기획 논문

사회복지법제학회
사회복지법제연구 제14권 제2호(통권 제27호) 2023년 08월
Korean Academy of Social Welfare and Law
Vol.14, No.2, August 2023
10.35589/SWLJ.2023.14.2.3

광역 및 기초지방자치단체의 고독사 예방에 관한 조례 비교분석: 고독사 예방법을 중심으로*

조 미 정**·정 순 둘***·이 하 진****

目 次

Ⅰ. 서론

Ⅱ. 선행연구
1. 고독사 개념 및 현황
2. 고독사 예방에 관한 조례
3. 선행연구 검토

Ⅲ. 연구방법

Ⅳ. 분석결과
1. 조례의 기본사항
2. 규범적 체계
3. 실효성 체계

Ⅴ. 결론 및 제언

Ⅰ. 서론

최근 우리 사회에서 쓸쓸히 죽음을 맞이하는 고독사 사례가 다수의 언론을 통해 보도되면서 고독사에 대한 사회적 관심이 집중되고 있다. 기존 고독사의 주된 대상은 독거노인으로 여겨져 왔으나 최근에는 청년이 자살 후 고독사로 발견되는 사례 등과 같이 그 연령대가 확대되고 있다. 이는 저출산과 고령화, 1인가구 증가와 같은 가족형

* 투고일: 2023.06.28., 심사일: 2023.08.16.-2023.08.23., 게재확정일: 2023.08.25.
이 연구는 보건복지부의 '제1차 고독사 예방 기본계획 수립 연구' 중의 일부를 발체, 수정하여 발전시켰으며, 2020년도 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(2020S1A5C2A03092919).
** 주저자, 대통령직속 저출산고령사회위원회 전문위원.
*** 교신저자, 이화여자대학교 사회복지학과 교수.
**** 공동저자, 이화여자대학교 사회복지학과 박사과정.

태 변화 및 가족부양·돌봄·결혼 등 전통적 가치관의 변화, 경제위기·경기침체의 장기화와 팬데믹으로 인한 미래에 대한 불안·불확실성 가중 등이 주된 원인으로 언급되고 있다(조미정, 2022; 정순둘 외, 2023). 여기에 커뮤니티 및 지역공동체의 약화, 그로 인한 지역사회와의 단절, 스스로 지원을 거부하거나 자신을 생활공간에 가두는 지원거부와 자기방임(은둔형) 사례 역시 고독사 위험요인으로 제기되고 있다(정순둘 외, 2022).

고독사가 사회문제로 부각되면서 국가 차원의 정책추진이 요구됨(김동련·김환목, 2021; 정순둘 외, 2023)에 따라 정부는 지난 2020년 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률(이하, 고독사 예방법)」을 제정하였다. 2021년 4월 법 시행에 따라 국가와 지방자치단체는 국민을 고독사의 위험으로부터 적극 보호하고 필요한 정책을 수립 및 시행할 책무를 지니게 된다. 중앙정부 차원에서의 법 제정 이전에 지방정부 차원에서 먼저 고독사 예방을 위한 법적 차원의 노력이 이루어져 왔는데 그 대표적인 것이 조례이다. 고독사 예방에 관한 조례는 2014년 경기도 성남시가 전국 최초로 제정하였고, 2023년 기준 17개 광역 지방자치단체(이하 광역자치단체)와 194개 기초 지방자치단체(이하 기초자치단체)에 고독사 예방에 관한 조례가 제정되어 있다.

고독사 예방에 관한 조례의 선행연구로는 특정 지방자치단체에 초점을 둔 연구(임유진·박미현, 2018; 박미현, 2019; 김윤민, 2023)와 조례의 구성 항목에 초점을 두고 담론적 분석을 수행한 연구(양천수, 2022) 등이 있으나 이는 소수에 불과하다. 2014년 성남시를 시작으로 광역 및 기초자치단체에서 고독사 예방에 관한 조례가 빠르게 확산되면서 조례 제정의 속도는 상대적으로 빨랐지만, 구체적인 논의는 그다지 활발하게 이루어지지 못한 것으로 보인다. 특히 기존 선행연구들은 다음과 같은 점에서 한계를 갖는다. 예를 들면, 전국이 아닌 광역자치단체에 한정하거나 특정 광역시를 분석 대상(임유진과 박미현, 2018; 김윤민, 2023)으로 하고 있어 기초자치단체와의 비교가 어렵고 전국 지방자치단체로의 일반화에도 한계가 있다. 지방자치단체의 조례를 분석한 결과를 보면 대체로 지방자치단체별로 고독사의 정의와 대상의 범위가 상이하고, 정책 대상이나 조례의 명칭에서도 1인가구, 독거노인, 중장년 등 가구 형태나 연령기준을 적용하거나 재가서비스 이용자를 제외하는 등 정책 대상의 범위가 다르게 적용되어 있다는 점(정순둘 외, 2022; 조미정, 2022)에서 고독사에 대한 일관적인 정책을 만들기 어렵다는 한계가 존재한다.

따라서 본 연구에서는 전국 지방자치단체의 고독사 예방에 관한 조례를 광역과 기초로 나누어 그 현황과 특징을 살펴보고, 고독사 예방법을 중심으로 향후 고독사 정책에서 일관되게 추진해야 할 과제와 함께 지역별 차이를 고려하여 추진해야 할 과제를 제시해 보고자 하였다.

Ⅱ. 선행연구

1. 고독사 개념 및 현황

고독사가 사회문제로 처음 대두된 것은 일본(최승호 외, 2017)으로 1971년 일본 아사히 신문에서 ‘고독의 죽음(孤獨の死)’이라는 기사에 등장하면서 고독사 용어를 사용하게 되었다. 이후 유사 사례가 빈번하게 언론매체를 통해 보도되면서 반복적으로 사용되었고, 최근에는 고립사(孤立死) 등의 용어와 혼용해서 사용되고 있다. 고독사를 글자의 뜻으로 보면 외로울 고(孤), 홀로 독(獨), 죽을 사(死)를 합친 말로, 문자 그대로 해석하면 ‘쓸쓸이 홀로 죽음을 맞이’하는 경우를 지칭한다(이연수·이재모, 2015; 정순둘 외, 2023). 현재는 외로움, 사회적 고립, 무연고사, 독거사(1인사), 동거고독사 등이 고독사 유사 개념으로 사용되고 있다.

고독사 개념은 연구자에 따라 달리 정의하고 있는데, 우리나라에서 처음 제시된 정의에서 정순둘과 임효연(2010)은 고독사에 자살이나 타살은 포함시키지 않았고, 송인주(2016)는 죽음 후 방치된 기간(3일 이후)을 구체적으로 제시하였으며, 하석철과 이선영(2019)은 임종 후 기간적인 정의를 더 확대하여 정의하였다. 선행연구에서 고독사 정의에 공통으로 들어가는 요소는 단절과 고립, 혼자 맞이하는 임종, 일정 기간 방치된 시신 등이 있다(정순둘 외, 2023). 고독사 예방법 제2조(정의)에서는 고독사를 ‘가족, 친척 등 주변 사람들과 단절된 채 홀로 사는 사람이 자살·병사 등으로 혼자 임종을 맞고, 시신이 일정한 시간이 흐른 뒤 발견되는 죽음’으로 정의하고 있다. 따라서 본 연구에서도 고독사 예방법에 따라 고독사를 정의하고자 한다. 그러나, 이러한 정의를 따랐을 때 발생하는 문제점으로는 최근 홀로 죽는 죽음과 함께 동거 고독사가 빈번히 발생하고 있다는 점이다. 또한 죽음 후 방치된 기간에 대한 문제와 거주지 외의 죽음 발생 장소에 대한 고려 등에서 합의된 정의가 없다는 점도 고려되어야 할 것이다(정순둘 외, 2023).

한편, 우리나라에서 고독사 통계는 아직 공식적으로 집계되지 않고 있다(정순둘 외, 2023). 다만, 무연고 시신 처리현황을 통해 고독사를 추정하거나, 일부 경찰청의 변사자(현장감식) 자료를 분석한 결과(송인주, 2016) 등이 활용되고 있다. 2021년 기준 무연고 사망자는 3,603명으로 연령은 65세 이상 노인이 52.6%로 절반 이상을 차지하고 있고, 성별은 남성이 75.8%로 가장 많았다(한국장례문화진흥원, 2023). 또한 보건복지부가 발표한 「고독사 실태조사 결과」(2022)에서 고독사 발생자 수는 2017년 2,412명에서 2021년 3,378명으로 인구 10만 명당 6.6명으로 지속적인 증가 추세를 보이고 있다. 성별로는 남성이 83.4%로 대부분을 차지하였고, 연령대로는 50대가

29.6%로 가장 많았다. 고독사 발생자 수가 가장 많은 순으로는 경기(21.1%)와 서울(18.3%)이었으나, 인구수(10만 명당)와 사망자 수로 표준화하면 부산과 대전, 인천에서의 발생자 수가 가장 많은 것으로 나타났다.

2. 고독사 예방에 관한 조례

조례는 지방자치단체가 그 권한에 속하는 사무에 관하여 지방의회의 의결을 거쳐 제정하는 지방자치법이며, 「헌법」 제11조 제1항과 「지방자치법」 제22조에 의거하여 법령의 범위 내에서 관련 조례를 제정할 수 있다(김광병, 2012; 임유진·박미현, 2018 재인용).

고독사 예방에 관한 조례는 정부의 고독사 예방법 제정 이전부터 이미 다수의 지방자치단체에서 1인가구의 사회적 고립이나 고독사 예방에 관한 자치법규 마련을 통해 지원해 왔다. 고독사 예방과 관련한 전국 최초의 조례는 2014년 성남시에서 제정되었으며, 광역자치단체로는 2017년 광주광역시가 가장 먼저 조례를 제정하였다.

지방자치단체의 고독사 예방에 관한 조례의 제정 속도는 상대적으로 빠른 편이었다. 하지만 지역별로 고독사의 정의와 지원의 범위에 차이가 있고, 정책 대상 역시 대부분 1인가구로 한정하고 있다는 특징이 있었다. 절반 이상의 지방자치단체에서는 독거노인, 중장년 1인가구 등 가구형태와 연령기준을 적용하고 있었고, 기존 재가서비스 등을 이용하고 있는 경우 대상에서 제외되는 등 지역별로 차이가 있었다(조미정, 2022; 정순둘 외, 2023). 이는 상위 법률의 제정 이후 아직 구체적인 내용이 반영되지 않았거나, 충분한 검토가 부족한 상태에서 조례를 제정한 경우가 있었을 것으로 추측되며, 일부 지역의 조례를 형식적으로 반영하거나(임유진·박미현, 2018), 광역의 조례를 기초자치단체에서 그대로 반영하는 사례도 있을 것으로 보인다.

3. 선행연구 검토

우리 사회에서 고독사 발생으로 인한 사회적 비용의 증가 등이 문제화되면서 정부는 지난 2020년 '고독사 예방법'을 제정하고, 국가와 지방자치단체의 책무를 구체적으로 명시하였다. 법의 주요 내용으로는 목적, 정의, 책무, 타 법률과의 관계, 기본계획과 연도별 시행계획 수립·시행, 고독사 실태조사 및 고위험자 지원대책, 협의회 설치·운영, 전문인력 양성 및 교육·상담 등이 있다. 법률로는 2020년에 제정된 고독사 예방법이 최초이나, 지방자치단체 단위에서는 법 제정 이전부터 자치법규를 통해 고

독사 예방을 위해 지원해 왔다.

