1항 제2호)이지만, 실제 이러한 사례가 심의되지는 않는다고 하였다. 이러한 점을 보더라도 해당규정은 보호조치 사안으로 간주되지는 않고 있으며, 심의대상으로 인식되지도 않고 있었다.

심의위는 매월 1회 이상 개최되는데, 분리보호 아동만 다루고, 드림스타트로 가는 아동에 대해서는 아동보호팀 내에서 사례회의를 통해, 자원연계 등을 위해 드림스타트 등으로 연계하고 있어요, 이들까지 심의위 사안이 될 필요는 없다고 생각합니다. (A-1)

심의위는 15조 전체를 다루는 것이 아니라, 시설에 가거나 가정위탁할 때..... 또는 원가정복귀 할 때 심의를 거치는 걸로 알고 있어요.(C-1)

2. 지원대상아동에 대한 지원

(1) 제3조 제5호의 ‘지원대상아동’의 정의와 선정기준

법 제3조의 지원대상아동은 보호대상아동과 구분됨을 인식하고 있었으며, 지원대상아동의 기준은 ‘취약계층’ 특히 빈곤저소득층이라는 경제적 기준을 꼽았다. 이는 드림스타트에서 실제 지원하는 대상이 취약계층에 한정되어 그런 것일 수도 있다.

법규정을 보면, 지원대상아동은 취약계층아동인 것 같아요(A-1,2, B-2)

명확하게 누구라고 하긴 어렵지만, 보호조치 대상인 보호대상아동을 제외하고 도움이 필요한 아동이라고 생각해요(B-1, 2)

그러나 지원대상이 보다 확대될 필요성에 대해서는 모두 공감하고 있었다. 특히 드림스타트 대상이 0~만12세이지만, 실제 그 이상 연령도 대상이 될 필요가 있다고 생각하고 있었다.

> 빈곤층이 아닌 일반가정 애들도 가출 많이 하거든요. 학교밖청소년 문제가 심각해지기 때문에, 예방차원에서 가정에서 잘 자랄 수 있도록 정부가 지원할 필요가 있어요(A-1,2)

> 주민센터 등에서 명단이 확보되는 수급자나 차상위자 등 취약계층에게는 사전에 정보를 제공하고 해서, 지원을 확실히 할 수 있지만, 그 외 계층은 지원이 안 되니 안타깝죠(C-2)

> 지원하던 아이가 12세가 넘어도 상황이 호전되지 않거나 지원이 필요하면, 회의를 해서 2년까지 연장하여 대상자로 선정하기도 하지만, 그것만으로는 부족하죠(B-2)

> 드림스타트 지원에서 벗어나는 12세 이상의 청소년은 청소년관련 기관(복지관, 청소년상담센터 등)에서 담당하면 좋겠어요(A-2)

또한 이러한 지원대상아동의 선정이 지자체 아동복지심의위원회의 심의사항(제12조제1항) 이라고 인지하는 담당공무원은 없었다. 즉 '지원대상아동 선정과 그 지원에 관한 사항'(제6호)은 실무에서는 전혀 실행되는 규정이 아닌 것으로 나타났는데, 이는 이미 지침에 취약계층의 유형을 명시하고 있을 뿐만 아니라, 앞서 보았듯이, 현실의 심의는 가정외보호를 위한 보호조치에 국한되어 진행되기 때문이다.

(2) 제37조의 지원대상아동에 대한 지원

위 조항은 '지원대상아동'의 지원에 관한 유일한 규정이기도 하다. 그 주요 내용은 "국가와 지자체는 아동의 성장 및 복지 여건이 취약한 가정을 선정하여 그 가정의 '지원대상아동'과 가족을 대상으로 보건, 복지, 보호, 교육, 치료 등을 종합적으로 지원하는 통합서비스를 실시한다"(제37조제1항).

1) 지원내용과 효과

위 규정에 근거한 제도는 '드림스타트'이다. 따라서 이를 담당하는 공무원들은 시행령과 업무지침에 따라, 교육, 보건, 영양, 문화, 복지 등의 다양한 서비스를 제공하고 있는데, 그 효과가 크다고 긍정적으로 평가하고 있었다.

> 서비스는 다양한 편이에요. 대개 경제적으로 어려운 아이들이라서, 협약기관을 발굴을 해서 심리치료도 하고, 못 배우던 예체능교육을 해서 재능발견도 하게 하고요. 기초학력 부족한 아이들은 학습지도도 하고.....초등학교 5학년인데 에버랜드도 못 가본 아이들은 문화체험도 하게 해주는데, 좋아하죠.(B-2)

> 효과는 엄청 크다고 생각해요. '드림스타트'라는 우산 안에 들어오면 그래도 여러가지 혜택을 보잖아요. 보건의료부터 비만관리도 해주고 별걸 다 하잖아요. 학원도 보내주고....

문화프로그램, 정서프로그램 등 인기가 좋아요. 학습이나 보건은 예방효과도 좋죠.(C-2)

드림스타트는 선제적이고 예방적인 지원이라고 생각해요.(B-1)

2) 지원을 위한 자원연계의 한계

그러나 드림스타트는 기본적으로 자원연계를 통해 지원을 하기 때문에, 지역사회 자원발굴이 중요한데, 민간자원의 발굴과 관계설정에 대한 기준이 없어서, 자원발굴은 담당자 개인의 역량에 좌우되고, 서비스공급자의 질을 평가하기 어렵다는 문제가 있다.

업무지침의 ‘자원개발’안내에 따르면(보건복지부·아동권리보장원, 2021:75-77), ‘서비스공급자의 자발적 참여유도, 지역사회자원과의 협약체결 등’을 안내하고 있지만,[15] 실무에서는 서비스공급자와 서비스 질이나 비용 등에 대한 ‘계약’을 체결하는 것이 아니라서 서비스 질을 보증하기 어렵고, 수요자에게 단순 협약의 자원목록을 제공하는 수준이라고 볼 수 있다.

지자체에 신청을 하면, 이용가능한 기관이 나와서, 여기서 본인이 선택하면 돼요. 그러나 기관 검증까지 되는 것은 아니죠. 어떤 때는 협약하자고 전화가 오기도 하는데, 너무 많아도 잘못 추천하면 역효과가 날 수도 있어서 조심스러워요.(A-2)

민간기관의 재능기부나 봉사로 연계하는데(또는 매칭지원), ‘계약’은 따로 없고, 협약(MOU)을 하게 되면 ‘협약서’를 작성하긴 해요(B-2).

아동에게 필요한 자원이 다 다르고, 다양해서 공공이든 민간이든 지역사회 자원을 모두 검색해서 맞는 자원들을 찾아보고, 연계하려고 하는데, 비용이 드는 분야는 잘 연계가 안 되기도 하죠.(B-2)

3. 학대예방을 위한 가정양육의 지원: 아동보호전문기관의 사례

보호대상아동이나 지원대상아동이 되는 경우는 다양한데, 그 중 아동학대로 인한 사례가 증가 추세이다. 이중 학대범죄가 아닌 비범죄의 경미한 학대의 경우는 보호조치의 대상이 아니지만, 학대예방을 위해 지원이 필요하다. 이러한 사례의 예는 어떤 것이고, 이런 경우에 학대사례관리를 담당하는 아동보호전문기관은 어떻게 대처하고 있는지 확인해보았다.

---

15) 지침에 따르면 담당자는 발굴된 자원을 등록(전산시스템)하여 지자체의 승인을 받아야 하지만, 실무에서 이러한 절차는 형식적 절차이며, 자원의 질을 판단하고 선정하는 절차는 아니라고 한다(C-2 개별인터뷰)

(1) 지원이 필요한 학대사례: 비범죄 경미한 학대 사례들

아동학대로 신고되는 사례에는 학대판단기준의 경계에 있거나 비범죄의 경미한 사례들이 많이 있으며, 최근 직접 신고하는 사춘기 청소년도 늘어나는 추세인데, 이러한 사례는 처벌보다는 관계갈등해결과 상담지원 등이 필요하지만, 비범죄사례에 대한 공적 개입의 근거가 없어서, 예방차원의 적극적 개입이나 지원을 하기 어렵다고 한다.

> 학대신고 건에 대한 판단은 아동학대 '혐의있음'과 '협의없음' 두 가지인데, 혐의없음은 일반사례로 되어 저희가 개입하지 않고, 혐의있음에는 고위험과 저위험사례로 나뉘어져요. 그런데 일반사례 중에도 학대의심이 되는 경우도 있어서 부모교육이나 지원을 하면 좋겠지만, 부모동의 없이는 지원조차 하지 못하거든요. 학대가 아닌데 왜 내가 상담을 받느냐고 하거든요.(D)

> 아동안전을 최우선으로 가족기능강화를 위한 지원을 하려고, 최소한 기준이 되면 일단 학대사례로 판단하고, 부모대상 양육기술훈련이나 감정다스리기, 가족관계개선 프로그램 등을 제공하려고 하기도 하죠.(D)

> 최근에는 아동의 문제행동으로 인한 관계갈등으로 아동이 직접 신고하는 경우도 늘어나고, 사춘기 자녀의 문제행동을 부모가 감당하지 못하고 관계갈등으로 아이가 가출하기도 하는데, 이러한 경우는 학대사건으로 개입하기보다 사전예방이 필요하다고 생각해요.(D)

> 부모들이 애 키우기에 굉장히 힘들어하고, 그러니까 애를 안 낳는거죠. 학대 후 교육보다 사전 부모교육이나 상담지원이 필요한 경우가 많아져요. 아이와 갈등이 있어도, 부모입장에서 어디 가서 하소연 할 곳이 많지는 않은 것 같아요(C-1)

> 아이들이 자살시도를 하거나 속 썩힐 때 문의하고 도와줄 곳이 필요할 것 같아요. 실제 아동보호전문기관이 아동관련 전문기관이라고 생각하고 이런 전화를 하기도 해요(D)

> 중산층이 많고 교육열이 높은 지역은 신고내용 중 학원이나 공부로 인한 갈등과 체벌로 인한 것이 60-70% 정도 되는데, 이런 경우는 처벌이 아니라, 교육이나 상담, 의사소통훈련 등이 더 필요할 것 같아요. (C-1)

(2) 비범죄 학대사례에 대한 지원의 한계-지자체의 개입 필요

앞서 보았듯이, 학대사례관리 담당실무자들은 비의도적 경미한 학대는 심도깊은 심리상담이나 치료보다 부모교육이나 양육방식을 알려주고 필요한 지원을 해주는 것이 효과적이라고 보았다. 그러나 이러한 지원개입은 법적 근거가 없고, '부모동의'를 필요로 하기 때문에, 쉽지 않은 것이 문제라는 것이다.

> 학대혐의는 없지만, 아동을 위한 개입이 필요한 경우가 많은데, 비학대의 일반사례에 대한 개입은 실질적으로 이루어지지 않는다고 보면 되요.(D)

> 학대 정도가 경미하지만 행위자 개입은 안 되는 사례일수록 아동안전을 위해 모니터링의 개입이 필요하다고 봐요. 신고가 한 건이라도 있는 경우는 6개월에 1-2번씩 점검하라는 등의 지침이 있어야 가능하지 않을까 해요.

> 임시조치나 보호처분으로 개입할 수 있고, 부모가 불성실할 경우 과태료를 부과하는 등 법이 강화되었어요. 그러나 이러한 법적 조치는 부모들과 관계 갈등이나 불신을 가져와서 법적조치의 적극적 활용도 쉽지는 않죠.

그러나 현행법은 이러한 사례에 대한 개입근거가 없다. 보호조치 제1호(상담·지도)나 자발적 지원신청으로 서비스를 받는 지원대상아동에 포함되기도 어렵기 때문이다. 이들에 대한 가정내양육 지원을 강권하기 위해서는 강제조치에 상응하는 이의제기를 위한 제도적 장치를 보장할 필요가 있다.

4. 지원대상아동의 선정과 전달체계

(1) 지원대상이 되는 경로

지원대상아동이 되어 지원서비스(드림스타트)를 받는 창구와 경로는 다양한 것으로 나타났다. 주민자치센터나 학교 등 공공기관을 비롯하여, 아동사례를 접하는 각종 사회복지기관이나 시설 등의 실무자들이 대상아동의 지원이 필요하다고 판단되면, 드림스타트로 의뢰하였다.

또한 다양한 창구는 서비스 중복의 문제가 있었다.

> 주민자치센터를 통해 연결되기도 하고, 학교(위클래스)나 청소년상담센터, 건강가정지원센터, 사회복지관, 정신건강복지센터, 아보전 등 다양한 기관에서 드림스타트로 의뢰하고, 어떤 때는 지원받는 부모가 소개하여 오기도 하죠(A-2, B-2, C-2)

> "'조금 고위험이다", '우리가 감당하기에는 너무나 복합적 어려움이 있다', '읍면동의 자원으로는 한계가 있는' 경우에는 '희망복지지원단'에 의뢰를 하거든요.'(C-3)

> 창구가 다양하다보니, 각 기관이 서로 필요한 자원을 연계하고 자체적으로 사례관리를 하기도 해서, 실무자가 어떻게 판단하느냐에 따라서 어떤 기관의 대상이 되는가가 달라질 수도 있어요. 사례 회의라는 장치가 있긴 하지만, 사례가 많다보니, 주로 담당자가 혼자 고민해서 하는 경우도 많아요(C-2),

> 통합정보망(행복e음)을 활용하여, 자원을 등록하고, 이용여부를 기록하지만, 대상자들이 본인이 현재 받고 있는 서비스를 제대로 말하지 않으면, 여기저기서 중복으로 받을 가능도 있어요.(A-2)

(2) 지원대상자 발굴과 문제점

지원대상자 발굴에 관한 '사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률'(약칭 '사회보장급여법')에 따라, 지원대상자를 적극 발굴하도록 되어있기 때문에,[16] 주민자치센터나 드림스타트에서는 아동이 포함된 복지급여대상자 가족의 명단

을 전수조사하여, 관련 지원에 대해 안내하고 있었다.

그러나 대상자 명단이 확보된 취약계층만을 대상으로 정보제공과 지원신청을 받기 때문에, 지원이 필요한 그 외의 대상자를 위한 정보제공은 별도로 없었다. 이러한 점 때문에 신청자격이 있는 지원대상자 일부는 낙인효과로 지원을 거절하는 경우도 있는 것으로 나타났다.

> 동사무소에서는 사각지대 발굴에 관한 법에 따라 대상자를 전수조사 하는 편이예요. '아동행복지원시스템'으로 복지부에서 내려오는 명단이 있는데, 그 명단에는 양육수당 신청을 지연하거나, 예방접종 안 했거나 등등 발굴기준에 따라, 그런 아동들을 아동복지 담당자가 개별방문 하거든요. 방문 후 회의를 하여 드림스타트 사례대상자로 올리죠.(C-3)

> 가정위탁, 시설보호아동을 제외하고, 국기초, 차상위, 한부모가정의 명단으로 우편물 발송이나 전화를 해요. 그러면 신청하시는 분이 있죠. 전수조사를 통해 정말 필요한 분들이 우선 발굴될 수 있어요.(C-2)

> 너무 심각한 가정인데, 드림스타트를 연계하고 싶어도 부모가 동의를 안 하고 거절해요. 드림스타트 사례수는 전체 지원대상아동 가구의 약 20% 정도인데, 경제적 지원만 받고 싶은데, 부모교육등 프로그램 하라고 하니까 싫어하기도 하죠(C-2, C-3)

> 지원받는 것을 부정적으로 생각하는 분들도 있어요. 내 아이한태 저소득층인걸 알리고 싶지 않기도 하고, 자존심이 상해서 본인이 도움없이 아이를 돌보겠다는 분들도 있고, 또는 뭔가 사생활 침해받는 것 같아 싫어하시는 분들도 있죠. 저희가 적극적으로 개입하긴 하지만, 사실 100건 중 1~2건 정도가 발굴되는 정도죠(B-2)

5. 지원대상아동 확대를 위한 개선방안

앞서 살핀 관련법규정의 실행현황과 문제점에 대한 개선방안에 대한 의견을 들어보았다. 가정내양육의 지원이 필요한 대상은 현재보다 훨씬 더 많기 때문에, 그들에 대한 지원이 확대될 필요에 대해서는 모두 공감하였다. 그러나 이들 사례를 어디서 누가 어떻게 다룰 것인지에 대해서는 의견이 분분하고, 시스템의 정비가 필요하다는 것이 공통된 견해였다.

> 아이들이 자신의 어려움을 상의할 곳은 있지만, 부모입장에서 양육문제를 이야기 할 수 있는 곳은 현 제도에서는 별로 없기 때문에.....(A-2)

> 막상 도와주려면 지원대상이 아니어서 어려운데, 아이들 주거환경이나 기본적인 의식주에 대한 지원을 좀 더 도와주면 애들에게 효과가 굉장히 크지 않을까요.(C-2)

---

16) 아동복지법도 제15조의4(아동보호 사각지대 발굴 및 실태조사)의 신설(2020.12.29.)을 통해 2021.6.30.부터 보호가 필요한 아동을 발견하고 양육환경을 개선할 수 있도록 지원하기 위하여 정보시스템 활용과 실태조사를 하게 된다.

취약계층 이외의 사례관리나 지원을 하게 되면, 현재의 담당공무원으로는 감당하기 어려워요. 지금도 1인당 50~70사례를 관리하거든요(A-1,2, B-2).
현재의 드림스타트가 아닌, 확대된 대상을 위한 다른 체계가 필요하고 인력도 더 많이 충원되어야 해요(A-2,B-2,C-2)

V. 결론 및 제언

본 논문은 아동보호에 대한 국가의 역할이 주로 가정보호가 어려운 아동에 대한 가정외보호에 맞추어져 왔음에 주목하여, 이제는 원가정에서의 보호를 강화해야 할 시점이라고 보고, 가정이 직면하는 다양한 양육문제에 대하여 포괄적인 지원방안을 모색하고자 하였다. 이를 위해 현 아동복지법상의 원가정보호 및 가정내양육 지원에 대한 관련규정이 어떻게 실행되고 있는지 관련 담당공무원과 실무자의 심층인터뷰를 통해 그 실상과 문제점을 파악하였다. 그 결과는 다음과 같다.

첫째, 보호조치 규정인 아동복지법 제15조제1항 중 원가정보호조치 관련 규정인 제1호의 ‘상담·지도’는 실제로는 실행되지 않는 규정이었다. 실무에서 보호조치는 가정외보호와 동일시되고 있었는데, 이는 보호조치에 의뢰되는 아동은 대부분 원가정보호가 불가능한 상태에서 의뢰되기도 하고, 실제 위 조항을 실행하려고 해도 세부규정이 없기 때문이었다.

둘째, 제15조제7항의 ‘아동가정에 대한 예방조치’로서의 보호조치 규정은 가정내양육 지원에 관한 것이지만, 이것도 보호조치로 인식되지 못하고 있었으며, 실행되지 않고 있었다.

셋째, 제3조 제5호의 ‘지원대상아동’의 정의는 업무지침이나 실무에서는 경제적 취약계층으로 한정되어 있으며, 이들에 대한 지원은 제37조에 근거한 취약계층아동에 대한 통합서비스인 ‘드림스타트’사업으로 수행되고 있었다. 그러나 그 대상은 만 12세 이하의 취약계층아동에 국한되고 있어서, 그 이외의 가정내양육의 어려움을 겪는 다양한 대상이 이용할 수 없었다.

넷째, 또한 드림스타트의 가정내양육지원은 지역사회의 다양한 자원을 연계하는 방식으로 이루어지는데, 민간자원의 연계는 재능기부나 협약의 관계에서 제공되는 것이라서, 연계서비스에 대한 질적 보증을 하기 어려울 뿐만 아니라 그 발굴도 담당자의 역량에 좌우되기 때문에 제한적인 것으로 나타났다.

다섯째, 가정내양육 지원이 필요한 또 다른 중요한 대상은 아동학대로 신고 되는 가정인데, 비범죄의 경미한 학대는 법적 처벌대상이 아니지만 예방적 차원에서 지원

이 필요한 경우가 많은 것으로 나타났다. 그러나 부모동의 없는 경우 개입을 강제하기 어려워 이에 대한 대책마련이 필요한 것으로 나타났다.

여섯째, 이러한 가정내양육 지원이 필요한 가정이 서비스에 접하게 되는 경로는 주민자치센터나 학교, 각종 아동관련 복지시설 등 매우 다양하여, 중복가능성도 높고 서비스도 임의적으로 선정될 가능성이 있는 등의 문제가 있었다. 또한 적극적 발굴의 경우는 기존 수급자 중심의 취약계층 대상의 직접적 홍보를 통해 이루어지고 있는데, 이는 낙인감도 유발할 뿐만 아니라, 일반 가정이 배제된다는 점에서 한계가 있다.

이상의 분석결과, 아동복지법에 의한 보호와 지원은 그 범위가 확대되어오면서 양육에 어려움을 겪는 모든 가정이 사회적 지원을 받을 수 있을 것 같은 외형을 갖추었지만, 구체적 규정은 여전히 부모가 없거나 학대피해 및 방임아동을 가정외보호 하는 것에 초점을 맞추고 있고, 지원은 취약계층에 한정하여 부분적으로 수행되고 있음을 확인할 수 있었다. 학대범죄로부터 아동을 구제하는 것에 집중하는 반면 예방에 소홀할 경우, 아동양육의 다양한 어려움으로 인하여 발생하는 아동학대의 증가를 막기 어려울 것이다. 잉글랜드에서 양육지원이 필요한 모든 아동을 대상으로 사회적 양육지원을 함으로써 학대예방의 효과를 높이고자 하는 것은 시사하는 바가 크다. 가정외보호, 가정밖 청소년의 숫자를 감안하면, 가정내양육에 대한 사회적 지원을 확대함으로써 학대와 방임, 부모의 통제를 벗어난 아동의 발생을 예방하는 효과를 높이는 것이 필요하다. 본 연구의 조사에서도 취약계층아동에 대한 지원의 만족도나 효과는 매우 큰 것으로 나타났는데, 이는 가정내양육 지원의 예방적 효과를 반증하는 것이다. 이러한 점을 토대로 원가정보호와 가정내양육 지원을 위한 개선방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 가정내양육의 어려움은 보편적인 사회적 위험으로서 이에 대한 지원은 보편적인 서비스로 제공되어야 한다. 따라서 그 대상도 소득과 무관하게 지원이 필요한 모든 아동과 가정으로 확대할 필요가 있다. 현재 법 제37조는 대상도 취약계층아동에 한정될 뿐만 아니라 그 지원도 대상자의 '권리'로 인정되는 것이 아니며, 지자체에게 선정권한을 부여하고 있다. 그리고 그 선정에서 누락되거나 숨어있는 대상자는 '발굴'하여 지원하도록 규정하고 있다. 그러나 지원대상 확대를 위해서는 '발굴'에 앞서 지원을 필요로 하는 누구나 '권리'로서 서비스를 신청할 수 있도록 규정하는 것이 우선될 필요가 있다.

둘째, 지자체가 지원대상의 확대와 이들에 대한 보편적인 맞춤형서비스를 제공하기 위해서는 다양한 서비스공급기반을 확대하는 것이 필요하지만, 지금처럼 자발적 참여나 구속력 약한 '협약'방식에 의존하는 것은 한계가 많다. 서비스의 다양성과 질을 보증하기 위해, 시군구차원에서 다양한 민간서비스 공급자를 발굴하고 이들과 '계약'을 통해 비용과 서비스 질을 보증할 필요가 있다. 또한 지역 간의 자원분포의 편차를 고려하여, 근접 지자체 간의 연합과 협력을 통해 자원을 공유하는 방안을 모색할 필요

가 있다.

셋째, 또한 누구나 신청을 통해 지원받을 수 있도록 하기 위해서는 신청과 서비스 안내를 담당하는 창구를 일원화하고, 이를 통해 체계적인 서비스에 접근할 수 있도록 전담부서를 확보하여 전달체계를 간편화하고 통합할 필요가 있다.

위와 같은 내용을 실행하기 위해서는 현 아동복지법을 다음과 같이 개정할 필요가 있다. 첫째, 현재의 모호한 보호조치조항을 개정하여, 제15조 보호조치는 가정외보호에 한정시키고, 나머지 제1항제1호의 ‘상담·지도’규정, 제7항의 ‘예비조치’규정은 보호조치에서 제외할 필요가 있다. 한편 가정내보호 대상 아동에 대한 사항은 아동복지심의위원회에서 집중 심의대상으로 삼아 그 아동이 사회적 돌봄 하에 자기책임과 사회적 연대의식을 갖춘 성인으로 성장할 수 있도록 지원하는 방안이 구체적으로 제시되어야 할 것이다. 지금처럼 배치 후의 형식적 점검에서 벗어나 가정외보호아동을 ‘가정에서 양육하는 것에 준하여’ 애정을 갖고 충분한 시간을 쏟을 수 있는 사회적 양육지원계획이 수립되어야 할 것이다.

둘째, 이를 위해 보호조치대상을 제외한 모든 지원대상아동에 대해서는 서비스신청을 ‘권리’로서 부여하는 조항을 신설할 필요가 있다. 제15조의 보호조치 대상이 아닌, 가정양육지원이 필요한 경우, 어떤 내용의 지원이 필요한지 조사하는 별도의 부서를 두어야 할 것이다. 영국의 예처럼 학대로 신고된 사안이든 일반지원 신청 사안이든 단일화된 조사팀에서 조사하는 것을 고려할 필요가 있다. 예컨대 조사는 긴급조사와 일상조사로 구분하되, 조사의 초점은 ‘학대여부의 판단’이 아니라, 아동 성장과 발달을 위한 양육에 있어서 무엇이 부족하며, 필요한 지원이 무엇인지에 맞추어져야 할 것이다. 또한 조사는 개별아동에 적합한 지원계획을 수립하기 위한 내용이어야 한다. 즉 조사에 근거한 지원계획에는 지원의 내용, 예컨대, 가장 낮은 단계인 ‘상담, 교육’(사전상담의 의미가 아닌 목표설정 하의 지속적 상담을 의미)부터 주거, 가사지원, 경제적 지원 등 아동양육가정이 안고 있는 문제해결을 위한 포괄적인 지원이 담겨져 있어야 할 것이다. 한편 개별지원계획 수립과정에서 가정외보호가 불가피하다고 판단되는 경우에는 아동복지심의위원회의 심의를 거쳐 가정외보호를 위한 계획을 수립하도록 해야 할 것이다.

셋째, 제37조의 취약계층아동에 대한 통합서비스를 모든 지원대상아동에게 확대하기 위해, 현재의 드림스타트가 아닌 확대된 지원체계를 수립할 수 있도록 법 제2절(취약계층 아동 통합서비스지원 및 자립지원 등)을 개정할 필요가 있다. 제2절의 제목도 ‘지원대상아동 통합서비스지원’으로 개정하여 지원신청, 지원내용의 조사, 지원의 결정과 집행, 서비스제공기관과 지자체와의 관계 등 상세하게 규정하여야 할 것이다.

본 연구는 기존 보호조치 중심의 아동보호의 한계를 지적하고, 국가의 가정내양육지원의 확대와 이를 위한 법개정의 방향을 제시하였다. 그러나 이러한 개정의 구체적 내용과 이를 통해 실현하고자 하는 제도적 개선방안에 대해서는 후속연구가 있어야

할 것이다. 또한 아동과 그 가족에 대한 여타의 지원 법률들, 예컨대 한부모가족지원법이나 다문화가족지원법 등을 포괄하여 그 대상과 지원에서의 중복과 누락을 검토하는 추가적 연구가 필요할 것이다.

[참고문헌]

1. 국내문헌

김지연·좌동훈· 박세경·한미경·최수정, 「아동·청소년·가족 보호체계 개선방안 연구」, 세종특별자치시: 한국청소년정책연구원, 2015.

김희진·백혜정·임은정, 「가정밖 청소년의 실태와 자립지원방안 연구」, 한국청소년정책연구원2018.

박언하, “한국의 아동학대예방 정책의 개선방안: 외국의 아동학대예방 정책 분석을 중심으로”「복지상담교육연구」 제7권 제1호, 2018, 331-354.

보건복지부, 「2012 희망복지지원단 업무안내」, 보건복지부(지역복지과), 2021.

_____·한국사회보장정보원. 「통합사례관리 실천가이드」, 2021

_____, 「2020 아동분야 사업안내」. 2020.

_____·아동권리보장원. 「2021 드림스타트 사업안내」, 2021

_____·아동권리보장원. 「2020년 아동보호서비스 업무매뉴얼」, 2020.

안재진, “‘굿네이버스 아동보호통합지원전문서비스’ 서비스 모듈1: 원가정보호서비스”, 한국사회복지학회 2017년도 춘계공동학술대회자료집, 2017, 1013-1020.

안재진·김세원, “원가정보호 아동 및 가정을 위한 전문서비스 개발과 사업의 효과성 평가”, 한국사회복지학회 추계공동학술대회 자료집, 2019, 108-111.

장영인, “학대피해아동 보호에서의 아동권리와 부모권리의 균형모색: 영국 아동보호관련법의 전개과정을 중심으로”, 「아동과 권리」 제17권 제4호, 2013, 541-570.

_____, “영국의 아동보호조치 과정에서 아동청문권 보장에 관한 연구-1989년 아동법, 관련 규정 및 지침의 분석을 중심으로 -”, 「사회복지법제연구」 제9권 제1호, 2018, 143-175.

_____, “미국 캘리포니아주 아동학대에 대한 사회복지적 개입에 관한 연구”, 「사회복지법제연구」 제10권 제1호, 2019, 1-29.

_____, “보호대상아동 보호의 국가책임에 대한 비판적 고찰: 법령과 지침의 분석을 중심으로”, 「비판사회정책」 제68호, 2020, 143-172.

_____, “공보육을 위한 국가와 민간의 협력 연구: 독일조합주의의 시사점을 중심으로”, 「한국영유아보육학」 제128집, 2021, 23-54.

_____·제철웅, “보호대상아동의 사회적 양육 관련 법제도의 문제점과 개선방안”,「家族法硏究」제34권 1호, 2020, 123-158.

정선욱, 2018, “아동양육시설 보호대상아동에 대한 양육 상황 점검 계획의 문제 및 개선방안”. 「학교사회복지」 42, 77-100.

_____·김진숙, “보호대상아동 보호조치 관련 인력의 현황 및 개선방안: 아동복지전달체계의 노력성 및 전문성 구축 원칙을 중심으로”, 「학교사회복지」 37, 2017, 179-203.

2. 해외문헌

Martin Davies ed., 「*Social Work with Children & Families*」, Palgravemacmillan, 2012.

Department of Education, 「*Children's centre evaluation in England follow-up survey of centre leaders*」, 2015.

Department of Education, 「*Experimental statistics: Children and family social work workforce in England, year ending 30 September 2018*」. 2018.

Department of Education, 「*Pressure on children's social care*」, 2019

Department of Education, 「*Children looked after in England(including adoption), year ending 31 March 2019*」, 2019a.

Department of Education, 「*Numbers of Children Centres, 2003 to 2019*」, 2019b.

House of Commons Library, 「*Children's social care in England*」, 2021.

Local Government Association, 「*Delivering children centre services*」, 2018.

National Audit Office analysis of H M Government, 「*Working together to Safeguard Children*」, 2018.

Robin Sen, 「Effective Practice with Looked After Chilldren」, Palgrave macmillan, 2018.

3. 웹사이트

국가통계포털(http://kosis.kr/index/index.do)

사회보장위원회 사이트
(https://www.ssc.go.kr/stats/infoStats/stats010200.do?cd=132)

[국문초록]

아동의 ‘원가정보호’와 ‘가정내양육’에 대한 국가지원 확대 방안
-아동복지법 개정방향을 중심으로-

장 영 인
(한라대학교 사회복지학과 교수)

본 연구는 가정의 아동양육이 사회보장기본법이 정하는 ‘사회적 위험’이 되고 있는 상황에서, 국가의 아동보호가 여전히 가정외보호 중심으로 수행되고 있다는 점에 문제의식을 가지고, 원가정보호와 가정내양육을 지원하기 위한 국가역할의 강화를 위한 관련법 개정을 제안하기 위한 것이다.

연구방법으로 잉글랜드의 보호대상아동 및 지원대상아동에 대한 정책을 기준으로 우리나라 아동복지법과 관련지침과 매뉴얼을 분석한 후, 실무에서 아동보호조치와 원가정보호를 위한 아동복지법의 관련규정이 어떻게 수행되는지 확인한 후, 지원대상아동을 위한 정책의 개선방향을 검토하였다. 현장 실무의 확인을 위해, 담당공무원과 관련 실무자 총 24명을 심층면접(FGI)하였다. 면접대상자는 3개 시군구의 보호대상아동 관련 보호조치 담당공무원과 지원대상아동관련 서비스지원 담당공무원 및 학대관련 현장실무자이다.

현장 실무자 FGI 결과, 보호대상아동에 대한 보호조치(제15조)는 가정외보호중심으로 수행되고 있었으며, 원가정보호조치 규정(제15조제1항제1호) 및 예방개입을 위한 보호조치 규정(제7항)은 실무에서는 실행되지 않고 있는 것으로 나타났다. 또한 지원대상아동에 대한 법규정(제37조)은 12세 이하의 취약계층아동과 그 가정에만 한정되어 있어서, 그 지원효과가 큼에도 불구하고, 아동양육의 어려움을 겪는 다수의 아동과 부모는 배제되고 있는 것으로 나타났다.

이러한 점을 고려하여, 본 연구는 아동복지법의 보호조치조항(제15조)를 가정외보호에 한정시키고, 보호조치대상을 제외한 지원대상아동의 범위를 일반아동과 가정으로 확대하고, 이들에게 서비스신청을 ‘권리’로서 부여하는 조항을 신설할 것을 제안하였다. 또한 지원신청과 조사, 서비스안내를 위한 효율적 전달체계를 구축할 것을 제안

하였다.

주제어: 원가정보호, 요보호아동, 아동양육, 드림스타트, 아동복지법

[Abstract]

Proposals to expand public support for "home care for children" and "child rearing by parents" : Focusing on the revision of the Child Welfare Act

Jang, Young In
(Professor, Dept. of Social Wlefare, Halla University)

The purpose of this study is proposing an reformation of the Child Welfare Act of the Republic of Korea to strengthen the role of the state to support home care for children, with the consciousness that the state's child care has still been focused on out-of-home care, even though child rearing by parents has been becoming a 'social risk', defined by the Framework Act on Social Security.

The research method of this study is to analyze the Child Welfare Act, its regulation and its guidelines, and then to confirm how the relevant provisions of the Child Welfare Act for home care for children are implemented in practice. To this end, in-depth interviews (FGI) were conducted with a total of 24 competent officials and related practitioners in order to confirm how the relevant provisions of the Child Welfare Act are implemented in practice. Interviewees are public officials in charge of protective measures of children, public officials in charge of service support for children in need, and field practitioners related to child abuse.

As a result, protection measures for children(Article 15 of the Child Welfare Act) were being carried out with a focus on out-of-home care, and the provisions for home care for children. (Article 15 (1) 1) and the protection measures for preventive intervention (para.7) was not implemented in practice. In addition, the Article 37 of the Child Welfare Act for supporting home care for children are limited to children under the age of 12 and their families, so

that, despite the great support effect, many children and parents who have difficulty in raising children have been excluded from state support.

In consideration of these points, this study proposed some reformation: to limit the provisions of the protective measures for children(Article 15) of the Child Welfare Act to out-of-home care, to expand the scope of children in need eligible for support to general children and families rather than to children from less-income families, to provide services to those children in need, generally. It means a new right-based legislation for the application for support is neccessary. In addition, this study proposed establishing an efficient delivery system for support application, investigation, and service guidance.

Keywords : children in need, out-of-home care, home care support, Dream Start, Child Welfare Act

사회복지법제학회
사회복지법제연구 제12권 제1호(통권 제20호) 2021년 05월
Korean Academy of Social Welfare and Law
Vol.12, No.1, May 2021

10.35589/SWLJ.2021.12.1.37

사회복지전담공무원 정원 관리 자치법규 운용 사례 연구*

황 미 경** · 김 광 병*** · 김 형 태****

目 次

Ⅰ. 서론

Ⅱ. 사회복지전담공무원 제도의 변화
1. 사회복지전담공무원제도 관련 법제
2. 사회복지전담공무원의 직무와 정원

Ⅲ. 선행연구 및 연구방법

Ⅳ. 사회복지전담공무원 정원 관련 자치법규의 운용
1. 사회복지전담공무원 정원 관련 자치법규
2. 광역 지방자치단체의 사회복지전담공무원 정원
3. 전국 광역자치단체 본청의 사회복지전담공무원 현원 비교
4. 전국 기초자치단체의 사회복지전담공무원 현원 비교

Ⅴ. 논의 및 제언

Ⅰ. 서론

사회복지전달체계의 개편 양태는 2018년 한국형 커뮤니티 케어 도입에 따른 지역사회 통합돌봄 체계로 진화하고 있다. 이러한 변화는 2013년 동복지 허브화 이후

* 투고일: 2021.03.11., 심사일: 2021.05.03.-2021.05.17., 게재확정일: 2021.05.17.
본 연구는 한국공공복지연구소(2019)의 정책연구보고서 일부를 수정·보완하여 수행하였음.
** 서울기독대학교 사회복지학과 교수, 제1저자
*** 청운대학교 사회복지학과 교수, 교신저자
**** 서울기독대학교 사회복지학과 교수, 공동저자

동중심 찾아가는 보건복지서비스전달체계에서 통합서비스를 확대하기 위한 행정복지센터 개편에 따라 케어전담팀 신설 및 통합돌봄 안내 창구 조성, 커뮤니티 케어형 공동체 도시재생(보건복지부, 2018; 국토교통부, 2018)등으로 구상되어 왔다. 정부의 커뮤니티 케어 로드맵에서는 2025년까지 커뮤니티 케어 제공 기반을 구축하고 보편적 돌봄서비스 제공을 위한 케어매니지먼트 수행과 재정 지원 및 서비스 품질 관리의 책임(보건복지부, 2018)을 수행해야 하므로, 지방자치단체는 통합, 조정, 연계, 네트워크에 의한 맞춤형 통합서비스를 수행하는 평생사회안전망을 관장해야 한다.

지역사회 통합돌봄의 제도화로 지역사회보장체계(황미경, 2020)에서 사회서비스 영역의 직무가 확대되면서 사회복지전달체계는 전문 사회복지인력의 역할과 복지혼합의 구도를 관장하는 로컬 거버넌스 역량을 요구받고 있다. 이와 관련하여 정부는 사회서비스원의 출범과 복지서비스의 공공성 강화와 신뢰 확보, 사회서비스 종사자 근무환경 개선책에 따라 2019년부터 2022년까지 6만여 일자리 창출을 계획하고 있다. 또한 살고 있는 곳에서 보건복지·돌봄·상담·의료 및 재활·봉사 등 다양한 분야의 대인서비스 역량을 각각 요구하고, 서비스 이용자(Service user)의 방문요청 전송에 의한 돌봄서비스 관리와 AI 기술로 상담 업무를 담당하는 로봇(chatbot)이 등장하고 있음에도 초연결 시대에 반하는 감성과 전문성을 갖춘 복지인력의 수요는 증가추세로 한국고용정보원의 중장기(2015년-2025년) 인력수급 전망에서는 상위 중분류 직업 중 사회복지전공 영역 및 비영리 분야 직업 영역의 증가를 예상하고 있다.

따라서 통합서비스 조직으로 개편되고 있는 복지조직의 기능 전환과 복지인력의 전문적 역량이 요구되는 시·군·구, 읍·면·동에서 공공재적 사회서비스 제공과 개인 맞춤형 통합서비스 제공의 중핵적 역할을 하는 사회복지전담공무원의 직무환경에 주목할 필요성이 있는데, 이들에게 기대되는 과업은 시민의 능동적 참여로 협치를 가능케 하는 로컬 복지거버넌스 역할과 관련된다. 따라서 동 중심 복지서비스전달체계에서 사회보장급여, 통합돌봄, 사회서비스, 통합사례관리 등을 관장하는 통합창구와 컨트롤 기능이 확대되면서(황미경, 2019) 배치된 사회복지직 동장들은 기존의 복지팀과 복지코디네이터, 더함복지상담사(서울시), 복지플래너(서울시)들의 역할을 조정해야 했으며, 지역공동체성(김영종, 2014; 김현호, 2013; 전대욱, 2012; 황익주 외, 2016)에 기반한 민관협력과 휴먼서비스 네트워크를 관장하는 복지동장의 역할을 요청받아 왔다.

사회복지전담공무원제도의 연혁은 1987년 ‘사회복지전문요원’제도 시행 이후 1993년 6월 9일「사회복지사업법」의 ‘사회복지전담공무원’조항 신설에 의하며, 사회복지전담공무원의 자격은「사회복지사업법」제11조에 따른 사회복지사자격증 소지자로「지방공무원 임용령」에 의거 사회복지직공무원으로 임용된다. 사회복지전담공무원의 직무는 사회보장급여 및 사회복지에 관한 전문적 업무로서 취약계층 발굴 및 상담과 지도, 생활실태 조사, 사회복지에 대한 욕구조사, 서비스 제공 계획의 수립, 서비스 제공 및 점검, 사후관리 등 통합사례관리에 관한 업무 등(사회보장급여의 이용・제공

및 수급권자 발굴에 관한 법률 제43조제3항 및 동법시행규칙 제8조)이며, ‘국가직무능력표준(NCS)’ 및「자격기본법」에 따라 2013년에 국가직무로 표준화 되어 공공과 민간의 복지서비스 조정과 종합적인 복지시책을 전담하고 있다.

사회복지전담공무원은 2021년 1월 현재 전국적으로 약 3만여 명이 근무 중이며, 시·도, 시·군·구, 읍·면·동의 전반적인 복지업무를 담당하고 있다. 사회복지전달체계 내 복지인력의 관리에 대하여는 사회보장급여법상 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 「지방공무원 교육훈련법」제3조에 따라 사회복지전담공무원의 교육훈련에 필요한 시책을 수립·시행할 의무가 있다. 또한 사회보장기본법 제29조에서 사회보장 전달체계의 구축에 의한 사회보장급여의 적시 제공, 효율적 운영에 필요한 조직, 인력, 예산을 갖추고 공공과 민간부문의 효율적 연계 의무를 명시하고, 제31조에 의거 사회보장제도의 발전을 위한 국가와 지방자치단체의 전문인력 양성 의무가 있다.

사회복지전담공무원의 정원 관리에 관련된 선행 연구 동향은 사회복지인력과 직무를 주제로 한 연구 실적과 성과에 비하여 거의 진행이 이루어지지 않고, 민간 전문·위탁기관 사회복지인력의 적정한 인사배치에 관한 연구의 축적 역시 미흡한 편이다. 지방자치단체의 사회복지관련 조례에 대한 연구(김광병, 2013; 이용재, 2014; 이은영, 2016; 박윤영. 2017; 박현식·이옥진, 2018; 전지혜·이세희. 2018)에서는 지역과 기관, 서비스 대상자와 종사자 관점에서 지방자치단체의 정책과 제도에 관련하여 제언하고 있다. 또한 지방자치단체의 자치법규 및 복지사무와 인력 등을 주제로 한 연구들이 사회복지법제, 행정, 지방자치 및 공법 관점에서 수행되었다(박석돈, 1997; 서재호, 2008; 박윤희·기정훈, 2011; 오철호 외. 2012; 함영진, 2013; 장덕희, 2015; 이재완, 2016; 손능수·김정엽, 2016; 박경돈, 2017; 민병익·이시원, 2017; 최일진·남황우, 2017).

지방자치단체 내 사회복지인력의 정원관리는 지방공무원정원 조례와 규칙에 근거하고 있다. 지방분권화와 사회복지전달체계 개편에 따른 조직, 인력, 예산의 원칙을 기준으로 볼 때, 지방자치사무에 관련된 재정, 조직 연구에서 간과되어 온 사회복지전담공무원 정원 관리에 관한 자치법규의 정합성과 운용 사례를 연구하고 개선점을 찾는 노력이 촉구된다.

본 연구는 통합적 사회서비스 체계로 확장되고 있는 사회복지전달체계의 조직, 인력, 예산 중 복지시책의 성과를 가름하는 주요한 인적자원인 사회복지전담공무원의 제도적 근거와 배치 현황을 분석하여 효율적 성과를 낳는 직무 환경의 방향성 제시를 목적으로 한다. 이를 위하여 전국 사회복지전담공무원의 임용과 배치의 근거가 되는 지방자치단체의 사회복지직공무원정원 조례를 분석하고, 사회복지전담공무원 직급별 정원과 현원의 차이를 알아보기 위해 대응표본 t-검증을 하였고, 광역지방자치단체 산하 기초자치단체에 소속된 사회복지전담공무원 현원을 광역자치단체 간에 차이가 있는지 알아보기 위해 분산분석(ANOVA)으로 비교를 시도하였다.

이에 지역사회보장체계를 중심으로 공·사 부문의 통합서비스를 관장하는 주요 인력으로서 사회복지전담공무원의 효율적 관리를 위한 지방자치단체의 사회복지직공무원 정원조례의 준용과 전문적 역량 강화를 위한 인력관리 방안을 제시하였다.

Ⅱ. 사회복지전담공무원 제도의 변화

1. 사회복지전담공무원제도 관련 법제

사회복지전담공무원제도의 도입은 1987년 최초로 시행된 사회복지전문요원제도로 출범되었다. 사회복지전담공무원은 지방직 공무원으로 일반직 사회복지직렬에 해당하고 사회복지전담공무원의 정원은 해당 지방자치단체의 지방공무원 정원조례에 포함되어 별도의 지방공무원 정원규칙 또는 규정에 명시되어 있다.

사회복지전담공무원 제도의 법제화 연혁은 1991년에 제정된 사회복지전문요원의 직무 및 관리 운영에 관한 규정(보사부훈령 제622호)에 의하며, 1992년 12월 8일 「사회복지사업법」 전부개정으로 '사회복지전담공무원'배치 조항(제10조)을 신설하였다. 이후 2014년 12월 30일 「사회보장급여법」 제정시 제43조 사회복지전담공무원 조항이 신설되어 2015년 7월 1일에 시행되었고, 「사회복지사업법」 상의 사회복지전담공무원 조항은 2017년 10월 24일에 삭제되었다.

또한 '사회복지전담공무원' 및 '복지사무 전담기구'의 근거는 1993년 「사회복지사업법」 제10조와 제11조에서 시·군·구 및 읍·면·동에 사회복지사의 자격을 가진 사회복지전담공무원을 둘 수 있고, 효율적으로 업무를 운영하기 위하여 시·군·구에 복지사무를 전담하는 기구를 지방자치단체의 조례에 의거 따로 설치할 수 있도록 명시하였다. 즉, 제도의 주요한 취지는 사회복지행정의 전문성과 효율성을 높이기 위하여 일선행정기관에 사회복지전담공무원을 두고 시·군·구에는 복지사무전담기구를 설치할 수 있도록 하며, 사회복지사업의 범위를 조정하려는 것이다. 사회복지전담공무원에 관한 법적 근거를 공고히 하려는 노력은 사회복지사업의 범위가 확대됨에 따라 당시 새로 제정된 모자복지법과 영유아보육법의 업무와 재가복지 및 정신질환자의 사회복귀에 관한 사업이 추가되어 저소득층·노인·장애인등 요보호대상자의 선정과 상담·지원업무의 전문화 방안이었다. 또한 사회복지행정을 종합적이고 전문적으로 수행할 수 있도록 지방자치단체의 조례로 시·군·구에 복지사무전담기구를 설치하여 사회복지행정의 전문성과 효율성을 높일 수 있도록 일선행정기관에 사회복지전담공무원을 두고 시·군·구의 복지사무전담기구를 통해 사회복지사업의 범위를 조정하고자 하였다. 이후 2014년

12월 30일에 제정된 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률의 제정으로 사회보장사무 전담기구와 사회복지전담공무원의 배치 규정이 신설되면서 법적 책임이 강화되었으며, 「사회복지사업법」상 복지사무 전담기구의 설치 조항은 2017년 10월 24일에 삭제되었다. 「사회보장급여법」 제정의 의의는 늘어나는 복지예산과 서비스의 다양화 추세에서 복지전달체계가 중앙행정기관별·지방자치단체별로 분절 운영되어 서비스의 효율적 연계를 기대하기 어려우며, 복지혜택이 중복 제공되는 경우와 생활고로 인한 동반자살 등 복지사각지대의 문제가 동시 발생한 사회문제에 기인한다. 또한 종래의 「사회복지사업법」이 사회복지사업 중심의 서비스 운영에 한정되어 중앙행정기관과 지방자치단체의 유기적인 연계를 통한 지역단위 사회보장의 책임을 수행하지 못한 한계 보완의 필요성이 대두되었다. 그리고 2012년에 전부개정된 「사회보장기본법」에서 보건의료, 교육, 고용, 주거 등 다양한 복지서비스를 포괄하는 사회서비스 개념 도입으로 국민의 보편적·생애주기적 특성에 맞게 소득과 사회서비스를 함께 보장하는 맞춤형 사회보장제도의 운영을 지향하였음에도 세부 실행 방안의 미비로 적절한 조사와 사후관리의 미흡에 따르는 문제 등이 제기되었기 때문이다(법제처, 2014).

사회복지전담공무원은 「사회보장급여법」 제43조에서 사회복지사업에 관한 업무를 담당하게 하기 위하여 시·도, 시·군·구, 읍·면·동 또는 사회보장사무 전담기구에 「사회복지사업법」 제11조에 따른 사회복지사의 자격을 가진 자로 배치할 수 있도록 명시하고, 주요 직무는 사회보장급여에 관한 업무 중 취약계층에 대한 상담과 지도, 생활실태의 조사 등 보건복지부령으로 정하는 사회복지에 관한 전문적 업무를 담당하도록 명시하고 있다. 또한 사회보장사무 전담기구는 관련 조직, 인력, 관계 기관 간 협력체계 등을 마련하고 사회보장정보시스템 활용, 사회보장급여의 원활한 제공 등 사회보장사무 전담기구의 사무, 조직과 운영에 관하여 해당 시·군·구의 조례로 정하여 사회보장에 관한 업무를 효율적으로 수행하도록 명시하여 사회복지전담공무원의 직무환경에 대하여 규정하고 있다.

2. 사회복지전담공무원의 직무와 정원

1) 사회복지전담공무원의 직무와 전문성

사회복지전담공무원은 「사회보장급여법」 제43조에 따라 시·도, 시·군·구, 읍·면·동, 사회보장사무 전담기구에 배치되고, 사회복지전담공무원의 주요 직무는 <표 1>와 같이 사회보장급여에 관한 업무 중 취약계층 업무 및 사회복지 관한 전문적 업무

를 담당하고 있다. 사회복지전문직으로서 법령에 근거한 사회복지에 관한 전문적 업무 수행의 목적은, 국민의 복지와 사회복지 증진, 인간의 존엄성과 인간다운 생활을 할 권리 보장, 사회복지서비스의 질 향상을 위한 「사회보장기본법」 및 「사회복지사업법」의 목적에 의한다.

우리나라의 사회복지사 제도는 「사회복지사업법」에 근거한 사회복지사 양성 교육과 사회복지사 자격 제도로 발전하여 사회복지사법, 사회복지 서비스법 등에 나타난 전문직으로서의 제도적 속성은 사회복지사의 자격과 의무, 교육체계 및 훈련, 전문가 단체, 채용과 지위향상 등을 명시함으로써 전문직 이론에 나타난 요건을 명시하고 있다(황미경, 2017). 그러나 우리나라의 사회복지전공교육과 사회복지사자격증 교육 과정에 의하면 지역사회의 일선 현장에서 현실적으로 역량을 발휘하기에는 적절하지 않은 외국의 사례와 유럽의 사회정책 및 영미식 실천 방법을 이해해야 하고 사회복지법제에 근거한 전문적 업무 수행을 위한 역량을 갖추어야 한다. 특히 정신건강에 관련된 업무는 「정신건강복지법」상 정신건강임상심리사, 정신건강간호사, 정신건강사회복지사(「정신건강복지법」 제17조)와의 연계를 통하여 국민의 정신건강에 관한 전문적 업무를 전담해야 한다.

<표 1> 「사회보장급여법」상 사회복지전담공무원의 전문적 업무

법률규정	전문적 업무의 내용
사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률 제43조	③ 사회복지전담공무원은 사회보장급여에 관한 업무 중 취약계층에 대한 상담과 지도, 생활실태의 조사 등 보건복지부령으로 정하는 사회복지에 관한 전문적 업무를 담당한다.
사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률 시행규칙 제8조	법 제43조제3항에 따라 사회복지전담공무원이 담당하는 사회복지에 관한 전문적 업무는 다음 각 호와 같다. 1. 취약계층 발굴 및 상담과 지도, 사회복지에 대한 욕구조사, 서비스 제공 계획의 수립, 서비스 제공 및 점검, 사후관리 등 통합사례관리에 관한 업무 2. 사회복지사업 수행을 위한 취약계층의 소득·재산 등 생활실태의 조사 및 가정환경 등 파악 업무 3. 사회복지에 대한 종합적인 정보제공, 안내, 상담 업무

2) 사회복지전담공무원의 직무 확대와 정원 확충

사회복지전담공무원 직무 확대와 정원의 확충은 국민기초생활보장제도에서의 맞춤형 급여 시행, 사회보장급여 대상자 조사 업무의 증가, 지역사회 통합돌봄 사업으로 보편성의 사회서비스를 확대하는 사회복지전달체계의 변화와 관련된다. 사회보장체계에서 사회복지전담공무원의 확대 배치는 정부의 복지정책 의지를 반영한 사회복지관련법 제·개정 및 사회복지전달체계 개편과 밀접하게 연관되며, 사회복지전담공무원의 직무 범위와 정원 책정은 자치법규에 근거하여 인력의 정원 규모가 결정된다.

지방자치단체에 속한 사회복지전담공무원의 임용과 정원 관리의 특징은 중앙부처와 달리 직렬에 따라 보직을 정하는 인사정책으로 시행되고, 행안부의 총액임금제 시스템에 따라 공무원 전체 정원이 통제된다. 지방자치단체들은 복지사무가 확대되면서 적시에 인력과 예산을 지원할 수가 없으므로 주민 수에 적합한 공무원 인원수를 충족시키기는 어렵다. 서울시의 경우에는 사회복지직공무원 임용제도를 별도로 추진하였는데, 2017년 이후 기존 지방직 사회복지직 시험과 다른 일정으로 치르고, 2019년 추가채용시 일반, 장애, 저소득층 전형의 선발을 계획하였다.

사회복지전달체계 개편과 사회복지전담공무원 정원의 변화를 <표 2>에 제시한 바와 같이 사회복지전담공무원 확충의 시기별 특징은, 노태우정부 시기(1987-1992)에 사회복지전담공무원제도의 전신인 사회복지전문요원제도 도입(1987)과 장애인등록제도 시행(1988), 전국민 의료보험 추진(1989), 저소득층 밀집지역 개선을 위한 영구임대주택 건립(주택200만호, 1990)이 시작되어 이 시기의 특징은, 주민에 대한 능동적인 복지대책으로 사회복지전문요원제도를 신설하고 대도시 취약주민에 대한 영구임대주택제도가 도입된 시행된 시기로 생활보호자와 자활보호자, 자활유사자 등 주거 기반 생활보호제도의 특징이 나타났으며, 김영삼정부 시기(1993-1997)에는 최초로 보건복지사무소 시범 사업을 실시(1995)하여 지자체 중심의 보건복지행정의 통합 접근을 시도하였다.

김대중정부(1998-2002)는 IMF체제 극복을 위한 한시적생활보호사업 추진(1998)이후 국민기초생활보장법 제정(1999) 및 시행(2000)으로 종전의 시혜적 생활보호사업에서 생활보장제도로서 사회복지의 권리 보장 체계를 강화하였고, 노무현정부 시기(2003-2007)에는 사회복지사무소 시범 사업을 다시 추진(2004)하여 전달체계의 전문화를 도모하였다. 주민생활지원서비스로 시·군·구 중심의 복지대상자 관리를 도모하였는데, 복지사무소는 전국적으로 확대되지 못하였고 생활복지국 중심의 복지조직을 확대시키는 조직 개편(2006)을 가져왔다. 이명박정부 시기(2008-2012)에는 희망복지전달체계 개편(2009) 추진과 위기가구사례관리(2009), 사회복지통합전산망 도입(2010) 및 통합사례관리사업 실시와 시·군·구 희망복지지원단 구축(2012)으로 통합서비스에 주력하기 시작한 시기이며, 박근혜정부 시기(2013-2016)에는 국민중심의

맞춤형 복지전달체계 개편(2013), 전부개정 사회보장기본법 시행(2012-2013), 사회복지전담공무원 3명의 잇단 자살(2013)과 송파구 세모녀 자살사건(2014) 등이 발생한 시기로 사회보장급여법 제정(2014)과 사회복지전담공무원 확충(2014~2017년 6,000명 증원), 읍·면·동 복지허브화와 서울시의 '찾동' 사업 추진(2013-2016) 등 시·군·구, 읍·면·동 지역사회보장협의체 시행(2015)에 의한 통합서비스 제공과 복지사각지대 해소에 노력하였다.

2017년에 출범한 문재인정부(2017-2019)는 찾아가는 보건복지서비스전달체계(2018) 개편으로 전국 읍면동 행정복지센터 출범, 아동수당 지원(2018), 2018년 3월에는 커뮤니티 케어 도입(2018)에 따라 2025년 초고령사회 대비 보편적 케어를 목적으로 하는 케어매니지먼트 시스템 가동을 위한 복지인력 확보와 서비스의 공공성 강화에 주력하고 있다.

시기별 사회복지전담공무원 증원 현황은 1987년 임용 초기 3000명에서 1997년까지 1,200명 증원된 4,200명에서 2002년까지 5,720명 증원되어 9,920명이 되고 2,350명이 증원되어 12,770명으로 확충, 2006년 이후 2,430명 증원으로 14,700명으로 증원되고 지속적인 확충으로 2013년 이후 10,300명이 증원되어 2018년 3월 이후 25,000을 넘게 되었다. 2013년 이후 이른바 깔대기 현상으로 설명되는 읍·면·동 직무환경(국민일보, 2013. 3. 29)의 문제해결과 직무수행의 현장성 강화, 복지사각지대 해소를 위한 사회적 대책의 일환으로 사회복지전담공무원의 정원 규모는 박근혜 정부 이후 현격히 증가되었다.

<표 2> 사회복지전달체계의 변화와 사회복지전담공무원 정원 확충

(단위: 명)

시기(정부)	사회복지전달체계의 주요 변화	정원 확충
1987-1992 노태우정부 1993-1997 김영삼정부	. 사회복지전문요원제도 도입(1987) . 장애인등록제도 시행(1988) . 전국민 의료보험 추진(1989) . 저소득층밀집지역 개선, 영구임대주택 건립(주택 200만호, 1990) . 보건복지사무소 시범 사업 실시(1995)	3,000 ↓ 4,200
1998-2002 김대중정부	. 한시적생활보호사업 추진(IMF전략, 1998) . 국민기초생활보장법 제정(1999) . 국민기초생활보장법 시행(2020) . 자활사업 및 자활사례관리 실시(2000)	9,920
2003-2007	. 사회복지사무소 시범 사업 실시(2004)	

노무현정부	. 사회복지전담공무원 충원 대통령 업무보고(복지부) . 시·군·구 지역사회복지협의체 운영 의무화(2005) . 긴급복지지원법 제정(2005) . 주민생활지원서비스 전달체계 개편(2006) . 시·군·구 지역복지계획수립 추진 . 사회서비스바우처 도입 . 기초노령연금 도입	12.770
2008-2012 이명박정부	. 노인장기요양보험제도 시행(2008) . 희망복지전달체계 개편(2009) . 위기가구사례관리(2009) . 사회복지통합전산망, 행복이음 도입(2010) . 장애인연금 시행 . 통합사례관리사업 실시(2012) . 시·군·구 희망복지지원단 구축(2012) . 사회보장기본법 전부개정(2012)	
2013-2016 박근혜정부	. 국민중심의 맞춤형 복지전달체계 개편(2013) . 전부개정 사회보장기본법 시행(2013) . 읍·면·동 복지허브화 추진(2013-2016), 서울시 '찾동' 사업 추진 . 영유아 무상보육 실시(2013) . 사회복지전담공무원 3명 자살(2013), 송파구 세 모녀 자살(2014) . 사회보장급여법 제정(2014) . 시·군·구, 읍·면·동 지역사회보장협의체 시행(2015) . 기초연금제도 도입 . 사회복지전담공무원 확충계획(2014~2017년 6,000명 증원)	25,000
2017-2019 문재인정부	. 찾아가는 보건복지서비스전달체계 개편(2018) . 아동수당 시행(2018) . 치매 국가책임제 발표(2017) . 커뮤니티 케어 도입, 지역사회 통합돌봄 기본계획 수립(2018) . 지역사회 통합돌봄 선도사업 추진(2019-2020) . 서울시 SOS 통합돌봄사업 공모(2019, 6개구 선정) . 지역사회 통합돌봄 기본법 추진(2019-2021)	30,000

자료: 한국공공복지연구소(2019) 참고하여 재구성

Ⅲ. 선행연구 및 연구방법

사회복지전담공무원에 관한 정원 관련 자치법규 운용 사례를 다루는 선행 연구는 아직까지 이루어지지 않았으며 사회복지시설이나 복지조직 인력의 배치의 적정성에 관한 연구의 수행 역시 미흡하다. 국내 학술지 중심으로 사회복지관련 지방자치단체의 조례에 대한 연구를 통하여 복지대상자와 지역적 관점에서 지방자치단체의 정책과 제도에 관련된 복지조직과 인적자원관리에 관심을 두고 있다(김광병, 2013; 김진석, 2014; 이용재, 2014; 오세민 외, 2015; 이은영, 2016; 박윤영. 2017; 김송미·박동진. 2017; 박현식·이옥진, 2018; 전지혜·이세희. 2018). 박윤희·기정훈(2011)의 연구에서는 지방자치단체 사회복지직 공무원의 적정규모에 영향을 미치는 주요 변수로 기초생활수급자 수를 제시하였으며, 사회복지법제·행정·지방자치·공법 관점에서 지방분권화와 복지사무에 관련된 연구(박석돈, 1997; 서재호, 2008; 전훈, 2011; 오철호 외. 2012; 함영진, 2013; 안영진, 2014; 이재완, 2016; 손능수·김정엽, 2016; 박경돈, 2017; 민병익·이시원, 2017; 최일진·남황우, 2017)의 진행으로 조례의 특성, 지방자치단체의 복지조례의 쟁점, 인력관리에 관련된 연구들이 지속적으로 수행되고 있다. 사회복지인력에 대한 연구는 지방분권화에 따른 재정과 조직관리 연구에 비하여 간과된 편이므로 지방자치단체의 사회복지전달체계 개편에 관련된 조직, 인력, 예산을 원칙으로 사회복지사무를 관장하는 사회복지인력의 임용과 배치를 규정하는 자치법규의 준용과 개선에 관한 연구가 활성화 되어야 함을 시사한다.

연구 대상인 사회복지전담공무원의 정원은 지방자치단체의 지방공무원 정원 조례 및 별도의 지방공무원 정원규칙 또는 규정에 명시되어 있다. 사회복지전담공무원은 일반직 사회복지직렬의 지방직 공무원으로 본 연구의 기준은 한국공공복지연구소(2019)의 사회복지직공무원 정원 및 직급구조 개선을 위한 정책연구 자료를 근거로 2019년 3월 27일 기준으로 국가법령정보센터 및 자치법규정보시스템에서 관련 자료를 검색하고, 정원 기준은 광역자치단체 본청을 기준으로 분석하였다. 자치법규의 운용 현황 분석을 위하여 광역지방자치단체 본청의 사회복지전담공무원 직급별 인원이 정원과 현원에 있어 차이가 있는지를 알아보기 위해 대응표본 t-검증을 하였고, 광역지방자치단체 산하 기초자치단체에 소속된 사회복지전담공무원 현원을 광역자치단체 간에 차이가 있는지 알아보기 위해 분산분석(ANOVA)을 하였다. 아울러 일반적인 현황을 파악하고자 평균과 표준편차 등 기술통계를 하였다. 통계분석은 IBM SPSS 프로그램을 사용하였다.

Ⅳ. 사회복지전담공무원 정원 관련 자치법규의 운용

1. 사회복지전담공무원 정원 관련 자치법규

지방자치단체는 「지방자치법」(제112조)에 의거 사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구와 지방공무원을 두어야 하며 행정기구의 설치, 지방공무원의 정원 및 인건비 등은 대통령령에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정하도록 규정하고 있다.

지방공무원 정원의 적정성에 대하여 다른 지방자치단체와의 균형이 유지되도록 하기 위하여 필요한 사항은 행정안전부장관의 권고사항으로 규정하고 있다. 지방공무원의 임용 및 시험·자격·보수·복무·신분보장·징계·교육훈련 등에 관하여는 따로 법률로 정하도록 명시하고 지방자치단체에는 법률로 정하는 바에 따라 국가공무원을 둘 수 있다. 국가공무원의 경우 5급 이상 및 고위공무원은 해당 지방자치단체의 장의 제청으로 소속 장관을 거쳐 대통령이 임명하고, 6급 이하 국가공무원은 그 지방자치단체의 장의 제청으로 소속 장관이 임명한다.

지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정에서는 정원 책정의 일반기준(제22조)으로 인구수, 타 지방자치단체와의 균형 등을 고려하고, 업무의 성질·난이도·책임도 등을 고려하여 직급별 정원을 책정하도록 규정하고 있다. 또한 지방자치단체의 장은 효율적 인력운영을 위하여 중기기본인력운용계획을 수립·시행해야 하고(제23조), 기본인력계획은 매년 1월 1일을 기준으로 하여 5년간의 연간계획으로 수립하고 시·도지사는 시·군·구와의 협의결과를 행정안전부장관에게 보고할 의무가 있으며, 기본인력계획은 지방재정법상 중기지방재정계획과 연계되도록 수립되어야 한다.

서울시의 사회복지전담공무원 정원에 관한 자치법규의 운용은 '「서울특별시 지방공무원 정원조례」'에 해당하며 2019년 1월 1일부터 시행되고 있다. 「서울특별시 지방공무원 정원조례」의 목적은 「지방자치법」 제112조 및 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제30조에 따라 서울특별시에 두는 지방공무원의 정원에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.[2] 서울특별시 공무원 정원책정기준과 직급별 정원책정기준은 별표(제3조제1항, 제2항 관련)로 규정하여 사회복지직공무원, 연구직·지도직, 지방전문경력관이 포함되는 일반직이 99%이상으로 <표 3>과 같으며, 직급별 정원은 본청과 사업소간에 1급 일반직 임명에 따른 3급이상 일반직 정원은 관리기관을 통합하여 운영할 수 있고, 5급 이하 및 그에 상응하는 직급별 정원과 직렬별

2) 서울특별시 지방공무원 정원조례에 나타난 서울특별시 지방공무원 정원의 총수는 18,422명이고 세부 정원은, 집행기관 10,405명, 본청·소방공무원 7,027명, 지방공립대학에 두는 교육공무원 505명, 의회사무기구 328명, 합의제행정기관 157명으로 규정하고 있다(제2조).

정원은 규칙으로 정하도록 하고 있다. 직급별로 구분한 지방공무원의 종류별 정원책정 기준(제3조제2항 관련)은 <표 4>에 제시하였다.

<표 3> 서울특별시 공무원의 종류별 정원책정기준(제3조제1항 관련)

구분	일반직	별정직 . 정무직
비율	99% 이상	1% 이내

자료: 서울특별시 공무원 정원조례

<표 4> 서울특별시 공무원의 종류별 정원책정기준(제3조제2항 관련)

구분		4급 이상	5급	6급	7급	8급·9급	전문경력관
일반직	비율	3.5% 이내	14.5% 이내	34.5% 이내	35.5% 이내	10.5% 이상	1.5% 이내
연구·지도직	비율	연구관 17% 이내	연구사 83% 이상	지도관 10% 이내	지도사 90% 이상	-	
별정직	비율	4급상당 이상 34% 이내	5급상당 50% 이내	6급상당 10% 이내	7급상당 5% 이내	8급·9급상당 이상 1% 이상	

자료: 서울특별시 공무원 정원조례

2. 광역 지방자치단체의 사회복지전담공무원 정원

사회복지전담공무원의 임용과 배치의 근거가 되는 지방자치단체의 공무원정원 관련 조례와 규칙 등 자치법규를 조사하고 사회복지전담공무원의 정원 중 사회복지직만 임용할 수 있는 단수직과 복수직렬(복지, 일반행정, 보건 등)로 구분되어 있는 경우, 복수직 정원은 모두 사회복지직렬의 인원으로 합하여 분석하였다. 자료의 기준은 한국공공복지연구소(2019)의 사회복지직공무원 정원 및 직급구조 개선을 위한 정책연구 자료를 근거로 하였고, 전국 광역자치단체 중 경기도와 전라북도의 경우 폐지된 조례, 규칙, 규정만 검색되어 현재 적용되고 있는 정원을 확인할 수 없었고[3], 17개 광역자치단체 중 15개 광역자치단체의 자치법규상 사회복지직 정원 현황은 <표 5>와 같다.

3) 국가법령정보센터 검색일 기준으로 지방자치단체들은 대부분 2019년 1월과 2월 사이 시행되는 규칙과 규정이었지만 전남, 강원, 제주는 각각 2018년 8월, 9월, 11월 시행 기준이다.

