

기획 논문

사회복지의 법적 실천에 관한 탐색적 연구*

김 광 병**

目 次

- | | |
|-----------------------------|-------------------------------|
| I. 서론 | 2. 사회복지사의 책임과 의무를 위한
법적 실천 |
| II. 사회복지와 법 | 3. 사회복지제도 변화를 위한 법적 실
천 |
| III. 사회복지의 법적 실천 방법 | |
| 1. 클라이언트의 권리보장을 위한 법적
실천 | IV. 결론 |

I. 서론

2020년 1월 1일부터 ‘사회복지법제’ 교과목이 ‘사회복지법제와 실천’ 교과목으로 명칭이 변경되어 교육이 이루어지고 있다. 사회복지사업법 시행규칙 개정이유에서 교과목명 변경은 사회복지사의 전문성을 강화하기 위한 조치라는 점을 분명히 하고 있어서 변경된 교과목을 통해서는 이전 교과목과는 다른 전문성 측면이 부각 될 필요가 있다.

사회복지(학)에서 전문성이라고 할 때는 사회복지의 실천기술이나 기법을 먼저 떠올릴 수 있다. 이는 사회복지가 추구하는 목적을 보다 효과적이고 효율적으로 달성하기 위해 전통적으로는 미시적 사회복지실천을 염두에 둔 사회복지실천기술과 기법을

* 투고일: 2022.11.09., 심사일: 2022.11.15.-2022.11.22., 게재확정일: 2022.11.23.

** 청운대학교 사회복지학과 교수

적용하는 것이었다.

그러나 사회복지에는 거시적 사회복지실천도 다루어 왔다. 주로 사회복지정책형성 과정에 초점을 두고 그 활동을 전개하는 것에 관심을 보여 왔다. 하지만 이를 다루어야 하는 교과목에서조차도 단지 정책이 어떻게 만들어지는지 그 과정만을 소개할 뿐 거시적 실천에서 사회복지사가 사용할 수 있는 기술이나 기법을 소개하고 있지는 못한 실정이다.

우리나라에서의 상황이 이러하다 보니 사회복지실천에서 미시적 사회복지실천에 관한 기술과 기법은 축적되어 매우 구체적으로 발전되어 왔지만, 거시적 사회복지실천은 선언적 수준에 머무르다가 최근 거시사회복지실천에 대한 기본적 구조가 무엇인지를 제시하는 연구(유태균, 2020)가 시작되었다.

유태균(2020)은 거시사회복지실천을 사회복지 전문가가 사회보장사업 수행체계 내의 한 주체로서 사회보장권이라는 추상적 권리를 구체적인 급여로 전환하는 정책수행 과정-법, 행정, 재정-에 참여하여 펼치는 노력이라고 규정하고 있다(유태균, 2020: 17). 즉, 거시사회복지실천은 사회복지 목적을 달성하기 위한 계획으로서 정책을 수립하고 그 정책이 실행되도록 정당성을 부여해주는 법제정 또는 개정 후, 법에 근거하여 효과적으로 정책이 집행되도록 관리해야 하는 행정의 수행과 필요한 재정이 확보될 수 있도록 전 과정 또는 단계별 과정에 참여하는 것이라고 할 수 있다(유태균, 2020: 16-17). 그러므로 사회복지에서 법적 접근은 거시적 사회복지실천의 한 단계에 해당하는 접근방식이라고 볼 수 있다.

그렇다고 하여 사회복지의 법적 접근이 거시적 사회복지실천에만 한정된다는 것은 아니다. 이미 사회복지서비스 변경신청과 관련한 소송이 있었는데(윤찬영, 2017: 452-457), 이는 미시적 사회복지실천에서도 법의 적용과 해석이 중요하다는 것을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

따라서 ‘사회복지법제와 실천’ 교과목에서 ‘실천’은 사회복지의 법적 실천이자(김광병, 2021: 126) 거시적이고 미시적인 사회복지실천을 모두 포함하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 사회복지의 법적 접근은 사회복지가 실행되도록 정당성을 부여한다는 측면에서 일단은 거시적 사회복지실천에서 출발하는 것으로 이해할 필요가 있다. 하지만 전술한 바와 같이 우리나라에서의 거시적 사회복지실천은 매우 미흡한 수준인데도 불구하고 또 다른 단계인 법적 실천이라는 전문성을 요구받게 된 것이다.

하지만 사회복지의 법적 실천에 관한 연구들은 매우 미진한 상황이다. 일부 진행된 연구들(최승원 외 6인, 2018; 김수정, 2017; 정진경, 2016; 김훈, 2012)에서는 체계화가 되지 않아 사회복지사가 수행할 수 없는 또는 수행할 필요가 없는 법적 실천까지를 제시하거나 매우 단편적인 것들을 제시하고 있다는 점에서 한계가 있다. 다만 김광병(2021)은 사회복지사가 실천할 수 있는 법적 실천에 관해 체계적 접근을 시도

하였지만, 그 방향성만을 제시하는 수준에 머물렀다는 한계가 있다.

따라서 본 연구는 이상의 선행연구들이 가지고 있는 한계점을 극복하여 사회복지의 법적 실천의 방향성¹⁾에 대한 내용을 구체화하여 실질적으로 사회복지사가 실천현장에서 활용하고 적용할 수 있도록 하는 데 목적이 있다.

II. 사회복지와 법

법치국가에서 사회복지란 반드시 법이 제정되어 법에 근거하여 실천될 수밖에 없다. 사회복지법이 존재한다는 것은 사회복지가 공식적이고 제도화되었다는 것이며 국가와 지방자치단체의 책임하에 모든 국민에게 적용된다는 것을 의미한다.

사회복지란 사람을 둘러싼 각종 사회문제를 해결하고 사회적 요인으로 발생되는 욕구를 충족하여 모든 사람이 사람답게 살아갈 수 있도록 삶의 질을 향상하는 데 그 목적을 두고 있어 기본적으로 실천의 행위를 하게 한다.

사회복지가 실천된다고 하는 것은 사람의 복지가 증진되도록 계획을 세워 그것을 달성하기 위한 행위를 한다는 점에서 반드시 정책적일 수밖에 없다. 사회복지정책이란 사회복지의 목적을 달성하기 위한 계획된 행동, 지침 등을 일컫고 있으므로 사회복지가 실천되기 위해서는 사회복지의 정책이 반드시 앞서 존재하게 된다. 그리고 사회복지정책이 현장에서 효과적으로 실천되기 위해서는 잘 관리되어야 하는데 이것이 바로 사회복지행정이라고 한다. 그러므로 사회복지가 정상적으로 작동되기 위해서는 정책 결정을 한 후 행정의 행위를 통해 실천으로 나아가게 되는 과정을 거치게 된다.

지금까지 거시적 사회복지학에서는 이러한 정책, 행정, 실천의 관계성을 설명하면서 과거처럼 정책과 실천이 분리되어 있지 않고 실천의 전문성이 나타나려면 정책과 행정을 바로 이해하고 있을 때 가능하다고 보았다.

하지만 법치국가에서 이러한 모든 상호작용이 가능하게 하려면 법적 장치가 마련되지 않는다면 불가능하게 된다. 관련법이 없다면 근거도 없고, 권한도 없으며 권위적이지도 못하므로 아예 사회복지가 작동될 수 없게 된다.

사회복지에 있어서 법은 계획된 사회복지정책이 실행될 수 있도록 정당성을 부여하여 책임 주체로서 국가 및 지방자치단체가 역할을 할 수 있도록 하게 한다. 그리고 정책을 구체화하여 현실사회에서 집행될 수 있도록 국가와 지방자치단체 간 그리고

1) 사회복지 법적 실천의 방향성을 제시하게 된 논의는 김광병, 2021. “「사회복지법제와 실천」 교과목에서 ‘실천’에 관한 교육 방향”. 『법과인권교육연구』 14(2), 125-139 논문을 참고하길 바람

광역지방자치단체와 기초지방자치단체 간 권한과 책임을 나누고 조정하여 각 주체가 수행해야 할 업무가 성공적으로 진행될 수 있도록 관리하는 행정행위를 하게하고 이를 통해 효과적으로 정책내용이 집행될 수 있도록 즉, 실천되도록 재원을 마련하여 투입하는 실효적 힘을 발휘하게 된다. 또한 일선에서 사회복지사 등 전문가가 정책의 목적 달성을 위해 직접적인 실천행위를 어떻게 해야 할지를 안내하는 역할도 한다.

이상과 같이 사회복지법이 제정된다면 사회복지의 공식적으로 제도화되어 실제 작동하게 된다. 그리고 사회복지법에 따라 사회복지 대상자의 권리가 보장되고, 국가와 지방자치단체의 책임을 명확히 하며, 책임 주체 간 행정행위가 이루어지도록 한다. 또한 필요한 예산을 확보하여 집행되도록 하며, 사회복지사의 실천행위 근거를 제공한다. 따라서 법은 사회복지가 작동되고 실천되는 근거이자 원동력이며 전 과정이라고 할 수 있다. 그러므로 법을 통한 사회복지접근은 사회복지사가 갖춰야 할 새로운 전략이라고 할 수 있다.

Ⅲ. 사회복지의 법적 실천 방법

사회복지실천현장에서 사회복지사가 접근할 수 있는 법적 실천은 크게 세 가지 측면에서 가능하다. 하나는 국민(클라이언트)의 권리보장을 위한 실천적 측면과 다른 하나는 사회복지사의 책임과 의무를 위한 실천적 측면 마지막으로 사회복지제도 변화를 위한 실천적 측면이 그것이다(김광병, 2021: 135).

그러나 선행연구에서는 단편적으로 세 가지 측면을 제시하고 있을 뿐 구체적으로 어떻게 접근할 수 있는지를 설명하지 못하고 있거나 일반적인 입장에서 입법과정, 행정과정, 사법과정을 소개하여 사회복지사가 어느 선까지 법적 실천을 수행해야 하는지를 어렵게 하고 있다.

따라서 본 연구에서는 사회복지실천현장에서 사회복지사가 본질적으로 수행해야 하는 사회복지실천과 관련한 법적 실천에 한정하여 논의를 전개하면 다음과 같다.

1. 클라이언트의 권리보장을 위한 법적 실천

사회복지가 권리라는 것은 누구도 부인하지 못한다. 사회복지가 권리라는 의미는 국가 및 지방자치단체가 국민의 사회복지를 책임지고, 국민은 그에 대한 권리를 주장할 수 있다는 것이며, 이는 관련 사회복지법에서 대상자의 권리 내용이 규정되어 있

다는 것이다.

사회복지사의 활동은 클라이언트의 문제를 해결하고 욕구를 충족시키는 데 있는데, 이것을 법적인 관점에서 본다면 바로 관련 사회복지법에서 클라이언트에게 필요한 급여 및 서비스 등을 명시하고 그것을 제공할 수 있도록 규정하고 있으므로 가능하게 된다.

하지만 권리의 주체인 당사자가 자신에게 주어진 사회복지에 대한 권리가 무엇인지 모르거나 그를 돕는 사회복지사가 그들이 가지고 있는 권리의 내용을 모른다면 권리를 보장해줄 수 없을 뿐만 아니라 사회복지를 실천할 수도 없게 된다. 따라서 사회복지사는 기본적으로 클라이언트 등이 가지게 되는 사회복지에 관한 권리가 무엇인지 알고 있어야 하며, 당사자에게 그 권리가 무엇인지 알려 스스로 주장하도록 할 필요가 있다.

사회복지법에 나타난 권리 내용의 실체는 주로 급여, 복지조치, 보호조치 등으로 나타나고 있다(김광병·김수정, 2012: 64-68). 급여의 내용으로는 법에 따라 다르기는 하지만 현금급여, 현물급여, 서비스, 사회복지시설 이용 등이며, 복지조치의 내용으로는 사회참여지원, 관련기관 설치·운영, 실태조사, 대상자 등록, 전문가 배치, 상담, 자금 대여, 생상품 구매 등 다양하게 제시되고 있다. 법에 따라서는 복지조치의 내용으로 현금급여도 포함시키는 법도 있다. 보호조치의 내용으로는 상담, 지도, 시설 입소, 치료, 교육 등으로 나타나고 있다. 그러나 이러한 사회복지에 대한 권리의 내용은 법에 따라 다르게 구분하고 있지만, 그 내용은 현금급여 제공, 현물급여 제공, 서비스 제공, 기회 제공, 시설이용 등으로 요약될 수 있다.

이상과 같은 사회복지의 권리가 침해되었을 때는 권리구제를 통해 회복시킬 수 있다. 그러나 관련 사회복지법에서 권리침해 시 권리구제 장치가 마련되어 있는 법도 있지만 그렇지 못한 법도 존재하고 있다(김광병·김수정, 2012: 69-72).

권리구제에는 행정적 권리구제와 사법적 권리구제로 나눌 수 있다. 행정적 권리구제는 처분청의 처분이 부당할 때 처분청에 이의신청 또는 심사청구 등을 하는 불복절차로서 일반적으로 사회복지법에서는 2차까지 신청할 수 있도록 규정되어 있다. 그리고 처분청의 부당성 및 위법성 행정행위로 권익이 침해되었을 때 행정심판위원회를 통해 구제받는 행정심판도 존재한다. 행정심판은 행정소송의 전심절차에 해당한다. 사법적 권리구제는 법원에서 소송을 통해 구제받는 것으로 3심제가 적용되고 있다. 소송에는 민사소송, 행정소송, 형사소송이 있는데, 사회복지의 주요 행정소송의 대상이 된다. 행정소송은 행정기관의 위법한 처분이나 공법상 권리관계의 다툼이 있을 때 그 해결 및 구제를 위한 소송절차라고 할 수 있다.

그러므로 사회복지사는 클라이언트의 사회복지에 관한 권리가 무엇인지 알고, 클라이언트에게 그 권리를 주장할 수 있도록 안내하고, 권리가 침해되었을 때 절차에 따라 구제받을 수 있도록 도울 필요가 있다. 그리고 사회복지사가 클라이언트를 위해

행위 하는 것들은 클라이언트의 권리보장을 위한 것이며 이는 관련 사회복지법에서 그 행위의 정당성을 부여하고 있다는 것을 지각할 필요가 있다.

2. 사회복지사의 책임과 의무를 위한 법적 실천

사회복지사는 사회문제를 해결하고 사회적 욕구를 충족하는 전문가이다. 이를 달성하기 위해 사회복지실천을 수행하게 되는데, 기본적으로 전문성에 기반한 실천기술과 기법이 필요하며 동시에 사회복지법에서 규정한 절차를 준용하여 수행하게 된다.

그러나 그동안 사회복지(학)계에서는 전문성에 기반한 실천기술과 기법에만 치우쳐 실천을 강조하였다. 즉, 사회복지사는 미시적 사회복지실천기술과 기법 등에 대한 지식과 이론을 현장에 적용 및 응용하여 클라이언트의 문제를 해결하고 욕구를 충족할 수 있다고 보았다.

이러한 현실에서 대학은 사회복지실천현장을 반영하지 못한 교육이 이루어지고 있다는 비판을 받아왔다. 흔히 이론과 현실의 차이, 현장을 반영하지 못한 학교 교육 등으로 제시되는 상황이다. 이러한 비판의 면모를 살펴보면 이론과 지식이 현장을 반영하지 못한 것도 있지만, 많은 경우 사회복지법에서 제시되고 있는 사회복지사의 역할과 기능을 이해하지 못해서 비롯된 것이라고도 볼 수 있다.

제도화된, 즉 법으로 규정되어 있는 사회복지에는 해당 사회복지법에서 사회복지사의 책임과 의무 등이 무엇인지 제시되어 있다. 다시 말해 직무내용, 직무수행절차, 권한과 책임, 한계, 벌칙 등에 대해 규정하고 있다(김광병, 2021: 135). 따라서 사회복지사는 사회복지법에서 규정된 사회복지사의 책임과 의무를 정확히 알고 있어야 한다. 그러므로 사회복지사는 일반적으로 강조되고 있는 실천적인 전문성 향상을 위한 노력뿐만 아니라 법적인 책임과 의무 그리고 그에 따른 역할 수행을 어떻게 해야 하는지를 알 필요가 있다.²⁾

본 연구에서는 사회복지서비스법 분야의 일반법이라고 할 수 있는 사회복지사업법을

2) 본 연구에서는 사회복지사의 노동자성 등과 관련한 권리를 확보하기 위한 법적 실천은 다루지 않았다. 사회복지사도 노동자이므로 노동자로서의 권리, 처우 및 지위 향상에 대한 권리 등을 가지고 있어서 사회복지사는 노동관계법과 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률(약칭: 사회복지사법) 및 관련 광역 및 기초자치단체의 조례 등 해당 법에 대한 지식과 관련된 지식이해가 필요하다. 이와 관련한 논의는 김수정·김광병. 2021. “17개 광역지방자치단체의 사회복지사 등의 처우 및 지위향상에 관한 조례분석”. 『사회복지법제연구』 12(2), 3-25; 김광병. 2018. “사회복지사 등의 처우 및 지위 향상에 관한 조례의 역할에 관한 연구: 경기도를 중심으로”. 『사회복지법제연구』 9(1), 203-231; 김광병. 2016. “사회복지시설 종사자의 처우 및 지위보장 논거”. 『사회복지법제연구』 7(2), 33-52; 김광병·박소영. 2009. 사회복지사의 법적 지위에 관한 탐색적 연구. 『한국사회복지행정학』 11(2), 103-127 논문을 참고하길 바람

중심으로 이 법에서 명시된 사회복지사의 책임과 의무 등을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 사회복지사의 기능과 역할

첫째, 사회복지사업을 하는 자는 사회복지를 필요로 하는 사람에 대하여 그 사업과 관련한 상담, 작업치료, 직업훈련 등을 실시한다(제4조 제3항).

둘째, 필요한 경우에 주민의 복지 욕구를 조사할 수 있다(제4조 제3항).

셋째, 시설 운영자는 보건복지부장관이 마련한 서비스 최저기준 이상으로 서비스 수준을 유지해야 하는데, 시설 이용자의 인권, 시설의 환경, 시설의 운영, 시설의 안전 관리, 시설의 인력관리, 지역사회 연계, 서비스의 과정 및 결과, 그 밖에 서비스 최저기준 유지에 필요한 사항이 포함된 최저기준이어야 한다(제43조 및 사회복지사업법 시행규칙 제27조 제1항).

이상과 같이 사회복지사업을 하는 자, 시설 운영자는 사회복지법상 그리고 현실적으로 사회복지사라는 점에서 이들을 사회복지사로 볼 수 있다. 사회복지사는 사회복지와 관련한 상담 및 최저기준 이상의 서비스를 제공하며 욕구를 파악하기 위한 조사 활동 등을 수행하게 된다. 이러한 사회복지사의 역할은 전통적으로 강조하는 사회복지 실천기술과 기법에 근거하여 수행할 때 효과적일 수밖에 없다.

사회복지사업법은 사회복지실천 또는 사회복지사업 분야에 일반법으로서 작용하기 때문에 상위법으로서 사회복지실천 또는 사회복지사업에 해당하는 개별 사회복지법에 지도하므로 사회복지사업법에 나타난 사회복지사의 기능과 역할은 개별 사회복지법에서도 적용될 수 있고, 개별 사회복지법의 특성에 따른 역할과 기능 등이 추가로 개별 사회복지법에서 제시될 수 있으므로 해당 사회복지법에 나타난 사회복지사의 역할 등이 무엇인지 자세히 파악하고 그에 따른 실천을 하는 것이 필요하다.

(2) 사회복지사의 책임과 의무

첫째, 복지업무에 종사하는 사람은 그 업무를 수행할 때에 사회복지를 필요로 하는 사람을 위하여 인권을 존중하고 차별 없이 최대한 봉사하여야 한다(제5조 제1항).

둘째, 사회복지법인의 대표이사과 사회복지시설의 장은 국가와 지방자치단체가 실시하는 사회복지업무의 전자화 시책에 협력하여야 한다(제6조의2 제4항).

셋째, 보건복지부장관은 사회복지사업에 종사하는 사람의 자질 향상을 위하여 인권 교육 등 필요한 지도와 훈련을 할 수 있으므로(제10조 제1항) 이에 따라야 한다.

넷째, 사회복지사는 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 자격을 취득해서는 안 되고, 자격증을 대여·양도 또는 위조·변조해서도 안 되며, 사회복지사의 업무수행 중 그

자격과 관련하여 고의나 중대한 과실로 다른 사람에게 손해를 입혀서도 안 되며, 자격정지 처분을 3회 이상 받았거나, 정지 기간 종료 후 3년 이내에 다시 자격정지 처분에 해당하는 행위를 해서도 안 되며, 자격정지 처분 기간에 자격증을 사용하여 자격 관련 업무를 수행해서도 안 된다(제11조의3 제1항). 만일 사회복지사 자격증을 다른 사람에게 빌려주거나 빌린 사람, 사회복지사 자격증을 빌려주거나 빌리는 것을 알선한 사람은 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하게 된다(제54조 제1의2호 및 제1의3호)

다섯째, 사회복지법인 및 사회복지시설을 설치·운영하는 자는 사회복지사를 그 종사자로 채용하고, 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장에게 사회복지사의 임면에 관한 사항을 보고하여야 한다(제13조 제1항). 만일 이를 위반한 자는 300만원 이하의 벌금에 처하게 된다(제55조).

여섯째, 의료사회복지사 또는 학교사회복지사의 자격을 가지고 해당 자격과 관련된 업무에 종사하는 사람은 연간 12시간 이상의 보수교육을 받아야 한다(제13조 제2항 및 사회복지사업법 시행규칙 제5조 제2항). 만일 이를 위반한 자는 300만원 이하의 벌금에 처하게 된다(제55조).

일곱째, 사회복지법인 또는 사회복지시설에 종사하는 사회복지사는 연간 8시간 이상 인권에 관한 내용이 포함된 보수교육을 받아야 한다(제13조 제2항 단서 및 사회복지사업법 시행규칙 제5조 제3항). 만일 이를 위반한 자는 300만원 이하의 벌금에 처하게 된다(제55조). 또는 300만원 이하의 과태료를 부과하게 된다(제58조 제2항).

여덟째, 시설을 설치·운영하는 자는 보건복지부령으로 정하는 재무·회계에 관한 기준에 따라 시설을 투명하게 운영하여야 한다(제34조 제4항).

아홉째, 시설의 운영자는 화재 및 안전사고에 따른 손해배상책임을 이행하기 위하여 손해보험회사의 책임보험에 가입하거나 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률 제4조에 따른 한국사회복지공제회의 책임공제에 가입하여야 한다(제34조의3 제1항). 만일 이를 위반하면 300만원 이하의 과태료를 부과하게 된다(제58조 제2항).

열째, 시설장은 시설에 대하여 정기 및 수시 안전점검을 실시한 후 그 결과를 시장·군수·구청장에게 제출해야 하며, 시장·군수·구청장이 시설의 보완 또는 개수·보수를 요구할 경우 시설의 운영자는 그 요구에 따라야 한다(제34조4 제1항부터 제3항). 만일 이를 위반하면 300만원 이하의 과태료를 부과하게 된다(제58조 제2항).

열한째, 시설장은 상근하여야 한다(제35조 제1항).

열둘째, 사회복지법인과 사회복지시설을 설치·운영하는 자는 해당 법인 또는 시설의 종사자를 채용할 때 정당한 사유 없이 채용광고의 내용을 종사자가 되려는 사람에게 불리하게 변경하여 채용하여서는 안 되며, 종사자를 채용한 후에 정당한 사유 없이 채용광고에서 제시한 근로조건을 종사자에게 불리하게 변경하여 적용해서는 안 된다(제35조의3). 만일 이를 위반하면 500만원 이하의 과태료를 부과하게 된다(제58조

제1호 및 제2호).

열셋째, 시설장은 시설의 운영에 관한 사항을 심의하기 위하여 시설에 운영위원회를 두어야 한다(제36조 제1항).

열넷째, 시설장은 법인의 정관(법인에 한함), 법인설립허가증사본(법인에 한함), 사회복지시설신고증, 시설거주자 및 퇴소자의 명부, 시설거주자 및 퇴소자의 상담기록부, 시설의 운영계획서 및 예산·결산서, 후원금품대장, 시설의 건축물관리대장, 시설장과 종사자의 명부 이상의 서류를 시설에 갖추어 두어야 한다(제37조 및 사회복지사업법 시행규칙 제25조). 만일 이를 위반하면 300만원 이하의 과태료를 부과하게 된다(제58조 제2항).

열다섯째, 신고를 한 자는 지체 없이 시설의 운영을 시작하여야 한다(제38조 제1항). 또한 시설의 운영자는 그 운영을 일정 기간 중단하거나 다시 시작하거나 시설을 폐지하려는 경우에는 시장·군수·구청장에게 신고해야 하며, 시설운영을 재개하려고 할 때에는 시설 거주자의 권익을 보호하기 위하여 운영 중단 사유의 해소, 향후 안정적인 운영계획의 수립, 그 밖에 시설 거주자의 권익 보호를 위하여 보건복지부장관이 필요하다고 인정하는 조치를 하여야 한다(제38조 제2항 및 제4항). 만일 이를 위반하면 300만원 이하의 과태료를 부과하게 된다(제58조 제2항). 그리고 시설 운영이 중단되거나 시설이 폐지되는 경우에는 시장·군수·구청장이 시설 거주자의 권익을 보호하기 위한 조치를 하는데, 정당한 이유 없이 시설 거주자 권익 보호조치를 기피하거나 거부한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(제54조 제4호).

열여섯째, 사회복지사업을 하는 자는 보조금을 그 목적 외의 용도에 사용할 수 없고, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 받아서도 안 되며, 사업 목적 외의 용도에 보조금을 사용해서도 안 되며, 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반해서도 안 되는데, 만일 이에 해당할 때에는 지급한 보조금의 전부 또는 일부의 반환 명령에 따라야 한다(제42조). 또한 보조금을 그 목적 외의 용도로 사용한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하게 된다(제53조 제2호).

열일곱째, 복지조치에 필요한 시설을 운영하는 자는 그 혜택을 받은 본인 또는 그 부양의무자로부터 그가 부담한 비용의 전부 또는 일부를 징수할 수 있다(제44조).

열여덟째, 사회복지법인의 대표이사과 시설의 장은 아무런 대가 없이 무상으로 받은 금품이나 그 밖의 자산(후원금)의 수입·지출 내용을 공개하여야 하며 그 관리에 명확성이 확보되도록 하여야 한다(제45조). 만일 이를 위반하면 300만원 이하의 과태료를 부과하게 된다(제58조 제2항).

열아홉째, 시설을 설치·운영하는 자는 그 시설에 입소 중인 사람이 사망하고 그 상속인의 존부가 분명하지 아니한 때에는 민법 제1053조부터 제1059조까지의 규정에 따라 사망한 사람의 재산을 처리해야 하는데, 사망한 사람의 잔여재산이 500만원 이하인 경우에는 관할 시장·군수·구청장에게 잔여재산 목록을 작성하여 보고하는

것으로 그 재산의 처리를 갈음할 수 있다(제45조의2).

스무째, 사회복지사업 또는 사회복지업무에 종사하였거나 종사하고 있는 사람은 그 업무수행 과정에서 알게 된 다른 사람의 비밀을 누설하여서는 아니 된다(제47조). 만일 이를 위반한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(제54조 제6호).

스물한째, 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 사회복지사업을 운영하는 자의 소관 업무에 관하여 지도·감독을 하며, 필요한 경우 그 업무에 관하여 보고 또는 관계 서류의 제출을 명하거나, 소속 공무원으로 하여금 사회복지법인의 사무소 또는 시설에 출입하여 검사 또는 질문을 하게 할 수 있는데, 이에 따라야 한다(제51조 제1항). 만일 정당한 이유 없이 보고를 하지 아니하거나 거짓으로 보고한 자, 자료를 제출하지 아니하거나 거짓 자료를 제출한 자, 검사·질문·회계감사를 거부·방해 또는 기피한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하게 된다(제54조 제7호).

이상과 같이 사회복지사의 책임과 의무는 인권을 존중하고 차별 없이 최대한으로 봉사해야 한다는 가치적 측면과 국가 및 지방자치단체로부터 지도·감독을 받고 따르며 협조해야 한다는 관계적 측면, 사회복지사가 전문가로서 훈련·교육 및 보수교육 등을 받아야 한다는 전문성 향상 측면, 사회복지조직의 운영 및 관리적 측면, 그리고 책임과 의무를 이행하지 않거나 위반하게 되면 받게 되는 벌칙 등이 제시되고 있다. 개별 사회복지법에서도 이러한 내용과 함께 개별 사회복지법의 특성이 담긴 내용이 나타날 수 있으므로 사회복지사는 이를 파악하여 준용해야 한다.

특히 사회복지사의 책임과 의무에 관한 규정은 주로 규제의 형태로 나타나고 있다. 일반적으로 규제의 방식은 포지티브(positive) 방식과 네거티브(negative) 방식이 있는데, 법률에서 금지한 행위가 아니면 모두 허용하는 방식으로 할 수 없는 것을 규정한 것이 네거티브 규제이고, 금지를 원칙으로 하여 예외적으로 허용하는 방식으로 할 수 있는 것을 규정한 것이 포지티브 규제이다.

그리고 규제에 따른 행위 위반에 대해서는 벌칙이 적용되고 있으므로 사회복지사는 이를 주의할 필요가 있다. 벌칙에는 형을 부과하는 행정형벌과 과태료를 부과하는 행정질서벌로 나뉘고 있는데, 사회복지법에서는 과태료도 있지만 많은 경우 벌칙은 행정형벌로 제재를 가하고 있다. 흔히 전과가 기록되는 것이 행정형벌이다.

또한 사회복지법에는 의무가 이행되지 않는 경우 그 의무자에게 심리적 압박을 통해 의무이행을 확보하기 위해 이행강제금을 부과하는 집행벌이 규정되어 있기도 하다. 법인 대표자(기관장)나 사회복지사가 그 법인 또는 사회복지사의 업무와 관련하여 법률을 위반하였을 때, 법인 또는 사회복지사가 상당한 주의와 감독을 하지 않을 경우 그 행위자를 처벌하는 것 외에 그 업무의 주체인 법인 또는 사회복지사도 동시에 처벌하는 양벌규정도 있으므로 주의할 필요가 있다.

3. 사회복지제도 변화를 위한 법적 실천

사회복지제도의 변화 또는 발전은 위로부터의 접근과 아래로부터의 접근이 있을 수 있다. 위로부터의 접근은 대통령, 보건복지부장관, 국회의원, 지방자치단체장 등 정책 결정 권한을 가진 자들에 의해서 주어지는 것이라면, 아래로부터의 접근은 클라이언트, 국민, 사회복지사 등 현장에서 직접적 관련자들에 의해 당사자들의 필요와 욕구에 부합한 제도변화를 추구하는 것이다.

두 가지 모두 제도화된 사회복지에서의 변화는 결국 사회복지 관련법의 제정 또는 개정이 필요한 사항이다. 사회복지 대상자의 요구에 알맞은 사회복지 관련 법 제·개정이 쉽게 이루어진다면 상관없겠지만, 그렇지 못한 경우에는 사회복지 법적 실천 접근으로서 법제·개정 운동과 소송 전략이 필요하다.

따라서 사회복지제도 변화를 위해 사회복지사가 실천할 수 있는 측면은 두 가지가 있을 수 있는데, 하나는 입법의 미비로 새롭거나 기존의 사회적 문제와 욕구를 해결할 수 없는 경우에 대하여 사회복지법 제정 및 개정 운동을 통해 사회복지제도 발전을 가져오도록 하는 것과 다른 하나는 기존의 사회복지제도를 변화시키기 위한 소송 전략이 바로 그것이다(김광병, 2021: 135).

(1) 사회복지법 제·개정 운동

사회복지가 지속적으로 유지되고 제공되기 위해서는 법적으로 그 근거가 마련되어 있을 때 가능하다. 법치주의 또는 법치국가가 법에 근거하여 다스려지고 운영된다고 할 때, 사회복지 분야 역시 법적 근거에 의해 운영되고 제공되어야 하며 공식적인 사회복지제도가 된다. 그러므로 사회복지제도는 기본적으로 법에 의해 유지되어야 하며, 법치국가에서 사회복지제도의 시작과 발전은 사회복지법에 의해서 가능하게 된다.

한편 사회변동에 따라 국민의 사회복지 욕구, 새로운 사회적 문제 등이 발생하여 그것들에 즉각 대응할 수 있도록 사회복지법이 존재해야 하는데, 법이 존재하지 않거나 존재하더라도 그것들을 해결할 수 없는 수준이라면 당사자들을 위협에 빠뜨릴 수밖에 없다. 또한 사회복지실천현장에서 발생하는 문제가 사회복지법의 미비나 부존재에 의한다면 역시 현장에서의 사회복지사는 제대로 작동될 수 없게 된다.

이런 맥락에서 사회복지제도의 발전과 사회복지가 제대로 작동되도록 하기 위해서는 사회복지법의 제정 및 개정은 매우 중요한 전략이며 접근이라고 할 수 있다.

사회복지사가 법 전문가가 아니지만, 사회복지법의 제정 및 개정이 필요할 경우 직접 입법 청원을 할 수 있는데, 다음과 같이 실천할 수 있다(김훈, 2012: 163; 정진경, 2016: 186-187). 첫째, 입법 혹은 개정이 필요한 이유에 대한 입법관계자들에게 관

심을 가지도록 입법을 위한 탄원서 제출, 집합적 행동 등의 사회행동방법을 통한 압력 행사, 토론회 개최 또는 참석과 발언, 언론 플레이 등을 통해 이슈화시킬 수 있어야 한다. 둘째, 문제해결을 위한 법안이 제출되도록 사회복지적 관점에서 피력하거나 법안을 직접 마련하여 제출할 수도 있다. 셋째, 마련된 법안이 국회에서 통과될 수 있도록 의원접촉을 통한 로비활동 및 압력을 행사할 수 있다. 넷째, 통과된 사회복지법이 실천되도록 감시 및 점검할 필요가 있다.

지방자치단체 차원에서도 사회복지조례 제정 및 개정이 필요하다. 지역사회복지가 실현되기 위해서는 지방자치법인 사회복지조례가 입법되어 시행될 때 제도적으로 보장되고 실효성을 확보할 수 있게 된다.

사회복지조례 제·개정 운동을 할 때도 사회복지사는 위의 이슈화 방법을 활용할 수 있고, 보다 적극적으로 주민조례청구권이 행사되도록 노력할 수도 있다.

기본적으로 조례는 지방자치단체장이나 의원이 발의하지만(지방자치법 제76조 제1항), 주민은 지방자치단체의 조례를 제정 및 개정하거나 폐지할 것을 청구할 수 있는 주민조례청구권을 가지고 있다(지방자치법 제19조). 선거권을 가진 18세 이상의 주민이라면 주민조례 청구권자가 될 수 있고, 일정 비율의 선거권을 가진 지역주민의 서명을 받아 지방의회에 조례를 제정, 개정, 폐지를 직접 청구할 수 있다(주민조례발안에 관한 법률 제2조 및 제5조). 주민조례청구가 요건에 적합하다면 지방의회의 의장명의로 주민청구조례안이 발의되게 된다(주민조례발안에 관한 법률 제12조).

만일 주민조례를 청구하려는 경우 서명 기준은 첫째, 특별시 및 인구 800만 이상의 광역시·도일 경우, 청구권자 총수의 200분의 1 둘째, 인구 800만 미만의 광역시·도, 특별자치시, 특별자치도 및 인구 100만 이상의 시의 경우, 청구권자 총수의 150분의 1 셋째, 인구 50만 이상 100만 미만의 시·군 및 자치구의 경우, 청구권자 총수의 100분의 1 넷째, 인구 10만 이상 50만 미만의 시·군 및 자치구의 경우, 청구권자 총수의 70분의 1 다섯째, 인구 5만 이상 10만 미만의 시·군 및 자치구의 경우, 청구권자 총수의 50분의 1 여섯째, 인구 5만 미만의 시·군 및 자치구의 경우, 청구권자 총수의 20분의 1 이내에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 청구권자 수 이상이 연대 서명해야 한다(주민조례발안에 관한 법률 제5조).

(2) 사회복지(법) 소송 전략

소송은 법원에서 법적인 판결을 하는 절차로서 법치주의 국가에서는 가장 효과적이고 최종적인 결정과 권한을 가져오게 하는 장치이다. 이러한 소송에서 사회복지에 유리한 판결은 사회복지제도의 개선과 국민의 사회복지에 대한 권리 확보를 가져오게 하며 동시에 판결에 부합한 제·개정의 입법을 요구하게 된다. 따라서 소송은 사회복지

제도 변화를 위한 법적 실천의 대표적인 방법이라고 할 수 있다.

기본적으로 소송은 개인 당사자가 소를 제기한다. 사회복지법 소송 역시 소송을 하려면 개인 당사자가 소를 제기하는 것이지만, 사회복지법 소송은 다수의 사람에게 발생하는 공통적인 피해를 해결하고자 하는 공익적 성격을 가지고 있으므로 사회복지법 또는 사회복지 소송은 개인의 이익을 추구하거나 개인적 갈등을 처리하는 수준에 머무르지 않는 공익소송의 성격을 띠고 있다고 볼 수 있다(윤찬영, 2017: 421).

공익소송이란 공공의 이익을 위해 제기된 소송으로, 여러 가지 이유로 불특정 다수 국민에게 피해가 발생하였거나, 사회적 약자의 권리침해 등이 발생하였을 경우 정부나 공익단체 등이 피해자들을 대신해 소송을 제기하여 피해 배상을 받게 해주거나 권리구제를 받게 하는 제도이다. 이러한 공익소송은 주로 집단소송으로 나타나고 있는데, 우리나라에서는 집단소송제도는 증권 분야에서 소액주주의 권익을 보호하기 위한 소송 정도만을 인정하고 있다. 그래서 현재 우리나라에서 사용되고 있는 대부분 집단소송은 여러 명의 당사자가 함께 문제를 해결해 나간다는 의미로서 집단소송이라고 표현할 뿐 집단소송제도가 전면적으로 확대되어 있지는 못한 상황이라고 볼 수 있다. 그러므로 사회복지분야의 공익소송도 개인 당사자가 제기하는 공익소송과 집단소송으로 나타날 수 있다.

사회복지사는 사회복지의 공익적 소송을 위해 시민운동, 사회운동 등의 ‘운동’의 개념을 도입해야 한다. 왜냐하면 권리의식과 더불어 전문적 지식이 요구되는 것이고, 한 개인의 힘으로 추구될 수 있는 것이 아니라 사회복지법 대상자와 법률가 및 사회복지사를 포함하여 다양한 분야의 전문가들이 함께 조직적으로 실천하는 운동으로 나타날 때 가능하고 보다 효과적일 수 있기 때문이다(윤찬영, 2017: 421). 그리고 법원에 직접 사건을 소송하는 원고가 되거나 증인이 되어 법정 진술을 하여(김훈, 2012: 169; 정진경, 2016: 189-193) 사회복지에 유리한 판결을 이끌어 낼 필요가 있다.

한편 사회복지법의 소송은 필연 판례를 낳게 한다. 판례란 선례가 되는 재판으로 법원이 특정 소송사건에 대하여서 법을 해석하거나 적용하여 내린 판단을 말하는데(김기원, 2009: 747), 재판을 통해 결정되는 개별적 사례를 판결이라 하고, 동일한 사례에 대하여 동일한 판례가 반복됨으로써 일정한 정도 법의 근원 또는 재판기준으로 정립된 불문법으로(최승원 외, 2018: 28) 판결들을 통해 이루어지는 이론, 법리 또는 규범을 판례라고 한다(윤찬영, 2017: 421).

판례는 불문법으로서 영미법계 국가에서는 법원으로 인정되어 법적 구속력을 갖지만, 우리나라를 포함한 독일과 같은 대륙법계 국가에서는 성문법을 채택하고 있어 판례가 법적 구속력 없이(김기원, 2009: 747) 단지 상급법원의 판결이 당해 사건에 한하여 하급심을 기속하는 사실상의 구속력만을 갖는다(최승원 외, 2018: 28). 즉, 상급법원의 판례가 하급법원의 재판에 필요한 사실관계 및 법률관계에 대하여 사실상 구속력을 가지게 된다. 그렇다고 재판에서 판례가 반드시 인용되어야 하는 것은 아니며

원용하지 않더라도 위법은 아니다. 그럼에도 불구하고 사회복지판례 즉, 사회복지에 대한 긍정적인 방향의 사법해석과 판단은 해당 사회복지 부문에 대해 강제 적용시킬 수 있다는 점에서 사회복지제도의 변화를 가져와 발전시킬 수 있으므로 사회복지소송은 매우 의미 있는 법적 실천 전략이 될 수 있다.

법률의 규정에는 불확정적 개념, 일반조항, 재량규정 등이 많이 있어서 법률의 해석과 보충은 필연적이다. 성문법주의가 인간과 사회의 모든 사항을 빠짐없이 규율할 수 없는 근본적 한계가 있으므로 판례는 이러한 공백을 메우는 중요한 규범적 기능을 하게 된다(윤찬영, 2017: 423). 따라서 사회복지 분야에서 법적 미비로 나타나는 한계는 제·개정 운동 및 소송으로 긍정적이고 발전적인 방향으로 이끌어 내는 것이 중요하다.

IV. 결론

사회복지사가 현장에서 모든 법적 실천을 수행하는 것은 불가능하며 그럴 필요도 없다. 왜냐하면 사회복지사는 법 전문가가 아니기 때문에 사회복지 전문가로서 사회복지가 추구하는 목적을 보다 효과적으로 달성시킬 수 있는 수준에서만 법을 활용하면 된다.

사회복지의 목적은 사회문제를 해결하고, 사회적 욕구를 충족하여 사람이 사람답게 살아갈 수 있도록 하여 결국 삶의 질을 높이는데, 이를 법적 측면에 적용하면 클라이언트의 권리를 보장하고 이를 실천하도록 사회복지사의 행위에 정당성을 부여해주는 법적 근거로서 역할과 기능 그리고 책임과 의무를 준수시키고 사회복지가 제대로 언제든 작동되도록 법의 제정과 발전적 변화를 이끄는 소송제도를 활용하는데 있다.

따라서 사회복지의 법적 실천은 우선 클라이언트의 사회복지에 관한 권리의 내용을 이해하고 클라이언트 스스로가 이를 주장할 수 있도록 하며, 만일 권리가 침해되었을 경우 이를 되돌릴 수 있도록 절차를 통해 구제받을 수 있도록 할 필요가 있다. 그리고 사회복지사는 법에 따른 역할과 기능을 정확히 파악하여 그 임무를 수행해야 할 것이며, 책임과 의무에 있어서 해야 할 것과 금지할 것을 구분하여 준수해야 할 것이다. 특히 벌칙 대상이 되지 않도록 주의가 요구된다. 또한 사회복지가 공식적이고 제도적으로 작동되도록 관련 법 제정을 위한 역할 수행과 소송을 통해 사회복지가 추구하는 목적으로 변화를 이끌어야 한다.

이러한 법적 접근을 위해 사회복지사는 기본적으로 해당 사회복지법의 내용을 읽고 그 의미를 파악할 수 있는 능력을 키워야 한다. 사회복지법 내용을 읽어도 무슨 의미

인지 모르겠다는 학생, 사회복지사, 심지어 사회복지학 교수 등 상당수의 사례를 접하게 된다. 법조문의 기술방식이 평이하지 않고 용어가 일상적이지 않아 어렵다면 법률 용어 사전 등을 통해 그 의미를 파악하려는 노력과 함께 반복하여 법조문을 읽어 전체 의미를 정확히 파악하려는 노력이 필요하다.

그리고 거시적 사회복지실천으로서 법적 접근은 사회복지사 혼자만의 노력으로는 역부족일 수 있으므로 본격화되는 시점에서 전문성을 강화하기 위한 법적 실천의 학습모임 등을 적극적으로 활성화할 필요가 있다.