지방자치단체의 고독사 예방에 관한 조례를 분석한 선행연구를 살펴보면 <표 1>에서와 같이 특정 지방자치단체를 분석 대상으로 한 연구(임유진·박미현, 2018; 박미현, 2019; 김윤민, 2023)나 조례의 대표적인 구성 항목에 초점을 두고 담론적 분석을 수행한 연구(양천수, 2022)가 대표적이다. 임유진과 박미현(2018)은 서울시 자치구의 조례를 중심으로 '개념', '권리성', '대상자 범위의 포괄성 및 적절성', '급여의 종류와 수준', '재정의 책임성', '전달체계' 중심으로 분석하였고, 박미현(2019)은 임유진과 박미현(2018)의 기준을 참고하여 광역자치단체의 조례를 중심으로 '개념', '권리성', '대상자 범위의 포괄성 및 적절성', '급여의 종류와 수준', '재정의 책임성', '전달체계' 중심으로 분석하였다. 양천수(2022)는 조례의 대표적인 구성 항목에 대한 담론적 분석으로 '목적', '기본 개념', '국민의 권리와 의무', '거버넌스 조직', '관리 수단' 중심으로 분석하였다. 김윤민(2023)은 임유진과 박미현(2018), 박미현(2019)의 분석 틀에 사회복지 관련 조례를 분석한 선행연구를 참고하여 분석 틀을 수정·보완하였는데, '개념', '권리성', '대상자 범위의 포괄성 및 적절성', '급여의 종류와 수준', '재정의 책임성', '전달체계'의 큰 틀은 유사하지만, 권리성에서 주민·대상자의 권리 규정 정도, 전달체계에서 협력체계 구축을 추가하여 분석하였다.

상기 내용을 정리하면, 담론적 분석을 진행한 양천수(2022)의 연구를 제외하고는 대부분 유사한 분석틀을 활용하여 조례를 분석하였다. 하지만 분석 대상이 전국이 아닌 광역자치단체에 한정하거나 특정 지방자치단체를 분석 대상으로 하고 있어, 이를 전국 지방자치단체로 일반화하는 데는 한계가 있다. 또한 고독사 예방법 제정 이전에 이미 다수의 지방자치단체에서 조례가 제정되면서 광역 및 기초자치단체 간에도 조례의 명칭이나, 대상의 범위, 지원내용 등 일부 상이점이 확인되고 있다. 물론 대부분의 기초자치단체가 광역의 조례를 따라가는 경향이 있으나, 지역 상황을 반영하여 조례 내용의 차이가 있을 수 있기에 이 역시 고려되어야 할 것이다. 따라서 광역 및 기초자치단체의 조례를 종합적으로 살펴보고 분석할 수 있는 연구가 필요하다.

<표 1> 고독사 예방 조례 관련 선행연구

구분	대상	분석 틀 및 주요 내용	
임유진과 박미현(2018)	서울시 자치구 조례	개념	고독사의 정의 규정
		권리성	조례의 목적 규정, 자치단체의 책임과 의무 규정 정도, 권리구제절차 마련 여부
		대상자 범위의 포괄성 및 적절성	대상자 범위 규정, 대상자 선정요건 규정
		급여의 종류와 수준	급여 및 서비스의 종류 규정 정도, 급여 및 서비스의 제공수준 규정, 급여 및 서비스의 제공과정 규정

		재정의 책임성	재정책임 규정 정도, 재정조달방법 규정
		전달체계	전달조직 규정, 전문인력 규정
박미현(2019)	광역자치단체 조례	개념	고독사의 정의 규정
		권리성	조례의 목적 규정, 자치단체의 책임과 의무 규정 정도
		대상자 범위의 포괄성 및 적절성	대상자 범위 규정, 대상자 선정요건 규정
		급여의 종류와 수준	급여 및 서비스의 종류 규정 정도, 급여 및 서비스의 제공수준 규정, 급여 및 서비스의 제공과정 규정
		재정의 책임성	재정책임 규정 정도, 재정조달방법 규정
		전달체계	전달조직 규정, 전문인력 규정
양천수(2022)	-	목적	-
		기본 개념	고독사, 고독사위험자
		국민의 권리와 의무	국민의 권리, 권리의 요건·성질 및 내용, 국민의 의무,
		거버넌스 조직	국가와 지방자치단체, 고독사 예방 협의회, 노인복지시설 등
		관리수단	계획, 고독사 예방 대책, 형사사법정보의 제공, 명예 및 사생활의 평온에 대한 배려, 비밀누설 금지
김윤민(2023)	광역자치단체 조례	개념	정의(개념) 규정
		권리성	조례의 목적 규정, 자치단체장의 책임과 의무 규정, 주민/대상자의 권리 규정 정도, 권리구제 절차 마련 여부
		대상자 범위의 포괄성 및 적절성	지원 대상자 범위 규정, 선정 요건의 복잡성 규정 정도
		급여의 종류와 수준	급여 및 서비스의 종류, 급여 및 서비스의 제공 수준
		재정의 책임성	재정책임 규정 정도, 재정 확보 방안 규정 정도
		전달체계	협력체계 구축, 전달조직 규정, 전문인력 양성

Ⅲ. 연구방법

1. 분석대상 및 자료수집

본 연구의 범위는 전국 17개 광역자치단체 및 227개 기초자치단체로 설정하고, 국가법령정보센터(www.law.go.kr)의 자치법규 검색 사이트를 활용하여 '고독사'를 키워드로 입력 후 검색하였다.

고독사 예방에 관한 조례가 제정된 2014년부터 2023년 3월 15일까지를 기준으로 자치법규 정보시스템을 통해 확인된 지방자치단체의 고독사 예방 관련 조례는 광역자치단체 18건, 기초자치단체 214건으로 총 232건의 조례가 제정되어 있었다.

연도별 조례 제·개정 현황은 <표 2>와 같이 고독사 예방에 관한 조례의 제정이 특정 시기에 다소 집중된 것을 알 수 있다. 이는 2016년에서 2017년은 서울과 부산 등 대도시지역에서 고독사 사례가 반복적으로 발생하면서 언론을 통해 보도되어 사회적 관심이 집중되었던 시기이고, 2019년은 고독사 예방법 제정에 대한 논의가 본격화된 시기와 관련성이 있었을 것으로 해석할 수 있다. 또한 2020년을 전·후로 해서 조례의 일부개정 및 전면 개정이 집중되었는데, 이는 상위법인 고독사 예방법이 제정됨에 따라 기제정된 조례를 상위법에 맞추어 수정하거나 중복으로 제정되었던 조례를 통합 또는 폐지한 것으로 이해할 수 있다.

<표 2> 연도별 조례 제·개정 현황

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023.3
제정	3	14	22	49	23	45	14	28	26	8
일부개정	-	-	4	2	15	14	9	14	46	2
전부개정	-	-	-	-	4	4	1	-	6	-

또한 232건의 조례 중 2건 이상 조례를 제정한 동일지역을 제외하면 광역자치단체의 경우 전체의 100%(17개), 기초자치단체의 경우 전체의 85.5%(194개)에 해당한다. 현재까지 조례가 제정되어 있지 않은 기초자치단체는 지역별로 경기 3개, 강원 7개, 충북 2개, 충남 3개, 전북 2개, 전남 4개, 경북 7개, 경남 3개, 제주 2개로 총 33개로 나타났으며 전체 기초자치단체의 14.5%에 해당한다. 이에 최종 분석에는 17개 광역자치단체와 194개 기초자치단체의 조례를 분석 대상으로 하였으며, 세부 현황은 <표 3>과 같다.

<표 3> 지방자치단체 고독사 예방 조례 현황

광역 및 기초자치단체		조례 수 (자치단체 수)
서울	서울특별시, 강남구*, 강동구, 강북구, 강서구, 관악구, 광진구, 구로구, 금천구, 노원구*, 도봉구, 동대문구, 동작구, 마포구, 서대문구, 서초구, 성동구, 성북구, 송파구, 양천구*, 영등포구, 용산구, 은평구, 종로구, 중구, 중랑구*	30(26)
부산	부산광역시, 강서구, 금정구, 기장군, 남구, 동구, 동래구, 부산진구, 북구, 사상구, 사하구, 서구, 수영구, 연제구, 영도구, 중구, 해운대구	17(17)

광역 및 기초자치단체		조례 수 (자치단체 수)
대구	대구광역시, 남구, 달서구*, 달성군, 동구, 북구*, 서구, 수성구, 중구	11(9)
인천	인천광역시, 강화군, 계양구, 남동구, 동구, 미추홀구, 부평구, 서구, 연수구, 중구	10(10)
광주	광주광역시, 광산구*, 남구, 동구, 북구, 서구	7(6)
대전	대전광역시, 대덕구, 동구, 서구, 유성구, 중구	6(6)
세종	세종특별자치시	1(1)
울산	울산광역시, 남구, 동구, 북구, 울주군, 중구	6(6)
경기	경기도, 가평군, 고양시, 광명시, 구리시, 군포시, 김포시, 남양주시, 동두천시, 부천시, 수원시, 시흥시, 안산시*, 안성시, 안양시, 양주시, 양평군, 여주시*, 연천군, 오산시, 용인시*, 의왕시*, 의정부시, 이천시*, 파주시, 평택시, 포천시, 하남시, 화성시	34(32)
강원	강원도, 강릉시, 속초시, 양양군, 영월군, 원주시, 정선군, 춘천시, 태백시, 평창군, 화천군, 횡성군	12(19)
충북	충청북도, 괴산군, 단양군, 보은군, 옥천군, 음성군, 제천시, 진천군, 청주시*, 충주시*	12(12)
충남	충청남도, 계룡시, 공주시, 논산시, 당진시, 보령시, 부여군, 서산시, 아산시, 예산군, 천안시, 태안군, 홍성군	15(16)
전북	전라북도, 고창군, 군산시*, 김제시, 남원시*, 순창군, 완주군, 익산시*, 임실군, 장수군, 전주시, 정읍시, 진안군	16(15)
전남	전라남도, 고흥군, 곡성군, 광양시, 나주시, 담양군, 목포시, 무안군, 보성군, 순천시, 여수시*, 영광군, 영암군, 완도군, 장성군, 장흥군, 함평군, 해남군, 화순군	20(23)
경북	경상북도, 경산시, 경주시, 구미시, 문경시, 봉화군, 상주시, 안동시, 영양군, 영천시, 예천군, 울진군, 의성군, 청도군, 청송군, 칠곡군, 포항시	17(24)
경남	경상남도, 거제시, 거창군, 김해시, 밀양시, 사천시, 산청군, 양산시, 의령군, 진주시, 창녕군, 창원시, 통영시, 함안군, 함양군, 합천군	16(19)
제주	제주특별자치도*	2(3)
전체 조례 수		232

* 동일지역 2개 이상 조례를 제정한 곳을 의미함

2. 분석방법 및 분석 틀

본 연구에서는 전국 지방자치단체의 고독사 예방에 관한 조례 현황을 파악하고, 조례의 구성과 항목을 비교·분석하는 방법으로 내용분석(content analysis)을 수행하였다. 내용분석은 대화 내용을 일정한 규칙에 따라 범주화하고 범주들간의 관계를 분석

하는 방법으로(Riffeect al. 1998; 윤평호 외, 2021 재인용) 조례의 구성과 항목을 텍스트로 간주하여 내용을 분석하는 데 용이하다(윤평호 외, 2021).