<표 5> 전국 17개 광역지방자치단체 시회복지전담공무원 정원

(단위: 명)

구분	본청 합계				5급		6급		7급		8급		9급		비고
	공무원 총 정원	사회복지정원			사회복지사무관		사회복지주사		사회복지주사보		사회복지서기		사회복지서기보		
		합	단수	복수	단수	복수	단수	복수	단수	복수	단수	복수	단수	복수	
서울	4,579	70	37	33	-	9	17	14	19	10	1	-	-	-	
부산	2,611	54	46	8	5	7	22	1	17	-	2	-	-	-	
대구	1,827	41	13	28	2	9	4	10	7	9	-	-	-	-	
인천	2,148	46	23	23	1	6	9	11	12	6	1	-	-	-	
대전	1,316	32	13	19	2	5	3	9	8	5	-	-	-	-	
광주	1,390	33	20	13	-	5	5	5	13	3	2	-	-	-	
울산	1,242	34	12	22	-	7	9	4	3	9	-	2	-	-	
세종	984	63	13	50	-	15	2	12	6	13	5	9	-	1	
경기	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	*
강원	1,502	24	11	13	-	6	4	4	6	2	1	1	-	-	
경북	1,421	34	12	22	-	5	5	6	5	10	2	1	-	-	
경남	1,590	52	10	42	-	12	4	11	5	16	1	3			
충북	1,244	27	9	18	-	6	5	4	4	8	-	-	-	-	
충남	1,351	45	6	39	-	12	1	8	3	15	2	2	-	2	
전북	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	*
전남	1,281	26	10	16	-	7	6	4	4	5	-	-	-	-	
제주	1,222	33	0	33	-	11	-	10	-	11	-	1-	-		
사회복지 정원		614	235	379	10	122	96	113	112	122	17	19	0	3	

자료: 사회복지직공무원 정원 및 직급구조 개선방안(한국공공복지연구소, 2019), 경기와 전북은 검색되지 않았음.

3. 전국 광역지방자치단체 본청의 사회복지전담공무원 현원 비교

전국 광역자치단체의 본청에 소속한 사회복지전담공무원의 정원과 현원을 대응표본 t-검증방법으로 비교하였는데, 광역자치단체의 정원과 현원, 그리고 검증결과에서 경기와 전북은 사회복지전담공무원 정원이 검색되지 않아 값이 제시되지 않았다. 전국 광역자치단체에서 사회복지직 총 정원이 가장 많은 지자체는 서울로 70명이고 가장 적은 곳은 전남과 충북으로 각각 26명과 27명으로 나타났다. 총 현원이 가장 많은 곳은 세종으로 79명이었으며, 정원에 비해 16명이 더 많았다. 정원에 비해 현원이 많은 곳은 서울(+1명)과 대구(+6명), 광주(+2명) 그리고 세종(+16명)이었고 대부분은 정원에 비해 현원이 적었다.

정원 대비 현원이 가장 적은 곳은 경남(-28명)과 충남(-26명)이었고, 제주(-18명)

와 울산(-17명), 경북(-14명), 충북(-12명), 전남(-10명)도 정원에 비해 현원이 10명 이상 적었다. 세종은 서울을 제외하면 사회복지직 정원이 가장 많을 뿐 아니라 정원에 비해 현원이 훨씬 더 많아 사회복지직 현원 수가 전국에서 가장 많았다. 수치가 집계되지 않은 경기와 전북을 제외한 15개 자치단체의 총 정원 평균은 40.1명이었고, 경기와 전북을 포함한 17개 자치단체의 총 현원 평균은 34명이었다. 총 정원 평균과 총 현원 평균의 차이는 -6.9명으로 약 7명이었으나 이러한 정원과 현원의 차이가 통계적으로는 유의하지 않았다(t=.467, p=.647). 17개 광역자치단체에 대한 정원과 현원을 보여주는 그래프는 [그림 1]에 제시하였다.

<표 6> 전국 17개 광역지방자치단체 사회복지전담공무원의 정원과 현원 비교

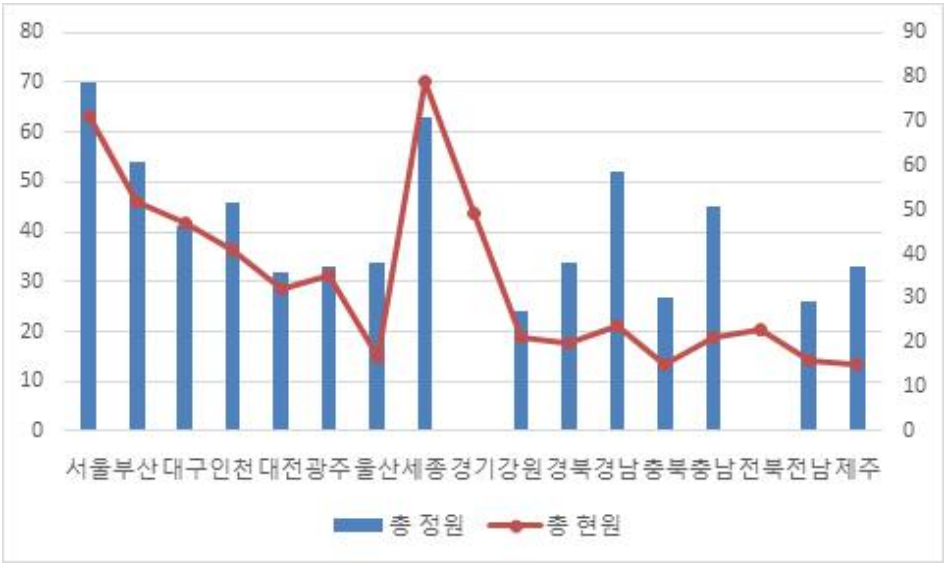
(단위: 명)

지역	사회복지직 전체				4급		5급		6급		7급		8급		9급	
	정원	현원	차이	정원대비 현원비율	정원	현원	정원	현원	정원	현원	정원	현원	정원	현원	정원	현원
서울	70	71	+1	101.4%	-	0	9	8	31	28	29	28	1	6	0	1
부산	54	52	-2	96.3%	-	0	12	9	23	19	17	20	2	4	0	0
대구	41	47	+6	114.6%	-	0	11	7	14	21	16	17	0	2	0	0
인천	46	41	-5	89.1%	-	1	7	8	20	14	18	17	1	1	0	0
대전	32	32	0	100%	-	1	7	4	12	18	13	9	0	0	0	0
광주	33	35	+2	106.1%	-	0	5	4	10	15	16	8	2	8	0	0
울산	34	17	-17	50%	-	0	7	3	13	9	12	5	2	0	0	0
세종	63	79	+16	125.4%	-	1	15	7	14	22	19	22	14	19	1	8
경기	-	49	-	-	-	0	-	5	-	18	-	25	-	1	-	0
강원	24	21	-3	87.5%	-	0	6	4	8	8	8	5	2	4	0	0
경북	34	20	-14	58.8%	-	0	5	4	11	6	15	8	3	2	0	0
경남	52	24	-28	46.2%	-	0	12	3	15	9	21	8	4	3	0	1
충북	27	15	-12	55.6%	-	1	6	0	9	6	12	8	-	0	0	0
충남	45	21	-26	46.7%	-	0	12	3	9	5	18	11	4	0	2	2
전북	-	23	-	-	-	0	-	5	-	9	-	8	-	1	-	0
전남	26	16	-10	61.5%	-	0	7	4	10	7	9	5	0	0	0	0
제주	33	15	-18	45.5%	-	1	11	2	10	5	11	6	0	1	0	0
평균	40.9	34.0	-6.9	83.1%	-	-	7.8	4.7	12.3	12.9	13.8	12.4	2.1	3.1	.2	.7
t	.467				-		2.908*		-.350		.690		-1.602		-1.284	

* $p < .05$

자료: 사회복지직공무원 정원 및 직급구조 개선방안(한국공공복지연구소, 2019)

[그림 1] 전국 17개 광역자치단체 사회복지전담공무원의 정원과 현원 분석

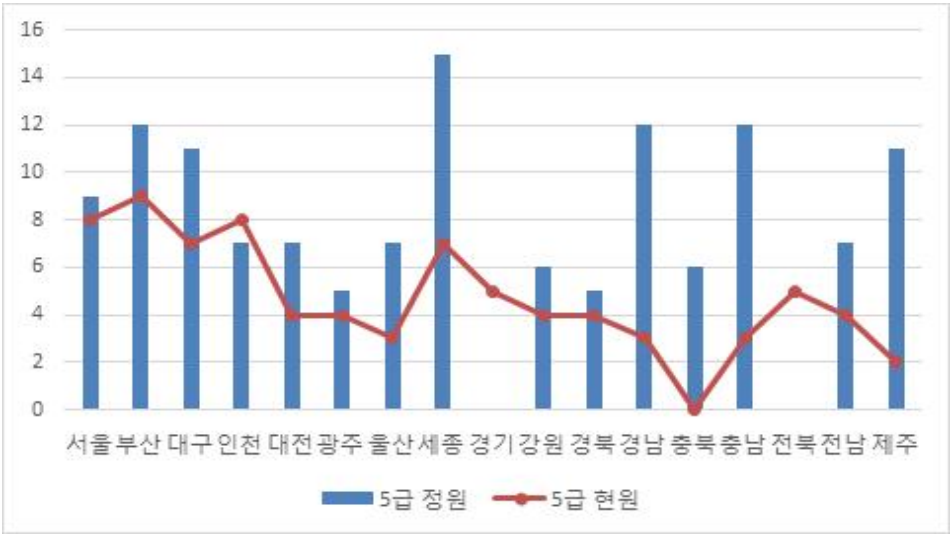


자료: 사회복지직공무원 정원 및 직급구조 개선방안(한국공공복지연구소, 2019)

사회복지전담공무원의 직급별 현황을 분석하면 4급은 정원이나 현원 모두 대부분 지역에서 거의 없었고, 인천과 대전, 세종, 충북과 제주에 각 1명이 있을 뿐이다. 5급에서 9급까지 정원과 현원의 차이를 대응표본 t-검증방법으로 분석한 결과 5급만 통계적으로 유의한 차이가 있고, 6급에서 9급은 통계적인 차이를 나타내지 않았다.

유의한 차이를 보인 5급의 경우 17개 광역자치단체의 정원 평균이 7.8명인데 반해 현원은 4.7명으로 현원이 정원에 비해 3.1명이나 적었다. 반면에 6급에서 9급은 정원과 현원의 차이가 최대 1명 이내로 그렇게 크지 않았다. 통계적으로 유의한 차이를 보인 5급에 대해 자세히 살펴보면, 5급 정원은 세종이 15명으로 가장 많았고, 부산, 경남, 충남이 12명으로 그다음으로 많았다. 5급 현원은 부산이 9명으로 가장 많았고, 서울과 인천이 8명으로 다음으로 많았다. 5급 현원은 인천이 정원에 비해 1명 더 많은 경우를 제외하면 모두 정원에 비해 현원이 적었다. 경남, 충남, 제주, 세종은 5급 정원에 비해 현원이 8명~9명이나 적었다. [그림 2]는 17개 광역자치단체의 5급 정원과 현원을 나타낸다.

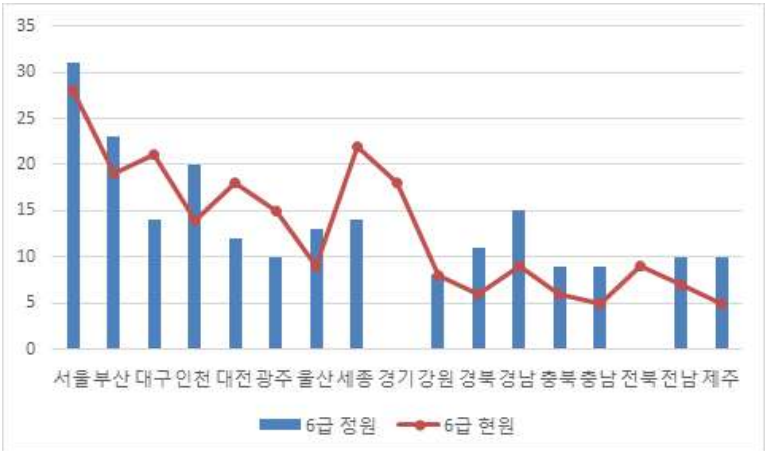
[그림 2] 전국 17개 광역자치단체 사회복지전담공무원 5급 정원과 현원 분석



자료: 사회복지직공무원 정원 및 직급구조 개선방안(한국공공복지연구소, 2019)

사회복지전담공무원 6급은 정원과 현원 모두 서울이 31명과 28명으로 전국에서 가장 많았으나 정원에 비해 현원이 3명 적었다. 부산 역시 정원과 현원이 23명과 19명으로 서울에 이어 많았으나 현원이 정원에 비해 4명 적었다. 세종과 대구, 대전, 광주는 6급 정원에 비해 현원이 각각 5명에서 8명까지 더 많았고, 6급 정원과 현원이 똑같은 강원을 제외한 나머지 자치단체들은 정원에 비해 현원이 더 적었다. [그림 3]은 17개 광역자치단체의 6급 정원과 현원을 나타낸다.

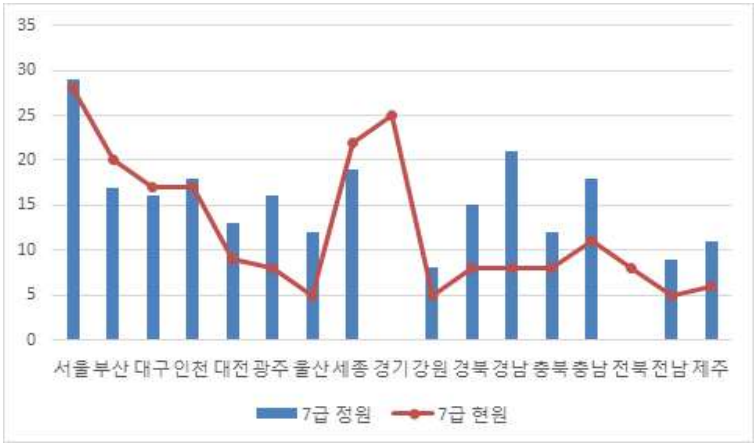
[그림 3] 전국 17개 광역자치단체 사회복지전담공무원 6급 정원과 현원 분석



자료: 사회복지직공무원 정원 및 직급구조 개선방안(한국공공복지연구소, 2019)

전국 17개 광역자치단체의 7급 정원과 현원을 나타내는 그래프에서 보듯이 사회복지전담공무원 7급의 정원과 현원은 서울이 29명과 28명으로 가장 많았으나 정원에 비해 현원이 1명 적었고, 세종의 경우 정원과 현원이 19명과 22명으로 정원에 비해 현원이 3명 많다. 부산과 대구가 각각 정원에 비해 현원이 3명, 1명 더 많은 것을 제외하면 서울을 포함하여 나머지 자치단체들은 모두 정원보다 현원이 적었다. 경남의 경우 7급 정원과 현원의 차이가 -13명으로 전국에서 가장 차이가 많게 나타났다.

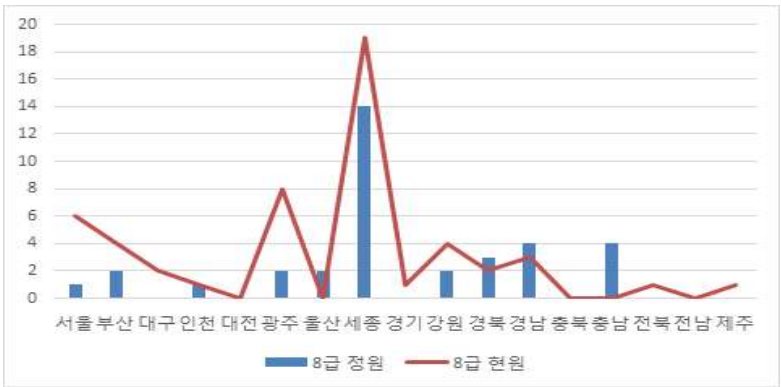
[그림 4] 전국 17개 광역자치단체 사회복지전담공무원 7급 정원과 현원 분석



자료: 사회복지직공무원 정원 및 직급구조 개선방안(한국공공복지연구소, 2019)

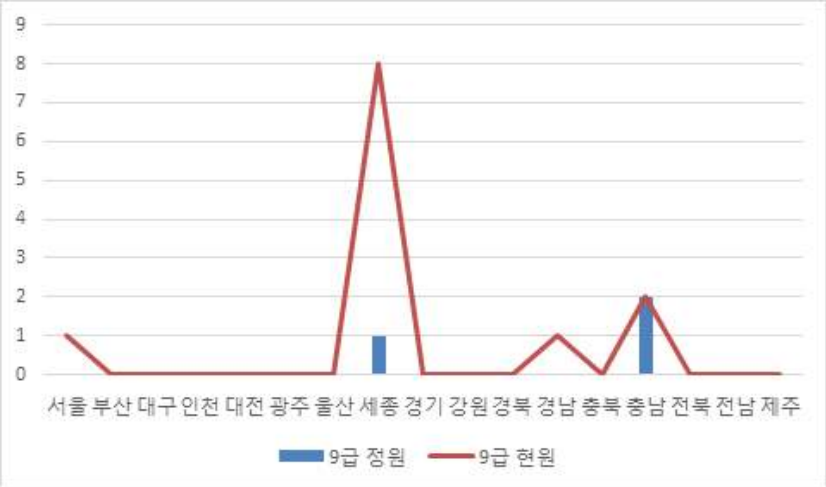
전국 17개 지방자치단체의 8급 사회복지전담공무원의 정원과 현원은 대부분 10명 미만이었고, 세종의 경우 정원 14명에 현원 19명으로 정원에 비해 현원이 5명 더 많았다. 서울의 경우에도 8급 정원 1명에 현원 6명이었고, 광주의 경우 정원 2명에 현원 8명으로 현원이 6명 더 많았다.

[그림 5] 전국 17개 광역지방자치단체 사회복지전담공무원 8급 정원과 현원 분석



자료: 사회복지직공무원 정원 및 직급구조 개선방안(한국공공복지연구소, 2019)

[그림 6] 전국 17개 광역지방자치단체 사회복지전담공무원 9급 정원과 현원 분석



자료: 사회복지직공무원 정원 및 직급구조 개선방안(한국공공복지연구소, 2019)

사회복지전담공무원 9급에 대하여는 대부분의 자치단체에서 정원을 따로 두지 않고 있으며, 세종과 충남만 각각 1명과 2명의 정원을 두고 있다. 현원은 세종이 8명으로 가장 많고, 충남이 2명, 서울과 경남이 각각 1명씩이었다.

이상과 같이 17개 광역자치단체의 사회복지전담공무원 수를 전체적으로 비교해 볼 때, 세종이 특히 두드러지게 나타나는데, 사회복지전담공무원 총 정원과 총 현원의 수가 많을 뿐만 아니라 총 정원에 대한 총 현원의 비율이 125.4%로 전국에서 가장 높다.

특히 사회복지전담공무원 총 정원 대비 총 현원의 비율이 60% 이하로 현저하게 낮은 지역은 울산(50%), 경북(58.8%), 경남(46.2%), 충북(55.6%), 충남(46.7%), 제주(45.5%)였다. 총 정원 대비 총 현원의 비율이 100%를 넘는 지역은 세종(125.4%)을 포함하여 서울(101.4%), 대구(114.6%), 대전(100%), 광주(106.1%)였다.

서울의 경우 총 현원과 총 정원이 수치상으로는 높은 편에 속하지만 인구나 사회복지 대상자에 따른 비율로 보면 높은 수준이라고 보기는 어려울 것이므로 이에 대해서는 현실적인 논의와과 중장기 전망에 대한 분석이 필요하다.

4. 전국 기초자치단체의 사회복지전담공무원 현원 비교

전국 17개 광역자치단체 산하 기초자치단체에 소속한 사회복지전담공무원의 현원이 광역자치단체별로 차이가 있는 지 분산분석(ANOVA)을 통해 살펴본 결과, 세종은 산하 기초자치단체가 따로 없으므로 변이가 발생하지 않아 분산분석에서 제외하였다.

17개 광역자치단체 산하 기초자치단체의 수와 기초자치단체에 소속된 사회복지전담공무원 현원의 평균과 표준편차, 최소값, 최대값은 <표 8>에 제시하였고, *F*값은 분산분석 결과이다.

17개 광역자치단체의 기초단체 수는 평균 13.5개로 경기가 가장 많고 세종은 광역자치단체와 기초자치단체가 동일하다. 기초자치단체에 소속된 사회복지전담공무원 현원은 전체 평균 81.4명으로 최소 16명에서 최대 282명까지 분포하였다. 기초자치단체에 속한 사회복지전담공무원의 현원 평균 수가 서울이 142.5명으로 가장 많았고, 광주가 136명, 대구가 115.6명으로 그다음으로 많았다. 강원은 46.3명으로 가작 적었다. 이러한 차이는 통계적으로 유의한 차이(F=6.18, p=.000)였다. 사후검증(Duncan) 결과, 서울과 광주의 기초자치단체 소속 사회복지전담공무원 현원이 울산, 강원, 충북, 충남, 전남, 경북에 비해 통계적으로 유의하게 더 많았다.

<표 7> 광역지방자치단체 산하 기초지방자치단체의 사회복지전담공무원 현원 비교

지역	기초단체 수	기초자치단체 소속 사회복지전담공무원 현원				*F*, Duncan
		평균	표준편차	최소	최대	
서울[a]	25	142.5	56.8	48	282	6.18*** a,e > g,i,j,k,m,n
부산[b]	16	82.9	29.5	36	127	
대구[c]	8	115.6	48.4	49	195.5*	
인천[d]	10	77.1	39.9	21	147	
광주[e]	5	136.0	55.1	64	212	
대전[f]	5	86.2	17.0	67	105	
울산[g]	5	56.4	13.6	39	70	
경기[h]	31	95.3	59.3	24	228	
강원[i]	18	46.3	26.7	23	108	
충북[j]	11	59.0	58.8	24	230	
충남[k]	15	61.8	29.3	22	145	
전북[l]	14	74.4	50.0	25	183	
전남[m]	22	60.0	26.4	38	125	
경북[n]	23	58.5	33.5	16	158	
경남[o]	18	71.9	56.4	37	263	
제주[p]	2	112.5	41.7	83	142	
세종(주)	1	79	-	-	-	-
전체평균	13.5	81.4	51.9	16	282	

*** p < .001

* 시간선택제 공무원은 0.5명으로 계산하였음.

자료: 사회복지직공무원 정원 및 직급구조 개선방안(한국공공복지연구소, 2019)

사회복지전담공무원 5급에서 9급까지 직급별로 현원을 분석하였고, 전국 광역지방자치단체 산하 기초자치단체에 소속된 사회복지전담공무원 5급부터 9급까지의 현원은 통계적으로 유의한 차이를 보이지 않은 7급을 생략하고 모두 광역지방자치단체 간에 통계적으로 유의한 차이가 있었다. 5급과 6급, 7급과 8급이 광주가 가장 많았고, 서울은 9급이 가장 많았다. 좀 더 자세히 살펴보면 5급의 경우 광주가 기초자치단체 소속 사회복지전담공무원의 수가 평균 4명으로 가장 많았고, 제주가 2.5명으로 그다음으로 많았다.

Duncan 방법으로 사후검정을 한 결과 광주와 제주, 대전, 울산이 차례대로 통계적으로 유의한 차이를 나타내는 자치단체였다. 6급의 경우에도 광주가 23.4명으로 가장 많았고, 대구가 20.3명으로 그다음이었다. Duncan에 의한 사후검정 결과에 따르면 광주와 울산, 강원이 차례대로 유의한 차이를 보였다.

<표 8> 광역지방자치단체 산하 기초지방자치단체의 사회복지전담공무원 5급, 6급 현원 비교

5급 현원				6급 현원			
지역	N	M(SD)	*F* Duncan	지역	N	M(SD)	*F* Duncan
서울[a]	25	1.5(.8)		서울[a]	25	13.0(3.9)	
부산[b]	16	.7(.8)		부산[b]	16	12.9(3.8)	
대구[c]	8	1.8(1.3)		대구[c]	8	20.3(7.6)	
인천[d]	10	.9(.9)		인천[d]	10	9.2(4.1)	
광주[e]	5	4.0(1.0)		광주[e]	5	23.4(12.8)	
대전[f]	5	1.4(.5)		대전[f]	5	17.6(4.8)	
울산[g]	5	.2(.4)		울산[g]	5	7.8(2.6)	
경기[h]	31	1.1(1.2)	4.59***	경기[h]	31	11.8(8.1)	3.21***
강원[i]	18	.8(1.3)	e>p>f>g	강원[i]	18	7.8(5.1)	e>g,i
충북[j]	11	.8(1.1)		충북[j]	11	12.5(12.9)	
충남[k]	15	.7(1.0)		충남[k]	15	11.2(4.2)	
전북[l]	14	.6(.8)		전북[l]	14	14.7(6.8)	
전남[m]	22	.8(1.0)		전남[m]	22	11.3(4.3)	
경북[n]	23	.8(1.1)		경북[n]	23	11.3(6.4)	
경남[o]	18	1.1(1.3)		경남[o]	18	12.4(6.6)	
제주[p]	2	2.5(.7)		제주[p]	2	15.5(6.4)	
세종[(주)]	1	7(-)	-	세종[(주)]	1	22(-)	-
계	226	1.1(1.2)		계	226	12.4(7.0)	

*** $p < .001$

자료: 사회복지직공무원 정원 및 직급구조 개선방안(한국공공복지연구소, 2019)

다음은 8급과 9급에 대한 분산분석(ANOVA) 결과이다. 8급에서도 광주가 41.0명으로 가장 많았고, 대구와 경기, 제주, 서울이 그 뒤를 이었다. Duncan 방법으로 사후검정을 한 결과 광주와 대구가 전남에 비해 높게 나타났다. 9급에서는 서울이 70.6명으로 가장 많았으며, 광주와 대구가 각각 33.8명과 30.3명으로 그다음으로 많았다. Duncan에 의한 사후검정 결과, 서울과 광주, 강원이 차례대로 유의한 차이를 나타냈다.

<표 9> 광역지방자치단체 산하 기초지방자치단체의 사회복지전담공무원 8급, 9급 현원 비교

8급 현원				9급 현원			
지역	N	M(SD)	*F* Duncan	지역	N	M(SD)	*F* Duncan
서울[a]	25	30.0(9.2)		서울[a]	25	70.6(41.3)	
부산[b]	16	29.8(11.3)		부산[b]	16	14.1(5.7)	
대구[c]	8	36.8(17.7)		대구[c]	8	30.3(13.5)	
인천[d]	10	28.9(16.5)		인천[d]	10	12.2(9.9)	
광주[e]	5	41.0(14.5)		광주[e]	5	33.8(14.3)	
대전[f]	5	27.0(5.0)		대전[f]	5	13.8(6.5)	
울산[g]	5	17.8(7.1)		울산[g]	5	14.4(4.7)	
경기[h]	31	33.8(19.7)	6.30***	경기[h]	31	19.9(18.4)	15.93***
강원[i]	18	14.7(8.1)	e,c>m	강원[i]	18	7.9(6.1)	a>e>i
충북[j]	11	15.7(12.4)		충북[j]	11	10.4(16.8)	
충남[k]	15	16.7(8.0)		충남[k]	15	9.9(8.7)	
전북[l]	14	16.0(6.9)		전북[l]	14	16.3(18.0)	
전남[m]	22	12.7(5.5)		전남[m]	22	10.7(9.8)	
경북[n]	23	17.2(9.3)		경북[n]	23	10.0(8.2)	
경남[o]	18	22.1(20.2)		경남[o]	18	12.4(10.8)	
제주[p]	2	33.5(9.2)		제주[p]	2	22.5(13.4)	
세종(주)	1	19(-)	-	세종(주)	1	8(-)	-
계	226	23.4(14.9)		계	226	20.3(25.4)	

*** $p < .001$

자료: 사회복지직공무원 정원 및 직급구조 개선방안(한국공공복지연구소, 2019)

V. 논의 및 제언

지방자치단체 중심의 지역사회보장체계로 확장되고 있는 사회복지행정 일선에서 사회복지전담공무원의 직무 확대에 따른 과제는 사회보장급여, 사회서비스 연계, 네트워크가 원활한 읍·면·동 중심 복지공동체 조성으로 지역 기반 복지거버넌스를 구축하는 역할이다.

자치법규에 의한 공무원 정원 운용 사례 분석 결과 밝혀진 논점에서 사회복지전담공무원의 임용과 배치에 관련된 자치법규의 준용과 효율적 관리 방안을 제언하고자 한다.

첫째, 연구 결과 광역지방자치단체의 자치법규상 사회복지전담공무원 정원 규정은 제대로 지켜지지 않고 있어 사회복지업무의 관리자 역량, 혹은 팀·과·주무관의 적정한 배치가 해당 지방자치단체의 자치법규의 준용 노력에 따라 달라질 수 있음을 시사한다. 광역지방자치단체의 사회복지전담공무원 정원의 준용은 83.1% 수준으로 나타났고, 전체 직급 중 5급에서 9급 의 구간 중 5급의 정원과 현원 사이에 통계적으로 유의한 차이가 밝혀졌으며 5급 정원 평균의 경우 7.8명인데 비해 현원은 4.7명에 불과하였다. 따라서 사회복지전담공무원의 정원 조례 준용 및 행정복지센터의 복지동장제 기능을 활성화 하여 주민 맞춤형 복지사무를 원활히 지원하고 복지공동체를 구축하는 지역복지거버넌스 기능의 강화가 촉구된다.

둘째, 자치입법에 의한 지방자치단체의 인력 현황은 지역복지환경, 조직문화, 지역적 특수시책과 밀접한 관련성이 있음을 유추할 수 있다. 분산분석의 결과가 시사하듯이 서울시는 타 시도에 비해 하위직인 8, 9급 사회복지전담공무원 비율이 가장 높고 4, 5, 6, 7급의 분포가 상대적으로 낮으며, 5, 6, 7급의 현원은 광주가 가장 많다. 지방자치단체의 공무원 정원 책정의 일반기준은 인구수, 다른 지방자치단체와의 균형, 업무특성, 난이도와 책임도 별 직급별 정원을 책정하고 있는데, 사회복지전담공무원의 정원 확충 문제는 재정 부담 문제와 하위 직급화 현상으로 나타날 수 있다. 지방자치단체는 기준인건비를 기준으로 기구와 정원을 자율적으로 운영할 수 있으므로, 행정안전부에서 교부되는 인건비 총액으로 지방자치단체의 정원을 관리하는 현행 총액인건비제도에서 복지인력 증원과 인건비에 대한 국가책임의 제도화 노력이 요청된다.

셋째, 지방자치단체에 배치된 지방공무원 정원 관리와 타 지방자치단체와의 균형 유지는 지방자치법상 행정안전부장관의 권고 사항에 해당한다. 지방분권화에 따라 광역·기초 지방자치단체의 사회복지전담공무원 정원 관리 현황은 지역사회보장계획의 추진 및 자치법규의 준용 지표로 설정할 필요성이 있다.

넷째, 사회복지조례에 대한 연구 동향은 재정과 조직을 주로 다루고 있어 공공부문

의 전문 복지 인력 관리에 관한 연구의 성과가 매우 미흡하다. 사회복지전달체계의 효율적 운영을 위한 조직, 인력, 예산 중 사회복지인력의 확충과 효율적인 정원 관리를 위한 사회복지조례, 지방자치, 조직관리 영역의 융합적 연구가 요청된다.

[참고문헌]

강성권. 2003. 『부산광역시 협치행정 모델개발과 추진전략에 관한 연구』. 부산발전연구원.

국민일보. 2013. “업무 깔때기현상 없애고 국가공무원으로 전환을”. 2013. 3. 29.

국토교통부. 2018. “커뮤니티 케어 도시재생 뉴딜사업”. 국토교통부.

김광병. 2013. “인천시 기초자치단체의 사회복지조례 분석”. 『인천학연구』 19, 7-49.

김선옥·강준호·구영모 옮김, 마이클 샌델 지음. 2008.『공동체주의와 공공성』. 철학과 현실사.

김성근. 2015.“사회복지전담공무원의 업무부담 합리화 방안 연구”. 한국행정연구원

김송미·박동진. 2017. “다문화가족지원을 위한 지방자치단체 조례 분석 : 서울특별시 자치구 조례를 중심으로”. 『사회과학연구』. 33(4), 181-208.

김영종. 2014. 『복지사회의 개발: 지역 및 공동체 접근』. 학지사.

김진석. 2014. “복지국가 중앙정부와 지방자치단체 : 재정, 전달체계, 사회서비스 인력 수급을 중심으로”.『비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 논문집』. 125-140.

김현호. 2013. “지방자치단체 주도의 지역공동체 활성화 방안”. 한국지방행정연구원.

대통령직속 정책기획위원회·관계부처 합동(2018), “국민의 삶을 바꾸는 포용과 혁신의 사회정책”, 문재인정부 ‘포용국가’ 비전과 전략(2018. 9. 11)

민병익·이시원. 2017.“조례의 특성과 처리 소요시간의 변화”. 『사회과학연구』 33(4), 2017, 23-48.

박경돈. 2017. ‘지방세 비과세·감면이 지방자치단체의 복지에 미치는 영향’. 『지방정부연구』. 21(1). 195-216.

박석돈. 1997. “지방자치단체 사회복지관련 조례의 발전방향”. 『사회과학』 9, 183-198.

박윤영. 2017. “전국 광역자치단체의 영구임대주택 관련 조례에 관한 연구 : 입주자의 권리성을 중심으로”. 『한국지역사회복지학』 60, 125-163.

박윤희·기정훈. 2011. “지방자치단체 사회복지직 공무원의 적정규모에 대한 연구”. 『지역연구』 27(4). 27-40.

박현식·이옥진. 2018. “다문화가족 범죄 발생 예방을 위한 법률 개선 방안 연구 : 경기도 조례개정 중심으로”. 『법학연구』. 18(2). 341-369.

보건복지부. 2018. “지역사회 통합 돌봄 선도사업 추진계획”. 보건복지부.

보건복지부. 2018. 커뮤니티 케어 추진단 보도자료(2018. 3. 12)

보건복지부. 2018. 지역사회 중심 복지구현을 위한 커뮤니티 케어 추진방향(2018. 6. 7)

보건복지부. 2017.『2017 읍면동 맞춤형 복지 업무 매뉴얼』. 보건복지부.
보건복지부·관계부처 합동(2013). 국민 중심의 맞춤형 복지전달체계 구축 방안.
서재호. 2008. “교육훈련을 통한 기초자치단체 사회복지 담당공무원의 역량강화 방안 연구 : Rothman의 지역사회개발모형 (CDM)을 토대로”. 『한국지방자치학회보』. 20(3). 65-87.
손능수·김정엽. 2016. “지방자치단체 복지인권옴부즈맨 도입방안 연구”. 『한국지역사회복지학』. 58. 227-265.
안영진. 2014. “사회복지정책의 분권화에 따른 지방자치단체의 사회복지재원 개선방안“. 『공법학연구』 15(2). 53-83.
오세민 외. 2015. “기초자치단체의 사회복지시설 민간위탁 자치법규 내용에 관한 분석- 서울특별시 자치구를 중심으로”. 『한국콘텐츠학회논문지』 제15권 제12호, 165-176.
오철호 외. 2012. “지방자치제도 시행 이후 시 · 군 자치단체의 복지재정 지출규모 변화 분석”. 『한국지방재정논집』. 17(2). 31-56
이용재 외. 2014. “사회복지사 처우 및 지위향상을 위한 지방자치단체 조례분석”. 『한국콘텐츠학회논문지』14(1). 189-199.
이은영. 2016. “보건·복지분야 조례 입법에 영향을 미치는 요인”. 『지방정부연구』, 20(3), 2016, 89-109.
이재완. 2016. “중앙정부의 지방자치단체 유사·중복 사회보장사업 정비조치에 대한 비판적 고찰”. 『한국지역사회복지학』 제56집. 83-112.
장덕희. 2015. “사회복지비 지출증가가 자치단체 재정지출구조에 미친 영향”. 『한국행정학보』 49(3). 193-218.
전대욱·박승규·최인수. 2012.“지역공동체 주도의 발전전략 연구”. 『한국지방행정연구원』.
전지혜·이세희. 2018. ‘발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률과 지방자치단체 유사조례 간의 연계성과 자치성에 관한 연구’. 『한국사회정책』 25(2). 367-402.
전 훈. 2011. “지방의회 제도개선을 위한 법제정비 방안”. 『공법학연구』 12(4). 61-82.
최인수·전대욱. 2014. 『지역공동체 활성화를 위한 선진형 행 재정적 지원체계 연구』. 한국지방행정연구원.
최일진·남황우. 2017. “정부 간 관계 관점에서 본 지방자치단체의 사회복지보조사업비 지출 결정요인에 관한 연구: 시·군 자치단체를 중심으로”.『공공사회연구』. 157-192.
한국공공복지연구소. 2019 “사회복지직공무원 정원 및 직급구조 개선방안”. 한국공

공복지연구소 정책연구보고서.
한국사회복지행정연구회. 2017. 『사회복지전담공무원 30년사』. 한국사회복지행정연구회.
함영진. 2013. “지방자치단체 복지 노력도에 미치는 영향 요인 분석 : 노동관련 시·군·구 자체 복지사업 예산을 중심으로”. 『한국지방재정논집』. 18(1). 25-50.
황미경. 2017. “한국 사회복지전문직의 제도적 속성에 따른 의무와 재량행위”. 『사회복지법제연구』 9(1), 119-142.
황미경. 2019. “커뮤니티 케어와 통합사례관리 연계 네트워크 실천 방안 연구” 『한국케어매니지먼트연구』제30호, 161-184.
황미경. 2020. “사회복지법제에 나타난 사회적 자본의 기능과 형성에 관한 연구 – 지역사회보장체계 구축과 지역사회통합돌봄의 요건”, 『사회복지법제연구』 11(2), 41-64.
황익주·정규호·신명호 외, 2016, “한국의 도시 지역공동체는 어떻게 형성되는가 : 현실 운동 과제”, 서울대학교출판문화원.

[국문초록]

사회복지전담공무원 정원 관리 자치법규 운용 사례 연구

황 미 경
(서울기독대학교 사회복지학과 교수)
김 광 병
(청운대학교 사회복지학과 교수)
김 태 형
(서울기독대학교 사회복지학과 교수)

본 연구는 통합적 사회서비스 체계로 변모하는 사회복지전달체계의 주요한 인적자원인 사회복지전담공무원의 제도적 근거와 배치 현황을 분석하여 효율적 성과를 낳는 직무 환경의 방향성을 제시하고자 수행되었다. 이를 위하여 전국 지방자치단체의 사회복지직공무원 정원 관련 자치법규를 분석하고, 전국의 광역지방자치단체의 본청과 기초자치단체에 근무 중인 사회복지전담공무원의 직급별 정원과 현원을 t-검증 및 분산분석(ANOVA)을 활용하여 분석하였다.

연구 결과, 전국 광역지방자치단체 본청에 근무하는 사회복지전담공무원의 정원의 준수 여부는 자치법규에 규정한 대로 준용되지 않고 정원 대비 평균 83.1% 수준으로 낮게 배치되고 있음이 나타났고 직급별로는 5급에서 9급 중에 5급의 정원과 현원 사이에 통계적으로 유의한 차이가 있었는데 정원 평균은 7.8명인데 비해 현원은 4.7명에 불과하였다. 특히 광역자치단체 산하 기초자치단체에 속한 사회복지전담공무원 수를 분산분석(ANOVA)을 통해 분석한 결과 5, 6, 7급의 현원은 광주가 가장 많고, 8, 9급은 서울이 가장 많은 것으로 나타나 서울특별시는 타 시도에 비해 하위직 사회복지전담공무원 비율이 가장 높고 4, 5, 6, 7급의 분포가 상대적으로 낮은 것으로 밝혀졌다.

사회복지전담공무원의 정원 및 현원의 분석 결과는 사회복지전담공무원 제도의 효율적 운용을 위한 자치법규의 정합성과 사회복지 인적자원 관리의 책임성 재고의 필요성을 시사한다. 이에 지역사회보장체계를 중심으로 공·사 부문의 통합서비스를 관장하는 핵심 인력으로서 사회복지전담공무원의 정원 배치에 관한 조례의 준용, 인력구조 개선, 복지동장제의 확대로 복지공동체 구축을 위한 지역복지거버넌스 기능을 강화할 것을 제언한다.

주제어: 사회복지전담공무원, 사회복지직공무원 정원 조례, 사회복지전달체계, 직무환경, 복지거버넌스

[Abstract]

A Case Study on Operation of Local Laws and Regulations Managing the Full capacity for Government Employees in Social Welfare Field

Hwang, Mee Kyoung
(Professor, Dept. of Social Welfare, Seoul Christian University)
Kim, Kwang Byung
(Professor, Dept. of Social Welfare, Chungwoon University)
Kim, Hyeong Tae
(Professor, Dept. of Social Welfare, Seoul Christian University)

The purpose of this study is to present the scheme of work environment to bring out efficient outcome by analyzing the systematic basis and arrangement status of the government employees in social welfare field that is important human resources in the social welfare delivery system that is shifting into the integrated social service system.

For the foregoing purpose, the local laws and regulations regarding the full capacity for government employees in social welfare field for the nationwide local governments are analyzed and the comparative analysis has been attempted by facilitating ANOVA for the personnel for each position of government employees in social welfare field who are currently working for the nationwide local governments.

As a result of the study, it indicates that the full capacity for each position of government employees in social welfare field for nationwide local governments has not been complied with the local laws and regulations and

they are allocated lower than the full capacity ratio. In addition, for the case of the full capacity for 5th grade deputy director, the entire 5th grade public officers shows to be 5 to 7%, but the result of comparative analysis for each local government regarding currently working personnel shows that it has not been complied appropriately. In particular, as a result of the ANOVA analysis on the local governments in the metropolitan areas, Gwangju had the largest ratio for the current personnel of grades 5, 6 and 7 while Seoul had the largest ratio for the current personnel of grades 8 and 9. Seoul City showed the highest ratio of the government employees in social welfare field in lower positions compared to other cities and provinces and it had relatively low distribution of the grades 4, 5, 6 and 7.

The foregoing result implies the importance of human resource management and enhancement of conformity for the local laws and regulation for efficient operation of the government employees in social welfare field system that will determine the outcome of regional unit welfare policies.

Therefore, as the main human resources that oversee the integrated services in the public affairs with the focus on the local social welfare system, the proposal has been made to embrace the application of ordinances on arrangement of government employees in social welfare field, improvement of welfare personnel structure, and expansion of the Welfare Dongjang System (A system to appoint a head of town in welfare affairs) has been proposed to oversee the general welfare administration of Eup, Myeon and Dong by government employees in social welfare field.

Keywords : Government employees in social welfare field, Ordinance of full capacity for government employees in social welfare field, Social welfare delivery system, Work environment, Welfare governance

사회복지법제학회
사회복지법제연구 제12권 제1호(통권 제20호) 2021년 05월
Korean Academy of Social Welfare and Law
Vol.12, No.1, May 2021

10.35589/SWLJ.2021.12.1.67

사회정책에 대한 헌법재판소의 관점 변화 고찰*

허 용 창**

目 次

Ⅰ. 서론

Ⅱ. 헌법재판과 사회정책의 관계에 대한 이론적 검토
1. 사회권의 특성과 헌법재판
2. 헌법재판의 사회정책적 의미와 쟁점

Ⅲ. 판례 구분 및 연구방법
1. 사회정책 유형에 따른 판례 구분
2. 연구방법

Ⅳ. 사회보장제도 유형별 판례의 기술통계
1. 제도유형 및 기수 구분의 기준
2. 유형별 판례 수 및 종국 결정
3. 헌법재판소 기수별 판례 추이

Ⅴ. 주요 기본권에 대한 심사기준의 변화 고찰
1. 심판대상 주요 기본권
2. 인간다운 생활을 할 권리의 심사기준
3. 평등권의 심사기준
4. 행복추구권의 심사기준
5. 재산권의 심사기준

Ⅵ. 결론 및 함의

Ⅰ. 서론

1987년 개정된 현행 헌법에 의거하여 대법원을 정점으로 한 법원과는 별도로 설립된 헌법재판소가 헌법재판을 담당하고 있다. 설립 초기부터 헌법재판소의 기능과 존

* 투고일: 2021.03.31., 심사일: 2021.05.03.-2021.05.14., 게재확정일: 2021.05.14.
이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2019S1A5A8038570).
** 선문대학교 사회복지학과 조교수

립 근거에 대한 논란이 제기되어 왔지만 지난 30여 년 동안 헌법재판소가 헌법에 위배되는 법률에 근거한 정책결정이나 집행으로부터 국민의 기본권을 보호하는데 기여한 점은 부인할 수 없다. 기본권 침해 여부를 판단함으로써 헌법재판소가 정책형성이나 집행에 미친 영향은 사회정책에서도 예외는 아니다. 반면 국가로부터 구속이나 강압을 배제하기 위한 자유권적 기본권(이하 자유권으로 약칭)과 비교할 때, 국가로부터 일정한 급부를 요구하는 사회권적 기본권(이하 사회권으로 약칭)의 특성으로 말미암아 헌법재판의 역할은 일정 부분 제약이 따르기 마련이다. 하지만 다원화된 정치세력 간의 경쟁이 격화되면서 합의를 도출하는 것이 어려워지면서 헌법상 보장된 국민의 기본권이 침해되거나 방치될 가능성은 점차 높아지고 있어 헌법재판소의 역할이 어느 때보다 요구된다.

그럼에도 불구하고 정책학, 사회복지학, 정치학을 비롯한 사회과학의 관점에서 사회정책의 결정과정이나 개편과정에 영향을 미친 행위자와 제도적 특성에 관한 연구는 주로 입법부(국회의원, 주요 정당)나 행정부(대통령, 관료), 시민사회(이익단체, 노동조합, 시민운동세력 등) 등을 대상으로 한다. 대표적으로 조합주의의 형태, 선거제의 특성(소선거구제, 비례대표제 등의 채택 여부), 국회의 구성(양원제 혹은 단원제), 연방제의 형태 등에 주목한 다수의 사회과학적 연구가 진행된 바 있다(Alesina and Glaeser, 2006; Swank, 2002). 이러한 현상은 삼권분립을 전제로 한 대의민주주의가 정착된 국가들에서는 당연한 귀결일 수 있다. 하지만 입법부와 행정부 외에도 정책결정이나 개편에 영향을 미치는 행위자이자 제도로서 사법부의 역할을 결코 간과해서는 안 된다. 최근 일부 연구자들도 사법부의 중립성만을 강조하던 경향에서 탈피하여 '정치의 사법화'(judicialization of politics)에 관심을 가지고 사법부의 보다 적극적인 역할을 요구하기도 한다. 특히 정치의 사법화로 인해 헌법재판기관이 헌법의 해석을 통해 정책결정의 측면에서 입법부와 행정부의 권한을 제약하는 경우가 증가하고 있다(함재학, 2011). 이처럼 헌법재판소 역시 판결을 통해 결과적으로 정치적 행위를 할 수 있기 때문에 현대사회에서 더 이상 중립적이고 탈정치적인 행위자가 아니다. 따라서 입법부나 행정부와 함께 헌법재판소도 새로운 정책을 도입하거나 기존의 정책을 수정하는데 영향을 미치는 제도로서의 중요성이 커지고 있다.

이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구에서는 판례의 내용분석을 통해 헌법재판소가 사회정책 분야에서 기본권 침해 여부를 판단할 때 적용된 주요 심사기준의 내용 및 추이를 분석함으로써 헌법재판소의 관점과 변화 여부를 고찰하고자 한다. 이 과정에서 단순히 사회정책 분야의 개별 판례를 병렬적으로 분석하는 것이 아니라 중앙정부가 관리·운영하는 사회보장제도의 핵심 유형(사회보험 및 공공부조)별로 구분하여 분석할 것이다. 이러한 접근은 사회정책에 영향을 미치는 제도로서 헌법재판소 결정의 의미와 영향에 대한 법학과 여타 사회과학의 융합적 접근이 미진한 상황에서 사회정책과 헌법재판소의 관계에 대한 이론적·실증적 논의를 진전시키는데 일조할 것으로 기대한다.

Ⅱ. 헌법재판과 사회정책의 관계에 대한 이론적 검토

1. 사회권의 특성과 헌법재판

헌법이 인정하는 권리로서의 기본권 중에서 사회권은 국민의 일상생활에 필요한 제반 조건의 실현을 위해 국가권력의 적극적인 개입을 요청할 수 있는 권리로 정의할 수 있다(윤찬영, 2017). 사회권적 기본권은 국가에 대해 적극적인 급부를 요구한다는 점에서 국가에 대한 부작위를 핵심으로 하는 방어권인 자유권적 기본권과는 구별된다(이준일, 2014). 국가로부터 강압이나 간섭을 배제하는 것에서 나아가 국가로부터 일정한 급부를 요구하는 사회권의 법적 성격에 관해서는 오랫동안 학설 간의 논쟁이 지속되었다. 전통적인 학설은 주관적 권리의 인정 여부를 기준으로 구분되는데, 프로그램규정설과 객관적 규범설은 사회권을 주관적 권리로 인정하지 않는데 반해 추상적 권리설, 구체적 권리설, 원칙모델에 따른 권리설 등은 사회권을 주관적 권리로 인정하는 견해로 구분할 수 있다(김복기, 2014). 결국 적극적 급부를 요구할 수 있는 권리로서 사회권이 인정되는지 여부는 국가별로 다른 헌법 체계, 사회권 관련 헌법재판의 결정, 헌법을 둘러싼 정치경제적인 현실을 종합적으로 고려할 수밖에 없다.

우선 한국의 헌법 규정을 보면, 제2장(국민의 권리와 의무)의 후반부에서 다양한 기본권의 하나로서 사회권 관련 규정을 찾을 수 있다. 교육을 받을 권리(제31조), 근로의 권리(제32조), 인간다운 생활을 할 권리(제34조), 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리(제35조), 혼인과 가족에 관한 권리(제36조) 등이 대표적인 사회권 관련 조항에 해당한다. 그러나 사회권과 관련된 헌법 규정은 규범적으로나 현실적으로 한계가 있다. 규범적인 측면에서 헌법은 사회권 실현을 위한 기본 방향만을 제시하는 정도에 그치며, 국가에 의한 사회권 보장은 개인의 다른 기본권과 관련이 있어 때로는 기본권 간의 조정이 필요하다(전광석 외, 2020). 또한 국가와의 관계에서도 사회권은 기본적인 생활에 필요한 여러 조건들을 국가권력의 적극적인 개입으로 보장해 줄 것을 국민이 요청할 수 있는 권리라는 점에서 국가권력의 개입을 최대한 배제하려는 자유권이나 재산권적 기본권과는 대비된다(윤찬영, 2017). 현실적으로도 국민이 요구하는 급부를 보편적으로 실시하기 위해서는 국가의 의지 외에도 정치적·재정적 현실을 고려해야만 한다. 사회권을 법적 권리로 실현하기 위해서는 헌법의 관련 규정 외에 자유권과는 다른 일련의 정치경제적인 요인, 즉 급여에 필요한 경제적 자원의 동원, 정책집행에 필요한 행정조직 및 인력, 무엇보다도 개인의 재산권을 제약하는 재분배정책에 대한 국민의 공감대 등이 전제되어야만 한다. 또한 사회권이 확장된 역사적 맥락을 보면 사회권이 보장되어야 할 주체는 경제적 약자가 최우선이었지만, 현대사회

에 이르면 경제적 보장이 필요한 모든 국민, 나아가 외국인도 주체가 될 수도 있다(이준일, 2014). 따라서 사회권에 대한 권리 인정 여부와 그 대상은 국가별로 차이가 있을 뿐만 아니라 동일 국가내에서도 시기별로 다를 수 있다. 이로 인해 사회권의 구체적인 내용과 실현 방법에 관해서는 헌법이 직접 규정하거나 헌법해석을 통해 도출될 수도 있지만, 일반적으로는 관련 법률에 의해 형성되는 경우가 많다(전광석, 2018a).

사회권과 관련된 헌법의 규범적·현실적 한계는 역설적으로 헌법재판의 중요성을 인식하는 출발점이 된다. 사회권의 실질적인 보장은 헌법 규정에 의해 직접적으로 실현되기보다는 입법부와 행정부의 광범위한 재량을 바탕으로 수립·운영되는 구체적이고 개별적인 사회정책에 좌우될 수밖에 없다. 하지만 정치적 논쟁과 책임에서 자유롭지 못한 의회와 행정부는 다양한 이유로 인해 사회정책의 공백을 야기할 우려가 있고, 그 결과는 기본권으로서의 사회권 침해로 귀결될 수 있다. 이 경우 사회정책의 부재나 미비로 피해를 입은 개별 국민에게는 헌법재판을 통해 기본권 침해 여부를 다투는 방식이 현실적으로 가장 실효성 있는 구제 수단이다. 따라서 사회권이 실질적으로 구현되고 있는지를 파악하기 위해서는 사회정책의 확대 또는 저해에 영향을 미치는 요인으로서 헌법재판의 의미와 쟁점을 살펴볼 필요가 있다.

2. 헌법재판의 사회정책적 의미와 쟁점

헌법재판의 본질은 법이 정치생활의 흐름을 규범적으로 주도함으로써 정치가 헌법의 궤도를 이탈하는 것을 방지하고, 헌법이 추구하는 사회통합이라는 목표를 달성하는데 기여하는 헌법실현 작용이다(허영, 2020). 헌법재판은 전통적인 입법권, 행정권, 사법권에 해당하지는 않았지만, 현대사회에서 헌법 질서를 유지하고 국민의 기본권을 보장하기 위한 제도로 정착되었다(허완중, 2009). 한편 헌법재판의 사법적 개념과 특성에 초점을 맞춘 논의와는 별도로 헌법재판의 정치적 성격과 정책결정자로서의 성격을 강조한 주장도 제기된다. 정치적인 측면에서 헌법재판을 비판적으로 보는 입장에서는 정치적 책임과 통제에서 자유로운 헌정주의 제도가 국민이 선출한 대표인 국회와 대통령의 입법과 정책을 무효화시킬 수 있는 것이 민주주의와 양립할 수 있는지에 대한 의문을 제기한다(장진호, 2015). 이러한 관점에서는 민주주의와 헌정주의(constitutionalism)의 근본적인 긴장 관계에서 국민이 선출한 대표들의 결정을 제약하고 무효화하는 사법부의 결정을 비판적으로 바라본다.

더불어 정책결정자로서 헌법재판의 위상과 역할은 최근 법치주의의 중요성이 강조되면서 여러 국가들에서 진행되는 정치의 사법화 현상과 맞물려 논의된다. 일찍이 Dahl(1957)은 미국의 연방대법원이 사법기관으로서만이 아니라 정책결정자로서의 역

할도 동시에 수행하면서 발생하는 정치적 파급효과에 주목했다. 이후 정치의 사법화 현상이 심화되면서 중대한 정치적 사안의 향배마저도 헌법재판에 의해 좌우되면서 헌법재판소와 정치권 간의 다양한 정치적 역학 관계가 형성되고, 정책결정에서 헌법재판소를 중요한 제도이자 주체로 간주하는 연구들이 늘어나고 있다(박재형, 2010). 정책과정에서의 행위자 또는 제도로서 헌법재판소의 영향과 역할을 분석하는 방식은 국가나 연구자들 간에 편차가 있다. 예를 들어, 미국의 정치학자들은 주로 법원을 하나의 제도로 간주하기보다는 판사 개개인의 배경, 이념적 성향이나 태도 등에 초점을 맞춰 연방대법원의 결정을 분석하는 경향을 보인다(박재형, 2010). 반면 헌법재판소를 하나의 제도이자 동질적인 행위자로 보아 특정 국가나 시기에 정책과정에 미친 영향을 분석할 수도 있다. 사회정책 분야에서 이런 분석은 주로 독립된 헌법재판기관을 두지 않고 대법원이 헌법재판을 담당하는 미국의 사례를 제도주의적 관점에서 분석하는 연구에서 확인된다. 예컨대, Alesina and Glaeser(2006), Skocpol(1992)의 연구에서는 다른 국가들에 비해 전통적으로 행정부를 견제하는 권한이 강력했던 미국 법원의 구조와 특성이 사회정책의 발전(혹은 지체)에 미친 영향을 분석하였다. 그 중에서도 Skocpol(1992)의 연구에 따르면, 19세기 초반 노동관련 법안과 연방소득세 도입 등에 소극적인 입장을 견지했던 미국의 법원은 복지국가 확대를 지향했던 당시 진보적인 개혁가들의 노력에도 불구하고 결국 미국이 유럽식의 보편적인 복지국가로 발전하는 것을 가로막았던 주된 원인으로 작용했다.

두 가지 접근법 중에서 어떤 접근을 취하던 간에 확실한 것은 헌법재판의 위상과 영향이 부각될수록 헌법재판의 정치적 파급효과도 확대된다는 점이다. 이처럼 헌법재판은 본질적으로 법과 정치의 이중성을 내포하고 있다(Katz, 2002; 문병효, 2005에서 재인용). 따라서 법리적 논쟁과는 별도로 헌법재판의 결과가 정책결정과정이나 정책결정자들에게 미치는 영향을 실증적으로 분석할 필요성도 동시에 제기된다. 사회권의 영역에서도 입법부와 행정부에게 광범위한 정책형성의 재량이 부여되어 있음에도 불구하고 헌법재판소의 종국 결정은 정책결정자뿐만 아니라 사회정책에 대한 일반 대중의 인식이나 위상에 직·간접적으로 영향을 미칠 수 있다. 이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구에서는 헌법재판소 설립 이후 사회정책 관련 판례를 사회보장제도의 주요 유형별로 구분하는 동시에 헌법재판소 임기별로 주요 심사기준에 대한 관점 변화 여부를 고찰하고자 한다.

Ⅲ. 판례 구분 및 연구방법

1. 사회정책 유형에 따른 판례 구분

현행 사회보장기본법에서는 사회보장제도를 크게 사회보험, 공공부조, 사회서비스로 구분하고 있다. 사회보장기본법 제3조에서는 사회보장을 “출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스”로 규정한다. 사회보장기본법에서는 사회보험과 공공부조를 통한 소득보장 외에 비금전적 지원인 사회서비스도 사회보장의 범주에 포함시킴으로써 사회보장을 광의의 개념으로 정의하고 있다(이준영 외, 2015). 이렇게 사회보장을 넓게 정의하면 사회보장제도의 주요 유형별로 기본원리, 정책목표, 정책의 구체적인 내용(대상, 급여형태, 전달체계, 재원 등)에서 차이가 있다. 무엇보다도 사회보장수급권의 성격과 인정 범위라는 측면에서 사회보험과 공공부조는 뚜렷하게 구분된다. 사회보험은 “사회적 위험을 보험의 방식으로 대처함으로써 국민의 건강과 소득을 보장하는 제도”(사회보장기본법 제3조)로서, 보험료를 납부하는 가입자의 기여금을 재원으로 운영되므로 급여에 대한 권리가 상대적으로 강한 편이다. 이에 반해 공공부조는 “국가와 지방자치단체의 책임 하에 생활 유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도”(사회보장기본법 제3조)로서, 조세를 재원으로 반대급부 없이 빈곤층의 최저생활을 보장하기 위한 목적으로 운영되므로 일반적으로 급여에 대한 권리적 성격이 약한 편이다.

한편 사회서비스의 경우 사회보장기본법 제3조에서는 “국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도”로 규정하였다. 제도의 목적 및 형태 측면에서 현행 사회서비스는 전면개정 이전 사회보장기본법에 규정되었던 ‘사회복지서비스’에 비해 포괄 범위가 대폭 확장된 것으로서, 사실상 경제서비스를 제외한 사회통합과 복지향상을 목적으로 제공되는 서비스를 망라하는 광의의 개념이다. 서비스 제공 주체 역시 국가와 지방자치단체 외에도 민간부문에서 다양한 형태로 설립, 운영되는 서비스 제공기관까지 포괄하고 있다. 이로 인해 사회서비스 영역에서 헌법재판을 통해 기본권 침해 여부를 다투기 어려운 경향이 있다. 우선 공공부조나 사회보험의 현금급여에 비해 서비스 급여가 법률로 제정되어 전국에 일률적으로 적용하기 곤란한 측면이 있다. 즉 현금급여와는 달리 서비

스 급여는 추상적으로 법제화될 수 있을 뿐 수급자의 욕구나 서비스 제공방식 등이 법제화되는 것은 불가능하다(전광석 외, 2020).

또한 사회서비스에 대한 욕구, 인구사회학적 구조 및 경제상황, 지방자치단체의 재정 자립도 등에 있어서 지역별로 상당한 편차를 보여 한국을 포함한 다수의 복지국가에서 사회서비스는 중앙정부가 획일적으로 규정하고 시행하기보다는 개별 지방자치단체가 지역사회의 특수성을 고려하여 자체적으로 기획·시행하는 경우가 많다. 게다가 사회복지법인을 포함한 다양한 민간주체가 사회서비스 전달체계에서 차지하는 비중이 높고, 서비스 제공자로서 민간주체는 사회서비스 영역에서 기본권의 주체가 될 수도 있다. 이러한 사회서비스의 특성들로 인해 국가에 의한 국민의 기본권 침해 여부를 헌법재판을 통해 판단하는 것이 적합하지 않거나 판단하기 어려운 경우가 많다. 따라서 본 연구에서는 사회서비스가 법제화하기 어렵고, 대부분 지방자치단체가 기획·시행하며, 다양한 민간서비스 제공자가 관여되는 점을 고려하여 사회서비스 영역을 제외하고 판례를 분석할 것이다.

2. 연구방법

본 연구는 개별 사회정책의 쟁점이나 구체적인 내용이 국민의 기본권을 침해하는지 판단하기 위해 적용된 심사기준에 대한 헌법재판소의 관점이나 판단이 시간이 흐르면서 변화했는지, 만약 변화했다면 사회정책의 세부 영역별로 적용된 심사기준 및 시각의 변화 여부가 차이가 있는지를 판결문의 내용을 분석하는 연구이다. 따라서 연구의 핵심은 사회정책에 관련된 헌법재판소 결정이 담긴 판결문의 주요 내용을 정리하여 체계적으로 분류·분석하는 것이다. 이를 위해 연구에서는 다음과 같은 전략과 방법으로 판결문에 대한 내용분석(content analysis)을 진행할 것이다.

먼저 심판 유형을 기준으로 할 때, 연구대상은 현행 사회정책의 구체적인 내용이나 미비점이 국민의 기본권을 침해하는지를 판단하는 심판이다. 따라서 헌법재판소가 관할하는 심판 중에서 국민의 기본권 침해 여부를 판단하는 위헌법률심판(헌가)과 헌법소원(헌마 및 헌바)에 관한 판례만을 선별하여 분석한다. 헌법재판소가 구축하고 있는 데이터베이스를 이용해 판결문을 수집하였으며, 이를 위해 헌법재판소 홈페이지(www.ccourt.go.kr)의 ‘판례검색’에서 ‘검색어’ 및 ‘심판대상 조문’ 등에서 사회정책 관련 주요 법률의 키워드 검색을 통해 판결문을 선별하였다. 구체적으로 분석대상 법률을 살펴보면, 사회보험 영역에서는 국민연금법, 건강보험법, 산업재해보상보험법, 고용보험법, 노인장기요양보험법을, 공공부조 영역에서는 국민기초생활보장법, 의료급여법, 긴급복지지원법, 기초연금법, 장애인연금법에 대한 판례를 분석하였다.

이런 방식으로 수집된 자료는 우선 헌법재판소장의 임기에 따라 시기별로 구분하는 한편 사회보장기본법상 사회보험과 공공부조로 분류하여 각 영역별로 판례의 수, 헌법재판소의 종국 결정 등에 대한 기술통계를 산출할 것이다. 다음으로, 기본권 침해 여부를 판단하기 위해 적용된 주요 심사기준과 각 기준의 주요 내용을 사회정책 유형별로 비교·분석함으로써 헌법재판소 설립 이후 사회정책 영역에서 확립된 헌법재판소 관점의 특성을 도출하고자 한다.

Ⅳ. 사회보장제도 유형별 판례의 기술통계

1. 제도유형 및 기수 구분의 기준

본 연구에서는 심판대상이 되는 사회정책 관련 법률을 해당 정책의 특성을 고려하여 사회보험과 공공부조 중 하나의 범주로 분류하였다. 먼저 이른바 5대 사회보험으로 지칭하는 국민연금법, 국민건강보험법(구 의료보험법 포함), 고용보험법, 산업재해보상보험법, 노인장기요양보험법을 사회보험으로 분류하여 분석하였다. 반면 공공부조 영역에서는 정책이나 법률의 명칭만으로는 공공부조에 해당하는지 여부를 판단하기 어려운 경우가 있다. 예컨대, 기초연금과 장애인연금은 제도 명칭에 '연금'이 포함되어 있어 사회보험인 국민연금과 혼동될 수 있다. 이에 본 연구에서는 선별적 복지제도로서 대상자 선별을 위한 자산조사의 기준이 정립된 법률을 공공부조로 분류하였다. 다만, 예외적으로 위기상황에 처한 가구에 대한 신속하고 일시적인 지원을 원칙으로 하는 긴급복지지원법은 일상적인 형태의 자산조사가 이루어지지 않지만, 정책의 취지와 대상을 고려하여 공공부조로 분류하였다. 이러한 기준을 적용하여 국민기초생활보장법(구 생활보호법), 의료급여법, 기초연금법(구 기초노령연금법 포함), 장애인연금법, 긴급복지지원법을 공공부조로 간주하고 분석하였다.

헌법재판소의 관점 변화를 검토하는 방식 역시 단순히 연도별로 기술하는 방식이 아니라 헌법재판관의 임기(6년)를 고려해 기수별로 구분하는 접근 방식을 취했다. 1988년 헌법재판소가 설립된 이후 초대 헌법재판관의 최초 임기는 1988년 9월 15일에 시작되었다. 헌법재판소 출범 초기에는 재판관 및 재판소장의 임기가 동시에 종료되어 헌법재판소장의 재임 기간을 기준으로 헌법재판소의 기수를 구별하기도 했다. 그러나 시간이 흐르면서 재판관의 정년, 사퇴 등으로 인해 재판소장 및 재판관별로 임기가 달라졌다. 그럼에도 불구하고 기본적으로는 헌법상 규정된 재판관 임기인 6년을 주기로 재판부의 구성이 큰 폭으로 변동되는 점을 고려하여, 본 연구에서는 6년을

하나의 기수로 간주하고 기수별로 판결의 성향을 분석하였다. 따라서 헌법재판소 설립 이후부터 재판관의 임기가 만료된 제5기까지, 기간으로는 1988년 9월부터 2018년 8월까지 30년간 헌법재판소의 사회정책 판례를 분석대상으로 설정하여 기수별로 전체 판례뿐만 아니라 사회보험 및 공공부조 영역의 판례 수와 종국 결정 등의 추이를 분석하였다.

2. 유형별 판례 수 및 종국 결정

<표 1>에는 사회보험 분야 헌법재판소 판례, <표 2>에는 공공부조 분야 헌법재판소 판례 수와 종국 결정을 각각 정리하였다. 우선 사회보험 분야의 전체 판례 수를 보면, 국민건강보험(구 의료보험 포함)과 산업재해보상보험의 판례가 많았다. 그에 반해 사회보험 중에서 가장 늦게 도입된 노인장기요양보험에 관한 판례는 2개에 불과했다. 종국 결정 측면에서는 산업재해보상보험법에 대한 인용 결정(위헌 및 헌법불합치)이 5개로 가장 많았으나, 국민연금의 경우 전체 14개의 판례 중에서 인용 결정은 단 1개에 불과했다. 한편 전체 판례 대비 인용 결정의 비율을 기준으로 하면, 다른 사회보험에 비해 고용보험이나 산업재해보상보험의 인용 비율이 높은 것으로 나타났다. 특히 고용보험의 경우 전체 판례 수는 적은 편(4개)이나, 전체 판례 대비 인용 비율은 50%로 상대적으로 높았다.

<표 1> 사회보험 분야 헌법재판소 판례

대상 법률	전체 판례 수	종국 결정 (각하 제외)	
		기각 (합헌)	인용(위헌, 헌법불합치)
국민연금법	14	13	1
국민건강보험법* (구 의료보험법 포함)	35	33	2
고용보험법	4	2	2
산업재해보상보험법	33	27	5
노인장기요양보험법**	2	2	0

* 사회보험 관련 판례 중에서 2015헌마245의 경우 국민건강보험법 관련 사기방조사건에 대한 기소유예 처분의 취소를 구하는 사건이므로 본 통계에서는 제외했다.

** 사회보험 관련 판례 중 2010헌바51에서는 국민건강보험법과 노인장기요양보험법을 모두 다투고 있다. 따라서 대상 법률을 구분하는 본 통계에서는 국민건강보험법과 노인장기요양보험법에 각각 포함하여 계산하였지만, 이후의 사회보험 전체를 보여주는 통계에서는 하나의 판례로 계산하였다.

한편 <표 2>에서 보듯이 공공부조 분야의 전체 판례 수를 보면, 한국의 공공부조 중에서 일반적 공공부조에 해당하는 국민기초생활보장제도(구 생활보호제도 포함)에 관한 판례가 가장 많았다. 반면 장애인연금 및 긴급복지지원과 관련된 판례는 전혀 없었다. 종국 결정 측면에서 특이할만한 것은 헌법재판소가 출범한 제1기부터 제5기까지 공공부조와 관련된 위헌법률심판 및 헌법소원심판에서 인용 결정(위헌, 헌법불합치)이 1건도 없는 점이다.[1)]

<표 2> 공공부조 분야 헌법재판소 판례

대상 법률	전체 판례 수	종국 결정 (각하 제외)	
		기각 (합헌)	인용(위헌, 헌법불합치)
국민기초생활보장법 (구 생활보호법 포함)	7	7	0
의료급여법	3	3	0
기초연금법 (구 기초노령연금법 포함)	2	2	0
장애인연금법	0	0	0
긴급복지지원법	0	0	0

3. 헌법재판소 기수별 판례 추이

헌법재판소의 판례를 기수별로 정리한 <표 3>을 보면, 제1기에는 사회정책 관련 판례가 전혀 없다가 제2기를 기점으로 제5기까지 사회정책 관련 판례가 지속적으로 증가하였다. 이는 한국의 복지제도가 1990년대 후반 경제위기로 인한 충격을 극복하기 위해 공공부조와 사회보험을 중심으로 사회안전망을 재정비하는 한편 2000년대 들어서는 저출산·고령화로 집약되는 사회경제적 변화에 대응하기 위해 사회서비스를 대폭 확장하는 시대적 상황을 반영하는 것으로 해석할 수 있다.

1) 구 의료법, 국민건강보험법, 의료급여법 등의 관련 조항이 심판대상이었던 2009헌마55의 경우 구 의료법 제27조 제3항에 대해서만 인용 결정이 이루어졌으므로, 사회보험이나 공공부조와 관련된 인용 결정에는 포함하지 않는다.