끝으로 법적 접근은 사회복지에 대한 공식성을 부여할 뿐만 아니라 권위도 가지게 한다는 점에서 사회복지실천 시작의 근거이자 실천의 과정이며 사회복지법의 목적을 달성하게 하는 실천의 결과라고도 할 수 있다는 점에서 사회복지의 법을 통해 실천되고 법과 함께 실천된다고 볼 수 있다. 그러므로 사회복지의 법적 실천은 사회복지의 거시적 사회복지실천으로서 전문적으로 연구되고 실천되어야 한다.

[참고문헌]

단행본

- 김기원. 『사회복지법제론 제4판』. 나눔의 집. 2009.
김수정. 『사회복지법제론 3판』. 학지사. 2017.
김 훈. 『사회복지법제론 4판』. 학지사. 2012.
오세영. 『사회복지행정론 5판』. 신정. 2022.
유태균. 『거시사회복지실천 입문편: 법, 행정, 제정의 이해』. 공동체. 2020.
윤찬영. 『사회복지법제론 개정 7판』. 나남. 2017.
정진경. 『사회복지와 법의 만남』. 공동체. 2016.
최승원 외, 『사회복지법제론』. 학지사. 2018.

국내 학술논문

- 김광병. “「사회복지법제와 실천」 교과목에서 ‘실천’에 관한 교육 방향”, 「법과인권 교육연구」 제14권 제3호, 2021.
김광병. “사회복지사 등의 처우 및 지위 향상에 관한 조례의 역할에 관한 연구: 경기도를 중심으로”, 「사회복지법제연구」 제9권 제1호, 2018.
김광병. “사회복지시설 종사자의 처우 및 지위보장 논거”, 「사회복지법제연구」 제7권 제2호, 2016.
김광병·김수정. “사회복지법의 실체적 권리 분석에 관한 연구”, 「한국사회복지행정학」 제14권 제3호, 2012.
김광병·박소영. “사회복지사의 법적 지위에 관한 탐색적 연구”, 「한국사회복지행정학」 제11권 제2호, 2009.
김수정·김광병. “17개 광역지방자치단체의 사회복지사 등의 처우 및 지위향상에 관한 조례분석”. 「사회복지법제연구」 제12권 제2호, 2021.

[국문초록]

사회복지의 법적 실천에 관한 탐색적 연구

김 광 병

(청운대학교 사회복지학과 교수)

그동안 우리나라에서 사회복지의 전문성은 미시적 사회복지실천에 중심을 두고 발전시켜왔다. 그러나 ‘사회복지법제’ 교과목이 ‘사회복지법제와 실천’으로 변경되면서 거시적 사회복지실천으로서 사회복지의 법적 실천이 사회복지의 전문성 중 하나가 되는 시대가 되었다.

하지만 사회복지의 법적 실천에 관한 연구는 매우 미진한 상황이다. 일부 진행된 선행연구는 사회복지사가 수행할 수 없는 또는 수행할 필요가 없는 법적 실천까지를 제시하거나 매우 단편적으로 법적 실천의 방향성만 제시하고 있는 수준이어서 한계가 있다.

따라서 본 연구는 선행연구의 한계점을 극복하여 사회복지 법적 실천의 내용을 구체화하여 사회복지 현장에서 사회복지사가 법적 실천을 실질적으로 활용할 수 있도록 하는 데 목적이 있다.

사회복지사는 법 전문가가 아니기 때문에 사회복지 전문가로서 사회복지가 추구하는 목적을 효과적으로 달성시킬 수 있는 수준에서만 법을 활용하면 된다.

이에 따라 본 연구는 사회복지사가 활용할 수 있는 법적 실천을 3가지로 제시하였다.

첫째, 클라이언트의 권리보장을 위한 법적 실천이다. 클라이언트의 사회복지에 관한 권리의 내용을 이해하고 클라이언트 스스로가 이를 주장할 수 있도록 하며, 만일 권리가 침해되었을 경우 이를 되돌릴 수 있도록 절차를 통해 구제받을 수 있도록 할 필요가 있다.

둘째, 사회복지사의 책임과 의무를 위한 법적 실천이다. 사회복지사는 법에 따른 역할과 기능을 정확히 파악하여 그 임무를 수행해야 할 것이며, 책임과 의무에 있어서 해야 할 것과 금지할 것을 구분하여 준수해야 할 것이다. 특히 벌칙 대상이 되지 않도록 주의가 요구된다.

셋째, 사회복지제도 변화를 위한 법적 실천이다. 사회복지가 공식적이고 제도적으로 작동되도록 관련 법 제정을 위한 역할 수행과 소송을 통해 사회복지가 추구하는 목적으로 변화를 이끌어야 한다.

결론적으로 사회복지법은 법을 통해 실천되고 법과 함께 실천된다고 볼 수 있다. 그러므로 사회복지의 법적 실천은 사회복지의 거시적 사회복지실천으로서 전문적으로 연구되고 실천되어야 한다.

주제어: 사회복지법제와 실천, 법적 실천, 거시사회복지실천, 사회복지사의 전문성

[Abstract]

An exploratory study on the legal practice of social welfare

Kim, Kwang Byung

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

The specialty of Korean social welfare has been that, it is developed with a focus on micro-social welfare practices. However, as the course of 'Social Welfare Law' changed to 'Social Welfare Law and Practice,' as an example of macro level social welfare, the legal practice of such a welfare has become one of its specialties.

However, research on the legal practice of social welfare remains significantly insufficient. This limitation exists because, some of the previous studies present legal practices that social workers cannot or do not need to perform, or they are at a level that suggests the direction of legal practice in an extremely fragmented manner.

Accordingly, the purpose of this study is to enable social workers to practically use legal practices in the social welfare field, by overcoming the limitations of previous studies, and refining the contents of social welfare legal practices.

Since social workers are not legal experts, they should only use the law at the level that can effectively achieve the goals pursued by social welfare experts. Accordingly, this study presented three legal practices for social workers' ease of usage.

First, it is a legal practice to guarantee the clients' rights. There is a need to understand the contents of the client's rights regarding social welfare, and enable the client to assert them himself. In the case of a right's infringement, it is necessary to provide a remedy through the procedure for its reversal.

Second, it is a legal practice to identify the responsibilities and obligations of social workers. Social workers should accurately identify the roles and functions according to the law, and carry out their duties. In terms of responsibilities and obligations, these should be executed by distinguishing between what is to be performed and what is to be prohibited. In particular, being subject to penalties should be cautiously avoided.

Third, it is a legal practice to change the social welfare system. There is a need to lead change towards the purpose pursued by social welfare, through litigation and enacting related laws, such that social welfare works formally and institutionally.

In conclusion, social welfare can be realized through the law and along with the law. Thereby, legal social welfare should be examined, and carried out professionally as a macro social welfare practice.

key words : social welfare law and practice, legal practice, macro social welfare practice, professionalism of social workers

일반 논문

사회복지사업법에 대한 진단과 법적 고찰*

-민간사회복지 전달체계의 역할 및 기능 제고를 중심으로-

하민정**

目 次

I. 서론	IV. 현행 사회복지사업법제에 대한 진단과 민간사회복지 기능 제고를 위한 개선 과제
II. 사회복지사업법의 입법 배경과 주요 연혁	1. 사회복지사업의 체계성 및 규범적 타당 성 강화
1. 입법 배경	2. 사회복지사업 주체별 고유성 및 기능 분 담 정립
2. 입법 연혁	3. 민간사회복지서비스 전달체계에 대한 특 수성, 다양성, 합목적성 고려
III. 사회복지사업법의 법적 성격에 대한 고찰	IV. 결론 및 제언

I. 서론

헌법 제34조 제1항은 모든 국민에게 ‘인간다운 생활을 할 권리’를 보장하고, 같은 조 제2항에서는 그 실효성을 확보하기 위하여 국가의 ‘사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무’를 규정하고 있다. 따라서 국가는 모든 국민이 인간다운 생활을 할 수 있도록 최저생활을 보장하고 국민 개개인이 생활의 수준을 향상시킬 수 있도록 제도와 여건을 조성하여 그 시행에 있어 형평과 효율의 조화를 기함으로써 복지사회를 실현하도록 노력할 의무를 가진다. 이러한 요청에 따라 국가는 사회복지사업에 관한 기본적인 사항을 『사회복지사업법』으로 규정하여 사회복지에 필요로 하는 사람에 대하여 인

* 투고일: 2022.11.10., 심사일: 2022.11.18.-2022.11.25., 게재확정일: 2022.11.25.

** 건국대학교 법학연구소 책임연구원

간의 존엄성과 인간다운 생활을 할 권리를 보장하고, 지역사회복지체계를 구축함으로써 사회복지의 증진에 노력하고 있다.

『사회복지사업법』은 국내 사회복지 현장의 근간이 되는 매우 중요한 법으로서 아동복지, 노인복지, 장애인복지, 한부모가족 복지, 영유아 복지, 다문화가족 복지, 지역사회복지 등 다양한 영역의 사회복지사업¹⁾에 공통적으로 적용될 수 있는 일반적 사항들에 대하여 규율하고 있다. 사회복지 현장에서 이루어지는 사회복지사업은 기본적으로 『사회복지사업법』을 중심으로 이루어진다고 볼 수 있으며, 특히 민간사회복지 영역의 주축이 되는 사회복지법인 및 사회복지시설에 관한 근거 규정을 마련하고 있어 지역사회복지사업에 커다란 영향을 미치고 있다. 따라서 『사회복지사업법』은 국가의 의무이행과 국민의 권리보장이라는 헌법적 이념과 원칙 하에 복지국가 실현을 위한

1) 사회복지사업법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “사회복지사업”이란 다음 각 목의 법률에 따른 보호·선도(善導) 또는 복지에 관한 사업과 사회복지상담, 직업지원, 무료 숙박, 지역사회복지, 의료복지, 재가복지(在家福祉), 사회복지관 운영, 정신질환자 및 한센병력자의 사회복지에 관한 사업 등 각종 복지사업과 이와 관련된 자원봉사활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는 사업을 말한다.

가. 「국민기초생활 보장법」

나. 「아동복지법」

다. 「노인복지법」

라. 「장애인복지법」

마. 「한부모가족지원법」

바. 「영유아보육법」

사. 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」

아. 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」

자. 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」

차. 「입양특례법」

카. 「일제하 일본군위안부 피해자에 대한 생활안정지원 및 기념사업 등에 관한 법률」

타. 「사회복지공동모금회법」

파. 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」

하. 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」

거. 「농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법」

너. 「식품등 기부 활성화에 관한 법률」

더. 「의료급여법」

러. 「기초연금법」

머. 「긴급복지지원법」

버. 「다문화가족지원법」

서. 「장애인연금법」

어. 「장애인활동 지원에 관한 법률」

저. 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」

처. 「보호관찰 등에 관한 법률」

커. 「장애아동 복지지원법」

터. 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」

퍼. 「청소년복지 지원법」

허. 그 밖에 대통령령으로 정하는 법률

규범적 타당성을 명확히 하여 그에 따르는 사회복지사업 주체의 책임과 의무를 체계적으로 담아야 한다.

그러나 우리나라 사회복지사업은 민간영역, 특히 사회복지법인 및 시설에 대한 의존성이 높아 사회복지법인 등 법인체들이 주체가 되어 정부로부터 위탁 중인 시설에서 공적재원의 지원을 받아 서비스를 제공하는 형태를 취하고 있다. 이처럼 국가가 직·간접적으로 이들을 지원함으로써 그 운영에 있어 공공성이 요구되어 「사회복지사업법」을 통한 강한 감독과 통제의 제약을 받고 있는 상황이다. 때문에 상당수의 사회복지법인이 과거부터 오랜 기간동안 사회복지사업을 수행하면서 축적된 전문성과 인적·물적 자원을 가지고 있으나, 여전히 정부 위탁사업을 수행하는 전통적인 역할에 머물러 있어 그 이상의 역할을 넘어서 지역사회에 기여할 방안을 적극적으로 모색하거나 자체적으로 보유한 자원을 활용하는 경우가 드문 것이 현실이다. 이는 결국, 민간 사회복지사업의 자율성과 효율성, 탄력성 등을 위축시켜 지역사회복지 발전 및 활성화에 장애요인으로 작용하고 있다.

특히 2000년대 후반, 사회서비스 환경이 급변기를 맞으며 기존의 전통적인 복지서비스 제공방식과 새로운 복지서비스 제공방식이 중첩적으로 작용되면서²⁾ 민간사회복지 전달체계가 어떻게 구성되고 작동되어야 하는지에 대한 관심이 점차 증대되어왔다.³⁾ 이에 따라 사회복지서비스 분야에서 민간 전달체계의 중심적 위치에 있다고 할 수 있는 사회복지법인 및 시설의 기능과 역할, 지속성, 발전 방향 정립에 대한 정책적·제도적 변화를 「사회복지사업법」에 반영할 필요성이 있다. 오늘날 「사회복지사업법」은 과거 사회복지서비스 공급자 규제 및 법 집행 강화 중심의 「사회복지사업법」에서 벗어나 사회복지서비스 공급체계의 다양화·복잡화, 복지수요의 절대적 증가, 복지 욕구의 세분화 등 변화하는 복지환경을 반영하여 사회복지법인 및 시설, 단체 등 민간 사회복지서비스를 담당하는 다양한 주체들이 국민의 인간다운 생활 보장을 위한 효율적인 사회복지서비스를 제공할 수 있는 토대를 갖추어야 할 것이다.

이러한 문제의식에 따라 본 논문은 지역사회복지 증진을 위한 민간 사회복지전달체계의 역할·기능 제고를 목표로 「사회복지사업법」의 법적 성격을 해석해보고, 현행 「사회복지사업법」을 진단 및 검토함으로써 지역사회복지 거버넌스 체계구축을 위한 법적

2) 김영종. “한국 사회서비스 공급체계의 역사적 경로와 쟁점, 개선방향”. 보건사회연구 제32권 제2호, 한국보건사회연구원, 2012, 58-63면 참조.

3) 특히 2007년 바우처제도가 도입되면서 사회서비스 이용에의 체계모니가 공급자로부터 이용자로 그 중심축이 전환되는 전기점이 마련되었다. 공급자에 대한 국고보조금지원 형식이 아니라 서비스 이용자에게 대한 이용권 부여방식으로 바뀌고, 서비스 공급 주체를 다원화시킴에 따라 사회복지법인 운영시스템에의 의존도가 상대적으로 낮아져 ‘과연 사회복지법인이 필요한가, 향후 사회복지법인이 계속 존속할 것인가, 사회복지법인의 역할은 어떻게 변화해야 하는가’ 등의 근본적인 질문이 제기되기에 이르렀다(김진우(a), “환경변화에 따른 사회복지법인 제도의 비판적 고찰”, 한국사회복지행정학 제17권 제3호, 한국사회복지행정학회, 2015, 462면).

과제 및 개선 방향을 살펴보는데 그 목적이 있다. 이를 통하여 민간사회복지 서비스의 질적 향상과 선진화된 민간사회복지 전달체계의로의 전환을 기대하고자 한다.

II. 사회복지사업법의 입법 배경과 주요 연혁

1. 입법 배경⁴⁾

우리나라는 1950년대 6.25 전쟁 이후 극도의 빈곤상태가 지속됨에 따라 전쟁고아, 전쟁미망인, 상이군인 등 사회복지서비스가 긴급하게 필요한 계층이 등장하였다. 당시 전쟁의 여파로 국내 사회복지사업은 주로 외국의 원조에 의해 이루어져 왔으나, 1950년대 중반 이후 점차 외국의 원조가 축소되고, 정부 재정으로는 이러한 사회복지서비스를 감당할 수 없었기 때문에 취약계층 지원을 위하여 개인이 사적재산을 출연하는 등 주로 민간단체에 의해 사회복지서비스가 형성되고 발전하였다. 따라서 국내 사회복지서비스 제도는 민간단체 주도로 형성되고 발전해온 역사를 가지고 있다고 볼 수 있다.⁵⁾

1960년대 이후에는 사회복지단체들과 정부가 외국원조 중단에 대한 대응방안을 모색할 필요가 있었다. 이에 ‘사회복지공동모금회 신설’ 논의가 있었고, 이러한 이유로 『사회복지사업법』 제정의 시급성이 널리 인식되기 시작하였다.⁶⁾

한편, 1961년 「생활보호법」, 「윤락행위등방지법」, 「아동복지법」 등이 제정되면서 해당 법률에서 규율하고 있는 사회복지시설에 대한 규정이 도입되기는 하였지만, 사회복지사업 전체를 규율하는 법률은 없었다. 당시 사회복지사업을 수행하는 주체로서 사회복지법인과 사회복지시설에 대한 정부의 지도, 감독 등은 「후생시설 설치기준(1950.2.27.)」, 「사회사업을 목적으로 하는 법인 설립허가 신청에 관한 건(1952.4.21)

4) 사회복지사업법의 입법배경에 대하여는 외원단체가 철수하게 되는 상황에서 민간자금을 동원하기 위한 것이라는 견해(남찬섭, “1970년대의 사회복지-1”, 복지동향 제86호, 참여연대사회복지위원회, 2006, 39-45면), 사회복지법인과 사회복지시설 등 사회복지전달체계를 확립하기 위한 것이라는 견해(이상용, “사회복지서비스전달체계의 변용에 관한 연구”, 한국사회복지조사연구 제9권, 연세대학교 사회복지연구소, 2003, 64-67면), 외원단체 철수에 따른 민간자금 동원과 사회복지전달체계의 구축이 결합 된 것으로 보는 견해(심재진, “사회복지사업법 제정사 연구”, 사회복지연구 제27권 제2호, 한국사회보장학회, 2011, 279-307면), 보건복지부가 민법에 의하여 운영되었던 사회복지시설에 대한 통제를 하기 위하여 사회복지법인을 새로 창설한 것으로 보는 견해(김진우(b), “사회복지법인 제도신설 배경에 대한 탐색적 연구”, 사회복지정책 제40권 제4호, 한국사회복지정책학회, 2013, 145-148면) 등이 있다.

5) 남찬섭, 앞의 논문, 44면.

6) 자치법연구원·한국사회복지법인협회, 사회복지법인·시설의 운영효율화를 위한 법제 개선방안 연구, 2016, 6면.

」, 「후생시설운영요령(1952.10.4)」 등을 근거로 이루어진바 있으나, 개별 법령에서 각기 달리 규정되고 장관훈령 등에 의해 임시방편적으로 운영되어왔던 사회복지사업을 통일적으로 규율할 필요가 있었다. 또한 이후에 도입될 수 있는 다른 사회복지관련 제도를 위해서도 사회복지서비스를 위한 조직체계와 서비스조직의 운영에 대한 기본 법적 성격을 가지는 법의 필요성이 증가하였다.⁷⁾

이에 따라 1966년 「사회복지사업법」 제정안이 발의되고, 이로부터 2년이 경과 한 1968년에 이르러서야 본격적으로 국회에서 심의가 이루어졌다. 그 결과 1970년 1월 1일 제정(법률 제2191호)되어 같은 해 4월 2일부터 시행되었다.

이와 같이 국내 사회복지사업 형성의 초기라 할 수 있는 1960년대에는 정부가 아닌 민간이 주도하여 사회복지서비스가 정착된 역사를 가지고 있다.⁸⁾

2. 입법 연혁

사회복지사업에 관한 기본적인 사항을 규정하여 공정한 운영을 기함으로써 사회복지의 증진을 도모하기 위해 1970년 1월 1일 제정된 「사회복지사업법」은 총 29개 조항으로 구성되어 「생활보호법」, 「아동복지법」, 「윤락행위등방지법」에 의한 각종 보호사업과 복지사업, 선도사업, 복지시설의 운영을 목적으로 하는 사업, 그 밖에 사회복지상담·재해구호·부랑인선도·직업보도·노인휴양·린보무료숙박·라완치자사회복귀사업 등을 적용대상으로 하였다.

제정법률의 모든 조항은 사회복지법인 및 시설에 관한 사항을 규정하고 있다. 사회복지법인에 대해서는 설립 인가제도의 채택, 정관에 관한 사항, 법인의 임원에 관한 사항, 재산에 관한 사항, 보조금 지원에 관한 사항 및 수익사업에 관한 사항, 법인감독에 관한 사항, 사회복지공동모금회, 벌칙 등에 관한 사항을 규율하였으며, 사회복지시설에 대해서는 사회복지시설의 설치와 허가취소에 관한 사항을 규율하였다. 한편, 제정법률에서는 당시 정부 주도의 경제개발 중심 정책, 부족한 예산사정 등의 이유로 정부에 대한 사회복지의 책임이나 공적 사회복지 전달체계에 대한 조항을 담지는 못하였다.⁹⁾ 때문에 제정법률에서는 사회복지전달체계를 사회복지법인¹⁰⁾을 통한 사회복지

7) 심재진, 앞의 논문, 285면.

8) 자치법연구원, 사회복지서비스 관리 및 지원에 관한 법률안 대체입법 연구, 2019, 6면.

9) 심재진, 앞의 논문, 295면.

10) 제정법률 제24조 규정에 의한 사회복지공동모금회는 ‘사회복지법인에 배분하기 위한 금품을 모집하기 위하여 설립한 법인’이라고 정의하고 있으므로 이도 사회복지법인과 직접 관련이 되는 조항이라고 볼 수 있다(이상용, “사회복지사업법 개정의 시사점 : 사회복지법인 및 시설을 중심으로”, 보건복지포럼, 한국보건사회연구원, 2015, 105면).

지시설의 운영을 기본내용으로 하여, 국가는 형식적이거나 사회복지법인에 대한 관리·감독을 목적으로 제16조¹¹⁾ 한 규정만 두게 되었다. 이는 우리나라 사회복지제도가 가지는 문제가 고착화되는 원인으로 작용하게 되었다고 볼 수 있다.¹²⁾

1970년 「사회복지사업법」 제정 이래로 현재까지 총 60여 차례의 개정이 있었다. 이 중 전부개정은 2회, 일부개정은 33회, 나머지 개정은 모두 타법개정에 따른 개정이었다.

1992년 전부개정된 「사회복지사업법」¹³⁾에서는 사회복지행정의 전문성과 효율성을 높이기 위하여 일선행정기관에 사회복지전담공무원을 두고 시·군·구에는 복지사무전담 기구를 설치할 수 있도록 하였다. 또한 사회복지사업의 범위를 확대(「모자복지법」 및 「영유아보육법」에 의한 사업과 재가복지 및 정신질환자의 사회복지에 관한 사업 추가)하고, 당시 보건사회부장관의 사회복지법인 설립허가를 시·도지사에게 이양하였으며, 사회복지법인 운영의 합리화를 위하여 사회복지법인의 임원에 관한 사항을 보완하고 설립허가 취소사유, 잔여재산의 처리방법, 보조금반환에 관한 근거조항을 신설하였다.

1997년 전부개정된 「사회복지사업법」¹⁴⁾에서는 사회복지사의 전문성 제고를 위한 기준을 마련하고, 사회복지사업의 활성화를 위하여 사회복지시설의 설치·운영에 대한 허가제를 신고제로 완화하여 법인뿐만 아니라 개인도 시설을 설치·운영할 수 있도록 규정하였다. 또한 사회복지법인과 사회복지시설 운영의 투명성을 보장할 수 있도록 임원의 결격사유, 법인 이사 및 감사의 겸직금지, 임원취소사유 명확화, 기본재산처분

11) [시행 1970. 4. 2.] [법률 제2191호, 1970. 1. 1., 제정] 사회복지사업법 제16조 (검사감독등) ① 보건사회부장관과 서울특별시장·부산시장 또는 도지사는 법인의 업무 및 재산상황에 관하여 검사감독할 수 있다.

② 보건사회부장관은 법인 또는 임원이 이 법 또는 이 법에 의한 명령에 위반하거나 공익을 심히 해할 우려가 있는 행위를 한 때에는 그 법인의 설립인가를 취소하거나 임원의 허가를 취소할 수 있다.

③ 모금회가 행하는 기부금품의 모집 및 그 사용에 관한 감독은 기부금품모집금지법 제7조 및 제8조의 규정에 불구하고 보건사회부장관이 행한다.

12) 이러한 점을 미루어 보았을 때, 외국 원조 중단을 계기로 사회복지 재정 문제의 해결방안으로 민간자금을 동원하려는 시도에서 「사회복지사업법」이 제정되었다고 보는 것이 부분적으로 타당하다고 볼 수 있다. 1970년 「사회복지사업법」에서 외원기관 철수에 따른 대체재원 마련 수단으로 사회복지공동모금회가 법제화되었으나, 이 또한 3년 뒤에 폐지되었다. 결과적으로는 정부에서도 민간으로부터의 모금도 어려워 사회복지사업 운영은 모두 사회복지법인에게 전가되어 전적으로 의존할 수밖에 없었다고 보여진다. 이후 1983년 「사회복지사업법」에서야 비로소 국가 및 지방자치단체의 사회복지 증진에의 책임을 규정하면서 사회복지시설에 대한 정부보조 및 비용징수의 법적 근거를 마련하게 되었다(김진우(c), “급변하는 사회복지법제, 사회복지법인과 시설의 미래”, 한국사회복지행정학회 학술대회 자료, 한국사회복지행정학회, 2015, 36면; 남찬섭, 앞의 논문 36-45면; 심재진, 앞의 논문, 303면).

13) 전부개정 「사회복지사업법」[시행 1993. 6. 9.] [법률 제4531호, 1992. 12. 8., 전부개정]

14) 전부개정 「사회복지사업법」[시행 1998. 7. 1.] [법률 제5358호, 1997. 8. 22., 전부개정]

등에 관한 사항을 보강하는 등 사회복지법인에 대한 제도적 장치를 강화하였고, 자원 봉사 활동을 지원할 수 있는 법적 근거를 마련하였다.

이후 2009년 일부개정된 「사회복지사업법」은 공공부문과 민간부문 간 정보를 공유할 수 있는 통합전산망을 마련함으로써 사회복지서비스의 중복 제공 및 부정수급을 방지하여 공정하고 효율적인 사회복지행정을 구현하고자 하였고, 2011년 일부개정된 「사회복지사업법」은 사회복지법인의 설치·운영 등에 관한 보건복지부장관의 사무를 시·도지사에게 이양하여 사회복지시설의 통합설치 근거를 마련하였다.

한편, 2012년 일부개정된 「사회복지사업법」에서는 당시 일부 사회복지법인 및 시설 대표자의 전횡, 시설 내 이용자 인권 침해, 사적이익 추구 등이 사회문제로 대두됨에 따라 시설이용자의 인권 보호와 사회복지법인 및 시설 운영의 투명성 확보¹⁵⁾를 목적으로 임원의 자격요건, 결격사유를 강화하는 등 사회복지법인 및 시설에 대한 관리감독을 강화하였다. 또한 사회복지시설 서비스의 최저기준을 마련함으로써 사회복지서비스의 질적 수준을 제고¹⁶⁾하여 사회복지 서비스 이용자들의 인권과 복지를 증진하고자 하였다.

특히 2014년 이른바 ‘송파 세 모녀 사건’이 발생하기 전까지 「사회복지사업법」은 공공복지 전달체계와 민간복지 전달체계를 모두 아우르는 법적 성격을 지니고 있었으나, 해당 사건 발생 이후 복지 사각지대 및 사회안전망의 문제가 사회적 이슈로 등장하면서 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권 발굴에 관한 법률(이하 ‘사회보장급여법’)」이 제정되어 기존에 「사회복지사업법」에서 규정하고 있던 공공복지 전달체계에 대한 내용의 대부분 해당 법률로 이동하게 되었다. 즉, 공공복지 전달체계를 규정하는 별도의 법률이 제정됨에 따라 「사회복지사업법」의 성격은 민간부문에서 제공되는 사회복지서비스를 관장하는 법으로 정비되게 되었다. 그 밖의 「사회복지사업법」의 일부개정 연혁은 대다수의 경우가 사회복지시설의 비리 또는 인권 침해가 커다란 사회문제로 제기되면서 사회복지법인 및 시설에 대한 규제강화 조치로 점철되는 역사를 가지고 있다.¹⁷⁾

현행 「사회복지사업법」은 이념적으로 지역사회복지 증진을 위하여 민간 사회복지법인 및 시설 등을 지역사회복지 전달체계의 중심에 두고, 국가의 공적 사회복지서비스 전달체계에 민간의 협력을 전제로 하고 있다. 「사회보장기본법」 제3조 제1호에서는 사회보장을 “출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로

15) 법의 목적, 기본이념, 국가와 지방자치단체의 책임, 복지업무 수행 원칙, 사회복지사업 종사자 지도·훈련 및 사회복지사에 대한 교육 등에 있어서 인권보호에 관한 사항을 명시하였다(제1조, 제4조, 제5조, 제10조 및 제13조 등, 제1조의2 신설).

16) 보건복지부장관은 사회복지시설 서비스 최저기준을 마련하고, 시설운영자는 최저기준 이상으로 서비스 수준을 유지하도록 하며, 보건복지부장관과 시·도지사는 시설을 정기적으로 평가하고, 그 결과를 공표할 수 있게 하였다(제43조 신설).

17) 자치법연구원·한국사회복지법인협회, 앞의 보고서, 7-9면.

부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스”라고 정의하면, 제4호에서 사회서비스를 “국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도”로 정하고 있다. 따라서 사회서비스 분야는 국가와 지방자치단체뿐만 아니라 민간부문의 참여를 전제로 운영되는 제도임을 강조하고 있다. 또한 동법 제27조¹⁸⁾를 통해 민간의 사회서비스 부문의 참여를 유도하기 위한 정책과 여건 조성을 위해 각종 지원 사업과 필요한 지원을 할 수 있도록 하고 있다.

이러한 「사회보장기본법」의 입법 의지는 사회서비스의 관리주체로서 정부를 선택하고 있으나, 각종 사회복지사업의 효율적 시행을 위해 민간의 적극적인 협력과 참여를 유도하고 있는 것으로 볼 수 있다. 따라서 현재 민간의 사회복지법인 및 시설을 중심으로 다양한 사회복지사업과 사회복지서비스가 운용되고 있는 점은 「사회보장기본법」에 근거한 것이라고 할 수 있다.¹⁹⁾

Ⅲ. 사회복지사업법의 법적 성격에 대한 고찰

우리 헌법은 제10조를 통해 인간으로서의 존엄과 가치 및 행복추구권을 보장하고 있다. 또한 헌법 제34조 제1항은 모든 국민에게 ‘인간다운 생활을 할 권리’ 즉, 사회적 기본권을 보장하면서 사회적 기본권의 실효성을 확보하기 위하여 동조 제2항을 통해 국가에게 ‘사회보장 및 사회복지증진에 노력할 의무’를 지도록 하여 복지국가 원리를 구현하고 있다. 이와 같은 헌법 규정은 사회복지 관련 법률들의 존립 근거가 되는 동시에 재판의 규범으로서 기능을 하게 된다. 따라서 국가는 모든 국민이 인간다운 생활을 할 수 있도록 최저생활을 보장하고 국민 개개인이 생활의 수준을 향상시킬 수

18) 사회보장기본법 제27조(민간의 참여) ①국가와 지방자치단체는 사회보장에 대한 민간부문의 참여를 유도할 수 있도록 정책을 개발·시행하고 그 여건을 조성하여야 한다.

②국가와 지방자치단체는 사회보장에 대한 민간부문의 참여를 유도하기 위하여 다음 각 호의 사업이 포함된 시책을 수립·시행할 수 있다.

1. 자원봉사, 기부 등 나눔의 활성화를 위한 각종 지원 사업
2. 사회보장정책의 시행에 있어 민간 부문과의 상호협력체계 구축을 위한 지원사업
3. 그 밖에 사회보장에 관련된 민간의 참여를 유도하는 데에 필요한 사업

③국가와 지방자치단체는 개인·법인 또는 단체가 사회보장에 참여하는 데에 드는 경비의 전부 또는 일부를 지원하거나 그 업무를 수행하기 위하여 필요한 지원을 할 수 있다.

19) 자치법연구원, 앞의 보고서, 6-7면 참조.

있도록 제도와 여건을 조성하여 그 시행에 있어 형평과 효율의 조화를 기함으로써 복지사회를 실현하도록 노력하여야 한다.²⁰⁾

우리나라 사회복지 관련 법체계를 살펴보면, 현행 사회복지법을 지도하는 최상위 법으로써 헌법이 존재하고, 헌법의 복지국가 이념을 실현하기 위한 사회복지법의 기본법으로써 「사회보장기본법」이 있으며, 「사회보장기본법」을 근거로 사회보험, 공공부조, 사회서비스 및 각종 복지 관련 법률들이 제정되어 있다. 「사회보장기본법」 제3조 1호에서는 ‘사회보장’을 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 및 관련 복지제도로 분류하고, 동조 제4호에서 사회보장의 일부분으로 ‘사회서비스’를 ‘국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도’로 정의하고 있다.

한편, 「사회복지사업법」 제2조 제6호에서는 ‘사회복지서비스’를 ‘국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 「사회보장기본법」 제3조 제4호에 따른 사회서비스 중 사회복지사업을 통한 서비스를 제공하여 삶의 질이 향상되도록 제도적으로 지원하는 것’으로 정의하고 있다. 동법 제3조에서는 “사회복지사업의 내용 및 절차 등에 관하여 제2조 제1호 각 목의 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.”라고 명시하고 있으며, 동조 제2항에서는 ‘제2조 제1호 각 목의 법률을 개정하는 경우에는 이 법에 부합하도록’ 규정하고 있다. 즉, 「사회복지사업법」은 헌법상의 복지국가 이념을 구체적으로 실현하기 위해 사회복지사업 각 분야에 걸친 공통적이고 기본적인 사항을 규정하고 있는 법으로서 지역사회의 사회복지서비스제도를 실현하기 위한 기본법이자 일반법의 성격으로서 제정되었다. 따라서 「사회복지사업법」은 사회보장기본법에서 규정하고 있는 각종 사회복지서비스를 위한 조직체계와 서비스조직의 운영에 대한 총칙적인 성격을 가지는 기본법 및 일반법이라고 할 수 있으며²¹⁾, 이를 위해 각종 복지사업과 이와 관련된 자원봉사 활동, 사회복지법인 및 시설의 운영·지원에 관한 내용을 규정해 오고 있다.

「사회복지사업법」의 입법목적은 제1조에 따라 ‘사회복지사업에 관한 기본적 사항을 규정하여 사회복지를 필요로 하는 사람에 대하여 인간의 존엄성과 인간다운 생활을 할 권리를 보장하고 사회복지의 전문성을 높이며, 사회복지사업의 공정·투명·적정

20) 사회보장기본법 제2조 (기본이념) 사회보장은 모든 국민이 인간다운 생활을 할 수 있도록 최저생활을 보장하고 국민 개개인이 생활의 수준을 향상시킬 수 있도록 제도와 여건을 조성하여, 그 시행에 있어 형평과 효율의 조화를 기함으로써 복지사회를 실현하는 것을 기본이념으로 한다.

21) 이준영, “사회복지법제의 동향과 전망”, 한국사회복지행정학회 학술대회 자료집, 한국사회복지행정학회, 2015, 3-4면.

을 도모하고, 지역사회복지의 체계를 구축하고 사회복지서비스의 질을 높여 사회복지의 증진에 이바지'하는 것이다. 사회복지 증진의 책임은 현대사회의 사회문제가 국가적·사회적 원인에 기인하는 것이 많고 사회복지의 궁극적 목표가 사회통합을 통한 국민국가의 형성에 있다고 볼 때 당연히 국가에 있다 할 것이므로²²⁾ 동법 제4조 제1항²³⁾에서는 국가와 지방자치단체에 대한 사회복지 증진 책임을 규정하여 이를 명백히 하고 있다. 따라서 사회복지사업 및 사회복지서비스는 국민의 사회적 기본권 보장을 위한 국가의 의무로써 사회정책적 행정입법과 국가 및 지방자치단체의 사회보장·사회복지 행정작용에 의해 운영되고 있다. 특히 사회보장·사회복지 행정은 국민의 인간다운 생활의 보장을 위한 국가의 적극적인 개입이 필요한 영역이므로 국가의 강한 공행정 행위에 속한다고 볼 수 있다.

우리나라의 경우 초기의 사회복지사업은 민간주도로 이루어졌고, 현재까지도 상당부분이 민간주도로 이루어지고 있음을 감안하여 「사회복지사업법」은 민간영역의 사회복지사업을 지원하고 이들의 조직을 강화하여 그 운영의 공정·적절을 도모하기 위하여 공익법인제도를 도입하였다.²⁴⁾ 이에 따라 국가는 사회복지법인 및 시설에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 보조금으로 지급하여 지원하고²⁵⁾, 세제상의 혜택을 주는 등 직·간접적인 지원을 하고 있다. 따라서 사회복지사업을 행할 목적으로 설립된 사회복지법인(비영리, 공익, 재단법인)은 국가의 사회복지증진의무를 분담하고 있으므로 그 특성상 공공성을 가지고 있고, 이는 사회복지사업을 할 목적으로 사회복지법인이나 개인 등이 설치한 사회복지시설도 마찬가지이다²⁶⁾. 이처럼 사회복지법인 및 시설은 국가와 더불어 사회복지사업이라는 공익사업의 한 축을 담당하고 있기 때문에 공공분야의 민주성 원칙과 투명성 원칙이 지켜져야 하고²⁷⁾, 사회복지를 증진시켜야 할 책무를 진 국가는 일정한 범위 안에서 사회복지법인 및 시설의 운영을 감독·통제할 권한과 책임을 지게 된다.

한편, 헌법이 지향하는 '자유민주주의 사회'는 다양한 가치관과 능력을 가진 주체들의 창의적이고 자발적인 노력이 모여 균형과 조화를 이루는 것을 주요한 특징으로 한다. 따라서 사회복지법인은 설립자의 자발적인 의사와 재산출연으로 다양하고 특색

22) 헌법재판소 2015. 7. 30. 선고 2012헌마1030 결정.

23) 사회복지사업법 제4조(복지와 인권증진의 책임) ①국가와 지방자치단체는 사회복지서비스를 증진하고, 서비스를 이용하는 사람에 대하여 인권침해를 예방하고 차별을 금지하며 인권을 옹호할 책임을 진다.

24) 사회복지사업법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. "사회복지법인"이란 사회복지사업을 할 목적으로 설립된 법인을 말한다.

25) 사회복지사업법 제42조(보조금 등) ①국가나 지방자치단체는 사회복지사업을 하는 자 중 대통령령으로 정하는 자에게 운영비 등 필요한 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.

26) 사회복지사업법 제1조의2(기본이념) ②사회복지법인 및 사회복지시설은 공공성을 가지며 사회복지사업을 시행하는 데 있어서 공공성을 확보하여야 한다.

27) 이상용, 앞의 논문, 113면.

있는 목적을 구현하기 위하여 설립·운영된다는 점을 고려하여 독자적인 운영방침에 따라 다양한 사회복지사업을 실시할 수 있도록 그 설립의 자유와 물적·인적 시설 운영의 자율성이 보장되어야 한다. 이러한 ‘사회복지법인의 운영의 자유’는 헌법 제10조에서 보장되는 행복추구권의 구체적인 한 표현인 일반적인 행동자유권 내지 사적자치권으로 보장되는 것이다.²⁸⁾

「사회복지사업법」이 사회복지법인 및 시설에 대하여 규제중심의 규율체계를 담고 있는 점은 공공성이 강한 사회복지운영·사무 등을 직접 처리한다는 점에서 그 필요성이 인정될 수 있으나, 현행 「사회복지사업법」은 사회복지법인 및 시설 운영에 관한 활동, 특히 물적·인적 시설의 관리와 운영에 있어서 정부의 각종 관여를 받도록 규정하여 ‘사회복지법인의 운영의 자유’를 과도하게 제한하고 있다. 이러한 점은 사회복지사업을 수행하는 조직 및 운영 주체의 역할을 위축시켜 다양한 복지 수요에 대응하기 어렵게 만드는 원인으로 작용하고 있으며, 규제 사각지대 등의 문제를 낳고 있다.

국가가 민간영역을 통해 사회복지증진 의무를 이행함에 있어서는 사회복지 전반의 제도와의 형평성 및 정합성을 고려하여 규제와 지원 등의 내용이 균형을 이룰 수 있도록 해야 한다. 따라서 이제는 민간 사회복지전달체계를 아우르는 「사회복지사업법」이 총칭적인 역할을 충실히 이행할 수 있도록 기본원칙과 기준을 명확하게 제시하여 사회복지사업 주체의 법적 기능, 역할, 조직, 운영 및 관리, 책임, 협력, 지원, 권리보호, 구체 절차 등 일련의 과정이 내실 있게 규범화될 수 있는 방향으로의 체계 정립이 이루어져야 할 시점이라고 생각된다.

따라서 이하에서는 사회복지사업법제의 현황을 진단하고, 현행 「사회복지사업법」이 지니고 있는 문제점을 중심으로 민간사회복지 기능 제고를 위한 법제의 개선 방향을 모색하고자 한다.

IV. 현행 사회복지사업법제에 대한 진단과 민간사회복지 기능 제고를 위한 개선 과제

1. 사회복지사업의 체계성 및 규범적 타당성 강화

사회복지법제는 헌법상 사회적 기본권 또는 생존권적 기본권이라는 근본규범으로부터 유래한다고 볼 수 있으므로 법률 차원에서의 사회복지법은 헌법상의 국가의 의무

28) 헌법재판소 2005. 2. 3. 선고 2004헌바10 전원재판부.

이행과 국민의 권리보장이라는 이념과 원칙을 반영하여야 한다.²⁹⁾ 이러한 전제하에서 사회복지사업 각 분야에 걸친 공통적이고 기본적인 사항을 규정하고 있는 「사회복지사업법」 또한 복지국가 실현을 위한 규범적 타당성을 명확히 하여 그에 따르는 사회복지사업 주체의 책임과 의무를 체계적으로 담아야 한다.

그러나 그동안 우리나라의 사회복지법제는 「헌법」, 「사회보장기본법」 그리고 「사회복지사업법」과 개별 사회복지법들이 일정 시점에서 순차적으로 제정된 것이 아니라 각 개별 법률들이 제정되는 시점들이 상이하였고, 그에 따라 복지환경과 법제정의 주도 세력이 서로 달랐던 탓에 새로운 법이 제정될 때 상위법의 취지와 관련된 기존 법률들과의 관계가 현실적으로 충분히 고려되지 못한 것이 사실이다.³⁰⁾ 이와 같은 이유로 전반적인 사회복지법제가 일관성 및 체계성을 갖추지 못하고 있다.

특히 「사회복지사업법」의 변천 과정을 살펴보면, 사회복지서비스 관련 규정이 필요하나 그에 관한 별도의 개별법이 존재하지 않는 경우 이에 대한 관련 규정을 신설하여 「사회복지사업법」에 추가하는 방식을 취하여 왔다. 이후에 별도의 개별법이 제정되는 경우에는 「사회복지사업법」에서 규정하고 있었던 내용들을 새로 제정된 개별법으로 대거 이관하는 형태를 반복해온 것이 사실이다. 사회복지 현장은 급격히 변화하는 특성을 지니고 있기 때문에 적시에 그에 해당하는 법률이 제정되기 어려운 한계가 있다. 이와 같은 이유로 그동안 「사회복지사업법」은 정치타협의 대상으로서 그러한 상황을 반영하는 법규정들이 위치할 수 있는 좋은 대안이 되어 온 것으로 보인다.³¹⁾

이에 따라 「사회복지사업법」의 법적 체계는 일관성과 타당성이 결여된 채, 헌법 이념에 근거한 본래의 목적인 사회복지증진보다는 민간 사회복지사업 운영주체에 대한 관리, 감독 등의 규제기능이 더 강하게 작용해오면서 현재에 이르고 있다. 실제로 현행 「사회복지사업법」을 살펴보면 다른 법률에 비해 총칙과 보칙의 내용이 상대적으로 많은 것을 확인할 수 있다. 또한 사회복지법인 설립허가제 등을 비롯하여 설치, 운영, 재정 등 사회복지법인 및 시설 생애 전 주기에 걸쳐 행정적, 경제적, 사회적 규제와 의무를 강하게 부과하고 있다.³²⁾ 이러한 점은 공공부문과 민간부문 간의 협력을 통한 ‘복지 거버넌스’³³⁾라는 「사회보장기본법」의 입법방향과는 다소 거리가 멀어 보이며, 단지 행정적 편의 또는 행정 관계 명확화를 위해 공공성 중심의 획일적 규제 사항들을 나열한 것이라는 생각이 들게 한다. 물론, 사회복지법인의 경우 공공성이 강한 사회복지 운영·사무 등을 직접 처리한다는 점에서 그 필요성에는 공감한다. 그러나 오늘

29) 이종호, “사회복지법의 개념과 법체계의 개선방안”, 동아법학 제68호, 동아대학교 법학연구소, 2015, 460면.