고독사 관련 조례를 분석한 연구는 제한적으로 이루어져 이를 포함하여 사회복지 관련 조례에 대한 선행연구의 분석틀을 참고하였다. 조례에 관한 선행연구(김송미 외, 2017; 박미현 외, 2018; 김대건, 2019; 윤평호 외, 2021; 김윤민, 2023)에서는 대부분 윤찬영(2010)의 입법평가기준을 활용하여 조례의 규범적 체계와 실효성 체계로 구분하여 분석틀로 활용한 연구가 있다. 규범적 타당성은 법체계가 국가의 책무와 국민의 권리를 제시함으로써 제도가 가지는 본질을 반영할 수 있음을 의미하며, 구체적으로는 권리성, 대상의 자격과 범위, 수급 기준, 급여 종류와 수준, 재정부담 등이 포함된다. 내용적 실효성은 법규의 현실화를 위한 내용이 포함되어 있는지를 의미하며, 구체적으로는 조직, 인력, 위원회 구성 등이 적용된다(김대건, 2019). 즉 고독사 예방에 관한 조례의 실질적인 효력을 확보하기 위해서는 구체적인 조건으로 규범적 타당성과 실효성을 확보할 내용(윤찬영, 2010; 김대건, 2019에서 재인용)이 포함되어야 하기 때문이다. 다만, 선행연구 검토에서 전술하였듯 고독사 예방법 제정 이전에 다수의 지방자치단체에서 관련 조례가 제정되면서 조례의 명칭이나 용어의 정의, 구성 조항 등에서 차이가 있다는 점이다.

따라서 본 연구에서는 이를 고려하여 기본사항으로 조례 명칭, 용어 정의, 구성 조항을 추가하여 분석기준을 수정·보완하여 광역 및 기초자치단체의 고독사 예방에 관한 조례를 비교·분석하였다. 분석기준은 <표 4>와 같이 조례의 기본사항(조례 명칭, 용어 정의, 조례 구성 조항)과 규범적 체계(목적, 정책 대상, 책무, 정책수립), 실효성 체계(지원내용, 협의체 구성 및 운영, 인력 활용, 인프라, 재정)로 설정하였다.

<표 4> 분석기준 및 요소

분석기준	분석 요소
기본사항	조례 명칭, 용어 정의, 조례 구성 조항
규범적 체계	목적, 정책 대상, 책무, 정책수립(계획수립, 실태조사)
실효성 체계	지원내용, 협의체 구성 및 운영, 인력 활용, 인프라, 재정

또한 조례의 내용을 비교·분석하기 위해 분석기준에 근거하여 조례의 기본사항, 규범적 체계, 실효성 체계의 요소별로 조례를 분류하고 부호화하였으며, 내용분석 방법론의 절차를 참고하여 기초검토를 진행하였다. 분석과정의 신뢰도와 내용적 타당성을 확보하기 위해 사회복지 연구자 3인이 분석과정과 결과에 대한 검토를 반복하여 확인하는 과정을 거쳐, 그 결과를 최종 반영하였다.

Ⅳ. 분석결과

1. 조례의 기본사항 분석

조례의 기본사항은 명칭, 고독사 예방법과 관련된 용어 정의, 조례 구성 조항으로 나누어 살펴보았으며, 이를 정리한 결과는 <표 5>와 같다.

먼저 조례 명칭을 살펴보면 지방자치단체별로 고독사 예방과 1인가구나 고독사 예방과 중장년 및 노인 등이 혼용되어 있다. 이에 고독사 예방(사회적 고립 포함), 1인가구와 고독사 예방, 고독사 예방과 연령기준(노인/중장년) 등으로 구분하여 살펴보았다. 고독사예방법은 법령의 명칭에 대상을 한정하지 않았으나, 법 제정 이전에 제정된 지방자치단체의 조례 대부분은 노인이나 중장년 등으로 대상을 한정하거나 1인가구 등의 가구형태를 명시한 경우가 많았다.

고독사로 명시한 경우는 광역자치단체 14개(82.4%), 기초자치단체 61개(31.4%)였고, 고독사와 1인가구를 혼용해서 명시한 경우는 광역자치단체 2개(11.8%), 기초자치단체 52개(26.8%)로 나타났다. 고독사와 연령기준(노인 또는 중장년)을 명시한 경우는 광역자치단체 0개(0.0%), 기초자치단체 2개(1.0%)였고, 고독사와 연령기준(노인 또는 중장년), 1인가구를 모두 명시한 경우는 광역자치단체 3개(17.6%), 기초자치단체 98개(50.5%)로 나타났다. 광역자치단체는 대부분 고독사 예방으로만 명시하였고, 기초자치단체는 고독사와 연령기준, 1인가구 등을 일부 혼용해서 명시한 경우가 가장 많았다.

다음으로 고독사 예방법과 관련된 고독사 용어 정의를 살펴보면, 임종 전, 임종, 임종 후로 분류할 수 있었다. '임종 전'에서 홀로 생활은 광역자치단체 15개(88.2%), 기초자치단체 116개(59.8%), 단절은 광역자치단체 15개(88.2%), 기초자치단체 115개(59.3%)로 나타났다. '임종'에서 홀로 죽음은 광역자치단체 17개(100.0%), 기초자치단체 190개(97.9%), 생활공간은 광역자치단체 0개(0.0%), 기초자치단체 3개(1.5%)로 나타났다. '임종 후'에서 상당 기간 경과는 광역자치단체 17개(100.0%), 기초자치단체 180개(92.8%), 사망 후 방치는 광역자치단체 1개(5.9%), 기초자치단체 4개(2.1%)로 나타났다. 임종 전의 홀로 생활과 단절에 대해서는 광역자치단체의 규정이 기초자치단체보다 높았지만, 임종 시나 임종 후의 홀로 죽음, 상당 기간의 경과에 있어서는 큰 차이가 없었다.

마지막으로 조례 구성 조항은 고독사 예방법에 따라 정의, 책무, 타 법률과의 관계, 시행계획 수립 및 시행, 실태조사, 협의체 구성 및 운영, 교육 및 홍보, 지원사업, 조직 및 인력(양성)으로 나누어 살펴보았다. 정의는 광역자치단체 17개(100.0%), 기초

자치단체 194개(100.0%), 책무는 광역자치단체 16개(94.1%), 기초자치단체 193개(99.5%), 타 법률과의 관계는 광역자치단체 1개(5.9%), 기초자치단체 95개(49.0%)로 나타났다. 시행계획 수립 및 시행은 광역자치단체 17개(100.0%), 기초자치단체 194개(100.0%), 실태조사는 광역자치단체 17개(100.0%), 기초자치단체 116개(59.8%), 협의체 구성 및 운영은 광역자치단체 3개(17.6%), 기초자치단체 4개(2.1%)로 나타났다. 교육, 홍보는 광역자치단체 2개(11.8%), 기초자치단체 24개(12.4%), 지원사업은 광역자치단체 17개(100.0%), 기초자치단체 194개(100.0%), 조직 및 인력(양성)은 광역자치단체 10개(58.8%), 기초자치단체 49개(25.3%)로 나타났다.

<표 5> 기본사항

(단위: 개(%))

			광역자치단체(17개)	기초자치단체(194개)
명칭	고독사		14(82.4)	61(31.4)
	고독사+1인가구		2(11.8)	52(26.8)
	고독사+연령기준		0(0.0)	2(1.0)
	고독사+연령기준+1인가구		3(17.6)	98(50.5)
주요 용어 정의	임종 전	홀로 생활	15(88.2)	116(59.8)
		단절	15(88.2)	115(59.3)
	임종	홀로 죽음	17(100.0)	190(97.9)
		생활공간	0(0.0)	3(1.5)
	임종 후	상당 기간 경과	17(100.0)	180(92.8)
		사망 후 방치	1(5.9)	4(2.1)
조례 구성 조항	정의		17(100.0)	194(100.0)
	책무		16(94.1)	193(99.5)
	타 법률과의 관계		1(5.9)	95(49.0)
	시행계획 수립 및 시행		17(100.0)	194(100.0)
	실태조사		17(100.0)	116(59.8)
	협의체 구성 및 운영		3(17.6)	4(2.1)
	교육, 홍보		2(11.8)	24(12.4)
	지원사업		17(100.0)	194(100.0)
	조직 및 인력(양성)		10(58.8)	49(25.3)

2. 규범적 체계

규범적 체계는 목적, 요건, 책무, 정책수립으로 나누어 살펴보았으며, 이를 정리한 결과는 <표 6>, <표 7>과 같다.

먼저 목적은 상위법을 제시한 경우와 자체적인 정의를 내린 경우로 나누어 살펴보았다. 상위법을 제시한 경우는 광역자치단체에서 8개(47.1%), 기초자치단체에서 58개(29.9%)로 나타났다. 자체적으로 정의를 내린 경우는 광역자치단체 7개(41.2%), 기초자치단체 128개(66.0%)로 나타났다. 고독사 관련 조례를 2개 이상 제정한 동일지역에서 이 두 가지 기준 모두가 해당되는 경우는 광역자치단체 2개(11.8%), 기초자치단체 8개(4.1%)로 나타났다. 광역자치단체는 상위법을 제시하거나 자체적인 정의를 내린 경우가 비슷하였으나, 기초자치단체는 자체적으로 정의를 내린 경우가 더 많았다.

다음으로 정책 대상은 범위와 요건으로 나누어 살펴보았다. 범위에서 가구형태를 규정한 경우는 광역자치단체 4개(23.5%), 기초자치단체 154개(79.4%)로 나타났고, 연령기준을 명시한 경우는 광역자치단체 1개(5.9%), 기초자치단체 94개(48.5%)로 나타났다. 요건에서는 재가복지서비스를 받지 않는다는 기준을 명시한 경우는 광역자치단체 13개(76.5%), 기초자치단체 169개(87.1%)로 나타났고, 기초연금을 수급한다고 명시한 경우는 광역자치단체 0개(0.0%), 기초자치단체 76개(39.2%)로 나타났다. 신체·경제·사회적 관계 취약 조건을 명시한 경우는 광역자치단체 13개(76.5%), 기초자치단체 164개(84.5%)로 나타났고, 모두 충족한 경우는 광역자치단체 0개(0.0%), 기초자치단체 54개(27.8%)로 나타났다.

책무는 단체장의 책무와 주민의 책무로 나누어 살펴보았다. 단체장의 책무에서 의무로 명시한 경우는 광역자치단체 16개(94.1%), 기초자치단체 190개(97.9%)로 나타났고, 임의로 명시한 경우는 기초자치단체 4개(2.1%)로 나타났다. 주민의 책무에서 의무로 명시한 경우는 광역자치단체 1개(5.9%), 기초자치단체 2개(1.0%)로 나타났다. 단체장의 책무에 대해서는 대부분의 광역 및 기초자치단체에서 의무로 명식하고 있었으나, 주민의 책무에 관해서는 극히 제한적이었다.

정책 수립은 계획수립과 실태조사로 나누어 살펴보았다. 계획수립의 경우 광역자치단체에서는 모두 의무 사항으로 명시하고 있었고, 기초자치단체에서는 의무로 명시한 경우가 192개(99.0%), 임의로 명시한 경우가 3개(1.5%)로 나타났다.

실태조사는 의무로 명시한 경우가 광역자치단체 3개(17.6%), 기초자차단체 2개(1.0%)로 나타났고, 임의로 명시한 경우는 광역자치단체 14개(82.4%)으로 나타났고, 기초자치단체 114개(58.8%)로 나타났다. 광역 및 기초자치단체 대부분에서 실태조사를 임의 조항으로 명시하고 있었다.

<표 6> 규범적 체계: 정책 대상

(단위: 개(%))

구분		광역자치단체(17개)	기초자치단체(194개)
목적	상위 법 제시	8(47.1)	58(29.9)
	자체 정의 제시	7(41.2)	128(66.0)
	모두 해당[1)]	2(11.8)	8(4.1)
범위	가구형태 규정	4(23.5)	154(79.4)
	연령기준 명시	1(5.9)	94(48.5)
요건	재가복지서비스 받지않음(수혜 제한)	13(76.5)	169(87.1)
	기초연금 수급	0(0.0)	76(39.2)
	신체/경제/사회적 관계 취약	13(76.5)	164(84.5)
	상기 모두 충족	0(0.0)	54(27.8)

<표 7> 규범적 체계: 책무와 정책 수립

(단위: 개(%))

구분		광역자치단체(17건)		기초자치단체(194개)	
		의무	임의	의무	임의
책무	단체장의 책무	16(94.1)	0(0.0)	190(97.9)	4(2.1)
	주민의 책무	1(5.9)	(0.0)	2(1.0)	0(0.0)
정책수립	계획수립	17(100.0)	0(0.0)	192(99.0)	3(1.5)
	실태조사	3(17.6)	14(82.4)	2(1.0)	114(58.8)

* 고독사 관련 조례가 2개 이상 제정된 지역 해당.

