

[기획 논문]

사회복지법령에서의 ‘폐질, 장애, 장해’ 용어사용의 역사적 흐름과 함의 고찰 김진우 3

[일반논문]

장애인 자립 및 사회참여를 위한 법적 프레임워크로서 호주 국가장애보험법의 국내적 함의
..... 장선미 41

아동권리의 관점에서 본 징계권 폐지의 실천적 의의와 긍정적 양육 지원 장영인 75

일본의 아동기본법 제정을 위한 논의와 시사점 김경석 109

사회복지법인의 회계감사제도 개선을 위한 법적 소고

- 「상속세 및 증여세법」 개정에 따른 논의를 중심으로 - 이경은·최승원·박훈 137

북한이탈주민의 복지향상을 위한 법제 개선 방안

- 북한이탈주민의 법적 지위와 북한이탈주민법을 중심으로 - 양승미 163

지방정부의 인권보호에 관한 연구 - 서울시 사회복지시설 인권침해 결정례를 중심으로 -

..... 김수정·양혜정·오선영·김대심 197

[사회복지법제학회 관련 자료] 225

창립취지문

사회복지법제학회 학술대회 프로그램

사회복지법제학회 정관(회칙)

사회복지법제학회 논문투고규정, 논문심사규정, 편집위원회규정, 윤리규정

사회복지법제학회 임원명단

사회복지법제학회 활동 안내

CONTENTS

[FOREWORD]

Implication Review on Historical Process of the Term ‘Invalid(廢疾), Disability(障礙), Disability (障害)’ in the Social Welfare Acts and Subordinate statutes	Kim, Jinwoo	3
---	-------------	---

[ARTICLES]

A Study on the National Disability Insurance Act 2013 as a Legal Framework for the Independence and Social and Economic Participation of the Disabled	Seonmi Jang	41
---	-------------	----

Practical Significance of the Abolition of the Parental Power of Child Punishment and Support for Positive Parenting from the Viewpoint of Children’s Rights	Jang, Young In	75
--	----------------	----

Discussions and Implications for Japan’s 「Framework Act on Children」	Kim, Gyeong Seok	109
--	------------------	-----

A Legal Consideration for Better Accounting and Audit System of Social Welfare Corporations – Focusing on Amendment of the 「Inheritance Tax and Gift Tax Act」	Gyeong Eun Lee·Seung Won Choi·Park Hun	137
---	--	-----

The study to improve the legal system to support the welfare of North Korean defectors – focusing on the Legal Status of North Korean Residents and the North Korean Defector Act-	Yang, Seung Mi	163
--	----------------	-----

Human Rights Protection by Local Governments – Decisions on Human Rights Violations by Social Welfare Organizations in Seoul –	Kim, Soo Jung ·Yang, Hye Jeong·Oh, Sun Young·Kim, Dai Sim	197
--	---	-----

[MISCELLANY INFORMATION]

225

기획 논문

사회복지법령에서의 ‘폐질, 장애, 장해’ 용어사용의 역사적 흐름과 합의 고찰*

김 진 우**

目 次

I. 들어가면서

II. 문헌고찰

1. 사회복지법의 범위
2. 장애인정책 기반 이념의 변화
3. 장애 관련 용어사용에서의 한국과 일본의 관계
4. 선행연구에 대한 비판적 검토

III. 연구방법

1. 연구범위로서의 ‘법령’의 범위
2. 조사대상기간 및 조사방법
3. 보완적 검토

IV. 폐질, 장애, 장해 용어 사용의 역사적 흐름

1. 일제 강점기부터 1950년대까지
2. 1960년대부터 현재까지

V. 연구의 합의와 제언

1. 연구결과 요약
2. 연구의 합의 및 제언

* 투고일: 2022.03.23., 심사일: 2022.04.09.-2022.04.18., 게재 확정일: 2022.04.21.

** 덕성여자대학교 사회복지학과 교수

I. 들어가면서

우리나라 입법역사를 통시적으로 살펴보면 1980년대 초반 전두환정부가 들어서면서 사회복지서비스 분야의 입법이 눈에 띄게 늘어났다. 아동복지법, 노인복지법 등과 함께 1981년에 심신장애자복지법이 제정·시행되었고 이후 이 법은 1989년 장애인복지법으로 전면개정되어 지금에 이르고 있다. 장애 관련 법률이 이때 처음 제정된 것은 아니며, 1977년에 이미 특수교육진흥법이 제정·시행되고 있었다. 하지만 ‘장애’라는 용어가 법률명으로 사용된 것은 심신장애자복지법이 처음이었다. 이후 1989년 장애인복지법, 1990년 장애인 고용촉진 등에 관한 법률이 제정되면서 장애는 장애인 당사자와 장애인단체가 인정하는 법적 용어로 정착되기에 이르렀다. 그렇다고 모든 용어가 장애로 일원화된 것은 아니었다. 법제처의 연혁법령에서 검색해 보면 ‘폐질’은 2018년까지 여러 법령에서 사용되었고 지금도 국가공무원법에서 사용되고 있다. ‘장해’ 또한 산업재해보상보험법 등 사회보험 관련법령에서 공식 용어로 사용되고 있다.

폐질은 사회복지법령에서 더 이상 쓰지 않는 반면, 장애와 장해는 법적 용어로서 지금도 사용되고 있다면 그렇게 사용되어온 역사적 맥락은 어떠했는지, 왜 이 두 가지 용어가 병존하고 있는지 궁금해진다. 오랜 관행으로 각자의 영역에서 큰 불편함없이 사용되어져 온 것일 수도 있고 소관 부처와 국회 상임위원회 운영의 배타성에서 기인한 것일 수도 있다. 하지만 우리나라의 엄격한 입법절차나 주기적인 법령 정비 노력을 감안하면 양 용어가 뚜렷한 이유없이 각자 사용될 명분은 크지 않을 것이라는 합리적 의심도 배제하기 어렵다.

그동안 우리나라에서 폐질, 장애 및 장해와 같은 용어에 대한 연구는 꾸준히 이어져 오고 있다. 하지만 연구의 시기적 범위가 조선시대에까지로 머물러 있거나(정찬권, 2011), 용어 사용의 역사적 흐름에 초점이 있지 않은 경우(한국재활재단, 1996; 이성규, 2011)가 대부분이었다. 법령상의 장애

관련 용어의 흐름을 살핀 연구는 한현민(2017)이 유일하나 용어 간의 관계를 입체적으로 분석하기 보다는 있는 그대로를 드러내는데 그치고 있다. 한편, 세부 장애종별에 대한 연구(임안수, 1986; 이영철, 2010; 허승준, 2018)나 장애 관련 차별어 연구(임영철, 2008; 임영철·이길용, 2010; 이길용, 2011)가 많은 정보를 제공해 주고 있으나 포괄적 개념인 장애 관련 용어에 대한 연구와는 거리가 있다.

즉, 많은 선행연구가 이루어졌지만 용어 사용에서의 흐름과 상호 관계를 비판적으로 살피는 연구는 거의 없다는 점에서 이 글의 필요성과 의의를 찾을 수 있다. 아래에서는 먼저 연구주제와 관련하여 필요한 문헌을 고찰한 뒤에 연구의 내용적 범위와 시간적 범위를 제시하고자 한다. 이를 통해 폐질, 장애 및 장해라는 용어가 일제강점기 이후부터 현재에 이르기까지 어떻게 사용되어져 왔고 어떻게 다른 용어로 변화되었는지를 살펴 현재의 사용 체계를 비판적으로 고찰하고자 한다.

II. 문헌고찰

1. 사회복지법의 범위

사회복지법은 넓게는 사회정책의 실현과 관련된 제반 법률을 의미하지만 좁게는 현대사회에서 사회적 약자에 대해 제한적으로 도움을 제공하는 노력의 총화와 관련된 법규범을 의미한다(현외성, 2017: 38-39). 또 사회복지법은 넓게는 사회법과 유사하게, 좁게는 사회복지사업법에서의 사회복지관련 법률로 이해될 수 있다(윤찬영, 2017). 최근 사회보장기본법이 전면개정되어 사회보장이 사회보험, 공공부조 및 사회서비스를 포괄하는 개념으로 정립되고 국민의 권리 개념을 구현하기 위한 국가 노력의 범위가 체계적으로 제시됨에 따라 사회복지법의 범위를 사회보장기본법이 포괄하는 범위와 유

사하게 간주하기도 한다(남기민·홍성로, 2020; 박석돈·박성호·오종희·나혜숙·이은경·정은아, 2014).

사회복지법의 개념을 좁게 해석하면 그 정체성이 명확해지는 이점이 있으나, 이는 사회복지법 연구대상의 범위를 좁히는 결과로 이어진다. 그러므로 사회복지 개념을 광의로 해석하고 사회복지와의 내용적 관련성에 초점을 두어 복지로서의 법(law as welfare)까지 포괄한다면 보다 풍부한 연구와 논의가 이루어질 수 있다. 사회복지를 ‘인간의 기본욕구 충족과 사회질서의 유지를 위해 필요하다고 인정되는 사회적 욕구의 해결을 목적으로 제공되는 법, 프로그램, 현물 및 현금 등의 일체의 서비스체계’(김상균, 1987: 23-24), ‘사회구성원들의 안녕(well-being) 혹은 효용(utility)의 상태’(김태성, 2003: 18) 등과 같이 광의로 이해하고 조세법 또는 경제법이라 하더라도 어떤 내용이 사회복지의 원리와 가치를 담고 있는지를 살펴 연구대상으로서의 사회복지법의 범위에 포섭하려는 관점의 변화가 필요하다.

이러한 노력은 두 가지 면에서 유용성을 가진다. 먼저 최근 사회적기업, 사회적협동조합, 소셜벤처 등 사회적 가치와 이윤창출이 공존하는 분야가 늘어나고 있는데 이를 규율하는 법령이 전통적인 사회보장기본법의 범주에 포함되지 않는다고 하여 배제하기보다는 시대적 흐름에 맞추어 학술적 논의의 장으로 끌어들이 수 있다는 점이다. 둘째는 특히 법의 역사적 맥락을 살피는 데 많은 도움을 줄 수 있다. 사회보장제도의 기초조차 마련되기 전인 일제강점기와 미군정기에서의 사회복지 관련 법적 흐름을 살피는 데 있어 사회복지법의 범위를 엄격하게 제한하면 고찰할 수 있는 자료의 범위가 매우 협소해지는 어려움이 따른다. 그러므로 연구의 목적과 초점에 따라 연구대상으로서의 사회복지법의 범위는 융통적으로 이해하여 보다 넓은 범위의 자료와 담론이 다양하게 연구될 수 있도록 하는 열린 자세와 관점이 필요하다.

2. 장애인정책 기반 이념의 변화

폐질, 장애 및 장애의 개념적 변화흐름을 살펴보면 있어 장애인정책의 변화흐름을 뒷받침하고 이를 견인하는 장애 이념과 패러다임은 시대적 배경에 대한 이해를 도모하고 향후 방향을 가늠해 보는 중요한 잣대를 제공한다. 그런 관점에서 그동안 우리나라에서 이념적 토대가 어떻게 변화·발전해 왔으며 그에 따라 실천적 반영으로서 장애인 정책과 실천현장에 어떻게 투영되었는지를 살펴보는 것은 큰 맥락을 이해하고 방향성에 대한 감각을 일깨워준다는 측면에서 매우 중요하다.

이 중에서 시기적으로 먼저 살펴볼 것은 1960년대 북유럽에서 제안되고 Wolfensberger(1972)에 의해 정교화된 정상화(Normalization) 이념이다. 정상화는 우리나라에서 1970년대 후반부터 1980년대에 논의되면서(김용득, 2004: 12) 장애인의 사회통합을 위한 법과 제도의 변화를 시사한 바가 크지만 다른 한편으로는 정상이라는 단일가치를 지향하여 장애를 일탈로 간주하고 장애인을 평가절하하는 함정을 동시에 내포하고 있다는 한계를 지닌다(정동영, 2010: 155). 한편 장애에 대한 사회적모델은 자립생활모델과 함께 1990년대 중반에 우리나라에 소개된 이후 장애에 대한 사회적 책임과 구체적인 실천대안의 마련 그리고 당사자주의 구현에 중대한 역할을 수행해 왔다. 특히 사회적모델은 손상(impairment)과 장애(disability)를 구분하고 같은 손상이라도 사회적 대응에 따라 장애발생여부가 결정된다는 것을 보여줌으로써 장애가 사회적 차별과 억압의 소산이라는 논리를 분명하게 하였다(김진우, 2007; 2010). 하지만 이를 현실에 적용하게 되면 뜻하지 않는 어려움과 혼란이 수반될 수 있다. 사회적모델에서 장애를 손상과 구분하는 것은 장애의 원인이 개인에게 있는 것이 아니라 사회에 있음을 밝히려고 한 의도와 달리, 행정적 개념으로서는 장애가 손상으로 인한 사회적 결과물이 아니라 객관적인 신체적·정신적 손상 그 자체를 의미하는 것으로 사용되기 때문이다(남찬섭, 2009).

사회적모델의 사회책임론은 2000년 ICF(국제기능장애건강분류)로 이어져

한편, 과거 역사는 연혁과 맥락에 대한 이해를 돕는다는 측면에서 현재를 이해하는 많은 계기와 실마리를 제공해 준다. 역사적으로 우리나라 사회복지의 제도화는 우리의 전통사상과 사회적 여건에 의해 추동되었지만 일본의 영향을 배제하기 어렵다(안상훈·조성은·길현중, 2005). 사회복지관련 용어사용(최옥채·黒木保傳, 2014)이나 정책적 틀 구성(김만두, 1985; 이혜원, 1997)에서 특히 그러한 예를 살펴볼 수 있는데 장애관련용어 사용 또한 비슷한 맥락에서 이해될 수 있다.

- 1) 장애는 장애인에 폐질과 대별되는 개념으로 사용되는데 때로는 이 세 가지를 각자 구분하기 보다는 모두를 통칭하는 용어가 필요하게 되는데, 이에 적합한 별도 용어를 찾기가 어려워 위 글에서는 ‘장애관련용어’라는 부르고자 한다.
- 2) 1874년 홀구규칙 원본은 일본 국립공문서 디지털 아카이브 홈페이지에서 확인할 수 있다. <https://www.digital.archives.go.jp/DAS/meta/listPhoto?LANG=default&BID=F00000000000000000484&ID=M00000000000000848752&TYPE=> (최종방문일 2022.01.03.)

애라는 용어를 쓰고 있다³⁾. 1929년은 상용한자가 공포된 때인 1922년 이후이므로 상용한자의 범위에 포함되지 않는 애(碍)를 굳이 사용할 이유가 없음에도 장애라는 법적 용어를 사용한 것은 매우 이례적이다. 그러나 이후 사회복지 관련법령에서 ‘장애’는 찾아보기 어렵고 1944년의 후생연금보험법에서 장해연금이 도입된 이래 ‘장해’라는 용어가 사회복지법령에서 널리 사용되어져 왔다⁴⁾.

이후 일본에서는 1944년 이후부터 사회복지법령에서 장해라는 용어로 통일된 반면, 우리나라는 현재 국민연금법을 제외하고는 사회보험 관련법령에서 장애와 장해가 함께 사용되고 있다. 장해라는 용어가 일본으로부터 유입되어 ‘신체기관이 본래의 제 기능을 못하거나 정신능력에 결함이 있는 상태’라는 의미로 쓰일 때는 장애라는 용어와 병행해서 사용되고 있고(成明珍, 2017: 190), 일제강점기 끝 무렵인 1945년 4월 시행 조선선원보험법시행규칙에서 장애가 아니라 장해가 사용되었다는 점에서 일본 사용례의 영향력을 짐작해 볼 수 있다.

4. 선행연구에 대한 비판적 검토

최근 장애인정책이 다기화되고 관련 연구가 활발하게 이루어지는 것에 비해, 장애 관련 용어 그 자체에 초점을 맞추어 역사적 흐름을 비판적으로 고찰한 연구는 그리 많지 않다. 대부분 사회복지 또는 장애인복지의 역사를 고증하거나 전반적인 흐름을 기술하는 일부로 간단하게 언급되는 경우가 대

3) 1929년 구호법 원본은 일본 국립공문서 디지털 아카이브 홈페이지에서 확인할 수 있다. <https://www.digital.archives.go.jp/DAS/meta/listPhoto?LANG=default&BID=F000000000000031171&ID=&TYPE> (최종방문일 2022.01.06.)

4) 이후 1949년 신체장애자복지법과 국민연금법(國民年金法), 지적장애자 등에 대한 장애자고용촉진법(知的障害者も対象とする障害者雇用促進法), 정신보건과 정신장애자복지에 관한 법률(精神保健及び精神障害者の福祉に関する法律), 장애자자립지원법(障害者自立支援法), 발달장애자지원법(發達障害者支援法) 등 모든 법률에서 장해라는 용어로 통일되었다.

부분인데, 관련 선행연구는 크게 아래 세 가지로 나뉘 볼 수 있다.

첫째, 역사적 사실에 기반하여 장애 관련 용어와 함께 당시 장애인의 삶이나 정부 정책을 살피는 연구이다. 정찬권(2011)의 연구는 삼국시대부터 조선시대에 이르기까지 사용된 독질, 폐질, 잔질 등 장애 관련 용어가 어떻게 사용되었는지를 다루고 있다. 하지만 이 연구는 조선시대까지에 초점을 두고 있어 일제 강점기 이후의 상황은 후속연구에 기대고 있다. 한편, 우리나라 장애인복지발달 역사를 다루는 이성규(2011)의 연구는 해방 이후 장애인복지정책에 초점을 두면서 정책 속의 장애 관련 용어를 기술하고 있지만 용어 사용의 변천 그 자체를 살펴보는 연구가 아니라는 점에서 관련 논의의 쟁점을 부각시키지 못하는 한계를 지닌다. 그 외에도 한국재활재단(1996)의 연구는 장애인 재활사업이나 복지제도에 초점이 있어 사실을 열거하고 소개하는데 그치고 있다.

둘째는 법령에서의 장애 관련 용어 사용에 대한 것이다. 법령을 중심으로 장애 관련 용어를 연구한 것은 한현민(2017)이 유일하다. 동 연구는 법적 용어의 사용 흐름에 초점을 두었기 때문에 시사하는 바가 크지만 다른 한편으로는 조선시대를 포함하여 현대까지의 역사적 흐름 전체를 포괄하느라 장애 관련 용어가 당시 어떻게 사용되었는지를 보여주는데 그치고 있어 각 법령의 개정 흐름에 따라 장애관련용어들이 어떻게 변천하였고 용어들 간의 관계가 어떠한지를 입체적으로 보여주고 있지 못한 점이 아쉽다. 한편, 장애와 장애 용어의 관계를 직접적으로 살펴본 成明珍(2017)의 연구가 있으나 한·중·일 3국 간 비교를 통해 왜 우리가 장애라는 용어를 사용하게 되었는지를 이해하는 계기를 제공해 주지만 언어학적인 측면에서 접근하였다는 한계를 지닌다.

셋째는 ‘장애’라는 용어 그 자체는 아니지만 세부 장애종별 용어에 대한 연구도 폭넓게 이루어지고 있다. 이조시대의 맹인의 사례를 살펴본 임안수(1986)의 연구, 정신지체가 지적장애로 전환되는 과정에서의 국내외적인 환경 변화와 동향을 분석한 이영철(2010)의 연구, 특수교육 용어가 얼마나 차별적·억압적인지를 분석하고 대안을 모색하는 허승준(2018)의 연구, 귀머거리·절름발이 등 세부 장애종별에서의 차별어 사용 현실에 대한 연구(임영철,

2008; 임영철·이길용, 2010; 이길용, 2011) 등이 여기에 포함된다.

이러한 선행연구는 장애관련용어의 쓰임새에 대한 다양한 논의들을 포괄하고 있고 폐질, 장애 및 장해라는 용어의 사용 흐름을 살펴보는데 직·간접적으로 시사하는 바가 크다. 하지만 연구의 시기적 범위가 다르거나 폐질, 장애 및 장해에 초점을 두고 이들의 사용 흐름과 맥락을 살피거나 이들간의 관계를 탐색한 연구는 거의 없다는 점에서 선행연구의 한계와 이 글의 필요성을 가늠해 볼 수 있다.

Ⅲ. 연구방법

1. 연구범위

이 글의 내용적 범위는 먼저 사회보장기본법 제3조 제1호에 따른 사회보장의 범위에 속하는 법률을 중점적으로 살피면서 이러한 분야의 업무를 담당했던 중앙정부 직제에서의 용어사용 흐름도 살펴보고자 하였다. 아울러 현행 법률뿐만 아니라 해당 법률의 최초 제정시부터 이후 개정 흐름을 추적하여 용어의 최초 사용시기, 사용기한 등을 살펴보고 시기별로 타 법률과의 관계를 분석하고자 하였다. 아울러 많은 경우 중앙정부 직제와 같이 시행령, 시행규칙에서 관련 용어가 등장하기도 하고 법률과 시행령·시행규칙 간 용어 사용의 차이가 있는 경우가 있어 이를 살피기 위해 법률에 국한하는 것이 아니라 법령까지 포괄하고자 하였다.

한편, 사회보장제도가 제대로 마련되어 있지 못했던 일제강점기와 미군정기에서의 장애 관련 용어를 살펴봄에 있어 ‘복지로서의 법(law as welfare)’이라는 관점에서 필요한 경우 조선소득세령 등 조세관련법령이나 미성년자노동보호법 등 노동관련법령도 함께 살펴보고자 하였다.

시간적 범위는 조선시대의 장애 관련 용어에 대한 연구가 이미 많은 이루어진(한국재활재단, 1996; 안상훈·조성은·길현종, 2005; 이성규, 2011; 정찬

권, 2011) 점을 감안하여 이를 제외하고 일제 강점기부터 사회보장의 기틀이 마련되기 시작한 1960년대를 거쳐 2022년 1월 현재까지로 설정하였다.

2. 조사방법

법령에서의 폐질, 장애 및 장해 용어에 대한 검색과 조사는 세 가지 방법으로 이루어졌다. 첫째, 법제처 국가법령정보센터에서의 ‘연혁법령’과 ‘근대법령’을 활용하여 폐질, 장애 및 장해라는 용어가 사용된 법령을 검색하여 해당 조문을 확인·인용하였다. 둘째, 선행연구 검토과정에서 알게 된 일제강점기의 법령이 국가법령정보센터에서 검색이 되지 않으면 원본 확인을 위해 한국연구원, 한국학중앙연구원, 보건복지부 도서관 등을 방문하여 해당 페이지를 직접 확인하였다. 셋째, 사회복지법의 체계와 용어가 일본에서 차용된 경우가 많아 원본확인이 필요한 경우 일본 국립공문서관 디지털 아카이브, 국립국회도서관검색사이트⁵⁾ 등을 통해 필요한 자료를 얻고자 하였다.

IV. 폐질, 장애, 장해 용어 사용의 역사적 흐름

용어사용의 역사적 흐름을 살펴보는 방법으로 용어별 구분과 시대별 구분이 있다. 전자는 용어별로 법령에서의 쓰임새를 포괄적으로 깊이 있게 살펴볼 수 있는 장점이 있고, 후자는 시대 변천에 따라 용어들이 서로 어떻게 사용·

5) 일본 법령 검색사이트는 여러 가지가 있으나 이 글에서는 2차세계대전 패전 이전의 자료검색은 <https://www.digital.archives.go.jp/>를 활용하였고 1940년대 이후 법령은 <https://hourei.ndl.go.jp/#/?back> 또는 <https://iss.ndl.go.jp/>등을 통해서도 검색하였다.

변화되었는지를 파악할 수 있는 장점이 있다. 하지만 이 세 가지 용어가 분절적이지 않고 서로 간에 대체되는 점을 감안, 이 글에서는 후자의 방법으로 관련 내용을 기술하고자 한다. 다만, 사회복지법이 체계적으로 마련되기 전인 일제강점기부터 1950년대까지는 시간 흐름에 따라 기술하되, 1960년대 이후는 법령별로 이 세 가지 용어들이 어떻게 사용되었는지에 대한 역사적 흐름을 먼저 살펴보고 이후 전체적인 조감을 통해 개별법을 뛰어넘어 통시적 흐름이 주는 시사점을 분석하고자 하였다.

1. 일제 강점기부터 1950년대까지

(1) 1910년대~1930년대: 국민구조규정 및 조선소득세령

일제 강점 후 역사적 문헌으로 고찰할 수 있는 대표적인 사회복지법령으로는 「국민구조규정(窮民救助規定)」을 들 수 있다. 동 규정은 1915년에 일본 대정왕(大正王)이 우리나라에 자금 20만엔을 이전하여 이를 종자돈으로 마련된 은사진휼자금을 집행하기 위한 것이었다. 이에 따르면 폐질, 불구 또는 중병자인 독신자, 그리고 가족구성원이 노유(老幼), 폐질, 불구, 실종 또는 재감(在監) 등의 사유로 부양을 받는 기혼자가 지원을 받을 수 있도록 하였는데(하상락, 1989: 78) 이를 통해 폐질이 지원 요건 중의 하나였음을 알 수 있다.

한편, 일제 강점기 기간 중 법령에 ‘장애’라는 용어가 제일 먼저 등장한 것은 1934년에 개정·시행된 조선소득세령⁶⁾이다. 조선소득세령 제17조에서

6) 조선소득세령은 1920년 7월 31일 제정되고 같은 해 8월 1일에 시행되었으나 있으나 9차 개정인 1934년 4월 30일 시행된 조선소득세령에서 처음 신체장애자라는 용어가 등장하였다. 조선소득세령 제17조 ①전2조의 규정에 의하여 산출한 소득 총액이 3천원 이하인 때에는 그 소득이 있는 자의 신청에 의하여 그 소득에서 그 해 4월 1일 현재 동거하는 호주 및 가족 중 연령이 18세 미만이거나 60세 이상인 자 또는 신체장애자 1인에 대하여 다음의 금액을 공제한다. 다만, 제2조의 규정에

는 공제대상소득을 정함에 있어 공제를 받을 수 있는 인적 요건을 제시하였는데 그 중의 하나가 ‘신체장애자’였다. 이를 통해 1930년대에 이미 ‘장애자’라는 용어를 사용하고 있었음을 알 수 있다. 하지만 조선소득세령을 구체화한 조선소득세령시행규칙에서는 다른 용어를 사용하였다. 조선소득세령 제17조제5항에서 위임한 신체장애자의 범위를 정하면서 동시행규칙 제14조7)에서 ‘신체장애자’라는 용어 대신에 ‘불구폐질자’라고 명명한 것이다. 동일 법령내에서도 용어 사용상의 혼돈이 있을만큼 정책대상을 명명함에 있어 적용하는 기준이 명확하지는 않았던 것으로 이해될 수 있다.

(2) 1940년대~해방 전: 조선구호령

우리나라 사회복지발달사에서 일제강점기의 사회복지법령으로 중요하게 다루는 것으로 1944년 3월 시행 조선구호령을 들 수 있다(김만두, 1985; 이해원, 1997; 안상훈·조성은·길현중, 2005; 이성규, 2011). 조선구호령 제1장(피구호자) 제2조에서는 구호대상으로 65세 이상의 노약자, 13세 이하 유자, 임산부 등과 함께 ‘불구폐질, 질병, 상이 기타 정신 또는 신체장애로 인하여 노무를 하기에 장애가 있는 자’를 제시하고 있다.

여기서 장애라는 용어가 쓰였지만 불구폐질, 상이 등의 용어도 함께 사용하고 있어 장애라는 용어를 사회복지법령에서 대표적 용어로 자리매김한 것으로 보기는 어렵다. 불과 1년 뒤 1945년 개정·시행된 조선선원보험법시행규칙에서의 ‘장해연금’과 ‘장해수당금’에서 알 수 있는 바와 같이 장애뿐만 아니라 장해라는 용어도 함께 사용된 점이 이를 뒷받침해 준다. 뿐만 아니라 이후 ‘폐질 상태의 정도’를 급여지급기준으로 사용하고 있어 폐질도 계속 사용되고 있었음을 알 수 있다. 후술하겠지만 사회보험 관련법령에서 급여명

의한 납세의무자에 대하여는 그러하지 아니하다. (중간생략) ⑤제1항의 신체장애자는 조선총독이 이를 정한다.

- 7) 조선소득세령시행규칙 제14조 조선소득세령 제17조제1항에서 불구폐질자라 함은 심신(心神)장애자, 농자, 아자, 맹자 기타 중대한 상해나 질병 또는 불치의 질환으로 항상 구완이 필요한 자를 말한다.

칭으로 장애를, 지금 기준으로 폐질을 사용하는 패턴이 조선선원보험법시행규칙에서 시작된 것으로 이해할 수 있다.

(3) 미군정기

한편, 해방 이후 정부수립 이전인 미군정기에 구호정책 추진을 위한 구호준칙으로 후생국보 3호, 3A호 및 3C호가 제정·적용되었다(이혜원·이영환·정원오, 1998: 317-318). 하지만 이들은 기존 조선구호령에 몇 가지 행정준칙을 첨가한 것이어서 양자간 내용에 있어서는 근본적인 차이가 없었다(박보영, 2005: 83; 안상훈·조성은·길현중, 2005: 166). 비슷한 맥락에서 일반구호사업 중 하나인 공공구호 대상을 ‘65세 이상의 노인, 소아를 가진 여자, 임산부, 불구폐질자’로 하고 있어(대한민국공보부, 1949: 105; 박보영, 2005: 86에서 재인용) 여전히 폐질을 주요 기준으로 활용하였음을 알 수 있다.

한편, 1947년 6월 시행 미성년자노동보호법에서의 용어 선택은 사뭇 달랐다. 고용계약의 소멸·해제 사유로 ‘피용자 질병 기타 신체 장애로 인하여 취업키 곤란할 때’라고 규정하였는데 여기서 장애라는 용어가 사용되고 있다. 이를 통해 조선선원보험법시행규칙에 이어서 미군정기에서도 장애라는 용어 사용이 계속 이어져 왔음을 알 수 있다.

(4) 1~2 공화국: 1948. 8 ~ 박정희 정부 이전

사회보장체계의 제도화 이전인 제1, 2 공화국 시절에는 폐질이라는 용어가 광범위하게 사용되었다. 1949년 교육법에서의 학령아동 취학의무 면제 사유, 1950년 순직및상이경찰관보상금급여규정에서의 상이보상금 기준, 그리고 1952년 전몰군경유족과상이군경연금법에서 유족의 연금받을 권리 구성요건에 대한 내용 등이 이에 해당한다.

아울러 당시의 보건사회부 직제에서도 폐질 용어가 등장한다. 1948년 8

월 15일 수립된 대한민국 정부는 보건후생부와 노동부를 병합하여 사회부로 개칭하면서(김만두, 1985: 71) 사회부직제를 마련하였는데 이 중 후생국을 포함한 직제 전반에 걸쳐 폐질, 장애, 장해 등의 용어는 등장하지 않았다가, 이후 1955년 2월 보건사회부가 출범하면서 마련된 보건사회부직제 제3조에서 원호국 소관 후생과 업무내용에 폐질이 처음 등장한다.

<표 1> 1955년 보건사회부 직제에 따른 보건사회부 원호국 소관업무

소속 과	담당 업무
사회과	사회보장, 사회복지, 공공구호, 재해구호 기타 사회문제와 사회교화 및 국내 타과주관에 속하지 않는 사항
원호과	군사원호법과 경찰호원법에 의한 생계부조, 군경원호사상보급, 군경원호단체감독 및 피원호단체의 지도감독에 관한 사항
보도과	상이군경의 수용보호 및 직업보도와 그 가족 및 전몰군경유족에 대한 직업보도와 직업알선, 생업조성 및 자금융자, 직업보도소의 운영 및 출정군인의 직업보장과 장학에 관한 사항
연금과	전몰군경유족과 상이군경에 대한 연금에 관한 사항
후생과	아동, 로약 ⁸⁾ , 불구폐질자 수용보호, 재활사업 및 후생시설과 국민후생에 관한 사항
주택과	국민주택의 건설, 공급 및 주택의 개량향상에 관한 사항

한편, 장해라는 용어도 다수 법령에서 발견되는데 1949년 교육법⁹⁾에서의 특수학교 설립목적으로, 1950년 군사원호법 및 1951년 경찰원호법에서의 의료시설 수용치료 허용사유로, 1953년 근로기준법에서의 최저임금통용 예외사유 등으로 사용되었다.

그렇다고 장애라는 용어가 전혀 사용되지 않았던 것은 아니다. 정부수립

8) ‘로약’은 두음법칙을 엄격하게 적용하지 않았던 영향으로 현재의 노약의 의미로 이해된다.

9) 교육법 제143조 특수학교는 맹자, 농아자, 정신박약자 기타 심신에 장애가 있는 자에게 국민학교, 중학교에 준한 교육과 그 실생활에 필요한 지식기능을 가르침을 목적으로 한다.

이후 장애라는 용어가 처음¹⁰⁾ 등장한 것은 1958년 시행된 대통령령인 중앙재활원직제¹¹⁾에서였다. 동 규정 제1조 중앙재활원의 사업대상을 정함에 있어 ‘신체장애자’는 연금해당자가 아니어도 중앙재활원에서 여건이 허락할 때 재활사업을 실시할 수 있도록 한 것이다. 이어서 1959년 7월 제정·시행된 중앙재활원운영규정(보건사회부령)에서도 재활원의 사업대상으로 신체장애자를 명시하고 있다. 이를 통해 ‘장애’라는 명칭은 1981년 심신장애자복지법 제정 이전인 1944년 조선구호령에 이어 1950년대말에도 사용되고 있었음을 알 수 있다.

아래 표는 위에서 살펴본 일제강점기부터 제2공화국까지의 기간 동안 폐질, 장애 및 장해가 어느 법령에서 사용되었고 또 어떻게 시대별로 변화되어 왔는지를 보여주고 있다. 이를 살펴보면 폐질과 장애가 가장 빠른 시기에 사용되었으나 장해는 해방직전부터 사용되다가 시간이 흐를수록 점차 다양한 법령에서 그 사용 폭이 넓어지고 있음을 알 수 있다.

10) 1950년대에 장애라는 용어는 두 번째로 중앙재활원운영규정에서, 세 번째이자 마지막으로 장기복무심신장애군인에대한전역특별급여금규정(1959.12.22.)에서 등장한다.

11) 중앙재활원직제 제1조 전몰군경유족과 상이군경연금법 제4조, 동법부칙 제1항, 제2항의 규정에 의한 연금해당자(以下 年金該當者라 한다)중 직업기술보도를 요하는 자로서 좌의 각호의 1에 해당하는 자에 대한 재활사업을 장리하기 위하여 보건사회부장관소속하에 중앙재활원(以下 再活院이라 한다)을 둔다. (각호 생략) 전항에 계기한 연금해당자 이외에 전항의 조건에 해당하는 신체장애자에 대하여도 재활원의 사정이 허용할 때에는 재활사업을 실시할 수 있다.

<표 2> 일제강점기부터 1950년대말까지 세 용어가 사용된 법령

용어	1910~1930년대	1940년대~해방전	미군정기	1,2공화국
폐질	궁민구조규정 (1915) 조선소득세령 시행규칙(1934)	조선구호령(1944)	후생국보	보건사회부직제 (1955)
장애	조선소득세령 (1934)	조선구호령(1944)		국립재활원직제 (1958)
장해		조선선원보험법 시행규칙(1945)	미성년자노 동보호법 (1947)	교육법(1949) 군사원호법(1950) 경찰원호법(1950) 근로기준법(1953)

2. 1960년대부터 현재까지

1960년대 박정희정부가 들어서면서 군사정부의 한계를 극복하고 경제발전에 필요한 보조적 도구를 갖추기 위해 공공부조 및 사회보험의 기초적 틀이 제시되었다(윤찬영, 2017). 특히 사회보험 관련법령의 큰 틀은 지금까지도 유지되어 오기 때문에 1960년대는 용어 사용의 변화흐름을 체계적으로 살펴볼 수 있는 주요한 분기점이 된다. 이를 감안하여 1960년대 이후에서는 먼저 공공부조, 사회보험 그리고 나머지로 구분하고 그 범주 내에서는 개별 법령별로 폐질, 장애 및 장해의 용어가 어떻게 사용·변화되었는지를 살펴보고자 한다.

(1) 생활보호법

1962년 제정된 생활보호법 제3조(보호대상의 범위)에서는 다양한 보호대

상을 열거하고 있는데 동조 제4호에서 ‘불구, 폐질, 상이 기타 정신 또는 신체의 장애로 인하여 근로능력이 없는 자’라고 하면서 폐질이라는 용어를 사용하였다. 뿐만아니라 동법 제25조(보호시설) 제4항에서는 ‘보호시설은 신체상 또는 정신상의 장애로 인하여 독립하여 일상생활을 영위할 수 없는 요보호자를 수용하여 생계보호를 행하는 것을 목적으로 하는 시설을 말한다’를, 제5항에서도 ‘재활시설은 신체상 또는 정신상의 장애가 있는 자로서 의료와 직업보도를 함으로써 재활할 수 있는 요보호자를 수용하여 의료재활과 직업보도를 행하는 것을 목적으로 하는 시설을 말한다’라고 규정하면서 장애라는 용어를 사용하고 있다. 여기서 폐질은 조선구호령과 마찬가지로 장애를 구성하는 한 부분으로 사용된 반면, 장애는 조선구호령과 중앙재활원직제에 이어 1960년대 공공부조정책의 근간인 생활보호법에서도 사용되었음을 알 수 있다.

(2) 사회보험 관련법령

1) 공무원연금법, 공무원재해보상법

우리나라에서는 전국민을 대상으로 하는 국민연금제도 도입 전에 각 특수지역에서의 연금제도가 먼저 도입되었는데 그 중에서 가장 먼저 제정·시행된 것이 1960년 공무원연금법이다. 제정 당시 동법에서는 급여종류의 하나로 장해연금을 두었고 장해연금 지급사유를 명시할 때 폐질이라는 용어를 사용하였다. 즉, 제17조(장해연금) 제1항에서 ‘공무원이 공무로 인한 부상 또는 질병에 의하여 폐질상태로 되어 퇴직하였거나 퇴직 후 3년 이내에 그 부상 또는 질병으로 인하여 폐질상태로 된 때에는 그때부터 사망할 때까지 장해연금을 지급한다’고 규정하고, 제13조에서는 이러한 폐질여부의 기준과 판정을 대통령령으로 정하도록 하면서 동법 시행령 별표 1을 통해 폐질 기준을 구체화하고 있다. 이후 ‘폐질의 등급’은 2010년 시행 법률부터 ‘장애등급’으로 대체되어 더 이상 폐질이라는 용어를 사용하지 않는다.

한편, 공무원연금법은 2018년에 큰 변화를 맞게 된다. 공무원재해보상법

이 제정됨으로써 종래 공무원연금법에 있었던 재해보상 관련 내용이 모두 이관된 것이다. 이때 공무원연금법에서 이관된 급여 중 장해연금과 장해일시금으로 구성되는 장해급여, 그리고 재해유족급여의 하나인 장해유족연금등인데, 공무원재해보상법에서 장해라는 용어를 그대로 사용하고 있다. 하지만 공무원연금법에서 폐질 대신에 장애라는 용어를 써 오던 것과는 달리, 공무원재해보상법 시행령에서 ‘장해등급’, ‘장해상태’이라고 명명하여 급여명칭과 지급기준 모두 장해라는 용어로 통일되었다는 점을 들 수 있다.

2) 군인연금법, 군인재해보상법

군인연금법은 1963년에 처음 제정·시행되었는데 제정 원년부터 급여의 한 종류로 상이연금을 두고 있었다. 즉, 제23조(상이연금)에서는 ‘군인이 공무상 질병 또는 부상으로 인하여 폐질상태로 되어 퇴직한 때에는 그때부터 사망할 때까지 다음 구분에 의하여 상이연금을 지급한다’라고 규정하면서, 지급대상기준의 하나로 질병 또는 부상으로 인한 폐질상태를 제시하고 있는데 이러한 폐질급별 구분이나 폐질상태는 동법 시행령 별표 1, 2에 자세하게 제시되어 있다. 이러한 폐질이라는 용어는 2013년 3월 시행령까지 사용되었고 2013년 7월부터는 폐질이라는 용어 대신에 장애라는 용어로 대체되었다.

한편, 2013년 2월 시행법률부터 장애보상금제도가 도입되면서 장애라는 용어가 법률 본문에서도 새롭게 등장하게 되었다. 동법 제32조(장애보상금)에서는 ‘군인이 군 복무 중 질병에 걸리거나 부상으로 인하여 심신장애 판정을 받고 퇴직하는 경우(퇴직 후 6개월 이내에 심신장애 판정을 받은 경우를 포함한다)에 장애보상금을 지급’하도록 한 것이다.

이후 2020년 군인재해보상법이 제정되면서 16가지¹²⁾에 이르는 급여종류는

12) 제6조에서의 급여의 종류 16가지는 퇴직연금, 퇴역연금일시금, 퇴역연금공제일시금, 퇴직일시금, 상이연금(傷痍年金), 유족연금, 유족연금부가금, 유족연금특별부가금, 유족연금일시금, 유족일시금, 사망보상금, 장애보상금, 사망조위금, 재해부조금, 퇴직수당, 공무상요양비이다.

재구조화되었는데 재해보상에 관련 급여는 군인재해보상법으로 이전되고, 군인연금법에는 퇴직급여, 퇴직유족급여 및 퇴직수당 세 가지만 남겨지게 되었다. 군인재해보상법은 군인연금법에서의 장애보상금 명칭을 그대로 갖고 오되, 장애보상금과 상이연금을 포괄하는 상위명칭으로 장해급여라는 명칭을 새로 도입하면서 군인연금법에서는 쓰지 않던 장해라는 용어를 신설하였다. 이로 인해 물론 장애보상금에서 장애라는 용어가 살아 있지만, 급여지급기준 또한 군인연금법에서 사용하던 장애 대신에 장해 용어를 도입하여 급여명칭이나 지급기준에서 모두 장해라는 용어로 단일화되었다고 볼 수 있다. 이는 제정시기는 다르지만 결과적으로 공무원재해보상법의 용례와 동일하다는 것을 알 수 있다.

3) 산업재해보상보험법

산업재해보상보험법은 1963년 11월에 제정, 1964년 1월에 처음 시행되었다. 산업재해보상보험법은 근로자의 업무상의 재해를 신속하고 공정하게 보상하며 재해근로자의 재활 및 사회 복귀를 촉진하기 위한 정책으로서 제9조에서는 재해보상을 실현하기 위한 각종 보험급여의 종류를 제시하고 있는데 그 중의 하나가 장해급여였다. 하지만 당시에는 장해급여의 개념에 대한 정의나 설명없이 제목만 제시되는 정도였다. 이후 관련 내용이 보강되었으나 장해급여 지급에 따른 행정사항 관련내용에 불과한 것이었고, 장해급여 지급 사유 및 대상이 구체적으로 명시된 것은 2000년 7월 시행법률에서였다. 제42조(장해급여)에서의 장해급여는 근로자가 업무상의 사유에 의하여 부상을 당하거나 질병에 걸려 치유 후 신체 등에 장해가 있는 경우에 당해 근로자에게 지급됨을 규정하고 있다.

이후에도 법률에 담긴 정책이 분기화되고 신설되면서 장해급여의 종류가 늘어나 장해보상연금과 장해보상일시금으로 구성되었음에도 정작 장해가 무엇을 의미하는지에 관한 개념규정이 없었다가 장해에 대한 정의를 처음 도입한 것은 2008년 7월 개정법률에서였다. 동법 제5조 제5호에서 장해를 ‘부상 또는 질병이 치유되었으나 정신적 또는 육체적 훼손으로 인하여 노동

능력이 손실되거나 감소된 상태'라고 규정하였고 2022년 2월 현재에도 동 내용이 유지되고 있다. 이를 통해 산업재해보상보험법에서는 1981년 심신장애자복지법 제정 및 1989년 장애인복지법으로의 전면개정의 흐름에도 불구하고 장애 대신에 장해라는 용어를 계속 사용하고 있음을 알 수 있다.

한편 산업재해보상보험법에서 폐질이라는 용어도 사용되었다. 1983년 개정법률에서 폐질근로자를 특별히 보호하기 위하여 장기요양을 요하는 폐질근로자에 대한 상병보상연금제도를 신설하면서 처음으로 폐질이라는 용어가 동법 제9조의7(상병보상연금)에 등장한 것이다. 이후 2010년 4월 시행 개정법률에서는 제5조(정의)에서 폐질을 '업무상의 부상 또는 질병에 따른 정신적 또는 육체적 훼손으로 노동능력이 상실되거나 감소된 상태로서 그 부상 또는 질병이 치유되지 아니한 상태'라고 하여 장해와는 별도의 개념을 의미하는 용어로 규정하게 되었다.

그렇다면 왜 별도의 장해와 폐질의 개념을 두는 것일까? 장해는 부상이나 질병이 치유된 상태를 의미하는 반면, 폐질은 그 부상이나 질병이 치유되지 않은 상태를 의미한다. 즉, 어떤 상태에 있는가에 따라 어떤 종류의 보상을 어느 정도 해 주어야 하는지를 판단하는 근거로 삼은 것이다. 이는 산업재해보상정책이 해를 거듭하면서 체계화되고 고도화되는 과정에서 보상의 사유와 기준을 보다 명확하게 구분한 것으로 이해된다.

그러나 이러한 폐질에 대한 개념규정인 제5조(정의) 제6호의 내용은 2018년 1월 시행 개정법률에까지만 존치되었고 2018년 12월 시행법률에서는 해당 조문이 삭제되었다. 아울러 본문뿐만 아니라 동법 별표 4 상병보상연금표에서도 폐질등급이라는 용어는 2018년 12월부터 '중증요양상태등급'이라는 용어로 대체되어 현재로서는 폐질은 산업재해보상보험법에서는 더 이상 사용되지 않는 용어가 되었다.

요약하면 산업재해보상보험법에서는 급여명칭으로 장해를, 급여지급기준으로는 치유여부에 따라 장해와 폐질을 사용하다가 그 중 폐질은 현재 중증요양상태등급이라는 용어로 대체된 것이다. 이는 급여명칭과 급여지급기준에 모두 장해라는 용어를 사용한다는 점에서 공무원재해보상법 및 군인재해보상법의 최근 변화흐름과 유사하다고 볼 수 있다.

4) 사립학교교원연금법, 사립학교교직원연금법

사립학교교원연금법은 1973년에 제정되고 1974년부터 시행되었다. 동법에서는 장애와 폐질이라는 용어를 쓰고 있는데 동법시행령을 통해 ‘장애급여’와 ‘폐질등급’에 대한 구체적인 내용을 담고 있다. 동법은 2000년부터 전면개정되어 직원을 추가한 사립학교교직원연금법으로 현재까지 이어져 오고 있다. 이 과정에서 장애급여라는 명칭은 그대로 유지하고 있는 반면, 폐질등급은 2010년 시행법률에서 장애등급이라는 명칭으로 대체되어 급여제목에서는 장애가, 지급기준으로는 장애가 사용되고 있음을 알 수 있다. 이는 급여명칭이나 지급기준으로 모두 장애라는 용어를 사용하는 공무원재해보상법, 군인재해보상법 및 산업재해보상보험법과 달리 급여명칭은 장애를, 지급기준으로는 장애를 사용한다는 점에서 차이가 있다.

5) 국민연금법

국민연금법은 1986년 12월에 제정되고 1988년부터 처음 시행되었는데, 법 제정시부터¹³⁾ 연금종류의 하나로 장애연금을 두는 한편, 장애등급이라는 용어도 함께 사용하였다. 제58조(장애연금의 수급권자)에서는 ‘가입기간 중에 발생한 질병 또는 부상으로 인하여 그 완치 후에도 신체 또는 정신상의 장애가 있는 자로서 초진일 현재 가입기간이 1년 이상인 자에 대하여는 그 장애가 존속하는 동안 장애정도에 따라 장애연금을 지급한다’고 하여 연금명칭과 지급기준에서 모두 장애라는 용어를 사용하였음을 알 수 있다. 이러한 장애등급의 세부기준은 동법 시행령 별표 2(장애등급구분의 기준)에서

13) 제정 원년 법률에서 장애라는 단어가 등장하기는 한다. 제32조(임원의 당연퇴임·해임)에서 해임사유 중 하나로 동조 제2항 제1호에서 ‘신체 또는 정신상의 장애로 직무를 수행할 없다고 인정될 때’를 제시하고 있다. 이때의 장애는 장애급여 지급사유로서의 장애와 동일하지는 않으나 어떤 이유에서든 기간에 손상의 의미를 담고 있다고 보여진다. 다만, 제32조는 이 글에서의 핵심내용인 급여의 종류나 지급사유에 대한 것이 아니어서 깊이있게 다루지는 않았다.

제시하도록 하였다.

하지만 이후 1999년 1월 시행 법률에서는 장애연금을 장애연금으로 연금 제목을 변경하였고 이와 연동하여 동법시행령에서도 ‘장애등급구분의 기준’을 ‘장애등급구분의 기준’으로 개칭함에 따라 국민연금법령에서 장애라는 용어는 사라지고 장애라는 용어가 지금까지 사용되고 있다. 한편, 등급구분이 나 지급기준으로 사용된 것은 아니지만 국민연금법 제1조(목적) ‘이 법은 국민의 노령·폐질 또는 사망에 대하여 연금급여를 실시함으로써’라는 문구에서 폐질 용어를 2006년까지 사용해 오다가 법제처의 알기 쉬운 법령 정비사업(법제처, 2007: 18)에 따라 2007년부터 폐지되고 대신 장애라는 용어로 대체되었다.

이러한 국민연금법에서의 용례는 급여명칭이나 급여지급기준에서 모두 장애라는 용어를 사용한다는 점에서 양자 모두 장애를 사용하는 공무원재해보상법, 군인재해보상법 및 산업재해보상법과 다르고, 급여지급기준만 장애를 쓰는 사립학교교직원연금법과 차이가 있다.

6) 시대적 흐름에 따른 관련 용어 사용 재구성

위의 4가지 사회보험 관련법령에서의 폐질, 장애 및 장애가 어떻게 변화하였는지를 정리하면 아래 표와 같다. 급여제목으로는 국민연금법만 제외하고는 모두 장애라는 용어를 사용하고 있다. 급여지급기준에서는 산업재해보상보험법에서의 ‘장기요양상태등급’이라는 용어를 제외하면 장애를 사용하는 산업재해보상보험법, 공무원재해보상법 및 군인재해보상법, 그리고 장애를 사용하는 사립학교교직원연금법과 국민연금법으로 크게 양분되어 용어가 사용되고 있음을 알 수 있다.

<표 3> 사회보험 관련법령에서의 폐질, 장해 및 장애 용어의 변화

법률명	급여제목 관련 용어		지급기준 관련 용어		
	종전	현재	최초규정	중간	현재
산업재해보상 보험법	장해급여	장해급여	장해		장해
			폐질		중증요양 상태등급 (2018)
공무원연금법	장해급여(연금)	-	폐질	장애	-
공무원재해보 상법	신설(2018)	장해급여(장해 연금, 장해일시금) 장해유족연금			장해(2018)
군인연금법	상이연금 장애보상금	-	폐질	장애	-
군인재해보상 법	신설(2020)	장해급여(상이 연금, 장애보상 금)			장해(2020)
사립학교교직 원 연금법	장해급여	장해급여(연금)	폐질		장애(2010)
국민연금법	장해연금	장애연금(1999)	장해		장애(1999)

(3) 장애인정책 3법¹⁴⁾: 교육, 복지, 고용 관련 법령

1) 장애인교육

1949년에 제정된 교육법에서는 장애 관련 용어가 두 군데에서 나타난다. 첫째는 학령인구 취학의무 면제·유예 사유로 제시된 ‘폐질’이다. 폐질은 박정희정부 이후에도 계속 사용되다가 1993년 12월 시행법률에서 다른 용어로 대체되었다.

〈표 4〉 교육법 제98조(취학의무의 면제) 중 폐질 용어 삭제 시기

1949년 이후	1993. 12월 이후
학령아동의 불구, <u>폐질</u> , 병약, 발육불완전 또는 기타 부득이한 사유로 인하여 취학하기 불능한 경우에는 대통령령의 정한 바에 의하여 그 의무를 면제 또는 유예할 수 있다.	학령아동이 <u>질병</u> 기타 부득이한 사유로 인하여 취학이 불가능한 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 제96조 및 제102조의2의 규정에 의한 취학의무를 면제하거나 유예할 수 있다.

둘째는 특수학교의 설립목적을 기술한 제143조에서 ‘장애’를 명명하였는데 특수교육진흥법이 제정·시행된 1979년 이후 처음 개정하는 법률에서 장애라는 용어는 장애로 대체되었다.

14) 지금은 장애인정책이 다기화되었지만 1990년대 장애인정책의 3두마차라고 하면 교육, 복지, 고용이었다. 1998년에 처음 만들어진 장애인복지발전5개년계획에서도 용어로는 장애인복지발전계획이지만 내용은 장애인정책 3법인 교육, 복지 및 고용으로 국한되었다. 학술적인 용어는 아니지만 주요법주로 장애인정책 3법을 교육, 복지, 고용분야로 사용하고자 한다.

<표 5> 교육법 제143조(특수학교의 목적) 중 장해 용어의 삭제 시기

1949년 이후	1981. 3월 이후
특수학교는 맹자, 농아자, 정신박약자 기타 심신에 장해 가 있는 자에게 국민 학교, 중학교에 준한 교육과 그 실생활에 필요한 지식기능을 가르침을 목적으로 한다.	특수학교는 시청각장애자등 심신 장애 자에게 유치원 · 국민학교 · 중학교 · 고등학교에 준한 교육과 그 실생활에 필요한 지식 및 기능을 가르침을 목적으로 한다.

2) 장애인복지

장애인복지서비스에 대한 단독 법률이 없고 장애 관련 용어를 이 분야에서 별도로 정한 바가 없던 시절에 장해라는 용어를 사회보험 관련법령뿐만 아니라 1961년 한국장해아동조사보고서(보건사회부·한국아동복지위원회, 1961)와 1966년 장해자조사보고서(보건사회부, 1966) 등 각종 조사 명칭에서도 사용한 바가 있었다. 비록 법령은 아니지만 국가차원의 장애인에 대한 최초 조사인 점을 감안할 때 당시 보건사회부 내 사회복지분야에서도 장해라는 용어가 폭넓게 이해되고 수용되었던 것으로 보인다.

노동업무가 1963년 보건사회부의 외청인 노동청으로 분리되었지만 재할업무와 산업재해보상업무가 보건사회부 소관이므로 양쪽 모두 장해라는 용어를 사용하였다는 것이 크게 어색해 보이지는 않는다. 아울러 1966년 장해자조사에는 응답자의 연금수급관계를 묻는 질문도 있어 응답의 일관성을 확보하기 위해서라도 사회보험 분야에서 계속 사용해 왔던 장해라는 용어를 사용하는 것이 조사의 편리를 더했을 것으로 추측된다.

하지만 1970년대에 들어서면서 용어사용의 변화가 일어난다. 1970년 2월 시행 보건사회부직제에서는 종전의 ‘불구·폐질자’라는 용어 대신에 ‘정신장애자, 신체장애자’라는 용어를 사용한 것이다.

<표 6> 1970년 보건사회부 사회국 업무에서의 장애 관련 용어사용 변화

이전	1970년 2월 이후
제10조 (사회국) ①~② 생략 ③사회과는 다음 각호의 사항을 분장한다. 1~4. 생략 5. 노령·불구· 폐질자 의 보호	제12조 (사회국) ①~② 생략 ③사회과는 다음 사항을 분장한다. 1. 정신장애자 복지에 관한 사항. 2. 신체장애자 복지에 관한 사항.

이후 사회복지서비스 분야 중 장애인복지와 관련된 최초 입법은 1981년에 제정·시행된 심신장애자복지법이었다. 이후 동 법률은 1989년에 전면개정되어 장애인복지법으로 계승되면서 현재의 장애, 장애인이라는 용어가 보편적으로 사용될 수 있는 기반이 마련되었다고 볼 수 있다. 1990년대 후반부터는 편의시설증진, 장애인차별금지, 중증장애인생산품 우선구매, 장애인활동지원, 장애인연금, 장애인건강 등 장애인복지정책의 세부 갈래들에 대한 법률이 제정되기 시작했는데 이때 사용된 명칭은 모두 장애인복지법상의 용어에 근거하여 사용되어 오고 있고 개념적 혼란은 거의 없던 것으로 이해된다.

3) 장애인고용

장애인고용 관련법률로는 1990년에 제정·시행된 장애인 고용촉진 등에 관한 법률을 들 수 있다. 이 법은 정책대상의 명칭을 심신장애자복지법에서와 같이 장애자로 할 예정이었으나 실제 입법이 늦어지는 사이 1989년 장애인복지법이 전면개정되면서 장애자 대신 장애인이라는 용어를 쓰게 되었다. 이후 동 법률은 고용촉진이라는 제한된 정책범위를 탈피하고자 장애인 고용촉진 및 직업재활법으로 전면개정되는 과정에서도 장애 관련 용어 사용에서의 혼선은 없었다. 동법의 주무부처인 고용노동부에서 담당하는 산업재해보상보험법에서는 장해라는 용어를 그대로 쓰면서도 장애인고용 관련법률

에서는 장애라는 용어를 사용하고 있어 큰 틀에서 보면 장애인고용은 장애인복지에서의 용례와 그 맥을 같이 하고 있음을 알 수 있다.

V. 연구의 함의 및 제언

1. 연구 결과 요약

사회복지법령에 나타난 폐질, 장애 및 장해라는 용어의 역사적 흐름에 대해 살펴본 본 연구의 핵심내용을 요약하면 다음과 같다. 1950년대까지는 폐질과 장애는 뚜렷한 관계를 보이지 않고 혼용하여 사용되었던 반면, 장해는 1945년 해방 직전에 조선선원보험법시행규칙에서 처음 사용된 이후 미군정기나 제1, 2공화국 기간을 거치면서 점차 사용되는 법령이 많아졌다. 그러한 흐름은 1960년대 사회보장체계를 갖추는 과정에서 제정된 사회보험 관련법령에서 더욱 뚜렷하게 나타났다.

상이연금이라고 명명한 군인연금법을 제외하고 제정법률에서는 급여(연금)의 명칭을 모두 장해급여(연금)라 하여 장해라는 용어를 사용하였다. 급여(연금)지급기준으로는 초기에는 폐질과 장해 모두 사용하였으나 이후에는 여전히 장해를 쓰는 산업재해보상보험법, 폐질을 장애로 바꾼 공무원연금법, 군인연금법 및 사립학교교직원연금법, 장해를 장애로 변경한 국민연금법 등 세 갈래로 나뉘었다. 그러나 공무원재해보상법 및 군인재해보상법이 제정되면서 폐질을 장애로 바꾼 것을 다시 장해로 바꾸어 급여명칭과 급여지급기준을 통일하는 추세가 두드러지게 나타나고 있다.

반면, 장애인에 대한 복지, 교육 및 고용 분야에서는 장해나 폐질이라는 용어를 사용하는 사례¹⁵⁾가 없으며 장애인복지법에서의 장애 개념을 그대로 차

15) 사회복지법은 아니지만 현행법률로는 국가공무원법에서 폐질이 유일하게 사용되고 있다. 제77조(사회보장) ① 공무원이 질병·부상·폐질(廢疾)·퇴직·사망 또는

용하여 사용하고 있다.

2. 연구의 함의

사회복지법령에서 폐질은 더 이상 사용되지 않게 됨에 따라 이제 장애와 장해만 남게 되었다. 그렇다면 사회복지법령에서 장애와 장해를 구별하는 실익은 무엇일까? 이를 살펴보기 위해서는 각 용어가 사용되는 영역에 따라 어떻게 구분되고 있는지를 먼저 이해할 필요가 있다. 먼저 장해는 국민연금법을 제외하고는 대부분 사회보험 관련법령에서 급여제목으로 사용되고 있다. 지급기준 내용으로도 사립학교교직원연금법과 국민연금법을 제외한 나머지 세 법령에서 장해가 사용되고 있다. 이는 사회보험 관련법령을 제외한 사회복지법령에서는 모두 장애로 용어 사용이 통일되어 있다는 점과 크게 차이가 난다. 그렇다면 사회보험 관련법령에서 장해라는 용어를 굳이 별도로 사용해야 하는 특별한 이유가 있는지 궁금해진다.

생각건대 사회복지에서 국가지원 성격의 수급대상 범위를 결정해야 하는 것과 사회보험에서 보상적 성격의 급여(연금) 지급대상을 선정하는 것은 제도의 취지와 목적을 고려할 때 차이가 있다. 대부분 조세로 운영되는 일방향적 지원정책의 대상은 다소 엄격하게 제한하려는 경향을 띠는 반면, 피해에 대한 보상적 성격의 급여는 소득상실에 따른 생활을 보장하기 위해 비록 손상이 일시적이거나 부분적이라 하더라도 피해의 정도에 따라 급여규모를 설계하는 것이 필요하고 굳이 엄격하게 제외할 이유가 크지 않다. 실제 법령을 살펴보다도, 장애인복지법에서 장애인이란 “신체적·정신적 장애로 오랫동안 일상생활이나 사회생활에서 상당한 제약을 받는 자”로 규정되어 있어 장애는 오랫동안 일상생활이나 사회생활에서 상당한 제약을 주는 신체적·정신적 손상을 의미한다고 볼 수 있다. 그만큼 신체적·정신적 손상의 영

재해를 입으면 본인이나 유족에게 법률로 정하는 바에 따라 적절한 급여를 지급한다.

향이 고착화되어 있는 경우에 한하여 장애로 판정될 수 있다. 이는 우리나라뿐만 아니라 대부분의 국가에서 산업재해와 장애인복지는 각기 다른 재원구조를 가지고 있고 산재보상보험의 경우 장애(장해) 판정의 최소기준이 더 관대(박찬임·최기춘·최재동·최윤영, 2005: 11)한 것과 맥락을 같이 한다. 그런 차이를 반영하여 우리나라에서도 장애와 장해의 개념을 구분하여 사용하고 있는 것으로 이해될 수 있다.

그러나 앞으로 계속 이렇게 양립하여 사용되어야 하는지 그 필요성에 대해서는 또 다른 논의를 필요로 한다. 첫째, 각 법률에서 어느 정도의 손상을 급여(연금) 지급기준으로 삼을 것인지는 개별 법률에서 판단하면 된다. 그렇다면 기준이 모두 다르다는 이유도 용어 또한 모두 달라야 하는가? 그렇지 않다. 그렇다면 장애인의 복지·교육·고용분야이든, 사회보험분야이든 각 법률에서 정하는 정책대상의 범위는 모두 다를 수밖에 없다고 보면 굳이 사회보험 관련법령에서만 장애 대신에 장해라는 용어를 고집할 이유는 크지 않다. 그럼에도 최근 공무원재해보상법과 군인재해보상법이 재해보상의 원류라고 할 수 있는 산업재해보상보험법 체계를 차용하면서 엄정한 논의없이 무비판적으로 장해라는 용어를 사용하는 것이 미래지향적으로 바람직한지 따져볼 필요가 있다. 둘째, 급여명칭이나 지급기준에서 장해를 장애로 바꾼 선례가 존재한다는 것에 주목할 필요가 있다. 즉, 개념상 차이가 있다고 하더라도 해당 법령에서 정하는 바에 따라 충분히 의미를 다르게 규정할 수 있기 때문에 굳이 혼란을 무릅쓰고 용어 자체를 다르게 써서 구분해야 할 실익이 없음을 국민연금법 개정사례를 통해 충분히 유추할 수 있다. 덧붙여, 혹시라도 모두 장애급여, 장애연금으로 개정하여 동일 용어 사용에 따른 혼란을 우려한다면 ‘장애’라는 용어를 쓰되 산업재해보상보험법에서의 장해급여를 산재장애급여로, 군인재해보상법에서의 장해급여는 군인장애급여로 접두어를 사용하여 그 내용을 명확하게 한다면 급여명칭의 혼란은 피할 수 있을 것으로 본다. 셋째, 구분실익에 대한 의문 외에도 장해라는 용어가 ‘해할 해(害)’를 포함하고 있다는 점에서 어의(語意)와 어감 면에서 재고의 필요성이 있다. 대다수의 법령에서 장애라는 용어 사용으로 수렴되고 있는 점, 일본에서도 장해가 주는 비하적 의미를 없애기 위해 장애로 바꾸자고 하는 사

회적 요구가 있다는 점(연합뉴스, 2010), 산재‘장애’인이면서도 장애인복지법에 따라 ‘장애’인으로 등록할 때 생기는 용어상의 오해나 불필요한 혼란 등을 감안한다면 장애라는 용어를 굳이 계속 고집할 명분과 실익은 재고의 여지가 크다고 본다. 오히려 오랜 관행에 따른 익숙함을 이제는 타자화시켜 스스로 경각심을 가지면서 바람직한 방향을 모색하는 것이 필요한 시점이라 하겠다.

3. 연구의 한계 및 제언

본 연구는 사회복지법령 내에서 폐질, 장애 및 장애라는 용어가 어떻게 사용되었고 어떻게 서로 대체되어 왔는지를 종합적으로 살펴봄으로써 선행 연구에 이어 장애관련용어에 대한 학술적 논의의 지평을 넓혔다는데 그 의미가 있다. 그러나 이러한 함의에도 불구하고 이 글은 몇 가지 점에서 한계를 지닌다. 첫째는 본 연구에서 사용된 제한된 연구방법과 연구자의 민감성 부족으로 고찰해야 할 사회복지법령이 누락되어 보다 정확하고 풍부한 논의가 이루어지지 못했을 수 있다는 점이다. 이는 후속연구에서 틈새자료를 발굴하여 논의를 보다 풍부하고 정치하게 함으로써 이 분야 연구의 질적 수준이 한층 제고되기를 기대한다. 둘째는 현재 장애가 법적 용어임에도 종종 차별적 용어로 오해하는 것처럼, 장애 관련 용어의 차별성을 누가 어떻게 규정¹⁶⁾하는 것인지에 대한 담론을 세상에 드러냄으로써 장애인에게는 옹호적인 용어가 사용되고, 비장애인에게는 자기도 모르는 사이에 선량한 차별주의자가 되지 않도록 하는 세심한 노력이 뒤따라기를 기대해 본다.

16) 어떤 용어가 장애인 비하적·차별적인지에 대한 연구는 문헌고찰에서 언급한 바와 같이 이미 많이 진행되었다. 하지만 누가 그 용어를 차별적이라고 규정하는지, 어떻게 그것이 차별적이라고 하는 보편적 규범으로 받아들여지게 하는지 대한 연구가 거의 없다는 것을 의미한다.

[참고문헌]

단행본

- 김만두, 『사회복지와 법』, 홍익제, 1985.
- 김상균, 『현대사회와 사회정책』, 서울대학교출판부, 1987.
- 김태성, 『사회복지정책입문』, 청목출판사, 2003.
- 남기민·홍성로, 『사회복지법제론』, 공동체, 2020.
- 대한민국공보부, 『시정월보』, 1월호, 1949.
- 박석돈·박성호·오종희·나혜숙·이은경·정은아, 『사회복지법제의 이해』, 정민사, 2014.
- 박은정·강을영·권오성·남궁준·박귀천·신수정·이소라·이을경·이정선·차혜령, 『차별판단기준 수립을 위한 연구』. 국가인권위원회·한국노동법학회. 2020.
- 법제처, 『알기 쉬운 법령 만들기 사업 및 정비기준』, 2007.
- 보건사회부, 『장해자조사보고서』, 1966.
- 보건사회부·한국아동복지위원회, 『한국장애아동조사보고서』, 1961.
- 안상훈·조성은·길현종, 『한국 근대의 사회복지』, 서울대학교출판부, 2005.
- 윤찬영, 『사회복지법제론』, 나남, 2017.
- 이성규, 『한국장애인복지발달사』, 집문당, 2011.
- 이성규, 『한국장애인복지발달사』, 집문당, 2011.
- 임영철, 『사회적 의사소통 연구: 장애인 차별 언어의 양태에 관한 연구』, 국립국어원, 2008.
- 정찬권, 『역사 속 장애인은 어떻게 살았을까』, 글항아리, 2011.
- 최옥채·黒木保傳, 『일본 사회복지학 삼각측량』, 양서원, 2011.
- 한국재활재단, 『한국장애인복지변천사』, 양서원, 1996.

국내 학술논문

- 김용득. “한국 장애인복지변천과 대안 담론 모색”. 『한국장애인복지학』,

- 한국장애인복지학회, 제1권, 147-178.
- 김진우, “장애에 대한 사회적 모델과 자립생활모델에 대한 이론적 비교 연구”, 『사회복지연구』, 제41권 제1호, 한국사회복지연구회, 2010.
- 김진우, “장애에 대한 사회적 모델의 의의와 한국 사회에의 함의”, 『한국장애인복지학』, 제6권, 한국장애인복지학회, 2007.
- 남찬섭, “사회적 모델의 실현을 위한 장애정의 고찰: 현행 장애인차별금지법의 장애정의의 수정을 위하여”, 『한국사회복지학』, 제61권 제2호, 한국사회복지학회, 2009.
- 박보영, “미군정 구호정책의 성격과 그 한계: 1945~1948”, 『사회연구』, 제1호, 한국사회조사연구소, 2005.
- 서희정, “신문사설을 통해 살펴본 장애인에 대한 미디어 담론 분석”, 『장애의 재해석』, 한국장애인재단, 48-90, 2013.
- 이길용, “문화 다양성 사회의 의사소통 연구”, 『다문화콘텐츠연구』, 중앙대학교 문화콘텐츠기술연구원, 49-74, 2011.
- 이달휴, “미국의 장애보상체계와 산재보상에서의 장애개념”, 『중앙법학』, 제7권 제3호, 중앙법학회, 2005.
- 이상중·장순옥. 2021. “장애인복지시설 종사자의 사람중심실천 학습조직 참여에 관한 사례연구”. 『한국케어매니지먼트연구』. 41. 5-33.
- 이영철, “‘지적장애’ 용어의 변화와 최근 동향”, 『지적장애연구』, 제12권 제3호, 한국통합사례관리학회, 2011.
- 이혜원, “일본의 생활보호제도 형성과정(1945년-1950년)”, 『한국사회복지학』, 제33권, 한국사회복지학회, 1997.
- 이혜원·이영환·정원오, “한국과 일본의 미군정기 사회복지정책 비교연구-빈곤정책을 중심으로”, 『한국사회복지학』, 제36권, 한국사회복지학회, 1998.
- 임안수, “이조시대의 맹인들”, 『재활과학연구』, 제7권 제1호, 한국일본언어문화학회, 1986.
- 임영철·이길용, “장애인 차별어에 대한 의식 및 대안표현 유형 연구”, 『일

본문화연구』, 제17권, 한국일본언어문화학회, 2010.

정동영. 2010. “통합의 패러다임에서 본 정상화의 유산과 함정”. 『지적장애연구』, 제12권 제4호, 141-162, 한국지적장애교육학회, 2010.

최옥채·黑木保傳, “「월간복지」에 비친 일본 ‘사회복지’의 변천 자선에서 사회복지까지 사회사 관점 중심으로”, 『한국사회복지학』, 제66권 제2호, 한국사회복지학회, 2014.

한현민, “한국의 장애개념체계: 문헌비평적 기반연구”, 『특수교육저널』, 제18권 제3호, 대구대학교 한국특수교육문제연구소, 2017.

해외 문헌

Wolfensberger, W. 1972. 『The Principle of Normalization in Human Services』 . National Institute of Mental Retardation. Toronto: Leonard Crainford.

전자 자료

연합뉴스, 『日, ‘碍’자 상용한자 추가 고민』, 2010.4.5. <https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=001&aid=0003206809>. (2022.1.30. 최종방문)

[https://www.wakaji4.com/2020/05/03/日本の救貧制度を辿る%EF%BD%9E恤救規則から救護法制定. \(2022.2.10. 최종방문\)](https://www.wakaji4.com/2020/05/03/日本の救貧制度を辿る%EF%BD%9E恤救規則から救護法制定. (2022.2.10. 최종방문))

<https://www.digital.archives.go.jp/DAS/meta/listPhoto?LANG=default&BI=D=F000000000000000031171&ID=&TYPE>. (2022.1.6. 최종방문)

[국문초록]

사회복지법령에서의 ‘폐질, 장애, 장애’ 용어사용의 역사적 흐름과 합의 고찰

김진우

(덕성여자대학교 사회복지학과 교수)

본 연구는 폐질, 장애, 장애라는 용어가 사회적 합의의 결과물이라는 법령에서 역사적으로 어떻게 사용되었는지를 고찰하여 이들 용어의 통합가능성을 탐색하는데 그 목적이 있다. 연구의 범위는 일제강점기부터 1960년대를 거쳐 현대에 이르기까지 사회복지법령에 나타난 용어를 살펴보고, 정부수립 전에는 관련 사회복지법령이 많지 않아 사회복지와 관련된 법령도 포함시켰으며 연구결과는 다음과 같다.

군인연금법을 제외하고 제정법률에서는 급여(연금)의 명칭을 모두 장애급여(연금)이라 하여 장애라는 용어를 사용하였다. 급여(연금)지급기준으로는 초기에는 폐질과 장애를 사용하였으나 이후에는 여전히 장애를 쓰는 산업재해보상보험법, 폐질을 장애로 바꾼 공무원연금법, 군인연금법 및 사립학교교직원연금법, 장애를 장애로 변경한 국민연금법 등 세 갈래로 나뉘었다. 그러나 공무원재해보상법 및 군인재해보상법이 제정되면서 폐질을 장애로 바꾼 것을 다시 장애로 바꾸어 급여명칭과 급여지급기준을 통일하는 추세가 두드러지게 나타나고 있다. 반면, 장애인에 대한 복지, 교육 및 고용 분야에서는 장애나 폐질이라는 용어를 사용하는 사례가 없으며 장애인복지법에서의 장애 개념을 차용하여 사용하고 있다.

사회복지법령에서 폐질은 더 이상 사용하지 않고 있다는 점에서, 장애와

장해라는 용어 병용의 실익문제가 남게 된다. 최근 각종 보상법이 제정되면서 장해라는 용어를 쓰지만 별도 용어사용의 이유가 분명하지 않고, 굳이 장해를 써서 장애와 불필요한 오해와 혼동을 초래할 이유가 없으며, 장해를 장애로 용어 통일한 국민연금법의 선례를 참고하여 양 용어의 사용례에 대한 근본적인 재검토가 필요하다고 본다.

[Abstract]

Implication Review on Historical Process of the Term ‘Invalid(廢疾), Disability(障礙), Disability(障害)’ in the Social Welfare Acts and Subordinate statutes

Kim, Jinwoo

(Professor, Department of Social Welfare, Duksung Women's University)

The aim of this research is to explore the possibility of term unification between Disability(障礙) and Disability(障害) by reviewing historical change of the term ‘Invalid, Disability(障礙) and Disability(障害)’ in the social welfare laws and subordinate statutes. The scope of this research cover from period of Japanese occupation up to now. The research results are as follows.