<표 3> 헌법재판소 기수별 사회정책 판례 추이

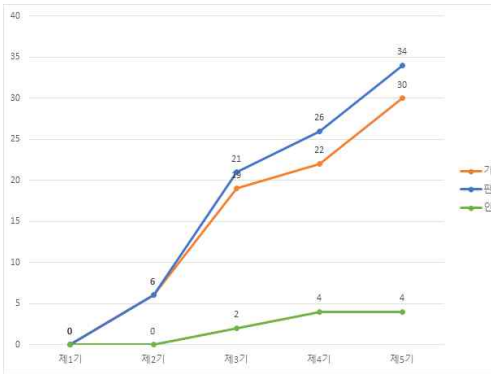
기수 구분	사회보험 및 공공부조 판례 수	종국 결정 (각하 제외)	
		기각 (합헌)	인용(위헌, 헌법불합치)
제1기(1988년 9월~1994년 8월)	0	0	0
제2기(1994년 9월~2000년 8월)	7	7	0
제3기(2000년 9월~2006년 8월)	23	21	2
제4기(2006년 9월~2012년 8월)	31	27	4
제5기(2012년 9월~2018년 8월)	38	34	4

종국 결정 측면에서는 제2기까지 인용 결정이 전혀 없다가 제3기에 이르러 최초로 2건의 인용 결정이 이루어졌다. 제3기 이후부터 제4기에는 4건, 제5기에는 4건의 인용 결정이 각각 확인된다. 이로부터 21세기 들어 새로운 사회보장제도가 도입되거나 기존 제도가 확장되는 과정에서 기본권 침해를 이유로 위헌법률심판 및 헌법소원이 대폭 증가하면서 20세기에는 전혀 없었던 인용 결정도 조금씩 증가하는 경향이 확인된다.

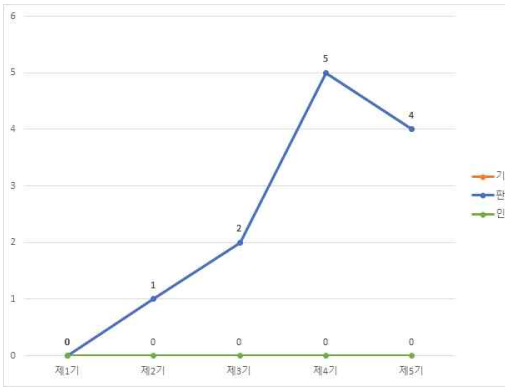
다음으로 <그림 1>은 전체 판례를 사회보험과 공공부조로 구분하여 기수별 추이를 도식화한 것이다. 사회보험 분야의 판례 추이를 보면, 이전 기수에 비해 제3기(2000년~2006년)에 판례가 대폭 증가하였다. 당시 경제위기 이후 사회안전망을 정비하는 과정에서 김대중정부와 노무현정부가 단행한 일련의 사회보험 개혁(예: 사회보험의 적용 대상 확대 및 급여수준 인상, 건강보험으로의 통합, 소득대체율을 단계적으로 하향하는 국민연금 개혁 등)이 사회보험에 관한 헌법재판 증가에 일정 부분 영향을 미쳤을 가능성이 있다. 이에 반해 공공부조 분야의 판례 추이를 보면, 이전 기수에는 전혀 없거나 1~2개에 불과하던 판례가 제4기(2006년~2012년)에 이르러 5개로 대폭 증가하였고, 제5기(4개)에서도 판례 증가 추세가 유지되는 현상이 확인된다. 하지만 이 시기에는 기초노령연금(나중에 기초연금으로 개편), 장애인연금 등의 새로운 범주적 공공부조가 도입되는 동시에 부양의무자 기준 완화, 맞춤형 급여 체계 도입을 비롯한 국민기초생활보장제도의 점진적 확대와 개선이 진행되던 시점이다. 따라서 제4기 및 제5기에서 공공부조 관련 판례가 증가한 것은 복지혜택의 축소나 이해관계자의 갈등으로부터 야기된 결과라기보다는 글로벌 경제위기로 인한 경기침체나 공공부조에 대한 인식 변화 등의 측면에서 야기되었을 가능성이 있다. 특히 이 시기에는 제3기에 도입되거나 재편된 공공부조가 정착되면서 수급권에 대한 국민의 인식도 강화되면서 공공부조와 관련된 기본권 침해 여부를 다투는 헌법소원이나 위헌법률심판이 증가한 것으로 볼 여지가 있다.

[그림 1] 헌법재판소 기수별 사회보험 및 공공부조 판례 추이

사회보험



공공부조*



* 헌법재판소의 공공부조 판례 중에서는 인용(위헌) 결정이 0건이므로, 총 판례 수와 기각(합헌)의 판례 수가 동일한 오른쪽 그래프에서는 '기각(합헌)'을 별도로 표시하지 않았다.

종국 결정 측면에서는 공공부조와 사회보험 간의 현격한 차이를 확인할 수 있다. 앞서 기술한 바와 같이 공공부조는 제1기부터 제5기까지 인용 결정이 전혀 없었다. 반면 사회보험 분야에서는 제1기 및 제2기에는 인용 결정이 없었지만, 제3기(2개)부터 제5기(4개)까지는 꾸준히 인용 결정이 확인된다. 이는 공공부조 급여에 비해 가입자의 기여를 전제로 하는 사회보험 급여에 대한 권리적 성격이 상대적으로 강한 특성을 반영하는 결과로 판단된다. 다만 사회보험에서도 주요 제도별로 어떤 권리가 침해되었는지, 침해 여부를 판단한 근거가 무엇인지는 판례별로 검토할 필요가 있다. 또한 동일한 범주에 속하는 제도이더라도 시간이 흐르면서 과거의 재판부 결정과 상이한 판단을 내린 경우가 있는지를 검토함으로써 공공부조나 사회보험의 기본권 침해 여부를 판단하는 헌법재판소의 심사기준이 변화했는지를 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

V. 주요 기본권에 대한 심사기준의 변화 고찰

1. 심판대상 주요 기본권

사회보장제도별로 헌법재판소가 기본권 침해 여부를 판단하는 심사기준의 변화 추이를 구체적으로 검토하기 위해 제1기부터 제5기까지 축적된 사회정책 관련 판례를 공공부조와 사회보험으로 분류한 이후 각 분야별로 가장 많이 심판대상이 된 기본권을 도출하였다. 분야별 분석 결과를 빈도(판례 수)를 기준으로 살펴보면, 공공부조 분야에서 2회 이상 심판대상이 된 기본권은 인간다운 생활을 할 권리, 평등권, 행복추구권, 보건권, 포괄위임입법금지원칙, 개인정보자기결정권 등이다. 그 중에서도 인간다운 생활을 할 권리, 평등권, 행복추구권이 공공부조 분야에서 빈도가 가장 높은 3개의 기본권에 해당한다(<표 4> 참고).

<표 4> 제도 유형별 심판대상 기본권

제도 유형	빈도 기준 유형별 상위 3개 심판대상 기본권
공공부조	인간다운 생활을 할 권리
	평등권
	행복추구권
사회보험	재산권
	평등권
	인간다운 생활을 할 권리

반면 사회보험 분야에서는 재산권, 평등권, 인간다운 생활을 할 권리, 과잉금지원칙, 행복추구권 등이 심판대상이 된 주요 기본권이었는데, <표 4>에서 보듯이 재산권, 평등권, 인간다운 생활을 할 권리가 빈도 기준 상위 3개의 기본권으로 나타났다. 이처럼 심판대상이 된 빈도(상위 3개)를 기준으로 볼 때, 인간다운 생활을 할 권리(헌법 제34조)와 평등권(제11조)은 공공부조와 사회보험에서 공통으로 주요 쟁점이 되었고, 그 외에 공공부조에서는 행복추구권(제10조), 사회보험에서는 재산권(제23조)의 침해 여부가 주요 쟁점이 되었다. 따라서 본 연구에서는 헌법재판소 설립 이후 가장 많이 쟁점이 되었던 4가지 기본권, 즉 인간다운 생활을 할 권리, 평등권, 행복추구권, 재산권에 대한 헌법재판소의 심사기준의 내용과 변화 추이를 각각 고찰하고자 한다.

2. 인간다운 생활을 할 권리의 심사기준

헌법 제34조 제1항에서 모든 국민에게 '인간다운 생활을 할 권리'를 규정하고 있는데, 학계에서는 인간다운 생활을 할 권리의 성격과 의미에 관한 논의가 꾸준히 지속되어 왔다(예컨대, 김복기, 2014; 이상경, 2016; 이준일, 2014). 다수설과 판례에서도 인간다운 생활을 할 권리를 최소한의 생계유지에 필요한 경제적 보장으로 해석하고, 권리 보장을 위한 주요 수단으로서 사회보장제도를 인정하고 있다(차진아, 2013). 헌법재판소도 설립 이후 초창기부터 인간다운 생활을 할 권리에 대한 성격과 의미를 검토해왔다. 헌법재판소는 공공부조에 속하는 구생활보호법 생계보호기준에 관한 위헌확인(94헌마33)에서 인간다운 생활을 할 권리의 의미와 심사기준에 관해 다음과 같이 판시하였다.

> 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가지며 국가는 생활능력 없는 국민을 보호할 의무가 있다는 헌법의 규정은 모든 국가기관을 기속하지만, (중략) 헌법재판에 있어서는 다른 국가기관 즉 입법부나 행정부가 국민으로 하여금 인간다운 생활을 영위하도록 하기 위하여 객관적으로 필요한 최소한의 조치를 취할 의무를 다하였는지를 기준으로 국가기관의 행위의 합헌성을 심사하여야 한다. (94헌마33 판결문 중에서)

이처럼 판례에서는 인간다운 생활을 할 권리의 실현을 위해 정책을 입안하고 시행하는 주체인 입법부 및 행정부와 사법적 통제기능을 수행하는 헌법재판소를 기속하는 의미가 각각 다르다고 보았다. 해당 판례에서는 헌법에서 보장하고 있는 권리를 보장하기 위한 구체적인 수준의 결정은 입법부와 행정부의 광범위한 재량에 맡겨져 있으며, 헌법재판에서는 국가가 생계보호에 관한 입법을 전혀 하지 않거나 그 내용이 현저히 불합리한 경우에 한해 위헌이라는 심사기준을 제시하였다. 이러한 심사기준은 인간다운 생활을 할 권리의 침해 여부가 쟁점이 되었던 일련의 공공부조 판례(2002헌마328, 2009헌마617, 2011헌마123, 2016헌마448, 2017헌바197 등)에서 큰 틀의 변화 없이 계속 적용되었다. 대표적으로, 가장 최근 판례인 기초연금법 제3조 제3항 제1호 등 위헌소원(2017헌바197, 2017헌마906 병합)에서도 기초연금수급권에 관한 입법자의 결정이 현저히 자의적이거나 국가가 인간다운 생활에 필요한 최소한의 내용마저 보장하지 않은 경우에 한해 헌법에 위반되는 것이라 판시했다. 또한 국가가 인간다운 생활을 위한 최소한의 보장을 다하고 있는지는 심판대상 조항만이 아니라 다른 급여나 감면을 종합적으로 고려해 판단한다는 기준을 제시했다.

사회보험 분야에서도 헌법재판소는 인간다운 생활을 할 권리 침해 여부를 판단하는

심사기준을 공공부조와 동일하게 적용하였다. 사회보험의 초창기 판례인 국민연금법 제6조 등에 관한 위헌확인(2000헌마390)에서 인간다운 생활을 할 권리 침해 여부를 판단함에 있어 94헌마33에서 제시된 심사기준을 그대로 인용하여 적용하였다. 즉 사회보험 판례에서도 인간다운 생활을 할 권리가 침해된 경우를 국가가 관련 입법을 하지 않거나 입법의 내용이 현저히 불합리하여 재량의 범위를 명백히 일탈한 경우, 심판대상 조항 외에도 사회보험이나 사회부조 등 다른 제도의 급여를 포괄적으로 고려하더라도 최소한의 보장이 이루어지지 않은 경우로 한정하고 있다. 이러한 기준은 인간다운 생활을 할 권리가 심판대상이 된 사회보험 분야의 주요 판례(예: 2009헌마553, 2012헌바382등, 2013헌바419)에서도 큰 틀의 변화 없이 일관되게 유지되고 있다.

이처럼 인간다운 생활을 할 권리에 관해 헌법재판소가 제시한 심사기준은 사회권 영역에서 국가의 무한한 입법 형성권이 보장되지 않으며, 국가가 최소한의 생활 보장을 위한 의무를 방기할 경우에는 위헌 결정이 가능함을 시사한 점에서 의미가 있다(박찬운, 2008). 반면 헌법재판소가 최저생활보장 수준의 결정을 입법부와 행정부에 전적으로 일임하여 적극적인 헌법해석의 직무를 방치(전광석, 2018a)하거나 광범위한 입법재량을 인정함으로써 구체적 권리로서의 성격을 형해화(김복기, 2014)했다는 비판도 제기된다. 본 연구의 판례분석에서는 인간다운 생활을 할 권리에 대한 헌법재판소 심사기준의 특성과 변화 여부에 관해 다음과 같은 결과를 도출하였다. 첫째, 인간다운 생활을 할 권리의 성격을 구체적 권리로 인정하고 있지만, 입법부와 행정부에게 광범위한 입법 형성의 재량을 인정함으로써 위헌 결정의 가능성을 최소화하였다. 그 결과 인간다운 생활을 할 권리의 침해를 이유로 위헌 결정이 이루어진 적은 한 번도 없으며, 헌법재판소는 국가가 사회보장제도를 통해 달성하려는 최저보장의 수준을 제고하는데 매우 소극적인 태도로 일관하였다. 둘째, 공공부조나 사회보험 관련 사건에서 헌법재판소는 초창기 이후부터 최근까지 인간다운 생활을 할 권리의 침해 여부를 판단하는 심사기준을 내용의 변화 없이 고수했고, 동일한 심사기준이 공공부조와 사회보험 관련 판례에 공통으로 적용되었다.

3. 평등권의 심사기준

국가와의 관계에서 평등권은 합리적 이유 없이 불합리한 차별을 하지 말 것을 요구하는 동시에 평등한 대우를 적극적으로 요구하는 의미까지 포괄하는 국민의 핵심적인 기본권이다(허영, 2016). 따라서 평등권은 사회정책 외에도 국가가 시행하는 거의 모든 정책과 관련한 헌법심사에서 주요한 쟁점으로 검토된다. 따라서 공공부조나 사회보험 외에 다른 정책 관련 판례에서 정립된 평등권 심사기준을 살펴볼 필요가 있다.

헌법재판소는 초창기에는 평등권의 심사기준으로 '자의금지', 즉 합리적인 근거가 결여된 채 현저히 불합리하거나 자의적인 법률만을 위헌으로 판단하였다(정태호, 2013). 일찍이 헌법재판소는 토지수용법 제46조 제2항의 위헌여부에 관한 헌법소원(89헌마107)에서 제도의 합리적 기준이 설정된다면 제도의 단계적 확대나 개선이 평등권을 침해하지 않는다고 보았다.

> 헌법이 규정한 평등의 원칙은 국가가 언제 어디에서 어떤 계층을 대상으로 하여 기본권에 관한 상황이나 제도의 개선을 시작할 것인지를 선택하는 것을 방해하지는 않는다. 말하자면 국가는 합리적인 기준에 따라 능력이 허용하는 범위 내에서 법적 가치의 상향적 구현을 위한 제도의 단계적 개선을 추진할 수 있는 길을 선택할 수 있어야 한다. (89헌마107 판결문 중에서)

이후 헌법재판소는 제대군인가산점제 사건(98헌마363)에서 평등권의 침해 여부를 판단함에 있어 '입법자에게 인정되는 입법 형성권의 정도'에 따라 심사의 강도가 달라져야 한다는 이른바 비례성원칙을 추가로 제시한다. 헌법재판소에 의하면 헌법에서 차별을 엄격히 금지하고 있거나 차별로 인해 관련 기본권의 중대한 제한이 초래된다면 비례성원칙의 기준이, 그 외의 경우라면 자의금지에 의한 기준이 적용되어야 한다(정태호, 2013). 이 때 본질적으로 같은 것인지 아니면 다른 것인지에 대한 판단은 개별 법률의 목적과 의미에 의해 좌우될 수밖에 없다는 것이 헌법재판소의 입장이다(박성민, 2016).[2)]

공공부조나 사회보험 분야에서 헌법재판소는 자의금지에 의한 기준을 적용하여 평등권 침해 여부를 판단해왔다. 공공부조 영역에서 평등권 침해를 심사할 때 완화된 기준인 자의금지의 적용이 타당하다고 판시한 대표적인 판례로는 2002년도 국민기초생활보장최저생계비 위헌확인(2002헌마328) 사례를 들 수 있다.[3)]

> 사회부조에 관하여는 입법부 내지 입법에 의하여 위임을 받은 행정부에게 사회보장, 사회복지의 이념에 명백히 어긋나지 않는 한 광범위한 형성의 자유가 부여된다는 점을 고려하면, 이 사건 고시로 인한 장애인가구와 비장애인가구의 차별취급이 평등위반인지 여부를 심사함에 있어서는 완화된 심사기준인 자의금지원칙을 적용함이 상당하다. (2002헌마328 판결문 중에서)

---

2) 이런 특성으로 인해 평등권 침해 여부를 판단하기 위한 보편적인 심사기준을 명시적으로 판결문에 적시하지 않은 채 개별 법률의 배경, 의미, 목적 등을 검토한 결과 자의적 차별에 해당하는지에 관한 결론만 제시한 경우가 빈번했다.

3) 이 판례와 유사하게 자의금지를 적용한 주요 판례로는 97헌마190, 99헌바76, 2001헌마93, 2010헌바51 등이 있다.

사회보험 분야에서 평등권에 관한 헌법재판소의 심사기준을 확인할 수 있는 대표적인 판례가 바로 산업재해보상보험법 제37조의 출퇴근재해와 관련된 2012헌가16 및 2014헌바254 결정이다. 두 판례에서는 평등권 침해 여부가 핵심적인 쟁점이었는데, 동일한 기수의 재판부(제5기)에서 합헌이었던 선례가 위헌으로 변경된 이례적인 경우에 해당한다. 2012헌가16 결정에서는 평등권 침해 여부를 판단함에 있어 국가의 광범위한 입법 형성의 자유를 인정한 상태에서 자의금지의 원칙을 적용하여 차별 취급에 대한 합리성이 있는지를 심사하였다. 2014헌바254 결정에서도 의견을 변경한 재판관의 보충의견[4]을 제외하면 사회정책 분야에서 평등권 침해 여부를 가늠하는 자의금지원칙 중심의 심사기준이 근본적으로 변화된 것은 아니다.[5]

이처럼 공공부조나 사회보험에서도 평등권 침해 여부는 헌법심사에서 주요한 쟁점으로 작용했다. 특히 서구나 한국의 사회보장 역사를 보면, 새로운 사회정책을 도입·시행하는 과정에서 막대한 재원과 정책을 집행할 조직과 인력이 필요하기 때문에 일시에 보편적인 정책을 실시하는 것보다 대상자나 급여수준 등을 점진적으로 확대한 사례가 많다. 이 경우 제도 도입의 초창기나 제도 개편의 과도기에 급여를 받지 못하는 일부 국민은 불합리한 차별을 이유로 헌법재판을 통해 평등권 침해 여부를 다툴 수 있다. 특히 헌법심사에서 평등권은 인간다운 생활을 위한 새로운 사회보장제도를 창설하는 근거로 작용할 수는 없어도 기존 제도의 보호 수준, 가입자의 비용부담 등을 검토하여 평등권 침해 여부를 판단할 수 있다(전광석, 2018b). 본 연구의 판례분석 결과 헌법재판소는 설립 초창기부터 최근까지 평등권 심사기준으로서 자의금지원칙을 일관되게 적용하고 있다. 헌법재판소가 수립한 자의금지원칙은 국가의 광범위한 입법재량을 인정한 상태에서 사회정책의 단계적 도입이나 제도 개편 과정에서 발생하는 차별이 현저히 불합리하거나 자의적인 법률에 한해 예외적으로 위헌 결정을 내릴 수 있음을 의미한다.

4. 행복추구권의 심사기준

헌법 제10조에서 모든 국민은 행복추구권을 가지며, 국가는 불가침의 인권을 확인하고 보장할 의무를 명시함으로써 기본권 보장의 대원칙을 천명하고 있다(이상경, 2016). 헌법에 규정된 행복추구권의 성격과 의미에 관해서 제5공화국 헌법에서 행복

4) 재판관 안창호는 산재보험수급권 영역에서 평등권 침해 여부를 심사할 때, 잠재적 재산권성을 고려해 심사의 강도를 높일 필요가 있다는 보충의견을 제시하였다.

5) 이와 유사한 경우는 산재보험의 적용제외 사업을 정한 산재보험법 관련 조항에 관한 위헌확인 심판인 2002헌바51 결정과 2016헌바466 결정에서 찾을 수 있는데, 헌법재판소는 두 판례에서 동일한 관점과 근거로 평등원칙에 위배되지 않는다고 판시하였다.

추구권이 최초로 도입되었을 때, 권리의 성격이 애매하며 기존에 인정되고 있던 기본권들과 중첩되며 새롭게 보호되는 것이 없다는 등의 비판이 제기되었다(장승수, 2017). 그러나 최근에는 현행 헌법에 규정된 기본권의 체계상 행복추구권은 자유권의 일반적 조항으로, 인간다운 생활권은 사회권의 일반적 조항으로 해석하는 경향이 있다(정관영, 박보영, 2014).

헌법재판소는 설립 초창기부터 행복추구권을 국가의 간섭이나 개입을 배제하는 소극적 권리로 해석해왔다(전광석, 2018a). 사회정책 분야에서도 헌법재판소는 행복추구권을 대체로 국가에 대해 적극적인 급부를 요구할 수 있는 권리가 아닌 포괄적 자유권으로 간주하고 있다. 예컨대 국민기초생활보장법 시행령 제2조에 관한 위헌확인(2009헌마617등), 국민연금과 직역연금의 연계에 관한 법률의 위헌소원(2013헌바419)에서 행복추구권에 대한 성격이 명시되었는데, 당시 재판부는 자유권의 제한이 아니라면 행복추구권 침해로 볼 수 없다고 판시하였다.

> 헌법 제10조의 행복추구권은 국민이 행복을 추구하기 위하여 필요한 급부를 국가에게 적극적으로 요구할 수 있는 것을 내용으로 하는 것이 아니라, 국민이 행복을 추구하기 위한 활동을 국가권력의 간섭 없이 자유롭게 할 수 있다는 포괄적인 의미의 자유권으로서의 성격을 가진다. (중략) 자유권의 제한영역에 관한 규정이 아닌 이 사건 조항이 청구인들의 행복추구권을 침해하는 규정이라고 할 수는 없다. (2009헌마617등 판결문 중에서)

행복추구권이 쟁점이 된 다른 판례(2011헌바127, 2012헌마865 등)에서도 포괄적 자유권으로 명시되지는 않았으나, 다른 개별 자유권을 판단하므로 행복추구권의 침해 여부를 별도로 판단하지 않고 있다. 이러한 결정을 볼 때, 행복추구권을 적극적 권리가 아닌 포괄적 자유권으로 간주하는 헌법재판소의 입장은 일관되게 유지되는 것으로 판단된다. 결국 헌법재판소의 관점에 따른다면, 행복추구권은 국민에게 최소한의 생활보장을 비롯한 각종 사회복지를 보장하는 법적 근거에 해당하지 않는다(유은정, 2016). 물론 이러한 헌법재판소의 시각은 명문화된 기본권을 적용하지 않는 경우에만 행복추구권을 적용하는 보충적 보장을 인정함으로써 우리 헌법의 기본권 보장 체계를 명확하게 정립하는데 기여한 측면도 있다(장승수, 2017). 반면 학계 일부에서는 행복추구권에 대한 해석과 보호 범위를 자유권적 성격으로만 너무 좁게 해석하는 관점에서 탈피하여 행복의 개념과 포괄적인 관련성이 있는 사회권 영역으로까지 확장하려는 주장(이재승, 2008, 유은정, 2016)도 제기되어 왔다. 하지만 자유뿐만 아니라 다양한 가치를 함축하고 있는 '행복'이라는 포괄적인 용어에도 불구하고, 최근까지도 헌법재판소는 사회정책 분야의 헌법심사에서 행복추구권만의 침해 여부를 적극적으로 검토하지 않고 있다.

5. 재산권의 심사기준

사회보험은 산업사회에서 발생하는 각종 사회적 위험을 강제가입을 통한 보험방식으로 공동 대응하기 위해 고안된 사회보장제도이다. 보험료를 납부한 국민 입장에서 사회보험으로 인한 기본권 침해를 다툴 때 제기할 수 있는 쟁점이 바로 재산권 침해 여부이다. 사회보험 수급권은 가입자의 경제적 급부(또는 기여)가 전제되어 있기에 일정 부분 재산권으로 볼 여지가 있다(차진아, 2013). 물론 앞서 살펴본 것처럼 사회보험 제도의 도입이나 개편에 관해 국가가 광범위한 재량권을 향유하기에 재산권 보장의 강도나 제한이 사법상의 재산권과는 구별될 수밖에 없다. 따라서 재산권으로서의 가치가 있는 공권이더라도 전통적 자유권으로서의 재산권과 동일시될 수는 없으며, 사회보험수급권이 헌법상 재산권으로 인정받는 조건과 범위를 규명하는 것은 사회국가원리를 훼손시키지 않기 위해서도 중요하다(김해원, 2010).

헌법재판소는 초창기부터 사회보험수급권 중에서 연금수급권을 재산권으로 인정한 판례를 상당수 확인할 수 있다.[6] 예컨대, 공공자금관리기금법 및 국민연금법 등에 대한 위헌확인(96헌가6)에서 재판부는 사회보장수급권으로서 수급권자가 연금이 주요 재원인 보험료를 일부 부담하기 때문에 헌법 제23조에 의해 보장되는 재산권적 성격을 갖는다고 보았다. 이후 국민건강보험법 제33조에 관한 위헌확인(99헌마289)에서 헌법상 재산권은 공법상의 권리도 포함하며, 공법상의 권리가 헌법상의 재산권으로 인정되기 위해서는 사적 유용성, 수급자의 상당한 자기 기여, 수급자의 생존 확보에 기여라는 세 가지 조건을 충족시켜야 한다고 명시하였다. 더불어 반대급부 없이 실시되는 공공부조는 재산권 보호 대상에서 제외되며, “공법상의 법적 지위가 사법상의 재산권과 비교될 정도로 강력하여 그에 대한 박탈이 법치국가원리에 반하는 경우에 한하여” 재산권 보호의 대상이 된다고 판시하였다.

재산권과 관련된 판례에서 보듯이 사회보험 제도 중에서도 강제가입, 소득재분배 등을 핵심으로 하는 공적 연금에서 주로 재산권 침해 여부가 쟁점이 되었다. 다른 대표적인 사례인 국민연금의 보험료 강제징수의 위헌확인(99헌마365)에서 재판부는 국민연금의 소득재분배 효과가 정당한 보상 없이 고소득자의 재산권을 침해한다는 주장에 대해 소득재분배를 기본원리로 하는 국민연금제도의 특성, 보험료 및 급여에 대한 입법자의 재량, 고소득자의 수익비 등을 고려할 때 재산권 침해가 아니라고 판시하였다. 분석대상 중에서 가장 최근 판례인 제5기의 국민연금법 제64조 위헌소원(2015헌바182)에서도 분할연금 수급권에 대해 재산권 침해 여부가 쟁점이 되었다. 당시 재판부는 심판대상 조항이 법률혼 관계에 있었더라도 실질적인 혼인 관계가 존재하지 않

6) 연금수급권을 재산권으로 간주한 초창기 판례의 다수는 국민연금이 아닌 특수직역연금 관련 판례(예: 92헌가9, 93헌가14, 96헌바73 등)이므로, 본 연구에서는 분석대상에 포함되지 않았다.

던 기간까지 일률적으로 혼인 기간에 포함시켜 분할연금을 산정하는 방식은 분할연금 제도의 재산권적 성격을 몰각시킨다고 보아 입법 재량을 일탈하여 재산권을 침해한다고 판시하였다.

하지만 이 결정에서 헌법재판소가 초창기부터 정립했던 재산권 침해를 판단하는 심사기준을 근본적으로 변경하여 헌법불합치결정에 이른 것은 아니다. 판결문에서 심판대상 조항이 헌법상 보장되는 재산권을 침해한 측면은 “이혼한 배우자가 혼인 기간 동안 재산 형성에 기여한 부분을 청산·분배하는 재산권적인 성격과 이혼배우자의 노후를 보장하는 사회보장적 성격”을 동시에 가지는 분할연금제도의 산정 방식에서 실질적인 혼인 관계가 존재하지 않았던 기간까지 청구한 부분이다. 즉 헌법불합치결정의 주된 이유는 재산권 침해를 판단하는 헌법재판소의 기준이나 관점이 근본적으로 변경되었기 때문이 아니라 재산권적 성격을 띠는 연금수급권을 분할하는 방식에서 재산권의 특성을 전혀 고려하지 않는 현저한 재량 일탈이 발생했기 때문이다. 따라서 이 판례에서도 초창기 정립된 헌법상 재산권이 인정되기 위한 조건(사적 유용성, 수급자의 상당한 자기 기여, 수급자의 생존 확보에 기여)이 근본적으로 변경된 측면을 찾기 어렵다.

Ⅵ. 결론 및 함의

헌법재판을 전담하는 독립기관으로서 헌법재판소가 출범한 지도 30여 년의 세월이 흘렀다. 일반적으로 미국식의 분산형 헌법재판제도와는 달리 독일식의 집중형 헌법재판제도에서는 일반법원과는 별도의 헌법재판 전담 기관을 운영하므로 헌법심사의 전문성과 공정성, 독립성을 제고하는데 유리하다(헌법재판소, 2018). 집중형에 속하는 한국의 헌법재판소 역시 짧은 역사에도 불구하고 급변하는 사회에서 국가권력으로부터 국민의 기본권을 보호하기 위한 최후의 보루로서 기관의 위상을 정립해왔다. 그러한 과정에서 헌법재판소가 수호해야 할 기본권은 전통적인 자유권이나 평등권 외에도 사회권까지 확대되었다. 헌법재판소 설립 이후 한국의 사회정책도 지속적으로 확대되었지만, 여전히 국민의 다수가 사회정책의 혜택을 받지 못하는 제도적 사각지대에 놓여 있다. 물론 지속 가능하고 포괄적인 사회보장제도를 구축해야 할 책임은 일차적으로 국민의 선거를 통해 선출된 입법부와 행정부에 있다. 하지만 날로 격화되는 선거경쟁과 여러 사회세력 간의 갈등이 커지는 상황에서 입법부와 행정부만의 노력만으로는 한계가 있다. 이에 헌법재판소는 사후적이기는 하지만 구체적 규범통제를 통해 사회권의 침해 여부를 판단함으로써 국가의 사회정책 방향과 내용에 영향을 미친다. 따

라서 제도주의에서 주장하는 것처럼 위헌결정 등을 통해 헌법재판소도 정책변화를 촉진하거나 제약함으로써 사회정책의 개편 과정에 실질적인 영향을 미칠 수 있다(허용창, 2019).

이러한 문제의식에서 출발한 본 연구에서 헌법재판소 출범 이후 사회보험 및 공공부조 분야의 판례를 분석한 기술통계 및 해석을 정리하면 다음과 같다. 우선 사회보장제도 유형별 종국 결정을 살펴보면, 사회보험 분야에서는 산업재해보상보험법에 대한 인용 결정(위헌 및 헌법불합치)이 5건으로 가장 많았던 반면 국민연금 분야는 인용 결정이 단 1건에 불과했다. 반면 공공부조와 관련된 위헌법률심판 및 헌법소원에서 인용 결정(위헌, 헌법불합치)은 헌법재판소 설립 이후 제5기까지 1건도 없었다. 다음으로 기수별 판례 추이를 보면, 사회보험 분야의 경우 이전 기수에 비해 제3기(2000년~2006년)에 대폭 증가하는 양상을 보인다. 이러한 결과는 경제위기 이후 김대중정부와 노무현정부가 단행한 일련의 사회보험 개혁으로 인해 사회보험에 대한 헌법재판이 증가했을 가능성이 있다. 반면 공공부조 분야의 판례 추이를 보면, 제4기(2006년~2012년)에 이르러 5개로 대폭 증가하였고, 제5기(4개)에 이르러서도 판례 증가 추세가 유지된다. 이 시기 공공부조 관련 판례가 증가한 주된 원인은 복지혜택의 축소나 이해관계자의 갈등이 아니라 글로벌 경제위기로 인한 경기침체나 공공부조에 대한 인식 변화일 가능성이 있다.

판례에 대한 기술통계 외에 주요 기본권에 대한 심사기준의 특성과 추이를 분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, 사회보험 및 공공부조 분야의 헌법재판에서는 주로 인간다운 생활을 할 권리, 평등권, 행복추구권, 재산권 등의 기본권 침해 여부가 쟁점이 되었다. 둘째, 헌법재판소가 국가의 입법 형성권 또는 정책에 대한 재량권을 폭넓게 인정하여 매우 소극적인 기준을 적용하였다. 즉 헌법재판소는 심판대상 사회정책이 국민의 인간다운 생활을 할 권리, 평등권, 재산권 등을 침해했는지 여부를 판단함에 있어 국가가 재량의 범위를 명백하게 일탈하거나 현저히 불합리하고 자의적인 경우에 한해 위헌으로 판단하였다. 또한 행복추구권을 사회권이 아닌 포괄적 자유권으로 간주하여 사회정책 판례에서 대체로 행복추구권 적용을 배제하였다. 셋째, 헌법재판소가 정립한 주요 기본권에 대한 소극적이고 완화된 심사기준이 시간이 흘러도 거의 변하지 않는 경향을 보였다. 헌법재판소 설립 이후 30년간 사회보험 및 공공부조에서 축적된 판례를 검토했으나, 주요 기본권에 대한 소극적 심사기준이 급격하게 변경된 사례를 찾기 어려웠다. 위헌이나 헌법불합치결정이 내려진 판례에서도 결정의 이유는 근본적으로 변경된 심사기준이 적용된 것이 아니라 재판부가 기존에 정립된 위헌기준에 부합하는 사례로 판단했기 때문이다. 결국 20세기 후반 이후 복지를 둘러싼 제반 사회경제적 환경과 국민의 복지 인식이 급격하게 변화하는 과정에서도 헌법재판소는 과거 정립된 소극적이고 완화된 심사기준을 큰 틀의 변경 없이 고수하는 경향을 확인하였다.

이러한 특성과 추이를 제도주의적 관점에서 해석한다면, 적어도 한국의 사회보험과 공공부조 분야에서 헌법재판소는 미국의 연방대법원과 같은 제도적 거부점(veto point)으로 작용하지는 않았다. 사회정책의 기본 방향과 구체적인 내용을 결정하는데 입법부와 행정부의 광범위한 재량을 존중하여 위헌 판단을 최대한 자제한 것이다. 그렇다고 헌법재판소가 사회권 보장을 위한 복지 확대의 적극적인 조력자(facilitator)로서의 역할을 수행한 것도 아니다. 성격상 다소 추상적이고 개방적인 헌법의 사회권 규정은 헌법심사를 통해 구체화될 필요가 있는데, 헌법재판소는 재정적 이유 등으로 사회권 보장에 대한 갈등이 발생했을 때 헌법심사를 통해 주요 사회정책별로 기본 방향이나 세부적인 기준을 제시하는 수준까지 나아가지 못했다.

사회권의 헌법심사에서 사회권의 불확정성, 가변성, 현실관련성 등에 관해 국가의 입법재량이 폭넓게 인정될 수 있으나 그것이 지나칠 경우 사회권의 규범력은 상실된다(전광석, 2018a). 현재 한국 사회는 팬데믹으로 인한 경제사회적 위기, 저출산고령화로 집약되는 급속한 인구사회학적 변화, 불평등과 빈곤의 심화 등으로 인해 국민의 사회권 보장을 위한 국가의 역할이 어느 때보다 절실하다. 반면 국가 입장에서는 복지확장에 우호적이지 않은 거시환경에서 기존의 사회보장제도를 지속 가능한 방향으로 개혁해야 할 과제도 안고 있다. 이는 곧 향후 한국의 복지체제가 확대와 개혁이 공존하는 전환기를 맞이할 가능성이 높고, 전환 과정에서 일부 국민의 사회권이 침해될 우려가 상존한다. 이 때, 기본권 침해의 가능성이 높은 집단은 역설적으로 국가의 지원이 필요하면서도 동원할 수 있는 정치경제적 자원이 적은 계층일 것이다. 다수결의 원리가 좌우하는 정치과정에서 사실상 다수가 되기 어려운 사회적 소수자들에게 소송은 법리의 구성만으로도 자신의 권리를 주장할 수 있는 유용한 접근방식이다(한상희, 2010). 따라서 헌법재판은 자신의 기본권을 침해당했다고 생각하는 국민이 기댈 수 있는 최후의 제도이자 통로이다. 헌법재판에 대한 시대적 소명이 점차 커지는 현실을 고려할 때, 헌법재판소는 사회정책 분야의 헌법재판에서 나타난 “사법자제(judicial self-restraint)에 가까운”(전광석, 2018b: 33) 관점을 반추하고, 주요 기본권의 심사기준에 대해 재고할 필요가 있다.

[참고문헌]

1. 국내문헌

김해원(2010). ‘사회보험수급권의 헌법적 의미: 사회보험제도의 헌법적 기초와 사회보험수급권의 법적 성격’, 사회보장연구, 26(1): 147-178.

문병효(2005). ‘법과 정치 사이에서의 헌법재판소: 독일연방헌법재판소의 재정법, 세법과 관련한 두 가지 사례를 중심으로’, 민주법학, 29: 337-359.

박성민(2016). ‘평등권 침해를 중심으로 본 부양의무자 기준의 위헌성’, 사회보장법학, 5(1): 73-101.

박재형(2010). 한국정치와 헌법재판소. 경기: 집문당.

박찬운(2008). ‘사회권의 성격과 사법구제 가능성: 헌법재판에서의 사법구제 가능성을 중심으로’, 법학논총, 25(3): 19-44.

박찬운(2018). ‘사회권의 사법구제가능성 강화를 위한 사법부의 역할’, 법학논총, 35(4): 27-54.

양재진, 김영순, 조영재, 권순미, 우명숙, 정홍모(2008). 한국의 복지정책 결정과정: 역사와 자료. 서울: 나남.

유은정(2016). ‘미국 헌법문서의 행복 및 안전에 관한 권리의 검토: 우리 헌법상 행복추구권의 새로운 해석 가능성’, 법학논총, 35: 183-216.

이상경(2016). ‘빈곤에 대한 헌법적 접근: 사회적 기본권 및 헌법원리 실현을 통한 빈곤극복의 과제와 복지재정지출의 한계’, 공법연구, 44(3): 27-59.

이준영, 김제선, 박양숙(2015). 사회보장론: 원리와 실제. 서울: 학지사.

이준일(2014). ‘사회보장 영역에서 법률유보원칙: 의회유보원칙을 중심으로’, 사회보장법학, 3(1): 5-35.

이재승(2008). ‘행복추구권의 기원과 본질’, 민주법학, 38: 99-135.

장승수(2017). ‘헌법상 행복추구권의 의미와 실현구조’, 고려법학, 85: 81-108.

장진호(2015). 헌법재판과 한국 민주주의. 경기: 한국학술정보.

전광석, 박지순, 김복기(2020). 사회보장법. 서울: 신조사.

전광석(2018a). ‘사회적 기본권 이론의 형성과 전개: 인간다운 생활을 할 권리를 중심으로’, 헌법논총, 29: 143-216.

전광석(2018b). ‘사회보장법과 헌법의 규범력’, 사회보장법학, 7(1): 13-45.

정관영(2014). ‘공법소송에서 공공부조수급권의 보장: 비례의 원칙을 중심으로’, 법조, 696: 157-200.

정관영, 박보영(2014). ‘사회보장수급권에 대한 헌법 제37조 제2항의 위헌심사기준: 공공부조를 중심으로’, 사회보장법연구, 3(2): 161-209.

정태호(2013). ‘헌법재판소 평등권 심사기준의 재정립 필요성’, 헌법학연구, 19(3): 79-124.
차진아(2013). ‘사회보장수급권의 헌법적 근거와 제한사유의 합헌성에 대한 검토: 사회보험수급권을 중심으로’, 사회보장법학, 2(2): 5-51.
한상희(2010). ‘사회권과 사법심사: 여전히 생성중인 권리의 복권을 위하여’, 공법연구, 39(1): 93-133.
함재학(2011). ‘정치의 사법화와 헌법재판의 정치화’, 헌법학연구, 17(3): 289-329.
허완중(2009). ‘헌법재판소의 지위와 민주적 정당성’, 고려법학, 55: 1-37.
허영(2018). 한국헌법론. 서울: 박영사.
허용창(2019). ‘산업재해보상보험법의 출퇴근재해 사례를 통해 본 정책행위자로서의 헌법재판소’, 사회복지법제연구, 10(1): 43-64.
헌법재판소(2018). 헌법재판소 30년사. 서울: 헌법재판소.

2. 해외문헌

Alesina, A. and Glaeser, E.(2006). Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference. Oxford: Oxford University Press.
Dahl, R. (1957). ‘Decision-Making in a Democracy: The Supreme Court as a National Policy-Maker’, Journal of Public Law, 6(Fall):279-295.
Skocpol, T.(1992). Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States. Cambridge: Harvard University Press.
Swank, D. (2002). Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States. Cambridge: Cambridge University Press.

[국문초록]

사회정책에 대한 헌법재판소의 관점 변화 고찰

허 용 창
(선문대학교 사회복지학과 조교수)

본 연구의 목적은 사회정책 분야에서 헌법재판소가 국민의 사회권 침해 여부를 판단할 때 적용된 주요 기본권의 심사기준과 추이를 분석함으로써 사회권에 관한 헌법재판소의 관점과 변화 여부를 고찰하는데 있다. 판례의 내용분석에서는 사회정책의 주요 유형(사회보험, 공공부조) 및 임기별로 쟁점이 된 기본권과 심사기준, 기준의 변화 여부 등으로 세분화하여 분석·비교하였다. 이러한 접근은 사회정책에 영향을 미치는 제도로서 헌법재판소 결정의 의미와 영향에 대한 법학과 사회과학의 융합적 접근이 미진한 상황에서 사회정책과 헌법재판소의 관계에 대한 이론적·실증적 논의를 진전시키는데 일조할 것으로 기대한다.

주요 분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 사회보험 및 공공부조 분야의 헌법재판에서는 주로 인간다운 생활을 할 권리, 평등권, 행복추구권, 재산권 등의 기본권 침해 여부가 쟁점이 되었다. 둘째, 헌법재판소가 국가의 입법 형성권 또는 정책에 대한 재량권을 폭넓게 인정하여 매우 소극적인 기준을 적용하였다. 즉 헌법재판소는 심판대상 사회정책이 국민의 기본권을 침해했는지 여부를 판단함에 있어 국가가 재량의 범위를 명백하게 일탈하거나 현저히 불합리하고 자의적인 경우에 한해 위헌으로 판단하였다. 셋째, 헌법재판소가 정립한 주요 기본권에 대한 소극적이고 완화된 심사기준이 시간이 흘러도 거의 변하지 않는 경향을 보였다. 이러한 특성과 추이를 제도주의적 관점에서 해석한다면, 적어도 한국의 사회보험과 공공부조 분야에서 헌법재판소는 미국의 연방대법원과 같은 제도적 거부점(veto point)으로 작용하지는 않았다. 그렇다고 헌법재판소가 사회권 보장을 위한 복지 확대의 적극적인 조력자(facilitator)로서의 역할을 수행한 것도 아니다. 최근 사회적 갈등이 격화되고 급격한 사회변동이 진행되는 현실을 고려할 때, 헌법재판소는 사회정책 분야의 헌법재판에서 드러난 소극적 관점을 반추하고, 주요 기본권의 심사기준에 대해 재고할 필요가 있다.

주제어: 헌법재판소, 사회정책, 사회권, 제도주의, 내용분석

[Abstract]

Examining the Change in the Perspectives of the Constitutional Court on Social Policy

Heo, Yong Chang
(Assistant Professor, Department of Social Welfare, Sun Moon University)

This study aims to analyze the change in the perspectives of the constitutional court by examining constitutional cases in social policy and classifying them into several groups (such as types of social policy, terms of judgment). With this approach, this study contributes to the understanding of whether the perspectives of constitutional court on social policy evolved and how they influenced social policy process insofar as the multidisciplinary approach is underdeveloped in law and other social sciences.

Key findings from the study are as follows. First, the constitutional court usually examined whether a series of social rights such as right to humane livelihood, right to equality, right to pursuit of happiness, property right were violated or not in the cases of social insurance and public assistance. Second, the constitutional court applied passive criteria to the cases of social policy, because the court allowed both the legislative and the executive to exercise broad discretion in the field of social policy. Third, the court hardly changed the passive criteria of social rights as time passed. From the perspective of institutionalism, this indicates that the constitutional court is neither veto points nor facilitators in the policy process. Given the radical shift and increasing social conflicts in our society, the constitutional court needs to reconsider the criteria of social rights in the field of social policy.

Keywords : Constitutional Court, Social Policy, Social Rights, Institutionalism, Content Analysis

사회복지법제학회
사회복지법제연구 제12권 제1호(통권 제20호) 2021년 05월
Korean Academy of Social Welfare and Law
Vol.12, No.1, May 2021

10.35589/SWLJ.2021.12.1.93

장애인복지서비스 연계를 위한 법적 제도화 방안 고찰*

이 승 기**

目 次

Ⅰ. 서론

Ⅱ. 장애인복지서비스 연계의 의미

Ⅲ. 장애인복지서비스 연계와 관련된 현행 제도의 내용과 한계
1. 「장애인복지법」상의 서비스 지원 종합조사의 내용과 한계
2. 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」상의 개인별지원계획과 연계

Ⅳ. 장애인복지서비스 연계를 위한 제약사항과 제도화 방안
1. 연계의 의미 부재와 제도화 방안
2. 기관의 책무성 부재와 제도화 방안

Ⅴ. 결어

Ⅰ. 서론

2006년 이후 장애인복지전달체계 개편논의가 본격적으로 시작된 지 15년 가까이 흐르고 있다. 2006년 이후 지속되어온 장애인복지전달체계 개편의 주요 논제는 장애인을 위한 원스탑 서비스 체계의 구축이었다. 분절화되고 파편화된 서비스 전달체계 속에서 장애인에게 필요한 서비스를 통합적이고 효과적으로 제공하기 위해서는 장애

* 투고일: 2021.04.29., 심사일: 2021.05.03.-2021.05.14., 게재확정일: 2021.05.14.
이 논문은 2020년도 성신여자대학교 학술연구조성비 지원에 의하여 연구되었음
** 성신여자대학교 사회복지학과 교수

인에 대한 욕구 사정과 서비스 계획수립 및 서비스 제공과 모니터링이라는 일련의 절차가 통합적이고 일관적으로 구축될 필요가 있다는 공감대가 형성되어 있었다(변용찬 외, 2008; 이승기, 2009). 이러한 분위기 속에서 다양한 시도와 논의가 때로는 이름을 달리하면서 사회복지 전반의 영역에서도 진행되었다.[1)]

전달체계의 개편이라는 큰 흐름 속에서 원스탑 서비스 체계를 구축하자는 논의를 기반으로, 서비스의 개별화와 통합화의 추진 전략이 진행되었다. 문재인 정부에서 추진하고 있는 커뮤니티케어[2)]를 포함하여 각각의 강조점과 의미의 정도는 다르지만 주요하게 논의된 의제는 개인(혹은 가족을 포함하여)에 대한 종합적인 사정을 통해 서비스를 통합적으로 제공해야 한다는 것이었다.

이러한 방향성 속에서 어떤 부문은 발전적 경로를 거치고 있고 어떤 부문은 아직 그 의미가 여전히 드러나지 못한 채 잠복해 있다. 장애인 분야를 한정하여 본다면 발전이 가시적으로 이루어진 부분은 첫째, 「장애인복지법」의 개정으로 장애등급제가 폐지되고, 이와 더불어 장애인에 대한 서비스 지원 종합조사가 법적으로 제도화되었다는 것이다. 「장애인복지법」 제32조의 4에 규정된 서비스 지원 종합조사를 통해 한정적이기는 하지만 장애인에 대한 필요 서비스를 파악하고 이를 체계적으로 제공하는 기틀이 마련되었다.

둘째, 2014년에 제정된 「발달장애인 권리구제 및 지원에 관한 법률」 (이하 발달장애인법)을 통해 발달장애인에 대한 개인별 지원계획이 법제화 되었다는 점이다. 발달장애인과 소정의 신청자격을 갖춘 사람은 발달장애인에게 필요한 서비스에 대해 개인별지원계획을 수립해 줄 것을 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 신청할 수 있고, 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 지역발달장애인센터에게 동 계획을 수립해 줄 것을 의뢰하도록 되어 있다. 이러한 법제화가 의미하는 바는 적어도 장애인에 대한 욕구와 환경조사를 통해 필요한 서비스가 무엇인지를 파악하여 통합적 서비스 제공 체계를 구축해야 함을 명문화하였다는 점이다.[3)]

한편, 아직까지도 진전이 불충분한 지점은 장애인에 대한 욕구사정을 통해 필요하다고 파악된 서비스가 장애인에게 실제로 제공되는 연계 체계 구축의 미흡성에 관한 것이다. 예를 들어, 개인별지원계획 수립을 통해 지역발달장애인센터에서 파악된 장애

---

1) 2008년 시작된 '희망복지 129' 주민생활지원국 및 희망복지센터 사업, 2010년부터 운영되고 있는 사회복지통합관리망 구축, 문재인 정부에서 추진한 커뮤니티 케어 등이 이에 속한다(이준영, 2019)

2) 커뮤니티케어는 케어가 필요한 주민이 살던 곳에서 개개인의 욕구에 맞는 서비스를 누리고 지역사회와 함께 어울려 살아갈 수 있도록 주거보건의료, 요양, 돌봄, 독립생활 지원이 통합적으로 확보되는 지역주도형 사회서비스 정책을 의미한다.(보건복지부, 2019)

3) 이러한 제도적 진전이 장애인에 대한 필요 서비스 조사체계가 충분히 발전되었다는 것을 의미하는 것은 아니지만, 적어도 서비스 조사체계 구축의 중요성이 인식되고 법적 및 제도적으로 시작되었다는 의미를 가지고 있다.

인에게 필요한 서비스는 결국 서비스를 직접 제공하는 비영리 민간기관에 의해 제공될 수밖에 없다. 즉, 이러한 서비스 제공기관의 협력 없이는 서비스가 실질적으로 통합되어 제공되기는 불가능에 가깝고, 아직도 이러한 서비스에 대한 연계 체계의 발전이 매우 더디다는 점이다.

이러한 점에서 본 연구는 장애인에게 필요하다고 파악된 서비스가 서비스 제공기관, 특히 비영리 민간 서비스 제공기관에 의해 실질적으로 제공되기 위한 법적 및 제도적 방안이 무엇인지에 초점을 맞추고자 진행되었다. 그리고 이러한 방안의 핵심내용 중의 하나가 연계 체계에 대한 불충분성이라고 판단하여 이에 대한 논의를 진행하였다.

Ⅱ. 장애인복지서비스 연계의 의미

장애인에 대한 욕구에 부응한 서비스를 제공하기 위해서는 서비스 욕구조사 - 서비스계획 수립- 서비스제공 - 서비스 모니터링이라는 절차를 거치게 된다(이승기, 2012). 서비스의 제공이 일회적이지 않고, 반복적으로 혹은 지속적으로 제공되는 경우 위의 절차 중 일부가 생략되는 경우가 있지만, 이 경우 생략되는 부분은 특정 절차가 이미 결정되어 있기 때문에 굳이 단순 반복적으로 절차를 진행하지 않는 것이지 위의 절차 중 일부가 처음부터 진행되지 않아도 좋다는 의미는 아니다.

앞서 논의한 전달체계 개편의 흐름은 위의 절차를 원스탑 형태로 진행하여 통합적으로 서비스가 제공되어야 한다는 것을 말한다. 장애인 개인 혹은 가족은 서비스에 대한 다양하고 복합적인 욕구를 가지고 있다. 정보제공, 직업훈련, 보조기구, 이동, 의사소통, 일상생활 영역 등의 부문에서 개별적인 서비스 욕구를 가지고 있기 때문에 특정되고 고유한 서비스 영역을 담당하는 단일 서비스 제공기관에서 이러한 복합적인 욕구에 대응하는 것은 매우 어렵다. 결국, 개별 서비스 제공기관 간의 협력과 연계가 필요하게 되는 데 수평적인 지위를 가지고 있는 서비스 제공기관에서 자율적이고 자체적으로 기관 간 협력과 연계 시스템을 구축하기는 사실상 불가능에 가깝다. 또한 단일 개별기관의 장애인에 대한 욕구조사는 해당 기관에서 제공할 수 있는 서비스를 전제로 하기 때문에 욕구조사 영역이 한정되는 경향이 있게 되고, 이로 인해 장애인의 복합적인 욕구에 포괄적으로 대응하기는 어렵다.

이러한 이유로 장애인에 대한 욕구조사의 경우 공공기관, 대표적으로 시장·군수·구청장의 주도하에 실시될 필요가 있으며[4] 이를 바탕으로 서비스 계획을 수립한 후 동

4) 물론 시장·군수·구청장이 아닌 독립적인 기관을 만드는 전달체계를 구축할 수도 있다. 이번

계획에 따라 개별서비스 기관의 협력과 연계를 통해 적절한 서비스가 진행되는 형태를 취하는 것이 바람직하다고 할 것이다. 이러한 추진 전략이 그동안 진행되었던 우리나라의 서비스 개편 내용의 중심적인 사항 중 하나이다.[5] 이것은 앞서 논의한 장애인에 대한 서비스 지원 종합조사 및 발달장애인에 대한 개인별지원계획을 통해, 관련 서비스를 제공하기 위해 취하고 있는 방식이기도 하다.

그러나 문제는 서비스 지원 종합조사 혹은 개인별지원계획에 따른 서비스 제공이 원스탑 형태로 진행되기 위해서 필요한 민간 서비스 제공기관과의 연계와 협력이 작동하지 않는다는 것이다. 예를 들어, 중앙아동·발달장애인센터(2019)에 따르면 개인별지원계획수립 건수는 2016년 233건, 2017년 1,007건, 2018년 1503건, 2019년 1,926건으로 해마다 큰 폭으로 증가하고 있어서 개인별지원계획수립의 중요성, 필요성 및 실행성을 간접적으로 보여주고 있지만, 동 계획수립이 실제 의미 있는 서비스 연계로 이어지고 있는지는 확인하기가 어렵다.

사회복지용어사전(서강훈, 2013)에 의하면 '연계'의 의미를 "사회사업에서 다른 기관과 요원, 자발적 집단, 그리고 관련된 개인들과 같은 자원을 결합시키고, 클라이언트나 사회목표를 위하여 그들의 노력을 중개하거나 조화시키는 기능"으로 정의하고 있다. 또한 김기현 외(2014)는 Horwath와 Morrison(2007)의 내용을 인용하면서 연계의 의미를 '의사소통-협력-조정-연합-통합'에 따른 스펙트럼으로 소개하고, 의사소통을 느슨한 단계의 협업으로 통합을 높은 단계의 협업으로 상정하여 기관 중심에서 협업중심까지의 단계적 내용을 설명하고 있다.

이상과 같이 연계의 의미를 느슨한 관계에서부터 협업적인 관계에까지 구분할 수 있다면, 연계의 의미를 협업의 강도에 따라 다양하게 정의할 수 있다. 장애인에 대한 서비스 제공과 관련해서도 연계의 의미를 명확히 그리고 구체적으로 규정하지 않는다면 실제 서비스 제공에 이르지 못하는 내용 - 예를 들어, 전화 연락 - 까지도 연계에 포함되어, 서비스가 제공되지 않는 단순한 연락도 연계로 간주할 수 있는 한계를 가지게 된다.

그러나, 장애인에게 필요한 서비스에 대한 조사와 계획을 수립하고 이를 바탕으로 서비스가 제공되어야 하는 것이 목표라면, 적어도 이때의 서비스 연계의 의미는 서비스가 직접 제공되어야 하는 정도까지를 의미해야 하고, 이것이 장애인복지전달체계 개편을 통한 원스탑 서비스 제공이라는 취지에도 맞을 것이다.

연계의 의미를 이렇게 이해하고 적용한다면, 장애인에 대한 욕구조사 - 서비스 계획 수립에 대한 법적인 제도화가 발달장애인법 등을 통해 일부나마 이루어진 현재의

연구의 논의는 전달체계 구축을 위한 기관 설립에 관한 내용이 아니어서 생략하기로 한다. 이에 대한 논의로는 김정희 외(2012)를 참고할 수 있다.

5) 이러한 전략은 장애인 분야뿐만 아니라 사회복지서비스 혹은 사회서비스가 적용되는 사회복지 전체 분야의 방향이기도 하다.

제도가 서비스 제공을 위한 연계까지를 염두에 두고 개선될 필요가 있고, 그렇게 될 때 한층 탄탄한 의미의 서비스 제공체계를 갖추게 될 것이다.

Ⅲ. 장애인복지서비스 연계와 관련된 현행 제도의 내용과 한계

1. 「장애인복지법」 상의 서비스 지원 종합 조사의 내용과 한계

「장애인복지법」 제32조의4(서비스 지원 종합조사)는 장애인에 대한 서비스 지원을 위한 종합조사를 규정하고 있다. 동 조문에 따른 서비스 신청의 종류를 보면 크게 4가지이다. 첫째,「장애인활동 지원에 관한 법률」 제6조에 따른 활동지원급여 신청, 둘째, 「장애인·노인 등을 위한 보조기기 지원 및 활용촉진에 관한 법률」 제8조에 따른 장애인 보조기기 교부 신청, 셋째, 「장애인복지법」 제60조의2에 따른 장애인 거주시설 이용 신청, 넷째, 그밖에 대통령령으로 정하는 서비스의 신청이다.

대통령으로 정하는 서비스는 3가지 종류로 「장애인복지법」 제39조제1항에 따른 장애인이 사용하는 자동차 등에 대한 지원, 「장애인복지법」 제39조제2항에 따른 장애인사용자동차등표지(「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」 제17조제2항에 따른 장애인전용주차구역 주차표지를 포함한다)의 발급, 「장애인활동 지원에 관한 법률」 제19조의2제1항에 따른 활동지원 응급안전서비스로 구성된다(<표 1> 참조).

「장애인복지법」에 따른 서비스 지원 종합조사를 통해 제공하는 서비스의 내용을 살펴보면 서비스의 내용의 확정에 따라, 바우처(활동지원급여)나 현물지급(장애인보조기기), 시설입소(장애인거주시설 이용), 자동차 지원, 자동차 표지발급, 활동지원 응급안전서비스로 이루어져 있어, 장애인이 필요한 영역을 매우 한정적으로 제한하고 있으며 또한 서비스 제공의 경우도 내용이 결정되면 그대로 이행하는 수준으로 되어 있다.

이러한 규정은 장애인에 대한 전반적인 욕구 파악을 기초로 한 필요 서비스의 제공이라는 기본적인 맥락 측면에서 볼 때 매우 제한된 영역에서의 지원이라고 할 수 있다. 따라서 「장애인복지법」 제32조4에 따른 서비스 지원 종합조사는 종합조사라는 말이 상당부분 퇴색되어 있으며, 현재 제공하고 있는 제도와 급여내용을 단순히 조합하여 제공하는 수준에 머무르는 것이라고 할 수 있다. 이러한 제도적 내용은 장애인에게 필요한 서비스를 계획하고 이를 서비스 제공기관에게 적절히 연계한다는 고민 자체가 아직도 주된 고민 사항이 아님을 보여주는 것이다.

<표 1> 「장애인복지법」에 따른 서비스 지원 종합조사>

「장애인복지법」 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

「장애인복지법」 시행령 제20조의3(서비스 지원 종합조사) ① 법 제32조의4제1항제4호에서 "대통령령으로 정하는 서비스"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 서비스를 말한다.

1. 법 제39조제1항에 따른 장애인이 사용하는 자동차 등에 대한 지원
2. 법 제39조제2항에 따른 장애인사용자동차등표지(「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」 제17조제2항에 따른 장애인전용주차구역 주차표지를 포함한다)의 발급
3. 「장애인활동 지원에 관한 법률」 제19조의2제1항에 따른 활동지원 응급안전서비스

2. 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」 상의 개인별지원계획과 연계

1) 서비스 신청 내용

발달장애인법 제18조는 발달장애인이 신청할 수 있는 서비스의 내용을 첫째, 「장애인복지법」 제55조 및 「장애인활동 지원에 관한 법률」에 따른 활동지원급여, 둘째, 「장애아동 복지지원법」 제21조에 따른 발달재활서비스지원, 제23조에 따른 가족지원, 제24조에 따른 돌봄 및 일시적 휴식지원 서비스지원, 제25조에 따른 지역사회 전환 서비스지원 및 제26조에 따른 문화·예술 등 복지지원, 셋째, 발달장애인법

제24조에 따른 재활 및 발달 지원, 제27조에 따른 문화·예술·여가·체육 활동 등 지원, 제31조에 따른 보호자에 대한 상담지원 및 제32조에 따른 휴식지원, 넷째 그 밖에 보건복지부장관이 정하는 서비스로 규정하고 있다(<표 2> 참조).[6)]

<표 2> 발달장애인법에 따른 서비스 신청 내용

제18조(복지서비스의 신청) ① 발달장애인은 다음 각 호의 복지지원 및 서비스(이하 "복지서비스"라 한다),「사회보장기본법」제3조에 따른 사회보험, 공공부조 및 사회서비스를 스스로 신청하여야 한다.

1.「장애인복지법」제55조 및「장애인활동 지원에 관한 법률」에 따른 활동지원급여

2.「장애아동 복지지원법」제21조에 따른 발달재활서비스지원, 같은 법 제23조에 따른 가족지원, 같은 법 제24조에 따른 돌봄 및 일시적 휴식지원 서비스지원, 같은 법 제25조에 따른 지역사회 전환 서비스지원 및 같은 법 제26조에 따른 문화、예술 등 복지지원

3. 제24조에 따른 재활 및 발달 지원, 제27조에 따른 문화、예술、여가、체육 활동 등 지원, 제31조에 따른 보호자에 대한 상담지원 및 제32조에 따른 휴식지원 등

4. 그 밖에 보건복지부장관이 정하는 서비스

④ 제1항부터 제3항까지에 따른 신청을 하는 경우 신청자는 해당 발달장애인 개인의 특성을 고려한 복지서비스를 제공받을 수 있도록 개인별 복지서비스에 관한 제공계획(이하 "개인별지원계획"이라 한다)을 수립하여 줄 것을 특별자치시장、특별자치도지사、시장、군수、구청장에게 신청할 수 있다.

앞에서 살펴본 「장애인복지법」의 내용보다는 발달장애인법의 경우 서비스의 범위가 확대되어 있고 민간 서비스 제공기관에서 제공되어야 하는 서비스를 포함하고 있어서 발달장애인에 대한 서비스 연계체계의 구축이 주요한 논의 과제 중 하나가 된다.

발달장애인법은 발달장애인에게 제공되는 지원을 위해 개인별지원계획이라는 제도를 도입하고 있다. 동법 제18조 제4항은 "신청자는 해당 발달장애인 개인의 특성을 고려한 복지서비스를 제공받을 수 있도록 개인별 복지서비스에 관한 제공계획(이하 "개인별지원계획"이라 한다)을 수립하여 줄 것을 특별자치시장·특별자치도지사·시

6) 제18조(복지서비스의 신청) 본문에 「사회보장기본법」 제3조에 따른 사회보험, 공공부조 및 사회서비스를 스스로 신청하여야 한다라고 규정하여 사회보험, 공공부조 및 사회서비스에 대해서는 각 해당 법령에 따라 신청해야 함을 명시하고 있어서 개인별지원계획과 연계에 따른 급여내용으로 보기가 어려워 본 연구에서는 제외함

장・군수・구청장에게 신청할 수 있다"라고 규정하여 발달장애인의 특성을 고려한 서비스 신청과 계획수립을 명문화하였다. 개인별지원계획은 장애인복지전달체계 개편 논의에서 지속적으로 제기된 장애인에 대한 종합사정과 이를 통한 서비스 제공이 원스탑 체계로 진행되어야 한다는 목표와 동일한 맥락을 가지고 있으며 이것을 법적으로 제도화하였다는 점에서 의미가 있는 제도라고 할 수 있다.

2) 개인별지원계획의 수립

발달장애인법 제19조는 개인별지원계획의 수립에 관한 내용을 규정하고 있다. 발달장애인은 개인별지원계획의 수립을 특별자치시장・특별자치도지사・시장・군수・구청장에 하고, 특별자치시장・특별자치도지사・시장・군수・구청장은 지역발달장애인지원센터에 동 계획의 수립을 의뢰하도록 하고 있다. 그리고 지역발달장애인지원센터의 장은 발달장애인 및 그 가족의 특성을 고려하여 복지서비스이 내용, 방법 등이 포함된 개인별지원계획을 수립하여야 한다(<표 3> 참조).

<표 3> 개인별지원계획의 수립에 관한 규정

제19조(개인별지원계획의 수립) ① 특별자치시장、특별자치도지사、시장、군수、구청장은 개인별지원계획의 수립을 신청받은 경우 대상자 선정 여부 및 복지서비스 내용을 결정하여 제33조제2항에 따른 지역발달장애인지원센터(이하 "지역발달장애인지원센터"라 한다)의 장에게 개인별지원계획의 수립을 의뢰하여야 한다. ② 지역발달장애인지원센터의 장은 개인별지원계획의 수립을 의뢰 받은 경우 제1항에 따라 결정된 복지서비스의 범위에서 발달장애인 및 그 가족의 특성을 고려하여 복지서비스의 내용, 방법 등이 포함된 개인별지원계획을 수립하여야 한다. ③ 개인별지원계획을 수립할 때에는 발달장애인에게 적합한 의사소통의 방식으로 의견진술의 기회가 충분히 제공되어야 한다. ④ 지역발달장애인지원센터의 장은 복지서비스 대상자에 대하여 수립된 개인별지원계획의 승인을 특별자치시장、특별자치도지사、시장、군수、구청장에게 요청하여야 하며, 개인별지원계획은 특별자치시장、특별자치도지사、시장、군수、구청장의 적합성 심사를 거쳐 승인을 얻은 경우 효력을 가진다. ⑤ 지역발달장애인지원센터의 장은 개인별지원계획의 적합성 심사 결과를 발달장애인 및 그 보호자에게 통보하여야 한다. ⑥ 개인별지원계획을 통보받은 발달장애인과 그 보호자는 발달장애인의 복지 욕구를 고려하여 개인별지원계획의 변경、수정을 지역발달장애인지원센터의 장에게 신청할 수 있다.

⑦ 개인별지원계획을 변경·수정하는 경우에는 제4항과 제5항의 절차를 따른다.
⑧ 제1항부터 제7항까지에 따른 개인별지원계획 수립의 의뢰 방법 및 절차, 수립 방법 및 내용, 승인통보·신청·변경·수정 방법 및 절차 등에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

이상의 절차를 거쳐 개인별지원계획서(부록 1. 참조)[7]는 발달장애인법 시행규칙 별지 4호에 따라 작성된다. 개인별지원계획서에 따른 서비스 내용을 보면 크게 1) 바우처 서비스 제공계획 2) 공적 서비스 제공 계획 3) 민간 서비스 제공(연계) 계획으로 구성되어 있으며 특히, 민간서비스 제공(연계) 계획에는 서비스명, 서비스 내용, 제공기관, 횟수(회/월), 제공기관 담당자, 모니터링을 포함하여 연계되는 서비스에 관한 사항을 상세하게 제시하고 있다.

3) 서비스 제공기관에의 연계

발달장애인법 제20조에 의하면, 지역발달장애인지원센터의 장은 복지서비스 대상자로 선정된 발달장애인과 그 가족에게 개인별지원계획에 따라 복지서비스 제공기관 등을 연계하여야 하고, 연계할 때 복지서비스 대상자에게 복지서비스 제공시간 및 방법·비용부담 등 관련 정보를 제공하도록 하고 있다(<표 4> 참조).

발달장애인법 시행규칙 제12조는 정보의 범위를 첫째, 복지서비스 제공기관의 일반현황으로써 제공기관명, 주소, 전화번호, 인터넷 홈페이지 주소, 시설 및 인력 현황, 둘째, 제공시간 및 방법으로써 제공요일, 제공시간, 제공인력, 제공방법, 셋째, 복지서비스 현황으로써 복지서비스 종류, 복지서비스별 단가 및 비용, 본인부담액으로 구체적으로 규정하고 있다(<표 4> 참조).

<표 4> 서비스 제공기관 등의 연계

제20조(발달장애인과 복지서비스 제공기관 등의 연계) ① 지역발달장애인지원센터의 장은 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에 의하여 복지서비스 대상자로 선정된 발달장애인과 그 가족에게 개인별지원계획에 따라 복지서비스 제공기관 등을 연계하여야 한다.
② 지역발달장애인지원센터의 장은 복지서비스 대상자와 복지서비스 제공기관 등을 연계할 때에는 복지서비스 대상자에게 복지서비스 제공시간 및 방법·비용부담

7) 부록 1에 제시된 개인별지원계획서는 본 연구와 관련된 주요한 내용을 정리하여 편집본으로 일부 수정하여 제시한 것이다.

등 관련 정보를 제공하여야 한다.

③ 제2항에 따라 제공하여야 하는 관련 정보의 제공방법 및 범위 등에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

시행규칙 제12조(복지서비스 관련 정보의 제공방법 및 범위) ① 지역발달장애인지원센터의 장은 법 제20조제2항에 따라 복지서비스 대상자에게 복지서비스 제공시간 및 방법、비용부담 등 관련 정보(이하 “복지서비스 관련 정보”라 한다)를 제공하려는 경우에는 별지 제6호서식의 복지서비스 제공기관 및 내용 안내표(전자문서를 포함한다)를 발달장애인과 그 가족에게 통지하여야 한다.