3. 실효성 체계

실효성 체계는 지원내용과 지원체계로 나누어 살펴보았으며, 이를 정리한 결과는 <표 8>, <표 9>와 같다.

먼저 지원내용은 정순둘 외(2023) 연구를 참고하여 예방, 지원 및 연계, 사후지원, 환경조성으로 나누어 살펴보았다. 예방에서 조기 발견은 광역자치단체 11개(64.7%), 기초자치단체 18개(9.3%), 안전망 구축은 광역자치단체 5개(29.4%), 기초자치단체 12개(6.2%)로 나타났다. 지원 및 연계에서 상담(심리정서)은 광역자치단체 17개(100.0%), 기초자치단체 158개(81.4%), 사회적 관계 형성은 광역자치단체 9개(52.9%), 기초자치단체 95개(49.0%), 안부 확인은 광역자치단체 16개(94.1%), 기초자치단체 162개(83.5%)로 나타났다. 기술 활용은 광역자치단체 5개(29.4%), 기초자치단체 113개(58.2%), 맞춤형 지원은 광역자치단체 9개(52.9%), 기초자치단체 18개

(9.3%), 서비스 연계는 광역자치단체 16개(94.1%), 기초자치단체 75개(38.7%)로 나타났다. 사후 지원에서 장례지원은 광역자치단체 6개(35.3%), 기초자치단체 161개(83.0%), 사후 관리 체계 구축은 광역자치단체 0개(0.0%), 기초자치단체 93개(47.9%)로 나타났다. 환경조성에서 교육은 광역자치단체 12개(70.6%), 기초자치단체 34개(17.5%), 홍보는 광역자치단체 12개(70.6%), 기초자치단체 36개(18.6%)로 나타났다.

다음으로 지원체계는 고독사 예방 협의체 구성 및 운영, 인력 활용, 인프라, 재정으로 나누어 살펴보았다. 고독사 예방 협의체 구성 및 운영은 광역자치단체 3개(17.6%), 기초자치단체 4개(2.1%)로 나타났다. 인력 활용에서 민간 인력 활용(전문인력 양성)은 광역자치단체 6개(35.3%), 기초자치단체 11개(5.7%), 인력 배치는 광역자치단체 0개(0.0%), 기초자치단체 1개(0.5%)로 나타났다. 인프라에서 지원센터 설치는 광역자치단체 2개(11.8%), 기초자치단체 14개(7.2%), 사무 위탁은 광역자치단체 8개(47.1%), 기초자치단체 43개(22.2%)로 나타났다. 센터 명칭의 경우 1인 가구·홀로 사는 노인·독거노인(커뮤니티)지원센터, 노인돌봄통합지원센터 등으로 제시되어 있었다. 재정은 지방자치단체의 예산 범위 내에서 이를 지원할 수 있다는 내용을 기재한 경우로 광역자치단체 15개(88.2%), 기초자치단체 155개(79.9%)로 나타났다.

<표 8> 실효성 체계: 지원내용

단위: 개(%)

구분		광역자치단체(17개)	기초자치단체(194개)
예방	조기 발견	11(64.7)	18(9.3)
	안전망 구축	5(29.4)	12(6.2)
지원 및 연계	상담(심리정서)	17(100.0)	158(81.4)
	사회적 관계 형성	9(52.9)	95(49.0)
	안부확인[1)]	16(94.1)	162(83.5)
	기술 활용	5(29.4)	113(58.2)
	맞춤형 지원	9(52.9)	18(9.3)
	서비스 연계	16(94.1)	75(38.7)
사후지원	장례지원	6(35.3)	161(83.0)
	사후 관리 체계	0(0.0)	93(47.9)
환경조성	교육	12(70.6)	34(17.5)
	홍보	12(70.6)	36(18.6)

* 안부확인에는 (정기적)안부확인, 인력파견, 응급알림, 방문간호 등이 포함됨.

<표 9> 실효성 체계: 지원체계

단위: 개(%)

구분		광역자치단체(17개)	기초자치단체(194개)
협의체 구성 및 운영		3(17.6)	4(2.1)
인력 활용	민간 인력 활용[1)]	6(35.3)	11(5.7)
	인력 배치	0(0.0)	1(0.5)
인프라	지원센터 설치	2(11.8)	14(7.2)
	사무 위탁	8(47.1)	43(22.2)
재정		15(88.2)	155(79.9)

* 민간 인력 활용은 전문인력 양성 등을 의미함.

Ⅴ. 결론 및 제언

본 연구는 고독사 예방법 제정 이전부터 다수의 지방자치단체에서 고독사 예방에 관한 조례가 제정되면서 조례에 명시된 고독사의 정의, 정책대상, 지원내용 등 일부 상이점이 확인되고 있어 정부의 고독사 예방법과 지방자치단체 조례 간의 연계 필요성에 주목하여, 광역자치단체와 기초자치단체를 구분하여 그 현황과 특징을 살펴보고, 향후 관련 조례의 제·개정을 위한 개선방안을 모색하고자 하였다. 이를 위해 국가법령정보센터의 자치법규 정보시스템을 통해 확인된 조례는 17개 광역자치단체와 194개 기초자치단체로 총 232건의 조례를 최종 분석에 활용하였다. 또한 선행연구에서 확인된 분석틀을 활용하여 기본사항, 규범적 체계와 실효성 체계로 구분하고 이를 비교·분석하기 위해 내용분석(content analysis) 방법을 활용하였다.

본 연구의 분석결과를 보면, 정부의 고독사 예방법 시행 이전부터 지방자치단체별로 고독사 예방에 관한 조례가 제정되었으나, 조례의 구성과 지원내용 등에서 광역과 기초자치단체 간의 뚜렷한 차이는 없었다. 이는 고독사가 사회문제로 인식되고 이와 관련한 조례가 빠르게 확산되면서 일부 지역의 조례를 형식적으로 반영하거나(임유진·박미현, 2018) 광역의 조례를 그대로 적용하는 등 충분한 검토가 부족한 상태로 조례가 제정되었기 때문으로 보여진다. 다만, 조례의 대상범위가 1인가구에 한정하거나 노인, 중장년 등 연령기준으로 한정하고 있었는데, 구체적으로 80%의 광역자치단체에서는 대상의 범위를 한정하지 않고 포괄적으로 설정하고 있는 반면에 기초자치단체에서는 가구형태와 연령기준으로 한정하고 있는 경우가 79.4%(154개), 48.5%(94개)로 각각 나타났다. 이는 초기 고독사 발생이 독거노인이나 1인가구에서 다수 발생되면서 고독사의 주요 대상으로 여겨져 왔기 때문으로 해석할 수 있다. 또한 고독사

예방을 위해 필수적으로 고려 되어야 하는 고독사 실태조사나 인력배치, 지원센터 설치 등과 같이 예산 수반이 필수적인 조항은 대부분 임의규정으로 명시되어 있어 고독사 예방정책의 안정적 운영을 위한 구체성은 다소 떨어지는 것으로 확인되었다.

이상의 분석결과를 바탕으로 논의와 제언을 정리하면 다음과 같다.

먼저, 조례의 기본사항에서 명칭의 경우 고독사와 가구형태, 연령기준을 혼용하여 명시된 경우가 많았고, 고독사와 관련한 주요 용어 정의에서는 기초자지치단체 대부분에서 '임종'과 '임종 후'에 초점을 두고 있었다. 그러나 고독사는 성별, 연령대, 결혼, 건강, 주거, 근로 및 경제 상황 등 다양한 측면에서 위기상황이 발생할 수 있어 인간이 삶을 영위하는 데 있어 필수적인 영역에서 취약한 대상층에 대한 고독사 위험의 예방과 관리, 조기 개입(최윤주 외, 2023) 등의 '임종 전'의 사전적 개입이 상당히 중요하다. 이는 국회에서도 가구형태나 임종-임종 후 등의 최근 경향을 반영하여 고독사 예방 법률의 개정 논의가 이루어지고 있는 만큼, 지방자치단체에서도 이에 대한 구체적인 검토가 필요할 것이다. 따라서 고독사에 이르는 전 과정을 포괄하여 고독사 위험군을 조기에 발견하고 예방하는 정책이 수립될 수 있도록 '임종 전'의 고립된 삶에 관한 내용이 반드시 포함되어야 하며(임유진·박미현, 2018), 이를 바탕으로 상위법인 고독사 예방법에 기초하여 조례의 명칭과 용어 정의에 대한 수정과 보완이 이루어져야 할 것이다.

둘째, 규범적 체계에서는 상위법인 고독사 예방법에 근거하여 조례의 조항이 구성되어 있었고, 목적에서는 광역의 경우 상위법과 자체적 정의를 제시한 경우가 비슷하였으나 기초에서는 자체적인 정의를 명시한 경우가 더 많았다. 정책 대상에서는 광역보다는 기초에서 가구형태를 규정하거나 연령기준(노인, 중장년)을 명시하는 등 대상의 범위를 한정하는 경우가 많았고, 기초연급 수급 등 자격 요건을 정하는 경우 역시 기초자치단체가 많았다. 책무에서는 대부분 단체장의 책무를 의무조항으로 명시하고 있지만, 주민의 책무는 대부분 명시하지 않았다. 정책수립에서도 시행계획과 관련하여 광역과 기초 모두 의무조항으로 규정하고 있지만, 실태조사는 대부분 임의조항으로 규정하고 있었다. 고독사 예방법에서 정부 차원의 조사는 5년마다 실시하도록 명시되어 있지만 지방자치단체의 경우 정부의 조사에 협조하도록 명시되어 있어, 지방자치단체 차원에서 별도로 시행하지 않아도 되는 것으로 인식하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

특히, 대부분 조례에서 대상의 범위를 가구형태와 연령기준 등으로 한정하고 있었고, 정책 대상의 요건으로 광역과 기초 모두 재가복지서비스 수혜 대상을 제외하고 있다는 점과, 광역과 달리 기초자치단체의 약 40%에서 기초연금 수급자를 요건에 포함하고 있었다는 점이다. 이는 조례에서 지원대상의 범위를 1인가구와 같은 가구형태나 노인, 중장년 등 연령기준으로 제한하고 있어 개선이 필요하다는 기존 선행연구 결과(임유진·박미현, 2018; 박미현, 2019; 김윤민, 2023)와도 그 맥을 같이한다. 최근

발생하는 고독사 사례가 노인은 물론 중장년에서 청년에 이르기까지 전 연령대에서 발생하고 있다. 이는 동거인이 치매나 장애, 질병이 있거나 동거인과의 교류가 거의 없는 경우, 동거인이 있다 하더라도 고독사로 발견될 수 있기 때문이다(정순둘 외, 2022). 또한 광역보다는 기초자치단체 단위에서 열악한 노인의 범위를 넓혀서 정책 대상으로 보고 있다는 점은 실제 재가서비스 대상자나 기초연금 수급자 중에서도 고독사 발생 위험율이 높기 때문에 이를 더 적극적으로 반영하기 위한 노력으로 해석된다.

한편, 책무와 관련하여 기존 선행연구에서는 단체장의 책무에 한정(임유진·박미현, 2018; 박미현, 2019)하고 있거나, 단체장과 주민·대상자로 구분하여 살펴본 김윤민(2023)의 연구는 광역자치단체에 한정하고 있어 이를 지방자치단체 전체로 일반화하는 데는 한계가 있다. 그러나 주민의 책무는 지역사회와의 협력과 직결되는 사항이다. 고립, 고독사 문제는 지역의 커뮤니티 약화 등 지역공동체가 와해 되면서 나타나는 사회현상(조미정, 2022)으로 고독사 위험군이 조기에 적절한 서비스로 연결되기 위해서는 지역사회와의 유기적인 협력이 무엇보다 중요하다.