Firstly established Acts relating social insurance except Soldier Pension Act adopted ‘disability(障害)’ for the name of provision. In relation to the criteria of eligibility they had used the word ‘Invalid(廢疾)’ or ‘disability(障害)’ and finally changed the words in three ways; from Invalid to disability(障害), from disability(障害) to disability(障礙) and still using disability(障害). However, Injury Compensation Acts for Civil Servants and Soldiers Officials respectively started to use disability(障害) instead of disability(障礙). However, disability(障礙) is used all Social Welfare Acts except in the area of Social Insurance Acts as described above.

At this point there needs to raise the question: “what the practical

advantage of the use of the two words; disability(障害) and disability(障碍) is for”. The reason why officials use both words is still in vague even though recent trend of newly using the word of disability(障害) in the Act. Moreover, the use of disability(障害) can cause confusion and misunderstanding in relation to disability(障碍) and we have already had the precedent case such as National Pension Act which adopted the word of disability(障碍), which urges us to concentrate on the possibility and specific idea of integrating disability(障害) and disability(障碍) in the near future.

keywords : Invalid, Disability(障碍), Disability(障害), Social Welfare Laws

장애인 자립 및 사회참여를 위한 법적 프레임워크로서 호주 국가장애보험법의 국내적 함의¹⁾

장선미²⁾

目 次

I. 서 론	IV. 장애인 인권을 구현하는 법적 프레임 워크로서 「NDIS 법」의 국내적 함의
II. NDIS 개관	1. 입법목적 및 원칙과 NDIS의 소비자 모델
1. 연혁	2. NDIS의 접근성
2. NDIS 현황	3. 참여자의 자기주도
3. NDIS 운영체계 및 운영방식	4. 장애인의 선택과 통제와 대체의사결정 의 병존
III. NDIS의 법적 프레임워크로서 「NDIS 법」	5. 보험기반 접근 방식의 한계
1. 「NDIS 법」의 목적과 원칙	IV. 결론 및 제언
2. NDIS의 참여 적격 요건과 참여 결정	
3. 참여자의 계획과 계획관리	
4. 대체의사결정	
5. 보험 기반 접근 방식	

1) 투고일: 2022.04.07 심사일: 2022.04.09.-2022.04.21., 게재확정일: 2022.04.21.

본 연구는 대한민국 정부(교육부)의 예산으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2019S1A3A2099593). 이 논문은 2021 사회복지법제 연합포럼에서 본인이 발표한 "호주 장애인 지원보장제도의 국내적 함의"를 발전시킨 것임.

2) 한양대 SSK 한국후견신탁연구센터 전임연구원, 법학박사

I. 서론

호주의 국가장애보험제도(The National Disability Insurance Scheme, 이하 ‘NDIS’라 함)는 장애인의 “선택과 통제(choice and control)”를 강화함으로써 장애인의 자립과 사회적·경제적 참여를 증진하기 위한 개인별 장애 지원 서비스로서, 65세 미만의 “영구적이고 심각한(permanent and significant)” 장애가 있는 개인에게 “합리적이고 필요한(reasonable and necessary)” 지원 서비스를 개인별 계획에 따라 제공하는 제도이다. NDIS는 2013년 일부 지역에서 시범 시행을 시작하여 2020년부터 호주 전역에서 시행되고 있다.

NDIS 이전 장애 서비스는 주로 주와 준주에서 결정한 프로그램 내에서 설정되었으며, 지역사회와의 관련 조직이 주나 준주가 일정한 서비스 분야에 배정한 ‘블록펀딩(block funding)’을 위하여 주나 준주에 입찰을 하여 선정된 후 이에 기한 자금으로 서비스를 제공하면 장애인이 해당 서비스를 이용하는 방식이었다. 호주의 NDIS는 이러한 공급자 주도의 장애 지원 서비스 제공을 장애인 자신의 욕구에 맞춰 장애인이 선택하고 통제하는 개인별 지원 패키지 방식으로 전환한 장애인 자기 주도의 개인예산제도이다.

이와 같은 NDIS는 참여 자격을 충족하는 장애인에게 “합리적이고 필요한” 서비스를 제한 없이 지원하는 개인예산제도라는 점에서 재정적 지속가능성이 제도의 운용에서 매우 중요한 부분이다. NDIS는 이를 보험 계리 메커니즘을 통해 추구한다는 점에서 다른 나라의 개인예산제와는 차이가 있으며, 명칭에 보험이라는 용어가 들어가는 것도 이 때문이다.

국내에서도 직접 지불(direct payments)에 기초한 개인예산제도(personal budgets)를 비롯하여 장애인을 위한 서비스 체계를 서비스 공급자가 아닌 장애인 개인의 욕구와 선택에 따라 장애인 중심으로 재편하는 방안에 대한 연구와 검토가 꾸준히 있었으며, 이 가운데 장애인 개인예산제의 국내 도입을 위한 기초 연구로서 개인예산제를 시행하고 있는 국가에 대한 비교연구도 있다.¹⁾ 또한 NDIS를 국내에 소개하는 비교 연구 또한 최근 수행된 바 있다.²⁾

1) 이에 관한 연구 가운데 비교연구는 원소연, “장애인의 자기결정권 실현을 위한 정책연구: 독일의 개인예산제도와 한국의 활동보조지원사업을 중심으로”, 『사회복지정책』, 37(2), 2010에서 소개된 이후 주로 영국의 개인예산제도에 관한 연구가 상대적으로 많이 소개되고 있는 것으로 보인다. 유동철, “영국 장애인 직접지불제도의 정책적 효과성에 대한 탐색적 연구 - 사회적 배제의 관점에서”, 『비판사회정책』, 34, 2012; 이승기 · 이성규, “직접지불제도와 개인예산제도 도입을 위한 탐색적 연구-영국 사례를 중심으로”, 『한국장애인복지학』, 26, 2014; 김진우, “발달장애인 지원에 있어서 영국 개인예산제도의 함의와 쟁점”, 『한국장애인복지학』, 2018 등이 있다.

2) 호주의 NDIS를 개관한 연구보고서로 이한나 외, 『사회서비스 분야 개인예산제도에 관한 기

본 연구는 호주의 NDIS가 「2013년 국가장애보험법(National Disability Insurance Scheme Act 2013, 이하 ‘NDIS 법」이라 함)」에 근거하여 작동하는 것에 주목하여, 아직 국내에서 본격적으로 다루어진 바 없는 개인예산제의 법적 프레임워크인 「NDIS 법」의 의의를 비판적으로 분석하고자 한다. 즉 호주의 「NDIS 법」이 개인예산제가 추구하는 목적인 장애인의 자기결정과 자립 및 사회참여를 보장 및 확대할 수 있는 법적 프레임워크로서 어떠한 의의와 한계를 갖는지를 분석하여 NDIS의 국내적 함의를 확인하고자 한다. 「NDIS 법」은 법률 제정 이유에서 동법이 “장애인이 열망을 실현하고 지역사회에서의 사회적·경제적 삶에 참여하도록 전국적으로 일관된 자금 및 지원에 대한 접근을 제공함으로써 호주에서 장애인의 권리를 증진”할 것이라고 밝히고 있으며, 특히 장애인권리협약(Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 이하 ‘CRPD’라 함)의 당사국으로서 호주의 협약상 장애인 인권 보장 의무의 이행을 위한 법임을 밝히고 있다.³⁾ 따라서 호주 「NDIS 법」이 이러한 목적을 달성할 수 있는 실효적인 법적 프레임워크로 설계되어 있는지를 확인하는 것은 개인예산제 국내 도입을 위한 법적 프레임워크 준비에 있어 긴요한 작업이다. 본 연구를 이를 목적으로 한다.

이를 위하여 본 연구에 필요한 한도 내에서 NDIS를 개관하고(Ⅱ), NDIS의 법적 프레임워크인 「NDIS 법」의 기본적 설계를 확인한 후(Ⅲ), 「NDIS 법」이 장애인의 자기결정에 기한 선택과 통제 및 사회 참여를 실현하고, CRPD에 부합하는 법제인지 여부를 비판적으로 분석함으로써 국내적 함의를 도출한다(Ⅳ). 이상의 연구를 토대로 국내 개인예산제 도입을 위한 법적 프레임워크에 대한 제언으로 연구를 마친다(Ⅴ).

II. NDIS 개관

1. 연혁

호주의 「1986년 장애서비스법(Disability Services Act 1986)」은 장애인을 위한 자금 지원 및 지원 서비스 제공을 위한 포괄적인 법적 근거를 제공하였으며, 1991년 장애 개혁 패키지(Disability Reform Package)는 장애인이 노동인구로 통합되는 것을 최대한 장려하기 위해 장애인에 대한 소득 지원 지급체계를 개혁하였다. 또한 호

초연구』 제3장 제6절, 2019; 이한나 외, 『개인예산제 운영 모형 수립 연구』, 제3장 제1절, 2021이 있으며, 이 두 보고서의 해당 부분들을 수정·보완한 글로 이한나, “호주 국가장애보험의 현황과 이슈”, 2022 봄호, 『국제사회보장리뷰』, 2022가 있다.

3) Revised Explanatory Memorandum, National Disability Insurance Scheme Bill 2013.

주의 연방정부, 주정부, 준주정부의 장애인 지원에 있어서의 각 정부의 역할과 책임을 명확히 하기 위하여, 1991년 연방·주 장애협정(Commonwealth-State Disability Agreement, 이하 'CSDA'라 함)을 체결하였다. 이에 따르면 연방은 고용서비스에 대한 책임이 있고 주와 준주는 편의 및 기타 지원 서비스에 대한 책임이 있다. CSDA의 주요 목표는 기존의 장애인을 위한 자원 마련 및 서비스 제공에서의 중복과 행정의 복잡성을 줄이는 것이었다.⁴⁾ 그러나 CSDA의 실제 운영에 있어서 연방 정부와 주정부, 준주정부 사이의 책임과 역할이 명확히 분장되지 않고 모든 장애인에 대한 고른 서비스 공급이 이루어지고 있지 않다는 내용이 담긴 "Funding and operation of the Commonwealth State/Territory Disability Agreement"라는 표제의 질의보고서가 호주 연방 상원 상임위원회로부터 제시되었다. 이 보고서는 "장애인과 케어러의 삶의 모든 측면에서의 복합적 욕구를 해결하기 위하여 설계된, 높은 수준의 전략적 정책 문서로서 기능하는 국가 장애 전략'의 개발"을 주장했다.⁵⁾

이후 장애인과 그 가족이 더 큰 지원에 접근하고 미래를 계획하는 데 도움이 될 수 있는 민간 부문의 혁신적인 기금에 관한 아이디어를 모색하기 위하여 2008년 장애투자그룹(Disability Investment Group, 이하 DIG라 함)이 설립되었다. DIG는 2009년 "The Way Forward: A New Disability Policy Framework for Australia"에서 연방이 주 및 준주와 협의하여 NDIS에 관한 포괄적인 타당성 조사를 즉시 의뢰할 것을 권고하였다. 연방은 2009년 12월에 전략 개발의 일환으로 생산성위원회(Productivity Commission)에 '중증 또는 장애의 정도가 심한 장애인의 장기 장애 치료 및 지원에 대한 사회보험모델을 포함한 새로운 접근법의 실현 가능성'의 조사를 요청하였다. 생산성위원회는 장애인 개인 및 장애계로부터 1,000건 이상의 의견을 제출받아 기존 시스템의 한계를 확인하고 기존 시스템을 새로운 장애 관리 및 지원 체계인 NDIS로 대체할 것을 권고했다. 생산성위원회는 2011년 "Disability Care and Support"라는 보고서를 통해 장애 지원 패키지가 장애인의 욕구에 맞게 조정되고, 장애인 스스로 서비스 공급자를 선택하거나 자신을 대신하는 중개인을 통하여 최선의 패키지를 조합하고 할당된 재원을 현금화하고 필요한 분야에 재원을 투입하거나 이러한 옵션들의 조합을 선택하는 방식의 NDIS를 제안했다.⁶⁾

이후 호주 정부협의회(Council of Australian Governments, 이하 COAG라 함)를 통한 작업과 주 및 준주 정부와의 협상을 거쳐, 2013년 「NDIS 법」이 통과되었고

4) John Butcher, The Commonwealth-State Disability Agreement: A Case Study in New Federalism?, The Australian Quarterly Vol. 63, No. 3, Social Policy in Australia: Options for the 1990s, 1991, 263면.

5) Senate Standing Committee on Community Affairs, Funding and operation of the Commonwealth State/Territory Disability Agreement, 2007, x면.

6) 이상 Luke Buckmaster & Shannon Clark, The National Disability Insurance Scheme: a Chronology, Parliament of Australia, Department of Parliamentary Services, 2018, 4-5면.

NDIS의 구체적 이행을 위한 다수의 하위 법령들(NDIS rules)도 입법되어 NDIS의 운영을 위한 세부 사항을 규정함으로써 NDIS 시행을 위한 법적 프레임워크를 마련하였다.⁷⁾

NDIS는 2013년 7월 1일 뉴사우스웨일스주 헌터 지역(대상 연령은 65세까지), 빅토리아주 바윈 지역, 사우스오스트레일리아주(대상 연령은 14세 미만), 태즈메이니아(대상 연령은 15세부터 24세) 총 4개 지역에서 시범 운영을 시작하였으며, 2016년 7월부터 웨스턴오스트레일리아주를 제외한 호주 전 지역에서 시행되었다. 2020년 7월 웨스턴오스트레일리아주의 합류로 현재 호주 전 지역에서 NDIS가 시행되고 있다.

2. NDIS 현황

호주 장애인구는 2018년 기준 약 440만 명으로 이는 호주 전체 인구의 약 17.7%에 해당하며, 호주 전체 인구의 약 5.7%가 심각한 장애(severe disability)가 있다.⁸⁾ 2021년 12월 31일 현재 502,413명이 NDIS에 참여하여 지원을 받고 있으며, 이 가운데 약 15%를 차지하는 77,287명은 7세 미만 아동으로 이들은 NDIS의 유아기 접근법(Early Childhood approach)을 통한 유아기 조기 개입 프로그램(Early Childhood, Early Intervention, ECEI)을 통하여 NDIS에 접근한다.⁹⁾ NDIS 시행 이후 참여자 수 증가 추이는 다음 표와 같다.

	2013 -14	2014 -15	2015 -16	2016 -17	2017 -18	2018 -19	2019 -20	2020 -21	2021 -22현재
참여자 수	7,285	17,155	29,719	89,610	172,333	286,015	391,999	466,616	502,413
연간 증가수		9,870	12,564	59,891	82,723	113,682	105,984	74,617	35,794
연간 증감률		135%	73%	202%	92%	66%	37%	19%	8%

출처: NDIS Quarterly Report to disability ministers for Q2, 16면 표 번역

7) Luke Buckmaster & Shannon Clark, 앞의 글, 7면.

8) 이상 통계는 호주 통계청 홈페이지 참조. <https://www.abs.gov.au/statistics/health/disability/disability-ageing-and-carers-australia-summary-findings/latest-release#disability> (최종방문일 2022.04.06)

9) NDIA, NDIS Quarterly Report to disability ministers for Q2, 2022, 16면.

「NDIS 법」 제180B조에 따라 NDIA 제도 계리사(Scheme Actuary)가 작성하는 'NDIS 재정 지속가능성 연도보고서(Annual Financial Sustainability Report of the NDIS)'에 따르면, 2025년 6월 말까지 670,400명의 NDIS 참여가 예상되고(이 가운데 633,600명이 65세 미만), 2030년 6월 말에는 859,300명(이 가운데 798,300명이 65세 미만)의 참여가 예상된다. 이 수치는 2017년 생산성위원회가 예상했던 추정치인 2025년 532,042명, 2030년 582,860명 보다 훨씬 높다. 2021년 12월 31일 현재 이 계획의 참가자 수 또한 생산성위원회의 예상 추정치보다 높다.¹⁰⁾

3. NDIS 운영체계 및 운영방식

독립적 법정기관인 국가장애보험기구(National Disability Insurance Agency, 이하 'NDIA'이라 함)가 NDIS를 관장한다. NDIA의 운영은 NDIA 이사회(Board of the Agency)가 담당하며, 수장으로 최고경영자(Chief Executive Officer, 이하 'CEO'라 함)를 둔다.¹¹⁾

NDIA는 독립적 법정기관이지만 NDIA의 주요 의사결정에는 연방의 NDIS 장관, COAG가 참여한다. 연방의회 의원 중에서 NDIS 장관을 임명하며, NDIS 장관은 「NDIS 법」을 이행하고 연방정부와 주정부 및 준주정부 사이의 협정에 대하여 권한을 행사하고 「NDIS 법」의 하위 법령을 제정한다.

NDIS 시행 전인 2013년 5월 연방정부와 주 및 준주 정부는 NDIS 시행을 위한 정부간 협정(Intergovernmental Agreement for the NDIS Launch)에서 NDIS에 소요되는 비용을 위한 재원을 예산에서 일정 부분 각출하기로 협의하였다. NDIS와 관련하여 발생한 지출에 대해 연방정부, 주정부에 상환할 수 있는 연방의 능력을 향상시키기 위하여 「장애돌봄기금법(DisabilityCare Australia Fund Act 2013, 이하 「DCAF 법」이라 함)」이 제정하고, 장애돌봄기금(DisabilityCare Australia Fund)을 2014년 7월 1일 설치하였다. 또한 지속가능한 NDIS를 위하여 NDIS 예비기금(NDIS Reserve Fund)을 2019년 7월에 설치하였다.

기존 장애 지원 서비스 정책에 비하여 더 많은 재원을 요구하는 NDIS가 지속 가능하려면 소요되는 재정 확보가 매우 중요하다. 앞서 본 「NDIS 법」 제정 이유에서 알 수 있는 것처럼 NDIS는 CRPD의 준수라는 차원에서 법제화되었기 때문에 NDIS를 통한 서비스 제공은 CRPD상 최소 기준을 충족하는 서비스 제공이어야 하며, 합리적이고 필요한 지원인 이상 이에 해당하는 한 제한 없이 지원되는 것이 원칙이기 때문

10) 생산성위원회가 2021년 예상했던 참여자 수는 485,877명으로 현재 참여자 수인 502,413명은 이를 상회한다. 이상 NDIA, NDIS Quarterly Report to disability ministers for Q2, 92면.

11) 「NDIS 법」 제4장에서 이에 대하여 상세히 규정한다.

에 요구되는 재원의 규모가 매우 크다.¹²⁾ NDIS는 개인예산제이면 되는 것이 아니라, NDIS가 추구하는 목표를 달성하기 위한 수준의 서비스를 제공하는 개인예산제로 운용되어야 한다. 호주는 이러한 NDIS의 예산을 지속적으로 증액하고 있다. 연방정부는 최근 2021-22년 예산에서 4년 동안 NDIS에 132억 달러를 추가로 제공하기로 하였으며, NDIS를 위한 재원은 연방, 주, 준주의 기여로 향후 4년 동안 1,220억 달러에 이를 예정이다.¹³⁾

III. NDIS의 법적 프레임워크로서 「NDIS 법」

본 장은 NDIS의 법적 프레임워크로서 「NDIS 법」의 기본적 설계를 검토한다. 특히 「NDIS 법」의 규범적 지향으로서 입법목적과 동법에 따른 조치들의 지도원칙, NDIS에 대한 접근성 측면에서 NDIS 참여를 위한 일련의 조건으로서 참여 적격 요건과 NDIA CEO의 참여자 결정, 장애인의 자기결정에 기한 선택과 통제로서 참여자의 계획과 관리, NDIS 운용에 있어서 보험 논리 관련 규정을 중심으로 「NDIS 법」의 법적 설계를 살펴본다.¹⁴⁾

1. 「NDIS 법」의 목적과 원칙

(1) 「NDIS 법」의 목적

NDIS는 장애인에게 각기 다른 욕구가 있으며 이를 위한 지원에 “선택과 통제(choice and control)”를 행사할 수 있어야 한다는 전제에 기초한 제도이다. 구체적으로는 장애인의 일상생활, 지역사회 참여, 목표 달성에 합리적이고 필요한 활동보조와 제품 등을 비롯한 다양한 지원들을 장애인에 지원하고, 그 가족 및 케어러(carer)

12) Allan Ardiil & Brett Jenkins, Navigating the Australian National Disability Insurance Scheme: A Scheme of Big Ideas and Big Challenges, Journal of Law and Medicine, Dec:28(1), 2020, 147면.

13) Commonwealth of Australia, Budget 2021 - 22, Guaranteeing the Essential Services, 19면.

14) 따라서 본 연구는 NDIS의 개별 서비스를 상세히 다루지 않는다. 이에 대한 상세한 설명을 제시하는 국내 선행 연구로 이한나 외, 『사회서비스 분야 개인예산제도에 관한 기초연구』 제3장 제6절, 2019; 이한나 외, 『개인예산제 운영 모형 수립 연구』, 제3장 제1절, 2021이 있으며, 이 두 보고서의 해당 부분들을 수정·보완한 글로 이한나, “호주 국가장애보험의 현황과 이슈”, 2022 봄호, 『국제사회보장리뷰』, 2022가 있다.

에 대해서도 지원을 제공한다.¹⁵⁾ NDIS는 2013년 제정된 「NDIS 법」에 근거를 두고 있으며, NDIS를 시행하기 위한 다수의 하위 법령에 의해 구체화되고 집행된다.

「NDIS 법」 제3조 제1항은 동법의 목적을 규정한다. 동조 제1항 (a)는 동법이 CRPD의 당사국인 호주의 의무 이행을 목적으로 한다는 것을 명시하며,¹⁶⁾ 제1항 (b)는 NDIS가 이 법에 근거하여 시행되는 제도임을 명시한다. 특히 제1항의 (c)부터 (h)는 NDIS의 목적을 다음과 같이 상세히 규정한다.

(c) 장애인의 자립 및 사회·경제적 참여를 지원한다.

(d) 국가장애보험제도 출범에 참여하는 사람들에게 조기 개입 지원을 포함하여 합리적이고 필요한 지원을 제공한다.

(e) 장애인이 자신의 목표와 계획의 추구 및 자신을 위한 지원의 전달에 있어 선택과 통제를 행사할 수 있도록 한다.

(f) 장애인을 위한 지원의 접근과 계획 및 자금지원에 대한 국가 차원의 일관된 접근법의 개발을 촉진한다.

(g) 장애인이 자립적인 생활양식을 극대화하고 주류 공동체에 완전히 포함될 수 있도록 하는 고품질의 혁신적인 지원의 제공을 증진한다.

(ga) 장애인이 국가장애보험제도에서 제공되는 열악하거나 안전하지 않은 지원이나 서비스로 인해 피해를 입지 않도록 보호하고 예방한다.

(h) 장애인의 사회·경제적 참여에 영향을 미치는 문제에 대한 지역사회의 인식을 제고하고 장애인의 지역사회 참여를 증진한다.

이상의 목적은 CRPD 제4조에 규정되어 있는 일반의무를 비롯하여 CRPD상 당사국의 의무를 이행하기 위하여 관련 내용을 국내법적 차원에서 수용한 것으로 볼 수 있으며, 실제로 유엔장애인권리위원회는 「NDIS 법」의 입법을 높이 평가한 바 있다.¹⁷⁾

15) 「NDIS 법」에서의 ‘케어러(carer)’는 「2010년 케어러 인정법(Carer Recognition Act 2010)」에서 규정하는 케어러를 말한다. 동법 제5조에 따르면 케어러는 장애가 있거나 말기 또는 만성질환 등 질병이 있거나 정신질환이 있거나 허약하고 고령이어서 케어러를 필요로 하는 타인에게 개인 돌봄, 지원 및 도움을 제공하는 개인을 말한다. 서비스 계약이나 서비스 제공 계약에 따른 경우, 자선 단체·복지 단체 또는 지역 사회 단체를 위해 자원 봉사를 하는 과정이나 교육 또는 훈련 과정에서의 요구사항의 일부로 이를 행하는 경우에는 케어러가 아니다(이상 제2항). 또한 개인의 배우자, 사실상의 파트너, 부모, 자녀 또는 기타 친척이거나 후견인이라는 이유로, 또는 보살핌이 필요한 개인과 동거한다는 이유만으로 동법상 케어러로 인정되지 않는다. 일정 인간관계를 전제로 실제로 돌봄을 제공하는 경우에만 동법상 케어러로 인정된다.

16) 「NDIS 법」 제3조 제1항 (i)이하에서는 동법이 CRPD 이외에도 호주가 당사국인 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」, 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약」, 「유엔아동권리협약」, 「여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약」, 「모든 형태의 인종 차별 철폐에 관한 국제협약」에 따라 지는 의무를 다른 법률과 함께 이행한다는 점을 명시한다.

17) Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations on the combined 2nd and 3rd periodic reports of Australia, 2019, 2면.

(2) 원칙

동법 제4조는 이 법에 따른 조치를 지도하는 원칙도 상세히 제시한다. 이는 CRPD의 전반적인 내용을 담고 있는 원칙으로, 동법은 장애인은 신체적, 사회적, 정서적 및 지적 발달에 대한 잠재력을 실현하기 위해 호주 사회의 다른 구성원과 동일한 권리를 가지며(제1항), 호주 사회의 다른 구성원과 마찬가지로 자신의 가치와 존엄성을 존중하고 학대, 방임 및 착취 없이 살 권리가 있으며(제6항), 사생활과 존엄을 존중받아야 한다(제10항)는 점을 확인한다. 또한 장애인은 호주 사회의 다른 구성원과 마찬가지로 진정을 제기할 권리가 있다(제7항).

동법에 따른 지원은 장애인이 능력의 범위 내에서 사회경제적 생활에 참여하고 기여할 수 있도록 지원되어야 한다(동조 제2항). 이러한 지원은 장애인뿐만 아니라 그 가족, 케어러에게 장애인이 평생 동안 필요한 보살핌과 지원을 받을 것이라는 확신을 주는 것이어야 한다(제3항).

동법은 장애인에 대한 지원은 장애인의 선택과 통제에 기한 것이어야 함을 분명히 하고 있다. 즉 장애인 자신의 목표와 지원의 계획 및 전달을 추구하기 위해 합리적인 위험을 감수하는 것을 포함하여, 선택권을 행사할 수 있도록 지원되어야 하며(제4항), 장애인은 선택과 통제를 행사할 권리를 포함하여 자신의 최선의 이익을 결정할 수 있고 호주 사회의 다른 구성원과 마찬가지로 그들의 능력의 최대한도까지 자신의 삶에 영향을 미칠 결정에 동등한 동반자로서 참여할 수 있는 동일한 권리를 가진다(제8항). 또한 동법은 선택과 통제를 실질적으로 보장하기 위하여, 장애인이 환경과 문화적 필요에 적절한 방식으로 선택과 통제를 행사할 수 있는 능력이 최대화되도록 NDIA 및 위원회와의 모든 거래 및 의사소통에서 지원을 받아야 한다고 규정한다(제9항).

장애인은 조기 개입 지원을 포함하여 합리적이고 필요한 지원을 받는다(제5항). 여기에서 말하는 합리적이고 필요한 지원은 장애인의 목표 추구하고 자립을 극대화하고, 장애인이 자립하여 생활하고 완전히 참여하는 시민으로서 지역사회에 포함될 수 있도록 하고, 장애인이 지역사회 및 고용에 참여할 수 있는 활동을 수행할 수 있는 능력을 개발하고 지원하는 것이어야 한다(제11항).

동법은 이외에도 장애인의 삶에서 가족, 케어러 및 기타 중요한 사람의 역할의 인정과 존중(제12항), 아동과 청소년을 포함한 장애인의 개인적, 사회적 발달 촉진(제16항), 장애인의 이익을 대변하는 옹호에 있어서의 일반 원칙(제13항)을 규정한다.

실무적 일반원칙으로 서비스 제공에 있어서 장애인에 대한 NDIS 지원과 NDIS 이외의 지원의 관계(제14항), 장애인에 대한 지원 제공의 혁신, 품질, 지속적인 개선, 현대적 모범 사례 및 효율성 증진(제15항)에 관하여 규정한다.

또한 각료위원회, 장관, 이사회, CEO, 위원 및 기타 개인 또는 단체가 NDIS의 점진적인 시행과 NDIS의 재정적 지속 가능성을 보장할 필요성을 고려하여 동법에 따른

직무를 수행하고 권한을 행사하는 것이 의회의 의도라고 명시한다(제17항).

2. NDIS의 참여 적격 요건과 참여 결정

(1) NDIS 참여 적격 요건¹⁸⁾

NDIS는 모든 장애인에게 당연 적용되지 않는다. 「NDIS 법」에 규정된 소정의 요건을 충족한 장애인이 참여 신청을 하면, 심사를 거쳐 NDIA의 CEO의 결정으로 참여 여부가 확정된다. 이러한 법적 자격을 취득한 경우에만 NDIS의 지원 서비스에 대한 법적 권리를 갖게 된다. NDIS 참여 신청을 위한 요건으로 「NDIS 법」 제3장 제1부는 연령요건, 거주요건, 장애요건을 규정한다. 이하에서는 각 요건을 살펴본 후, 조기 개입을 통한 NDIS 지원을 살펴본다.

1) 연령요건

동법 제22조에 따르면 참여자의 연령은 신청 당시 65세 미만이어야 하며, 본 조의 목적을 위하여 동법의 하위 법령에서 특정 연령을 요하는 것으로 규정하는 경우, 하위법령상 해당 연령도 충족하여야 한다. 이러한 연령제한은 NDIS가 노동을 통한 장애인의 사회참여를 전제로 하고 있기 때문이며, 65세 이상 장애인은 「1997년 노인돌봄법(Aged Care Act 1997)」에 따른 노인 돌봄 서비스의 대상이다.¹⁹⁾ 65세 이전에 NDIS 참여자였던 경우 65세가 된 이후에도 NDIS를 계속 이용할 수 있으며, 65세 미만 NDIS 참여자도 노인 돌봄 서비스 공급자로부터 필요한 서비스를 구매할 수 있다.

2) 거주요건

호주에 거주하는 사람 가운데 호주 시민권자, 영주권자, 호주영주권을 가진 뉴질랜드 시민권자(protected SCV(Special Category Visa) 소지자)²⁰⁾ 중 하나에 해당하고,

18) 이하에서 소개하는 「NDIS 법」의 요건을 구체화한 규정으로 National Disability Insurance Scheme (Becoming a Participant) Rules 2016이 있다.

19) 호주의 경우 15세부터 64세 사이 장애인의 노동참여는 2015년 이후 53.4%를 꾸준히 유지하고 있다(비장애인의 노동참여는 84.1%이다). 한편 전체 장애인 가운데 65세 이상 장애인은 약 190만 명으로 이는 전체 장애인 가운데 44.5%에 해당한다. 이상 통계는 호주 통계청 홈페이지 참조. <https://www.abs.gov.au/statistics/health/disability/disability-ageing-and-carers-australia-summary-findings/latest-release#disability> (최종방문일 2022.04.06.)

20) SCV(Special Category Visa)는 호주에 거주하는 뉴질랜드 시민권자에게 발급되는 비자로 「

NDIS 규정상의 기타 거주요건을 충족하여야 한다(제23조 제1항).

개인이 호주에 거주하는지 여부를 결정할 때 거주하는 숙박시설의 특성, 호주 내 가족 관계의 성격과 범위, 호주에서의 고용·사업 또는 재정적 관계의 성격 및 범위, 호주 소재 개인 자산의 성격과 범위, 호주 외부로의 여행 빈도 및 기간, 호주에 영구적으로 체류할 의사가 있는지 여부의 결정과 관련된 기타 사항을 고려한다(이상 제23조 제2항).

3) 장애요건

「NDIS 법」 제24조는 NDIA 참여를 위해 다음과 같은 장애 요건을 요구한다.

하나 이상의 지적, 인지적, 신경적, 감각적 또는 신체적 장애로 인한 장애가 있거나 정신질환으로 인한 하나 이상의 장애를 가지고 있어야 하며, 해당 손상 또는 손상들이 영구적이거나 영구적일 가능성이 있어야 한다. 또한 해당 손상 또는 손상들로 인해 의사소통, 사회적 상호작용, 학습, 이동, 자기돌봄, 자기관리 중 하나 이상을 수행할 수 있는 기능적 능력 또는 수행하는 심리사회적 기능이 크게 감소하였어야 한다. 해당 손상 또는 손상들이 개인의 사회적 또는 경제적 참여 능력에 영향을 미치고, 평생 동안 NDIS에 따라 지원이 필요할 가능성이 있어야 한다(이상 제24조 제1항).

제24조 제1항의 목적상, 해당 손상 또는 손상들의 정도가 변화하여도 해당 손상은 영구적일 수 있으며, 이 경우 해당인은 그 변화에도 불구하고 NDIS에 따른 지원을 평생 요구할 수 있다(제24조 제2항).

4) 조기 개입 요건²¹⁾

「NDIS 법」 제25조 제1항에 따르면 해당인이 영구적이거나 영구적일 가능성이 있는 하나 이상의 확인된 지적, 인지, 신경, 감각 또는 신체 손상이 있거나, 정신 질환으로 인한 하나 이상의 확인된 손상이 있고 이 손상이 영구적 또는 영구적일 가능성이 있거나, 발달 지연이 있는 아동인 경우 조기 개입 요건이 충족된다.

1958년 이민법(Migration Act 1958) 제32조에 근거하여 발급된다. 「NDIS 법」은 모든 SCV 보유자가 아니라 “protected SCV holder”인 SCV 보유자만 거주요건을 충족한다고 규정한다. 여기에서 말하는 “protected SCV holder”는 2001년 2월 26일 호주에 있었고 같은 날 SCV 비자를 보유했던 경우 또는 2001년 2월 26일 직전 2년 내 12개월 동안 또는 총 12개월 동안 호주에 있었다가 2월 26일 이후 호주로 돌아온 뉴질랜드 시민권자에게 발급된 호주영주권을 가진 뉴질랜드 시민권자만을 의미한다. 2001년 2월 27일 이후 발급된 SCV를 보유한 뉴질랜드 시민은 해당 비자의 소지만으로 NDIS의 거주요건을 충족하지 않는다.

21) 이러한 조기개입은 CEO가 장애와 관련하여 당사자의 향후 지원 필요성을 감소시킴으로써 당사자에 대한 조기 개입 지원을 제공하는 것이 그 당사자에게 이익이 될 가능성이 높다고 판단하였을 때 이루어진다. 이상 「NDIS 법」 제25조 제1항 (b).

(2) CEO의 NDIS 참여 결정

1) NDIS 참여 여부 결정

이상의 요건 충족을 주장하여 NDIA 참여 신청을 하면 NDIA의 CEO가 승인함으로써 참여가 확정된다(제20조 및 제21조). CEO는 신청을 받은 날로부터 21일 이내에 연령요건, 거주요건, 장애요건, 조기 개입 요건을 충족하는지 여부를 결정한다. CEO는 요건 충족 여부를 결정하는 데 합리적으로 필요한 정보를 NDIS의 예비 참여자 또는 예비 참여자를 대신하는 타인에게 요청하거나 평가를 받고 결과를 보고하도록 요청할 수 있으며, 예비 참여자가 특정 장소에서 적절한 자격을 갖춘 사람이 실시하는 의학적 및 정신의학적 검사, 심리검사 및 기타 검사를 받도록 한 후 검사자로부터 보고서를 제출받을 수 있다(제26조).

CEO가 21일 이내에 예비 참여자의 요건 충족 여부를 결정하지 않거나 제26조 제1항에 따른 추가 요청을 하지 않을 경우(제20조 및 제21조 제3항), CEO가 제26조 제1항에 따른 정보나 보고 등을 받고도 14일 이내에 요건 충족 여부를 결정하거나 추가적 요청을 하지 않는 경우 CEO가 신청인에 대하여 요건을 충족하지 못하였다고 판단한 것으로 본다(제26조 제2항 및 제21조 제3항).

2) 참여 결정에 대한 재검토 및 재심청구

신청인은 부적격 결정을 받은 경우 CEO의 결정에 대하여 재검토를 요청할 수 있다. 재검토 결과도 부적격인 경우 해당 결정에 대해서는 호주 행정재심심판소(Administrative Appeals Tribunal, 이하 AAT라 함)에 심판을 청구할 수 있으며, AAT의 결정에 적법 절차 위반이나 법적인 오류가 있어 법원의 판단이 필요한 경우 호주 연방법원에 제소할 수 있다.

3. 참여자의 계획과 계획관리

(1) 참여자의 계획

NDIS의 핵심은 참여자가 자신의 욕구에 맞는 서비스를 직접 선택하고 자신의 삶에 대한 통제권을 갖는 것이다. 「NDIS 법」 제3장 제2부는 참여자의 계획에 대한 조항들을 두고 있으며, 특히 제31조는 계획과 관련한 원칙을 규정한다.

동조에 따르면, 참여자의 계획 작성, 검토 및 수정과 참여자의 계획에 따른 지원금 관리는 합리적으로 실무상 가능한 한 참여자 개인에게 고유하고((a)), 참여자가 주도 하여야 한다((b)). 또한 개인의 열망을 달성하기 위하여 참여자의 지역사회 포함 및 참여를 촉진해야 하며((h)), 참여자 스스로의 삶에 대한 통제를 행사할 수 있는 권리에 의해 뒷받침되어야 하며((g)), 참여자의 선택과 자립을 극대화하고((i)), 참여자의 개별 목표와 욕구에 대한 맞춤형 유연한 대응을 촉진해야 한다((j)).

관련성이 있는 경우 참여자의 가족, 케어러를 비롯하여 참여자의 삶에서 중요한 사람의 역할을 고려하고 존중하여야 한다((c)). 참여자가 아동인 경우 아동을 지원할 수 있는 가족과 케어러의 역량 또한 강화하고 구축하여야 하며((d)), 참여자가 성인인 경우 참여자와 참여자의 케어러들이 합의하는 경우 참여자를 지원하기 위한 케어러의 역량을 구축하고 강화한다((da)).

NDIS는 참여자의 계획 작성, 검토 및 수정과 참여자의 계획에 따른 지원금 관리에서 비공식 지원과 지역사회의 모든 개인이 일반적으로 이용할 수 있는 기타 지원 서비스에 대한 참여자의 이용 가능성을 고려한다((e)).

또한 참여자의 개별 목표 및 요구에 지역사회가 대응할 수 있도록 지원하여야 하며((f)), 참여자에게 장애 서비스 제공을 위한 환경을 제공하고, 필요한 경우 둘 이상의 장애 서비스 공급자가 있는 경우 장애 서비스 제공을 조정해야 한다((k)).

NDIS는 장애인 스스로 자신의 계획을 설계하는 것을 기본으로 하고 있으며, 이는 제33조가 규정하고 있는 계획에 반드시 포함되어야 하는 사항에서도 확인할 수 있다. 제33조 제1항은 참가자의 계획에 참가자의 목표·목적·열망, 참여자의 생활 조건, 지역사회의 비공식적 및 기타 지원, 사회적·경제적 참여를 명시한, 참여자에 의하여 작성된 진술(참여자의 목적과 열망의 진술)이 포함되어야 한다고 규정한다.

(2) “합리적이고 필요한” 지원

이러한 참여자의 진술이 지원범위 결정에서 중요한 역할을 하지만, 「NDIS 법」 제34조는 지원의 기준으로 “합리적이고 필요한(reasonable and necessary)” 지원일 것을 요구하며, 이에 대하여 다음과 같은 요건을 제시하고 있다.

- (a) 지원이 참가자가 목표 및 열망에 대한 참가자의 진술에 포함된 목표, 목적 및 열망을 추구하는 데 도움이 될 것,
- (b) 지원이 참가자의 사회적·경제적 참여를 촉진하기 위하여, 참가자가 활동을 수행하는 데 도움이 될 것,
- (c) 지원이 달성되는 혜택과 대체 지원 비용 모두에 비해, 지원 비용 면에서 합리적이라는 점이 금전적 가치에서 나타날 것,
- (d) 지원이 현재의 모범 사례를 고려하여 참가자에게 효과적이고 유익할 것,

(e) 지원을 위한 자금 지원 또는 지원 제공은 가족, 케어러, 비공식 네트워크 및 지역사회가 제공할 것으로 기대하는 것이 합리적인 것들을 고려할 것,

(f) 지원이 NDIS를 통해 가장 적절하게 자금이 조달되거나 제공되고, 개인, 기관 또는 단체가 제공하는 기타 일반 서비스 전달 체계 또는 다음과 같은 지원 서비스 또는 서비스 전달체계를 통해 더 적절하게 자금이 제공되거나 지원이 제공되지 않을 것,

(i) 보편적 서비스 의무의 일부로, 또는

(ii) 장애를 이유로 한 차별을 다루는 법률에서 요구하는 합리적인 조정에 따라,

(g) 지원이 NDIS 규정에 따라 NDIS가 자금을 지원하거나 지원을 제공하지 않는 것으로 규정되지 않았을 것,

(h) 지원 자금이 NDIS에 따라 지원될 합리적이고 필요한 지원을 결정하기 위해 NDIS에 규정된 방법이나 기준(있는 경우)을 준수함

이상의 요건을 모두 충족할 때, “합리적이고 필요한” 지원으로 인정되어 NDIS의 지원이 이루어진다. 이러한 요건은 앞서 살펴 본 제31조의 계획과 관련한 원칙을 실제 결정을 위한 기준화한 것으로 볼 수 있다. 제34조 제1항 (a)부터 (f)를 충족하는지 여부를 판단하기 위한 기준을 하위 규정에서 규정할 수 있도록 하고 있으며, 이를 규정한 하위 법령이 National Disability Insurance Scheme (Supports for Participants) Rules 2013이다. 동규정은 참가자에게 자금이 제공되는, 합리적이고 필요한 지원의 평가 및 결정을 위하여 마련되었다. 동규정 제3부는 해당 지원의 금전적 가치, 해당 지원이 현재의 모범 사례에 비추어 참여자에 대한 효과적이고 유익한지 여부, 합리적인 가족·케어러 및 기타 지원에 대한 지원 결정에 있어서 CEO가 고려하여야 할 사항을 규정한다.

동규정은 CEO는 금전적 가치의 평가할 때, 실질적으로 더 낮은 비용으로 동일한 결과를 얻을 수 있는 유사한 지원이 있는지 여부, 지원이 참여자의 생애주기별 성과를 향상하고 장기적으로 참여자에게 이익을 줄 수 있는지 여부, 자금 지원 또는 지원 제공이 장기적으로 참가자를 위한 지원 자금 조달 비용을 줄일 가능성이 있는지 여부, 시설·장비의 설치 또는 개조의 제공 등에 관한 지원 기준, 지원 비용이 참가자가 거주하는 지역에서 제공되는 동일한 종류의 지원 비용과 유사한지 여부, 지원이 참가자의 독립성을 높이고 다른 종류의 지원에 대한 참가자의 필요성을 줄이는지 여부 등을 고려하도록 한다(이상 동규정 3.1).

또한 CEO가 지원이 참가자에게 효과적이고 유익할 것인지 여부를 결정할 때 CEO는 현재의 모범 사례를 고려하여 유사한 상황에 있는 다른 사람들을 위한 지원의 효율성에 관한 이용 가능한 증거를 고려하도록 규정하고 있으며, 이때의 증거란 발표되고 참조된 문헌과 합치된 전문가 의견, 참여자와 케어러의 실제 경험 또는 NDIA가 NDIS 전달을 통하여 학습한 모든 것을 말한다. 또한 해당 지원이 참여자에게 효과적

이고 유익할 것인지 여부를 결정할 때 CEO는 현재의 모범 사례를 고려하고 필요한 경우 전문가의 의견을 구해야 한다(이상 3.2 및 3.3).

CEO는 NDIS의 자금지원 및 지원이 참여자의 가족, 케어러, 비공식 네트워크 및 지역사회에서 제공할 것으로 기대하는 것이 합리적인지를 결정함에 있어서 아동과 아동이 아닌 참여자를 나누어 판단한다. 아동의 경우 부모가 자녀를 실질적으로 돌보고 지원하는 것이 일반적이며, 아동의 장애로 인하여 아동의 돌봄 욕구가 유사한 연령의 다른 아동보다 실질적으로 높은지 여부, 참여자의 가족구성원 또는 케어러의 웰빙에 대한 모든 위협의 정도, 자금 지원 또는 가족 지원을 제공하는 것이 아동의 능력 또는 장애의 능력을 향상시키거나 아동의 복지에 대한 위협을 줄이는지 여부를 고려한다. 아동이 아닌 경우 가족구성원, 케어러, 비공식 네트워크 및 지역사회의 지원에 대한 참여자의 의존으로 인해 발생하는 참여자의 웰빙에 대한 위협의 정도와 참여자가 필요로 하는 지원을 제공하기 위한 가족 구성원, 케어러, 비공식 네트워크 및 커뮤니티의 적합성을 고려하며, 후자의 경우 가족과 지역사회의 지원이 참여자의 가족 및 케어러가 참여자를 돌보는 역할을 유지하는 데 이용 가능한 정도를 포함하여 참여자의 가족 및 케어러의 연령과 능력, 요구되는 지원의 강도와 유형, 특정 가족구성원이나 케어러가 해당 돌봄을 제공하는 것이 연령과 성별에 적합한지 여부, 가족구성원이나 케어러의 장기적 웰빙에 대한 위협의 정도를 고려의 요소로 포함한다. 성인 참여자의 경우 비공식 지원이 참가자의 자립 수준 및 기타 결과에 기여하거나 감소시키는 정도도 함께 고려한다. 아동과 성인을 가리지 않고 모든 참가자에 대해 이들의 지역사회 내 비공식 지원 및 네트워크의 기여 가능성을 지원하고 개발하는 것이 바람직하다는 점 또한 고려되어야 한다(이상 3.4).

(3) 계획의 관리

이러한 계획은 장애인 당사자 본인이 직접 관리하고, 본인이 직접 관리하기 어려운 경우 등록된 계획 관리자(plan manager)를 고용하여 관리하도록 하거나 NDIA에서 대신 관리하거나 계획 지명자(plan nominee)가 관리한다.

계획을 본인이 직접 관리할 경우, 서비스 공급자 선택에 제한이 없으며(NDIS 등록된 공급자, 미등록 공급자 모두 선택 가능), 공급자와의 가격 협상을 통해 할당된 예산을 최대한 활용할 수 있다. 계획 관리자를 고용하여 관리하는 경우에도 서비스 공급자 선택에 제한이 없으며, 관리자 고용에 따른 비용은 장애인 본인에게 할당된 예산에서 지출된다. NDIA에서 대신 관리하는 경우에는 NDIS에 등록된 공급자의 서비스만 선택할 수 있다.

4. 대체의사결정

「NDIS 법」은 지명자(nominee)를 통한 대체의사결정제도를 규정하고 있다. 지명자에는 계획 지명자(plan nominee)와 통신 지명자(correspondence nominee)가 있으며, 계획 지명자는 지명 서면에서 특정하여 배제하지 않는 한 「NDIS 법」에 따른 참여자의 지원 계획의 작성·검토·대체, 계획에 따른 지원을 위한 자금 관리를 할 수 있으며, 동법에 따라 참여자가 할 수 있는 요청을 대신할 수 있다. 계획 지명자가 동법의 목적을 위해 참여자를 대신하여 행한 행위는 참여자가 수행한 것과 같은 효력이 있다(이상 제78조). 통신 지명자는 참여자의 지원 계획의 작성·검토·대체, 계획에 따른 지원을 위한 자금 관리를 제외한 행위를 수행할 수 있으며(제79조), 동법상 참여자에게 제공되어야 하는 통지를 수령한다(제81조). NDIA의 CEO는 「NDIS 법」의 목적을 위해 참여자의 계획 지명자가 될 사람을 임명하며, 지명자의 임명은 참여자가 요청한 경우뿐만 아니라 CEO의 직권으로도 임명 가능하다(제86조).²²⁾ 참여자의 요청에 따라 임명된 지명자에 대해서는 참여자가 언제든지 임명 취소를 요청할 수 있으며 이는 존중되어야 한다(제89조).

한편 이러한 지명자 임명과 별도로 NDIA는 또한 CEO가 계획 관리가 참여자에게 불합리한 위험을 제시할 것이라고 생각한 경우 참여자의 자금 관리 능력을 부인할 수 있다(제44조).

5. 보험 기반 접근 방식

「NDIS 법」의 목적에서 밝히고 있는 바와 같이 NDIS는 장애인에 대한 지원 제공 및 자금 지원에 대해 보험계리적 분석에 입각한 보험 기반 접근 방식을 채택한다(제3조 제2항 (b)). NDIS가 명칭을 보험으로 명명하는 것은 동법에서 보험 기반 접근 방식을 채택하고 있기 때문이다. 이러한 보험 기반 접근 방식은 개인별 자금지원과 결합되어 있다. 즉 다음과 같이 표현되는 두 가지 보험 내러티브를 통해 개인별 자금 지원을 정당화되어 왔다. 첫째, 모든 호주인이 장애의 위험을 공유하며 위험의 결합(risk-pooling)이 이러한 위험에 대응하는 최선의 방법이다. 둘째, 조기 개입과 강력한 보험계리적 관여가 개인별 자금지원의 미래 재정을 확보할 것이다.²³⁾

22) 지명자에 관하여는 동법의 하위규정인 National Disability Insurance Scheme (Nominees) Rules 2013에서 구체적으로 규율하고 있다.

23) Catherine Needham & Helen Dickinson, 'Any one of us could be among that number': Comparing the policy narratives for individualized disability funding in Australia and England, *Social Policy & Administration*, 52:3, 2018, 738면.

「NDIS 법」에서 이러한 보험 기반 접근 방식은 NDIA의 기능에 관한 규정에서 뚜렷하게 드러난다. 제118조 제1항 (b)는 정기적으로 NDIS의 현재 및 미래 지출을 추정하고 평가하고 NDIS의 재정적 지속 가능성과 관련된 위험 및 문제를 식별하고 관리하며, 제도 계리사(scheme actuary)와 감사 계리사(reviewing actuary)의 조언을 포함한 보험 계리적 조언을 고려하여 NDIS의 재정적 지속가능성을 관리하고 조언하고 보고하는 것을 NDIA의 기능 중 하나로 규정한다. 동법 제125A조는 NDIA 이사회 또한 보험계리적 분석과 조언을 고려하여 기능을 수행하도록 하고 있으며, 제159조는 CEO가 중요한 보험계리적 분석 보고서나 조언을 받은 경우 이사회에 이를 제공할 의무를 규정한다.

또한 동법 제6A부는 재정적 지속가능성에 대한 보험계리적 평가를 별도로 규정하고 있으며, 이를 위한 제도로 제도 계리사와 감사 계리사를 포함하는 보험 계리사, 제도 계리사가 작성하는 재정 지속가능성 연도보고서 등을 규정한다. 보험 계리사는 이사회가 서면으로 지명하며(제180A조), 특히 제도 계리사는 연 4회 분기별로(7월 1일, 10월 1일, 1월 1일, 4월 1일) NDIS의 장래 지출액을 산정하여 CEO에게 통보하며(제180B조 제2항), 이사회나 CEO의 요청이 있는 경우 계리적 정보나 조언을 제공하여야 한다(제180B조 제3항). 또한 보험 계리사는 NDIS의 재정적 지속가능성이나 NDIA의 위험 관리 프로세스에 중대한 우려가 있는 경우 이를 이사회에 보고할 의무가 있다(제180B조 제4항). 재정적 지속가능성 연도보고서는 제도 계리사가 NDIS의 재정적 지속가능성, 지속가능성에 관한 위험 및 NDIS 이외의 장애인 대한 지원 경향을 평가하고, 지속가능성에 관한 위험과 NDIS 이외의 장애인 지원 경향의 원인을 검토한 후, NDIS의 장래 지출을 추정하여 작성한다(제180B조 제1항).

IV. 장애인 인권을 구현하는 법적 프레임워크로서 「NDIS 법」의 국내적 함의

1. 입법목적 및 원칙과 NDIS의 소비자 모델

「NDIS 법」은 당사국의 CRPD상 권리 보장 의무를 실현하기 위한 법으로, 장애인의 자립과 사회·경제적 참여를 지원하고 장애인이 자신의 목표와 계획의 추구 및 자신을 위한 서비스 지원의 전달에서 선택과 통제를 행사할 수 있도록 보장하기 위한 법이다.

그러나 NDIS상 선택과 통제는 장애 지원 서비스 시장에서의 장애인 개인의 소비자

로서의 특성을 강조하기는 하지만, 장애인 인권 전반에 기초한 접근으로 보기 어렵다는 비판이 있다.²⁴⁾ 호주의 많은 보고서들은 NDIS 이전의 전통적인 장애인 지원 서비스에 뿌리 박혀 계속되어 온 문제들을 확인한 바 있으며, 이 가운데 대표적인 ‘2009 셧아웃 보고서(2009 Shut Out report)’는 장애인들이 당시 장애 지원 서비스를 ‘사회 참여를 촉진하는 것이 아니라 장벽’으로 여기고 있다는 사실을 확인한 바 있다.²⁵⁾ 사회적 참여나 자립을 목표로 하지 않았을 뿐만 아니라, 장애인의 선택과 통제가 보장되지 않고 국가가 일방적으로 제공하였던 장애인 지원 서비스 체계 내에서의 장애인에 대한 확대와 통제의 오랜 역사를 고려하면 NDIS가 형성한 장애인 지원 서비스 시장 내에서의 소비자로서 장애인의 권리는 매우 중요하며, 당연히 보장되어야 한다. 그러나 전반적인 장애인 인권의 증진이 고려되지 않은 상태에서 소비자로서 장애인의 권리에 대한 강조만 지나치게 이루어진다면, 장애에 대한 국가 책임이 장애인 개인에 대한 서비스 제공의 문제에 한정될 수 있고, 그 결과 장애인의 집단적 연대와 장애인 인권이 약화될 수 있다. 장애인의 개인적 삶에서의 자기결정에 기한 진정한 자립과 선택 및 통제는 모든 인권 보장과 마찬가지로 장애인 개인의 삶의 차원에서의 욕구의 충족뿐만 아니라 이러한 욕구의 충족이 사회적 연대와 연결될 때 궁극적으로 그 실현이 가능하기 때문이다. 이러한 맥락에서 NDIS가 (목소리를 경청하기보다는) 선택과 통제를 주요 전략으로 삼아 시스템 변화에 대한 부담을 개별 장애인에게 전가한다는 주장이나,²⁶⁾ 새로운 장애 소비자 모델은 장애인의 집단적 역량을 붕괴시키고 서비스를 정치적으로 통제하는 장애인 운동의 능력을 방해함으로써 자립 생활의 미래에 도전한다는 주장²⁷⁾ 또한 숙고할 필요가 있다.

2. NDIS의 접근성

(1) NDIS 자체에 대한 접근성

NDIS는 장애인에 대한 보편적 개인예산제도는 아니다. 적용대상은 65세 미만 장애

24) Tom Edwards, A Disabling Ideology: Challenging the Neoliberal Co-optation of Independent Living under the NDIS, *Journal of Australian Political Economy* No. 83, 2019.

25) Christina David & Raelene West, NDIS self-management approaches: Opportunities for choice and control or an Uber-style wild west?, *Australian Journal of Social Issues*, 7:52, 2017, 336면.

26) Cate Thill, Listening for policy change: How the voices of disabled people shaped Australia's National Disability Insurance Scheme, *Disability & Society*, 30:1, 2015, 23면.

27) Tom Edwards, A Disabling Ideology: Challenging the Neoliberal Co-optation of Independent Living under the NDIS, *Journal of Australian Political Economy* No. 83, 2019, 48면.

인 가운데 영구적이고 심각한 장애가 있는 장애인으로 한정되어 있다. 또한 신청요건을 갖춘 경우 신청을 하여야 하고, 심사를 통하여 CEO에 의하여 NDIS 참여가 결정되어야 한다. 이러한 요건 제한은 호주의 국가보고서에 대한 장애인권리위원회의 최종견해에서도 지적되었다.²⁸⁾

실제로 최근 호주에서는 NDIS 참여 자격을 다투는 소송이 제기되고 있다.²⁹⁾ 이는 결국 장애인에 대한 보편적 서비스 제공이 아니라 제한된 요건에 따른 신청과 판정에 따른 결정이라는 NDIS 제도의 문턱에서 발생하는 문제이다.

이와 함께 NDIS에 대한 장애친화적 정보 공개와 절차 마련도 불충분하다. 장애인 권리위원회도 NDIS의 복잡하고 복잡한 절차, 공개적으로 이용 가능하고 접근 가능한 정보에 제한이 있고, 원격지에서의 서비스 부족으로 NDIS 접근이 불가능한 점 등을 지적하였다.³⁰⁾

(2) NDIS의 참여 결정과 의료적 기준

의료적 기준에 의존하는 장애인 권리 보장 체계는 장애에 대한 의료화 내러티브를 사회의 지배적 내러티브로 계속해서 자리매김하게 한다. 장애에 대한 의료적 정의나 의료적 판정을 지양하면서도 장애인의 권리 보장 체계의 설계와 그 이행에서 다시 의

28) Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations on the combined 2nd and 3rd periodic reports of Australia, 2019.

29) 대표적인 것으로 *Mulligan v National Disability Insurance Agency*이 있다. 이 사건은 「NDIS 법」상 NDIS 수급 자격을 다투는 소송으로 호주 연방법원이 「NDIS 법」과 NDIS에 대하여 최초로 사법심사한 판결이다. 앞서 살펴 본 바와 같이 「NDIS 법」 제24조는 NDIS 참여자가 되기 위한 요건을 규정하고 있지만, 동법 제24조의 요건 충족 여부에 대한 구체적 기준을 「NDIS 법」에서 직접 규정하고 있지는 않다. 청구인인 데일 멀리건은 1994년부터 장애 지원 연금을 받고 있었으며, 만성 허혈성 심장병, 심근증, 큰 증후군, 좌골신경증 등 다양한 질환을 앓고 있었다. 멀리건의 주장과 증거에 따르면 그는 일상 업무 수행에 여러 장비들과 배우자의 도움이 필요했고, 도움을 받아도 스스로 할 수 없는 일들이 있었다. 멀리건은 주택의 유지관리를 할 수 없었고 잔디를 깎을 사람을 구하기 위한 자금을 지원 받고자 2013년 8월 NDIS 참여자가 되기 위한 신청을 하였다. NDIA는 「NDIS 법」상 지원요건 중 연령 요건(제22조), 거주 요건(제23조), 장애 요건(제24조), 조기 개입 요건(제25조) 가운데 그가 장애 요건을 충족하지 못했다고 판단하였다. 이에 멀리건은 AAT에 심판을 청구하였으나, 패소하였다. NDIA의 결정과 AAT 결정은 손상으로 멀리건의 기능적 능력(functional capacity)이 실질적으로 감소하지 않아서 「NDIS 법」 제24조 제1항 (c)를 충족하지 못하였다고 판단하였기 때문이다. 이에 멀리건은 AAT의 결정에 대해 연방법원에 소를 제기하였고, 연방법원은 이 사건을 통하여 「NDIS 법」과 NDIS에 대한 최초의 사법심사를 하였다. 결론적으로 이 판결에서 연방법원은 AAT의 결정을 파기하고 멀리건의 NDIS 요건 충족에 대하여 재심을 하도록 판결하였다. *Mulligan v National Disability Insurance Agency* [2015] FCA 544 <https://www.judgments.fedcourt.gov.au/judgments/Judgments/fca/single/2015/2015fca0544> (최종방문일 2022.04.07.)

30) Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations on the combined 2nd and 3rd periodic reports of Australia, 2019, 3면.

료적 기준에 의존하는 것은 장애에 대한 의료적 모델의 은폐와 다름없다. 장애인권리 위원회도 NDIS가 여전히 의료적 모델에 크게 의존하고 있으며, NDIS에서 배제되는 고령 장애인, 문화 및 언어적으로 다양한 배경을 가진 장애인, 동등한 기회를 가진 지적 장애인이나 심리사회적 장애인에게 제공되고 있지 못하다는 점을 지적하였다.³¹⁾

이러한 점에 비추어 보면, NDIS는 장애인에 대한 보편적인 서비스에 이르지 못하였고, 현재의 제한적 참여 또한 의료적 판단의 문턱을 통과하여야 가능하다는 점에서 분명 한계가 있다.

3. 참여자의 자기주도

(1) 당사자의 선택과 통제를 위한 의사결정지원 결여

개인예산제도는 장애인의 선택과 통제에 기초한 서비스 ‘개인맞춤화(personalization)’를 실현하는 정책이며, NDIS도 개인맞춤형제도로써 장애인이 보다 많은 선택과 통제의 기회를 갖게 된다. 이는 장애인이 더 많은 의사결정을 한다는 것을 의미한다. NDIS는 인지장애가 있는 사람들에게 의사결정을 대체하는 대신에 가능한 한 의사결정을 지원할 것을 장려하고 있다. 그러나 이러한 지원이 무엇을 수반하는지, 누가 그러한 지원을 하고 재정을 부담하는지, 보호조치가 시행될 것인지 등에 관하여 여전히 모호한 경우가 많다. 따라서 선택과 통제를 강조하면서도 이를 위한 의사결정지원은 함께 제공되지 않는다면, 공적인 대체의사결정권자의 선임 신청과 이를 통한 의사결정이 오히려 단기적으로 증가하게 된다.³²⁾

(2) 참여자의 계획 작성에 있어서의 의사결정지원 결여

「NDIS 법」의 제정 이유에 반영된 바와 같이, NDIS의 철학은 NDIA와 장애인이 ‘공동으로(jointly)’ 개인 예산 또는 자원 패키지를 개발하는 것이다. 이는 계획의 작성 단계에서의 전문적 조언뿐만 아니라 계획 운용이 개시된 후 일정 시간 경과 후 개선 프로세스를 통해 개인의 특정 욕구, 생활환경 및 선호에 대한 재정지원에 대한 사례 관리를 개인별로 할 수 있는 전문 인력의 양성과 활동이 필요하다는 것을 의미한다.³³⁾ 즉 NDIA는 단순한 행정적 관리 이상의 숙련된 업무능력을 수행할 수 있는 인

31) Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations on the combined 2nd and 3rd periodic reports of Australia, 2019, 3면.

32) 말콤 샤이벤스, “호주 뉴사우스웨일스의 의사결정능력 장애인과 의사결정지원”, 『후견과 신탁』, 2018.

력을 확보하여야 한다. 그러나 호주의 의회 합동위원회(Joint Parliamentary Committee)는 공청회 동안 접수된 증거는 참여자와 이들의 지원자들을 제도의 중심에 두지 않는 NDIA의 문화가 발전하고 있음을 보여주는 것 같다고 결론을 내린 바 있다.³⁴⁾

실제로 NDIS 참여자 가운데 2021년 12월 현재 스스로 계획을 완전히 관리하고 있는 비율은 22%이며, 참여자가 부분적으로 관리하는 비율은 8%로 둘을 합한 비율은 30%에 불과하다. 이러한 비율은 최근 2년 동안 거의 변화가 없다. 이에 반해 계획 관리자가 관리하는 비율은 최근 2년 동안 35%에서 53%로 크게 증가하였다. 한편 NDIA가 관리하는 비율은 지난 2년 동안 35%에서 최근 17%로 절반 가까이 감소했다.³⁵⁾

기간	19년 12월	20년 3월	20년 6월	20년 9월	20년 12월	21년 3월	21년 6월	21년 9월	21년 12월
참여자 전부 관리	19	20	20	21	21	22	22	22	22
참여자 일부 관리	11	11	11	11	10	9	9	8	8
플랜매 니저 관리	35	38	40	43	45	47	49	51	53
NDIA 관리	35	31	28	26	24	22	20	18	17

출처: NDIS Quarterly Report to disability ministers for Q2, 68면 표 재구성

이는 개인예산제도가 개인에게 할당된 예산을 넘어 장애인 당사자의 선택과 통제라는 원칙까지 실현할 수 있는 제도로 운영되려면, 이를 위해 필수적인 추가 요소가 요청된다는 것을 우리에게 시사한다. 공식화된 대체의사결정모델로부터 의사결정지원모델로의 전환, 즉 NDIS와 같은 개인예산제도를 통한 서비스 이용자인 장애인 당사자의 의사를 계획 관리자나 NDIA 등을 통하여 대체하지 않고, 적절한 의사결정지원에 기하여 장애인 당사자가 스스로 결정할 수 있도록 하는 지원이 NDIS 운영 전반에서 뒷받침되어야 한다.

33) Terry Carney et al., National Disability Insurance Scheme Plan Decision-Making: Or When Tailor-Made Case Planning Met Taylorism and the Algorithms?, Melbourne University Law Review, 42:3, 2019, 3면.

34) Joint Standing Committee on the National Disability Insurance Scheme, Joint Standing Committee on the National Disability Insurance Scheme, Progress Report, 2017, 71면.

35) NDIA, NDIS Quarterly Report to disability ministers for Q2, 2022, 68면.

(3) 개인별 맞춤형되지 않은 NDIA 데이터

앞서 살펴 본 바와 같이 National Disability Insurance Scheme (Supports for Participants) Rules 2013은 CEO가 지원이 참가자에게 효과적이고 유익할 것인지 여부를 결정할 때 CEO는 현재의 모범 사례를 고려하여 유사한 상황에 있는 다른 사람들을 위한 지원의 효율성에 대한 이용 가능한 증거를 고려하도록 규정하고 있으며, 이때의 증거 가운데 하나로 NDIA가 NDIS 전달을 통하여 학습한 모든 것이 포함되어 있다(이상 3.2). 이 경우 학습한 데이터가 어떤 방식으로 구성되어 활용되는지는 매우 중요한 문제이다.

NDIS 시행 초기 NDIA가 활용했던 데이터는 전통적 장애인 복지 수급자에 대해 주와 준주가 NDIA에 제공한 정보로 NDIS로 전환하기 위한 우선순위 신청자를 식별했을 뿐만 아니라, 접수 설문지와 함께 참여자의 참여 여부 결정과 예비 계획 프로파일을 작성하는 데 사용되었다. 이는 원래 NDIS를 목적으로 수집된 정보가 아니었으며, 데이터를 수집한 장소도 통일되어 있지 않았고 데이터 수집에서 사용된 정의도 다양하였으며 수집 목적과 용도도 다양했다. 그러나 NDIA는 이를 NDIS의 장애유형별 참고 패키지(reference package)를 생성하거나 이론상으로는 자원과 프로세스가 허용하는 한 조정할 수 있는 1차 계획 프로세스(first plan process)를 생성하는데 활용하였다.³⁶⁾

이러한 NDIA의 NDIS의 용도에 맞춤형되지 않은 데이터 활용은 참여자와의 비대면적 소통방식과 결합되어 NDIS 참여 결정상 오류 및 참여자의 욕구와 상충하는 계획 초안을 야기하였다. 이러한 부적절한 계획의 위험은 작업의 규모와 계획 프로세스에서 연락 담당자 또는 조력자 역할을 할 적절한 인력의 부족, 비용 압박으로 인한 원격 액세스 전화 또는 화상 회의에 대한 과도한 의존으로 인해 더욱 악화되었으며, NDIA가 초기 계획 프로세스에서 불일치 문제를 해결하는 대신 무대응으로 진행하거나 참여자들이 일단 세워진 계획에 이의를 제기할 권리를 행사할 때까지 불일치 상태로 지연시킨 것이 이에 따른 결과 중 하나이다. 이러한 지연의 피해는 상대적으로 취약한 참여자에게 더 컸다.³⁷⁾

이와 관련하여 의회 합동위원회는 참여자, 가족, 케어러 및 서비스 제공자가 전화로 발전되는 계획, 계획관리자들의 숙련도와 능력, 계획 결정의 불일치, 계획과 계획 심

36) Terry Carney et al., National Disability Insurance Scheme Plan Decision-Making: Or When Tailor-Made Case Planning Met Taylorism and the Algorithms?, Melbourne University Law Review, 42:3, 2019, 15면.

37) Terry Carney et al., National Disability Insurance Scheme Plan Decision-Making: Or When Tailor-Made Case Planning Met Taylorism and the Algorithms?, Melbourne University Law Review, 42:3, 2019, 6면.

사의 지연, NDIA의 투명성 부족에 불만을 표시했다고 보고하였다.³⁸⁾

(4) “합리적이고 필요한” 지원 여부 결정에 대한 통제 필요성

앞서 살펴본 바와 같이 National Disability Insurance Scheme (Supports for Participants) Rules 2013은 NDIA의 CEO가 “합리적이고 필요한” 지원 여부를 결정하기 위한 기준을 규정하고 있다. 그러나 “합리적이고 필요한”이라는 개념은 정의규정 자체나 세부적 기준에 고정적 개념을 사용하여 일의적 적용할 수 있는 개념이 아니다. 실제로 앞서 살펴 본 동규정상 기준들은 재량의 행사에 있어서 고려 사항을 제시한 것에 가깝다. 연방 하급심 법원 판사인 Mortimer J가 지적한 바와 같이 「NDIS 법」의 “합리적이고 필요한” 지원이라는 문구는 NDIA를 통한 완전한 자금 지원에서의 ‘관문’ 역할을 한다.³⁹⁾ 이와 관련하여 NDIA의 “합리적이고 필요한” 지원에 대한 결정과 관련하여 AAT에 심판을 청구하는 사례가 증가하고 있다. 이러한 “합리적이고 필요한” 지원이 장애인의 일상생활, 지역사회 참여, 목표 달성 여부를 기준으로 한다는 점에서 이에 대한 판단을 위한 기준점을 잡기 위한 인권 기반 기준이 개발될 필요가 있다.

4. 장애인의 선택과 통제와 대체의사결정의 병존

장애인권리위원회는 CRPD 제12조에 따른 당사국의 의무로 대체의사결정 패러다임에서 지원의사결정 패러다임으로의 전환을 제시하며, 대체의사결정제도가 장애인의 동등한 법적 능력을 침해하는 제도임을 확인한다.⁴⁰⁾ 특히 CRPD 제12조 제3항에서 규정하고 있는 당사국이 장애인이 법적 능력을 행사하기 위하여 필요한 지원에 접근할 수 있도록 적절한 조치를 취하여야 하는 의무는 반드시 장애인의 권리, 의지, 선호를 존중하여야 하며, 대체의사결정이어서는 안 된다는 점을 분명히 한다.⁴¹⁾ 장애인권리위원회는 다양한 형태의 대체의사결정제도가 공통적으로 가지는 특징으로 “(i) 한건의 결정에 대해서도 개인의 법적 능력이 박탈되며, (ii) 당사자 아닌 타인이 대체의사결정자를 임명할 수 있고, 이는 본인의 의사에 반하여 수행될 수 있으며, (iii) 대체의사결정자에 의한 모든 결정은 개인의 의지와 선호에 근거하는 것이 아니라, 당사자

38) Joint Standing Committee on the National Disability Insurance Scheme, Joint Standing Committee on the National Disability Insurance Scheme, Progress Report, 2017, 46면.

39) *McGarrigle v National Disability Insurance Agency* [2017] FCA 308; 252 FCR 121; 71 AAR 496; 157 ALD 520.

40) Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 1, 2014, paras.3~7.

41) Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 1, 2014, para.17.

의 객관적 “최선의 이익”에 부합한다고 믿어지는 것에 기초”한다는 점을 들고 있다.⁴²⁾

「NDIS 법」상 지명자 제도는 NDIA의 CEO가 직권으로 지명할 수 있고, 지명자의 결정이 참여자의 의지와 선호도보다는 참여자를 위한 객관적 최선의 이익을 지명자가 판단하여 결정할 수 있으며, 특히 계획 지명자가 임명된 경우 NDIS 프로세스 전반에 걸쳐 참여자가 법적 능력을 행사할 수 없게 된다는 점에서 장애인권리위원회가 정의한 대체의사결정제도이다.⁴³⁾ 「NDIS 법」이 지명자 제도라는 대체의사결정제도를 명시하고, 지원의사결정을 위한 지원에 대해서는 원칙적인 수준에서만 언급할 뿐 구체적인 지원에 대해 규정하지 않은 것은 동법이 CRPD상 의무의 이행을 입법목적으로 하는 것에 배치된다.

5. 보험기반 접근 방식의 한계

NDIS의 보험기반 접근 방식은 재정적 지속가능성에 대한 보험계리적 분석을 통하여 구현된다. 소수 집단의 즉각적인 필요를 목표로 하는 기존 장애 복지와 달리, NDIS는 장래의 장애라는 계산된 위험으로부터 더 많은 대중을 보호하기 위한 비용 효율적인 사회적 투자라는 관점에서 국가 내 장애 문제를 다룬다. 이러한 사회적 투자는 장애인의 즉각적인 필요에서 국가 구성원의 장래 사회적 위험에 대한 대응으로 장애인 지원 서비스의 초점을 이동시키기 때문에 인권을 제도의 근간으로 하지 않을 경우, 인권과 긴장관계에 있을 수 있다. NDIS에 대하여 ‘시민권과 소비자주의의 양상이 서로 얹혀 있다. 즉 권리와 참여뿐만 아니라 맞춤형 서비스에 중점을 두고 있다. 이 정책은 하이브리드 시민 소비자를 목표로 하고 있음을 시사한다’는 주장이 있다. 즉 NDIS가 장애인 참여자에 대하여 소비자로서 주체성을 가지고 제한된 범위 내에서 사회에 참여할 수 있는 권한을 부여하고, NDIS를 통한 사회적 투자 또한 조기 개입과 이에 상응하는 결과 산출을 통한 비용 대비 이익 실현에 초점을 맞추으로써 전체 장애인의 인권 보장이 아닌 일부 장애인에게 혜택을 줄 뿐이라는 비판이다.⁴⁴⁾

42) Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 1, 2014, para.27.

43) 같은 견해로 Emily Cukalevski, Supporting and Control - An Analysis of the Approach Taken to Legal Capacity in Australia's National Disability Insurance Scheme, Laws, 8(2):8, 2019.

44) Catherine Needham & Helen Dickinson, 'Any one of us could be among that number': Comparing the policy narratives for individualized disability funding in Australia and England, Social Policy & Administration, 52:3, 2018, 736면.

IV. 결론 및 제언

이상에서 살펴본 바와 같이 호주의 NDIS는 65세 미만 장애인의 선택과 통제를 최대한 존중하고 사회참여를 증진하는 개인예산제도로, 보험기반 접근 방식에 따른 보험계리적 분석을 통하여 재정적 지속가능성을 유지하면서 장애 지원 서비스를 제공하는 제도이다. NDIS는 대규모 재정을 투입하는 개인예산제도임에도, 2013년 7월 1일 4개 지역 시범 운영을 시작으로 점진적으로 확대되어 2020년 7월부터 호주 전 지역에서 시행되어 2021년 12월 31일 현재 502,413명의 참여자들이 참여하고 있으며, 재정적 지속가능성을 유지하고 있다는 점에서 매우 주목할 만한 개인예산제도이다.

이러한 NDIS는 「NDIS 법」이라는 법적 프레임워크에 근거하여 운영되고 있다. 우리의 경우에도 개인예산제를 도입할 경우 입법을 통한 법적 프레임워크를 마련하고 그 위에서 제도를 운영하게 될 것이다. 이에 본 연구는 NDIS의 법적 프레임워크인 「NDIS 법」에 대한 비판적 분석을 통하여, 장애인 인권의 실현에 있어 동법이 갖는 한계를 확인함으로써, 개인예산제를 위한 법적 프레임워크로서 「NDIS 법」의 국내적 함의를 제시하였다.

이상의 연구를 토대로, 장애인의 자기결정과 사회참여 보장을 통한 장애인 인권을 실질적으로 실현하는 개인예산제의 국내 도입을 위한 법적 프레임워크에 대한 다음의 제언으로 본 연구를 마친다.