② 제1항에 따른 복지서비스 관련 정보의 범위는 다음 각 호와 같다.

1. 복지서비스 제공기관의 일반 현황: 제공기관명, 주소, 전화번호, 인터넷 홈페이지 주소, 시설 및 인력 현황
2. 제공시간 및 방법: 제공요일, 제공시간, 제공인력, 제공방법
3. 복지서비스 현황: 복지서비스 종류, 복지서비스별 단가 및 비용, 본인부담액

복지서비스 제공기관 및 내용 안내표(부록 2 참조)[8]를 보면 바우처 서비스, 공적 서비스, 민간서비스에 대한 안내로 구성되어 있으며 개인별지원계획과 더불어 서비스에 대한 내용과 담당자 등이 기재되도록 되어 있다.

개인별지원계획의 수립에 따른 서비스 제공기관과의 연계에 대한 내용이 상세하게 규정되어 있어서 동 계획에 따른 진행이 충실하게 이루어진다면 발달장애인의 서비스 욕구에 상당 부분 대응할 수 있을 것이다.

그러나 이러한 개인별지원계획과 복지 서비스 제공기관에 대한 사항을 수립한다고 하더라도 현실적으로 서비스 제공기관에 대한 연계가 충분히 이루어지지 않는 등 현실에서의 작동은 아직 미흡한 상황이므로 이에 대한 대안 마련이 필요한 상황이다.

8) 부록 2에 제시된 복지서비스 제공기관 및 내용 안내표는 본 연구와 관련된 주요한 내용을 정리하여 편집본으로 일부 수정하여 제시한 것이다.

Ⅳ. 장애인복지서비스 연계를 위한 제약 사항과 제도화 방안

1. 연계의 의미 부재와 제도화 방안

1) 제약 사항

발달장애인법 상 개인별지원계획에 따라 연계를 위한 서비스 내용과 방식이 정해진다고 하더라도, 서비스 제공기관과의 관계에서 연계의 의미가 명확히 설명되지 않을 경우 연계에 대한 책무성을 부여하기가 쉽지 않다. 예를 들어 민간 서비스 제공기관에 대해 연계를 위한 서비스 내용과 횟수가 정해진다 하더라도 그에 따른 서비스 제공까지를 책임져야 한다는 내용이 명확하지 않을 경우, 지역발달장애인센터의 서비스 제공 기관에 대한 안내와 권고 형식도 연계로 이해할 수 있게 된다. 이 경우 지역발달장애인센터와 서비스 제공기관 간의 단순한 의사소통 혹은 연락에 대한 것도 연계에 포함될 수 있다.

즉, 서비스 연계가 서비스 제공을 책임감 있게 제공하는 것에 대한 담보를 의미하지 않고, 서비스 제공 기관과의 느슨한 관계로 남아 있게 되면, 개인별지원계획에 따른 연계의 의미는 반감될 수밖에 없다. 따라서 연계의 의미를 명확히 하여 서비스 제공까지 책임감 있게 연결되도록 하는 제도화 방안이 필요하다.

2) 제도화 방안

서비스 연계를 의미를 명확하게 하는 방법으로 우선 앞서 논의한 연계 의미의 스펙트럼 중 강한 의미의 협력적 관계를 염두에 둘 필요가 있다. 약하고 느슨한 의미의 협력관계가 아닌 개인별지원계획에 따른 연계는 서비스 제공까지를 담보하는 것으로 의미를 부여해야 한다. 그리고 이러한 의미부여는 발달장애인법의 관련 규정을 개정하는 것으로 제도화 할 수 있다.

현행 발달장애인법 제20조 제1항은 “지역발달장애인지원센터의 장은 특별자치시장・특별자치도지사・시장・군수・구청장에 의하여 복지서비스 대상자로 선정된 발달장애인과 그 가족에게 개인별지원계획에 따라 복지서비스 제공기관 등을 연계하여야 한다”하고 규정하여 외관상 의무적 규정처럼 보이나 그 내용에 해석의 여지가 많으므로, 이를 좀 더 명확히 하여 연계에 대한 책무성을 부여할 필요가 있다.

이 경우 동법 제20조 제1항을“지역발달장애인지원센터의 장은 특별자치시장・특별자치도지사・시장・군수・구청장에 의하여 복지서비스 대상자로 선정된 발달장애인

과 그 가족에게 개인별지원계획에 따라 복지서비스 제공기관 등을 연계하여야 한다. 이 경우 연계는 개인별지원계획에 따른 서비스가 실질적으로 제공되어야 함을 의미한다"라고 본문 하단을 추가하는 방식을 고려해 볼 수 있다. 연계의 의미를 추가적으로 설명하되 그 의미를 '서비스가 실질적으로 제공되는 것'이라는 것으로 명확히 한다면 서비스 연계 조항을 둔 의미가 충분히 전달되고 실현될 수 있을 것이다.

2. 기관의 책무성 부재와 제도화 방안

1) 제약 사항

발달장애인이 신청하여 수립된 개인별지원계획에 따라 서비스 연계를 의뢰받은 서비스 제공 기관의 경우 해당 서비스를 제공할 의무가 없다는 문제가 있다. 서비스 연계를 의뢰받은 서비스 제공기관의 의무가 부재하다 보니 서비스 연계를 위한 책임성이 없게 되고, 오히려 서비스 제공기관에서는 무관심하거나, 마지못해 수동적으로 응하는 현상이 발생하고 있다. 서비스 제공기관은 해당 기관의 고유 업무에 따른 업무처리가 이루어지게 되는데, 서비스 제공을 위한 방식은 일반적으로 개별 서비스 제공기관에서 자율적으로 서비스 대상자를 모집하고 해당 기관의 역량에 맞추어 프로그램을 개발하여 운영하는 것이다.

이러한 상황에서 지역발달장애인센터라는 외부 기관에서 서비스를 의뢰받을 경우 해당 기관의 서비스 제공 역량에 차질이 발생할 수 있으며 의뢰된 서비스의 내용과 방법이 적정한 지에 대한 신뢰가 없는 상태에서는, 연계된 발달장애인에 대한 사정과 서비스 계획이 다시 진행될 수밖에 없다.

즉, 지역발달장애인센터에서 수립한 개인별지원계획이 개별 서비스 제공기관에 의뢰되는 경우 해당 기관은 이를 옥상옥과 같은 절차로 간주하는 문제가 발생한다는 것이다. 따라서 개인별지원계획에 따라 서비스 제공을 의뢰받은 서비스 제공기관이 해당 서비스를 제공하도록 하는 방안이 필요하게 된다.

2) 제도화 방안

개인별지원계획에 따라 서비스 연계를 의뢰받은 서비스 제공기관의 적극적인 협력을 확보하기 위해서 크게 두 가지 방안이 있을 수 있다. 첫째, 발달장애인법을 개정하여 '개인별지원계획에 따라 서비스를 의뢰받은 서비스 제공기관은 정당한 이유없이 이를 거부할 수 없다'라는 취지의 규정을 마련하여 서비스 제공기관의 의무를 강화하

는 것이다. 개인별지원계획은 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장의 의뢰를 받아 지역발달장애인센터에서 수립하는 공공 성격의 서비스 계획이므로 이에 수반하는 서비스 제공이 확보되어야 하는 것은 당연한 논리적 귀결이다. 따라서 서비스 제공기관의 경우에 이에 대한 정당한 이유 없이 거부하는 것을 방지함으로써 서비스 계획에 따른 서비스 제공이 이루어지도록 해야 할 것이다.

둘째, 개인별지원계획에 따른 서비스 제공기관의 서비스 제공은 자체적인 역량을 고려하면서 대상자를 모집하여 진행하는 것이 아니라, 지역발달장애인센터에서 의뢰된 서비스를 제공하는 것이므로 서비스 제공기관에 대한 인센티브가 지원되어야 한다. 특히, 연계된 서비스에 대한 서비스 제공기관의 제공 서비스 량에 대응하여 추가적인 재정적 지원을 실시함으로써 서비스 제공기관의 협력을 확보하는 방안을 고려할 수 있다.

이상의 두 가지 방안을 반영하여 발달장애인법 제20조제1항을 “지역발달장애인지원센터의 장은 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에 의하여 복지서비스 대상자로 선정된 발달장애인과 그 가족에게 개인별지원계획에 따라 복지서비스 제공기관 등을 연계하여야 한다. 이 경우 서비스를 의뢰받은 기관은 정당한 이유 없이 서비스 제공을 거부할 수 없으며 연계된 서비스 제공에 따라 재정적 지원을 받을 수 있다”라고 규정할 수 있을 것이다. 이와 같이 정당한 이유 없이 서비스 제공을 거부하지 못하도록 하고 아울러 추가적인 재정적 지원을 위한 제도화가 마련된다면 개인별 지원계획에 따른 서비스 연계가 활성화될 수 있을 것이다.

Ⅴ. 결어

장애인복지전달체계의 개편 노력은 현재에도 진행 중이다. 그리고 그러한 노력 중에서 장애인에게 필요한 서비스를 파악하고 서비스 제공까지를 연결하는 원스탑 서비스 체계의 구축은 늘 중요한 이슈 중의 하나였다.

앞서 논의했듯이, 장애인복지의 일반법적 성격을 가지고 있는 장애인복지법 상 장애인에 대한 급여제공은 관련 법에 정해진 내용을 조합한 서비스 지원 종합조사 체계에 머무르고 있어서, 장애인의 전반적인 욕구에 대응한 필요 서비스를 파악하고 제공하는 수준에는 이르지 못하고 있다.

이에 비해 발달장애인법은 개인별지원계획을 제도적으로 도입하면서 장애인에 대한 서비스 욕구를 보다 포괄적으로 파악하는 체계를 구축하였고, 이를 기초로 수립된 개인별지원계획에 따라 서비스가 제공되어야 하는 규정을 명문화하는 진전을 이루었다.

그러나 이러한 제도적 진전에도 불구하고 개인별지원계획이 계획에 따른 실질적인 서비스 제공을 담보하는 데에까지는 아직 이르지 못하고 있다. 이것은 발달장애인법에서 예정하고 있는 서비스 연계에 대한 명확한 의미가 아직 명문화되지 못하고 있기 때문에, 또 한편으로는 서비스 제공기관이 개인별지원계획에 따라 의뢰된 서비스를 제공할 유인책이 없다는 이유 때문에 발생하는 문제이다.

이를 위한 대안적 제도화 방안으로 첫째, 서비스 연계의 의미가 느슨한 수준이 아닌 서비스 제공까지를 의미하는 것으로 명확히 할 필요가 있으며, 둘째, 서비스 제공기관의 협력의무를 강화하기 위해 정당한 이유 없이 개인별지원계획에 따른 서비스 의뢰를 거부할 수 없도록 하며 서비스 제공에 따른 추가적인 재정적 지원을 병행할 필요가 있음을 제안하였다.

장애인복지전달체계의 개편 과제 중 하나인 필요한 서비스를 책무성 있게 제공하는 협력적 방안은 장애인복지 영역에 머무르지 않고 사회복지의 전반적인 분야를 아우른다. 아동, 노인 등을 대상으로 하는 서비스 제공의 경우에도 서비스 계획의 수립과 그에 따른 책임감 있는 서비스 제공을 목표로 하는 제도적 논의가 지속되고 있다.

장애인복지에 있어서 서비스 연계를 실제적으로 확보하는 노력은 장애인복지 뿐만 아니라 앞으로 사회복지의 질적 발전을 제고할 수 있는 주요한 논제 중 하나이며 제도적 보완을 통해 장애인의 삶의 질이 한층 제고될 수 있을 것이다.

[참고문헌]

김기현·김시숙·양심영·하태정. 2014. “지역사회 아동보호체계의 서비스 연계성 연구”. 한국아동복지학. 47. pp. 1-34.

김정희·조흥식·박희찬·김용득·이승기·김경란·이선화. 2012. “장애인서비스지원체계 구축 및 제도개선방안 연구”. 보건복지부·한국보건사회연구원.

변용찬·김성희·윤상용·강민희·이병화·최미영·박희찬·나운환·김종인·이선우·변경희·김언아·권선진·조미현·이승기·김용득·권오형·김경란. 2008. “장애인복지인프라개선방안연구(I)”. 보건복지부·한국보건사회연구원.

보건복지부. 2019. 지역사회 통합돌봄(커뮤니티케어) 선도사업 추진계획.

서강훈. 2013. 『사회복지용어사전』. 이담북스.

이승기. 2009. “장애인복지인프라 개편 모의적용사업에 대한 고찰 : 전달체계를 중심으로”. 한국장애인복지학회, 11, pp. 321-353.

이승기. 2012. “이용자 중심적 장애인복지전달체계 구축을 위한 전제조건 및 충족방안에 관한 연구”. 한국지역사회복지학. 40, pp. 81-102.

이준영. 2019. 『사회복지행정론 2판』,. 학지사.

중앙장애아동·발달장애인지원센터. 2019, “중앙장애아동·발달장애인지원센터 연례보고서”.

[국문초록]

장애인복지서비스 연계를 위한 법적 제도화 방안 고찰

이 승 기
(성신여자대학교 사회복지학과 교수)

본 연구에서는 장애인복지 서비스 연계를 담보하기 위한 법적 제도화 방안을 고찰하였다. 2006년 이후 본격적으로 논의되어 온 장애인복지전달체계의 개편 노력은 현재에도 진행 중이며 이러한 개편 노력 중의 하나는 장애인에게 필요한 서비스를 파악하고 서비스를 제공하는 것을 목표로 하는 원스탑 서비스 체계의 구축이다.

장애인복지의 일반법적 성격을 가지고 있는 장애인복지법 상 장애인에 대한 급여제공은 관련 법에 정해진 내용을 조합한 서비스 지원 종합조사에 머무르고 있어 장애인의 필요 서비스를 파악하고 제공하는 정도에까지는 이르지 못하고 있다.

이에 비해 발달장애인법은 개인별지원계획을 제도적으로 도입하면서 장애인에 대한 서비스 욕구를 보다 포괄적으로 파악하는 체계를 구축하였고, 개인별지원계획에 따라 서비스가 제공되어야 하는 규정을 명문화하였다. 그러나 이러한 제도적 진전에도 불구하고 개인별지원계획이 계획에 따른 실질적인 서비스 제공을 담보하는 데에까지는 아직 이르지 못하는 것도 사실이다. 이러한 문제가 발생하는 이유는 발달장애인법에서 예정하고 있는 서비스 연계에 대한 명확한 의미가 마련되지 못하고 있기 때문에, 또 한편으로는 서비스 제공기관이 개인별지원계획에 따라 의뢰된 서비스를 제공할 협력적 의무가 없기 때문이다.

이를 위한 대안적 제도화 방안으로 첫째, 서비스 연계의 의미를 느슨한 수준이 아닌 서비스 제공까지를 의미하는 것으로 명확히 할 필요가 있으며, 둘째, 서비스 제공기관의 협력 의무를 강화하기 위해 정당한 이유 없이 개인별지원계획에 따른 서비스 의뢰를 거부할 수 없도록 하며 서비스 제공에 따른 추가적인 재정적 지원을 병행할 필요가 있음을 제안하였다.

주제어: 서비스 연계, 개인별지원계획, 전달체계, 장애인복지, 장애인복지법

[Abstract]

A Study on the legal institutionalization plan for the Service Collaboration of welfare services for Persons with Disabilities

Lee, Seung Ki
(Professor, Department of Social Welfare, Sungshin University)

This study considered legal institutionalization measures to ensure the service collaboration of welfare services for the persons with disabilities. Efforts to reorganize the welfare service system for the people, which has been under discussion since 2006, are still ongoing. Such efforts are aimed at establishing a one-stop service system, and one of the main challenges of this system is to establish a system to understand the services necessary for the persons with disabilities and to provide services.

Under the Welfare Law for the Persons with Disabilities, which has the general legal characteristics of welfare for the people, the provision of them is limited to a comprehensive survey of service support based on related laws.

On the other hand, the Act for the Persons with Developmental Disabilities introduced personal support plans, established a more comprehensive mechanism for understanding service requirements for them, and stipulated the provisions to be provided in accordance with the established personal support plans. However, despite these institutional developments, the individual support plan has not been able to guarantee substantial service provision based on the plan. This study raised a problem that arose because the service provider did not have an attractive plan for the provision of services requested by the personal support plan, as the planned service link could not be provided in the Act for the Persons with Developmental Disabilities

As an alternative institutionalization, it was proposed that, in order to strengthen the cooperation obligation of service providers, it should not be

possible to reject individual support plans and provide financial support in parallel.

Keywords : service collaboration, personal support plan, service delivery system, welfare for persons with disabilities, welfare law of persons with disabilities

[부록 1. 개인별지원계획서(발달장애인법 시행규칙 별치 제4호 서식)]

<table>
<tr><td colspan="6">개인별지원계획서</td></tr>
<tr><td colspan="6">1.대상자/보호자 인적사항</td></tr>
<tr><td>이 름</td><td colspan="2">성 별 [ ]남성 [ ]여성</td><td>생년월일</td><td colspan="2">장애유형/등급</td></tr>
<tr><td colspan="4">주 소</td><td colspan="2">연락처(대상자)</td></tr>
<tr><td colspan="2">보호자 이름</td><td colspan="2">발달장애인과의 관계</td><td colspan="2">연락처(보호자)</td></tr>
<tr><td colspan="6">2. 욕구 조사 결과</td></tr>
<tr><td rowspan="3">합의된 욕구</td><td>개인 수준</td><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td>가족 수준</td><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td>지역사회 수준</td><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td colspan="2">장기목표</td><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td colspan="2">단기목표 1</td><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td colspan="2">단기목표 2</td><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td colspan="6">3. 바우처 서비스 제공 계획</td></tr>
<tr><td rowspan="5">이용 가능 바우처</td><td>서비스명</td><td>서비스 내용</td><td>지원가능 금액 (단가*횟수)</td><td>본인부담금</td><td>기타</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>바우처 서비스 조정 욕구</td><td colspan="5"></td></tr>
<tr><td rowspan="6">서비스 조정 바우처</td><td rowspan="2">서비스명</td><td rowspan="2">서비스 내용</td><td rowspan="2">이용금액 (시간*단가)</td><td colspan="2">모니터링</td></tr>
<tr><td>점검계획 (시기, 방법)</td><td>담당자 의견</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td colspan="6">4. 공적 서비스 제공 계획</td></tr>
<tr><td colspan="2">서비스명</td><td colspan="3">서비스 내용</td><td>지자체 담당자</td></tr>
<tr><td colspan="2"></td><td colspan="3"></td><td></td></tr>
</table>

5. 민간 서비스 제공(연계) 계획		

서비스명	서비스 내용	제공기관	횟수 (회/월)	제공기관 담당자	모니터링	
					점검계획 (시기, 방법)	담당자 의견

6. 담당자 종합의견

[부록 2. 복지서비스 제공기관 및 내용 안내표(발달장애인법 시행규칙 별치 제6호 서식)]

복지서비스 제공기관 및 내용 안내표						
1. 작성자 정보						
작성일	년 월 일		작성기관			
작성자			연락처			
2. 복지서비스 제공(연계) 계획 및 기관 정보						
1) 바우처 서비스						
서비스명	서비스 내용	서비스 비용 (단가*횟수)	본인 부담금	제공기관	담당자	연락처
2) 공적 서비스						
서비스명	서비스 내용				지자체 담당자	연락처
3) 민간 서비스						
서비스명	서비스 내용		서비스 비용	제공기관	담당자	연락처

사회복지법제학회
사회복지법제연구 제12권 제1호(통권 제20호) 2021년 05월
Korean Academy of Social Welfare and Law
Vol.12, No.1, May 2021

10.35589/SWLJ.2021.121.115

영아의 생명·발달 및 안전에 관한 권리 보장 연구*

차 선 자**

目 次

Ⅰ. 들어가며

Ⅱ. 영아의 정의

Ⅲ. 「아동권리협약」과 「헌법」이 보장하는 영아의 인권

Ⅳ. 영아의 생명권 보장과 국가의 역할
1. 영아의 사망과 유기를 예방하는 법과 정책
2. 출생 시 등록될 권리

Ⅴ. 안전한 가정에서 양육받을 권리
1. 자에 대한 보호 교양의 권리와 의무
2. 자녀의 보호교양의 권리의무와 거소지정권

Ⅵ. 나가며

Ⅰ. 들어가며

아동의 양육이 한국사회의 중요한 화두가 되기 시작한 것은 오랜 역사는 아니었다. 돌봄의 영역의 한 유형이었던 아동 양육은 자연스럽게 가정에서 여성에 의하여 이루어지는 당연한 역할의 결과였기 때문이다. 그러나 최근 한국사회에서 가족은 내부적으로 전통적인 성별분업이 축소, 여성의 경제적 활동이 증가, 이혼율과 미혼출산이 증가하는 등 다양한 방식으로 변화하고 있다. 그 결과 혼인과 혈연을 매개로 하는 전통적 핵가족 내에서 자녀의 양육이라는 구도가 급격하게 바뀌고 있으며 대표적인 가족

* 투고일: 2021.05.10., 심사일: 2021.05.11.-2021.05.23., 게재확정일: 2021.05.23.
** 전남대학교 법학대학원 교수

기능인 아동양육에 공백이 점차 확대되어 가는 상황이 발생하고 있다.

때문에 아동에 대한 국가의 직접 보호의 중요성은 더 강화될 필요성이 증가하고 있다. 이러한 상황을 반영하여 정부는 2013년부터 전면무상보육을 실시하여 양육에 대한 국가차원의 지원을 하고 있다. 보육은 초기에는 경제활동을 하는 여성의 양육지원의 의미로 지원되었으나 이제는 저 출산 정책의 일종으로 지원이 이루어지고 있으며,[1] 2018년부터 아동수당을 지급하기 시작하여 현재 7세 미만의 아동을 대상으로 지급하고 있다.

정부의 양육지원이 취업부모의 지원에서 저 출산 지원 성격으로 전환된 것은 그동안 사적 영역으로 여겨지던 출산과 양육의 의미가 그 이상의 공적인 의미를 가지게 되었음을 의미한다. 또한 아동은 더 이상 부모만의 자녀가 아닌 국가의 자녀라는 인식이 자리 잡기 시작되었다는 것을 의미한다. 그러나 우리나라는 아동의 양육에 관한 포괄적이고 독자적인 법은 아직 제정되어 있지 않으므로 아동 인권을 보장하는 구체적인 법은 사법과 공법 전체 영역에 걸쳐 다양하게 펼쳐져 있다.

아동인권의 보장을 위하여 우리나라가 비준하고 있는 「아동권리협약」은 18세 이하를 아동으로 정의하고 있으며 우리나라의 「아동복지법」도 같은 입장을 취하고 있다. 아동을 위한 기본법이 정비되어 있지 않은 현황에서 아동의 범위가 이처럼 상대적으로 넓은 연령층을 대상으로 하기 때문에 아동인권과 보호를 위한 관련법과 규정은 매우 광범위하다. 특히 아동의 생애주기에 따라 강조되어야 하는 인권의 내용과 보호의 주체 및 범위가 매우 다양하다. 그러므로 영아 또한 국가와 가족의 보호 대상이라는 점은 분명하지만 이들에게 강조되어야 하는 법의 보호는 청소년기의 아동에 대한 법의 보호와 내용과 주체에 있어서 매우 상이할 것이다.

그런데 최근에 영아를 대상으로 하는 심각한 학대 사례가 발생하는 현실을 볼 때,[2] 우리나라의 법질서가 영아의 연령적 특성을 적절하게 반영하고 이들의 인권이 실질적으로 구현될 수 있도록 정비되어 있는지 회의적이다. 영아는 연령대의 특성상 의사소통이 쉽지 않은 구조를 가지고 있다. 따라서 성인에 의한 보호가 이들의 인권을 보장하는데 매우 중요한 요건이다. 특히 영아는 유아 이상의 연령대와 비교해도 사적 영역에서의 보호가 광범위하다고 할 수 있는데, 이 경우에도 의사소통의 한계로 스스로의 문제를 외부에 알릴 수 없으므로 국가에 의한 직접 보호책임이 다른 연령대의 아동에 비교하여 더 강조되어야 할 것이다.

---

1) 이미화 외, “무상보육 이후 보육정책 방향 연구”, 육아정책연구소, 2014, 10면.

2) 최근 아동학대 사례가 다수 보도되고 있으나 특히 저항능력이 전무한 영아를 대상으로 하는 학대는 그 정도가 더 심각한 것으로 나타나고 있다. 이러한 사실을 잘 반영하는 것으로 2012년부터 2018년까지 학대로 숨진 아동은 157명에 이르는데, 2018년 기준, 숨진 학대 아동 가운데 가장 많은 비중을 차지한 연령대는 1세 미만 영아로 35.7%에 달했으며, 3세 이하로 넓게 보면 64.3%에 달하는 것으로 나타났다.
(https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4523580 2021년 4월 20일 방문.)

이 연구는 이러한 문제의식을 가지고 영아의 인권 보장을 위하여 관련되는 현행 국내법과 그 내용을 검토하여 이들 법이 영유아의 존엄과 행복추구에 적절하도록 구성되었는지 검토하고자 한다. 우리나라가 비준하고 있는 「아동권리협약」은 모든 아동의 인권 보장을 위하여 차별금지의 원칙, 아동이익 최선의 원칙, 생명, 생존 발달의 원칙, 및 아동의 견해 표현의 보장원칙을 들고 있다. 특히 영아에게는 생명·생존 발달의 원칙과 아동이익의 최선의 원칙 및 차별금지의 원칙이 출생과 더불어 모든 양육과정에서 양육의 직접 책임을 부담하는 자와 국가가 함께 준수해야 하는 가장 중요한 원칙에 해당한다. 이하에서는 언급한 원칙이 영아 단계의 아동에 대한 인권 보장을 위해 국내법에 적절히 반영되어 있는지 검토하고 보완되어야 할 점에 대한 대안을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 영아의 정의

현행 민법은 만19세를 기준으로 성인과 아동을 구별하고 있으나 그 이외의 아동관련 법은 입법의 목적에 따라 아동의 연령에 차이를 두고 있다. 「아동복지법」(제3조 제1호), 「아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률」, 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」, 「실종아동 등의 보호 및 지원에 관한 법률」(제2조 제1호 가목)과 「장애아동 복지지원법」(제2조 제1호), 「어린이 식생활안전관리 특별법」은[3] 각각 18세 미만을 아동으로 정의 한다.

18세 미만의 아동 중 특별히 영유아를 법의 적용 범위로 한정하는 규정을 하고 있는 것으로 「영유아보육법」과 「모자보건법」이 6세 미만의 취학 전 아동을 적용대상으로 하고 있으며 (제2조 제1호), 「유아교육법」은 만 3세부터 초등학교 취학 전까지의 어린이를 유아로 정의하고 있다 (제2조 제1호). 그리고 「아동수당법」은 아동수당을 7세 미만의 아동을 지급대상으로 규정하고 있다(제4조 제1항). 아동이라는 표현을 사용하고 있지 않으나 「어린이안전관리에 관한 법률」은 “어린이”를 13세 미만의 사람으로 (제3조 제1호), 「어린이제품 안전 특별법」은 “어린이제품”이란 만 13세 이하의 어린이가 사용하거나 만 13세 이하의 어린이를 위하여 사용되는 물품 또는 그 부분품이나 부속품으로 정의한다 (제2조 제1호). 또한 「헤이그 국제아동탈취협약 이행에 관한 법률」은 16세 미만인 사람을 아동으로 정의한다 (제2조 제1항 제1호).

나아가 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」과 「청소년보호법」이 각각 19세 미

3) 제2조 제1호는 “어린이”를 「아동복지법」에 따른 아동에 해당하는 자로 정의한다.

만의 자를 법의 적용범위로 규정하고 있으며, 「청소년기본법」 (제3조 제1호), 「청소년복지 지원법」 (제3조 제1호), 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」 (제2조 제1호)은 각각 9세 이상 24세 미만의 자를 청소년으로 정의한다. 「청소년활동 진흥법」은 청소년의 범위를 규정하지 않고 있으나 동법에서 "청소년활동"을 「청소년기본법」 에 따른 청소년활동을 말하는 것으로 정의하므로 「청소년기본법」의 청소년 범주와 동일한 것으로 해석되므로 9세 미상 24세 미만으로 이해해야 할 것이다(제2조 제1호).

이와 같이 현행법은 영아의 정확한 연령의 범주를 독자적으로 분리 규정하지 않고 있다. 다만 아동 관련법들 중에서 「영유아보육법」과 「모자보건법」이 6세미만을 영유아로 정의하고 「유아교육법」이 3세부터 초등학교 취학 전까지의 아동을 유아로 정의하고 있으므로 이 연구의 대상인 영아는 0세부터 약 3세 미만까지의 의사소통의 제한이 있는 범위의 아동을 의미하는 것으로 전제하고자 한다.

「아동권리협약」 또한 18세 미만의 자를 아동의 범위로 두고 있으므로 영아에게도 동 협약은 당연히 적용된다. 일반적으로 국회에서 비준된 국제인권법이 국내에 이행되는 방법에 대해서는 국가가 국제법과 동일한 내용의 국내법을 제정하여 국내적으로는 국내법의 형식으로 국제법을 실현하는 방식에 따른다는 입장과 국내입법조치에 의한 내용상 또는 그 밖의 변경을 거치지 않고 그대로 국내법에 수용 및 편입되어 국제법의 성질을 유지하며 그 자체로서 국내적 효력이 발생한다는 입장이 있다.[4] 이와 관련하여 우리 헌법재판소의 결정 및 대법원 판례는 국제인권조약의 국내 효력을 명시적으로 인정하지 않고 있다.[5] 다만 국회에서 비준된 국제인권 협약의 규정을 국내법에 반영하여 관련 규정을 인권협약의 입장에 부합하도록 한다. 따라서 「아동권리협약」의 규정들은 헌법의 기본적 인권 보장에 관한 조항과 함께 국내 이행의 단계에서 협약 정신에 부합하도록 국내 법령을 제·개정함으로써 이행되게 되며 영아의 인권 보장을 위한 방법도 이에 준하게 될 것이다. 이하에서는 아동에 대한 보편적인 인권 규정을 포함하고 있는 「아동권리협약」이 영아에게는 국내법의 규정들을 통해 어떻게 적용되고 있는지 구체적으로 검토하기로 한다.

---

4) 오승진, "국제인권조약의 국내 적용과 문제점", 「국제법학회논총」, 제56권 2호, 대한국제법학회, 2011, 116-117면.

5) 다만 사형제도에 관한 1996년 헌법재판소 결정 (헌재1996.11.28. 95헌바1)에서 합헌입장을 취한 다수의견은 국제인권조약을 언급하지 않았고 소수의견에서 ICCRP 제6조에 근거 사형제도가 헌법에 위반된다고 하였고 양심적 병역거부에 관한 결정에서도(헌재 2004. 8. 26. 2002헌가1) 소수의견에서 사상과 양심 및 종교의 자유를 인정하는 ICCRP 제18조를 언급하며 양심적 병역거부가 인정되어야 한다는 입장을 취하고 있다, 오승진, 의의 글, 125-126면.

Ⅲ. 「아동권리협약」과 「헌법」이 보장하는 영아의 인권

우리 헌법은 영아는 물론 아동의 기본적 권리 보장에 관한 독자적인 조항도 두지 않았다.[6] 그러나 국민의 기본적 인권 보장을 위한 국가의 책임은 영아에게도 당연히 인정된다고 해석되므로 모든 국민에게 적용되는 기본적인 권리는 영아에게도 적용되고, 이에 따라 영아는 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 이러한 영아의 기본권은 의사소통의 한계를 가지고 있다거나 성인과 같이 스스로의 판단으로 생존할 수 있는 독자적이고 자율적 존재로 성장하지 않았다고 해서 부인되거나 축소될 수 없을 것이다. 나아가 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 부담한다.

또한 우리 헌법은 생명권을 독자적인 조항으로 명문화하지 않았으나[7] 이는 자연권적인 권리로 당연히 인정되는 것으로 해석하고 있으며,[8] 그 구체적인 내용은 단지 생명을 침해받지 않을 소극적 방어권으로서 의미가 국한되는 것이 아니라 생명보호를 위한 사회적·경제적 여건을 요구할 수 있는 사회권적인 특성도 포함하는 것으로 보고 있다.[9] 이처럼 우리 헌법도 「아동권리협약」의 원칙으로서 생명·생존 발달의 권리를

---

6) 국가의 아동보호의 필요성과 별개로 대부분 국가는 아동관련 독자적인 조항을 두지 않고 있다. 예외적으로 핀란드 헌법이 제6조 제3항에서 “어린이는 동등하게 그리고 개별적 인격으로서 대우되어야 하며, 그들이 관련된 사안에 대한 그들의 발달수준에 상응한 정도의 영향력 행사가 허용되어야만 한다.”고 규정하고 있다,
https://www.legislationline.org/download/id/8202/file/Finland_ Constitution_1999_am2018_en. pdf (2021년 5월 25일 최종확인)

7) 반면에 독일 기본법은 “모든 인간은 생명과 신체적 통합성에 대한 권리를 가진다. 인간의 자유는 침해할 수 없다. 이 권리에 대한 침해는 단지 법령에 의해서만 가능하다. (제2조 제2항)”고 규정 생명권을 명시하고 있으며, 일본헌법도 “모든 국민은 개인으로서 존중된다. 생명, 자유 등 행복추구에 대한 국민의 권리에 대해서는 공공의 복지에 반하지 않는 한 입법 기타 국정의 상위에서 최대한 존중할 것을 필요로 한다. (第13條)”라고 하여 생명권을 명문으로 규정하고 있다.

8) 다만 생명권을 인정하는 근거에 대해서는 다양한 학설이 있다. 예컨대, 헌법 제10조 인간의 존엄과 가치란 인간으로서 생존의 가치가 인정되어야 하는 것은 당연하고, 생자의 생명에 대한 권리는 인간의 본질적 가치에 해당하는 것이므로 여기서 생명권이 도출된다는 입장, 김철수, 「헌법학신론」, 박영사, 2004, 396면 ; 생명의 자유 또는 생명권이 신체의 자유의 육체적 기초가 된다는 뜻에서 신체의 자유에 관한 헌법 제12조 제1항에서 도출하는 입장, 문홍주, 「한국헌법」, 해엄사, 1983, 232면 ; 인격적 존재로서의 인간의 생명권의 보장은 인간의 존엄성 존중을 규정한 제10조에서, 그리고 육체적 존재로서의 인간의 생명권의 보장은 제12조 제1항에서 그 근거를 찾는 입장, 성낙인, 「헌법학」, 법문사, 2012, 464면 ; 생명권은 비록 헌법에 명문규정이 없더라도 인간의 존엄과 가치를 누리기 위한 당연한 권리로서 헌법 제37조 제1항을 통하여 구체적인 권리로 인정된다는 입장, 계희열, 「헌법학(中)」, 박영사, 2007, 273면 : 그러나 수정 후 14일이 경과하여 원시선이 나타나기 전의 수정란 상태인 초기배아에 대해서는 기본권주체성을 인정하지 않는다, 헌법재판소 2010. 5. 27. 2005헌마346.

당연한 기본적 권리고 인정하고 있다. 또한 「아동권리협약」이 아동인권 보장의 중요원칙으로 규정하고 있는 차별금지 원칙도 모든 국민의 평등을 보장하고 있는 헌법 제11조에서 확인할 수 있다. 이처럼 영아에 대한 생명, 생존의 권리와 차별금지와 평등의 보장은 헌법과 「아동권리협약」을 통해 보장되고 있다.

그런데 영아는 헌법과 「아동권리협약」 등을 통하여 보장되는 인권의 내용을 스스로 주장하고 보장받을 수 있는 존재가 아니다. 영아는 성인의 보살핌을 받으며 성장해야 하므로 영아의 기본적 인권은 양육 과정에서 차별당하지 않고, 생명·생존 및 발달을 구현할 수 있는 방향으로 구현되어야 궁극적으로 존엄성을 보장받고 행복을 추구할 수 있게 될 것이다. 따라서 영아에 대한 양육의 일차적인 책임이 귀속되는 부모가 영아의 인권을 보장해 주어야 하는 일차적인 주체이며 이들에 의한 가정이 영아의 인권이 구현되어야 하는 공간이 될 것이다.

부모에 의한 양육의 책임과 국가의 역할에 대해서 독일 기본법은 자녀에 대한 보살핌과 교육은 부모의 자연적인 권리이며 무엇보다도 부모에게 귀속되는 의무임을 명시하고 있으며 국가가 이를 지켜본다는 것을 명시하고 있다 (독일 「기본법」 제6조 제2항). 이와는 다르게 독일 기본법의 규정과 비교되는 우리 헌법은 가족생활이 개인의 존엄을 기초로 성립 유지되어야 하며 국가가 이를 보장해야 함을 명시하고 있으나 (헌법 제36조 제1항), 구체적인 양육의 주체와 국가의 역할에 대한 것을 명시되어 있지 않다.

그러나 우리 헌법 제36조 제1항은 일반적으로 육아가 일차적으로 이루어지는 가족생활에 관한 규정이므로 영아와 부모의 관계에도 적용될 것이다. 특히 동 조항은 가족생활에서 개인의 존엄과 차별금지를 그 내용으로 하고 있으므로 부모가 자녀를 양육하고 교육하는 것을 가족생활의 내용으로 볼 때,[10] 부모는 영아가 스스로의 의사표시에 미숙한 존재라는 이유로 존엄성이 부인하는 언행을 하는 것은 금지되며 양육의 방법은 존엄성이 유지되는 방향으로 구성되어야 할 것이다. 그리고 헌법 제36조 제3항은 국민은 보건에 관하여 국가의 보호를 받도록 규정하고 있으므로 국가는 영아의 보건을 위한 보호체계를 마련해야 할 것이다. 만일 영아가 빈곤 등의 이유로 인간다운 생활을 할 수 없는 환경에 있다면 국가는 이를 보장하기 위한 제도적 지원 또한 해야 한다 (제34조 제1항).

그러나 이처럼 가정 내 존엄성이 보장되는 양육을 지원하는 것으로 영아의 양육에

---

9) 양건, 「헌법강의」, 법문사, 2011, 299면.

10) 우리 헌법 제36조 제1항에서 규정하고 있는 가족의 범위를 어디까지 확장할 것인지에 대해서는 다양한 논의가 있으나 기본적으로 혼인, 혈연이나 입양 등 국가적인 인정을 통해 생성되며 부부와 혈족, 자녀들의 자연적인 생활공동체 및 교육공동체로서 구성원간의 존엄과 양성의 평등을 기반으로 성립되고 유지되어야 한다는 것은 가족의 중심적인 범위와 기능을 의미한다고 할 수 있다, 신옥주, “헌법상 혼인과 가족제도에 관한 고찰”, 「아주법학」, 제9권 제3호, 아주대학교 법학연구소, 2015, 159면.

있어서의 존엄성이 항상 보장되는 것은 아니다. 어떠한 이유든 가정 내에서 양육이 이루어질 수 없는 경우 국가는 직접 영아의 양육을 책임지는 주체로서 영아의 기본권을 보호해야 한다. 이러한 상황에 대해서 독일의 기본법은 자녀 양육의 책임이 부모에게 귀속되지만 이를 국가 공동체가(staatliche Gemeinschaft) 지켜본다는 점을 명시하였고 (제6조 제2항 제2문), 나아가 양육책임자가 양육을 적절하게 수행하지 못하거나 그 이외의 사유로 아동이 방임에 처할 위험이 있을 경우, 양육책임자의 의사에 반하여 자녀가 법률에 근거하여 가족으로부터 분리될 수 있음을 명시하고 있다 (제6조 제3항).[11] 따라서 국가는 부모의 양육을 지켜보고 영아에게 적절한 양육이 이루어지고 있지 않다고 판단할 경우 국가가 개입하여 국민인 영아 개인을 직접 양육할 수 있는 헌법적인 근거를 두고 있다.

반면에 우리 헌법은 이러한 상세한 규정이 없다. 다만 「아동권리협약」은 모든 아동이 자신의 의사에 반하여 부모와 분리되지 않을 권리를 보장하면서도, 그러한 분리가 아동에 대한 학대 또는 방임을 포함하여 아동의 최선의 이익을 위해 필수적인 경우 적절한 법과 절차에 따라 가능하다는 것도 명시하고 있다 (제9조 제1항). 또한 헌법은 제34조에서 모든 국민이 인간다운 생활을 할 권리가 있으며 (제1항) 국가가 사회보장과 사회복지의 증진에 노력할 의무가 있음을 명시하고 있다 (제2항). 또한 신체장애 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다고 규정하고 있으므로 스스로 생계를 유지할 수 없는 영아가 보호자로부터 양육을 받지 못하는 상황이 발생할 경우 국가는 사회보장과 사회복지를 통해 영아의 인간다운 생활을 보장할 의무를 부담할 것이다. 그리고 그 구체적인 방법으로 국가에 의한 영아의 직접 양육이 이루어지는 것으로 이해할 수 있을 것이다.

또한 우리 헌법은 국가가 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 부담하므로 (제10조) 영아가 가정 내에서 양육되고 있다는 이유로 영아 개인의 불가침의 기본적 인권의 보장을 부모에게 일임하거나 개입하지 않아도 되는 정당성은 성립하지 않는다. 따라서 영아가 가정 내에서 학대를 당하거나 일반적으로 기대되는 양육과 보호를 받지 못하는 경우에 국가는 보호를 위하여 개입해야 한다.

우리 헌법과 독일 기본법의 아동의 적절한 양육을 받을 권리와 이를 제공해야 하는 주체에 대한 규정 방식의 차이는 국가의 직접보호 대상으로서 요보호아동의 보호 방식을 결정하는데 차이가 발생한다고 생각한다. 독일 기본법은 상당히 구체적으로 부

11) 독일 기본법은 구체적 사회적 기본권을 규정하고 있지 않고, 그 대신 사회문제에 대하여 기본법은 동 제20조와 제28조에서 사회국가원리만을 규정하고 있다. 그러나 기본법 제6조에서 규정하는 양육과 교육에 대한 권리가 사회국가원리와 결합하게 되면 일정한 경우 사회권적 권리로서 국가가 직접 아동의 존엄을 보장하기 위한 양육책임을 부담할 수 있다고 해석할 수 있을 것이다, 홍성방, “독일기본법과 사회적 기본권”, 「서강법학」, 제11권 2호, 서강대학교 법학연구소, 2009, 53면.

모가 양육하고 있을 때에도 국가공동체가 이를 지켜보고 부모가 양육을 적절하게 수행하지 못할 경우 자녀를 분리할 수 있다는 것을 명시함으로써 부모의 적절한 양육이 이루어지지 않는 시점부터 아동은 국가의 요보호 대상으로 포함되어 국가 직접 양육의 방법으로 아동을 보호하는 것이 가능하다고 해석할 수 있을 것이다.

우리 헌법도 가족생활이 개인의 존엄을 기초로 성립되고 유지되어야 하며 국가가 이를 보장해야 한다고 규정하고 있으므로 가정에서 아동이 존엄성이 훼손되는 방식으로 양육되고 있을 때에는 국가가 아동의 존엄성을 보장하는 조치를 취할 수 있을 것이다. 그러나 이 경우 독일과 같이 직접적으로 부모의 의사에 반하여 아동을 분리하는 조치를 취할 수 있을 것인지 아니면 가족 지원을 통한 간접적인 방법으로 아동의 존엄성을 보장해야 하는지 명확하지 않다.

또한 독일 기본법은 자녀의 양육은 부모의 권리이자 의무임에도 불구하고 이를 국가공동체가 감시한다고 규정하여 사생활 보호가 절대적으로 보장되어야 할 권리임에도 불구하고 아동의 보호는 예외에 해당하는 것으로 규정하였다.[12] 이처럼 독일 기본법은 우리 헌법과 비교하여 가족 내 아동양육의 일차적 책임의 소재와 국가에 의한 아동의 직접 보호의 범위와 방법을 더 구체적으로 규정하고 있다. 가족 공동체 내부에서 자녀의 양육이 적절히 이루어지고 있는지 구체적으로 규정하는 것은 의사소통이 제한적인 3세 미만의 영아의 보호를 위해서는 이처럼 구체화된 규정이 중요한 의미를 가질 것으로 본다.

영아는 기본적 인권의 주체로서 우리 헌법이 보장하는 존엄과 행복 추구권을 보장받는 것과 더불어 「아동권리협약」에 의한 인권 보장의 대상이기도 하다. 따라서 우리 헌법이 독일 기본법처럼 아동보호를 위하여 국가의 역할을 구체적으로 규정하지 않았다고 하더라도 「아동권리협약」을 고려할 때, 헌법이 보장하는 아동의 기본권 보장수준과 「아동권리협약」의 아동인권 보장 기준이 상이할 경우에도 국가는 최대한 이를 보장하기 위한 노력을 기울여야 할 것이다.[13] 이러한 관점에서 볼 때, 헌법

12) 반면에 우리 헌법은 제17조에서 “모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다.”고 규정함으로써 사생활보호를 기본권으로 보장하고 있는데, 이에 대해서 헌법재판소는 사생활의 비밀은 국가가 사생활영역을 들여다보는 것에 대한 보호를 제공하는 기본권이며, 사생활의 자유는 국가가 사생활의 자유로운 형성을 방해하거나 금지하는 것에 대한 보호를 의미한다고 한다 (헌법재판소 2003. 10. 30. 선고 2002헌마518). 구체적으로 사생활의 자유에는 대체로 결혼, 피임, 낙태, 자녀의 양육, 교육, 성생활, 두발, 의복형태, 취미생활 등의 자유가 포함된다고 한다. 자녀양육의 일차적인 책임은 부모에게 있고 사생활의 자유의 범위에 해당한다면 국가가 아동보호를 위해 가족 내 양육을 들여다보는 것을 현행 헌법의 규정방식에 따르면 무엇을 근거로 정당활 할 수 있을지 의문이다.

13) 국제협약인 「아동권리협약」에서 보장하는 다양한 아동의 권리 보장이 우리 헌법질서에서 전제하고 있는 기본권 보장수준과 합치하고 있다고 해석하는 것은 한계가 있으며 실제 「아동권리협약」 비준 당시 우리 헌법질서에 저촉되거나, 당시의 법질서 수준에서 받아들일 수 없는 「아동권리협약」 규정들에 대해서는 유보가 이루어지기도 하였다. 그러나 강제법(ius cogens)에 바탕을 하여 가입 당사국에 대하여 절대적이고 객관적인 의무이행을 요구하는 인

과 「아동권리협약」을 중심으로 도출되는 다양한 기본적인 인권의 유형 중에서 특히 영아의 인권과 직접적으로 관련되는 생명권 (협약 제6조), 출생 시 등록될 권리 (협약 제7조), 부모에 의하여 직접 양육을 받을 수 있는 권리 (제7조)와 학대 받지 않을 권리 (제19조), 건강권의 보장과 사회복지를 받을 권리 (제26조) 등을 들 수 있다. 이러한 아동인권의 내용이 국내법과 국내 아동 정책에서 반영되어 그 실질적인 효력을 가지게 되려면 영아의 연령별 특성을 고려하여 국내법이 구성되어 있어야 할 것이다. 이하에서는 영아의 생명의 보호와 안전한 환경에서의 양육 받을 권리를 중심으로 현행 법체계의 구조가 이를 보호하기에 적절한지 검토할 것이다.

Ⅳ. 영아의 생명권 보장과 국가의 역할

1. 영아의 사망과 유기를 예방하는 법과 정책

(1) 영아의 건강권과 임산부의 자기결정권

영아는 스스로의 자립적인 능력으로 생존할 수 없는 존재이다. 따라서 부모 및 보호자들이 실질적으로 영아를 보호하지 않을 경우 건강하게 태어나 살아갈 권리는 침해된다. 우리나라의 영아사망률은 1990년대 중반이후 OECD국가 평균보다 낮은 수준을 유지하면서 지속적으로 감소하였다.[14] 이러한 관점에서 영아의 생명권은 평균 이상으로 잘 보장되고 있다고 볼 수 있을 것이다. 그러나 대체로 영아사망은 출산연령 35세 이상의 고령산모에게서 급격히 증가하는 것으로 나타나고 있다.[15] 결국 여성의 혼인 연령이 점차 높아지고 있는 현실에서[16] 고령산모에게서 출생하는 영아의 생명권과 건강권이 침해될 가능성이 확대되고 있다고 할 수 있다.

「모자보건법」은 임산부에게 건강관리를 위해 노력해야 함을 규정하고 국가와

권조약의 특성상 인권조약유보는 바람직한 것이 아닐 것이다, 박진완, “아동권리협약의 국내적 이행과정에 대한 분석”, 「世界憲法研究」, 제16권 1호, 세계헌법학회 한국학회, 2010, 186면.

14) 한국보건사회연구원, “영아사망원인분석”, 「보건·복지 Issue & Focus」, 제112호, 한국보건사회연구원, 2011. 11, 2면.

15) 한국보건사회연구원, 위의 글, 8면.

16) 2019년 통계청 혼인 이혼율을 보면 연령별 혼인건수는 남자는 30대 초반, 여자는 20대 후반에서 전년대비 가장 크게 감소하여 남자 30대 초반은 9천 6백 건(-10.4%), 여자 20대 후반은 8천 8백 건(-9.7%) 각각 감소한 것으로 나타났다. 또한 평균초혼연령은 남자 33.4세, 여자 30.6세로 남녀 모두 전년대비 0.2세 상승한 것으로 나타났다, 통계청 2020.3.19. 보도자료, 2019년 혼인·이혼 통계, 6면,

지방자치단체가 고위험 임산부와 미숙아등의 건강을 보호·증진하기 위하여 필요한 의료를 적절하게 제공할 수 있는 고위험 임산부와 신생아 집중치료 시설 및 장비 등을 지원할 수 있도록 하고 있다 (제10조의 2). 그러나 위의 규정은 직접적인 구속력을 가지는 규정은 아니며 모성에 대한 노력의 의무와 국가 및 지방자치단체의 지원 가능성만을 선언적인 형태로 규정하고 있을 뿐이다. 따라서 고령산모의 경우에 일반적으로 증가할 수 있는 태아의 건강에 대한 위험을 예방하기 위해 산모검진을 세분화하여 이를 지원할 수 있는 근거 규정을 마련해야 할 것이다.

또한 고령산모가 가지는 일반적인 고위험 이외에도 임산부가 중독성 약물 사용[17] 또는 알코올 사용 장애 문제에 노출되어[18] 이것이 태아에게까지 영향을 끼치는 경우도 있다. 임산부가 중독성 약물이나 과다한 알코올을 취하는 것을 여성 개인의 자기결정권으로 보장되어야 한다면[19] 그 이면에 이로 인하여 건강하게 태어날 기본적인 영아의 권리는 침해될 수 있을 것이다.

2019년 4월 헌법재판소는[20] 자기낙태죄 위헌결정에서 현 시점에서 최선의 의료기술과 의료 인력이 뒷받침될 경우 태아는 임신 22주 내외부터 독자적인 생존이 가능하므로 태아가 모체를 떠난 상태에서 독자적으로 생존할 수 있는 시점인 임신 22주

---

17) 대검찰청, 2018 마약류 범죄백서에 따르면 국내 마약류 사범은 2014년 9,984명, 2015년 11,916명, 2016년 14.214명, 2017년 14,123명, 2018년 12,613명으로 10,000명 이상을 유지하고 있다.

18) 2017년 정신질환실태 역학조사에 의하면 2016년 알코올 사용 장애의 평생 유병률은 12.2%로, 남자가 18.1%, 여자가 6.4%로 나타났다. 전체적이 유병률은 감소하는 추세이나, 젊은 여성의 유병률은 오히려 증가하는 경향을 보이는 것으로 나타났다. 2001년 여자 18~29세는 4.8%에서 2016년 6.9%로 1.4배 증가하였고, 30~39세는 2001년 1.4%에서 2016년 2.8%로 2배 증가하였다, 이해국, “알코올 사용장애의 역학과 예방 정책”, 「JKNA」, 제58권 제3호, Journal of Korean Neuropsychiatrie Association, 2019, 153면, [Table 1. One year prevalence of alcohol use disorder] 통계 재인용.

19) 예를 들어 알코올 남용과 알코올 중독에 관한 국립 연구소 (National Institute on Alcohol Abuse and Alcoholism) 의 자료에 의하면 Alabama, Arizona, Colorado, Florida, Georgia, Illinois, Indiana, Kentucky, Massachusetts, Maine, North Dakota, Nevada, Oklahoma, Rhode Island, South Carolina, South Dakota, Texas, Utah, Virginia, Wisconsin주에서는 임신한 여성의 음주를 아동학대의 유형으로 정의하는 법 규정을 두고 있다. 따라서 이 주에서는 임신 중에 음주를 하는 여성은 구체적 사례를 둘러싼 상황에 따라서 아동학대의 책임을 부담하게 될 수 있으며, 임신한 여성에게 주류의 서빙을 거절하는 자는 법적으로 정당성을 인정받게 된다. 또한 Minnesota, North Dakota, Oklahoma, South Dakota, Wisconsin 주에서는 임신 중 음주한 여성에게 치료감호를 할 수 있는 법을 두고 있으며, California, Colorado, Kansas, Kentucky, Louisiana, Missouri, Nevada, Virginia에서는 태아를 알코올에 노출시키는 임산부에 대한 형사절차에서 증거로서 의료적 테스트를 사용하는 것에 대해 일정한 제한을 두고 있다. 나아가 Alaska, Arizona, California, Colorado, Georgia, Illinois, Kansas, Kentucky, Missouri, Oklahoma, Washington, Wisconsin 주에서는 알코올 남용으로 의심되는 임산부를 우선적으로 치료해주는 것을 정당화 하고 있다
http//www.alcohol.org/laws/serving-alcohol-to-pregnant-women (2021년 5월 25일 최종확인)

20) 헌법재판소 2019. 4. 11. 2017헌바127 헌법불합치

내외에 도달하기 전 임신 유지와 출산 여부에 관한 자기결정권을 행사하기에 충분한 시간이 보장되는 시기(이하 착상 시부터 이 시기까지를 '결정가능기간'이라 한다)까지의 낙태에 대해서는 국가가 생명보호의 수단 및 정도를 달리 정할 수 있다고 봄이 타당하다고 하면서 현행 형법 제269조 제1항을 헌법불합치 결정을 하고 2020년 12월 31일까지 개정안을 마련하도록 하였다. 이에 법무부는 임산부 본인 요청에 의한 조건 없는 낙태는 임신 14주(임신초기)까지 허용하고, 임신 24주(임신후기) 이후에는 금지하는 3단계 구분하는 것을 개정안으로 제시하였다.[21]

관련 개정안에 대한 다양한 비판 여부를 떠나 헌재의 결정을 반영한 형법 낙태죄 개정안의 취지는 임신 24주 이후부터 태아의 건강하게 태어날 권리를 모성의 자기결정권 못지않게 강조되어야 한다는 것을 의미할 것이다.[22] 따라서 이 단계에서 조차 임산부가 약물과 알코올을 취하여 태아의 건강권을 침해하는 행위를 하는 것은 금지되어야 할 것이다.

현재 「마약류관리에관한법률」은 국가와 지방자치단체는 국민이 마약류 등을 남용하는 것을 예방하고, 마약류 중독자에 대한 치료보호를 위하여 필요한 조치를 하여야 한다 (동법 제2조의 2 제1항)고 규정하고 있다. 이에 따라 보건복지부장관 또는 시·도지사는 마약류 사용자에 대해서는 치료보호기관에서 마약류 중독 여부의 판별검사를 받게 하거나 마약류 중독자로 판명된 사람에 대하여 치료보호를 받게 할 수 있다 (제40조 제2항).

그런데 「모자보건법」은 의료기관에서는 미숙아나 선천성이상아가 출생하면 해당 의료기관의 장이 관할 보건소장에게 보고하도록 하고 있으나 (제8조 제4항), 약물이나 알코올 과다 사용에 대한 의심이 있는 산모를 보고하는 것은 규정하고 있지 않다. 또한 「모자보건법」은 임산부가 건강관리에 노력해야하고 (제4조 제1항) 국가와 지

---

21) 이와 더불어 2020년 10월 「모자보건법」 또한 개정안을 입법 예고하였다. 주요 내용으로 모자보건법 입법예고안의 내용은 다음과 같다. ① 자연유산 유도약물 도입 근거 마련 : 시술방법을 수술만을 허용하고 있는 현행 인공임신중절의 정의 규정을 약물이나 수술 등 의학적 방법으로 구체화하여 시술 방법 선택권 확대(안 제2조 제7호), ② 위기갈등상황의 임신에 대한 사회적 상담 지원 : 보건소에 임신·출산 종합 상담기관을 설치하여 임신으로 위기갈등상황에 있는 여성과 가족에게 정서적 지지, 지원정책 정보제공 등 임신의 유지 여부에 관한 사회·심리적 상담을 제공하고, 임신의 유지·종결에 관한 상담 사실 확인서를 발급할 수 있도록 함(안 제7조의3) ③ 세부적 시술 절차 마련 : 여성의 인공임신중절에 관한 의학적 정보 접근성을 보장하고 반복적인 인공임신중절 예방을 위해, 시술 방법, 후유증, 시술 전·후 준수사항, 피임방법, 계획 임신 등에 관해 시술 전 의사의 충분한 설명 의무를 두고, 자기 결정에 따른 인공임신중절임을 확인하는 서면동의 규정 마련(안 제14조의2 제1항 및 제6항), 의사의 개인적 신념에 따른 인공임신중절 진료 거부 인정 (안 제14조의3 제1항).

22) 헌법재판소는 당해 결정에서 2020년 12월 31일까지 낙태죄 규정을 개정하도록 했으나 기간 내 형법 개정안이 통과되지 않음으로써 현재 형법의 낙태죄에 관한 규정을 효력이 정지되었다. 결과적으로 낙태죄는 입법공백에 이르게 되었고 임신주기와 관계없이 비범죄 상태가 되었다.

방자치단체에게 영유아의 건강 유지와 증진을 위해 필요한 조치를 취할 의무를 부과하고 있으나 (제3조 제1항), 그 대상인 영유아는 6세 미만의 아동을 의미하고 신생아는 출생 후 28일 이내의 영유아로 (제2조 제4호) 정의하므로 건강한 임신기간을 유지하여 태아 단계에서의 생명과 건강을 보장하도록 지원 할 수 있는 근거는 동법에 포함되어 있지 않다.

뿐만 아니라 산부인과 검진에는 중독성 약물 사용이나 알코올 사용 장애 여부에 대한 검사가 이루어지고 있지 않으므로 사실상 산모 스스로 이를 해결하기 위하여 치료보호를 청하는 경우가 아니라면 임신기간 동안 약물사용을 금지하고 의료적인 지원을 할 수 있는 다른 방법은 없을 것이다. 태아의 건강에 대한 보호는 신생아의 건강과 직결되는 것임에도 불구하고 현행 「모자보건법」이 모성과 영유아의 생명과 건강을 보호를 (제1조) 법의 목적으로 규정하고 있기 때문에 태아의 보호는 모성의 스스로의 건강 유지에 의해서만 가능하다. 그러나 모성이 스스로의 건강을 해하는 중독문제로 스스로 건강한 임신기간을 보낼 수 없을 경우 태아의 건강은 사각지대가 발생한다. 따라서 「모자보건법」에 태아를 보호 대상으로 명시하고, 임산부의 건강 유지를 위한 노력을 규정하고 있는 동법 현행 제4조 1항의 규정을 임산부의 신체적 상황에 따라 국가가 임산부와 태아의 건강 지원을 하는 것이 의무임을 규정으로 명시할 필요가 있다고 생각한다.

(2) 영아의 생명권과 영아살해·유기

헌법재판소가 형법 제269조 제1항의 낙태죄에 대해 헌법 불합치 결정을 함으로써 법무부는 헌법재판소 결정 취지를 반영하여 임신 14주 이내에는 일정한 사유나 상담 등 절차 요건 없이 임신한 여성 본인의 의사에 따라 낙태를 결정할 수 있도록 하고, 임신 24주 이내에는 기존 「모자보건법」상 사유 및 사회적·경제적 사유가 있는 경우 낙태가 가능하도록 개정안을 제시하였다.[23] 따라서 임신 24주 이후에는 태아의 생명권에 대한 보장은 임신초기 보다 강화되는 것으로 해석할 수 있을 것이다.

그러나 우리 형법 제251조는 직계존속이 치욕을 은폐하기 위하거나 양육할 수 없음을 예상하거나 특히 참작할만한 동기로 인하여 분만 중 또는 분만 직후 영아를 살해한 때에는 10년 이하의 징역에 처하도록 하고 있다. 그런데 이것은 살인죄의 형량

23) 개정안에 의하면 임신 14주 이후부터 24주까지는 ① 강간 또는 준강간(準强姦) 등 범죄행위로 인하여 임신된 경우, ② 법률상 혼인할 수 없는 혈족 또는 인척간에 임신된 경우, ③ 임신의 지속이 사회적 또는 경제적 이유로 임신한 여성을 심각한 곤경에 처하게 하거나 처하게 할 우려가 있는 경우, 다만 이 경우에는 임신한 여성이 모자보건법에서 정한 상담을 받고, 그 때부터 24시간이 경과하여야 함, ④ 임신의 지속이 보건 의학적 이유로 임신한 여성의 건강을 심각하게 해치고 있거나 해칠 우려가 있는 경우 임신중단에 대해 처벌하지 않도록 하였다 (형법개정(안) 제270조의 2).

이 사형, 무기 또는 5년 이상의 징역에 처하고 (제250조 제1항), 직계존속을 살해한 경우 사형, 무기 또는 7년 이상의 징역으로 가중처벌하고 있는 것과[24] 달리 영아살해는 감경 사유로 규정되어 있다.

이러한 규정 방식에 대해서 학계에서는 영아의 생명을 가볍게 취급하는 것이 그 근거가 아니고 출산으로 인한 심신의 균형이 상실된 비정상적인 심신 상태로 인하여 행위자의 책임이 감경되는데 근거가 있다고 해석 한다.[25] 이러한 이유로 본죄의 형량을 감경한다면 가해의 주체가 출산한 모로 국한해야 하고, 실제로 오스트리아 형법과[26] 스위스 형법은[27] 각각 가해행위의 주체를 출산한 모에 국한하고 있다. 그러나 우리 형법은 가해주체에 모 뿐만 아니라 직계존속까지도 포함하고 있다.

때문에 영아살해 가해주체인 직계존속의 범위를 출산한 모로 제한해서 해석해야 한다는 입장도 있다.[28] 그러나 영아의 생명침해를 감경사유로 할 수 있을 정도로 치욕감 또는 양육할 수 없음에 대한 예상이란 예컨대, 혼인관계에 기인하지 않은 미혼의 출산, 또는 법률상 배우자의 자녀가 아닌 출산 등을 포괄적으로 지칭하는 의미로 볼 수 있을 것이다. 따라서 동 규정의 “치욕을 은혜하기 위하거나 양육할 수 없음을 예상” 하는 경우란 형법 제정 당시의 한국 사회의 家集團性에 기인하여 가문이 수치를 염두에 두고 규정한 것으로 해석할 수 있다.[29] 이러한 맥락으로 동 규정의 직계존속의 의미를 해석하면 가해행위자의 범위는 출산한 모 뿐만이 아니라 더 넓게 해석될 수 있을 것이다.[30]

---

24) 존속살해에 대한 가중처벌에 대해서는 위헌설과 합헌설이 대립하고 있다. 위헌설은 본죄의 가중처벌은 가부장적 봉건적 가족제도의 유산으로 오늘날 적합하지 않으며 출생의 자유를 가지고 있지 않은 비속에게 형법상 책임을 강화하는 것은 사회적 신분에 의한 차별에 해당한다는 등을 근거로 한다, 강구진, 「형법강의 각론 I」, 박영사, 1983, 34면 ; 유기천, 「형법학(각론강의 하)」, 일조각, 1982, 32면 ; 임웅, 「형법각론」. 법문사, 2018, 34면. 반면 합헌설은 헌법상의 평등은 절대적 평등을 의미하는 것이 아니며 존속에 대한 도덕적인 의무는 친자관계 보편적 도덕원리이며, 본죄는 비속이 패륜성을 비난하는 것이 목적으로 존속이 강하게 보호되는 것은 그에 따른 반사적 이익에 불과하므로 위헌이라고 할 수 없다고 한다, 김일수·서보학, 「형법각론」, 박영사, 2015, 23면, 정성근·박광민, 「형법각론」, 삼지원 2008, 28면, 이재상·장영민·강동범, 「형법각론」, 박영사, 2020, 25-26면.

25) 강구진, 위의 책, 36면 ; 이영란, 「형법학(각론강의)」, 형설출판사, 2014, 34면.

26) 오스트리아형법 제79조 : 분만 중 또는 분만과정의 영향 하에 있는 영아를 살해한 모는 6개월 이상 5년 이하 자유형에 처한다.

27) 스위스 형법 제116140 : 분만 중 또는 분만과정의 영향 하에 있는 모가 영아를 살해한 때에는 3년 이하 징역 또는 벌금형에 처한다.

28) 유기천, 앞의 책, 39면 ; 이영란, 앞의 책, 35면 ; 이재상·장영민·강동범, 앞의 책, 30면.

29) 실제로 형법 제정 당시 제15회 국회정기회의속기록 제55호 (1953. 4. 16)를 보면 “[온] 세계가 산아조절(産兒調節)에 대해서 여러 가지로 논의하고 있는 이 시대에 있어서 낙태죄를 인정하면서, 한편으로는 가문의 수치 운운 하고 불의(不義)의 출생이라고 해서 영아를 살해하는 것을 감형(減刑)하는 각 항을 규정하고 있습니다. [제268조, (현행 제251조)]. 그러나 이것은 너무나 지나친, 봉건적인 것이 아닌가 하고 나는 지적하는 것입니다”라는 변진갑 의원의 의견이 개진되었다, 신동운 편저, “법 제·개정 자료집”, 한국형사정책연구원, 2009, 124면.

동 규정의 직계존속의 범위를 어떻게 해석하든지 심신의 균형이 상실된 비정상적인 심신상태의 원인인 치욕감 또는 양육할 수 없음에 대한 예상 및 기타 참작할만한 동기라고 하는 것은 직계존속의 입장에서 정의된다. 그러나 직계존속의 관점에서 규정된 비정상적인 심신상태가 영아에 생명권 보다 더 고려되어야 한다고 판단하기에는 침해되는 영아의 법익에 비교하여 존속의 책임감경이 지나치게 배려된 것으로 생각한다. 특히 미혼의 출산이 과거와 달리 점차 증가하고 있으며 양육이 어려운 이들을 위한 한부모 정책을 통해 국가가 양육지원을 하고 있는 상황에서 여전히 치욕감과 양육할 수 없음을 예상한 행위로 영아살해를 감경하는 것은 정당성이 없다고 본다.[31]

또한 형법은 유기죄를 범한 사람을 3년 이하의 징역 또는 500만 원 이하의 벌금형에 처하고 있다 (제271조 제1항). 이처럼 형법에서 유기죄를 규정하면서도 「아동복지법」에서 금지행위의 유형으로 보호의무자가 자신의 보호·감독을 받는 '아동'을 유기한 경우에는 5년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금으로 형법상 유기죄보다 가중하여 처벌하고 있다(동법 제17조 제6호 및 제71조제1항 제2호). 이는 아동유기의 경우 일반적인 유기 보다 더욱 중하게 다뤄져야 하며 동시에 보호대상의 존재가 아직 스스로 생존 증력이 없는 연령이 영아인 경우 유기는 사망과 직결될 가능성이 높기 때문에 이러한 경우 특별한 보호를 강화해야 할 필요성이 있다는 판단에 기한 것이다. 또한 「아동권리협약」의 비준에 따라 제6조는 아동의 생명권 보장을 위한 당사국의 의무이기도 하다.

그러나 영아유기에 대해서 형법은 직계존속의 영아유기에 대해 2년 이하의 징역 또는 300만 원 이하의 벌금에 처하도록 규정하여 형법의 유기죄 또는 「아동복지법」에서 규정하는 유기의 경우보다도 형량이 낮게 규정하고 있다. 영아살해의 대상인 영아는 분만 중 도는 분만직후의 영아로 제한되지만 본죄의 영아는 일반적인 젖먹이 아이까지로 개념이 넓어지는 것으로 해석된다. 또한 본죄의 가해주체인 '직계존속은 분만한 모에 국한하지 않고 부를 포함 한다.[32] 그런데 「아동복지법」에서 유기행위의 주체인 '보호의무자'는 친권자, 후견인, 아동을 보호·양육·교육하거나 그러한 의무가 있는 자 또는 업무·고용 등의 관계로 사실상 아동을 보호·감독하는 자를 말한다. (동법 제3조 제3호) 따라서 형법상 영아유기와 「아동복지법」상의 아동유기죄를 비교하면 직계존속이 신생아를 유기하는 경우보다 혈연관계가 없는 보호의무자가 영아를 유

30) 같은 입장으로 형법의 명문의 규정에도 불구하고 가해 주체를 좁게 해석하는 것은 영아살해 죄의 적용대상을 좁히고 가벌성의 범위를 확대하는 것이 되어 죄형법정주의에 반하기 때문에 현행법의 해석론으로는 타당하지 않다는 입장으로, 남관모, "분만 중 또는 분만 직후의 영아살해범죄에 관한 실무상 문제와 해결방안", 「사법」, 제45호, 사법발전재단, 2018, 326면 ; 신동운, 「형법각론」, 법문사, 2018, 555면.

31) 우리와 같이 영아살해를 감경사유로 규정하던 독일 형법도 이러한 이유로 1998년 이후 미혼모에 대한 형의 감경은 시대에 맞지 않는다는 이유로 폐지하였다.

32) 이재상·장영민·강동범, 앞의 책, 111면.

기하는 경우 처벌이 더 강하게 된다. 감경의 사유는 직계존속의 치욕을 은폐하거나 양육할 수 없음을 예상하는 경우 등이 사유이나 일차적 보호의무자인 직계존속의 영아유기를 더 감경하는 것은 자녀를 부모와 분리된 보호대상 개인인 객체로 보지 않는 사유에 의한 것이며 이는 우리 형법이 영아를 독립적 자아로 보고 있지 않다는 것을 반증한다. 특히 유기는 영아유기가 전형적인 경우인데 단순유기죄를 형법 제271조에서 규정하며 따로 영아유기죄를 두어 감경하는 것은 불필요하다고 생각 한다.[33] 따라서 형법의 영아유기죄를 유기죄로 통합하되 「아동복지법」에서 규정한 금지행위로서 유기와 처벌정도를 상향할 필요가 있다고 생각한다.