따라서 지원대상에 있어 가구형태나 연령에 상관없이 다양한 상황적 특성을 고려하여 고독사에 취약한 대상의 범위를 보다 확장한 포괄적인 접근이 요구된다. 고독사가 단순히 개인의 문제를 넘어 지역사회를 포함하여 우리 모두 노력해야 하는 과제임을 강조하여야 할 것이다.

넷째, 실효성 체계에서는 지원내용과 지원체계로 구분하여 살펴보았다. 지원내용에서는 광역자치단체의 경우 조기발견과 상담 및 안부확인, 서비스 연계, 환경조성(교육 및 홍보)을 강조하는 비율이 높았다. 기초자치단체의 경우 상담 및 안부확인, 기술활용과 사후 장례지원 등에 초점을 두고 있었으나 광역과 달리 조기발견 및 안전망 구축과 같은 예방적 측면의 지원내용은 제한적이었다. 지원체계에서는 예산 범위 내에서 재정을 지원할 수 있다는 조항을 제외하고는 고독사 예방 협의체 구성 및 운영과 인력활용, 센터설치 및 사무위탁의 인프라 등에서는 소극적으로 규정하고 있었다. 이는 고독사 예방법 제정 이전부터 지방자치단체별로 대응해오면서 조례의 구성이나 지원내용 등이 일부 상이하고, 고독사 예방이나 환경조성보다는 고독사 이후 장례지원 등의 사후 대응에 집중되면서 일관되고 구체적인 지원체계를 구축하는 데는 한계가 있었기 때문으로 보인다. 기존 선행연구(임유진·박미현, 2018; 박미현, 2019; 김윤민, 2023)에서도 고독사 예방을 위한 협력체계의 구축이나 전담조직 규정, 전문인력 양성 등의 필요성을 언급하고 있고, 고독사 예방법 역시 고독사 예방 협의체 구성 및 운영, 재정확보 노력 등을 언급하고 있다. 특히 해외의 경우 범정부 차원에서 고독, 고립 문제에 접근하면서 재정지원은 물론 종합적인 고독사 예방사업과 인프라 구축을 강조하고 있다는 점이다.

따라서 고독사를 본질적으로 예방하는 방향으로 사업이 운영(정순둘 외, 2022)되기

위해서는 현행 조례의 지원내용과 전달체계, 재정확보 노력 등이 구체적으로 명시되어야 한다. 또한 고독사 예방 관련한 서비스가 통합적으로 전달될 수 있도록 전문인력의 배치와 양성, 고독사 예방 지원센터의 설치 등을 확대하는 방향으로 전환되어 고독사 예방정책이 안정적으로 운영될 수 있도록 구체적인 조항을 명시하여야 할 것이다.

본 연구는 정부의 고독사예방법 제정에 따라 지방자치단체의 조례 간 연계 필요성에 주목하여 광역 및 기초자치단체를 구분하여 고독사 예방 조례의 현황과 특징을 살펴보았다. 이를 통해 고독사 예방 조례의 제·개정을 위한 개선방안을 제시하고, 일관되고 지속가능한 고독사 예방정책을 마련하는 데 주요한 기초자료를 제공하였다는 점에서 의의가 있다. 그러나 이 연구에서는 고독사 예방 조례의 조항만을 분석하여 고독사 예방에 실질적인 효과나 영향성, 안정적 운영의 구체성 등 실증적 분석은 이루어지지 못하였다. 또한 상위법인 고독사 예방법 재개정의 범위 내에서 지방자치단체 조례에 규정되어야 하는 위임의 범위와 불일치에 관한 법의 일반원칙적 관점 등에 대한 심층적 검토로는 이어지지 못한 한계가 있다. 따라서 향후 후속연구에서는 지방자치단체의 특성에 따라 고독사 예방 조례와 기본계획의 구체성, 조례 재·개정을 통한 고독사 예방 성과와 상위법과 조례 간 불일치 문제, 정부의 고독사 예방법과 해외 사례와의 비교 등의 후속 연구가 계속해서 이루어져야 할 것이다. 사회적 고립, 고독사 문제에 대한 요구도는 앞으로도 계속해서 확대될 것으로 예상되며, 법적 근거가 되는 고독사 예방 조례를 제정하지 않은 33개의 기초자치단체에서는 조속히 관련 조례를 제정하여 사회적 고립 및 고독사 예방에 필요한 정책을 펼쳐 나가야 할 것이다.

[참고문헌]

단행본

고숙자·이아영·황남희·송인주·장익현·정영호·안영, 「고독사 실태조사 설계 연구」, 한국보건사회연구원, 2021.

보건복지부, 「사회적 고립 및 고독사 예방을 위한 공청회, 고독사 실태조사 결과 발표자료」, 2022.

송인주, 「서울시 고독사 실태파악 및 지원 방안 연구」, 서울시복지재단. 2016.

윤찬영. 「사회복지법제론」, 경기: 나남출판, 2010.

정순둘·배은경·유재언·조미정·이하진·이수지, 「고독사 예방 기본계획 수립을 위한 사전기획 연구」, 보건복지부, 2022.

정순둘·배은경·유재언·조미정·이하진·이수지·정지혜, 「제1차 고독사 예방 기본계획 수립 연구」, 보건복지부, 2023.

한국장례문화진흥원, 「무연고 시신 처리현황」, 2023

국내 학술논문

권중돈. “고독사 예방을 위한 노인돌봄서비스 강화 방안”, 「노인 고독사, 막을 수 없나’ 포럼 자료집」, 국회의원 이낙연 의원실, 2010.

김광병, “지역사회복지 규범으로서 사회복지조례 입법평가에 관한 연구 -서울특별시 25개 자치구의 자주조례를 중심으로-”, 고려대학교 대학원 박사학위논문, 2012.

김대건, “노인일자리 지원을 위한 기초자치단체 조례 분석: 서울특별시의 자치구 조례를 중심으로”, 「한국콘텐츠학회논문지」, 제19권 제4호, 한국콘텐츠학회, 2019.

김동련·김환목, “일본과 한국의 고독사 입법정책적 비교 연구”, 「입법정책」, 제15권 제1호, 한국입법정책학회, 2021.

김송미·박동진, “다문화가족지원을 위한 지방자치단체 조례 분석 –서울특별시 자치구 조례를 중심으로”, 「사회과학연구」, 제33권 제4호, 한국입법정책학회, 2017.

김윤민, “고독사 예방에 관한 광역자치단체 조례분석 연구”, 「한국지역사회복지학」, 제84호, 한국지역사회복지학회, 2023.

박미현, “광역자치단체의 고독사 예방에 대한 연구”, 「글로벌사회복지연구」, 제9권 제1호, 극동대학교 사회복지연구소, 2019.

양천수, “고독사예방법 – 의의·내용·과제–”, 「영남법학」, 제55호, 영남대학교 법학연구소, 2022.

윤평호·윤상오, “전국 지방자치단체의 행복조례 현황 분석에 관한 연구”, 「지방정부연구」, 제25권 제3호, 한국지방정부학회, 2021.

이연수·이재모, “일본 고독사의 변화과정과 대책방안에 관한 연구”, 「일어일문학」, 제6호, 대한일어일문학회, 2015.

임유진·박미현, “기초자치단체의 고독사 예방 조례 분석 –서울특별시 자치구 조례를 중심으로–”, 「사회복지법제연구」, 제9권 제2호, 사회복지법제학회, 2018.

정순둘, 임효연, “노인 고독사의 현황과 과제: 한국과 일본의 비교”, 노인 고독사, 막을 수 없나 포럼 자료집, 국회의원 이낙연 의원실, 2010.

조미정, “고독사 예방 기본계획과 통합사례관리”, 「웹진 희망e야기」, 2022.

최승호·조병철·전승환, “노인 고독사 어떻게 대응할 것인가?: 자기 결정론적 관점에서”, 「한국학연구」, 제62호, 고려대학교 한국학연구소, 2017.

하석철·이선영, “고독사 위험과 대비에 대한 인식이 독거노인의 시설 돌봄 선호에 미치는 영향”, 「노인복지연구」, 제74권 제3호, 한국노인복지학회, 2019.

해외 자료

上田智子·上原英正·加藤佳子·志水暎子 外(2010). 孤独死(孤立死)の定義と関連する 要因の検証及び思想的考究と今後の課題. 名古屋短期大学紀要 51, 109-131.

기타

국가법령정보센터. https://www.law.go.kr/ (검색일: 2023.03.15.)

厚生労働省. https://www.mhlw.go.jp/index.html (검색일: 2023.03.06.)

[국문초록]

광역 및 기초지방자치단체의 고독사 예방에 관한 조례 분석 : 고독사 예방법을 중심으로

조 미 정
(대통령직속 저출산고령사회위원회 전문위원)
정 순 둘
(이화여자대학교 사회복지학과 교수)
이 하 진
(이화여자대학교 사회복지학과 박사과정)

본 연구는 정부의 고독사 예방법과 지방자치단체의 조례 간의 연계 필요성에 주목하여, 광역자치단체와 기초자치단체를 구분하여 그 현황과 특징을 살펴보고 향후 관련 조례의 제·개정을 위한 개선방안을 제안하고자 하였다.

분석대상은 국가법령정보센터의 자치법규 정보시스템을 통해 확인된 총 232건의 조례를 활용하였다. 분석틀은 기본사항, 규범적 체계와 실효성 체계로 구분하고, 이를 비교·분석하기 위해 내용분석(content analysis) 방법을 활용하여 분석하였다.

분석결과는 첫째, 조례의 기본사항에서 명칭의 경우 고독사와 가구형태, 연령기준을 혼용하여 명시된 경우가 많았고, 고독사와 관련한 주요 용어 정의에서는 기초자지치단체 대부분이 '임종'과 '임종 후'에 초점을 두고 있었다. 둘째, 규범적 체계에서는 상위법인 고독사 예방법에 맞추어 조례의 구성 조항을 갖추고 있었다. 그러나 정책대상의 범위 및 요건을 한정하는 경우가 많았고, 주민의 책무를 명시하지 않거나 실태조사 등을 임의조항으로 규정하고 있었다. 셋째, 실효성 체계에서의 지원내용은 광역자치단체는 조기발견 등 예방적 측면을 강조하는 비율이 높았으나, 기초자치단체에서는 상담 및 안부확인, 기술활용과 장례지원 등에 초점을 두고 있었다. 또한 지원체계에서는 예산 범위 내에서 재정을 지원할 수 있다는 조항을 제외하고는 대부분 소극적으로 규정하고 있었으며, 기초자치단체와 달리 광역자치단체에서는 민간 인력 활용을 명시하고 있었다.

이러한 분석결과를 토대로 조례의 개선방안을 제시하면 다음과 같다. 상위법인 고

독사 예방법에 기초하여 조례의 명칭과 용어 정의에 대한 수정·보완이 필요하며, 다양한 상황적 특성을 고려하여 고독사에 취약한 대상의 범위를 보다 확장한 포괄적인 접근이 요구된다. 또한 현행 고독사 예방 조례의 지원내용과 전달체계, 재정확보 노력 등을 보다 구체적으로 명시하여야 하며, 고독사 예방 관련 서비스가 통합적으로 전달될 수 있도록 전문인력의 배치와 양성, 관련 센터의 설치 등을 확대하는 방향으로 수정·보완되어야 할 것이다.

주제어: 고독사, 사회적 고립, 고독사 예방법, 지방자치단체 조례

[Abstract]

Comparative analysis of Ordinances on the Prevention of Lonely Deaths in Metropolitan and Local Governments
: Focused on the「Act on the Prevention and Management of Lonely Deaths」

Mijoung Jo
(Specialist, Presidential Committee on Ageing Society and Population Policy)
Soondool Chung
(Professor, Ewha Univ.)
Hajin Lee
(Doctoral Course, Ewha Univ.)