첫째, 장애인 인권을 보장하는 개인예산제의 법적 프레임워크는 입법목적이나 원칙에서 뿐만 아니라 법 전체가 인권에 핵심가치를 두어야 한다. NDIS는 장애인이 상품과 서비스에 지출할 수 있는 개별 예산을 갖는 ‘개인맞춤화’ 또는 ‘자기주도’에 기반 자금지원에 기초하여 장애인 당사자가 자신의 욕구와 필요에 따라 계획을 세우고 서비스를 선택한다는 점에서 공급자 중심의 복지 전달체계로부터 분명 진일보한 정책이다. NDIS가 장애인의 자립과 지역사회에서의 장애인의 사회·경제적 참여를 촉진하기 위하여 합리적이고 필요한 지원을 제공한다는 「NDIS 법」의 입법목적과 원칙은 동법이 명시한 바와 같이 CRPD상 장애인의 인권 보장, 특히 자립과 지역 사회 참여를 실현하는데 매우 적절해 보인다. 그러나 「NDIS 법」이 장애인의 선택과 통제를 말하면서도 서비스 시장과 소비자 모델을 채택하고 있는 것은 실제로 장애인의 자립과 지역 사회 참여보다는 개별 소비자로서 장애인의 서비스 소비만을 지원하고 실제 장애인 인권의 향상으로 이어지지 않을 수 있는 위험 또한 내포한다. 여기에 NDIS의 보험적 접근방식, 특히 재정적 지속가능성을 이유로 장애인 개별 지원을 통제할 수 있는 가능성까지 고려한다면, NDIS의 ‘개인맞춤화’ 또는 ‘자기주도’는 비용 총액의 범위 내 분배에 의해 상당 부분 희석될 수 있다. 따라서 개인예산제의 법적 프레임워크는 원

칙과 목적뿐만 아니라 전체 내용과 각 규정의 관계를 포함한 전체 설계가 인권에 기초하여야 한다.

둘째, 장애인 인권을 보장하는 개인예산제의 법적 프레임워크는 장애인의 접근 가능성을 최대한 보장하여야 한다. NDIS가 보편적 장애 지원 제도가 아니라는 점, 「NDIS 법」상 NDIS 참여요건 가운데 장애요건을 규정하고 있는 제24조나 참여 여부를 판정하기 위한 추가적 요청을 규정하고 있는 제26조에서 볼 수 있는 바와 같이 NDIS가 신청에 대한 CEO의 판정에서 의료적 판단이 결정적으로 작용할 수 있는 법적 근거를 두고 있다는 점은 장애의 사회적 특성을 회색시키고, NDIS가 장애 유형을 불문하고 평등하게 적용되는 것에 부정적으로 작용할 뿐만 아니라, NDIS의 문턱을 높이게 한다. 장애인권리위원회가 이미 호주 정부에 대하여 이러한 점을 지적한 바 있다. 구체적으로 장애인권리위원회는 NDIS에 대한 고령 장애인, 여성 장애인, 문화적·언어적 다양성이나 원주민 배경을 가진 장애인이 NDIS에 대해 상대적으로 접근성이 낮다는 점과 NDIS 참여 자격을 취득하지 못한 장애인에 대한 호주 정부의 지원이 부족함을 지적하면서 이의 개선을 권고하였다.⁴⁵⁾ 또한 개인예산제로부터 배제될 경우 이를 다룰 수 있는 이의제기절차가 보장되어야 한다.

셋째 장애인의 자립과 사회참여를 위한 지원의 내용과 수준 결정에 있어서 ‘개인맞춤화’가 실현되어야 한다. 장애의 유형이나 정도, 연령, 성별에 대한 일반적 데이터가 아닌 장애인 개인의 자립과 사회참여를 위한 필요를 충족할 수 있는 예산이어야 한다. 현실적으로 법률적 차원에서 고정 개념을 열거하는 방식으로 이를 규정하기는 어려우며, 법률 차원에서는 가이드라인을 제시하는 것이 불가피할 것이다. 이와 관련하여서는 장애인의 의사결정과 제도의 운영이 매우 중요하다. 전자를 위해서는 후술하는 바와 같이 장애인의 의사를 최대 보장하되 필요한 경우 의사결정에 필요한 지원을 받을 수 있는 권리가 보장되어야 한다. 후자를 위해서는 제도 운영 기관의 담당자가 개별 장애인에 대한 전문적인 사례 관리를 할 수 있는 의사소통능력과 전문지식 등 전문성을 갖추어야 하며 필요한 권한을 가지고 있어야 한다. 즉 예산의 배정을 비롯한 운영 전반에 있어서 장애인이 자신의 의사에 따라 자립과 사회참여를 위한 필요를 충족할 수 있는 예산을 확보하기 위하여 동등한 지위에서 협상하여 이를 확보하고 예산 사용에 관한 계획과 관리를 주도하는 프로세스가 제도 운영 실무에서 실질적으로 보장되어야 한다. 또한 이를 위하여 장애인에게 개인예산의 편성과 내용 전반에 대한 이의제기절차 및 권리구제절차가 보장되어야 한다.

넷째, 장애인의 선택과 통제는 장애인의 본인의 의사결정을 통해 실현될 수 있으며, 장애인의 선택과 통제를 보장하는 개인예산제의 법적 프레임워크는 장애인의 의사를

45) Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations on the combined 2nd and 3rd periodic reports of Australia, 2019.

최대한 보장하고, 필요한 경우 장애인의 의사결정을 지원하는 지원의사결정제도를 규정하여야 한다. NDIS는 개인예산제도가 개인에게 할당된 가용 예산을 넘어, 장애인 당사자의 선택과 통제를 실현할 수 있으려면, 이를 위한 추가적 고려가 요청된다는 것을 우리에게 시사한다. 현행 「NDIS 법」은 지명자 제도를 통하여 대체의사결정모형을 채택하고 있으며, 이는 CRPD가 추구하는 장애인의 자기결정의 보장에 부합하지 않는다. NDIS와 같은 개인예산제도가 장애인의 자기주도적 선택과 통제를 실질적으로 보장할 수 있으려면, 장애인 당사자의 의사결정에 기초하여야 한다. 장애인의 의사결정에 있어서 조력이 필요한 경우, 이러한 조력은 서비스 이용자인 장애인 당사자의 의사를 객관적 최선의 이익으로 대체하는 것이어서는 안 된다. 따라서 장애인 당사자가 스스로 결정할 수 있도록 하는 지원의사결정이 제도가 개인예산제 전반의 운영에서 보충적으로 뒷받침되어야 한다. 개인예산제도가 추구하는 목적인 장애인 당사자의 선택과 통제의 실현, 자립과 사회 참여는 장애인 당사자의 의사와 유리된 장애인을 위한 객관적 최선의 이익의 추정에 기초하여 실현될 수 없으며, 장애인 당사자의 동등한 능력과 권리를 전제로 하는 의사 결정에 의하여 실현될 수 있다.

[참고문헌]

국내 문헌

말콤 샤이벤스, “호주 뉴사우스웨일스의 의사결정능력 장애인과 의사결정지원”, 『후견과 신탁』, 2018.

해외 문헌

Allan Ardill & Brett Jenkins, Navigating the Australian National Disability Insurance Scheme: A Scheme of Big Ideas and Big Challenges, *Journal of Law and Medicine*, Dec;28(1), 2020.

Cate Thill, Listening for policy change: How the voices of disabled people shaped Australia's National Disability Insurance Scheme, *Disability & Society*, 30:1, 2015.

Catherine Needham & Helen Dickinson, ‘Any one of us could be among that number’: Comparing the policy narratives for individualized disability funding in Australia and England, *Social Policy & Administration*, 52:3, 2018.

Christina David & Raelene West, ‘NDIS self-management approaches: Opportunities for choice and control or an Uber-style wild west?’, *Australian Journal of Social Issues*, 7:52, 2017.

Emily Cukalevski, Supporting and Control – An Analysis of the Approach Taken to Legal Capacity in Australia’s National Disability Insurance Scheme, *Laws*, 8(2):8, 2019.

John Butcher, The Commonwealth-State Disability Agreement: A Case Study in New Federalism?, *The Australian Quarterly* Vol. 63, No. 3, *Social Policy in Australia: Options for the 1990s*, 1991.

Luke Buckmaster & Shannon Clark, *The National Disability Insurance Scheme: a Chronology*, Parliament of Australia, Department of Parliamentary Services, 2018.

Terry Carney et al., National Disability Insurance Scheme Plan Decision-Making: Or When Tailor-Made Case Planning Met Taylorism and the Algorithms?, *Melbourne University Law Review*, 42:3, 2019.

Tom Edwards, ‘A Disabling Ideology: Challenging the Neoliberal Co-optation of Independent Living under the NDIS’, *Journal of Australian Political Economy* No. 83, 2019.

Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations on the combined 2nd and 3rd periodic reports of Australia, 2019.

Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 1, 2014.

Commonwealth of Australia, Budget 2021–22, Guaranteeing the essential services

Joint Standing Committee on the National Disability Insurance Scheme, Joint Standing Committee on the National Disability Insurance Scheme, Progress Report, 2017.

NDIA, NDIS Quarterly Report to disability ministers for Q2, 2022.

Senate Standing Committee on Community Affairs, Funding and operation of the Commonwealth State/Territory Disability Agreement 2007.

The Parliament of the Commonwealth of Australia, Revised Explanatory Memorandum, National Disability Insurance Scheme Bill 2013.

[국문초록]

장애인 자립 및 사회참여를 위한 법적 프레임워크로서 호주 국가장애보험법의 국내적 함의

장 선 미

(한양대 SSK 한국후견신탁연구센터 전임연구원, 법학박사)

호주의 국가장애보험제도(NDIS)는 장애인이 개인별 맞춤 계획에 따른 자금지원 및 기타 지원으로 합리적이고 필요한 장애 지원 서비스를 직접 구매할 수 있는 제도로써, 장애인의 선택과 통제를 최대한 존중하고 사회참여를 증진하기 위한 개인예산제도이다. 또한 NDIS는 보험기반 접근 방식에 따른 보험계리적 분석을 통하여 재정적 지속가능성을 유지하면서 장애 지원 서비스를 제공한다. 이러한 NDIS의 법적 프레임워크로서 「2013년 국가장애보험제도법」은 입법목적과 원칙에 있어 장애인의 자립과 지역사회에 대한 사회·경제적 참여를 추구하고, 유엔 장애인권리협약상 장애인 인권을 증진하기 위한 법적 프레임워크이다. 그러나 실제 이 법은 불충분한 규정과 일부 배치되는 규정으로 이러한 목적을 달성하기에 한계가 있으며, 이러한 한계는 우리에게 다음과 같은 점을 시사한다.

첫째, 장애인 인권을 보장하는 개인예산제의 법적 프레임워크는 입법목적이나 원칙에서 인권 보장에 관한 추상적 원칙을 규정하는 것만으로는 부족하며, 법 전체 규정이 인권에 핵심가치를 내용으로 담아야 하고 이를 실현하기 위하여 체계적으로 규정되어야 한다. 둘째, 개인예산제에 대한 장애인의 접근을 최대한 보장하여야 하며, 특히 의료적 기준을 통해서 접근을 통제해서는 안 된다. 셋째, 장애인의 자립과 사회참여를 위한 지원의 내용과 수준 결정에 있어서 ‘개인맞춤화’가 실현되어야 한다. 장애의 유형이나 정도, 연령, 성별에 대한 일반적 데이터가 아닌 장애인 개인의 자립과 사회참여를 위한 필요를 충족할 수 있는 예산이어야 한다. 이를 위해서는 개인예산제를 담당하는 기관의 업무 담당자에게 이를 위한 전문적 지식과 역량이 있어야 한다. 또한 접근성과 개인맞춤화와 관련해서는 장애인에게 적절한 이의제기절차와 권리구제수단이 확보되어야 한다. 넷째, 장애인의 선택과 통제는 장애인의 본인의 의사결정을 통해 실현될 수 있기 때문에, 장애인의 선택과 통제를 보장하는 개인예산제의 법적 프레임워크 또한 장애인의 의사를 최대한 보장하여야 한다. 또한 이를 위하여 장애인의

의사결정을 지원하는 지원의사결정제도를 마련하여야 한다. 개인예산제도가 추구하는 목적인 장애인 당사자의 선택과 통제의 실현, 자립과 사회 참여는 장애인 당사자의 의사와 유리된 장애인을 위한 객관적 최선의 이익의 추정에 기초하여 실현될 수 없으며, 장애인 당사자의 동등한 능력과 권리를 전제로 하는 의사 결정에 의하여 실현될 수 있다.

주제어: 개인예산제, 지원의사결정, 국가장애보험, 국가장애보험법, 호주
개인예산제, NDIS, NDIS 법

[Abstract]

A Study on the National Disability Insurance Act 2013 as a Legal Framework for the Independence and Social and Economic Participation of the Disabled

Seonmi Jang

(Korean Research Center for Guardianship and Trusts)

The National Disability Insurance Scheme(NDIS) of Australia is a system in which people with disability can directly purchase ‘reasonable and necessary’ support services with funding to ‘individualized’ plans. The NDIS is based on the National Disability Insurance Scheme Act 2013. The Act is the legal framework for promoting human rights for people with disability, for supporting the independence and social and economic participation of people with disability and fulfilling the obligations of the party state, Australia under the Convention on the Rights of Persons with Disabilities(CRPD). While the act imagines an ideal scenario for disabled individuals, the act itself lacks sufficient provisions to realize this vision. This suggests the following to us.

First, the legal framework of the individual budget system that guarantees human rights for the disabled should contain the core value of human rights not only in objects or principles, but also in the content of the entire law. Second, the access of the disabled to the personal budget system should be guaranteed as much as possible, and in particular, access should not be controlled through medical criteria. Third, ‘personalizaion’ should be realized in determining the content and level of support for the independence and social and economic participation. It should be a budget that can meet the needs of individuals with disabilities for independence and social participation, not general data on the type or degree of disability, age, and gender. To this end, the person in charge of the work of the institution in charge of the

personal budget system must have professional knowledge and competency for this. In addition, with regard to accessibility and individualization, appropriate objection procedures and rights relief measures should be secured for the disabled. Finally, since the choice and control of people with disability can be realized through their own decision-making, and the legal framework of the personal budget system that guarantees the choice and control of the disabled should also ensure the will of the disabled as much as possible. To this end, the legal framework should include supported decision-making arrangements to support the decision-making of the disabled. The choice and control, independence and social participation of people with disability that the individual budget system seeks cannot be realized based on an objective best interests assessment, but can be realized by decision-making on equal legal capacity of people with disability.

keywords : Personal Budget, Individual Budget, Supported Decision-Making, National Disability Insurance Service, National Disability Insurance Act, NDIS, NDIS Act

아동권리의 관점에서 본 징계권 폐지의 실천적 의의와 긍정적 양육 지원*

장 영 인**

目 次

I. 문제 제기	
II. 이론적 검토	
1. 징계권 폐지의 배경과 의미	
2. 징계권과 유엔아동권리협약	
3. 징계권 폐지의 대안으로서의 긍정적 양육	
III. 분석 틀	
1. 아동양육에 관한 국내법의 현황	
2. 법 분석의 관점과 틀	
IV. 징계권 관련 법률의 분석	
1. 양육의 사회적 목표에 대한 규정	
2. 긍정적 양육의 원칙과 지원에 관한 규정	
3. 부모등 보호자의 양육지원시스템 관련 규정	
V. 결 론: 문제점 및 개선방향	

* 투고일: 2022.04.07., 심사일: 2022.04.09.-2022.04.19., 게재확정일: 2022.04.21.

이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2019S1A3A2099593). 이 논문은 국회입법조사처 연구보고서(장영인·박주영·박정연, 「친권자 징계권 삭제에 따른 미성년자 보호·교양 권한 관련 입법 방안」, 2021) 중 본인이 작성한 부분을 발전시킨 것임.

** 한라대학교 사회복지학과 교수

I. 문제 제기

우리 사회에서 아동학대에 대한 사회적 대책이 법에 명시된 지는 오래되지 않았다. 2000.1.12. 아동복지법의 전면 개정을 통해 비로소 아동학대에 대한 정의와 그 대책이 법률에 명시되었다. 그 후 20여 년간 아동학대는 중요한 사회적 이슈로 자리 잡아 왔으며, 아동학대를 예방하기 위한 처벌중심의 대책이 강화되어 왔다. 그 정점은 2014.1.28 제정된 ‘아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법’(이하 ‘아동학대처벌법’)으로서 학대를 범죄로 규정하고 학대행위 보호자를 형벌에 처할 수 있게 되었다.

그러나 아동학대처벌법 제정을 계기로 아동학대에 대한 사회적 경각심은 높아졌지만, 아동학대는 여전히 증가해왔으며 잔혹한 학대로 인한 아동사망도 지속되었다. 수치상으로만 보면 강력한 처벌의 예방효과는 크지 않으며¹⁾, 행위자중심의 처벌이 행위자로 하여금 아동을 잘 양육하도록 보장하는 것도 아니었다.

더구나 아동학대의 대부분은 가정에서 발생하고, 부모등 보호자에 의한 학대는 많은 경우 훈육 목적의 비의도적 학대로서 부모는 이를 징계권 행사로 항변해왔다. 이를 배경으로 부모의 징계권 폐지가 꾸준히 제기되어 오다가 2021.1.8. 민법 제915조를 삭제하는 개정안이 국회에서 의결됨으로써 처벌을 포함한 일체의 징계는 법적으로 금지되었다. 물론 이는 징계 자체가 형사처벌의 대상이 된다는 의미는 아니며, 친권제한이나 아동복지법상의 보호조치의 대상 등이 되는 것을 포함하는 것이다.

그러나 징계권 폐지의 이해나 실제 적용에서는 여전히 혼란이 있는데, 핵심 논점은 친권 중 일부인 징계권은 훈육을 위한 것이었는데, 징계권이 폐지되더라도 훈육에 관한 권한은 법적으로 보장되어야 하는 것이 아닌가라는 점이다. 이러한 논란은 폐지 이전의 논의과정이나 폐지 이후의 법적용의 예에서도 찾을 수 있다. 예컨대 관련 의원입법안에는 징계권을 대체하는 훈육의 권리와 의무를 별도로 규정하는 제안이 있었고,²⁾ 징계권 삭제 이후 시점에 이루어진 헌법재판소의 판결(헌재 2021.4.29. 2020헌마1415)³⁾은 정당한 훈육으로 인정되는 징계가 있음을 인정하기도 하였다.

1) 아동학대사례건수는 2015년 11,715명에서 2016년 18,700명, 2017년 22,367명, 2018년 24,604명, 2019년 30,045명, 2020년 30,905명으로 급증하였다(보건복지부, 「아동학대 주요통계」, 2018; 2020).

2) 전용기의원 등 10인이 2020.6.11. 발의한 민법 일부개정법률안(의안번호 제2100381호)은 제915조 징계권을 삭제하고, 제913조를 개정하여 훈육의무를 부여하였다, 즉, “제913조: 친권자는 자를 보호하고 교양할 권리의무가 있으며, 필요한 훈육을 할 수 있다. 다만, 신체적·정서적·성적 폭력 및 경제적 착취 또는 가혹행위를 하거나 유기 또는 방임을 해서는 아니 된다.”(<http://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do>).

3) 사건개요는 “2020.6.5 친모가 주거지에서, 온라인 수업에 집중하지 않는 피해아동을 훈계하였으나 오히려 피해아동(12세)이 청구인에게 대들면서 청구인의 팔을 때리고 배를 차자, 죽비

이는 ‘훈육을 위한 징계는 필요하지만 체벌이나 학대가 수반되면 안 된다’는 사회인식을 반영하는 것이기도 하다. 또한 징계권이 전면 폐지되면 부모의 훈육권한조차 없어지는 것은 아닌가라는 그간의 사회적 우려를 배경으로 하는 것이기도 하다.⁴⁾

이러한 논란은 징계권 폐지가 그 의미나 대안에 대한 충분한 논의와 숙고 없이 이루어졌기 때문이라는 지적이 있다. 즉 보호자의 징계권에 대체되는 대안적인 훈육을 어떠한 방식으로 해야 할 것인지에 대한 원칙과 방법을 담아내는 법적 장치가 마련되지 않는다면 ‘부모는 자녀를 훈육할 때 징계를 하면 안 된다’는 일반적인 선언적 의미에 그칠 수도 있다는 것이다(장영인·박주영·박정연, 2021:4-5). 아동학대는 아동의 성장발달을 저해할 우려가 있으므로 금지할 필요가 있지만, 학대행위를 금지하는 것만으로 아동을 건강하고 안전하게 양육하는 것을 보장하지는 못하기 때문에 별도로 대책을 마련할 필요가 있다는 것이다.

이러한 점을 고려하여, 아동폭력을 주제로 한 유엔아동권리위원회 산하의 연구회는 ‘폭력예방에 대한 접근은 폭력 그 자체보다 긍정적이고 적극적인 대책마련에 초점을 맞추어야 하고, 아동의 인간으로서의 존엄성에 초점을 맞춘 비전을 지향해야 할 것’(para 697)을 강조하였다.

다른 한편 징계권 폐지와 관련된 논란은 징계(懲戒)라는 용어를 둘러싼 혼란과 무관하지 않다. 우리사회에서 징계라는 용어가 자주 사용되는 ‘징계절차’ ‘징계위원회’ 등에서의 의미는 단체생활에서 요구되는 행동규범 위반에 대한 제재의 의미이며, 훈육의 방법으로 사용하는 벌(punishment)과 다른 의미이다.⁵⁾ 이처럼 징계라는 용어를 실생활의 훈육에서 사용하지 않기 때문에 징계권에 대한 이해는 ‘훈육’과 ‘벌’ 사이의 모호한 지점에 놓여 있다. 친권의 일부로서 징계권이 훈육할 권리로 존속되어온 만큼, 징계 그 자체가 문제가 아니라 훈육에 필요한 ‘좋은 징계’와 학대가 되는 ‘나쁜 징계’가 있다고 생각하는 경우도 그 예이다.

나아가 징계권 폐지논의가 아동에 대한 학대 특히 신체적 학대인 체벌에 대한 문제의식을 배경으로 하는 것인 만큼, 징계권 폐지를 체벌금지라는 협소한 범위에서 이해

로 피해아동의 발등과 등을 각각 1회 때려 피해아동을 학대하였다”는 것이다. 현재는 “청구인의 행위는 사회통념에 비추어 용인될 수 있는 행위로 사회상규에 위배되지 아니한 정당행위에 해당될 소지가 충분히 있다”고 보고, 아동복지법위반(아동학대) 혐의를 인정한 기소유예처분을 취소하였다(https://search.court.go.kr/ths/pr/ths_pr0101_L1.do).

4) 징계권 폐지가 이슈화되면서 이에 대한 반대와 우려도 제기되었는데, 청와대 청원 중에는 ‘내 아이의 교육과 올바른 양육의 책임을 강탈하는 자녀 징계권 폐지를 반대합니다’라는 청원이 올라오기도 했다(2020.6.16.) (<https://www1.president.go.kr/petitions/589733>, 2022.3.4.인출). 또한 학부모단체에서도 징계권 폐지가 국가간섭이라는 반론을 제기하기도 하였다(문화일보, 2020.6.10. “아동단체 “징계권 즉각 폐지” 환영… 일각선 “과도한 국가간섭”(<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2020061001070327330001>, 2022.3.4.인출).

5) 징계권이란 용어의 등장배경과 유사 용어 간의 구별에 대해서는 장영인·박주영·박정연, 앞의 책, 10-13면 참고.

하는 경우도 있다. 외국에서는 사회적 양육이라는 개념 하에 아동양육에 대한 국가의 지원을 논의하는 과정에서 징계권의 폐지가 논의되었지만, 국내에서는 사회적 양육의 원칙과 방법에 관한 논의와 독립하여 징계권 폐지가 논의되어 온 측면이 있다. 그 결과 국내연구는 주로 체벌금지나 징계권 폐지에 관련한 연구(안영하, 2018; 이노홍, 2019; 이세원, 2019)이며, 아동권리협약이 상정하는 아동훈육의 모델이나 인권친화적 훈육의 원칙과 방법에 관한 연구는 거의 전무하다.

본 연구는 아동권리협약의 관점에서 징계권 폐지의 적극적 의미를 확인하고, 아동 양육에 필수적인 인권친화적 훈육의 원칙이 무엇인지 살펴보고자 하였다. 즉 아동의 건강한 성장을 위해서는 아동에 대한 어떠한 형태의 벌도 금지되어야 한다는 관점에서 징계권 폐지에 수반되어야 할 양육방식의 대안을 모색하고자 한다. 이는 학대 아닌 징계는 훈육차원에서 허용되어야 한다는 일부의 관점을 배제하는 것이기도 하다. 현실에서 자녀의 행동수정을 위한 징계의 주요 수단은 다양한 형태로 이루어지는 ‘벌(punishment)’인데, 이는 아동에게 불이익을 강제하거나 신체적으로나 정신적으로 고통을 줌으로써 교정을 강제하는 것이기 때문에, 부모가 자녀를 보호교양하기 위해 행하는 훈육과는 상이하다. 가정에서 행해지는 벌주기는 그 의도가 무엇이든 인권침해이며, 이로 인한 아동기의 부정적 경험은 성인기의 다양한 신체적 정신적 문제의 원인이 되기 때문에, 심각하게 다루어져야 한다는 실증적 연구들이 있다.⁶⁾ 선진국들은 이러한 연구결과에 기초하여 학대를 금하는 것에 그치지 않고 아동의 건강한 발달을 돕는 ‘긍정적 양육(positive parenting)’을 정착시키기 위한 법적 제도적 장치를 발전시켜오고 있다.⁷⁾

본 연구는 그간의 아동학대에 대한 가해자 처벌 중심의 접근만으로는 아동의 비폭력적 돌봄과 교육받을 권리를 보장하지 못하기 때문에 아동 최선의 이익 보장을 위해서는 긍정적 양육을 위한 법적 대안을 마련할 필요가 있다고 본다. 특히 징계권 폐지는 친권자로부터 아동보호와 양육의 권한을 위임받아 부모역할을 대행하는 아동 돌봄 시설이나 보호시설, 교육기관의 종사자에도 동일하게 적용되는 것이라고 보고, 부모뿐만 아니라 이들 보호자들의 긍정적 양육을 정착시키기 위해, 이와 관련된 법률들을 분석하고 개선방향을 제시하고자 하였다. 이를 위해 유엔아동권리협약 및 아동권리위원회가 제시하는 긍정적 양육의 원칙을 살펴보았다.

본 논문에서 다루어질 주요 연구주제는 다음과 같다.

첫째, 민법의 징계권 폐지가 아동양육에 미치는 영향과 그 실천적 의미는 무엇인가?

둘째, 징계권을 대신하는 긍정적 양육의 원칙은 무엇인가? 아동권리협약과 아동권

6) 미국 질병통제및예방센터의 ACEs연구 및 WHO의 연구는 본 논문 제II장 참고.

7) 미국, 영국, 독일, 일본 등에서 긍정적 양육의 지원을 위한 법적 제도적 현황에 대해서는 장영인·박주영·박정연, 앞의 책 참고.

리위원회는 어떤 원칙을 제시하고 있나?

셋째, 민법의 징계권 폐지로 영향을 받는 관련 법률들은 어떤 것이며, 그 후속조치로서 긍정적 양육을 위한 법 개선방향은 어떠해야 하나?

II. 이론적 검토

1. 징계권 폐지의 배경과 의미

민법 제915조의 징계권 폐지가 추진된 직접적 배경은 심각한 아동학대의 증가이다. 2014년 아동학대처벌법 제정 이후 5년 동안의 아동학대는 급증하였고,⁸⁾ 학대행위자의 약 80%는 부모였다. 아동의 가장 안전한 공간이어야 할 가정에서 1차적 양육책임을 담당하는 부모에 의한 학대는 은폐되어 장기간 지속된다는 점에서 그 해악의 정도도 크다. 특히 학대사망사건의 행위자는 대부분 부모였다.⁹⁾ 부모에 의한 학대가 줄어들지 않는 원인 중의 하나는 대부분의 학대부모가 자신의 행위를 학대로 인식하기보다 훈육 즉 ‘사랑의 회초리’라고 생각한다는 점이다. 심지어 학대로 아동을 사망에 이르게 한 부모조차 훈육할 의도였다고 항변해왔다.

부모가 민법의 징계권 조항을 인지하고 학대를 하는 것은 아니지만, 학대 판단여부나 처벌에 대한 법적 다툼에서는 그 행위가 징계권의 행사범위 내에 있었는가가 하나의 판단기준이 되면서 처벌 수위를 줄여주는 역할을 하였다고 볼 수 있다. 즉 우리나라는 법률로 자녀 체벌을 직접적으로 허용하는 명문규정을 가지고 있지 않지만, 법원은 부모나 양육권자가 아동에 대한 권리의 행사 또는 적절한 행동 교정이나 훈육을 위해 체벌을 사용하는 것을 인정해왔다는 것이다(이노홍, 2015:139).

이처럼 징계권 폐지가 제기된 직접적 배경은 징계권 조항이 아동학대에 악용될 소지가 있다는 점이었다. 아동권리옹호를 위한 민간단체의 징계권조항 삭제 캠페인 ‘Change915’¹⁰⁾이나 학계나 법조계의 폐지론의 주된 배경도 부모에 의한 학대이다. 이를 반영하듯 관련규정 삭제에 대한 개정안은 징계권 조항 삭제 이외에 징계권에 대

8) 보건복지부, 앞의 자료 (주3) 참고.

9) 학대사망아동수는 2018년 30명, 2019년 50명, 2020년 44명인데, 부모가 학대행위자인 경우는 각각 83.3%, 94.3%, 86.3%였다(보건복지부, 아동학대 주요통계, 2018; 2019; 2020).

10) “Change 915: 맞아도 되는 사람은 없습니다”라는 슬로건을 걸고, 2019.9.10. 시작된 세이브 더 칠드런과 굿네이버스, 초록우산 어린이재단이 “사랑의 매”라는 이름으로 허용되고 있는 체벌에 대한 인식을 바로잡고 아동을 보호해야 할 국가의 책임을 강조하기 위해 민법 제915조(징계권)의 삭제를 촉구한 캠페인이다.(<https://m.sc.or.kr/mobile/news/noticeView.do?NO=70274>).

신하는 훈육의 권리와 의무를 규정하는 의원안들이 있었으나¹¹⁾ 공통분모인 징계권 조항 삭제가 전격적으로 의결되었다.

소위 ‘정인이 사건’¹²⁾을 계기로 징계권 삭제 자체가 이슈로 부각되며 의결에 이르다보니, 징계권 폐지 과정은 이에 수반되어야 할 징계권의 의미, 징계권이 미치는 범위와 그 폐지가 미치는 관련 법률 및 그 개정방안, 그리고 무엇보다도 징계가 아닌 올바른 양육에 대한 대안 마련 등에 대해 충분한 논의를 거치지 못하였다. 따라서 법조계나 학계는 물론 국민들도 이에 대한 혼란이 있을 수밖에 없다. 대표적인 논점 중의 하나는 징계권 폐지가 ‘일체의 모든 징계를 금하는 것’인지, 아니면 ‘훈육을 위해 필요한 징계’가 있음을 인정하는 것인지이다.

앞서 언급한 헌법재판소의 판결(2020헌마1415)¹³⁾은 징계권 삭제 이후에 이루어졌다는 점에서 주목할 만한데, 부모가 행한 체벌에 대하여 ‘사회상규에 위배되지 않는 정당행위’로서 ‘아동학대 혐의가 인정된다고 단정하기 어렵다’고 판결함으로써, 훈육으로 행한 징계가 있음을 인정하였다. 또한 국민여론도 혼란은 마찬가지인데, 징계권 삭제 100일이 지난 시점에서 실시한 학부모 및 아동에 대한 민간기관의 설문조사에 의하면, 학부모 60.7%는 ‘징계권 삭제에도 불구하고 여전히 체벌이 필요하다’고 응답했고, 50.3%는 ‘훈육을 위해 체벌을 사용하는 것에 동의’라고 답했다. 더구나 아동들도 32.7%가 체벌에 동의했다.¹⁴⁾ 이와 유사하게 아동 행동을 교정하기 위한 목적이 있고(59%), 고의성이 없는(51%) 체벌은 ‘훈육’이라는 체벌에 동의하는 조사결과도 있다.¹⁵⁾

이와 같은 현상은 징계권이 법조항에서 사라졌지만 현실에서 사회구성원의 머릿속에는 여전히 남아있음을 보여준다. 이는 징계권을 체벌이라는 좁은 틀에서 인식하는 것과도 연관된다. 징계권 조항을 삭제한 개정민법은 일명 ‘자녀체벌금지법’으로 언급되듯이 ‘체벌’ 즉 신체적 학대에 초점이 맞추어져 있기 때문에, 체벌이 아닌 정서적 학대나 경미한 신체적 학대는 훈육 차원에서 필요한 징계로 인식할 수도 있다. 이는

11) 정부안 1건(2019.10.15.), 의원 개정안 4건이 있었다. 그 내용에 대해서는 장영인·박주영·박정연, 앞의 책, 55-56면 참고.

12) 2020년 10월 13일 16개월 된 아동이 수개월 간 양부모의 학대로 인하여 사망한 사건이다.

13) 사건 개요에 대해서는 (주5) 참고.

14) 초록우산어린이재단이 600명(300가구)의 학부모와 자녀를 대상으로 조사한 결과이다(문화일보, 2021.4.19., “징계권 삭제 100일...부모 60% 아직도 자녀체벌 필요” www.munhwa.com/news/view.html?no=2021041901031003022001. 2022.3.22. 인출).

15) 한국리서치가 2021년 4월 16-19일 전국 만 18세 이상 남녀 1,000명을 대상으로 체벌에 대한 인식을 조사한 결과, ‘적절한 체벌은 아이를 가르치는 데 효과적인 방법’이라는 의견에 64%가 동의하고, 체벌을 하더라도 아이는 바르게 잘 자랄 수 있고(57%), 아이가 잘못할 때는 때려서라도 가르쳐야 한다(52%)고 답하여, 체벌의 효과성과 필요성에 공감하는 것으로 나타났다.(한국일보, 2021.5.20. ““자녀체벌금지법 안다” 40% 불과... 훈육·학대 구분 모호” <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2021051716240001150?did=NA>. 2022.3.22. 인출)

학대와 체벌, 훈육과 징계에 대한 혼란을 가중시키는 측면이 있다. 그러나 본 연구는 체벌뿐만 아니라 아동에게 부정적 영향을 미치는 모든 유형의 징계(학대를 포함)가 전면 폐지된 것으로 간주하고자 한다.

다른 한편, 징계권 폐지의 대안 마련에서 고려해야 할 또 다른 논점은 징계권 폐지가 미치는 범위이다. 즉 민법의 징계권 조항 삭제로 관련 법률의 개정이 필요한데, 그 범위는 가정보호 이외의 가정외보호와 교육에 관한 법률까지 포함해야 한다는 점이다. 즉 어린이집이나 유아교육기관에서 아동양육을 담당하는 보호자나 가정방문 아이돌보미, 친부모에 의한 가정보호가 어려운 아동을 위한 공적 보호시설의 종사자나 위탁가정의 보호자들, 학교나 아동청소년관련 복지시설 등의 교육 및 보호 담당자들은 부모로부터 아동의 양육, 보호, 교육 등의 권한을 일시적 또는 장기적으로 위임받아 이를 대신 수행하는 것으로 간주할 수 있기 때문에, 이들의 징계권도 동시에 폐지된 것으로 보아야 할 것이다. 따라서 대안적 보호를 위한 법개정은 이러한 아동보호 및 교육에 관한 관련 법률까지 포함되어야 한다.

이를 위해, 이하에서는 징계권 폐지에 대한 대안적 양육의 원칙과 방안에 대한 국제기준과 외국사례를 보고자 한다.

2. 징계권과 유엔아동권리협약

1989년 제정된 유엔아동권리협약(이하 ‘협약’)¹⁶⁾은 아동을 보호대상일 뿐만 아니라 권리행사의 주체로 간주하면서, 아동에 대한 모든 형태의 폭력을 금지하고, 아동을 보호해야 함을 명시하고 있다. 즉 협약 제19조 제1항은 “당사국은 부모나 법정대리인, 그 밖의 보호자가 아동을 양육하는 동안 모든 형태의 신체적·정신적 폭력, 상해나 학대, 방임 또는 유기, 성적 학대를 포함한 가혹한 처우나 착취로부터 아동을 보호하기 위하여 모든 적절한 입법적·사회적·교육적 조치를 취해야 한다”고 규정함으로써, 어떠한 형태의 폭력도 금지됨을 명시하고 있다.

또한 유엔아동권리위원회(이하 ‘위원회’)도 협약제정 초기부터 아동의 체벌을 비롯하여 모든 형태의 폭력을 근절하기 위해 노력해왔다. 동 위원회는 당사국의 협약이행 상황에 관한 보고를 받고 이에 대한 심의와 권고를 해왔다. 우리 정부는 2011년 이후 국내 아동권리 분야의 성과와 한계 등을 담은 제5·6차 국가보고서(CRC/C/KR/5-6)를 2017.12.27 유엔아동권리위원회에 제출하였고, 2019.9.18~19 위원회의 심의를 받았다. 최종 견해(Concluding Observation)는 특정 환경에서 여전히 체벌이 합법이라는 점(para.26(c)), 아동에 대한 모든 형태의 폭력 및 학대 해결을 위한 포괄적 정책과

16) Convention on the Rights of the Child <https://www.unicef.org/> (2022.1.20. 최종방문일).

전략이 없는 점(para.26(f))에 대해 우려를 표하고, 당사국의 영토 내 모든 환경의 법률 및 관행상의 간접 체벌과 훈육적 처벌을 포함한 모든 체벌을 명시적으로 금지할 것(para.27(c))을 권고하였다.¹⁷⁾

위원회는 일반논평(General Comments)이나 자체 회의 보고서를 통해, 아동에 관한 폭력의 심각성과 근절을 권고해왔다. 특히 일반논평 제8호(2006년), 제13호(2011년), 제18호(2019년)는 체벌 및 다양한 폭력으로부터의 아동권리보장에 대한 의견을 제시하고 있다. 특히 위원회는 일반논평에 앞서 회의보고서나 자체 연구회를 통해 아동폭력에 대한 입장을 제시하여왔는데, 특히 2001년 9월 개최된 위원회의 토론회¹⁸⁾에서는 가정폭력(Working Group I)과 학교폭력(Working Group II)이 검토되었다. 가정폭력은 부모, 후견인 또는 주된 보호자에 의한 폭력이 검토되고, 학교폭력은 교사에 의한 폭력과 학생 간의 폭력 및 따돌림이 검토되었다. 참가자들은 “훈육(discipline)”의 형태로 행해지는 모든 폭력을 근절해야 한다는 점에서 의견이 일치하였으며, 폭력 예방에 대한 접근은 폭력 그 자체에 초점을 맞추기보다 긍정적이고 적극적이어야 하고, 아동의 인간으로서의 존엄성에 초점을 맞춘 비전을 지향해야 함을 강조하였다(para 697).

이러한 논의결과들은 일반논평에서 보다 명확하게 제시되는데, 일반논평 제8호(‘체벌 및 기타 잔혹하고 모욕적 형태의 벌로부터 보호받을 아동권리’)¹⁹⁾는 ‘체벌과 그 밖의 잔혹하거나 굴욕적인 처벌이 가정을 포함한 아동노동 환경에서 자행되고 있음을 우려’(para.36)하면서, ‘훈육의 형태를 포함하여 가족과 학교 내에서 모든 형태의 폭력, 그것이 아무리 가벼운 것이라도, 이를 금지하기 위하여 법률을 법제화하거나 폐지하길’ 요청하고 있다(para.8). 특히 협약이 가족이나 모든 환경에서 아동에 대한 일정 정도의 폭력(그 예로 “적당한” 혹은 “알맞은” 징벌이나 교정)을 허용하는 모든 법규정의 폐지를 요구하고 있음을 강조한다(para.31). 위원회는 이러한 가족 내에서의 아동체벌 금지를 위한 법 개정의 일차적 목적은 예방임을 명확히 하고, 아동에 대하여 긍정적이고, 비폭력적이며, 참여를 촉진시키는 양육방식을 수행함으로써 아동을 보호하도록 하여야 한다는 것을 강조하고 있다’(para.38), 또한 모든 체벌의 분명하고 무조건적인 금지를 위한 법개정이 필요하며, 교육, 소년 사법 및 모든 형태의 대안적 돌봄에 관한 분야별 법률의 구체적 규정이 필요할 수 있다고 본다(para.39).

일반논평 제13호(‘모든 형태의 폭력으로부터 자유로울 아동의 권리’)²⁰⁾는 제8호에

17) 보건복지부·국제아동인권센터, 「유엔아동권리협약 대한민국 제5-6차 국가보고서에 대한 아동권리위원회 최종견해 자료집」, 2020, 16-17면. 이 최종견해에 대한 우리나라의 후속조치 등을 담은 제7차 국가보고서는 2024년 12월까지 유엔 아동권리위원회에 제출해야 한다.

18) Committee on the Rights of the Child, CRC/C/111, paras 691-700 참조.

19) General comment No. 8 (2006): The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment.

20) General comment No. 13 (2011): The right of the child to freedom from all forms of violence.

기초하여, ‘아동에 대한 어떠한 폭력도 정당화될 수 없으며(para.3), “폭력”이란 ‘협약 제19조 1항에 열거된 바와 같이 “모든 형태의 신체적 또는 정신적 폭력, 상해나 학대, 방임이나 부주의한 처우, 성적 학대를 포함한 혹사나 착취”를 의미하는 것’(para.4)이라고 정의한다. 특히 ‘모든 형태’에는 예외가 없으며 해악의 빈도와 가혹성, 해악의 의도는 폭력의 개념정의의 필요요건은 아니라고 함으로써(para.17)²¹⁾, 일회성의 경미한 학대는 훈육을 위해 허용될 수 있다는 관점에 대하여 단호하게 선을 그었다.

특히 제13호 논평은 그 제목에서 표현하듯이, 아동을 폭력으로부터 ‘보호하는 것’을 넘어 근본적으로 폭력으로부터 ‘자유로울’ 권리를 강조하고 있다. 즉 위원회의 ‘일반논평들에서 제시되는 모든 주장은 인권이라는 절대원칙을 강화하기 위한 것이지 결코 그것을 대체하기 위한 것이 아니며, 아동폭력의 예방과 대처를 위한 전략과 제도는 복지 접근법이 아니라 권리접근법을 채택해야 한다’(para.13)는 것인데, 폭력으로 인한 인권침해를 적극적으로 구제하는 것이 중요하다는 의미이다.

이러한 아동에 대한 폭력이 근절되어야 하는 이유는 아동의 생존과 “신체적, 정신적, 영적, 도덕적, 사회적 발달”은 폭력에 의해 장단기적으로 매우 부정적인 영향을 받기 때문이다(제13호 para.15). 또한 이러한 이유로 폭력근절은 부모뿐만 아니라 아동의 보호와 양육, 교육에 관여하는 많은 사람들에게 적용될 필요가 있음을 강조한다. 제13호는 아동 돌봄제공자(caregiver)는 “부모, 법적 후견인(들)을 비롯하여 아동을 보살피는 기타 사람으로 정의하고(para.33), 돌봄장소도 가정, 학교 뿐만 아니라 기타 교육시설, 유아돌봄기관, 방과후돌봄센터, 여가활동·스포츠·문화·오락시설, 종교시설 등을 포함한다(para.34)

한편 폭력근절의 대책에 있어서, 일반논평 제8호와 제13호는 예방적이고 장기적인 관점에서 접근할 것을 강조한다. 예컨대 제13호는 ‘아동폭력에 대한 고압적 또는 “무관용(zero tolerance)”의 국가대책은 폭력에 대해 더 많은 폭력으로 대응함으로써 아동을 희생시키는 처벌적 접근법이기에 때문에, 그것이 아동, 특히 청소년에게 미치는 영향은 매우 파괴적임’(para.15(c))에 우려를 표한다. 위원회의 아동폭력 대응입장은 아동중심의 권리보장이 중요하기 때문에 폭력행위자의 엄벌에 그치는 것이어서는 안 되며, 아동을 위해 긍정적이고 비폭력적인 양육방식을 정착시키는 것이 필요함을 강조하는 것이다. 예방조치로서 ‘안전한 환경 속에서 아동을 돌보는 가족의 능력증진을 위해, 아동권리에 기반한 모범적인 아동양육방법을 이해하고 실행할 수 있도록 부모와 보호자를 지원할 것(para.47(c)(i))’을 강조하는 것도 동일한 맥락이다. 이는 징계 대신 아동과 긍정적 상호작용을 함으로써 아동이 책임있는 성인으로 성장하도록 지원하

21) 사회적으로 용납가능한 것으로 기술함으로써 인간의 존엄성과 신체적, 심리적 보전에 대한 아동의 절대적 권리를 결코 훼손해서는 안 된다는 것이다.

는 것이 장기적으로도 매우 중요하기 때문이라고 할 것이다.

3. 징계권 폐지의 대안으로서의 긍정적 양육: 원칙과 제도적 대안

유럽평의회(Council of Europe)는 아동 및 가족 지원을 위해 회원국에게 그간 여러 가지 권고를 해왔는데, 2006년 유럽평의회 장관위원회는 아동권리협약에 근거한 긍정적 아동양육에 대한 국가지원에 관하여 권고하였다.²²⁾ 이에 따르면, ‘긍정적 양육(positive parenting)’은 부모가 아동 최선의 이익에 입각하여 아동을 보살피고, 역량을 강화하고, 비폭력적인 행동을 하는 것이며, 아동이 충분한 발달을 할 수 있도록 경계를 설정하여 이를 아동이 인식하도록 지침을 제공하는 것이다. 이 위원회가 제시한 긍정적 양육의 핵심 원칙에는 아동권리협약의 기본원칙인 아동최선의 이익과 무차별 평등의 원칙을 비롯하여, ‘권리기반의 접근, 긍정적 양육에 대한 명확한 개념, 부모 및 기타 돌봄, 교육을 담당하는 보호자들이 긍정적 양육의 원칙을 존중하도록 할 것, 부모의 잠재력에 대한 긍정적 접근, 장기간의 효과를 고려한 계획 등’이 포함된다. 또한 이들 원칙에 근거한 핵심정책은 ‘국가의 부모 지원, 아동의 권리와 긍정적 양육에 대한 교육의 촉진, 가정과 직장의 조화, 지방자치단체 차원의 정책 등’이 포함되어야 하며, 국가가 정책을 수립할 때에는 ‘이해당사자의 참여가 보장’되어야 하는데, 특히 ‘부모의 자발적 개입과 참여 하에 그들과의 대화와 협의’가 필요함을 지적하였다.

이처럼 유엔 및 유럽평의회 등 국제기구는 아동의 징계가 아닌 그 대안으로서 긍정적 양육을 강조해왔다. 이러한 흐름의 실질적 배경 중의 하나는 1995~1997년 사이 미국 질병통제및예방센터(Centers for Disease Control and Prevention: CDC)에서 수행한 ‘아동기의 부정적 경험(Adverse Childhood Experiences: ACEs)’에 관한 실증연구자료이다.²³⁾ 아동기의 부정적 경험(이하 ‘ACEs’)은 18세 미만의 아동기에 신체적 학대, 정서적 학대 및 가구성원의 역기능과 같은 잠재적 트라우마 사건들인데, 당시 성인 17,337명에 대한 조사한 결과에 따르면, ACEs가 있던 사람은 그렇지 않은 사람에 비하여, 신체적 질병, 우울증 등 심리적 문제, 자살시도, 약물중독, 범죄연루나 사망 등의 가능성이 훨씬 더 높은 것으로 나타나, 전 생애에 걸쳐 중대한 영향을 미치는 것으로 나타났다.²⁴⁾

22) Council of Europe, Recommendation Rec(2006) 19 of the Committee of Ministers to Member States on Policy to Support Positive Parenting. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d6dda(Adopted by the Committee of Ministers on 13 December 2006 at the 983rd meeting of the Ministers' Deputies).

23) ACEs연구 경과 및 결과에 대해서는 장영인·박주영·박정연, 앞의 책, 74-89면 참고. 질병통제및예방센터는 ACEs연구 및 예방업무를 지금도 지속하고 있다 <https://search.cdc.gov/search/?query=ACEs&dpag=1>. (2022. 3. 24. 최종방문).

WHO(세계보건기구)도 ACEs가 인간의 건강과 복리에 대해 평생 영향을 줄 수 있는 중요하고 지속적인 스트레스로 인식하고, 미국의 ACEs 연구뿐만 아니라 세계 각국의 유사 연구를 소개함으로써 각국의 아동학대관련 대응체계구축 및 관련 연구를 위한 종합적인 수단을 제시하였다. 또한 미국 질병통제및예방센터 등 각국의 아동폭력 대응기관과의 연대하여 아동에 대한 폭력 근절을 위한 다양한 전략들을 제시하고 있다.²⁵⁾

ACEs연구의 시발지인 미국은 연방정부와 주 정부 차원에서 ACEs 예방 및 ACEs 피해아동의 피해감소를 위한 국가개입과 지원을 적극적으로 시행하고 있다. 주정부차원에서는 임신기부터 영아기에 가정방문을 통해 아동양육 방법을 지원하는 홈비지팅 서비스(home visiting program=HVP)를 제공하거나, 아동학대 예방을 위해 아동양육에 어려움을 겪는 아동에 대한 개별적 지원서비스를 제공하기도 한다.

홈비지팅은 가족강화 프로그램의 하나로서 사회복지사, 간호사, 유아교육자나 기타 훈련된 전문가가 임신기 가정이나 영유아가정을 방문하여 긍정적 양육기술과 스트레스관리법 등을 지도하고, 건강교육 제공과 가족지지서비스를 연계하는 프로그램이다.²⁶⁾ 그 목적은 임신부 및 출생아의 건강증진, 아동상해, 학대, 방임, 잘못된 양육방식 등의 예방, 학령기로의 순조로운 전이(transition)와 학업 성취, 범죄나 가정폭력의 감소, 가정의 경제적 자립 역량의 증진, 지역사회 내의 여러 자원의 효율적인 연계와 배분 등이 포함된다.²⁷⁾

이러한 홈비지팅은 2010년 양당 합의로 연방정부가 ‘임신부, 영아 및 유아 홈비지팅 프로그램’을 개설함으로써 본격화되었는데, 정신건강, 물질남용, 경제적 어려움 등으로 아동 양육에서의 어려움에 처한 가정과 파트너쉽 하에 가정의 긍정적 아동양육역량을 높임으로서 긍정적 성과를 보여왔다. 캘리포니아주의 예를 보면,²⁸⁾ 2018년 입법²⁹⁾을 통해 2019년 1월 1일부터 홈비지팅 프로그램이 실시되었는데, 프로그램의 구

24) 예컨대, 7건 이상의 ACEs를 보고한 사람은 자살 시도 위험이 31배 증가, 5건 이상의 ACE를 경험한 것은 항정신병약물(antipsychotics)처방 확률이 10배 증가하는 것으로 나타났다(장영인·박주영·박정연, 앞의 책, 75-76면 참고). 아동기의 부정적 영향이 전 생애에 걸쳐서, 그리고 세대를 통해 신체적, 심리적 문제와 연관된다는 다양한 연구결과에 대해서는 Asmundson, Gordon J.G. & Afifi, Tracie O.(eds.), *Adverse Childhood Experiences*, Academic Press, 2020. 참고.

25) World Health Organization. *INSPIRE Handbook: action for implementing the seven strategies for ending violence against children*. WHO, 2018. 자세한 내용은 장영인·박주영·박정연, 앞의 책, 81-86면 참고.

26) Bellazaire, A., Preventing and Mitigating the Effects of Adverse Childhood Experiences. *NCSL*. 2018, p.5.

27) NCSL, Early Childhood Home Visiting, *LegisBrief*, VOL.28, No.29, Aug. 2020.

28) 이하의 캘리포니아주의 긍정적 양육지원의 예에 대해서는 장영인·박주영·박정연, 앞의 책, 232-248면 참고.

29) AB-1811 Human Services Omnibus, Chapter 35, Statutes of 2018 <https://leginfo.legislature.ca.gov>

체적 내용은 간호사나 훈련된 전문가가 참여가정을 정기적으로 방문하여 아동양육의 가이드를 제공하고, 양육방법을 코칭하거나 건강 및 사회서비스에 접근할 수 있는 정보를 제공하는 것 등이다. 부모의 아동 양육, 아동의 영양, 아동발달 평가, 부모교육, 부모와 아동의 상호작용, 아동발달, 취업 준비와 장애 제거, 가정폭력, 성폭력 예방, 정신건강 지원, 물질남용 예방 등 매우 포괄적인 범위에서 지원을 제공한다.

이러한 프로그램은 참가자의 자발적 신청에 따라 필요한 구체적 서비스를 지원함으로써 부모나 기타 보호자가 낙인감 없이 서비스를 이용할 수 있고, 아동과 부모의 긴장을 완화시키고, 긍정적으로 아동을 양육할 수 있도록 세심하게 지원함으로써, 아동학대에 대한 예방적인 개입을 한다는 점에서 중요한 의미가 있다.

III. 분석틀

1. 아동양육에 관한 국내법의 현황

징계권 폐지로 영향을 받게 되는 법률은 아동양육에 관한 법률들이다. 즉 가정에서의 부모의 아동양육을 지원하거나 부모의 위임을 받아 아동의 보호와 교육을 대행하는 역할을 수행하는 육아기관, 교육기관, 사회복지시설 등에 관한 법률이 여기 해당된다.

‘양육’이 아동에 대한 보호와 교육으로 구성되므로 관련 법률도 보호분야와 교육분야로 구분된다. 보호관련 법률들은 그 대상이 아동과 청소년인데, 아동관련 보호지원은 주로 보건복지부가 관장하고, 청소년에 관한 관련 법률은 대부분 여성가족부에서 관장한다. 또한 교육은 교육부가 주무부서이다. 그러나 보건복지부와 여성가족부의 이원화된 전달체계는 아동과 청소년은 연령이 중복되고, 보호관련 지원등 업무가 유사할 수 있어서 실무에서 업무의 중복과 혼선, 협력적 연계의 어려움 등의 문제가 있다.

우선 아동보호에 관한 법률현황을 보면, 아동복지법을 비롯하여, 아이돌봄에 관한 영유아보육법, 아이돌봄지원법이 있으며, 연장아동과 청소년의 보호에 관한 법률로는 청소년기본법을 위시하여, 청소년보호법, 청소년복지지원법, 학교 밖 청소년 지원에 관한 법률 등이 있다. 또한 교육에 관한 법률로는 교육기본법, 초·중등교육법, 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률 등이 있다. 기타 가정외보호로 시설에서 보호받는 아동을 위한 보호시설에 있는 미성년자의 후견 직무에 관한 법률이 있다(표 1). 본 연구는 이들을 분석대상으로 삼고자 한다.

<표 1> 보호 및 교육에 관한 법률 현황³⁰⁾

분야		대상	법률	주무부서
보 호	아 동	아동일반	아동복지법([시행 2021.6.30.] [법률 제17784호, 2020. 12. 29. 일부개정])	보건복지부
		아동(영유아)	영유아보육법([시행 2021.6.30.] [법률 제17785호, 2020.12.29., 일부개정])	보건복지부
		아동(영유아)	아이돌봄지원법([시행 2021. 1. 21.] [법률 제 17539호, 2020. 10. 20., 일부개정])	여성가족부
		아동(시설보호아동)	보호시설에 있는 미성년자의 후견 직무에 관한 법률(약칭: 시설미성년후견법) ([시행 2017. 6. 22.] [법률 제14695호, 2017. 3. 21., 일부개정])	보건복지부
	청 소 년	청소년일반	청소년기본법 ([시행 2020. 11. 20.] [법률 제 17285호, 2020. 5. 19., 일부개정])	여성가족부
		청소년일반	청소년보호법 ([시행 2021. 1. 1.] [법률 제17761호, 2020. 12. 29., 타법개정])	여성가족부
		청소년(취약청소년)	청소년복지 지원법 ([시행 2022. 4. 21.] [법률 제 18101호, 2021. 4. 20., 일부개정])	여성가족부
		청소년(학교밖청소년)	학교 밖 청소년 지원에 관한 법률 (약칭: 학교밖청소년법) ([시행 2021. 9. 24.] [법률 제17974호, 2021. 3. 23., 일부개정])	여성가족부
교 육	아동청소년(학생)	교육기본법 ([시행 2022. 3. 25.] [법률 제18456호, 2021. 9. 24., 일부개정])	교육부	
	아동청소년(학생)	초중등교육법 ([시행 2022. 3. 25.] [법률 제18461호, 2021. 9. 24., 일부개정])	교육부	
	아동청소년(학생)	학교폭력예방 및 대책에 관한 법률 (약칭: 학교폭력예방법) ([시행 2021.6.23.] [법률 제17668호, 2020.12.22.일부개정])	교육부	

2. 법 분석의 관점과 틀

앞서 언급하였듯이 민법 제915조의 징계권 폐지는 친권자뿐만 아니라 어린이집이나 유치원의 교사, 방문 돌보미나 방문교사, 학교교사, 가정보호를 대신하는 시설보호의 보호자, 교정시설 종사자 등도 아동의 훈육을 목적으로 하더라도 어떠한 형태의 벌이나 정신적 고통을 주는 것이 금지됨을 의미한다.

따라서 아동의 보호와 교육에 관한 관련 법률에서도 민법의 징계권 폐지를 반영하

30) 법제처 <https://www.moleg.go.kr>에서 제공하는 법률 현황임.

여, 후속적으로 체벌등의 금지를 명확하게 규정하는 것이 필요하다. 그러나 이러한 ‘금지규정’은 아동양육의 실무에서 ‘폭력없는 훈육’ ‘긍정적인 양육’을 정착시키는 적극적 대안은 아니다. 징계를 하지 않는 것, 학대를 안 하는 것이 곧 긍정적 양육을 보장하는 것은 아니기 때문이다. 징계권 폐지의 대안은 무엇보다도 가정 및 보호·교육수행기관에서 양육을 수행하는 보호자들이 긍정적 양육을 실천할 수 있도록 사회적 장치를 마련하는 것이어야 할 것이다. 즉 아동양육에 대한 국가차원의 지원과 개입을 위한 법제화가 필요하다.

그러나 개별 보호자에 의해 수행되는 양육에 대한 국가개입, 즉 양육지원의 법제화는 그 전제조건으로서 사회공동이 지향하는 양육의 목표, 원칙, 국가의 책무, 전달체계를 포함하는 실행시스템 등에 관한 내용이 포함되어야 한다. 예컨대 양육을 수행하는 보호자가 누구이든, 아동이 어느 곳, 어떤 환경과 상황에서 양육되든, 아동양육이 지향하는 바에 대하여 사회적 합의가 필요하며, 국가는 공동의 양육 목표를 설정하고 이러한 목표 하에 개입 또는 지원을 해나가야 할 것이다. 아동권리보장에 선도적인 역할을 한 선진국은 그 사회가 지향하는 바람직한 사회구성원의 상(像) 또는 바람직한 사회구성원이 갖추어야 할 특성을 양육의 목표로 설정하고 있다. 예컨대 독일의 경우, 아동·청소년지원법(Kinder-und Jugendhilfegesetz)(사회법 제8권) 제1조는 아동의 양육받을 권리를 명시함과 더불어, “아동을 자기책임을 다하고 공동체 의식이 있는 사람으로 성장하도록 지원하는 것이 부모와 국가의 역할”임을 규정하고 있다. 즉 부모는 아동이 자기책임 의식과 타인과 공존하는 사람으로 성장할 수 있도록 양육하고, 국가를 이를 감독하고 지원해야 한다는 것이다.

징계권 폐지의 대안은 이처럼 아동양육의 사회적 목표라는 지향점을 설정하고, 긍정적 양육의 방식에 대한 기본 원칙과 그 실현을 위한 제도마련에 대한 국가책무를 명확히 하는 것이어야 한다. 본 연구는 이러한 관점에서 우리나라의 기존의 관련 법률을 검토하고, 징계권 폐지에 수반되는 법률의 정비와 제도적 개선방안을 모색하고자 한다. 양육관련 법률들의 주요 검토 내용은 다음과 같다.

<표 2> 아동양육관련 법 분석의 주요 내용

주제	분석내용
양육 목표	양육관련 법률들은 양육의 사회적 목표를 어떻게 설정하고 있으며 법률들은 이를 일관되게 제시하고 있는가?
긍정적 양육의 원칙 (부모, 보호자)	부모 및 양육담당 보호자들이 긍정적 양육을 수행하기 위한 원칙과 기준은 어떻게 설정되어 있는가?
양육지원 방안 (지원시스템)	아동에 대한 부정적 영향을 사전에 예방하고 긍정적 양육을 정착시키기 위한 실행가능한 지원방안은 마련되어 있는가?

IV. 징계권관련 법률의 분석

1. 양육의 사회적 목표에 대한 규정

부모는 아동이 신체적·정서적·정신적으로 건강하게 성장하여 자기책임 하에 자기결정권을 행사하고 사회적 연대의식을 가진 성인으로 성장할 수 있도록 양육해야 하며, 이러한 역할을 제대로 수행하는 것이 아동의 최선의 이익에 부합할 것이다.³¹⁾

모든 아동에 대한 포괄적 기본법인 아동복지법뿐만 아니라, 영유아보육, 아동청소년의 교육, 취약 청소년 및 가정 밖 청소년 등 다양한 조건의 아동에 관한 법률들은 국가가 이들의 양육과 보호에 개입하는 목표와 지향점을 일관되게 제시할 필요가 있다. 아동보호와 교육에 관한 관련법들이 사회적 양육목표를 어떻게 규정하고 있는지 살펴본 결과, 대부분의 법률들은 국가가 가정의 양육을 지원하거나 공적 보호자로서 직접 양육책임을 수행할 때 필요한 지향점을 명확하게 설정하고 있지 않으며, 그 내용이 모호하고, 법률 간 일관성도 불충분하다고 볼 수 있다(<표 3>). 이들 법률에서 양육의 목표에 해당되는 규정의 주요 공통점은 ‘건전한 사회구성원(시민)’, ‘건전한(또는 완전한) 인격체’로 성장하는 것인데, 이는 ‘훌륭한 사람’이 되도록 하는 것처럼 막연하고 추상적인 설정이기 때문에 그러한 목표를 달성하기 위한 원칙과 방법을 하위 조항에서 명확하게 규정하기가 쉽지 않다. 다만 청소년기본법과 교육법의 ‘자기발전 실현’과 ‘사회 구성원으로서의 책임’의 규정이나 교육기본법의 ‘자주적 생활능력과 민주시민으로서의 자질’의 규정은 개인의 성장목표와 사회구성원으로서 필요한 소양을 명시하고 있다. 그러나 관련 법률들과 일관성을 가진다고 보기는 어렵다.

<표 3> 아동 보호 및 교육 관련법에 규정된 사회적 양육의 목표

		법률	양육 목표에 대한 규정
보 호	아 동	1. 아동복지법	건강한 출생과 행복하고 안전한 성장(제1조) 완전하고 조화로운 인격발달(제2조 제2항)
		2. 영유아보육법	건강한 사회 구성원(제1조) 건전하게 보육(제4조)
		3. 아이돌봄지원법	-
		4. 시설미성년후견법	-

31) 부모의 아동양육의 목표에 대해서는 제철웅·장영인, “성인기 전이과정에 있는 보호대상 청소년 지원방안”, 『서울법학』 제27권 1호, 2019, 45면 이하 참조.

청 소 년	5.청소년기본법	· 국가와 사회가 필요로 하는 건전한 시민(자기의사에 따라 자유롭게 살아가도록 함)(제2조) · 자기발전을 실현하고 국가와 사회의 구성원으로서의 책임을 다하는 다음 세대로 성장(제6조 가정의책임)
	6.청소년보호법	건전한 인격체로 성장(제1조)
	7.청소년복지 지원법	건강증진 및 체력향상(제5조)
	8.학교밖청소년법	-
교육	9.교육기본법	자주적 생활능력과 민주시민으로서 필요한 자질(제2조)
	10.초·중등교육법	관련규정 없음 (학교의 설립·운영에 관한 행정조직법의 성격)
	11.학교폭력예방법	건전한 사회구성원으로 육성(제1조)

양육에 관한 다양한 법률들이 유럽평의회가 권고한 바의 ‘긍정적 양육(positive parenting)’을 위한 일관된 원칙이나 실행수단을 구체화하는 규정을 담아내기 위해서는 국가의 양육지원의 지향점을 명확히 제시하는 것이 필요할 것이다. 이를 통해 국가가 개별 가정의 아동양육을 지원하거나 가정의 역할을 대신하는 공적 보호를 수행할 때, 공동의 양육목표 하에 일관된 양육 실무를 수행할 수 있을 것이다.

2. 긍정적 양육의 원칙과 지원에 관한 규정

개별 부모도 아동을 양육할 때 그 사회가 지향하는 양육목표를 고려하게 되는데, 앞서 언급한 목표를 지향하는 긍정적 양육의 기본원칙은 아동이 삶에 대한 자기결정능력을 형성해가도록 지원하고, 이를 위해 아동의 개인적 바람과 감정을 충분히 존중하는 것 등이 될 것이다. 이러한 원칙은 국가 보호 하에 있는 학대피해아동, 가출청소년이나 사법절차 하의 아동청소년 등 가정외보호아동에 대해서도 공통되게 이루어져야 한다.³²⁾

협약은 아동이 자신의 권리를 행사하는데 부모가 적절한 지도와 안내를 할 권리와 의무가 있고, 국가는 이를 존중하여야 하며(협약 제5조), 국가는 부모가 아동의 양육 책임을 이행하도록 적절한 지원을 제공해야 할 의무가 있다고 규정하고 있다(협약 제18조).

따라서 국내 관련법도 부모 및 보호자가 아동최선의 이익을 보장하기 위해 정계가 아닌 긍정적 양육을 어떻게 수행할 것인지 규정하고, 이를 지원하는 것이 필요하다. 그러나 관련 법률의 분석결과, 부모등 보호자의 긍정적 양육의 책임, 그 원칙과 방법

32) 제철웅·장영인, “보호대상아동의 사회적 양육 관련 법제도의 문제점과 개선방안”, 『家族法研究』 제34권 1호, 2020, 138면 참고.

등에 관한 규정은 거의 없거나 부분적으로 있어도 일관성이 부족하다고 볼 수 있다. 이들 관련 법률의 규정을 아동보호, 청소년보호, 교육 영역으로 구분하여 보면 다음과 같다.

(1) 아동보호 관련 법률의 분석

<표 4> 아동보호 법률의 양육지원관련 규정

	법률	보호자의 양육에 관한 규정
아동 보호	아동복지법	제5조(보호자등의 책무) ① 아동의 보호자는 아동을 가정에서 그의 성장시기에 맞추어 건강하고 안전하게 양육하여야 한다. ② 아동의 보호자는 아동에게 신체적 고통이나 폭언 등의 정신적 고통을 가하여서는 아니 된다. <신설 2015. 3. 27.>
	영유아보육법	제18조의2(보육교직원의 책무) ①보육교직원은 영유아를 보육함에 있어 영유아에게 신체적 고통이나 고성·폭언 등의 정신적 고통을 가하여서는 아니 된다.
	아이돌봄지원법	제5조(아이돌보미의 직무 및 책무) ...③아이돌보미는 업무를 수행할 때 아이에게 신체적 고통이나 고성·폭언 등의 정신적 고통을 가하여서는 아니 된다.<개정 2020.5.19.>
	시설미성년후견법	-

아동에 관한 포괄적 기본법인 ‘아동복지법’의 경우, 제5조는 보호자의 책무로서 건강과 안전이라는 일반적인 양육원칙을 제시하고는 있으나, 제2항의 금지행위 규정에서 보듯이 양육방법에 대하여 소극적인 ‘금지’의 양육원칙을 제시하고 있다. 이러한 양육원칙은 영유아보육법도 동일하다. 즉 보육교직원의 책무(제18조의2)는 긍정적 양육의 원칙을 명시하기보다 아동복지법과 마찬가지로 금지사항을 제시하고 있으며, 가정방문 돌봄지원에 관한 ‘아이돌봄지원법’ 제5조도 마찬가지이다. 이처럼 금지행위 중심의 양육방법의 원칙에 대한 규정은 긍정적 양육 지원방안에 대한 세부규정을 발전시키기 어렵다는 점에서 문제가 된다. 학대행위를 안 하는 것이 긍정적 양육을 보장하는 것은 아니기 때문에, 학대행위금지에서 더 나아가 적극적인 학대예방의 일환으로서 긍정적 양육을 위한 적극적 국가지원에 대하여 명시할 필요가 있다.

더불어 아동복지법의 양육지원의 한계는 그 지원대상의 범주가 일부에 국한된다는 점이다. 예컨대 부모의 보호가 어려워 국가보호 하에 있는 보호대상아동(제15조 보호조치 관련)이나 취약계층아동(제17조)으로 지원대상을 제한하고 있어서, 일반가정에서 양육 어려움을 경험하는 부모들을 위한 지원은 마련되어 있지 않다. 또한 제한된 대상에 대한 지원조차 대부분은 경제적 지원이며, 국가보호 하의 아동을 어떻게 양육하

는 것이 바람직한 것인지 양육의 원칙이나 양육상황을 점검하는 것에 관한 규정이 아니다.³³⁾

국가보호 하의 아동보호에 대한 ‘시설미성년후견법’은 친권을 대신하는 법적 대리인으로서의 후견인이 누구인가가 법률의 주요 초점이다. 그러나 미성년후견인은 법정대리인일 뿐만 아니라 부모를 대신하여 아동양육을 담당해야 하는 만큼, 대상아동을 어떠한 양육목표와 방식으로 양육할 것인지 미성년후견인의 양육역할을 규정할 필요가 있으나 이에 대한 규정은 없다. 특히 시설보호는 집단보호를 한다는 점에서 아동양육에 관한 별도의 원칙이 필요하며, 보호실무자들이 개별 또는 집단적인 훈육을 필요로 할 때, 긍정적 양육방식으로 훈육을 할 수 있도록 기준을 제시할 필요가 있다.

(2) 청소년보호 관련 법률의 분석

<표 5> 청소년보호 법률의 양육관련 규정

	법률	보호자의 양육에 관한 규정
청소년 보호	청소년기본법	제6조(가정의 책임) ①가정은....따뜻한 사랑과 관심을 통하여 청소년이 개성과 자질을 바탕으로 자기발전을 실현하고 국가와 사회의 구성원으로서의 책임을 다하는 다음 세대로 성장할 수 있도록 노력하여야 한다.....④가정의 무관심·방치·억압 또는 폭력 등이 원인이 되어 청소년이 가출하거나 비행 등을 저지르는 경우 친권자 또는 친권자를 대신하여 청소년을 보호하는 자는 보호의무의 책임을 진다.
	청소년보호법	제3조(가정의 역할과 책임) ①청소년에 대하여 “친권자등”은 ...청소년이 유해한 매체물 또는 유해한 약물 등을 이용하고 있거나 유해한 업소에 출입하려고 하면 즉시 제지하여야 한다. ②친권자등은 제1항에 따른 노력이나 제지를 할 때 필요한 경우에는 청소년 보호와 관련된 상담기관과 단체 등에 상담하여야 하고, 해당 청소년이 가출하거나 비행 등을 할 우려가 있다고 인정되면 청소년 보호와 관련된 지도·단속 기관에 협조를 요청하여야 한다.
	청소년복지지원법	제13조(상담 및 교육) ①국가 및 지자체는 위기청소년에게 효율적이고 적합한 지원을 하기 위하여 위기청소년의 가족 및 보호자에 대한 상담 및 교육을 실시할 수 있다. ②위기청소년의 가족 및 보호자는.....이에 협조하여 성실히 상담 및 교육을 받아야 한다. 제14조(위기청소년 특별지원) ②특별지원은 생활지원, 학업지원, 의료지원, 직업훈련지원, 청소년활동지원 등... 물품 또는 서비스 형태로 제공한다. 제16조(가정 밖 청소년에 대한 지원) ②국가 및 지자체는 가정 밖 청

33) 보호대상아동의 보호에 관한 문제점에 대해서는 장영인, “아동의 ‘원가정보호’와 ‘가정내 양육’에 대한 국가지원 확대방안-아동복지법 개정 방향을 중심으로”, 「사회복지법제연구」 제12권 제1호, 2021 참고.

		소년의 가정·사회 복귀를 돕기 위하여 상담, 보호, 자립 지원, 사후 관리 등 필요한 조치를 하여야 한다. <신설 2021. 3. 23.>
	학교 밖 청소년 지원에 관한 법률	제2조(정의) 3. “학교 밖 청소년 지원 프로그램”이란 학교 밖 청소년의 개인적 특성과 수요를 고려한 상담지원, 교육지원, 직업체험 및 취업지원, 자립지원 등의 프로그램을 말한다. 제8조(상담지원) ①국가와 지자체는....심리상담, 진로상담, <u>가족상담</u> 등 상담을 제공할 수 있다. 제9조(교육지원) ①국가와 지자체는 학교 밖 청소년이 학업에 복귀하고 자립할 수 있도록 다음 사항을 지원할 수 있다.

청소년관련 복지법들은 영유아를 제외한 연장아동 및 초기성년기에 해당되는 청소년³⁴⁾을 주 대상으로 하는데, 청소년은 성인의 보호대상일 뿐만 아니라 자기 삶에 대한 책임을 지는 주체임을 보다 더 강조하고 있다는 점에서 아동복지법상의 아동과 비교된다.

「청소년기본법」 제5조(청소년의 권리와 책임)는 청소년은 ‘자기 의사를 자유롭게 밝히고 스스로 결정할 권리’와 ‘보호받을 권리’도 있지만, ‘자신의 능력을 개발하고 건전한 가치관을 확립하며 가정·사회 및 국가의 구성원으로서의 책임을 다하도록 노력’할 책임도 있음을 명시하고 있다. 따라서 이들에 대한 양육원칙을 명시하고 그 지원에 대한 규정이 있어야 할 것이다. 이에 대하여 제6조(가정의 책임)는 청소년이 자기 발전을 실현하고 국가와 사회의 구성원으로서의 책임을 다하는 다음 세대로 성장할 수 있도록 노력하여야 한다고 양육목표를 아동복지법보다 명확하게 제시하고 있지만, 보호자가 이를 위해 보호 및 교육할 때 준거해야 할 원칙을 제시하고 있지 않다. 특히 동조 제4항은 가출이나 비행등으로 친권자가 양육하기 어려운 청소년에 대하여 친권자나 이를 대신하여 보호하는 자가 ‘보호의무의 책임을 진다’는 양육책임에 대해 규정하고 있으나 양육의 어려움이 있는 이같은 청소년을 가정에서 양육할 수 있도록 지원 하는 규정은 없다.