(3) 영아의 생명권 보호를 위한 보호출산과 베이비박스

서구 유럽 국가들과 비교해 상대적으로 전통적인 혼인과 가족에 대한 가치관을 가지고 있는 우리나라는 혼외 출산 비율이 여전히 낮은 것은 사실이나 이러한 조건에서도 미혼의 출산은 꾸준히 나타나고 있다.[34] 국가는 한부모 지원 정책을 펼치고 있으나 여전히 준비되지 않은 임신으로 출산 후 양육의 어려움 등 여러 가지 사유로 영아유기나 영아살해에 이르는 경우가 증가하고 있다.[35] 영아 유기의 경우 결국 영아의 사망으로 이어지게 될 가능성이 높다는 점에서 영아의 생명을 보호하기 위해서는 이들이 영아를 유기하는 원인에 대한 검증과 대안을 마련해야 한다. 이와 관련 2017년 아동유기를 예방하기 위해 보건복지부가 실시한 연구 자료에 의하면[36] 영아유기의 원인은 양육곤란 (총 801건으로 89.5%), 입양곤란 (총 289건으로 32.3%), 기타 (총 118건으로 13.2%)에 이르는 것으로 나타났다. 구체적인 '양육곤란'의 사유로는 경제적 어려움 347건(38.8%), 단독양육의 어려움 307건(34.3%), 심리적 어려움 290건

---

33) 같은 의견으로 이재상·장영민·강동범, 위의 책, 111면 : 이러한 이유로 형법개정안 연구에서는 영아유기죄를 삭제하는 것은 개정안으로 제사하였다, 이천현 외, "형법각칙 개정연구 [1] - 형법각칙의 개정방향과 기본문제 -", 한국형사정책연구원, 2007, 115-116면.

34) 예컨대 OECD 평균 혼외출산이 40.5%인 것에 비해 우리나라 1.9%, 일본 2-3%로 다른 국가에 비해 현저히 낮은 수준으로 나타나고 있다, OECD Family Database, 그럼에도 혼외 출산 중 특히 미혼 출산은 2015년 22,487명, 2016년 23,936명, 2017년 22,065명, 2018년 21,254명, 2019년 20,761명으로 나타났다. 출산율이 급격히 낮아지고 있는 상황에서도 미혼의 출산은 큰 변화 없이 꾸준한 정도를 나타내고 있다, 통계청, [연령별 미혼모·미혼부 - 시도]

35) 경찰청, 범죄 발생 및 검거 현황(전국)에 의하면 우리나라 영아살해 발생건수는 각각 2008년 (12건), 2009 (12건), 2010 (18건), 2011 (12건), 2012 (16건), 2013 (6건), 2014 (11건), 2015 (13건), 2016 (8건), 2017 (8건), 2018 (7건), 2019 (7건)으로 나타났다. 또한 영아유기 발생건수는 2011 (127건), 2012 (139건), 2013 (225건), 2014 (76건), 2015 (41건), 2016 (109건), 2017 (168건), 2018 (183건), 2019 (135건)으로 나타났다.

36) 이 연구는 베이비박스에 유기 된 모집단 1,177건 중 유기동기를 확인할 수 있는 총 895명을 통해 확인한 결과이다. 현소혜 외, "아동유기 예방 및 보호를 위한 법·제도 개선연구", 보건복지부, 2017, 48-49면.

(32.4%) 이 가장 주요한 사유로 나타났다. 그 이외에 비적출자·장애·질병 48건(5.4%), 양육자 부재 41건(4.6%), 비혼부 14건(1.6%), 양육거부 27건(3.0%), 출생신고 불가 4건(0.4%)의 순서로 양육의 어려움의 원인으로 지목했다. 또한 '입양곤란'의 사유로는 출생신고 135건(15.1%), 비적출자 48건(5.4%), 부모의 동의 23건(2.6%) 등이 나타났다.[37]

베이비 박스에 유기된 영아와 경찰청 발생건수로 나타나는 영아유기가 경로는 다르지만 그 원인이 유사할 수 있다는 점을 고려하면 영아유기의 가장 주된 원인은 양육과 입양이 곤란하다고 생각하여 영아를 유기하는 것으로 볼 수 있다. 경제적인 어려움은 기혼 또는 미혼 출산과는 관계없는 어려움이나[38] 미혼의 경우 출산과 함께 양육 및 경제활동을 병행하는 어려움은 경제적 문제를 더 강화시키는 경향이 있을 것이다.[39] 따라서 미혼모의 출산의 경우 출생한 자녀의 양육비 지원 및 국가의 한부모 가족 지원 정책 등을 통해 양육환경을 개선하는 것이 필수적이라고 할 수 있을 것이다.

그러나 위의 조사에 나타난 것처럼 베이비 박스에 유기하는 원인이 경제적인 어려움 이외에도 단독양육과 심리적 어려움 및 출생신고 문제로 인한 입양의 어려움을 들고 있다는 것은 경제적인 어려움의 해결만으로 영아유기를 예방할 수 없다는 것을 의미하며 출산에 대한 기록이 남지 않기 바라는 여성이 있다는 것을 의미한다.

이러한 이유로 출산 후 영아를 유기하는 것을 예방하고 출산기록을 남기지 않고도 의료적인 지원을 받을 수 있도록 익명을 토대로 하는 출산 제도의 도입이 논의되고 있다. 프랑스, 독일, 체코, 미국은 그 내용의 차이가 있으나 이미 이러한 방식의 출산제도를 도입하고 있다.[40] 우리정부도 2019년 '포용국가 아동정책'을 발표하며 출생신고 되지 않는 아이가 없도록 「가족관계등록법」을 개정해 의료기관이 출생하는 모든 아동을 누락 없이 국가기관에 통보하도록 하는 출생 통보제 도입도 추진하고, 동시에

---

37) 현소혜, 위의 글, 50면.

38) 위 조사에 따르면 모집단 1,177명 중 부모의 혼인여부를 확인할 수 있는 총 731건 중 친생부모의 혼인 중 사안은 49건인 6.7%에 불과하였고 친생모가 미혼모였던 경우가 총 731건 중 508건 (69.5%)로 나타났다, 현소혜, 위의 글, 32-33면.

39) 변수정 외, 미혼모가족의 출산 및 양육 특성과 정책과제, 한국보건사회연구원, 2019, 438면 이하.

40) 각 국가의 익명 형식의 출산제도에 대해서는 서종희, "익명출산제도에 관한 비교법적 고찰", 「법학논총」, 제27권 2호, 국민대학교 법학연구소, 2014, 79~128면 ; 이지은, "프랑스 비밀출산제도(l'accouchment secret)의 현황", 「유럽연구」, 제33권 1호, 한국유럽학회, 2015, 171~201면 ; 신동현, "독일에서의 베이비박스와 비밀출산법제", 「비교사법」, 제22권 4호, 한국비교사법학회, 2015, 1865~1890면 ; 신옥주, "독일의 입법례를 중심으로 살펴본 제한적 익명출산제도의 도입 필요성에 관한 연구", 「한양법학」, 제25권 제4집, 한양법학회, 2014, 331~367면 ; 안경희, "독일법상 신뢰출산제도에 관한 소고", 「이화젠더법학」, 제9권 제1호, 이화여자대학교 젠더법연구소, 2017, 1~42면 ; 장은규, "독일의 비밀출산 법제화 동향", 「외국법제동향」 제4호, 한국법제연구원, 2015 ; 김상용, "베이비박스와 익명의 출산", 「法學硏究」, 제54권 제4호, 부산대학교 법학연구소, 2013, 315 - 341면 참조.

출생 통보제를 피하려고 의료기관 출산을 기피하는 부작용을 방지하기 위해 보호(익명)출산제도를 도입할 예정이라고 발표하였다.[41]

그러나 보호출산제도를 도입하는 것으로 영아 유기를 감소시킬 수 있을 것인지는 의문이다. 보호출산 제도는 임신과 출산을 원하지 않으며 모로서의 기록이 남거나 공개되는 것을 원하지 않는 여성의 자기결정권을 존중하고 태아와 신생아의 생명권 보장을 위해 의료기관에서 건강하게 출산을 하도록 하고 그에 대한 기록을 공개하지 않도록 하는 것을 그 내용으로 한다. 그런데 아동의 친생부모에 대한 알 권리는 기본권에 해당하므로 국가안전보장, 공공복리 및 질서유지와 같은 사유가 아니라면 이를 제한하는 것은 불가능할 것이다.

문제는 아동의 친생부모에 대한 알 권리를 보장하려면 기록을 공개하기 원하지 않는 여성의 자기결정권이 제한되고 이 경우 자칫 보호출산제도를 도입하고도 여전히 영아를 유기하는 상황이 재현될 수 있다는 것이다. 그리고 많은 경우 영아의 유기가 영아의 생명권을 침해하는 결과로 이어지고 있음을 고려할 때 여성의 자기결정권과 아동의 친생부모에 대한 알권리가 충돌하는 상황이 발생하는 것뿐만 아니라 영아의 생명권 보호와 아동의 친생부모에 대한 알 권리가 상충하는 상황이 발생하게 될 수 있다.

따라서 영아유기가 생명권 위협으로 이어지는 것을 예방하고자 한다면 보호출산제도를 도입할 때에도 모의 신원에 대한 아동의 알 권리와 신원을 노출하기 원하지 않는 모의 자기 결정사이에 조정이 필요할 것이다. 출산 사실과 일체의 신상을 영구적으로 노출하기 원하지 않는 모를 특정할 수 있는 정보 이외에 출산하는 모의 가족병력, 보호출산을 선택하게 된 배경, 임신과 출산에 이르게 된 원인 등을 세밀히 조사하여 향후 아동이 모의 신원을 특정할 수 없어도 출생의 배경, 건강상의 특성 등에 대해서는 알 수 있도록 제도를 설계해야 할 것이다.[42]

2020년 12월 발의된 「보호출산에 관한 특별법안」에 의하면 보호출산으로 태어난 자에 관한 정보는 아동권리보장원이 보관하되 성년에 도달하면 아동권리보장원이 보관하고 있는 출생증서에 대한 열람을 청구할 수 있도록 하고(안 제15조1항), 출생증서 열람 청구를 받은 아동권리보장원은 친생부모의 동의를 받아 보관하고 있는 출생증서의 열람을 허가하도록 하되 다만 친생부모의 동의 여부가 확인되지 아니하거나 친생부모의 동의하지 않는 경우에는 그 친생부모의 인적사항을 제외하고 공개하도록

41) http://www.ibabynews.com/news/articleView.html?idxno=74842 ; (2021. 5. 25 최종방문.)

42) 2020년 12월 김미애 의원 대표 발의한 「보호출산에 관한 특별법안」에 의하면 보호출산을 결정한 경우 보호 출산에 대해 상담한 상담기관의 장이 ① 부모의 성명 ② 등록기준지 ③ 생년월일 및 주민등록번호 ④ 부모의 유전적 질환 및 기타 건강상태 ⑤ 자녀의 출생연월일시 및 출생 장소 등이 포함된 아동의 출생증서를 작성해야 한다. (안 제7조 제1항) 이 중 부모를 특정할 수 있는 개인정보를 제외한 정보만이 제공되는 것이다.

하였다(안 제15조제2항).[43] 결국 친생부모가 동의하지 않을 경우 친생부모를 특정 하는 정보는 제외하고 출생관련 정보만 제공하므로 아동의 친생부모에 대한 알권리는 충족될 수 없는 상황이 발생할 수 있을 것이다.[44]

이 법안이 통과되고, 최근 임신 14주기 까지 산모의 자기결정으로 24주까지 낙태 허용사유가 있는 경우 낙태를 처벌하지 않도록 하는 낙태죄 관련 규정이 개정이 함께 효과를 낸다면 신생아를 베이비 박스에 유기하는 것은 상대적으로 축소될 수 있을 것으로 생각한다. 다만 보호출산제도를 도입하더라도 자신의 임신 출산사실에 대해 영구적으로 어떤 기록도 남기지 않으려는 경우가 있을 것이므로, 보호출산과는 별도로 베이비 박스와 같은 긴급영아보호소의 필요성이 완전히 사라지게 될지는 의문이다. 따라서 제한적으로라도 베이비 박스의 필요성은 여전히 있을 것으로 생각하며 베이비 박스에 영아를 두는 행위를 형사법상 영아유기죄로 처벌하지 않으려면 장소와 영아의 개월 수 및 기타 제공되어야 할 정보에 대한 제한적인 요건을 명확하게 정리할 필요가 있을 것으로 본다.[45]

---

43) 미국도 영아유기에 대해서 형사처벌을 하면서도 50개주에서 '영아피난소법 (Infant Safe Haven Laws)을 제정 원치 않는 임신을 하였거나 영아를 양육할 수 없는 부득이한 사정이 있는 부모가 영아를 지정한 안전한 장소에 두고 가는 경우 형사책임을 묻지 않으며 부모나 부모의 대리인에게 익명성을 보장하고 있다. 반면에 독일의 비밀출산제도는 자녀가 16세가 되면 이를 출생연혁에 관한 정보열람을 신청할 수 있도록 하고 있다 (「임신갈등예방법」 제31조 제1항). 이때 모는 자신의 신원기록에 대한 정보열람을 반대할 권리를 주장할 수 있고 자녀는 자신의 출생에 대한 알 권리가 우선함을 주장하는 판단을 법원에 신청할 수 있다 (「임신갈등예방법」 제32조). 가정법원이 비밀유지에 대한 친생모의 이익이 자녀의 알권리보다 더 보호되어야 할 특별한 사정이 있는지 여부를 고려하여 판단하도록 한다, 김상용, 앞의 글, 319면.

44) 이러한 상황에 대해 이미 보호출산제도를 시행하고 있는 프랑스에 대해서 UN 아동권리위원회는 "친생모가 원하는 한 여전히 자신의 신원을 감출 수 있고, 이는 아동이 자신의 부모를 알 권리를 침해하는 것"이라고 지적하였다, 현소혜, 앞의 글, 63면. 독일에 대해서도 UN 아동권리위원회는 2013년 베이비박스와 익명출산으로 인해 아동의 원가정 양육권이 침해되고 있다고 지적하였다. 이후 독일이 베이비박스의 새로운 설치를 금지하고 익명출산과 관련된 법률을 제정하며, 임산부와 출산모에 대한 지원에 관한 규정들을 마련하여 영아유기의 숫자를 감소하려고 하였다. 그러나 이에 대해 UN 아동권리위원회는 베이비박스을 명문으로 금지하는 규정을 두지 않고, 기존에 설치된 베이비박스를 폐쇄하지 않는 것은 여전히 UN 아동권리협약 제6조 내지 제9조 및 제19조에 위반된다고 선언하였다, 현소혜, 앞의 글, 73면.

45) 예를 들어 미국은 각 주마다 우리나라의 베이비 박스와 유사한 시설을 두고 있으나 그 대상 연령은 제한하고 있다. 72 시간 기준 (Alabama, Arizona, California, Colorado, Hawaii, Michigan, Mississippi, Tennessee, Utah, Washington, Wisconsin), 7일 기준 (Florida, Georgia, Massachusetts, Minnesota, New Hampshire, North Carolina, Oklahoma), 10일 (Maryland), 14일 (Delaware, Iowa, Virginia, Wyoming, the District of Columbia), 21일 (Alaska), 1달 기준 (Arkansas, Connecticut, Idaho, Illinois, Indiana, Kenturkey, Louisiana, Maine, Montana, Nebraska, Nevada, New Jersey, New York, Ohio, Oregon, Pennsylvania, Rhode Island, Vermont, West Virginia), 45일 기준 (Kansas, Missouri), 60일 기준 (South Carolina, South Dakota, Texsas), 90일 기준 (New Mexico), 1년 기준 (North Darkota) ; 김명수, "베이비 박스 법적지원 관련 미국 입법례", 「최신외국입법정보」, 제16호, 국회도서관, 2020, 2면 : 2018년

특히 우리나라는 베이비 박스를 영아유기의 유형으로 표현하는 경우가 있는데, 엄밀히 표현하면 베이비박스는 신생아 단계에서만 이루어지는 행위로 제한되어야 할 것이다. 우리 법체계가 영아, 유아, 아동 및 청소년의 개념을 사용하고 있고, 각 개별법마다 그 연령이 다르고 영아의 연령만 독립적으로 정의하는 법이 없으나 「영·유아보육법」과 「유아교육법」의 교차지점을 고려해 영아를 3세 미만 정도로 정의하면 실제 베이비박스에 아이를 두는 행위를 영아유기로 표현하는 것은 적절하지 않다고 생각 한다.

(4) 부모의 친권남용과 영아의 생명·건강권

우리 민법은 자녀에 대한 보호 교양의 권리와 의무가 친권의 내용을 이루며 부모에게 귀속 된다는 것을 규정하고 있다 (제913조). 친권의 행사는 「아동권리협약」의 일반원칙인 아동의 최선의 이익과, 이를 반영하여 규정하고 있는 민법 제912조에 따라 자의 복리를 우선적으로 고려하여 (동조 제1항) 이루어져야 한다. 만일 부모가 자신의 친권을 남용하여 자녀의 복리를 현저히 해치거나 해칠 우려가 있는 경우에는 친권의 상실 또는 일시 정지를 선고할 수도 있고 (제924조) 또한 일정한 제한을 가할 수 있다.

민법의 친권상실제도는 부모의 친권이 남용되었다고 판단될 경우에 비로소 친권이 상실되는 2단계의 구조이므로 친권상실을 위해서는 친권남용여부의 판단이 선행된다. 이에 대하여 우리 대법원은[46] "부재자인 부의 재산을 자녀교육 및 생계유지를 위하여 타에 임대한 경우에 있어서는 과거에 타 남자들과 불의의 관계를 가졌다고 하더라도 친권상실 사유인 현저한 친권남용이라 할 수 없다"고 하여 친권상실은 부모의 행동의 적절성 여부를 문제로 하는 것이 아니라 자녀와의 관계를 중심으로 판단하고 있다.

그런데 친권이 상실되기 위해서는 단순히 친권자에게 현저한 비행으로 보이는 행위 또는 친권남용으로 보이는 행위가 존재하는 사실만으로 부족하고, 그 정도가 자의 복리를 위하여 친권자의 친권을 상실시키고 다른 사람으로 하여금 후견을 시키는 것이 더 적절하다는 정도가 되어야 한다.[47] 이처럼 친권남용으로 인한 친권상실은 엄격하게 인정되는 경향이 강하므로 친권자의 비합리적인 판단 또는 종교적인 신념이 원인이 되어 영아의 생명을 침해하거나 중대한 위협이 되는 정도에 이르게 되어도 과거

오신환 의원이 대표 발의한 「임산부 지원 확대와 비밀출산에 관한 특별법(안)」 제8조에 의하면 보건복지부장관의 승인을 받은 자는 긴급영아보호소를 설치·운영할 수 있으며, 친생모가 경제적 사회적인 이유로 자녀를 양육할 수 없고 본인의 신원 노출을 원하지 않는 경우, 학대로 인한 부상이 없는 생후 30일 이내의 영아에 한정 익명으로 긴급영아보호소에 위탁할 수 있도록 하여 30일을 기준으로 제시하였다.

46) 대법원 1959. 4. 16 선고 58다659 판결

47) 대구지법 1989. 6. 15., 선고, 88드11383, 제3가사부심판

이를 제지할 수 있는 법적인 방법이 없었다. 때문에 우리 민법은 친권상실 제도 이외에 2014년 개정을 통하여 친권자의 동의가 필요한 행위에 대하여 친권자가 정당한 이유 없이 동의하지 아니하여 자녀의 생명·신체 등에 중대한 손해가 발생할 위험이 있는 경우에는 자녀 또는 검사 등의 청구에 의하여 친권자의 동의를 갈음하는 재판을 할 수 있도록 제922조의 2를 신설하였다. 또한 「응급의료에 관한 법률」에 따르면, 응급환자에게 의사결정능력이 없는 경우 응급의료종사자는 법정대리인에게, 법정대리인이 동행하지 않은 경우에는 동행한 사람에게 응급의료에 관하여 설명한 후 응급진료를 할 수 있다(제9조 제1항 제1호 및 제2항). 따라서 영아의 생명·신체 등에 중대한 손해가 발생할 위험이 있는 경우에는 영아를 보호할 수 있게 되었다.

그러나 동 규정은 영아의 생명과 신체에 중대한 손해가 있어야 하고 그러한 손해 발생의 위험이 어느 정도 구체화 되어 현존할 경우에 친권자의 동의에 갈음하는 재판을 통해 영아의 생명과 신체를 보호하는 것을 의미한다. 이 때 중대한 손해란 생명권이 침해될 가능성이 현존하거나 생명이 침해되는 정도는 아니더라도 신체에 심각한 장애를 야기하는 상황이 현존하는 경우까지 포함하는 것으로 해석되어야 할 것이다.[48]

그러나 친권자 동의에 갈음하는 재판을 규정한 민법 제922조의 2가 중·장기적으로 영아의 생명과 신체에 손해를 야기할 수 있으나 그 위험이 현존하지 않아 응급의료행위에 해당하지 않는 사례에 대해서도 적용할 수 있을지 의문이다. 민법 제922조의 2를 신설하게 된 배경이 부모의 학대나 개인적 신념 등으로 자녀의 생명·신체 등에 위해가 발생하는 경우에 구체적인 사안별로 자녀의 생명 등을 보호하기 위하여 필요 최소한도의 친권 제한 조치가 가능하도록 하려는 것으로 밝히고 있다는 점을 고려할 때, 친권자의 동의에 갈음하는 재판을 이 경우까지 확대하여 적용하기는 어려울 것이다.

민법은 2014년 개정 당시 친권자의 동의에 갈음하는 재판 제도 이외에 부 또는 모가 친권을 남용하여 자녀의 복리를 현저히 해치거나 해칠 우려가 있는 경우 친권의 일시정지를 선고할 수 있도록 하였다 (제924조 제1항). 따라서 중·장기적으로 영아의 생명과 신체에 손해를 야기할 수 있으나 그 위험이 현존하지 않아 응급의료행위에 해

48) 이러한 사례의 예시로 대법원 1980.9.24. 선고 79도1387 판결; 서울동부지법 2010.10.21. 자 2010카합2341 결정 등에서는 여호와의 증인 신자가 수혈을 받으면 안 된다는 종교적인 이유로 자녀의 수혈을 거부하였다. 2011년에는 체중 850g으로 태어난 신생아에게 장천공이 발생하여 응급수술로 구멍 난 부분을 막아주지 않으면 복막염과 패혈증으로 사망하게 된다고 판단한 사안에서 부모가 수술에 동의하지 않자 병원이 신생아의 생명을 구하기 위한 치료행위를 방해하지 말라며 진료업무방해금지 등 가처분 신청을 낸 적이 있다, https://www.nocutnews.co.kr/news/4208346 ; 2021. 5. 27. 최종확인. 2020년에도 간질발작 뇌병증으로 인한 폐렴으로 서울대병원에서 기관을 삽관한 상태로 폐렴 치료를 받았으나 이를 오랜 시간 유지할 경우 호흡곤란 등으로 목숨이 위태로울 수 있어 생명을 연장하기 위한 기관절개 수술이 필요했으나 자녀의 아버지가 경제적 이유 등을 들어 이를 거부하자 서울대 병원이 진료업무 방해금지 가처분 신청하여 수술을 한 사례도 있다, http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/950773.html ; 2021. 5. 27. 최종확인.

당하지 않는 사례에 대해서는 친권의 일시정지를 선고할 수도 있을 것이다.

예를 들어 정부는 2008년 이후부터 영유아 건강검진과 영유아 발달장애 정밀진단 검사 지원 사업을 실시하고 있는데,[49] 부모가 자녀 양육의 방식에 대해 가지고 있는 특정한 신념이 원인이 되어 건강검진을 전혀 받지 않거나 예방접종을 하지 않을 경우 이것을 친권 남용으로 보고 친권의 일시정지를 시킬 수 있을지 명확하지 않다.

대개의 경우 부모가 영아 단계인 자녀의 건강검진을 받지 않거나 예방접종을 시키지 않는 사례는 일반적인 의료방임으로 이어질 가능성이 높기 때문에 아동학대 문제로 귀결될 수 있을 것이다. 이러한 위험을 인지하고 정부는 2018년 e아동행복지원시스템을 활용 의료기관 및 보육기관의 장기 결석 등 빅데이터를 이용한 정보시스템을 가동하여 국가기관이 적극적으로 영아의 상황을 파악하기 위해 노력하고 있다.

그러나 부모가 자녀를 방임하는 등의 상황이 전혀 아니며 단지 자신의 신념에 따라 최선을 다해 자녀를 양육하고 있으며 자녀 양육의 방법은 원칙적으로 친권자의 자율적 부분이 인정되는 것임을 고려할 때, 건강검진을 받지 않았다거나 예방접종을 하지 않았다는 것이 현존하는 생명의 위험으로 나타나지 않는다면 이를 즉시 의료 방임으로 판단하기 어려운 부분이 있다. 그러나 친권자가 과학적으로 증명된 원칙 이외의 방법을 선택하는 행위는 영아의 생명에 대한 긴급하고 현존한 위험이 아니어도 아직 면역체계 및 모든 것이 완성되지 않은 영아에게 생명과 안전에 대한 중·장기적 해악을 야기할 수 있다는 점을 고려하여 친권의 남용으로 보아야 하고,[50] 이것이 자녀의 복리를 현저히 해치거나 해칠 우려가 있으므로 친권 정지를 선고할 수 있다고 해석되어야 할 것이다.

문제는 민법 제924조는 자녀, 자녀의 친족, 검사 또는 지방자치단체의 장이 친권 정지를 청구할 수 있도록 하고 있으나 영아는 스스로 의사표시가 어려울 것이므로 친족과 검사가 친권의 일시정지를 청구해야 한다. 그러나 친권자의 양육방식에 대해 친족이 문제를 제기하는 경우가 얼마나 있을지 의문이다. 결국 부모의 특정 신념으로 과학적으로 증명된 예방접종을 선택하지 않아 의료기관 방문 기록이 없다는 것이 2018년 도입된 e아동행복지원시스템에서 확인되는 경우 이러한 정보를 즉시 검사에게 전달하여 부모의 친권을 일시정지하고 후견인이 건강 검진 및 예방접종을 할 수

49) 상세한 내용은 보건복지부, 2020년 건강검진사업안내, 19-68 참조.

50) 독일 민법은 제1631d조에서 의학적으로 불필요한 종교적인 이유로 남아에게 할례를 받도록 하는 행위가 의료적 절차에 의하여 수행될 경우에 한아여 인적감호를 책임지는 자가 동의할 권리가 있다고 인정하고 있으며, 이 경우에도 아동의 복리가 침해될 경우 이를 인정하지 않고 있다 (제1항). 다만 의사가 아니더라도 출생 후 6개월 된 영아에 대하여는 종교단체에서 이러한 절차를 위해 교육을 받았고 할례를 수행할 정도의 능력이 인정될 경우 이를 수행할 수 있도록 하고 있다 (제2항). 이 규정은 인적감호의 일차적 책임자인 부모가 종교적인 이유로 이를 선택할 수 있다는 가능성을 인정하면서도 동시에 의료적 절차 또는 그에 준하는 교육을 받은 능력 있는 자가 수행하는 경우로 제한하여 부모의 신념을 이유로 무자격자에 의한 그러한 행위를 하는 것은 인적감호의 범위를 벗어난 행위임을 명확히 하고 있다.

있도록 하는 것이 영아의 생명과 건강을 보호하는데 효과적일 것이다. 그러나 현재 e아동행복지원시스템은 학대가 의심되는 경우 '아동 행복지원 발굴 대상자'로 분류되어 관리 대상이 되고 복지시스템과 연계하도록 하고 있으나, 구체적으로 친권상실 및 친권의 일시 정지 등과 관련하여 어느 범위까지 검사에게 통보 이러한 절차를 실행해야 하는지에 대한 부분은 명확하게 되어 있지 않다. 향후 이러한 부분이 명확한 지침으로 보완되어야 비로소 부모의 특정 신념 때문에 영아가 과학적으로 입증된 예방접종을 받지 못하는 문제가 해결될 것이다.

2. 출생 시 등록될 권리

「아동권리협약」은 모든 아동이 출생 후 등록될 권리가 있음을 규정하고 있다(제7조 제1항). 이에 따라 각국은 아동의 출생신고를 위한 제도를 법적으로 보장하고 있다. 우리 「가족관계등록에관한법률」에 따르면 출생신고는 출생 후 1개월 이내에 (제44조 제1항), 혼인 중 출생자는 부 또는 모가 하고 혼인 외 출생자의 신고는 모가 하도록 하고 있다. 그리고 언급된 신고의무자가 신고할 수 없을 경우 동거하는 친족 또는 분만에 관여한 의사·조산사 또는 그 밖의 사람이 신고하도록 하고 있다 (제46조).

출생신고서에는 의사나 조산사가 작성한 출생증명서를 첨부해야 하나 출생증명서를 발급할 수 없을 경우에는 분만에 직접 관여한 자가 모의 출산사실을 증명할 수 있는 자료를 서면으로 첨부한 경우 출생증명서를 대신할 수 있다(제44조 제4항). 이때 분만에 직접 관여한 자가 작성한 출생사실을 증명하는 서면에는 출산사실을 증명할 수 있는 모의 진료기록 사본이나 자의 진료기록 사본 또는 예방접종증명서 등 모의 임신사실 및 자의 출생사실을 증명할 수 있는 자료를 의미 한다 (「가족관계의 등록 등에 관한 규칙」 제38조의2 제1항). 출생증명서 또는 출생사실을 증명하는 서면을 첨부할 수 없으면 가정법원으로부터 출생확인을 받고 이를 토대로 출생 신고를 할 수 있다. 가정법원은 출생확인을 위하여 직권으로 사실을 조사할 수 있으며, 지방자치단체의 장, 국가경찰관서의 장 등 행정기관이나 그 밖에 상당하다고 인정되는 단체 또는 개인에게 필요한 사항을 보고하게 하거나 자료의 제출을 요청할 수 있다 (「가족관계의 등록에 관한 법률」 제44조의2 제1항 및 제2항).

그러한 이러한 출생신고 방법은 모든 출생신고가 누락되는 아동의 출생 후 등록될 권리를 충족시키기에는 여러 가지 한계를 가지고 있다. 자녀의 출생신고 의무를 원칙적으로 부 또는 모에게 부여하고 있는데 부 또는 모가 출생신고를 하지 않을 경우 예외적으로 동거친족, 의사 및 조산사가 나서서 출생신고를 하는 상황이 구체적이지 않다. 동거친족, 의사, 조산사가 부 또는 모가 어떠한 이유에서든지 출생신고를 하지 않

고 있으며 앞으로도 출생신고를 하지 않을 것이라는 정보를 알 수 없는 상황에서 이들에게 예외적으로 출생신고 의무를 부여하는 것으로는 출생신고 누락을 예방하기 어렵다고 본다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 최근에는 의료기관을 출생신고 책임의 주체로 포함시키는[51] 방안을 포함한 법안이 발의되었다.[52] 그런데 2019년 우리나라 신생아의 출생에 관한 상황을 보면 약 99.5%가 병원에서 출생하는 것으로 나타났다.[53] 결과적으로 의료기관에 출생신고 의무를 부담시키는 것이 모든 아동의 출생신고를 담보한다고 보기도 어려운 상황인 것이다. 도리어 의료기관에 출생신고의무를 필수화하게 되면 출생신고를 기피하는 산모들이 산부인과의 내원마저도 기피하여 결과적으로 의료기관으로부터 고립되는 산모가 증가할 우려도 결코 무시할 수 없는 부작용이라고 본다. 이러한 상황은 결국 산모와 태아 모두에게 부정적인 결과를 초래할 수 있다. 결과적으로 신생아가 태어난 후 출생신고가 되어야 하는 것은 당연하지만 산부인과 내원을 하고 있으나 출산사실을 알리기 원하지 않는 산모와 의료서비스 제공 없이 고립된 상황에서 출산하는 사례에 대한 대안이 없으면 의료기관에 출생신고의무를 부담시키는 것만으로 출생신고의 누락을 예방하는 것은 어려울 것으로 본다. 따라서 의료기관에 의한 출생신고가 효력을 가지려면 보호출산제도가 정착되어야 할 것이다. 그러나 위에서 살펴본 것처럼 이 경우에도 출산기록을 남기고 싶어 하지 않는 미혼모의 익명성이 보장되고 영아에게는 의료기관에 의한 출생신고제도가 동시에 보장되어야 효과를 가질 수 있을 것이다.

이와 관련하여 2016년부터 가족관계에 관한 증명서를 현재의 관계·신분 사항을 중심으로 필수적 정보만 기재한 '일반증명서'를 사용하도록 하고 세부적인 내용은 목적별로 필요한 정보를 신청인이 선택하여 해당 정보가 담긴 '특정증명서'를 발급받도록 하였다. '일반가족관계증명서'에는 현재의 혼인 중의 자녀의 정보만 노출되며 전혼관계의 출산 자녀, 혼인 외 자녀는 일반 가족관계증명서에 현출되지 않도록 개정하였다.[54]

---

51) 예를 들어 호주, 뉴질랜드, 영국, 캐나다, 미국 등은 의료기관에서 출생사실 통보가 이루어지고 있으며, 독일은 부모와 의료기관 및 시설에서 출생한 경우 출생시설의 장에게도 동시에 신고의무를 부여한다. 프랑스나 싱가포르는 법률상 출생신고 의무는 부모에게 있으나 실무적으로 병원에서 출생신고가 가능하며, 부모에게 출생신고의무를 부여하고 의료기관이 관여하지 않는 국가는 우리나라, 일본 중국이 해당한다, 송효진 외, "출생신고제도의 개선을 위한 연구", 법무부, 2016, 29-46 참조.

52) 국민의 힘 양금희 의원 발의안은 의사나 조산사가 출생자의 출생 후 14일 이내에 출생증명서를 작성해 시·읍·면의 장에게 통지하도록 하고, 기간 내에 출생신고를 하지 않은 사람에 대한 과태료 상한액을 높여 신고의무를 강화하도록 했다. 더불어 민주당 최혜영 의원의 발의안은 출생 및 사망사실에 대한 통보를 법제화해 의료기관에서 출생 또는 사망이 발생한 경우 출생증명서 또는 사망진단서 등을 지방자치단체의 장에게 송부하도록 했다.

53) 2019년 출산 현황에 의하면 병원출산이 301,120건, 자택 988건, 기타 396건 및 미상 172건에 이른다, 통계청, 「인구동향조사-시도/출생장소별 출생」, 허민숙, "'나홀로 출산' 미혼모의 출생신고 개선과제", 「이슈와 논점」, 제1800호, 국회입법조차처, 2021. 17면. 재인용.

그러나 이러한 방법이 출산 이력을 알리고자 하지 않는 모에게 출산 자녀의 출생신고를 하도록 결정하는데 약간의 동인은 될 수 있으나 문제의 본질적인 해결은 되지 않는다고 생각한다. 결국 의료기관에서 보호출산제도로 영아의 생명과 건강을 보호하기 위해서는 보호출산 아동에 대한 독립된 출생신고 조항을 두고 검사나 지방자치단체의 장이 모가 미혼임을 확인하거나 법률상 배우자의 자녀가 아님을 확인하여 성과 본을 창설하고 독자적으로 출생신고를 할 수 있는 제도가 마련되어야 할 것이다.

또한 의료기관을 경유하지 않은 고립된 출산의 경우 '분만에 직접 관연한 자'를 유형별로 좀 더 명확하게 규정하여 출생신고 현장에서 혼란 없이 신고가 받아들여 질 수 있는 지침이 세부적으로 마련되어야 할 필요가 있을 것이다. 현행 「가족관계등록법」에 의하면 의료기관 이외의 곳에서 출산한 경우 출생신고에 관한 절차는 첫째, 분만에 직접 관여한 자가 모의 출산사실을 증명할 수 있는 자료 등을 첨부하여 작성한 출생사실을 증명하는 서면을 첨부하여 출생신고를 하거나(동법 제44조 및 제46조) 둘째, 가정법원의 출생확인을 받고 그 확인서를 받아서 하는 방법이 있다(동법 제44조의 2).

그런데 "분만에 직접 관여한자"의 의미가 명확하게 규정되어 있지 않을 뿐만 아니라 출산사실을 증명할 수 있는 자료 또한 의료기관을 전혀 거치지 않은 경우 임신사실의 확인과 검진자료를 확보하는 것은 어렵기 때문에 분만에 직접 관여한 자가 모의 출산사실을 증명하는 방법에 의한 출생신고는 사실상 어렵게 된다. 결국 이 경우 가정법원에서 출생사실을 확인받아야 하는데 고립된 상황에서 출산을 하는 경우 가정법원의 확인절차까지 거쳐야 하는 것은 상당한 어려움이 될 것이다.

무엇보다도 출생신고의 본질은 단순한 법률상의 권리 차원이 아니라 누군가와 유전적 유대를 가지고 태어난 아동의 기본적으로 인정되어야 하는 인권이다. 과학기술의 발달로 친자관계의 확정이 어느 때 보다 명확하고 간결해진 현실과 다르게 출생신고에 관한 규정이 추상적이고 복잡한 요건을 충족하도록 되어 있기 때문에 도리어 아동의 인권을 침해하는 결과를 야기하고 있다. 따라서 의료기관 기록이 전무한 미혼모가 출생신고를 할 때는 행정기관을 통한 유전자검사로 모자관계를 확인하는 절차를 단순화하는 것이 필요하다고 생각 한다.

출생신고와 관련한 또 다른 어려움은 미혼부가 출생신고 주체가 되는 경우이다. 「가족관계등록에 관한 법률 제46조 제2항은 보호자가 미혼인 경우 자녀 출생신고는 미혼모가 하는 것이 원칙으로 되어 있다. 최근 미혼모와 연락이 끊어진 미혼부가 출생신고를 할 수 있는 방법이 마련되어 있지 않았다는 것이 문제로 제기되어 「가족관계등록법」 제57조 제2항을 신설하여 미혼부는 모의 성명·등록기준지 및 주민등록번호를 알 수 없는 경우에는 부의 등록기준지 또는 주소지를 관할하는 가정법원의 확인

54) 2015. 6. 11 정부발의, 2016. 5. 19 국회 통과, 2016. 11. 30 시행.

을 받아 인지 허가를 신청할 수 있고 인지를 근거로 출생신고를 할 수 있게 되었다.

문제는 모의 성명·등록기준지 및 주민등록번호를 알 수 없는 경우에 대한 법 조항을 엄격하게 해석하여, 동 규정의 신설 의도와 달리 결과적으로 미혼부에 의한 출생신고가 여전히 어려웠다는 점이다. 예컨대, 2015년 의정부지방법원은[55] 모의 이름을 아는 경우는 "모의 성명, 등록기준지 및 주민등록번호" 모두를 알지 못하는 경우가 아니므로 '사랑이법'의 적용이 대상이 아니라고 결정하여 「가족관계등록법」 제57조 제2항의 미혼부는 모의 성명·등록기준지 및 주민등록번호를 알 수 없는 경우를 엄격하게 해석하여 적용하였고 같은 해 서울동부지방법원 역시 친모의 인적사항을 알고 있는 경우는 사랑이법의 적용 대상이 아니라고 했다.[56] 그러나 2020년 6월 대법원은[57] "대한민국 국민으로 태어난 아동에 대하여 국가가 출생신고를 받아주지 않거나 그 절차가 복잡하고 시간도 오래 걸려 출생신고를 받아주지 않는 것과 마찬가지 결과가 발생한다면 이는 그 아동으로부터 사회적 신분을 취득할 기회를 박탈함으로써 인간으로서의 존엄과 가치, 행복추구권 및 아동의 인격권을 침해하는 것(헌법 제10조)"이라는 전제하에 '모의 성명・등록기준지 및 주민등록번호를 알 수 없는 경우'에는 부의 등록기준지 또는 주소지를 관할하는 가정법원의 확인을 받아 출생신고를 할 수 있게 된 「가족관계등록법」 개정안은 '모의 인적사항을 알 수 없는 경우에는 가정법원의 확인을 받아 친생부가 출생신고를 할 수 있도록 함으로써 태어나자마자 버려지는 아이들의 생명권이 보장될 수 있도록 하려는 것'이 그 개정 이유이므로, 이러한 조항의 취지, 입법연혁, 관련 법령의 체계 및 아동의 출생등록 될 권리의 중요성을 함께 살펴보면, 「가족관계등록법」 제57조 제2항에서 '모의 성명·등록기준지 및 주민등록번호를 알 수 없는 경우'는 예시적인 것으로 해석해야 한다는 기준을 제시하였다.

대법원의 결정으로 향후 「가족관계등록법」 제57조 제2항에 의한 미혼부의 출생신고는 수월하게 개선될 것으로 기대한다. 그러나 우리 민법이 아내가 혼인 중에 임신한 자녀는 남편의 자녀로 추정하는 (제844조 제1항) 친생추정 규정을 두고 있으므로 미혼부와의 관계에서 출산한 여성이 법률상 배우자가 있는 경우 이 여성이 출산한 자녀는 법률상 배우자의 자녀로 강력한 추정을 받으므로 유전적인 부와 법률상 부의 지위가 충돌하게 된다. 대법원은[58] 혼인 중에 출생한 자녀가 친생추정을 받지 않는 경우로 '동서의 결여'를 예외로 인정하고 있으므로 장기간 자녀를 출산한 여성이 법률상 배우자와 동서가 결여된 상태가 아닌 경우 출생한 자녀는 법률상 부의 친생추정을 받게 되고 출생신고 의무 또한 모 또는 모의 법률상 배우자가 된다.

그러나 이혼과 재혼의 증가와 같이 가족관계가 점차 복잡해지고 다양화됨에 따라서

---

55) 의정부지방법원 2015. 12. 10.자 2015호기298 결정
56) 서울동부지방법원 2015. 12. 29.자 결정 2015호기291 친생자 출생신고를 위한 확인
57) 대법원 2020. 6. 8. 자 2020스575 결정
58) 대법원 1983.7.12, 선고, 82므59 판결

‘동서의 결여’만을 기준으로 친생추정이 미치는지 아닌지 여부를 판단하는 것은 한계가 있다. 현재 생부가 직접 출생신고를 하는 경우는 자녀가 모의 전혼 관계가 종료된 날부터 300일 이내에 출생하고 모의 전 배우자의 자로 출생신고가 이루어지지 않은 경우 생부가 가정법원에 인지허가를 청구하면 (제855조의 2 제1항),[59] 가정법원은 혈액채취에 의한 혈액형 검사, 유전인자의 검사 등 과학적 방법에 따른 검사결과 또는 장기간의 별거 등 그 밖의 사정을 고려하여 허가 여부를 정하고 이를 토대로 생부가 가족관계등록부에 출생신고를 하는 것이다.[60]

그 이외에 여성의 혼인이 종료되지 않아 법률상 배우자가 있는 여성이 제3의 남성과의 관계에서 자녀를 출산하였으나 법률상 배우자와 ‘동서의 결여’가 없다면 자녀의 출생신고는 원칙적으로 여성의 법률상 배우자의 자녀로 출생신고가 되어야 하고, 이를 정정하기 위해서는 부(夫) 또는 처(妻)가 다른 일방 또는 자(子)를 상대로 하여 그 사유가 있음을 안 날부터 2년 내에 친생부인의 소를 제기하여야 한다(제847조 제1항). 결국 생부는 출생한 자녀가 자신의 친생자임이 명확하더라도 출산한 여성인 모 또는 모의 법률상 배우자가 친생부인의 소를 제기하지 않을 경우 생부 스스로가 출생신고를 할 수 있는 제도는 없다.[61]

결국 현재의 민법 규정만으로는 점차 다양화되는 관계의 특성을 반영하여 아동의 출생 후 등록될 권리를 구현하는 것은 한계가 있다. 모가 법률상 배우자 아닌 생부와의 관계에서 출산한 자녀에 대한 출생신고를 거부하고 친생부인의 소도 제기하지 않

---

59) 동 규정은 헌법재판소가 (헌법재판소 2015. 4. 30. 선고 2013헌마623 결정) 이혼 및 재혼의 증가와 이혼숙려기간 및 조정전치주의가 도입에 따른 혼인 파탄으로부터 법률상 이혼까지의 시간간격이 늘어나게 되어, 여성이 전남편 아닌 생부의 자를 포태하여 혼인 종료일로부터 300일 이내에 그 자를 출산할 가능성이 과거에 비하여 크게 증가하였고 유전자검사 기술의 발달로 부자관계를 의학적으로 확인하는 것이 쉽게 가능하게 되었는데, 예외 없이 혼인 종료 후 300일 내에 출생한 자녀를 전남편의 친생자로 추정하여 친생부인의 소를 거쳐 출생신고를 하도록 하는 것은 모의 가정생활과 신분관계에서 누려야 할 인격권, 혼인과 가족생활에 관한 기본권을 침해한다고 판단하여 당시 혼인성립의 날로부터 200일 후 또는 혼인관계 종료의 날로부터 300일 이내에 출생한 자는 혼인 중에 포태한 것으로 추정하는 개정 전 민법 제844조를 헌법에 일부 불합치결정을 함으로써 새로이 개정된 것이다.

60) 그 결과 생부의 자녀로 직접 출생신고가 가능하게 되었으나 대신 친생부인인 이외에 친생부인의 허가 및 인지허가 절차가 결정되는 동안 자녀의 출생신고는 이루어지지 않아 「아동권리협약」에서 요구하는 출생 후 즉시 등록될 권리를 침해할 우려가 발생한다는 비판이 있다, 김상용, “친생추정에 관한 2017년 개정민법 규정의 문제점”, 「法學論文集」, 제42권 제1호, 중앙대학교 법학연구원, 2019, 165~198면 참조.

61) 최근 8세된 여아가 출생신고도 되어 있지 않은 상황에서 모에 의하여 살해되고 이로 인한 충격으로 생부가 자살한 사건이 발생하였다. 이 사건에서도 생부는 아이의 학교 입학 등을 위해 출생신고를 하고자 했으나 모가 법률상 혼인이 정리되지 않은 상황이었고, 모와 생부의 관계가 완전히 단절된 상황이 아니었기 때문에 미혼부에 의한 출생신고도 불가능하였다, https://www.chosun.com/national/national_general/2021/01/20/IAHS5OKRWZCYDLLVUKW7ASJTJA/ (2021. 5. 27 최종 확인.)

는 문제를 해결하기 위해서는 적어도 유전적인 부임이 과학적으로 입증된 생부에게 친생부인이 소를 제기할 수 있는 원고 적격을 인정할 필요가 있을 것이다.[62] 동시에 유전적으로 생부임이 확인되었다면 간단한 행정절차를 거쳐 생부가 직접 출생시고를 하고 이를 토대로 인지의 효력을 인정하는 제도가 마련되어야 할 것이다.

V. 안전한 가정에서 양육 받을 권리

1. 자에 대한 보호 교양의 권리와 의무

「아동권리협약」은 아동이 가능한 한 자신의 부모를 알고 부모에 의하여 양육 받을 권리가 있으며 (협약 제7조 제1항), 법률 및 절차에 따라서 분리가 아동의 최상의 이익을 위하여 필요하다고 결정하는 경우 이외에는, 아동이 그의 의사에 반하여 부모로부터 분리되지 아니하도록 보장받을 권리가 있음을 명시하고 있다 (협약 제9조 제1항). 이러한 원칙과 함께 우리 민법도 부모의 친권의 효력에서 자에 대한 보호 교양의 권리와 의무를 (민법 제913조) 규정하고 있다.

그런데 민법은 친권 이행의 내용으로 자녀에 대한 보호와 교양을 어떤 기준과 방법으로 이행해야 하는지 그 구체적인 기준은 제시하지 않았다. 다만, 친권을 행사할 때 자녀의 복리를 우선적으로 고려하도록 규정하고 있다 (제912조 제1항). 그러나 자녀의 복리라는 개념에 대한 사회적 문화적 합의가 명확하지 않은 경우 동 규정만으로는 부모의 자녀에 대한 보호 교양의 구체적 방법을 도출하는 것은 쉽지 않은 일이다.[63]

그러나 혼인과 가족생활에 대해 규정하고 있는 우리 헌법 제36조 제1항이 개인의

---

62) 예를 들어 독일 민법 제1600조 제1항에 의하면 부성 취소를 신청할 수 있는 자는 ① 제1592조 제1호 및 제2호에 의하여 모와의 혼인 또는 인지에 의하여 부(父)로 간주된 자, 및 1593조에 따라 혼인 후 사망 또는 재혼에 기해 부(父)로 간주된 자 (독일 민법 제1600조 제1항 제1호), ② 임신기간 모(母)와 동침하였음을 선서한 자(제1600조 제1항 제2호), ③ 모(母) (제1600조 제1항 제3호) 및 ④ 자녀(제1600조 제1항 제4호)가 해당한다.

63) 이러한 이유로 자녀의 복리라는 개념은 그 추상성과 상대성 때문에 사법적으로 해석하기 위한 내용과 기준은 불명확하다고 평가받고 있음에도 불구하고 현대 친자관련법의 기본 이념으로 평가받고 있다. 결국 자녀 복리에 부합하는지 여부는 개념은 단일 원칙으로 설명할 수 없고 다양한 요소를 고려하여 종합적으로 판단할 수 밖에 없을 것이다. 대법원도 "… 미성년인 자의 성별과 연령, 그에 대한 부모의 애정과 양육의사의 유무는 물론, 양육에 필요한 경제적 능력의 유무, 부 또는 모와 미성년인 자 사이의 친밀도, 미성년인 자의 의사 등의 모든 요소를 종합적으로 고려하여 미성년인 자의 성장과 복지에 가장 도움이 되고 적합한 방향으로 판단하여야 한다"고 하여 종합적인 평가를 통해 자녀의 복리를 추구하고 있다, 대법원 2010.5.13. 선고 2009므1458, 1465 판결; 대법원 2012.4.13. 선고 2011므4719 판결.

존엄과 평등이 보장되는 민주적 가족제도를 근간으로 인정하고 있다고 해석할 수 있으므로,[64] 부모는 영아가 스스로의 의사표시에 미숙한 존재라는 이유로 존엄성이 부인하는 언행을 해서는 안 되며 양육의 방법에 있어서도 영아의 존엄성이 유지되어야 할 것이다. 또한 민법은 친권 행사에 있어서 자녀의 복리를 최우선적 기준으로 삼고 있는데, 헌법이 인정하는 개인의 존엄과 평등이 인정되는 가족제도와 관계에서 볼 때, 민법에서 의미하는 자녀복리는 전통적인 가족제도를 전제로 해석해서는 안 되며 민주적이고 수평적인 부모와 자녀의 관계를 전제로 해석해야 할 것이다.

2. 자녀의 보호교양의 권리의무와 거소지정권

민법은 친권의 효력으로 자에 대한 보호 교양의 권리의무와 (제913조) 거소지정권을 규정하고 있다. 양 규정이 독립된 방식을 취하고 있으나 궁극적으로 친권자의 거소지정권은 자에 대한 보호·교양을 위하여 필요한 경우 행사할 수 있는 것으로 자에 대한 보호·교양의 권리에 부수하는 권리로 본다.[65] 따라서 부모에게 공동으로 친권이 귀속되어 있는 경우 부모는 상호 합의로 자녀의 거소를 지정할 수 있을 것이고, 만일 부와 모의 의견이 일치하지 않을 경우 당사자의 청구로 가정법원이 이를 정하게 될 것이다 (제909조 제2항). 반면에 부모가 이혼 등의 사유로 부 또는 모 일방이 친권자가 되는 경우 친권자 일방에게 거소지정권이 독자적으로 귀속되게 될 것이다.

이 경우 친권자 일방이 독단적으로 자녀의 거소를 자신의 주거가 아닌 제3의 장소로 지정하는 것이 정당한 거소지정권의 행사로 볼 수 있는지 문제가 될 수 있다. 언급한 바와 같이 친권자는 그 권리를 자의 보호·교양을 위하여 필요한 범위에서 행사하여야 하는 한계가 있으나, 이때 자녀의 보호·교양은 거소지정의 목적에 대한 한계설정이므로 보호와 교양의 목적이 아닌 이유로 자녀의 거소지정권을 행사하면 친권 상실 사유 또는 친권자 변경 사유로 될 수 있을 것이다.[66] 반면에 자녀의 보호와 교양을 실현하는 방법으로 제3의 장소를 거소로 지정하는 것은 정당한 친권 행사로 인정될 수 있을 것이다.

문제는 친권자의 거소지정권에 대해 구체적인 행사 범위와 한계를 명시하고 있지 않은 민법의 규정방법을 고려할 때, 무엇이 자녀의 보호·교양의 목적범위 내에서 자녀

---

64) 차선자 외, “훈육과 아동학대에 관한 연구”, 법무부, 2018, 35-36면.

65) 이러한 입장에서 “처가 자를 보호, 교양하고 있고 그것이 자의 의사에 반하지 아니한다면 부로서 자에 대하여 갖는 친권 특히 보호, 교양의 권리가 침해되었다거나 그 행사가 방해되었다고 볼 수 없고, 부모의 의견이 일치하지 않는 경우의 부의 친권행사로서 거소를 지정한다 하여 모에게 그 자의 인도를 청구할 수 없다(부산고판 1989.02.24., 88르474)

66) 송덕수, 「친족상속법」, 박영사, 2015, 200면.

의 복리를 우선적으로 고려한 거소지정권의 행사로 판단할 수 있는지 여부이다. 예컨대, 친권자 일방이 자녀의 교육을 목적으로 자유가 제한되는 교육시설에 보내는 것을 정당한 거소지정권 행사로 볼 수 있는지,[67] 또한 자녀를 직접 양육이 불가능하다고 판단하여 제3자의 거주지로 자녀의 거소를 지정하고 사실상 양육까지도 위임해버리는 사적 양육위탁도 자녀에 대한 보호·교양 범위 내에서 인정되는 정당한 거소지정권 행사로 인정되어야 하는지 문제가 될 수 있을 것이다. 이러한 경우에도 친권의 행사는 자녀의 복리를 최우선으로 고려해야 하므로 그 목적이 보호와 교양에 있다고 하더라도 방법이 자녀의 최선의 이익에 부합하지 않는 거소지정권은 정당한 친권행사로 인정할 수 없을 것이다.

그러나 이에 대해서는 거소지정권의 행사가 자녀의 최선의 이익에 부합하는 정당한 친권행사인지 여부에 대한 문제제기가 있어야 비로소 검증이 가능하고 친권의 상실 또는 친권자 변경이라는 결과를 도출할 수 있을 것이다. 결국 자녀, 자녀의 친족, 검사 또는 지방자치단체의 장의 청구가 있어야 비로소 위와 같은 거소지정권 행사가 정당한지 또는 친권을 남용하여 자의 복리를 현저히 해치거나 해칠 우려가 있는 지 여부를 판단할 수 있게 된다. 이러한 상황을 고려하면, 스스로 의사표시를 할 수 없는 영아가 친족과의 관계단절로 친족집단에서 영아의 양육 상황을 알 수 있는 자가 없다면, 검사 또는 지방자치단체의 장이 문제가 되는 거소지정권을 인지하고 친권자 변경 내지 친권상실을 통해 아동인권을 보장하는 것은 한계가 있을 수밖에 없다.

최근 제3자에게 거소와 양육을 위탁한 경우 어린 아동이 위탁 가정으로부터 학대를 당하는 사고가 발생하고 있다는 점을 볼 때,[68] 단지 보호·교양을 목적으로 거소지정권을 행사할 수 있다는 추상적인 기준만으로는 「아동권리협약」에서 규정하고 있는 안전한 가정에서 양육 받고 (제7조), 자신의 의사에 반하여 부모로부터 분리되지 아니하도록 보장받을 권리를 보장하는 것은 한계가 있다고 생각 한다.

우리 민법도 친권행사는 자녀의 복리를 우선으로 고려해야 하므로 자녀의 거소지정 역시 보호와 교양을 위한 목적에서 자녀의 복리를 고려해 행사해야 할 것이다. 이를 위반하여 부모가 거소의 지정 등 특정한 사항에 관하여 친권자가 친권을 행사하는 것이 곤란하거나 부적당한 사유가 있어 자녀의 복리를 해치거나 해칠 우려가 있는 경우, 자녀, 자녀의 친족, 검사 또는 지방자치단체의 장의 청구에 의하여 가정법원이 구체적인 범위를 정하여 친권의 일부 제한할 수 있도록 하였다(제924조의2).

---

67) 예컨대, 독일 민법 제1631b조는 부모가 자녀의 자유를 박탈하는 장소를 거소로 지정하고자 할 경우 가정법원의 허가가 필요로 하도록 규정하고 있다 (제1문).

68) 최근 아동의 아버지로부터 부탁을 받고 돌보고 있던 조카를 외삼촌 부부가 학대해 숨지게 한 사건, http://www.inews24.com/view/1352274 ; 2021. 5. 27 최종확인 : 위탁받은 아이를 구타하고, 건강상태가 위험한 것을 알고도 방치해 사망하게 한 위탁모에 징역 15년형이 확정된 경우도 있었다.
https://www.mk.co.kr/news/society/view/2020/03/303203/ ; (2021. 5. 27 최종확인)

가정법원은 최근 들어 친권 상실청구가 있었던 경우에도 친권 상실사유에는 해당하지 않지만 자녀의 복리를 위하여 친권의 일부 제한이 필요하다고 볼 경우 청구취지에 구속되지 않고 친권의 일부 제한을 선고할 수 있도록 하는 등[69] 자의 복리를 위하여 후견적 입장에서 폭넓은 재량을 행사하고 있다.[70]

그러나 영아와 같이 자신의 보호와 교양을 전적으로 성인에게 의존하고 있는 아동의 거소지정이 보호와 교양의 목적이라는 이유로 아무런 제한 없이 사적으로 친권자의 거소가 아닌 제3자의 장소로 지정되고 제3자에게 양육이 위탁되는 것은 그 자체로 부모와 분리되지 않고 부모에 의해 양육 받을 아동의 인권을 침해할 가능성이 높은 행위에 해당한다.

따라서 이 경우 친권자의 그러한 결정이 자녀의 복리를 고려하고 있는지 여부를 가정법원이 판단할 수 있도록 제도적 보완이 이루어져야 할 것이다. 현재는 부모가 거소의 지정, 그 밖의 신상에 관한 결정 등 특정한 사항에 관하여 친권자가 친권을 행사하는 것이 곤란하거나 부적당한 사유가 있어 자녀의 복리를 해치거나 해칠 우려가 있는 경우에 자녀, 자녀의 친족 및 검사 등의 청구가 있어야 법원이 개입하는 구조이나 영아의 인권을 보장하기 위해서는 사적 양육위탁과 제3의 장소에 거소지정을 위해서는 친권자가 법원의 허가를 받을 수 있도록 제도가 개선되어야 할 것으로 생각한다.

---

69) 대법원 2018. 5. 25 자 2018스520 결정

70) 서울가정법원 1991. 7. 24 선고 91느2498 판결 ; 1991년 서울가정법원은 이혼 후 자녀를 父와 친조모가 양육하고 있는 상황에서 父의 사망으로 母가 유일한 친권자가 되었음에도 자녀를 돌보지 않고 母가 이미 재혼하여 재혼관계의 夫와의 관계에서 2명의 자녀를 낳아 양육하고 있는 사안에서 재혼으로 새로운 가족관계가 형성되어 있어 향후에도 사건본인들을 위하여 친권을 적절히 행사하면서 진정한 애정으로 사건본인들을 양육할 수 있을 것인지 우려되는바, 이는 친권을 행사시킬 수 없는 중대한 사유가 있는 경우에 해당한다고 판단하여 친권상실을 결정하였다. 또한 서울가정법원 2006. 9. 8 선고 2006느단5780 판결 협의 이혼 이후 상대방이 친권을 행사하기로 하고 사건본인을 양육하여 왔는데 청구인이 면접교섭을 시도하던 중 사건본인이 몇 개월 전부터 ○○동 ○○호센터에 맡겨져 있음을 알게 되어 친권자 변경을 신청하였다. 법원은 상대방이 사건본인의 양육을 일시적이나마 포기한 사유에 관하여 일체 진술을 하지 않고, 언제 다시 사건본인을 직접 양육할 수 있을 지에 관하여도 구체적으로 대답하지 않을 뿐 아니라, 다른 사람과의 사이에 출생한 자녀들도 양육하지 못하고 있는 상태여서 쉽게 양육환경이 좋아지리라는 판단을 할 수 없다는 이유로 청구인의 경제적 능력이나 자녀에 대한 양육의지, 자녀의 의사를 존중하려는 태도 등이 친권자로서 적합하다고 판단하여 친권을 변경하였다. 이는 부모의 친권의 내용 중 거소지정권이 (제914조) 포함되는 것으로 민법이 규정하고 있으나 우선적인 원칙은 부모에 의한 직접 가정 내 양육에 있음을 확인한 판결이다.

Ⅵ. 나가며 : 무엇이 결여되어 있는가?

한 국가의 아동이 기본적인 존엄성을 보장 받고 행복을 추구하며 성장하는 것은 미래를 위해 매우 중요하다. 우리가 비준하고 있는 「아동권리협약」도 이러한 관점에서 아동인권의 기본 원칙으로 차별금지 (제2조), 아동의 최선의 이익의 원칙(제3조), 아동의견 존중의 원칙 (제12조), 생존·생명 발달의 원칙(제6조)을 규정하고 있다. 아동인권이 보장되는 원칙은 이와 같으나 동 협약은 만18세 이하의 아동을 대상으로 하므로 아동의 범주는 매우 광범위하다.

이중 특히 3세 미만의 영아의 기본적 인권은 연령적인 특성으로 생존, 생명에 대한 권리와 가정과 보육 기관에서 안전하게 양육될 권리가 가장 중요한 인권의 내용에 해당할 것이다. 스스로의 의사표현에 한계가 있는 영유아의 인권은 부모를 포함한 실질적 양육자의 가치관과 태도에 의하여 일방적으로 보장되거나 침해될 수밖에 없는 상황에 있다. 이 과정에서 국가가 영아 개인의 인권을 보장하기 위하여 주된 양육자의 가치관에 따른 판단에 어느 정도 개입할 수 있을지 여부는 각각의 국가가 아동을 바라보는 관점에 따라 차이가 있을 것이다. 부모의 자율성이 최대한 보장되어야 한다면 상대적으로 국가 개입의 가능성은 축소될 것이나, 이 모든 것을 판단하는 과정에서 준수되어야 하는 것은 아동의 최선의 이익의 원칙일 것이다. 따라서 국가는 부모의 양육의 자율성이 보장되어야 한다는 것이 아동의 최선의 이익의 원칙에 반하는 경우까지도 부모에게 양육을 일임하고 개입을 해서는 안 된다는 것을 의미하는 것은 아니다. 필요한 경우 국가는 부모의 양육행위에 적극 개입하고 때로는 부모의 친권을 상실시킬 수도 있기 때문이다.

이러한 관점에서 볼 때 현행 법체계는 영아의 기본적 인권을 충분히 보장하도록 설계되었다고 보기에는 한계가 있다. 특히 영아에게 중요한 생명권의 관점에서 부모에 의한 영아살해나 영아유기를 처벌하는 형사법 규정이 있으나 관점은 여전히 민주적 가족제도를 토대로 하기 보다는 전통적인 가부장적 가족제도에서 부모의 입장에서 구성되어 있다. 또한 영아의 생명권을 보장하고 살해와 유기와 같은 상황을 예방할 수 있는 법적 지원이 여전히 마련되어 있지 않다. 또한 부모가 자녀의 양육에 대한 책임을 극단적으로 침해하여 영아의 생명을 위태롭게 하거나 학대에 이르는 경우에 영아를 보호하기 위한 국가의 개입 체계는 마련되어 있으나, 출생등록을 하지 않거나, 특정 신념으로 예방접종을 하지 않거나, 또는 제3자에게 사적으로 양육을 위임하고 더 이상의 돌봄을 제공하지 않는 경우와 같이 소극적 부작위에 의한 양육회피에 대해 국가가 영아를 보호할 수 있는 제도적인 지원은 여러 가지로 부족한 것으로 나타나고 있다.

특히 부모의 자녀에 대한 친권이 더 이상 부모의 권리가 아닌 의무적인 성격으로 이해해야 한다는 것은 당연히 인정되고 있으나 민법은 친권의 일시정지, 친권 상실 및 친권 일부제한 등의 규정에서 자녀의 복리를 해치거나 해칠 우려가 있는 경우에는 자녀, 자녀의 친족, 검사 또는 지방자치단체의 장의 청구에 의하여 친권의 일시정지, 친권 상실 및 친권의 일부 제한을 선고할 수 있도록 하여, 가정에서 영아의 복리가 침해되는 경우에 친족이나 검사가 청구가 있어야 비로소 친권에 대한 제한이 이루어지고 영아보호를 위한 후견개시 등이 가능한 구조로 되어 있다. 그러나 이러한 구조는 영아 단계에 있는 자녀에 대한 친권자의 인적감호가 어떤 기준으로 이루어져야 하는지에 대한 지침은 될 수 없다. 특히 자녀에 대한 보호·교양 및 거소지정권과 관련하여 추상적인 자녀복리 이외에 구체적인 기준이 제시되어 있지 않은 현행 민법의 규정 방식으로는 개별 가정에서 스스로 의사표시가 어려운 영아가 친권자에게 어떤 보호를 받고 있는지 알 수 없으며, 친권자의 입장에서도 영아를 가정에서 보호할 때, 어느 정도의 범위에서 자신의 신념에 따른 자율적 선택을 할 수 있는지 판단할 수 없다. 때문에 아직 의사표현도 제대로 할 수 없는 영아의 인권이 사전에 침해되지 않도록 예방적 차원에서 법적 보호를 제공하는 것이 어렵게 되어 있다. 향후 현재와 같은 추상적인 아동복리 기준 이외에 친권자의 인적감호의 범위와 방향을 구체화하여 적극적으로 자녀의 복리를 침해하는 경우뿐만 아니라 소극적 부작위로 양육을 회피하는 상황에 대해서도 국가가 개입할 수 있도록 포괄적인 제도와 이에 대한 법적인 근거가 마련되길 바란다.

[참고문헌]

강구진, 「형법강의 각론 I」, 박영사, 1983
계희열, 「헌법학(中)」, 박영사, 2007
김명수, “베이비 박스 법적지원 관련 미국 입법례”, 「최신외국입법정보」, 제16호, 국회도서관, 2020
김상용, “베이비박스와 익명의 출산”, 「法學硏究」, 제54권 제4호, 부산대학교 법학연구소, 2013
김상용, “친생추정에 관한 2017년 개정민법 규정의 문제점”, 「法學論文集」, 제42권 제1호, 중앙대학교 법학연구원 2019
김일수·서보학, 「형법각론」, 박영사, 2015
김철수, 「헌법학신론」, 박영사, 2004
남관모, “분만 중 또는 분만 직후의 영아살해범죄에 관한 실무상 문제와 해결방안”, 「사법」, 제45호, 사법발전재단, 2018
문홍주, 「한국헌법」, 해엄사, 1983
박진완, “아동권리협약의 국내적 이행과정에 대한 분석”, 「世界憲法硏究」, 제16권 1호, 세계헌법학회 한국학회, 2010
변수정 외, “미혼모가족의 출산 및 양육 특성과 정책과제”, 한국보건사회연구원, 2019
송덕수, 「친족상속법」, 박영사, 2015
서종희, “익명출산제도에 관한 비교법적 고찰”, 「법학논총」, 제27권 2호, 국민대학교법학연구소, 2014
성낙인, 「헌법학」, 법문사, 2012
송효진 외, “출생신고제도의 개선을 위한 연구”, 법무부 연구용역보고서, 2016
신동운, 「형법각론」, 법문사, 2018
신동운 편저, “형법 제·개정 자료집”, 한국형사정책연구원, 2009
신동현, “독일에서의 베이비박스와 비밀출산법제”, 「비교사법」, 제22권 4호, 한국비교사법학회, 2015
신옥주, “헌법상 혼인과 가족제도에 관한 고찰”, 「아주법학」, 제9권 제3호, 아주대학교법학연구소, 2015
신옥주, “독일의 입법례를 중심으로 살펴본 제한적 익명출산제도의 도입 필요성에 관한 연구”, 「한양법학」, 제25권 제4집, 한양법학회, 2014
안경희, “독일법상 신뢰출산제도에 관한 소고”, 「이화젠더법학」, 제9권 제1호, 이화여자대학교 젠더법연구소, 2017
양건, 「헌법강의」 , 법문사, 2011

오승진, “국제인권조약의 국내 적용과 문제점”, 「국제법학회논총」, 제56권 2호, 대한국제법학회, 2011
유기천, 「형법학(각론강의 하)」, 일조각, 1982
이동수, “친권상실의 본질과 한계 : 독일 연방헌법재판소의 결정을 중심으로”, 「강원법학」, 제61권, 강원대학교 비교법학연구소, 2020
이동진, “부모의 자녀에 대한 친권행사와 국가의 통제 —의료행위와 교육 관련 의사결정을 중심으로—“, 「家族法硏究」, 제30권 제3호, 한국가족법학회, 2016
이미화 외, “무상보육 이후 보육정책 방향 연구”, 육아정책연구소, 2014,
이영란, 「형법학(각론강의)」, 형설출판사, 2014
이재상·장영민·강동범, 「형법각론」, 박영사, 2020
이지은, “프랑스 비밀출산제도(l'accouchment secret)의 현황”, 「유럽연구」, 제33권 1호, 한국유럽학회, 2015
이천현 외, “형법각칙 개정연구 [1] - 형법각칙의 개정방향과 기본문제 -”, 한국형사정책연구원, 2007
이해국, “알코올 사용장애의 역학과 예방 정책”, 「JKNA」, 제58권 제3호, Journal of Korean Neuropsychiatrie Association, 2019
임웅, 「형법각론」, 법문사, 2018
장은규, “독일의 비밀출산 법제화 동향”, 「외국법제동향」, 제4호, 한국법제연구원, 2015
정성근·박광민, 「형법각론」, 삼지원, 2008
차선자 외, “훈육과 아동학대에 관한 연구”, 법무부, 2018
한국보건사회연구원, “영아사망원인분석”, 「보건·복지 Issue & Focus」 제112호, 한국보건사회연구원, 2011
허민숙, “‘나홀로 출산’ 미혼모의 출생신고 개선과제”, 「이슈와 논점」, 제1800호, 국회입법조차처, 2021
현소혜 외, “아동유기 예방 및 보호를 위한 법·제도 개선연구”, 보건복지부 연구용역 보고서, 2017
홍성방, “독일기본법과 사회적 기본권”, 「서강법학」, 제11권 2호, 서강대학교 법학연구소, 2009

헌법재판소 2003. 10. 30. 선고 2002헌마518
헌법재판소 2008. 10. 30. 2005헌마1156
헌법재판소 2010. 5. 27. 2005헌마346
헌법재판소 2019. 4. 11., 2017헌바127 헌법불합치

대법원 1959. 4. 16 선고 58다659 판결
대법원 1980.9.24. 선고 79도1387 판결
대법원 1983.7.12, 선고, 82므59 판결
대법원 2010.5.13. 선고 2009므1458, 1465 판결
대법원 2012.4.13. 선고 2011므4719 판결.
대법원 2018. 5. 25 자 2018스520 결정
대법원 2020. 6. 8. 자 2020스575 결정

대구지법 1989. 6. 15., 선고, 88드11383, 제3가사부심판
부산고법 1989. 2. 24., 선고, 88르474
서울가정법원 1991. 7. 24 선고 91느2498 판결
서울가정법원 2006. 9. 8 선고 2006느단5780 판결
서울동부지법 2010.10.21. 자2010카합2341 결정
의정부지방법원 2015. 12. 10.자 2015호기298 결정
서울동부지방법원 2015. 12. 29.자 결정 2015호기291 친생자 출생신고를 위한 확인

[국문초록]

영아의 생명·발달 및 안전에 관한 권리 보장 연구

차 선 자
(전남대학교 법학전문대학교 교수)

영아는 스스로의 의사표시가 어려운 연령대로 부모와 국가에 의한 보호가 가장 필요한 존재이다. 그러나 영아는 「영유아보육법」에서 보육서비스를 제공 받는 대상자 정도로 법률상의 주체성이 부각될 뿐이다. 기타 아동과 관련 법제에서는 각각의 입법 법적 목적에 따른 포괄적인 아동보호를 규정하고 있을 뿐 영아의 연령별 특성이 반영된 법체계가 구축되어 있는 것은 아니다.