30) 심재진, 앞의 논문, 302면.

31) 이준영, 앞의 논문, 25-26면.

32) 윤석진, “사회복지법인의 규제 합리화를 위한 입법과제”, 사회복지법제연구 제7권 제2호, 사회복지법제학회, 2016, 237면 참조.

33) 자치법연구원, 앞의 연구보고서, 8-9면 참조.

날 복지국가에서는 민간 사회복지서비스의 한 축을 담당하고 있는 사회복지법인 및 시설을 통한 적시적소의 복지서비스 공급, 다양한 수혜자의 복지욕구에 따른 새로운 수요발굴, 지역복지 사각지대의 축소, 실질적 복지수요 보장 등이 매우 중요하게 여겨지고 있는 점³⁴⁾을 고려했을 때, 「사회복지사업법」은 이를 뒷받침할 수 있는 근거법으로서의 역할을 하여야 한다.

「사회복지사업법」의 입법목적은 단순히 민간 사회복지사업 운영주체를 관리·감독하는데 있는 것이 아니라, 모든 국민의 인간다운 생활을 할 권리를 보장하기 위해 정부의 공공성과 민간의 자율성이 결합하여 탄력적이고 발전적인 사회복지 전달체계를 구축함으로써 지역사회 복지욕구에 따른 실질적 복지를 실현하는데 있다. 이를 위해서는 민간사회복지 운영주체의 다양한 특성과 이해관계를 담을 수 있는 규범적 타당성이 충실히 제시되어야 한다. 무엇보다 중요한 점은 보다 사회복지 수혜자의 관점에서 사회복지사업의 실체적 내용과 절차적 체계에 대한 법제 완비가 이루어지는 방향이어야 할 것이다. 따라서 국가가 사회복지 의무를 이행함에 있어 민간영역의 역할이 어느 때 보다 중요한 만큼 기본적 헌법 원리로서 민주국가원리, 법치국가원리, 사회국가원리의 기반하에 사회복지 전반의 제도와의 균형과 형평, 유사 사회복지제도와의 체계정합성 등을 고려하여 민간 사회복지사업 운영주체의 존립 이유와 기능, 법적 지위 및 역할과 수행의 배분, 책임성 확보를 위한 조직법적 원칙 등에 대한 체계 정립이 이루어져야 할 것으로 생각된다.

2. 사회복지사업 주체별 고유성 및 기능 분담 정립

‘2021년 보건복지통계연보’에 따르면, 2020년 기준 국내 전체 사회복지시설은 총 60,087개로 나타나고 있으나, 이중 정부가 운영하는 시설은 8,041(13.3%)개에 불과하고, 52,046(86.6%)개의 시설이 민간의 영역에서 운영되고 있다. 이처럼 우리나라 사회복지서비스는 민간영역에 대한 의존도가 매우 높은 것이 현실이다. 한편, 민간영역에서도 사회복지법인이 운영하는 시설은 민간부문 중 6,347(12.1%)개 시설에 불과하고, 개인이 운영하는 시설은 39,773(76.4%)개에 이르는 것으로 나타나고 있다.

34) 윤석진, 앞의 논문, 241면.

[표 VI-1] 사회복지시설 현황³⁵⁾

총 시설수	지자체 설치/운영시설			민간 설치/운영시설				
	계	직영	위탁	계	사회복지 법인	기타 법인	단체 (법인외)	개인
60,087	8,041	630	7,411	52,046	6,347	5,251	675	39,773

즉, 민간부문에서 사회복지법인이 운영하는 시설은 대거 축소된 반면, 1997년 「사회복지사업법」 전부개정 이후 정부의 규제 완화 조치로 인해 개인도 사회복지시설을 설치할 수 있게 되면서 새롭게 등장한 개인운영시설이 국내 사회복지서비스 현장을 압도적으로 담당하고 있다고 볼 수 있다.

사회복지법인은 헌법 제34조 제2항에서 정하고 있는 국가의 사회복지증진의무를 분담하여 사회복지사업을 수행하는 주체로서의 법인격을 지닌다. 이에 따라 그간 사회복지법인은 민간영역에서 공적 사회복지서비스의 전달체계로서 공공과 민간을 연계하는 중요한 역할을 담당하고 있었다. 때문에 사회복지법인의 법적 성격을 규명함에 있어서도 「민법」에 의한 사단법인이나 재단법인보다 공익성이 강조되는 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따른 특수법인으로서 국가의 책임이 강화된 공공조직으로 보는 경향이 강하다.³⁶⁾ 사회복지사업은 주로 사회복지시설을 통해 이루어지고 있으나, 이때 법적으로 사회복지시설은 인적 및 물적 결합체로서 공공용 영조물이라 할 수 있고, 이러한 영조물을 책임 있게 관리·운영할 주체로서 법인격을 가진 사회복지법인이 존재하는 것이다.³⁷⁾

한편, 1998년 이전에는 사회복지시설의 설치 및 운영주체는 법인격을 가진 자일 것을 요구하였으나, 1997년 「사회복지사업법」 전부개정 이후 1998년 7월부터 사회복지시설을 개인도 설치할 수 있도록 규정하면서 사회복지시설의 설치 및 운영주체가 법인에 국한된 것이 아니라 개인으로까지 확대되었다. 동시에 사회복지시설 설치가 허가제에서 신고제로 전환되어 사회복지시설이 스스로 운영주체가 될 수 있게 되면서 사실상 사회복지법인의 성격과 역할이 모호해졌다고 볼 수 있다.³⁸⁾ 특히 이와 같은 현상은 종래 사회복지법인에 대해 교부되었던 시설운영예산이 사회복지법인을 거치지 않고 사회복지시설에 직접 교부하는 행정절차가 시도별로 점차 확대되기 시작하면서

35) 보건복지부, “2021 보건복지통계연보”.

36) 김진우(d), “변화하는 환경에서의 사회복지법인 역할에 대한 회고와 전망”, 한국사회복지행정학회 학술대회 자료집, 한국사회복지행정학회, 2015, 38면; 김연명·박상희, “공공복지인가? 민간복지인가? : 사회복지법인의 성격에 관한 연구”, 비판사회정책 제36호, 비판과 대안을 위한 사회복지학회, 2012, 20-21면 참조.

37) 윤석진, 앞의 논문, 244면.

38) 김진우(a), 앞의 논문, 466면.

증폭되었다고 볼 수 있다.³⁹⁾ 현행 「사회복지사업법」에 따르면 사회복지법인은 사회복지시설 운영에의 실무적 책임을 시설장 선임을 통해 맡겨놓은 상태에서, 시설 내에서 발생하는 재정적, 인권적 문제에 대한 일차적인 책임은 시설장이 지도록 하되, 이때 사회복지시설과 함께 이를 설치한 사회복지법인에게 연대책임을 지도록 하고 있다. 사회복지법인이 문제의 사회복지시설을 설치한 도의적 책임은 별론으로 하더라도 사회복지시설에 대한 적극적 관리·감독권, 사전·사후 예산 및 인사통제권 등의 미약한 사회복지법인이 현행법에 의해 연대책임의무를 지게 하는 것은 다소 과도한 규제이며, 여기에서 사회복지시설과의 관계에 있어서 사회복지법인의 역할과 기능에 대한 의문이 제기될 수 밖에 없는 것이다.⁴⁰⁾

이는 현행 「사회복지사업법」이 사회복지법인과 사회복지시설간의 관계 정립에 대한 규정이 부재하고, 민간사회복지서비스를 운영하는 주체로서 사회복지법인에서 설치한 시설과 개인이 설치한 시설, 나아가 기타 법인과 법인의 단체 등이 설치한 시설의 차이점을 명확하게 구분하지 않고 이를 모두 동일하게 취급하고 있는 점에서 그 원인을 찾을 수 있다. 결국 이와 같은 현상은 현행법 하에서 사회복지사업 및 시설 운영의 주체로는 다양한 기관이 존재하지만, 이들이 어떠한 기능과 역할을 하는지, 어떠한 법적 성격과 책임을 가지는지, 어느 범위까지 적극적으로 관리·감독을 하여야 하는지 등에 대한 방향성이나 구체적인 기준이 부재한 상태에서 발생하는 문제라 볼 수 있다. 특히 국민의 사회복지서비스 수요의 급증과 다양화, 새로운 사회복지서비스 공급주체의 등장이라는 새로운 경향성이 사회복지법인의 지위와 기능에 문제를 제기하고 있는 가운데⁴¹⁾, 법인격 주체로서의 권리와 공공조직으로서의 권한이 미비한 상태에서 오로지 규제의 대상으로서 법적 의무만 부담하게 된다면 민간 사회복지서비스 영역에서 사회복지법인의 역할은 점점 위축될 수밖에 없다.⁴²⁾

「사회복지사업법」은 지역사회복지 체계를 구성 및 운영하는 다양한 주체들이 해당 지역에 대한 깊은 이해를 바탕으로 각각의 적합한 역할과 기능을 수행할 수 있는 근거가 될 수 있어야 한다. 또한 이 과정에서 공공과 민간의 협력과 실천이 함께 이루어진다면 그 영향력은 더 크게 발휘될 수 있을 것이다. 특히 오늘날의 지역사회복지 수요 등의 사회·환경적 변화를 고려한다면 「사회복지사업법」을 통해 사회복지법인의 목적과 역할, 기능을 새롭게 규정할 필요가 있다. 상당수의 사회복지법인이 오랜 기간

39) 그 결과, 사회복지시설 운영책임을 지고 있던 사회복지법인에서는 시군구로부터 입금된 시설운영예산을 법인예산으로 편성한 후 이를 다시 시설로 교부하는 기이한 형태가 나타나게 된 것이다. 즉, 사회복지법인에 의한 자부담이 정부보조금에 포함되어 포괄 운영예산으로 재교부됨에 따라 사회복지시설 운영에의 사회복지법인의 역할이 무엇인지에 대해 문제를 제기할 수 있는 여지는 더 넓어지게 되었다(김진우(d), 앞의 논문, 39면).

40) 김진우(d), 앞의 논문, 39-40면.

41) 윤석진, 앞의 논문, 239면.

42) 자치법연구원, 앞의 보고서, 9-10면.

사회복지사업을 수행하면서 축적된 전문성과 인적·물적 자본을 가지고 있으나, 여전히 정부 위탁사업을 수행하는 전통적인 역할에 머물러 있어 그 이상의 역할을 넘어서 지역사회에 기여할 방안을 적극적으로 모색하거나 자체적으로 보유한 자원을 활용하는 경우가 드문 것이 현실이다.⁴³⁾ 따라서 이제는 사회복지서비스 공급자 규제중심의 「사회복지사업법」에서 벗어나 사회복지서비스 공급체계의 다양화·복잡화, 복지수요의 절대적 증가, 복지 욕구의 세분화 등 오늘날의 복지환경을 반영하여 사회복지법인 및 시설, 단체 등 민간 사회복지서비스를 담당하는 다양한 주체들이 국민의 인간다운 생활 보장을 위한 효율적인 사회복지서비스를 제공할 수 있도록 민간부문과의 건전한 관계 및 기능, 역할 정립을 위한 법으로 변모하여야 할 것이다.

3. 민간사회복지서비스 전달체계에 대한 특수성, 다양성, 합목적성 고려

우리나라 민간사회복지서비스 전달체계의 구조를 살펴보면, 민간부문이 사회복지서비스를 공급하는 유형은 크게 두 가지로 구분된다. 하나는 민간주체가 사회복지자원을 스스로 생산하여 공급하는 방식이고, 또 다른 하나는 공공부문이 제공하는 공적자원을 이용하여 서비스를 전달하는 방식이다. 오늘날 대부분의 사회복지서비스는 재원의 상당 부분을 정부가 부담하고, 실질적인 서비스의 제공은 전문성을 확보하고 있는 민간에 의하여 이루어지고 있는 실정이다.⁴⁴⁾

특히 제도적 환경 속에서 국내 사회복지서비스는 앞서 살펴본 바와 같이 민간영역에 대한 의존성이 높아 사회복지법인 등 법인체들이 주체가 되어 정부로부터 위탁 중인 시설에서 공적재원의 지원을 받아 제공하는 형태를 띠고 있다.⁴⁵⁾ 즉, 사회복지법인 및 시설, 사회단체 등이 국가나 기초자치단체의 재정지원과 감독, 조정을 받아 운영하는 형태를 취하고 있다. 이러한 측면에서 민간사회복지사업을 담당하는 운영 주체의 지위와 역할은 공공의 대행적 지위를 가지면서 맡겨진 영역의 복지를 정해진 범위 내에서 담당하여 수행하는 것이다. 정부는 보조금 등의 재정적 지원을 하는 대신 지침 등을 통하여 이들이 수행하여야 할 사업의 범위를 규정하고, 사업 운영의 주체는 그 역할을 재량적으로 수행한 후, 수행의 결과를 지도 감독이나 기관 평가 등을 통해 통제받게 된다.

한편, 사회복지법인의 경우 특수법인에 해당되어 준공공기관의 성격을 가지는 특징

43) 이준영, 앞의 논문, 19면.

44) 송미영, “민간전달체계의 정보화”, 한국사회복지행정학회 학술대회 자료집, 한국사회복지행정학회, 2011, 47면.

45) 김보영, “지역사회복지 수요와 공급에 있어서의 민간 사회복지 지위와 역할에 대한 개념적 모색”, 한국사회복지행정학 제18권 제2호, 한국사회복지행정학회, 2016, 41면.

이 있다. 「사회복지사업법」에 따라 특정한 법적 근거를 가지고 사업 범위와 내용이 국가 및 지방자치단체의 허가 범위 내로 국한된다는 점, 출연재산의 경우 사적 소유를 떠나 공공화된 사회재산이라는 점, 법인의 행위에 대하여 엄격한 요구사항과 통제가 이루어진다는 점, 수익사업을 하더라도 그 취지와 목적, 수익의 활용에서 제약이 많다는 점⁴⁶⁾ 등은 사회복지법인이 복지사업의 수행에 있어 재량을 지닌다는 측면에서 단순히 사적 성격을 가지는 것이 아니라 공적 성격을 많이 내포하고 있음을 알 수 있다.

그러나 오늘날 사회복지영역에서 사회복지서비스가 공공부문과 민간부문의 혼합된 형태로 제공됨에 따라 공공부문과 민간부문을 엄격하게 구분하기에는 어려운 측면이 있다. 또한 지방분권 정책으로 인해 중앙정부의 국고보조사업으로 운영되던 상당 부분의 사회복지사업이 지방정부로 이양됨에 따라 사회복지의 지방분권이 공공과 민간의 거버넌스 중요성을 강조하면서 전달과정에서의 서비스 효과성을 높이기 위해 민·관 협력의 필요성을 부각하고 있다.⁴⁷⁾ 사회복지의 지방분권은 단지 정부의 기능을 중앙에서 지방정부로 이관한 것에 그치는 것이 아니라, 지역사회 중심의 사회복지서비스 전달체계 구축이라는 시대적인 필요성에 의해서 제기된 것이다. 이처럼 사회복지사업의 패러다임이 지역사회 중심으로 이동됨에 따라 공공성이 확보된 실효성 있는 사회복지서비스 정책을 위해서는 지역자원을 효과적으로 운영할 수 있는 민간사회복지서비스 전달체계의 연계 및 협력이 중요하다. 이는 민간 사회복지서비스 전달의 최일선에 있는 사회복지법인 및 시설의 역할과 기능이 민간사회복지서비스 전달체계의 핵심 요소로써 제대로 작용되어야 함을 의미한다. 그러나 그동안 국내 사회복지법제의 현실을 미루어 보면, 민간 사회복지전달체계를 복지의 주체나 국가 및 지자체의 협력자 또는 적극적인 지원 및 보호의 대상으로 바라보기보다는 규제하고 관리·감독해야 할 대상으로 봐왔던 측면이 크다고 볼 수 있다.

따라서 「사회복지사업법」은 민간사회복지사업 주체에 대한 규제나 법 집행 강화보다는 이들의 전문성과 특수성, 공헌성, 봉사성 등을 지향하여 이들이 사회복지사업을 운영함에 있어서 각 나름의 독자적인 자율성에 근거하여 본래의 사회복지사업을 충실히 실현할 수 있는 근거법으로의 내용을 담아야 한다.⁴⁸⁾ 이를 위해서는 현재 민간

46) 김진우(a), 앞의 논문, 465면.

47) 남진열·전영록, “지역사회 중심 사회복지전달체계 개선방안 고찰”, 한국지역사회복지학 제43권, 한국지역사회복지학회, 2012, 518-517면.

48) 이와 관련하여 헌법재판소에서는 “사회복지법인은 헌법 제34조 제2항에서 정하고 있는 국가의 사회복지증진의무를 분담하고 있다”고 하면서, 「사회복지사업법」을 통한 규제의 필요성에 대해서는 “국가는 사회복지법인의 자율성을 침해하지 않는 범위 내에서 사회복지법인이 사회복지 사업을 공명하고 적정하게 행하고 있는지를 살필 필요가 있다”, “사회복지법인은 설립자의 자발적인 의사와 재산출연으로 다양하고 특색 있는 목적을 구현하기 위하여 설립·운영되는 것으로서 독자적인 운영방침에 따라 개성 있는 복지사업을 실시할 수 있도록 그 설립의 자유와 물적·인적시설운영의 자율성을 보장하는 것은 헌법이념실현에 이바지하는 것이다. 이에 따라 모든 국민에게 사회복지법인을 설립할 자유가 인정되고 사회복지법인은 복

사회복지사업 주체들이 당면한 구조적인 어려움을 면밀히 검토하고, 법제의 도입·개선에 있어서는 이들의 주체적인 역할이 실현될 수 있도록 민·관의 소통과 협력절차가 구체적으로 규정되어야 한다. 나아가 지역사회복지 체계는 다양한 공동체가 사회복지사업의 주체자로서 지역복지 과정에 적극적으로 참여함으로써 사회복지 의식을 형성해 가고, 당면한 현안 과제를 해결해나갈 수 있는 법적 환경이 갖추어졌을 때 더 큰 성과를 발휘할 수 있으므로⁴⁹⁾ 민·관 간의 협력뿐만 아니라, 지역 내 민간 상호간의 연계 네트워크 및 디지털 수단을 통한 지역복지 효율화가 이루어질 수 있는 법제로의 방향이 함께 요구된다.

V. 결론 및 제언

디지털 기술혁명에 따른 디지털 언택트 시대의 도래, 코로나 19 팬데믹이 불러온 오늘날의 다양한 사회·경제적 파장은 사회복지 분야 전반의 재구조화를 요구하고 있다. 특히 코로나 19의 장기화로 언택트·온택트 문화가 빠르게 자리 잡으면서 다양한 형태의 사회복지 수요가 증가함에 따라 근본적인 사회서비스 개선방안 마련이 요구되고 있다.

이러한 과제는 종래 공공과 민간, 행정과 집행 등 수직적·수혜적 공급 측면의 접근에서 탈피하여 지역사회복지 전달체계 중심의 다각적, 통합적 관점에서의 접근을 필요로 하고 있다. 즉, 여전히 복지중복과 누수 및 비효율과 사각지대의 문제를 안고 있는 복지체계의 근본적인 전환을 위해서는 무엇보다 지역사회복지 공동체 중심의 촘촘한 사회안전망 및 복지생태계 구축이 매우 중요함을 의미한다.

특히 사회복지사업에 관한 기본적인 사항을 규정하여 민간사회복지 영역의 총론적인 역할을 하고 있는 「사회복지사업법」은 현재 우리가 당면하고 있는 위와 같은 과제를 해결하기 위하여 법·정책적 제도변화의 필요성을 인지하여야 한다. 단순히 민간 사회복지사업에 관한 내용을 규제입법의 방식으로 다루고 있는 지금의 한계를 벗어나, 지원입법의 방식을 지향함으로써 지역사회복지가 민간영역에서 잘 작동될 수 있도록 전략적인 변화가 필요한 시점이다. 현대 복지국가의 운영 패러다임이 민·관협력을 통

지사업의 주체로서 이용자들에 대한 자율적인 복지사업을 행하기 위한 포괄적인 법인운영권을 보장받아야 한다. 이러한 '사회복지법인의 운영의 자유'는 헌법 제10조에서 보장되는 행복추구권의 구체적인 한 표현인 일반적인 행동자유권 내지 사적자치권으로 보장되는 것이다."고 판시하고 있다(헌법재판소 2005.2.3. 선고 2004헌바10 전원재판부).

49) 윤희숙, "지역사회복지 중심으로 사회복지법인의 역할과 실천과제", 한국사회복지행정학회 학술대회 자료집, 한국사회복지행정학회, 2015, 168-169면 참조.

한 지역사회복지 거버넌스를 지향하고 있는 만큼, 결국 민간사회복지 중심의 발전적인 법·제도적 기반과 환경을 구축해나가는 방향이야말로 복지국가를 지향하는 헌법상의 책임과 의무를 국가가 충실하게 수행하는 것이라고 볼 수 있다.

특히 민간사회복지 전달체계의 거점으로써 실질적인 지역복지 자원과 전문성, 서비스 공급 경험 및 사례관리 등 다양한 노하우를 보유하고 있는 사회복지법인이 중심이 되어 민간 사회복지영역에서의 중요한 기능과 역할을 해나가는 것이 무엇보다 중요하다.

이를 위해서는 우선, 사회복지법인이 민간 사회복지영역에서 중심적인 역량을 적극적으로 발휘할 수 있도록 민간사회복지 전달체계를 사회복지법인과 사회복지시설이라는 획일적 관계로 접근할 것이 아니라 다각적인 유형으로 접근하여 보다 수요 지향적인 사회복지서비스 공급의 방향으로 나아가야 할 것이다. 뿐만아니라 사회복지법인 및 시설 또한 복지서비스의 질적 향상, 전문성 제고, 운영의 체계성·효율성·책임성 등을 확보하고, 지역사회의 적극적인 협력과 연계, 참여 방안을 모색하여 현장 중심의 효율적이고 실질적인 지역사회복지가 이루어질 수 있도록 역할과 책임을 다하여야 할 것이다. 더불어 국가는 시대적 변화와 미래 전망에 기초하여 지역사회복지의 발전과 혁신을 위해 민간 사회복지사업 주체들과 상시적이고 동등한 파트너십을 맺고, 지역사회복지 거버넌스를 강화할 수 있는 다각적이고 구체적인 입법방안을 모색하여야 할 것이다. 이를 근거로 지역사회에 필요한 사회복지서비스 자원을 개발하고 연계함으로써 민간 자원을 충분히 활용하여 맞춤형 지역사회복지 전달체계를 구축한다면, 복지 사각지대가 보완되어 촘촘한 지역사회복지 생태계가 마련될 수 있을 것으로 생각된다.

[참고문헌]

국내 학술논문

- 김보영, “지역사회복지 수요와 공급에 있어서의 민간 사회복지 지위와 역할에 대한 개념적 모색”, 「한국사회복지행정학」 제18권 제2호, 한국사회복지행정학회, 2016.
- 김진우(a), “환경변화에 따른 사회복지법인 제도의 비판적 고찰”, 「한국사회복지행정학」 제17권 제3호, 한국사회복지행정학회, 2015.
- 김진우(b), “사회복지법인 제도신설 배경에 대한 탐색적 연구”, 「사회복지정책」 제40권 제4호, 한국사회복지정책학회, 2013.
- 김연명·박상희, “공공복지인가? 민간복지인가? : 사회복지법인의 성격에 관한 연구”, 「비판사회정책」 제36호, 비판과 대안을 위한 사회복지학회, 2012.
- 김영중, “한국 사회서비스 공급체계의 역사적 경로와 쟁점, 개선방향”. 「보건사회연구」 제32권 제2호, 한국보건사회연구원, 2012.
- 남진열·전영록, “지역사회 중심 사회복지전달체계 개선방안 고찰”, 「한국지역사회복지학」 제43권, 한국지역사회복지학회, 2012.
- 남찬섭, “1970년대의 사회복지-1”, 「복지동향」 제86호, 참여연대사회복지위원회, 2006.
- 심재진, “사회복지사업법 제정사 연구”, 「사회보장연구」 제27권 제2호, 한국사회보장학회, 2011.
- 윤석진, “사회복지법인의 규제합리화를 위한 입법과제”, 「사회복지법제연구」 제7권 제2호, 사회복지법제학회, 2016.
- 이상용, “사회복지서비스전달체계의 변용에 관한 연구”, 「한국사회복지조사연구」 제9권, 연세대학교 사회복지연구소, 2003.
- 이준영, “사회복지법제의 동향과 전망”, 「한국사회복지행정학회」 학술대회 자료집, 한국사회복지행정학회, 2015.
- 이중호, “사회복지법의 개념과 법체계의 개선방안”, 「동아법학」 제68호, 동아대학교 법학연구소, 2015.

자료집

- 김진우(c), “급변하는 사회서비스 법제, 사회복지법인과 시설의 미래”, 한국사회복지행정학회 학술대회 자료, 한국사회복지행정학회, 2015.
- 김진우(d), “변화하는 환경에서의 사회복지법인 역할에 대한 회고와 전망”, 한국사회복지행정학회 학술대회 자료집, 한국사회복지행정학회, 2015.
- 송미영, “민간전달체계의 정보화”, 한국사회복지행정학회 학술대회 자료집, 한국사회

복지행정학회, 2011.

윤희숙, “지역사회복지 중심으로 사회복지법인의 역할과 실천과제”, 한국사회복지행정학회 학술대회 자료집, 한국사회복지행정학회, 2015.

보고서

자치법연구원, 사회서비스 관리 및 지원에 관한 법률안 대체입법 연구, 2019.

자치법연구원·한국사회복지법인협회, 사회복지법인·시설의 운영효율화를 위한 법제 개선방안 연구, 2016.

[국문초록]

사회복지사업법에 대한 진단과 법적 고찰 -민간사회복지 전달체계의 역할 및 기능 제고를 중심으로-

하 민 정

(건국대학교 법학연구소 책임연구원)

우리 헌법은 제34조 제1항 및 제2항을 통해 모든 국민에게 ‘인간다운 생활을 할 권리’를 보장하고 있으며, 그 실효성을 확보하기 위하여 국가의 ‘사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무’를 규정하고 있다. 따라서 국가는 모든 국민이 인간다운 생활을 할 수 있도록 최저생활을 보장하고, 국민 개개인이 생활의 수준을 향상시킬 수 있도록 제도와 여건을 조성하여 형평과 효율이 조화를 이룬 사회복지사업을 시행함으로써 복지사회를 실현할 의무를 가진다.

이러한 의무에 따라 국가는 사회복지사업에 관한 기본적 사항을 「사회복지사업법」으로 규정하여 국민의 인간다운 생활을 할 권리를 보장하고, 민간주체들과 협력하여 지역 사회복지체계를 구축함으로써 사회복지의 증진에 노력하고 있다. 즉, 「사회복지사업법」은 다양한 영역의 사회복지사업에 공통적으로 적용될 수 있는 일반적 사항들, 특히 민간사회복지 영역의 주축이 되는 사회복지법인 및 사회복지시설에 관한 근거 규정을 통해 지역사회복지사업을 실시하고 있다.

한편, 국가가 민간영역을 통해 사회복지증진 의무를 이행함에 있어서는 사회복지 전반의 제도와 형평성 및 정합성을 고려하여 규제와 지원 등의 내용이 균형을 이룰 수 있도록 해야 한다. 그러나 우리나라 사회복지사업은 사회복지법인 및 시설이 정부 등 공적 재원의 지원을 받아 사회복지서비스를 제공하는 형태로 운영되고 있다는 점에서 물적·인적 관리와 운영에 있어 정부의 각종 관여를 받고 있다. 이러한 점은 사회복지사업을 수행하는 조직 및 운영 주체의 역할을 위축시켜 다양한 복지 수요에 대응하기 어렵게 만드는 원인으로 작용하고 있다. 특히 2000년대 후반, 사회서비스 환경이 급변기를 맞으며 새롭게 도입되는 복지서비스의 전달체계가 기존의 전통적인 복지서비스 전달체계와 중첩적으로 작용되면서 규제 사각지대의 문제가 발생하고 있다. 이에 따라 사회복지법인 및 시설의 기능과 역할, 지속성, 발전 방향 정립을 통한 정책적·제도적 변화를 「사회복지사업법」에 반영시켜야 할 필요성이 제기되고 있다.

「사회복지사업법」의 입법목적은 정부의 공공성과 민간의 자율성을 결합하여 탄력적

이고 발전적인 사회복지 전달체계를 구축함으로써 지역사회복지 욕구에 따른 실질적 복지를 실현하는데 있다고 볼 수 있다. 그러므로 사회복지사업 각 분야에 걸친 공통적이고 기본적인 사항을 규정하고 있는 「사회복지사업법」이 이제는 단순히 민간 사회복지사업 운영주체를 관리·감독하는 공급자 규제 및 법 집행 강화 중심의 법에서 벗어나 변화하는 복지환경을 반영해 나가야 한다. 이를 위해서는 민간 사회복지전달체계를 아우르는 「사회복지사업법」이 총칙적인 역할을 충실히 이행할 수 있도록 사회복지사업 주체의 법적 기능, 역할, 조직, 운영 및 관리, 책임, 협력, 지원, 권리보호, 규제 절차 등 일련의 과정이 내실 있게 규범화되어야 할 것이며, 이를 통해 민간 사회복지영역을 담당하는 다양한 주체들이 각 나름의 독자적인 자율성을 가지고 본래의 사회복지사업을 효과적으로 실현할 수 있도록 해야 한다.

다양한 형태의 사회복지 수요가 증가함에 따라 근본적인 사회복지서비스 개선방안 마련이 요구되고 있는 오늘날, 종래의 공공과 민간, 행정과 집행 등 수직적·수혜적 공급 측면의 접근에서 탈피하여 지역사회복지 전달체계 중심의 다각적, 통합적 관점에서의 전략적인 접근이 필요한 시점이다.

주제어: 사회복지사업법, 복지국가, 사회복지서비스, 사회복지법인, 사회복지시설,
민간사회복지 전달체계, 지역사회복지

[Abstract]

Diagnosis and Legal Consideration of the Social Welfare Service Act

-Focusing on the improvement of the role and function of the private social welfare delivery system-

Ha, Min Jeong

(Senior Researcher, Institute of Legal Studies, Konkuk University)

The Korean Constitution guarantees the 'right to live a dignified life' to all Korean citizens through its Article 34 (1) and (2) and to secure its effectiveness, it also stipulates the duty of the state to “strive for the promotion of social security and social welfare.” Therefore, the state has a duty of making efforts to realize welfare society by harmonizing equity and efficiency in the implementation of social welfare system while guaranteeing a minimum standard of living so that all its people can live a dignified life and creating systems and conditions so that individual people can improve their standard of living.

In accordance with these obligation, the Korean government is trying to promote social welfare by stipulating the basic matters regarding social welfare service in the “Social Welfare Service Act” to guarantee human dignity and the right to live a dignified life for those in need of social welfare and by establishing a community welfare system. The “Social Welfare Service Act” regulates general matters that can be commonly applied to social welfare service in various fields. In particular, it is exerting a significant influence on community welfare services because it has the ground rules for social welfare corporations and social welfare facilities, which are the main pillars of the private social welfare sector.

When the state carries out its duty to promote social welfare through the private sector, it should ensure that the contents of the related regulations and

support are in balance in consideration of equity and consistency with the overall social welfare system. In Korean social welfare system, welfare facilities entrusted by the government provide social welfare services with public financial support, with the legal entities such as social welfare corporations taking the lead. Therefore, the current Social Welfare Act stipulates that social welfare corporations and facilities are subject to various government interventions in their management and operation of physical and human resources. However, this is reducing the role of organizations and operating entities that perform social welfare services and is acting as a reason for making it difficult for them to respond to various welfare demands, while creating a problem of regulatory blind spots. In particular, in the late 2000s, as the social service environment entered a period of rapid change, the conventional welfare service delivery system and the new welfare service delivery system started to overlap with each other, causing the people's interest in the construction and operation of the private social welfare delivery system to gradually increase. Accordingly, a need for reflecting policy and institutional changes in the function, role, continuity, and development direction of social welfare corporations and facilities, which are considered to be at the center of the private social welfare delivery system, in the Social Welfare Work Act is being raised.

The legislative purpose of the "Social Welfare Service Act" can be seen as realizing practical welfare according to the needs of community welfare by establishing a flexible and developing social welfare delivery system by combining the government's public and private autonomy. Therefore, the "Social Welfare Service Act", which stipulates common and basic matters in each field of social welfare work, should now reflect the changing welfare environment, away from the law centered on supplier regulation and law enforcement that simply manages and supervises private. Therefore, the "Social Welfare Service Act," which stipulates common and basic matters across each field of social welfare services, needs to break away from the act centered on supplier regulation and strengthened law enforcement that simply manages and supervises the operating entities of private social welfare services, and should have a basic foundation as an applicable act to enable various agents in charge of the private social welfare sector to independently carry out social welfare services effectively with their own autonomy by reflecting the ever-changing

welfare environment. To this end, the legal function, role, organization, operation and management, responsibility, cooperation, support, protection of rights, and relief of the subject of social welfare service are established so that the Social Welfare Services Act, which encompasses the private social welfare delivery system, faithfully fulfills its general role. A series of processes, such as procedures, should be substantially standardized, and through this, various subjects in charge of the private social welfare field should be able to effectively realize their original social welfare work with their own independent autonomy.

In recent years, the increase in the demand for various forms of social welfare makes it necessary to improve fundamental social services, so it is time for us to take a strategic approach centered on community welfare delivery system from a diversified and integrated perspective, breaking away from the conventional vertical and beneficial supply approach such as ‘from public to private’ approach and administrative and law enforcement approach.

keywords : Social Welfare Service Act, welfare state, social welfare service, social welfare corporation, social welfare facilities, private social welfare delivery system, community welfare

학대피해아동 보호를 위한 지자체 역할 강화 : 아동학대처벌법과 아동복지법의 상호연계성을 중심으로*

장 영 인**

目 次

I. 문제 제기	IV. 논의 및 결론
II. 아동학대에 대한 개입현황	1. 논의: 학대피해아동 보호를 위한 지자체 의 수단과 권한 확대
III. 학대피해아동 보호의 법적 수단	2. 결론 및 제언: 아동학대에 대한 가정 법원과 지자체의 연계성 강화방안
1. 아동학대처벌법의 아동보호 수단	
2. 법적 수단의 활용 현황	
3. 분석결과: 아동학대처벌법상의 피해아동 보호 수단의 특징	

I. 문제제기

1961년 제정된 아동복지법은 아동학대의 금지를 법제화하였는데, 금지행위로 규정된 아동학대는 주로 절대적 빈곤과 연관된 것이었다.¹⁾ 아동학대에 대한 현재의 국가

* 투고일: 2022.11.10., 심사일: 2022.11.18.-2022.11.25., 게재확정일: 2022.11.25.

이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2019 S1A3A2099593).

** 한라대학교 사회복지학과 교수.

1) 1961년 아동복지법 제15조의 금지행위의 앞부분은 '불구기형의 아동을 공중에 관람시키는 행위, 아동에게 구걸을 시키거나, 아동을 이용하여 구걸하는 행위, 공중의 오락 또는 흥행을 목적으로 14세미만의 아동에게 곡예를 시키는 행위, 14세 미만의 아동에게 주점 기타 접객

대응이 공식화된 것은 2000년 아동복지법의 전면개정(법률 제6151호)에 의한 것이다.²⁾ 이를 통해 아동보호전문기관이 설치되고 아동학대에 대응할 수 있게 되었으나 아동보호전문기관의 학대대응 활동은 당시 동법 제10조의 보호조치와 곧바로 연계되지 않았기 때문에,³⁾ 아동학대에 대한 실효성 있는 대응을 하는 데에는 한계가 많았다. 이러한 상황에서 가혹한 아동학대와 사망사건이 끊임없이 발생하고 여론이 악화되면서 2014년 ‘아동학대범죄의 처벌 등에 관한 법률’(이하 ‘아동학대처벌법’)이 제정되고 아동학대를 범죄로 처벌하게 되었다.

아동학대처벌법은 민간기관인 아동보호전문기관의 아동학대에 대한 대응력을 높여주는 강력한 법적 수단으로 활용될 수 있었다. 그러나 아동학대처벌법에도 불구하고 아동학대가 줄어들지 않자, 행위자처벌 이외에 재발방지를 위한 아동학대대응을 위해서는 공적 기관인 지방자치단체(이하 ‘지자체’)가 적극적으로 개입할 필요성이 대두되면서 2020.4.7. 아동복지법 개정(법률 제17206호)으로 아동학대전담공무원 규정이 도입되었다. 이로써 그간 아동보호전문기관이 담당하던 현장출동과 조사, 보호계획수립과 모니터링 등의 역할을 공공기관이 담당하게 되고, 아동보호전문기관은 사례관리전담기관으로 지위를 변경하게 되었다. 나아가 아동복지법 개정(2020.12.29) 및 아동학대처벌법 개정(2020.3.24.)으로 지자체의 학대 개입의 폭과 권한이 확대되었고, 아동학대대응에서 지자체를 연결고리로 아동복지법과 아동학대처벌법의 연계 가능성도 좀 더 높아졌다.

양 법률의 특성과 그 연계성을 살펴보면, 우선 아동학대처벌법의 경우, 아동학대범죄는 형사사건에 대한 형사처벌적 접근과 보호사건에 대한 가정법원의 접근으로 대별되는데, 적용 실례는 형사사건보다는 보호사건의 비중이 훨씬 많아서, 2020년 기준 법원판결 중 형사처벌은 276건이고, 보호처분은 1,635건이었다.⁴⁾ 보호처분을 비롯한 가정법원이 개입하는 아동학대사건의 경우 [그림 1]에서 보듯이, 아동보호사건과 피해아동보호명령사건으로 구분된다. 아동보호사건은 응급조치를 제외하면 긴급임시조치, 임시조치, 보호처분으로 이어질 수 있다. 그 중 학대행위자 대상의 처분은 접근금지나 친권제한(또는 친권정지), 사회봉사·수강명령, 보호관찰, 감호위탁이나 치료위탁,

영업에 종사시키는 행위, 아동에게 음행을 시키거나, 음행을 매개시키는 행위, 정당한 직업소개기관 이외의 자가 아동의 교육을 알선하고 금품을 취득하는 행위’ 등이었는데, 이는 빈곤으로 인한 아동학대의 전형적인 예였다.

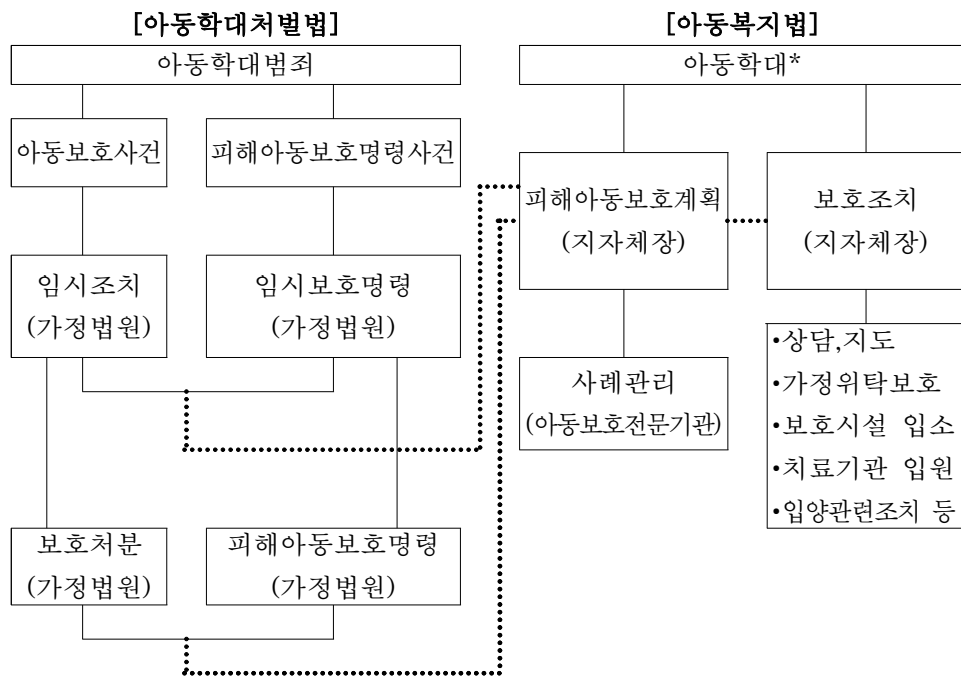
2) 2000년 개정 아동복지법(법률 제6151호, 2000.1.12., 전부개정)에 의해 오늘날 주로 문제가 되는 아동학대 유형, 예컨대 신체적 학대, 성희롱이나 성폭력 등의 성학대, 정서적 학대, 방임 등이 학대로 규정(제29조)되었다.

3) 그 중요한 이유 중 하나는 부모가 아동학대를 하였더라도 2021년 폐지된 민법 제915조의 부모의 징계권 행사라는 항변으로 처벌이 쉽지 않았기 때문이다.

4) 2020년 기준 아동학대사건은 총 30,905건이며 이 중 11,209건이 고소/고발 등 사건처리되었는데, 그 중 수사 중이거나 재판 중인 사건을 제외하고, 법원판결 중 보호처분 1,635건이고 형사처벌 276건이었다(보건복지부, 「2020 아동학대 주요통계」, 2021)(<표 2> 참고),

상담위탁 등이 있다(제36조). 반면 피해아동보호명령사건도 행위자에 대한 친권제한(정지)이나 퇴거격리나 접근금지도 있지만, 아동보호를 위한 명령이기 때문에 피해아동 시설보호위탁, 의료기관에의 치료위탁, 상담·치료위탁, 가정위탁 등이 있다(제47조).

다른 한편 아동복지법에 따른 아동학대대응의 경우, 지자체는 학대피해아동을 위해 아동보호계획을 수립하고 모니터링 하게 된다. 또한 이와 별도로 관할지역의 아동이 보호자의 학대로 인해 그 양육을 받기 어려운 경우, 보호대상아동⁵⁾으로 규정하고 보호조치를 통해 지자체의 보호 하에 두게 된다. 보호조치로는 아동 또는 그 보호자에 대한 상담·지도, 친족에 의한 양육, 가정위탁보호, 시설입소, 입양관련조치 등이 있다(동법 제15조).



* 출처: 아동학대처벌법과 아동복지법에 근거하여 저자 작성

** 여기서 아동학대는 범죄와 비범죄를 모두 포함한다.

[그림 1] 아동학대처벌법과 아동복지법의 아동학대에 대한 대응

5) 아동복지법 제3조 “4.“보호대상아동”이란 보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동 또는 보호자가 아동을 학대하는 경우 등 그 보호자가 아동을 양육하기에 적당하지 아니하거나 양육할 능력이 없는 경우의 아동을 말한다.