「청소년보호법」은 청소년기본법에서 위임한 청소년 보호에 관한 사항을 별도로 규정하는 법률이다. 청소년을 유해한 환경으로부터 보호·구제를 함으로써 청소년이 ‘건전한 인격체’로 성장할 수 있도록 함을 목적으로 한다(제1조). 제3조(가정의 역할과 책임)는 개별가정 차원에서 청소년의 유해환경 접촉을 제지하기 어려운 문제상황에 처할 경우 지역사회 관련기관 연계나 협조를 요청하도록 함으로써 그 전제로서 국가의 양육지원을 위한 관련기관의 마련을 위한 근거가 될 수 있다. 그러나 제5조(국가와 지방자치단체의 책무)는 ‘해당지역의 청소년유해환경으로부터 청소년을 보호하기 위하여 필요한 노력을 하여야 한다’(제1항)고 국가의 책무를 추상적으로 규정하고 있어, 부모등의 청소년보호와 양육에 관한 원칙이나 그 구체적 지원에 관한 규정은 없

34) 청소년기본법(제3조 제1호)에 의하면, ‘청소년’은 ‘9세 이상 24세 이하인 사람’이다.

다.

「청소년복지 지원법」은 청소년기본법에서 위임한 청소년복지 향상에 관한 사항에 관하여 규정하고 있다. 양육관련 지원의 주요 내용은 ‘위기청소년’³⁵⁾ 가족 및 보호자에 대한 상담 및 교육(제13조)인데, 국가가 이를 권고할 경우 성실히 응할 것을 규정하고 있다. 그러나 가정문제나 사회적응의 문제가 있는 이들 아동청소년의 양육이야말로 가정양육의 위기상황이라고 할 수 있는데, 이러한 위기상황에 처한 부모들을 어떻게 지원할 것인지에 대한 기본원칙과 방법에 대한 세부규정은 없다. 가정에서의 양육이 어려운 위기청소년의 경우, 학업부진이나 학교부적응 등 본인의 문제뿐만 아니라 빈곤가정환경, 부모의 이혼이나 갈등 등 가족관계의 문제, 학대나 방임, 양육능력의 부족 등으로 인한 가정문제등 다양한 요인이 있을 수 있기 때문에 그 지원도 다양할 필요가 있으며, 청소년 당사자뿐만 아니라 부모등 가족에 대한 지원이 병행될 필요가 있다.

(3) 교육관련 법률의 분석

〈표 6〉 교육관련 법률의 보호·교육지원에 관한 규정

	법률	보호자의 보호·교육에 관한 규정
교육	교육기본법	제14조(교원) ②교원은 교육자로서 갖추어야 할 품성과 자질을 향상시키기 위하여 노력하여야 한다. ③교원은 교육자로서 지녀야 할 윤리의식을 확립하고, 이를 바탕으로 학생에게 학습윤리를 지도하고 지식을 습득하게 하며, 학생 개개인의 적성을 계발할 수 있도록 노력하여야 한다. <개정 2021. 3. 23.>
	초·중등교육법	제18조(학생의 징계) ① 학교의 장은 교육을 위하여 필요한 경우에는 법령과 학칙으로 정하는 바에 따라 학생을 징계하거나 그 밖의 방법으로 지도할 수 있다. 다만, 의무교육을 받고 있는 학생은 퇴학시킬 수 없다. <개정 2021. 3. 23.> ② 학교의 장은 학생을 징계하려면 그 학생이나 보호자에게 의견을 진술할 기회를 주는 등 적절한 절차를 거쳐야 한다. 제18조의3(시·도학생징계조정위원회의 설치) ①재심청구를 심사·결정하기 위하여 교육감 소속으로 시·도학생징계조정위원회를 둔다. 제20조(교직원의 임무)①교장은...②교감은...③수석교사는...④교사는...
	학교폭력예방법	제16조(피해학생의 보호) 제17조(가해학생에 대한 조치) ①심의위원회는 피해학생 보호와 가

35) 「청소년복지지원법」 제2조(정의) 4. “위기청소년”이란 가정 문제가 있거나 학업 수행 또는 사회 적응에 어려움을 겪는 등 조화롭고 건강한 성장과 생활에 필요한 여건을 갖추지 못한 청소년을 말한다.

	해학생의 선도·교육을 위하여 가해학생에 대하여 다음 각 호의 조치를 할 것을 교육장에게 요청. 1.피해학생에 대한 서면사과, 2.피해학생 및 신고·고발 학생에 대한 접촉, 협박 및 보복행위의 금지, 3.학교에서의 봉사, 4.사회봉사, 5.학내외 전문가에 의한 특별 교육이수 또는 심리치료, 6.출석정지, 7.학급교체, 8.전학, 9.퇴학처분 ③제1항제2호~제4호, 제6호~제8호의 처분을 받은 가해학생은 교육감이 정한 기관에서 특별교육을 이수하거나 심리치료를 받아야 하며...④ 학교의 장은 가해학생에 대한 선도가 긴급하다고 인정할 경우 우선 제1항제1호~제3호, 제5호 및 제6호의 조치를 할 수 있다. 이 경우 심의위원회에 즉시 보고하여 추인을 받아야 한다.... ⑦ 학교의 장이 제4항에 따른 조치를 한 때에는 가해학생과 그 보호자에게 이를 통지하여야 하며, 가해학생이 이를 거부하거나 회피하는 때에는 학교의 장은 「초·중등교육법」 제18조에 따라 징계하여야 한다. ⑨심의위원회는 가해학생이 특별교육을 이수할 경우 해당 학생의 보호자도 함께 교육을 받게 하여야 한다.
--	---

「교육기본법」은 교육에 관한 포괄적인 기본사항을 규정하고 있지만, 교원의 역할에 대하여 교육자로서의 품성과 자질, 윤리의식을 가지고 학생 개개인의 적성을 개발할 수 있도록 노력하여야 한다고 규정하고(제14조), 학습자(제12조)와 보호자(제13조)의 기본권리에 대해 규정하고 있을 뿐이다.

「초중등교육법」은 학생들의 교육담당기관인 학교에 관한 규율인데, 초·중등학교는 부모의 보호·교양 책임의 중요한 부분을 위탁받아 수행하는 기관이기 때문에, 이들 학교 역시 아동 양육에서 부모와 협력관계에 있어야 할 것이다. 그러나 초중등교육법은 교육기본법 제9조 제4항에 따라 ‘학교의 종류와 학교의 설립·경영 등 학교교육에 관한 기본적인 사항’³⁶⁾을 정하는 법률임을 목적에 명시함으로써, 주된 내용이 교육기본법이 위임한 행정사안에 대하여 규정하고 있다. 따라서 교직원의 임무(제20조)는 교장, 교감, 교원 등이 학교운영에 관한 역할분담에 대하여 규정하고 있다. 다만 학생의 징계에 관한 제13조는 ‘학교의 장이 교육을 위하여 필요한 경우에는 법령과 학칙으로 정하는 바에 따라 학생을 징계하거나 그 밖의 방법으로 지도할 수 있다’고 규정하고 있는데, 하위법인 시행령(제31조 제1항)은 징계의 내용으로 ‘1.학교내의 봉사, 2.사회봉사, 3.특별교육이수, 4.1회 10일 이내, 연간 30일 이내의 출석정지, 5. 퇴학처분’ 등을 제시하고 있다.³⁷⁾ 앞서 언급하였듯이, 학교에서의 체벌은 이미 폐지되었지만 민법

36) 「초중등교육법」 제1조(목적) 이 법은 「교육기본법」 제9조에 따라 초·중등교육에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다.

37) 「초중등교육법시행령」 제31조(학생의 징계 등) ①법 제18조제1항 본문의 규정에 의하여 학교의 장은 교육상 필요하다고 인정할 때에는 학생에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 징계를 할 수 있다. 1.학교내의 봉사 2.사회봉사 3.특별교육이수 4.1회 10일 이내, 연

의 징계권이 폐지됨에 따라 친권자의 권한을 위임받은 교원의 징계권도 폐지될 필요가 있다. 즉 동법에서도 ‘징계’라는 용어가 삭제될 필요가 있다. 더구나 동법에서 규정하고 있는 징계는 ‘벌주기’의 징계라기보다, 잘못된 행동을 한 학생의 교정을 위한 교육적 조치로서의 성격을 가지는 것으로 볼 수 있기 때문에, 징계라는 용어보다 학칙 위반이나 타인의 권리침해의 문제행동을 한 학생에 대한 ‘교육적 조치’로 용어를 바꾸는 것이 혼란을 줄일 것이다. 또한 이 같은 훈육차원의 조치에 대한 절차와 관련 당사자로서의 학생과 보호자의 권리와 의무가 명확히 규정될 필요가 있을 것이다.

「학교폭력예방법」은 학교폭력³⁸⁾으로 인한 피해학생의 보호와 가해학생의 선도·교육을 주된 내용으로 한다. 학생 간의 폭력은 징계의 주요 대상이 되는 만큼 선제적인 예방조치가 있어야 하고, 그 사후접근도 교육적 차원의 긍정적 훈육이 필요하다. 본 연구의 관심주제인 ‘징계를 대체하는 긍정적 양육’관련 규정은 교육청 산하의 학교폭력대책심의위원회(제12조)의 심의사항 중 ‘가해학생에 대한 교육, 선도 및 징계’(제12조제2항제3호)가 있는데, 이와 관련하여 심의위원회가 가해학생의 선도·교육을 위해 교육장에게 요청할 수 있는 구체적 조치(제17조 가해학생에 대한 조치)로는 ‘사과, 보복행위 금지, 봉사, 특별 교육이수 또는 심리치료, 출석정지, 학급교체, 전학, 퇴학’(제1항)등이 있다. 심의위원회와 별도로 학교의 장은 선도가 긴급할 경우 이들 조치 중 일부를 행하고, 심의위원회의 추인을 받을 수 있도록 함으로써(동조 제4항), 학교의 장의 선도과 교육에 관한 자율 권한을 부분적으로 부여하고 있다. 이와 더불어 제13조의2(학교의 장의 자체해결)는 ‘경미한 학교폭력의 경우 학교의 장은 학교폭력사건을 자체적으로 해결할 수 있다’고 규정하여, 학교 자체 내의 자율적 해결방안을 마련하도록 하고 있다.

이처럼 교내에서 학교의 장의 권한으로 학교에게 직접 행해지는 조치들이 징벌적 성격을 갖지 않고, 교육과 선도로서 관계회복³⁹⁾을 지원하는 것이기 위해서는 그 훈육과 지원의 원칙과 세부방침이 보다 명확하게 규정되는 것이 필요하다.

간 30일 이내의 출석정지, 5. 퇴학처분 ②학교의 장은 제1항의 규정에 의한 징계를 할 때에는 학생의 인격이 존중되는 교육적인 방법으로 하여야 하며, 그 사유의 경중에 따라 징계의 종류를 단계별로 적용하여 학생에게 개선의 기회를 주어야 한다.

38) 여기서 학교폭력은 상당한 정도의 피해를 유발하는 중대한 경우에 해당되는 것으로 정의되고 있다. 즉 “학교폭력”이란 학교 내외에서 학생을 대상으로 발생한 상해, 폭행, 감금, 협박, 약취·유인, 명예훼손·모욕, 공갈, 강요·강제적인 심부름 및 성폭력, 따돌림, 사이버 따돌림, 정보통신망을 이용한 음란·폭력 정보 등에 의하여 신체·정신 또는 재산상의 피해를 수반하는 행위를 말한다(법 제2조의 제1호).

39) 법률 제13조의2(학교의 장의 자체해결)에 대하여 하위법인 시행령 제14조의3(학교의 장의 자체해결)은 ‘학교의 장은 법 제13조의2제1항에 따라 학교폭력사건을 자체적으로 해결하는 경우 피해학생과 가해학생 간에 학교폭력이 다시 발생하지 않도록 노력해야 하며, 필요한 경우에는 피해학생·가해학생 및 그 보호자 간의 관계 회복을 위한 프로그램을 운영할 수 있다’고 규정하고 있다.

한편 학교폭력예방법은 가해학생에 대한 대책에 있어서 선도·교육을 위한 ‘조치’라는 용어를 사용함으로써 이를 ‘징계’와 구분하고 있는 것이 특징이다. 동법에서 징계는 이러한 조치들이 취해지기 어려운 상황에 적용되는 것으로 명시되어 있다. 즉 학교의 장이 제17조제4항에 따른 가해학생에 대한 조치를 취하고자 할 때, ‘가해학생이 이를 거부하거나 회피하는 때에는 「초·중등교육법」 제18조에 따라 징계하여야 한다’(제17조제7항)고 하여, 일반 조치와 징계를 구분하고 있다. 이는 초·중등교육법에서 이와 유사한 조치를 ‘징계’로 명명하는 것과 달리 교육적 조치가 더 이상 적용되기 어려운 경우에 한정하고 있음을 보여준다. 그럼에도 불구하고 아동이 범죄를 저지른 경우가 아닌 한, 어떤 형태의 별도 허용되어서는 안 되기 때문에 징계라는 용어는 삭제되어야 하며, 선도와 교육이 효과가 없다면 그 원인을 파악하여 개인의 특성과 상황에 맞는 특별한 교육적 조치가 필요할 것이다.

3. 부모등 보호자의 양육지원시스템 관련 규정

아동에 대한 부정적 영향을 사전에 예방하고 긍정적 양육을 정착시키기 위한 실행 가능한 지원제도, 즉 전달체계에 관한 법적 근거가 마련되어 있는지 살펴볼 필요가 있다. 그러나 앞서 법률의 분석에서 보았듯이 보호자의 양육을 지원하기 위한 법규정은 긍정적 양육에 관한 원칙이나 세부지원에 관한 규정은 부재하거나 부분적이었기 때문에, 이를 지원하는 예방적인 시스템에 관한 근거규정도 부재하거나 제한적일 수밖에 없다.

<표 7> 부모등 보호자의 양육지원시스템에 관한 규정

		법률	양육지원제도 관련 규정
보 호	아 동	아동복지법	제4조(국가와 지방자치단체의 책무) ③국가와 지자체는 아동이 태어난 가정에서 성장할 수 있도록 지원하고, 아동이 태어난 가정에서 성장할 수 없을 때에는 가정과 유사한 환경에서 성장할 수 있도록 조치. 제13조(아동복지전담공무원 등) ③전담공무원은 아동에 대한 상담 및 보호조치, 가정환경에 대한 조사, 아동복지시설에 대한 지도·감독, 아동범죄 예방을 위한 현장확인 및 지도·감독 등 지역 단위에서 아동의 복지증진을 위한 업무를 수행한다 제15조의3(보호대상아동의 양육상황점검)①시도지사/시군구청장은 제15조 보호조치 중인 보호대상아동의 양육상황을 매년 점검하여야 한다. 제26조의2(아동학대 예방교육의 실시) ① 국가기관과 지자체장, ...공

			공단체의 장은 아동학대의 예방과 방지를 위한 교육을 연 1회 이상 실시. ②아동의 보호자등 제1항의 교육대상이 아닌 사람은 아동보호 전문기관 또는 대통령령으로 정하는 교육기관에서 아동학대의 예방과 방지에 필요한 교육을 받을 수 있다. 제37조(취약계층 아동에 대한 통합서비스지원) ①국가와 지자체는 아동의 성장 및 복지 여건이 취약한 가정을 선정하여 그 가정의 지원대상아동과 가족을 대상으로 보건, 복지, 보호, 교육, 치료 등을 종합적으로 지원하는 통합서비스를 실시한다.
		영유아보육법	제7조(육아종합지원센터) ①보육에 관한 정보의 수집·제공 및 상담. 제23조의2(보육교사의 보수교육) ①보건복지부장관은 보육교사의 자질 향상을 위한 보수교육을 실시하여야 한다. 제23조의3(교육명령) ①보건복지부장관은 「아동복지법」 제3조제7호의2에 따른 아동학대관련범죄를 저지른 사람에... 대하여 사전에 아동학대 방지를 위한 교육을 받도록 명하여야 한다.
		아이돌봄지원법	제4조(국가 등의 지원) 국가와 지방자치단체는 <u>보호자</u> 가 아이돌봄의 책임을 다할 수 있도록 지원하여야 한다. 제10조(보수교육) 제10조의3(아이돌봄중앙지원센터) 제10조의4(아이돌봄광역지원센터) ①시·도지사는 원활하게 아이돌보미를 관리하고 아이돌봄서비스를 제공하기 위하여 아이돌봄광역지원센터를 지정·운영. 제11조(서비스제공기관 지정 등) ①아이돌봄서비스를 제공할 수 있는 서비스제공기관을 설치·운영하고자 하는 자는...지정을 받아야 한다. 제13조(서비스기관의 임무 등) ⑦서비스기관은 필요한 경우 <u>아이돌보미</u> 에게 심리상담을 제공할 수 있다.
		시설 미성년후견법	-
	청소년	청소년기본법	제8조(국가 및 지자체의 책임) ①국가 및 지자체는 청소년육성에 필요한 법적·제도적 장치를 마련하여 시행....③국가 및 지자체는 <u>청소년</u> 에 대한 가정과 사회의 책임 수행에 필요한 여건을 조성하여야 한다. 제47조(청소년활동의 지원)
		청소년보호법	제35조(청소년 보호·재활센터의 설치·운영) ① 여성가족부장관은 청소년유해환경으로부터 청소년을 보호하고 피해 청소년의 치료와 재활을 지원하기 위하여 청소년 보호·재활센터를 설치·운영할 수 있다.
		청소년복지 지원법	제22조(한국청소년상담복지개발원) ②청소년상담원은 다음 각 호의 업무를 수행.(주로 1. 청소년 상담 및 복지와 관련된 정책의 연구, 7. <u>청소년</u> 가족에 대한 상담·교육.) 제29조(청소년상담복지센터) ①시·도지사 및 시군구청장은 <u>청소년</u> 에 대한 상담·긴급구조·자활·의료지원 등의 업무를 수행하기 위하여 청소년상담복지센터를 설치·운영할 수 있다.
		학교밖	제12조(학교 밖 청소년 지원센터) ①국가와 지자체는 학교밖청소년

		청소년법	지원을 위하여 필요한 경우 지원센터를 <u>설치</u> 할 수 있다.
교육		교육기본법	-
		초·중등교육법	-
		학교폭력예방법	제12조(학교폭력대책심의위원회의 설치·기능) ①학교폭력 예방 및 대책에 관련된 사항을 심의하기 위하여 교육지원청에 학교폭력대책심의위원회를 둔다. ②심의위원회의 심의사항: 1.학교폭력의 예방 및 대책, 2.피해학생의 보호, 3.가해학생에 대한 교육, 선도 및 징계, 4.피해학생과 가해학생 간의 분쟁조정

아동복지법은 국가의 책무를 ‘아동이 태어난 가정에서 성장할 수 있도록 지원’하는 것으로 설정하고(제4조제3항), 아동복지전담공무원이 아동에 대한 상담 및 보호조치, 가정환경에 대한 조사 등(제13조)을 하도록 규정하고 있지만, 이는 국가보호를 받는 보호대상아동 및 그 가족(제15조), 또는 취약계층아동 및 그 가족(제37조)에 한정되어 있다. 아동학대예방교육(제26조의2)도 신고의무자나 학대행위부모에 한정되어 있다고 볼 수 있다. 따라서 일반 개별가정의 아동양육의 어려움에 대한 보편적인 아동양육지원 제도나 전달체계에 관한 규정은 부재하다고 볼 수 있다.

영유아보육법이나 아이돌봄지원법의 경우도 부모를 대신하여 아동을 돌보는 보육교직원이나 아이돌보미에 대한 지원의 경우, 정기적 보수교육이나 학대예방교육이 주를 이루며, 일상적인 아동양육에서의 어려움에 대한 지원규정은 명시되어 있지 않다. 다만, 육아종합지원센터(제7조)⁴¹⁾나 아동돌봄서비스기관(제13조)의 기능에는 이들 보호자의 ‘상담’이 포함되어 있지만, 긍정적 양육지원을 통한 양육역량 강화를 초점으로 하는 것인지는 불분명하다. 특히 아동돌봄서비스기관은 아이돌봄을 필요로 하는 가정에 돌보미를 파견하고 관리하는 것이 주 업무이기 때문에 개별가정의 양육 및 돌보미의 양육 어려움을 지원하는 관련 규정을 별도로 두지 않는 한 긍정적 양육을 발전시킬 가능성이 크지 않다.

청소년기본법에서 규정하는 청소년에 대한 지원은 주로 ‘청소년 활동’⁴²⁾에 대한 지원이며, 개별 부모등의 청소년 양육에 관한 지원제도에 대한 규정은 없다. 청소년보호법도 청소년의 유해환경으로부터 보호·구제를 목표로 하는데, 친권자등이 유해환경의 차단이나 청소년 접근을 제지하고자 할 때, 갈등이나 훈육의 어려움이 있을 수 있는데, 이에 대하여, ‘청소년 보호와 관련된 상담기관과 단체 등에 상담하고, 해당 청소년

40) 제2조(정의) 2.“보호자”란 친권자·후견인, 그 밖의 사람으로서 아이를 사실상 보호하고 있는 사람을 말한다.

41) 영유아보육법 시행령 제13조(육아종합지원센터의 기능)에는 보육교직원에 대한 상담, 부모에 대한 상담·교육이 포함된다.

42) 청소년기본법 제3조 제3호에 따르면, “청소년활동”이란 청소년의 균형 있는 성장을 위하여 필요한 활동과 이러한 활동을 소재로 하는 수련활동·교류활동·문화활동 등 다양한 형태의 활동을 말한다.

이 가출이나 비행우려가 있을 때는 관련 지도단속기관에 협조를 요청할 것'을 가정의 책임으로 규정(제3조)하고 있다. 국가는 이에 대한 지원기관으로 '청소년 보호·재활센터(제35조)'⁴³⁾를 설치·운영하도록 되어 있는데, 지원센터는 전국단위 1개소가 아니라 시군구단위로 설치하여 접근성을 높일 필요가 있으나 이에 대한 규정은 없다. 또한 해당청소년 뿐만 아니라 부모등의 참여를 통한 관계개선과 긍정적 양육방식에 대한 지원을 함께 규정할 필요가 있다.

청소년복지 지원법은 전달체계로서 한국청소년상담복지개발원(22조)과 지자체 산하의 청소년상담복지센터(제29조)가 있다. 전자는 주로 국가차원의 '청소년 상담 및 복지'와 관련된 정책의 연구(제22조 2항 제1호)이며, 청소년 가족에 대한 상담·교육(제7호)도 규정되어 있으나 구체적 상담업무는 후자에서 시행하는 것이지만, 이는 청소년을 대상으로 한 상담·긴급구조·자활·의료지원 등의 업무를 주로 수행하는 것으로서 부모등 보호자의 양육역량을 강화하는 것이 주 기능은 아니다. 또한 자녀양육과 지도에서 위기상황에 처한 부모등이 언제라도 지원을 요청하고 접근가능한 제도가 마련될 필요가 있다. 또한 학교밖 청소년법에 의해 학교 밖 청소년 지원센터(제12조)를 설치할 수 있으나 그 주 대상은 청소년이며, 상담지원(제8조)에서 가족상담을 지원할 수 있도록 규정하고 있으나, 이들이 가정을 이탈한 청소년이 아닐 수 있기 때문에 이들을 양육하는 부모등을 적극적으로 지원하는 규정을 마련할 필요가 있다.

교육관련법은 가정뿐만 아니라 학교현장에서 아동청소년을 보호·교육하는 교육자들을 지원하는 규정을 둘 필요가 있다. 초·중·고등교육법이 정하고 있는 학교생활에서의 질서위반 행위에 대한 징계규정은 부모의 양육에서의 훈육과 밀접한 관련이 있기 때문에 그 내용과 절차에 관하여 상세한 규정이 있어야 하지만, 이에 대한 규정이 없으며, 특히 법규정상 훈육 조치를 취하더라도 그것이 아동에 대한 비존중적인 태도나 언행이 수반되어서는 안 된다는 점을 명확히 규정할 필요가 있다.

학교폭력예방법에 따른 지원기구인 교육청 산하의 학교폭력 예방 및 대책에 관련된 사항을 심의하는 '학교폭력대책심의위원회'(제12조)인데, 예방보다는 사후적으로 폭력 사건을 심의하고 필요한 조치를 관련기관에 의뢰하는 것이다. 이 법에서도 재발방지를 위한 학교에서의 교육적 조치와 가정에서의 긍정적 양육지원의 상호연계에 관한 규정이 필요할 것이다.

43) 시행령 제32조는 청소년 보호·재활센터의 사업으로, '1. 학습·정서·행동상의 장애를 가진 청소년에 대한 보호·상담 및 치료·재활 지원, 2. 약물 또는 인터넷 중독 청소년에 대한 보호·상담 및 치료·재활 지원' 등을 제시하고 있다.

V. 결론: 문제점 및 개선방향

징계권 폐지는 훈육의 수단으로 아동에게 벌을 가하는 친권의 법적 근거를 없앴으로써 학대행위 부모등의 처벌을 보다 쉽게 하기 위한 것이 아니라, 오히려 아동의 발달과 성장을 위해 긍정적 아동양육을 지원하는 계기가 되기 때문에 더 큰 의의가 있다. 본 연구는 징계권 폐지의 적극적 의미를 구현하기 위해서는 그 대안으로서 국가가 개별보호자의 긍정적 양육을 지원하는 방안을 마련하는 것이 필요하다고 보았다. 이를 위해서는 사회가 지향하는 양육의 목표, 긍정적 양육의 원칙, 이를 실현하기 위한 지원시스템의 구축 등에 대한 근거 규정이 필요하다고 보고, 이러한 관점에서 징계권 폐지와 관련된 법률들을 분석하고, 그 개선방향을 모색해보고자 하였다.

분석대상은 징계권 폐지로 영향을 받게 되는 아동양육 및 교육에 관련된 총 11개 법률들이며, 이를 분석한 결과 및 그에 따른 개선방향에 대한 제언은 다음과 같다.

첫째, 관련법들은 아동양육의 사회적 목표를 일관되게 명시하지 않고 있다. 즉 국가가 법률을 통하여 개별 가정의 아동양육을 지원하거나 가정의 역할을 대신하는 공적 보호를 수행함에 있어서, 그 지원이나 개입의 목표가 명확하게 설정되어 있지 않을 뿐만 아니라, 그 내용이 모호하고 추상적이며, 법률 간 일관성도 불충분하다. 따라서 아동 보호 및 교육, 청소년 보호 및 교육에 관련된 모든 법률에는 우리 사회가 지향하는 바람직한 사회구성원의 상을 양육에 대한 사회적 목표로 설정하여, 양육의 원칙과 실무가 공동의 양육목표를 일관되게 지향할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

둘째, 아동복지법을 비롯한 아동보호 관련법들은 부모 및 보호자의 책무로서 체벌이나 학대를 금하는 ‘금지행위’ 중심의 규정을 두고 있다. 더구나 가정양육을 담당하는 부모의 경우 학대행위자가 되어 의무교육을 받기 전까지는 교육받을 기회가 없으며, 부모이외의 돌봄시설, 교육시설, 보호시설 등의 보호자에 대해서도 ‘보호의무의 책임’ 소재에 대한 규정만 있거나, 교육지원의 경우도 정기적 보수교육이나 학대예방교육이 주를 이루며, 일상적인 아동양육에서의 어려움에 대한 지원규정은 명시되어 있지 않다. 그러나 학대나 부정적 영향을 미치는 행위의 금지가 긍정적 양육을 의미하는 것은 아니다. 따라서 보호자의 책무로서 금지규정을 두기보다 징계권 폐지에 조응하는 적극적인 학대예방의 일환으로서 긍정적 양육의 원칙과 그 실행을 위한 적극적 국가지원에 대하여 명시할 필요가 있다.⁴⁴⁾

44) 장영인·박주영·박정연, 앞의 책, 299면은 현행 아동복지법 개정안의 예로서, 금지규정인 제5조 2항을 “아동의 보호자는 훈육의 목적이라 하더라도 아동에 대해 신체적, 정서적, 정신적으로 벌을 주어서는 아니 된다. 아동의 보호자는 긍정적 방식의 아동양육을 통해 아동이 자신과 타인의 권리를 존중하고, 자신의 개성과 잠재력을 최대한 발휘할 수 있도록 할 책임이 있다”로 개정할 것을 제안하고 있다.

셋째, 관련법들의 양육에 대한 국가지원은 취약계층 및 국가보호대상의 아동청소년에게 국한되어 있다. 반면 일반가정에서 양육 어려움을 경험하는 부모들을 지원할 수 있는 법적 근거가 부재하다. 따라서 아동을 돌보는 부모들 모든 보호자가 긍정적 방식의 양육방식을 체득할 수 있는 지원을 보편적이고 예방적인 서비스로 신청하고 이용할 수 있도록 이를 ‘권리’로서 규정하는 것이 필요하다.

넷째, 그리고 이러한 권리보장을 위한 지원제도와 그 실행을 담보하는 통합적 전달체계를 마련하는 것이 필요하다. 기존의 아동청소년 및 그 보호자를 지원하는 전달체계는 보호자를 포함하는 양육지원의 관점을 가지고 있지 않을 뿐만 아니라, 관련 법률들에서 분절적으로 운영되는 경향이 있다. 따라서 아동양육과 지도에서 위기상황에 처한 부모나 보호자는 누구라도 언제든지 지원을 요청하고 접근할 수 있도록 통합적 전달체계를 구축할 필요가 있다.

다섯째, 청소년과 관련된 법률은 청소년 기본법 이외에, 위기청소년 및 가정밖청소년 등을 대상으로 하는 법률들이 있다. 그러나 실제 위기청소년 중에는 가정밖 청소년이나 학교밖 청소년이 되는 경우도 많고, 유해환경에 노출될 가능성도 높아서, 다양한 관련 법률들의 중복 대상이 될 수 있다. 따라서 이들이 국가의 지원의 내용과 접근방법이 일관되고 통일될 필요가 있는데, 원가정보호의 관점에서 가족 내에서 양육이 잘 이루어질 수 있도록 보호자와 협력적인 관계에서 지원하는 것을 우선 할 필요가 있다.

여섯째, 학대발생가정, 학교폭력이나 학교 밖 청소년 등 국가의 적극적 개입과 지원이 절실한 위기상황에 대해서도 아동청소년 및 부모, 보호자 등에 대한 지원은 ‘상담’이라는 용어만 제시되어 있다. 그러나 상담은 그 유형과 범위가 다양하기 때문에, 각 법률이 다루는 문제에 대하여 그 원칙과 주요 내용을 명시하지 않을 경우, 좁은 의미의 개인적 심리상담에 그칠 가능성이 높다. 따라서 이러한 규정들은 긍정적 양육의 지원이라는 대전제 하에서 보다 명확한 방향제시가 필요하다.

일곱째, 교육 관련법은 학칙 및 질서 위반과 관련하여 지도차원의 조치를 규정하고 있는데, 이를 여전히 ‘징계’라는 용어로 사용하기도 하고, 또는 유사한 내용에 대하여 ‘조치’로 규정하는 경우도 있어서, 징계권 폐지에 따른 관련용어의 수정과 통일이 필요하다. 또한 선도·교육차원의 관점에서 필요한 조치를 취할 경우에도 그 목표와 기본 원칙, 이를 위한 지원체계를 명시할 필요가 있으며, 그 내용에서도 아동에 대한 비존중적인 태도나 언행이 수반되지 않아야 함을 강조할 필요가 있다.

이상에서 징계권폐지의 대안에 대한 제언은 관련된 개별 법률에서 구체적으로 반영되어야 하겠지만, 양육의 사회적 목표, 이를 위한 긍정적 양육의 원칙과 이를 구현할 수 있는 지원제도를 통합적이고 일관된 방향으로 추진할 때, 징계권 폐지로 달성해야 할 폭력없는 양육환경 조성이 구현될 것이다. 본 연구를 토대로 구체적인 법률개정안에 대한 후속연구가 이어지길 기대한다.

[참고문헌]

단행본

- 국가인권위원회, 「유엔 인권조약기구 일반논평 및 일반권고-아동권리위원회 일반논평」, 2020.
- 보건복지부·국제아동인권센터, 「유엔아동권리협약 대한민국 제5-6차 국가보고서에 대한 아동권리위원회 최종견해 자료집」, 2020.
- 보건복지부, 「2020 아동학대 주요통계」, 2021.
- _____, 「2019 아동학대 주요통계」, 2020.
- _____, 중앙아동보호전문기관, 「2018 아동학대 주요통계」, 2019.
- 장영인·박주영·박정연, 「친권자 징계권 삭제에 따른 미성년자 보호·교양 권한 관련 입법 방안」, 국회입법조사처, 2021.

국내 학술논문

- 안영하, “부모의 징계권과 아동학대 -친권남용 및 친권제한과 관련하여-”, 「성균관 법학」 제33권 제4호, 성균관대학교 법학연구소, 2018.
- 이노홍, “아동의 권리와 가정내 아동체벌금지에 관한 헌법적 고찰”, 「홍익법학」 제16권 제1호, 홍익대학교 법학연구소, 2019.
- 이세원, “아동을 위한 부모의 ‘징계’, 아동학대 범죄의 기로에 서다”, 「2019년 제1차 아동학대예방포럼 자료집」, 보건복지부, 2019.
- 장영인, “아동의 ‘원가정보호’와 ‘가정내양육’에 대한 국가지원 확대방안-아동복지법 개정 방향을 중심으로”, 「사회복지법제연구」 제12권 제1호, 사회복지법제학회, 2021.
- 제철웅·장영인, “성인기 전이과정에 있는 보호대상 청소년 지원방안”, 「서울법학」 제27권 1호, 서울시립대학교 법학연구소, 2019.
- 제철웅·장영인, “보호대상아동의 사회적 양육 관련 법제도의 문제점과 개선방안,” 「家族法研究」 제34권 1호, 한국가족법학회, 2020.

해외 문헌

- Asmundson, Gordon J.G. & Afifi, Tracie O.(eds), *Adverse Childhood Experiences: Using Evidence to Advance Research, Practice, Policy and Prevention*, Academic Press, 2020
- Bellazaire, A., *Preventing and Mitigating the Effects of Adverse Childhood Experiences*, NCSL, 2018

- Committee on the Rights of the Child, *CRC/C/111(REPORT ON THE TWENTY-EIGHTH SESSION: Geneva, 24 September-12 October 2001)*, 2001.
- Committee on the Rights of the Child, *General comment No. 8 (2006): The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment*, 2006.
- Committee on the Rights of the Child, *General comment No. 13 (2011): The right of the child to freedom from all forms of violence*, 2011.
- Council of Europe, Recommendation Rec(2006) 19 of the Committee of Ministers to Member States on Policy to Support Positive Parenting, 2006 (https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d6dda(Adopted by the Committee of Ministers on 13 December 2006 at the 983rd meeting of the Ministers' Deputies).
- CDC, *Preventing Adverse Childhood Experiences: Leveraging the Best Available Evidence*, Atlanta, GA: National Center for Injury Prevention and Control, Centers for Disease Control and Prevention, 2019. (<https://www.cdc.gov/violenceprevention/pdf/preventingACES.pdf>)
- CDC, *Adverse Childhood Experiences Prevention Strategy: FY2021-FY2024*, https://www.cdc.gov/injury/pdfs/priority/ACEs-Strategic-Plan_Final_508.pdf 2020.
- MAY, A & POPPE, J., Early Childhood Home Visiting: What Legislators Need to Know, *NCSL* https://www.ncsl.org/Portals/1/Documents/cyf/Early-Childhood-Home-Visiting_v04_web.pdf, 2019.
- World Health Organization, *INSPIRE Handbook: action for implementing the seven strategies for ending violence against children*, World Health Organization, 2018.

전자자료

- 캠페인: “Change 915: 맞아도 되는 사람은 없습니다” <https://m.sc.or.kr/mobile/news/noticeView.do?NO=70274> (최종방문일 2022.01.23.)
- 문화일보, 2021.4.19., “징계권 삭제 100일....부모 60% 아직도 자녀체벌 필요” www.munhwa.com/news/view.html?no=2021041901031003022001 (최종방문일 2022.03.22.)
- 문화일보, 2020.6.10., “아동단체 징계권 즉각 폐지 환영...일각선 과도한 국가간섭” (<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2020061001070327330001> (최종

방문일 2022.03.04.)

한국일보. 2021.5.20. “"자녀체벌금지법 안다" 40% 불과... 훈육·학대 구분 모호”<http://www.hankookilbo.com/News/Read/A2021051716240001150?did=NA> (최종방문일 2022.03.22)

청와대 청원: “내 아이의 교육과 올바른 양육의 책임을 강탈하는 자녀 징계권 폐지를 반대합니다” <https://www1.president.go.kr/petitions/589733> (최종방문일 2022.03.04.)

국회/의안정보시스템 <http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>

미국 질병통제및예방센터 <https://search.cdc.gov/search/?query=ACEs&dpage=1>)

법제처 <https://www.moleg.go.kr>)

세계법제정보센터 <https://world.moleg.go.kr>

유니세프 <https://www.unicef.org>

캘리포니아주 입법정보사이트 <https://leginfo.legislature.ca.gov/>.

헌법재판소/통합검색 https://search.ccourt.go.kr/ths/pr/ths_pr0101_L1.do

[국문초록]

아동권리의 관점에서 본 징계권 폐지의 실천적 의의와 긍정적 양육 지원

장 영 인

(한라대학교 사회복지학과 교수)

본 연구는 민법 제915조 삭제로 징계권이 폐지되었으나 체벌을 금하는 것만으로 아동의 건강하고 안전한 양육을 보장하지 못하기 때문에, 그 후속작업으로서 대안적 양육과 훈육을 위한 법제도의 개선이 필요하다고 보고, 긍정적 양육을 위한 개선방향을 모색하고자 하였다.

이를 위해 아동징계와 관련된 유엔아동권리위원회 등 국제기구의 아동징계에 관한 관점을 살펴보고, 징계 아닌 긍정적 양육의 정착을 위한 요소를 확인하고, 그 관점에서 징계권 폐지와 연관된 총 11개의 법률을 분석하였다. 즉 사회가 지향하는 양육의 목표, 긍정적 양육의 원칙, 이를 실현하기 위한 지원제도 등의 요소를 중심으로 아동·청소년의 보호·교육에 관한 법률을 분석하였다.

그 결과, 첫째, 관련법들은 국가의 지원이나 개입의 지향점이 되는 아동양육의 사회적 목표를 일관되게 명시하고 있지 않다. 둘째, 부모 및 보호자의 책무는 체벌이나 학대를 금하는 ‘금지행위’ 중심으로 규정되어 있으며, 일상적 양육에서 준수해야 할 긍정적 양육의 원칙에 대한 규정은 모호하거나 부재하다. 셋째, 양육에 대한 지원은 취약계층이나 위기상황에 처한 아동 및 보호자를 중심으로 이루어지며, 모든 아동 및 그 보호자를 위한 보편적이고 예방적인 지원으로서의 긍정적 양육에 관한 규정은 없다.

본 연구는 징계권 폐지의 궁극적 목적은 모든 아동의 안전하고 건강한 성장을 지원하기 위해 폭력없는 양육환경 조성하는 것이라고 보고, 이를 위해서는 일상적인 양육 어려움을 겪는 모든 보호자를 지원하기 위한 긍정적 양육의 원칙과 그 실행시스템을 위한 법적 근거를 마련하는 것이 필요함을 제안하였다.

주제어: 징계권, 민법 제915조, 긍정적 양육, 체벌, 아동학대

[Abstract]

Practical Significance of the Abolition of the Parental Power of Child Punishment and Support for Positive Parenting from the Viewpoint of Children's Rights

Jang, Young In

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

Although the parental power of child punishment was abolished due to the deletion of Article 915 of the Civil Code, the prohibition of corporal punishment alone does not guarantee the healthy and safe upbringing of children. In this study, we tried to find alternatives for reporting and positive parenting as a follow-up.

To this end, we look at the perspectives of international organizations such as the UN Committee on the Rights of the Child related to child punishment, identify factors for the establishment of positive parenting rather than punishment and analyze a total of 11 laws related to the abolition of the parental power of child punishment. In other words, the laws on the protection and education of children and adolescents were analyzed focusing on factors such as the socially oriented goal of child rearing, the principle of positive parenting, and the support system to realize it.

As a result, first, the relevant laws do not consistently specify the social goal of child rearing, which is the direction of the state's support or intervention. Second, the responsibilities of parents and guardians are centered on 'prohibited acts' that prohibit corporal punishment or abuse, and regulations on the principles of positive parenting to be observed in daily parenting are ambiguous or absent. Third, support for child rearing is centered on children and their guardians from the vulnerable or in crisis situations, and there is no regulation on universal and preventive support for

all children and their guardians.

This study believes that the ultimate purpose of the abolition of the parental power of child punishment is to create a child-rearing environment free from violence to support the safe and healthy growth of all children. In order to this purpose, it is suggested that it is necessary to prepare a legal basis for the principle of positive parenting and its implementation system to support all guardians who have difficulties in day-to-day parenting.

keywords : Parental Power of Child Punishment, Article 915 of the Civil Code, Positive Parenting, Corporal Punishment, Child Abuse

일본의 아동기본법 제정을 위한 논의와 시사점*

김 경 석*

目 次

I. 서론	III. 일본의 아동기본법 제정을 위한 논의 상황
II. 우리나라 아동관련 법률 현황과 문제점	1. 일본의 현황
1. 아동의 권리 일반	2. 아동기본법 제정을 위한 그동안의 주요한 움직임
2. 아동 관련 법률	IV. 일본 논의로부터의 시사점
3. 우리나라 관련법의 한계 및 문제점	1. 아동기본법에 관한 논의
	2. 시사점
	V. 결론

I. 서론

1989년 유엔(UN)에서 전 세계 아동들의 권리를 보호하기 위해 아동이라면 누구나 당연히 누려야 할 생존 · 보호 · 발달 · 참여의 권리를 규정한 「유엔아동권리협약(이하 ‘아동협약’이라고 한다)」을 제정하였다. 우리나라도 1991년 11월 해당 협약에 비준하였지만, 우리는 여전히 방송매체 등을 통해 아동학대 혹은 아동을 상대로 한 믿기 힘든 참혹한 행동들에 대한 소식을 계속해서 듣고 있으며, 여전히 상당수의 성인들은 아동을 부모의 소유물로 인식하고 마음대로 다룰 수 있다고 생각하는 잘못된

* 투고일: 2022.03.23., 심사일: 2022.04.09.-2022.04.21., 게재 확정일: 2022.04.22.

* 홍익대학교 연구교수, 법학박사.

가치관을 가지고 있는 것으로 보인다.

이러한 문제에 대해 우리정부는 나름의 노력, 예를 들어 2018년 한국 최초의 보편수당인 아동수당을 도입하거나 출생통보제 도입, 아동수당 확대, 민법상 징계권 폐지 등과 같은 움직임을 보여주고 있지만 여전히 충분하지는 못하다는 느낌을 지울 수는 없다.

아동학대 등과 같이 아동에게 발생하는 문제들의 원인은 다양하겠지만, 그 중 하나로 제시되고 있는 것은 아동의 권리에 대해 포괄적으로 규정하고 있는 기본법의 부재이다. 오래전부터 이러한 문제, 즉, 아동의 권리에 대해 포괄적으로 규정하고 있는 기본법의 제정이 필요하다는 주장이 제기되어 왔으나 여전히 제정에는 이르지 못하고 있다.

일본도 우리와 유사한 상황으로, 1994년 「유엔아동권리협약」을 비준하였으나 개별적인 입법이 이루어지고 있을 뿐, 여전히 아동의 권리에 대해 포괄적으로 규정하고 있는 기본법은 제정되고 있지 않다.

그런데 최근 일본은 아동의 권리에 관한 기본법이 존재하지 않는 것이 아동학대 등과 같은 문제를 발생시키는 원인이라는 의견에 귀를 기울이고 민관이 아동의 권리에 대해 포괄적으로 규정하는 기본법 제정에 대해 논의를 진행하고 있다.

이하에서는 아동기본법의 의미와 일본에서 진행 중인 논의를 살펴보고 일본에서의 논의가 우리에게 시사하는 점을 살펴보고자 한다.

II. 우리나라 아동관련 법률 현황과 문제점

1. 아동의 권리 일반

아동협약은 차별 금지(제2조), 아동의 최선의 이익(제3조), 생명, 생존 및 발달에 대한 권리(제6조), 아동의 의견존중(제12조)이라는 4가지를 일반원칙으로 하고 있다. 그리고 이러한 원칙 하에 표현의 자유, 프라이버시 보호 등의 시민적 권리, 아동 돌봄과 가정환경에 관련되는 권리, 교육이나 복지의 권리, 법에 저촉된 아동의 권리, 난민·원주민의 아동들이나 장애가 있는 아동의 권리와 같이 아동이 한 인간으로서 성장하고 자립해 가는 데에 있어서 필요한 권리의 대부분이 규정되어 있다. 이러한 아동협약은 아동을 보호의 대상으로 할 뿐만 아니라, 자기 결정을 포함한 권리의 주체로서 파악했다는 점에서 의미가 있다고 할 것이다.

UN아동기금(UNICEF)는 아동협약에서 나타난 아동의 권리를 다음의 4가지로 나누

고 있다.¹⁾

먼저, 살아갈 권리로 생활할 수 있는 공간과 음식이 있고, 의료서비스를 받는 등, 생명을 보호받는 권리이다.

두 번째로는 성장할 권리로 공부를 하거나 놀이를 하는 것으로 타고난 능력을 충분히 발전시키며 성장할 수 있는 권리이다.

세 번째로는 지켜질 권리로 전쟁에 휘말리지 않고 난민이 된다면 보호받고, 폭력이나 착취, 유해한 노동 등으로부터 보호받을 권리이다.

마지막으로 자유롭게 의견을 표현하거나 단체를 만들 수 있는 권리이다.

2. 아동 관련 법률

우리나라 법률 중, 아동관련 법률은 아동을 주요대상으로 하는 법률도 있지만 아동을 주요 대상으로 하지는 않지만 아동과 관련된 법률도 있다.

먼저, 헌법은 ‘아동’이라는 명시적인 용어를 사용하여 관련 규정을 두고 있지는 않지만, 헌법 제31조에서 자녀, 연소자, 청소년에 대한 규정을 두고 있다. 또한 헌법의 최고규범성으로 인해 「헌법」에서 보장하는 기본권 등은 아동에게도 적용되므로 「헌법」은 아동관련 법률 중 하나가 될 것이다. 이러한 우리 「헌법」에 대해 스위스헌법 제11조 제1항이나 일본헌법 제27조 제3항과 같이 아동에 대한 권리를 헌법에 명시적으로 규정해야 한다는 견해도 있다.²⁾

두 번째로 아동을 주요 대상으로 하는 법률로 「아동복지법」이 있다. 「아동복지법」은 1961년 12월 「아동복지법」으로 제정·공포되었다가 1981년 4월 전문개정되면서 「아동복지법」이 되었다. 동 법은 18세 미만을 ‘아동’으로 정의하고(제3조 1호), 아동의 건강한 출생과 행복하고 안전한 성장을 위해 아동복지를 보장하는 것을 목적으로 한다(제1조). 또한 동 법은 아동은 자신 또는 부모의 성별과 연령, 종교, 사회적 신분, 재산, 장애유무, 출생지역, 인종 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 않고 자라나야 한다는 것과 안정된 가정환경에서 행복하게 자라나고 아동에 관한 모든 활동에서 아동의 이익이 최우선적으로 고려되어야 한다고 규정하고 있다(제2조 제1~3항).

「아동복지법」 외에도 아동을 주요 대상으로 하는 법률로는 「청소년기본법」, 「청소년활동진흥법」, 「영유아보육법」, 「아동수당법」, 「아동의 빈곤예방 및 지

1) 일본 유니세프협회 홈페이지 자료 https://www.unicef.or.jp/about_unicef/about_rig.html (2022년 1월 31일 검색).

2) 김선택, “기본권보장의 발전과 기본권학의 과제”, 「공법연구」 제37집 제2호, 한국공법학회, 2008년, 75면.

원등에 관한 법률」 등, 생애주기나 아동보호와 양육, 아동의 환경과 속성을 고려한 법률 등으로 세분화되어 마련되어 있다. 이와 함께 소관부처별로 아동관련 법률을 살펴보면, 고용노동부 소관의 「근로기준법」, 교육부 소관의 「교육기본법」, 「유아교육법」, 「초·중등교육법」, 국토부소관의 「교통안전법」, 「주거기본법」 등, 그 수를 헤아리기 어려울 정도로 많은 법률이 존재하고 있다.³⁾

3. 우리나라 관련법의 한계 및 문제점

위에서 살펴본 것처럼 현재 우리나라에는 아동과 관련한 다양하고 수많은 법률들이 존재하고 있다. 그러나 다양하고 수많은 법률들이 존재함에도 불구하고 한계와 문제점에 대한 지적은 지속적으로 이루어지고 있으며, 크게 나누어보면, 기존 법률들의 한계와 개별 법령들의 구체적인 기준과 내용에 대한 지적이다.

먼저, 현행 아동관련 법률이 체계적이고 통일적으로 마련되어 있지 못한 부분에 대한 지적이 있다. 위에서 본 것처럼 「헌법」을 필두로 「아동복지법」, 「청소년기본법」, 「청소년활동진흥법」, 「영유아보육법」, 「아동수당법」, 「아동의 빈곤예방 및 지원등에 관한 법률」 등, 다양한 법률들이 근본적인 이념이나 통일적인 정책을 바탕으로 제정되어 온 것이 아니라, 시대적인 상황이나 외부환경의 변화 등에 맞춰가면서 제정되다보니 다양한 법률들이 마련되었음에도 불구하고 동일한 내용이 중복하여 다수의 법령에 규정되거나 일관된 이념을 찾아보기 어렵다는 한계가 지적되고 있다.⁴⁾

두 번째는 개별법령들의 기준과 내용에 대한 지적이 있다. 가장 먼저 지적이 되는 사항으로는 아동의 연령에 대한 정의나 아동을 지칭하는 용어가 법령에 따라 다르다는 문제이다. 아동을 주요대상으로 하는 대표적인 법률인 「아동복지법」에서는 아동의 나이에 대해 아동협약과 동일하게 18세 미만인 사람(제3조 제1호)으로 정의하고 있다. 그런데 청소년을 적용대상으로 하는 예서는 「청소년기본법」에서는 9세 이상 24세 이하인 사람을 청소년으로 정의하고 있다(제3조 1호). 또한 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」에서는 19세 미만의 자를 ‘아동·청소년’으로 정의하고 있다. 이외에도 「민법」이나 「형법」, 「초·중등교육법」, 「아이돌봄지원법」 등 수많은 법률에서 아동, 청소년, 아이 등, 다양한 용어로 다양한 연령기준을 마련하고 있다.

위와 같은 다양한 용어와 연령기준이 등장하게 된 것은 각 법률의 제정목적이나 취

3) 아동관련 법률의 자세한 내용은 성윤희 외 1인, “아동기본법의 입법 방향 소고”, 「사회복지법제연구」 제12권 제2호(통권 제21호), 사회복지법제학회, 2021년 08월, 194-197면을 참조.

4) 황옥경·이승기, “아동을 위한 법적 발전 방향 연구 - 아동기본법 제정을 중심으로 -”, 「아동과 권리」 제15권 제1호, 한국아동권리학회, 2011년, 50면.

지 등을 고려한 것이라고 할 수 있으나, 과연 그러한 이유만으로 기준과 내용이 다양하게 규정된 것은 아닐 것이다. 즉, 이러한 문제는 통합적인 논의가 이루어지지 못하고 개별 부처별로 관련 사항에 대한 논의가 이루어진 점과 아동에 대한 이해 부족 등에 기인한 것으로 판단된다.⁵⁾

이외에도 아동의 환경이나 상황 등에 대한 고려가 불충하다는 지적으로 현행 법률 등에서 일정한 아동에 대한 고려가 불충분하여 법률의 사각지대가 생기는 경우 또는 아동의 생애주기나 특성·상황 등 다양한 요소의 충분하게 고려하지 못했다는 지적이나 아동의 권리보장을 위해 충분하지 못하다는 지적 등이 있다.⁶⁾

Ⅲ. 일본의 아동기본법 제정을 위한 논의 상황

1. 일본의 현황

일본에서도 우리와 다를 바 없이 아동을 대상으로 하는 잔혹한 사건들이 끊이지 않고 있다. 예를 들면, 2018년 3월에 동경의 메구로구(目黒区)에서는 5세의 후나토유아(船戸結愛)라는 아동이 사망한 사건이 있었다. 이 아동은 부모의 학대가 확인되어 아동보호소에서 보호를 받고 있었으나 별다른 조치 없이 집으로 돌려보내지고 이후, 부모의 폭행으로 사망하였다. 또한 2019년 1월에 치바현(千葉県)의 노다시(野田市)에서는 10세의 나이로 사망한 구리하라미아(栗原心愛)라는 아동은 학교의 조사에서 아버지의 학대사실을 밝혔지만 오히려 학교측이 해당 조사의 내용을 아버지에게 전달한 것으로 밝혀져 일본사회를 충격에 빠뜨리기도 했다. 이와 같은 일련의 사건으로 일본에서는 아동상담소, 경찰, 학교 등과 같이 아동에게 도움을 주고 도움이 필요한 아동을 구하기 위한 기관이 아동에게 도움을 주지 못하고 오히려 아동을 죽음으로 몰고 갔다는 비판이 높아졌으며, 이러한 문제가 학교나 아동상담소만의 문제가 아니라 사회 전체가 아동의 권리를 경시하고 그것을 지키는 구조를 구축해 오지 않은 결과라는 비판이 있었다.⁷⁾

일본의 경우, 1994년 아동협약을 비준하였으며, 협약을 비준한 1994년 아동학대 상담소의 아동학대 상담건수는 1961건이었으나, 2020년에는 20만건에 달할 정도로

5) 성윤희 외 1인, 앞의 논문, 199-200면.

6) 성윤희 외 1인, 앞의 논문, 199-205면.

7) 日本財団, 「子どもの権利を保障する法律(仮称：子ども基本法)および制度に関する研究會 提言書」, 2020년 9월, 1면. https://www.nippon-foundation.or.jp/app/uploads/2020/09/new_pr_20200925.pdf

폭발적으로 높아졌으며,⁸⁾ 집단따돌림건수도 5만6000건에서 54만건으로 10배나 증가하였다.⁹⁾

일본은 아동협약이 제정되고 오래 되지 않은 1994년에 아동협약에 비준하였으나, 여전히 아동학대나 집단 괴롭힘·자살, 등교거부 등의 문제가 적지 않게 발생하고 있으며, 일본정부는 아동협약에서 정하고 있는 아동의 권리실현을 위해 개별 법률 등을 통해 이미 조치를 마련하고 있으므로 새로운 입법 조치 등은 필요 없다는 입장을 취해왔다.¹⁰⁾ 이러한 정부의 태도에 따라 일본에서는 아동에 관한 개별법은 있으나 아동의 권리에 대해 포괄적으로 정한 기본법은 아직 존재하지 않는다.

그러나 수년전부터 아동의 권리에 관한 시책을 폭넓고 정합성 있게 실시하기 위해 아동기본법을 제정해야 한다는 의견이 제기되고 있다.¹¹⁾ 또한 2019년 초부터 확대되고 있는 ‘아동청’¹²⁾ 창설에 관한 논의 중에서도 행정조직의 방식을 어떻게 할 것인가에 대한 논의뿐만 아니라 아동의 권리를 실현해 나간다는 관점에서 ‘아동기본법’을 제정해야 한다는 논의가 이루어지고 있으며¹³⁾ 여러 정당이 ‘아동기본법’ 제정을 당의 공약으로 추진하겠다는 발표를 하는 등,¹⁴⁾ 아동기본법 제정을 위한 움직임이 점점 활발해지고 있는 것으로 보인다.

2. 아동기본법 제정을 위한 그동안의 주요한 움직임

일본에서 아동기본법 제정을 위한 논의는 2021년 아동청 창설에 관한 논의 속에서 관심이 높아지게 된다. 그러나 아동기본법의 제정이 2021년에 비로서 논의된 것은 아니며 일본이 아동협약에 비준한 1994년 이전부터 해당 논의는 이루어지고 있었다. 이하에서는 아동협약 비준부터 최근까지 일본에서 아동기본법 제정과 관련하여 논의된 사항들을 살펴본다.

8) 令和2年度 児童相談所での児童虐待相談対応件数, 일본 후생노동성 홈페이지 자료, <https://www.mhlw.go.jp/content/000863297.pdf> (2022년 2월 10일 검색).

9) 日本財団, 앞의 제언서, 1면.

10) 第123回 國會 衆議院 文教委員會會議錄 第7号 20면(1992.6.3.).

11) 日本財団, 앞의 제언서, 2면.

12) 어린이청(こども廳) 혹은 어린이가족청(子ども家庭廳) 어린이성(子ども省) 등의 명칭으로 논의가 이루어지고 있다. 총리 직속의 조직으로 다른 부처에 대한 권고권을 가지며 23년도에 창설하는 것을 목표로 하고 있다(후생노동성 홈페이지, <https://www.mhlw.go.jp/content/11908000/000872367.pdf>, 2022년 1월 30일 검색).

13) 인터넷신문기사(政治山, 2021. 8.19), <https://seijiyama.jp/article/news/nws20210819.html> (2022년 2월 10일 검색).

14) 인터넷기사(ReseMom, 2021. 9. 28), <https://resemom.jp/article/2021/09/28/63707.html> (2022년 2월 10일 검색).

(1) 아동협약 비준까지의 논의

UN에서 아동협약이 채택된 후, 일본이 이를 비준하기 전에도 아동협약의 취지에 따르기 위해 국내법의 개정 등이 필요하다는 논의는 있었던 것으로 보인다.¹⁵⁾ 그러나 최종적으로 일본정부는 아동협약의 비준에 따른 새로운 입법이나 법의 개정은 필요하지 않다는 결론에 도달하게 되었다. 당시 일본 국회에서의 논의를 정리한 회의록에 의하면, “조약의 각 조문이 정한 권리의무 내용과 일본 국내 법령과의 관계에 관하여 정부 관련부처에서 상세하게 검토한 결과, 조약에 규정되어 있는 아동의 권리 실현을 위해 일본은 이미 입법조치, 행정조치를 마련하고 있으며, 본건 조약에 따라서 부과되는 의무 이행을 확보하기 위한 현행 국내법의 개정 또는 새로운 입법조치는 필요 없다”고 정리하고 있다.¹⁶⁾

(2) ‘아동기본법 요강안’의 작성

일본 정부는 아동협약의 비준에 따른 새로운 입법적 조치가 필요하지 않다는 입장을 취했으나, 정부의 입장과는 달리 아동협약의 비준에 따라 새로운 입법 조치가 필요하다는 지적은 계속되었다. 이는 일본의 관련 법제도가 충분하지 못하다는 점을 이유로 하고 있었으며, 구체적으로는 ① 일본의 법제도가 교육·복지·가족·소년사법 등 개별 영역별로 법체계로 되어 있고, 그 모두가 권리주체로서 아동의 권리를 보장하는 법체계는 아니다. ② 개별 법령간의 연계도 충분하지 않다. ③ 관련 법률에서 아동의 참여와 절차적 권리의 보장에 관한 사항이 충분하지 않다. ④ 다양한 권리침해 형태로부터 아동의 권리를 구제 또는 감시하는 제도가 적절하게 확립되어 있지 않다. ⑤ 아동의 권리가 재판규범으로서 나아가 사회규범으로서 충분히 기능하고 있지 못하다는 등의 문제점을 지적하였다.¹⁷⁾

그리고 이러한 지적을 반영하는 구체적인 움직임이 일어났다. 일본교육법학회 「아동의 권리조약 연구특별위원회」는 위의 문제점을 해결하기 위해서는 ‘아동 권리기본법’이라는 법적 근거를 바탕으로 종합적으로 대응하는 것이 가장 효과적이라는 입장에서,¹⁸⁾ ‘아동 권리기본법 요강안’을 작성했다. 동 요강안의 주요 내용은 ① 아동이

15) 永井憲一・寺脇隆夫編, 『解説・子どもの権利条約』, 日本評論社, 1990년, 2~3면., 横田洋三, 「子どもの権利条約の國內實施—國際法の觀點から—」, 『自由と正義』 第42卷 第2号, 日本弁護士連合會, 1991년 2월호, 6면.

16) 第123回 國會 衆議院 文教委員會議錄 第7号, 20면(1992.6.3.).

17) 日本教育法學會 子どもの権利条約研究特別委員會編, 『提言 [子どもの権利] 基本法と條例』, 三省堂, 1998년, 13면.

18) 日本教育法學會 子どもの権利条約研究特別委員會編, 앞의 책, 14면.

독립된 인격과 존엄성을 가지는 권리의 향유 및 행사 주체라는 기본이념, ② 아동의 참여권·절차적 권리 보장, ③ 아동기본계획 책정 등, 기본적 시책마련, ④ 아동청·아동 심의회 설치, ⑤ 아동권리 옴부즈퍼슨 설치 등으로 구성되어 있다.¹⁹⁾

그러나 위의 요강안에 대해서 부정적인 의견도 있었다. 예를 들면, 이념적인 것으로부터 구체적인 조치까지 다양한 규정들이 포함되어 있으나, 오히려 그러한 다양한 규정이 현실적으로 실현이 가능한 것인가에 대한 의문을 갖게 하고, 아동권리기본법은 여전히 이론적인 논의에 머무르고 있다는 지적 등이다.²⁰⁾ 결국, 동 요강안은 국회에서 검토가 이루어지지 못하고 아동기본법의 제정으로 이어지지 못했다.

(3) 자치단체 차원의 조례 제정

정부차원의 입법적 대응, 즉 아동기본법의 제정은 이루어지지 않았으나, 일부 자치단체에서는 아동 인권기관의 설치나 아동의 권리에 관한 조례를 제정한 사례가 있다. 1998년에는 효고현(兵庫県) 가와니시(川西)시는 일본 지자체 중에는 최초로 아동 인권기관을 설치하는 내용을 담은 ‘가와니시시 아동 인권 옴부즈 퍼슨 조례’를 제정했다. 그리고 2012년에는 가나가와(神奈川県)현 가와사키(川崎)시가 일본 지자체 중에는 최초로 아동권리에 관한 종합적인 조례인 ‘가와사키시 아동권리에 관한 조례’를 제정하였다. 그 후에도 일부 지자체에서 관련 조례 제정이 이루어지고 있으며, 2021년 10월을 기준으로 총 52개 지자체에서 아동 권리에 관한 종합적인 조례가 제정되어 있다.²¹⁾

(4) 개별법적 차원의 대응

아동협약의 비준이 아동기본법의 제정으로 이어지지 못했지만, 아동과 관련한 법률의 제정이나 법률 개정 시에 아동협약의 내용을 도입하는 움직임은 2009년부터 나타나기 시작했다.

2009년에 제정된 「아동·청년(子ども・若者) 육성지원추진법」에서는 목적 규정에 “아동협약의 이념에 따라서”라는 문구가 규정되었으며(제1조), 기본이념으로서 아동의 “의견을 충분히 존중하면서, 그 최선의 이익을 고려할 것”(제2조 제2항) 등과 같이 아동협약의 일반원칙에서 주장된 내용이 포함되었다.

또한 2016년의 「아동복지법」 개정에서는 모든 아동은 아동협약의 정신에 따라 적

19) 日本教育法學會 子どもの權利條約研究特別委員會編, 앞의 책, 270-278면.

20) 日本教育法學會 子どもの權利條約研究特別委員會編, 앞의 책, 48면.

21) 子どもの權利條約總合研究所 홈페이지,

<http://npocrc.org/wp-content/uploads/2021/10/jorei2110.pdf> (2022년 2월 10일 검색).

절히 양육될 것, 생활이 보장될 것, 사랑받고 보호될 것, 심신의 건강한 성장과 발달 그리고 자립을 지원받을 것, 그 밖의 복지가 동등하게 보장될 권리를 갖는다고 규정하였으며(제1조), 아동의 연령 및 발달 정도에 맞추어 의견을 존중하고 최선의 이익이 우선해서 고려되어야 한다는 것(제2조 제1항) 등이 규정되었다.

이 밖에도 2016년에 제정된 「의무교육 단계에서 보통교육에 상당하는 교육기회의 확보 등에 관한 법률(義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律)」, 2018년에 제정된 「성장과정에 있는 자 및 그 보호자와 임신부에 대해 필요한 양육의료 등을 빠짐없이 제공하기 위한 시책의 종합적인 추진에 관한 법률(成育過程にある者及びその保護者並びに妊産婦に対し必要な成育医療等を切れ目なく提供するための施策の総合的な推進に関する法律)」, 2019년에 개정된 「아동 빈곤대책 추진에 관한 법률(「子どもの貧困対策の推進に関する法律)」 등에서도 아동협약의 취지 또는 정신에 따른다는 내용이 규정되었다.

이와 함께 2019년에는 「아동학대방지대책 강화를 도모하기 위한 아동복지법 등의 일부를 개정하는 법률(児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等の一部を改正する法律)」에서 정부가 해당 법률의 시행 후 2년 내에 아동의 보호 및 지원에 있어서 아동의 의견을 존중하고 최선의 이익을 우선하여 고려할 수 있도록 하는 방안에 대하여 검토하고, 그 결과에 기초하여 필요한 조치를 마련하도록 한다고 규정하였다(부칙 제7조제4항).

(5) 일본재단의 아동기본법과 관련한 제언

해양선박관련사업의 지원과 공익·복지사업, 국제협력사업 등을 수행하는 공익재단인 일본재단은 2020년 9월 「아동의 권리를 보장하는 법률(가칭 : 아동기본법) 및 제도에 관한 연구회 제언서(이하 “일본재단 제언서”라고 한다)」²²⁾를 발표하였다.

일본재단 제언서에서는 아동을 둘러싼 문제를 근본적으로 해결하고, 양육, 교육, 보건, 의료, 복지 등, 아동의 권리 시책을 폭넓고 정합성 있게 실시하기 위해서는 아동의 권리에 관한 국가의 기본 지침, 이념 및 아동의 권리 보장을 위한 원리 원칙이 규정될 필요가 있으며, 이를 위해서는 헌법 및 국제법상 인정되는 아동의 권리를 포괄적으로 보장하는 기본법이라는 형식에 의하는 것이 적절하다고 밝히고 있다.²³⁾

다른 법규정 등과의 관계는 아래와 같다.

22) 日本財団, 「子どもの権利を保障する法律(仮称: 子ども基本法)および制度に関する研究會 提言書」, 2020년 9월, https://www.nippon-foundation.or.jp/app/uploads/2020/09/new_pr_20200925.pdf (일본재단 홈페이지 2022년 2월 10일 검색).

23) 日本財団, 앞의 제언서, 2면.

헌법		일반원칙 - 차별금지 - 생존·발달의 권리 - 아동의 최선 이익 고려 - 아동의 의견표명 존중		
아동협약		일반원칙 - 차별금지 - 생존·발달의 권리 - 아동의 최선 이익 고려 - 아동의 의견표명 존중		
아동기본법		헌법과 아동협약에서 인정된 아동의 권리를 포괄적으로 규정하고 국가의 기본방침을 나타냄		
내각부 - 아동·청년 육성지원추 진법 - 아동의 빈곤대책추 진법 등	후생노동성 - 아동복지법 - 아동학대방 지법 - 모자보건법 - 육성기본법	문부과학성 - 교육기본법 - 학교교육법 외 교육관련법안 - 괴롭힘방지대 책추진법 - 교육기회확보 법 등	법무성 - 민법 - 소년법 - 가사사건 절차법	각각의 법률에 아동의 최선의 이익을 최우선으로 고려하고, 의견표명권을 확보하기 위한 절차가 필요

[그림 1] 아동기본법의 위치와 규정사항²⁴⁾

일본재단 제언서에서 아동기본법의 핵심 사안으로 제시하고 있는 것은 ①이념과 책

24) 日本財団, 앞의 제언서, 57면 재인용.

무, ②기본적 시책, ③(가칭)어린이 커미셔너 설치라는 3가지이며, 구체적인 내용은 다음과 같다.²⁵⁾

1) 이념과 책무

아동기본법은 명칭에서도 알 수 있는 것처럼 아동이 중심이 된 법률이 되어야 한다. 아동의 경우에는 발달상황에 따라 인권침해가 발생할 수도 있다는 점을 고려하여 아동의 연령과 발달상황을 충분히 고려하여 아동을 권리 주체로 인식하고, 아동협약의 일반원칙을 비롯한 아동의 권리를 사회 전체가 지켜야한다는 것을 명기해야 한다. 또한 국가나 지자체는 아동문제의 해결이나 정책을 입안하는 과정에서 종합적인 추진 체제를 구축하는 것이 필요하다.

2) 기본적 시책

기본적 시책을 정함에 있어서 크게 네 가지에 중점을 둔다.

먼저, 아동의 권리보호를 위한 연간 계획을 국가 단위에서 마련하고, 이러한 계획의 실효성을 담보하는 데에 주안점을 둔 내용을 마련하여 내각에서 결정한다는 것을 규정한다.

두 번째로, 아동과 관련한 주요 계획을 아동의 권리를 중심으로 부처간의 협력을 통해 종합적으로 정리 및 조정하기 위해 '어린이 종합정책본부(가칭)'를 설치하고, 위의 연관계획을 종합적으로 조정하여 각 부처 등의 정책 개선 촉진을 견인한다.

세 번째로, 정확한 현황파악이나 예방적 정책에 의한 적극적인 권리보장 실현을 위해 데이터베이스 등의 조사연구 기반을 정비하고 독립적인 기구가 정책개선에 기여하는 분석을 담당하게 한다.

마지막으로, 전문직원의 확보, 조사연구, 홍보나 교육활동 등, 제도의 설계부터 운용에 이르기까지의 다양한 과정에 대하여 국가·지방이 재정적 지원을 강구하도록 규정한다.

3) (가칭)아동커미셔너 제도의 신설

일본의 경우, 소수의 지자체이기는 하지만 일부 지자체에서 어린이 옴부즈 퍼슨이나 아동권리위원회 등을 설치하여 아동의 긴급요청이 있는 경우 이러한 기관을 통해 해결하려는 대응이 이루어지고 있다. 그러나 여전히 국가차원에서 아동의 권리보장을

25) 日本財団, 앞의 제언서, 2-3면.

전담하는 독립된 권리보호기관은 존재하지 않는다.

아동은 권리가 침해가 되더라도 스스로 권리침해를 호소하기 어렵고, 약자의 입장에 있기 때문에 일본재단 제안서에서는 아동기본법에 의해 아동의 권리를 지키는 데 특화된 '(가칭) 아동 커미셔너'가 필요하다는 것을 명확하게 규정할 것을 주장하고 있다. 아동 커미셔너는 다양한 기능이 필요하지만, 그중 중요한 것은 조직운영과 활동의 독립성이기 때문에 정부의 외(外)국으로 두며, 합의제 행정위원회의 형태를 취하는 것이 타당한 것으로 보고 있다.

아동커미셔너의 구체적인 권한 등에 대해서는 관련 제도의 구축과 운용을 감시하는 기능으로써 법률에 의해 조사권을 보장하며, 관계기관에 대한 보고청구권도 인정하는 것이 필요하다고 보고 있다. 또한, 조사에 따라 권고를 할 수 있는 권한을 보유하며 권고를 받은 경우, 권고를 받은 자는 권고에 따른 대응상황을 보고할 의무를 부담하고, 정책에 관한 제안사항 등은 아동커미셔너가 직접 국회에 직접 보고할 수 있도록 하고 있다.

(6) 아동기본법 제정을 위한 캠페인

일본에서 아동의 권리를 보장하기 위한 다양한 움직임 중에는 캠페인을 통한 활동도 있었다. 아동의 권리라는 개념이 사회전반에 인식되도록 하여 국가, 지자체, 가정 등에서 아동의 최선의 이익이 확보될 수 있는 사회상황을 만드는 것을 목적으로 네트워크 구축, 정책 제언, 홍보활동 등을 추진하는 캠페인인 「펼치자! 아동권리조약 캠페인(広げよう! 子どもの権利条約キャンペーン)」이라는 캠페인은 일본이 아동협약을 비준한 후, 25년이 되는 2019년에 시작되었다.

동 캠페인은 여전히 부족한 아동권리에 대한 인식과 학대, 빈곤, 집단 괴롭힘, 등교 거부 등의 과제를 해결하기 위한 구체적 시책을 실행하기 위한 기초가 되는 기본법이 제정되지 못하고 있는 등의 문제를 지적하면서 아동의 의견을 존중하고 아동의 권리가 사회적으로 폭넓게 존중받도록 하기 위한 활동을 하고자 함을 표명하고 있다.²⁶⁾ 동 캠페인은 12개 단체가 실행 위원회를 구성하고 있으며, 2022년 1월 기준으로 185개 조직과 법인이 뜻을 함께 하고 있다.

동 캠페인은 아동기본법의 제정 등을 위해 적극적인 의견을 제안하였다. 대표적인 것으로 2021년 4월 제안한 「지금이야 말로 아동에 관한 기본법의 제정을!(이하 ‘아동기본법 제정 캠페인’이라고 한다)」이라는 아동기본법 제정을 위한 제안과 2021년 9월 제안한 「펼치자! 아동권리조약 캠페인(이하 ‘아동권리조약 캠페인’이라고 한다)」

26) 広げよう! 子どもの権利条約キャンペーン, <https://crc-campaignjapan.org/about/> (2022년 3월 10일 검색).

이다.

먼저, 아동기본법 제정 캠페인에서는 ① 아동 권리를 어떠한 상황에서도 소중히 한다는 것을 약속하는 법률인 아동기본법을 만들고, ② 아동 권리를 실현하기 위해 국가의 실행상황 등을 살피고 지원하는 역할을 하는 국가기관을 만들고, ③ 아동권리가 지켜지는가의 여부를 확인하고 감시하는 구조를 만들 것을 제안하고 있다.²⁷⁾

두 번째로 「펼치자! 어린이 권리 조약 캠페인」은 2021년 9월 진행된 일본의 자유민주당 총재선거 겨냥하여 아동에 관한 새로운 부처 창설과 기본법 제정에 대해 제안을 발표한 것이다. 이는 당시까지 자민당에서 진행되던 관련 정책이나 시책이 새로운 총재가 선출된 후에도 지속적으로 진행되며 확충되도록 요구하는 내용으로 구성되어 있으며, 구체적으로 동 제언에서 요구하고 있는 것은 이하의 5가지이다.²⁸⁾

- ① 아동의 권리를 포괄적으로 보장하는 아동에 관한 기본법의 제정
- ② 종합적·포괄적 조정을 수행할 수 있는 충분한 지위와 권한 및 예산이 부여된 아동에 관한 새로운 행정기관의 설치
- ③ 독립된 아동의 권리보호·감시기구(어린이커미셔너, 옴부즈퍼슨 등)의 창설
- ④ 상기 1~3의 제정·설치·창설 시에 아동의 의견을 듣고 그 의견을 충분히 고려할 것
- ⑤ 관련 예산과 아동 및 육아정책 확충

(7) 후생노동성의 관련 연구회 보고서 발간

일본정부는 2019년에 개정된 「아동학대방지대책 강화를 도모하기 위한 아동복지법 등의 일부를 개정하는 법률」을 바탕으로 후생노동성에 「아동 권리옹호에 관한 워킹 팀(子どもの権利擁護に関するワーキングチーム / 이하 ‘WT’라고 한다)」을 조직하였다. WT는 아동의 의견표명권 보장 방식, 권리보호 시스템의 바람직한 방안 등을 검토하여 2021년 5월 「아동의 권리 옹호보호에 관한 워킹 팀 정리(子どもの権利擁護に関するワーキングチーム とりまとめ / 이하 ‘WT보고서’라고 한다)」²⁹⁾를 발표했다.