그러나 우리 국가가 비준한 「아동권리협약」은 모든 아동에게 차별금지, 생명·생존 발달, 아동의 최선의 이익, 및 아동의 견해 표현 원칙 4가지를 기본원칙으로 하여 아동 인권에 대해 상세하게 규정하고 있다. 따라서 비준당사국으로써 우리나라는 법과 제도를 통해 이 원칙이 영아에게도 적용되어 영아의 인권 보장을 책임져야 한다. 이 중 생명·생존 발달의 원칙과 영아의 양육에 있어서 최선의 이익이 보장되어야 한다는 원칙은 양육의 일차 주체인 부모와 국가가 준수해야 하는 가장 중요한 영아의 인권의 내용을 구성한다. 이 연구는 이러한 법적구조를 전제로 우리 법체계가 영아의 생명·생존 발달과 최선의 이익을 적절하게 반영하는 방법으로 국내의 법과 제도가 구성되어 있는지 검토하였고 그 결과 다음과 같은 것을 확인할 수 있었다.

첫째, 영아의 생명·생존 및 발달과 관련해 우리 법제는 부모에 의한 영아살해나 영아유기를 처벌하는 형사법 규정이 있으나 관점은 여전히 민주적 가족제도를 토대로 하기 보다는 전통적인 가부장적 가족제도에서 부모의 입장에서 구성되어 있으며 그것이 영아의 생명을 보장하기에 충분하지 않다. 둘째, 응급한 생명침해 상황에서 영아의 생명을 구하기 위해 친권자의 동의에 갈음하는 재판제도를 두고 있으나 부모가 영아의 발달에 관한 의료적 보장에 매우 소극적으로만 대응하는 경우 국가가 개입을 통해 영아를 보호할 수 있는 제도적 법적 근거가 명확하게 구성되어 있지 않다. 셋째, 우리 국가는 출생등록을 하지 않거나, 예방접종을 하지 않는 것 또는 양육을 보육기관에 일임해 버리는 등 부모의 소극적 부작위에 의한 양육방임에 대한 것을 문제로 명확히 문제로 인식하고 있지 않으며 이를 해결하기 위한 법과 제도적인 지원도 정비되어 있

지 않다. 마지막으로 부모의 친권이 의무적인 성격임을 인정하면서도 보호·교양을 목적으로 하는 거소지정에 대해서는 아무런 제한을 두고 있지 않아 여전히 영아의 인권이 침해될 가능성이 있는 것으로 나타났다.

주제어: 영아, 아동권리협약, 영아살해, 영아유기, 출생등록, 거소지정권

[Abstract]

A Study on Guarantee of the Rights to Infant's Life, Development, and Safety

Cha, Seon Ja
(Professor, JeonNam University, School of Law)

Infants who are not able to express their idea through language need care and protection by parents and nation. However, their legal status stand out only as a recipient of child care services. Other acts and systems related with child offer comprehensive provisions for child protection by their purpose of legislation but do not take account of the features of infants`s age.

On the other hand the Convention on the Rights of Child which is ratified by Korean National Assembly regulates children`s human rights in detail on the basis of the right not to be discriminated, right to live and development, right to child`s best interest and right to express child`s opinion. Therefore, Korean government as a party of the Convention should take responsibility for protection of infants` human rights by the acts and systems. Concretely the right to live and development and right to child`s best interest are the most important infant`s human rights to be guaranteed by parents who are the first care giver and the state. On the premise of such a legal structure, this paper examines whether korean act and system are effectually formed to protect the right to infants` live and development and the right to their best interest. As a result, it can be verified the following things ;

Firstly, even though there are provisions penalizing infanticide and abandonment of infant in Korean Criminal Law, they are made up from parents` angle on the basis of the traditional patriarchal family system, not of democratic it. Therefore, related provisions are not sufficient to protect infants` life and development. Secondly, Korean family law regulates that the Family Court is able to decide medical treatment substituting parents`

agreement to save the infants` life in case severe emergency medical process. However, there are not concrete legal basis for state to interfere to guarantee infants development, when parents take passive attitude to provide medical service for them. Thirdly, the Korean government do not realize problems about passive parenting for instance, not registering birth, not giving inoculation, or fostering infants without legal basis and do not prepare the legal system to solve them. Lastly, even though parental authority is regarded as parental duty, designating the place of residence shows as parental right without concrete limitation. For this reason, the provision to designate the place of residence could violate infants` human right.

Keywords : abandonment of infant, designating the place of residence, infants, infanticide, Convention on the Rights of Child, registering birth

사회복지법제학회
사회복지법제연구 제12권 제1호(통권 제20호) 2021년 05월
Korean Academy of Social Welfare and Law
Vol.12, No.1, May 2021

10.35589/SWLJ.2021.12.1.155

사회서비스 공공계약법제에 대한 고찰: EU 및 영국법과의 비교를 중심으로*

김 대 인**

目 次

Ⅰ. 서론

Ⅱ. 우리나라의 사회서비스 공공계약법제
1. 사회서비스 민간위탁과 공공계약
2. 사회적기업과 공공계약
3. 사회성과연계채권과 공공계약

Ⅲ. EU의 사회서비스 공공계약법제
1.개관
2. 2014년 공공조달지침의 사회서비스 등에 대한 간소화절차

Ⅳ. 영국의 사회서비스 공공계약법제
1. 개관
2. 성과기반 대가지급
3. 자발적 사전투명성 공고제도 (Voluntary Ex-Ante Transparency Notice: VEAT)

Ⅴ. 비교 및 시사점
1. 비교
2. 시사점

Ⅵ. 결론

Ⅰ. 서론

코로나19가 취약계층에 더 부정적인 영향을 미치고 있다는 점이 인식되면서, 사회서비스[1] 전달체계의 중요성이 더 커지고 있는 상황이다. 우리나라에서 사회서비스의

* 투고일: 2021.05.01., 심사일: 2021.05.03.-2021.05.20., 게재확정일: 2021.05.20.
이 글은 필자가 수행한 “서비스민간투자관련 법제연구, 한국개발연구원 연구용역보고서, 2020” 중 일부를 논문형식으로 대폭적으로 수정·보완한 것이다.
** 이화여자대학교 법학전문대학원 교수
1) 「사회보장기본법」에서는 ‘사회서비스’를 “국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한

제공은 전통적으로 민간위탁을 통해 민간부문에 의해서 이루어져 왔고, 2000년대에 들어와서는 민간부문에서 사회서비스를 제공하는 사회서비스 이용권(바우처) 제도가 활발하게 사용되고 있다.[2] 이러한 민간위탁제도와 바우처제도의 개선과 관련해서는 다양한 논의가 이루어진 바 있다.[3]

그런데 사회서비스가 국가나 지방자치단체와 같은 행정주체가 필요로 하는 물품이나 서비스를 규율하는 공공계약법제와 어떤 관계를 갖는지에 대해서는 그동안 충분한 논의가 이루어지지 못했다. 그러나 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 국가계약법) 및 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 지방계약법)을 중심으로 하는 공공계약법제는 사회서비스와 다음과 같이 밀접한 관련성이 있다.

첫째, 사회서비스가 민간위탁방식으로 이루어질 경우 행정주체와 민간부문간에 계약이 체결되는데 이들 계약에 공공계약법이 어느 정도 적용될 수 있는지가 문제될 수 있다. 이는 바꾸어서 말하면 민간위탁법제와 공공계약법간의 관계를 어떻게 설정할 것인지의 문제가 된다. 둘째, 사회적기업을 통해서 사회서비스가 제공되는 경우들이 존재하는데, 사회적기업의 서비스를 행정주체가 구매할 경우 바로 공공계약법과 사회서비스간의 연계성이 발생하게 된다. 이는 최근 강조되고 있는 '사회책임 공공조달'(socially responsible public procurement)의 맥락에서도 중요하게 다루어질 필요가 있다.[4] 셋째, 사회성과연계채권(Social Impact Bond: SIB)[5]의 발행을 통해 사회서비스가 제공될 수 있는데, 이러한 채권의 발행과정에서 공공계약이 체결될 수 있어 이 부분도 검토의 필요성이 존재한다.

이와 관련해서 주목해볼 만한 것이 유럽연합(European Union: EU)과 영국의 공공

모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도"로 정의하고 있다.(「사회보장기본법」 제3조 제1호, 제4호)

2) 우리나라 사회서비스 전달체계의 발전사에 관한 선행연구로 이동석, "한국 사회복지서비스의 변화와 과제 - 재정지원방식, 공급주체의 성격, 품질관리기제를 중심으로", 사회서비스연구 제5권 제1호, 2014; 김영종, "우리나라 사회서비스와 민간위탁 제도 연구", 보건사회연구 제37집 제4호, 2017 등이 있다.

3) 이에 관한 선행연구로 노기성 외, 사회서비스 정책의 현황과 과제: 사회복지서비스를 중심으로, KDI, 2011; 윤찬영, "사회복지서비스 신청권 판례의 의의와 과제", 복지동향 제149호, 2011; 박정연, "사회서비스 바우처 제도의 법문제", 행정법연구 제51호, 2017; 최병근, 지방자치단체 사회복지시설의 민간위탁 현황 및 개선과제, 국회입법조사처, 2020 등이 있다.

4) 이에 관한 선행연구로 김병건 외, 사회적 책임조달과 연계한 물품구매분야 종합심사 낙찰제 도입방안 연구, 한국조달연구원, 2017.

5) Social Impact Bond(SIB)는 '사회영향채권', '사회성과연계채권' 등으로 번역되고 있다. 이는 외부투자자를 투자모형에 포함시킨 성과기반 대가지급(payment by result) 메커니즘의 한 종류로 사회적으로 필요한 문제를 정부, 투자자, 비영리단체, 사회적 기업 등 다양한 이해관계들이 힘을 합쳐 함께 해결해나가는 제도를 말한다. 노희진, "한국형 사회영향채권(SIB)의 도입방안", KCMI Capital Market PERSPECTIVE 2014 Vol. 6, No. 1, 2014, 8면.

계약법제이다. EU는 역내 공공조달시장의 자유화를 위해 공공조달지침(Public Procurement Directive)을 제정하여 운영하고 있는데, 여기에서는 사회서비스와 관련한 특별한 규정을 두고 있다. 영국은 이러한 EU 공공조달지침의 영향하에 성과기반 계약제도의 일종인 사회성과연계채권(SIB) 및 자발적 사전투명성 공고제도(VEAT)를 운영하고 있다. 이러한 EU와 영국의 법제는 우리나라에서 사회서비스와 공공계약법제간의 관계정립을 해나갈 때 중요한 참고자료가 되는 것으로 볼 수 있다.

이러한 문제의식하에 이하에서는 우리나라 사회서비스 공공계약법제의 현황과 문제점을 살펴보고,(Ⅱ) EU의 사회서비스 공공계약법제를 검토하고,(Ⅲ) 이어서 영국의 사회서비스 공공계약법제를 검토한다.(Ⅳ) 다음으로 우리나라 법제와 외국의 법제를 비교하고, 외국법제가 우리나라에 주는 시사점을 도출해보도록 한다.(Ⅴ) 마지막으로 일정한 결론을 도출해보도록 한다.(Ⅵ)

Ⅱ. 우리나라의 사회서비스 공공계약법제

1. 사회서비스 민간위탁과 공공계약

「사회복지사업법」에서는 사회복지시설의 설치 및 운영에 관한 규정을 두고 있다. 이에 따르면 국가나 지방자치단체는 사회복지시설을 설치·운영할 수 있는데, 국가나 지방자치단체가 설치한 사회복지시설은 필요한 경우 사회복지법인이나 비영리법인에 위탁하여 운영하게 할 수 있다. 국가 또는 지방자치단체 외의 자가 시설을 설치·운영하려는 경우에는 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다.[6]

이처럼 동법은 사회복지시설의 민간위탁에 관한 근거를 두고 있고, 이에 관한 보다 상세한 규정을 「사회복지사업법 시행규칙」에서 두고 있다. 이에 따르면 국가 또는 지방자치단체가 설치한 시설을 위탁하여 운영하려는 경우에는 공개모집에 따라 수탁하는 법인을 선정해야 한다. 이러한 절차에 따라 사회복지시설의 수탁자 선정을 위하여 해당 시설을 설치한 국가 또는 지방자치단체에 수탁자선정심의위원회를 둔다. 국가 또는 지방자치단체는 수탁자를 선정하려는 경우에는 수탁자의 재정적 능력, 공신력, 사업수행능력, 지역간 균형분포 등을 종합적으로 고려해야 하며, 수탁자선정위원회의 심의를 거쳐야 한다.[7]

사회복지시설의 민간위탁에 관해서는 계약을 체결해야 하는데 여기에는 1) 수탁자

6) 「사회복지사업법」 제35조 제1항, 제2항, 제3항
7) 「사회복지사업법 시행규칙」 제21조 제1항, 제2항, 제3항

의 명칭, 주소 및 대표자의 이름, 2) 위탁계약기간, 3) 위탁대상시설 및 업무내용, 4) 수탁자의 의무 및 준수 사항, 5) 시설의 안전관리에 관한 사항, 6) 시설종사자의 고용승계에 관한 사항, 7) 계약의 해지에 관한 사항이 들어간다. 위탁계약기간은 5년으로 하며, 위탁자가 필요하다고 인정하는 때에는 수탁자선정위원회의 심의를 거쳐 그 계약기간을 갱신할 수 있다. 위탁자는 수탁자가 1) 계약 체결 내용과 달리 운영하거나, 2) 위탁받은 사회복지법인이나 비영리법인의 설립허가가 취소된 경우에는 계약을 해지할 수 있다.[8)]

1990년대 도입된 사회복지관 민간위탁사업은 한국 사회복지서비스에 일종의 계약방식이 도입된 것으로 간주되고 있다. 경쟁입찰을 통한 공급자선정방식과 사업계획(서비스 제공계획)을 심사하여 지원을 확정한다는 점이 사회복지사업에 대한 정부보조금 방식과는 상이한 지점이라고 평가되고 있다.[9)]

2018년 기준으로 지방자치단체가 설치운영하는 사회복지시설은 5,911개소인데, 이 중 83.7%인 4,950개소가 민간위탁시설이고, 16.3%인 961개소가 지방자치단체 직영시설이다. 특히 노숙인시설, 지역자활센터, 정신보건시설, 결핵·한센시설 등은 지방자치단체의 직영 없이 100% 민간위탁으로 운영되고 있고, 장애인시설 96.5%, 노인시설 91.2%, 사회복지관 91.5%가 민간위탁으로 운영되고 있다. 이를 보면 사회복지시설의 민간위탁 비율이 매우 높음을 알 수 있다.[10)]

그런데 사회복지시설 민간위탁은 여러 가지 문제점이 지적되고 있다. 첫째, 대다수의 사회복지시설이 민간위탁방식으로 운영되고 있음에도 불구하고 보건복지부의 지침은 민간위탁에 대한 구체적인 사항을 규정하지 않고 있고, 지방자치단체에서 조례를 제정하여 민간위탁 운영에 관하여 규정하고 있지만 일반적인 행정사무의 민간위탁에 관한 조례의 내용을 적용하는 데 그치고 있어서 사회복지시설의 특수성을 제대로 반영하지 못하고 있다는 것이다. 수탁자 선정기준 및 배점의 투명성이 약하다는 점도 지적되고 있다. 둘째, 지방자치단체장이 수탁자선정위원회 위원 및 위원장을 임명하고, 수탁자선정위원회 위원 구성 및 심의내용을 비공개하는 경우가 많다는 점도 지적되고 있다. 셋째, 선정위원회의 심의내용을 미이행할 경우에 대한 제재 규정을 두는 등 적정한 계약체결이 이루어져야 함에도 불구하고 그렇지 못한 지방자치단체가 존재한다는 점도 지적되고 있다. 넷째, 위탁후 사후관리가 미흡한 부분도 지적되고 있다. 위탁계약기간 5년이 도래하면 원칙적으로 재공모 절차를 거쳐야 하나, 위탁자가 필요하다고 인정하는 경우에는 계약기간을 갱신할 수 있도록 규정함에 따라 평균적으로

---

8) 「사회복지사업법 시행규칙」 제21조의2 제1항, 제2항, 제3항

9) 이동석, “한국 사회복지서비스의 변화와 과제 - 재정지원방식, 공급주체의 성격, 품질관리기제를 중심으로”, 사회서비스연구 제5권 제1호, 2014, 16면.

10) 최병근, 지방자치단체 사회복지시설의 민간위탁 현황 및 개선과제, 국회입법조사처, 2020, 2면.

13년 이상을 수탁운영하는 등 위탁기간장기화로 인한 시설 사유화의 문제점도 지적되고 있다.[11]

이러한 사회복지시설 민간위탁을 비롯한 민간위탁법제 전반의 개혁을 위해서 2020년 5월 19일에 행정안전부는 「행정사무의 민간위탁에 관한 법률(안)」을 입법예고한 바 있다. 위 법안은 민간위탁심의위원회 및 민간위탁운영위원회 설치(안 제4조, 제6조), 민간위탁 기본계획의 수립(제8조), 민간위탁 사무의 기준(제10조), 수탁기관의 선정(안 제11조), 위탁계약의 체결(안 제13조), 수탁기관 선정 결과 등의 공개(안 제14조), 관리·감독(안 제18조), 감사(안 제19조), 성과평가(안 제21조) 등 다양한 규정을 두고 있다.[12]

이 중에서 수탁기관 선정방법을 보면 위탁기관은 법정위탁을 제외하고는 수탁기관을 공개모집하여야 한다. 다만 1) 민간위탁 사무의 전문성·특수성 등으로 인하여 경쟁 도입이 어려운 경우, 2) 민간위탁 사무가 국민생활과 밀접한 관련이 있어 고도의 공신력이 필요한 경우, 3) 그 밖에 수탁기관의 모집 대상을 제한하려는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우 등은 예외적으로 모집 대상을 제한할 수 있다. 다음으로 수탁기관 선정기준을 보면 위탁기관은 1) 대상 기관의 규모, 인력, 장비 등 업무 운영 능력, 2) 대상 기관의 서비스 품질 향상 능력, 3) 대상 기관의 비용 절감 능력, 4) 책임능력과 공신력, 5) 지역 간 균형 분포 등을 고려하여 수탁기관을 선정하여야 한다.[13] 이와 같은 규정을 둔 것은 독점적인 위탁구조를 타파하고 공정한 선정기준을 설정하기 위한 취지로 볼 수 있다.

이상의 내용을 보면 사회서비스 민간위탁계약은 「사회복지사업법」과 같은 개별법률에서 규율되고 있고, 민간위탁 전반에 대한 기본법을 제정하고자 하는 개선논의가 진행 중임을 알 수 있다. 그러나 이러한 사회서비스 민간위탁 관련법제들과 국가계약법이나 지방계약법 등과 같은 공공계약법제와의 관계는 논의되지 못하고 있다.

2. 사회적기업과 공공계약

「사회적기업 육성법」은 “사회적기업의 설립·운영을 지원하고 사회적기업을 육성하여 우리 사회에서 충분하게 공급되지 못하는 사회서비스를 확충하고 새로운 일자리를 창출함으로써 사회통합과 국민의 삶의 질 향상에 이바지함”을 목적으로 제정되었다.[14] 동법에서는 ‘사회적기업’을 “취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거

11) 최병근, 위의 글, 6-8면.
12) 이에 관한 연구로 김정해 외, 민간위탁 법제도 개선연구, 행정안전부 연구용역보고서, 2016.
13) 「행정사무의 민간위탁에 관한 법률(안)」 제11조 제2항, 제4항
14) 「사회적기업 육성법」 제1조

나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업"으로 고용노동부장관의 인증을 받은 기업을 말한다고 정의하고 있다. 또한 '사회서비스'를 교육, 보건, 사회복지, 환경 및 문화 분야의 서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스로 정의하고 있다.[15] 또한 동법은 사회적 기업에 대한 다양한 지원사항을 규정하고 있는데 경영지원, 교육훈련 지원, 시설비 지원, 공공기관의 우선구매, 조세감면 및 사회보험료의 지원, 사회서비스 제공 사회적 기업에 대한 재정지원 등이 이에 해당한다.[16]

사회적기업의 유형은 사회적 목적에 따라 크게 5가지로 분류하고 있다. 1) 일자리 제공형(취약계층에게 일자리를 제공), 2) 사회서비스 제공형(취약계층에게 사회서비스를 제공), 3) 혼합형(일자리제공형+사회서비스 제공형), 4) 기타형(고용비율과 사회서비스 제공비율 등으로 판단하기 어려운 사회적 기업), 5) 지역사회공헌형(지역사회 주민의 삶의 질 향상에 기여) 등이 그것이다.[17]

고용노동부에서는 이러한 사회적기업제품(물품 및 서비스)의 우선구매와 관련한 「사회적기업제품 우선구매지침」을 제정하여 운용하고 있다. 이 지침은 공공기관이 사회적기업 제품을 적극적으로 우선구매 할 수 있도록 사회적기업 제품 우선구매 절차 및 방법, 구매실적과 구매계획의 제출 및 공표 관련 사항, 사회적기업 제품 정보 등을 제공함을 목적으로 한다. 이 지침에 의하면 사회적기업제품 우선구매는 크게 3단계의 절차에 따라서 이루어진다. 1단계는 구매대상 품목을 확인하는 단계이다. 이는 사회적기업 상품소개사이트[18] 등을 통해 이루어질 수 있다. 2단계는 사회적기업 제품 구매방법 결정하는 단계이다. 이는 직접구매방식과 간접구매방식으로 나누어지는데 우선 직접구매방식의 경우 자체구매(직접발주 또는 국가종합전자조달시스템인 '나라장터' 활용)할지, 조달구매(조달청을 통해 구매)할지를 결정해야 한다. 다음으로 간접구매방식의 경우 공공기관이 물품 또는 용역 구매를 계약한 업체가 사회적기업 물품 또는 용역을 구매하도록 계약조건 등에 명시한다. 이러한 2단계에서는 낙찰자 심사 결정을 위한 평가기준에 사회적 가치 항목을 반영하는 것도 가능하다.[19] 3단계에서는 사회적기업 제품을 실제로 구매하는 단계이다.[20]

고용노동부의 「사회적기업제품 우선구매지침」은 지속적으로 개정되고 있는데, 2019년에 개정된 지침에서는 「사회적기업 육성법」상 의무사항인 구매실적 및 구매

---

15) 「사회적기업 육성법」 제2조 제1호, 제3호
16) 「사회적기업 육성법」 제10조부터 제14조까지
17) 박창걸, 우리나라의 사회적 기업 현황과 유형분석, KISTI, 2016, 38면.
18) www.e-store365.or.kr
19) 이를 위해서 물품 또는 용역 낙찰자 결정 시 「적격심사 세부기준」의 신인도 평가항목 중 사회적기업 가점 부여를 활용하거나, 기관별 구매 지침(공기업 등) 또는 조례(지방자치단체)를 활용하여 사회적기업 제품 구매 우선 검토 및 심사시 반영하는 것이 가능하다.
20) 고용노동부, 사회적기업제품 우선구매지침, 2019, 3-10면.

계획 미제출 공공기관은 4월말 인터넷 홈페이지에 구매실적 및 구매계획 공고시에 명단을 공개하고, 사회적기업 제품을 수의계약 등으로 자체조달 때 특정 사회적 기업에 편중되지 않도록 안배하여 구매하는 등의 내용이 추가되었다.[21]

2020년 기준으로 공공기관의 사회적 기업제품의 구매실적은 1조 6,225억 원에 이른다. 품목별 구매실적을 보면 물품이 55.4%(898,096백만원), 용역(서비스)이 44.6%(724,362백만원) 등이다. 이 중에서 용역은 청소, 방역, 재활용, 간병 등이 그 대상이다.[22] 이 중에서 간병은 전형적인 사회서비스로 볼 수 있다. 그 외에도 사회적 기업 제품 구매는 사회서비스 제공체계와 다양하게 연계될 수 있다.[23]

그러나 전반적으로 보았을 때 사회적 기업제품의 구매실적 중에 사회서비스의 비중이 그리 크다고 보기 힘들다. 또한 사회적기업제품의 우선구매제도에 대해서는 공급기업이 편중되고 있으며, 사회적기업제품에 대한 만족도가 낮다는 문제점들이 지적되고 있다.[24]

3. 사회성과연계채권과 공공계약

사회성과연계채권(SIB) 제도를 도입한 사례로 2014년에 제정된 「서울특별시 사회성과보상사업 운영 조례」를 들 수 있다. 동 조례에 따르면 사회성과보상이란 “사회성과 창출을 목적으로 운영기관이 민간투자를 유치한 후 수행기관에게 사업을 추진하도록 하고, 수행기관이 사회성과를 달성한 경우에 약정된 기준에 따라 서울특별시가 사업비 또는 인센티브를 지급하는 것”을 말한다. 사회성과보상사업은 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 직접 관련되지 아니한 것으로서 1) 사회성과[25]를 창출하는 사업으로 사회적 비용을 줄이거나 사회적 편익을 증진할 수 있는 사업, 2) 그 밖에 서울특별시장이 민간의 행정참여와 투자를 통하여 추진이 필요하다고 인정하는 사업을 말

21) 고용노동부, 사회적기업제품 우선구매지침, 2019, 1면.
22) 고용노동부, 보도자료, 고용노동부, 공공기관의 사회적기업 제품 구매 실적 발표, 2021. 4. 29.
23) 예를 들어 성북구청은 성북구에 사는 청소년과 외국인 유학생이 함께 성북구 지역을 배우고 독서토론, 뮤지컬, 영상 등을 통해 성장을 도모하는 글로벌 프로젝트인 ‘클려는 프렌즈’이라는 사업을 실시한 바 있다. 프로그램 진행은 고려대산학관에 입주해 있는 7개 사회적기업이 맡았고, 이들 기업은 협업을 통해 문화, 예술, 교육 등 분야별로 프로그램을 진행한 바 있다.(2016년 8월 – 10월) (서울특별시, 서울시 사회적 경제 공공구매 우수사례집, 2016, 20면) 이러한 사례는 사회적 기업을 통한 사회서비스 제공의 공공구매사례로 볼 수 있다.
24) 정선희, 사회적 경제기업 우선구매제도 현황과 개선방안, 국회입법조사처, 2020, 2-3면.
25) “사회성과”란 복지, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 예방활동과 문제해결을 통하여 증진된 사회적 편익을 말한다. 「서울특별시 사회성과보상사업 운영 조례」 제2조 제1호

한다.[26]

서울시장은 사회성과보상사업 개발 및 운영기관의 선정 기준·방법, 민간제안 사업 추진절차 등을 포함하는 사회성과보상사업 기본계획을 수립·시행하여야 하며, 시장은 채무부담행위 성격의 사회성과보상계약을 체결하고자 하는 경우에는 서울특별시의회의 동의를 받아야 한다.[27] 사회성과보상사업이 시의 재원이 투여될 수 있기 때문에 의회를 통한 절차적 통제를 가한 것으로 볼 수 있다.

서울시장은 보상계약 사무를 효율적으로 수행하기 위하여 사업별로 운영기관을 선정하여 보상계약을 체결할 수 있다. 이처럼 성과보상사업의 운영과정에서 공공계약이 체결됨을 알 수 있다. 운영기관 선정은 공개모집을 원칙으로 한다. 시장은 운영기관과 수행기관의 선정기준 및 관리계획, 사업비 조달계획, 사회성과 정의 및 평가지표 등이 포함된 보상계약을 체결할 수 있다. 시장은 보상계약을 체결함에 있어 보상사업에 대한 평가기준, 방법, 시기를 명시하여야 하며, 객관적인 보상사업 평가를 위하여 상호 이해관계가 없는 독립성을 갖춘 기관을 선정하여 실시하게 할 수 있다.[28]

위 조례에 따라 우리나라의 첫 사회성과연계채권(SIB) 사업인 '서울특별시 아동복지시설 사회성과보상사업'이 2015년 4월에 시의회를 통과하게 되었다. 이 사업은 복지시설에 거주하는 경계선지능 아동을 대상으로 학습능력과 사회성을 향상시켜주는 것을 목표로 계획되었으며, 이러한 사업이 채택된 이유는 다음과 같이 설명되고 있다. 첫째, 아동대상 사회성과보상사업은 지적장애 아동들의 자립역량 향상을 통하여 이들이 건강한 사회인으로 역할하게 할 수 있도록 사회문제에 선제적으로 대응함으로써 사회적 편익을 증진시키는데 기여할 수 있다는 점에서 사회성과보상사업 대상 사무로 적합한 것으로 판단된다는 것이다. 둘째, SIB 방식은 사회문제와 같은 공공사업에 대한 초기사업비를 민간의 투자로 충당하고, 정부는 성과목표를 달성했을 경우 약정된 기준에 따라 예산을 집행하는 방식이므로, 시 예산의 절감 및 효과적·효율적 집행이 가능하며, 특히 공공서비스부문에서의 성과관리체계가 미흡한 현실에서 SIB방식을 통해 사회취약계층을 위한 조기개입 서비스의 성과평가를 강화하는 효과를 기대할 수 있다는 점에서 그 의미가 있는 것으로 판단된다는 것이다.[29]

위 사업의 운영기관은 팬임팩트코리아(Pan-Impact Korea)가 맡았고, 팬임팩트코리아는 서울시와 협약 체결 후 6개월 이내에 11.1억 원의 민간 투자금 모집을 완료하였다. 투자자들은 사단법인 피피엘(People and Peace Link), 엠와이소셜컴퍼니(MYSC), 유비에스증권(UBS Securities)이었다. 팬임팩트코리아는 공모를 통해 대교

---

26) 「서울특별시 사회성과보상사업 운영 조례」 제2조 제2호, 제4조
27) 「서울특별시 사회성과보상사업 운영 조례」 제5조 제1항, 제6조 제1항
28) 「서울특별시 사회성과보상사업 운영 조례」 제7조, 제8조, 제9조
29) 서울특별시의회 보건위원회, 복지공동생활가정 아동교육 사회성과보상사업 동의안 심사보고서, 2015. 4. 8, 13-14면.

문화재단 컨소시엄을 수행기관으로 선정하였고, 서울시는 평가기관으로 성균관대학교 산학협력단을 선정하였다. 위 사업에서 성과목표는 대상아동의 지능과 사회성 향상으로 정했고, 최대 성과보상금은 투자원금+ 약 25% 인센티브로 정했다. 최대 성과기준은 대상아동 중 42% 성공, 원금 상환기준은 대상아동 중 33% 성공으로 설정되었다.[30]

대상아동의 지능과 사회성 향상의 성과지표는 BIF[Borderline Intelligence Function: 경계선급 지적장애(IQ71~84)] 및 MR[Mental Retardation: 경증 지적장애(IQ 64~70)]의 탈출율(정상지능 회복), 사회부적응 행동 감소율이고, 성과측정은 웩슬러 지능검사(동작성/언어성 등), TRF(교사평가척도)를 통해서 실시하였다.[31] 사업수행결과 평가 대상 수혜아동 중 52.7%가 성공함으로써 최대 성과목표를 10% 이상 초과 달성하였고, 운영기관인 팬임팩트코리아는 서울시로부터 성과보상금을 지급받아 2019년 12월 24일 투자자들에게 원금과 약 25%의 인센티브를 상환하였다,[32]

그러나 이러한 성과지표에 대해서는 2015년 서울특별시의회의 동의과정에서 다음과 같은 지적이 있었다. 웩슬러 지능검사(일반적 IQ검사)와 교사평정척도(TRF)를 통한 그 향상 여부를 성과지표로 삼고 있는데, 이것이 서울시에서 제시한 사회성과(지적장애 아동들의 자립능력 향상으로 정상적 사회인 육성)의 달성을 명확하고 객관적으로 증명할 수 있는 성과측정 기준으로 충분한지에 대한 보다 깊이 있는 검토가 필요하고, 이의 신뢰도 및 타당도 검증을 위한 요보호아동 대상의 실증적 조사가 선행되어야 할 것으로 생각된다는 것이다. 더욱이, 서울시가 제시한 사회성과 달성을 위해 단순히 경계선급 지능지수를 올려주고 사회적응능력 지수를 올려준다고 해서 과연 이것이 복잡다단한 현실세계에서 바로 그들의 '자립' 또는 '비수급'상태로 이어질 수 있을 것인지에 대한 대답은 여전히 미지수이고, 한계일 수밖에 없다는 것이다.[33]

'서울특별시 아동복지시설 사회성과보상사업'이 성과를 달성한 것으로 종료된 상태이지만, 위와 같은 문제점이 과연 해결된 것으로 볼 수 있는지는 여전히 의문이 남는다고 볼 수 있다. 이는 사회성과보상사업에서 유의미한 성과측정기준을 정립하는 것이 쉽지 않음을 잘 보여준다.

---

30) http://panimpact.kr/sibmag_case_201801/ (최종방문: 2020. 10. 9)
31) 서울특별시의회 보건위원회, 복지공동생활가정 아동교육 사회성과보상사업 동의안 심사보고서, 2015. 4. 8, 13면.
32) http://panimpact.kr/sibmag-sib-story-201912/ (최종방문: 2020. 10. 9)
33) 서울특별시의회 보건위원회, 복지공동생활가정 아동교육 사회성과보상사업 동의안 심사보고서, 2015. 4. 8, 15면.

Ⅲ. EU의 사회서비스 공공계약법제

1. 개관

EU의 사회서비스 공공계약법제를 보기 위해서는 서비스 공공조달법제 전반에 대해서 우선적으로 볼 필요가 있다. EU의 공공조달법제가 규율대상으로 하는 1) 물품, 2) 서비스, 3) 공사 중 사회서비스는 서비스 분야에 속하기 때문이다. 2004년 EU 공공조달지침에서는 서비스를 두 가지 유형으로 나누어서 규율을 하고 있었다. 부록 2(Annex II)의 A서비스와 B서비스가 그것이다. A서비스는 '우선순위 서비스'(priority service)라고도 불렀는데 여기에는 16개 범주의 서비스가 속했고, 이들은 EU 공공조달지침의 규정을 온전하게 적용받았다. 이에 따라 이에 관한 계약을 체결하기 위해서는 유럽연합관보에 공고를 하고, 경쟁입찰절차에 의해서 계약을 체결할 의무가 부과되었다.[34]

이에 비해 B서비스는 '기타 서비스'(other service)라고도 불렀는데 여기에는 11개 범주의 서비스가 속했고, 이들은 기술규격, 계약낙찰공고 등 EU 공공조달지침의 일부만 적용을 받았다. A서비스와 달리 B서비스에 대해서는 유럽연합관보에 공고를 하거나 경쟁입찰절차를 거쳐야 할 의무가 부과되지 않았다. 사회서비스는 이 중 B서비스에 속해 있었다.[35]

---

34) Smith, Susie, "Article 74 to 76 of the 2014 Public Procurement Directive: the New "Light Regime" for Social, Health and Other Services and a New Category of Reserved Contracts for Certain Social, Health and Cultural Services Contracts", P.P.L.R. 2014, 4, p. 159.

35) Smith, 위의 글, p. 159. A서비스와 B서비스의 목록은 다음과 같다.

A서비스	B서비스
- 유지보수 및 수리 서비스 - 육상 운송 서비스 (무장운송 서비스, 택배 서비스를 포함. 우편물운송은 제외) - 여객 및 화물 항공운송 서비스 (우편물 운송은 제외) - 육상 및 항공을 통한 우편물 운송 - 통신 서비스 - 금융 서비스 (a) 보험 서비스 (b) 은행 및 투자 서비스 - 컴퓨터 및 관련 서비스 - 연구 및 개발 서비스 - 회계, 감사, 그리고 부기 서비스	- 호텔 및 레스토랑 서비스 - 철도 운송 서비스 - 수상 운송 서비스 - 지원 및 보조 운송 서비스 - 법률 서비스 - 인력 배치 및 공급 서비스 (고용계약은 제외) - 조사 및 보안 서비스 (무장운송서비스는 제외) - 교육 및 직업훈련 서비스 - 보건 및 사회 서비스 - 레크리에이션, 문화 및 스포츠 서비스 - 기타 서비스 (방송기관에 의한 조달, 개발,

이처럼 이원적인 규율시스템을 취한 것은 A서비스는 국경을 넘은 서비스공급의 필요성이 강하다고 본 반면에, B서비스는 국경을 넘은 서비스공급의 필요성이 상대적으로 낮다고 보았기 때문이었다. 그렇지만 A서비스의 범위가 상대적으로 제한적이고, B서비스의 범위가 상대적으로 광범위했기 때문에 다수의 서비스계약이 공공조달지침의 적용을 온전히는 받지 않는 상황이 되었다. B서비스에 대한 규율의 수준은 회원국에 따라 대단히 다양하게 나타났다.[36]

그런데 B서비스에 대해서 EU 공공조달지침의 규정이 온전하게는 적용되지 않는다고 하더라도 유럽법원에서는 EU조약으로부터 도출되는 동등대우와 무차별원칙이 EU 공공조달지침의 적용을 받지 않는 계약에도 적용된다고 보았기 때문에,[37] B서비스에 대해서도 다른 회원국의 공급자들에게 영향을 미칠 수 있는 경우에는 사안별로 계약공고나 경쟁입찰의무가 발생한다고 해석할 수 있는 여지가 있었다. 그러나 이에 대해서 회원국별로 달리 판단하였기 때문에 해석의 불명확성이 남아 있었다.[38]

2011년에 발표된 공공조달지침의 효과성에 대한 평가보고서에서는 B서비스에 속하는 보건 및 사회서비스, 교육서비스 등에 대해서 유럽연합관보에 공고되는 비율이 매우 낮다는 점이 지적되었다. 보건 및 사회서비스는 94%, 교육서비스는 84%가 유럽연합관보에 공고되지 않는데, 이들 분야에 사용되는 예산이 평균적으로 GDP의 5%에 이르는 점을 고려하면 이러한 상황의 개선이 필요하다는 점이 지적되었다.[39]

그 결과 2014년에 개정된 EU 공공조달지침(이하 2014년 공공조달지침)[40]에서는

- 시장 조사 및 공개여론조사 서비스 - 경영 컨설팅 서비스 및 관련 서비스 (중재 및 조정 서비스는 제외) - 건축 서비스; 엔지니어링 서비스 및 통합 엔지니어링 서비스; 도시계획 및 경관엔지니어링 서비스; 관련 과학적, 기술적 컨설팅 서비스; 기술 테스트 및 분석 서비스 - 광고 서비스 - 건물 청소 서비스 및 재산 관리 서비스 - 수수료 또는 계약기반의 출판 및 인쇄 서비스 - 하수 및 쓰레기처리 서비스; 위생 및 유사 서비스	제작 또는 공동제작 프로그램 계약과 방송시간에 관한 계약은 제외)

36) Smith, 위의 글, p. 159-160.
37) Telaustria (Case C-324/98) [2000].
38) Smith, 위의 글, p. 160.
39) European Commission, Evaluation Report Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation, 2011, p. 27-28.
40) 이에 관한 상세한 소개로 김대인, “EU 공공조달법제에 대한 연구 — 2014년 EU 개정 공공조달지침을 중심으로 —”, 행정법연구 제41호, 2015.

A서비스와 B서비스의 구분을 제거하였고, 제74조부터 제77조까지의 '간소화절차'(light regime)의 적용을 받는 경우와 제7조부터 제12조까지의 '적용배제사유'(exclusion)에 해당하는 경우를 제외하고는 공공조달지침의 적용을 온전하게 받는 것으로 변경되었다.[41]

우선 2014년 공공조달지침의 적용배제사유는 1) 물, 에너지, 운송 그리고 우편서비스분야의 계약(제7조), 2) 전자통신분야의 계약 및 설계공모(제8조), 3) 국제규칙에 따라 낙찰되는 공공계약과 설계공모(제9조), 4) 특정의 서비스계약(제10조),[42] 5) 독점권에 기반하여 낙찰되는 서비스계약(제11조), 6) 공공주체간의 공공계약(제12조) 등이다. 이하에서는 사회서비스에 적용되는 간소화절차를 보다 구체적으로 살펴보도록 한다.

2. 2014년 공공조달지침의 사회서비스 등에 대한 간소화절차

(1) 적용대상

EU공공조달지침 제74조부터 제77조까지의 '간소화절차'(light regime)에 대해서 규율하고 있다. 우선 제74조에서는 "부록 14(Annex XIV)에 열거된 사회서비스 및 기타 특정서비스에 대한 공공계약으로서, 제4조(d)에 규정된 하한선 이상의 계약규모[43]의 경우에는 이 절의 규정에 따라 낙찰이 이루어져야 한다"라고 규정하여 간소화절차의 적용을 받는 서비스의 범위를 정하고 있다. 위 규정에 따라 부록 14(Annex XIV)에서는 간소화절차의 적용을 받는 서비스를 열거하고 있다.[44]

---

41) 2014년 EU 공공조달지침 Recital 113.

42) 이에 해당하는 서비스로는 1) 어떠한 금융수단을 통해서든지 간에, 현존하는 빌딩 또는 기타 부동산 또는 이와 관련된 권리의 획득 또는 임대, 2) 시청각 미디어 또는 라디오 미디어 서비스를 위한 프로그램자료의 획득, 개발, 제작 또는 공동제작, 3) 중재 및 조정 서비스, 4) 법률서비스, 5) 증권 또는 기타 금융수단의 발행, 판매, 구매 또는 이전과 연관성이 있는 금융 서비스, 6) 대출 (증권 또는 기타 금융수단의 발행, 판매, 구매 또는 이전과 연관성이 있는지 여부를 불문함), 7) 고용계약, 8) 비영리기구나 협회 등에 의해서 제공되는 민간경호, 민간보호, 위험예방 서비스, 9) 철도 또는 지하철을 통한 공공 여객운송 서비스, 10) 정치선거운동서비스 등이 있다.

43) 75만 유로이다.

44) 1) 병원 서비스, 치과병원 서비스와 같은 건강, 사회 및 관련 서비스, 2) 교습 서비스, 전시회·세미나 등의 조직과 같은 행정·사회, 교육, 보건 및 문화 서비스, 3) 질병, 출산 또는 실업수당, 가족 또는 아동수당과 같은 의무적인 사회보장 서비스, 4) 혜택 서비스 (benefit service), 5) 노동조합, 정치 단체, 청소년 단체, 기타 회원조직서비스에 의해서 제공되는 기타 커뮤니티, 사회 및 개인 서비스, 6) 종교 서비스, 7) 호텔 및 레스토랑 서비스, 8) 법률 서비스 (단, 제10조에 의한 적용배제사유는 제외), 9) 기타 행정 서비스 및 정부 서비스, 10) 커뮤

2014년 공공조달지침에서 간소화절차의 적용을 받는 서비스로 열거되어 있는 것들은 주로 사람에게 직접 서비스가 제공되는 경우로서 그 성질상 국경을 넘는 서비스 제공의 측면이 상대적으로 약한 사회서비스, 의료·보건서비스, 교육서비스의 경우이다. 이들 서비스들은, 서로 다른 문화적 전통하에 회원국들간에 매우 다양한 맥락에서 제공되고 있는 서비스들이다. 이러한 이유로 일반적인 서비스에 비해서 더 높은 하한선을 기준으로 특별한 절차를 적용하도록 하였다.[45] 2014년 EU 공공조달지침 입법이유서(Recital)에서는 이러한 특별한 절차로 간소화절차를 둔 취지를 다음과 같이 밝히고 있다.

> "하한선을 초과하는, 사람에 대한 서비스계약은 유럽연합 전체에서 투명하게 이루어져야 한다. 문화적 맥락의 중요성과 이러한 서비스의 민감성을 감안할 때 회원국은 가장 적절하다고 생각하는 방식으로 서비스 제공자의 선택을 조직할 수 있는 폭넓은 재량권을 부여받아야 한다. 이 지침의 규칙은 투명성 및 동등대우의 기본원칙을 준수하고 발주청이 서비스 제공 업체의 선택을 위해 사회보장위원회(Social Protection Committee)에서 발행한 '자발적인 유럽사회서비스 품질 프레임워크'(voluntary European Quality Framework for Social Services)와 같은 특정 품질 기준을 적용할 수 있도록 하는 필요성을 고려한다. 사람에 대한 서비스계약을 부여하는 데 사용할 절차를 결정할 때 회원국은 유럽연합기능조약(TFEU) 제14조 및 프로토콜(Protocol) 제26호[46]을 고려해야 한다. 이렇게 함에 있어서 회원국은 또한 발주처와 사업자의 단순화 및 행정부담경감의 목표를 추구해야 한다; 이렇게 하는 것은 특정 제도에 종속되지 않고 서비스계약에 적용되는 규칙에 의존할 수도 있다는 점을 명확히 해야 한다."[47]

다시 말해 하한선을 초과하는 사회서비스에 대한 계약의 경우 유럽연합 전체에서 투명성을 유지하도록 하면서도 각국의 문화적 맥락 등을 고려하여 재량권을 부여할 수 있도록 하기 위해서 '간소화절차'를 마련하였다고 할 수 있다. 이러한 간소화절차는 공고(제75조), 계약낙찰의 원리(제76조), 특정서비스에 대한 유보계약(제77조) 등으로 구성되어 있다.

니티에 대한 서비스 제공, 11) 교도소 관련 서비스, 공공 보안 및 구조 서비스 (단, 제10조에 의한 적용배제사유는 제외), 12) 조사 및 보안 서비스, 13) 국제 서비스, 14) 우편 서비스, 15) 기타 서비스 (2014년 EU 공공조달지침 Annex XIV; Smith, 위의 글, p. 162)

45) 2014년 EU 공공조달지침 Recital 114.

46) 일반적 이익이 있는 서비스(services of general interest)에 관한 프로토콜이다.

47) 2014년 EU 공공조달지침 Recital 114.

(2) 공고절차

우선 공고에 관한 내용[48]을 보면 제74조에 따른 서비스계약을 체결하려고 할 경우 발주청은 1) 계약공고(contract notice)와 2) 사전정보공고(Prior Information Notice: PIN) 중의 하나의 절차를 선택할 수 있다. 우선 계약공고절차를 보면 계약공고는 유럽연합관보에 전자적으로 발송되어야 하며, 발송된 날로부터 5일 이내에 공고가 이루어져야 한다. 계약공고의 표준양식에 포함되어야 하는 내용으로는 발주청의 이름, 이행장소, 서비스에 대한 간략한 기술, 참여의 조건, 참여를 위해서 발주청과 접촉해야 하는 기한, 낙찰절차의 주요특징에 대한 간략한 기술 등이다.[49]

다음으로 사전정보공고절차(PIN)는 일정기간 동안의 조달계획을 발주청이 공고하는 방식이고 따라서 서로 다른 복수의 계약을 한번에 공고하는 것이 가능하다. 일반적인 사전정보공고기간은 12개월인데, 부록 14의 서비스계약의 경우에는 더 장기간의 사전정보공고도 가능하다. 사전정보공고의 표준양식에 포함되어야 할 내용으로는 발주청의 이름, 서비스에 대한 간략한 기술, 이행장소, 서비스 제공의 기한, 참여의 조건, 낙찰절차의 주요특징에 대한 간략한 기술, 제안서를 제출해야 한다는 점과 제안서 제출의 기한 등을 들 수 있다.[50]

계약낙찰이 되었을 때에는 이를 공고해야 하는데 여기에는 발주청의 이름, 계약에 대한 간략한 기술, 이행장소, 입찰참가자의 숫자, 낙찰금액, 낙찰받은 자의 이름 등 정

48) EU공공조달지침 제75조(공고)
1.제74조에 따른 서비스에 대한 공공계약을 체결하고자 하는 발주청은 다음 중 어느 하나 방식으로 그 의사를 공고해야 한다.
(a) 부록 5(Annex V) Part H에 열거된 정보를 담아, 제51조에서 언급된 표준양식에 따른 계약공고(contract notice)의 방식으로; 또는
(b) 지속적으로 공고가 이루어지고, 부록 5(Annex V) Part I에 규정된 정보를 담아, 사전정보공고(Prior Information Notice: PIN)의 방식으로. 사전정보공고는 낙찰되는 계약이 대상으로 하는 서비스의 유형을 특별히 담아야 한다. 추가적인 공고가 없이 계약이 낙찰될 것이라는 점을 언급해야 하며, 관심있는 사업자가 서면으로 이러한 의사를 표시하도록 초청해야 한다.
단, 1문의 내용은 공공서비스계약의 낙찰에 대해서 제32조의 규정에 따라 사전공고 없는 협상절차(negotiated procedure without prior publication)가 사용될 수 있었던 경우에는 적용되지 않는다.
2.제74조에 따른 서비스에 대해서 공공계약을 낙찰한 발주청은 계약낙찰공고(contract award notice)의 방식으로 조달절차의 결과를 공고해야 한다. 이러한 계약낙찰공고는 부록5 (Annex 5) Part J에서 규정된 정보를 담아야 하며, 제51조에 규정된 표준양식에 따라서 이루어져야 한다. 다만 4분기별로 이러한 공고들을 묶어서 하는 것(단체공지)도 가능하다. 이 경우에는 각 분기가 종료된 때로부터 30일 이내에 단체공고가 이루어져야 한다.
3.유럽집행위원회는 시행법령을 통해 제1항 및 제2항의 표준양식을 정해야 한다. 이러한 시행법령은 제89조(2)에서 규정하고 있는 자문절차에 따라 이루어져야 한다.
4.이 조에 규정된 공고는 제51조에 따라 대외적으로 공표가 이루어져야 한다.
49) EU 공공조달지침 제51조 제2항, Annex V Part H.
50) EU 공공조달지침 제51조 제4항, Annex V Part I.

보, 기타 관련 정보 등이 포함되어야 한다. 계약낙찰이 되었을 때에는 일반적으로는 30일 이내에 공고를 하는 것이 원칙이나, 제74조에 따른 서비스계약에 대해서는 각 분기가 종료가 종료된 때로부터 30일 이내에 공고를 하는 것도 가능하다.[51]

2014년 공공조달지침은 발주청에게 제74조에 따른 서비스계약에 대해서 특정의 절차를 적용할 것을 요구하지는 않는다. 다만 동 지침은 이러한 서비스계약에 대해서 회원국들은 투명성원리와 동등대우의 원리에 입각한 국내규칙을 정립할 것을 요구하고 있다. 또한 동 지침은 발주청들이 서비스의 평등성, 지속성, 접근성, 가용성, 사용가능성, 그리고 포괄성을 보장할 필요성, 취약계층을 포함하여 다양한 범주의 사용자들의 개별적인 수요, 사용자의 참여와 역량강화, 그리고 혁신을 고려할 수 있도록 보장할 의무를 회원국에게 부여하고 있다.[52]

여기에 열거되어 있는 다양한 사항들이 발주청이 고려해야 할 사항을 제한적으로 규정한 것인지는 불분명하지만, 이 규정이 발주청이 열거된 모든 사항들을 의무적으로 고려해야 한다는 의미는 아니라는 점은 명확하다는 평가가 있다. 여기에 열거된 사항들은 어디까지 발주청이 고려해야 하는 예시적인 사항들에 불과하다는 것이다.[53]

(3) 계약낙찰의 원리

2014년 공공조달지침은 사회서비스의 품질과 지속가능성 기준을 고려하여 '최적 가격-품질 비율'(best price-quality ratio)을 보여주는 입찰에 대해서 사업자선정을 하도록 낙찰자선정기준(제76조)[54]을 제시하고 있다. 2014년 공공조달지침은 '경제적으로 가장 유리한 입찰'(most economically advantageous tender)의 단일기준으로 낙찰을 하도록 규정하고 있는데, 이는 '최적 가격-품질 비율'(best price-quality ratio)과 '최저비용'(lowest tender)를 모두 포함하는 개념으로 사용되고 있다.[55] 동 지침에서는 제74조의 서비스에 대해서는 최저비용이 아닌 최적 가격-품질 비율을 채택하도

51) EU 공공조달지침 제75조 제2항, Annex V Part J.
52) EU 공공조달지침 제76조 제1항, 제2항
53) Smith, 위의 글, p. 165.
54) EU공공조달지침 제76조(계약낙찰의 원리)
1.회원국들은 발주청이 투명성과 사업자들의 동등대우의 원리를 준수하도록 보장하기 위해서 이 장의 내용에 따라 국내규칙을 제정해야 한다. 절차규칙이 발주청에게 당해 서비스의 특수성을 고려하는 것을 허용하는 한, 회원국들은 절차규칙을 결정할 수 있는 재량을 갖는다.
2.회원국들은 발주청들이 서비스의 평등성, 지속성, 접근성, 가용성, 사용가능성, 그리고 포괄성을 보장할 필요성, 취약계층을 포함하여 다양한 범주의 사용자들의 개별적인 수요, 사용자의 참여와 역량강화, 그리고 혁신을 고려할 수 있도록 보장해야 한다. 회원국들은 사회서비스의 품질과 지속가능성 기준을 고려하여 최적 가격-품질 비율을 보여주는 입찰에 대해서 사업자선정이 이루어지도록 정할 수 있다.
55) 김대인, "EU 공공조달법제에 대한 연구 — 2014년 EU 개정 공공조달지침을 중심으로 —", 행정법연구 제41호, 2015, 167면.

록 하여 가격적인 요소만 고려하지 않고 사회서비스의 품질과 지속가능성을 충분히 고려한 낙찰이 이루어지도록 하려는 취지임을 명확히 하고 있다.[56]

(4) 특정서비스에 대한 유보계약

2014년 EU 공공조달지침 제77조[57]는 회원국들이 선택할 수 있는 대안적인 방식에 대해서 규정을 두고 있다. 이 규정에서는 경쟁입찰절차에서 제74조에 따른 서비스계약이 특정의 조직들에게 유보될 수 있도록 허용하고 있다. 그런데 이러한 유보제도가 제74조에 따른 모든 서비스계약에 적용되는 것은 아니다. 2014년 EU 공공조달지침 입법이유서에서는 이러한 유보제도를 둔 취지를 다음과 같이 밝히고 있다.

> "공공서비스의 지속성을 보장하기 위해서, 이 지침은 보건의료, 사회, 및 문화서비스의 특정 서비스에 대한 조달절차에의 참여를, 근로자의 소유 또는 지배구조에 있어서 근로자의 적극적인 참여에 기반한 조직 또는 최종소비자에게 이러한 서비스를 제공하는 데에 참여하기 위한 협동조합과 같은 현존 조직에게 유보할 수 있다. 이러한 규정은 특정의 보건의료, 사회, 기타 서비스, 특정의 교육 및 연수 서비스, 도서관, 기록보관소, 박물관 기타 문화서비스, 스포츠 서비스, 개인 가사서비스 등의 범위에 제한적으로 적용되며, 이 지침에 의해서 달리 규정되고 있는 적용배제사유를 규율하는 것을 의도하는 것은 아니다. 이러한 서비스들은 간소화절차에 의해서만 규율되어야 한다."[58]

---

56) EU 공공조달지침 제76조 제2항

57) EU 공공조달지침 제77조(특정서비스에 대한 유보계약)

1.회원국들은 제74조에서 규정한 의료, 사회, 문화서비스를 위해서 공공계약을 배타적으로 낙찰하는 절차에 참여할 수 있는 조직(organization)의 권리를 발주청에게 유보하는 내용을 정할 수 있다.

2.제1항에서 언급한 조직은 다음의 요건들을 모두 충족해야 한다.

(a) 해당 조직의 목적은 제1항에서 언급한 서비스의 전달과 연결된 공공서비스 임무를 추구하는 것이어야 한다.

(b) 조직의 목적을 달성하기 위해서 수익이 재투자되어야 한다. 수익이 재분배되는 경우에는, 이는 참여적인 고려에 기반하여 이루어져야 한다.

(c) 계약을 이행하는 조직의 경영구조나 지배구조가 근로자소유 또는 참여적인 원리에 기반하거나, 근로자, 소비자 또는 이해관계인의 적극적인 참여를 요한다.

(d) 본조에 따라 최근 3년 동안에 관련된 발주청으로부터 관련서비스에 대해서 계약낙찰을 받지 않았어야 한다.

3.계약기간은 3년을 초과해서는 안 된다.

4.경쟁입찰을 할 때에는 본조의 내용을 담아야 한다.

5.제92조의 규정에도 불구하고, 유럽집행위원회는 본조의 영향에 대해서 평가를 해야 하며, 2019년 4월 18일까지 유럽의회에 그 내용을 보고해야 한다.

58) 2014년 EU 공공조달지침 Recital 114

위의 내용을 보면 유보계약제도가 '공공서비스의 지속성'을 보장하기 위한 취지임을 알 수 있는데, 동시에 동 지침은 위 제도가 남용되지 않도록 하기 위한 장치들을 마련하고 있다. 즉, 제77조 제2항에서는 4가지의 요건을 모두 충족시키는 경우에만 유보계약을 허용하고 있다. 첫 번째부터 세 번째까지 요건(조직의 목적, 조직의 수익재투자, 조직의 지배구조)은 조직자체의 특성과 관련된 요건이고, 네 번째 요건(중복적인 계약유보 금지)은 특정조직의 독점적인 계약낙찰로 이어지지 않도록 하기 위한 안전장치에 해당한다. 이 중에서 세 번째 요건인 '참여적 원리'는 그 내용이 불명확한데 이는 정치적 타협의 산물로 들어간 것이어서 향후 소송으로 다투어질 여지가 있다는 지적이 있다. 네 번째 요건과 관련해서 유보계약을 체결했던 사업자가 다시 유보계약을 체결하는 것은 허용되지 않지만, 경쟁입찰을 통해 낙찰을 받는 것은 허용된다는 지적이 있다.[59]

유보계약의 기간을 3년으로 제한하고, 경쟁입찰절차의 계약공고, 사전정보공고, 낙찰공고 등에서 이러한 유보계약사실을 담도록 하는 것도 유보계약제도의 경쟁왜곡효과를 최소화하고 투명성을 제고하기 위한 목적으로 볼 수 있다.[60]

Ⅳ. 영국의 사회서비스 공공계약법제

1. 개관

영국의 사회서비스 민간위탁 과정에서는 '성과기반위탁'(outcome based commissioning)의 중요성이 강조되고 있다. 성과기반위탁은 성과에 따라 대가지급을 달리하는 등 민간위탁과정에서 성과를 촉진시키는 계약방식을 말한다. 성과기반위탁은 다른 형태의 계약에 비해서 위탁주체와 서비스공급자가 협력적으로 일할 가능성이 높아지게 된다고 평가되고 있다. 영국에서는 이러한 성과기반위탁을 뒷받침할 수 있는 다양한 제도들이 존재한다. 우선 앞서 본 2014년 EU 공공조달지침을 국내법으로 전환한 '2015년 공공계약규칙'(Public Contracts Regulation 2015)에서는 서비스계약에 대해서 간소화절차(light touch regime)를 적용하여 탄력적으로 서비스계약의 체결이 가능하도록 하고 있는데, 이를 통해 '성과기반 대가지급'(payment by results) 계약의 체결이 가능하다. 이 외에도 '자발적 사전 투명성 공고제도'(Voluntary Ex-Ante Transparency Notice: VEAT)도 성과기반위탁제도로 활용될 수 있다.[61]

---

59) Smith, 위의 글, p. 167-168.
60) 2014년 EU 공공조달지침 제77조 제3항, 제4항

이하에서 좀 더 상세히 살펴보도록 한다.

2. 성과기반 대가지급

영국 정부는 사회서비스에서 '성과기반 대가지급'(payment by results: PbR) 계약제도를 점점 더 많이 사용하는 경향을 보이고 있는데, 특히 직접적인 솔루션이 존재하지 않는 복잡한 사회적 이슈들에서 이러한 계약이 사용되는 경향이 있다. 영국에서 이러한 계약방식이 사용된 예로는 피터버러(Peterborough) 교도소와 돈카스터(Doncaster) 교도소의 재소자 사회정착프로그램, 고용촉진 프로그램, 문제가정 지원 프로그램, 물위생·교육·보건의료분야 국제개발협력 프로그램 등을 들 수 있다.[62] 이 중에서 피터버러 교도소 사례를 좀 더 상세히 살펴보도록 하겠다.

(1) 피터버러 교도소 사례

가. 개관

영국의 피터버러(Peterborough) 교도소 출소자 대상 사회정착프로그램 사례는 세계최초의 사회성과연계채권(Social Impact Bond: SIB) 발행사례로 알려져 있다. 2010년 9월부터 공식적으로 시행된 동 프로그램은 피터버러 교도소 복역 12개월 미만의 경미한 범죄에 대한 단기형을 받은 남성수감자의 재범률을 낮추는 것을 목적으로 프로젝트에 참여하기를 희망하는 3,000명에 대하여 6년간 사회복귀 프로그램 서비스를 제공하는 것을 내용으로 한다. 피터버러 SIB 운영기간은 8년으로, 6년간 프로그램을 실행하고, 갱생훈련에 참여시킨 뒤, 1년이 지난 시점에서 재범 발생수를 측정하여 연리 재범률이 일정비율 이하로 발생할 경우에 최저 7.5% ~ 최고 13%의 수익을 지급하도록 되어 있다. 이를 위해서 비영리기구인 Social Finance는 Social Impact Partnership(SIP)을 설립하였고, SIP는 St. Giles Trust 등 4개의 전문적 사회적기업을 선정하여 사회서비스를 제공하도록 했다.[63]

세계 최초의 SIB 프로그램이 교도소 출소자 대상 사회정착프로그램이 된 이유는 다

---

61) Government Outcomes Lab, A Technical Guide to Good Procurement Practice in Outcome Based Commissioning, 2017, p. 6-7.

62) NAO, Outcome-Based Schemes: Government's Use of Payment By Results, 2015, p. 4.

63) 김갑래·박수연, 영국의 사회적 투자시장 육성정책의 시사점 - 자본시장을 통한 복지서비스 확대를 중심으로 -, 자본시장연구원, 2013, 38-39면; 노희진, "한국형 사회영향채권(SIB)의 도입방안", KCMI Capital Market PESPECTIVE 2014 Vol. 6, No. 1, 10-11면.

음과 같이 분석되고 있다. 이 프로그램의 성과목표인 재범발생빈도의 감소는 측정기준이 명확하고, 재범률 감소에 따른 교도소 운영예산 감소도 명백하기 때문에 예산절감 효과를 쉽게 알 수 있다는 것이다. 또한 이 프로그램은 교도소 내의 수형자를 대상으로 하기 때문에 성과측정에 있어서 왜곡이 적고 신뢰성이 높아서 최초의 SIB 프로그램으로 지원하게 되었다는 것이다.[64]

위와 같은 SIB 발행 및 운영과 관련해서는 크게 6가지의 계약이 체결되었다. 1) 법무부와 Social Impact Partnership(SIP)간의 계약, 2) Social Impact Patnership(SIP)과 투자자간의 계약, 3) Social Impact Partnership(SIP)과 서비스제공자(사회적기업)간의 계약, 4) 법무부와 독립평가관(independent assessor)간의 계약, 5) 법무부와 피터버러 교도소 운영사(Peterborough Prison Management Limited)[65]간의 계약, 6) Social Finance와 복권기금(Big Lottery Fund)간의 계약이 그것이다.[66] 전반적으로 볼 때 이 프로그램에 따른 재정적인 리스크는 투자자들에게 이전된 것으로 평가되고 있다.[67] 이들 계약 중 1), 3), 5)를 좀 더 상세하게 살펴보도록 한다.

나. 법무부와 Social Impact Partnership(SIP)간의 계약

일반적으로 영국에서는 경쟁입찰절차를 거쳐 최적가치(best value for money)를 제공할 것으로 평가되는 사업자를 선정하고 있다. 그러나 법무부와 Social Impact Partnership(SIP)간의 계약은 기존의 경쟁입찰절차와는 다른 절차를 통해서 체결되었다. 그 이유는 비영리기구인 Social Finance(SIP의 설립주체이다)가 테스트의 가치가 충분한 것으로 보이는 제안서를 법무부에 제공했고, 법무부에서도 이 제안을 적극적으로 받아들였기 때문이다. 재무부에서도 이 제안서가 최적가치에 부합하는 것으로 평가했고 그 결과 경쟁입찰절차를 거치지 않고 심도 있는 법률적, 재정적 검토를 거쳐 기존에 발행사례가 없었던 SIB 발행을 위한 법무부와 SIP간의 계약이 체결되기에 이르렀다. 당시에 SIB 발행은 새로운 아이디어에 기초하여 협력적인 방식으로 이루어질 필요가 있었기 때문에 경쟁입찰의 방식을 취하지 않았지만, 향후 SIB 시장의 발전을 위해서는 이 분야에서도 경쟁이 필요하다는 지적이 이루어지고 있다.[68]

법무부와 Social Impact Partnership(SIP)간의 계약의 주요내용으로는 1) 사회정착

---

64) 김갑래·박수연, 위의 글, 39-40면.
65) PFI계약을 체결한 민영교도소 회사이다.
66) Disley, Emma et al., Lessons Learned from the Planning and Early Implementation of the Social Impact Bond at HMP Peterborough, 2011, p. 13.
67) Disley, Emma et al., 위의 글, p. 24.
68) Disley, Emma et al., 위의 글, 2011, p. 14.

프로그램의 적용대상인 재소자의 범위, 2) 성과를 평가하기 위한 독립평가관의 임명, 3) 이 프로그램이 재범률을 낮추었는지 여부를 결정하기 위해서 독립평가관이 채택하는 방법론, 4) 성과금의 지급 등을 들 수 있다.[69] 법무부는 복권기금(Big Lottery Fund)과 함께 일정한 비율(각 코호트별에 대해서 10%, 전체 3개 코호트에 대해서 7.5%)이상으로 재범률이 떨어질 경우에 성과금을 지급해야 하는 리스크를 안게 되었다. 이러한 성과금지급기준에 대해서는 지나치게 관대한 기준이었다는 평가와 다양한 통계자료를 활용하여 적절한 기준을 선정했다는 입장이 나누어지고 있다.[70]

법무부와 SIP간의 계약의 운영과정에서는 몇 가지 이슈들이 있었다. 첫째, 계약의 탄력성을 어느 정도 인정할 것인지, 즉 계약의 변경을 어느 정도 허용할 것인지가 문제되었다. 둘째, 사회정착프로그램의 적용대상인 재소자의 범위를 획정하는 부분에 대해서 최초 계약이 불분명한 점이 있어서 이를 명확히 하기 위한 계약변경이 이루어졌다. 셋째, 최초의 계약에서 프로그램의 운영과 관련한 정보를 SIP측에서 법무부와 공유하는 내용이 포함되어 있지 않았음에도 불구하고 SIP측에서 자발적으로 운영현황에 대한 보고를 주기적으로 했는데 이 부분에 대한 내용이 계약에 포함되는 것이 보다 바람직했다는 평가가 있다.[71]

다. Social Impact Patnership(SIP)과 서비스제공자간의 계약

SIP와 서비스제공자간의 계약의 내용의 주요내용은 다음과 같다. 첫째, 모든 서비스제공자들은 선급금을 지급받았다. 인건비와 간접비 등은 계약에 고정되어 있었다. 서비스제공자들은 결과에 대해서 재정적인 리스크를 부담하지 않았다.[72] 선급금이 지급됨에 따라 서비스제공자들은 인력을 이 프로젝트에 투입하는 것이 가능했다. 둘째, 계약기간은 1년으로 하고 갱신이 가능하도록 했다. 이러한 계약구조는 서비스제공자들은 서비스제공에만 집중하도록 하고, 양 당사자(SIP와 서비스제공자)간의 관계정립

---

69) Disley, Emma et al., Phase 2 Report from the Payment by Results Social Impact Bond Pilot at HMP Peterborough, 2014, p. 41.

70) Disley, Emma et al., Lessons Learned from the Planning and Early Implementation of the Social Impact Bond at HMP Peterborough, 2011, p. 18.

71) Disley, Emma et al., Phase 2 Report from the Payment by Results Social Impact Bond Pilot at HMP Peterborough, 2014, p. 41-42.