[그림 1]에서 보듯이 아동학대대응에 대한 두 법률의 특징을 보면, 아동학대처벌법은 행위자에 대한 처벌이나 제재가 중심이고, 아동복지법은 아동의 보호가 중심이 된다. 그런데 아동학대처벌법에 따른 범죄의 처벌이나 관련조치를 할 경우에도 이에 수반하여 학대피해아동에 대한 보호가 이루어지지 않으면 안 된다. 아동학대처벌법도 “아동을 보호하여 아동이 건강한 사회 구성원으로 성장하도록 함”을 목적으로 규정하고 있기 때문이다(제1조). 이는 아동학대처벌법이 아동복지법의 목적인 ‘아동이 건강하게 출생하여 행복하고 안전하게 자랄 수 있도록 아동의 복지를 보장’ 하기 위한 수단일 수 있음을 보여준다.

따라서 이들 법률은 아동보호를 통한 아동복지의 보장이라는 공동의 목적을 달성하기 위한 상호연계성이 명확하게 규정되어야 할 것이다. ‘아동학대’에 대해서는 학대행위자에 대한 처벌과 제재뿐만 아니라 피해아동의 보호도 필요하므로, 양 법률이 이러한 목적을 갖고 있다면 밀접한 연계를 통해 통합적 접근을 하는 것이 바람직하기 때문이다.

본 논문은 그 연계의 핵심은 사법기관인 법원이 아니라 행정기관인 지자체라고 본다. 왜냐하면, 아동학대에 대해 지속적으로 관리할 수 있는 기관은 행정기관인 지자체이며, 가정법원의 판결과 그 집행이 지자체의 아동보호조치와 연계되기 때문이다. 그러나 현재 두 법률의 아동학대대응에 관한 규정은 그 연계성이 모호하거나 불충분하다. 예컨대 아동학대처벌법의 학대행위자에 대한 임시조치나 보호처분, 그리고 아동과 행위자 대상의 피해아동보호명령이 아동복지법이 규정한 지자체의 아동보호조치와 어떻게 연계되는지 명확하지 않다. 현재 그 연계는 아동학대처벌법 상 학대행위자나 피해아동에 대한 가정법원의 결정내용과 그 이행상황을 지자체장에게 통지하도록 하는 것에 그치고 있다.⁶⁾ 그러나 현실의 실무에서 보면, 아동보호사건이나 피해아동보호명령사건에 대한 법원의 결정은 그것이 행위자에 대한 것이든 아동에 대한 것이든 그것이 집행될 때 아동의 보호상황에 영향을 미치기 때문에, 관할지역 아동에 대한 지자체의 보호 책무로 연결되어야 할 것이다. 이러한 지자체의 책무가 일관되게 실행되기 위해서는 관련규정에서 이를 명확히 할 필요가 있다.

이러한 연계 필요성은 아동복지법의 보호조치 측면에서 보아도 마찬가지이다. 지자체의 보호조치 대상이 되는 가장 큰 이유는 아동학대이지만,⁷⁾ 아동복지법에서 규정하는 ‘아동학대’는 아동학대처벌법의 ‘아동학대범죄’가 아닌 비범죄학대도 해당된다.

지자체장이 행하는 보호조치 특히 아동을 보호자와 일시적 또는 영구적으로 분리하여 가정외보호나 입양관련 조치를 하는 경우, 비록 아동학대처벌법에 따른 친권제한

6) 임시조치(제19조)나 보호처분(제36조)의 결정에 대한 규정 참조.

7) 보호대상아동의 발생요인을 보면, 보호조치를 받는 원인의 거의 절반이 학대이다. (보건복지부 보도자료, “2021년도 국가 보호대상아동 3,657명 발생”. 2022.5.31.자)

<표 1> 최근 5년간(각 연도말 기준) 보호대상아동의 발생원인(단위: 명, %)

이나 정지는 아니지만, 결과적으로 친권의 거소지정권이 제한되기 때문에 친권제한의 효과가 있다. 또한 학대행위자인 부모에게 상담·지도를 받도록 하는 것(아동복지법 제15조 제1항 제1호)도 아동학대처벌법의 상담위탁 보호처분(동법 제36조 제1항 제8호)처럼 학대행위자의 자유를 제한하는 효과가 있다. 하지만 이 같은 법원개입 없이 친권제한이나 자유제한이 가능한 것은 보호조치가 대부분 부모등 보호자의 동의를 얻어서 취해지기 때문이다.⁸⁾

이처럼 가정법원의 각종 보호처분이나 임시조치, 보호명령과 지자체장의 보호조치 모두 친권자의 자유를 제한하거나 박탈하는 효과가 있고, 상호중복되는 부분이 있다. 물론 아동복지법의 보호조치는 그 학대피해대상을 아동학대처벌법보다 더 포괄적으로 규정하고 있다는 점에서 차이가 있고, 아동학대처벌법의 접근금지부터 치료위탁에 이르는 보호처분은 아동복지법상의 보호조치로는 가능하지 않다는 점에서 양 법률 간 차이가 있다.

이러한 공통점과 차이점은 아동학대예방과 피해구제를 책임지는 지자체의 입장에서 보면, 두 법률을 어떻게 활용할 것인지에 대한 명확한 정책방향 설정이 필요한 부분이다. 그렇지 않을 경우, 지자체의 일관된 아동보호 책무이행을 보장하기 어려울 것이다. 예컨대 부모 중 한 사람만 학대행위자로 가정법원의 판결을 받고 나머지 부나 모와 아동이 남겨진 경우, 아동학대처벌법은 피해아동과 비학대 부나 모에 대한 개입의 근거가 없고, 아동복지법의 관점에서 보면 해당 아동은 피해아동보호계획에 따른 사례관리 대상이나 보호조치 대상이 될 수도 있지만 비학대 부나 모가 이를 거절하거나 미온적일 경우 개입근거가 불명확하다. 또는 가정법원의 개입대상이 아닌 비범죄학대는 지자체 차원의 개입이 필요하지만, 법원개입 없이 이를 법적으로 강제하기도 쉽지 않다.

연도	합계	유기	미혼 부모· 혼외자	미아	비행· 가출· 부랑	학대	부모 빈곤· 실직	부모 사망	부모 질병	부모 교정 시설 입소	부모 이혼 등
2021	3,657	130 (3.6)	379 (10.4)	-	289 (7.9)	1,733 (47.4)	198 (5.4)	297 (8.1)	113 (3.1)	101 (2.8)	417 (11.4)
2020	4,120	169 (4.1)	466 (11.3)	11 (0.3)	468 (11.4)	1,766 (42.9)	181 (4.4)	279 (6.8)	75 (1.8)	166 (4.0)	539 (13.1)
2019	4,047	237 (5.9)	464 (11.5)	8 (0.2)	473 (11.7)	1,484 (36.7)	265 (6.5)	297 (7.3)	83 (2.1)	-	736 (18.2)
2018	3,918	320 (8.2)	623 (15.9)	18 (0.5)	231 (5.9)	1,415 (36.1)	198 (5.1)	284 (7.2)	92 (2.3)	-	737 (18.8)
2017	4,125	261 (6.3)	847 (20.5)	12 (0.3)	227 (5.5)	1,442 (35.0)	223 (5.4)	279 (6.8)	87 (2.1)	-	747 (18.1)

출처: 보건복지부, 보도자료 “2021년도 국가 보호대상아동 3,657명 발생”. 2022.5.31.(http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=24&CONT_SEQ=371644)

8) ‘지자체장은 보호조치를 하에 있어서 보호자가 있을 때에는 그 의견을 들어야 한다’(아동복지법 제15조 제5항)고 규정하여, 반드시 부모의견에 따를 필요는 없지만, 동의를 거치도록 하고 있다.

본 연구는 학대피해아동의 보호를 위한 핵심적인 법률수단인 두 법률이 아동보호와 복지의 보장이라는 목적을 달성하기 위한 상호연관성에 대해 어떻게 규정하고 있으며, 이러한 규정은 학대피해아동 보호를 위한 적절한 수단을 제공하고 있는지 분석하는 것을 주요 목적으로 하고 있다.

그 간 아동학대에 관한 법률연구는 법학계를 중심으로 진행되어 왔으며, 주된 연구대상도 아동복지법보다는 아동학대처벌법에 관한 것이 많다. 아동학대처벌법 이전에는 연구의 초점이 행위자에 대한 적극적인 법적 개입 방안이 강조되었으나(이호중, 2013), 법 제정 이후에는 처벌중심 개입의 한계와 피해아동의 보호를 위한 개선방안에 관한 연구들이 많다(강동욱, 2016; 강동욱, 2020; 김희균, 2020; 김용화, 2019; 이무선, 2015; 최정일, 2018; 최준혁, 2021). 그 대부분은 대안모색을 아동학대처벌법에 초점을 두고 그 개정방안을 제시하고 있으며(강동욱, 2016; 강동욱, 2020; 김용화, 2019; 이무선, 2015; 최정일, 2018), 일부의 연구(김희균, 2020; 최준혁, 2021)가 아동학대처벌법의 한계를 아동복지법과의 관계에서 상호보완할 필요가 있음을 제안하고 있다. 이와 별도로 아동학대에 대한 개입의 초점은 행위자처벌이 아니라 피해아동의 보호에 맞추어져야 하고 이를 위해서는 법원개입에 앞서 행정권한이 강화될 필요가 있다는 사회복지학계의 연구(이세원, 2017; 장영인, 2007; 장영인, 2019)도 있다.⁹⁾

본 논문도 아동학대에 대한 개입이 행위자처벌이 아니라 아동에 대한 보호를 목적으로 해야 한다는 점에서는 일부 선행연구들과 접근관점을 같이 한다. 그러나 본 논문은 아동학대처벌법의 피해아동보호에서의 공백문제를 해결하기 위해서는 지자체가 아동보호의 주된 책임자로 역할하는 것이 필요하고, 이를 위해서는 아동학대범죄에 관한 아동학대처벌법과 아동의 복지를 주된 목적으로 하는 아동복지법 간의 상호보완적 역할 구분과 그 연계성 강화방안을 마련해야 한다고 보고, 이를 연구초점으로 한다는 점에서 선행연구와 차이가 있다.

이와 관련하여 본 논문이 다루고자 하는 연구문제는 다음과 같다.

첫째, 아동학대처벌법과 아동복지법은 학대피해아동의 보호라는 목적을 달성하기 위한 적절한 수단인가?

둘째, 아동학대처벌법의 응급처분, 임시조치, 보호처분, 임시보호명령, 보호명령 등과 아동복지법의 보호조치는 상호연계성을 통해 학대피해아동의 보호목적을 달성하고 있는가?

셋째, 아동학대처벌법 및 아동복지법에 의한 학대피해아동 보호의 연계성을 높일 개선방안은 무엇인가?

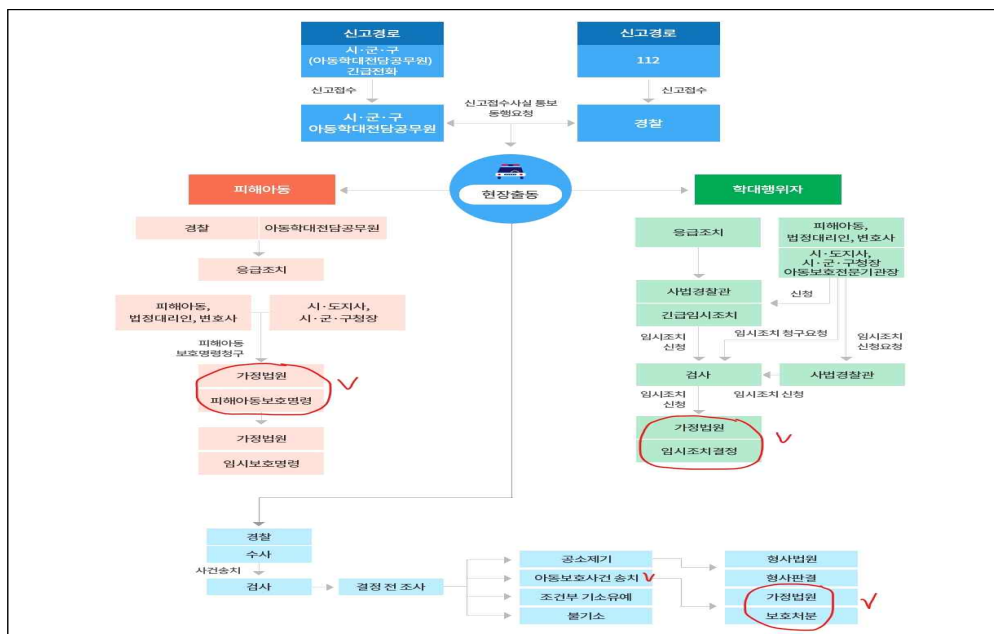
본 논문은 이상의 연구문제를 다루기 위해 아동학대처벌법에 의한 피해아동 보호절

9) 특히 장영인(2019)는 미국 법제도의 사례를 들어, 아동학대의 예방적인 조기개입이 중요하며, 이를 위해서는 비범죄의 광범위한 학대에 대하여 아동복지법에 근거한 행정권한을 통하여 가족에 대한 적극적 개입과 지원이 필요함을 제안하고 있다.

차를 살펴보고, 이를 아동복지법상의 보호절차와의 연관성 속에서 분석하였다. 구체적인 분석내용으로는 학대피해아동을 위한 가정법원의 권한과 보호조치를 통해 학대피해아동을 보호하는 지자체의 권한 행사의 목적, 수단은 어떤 유사성이 있고, 상호연관성은 어떻게 이루어지는지 살펴보고, 양자가 추구하는 목적이 동일하다면 양자의 연계성을 높일 수 있는 방안은 무엇인지 검토하였다.

II. 아동학대에 대한 개입현황

아동학대처벌법에 의한 법원의 개입은 아동학대범죄 행위자를 대상으로 응급조치, 긴급임시조치, 임시조치, 보호처분으로 이어지는 아동보호사건, 그리고 학대피해아동에 초점을 맞춘 피해아동보호명령사건이 있다. 아동학대범죄는 형사법원에서 형사처벌절차를 받을 수 있지만, 아동보호사건은 가정법원이 관할한다. 가정법원의 개입은 ‘아동학대행위자에 대한 개입’과 ‘학대피해아동 보호에 대한 개입’으로 대별된다. [그림 2]는 아동학대에 대한 사법처리 절차를 보여준다.



* 출처: 아동권리보장원 사이트

<https://www.ncrc.or.kr/ncrc/cm/cntnts/cntntsView.do?mi=1030&cntntsId=1033>

[그림 2] 아동학대에 대한 사법처리 절차: 가정법원 개입 흐름도

신고접수를 거쳐 아동학대사례로 판단된 사례 중 아동학대처벌법의 조치대상이 되는 사례는 매우 적다(<표 2>). 2020년 기준 아동학대사례 30,905건 중 학대행위자에 대해 고소·고발이나 기타 법적조치를 취하여 사건처리된 경우는 11,209건(36.3%)이며, 아동학대처벌법에 의해 조치된 사례는 3,635사례(11.8%)였다.¹⁰⁾ 이러한 추이는 2018년, 2019년과 비교할 때 건수나 비율의 차이가 있긴 하지만, 전체 아동학대사례 중 고소고발은 30%대이며, 아동학대처벌법에 의한 조치는 10% 전후임을 보여준다. 이는 법원판결까지 가는 사례가 매우 적음을 의미한다.

<표 2> 아동학대처벌법 조치사례 현황

(단위: 건, %)

연도	조치건수 및 비율	아동학대사례	고소/고발 등 사건처리	아동학대처벌법 조치사례
2020	건수	30,905	11,209	3,635
	학대사례 중 비율(%)	(100)	(36.3)	(11.8)
2019	건수	30,045	10,998	2,705
	학대사례 중 비율(%)	(100)	(36.6)	(9.0)
2018	건수	24,604	7,988	2,290
	학대사례 중 비율(%)	(100)	(32.5)	(9.3)

* 출처: 보건복지부, 2018년, 2019년, 2020년 「아동학대 주요통계」에서 재구성

가정법원 개입현황을 좀 더 구체적으로 보면, 아래 <표 3>에서 보듯이 가정법원에서 보호처분이나 피해아동보호명령이 내려진 사건은 많지 않으며, 이 중 친권제한 결정은 2020년 기준 92건으로 매우 적다. 그러나 2020년 기준 학대행위자 중 부모가 차지하는 비중은 82.1%이며, 학대발생 장소도 가정인 경우가 84.9%를 차지한다는 점(보건복지부, 2021), 그리고 지자체의 보호조치로 원가정에서 분리되어 가정외보호를 받는 아동수가 2020년 기준 3,657명(<표 1>)인 점을 고려할 할 때, 아동복지법에 의한 지자체의 보호조치로 부모의 거소지정권 제한등 친권이 실질적으로 제한되는 경우가 훨씬 더 많다고 볼 수 있다.

10) 보건복지부, 「2020 아동학대 주요통계」, 2021. 44-46면 참고.

<표 3> 아동학대처벌법에 따른 부모의 친권행사 개입과 가사사건상의 친권제한

연도	아동학대처벌법		
	아동학대판정	아동보호사건/피해아동보호명령사건 (EM(separation*)/PM/PO/CPO)	친권제한 결정 (PM/PO/CPO)
2014	10,027	248(214)/140/89/30	6/0/0
2015	11,715	895(739)/625/210/153	28/0/28
2016	18,700	1,301(1,172)/237/799/350	90/2/58
2017	22,367	1,140(1,056)/1,554/949/327	105/4/51
2018	24,604	1,174(1,058)/1,558/1,081/314	90/3/57
2019	30,045	1,309(1,160)/1,765/1,410/431	76/1/75
2020	30,905	1,508(1,285)/2,451/1,635/644	53/1/38

* 출처: 「사법연감」 2014-2020년의 각 년도 통계자료와 보건복지부의 「전국아동학대 주요통계(또는 현황보고서)」 2014-2020년의 각 년도 자료에서 재구성.

** EM: 응급조치, PM: 임시조치 PO: 보호처분, CPO: 피해아동보호명령

이는 아동학대사례로 판정된 사건 대부분에 대하여 형사법원이나 가정법원의 개입 없이 지자체가 학대피해아동 보호를 위한 자체적 대응책을 마련해야 함을 의미한다. 더구나 앞서 보았듯이 법원개입이나 보호조치된 사례는 매우 적은 반면, 대부분의 학대피해아동은 학대가 발생한 원가정에서 보호된다. 예컨대 <표 4>에서 보듯이 2020년 학대사례(30,905건) 중 대부분은 원가정에서 보호되거나(83.9%) 원가정 분리되었다가 다시 가정복귀(2.6%) 한다. 따라서 가정법원의 아동보호사건으로 처리되지 않더라도 아동학대재발 방지를 위한 조치를 지자체 차원에서 마련하는 것이 필요하다. 이는 아동학대처벌법에 의한 법원대응과 아동복지법에 의한 지자체 대응 간의 상호연관성이 매우 중요함을 보여준다.

<표 4> 피해아동 조치 현황

(단위: 건, %)

피해아동 조치 상황	2020년	
원가정보호유지	25,916	83.9
가정복귀	798	2.6
분리조치	3,926	12.7
기타	175	0.6
사망	90	0.3
계	30,905	100

* 원가정보호: 피해아동이 주양육자에 의해 계속 보호되는 경우.

** 분리조치 : 아동을 양육하는 주양육자로부터 분리하여 보호하는 경우, 종래 양육환경을 떠나 다른 누군가(예: 친권자, 친족, 시설 등)에게 보호되는 경우 모두 해당.

*** 가정복귀 : 아동학대로 원가정에서 분리보호 된 아동이 원래 가정으로 복귀된 경우.

**** 기타 : 소년원 입소, 행방불명(예: 가출 등) 등으로 인해 아동의 신원확인이 불가능한 경우.

***** 자료: 보건복지부, 「2020 아동학대 주요통계」, 2021, 35면.

III. 학대피해아동 보호의 법적 수단

1. 아동학대처벌법의 아동보호 수단

(1) 법적 수단의 개관

아동학대처벌법 제4장(제18조부터 제45조)은 제36조제1항에 따른 보호처분의 대상이 되는 사건을 “아동보호사건”으로 정의하고 (아동학대처벌법 제2조제8호), 제47조에 따른 피해아동보호명령의 대상이 되는 사건을 “피해아동보호명령사건”으로 정의한다(제2조제8호). 위 [그림 2]에서 보듯이 전자는 검사의 신청을 통해 진행되지만, 후자는 판사 직권 또는 피해아동, 그 법정대리인, 변호사, 지자체장의 청구에 의해 진행된다. 아동보호사건과 피해아동보호명령사건은 형사법원이 아니라 아동학대행위자의 행위지, 거주지 또는 현재지의 가정법원 관할이다. 다만, 가정법원이 설치되지 아니한 지역에서는 해당 지역의 지방법원으로 한다(제18조). 양 절차에는 응급조치, 임시조치, 긴급임시조치, 보호처분, 임시보호명령, 보호명령 등이 있다. 아동보호를 위해 72시간 내에 이루어지는 응급조치를 제외하면,¹¹⁾ 아동학대처벌법을 통해 이루어지는 아동보호수단은 다음 <표 5>와 같다.

<표 5> 아동학대처벌법에 따른 피해아동 보호를 위한 법적 수단

아동보호사건		피해아동보호명령사건
긴급임시조치(제13조)/ 임시조치(제19조)	보호처분(제36조)	보호명령(제47조) /임시보호명령(제52조)
•학대행위자 격리 •접근 금지 •전기통신접근금지	1.아동학대행위자가 피해아동 또는 가정구성원에게 접근하는 행위의 제한 2.아동학대행위자가 피해아동 또는 가정구성원에게....전기통신을 이용하여 접근하는 행	1.아동학대행위자를 피해아동의 주거지 또는 점유하는 방실(방실)로부터의 퇴거 등 격리 2.아동학대행위자가 피해아동 또는 가정구성원에게 접근하는 행위의 제한 3.아동학대행위자가 피해아동 또는 가정구성원에게...전기통신을 이용하여 접근하는 행위의 제한
1.학대행위자 격리 2.접근 금지 3.전기통신접근금지 4.친권 또는 후견인 권한 행사의 제한 또		

11) 아동학대처벌법 제12조제1항에는 아동학대범죄 행위의 제지, 아동학대행위자를 피해아동등으로부터 격리, 피해아동등을 아동학대 관련 보호시설로 인도 • 긴급치료가 필요한 피해아동을 의료기관으로 인도 등의 조치를 사법경찰관 또는 아동학대전담공무원이 72시간 내에 취할 수 있도록 한다.

는 정지 5. 아동보호전문기관 등에서의 상담 및 교육 위탁 6. 의료기관이나 그 밖의 요양시설에서의 위탁 7. 경찰관서의 유치장 또는 구치소에의 유치	위의 제한 3. 피해아동에 대한 친권 또는 후견인 권한행사의 제한 또는 정지 4. 「보호관찰등에관한법률」에 따른 사회봉사·수감명령 5. 「보호관찰등에관한법률」에 따른 보호관찰 6. 법무부장관 소속의 감호위탁시설 또는 법무부장관이 정하는 보호시설에서의 감호위탁 7. 의료기관에서의 치료위탁 8. 아동보호전문기관, 상담소 등에서의 상담위탁	4. 피해아동을 아동복지시설 또는 장애인복지시설로의 보호위탁 5. 피해아동을 의료기관으로의 치료위탁 5의2. 피해아동을 아동보호전문기관, 상담소 등으로의 상담·치료위탁 6. 피해아동을 연고자 등에게 가정위탁 7. 친권자인 아동학대행위자의 피해아동에 대한 친권 행사의 제한 또는 정지 8. 후견인인 아동학대행위자의 피해아동에 대한 후견인 권한의 제한 또는 정지 9. 친권자 또는 후견인의 의사표시를 갈음하는 결정
---	--	--

* 격리는 ‘피해아동등 또는 가정구성원의 주거로부터 퇴거 등 격리’를 의미; 접근금지는 ‘피해아동등 또는 가정구성원의 주거, 학교 또는 보호시설 등에서 100미터 이내의 접근금지’를 의미; 전기통신접근금지는 ‘피해아동등 또는 가정구성원에 대한 「전기통신기본법」 제2조제1호의 전기통신을 이용한 접근 금지’를 의미.

임시조치와 보호처분은 학대행위자를 대상으로 한 것이고, 보호명령은 학대행위자를 대상으로 한 것과 피해아동에 대한 조치가 혼합되어 있다. 피해아동을 위한 명령은 피해아동의 시설 또는 가정위탁 보호, 치료위탁보호 등이다. 그러나 보호처분이든 보호명령이든 주된 내용은 학대행위자를 대상으로 한 것이다.

이하에서는 각 아동보호사건 중 보호처분, 피해아동보호사건의 보호명령을 중심으로 각 절차와 내용을 살펴볼 것이다.¹²⁾

(2) 보호처분의 절차와 내용

법원의 보호처분의 절차와 관련 활동 주체에 관한 법규정은 <표 6>과 같다.

12) 그러나 본 논문은 아동보호사건 중 ‘보호처분’의 내용만 다루려고 하는데, 그 이유는 임시조치는 그 내용이 보호처분과 유사하고, 논문의 전체 분량의 양을 조절해야 하기 때문이다.

<표 6> 보호처분의 처리 절차

절차	아동보호사건으로 송치		결정	집행	집행감독 및 이행의 관리
내용	검사는 처분을 결정하기 위해 필요한 경우, 보호관찰소의 장에게 학대행위자에 관한 조사를 요구	- 검사는 필요한 경우, 아동보호사건으로 처리 - 검사는 이를 관할 법원에 송치	- 판사는 심리의 결과 보호처분을 결정 - 가사조사관 등에게 처분전 조사를 명할 수 있음	- 법원은 가정보호사건조사관, 법원공무원, 사법경찰관, 보호관찰관 또는 수탁기관 소속 직원으로 하여금 보호처분의 결정을 집행하게 할 수 있음. - 집행담당자는 보호처분 이행상황에 관하여 시도지사 또는 시군구청장에게 통보<신설 2020.3.24.>	- 법원은 보호관찰관/수탁기관의 장에게 아동학대행위자에 관한 보고서 또는 의견서 제출을 요구, 그 집행에 대하여 필요한 지시. - 보호관찰관/수탁기관의 장은 보호처분을 이행하지 않거나 그 집행에 따르지 않을 경우, 보호처분 이행실태 보고서/의견서를 법원에 제출. - 법원은 보호처분이 진행되는 동안 직권 또는 검사, 지자체장, 보호관찰관 또는 수탁기관의 장의 청구에 의하여 결정으로 보호처분의 종류와 기간 변경 가능 - 법원은 필요한 경우 집행담당자로 하여금 집행상황을 보고하도록 하고, 가사조사관으로 하여금 보호처분에 관한 집행상황에 대하여 조사하게 명할 수 있음 - 지자체장은 아동학대행위자의 보호처분 이행을 관리(신설 2020.3.24.)
	사건관리회의 소집할 수 있음				

* 자료: 아동학대처벌법([법률 제17906호, 2021.1.26., 일부개정] 제44장에서 구성

** 표의 내용은 법규정의 의미를 손상하지 않은 범위에서 간략하게 정리함

이러한 절차규정의 특징은 다음과 같다.

첫째, 검사는 학대행위자에 대한 처분을 결정하기에 앞서, 아동학대행위자의 주거지 또는 검찰청 소재지를 관할하는 보호관찰소장에게 아동학대행위자의 경력, 생활환경, 양육능력이나 그 밖에 필요한 사항에 관한 조사를 요구할 수 있고(제25조제1항), 보호관찰소장은 조사결과를 지체없이 서면으로 통보해야 한다(동조제2항). 또한 검사는 필요한 경우, 지자체장 또는 아동보호전문기관장에 대하여 제1항의 결정에 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다(동조제4항). 2014년 아동학대처벌법 개정으로 결정전 조사절차 규정이 신설되고, 이 때 아동보호전문기관에 대해 결정에 필요한 자료제출을 요구할 수 있도록 했는데, 2020.3.24. 동법 개정을 통해, 지자체장이 추가되었다. 아동보호사건으로 처리할지 여부를 결정하기 위해 검사는 사법경찰관, 보호관찰관, 아동보호전문기관장, 기타 전문가를 포함한 사례관리회의를 개최할 수 있도록 하였고(2014년 동법시행령 제4조), 아동학대전담공무원제도가 신설된 후 보호처분 집행 수탁기관, 아동학대전담공무원, 아동보호전문공무원을 추가한 사건관리회의를 할 수 있도록 시행령 제4조를 개정하였다(2020.9.29. 개정).

둘째, 검사는 아동학대범죄로서 제26조에 따른 ‘조건부 기소유예’의 사유¹³⁾를 고려하여 제36조에 따른 보호처분을 하는 것이 적절하다고 인정하는 경우에 대하여 아동보호사건으로 처리할 수 있다(제27조). 특히 ‘피해자의 고소가 있어야 공소를 제기할 수 있는 아동학대범죄에서 고소가 없거나 취소된 경우, 피해자가 처벌을 희망하지 아니한다는 명시적 의사표시를 하였거나 처벌을 희망하는 의사표시를 철회한 경우(제27조1항)’에는 아동보호사건으로 처리할 수 있다.

셋째, 법원 판사는 보호처분을 결정하고(제36조), 그 결정을 집행하기 위해, 가정보호사건조사관(이하 ‘가사조사관’), 법원공무원, 사법경찰관리, 보호관찰관 또는 수탁기관 소속 직원에게 이를 수행하도록 하고(제38조제1항), 집행담당자는 그 보호처분 이행상황을 지자체장에게 통보하여야 한다(제38조제2항).

넷째, 지자체장은 아동학대행위자의 보호처분 이행을 관리하고, 학대행위자가 보호처분 결정을 이행하지 않거나 그 집행에 따르지 아니하는 경우 적절한 조치를 하여야 한다(제38조제4항). 그러나 지자체장의 ‘적절한 조치’에 관한 법규정은 모호하다.¹⁴⁾

이러한 보호처분 중 특히 아동학대행위자의 학대재발을 방지하기 위한 교육이나 치료에 관한 보호처분(제36조제1항제4호부터 제8호)의 이행은 중요한데, 법원은 아동학대행위자가 사회봉사·수강명령, 보호관찰, 감호위탁, 치료위탁, 상담위탁 등을 이행하지 아니하거나 그 집행에 따르지 아니하는 경우에는 보호관찰관 또는 수탁기관의 장이 보호처분 이행실태에 대한 보고서 또는 의견서를 법원에 제출하도록 하고 있다(제39조).

법원의 권한 행사과정에서 가사조사관은 보호처분의 집행 및 보호처분 이행상황을 지자체장에게 통보하고(제38조), 보호처분의 변경과 관련하여, 필요한 경우 법원의 지시로 보호처분에 관한 집행상황에 대하여 조사(제40조제2항)를 하는 중계 역할을 한다. 2020.3.24. 법개정으로 제40조 제2항에 보호처분의 집행상황에 대하여 가사조사관이 조사할 수 있도록 규정을 신설함으로써 집행상황을 점검할 수 있는 가정법원의 권한을 확대하였다.

이상의 집행과정의 이행 및 감독을 통해 보호처분의 변경이 필요한 경우, 법원은 직권 또는 검사, 지자체장, 보호관찰관 또는 수탁기관장의 청구에 의하여 보호처분의 종류와 기간을 변경할 수 있다(제40조제1항).

13) 제26조(조건부 기소유예) 검사는 아동학대범죄를 수사한 결과 다음 각 호의 사유를 고려하여 필요하다고 인정하는 경우에는 아동학대행위자에 대하여 상담, 치료 또는 교육 받는 것을 조건으로 기소유예를 할 수 있다. 1.사건의 성질·동기 및 결과, 2.아동학대행위자와 피해아동과의 관계, 3.아동학대행위자의 성행(性行) 및 개선 가능성, 4.원가정보호의 필요성, 5.피해아동 또는 그 법정대리인의 의사.

14) 현재 부칙상의 형벌(징역/벌금/구류(제59조)이나 과태료(제63조) 이외의 ‘적절한 조치’에 대한 세부규정은 없다.

(3) 피해아동보호명령사건의 절차와 내용

피해아동보호명령과 임시보호명령의 절차는 <표 7>과 같다.

<표 7> 피해아동보호명령 사건의 처리 절차

절차	개시	결정 (임시보호명령 포함)	집행감독/이행관리
내용	판사는 직권 또는 피해아동, 그 법정대리인, 변호사, 지자체장의 청구에 따라 결정으로 피해아동의 보호를 위하여 다음 각 호의 피해아동 보호명령을 할 수 있다.	- 판사는... 피해아동 보호를 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 임시보호명령 결정 - 임시보호명령 기간은 피해아동 보호명령의 결정 시까지.	- 판사는 피해아동보호명령을 하는 경우, 가사조사관, 법원공무원, 사법경찰관리 또는 구치소 소속 교정직공무원으로 하여금 이를 집행하게 하거나, 지자체장에게 그 집행을 위임 - 판사는 집행담당자에게 피해아동보호명령의 집행상황보고서 또는 의견서를 요구할 수 있고, 그 집행에 필요한 지시를 할 수 있으며, 필요한 경우 가사조사관으로 하여금 피해아동보호명령의 집행과 관련한 사항에 대하여 조사하도록 할 수 있다.(신설 2020.3.24.) - 법원은 피해아동보호명령의 기간이 종료된 경우 지자체장에게 그 사실을 통지하여야 함

* 출처: 아동학대처벌법([법률 제17906호, 2021.1.26., 일부개정] 제5장에서 구성

이들 보호명령 및 임시보호명령에 관한 절차규정의 특징은 다음과 같다.

첫째, 피해아동보호명령의 개시는 판사의 직권 또는 피해아동, 그 법정대리인, 변호사, 지자체장의 청구로 이루어지며(제47조제1항), 아동보호전문기관장은 지자체장에게 제1항에 따른 피해아동보호명령의 청구를 요청할 수 있다(제47조제2항)(신설 2020.3.24.)

둘째, 피해아동보호명령 개시 이전에 아동안전을 위한 조치가 필요한 경우 임시보호명령을 할 수 있는데, 판사는 피해아동보호명령의 청구가 있는 경우, 피해아동보호를 위하여 “임시보호명령”을 결정할 수 있으며, 그 기간은 피해아동보호명령의 결정 시까지로 한다(제52조).

셋째, 판사는 피해아동보호명령의 집행을 위해, 가사조사관, 법원공무원, 사법경찰관리 또는 구치소 교정직공무원으로 하여금 이를 집행하게 하거나, 지자체장에게 그 집행을 위임한다(제50조제1항). 판사는 집행담당자에게 피해아동보호명령의 집행상황보고서 또는 의견서를 요구할 수 있고, 그 집행에 필요한 지시를 할 수 있으며, 필요한 경우 가사조사관으로 하여금 피해아동보호명령의 집행관련 사항에 대하여 조사하도록 할 수 있다(제50조제2항)(신설 2020.3.24.)

넷째, 법원은 보호명령 이행의 관리를 위해, 가사조사관, 법원공무원, 사법경찰관리 또는 보호관찰관 등으로 하여금 임시보호명령 및 피해아동보호명령의 이행실태에 대하여 수시로 조사하게 하고, 지체없이 그 결과를 보고하도록 하며, 보호명령을 받은 학대행위자가 이를 이행하지 않거나 집행에 따르지 않을 때에는 이를 검사에게 통보하도록 하고 있다(제53조).

집행상황의 관리 등을 통해 보호명령의 취소 또는 그 종류의 변경이 필요할 때, 피해아동, 그 법정대리인, 변호사, 지자체장이 그 취소 또는 종류의 변경을 신청할 수 있으며, 아동보호전문기관장은 지자체장에게 취소 및 변경을 요청할 수 있으며(제50조제3호)(개정 2020.3.24.), 판사도 직권으로 피해아동보호명령을 취소하거나 그 종류를 변경할 수 있다(제50조제4호)(개정 2020.3.24.). 또한 법원은 피해아동보호명령의 기간이 종료된 경우 지자체장에게 그 사실을 통지하여야 한다(제50조제5항)(신설 2021.1.26.).

2. 법적 수단의 활용 현황: 임시조치 및 보호처분, 임시보호명령 및 보호명령 판결현황

아동학대처벌법에 따른 학대피해아동 보호의 법적수단이 실무에서 어떻게 활용되는지 그 현황을 보면, 그 법적 수단의 특성을 보다 잘 파악할 수 있다. 여기서는 아동보호사건에 활용되는 임시조치와 보호처분, 피해아동보호명령사건에 활용되는 임시보호명령 및 보호명령의 인용현황을 살펴볼 것이다.

(1) 임시조치 현황

2020년 기준 법원에 신청된 임시조치 건수는 아래 <표 8>에서 보듯이 총 2,697건이었으며, 이 중 인용된 사례는 총 2,451건(90.9%), 기각된 사례는 246건(9.1%)이었다. 인용된 총 임시조치(중복집계)(4,574건) 중 가장 많은 조치는 5호(상당 및 교육위탁) 1,786건(39.0%)이고, 다음은 2호(100m 이내 접근금지) 1,426건(31.2%), 3호(전기통신을 통한 접근금지)의 순으로 나타났다. 이러한 특성은 최근 3년간 임시조치 결정의 추이에서도 동일하게 나타난다.

임시조치의 청구는 지난 3년간 매년 증가해 왔으며, 청구된 사례에 대한 인용률도 점점 높아졌다. 이는 아동보호처분등에 앞서 조기에 조치가 필요한 응급사례가 늘었을 수도 있고, 조기개입이 아동보호와 재발방지에 보다 효과적이기 때문이라고 볼 수 있다.

<표 8> 임시조치 유형별 결정 현황과 추이 (2018~2020년)

(단위: 건, %)

연도	총 청구	임시조치 결정		인용 세부내용*							
		인용	인용률	1호	2호	3호	4호	5호	6호	7호	총계 (중복집계)
2020	2,697	2,451	(90.9)	277	1,426	888	53	1,786 (39.0%)	143	1	4,574 (100%)
2019	1,960	1,765	(90.1)	244	1,103	758	76	1,222 (35.0%)	91	0	3,494 (100%)
2018	1,776	1,558	(87.7)	214	1,011	697	90	1,134 (35.4%)	58	0	3,204 (100%)

* 임시조치 세부내용은 <표 5> 참고.

** 자료: 보건복지부, 2018년, 2019년, 2020년 「아동학대 주요통계」에서 재구성.

이들 가장 많이 인용된 2가지 임시조치의 신청인 현황을 보면, 각 조치의 활용 특성을 보다 잘 알 수 있다(<표 9>). 임시조치 신청인은 판사 직권이외에, 검사, 경찰, 아동보호전문기관장, 지자체장, 변호사, 피해아동 법정대리인 등이 있는데, 5호 조치를 가장 많이 신청한 사람은 아동보호전문기관장인 반면, 2호 조치를 가장 많이 신청한 사람은 사법경찰관으로 나타났다. 판사직권도 5호조치보다는 2호조치의 경향이 더 높은 것으로 나타났다.

<표 9> 임시조치 유형별 신청인 현황 (2018~2020년)

(단위: 건)

임시조치 유형	연도	총 합 (중복집계)	사법경찰 관	아동보호 전문기관장	지자체 장*	검사*	판사 직권	기타
5호 (상담 및 교육위탁)	2020	1,786	791	830	51	31	76	...
	2019	1,222	427	641	-	22	122	...
	2018	1,134	499	427	-	-	143	...
2호 (100m이내 접근금지)	2020	1,426	1,050	238	32	28	129	...
	2019	1,103	654	288	-	23	111	...
	2018	1,011	666	460	-	-	56	...

* 법개정에 따라 신청인으로 범위가 확대되어왔기 때문에 당해 연도별 주요 신청인이 상이함.

** 출처: 보건복지부, 2018년, 2019년, 2020년 「아동학대 주요통계」에서 재구성.

이러한 경향은 아동보호전문기관(2020년 이후는 아동학대전담공무원)과 사법기관의 상이한 기능을 반영한 것이라고 볼 수 있다. 즉 사법경찰관이 학대행위자의 학대행위

저지와 제한에 초점을 맞추는 반면, 아동보호전문기관은 피해아동의 보호와 예방을 위한 학대행위자의 변화에 초점을 두기 때문일 수 있다. 아동보호전문기관(현재는 아동학대전담공무원)은 가정법원의 보호처분까지의 소요기간 동안 아동의 안전을 고려해야 하고, 또는 보호처분 대상에서 제외되는 학대일지라도 아동보호를 위해 임시조치라는 법적 수단을 활용하여 학대행위자의 양육태도 변화를 위한 적극적인 개입을 하려는 것일 수 있다.

이러한 점에서 보면, 지자체는 아동복지법이 규정한 아동의 안전과 복지의 보장이라는 포괄적 목적을 수행하기 위한 방편으로서 아동학대처벌법을 활용할 수 있다고 보아야 할 것이다.

(2) 보호처분 현황

<표 10>에서 보듯이 최근 3년간 아동학대사례로 고소·고발된 사례 중 가정법원의 보호처분 비율은 12~15% 정도의 비율을 차지한다. 특히 법원판결 중 형사처벌과 비교하면, 보호처분이 훨씬 많으며, 지난 3년 간 그 건수도 높아진 것으로 나타나고 있다.

<표 10> 학대행위자 고소고발 등 사건처리 결과

(단위: 건, %)

		2020년		2019년		2018년	
		건수	(비율)	건수	(비율)	건수	(비율)
경찰수사		4,329	(38.6)	4,143	(37.7)	3,038	(38.0)
검찰수사		2,628	(23.4)	2,786	(25.3)	1,807	(22.6)
재판진행 중		804	(7.2)	1,006	(9.1)	737	(9.2)
판결	보호처분	1,635	(14.6)	1,410	(12.8)	1,081	(13.5)
	형사처벌	276	(2.5)	361	(3.3)	266	(3.3)
	기타*	689	(6.2)	555	(5.0)		
	소계	2,600	(23.2)	2,326	(21.1)	1,705	(21.3)
파악불가		848	(7.6)	737	(6.7)	701	(8.8)
계		11,209	(100.0)	10,998	(100.0)	7,988	(100.0)

* 기타: 공소기각, 무죄, 불처분, 파악불가이며, 이중 불처분이 대부분임.

** 출처: 보건복지부, 2018년, 2019년, 2020년 「아동학대 주요통계」에서 재구성.

보호처분의 유형을 보면, <표 11>에서 보듯이, 법원은 대부분 2개 이상의 처분을 중복하여 판결하였는데, 총 27~29개 정도의 유형으로 판결한 것으로 나타났다. 지난 3년간 보호처분 유형 중 가장 많은 비중을 차지한 것은 상담위탁 단독 처분이 압도적

으로 많으며, 다음이 사회봉사·수강명령, 보호관찰+상담위탁의 순으로 나타났다. 이들 3가지 유형이 총 보호처분 판결에서 차지하는 비율은 75%가 넘는다.

상담위탁의 경우, 상담위탁과 중복 판결을 한 유형들이 많아서, 학대행위자 중 상담위탁을 처분받는 경우는 매우 높다. 지난 3년 간의 추이를 보아도 상담위탁 처분은 그 비중이 가장 많이 증가해 왔는데, 전체 보호처분 중 단독 상담위탁은 50%를 넘으며, 중복 상담위탁처분까지 고려하면, 보호처분 대상 학대행위자의 다수가 상담위탁처분을 받았다고 볼 수 있다.¹⁵⁾

<표 11> 보호처분 유형 현황 (2018년~2020년 상위 1~3순위)

(단위: 건, %)

순위/유형*	2020년		2019년		2018년	
	건수	(비율)	건수	(비율)	건수	(비율)
1 상담위탁	891	(54.5)	730	(51.8)	503	(46.5)
2 사회봉사·수강명령	217	(13.3)	226	(16.0)	195	(18.0)
3 보호관찰+상담위탁	153	(9.6)	112	(7.9)	124	(11.5)
.... 기타	...		...		...	
보호처분 총합	1,635	(100.1)	1,410	(100.0)	1,081	(100.0)

* 보호처분의 유형에 대해서는 <표5> 참고.