WT는 아동복지분야, 특히 아동상담소 관련 아동을 염두에 둔 시스템을 중심으로 검토를 실시했으며, 이와 함께 근본적인 아동의 권리보호 체도에 대해서도 검토했다.

27) 今こそ「子どもに関する基本法」の制定を!

https://crc-campaignjapan.org/wpCRCcp/wp-content/uploads/2021/04/CRC_proposal_20210422.pdf (2022년 3월 10일 검색).

28) 子どもに関する新たな省庁創設と基本法制定に対する緊急提言

https://www.savechildren.or.jp/scjcms/sc_activity.php?d=3682 (2022년 3월 10일 검색).

29)子どもの権利擁護に関するワーキングチーム とりまとめ, 2021년 5월 27일

<https://www.mhlw.go.jp/content/11907000/000785665.pdf> (2022년 3월 15일 검색).

그리고 WT보고서에서 아동권리보호기관으로서 필요한 제도의 하나로서 ‘국가 커미셔너(옴부스퍼슨)’을 제안하였으며, 아동의 권리 전반을 대상으로 국가나 자치단체 시스템 전체에 작용하는 기능을 갖추는 것이 필요하다는 점도 밝히고 있다.³⁰⁾

(8) 변호사연합회 제언

2019년 9월, 일본변호사연합회도 아동기본법 제정을 요구하며 「어린이 권리 기본법 제정을 요구하는 제언(이하 '제언'이라 한다)」³¹⁾을 발표하였다.

제언에서는 ① 일본에서 아동협약이 충분히 실현되지 않고 있다는 점, ② 일본의 다수 국내법에서 여전히 아동이 권리의 주체라고 명기되어 있지 않다는 점, ③ 아동 권리를 실현시키기 위한 기관과 관련 정책조정기관이 존재하지 않는다는 점 등을 지적하고, 아동협약을 일본에서 효과적으로 실현시키고 이를 통해 일본 아동의 권리상황을 개선하기 위해서는 조약의 내용을 일본에 적합한 형태로 실현하기 위한 아동에 관한 포괄적 법률로서 아동 권리 기본법을 제정할 필요가 있다고 주장하였다.³²⁾

또한 해당 기본법은 조약의 4가지 일반원칙을 명시하고, 일본에서의 구체적인 실현을 목표로 하는 것이어야 하며, ① 조약의 효과적인 국내 실시법으로서의 역할, ② 아동에 관련된 모든 법령의 지도규범으로서 아동에 관한 국내법제 정비를 촉진하는 역할, ③ 아동의 절차적 권리를 보장하는 제도를 창설하는 근거법, 아동의 참여를 촉진하는 근거법으로서의 역할, ④ 국가 및 지방공공단체에서 아동 권리 보장을 종합적이고 효과적으로 실시하기 위한 시책의 결정, 조직 정비를 위한 근거법으로서의 역할, ⑤ 자녀 권리구제제도 창설을 위한 근거법으로서의 역할, ⑥ 국가 및 지방공공단체와 아동 관련된 NGO와의 연계, 협동을 촉진하는 역할을 가져야 한다고 보았다.³³⁾

30) 子どもの権利擁護に関するワーキングチーム とりまとめ, 25~26면(2022년 3월 15일 검색).

31) 日本弁護士連合會, 「子どもの権利基本法の制定を求める提言」, 2021년 9월 17일 <https://www.nichibenren.or.jp/library/pdf/document/opinion/2021/210917.pdf> (2022년 3월 15일 검색).

32) 日本弁護士連合會, 앞의 자료, 2~4면.

33) 日本弁護士連合會, 앞의 자료, 5~6면.

IV. 일본 논의로부터의 시사점

1. 아동기본법에 관한 논의

(1) 기본법의 정의와 역할 등

일반적으로 기본법에 대해서는 법령상의 정의 규정은 존재하지 않고 기본법의 정의에 대해 다소간의 차이를 보이고 있다. 기본법이란 국가의 중요 목표를 달성하기 위한 시책과 계획, 그리고 국가나 지자체 등의 책무, 이것을 추진할 조직체계 등을 규정함으로써 국가구성원의 목표달성을 위한 역량을 결집시키고 해당 목표를 구체적으로 실현하는 다른 법률의 제정과 개정 및 해석에 있어서 지침이 되는 법률로 정의하거나,³⁴⁾ 국정의 중요 분야에 대해 추진해야 할 시책의 기본적인 이념이나 방침을 밝히는 동시에 시책 추진 체제 등에 대해 규정하는 법률이라고 정의하기도 한다.³⁵⁾

기본법의 역할에 대해서는 ① 헌법과 개별법 사이를 잇는 것으로서 헌법 이념을 구체화하는 역할, ② 각각의 행정 분야에서 이른바 ‘모법’으로서 우월적인 지위를 가지고 해당 분야의 시책 방향을 설정하고 다른 법률이나 행정을 지도·유도하는 역할³⁶⁾이 있다고 한다.

이러한 정의와 역할에서 본다면 다른 법률과 비교하여 다음과 같은 5가지의 특징이 있다고 할 수 있다.³⁷⁾

1	계몽적 성격	• 일반적으로 성문법전의 제정이 단순히 현재의 추인에 그치지 않고, 새로운 질서의 창조를 목표로 할 때에는 국민에 대한 계몽적 메시지를 배경에 담고 있다. • 기본법의 경우에는, 그것이 전문이나 목적 규정안에 나타난다.
2	방침적 성격 - 비완결성	• 기본법이 내세우는 이념·가치·방침을 실현하기 위한 법제상·재정상의 조치가 다른 법령 등에 의해 이루어지는 것을 전제로 하고 있다.

34) 김현준, 기본법의 정체성 문제와 이른바 행정기본법 명명의 오류, 『법조』 제68권 제4호, 2019년, 26면.

35) 일본중의원, 第162回 國會 衆議院內閣委員會議錄 제7호, 5면, 2005.4.6.

36) 小野寺理, “基本法”, 「立法と調査」 No. 209, 1999. 1, 41면.

37) 塩野宏, “基本法について”, 「日本學士院紀要」 第63卷 第1号, 2008년, 5-8면.

3	계획법적 성격	· 거의 모든 기본법에서는 구체적인 계획 책정을 정부의 의무로 하고 있다.
4	담당부처의 비제한적 성격	· 특정부처만의 업무 등을 대상으로 하지 않고 여러 부처의 업무 등이 혼재되어 있다.
5	법규범적 성격의 희박성 - 권리의무 내용의 추상성 · 별칙의 결여	· 기본법의 내용은 권리·의무에 관한 규율이 부족하다 (법규범성이 희박함) · 즉, 기본법 내에서 규범성을 가지는 조문은 많지 않고, 조문에서 권리에 대해 언급하고 있다고 해도 그것으로부터 즉시 구체적 권리가 생기고 있다고 할 정도로 성숙한 것은 아니다.

(2) 아동기본법의 주요 내용

일본의 여러 단체들은 위에서 살펴본 것처럼 나름의 내용을 담아 아동기본법안을 제안하고 있다. 각 단체들의 법안은 다소간의 차이는 있지만, 주요한 부분에서는 유사한 내용으로 구성되어 있다. 일본에서 제안되는 아동기본법안의 주요 내용은 다음의 4가지로 정리할 수 있다.

- ① 기본이념에 관한 사항 : 아동협약에서 정한 아동의 권리가 보장되도록 하는 것 등의 기본이념을 정한다.
- ② 기본적 시책에 관한 사항 : 아동의 권리에 관한 기본적인 계획 수립 등을 규정한다.
- ③ 행정조직 설치에 관한 사항 : 아동에 대해 포괄적·종합적으로 대응하기 위하여 ‘아동청’ 등의 새로운 행정조직을 설치한다.
- ④ 국가 차원의 아동 인권기관 설치에 관한 사항 : 아동의 권리가 지켜지는지를 독립된 입장에서 감시하고 조사 및 권고하는 권한을 가진 기관(이와 유사한 것을 포함)을 설치한다.

아동 인권기관의 경우, ‘어린이 커미셔너’, ‘어린이 옴부즈맨·옴부즈퍼슨’, ‘어린이 커미셔너(옴부즈퍼슨)’ 등으로 표현이 사용되기도 한다.

또한 위에서 살펴본 것처럼 자치단체 차원에서는 이미 어린이 인권기관을 설치한 사례가 있으므로, 인권기관의 설치에 더해 국가차원의 인권기관과 자치단체 차원의 인권기관이 담당해야 하는 역할 차이에 대해서도 논의가 이루어지고 있다. 예를 들어, 개별 권리침해와 관련된 상담·신청에 대한 구제는 지자체 차원의 아동 인권기관이 중

심적인 역할을 담당하고, 국가 차원의 아동 인권기관은 그 외의 감시나 권고 등을 중심적인 역할로 하는 것 등이 제안되어 있다.³⁸⁾

2. 시사점

우리나라에서도 아동기본법 제정 필요성과 아동기본법에 담겨야 하는 구체적인 내용에 대해서는 다수의 좋은 의견³⁹⁾이 제시되고 있으므로 본고에서는 일본에서 논의된 사항 중, 아동기본법 제정필요성에 대한 인식확대방안과 아동기본법에 포함되어야 하는 주요 사항에 대해 검토하기로 한다.

(1) 아동기본법 제정필요성에 대한 인식확대방안

우리와 마찬가지로 일본에서도 오래전부터 아동기본법 제정 필요성에 대한 주장이 있었으나 아동기본법의 제정에는 이르지 못하고 있다. 일본에서는 이러한 문제에 대해 아동기본법의 제정에 대해 관련 배경 지식 등을 갖추지 못한 정치인들에 의해 정치적으로 이용될 가능성이 높다는 우려가 존재하고 있다. 또한 기존 「아동복지법」의 이념규정으로 충분하기 때문에 이제 와서 기본법을 제정하지 않고 개별법을 개정하는 것으로 충분하다는 의견도 있다. 이는 우리나라의 경우에도 크게 다르지 않은 상황으로 이러한 상황 하에는 기존의 개별법을 개정하는 것으로는 충분하지 않고, 아동기본법을 제정해야 한다는 것을 명확히 밝히는 것이 중요할 것이다.

위에서 살펴본 일본재단 제언서에서는 이러한 문제에 대해 현재와 같이 기존 개별법을 수정하는 접근방법으로는 행정 종적관계의 폐해 및 제도개선 메커니즘 결여라는 문제는 해결되지 않는다고 주장하고 있다. 예를 들면, 2016년 아동복지법을 개정하면서, 아동협약 정신에 따라 아동을 권리의 주체로서 명시적으로 밝히고⁴⁰⁾ 아동 의견의

38) 日本財団, 앞의 제언서, 39-40면.

39) 아동기본법에 담겨야 하는 구체적인 내용에 대해서는 성윤희·양승미, “아동기본법의 입법 방향 소고”, 『사회복지법제연구』 제12권 제2호(통권 제21호), 사회복지법제학회, 2021년 08월, 황옥경·이승기, “아동을 위한 법적 발전 방향 연구 - 아동기본법 제정을 중심으로 -”, 『아동과 권리』 제15권 제1호, 한국아동권리학회, 2011년을 참조.

40) 일본 아동복지법 제1조는 다음과 같다.

全て児童は、児童の権利に関する條約の精神にのっとり、適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され、保護されること、その心身の健やかな成長及び發達並びにその自立が図られることその他の福祉を等しく保障される權利を有する。

모든 아동은 아동의 권리에 관한 조약 정신에 따라 적절히 양육될 것, 그 생활을 보장받을 것, 사랑받고 보호받을 것, 그 심신의 건강한 성장과 발달 및 그 자립이 도모될 것, 기타 복지를 동일하게 보장받을 권리를 갖는다.

존중과 최선의 이익 고려해야 한다는 것을 규정(일본 아동복지법 제2조 제1항)하였지만, 그럼에도 불구하고 교육이나 사법 등, 인접 영역과의 정합성이 도모되지 않아 제도상의 누락되는 부분이 있다는 점을 지적하고 있다. 따라서 모든 상황에서 어린이의 권리보장을 확실하게 실현하기 위해서는 사회적 방침을 제시한 포괄적인 기본법을 새롭게 제정하는 것이 필수적이라고 주장하고 있다. 그리고 이러한 제정필요성에 대한 인식을 확대하기 위해서는 아동기본법의 제정을 통해 위와 같은 문제점이 어떻게 해결되는지, 특히 기본법 제정의 필요성을 여전히 인식하고 있지 못하는 사람들에게 알기 쉬운 형태로 설명하고 설득해나가는 과정이 필요할 것이다.

(2) 아동기본법에 포함되어야 할 주요 사항

일본의 위의 다양한 제안 등에서는 아동기본법의 주요 사항으로 ① 기본이념에 관한 사항과 ② 기본적 시책에 관한 사항, ③ 새로운 부처 설치에 관한 사항, ④ 국가차원의 아동인권기관 설치에 관한 사항이 포함되어야 한다고 보고 있다.

1) 기본이념 및 기본적 시책에 관한 사항

먼저, ① 기본이념에 관한 사항과 ② 기본적 시책에 관한 사항은 지금까지 제정되어 온 다양한 타 기본법의 구성 등에 비추어 볼 때, 위 사항들을 아동기본법의 내용에 포함시키는 것이 자연스러울 것이다.

먼저, 기본이념에 대해 살펴보면, 아동기본법은 아동협약의 일반원칙, 즉, 차별 금지(제2조), 아동 최선의 이익(제3조), 생명, 생존 및 발달에 대한 권리(제6조), 아동의 의견 존중(제12조)이라는 4가지를 일반원칙이 시민사회 전체에서 어떠한 때에도 준수되어야 한다는 점을 분명히 해야 할 것이다. 따라서 ① 아동은 특히 인권침해를 받기 쉬울 수 있다는 아동의 특성을 고려하여 아동 개개인의 연령과 발달상황을 충분히 감안하면서, ② 아동 개개인을 권리의 주체로 인정한다는 점을 아동기본법 첫머리에 명확히 규정하는 것이 필요할 것이다.

또한 아동기본법을 통해 모든 아동이 태어날 때부터 권리가 존중되는 사회를 실현될 수 있도록 위 규정들이 단순히 미사어구가 아니라 실질적으로 아동의 권리를 보장하는 근거로서 법적 효력을 가질 필요가 있다.

두 번째, 국가 등의 책무와 관련하여, 국가와 지방공공단체 등의 행정기관을 중심으로 아동중심의 문제해결과 정책입안을 할 필요가 있음에도 불구하고 현재는 통합적으로 부처를 아우르는 대응이 이루어지고 않고 있다. 따라서 아동기본법에서는 국가와 지방공공단체 등이 부처를 아우르며 통합적으로 문제를 해결하고 정책을 입안할 수 있는 체제를 규정해야 할 것이다.

또한 아동의 권리를 지키기 위해서는 사회 전체가 아동기본법의 이념을 공유하고 행동하는 것이 필요하므로 국가가 시민사회를 지원하고 주요한 정책 등의 결정 등에는 함께 논의를 할 수 있는 규정을 마련하는 것도 중요할 것이다.

세 번째, 기본적 시책에 관한 사항으로 국가는 아동기본법에 의거하여 어린이 권리 보장 추진을 위한 연간계획을 책정해야 하도록 해야 할 것이다. 또한 계획에 기재된 정책이 적절하게 실행될 수 있도록 실효성 담보에 주안점을 둔 실행방안도 마련할 것을 규정해야 한다. 이와 함께 책정된 계획의 실행성이 충분히 담보되도록 아동을 둘러싼 기반(혹은 현실)을 바꾸기 위해 계획을 책정하는 공무원뿐 아니라, 아이와 관련된 전문직원의 인원확충과 수준향상이 필요하며, 전문직원이 일정한 수준을 유지할 수 있도록 지속적인 연수기능도 확충하는 것이 필요할 것이다.

네 번째, 부처간 유기적 대응을 위한 체계구축과 관련하여, 위에서 살펴 본 것처럼 우리나라의 아동관련 법제도의 입법과정을 보면, 종합적이고 통일적인 원칙 하에서 이루어진 것이 아니라, 문제가 발생할 때마다 해당 문제를 해결하는 데에 중점을 두고 법률의 제정이나 개정이 이루어졌고, 이로 인해 동일한 내용이나 동일한 대상이 중복되어 규정되거나 반드시 필요한 사항이 누락되는 등의 문제가 발생하고, 관련 행정이 효율적으로 이루어지지 못했다.

일본도 이러한 문제에 대해서는 유사한 상황으로 여러 부처(성청·부국)에서 아동과 관련된 다양한 계획이 책정하고 있지만, 계획 상호간의 관계성이 명확하지 않다는 문제점이 발생하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 아동과 관련된 주요 계획에 대해 아동의 시점에서 각 부처를 아우르며 관련 계획 등을 정리하고 조정하는 것이 필요하며, 이를 위한 조직, 예를 들면 ‘(가칭)아동종합정책본부’가 필요할 것이다. 그리고 동 조직은 모든 정부부처 등의 계획 등을 종합적으로 검토한 후, 국가단위의 계획을 마련하는 것이 필요할 것이다. 또한 동 조직은 관련 계획이나 법제도를 조정할 뿐만 아니라, 부족한 점에 대해 개선을 제안하는 역할도 기대할 수 있을 것이다.

다섯 번째, 아동의 권리를 확실하게 보장하기 위해서는 정확한 현황 파악이 필수적이다. 특히 최근 발생하는 아동관련 문제들은 이전에 비해 복합적인 요인이 겹쳐 있어 그에 대한 대응이 더욱 어려워지고 있다는 점을 생각하면, 체계적인 데이터에 근거한 상세한 분석이 필요할 것이다. 그러나 현재는 이러한 데이터를 종합적으로 파악할 수 없는 상황으로 부처를 아우르는 데이터베이스를 구축하고 이를 분석할 수 있는 전문가를 배치하는 등, 관련 데이터를 수집 및 분석할 수 있도록 하는 것이 중요할 것이다.

2) 행정조직 설치에 관한 사항

일본에서 검토된 ③ 행정조직 설치에 관한 사항에 대해서는 현재 우리 상황 하에서

는 적용될 여지가 없을 것이다. 다만, 현재 폐지여부와 관련하여 우리사회에서 뜨겁게 논란이 거둬지고 있는 부처의 상황에 따라 일본에서 논의된 이른바 ‘아동청’과 같은 행정조직의 설치도 우리에게 의미를 줄 수 있을 것이며, 아동기본법에 관련 사항이 규정되어야 할 것이다.

3) 국가 차원의 아동인권기관 설치에 관한 사항

마지막으로 ④ 국가 차원의 아동인권기관 설치에 관한 사항으로, 세계적으로 볼 때, 아동인권기관은 2020년 기준으로 세계 70개국 이상(유럽에서는 47개국 중 34개국)에 설치되어 있으며, 1981년 노르웨이에서 최초로 법적인 권한을 가진 국가기관인 아동 옴부즈맨이 제도화되었다. 이후 1989년 유엔 총회에서 아동협약이 채택된 것을 계기로 세계로 확산되었으며, 2013년에 호주, 2019년에는 말레이시아에도 설치가 되었다.⁴¹⁾ 일본에서도 국가 차원의 어린이 인권기관을 설치해야 한다는 목소리는 강하다.⁴²⁾ 또한 일본정부의 보고에 대한 유엔 아동권리위원회의 제4회·제5회 총괄소견에서도 아동권리를 감시하기 위해 아동에 의한 신고 혹은 신청이 이루어질 수 있도록 아동에 배려한 방법으로 접수, 조사 및 대응이 가능한 구체적이고 독립적인 메커니즘을 신속하게 설치할 것이 권고되었다.⁴³⁾

이처럼 국가 차원의 아동인권기관 설치의 필요성은 판단되며, 이러한 아동인권기관을 설치함에 있어서는 관련 부처가 함께 논의를 하는 것이 반드시 필요할 것이며, 해당 기관의 설치 등에 관한 사항은 아동기본법에 규정하는 것이 바람직할 것이다.

V. 결론

1970년대나 1980년대에 비해 우리의 삶은 나아졌을 것이다. 그런데 우리 중에 하나의 구성원인 아동의 삶도 나아졌는가에 대해서는 의문이 있다. 물론 기본적인 의식

41) 子ども基本法WEBサイト, 「子どもコミッショナー/オンブズパーソンについて」
<https://kodomokihonhou.jp/commissioner/> (2022년 3월 18일 검색).

42) 奥山眞紀子氏(日本子ども虐待防止學會理事長)と高橋恵里子氏(日本財団公益事業部部長)による對談, “子ども基本法を考える特別對談前編—子どもの權利侵害を防ぐため、基本法の制定と子どもコミッショナーの設置が急務”, 「政治山」, 2021년 8월 18일.
<https://seijiyama.jp/article/news/nws20210818.html> (2022년 3월 18일 검색) 등.

43) 「日本の第4回・第5回 政府報告に関する總括所見」, 2019년 3월 5일
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100078749.pdf> (2022년 3월 18일 검색).

주의 수준은 나아졌을지도 모르겠으나 오히려 1970년대나 1980년대에는 상상하기 힘들었던 형태의 아동에 대한 가해행위는 증가하고 있으며, 그 유형도 더욱더 다양해지고 있다.

이러한 결과의 이유가 한, 두 가지 요인에서 비롯된 것은 아닐 것이다. 그렇지만, 아동에 대한 가해행위가 발생할 때마다 그에 맞춰 관련 법률을 개정하고 있음에도 여전히 그러한 문제가 전혀 나아지고 있지 않다는 것은 지금까지 이루어진 관련 법률의 개정이 유효하지 못했다는 것을 의미한다고 할 수 있을 것이다. 물론 관련 문제가 발생할 때마다 최선을 다해 좋은 해결방안을 마련하기 위해 노력했을 것이라 생각하지만, 현재 우리의 시스템에서는 해결을 위한 노력에 비해 좋은 결과가 나오지 못한 것이 당연할 수도 있을 것이다. 이는 아동에 대한 다양한 가해행위들이 단순히 한, 두 가지요인이 아니라, 다양한 문제가 서로 관련되어 있고, 따라서 특정 분야와 관련된 개별법에 따른 대응만으로는 근본적인 해결이 될 수 없기 때문이다. 따라서 아동에 관한 문제를 근본적으로 해결하고 양육 · 교육 · 보건 · 의료 · 복지 등, 아동의 권리에 관한 시책을 폭넓고 정합성 있게 수행하기 위해 아동기본법을 제정하는 것이 필요할 것이다.

그리고 아동기본법을 제정함에 있어서는 다음과 같은 사항이 필요할 것이다.

먼저, 기본법 제정의 필요성을 여전히 인식하고 있지 못하는 사람들에게 아동기본법의 제정을 통해 우리사회에서 발생하는 문제점이 어떻게 해결되는지, 알기 쉬운 형태로 설명하고 설득해나가는 과정이 필요할 것이다. 이를 통해 아동기본법의 제정 필요성에 대한 인식을 확대해 나가야 할 것이다.

두 번째로 아동기본법을 제정하는 경우에는 ① 기본이념에 관한 사항과 ② 기본적인 시책에 관한 사항, ③ 국가 차원의 아동인권기관 설치에 관한 사항이 포함되어야 할 것이다.

①과 ②와 관련하여, 국가와 지방공공단체 등이 부처를 아우르며 통합적으로 문제를 해결하고 정책을 입안할 수 있는 체제와 국가가 시민사회를 지원하고 주요한 정책 등의 결정 등에는 함께 논의를 할 수 있도록 관련 규정을 마련하는 것이 필요할 것이다. 또한 국가가 아동기본법에 의거하여 어린이 권리보장 추진을 위한 연간계획을 책정하도록 하고, 계획에 기재된 정책이 적절하게 실행될 수 있도록 실효성 담보에 주안점을 둔 실행방안도 마련해야 할 것이다.

부처간 유기적 대응을 위한 체계구축과 관련해서는, 아동과 관련된 주요 계획에 대해 아동의 시점에서 각 부처를 아우르며 관련 계획 등을 정리하고 조정하는 조직이 필요할 것이며, 정확한 현황 파악을 통한 문제해결을 위해 관련 데이터베이스를 구축하고 이를 분석할 수 있는 전문가를 배치하는 것도 필요할 것이다.

③과 관련하여, 아동에 의한 신고 혹은 신청이 이루어질 수 있도록 아동에 배려한 방법으로 접수, 조사 및 대응이 가능한 구체적이고 독립적인 국가 차원의 아동인권기

관 설치는 필요한 것으로 판단되며, 해당 기관의 설치 등에 관한 사항은 아동기본법에 규정하는 것이 바람직할 것이다.

이와 함께, 입법이라는 형태의 행정적 대응뿐만 아니라 시민사회와의 협동과 지속적인 협력관계도 한층 더 촉진되어야 할 것이다. 아동의 생명을 지키기 위해서는 관련 법률 규정에 기초한 행정기관의 기능 개선만으로는 충분하지 못하며, 관련 법 제정을 계기로 아동을 둘러싼 가족이나 관련 커뮤니티 등, 아동과 관련된 모든 사람들이 어린이의 권리에 대한 인식을 새롭게 할 필요가 있다. 예를 들어, 국가 차원의 아동인권기관이 새롭게 설치된다고 해도 해당 기능을 원활하게 수행하기 위해서는 시민사회의 후원이 반드시 필요하며, 시민사회는 아동의 권리에 관한 활동이나 법률 등의 개정에 있어서도 중요한 역할을 할 것이다.

[참고문헌]

국내 자료

- 국제아동인권센터, 『아동권리협약 이행 제3·4차 국가보고서에 대한 최종견해』, 국제아동인권센터, 2020.
- 김선택, “기본권보장의 발전과 기본권학의 과제”, 「공법연구」 제37집 제2호, 한국공법학회, 2008.
- 김현준, “기본법의 정체성 문제와 이른바 행정기본법 명명의 오류”, 「법조」 제68권 제4호, 법조협회, 2019.
- 나달숙, “아동의 인권에 관한 법적 조명-아동권리협약을 중심으로”, 「법학연구」 제20권 제2호, 한국법학회, 2020.
- 류정희, “아동·청소년 보호서비스의 연속성과 통합성 강화 방안과 과제”, 「보건복지포럼」 통권 제296호, 한국보건사회연구원, 2021.
- 문영희, “2016년 개정 아동복지법에 관한 법정정책적 고찰”, 「법학연구」 제19권 제4호, 인하대학교 법학연구소, 2016.
- 박주영, “아동학대에 대한 사법 개입의 강화-일본의 개정 민법 및 아동복지법의 내용을 중심으로-”, 「법학연구」 제58권, 전북대학교 법학연구소, 2018.
- 성윤희·양승미, “아동기본법의 입법 방향 소고”, 「사회복지법제연구」 제12권 제2호(통권 제21호), 사회복지법제학회, 2021.
- 황옥경·이승기, “아동을 위한 법적 발전 방향 연구 - 아동기본법 제정을 중심으로 -”, 「아동과 권리」 제15권 제1호, 한국아동권리학회, 2011.

해외 자료

- 永井憲一・寺脇隆夫編, 『解説・子どもの権利条約』, 日本評論社, 1990.
- 公益財団法人 日本財団, 『子どもの権利を保障する法律(仮称:子ども基本法)および制度に関する研究会 提言書』, 2020.
- 塩野宏, “基本法について”, 「日本學士院紀要」 第63卷 第1号, 日本学士院, 2008.
- 横田洋三, “子どもの権利条約の国内実施—国際法の観点から—”, 「自由と正義」 第42卷 第2号, 日本弁護士連合会, 1991.
- 奥山眞紀子氏(日本子ども虐待防止学会理事長)と高橋恵里子氏(日本財団公益事業部部長)による対談, “子ども基本法を考える特別対談前編—子どもの権利侵害を防ぐため、基本法の制定と子どもコミッショナーの設置が急務”, 「政治山」, 2021.
- 小野寺理, “基本法”, 「立法と調査」 No.209, 参議院事務局企画調整室, 1999.

전자자료

子ども基本法WEBサイト, 「子どもコミッショナー/オンブズパーソンについて」

<https://kodomokihonhou.jp/commissioner/>

「日本の第4回・第5回 政府報告に関する総括所見」, 2019년 3월 5일

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100078749.pdf>

子どもの権利擁護に関するワーキングチーム とりまとめ, 2021년 5월 27일

<https://www.mhlw.go.jp/content/11907000/000785665.pdf>

日本弁護士連合会, 「子どもの権利基本法の制定を求める提言」, 2021년 9월 17일

<https://www.nichibenren.or.jp/library/pdf/document/opinion/2021/210917.pdf>

子どもに関する新たな省庁創設と基本法制定に対する緊急提言

https://www.savechildren.or.jp/scjcms/sc_activity.php?d=3682

今こそ「子どもに関する基本法」の制定を!

https://crc-campaignjapan.org/wpCRCcp/wp-content/uploads/2021/04/CRC_proposal_20210422.pdf

広げよう!子どもの権利条約キャンペーン

<https://crc-campaignjapan.org/about/>

[국문초록]

일본의 아동기본법 제정을 위한 논의와 시사점

김 경 석
(홍익대학교 연구교수)

1989년 유엔(UN)에서 전 세계 아동들의 권리를 보호하기 위해 아동이라면 누구나 당연히 누려야 할 생존·보호·발달·참여의 권리를 규정한 「유엔아동권리협약」(이하 ‘아동협약’이라고 한다)을 제정하였다. 우리나라도 1991년 11월 해당 협약에 비준하였지만, 우리는 여전히 방송매체 등을 통해 아동학대 혹은 아동을 상대로 한 믿기 힘든 참혹한 행동들에 대한 소식을 계속해서 듣고 있다.

이러한 문제에 대해 우리정부는 나름의 노력을 보여주고 있지만 여전히 충분하지는 못하다는 인식을 지울 수는 없다.

아동학대 등과 같이 아동에게 발생하는 문제들의 원인은 다양하겠지만, 그 중 하나로 제시되고 있는 것은 아동의 권리에 대해 포괄적으로 규정하고 있는 기본법의 부재이다. 오래전부터 이러한 문제, 즉, 아동의 권리에 대해 포괄적으로 규정하고 있는 기본법의 제정이 필요하다는 주장이 제기되어 왔으나 여전히 제정에는 이르지 못하고 있다.

일본도 우리와 유사한 상황으로, 1994년 「유엔아동권리협약」을 비준하였으나 개별적인 입법이 이루어지고 있을 뿐, 여전히 아동의 권리에 대해 포괄적으로 규정하고 있는 기본법은 제정되고 있지 않다.

그런데 최근 일본은 아동의 권리에 관한 기본법이 존재하지 않는 것이 아동학대 등과 같은 문제를 발생시키는 원인이라는 의견에 귀를 기울이고 민관이 아동의 권리에 대해 포괄적으로 규정하는 기본법 제정에 대해 논의를 진행하고 있으며, 우리는 일본의 논의에서 다음의 사항을 참고할 수 있을 것이다.

먼저, 기본법 제정의 필요성을 여전히 인식하고 있지 못하는 사람들에게 아동기본법의 제정을 통해 우리사회에서 발생하는 문제점이 어떻게 해결되는지, 알기 쉬운 형태로 설명하고 설득해나가는 과정이 필요할 것이다. 이를 통해 아동기본법의 제정 필요성에 대한 인식을 확대해 나가야 할 것이다.

두 번째로 아동기본법을 제정하는 경우에는 ① 기본이념에 관한 사항과 ② 기본적

시책에 관한 사항, ③ 국가 차원의 아동인권기관 설치에 관한 사항이 포함되어야 할 것이다.

①과 ②와 관련하여, 국가와 지방공공단체 등이 부처를 아우르며 통합적으로 문제를 해결하고 정책을 입안할 수 있는 체제와 국가가 시민사회를 지원하고 주요한 정책 등의 결정 등에는 함께 논의를 할 수 있도록 관련 규정을 마련하는 것이 필요할 것이다. 또한 국가가 아동기본법에 의거하여 어린이 권리보장 추진을 위한 연간계획을 책정하도록 하고, 계획에 기재된 정책이 적절하게 실행될 수 있도록 실효성 담보에 주안점을 둔 실행방안도 마련해야 할 것이다.

부처간 유기적 대응을 위한 체계구축과 관련해서는, 아동과 관련된 주요 계획에 대해 아동의 시점에서 각 부처를 아우르며 관련 계획 등을 정리하고 조정하는 조직이 필요할 것이며, 정확한 현황 파악을 통한 문제해결을 위해 관련 데이터베이스를 구축하고 이를 분석할 수 있는 전문가를 배치하는 것도 필요할 것이다.

③과 관련하여, 아동에 의한 신고 혹은 신청이 이루어질 수 있도록 아동에 배려한 방법으로 접수, 조사 및 대응이 가능한 구체적이고 독립적인 국가 차원의 아동인권기관 설치에 필요한 것으로 판단되며, 해당 기관의 설치 등에 관한 사항은 아동기본법에 규정하는 것이 바람직할 것이다.

주제어: 아동기본법, 아동권리, 아동인권기관, 아동옴부즈맨,
아동대상 범죄 정보관리

[Abstract]

Discussions and Implications for Japan's 「Framework Act on Children」

Kim, Gyung Seok

(Research Professor, Hong-Ik University)

In 1989, the United Nations enacted the 「Convention on the Rights of the Child」. South Korea ratified the 「Convention on the Rights of the Child」 in November 1991. But we are still listening to news about child abuse or incredible cruel behavior against children.

The government is working to solve these problems, but it is still inadequate.

There are various causes of problems such as child abuse, one of which is that there is no framework act that comprehensively regulates the rights of children. It has long been argued that it is necessary to enact a framework act that comprehensively regulates the rights of children, but it has not yet been enacted.

Japan is in a similar situation as us. Although it ratified 「Convention on the Rights of the Child」 in 1994, it has not enacted a framework act that comprehensively regulates the rights of children.

By the way, recently, there is a debate in Japan toward the enactment of 「Framework Act on Children」. We can refer to the discussion in Japan.

First, we must explain and persuade people who are not yet aware of the necessity of enacting the 「Framework Act on Children」 in an easy-to-understand manner how the problems that occur in Korean society will be solved through the enactment of the 「Framework Act on Children」.

Second, when enacting the 「Framework Act on Children」, it must include (1) matters related to the basic principles, (2) matters related to basic measures, and (3) matters related to the establishment of a national child

human rights institution.

In relation to (1) and (2), the government and local governments can solve problems across ministries and agencies and formulate policies, and the national government supports civil society and discusses major policy decisions. It is necessary to establish related regulations so that the above can be done. In addition, the government will formulate an annual plan for promoting the protection of children's rights based on 「Framework Act on Children」, and the implementation measures will focus on ensuring the effectiveness of the policies described in the plan. Should also be taken.

Regarding the establishment of a system for organic response between ministries and agencies, it is necessary to have an organization that organizes and coordinates related plans, etc. across ministries and agencies from the perspective of children regarding major plans for children, and through an accurate grasp of the current situation. It will also be necessary to build a relevant database for problem solving and assign experts who can analyze it.

Regarding (3), it was judged necessary to establish a child human rights institution as a concrete and independent institution that can accept, investigate and respond in a manner that considers children so that notifications or applications can be made by children. It is desirable to stipulate matters related to such matters in the 「Framework Act on Children」

keywords : Framework Act on Children, Rights of the Child,
Human rights institution for children, Ombudsman for Children,
Management of criminal information for children

사회복지법인의 회계감사제도 개선을 위한 법적 소고*

- 「상속세 및 증여세법」 개정에 따른 논의를 중심으로 -

이 경 은**, 최 승 원***, 박 훈****

目 次

I. 서 론	IV. 사회복지법인 회계감사제도의 법적 개선
II. 사회복지법인 회계감사제도 현황	1. 중복적인 회계 및 감사제도 개선
1. 사회복지법인 현황	2. 복식부기와 단식부기 이중 작성의 개선
2. 사회복지법인의 회계감사 현황	3. 원활한 업무처리를 위한 교육프로그램 및 지원제도 등의 마련
III. 사회복지법인 회계감사제도 운영으로 인한 문제점	4. 비용부담 완화 방안 고려
1. 제도의 중복	5. 법인 규모 등 유형에 따른 차등적용
2. 업무 수행에 따른 인적·물적 부담	6. 각종 협력의무에 대한 예외적 가산세 면제 및 과태료 경감 등 고려
3. 관련 지원제도 미비	V. 결 론

* 투고일: 2022.04.07 심사일: 2022.04.09.-2022.04.21., 게재 확정일: 2022.04.21.

본 논문은 2021년 한국사회복지법인협회 연구용역보고서 “사회복지법인 회계·감사제도 개선 안 연구”의 일부를 수정·보완한 논문임을 밝힙니다.

** 제1저자: 이화여자대학교 법학연구소 연구원, 박사수료

*** 공동저자: 이화여자대학교 사회복지학과 교수.

**** 교신저자: 서울시립대학교 세무학과 교수.

I. 서론

사회복지 및 사회 전반의 서비스에 대한 국민 수요 및 기대의식이 점차 증가됨에 따라 정책실현의 수단과 범위가 점차 넓어지고 있다. 이에 따라 사회복지법인의 사회적 역할이 그 어느 때보다 중요해지고 있는 가운데 특히 공익성이 강조되는 사회복지법인의 투명한 회계 운영을 위해 내부통제제도와 외부감사, 공시제도 및 주무관청으로부터의 지도점검 등 다양한 제도가 시행되고 있다.

사회복지법인은 비영리법인과 공익법인의 성격을 가지는 동시에 사회복지사업을 운영하는 사회복지법인이라는 특수성에 의해 「상속세 및 증여세법」과 「사회복지사업법」상의 감사 규정이 모두 적용된다. 이에 많은 사회복지법인들이 2019년 「상속세 및 증여세법」 개정에 따른 비영리 사회복지법인의 복식부기 적용과 더불어 의무공시에 있어 모든 공익법인으로의 확대, 외부감사에 있어 총 자산가액 100억 원 이상, 수입금액 50억 원 이상 또는 기부금 20억 원 이상 공익법인으로의 확대 등의 영향을 받게 되었다.

이러한 제도는 회계 투명성을 증진시키기 위한 것이라는 점에서 나름의 긍정적인 의미를 갖지만, 사회복지법인에게는 중복적 감사로 인한 과도한 부담과 제도변화에 따른 현장 내 협력비용을 증가시키는 결과로 이어지며 현장의 피로도 증가를 초래하고 있다.

이에 본 연구에서는 사회복지법인이 설립 목적에 부합한 사업을 수행하면서도 회계의 투명성을 증진할 수 있는 합리적인 회계 감사 제도의 개선방안을 모색하여 꼭 필요한 감사는 철저히 시행하되, 중복적이거나 과도한 감사는 개선하는 방안을 검토해보고자 한다. 또한, 사회복지법인이 제도변화에 따른 업무 애로를 경감할 수 있도록 각종 지원제도의 도입방안을 고민해봄으로써 사회복지법인의 회계감사제도 어려움을 본질적으로 해소하고, 업무 혼선을 최소화하는 방안을 모색해보고자 한다.

II. 사회복지법인 회계감사제도 현황

1. 사회복지법인 현황

사회복지법인은 「사회복지사업법」 제2조제1호에 따른 “사회복지사업”을 행할 목적으로 설립된 법인이다. 「사회복지사업법」에 따른 사회복지사업은 원칙적으로 동 법

제2조제1호 각 목의 법률에 따른 복지사업과 이와 관련된 사업 등으로 한정된다.¹⁾ 이에 사회복지법인이 행할 수 있는 목적사업은 “사회복지사업”에 한정되고, 사회복지사업 이외의 사업을 목적사업으로 수행할 수 없다. 또한, 동 법 제2조제3호의 규정에 따라 제2조제1호 각 목의 법률에 따른 사업과 이와 관련된 사업을 법인의 정관에 목적사업으로 명시한 경우에 한해 해당 사업을 수행할 수 있는 권리능력이 있다.

다만, 「사회복지사업법」 제28조에 따른 수익사업과 「사회복지사업법」이 아닌 기타 법률에서 사회복지법인이 수행할 수 있다고 명시한 경우(예: 「건강가정기본법 시행규칙」 제6조에 따른 건강가정지원센터의 위탁운영 등)에는 「민법」 제34조에서 규정하고 있는 바와 같이 “법률의 규정에 좇아” 수행할 수 있는 사업이라고 할 수 있으므로, 해당 사업을 정관에 명시하여 주무관청의 인가를 받으면 수행할 수 있다.

사회복지법인의 종류에는 시설법인과 지원법인이 있다. 사회복지시설을 설치·운영하는 법인(시설법인)은 「사회복지사업법」 제2조제4호에 따른 사회복지시설을 설치·운영할 목적으로 설립된 사회복지법인이다. 이에 반해 사회복지사업을 지원하는 법인(지원법인)은 시설의 설치·운영을 목적으로 하지 않고 사회복지사업을 지원할 목적으로만 설립된 사회복지법인을 말한다. 시설법인 및 지원법인은 사업변경(추가)에 대한 정관변경 절차를 통해 시설법인이 지원법인이 되거나, 지원법인이 시설법인이 되는 전환도 가능하다. 다만, 이 경우 출연자의 의도, 사업계획서, 재원확보 여부 등을 면밀히 검토해야 한다.

2020년 6월 기준 사회복지법인은 2,991개소(시설법인 2,714개소, 지원법인 277개소)인 반면 국세청의 국세 통계에 따른 사업목적별 공익법인 가동 법인 41,544개소 중 4,518개소가 사회복지 목적임을 알 수 있다.²⁾ 이는 사회복지법인만 사회복지사업을 하는 공익법인이 아님을 보여준 것이라 할 수 있다. 한편 보건복지부 사회복지시설정보시스템(<http://www.w4c.go.kr>)³⁾은 시설공시, 법인공시, 장기요양기관공시를 하고 있다. 여기에서는 2021년 공시된 것으로 시설 2,009개, 332개, 장기요양기관 2,985개이다.⁴⁾

1) 법제처 법령해석(15-0247), “보건복지부 - 사회복지사업의 범위(「사회복지사업법」 제2조 등 관련)”, https://www.moleg.go.kr/lawinfo/nwLwAnInfo.mo?mid=a10106020000&cs_seq=352450¤tPage=1&keyField=1&keyWord=0247&sort=date (최종방문일 2022.03.24.)

2) 보건복지부, 『2022년 사회복지법인 관리안내』, 2022, 5면.

국세통계포털, “통계표 목록 8-7-1. 사업목적별 공익법인 가동 법인 수”, <https://taxis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/cm/index.xml> (최종방문일 2022.03.24.)

3) 사회복지법인 및 시설의 회계·인사·급여·후원금 관리 등 업무를 전자적으로 처리하고, 행·복·e음과 연계하여 각종 온라인 보고를 처리할 수 있는 사회복지시설 통합업무관리시스템이다.

4) <http://www.w4c.go.kr/disclosure/corporationDisclosure.do> (최종방문일 2022.04.25.)

2. 사회복지법인 회계감사 제도 현황

(1) 회계제도

1) 관련 법령

앞서 설명한 바와 같이 사회복지법인은 비영리법인과 공익법인이면서 사회복지사업을 수행하는 사회복지법인의 특성을 가지기 때문에 「상속세 및 증여세법」(이하 ‘상증세법’이라 한다.)과 「사회복지사업법」의 적용을 받는다. 이에 2016년 12월 상증세법 개정 및 2017년 11월 「공익법인 회계기준」 제정에 따라 2018년 1월 1일부터 공시를 할 때 대통령령으로 정하는 회계기준을 따라야 할 의무를 가진다.

공익법인으로서 사회복지법인은 발생주의 회계원칙에 따라 의무적으로 복식부기 방식에 의해 회계처리를 하여야 함은 물론 의무공시와 외부감사를 수행하여야 하는데 이에 대한 예외적 규정으로 부칙 제5조에 복식부기 방식의 회계처리 의무적용의 제외대상을 규정하고 있다. 부칙 제5조의 ‘소규모 공익법인의 한시적 단식부기 등 적용특례’ 경과규정의 추가에 따라 직전 회계연도 종료일의 총자산 가액의 합계액이 20억원 이하인 공익법인과 2018년 중에 신설되는 공익법인은 회계기준 시행 이후 최초로 개시하는 회계연도와 그 다음 회계연도까지는 단식부기를 적용할 수 있으며, 제41조의 필수적 주석기재사항 기재를 생략할 수 있다.

이와 별개로 사회복지법인과 사회복지시설은 「사회복지법인 및 사회복지시설 재무회계 규칙」(보건복지부령)이 적용되어 단식부기로 시설회계를 처리하고 있다. 「사회복지법인 및 사회복지시설 재무·회계 규칙」은 「사회복지사업법」 제23조제4항, 제34조제4항, 제45조제2항 및 제51조제2항에 따라 사회복지법인 및 사회복지시설의 재무·회계, 후원금관리 및 회계감사에 관한 사항을 규정하고 있으며 재무·회계, 후원금관리 및 회계감사의 명확성·공정성·투명성을 기함으로써 사회복지법인 및 사회복지시설의 합리적인 운영에 기여함을 목적으로 한다(동칙 제1조).

「공익법인 회계기준」과 다른 사회복지법인, 학교, 의료기관, 그리고 법인세상 비영리법인의 구분회계에 대한 관련 법규와 규정 내용은 <표 1>과 같다.

<표 1> 주요 구분회계 현황⁵⁾

구 분		관련 법규	규정 내용
설립 근거법	사회복지법인	「사회복지법인 및 사회복지시설 재무·회계규칙」 제6조	•법인회계 •시설회계 •수익사업회계
	학교	「사립학교법」 제29조	•법인회계 •학교회계
	의료기관	「의료기관 회계기준규칙」 제3조	•법인회계 •병원회계
법인세법		「법인세법」 제113조(구분경리) 「법인세법시행령」 제156조(구분경리)	•수익사업 •비수익사업

2) 제도 현황

그간 다수의 공익법인은 회계단위를 구분한 재무제표를 제공해왔다. 이와 같은 회계단위를 구분한 재무제표는 공익법인의 회계를 법인회계, 시설회계, 수익사업회계 등으로 구분하여 작성하며, 세무신고의 목적 등으로 고유목적사업과 수익사업의 구분이 필요한 경우에 활용되어왔다.

이에 반해 「공익법인 회계기준」에서는 공익법인의 재무제표는 회계단위를 구분하지 않고 하나의 보고실체로 보고 작성해야 한다고 규정하고 있다(동 기준 제3조). 관리목적이 아닌 일반 재무 보고 목적 하에서는 회계단위를 구분하지 않은 통합된 보고 실체에 대한 정보가 필요하고, 공익법인 전체의 재무상태 및 운영성과를 파악하기 용이하여 보다 적합한 재무정보 제공이 가능하다고 보고 있는 것이다.

이에 따라 상증세법상 사회복지법인을 비롯한 공익법인에 대한 회계제도는 여러 차례 개정된 바 있다.⁶⁾ 특히, 2019년 법률 개정을 통해 의무공시의 적용 범위가 모든 공익법인으로 확대되면서 사회복지법인은 회계 운영 또한 상당 부분 영향을 받게 되었는데 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 결산서류 등 공시에 대한 것이다. 2020년 1월 1일 이후 개시하는 사업연도부터는 모든 공익법인(종교단체 제외)이 공시대상으로 결산서류 등을 사업연도 종료일 부터 4개월 이내에 홈택스에 게시하는 방법으로 공시하여야 한다. 다만, 해당 사업연도의 자산총액이 5억 원 미만인면서 수입금액과 출연받은 재산의 합계액이 3억원 미만인 공익법인은 간편한 방식으로 공시할 수 있다. 국세청의 공시요구 및 오류시정요구를 불이행할 경우에는 가산세가 부과되며, 2018년 1월 1일 이후 개시하는 사업연

5) 기획재정부, 『공익법인회계기준 실무지침서』, 2018, 3면.

6) 비영리법인과 관련한 세법 개정 이력(2001년부터 2020년까지)에 대해서는 <https://research.beautifulfund.org/blog/2021/03/31> 참조.

도부터는 결산서류 등의 공시의무 이행시 공익법인 회계기준을 따라야 한다. 다만, 2017사업연도의 총자산 가액이 20억 원 이하인 법인과 2018년도 중에 신설된 공익 법인은 2020사업연도부터 적용된다.

다음으로 의무공시 대상의 확대이다. 2019년 법률 개정⁷⁾에 따라 모든 공익법인은 2020년 1월 1일 이후 개시하는 과세기간 또는 사업연도분에 적용되는 결산서류 등을 외부에 공시해야 하는 의무를 진다. 단, 총자산 가액이 5억 원 미만이고, 해당 사업연도 수입금액과 출연받은 재산 가액의 합계액이 3억 원 미만인 공익법인은 간편 양식으로 공시할 수 있다(상증세법 제50조의3 제1항, 동법 시행령 제43조의5 제1항).⁷⁾

다음으로 공익법인 외부회계감사의 대상 확대에 관한 사항이다. 기존에는 총자산 가액 100억 원 이상인 공익법인만 외부회계감사를 받으면 됐으나 2020년부터는 해당 사업연도 수입금액과 출연재산 가액 합계가 50억 원 이상 또는 출연재산 가액 20억 원 이상인 공익법인도 회계감사를 받아야 한다.(상속세 및 증여세법 제50조 제3항, 같은 법 시행령 제43조 제3항). 외부회계감사에 대한 의무는 2020년 1월 1일 이후 개시하는 과세기간 또는 사업연도분부터 적용된다.⁸⁾

그 외에도 2022년 1월 1일 이후 개시하는 과세기간 또는 사업연도부터 적용되는 공익법인 주기적 감사인 지정제도 및 회계 감리제도의 도입(동 법 제50조, 동 법 시행령 제43조) 등이 있다. 이상의 내용을 종합하여 현재 사회복지법인 및 공익법인에 대해 이루어지는 회계제도를 정리해보면 <표 2>과 같다.

7) 국세청, 『2020 개정세법해설』, 2020, 234면.

8) 국세청, 『2020 개정세법해설』, 2020, 231면.

<표 2> 사회복지법인 및 공익법인 회계제도

부기	사회복지법인		공익법인
	형태	단식부기	복식부기 * 단, 소규모 공익법인(직전 회계연도 총 자산가액 20억 이하)은 한시적 단식부기 적용
부기	관련 규정	「사회복지법인 및 사회복지시설 재무·회계규칙」 제23조	「상속세 및 증여세법」 제50조의4 「공익법인 회계기준」 제4조, 부칙 제5조
공시	모든 공익법인(종교단체 제외)은 결산서류 등에 대한 공시의무가 있음. 단, 총자산가액의 합계액이 5억원 미만이고, 해당 사업연도 수입금액과 출연받은 재산가액의 합계액이 3억원 미만인 공익법인은 간편 양식으로 공시할 수 있음. [관련 규정] 「상속세 및 증여세법」 제50조의3 제1항, 같은 법 시행령 제43조의5 제1항 및 제2항		
외부 전문가 세무 확인서	재무상태표상 총자산가액이 5억원 이상이거나 해당연도 수입금액과 출연받은 재산가액의 합계액이 3억원 이상인 공익법인 [관련 규정] 「상속세 및 증여세법」 제50조 제1항, 같은 법 시행령 제43조 제2항		
외부 회계 감사	총자산가액 100억 이상 또는 해당 사업연도 수입금액과 출연재산 가액 합계가 50억원 이상 또는 출연재산 가액 20억원 이상인 공익법인 [관련 규정] 「상속세 및 증여세법」 제50조 제3항, 같은 법 시행령 제43조 제3항		

(2) 사회복지법인 감사제도

1) 관련 법령

「사회복지사업법」 상 감사에 대해서는 법인은 대표이사를 포함한 이사 7명 이상과 감사 2명 이상을 두어야 한다는 별도의 규정이 있다(제18조 제1항). 한편 사회복지법인은 각 법인이 소재한 지방자치단체로부터 지원받는 보조금이 주된 재원의 하나인데, 보조금에 대해서는 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」(이하 ‘지방보조금법’이라 한다)상 외부감사에 관한 규정을 따로 마련하고 있다.

지방보조금법은 2021년 1월 12일 제정되었는데, 종전 「지방재정법」의 지방보조금과 관련된 조문을 분리하여 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」을 제정하고, 조문들을 분야별로 체계화한 것이다. 지방보조금법 제18조에서는 특정지방보조사업자에 대한 회계감사에 대해 규정하고 있다.

본 규정에 따라 같은 회계연도 중 지방자치단체의 장으로부터 교부받은 지방보조금의 총액이 10억 원 이상인 지방보조사업자(지방보조사업자가 지방자치단체인 경우는 제외. 이하 “특정지방보조사업자”라 한다)는 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」 제2조제7호 및 제9조에 따른 감사인이 해당 회계연도를 기준으로 작성한 감사보고서를 지방

보조금을 교부한 지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다(동 법 제18조 제1항 본문).

2) 제도 현황

사회복지법인의 감사에 대해서는 공익법인 전반에 대한 세무확인 및 회계감사 의무를 규정하는 상증세법이 적용된다. 이에 따라 주기적 감사인 지정제도 및 회계 감리제도, 사회복지법인의 주요한 재원 중 하나인 지방보조금과 관련한 지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률상 감사인 및 외부감사, 사회복지법인 특유의 사회복지사업법상 감사 등이 중복적으로 시행되고 있다.

먼저 주기적 감사인 지정제도 및 회계감사 적정성에 대한 감리제도를 살펴보도록 한다. 주기적 감사인 지정제도는 일정 규모 이상 공익법인은 감사인을 4년간 자유 선임한 후 기재부 장관이 2년간 지정하는 제도를 말한다. 이때 일정 규모 이상 공익법인은 자산규모 1천억 원 이상 또는 공시대상 기업집단 소속인 외부감사대상 공익법인을 말하는데 위 지정은 국세청장에게 위탁도 가능하다. 한편, 회계감사 적정성에 대한 감리제도는 기획재정부장관이 회계 감리 후 감사기준을 위반한 감사인은 금융위에 통보하고, 금융위에서는 해당 감사인을 제재하는 제도로 회계 감리 업무는 외부 전문기관에 위탁이 가능하다. 공익법인에 대한 주기적 감사인 지정제도 및 회계 감리제도는 상증세법 제50조, 동 법 시행령 제43조의 2, 제43조의 3에 규정을 두고 있고, 2022년 1월 1일 이후 개시하는 과세기간 또는 사업연도부터 적용된다.

지방보조금법은 2021년 1월 12일 제정되어 2021년 7월 13일 시행되었다. 동 법 제17조는 감사인 및 외부감사에 대한 규정을 두고 지방보조사업자의 감사인에 의한 실적보고서를 검증하도록 하고 있는데, 지방보조사업에 대한 지방보조금의 총액이 3억 원 이상인 지방보조사업자(지방보조사업자가 지방자치단체인 경우는 제외한다)는 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」 제2조제7호 및 제9조에 따른 감사인으로부터 실적보고서의 적정성에 대하여 검증을 받아야 한다. 또한, 동 법 제18조 및 동 법 시행령 제11조에 따라 같은 회계연도 중 지방자치단체의 장으로부터 교부받은 지방보조금의 총액이 10억 원 이상인 지방보조사업자는 특정지방보조사업자의 감사인을 선정하여야 한다. 지방보조금의 교부 결정 통지를 받은 날부터 3개월 이내에 감사인을 선정하여 감사보고서를 작성하고, 해당 회계연도 종료일부터 4개월 이내에 지방보조금을 교부한 지방자치단체의 장에게 감사보고서를 제출하도록 하고 있다.

이상의 사회복지법인 및 공익법인에 대해 적용되는 감사제도를 정리해보면 <표 3>과 같다.

<표 3> 사회복지법인 및 공익법인 감사제도

	사회복지법인 감사제도
주기적 감사인 지정제도	일정 규모 이상(자산규모 1천억원 이상) 공익법인은 감사인을 4년간 자유선임한 후 기재부 장관이 2년간 지정하는 제도 [관련 규정] 「상속세 및 증여세법」 제50조, 같은 법 시행령 제43조의2
지방보조금 실적보고서 검증	「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」에 따라 지방보조금의 총액이 3억원 이상인 지방보조사업자에게 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」 제2조제7호 및 제9조에 따른 감사인으로부터 실적보고서의 적정성에 대하여 검증을 받도록 하는 제도 [관련 규정] 「지방보조금법」 제17조
지방보조금 외부회계 감사	지방자치단체의 장으로부터 교부받은 지방보조금의 총액이 10억원 이상인 지방보조사업자가 지방보조금의 교부 결정 통지를 받은 날부터 3개월 이내에 감사인을 선정하여 감사보고서를 작성하고, 해당 회계연도 종료일부터 4개월 이내에 지방보조금을 교부한 지방자치단체의 장에게 감사보고서를 제출하는 제도 [관련 규정] 「지방보조금법」 제18조, 같은 법 시행령 제11조

(3) 사회복지법인 기타 감사제도

1) 법인 자체감사제도

「사회복지사업법」은 제18조에 감사에 관한 규정을 마련하고 있다. 법인은 대표이사를 포함한 이사 7명 이상과 감사 2명 이상을 두어야 하며, 감사는 이사와 제3항에 따른 특별한 관계에 있는 사람이 아니어야 하고, 감사 중 1명은 법률 또는 회계에 관한 지식이 있는 사람 중에서 선임하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 일정 규모 이상의 법인은 시·도지사의 추천을 받아 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」 제2조제7호에 따른 감사인에 속한 사람을 감사로 선임하여야 한다(제18조제7항). 법 제18조제7항 단서에서 “대통령령으로 정하는 일정 규모 이상의 법인”이란 감사 선임 당시 법인(법인이 설치·운영하는 사회복지시설을 포함한다)의 직전 3회계연도의 세입결산서에 따른 세입의 평균이 30억원 이상인 사회복지법인을 말한다(동 법 시행령 제10조).

2) 주무관청에 의한 지도점검 및 감사

국가청렴위원회(現 국민권익위원회)의 권고(2006.12.)에 따라 각 지자체는 정기감사 또는 수시점검시 회계(보조금, 후원금, 수익사업), 계약(공사, 구매), 자산관리(부동산, 장비 등) 등 취약업무와 사회복지시설정보시스템 및 별도 전산시스템의 회계, 후원,

시군구보고 등 활용도를 점검 항목으로 설정하고 있다. 특히, 시설공사, 설비구축 등 전문성이 필요한 분야와 회계, 계약 등 비리행위 관련 점검 시에는 특성을 감안하여 관련 부서와 감사부서 관계자를 포함하는 등 합동점검반을 편성·운영하여 점검을 실시하고 있다. 그 외에도 국민권익위원회의 권고(2010.4.)에 따라 시·도 또는 시·군·구에 ‘시민명예감사관’을 구성하고, 시설 점검 시 합동점검을 실시하고 있다.

3) 정산보고 등

각 지방자치단체 주무관청은 분기별 정산보고 시에는 시설 현금출납부 등을, 결산보고 시에는 법인 감사보고서를 제출받아 지도·점검에 상세자료로 활용하고 있다. 이때 회계 분야 전문성을 감안하여 감사 담당 부서에서 시설 결산보고서 회계검사를 실시하도록 하고 시설 재정운영에 심각한 문제가 있거나 전문가 검사가 필요하다고 판단되는 경우 추가 외부회계검사를 의뢰하고 있다.

III. 사회복지법인 회계감사제도 운영으로 인한 문제점

사회복지법인이 운영 중인 회계 감사제도의 개선방안을 검토하기에 앞서 이하의 내용에서는 상증세법 개정에 따라 변화된 회계감사 제도로 인해 현장에서는 어떠한 애로사항을 겪고 있는지를 살펴보고자 한다. 이를 위해 2021년 8월 9일부터 2021년 8월 18일까지의 기간 동안 사단법인 한국사회복지법인협회 소속 사회복지법인 총 172개 법인을 대상으로 한 설문조사 결과의 일부를 발췌하였다. 설문 내용은 재원의 구성, 일상적인 회계처리 및 재무제표 작성시 단식·복식부기 사용, 회계업무처리 방식, 회계감사 준비시 애로사항, 회계감사의 중복여부, 상증세법 개정에 따른 회계업무의 부담 정도 등에 관한 사항이다.

1. 제도의 중복

현재 사회복지법인에 대한 회계감사는 지자체 감사, 자체 감사, 국세청 공시, 후원자 공시, 서울시 공시 등으로 그 성격과 내용이 중복적 성격을 띠고 있음을 엿볼 수 있다.⁹⁾ 국세청 신고의 경우에도 법인세 신고, 외부회계감사, 공익법인 출연재산 보고, 공익법인결산서류공시, 외부회계전문가 세무 확인 결과보고, 기부금 모금액 및 활용실

적공개, 기부금 영수증 발급명세서 등 중복되는 부분은 상당하다.

국세청 법인공시의 경우 복식부기를 사용하여 법인과 시설을 통합한 재무제표를 사용하는데 반해, 관할구청은 단식부기를 사용하여 국가복지정보시스템을 통합결산보고 방식으로 사용하고 있다. 한편, 다수의 공익법인은 회계단위를 법인회계, 시설회계, 수익사업회계 등으로 구분하거나 세무신고의 목적 등으로 고유목적사업과 수익사업의 회계단위로 구분한 재무제표를 제공하고 있다. 이에 반해 「공익법인 회계기준」에서는 공익법인의 재무제표는 회계단위를 구분하지 않고 하나의 보고 실체로 보고 작성해야 한다고 규정하고(동 기준 제3조) 있다. 즉 관리목적이 아닌 일반 재무보고 목적 하에서는 회계단위를 구분하지 않은 통합된 보고 실체에 대한 정보가 필요하고, 공익법인 전체의 재무상태 및 운영성과를 파악하기 용이하여 보다 적합한 재무정보 제공이 가능하다고 보고 있는 것이다.

그러나 그간 사회복지법인 및 사회복지시설은 주무관청의 「사회복지법인 및 사회복지시설 재무회계 규칙」에 의한 단식부기 방식으로 회계 재무제표를 작성해왔다. 이에 따라 여전히 단식부기를 회계처리방식으로 사용하는 기관은 62.8%이며, 단식부기와 복식부기를 모두 사용하고 있는 곳은 7%에 불과하였다. 이는 사회복지법인의 회계처리에 있어 여전히 주도적인 재무제표 회계처리방식은 단식부기 방식이나 사회복지법인에 대한 다양한 법령의 적용(사회복지사업법, 상증세법, 지방보조금법, 기부금품법 등)과 보고처마다 상이한 회계양식으로 인해 단식부기와 복식부기가 중복되며 투명성 협력비용이 과도하게 큰 상황임을 반증하고 있다.

2. 업무 수행에 따른 인적·물적 부담

사회복지법인이 회계감사 준비과정에 있어 애로사항으로 느끼는 부분은 세무사 등을 활용한 외부 회계감사 시행에 따른 과도한 비용의 발생, 운영비(인건비) 부족에 따른 회계 전담 인력의 부재, 법인사무국 및 산하 시설의 회계자료 취합 등 자료 준비에 소요되는 업무부담 등인 것으로 조사되었다. 그 외에도 법인의 정기이사회를 기점으로 내외부 감사를 단기간에 모두 진행해야 함에 따른 시간적 부담의 어려움이 있다는 응답도 상당 부분을 차지하였다.

현재 사회복지법인 대부분은 회계처리를 위해 별도의 회계 전담 인력을 배치하거나 타 업무를 수행하는 법인 직원이 회계업무를 겸직하여 수행하는 방식으로 업무가 처

9) 행정기관으로부터 받는 각종 세금의 면제와 보조금의 혜택 등의 법적 특혜에 대해 재정운용 상황의 책임성과 투명성을 확보하기 위해 회계 등 법인 운영 전반에 대한 적극적인 공시제도가 필요하다는 하다. 이에 대해서는 안영진, “사회복지법인에 대한 지방자치단체의 감독강화 방안”, 「지방자치법연구」, 제14권 제1호, 한국지방자치법학회, 2014, 179-201면 참조.

리되고 있는 것으로 조사되었으며, 별도로 회계사 등을 (지정) 위탁하는 경우는 불과 16.9%의 수준으로 가장 낮은 업무처리방식에 해당하는 것으로 조사되었다. 사회복지법인이 회계사 등에게 회계처리 업무를 따로 위탁하지 않는 이유로는 재무제표 작성, 결산공시 등 중복적 회계처리를 위해 회계사를 고용할 경우 높은 수임료로 인해 과도한 비용적 부담이 발생하거나 수입·예산의 지출에 제약이 발생하기 때문임을 가장 높은 이유로 응답하였다. 그 외 관할 지자체 내 사회복지법인의 특성을 고려하여 회계처리를 도울 수 있는 회계사의 인적 자원이 부재하거나 극히 소수에 불과하여 많은 법인이 실무에 어려움을 겪고 있음을 지적하는 의견도 있다.

3. 관련 지원제도 미비

회계에 관한 전문성이 부족한 법인의 직원이 사회복지법인과 사회복지시설의 회계업무 처리를 위해 복식회계에 관한 용어를 이해하고 전문 회계자료를 작성하는 것에도 많은 어려움이 있는 것으로 조사되었다. 이를 위해 사회복지협의회는 사회복지교육정보시스템을 이용해 사회복지법인과 시설에 대한 재무회계 실무 교육프로그램을 온·오프라인으로 다양하게 운영해오고 있다. 그러나 이러한 교육프로그램의 대부분이 2~3일간의 단기교육프로그램으로 운영되어 실무를 진행할 지식을 갖추기에는 교육내용이 충분하지 않고, 충분한 교육을 받는다고 하더라도 실제 적용에는 많은 어려움을 겪고 있는 것으로 응답한 법인이 많은 것으로 확인되었다.

Ⅳ. 사회복지법인 회계감사제도의 법적 개선방향

1. 중복적인 회계 및 감사제도 개선

「사회복지법인 및 사회복지시설 재무·회계 규칙」 제42조 및 제42조의2는 사회복지법인이 연 1회 이상 감사를 실시하여야 하며, 회계감사 실시와 관련한 사항은 각 지방자치단체의 조례에 따르도록 규정하고 있다. 이에 개별 지방자치단체에서 정하고 있는 조례의 내용을 살펴보면, 회계 관련 감사의 대상을 보조금, 후원금, 수익사업 등의 사항으로 규정하고 있음을 알 수 있다.

문제는 사회복지법인 및 시설이 지방자치단체로부터 총 3억 원 이상의 보조금을 지원받은 경우, 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」 제17조제2항 및 제18조제1

항에 따른 지자체 보조금의 사용 등에 관한 감사보고서를 별도로 작성하여 제출하여야 한다는 것이다. 이에 관하여 제18조제2항은 ‘특정지방보조사업자가 다른 법률에 따라 회계감사를 받는 경우에는 감사보고서를 갈음하여 해당 법률에 따라 작성된 감사 관련 보고서를 제출할 수 있다. 이 경우, 감사 관련 보고서에는 지방보조사업에 관한 감사의견이 포함되어야 한다.’고 예외를 규정하고 있으나, 모든 사회복지법인이 예외 대상에 해당되는 것은 아니다.

「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」은 개별 지방자치단체의 보조금 지원규모에 따라 감사보고대상을 나누어 규정하고 있는데 3억원 이상의 보조금을 지원받은 일반지방보조사업자(제17조)와 10억원 이상을 지원받은 특정지방보조사업자(제18조)로 구분하고 있다. 이 중 타 법에 따른 감사서류 갈음인정대상은 지방보조금을 총 10억원 이상 지원받아 특정지방보조사업을 수행하는 법인에 한하여 적용되고 있는바, 같은 법 제18조제2항에 따른 회계감사 보고서의 갈음 제출대상을 제17조의 일반지방보조사업을 영위하는 사회복지법인에게도 확대적용하는 고려가 필요하다.

〈표 4〉 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」 개정안 예시

현 행	개정안
제17조(지방보조사업의 실적 보고) ① 지방보조사업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 대통령령으로 정하는 기한까지 그 지방보조사업의 실적보고서(이하 “실적보고서”라 한다)를 작성하여 지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다. 이 경우 실적보고서에는 그 지방보조사업에 든 경비를 재원별로 명백히 한 정산보고서 및 지방자치단체의 장이 정하는 서류를 첨부하여야 한다. 다만, 지방보조사업자가 「보조금 관리에 관한 법률」 제27조에 따른 실적보고를 한 때 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우에는 이 법에 따른 실적보고를 완료한 것으로 볼 수 있다. 3. 회계연도가 끝났을 때 ② 지방보조사업에 대한 지방보조금의 총액이 3억원 이상인 지방보조사업자(지방보조사업자가 지방자치단체인 경우는 제외한다)는 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」 제2조제7호 및 제9조에 따른 감사인으로부터 실적보고서의 적정성에 대하여 검증을 받아야 한다.	제17조(지방보조사업의 실적 보고) ① ----- ----- ② ----- ----- -----

(신설)	③ 제1항에도 불구하고 지방보조사업자가 다른 법률에 따라 회계감사를 받는 경우에는 감사보고서를 갈음하여 해당 법률에 따라 작성된 감사 관련 보고서를 제출할 수 있다. 이 경우 감사 관련 보고서에는 지방보조사업에 관한 감사의견이 포함되어야 한다.
------	--

이는 사회복지법인만의 문제가 아닌 공익법인의 문제이기도 하다. 사회복지법인을 위한 회계감사제도의 통일적인 규범을 마련하는 것도 이러한 문제를 해결하는 한 방법이 될 수 있다.

사회복지사업법은 보건복지부, 상속세 및 증여세법은 기획재정부, 지방보조금법은 행정안전부(재정협력과), 기부금품법은 행정안전부(민간협력과)가 각각 주무부처이다. 보조금, 기부금품 개별 금액에 대한 회계감사, 사회복지법인에 대한 사업자체에 대한 회계감사, 세금문제에 대한 회계감사 등을 통일적으로 하기 위해서는 정부부처간 협의가 필요할 수 있다. 적어도 보조금, 기부금품 개별 금액에 대해 회계감사를 받은 부분은 사회복지법인에 대한 회계감사 시 생략하거나 간략하게 하는 것도 통합을 위한 방법일 수 있다. 아니면 사회복지법인에 대한 회계감사 결과를 보조금, 기부금품 개별금액에 대한 회계감사를 받은 것으로 갈음하는 것도 한 방법일 수 있다.

2. 복식부기와 단식부기 이중 작성의 개선

사회보장정보시스템 사용은 단식부기, 외부인 감사보고서와 공시자료 작성은 복식부기 작성에 따르는 사례에서 이러한 문제해결의 필요성이 제기된다. 복식부기 작성시 간편작성 방식의 개선과 정부 및 공익법인 자체 교육 프로그램 운영이 필요하다.

구체적으로 보면, 단식부기와 복식부기 중 하나로 통일해야 하는 경우라면 좀 더 많은 정보를 담아 놓은 복식부기로 단일화하는 것을 생각해볼 수 있다. 이 방식이 두 개의 작성을 하는 수고를 덜어주는 장점이 있기 때문이다.

사회보장정보시스템 사용은 단식부기, 외부인 감사보고서와 공시자료 작성은 복식부기 작성에 따르는 사례에서 이러한 문제해결의 필요성이 제기된다. 중복의 문제는 단식부기로 통일, 복식부기로 통일 두 가지의 갈래길이 있을 수 있다. 2017. 12. 7. 제정된 공익법인회계기준이 있기는 하지만, 사회복지법인의 경우 「사회복지법인 및 사회복지시설 재무·회계 규칙」이 있고 사회복지법인에 대해 다양한 회계 투명성 확보 장치가 되어 있어 사회복지법인을 공익법인회계기준의 범주에서 제외하는 것도 생각해 볼 수 있는 방안의 하나라 할 수 있다. 이는 사회복지법인의 경우 단식부기로서

회계기준의 적용을 일관되게 인정하는 것을 의미한다.

〈표 5〉 「공익법인회계기준」 개정안 예시(사회복지법인의 단식부기 예외인정)

현 행	개정안
제2조(적용) 이 기준은 공익법인이 「상속세 및 증여세법」 제50조제3항에 따라 회계감사를 받는 경우 및 같은 법 제50조의3에 따라 결산서류 등을 공시하는 경우 등에 적용한다.	제2조(적용) 이 기준은 공익법인이 「상속세 및 증여세법」 제50조제3항에 따라 회계감사를 받는 경우 및 같은 법 제50조의3에 따라 결산서류 등을 공시하는 경우 등에 적용한다. <u>다만 「사회복지법인 및 사회복지시설 재무·회계 규칙」의 적용을 받는 사회복지법인은 그 적용을 제외한다.</u>

이와는 다르게 복식부기로 통일을 하여 단식부기 및 복식부기를 중복적으로 작성하는 해소하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 이 경우 복식부기에 따른 사회복지법인의 회계에 따른 부담을 줄이기 위한 여러 지원을 함께 고려하여야 한다.

이 경우 「사회복지사업법」 제23조 제4항에 따른 「사회복지법인 및 사회복지시설 재무·회계 규칙」 제23조에서는 “회계는 단식부기에 의한다. 다만, 법인회계와 수익사업회계에 있어서 복식부기의 필요가 있는 경우에는 복식부기에 의한다.”고 되어 있는데, 이를 복식부기에 의한다고 개정하여야 한다.

〈표 6〉 「사회복지법인 및 사회복지시설 재무·회계 규칙」 개정안 예시

현 행	개정안
제23조 (회계의 방법) 회계는 단식부기에 의한다. 다만, 법인회계와 수익사업회계에 있어서 복식부기의 필요가 있는 경우에는 복식부기에 의한다.	제23조 (회계의 방법) 법인회계와 수익사업회계등의 회계는 복식부기에 의한다.

그러나 사회복지법인의 규모에 따라 복식부기는 회계적인 지식이 보다 많이 필요하다는 점에서 사회복지정보시스템을 활용한 복식부기를 사용하는 경우에 기왕에 작성해야 하는 복식부기를 사용하도록 전산적으로 구현해 주는 것도 한 방법일 수 있다.

복식부기의 복잡함을 고려할 때 간편양식으로 대체할 수 있는 소규모 사회복지법인용, 전반적인 소규모 비영리법인용의 전산개발을 고려할 수도 있을 것이다.

2017.12.7. 제정된 공익법인회계기준은 “공익법인이 「상속세 및 증여세법」 제50조제3항에 따라 회계감사를 받는 경우 및 같은 법 제50조의3에 따라 결산서류 등을 공시하는 경우 등에 적용”되는데, 이 기준에 따라 회계처리 및 재무제표를 작성할 때는 발생주의 회계원칙에 따라 복식부기 방식으로 하여야 한다(동 기준 제4조 제1항).

부칙에 따라 “이 기준 시행 이후 최초로 개시하는 회계연도의 직전 회계연도 종료일의 총자산가액의 합계액이 20억원 이하인 공익법인과 이 기준 시행일부터 2018년 12월 31일까지의 기간 중에 신설되는 공익법인은 이 기준 시행 이후 최초로 개시하는 회계연도와 그 다음 회계연도에는 단식부기를 적용할 수 있으며, 제41조의 필수적 주석기재사항의 기재를 생략할 수 있다.”고 경과규정을 두었지만, 현재는 이러한 공익법인도 복식부기를 사용해야 하는 상황이다.

사회복지법인의 경우 회계감사, 결산서류 등을 공시해야 하는 상황에서 복식부기를 사용해야 한다면, 복식부기로 관련 부처에 제출해야 하는 서류를 전체적으로 통일하는 것이 필요하고, 이를 위한 관련 부처의 적극적인 협력이 절실하다.