This study focuses on the need for coordination between the government's Act on the Prevention and Management of Lonely Deaths and the ordinances of local governments. It distinguishes between metropolitan and local governments to examine their current status and characteristics. The study also proposes improvement suggestions for the amendment and enhancement of relevant ordinances. A total of 232 ordinances obtained from the Local Autonomous Regulations Information System of the National Law Information Center were analyzed using content analysis. The analysis framework categorized the ordinances into basic information, normative framework, and effectiveness system for comparative analysis.

The analysis findings reveal several key insights. Firstly, in terms of basic information, the ordinance titles commonly combined terminologies related to lonely deaths, household types, and age criteria. Furthermore, the definitions of key terms related to lonely deaths in most local governments primarily focused on the end-of-life and post-end-of-life stages. Secondly, within the normative framework, the ordinances were structured to align with the provisions of the Act on the Prevention and Management of Lonely Deaths. However, many ordinances imposed limitations on the scope and requirements of policy targets, and some lacked explicit

mention of residents' responsibilities or included arbitrary provisions for surveys. Thirdly, in the effectiveness system, support contents varied between metropolitan and local governments. While metropolitan governments emphasized preventive aspects such as early detection, local governments focused on counseling, well-being checks, technology utilization, and funeral support. Additionally, most support systems contained passive provisions, with the exception of clauses allowing financial support within budgetary limits. Notably, metropolitan governments explicitly mentioned the utilization of private resources, unlike local governments.

Based on these analysis findings, the study proposes the following improvement suggestions for ordinances. Firstly, based on the Act on the Prevention and Management of Lonely Deaths, modifications and supplements are needed in the titles and definitions of ordinances. A comprehensive approach is required, expanding the scope of vulnerable groups susceptible to lonely deaths, considering various situational characteristics. Secondly, it is crucial to specify the support contents, delivery systems, and efforts to secure financial resources in the existing ordinances related to the prevention of lonely deaths. This will enable the integrated delivery of lonely death prevention services. To achieve this, the deployment, training, and expansion of specialized personnel, as well as the establishment of relevant centers, need to be expanded.

keywords : Lonely deaths, Social isolation, Act on the Prevention and Management of Lonely Deaths, Local government ordinances

일반 논문

사회복지법제학회
사회복지법제연구 제14권 제2호(통권 제27호) 2023년 08월
Korean Academy of Social Welfare and Law
Vol.14, No.2, August 2023
10.35589/SWLJ.2023.14.2.29

사회복지사법 제정과 사회복지종사자 처우에 관한 연구*

- 관련 조례 제정과 사회복지종사자 보수를 중심으로 -

권 부 천**·이 준 영***

目 次

Ⅰ. 서론

Ⅱ. 이론적 배경
1. 전체 산업 군(群) 대비 사회복지종사자 보수수준
2. 보수의 개념
3. 보수에 영향을 미치는 요인
4. 선행연구 분석
5. 연구 범위 및 방법

Ⅲ. 분석결과
1. 사회복지시설 종사자 처우 및 지위향상에 관한 조례제정현황
2. 사회복지시설 종사자 보수수준 비교분석

Ⅳ. 결론

Ⅰ. 서론

사회복지 전달체계를 구분해보면 크게 두 개의 영역으로 구분될 수 있은데, 먼저 주로 정책 및 행정과 절차를 수립하는 공공부문으로 이는 사회복지전담 공무원이 업무를 담당하고 있으며, 다음은 현장에서 실행을 담당하는 민간부문인데 민간영역은

* 투고일: 2023.07.11., 심사일: 2023.08.16.-2023.08.25., 게재확정일: 2023.08.25.
이 논문은 2022년 서울시립대학교 석사학위 발표논문 '「사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위한 법률」 재정과 사회복지시설 종사자 보수수준에 관한 연구'를 수정·보완한 것임.
** 주저자, 서울시립대학교 사회복지학과 박사과정.
*** 교신저자, 서울시립대학교 사회복지학과 교수.

여러 직종별로 세분화되어 업무를 처리하고 있다. 그러나 같은 사회복지업무를 담당하고 있음에도 공공영역의 사회복지전담 공무원과 민간부문의 사회복지시설 종사자(‘이하 사회복지종사자’)간 보수수준 즉, 임금과 수당, 기타 다양한 복지혜택 등에 있어서 상당한 차이가 발생하고 있었으며, 이러한 문제점을 해소하고자 2011년 3월 사회복지종사자의 처우개선을 위해 「사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위한 법률(이하 법제처 국가법령정보센터 약칭을 참조하여 ’사회복지사법’으로 명명)」이 제정되기에 이른다.

이후 여러 연구에서 사회복지사법 제정 효과에 대한 기대와 논의가 있었으며, 이러한 선행연구를 살펴보면 먼저, 사회복지종사자의 보수수준과 처우개선 관련 보수체계에 대한 개선 방향관련 내용을 분석하여 동일임금 동일보수를 주장한 연구(경기복지재단, 2012)나 지방자치단체의 조례 내용을 조사하여 각각의 개선점을 제시한 연구(김광병, 2018), 조례 내용의 개선점을 찾아내기 위해 광역자치단체 산하 지방자치단체 각각의 조례내용을 서로 비교·분석한 연구(권신정·조선영, 2020)등이 있었다.

다만, 조사·분석한 선행연구는 실태조사에 한정되어 진행되거나, 조례와 관련한 분석내용은 대부분 한 개의 광역자치단체 산하 지방자치단체별로 국한하여 연구가 이루어졌고, 전국을 대상으로 사회복지종사자의 보수수준과 조례와의 관계 분석이 이루어진 연구는 찾아볼 수 없었다.

이에 본 연구의 목적은 비록 사회복지사법이 제정되었으나, 법률이 제정되어도 조례가 제정되기까지에는 정치적 상황이나 다른 여러 가지 요인들에 의해 어려움이 있을 수 있고, 이러한 어려움은 지방자치단체 장의 의지나 지방 의회를 구성한 다수 의원들의 정치적 성향에 따라 사회복지종사자의 처우가 달라질 수 있다는 점에 착안하여, 전국을 대상으로 각 지방자치단체에서 제정한 조례 제정율과 사회복지종사자의 보수수준이 어떤 관계가 있는가를 살펴보는 것이다. 물론, 사회복지종사자의 보수수준을 결정하는 요인으로는 시설유형, 지방재정 자립도, 지방자치단체장의 의지, 지방의회 구성원의 정치적 성향 등 다양한 변인들이 존재할 수 있지만. 본 연구에서는 연구의 편의 상 다른 변인들은 일정하다고 가정하고, 조례제정비율에 따른 사회복지종사자의 보수수준과의 관계만을 살펴보았다.

이러한 연구목적을 달성하기 위한 연구문제는 아래와 같다.

첫째, 사회복지사법이 각각의 지방자치단체별 조례 제정 및 개정에 어떠한 영향을 미쳤는가?

둘째, 사회복지사법 제정이 사회복지종사자의 보수수준에 어떠한 영향을 미쳤는가?

셋째, 각각의 광역자치단체 산하 지방자치단체의 조례제정비율과 사회복지종사자 보수수준의 관계는 어떠한가?

Ⅱ. 이론적 배경

1. 전체 산업 군(群) 대비 사회복지종사자 보수수준

사회복지서비스는 국가가 수행해야 할 업무를 민간으로 이양하여 서비스를 제공하는 사회복지 전달체계의 하나로서 권한을 위임받아 업무를 수행하고 있는 자를 사회복지종사자로 명명하고 있다. 그러나 사회복지에 종사하는 종사자들의 노동환경과 처우 그리고 복지수준은 자료를 조사한 2002년부터 2023년 현재까지도 지속적으로 열악한 것으로 보고되고 있다. 실제로 고용노동부의 사업체노동력조사 통계에서 발표하는 산업 및 규모별 임금과 근로 시간 통계 자료에 대하여 2002년부터 2021년까지 분석한 결과 [표 1]과 같이 전체 산업 군(群) 대비 사회복지 산업군의 월별 임금수준을 정리하였으며, 자료를 세분화하여 설명하면, 2002년도에는 전체산업군의 월 평균 임금이 1,948,000 원인데 비하여, 사회복지에 종사하는 산업군의 월평균 임금은 1,283,000 원이었고, 비율로는 65.9%에 머무르고 있었다. 5년 후인 2007년도 자료에서는 전체 산업군의 월평균 임금이 2,683,000 원에 비하여 사회복지 산업군의 월평균 임금이 1,648,000 원으로 전체 산업군의 61.4%의 수준에 머무르고 있었으며, 2007년 대비 7년 후인 2014년도 자료에서는 사회복지종사자의 월평균 임금수준 비율은 더 감소하여 57.0% 수준을 보이는 것을 알 수 있으며, 2014년 대비 7년 후인 2021년도에는 약간 상승하여 59%의 수준을 유지하고 있는 것으로 조사되었다. 이와 같이, 20년간 사회복지시설 종사자의 월평균 임금수준이 전체산업 대비 겨우 60% 내외에 머무르고 있었으며, 교육산업이나 특히, 보건복지부 산하 보건산업과 비교하게 되면 그 수준은 더 낮아지는 것으로 분석되었다.

<표 1> 전체 산업 군(群)과 사회복지산업 군(群)의 월(月)평균 임금수준

(단위: 천원, %)

구분	2002년	2007년		2014년		2021년		2002년 대비 2021년 총인상률
		2002년 대비 인상률	월임금	2007년 대비 인상률	월임금	2014년 대비 인상률	월임금	
전체산업	1,948	37.7%	2,683	8.2%	2,904	27.0%	3,689	89.4%
교육산업	2,393	20.9%	2,893	7.8%	3,119	7.5%	3,354	40.2%
보건산업	1,951	44.1%	2,812	4.8%	2,946	30.4%	3,841	96.9%
사회복지산업	1,283	28.4%	1,648	0.4%	1,655	31.6%	2,178	69.8%
전체 대비 사회복지산업 비율	65.9%	-	61.4%	-	57.0%	-	59.0%	-

* 출처: 고용노동부 사업체별 노동력조사(2022.03.1117:48) 산업과 규모별 임금 및 근로시간 통계의 내용 재정리(표준산업분류 8차와 9차 및 10차)

2. 보수의 개념

본 연구에서는 사회복지종사자의 보수수준을 ‘임금을 포함한 복리후생 등 종사자가 현장에서 근무를 통해 받게 되는 모든 금전과 제반 물품을 포함하는 것’으로 정의했다. 그러나 선행연구 및 제반 언론 등에서 다양하게 사용되고 있는 용어들에 대한 개념정의가 필요하다고 판단하여 먼저 다음과 같이 용어를 정의하였다.

처우(treatment)는 일반적으로 임금과 복리후생 및 근무여건 등 근로자가 근로와 관련하여 혜택을 받는 다양한 개념을 포괄하는 개념이며, 고용주의 입장에서는 고용인으로서의 임금 지급능력과 이러한 제반 여건을 제공하고자 하는 고용인의 지급의지와 근로자 입장에서는 노동생산성을 근거로 하여 양자 간(間) 즉 고용인과 근로자간 서로 합의한 사항으로 정의하고 있다(오민수·조해진, 2019: 7).