** 출처: 보건복지부, 2018년, 2019년, 2020년 「아동학대 주요통계」에서 재구성.

이는 학대행위자의 재학대방지와 양육방식의 변화를 위해서는 상담을 통한 인식과 태도의 변화가 필요함을 보여준다. 그러나 양육태도의 변화가 필요한 학대사례는 훨씬 더 많은 점을 고려할 때, 지자체가 법원과의 협력하에 피해아동보호계획 수립 및 심도깊은 개입을 할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

(3) 피해아동 임시보호명령 및 보호명령 현황

<표 12>에서 보듯이, 최근 3년간 보호명령의 청구 건수는 급증해왔으며, 2020년(731건)은 2018년(340건)에 비해 2배 이상 증가하였고, 인용건수도 2배 이상 증가하였다. 또한 임시보호명령도 3년간 증가하였는데, 특히 2020년 급증한 것으로 나타났다. 이는 아동학대사례수 증가도 배경요인이지만, 심각한 응급사례가 증가했음을 보여주는 것일 수 있다.

15) 2020년 기준 보호처분 중 상담위탁 처분을 받은 건수(중복포함)를 확인해본 결과, 단독처분 891건, 다른 유형과의 중복처분 223건으로 총 1,114건의 상담위탁 처분이 이루어져서, 전체 보호처분 대상자의 68.1%가 상담위탁을 받은 것으로 나타났다.(보건복지부, 「2020 아동학대 주요통계」, 2021년, 44-45면 자료 참고)

보호명령 인용률은 88.1~92.4%를 보이며, 임시보호명령 결정률은 54.1~62.6%로 보호명령에 앞서 응급하게 아동을 보호할 필요성이 과반수를 넘는 것으로 나타났다.

피해아동보호명령 현황을 보면, 가장 많이 인용된 유형은 4호(시설로의 보호위탁), 2호(행위자의 접근제한), 5-2호(피해아동의 상담·치료위탁)의 순이다. 그러나 최근 3년간 가장 두드러지게 급증한 유형은 5-2호로서, 2018년 13건(1.6%), 2019년 82건(8.6%)에 비해 2020년(283건, 22.1%)은 급증하였다. 이는 행위자에 대한 제한뿐만 아니라 피해아동 회복의 중요성을 고려한 것으로 간주된다.

보호명령 중 아동에 대한 것은 지자체가 아동복지법상의 보호계획수립이나 보호조치로도 실시할 수 있다. 따라서 보호자가 동의하지 않을 때, 어떻게 아동보호를 위한 상담과 치료적 개입을 할지 법원과 지자체 간의 역할구분과 협력 방안을 모색할 필요가 있다.

<표 12> 피해아동보호명령 결정 현황과 추이 (2018~2020년)

(단위: 건, %)

연도	총 청구	피해아동 보호명령		임시 보호명령		결정내용*										
		인용	인용률	결정	결정 률	1호	2호	3호	4호	5호	5-2 호	6 호	7 호	8 호	9 호	총계 (중 복)
2020	731	644	(88.1)	396	(54.2)	29	293	226	307	26	283	44	35	3	37	1,283
2019	469	431	(91.9)	276	(58.8)	26	236	177	270	32	82	38	69	6	22	958
2018	340	314	(92.4)	213	(62.6)	18	221	195	233	23	13	31	54	3	17	808

* 보호명령의 세부유형은 <표 5> 참고.

** 자료: 보건복지부, 2018년, 2019년, 2020년 「아동학대 주요통계」에서 재구성.

보호명령의 청구인 현황(<표13>)을 보면, 아동보호전문기관장이 다수로 총 청구인의 74.8~79.1%를 차지하고, 다음은 지자체장, 변호사의 순이었다. 그러나 2020년 법 개정으로 지자체장의 비중과 적극적인 역할이 높아질 것으로 예측된다.

<표 13> 피해아동보호명령 청구인 현황(2018~2020)

(단위: 건)

피해아동보호명령 청구인	2020	2019	2018
판사직권	11	4	6
시군구청장	47	-	-
아동보호전문기관장	510(79.1%)	327(75.9%)	235(74.8%)
변호사	43	64	54
피해아동법정대리인	31	33	13
기타	2	3	6
총 인용건수	644(100%)	431(100%)	314(100%)

* 신청인 중 지자체장은 법개정에 따라 2020년부터 청구인에 포함됨.

** 출처: 보건복지부, 2018년, 2019년, 2020년 「아동학대 주요통계」에서 재구성.

3. 분석결과: 아동학대처벌법상의 피해아동보호 수단의 특징

지금까지 살펴보았듯이 아동학대에 대한 법적 개입의 중요한 특징 중 하나는 학대 사례 중 일부만이 아동학대처벌법에 따라 처리된다는 점이다. 피해아동을 위한 법적 수단과 그 활용현황을 통해 구체적 특성을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 학대피해아동의 보호수단인 보호처분, 임시조치, 피해아동보호명령 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 임시조치이며, 그 다음은 보호처분, 피해아동보호명령의 순으로 나타났다(<표 14>). 이는 임시조치만으로도 추가적인 ‘강제절차’ 없이 학대행위자에 대한 설득 등을 통해 협력적 관계에서 행위자에 대한 개입과 학대피해아동을 보호할 수 있는 가능성이 있음을 보여주는 것이다.

<표 14> 아동학대범죄에 대한 가정법원 개입 추이(2018~2020년)

(단위: 건수)

연도	아동학대 사례	고소/고발 등 사건처리	아동학대 처벌법 조치사례	가정법원 개입사례		
				보호처분	임시조치	피해아동보호명령
2020	30,905	11,209	3,635	1,635	2,451	644
2019	30,045	10,998	2,705	1,410	1,765	431
2018	24,604	7,988	2,290	1,081	1,558	314

* 자료: 보건복지부, 2018년, 2019년, 2020년 「아동학대 주요통계」에서 재구성.

이는 아동학대범죄에 대해서도 형사처벌보다 가정법원의 보호처분이 증가하는 것과

도 연관된다. 앞의 <표 10>에서 보듯이 형사처벌로 이어진 것은 기소된 사건 중 2~3%에 불과하므로 아동학대처벌법상의 아동학대범죄도 형사처벌보다 교육 및 치료를 통한 학대재발방지가 가능한 사례가 더 많다고 볼 수 있다. 또한 피해아동보호명령이 보호처분보다 적은 것도 학대행위자로부터 피해아동을 강제분리하거나 친권등을 강제 제한해야 할 사례가 그만큼 많지 않다고 해석할 수 있다.

둘째, 가정법원 판결 중 가장 많이 인용되는 조치는 모두 ‘상담’관련 조치인 것으로 나타난 것도 학대행위자에 대한 교육과 치료를 통한 재발방지가 가능한 사건이 많음을 의미한다. 예컨대 보호처분은 ‘상담위탁’이 가장 많고, 임시조치도 ‘상담 및 교육위탁(5호)’이 가장 많으며, 피해아동보호명령은 ‘시설에의 보호위탁’(4호)이 가장 많지만 ‘피해아동의 상담·치료위탁’(5-2호)이 최근 3년간 급증하였다. 특히 상담관련 조치는 다른 조치들과 병과하여 판결되는 경우가 많은데, 이는 학대행위자의 퇴거나 접근제한 등을 통한 피해자와의 일시적 분리뿐만 아니라 학대행위자의 인식과 행동을 변화시키기 위한 개입이 학대예방에 보다 효과적이기 때문이다.

셋째, 아동보호사건 중 임시조치의 법원판결 중 검사신청이나 판사 직권을 제외하고 그 주된 신청인은 사법경찰관이나 아동보호전문기관장으로 나타났다. 가장 많이 신청한 사람은 사법경찰관이며, 다음이 아동보호전문기관장인데, 사법경찰관은 ‘접근금지(2호)’를 주로 신청한 반면, 아동보호전문기관장은 ‘상담 및 교육위탁(5호)’를 주로 신청하는 것으로 대별되었다. 이는 사법경찰관이 피해아동으로부터 학대행위자 분리에 초점을 두는 반면, 아동보호전문기관(현재는 아동복지전담공무원)은 학대행위자의 양육태도와 행동의 변화에 초점을 두는 것이라고 볼 수 있다.

넷째, 피해아동보호명령 청구자는 대부분 아동보호전문기관장이며, 그 다음이 지자체장이나 변호사인 것으로 나타났다. 특히 최근 3년간 아동보호전문기관장이 청구한 조치 중 가장 많은 비중을 차지하는 것은 ‘시설보호에의 위탁(4호)’이지만, 3년간 가장 많이 급증한 조치유형은 ‘피해아동의 상담·치료위탁(5-2호)’이었다. 이는 임시조치 중 상담위탁조치의 증가와 배경이 유사한 것으로서, 학대재발 방지를 위한 학대행위자의 태도변화에 초점을 두는 것임을 보여준다.

이상의 특징을 감안하면 아동학대대응에서 예방과 교육, 학대행위자의 문제행동의 치유나 원인의 제거가 훨씬 더 중요한 과제라고 볼 수 있다. 특히 학대조사와 계획수립등의 역할이 아동복지전담공무원으로 이전된 상황에서, 아동복지법에 따른 지자체의 학대예방 및 학대개입의 중요성은 더 커지는 만큼, 아동학대처벌법과 아동복지법에서 그 역할에 대한 명확한 규정과 권한이 부여될 필요가 있다.

IV. 논의 및 결론

1. 논의: 학대피해아동 보호를 위한 지자체의 수단과 권한 확대

아동학대를 발견하면 아동학대신고의무자뿐만 아니라 누구나 지자체에 신고할 수 있다. 아동학대가 있을 때 지자체는 행정처분으로 보호처분을 할 수 있다. 즉 아동복지법상의 보호조치로서 아동 및 학대행위자에 대한 상담과 지도, 확대가족으로 하여금 피해아동을 보호·양육하도록 하는 것, 그 밖에 가정에서 분리하여 보호하는 것 등을 처분할 수 있다.

지자체의 보호절차는 가정내보호를 우선으로 하며 이것이 어려울 때, 가정외보호를 취하는 것을 원칙으로 한다. 보호조치는 모두 부모와 아동의 의견을 들어 동의를 얻어야 하지만 학대행위자인 경우에는 그 의사와 무관하게 할 수 있기 때문에 아동학대 처벌법에 따른 절차를 거치지 않더라도 학대행위자인 친권자의 의사에 반하여 할 수도 있다. 학대행위자가 이에 불복하여 저항하면 아동학대처벌법의 수단들, 즉 응급조치, 긴급입시조치, 임시조치, 보호처분, 보호명령 등을 활용할 수 있다.

<표 15>은 지자체가 이러한 목적을 위해 활용할 수 있는 법적 수단과 권한을 표시한 것이다.

<표 15> 학대피해아동 보호를 위해 지자체가 활용할 수단과 권한

	지자체의 수단	보호 절차의 특징
아 동 복 지 법 의 보 호 조 치	•전담공무원, 민간전문인력 또는 아동위원에게 보호대상아동 또는 그 보호자에 대한 상담·지도를 수행하게 하는 것(1호) •「민법」 제777조제1호 및 제2호에 따른 친족에 해당하는 사람의 가정에서 보호·양육할 수 있도록 조치하는 것(2호) •보호대상아동을 적합한 가정에 위탁하여 보호·양육할 수 있도록 조치하는 것(3호) •보호대상아동을 그 보호조치에 적합한 아동복지시설에 입소시키는 것(4호) •약물 및 알콜 중독, 정서·행동·발달장애, 성폭력·아동학대 피해 등으로	•제1호 및 제2호의 보호조치가 적합하지 아니한 보호대상아동에 대하여 제3호부터 제6호까지의 보호조치 •개별 보호·관리 계획을 세워 보호하여야 하며, 그 계획을 수립할 때 해당 보호대상아동의 보호자를 참여시킬 수 있음 •3호부터 제6호까지의 보호조치 및 일시보호조치(동조 제6항)를 함에 있어서 해당 보호대상아동의 의사를 존중하여야 하며, 보호자가 있을 때에는 그 의견을 들어야 함. 다만, 보호자가 아동학대처벌법의 아동학대행위자인 경우 예외. •(재학대우려, 응급조치, 긴급입시조치 종료 후 임시조치가 신청되지 않은 경우, 보호자가 거짓답변 등으로 조사회피하는 경

	특수한 치료나 요양 등의 보호를 필요로 하는 아동을 전문치료기관 또는 요양소에 입원 또는 입소시키는 것(5호) • 「입양특례법」에 따른 입양과 관련하여 필요한 조치를 하는 것(6호) • 약물 및 알콜 중독, 정서·행동·발달장애 등의 문제를 일으킬 가능성이 있는 아동의 가정에 대하여 예방차원의 적절한 조치를 강구(제7항) • 분리보호되는 아동에 대한 면접교섭지원(제15조의5)	우, 기타 일시보호가 필요하다고 판단되는 경우) 제3호부터 제6호까지의 보호조치를 할 때까지 필요하면 제52조제1항제2호에 따른 아동일시보호시설 또는 제53조의2에 따른 학대피해아동쉼터에 보호대상아동을 입소시켜 보호하거나, 적합한 위탁가정 또는 적당하다고 인정하는 자에게 일시 위탁하여 보호
아 동 학 대 처 별 법 의 법 적 수 단	• <u>지자체가 활용할 수단에 대한 규정이 없음</u>	• 응급조치(제12조) • 긴급임시조치 신청권 및 통지받을 권한(제13조) • 검사에 임시조치 청구 신청권(제15조) • 임시조치결정 통지받을 권한(제19조제7항) • 임시조치이행상황 통지받을 권한(제21조) • 임시조치변경 청구권한(제21조) • 임시후견인 직무수행 지정대상자 및 임시후견인 선정 통지받을 권한(제23조) • 결정전 조사 참여권(제25조, 동법시행령 제4조) • 보호처분결정 통지받을 권한(제36조제5항) • 보호처분 이행상황 통지받을 권한(제38조) • 보호처분 변경, 취소, 종료 청구권(제40조부터 제42조) • 피해아동보호명령 청구권(제47조) • 피해아동보호명령사건 의견진술권(제47조) • 피해아동보호명령사건 보조자(아동학대전담공무원)가 될 권한(제48조) • 피해아동보호명령 집행기관으로 선정받을 권한, 집행종료 통지받을 권한(제50조) • 피해아동보호명령 변경, 취소, 종료 청구권(제50조)

<표 15>에서 보듯이 지자체의 보호조치는 아동학대 발생뿐만 아니라 그 예방조치(제1항1호, 제7항 등)에 대한 것을 포함하여 그 내용이 포괄적이다. 따라서 학대행위자에 개입뿐만 아니라 양육이 어려운 아동문제에 대해서도 재발방지를 위한 조치를 취할 수도 있다. 예컨대 보호자가 아동의 행동발달, 정서적, 심리적 문제로 양육하기 어려운 상황에서 학대가 발생하는 경우에는 필요한 서비스를 제공하거나 아동과 학대행위자를 상담·지원하는 수단으로 보호조치를 활용할 수 있다. 즉 아동복지법 제15조

의 보호조치의 틀 안에서 지자체가 대응할 수 있다. 반면 학대정도가 심하여 처벌이 필요하거나 지자체의 지원노력에 협조하지 않는 경우에는 아동학대처벌법과의 연계가 절실히 필요할 것이다.

본 논문은 아동복지법상의 아동보호관련 서비스를 총괄 책임지는 지자체가 아동학대처벌법의 여러 규정을 이런 관점에서 활용할 필요가 있다고 본다. 즉 아동학대처벌법은 대부분의 아동학대사례 중 학대정도가 심하거나 학대행위자가 자발적으로 재발방지 조치에 협력하는 것이 어렵다고 판단될 때 비로소 적용되고, 이를 기초로 지자체의 보호개입을 운영하는 것이 바람직할 것이다.¹⁶⁾

이러한 점에서 볼 때, 아동학대처벌법이 2020.3.24. 규정 개정 또는 신설을 통해 지자체장의 역할을 확대하고, 그 권한과 책임을 확대한 것은 바람직하다. 2020.3.24. 개정은 ‘아동학대행위를 예방하기 위한 시도지사 또는 시군구청장의 역할을 확대하고, 아동학대사건에 대한 대응을 철저히 하도록 하며, 아동학대범죄사건의 발생부터 사례관리의 종료까지 아동보호의 공백이 발생하지 않도록 하는 등 현행 제도 운영의 일부 미비점을 개선·보완하고자 하였다. 특히 지자체장이 친권상실청구, 아동학대범죄 신고접수, 현장출동, 응급조치 등 각종 조치의 주체 또는 청구권자가 되도록 하고, 아동학대전담공무원이 아동학대 신고접수 및 조사를 수행하도록 하였다(제9조부터 제11조까지, 제12조 등).’¹⁷⁾ 이러한 지자체장의 역할 강화는 2021.1.26. 개정에서도 나타나는데, ‘법원은 피해아동보호명령의 기간이 종료된 경우 지자체장에게 그 사실을 통지하도록(제50조제5항 신설)’ 하는 규정을 신설하였다.

그러나 이러한 개정 아동학대처벌법상의 지자체장의 역할 확대는 청구권자로서의 역할과 법원결정의 통지를 받는 주체로 규정된 것으로서 아동보호사건이나 피해아동보호명령사건에 대한 법원 심판절차에서 아동보호와 관련된 지자체의 계획과 그 실행에 필요한 조치를 적극 반영할 수 있는 법적 근거는 아니다.

지자체 독자의 아동보호를 위한 보호조치의 실행과정에서 지자체가 필요한 법원 권한을 활용하기 위해서는 아동복지법과 아동학대처벌법상의 지자체장의 역할과 권한, 그 상호연관성이 명확하게 규정될 필요가 있다.

16) 독일이나 영국도 부모가 자발적으로 아동학대재발을 위한 조치에 협력하지 않을 때 가정법원의 판결로 강제조치를 취하도록 한다. 독일은 장영인·박주영·박정연(2021)의 90~128면 참조. 특히 영국은 지자체가 수립한 보호계획을 법원의 보호명령 결정에 앞서 동의를 얻도록 하고 있는데, 이는 보호명령에 지자체의 보호계획을 반영하는 과정이라고 볼 수 있다(장영인, 2019 참조).

17) 아동학대처벌법(법률 제17087호, 2020.3.24., 일부개정)의 제정·개정이유 (법제처 사이트 <https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=215673&lsId=&efYd=20201001&chrClsCd=010202&urlMode=lsFInfoR&viewCls=lsRvsDocInfoR&ancYnChk=#rvsTop> 2022.10.6. 방문).

2. 결론 및 제언: 아동학대에 대한 가정법원과 지자체의 연계성 강화방안

종합해 볼 때, 학대피해아동의 보호를 위해서는 아동학대의 원인을 제거하거나 완화하기 위한 지자체의 개입과 지원을 중심축으로 하고, 학대행위자의 자발적 행동변화를 유도하기 어려운 경우 아동학대처벌법상의 보호처분 또는 피해아동보호명령 절차를 활용할 필요가 있으며, 그 외의 처벌이 필요한 경우 엄격한 형벌이 부과되도록 하는 것이 필요할 것이다. 대부분의 학대는 복합적 요인에 의해 발생하기 때문에 그 해결 역시 복합적일 수밖에 없으며, 따라서 아동복지법과 아동학대처벌법의 유기적 연계성을 높여서 접근하되 그 연계는 명확한 역할규정과 논리적 절차로 이루어져야 할 것이다. 특히 아동복지법과 아동학대처벌법의 보호처분절차(그리고 피해아동보호명령절차)는 아동보호에 초점을 두고, 학대제발 방지와 예방을 위한 학대행위자의 학대행위 저지뿐만 아니라 잘못된 양육태도와 인식의 변화에 중점을 둘 필요가 있다. 그 간 조기개입으로서 임시조치가 꾸준히 증가한 것은 이러한 필요성을 잘 설명해준다. 또한 임시조치의 청구나 신청, 피해아동보호명령의 신청요청 등에서 아동보호전문기관의 역할이 큰 점을 고려하여, 사법경찰이나 공무원, 법원인력 등 공공영역의 인력과 실무현장 전문인력 간의 밀접하고 일관된 협력을 위한 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

특히 보호처분이나 피해아동보호명령 절차와 같은 가정법원의 처분과 명령을 통해 피해아동보호의 실효성을 높이기 위해서는 그 절차의 모든 단계에서 지자체의 관여를 지금보다 더 높이는 것이 무엇보다 필요하다. 관할지역 아동의 보호를 책임지는 지자체는 아동복지의 관점에서 일관된 아동보호계획을 수립하고, 그 계획하에 가정법원의 처분 또는 명령의 필요성 여부를 판단하고, 이를 기준으로 가정법원의 절차에 지자체의 계획을 알리고 협의할 수 있어야 할 것이다. 현 규정처럼 가정법원이 지자체에 일방향적으로 의견을 구하도록 할 경우, 지자체가 적극적으로 피해아동을 보호하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다.

이러한 관점에서 현재의 아동학대처벌법상의 개입절차에서 지자체의 참여를 높이기 위한 개선 점을 살펴보면 <표 16>과 같다.

<표 16> 아동학대처벌법상의 법적 절차에서 지자체 참여 강화방안

절차	개시(청구) →	법원결정 →	집행 →	이행의 관리
보호처분 현행	검사가 아동보호 사건으로 송치	판사	• 집행담당자(가사조사관, 법원공무원, 사법경찰관리, 보호관찰관 또는 수탁기관 소속 직원)	지자체장
개 선 점	검사가 송치할 때, 지자체장의 아동 보호계획(학대행 위자 및 아동 대 상) 및 보호조치 계획을 반영하도 록 함	보호처분의 유형 에 ‘지자체의 보 호조치 수용할 것’ 을 포함	• 접근금지나 보호관찰을 제외한 여타의 보호처분의 집행은 관할 지자체의 책 임 하에 집행하도록 함.	• 접근금지나 보호관찰 이외 보호처분은 지자체장이 이행관리의 1차적 책임을 지도록 함
임시 조치 현행	검사 직권/사법경 찰, 보호관찰관이 검사에게 신청/피 해아동, 법정대 리인, 변호사, 지 자체장, 아동보호 전문기관장이 검 사·경찰에게 신 청요청	판사	• 집행담당자(가사조사관, 법원공무원, 사법경찰관리, 구치소 교정직공무원)	지자체장
개 선 점	임시조치 신청시, 지자체가 임시보호계획서를 제출하도록 함.	변화없음	• 접근금지, 경찰서 등 유치 이외에는 지자체의 책임 하에 임시조치가 집행되도 록 함.	• 접근금지나 유치 이외에는 지자체장이 이행관리의 1차적 책임을 지도록 함
피해 아동 보호 명령 현행	판사 직권/피해아 동, 법정대리인, 변호사, 지자체장 의 청구/아동보호 전문기관장은 지 자체장에게 청구 요청	판사	• 집행담당자(가사조사관, 법원공무원, 사법경찰관리 또는 구치소 소속 교정직 공무원의 집행) • 지자체장에게 집행 위임	(이행실태 조사) 지자체장, 집행담 당자
개 선 점	판사 직권 이외 에는 지자체장이 1차적 청구책임 자가 되도록 함.	지자체의 아동보 호계획을 반드시 제출하도록 함	• 접근금지 이외의 집행은 1 차적 책임을 지자체의 장 에게 두도록 함	접근금지 이외의 집행은 지자체장 이 1차적 이행관 리책임을 지도록 함

<표 16>의 중요 내용을 정리하면, 첫째, 검사가 아동보호사건에 대한 보호처분을 청구할 때 지자체의 아동보호계획을 반영하도록 규정할 필요가 있다. 즉 지자체가 아

동보호계획 또는 보호조치계획을 수립하였으나 지자체 차원에서 그 집행이 어려워 법원의 개입이 필요한 경우, 그 계획을 반영한 보호처분이 청구되어야 할 것이다. 예컨대 자발적 협조를 하지 않는 아동학대행위자의 아동 접근을 막고 일정 기간 교육과 상담이 필요한 경우 이를 지자체가 강제할 방법이 없기 때문에 법원의 보호처분을 통해 이를 실현하도록 해야 한다. 이 경우 판사는 학대행위자가 지자체의 보호조치에 따를 것을 포함한 보호처분을 내릴 수 있어야 한다.¹⁸⁾ 결과적으로 보호처분을 집행함에 있어서 지자체의 권한 범위에 있는 것(상담, 교육, 치료, 등)은 지자체가 집행의 1차적 책임을 지고 이행관리 역시 지자체장이 책임지도록 하는 것이 필요하다.

둘째, 임시조치 역시 지자체의 아동보호계획이 제출되도록 법으로 강제함으로써 지자체가 아동보호의 1차적 책임이 있음을 명확히 할 필요가 있다. 위의 원칙은 피해아동보호명령에도 동일하게 관철되어야 할 것이다.

아동보호사건이나 학대피해아동명령사건 모두 가정법원이라는 권위 있는 기관, 즉 국민의 자유와 권리를 박탈하거나 제한할 수 있는 권한있는 기관이 관여함으로써 아동보호를 위한 지자체의 아동보호계획이 실행될 수 있게 하는 장치로 작동되도록 해야 할 것이다. 법원의 결정이 학대피해아동의 보호와 학대재발을 방지하기 위한 것이 되기 위해서는 해당 관할지역의 아동보호를 책임지는 지자체장이 아동보호계획의 수립부터 집행, 그리고 이행과정의 점검에 이르기까지 전 과정에 적극 참여하는 주체로서의 지위를 명확히 설정할 필요가 있다. 보호처분 역시 피해아동보호명령처럼 지자체장이 아동보호를 위해 적극적인 청구권자가 되도록 하는 것이 바람직할 것이다.

또한 법원 결정에 앞서 아동피해상황을 잘 파악하고 필요한 보호방안 및 학대행위자 조치를 위한 정확한 정보를 얻기 위해서는, 법적 절차의 전 과정에 걸쳐서 지자체의 아동학대전담공무원, 아동보호전문기관장, 법원의 가사조사관, 법원공무원, 그리고 보호관찰관, 사법경찰관 등 관련 주체들이 정보공유와 협력적 논의 및 합의 등을 하는 과정이 포함되어야 한다. 현재 아동학대처벌법 시행령 제4조에 ‘사건관리회의’가 포함되어 있지만, 그것이 현장실무에서 작동되는지는 의문이며, 그 회의 주체가 ‘검사’인 경우 실효성이 높지 않다. 학대로부터 아동을 보호하는 서비스를 지속적으로 제공해야 할 책임이 지자체에 있기 때문에 지자체의 주도하에 사건관리회의가 진행되는 것이 바람직할 것이다.

현행 아동학대처벌법에서는 각 법적 절차의 단계마다 수행주체가 명시되어 있긴 하지만, 수행주체의 역할에 대한 세부사항이 부족할 뿐만 아니라, 이들 담당인력 간의 연계와 협력을 위한 근거가 없다. 특히 지자체는 지속적 서비스를 통해 학대로부터 아동을 보호할 수 있는 권한을 가진 기관임에도 불구하고 부수적 역할을 하도록 규정

18) 독일 가정법원이 학대행위자에게 지자체가 제공하는 복지서비스를 받을 것을 명령하는 것과 유사하다.

하고 있기 때문에 현장에서 일관되고 효과적인 아동보호를 수행하기 어렵다.

그간 학대피해의 심각성에도 불구하고, 그 개입이 어려운 이유는 조기발견이 쉽지 않을 뿐만 아니라, 부모가 학대행위자이면서 동시에 아동보호자라는 특성 때문에 행위자처벌과 피해자 보호를 동시에 고려할 필요가 있기 때문이다. 즉 행위자로부터의 아동분리와 행위자에 대한 엄중한 형사처벌은 보호자의 장단기적 부재를 결과할 수 있고, 아동이 언젠가 다시 원가정에 복귀하여 함께 생활해야 하기 때문이다.

따라서 아동의 관점에서 아동에게 최선의 이익이 되는 대책을 마련하기 위해서는 행위자인 부모의 처벌뿐만 아니라 재학대를 방지하기 위한 행위자의 양육태도의 변화와 안전한 가정환경의 조성을 위한 대책을 함께 고려하지 않으면 안 된다. 그 실효성을 높이기 위해서는 현재의 아동학대처벌법의 학대행위자 개입과 아동복지법의 아동 보호를 위한 개입 간의 상호연계성을 높이는 것이 필요하다.

[참고문헌]

단행본

- 법원행정처, 2014 「사법연감」, 2015.
 _____, 2015 「사법연감」, 2016.
 _____, 2016 「사법연감」, 2017.
 _____, 2017 「사법연감」, 2018.
 _____, 2018 「사법연감」, 2019.
 _____, 2019 「사법연감」, 2020.
 _____, 2020 「사법연감」, 2021.
 보건복지부, 「2020 아동학대 주요통계」, 2021.
 _____, 「2019 아동학대 주요통계」, 2020.
 _____, 중앙아동보호전문기관, 「2018 아동학대 주요통계」, 2019.
 _____, 중앙아동보호전문기관, 「2016 전국아동학대 현황보고서」, 2017.
 _____, 중앙아동보호전문기관, 「2015 전국아동학대 현황보고서」, 2016.
 _____, 중앙아동보호전문기관, 「2014 전국아동학대 현황보고서」, 2015.
 장영인·박주영·박정연, 「친권자 징계권 삭제에 따른 미성년자 보호·교양 권한 관련 입법 방안」, 국회입법조사처, 2021.

국내 학술논문

- 강동욱, “2020년 개정 아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법 에 대한 비판적 검토”, 「법학연구」 제23집 제4호, 인하대학교 법학연구소, 2020.
 _____, “아동학대범죄 피해아동의 보호를 위한법·제도적 보완 방안”, , 「홍익법학」 제17권 제1호, 홍익대학교 법학연구소, 2016.
 김용화, “아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 개정의 필요성”, 「법학연구」 제22집 제2호, 인하대학교 법학연구소, 2019.
 김희균, “아동학대 관련 법률의 개정방향 - 보호자의 아동학대에 대한 대응방안을 중심으로 -”, 「서울법학」 제27권 제4호, 서울시립대학교 서울시립대학교 법학연구소, 2020.
 이무선, “소위 아동학대특례법의 법적 쟁점 및 실효성 검토”, , 「경희법학」 제50권 제1호, 경희대학교 법학연구소, 2015.
 이세원, “아동학대범죄 판결의 양형 인자에 대한 연구”, , 「사회복지법제연구」, 제8권 2호, 사회복지법제학회, 2017.
 이호중, “학대피해아동의 보호를 위한 법체계의 개선방향”, 「저스티스」 제134호, 한국법학원, 2013.

- 장영인, “아동학대에 대한 공적 개입 개선방안에 관한 일고 : 행정 권한의 강화를 중심으로”, 「한국아동복지학」 제24호, 한국아동복지학회, 2007.
- _____, “영국의 아동보호조치 과정에서 아동청문권 보장에 관한 연구 -1989년 아동법, 관련 규정 및 지침의 분석을 중심으로”, 「사회복지법제연구」 제9권 제1호, 사회복지법제학회, 2018.
- _____, “미국 캘리포니아주 아동학대에 대한 사회복지적 개입에 관한 연구”, 「사회복지법제연구」 제10권 제1호, 사회복지법제학회, 2019.
- 최정일, “실효적인 아동학대방지 시스템 구축을 위한 제도적 방안에 대한 연구 : 아동학대특례법 절차 규정 및 치료사법적 대응방안을 중심으로”, 「법학연구」 제18권 제4호, 한국법학회, 2018.
- 최준혁, “아동학대에 대한 대응수단으로서의 형법 - 2020년의 아동복지법과 아동학대범죄 처벌 등에 관한 특례법의 개정을 중심으로”, , 「비교형사법연구」 제22권 4호, 한국비교형사법학회, 2021.

웹 사이트

법제처, <http://www.law.go.kr>

보건복지부 보도자료, “2021년도 국가 보호대상아동 3,657명 발생”. 2022.5.31.자,
http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=24&CONT_SEQ=371644

[국문초록]

학대피해아동 보호를 위한 지자체 역할 강화 : 아동학대처벌법과 아동복지법의 상호연계성을 중심으로

장 영 인

(한라대학교 사회복지학과 교수)

본 연구는 학대피해아동의 보호를 위한 핵심적인 법률수단인 아동학대처벌법과 아동복지법이 아동보호를 통한 아동복지의 보장이라는 목적을 달성하기 위해, 상호연관성에 대한 어떤 규정이 있는지 살펴보고, 이러한 규정이 학대피해아동 보호를 위한 적절한 수단을 제공하고 있는지 분석하는 것을 주요 목적으로 한다.

이를 위해 아동학대처벌법상의 아동보호사건과 피해아동보호명령사건에 관한 보호절차와 법적 수단이 무엇인지 살펴보고, 그 실무에서의 활용 현황을 통해 실효성을 살펴 보았다. 그리고 이러한 결과를 아동복지법상의 지자체장의 보호조치와의 연관성 속에서 분석하였다.

그 결과, 첫째, 아동학대처벌법에 따라 법원이 개입하는 법적 수단, 즉 임시조치, 보호처분, 피해아동보호명령의 세부유형에서 가장 많이 활용되는 것은 행위자에 대한 교육이나 상담관련 조치인 것으로 나타났다. 둘째, 이러한 교육과 상담관련 조치를 가장 많이 신청한 사람은 경찰이 아니라 아동보호전문기관인 것으로 나타났는데, 이는 학대예방과 재발방지를 통해 아동을 보호하기 위해서는 학대행위자에 대한 처벌보다 학대행위자의 양육태도의 변화가 더 중요하다고 보기 때문이다. 셋째, 이러한 상담관련 조치나 예방적 지원은 행위자의 동의와 협조가 있다면, 아동복지법상의 지자체장의 보호조치로도 가능하기 때문에, 법원의 개입과 지자체장의 보호조치 간의 역할 구분과 연계성이 강화될 필요가 있지만, 두 법률의 규정은 이에 대해 모호하거나 부재하였다.

본 연구는 이러한 분석결과를 토대로, 학대피해아동 보호를 위해서는 관할지역 아동의 보호책임을 지는 지자체가 아동복지의 관점에서 가정법원의 결정과 집행절차의 모든 단계에 보다 많이 관여할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있음을 제안하였다.

주제어: 아동학대, 아동학대처벌법, 아동복지법, 아동보호처분, 피해아동보호명령, 보호조치

[Abstract]

Study on strengthening the local authority's role in protecting abused children

: focused on the interrelation between ‘Act on Special Cases Concerning the Punishment, etc. of Child Abuse Crimes’ and ‘Child Welfare Act’

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

This study examines the interrelationship between ‘Act on Special Cases Concerning the Punishment, etc. of Child Abuse Crimes(the APCBC)’ and the Child Welfare Act, which are key legal means for the protection of abused children, in terms of whether two Acts contribute to achieving the goal of ensuring child welfare through child protection. Its main purpose is to analyze whether appropriate means are provided to the local authority for the protection of these abused children.

To this end, this study examines the protection procedures of the APCBC, especially child protection decision and child victim protection orders, focusing on their effectiveness with analyzing the current status of their use. And these results were analyzed in relation to the protective measures taken by the local authority in accordance with the Child Welfare Act.

As a result, it was found that, among temporary protection decision, child protection decision, and child victim protection orders, the most used are decisions and orders elated to education or counseling for the perpetrators. Second, it was found that the people who mostly applied for these education and counseling-related measures were not the police but specialized child protection agencies. Third, the aim of these counseling-related decisions and orders might be achieved even with the protection measures taken by the local authority

based on the Child Welfare Act, provided that the actors consent to and cooperate with the protection measures taken by the local authority. However, provisions of both laws were ambiguous or absent in terms of how to interrelate both Acts for local authorities to discharge their authority and power in relation to child abuses.

Based on this analysis, this study proposes that the local authorities responsible for the protection of children in their jurisdictions should be more involved in all stages of the family court's decisions and enforcement procedures or the protection of abused children.

keywords : Child Abuse, Act on Special Cases Concerning the Punishment, etc. of Child Abuse Crimes, Child Welfare Act, Child Protection Decision, Child Victim Protection Orders, Protective Measures taken by the local authority

노인복지법제의 개선방향에 대한 소고

- 노인복지시설을 중심으로 -*

양 승 미**

目 次

- | | |
|-------------------------|-----------------------|
| I. 문제의 제기 및 연구범위 | IV. 노인복지 관련 법제의 개선방안 |
| II. 노인복지법제의 현황 | 1. 노인복지법제 개선의 기본적인 방향 |
| 1. 노인복지법제의 선행연구 | 2. 노인복지법의 통합법으로서의 역할 |
| 2. 노인복지 관련 법제의 현황 | 재정립 |
| III. 노인복지 관련 법제의 문제점 | 3. 돌봄서비스와 젠더정의를 위한 |
| 1. 「노인복지법」과 타법과의 관계 | 기본소득 도입 |
| 2. 노인복지시설 이용자인 '노인'에 대한 | V. 결론 |
| 정의 및 관련 규율에서의 문제점 | |
| 3. 재가복지서비스의 문제점 | |

I. 문제의 제기 및 연구범위

UN은 고령화사회·고령사회·초고령사회를 구분하면서, 전체 인구에서 65세 이상 인구의 비율이 7% 이상이면 해당 국가를 고령화사회로 분류한다. 또한 65세 이상 인구

* 투고일: 2022.11.09., 심사일: 2022.11.18.-2022.11.25., 게재확정일: 2022.11.25.

기고논문에 대해 심사를 해주신 심사위원님들께 감사드립니다. 최대한 반영하려고 하였으나, 수정시간의 한정으로 인해 미처 반영하지 못한 부분은 추후의 과제로 숙고하여 연구하도록 하겠습니다.

** 동양대학교 공공인재학부 교수.

가 전체 비율에서 14% 이상이면 고령사회, 다시 20% 이상까지 올라가면 해당 국가를 후기고령사회 또는 초고령사회로 구분하고 있다.¹⁾ 2021년 기준 우리나라의 고령자 통계에 따르면 65세 이상의 고령인구가 전체 인구의 16.5%를 차지하였으며, 이중 78.2%는 노인부부만 사는 가구 또는 독거노인 가구이다. 우리나라는 이미 고령사회에 진입하였고, 더 나아가 초고령사회로 진행하고 있다. 대가구 중심 자녀들의 부양을 기본으로 하면서 특정 소득계층에게 혜택을 주는 것을 기본으로 하고 있는 노인복지제도는, 더 이상 현재의 노인복지의 근본적인 문제를 해결하지 못한다. 노인부부만 사는 가구 또는 독거노인 가구를 중심으로 한, 중간소득수준의 대부분의 노인들을 위한 노인복지제도, 노인복지법제도의 재정비가 필요하다.

사람이 태어나서 자라며 성장기를 지나 성인이 되고 노화가 진행되면서 생을 마감하는 것은 어쩌면 모든 사람에게 예정된 과정이다. 물론 사고와 질병 등으로 그 시기가 앞당겨지기도 하지만, 예정된 또는 예정되지 못한 이러한 모든 과정에서 국가 및 지방자치단체의 사회복지정책은 집행되고 있고 모든 사회위험의 범위를 커버해야 함은 주지의 사실이다. 이미 2005년에 「저출산·고령사회기본법」을 제정하여 국가의 인구정책에 대한 30년을 계획하며 저출산과 고령화사회에 대한 문제를 완화하고 해결해나가기 위한 여러 가지 논의를 해왔으나, 저출산이나 고령화에 대한 복지수요에 대해 충분히 대응하고 있다고 보기 어렵다. 자녀들도 계속 나이가 들어가고 노인이 노인을 부양하는 시대가 되었고 앞으로는 이러한 현상은 더욱 가속화될 것이다. 또한 저출산과 고령화사회에 대한 대책 및 개선과제에 관한 논의에서 여성들의 돌봄노동에 대한 젠더 불평등의 고착화는 가중되고 있으며, 젠더 노동에 대한 기여만으로는 해결되기 어렵다. 국가가 이에 대해서 적절한 개선방안을 내놓고 있는지 의문이다. 복지국가라는 특정 구성원의 희생을 전제로 해서는 안 되며, 구성원 모두에게 복지국가여야 한다.

최근 강원도 양구군에서 공공산후조리원의 사례²⁾는 국가와 지방자치단체가 이러한 저출산, 고령화사회에 대한 대비를 어떻게 해야 하는가를 말해주며, 노인복지와 관련하여서도 일정한 시사점을 주고 있다. 노인복지와 관련하여 기초생활보장수급자 및 저소득층에 대한 복지정책에서 더 범위를 확장하여 노인복지주택 등 노인복지시설에 대한 법제개선을 통해 국가와 지방자치단체의 역할이 재구성되어야 할 것이다. 이에 여기서는 노인복지 관련 법제의 주요한 개선사항을 검토하고자 하며 특히 노인복지시

1) 이러한 UN의 분류체계는 국가마다 놓인 특수성으로 인해 모든 국가에 적합한 분류기준이라고 말할 수는 없을 것이지만, 많은 국가에서 UN의 분류기준을 표준으로 자신들이 처한 상황과 주변국가와의 비교하고 있으며, 우리나라 역시 노동법 등에서 UN의 분류 기준을 준용하고 있다. (한국개발연구원, 경제정책정보, https://eiec.kdi.re.kr/material/clickView.do?click_yymm=201512&cid=2292 참조. (2022.08.01. 최종 방문)).

2) 머니투데이, “인구 2만 산골서 출산율 ‘2배’...비결은 전국서 찾는 ‘공공조리원’”, 2022.8.5.자, <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2022072909153833131> (2022.08.06. 방문).

설의 현황 및 문제점을 실질적 수요자의 관점에서 접근하여 그에 대한 개선방향에 대해서 생각해보고자 한다.

II. 노인복지법제의 현황

1. 노인복지법제의 선행연구

종래 노인복지에 대한 연구는 주로 실증적인 학문분야에서 이러한 다양한 사회복지제도의 효과성, 효율, 만족도 등에 대한 연구와 노인사회복지시설의 종사자의 처우개선 등의 연구³⁾, 그리고 시설운영에서의 문제점과 노인학대 등 관련 문제에 대한 개선과제에 대한 것이었고⁴⁾, 법적인 측면에서는 노인 관련 법제의 전면적 재검토를 위한 기초연구⁵⁾, 사회복지시설에 대한 질적 연구로서 방문조사를 통한 개선방안을 도출하는 연구⁶⁾ 등이 있었다.

노인복지법은 65세이상의 노인들을 대상으로 하고 있으며, 장기요양보험제도 등 노인복지향상을 위한 다양한 사회복지제도와 연계되어 규정되고 있다. 노인복지법제에 대한 연구를 다루는 경우에도, 노인복지에 대한 일반법이라고 할 수 있는 노인복지법에 대해서 전면적으로 다루기보다는 노인복지시설, 노인복지제도의 문제점 개선을 위한 대책으로서 노인복지법의 개정방안을 다루고 있는 것으로 보인다.