3. 원활한 업무처리를 위한 교육프로그램 및 지원제도 등의 마련

사회복지법인이 회계처리를 위한 전문인력을 채용할 여건이 미흡한 상황에서 전문 용어 숙지 등의 어려움을 겪고 있는 법인이 업무 애로를 경감할 수 있도록 본질적인 해결책 마련의 필요성이 제기된다.

국가의 경우 단식부기에서 복식부기로 변경을 하면서 해당 공무원의 교육을 위해 다양한 프로그램을 운영한 바 있다. 2007. 10. 17. 국가회계법을 제정할 때 복식부기 및 발생주의 회계방식을 도입하였는데, 국가의 재정활동에서 발생하는 경제적 거래 등은 그 발생 사실에 따라 복식부기 방식으로 기록하도록 하고 있다. 사회복지법인에 대한 편의제공이라는 점에서 복식부기의 사용이 오히려 사회복지법인에게 불편함을 준다면 이를 개선해야 하지만, 복식부기는 회계 관련 지식이 선행되어야 한다.

「사회복지사업법」 제18조 제7항은 감사 선임 당시 법인의 직전 3회계연도의 세입 결산서에 따른 세입의 평균이 30억원 이상인 사회복지법인인 경우, 시·도지사의 추천을 받아 감사를 선임하여야 함을 규정하고 있다. 그러나, 이러한 규정과 달리 현장은 대부분의 시·도가 외부추천감사를 위한 인력풀을 갖추고 있지 못하거나 인력풀을 갖고 있다 하더라도 실질적으로 추천이 이루어지지 못하는 경우가 비일비재하고, 시·도지사로부터 추천을 받은 감사의 경우에도 과도한 감사수당을 요구받는 경우가 많아 많은 법인이 실무에 어려움을 겪고 있음을 지적하는 의견이 있다.

따라서, 사회복지법인 관련 협회의 적극적인 장·단기적 교육프로그램 마련과 함께 현장에서 교육 내용을 원활히 적용할 수 있도록 각 지방자치단체에서 회계사무소 또는 전문가를 지정 위탁·위촉하여 상시 무상자문을 받을 수 있도록 하는 등의 재정·사무 지원제도 구축을 고려할 필요가 있다.

<표 7> 「사회복지법인 및 사회복지시설 재무·회계 규칙」 개정안 예시

현 행	개정안
제42조의2(회계감사) ② 제1항에서 규정한 사항 외에 공인회계사 또는 감사인의 추천 등 회계감사의 실시와 관련하여 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다. (신설)	제42조의2(회계감사) ② 각 지방자치단체는 본 조에서 규정하는 회계감사의 원활한 시행을 위한 교육 프로그램을 마련하여야 한다.. ③ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 공인회계사 또는 감사인의 추천 등 회계감사의 실시와 관련하여 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

4. 비용부담 완화 방안 고려

재무제표 작성, 공시, 다양한 자체 및 외부감사 등 수수료 부담이 크다. 기부금, 보조금 등으로 지출 가능(운영비 제한 등 별도)하도록 지출기준이 개선될 필요가 있다. 투명성 확보에 대해 그 비용의 일부를 세액공제하는 등 세제지원방안도 고려가능하다. 그리고 국가기관간 자료공유 및 서식 통일로 중복 제출을 최소화할 필요가 있다.

사회복지법인의 투명성 확보를 위한 비용부담을 세제상 지원하기 위한 법개정은 다음과 같이 고려해 볼 수 있다. 조세특례제한법 제126조의6(성실신고 확인비용에 대한 세액공제)에서 성실신고 확인비용에 대해 일정한 세액공제를 해 주는 방식과 같이, 투명성 확보를 위한 사회복지법인의 비용부담에 대해 일부 세금절감으로 지원을 해주는 것은 의미한다.

<표 8> 「조세특례제한법」 개정안 예시

개정안
제126조의7(사회복지법인의 회계감사에 대한 세액공제) ① 「사회복지사업법」에 따른 사회복지법인은 회계감사에 직접 사용한 비용의 100분의 60에 해당하는 금액을 해당 과세연도의 법인세에서 공제한다. 다만, 공제세액의 한도는 150만원의 범위에서 대통령령으로 정한다. ②제1항을 적용받으려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 세액공제신청을 하여야 한다.

5. 법인 규모 등 유형에 따른 차등 적용

위에서 단식부기, 복식부기를 모두 작성해야하는 경우에 이를 복식부기로 통합하는 방안, 통합시 고려할 사항을 제시하였다. 그렇지만 법인 재정에 따라 그 규모가 작은 경우 단식부기만으로 회계 처리하도록 하고, 일정 규모 이상인 경우 복식부기를 요하

도록 하는 등 선택적 차등 적용을 고려하는 것이 보다 합리적인 대안일 것이다.

한편, 일정 규모 이상인 경우에도 법인이 수익사업을 하지 않아 굳이 복식부기를 할 사실상 실익이 그다지 없는 경우 단식부기만으로 회계처리하도록 하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

〈표 9〉 「사회복지법인 및 사회복지시설 재무·회계 규칙」 개정안 예시

현 행	개정안
제23조 (회계의 방법) 회계는 단식부기에 의한다. 다만, 법인회계와 수익사업회계에 있어서 복식부기의 필요가 있는 경우에는 복식부기에 의한다.	제23조 (회계의 방법) 회계는 복식부기에 의한다. 다만, 법인이 일정 규모* 이하이거나 수익사업이 없는 등의 사유로 복식부기의 필요가 없다고 인정되는 경우에는 단식부기에 의할 수 있다.

* 구체적 기준은 법인의 자산 회계 규모 등을 고려하여 유형화.

복식부기는 어느 정도의 회계에 관한 이해가 필요하고, 이를 외부전문가에 의뢰하거나 내부직원을 통해 작성하기에 어려움이 있는 개별 사회복지법인에 대한 고려를 할 필요가 있다는 점에서 그렇다. 공익법인회계기준 제정시 부칙 제5조에서 소규모 공익법인의 한시적 단식부기 등 적용특례를 마련한 것도 소규모 공익법인에 대한 고려 필요성을 보여준 한 예라 할 수 있다.

소득세법 제160조제2항은 거래장부의 비치·기록 의무대상자로 복식부기 의무자와 간편장부 대상자를 나누고 있다. 간편장부는 일반적인 장부와는 달리, 소규모사업자나 영세사업자를 위해 국세청에서 만든 간략한 형식의 장부를 말하며, 일반 장부에 비해 형식이 단순하여 마치 가계부 적듯이 거래 건별로 지출내역과 고정자산 등을 간단하게 적게 되어 있으나 해당 거래에 대한 적격증빙은 받아두어야 한다.

모든 법인사업자와 변호사, 회계사와 같은 전문직 사업자, 의사 및 치과의사 등의 전문의료보건용역 사업자는 모두 소득세법상 복식부기 의무자이기는 하지만, 소규모 사회복지법인의 경우에도 간편장부와 같이 간편한 회계처리방식을 고려해 볼 수 있을 것이다.

법인세법 제112조에서는 “납세의무가 있는 법인은 장부를 갖추어 두고 복식부기 방식으로 장부를 기장하여야 하며, 장부와 관계있는 중요한 증명서류를 비치·보존하여야 한다. 다만, 비영리법인은 제4조제3항제1호 및 제7호의 수익사업(비영리외국법인의 경우 해당 수익사업 중 국내원천소득이 발생하는 경우만 해당한다)을 하는 경우로 한정한다.”고 정하고 있는데, 소규모 사회복지법인의 경우 예외를 인정하는 것도 고려해볼 수 있다.

<표 10> 「법인세법」 개정안 예시

현 행	개정안
제112조(장부의 비치·기장) 납세의무가 있는 법인은 장부를 갖추어 두고 복식부기 방식으로 장부를 기장하여야 하며, 장부와 관계있는 중요한 증명서류를 비치·보존하여야 한다. 다만, 비영리법인은 제4조제3항제1호 및 제7호의 수익사업(비영리외국법인의 경우 해당 수익사업 중 국내원천소득이 발생하는 경우만 해당한다)을 하는 경우로 한정한다.	제112조(장부의 비치·기장) 납세의무가 있는 법인은 장부를 갖추어 두고 복식부기 방식으로 장부를 기장하여야 하며, 장부와 관계있는 중요한 증명서류를 비치·보존하여야 한다. 다만, 비영리법인(소규모 사업을 영위하는 비영리법인은 제외한다)은 제4조제3항제1호 및 제7호의 수익사업(비영리외국법인의 경우 해당 수익사업 중 국내원천소득이 발생하는 경우만 해당한다)을 하는 경우로 한정한다.

6. 각종 협력의무에 대한 예외적 가산세 면제 및 과태료 경감 등 고려

세무제표 작성, 감사 등 협력의무를 위반하는 경우(국세청에 제출 및 신고하여야 하는 서류 미제출시 등)에는 여러 가산세 등이 존재한다. 실제로 전용계좌 개설 신고 관련 미신고시 MAX(①,② : ①공익수입금액×0.5%, ②대상거래금액×0.5%), 출연재산 보고서 제출 관련 미제출·불분명금액 관련 증여세액 x 1%, 외부전문가 세무확인서 제출 관련 MAX (①,② : ①(수입금액+출연재산) × 0.07%, ② 100만원), 결산서류 공시 관련 시정 요구(1개월 이내 공시, 오류 시정)를 이행하지 않은 경우 자산총액 x 0.5%, 외부 회계 감사보고서 제출 관련 (수입금액+출연재산) × 0.07% 등이 의무위반시 가산세로 매겨진다.

그런데 협력의무 위반이 있었다라도 정당한 사유가 있는 경우에는 가산세 면제를 인정하여 사회복지법인의 회계 및 감사에 따른 협력비용의 부담을 실질적으로 덜어줄 필요가 있다.

후원금에 관한 영수증 발급, 수입 및 사용결과 보고 등을 하지 않은 경우 300만원 이하의 과태료를 부과하도록 되어 있다(사회복지사업법 제45조, 제58조 및 같은 법 시행령 제26조). 가산세와 비교하여 이것이 적정한지 검토가 필요하다.

사회복지사업법상 의무위반에 대해서 강제력을 갖기 위해 과태료를 매기게 되지만, 회계 관련 불이행 부분에서는 후원금에 관한 영수증 발급, 수입 및 사용결과 보고 등을 하지 않은 경우가 있을 수 있고 공익법인의 국세청에 제출·신고해야 하는 서류에 관한 의무위반시 함께 수반될 수 있다는 점에서 가산세와의 중복성 제거차원에서 과태료의 폐지 및 감경이 필요할 수 있다.

<표 11> 「사회복지법인법」 개정안 예시

현 행	개정안
제58조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다. 1. 제35조의3제1항을 위반하여 채용한 자 2. 제35조의3제2항을 위반하여 근로조건을 변경·적용한 자 ② 제13조제2항 단서 및 제3항, 제11조의4, 제18조제6항, 제24조, 제31조, 제34조의3, 제34조의4, 제37조, 제38조제1항·제2항 또는 제45조를 위반한 자에게는 300만원 이하의 과태료를 부과한다.	제58조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다. 1. 제35조의3제1항을 위반하여 채용한 자 2. 제35조의3제2항을 위반하여 근로조건을 변경·적용한 자 ② 제13조제2항 단서 및 제3항, 제11조의4, 제18조제6항, 제24조, 제31조, 제34조의3, 제34조의4, 제37조, 제38조제1항·제2항을 위반한 자에게는 300만원 이하의 과태료를 부과한다.

V. 결 론

사회복지법인은 국가가 하기 어렵거나 국가보다 잘 할 수 있는 사회복지사업 부문에서 그 역할을 충실히 하고 있다고 할 수 있다. 기부금, 보조금 등 재원이 되는 것의 모집, 사용 등에 대해 투명성을 확보하는 것이 필요할 수 있지만, 그 투명성 확보가 본래의 목적사업인 실제 사회복지사업을 하는데 어려움을 준다면 이는 과도한 규제로서 현행 회계 및 감사제도에 대한 개선이 필요하다. 따라서 공시나 감사제도를 통하여 투명성이 충분히 담보된다면, 일률적으로 복식부기를 도입하는 것보다는 법인의 재정규모나 수익사업 여부 등에 따라 복식부기 또는 단식부기의 선택지를 두어 해당 법인의 실정에 맞게 적용할 수 있도록 하는 방안도 고려할 필요가 있다.

사회복지법인을 위한 회계 및 감사제도의 통일적인 규범 마련, 복식부기와 단식부기의 중복적 작성의 통일, 중복적인 회계 및 감사제도 등에 따른 비용 완화 방안, 위반에 따른 제재 수준의 합리화, 회계업무를 위한 교육프로그램 마련 등도 좋은 제도 마련의 중요 부분이라 할 수 있다. 아울러, 사회환경 변화에 따라 점차 세분화·다양화되는 사회복지법인 및 시설 관련 제도와 형태를 관련 법률의 제·개정에 적절히 반영해나가는 것 또한 중요하다.

다양한 사회복지법인 중 자산 및 수입금액, 출연재산 등이 작은 사회복지법인의 경우 제대로 하고 싶어도 하지 못하는 회계 및 감사에 대해 다양한 지원책을 마련하여야 할 것이다. 규제만이 아닌 지원과 유도가 순기능적 효용이 적지 않음을 강조한다.

[참고문헌]

단행본

- 국세청, 『2020 개정세법해설』, 2020.
기획재정부, 『공익법인회계기준 실무지침서』, 2018.
보건복지부, 『2022년 사회복지법인 관리안내』, 2022.

국내 학술논문

- 강지선·배유진, “사회복지법인 데이터 관리와 법제적 논점에 관한 소고”, 「사회복지법제연구」, 제11권 제2호, 사회복지법제학회, 2020.
강태균·이성균, “사회복지법인의 효율적인 회계제도에 관한 연구”, 「국제회계연구」, 제26호, 한국국제회계학회, 2009.
김수정, “사회복지법인 및 사회복지시설의 횡령·배임죄 양형 연구”, 「사회복지법제연구」, 제11권 제1호, 사회복지법제학회, 2020.
김연·김정우, “사회복지법인의 법적 성격과 외부이사제의 필요성 - 학설과 판례 분석을 중심으로 -”, 「한국사회복지학」, 제67권 제4호, 한국사회복지학회, 2015.
김연명·박상희, “공공복지인가? 민간복지인가? 사회복지법인의 성격에 관한 연구”, 「비판사회정책」, 제36호, 비판과 대안을 위한 사회복지학회·건강정책학회, 2012.
김영중, “사회복지법인 제도의 형성과 변천에 관한 연구. 「한국사회복지학」, 제70권 제4호, 한국사회복지학회, 2018.
박성환·이도희, “사회복지법인 공시제도 인식의 가설발견적 접근”, 「회계와 정책연구」, 제22권 제2호, 한국회계정책학회, 2017.
박성환·이호영·강선아·채수준, “사회복지법인의 공시실태 분석”, 「회계저널」, 제23권 제5호, 한국회계학회, 2014.
백상미·변용범, “사회복지법인 회계제도에 관한 연구”, 「회계정보연구」, 제34호, 한국회계정보학회, 2016.
서수덕, “사회복지법인 회계제도의 개선방안에 관한 연구”, 「산업경제연구」, 제28권 제1호, 한국산업경제학회, 2015.
안영진, “사회복지법인에 대한 지방자치단체의 감독강화 방안”, 「지방자치법연구」, 제14권 제1호, 한국지방자치법학회, 2014.
윤우영·최수천, “사회복지법인의 예산시스템 특성이 직무만족도에 미치는 영향”, 「세무회계연구」, 제32호, 한국세무회계학회, 2012.
윤우영, “사회복지법인 예산제도의 개선방안에 관한 연구”, 「전산회계연구」, 제9권

제1호, 한국전산회계학회, 2011.

조우연·이도희, “사회복지법인 운영 인식의 가설발견적 접근 - 사회복지법인 실무자를 대상으로 -”, 「한국지역사회복지학」, 제43호, 한국지역사회복지학회, 2012.

한철희·윤석철, “사회복지법인 회계제도 인식정도가 회계 투명성 및 신뢰성에 미치는 영향”, 「회계와 정책연구」, 제18권 제3호, 한국회계정책학회, 2013.

웹 사이트

국세청 <https://www.nts.go.kr>

국세통계포털 <https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/cm/index.xml>

복지넷 <https://www.bokji.net/edu/01.bokji>

보건복지부 사회복지시설 정보시스템 <http://www.w4c.go.kr>

법제처 법령해석 <https://www.moleg.go.kr/menu.es?mid=a10106010000>

아름다운재단 기부문화연구소 <https://research.beautifulfund.org>

중소기업뉴스, “공익법인은 출연재산 등 보고서를 3.31.까지 제출하세요 - 올해부터는 소규모 공익법인도 결산서류 등을 4.30.까지 공시해야 -”, 2021.3.9.자. <http://www.kbiznews.co.kr/news/articleView.html?idxno=78744> (최종방문일 2022.04.03.)

[국문초록]

사회복지법인의 회계감사제도 개선을 위한 법적 소고

- 「상속세 및 증여세법」 개정에 따른 논의를 중심으로 -

이 경 은

(이화여자대학교 법학연구소)

최 승 원

(이화여자대학교 사회복지학과)

박 훈

(서울시립대학교 세무학과)

현대사회에서 사회복지 및 사회 전반의 서비스에 대한 국민 수요 및 기대의식이 점차 증대됨에 따라 사회복지법인의 역할은 그 어느 때보다 중요해지고 있다. 특히 사회복지법인 및 사회복지시설은 최일선에서 국민과 밀접하여 국가가 하기 어렵거나 국가보다 잘 할 수 있는 사회복지사업을 영위해오고 있다. 이에 따라 사회복지법인에 대한 공익성 및 투명성의 확보는 매우 중요하게 다루어져야 할 부분임은 분명하다.

그러나 「상속세 및 증여세법」의 개정에 따라 사회복지법인이 비영리법인과 공익법인, 사회복지법인의 성격을 모두 가지게 되면서 회계감사의 운영은 다수의 법령에서 각기 다르게 요구하고 있는 부기 방식과 보고양식에 맞추기 바쁜 중복적·이중적 성격을 띠고 있다. 이로 인해 회계 투명성의 증진을 목적으로 시행하는 회계감사제도가 오히려 사회복지법인의 목적사업인 사회복지사업의 수행을 방해하는 과도한 규제로 작용하며, 사회복지법인에 대한 회계 및 감사제도의 개선 필요성이 제기되고 있다.

이에 본 연구에서는 사회복지법인이 설립 목적에 부합한 사업을 수행하면서도 회계의 투명성을 증진할 수 있는 합리적인 회계감사제도의 개선방안을 모색함으로써 사회복지법인이 제도 변화로 인한 업무 애로를 경감할 수 있는 방안을 검토하였다. 또한, 검토한 개선방안들이 현실적으로 시행되기 위한 근거 제시를 위해 개별법에 대한 개정안을 마련하였다.

주제어: 사회복지법인, 회계감사, 상속세법, 사회복지사업법, 제도중복, 과도규제

[Abstract]

A Legal Consideration for Better Accounting and Audit System of Social Welfare Corporations

- Focusing on Amendment of the 「Inheritance Tax and Gift Tax Act」 -

Gyeong Eun Lee

(Ewha of Legal Science Institute)

Seung Won Choi

(Department of Social Welfare, Ewha Womans University)

Park Hun

(Department of Taxation, University of Seoul)

In modern society, as public demand and expectations for social welfare and service of the whole society gradually increase, the role of social welfare corporations is becoming more important than ever. In particular, social welfare corporations and facilities which are closely connected with the public lead to provide social welfare services that the nation can't afford. Therefore ensuring the public interest and transparency of the corporations is clear to handle very importantly.

However, in accordance with the amendment of the 「Inheritance Tax and Gift Tax Act」, social welfare corporations have all the characteristics of non-profit corporations, public interest corporations, and social welfare corporations. And it becomes their accounting and audit systems to be duplicate as each laws call for fitting its own bookkeeping and reporting form. Due to amendment, an accounting and audit system used to improve accounting transparency became an excessive regulation interrupting implementation of social welfare services. So, there is being discussed a need to improve the system to the corporation.

Therefore, this study examines the way to reduce their work difficulties caused by institutional changes by seeking a reasonable alternative that they can do their work as fit for purpose and the system can improve transparency

as well. Also, it provides an amendment of each laws to present legal basis for implementing the alternatives.

keywords : Social Welfare Corporations, Accounting and Audit System, Inheritance Tax and Gift Tax Act, Living Culture, Living Culture Center

북한이탈주민의 복지향상을 위한 법제 개선 방안¹⁰⁾ - 북한이탈주민의 법적 지위와 북한이탈주민법을 중심으로 -

양 승 미¹¹⁾

目 次

I. 문제의 제기 및 연구범위

II. 북한이탈주민의 법적 지위와 복지향상을 위한 기본권 보장

1. 북한이탈주민 정착 및 지원에 대한 선행 연구
2. 북한이탈주민의 법적 지위와 복지향상

III. 북한이탈주민법 상의 정착 및 지원제도의 현황 및 문제점

1. 북한이탈주민법의 연혁 및 지원대상
2. 북한이탈주민법의 지원내용

IV. 개선방안 검토

1. 과제개선의 방향
2. 분야별 복지 지원 내용 검토
3. 학력인정과 자격인정
4. 관련 법령과의 융복합적 지원체계 마련

V. 맺음말

10) 투고일: 2022.04.06., 심사일: 2022.04.09.-2022.04.24., 게재 확정일: 2022.04.24

11) 동양대학교 공공인재학부 교수

I. 문제의 제기 및 연구범위

2020년 기준 국내 거주 북한이탈주민은 총 33,752명이며, 이를 입국연령(생애주기)별로 구분하면 0세~9세의 영·유아기 3.6%, 10세~19세의 아동·청소년기 10.6%, 20세~39세의 성년기 56.7%, 40세~59세의 중년기 24.9%, 60세 이상의 노년기 4.1%이다. 2021년 기준 만15세 이상 29,880명이다¹⁾. 현재 북한이탈주민에게 공급되는 복지서비스는 사회보장, 정착금·긴급생계비·의료비 지급, 주택알선, 취업 지원, 자산형성, 법률상담, 탈북학생 교육(멘토링·학력인정 등), 교육비 등이 있다²⁾. 그러나 월남하여 남한에서 거주하는 북한이탈주민 중에 빈곤과 생계 곤란을 이유로 아사한 탈북민 모자가 사망하는 사건(2019)이 발생하는 등 북한이탈주민에 대한 복지체계에서 사각지대 해소 문제는 여전히 중요한 이슈로서 지속적인 법제도 개선이 필요하다.

북한이탈주민에 대한 지원정책은 종래 최저생계수준 확보의 측면에서 현금과 일시금 등의 방식이 큰 부분을 차지하였다고 볼 수 있으나, 앞으로는 보다 장기적인 관점에서 자본주의경제체제에 적응하여 지속가능한 삶을 누리도록 교육과 취업 등에 있어 지속적 상담, 지원 측면을 강조해야 할 것이다. 최근 서울시는 후자의 측면에서 ‘단편적인 정착지원을 넘어 완전한 자립과 사회통합을 지원’하는 북한이탈주민에 대한 복지 정책의 방향 전환을 제시하고 있어서 주목된다³⁾. 서울에 거주하는 북한이탈주민은 22.1.31. 기준 약 6,800명으로 국내 전체 탈북민(3만1,493명)의 21%에 해당하는데, 건강, 배움, 취업, 소통 등의 맞춤형 지원을 통해 경제·사회적으로 어려운 북한이탈주민들이 진정한 지역사회 일원으로 살아갈 수 있도록 하는 ‘북한이탈주민 지원 종합계획’을 제시하고 있다.

북한이탈주민에 대한 복지사각지대 해소 노력은 2021년도 「북한이탈주민의 정착 및 지원에 관한 법률」(이하 북한이탈주민법) 개정⁴⁾을 통해 반영되면서, 상당부분 개선되었다고 할 수 있다. 그러나 다문화가족에 대한 정책 등 관련 정책과 같은 맥락에서 이루어져야 하는 사회통합의 관점과 장기적인 관점에서 통일을 전후로 고려되어야 하는 단계적 정책형성의 관점은 반영되어 있다고 보기 어렵고 다른 복지법령들의 내용을 비교할 때 실체법적으로나 절차법적으로 보완이 필요하다고 할 수 있다.

1) 남북하나재단, 『2020 북한이탈주민 정착실태조사』, 2021.3 ; 『2021 북한이탈주민 정착실태조사』, 2022.2 참조.

2) 통일부·남북하나재단, 『2021 북한이탈주민 복지서비스 가이드북』, 2021 참고.

3) <https://futurechosun.com/archives/62294> (2022.3.20.최종방문).

4) 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 [시행 2021. 7. 6.] [법률 제17821호, 2021. 1. 5., 일부개정]

이에 본고에서는 북한이탈주민정책의 방향성에 대한 법적 근거로서 북한이탈주민의 법적 근거를 검토하며, 북한이탈주민에 대한 기본권 보장에 대한 현황을 검토하고, 북한이탈주민법을 중심으로 관련 법제의 현황 및 문제점, 앞으로의 과제를 검토하고자 한다.

II. 북한이탈주민의 법적 지위와 복지향상을 위한 기본권 보장

1. 북한이탈주민 정착 및 지원에 대한 선행연구

남한에 거주하는 북한이탈주민은 낮은 소득수준과 신체건강의 취약성, 문화차이와 체제 차이에서 발생한 이질감으로 정착에 있어 상당한 어려움이 있으며, 이에 정부는 다양한 사회보장제도를 마련하고 있다.

종래 북한이탈주민에 대한 연구는 주로 실증적인 학문 분야에서 북한이탈주민의 사회적, 심리적, 문화적 적응실태와 정부의 보호 및 지원정책의 효과, 북한사회연구 등에 초점을 맞추어 왔으며, 법적인 측면에서는 주로 중국에 체류 중인 북한주민에 대한 보호와 남한에서의 난민지위인정 등 국제법적 문제에 대한 연구 등이 있다. 북한이탈주민에 대한 연구로는 일반법이라고 할 수 있는, 1997년 제정된 북한이탈주민법을 중심으로 내용을 가장 많이 다루고 있으며, 그 개선방안에 관해 고찰한 연구가 많았다⁵⁾. 북한이탈주민법에 관한 연구에서 지적된 부분은 대부분 비교적 신속한 법 개정을 통하여 반영되어 해소되어 왔으나, 여전히 북한이탈주민법의 개선과제가 남아있어 이에 대한 검토가 필요하다.

북한이탈주민법이 일반법적인 역할을 하여 규율하고 있으나, 최저생계를 위협받는 북한이탈주민의 삶의 질이 보다 향상되어야 하는 과제가 여전히 남아 있으며, 이에 복지 사각지대에 있는 북한이탈주민의 복지 향상을 위한 사회보장수급권, 사회보장기본권의 확립을 위한 연구들⁶⁾에서는 북한이탈주민의 다양한 지원제도를 사회복지제

5) 이덕연, 북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률상 탈북민의 법적 지위 - 현황과 개선 방안 -, 법학논집 2집 2호, 2013, 조선대학교 법학연구원 ; 조동운·김용태, 북한이탈주민의 정착지원 방안에 관한 연구, 한국치안행정논집, 8:2, 2011 ; 문재태, 북한이탈주민의 정착지원에 관한 법적 검토, 사회법연구, 41, 2020 등 다수.

6) 민기채·고혜진, 북한이탈주민 사회보장수급권의 법적 쟁점, 입법과 정책 제10권 제1호, 2018.4 ; 박현식, 사회보장기본권 확립을 위한 북한이탈주민보호 및 정착지원법 개선방안, 법학연구 52집, 2013.12, 한국법학회 등.

도의 관점에서 개선방안을 검토하여 그 시사점을 도출하고 있다. 특히 거시적 관점을 가지고 개선방안을 검토하는 연구들에서 정책적 방향성에서 교육과 취업 등의 분야에서의 취약점을 보완하기 위한 사회통합이나 사회적응교육, 법교육의 관점에서 사회응응의 관리, 지속적 지원을 강조하는 연구⁷⁾가 있었으며, 장기적으로 통일을 대비한 관점에서 북한이탈주민에 대한 정책의 방향성에 시사점을 준다고 하겠다.

그리고 삶의 질 향상에 기여할 수 있는 자아실현과 경제적 소득의 향상을 위해서는, 무엇보다도 학력인정과 자격인정 제도의 개선이 검토되어야 할 것이며 장기적인 남북한 교류협력 및 통일을 대비하기 위한 핵심 사항으로서 북한이탈주민의 의료자격 인정과 관련한 연구들⁸⁾이 있다. 한편 종래의 관점에서 벗어나 새로운 관점을 제시하는 북한이탈주민의 법적 지위에 대한 연구⁹⁾나 독일 통일과정에서의 경험을 남북한관계에 비교하는 연구¹⁰⁾, 북한이탈주민에 대한 지방자치단체의 역할을 강조하는 연구¹¹⁾ 등도 주목된다.

관련되는 선행연구들은 다양한 관점에서 북한이탈주민의 정착 및 지원의 개선방안을 제시한다는 점에서 매우 유용하면서도, 다음과 같은 한계가 있다. 선행연구의 대부분의 경우 북한이탈주민의 현황을 점검하고 종래 법제도의 문제점을 검토하면서 북한이탈주민법 자체의 개선방안을 도출하거나, 타법의 유용한 제도의 도입, 사회통합 등 보다 거시적 관점에서 보완책을 제시하고 있는데, 이들을 종합하는 보다 근본적인 관점에서부터 출발하지 못하였기 때문에, 각 부처간 실시되는 세부적인 제도가 서로 연결되지 못하고 따로 작동하여 결과적으로 북한이탈주민의 삶을 향상시키는데에 한계

-
- 7) 하지영·백혜진·김성길, 북한이탈주민 담론의 비판적 이해에 기초한 평생교육의 방향, 평생교육·HRD연구, 5:3, 2009 ; 정상우·강은영, 북한이탈주민의 인권교육 경험에 따른 인권의식 차이 분석, 법과인권교육연구, 10:2, 2017 ; 최은석, 북한이탈주민의 정착지원 제도 변천과 사회적응교육의 개선 방향, 북한법연구 제18호, 2018 ; 한명진, 북한이탈주민의 사회통합을 위한 법정정책 고찰 - 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률의 내용을 중심으로 -, 공법학연구 21권 1호, 2020 등.
- 8) 손인혁, 북한이탈주민의 기본권 주체성과 기본권 보장의 방향 - 의료자격 인정을 중심으로 -, 강원법학 63권, 2021.5, 강원대학교 비교법학연구소 ; 민하주·엄태림·정형선, 탈북 보건의료인의 국내 보건의료인 자격취득 지원방안, 대한보건연구 43권 3, 2017 ; 김병기, 북한의 보건의료 분야 양자조약 등에 비추어 본 남북한 보건의료협정 체결 방안, 법학논문집 제42집 제3, 2018.
- 9) 권은민, 북한의 법적 지위에 대한 서론적 고찰 : 북한의 국가성 인정의 관점에서, 북한법연구 25, 2021.6.
- 10) 김도협, 동독이주민에 대한 서독정부의 성공적 대응정책에 관한 일고, 세계헌법연구 제18권 2호, 2012, 조민희, 동독이탈주민과 북한이탈주민의 통합정책 비교연구, 한국동북아논총 제24집 4호, 2019.12 등.
- 11) 제성호, 통일 관련 법제와 지방자치단체의 역할 - 법제도 분석과 개선방안을 중심으로, 법학논문집, 40권 1호, 2016 ; 이주호·배정환, 지방자치단체의 북한이탈주민 정착지원제도 개선연구 - 충청북도 내 북한이탈주민 지원실태를 중심으로, 한국콘텐츠학회논문지 11권 7호, 2011.7, 한국콘텐츠학회 등.

가 도출되는 측면이 있다.

이하에서는 북한이탈주민의 법적 지위를 검토하는 것에서부터 북한이탈주민의 복지향상을 위한 근본적인 토대를 세우고, 개별분야에서의 제도개선의 당위성과 그 방향성을 점검하여 바람직한 법제 개선방안에 대해서 생각해보고자 한다.

2. 북한이탈주민의 법적 지위와 복지향상

(1) 북한의 지위

남한과 북한은 1945년 해방과 동시에 분단되었고, 6.25 전쟁을 거치면서 70년이 넘도록 군사적 갈등과 긴장상태를 지속시켜왔으며 남한과 북한은 분단국가로서 서로 국가성을 부인하고 있다. 대법원은 북한주민이 ‘대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법’상 위로금 지급 제외대상인 ‘대한민국 국적을 갖지 아니한 사람’에 해당하는지 여부에 대한 판결에서, “우리 헌법이 대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다는 영토조항을 두고 있는 이상 대한민국 헌법은 북한 지역을 포함한 한반도 전체에 효력이 미치므로 북한 지역도 당연히 대한민국의 영토가 되고, 북한주민 역시 일반적으로 대한민국 국민에 포함되는 점¹²⁾,”이라고 판시하고 있다.

북한의 법적 지위에 대해 대법원 판례는 위와 같이, 초기에는 “대한민국이 한반도 내 유일한 합법정부이고 북한은 반국가단체로서 국가보안법 등에 따라 대상으로 삼는 등 국가성을 인정하지 않고 있다¹³⁾”고 하였으나, 90년대 들어오면서 남북교류와 협력이 활성화되고 유엔에 남북한이 동시가입하면서 북한의 이중적 지위를 인정하는 내용의 헌법재판소의 판시가 있었다.¹⁴⁾ 대법원과 헌법재판소는 영토조항의 규범력을 인정하되 통일조항과의 규범조화적 해석을 통해 북한은 반국가단체이면서 통일을 위한 대화와 협력의 상대방이라는 이중적 지위를 인정하는 것이다.

한편, 국제법적으로는 남북관계를 ‘분단국가’의 관계로 보면서, 국제사회의 다수 국가들로부터 국가로서의 승인을 받고 있다는 점을 들어 분단국은 각각 국제법상 주권

12) 대법원 2016. 1. 28., 선고, 2011두24675, 판결.

13) 대법원 1955.9.27. 선고 1955형상246 판결 등에 따르면 “북한은 대한민국의 일부이므로 입법, 행정, 사법의 삼권과 충돌하는 어떠한 주권도 법리상 인정될 수 없고 반국가불법단체로서 국가로 인정할 수 없다”고 한다. (권은민, 북한의 법적 지위에 대한 서론적 고찰 : 북한의 국가성 인정의 관점에서, 북한법연구 25, 2021.6, 156면).

14) “두 법률은 상호 그 입법목적과 규제대상을 달리하고 있는 것이므로 남북교류협력에 관한 법률등이 공포·시행되었다 하여 국가보안법의 필요성이 소멸되었다거나 북한의 반국가단체성이 소멸되었다고는 할 수 없다”(헌법재판소 1993. 7. 29. 선고, 92헌바48 결정 참조).

국가라는 견해¹⁵⁾가 있으며, 대내적 관계와 대외적 관계를 구분하여 파악하는 견해도 있다.¹⁶⁾ 즉 “독일의 경우처럼 이원적으로 국내관계와 국제관계에서의 남북한관계를 달리 파악하는 것이 바람직”하고 유엔 동시가입이 이루어지고 남북기본합의서의 내용대로 “통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”라는 점을 인정하자는 것이다. 1972년 헌법 이후 헌법규범과 헌법현실 사이의 모순이 생긴 것을 헌법의 변천으로 파악하기도 한다.¹⁷⁾ 요컨대 다수의 견해는 북한을 국제법상의 국가로 인정하지 않고 있으며, 국가보안법상 반국가단체로서의 지위 뿐만 아니라 평화통일의 협력적 상대방의 지위를 이중적으로 갖는다¹⁸⁾고 해석하고 있다.

(2) 북한주민의 지위

북한이탈주민의 복지향상을 위한 법적 지위 검토에 있어, 북한을 국제법상의 국가로 인정할 것인지 여부가 문제된다. 북한이탈주민의 법적 지위를 ‘내국인’으로서 인정할 것인지, ‘외국인’으로 인정할 것인지에 따라 사회보장기본권으로서 인정되는 복지수급권의 범위가 달라질 수 있기 때문이다. 사회복지기본권에 대해서 헌법재판소는 ‘국민의 기본권’으로 보기 때문에, 외국인으로 대우하는 경우 그 범위가 축소될 수 있는 것이 아닌지 우려하는 입장이 있을 수도 있으나, 외국인으로 인정되는 경우에도 외국인에게도 ‘인간으로서의 기본권’은 인정된다고 보는 것이 헌법재판소 입장이므로 최소한 외국인에게 인정되는 복지의 내용은 북한주민에게도 인정되어야 한다. 북한을 이탈하여 외국을 경유하여 국내로 들어오더라도 외국국적을 가지지 않은 채로 국내에 입국하게 되면 대한민국 국적을 바로 갖는다고 보고 있다. 그러나 외국체류기간이 길어지거나 국내입국이 여러 가지 문제로 지연되다가 외국국적을 취득하고 난 후 상황이 허락되어서 남한으로 입국하게 된다면 이 경우에는 북한이탈주민법의 직접 적용대상이 아닌 것으로 되어 다른 북한이탈주민과 크게 다르지 않은 현실상황에 처해있으면서도 북한이탈주민법의 적용을 받기 어렵게 되는 문제가 발생한다.

다수의견에 따르면, 헌법은 제헌헌법부터 줄곧 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”라고 규정하여 오고 있어 북한지역에도 우리의 헌법과 법률이 적용되

15) 정인섭, 신국제법강의, 박영사, 2018, 157-158면.

16) 소성규 외, 통일교육과 통일법제를 이해하는 열두 개의 시선, 동방문화사, 2020, 19면 참조

17) 양건, 남북한관계의 새로운 방안제시와 법적 문제, 국제법학회논총 제26권 제2호, 1982, 110면.

18) 헌법재판소 2000. 7. 20. 선고 98헌바63 전원재판부 [남북교류협력에 관한 법률 제9조 제3항 위헌 소원] “북한을 평화적 통일을 위한 대화와 협력의 동반자로 인정하면서 남북대결을 지양하고, 자유왕래를 위한 문호개방의 단계로 나아가기 위하여 종전에 원칙적으로 금지되었던 대북한 접촉을 허용하며, 이를 법률적으로 지원하기 위하여 제정된 것으로서, 그 입법목적은 평화적 통일을 지향하는 헌법의 제반규정에 부합하는 것이다.”

어야 하고 북한의 주민도 조선민족의 후손이므로 불한주민도 북한국적의 취득 여부와 무관하게 우리의 국민으로 보아야 하고, 탈북한 주민에 대해 별도 인정절차 없이 한국국적이 인정됨은 물론 북한 내 거주 북한 주민도 법적으로는 국민이나 그 보호가 현실적으로 어려우므로 실제로는 탈북 후 한국 내로 진입하면 국민으로서 현실적인 보호를 받게 된다¹⁹⁾고 한다.

판례의 입장과 같이, 북한의 지위를 “국내법적으로는 헌법상 불법단체 또는 국가보안법상 반국가단체로서의 지위와 동시에 평화통일을 위한 대화와 협력의 동반자로서의 지위를 이중적으로 갖는”다고 보는 경우 북한이탈주민에 대한 정책이 일관되지 않을 수 있는 점이 지적된다.²⁰⁾

대법원은 아버지가 조선인이었던 경우 “남조선과도정부법률 제11호 국적에관한임시조례의 규정에 따라 조선국적을 취득하였다가 제헌헌법의 공포와 동시에 대한민국국적을 취득하였다”는 입장이며²¹⁾ 한반도에서 태어난 사람은 제헌헌법에 근거하여 남한의 국적을 취득한다. 이러한 입장은 현재도 유지되고 있으며, 헌법재판소도 같은 입장으로 북한주민이나 조총련계 재일동포도 국민임을 전제로 ‘북한주민이나 조총련계 재일동포가 선거에 영향을 미칠 가능성, 선거의 공정성, 선거기술적 이유 등은 재외국민등록제도나 재외국민 거소신고제도, 해외에서의 선거운동방법에 대한 제한이나 투표자 신분확인제도, 정보기술의 활용 등을 통해 극복할 수 있’다고 한다.²²⁾

(3) 북한이탈주민의 복리향상을 위한 법적 지위의 재구성

북한에 대한 이중적 지위를 인정하기 때문에 발행하는, 북한 주민의 법적 지위에 대한 문제는 이뿐만이 아니다. 남한과 북한을 방문하며 교류가 활성화되는 경우 남한을 방문하는 북한 주민의 법적지위를 어떻게 볼 것인지, 탈북의사는 없고 질병치료를 위해 방문목적으로 남한에 온 경우²³⁾에 다수의견의 입장에 따르면 명확한 해답을 주지 못한다. 그리고 한반도 전체를 헌법의 효력이 미치는 범위로 파악하는 다수의견의 논리를 남한주민에게 적용한다면, 남한주민이 북한에 거주하고 있어도 여전히 남한주민이며, 어디에 거주하든지 남한의 복지혜택은 여전히 적용되어야 하나, 실무상의 한계로 공급하지 못한다고 해석하게 된다.

한편, 외국환거래의 일방 당사자가 북한의 주민일 경우 그는 이 사건 법률조항의

19) 정재황, 헌법학, 박영사, 2021, 139면.

20) 권은민, 앞의 글, 161면.

21) 대법원 1996. 11. 12. 선고 96누1221 판결 [강제퇴거명령처분무효확인등]

22) 헌법재판소 1999. 1. 28. 선고 97헌마253·270(병합) 전원재판부 ; 헌법재판소 2007. 6. 28. 선고 2004헌마644, 2005헌마360(병합) 전원재판부.

23) ‘대구에 사는 평양시민 김련희’, 평양주민 김련희 송환준비모임 엮음, 2017 참조.

‘거주자’ 또는 ‘비거주자’가 아니라 남북교류협력에 관한 법률의 ‘북한의 주민’에 해당한다고 판시한 바 있는데²⁴⁾, 이 사건에 대한 평가로서, 외국환거래 경우에는 내국인과 동일하게 취급하지 않고 북한을 외국에 준하는 지역으로, 북한주민을 외국인에 준하는 지위로 인정한 것으로 보는 견해²⁵⁾도 있다.

만약 북한에 대해서 국가성을 인정하여 북한주민을 외국인에 준하는 지위로 본다 하더라도 북한이탈주민에 대한 정착 및 지원이 축소되거나 방향이 크게 변한다고 보기는 어렵다. 외국인의 경우에도 인간으로서의 최소한도의 생존권적 기본권은 인정되며²⁶⁾, 코로나19 이후 오히려 좁혀지는 여러 국가들의 경제적, 문화적 간극은 외국인에게도 복지혜택을 인정하고 확장해야 한다는 견해를 뒷받침 할 수 있으며²⁷⁾ 북한이탈주민에 대한 정책에 있어 다문화가족정책 등 사회통합을 위한 정책들의 연장에서 문화차이 등의 간극을 좁히는 정책들을 확대해야 한다.

시기적으로 봤을 때는 북한으로부터의 이탈 후 입국 전까지 ‘난민지위의 인정’, 국제판정 등과 연관되는 국제법 또는 국가의 국민보호의 의무의 헌법적 요청과 관련하여 국내법과 중첩되는 국제법의 문제와 입국 후의 국내법문제로 접근되며, 법영역별로 봤을 때는 기본권적 지위 및 기본의무를 중심으로 한 헌법적 지위와 북한이탈주민법, 출입국관리법 등 관련 행정법, 형사법, 친족상속법을 포함한 민사법 등 탈북 후 입국과 입국 이후에 정착 및 적응과정에서 거의 모든 정부부처와 관련되는 일상적인 전체생활영역과 관련되는 일반법적 지위로 분류된다²⁸⁾.

외국국적동포에 대해서 ‘재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률’에 따라 출입국과 한국에서의 활동에 혜택이 주어지고 있으므로, 종래 북한이탈주민법으로 포함되지 못했던 범위의 탈북민들에게 재외동포의 연장선에서 외국인에 준하는 지위를 인정

24) 남한과 북한 주민 사이의 외국환 거래에 있어서 “외국환거래법 제15조 제3항에 규정되어 있는 “거주자 또는 비거주자” 부분 즉 대한민국 안에 주소를 둔 개인 또는 법인인지 여부가 문제되는 것이 아니라, 남북교류협력에관한법률(이하 ‘남북교류법’이라 한다) 제26조 제3항의 “남한과 북한” 즉 군사분계선 이남지역과 그 이북지역의 주민인지 여부가 문제되는 것이다. 즉, 외국환거래의 일방 당사자가 북한의 주민일 경우 그는 이 사건 법률조항의 ‘거주자’ 또는 ‘비거주자’가 아니라 남북교류법의 ‘북한의 주민’에 해당하는 것이다”라고 하고 있다. 헌법재판소 2005. 6. 30. 2003헌바114 전원재판부 ; 대법원2004.11.12. 선고 2004도4044.

25) 권은민, 앞의 글, 162면.

26) 헌법재판소 2007. 8. 30. 선고 2004헌마670 전원재판부

자본주의 경제질서하에서 근로자가 기본적 생활수단을 확보하고 인간의 존엄성을 보장받기 위하여 최소한의 근로조건을 요구할 수 있는 권리는 자유권적 기본권의 성격도 아울러 가지므로 이러한 경우 외국인 근로자에게도 그 기본권 주체성을 인정함이 타당하다.

27) 외국인에 대한 생활보조금을 부여하는 국가들도 있긴 하나 우리의 경우에는 부정적인 견해가 많다. 건강권, 환경권 등 제한된 범위 내에서 인정된다는 견해도 있다. 생존권을 자연권으로 인식하는 입장에서는 외국인에게도 보장을 인정하여야 논리적이다. 인간다운 생활권이므로 인정되어야 한다고도 본다. 그러나 각국의 재정형편을 고려하여 국민을 우선시킬 수밖에 없는 현실적 한계가 있다 - 정재황, 앞의 책, 418면.

28) 이덕연, 앞의 글, 301면.

하여, 법제도의 마련과 이론을 구성하는 것으로, 북한에 대한 이중적 지위에서 오는 법 적용의 어려움을 해소할 수 있으며, 북한이탈주민에 대한 복지향상의 측면에서도 기본권 보장의 틀은 그대로 유지하면서도 앞으로 발생할 수 있는 남북 경제, 문화 교류협력의 강화 또는 거시적인 관점에서 통일을 대비한 북한주민의 남한 대거 유입과 관련한 일관된 정책 수립 및 집행이 가능할 것으로 생각된다. 경제적 정치적으로 완전히 통합된 통일대한민국에 있어서 북한주민들의 복지는 종국적으로 남한주민들이 누리는 그것과 동일한 수준이 되는 것이 바람직하나, 일시에 전범위적으로 동일하게 처우하는 것은 현실적으로 어려움이 있으며, 단계적으로 시기와 범위에 대한 전략적 접근이 필요하다. 북한이탈주민법이 다른 법들의 특별법으로서만 기능하는 것으로는 그 한계가 있으며, 북한이탈주민에 대한 포괄적이고 전체적인 정책들을 조율하는 기능을 포함하여야 단기적 관점에서 사각지대에 놓인 북한이탈주민들을 지원하면서 동시에 장기적으로 대규모 유입 및 남북교류협력의 증대에 대한 대비도 가능하게 될 것이다.

Ⅲ. 북한이탈주민법 상의 정착 및 지원제도의 현황 및 문제점

1. 북한이탈주민법의 연혁 및 지원대상

(1) 북한이탈주민법의 연혁

북한이탈주민에 대한 일종의 '기본법'에 해당하는 현행 북한이탈주민법에 이르기까지 4차례 전면적인 법개정이 있었다. 최초의 입법은 국가유공자 및 월남귀순자 특별보호법(1962)이며, 기본적으로 북한주민이 '귀순'한 것으로 보아 국가유공자에 준하는 법적 지위를 부여하여, 정착금, 직장, 주택을 제공받았다. 이후 유신체제 아래에서 체제선전의 차원에서 월남귀순용사특별보상법(1979)을 제정하여 좀 더 세분화된 등급에 따라 최고 5천만원 - 최저 800만원의 지원금으로 상향조정되었다. 그러다가 1990년대 초 남북한의 UN 동시가입(1991)과 남북기본합의서의 발효(1992)로 남북간 교류가 확대되고 북한이탈주민이 급증하게 되어 1996년에 전면 개정되어 소관부처를 국가보훈처에서 보건복지부로, 정착지원금의 수준도 하향조정²⁹⁾되어 오늘에 이르게 되었다. 종래 '수혜적 보호'에서 '자립과 자활'에 초점을 맞춘 지원으로의 전환³⁰⁾이었으

29) 정영화, 북한이탈주민의 조기정착을 위한 법정책론, 공법연구 24집 제4호, 1996, 479-480면.

30) 이덕연, 앞의 글, 203면.

며, 이후 동법은 거의 매년 개정을 통해서 수정보완되어 왔다.

2020. 12. 8. 개정³¹⁾을 통해서는 '10년 이상 체류하였더라도 경제적 안정을 얻지 못하는 경우가 많으므로 '체류국에 10년 이상 생활 근거지를 두고 있는 사람'을 보호대상자에서 제외하도록 한 규정을 삭제하되, 보호신청자의 경제적 능력 및 해외체류여건상 보호 필요성이 현저히 부족하다고 보이는 자는 보호대상자에서 제외할 수 있도록' 하는 등 대다수 북한이탈주민의 경우에는 중국에 체류하는 경우가 많은데, 이 경우 대한민국 입국 과정에 대한 정보를 얻지 못하여 지체되는 경우가 많고, 정주 여건 또한 열악한 경우가 많아 이에 대한 지원이 가능하도록 하였으며, 2021. 1. 5. 개정³²⁾에서는 북한이탈주민의 보호 및 정착 지원의 의무 주체에 지방자치단체를 추가하고 현재 통일부장관이 자체적으로 마련하여 실시하고 있는 북한이탈주민정착지원사무소의 교과과정을 법률로 상향하고, 교육 내용으로 성폭력·가정폭력·성매매 범죄의 예방 및 성희롱 방지를 위한 성평등 관점에서의 통합교육을 명시적으로 규정하며, 기본교육과 지역적응교육의 전문기관 위탁 근거를 법률에 직접 규정하였으며, 북한이탈주민에게 창업 자금 지원 등 창업에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있도록 하였다. 또한 북한이탈주민의 거주지가 노출되어 신변에 위협이 발생한 경우 보호대상자의 의사, 신변보호의 필요성 등을 고려하여 주거 이전에 필요한 지원을 할 수 있도록 하였다. 2021.4.20.개정³³⁾에서는 "북한이탈주민 대책협의회"를 "북한이탈주민 보호 및 정착지원협의회"로 변경하고 북한이탈주민의 직업훈련과 취업알선에 고용노동부장관과 관계 기관도 참여할 수 있도록 하였으며, 2021.12.21. 개정³⁴⁾에서는 북한이탈주민 중 직계존속을 동반하지 않은 아동 및 청소년을 보다 효과적으로 보호하고 이들이 우리 사회에 안정적으로 정착할 수 있도록 두텁게 지원하기 위하여, 보호자·후견인 지정 근거를 마련하고 보호·교육·취업·주거·의료 및 생활보호 등을 긴급하게 지원하기 위해 소재파악이 필요한 경우 통일부장관이 전기통신사업자에게 무연고청소년의 전화번호를 요청할 수 있도록 하였다.

이와 같이 최근 개정의 내용을 보면, 지방자치단체가 북한이탈주민에 대한 지역적응정책에서 주요한 기능을 담당하게 되었으며, 성평등관점의 통합교육 등 실생활에 꼭 필요한 교육에 근거를 두게 되었고, 신변보호에 대한 지원을 강화하였다. 또한 직업훈련과 취업알선에 고용노동부의 참여 근거 마련하여 취업에 대한 지원을 강화하였고 아동 청소년에 대한 보호자·후견인 지정 근거 마련하여 미성년자에 대한 지원을 강화하였다.

31) [시행 2021. 6. 9.] [법률 제17565호, 2020. 12. 8., 일부개정]

32) [시행 2021. 7. 6.] [법률 제17821호, 2021. 1. 5., 일부개정]

33) [시행 2021. 10. 21.] [법률 제18082호, 2021. 4. 20., 일부개정]

34) [시행 2022. 6. 22.] [법률 제18596호, 2021. 12. 21., 일부개정]

(2) 북한이탈주민법의 지원 대상

북한이탈주민법상의 북한이탈주민에 대한 지원은 주로 입국지원단계, 시설보호단계, 거주지보호단계로 이루어진다. 우선 북한이탈주민법의 보호대상은 '군사분계선 이북지역(이하 "북한"이라 한다)에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고 있는 사람으로서 북한을 벗어난 후 외국 국적을 취득하지 아니한 사람'이다(동법 제2조 제1호). 관례는 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률의 입법 목적 및 그와 같은 입법 목적을 달성하기 위하여 마련된 관련 규정의 내용에 비추어 볼 때, "북한을 벗어난 후 외국의 국적을 취득한 자뿐만 아니라 북한을 벗어나기 전에 이미 외국 국적을 취득하고 북한을 벗어난 후 그 외국 국적을 그대로 보유하고 있는 자는 이 법의 적용대상인 '북한이탈주민'에 해당하지 않는다"³⁵⁾고 판시하였으며, 북한 이탈 전에 중국 국적을 취득한 피고인이 이를 숨긴 채 지원금을 수령한 사안에서, 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 위반죄의 성립을 인정하였다.

「국적법」 및 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제2조제1호³⁶⁾에 의해 탈북 이후 제3국 또는 국내에서 출생된 자녀의 경우, 원칙적으로 탈북민 지원대상에 포섭되지 않기 때문에 부 또는 모는 북한이탈주민의 지원대상임에도 불구하고 그의 자녀는 외국 국적자 또는 대한민국 국민으로 간주되어 지원대상에서 배제되고 있었는데³⁷⁾ 최근 탈북민 자녀 중 중국인 배우자 사이에서 태어난 제3국 출생 아동이 다수를 차지하기 때문에 이들에 대해서도 지원하고 있으며, 사회통합이라는 관점에서 북한이탈주민에 대한 사회통합정책과 외국인인 다문화가족에 대한 사회통합정책이 일맥상통하는 부분이 있다.

35) 대법원 2009. 1. 30., 선고, 2008도10831, 판결.

36) 「국적법」 제2조(출생에 의한 국적 취득) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 출생과 동시에 대한민국 국적(國籍)을 취득한다.

1. 출생 당시에 부(父)또는 모(母)가 대한민국의 국민인 자
2. 출생하기 전에 부가 사망한 경우에는 그 사망 당시에 부가 대한민국의 국민이었던 자
3. 부모가 모두 분명하지 아니한 경우나 국적이 없는 경우에는 대한민국에서 출생한 자

「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "북한이탈주민"이란 군사분계선 이북지역(이하 "북한"이라 한다)에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고 있는 사람으로서 북한을 벗어난 후 외국 국적을 취득하지 아니한 사람을 말한다.
- 37) 중국 및 제3국에서 출생한 탈북학생은 2015년을 기점으로 전체 탈북청소년의 50%를 초과하였으며, 2019년 기준 북한출생은 38.8%, 중국 등 제3국 출생은 61.2%로 제3국 출생 탈북학생의 비율은 계속해서 증가하고 있는 추세임. (탈북청소년교육지원센터 [연도별 출생국별 재학 현황], 탈북학생 교육|탈북학생 현황 hub4u.or.kr (2022. 4. 3. 최종방문).

2. 북한이탈주민법의 지원내용

(1) 기본계획과 시행계획

2013년 북한이탈주민법의 개정으로 3년마다 북한이탈주민 보호 및 정착지원에 대한 기본계획을 수립하고 그 시행계획을 1년마다 마련하고 있다³⁸⁾. 2차 기본계획(2018-2020)에서는 교육, 직업훈련 및 고용촉진과 고용유지, 의료지원과 생활보호, 정착지원시설 운영 및 주거지원, 사회통합과 인식개선 등에 대한 사항을 포함하도록 규정하였으며, 현재 3차 기본계획(2021-2023)이 마련되어 6대분야로 ①탈북민을 포용하는 사회적 환경 조성 ②북한이탈주민 보호 및 지원체계 내실화 ③취약계층 생활밀착 서비스 ④맞춤형 일자리를 통한 자립·자활 지원 ⑤탈북청소년 교육 및 건강한 가정형성 지원 ⑥ 정착지원 시설·인력 기반 강화를 제시하고, 그 세부과제로서 24개 정책과제를 선정하였다.³⁹⁾

2017년 문재인 정부 출범 이후 「생활밀착형 북한이탈주민 정책」이 100대 국정과제의 하나로 채택되면서 취업과 규육에 대한 지원을 강화하여 탈북민의 삶의 질 개선하고 지방자치단체와 민간단체가 참여하는 정책거버넌스 체계를 강화하고자 하였다. 기본계획에 따른 연도별 시행계획을 살펴보면 통일부만이 아니라 고용노동부, 여성가족부, 교육부, 행정안전부, 법무부, 보건복지부, 문화체육관광부, 산림청 등의 중앙기관과 서울특별시, 인천광역시, 경기도와 같은 지방자치단체도 사업에 함께 참여하고 있다.

38) 이하 북한이탈주민 지원에 대한 내용은, 장주영·김수경·김희주, “난민 정착지원 정책개발을 위한 북한이탈주민 정착지원 정책과의 비교 연구”, 「입법과 정책」 제13권 제1호, 국회입법조사처, 2021, 102면; 제3차 북한이탈주민정착지원기본계획(2021~2023), 북한이탈주민정착지원시행계획(2022년) 등 참조.

39) <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156452204> (2022. 4. 3. 최종방문).

< 표 1> 「제3차(2021~2023) 북한이탈주민 정착지원 기본계획」 수립

1. 탈북민을 포용하는 사회적 환경 조성	1-① 지역주민과 소통·교류 활성화 1-② 탈북민 단체 지원 및 소통 확대 1-③ 탈북민 정착 우수사례 발굴 및 확산
2. 북한이탈주민 보호·지원체계 내실화	2-① 지자체의 참여·역할 확대 2-② 탈북민 지원기관 간 소통·협업 강화 2-③ 비대면 정착지원 시스템 공고화 2-④ 탈북민 보호 체계 내실화 2-⑤ 해외 체류 탈북민 보호 강화
3. 취약계층 생활밀착 서비스 확대	3-① 수요 맞춤형 개인별 서비스 확대 3-② 취약계층 생활안정 지원 강화 3-③ 심리상담 및 전문분야 교육 지원
4. 맞춤형 일자리를 통한 자립·자활 지원	4-① 맞춤형 취업·창업 지원 4-② 탈북민 취업지원 협업체계 강화 4-③ 자산형성 지원제도 안착 4-④ 탈북민 채용유인제도 개선
5. 탈북청소년 교육 및 건강한 가정형성 지원	5-① 입국 초기 적응지원 5-② 정규학교 재학 중인 탈북청소년 적응 강화 5-③ 탈북대학생 교육지원 사업 개선 5-④ 대안교육시설 지원 내실화 5-⑤ 탈북학생 잠재역량 강화 지원 5-⑥ 건강한 가정형성 지원 5-⑦ 무연고 청소년에 대한 보호 강화
6. 정착지원 시설·인력 기반 강화	6-① 참여형·맞춤형·실용적 하나원 교육 운영 6-② 하나센터 운영 내실화 및 인력 역량 강화

*출처 : 통일부 홈페이지 참조

(2) 교육지원

탈북민에 대한 교육지원은 비용을 지원하거나 적응을 지원하는 형태로 이루어진다. 탈북민이 중고등학교 편입하는 경우 학교의 입학금·수업료·학교운영지원비 및 기숙사 사용료 등을 면제한다(북한이탈주민법시행령 제46조 제1항). 국립·공립인 고등교육기관(대학교, 전문대학교 등)에 입학 또는 편입학한 사람에 대해서는 입학금·수업료 및 기성회비 등을 면제한다(동법 제46조 제2항), 사립학교 편입학은 남북하나재단에서 등록금의 반액을 지원한다.

탈북민에 대한 적응지원은 주로 탈북청소년의 학교 적응과 실력을 향상시키는 것에 집중하고 있다. 탈북청소년이 다수 재학하는 정규학교에는 북한에서 교사 경력이 있는 통일전담교육사를 배치하여 '21년기준 탈북학생 다수재학 26개교 22명 배치하였고, 475명 탈북청소년들의 지도와 상담하여 적응·교육 지원하였다. 무연고 청소년 보호·지원 법제화하였고(22.5.22 시행, 북한주민이탈법 제11조의2), 하나원의 '탈북무연고청소년 지원심의위원회'를 통한 보호자(단체)선정에서 대면심의를 확대하였다.⁴⁰⁾

(3) 의료지원

통일부장관은 보호대상자와 그 가족에게 「의료급여법」에서 정하는 바에 따라 의료급여를 실시할 수 있다(북한이탈주민법 제25조 제1항). 통일부장관은 「국민건강보험법」의 적용대상인 보호대상자의 경제적 능력 등을 고려하여 「국민건강보험법」 제69조에 따라 부담하여야 하는 보험료의 일부를 지원할 수 있다(동법 제25조 제2항). 의료지원 서비스와 관련하여서는 의료비를 직접 지원하고(의료비 지원 1,058건, 치과(틀니) 지원 28건, 공공의료지원 389건, 건강검진 31건 등) 의료사회복지사가 배치된 전국 486개 병원을 이용하는 의료지원 네트워크를 확대하고 있다.

구체적인 의료지원과 관련해서는 22년도부터 민간보험 가입자는 제한되며, 기준중위소득 120%이하인 경우를 대상으로, 일반질환의 경우 1일 이상 입원하고 본인부담금 20만원 이상 발생하는 경우에 대해서 1인 연1회(기초생활수급자 및 차상위계층은 1인 연2회 최대 200만원이내) 지원하며, 만성, 중증, 희귀난치성 질환 관련해서는 지원금액은 신청횟수 무관하나 일반질환 포함해서 연 최대 700만원 이내에서 지원이 가능하다. 장기이식의 경우 이식대상자는 최대1000만원 이내, 1인 1회 지원받을 수 있으며, 완전/부분틀니 치료에 대해서(소득수준, 민간보험 가입 여부 무관) 부분지원(완전틀니 1인 1회 100만원/부분 50만원)을 해주고 있다⁴¹⁾.

(4) 취업지원

북한이탈주민에 대한 취업지원은 통일부, 농식품부, 고용노동부, 여성가족부, 지자체 등 다양한 부처 및 기관의 협업을 통해 이루어지고 있다. 농진청과 지자체의 협업으로 종자·재배기술·판로 및 지자체 귀농 사업 연계 등 맞춤형 컨설팅 지원하며 영농정

40) 2022년 북한이탈주민 정착지원 시행계획 참조.

<https://eiec.kdi.re.kr/policy/callDownload.do?num=223692&filenum=2&dttime=20220219042926> (2022.4.3. 최종방문).

41) 남북하나재단 [일반공지] 22년도 북한이탈주민 의료지원 사업 안내 koreahana.or.kr (2022.4.3. 최종방문).

착 지원을 강화하고 있다. 개인 창업도 증가하고 있으며, 2021년 개정된 북한이탈주민법은 창업교육, 현장실습, 창업상담, 창업 자금 지원 등이 가능하도록 명시하였다(제17조의6). 북한이탈주민의 창업 사업 관련 경쟁력 향상을 위한 경영 개선 지원, 북한이탈주민이 창업하여 생산·유통하는 제품의 판로 개척 지원을 그 내용으로 하고 있다(동법 시행령 제35조의6).

탈북민의 80퍼센트 이상을 차지하는 여성을 위한 취업지원서비스를 강화하였으며, 여성가족부의 전국 159개 여성새로일하기센터(새일센터)에서 탈북여성에 대한 취업상담, 직업훈련, 인턴십, 취업연계 등 종합 취업지원서비스 제공한다. 육아돌봄 필요 여성을 위해 단기연수사업에 시간제근로자도 포함 지원한다. 통일부에서는 수도권 하나센터에 취업상담 담당자를 두고 탈북여성에 대한 취업을 지원하고 있다.

자산형성지원을 위해 근로소득이 있는 탈북민의 경우 지정된 은행에 매달 일정액을 저축하면 재단이 동일 금액을 지원하는 미래행복통장 제도를 운영하고 있으며, 기존의 출산, 병역의무 외에 장애, 학업사유에 대해서도 가입기간 연장이 가능하도록 하고 있다. 근로소득의 30% 범위 안에서 최대 4년동안 최대 월50만원을 저축할 수 있다.

(5) 국민기초생활보장

북한이탈주민의 초기정착을 위해 생활이 어려운 북한이탈주민 대상 최초 거주지 전입일로부터 5년 범위 내에 수급자 선정 및 급여기준 특례 적용하고 있다. 가구규모 산정에서는 근로무능력자 가구는 가구원 수에 1인을 추가한 소득인정액 기준을 적용하여 선정 및 급여 지급하고, 소득인정액 산정에서는 정착금(기본금·장려금, 주거지원금 등)은 소득 및 재산 산정 제외하고 있으며, 급여별 기준 적합자에게 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여 등을 지원한다(북한이탈주민법 제26조) 특례적용기간이 지난 후에는 일반 국민과 동일한 기준이 적용된다⁴²⁾.

국민기초생활보장의 내용으로 생계급여와 관련해서는 근로능력이 없는 자로만 구성된 탈북민 가구는 가구원 수에 1인을 추가하여 생계급여를 지급하며, 근로능력자가 포함된 가구수는 일반수급자와 산정기준이 동일하다. 최초 거주지 전입 후 6개월간은 생계급여 조건부과를 면제받으며 기간 만료 후에는 자활사업에 참여해야 한다.

의료급여는 생활유지능력이 없거나 생활이 어려운 국민을 위한 공공부조 제도로, 건강보험과 함께 의료보장의 사회복지의 중요한 수단이 되는 제도이다. 북한이탈주민법 제25조는 탈북민에게 의료급여를 실시할 수 있음을 규정하고 있다. 입국과 동시에 국정원 임시보호시설과 하나원에 입소하면서부터 의료급여자격이 부여되고, 급여대상

42) 정부는 정착지원금 800만원 이외에도 고령가산금, 한부모가정아동보호 가산금, 장애가산금, 장기치료가산금, 제3국 출생 자녀양육가산금 제도를 운영하고 있음.

항목 의료비 중 본인부담금을 제외한 전액 지원된다. 교육급여로는 초 중학생 부교재비, 중 고등학생 학용품비, 입학금 수업료 등이 있으며, 장제 해산급여로는 장제급여 1구당 80만원, 해산급여 1인당 70만원으로 지원하고 있다.

(6) 국민연금과 주거지원

북한이탈주민법 제26조의2는 국민연금에 대한 특례를 규정하고 있다. 보호결정 당시 만 해산급여 1인당 70만원 북한이탈주민은 60세 이후 가입기간이 5년이상 10년 미만인 되는 사람은 60세가 되는 날부터 연금 취득이 가능하다. 국민연금법 제61조에서는 국민의 경우 가입기간이 10년 이상인 가입자에 대해 국민연금이 지급되는데 북한이탈주민은 그 특례조항을 통해 10년미만이어도 지급한다고 규정하고 있다.

주거와 관련하여, 북한이탈주민법 제20조는 주거지원에 대해서 규정하며, 동법 시행령 제38조는 “보호대상자의 연령·세대구성 등을 고려하여 예산의 범위에서 전용면적 85제곱미터 이하의 주택을 무상으로 제공하거나 임대료에 필요한 지원[알선 및 임대보증금의 지급에 필요한 지원(이하 “주거지원금”이라 한다)을 말한다]을 할 수 있다”고 규정한다. 임대아파트의 알선과 주거지원금 1,600만원을 지원하고 있다⁴³⁾. 거주지역은 최대한 탈북민의 의사를 반영하되 주택물량이 부족한 경우에는 차순위 지역으로 배정하게 된다. 주거지원을 받는 경우 그 주민등록 전입신고일 한 날부터 2년간 통일부장관의 허가를 받지 아니하고는 임대차계약을 해지하거나 그 소유권, 전세권 또는 임차권(이하 “소유권등”이라 한다)을 양도하거나 저당권을 설정할 수 없다(동법 제20조 제2항).

(7) 사회적응교육

북한이탈주민법 제15조에서는 사회적응교육 등에 대해서 규정하고 있으며, ‘대한민국에 정착하는 데 필요한 기본교육’으로 정치·경제·사회·문화 등 우리 사회 각 분야의 이해 증진을 위한 교육, 성폭력·가정폭력·성매매 범죄의 예방 및 성희롱 방지를 위한 성평등 관점에서의 통합교육, 정서안정 및 건강증진을 위한 교육, 진로지도 및 직업탐색을 위한 교육, 초기 정착지원제도 안내를 위한 교육을 그 기본교육의 내용으로 규정하고 있다.

남한 입국과 동시에 위장탈북 여부 등에 대해 조사를 받은 후, 하나원에 입소하여 12주 동안 400시간의 사회적응 교육을 받게 된다. 또한, 자율적으로 수강이 가능한

43) 지원제도< 정착지원제도< 북한이탈주민정책< 주요사업< 통일부_국문 unikorea.go.kr (2022.4.3. 최종방문).

보충프로그램(351시간)이 있다. 2017년 이후에는 남한 사회의 이해 증진을 위해 민주시민의 권리와 의무, 준법교육, 시장경제의 이해, 사회보장제도의 이해 등의 과목을 학습하며, 대중교통의 이용이나 관공서 방문 등 체험형 학습 프로그램도 있다. 사기피해 예방을 위한 금융교육도 제공하고 있고, 직무교육도 하나원에서 이루어지는 교육의 중요한 부분이며, 요양보호사, 미용기능사, 한식조리기능사 등의 과정, 엑셀이나 한글 등 컴퓨터 프로그램의 이수도 있다.

‘교육생 연령 적성 특기를 반영한 참여형·맞춤형·실용적 사회적응교육 프로그램 확대’를 통해 보다 실질적인 도움을 주기 위해, 교육생이 선호하고 취업이 용이한 22개 직종을 선정, 직종설명하고 진로상담을 거쳐 기초직업훈련(자격취득반/직종체험반)을 진행하며 개인별 맞춤형으로 교육하고 있다⁴⁴⁾. 22년도에는 정보화 교육 내용은 ‘기능’ 중심에서 한걸음 더 나아가, 우리 사회이해의 큰 틀 안에서 ‘지식·윤리·문화’까지 전달이 가능하도록 보완하고, 안정적 일자리 선택을 위해 1인 1자격 목표 집중 관리하며 교육생 소통능력과 법률·시민의식을 향상시키는 교육프로그램, 심리상담 프로그램을 지원한다.

3. 지원의 한계

2016년 월남 후 남한에 귀화하여 거주 및 생활을 영위하는 탈북민 중 빈곤 및 생계 곤란을 이유로 아사한 탈북민 모자 사망사건이 있는 후 국내 북한이탈주민에 대한 복지체계는 매년 그 보완책을 마련하여 법제도를 개정하고 있으며, 단지 정착이 아니라 ‘삶의 질’ 향상의 측면에서 사회적 적응교육의 측면도 추가하고 있으나, 여전히 북한이탈주민의 새로운 사회에 대한 적응에의 어려움은 남아있는 실정이라 할 수 있다. 이는 북한이탈주민이 새로운 사회·문화적 체제에 적응하여야 하는 어려움 및 이로 인한 사회진출 기회의 제약, 일반 국민과 비교했을 때 현저히 저조한 수준의 탈북민 생활수준 등을 고려하지 않은 채 급여 중심의 지원체계에 치중되어 있기 때문으로 보인다. 현행 북한이탈주민의 지원체계에서 비롯되는 어려움을 생애주기별로 정리해보면 다음과 같다.

입국시기별로 보면⁴⁵⁾ 영유아기에는 예방접종 등 영유아의 건강과 보건 정보 부족, 높아지는 북한이탈주민 취업률 대비 돌봄 서비스 지원 부족, 제3국 출생 자녀가 있는 경우, 북한이탈주민의 지위가 인정되는 부 또는 모에게만 지급되는 정착금으로는 전체 가족의 생계유지가 어려운 상황에 놓이게 된다. 한편 아동청소년기에는 탈북청소년

44) 2022년도 북한이탈주민 시행계획 참조.

45) 이에 대한 것은 이승열, 북한이탈주민 취약계층 지원정책 현황과 개선과제, 2021.12, 국회입법조사처, 연구보고서, 7면 이하 참조.

년 초중고 학업 중단(2020년 기준 2.9%, 일반학생 1.0%)이 문제되며, 북한과의 교육 체제 차이로 동일 학급 진학의 어렵고 대안학교를 다니면서 검정고시를 보게 되어 남한 학생들과 네트워크 형성이 어려운 상황이다. 제3국 출생 청소년에 대한 보호가 상대적으로 약한 점도 문제점으로 제기된다.

성년기(20세이후)에 입국한 경우에는 하나원에서의 교육을 이수하더라도 보호기간 내 취업 또는 창업에는 어려움이 있다. 특례, 편·입학 지원으로 대학진학은 비교적 수월하나 수강, 학습 이수에 대한 어려움으로 중도 자퇴율이 높으며, 정착금 관리 부주의로 보이스피싱 등 사기 노출 위험이 높고 적응에서의 어려움으로 알코올 중독 등의 문제도 있다. 경제적 어려움이나 북한 또는 제3국 배우자, 자녀 등과의 가족 관계에서의 어려움도 있다. 노년기(60세이후) 입국의 경우에는 소득 불안정, 부양가족의 부재(무연고), 복지 서비스 정보 부족 및 신청 어려움 등, 지역사회 생활 및 문화 적응의 어려움 등에 있으며, 이에 대해 북한이탈주민 지원체계의 개선방안이 검토되어야 할 것이다.

IV. 개선방안 검토

1. 과제개선의 방향

북한이탈주민에 대한 기본적인 국가의 정책 방향은 종래 정치체제의 선전으로서 특별혜택의 차원에서 접근하는 온정적 시혜주의에서, 그 유입인원이 증가함에 따라 경제적 자립을 강조한 자활 지원으로 변화했으며, 앞으로의 방향은 남북교류협력의 증대 가능성 및 장기적 관점에서 통일을 염두에 두고, 짧은 시간내의 유입인원의 폭발적 증가 등을 고려하여, 문화와 정치, 경제적 차이를 극복할 수 있는 교육과 취업, 사회구성원으로서의 자리매김에 그 초점이 맞추어져야 할 것이다.

현시점에서 안보차원, 보훈차원, 체제선전차원, 사회복지차원, 통일대비 순서로 진행되어온 북한이탈주민에 대한 정부의 정책방향이 관리, 지원, 보호라는 기존의 기조에서 벗어나⁴⁶⁾ 향후 일관성 있는 정책설정을 위한 새로운 방향이 필요하며, 그것은 북한주민에 대한 법적 지위에서부터 일관성있게 계획되어야 할 것이다, 단지 정부의 입장에 따라 좌우되는 것이 아니라, 수요자인 북한이탈주민이 필요로 하는 정책, 북한이탈주민과 함께 살아가야하는 또하나의 정책수요자인 남한 국민 전체의 차원에서 설정되어야 할 것이다.

46) 한명진, 앞의 책, 10면.