보수(remuneration)는 근로자를 고용하고 있는 시설에서 근로자에게 제공하는 모든 급부로 정의하고 있으며, 금전적인 것과 비금전적인 것 모두를 포함하는 개념으로, 이는 근로자의 노동에 대한 보상인 것이다. 근로자에게 지급되는 모든 대가는 주로 임금과 복리후생으로 구분되며, 임금은 적정임금의 성격이며, 당연히 근로자가 제공한 근로를 기준으로 지급되며, 복리후생은 임금과 비교하여 간접임금의 성격으로 직접적인 근로의 대가가 아닌 전체 근로자에게 지급되는 형태이다(Mikovich and Newman, 1990. 김석현, 1999에서 재인용). 또한, 보수에 대하여 경기복지재단에서는 사용자 관점에서는 비용측면인 노동비용의 의미로 정의하였고, 근로자 입장에서는 생활비로 간주하여 생활수준을 의미하는 소득원으로 인식한다고 정의하고 있으며, 보수수준은 보수액의 범위로 설명하고 있고, 보수체계는 분배방식으로 설명하고 있으며, 보수형태는 보수를 지급하는 방법으로 각각의 내용을 세분화하여 설명하고 있다(경기복지재단, 2012).

임금(wage)은 한국민족문화대백과사전을 참조하면 근로자가 근로의 대가로서 고용주로부터 수령하는 재화를 화폐액으로 표시한 보수라고 정의하고 있는데 이는 봉급·급료·보수 등으로 나타내는 것 외에 근로자가 수령하는 모든 재화를 포함하는 포괄적인 개념으로 정의하고 있지만, 개별 근로자가 특수한 환경이나 우연히 수령하게 되는 금품 등 손님이 근로자에게 지급하는 봉사료는 임금에 속하지 않는 것으로 정의하고 있다. 또한, 임금은 실질임금과 명목임금으로 나눌 수 있으며, 임금수준이란 일정한 범위내의 근로자들의 평균임금을 나타낸다. 이러한 임금수준은 다양한 분석 방법 및 목적에 따라 실질임금은 명목임금을 물가지수로 나눈 수치이며, 또한 명목임금을 생계비를 기준으로 살펴본 것을 실질임금으로 정의하기도 한다. 그런데 편의상 노동자의 생활수준을 알아보기 위해서는 명목임금을 소비자 물가지수로 나눈 실질임금을 임금수준의 분석도구로 이용되기도 한다(한국민족문화대백과사전, 2022).

복리후생은 영문으로 employee welfare and services로 번역되며, 근로자 및 그

가족을 위해 지원하는 모든 복지형태 즉 정신적이거나 신체적이거나 경제적으로 지원되는 모든 형태의 복지체계를 포괄하는 개념으로 정의하고 있으며, 이에 대한 종류를 살펴보면 먼저 생활원조의 형태로는 기숙사나 사택 및 아파트 등의 거주설비를 지원하는 방식과 두 번째는 매점시설을 운영하여 급식이나 일용품 등을 판매하는 지원형태나 세 번째는 문화나 오락시설을 이용하여 힐링에 도움이 될 수 있도록 하거나 네 번째는 휴식설비 및 탈의실, 화장실 등 안전위생시설을 설치 및 운영하여 근무환경을 개선하거나 다섯 번째는 사내 공제 제도 등의 운영으로 경제적인 지원 대책 운영과 마지막으로는 사회보험을 보완할 수 있는 상담 및 법적인 복리시설 설치 등을 둘 수 있다.

임금과 복리후생간의 가장 큰 차이점을 설명하면 임금은 기본적인 근로조건으로 개별적으로 지급되는 금전이며, 복리후생은 부가적인 근로조건으로 집단적으로 지급되는 금전의 형태이다.

이상에서 설명한 처우나 보수, 임금과 복리후생에 대하여 정리하면 보수는 임금과 복리후생을 합한 개념으로 이해할 수 있으며, 처우는 보수와 근무여건을 합한 개념으로 이해할 수 있고, 이러한 내용을 정리하면 [그림 1]과 같다.

<table>
<tr><th colspan="5">처우(treatment) = 보수(remuneration) + 근무여건(working condition)</th></tr>
<tr><td colspan="3">보수(remuneration)
= 임금(wage) + 복리후생(employee welfare and services)</td><td rowspan="3"></td><td>근무여건
(working condition)</td></tr>
<tr><td>임금(wage)</td><td rowspan="2">+</td><td>복리후생(employee welfare and services)</td><td>일반적으로 이해되는 근무환경으로 근로자가 근무를 하는데 있어서의 모든 영향요인</td></tr>
<tr><td>근로자가 근로의 대가로서 고용주로부터 받는 재화를 화폐액으로 표시한 금액으로 정의</td><td>근로자 및 그 가족을 위해 지원하는 모든 복지형태 즉 정신적이거나 신체적이거나 경제적으로 지원되는 모든 형태의 복지체계를 포함하는 개념</td><td>+</td></tr>
</table>

[그림 1] 개념정의

다만, 사회복지관련 연구자료 및 보도관련 자료 등에서 조사된 바에 의하면 일반적으로 언급되는 임금을 포함한 복리후생 등의 용어가 '보수'인 점을 고려하여 일관성

유지차원에서 본 문서에서는 용어를 ‘보수’로 통일하여 진행하되, 내용적으로 식별이 필요한 경우 ‘처우’, ‘임금’, ‘복리후생’ 등으로 그 용어를 구분하여 사용하였다.

3. 보수(報酬)에 영향을 미치는 요인

본 연구에서 보수에 영향을 미치는 영향 요인을 분석한 결과 먼저, 한국민족문화대백과사전에서는 첫째로 학력을 그 원인으로 설명하고 있으며, 둘째로는 산업간의 격차로 그 원인을 설명하고 있고, 마지막으로는 규모 즉, 종사자가 근무하고 있는 기업 규모별로 그 원인을 설명하고 있다(한국민족문화대백과사전, 2022).

다음으로 보수결정요인에 대하여 인구사회학적 특성, 인적자본특성, 근무형태 및 직장특성 등을 중심으로 영향요인을 정리하여 분석하고, 이를 다시 개인특성, 조직 및 근무특성으로 크게 구분하여 보수에 대한 영향요인을 분석한 내용도 있다(오현주·이홍직, 2010)

세 번째는 보수의 결정요인으로 가장 핵심적인 요인으로는 기본급을 어떻게 설계하느냐가 가장 중요한데 이는 다른 말로 연공서열, 역량, 직무성과 중 어떤 항목을 선택하느냐라는 것으로 설명하고 있고, 다음은 정부가 종사자를 고용하는 입장에서 피고용인인 종사자의 생계를 보장한다는 책무로 이를 인식한다는 것으로 설명하고 있으며, 그 다음은 동일노동 동일임금의 원칙을 적용해야 한다는 것이고, 마지막으로는 직무급이나 실적급, 연공급과 자격급 등을 어떤 형태로 반영하여 가장 효율적으로 운영할 것인가라고 주장하였다(경기복지재단(2012: 144-151).

이상과 같이 선행연구에서는 보수수준에 영향을 미치는 요인에 대하여 여러 관점에서 설명하고 있지만, 본 연구에서는 사회복지사법 제3조제4항에 따라 보건복지부장관과 지방자치단체의 장은 사회복지사 등의 보수 수준 및 지급실태, 지방자치단체별 적정 인건비 기준 준수율 등에 관하여 3년마다 조사·공표하도록 규정한 바에 따라 사회복지종사자 보수수준 측정을 위해 보건복지부가 의뢰하고, 한국보건사회연구원에서 2014년, 2017년 및 2020년 수행한 ‘사회복지종사자의 보수수준 및 근로여건 실태조사’ 자료를 분석 자료로 활용하였다.

4. 선행연구 분석

본 연구에서 분석한 선행연구의 주요 분석 대상은 사회복지사법 제정과 보수수준에 관한 연구로 세부적으로는 조례 등의 법제도적 정비와 지방자치단체의 노력이 사회복

지종사자 보수수준 개선에 영향을 미칠 수 있을 것인가에 관한 선행연구가 주요 대상이었으며, 조사한 내용은 다음과 같다.

첫째, 보수체계 개선이 보수수준 향상에 기여한다고 주장한 연구로는 경기복지재단(2012)의 연구와 이철선 등(2016)의 연구, 그리고 오민수 등(2017), 김기수 등(2017) 및 오민수·조해진(2019) 등의 연구가 있었고, 둘째는 각각의 지방자치단체 노력으로 보수수준 향상을 도모해야 한다고 주장하는 연구로는 최영준 등(2020)이 있었고, 마지막으로 사회복지사법 및 각각의 지방자치단체 조례 제정 및 개정 현황을 분석한 후 사회복지종사자 임금수준 향상을 도모해야 한다는 선행연구로는 이용재 등(2014)의 연구 및 최승원 등(2017)의 연구, 그리고 김광병(2018)의 연구와 천다솜·유영미(2019)의 연구, 권신정·조선영(2020) 등의 연구 등이 있었다.

5. 연구 범위 및 방법

본 연구를 진행하는데 있어서 먼저 시간적으로는 사회복지사법이 제정되기 이전 약 10년간 주요 정책 활동이 진행되었던 2002년 1월부터 사회복지사법이 제정된 이후 국내 17개의 광역지자체 및 226개의 기초지자체에서 조례를 제정하면서 사회복지종사자의 임금수준이 어떻게 변화되어 왔는지를 분석한 약 21년여의 2023년 3월까지이며, 다음 내용적인 면에서는 사회복지종사자 보수수준 향상과 관련하여 사회복지사법이 실제적으로 실효적인 부분과 규범적인 부분 모두의 역할을 효율적으로 수행하고 있는지에 대한 내용을 살펴보고, 각 지방자치단체에서 제정한 사회복지종사자 처우개선 관련 조례가 사회복지종사자 처우와 관련한 연관관계를 분석하였다.

<표 2> 연구를 위한 범위

	연구 범위	내용
시간적 구분	• 2002년 1월부터 2023년 3월까지	• 2002년 - 2011년 2월 : 사회복지사종사자 처우개선 관련 활동 분석 • 2011년 3월 - 2012년 1월 : 사회복지사법 제정과 시행 • 2012년 2월 - 2023년 3월 : 사회복지사법 개정과 광역지방자치단체 및 기초지방자치단체 조례 제·개정 분석
내용적	• 사회복지사법의 실제적인	• 사회복지사법 법률 시행 전과 후의

구분	실효적·규범적 내용 분석 • 사회복지사법과 연관된 각 지방자치단체 조례 제정 대비 사회복지종사자 보수수준과의 관계분석	사회복지종사자 보수수준 비교분석 • 광역지방자치단체 및 기초지방자치단체 조례 제정 전과 후의 사회복지종사자 보수수준 관계분석

본 연구는 문헌연구, 사례조사 그리고 양적 분석방법으로 진행하였다. 문헌연구를 위해 사회복지사법 관련 자료와 국회 의안 관련 보고서 및 회의록, 사회복지종사자 처우개선과 보수수준 관련 자료를 분석하였다. 그리고 조례제정비율과 연간총급여에 관한 회귀분석을 통해 양적 연구도 진행하였다.

Ⅲ. 분석결과

1. 사회복지종사자 처우에 관한 조례제정현황

(1) 전국 지방자치단체 조례제정 현황

<표 3>은 17개 광역지자체 산하 지방자치단체의 본청을 포함한 243개 지방자치단체의 조례 제정 현황을 연도별로 분석한 내용이며, <표 4>는 2023년 6월 30일 현재 17개 광역지자체를 제외한 226개 기초지자체의 조례 제정과 관련된 현황과 제정 비율을 조사한 내용이다. 전국 243개 지자체 중 2023년 6월 30일 현재 인천광역시 산하 2개 지자체(연수구, 부평구), 전라남도 산하 1개 지자체(구례군), 경상북도 산하 1개 지자체(영양군) 등이 조례를 제정하지 않고 있었다.