선행연구들은 다양한 관점에서 노인복지에 대한 새로운 개선방안을 다룬다는 점에서 매우 유용하면서도, 노인복지법제의 적용대상이 되어야 하는 대다수의 노인들의 복지수요에 대한 부분에 침묵하고 있는 것은 아닌지, 어떠한 복지서비스가, 어떻게 제공되어야 하는지 구체적이고 실용적인 부분에서의 법적 검토는 미약한 것으로 보인

-
- 3) 김정현·오현숙·송건섭, “노인복지 만족요인분석과 지방정부의 정책방향”, 「한국정책학회보」 13권 1호, 한국정책학회, 2004; 정명례, “노인복지시설 종사자 노동실태 정책과제”, 「사회법연구」 vol no.43, 한국사회법학회, 2021; 정순돌·선한나·김고은, “노인복지관 운영 및 프로그램 분석과 발전방향”, 「한국사회복지행정학」 v.13 no.3, no.33, 한국사회복지행정학회, 2011 등.
 - 4) 김연희, “우리나라 복지서비스 현황과 정책과제 - 지역 간 노인복지시설 차이를 중심으로 -”, 「한국사회복지행정학」 vol.15, no.3, 통권 40호, 한국사회복지행정학회, 2013; 최정신, “노인복지시설의 현황과 문제점 - 스웨덴 노인복지시설 사례를 중심으로”, 「건축」 v.56 n.10, 대한건축학회, 2012 등.
 - 5) 김정순·박종준, 『고령사회의 노인복지법제 개선방안 연구』, 한국법제연구원, 2015; 설계경, “노인복지법제(老人福祉法制)에 관한 소고(小考)”, 「영산법률논총」 제9권 2호, 영산대학교법률연구소, 2012 등.
 - 6) 배유진 외, 『국민참여단 사회복지시설 현황 종합조사』, 한국사회보장정보원, 사회복지법제학회, 2020.

다. 또한 노인복지 관련 돌봄노동을 담당하는 노인복지서비스의 시설종사자 및 재가 복지서비스의 돌봄노동자에 대한 젠더 불평등에 대한 인식과 문제제기는 있었으나, 이에 대한 거시적, 미시적 대안에 대한 구체화의 연구는 다소 미흡했던 것으로 보인다. 또한 노인복지시설, 노인복지서비스의 일반법적 역할을 하는 노인복지법 자체의 체계도 정리되지 못하고 있으며, 다른 노인 관련 법령과의 관계도 노인복지법에서 설명되어야 할 것으로 생각된다.

2. 노인복지 관련 법제의 현황

(1) 노인복지법과 노인장기요양보험법의 주요 내용

노인복지법 외에도, 저출산·고령사회기본법, 기초연금법, 노인장기요양보험법, 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률, 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률, 장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률, 고령친화산업 진흥법, 치매관리법, 노인·장애인 등 사회복지시설의 급식안전 지원에 관한 법률, 장애인·노인 등을 위한 보조기기 지원 및 활용촉진에 관한 법률 등이 노인복지 관련 법제로서 제정되어 있다. 이하에서는 다른 법률에서 많이 준용하거나 다수의 노인들에게 적용되는 주요한 법으로 노인복지법과 노인장기요양보험법의 주요 내용을 살펴보고자 한다.

현행 「노인복지법」 제1조는 ‘노인의 질환을 사전예방 또는 조기발견하고 질환상태에 따른 적절한 치료·요양으로 심신의 건강을 유지하고, 노후의 생활안정을 위하여 필요한 조치를 강구함으로써 노인의 보건복지증진에 기여함을 목적으로 한다’고 규정하고 있으며, 질환을 중심으로 치료와 요양을 그 내용으로 하는 ‘보건 및 복지증진’의 차원에서 규정하고 있음을 알 수 있다. 이러한 맥락에서 노인복지법 제3장에서는 보건·복지조치의 구체적인 내용으로 노인사회참여 지원(제23조), 노인일자리전담기관(제23조의2), 지역봉사지도원(제24조), 생업지원(제25조), 경로우대(제26조), 건강진단 등(제27조), 홀로 사는 노인에 대한 지원(제27조의2), 독거노인종합지원센터(제27조의3), 노인성질환에 대한 의료지원(제27조의4), 노인재활요양사업(제30조) 등을 규정하고 있다. 제2장 제9조부터 제22조는 삭제되어 있는데 종래 경로연금에 대한 규정을 「기초연금법」으로 제정하였기 때문인데 2007년 삭제이후 「노인복지법」의 전면개정 없이 추가조항의 신설로 유지되고 있다. 제4장에서는 노인복지시설에 대한 규정을 두고 있으며, 「노인복지법」의 개별 장 중에서 가장 많은 조항을 포괄하고 있다.⁷⁾ 노인복지시설의 유형 및 요양보호사에 대한 규정, 노인학대문제에 대한 규정

이 많은 부분을 차지하고 있다.

한편 「노인장기요양보험법」 제1조는 ‘고령이나 노인성 질병 등의 사유로 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인등에게 제공하는 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 장기요양급여에 관한 사항을 규정하여 노후의 건강증진 및 생활안정을 도모하고 그 가족의 부담을 덜어줌으로써 국민의 삶의 질을 향상’하는 것을 목적으로 규정하고 있다. 장기요양보험제도는 2007년에 도입되었으며 ‘65세 이상의 노인 또는 65세 미만의 자로서 치매·뇌혈관성질환 등 대통령령으로 정하는 노인성 질병을 가진 자’를 그 대상으로(동법 제2조제1호)하여, ‘제15조제2항에 따라 6개월 이상 동안 혼자서 일상생활을 수행하기 어렵다고 인정되는 자에게 신체활동·가사활동의 지원 또는 간병 등의 서비스나 이에 갈음하여 지급하는 현금 등’을 ‘장기요양급여’로 제공하는 것을 그 주요 내용으로 하고 있다. 장기요양보험(제2장), 장기요양인정(제3장), 장기요양급여의 종류(제4장), 장기요양급여의 제공(제5장), 장기요양기관의 지정(제6장), 재가 및 시설 급여비용 등(제7장), 장기요양위원회(제8장), 관리운영기관(제9장), 심사청구 및 재심사청구(제10장)등으로 구성되어 있다.

(2) 노인복지시설의 종류별 특징

「노인복지법」상 노인복지시설의 유형으로는 노인주거복지시설, 노인의료복지시설, 노인여가복지시설, 재가노인복지시설, 노인보호전문기관, 노인일자리지원기관, 학대피해노인 전용쉼터의 7가지 시설이 규정되고 있다. 「노인복지법」상 설치를 위한 요건 등이 규정되어 있으므로 열거규정으로 봐야 하며, 법에서 규정하지 않은 그 외의 시설을 설치하는 경우 지원대상이 될 수 없고, 미인가시설로서 수요자들의 자기부담금이나 기부금 등에 의존하게 된다.

노인주거복지시설에는 양로시설, 노인공동생활가정, 노인복지주택이 있으며, 노인주거복지시설은 비교적 건강한 노인이 생활이 가능하게 지원한다는 점에서 노인의료복지시설과 구분된다.

양로시설은 ‘노인을 입소시켜 급식과 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설’(제32조 제1호)로서 주로 수급자에게 각종 서비스를 제공하면서 방문시 동행하는 등 입소자가 자력으로 할 수 있는 사항은 스스로 할 수 있도록 측면 지원에 초점을 맞춘 시설이다. 이와 달리 요양원은 장기요양등급 1-4급에 해당하는 노인성 질환자를 대상으로 한 요양서비스 및 간병에 주안점을 두고 있다고 할 수 있으며, 요양병원은 주로 요양원 이용 가능자 중에서 위중해지거나 외과적 수술 후 또

7) 같은 의견으로 김정순 외, 「고령사회의 노인복지법제 개선방안 연구」, 한국법제연구원, 2015, 53면.

는 상해 후 회복기간이 필요한 경우 등을 대상으로 하는 점에서 구분될 수 있다.⁸⁾

양로시설은 경기도 60곳 2,699명 입소로 가장 많고, 경상북도 26곳 1,171명으로 많으며, 서울에 11곳 1,245명, 부산 5곳 312명, 대구 6곳 478명, 인천 14곳 507명, 광주 2곳 152명, 대전 3곳 247명, 울산광역시 2곳 114명, 세종특별자치시 2곳 13명, 강원도 8곳 336명, 충청북도 9곳 424명, 충청남도 7곳 263명, 전라북도 9곳 488명, 전라남도 14곳 705명, 경상남도 12곳 718명, 제주특별자치도 2곳 90명으로 비교적 적은 규모로 이루어지고 있으며 사회복지법인형태가 많은 편이지만 지역별로 개인이 운영하는 비율도 높은 것으로 보인다.⁹⁾

양로시설에서는 세끼 식사를 제때 하면서 건강관리를 하게 되어 입소할 때보다 건강상태가 좋아지는 경우가 많기 때문에 질환이 있는 환자를 전제로 용약이나 치료행위를 하는 요양원 및 요양병원보다는 상대적으로 건강한 노인생활을 위한 적합한 시설이라고 할 수 있다. 사실 노인이 되더라도 바로 아픈 환자가 되어 돌봐야 하는 것은 아니며, 건강관리만 잘하면 돌아가실 때까지 노인생활시설에서 생활할 수 있는 것이므로 상대적으로 건강한 노인이 생활하는 양로생활시설이 그 역할을 할 수 있도록 적절한 지원을 하여줌으로써 양로시설의 건강케어역할을 극대화하여 운영하게 할 필요가 있다. 양로시설이 노인정책의 중심에 위치하도록 양로시설에 대한 지원확대와 위상정립이 필요하다.¹⁰⁾

노인주거복지시설로서 노인공동생활가정은 ‘노인들에게 가정과 같은 주거여건과 급식, 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설’(제32조 제2호)로서 스웨덴의 그룹홈(Group Home)¹¹⁾과 유사하며 ‘가정과 같은 주거여건’이라는 점이 양로시설과의 차이가 되며, 규모가 적은 곳을 의미한다. 노인공동생활가정은 양로시설보다도 규모가 적고 정원이 9명이내가 많았고 25명인 곳도 있었다. 종사자 수도 3명 정도로서 서울 5곳 36명, 부산 1곳 9명, 인천 6곳 54명, 광주광역시 1곳 9명, 대전광역시 4곳 25명, 경기도 34곳 287명, 강원도 15곳 133명, 충청북도 15곳, 130명, 충청남도 8곳 83명, 전라북도 6곳 54명, 전라남도 7곳 57명, 경상북도 2곳 18명, 경상남도 4곳 35명으로 종교법인이나 사회복지법인의 비율보다 개인운영의 비율이 더 높았다.¹²⁾

노인주거복지시설로서 노인복지주택은 ‘노인에게 주거시설을 임대하여 주거의 편의

8) 배유진 외, 「국민참여단 사회복지시설 현황 종합조사」, 한국사회보장원, 2020, 406면.

9) 2021년 보건복지부 통계자료, http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxMainPrint.do?idx_cd=2766&board_cd=INDX_001 (2022. 8. 8 방문).

10) 같은 의견으로 배유진 외, 「국민참여단 사회복지시설 현황 종합조사」, 주 5 참조.

11) 최정신, “노인복지시설의 현황과 문제점 - 스웨덴 노인복지시설 사례를 중심으로”, 「건축」 no.56 n.10, 대한건축학회, 58면.

12) 2021년 보건복지부 통계자료, http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxMainPrint.do?idx_cd=2766&board_cd=INDX_001 (2022. 8. 8 방문).

· 생활지도·상담 및 안전관리 등 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설’을 의미한다. 입소자격자는 ‘단독취사 등 독립된 주거생활을 하는 데 지장이 없는 60세 이상의 자’(동법 시행규칙 제14조 제1항 제2호)이다.

노인복지주택은 연세가 높아지면서 독립적 생활이 어려워지고 요양원에 입소하기 전까지의 단계를 위해 마련된 것인데, 실제에서는 이른바 ‘실버타운’이라는 명칭으로 불리우고 있다. 전액 입소자가 부담하는 형태의 단체거주시설이 곳곳에서 운영중인데, 2015년이후부터는 노인복지주택의 임대만 가능하므로, 보증금이라는 개념으로 6억~3천만원(운영주체 시설별로 다름, 3년에서 5년마다 재계약형태로 진행되거나 보증금에서 월관리비를 공제해가는 방식을 취하기도 함)을 맡기고 관리비형태로 월200~30만원을 지급하여 하루3식 또는 2식의 식사를 제공하는 형태로 운영되고 있다. 비교적 건강한 상태로 독립생활이 가능하더라도 하루 3-4시간 소요되는 식사준비, 식사 후 처리 등의 과정을 약화된 체력으로 감당하기 어려운 경우가 많기 때문에 이러한 자부담 비용이 높은 고가의 유료서비스를 제공하는 단체거주시설이 생겨나고 있으나 여기에는 사회복지사 또는 영양사 인원 수 등에 대한 종사자 규율이 약하고, 국가나 지방자치단체로부터의 감독과 규제가 적은 대신, 지원도 거의 없어서, 운영주체가 파산하는 경우 보증금을 돌려받지 못하는 어려운 사정에 놓이게 되는 경우도 발생하여 이에 대한 법제도적 정비가 필요하다.

「노인복지법」에 의해 설치·신고된 노인복지주택은 2021년 기준 전국에 38단지가 있으며 총7,684세대가 입주하여 있다. 지역별로는 경기도의 경우 16개 주택단지에 4,503세대로 가장 많은 노인복지주택이 설치되어 있고, 서울에는 11개 주택단지에 1,759세대, 전라북도는 4개 주택단지에 986세대가 설치되어 있고, 부산, 인천, 세종특별시, 강원도, 충청남도, 경상북도에 각각 1개의 주택단지가 설치되어 있다¹³⁾. 노인복지주택의 경우 1세대에 1명 또는 여러명이 거주할 수 있으므로 통계의 세대수보다 실제 입소정원은 더 많다.

최근 한국토지주택공사(LH)가 시행하는 고령자복지주택은 「노인복지법」상의 노인복지주택 입소자격보다 연령을 다소 높였으며(60→65세), 각 지방자치단체별로 명칭이 다소 다양하지만, 65세 이상의 저소득 고령자들의 주거와 함께 건강, 돌봄, 문화 등 여러 복지서비스를 제공하는 공공임대주택으로, 주택과 사회복지시설이 복합설치된 영구임대주택이며 고령자 주거안정을 위해 국토교통부와 지방자치단체가 함께 진행하고 있다.¹⁴⁾ 이러한 한국토지주택공사가 지방자치단체와 함께 시행하는 고령자복지주택은 ‘국가유공자 또는 그 유족, 보훈보상대상자 또는 그 유족, 광주 5·18민주

13) 앞의 주(주 12), 참조.

14) 2019년 첫 도입 후 전국의 37개 지구, 약 3600가구가 운영되고 있으며 2027년까지 매년 1천호 이상의 주택공급을 목표로 하고 있다. 「공공주택 특별법 시행규칙」과 「장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법」 등에 근거하고 있다.

유공자 또는 그 유족, 특수임무유공자 또는 그 유족, 참전유공자', 또는 '생계급여 수급자 또는 의료급여 수급자', 해당 세대의 월평균소득이 전년도 도시근로자가구당 월평균소득의 50% 이하인 사람으로서 영구임대주택의 자산 요건을 충족한 사람'이어야 하고, 젊은 시절 연금이나 비교적 안정적인 직업을 통해 노후자금을 일정부분 마련한 중산층에 해당하는 대부분의 노인들에게는 적용되기 어렵다.

한편 노인의료복지시설에는 노인요양시설과 노인요양공동생활가정이 있으며, 종래 노인전문병원도 여기에 포함되었으나, 「의료법」에 따른 요양병원으로 일원화되어 삭제되었다(법률 제10785호, 2011.6.7.). 노인의료복지시설은 흔히 요양원으로도 불리는 곳으로 노인요양시설은 '치매·중풍 등 노인성질환 등으로 심신에 상당한 장애가 발생하여 도움을 필요로 하는 노인을 입소시켜 급식·요양과 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설'을 말하며, 노인요양공동생활가정은 '치매·중풍 등 노인성질환 등으로 심신에 상당한 장애가 발생하여 도움을 필요로 하는 노인에게 가정과 같은 주거여건과 급식·요양, 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설'을 말한다. 노인의료복지시설에 입소하기 위해서는 장기요양등급 1-4급이 있어야 하며, 실비입소와 유료입소가 가능하나 실비입소자는 다음과 같은 요건을 갖추어 '본인 및 본인과 생계를 같이 하고 있는 부양의무자의 월소득 합산액을 가구원수로 나누어 얻은 1인당 월평균 소득액이 "2021년도의 도시근로자 가구 월평균 소득"을 2021년도 평균 가구원수로 나눈 1인당 월평균 소득액 이하인 자로서 65세 이상의 노인'으로서 실비만 부담하고 입소하게 되며, 비용전부를 유료로 부담하고 입소하는 것도 가능하다.¹⁵⁾ 그러나 장기요양등급이 없이는 의료비에 식비까지 포함되어 1인기준 월200 이상의 비용이 소요되는 경우가 많은데, 도시근로자 1인의 평균소득액 2,991,631원(2022년 기준)의 절반이상이 되어 결국 30-50대 근로자인 1인자녀는 빈곤의 굴레에서 벗어나기 어려운 구조로 보인다. 도시근로자 2인을 기준으로 하더라도 맞벌이의 경우 2022년 기준 도시근로자 월평균소득액이 약 484만원¹⁶⁾인데, 자녀 부부 2인 생활비 및 주거비용 등을 제외하고 부모님 두분의 요양시설 비용을 모두 유료 부담하기에는 상당히 부담되는 금액이 된다.

노인여가복지시설에는 노인복지관, 경로당, 노인교실이 있으며, 노인복지관은 '노인의 교양·취미생활 및 사회참여활동 등에 대한 각종 정보와 서비스를 제공하고, 건강증진 및 질병예방과 소득보장·재가복지, 그 밖에 노인의 복지증진에 필요한 서비스를 제공함을 목적으로 하는 시설', 경로당은 '지역노인들이 자율적으로 친목도모·취미활동·공동작업장 운영 및 각종 정보교환과 기타 여가활동을 할 수 있도록 하는 장소를 제공함을 목적으로 하는 시설', 노인교실은 '노인들에 대하여 사회활동 참여욕구

15) 서울시 어르신 생활지원 정보, <https://news.seoul.go.kr/welfare/archives/436> (2022.8.5. 방문).

16) 서울시 사이트, "'역세권 청년주택' 부모 소득도 본다", https://www.seoul.go.kr/seoul/mediahub_view (2022.11.18. 방문).

를 충족시키기 위하여 건전한 취미생활·노인건강유지·소득보장 기타 일상생활과 관련한 학습프로그램을 제공함을 목적으로 하는 시설’을 말한다. 노인여가복지시설은 의, 식, 주거 모두 해결된 노인들의 여가시간을 보다 유익하게 친목활동을 하면서 보낼 수 있도록 프로그램 등을 실시하는 것을 목적으로 하며, 각 지방자치단체의 읍, 면, 동 단위로 설치되어 있어 노인들에게 가장 밀접한 장소라고 할 수 있다. 도시의 아파트 단지에도 어린이집과 함께 경로당은 설치되어 있는 것이다.

재가노인복지시설은 방문요양서비스, 주·야간보호서비스, 단기보호서비스, 방문 목욕서비스 등 중에서 어느 하나 이상의 서비스를 제공함을 목적으로 하는 시설을 말한다. ‘방문요양서비스’는 ‘가정에서 일상생활을 영위하고 있는 노인(이하 “재가노인”이라 한다)으로서 신체적·정신적 장애로 어려움을 겪고 있는 노인에게 필요한 각종 편의를 제공하여 지역사회안에서 건전하고 안정된 노후를 영위하도록 하는 서비스’(법 제38조 제1항 제1호)이며, 장기요양등급 1-4등급을 받은 자를 대상으로 노인요양시설이나 요양병원에 입원하지 않고 노인이 거주하는 공간에서 원하는 서비스를 받을 수 있게 하는 것이다. ‘주·야간보호서비스’는 ‘부득이한 사유로 가족의 보호를 받을 수 없는 심신이 허약한 노인과 장애노인을 주간 또는 야간 동안 보호시설에 입소시켜 필요한 각종 편의를 제공하여 이들의 생활안정과 심신기능의 유지·향상을 도모하고, 그 가족의 신체적·정신적 부담을 덜어주기 위한 서비스’(법 제38조 제1항 제2호)이고 노인의료복지시설로서 노인요양시설이나 의료법상의 요양병원과 달리 하루의 일정 시간에만 식사제공 및 돌봄서비스를 제공한다는 점이 구별된다. ‘단기보호서비스’는 식사제공과 상시적으로 수급자 건강관리 및 위생관리, 수급자의 신체상태를 고려한 적절한 운동을 제공하며, 월 1일 이상 9일 이내(가족의 여행, 병원치료 등 사유로 수급자를 돌볼 가족이 없는 경우 등에는 1회 9일 이내 범위에서 연간 4회까지 연장)에서 이용할 수 있다¹⁷⁾.

Ⅲ. 노인복지 관련 법제의 문제점

1. 「노인복지법」과 타법과의 관계

「노인복지법」은 기본법인가? 통합법인가? 노인복지에 대한 가장 핵심적인 법률로 노인복지시설의 유형, 노인복지서비스의 종류, 요양보호사의 자격 등에 대해서 규정하고 있으나, 노인과 관련된 다양한 법률과의 관계에 대해서 체계성을 가지고 있다고

17) 보건복지부 보건복지상담센터. <https://129.go.kr/> (2022. 8. 8. 방문).

보기 어렵다.

기본법의 법형식은 서구의 법제도가 아닌 일본의 법제도에서 유래된 것으로 다음의 성격을 가지고 있다.¹⁸⁾ 첫째 기본법은 계몽적 성격을 가지면서 전문이나 목적규정에서 이러한 성격을 포함하는 문언을 가지고 있다. 둘째 기본법은 자기완결적 법률이 아니라 방침적이고 비완결적인 특성을 갖고 있다. 기본법이 내세우고 있는 이념 가치 방침을 실현하기 위한 법제상, 재정상 조치가 별도의 법령에서 규정되는 방식을 가지고 있다. 셋째 기본법은 대부분은 계획의 책정을 정부의 의무로 부과하고 있는 계획법적 성격을 갖고 있다. 넷째 기본법은 부처횡단적 성격을 갖고 있으며, 여러 부처가 관련된 협의 업무가 많은 부처의 경우 이를 종합적으로 관할하는 의미를 가진다. 다섯째 기본법은 권리, 의무에 대한 규율로서의 성격이 희박하며, 강행법적 성격이 약하다.

이를 고려했을 때 「노인복지법」은 전문이나 목적규정에서 기본법이라는 문언을 사용하고 있지 않으며, 노인복지시설이나 노인복지서비스의 유형, 요양보호사의 자격 등에 대한 규정을 상세하게 규정하고 있고, 계획법적 성격이라기보다는 집행법적 성격을 보다 강하게 가지고 있으며, 국토교통부와 고용노동부 등 여러 부처가 협의하여야 하는 성격을 가지고 있으며, 국민의 권리, 의무에 대한 규율을 내용으로 하고 있으므로, 기본법적 성격의 일부를 가지고 있으나, 전형적인 기본법이라고 하기는 어렵다. 그러면 「노인복지법」은 통합법인가? 현재 노인복지제도에서 가장 핵심이라고 해도 과언이 아닌 장기요양보험제도는 「노인복지법」이 아니라 별도의 법에서 규정하고 있으며, 「노인복지법」은 1981년에 제정되었으며, 장기요양보험법은 2007년에 도입되었다. 종래 경로연금으로 「노인복지법」에서 규정하고 있었던 연금제도도 기초연금법의 제정으로 별도로 규정되고 있다. 전형적인 통합법이라고 보기도 어렵다. 그리고 노인실태조사에 대한 규율이나 노인의 날, 노인복지상담원, 노인전용주거시설 등에 대한 규정사항들이 불균형성을 띄고 있으며, 이러한 규정이 제1장에서 규정되어야 하는지 법체계상으로도 맞지 않는다.¹⁹⁾

노인과 관련된 법제에는 「노인복지법」 외에도, 저출산·고령사회기본법, 기초연금법, 노인장기요양보험법, 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률, 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률, 장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률, 고령친화산업 진흥법, 치매관리법, 노인·장애인 등 사회복지시설의 급식 안전 지원에 관한 법률, 장애인·노인 등을 위한 보조기기 지원 및 활용촉진에 관한 법률 등이 있다. 한 사람의 생애주기를 고려했을 때 관련되는 다수의 부처와 협의하

18) 이에 대해 자세한 것은 김현준, “기본법의 정체성 문제와 이른바 행정기본법 명명의 오류”, 「법조」 제68권 제4호(통권 제736호), 2019, 12-13면 참조. 기본법이라는 입법형식은 일본에서는 1947년경 만들어져서 우리나라에 1960년대에 도입되었다고 한다.

19) 같은 의견으로 김정순 외, 앞의 보고서(주 7), 52면 이하.

여야 하는 과제가 많은 것도 그 특징이며, 노인복지에서의 핵심쟁점 별로 개별법률이 제정되었다는 것을 확인할 수 있다. 따라서 「노인복지법」은 기본법으로서의 국가의 노인복지에 대한 기본방침이 규정될 필요가 있다. 현행 「노인복지법」 제2조는 기본이념으로 제1항에서 '노인은 후손의 양육과 국가 및 사회의 발전에 기여하여 온 자로서 존경받으며 건전하고 안정된 생활을 보장받는다.', 제2항에서 '노인은 그 능력에 따라 적당한 일에 종사하고 사회적 활동에 참여할 기회를 보장 받는다.', 제3항에서 '노인은 노령에 따르는 심신의 변화를 자각하여 항상 심신의 건강을 유지하고 그 지식과 경험을 활용하여 사회의 발전에 기여하도록 노력하여야 한다.'고 규정하면서 제4조에서 국가와 지방자치단체의 책무를 규정하고 있는데, '노인'에 대한 복지제공의 필요성과 당위성을 잘 드러내고 있다고 하기 어렵다.

2. 노인복지시설 이용자인 '노인'에 대한 정의 및 관련 규율에서의 문제점

(1) 노인의 정의 개념 부재

「노인복지법」은 '노인'의 정의에 대해서 명시적인 규정을 두고 있지 않다. 「노인장기요양보험법」 제2조 제1호에서 '노인등'이란 '65세 이상의 노인 또는 65세 미만의 자로서 치매·뇌혈관성질환 등 대통령령으로 정하는 노인성 질병을 가진 자'라고 규정하고 있는 것이 거의 유일하며, 「노인복지법」에서는 명시적인 연령 개념을 규정하고 있지 않다. 다만, 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」에서 '고령자'개념을 별도로 규정하기도 하며²⁰⁾ 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」에서는 '주거약자'개념으로 규정하기도 한다.²¹⁾ 기초연금법의 경우에는 수급권자의 범위에 대한 규정을 두고 65세 이상의 연령기준을 두고 있다.²²⁾

이처럼 국내 입법에서 노인에 대한 연령기준을 명시적으로 규정하지 못한 것은 사

20) 「노인장기요양보험법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "고령자"란 인구와 취업자의 구성 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 연령 이상인 사람을 말한다.

21) 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "주거약자"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.

가. 65세 이상인 사람

나. 「장애인복지법」 제2조제2항에 해당하는 장애인

다. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사람

22) 「기초연금법」 제3조(기초연금 수급권자의 범위 등) ① 기초연금은 65세 이상인 사람으로서 소득인정액이 보건복지부장관이 정하여 고시하는 금액(이하 "선정기준액"이라 한다) 이하인 사람에게 지급한다.

회적으로 충분한 의견수렴을 거쳐서 정해져야 하는 민감한 사항이기 때문이다. 노인의 연령상 기준을 법률 단계에서 명시적으로 고정시키는 것은 단지 복지혜택에서만 관련되는 것은 아니다. 이는 고용관련 법률에서 규정하는 정년 연령 기준과 연결되는 것으로 볼 수 있다. 고령화에 따라 평균기대수명이 80.3세(2011년 기준)에서 83.5세(2020년 기준)로 상승하고 있음을 고려할 때 ‘노인등’에 대한 연령기준을 올리는 것을 적극 검토할 필요가 있다.²³⁾

(2) 노인복지시설 입소자격과 유료부담자의 비용책정

노인복지시설에 입소할 수 있는 대상에 대한 규정도 점검할 필요가 있다. 「노인복지법」 상 ‘노인주거복지시설의 입소대상·입소절차·입소비용 및 임대 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로’ 정하도록 되어 있고(동법 제32조 2항), 양로시설·노인공동생활가정의 경우 입소대상자는 ‘「국민기초생활 보장법」 제7조제1항제1호에 따른 생계급여 수급자 또는 같은 항 제3호에 따른 의료급여 수급자로서 65세 이상의 자’이거나, ‘부양의무자로부터 적절한 부양을 받지 못하는 65세 이상의 자’ 또는 ‘본인 및 본인과 생계를 같이 하고 있는 부양의무자의 월소득을 합산한 금액을 가구원수로 나누어 얻은 1인당 월평균 소득액이 통계청장이 「통계법」 제17조제3항에 따라 고시하는 전년도(본인 등에 대한 소득조사일이 속하는 해의 전년도를 말한다)의 도시근로자가구 월평균 소득을 전년도의 평균 가구원수로 나누어 얻은 1인당 월평균 소득액 이하인 자로서 65세 이상의 자(‘실비보호대상자’), 또는 ‘입소자로부터 입소비용의 전부를 수납하여 운영하는 양로시설 또는 노인공동생활가정의 경우는 60세 이상의 자(전액 자부담, 유료보호대상자)’ 중에서 ‘어느 하나에 해당하는 자로서 일상생활에 지장이 없는 자’로 규정하고 있다(동법 시행규칙 제14조 제1항 제1호).

‘실비보호대상자’는 65세 이상의 노인이 입소할 수 있고, ‘전액 자부담, 유료보호대상자’의 경우 60세 이상의 경우 입소할 수 있으나, 특히 전액 자부담하는 유료보호대상자의 경우 그 비용이 얼마인지에 대해서 규정하는 조항이 없는 것은 문제이다. 장기요양 수가로 받는지 아니면 각 시설들이 자체적으로 정하도록 하고 있는 것으로 보인다.

노인의료복지시설의 입소비용에 대해서는 「노인복지법 시행규칙」 제19조의2에서 규정하는데, 장기요양급여수급자는 노인장기요양보험법령이 정하는 바에 따르고, ‘「국민기초생활 보장법」 제7조제1항제1호에 따른 생계급여 수급자 또는 같은 항 제3호에 따른 의료급여 수급자로서 65세 이상의 자, 또는 부양의무자로부터 적절한 부

23) 중앙일보, “노인 기준 65세에서 70세로 바뀌나...경로우대 기준 상향 검토”, 2022.8.27.자, <http://www.joongang.co.kr/article/23858602> (2022. 8. 8. 방문).

양을 받지 못하는 65세 이상의 자'의 경우는 '국가 및 지방자치단체가 전액 부담한다'고 규정하며, '60세 이상의 자로서 입소자로부터 입소비용의 전부를 수납하는 시설'은 '입소자 본인이 전액 부담한다'고 되어 있기 때문이다.

노인장기요양보험법 제15조에 따른 수급자 중 시설 급여대상자는 대부분 장기요양 등급 1-2등급이거나 장기요양 3-5등급자 중 불가피한 사유, 치매 등으로 등급판정위원회에서 시설급여 대상자로 판정된 사람이며, 이러한 사유에 해당하지 않는 사람 중 반드시 시설입소가 필요한 노인은 먼저 양로시설로 보호조치하고 만약 양로시설의 입소가 불가능할 경우에는 관할 시군구청장이 판단하여 노인요양시설로 입소하게 된다. 장기요양등급이 없거나 시군구청장이 판단한 긴요한 경우가 아닌 경우에 '본인이 비용을 전액 부담하여 시설에 입소하고자 하면' 국가나 지방자치단체로부터 시설운영비와 기능보강비를 지원받지 않는 시설(기존 미지원 시설)에 입소하여야 한다.

재가시설의 경우에도 ㉠ 장기요양급여수급자는 국민건강보험공단의 비용청구 절차 등을 따르며, ㉡ 장기요양급여수급자 이외의 자 중 기초생활수급권자 및 부양의무자로부터 적절한 부양을 받지 못하는 자로서 시군구청장이 이용을 의뢰한 자의 경우 그 의뢰비용은 '재가노인복지시설 운영비지원 기준'에 따른다. 그리고 ㉢ 2008.7.1. 이전에 국가 및 지방자치단체로부터 운영비를 지원받는 시설을 이용하고 있던 장기요양급여수급자 이외의 자 중 "기초수급권자" 및 "실비이용자"의 경우에는 재가노인복지시설 운영비 지원기준을 따르고, 노인장기요양보험제도 시행 이전에 본인이 부담하던 수납액(실비이용료 등)을 유지하여야 한다.²⁴⁾ 이러한 ㉠㉡㉢에 해당하지 않는 경우에는 이용자 본인이 전액 부담하게 되며, 어떠한 기준으로 얼마의 비용을 받아야 한다는 규정을 두고 있지는 않다.

(3) 노인복지주택 관련 문제점

노인복지주택의 공급은 2005년-2007년까지 3년동안 국민임대주택의 고령자 전용 공급 시범사업으로 시작되었다. 초기 노인복지주택의 입주는 분양과 임대 형태였으나 2015년 「노인복지법」의 개정으로 현재는 임대형태로 운영된다(이하 2015년이후를 기준으로 함). 노인복지주택은 「노인복지법」상 주거시설로 주거의 편의·생활지도·상담 및 안전관리 등 일상생활에 필요한 편의를 제공하며, 노인복지주택의 최소 공급 가구 수는 30세대 이상이다. 주로 1층에 입주자를 위한 식사, 건강의료, 생활보조, 취미여가 등 서비스를 제공하며, 노인복지주택단지 내 설치해야 할 시설의 기준은 침실, 관리실, 식당 및 조리실, 체력단련실 및 프로그램실, 의료 및 간호사실, 식료품점 및 또는 매점, 비상재해대비시설, 경보장치 이다.²⁵⁾ 이러한 노인복지주택은 노인복지

24) 보건복지부, 「노인 보건복지 사업안내」, 2020, 147면 참조.

시설로서 「사회복지사업법」 제2조의 규정에 의한 사회복지시설에 해당된다. 노인복지주택은 정부나 지방자치단체의 지원으로 운영되는 요양시설과 달리 입주자의 입주금으로 운영되는 유료시설이며, 개인이 입주비용을 지급하지만 「노인복지법」상의 노인복지시설로 분류되기에 임대·입주 등에서 일반 아파트와는 다른 규정이나 제약이 있다. 입주대상자인 60세 이상만 임대·입주할 수 있으며, 2015년 이전에 분양이 가능하여 분양되었던 노인복지주택의 경우에도 현재 매매가 가능하지만, 매수자가 60대 이상의 경우여야 하고 자녀는 전입이 안되고 손자녀는 전입이 된다. 분양가능한 노인복지주택의 경우 과세대상인 주택에 해당하지 않아 투기가 문제되었고, 분양시 주거시설외에 공동시설에 대한 부분에 대한 권리이전 등이 문제되어 현재는 임대만 가능한 것으로 규정하고 있다. 분양가능한 노인복지주택은 개인소유의 주택으로서 초기비용이 고비용으로 설계되어 이를 전국적으로 확산시키는데에는 애초부터 한계가 있었다.

노인복지주택에 대한 문제점은 우선 노인복지주택의 공급규모가 그 수요를 모두 충족시키는 규모가 아니라는 점이 지적될 수 있다. 매년 각 지방자치단체가 몇 백세대를 지어서 공급하는 것으로는 한계가 있다는 것이다. 우리보다 20년이상 고령화가 먼저 진행되고 있는 일본의 경우 한국의 임대주택과 비슷한 공영주택은 대도시 지역을 중심으로 수요가 부족했고, 대폭적인 공급 확대도 어려웠다. 이에 따라 일본은 민간임대주택 등의 공가(空家)를 활용하기 시작했다. 쪽방촌과 같은 곳에 머무는 저소득 고령자 등에게 일정한 질이 확보된 주택을 저렴한 임대료에 공급한 사례가 있다.²⁶⁾ 노인복지주택의 한계를 경험하고, 노인이 원래 거주하고 있는 공간에서 식사와 의료 등의 돌봄서비스를 받고자 하는 수요가 많아짐에 따라 변화하고 있음을 주지할 필요가 있다.

3. 재가복지서비스의 문제점

노인복지시설 뿐만 아니라 재가복지서비스의 이용에 있어서도 마찬가지로 어려움은 발생한다는 것은 앞서서도 언급한 바 있다. 문제는 애초부터 소득이 낮은 취약계층의 노인을 상정하고 있는 「노인복지법」의 소극적인 규율체계 때문이다. 이는 사회 제반현상과 맞물려 갈수록 심각해지고 있는 고령사회에 대한 효과적 대응을 하지 못할 뿐만 아니라 노인복지에 대한 기본법도 아니고 특별법도 아닌 「노인복지법」 특유의 모호한 위상으로 인하여 개별 분야의 노인복지 관련 법제와의 관계설정이 불확실해지고 체계부적합성으로 인한 적용상 혼선의 문제까지 야기될 수 있다는 점이다.²⁷⁾

25) 노인복지법 시행규칙 별표2 참조.

26) 다음 시사저널, “20년 먼저 고령화 진행된 일본의 노인정책”, 2017.6.1.자, <https://news.v.daum.net/v/20170601095803417> (2022. 8. 8. 방문)

재가복지서비스에 대해서도 장기요양등급을 기준으로한, 저소득을 대상으로 실시되고 있으며, 현재 요보호자에 대한 돌봄서비스는 하루 3시간 단위로 사용가능하며, 동일 요양사가 1회 방문 또는 입주하여 종사하게 된다. 요양보호사의 1회 장시간 시간 사용만 인정하는 점은 노인의 입장이 반영된 것이라기보다는 요양보호사의 효율성을 보다 더 고려한 것으로 보인다. 노인 입장에서는 개인차는 있겠지만, 1시간 단위로, 식사, 세탁 등 다양한 역할분담을 하는 사람들이 오는 것을 원할 수도 있고 이를 반영하기 위하여 돌봄서비스의 시간단위, 분담단위별 선택가능성을 확대하는 것을 고려할 필요가 있다.

IV. 노인복지 관련 법제의 개선방안

1. 노인복지법제 개선의 기본적인 방향

연령별 복지수요에 맞춘 설계가 노인복지법제에 담겨져야 할 것이며, 고령화에 대비한 80세이상의 노인들에 대한 고려를 기본으로 하여서, 80세이상의 기저질환이 없고 활동이 가능한 노인과 65세이상의 기저질환이 있고 활동이 어렵거나 65세이하이라도 퇴행성 질환으로 활동이 어려운 경우에 대한 각각에 대한 집중적 지원책이 마련되어야 할 것이다.

정상적인 생활이 비교적 가능한 연금생활을 하는 노인들에 대한 복지서비스에는, 노인종합복지관에서 여가활동을 보내면서 점심식사를 제공하는 것 외에는 세탁과 청소, 기본적인 하루3식의 식사제공에 대한 가사보조인의 시간적 사용에 대한 부분을 고려하고 있지 않다. 서울시의 경우 가사도우미에 의한 지원을 도입하고 있으나 그 수요에 비하여 터무니 없이 적은 수의 규모이고 그러한 제도를 이용하는 것조차 기초생활보장수급자 또는 장기요양등급을 받은 경우에만 가능한 대상 범위 설계를 전체 노인에 대한 것으로 하지 않았다.

그렇다보니 가족내 여성(딸 또는 며느리)에 대한 돌봄서비스 부담은 더욱 가중되고 있으며, 이중의 노동과 이중의 부담으로 가족내 여성에 대한 희생을 사회가 강요하고 있는 것이다. 여성의 사회활동참여가 높아졌기 때문에 노인에 대한 가정내 돌봄이 어려워졌다는 젠더불평등을 고착화시키는 시각은 경계되어야 한다, 여성의 사회활동참여는 그 기본적인 전제가 무급재생산 노동에서 생산노동으로의 전환을 의미하는 것이었고, 이를 둘러싼 사회의 여러 제도들이 이를 반영하여 변혁했어야 했음에도 그 개

27) 같은 의견으로 김정순 외, 앞의 보고서(주 7), 152면.

선을 늦췄기 때문에 생긴 문제이다. 이에 대한 사회의 공동부담, 돌봄서비스를 제공하는 복지시설의 확대와 돌봄서비스의 수요자 맞춤형 제공의 도입 등이 논의될 필요가 있다.

2. 노인복지법의 통합법으로서의 역할 재정립

(1) 노인복지법제의 체계화

「아동복지법」의 제2조의 기본이념 규정과 비교하여 볼 때 노인복지법상의 책임의 강도와 밀도에 대해서 다소 차이가 있음을 알 수 있다, 아동복지법 제1조 제1항은 ‘아동은 자신 또는 부모의 성별, 연령, 종교, 사회적 신분, 재산, 장애유무, 출생지역, 인종 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 아니하고 자라나야 한다.’, 제2항은 ‘아동은 완전하고 조화로운 인격발달을 위하여 안정된 가정환경에서 행복하게 자라나야 한다.’, 제3항은 ‘아동에 관한 모든 활동에 있어서 아동의 이익이 최우선적으로 고려되어야 한다.’고 규정하고 있으며, 기본이념에서 ‘하여야 한다’라는 책무에 대한 강조를 하고 있다.

「노인복지법」은 제1조에서 ‘노인의 질환을 사전예방 또는 조기발견하고 질환상태에 따른 적절한 치료·요양으로 심신의 건강을 유지하고, 노후의 생활안정을 위하여 필요한 조치를 강구함으로써 노인의 보건복지증진에 기여함을 목적으로 한다’고 규정한다. 「노인복지법」이 타법과의 관계에서 일정한 역할을 자리매김하기 위해서는 노인복지에 대한 기본법과 통합법적인 요소를 갖추는 것이 필요하며 기본이념에 대한 규정을 개정하여 노인에 대한 복지제공의 필요성과 당위성을 강조해야 할 것이다.

한편 현재 「노인복지법」제 관련법률들이 이미 다수 제정되어 있는데 종래 제정된 법과 다소 중복되는 영역으로서 「노인복지기본법」 내지는 「노인기본법」을 다시 제정하는 것도 바람직하다고 보기 어렵다. 「노인복지법」이 기본법의 성격과 통합법적 성격을 모두 포함시키는 것이 필요하다면, 이를 보다 구체적이고 통합적으로 연계시킬 수 있어야 하고, 노인복지에 대한 전반을 다루고 핵심적인 권리, 의무에 대한 사항을 규정하고 있는 현실을 고려할 때, 주관기관으로서의 독립청을 설치하는 것을 고려할 필요가 있으며, 미국과 같이 노인복지중심의 노인청(U.S. Administration on Ageing)을 두는 것도 그 대안이 될 수 있다. 지난 대선에서 대통령후보자들이 노인청²⁸⁾을 제안하기도 하였으나, 세부적인 정책계획이 없이 단지 기관만 설치되는 것은

28) 백세시대, “노인이 행복한’ 나라 향한 대선후보 4인 ‘노인공약’ 대결 뜨거워”, 2022.2.21.자, <https://www.100ssd.co.kr/news/articleView.html?idxno=84884> (2022. 11.08 방문).

그 의미가 약하고, 노인복지법제의 체계적 재정비를 전제로 하여 다수를 차지하고 있는 중간 소득층의 다수의 노인들을 위한 세부적인 복지정책을 계획하고 이를 구현하기 위한 독립청이 설치, 운영되는 것이 필요하다고 생각한다.