2. 분야별 복지 지원 내용 검토

(1) 교육지원

영·유아기의 북한이탈주민은 대부분 보호자를 동반한 탈북이므로 유아기 필요한 보건 정보나 가족관계등록 등 모성에게 필요한 정보를 제공하는 시스템이 필요하며, 제3국 출생 자녀가 북한이탈주민법의 대상이 될 수 있도록 법률을 개정하거나 다문화가족 지원법률 등의 대상으로 포섭되어 충분한 지원이 이루어질 수 있도록 보완할 필요가 있다.

아동·청소년기 북한이탈주민의 경우, 학업이 중단되지 않고 꾸준히 지속될 수 있도록 부처 간 논의를 통한 남북한 공적 교육체계의 통합방안 마련 및 제3국 출생 비보호 청소년의 충분한 한국어 교육을 위한 지원체계가 보완 구축되어야 할 것이다. 무연고 청소년에 대해서도 2021년 12월 신설되는 북한이탈주민지원법 제11조의2에서 ‘보호자의 선정’등 보호, 취업, 주거, 의료 및 생활보호 등에 대한 지원 규정을 두고 있으나, 보호자 선정 및 후견인 선임 이후에도 보호자(또는 후견인)과 함께하는 상담 프로그램 및 지역적응센터 교육프로그램 등 지속적이고 정기적인 지원프로그램을 운영할 필요가 있다.

(2) 의료지원

현재 의료지원 금액이 일반질환과 만성, 중증, 희귀난치성 질환 관련 지원금액으로서 연간 최대 700만원 이내로 총액한도에서 지원되고 있으나, 총액한도를 넘는 경우에 대해서도 정책적 대안이 마련될 필요가 있다. 1차적으로 일반질환과 만성, 중증, 희귀난치성 질환 관련해서는 연 700만원 총액한도범위에서 지원하되, 범위를 넘는 경우에는 ‘희귀난치성 질환 등’에 대하여 ‘산정특례에 등록된, 일정한 소득재산기준을 만족하는 국민’에게 지원되는 의료지원 내용과 동등한 수준으로 보장될 필요가 있다. 항암제치료의 경우 금액이 10회이상 투여시 3-4,000만원을 상회하는 경우도 발생하는바, 북한이탈주민의 경우 의료실비보험 등 사보험에 대한 가입이 되어 있지 않고 국민건강보험이나 의료급여제도에만 의존해야 하는데 총액한도에서 지원을 제한하면 생명과 직결되는 필수적인 의료혜택을 받을 수 없게 되는 상황이 발생할 수 있다. 국가재정을 고려하여 단계적이고 점진적으로 범위를 확장하는 과정을 거치더라도, 적어도 생명과 직결되는 의료지원 서비스에 있어서는 북한이탈주민법의 대상이 아직 되지 못한 경우에도 경과규정을 두어 법률적 공백이 발생하지 않도록 하여야 할 것이다.

(3) 취업지원

경제활동 등 사회진출이 시작되는 성년기부터 중년기 탈북주민의 경우, 정착지원금 지급 기간 내 취업 또는 창업으로부터의 소득 창출 기회를 보장함과 동시에 경제관념과 자산관리 정보 등의 제공을 통해 자산형성의 기반을 마련할 수 있도록 적절한 지원체계를 구축하여야 한다. 알코올 중독, 사기 등 중범죄의 심각성과 피해사례에 대한 충분한 예방적 사전학습을 통해 범죄 노출로부터 보호할 필요가 있다. 이를 위해 정착지원 기간 이후의 주거 및 경제적 문제에 대비할 수 있는 교육을 병행함으로써 기초생활보장 및 생계유지에 급급한 지원이 아닌 자립 역량 향상을 통한 사회 내 자리매김을 위한 지원으로 서비스가 발전해나아가야 하며, 지속적인 네트워크 형성을 통해 인턴쉽 등 다양한 경험을 교육과정에 포함시켜서 사회적응교육과 연결시켜야 할 것이다.

(4) 국민기초생활보장

국민기초생활보장과 관련하여 생계급여와 의료급여를 받게 되는데, 생계급여의 경우 정부가 인가한 학교를 다녀야 계속 지급이 됨. 그러나 탈북과정에서 몇 년씩 시간을 보낸 경우도 있고, 남한 학생들과의 학력격차가 커서 고졸 검정고시를 준비하기 위해 대안학교에 다니는 경우가 많다.⁴⁷⁾ 하나원을 나온 뒤 6개월간 생계급여를 받지만, 대안학교를 통해 검정고시를 준비하고자 하는 경우 대안학교가 ‘비인가 학교’인 경우가 많고, 생계급여가 중단된다.

교육에 대한 성과는 취업으로 연결되기 때문에, 북한이탈주민의 남한사회로의 사회적응과도 직결되는 중요한 쟁점이다. 북한이탈주민에 대한 교육을 맡은 대안학교에 대한 각 교육청의 인가기준의 완화 적용 또는 한시적 기한 동안 완화시키는 안, 또는 ‘비인가 학교’라 하더라도 검정고시를 위한 학습등을 입증하는 경우 생계급여의 3-6개월 단위의 한시적 연장 등 북한이탈주민의 교육지원과 연결하여 생계급여에 대한 부분을 다각적으로 접근할 필요가 있다.

(5) 주거지원

하나원 수료 후 북한이탈주민이 원하는 희망지역을 접수해 거주지가 정해지면 한국토지주택공사와 서울도시공사를 통해 임대주택을 배정받는다. 북한이탈주민이 지원받

47) “준다는데 받긴 힘든’ 탈북자 교육급여”, 『경향신문』, 2014.10.05. <https://www.khan.co.kr/national/health-welfare/article/201410052209335> (2021.12.20. 최종방문).

는 임대주택은 세대별로 1채가 지급되며 평수는 보통 1-2인 가구의 경우 15평 내외, 3인 이상인 경우 그 이상이 될 수 있으며, 지역의 아파트 공시에 따라 달라질 수 있다.

임대주택의 보증금은 주거지원금에서 차감되며, 북한이탈주민에게 지급되는 임대주택은 정착지원금의 일부를 임대가 가능한 전세대출로 지원해주는 것이며, 보증금으로 지급되고 남은 잔여금은 거주지보호기간(5년)이 지난 후 지급받을 수 있다. 그러나 이러한 잔여금 지급에 대해서 제도를 잘 몰라 신청하지 못하는 경우가 많다. 북한이탈주민이 자발적으로 신청해야 하지만, 거주지 보호기간이 지난 대상자들에게 제대로 공지가 되지 않아서 문제되기도 하였다⁴⁸⁾.

주거와 관련한 부분은 삶을 이어갈 수 있는 필수적인 부분으로서, 북한이탈주민에 대한 지원방식이 일회성으로 끝나서는 안되고 지속적인 교육과 정보교류네트워크 형성을 통해 주기적, 정기적으로 소통하는 부분까지 확장되어야 함을 의미한다.

(6) 사회적응교육에서 지방자치단체의 역할 강화

최근 2021년 개정을 통해 북한이탈주민법 제4조의2에서는 종래 ‘국가의 책무’규정에 ‘지방자치단체’를 추가하여 지방자치단체의 역할을 강조하였으며, 제15조의2에서 지방자치단체에 지역적응센터를 지정하여 북한이탈주민의 특성을 고려한 거주지 적응교육과 심리 및 진로상담, 생활정보제공, 취업서비스안내, 사회서비스안내 등을 종합적으로 지원할 수 있게 하였다. 노년기 북한이탈주민의 경우, 높은 무연고자의 비중을 고려하여 맞춤형 사회복지서비스 정보(장래 지원, 의료 지원 등)가 제공될 필요가 있으며, 지역사회 내 적응을 위한 지원체계 마련이 필요하다. 특히 노년층은 정보화에 취약하여 인터넷시스템이나 스마트폰 앱을 통한 정보취득에 취약하므로 이에 대한 별도 교육과 더불어서 청년세대의 인적 네트워크를 일자리 마련으로 연결하여 1인 책임상담자 배치 등 노년층에 대한 특별한 배려가 필요하다.

3. 학력인정과 자격인정

(1) 학력인정

북한이탈주민법 제13조는 보호대상자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 북한이나

48) “지성호의원, 몰라서 신청 못한 탈북민 주거지원금 40억원”, 「국제뉴스」, 2020.10.24. <https://www.gukjenews.com/news/articleView.html?idxno=2095853> (2021.12.20. 최종방문).

외국에서 이수한 학교 교육의 과정에 상응하는 학력을 인정받을 수 있다고 규정하며, 동법 시행령 제27조는 학력을 인정받으려는 보호대상자는 통일부장관에게 학력인정 신청서를 제출하여야 한다고 규정하고 있다. 그런데 ‘보호대상자가 「초·중등교육법」에 따른 학력 인정을 받으려는 경우에는 초·중등교육법 시행령 제96조부터 제98조까지, 제98조의2 및 제98조의3에 따라야 한다.

초·중등교육법 시행령 해당 규정에는 ‘북한에서 교육받은 학교교육과정’에 대한 부분은 없으며, 초등학교 졸업자와 동등한 학력인정을 위해서는 초·중등교육법 시행령 제95조 제1항 제6호에 따라 ‘제5호에 따른 학교교육과정 외에 교육부장관이 초등학교에 해당하는 학교교육과정에 상응하는 것으로 인정하는 외국의 교육과정 전부를 마친 사람’으로서 증빙을 제출하여야 하고, 중학교 졸업자와 동등의 학력인정을 위해서는 동법 시행령 제96조 제1항 제8호에 따라 마찬가지로 증빙을 제출하여 심사를 받아야 한다.

그러나 매우 긴박하게 북한을 이탈하여 생사의 고행길을 겪은 북한이탈주민이 이러한 증빙을 모두 챙겨서 나오는 것은 상당히 어려운 일이며, 졸업증 등의 증빙자료를 제시하지 못하여 고등학교 학력인정을 받지 못한 판례도 있다.⁴⁹⁾ 하급법원 판례이기는 하지만, 통일부장관이 ‘관계기관 확인 결과, 객관적 근거가 없고 사실 여부가 확인되지 않았다’는 이유로 ‘학력정정 불인정’ 통보를 한 사안에서, 통일부장관의 ‘학력정정 불인정 통보’는 취업·입시나 자격시험의 응시자격 등 甲의 권리관계나 법적 지위에 영향을 미치는 것으로서 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당하고, 甲이 북한에서 乙 고등중학교를 졸업하였다고 인정하기 어렵고 달리 甲의 졸업사실을 인정할 만한 객관적 증거가 없다는 전제에서 내려진 위 처분이 적법하다고 보았다.

(2) 자격인정

북한이탈주민법 제14조는 1항에서 관계법령에서 정하는 바에 따라 북한이나 외국에서 취득한 자격에 상응하는 자격 또는 그 자격의 일부를 인정받을 수 있다고 규정하고 있으며, 2항에서는 통일부장관은 자격 인정 신청자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 자격 인정을 위하여 필요한 보수교육 또는 재교육을 실시할 수 있다고 하고 있다. 동법 시행령 제28조에서는 자격인증 절차를 규정하고 있는데, 통일부장관은 신

49) 서울행법 2020. 3. 19., 선고, 2018구합5192, 판결 : 확정

북한이탈주민 甲이 간호조무사 자격시험을 준비하면서 응시자격으로 고등학교 졸업자와 동등한 학력인정이 필요하여 관할 시장으로부터 학력확인서를 발급받았는데 확인서에 ‘乙 고등중학교 3년 중퇴’로 기재되어 있자 통일부장관에게 학력확인서에 기재된 자신의 최종학력을 ‘乙 고등중학교 6년 졸업’으로 정정하여 달라는 신청을 하였으나, 통일부장관이 ‘관계기관 확인 결과, 객관적 근거가 없고 사실 여부가 확인되지 않았다’는 이유로 ‘학력정정 불인정’ 통보를 한 사안.

청내용에 대한 확인서를 첨부하여 이를 해당 자격 인정 업무를 관장하는 기관(민간기관을 포함한다. 이하 같다)의 장에게 송부하여야 하고(2항), 통일부장관은 신청내용에 대한 확인서를 첨부하여 이를 해당 자격 인정 업무를 관장하는 기관(민간기관을 포함한다. 이하 같다)의 장에게 송부하여야 한다(3항). 해당 자격 인정 업무를 관장하는 기관에 자격인정심사위원회를 둘 수 있다(4항).

북한의 경우는 동의학(고려의학)을 강조하고, 신의학(서양의학)과의 협조와 결합을 강조하며 우리와 달리 의학대학 내에서 고려의학을 선택하여 전공할 수 있도록 하여, 양한방 일원화와 같은 모습으로 운영된다.⁵⁰⁾ 남한에서 의사자격과 관련하여 원본의 진실성을 증빙하지 못하면 학력이 인정되지 못하며, 증언이 추가되어 학력이 인정되는 경우도 있었다⁵¹⁾. 지난 1998년부터 2016년 현재까지 의사 국가시험 응시자격을 취득하기 위해 신청한 탈북 의사는 87명이었고 이 중 47명이 응시자격을 얻었으며 취득자는 24명이고, 47명 중 다수가 시험에 낙방해 재수, 삼수 등 계속 응시한 것이라고 한다⁵²⁾. 이는 복잡한 절차, 북한이탈주민 의료인에게는 높은 난의도의 국가시험 수준, 문화적, 의료적 환경의 차이, 영어중심의 의학용어, 가족생계 등의 곤란, 나이 등의 어려움이 주로 지적되고 있다.⁵³⁾

(3) 학력인정과 자격인정의 개선방안

향후 학력 인정 문제뿐만 아니라, 북한 지역에서 취득한 자격증, 경력인정 등이 문제될 것이므로, 경과규정을 두거나 및 단계적 검증방법 제시를 통한 전문영역별 순차적 자격인정이 바람직하다. 외국인에 대한 의학자격 인정과 관련하여서도 경과기간을 두고, 예비시험제도를 적용하는 등 순차적 자격인정을 하고 있으며⁵⁴⁾, 북한 주민의

50) 양옥경 외, 통일과 사회복지, 2019, 나남출판사 350면.

51) 대법원 2016.1.28. 선고 2011두24675 판결

북한이탈주민 학력 불인정 통보처분 취소사건에서는 ‘동의학부 6년 졸업’에 대한 학력인정 여부가 문제되었는데, ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’에서는 이미 북한이탈주민의 학력 인정에 대하여 규정을 두고 있어서(제13조), 법령이 정한 요건을 충족하는 경우에는 학력을 인정받을 수 있으나, 다만, 졸업증 등의 증빙자료를 제시하지 못하는 경우에는 그 증명에 용이하지 않을 것이어서 학력 인정에 어려움이 있음. 해당 사건에서는 증빙을 제시하지 못하여 인정되지 못함.

서울행정법원 2014. 8. 22. 선고 2013구합60743 판결

원본의 진실성 및 증언이 추가되어 학력이 인정되는 경우도 있음. (북한이탈주민의 학력인정에 있어서 원본인 졸업증이 진정한 문서로 인정되고, (중략)다른 북한이탈주민 등의 증언을 통하여 이러한 증언의 신빙성이 뒷받침됨)

52) <http://www.dailymedi.com/detail.php?number=809385> (2022.4.3. 최종방문).

53) 민하주·엄태림·정형선, 앞의 글, 6면 참조.

54) 1994. 1. 7. 법률 제4732호로 의료법이 개정될 당시 필리핀 소재 치과대학에서 치의학사의 학위를 취득하였거나 또는 위 대학에 재학중이던 자들로서 개정 의료법 부칙 제4조에 근거

경우 외국인이 아니지만, 판례에서 실시하듯, ‘보건의료인력의 질적 수준’을 담보하는 것은 ‘의료인력의 수급에 대한 국가의 관리 및 통제의 필요성’ 및 ‘헌법 제36조 제3항이 정하는 국민보건을 위한 국가의 의무’와도 연결된다고 할 수 있다.

북한이탈주민법에서는 이미 북한이탈주민의 학력 인정에 대하여 규정을 두고 있고(제13조), 법령이 정한 요건을 충족하는 경우에는 학력을 인정받을 수 있으나, 졸업증 등의 증빙자료를 제시하지 못하는 경우에는 그 증명이 용이하지 않을 것이어서 학력 인정에 어려움이 있다.

향후 남북교류가 활성화되거나 북한이탈주민이 대거 남한으로 오는 경우, 판례에서 논의되는 바와 같은 학력 인정 문제뿐만 아니라, 북한지역에서 취득한 자격증, 경력인정 등이 북한이탈주민의 남한사회의 적응 및 사회통합의 중요한 쟁점으로 부각될 것으로 보인다.

북한이탈주민 의료인 자격인증제도에 대한 개선방안으로 비교적 젊은 계층의 탈북 의료인의 경우 적극적인 학력인정을 통해 남한의 의과대학 등에 편입기회를 부여하여 정규 의학교육에의 진입로를 열어주고, 비교적 장년층에게는 공공기관 등 관련분야에서 능력을 발휘하게 하거나, 탈북의료인의 의료자격을 다양화하여 의료취약지역에 공공보건 의료인으로 파견하는 방안⁵⁵⁾이나, 우리나라에는 없는 임시면허제도의 도입을 제안하기도 한다⁵⁶⁾. 외국의 면허를 가지고 있는 사람이 일정한 기간에 제한이 있는 의료행위를 할 수 있는 면허로써 미국 등에서는 널리 알려진 제도이고, 지도의사(preceptor)의 지정으로 지도의사의 지휘와 감독을 받으며 의료행위를 할 수 있다.

전자의 경우 현재도 남한의 정규 의학교육에의 진입로는 열려 있고, 의학에 대한 전문성을 북한이탈주민에게만 특례로 완화하기는 어렵다고 생각되므로 실제 정책으로 구현하기는 힘들다고 생각된다. 다만 후자의 임시면허제도의 경우는 충분히 구체적인 제도실현이 가능할 것으로 생각되며, 지역거점 국공립대학의 공공의료를 강화하는 정책과도 연결된다고 할 수 있다.

학력인정, 자격인정, 경력인정 등에 대한 경과규정을 두거나 및 단계적 검증방법 제시를 통한 전문영역별 순차적 자격인정이 바람직하다. 외국인에 대한 의학자격 인정

하여 종전 의료법 조항에 따라 국가시험 응시자격이 부여되어 왔던 청구인들에게, 3년의 유예기간만을 부여하고 이후에는 예비시험의 합격을 요구한' 구 의료법 해당 법률조항에 대한 사건에서, '예비시험조항은 외국 의과대학 졸업생에 대해 우리나라 의료계에서 활동할 수 있는 정도의 능력과 자질이 있음을 검증한 후 의사면허 국가시험에 응시하도록 함으로써 외국에서 수학한 보건의료인력의 질적 수준을 담보하려는 데 취지가 있으므로 그 목적의 정당성을 인정할 수 있고, 이로써 학제나 교육내용이 다른 외국에서 수학한 예비의료인들의 자질과 능력을 좀더 구체적으로 평가할 수 있으므로 그 방법의 적절성이 인정되며, 예비시험제도를 통한 자격검증보다 덜 제약적이면서도 입법목적에 달성할 수 있는 다른 방법을 상정하기도 어렵다고 하고 있음 (헌법재판소 2006. 4. 27. 2005헌마406 전원재판부)

55) 손인혁, 앞의 글, 199면 ; 민하주·엄태림·정형선, 9-10면.

56) 이윤성·황상익·김윤희, 앞의 글, 52면.

과 관련하여서도 경과기간을 두고, 예비시험제도를 적용하는 등 순차적 자격인정을 하고 있음도 참고하여 북한이탈주민의 직업적 전문성을 충분히 활용하는 방안을 마련하여야 할 것이다. 보건의료인에 대한 자격증은 취업 및 소득수준 향상으로 곧바로 이어지는 것이기 때문에 북한이탈주민의 안정적인 정착 및 사회적응에도 중요하다.

4. 관련 법령과의 융복합적 지원체계 마련

북한이탈주민이 대한민국 국민으로 그 법적 지위가 인정되고 있으므로, 남한의 여러 복지법들이 적용될 수 있어야 할 것이다. 북한이탈주민법이 북한이탈주민에 대한 특별법으로 작용하고 있으나 그 정착지원에 있어서 더 적합한 복지서비스가 제공될 수 있는 다른 법이 있는 경우에 그 적용을 거부할 수 있는 근거를 설명하기 어렵다.

북한이탈주민에 대한 지원은 사회복지사업에의 적용이나, 다문화가족지원법 등 관련 법령의 제도의 시스템을 충분히 활용하고 있다고 보기 어렵다.⁵⁷⁾ 사회복지사업법에서 규정하고 있는 사회복지사업은 총 27개 이며⁵⁸⁾, 동법 시행령 제1조의2 제2호에서는 북한이탈주민법을 규정하고 있다. 2019년 6.11.개정을 통해서 사회복지사업법이 적용되는 법률에 포함되었으나 남북관계의 특수성으로 인하여 북한이탈주민을 대상으로 하는 또는 북한이탈주민과 남한 주민이 함께 참여하는 사회복지서비스 등을 제공하는 시설운영 등에 있어서 다른 사회복지서비스 제공 시설들과의 교류 등이 활발히 이루어지고 있다고 보기 어렵다. 특히 교육과 취업의 측면의 안정적 적응과 지원이 중요하므로 북한이탈주민에 대한 민간지원에 대해서 정부-기업-민간의 연합 네트워크에 대한 형성 및 지원도 강조되어야 할 것이다.⁵⁹⁾ 법령의 사회복지사업의 근거규정으로 반영된 것 자체도 중요하지만, 하나원이나 하나재단 중심의 단일한 복지서비스 공급이 아니라, 구체적인 사회복지서비스의 제공에 있어서의 다양성과 여러 민간단체의 참여가 촉진될 필요가 있다. 사회구성원의 다양성에 대한 경험 자체가 북한이탈주민에게는 사회통합의 접착이고 학습기회로 작동하게 될 것이다.

그리고 북한이탈주민이 외국에 체류하면서 외국국적을 취득하고 나서 국내에 들어오는 경우 대한민국 국적을 바로 인정받기 어렵기 때문에 다문화가족지원법에서의 지원을 받게 된다. 다문화가족법에서는 다문화가족지원센터를 중심으로 해서 교육상담, 정보제공, 관련기관 단체와의 서비스연계, 일자리 정보 및 알선 등 보다 유연하고 다양한 문화의 경험이 가능하도록 하고 있다.⁶⁰⁾ 그리고 다문화가족 청소년에 대한 정책

57) 이에 대해서는 박현식·이옥진, 앞의 글, 287면 이하 참조.

58) 사회복지사업법 제2조 제1호.

59) 북한이탈주민에 대한 민간단체의 서비스 전달체계에 대해서는, 정윤택·김원철·김학만, 197-198면 참조.

에 있어서는 북한이탈주민법에서보다 수요자맞춤형 서비스를 제공하고 있는 것으로 보이며, 특히 다문화가족지원센터 지정 운영 기관으로서 고등교육법에 따른 학교법인 등이 있음을 볼 때⁶¹⁾ 북한이탈주민법도 법령상 학교법인을 탈북 청소년 교육위탁기관으로 규정하거나 대안학교 설립, 지원 등에 대한 지원 규정을 두는 것이 필요하다.⁶²⁾

그동안 북한이탈주민의 정착지원 법제는 군사안보 및 체제선전의 차원, 최저생계보호 차원의사회복지의 차원, 통일대비의 차원으로 다양한 정책기조의 변화가 있었다. 이러한 정책기조의 변화는 대부분 외교상황이나 정권의 이해관계와 관련되어 있었다. 초기의 북한이탈주민에 대한 포상적 성격의 과도한 지원금은 남북교류의 강화 과정에서 예상되는 대량유입에서도 유지될 수 있을지에 대한 비판도 제기되었으며, 정책의 일관성 문제가 제기되어 왔다.⁶³⁾ 북한이탈주민의 유입규모에 대한 정책적 대안을 마련하는 것도 중요하지만, 북한이탈주민에 대한 법적 지위를 고려한 일관성 있는 정책의 설계가 필요하다.

북한이탈주민에 대한 정착지원에 있어, 사회통합적인 측면을 강화하고 있으나, 무조건적인 동화가 아니라 다양성 존중과 공동생존의 측면에서 ‘다문화가족’의 측면도 간과해서는 안된다. 또한 수요자인 북한이탈주민의 입장과 선호를 고려하여 교육과 취업에서의 기회제공의 측면이 강화되어야 하며, 또한 북한이탈주민의 정착지원의 정책에서 또 하나의 수요자인 남한 주민의 참여와 수요도 고려해야 할 것이다. 이는 민간단체의 지원과 참여를 통해서 가능하며 남한의 문화에 동화되는 것을 강요하기보다는 다양한 문화들이 남한에 거주하면서 조화롭게 공존하는 과정을 북한이탈주민에 대한 정책에서 보여줄 수 있어야 할 것이다.

V. 맺음말

북한이탈주민의 법적 지위를 검토하는 것에서부터 북한이탈주민의 복지향상을 위한 근본적인 토대를 세우고, 개별분야에서의 제도개선의 당위성과 그 방향성을 점검하여 바람직한 법제 개선방안에 대해서 생각해보고자 하였다.

북한이탈주민의 복지향상을 위한 법적 지위 검토에 있어, 북한을 국제법상의 국가로 인정할 것인지 여부가 문제된다. 북한이탈주민의 법적 지위를 ‘내국인’으로서 인정

60) 다문화가족지원법 제12조 등.

61) 다문화가족지원법 제12조의3.

62) 같은 의견으로 박현식·이옥진, 앞의 글, 291면.

63) 허준영, 서독의 동독이탈주민 통합정책에 관한 연구, 한국행정학보 제46권 제1호, 2012, 267면 ; 한명진, 앞의 글, 10면.

할 것인지, ‘외국인’으로 인정할 것인지에 따라 사회보장기본권으로서 인정되는 복지수급권의 범위가 달라질 수 있다. 만약 북한에 대해서 국가성을 인정하여 북한주민을 외국인에 준하는 지위로 본다 하더라도 북한이탈주민에 대한 정착 및 지원이 축소되거나 방향이 크게 변한다고 보기는 어렵다. 외국인의 경우에도 인간으로서의 최소한의 생존권적 기본권은 인정되며, 북한이탈주민에 대한 정책에 있어 다문화가족정책 등 사회통합을 위한 정책들의 연장에서 문화차이 등의 간극을 좁히는 정책들을 확대해야 한다는 정책방향성을 보다 잘 설명할 수 있는 측면도 있다.

단계적으로 시기와 범위에 대한 전략적 접근이 필요하다. 북한이탈주민법이 다른 법들의 특별법으로서만 기능하는 것으로는 그 한계가 있으며, 북한이탈주민에 대한 포괄적이고 전체적인 정책들을 조율하는 기능을 포함하여야 단기적 관점에서 사각지대에 놓인 북한이탈주민들을 지원하면서 동시에 장기적으로 대규모 유입 및 남북교류협력의 증대에 대한 대비도 가능하게 될 것이다.

북한이탈주민법상의 분야별 복지 지원내용을 검토하였으며, 교육지원에 있어서는 특히 청소년교육의 측면을 강화하여야 하며, 다문화가족지원법률 등의 대상으로 포섭되어 충분한 지원이 이루어질 수 있도록 보완할 필요가 있다. 의료지원에 있어서도 적어도 생명과 직결되는 의료지원 서비스에 있어서는 북한이탈주민법의 대상이 아직 되지 못한 경우에도 경과규정을 두어 법률적 공백이 발생하지 않도록 하여야 할 것이다. 주거지원에 있어서도 지원방식이 일회성으로 끝나서는 안되고 지속적인 교육과 정보교류네트워크 형성을 통해 주기적, 정기적으로 소통하는 부분까지 확장되어야 할 것이다.

남북한의 교류가 강화되어 대거 유입되는 경우를 대비하여 학력인정, 자격인정, 경력인정 등에 대한 경과규정을 두거나 및 임시면허제도 도입 등 단계적 검증방법 제시를 통해 북한이탈주민의 직업적 전문성을 충분히 활용하는 방안을 마련하여야 할 것이다.

북한이탈주민에 대한 정착지원에 있어, 사회통합적인 측면을 강화하고 있으나, 일방향적인 동화가 아니라 다양성 존중도 고려해야 한다. 수요자인 북한이탈주민을 고려하여 교육과 취업에서 다양한 경험을 하는 것이 교육과정에서 고려되어야 한다. 북한이탈주민의 정착지원의 법정정책에서 민간단체의 지원과 참여를 다원화하여야 하며 남한의 문화에 흡수되는 것을 강요하기보다는 다양한 문화들이 조화롭게 되는 과정이 강조되어야 할 것이다.

[참고문헌]

단행본

- 박균성, 『행정법강의』, 박영사, 2021.
- 정인섭, 『신국제법강의』, 박영사, 2018.
- 석영환, 『북한의 의료실태(주제가 있는 통일문제 강좌18)』, 통일부 통일교육원, 2006.
- 최승원의, 『사회복지법제론』, 학지사, 2022.
- 이승열, 『북한이탈주민 취약계층 지원정책 현황과 개선과제』, 국회입법조사처, 연구보고서, 2021.
- 이운성·황상익·김윤희, 『북한이탈주민에 대한 보건의료인 자격인정 방안 마련을 위한 기초 연구 - 의사를 중심으로』, 의료정책연구소 연구보고서, 대한의사협회, 2011.

국내 학술논문

- 김도협, “동독이주민에 대한 서독정부의 성공적 대응정책에 관한 일고”, 「세계헌법연구」, 제18권 제2호, 세계헌법학회한국학회, 2012.
- 김병기, “북한의 보건의료 분야 양자조약 등에 비추어 본 남북한 보건의료협정 체결 방안”, 「법학논문집」, 제42집 제3호, 중앙대학교 법학연구원, 2018.
- 권은민, “북한의 법적 지위에 대한 서론적 고찰 : 북한의 국가성 인정의 관점에서”, 「북한법연구」, 제25호, 통일과 북한법학회(구 북한법연구회), 2021.
- 민기채·고혜진, “북한이탈주민 사회보장수급권의 법적 쟁점”, 「입법과 정책」, 제10권 제1호, 국회입법조사처, 2018.
- 문재태, “북한이탈주민의 정착지원에 관한 법적 검토”, 「사회법연구」, 제41호, 한국사회법학회, 2020.
- 민하주·엄태림·정형선, “탈북보건의료인의 국내 보건의료인 자격취득 지원방안”, 「대한보건연구」, 제43권 제3호, 사단법인 대한보건협회, 2017.
- 박주현·안동현, “북한이탈주민 복지 적응지원 방안에 관한 연구”, 「경찰복지연구」, 제4권 제1호, 2006.
- 박현식, “사회보장기본권 확립을 위한 북한이탈주민보호 및 정착지원법 개선 방안”, 「법학연구」, 제52호, 한국법학회, 2013.
- 박현식·이옥진, “북한이탈주민의 헌법상 사회적 기본권 실현을 위한 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 개정 논의 - 정착지원에 대한 욕구조사를 바

- 탕으로”, 「법학연구」, 제17권 제1호, 한국법학회, 2017.
- 손인혁, “북한이탈주민의 기본권주체성과 기본권 보장의 방향 - 의료자격 인정을 중심으로 -”, 「강원법학」, 제63권, 강원대학교 비교법학연구소, 2021.
- 송은희·설진배·박병석, “북한이탈주민 신변보호제도 개선 방안 : 독일사례의 적용”, 「평화학연구」, 제19권 제3호, 사단법인 한국평화연구학회, 2008.
- 이덕연, “북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률상 탈북민의 법적 지위 - 현황과 개선방안 -”, 「법학논집」, 제2권 제2호, 조선대학교 법학연구원, 2013.
- 이주호·배정환, “지방자치단체의 북한이탈주민 정착지원제도 개선 연구 - 충청북도 내 북한이탈주민 지원실태를 중심으로”, 「한국콘텐츠학회논문지」, 제11권 제7호, 한국콘텐츠학회, 2011.
- 이철수·이윤진, “북한 사회복지의 법제적 고찰 - 체제·범위·개입-”, 「법학연구」, 제27권 2호, 충북대학교 법학연구소, 2016.
- 장주영·김수경·김희주, “난민 정착지원 정책개발을 위한 북한이탈주민 정착지원 정책과의 비교 연구”, 「입법과 정책」, 제13권 제1호, 국회입법조사처, 2021.
- 정상우·강은영, “북한이탈주민의 인권교육 경험에 따른 인권의식 차이 분석”, 「법과 인권교육연구」, 제10권 제2호, 한국법과인권교육학회, 2017.
- 정영화, “북한이탈주민의 조기정착을 위한 법정책론”, 「공법연구」, 제24권 제4호, 한국공법학회, 1996.
- 정운태·김원철·김학만, “북한이탈주민 정착을 위한 민간지원 발전방안에 관한 연구 : 서비스 전달체계 분석틀에 근거하여”, 「한국정책연구」, 제12권 제1호, 경인행정학회, 2012.
- 제성호, “통일 관련 법제와 지방자치단체의 역할 - 법제도 분석과 개선방안을 중심으로”, 「법학논문집」, 제40권 제1호, 중앙대학교 법학연구원, 2016.
- 조동운·김용태, “북한이탈주민의 정착지원 방안에 관한 연구”, 「한국치안행정논집」, 제8권 제2호, 한국치안행정학회, 2011.
- 조민희, “동독이탈주민과 북한이탈주민의 통합정책 비교연구”, 「한국동북아논총」, 제24권 제4호, 한국동북아학회, 2019.
- 최용전, “북한 헌법상의 사회복지국가이념의 대한민국헌법으로의 수용가능성”, 「토지공법연구」, 제92권, 한국토지공법학회, 2020.
- 최은석, “북한이탈주민의 정착지원 제도 변천과 사회적응교육의 개선 방향”, 「북한법연구」, 제18호, 통일과 북한법학회(구 북한법연구회), 2018.
- 하지영·백혜진·김성길, “북한이탈주민 담론의 비판적 이해에 기초한 평생교육의 방향”, 「평생교육·HRD연구」, 제5권 제3호, 숭실대학교 한국평생교육·HRD연구소, 2009.
- 한명진, “북한이탈주민의 사회통합을 위한 법정정책적 고찰 - 북한이탈주민의 보호 및

정착지원에 관한 법률의 내용을 중심으로 -”, 「공법학연구」, 제21권 제1호, 한국비교공법학회, 2020.

[국문초록]

북한이탈주민의 복지향상을 위한 법제 개선 방안

- 북한주민의 법적 지위와 북한이탈주민법을 중심으로 -

양 승 미

(동양대학교 공공인재학부 교수)

북한이탈주민의 복지향상을 위한 법제 개선은 북한이탈주민의 법적 지위를 검토하는 것에서부터 출발하여야 한다. 북한이탈주민의 복지향상을 위한 근본적인 토대를 세우고, 개별분야에서의 제도개선의 당위성과 그 방향성을 점검하여 바람직한 법제 개선방안에 대해서 검토하고자 하였다.

북한이탈주민의 복지향상을 위한 법적 지위 검토에 있어, 북한을 국제법상의 국가로 인정할 것인지 여부가 문제된다. 북한이탈주민의 법적 지위를 ‘내국인’으로서 인정할 것인지, ‘외국인’으로 인정할 것인지에 따라 사회보장기본권으로서 인정되는 복지수급권의 범위가 달라질 수 있다. 외국인의 경우에도 인간으로서의 최소한도의 생존권적 기본권은 인정되며, 북한이탈주민에 대한 정책에 있어 다문화가족정책 등 사회통합을 위한 정책들의 연장에서 문화차이 등의 간극을 좁히는 정책들을 확대해야 한다는 정책방향성을 보다 잘 설명할 수 있는 측면도 있다.

단계적으로 시기와 범위에 대한 전략적 접근이 필요하다. 북한이탈주민법이 다른 법들의 특별법으로서만 기능하는 것으로는 그 한계가 있으며, 북한이탈주민에 대한 포괄적이고 전체적인 정책들을 조율하는 기능을 포함하여야 단기적 관점에서 사각지대에 놓인 북한이탈주민들을 지원하면서 동시에 장기적으로 대규모 유입 및 남북교류협력의 증대에 대한 대비도 가능하게 될 것이다.

북한이탈주민에 대한 정착지원에 있어, 사회통합적인 측면을 강화하고 있으나, 무조건적인 동화가 아니라 다양성 존중과 공동생존의 측면에서 또하나의 ‘다문화가족’의 측면도 간과해서는 안된다. 또한 수요자인 북한이탈주민의 입장과 선호를 고려하여 교육과 취업에서의 기회제공의 측면이 강화되어야 하며, 다양한 경험을 교육과정에서 접하게 하는 것이 교육과정에서 강조되어야 할 것이다. 또한 북한이탈주민의 정착지원의 정책에서 또 하나의 수요자인 같이살아가야하는 남한 주민의 참여와 수요도 고려해야 할 것이다. 다양한 문화들이 남한에 거주하면서 하나로 통합되어 가는 과정

이 북한이탈주민에 대한 정책에서 구현되어야 할 것이다.

주제어: 북한이탈주민, 북한이탈주민법, 북한주민, 다문화가족지원, 탈북민 정착지원

[Abstract]

The study to improve the legal system to support the welfare of North Korean defectors

- focusing on the Legal Status of North Korean Residents and the North Korean Defector Act-

Yang, Seung Mi

(Professor, School of Public Service, DongYang University)

For improvement of legislative system to improve welfare of North Korean Defectors, the legal status of North Korean defectors should be reviewed. Forming the fundamental foundation for improving the welfare of North Korean defectors, it was intended to examine the appropriate legislative improvement measures by examining the justification and direction of institutional improvement in individual fields.

It depends on whether the legal status of North Korean defectors is recognized as a 'national' or a 'foreigner', that the scope of the right to receive welfare benefits recognized as a basic social security right may vary. Even in the case of foreigners, the minimum basic right to live as a human being is recognized. In the policy on North Korean defectors, the policy direction should be taken from the extension of policies for social integration, such as the multicultural family policy.

A strategic approach to time and scope is required in stages. There is a limit to the fact that the North Korean Defector Act only functions as a special law of other laws. It should include the function of coordinating comprehensive and overall policies on North Korean defectors. It supports North Korean defectors who are in the blind spot in the short term, at the same time, it will be possible to prepare for a large-scale inflow and increase in inter-Korean exchanges and cooperation in the long term.

In terms of settlement support for North Korean defectors, the social

integration aspect is being strengthened, but there should be a viewpoint of respect for diversity and co-existence, not unconditional assimilation. Another aspect of the 'multicultural family' should not be overlooked. In addition, the aspect of providing opportunities in education and employment should be strengthened in consideration of the position and preference of North Korean defectors who are consumers. Experiencing various experiences in the curriculum should be emphasized in the curriculum. The participation and demand of South Koreans, who must live together as another consumer, should be taken into consideration in the policy of support for North Korean defectors' resettlement. The process of integrating various cultures into one while residing in South Korea should be implemented in the policy on North Korean defectors.

keywords : Welfare on North Korean defectors, North Korean Defectors, NORTH KOREAN REFUGEES PROTECTION AND SETTLEMENT SUPPORT ACT, North Koreans Welfare, MULTICULTURAL FAMILIES SUPPORT ACT

지방정부의 인권보호에 관한 연구*

- 서울시 사회복지시설 인권침해 결정례를 중심으로 -

김수정**, 양혜정***, 오선영****, 김대심*****

目 次

I. 서론	III. 서울시 인권침해 결정례 분석
	1. 결정례 1: 사회복지시설 직장 내 괴롭힘 및 종교의 자유 침해
II. 인권보호를 위한 구제제도	2. 결정례 2: 사회복지시설 종교의 자유 침해 등
1. 구제제도의 의미	3. 결정례 3: 복지시설장에 의한 인권침해
2. 국가인권위원회 인권침해 구제제도	
3. 서울시 인권침해 구제제도	IV. 결론 및 제언

I. 서론

인권을 보장하는 책무자로서 지방정부의 중요성이 점점 커지고 있다. 많은 필수적인 사회서비스가 지방정부로 이양되고 있어 인권을 촉진하고 보장하는데 지방정부의

* 투고일: 2021.11.10., 심사일: 2021.11.12.-2022.04.28., 게재 확정일: 2022.04.28.

이 논문은 2021년 국제사이버대학교 연구지원을 받아 수행된 연구임.

** 주저자: 국제사이버대학교 사회복지학과 교수.

*** 교신저자: 경희대학교 신학대학원 사회복지학전공 박사과정.

**** 공동저자: 경희대학교 공공대학원 글로벌거버넌스학과 강사.

***** 공동저자: 서울시립대학교 사회복지학전공 박사과정.

역할이 요청되고 있기 때문이다. 또한 중앙정부와 지방정부로 행정, 재정, 정치권력이 분권화 되면서 차별과 지역불평등이 완화되고, 더 나아가 국가통계가 은폐하는 사회적 배제를 찾아낼 수도 있다(OHCHR & Center for Economic and Social Rights, 2013). 지방정부의 인권보장체계는 규범인 인권기본조례를 중심으로 조례에 따라 명칭은 조금씩 다르지만 심의, 자문을 수행하는 인권위원회, 진정사건의 구제업무를 담당하는 인권보호관, 인권행정을 모니터링하는 인권센터, 인권업무를 추진하는 인권부서 등으로 구성되어 있다.

서울시는‘서울시 시민인권보호관’제도를 중심으로 서울시 행정과 관련된 인권침해 사건에 대해 상담과 조사 등의 권리구제를 수행하고, 제도 개선과 정책 제안을 통해 제도 변화를 이끌어내는 인권보호를 실시하고 있다. 시민인권보호관은 2013년부터 활동하고 있으며, 서울시정과 관련된 인권침해 사건을 조사하고 그 조사결과는 합의제 의결기구인 ‘시민인권침해구제위원회’에서 심의 후 인권침해 여부를 결정한다. 서울시는 인권에 대한 인식 향상과 개선 및 재발방지를 위해 인권침해 관련 사건에 대한 결정례집을 매년 발간하고 있다.

국가의 인권보호와 관련해서, 국가인권위원회의 인권침해 사건 조사와 구제조치가 인권향상을 위한 중요한 기반을 형성했기에 국가인권위원회 결정례에 대한 연구도 많이 이루어지고 있다(이정기·이재진, 2017; 김광병·김태동, 2019; 이영관·김광병, 2020). 그러나 지방정부의 인권침해 사건 결정례에 대한 연구는 거의 찾아볼 수 없는 데, 그 이유는 인권침해 사건을 조사하고 시정 권고하는 지방정부의 수가 적고 공개되는 결정례 수도 적기 때문이다. 이에 본 연구는 지방정부의 인권보호를 서울시의 인권침해 사건 결정례 분석을 통해 알아보고자 한다. 서울시 결정례를 분석대상으로 한 이유는 지방정부의 인권침해 관련 사건을 조사하고 시정권고를 하는 구제활동을 서울시가 가장 먼저 시작했으며, 관련 자료를 매년 공개하고 있어 자료 접근도 용이하기 때문이다. 그리고 인권침해 사건을 조사하고 구제하는 지방정부의 활동이 최근에서야 조금씩 활발해지고 있으나 결정례를 공개하는 경우가 많지 않아 그 활동을 자세히 살펴보기 어렵기에 본 연구에서는 연구대상을 서울시 결정례로 한정하였다.

서울시 인권침해 결정례를 살펴보면, 2017년부터 직장 내 괴롭힘 등 노동관련 사건에 대한 시정권고가 증가하고 있으며, 2019년에는 직장 내 괴롭힘 및 성희롱 사건이 전체 시정권고 결정의 52%를 차지하고 있다(서울특별시, 2020a). 사회복지시설 역시 시설내 노동문제도 매년 시정권고를 받고 있는 등 노동위험에 노출되어 있다. 그 중 종교강요에 의한 인권침해 문제도 심각하여 이를 금지하기 위해 시민인권보호관에서는 2019년 6월 3일 ~ 7월 3일 ‘사회복지시설 종교행위 강요 특별신고 센터’를 운영하기도 하였다. 또한 2019년‘사회복지시설 직장 내 괴롭힘 실태조사’를 실시하여 그 결과를 토대로 2020년 서울시 인권위원회에서 서울시 산하 사회복지시설 직장 내 괴롭힘 금지를 위한 근본적인 제도개선 방안 마련을 권고하기도 하였다. 경기도에서도

2020년 인권보호관이 ‘시설 내에서 문서, 전단 등의 유인물을 배포하고 게시하는 것을 금지하거나 시설장의 허락을 받도록 한 규정은 표현의 자유를 침해함으로 삭제해야 한다’는 내용 등이 포함된 ‘시설 종사자 인권보호를 위한 사회복지시설 운영규정 인권개선 권고’를 하는 등 사회복지시설의 노동관련 인권위험은 계속 드러나고 있다. 따라서 사회복지시설의 노동관련 인권침해 사건의 내용과 주요 쟁점이 무엇이며, 이에 대한 서울시의 인권보호 책무는 어떻게 수행되고 있는지를 알아볼 필요가 있다.

이러한 문제의식을 가지고 본 연구는 인권보호를 위한 구제제도의 의미와 국가 인권위원회 및 서울시 구제제도를 알아보았으며, 서울시 사회복지시설의 노동관련 인권침해 사건 결정례를 분석하여, 인권침해의 주요 내용과 쟁점을 검토함으로써 인권보호의 문제를 살펴보고 이를 통해 지방정부의 인권보호를 위한 대안을 제시하고자 한다. 연구대상은 직장 내 노동관련 시정권고가 증가한 2017년부터 2019년 결정례로 한정하였다.¹⁾

II. 인권보호를 위한 구제제도

1. 구제제도의 의미

인권보장을 위한 국가의 책무는 1980년대부터 여러 학자들에 의해 논의되어 왔는데, UN의 사회권 위원회의 일반 논평을 비롯하여 국제 인권관련 문서에서는 존중(Respect), 보호(Protect), 실현(Fulfil)의 세 가지 측면으로 제시하고 있다(OHCHR, 2008; 김수정의 2021). 존중은 국가가 인권의 향유를 직간접적으로 침해하지 않을 책무를 말하며, 보호는 국가가 제3자(개인, 단체, 조직 등)에 의한 침해로부터 사람들을 보호하기 위하여 입법적 및 기타 여러 가지 조치를 취하는 것을 말한다. 마지막으로 실현의 책무는 완전한 인권 실현을 위해 국가의 노력으로 사람들의 인식을 증진시키고 필요한 제도 및 조치들을 제공하는 것을 의미한다.

구제제도는 국가가 보호 책무를 수행하는 데 있어 중요하며, UN 사회권 위원회의 일반논평들은 인권의 피해자들이 국내 차원의 사법적 또는 기타 적절한 구제 수단에 대해 접근할 수 있어야 한다고 제시하고 있다. 아무리 단호하게 노력해도 모든 인권침해를 다 막을 수는 없기 때문에 피해자가 사법적 방식과 비사법적 방식에서 효과적인 구제제도에 잘 접근할 수 있도록 하는 것이 중요하다(Ruggie, 2013).

1) 지난해의 결정례집이 다음해 6월 이후에 공개되기 때문에 연구 당시 2019년 결정례가 확보할 수 있는 가장 최근의 자료였음.

한국의 구제제도는 크게 사법적 권리구제와 비사법적 인권구제로 나눌 수 있는데, 소송 등으로 대표되는 사법적 권리구제는 시간이 오래 걸리고, 비용이 많이 들고, 절차가 복잡하여 쉽게 접근하기 어렵다는 점이 문제로 제기된다. 비사법적 인권구제는 사법적 권리구제에 비해 편리하고 신속하고 이루어지며 비용도 저렴하다는 장점이 있다(한국인권재단, 2013). 인권과 관련하여 비사법적 인권구제를 수행하는 대표적인 기관은 국가인권위원회와 서울시로, 인권침해행위와 차별행위에 대해 피해자 등을 상담, 진정신청을 받고 조사와 권리구제를 하는 업무를 수행한다. 비사법 인권구제를 수행하는 인권기구들의 구제절차는 개별사건에 관한 고발과 진정을 조사, 심의할 수 있는 권한으로 기본적으로 피진정인에 대한 자문에 초점을 두고 있다. 국가인권위원회와 같이 대표적인 인권기구의 인권침해구제활동은 피진정인의 응징이 목표가 아닌 피진정인의 자력화를 통한 문제해결이 주된 목표이다(국가인권위원회, 2019b). 이러한 구제제도의 특징은 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 사법적 권리구제와 비사법적 인권구제의 비교

	사법적 권리구제	비사법적 인권구제
접근성	불편, 느림, 고비용	편리, 신속, 저비용
독립성	수사기관의 정치적 중립성이 문제될 수 있음	독립성을 가진 보호관이 인권구제를 제공
근거규범	헌법, 법률	국제인권규범, 헌법, 법률
구제의 성격	권력적, 강제적, 하향적(top - down), 단선적, 일방적	촉진적, 설득적, 대화적, 협력적, 상호작용적
구제의 특징	개별사건에 대한 구제에 한정 (가해자 처벌, 인권침해 중지, 원상회복, 손해배상 등을 명령)	개별사건에 대한 구제뿐만 아니라 법령·제도·정책·관행 등 근본적인 개선책 권고

* 출처: 한국인권재단(2013), 17면.

2. 국가인권위원회 인권침해 구제제도

국가차원의 대표적인 인권구제 기관인 국가인권위원회는 인권침해, 차별행위 및 성희롱에 대한 조사와 구제업무를 수행한다. 진정이 없는 경우에도 인권침해나 차별행위가 있다고 판단할 상당한 근거가 있고 그 내용이 중대할 경우 직권으로 조사할 수 있으며, 인권침해나 차별행위가 계속되고 있다는 상당한 개연성이 있고, 이를 방지할 경우 회복하기 어려운 피해가 발생할 우려가 있다고 인정될 경우는 긴급구제 조치를 취할 수 있다. 국가인권위원회의 진정사건 처리절차는 다음 <표 2>와 같이 인권상담,

진정접수, 사건조사, 위원회 의결, 당사자 통보로 이루어진다.

<표 2> 국가인권위원회 진정사건 처리 절차

인권상담	진정접수	사건조사	위원회 의결	당사자통보
방문상담 전화상담 등	홈페이지, 방문, 우편, 전화, 팩스, 이메일 등	진정 사건은 담당 조사관이 배정된 후 조사진행	권고, 기각, 각하, 합의권고, 이송 등의 결정	심의.의결 후, 진정인에게 사건 처리 결과 통지서 송부

* 출처: 국가인권위원회 홈페이지.

국가인권위원회의 구제 현황을 살펴보면, 2001년부터 2020년까지 진정접수된 사건은 150,897건이며, 그중에서 검찰, 경찰, 국정원, 군, 중앙행정기관, 입법기관, 사법기관, 기타 국가기관 등에서 진정 접수된 사건은 114,628건, 다수인보호시설 인권침해 사건은 총 28,231건이다. 이중 수사의뢰, 조정, 권고, 고발, 징계권고, 법률구조, 합의종결에 이른 인용사건은 1,812건이고, 각하, 이송, 기각, 조사중지된 미인용사건은 26,087건이며, 기타이유로 조사중지된 사건도 60건에 이른다. 2020년 다수인보호시설 인권침해 진정처리결과를 내용별로 살펴보면, 폭언, 욕설이 107건, 부당한 격리 및 강박 118건, 불법/강제수용이 207건, 부당한 퇴소 불허가 195건, 폭행 및 가혹행위가 90건, 과도한 외출 및 외박 제한 57건, 휴대전화 사용 등 통신 제한 41건, 의료조치 미흡 68건 등이다(국가인권위원회, 2020c).

국가인권위원회의 인권침해 구제의 예를 ‘장애인 거주시설 강제퇴소 및 전원으로 인한 자기결정권 침해(2019.8.7.자 결정 19 진정0448800)’ 결정례를 통해 알아보면 다음과 같다(국가인권위원회, 2020a). 경기도 소재 중증장애인 거주시설에서 2019년 1월 1일 이후 15명의 장애인을 강제 퇴소시켜 시설 및 병원에 전원시키고 있다는 내용의 진정이 제기되어 국가인권위원회에서 조사를 실시하였다. 피진정인은 정부의 장애인시설 소규모화 정책에 따라 2019년부터 자체적으로 시설 소규모화를 추진하고 있으며, 그 일환으로 지속적인 관리가 필요한 질환이 있거나 소규모시설이 더 적합할 것으로 판단되는 중증장애인을 선정하여 보호자의 동의를 받고 퇴소 및 전원을 결정하였는 바, 문제가 되지 않는다고 주장했다. 이에 대해 국가인권위원회는 피해자의 판단능력을 고려하지 않고 단지 장애가 있다는 이유만으로 보호자에게 퇴소동의를 받거나 전원 예정인 시설에 대한 정보를 당사자에게 제공하지 않은 피진정인의 행위는 「장애인복지법」 제60조의2제6항을 위반하여 「헌법」 제10조 및 제14조, 「장애인복지법」 제57조제3항 및 제4항 등이 보장하는 장애인의 자기결정권 및 거주·이전의 자유를 침해한 행위에 해당한다고 판단하였다. 그리고 보건복지부장관에게 장애인거주시설 퇴소 및 전원 과정에서 거주인의 자기결정권 및 선택권이 존중될 수 있도록, <장애인

복지시설 사업안내>에 거주인 퇴소/전원 계획 및 시설·서비스 정보제공 방법 등에 관한 구체적인 세부지침을 마련할 것을 권고하였다.

3. 서울시 인권침해 구제제도

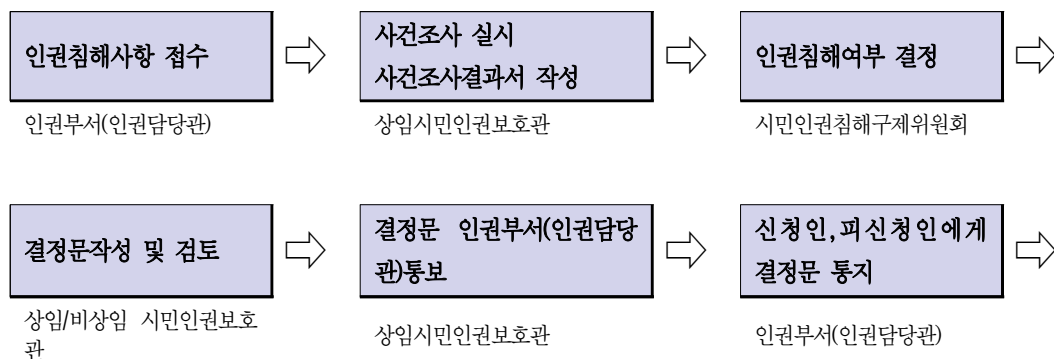
유엔해비타트의 세계도시포럼, 유네스코가 주관하는 인종차별반대도시국제연합 등에서 도시의 인권이 국제적인 아젠다로 채택되는 등 인권보장의 책무가 국가에서 지방정부로 확대되고 있다. 이런 흐름으로 제24차 유엔인권이사회(2013년 9월)에서 「지방정부와 인권」 결의안이 채택되었고, 2015년 9월 유엔인권자문위원회 보고서가 채택되었다. 그리고 2016년 10월 에콰도르에서 개최된 유엔해비타트Ⅲ와 2015년 9월 유엔총회가 채택한 「지속가능발전 2030 의제」의 지속가능발전목표(SDGs) 11번이 도시와 정주권에 독자적인 목표로 포함되었다. 이와 같이 도시인권 의제가 급속히 성장하고 있다(서울시, 2017b).

도시인권과 관련하여 한국에서는 2012년 4월 국가인권위원회가 ‘인권기본조례 표준안’을 제시하여 지방자치단체(지방정부)가 인권조례를 제정할 것을 권고한 바 있다. 그 결과 2021년 10월 현재 광역지방자치단체 17개와 기초자치단체는 226개 중 107곳이 인권조례를 제정했다. 이와 같이 지방정부의 인권조례 제정으로 지방정부의 인권보장체계가 구축되고 있는데, 지방정부의 인권제도는 인권규범, 인권조직 및 기구, 인권정책, 인권사업으로 나눌 수 있다. 지방정부의 인권행정 추진체계로는 인권전담부서와 독립제 인권기구로 주로 진정사건의 구제업무를 담당하는 인권보호관, 합의제 인권기구인 인권위원회와 인권행정을 모니터링하는 인권기구인 인권센터 등으로 구성된다(국가인권위원회, 2019b; 김중섭, 2021).

서울시는 서울시민의 인권을 보호하고 증진하기 위한 목적으로 2012년 9월 28일 「서울시 인권기본조례」를 제정하였다. 조례 제4조에서 서울시장은 시민(서울시에 주소 또는 거소를 둔 사람, 체류하고 있는 사람, 시에 소재하는 사업장에서 근로하는 사람)에 대한 인권침해가 발생한 경우 인권침해의 시정을 위해 노력하여야 하는 의무를 규정하고 있다. 그리고 지방정부가 인권정책을 시행하고 인권보호를 증진하는 시너지효과를 극대화하기 위해서는 시민들의 인권침해를 조사하고 구제하는 기능이 필요하다는 생각(서울시, 2017b)으로 2013년 전국 최초로 시민인권보호관제도를 설치·운영하였으며, 2016년 인권침해관련 합의제 의결기구인 시민인권침해구제위원회를 설치운영하고 있다. 시민인권침해구제위원회는 독립 인권옴부즈퍼슨으로서 조사의 객관성과 공정성을 확보하기 위해 서울시 행정구조로부터 독립되어 활동한다.

조례 제20조 규정에 따라 인권부서에 상담 신청 등이 접수되었거나 시장이나 인권

위원회가 의뢰한 서울시, 자치구, 출연기관, 사무위탁기관, 시의 지원을 받는 각종 복지시설 등의 업무 수행과 관련하여 발생한 인권침해 사항에 대하여 조사하고 시정을 권고하도록 하고 있다. 조사구제 기능은 인권문제를 지방정부가 자의적으로 처리하지 않게 만드는 중요한 견제장치인데, 서울시는 시민인권보호관이 인권침해 사건을 조사하고, 시민인권침해구제위원회가 이를 심의하는 구조로 되어 있다. 즉 시민인권보호관이 인권침해 행위나 차별행위 여부판단을 위해 신청인, 조사대상자, 참고인에 대한 진술청취, 장소·시설에 대한 방문조사, 구체적 증거수입 등 일련의 사실규명활동을 수행하고, 이러한 조사내용을 토대로 시민인권침해구제위원회는 사건에 대한 사실판단 및 법리판단을 통해 구제조치방안을 모색한다. 인권침해사건이나 차별사건에 대한 처리절차는 다음 [그림 1]과 같이 인권침해 사항 접수, 상임시민인권보호관의 사건조사와 결과보고서 작성, 시민인권침해 구제위원회에서 인권침해여부 결정, 결정문 작성 및 검토, 결정문 인권부서 통보, 신청인 및 피신청인에게 결정문을 통지하는 과정으로 이루어진다.



[그림 1] 신청접수 및 처리 절차 흐름도

* 출처: 서울특별시(2017b), 26면.

그동안 서울시 인권침해 구제활동 내용을 결정례집에 제시된 내용을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.²⁾ 시정권고는 2017년 26건, 2018년 32건, 2019년 29건, 2020년 31건이었다. 시정 권고 사건을 살펴보면, 2017년에는 직장 내 괴롭힘 및 성희롱 사건이 12건, 차별사건 5건이 있었으며, 2018년은 직장 내 성희롱 사건 18건, 인격권 침해사건이 6건이 있었다. 2019년에는 직장 내 성희롱 사건 8건, 직장 내 괴롭힘 7건, 차별사건이 6건이 있었으며, 2020년 직장 내 괴롭힘 3건, 직장 내 성희롱 사건이 21

2) 결정례집의 내용을 바탕으로 정리하였는데, 2017년과 2018년은 상담건수와 조사건수에 대한 정보가 없으며, 2017년의 경우 직장내 괴롭힘과 성희롱 사건을 합쳐서 건수가 제시되어 있었으며, 2018년은 직장내 괴롭힘 사건 건수는 제시하지 않았음.

건이 있었다. 서울시 시민인권구제위원회 인권침해 조사 및 권고현황(2017~2020)은 <표 3>과 같다.

<표 3> 서울시 시민인권구제위원회 인권침해 조사 및 권고 현황(2017~2020)

해당 년도	상당 건수	조사 건수	시정 권고	시정권고 사건 비고
2017	-	-	26	• 직장 내 괴롭힘 및 성희롱사건 12건, 차별 사건 5건, 개인정보관련 사건 4건
2018	-	-	32	• 직장 내 성희롱 사건 18건, 인격권침해사건 6건
2019	581	145	29 (병합사 건포함)	• 직장 내 성희롱 8건, 직장 내 괴롭힘 7건, 차별사건 6건, 사생활의 비밀과 자유 침해 5건, 인격권 침해 2건, 종교의 자유 침해가 1건 • 2019년 7월 직장 내 괴롭힘 방지관련법 시 행
2020	857	168	31	• 직장 내 괴롭힘 3건, 직장 내 성희롱 21건

서울시 시민인권구제위원회의 인권침해 구제의 예를 ‘어린이집 보육교사 임신순변강요에 의한 인권침해(17신청-48)’결정례를 통해 알아보면 다음과 같다(서울특별시, 2018). 서울시 소재 국·공립 어린이집에서 “먼저 결혼한 교사가 애를 먼저 갖고, 그 다음 결혼한 교사가 나중에 가지면 되잖아”, “올해는 안 되고 내년에 애를 가져라”라는 발언을 한 것으로 진정이 제기되었고 이에 조사를 실시하였다. 피진정인의 언행은 진정인의 임신 시기 결정에 영향을 줄 수 있는 언행으로 「헌법」 제10조에서 도출되는 자기운명결정권을 침해하고, 「헌법」 제36조가 보장하는 자녀유무, 자녀의 수 또는 출산시기, 자녀양육 등을 자유롭게 결정할 권리 등을 포함한 가족생활의 자유를 침해한 것으로 판단되며, 「여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약」을 위반한 사항으로 시민인권구제위원회는 서울시장에게 관할 어린이집 보육 교직원의 모성보호제도를 안내하는 공문을 시행하여 교직원들이 제도를 적극적으로 활용할 수 있도록 하고, 보육교직원들의 모성보호 실태를 조사하여 모성보호 제도가 제대로 준수될 수 있도록 방안을 마련할 것을 권고하였다.

임신순변제 문제는 사회적으로 여러 차례 문제제기 되었지만 실제 인권침해 사건으로 다뤄진바 없었는데 서울시가 처음으로 인권침해로 결정했다는데 의의가 있다. 이와 같이 서울시의 구제제도는 인권침해 사항을 조사하고 권고할 수 있는 조사대상으로 ‘서울시의 지원을 받는 복지시설’을 구체적으로 정하고 있다. 따라서 ‘구금·다수인보

호시설'로 인권침해 행위에 대한 조사와 구제가 한정되어 있는 국가인권위원회에 비해 서울시의 구제제도는 사회복지시설에 대한 포괄적인 인권침해 조사와 구제가 더 활발하게 이루어질 수 있다. 특히 서울시 지원을 받고 있는 소규모 사회복지시설에 대한 조사도 가능하며, 서울시 지원을 받고 있는 사회복지시설에 대해서는 모니터링을 포함한 즉각적인 제도 개선 등 실효성 있는 조치가 가능하다는 장점이 있다.

III. 서울시 인권침해 결정례 분석

본 연구는 2018년 ~ 2019년의 서울특별시 시민인권보호관 인권침해 결정례 중 사회복지시설에서 발생한 직원 인권침해 사건을 분석 대상으로 하였다. 서울시에서 매년 발간하는 인권침해 결정례집은 공공의 목적을 지닌 공적 문서이며, 공공 문서는 사회 연구의 중요한 사건 혹은 현상을 다룬다는 점과 문자를 사용해 만든 가공물이라는 측면에서 가치를 지닌다(Scott, 1990; 김영천 외, 2019 재인용). 본 연구에서 분석한 사건은 사회복지시설 내 종교의 자유침해 등과 관련된 2건과 복지시설장에 의한 인권침해 1건이다. 이를 결정례의 개요, 의미와 한계를 중심으로 분석하면 다음과 같다.³⁾

1. 결정례 1: 사회복지시설 직장 내 괴롭힘 및 종교의 자유 침해

(1) 결정례 개요

사건 17신청-94 '사회복지시설 직장 내 괴롭힘 및 종교의 자유 침해'는 복지관에서 의 직장 내 괴롭힘, 종교 강요, 후원 강요가 복합적으로 발생한 사건으로 직장 내 우위 관계에 의한 직장 내 괴롭힘과 종교의 자유 침해가 인정되어 서울특별시장에게 이에 대한 대책 수립과 조치가 권고되었다. 결정례 개요는 다음 <표 4>과 같다.

<표 4> 사회복지시설 직장 내 괴롭힘 및 종교의 자유 침해

신청개요	서울특별시 소재 A 복지관 직원 B가 신청한 사건으로 복지관의 총무과장인 피신청인 1과 관장인 피신청인 2로부터의 폭언 및 부당한 업무 지시, 후원 강요, 불교 의례 강요 등의 인권침해가 발생함.
------	---

3) 본문의 제목은 서울특별시 결정례집의 제목을 그대로 인용하였음.

인정사실	- 피신청인1이 후원물품을 구해오라고 지시하고, 관장이 마실 물을 사오라고 하고, 전년도에 떼어냈던 민원함 혹은 우체통을 찾아오라고 지시함. - 피신청인1이 회의 후 신청인에게 강압적 표현을 하고 허위서류 작성 지시, 000에게 신청인과 어울리지 말라고 함. - 피신청인2는 직원들에게 000신도증을 만들라고 권유하고, 매주 회의 시작 전 예불문과 반야심경을 외우는 시간을 갖고 불교관련 행사에 참여하도록 함. - 피신청인 2는 입사 당시 직원들에게 대한불교000사회복지재단 후원을 권유하였고, 월 10만원씩 후원금을 채우도록 독려. 바자회 행사 때 바자회 티켓 판매를 할당함.
판단	- 피신청인 1은 신청인보다 상위직급으로 직장내 우위관계가 인정되었으며, 폭언은 이유 없는 공격적·위협적인 언사로 느껴질 수 있는 직장내괴롭힘에 해당함. - 허위서류를 작성하도록 지시한 것은 부당한 업무 지시로 업무 우위 관계를 이용한 직장 내 괴롭힘에 해당함. - 직원 대다수가 각종 불교 행사에 실제로 참석하고, 신도증 소지자도 56%에 이르러 종교 행위가 사실상 강요되었다고 볼 수 있어, 직원들의 종교의 자유를 침해한 것으로 판단함.
주문	서울특별시시장에게, A 복지관에서 직장 내 괴롭힘이 발생하지 않도록 대책을 수립하고, A 복지관 운영법인의 종교적 특성으로 인하여 직원 및 이용자들의 종교의 자유를 침해하지 않도록 조치할 것을 권고함.

(2) 결정례의 의미와 한계

이 사건은 2019년 1월 15일 「근로기준법」 제76조의2(직장 내 괴롭힘의 금지) 조항이 신설되기 이전에 발생하여 결정된 사건임에도 직장 내 우위관계를 이용한 직장 내 괴롭힘을 인정했다는 것에 의미를 둘 수 있으나 다음과 같은 한계를 가지고 있다.

먼저, 직장내 괴롭힘 행위자의 퇴사로 인한 문제이다. 피신청인 1의 폭언과 부당한 업무지시는 직장 내 괴롭힘으로 인정되었으나 직원 B가 서울시 인권담당관에 사건을 신청한 다음 달 피신청인 1이 퇴사하여 실효성이 없다는 이유로 아무런 조치가 취해지지 않았다. 현행 제도상 피신청인 1은 본 사건과 관계없이 동일 법인 산하 시설 혹은 서울시의 민간위탁 사회복지시설에 취업하는데 어떠한 제한도 받지 않는다. 본 사례에서도 직장 내 괴롭힘 행위자에게 부과된 책임도 없었고, 피해자의 구제와 회복을 위한 조치는 이루어지지 않았다. 따라서 직장 내 괴롭힘에 대한 조사의 완료 시점까지 행위자의 퇴사를 유보하고, 일정기간 서울시의 민간위탁 기관의 취업을 제한하거나 인권교육을 이수하도록 하는 대책 등이 필요하다.

“피신청인 1이 상급자로서 신청인을 정당하게 문책했다고 보기 어렵고, 오히려 신청인에게는 이유 없는 공격적·위협적인 언사로 느껴졌을 수 있는 직장 내 괴롭힘에 해당하고, 피신청인 1이 허위서류를 작성하도록 지시한 것은 부당한 업무 지시로 업무 우위 관

계를 이용한 직장 내 괴롭힘에 해당합니다. 그러나 피신청인 1이 퇴사하여 시정 권고의 실효성이 없어 피신청인 1에 대한 별도의 권고는 하지 않습니다.” (결정례 1)

두 번째, 법인이나 시설장에 의해 행해진 종교 행위 강요를 종교의 자유 침해로만 판단한 것은 해당 행위의 인권침해 범위를 협소하게 해석한 결과이다. 사회복지시설의 운영 법인은 시설장의 임용 권한을 가지고 있고, 시설장은 직원의 선발과 인사관리에 대한 강력한 권한을 가지고 있다. 이러한 구조에서 법인과 시설장의 종교 행위 강요는 단순히 자유권의 침해 수준에 그치는 것이 아닌 보다 근본적인 문제인 노동권과 생존권의 위협으로 작용할 수 있다. 이와 같은 종교 법인 산하의 사회복지시설에서 종사자와 이용자에게 종교 행위를 강요하고, 이를 거부하는 경우 고용상의 불이익을 주는 사례가 계속해서 보고되고 있으며, 2018년에는 이를 금지하는 사회복지사업법 개정안이 발의된 바 있다. 종교의 자유 침해는 중대한 인권침해 사안이므로 사회복지기관의 자격 박탈이 필요하며(김지혜, 2021), 노동권과 생존권까지 인권의 범위를 확장하여 판단하고 조치를 취해야 한다.

“피신청인 2는 직원들에게 ○○○신도증을 만들라고 권유하고, 매주 회의 시작 전 예불문과 반야심경을 외우는 시간을 갖고, 석가탄신일 행사 등 불교 관련 행사에 참석하도록 독려한 것에 대하여 자유로운 의사를 존중하는 권유일 뿐 강제하거나 불참자에게 불이익을 준 사실이 없다고 주장하나, 직장에서 공식적으로 특정 종교 행위를 하거나 권유하는 것 자체가 합리적이지 않고, 직원 대다수가 각종 불교 행사에 실제로 참석하였고, ○○○신도증 소지자도 56%에 이르는 등의 현상을 보아 종교 행위가 사실상 강요되었다고 볼 수 있어, 피신청인 2는 직원들의 종교의 자유를 침해한 것으로 판단합니다.” (결정례 1)

세 번째, 운영 재단 후원을 권유하는 행위와 바자회 티켓 판매 할당이 강제에 가깝다고 판단하였으나 이에 대한 권고 없이 직원들이 합의할 수 있는 방식에 대한 검토가 필요해 보인다는 의견만을 제시하였다. 이는 사회복지시설의 후원 강요 또한 오랫동안 제기되고 있는 문제임에도 후원개발이 사회복지시설의 고유하고, 필수적인 사업이라는 인식에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 사회복지사업은 보편성과 공공성, 인권과 선택권 보장을 기본이념으로 하며, 그 책임은 국가와 지방자치단체에 있다. 따라서 후원개발이 필요한 근본적인 이유를 사회복지시설 운영의 최종 책임 주체인 국가와 지방자치단체가 적절한 재원을 지원하지 않는 문제에서 찾아야 하며, 국가와 지방자치단체 책무가 사회복지시설에 고용된 종사자 대한 후원 강요로 이어지는 문제를 단순히 합의의 차원으로 끌어내려서는 안 된다. 나아가 후원 강요는 인권침해의 문제임과 동시에 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」 제6조(기부금품 출연 강요의 금지 등)의 제1항 모집자나 모집종사자는 다른 사람에게 기부금품을 낼 것을 강요하여서는 아니 된다는 위반 사항에 해당하므로 이 행위를 한 사용자나 법인에 대한 처벌 또한

검토되어야 한다.

“피신청인 2는 입사 당시 직원들에게 재단 후원을 권유하였고, ○○○에 월 10만원씩 후원금을 채우도록 독려하였으며, 바자회 행사 때에는 바자회 티켓 판매를 할당하였음. 후원이 필요한 사회복지시설에서 직원들에게 후원자 개발을 독려하는 것은 정당한 업무이나, 직원들이 사비를 지출해야 할 정도로 독려하는 것은 강제에 가깝다고 볼 수 있어, 직원들이 합의할 수 있는 후원 개발 사업 내용이나 방식에 대한 검토가 필요하다고 보입니다.” (결정례 1)

마지막으로 A복지관의 직장내 괴롭힘, 종교의 자유 침해에 대해 A복지관의 운영법인이 아닌 서울특별시장만을 대상으로 권고가 이루어졌다. 직원B의 진술에 따르면 종교 행위 강요가 법인에 의해 여러 수탁 시설에 폭넓게 행해지고 있음에도 불구하고, 추가 조사나 진술에 대한 확인 없이 법인에 대한 조치나 권고를 내리지 않았다. 사회복지시설 운영의 최종 책임은 국가와 지방자치단체에 있으나 사회복지시설과 법인에게 책무의 일부를 위임하는 체계이므로 사회복지시설과 법인 또한 고유의 책무를 부여받는다. 따라서 사회복지시설 종사자에 대한 인권문제에 대해 시설과 법인의 책임을 명확히 하고, 인권침해 재발방지를 위한 조치가 권고되어야 한다.

본 결정례는 직장내 괴롭힘 행위의 일부를 인정하긴 하였으나 운영법인에 대한 권고가 이루어지지 않았고, 피신청인 1은 퇴사해 실효성이 없다는 이유로 별도의 권고가 내려지지 않았다는 점에서 명확한 한계를 보인다. 이 문제는 인권침해의 조사가 피해자의 구제나 회복, 재발 방지를 위한 구조의 개선보다는 사건의 사실 여부를 조사 중심으로 이루어지는데 따른다.

2. 결정례 2: 사회복지시설 종교의 자유 침해 등

(1) 결정례 개요

사건 19신청-51, 19신청-57(병합) ‘사회복지시설 종교의 자유 침해 등’은 복지관에서의 종교의 자유 침해, 종교를 이유로 한 차별행위, 후원 강요로 인한 행동자유권 침해와 2차 가해 행위가 인정된 사건이다. 사건의 판단 결과 사회복지법인 대표에게는 해당 행위 중단과 재발방지대책 시행이, 서울특별시장에게 해당 법인에 대한 지도감독과 사회복지관 평가지표에 인권침해와 관련된 지표 신설이 권고되었다. 결정례 개요는 다음 <표 5>와 같다.