72) 사회서비스를 제공하는 사회적기업의 재정적 리스크는 거의 존재하지 않는 것으로 평가된다. 이들 사회적기업들은 결과(재범률 저하)에 상관없이 제공하는 서비스 자체에 대해서 대가를 지급받기 때문이다. 이 프로그램에 차명한 사회적기업 중의 하나인 St. Giles Trust의 경우 전체수입 중 피터버러 교도소와 관련한 수입이 차지하는 비중이 6-7% 정도에 불과하여, 해당 프로그램의 성공여부에 재정적으로 크게 의존하는 것은 아니라고 밝히고 있다. Disley, Emma et al., Lessons Learned from the Planning and Early Implementation of the Social Impact Bond at HMP Peterborough, 2011, p. 18.

을 촉진시켰다. 셋째, 서비스제공의 내용이나 목표를 지나치게 상세하게 정하지 않았다. 이에 따라 개인별 특성에 따른 서비스를 제공하고, 제공하는 서비스를 탄력적으로 개선하는 것이 가능해졌다. 넷째, 서비스제공내용에 대한 월별로 상세한 모니터링이 이루어졌다. SIP의 One Service Director가 이러한 모니터링을 했는데, 단순히 모니터링에 그치지 않고 서비스의 개선을 위한 피드백으로 연결되었다.[73]

서비스제공자들은 지역의 사회적기업들인데, 이들의 자발적인 프로그램 참여를 이끌어낼 수 있었던 것은 다음과 같은 요인들 때문이었다고 평가되고 있다. 1) 서비스제공자들에게 성과에 따른 재정적 리스크를 부담시키지 않았고 선급금을 지급했으며, 2) One Service Director의 적극적인 모니터링 활동을 통해 서비스제공자들이 역량을 강화하는 기회를 가질 수 있게 되었으며, 3) SIP와 서비스제공자간의 협력적인 관계가 형성되었다는 점이 그것이다.[74]

라. 법무부와 피터버러 교도소 운영사간의 계약

SIB 발행계약이 법무부와 SIP 간에 체결됨에 따라, 기존에 이미 PFI계약을 체결하고 피터버러 교도소를 운영하고 있던 피터버러 교도소 운영사(Peterborough Prison Management Limited)와 법무부간의 계약도 일부 변경이 이루어졌다. 재소자들에게 사회정착서비스를 제공하는 사회적기업의 직원들이 교도소에 출입하는 것을 보장하는 내용이 그것인데 이에 대해서 대가변경이 이루어지지는 않았다.[75]

마. 사업 실시결과

이와 같은 사회영향채권 사업의 실시결과 목표치인 전체 코호트 목표기준 7.5%의 재범률 감소보다 더 우수한 9%의 재범률 감소를 기록하여 17개 투자자들에게 최종 성과금 전액을 지급하였다. 이로 인해 영국의 사회영향채권은 성공적이었다는 평가를 받았지만 실제로는 그렇지 않았다는 평가도 존재한다. 원래 이 사업은 2017년까지 진행될 예정이었지만, 첫 번째 코호트에 대해서 8.4%, 두 번째 코호트에 대해서 9.7%의 재범률 감소를 기록하여 각각 10% 목표기준에 미달하였고 이러한 이유로 조기성과금 지급은 이루어지지 않았고 결국 2015년에 이 사업계약이 해지되었기 때문이다.[76]

---

73) Disley, Emma et al., Phase 2 Report from the Payment by Results Social Impact Bond Pilot at HMP Peterborough, 2014, p. 40.

74) Disley, Emma et al., Phase 2 Report from the Payment by Results Social Impact Bond Pilot at HMP Peterborough, 2014, p. 41-42.

75) Disley, Emma et al., Lessons Learned from the Planning and Early Implementation of the Social Impact Bond at HMP Peterborough, 2011, p. 15-16.

76) Burand, Deborah, “Contacting (Incompletely) for Success: Designing Pay for Success

(2) 영국 감사원의 평가

영국 감사원(National Audit Office: NAO)은 이러한 성과기반 대가지급 계약제도의 운영과 관련하여 유의해야 할 점을 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 성과기반 대가지급 계약방식이 모든 공공서비스에 적합한 것은 아니라는 점이다. 이 계약방식의 성질상 성과가 측정가능하고, 서비스제공자의 개입에 이러한 성과를 귀속시키는 것이 가능할 경우에 적합하다는 것이다. 만약 부적절하게 사용될 경우에는 이 계약이 서비스 품질 또는 최적가치를 저해할 리스크가 존재한다고 본다.[77]

둘째, 위탁주체(commissioner)는 다양한 서비스전달 메커니즘을 검토해본 다음에 다른 서비스전달 메커니즘 대신에 성과기반 대가지급 계약방식을 선택한 이유를 정당화할 수 있어야 한다.[78]

셋째, 효과적인 성과기반 대가지급 메커니즘을 설계하고, 성과의 수준을 예측하는 것은 어려운 작업이다. 성과기반 대가지급 방식이 일부 리스크를 서비스 제공자에게 이전시키기는 하지만, 서비스 제공자가 목표를 달성하지 못했을 때 위탁주체가 부담하게 될 리스크에 대해서 주의할 필요가 있다.[79]

넷째, 성과기반 대가지급을 정확하게 설계하기 위해서는 리스크를 부담할 잠재적인 서비스 공급자의 역량을 이해하는 것이 필요하다. 원도급계약에 이어 하도급계약이 이루어져서 공급자가 여러 명일 경우 위탁주체는 이들 공급자들의 전반적인 역량을 이해할 수 있는 기회를 갖는 것이 필요하다.[80]

다섯째, 서비스 제공자에게 적합한 인센티브를 제공하는 내용으로 대가지급 메커니즘을 설계해야 한다. 지나치게 많은 인센티브 제공은 납세자에게 부담을 주게 되며, 지나치게 적은 인센티브 제공은 입찰참가 자체를 하지 않게 만들 수 있기 때문이다.[81]

여섯째, 서비스 제공자의 개입이 없어도 달성이 가능했던 기본성과비율(non-intervention rate)을 고려하여 성과기대치를 설정하는 것이 중요하다. 위탁주체는 기본성과비율을 산정하기 위해서 좋은 품질의 데이터를 가질 필요가 있고, 향후 성과에 대한 강화된 모델링을 실시해볼 필요가 있다.[82]

Contracts for Social Impact Bonds (SIBs)", 29 Cornell J.L.& Pub. Pol'y 1 (2019), p. 4.

77) NAO, 위의 글, p. 6.
78) NAO, 위의 글, p. 6.
79) NAO, 위의 글, p. 7.
80) NAO, 위의 글, p. 7.
81) NAO, 위의 글, p. 7.
82) NAO, 위의 글, p. 7.

2. 자발적 사전투명성 공고제도(Voluntary Ex-Ante Transparency Notice: VEAT)

2014년 EU 공공조달지침에서는 경쟁의 질을 인위적으로 제한시켜서는 안 된다는 점을 밝히고 있으나, 공급자가 고유한 해결책을 개발하였기 때문에 해당 공급자만이 위탁주체의 요구에 따른 서비스를 제공할 수 있는 경우가 존재할 수 있다. 이러한 경우 위탁주체는 '자발적 사전 투명성 공고제도'(Voluntary Ex-Ante Transparency Notice: VEAT)를 통해 경쟁절차를 거치지 않고 공급자가 선정하겠다는 점, 이러한 결정에 대해서 일정한 정지기간(standstill period) 내에 이의신청이 가능하다는 점을 공고하는 것이 가능하다. 이러한 VEAT 절차는 신의칙에 따라 진행을 하기만 한다면 발주청에게 법적인 피난처(safe haven)를 제공해줄 수 있다.[83]

'자발적 사전 투명성 공고제도'를 운영함에 있어서는 다음과 같은 점을 유의해야 한다는 점이 강조되고 있다. 첫째, 위탁주체는 이러한 결정의 근거에 대해서 명확히 하고, VEAT의 조건하에서 선정하고자 하는 기관이 고유한 역량을 가졌다는 점을 특정해야 한다. 둘째, 대안적인 공급자에 대한 테스팅은 서비스의 규모, 그리고 대안적인 공급자가 존재할 가능성의 범위에 비례하여 이루어져야 한다. 셋째, VEAT는 10-15일 이내에 어떤 기관이든지 이의신청을 할 수 있도록 허용해야 한다. 발주청은 이의제기를 할 가능성이 있는 모든 기관에게 공지를 하는 것이 권고된다. 넷째, VEAT 절차는 정해진 모델이 없는 상황에서는 사용되어서는 안 된다. 이 절차는 해당기관이 바로 공급이 가능한 솔루션에 이미 투자를 한 경우에 적절하다. 만약 미리 정해진 솔루션이 없을 경우에는 혁신파트너십이나 다른 절차가 더 적절하다. 다섯째, VEAT 공고가 이루어지기 전에 계약조건이 원칙적으로 미리 정해져야 한다. 이를 통해 공급자에게 경쟁으로 인한 압박을 느낄 수 있도록 해야 한다.[84]

---

83) Government Outcomes Lab, A Technical Guide to Good Procurement Practice in Outcome Based Commissioning, 2017, p. 10.

84) Government Outcomes Lab, 위의 글, p. 11.

V. 비교 및 시사점

1. 비교

우리나라의 법제와 외국의 법제를 비교해보면 다음과 같은 차이점이 나타난다. 첫째, 우리나라의 경우 사회서비스의 민간위탁계약에 대한 법제와 공공계약법제가 분리되어 운영되고 있는데 비해서, EU와 영국은 공공계약법제안에서 사회서비스 민간위탁계약도 규율하는 태도를 취하고 있다고 할 수 있다. EU와 영국에서 이러한 태도를 취하고 있는 것은 공공계약법제를 통한 투명성과 경쟁성의 확보라는 기본원리를 사회서비스 분야에도 관철시키고자 하는 것으로 이해해볼 수 있다. 그러면서도 '간소화절차'를 적용함으로써 사회서비스의 특성을 반영하고 있음을 볼 수 있다.

둘째, EU의 특정서비스에 대한 유보계약제도는 우리나라의 사회적기업제품 우선구매제도와 유사한 성격을 갖는다고 할 수 있다. 그러나 EU에서는 유보계약의 요건이 엄격하고, 경쟁성과 투명성 확보를 위한 다양한 장치들을 마련하고 있다는 점에서 우리나라와 차이가 있다. 또한 우리나라의 사회적기업제품 구매제도는 '물품'의 구매에 좀 더 초점이 맞추어져 있으나, EU는 '사회서비스'의 구매를 폭넓게 고려하고 있음을 볼 수 있다.

셋째, 영국의 성과기반 계약제도의 일종인 사회성과연계채권제도는 사회서비스의 민간위탁에 따른 성과를 확보하기 위한 제도로 활발하게 활용되고 있다. 우리나라에서도 사회성과연계채권을 시범적으로 도입한 바 있으나 아직 활성화가 되어 있지 않고, 영국의 사회성과연계채권과 같은 탄력적인 계약제도와의 연계성도 아직 본격적으로 이루어지지 못하고 있는 상태이다.[85]

2. 시사점

(1) 사회서비스 민간위탁과 공공계약

EU 공공조달지침을 보면 사회서비스와 관련해서 간소화절차(light regime)를 채택하여 지나치게 경직적으로 경쟁입찰절차에만 따르지 않도록 하면서도 동등대우나 투명성원리들을 준수하기 위한 노력을 기울이고 있음을 볼 수 있다. 영국에서도 자발적

85) 사회성과보상사업이 지방자치단체 차원에서 시범적으로 실시된 바 있다. 서울특별시의회 보건위원회, 복지공동생활가정 아동교육 사회성과보상사업 동의안 심사보고서, 2015. 4. 8.

사전투명성 공고제도(VEAT)와 같이 사회서비스에 적용될 수 있는 탄력적인 제도를 운영하고 있다. 우리나라에서도 사회서비스 제공자의 선정과정에서 사회서비스의 특성을 고려하여 탄력적인 계약방식을 활용하면서도 동시에 투명성을 확보하기 위한 노력이 필요하다.

이를 위해서는 사회서비스 민간위탁의 여러 가지 문제점들을 극복하는 법제적인 노력이 이루어질 필요가 있다. 2020년 5월에 행정안전부장관은 「행정사무의 민간위탁에 관한 법률」(안)을 공고한 바 있는데, 이는 개별법령에서 분산되어 규정되고 있는 민간위탁을 체계적으로 규율하고자 하는 취지라고 할 수 있다. 이 법이 제정되어 사회서비스 민간위탁에도 적용될 경우 많은 변화가 예상된다고 할 수 있다.

사회서비스 분야의 특성을 고려할 때 이러한 민간위탁에 관한 일반법이 사회서비스 분야에 적용되는 것이 적절한지에 대해서는 논의의 여지가 있다고 할 수 있다. 그러나 EU와 마찬가지로 사회서비스 분야의 특성에 대한 고려와 경쟁성과 투명성의 확보라고 하는 공공계약의 기본원리간에 균형을 맞추는 노력은 계속 이루어질 필요가 있다. 그리고 「행정사무의 민간위탁에 관한 법률」(안)에서는 공공계약법과의 관계에 관해서는 명시적인 규정은 두지 않고 있는데, 민간위탁과정에서 다양한 공공계약이 이루어질 수 있다는 점을 고려하면 문제가 있다고 할 수 있다. 민간위탁의 고유한 법리 외에는 공공계약법제가 원칙적으로 적용된다는 점을 보다 명확하게 할 필요가 있다.

(2) 사회적 기업과 공공계약

EU와 영국을 보면 사회서비스와 공공조달을 긴밀하게 연계하고 있는 것을 볼 수 있다. 우리나라의 경우에는 특히 사회적기업제품 우선구매제도 관련해서는 '물품'의 구매의 비중이 상대적으로 높고 사회적 기업을 통한 '사회서비스' 제공과 공공계약간의 연결고리가 약해져 있는 문제가 존재한다. 이러한 문제점을 극복하기 위해서는 사회적 기업의 유형 중의 하나인 사회서비스 제공형 사회적 기업의 사회서비스에 대한 우선구매를 적극적으로 실시할 필요가 있다.

사회적기업이 제공하는 사회서비스의 공공구매와 관련해서는 경쟁성과 투명성을 확보하기 위한 노력도 동시에 기울일 필요가 있다. 이를 위해서 유보계약의 기간을 3년으로 제한하고, 경쟁입찰절차의 계약공고, 사전정보공고, 낙찰공고 등에서 이러한 유보계약사실을 담도록 하는 EU법제는 시사하는 바가 크다고 할 것이다.

또한 영국의 피터버러 교도소 사회성과연계채권의 발행사례를 보면 사회적기업을 적극적으로 이 사업에 참여시키고 있음을 볼 수 있다. 우리나라도 이처럼 사회적 기업이 사회서비스 전달체계의 혁신을 위한 공공계약제도들(사회성과연계채권도 이러한 제도 중의 하나라고 할 수 있다)과 연결되도록 노력할 필요가 있다.

(3) 사회성과연계채권과 공공계약

사회성과연계채권과 관련하여 2020년 8월에 「사회성과보상사업의 운영 및 활성화에 관한 법률」(안)이 국회에서 발의된 바 있다. 이 법안에서는 사회성과보상사업은 사회문제를 예방하거나 개선하는 사업, 국가등에서 추진하는 것보다 사회적 목적을 더 잘 달성할 수 있는 사업, 객관적이고 정량적인 성과평가가 가능한 사업 등을 대상으로 한다고 규정하고(제8조), 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 사회성과보상사업을 발굴하여 선정하고 타당성 분석을 거쳐 사업추진계획을 수립하여야 한다(제9조 및 제10조)고 규정하고 있다.

그러나 이러한 특별법만으로 사회성과연계채권이 제대로 작동하는 데에는 한계가 있다고 할 수 있다. 무엇보다 사회성과연계채권과 관련된 공공계약의 체결과 관련된 규율이 보완될 필요가 있다. 이를 위해서는 영국과 같이 '성과기반 계약제도'가 국가계약법 및 지방계약법에 마련될 필요가 있다.[86] 그리고 이러한 '성과기반 계약제도'가 정착하기 위해서는 성과에 대한 평가를 객관적으로 할 수 있는 측정기준들이 마련될 필요가 있다.

Ⅵ. 결론

EU에서는 사회서비스와 관련해서 간소화절차(light regime)를 채택하여 지나치게 경직적으로 경쟁입찰절차에만 따르지 않도록 하면서도 동등대우나 투명성원리들을 준수하기 위한 노력을 기울이고 있음을 볼 수 있다. 또한 특정서비스에 대해서 유보계약을 허용하면서도 유보계약의 기간을 3년으로 제한하고, 경쟁입찰절차의 계약공고, 사전정보공고, 낙찰공고 등에서 이러한 유보계약사실을 담도록 하여 투명성을 확보하기 위한 노력을 기울이고 있다.

영국에서도 성과기반 대가지급(payment by result)제도의 일종인 사회성과연계채권제도(Social Impact Bond: SIB), 성과기반 위탁제도인 '자발적 사전 투명성 공고제도'(VEAT)를 통해 사회서비스의 성과를 제고하면서도 투명성을 높이기 위한 노력을 기울이고 있음을 볼 수 있다.

포스트코로나 시대에 사회서비스의 중요성은 더 높아질 수밖에 없다. 사회서비스의 품질을 높임으로써 이용자의 만족도를 높이기 위해서는 공공계약법제에서 발전되어온 최적가치(value for money)의 원리가 사회서비스 전달체계에 적절하게 접목될 필요

86) 이에 관한 선행연구로 이경생 외, 성과기반용역계약제도 도입 방안 연구, 조달청 연구용역 최종보고서, 2011.

가 있다. 우리나라에서는 기존에 사회서비스 민간위탁법제가 공공계약법제와 분리되어 운영되어 왔고, 사회적기업제품 우선구매제도도 물품위주의 구매라는 한계를 나타내고 있으며, 사회성과연계채권도 아직 활성화가 되지 못하고 있다. 이러한 문제점을 해결하는 데에 EU와 영국의 사회서비스 공공계약법제는 중요한 참고자료가 된다고 할 것이다.

[참고문헌]

1. 국내문헌

김갑래·박수연, 영국의 사회적 투자시장 육성정책의 시사점 – 자본시장을 통한 복지서비스 확대를 중심으로 –, 자본시장연구원, 2013.
김대인, “EU 공공조달법제에 대한 연구 – 2014년 EU 개정 공공조달지침을 중심으로 –”, 행정법연구 제41호, 2015.
김병건 외, 사회적 책임조달과 연계한 물품구매분야 종합심사 낙찰제 도입방안 연구, 한국조달연구원, 2017.
김영종, “우리나라 사회서비스와 민간위탁 제도 연구”, 보건사회연구 제37집 제4호, 2017.
김정해 외, 민간위탁 법제도 개선연구, 행정안전부 연구용역보고서, 2016.
노기성 외, 사회서비스 정책의 현황과 과제: 사회복지서비스를 중심으로, KDI, 2011.
노희진, “한국형 사회영향채권(SIB)의 도입방안”, KCMI Capital Market PERSPECTIVE 2014 Vol. 6, No. 1, 2014.
박창걸, 우리나라의 사회적 기업 현황과 유형분석, KISTI, 2016.
박정연, “사회서비스 바우처 제도의 법문제”, 행정법연구 제51호, 2017.
서울특별시, 서울시 사회적 경제 공공구매 우수사례집, 2016.
서울특별시의회 보건위원회, 복지공동생활가정 아동교육 사회성과보상사업 동의안 심사보고서, 2015. 4. 8.
윤찬영, “사회복지서비스 신청권 판례의 의의와 과제”, 복지동향 제149호, 2011.
이동석, “한국 사회복지서비스의 변화와 과제 – 재정지원방식, 공급주체의 성격, 품질관리기제를 중심으로”, 사회서비스연구 제5권 제1호, 2014.
정선희, 사회적 경제기업 우선구매제도 현황과 개선방안, 국회입법조사처, 2020,
최병근, 지방자치단체 사회복지시설의 민간위탁 현황 및 개선과제, 국회입법조사처, 2020.

2. 외국문헌

Burand, Deborah, “Contacting (Incompletely) for Success: Designing Pay for Success Contracts for Social Impact Bonds (SIBs)”, 29 Cornell J.L.& Pub. Pol’y 1 (2019).

Disley, Emma et al., Lessons Learned from the Planning and Early Implementation of the Social Impact Bond at HMP Peterborough, 2011.

Disley, Emma et al., Phase 2 Report from the Payment by Results Social Impact Bond Pilot at HMP Peterborough, 2014.

Disley, Emma et al., The Payment by Results Social Impact Bond Pilot at HMP Peterborough: Final Process Evaluation Report, Rand Europe, 2015.

European Commission, Evaluation Report Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation, 2011.

European Commission, Reply to your Request for Clarification of EU Public Procurement Law for the Provision of Social Services, 2018.

Government Outcomes Lab, A Technical Guide to Good Procurement Practice in Outcome Based Commissioning, 2017.

National Audit Office (NAO), Outcome-Based Schemes: Government’s Use of Payment By Results, 2015.

Smith, Susie, “Article 74 to 76 of the 2014 Public Procurement Directive: the New “Light Regime” for Social, Health and Other Services and a New Category of Reserved Contracts for Certain Social, Health and Cultural Services Contracts”, P.P.L.R. 2014, 4, 159-168.

Social Services Europe, Response to the Consultation on the Scope and Structure of a European Commission Guide on Socially Responsible Public Procurement, 2018.

[국문초록]

사회서비스 공공계약법제에 대한 고찰: EU 및 영국법과의 비교를 중심으로

김 대 인
(이화여자대학교 법학전문대학원 교수)

우리나라에서 사회서비스의 제공은 전통적으로 민간위탁을 통해 민간부문에 의해서 이루어져 왔고, 2000년대에 들어와서는 민간부문에서 사회서비스를 제공하는 사회서비스 이용권(바우처) 제도가 활발하게 사용되고 있다. 1) 사회서비스의 민간위탁, 2) 사회적 기업을 통한 사회서비스의 제공, 3) 사회성과연계채권(Social Impact Bond: SIB)의 발행 등은 국가계약법이나 지방계약법과 같은 공공계약법과 밀접한 관련이 있다. 그러나 사회서비스와 공공계약법제가 어떤 관계에 있는지에 대해서는 충분한 논의가 그동안 이루어졌다고 보기 힘들다.

이러한 문제의식하에 이 글에서는 EU와 영국의 사회서비스 공공계약법제를 살펴보았다. EU에서는 공공조달지침에서 사회서비스와 관련해서 간소화절차(light regime)를 채택하여 지나치게 경직적으로 경쟁입찰절차에만 따르지 않도록 하면서도 동등대우나 투명성원리들을 준수하도록 하고 있다. 또한 특정서비스에 대해서 유보계약을 허용하면서도 유보계약의 기간을 3년으로 제한하고, 경쟁입찰절차의 계약공고, 사전정보공고, 낙찰공고 등에서 이러한 유보계약사실을 담도록 하여 투명성을 확보하기 위한 노력을 기울이고 있다. 영국에서는 성과기반 계약제도의 일종인 사회성과연계채권제도(SIB), 자발적 사전투명성 공고제도(VEAT) 등을 통해 사회서비스의 성과를 제고하면서도 투명성을 높이기 위한 노력을 기울이고 있음을 볼 수 있다.

포스트코로나 시대에 사회서비스의 중요성은 더 높아질 수밖에 없다. 사회서비스의 품질을 높임으로써 이용자의 만족도를 높이기 위해서는 공공계약법제에서 발전되어온 최적가치(value for money)의 원리가 사회서비스 전달체계에 적절하게 접목될 필요가 있다. 우리나라에서는 기존에 사회서비스 민간위탁법제가 공공계약법제와 분리되어 운영되어 왔고, 사회적기업제품 우선구매제도도 물품구매 중심의 한계를 나타내고 있으며, 사회성과연계채권도 아직 활성화되지 못하고 있다. 이러한 문제점을 해결하는 데에 EU와 영국의 사회서비스 공공계약법제는 중요한 참고자료가 된다고 할 것이다.

주제어: 사회서비스, 민간위탁, 공공계약, EU 공공조달지침, 성과기반위탁제도(영국), 사회성과연계채권(SIB)

[Abstract]

A Study on Public Contract Law of Social Service: Focusing on the Comparison with European Union and United Kingdom Law

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

Traditionally, social services were provided through contracting-out regime and social service boucher system is actively implemented since 2000s. 1) Contracting out of social service, 2) social service by social enterprise, and 3) Social Impact Bond (SIB) issuing are all related with public contract law (state contract law or local government contract law). However, relationship between social service and public contract law was not shed much light in Korea.

Reminding this situation, this paper sees public contract law on social service in EU(European Union) and UK(United Kingdom). EU Public Procurement Directive adopts 'light regime' to social services to balance between flexible procurement and guaranteeing equal treatment & transparency. Furthermore, EU law allows reserved contracts to certain services and tries enhance transparency by limiting the contract period(3 years) and information disclosure on this 'reserved contract' during each phase of contract. UK adopted 'social impact bond' as 'outcome based commissioning' in social service and 'Voluntary Ex-Ante Transparency Notice' (VEAT) to achieve value for money & transparency.

In post-covid 19 era, the importance of social service will increase. To enhance quality of social service and customer-satisfaction, value for money principle which was developed in public contract law field should be duly connected with social service delivery. Traditionally, public contract law and social delivery system was separated in Korea and preference for social

enterprise products also reveals limitation such as focusing only on purchasing goods rather than services. Furthermore, social impact bond is not actively implemented yet. To address these issues, public contract law on social service in EU and UK shows many implications to Korea.

Keywords : Social Service, Contracting-Out, Public Contract, EU Public Procurement Directive, Outcome Based Commissioning (UK), Social Impact Bond (SIB)

사회복지법제학회
사회복지법제연구 제12권 제1호(통권 제20호) 2021년 05월
Korean Academy of Social Welfare and Law
Vol.12, No.1, May 2021

10.35589/SWLJ.2021.12.1.189

취약노인 재산관리지원서비스 도입에 관한 사회복지 실천가의 인식에 관한 연구*

김 효 정**·제 철 웅***·이 현 주****

目 次

Ⅰ. 서론

Ⅱ. 이론적 논의
1. 노인재산관리 관련법과 제도
2. 노인복지서비스의 노인재산관리지원 현황
3. 노인 재산관리에 관한 선행연구

Ⅲ. 연구방법
1. 연구대상 및 자료수집
2. 연구도구
3. 자료분석방법

Ⅳ. 분석결과
1. 연구대상자의 일반적 현황
2. 재산관리 업무 항목별 지원
3. 재산관리업무 지원 서비스 도입 필요성 인식

Ⅴ. 결론 및 제언

Ⅰ. 서론

고령화가 심화되면서 치매환자, 경도인지장애 노인은 증가하고 있고 노인독거, 노인부부 가구는 더욱 증가할 것으로 전망되고 있다. 장래인구추계에 따르면 65세 이상

* 투고일: 2021.05.07., 심사일: 2021.05.11.-2021.05.24., 게재확정일: 2021.05.24.
이 논문은 대한민국 정부의 재원(교육부)으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구이며 (NRF- 2019S1A3A2099593), 2020년 수행한 한국취약노인지원재단 연구과제인『취약노인 재산관리지원서비스 모형개발에 관한 연구』보고서의 일부분을 수정·보완한 것임.
** 한양대학교 한국후견신탁연구센터 연구원, 제1저자
*** 한양대학교 법학전문대학원 교수, 교신저자
**** 대구대학교 사회복지학과 부교수, 공동저자

1인 가구는 2015년 2,405,708가구에서 2045년에는 7,866,578가구로, 65세 이상 노인부부 가구는 2015년 2,429,628가구에서 2045년에는 6,501,844가구로 증가할 것으로 전망된다(www.kosis.kr). 이와 같은 사회구조의 변화와 가족구조의 변화는 가족에 의한 돌봄, 부양, 부조와 보호기능을 더이상 기대하기 어렵게 만들었다. 이에 노후에 자신이 원하는 돌봄을 결정하고, 자신의 의사에 따라 재산을 관리하고 재산권을 행사하는 것에 대해 관심이 높아지고 있으며 그 일환으로써 신탁제도나 후견제도에 대한 관심이 늘고 있다.

하지만 신탁제도는 현재 금융기관에서 운영하는 것에 한정되어 있어 금융기관이 징수하는 수수료와 관리비로 인해 일정액 이상의 재산이 아니면 이용하기가 사실상 불가능하기 때문에 취약계층의 노인들이 활용하기에 어려운 측면이 있다. 성년후견제도는 질병, 장애, 노령 등의 사유로 정신적 제약을 가진 이들의 '본인의 의사'를 존중하는 것을 기본 이념으로 하여 재산관리뿐만 아니라 피후견인을 위한 신상보호 서비스 제공을 포함한다는 면에서(배인구, 2015; 제철웅, 2015) 판단능력이 저하된 취약노인의 욕구에 대응할 수 있다. 하지만 후견제도 중 성년후견이나 한정후견 유형은 후견인의 권한이 너무 크고, 피후견인인 노인의 자기결정권이 대폭 제약되기 때문에 지역사회 독립생활과 자기결정권 존중을 지향하는 노인의 욕구를 충족시키기 어렵다. 또한 후견인을 지정하기까지 오랜 시간이 소요되기 때문에 재산관리업무를 지원하는 서비스로 활용하기에는 한계가 있다. 다만 최근 2019년부터 시행되고 있는 치매공공후견제도는 특정후견을 중심으로 지역사회 치매노인들의 경우 통장 등의 재산관리, 관공서 서류발급, 병원 진료, 물건 구입 등 일상생활에서 필요한 의사결정 지원을 하는 점에서는 성년후견제도의 한계를 보완한 측면이 있다. 그러나 후견인 선임까지 오랜 시간이 소요된다는 점, 사회적 비용이 높다는 면에서 여전히 한계가 있다.

노인복지사업 영역에서는 탈시설과 Aging in Place 관점이 노인복지 서비스의 주요 지향점으로 제시되면서(이윤경 외, 2017) 재가복지서비스, 맞춤돌봄서비스 등 지역사회에서의 돌봄서비스가 증대하였다. 그 중 대표적인 서비스인 방문돌봄 서비스는 재가노인의 일상생활 유지에 필요한 서비스를 제공하는데, 돌봄종사자는 노인의 사생활에 통합되기 쉽고 일상생활의 공유로 인한 자연스러운 인간적인 관심과 친밀감이 형성될 가능성이 크다(Fischer & Eustis, 1994; Ryan et al., 2004). 방문돌봄서비스를 제공하는 돌봄종사자와 돌봄을 받는 노인의 관계가 장기간 지속될 경우, 가족 관계처럼 영구적이지는 않더라도 애정에 기반한 관심과 헌신, 가족 관계와 유사한 특성이 나타난다(박기남, 2009). 이러한 친밀감이 형성되면 노인은 돌봄 제공자를 신뢰하여 재산관리업무의 일부를 맡기게 되고, 돌봄제공자 입장에서도 거절할 수 없는 경우가 발생할 수 있다. 현 제도나 지침 상에서 재산관리업무를 지원할 수 있는 종사자와 그 업무범위가 제한적으로 명시되어 있기 때문에 업무범위를 벗어나는 재산관리업무 지원을 기관 차원에서는 금지하고 있다. 하지만 노인과의 관계나 부탁 때문에 개인적

인 차원에서 또는 업무범위를 넘어섬에도 지원하는 경우가 발생하게 되며 이런 일상적인 재산관리업무 지원은 비공식적으로, 매우 제한적으로 수행된다. 비공식적 재산관리지원서비스는 지원을 요청하는 노인도, 지원을 제공하는 돌봄제공자도 모두 위험에 노출되게 할 수 있다.

부양해 줄 자녀가 있는 노인의 경우도 새로운 도전에 직면하고 있다. 최근 우리사회는 핵가족화 현상으로 인하여 개인주의적인 문화가 확산되고, 부모와 자녀 간의 왕래 횟수도 줄어들면서 성년자녀가 노부모를 부양하는 것이 상당한 부담으로 작용하게 되었다(안경희·남윤삼, 2014). 가족이 노인부양을 전적으로 담당하는 것은 어려워지게 되었고, 노인부양은 개인이나 가족만 맡던 영역에서 국가와 사회가 함께 책임져야 할 영역이 되었다(김나래, 2017).

노인들 역시 자녀에게 부양의 부담을 지우기보다는 독립적인 삶을 원하며, 의사능력이 저하되거나 상실되었을 때에도 자신의 의사대로 재산관리와 신상보호가 이루어지기를 원한다. 이를 위해 다양한 법제도들이 마련되어 운영되고 있지만 노인들이 이용하기에는 한계가 있다.

또한 금융업무의 온라인화와 기술의 발전 등으로 시중은행의 대면업무가 지속적으로 감소하고 있으며(한국은행, 2020) 이에 따라 노인들의 일상적인 재산관리는 더욱 복잡하고 어려워지는 경향이 있다. 하지만 사회서비스에서 노인들의 일상적인 재산관리업무 지원서비스는 매우 제한적으로 제공되고 있다.

노인의 재산관리업무 지원 필요성이 점점 증가하고 있지만, 개입할 수 있는 공신력 있는 체계가 부재하므로 노인은 경제적 학대나 착취에 노출될 가능성이 있으며 돌봄제공자 역시 노인과의 관계 때문에 비공식적으로 재산관리업무를 지원하는 과정에서 다양한 위험상황에 놓일 수 있다. 본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 돌봄과 보호의 영역에서 노인에게 서비스를 제공하는 사회복지사, 요양보호사, 생활지원사를 대상으로 재산관리업무 지원 현황과 지원과정에서의 어려움을 파악하여 지역사회에서 노인을 대상으로 하는 재산관리지원에 대한 실천적·정책적인 함의를 모색하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 노인 재산관리 관련법과 제도

고령화가 심화되고 가족에 대한 인식이 변화하면서 자신의 노후를 자녀에게 부담지우기 보다는 스스로 계획하고 독립하여 살겠다는 고령자가 증가하고 있다. 이러한 사회적 변화에 맞추어 선진국에서는 기존의 다양한 법과 제도가 고령자 스스로 재산관리와 신상보호를 지원할 수 있게 변화를 모색하고 있다. 우리나라에서도 대표적으로 성년후견제도와 신탁제도가 노인의 재산관리를 지원할 수 있는 제도로써 운영되고 있고, 국민기초생활보장제도에서는 의사무능력(미약)자들을 위한 급여관리자 지정을 통해 수급비 통장을 대신 관리하도록 하고 있다.

(1) 성년후견제도와 치매공공후견제도

종전 민법의 행위무능력자제도는 '금치산','한정치산'선고를 받은 경우 행위능력을 획일적으로 제한하여 치매노인이나 정신적 장애인에 대한 사회적 편견을 더 심화시켰고, 후견인의 활동영역도 재산적 법률행위로 제한함으로써 복리에 관한 다양하고 실질적인 도움을 제공할 수 없는 등의 문제를 안고 있었다(법원행정처, 2014).

이에 보호의 필요가 있는 성년자의 존엄성을 존중하여 그의 행위능력을 덜 제한하면서 그의 의사가 후견인의 보호 활동에 반영될 수 있는 제도의 필요성이 제기되었고, 2011년 민법이 개정되면서 2013년부터 성년후견제도가 시행되었다(최윤영, 2018; 제철웅, 2015).

성년후견제도를 이용하기 위한 요건은 질병, 장애, 노령, 그 밖의 사유로 인한 정신적 제약이 있는 자이어야 한다(민법 제9조 제1항, 제12조 제1항, 제14조의2, 제959조의14 제1항). 민법은 요보호자의 상태나 필요에 따라 선택할 수 있는 여러 유형의 후견제도를 정하고 있는데 질병, 장애, 노령, 그 밖의 사유로 인한 정신적 제약으로 ①사무를 처리할 능력이 지속적으로 결여된 경우(성년후견), ② 사무를 처리할 능력이 부족한 경우(한정후견), ③ 일시적 후원 또는 특정한 사무에 관한 후원이 필요한 경우(특정후견)가 그것이다[1].

성년후견제도에서 후견인은 피후견인의 재산관리, 재산에 관한 법률행위뿐만 아니라 치료, 요양 등 복리에 관한 사무를 대리하는 역할을 수행하는데 재산관리와 신상보호를 할 때 인간의 존엄에 비추어 그의 의사와 능력을 가능한 한 적극적으로 고려

1) 법원행정처, 성년후견제도 해설, 2014, 3면.

하면서 그의 복리에 부합하는 방식으로 사무를 처리해야 한다(민법 제949조).

치매공공후견제도는 치매노인이 스스로 후견인을 선임하기 어려운 경우, 성년후견제도를 이용할 수 있도록 지원하는 사업으로 2018년 치매관리법이 개정되면서 시범사업을 거쳐 2019년부터는 전국 치매안심센터에 확대, 실시되고 있다. 치매공공후견인은 노인들의 사회복지서비스에 대한 신청, 통장 등의 재산관리, 관공서 등의 서류발급, 병원진료, 물건구입 등 일상생활에 필요한 의사결정 지원을 대리인의 자격에서 수행한다. 요양시설에 거주하는 치매노인의 경우 치매공공후견인은 적절한 서비스를 제공하고 있는지에 대해 검토하거나 시설비용 납부 등의 업무도 추가하여 처리한다.

성년후견제도 중 특정후견을 중심으로 한 치매공공후견제도는 친족후견인이나 전문가 후견인들이 재산을 관리하고, 피후견인의 의사를 존중하여 그의 의사에 따라 지출하게 되므로 치매노인이나 의사결정능력이 미약한 노인들의 재산관리를 할 수 있는 방안으로 활용될 수 있다. 하지만 후견인을 지정하기까지 시간이 너무 오래 소요됨에 따라 후견인을 지정하는 동안 재산관리에 있어서 경제적 학대, 재산 착복 등의 문제가 발생할 수 있고 그 기간 동안 노인의 재산관리업무를 지원해야 함에도 지원체계가 부재하다.

(2) 신탁제도

신탁은 위탁자(settlor)인 노인이 금융기관 또는 전문가에게 자신의 재산을 맡겨 그 재산을 관리하도록 하고, 관리한 재산을 수익자(노인)의 필요에 따라 지출하도록 보장하는 제도이다. 신탁은 (공공)후견인과 비교하여 전문성이 있다는 점, 특히 수탁자가 기관일 경우 신뢰성이 높다는 점 등이 장점이나 관리비가 비싸다는 단점이 있다.[2)]

재산관리의 필요성이 증대됨에 따라 신탁제도를 성년후견제도와 연계시킴으로써 후견제도의 한계를 극복하려는 시도가 있다. 우리나라보다 앞선 2000년에 후견제도를 도입한 일본은 친족후견인에 의한 재산횡령 등 부정행위가 사회적 문제로 대두됨에 따라 친족후견인의 부정행위를 방지하기 위하여 후견제도지원신탁을 마련하였다.[3)] 2012년에는 후견제도지원신탁 상품들이 판매되기 시작했는데 치매로 인해 판단력이 흐려져 사기를 당하거나 금융 피해를 입는 상황을 막기 위한 '시큐리티형 신탁', 이미 치매에 걸려 의사결정이 어려운 경우를 위한 '후견제도지원신탁', 원활한 상속을 위한 '유언대용신탁'·'자산승계신탁'·'자사주승계신탁' 등 종류도 다양하다.[4)] 2019년 3월 기준 일본 후견제도지원신탁의 수탁 건수는 2만 1,397건, 수탁 잔고는 6,474억 엔으로

2) 제철웅, 성년후견과 신탁, 가족법연구 31(2), 1면 이하, 2017.
3) 이계정, 고령사회에서의 신탁의 역할, 서울대학교 法學, 61(4), 94면, 2020.
4) 매거진한경, 2021.02.26. 불확실의 시대, 신탁의 승부수는 '유연함', https://magazine.hankyung.com/money/article/202102260871c

꾸준히 상승세를 보이고 있다. 신탁제도를 후견과 연계하지 않고 재산관리지원서비스로 활용하는 시도도 있다. 미국에서는 일찍부터 장애인을 중심으로 비영리민간기관이 정부의 지원을 받아 집합특별수요신탁(Special Needs Trust)을 발전시켜 왔다. 이 신탁은 장애인들의 신탁재산을 결합하여 관리하고 비영리 법인이 수탁자가 되도록 함으로써 수탁자의 보수를 낮추고 신탁유지에 필요한 비용을 절감할 수 있고[5] 일반적으로 금융권에서 다루지 않는 25만 달러 이하의 재산을 가진 사람들이 주로 활용한다.[6] 싱가포르는 사회가족발전부(Ministry of Social and Family Development, MSF)가 설립한 특별수요신탁회사(Special Needs Trust Company)를 통해 장애인만이 아니라 돌볼 가족 없는 노인의 재산도 관리하기 시작하였다.[7]

우리나라에서는 후견과 신탁의 연계에 대한 관심이 증대되면서 2017년 KEB하나은행에서 성년후견지원신탁계약을 최초로 체결하였고 금융권에서 다양한 관련 신탁상품들을 개발하기도 하였다. 2020년 금융위원회에서 발표한 고령친화 금융환경 조성방안은 노후대비와 자산관리를 위한 다양한 고령자맞춤형 금융상품 개발, 공급 활성화를 위한 방안 중 하나로 인지상태가 양호할 때 금전을 신탁하면, 재산관리와 함께 치매 등으로 후견이 필요한 경우 병원비·간병비·생활비 등에 대해 비용처리를 맡아주는 후견지원신탁(치매신탁)의 활성화를 제시하고 있다. 하지만 신탁은 일정 이상의 재산을 소유하고 있어야 하며 신탁관리에 대한 보수를 지급해야 하므로 재산이 적은 경제적으로 취약한 사람들은 이용이 쉽지 않고, 일상생활에서의 지출 등에 대한 관리도 쉽지 않다.

(3) 국민기초생활보장사업의 급여관리자 지정

국민기초생활보장법에 따라 지급되는 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여 등은 수급자 명의의 계좌 개설이 곤란한 예외의 경우를 제외하고는, 현금이나 물품 등으로 지급되며 수급자 명의로 되어 있는 금융회사 또는 우편관서의 계좌로 입금하는 것을 원칙으로 하고 있다(국민기초생활보장법 시행령 제36조의 3).[8] 의사능력이 미약한 정신장애인이나 치매노인 등이 스스로 급여를 관리,

---

5) McCoy, “The Growing Need for Third-Party Special Needs Trust Reform”, Western Reserve Law Review, 467면, 2014; 제철웅・김원태・김소희 “미국의 특별수요신탁에 관한 일고찰”, 제32권 제2호(2016), 162면.

6) Urbatsch, K., Fuller, M., Special Needs Trusts, Nolo(2017), 115면.

7) https://www.sntc.org.sg/Pages/Home.aspx

8) 수급자 명의의 급여계좌로 받지 않는 경우는 피성년후견인으로 계좌 개설이 불가능한 자, 종전의 신용불량자, 국민기초생활보장법 시행령 제36조의3(급여의 대리수령 범위 등)은 1.치매 또는 그밖에 보건복지부장관이 정하는 사유로 거동이 불가능한 경우, 2.미성년자인 경우로서 법정대리인의 동의를 받기 어려운 경우

사용할 능력이 없다고 판단되는 경우 우선적으로는 민법상 후견인을 지정하여 급여관리를 하도록 하고 있다. 하지만 후견이 지정이 어렵거나 후견인 지정에 시간이 오래 소요되는 경우 급여관리자를 지정하여 급여를 대신 관리하도록 하고 있다. 이 경우 수급권 침해를 방지하기 위해 반기별로 확인, 점검을 실시한다. 급여관리를 필요로 하는 수급자 범위는 정신의료기관 장기입원자, 「장애인복지법」에 따른 정신장애 및 발달장애인, 치매노인, 18세 미만 아동 등 스스로 급여를 사용·관리할 능력이 부족하다고 보장기관이 판단하는 사람이다. 의사능력은 있으나 거동이 불편하여 급여관리 지원이 필요한 경우 수급자의 동의하에 급여관리를 대행하는 방식으로 운영될 수도 있다.

급여관리자로 지정될 수 있는 사람은 부양의무자가 우선이나 적합하지 않은 경우[9] 사회복지기관 재가복지담당자, 의료기관 복지담당자, 교사, 지역사회복지협의체위원, 이웃 등 수급자의 생활실태 파악 및 지원이 용이한 지역인사로 지정할 수 있도록 하고 있다. 급여관리자의 역할은 급여를 지출한 경우 내역을 기록(영수증 보관)하고 관리하는 것, 공과금은 자동이체를 활용하며 담당공무원이 요청할 경우 반기마다 관리상태를 확인시켜주는 것 등이다.

급여관리 점검은 부적정 급여관리 개연성이 높은 가구를 중심으로 반기별로 현장을 확인 후 급여관리 점검표를 작성을 통해 하도록 하고 있는데 점검항목은 통장의 소유자가 누구인지, 인출형태, 지출내역 및 영수증 일치 여부, 주요사용처, 타인 사용 입출금 내역, 수급권자를 위한 정기적금, 펀드, 보험 가입 여부 등에 표시하도록 하고 있고 병원수급자, 시설수급자의 경우 해당 항목에 따로 표시하도록 되어있다.

미국에서는 의사결정능력이 미약하여 수급비 관리가 어려운 사람의 수급비 관리를 지원하기 위해 개인 또는 비영리법인을 대리수령자(representative payee)로 지정하여 체계적 관리를 하고 있다(제철웅·박지혜·김원경·주혜림, 2020). 이 제도는 수급자의 재산관리지원서비스로서 기능하는 셈이다. 그런데 우리나라의 대리수령자제도는 의사능력이 미약한 당사자들이 급여관리자 지정을 통해 급여관리에 있어 지원을 받을 수 있도록 하고 있는데 급여관리자의 자격 등에 관한 사항이 '우선적으로 혈연관계에 있는 자 중 급여관리와 사용을 지원하기에 적합한 자'또는 '수급자의 생활실태 파악 및 지원이 용이한 지역인사'라고 되어 있고 구체적으로 법률로 규정하고 있지는 않다.[10] 기초생활보장수급자 급여관리자로 지정된 자는 부당사용, 관리 시 민형사상 책임을 질 수 있다는 내용이 포함된 동의서를 작성하도록 하고 있으나 점검기한은 반기

9) 급여관리자로 지정되기에 적합하지 않은 경우는 부양기피자, 원거리 거주자, 급여의 부당사용 우려, 부양의무자의 장애나 정신질환으로 급여관리에 적합하지 않은 경우 등이 있다(보건복지부, 2021).

10) 국민기초생활보장 급여관리와 관련하여 급여관리자에 관한 사항은 국민기초생활보장법에는 관련 조항이 따로 마련되어 있지 않고 매년 발간되는 국민기초생활보장사업안내(보건복지부, 2021)에서 안내하고 있다.

에 한 번 이루어지므로 급여의 부적정 사용, 오남용과 같은 문제가 발생한다고 해도 신속하게 파악이 쉽지 않고 급여의 주요사용처를 점검표에 표시하도록 되어 있으나(보건복지부, 2021) 어떤 기준 하에 수급비를 지출하여야 하는지에 대한 아무런 법적 지침도 없는 것이 현실이다.

2. 노인복지서비스의 노인재산관리지원 현황

앞서 살펴본 바와 같이 전통적인 법제도에서 노후 인지능력의 수준에 관계없이 자기결정권 존중을 원하는 노인의 욕구에 부응하는 재산관리지원서비스로서 역할을 하는 제도는 매우 미약하다고 할 수 있다. 아래에서는 노인복지서비스에서 이런 욕구에 대응한 서비스가 있는지를 살펴본다.

(1) 노인보건복지사업의 재산관리업무 지원 관련 서비스

노인복지법은 국가와 지방자치단체가 노인의 보건 및 보건복지증진에 책임이 있으며 이를 위한 시책을 강구하여 추진하여야 한다고 명시하고 있다(노인복지법 제4조). 이에 따라 노인을 위한 보건복지사업이 다양하게 추진되고 있는데 크게 노인요양, 치매 및 건강보장, 노인 사회활동 및 여가활동 지원, 노인돌봄 및 지원 서비스, 경로효친사상 및 노인봉양의식 제고, 장사시설 설치·운영 등 6개 분야로 이루어져 있다(보건복지부, 2020). 노인을 대상으로 한 보건복지사업은 주로 요양과 돌봄, 활동지원, 인식 개선사업 등으로 구분되어 있어 재산관리지원과 관련된 서비스를 직접적으로 명시하고 있지는 않다. 하지만 노인맞춤돌봄서비스와 노인요양, 노인보호 사업에서 거동이 불편하거나 의사결정능력이 미약한 노인을 대상으로 요양보호사, 생활지원사, 사회복지사 등이 직접 서비스를 제공하는 경우 지원을 할 수 있는 재산관리 관련 업무를 명시하고 있기도 하다.

1) 노인맞춤돌봄서비스에서의 노인재산관리 관련 내용

노인 단독 및 부부 가구 증가, 중후기 고령층(75세 이상) 증가 등 돌봄을 필요로 하는 노인인구가 지속적으로 증가하고 있으며 탈시설화 정책 기조로 노인복지실천에서 노년기 지역사회 계속 거주(AIP) 관점은 성공적 노화(successful aging), 활동적 노화(active aging)와 함께 노인복지의 지향점으로 제시되고 있다(이윤경 외, 2017). 2017년 노인실태조사에서 응답 노인의 57.6%가 ‘거동이 불편해도 살던 곳에서 노후

를 보내고 싶다'고 응답한 바와 같이 노인들은 가능한 한 오랜 동안 집이라는 거주 형태에서 살기를 희망한다. 이를 저해하는 가장 큰 요인은 건강요인이긴 하지만 그 외에 혼자 또는 노부부만이 일상생활을 할 수 없는 상황에 처할 경우 이를 극복할 수 있는 서비스가 제공되지 않는다는 점이다(이윤경 외, 2017). 이에 따라 정부는 다양한 돌봄사업들을 추진해왔으며 2020년부터는 산재된 돌봄사업들을 통합하여 맞춤돌봄서비스를 제공하고 있다.

서비스 제공을 담당하는 주요 인력은 전담사회복지사와 생활지원사, 지원인력(사회서비스형 노인일자리)로 전담사회복지사는 대상자 상담, 서비스 제공계획을 수립하며 생활지원사는 서비스 제공계획에 따라 서비스를 제공하는 역할을 수행한다. 지원인력은 사회서비스형 노인일자리를 통해 지원되는 인력으로 생활지원사와 동행하여 서비스를 제공한다(일상행활 지원 중 이동활동 지원은 단독수행 가능).

서비스의 내용은 안전지원, 사회참여, 생활교육, 일상생활지원 등으로 분류되는데 노인맞춤돌봄서비스 제공 매뉴얼(2020)을 살펴보면 노인의 재산관리업무가 명시되어 있지는 않다. 가장 밀접한 관련이 있는 항목은 일상생활지원-이동활동 지원 영역으로 이동활동지원 중 외출동행은 "거동이 불편한 이용자의 일상생활에 필요한 외출 시(장보기, 관공서, 은행, 병원 등) 동행 서비스를 제공하는 것"이다. 이 항목은 생활지원사나 사회복지사가 통장관리업무나 은행 업무와 같은 재산관리 업무와 관련이 있으나 '노인과 동행'하는 것을 전제로 하고 있어 은행, 장보기, 관공서, 병원 등에서 노인 대신 단독적으로 또는 노인의 동행 없이 업무를 볼 수 있는 권한이 주어진 것을 의미하지는 않는다.

2) 노인요양사업에서의 노인재산관리 관련 서비스

노인보건복지사업의 노인요양사업은 노인주거복지시설, 노인의료복지시설, 재가노인복지시설과 각 시설에 지침, 보강사업 그리고 노인장기요양보험제도와 장기요양기관에 관한 내용으로 구성되어 있다. 노인들을 대상으로 하는 요양서비스는 시설입소 노인과 재가노인복지시설 등을 통해 이뤄지는 방문요양으로 구분할 수 있다.

노인복지시설 입소 노인들의 경우 통장 등 금품관리는 입소자가 의사무능력자가 아닌 경우 본인의 의사에 반하여 시설에서 관리하지 않도록 하고 있으나 의사무능력(미약)자인 경우에는 국민기초생활보장사업 안내를 참고하여 급여관리자를 지정하는 등의 방법으로 관리하도록 명시하고 있다(보건복지부, 2020). 하지만 입소자의 통장을 요양원에서 관리하는 묵시적 통용 사례는 여전히 발생하고 있는 것이 현실이며 이는 노인에 대한 경제적 학대로 이어지기도 한다. 일례로 2019년 요양원 시설장이 무연고 노인의 계좌에서 기초연금을 임의로 출금해 사용하였다고 주장하였으나 노인을 위해 사용했다는 증빙자료 미비, 사용내역이 노인을 위해 실제로 사용되었다고 보기 어려

운 점 등을 들어 경제적 학대로 인정되었고, 시설장이 교체처분이 정당하다는 판결이 내려지기도 했다(동아일보, 2019.12.15).

재가노인복지사업은 정신적, 신체적인 이유로 독립적인 일상생활을 수행하기 곤란한 노인가정 및 노인부양가정에 방문요양, 주야간보호, 단기보호, 방문목욕, 재가노인지원서비스, 방문간호 등의 필요한 서비스를 제공한다. 주 서비스제공자는 요양보호사이며, 제공되는 서비스 영역은 신체활동지원, 인지활동 및 인지관리 지원, 정서지원, 가사활동지원, 개인 활동 지원, 정서지원서비스 등 4개 분야이다. 이 중 개인 활동 지원은 외출 시 동행 또는 부축이나 물품 구매, 약 타기, 은행이나 관공서 이용과 같은 일상생활의 대행 서비스를 제공하는 것이다. 즉, 방문요양서비스를 제공하는 요양보호사는 노인에게 필요한 물품을 구매하거나 은행업무 대행 정도의 재산관리업무를 지원할 수 있다고 할 수 있다(보건복지부a, 2021). 장기요양법 제17조1항은 급여의 제공을 수급자의 기능 상태나 욕구 등을 반영하여 적절히 제공하도록 해야 한다고 명시하고 있고, 정서지원이나 가사지원, 인지활동 지원의 범위나 시간 등에 대해서는 명시하고 있다. 하지만 개인 활동 지원 중 물품구매나 은행업무의 범위 등에 대해서는 구체적인 기준이나 지침을 따로 제시하고 있지는 않다.

3) 노인보호전문기관의 노인재산관리 지원

노인보호전문기관은 노인복지법 제39조의5에서 규정한 노인인권보호사업과 노인학대예방사업을 수행하는 기관으로, 노인학대 예방 강화, 노인학대 개입, 노인학대 사후관리 강화를 통해 노인의 인권을 보호하는 것을 그 목적으로 한다. 즉, 노인보호전문기관에서의 노인재산관리 지원은 경제적 학대 상황에서 개입된다고 볼 수 있다.

노인복지법 제1조의 4에 따르면 노인학대란 '노인에 대하여 신체적, 정신적, 정서적, 성적 폭력 및 경제적 착취 또는 가혹행위를 하거나 유기 또는 방임하는 것'이라고 명시되어 있다. 이 중 경제적 학대는 '노인의 의사에 반하여 노인으로부터 재산 또는 권리를 빼앗는 경제적 착취, 노인 재산에 관한 법률 권리 위반 등 경제적 권리와 관련된 의사결정에서 통제하는 행위'로 정의하고 있다. 즉, 노인복지법의 경제적 학대에 대한 정의는 노인으로부터 재산이나 권리를 빼앗고, 재산과 관련된 결정에서 노인을 통제하거나 노인의 의사에 반하는 행위를 의미한다고 할 수 있다. 하지만 2019년 광주지법은 입소 노인 B의 동의나 위임 없이 요양원이 기초연금을 출금, 사용하여 시설장이 교체된 것에 대한 소송에서 "경제적 학대의 판정지표나 노인복지 생활시설 학대판정지표의 대표적 행위에 '노인의 재산을 가로챈다'는 등의 문구가 있기는 하지만, 이는 문언 그대로 경제적 학대의 대표적 예시를 나열한 것에 불과할 뿐"이고 "무연고자로서 의사능력이 부족한 B씨를 위해 부득이 사용해야 할 경우가 있었더라도 엄격한 원칙과 절차에 따라 사용하고 그 내역과 증빙서류 등을 보관했어야 한다"고 하여

사용한 금액에 대한 증빙이 없거나 사용한 내역이 노인을 위해 온전히 사용되었음이 확실하지 않은 것 역시 노인에 대한 인권침해이며 경제적 학대의 일종이라는 취지의 판결을 내렸다(동아일보, 2019년 12월 15일)

노인보호전문기관은 노인학대 의심사례를 의뢰, 이관, 신고 등을 통해 접수하여 개입하게 되며 그 외에 노인학대 예방을 위한 인식개선사업, 노인학대 신고의무자에 대한 교육을 강화하여 학대사례 발굴을 확대하는 역할을 수행한다. 따라서 노인보호전문기관이 개입하는 방법은 경제적 학대 사례로 접수된 경우 경제적인 학대인지 아닌지 조사하고 판정하여 의뢰기관에 통보하고, 지역사회 자원을 연결하거나, 지속적인 모니터링을 통해 학대 위험을 감시하는 것으로 재산관리업무 지원은 매우 제한적으로 이루어진다고 할 수 있다(보건복지부a, 2020).

(2) 통합사례관리사업

통합사례관리사업은 사회보장급여법에 근거하여 운영되는 것으로 지원대상자의 욕구 사정을 통해 수립된 계획에 따라 보건・복지・고용・교육 등에 대한 사회보장급여 및 서비스를 종합적으로 연계, 제공하는 것이다. 서비스 제공을 위해 필요한 경우 시, 군, 구에 통합사례관리사를 둘 수 있도록 하고 있다(사회보장급여법 제42조의 2)

실제로는 희망복지지원단이라는 명칭으로 시, 군, 구청 소속되어 사례관리가 시행되고 있는데 그 대상은 지자체 복지사각지대 조사를 통해 발굴된 위기가구 중 통합사례관리가 필요한 가구로 청·중장년 1인 가구, 돌봄위기가구, 저소득 한부모 및 청소년 한부모 가구 등이 포함된다.

통합사례관리사업은 공공서비스에서 통합사례관리 대상을 발굴한 후 서비스 연계 전까지 필요한 복지서비스를 지원하고 민간서비스에서는 대상자의 욕구조사 결과를 기반으로 한 맞춤형 서비스와 지역사회 연계를 제공하는 체계로 운영된다. 이를 위해 지역사회 내 다양한 기관과 협력체계를 구축하고 있으며 대상이 방대하므로 다양한 자원들을 연계하게 된다. 통합사례관리사업의 주요 서비스 제공자는 통합사례관리자로 포괄적인 국가 복지체계 내에서 복합적인 복지서비스가 필요한 사람에게 필요한 서비스를 제대로 제공되도록 돕는 역할을 수행하는 인력이다. 통합사례관리사의 업무는 욕구 조사, 서비스 제공 계획 수립, 서비스 관리와 점검, 모니터링, 이관콜 업무 등으로 직접 서비스 제공도 있지만, 지역 내 자원 연계, 방문형 서비스 사업 총괄 관리 등 지역단위 통합서비스 제공 등이 주요 업무이다.

통합사례관리사들이 연계하는 복지자원은 표준분류표에 따라 일자리, 주거, 일상생활, 신체건강 및 보건의료, 정신건강 및 심리정서, 보호 및 돌봄 요양, 보육 및 교육, 문화 및 여가, 안전 및 권익보장 등 9개로 크게 분류된다. 희망복지지원단 업무안내에 따르면 대분류 아래 51종의 중분류로 세분화하고 중분류 체계에 따라 제공서비스명

을 제시하고 있다. 지역적 특성이나 대상자의 욕구에 따라 차이가 있을 수 있지만 제시하고 있는 서비스의 내용들을 살펴보면 교육, 상담, 비용지원이나 물품 제공 등에 치중되어 있고 취약노인을 위한 일상생활에 있어서의 그러한 급여 관리나 지원 등에 대한 내용은 부재하다(보건복지부a, 2020).

3. 노인 재산관리에 관한 선행연구

노인의 재산관리에 관한 연구는 주로 후견제도나 신탁과 같은 법제도 영역에서 다루어져왔다. 이는 '재산관리'의 의미가 '재산을 유지하거나 관리하는 것'또는 민법 상 친권 중 재산관리권에 대한 것으로 주로 인식되어왔고, 일상적인 재산관리는 주로 개인의 영역, 개인이 해야 하는 것으로 인식되기 때문인 것으로 볼 수 있다. 하지만 최근 노후의 재산관리에 대한 관심이 높아지면서 신탁이나 후견제도 등에 대한 관심이 높아지고 있다.

신탁은 금전, 유가증권, 부동산 등 재산의 소유자가 어떤 이유로 그 재산을 운용할 수 없을 때 신뢰할 수 있는 개인에게 그 재산의 관리 또는 처분을 의뢰하는 것으로 고령사회가 심화되면서 관심이 증대되고 있다. 이에 노후에 치매나 인지 장애 등으로 인해 재산관리를 스스로 하기 어렵고, 본인의 의사대로 관리되기를 원하는 노인들을 위해 신탁을 활용하되 치매 또는 후견이라는 특성이 반영된 신탁제도의 운용을 제안하는 연구들이 다양하게 이루어져 왔다(이연갑, 2019; 최수정, 2015, 이계정, 2020, 김판기, 2012). 하지만 신탁은 일정 이상의 재산이 있어야 하고 관리비가 소요되기 때문에 취약한 노인들의 재산관리업무 지원제도로 활용하기에는 한계가 있다.

취약한 노인을 대상으로 하는 재산관리지원과 관련한 연구는 우리나라에서는 매우 부족하다. 노인만을 대상으로 하는 것은 아니지만 이명현(2016)은 기초생활보장제도의 수급비 관리와 관련하여 의사결정 지원체제 유형을 분석한 연구에서 의사무능력(미약)자의 급여관리가 전문가와 행정기관 중심의 가부장적 대리결정 체제로 운용되고 있으며, 본인 중심의 지원적 역할은 전무하다고 평가하였다. 본인 중심의 자기결정 지원체제를 운용하기 위해서는 지역사회 차원의 권리옹호 지원활동 참가를 지원하는 제도를 정비해야 한다고 제안하였다.

노인분야는 아니지만 '발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률'에는 계좌관리인을 지정할 수 있는 조항이 마련되어 있으나(제21조 2항"② 발달장애인에게 의사를 결정할 능력이 충분하지 아니하다고 판단할 만한 상당한 이유가 있는 경우에는 보호자가 제1항에 따른 계좌 관리를 대행할 수 있으며 보호자가 없는 경우에는 지방자치단체의 장이 발달장애인을 대신하여 계좌를 관리할 사람(이하 "계좌관리인"이라 한다)을 지

정할 수 있다.") 별도의 제도로 운영되는지는 확실치 않다. 제철웅 외(2020)는 기존의 대리수령제도, 계좌관리인 제도, 후견제도가 재산관리의 영역에서 발달장애인의 의사결정을 대체하는 것으로 활용되었고, 발달장애인의 재산을 안전하게 관리해서 효과적으로 사용될 수 있게 하는 데에는 한계가 있으므로 발달장애인 재산관리 지원서비스를 제도화시킬 필요가 있다고 제언하였다.

이상에서 살펴본 바와 같이 취약한 노인에 대한 재산관리지원서비스는 관련한 연구도 현저히 부족하고 노인보건복지서비스 영역에서도 매우 제한적으로 명시되어 있다. 하지만 지역사회에서 재가복지서비스를 받으며 노후를 보내는 초고령 독거, 노인부부가구가 증가할 것이며 그에 따라 노인가구의 재산관리업무 지원에 대한 욕구 역시 높아질 것으로 예상된다. 일본의 경우 전국에 설치된 사회복지협의회가 실시하는 지역생활지원사업의 일환으로 통장관리제도도 활성화되어 있어 예금 인출, 해지, 입금과 관련한 절차 등 이용자의 일상생활비 관리(일상적 금전관리) 업무를 수행한다(제철웅 외, 2020).

정부에서는 2020년 노인을 대상으로 하는 경제적 학대가 증가함에 따라 이에 선제적으로 대응하기 위해 '통장관리서비스'사업을 시범운영할 계획을 발표하기도 하였다. 하지만 과연 현장에서 통장관리나 지출 등 재산관리업무가 어느 정도 지원되고 있는지, 그 이유는 무엇이며 어떤 어려움이 있는지에 대한 자료조차 마련되어 있지 않은 상태이다.

본 연구에서는 노인복지 서비스 제공자들이 현장에서 어떤 재산관리업무를 하고 있는지, 지원하는 이유와 어려움을 살펴봄으로써 재산관리업무 지원 현황을 파악하고 노인을 위한 재산관리업무 지원서비스 도입에 대한 정책적, 실천적 함의를 찾고자 한다.

Ⅲ. 연구방법

1. 연구 대상 및 자료수집

본 연구는 취약한 노인의 재산관리지원이 실천현장에서 어느 정도 수행되고 있는지 실태와 재산관리지원업무 수행 과정에서의 어려움을 파악하고 종사자들의 재산관리지원서비스 도입에 대한 인식을 바탕으로 취약노인을 위한 재산관리지원서비스 도입방안을 제시하는데 그 목적이 있다. 이를 위해 중앙노인보호전문기관 및 중앙독거노인지원센터(중앙노인돌봄지원기관)에 연구목적, 취지를 설명하였고, 작성된 설문지 초안에 대해 자문을 구하였다. 설문지 초안에 대한 자문을 바탕으로 수정, 보완하여 최종 설문지를 구성한 뒤 본조사를 실시하였다.

연구대상자에 대한 비밀보장과 권리를 보장하기 위해 설문지 표지에 연구대상자의 연구의 목적을 기술하고 연구자가 원하지 않는 경우 참여하지 않을 권리, 응답 내용에 대한 비밀보장에 대해 명시하였고 재산관리업무 지원 정도에 대한 집단 비교를 위한 내용 외에는 개인에 대한 정보수집을 최소화하고자 하였다.

본 조사는 전국의 노인보호전문기관, 맞춤돌봄서비스 수행기관, 통합사례관리사 밴드를 대상으로 편의표집을 통해 자료를 수집하였다. 중앙노인보호전문기관 및 중앙독거노인지원센터(중앙노인돌봄지원기관)를 통해 전국 약 680개 기관에 근무하고 있는지 사회복지사, 요양보호사, 생활지원사 등에게 온라인으로 설문지를 배포하고 웹서베이를 실시하였다. 또한 최근 복지사각지대의 대상자를 발굴하고 서비스를 제공하고 있는 통합사례관리사들 역시 지역사회의 취약한 노인들에게 서비스를 제공하는 사례가 많으므로 통합사례관리사들의 밴드를 통해 웹서베이를 실시하였다.

설문은 2020년 10월 28일~11월 14일 사이에 실행되었으며 총 1,140명이 응답하였고 완료하지 않은 설문지 4부를 제외한 그 중 1,136부를 분석에 사용하였다.

2. 연구도구

본 연구는 취약한 노인의 재산관리지원이 실천현장에서 수행되고 있는 정도와 재산관리지원업무 수행 과정에서의 어려움을 파악하기 위한 것으로, 연구수행을 위해 노인의 재산관리를 ‘통장관리 및 노인의 재산으로 생활비, 치료비, 요양비 등의 지출을 지원하는 업무’로 정의하였다. 척도구성을 위한 재산관리 관련 항목은 기초생활보장수급자 급여관리 점검표(보건복지부, 2021)를 참고하여 구성하였고, 요양시설 등의 전

문가의 자문을 통해 항목을 추가하였다.

조사도구의 타당도를 검증하기 위해 노인복지 현장 전문가를 대상으로 문항들의 타당도를 검증하고 해당 결과를 반영하여 문항을 수정·보완하였다. 재산관리지원 영역을 구매 대행, 관리, 지출 등 세 개 영역으로 세분화하였다. 설문은 각 항목에 대한 지원 경험이 있는지, 지원업무를 수행한 이유는 무엇인지, 수행하지 않은 이유, 수행하는 과정에서의 어려움, 노인들이 재산관리지원서비스를 필요로 하는 주된 이유, 공신력 있는 재산관리지원서비스 도입의 필요성으로 구성하였다.

<표 1> 재산관리지원 업무 관련 설문 구성

영역		세부항목	문항 수 및 내용
재산관리	구매대행	대신 장보기 물품구매(의복, 가전제품 등)	각 세부 영역별 4문항씩 총 28문항 • 지원 여부: 예/아니오 • 수행 이유 • 업무지원 과정 어려운 점 • 업무 지원 미수행 이유
	관리	통장관리(통장정리, 입출금 업무) 예·적금 관리 보험 관리(만기보험해지, 가입 등)	
	지출	병원비 지출 간병비 지출	
지원필요 이유		노인들이 재산관리지원서비스를 필요로 하는 이유	1문항
서비스 도입 필요성		공신력 있는 재산관리지원서비스 도입 필요에 대한 인식	1문항: ①전혀 필요하지 않다~④매우 필요

3. 자료 분석방법

수집된 자료는 SPSS 21.0 통계프로그램을 이용하여 빈도분석, 기술통계 분석 등의 기초분석을 수행하였고, 각 집단의 비교를 위해 교차분석, t-test, 일원배치분산분석을 수행하였다.

Ⅳ. 분석결과

1. 연구대상자의 일반적 현황

연구대상자 중 여성은 92.3%, 남성은 7.7%로 여성이 압도적으로 높은 비율을 보였다. 연령은 50대가 36.7%, 40대 32.0%, 30대 13.2%의 순으로 나타났으며 평균 연령은 47.2세(최소 24세, 최대 69세)로 40대와 50대가 68.7%를 차지했다. 현 기관에서의 경력은 3년 미만이 67%로 가장 높았고, 5~10년 미만이 14.3%, 3~5년 미만이 10.5%의 순이었다. 근무기관 유형은 복지관이 40.7%로 가장 많았고, 재가노인시설 24.1%, 노인보호전문기관 13.8%의 순이었고 주요업무는 노인맞춤돌봄이 88.8%로 대부분을 차지하였고 노인학대 상담 6.3%, 통합사례관리 4.5%이었다.