(2) 노인의 정의개념 규정

노인에 대한 명시적 법적 정의가 존재하지 않는다는 것은 노인복지 관련 법제 체계성이 그만큼 확고하게 자리잡고 있지 못하다는 것의 방증이기도 하다는 점을 인식할 필요가 있다. 노인복지에 대한 다양한 법률들이 존재함에도 불구하고 정작 노인의 기본적인 정의를 법률에서 찾기 어렵다면, 이해당사자나 일반국민의 예측가능성 보장의 측면에서도 바람직하다고 볼 수 없다. 다양한 정책적 이슈들이 보다 실효성있게 연결되게 하는 가장 기본적인 사항으로 법률에서 규정될 필요성이 크다.²⁹⁾ 그리고 노인의 정의에 관한 명시적인 법적 규율의 필요성은 헌법의 기본원리 및 행정의 법률적합성 원칙의 핵심이 되는 법률유보원칙과도 관련되는 것으로서 ‘오늘날의 법률유보원칙은 단순히 행정작용이 법률에 근거를 두기만 하면 충분한 것이 아니라, 국가공동체와 그 구성원에게 기본적이고도 중요한 의미를 갖는 영역, 특히 국민의 기본권 실현에 관련된 영역에 있어서는 행정에 맡길 것이 아니고 국민의 대표자인 입법자 스스로 그 본질적 사항에 대하여 결정하여야 한다는 요구, 즉 의회유보원칙까지 내포하는 것으로 이해되고 있’³⁰⁾으므로 노인에 대한 보호, 지원의 책무는 국가와 국민의 의무로서 그 기초가 되는 노인에 대한 연령기준이 법률에서 규정되어야 할 것이다. 현재 연령은 복지사업별, 관련법령별 각각 규율하고 있으며, 현재는 65세 이상이 주된 기준으로 활용되고 있으나 주요 노인복지사업의 2022년 기준 수급연령을 살펴보면 50세에서 75세까지 다양한 연령이 활용되고 있는데, 49개 주요 복지사업 중 49%인 24개 사업이 65세 이상의 연령 기준을, 29%인 14개 사업이 60세 이상의 연령 기준을 적용하고 있다.³¹⁾ 노인복지사업 관련 비용 부담 완화 뿐만 아니라 장기적 시계에서 질

29) 같은 의견으로 김정순 외, 앞의 보고서(주 7), 43면.

30) 대법원 2020. 9. 3. 선고 2016두32992 전원합의체 판결.

31) 이태석, “노인연령 상향 조정의 가능성과 기대효과”, 『KDI FOCUS』, 한국개발연구원, 2022, https://www.kdi.re.kr/research/focusView?pub_no=17653 (2022.11.08. 방문).

우리나라 주요 노인복지사업의 대상 연령 기준(2022) (이태석, “노인연령 상향 조정의 가능성과 기대효과”, 6면의 표 참조, 보건복지부의 ‘2022년 노인복지 사업안내’ 및 관련 법령을 바탕으로 하였다고 함).

연령(세)	사업수(개)	사업명	주요 정책목적
75	2	단기 가사서비스(부부), 고령운전자 의무교육	돌봄, 교통안전
70	1	경로우대자 추가(세금) 공제	소득보장
66	1	의료급여 생애전환기 검진	의료보장

병, 장애 부담, 성별, 지역별, 소득별 격차를 고려하여 객관적 근거에 바탕을 준 점진적 상향 조정계획을 마련할 필요가 있으며, 노인연령 상한 조정에 대한 적응이 어려운 취약집단에 대한 피해를 완화할 수 있도록 지원대책을 마련해야 한다.³²⁾

(3) 노인복지시설 입소자격 재검토와 비용책정

실제로 장기요양등급이나 일정한 저소득 요건을 갖추지 못한 노인이 노인복지시설로서 양로시설, 노인요양시설 등에 입소하고자 하거나, 재가노인복지시설에서 단기보호서비스나 주야간보호서비스 등을 받고자 하더라도, 아예 대상이 아니어서 입소가 불가능하다고 하거나, 관리상의 어려움을 들어 장기요양등급 외의 경우는 받지 않는다고 하는 경우가 많았다.³³⁾

앞으로 장기요양등급이나 일정한 저소득 요건을 갖추지 못한 노인이 여러 가지 이유로 본인이 가족 이외의 자로부터 돌봄서비스를 받기 위해서 양로시설이나 노인요양시설에 입소하고자 하는 경우가 많이 발생할 수 있고, 이러한 복지수요에 대해서 국

65	24	기초연금, 노인장기요양보험, 노인맞춤돌봄서비스, 노인여가복지시설(경로당), 경로우대제, 노인주거복지시설, 노인건강진단, 노인일자리(공공형, 사회서비스형), 독거노인 공동생활 홈서비스, 단기 가사서비스(독거), 이동통신비 감면, 노인 치과 지원, 노인 틀니, 임플란트 지원, 행복주택, 응급안전안심서비스, 노인 외래 정액제, 어촌 가사도우미, 고령자 전세임대주택(전세금 지원), 고령자 복지주택, 예방접종, 노인 이동통신비 감면, 학대피해노인 상담지원, 학대피해노인 쉼터, 노인양로시설	경로우대, 소득보장, 일자리, 의료보장, 돌봄, 주거서비스, 사회참여, 교통안전
62	1	국민연금	소득보장
60	14	치매검진사업, 치매치료관리비 지원, 노인여가복지시설(노인복지관), 결식우려노인 무료급식지원, 노인실명 예방관리(안검진, 개안수술비 지원), 노인저시력예방교육, 상담, 재활사업, 무릎인공 관절수술 지원, 노인일자리(시장형), 노인여가복지시설(노인교실), 농지연금, 예방접종(Covid-19), 국민연금 노후연금자금 대부사업	소득보장, 일자리, 의료보장, 주거서비스, 사회참여
56	1	아름다운 이야기 할머니 사업(56-74세)	사회참여
55	2	국민연금(조기노령연금), 주택연금	소득보장
50	3	고령자 인재은행, 신중년 경력형 일자리, 신중년 적합직무 고용장려금	일자리, 사회참여

32) 같은 의견으로 이태석, 앞의 글(주 31), 8면 참조.

33) 시설의 홈페이지를 통해 약 100여 곳의 입소자격 공지 부분을 검토하거나 전화로 확인하였으며 장기요양등급 없는 경우에도 입소가 가능한 소규모의 2-3곳의 시설이 있었으나 비용전액을 자부담으로 하기 때문에 월 200만원이상의 비용으로 입소가 가능하다고 하였음 (2022. 7. 1 ~ 5. 직접 조사)

가나 지방자치단체는 대부분의 노인들에게 실질적인 혜택이 있는 일정한 수준을 보장하는 복지서비스를 제공하기 위하여 정책의 방향을 설정해야 할 것이다. 초기단계에서 과도한 설정비용이 든다면 소정의 비용을 받더라도 일정 수준 이상의 돌봄서비스를 보장하는 것을 고려해볼 수 있다. 그리고 복지시설에서도 이러한 경우 단지 관리의 문제로 치부하여 거절하지 말고, 관련 법에서 이러한 경우 받지 말라고 하는 규정이 없으므로 복지수요자의 상황을 고려하여, 보다 적극적으로 비용책정을 위한 노력을 하여야 할 것이다. 각 시설마다 운영위원회가 있으므로 매년 운영위원회의 결의로 비용을 정하거나 운영 규정에 등급 외자 비용 결정방법을 포함시키면 보다 합리적인 운영이 가능할 것이다. 국가나 지방자치단체의 입장에서는 이러한 유료입소자를 입소시키는 복지시설에 대한 적절한 인센티브정책을 마련하여 대다수의 노인들이 겪고 있고 그 자녀들이 감당해내고 있는 복지책무에 대한 부담을 공동의 책임으로 분산시켜야 할 것이다.

(4) 노인행복주택의 양적 확대와 자격 확대

노인주거복지시설로서 노인복지주택의 관리상의 어려움과 민간운영주체가 관리, 운영함에 있어 한계를 극복하기 위해서는 공공주체(국가와 지방자치단체)가 운영하는 노인복지주택이 확대되어야 할 것이다. 최근 고령자복지주택 사업을 지방자치단체와 한국주택토지공사가 연계하여 실시하고 있음을 앞에서 설명하였으나, 식사와 건강 의료서비스가 무료인 점은 매우 바람직하나, 그 규모가 시범사업수준의 소규모이고³⁴⁾, 의료서비스를 확보하기 어려운 지방 소도시에서 실시되고 있는 점은 제약으로 생각되며, 무엇보다도 입소자격기준을 저소득기준으로 하고 있어서, 이에 대한 복지수요는 있으나 마땅히 적절한 유료의 노인복지주택이 없어서 이용하지 못하고 있는 우리나라 노인세대의 대부분은 신청조차 할 수 없다.

공공운영주체가 설치하는 노인복지주택의 비중을 높여야 하며, 그 입소자격 또한 소득수준에 따른 비율과 그 외 실비 내지 유료입소자에 대한 비율을 처음부터 마련하는 것을 대안으로 생각해 볼 수 있다. 장기적으로 볼 때 공공운영주체가 설치하는 노인복지주택에서, 다양화된 재가복지서비스를 필요한 소정의 시간단위로 무료로 이용하는 것이 노인들이 희망하는 복지수요에 대한 방향이 될 것이라 생각한다. 정책의 계속성과 파급효과를 감안하여, 초기비용의 재정부담을 완화하는 차원에서, 자신의 소득으로 감당가능한 노인의 경우 운영위원회에서 책정한 비용을 지불하면서 복지혜택을 누릴 수 있게 해주는 방안도 마련해주어야 할 것이다.

34) 예를 들어 영동 부용 고령자 복지주택의 경우 모집호수는 168호이다.

(4) 노인학대에 대한 규정 체계화

「노인복지법」에는 노인학대의 개념 및 금지, 제재조치 등에 대한 규제도 자세하게 규정되어 있다. "노인학대"라 함은 노인에게 신체적·정신적·정서적·성적 폭력 및 경제적 착취 또는 가혹행위를 하거나 유기 또는 방임을 하는 것을 말하며³⁵⁾ 신체에 대한 학대, 성적 학대, 방임행위, 경제적 학대, 정서적 학대 등 65세이상의 사람에게 금지되는 행위를 규정하고 있으며³⁶⁾ 65세 이상 노인에게 대한 노인학대로서 「형법」상의 범죄가 성립하는 경우를 대상으로 "노인학대관련범죄"를 규정하고 있다.³⁷⁾

노인학대에 대한 규정은 2004년 개정을 통해 도입된 것으로, 긴급전화제도의 도입, 노인보호전문기관의 설치, 노인학대신고의무와 절차등이 자세하게 규정되어 있다. 그러나 노인학대에 대한 정의개념 등 이 규정들은 별도의 장으로 하여 규율하는 것이 더 체계적이고 이해도 더 잘 될 것으로 보인다.³⁸⁾ 그리고 실무에서 노인학대와 관련하여 「노인복지법」, 「노인장기요양보험법」, 「사회복지사업법」이 관련되는데, 장기요양시설에서 발생한 노인학대와 관련한 사건에서 「노인장기요양보험법」이 아니라 「사회복지사업법」을 적용하는 사례가 있는데, 현행 법령상 행정처분 기준을 적용하면 무겁게 제재할 필요가 있는 예외적인 경우를 제외하고 지나치게 과도한 침해가 되어, 비례원칙에 반하는 재량권 남용으로 위법하게 될 소지가 매우 크기 때문이었으며, 「노인복지법」에 노인학대 제재조치에 대한 기본원칙에 대한 규정을 두고, 「노인장기요양보험법」에서 재량기준을 보다 세부적으로 규율할 필요가 있으며, 유사 타 법령과 견주어 보더라도 과잉제재로 인한 불균형적 측면이 적지 않으므로, 행정법 법리 및 판례 입장을 고려한 적정 처분기준의 마련을 통하여 법령 간의 균형성 확보를 도모해나갈 필요가 있다.³⁹⁾

(5) 재가복지서비스의 유연화와 다양화

극도의 생존 위협의 한계에 있는 사람을 보호해준다는 취지는 긍정하지만 다가오는 초고령사회에서는 노인들끼리 돕는 시스템, 필요한 돌봄서비스의 일부만 선택할 수 있는 시스템이 마련될 필요가 있고 이는 수요에 대한 적절한 매칭프로그램을 필수로

35) 「노인복지법」 제1조의2제4호.

36) 「노인복지법」 제39조의9

37) 「노인복지법」 제1조의2제5호,

38) 같은 의견으로 김정순 외, 앞의 보고서(주 7), 58면.

39) 양승미·성윤희, "노인학대 관련 제재조치 개선방안 - 장기요양보험법 적용 시설 및 관련 종사자에 대한 규정을 중심으로", 「사회복지법제연구」 11권 2호, 사회복지법제학회, 2020, 116면.

하므로 마치 편의점에서 수요자의 경향을 인식하여 AI 예측으로 자동적으로 공급되는 것과 같이, 복지시설에서의 수요에 대한 맞춤형 서비스 마련에 적용될 필요가 있다. 문제해결방법을 찾아야 할 것이고 충분히 가능하다. 데이터의 전자화, 지식화를 기본으로 체계화한다면 공공운영주체에 의한 복지시설이 각 지방자치단체의 읍면동단위에 설치되는 것이 가능하다. 직장어린이집이나 공공산후조리원이 필요한 이유와 같은 맥락에서 이해된다. 저출산과 고령화에 대한 여러 가지 문제는 결국 종래 개인이 모두 부담해야 했던 육아돌봄과 어르신돌봄의 부담을, 공동으로 분산시키면서, 공공운영주체의 복지에 대한 책무를 작은 단위에서 수요자와 밀접하게 얼마나 적합한 정도의 돌봄서비스를 제공할 수 있는가에 달려 있다고 할 수 있다.

핀란드 등 북유럽의 경우 Aging In Place(살던 곳에서 계속살기)를 기반으로 재가 복지서비스의 방법을 다양화시키고 있는 것으로 보이는데⁴⁰⁾, 우리나라에서는 ‘지역사회 통합 돌봄(커뮤니티 케어)’이 2019년부터 도입되었다. 다양한 재가 급여를 수요자 중심으로 통합하여 제공하고자 하며 방문요양, 간호, 목욕, 주야간 보호 통합재가급여를 제공하는 것인데, 이러한 돌봄서비스의 대상의 확대 및 전달방법의 다양성 선택의 문제는 좀더 강화될 필요가 있다. 나이에 대한 규정에서 연령이 보다 높여질 필요가 있으며, 적어도 80세 이상의 경우, 국가재정을 고려하여 소득 비례 부담률을 책정하더라도, 일정한 돌봄서비스 일부에 대한 가능성이 열려있어야 할 것이다.

Aging In Place를 기반으로 방문요양, 간호, 목욕, 주야간 보호 등 서비스를 제공함에 있어 현재 연령 대상의 유형화 하여, 적어도 80세를 전후로 하여 일부비용을 자가 부담하더라도 이용할 수 있게 재설계해야 할 것이다. 서비스의 제공방법도 일상생활의 서비스를 강화하여, 세탁서비스(의), 식사제공(식), 청소 서비스 등(주)을 포함시켜야 하며, 이미 존재하는 공간들(경로당 등)을 ‘지역사회 통합 돌봄(커뮤니티 케어)’의 중심으로 재구성할 필요가 있다. 뿐만 아니라 ‘지역사회 통합 돌봄(커뮤니티 케어)’의 취지에는 세대간 돌봄의 협력적 제공도 포함하고 있으므로, 아동돌봄의 기능을 흡수하여 진정한 커뮤니티 돌봄기능을 회복하도록 하는 것이 중요하다고 할 것이다.

저출산정책의 핵심은 이제 ‘출산’에서 ‘육아’로 옮겨가야 한다고 생각한다. 출산은 시기가 한정되어 있고, 비교적 그 부담에 대한 심리적 자기보상이 적다. 생물학적 특수성에 따른 희생을 일정부분 감수하려고 한다는 것이다. 그러나 ‘육아’의 경우 적어도 10년이상 지속되며 그 부담은 심리적 자기보상이 매우 크고, 특정 성별이 담당하여야 한다는 생물학적 특수성도 약하다. 이러한 육아의 기능 일부를 ‘지역사회 통합 돌봄(커뮤니티 케어)’에서 실질적으로 흡수한다면, 노령층에 대한 돌봄 강화 뿐만 아니라 아동에 대한 돌봄도 가능할 수 있다.

노인복지에서도 앞으로의 핵심쟁점은 ‘특정 소득구간 대상자들에 대한 일부 돌봄’이

40) 최정신, 앞의 글(주 4), 55면 이하 참조.

아니라 ‘많은 수를 차지하고 있는 대부분의 노인들에 대한 지속적 돌봄’이다. 그동안 최저소득 등 소외된 계층의 노인들에 대한 복지를 확대해왔고 일정한 성과를 얻은 것이 사실이다. 그러나 사회의 중추적인 역할을 담당했던 중간소득수준의 대부분의 노인들은 노인복지정책의 대상에서 제외되어 왔다고 할 수 있으며, 앞으로 고령화시대에 있어 노인복지의 과제는 이들 중간소득수준의 늘어가는 고령인구에 대한 복지서비스를 사회생산시스템 내에서 어떻게 지속가능하게 설계할 수 있는가 하는 점일 것이다. 가까운 지역마다 ‘지역사회 통합 돌봄(커뮤니티 케어)’ 거점을 마련하여, 아동돌봄이나 노인돌봄에 대하여 보다 실질적인 의식주에 대한 서비스를 유형화, 맞춤형으로 공급하는 것이 노인복지의 지속가능성으로 연결될 것이다.

3. 돌봄서비스와 젠더정의를 위한 기본소득 도입

독일에서는 2000년대초부터 기본소득에 대한 도입의 의미를 여성해방의 측면에서 고려하였으며, 복지서비스의 제공에 있어서 젠더평등의 개념을 도입하고자 하였다. 경력단절로 인해 안정적인 노동시장에 남아있는 여성은 상대적으로 낮은 편이고, 많은 여성들이 저임금, 저숙련, 비정규, 서비스직 근로에 종사하여 빈곤하고 불안정한 생활을 지속하고 있으며, 아직도 전통적 가족형태를 독려하는 수많은 경제적 지원책(예: 부양자 세금감면)이 존재하며 상당수의 복지수급권도 유급노동과 생계부양자의 권리에 기초하여 제공되고 있다. 자본주의사회에서 유급생산노동에 종사하는 남성과 무급재생산 노동에 종사하는 여성에 대한 구분은 다양한 젠더화된 문화적 규범과 긴밀하게 연결되어, 우리의 삶을 지배하는 중요한 모델로 작동해왔다. 여성의 사회진출이 크게 확대되었지만, 가족에 대한 돌봄책임은 여전히 여성에게 전가되어 노동과 돌봄의 이중부담 역시 당연한 것으로 인식되었다.⁴¹⁾

국가가 복지시설과 복지서비스의 범위와 대상, 방법에 대한 확대를 통해 해결하려는 것이 아니라, 현금급여를 통해 개인이 해결하는 것을 원칙적인 방향으로 하는 측면이 있다. 그리고 저출산이나 고령화에 대한 대책에 대해서 ‘임신가능한 여성’이나 ‘고령의 부모님이 있는 자녀들’에게 전적으로 의존하고 있는데, 이는 저출산이나 고령화라는 현상에 대한 근본적인 대책이라고 생각하기 어렵다. 저출산에 대해서는 논의 범위를 벗어나므로 추후 과제로 연구하고자 하며, 현금급여가 아니라 직장어린이집의 필수적 설치 또는 각 지방자치단체 부설 어린이집의 대규모 증가를 통해서만 일정한 성과를 확보할 수 있을 것이라고 생각한다.

41) 김교성·이나영, “젠더협곡을 넘어 젠더정의로 - 가부장적 복지체제의 균열과 변혁적 대안-”, 『한국사회복지학』 vol.70, no.2, 한국사회복지학회, 2018, 8면.

여성들은 육아돌봄서비스를 담당하다가 이를 마칠 때 쯤이 되면 다시 노인돌봄서비스를 담당하기 시작하게 되어, 진정 여성에게 복지란 무엇인가를 젠더평등의 관점에서 생각해보게 된다. 70세의 노인이 90세의 노인을 부양하는 시대가 되었고 앞으로는 이러한 현상은 더욱 가속화될 것이다. 또한 저출산에 대한 대책과 고령화사회에 대한 개선과제에 관한 논의에서 여성들의 돌봄노동에 대한 부담은 가중되고 있으며, 이에 대한 전면적이고 근본적인 개선없이 출산율에 대한 증가를 기대하기 어렵다. 복지국가라는 어느 특정 세대나 특정 구성원에게 부담이되거나 희생을 통해 얻어지는 색바랜 트로피가 되어서는 안된다.

여성의 빈곤이 돌봄노동과 생계노동의 젠더 간 부정의한 분배에 놓여있다고 할 때, 생계노동에만 초점을 맞춘 지원형태로는 이에 대한 해결을 하기 어려우며, 여성들이 주로 수행하는 무급 돌봄노동에 대한 적극적 고려가 반드시 필요하며 이를 기본소득의 형태로 구현될 필요가 있다. 돌봄노동이 전체 경제에서 일정 부분을 이루고 있는 것으로 간주되지만, 핵심적인 부문은 여전히 생계노동으로 간주된다. 이에 기본소득의 도입은 생계노동에서의 젠더부정의한 노동분업, 생계노동과 돌봄노동 혹은 재생산 노동 간의 젠더부정의한 노동분업, 여성에게 불리한 가족모델과 젠더역할이라는 문제점들에 대해서 진지한 질문을 하고 있는 것이라 할 수 있다.⁴²⁾ 이에 기본소득 도입으로, 여성에게 가족내에서 협상력을 강화시켜주고 돌봄노동 가치에 대한 확인을 통해 돌봄서비스에서도 젠더평등을 관철시키는 것이 필요하다.

가정 내 돌봄을 담당하는 여성의 복지를 강화하는 것은 곧 노인복지서비스의 제공에 있어 내실화를 가져오게 될 것이며, 공공운영주체가 관리하는 노인복지주택이 아직 설치되지 않았거나 재가복지서비스를 이용하기 어려운 경우 가정내 돌봄을 담당하는 여성에게 기본소득을 지급하여 복지서비스 제공에 있어서도 젠더평등의 측면이 구현되어야 할 것이다.

그리고 노인돌봄노동이 가족 내 여성에게 전가되어 있으므로, 이를 개선하기 위하여 유료이용도 가능하게 하는 공공복지주택의 보급이 증가되어야 하며, 수요자가 있는 곳에 현재 있는 노인여가시설들을 이용하여 그 제공서비스의 내용을 확대개편하는 것이 필요하다. 그리고 생계노동과 돌봄노동의 이중의 부담을 담당하고 여성들의 복지도 동시에 고려하여, 공공복지주택을 확대하여 설치하고 대다수의 노인들이 이용할 수 있게 하여 가정 내 돌봄을 담당하는 여성의 복지를 강화하여야 할 것이다. 이러한 공공노인복지주택이 아직 설치되지 않았거나 재가복지서비스를 이용하기 어려운 경우 가정내 돌봄을 담당하는 여성에게 기본소득이 지급되어야 할 것이다. 이러한 노인복지서비스에 대한 기본소득의 책정이 「노인복지법」에 규정될 필요가 있다.

42) 안숙영, “독일에서의 젠도와 기본소득 논의”, 「EU연구」 제55호, 2020, 265면.

V. 결론

20여년 전부터 준비해온 고령화사회에 대한 대비는 여전히 진행중이고 이제 사회 문제의 핵심적인 사항으로 자리잡게 되었다. 이 글에서는 특히 노인복지 관련 법제의 주요한 쟁점을 검토하여 특히 노인복지시설의 현황 및 문제점을 실질적 수요자의 관점에서 접근하여 그 개선방향에 대해서 생각해보고자 하였다.

종래 노인복지에 대한 연구는 주로 실증적인 학문분야에서 이러한 다양한 사회복지 제도의 효과성, 효용, 만족도 등에 대한 연구와 노인사회복지시설의 종사자를 대상으로 한 연구, 그리고 시설운영에서의 문제점과 노인학대 등 관련 문제에 대한 개선과 제에 대한 것이었고 노인복지법제에 대해서 전면적으로 다루기 보다는 쟁점별, 사항별로 개정안을 검토하는 연구가 많았다.

이 글에서는 노인복지법의 체계성에 대한 검토를 통해 노인에 대한 정의 규정의 마련, 노인복지시설 입소자격의 확대 및 유료부담자의 비용책정, 노인행복주택의 양적 확대와 자격 확대, 노인학대에 대한 규정 체계화, 재가복지서비스의 시간 및 분담 다양화 등이 필요함을 확인하였다. 그리고 노인돌봄노동이 가족 내 여성에게 전가되어 있으므로, 이를 개선하기 위하여 유료이용도 가능하게 하는 공공복지주택의 보급이 증가되어야 하며, 수요자가 있는 곳에 현재 있는 노인여가시설들을 이용하여 그 공공서비스의 내용을 확대개편하는 것이 필요하다.. 그리고 생계노동과 돌봄노동의 이중의 부담을 담당하고 여성들의 복지도 동시에 고려하여, 공공복지주택을 확대하여 설치하고 대다수의 노인들이 이용할 수 있게 하여 가정 내 돌봄을 담당하는 여성의 복지를 고려하여야 할 것이다. 이러한 공공노인복지주택이 아직 설치되지 않았거나 재가복지서비스를 이용하기 어려운 경우 가정내 돌봄을 담당하는 여성에게 기본소득이 지급되어야 할 것이다. 이러한 노인복지서비스 가정내 제공자에 대한 기본소득의 책정이 「노인복지법」에 규정될 필요가 있다.

무엇보다도, 기초생활보장수급자 또는 장기요양등급을 받은 경우이나 가능한 대상 범위 설계를 한 것, 이를 전체 노인에 대한 것으로 설계하지 않은 것이 가장 근본적인 문제점으로 생각되며, 이 부분이 해결되지 않기 문에 가족내 여성(딸 또는 며느리)에 대한 돌봄서비스 부담으로 전가시키게 되었으며, 이중의 노동과 이중의 부담으로 가족내 여성에 대한 희생을 사회가 강요되고 있다. 여성의 사회활동참여가 높아졌기 때문에 노인에 대한 가정내 돌봄이 어려워졌다는 식의 젠더불평등을 고착화시키는 시각은 경계해야 할것이다, 여성의 사회활동참여는 그 기본적인 전제가 무급재생산 노동에서 생산노동으로의 전환을 의미하는 것이었고, 이를 둘러싼 사회의 여러 제도들이 이를 반영하여 변혁했어야 했음에도 그 개선을 늦췄기 때문에 생긴 문제라고 보아

할 것이다.

어린이집과 경로당이 공동주택의 아파트 단위로 설치되어 있는데 이를 공영으로 운영하여, 일정한 세대수를 기준으로 하여 각 지방자치단체 곳곳에 공영 재가복지시설, 공영 어린이집이 필수적으로 설치되어야 할 것이다. 노인복지시설로서 노인돌봄서비스를 제공하는 재가노인복지시설로서 주야간보호센터는 필수적으로 지방자치단체가 읍, 면, 동 단위에 지금의 경로당 자리에 공영으로 설치해야 한다. 그동안 국가와 사회와 가족에게 헌신한 노인들에게 양질의 식사를 무상으로 제공하고, 각종 정보에 대한 소통, 교육의 공간으로 작동하도록 해야 할 것이다. 이는 미래세대의 주역들에게 무상급식, 무상교육을 확대하는 것이 중요하다는 논리와 같은 맥락에서 설명될 수 있으며, 이전 세대의 주역들에게 식사를 포함한 최소한의 돌봄서비스를 제공해야 한다. 복지국가는 국가의 모든 구성원에게 복지국가여야 한다. 적어도 생존에 있어서의 필수적인 부분은 국가와 지방자치단체가 직접 담당하는 것이 보다 심화되는 고령화사회에 대한 복지국가의 방향이며 미래세대의 부담을 완화시켜주고 현재를 살아가는 노인들의 복지수요를 충족시킬 수 있는 어렵지만 가장 근본적인 최선의 방안이라고 생각한다.

[참고문헌]

단행본

- 김정순·박종준, 『고령사회의 노인복지법제 개선방안 연구』, 한국법제연구원, 2015.
- 배유진 외, 『국민참여단 사회복지시설 현황 종합조사』, 한국사회보장정보원, 사회복지법제학회, 2020.
- 최승원외, 『사회복지법제론』, 학지사, 2022.
- 박균성, 『행정법강의』, 박영사, 2022.
- 홍정선, 『행정법특강』, 박영사, 2021.

국내 학술논문

- 곽병훈, “노인복지 전달체계의 정부 간 역할분담 분석을 통한 개선방안 -국민기초생활보장제도와 재가노인복지서비스를 중심으로”, 「한국거버넌스학회보」 제15권 제1호, 한국거버넌스학회, 2008.
- 김교성·이나영, “젠더협곡을 넘어 젠더정의로 - 가부장적 복지체제의 균열과 변혁적 대안”, 「한국사회복지학」 제70권 제2호, 한국사회복지학회, 2018.
- 김남용, “노인복지법과 노인복지관(토론문)”, 「한국노인복지학회 춘계학술대회 자료집」, 한국노인복지학회, 2018.
- 김연희, “우리나라 복지서비스 현황과 정책과제 - 지역 간 노인복지시설 차이를 중심으로 -”, 「한국사회복지행정학」 제15권 제3호(통권 40호), 한국사회복지행정학회, 2013.
- 김정현·김가희, “지역복지 자원의 현황과 과제 -사회복지 이용시설 분포의 영향 요인 분석을 중심으로-”, 「한국사회복지행정학」 제17권 제4호, 한국사회복지행정학회, 2015.
- 김정현·오현숙·송건섭, “노인복지 만족요인분석과 지방정부의 정책방향”, 「한국정책학회보」 13권 1호, 한국정책학회, 2004.
- 설계경, “노인복지법제(老人福祉法制)에 관한 소고(小考)”, 「영산법률논총」 제9권 제2호, 영산대학교 법률연구소, 2012.
- 안숙영, “독일에서의 젠더와 기본소득 논의”, 「EU연구」 제55호, 한국외국어대학교 EU연구소, 2020.
- 이태석, “노인연령 상향 조정의 가능성과 기대효과”, 「KDI FOCUS」, 통권 제115호, 한국개발연구원, 2022.
- 장창수, “통일 이후 남북간 노인복지 불평등 해소를 위한 법제개선 방안”, 「통일문제연구」 26(2), 평화문제연구소, 2014.

- 정경희·이윤경, “지역별 노인복지 현황과 정책과제”, 「보건복지포럼」 no.92, 한국보건사회연구원, 2004.
- 정명례, “노인복지시설 종사자 노동실태 정책과제”, 「사회법연구」 vol., no.43, 한국사회법학회, 2021.
- 정순돌·선한나·김고은, “노인복지관 운영 및 프로그램 분석과 발전방향”, 「한국사회복지행정학」 v.13 no.3, no.33, 한국사회복지행정학회, 2011.
- 최은희·조택희, “지역 간 노인복지시설 공급 형평성 분석”, 「GRI연구 입그논총」 vol.22, no.1, 통권 73호, 재단법인 경기연구원, 2020.
- 최정신, “노인복지시설의 현황과 문제점 - 스웨덴 노인복지시설 사례를 중심으로”, 「건축(대한건축학회지)」 v.56 n.10, 대한건축학회, 2012.

[국문초록]

노인복지법제의 개선방향에 대한 소고

- 노인복지시설을 중심으로 -

양 승 미

(동양대학교 공공인재학부 교수)

우리나라는 이미 고령사회이며, 초고령사회로 진행되고 있으며, 노인부부만 사는 가구 또는 독거노인 가구를 중심으로 한 노인복지제도, 노인복지법제가 마련되어야 할 것이다.

이 글에서는 노인복지법의 체계성에 대한 검토를 통해 노인에 대한 정의 규정의 마련, 노인복지시설 입소자격의 확대 및 유료부담자의 비용책정, 노인행복주택의 양적 확대와 자격 확대, 노인학대에 대한 규정 체계화, 재가복지서비스의 시간 및 분담 다양화 등이 필요함을 확인하였다. 그리고 노인돌봄노동이 가족 내 여성에게 전가되어 있으므로, 이를 개선하기 위하여 유료이용도 가능하게 하는 공공복지주택의 보급이 증가되어야 하며, 수요자가 있는 곳에 현재 있는 노인여가시설들을 이용하여 그 제공 서비스의 내용을 확대개편하는 것이 필요하다.. 그리고 생계노동과 돌봄노동의 이중의 부담을 담당하고 여성들의 복지도 동시에 고려하여, 공공복지주택을 확대하여 설치하고 대다수의 노인들이 이용할 수 있게 하여 가정 내 돌봄을 담당하는 여성의 복지를 고려하여야 할 것이다. 이러한 공공노인복지주택이 아직 설치되지 않았거나 재가복지 서비스를 이용하기 어려운 경우 가정내 돌봄을 담당하는 여성에게 기본소득이 지급되어야 할 것이다. 이러한 노인복지서비스 가정내 제공자에 대한 기본소득의 책정이 「노인복지법」에 규정될 필요가 있다.

어린이집과 경로당이 공동주택의 아파트 단위로 설치되어 있는데 이를 공영으로 운영하여, 일정한 세대수를 기준으로 하여 각 지방자치단체 곳곳에 공영 재가복지시설, 공영 어린이집이 필수적으로 설치되어야 할 것이다. 노인복지시설로서 노인돌봄서비스를 제공하는 재가노인복지시설로서 주야간보호센터는 필수적으로 지방자치단체가 읍, 면, 동 단위에 지금의 경로당 자리에 공영으로 설치해야 한다. 그동안 국가와 사회와 가족에게 헌신한 노인들에게 양질의 식사를 무상으로 제공하고, 각종 정보에 대한 소통, 교육의 공간으로 작동하도록 해야 할 것이다. 이는 미래세대의 주역들에게 무상급식, 무상교육을 확대하는 것이 중요하다는 논리와 같은 맥락에서 설명될 수 있는

며, 이전 세대의 주역들에게 식사를 포함한 최소한의 돌봄서비스를 제공해야 할 것이다. 복지국가는 국가의 모든 구성원에게 복지국가여야 한다. 적어도 생존에 있어서의 필수적인 부분은 국가와 지방자치단체가 직접 담당하는 것이 보다 심화되는 고령화사회에 대한 복지국가의 방향이며 미래세대의 부담을 완화시켜주고 현재를 살아가는 노인들의 복지수요를 충족시킬 수 있는 어렵지만 가장 근본적인 최선의 방안이라고 생각한다.

주제어: 노인복지법, 노인복지시설, 재가복지서비스, 노인복지주택, 젠더불평등

[Abstract]

A Study on the Improvement Direction of the Elderly Welfare Act

- Focusing on elderly welfare facilities -

Yang, Seung Mi

(Professor, School of Public Service, DongYang University)

Korea is already an aged society and is progressing to a super-aged society. A welfare system for the elderly and a welfare system for the elderly should be prepared centered on households living only with elderly couples or elderly households living alone.

In this article, it was confirmed that the systemicity of the Elderly Welfare Act was reviewed. Provision of definitions for the elderly, expansion of eligibility for senior citizen welfare facilities and cost setting for those who pay fees, quantitative expansion and expansion of senior welfare housing, systematization of regulations on elder abuse, diversification of time and distribution of home welfare services, etc. be necessary. In order to solve this problem, the supply of public welfare housing that can be used for a fee should be increased, and it is necessary to expand and reorganize the contents of the service provided by using the leisure facilities for the elderly where there are consumers. In addition, it is necessary to bear the double burden of livelihood work and care work, and consider the welfare of women at the same time. If such public welfare housing for the elderly has not yet been installed or it is difficult to use home welfare services, the basic income should be paid to women in charge of home care. The establishment of basic income for in-home providers of welfare services for the elderly needs to be stipulated in the Elderly Welfare Act.

Daycare centers and senior citizens' centers are installed in apartment units of multi-unit dwellings, and they must be operated publicly. In the meantime,

it is necessary to provide free high-quality meals to the elderly who have devoted themselves to the country, society and their families, and to operate as a space for communication and education of various types of information. It can be explained in the same context as the logic that it is important to expand free school meals and free education to the leaders of future generations. It will be necessary to provide minimal care services, including meals, to the protagonists of the previous generation. The welfare state should be a welfare state for all members of the state. At least, an essential part of survival is the direction of the welfare state for an aging society, where the direct responsibility of the state and local governments is further deepened. I think it is the most difficult but fundamental best way to alleviate the burden of future generations and meet the welfare needs of the elderly living in the present.

keywords : Welfare Of Senior Citizens Act, Welfare Facilities for Senior Citizens, Commuting-System Welfare Facility for Senior Citizens at Home, A welfare house for senior citizens, gender inequality

독일 자립준비청년 지원체계 분석 및 한국에의 함의점*

홍 문 기**

目 次

- | | |
|----------------------------|--------------------------------------|
| I. 서론 | IV. 독일 자립준비청년 정책의 시사점 |
| II. 연구방법 | 1. 삶의지향 접근방법 확립 |
| III. 독일 자립준비청년 지원체계 분석 | 2. 아동보호서비스와 자립정책의 연속성을 위한 조정기구 권한 강화 |
| 1. 독일 아동보호서비스와 자립준비청년 현황분석 | 3. 청년정책과 연계한 자립지원서비스 지원체계 확립 |
| 2. 독일 자립준비청년 지원체계 분석 | 4. 수동적 대상에서 참여의 주체자로 인식 |
| 3. 독일 일반청년정책 지원체계 분석 | V. 결론 |

I. 서론

우리 정부는 2021년 7월 관계부처 합동으로 「보호종료 아동 지원강화 방안」 대책을 마련하였다. 대책의 핵심은 보호가 종료되는 아동의 연령을 만 18세에서 만 24세까지로 확대하고, 자립지원전담기관을 전국 17개 시도로 확대하여 전담인력 120명을 배치하는 등 보호체계별 자립지원 업무 체계를 통합하는 내용이다. 하지만 지속되는 보호종료 청년들의 잇따른 죽음은 막지 못하고 있다. 최근 광주의 보육원 출신 보호종료 청년 2명이 연이어 극단적인 선택을 하는 등 보호종료 청년의 사망은 동일연령 인구(20~24세)에 비해 월등히 높다(오마이뉴스, 2022).

* 투고일: 2022.10.30., 심사일: 2022.11.11.-2022.11.19., 게재확정일: 2022.11.19.

** 완주군청 주무관

자립준비청년¹⁾의 다양한 지원체계 확대에도 불구하고, 보호가 종료되는 시점부터 홀로 생활을 꾸려가는 자립준비청년의 환경은 열악하다. 최근 5년간 약 12,000명의 청년이 보호 종료되었고, 정부의 지원정책인 `19년 자립수당 신설 및 주거지원통합서비스 지원에 따른 주거안정률(`14년 68.8% → `20년 78.6%)과 자립률(`14년 76.1% → `20년 81.1%)은 개선되었다. 하지만 자립준비청년의 실업률은 여전히 일반청년(8.9%)의 2배 수준인 16.3%이며, 비정규직 비율은 36.4%에 달한다. 자립준비청년의 월 임금평균 182만원은 일반청년 233만원보다 낮고, 고등교육을 위한 대학진학률도 62.8%로 일반청년 70.4%보다 다소 낮은 편이다. 특히 자립준비청년의 삶의 만족도는 5.3점으로 일반 청년 6점에 비해 낮고, 자살생각은 2명 중 1명(50%)으로 일반청년 13.1%에 비해 매우 심각한 수준이다. (관계부처 합동, 2021)

자립준비청년의 가장 큰 두려움은 사회적 지지체계가 부족하여 도움을 요청할 수 있는 사람이 부족하고, 이러한 사회적 관계형성의 어려움은 심리·정서적 상태를 더욱 취약하게 만든다. 보육원에서 경험한 내용을 바탕으로 보호종료 아동의 자립지원 정책을 제안한 김성민(2020)은 자립에 필요한 것은 일자리와 경제적 지원에 앞서 정서적 지지체계이며, 사회적 관계를 통해 정서적 회복이 필요함을 강조하였다. 김지선(2021)의 연구에서도 아동이 가정 외 보호체계에 진입하는 순간부터 심리적 외상에 대한 치료적 개입이 필요하고, 가정에서 경험한 외상을 신속히 진단하여 장기계획을 수립·치료할 것을 제안하고 있다. 특히 김우림(2021)은 가정 외 보호체계마다 관련사업이 분절적으로 추진되고 있어 정책의 효과성 검토가 미비함을 지적하며, 정책마다 상이한 보호체계를 통합 체계로 전환하고 효과성 평가를 제안했다. 이상정 외(2021)는 자립준비청년 지원강화를 위한 아동보호서비스의 통합적 제공과 이후 자립으로 연결되는 사후관리체계가 촘촘하게 연결될 수 있는 연속성 제고방안을 제안하였다. 특히 분절적으로 추진되는 서비스의 통합적 제공을 위해서는 자립지원 체계 간 불균형 해소 및 모니터링의 확대 필요성, 자립지원 정보관리시스템 개선 등을 제안하였다. 국가인권위원회(2020)는 보호종료아동에 대한 지원정책이 보호종료 이전에 중점을 두고 있으며, 금전적 위주의 지원정책이 운영되고 있다고 지적하면서, 보호종료 아동에 대한 실질적 지원이 이뤄질 수 있도록 법·제도를 개선할 것을 제안하였다. 대다수의 선행연구는 가정 외 보호체계에서 자립준비청년으로 전환되는 과정에 지원체계의 한계가 있고, 지원정책에 대한 개편의 필요성을 제기하고 있다. 자립지원체계 개선을 위한 쟁점사항을 살펴보면, 첫째, 가정 외 보호체계 간 자립준비지원의 격차가 발생한다. 양육시설, 공동생활가정, 위탁가정 등 보호체계별로 지침과 인력, 환경에 상이하기 때문에 자립준비를 위한 서비스에도 격차가 발생한다. 둘째, 자립준비를 위한 지방자치단체의 체계적인 지원체계가 필요하다. 가정 외 보호체계 중심으로 자립을 위한 서비스를 지원하기 보다는 지방자치단체에서 광의의 개념으로 더 적극적인 관여와 협력이 필요하다. 본질적인 자립체계를 구축하기 위해서는

1) '보호종료 아동'을 '자립준비 청년'으로 명칭 변경 (관계부처 합동, 2021)

보호체계에서의 프로그램 뿐만 아니라 주거, 직업교육, 취업, 사회적 관계 등 적절한 수준의 삶이 보장될 수 있도록 이행과정에서의 지역사회 지원체계가 필요하다. 셋째, 사후관리를 전담하고 있는 시군구의 아동보호전담요원이 자립준비청년의 모니터링이 가능할 수 있도록 자립지원통합시스템 접근이 가능해야 한다. (이상정 외, 2021)

본 연구는 독일을 비교국가로 선정하고, 독일의 아동보호서비스와 청년 자립정책의 전환과정으로 연결되는 지원체계를 살펴보고자 한다. 독일의 자립지원정책은 보호아동과 자립준비청년으로의 전환과정에서의 대상자 뿐만 아니라 가족과 부모, 주변환경까지 포괄하는 삶의 지향 접근방법, 청소년청의 강력한 조정기구로서의 권한부여, 청년정책과 연결되는 자립정책, 그리고 사회참여와 통합의 목표 아래 정책을 추진한다. 현재 국내연구에서는 독일의 자립지원체계 연구가 부분적으로 이뤄지고 있어 독일에서 추진하는 아동보호서비스와 자립지원정책과의 법적·제도적 연결성을 고려한 자립정책을 검토할 필요성이 제기된다. 따라서 본 연구는 독일사회의 자립지원정책을 살펴보고 한국의 자립준비청년의 체계적인 지원을 위한 정책적 접근 및 시사점을 도출하고자 한다.