<표 5> 사회복지시설 종교의 자유 침해 등

신청개요	신청인들은 서울특별시 C복지관에서 종교행위 및 후원을 강요하고 있다며 서울특별시 사회복지시설 종교행위강요 특별신고센터에 인권침해사건을 신청함.
인정사실	- 직원들은 입사할 때 복지관 후원담당자 또는 선임으로부터 후원금 권유를 받아 후원금을 내게 되었다고 진술하는 등 피신청인(사회복지법인)이 직원들에게 후원금을 내도록 직접적으로 강요한 것은 아니라 할지라도 후원금을 낼 수밖에 없는 분위기를 조성하고 있음. - 피신청인은 직원 게시판에 매월 경건회 특송 순서를 게시하고, 출석확인을 공지하고 있으며, 특히 부장들은 해당 당번인 요일에 필히 참석하도록 공지하고 있음. - 법인에서 운영하고 있는 노인요양시설에 법인에서 설립한 00교회가 있어 복지관은 매주 일요일 순서를 정해 해당 직원들이 요양원에 방문하도록 하고 있음. 요양원 방문이유는 예배참석, 봉사활동, 순번제에 의한 의무 등이었음. - 2018년 직원근무평점에 경건회 참석, 경건회 반주, 00 교회 참석 등의 가점을 주고 있음. - 시민인권보호관 조사 중인 2019년에 법인 상임이사 000이 복지관 홈페이지 직원 게시판 공지사항에 ‘종교의 자유’라는 제목으로 ‘복지관이 마음에 들지 않는다면 본인 스스로 떠나야지 복지관을 괴롭히는 그러한 행동은 결국 200여명의 장애인을 비롯한 800여 명의 사람들의 일자리를 파괴하는 반사회적 행동입니다’라는 글을 게시함.
판단	- 직원들이 종교 행위에 참여할 경우 근무평정에서 가점을 주고, 참여하지 않는 직원들을 불리하게 대우한 것은 종교를 이유로 한 차별행위에 해당함 - 차별적인 근무평정제도와 직제상의 팀별로 예배행위를 인도하게 함으로써 직원들에게 특정 종교의 예배행위에 참여하도록 사실상 강제하여 종교의 자유를 침해함 - 신입 직원들을 상대로 후원금 납부를 권유하고 대부분의 직원이 입사 초기부터 현재까지 매월 후원금을 납부해 피신청인이 간접적으로 강제함으로써 직원들의 일반적 행동 자유권을 침해함 - 법인의 상임이사는 이 사건 조사와 관련하여 직원 게시판에 신청인들을 비난하고, 폭언과 협박을 행사하여 2차 피해를 입혔음.
주문	1. 사회복지법인 대표에게, - 종교행위에 참석 여부를 선택할 권리 보장, 종교행위에 대한 역할 할당 및 참여 순서 게시 중단, 직원근무평정 시 종교 행위 참석에 대한 가점제를 삭제 할 것 - 직원들의 자유로운 의사에 따라 후원을 결정하도록 하고, 수습기간 중 직원들에게 후원금 관련 사항에 대한 권유를 하지 말 것 - 법인이 운영하고 있는 서울특별시의 지원을 받는 다른 사회복지시설에 대해서도 위 사항들을 시행할 것 - 2차 피해에 대한 재발방지대책을 마련하여 시행할 것 2. 서울특별시시장에게, - 종교행위강요 등 인권침해 행위에 대해 「사회복지사업법」에 따라 ○○○사회복지법인에 대한 지도감독을 실시 할 것 - 사회복지시설에서의 종교행위강요 등 인권침해사안에 대한 재발방지를 위해 서울형 사회복지기관 평가지표에 인권침해와 관련한 지표를 신설할 것

(2) 결정례의 의미와 한계

본 사건은 2019년 6월 3일부터 7월 31일까지 서울시에서 운영한 ‘서울특별시 사회복지시설 종교행위 강요 특별신고센터’에 신고된 사건으로 사회복지시설에서의 인권 침해 문제에 대해 서울시가 대응책을 마련하면서 발굴되었다. 본 사건에서는 앞서 분석한 ‘사회복지시설 직장 내 괴롭힘 및 종교의 자유 침해’와 유사한 종교행위 강요와 후원강요 행위가 있었는데, 종교행위 참여 여부에 따른 차별행위와 피해자들에 대한 2차 가해가 발생한 점에서 차이를 보인다. 또한, 본 사건에서는 사회복지법인 대표와 서울특별시장에게 보다 구체적인 권고가 내려졌다.

분석 결과 본 결정례의 한계는 다음과 같다.

첫 번째, 종교행위 강요와 종교행위 참여 여부에 따른 차별행위는 인정하였으나 사회복지관 내에서의 종교행위 자체는 문제 삼지 않았다. 결정례에서는 직장에서 같은 종교인들이 모여 종교적 행위를 하는 것은 마땅히 보장되어야 하는 권리라고 판단함으로써 직원들이 종교행위를 강제하는 대신 자유롭게 참석 여부를 선택할 권리를 보장하도록 권고 하였다. 이 판단에서는 C복지관에서 이루어진 종교행위의 주체와 성격을 간과하였다. C복지관에서는 경건회라는 이름으로 매주 월요일 오전 8시부터 직원 회의와 예배를 겸해 실시하였다. 정규 업무와 겸해 실시하는 종교 행위는 업무의 성격을 지닐 수밖에 없는데, 시설장이나 관리자에 의해 진행되는 경우에는 특히 그러하다. 이 경우 일반적으로 직원의 복지 차원에서 지원하는 문화나 교육 활동과는 전혀 다른 성격을 지니고 있고, C복지관의 직원 중 기독교인의 비율이 절반이하임에도 불구하고, 결정례에서는 복지관에서 주도한 종교행위 자체를 문제 삼지 않은 것이다. 따라서 법인이나 시설장이 주도하는 종교행위 자체가 강제성이 있는 것으로 판단해야 하므로 법인이나 시설장 주도의 종교행위 자체가 제한되어야 한다.

“경건회는 기독교 예배모임으로 종교의식이다. 직장에서 같은 종교인들이 모여 종교상의 의식·예배 등의 종교적 행위를 하는 것은 마땅히 보장되어야 할 권리이다...(중략)...이러한 복지관의 행태를 보면, 복지관에서 경건회를 직원 자율에만 맡겨두었다고 보기 어렵고, 종교적 행위 참석에 대한 직, 간접적인 강제가 있었던 것으로 보인다.” (결정례 2)

두 번째, 직원들의 경건회 참여를 강제함으로써 발생한 직원들의 연장근무에 관련한 조사가 이루어지지 않았다. 신청인들은 직원회의와 함께 진행되는 월요일 뿐만 아니라 매일 아침 업무시간 전에 출근하여 기도모임에 참여하도록 하였다고 주장하였고, 피신청인은 일부 직원에게 예배 인도를 하도록 하고, 참석여부를 체크하게 하였다고 진술하였다. 법원에서는 이와 같이 “근로계약에서 정한 출근 시간보다 상시적으로 조기출근을 해왔다면, 사용자는 연장근로수당을 지급할 의무가 있다고 판단”하고 있으며(창원지법 2016가소2735), 이를 지키지 않은 경우 「근로기준법」 제56조(연장·

야간 및 휴일 근로) 제1항 ‘사용자는 연장근로에 대하여는 통상임금의 100분의 50 이상을 가산하여 근로자에게 지급하여야 한다’에 대한 위반행위에 해당된다. 그러나 본 사건에서는 연장근무가 어느 정도 발생했는지, 연장근무가 발생했다면 수당이 적절하게 지급이 되었는지에 대한 조사가 이루어지지 않았다. 따라서 신청인들의 신청 사유에 해당되지 않더라도 조사 과정에서 드러난 인권침해 사안이 있다면 조사가 진행되어야 하며, 위법사항으로 인지된 사안의 경우에는 담당기관으로의 이관 및 신청자에 대한 구제절차 안내가 고려되어야 한다.

“신청인들의 주장: 매일 아침 8:30~8:40에 출근하여 경건회(기독교식 아침 예배)에 전체 직원 참여를 강요하고, 참여횟수를 기록하여 연말 직원 평가 점수에 활용하고 있다. 매일 특송팀을 정해서 아침 예배를 담당하게 하고, 찬송가도 부르게 하는데 그 팀들은 찬송가 연습을 위해 8:20까지 나오도록 한다. 매주 월요일에는 8:00에 출근하여 아침 예배를 진행한다.” (결정례 2)

“피신청인의 주장: 복지관은 기독교 법인에서 운영하는 사회복지시설로, 경건회는 근무 시작 전인 8:40부터 이루어지는 기도모임이다.” (결정례 2)

세 번째, 직원들에 대한 후원 강요는 금전적 착취 행위임에도 불구하고, 일반적 행동 자유권 침해로만 판단하였다. 본 결정례에서 일반적 행동 자유권을 기본권 주체가 하고 싶은 행위를 하거나 하기 싫은 행위를 하지 않을 자유로 설명하고 있는데, 이에 따르면 후원 강요 행위를 단지 직원들의 자기결정권 침해 수준에서 판단한 것으로 볼 수 있다. 또한 조사 결과 직원의 100%가 후원을 하고 있고, 후원금으로 낼 수밖에 없는 환경을 조성하였다고 판단하였음에도 불구하고, ‘간접적 강요’라는 표현을 사용하였다. 그 결과 사회복지법인 대표에게는 후원금을 직원들의 자유로운 의사에 따라 결정하도록 하고, 수습기간의 직원에게 후원금 권유를 하지 말라는 권고 수준에 그쳤다. 앞의 결정례에서도 강조했듯이 후원 강요는 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」 제6조 제1항의 위반이며, 권력관계를 이용한 명백한 금전적 착취행위이다. 이를 단지 일반적 행동 자유권 침해로 판단하는 것은 사회복지시설에 만연해 있는 후원 강요에 대한 방어 수단으로 활용될 여지가 충분하다. 행위자에 대한 처벌 뿐만 아니라 피해자에 대한 금전적 구제 즉 후원금 반환 방안 또한 검토되어야 한다.

“복지관 직원 중 서면조사에 참여한 27명 전원이 매일 5천원에서 2만원까지 복지관에 후원금을 내고 있었다... 복지관은 직접적으로 후원금 납부를 강요하고 있지는 않으나, 복지관에 갓 입사한 직원들을 상대로 후원금 납부를 권유하고 대부분의 직원이 입사 초기부터 현재까지 매일 후원금을 납부하고 있는 점으로 보아 피신청인은 직원들이 후원금을 낼 수밖에 없는 환경을 조성하여 간접적으로 강제함으로써 직원들의 일반적 행동 자유권을 침해하고 있는 것으로 판단된다.” (결정례 2)

네 번째, 권고에 대한 사후관리의 문제이다. 본 사건에서는 종교행위와 후원 강요가 전 직원을 대상으로 행해져왔고, 신청인들이 서울시에 신고하여 조사가 이루어지던 기간에 법인의 상임이사로부터의 2차 가해가 발생한 점을 감안한다면 즉각적인 권고 조치 실행과 그에 따른 모니터링이 필요하다. 그러나 주문에 권고의 이행 기간, 이행 절차, 결과 보고에 대한 내용이 구체적으로 명시되어 않고, 이행 결과 또한 시민에게 공개되어 있지 않아 권고의 실효성과 신뢰성이 떨어진다. 서울특별시장을 대상으로 한 권고에서는 해당 법인에 대해 지도감독을 실시할 것과 서울형 사회복지관 평가지표에 인권침해와 관련된 지표 신설을 권고하였는데, 마찬가지로 이행 결과는 공개되지 않았다. 이 중 사회복지관 평가지표의 권고 이행을 추적해 보면, 본 결정례의 결정일은 2019년 8월 16일이었으나 2021년도 서울시 사회복지관 평가지표에는 권고 내용이 반영되어 있지 않다.

다만 2021년 평가지표 중 직원의 인권지표 참고란에 직원이 고충을 제기할 수 있는 내용으로 종교행사와 후원금 강요를 포함 시킨 수준에 불과하다. 평가지표에 따르면 “고충은 근로자의 근로환경이나 근로조건에 관한 개별적인 불만 또는 애로사항을 말함. 불공평한 인사조치, 열악한 근무환경, 물가상승에 못 미치는 보수, 상관이나 동료로부터의 소외, 지나친 업무량 근무조건에 관한 것, 인사관리에 관한 것, 신상 문제에 관한 것 부당한 상황: 직급과 상관없이 따돌림, 부당한 업무강요, 강압적 언사, 폭언 및 폭행, 종교행사·후원금 강요 등이 발생한 경우를 말함.”(서울특별시, 2020b)이라고 하고 있다. 더욱이 평가지표에서 고충을 근로자의 근로환경이나 근로조건에 관한 개별적인 불만 또는 애로사항이라고 정의하고 있음에도 불구하고, 종교행위 강요와 후원 강요의 문제를 고충에 포함 시켜 버림으로써 권력관계에서 발생하는 인권침해의 문제를 개인의 문제로 축소해버렸다. 따라서 인권침해로 인한 권고의 이행 과정과 결과에 대한 모니터링 체계를 개선하고, 그 결과를 시민에게 공개함으로써 서울시의 인권침해 조사 및 구제활동의 실효성과 신뢰성을 제고해야 한다.

3. 결정례 3: 복지시설장에 의한 인권침해

(1) 결정례 개요

사건 18신청-105 ‘복지시설장에 의한 인권침해’는 서울특별시의 보조금을 받는 시설에서 지위를 이용하여 피신청인의 인격권을 침해한 행위로 인정되어 시설 대표에게 인권교육을 실시할 것을 권고하였다. 결정례 개요는 다음 <표 6>과 같다.

<표 6> 복지시설장에 의한 인권침해

신청개요	신청인은 피신청인으로부터 노동권 침해 등 인권침해를 당했다며 2018년 9월 11일 서울특별시 인권담당관에 사건을 신청함.
인정사실	- 2018. 8. 24. 전화선을 뽑았으며, 9.17. 사건 시설의 사무실 내 신청인의 책상에서 컴퓨터 본체를 분실하여, 신청인이 112에 신고하여 경찰이 출동하자, 피신청인은 경찰에게 신청인의 업무배제를 위해 가져갔다고 함. - ‘그럼 니가 000 하던가’ 라고 협박성 발언을 함 - 신청인이 시설 업무회의 때 00000온라인 평가 결과를 보고했으나. 읽을 필요도 없다며 피신청인이 직원들 앞에서 보고서를 구기고 찢어서 집어던짐.
판단	- 피신청인이 사전 통보나 적절한 절차 없이 신청인의 전화선을 뽑거나 컴퓨터 본체를 가져간 행위를 한 것은 상급자로서의 권한을 부당하게 행사하여 상대방에게 모멸감을 주는 것으로 인격권을 침해한 행위로 판단함. - 수시로 피신청인이 한 발언은 지위를 이용하여 신청인에게 모욕감을 주는 발언으로 인격권을 침해한 행위로 판단함. - 피신청인이 신청인이 작성한 보고서를 다른 직원들이 보는 앞에서 찢은 행위는 모욕감을 준 행위로 인격권을 침해한 행위로 판단함.
주문	시설 대표에게, 피신청인에 대하여 인권교육을 실시할 것을 권고함.

(2) 결정례의 의미와 한계

본 사건은 피신청인의 언행이 신청인의 인격권을 침해하였다고 인정한 사건으로 다음과 같은 한계를 가지고 있다.

우선, 인격권 침해로만 사건을 판단하고 직장 내 괴롭힘으로 판단하지 않은 것의 문제이다. 「근로기준법」 제76조의 2(직장 내 괴롭힘의 금지)조항이 신설되기 이전에 발생한 사건이기 때문에 법규 제정 이전에 소급하여 적용할 수 없다는 점에 동의한다 하여도, 서울특별시 시민인권보호관은 2017~2018년에 직장 내 우위관계를 이용한 직장 내 괴롭힘 사건을 인정하여 권고한 바 있다. 본 사건에서 2018년 4월 서울특별시로 사건 접수 후 신청인은 직장상사인 피신청인으로부터 2018년 6월부터 지속적인 괴롭힘이 있다고 호소한 바 있다. 또한 2018년 8월~9월 신청인의 전화선을 뽑고, 신청인의 컴퓨터 본체를 가져간 것은 물리적으로 근무환경을 악화시키는 행위이며, 피신청인의 모욕적 발언이 있었음을 시민인권보호관이 사실로 인정한 점 등을 감안할 때 직장 내 괴롭힘으로 본 사건을 확장하여 판단하고 조치를 취하지 못한 아쉬움이 있다. 이러한 한계는 사건의 접수 및 판단이 이루어진 시점을 기준으로 직장 내 괴롭힘에 대한 명확한 법적 근거가 불분명하였더라도, 서울시 시민인권보호관에서 유사 사건에 대한 수사 및 판단, 구체절차에서 동일성 및 사건 차별에 대한 문제제기를 피하기는 어렵다. 또한 직장 내 괴롭힘에 준하는 행위가 3개월에 걸쳐 진행되었음에도

광범위한 조사 및 권고가 이루어지지 않았고 내려진 권고는 피신청인에 대한 교육에만 머무른 것은 본 사건을 직장 내 괴롭힘이 아닌 인격권 침해로만 접근하였기에 나타난 한계이다.

“2018.6.15. 부당대기명령 후 복귀하였으나 지속적인 괴롭힘을 하였고, 2018.8.24.은 전 화선을 뽑았으며, 2018.9.17. 8:50경 이 사건 시설의 사무실 내 신청인의 책상에서 컴퓨터 본체를 분실하여, 신청인이 112에 신고하여 경찰이 출동하자, 피신청인은 경찰에게 신청인의 업무배제를 위해서 가져갔다고 말했다.” (결정례 3)

두 번째, 본 사건에서 「대한민국헌법」 제10조를 근거로 인격권 침해로 판단하였는데 구체적인 판단 기준의 모호함의 문제이다. 인격권이라 함은 일반적으로 자신과 분리할 수 없는 인격적 이익의 향유를 내용으로 하는 권리로서 생명·신체·건강·명예·정조·성명·초상·사생활의 비밀 등의 내용을 하는 권리를 말한다(권영성, 2010). 인격권과 관련하여 정재도(2021)는 인격권의 경우에는 헌법에 직접적인 규정이 없기 때문에 헌법재판소는 개별 결정을 통해서 헌법적 근거와 의미, 내용을 구체화하여 왔고, 이러한 과정에는 구체적인 사회현실을 헌법규범적으로 포섭하고 해석하는 작업이 필연적으로 뒤따르게 되며 그 속에서 특히 9명의 헌법재판관들의 행복추구권과 인격권에 대한 규범적·사실적 이해의 정도와 차이가 그대로 헌법재판소의 결정에 반영될 수밖에 없다고 밝히고 있다.

서울특별시 시민인권보호관은 본 사건에서 모멸감 또는 모욕감을 주는 행위·발언이 있었음을 근거로 인격권 침해라고 판단하였는데, 정신적·정서적 고통에 대한 기준이 자의적이라는 문제가 있다. 이는 인권침해 결정에 있어 공정성과 신뢰성 확보의 문제를 야기할 수 있다. 헌법 제10조에서 말하는 인간의 본질적이고 고유한 존엄과 가치에서 유래하는 인격권을 해석하고 적용함에 있어 해석의 차이가 발생할 수 있으므로 판단을 내릴 때 자의적인 판단이 되지 않도록 정신적·정서적 고통에 대한 객관화된 지표나 수치화된 자료에 근거한 추가적인 검토가 필요하다.

“비록 신청인의 부적절한 업무 행태로 인해 이 사건 시설 업무에 상당한 차질을 야기하였다고 하더라도 피신청인이 사전통보나 적절한 절차 없이 상급자로서의 권한을 부당하게 행사하여 위의 행위를 한 것은 상대방에게 모멸감을 주는 것이므로, 이는 「대한민국헌법」 제10조에서 보장하고 있는 인격권을 침해한 행위로 판단한다.” (결정례 3)

“신청인의 주장 중 ‘그럼 니가 ○○하든가’ 라고 한 발언은 피신청인이 지위를 이용하여 신청인에게 모욕감을 주는 발언으로 「대한민국헌법」 제10조에서 보장하고 있는 인격권을 침해한 행위로 판단한다.” (결정례 3)

“신청인의 주장 중 피신청인이 신청인이 작성한 보고서를 찢은 행위는 사무실 내 직원들이 있는 자리에서 신청인에게 모욕감을 준 것으로 「대한민국헌법」 제10조에서 보장하고 있는 인격권을 침해한 행위로 판단한다.” (결정례 3)

세 번째, 피신청인에 대하여 인권교육을 실시할 것을 권고함에 그친 것에 대한 권고대상과 내용의 한계가 있다. 본 사건은 신청인의 인격권이 침해된 것으로 판단하였는데 구제조치로 피신청인에 대한 인권교육을 권고하는 것에 그쳤다. 이는 신청인과 피신청인에 대한 중재나 신청인에 대한 심리적 보호조치나 재발방지 대책마련 등을 담지 못하였다. 피신청인의 인권교육 이행만으로는 피신청인의 인격권 침해에 대한 구제조치가 충분히 이루어지지 못하는 실효성이 낮은 조치이다. 권고의 대상에 있어서도 피신청인만을 대상으로 할 것이 아니라 서울특별시장, 시의 사무위탁을 받은 법인대표, 시설장을 대상으로 인격권 구제에 관한 단계적인 조치가 취해질 수 있어야 한다.

“(○)○○○○○○○○○○○○○○○ 대표에게, 피신청인에 대하여 인권교육을 실시할 것을 권고한다.” (결정례 3)

네 번째, 신청인, 피신청인, 참고인의 진술 및 관련자료 등을 검토하여 그 내용이 상이하였을 때 인정사실에 대한 문제이다. 성희롱 사건의 경우 그 사건이 발생한 맥락에서 성차별 문제를 이해하고 피해자 진술을 배척하지 않도록 하고 있는데, 본 사건과 같이 피신청인과 신청인의 주장이 상이하고 증거가 부족할 시, 참고인의 진술을 추가적으로 확보하기 위한 조치가 충분하였는가에 대한 문제제기를 할 수 있다. 또한 신청인과 피신청인의 주장이 상이함으로 인하여 인권침해여부에 대한 판단을 기각함은 비사법적 구제절차가 가진 순기능인 국가의 인권보호 책무를 이행함에 있어 모순된다.

“신청인의 부당한 업무배제와 따돌림, 책상 대기, ○○○○○과 대화금지 주장에 대해 피신청인은 장애인 인권침해 행위자인 신청인에 대한 격리조치 일환이었다고 진술한 점, 피신청인이 개별화 문서 작성은 정당한 업무지시이며, 후원물품을 개인용도로 사용한 사실이 없고, 종교 강요나 산업재해신청 관련 자료제출을 거부한 적도 없다고 진술하고 있는 점 등 신청인과 피신청인 간의 주장이 다르다.” (결정례 3)

“신청인의 주장 중 부당한 업무배제와 따돌림, 책상 대기, ○○○○○과 대화금지, 개별화 문서 허위 작성강요, 종교 강요한 사안은 당사자 간 주장이 다르고 신청인의 주장을 입장할 증거가 부족하다. 따라서 같은 조례 제7조 제1항 제1호에 해당되어 기각한다.” (결정례 3)

마지막으로 본 사건에서는 신청인이 주장하는 내용 중 일부내용에 대해 근거 없음 및 증거 부족으로 기각하며, 그 관련 규정 및 판단으로 「서울특별시 인권 기본 조례」 제7조 제1항 제1호를 준용하였는데 확인결과 해당조례 준거내용이 적합하지 않은 문제가 있다. 해당조례는 인권정책 기본계획에 대한 내용으로 사건의 조사에 대한 내용과 전혀 무관한 조항으로 되어있다. 다만, 같은 조례 시행규칙 제7조 제1항 제1

호4)의 내용이 신청의 기각을 다루고 있음을 확인하였으며, 인권침해 결정례집 제작 시 ‘시행규칙’이라고 기재하지 않은 행정착오가 발생하였다고 짐작할 수 있다. 이러한 행정착오는 인권침해 구제절차 상 신뢰 저하로 직결되는 것은 물론 행정심판까지도 야기할 수 있는 중대한 실수이다.

IV. 결론 및 제언

본 연구는 지방정부의 인권보호를 서울시 인권침해 구제체도를 통해 알아보기 위해 실시되었다. 이를 위해 서울시의 2017년~2019년 인권침해 사건 결정례 중 사회복지시설 종교의 자유침해 2건, 복지시설장에 의한 인권침해 1건 등 총 노동관련 사건 3건을 분석하였다. 그 결과 서울시의 인권침해 구제체도는 서울시의 지원을 받는 사회복지시설을 인권침해 조사 기관으로 하고 있어, 소규모 사회복지시설에 대한 인권침해 조사가 가능하고, 개선에 대한 서울시장의 실효성 있는 조치가 이루어질 수 있기 때문에 사회복지시설에 대해서 서울시는 적극적인 인권보호를 할 수 있음을 알 수 있었다. 특히 서울시의 경우 2019년 직장 내 괴롭힘의 금지가 「근로기준법」에 신설되기 이전에 이미 직장 내 괴롭힘에 대한 한 판단기준을 가지고 있었고 이에 따라 직장 내 괴롭힘을 인정하였다. 그리고 서울특별시장에게 대책 수립과 조치를 권고하는 등 적극적인 인권보호 책무를 수행하였다. 특히 사회복지시설은 물론 위탁 운영하는 사회복지법인 등의 설립허가 및 감독권이 광역 지방정부에 있기 때문에 이러한 서울시의 적극적인 인권보호 노력은 매우 중요하다.

이와 같은 의의에도 불구하고 앞서 분석한 바와 같이 지방정부의 인권보호는 한계를 드러내고 있다. 이러한 한계와 이를 개선하기 위한 발전적 제언을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 자유권 침해 위주의 판단이 이루어지고 있다. 결정례 1과 결정례 2는 사회복지시설에서의 종교 강요에 대한 부분을 종교의 자유침해로만 판단하였다. 사회복지시설 운영 법인과 시설장은 직원의 선발과 인사관리에서 강력한 권한을 가지고 있기 때문에 이들에 의한 종교행위 강요는 단순히 자유권 침해뿐만 아니라 근본적으로 노동권과 생존권에 대한 위협으로 작용할 수 있다. 따라서 사회권 측면에서의 판단도 이

4) 「서울특별시 인권 기본 조례 시행규칙」 제7조(신청의 기각) ① 구제위원회는 신청 내용에 대한 조사결과 그 내용이 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 경우에는 그 신청을 기각한다.

1. 신청의 내용이 사실이 아님이 명백하거나 사실이라고 인정할 만한 객관적인 증거가 없는 경우

루어져야 한다. 또한 결정례 2에서도 후원강요의 문제를 직원들이 스스로 후원여부를 결정하는 자기결정권 침해 수준으로만 판단하여 사회권 측면의 판단을 제시하지 않았다. 이 역시 법인과 시설장의 강력한 권한을 간과한 판단으로 사회복지시설에 만연한 후원 강요에 대한 방어 수단으로 악용될 수도 있다. 모든 인권은 서로 의존적인 관계로 서로 연결되어 있기 때문에(OHCHR, 2008) 자유권 침해 판단과 함께 사회권 침해 부분도 같이 살펴보고 판단해야 한다.

둘째, 권고의 한계와 사후관리의 부족이다. 먼저 권고대상의 문제인데, 사회복지시설 운영과 관련해서 법인의 영향력이 매우 크지만 결정례 1과 결정례 3에서는 법인에 대한 권고가 아예 없었다. 또한 결정례 1에서 피신청인이 퇴사한 경우에 실효성이 없다는 이유로 별도의 권고도 없었다. 결정례 3의 경우 권고의 내용이 가해자에 대한 인권교육에 그치고 있어 피해자의 구제회복, 재발방지를 위한 대책을 담고 있지 못하다. 인권침해의 조사가 피해자의 구제나 구조 개선보다는 사건의 사실 여부 중심으로 이루어지는 한계와도 연관이 있다. 향후에는 권고를 가해자만을 대상으로 할 것이 아니라, 시설장, 법인대표, 서울특별시장에게도 단계적인 조치를 할 수 있어야 한다. 한편, 권고 이후 이행 여부와 그 결과에 대한 내용이 공개되지 않아 권고의 실효성과 신뢰성이 떨어진다는 문제가 있다. 결정례 2의 경우 서울시장에게 사회복지관 평가지표에 관련된 지표 신설을 권고했는데 그 이행 여부 결과가 공개되지 않았다. 향후에는 정기적으로 권고의 이행 여부와 결과를 모니터링하고 이를 시민들에게 공개하는 사후관리 체계를 구축하여 지방정부의 인권보호 활동에 대한 실효성과 신뢰성을 제고해야 한다.

셋째, 한정된 조사범위의 문제이다. 신청사유에 따른 조사만 이루어지고 있기 때문에 결정례 2와 결정례 3에서는 조사과정에서 다른 인권침해의 사안으로 의심되는 부분이 드러나도 조사를 하지 않았다. 향후에는 상담과정에서 구제절차의 내용과 안내에 대한 부분이 좀 더 세심하게 이루어질 필요가 있으며, 신청인들의 신청사유에 해당되지 않더라도 인권침해가 인지가 되면 담당기관으로의 이관 및 확대 조사를 할 수 있도록 해야 한다.

넷째, 인정사실과 판단 기준이 모호하다는 한계이다. 신청인, 피신청인, 참고인의 진술 및 관련 자료를 검토할 때 내용이 상이할 경우의 문제인데, 결정례 3에서는 신청인과 피신청인과 주장이 다르고 증거가 부족하다고 기각했다. 성희롱 사건의 경우에는 사건이 발생한 맥락에서 피해자 진술을 배척하지 않기 위해 노력하는 것에 비해 노동관련 사건에 대해서는 이 부분이 부족하다고 보여진다. 그리고 결정례 3에서와 같이 모멸감 또는 모욕감을 주는 행위를 판단하는 기준이 자의적일 수 있다는 문제가 있다. 따라서 헌법 제10조에서 말하는 인간의 본질적이고 고유한 존엄과 가치에서 유래하는 인격권을 해석하고 적용함에 있어 해석의 차이를 줄이기 위하여 정신적·정서적 고통에 대한 객관화된 지표나 수치화된 자료를 추가적으로 제시할 필요가 있다.

인권 책무자로서 지방정부의 역할이 중요함에도 불구하고, 그동안 지방정부의 인권 보호에 대한 연구가 부족한 상황에서 서울시의 인권침해 결정례 분석을 통해 지방정부의 인권보호 개선방안을 제시하였다는 점에서 본 연구의 의의가 있다. 한편, 본 연구는 서울시만을 대상으로 하였다는 지역적인 한계를 갖지만 이는 인권침해 사건을 조사하고 시정 권고하는 지방정부의 수가 적고 공개되는 결정례 수도 적기 때문이다. 향후에는 지방정부들이 더욱 적극적으로 인권보호에 나서서 관련 자료들도 많이 공개 되고 이를 바탕으로 많은 연구들이 이루어질 수 있기를 기대한다.

[참고문헌]

- 권영성, 「헌법학원론」, 법문사, 2010.
- 국가인권위원회, 「파리원칙 20주년 기념 국제회의 자료집」, 2013.
- _____, 「인권옹호자회의 자료집」, 2019a
- _____, 「지방자치단체 인권정책현황 연구」, 2019b
- _____, 「국가인권위원회 결정례집 제12집(2019)」, 2020a
- _____, 「인권침해 판단기준 수립을 위한 기초연구」, 2020b
- _____, 「2020 국가인권위원회 통계」, 2020c
- 김중섭, 「인권도시와 풀뿌리 민주주의 증진-담론과 현황」, 2021 광주민주포럼, 2021.
- 김광병·김대동, “군인 인권침해에 관한 국가인권위원회 결정례 분석: 병사를 대상으로 한 최근 결정례를 중심으로”, 「법과 인권교육」, 12(3): 53-73, 2019.
- 김수정·오선영·김은희·김대심, 「사회복지와 인권」, 학지사, 2021.
- 김영천·정상원·조재성, 「질적연구 아틀라스: 열다섯 가지 성공전략」, 아카데미 프레스, 2019.
- 김지혜, “사회복지시설에서의 종교행위와 정교분리원칙의 붕괴: 사회복지제도의 공공성 정립을 위하여”, 「민주법학」, 75: 125-152, 2021.
- 서울특별시, 「2018년도 서울시 사회복지관 평가지표 설명회 자료집」, 2017a.
- _____, 「서울시 인권침해 상담·조사 매뉴얼」, 2017b .
- _____, 「2017 서울특별시 시민인권보호관 인권침해 결정례집」, 2018.
- _____, 「2018 서울특별시 시민인권보호관 인권침해 결정례집」, 2019.
- _____, 「2019 서울특별시 시민인권보호관 인권침해 결정례집」, 2020a.
- _____, 「2021년도 서울시 사회복지관 평가지표 설명회 자료집」, 2020b.
- _____, 「2020 서울특별시 시민인권보호관 인권침해 결정례집」, 2021.
- 이영란·김광병, “장애학생 인권침해에 대한 국가인권위원회 결정례 분석을 통한 학교 내 인권보호에 관한 연구”, 「사회복지법제연구」, 11(1): 25-49, 2020.
- 이정기·이재진, “국가인권위원회의 표현의 자유 보호 현황과 한계에 관한 연구: 진정 사례 분석을 중심으로”, 「언론과 법」, 16(2): 35-73, 2017.
- 정재도, “제4기 헌법재판소의 인격권과 행복추구권에 관한 판결성향 분석”, 「외법논집」, 45(2): 31-65, 2021.
- 한국인권재단, 「서울시 공무원 인권행정강령 제정을 위한 기초연구보고서」, 2013

OHCHR. Frequently Asked Questions on Economic, Social and Cultural Rights.
Geneva, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights

United Nations. 2008.

OHCHR & Center for Economic and Social Rights. (2013). “Who Will be Accountable?: Human Rights and the Post-2015 Development Agenda.

「누구의 책무성인가?: 인권과 Post-2015 개발의제, 국가인권위원회 역, 2014.

Ruggie, J. G.,(2013). Just Business-Multinational Corporation and Human Rights. 「기업과 인권」, 이상수 역, 필맥.

국가법령정보센터 홈페이지, <https://www.law.go.kr/LSW/main.html>, 2021.9.24. 최종방문.

국가인권위원회 홈페이지. <https://case.humanrights.go.kr/rprsnt/rprsntGuide.do>, 2021.10.23. 최종방문

창원지방법원 홈페이지, <https://changwon.scourt.go.kr/>, 2019.10.03. 최종방문.

[국문초록]

지방정부의 인권보호에 관한 연구

- 서울시 사회복지시설 인권침해 결정례를 중심으로 -

김 수 정

(국제사이버대학교 사회복지학과)

양 혜 정

(서강대학교 신학대학원 사회복지학전공)

오 선 영

(경희대학교 공공대학원 글로벌거버넌스학과)

김 대 심

(서울시립대학교 일반대학원 사회복지학전공)

본 연구는 지방정부의 인권보호를 서울시 인권침해 구제제도를 통해 알아보기 위해 실시되었다. 이를 위해 서울시의 2017년~2019년 인권침해 사건 결정례 중 사회복지시설의 노동 관련 사건 3건을 분석하였다. 그 결과 사회복지시설을 인권침해 조사 대상 기관으로 하고 있고, 서울시장의 실효성 있는 조치가 가능하기에, 사회복지시설에 대해 지방정부인 서울시는 적극적인 인권보호를 할 수 있다는 의의가 찾을 수 있었다.

그러나 결정례 분석을 통해서 다음과 같은 한계가 있음을 알 수 있었다. 첫째, 자유권 침해 위주의 판단이 이루어지고 있었고, 둘째, 권고의 한계와 사후 관리가 부족했으며, 셋째, 조사범위가 한정되었으며, 넷째, 인정사실과 판단 기준이 모호했다. 이에 본 연구에서는 지방정부의 인권보호를 위하여, 자유권 침해 판단과 함께 사회권 침해 부분도 같이 살펴보아야 하며, 정기적인 권고 이행여부와 결과를 모니터링하는 사후 관리체계를 구축해야 하며, 신청사유에 해당되지 않더라도 인권침해가 인지되면 담당 기관으로의 이관 및 확대 조사를 할 수 있어야 하며, 판단함에 있어 객관화된 지표나 수치화된 자료를 추가적으로 제시해야 함을 제언으로 제시하였다.

본 연구는 인권 책무자로서 지방정부의 역할이 중요함에도 불구하고, 그동안 지방정부의 인권보호에 대한 연구가 부족한 상황에서 서울시의 인권침해 결정례 분석을 통해 지방정부의 인권보호 개선방안을 제시하였다는 점에서 의의가 있다.

주제어: 인권, 구제제도, 결정례, 지방정부, 사회복지시설

[Abstract]

Human Rights Protection by Local Governments - Decisions on Human Rights Violations by Social Welfare Organizations in Seoul -

Kim, Soo Jung

(Department of Social Welfare, Gukje Cyber University)

Yang, Hye Jeong

(Department of Social Welfare, Sogang University)

Oh, Sun Young

(Department of Global Governance, Kyunghee University)

Kim, Dai Sim

(Department of Social Welfare, University of Seoul)

This study examines the status of human rights protection by local governments, by reviewing the Seoul Metropolitan Government's means of human rights remedies. To this end, we examined three cases, related to labor at social welfare Organizations among human rights violation decisions of the city government from 2017 to 2019. Results show that, since social welfare organizations are targeted for human rights violation investigations, and effective measures can be taken by the mayor of Seoul, the significance of Seoul as a local government for social welfare organization can be found in being able to actively protect human rights.

However, the following limitations were revealed through an analysis of the decision cases. First, the judgments were based on the violation of civil and political rights; second, the limitations of recommendations and follow-up measures were insufficient; third, the scope of the investigation was limited; and fourth, the facts of recognition and judgment standards were vague. Therefore, in this study, for the protection of human rights of local governments, the suggestions are presented that, along with the judgment of

the violation of civil and political rights, it is necessary to examine the part of the violation of economic, social and culture rights as well, that a follow-up check-up system should be established to regularly monitor the implementation of recommendations and results, that it should be possible to transfer information to the relevant agency and conduct investigations even if that information does not fall under the reason for the application, if human rights violations are recognized, and that it is necessary to additionally present objective indicators or numerical data in making judgments.

This study is meaningful in that it suggests a plan to improve human rights protection of local governments through the analysis of decision cases of human rights violations in Seoul in a situation where research on human rights protection by local governments is insufficient despite the important role of local governments as custodians of human rights.

keywords : human rights, remedies, decisions, local governments,
social welfare organization

사회복지법제학회 관련 자료

I. 사회복지법제학회 창립취지문

한국사회는 지난 반세기 동안 사회구성원들의 역동적 참여로 급속한 경제성장을 이룸으로써 물질적으로는 선진국의 문턱에 도달하는 놀라운 성과를 일궈냈다. 그러나 물질적 풍요로움이 전 구성원들에 고루 향유되지 못하고 일부 계층에 편중되는 양극화가 심화되고 있으며, 삶의 질 또한 여전히 중진국 수준을 벗어나지 못하고 있다. 여기에 더하여 최근 대두한 지구적 경제위기로 인한 고용불안의 가중, 노령화의 가속, 출산율 저하 등으로 서민생활이 어려워지고, 사회적 활력이 약화되고 있으며, 사회경제적 위기감이 높아가고 있다. 이것은 한국사회의 재도약을 위하여 새로운 비전과 전략, 그리고 실천이 필요함을 의미한다.

우리는 한국사회를 한 단계 발전시키는 가장 중요한 요건 중의 하나로서 선진적 사회복지시스템 구축에 주목한다. 취약계층은 물론, 다양한 구성원들의 복지수요에 적절히 부응하는 사회복지 시스템의 구축은 사회통합과 경제발전의 원동력이 됨을 확신하기에 우리는 정합성을 구비한 사회복지시스템의 법적·제도적 기반 확립에 힘쓰고자 한다. 여기에는 사회복지와 관련된 정책, 입법, 행정, 제도, 서비스, 전달체계 등 제 분야가 포함되며, 동시에 이들 관련분야를 아우르는 융합연구가 필요함을 인지한다.

보다 구체적으로는 국민 개개인의 사회복지권을 명확히 하고 사회복지컨텐츠를 다양화하며, 실효적인 민·관 협력적 온·오프라인 전달체계를 마련하고, 특히 사회복지사의 법적 지위와 전문성을 향상시켜, 선진 사회복지시스템의 법적·제도적 기반 확립에 기여할 수 있도록 제 주체가 함께 참여하고 논의하는 사회복지법제학회를 창립하고자 한다.

뜻을 같이하는 학자, 현장실천가, 행정가, 일반 시민의 적극적인 참여와 지지를 권고하며, 본 학회의 창립이 한국사회의 복지발전에 큰 기여가 되기를 기원한다.

2009년 6월 13일 사회복지법제학회 창립 회원 일동

II. 사회복지법제학회 학술대회 프로그램

2021 사회복지법제 연합포럼

위드 코로나 시대의 사회안전망 강화

[현장중심의 문제해결을 통한 지역복지 활성화]

일 시 2021년 12월 4일(토) 13:00-18:00

장 소 여의도 이룸센터, 웨비나(ZOOM)병행

웨비나참여 ID : 828 519 9169
PW : 211204

주 최 (사)사회복지법제학회

후 원 전국시장군수구청장협의회, 한국사회보장정보원
한국사회복지협의회, 한국사회복지법인협회
한국사회복지관협회, 자치법연구원, 한국장애인재단
서울특별시립장애인생산품판매시설

프 로 그 램

〈 제 1 세션(개회식) 13:10~13:50 〉 (전체사회: 김광병 청운대 사회복지학과 교수)

시 간	주 제	장 소
13:10~13:15('5)	●개회인사 윤찬영 회장(전주대 사회복지학과 교수)	
13:15~13:35('20)	●축사 전국시장군수구청장협의회 회장 한국사회복지협의회 회장 한국사회복지법인협회 회장 한국사회복지관협회 회장	누리홀
13:35~13:50('15)	●공로상 시상	

〈 제 2 세션(기획세션) 14:00~18:00 〉

시 간	주 제	장 소
[1부]	(좌장 : 최원규 전북대 사회복지학과 교수)	
14:00~14:15('15)	발제 1 • 주 제 : 아동복지법의 문제점과 과제 • 발 표 : 정은강 원장(광주 무등육아원)	
14:15~14:30('15)	발제 2 • 주 제 : 한부모가족복지시설 사각지대의 현황과 과제 • 발 표 : 이숙영 원장(서울 마포애람원)	
14:30~14:45('15)	발제 3 • 주 제 : 노인요양시설 돌봄인력의 현황과 과제 • 발 표 : 김경아 원장(광주 뽕애플요양원)	
14:45~15:00('15)	발제 4 • 주 제 : 초고령사회에 대비한 양로시설의 과제 • 발 표 : 김성윤 원장(광주 뽕애플타운)	누리홀
15:00~15:50('50)	1부 토론 차선자 교수(전남대 법학전문대학원) 김수정 교수(부산가톨릭대 사회복지학과) 이윤진 교수(서원대 복지행정학과) 배유진 연구위원(한국사회보장정책연구원) 문성윤 단장(전남 아동자립전담지원단) 양경이 사무국장(군산 신광모자원) 김동성 원장(대구 성로원) 이희근 원장(서울시립서부노인전문요양센터)	
15:50~16:00('10)	휴식	Break Time
[2부]	(좌장 : 조한진 대구대 사회복지학과 교수)	
16:00~16:20('20)	발제 1 • 주 제 : 장애인거주시설의 현황과 과제 • 발 표 : 장정아 원장(양평 웅달샘)	
16:20~16:40('20)	발제 2 • 주 제 : 장애인 정당한 편의제공 의무에 대한 국내 사례현황과 과제 • 발 표 : 강지선 책임연구원(자치법연구원)	
16:40~17:00('20)	발제 3 • 주 제 : 호주 국가 장애보험제도(National Disability Insurance Scheme)의 국내적 함의 • 발 표 : 장선미 연구원(한국후견·신탁연구센터)	누리홀
17:00~18:00('50)	2부 토론 최윤영 교수(백석대 사회복지학과) 차성안 교수(서울시립대 법학전문대학원) 손 현 연구위원(한국법제연구원) 문영임 팀장(한국장애인재단) 이상익 원장(서울특별시립장애인생산품판매시설) 지승현 원장(서울 서초다나얼복지원)	

〈 제 3 세션 (기관별 세션) 16:00~18:00 〉

시 간	주 제	장 소
16:00~18:00 ('120)	[전국시장군수구청장협의회] • 좌 장 : 김은주 교수(제주대 법학전문대학원) • 주 제 : 기초지방자치단체장의 복지권한과 책임 - 복지수탁기관의 운영에 관한 몇가지 쟁점을 중심으로 - • 발 표 : 윤석진 교수(강남대 공공인재학부) • 토 론 : 이상범 정책연구실장(전국시장군수구청장협의회) 박가림 변호사(법무법인 소헌) 김영미 책임연구원(근로복지공단) 최윤영 박사(서울시립대)	교육실1
	[한국사회복지법인협회] • 좌 장 : 윤동성 이사장(순천 성신원) • 주 제 : 사회복지법인 회계·감사제도의 현황과 개선과제 • 발 표 : 박 훈 교수(서울시립대 세무전문대학원) • 토 론 : 송근창 사무총장(한국사회복지법인협회) 이희성 회계사(디딤회계사무소) 김민정 연구관(감사연구원)	회의실1
	[한국사회복지관협회] • 좌 장 : 남기철 교수(동덕여대 사회복지학과) • 주 제 : 사례관리 민관협력에 대한 사회복지관 경험과 쟁점 • 발 표 : 민소영 교수(경기대 사회복지학과) • 토 론 : 최성숙 관장(신림종합사회복지관) 홍영준 교수(상명대 사회복지학과) 박재만 과장(보건복지부 지역복지과)	회의실2
	[한국사회보장정보원] • 좌 장 : 박영규 소장(한국사회보장정보원 사회보장데이터연구소) • 주 제 : 위드코로나 시대, 사회서비스에서의 ICT 활용의 과제 • 발 표 1 : 비대면사회서비스실태및발전방향 - 독거노인 방문건강관리사업 사례를 중심으로 - 우예신 부연구위원(한국사회보장정보원 연구센터) 최정은 부연구위원(한국사회보장정보원 연구센터) • 토 론 1 : 김윤수 교수(호남대 간호학과) • 발 표 2 : 국내 아동학대예방 프로그램의 효과성에 관한 문헌연구 - e아동행복지원사업에의 함의를 중심으로 - 김지선 부연구위원(한국사회보장정보원 연구센터) • 토 론 2 : 임세희 교수(서울사이버대 사회복지대학)	대회의실
	[자유주제 - 대학원 세션] • 좌 장 : 김광병 교수(청운대 사회복지학과) • 발 표 1 : 보호필요아동의 권리적 측면에서 입산부등록제도 도입에 대한 소고(최윤경) • 발 표 2 : 데이터 기반 독거노인 고독사 위험군 예측 (송문선) • 발 표 3 : 아동청소년 정신건강 관련 법제 및 개선과제 (김인혜) • 발 표 4 : 디지털성범죄 피해자 지원을 위한 AI·빅데이터 활용 및 디지털성범죄 피해자 지원센터 개선방향(김 준) • 발 표 5 : 장애인등 웹접근성 관련 국내외 현황 (김재연) • 발 표 6 : 정신재활서비스 사례관리를 위한 양방향 소통의 스마트폰 어플리케이션 제안(허세미) • 발 표 7 : 사회보장수급권 보장과 수요자 중심 맞춤형 복지 실현을 위한 자활지원 전달체계의 현황과 과제(현리사) • 토 론 : 양승미 교수(동양대 공공인재학부) 김도년 박사(한국소비자원)	소교육실

폐 회 식

III. 사회복지법제학회 제규정

사회복지법제학회 회칙

제정 : 2009년 6월 13일

개정 : 2016년 4월 14일

제1장 총 칙

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

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

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

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

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

제2장 회 원

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

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

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

③ 준회원은 이사회의 승인을 얻어 될 수 있다.

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

⑤ 단체회원은 국내외의 단체 또는 연구기관으로서 이사회의 승인을 얻어 된다.

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

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

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

제 7 조 (회원의 의무) 회원은 다음의 의무를 진다.

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

제 8 조 (회원의 탈회와 자격정지)

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

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

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

④ 전회계년도와 당회계년도 회비를 미납한 회원은 의결권을 행사할 수 없다.

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

제3장 임 원

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

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

② 본 학회에 고문, 명예회장을 둘 수 있다.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

② 임원은 임기만료 후라도 후임자가 취임할 때까지는 임원으로 직무를 수행한다.

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

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

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

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

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

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

제4장 총 회

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

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

- 제20조 (총회 소집의 특례) ① 회장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 소집요구가 있을 때에는 그 소집요구일로부터 20일 이내에 총회를 소집하여야 한다.
1. 재적이사 과반수가 회의의 목적을 제시하여 소집을 요구한 때
2. 법인의 재산상황 및 총회, 이사회의 운영과 그 업무에 관하여 시정요구 및 보고를 하기 위하여 감사가 제15조 제5항 제4호에 따른 소집을 요구한 때
3. 정회원 3분의 1이상이 회의의 목적을 제시하여 소집을 요구한 때
② 총회 소집권자가 결위되거나 이를 기피함으로써 7일 이상 총회소집이 불가능한 때에는 재적이사 3분의 1이상의 찬성으로 총회를 소집할 수 있다.
③ 제2항의 규정에 따른 총회는 출석이사 중 최연장자나 호선이사의 사회로 그 의장을 선출한다.

- 제21조 (총회의 의결사항) 총회는 다음의 사항을 의결한다.
1. 임원의 선출 및 해임에 관한 사항
2. 법인의 해산 및 정관변경에 관한 사항
3. 사업계획, 예산 및 결산승인에 관한 사항
4. 기본재산의 취득 및 처분, 자금의 차입에 관한 사항
5. 정관에 의하여 총회의 권한으로 되어 있는 사항
6. 이사회가 부의하는 사항
7. 기타 학회에 관한 중요한 사항

제22조 (의결정족수 및 의결방법) ① 총회는 출석회원 과반수 찬성으로 의결하되 가부동수인 경우 부결된 것으로 한다.

② 회원은 미리 서면 또는 전자우편(e-mail) 등으로 의결권을 회장이나 부회장에게 위임할 수 있다.

제23조 (의결제척사유) 회원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 그 의결에 참여하지 못한다.

1. 임원의 선출 및 해임에 있어 자신에 관한 사항을 의결할 때
2. 금전 및 재산의 수수 또는 소송 등에 관련되는 사항으로서 자신과 법인의 이해가 상반될 때

제24조 (서면결의) 회원은 미리 서면 또는 전자우편(e-mail) 등으로 의결권을 회장이나 부회장에게 위임할 수 있다.

제5장 이사회

제25조 (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 개최하고 출석이사 과반수의 찬성으로

의결한다. 다만, 가부동수인 경우에는 부결된 것으로 한다.

제29조 (서면결의) ① 회장은 이사회에 부의할 사항 중 경미한 사항 또는 긴급을 요하는 사항에 관하여는 이를 서면으로 의결할 수 있다. 이 경우 회장은 그 결과를 차기 이사회에 보고하여야 한다.

② 제1항의 서면결의 사항에 대하여 재적이사 과반수가 이사회에 부의 할 것을 요구하는 때에는 회장은 이에 따라야 한다.

제30조 (의결제척사유) 이사가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 그 의결에 참여하지 못한다.

1. 임원의 선출 및 해임에 있어 자신에 관한 사항을 의결할 때
2. 금전 및 재산의 수수 또는 소송 등에 관련되는 사항으로서 자신과 법인의 이해가 상반될 때

제6장 재정 등

제31조 (재산의 구분) ① 학회의 재산은 기본재산과 보통재산으로 구분한다.

② 기본재산은 학회의 목적사업 수행에 관계되는 부동산 또는 동산으로서 법인 설립시 출연한 재산과 이사회에서 기본재산으로 정한 재산으로 하며 그 목록은 별지1과 같다.

③ 보통재산은 기본재산 이외의 재산으로 한다.

제32조 (재원 및 관리) ① 학회는 회원의 입회비 및 연회비, 기부금, 찬조금 기타 수입금으로 운영한다.

② 학회의 회계연도는 1월 1일부터 12월 31일까지로 한다.

③ 기본재산을 매도, 증여, 임대, 교환하거나 담보제공 또는 용도 등을 변경하거나 의무의 부담 또는 권리를 포기하고자 할 때에는 총회의 의결을 거쳐야 한다.

④ 기본재산의 변경에 관하여는 정관변경에 관한 규정을 준용한다.

⑤ 학회의 예산은 회계연도 1월 전까지 사업계획과 함께 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 출석 회원 3분의 2이상의 찬성으로 의결하며, 주무관청의 허가를 받아야 한다.

제42조 (학회의 해산) 학회를 해산하고자 할 때에는 재적이사 과반수의 찬성과 총회에서 재적회원 4분의 3이상의 찬성(위임 포함)으로 의결하며, 주무관청에 신고하여야 한다.

제43조 (잔여재산의 처리) 학회가 해산된 때에 잔여재산은 총회의 의결을 거쳐 주무관청의 허가를 받아 본 학회와 유사한 목적을 가진 다른 단체에 출연한다.

제44조 (청산종결의 신고) 청산인은 학회의 청산을 종결한 때에는 민법 제94조의 규정에 의하여 그 취지를 등기하고 청산종결 신고서를 주무관청에 제출한다.

제45조 (준용규정) 이 정관에 규정되지 아니한 사항은 민법 중 사단법인에 관한 규정과 보건복지부 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙을 준용한다.

제46조 (규칙의 제정) 이 정관이 정한 것 외에 학회의 운영에 관하여 필요한 사항은 이사회회의 의결을 거쳐 따로 규칙으로 정한다.

< 부 칙 >

제 1 조 (시행일) 이 정관은 주무관청이 허가한 날부터 시행한다.

제 2 조 (경과조치) 이 정관 시행당시 법인설립을 위하여 발기인 등이 행한 행위는 이 정관에 따라 행한 것으로 본다.

제 3 조 (설립자의 기명날인) 법인을 설립하기 위하여 이 정관을 작성하고 다음과 같이 설립자 전원이 기명날인 한다.

사회복지법제학회지 논문투고규정

제정 : 2010년 5월 7일

개정 : 2022년 3월 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 1개월 전에 공고를 통하여 모집한다.

② 원고를 투고하고자 하는 자는 본 학회의 회원으로서 회원의 의무를 성실히 이행한 자이어야 한다. 다만 비회원은 편집위원회의 승인을 받아 원고를 제출할 수 있다.

③ 본회의 정회원이 아닌 국내외 저명학자, 기타 이에 준하는 비회원으로서 본회의 특별요청이 있는 경우에는 특별논문을 기고할 수 있다.

제 3 조[논문의 내용] ① 학술대회 발표논문과 일반 연구논문, 특별기고논문은 다른 학회지나 학술지에 발표되지 않은 것이어야 하며, 논문의 체제와 분량은 본 규정이 정하는 작성지침에 따라야 한다.

② 논문 내용은 본회 회칙에서 규정하는 사업에 적합한 것이어야 한다.

제 4 조[논문의 제출] ① 본 학회의 학술대회에서 발표된 논문은 지정토론 또는 종합토론에서 논의된 미비점을 보완하고 이 규정이 정하는 논문작성요령에 맞추어 작성하여 편집위원회가 정하여 공고하는 기고기한 내에 학회 홈페이지상의 온라인투고 시스템을 통하여 제출하여야 한다.

② 투고하는 논문은 이 규정이 정하는 논문작성요령에 맞추어 작성하여 편집위원회가 정하여 공고하는 기고기한 내에 학회 홈페이지상의 온라인투고 시스템을 통하여 제출하여야 한다.

③ 논문을 제출할 때에는 KCI의 문헌 유사도 검사 결과가 포함된 논문투고신청서, 연구윤리규정준수 확인서 및 저작권활용동의서를 함께 제출하여야 한다.

④ 논문을 게재하고자 하는 자는 소정의 심사료 및 게재료를 납부한다. 단, 본회의 학술대회에서 발표된 논문, 학회가 인정할 경우에는 심사료 및 게재료를 납부하지 아니할 수 있다.

제 5 조[논문의 작성] ① 기고하는 논문은 (주)한글과컴퓨터의 “문서파일(*.hwp)”로 작성하고 한글 사용을 원칙으로 하되, 필요한 경우 국한문혼용·외국문(영문, 독문, 불문, 일문 등)을 사용할 수 있다.

② 원고분량은 도표, 사진, 참고문헌 포함하여 A4용지 20매(200자 원고지 150매) 내외로 한다.

③ 기고하는 논문은 다음 각 호의 순서에 의하여 구성한다.

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

- ④ 공동저술의 경우 제1저자 및 교신저자 등을 표기하며, 특별한 표기가 없는 경우 처음 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 포함하여
야 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) 사회복지서비스법제

1) 장애인분야

① 장애인복지법 順

※ ① 이후의 목차번호는 논문제출자가 임의로 정하여 사용할 수 있다.

- ⑤ 인용 및 참고자료의 출처를 기재하는 방법은 참고주, 내용주, 각주를 사용하되 처음 인용의 경우에는 각 호와 같이 표시한다.

1. 인용, 참고한 자료의 출처를 밝히는 참고주는 다음과 같이 본문 중에 괄호를 사용하여 처리하고, 그 자료의 내역을 정리한 참고문헌을 논문의 말미에 첨부한다.

1) 저자가 본문의 일부로 언급되는 경우의 예

최승원(2006)에 의하면...

2) 특별한 저자가 없는 자료를 인용하는 경우의 예

「보건복지백서 2006」(2007)에 의하면...

3) 저자가 본문과 분리되어 언급되는 경우의 예

...입장을 취하고 있다(전광석, 2010; Dean, 2005)

4) 같은 저자의 문헌이 2개 이상 인용될 때의 예(연도가 같은 경우)

○ ...라고 볼 수 있다(송정부, 2010a).

○ ...라고 볼 수 있다(송정부, 2010b).

2. 본문의 내용에 설명을 부연하기 위한 내용주와 인용 및 참고한 자료의 출처를 밝히는 각주는 해당 부분의 오른쪽 위에 논문 전편을 통해서 일련번호를 붙이고(예: ...하였다.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」, 범정출판사, 2010, 18면.

2) 논문 : 필자, 「논문제목」, 「서명」○권○호, 발행처, 발행년도, 면수;

(예시) 홍길동, “기초생계급여의 법적문제”, 「사회복지법제연구」제2권제3호, 사회복지법제학회, 2011, 237면.

3. 외국문헌의 경우 그 나라의 표준적인 인용방법에 따른다.

⑥ 재인용할 경우의 각주는 다음과 같이 표기한다.

1. 저서인용: 저자명, 앞의 책, 면수.

2. 논문인용: 저자명, 앞의 논문, 면수.

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

제 8 조[참고문헌] 참고문헌은 다음의 각 호의 방식으로 정리한다.

1. 본문에 인용 또는 언급된 참고문헌은 국내문헌과 외국문헌(동, 서양의 순)으로 구분하되 저자의 성을 기준으로 전자는 가나다의 순으로, 후자는 알파벳의 순으로 배열한다.

2. 참고문헌은 저자, 제목, 출판사항, 출판년도의 순으로 다음과 같이 기재한다.

1) 단행본인 경우 [저자명, 서명, 출판사항, 출판연도]

예) 김철수, 「학설 판례 헌법학(상)」. 박영사, 2008

2) 일반논문인 경우 [저자, 논문제목, 수록서명 및 발행제호, 출판연도]

예) 윤상용, “장애인 이동권 보장을 위한 바람직한 입법방향”, 「보건복지포럼」, 제95호, 1999

3) 학위논문인 경우 [저자, 논문제목, 학위성격, 수여기관명, 출판연도]

예) 서정희, 장애인 사회보장수급권의 실효성에 관한 기준, 박사학위논문, 서울대학교 대학원,

2009

4) 기타 저자가 없는 경우

예) 보건복지백서 2006. 보건복지부, 2007.

5) 외국문헌은 그 나라의 표준적인 인용방법과 순서에 의하여 정리한다.

제9조[학회지 발행횟수와 발행일] 학회지의 발행횟수는 연 3회로 하고 그 발행일은 4월 30일, 8월 31일, 11월 30일로 한다. 다만 회원의 연구활동 정도 및 논문접수상황 등을 고려하여 중간이 필요한 경우에는 편집위원회가 이를 정할 수 있다.

제 10 조[학회지의 전자출판 등] ① 학회지는 종이 문서 외에 전자출판이나 인터넷 홈페이지에 게재하는 등의 방법을 통하여 발행할 수 있다.

② 학회지에 원고를 기고한 자는 기고 시에 전자출판에도 동의한 것으로 본다. 단 기고자가 전자출판에 동의하지 않는다는 의사표시를 한 논문은 전자출판에서 제외한다.

[부 칙]

부칙(2010.05.07)

(시행일) 이 규정은 제정한 날부터 시행한다.

부칙(2014.06.13)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

부칙(2015.10.30)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

부칙(2016.03.31)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

부칙(2016.11.05)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

부칙(2017.12.01)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

부칙(2022.03.01.)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

사회복지법제학회 논문심사규정

제정 : 2010년 5월 7일

개정 : 2019년 12월 14일

제1조 【목적】 이 규정은 한국복지법제학회의 학회지인 『사회복지법제연구』에 기고한 논문의 심사에 관한 지침을 마련함을 목적으로 한다.

제2조 【심사위원 선정과 심사의뢰】 ① 논문접수가 마감되면 편집위원장은 편집위원회를 소집하여 논문심사절차를 진행하여야 한다.

② 편집위원회는 심사하기로 한 논문에 대하여 한 편당 3인씩의 심사위원을 선정하여 심사를 의뢰한다. 이 때 논문기고자와 명백히 특별한 관계에 있어 심사의 공정성을 해칠 우려가 있는 사람을 심사위원으로 선정해서는 안 된다.

③ 편집위원회는 특히 필요한 경우 편집위원 이외에, 해당 분야의 전문가를 논문의 심사위원으로 위촉할 수 있다.

④ 편집위원장은 심사위원의 선정 및 심사의 진행에 관한 기밀이 외부로 누설되지 않도록 필요한 조치를 취하여야 하며, 심사위원은 자신의 논문심사 사실을 타인에게 알려서는 안 된다.

제3조 【심사기준 및 절차】 ① 심사위원이 논문을 심사할 때에는 논문의 질, 논문의 독창성, 논문의 전문성, 논문의 논리적 체계성, 근거 제시의 적절성, 표절·모방여부, 기고요령의 준수 및 분량 등을 종합적으로 감안하여 심사의견을 제출하여야 한다.

② 심사위원은 편집위원회로부터 논문을 접수한 날로부터 14일 이내에 논문에 대한 심사를 완료하고 [별표 1]의 서식에 의한 『사회복지법제연구』 게재신청논문심사서를 작성하여 편집위원회에 제출하여야 한다.

③ 심사위원은 심사기준별로 논문심사서의 정량평가부분에 “√” 표기를 하여야 하며, 종합판정심사의견부분에 정성평가 사항을 자세히 기술하여야 한다.

④ 심사위원은 ‘판정’ 의견을 기재할 때는 다음의 요령을 따른다.

1. 정량평가결과 90점 이상인 경우에는 “게재 가(可)”에 “√”에 표기를 한다.
2. 정량평가결과 80점 이상 90점 미만인 경우에는 “수정후 게재”에 “√”에 표기를 한다.
3. 정량평가결과 70점 이상 80점 미만인 경우에는 “수정후 재심사”에 “√”에 표기를 한다.
4. 정량평가결과 70점 미만인 경우에는 “게재 불가(不可)”에 “√”에 표기를 한다.
5. 심사자는 정성평가의 결과가 정량평가결과에 반영되도록 평가하여야 하며, 필요할

경우 제2호에도 불구하고 “게재 가(可)” 판정을 할 수 있다.

심사위원의 판정	편집위원회 종합판정
○, ○, ○	게재 확정
○, ○, □	
○, ○, △	
○, ○, ×	
○, □, □	수정 후 게재
○, □, △	
○, □, ×	
□, □, □	
□, □, △	수정 후 재심사
□, □, ×	
○, △, △	
○, △, ×	
□, △, △	게재 불가
□, △, ×	
△, △, △	
△, △, ×	
○, ×, ×	게재 불가
□, ×, ×	
△, ×, ×	
×, ×, ×	
※ ○=“게재 가”, □=“수정 후 게재”, △=“수정 후 재심사”, ×=“게재 불가”	

※ ○=“게재 가”, □=“수정 후 게재”, △=“수정 후 재심사”, ×=“게재 불가”

⑤ 편집위원회의 종합판정 결과, ‘수정 후 재심사’로 판정된 논문에 대하여는 재심사절차를 진행한다. 이 때 초심에서 ‘게재 가’ 또는 ‘수정 후 재심사’ 판정을 한 심사위원은 바꾸지 아니하고, ‘게재 불가’ 판정을 한 심사 위원은 다른 사람으로 교체하여 심사를 의뢰한다.

⑥ 재심사는 ‘게재 가’와 ‘게재 불가’의 두 종류로만 판정하며, 초심의 결과와 재심사 결과를 합산하여 ‘게재 가’가 둘 이상이면 ‘게재’로 최종 확정한다.

제5조 【이의신청】 ① ‘게재불가’ 또는 ‘수정 후 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 개정된 때부터 시행한다.

부칙(2016.03.31.)

(시행일) 이 규정은 개정된 때부터 시행한다.

부칙(2016.11.5)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

부칙(2017.12.14)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

[별표 1]

『사회복지법제연구』 게재신청 논문심사서

게재지	『사회복지법제연구』 통권 제 호		심사일	20 . . .	
심사위원	소 속		성 명		
대상논문					
판정	1) 게재 가 () 2) 수정 후 게재 () 2) 게재 불가 () 3) 수정 후 재심사 ()				
심시기준	매우 적정 (20)	적정 (18)	보통 (16)	부적정 (14)	매우 부적정 (12)
논문의 질					
논문의 독창성과 전문성					
논문의 논리적 체계성					
근거제시의 적절성					
투고요령 준수					
표절 및 모방여부	있음()		없음()		
종합판정의견					

※ 심사의견 작성 시 유의사항

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

사회복지법제학회 편집위원회

사회복지법제학회 편집위원회규정

제정 : 2010년 5월 7일

개정 : 2016년 11월 5일

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

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

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

② 편집위원은 본회의 정회원 중에서 회장이 임명한다.

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

제 4 조[업 무] 위원회의 주요업무는 다음 각 호와 같다.

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

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

② 위원회는 편집위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 결정한다.

③ 위원회는 학회지 기타 발간물에 기고된 원고에 대하여 게재여부를 결정한다.

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

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

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

⑦ 편집위원장은 위원회의 업무를 효율적으로 처리하기 위하여 편집간사를 둔다.

제 6 조[규정개정] 이 규정은 이사회의 의결로 개정할 수 있다.

[부 칙]

부칙(2010.05.07.)

(시행일) 이 규정은 제정한 때부터 시행한다.

부칙(2015.06.04.)

(시행일) 이 규정은 개정된 때부터 시행한다.

부칙(2017.01.01.)

(시행일) 이 규정은 개정된 때부터 시행한다.

사회복지법제학회 연구윤리규정

제정 : 2010년 5월 7일

개정 : 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 심사 중인 연구물 포함)을 새로운 연구물인 것처럼 출판하거나 투고해서는 아니 되며, 동일한 연구물을 유사 학회 등에 중복하여 투고해서도 아니 된다. 단, 편집위원회의 특별한 요청에 의해 투고하는 경우는 그러하지 아니하다.

②투고 이전에 출판된 연구물(박사학위 논문 포함)의 일부를 사용하여 투고하고자 할 경우에는 학술지의 편집자에게 이전 출판에 대한 정보를 제공하고 편집자는 이에 대하여 중복 게재나 이중 출판에 해당하는지의 여부를 확인하여야 한다.

제5조(인용 및 참고 표시) ①다른 사람의 저술이나 공개된 학술 자료를 인용할 경우에는 「한국사회

법제학회지 논문투고규정」에 정해진 방법에 따라 정확하게 기술하여야 하며, 상식에 속하는 자료가 아닌 한 반드시 그 출처를 명백히 밝혀야 한다.

②개인적인 접촉을 통해서 얻은 자료의 경우에는 그 정보를 제공한 연구자의 동의를 받은 후에 인용할 수 있다.

제6조(연구윤리규정준수확인서 등) 연구물을 투고하는 경우에는 (별지 1)의 연구윤리규정준수확인서 및 저작권활용 동의서를 작성하여 제출하여야 한다.

제7조(편집위원회의 평가) ① 편집위원회는 투고된 논문의 게재 여부에 대하여 저자의 인격과 학자로서의 독립성을 최대한 존중하면서 평가하여야 한다.

② 편집위원회는 학술지 게재를 위해 투고된 논문을 저자의 성별, 나이, 소속 기관은 물론이고 어떤 선입견이나 사적인 친분과 무관하게 논문의 수준과 투고 규정에 근거하여 공정하게 취급하여야 한다.

③ 편집위원회는 투고된 논문의 평가를 해당 분야의 전문적 지식과 공정한 판단 능력을 지닌 심사위원에게 의뢰하여야 하며, 심사위원은 객관적 심사가 이루어질 수 있도록 최선의 노력을 다하여야 한다.

제8조(편집위원회의 비공개 의무) 편집위원회는 투고된 논문의 게재 여부가 결정될 때까지는 저자에 대한 사항이나 논문의 내용을 공개해서는 아니 된다.

제9조(편집위원회의 통지의무) 편집위원회는 심사위원의 투고된 논문심사와 관련한 문제 제기 등 사항이 발생할 경우, 편집위원회에 신속히 알리고 그에 대한 적절한 대응을 하여야 한다.

제10조(심사위원의 평가) ①심사위원은 전문 지식인으로서의 저자의 독립성을 존중하여야 하며, 평가 의견서에는 논문에 대한 자신의 견해를 밝히되, 보완이 필요하다고 생각되는 부분에 대해서는 그 이유를 설명해야 한다.

②심사위원 자신이 논문의 내용을 평가하기에 적임자가 아니라고 판단될 경우에는 본 학회 편집위원회에 그 사실을 통지하여 심사위원의 교체를 요청하여야 한다.

③심사위원은 학술지의 편집위원이 의뢰하는 논문을 심사규정에서 정한 기간 내에 성실하게 평가하여야 하고 그 결과를 편집위원회에 통지하여야 한다.

④심사위원은 심사의뢰 받은 논문이 이미 다른 학술지에서 출판되어 중복투고 되었거나 기타 연구윤리부정행위에 해당하는 문제를 발견하였을 때에는 편집위원회에 해당 사실을 지체 없이 알려야 한다.

제11조(심사위원의 객관적이고 공정한 평가의무) 심사위원은 심사 의뢰를 받은 논문에 대하여 개인적인 학술 신념이나 저자와의 사적 친분 관계를 떠나 객관적이고 공정한 기준에 의하여 평가하여야 한다.

제12조(심사위원의 비밀유지의무) 심사위원은 심사 대상 논문에 대한 비밀을 지켜야 한다. 논문 평가를 위해 특별히 조인을 구하는 경우가 아니라면 논문을 다른 사람에게 보여주거나 논문 내용을 놓고 다른 사람과 논의하여서는 아니 된다. 또한 논문이 게재된 학술지가 출판되기 전에 논문의 내용을 인용해서는 아니 된다.

제13조(위원회의 구성 및 임기) ① 위원회는 위원장 1인을 포함한 5인 이상의 위원으로 구성한다.
 ② 위원장과 위원은 이사회에 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 조사 절차에서 제척된다.

② 피신청인은 위원회의 위원에 대하여 공정한 조사를 기대하기 어려운 객관적 사유가 있는 때에는 기피의 신청을 할 수 있으며, 이에 대하여 위원회는 지체 없이 결정하여야 한다.

③ 제2항의 사유가 있는 때에는 위원은 회피할 수 있으며, 이에 대하여 위원회는 지체 없이 결정하여야 한다.

④ 전항에 따라 제척, 기피, 회피된 위원이 3인 이상인 경우에는 회장은 그 위원의 수 범위 내에서 임시윤리위원을 위촉할 수 있다.

제23조(조사 등의 비밀유지의무) 피신청인 등에 대한 조사 및 조사결과 등 일체의 사항은 비밀로 하며, 조사절차에 참여한 자는 조사 또는 직무수행 상 알게 된 개인의 사생활 또는 비밀 등을 누설하여서는 아니 되고, 그 직을 그만둔 후에도 같다.

제24조(연구윤리규정의 개정) 연구윤리규정의 개정은 이사회의 일반 의결절차에 따라 한다.

[부 칙]

부칙(2010.05.07.)

(시행일) 이 규정은 제정한 때부터 시행한다.

부칙(2016.11.05.)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

부칙(2020.3.6.)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

(별지 1)

연구윤리규정준수 확인서 및 저작권활용 동의서 (사회복지법제연구 제○호)

사회복지법제학회 귀중

논문제목:

연구윤리규정준수 확인서

저자(들)는 사회복지법제학회의 연구윤리규정을 준수하여 논문을 작성하였으며, 특히 아래의 사항에 대하여 확인합니다.

1. 투고논문이 저자의 지적 창작이며 타인의 저작권을 침해한 바 없음
2. 저자는 투고논문의 작성에 실질적인 지적 공헌을 하였으며, 투고논문의 내용에 대하여 모든 책임을 부담함
3. 투고논문은 타인의 명예 등 권리를 침해한 바 없음
4. 투고논문은 과거에 출판된 적이 없으며, 다른 학술지에 중복 게재를 위하여 투고하지 않았고, 투고할 계획이 없음
5. 사회복지법제학회지인 『사회복지법제연구』 발행인은 투고논문에 대한 저작권 침해에 대하여 이의제기, 고소 기타 저작권 보호를 위한 제반 권리를 보유함

저작권활용 동의서

투고자는 본 논문이 사회복지법제학회지인 『사회복지법제연구』에 게재될 경우, 정보통신망을 통한 논문의 제공·DB구축을 위하여 저작물의 내용을 변경하지 않는 범위내에서 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
총무 분과	사회복지학: 김광병 (청운대학교)
	법학: 윤석진 (강남대학교)
연구 분과	사회복지학: 서동명 (동덕여자대학교)
	법학: 김대인 (이화여자대학교)
학술 분과	사회복지학: 박은양 (한국사회보장정보원), 김태동 (김포대학교)
	법학: 최윤영 (이화여자대학교)
편집 분과	사회복지학: 김수정 (부산가톨릭대학교)
	법학: 김도년 (한국소비자원), 장선미(한국후견신탁연구센터)
교육 분과	사회복지학: 이홍직 (강남대학교), 우수명 (대림대학교)
대외 협력 분과	사회복지학: 배도 (한국사회복지협의회), 문영임(한국사회복지사협회)
	법학: 손 현(한국법제연구원)
재무 분과	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 협의회 20만원

(2) 입금계좌 : 신한은행 140-011-374719 (예금주: (사)사회복지법제학회)

사회복지법제연구 2022. 04. 제13권 제1호
(통권 제23호)

SOCIAL WELFARE AND LAW JOURNAL

Vol. 23

인 쇄: 2022년 04월 30일

발 행: 2022년 04월 30일

발행인: 최 승 원

발행처: 이화여자대학교 법학연구소 사회복지법제센터

주 소: 120-750 서울 서대문구 대현동 11-1

이화여자대학교 법과대학 법학관 416호

전화: (02) 3277-3503

전송: (02) 3277-3503

ISSN 2093-8667