<표 2> 연구대상자 특성

내용	구분	N	비율(%)
성 별	남성	88	7.7
	여성	1048	92.3
연령대 (평균: 47.2세 (최소: 24세, 최대: 69세)	20대	99	8.7
	30대	150	13.2
	40대	363	32.0
	50대	417	36.7
	60대 이상	107	9.4
	합계	1136	100.0
현 기관 경력	3년 미만	761	67.0
	3~5년 미만	119	10.5
	5~10년 미만	162	14.3
	10년 이상	94	8.3
	합계	1136	100.0
근무기관 유형	노인보호전문기관	157	13.8
	복지관	462	40.7
	재가노인복지시설	274	24.1
	노인요양시설	17	1.5
	공공기관	64	5.6
	맞춤돌봄기관	46	4.0
	기타	116	10.2
	합계	1136	100.0

주요 업무	노인맞춤돌봄	1009	88.8
	통합사례관리	51	4.5
	노인학대 상담 등	71	6.3
	기타	5	.4
	합계	1136	100.0

2. 재산관리업무 항목별 지원

종사자들이 수행하고 있는 세부 항목별 재산관리업무 지원유무를 살펴본 결과 경험이 있다는 응답이 가장 높은 항목은 구매대행 영역의 '대신 장보기'로 응답자 중 55.2%가 지원한 적이 이었고, 응답했고 물품구매도 29.0%가 지원한 경험이 있었다. 관리 영역에서는 통장관리는 26.4%가 지원 경험이 있었고 예적금 관리와 보험관리도 각각 5.4%와 3.3%가 지원경험이 있는 것으로 나타났다. 지출 영역에서는 병원비 지출은 19.3%, 간병비 지출은 2.6%이었다.

<표 3> 재산관리업무 영역에 따른 항목별 지원 정도

(단위: %)

영역	세부항목	없음	있음
구매대행	장보기	44.8	55.2
	물품구매	71	29.0
관리	통장관리	73.6	26.4
	예적금관리	94.6	5.4
	보험관리	96.7	3.3
지출	병원비지출	80.7	19.3
	간병비지출	97.4	2.6

기관별로 각 세부항목에 대한 재산관리업무 지원 경험을 교차분석한 결과 아래 <표 5>와 같이 차이가 있었다. 우선 복지관의 경우 간병비를 제외한 각 세부 항목에 대한 지원경험 있다는 응답이 다른 기관에 비해 높은 것으로 나타났다. 이는 맞춤돌봄 사업의 수행체계에서 비롯된 것으로 맞춤돌봄사업의 수행기관은 재가장기요양기관을 제외한 노인복지시설, 사회복지관, 자활기관 등이 있으며 2021년 3월 기준 전국의 맞춤돌봄 수행기관은 총 645개소이고(보건복지부, 2021) 그 중 사회복지관은 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 사회복지관은 지역사회에서 다양한 욕구를 가진 노인들을 대상으로 다양한 프로그램과 서비스를 운영, 지원하는 과정에 필요한 자원의 연계, 지

원 체계가 갖춰져 있기 때문에 맞춤돌봄 사업수행 과정에서도 재산관리업무 지원에 있어서 다른 기관에 비해 지원의 비율이 높은 것으로 볼 수 있다.

공공기관의 통합사례관리사들의 경우 예·적금 및 보험관리와 간병비 지출 지원 비율이 높은 것으로 나타나 지역사회에서 노인들의 예·적금 및 보험관리, 간병비 지출관리에 대한 욕구가 높음을 나타냈다. 하지만 통합사례관리사의 주요 업무는 원칙적으로 예·적금 및 보험, 간병비 지출관리를 직접 수행하는 등의 직접 서비스 제공이 아닌 대상자 욕구조사, 서비스 연계, 지역사회 내의 관련 시설이나 단체들이 제공하는 서비스 관리, 점검이며 읍면동에서 의뢰된 고난도 사례에 대한 수행이라고 명시되어 있다. 그럼에도 공공기관 통합사례관리사들의 예·적금, 보험, 간병비 지출관리 지원 경험의 비율이 높은 것은 욕구가 있음에도 공공기관이 아닌 경우 금전과 관련된 관리에 대한 부담이 있기 때문에 공공의 영역에 소속되어 있어 공신력을 갖고 있는 통합사례관리사가 직접 수행하는 것으로 해석할 수 있다.

재가노인복지시설의 경우 요양보호사들의 업무 중 장보기나 물품구매, 통장관리 등은 업무에 포함되어 있으므로 수행경험이 높게 나타났다. 하지만 원칙적으로 수행업무에 포함되어 있지 않은 예·적금관리, 보험관리, 병원비 및 간병비 지출 지원 경험 또한 낮지 않은 것으로 나타나 현장에서는 수행업무 범위를 벗어나고 있었다.

한편 맞춤돌봄기관의 경우도 수행업무 범위에 속하지 않는 예적금 관리, 병원비 지출, 간병비 지출 등을 일부 수행하고 있는 것으로 나타났는데 맞춤돌봄기관의 업무 중 재산관리지원과 관련 있는 서비스가 장보기 및 물품구매, 외출 지원에서 동행을 전제로 한 은행업무 동행임을 감안할 때 실제 현장에서 수행되는 업무는 규정된 업무와 괴리가 존재하고 있었다.

<표 4> 기관유형에 따른 재산관리업무 항목별 지원 정도

(단위: 명, %)

구분	노인보호 전문기관		복지관		재가노인 복지시설		노인 요양시설		공공 기관		맞춤돌봄 기관		기타		전체		χ^2
	있음	없음	있음	없음	있음	없음	있음	없음	있음	없음	있음	없음	있음	없음	있음	없음	
대신 장보기	60 (38.2)	97 (61.8)	271 (58.7)	191 (41.3)	160 (58.4)	114 (41.6)	7 (41.2)	10 (58.8)	36 (56.3)	28 (43.8)	31 (67.4)	15 (32.6)	62 (53.4)	54 (46.6)	627 (55.2)	509 (44.8)	25.965 ***
물품 구매	47 (29.9)	110 (70.1)	135 (29.2)	327 (70.8)	74 (27.0)	200 (73.0)	5 (29.4)	12 (70.6)	35 (54.7)	29 (45.3)	11 (23.9)	35 (76.1)	22 (19.0)	94 (81.0)	329 (29.0)	907 (71.0)	27.389 ***
통장 관리	33 (21.0)	124 (79.0)	110 (23.8)	352 (76.5)	72 (26.3)	202 (73.7)	4 (23.5)	13 (76.5)	38 (59.4)	26 (40.6)	19 (41.3)	27 (58.7)	24 (20.7)	92 (79.3)	300 (26.4)	836 (73.6)	47.021 ***
예적금 관리	3 (1.9)	154 (98.1)	18 (3.9)	444 (96.1)	13 (4.7)	261 (95.3)	1 (5.9)	16 (94.1)	15 (23.4)	49 (76.6)	7 (15.2)	39 (84.8)	4 (3.4)	112 (96.6)	61 (5.4)	1075 (94.6)	56.628 ***

보험관리	5 (3.2)	152 (96.8)	18 (3.9)	444 (96.1)	7 (2.6)	267 (97.4)	0 (0)	17 (100.0)	8 (12.5)	56 (87.5)	0 (0)	46 (100.0)	0 (0)	116 (100.0)	38 (3.3	1098 (96.7)	23.761 **
병원비 지출	41 (26.1)	116 (73.9)	71 (15.4)	391 (84.6)	41 (15.0)	233 (85.0)	5 (29.4)	12 (70.6)	40 (62.5)	24 (37.5)	11 (23.9)	35 (76.1)	10 (8.6)	106 (91.4)	219 (19.3)	917 (80.7)	99.586 ***
간병비 지출	5 (3.2)	152 (96.8)	4 (0.9)	458 (70.8)	1 (0.4)	273 (99.6)	0 (0.0)	17 (100.0)	16 (25.0)	48 (75.0)	2 (1.7)	44 (98.3)	2 (4.3)	114 (95.7)	30 (2.6)	1106 (97.4)	137.17 ***

**p<.01, ***p<.001

현장에서 노인에게 직접 서비스를 제공하는 것은 주로 요양보호사, 생활지원사이고 사회복지사는 직접 서비스를 제공하기도 하지만 요양보호사나 생활지원사들에게 수퍼비전을 주고 지역사회 자원 연계 등의 업무를 주로 수행하기 때문에 직접 만날 기회가 적은 편이다. 업무에 따라 노인의 재산관리업무 지원에 차이가 있는지 알아보기 위해 본 연구에서는 응답자들에게 보유한 자격증을 복수로 선택하도록 한 뒤 사회복지사 자격증의 유무로 집단을 구분하였다. 사회복지사 자격증 미보유 집단의 응답자들은 요양보호사 자격증 소유자가 가장 많았으며 그 외 생활지원사, 보육교사 등 다양한 자격증을 복수로 보유하고 있었다. 각 집단에 따라 항목별 재산관리지원 업무를 지원한 경험이 있는지 비교하였다.

분석한 결과 <표 6>과 같이 구매대행 영역 중 장보기, 관리 영역 중 통장관리는 요양보호사 등 자격보유자 응답자들 중 지원경험이 있다는 응답이 더 높았고 이러한 차이는 통계적으로도 유의미했다. 사회복지사 자격보유 집단의 경우 사회복지사 자격을 보유하지 않은 집단에 비해 지출 영역의 업무를 지원한 경험이 더 높았다. 이는 요양보호사나 생활지원사 등의 경우 장보기나 통장관리 등이 수행해야 업무인 경우도 있고 노인에게 직접 서비스를 제공하면서 노인이 부탁하는 경우가 발생하기 때문이라고 볼 수 있다. 사회복지사들의 경우 노인과 직접 대면하여 서비스를 제공하기보다는 위기상황에서의 개입이 필요한 경우 또는 공식적인 지출이 필요한 분야에서 개입하는 경우가 많으므로 요양보호사나 생활지원사와는 재산관리업무 지원 경험이 다른 양상으로 나타난 것으로 볼 수 있다.

<표 5> 보유자격별 재산관리업무 항목별 지원 경험 유무

(단위: 명, %)

구분	사회복지사 자격증 외 보유[11]		사회복지사 자격증 보유		χ^2
	지원경험 있음	지원경험 없음	지원경험 있음	지원경험 없음	
대신 장보기	322(77.4)	94(22.6)	305(42.4)	415(57.6)	130.923***
물품구매	128(30.8)	288(69.2)	201(27.9)	519(72.1)	1.043
통장관리	132(31.7)	284(68.3)	168(23.3)	552(76.7)	9.567**
예적금 관리	26(6.3)	390(93.8)	35(4.9)	685(95.1)	1.001
보험관리	17(4.0)	399(95.9)	21(2.9)	699(97.1)	1.116
병원비 지출	54(13.0)	362(87.0)	165(22.9)	555(77.1)	16.726***
간병비 지출	4(1.0)	412(99.0)	26(3.6)	694(96.4)	7.199**

**p<.01, ***p<.001

재산관리업무를 지원한 이유를 항목별로 나누어보면 <표 7>과 같이 '공식업무는 아니지만 노인의 부탁으로' 지원한다는 응답이 높게 나타났다. 특히 통장관리, 예·적금관리, 보험관리와 같은 관리 영역에서 공식업무가 아님에도 노인의 부탁 때문에 지원했다는 응답이 매우 높았는데 이는 노인들이 금융관리와 관련된 지원욕구가 높음을 의미하는 것으로 해석할 수 있다.

각 항목에 대한 지원 이유를 기관별로 분석해보면 장보기의 경우 공공기관에서 '공식업무가 아니지만 노인의 부탁으로'수행했다는 비율이 75.8%이었는데 공공기관의 경우 통합사례관리사로서 지역사회 자원과 연결하는 것이 본연의 업무임에도 부탁하는 노인들이 있기 때문에 응답자 중 매우 높은 비율로 업무범위를 벗어나는 지원을 하는 것을 알 수 있다. 그 외 기관들의 경우도 50% 내외의 비율로 공식업무는 아니지만 노인의 부탁으로 장보기 업무를 지원하고 있었다. 물품구매의 경우 노인요양시설에서 공식업무는 아니지만 노인의 부탁으로 지원한다는 비율이 가장 높았는데 일반적으로 노인요양시설에 입소한 노인들을 위한 물품구매는 필요한 시점에 보호자가 구매하는 것이 보통임을 가정할 때 보호자의 구매지원이 가능하지 않았기 때문이라고 볼 수 있다.

통장관리는 복지관과 재가노인복지시설에서 지원비율이 가장 높았고, 예적금관리 지원 역시 복지관, 재가노인시설과 맞춤돌봄기관에서 높았다. 특히 재가노인복지시설의 경우 예적금관리와 보험관리 지원 경험이 있는 응답자 중 대부분이 공식업무가 아님에도 노인의 부탁 때문에 지원했다고 응답, 재가노인복지시설의 업무 규정과 실제 현장 사이에 차이가 있었다.

11) 이 집단에는 요양보호사, 생활지원사, 보육교사 등 사회복지사 자격증을 제외한 다양한 자격증 보유자가 포함되어 있다.

간병비 지출 지원의 경우 개인의 판단으로 결정했다는 응답이 노인보호전문기관에서는 45.5%, 복지관에서는 40.0%인 것으로 나타났고 재가노인복지시설에서는 공식업무는 아니지만 노인의 부탁으로 지원했다는 비율이 55.6%로 가장 높았으나 개인의 판단이라는 응답도 33.3%로 높은 편이었다. 병원비 지출 지원의 경우도 재가노인복지시설과 복지관, 맞춤돌봄기관에서는 노인의 부탁으로 지원했다는 비율이 가장 높게 나타났으나 개인의 판단으로 지원했다는 응답비율도 높은 편이었다.

전체적으로 교차분석결과를 살펴보면 기관의 유형에 상관없이 공식업무가 아님에도 노인의 부탁으로 업무를 수행한다는 비율이 높았다. 이는 욕구가 있음에도 서비스체계가 제한적이기 때문에 서비스를 제공하는 제공자들과 지원을 요청하는 노인들 모두 관련한 사고발생의 위험에 놓여 있다고 볼 수 있다. 특히 보험관리나 간병비 및 병원비 지출과 같이 직접적으로 금전과 관련된 항목에서는 개인의 판단으로 지원했다는 비율도 높게 나타났는데 이는 노인들의 재산관리 지원서비스와 관련하여 현재의 업무규정이 현장의 현실을 반영하지 못하고 있음을 말해준다.

<표 7> 기관별 재산관리업무 항목의 지원 이유

(단위: 명, %)

구분		노인보호전문기관	복지관	재가노인복지시설	노인요양시설	공공기관	맞춤돌봄기관	기타	전체	χ^2
장보기	업무에 포함	21(32.8)	114(41.2)	67(42.4)	2(22.2)	5(15.2)	10(35.7)	16(25.4)	235(37.2)	30.465
	공식업무 아니나 노인 부탁으로	34(53.1)	139(50.2)	78(49.4)	6(66.7)	25(75.8)	15(53.6)	40(63.5)	337(53.3)	
	기관의 결정	3(4.7)	6(2.2)	2(1.3)	1(11.1)	1(3.0)	0	0	13(2.1)	
	개인의 판단	6(9.4)	17(6.1)	11(7.0)	0	2(6.1)	3(10.7)	6(9.5)	45(7.1)	
	기타	0	1(0.4)	0	0	0	0	1(1.6)	2(0.3)	
물품구매	업무에 포함	11(21.6)	33(23.1)	18(23.4)	1(20.0)	8(23.5)	4(36.4)	1(4.2)	76(22.0)	27.767 (p=.066)
	공식업무 아니나 노인 부탁으로	25(49.0)	90(62.9)	52(67.5)	4(80.0)	19(55.9)	6(54.5)	23(95.8)	219(63.5)	
	기관의 결정	6(11.8)	10(7.0)	3(3.9)	0	4(11.8)	1(9.1)	0	24(7.0)	
	개인의 판단	9(17.6)	10(7.0)	4(5.2)	0	3(8.8)	0	0	26(7.5)	
통장관리	업무에 포함	9(23.7)	13(11.0)	8(10.5)	1(33.3)	8(20.0)	2(10.5)	2(8.0)	43(13.5)	44.105 **
	공식업무 아니나 노인 부탁으로	23(60.5)	97(82.2)	65(85.5)	1(33.3)	26(65.0)	15(78.9)	21(81.0)	248(77.7)	
	기관의 결정	2(5.3)	3(2.5)	1(1.3)	0	3(7.5)	2(10.5)	0	11(3.4)	
	개인의 판단	3(7.9)	4(3.4)	0	0	3(7.5)	0	1(4.0)	11(3.4)	
	기타	1(2.6)	1(0.8)	2(2.6)	1(33.3)	0	0	1(4.0)	6(1.9)	
예적금관리	업무에 포함	0	2(6.5)	1(5.0)	1(100.0)	2(14.3)	0	0	6(6.8)	55.038 ***
	공식업무 아니나 노인	3(33.3)	27(87.1)	19(95.0)	0	11(78.6)	5(83.3)	7(100.0)	72(81.8)	

	부탁으로									
	기관의 결정	1(11.1)	1(3.2)	0	0	0	1(16.7)	0	3(3.4)	
	개인의 판단	5(55.6)	1(3.2)	0	0	1(7.1)	0	0	7(8.0)	
보험 관리	업무에 포함	0	3(9.1)	0	0	1(11.1)	0	0	4(6.3)	22.934 *
	공식업무 아니나 노인 부탁으로	6(75.0)	27(81.8)	11(100.0)	0	6(66.7)	0	1(50.0)	51(81.0)	
	기관의 결정	0	1(3.0)	0		0	0	1(50.0)	2(3.2)	
	개인의 판단	2(25.0)	2(6.1)	0	0	2(22.2)	0	0	6(9.5)	
간병비 지출	업무에 포함	3(27.3)	5(33.3)	1(11.1)	0	6(35.3)	0	0	15(24.6)	51.710 ***
	공식업무 아니나 노인 부탁으로	1(9.1)	4(26.7)	5(55.6)	0	10(58.8)	0	6(85.7)	26(42.6)	
	기관의 결정	2(18.2)	0	0	0	0	2(100.0)	0	4(6.6)	
	개인의 판단	5(45.5)	6(40.0)	3(33.3)	0	1(5.9)	0	1(14.3)	16(26.2)	
병원비 지출	업무에 포함	18(39.1)	21(24.7)	6(13.3)	0	12(29.3)	3(25.0)	1(7.7)	61(24.7)	46.001 ***
	공식업무 아니나 노인 부탁으로	8(17.4)	40(47.1)	29(64.4)	1(20.0)	18(43.9)	6(50.0)	7(53.9)	109(44.1)	
	기관의 결정	11(23.9)	5(5.9)	1(2.2)	2(40.0)	6(14.6)	2(16.7)	0	27(10.9)	
	개인의 판단	9(19.6)	19(22.4)	9(20.0)	2(40.0)	5(12.2)	1(8.3)	5(38.5)	50(20.2)	

**p<.01, ***p<.001

재산관리업무를 지원하는 과정에서 어려운 점이 무엇인지에 대해 <표 8>과 같이 구매대행 영역 중 대신 장보기는 공식업무를 벗어나는 것에 대한 부담감/역할 갈등이 가장 높은 비율을 나타냈고, 물품구매는 '공식업무를 벗어나는 것에 대한 부담감/역할 갈등'과 '지원 여부를 판단, 결정하는 것에 대한 어려움'이 비슷한 비율로 나타났다. 관리영역에서는 통장관리, 예적금관리, 보험관리 모두 '공식업무를 벗어나는 것에 대한 부담감/역할 갈등'이 가장 높았다. 지출 영역의 경우 병원비 지출은 '지원여부를 판단, 결정하는 것에 대한 어려움'이 가장 높았고 간병비 지출은 '공식업무를 벗어나는 것에 대한 부담감/역할 갈등'이 가장 높은 비율을 나타냈다. 즉, 응답자들은 노인이 부탁하기 때문에 지원을 하면서도 공식적인 업무가 아니라는 것에 대한 부담을 크게 느끼고 있었는데 특히 통장관리, 예적금관리, 보험관리 등 금전관리와 직접적으로 관련이 있는 영역에서 응답자들의 위와 같은 어려움이 높게 나타났다. 선행연구에 따르면 요양시설을 대상으로 한 연구이긴 하지만 노인의 가족이 감시자의 역할을 하고(Gaugler et al., 2004) 가족들이 적극적으로 돌봄에 개입할 때 요양보호사는 부정적인 태도를 취하게 되는데(오진주, 2011) 본 연구결과에 따르면 가족의 태도보다 공식업무 범위를 벗어나는 것에 따른 부담감이 노인에게 필요한 지원을 수행함에 있어서 더 큰 어려움으로 인식되고 있었다.

지원여부를 판단하고 결정하는 것에 대한 어려움 역시 공식업무 범위를 벗어나는

것에 대한 부담감 다음으로 높게 나타났는데 이는 실제 현장에서 노인의 부탁으로 재산관리업무에 대한 지원을 해야 하는 상황이 발생하며 지원이 필요한 상황임에도 그런 업무를 지원해도 좋을지, 어떤 체계를 통해 지원을 해야 할지, 어떤 범위까지 지원해야 하는지 등에 대한 구체적인 매뉴얼이나 지침이 부재하다는 것을 의미한다.

<표 8> 재산관리업무 항목별 지원 과정에서의 어려움

(단위: 명, %)

구분	노인이나 가족의 의심	공식업무 범위벗어나는 부담감/역할 갈등	실질적 지원 한계 경험	지원여부 판단, 결정 어려움	업무과다
대신 장보기	20(4.0)	179(35.4)	115(22.8)	119(23.6)	72(14.3)
물품구매	16(5.0)	95(29.4)	72(22.3)	97(30.0)	43(13.3)
통장관리	71(20.5)	120(34.6)	30(8.6)	62(17.9)	12(3.5)
예적금 관리	29(27.1)	36(33.6)	12(11.2)	24(22.4)	6(5.6)
보험관리	18(21.4)	25(29.8)	12(14.3)	21(25.0)	8(9.5)
병원비 지출	14(6.3)	58(26.1)	64(28.8)	65(29.3)	21(9.5)
간병비 지출	6(8.5)	20(28.2)	20(28.2)	18(25.4)	7(9.9)

3. 재산관리업무 지원 서비스 도입 필요성 인식

노인들이 재산관리지원서비스를 필요로 한 이유가 무엇인지에 대해 살펴본 결과 <표 10>과 같이 가족이 있음에도 멀리 있기 때문에 재산관리 업무 지원을 필요로 하는 경우가 더 많았다. 이러한 결과는 앞으로 독거노인이나 노인부부 가구의 증가, 가족구조와 사회구조의 변화로 인해 가족이 있어도 부양, 동거하지 않거나 부양의무가 약화되는 것으로 전망되기 때문에 향후에 노인들의 재산관리업무 지원에 대한 욕구는 더욱 증가할 것임을 보여준다. 치매 등으로 인지저하가 있는 노인들이 재산관리 업무 지원을 필요로 하는 비율이 낮은 것은 최근 치매공공후견인제도 등 치매노인에 대해 지원되고 있는 다양한 서비스 때문으로 해석할 수 있다.

반면 필요한 시점에 적절한 도움을 줄 수 없는 가족이 가까운 곳에 거주하지 않거나 가족과 왕래가 없어서, 또는 가족이 없어서 지원이 필요했다는 비율이 88%에 달한 것을 볼 때 지역사회에서 거주하는 노인들의 재산관리 지원에 대한 욕구는 매우 높다고 볼 수 있으나 앞서 공식업무가 아님에도 지원한다는 결과와 연결하여 볼 때 노인들의 재산관리업무를 지원할 수 있는 체계나 지원 제도가 제대로 마련되어 있지 않다고 볼 수 있다.

<표 9> 노인들이 재산관리업무 지원을 필요로 하는 이유

(단위: 명, %)

내용	빈도	퍼센트
가족이 없음	327	31.7
가족이 있으나 왕래하지 않음	188	18.2
가족이 있으나 멀리 있음	390	37.8
노인의 치매 등 인지 저하	110	10.6
기타	18	1.7
합계	1033	100.0

보유 자격에 따라 노인재산관리서비스의 도입 필요성에 대한 인식에 차이가 있는지 비교한 결과 사회복지사 자격보유자들은 4점 중 2.68점, 요양보호사/생활관리사는 2.25점으로 사회복지사 자격 보유자들이 필요성을 더욱 높이 인식하고 있었다. 이는 사회복지사들의 경우 위기상황에서 개입, 공식적인 지출이 필요한 분야에서 개입해야 하며 요양보호사/생활관리사들에게 수퍼바이저로서 수퍼비전을 주고 전체적인 업무를 관리하고 있기 때문이라고 할 수 있다.

<표 10> 보유자격별 노인재산관리서비스 도입 필요성 인식 비교

(단위: 명, %)

구분	N	평균	표준편차	t
요양보호사/생활관리사	406	2.25	.703	-9.704***
사회복지사	714	2.68	.709	

***p<.001

Ⅴ. 결론 및 제언

본 연구는 돌봄과 보호의 영역에서 노인을 대상으로 서비스를 제공하는 사회복지사, 요양보호사, 생활지원사를 대상으로 재산관리업무 지원의 실태와 지원 과정에서의 어려움, 한계를 파악함으로써 노인의 재산관리업무 지원서비스 및 제도 도입을 위한 실천적 제언을 하는데 목적이 있다. 이를 위해 노인의 재산관리업무를 지원하기 위한 법제도 및 사회서비스를 살펴보는 한편 생활지원사, 사회복지사, 요양보호사, 통합사례관리사들을 대상으로 노인 재산관리업무 지원 현황에 대해 조사, 분석하였다.

현재 취약한 노인의 재산관리 지원을 위한 법제도는 성년후견제도, 국민기초생활보장법에서의 급여관리자 지정, 신탁제도 등이 운영되고 있다. 하지만 성년후견제도는 후견인 지정까지 오랜 시간이 소요되고, 신탁제도는 일정액 이상의 재산이 있어야 하고 관리비가 지출되기 때문에 이용에 한계가 있다. 국민기초생활보장제도의 급여관리자 지정사업은 급여관리자의 자격이 법률로 규정되어 있지 않고 지출의 기준이 모호하며 노인이 재산관리지원을 필요로 할 때 적시에 지출하기 어렵고 지출에 대한 감시, 감독도 충분하지 않다.

본 조사 결과, 사회복지서비스에서 노인재산관리업무 관련 지원은 노인돌봄 영역 중 생활지원사나 요양보호사들의 장보기, 물품구매와 통장관리 등(생활지원사의 경우 동행인 경우에만 가능) 등이 있으나 실제 현장에서는 예·적금, 보험관리 등 업무 규정 범위를 벗어나는 지원이 수행되고 있었다.

재산관리 지원 경험은 기관 유형에 따라 조금씩 차이가 있었는데 공공기관의 재산관리 지원 경험이 모든 항목에서 높게 나타났고 특히 관리 영역과 지출영역에서 높았다. 즉, 공공기관 통합사례관리사들의 본래 업무가 필요한 대상에게 자원을 연계하고 서비스를 관리하는 것임에도 실제적으로는 예·적금 및 보험, 간병비 지출관리, 장보기나 물품구매 대행 등의 재산관리 지원에 있어서 직접적인 서비스를 제공하고 있었다. 이처럼 공공기관에서 관리영역과 지출영역의 지원 경험 비율이 높은 것은 공공기관 종사자의 경우 공공의 영역에 소속되어 공신력을 갖고 있으므로 노인들이 그러한 항목에 대한 관리를 부탁하고, 수행하는 것으로 추론할 수 있다.

맞춤돌봄사업을 수행하고 있는 복지관, 재가노인복지시설 등에서도 통장관리, 예적금, 보험 관리 등을 하는 것으로 나타났다. 하지만 맞춤돌봄사업안내(보건복지부, 2020)에 따르면 노인이 은행업무를 볼 때 동행지원은 가능하고 그 외에는 업무로 규정되어 있지 않음에도 실질적으로는 통장관리 외에도 예적금관리, 보험관리 등 업무 범위를 벗어나는 업무가 수행되고 있어 규정된 업무와는 괴리가 있었다.

노인보건복지사업(보건복지부a, 2020)에는 방문요양서비스에서 일상업무대행으로

노인이 원하는 식료품 구매, 은행업무 대행 등이 제시되고 있으나 구체적인 기준 등에 대한 매뉴얼이나 지침 등은 제시되고 있지 않으므로 현장에서 업무를 수행하는 인력들은 제각각의 기준을 적용하거나 문제를 만들지 않기 위해 아예 제공을 하지 않기도 한다.

업무 특성별로도 항목별 지원경험에 차이가 있었는데 사회복지사 자격 보유 응답자들은 병원비 지출이나 간병비 지출에서 지원경험이 높은 반면 요양보호사/생활관리사 자격 보유응답자(사회복지사 자격 미보유)하고 있는 응답자들은 장보기, 통장관리, 예적금, 보험관리 등의 경험이 더 높게 나타났다. 이는 요양보호사나 생활관리사들이 노인과 밀접하여 지내며 일상적인 지원을 부탁받을 기회가 많기 때문으로 볼 수 있다.

본 조사에서 응답자들은 '공식업무가 아님에도 노인의 부탁으로' 또는 '개인의 판단으로' 노인의 재산관리업무를 지원하고 있었다. 하지만 인간적인 관계 때문에 규정에 벗어나는 업무범위까지 지원하는/혹은 지원받는 것은 노인에게는 금전 사고나 경제적 학대의 발생 위험을 감수하는 일이며, 돌봄제공자에게는 노인이나 노인의 가족의 의심을 피할 수 없게 하는 일이다. 재산관리업무 중 관리 영역-통장, 예·적금, 보험관리-은 금전과 직접적으로 연관되어 있기 때문에 노인이나 가족의 의심이 늘 따라다닌다. 개별 가정 영역에서 이루어지는 재가노인 돌봄관계는 돌봄 노동자와 보호자 가족, 그리고 가족 내의 노인과 보호자 가족 간에 '돌봄 욕구'를 둘러싸고 다층적인 권력관계를 이루고 있기 때문에(박기남, 2009) 노인이나 가족의 의심은 종사자들을 힘들게 한다. 서비스를 제공받는 노인의 경우 인지능력이 저하되거나 노령 또는 치매증상으로 인해 직접 부탁했던 업무를 수행했음에도 의심하는 경우가 발생하기도 한다.

하지만 분석 결과 응답자들을 더욱 어렵게 하는 것은 노인이나 가족의 의심보다 '공식업무 범위를 벗어남에 따른 부담감, 역할 갈등'이었다. 즉, 응답자들이 노인과 유사 가족관계를 형성하고 신뢰관계와 연민, 사회적 효의 실천자라는 인식으로(이봉숙, 2016) 노인의 부탁을 거절하지 못 한 채 재산관리업무를 지원하지만 그것이 공적 돌봄제공자로서의 책임과 직업적 윤리에 맞는 것은 아니며 돌봄제공자들 역시 그것에 대해 잘 인지하고 있음을 보여준다. 이러한 위험성을 알고도 지원을 하는 것은 노인들의 재산관리지원 관련 욕구가 있음에도 지원할 수 있는 공적인 서비스나 제도, 체계가 부재 또는 매우 부족함을 의미한다.

재산관리지원 과정에서의 어려움 중 '지원여부를 판단, 결정하는 것'도 높은 비율로 나타났다. 이는 실천 현장에서 노인의 재산관리업무 지원과 관련된 지침이나 가이드가 마련되어 있지 않기 때문에 노인들이 요청할 때 각 기관별로, 또는 개인별로 자체적인 검증절차를 마련하거나 사회복지사나 돌봄제공자 개인 스스로가 판단해야 하는 상황에 직면하고 있음을 말해준다.

주목할 것은 노인들이 재산관리 지원을 필요로 하는 이유였는데 가족이 있어도 왕래하지 않거나 멀리 있기 때문에 노인들의 재산관리 지원이 필요했다는 응답이 88%

에 달했다. 고령화가 심화되면서 노인독거 및 노인부부 가구가 증가하고 가족 부양의무 의식은 더욱 약화되는 상황에서 앞으로 노인들의 재산관리 지원에 대한 욕구는 더욱 높아질 것이므로 노인들의 재산관리를 지원할 수 있는 제도나 서비스 마련이 시급히 필요할 것이다.

본 연구의 분석결과를 바탕으로 한 노인의 재산관리 업무 지원에 대한 실천적, 정책적 제언은 다음과 같다.

첫째, 지역사회 거주노인의 재산관리 지원을 위한 공적인 서비스의 도입이 필요하다. 현재 노인의 재산관리를 위한 제도로 성년후견제도, 신탁제도, 급여관리자 지정 등이 운영되고 있으나 그 대상이 한정적이고 이용이 쉽지 않다는 단점이 있다. 현재 노인보건복지사업 체계에서도 돌봄, 활동, 건강보장, 요양 등과 관련하여 다양한 서비스들이 지원되고 있으나 노인의 재산관리와 관련된 서비스는 맞춤돌봄사업의 관공서, 은행 외출동행 서비스와 요양보호사의 일상업무 대행에서 급여대상자가 원하는 식료품 구매와 은행업무 대행 등(보건복지부b, 2020) 정도가 명시되어 있다. 하지만 그 내용과 대상이 제한적이고, 구체적인 지침이나 매뉴얼도 부재한 상태이기 때문에 노인돌봄 및 보호 현장에서 실질적으로는 노인의 재산관리업무 지원이 공식적인 범위를 넘어서 폭넓게 지원되고 있었다. 특히 재산관리 지원이 필요한 노인들은 치매 등으로 인지가 낮아진 노인들보다는 독거노인, 자녀와 왕래하지 않거나 자녀와 멀리 떨어져 있는 노인들이 더 많았다. 이는 지역사회 거주 노인들의 재산관리 지원에 대한 욕구가 높고 지원을 필요로 하는 항목 역시 다양함을 의미한다.

최근 노인복지정책은 탈시설, 지역사회 계속 거주(AIP)를 지향하고 있으며 이를 달성하기 위한 다양한 노력을 하고 있다. AIP가 제대로 실천되기 위해서는 건강에 문제가 생겼을 때는 물론 일상생활을 할 수 없는 상황에 처할 경우 이를 극복할 수 있는 서비스가 제공되어야 한다(이윤경 외, 2017). 이러한 기조에 맞추어 노인들을 대상으로 하는 돌봄, 활동, 보호 등과 관련된 서비스는 다양하게 도입되고 있으나 급변하는 금융환경 속에서 노인들의 재산관리업무 지원과 관련된 지원서비스는 매우 제한적이다.

일본의 경우 사회복지협의회의 일상재산관리지원서비스가 제공되고 있는데 취약노인과 장애인 및 사회복지협의회 간 계약을 체결하고 취약노인과 장애인의 예금통장, 보관하기 어려운 귀중한 재산, 중요서류 등을 관리, 이들의 필요에 따라 지출을 집행하는 서비스를 제공하고 있다. 싱가포르는 장애인만이 아니라 돌볼 가족이 없는 노인의 재산을 특별수요신탁회사(Special Needs Trust Company)를 통해 관리하고 있다(제철웅 외, 2020).

우리사회는 급격한 고령화에 따른 독거노인의 증가, 가족구조와 인식에 대한 변화로 인해 이러한 서비스의 수요는 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 따라서 노인이 지역에서 계속 거주하기 위해서는 건강 예방과 요양, 돌봄 외에도 은행업무. 재산관

리, 물품 구매 등의 간헐적이며 소소하게 발생하는 생활의 어려움을 해소하는 일상생활지원서비스가 제공되어야 할 것이다. 특히 정책적으로 지향되고 있는 노인들의 지역사회 계속 거주, 지역사회 중심의 돌봄서비스와 커뮤니티케어의 효과적인 실현을 위해 노인의 의사결정에 따른 재산관리가 가능하도록 지원하는 서비스나 제도의 도입이 시급하다.

둘째, 노인의 의사에 따른 재산관리업무 지원이 노인의 의사에 따라 신뢰성있게 수행되는지 등을 컨트롤하고 모니터링 할 수 있는 공식적인 체계를 마련하는 것이 필요하다. 연구 결과 노인의 재산관리업무 지원 과정에서 가장 어려워하는 점이 공식적 업무범위를 벗어나는 것에 대한 부담감과 역할 갈등임에도 응답자들은 업무범위를 넘어서 노인의 재산관리업무를 광범위하게 지원하고 있었다. 업무에 따라 지원하는 재산관리업무에도 차이가 있었는데 요양보호사/생활관리사의 경우 일상적이면서 노인에게 더 밀착된 지원, 사회복지사는 공식적인 지원의 경험이 더 높았다. 하지만 이러한 지원을 관리, 감독할 수 있는 공식적인 체계가 부재하여 기관이나 개인이 지원 여부를 결정하게 되므로 재산관리업무 지원에 대한 욕구가 있음에도 지원을 받지 못 하거나, 비공식지원이라는 위험을 무릅쓰고 지원을 하는 상황이 발생하게 된다. 재산관리업무 지원을 요청받는 상황에서 기관이나 종사자 개인 스스로 투명하게 관리하기 위한 여러 예방적 조치들을 취하고 있지만, 공식적인 단계나 지침이 아니므로 언제든 문제 될 수 있다는 위험이 있다. 기관에 따라서는 사고 발생 위험을 차단하기 위해 노인의 요청이 있음에도 기관의 지침으로 지원을 금지하기도 한다. 이 경우 노인이 파악되지 않는 타인에게 지원을 요청함으로써 노인이 오히려 더 큰 위험에 빠질 수도 있다.

지역사회에서는 이미 업무 규정 범위를 넘어서 노인을 대상으로 재산관리를 지원하는 업무가 광범위하게 시행되고 있는 만큼 노인의 재산관리업무 지원에 대한 공식적인 모니터링 체계를 시급히 마련하여 업무를 수행하는 종사자들이나 서비스를 받는 노인들 사이에 신뢰를 높이고 불필요한 사고를 예방해야 할 것이다.

셋째, 노인의 의사에 따른 재산관리업무 지원에 대한 구체적인 매뉴얼과 지침이 필요하다. 응답자들은 재산관리업무를 지원하는데 있어서 지원여부를 판단하고, 결정하는 것에 대한 어려움을 느끼고 있었는데 이는 공식적인 업무지침이나 구체적 매뉴얼 없이 혼자 판단하고 결정해야 하는 데 기인한다.

표준화된 규정이나 지침이 부재하기 때문에 노인의 개별적인 위기상황에 제대로 대응하지 못하거나 제대로 보호를 받지 못하는 대상자를 발생시키기도 한다. 종사자들은 공식적인 업무지침이나 구체적인 매뉴얼이 부재하기 때문에 지원방법이나 기준에 있어서 일관된 적용보다는 각자의 판단에 따라 지원하고 있다. 특히 노인과 밀접하게 지내며 일상생활 지원 과정에서 예적금, 보험관리 등 민감한 사항에 대한 지원경험이 높게 나타난 생활관리사나 요양보호사의 경우 교육과정에서 노인질환, 돌봄기술, 학

대·치매·자살 예방교육, 안전관리 등의 내용이 주를 이루고 있고[12] 재산관리 지원과 같은 상황에서의 기준이 되는 윤리에 대한 교육은 매우 미미하다. 따라서 재산관리업무 지원여부를 결정해야 하는 상황에서 개인적인 판단에 의존할 수밖에 없다.

하지만 지역사회에서 노인의 재산관리업무지원이 필요한 상황에서 기본적으로 숙지해야 할 가이드라인이나 표준화된 매뉴얼이 있어야 서비스 효과의 극대화도 기대할 수 있고 서비스의 질도 향상될 수 있다. 따라서 노인을 위한 재산관리지원에 대한 구체적인 지침을 마련하고 그 지침에 따라 노인의 욕구를 최대한 반영하여 재산관리업무를 지원해야 할 것이다.

넷째, 노인의 재산관리와 관련한 서비스 도입에 대한 관련하여 사회 전반의 인식을 제고하기 위한 노력이 필요하다. 그동안 재산관리업무는 개인의 영역, 혹은 법의 영역에서 다루어져 왔고 돌봄의 영역에서는 단순한 통장관리, 구매 대행의 업무 정도만 수행되어 왔다. 이는 그동안 요양보호사나 요양시설 등에서 발생했던 노인의 재산을 노린 범죄, 노인에 대한 경제적 학대 사건의 원인이기도 했다. 하지만 금융환경이 비대면 위주의 온라인으로 급변하고 있고 정보가 넘쳐나고 있음에도 노인들은 빈번히 소외되고 있다. 2020년 정부는 고령친화금융환경조성방안을 발표하면서 고령친화적 디지털 금융이용환경 조성, 고령층 대상 금융상품 정보제공 강화 등의 방안을 발표하였다. 또한 치매 등 기저질환으로 의사결정이 어려운 노인의 비정상적인 통장 거래가 발생하는 것을 막기 위한 '통장관리서비스'시범사업을 운영하는 등 지역사회 노인의 재산관리와 관련하여 관심이 증대되고 있다. 이러한 변화는 노인의 재산관리에 대한 지원이 사회적으로 지원되어야 할 영역이라는 인식이 높아졌음을 의미한다. 하지만 현재 추진되고 있는 것과 같이 단순한 통장관리보다는 지역사회 노인들의 욕구를 세심히 파악하여 '지역사회에서 노인의 재산관리'에 대해 심도 깊은 논의가 필요할 것이다.

본 연구는 조사 대상이 노인을 대상으로 돌봄, 보호 서비스를 제공하는 종사자이므로 재산관리 지원을 받는 노인의 특성을 정확히 반영하는데 있어서 제한이 있었고, 요양시설의 경우 분석대상 수가 너무 적어 정확한 실태를 파악하는데 한계가 있었다. 따라서 향후 요양시설에서의 재산관리 지원에 대한 연구가 추가됨으로써 통합적인 관점에서 노인에 대한 재산관리지원서비스 체계를 구축하는 것이 필요할 것이다. 그럼에도 본 연구를 통해 지역사회에서 노인을 대상으로 서비스를 제공하고 있는 종사자들의 노인의 재산관리업무 지원의 실태와 그 과정에서의 어려움을 파악하여 노인복지서비스 체계에서 간과되어온 재산관리지원에 대한 공식적인 체계 구축의 필요성에 대한 논의를 이끌어냈다는 점에서 의의가 있다.

---

12) 국민건강보험공단 장기요양보험 종사자 직무관련 자료실 https://www.longtermcare.or.kr/npbs/d/m/000/moveBoardView?menuId=npe0000001060&bKey=B0069&zoomSize=, 노인맞춤돌봄서비스 배움터 http://1661-2129.e-ncom.co.kr/edu/

[참고문헌]

1. 국내문헌

권나경·양난주, “노인과 요양보호사의 갈등에 관한 연구”, 「노인복지연구」, 제72권3호, 2017.
김나래, “노인부양을 위한 사적 부양제도의 개선방안”, 「가족법연구」, 제31권3호, 2017.
김판기, “고령화 사회에 있어서 재산관리와 승계수단으로서의 신탁 – 유언신탁과 유언대용신탁을 부가하여-”, 「동아법학」, 제55권, 2012.
김혜경, 「노인돌봄의 경험과 윤리: 좋은 돌봄을 위하여」, 양서원, 2011.
라미정·강희숙·김명숙, “방문요양보호사의 치매노인 돌봄 경험에 관한 연구”, 「미래사회복지연구」, 제7권1호, 2016.
박기남, “유료 재가 노인 돌봄 노동과 돌봄 관계의 특성”, 「가족과 문화」, 제21권3호, 2009.
배인구, “성년후견제도-실무상 쟁점을 중심으로”, 「월간 가정상담」, 통권 378호, 11~19, 2015.
법원행정처, 「성년후견제도 해설」. 2014.
보건복지부, 「2021년 국민기초생활보장사업안내」, 2021.
보건복지부a, 「2020년도 노인보건복지 사업안내」, 2020.
보건복지부b, 「2020 노인맞춤돌봄서비스」, 2020.
안경희·남윤삼, “민법상 부모부양과 자녀부양-독일민법상 해석론을 참조하여”, 「법학연구」, 제55권1호, 2014.
이계정, “고령사회에서의 신탁의 역할-신탁의 공익적 기능에 주목하여-”, 「서울대학교 법학」, 제61권4호, 2020.
이명현, “기초생활보장 수급자의 의사결정지원 유형분석과 평가-의사무능력(미약)자 급여관리를중심으로-”, 「사회복지법제연구」, 제7권2호, 2016.
이봉숙, “요양보호사들의 치매노인 돌봄 경험”, 「한국산학기술학회논문지」, 제17권2호, 2016.
이연갑, “고령사회와 신탁-의사능력 상실에 대비한 신탁을 중심으로-”, 「법학논총」, 제32권2호, 2019.
이윤경・강은나・김세진・변재관, 「노인의 지역사회 계속 거주(Aging in place)를 위한 장기요양제도 개편 방안」, 보건사회연구원, 2017.
제철웅, “고령자의 판단능력 쇠퇴를 대비한 미래설계와 새로운 성년후견제도”, 「법학논총」, 제32권1호, 2015.

제철웅, “성년후견과 신탁:새로운 관계설정의 모색”, 「가족법연구」, 제31권2호, 2017.
제철웅・김원태・김소희, “미국의 특별수요신탁에 관한 일고찰”, 「원광법학」, 제32권2호, 2017.
제철웅·박지혜·김원경·주혜림, “발달장애인 대상 공공부조 지원의 효과성 제고를 위한 재산관리 지원서비스 도입의 필요성”, 「법학논총」, 제37권4호, 2020.
조아라, “일본의 고령자 거주문제와 주거정책: Aging in Place를 중심으로”, 「대한지리학회지」, 제48권5호, 2013.
중앙치매센터, 2016 전국 치매역학조사, 2019.
최수정, “고령사회에서 성년후견제도와 신탁 - 신탁의 기능과 활용을 중심으로 - ”, 「법학논총」, 제32권2호, 2019.
최윤영, “독일 성년후견제도의 최근 동향과 한국에의 시사점 - 정책적 방향과 개선점을 중심으로 -”, 「한국장애인복지학」, 제39호, 2018.
최희경, “‘괜찮은 일자리’(Decent Job) 개념의 노인 돌봄 서비스직에 대한 적용”, 「사회복지조사/분석」, 제21권, 2009.

2. 해외문헌

Fisher, L. R., & Eustis, N. N., “Care at home: family caregivers and home care workers”, In Kahana, E., Biegel, D. E., and Wykle, M. L., (Eds.) Family caregiving across the lifespan, Thousand Oaks: Sage. 1994.
McCoy, K. B., “The Growing Need for Third-Party Special Needs Trust Reform”, 65 Case Western Reserve Law Review, 65(2). 461-485. 2014.
Ryan, T., Nolan, M., Enderby, P. & Reid, D. ‘Part of the family’: sources of job satisfaction amongst a group of community-based dementia care workers. Health and Social Care in the Community, 12(2): 111-118. 2004.
Urbatsch, K., & Fuller, M., Special Needs Trusts, NOLO. 2017.

3. 웹사이트

“2020년 중 국내은행 인터넷뱅킹 서비스 이용현황”, 한국은행 보도자료, 2021.4.5., www.bok.or.kr/portal/bbs/P0000559/view.do?nttId=10063845&menuNo=200690&pageIndex=2.
“치매극복의 날 맞아 치매, 경도인지장애 진료현황 분석”, 건강보험심사평가원 보도자

료, 2020.09.21., https://www.hira.or.kr/bbsDummy.do?pgmid=HIRAA020041000100&brdScnBltNo=4& brd BltNo=10146.
“불확실의 시대, 신탁의 승부수는 유연함”, 매거진 한경, 2021.2.26., tps://magazine.hankyung. com/money/article/202102260871c. 2021.02.26.
“법원 ‘치매노인 계좌서 기초연금 임의 사용, 경제적 학대’”, 동아일보, 2019.12.15., https://www.donga. com/ news/Society/article/all/20191215/98805259/1,
싱가포르 특별수요신탁 홈페이지, https://www.sntc.org.sg/Pages/Home.aspx
국가법령정보센터, https://www.law.go.kr/법령/국민기초생활보장법
국가법령정보센터, https://www.law.go.kr/법령/장애인복지법
국가법령정보센터, https://www.law.go.kr/법령/노인장기요양보험법
국가법령정보센터, https://www.law.go.kr/법령/노인복지법
국가법령정보센터, https://www.law.go.kr/법령/사회보장급여법
국가법령정보센터, https://www.law.go.kr/법령/발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률

[국문초록]

취약노인 재산관리지원서비스 도입에 관한 사회복지 실천가의 인식에 관한 연구

김 효 정
(한양대학교 SSK한국후견신탁연구센터 연구원)
제 철 웅
(한양대학교 법학전문대학원 교수)
이 현 주
(대구대학교 사회복지학과 부교수)

고령화로 인해 노인가구가 증가하면서 노인들이 자신의 노후생활을 어떻게 설계할 것인지, 인지능력이 저하된 후에도 재산을 자신의 의지대로 사용할 수 있는 방법에 대한 관심이 높아지고 있다. 이를 위해 후견제도, 신탁제도 등이 있으나 취약노인들이 이용하기 쉽지 않고, 노인복지서비스에서는 노인의 재산관리업무 지원서비스가 매우 제한적으로 명시되어 있다. 본 연구는 노인돌봄 및 보호 현장에서의 재산관리업무 지원현황과 지원과정에서의 어려움을 탐색하여 취약노인을 위한 재산관리지원서비스 도입방안을 제시하는데 그 목적이 있다. 이를 위해 전국의 노인보호전문기관, 맞춤돌봄서비스 수행기관, 통합사례관리사들을 대상으로 편의표집을 통해 자료를 수집하였으며 회신된 1,140부 중 완료하지 않은 4부를 제외한 1,136부를 분석에 사용하였다.

분석결과 첫째, 사회복지서비스 현장에서 노인재산관리업무 지원은 예·적금, 보험관리 등 업무 규정을 넘는 영역에서도 광범위하게 수행되고 있었다. 기관 유형별로 재산관리 업무 지원에 차이가 있었는데 공공기관의 재산관리 지원 경험이 다른 기관들에 비해 높았다. 업무특성별로도 차이가 있었는데 요양보호사나 생활지원사의 경우 장보기, 통장관리, 예·적금, 보험관리 등의 경험이 높았고 사회복지사들은 병원비 지출이나 간병비 지출에서 지원경험이 높았다. 둘째, 업무규정 범위를 넘는 지원을 한 이유는 노인의 부탁 때문이라는 응답이 가장 높았는데 응답자들은 노인의 부탁으로 업무지원을 하지만 그 과정에서의 가장 어려운 점을 '공식업무 범위를 벗어남에 따른 부담감, 역할 갈등'이라고 응답하였다. 재산관리지원 과정에서의 어려움 중 '지원여부를 판단, 결정하는 것'도 높은 비율로 나타났는데 노인의 재산관리업무를 지원할 수

있는 공적인 서비스나 제도, 체계가 부재 또는 매우 부족함을 의미한다. 노인들이 재산관리 지원을 필요로 하는 이유는 가족이 있어도 왕래하지 않거나 멀리 있기 때문이 약 88%로 나타났는데 이는 앞으로 독거노인이나 노인가구의 증가로 재산관리 지원 욕구가 증가할 것이므로 관련하여 지원제도나 서비스 마련이 시급히 필요할 것이다.

이러한 연구결과를 바탕으로 지역사회 거주노인의 재산관리 지원을 위한 공적인 서비스의 도입과 재산관리업무 지원을 컨트롤하고 모니터링 할 수 있는 공식적인 체계 마련, 재산관리업무 지원에 대한 구체적인 매뉴얼과 지침 마련을 제안하였다.

주제어: 노인, 의사결정능력, 재산관리지원

[Abstract]

A Study on the Perception of Social Work Practitioners on the Introduction of Property Management Support Services for Vulnerable Older Adults[13)]

Kim, Hyo Jung
(Research Fellow, Korean Research Center for Guardianship and Trusts)
Je, Cheol Ung
(Professor, Lawschool, Hanyang University)
Lee, Hyun Joo
(Associate Professor, Dept. of Social Welfare, Daegu University)

As the number of elderly households increases due to aging population, there is increasing interest in how elderly people can design their Later-life, and manage their property according to their will, even after their cognitive abilities have deteriorated. Currently, there is a guardianship system and a trust system, but it is not easy for the vulnerable elderly to use, and the elderly welfare service provides very limited support services for the elderly's property management work. The purpose of this study is to propose measures to introduce property management support services for vulnerable elderly by exploring the current status of support for property management affairs at elderly care and protection sites and difficulties in the support process. To this end, data were collected from elderly protection agencies, customized care services, and integrated case managers across the country, and 1,136 cases of the 1,140 cases were used for analysis, excluding the

13) This work was supported by the Ministry of Education of the Republic of Korea and the National Research Foundation of Korea (NRF-2019S1A3A2099593)

unfinished 4 cases. As a result of the analysis, support for the elderly's property management in the field of social welfare services was widely carried out in areas beyond the business regulations such as deposits, savings accounts, and insurance management. There was a difference in support for property management by type of institution, but the experience of supporting property management by public institutions was higher than that of other institutions. There were also differences in work characteristics, with caregivers and life-support workers having high experience in shopping, bankbook management, deposits, installment savings, and insurance management, while social workers had high experience in hospital or nursing expenses. Second, the most common reason for support beyond the scope of the work regulations was the request of the elderly, who responded that the most difficult part of the process was "burden and role conflict due to out of the official work scope." Among the difficulties in the property management support process, "judging and deciding whether to apply" also showed a high rate, meaning that there is no public service, system, or very insufficient system to support the elderly's property management work. The reason why senior citizens need property management support is that they do not come and go even if they have a family or are far away, which will increase the desire for property management support due to the increase in elderly people living alone.

Based on these findings, the government proposed the introduction of public services to support property management for senior citizens living in the community, a formal system to control and monitor support for property management, and specific manuals and guidelines for supporting property management.

Keywords : Older adults, decision-making ability, Support Services of Property Management

사회복지법제학회 관련 자료

Ⅰ. 사회복지법제학회 창립취지문

한국사회는 지난 반세기 동안 사회구성원들의 역동적 참여로 급속한 경제성장을 이룸으로써 물질적으로는 선진국의 문턱에 도달하는 놀라운 성과를 일궈냈다. 그러나 물질적 풍요로움이 전 구성원들에 고루 향유되지 못하고 일부 계층에 편중되는 양극화가 심화되고 있으며, 삶의 질 또한 여전히 중진국 수준을 벗어나지 못하고 있다. 여기에 더하여 최근 대두한 지구적 경제위기로 인한 고용불안의 가중, 노령화의 가속, 출산율 저하 등으로 서민생활이 어려워지고, 사회적 활력이 약화되고 있으며, 사회경제적 위기감이 높아가고 있다. 이것은 한국사회의 재도약을 위하여 새로운 비전과 전략, 그리고 실천이 필요함을 의미한다.

우리는 한국사회를 한 단계 발전시키는 가장 중요한 요건 중의 하나로서 선진적 사회복지시스템 구축에 주목한다. 취약계층은 물론, 다양한 구성원들의 복지수요에 적절히 부응하는 사회복지 시스템의 구축은 사회통합과 경제발전의 원동력이 됨을 확신하기에 우리는 정합성을 구비한 사회복지시스템의 법적·제도적 기반 확립에 힘쓰고자 한다. 여기에는 사회복지와 관련된 정책, 입법, 행정, 제도, 서비스, 전달체계 등 제 분야가 포함되며, 동시에 이들 관련분야를 아우르는 융합연구가 필요함을 인지한다.

보다 구체적으로는 국민 개개인의 사회복지권을 명확히 하고 사회복지컨텐츠를 다양화하며, 실효적인 민·관 협력적 온·오프라인 전달체계를 마련하고, 특히 사회복지사의 법적 지위와 전문성을 향상시켜, 선진 사회복지시스템의 법적·제도적 기반 확립에 기여할 수 있도록 제 주체가 함께 참여하고 논의하는 사회복지법제학회를 창립하고자 한다.

뜻을 같이하는 학자, 현장실천가, 행정가, 일반 시민의 적극적인 참여와 지지를 권고하며, 본 학회의 창립이 한국사회의 복지발전에 큰 기여가 되기를 기원한다.

2009년 6월 13일 사회복지법제학회 창립 회원 일동

Ⅱ. 사회복지법제학회 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 개회
4. 학회와 목적을 같이 하는 단체와의 교류
5. 사회복지 관련기관 및 그 구성원에 대한 법적 자문 및 연수지원
6. 기타 학회 목적 달성에 필요한 사업

제2장 회 원

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

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

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

③ 준회원은 이사회의 승인을 얻어 될 수 있다.

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

⑤ 단체회원은 국내외의 단체 또는 연구기관으로서 이사회의 승인을 얻어 된다.

제6조 (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.

제7조 (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

제8조 (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 당해회계연도 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

제 9 조 (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 이사회의 추천과, 총회의 의결을 거쳐 회장이 위촉한다.
3. 감사는 총회의 승인을 얻어 회장이 위촉한다.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

제16조 (연구회 및 지회) ① 사회복지와 관련된 전문 연구수행을 위하여 분야별 또는 직역별 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 (이사회의 구성) 이사회는 회장·부회장·이사·분과위원장으로 구성하고, 회장이 그 의장이 된다.

제26조 (이사회의 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 (이사회의 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 개회하고 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 이사회의 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 출석회원 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 이사회의 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 ㈜한글과컴퓨터의 "문서파일(*.hwp)"로 작성하고 한글 사용을 원칙으로 하되, 필요한 경우 국한문혼용・외국문(영문, 독문, 불문, 일문 등)을 사용할 수 있다.
② 원고분량은 도표, 사진, 참고문헌 포함하여 A4용지 20매(200자 원고지 150매) 내외로 한다.
③ 기고하는 논문은 다음 각 호의 순서에 의하여 구성한다.

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

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

제 6 조[초록작성] ① 국문논문에는 국문・영문초록을, 외국어논문에는 영문초록과 국문 요약번역문을 첨부하여야 하고, 초록의 분량은 A4지 1매 내외가 되어야 한다.
② 초록은 논문 내용을 전체적으로 전달할 수 있을 만큼 포괄적인 내용이어야 하고, 쉽고 정확하게 전달할 수 있도록 작성되어야 한다.
③ 논문의 국문・영문초록은 본문과 초록, 초록과 주제어(Key Word), 본문과 주제어(Key Word) 간의 정합성을 확보할 수 있도록 작성되어야 한다.
④ 편집위원회는 논문의 최종 게재여부를 판정함에 있어 국문・영문초록의 정합성 여부를 검토하여야 한다. 이 경우 편집위원회가 수정이 필요하다고 의결하는 투고논문에 대해서는 초록수정의견을 논문투고자에게 제시하여야 한다.

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

Ⅰ. 사회복지 관한 법체계
1. 사회보장기본법
(1) 사회서비스법제
1) 장애인분야
① 장애인복지법 順

※ ① 이후의 목차번호는 논문제출자가 임의로 정하여 사용할 수 있다.

⑤ 인용 및 참고자료의 출처를 기재하는 방법은 참고주, 내용주, 각주를 사용하되 처음 인용의 경우에는 각 호와 같이 표시한다.

1. 인용, 참고한 자료의 출처를 밝히는 참고주는 다음과 같이 본문 중에 괄호를 사용하여 처리하고, 그 자료의 내역을 정리한 참고문헌을 논문의 말미에 첨부한다.

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

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

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

3. 외국문헌의 경우 그 나라의 표준적인 인용방법에 따른다.

⑥ 재인용할 경우의 각주는 다음과 같이 표기한다.

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

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

제8조[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”, 「보건복지포험」, 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 증간이 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 개정한 날부터 시행한다.
부칙(2015.10.30)
(시행일) 이 규정은 개정한 날부터 시행한다.
부칙(2016.03.31)
(시행일) 이 규정은 개정한 날부터 시행한다.
부칙(2016.11.05)
(시행일) 이 규정은 개정한 날부터 시행한다.
부칙(2017.12.01)
(시행일) 이 규정은 개정한 날부터 시행한다.

사회복지법제학회 논문심사규정

제정 : 2010년 5월 7일
개정 : 2019년 12월 14일

제 1 조 【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』 게재신청논문심사서'를 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”, □=“수정후 게재”, △=“수정 후 재심사”, ×=“게재 불가”	

※ ○=“게재 가”, ㅁ=“수정후 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.

제5조【이의신청】① ‘게재불가’ 또는 ‘수정후 재심사’의 판정에 승복하지 않은 경우 저자(공동의 경우 주저자 혹은 제1저자)는 1회에 한하여 심사 결과 불복에 따르는 재심사를 요청할 수 있다.

② 전항의 경우 이전 심사과정에 참여하였던 심사위원 3인은 이의절차에 따른 위원으로 위촉될 수 없다.

③ 재심사결과로 ‘게재불가’의 판정이 내려진 논문은 차호에 재투고할 수 있다.

④ 재심사요청서는 학회 홈페이지에서 양식을 내려받아 작성 후 학회 대표 메일로 발송한다.

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 개정한 때부터 시행한다.

부칙(2016.03.31.)

(시행일) 이 규정은 개정한 때부터 시행한다.

부칙(2016,11.5)

(시행일) 이 규정은 개정한 날부터 시행한다.

부칙(2017.12.14)

(시행일) 이 규정은 개정한 날부터 시행한다.

[별표 1]

『사회복지법제연구』 게재신청 논문심사서

게재지	『사회복지법제연구』 통권 제 호		심사일	20 . . .
심사위원	소 속		성 명	
대상논문				
판정	1) 게재 가 ( ) 2) 수정 후 게재 ( ) 2) 게재 불가 ( ) 3) 수정 후 재심사 ( )			

심시기준	매우 적정 (20)	적정 (18)	보통 (16)	부적정 (14)	매우 부적정 (12)
논문의 질					
논문의 독창성과 전문성					
논문의 논리적 체계성					
근거제시의 적절성					
투고요령 준수					

표절 및 모방여부	있음( )	없음( )
종합판정의견		

※ 심사의견 작성 시 유의사항

◇ 부적합 또는 수정·보완해야 할 필요성이 있다고 판정할 때에는 구체적으로 명시해 주십시오.
◇ 작성란이 부족하면 별지를 이용해 주기 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 이사회의 의결로 개정할 수 있다.

[부 칙]

부칙(2010.05.07.)

(시행일) 이 규정은 제정한 때부터 시행한다.

부칙(2015.06.04.)

(시행일) 이 규정은 개정한 때부터 시행한다.

부칙(2017.01.01.)

(시행일) 이 규정은 개정한 때부터 시행한다.

사회복지법제학회 연구윤리규정

제정 : 2010년 5월 7일
개정 : 2020년 3월 6일

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 심사중인 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 공평하게 취급하여야 한다.
③ 편집위원회는 투고된 논문의 평가를 해당 분야의 전문적 지식과 공정한 판단 능력을 지닌 심사위원에게 의뢰하여야 하며, 심사위원은 객관적 심사가 이루어질 수 있도록 최선의 노력을 다하여야 한다.

제8조(편집위원회의 비공개의무) 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 조언을 구하는 경우가 아니라면 논문을 다른 사람에게 보여주거나 논문 내용을 놓고 다른 사람과 논의하여서는 아니 된다. 또한 논문이 게재된 학술지가 출판되기 전에 논문의 내용을 인용해서는 아니 된다.

제13조(위원회의 구성 및 임기) ① 위원회는 위원장 1인을 포함한 5인 이상의 위원으로 구성한다.
② 위원장과 위원은 이사회의 추천을 받아 이사 중에서 학회의 회장이 임명한다.
③ 위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다.
④ 위원 중에 결원이 생긴 때에는 지체없이 후임위원을 위촉하며, 그 임기는 잔여기간으로 한다.

제14조(위원장 등의 임무) ① 위원장은 회의를 주재하고 위원회를 대표한다.
② 위원장의 유고시에는 위원 중 연장자가 위원장의 직무를 대행한다.

제15조(위원회의 지위) 위원회는 직무범위에 속하는 권한을 행사함에 있어서는 독립성을 보장받는다.

제16조(위원회의 기능 및 직무) 위원회는 학회 회원의 윤리에 관한 제반사항 및 본 규정 제3조에 위반되는 행위에 대하여 심의하고 심의결과에 따른 필요한 조치사항을 결정한다.

제17조(위원회 회의) ① 위원회 회의는 위원장이 소집하고 그 의장이 된다.
② 위원장은 회장 또는 위원 3인 이상의 요청이 있을 때에는 회의를 소집하여야 한다.
③ 회의는 다른 특별한 규정이 없는 한, 재적위원 3분의 2 이상의 출석으로 개최하며 출석위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다.
④ 위원장은 서면으로 각 위원에게 회의안건 및 필요한 사항을 기재하여 적어도 회의개최일 7일 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 모두 취하여야 한다.

1. 논문의 게재취소
2. 논문 원문의 첫 페이지에 연구부정행위 판정사실 표기
3. 논문에 대한 철회 사실과 사유를 명기하여 홈페이지에 공개
4. 향후 3년간 논문투고 금지
5. 한국연구재단 등 관계 기관에 세부적인 사항을 통보
6. 연구비지원을 받아 작성된 논문의 경우 해당 연구지원기관에 세부사항 통보
7. 논문저자의 소속기관에 세부사항 통보
8. 기타 필요한 조치

⑤ 전항 제5호에서 제7호의 통보는 발행연월, 논문제목, 저자, 철회사유, 조치사항 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(제척, 기피, 회피) ① 위원회의 위원이 조사대상사건과 직접적인 이해관계가 있는 때에는 조사절차에서 제척된다.
② 피신청인은 위원회의 위원에 대하여 공정한 조사를 기대하기 어려운 객관적 사유가 있는 때에는 기피의 신청을 할 수 있으며, 이에 대하여 위원회는 지체 없이 결정하여야 한다.
③ 제2항의 사유가 있는 때에는 위원은 회피할 수 있으며, 이에 대하여 위원회는 지체 없이 결정하여야 한다.
④ 전항에 따라 제척, 기피, 회피된 위원이 3인 이상인 경우에는 회장은 그 위원의 수 범위 내에서 임시윤리위원을 위촉할 수 있다.

제23조(조사 등의 비밀유지의무) 피신청인 등에 대한 조사 및 조사결과 등 일체의 사항은 비밀로 하며, 조사절차에 참여한 자는 조사 또는 직무수행 상 알게 된 개인의 사생활 또는 비밀 등을 누설하여서는 아니 되고, 그 직을 그만둔 후에도 같다.

제24조(연구윤리규정의 개정) 연구윤리규정의 개정은 이사회의 일반 의결절차에 따라 한다.

[부 칙]
부칙(2010.05.07.)
(시행일) 이 규정은 제정한 때부터 시행한다.
부칙(2016.11.05.)
(시행일) 이 규정은 개정한 날부터 시행한다.
부칙(2020.3.6.)
(시행일) 이 규정은 개정한 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. 2021년 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)
	윤동성 (순천 성신원)
	박용오 (서정대학교)
법학	차선자 (전남대학교)
	조성규 (전북대학교)
	이희정 (고려대학교)

4. 감사 2인

사회복지학	조윤영 (초록우산 부산아카데미)
법학	윤현석 (원광대학교)

5. 집행이사회

	위원장
총무분과	사회복지학: 김광병 (청운대학교)
	법학: 윤석진 (강남대학교)
연구분과	사회복지학: 서동명 (동덕여자대학교)
	법학: 김대인 (이화여자대학교)
학술분과	사회복지학: 박은앙 (한국사회보장정보원), 김태동 (김포대학교)
	법학: 최윤영 (이화여자대학교)
편집분과	사회복지학: 김수정 (부산가톨릭대학교)
	법학: 김도년 (한국소비자원), 장선미(한국후견신탁연구센터)
교육분과	사회복지학: 이홍직 (강남대학교), 우수명 (대림대학교)
대외협력분과	사회복지학: 배도 (한국사회복지협의회), 문영임(한국사회복지사협회)
	법학: 손 현(한국법제연구원)
재무분과	법학: 양승미 (동양대학교)

지식 분과	사회복지학: 김제선 (백석예술대학교), 임유진(고신대학교)
	법학: 배유진 (사회보장정보원), 김영미 (근로복지공단)
연구 윤리 분과	사회복지학: 황미경 (서울기독대학교), 김수정 ((사)미래복지경영), 이서영 (한경대학교)
	법학: 김민정 (감사원 감사연구원), 박가림 (법무법인 소헌)
간사	임주리, 마상훈, 하민정, 성윤희, 강지선, 이경은, 박성수, 황희옥

Ⅴ. 사회복지법제학회 활동 안내

1. 사회복지법제학회 학술행사 안내

❒ 5월, 10월 상·하반기 두 차례 학술대회를 개최합니다.

2. 사회복지법제학회 연구회 운영 안내

❒ 매월 연구회를 진행하며, 연속적인 논의를 할 수 있도록 합니다.

3. 사회복지법제학회 학술지『사회복지법제연구』발간 안내

❒『사회복지법제연구』는 학술대회 발표논문, 일반논문, 사회복지관련 법령 해설, 판례 평석, issue와 쟁점, 주요 해외 법령소개 및 논문 번역 등 다양한 주제로 만들어가고자 합니다.『사회복지법제연구』의 구성 및 편집에 관한 고견과 회원 여러분의 옥고를 부탁드립니다.

4. 회비납부 안내

❒ 사회복지법제학회는 회원여러분의 회비로 운영되고 있으며, 학술대회 참가 시 납부 영수증을 배부해드리거나 요청 시 우편으로 발송해드립니다.
학회 발전을 위한 회원 여러분의 많은 관심과 애정 부탁드립니다.

(1) 연 회 비 : 회장 100만원 / 부회장 50만원 / 이사 10만원
일반회원 5만원 / 일반 단체회원 10만원 / 기관 및 협의체 20만원
(2) 입금계좌 : 신한은행 140-011-374719 (예금주: (사)사회복지법제학회)

사회복지법제연구 2021. 05. 제12권 제1호

(통권 제20호)

SOCIAL WELFARE AND LAW JOURNAL Vol. 20

발 행: 2021년 05월 31일

발행인: 최 승 원

발행처: 이화여자대학교 법학연구소 사회복지법제센터

주 소: 120-750 서울 서대문구 대현동 11-1

이화여자대학교 법과대학 법학관 416호

전화: (02) 3277-3503

전송: (02) 3277-3503

ISSN 2093-8667