II. 연구방법

본 연구에서는 자립지원정책을 분석하기 위하여 비교방법론을 통해 연구 대상국가를 독일로 선택했다. 김택환(2015)은 독일과 한국이 비교방법론 국가로 적합한 이유는 제2차 세계대전 이후 분단국으로 시작하여 라인강의 기적과 한강의 기적을 만든 경제대국으로, 인적자원에 의존한 유사한 교육정책과 제조업을 바탕으로 둔 수출강국인 점을 꼽는다. 특히 두 나라 모두 단일 민족으로 집단문화적 성격이 강하고, 사회적 형평성에 대한 국민적 요구가 강하다고 보았다. 1990년대 이후 독일의 복지국가 정책 및 법의 형성과정은 우리나라에 다양한 영향을 주었고, 독일사회를 연구하는 것은 한국에 시사하는 바가 크다고 볼 수 있다 (홍문기, 2016). 아동보호시스템을 분석한 길버트(Gilbert, 1998)는 독일의 아동보호체계는 가족중심의 서비스 모델에 속하며, 국가 중심적 혹은 사회적 연대감에 기초한다고 보았다. 이러한 개입체계는 예방적 관점에서의 가족지원 중심 개입과 보호를 하는 것이 장점이다. 따라서 사후 집중적인 개입체계를 갖추고 있는 우리나라 아동보호서비스 정책에 대한 다양한 함의가 있을 것으로 판단된다. 국가인권위원회(2020)는 자립준비청년에 대한 미국, 독일 등 선진국 사례를 참고하여 다양한 정책을 확대할 수 있도록 권고하였으며, 이상정 외(2021)는 자립준비청년에 대한 사회적 낙인을 완화할 수 있는 방안을 사회보장법상의 권리로 인정하고, 생애주기적 개입과 보편적 지원방안의 통합정책을 추진하는 독일사례를 대안으로 제시하였다.

국가 간 정책 비교연구는 비교국가의 수가 적고 유동적인 사회문화적 요인이 클수록 거시적 관점에서 연구를 수행해야 한다(Schmid, 2010). 이는 사회·문화적 특성이 다른 공간적 범주를 비교할 때 유용하며, 복합적 이해를 가능하게 한다. 따라서 독일의 자립준비청년 지원체계를 분석하기 위하여 거시적 관점인 법적·제도적 관점에 기반한 ① 독일 아동보호 서비스와 자립준비청년 현황분석 ② 독일 자립준비청년 지원체계 분석 ③ 독일 일반청년정책 지원체계를 연구의 분석기준으로 설정하였다. 특히 독일의 일반청년정책은 독일의 자립지원 정책과 연결되어 자립준비청년이 실제적으로 자립이 가능할 수 있도록 지원하고 있으므로 본 연구에서 추가적인 분석에 함의가 있다고 본다. 연구의 분석틀은 다음 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 연구의 분석틀

분석틀	주요 분석 내용
① 독일 아동보호서비스와 자립준비청년 현황분석	- 아동학대 현황 및 일시보호 현황분석 - 아동·청소년지원서비스 분석 - 자립준비청년 지원서비스 현황분석
② 독일 자립준비청년 지원체계 분석	- 법적기반 및 전달체계 분석 - 자립지원서비스 지원절차 및 조건 - 자립지원 프로그램
③ 독일 일반청년정책 지원체계 분석	- 일반청년 지원정책 분석

Ⅲ. 독일 자립준비청년 지원체계 분석

1. 독일 아동보호서비스와 자립준비청년 현황분석

2020년 한해 청소년청에서 보고한 아동학대 발생건수는 60,551명이다. 2019년 대비, 약 5,000명(9%)이 증가한 수치이며, 2012년 아동복지위험 통계가 도입된 이후 단연 최고수준이다. 증가원인으로는 아동학대 문제에 대해 독일국민의 인식이 높아진 것과 코로나-19로 인한 아동양육에 대한 부모부담과 사회접촉 제한이 증가하면서 아동학대 발생률²⁾이 증가하였다. (Statistisches Bundesamt, 2021) 독일의 아동학대현

2) 2020년 한해 총 194,475건의 아동학대 신고접수가 발생하였다. 그 중에 친척과 이웃 등의 신고가 전체 27%(52,238건), 경찰이나 사법기관 등의 위험가능성에 대한 정보공유 27%(51,568건)되었다. 특이한 점은 약 9%인 3,595건이 피해를 입는 아동이나 부모가 위험한 상황으로

황은 다음의 <표 2>과 같다.

<표 2> 아동학대 현황 (Akute und latente Kindeswohlgefährdungen nach Art der Gefährdung)

(단위: 명/ %)

연도	2012*	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
아동학대	38,283	38,622	41,049	44,994	45,777	45,748	50,412	55,527	60,551
방임	25,335 (66.2%)	25,054 (64.9%)	26,105 (63.6%)	28,648 (63.7%)	27,952 (61.1%)	27,794 (60.8%)	30,468 (60.4%)	32,476 (58.5%)	35,110 (58.0%)
신체학대	9,034 (23.6%)	8,949 (23.2%)	9,680 (23.6%)	10,397 (23.1%)	11,777 (25.7%)	11,885 (26.0%)	13,079 (25.9%)	15,063 (26.3%)	15,943 (26.3%)
정서학대	9,826 (25.7%)	9,964 (25.8%)	11,168 (27.2%)	12,154 (27.0%)	13,020 (28.4%)	13,559 (29.6%)	15,563 (30.9%)	17,793 (32.0%)	20,887 (34.5%)
성학대	1,939 (5.1%)	1,866 (4.8%)	1,904 (4.6%)	1,904 (4.6%)	2,021 (4.4%)	2,045 (4.5%)	2,454 (4.9%)	2,990 (5.4%)	3,223 (5.3%)

* 자료: Statistisches Amt (2021) 인출일 2022.8.31.

https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/07/PD21_350_225.html

** 함부르크(Hamburg) 제외

청소년청은 2020년 한 해동안 45,444명의 아동·청소년을 일시보호하였다. 일시보호 아동 중 약 67%는 아동학대 문제로 인해 일시보호 되었고, 17%는 보호자가 없는 해외입국 아동이었다. 일시보호 아동 중 33%는 12세 미만이었으며, 11%는 3세 미만이었다. 2019년에 비해 일시보호는 코로나-19와 관련하여 사회적 이동감소와 주변인 접촉 제한으로 아동보호 신고가 감소하면서 약 4,100건(8%)이 줄었다. (Statistisches Bundesamt, 2020)

2019년 기준 아동·청소년은 총 1,016,594건의 서비스를 제공받았다. 2018년 대비 13,500건이 증가한 수치이며, 서비스 제공건수는 매년 증가하는 추세이다. 아동·청소년서비스는 아동청소년지원법에 따라 아동·청소년, 부모가 받을 수 있는 전문적인 조언 및 돌봄, 지원서비스이다. 서비스 대부분이 스스로의 요청에 의해 이뤄지지만, 아동이 위험한 환경으로 평가되면 청소년청이나 가정법원의 명령에 의해서도 지원 받을 수 있다.

인지하여 스스로 신고한 경우이다. (Statistisches Bundesamt, 2021) 독일의 아동보호서비스의 특징은 도움이 필요한 부모나 아동이 먼저 스스로 도움을 요청해야 된다고 본다. 왜냐하면 아동학대는 대부분 가정에서 발생하기 때문에 주변인이 인지하기 어렵고, 인지하더라도 학대가 발생하면 아동발달에 돌이킬 수 없는 치명적인 문제가 발생하기 때문이다. 이러한 상황은 아동보호 신고시스템의 한계로 규정하고, 부모의 양육부담을 경감하기 위한 다양한 정책적 접근을 아동청소년지원법에 규정하였다. (홍문기, 2016)

〈표 3〉 일시보호 현황 (Anlaesse fuer Inobhutnahmen 2014~2020)

(단위: 명/ %)

연도	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
합계	48,059	77,645	84,230	61,383	52,590	49,510	45,444
시설/위탁가정 통합문제	2,957	2,915	3,525	3,270	2,907	3,382	3,183
부모의 과중부담	17,215	46,400	17,462	17,291	17,743	19,014	18,518
학교/직업훈련 문제	1,689	1,597	1,589	1,607	1,780	2,745	2,311
방임	4,745	4,846	5,454	5,439	5,991	6,718	6,951
비행문제	2,730	2,502	2,992	3,043	3,087	3,717	3,422
중독문제	1,449	1,289	1,498	1,626	2,010	2,253	2,116
아동학대*	3,862	4,023	4,619	4,918	6,157	신체/정서 분류	
신체학대	아동학대로 통합					5,863	5,837
정서학대						3,019	3,740
성학대	642	611	607	693	840	1,038	989
부모의 별거, 이혼	784	683	685	684	715	1,051	1,142
주거문제	1,401	1,538	2,054	1,665	1,902	2,596	2,407
보호자 없는 해외입국	11,642	42,309	44,935	22,492	12,211	8,647	7,563
관계문제	6,837	6,222	5,592	5,183	5,442	6,056	5,781
그 외 기타문제	12,165	14,512	15,752	14,677	13,555	14,108	13,728

* 자료: Statistisches Bundesamt(2020). Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Vorlaeufige Schutzmassnahmen. p.48

** 아동학대는 2019년부터 신체학대와 정서학대로 분류하여 통계값으로 설정함.

전일제 돌봄(Vollzeitpflege)은 자녀를 스스로 돌보고 양육하기 어려운 부모에게 완전히 혹은 부분적으로 위탁가정에 보호하여 지원하는 서비스이다. 2019년 기준 91,176명의 아동과 청소년이 위탁가정에서 보호되었다. 시설보호(Heimerziehung)는 가정환경이 아동문제 해결에 적합하지 않거나 아동학대 등으로 인해 가정에서 머물 수 없을 경우에 지원되는 서비스이다. 시설보호의 결정은 최후에 수단으로 시설보호 결정 이전에 가족기능을 회복하기 위한 다양한 서비스를 먼저 제공한다. 시설보호 유형에는 그룹홈이나 개인거주지 등이 포함된다. 2019년 기준 136,114명이 서비스를 지원받았다. 주목할 만한 점은 모든 지원이 18세에서 종료되는 것이 아닌 18세 이후에 도움이 필요한 27세 이하의 청년(자립준비청년)에게도 자격이 주어진다는 점이다. 2019년 기준 18세이상 27세이하 청년들은 지원서비스(Hilfe zur Erziehung) 72,533건을 지원받았고, 그 외 전일제 돌봄 5,618건, 시설보호 20,344건, 집중적 돌봄 2,385건, 장애인 통합지원 9,487건 등의 서비스를 이용하였다. (Statistisches Bundesamt, 2020)

〈표 4〉 아동청소년서비스 (Erzieherische Hilfen fuer junge Menschen)

(단위: 건)

연도	2009	2018	2019
합계	834,531	1,003,117	1,016,594
개별지원(Einzelhilfen)	718,496	845,017	850,104
교육지원(Flexible Hilfe zur Erziehung (§ 27 SGB VIII))	17,252	24,056	24,656
교육상담(Erziehungsberatung (§ 28))	442,836	466,038	476,855
집단상담(Soziale Gruppenarbeit (§ 29))	15,977	17,050	17,198
교육/돌봄도우미(Erziehungsbeistand/Betreuungshelfer § 30)	48,678	69,274	71,433
돌봄지원(Erziehung in einer Tagesgruppe § 32)	26,162	24,157	24,187
전일제 돌봄(Vollzeitpflege in einer anderen Familie § 33)	69,972	91,640	91,176
시설보호(Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34)	91,395	143,316	136,114
집중적 개인돌봄(Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35)	6,224	9,486	8,485
가족지원(Familienorientierte Hilfen)	116,035	158,100	166,490

* 자료: Statistisches Amt (2021) 인출일 2022.8.31.

https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/11/PD20_456_225.html

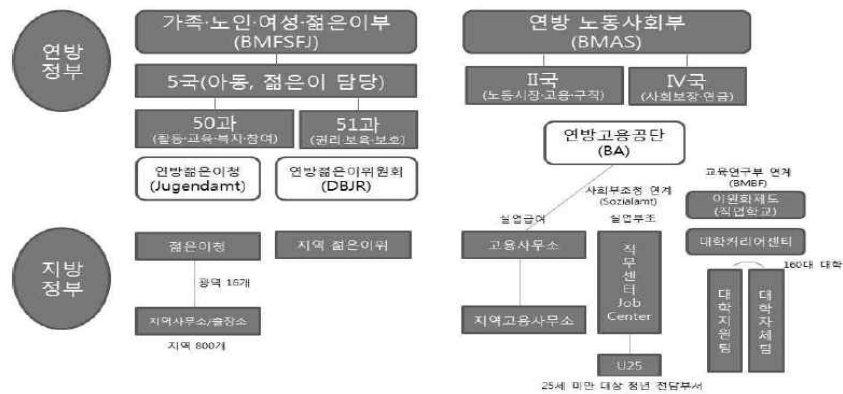
2. 독일 자립준비청년 지원체계 분석

(1) 지원체계 분석

아동청소년지원법(KJHG : Kinder- und Jugendhilfegesetz)은 아동을 13세까지, 청소년을 14~18세, (자립준비)청년은 27세까지 지원이 가능하다. 독일 입법부는 1974년 아동청소년지원법(구. 청소년기본법) 개정논의에서 18세 이후에 자립을 위한 법적 적용연령 상향화의 필요성을 제기하였고, 1990년 아동청소년지원법 개정 이후 지원이 확대되었다. (BT Drs. 11/5948)

정책추진은 연방정부 내 가족·노인·여성·청소년부(BMFSFJ, Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend)와 지역단위 청소년청, 고용정책은 노동사회부(BMAS, Bundesministerium fuer Arbeit und Soziales)가 담당한다. 아동청소년지원법(Kinder- und Jugendhilfegesetz : KJHG) 제2조에 따라 청소년청을 총책

임기구로 규정하고, 공공서비스로 아동학대대응체계와 보호서비스, 자립준비청년을 위한 지원을 하고 있다.



* 자료: 채창균 외(2018). 독일의 청년 니트 실태와 정책, 한국청소년정책연구원. p.8

[그림 1] 독일 청년 및 고용정책 전달체계

제15차 아동·청소년보고서에는 자립준비청년에 대한 핵심역량을 기본자격, 독립성, 자아성장으로 분류하였다. 이는 시설보호가 종료된 청년에게 사회 지원을 종료되는 것이 아닌 온전한 자립이 증명될 때까지 사회적 지원체계를 만드는 것을 핵심과제로 제시하였다. 특히 자립준비청년은 평균적으로 20세에 직업훈련이나 고등교육을 시작하고, 진입단계로의 과정에 지속가능한 사회적 참여와 기회평등 여부가 중요함에 따라 교육, 직업, 주거, 지역사회 연결, 그리고 시민사회 참여를 강화하고 있다. 장애가 있거나 소외받는 자립준비 청년에게는 전적으로 통합을 위한 다양한 정책적 노력을 기울이고 있다. 이러한 동인은 독일사회로 하여금 자립준비 청년에 대한 체계적인 자립을 지원하고, 사회적 불이익을 보상하거나 개인적 제약을 극복할 수 있도록 하였기 때문이다. (BMFSFJ, 2017) 따라서 독일 자립준비청년 정책의 핵심은 스스로 자립적인 삶을 살아가며, 잠재력을 발달시킬 수 있도록 지역사회 여건을 만들어주는 것이다. 이를 위해 아동-청소년-(자립준비)청년-부모로의 이행과정에서 장기적인 계획을 가지고 연령별 지원체계가 유기적으로 연결될 수 있도록 정책을 지원한다. (서병문 외, 2006)

아동청소년지원법 제41조에 따라 자립준비청년의 지원은 청소년부터 이미 복지서비스를 받고 있는 청년, 다양한 문제를 내포하고 있는 청년, 어려운 환경에 있는 청년, 아동과 청소년기에 해결되지 않은 갈등이 있는 경우, 교육이 중단되거나 진로문제

가 있는 경우, 집이 없거나 사회복지서비스에 접근이 불가능한 경우, 그리고 중독자나 난민 등의 문제를 가지고 있으면 가능하다. 당사자나 부모의 재정능력에 관계없이 서비스를 받을 수 있으며, 비용은 청소년청에서 지급한다. (Raabe 외, 2019) 구체적인 자립서비스에 대한 지원정책은 <표 5>와 같다.

<표 5> 아동청소년지원법 상에서의 자립지원서비스

지원서비스	지원내용
1. 치료서비스 (therapeutische Leistungen)	치료서비스가 필요시 지원가능 (독립적인 지원유형은 아니며, 다른 지원서비스와 함께 지원가능) (§ 27 Abs. 3 SGB VIII)
2. 교육상담 (Erziehungsberatung)	개인의 자립이나 발달, 가족과 관련된 문제와 관련된 상담가능(무료) (§ 28 SGB VIII)
3. 집단사업 (Soziale Gruppenarbeit)	2명의 전담직원이 자립과 관련된 문제를 극복하도록 지원 (청소년법원의 교육적 조치와 연결, § 10 JGG, § 29 SGB VIII) *발달장애, 행동문제가 있는 아동·청소년, 청년 지원
4. 사회복지지원 및 돌봄지원 (Erziehungsbeistand/Betreuungshelfer)	주간 돌봄사업으로 보호종료 아동이나 청년자립과 관련한 지원, 예를 들어 이른 시기에 아이를 돌봐야 할 경우 주당 8시간 돌봄 지원가능 (§ 30 SGB VIII)
5. 전일제 돌봄 (Vollzeitpflege)	전일제 돌봄은 18세 이상이 되더라도 필요시 위탁가정에서 보호가 가능한 서비스, 위탁부모는 수당(Pflegegeld)을 받고, 청소년청은 자립청년에게 용돈과 교육비를 포함한 모든 필요한 비용제공, 일시적 비용(물품구입, 수학여행 등)을 지원(단, 부모나 자립준비청년이 소득이 발생할 경우 비용은 분담) (§ 33 SGB VIII)
6. 시설보호 (Heimerziehung)	18세 이상 자립준비청년은 시설에 지속적으로 거주가 가능함. 일반적으로 24시간 보호가 가능하나 상황에 따라 돌봄범위를 조정 가능함. 특히 동성애, 치료목적에 공동생활가정에 주거가 가능하며, 필요시 단독으로도 거주가능/ 청소년청은 자립준비청년에 대한 직업훈련과 취업에 대한 예산을 지원 (§ 34 SGB VIII)
7. 집중적인 사회복지 개인돌봄 (Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung)	자립준비청년이 매춘이나 성매매, 마약중독, 범죄나 비행, 노숙자 등 문제에 직면했을 경우 집중적 지원서비스 가능, 청소년청은 일반 지원서비스보다 더 집중적인 서비스가 가능 (상황에 맞춰 지원계획을 수립하고 비용지원) (§ 35 SGB VIII)
8. (형사-) 사법적 지원 (Straf-, justiznahe Hilfen)	자립준비청년은 사법부나 청소년법원을 통해 다양한 지원 가능, 법원이 아동이나 부모에게 판결을 내린 경우 청소년청을 통한 비용지급이 가능 (관할청은 지원여부를 결정) (§ 36a SGB VIII)
9. 청소년사회사업 (Jugendsozialarbeit)	고용청과 고용센터와 연계하여 자립준비청년에 대한 직접적인 취업지원과 직업훈련이 가능 (§ 13 SGB VIII)

* 자료: Raabe & Thoma(2019) 참조하여 재구성.

아동청소년지원법에 따른 자립지원서비스는 가족지원서비스, 가족보충서비스, 가족

대체서비스로 나뉘 수 있으며, 부모가 원할 경우 자유주의에 입각하여 서비스를 받을 수 있다. 가족지원서비스는 가정위기나 스트레스를 겪고 있는 가정을 지원하는 서비스로 이혼·양육상담, 주거문제 등 위험상황을 지원(16~21조)한다. 가족보충서비스는 아동의 보호나 양육수준이 적절하지 않거나 어려움이 발생할 때 부모 역할의 일부분을 보충하는 서비스이다. 서비스는 주간보호 및 외부지원서비스(22~26조) 등이 있다. 가족대체서비스는 부모의 역할이 완전히 상실된 상황에서 아동에게 아동보호 및 위탁서비스(27~32조)를 제공한다.

구체적인 자립지원정책을 살펴보면, 교육상담(Erziehungsberatung)은 자립준비청년의 문제를 명확하게 인식하고, 대처하기 위한 상담지원 프로그램이다. 집단사업(Soziale Gruppenarbeit)은 발달장애나 행동문제가 있는 청년을 대상으로 지원한다. 일반적으로 2명의 전담교사가 문제를 극복할 수 있도록 지원한다. 사회복지지원 및 돌봄지원(Erziehungsbeistand/ Betreuungshelfer)은 자립준비청년의 발달과 자립을 지원하기 위해 청년이 필요한 교육, 주거, 사회적 관계, 돌봄 등 주당 8시간 미만의 지원이 가능하다. 전일제 돌봄(Vollzeitpflege)은 18세 이상이 되더라도 위탁가정에 보호가 가능한 서비스이다. 위탁부모는 양육수당을 받고, 자립지원청년에게 필요한 교육비와 용돈을 포함한 일시비용(물품구입, 수학여행 등)은 청소년청에서 지원한다.

(2) 자립지원서비스 지원절차

청소년청은 총책임의 역할로써 자립준비청년을 위한 지원계획을 수립해야 한다 (§36 KJHG). 지원계획을 수립 시에 청소년청 담당공무원과 자립준비청년이 계획수립을 위한 논의를 해야 하며, 필요한 조치를 함께 결정해야 한다.

〈표 6〉 자립준비청년 지원계획 수립 과정

연번	지원계획 수립내용	비고
1	관할기관의 검토	§ § 85 ff. SGB VIII
2	보호종료 아동에 대한 자문	§36 Abs. 1 Satz 1 SGB VIII
3	다양한 분야의 전문가 자문(의사, 심리학자 등)	
4	지원계획의 수립 (보호종료아동, 보호자, 관계기관 참여)	
5	보호종료아동의 서비스 신청	
6	관할부서 결정 및 예산검토	
7	지원결정, 비용통지 등 알림	
8	가족과의 협력논의	
9	필요한 경우 비용청구	§ § 91-94 SGB VIII

* 자료: Kunkel(2018) 참조하여 재구성.

청소년청 공무원은 청소년청이 지원할 수 있는 선택사항을 제시하고, 자립준비청년은 자신에 상황에 맞게 결정할 수 있다. 필요시 양육권자나 관계기관 등도 지원계획 수립에 참여할 수 있다. 지원계획의 지속여부는 6개월마다 회의에서 자립준비청년의 자립과 진행상황을 점검하고, 지원여부를 조정할 수 있다. 청소년청의 지원종료는 당사자나 양육권자 등이 더 이상 서비스를 원하지 않을 때이다. 또는 자립과 관련된 합의된 목표가 달성되었을 경우에 주거, 취업, 경제상황, 사회관계 등을 고려한 후 지원이 가능하다. (Kunkel, 2018)

(3) 자립지원서비스 지원조건

자립준비청년에 대한 지원조건은 개별상황에 대한 판단, 독립적인 생활방식과 자립여부, 개인발달 여부를 판단한다(아동청소년지원법 제41조). 첫째, 개별상황에 대한 판단은 자립준비청년이 환경의 한계(생리적, 심리적, 사회적, 문화적 영역 등)에 따른 자립적인 생활을 보장받지 못할 때 서비스가 가능하다. 예컨대 문제가 있는 상황을 벗어나고자 할 때 혹은 문제가 가중된 상황, 자립적 삶을 위한 주거·사회서비스 등이 제한되는 경우, 교육이 중단되어 취업에 문제가 발생한 경우, 범죄나 중독 등 사회문제나 난민배경을 가진 경우이다.

둘째, 독립적인 생활방식의 가능여부이다. 자립준비청년은 주거할 능력, 직업교육, 취업, 사회적 관계 등을 스스로 형성할 수 있는 능력이 있는지를 살펴본다. 구체적으로 주거능력은 주거공동체에서 타인과 적절히 소통할 수 있어야 하며, 이웃과의 갈등을 견디고 해결할 수 있는지, 혹은 주거와 관련된 계약 및 운영비용 처리가 가능해야 한다. 경제능력은 자립준비청년은 스스로 은행업무를 볼 수 있어야 하며, 위험상황에 대한 인지를 해야 한다. 직업교육과 취업분야는 자신의 진로를 알아야 하고, 어떤 직업을 선택할 것인지를 인지해야 한다. 특히 적절한 직업교육을 받기 위해서 인지능력이 필요하다. 사회적 능력은 관청이나 주변인과의 관계를 적절히 만들어가고 유지해야 한다. 비행이나 일탈 등 사회문제에 대한 책임있는 자세와 규칙을 준수해야 한다.

셋째, 개인발달 여부는 자립준비청년의 발달에 지속적인 기대가 가능한지를 판단한다. 자율성, 창의성, 생산성, 사회성, 성 감수성 등이 충족되었다고 판단되면, 자립준비청년의 지원은 종료된다. (Kunkel, 2018)

(4) 자립지원 프로그램

1) 청(소)년 대안시설 하임(Heimerziehung)

하임은 독일의 대표적인 가정 외 보호체계(그룹홈)이다. 독일사회는 1990년 아동청

소년지원법 개정방향을 대규모 수용시설을 탈피하고, 소규모의 전문적 대안시설인 하임을 확대하는 방안으로 개편하였다. 하임의 전체 보호인원은 약 19,000명으로 하임당 8~10명의 청소년이 거주하고 있다. 청소년을 지도하는 종사자는 시설당 4명이 근무하고 있으며, 사회복지사, 상담사, 치료사 등으로 구성되어 있다. 사회복지사는 자립을 준비하는 청소년이 시민사회의 구성원으로써 사회에 통합될 수 있도록 개인, 가족, 학교 측면에서 지원계획을 수립한다. 특히 청소년의 강점에 기반한 진로교육, 지역사회 자원연결 등을 통해 자립으로 연결될 수 있도록 지원한다. 심리상담사는 청소년의 갈등상황을 조절하기 위한 대인관계 능력향상, 분노조절 프로그램 등 다양한 심리·정서적 서비스를 제공한다. 치료사는 청소년의 문제행동과 공격성, 약물중독 문제 등이 있을 경우 다양한 치료 프로그램을 지원한다. 하임의 거주원칙은 강제적인 참여가 아닌 자발적인 참여이다. 자립을 위한 변화를 만들기 위해서는 자발적인 참여가 중요하고, 청소년이 직접 프로그램을 선택하게 함으로써 인간의 존엄과 민주주의를 경험하게 한다. (김웅수, 2018)

2) 진로교육 프로그램 “졸업과 동시에 직업교육으로 연결”

연방교육연구부(BMBF : Bundesministerium fuer Bildung und Forschung)는 청소년의 자립을 위한 진로교육 프로그램 “졸업과 동시에 직업교육으로 연결”(Abschluss und Anschluss - Bildungsketten bis zum Ausbildungsabschluss)을 2006년부터 운영하고 있다. 청소년은 중학교 과정에서부터 학년별로 직업을 선택하기 위한 진로교육을 받고, 실제로 1년 미만의 기업실습을 통한 진로적성을 살펴본다. 진로적성이 맞을 경우 3~4년의 직업교육학교와 기업실습을 받고, 전문기술 인력이 되는 과정이다. 연방교육연구부는 가능한 모든 청소년과 기업이 진로교육 프로그램에 참여하여 체계적인 직업탐색의 교류가 가능할 수 있도록 지원하고 있다. (채창균 외, 2018)

구체적인 프로그램은 다음과 같다. 1. 잠재력 분석 : 7~8학년 중학생이 대상이며, 자신의 강점과 재능을 찾고 진로방향을 탐색 2. 진로찾기 프로그램: 8학년부터 300여개 기관에서 직업체험을 하고, 노동세계에 대해 직업관을 교육함. 중학교 졸업 후 전문기술인력이 될 것인지, 대학에 진학할 것인지를 결정, 3. 전문기술인력 입문 : 6~12개월간의 실습기회를 제공하고, 1년이 경과한 실습생과 기업이 서로 만족하면 양성교육으로 계약(임금 지급, 평균 60%가 계약체결) 4. 진로 생활기록부 : 진로활동 전 과정을 체계적으로 정리 및 직업선택 시 활용 5. 양성훈련 동반지원 : 학습장애나 부적응 청소년을 위한 언어·교육지원, 직업기술 등을 추가 지원

3. 독일 일반청년정책 지원체계 분석³⁾

(1) 아동수당 (Kindergeld)

18세 미만의 아동·청소년을 양육하고 있는 내·외국인 부모는 아동수당을 지급받을 수 있다. 수당은 연방고용공단(Bundesagentur fuer Arbeit, BA)에 아동 출생서류를 통해 신청해야 하며, 부모의 자산여부를 고려하지 않고 지급한다. 아동수당의 목적은 양육을 위한 기본수당의 의미로 사회부조 성격은 아니다. 2021년 기준, 첫째, 둘째 자녀당 219유로, 셋째 225유로, 넷째 250유로를 추가로 지급받는다.

18세 이상의 자립준비청년은 직업교육을 받거나 대학에 재학하는 경우, 혹은 사회 봉사나 복무를 할 때에 25세까지 수당을 받을 수 있다. 무직상태인 경우에는 21세까지 수령가능하며, 장애인 경우 스스로 생계를 유지할 수 없을 때 25세까지 수령이 가능하다. 이외에도 아동추가수당(Kinderzuschlag)은 사회부조(Hartz IV)로부터 가족을 지원하기 위한 지원제도로 편부모 최소 월 600유로 이상, 양부모 900유로 이상의 소득이 있어야 신청 가능하다. (BZSt, 2021)

(2) 바퍽지원금 (BafögG)

독일 모든 내·외국인 대학생은 교육기회가 결여되어서는 안된다는 연방정부의 교육 정책에 따라 대학학비는 면제된다. 장학보조금인 바퍽지원금은 교육기회를 평등하게 하기 위해 연방교육지원법(Bundesausbildungsförderungsgesetz)에 따라 생활비와 교육비를 지원하는 제도이다. 바퍽지원금은 10학년부터 모든 형태의 교육기관을 등록한 사람이 생활지원금을 신청할 수 있으며, 보조금 50%와 상환의무가 있는 지원금 50%로 구성된다. 부모와 함께 살지 않는 자립준비청년이 대학에 다닐 때에는 최대 735유로(생활비 649유로+ 건강·수발보험 86유로)가 지급되며, 학교단위와 부모 동거 여부 등에 따라 바퍽지원금이 결정된다. 자립준비청년이 10세 미만의 아동을 양육할 경우 아동양육수당(Kinderbetreuungszuschlag) 아동 1인기준 130유로가 지급된다.

(3) 직업훈련 지원금(Berufsausbildungsbeihilfe: BAB)

자립준비청년은 직업훈련 급여로 자신의 집세나 식료품, 교통비용을 지불하기에 충분하지 않을 수 있다. 직업훈련지원금은 연방노동청에서 월 최대 723유로(기본 398유로, 숙박 325유로)가 보조금으로 지원되며, 상환의무는 없다. 단, 첫 번째로 등록한

3) Raabe and Thomas(2019), 이상정 외(2021)를 참조하여 수정하였음.

직업훈련기관만 해당된다. 상황에 따라 교통비, 거주비용, 훈련비용, 아동양육수당 등도 지급될 수 있다. (아동청소년지원법 제63조)

(4) 직업교육(Berufsausbildung)

대학에 가지 않는 자립준비청년은 직업학교에 등록할 수 있다. 독일의 직업교육은 현장실습과 학교교육을 병행하고, 실습비용으로 월 평균 800유로 정도의 급여를 수령한다(교육기관마다 상이). 매월 실습비용으로 받는 비용은 자립준비청년에게 교육 기회와 자립기회를 동시에 제공하는 장점이 있다. 특히 직업교육을 받는 청년은 국가로부터 매월 372유로, 숙박 166유로를 지급받고, 필요시 교통비, 아동돌봄 비용, 특별비용 등이 추가된다.

(5) 취업준비를 위한 지원(Berufsvorbereitende Massnahmen)

자립준비청년은 취업을 준비하는 기간에 지원이 가능하다. 부모와 함께 거주하는 경우 월 231유로, 혼자 거주하는 경우 월 418유로, 숙박 64유로가 지급된다. 비용이 초과되면 최대 83유로 추가지원이 가능하며, 필요시 교통비, 작업비, 아동돌봄비용 등이 추가된다.

(6) 실업급여 수당(Arbeitslosengeld II, Leistungen nach dem SGB II)

자립준비청년은 교육기관이나 직업학교에 등록하지 않아서 바깥이나 직업훈련지원금을 받을 수 없다면, 실업급여 수당을 지급받을 수 있다. 원칙적으로 15세이상 65세 미만의 취업가능한 사람이 실업급여를 신청할 수 있고, 그 외 일할 수 없거나 연령이 해당되지 않는다면 사회부조를 신청할 수 있다. 실업급여는 생활비(정액)와 주거비, 난방비(실비)로 지원되며, 필요시 식품, 의복, 위생용품 등도 지원이 가능하다. 2019년 기준 한부모가정 424유로, 배우자·동거인 382유로, 청년 339유로, 14~18세 청소년 322유로 등이 지급된다.

(7) 기타

이외 생계가 어려울 때 생계비 지원금과 주택수당법에 따른 주거수당, 소년소녀가장 지원금 등이 있다.

IV. 독일 자립준비청년 정책의 시사점

독일에서 아동청소년지원(Kinder- und Jugendhilfe)은 아동·청소년, 가족을 포함하는 개념으로 개별성장과 사회발달이 가능하도록 양육권자나 당사자에게 포괄적으로 서비스를 제공하는 것이다(BMFSFJ, 2020). 대상자의 삶의 질을 보장하기 위해 보편적 정책을 지향하는 독일 자립지원정책은 모든 청년에게 노동시장의 기회와 자립이 가능할 수 있는 시스템을 마련하고 있다. 독일사례가 우리나라에 주는 정책적 시사점은 다음과 같다.

1. “삶의지향 접근방법” 지원체계 확립

삶의지향 접근방법(Lebensweltorientierung)은 수요가 필요한 아동·청소년만 정책 대상으로 보는 것이 아니라 부모와 가정, 주변 환경까지도 고려한 지원체계를 의미한다. 협소한 관점에서 대상자에게만 한시적인 혜택을 제공하는 것이 아닌 광의의 범위에서 부모와 가정, 주변 환경까지 고려한 삶의지향 접근방법은 자립준비청년에게도 삶의 안정을 위한 시기적절한 예방적 지원, 지역사회 자원을 연결하는 지원체계, 대상자의 자립역량을 강화하는 일상지향 및 포괄적 참여, 소외집단의 통합정책을 통해 자립을 지원하는 정책이다. 독일은 자립준비청년이 사회 진입단계 과정에서 필요한 주거, 교육, 사회참여, 사회관계 등 사회통합에 필요한 다양한 정책적 노력을 기울이고 있다. 우리나라 자립정책도 최소한의 삶을 유지할 수 있는 지원체계에서 주거, 교육, 취업, 사회적 관계 등 적절한 수준의 삶이 보장될 수 있는 지역사회 중심의 지원체계가 필요하다.

2. 아동보호서비스와 자립정책의 연속성을 위한 조정기구 권한 강화

아동보호와 자립서비스의 연속성을 위한 책임기구를 청소년청으로 규정하고, 청소년청은 아동보호 조치와 자립서비스 지원절차를 수립할 수 있도록 하였다. 청소년청은 보호종료 아동에 대한 지원계획을 수립할 때 청년으로 이행되는 자립을 목표로 포괄적이고 장기적인 계획을 수립한다. 관련법에 따라 자립과 관련된 조치를 선택할 때에는 당사자인 자립준비청년과 함께 계획을 수립해야 하며, 6개월마다 정기회의를 거

쳐 자립지원서비스의 지원조건과 발달여부를 점검해야 한다. 우리나라 자립지원정책의 조정기구는 가정 외 보호체계 중심에서 지방자치단체 중심으로 전환되어야 한다. 특히 자립준비청년이 자립지원 서비스가 필요하면 어디서든 지원 가능한 전국단위의 지원체계 구축이 필요하며, 전담기구는 강력한 조정의 권한으로 네트워크와 지원체계를 연결해야 한다.

3. 청년정책과 연계한 자립지원서비스 체계 확립

독일의 자립지원 정책은 모든 청년이 스스로 자립하고 삶을 보장받을 수 있도록 정책을 설계하였다. 아동수당을 비롯하여 대학금 학비면제, 생활비 바깥지원, 직업교육 지원 등 청년이 사회에 적응할 수 있도록 교육과 취업기회를 마련하고, 전환과정에서 부모의 경제적 어려움, 환경문제 등으로 기회가 제한되지 않도록 다양한 지원체계를 확립하였다.

특히 독일의 직업교육은 의미하는 바가 크다. 중학교부터 체계적인 진로교육과 현장실습, 기업과의 직업훈련을 통한 전문기술인으로서 직업획득이 가능하다. 실제로 청년의 60%가 본인이 교육훈련 받은 사업장에서 졸업과 동시에 취업을 하고 있으며, 다른 사업장에 졸업과 동시에 취업한 경우 21%, 또는 3개월 이내에 취업한 경우는 14%로, 약 94%의 청년이 전문기술인으로서 3개월 이내 취업을 하고 있다. (채창균 외, 2018)

우리나라 청년도 취업난과 주거불안 등 어려운 상황에 놓여있는 것이 현실이다. 자립준비청년 뿐만 아니라 모든 청년에게 실제적인 자립이 가능하도록 지원체계를 수립하여 출발기회를 동등하게 보장해야 한다.

4. 수동적 대상에서 참여의 주체자로의 인식 변화

우리나라 자립준비청년의 인식은 수동적 대상, 서비스를 받는 연민의 대상으로 여겨져왔던 것이 사실이다. 정책 결정과정에서 자립준비청년의 참여는 형식적으로 이뤄졌으며, 사회적 지지체계가 부족한 자립준비청년들은 심리·정서적 어려움을 겪고 있다. 자립준비청년을 수동적 대상이 아닌 주체자로 인식하고, 정책의 결정과정 뿐만 아니라 사회전반에서 동등한 사회의 구성원으로서 포용하는 인식의 전환이 필요하다.

V. 결 론

본 연구는 독일사회의 자립정책을 살펴보고 한국의 자립준비청년의 정책적 접근 및 시사점을 도출하고자 하였다. 우리나라가 아동보호서비스와 보호가 종료되는 청년을 대상으로 집중적이고 선별적인 지원체계를 갖춘 반면, 독일은 예방적·통합적 관점에서 모든 아동이 청년으로의 이행과정에 자립을 지원받을 수 있는 보편적인 정책적 접근을 시도하였다. 이는 청년정책과 연결되어 자립준비 청년도 일반청년에게 보장되는 서비스를 동일하게 제공받고, 사회 구성원의 일원으로서 적절한 삶을 보장받을 수 있게 되었다. 우리나라도 최소한의 삶의 아닌 적절한 삶을 보장하기 위한 삶의지향 접근방법, 아동보호서비스와 자립정책의 연속성을 위한 조정기구 권한 강화, 청년정책과 연계한 자립지원서비스 체계 확립, 자립준비청년의 수동적 대상에서 참여의 주체자로의 전환이 필요하다.

[참고문헌]

- 관계부처 합동, 「보호종료아동(자립준비청년) 지원강화 방안」, 2021.
- 국가인권위원회, 「보호종료아동의 인권증진을 위한 제도개선 권고」. 국가인권위원회 상임위원회 결정, 2020.
- 김성민, “보호종료 아동 : 자립당사자의 자립경험을 중심으로”, 「동광」 제115권, 초록우산 어린이재단, 2020.
- 김지선, “가정외보호 종료 청소년의 외상 후 성장과 자립”, 박사학위논문, 이화여자대학교 대학원, 2021.
- 김우림, 「보호대상아동 지원 사업 분석」, 국회예산정책처, 2021.
- 김용수, “독일의 소년보호정책과 법적 지위에 관한 연구. 청소년 대안시설 하임을 중심으로”, 「사회복지법제연구」 제9권 제2호, 사회복지법제학회, 2018.
- 김택환, 『넥스트 코리아』, 메디치, 2015.
- 서병문·안드레아스 헤네커·제스퍼 코글린, 「독일의 가족 및 가족 내 사회화 과정 연구」, 한국청소년개발원, 연구보고 06-R12-4, 2006.
- 아동권리보장원, 「2021년 아동자립지원 통계현황보고서」, 2020.
- 아동권리보장원, 「2022년 자립지원 업무매뉴얼」, 2022.
- 이상정·김지민·류정희·조정우·홍문기·안은미, 「자립준비청년 지원 강화를 위한 보호서비스 전달체계 개선 연구」, 한국보건사회연구원, 2021.
- 채창균·양정승·김민경·송선헌, 「독일의 청년 니트 실태와 정책」. 한국청소년정책연구원, 2018.
- 홍문기, “독일 아동보호체계 분석과 한국에의 적용가능성. 법적 구조적 관점을 중심으로”, 「사회복지법제연구」 제6호, 사회복지법제학회, 2015.
- 홍문기, “독일 발전과정에서 살펴본 아동보호체계 형성과정과 함의. 역사적·법적 관점을 중심으로”, 「사회복지법제연구」 제7권 제1호, 사회복지법제학회, 2016.

2. 외국 문헌

- Bundesministerium fuer Famile, Senioren, Frauen und Jugend, 15. Kinder- und Jugendbericht. Bericht ueber die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugnedhilfe in Deutschland, 2017.
- Bundesministerium fuer Famile, Senioren, Frauen und Jugend, Kinder- und Jugendhilfe. Ahtes Buch Sozialgesetzbuch, 2020.
- Bundeszentralamt fuer Steuern, Merkblatt Kindergeld. Familienkassel, 2021.

- Kunkel, P. C., 「Jugendhilferecht. Systematische Darstellung fuer Studium und Praxis」, 9. Auflage, Baden-Baden, 2018.
- Gilbert, N., 「Combatting Child Abuse」, Oxford, 1997.
- Raabe, B., Thomas, S., 「Handreichung Leaving Care」, Hildesheim, 2019.
- Schmid, J., 「Wohlfahrtsstaaten im Vergleich」, 3. Auflage. Wiesbaden, 2010.
- Statistisches Bundesamt, Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe, 2020.
- Statistisches Bundesamt, Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe, 2021.

3. 기타

오마이뉴스, “보육원 나온 후 숨진 대학생...국가가 해야 할 세 가지”, 2022.8.23.,
http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002859493

[국문초록]

독일 자립준비청년 지원체계 분석 및 한국에의 함의점

홍 문 기

(완주군청 주무관)

본 연구는 독일사회의 자립지원체계를 살펴보고 한국의 자립준비청년의 체계적인 지원을 위한 정책적 접근 및 시사점을 도출하였다. 정책제안은 다음과 같다. 첫째, 삶의 지향 접근방법 지원체계 확립이다. 대상자만 정책대상자로 보는 것이 아니라 부모와 가정, 주변환경까지도 고려한 지원체계를 갖춰야한다. 둘째, 아동보호서비스와 자립정책의 연속성을 위한 조정기구의 권한이 필요하다. 아동보호서비스와 자립지원 정책이 지방자치단체 중심의 관여와 협력이 필요하다. 셋째, 청년정책과 연계한 자립지원서비스가 필요하다. 모든 청년이 스스로 자립하고 적절한 삶을 보장받을 수 있는 보편적 정책이 필요하다. 넷째, 자립지원청년을 수동적 대상에서 참여의 주체자로 인식이 변화해야 한다. 대상자의 의지와 참여로 서비스를 선택하고, 정책을 지원해야 한다.

주제어: 독일자립준비청년, 아동보호서비스, 청년정책, 아동청소년지원

[Abstract]

Analysis of the support System for youth out-of-home care in Germany and its implications for Korea

Moonki Hong
(County Wanju, Public official)

This study examines the youth out-of-home care in Germany and its implications for Korea. The results were as follows : First, the establishment of a life-oriented approach support system. It is necessary to have a support system that considers not only the youth, but also considers the parents, family, and surrounding environment. Second, the authority of the Public institutions for the connecting between Child protection service and Youth out-of-home care. Third, Connection between youth policy and out-of-home care system. A policy is needed to ensure that all young people are guaranteed an adequate life. Fourth, recognition as a subject of participation from a passive object.

keywords : Youth out-of-home care of Germany, Child Protection System,
Youth policy, Support for children and youth