<표 3> 시도별·연도별 243개 지자체 조례 제정 현황(본청 포함, 2023.6.30. 기준)

	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	계
서울	-	3	2	4	1	1	1	1	10	3	-	26
부산	1	3	1	5	2	1	-	4	-	-	-	17
대구	1	1	-	-	-	-	-	-	2	3	2	9
인천	-	1	-	1	-	1	-	3	-	1	2	9
광주	-	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6
대전	-	2	1	-	-	2	1	-	-	-	-	6
울산	-	2	1	-	-	1	-	-	-	-	2	6

	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	계
경기	6	20	1	1	2	1	-	-	1	-	-	32
강원	1	3	3	2	2	1	2	1	-	1	3	19
충북	-	5	2	3	-	1	1	-	-	-	-	12
충남	-	7	1	3	3	1	-	-	1	-	-	16
전북	1	6	2	2	3	1	-	-	-	-	-	15
전남	-	5	1	-	7	5	1	1	-	1	1	22
경북	1	4	4	6	2	4	-	2	-	-	-	23
경남	2	5	2	1	-	3	2	3	-	1	-	19
제주	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
세종	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
합계	13개	75개	21개	28개	22개	23개	8개	15개	14개	10개	10개	239개

* 출처: 자치법규정보시스템 홈페이지 자료 정리.

<표 4> 기초자치단체 226개 조례 제정 현황(2023.6.30. 기준)

	광역지자체	기초지자체 갯수(A)	제정 지자체 갯수(B)	미제정 기초지자체 명	제정비율 (B/A)
1	서울	25	25		100%
2	부산	16	16		100%
3	대구	8	8		100%
4	인천	10	8	연수구, 부평구	80%
5	광주	5	5		100%
6	대전	5	5		100%
7	울산	5	5		100%
8	경기	31	31		100%
9	강원	18	15		100%
10	충북	11	11		100%
11	충남	15	15		100%
12	전북	14	14		100%
13	전남	22	21	구례군	95%
14	경북	23	22	영양군	96%
15	경남	18	18		100%
16	제주	-	-	(기초단체 없음)	
17	세종	-	-	(기초단체 없음)	
합계		226	222		98%

* 출처: 자치법규정보시스템 홈페이지 자료 정리.

(2) 사회복지사법의 개정 내역을 반영한 지방조례 제정 및 개정 현황

사회복지사법이 2011년 3월 제정이후 2018년 12월 11일 제3조 제3항 “국가는 사회복지사 등의 적정 인건비에 관한 기준을 마련하여야 하며, 지방자치단체는 해당 기준을 준수하기 위하여 노력하여야 한다.[신설 2018.12.11.] [[시행일 2019.12.12.]” 제3조 4항 “보건복지부 장관과 지방자치단체의 장은 사회복지사 등의 보수 수준 및 지급실태, 제3항에 따른 기준의 지방자치단체별 준수율 등에 관하여 3년마다 조사·공표하여야 한다. [개정 2018.12.11] [[시행일 2019.12.12.]]” 제3조 제5항 “사회복지사 등은 사회복지법인 등의 운영과 관련된 위법·부당 행위 및 그 밖의 비리 사실 등을 관계 행정기관과 수사기관에 신고하는 행위로 인하여 징계 조치 등 신분상 불이익이나 근무 조건상 차별을 받지 아니한다. [개정 2018.12.11] [[시행일 2019.12.12.]]” 등의 개정으로 사회복지사법을 기준으로 제정된 각각의 지자체 조례는 제3조 제3항에 의거 국가가 규정한 적정한 인건비 기준 준수를 위한 적극적인 노력의 내용을 제3조 제4항을 참조하여 사회복지종사자 임금수준 및 지급실태, 그리고 그에 대한 준수율 등과 관련하여 3년마다 조사한 내용을 공표하도록 하였으며, 또한 제3조5항에 의거 신분상의 불이익과 근무 조건상의 차별에 대한 금지 및 관련 내용을 포함하여 지자체는 조례를 개정하여야 한다.

<표 5>는 전체 243개 지자체 중 2023년 6월 30일 현재 사회복지사법 관련 조례가 제정된 239개 지방자치단체 중에서 2018년 12월 11일 기준 사회복지사법을 개정한 이후 각 지방자치단체에서 조례를 개정한 이력을 확인한 결과를 설명한 것으로, 특별자치도인 제주와 세종을 제외하면 대구광역시가 가장 높은 89%였으며, 경북이 21%로 가장 낮은 상태였다.

<표 5> 2018년 12월 11일 이후 지자체 조례 개정현황

구분	지방자치단체 개수(A)	제·개정 지방자치단체 개수(B)	미개정 지방자치단체 개수	개정 비율(%) (B/A)
서울	26	19	7	19/26 (73%)
부산	17	8	9	8/17 (47%)
대구	9	8	1	8/9 (89%)
인천	11	8	3	8/11 (73%)
광주	6	3	3	3/6 (50%)
대전	6	4	2	4/6 (67%)
울산	6	5	1	5/6 (83%)
경기	32	19	13	19/32 (59%)
강원	19	11	8	11/19 (58%)
충북	12	3	9	3/12 (25%)

충남	16	7	9	7/16 (44%)
전북	15	8	7	8/15 (53%)
전남	23	7	16	7/23 (30%)
경북	24	5	19	5/24 (21%)
경남	19	7	12	7/19 (37%)
제주	1	1	0	1/1 (100%)
세종	1	1	0	1/1 (100%)
합계	243	114	129	114/243 (47%)

* 출처: 자치법규정보시스템 홈페이지 자료 정리.

2. 사회복지종사자 보수수준 비교분석

(1) 연도별 사회복지종사자 기본급 평균 인상률 추이분석

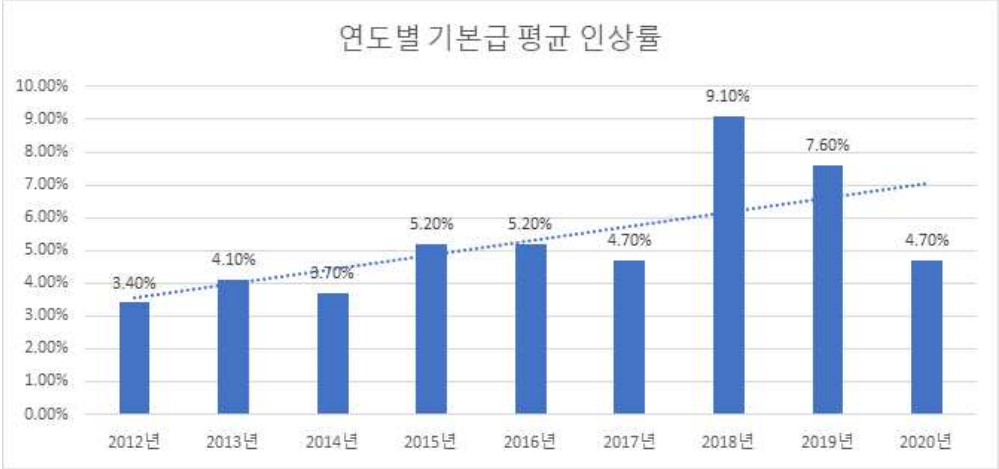
사회복지사법 제정 전·후 사회복지종사자 보수수준 및 근로여건 실태조사에 따르면 2012년부터 2014년까지 사회복지종사자 보수총액은 3년간 11.2%의 인상으로 연평균 인상률이 3.73%에 불과했던 것으로 파악되었으나(김유경 외, 2014), 사회복지사법 제정 후 사회복지종사자 보수수준 및 근로 여건 실태조사에 따르면 2015년부터 2017년까지 3개년 간은 총 15.1%의 인상으로 연평균 인상률은 5.03%로 다소 증가한 것을 알 수 있고, 2018년부터 2020년까지 사회복지종사자 보수총액은 3개년 간 21.4%가 인상되어 연평균 인상률이 7.13%에 이르게 된다(김유경 외, 2017; 김유경 외, 2020). 관련하여 이해의 편의를 위해 <표 6>과 [그림 2]로 추가로 도식화하였다.

<표 6> 연도별 사회복지종사자 기본급 평균 인상률(2012년~2020년)

(단위: %)

구분	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20
인상률	3.4	4.1	3.7	5.2	5.2	4.7	9.1	7.6	4.7

* 출처: 김유경 외(2014), "사회복지시설 종사자의 보수수준 및 근로여건 실태조사", 사회보장위원회, 「정책보고서 2014-74」, 세종:한국보건사회연구원, pp. 요약5-6; 김유경 외(2017), "사회복지시설 종사자의 보수수준 및 근로여건 실태조사", 사회보장위원회, 「정책보고서 2017-65」, 세종:한국보건사회연구원, pp. 요약6-7; 김유경 외(2020), "사회복지시설 종사자의 보수수준 및 근로여건 실태조사", 사회보장위원회, 「정책보고서 2020-51」, 세종:한국보건사회연구원, pp. 요약7-8 등의 자료 비교정리.



[그림 2] 연도별 사회복지종사자 기본급 평균 인상률 추이

* 출처: 김유경 외(2014), "사회복지시설 종사자의 보수수준 및 근로여건 실태조사", 사회보장위원회, 「정책보고서 2014-74」, 세종:한국보건사회연구원, pp. 요약5-6; 김유경 외(2017), "사회복지시설 종사자의 보수수준 및 근로여건 실태조사", 사회보장위원회, 「정책보고서 2017-65」, 세종:한국보건사회연구원, pp 요약6-7; 김유경 외(2020), "사회복지시설 종사자의 보수수준 및 근로여건 실태조사", 사회보장위원회, 「정책보고서 2020-51」, 세종:한국보건사회연구원, pp 요약7-8 등의 자료 비교정리.

(2) 각각의 지방자치단체 조례 제정 전·후 임금수준 차이 비교분석

<표 7>는 조례 제정 전과 후의 각 지방자치단체별 보수수준을 알아보기 위해 조사 당시 보수수준이 가장 높은 광역지자체의 연간 평균 보수금액과 조례제정비율 대비 보수수준이 가장 낮은 광역지자체의 연간 평균 보수금액과 조례제정비율을 살펴본 결과로 2014년도에는 충남의 경우 본청을 포함한 16개 지방자치단체 중 8개의 지방자치단체가 조례를 제정하여 조사당시 조례 제정 비율이 50%를 나타낸 것과는 대조적으로 전라남도의 경우에는 본청을 포함하여 22개 지방자치단체 중 6개만 조례를 제정하여 조례제정 비율이 27%에 머무르고 있었으며, 2014년 조사 당시 광역지방자치단체 중 연평균 보수총액이 가장 높은 충청남도의 경우 28,411천원이었고, 가장 낮은 광역지방자치단체인 전라남도의 경우 21,462천원으로, 최대지급 광역지방자치단체 대비 최소지급 광역지방자치단체의 임금수준은 75.5%로 나타나고 있었다.

동일한 방법으로 2017년을 기준으로 했을 때, 특별자치도인 제주와 세종을 제외하고 가장 높은 연평균 보수 총액을 지급한 광주광역시의 경우는 조례 제정 비율이 100%였으나, 가장 낮은 연평균 보수 총액을 지급한 전라남도는 본청을 포함하여 22개 지방자치단체 중 18개 지방자치단체에서 조례를 제정하여, 2011년 3월 사회복지

사법이 제정된 이후 6년이 경과한 시점에서도 전라남도 산하 지방자치단체의 조례제정비율은 82%에 머무른 것을 알 수 있고, 보수총액이 가장 높은 광주광역시의 연평균 임금총액 32,204천원 대비 보수총액이 가장 낮은 전라남도의 연평균 보수총액은 26,780천원에 머물러 최대지급 광역지방자치단체 대비 최소지급 광역지방자치단체의 임금수준은 83.2%로 나타나고 있었다. 다만, 전라남도에서도 산하 지자체의 사회복지종사자 처우개선을 위한 조례 제정 비율이 지속 증가함에 따라 각각의 광역지방자치단체 간 임금 격차는 2014년 최대 보수지급 광역지방자치단체 대비 최소 보수지급 광역지방자치단체 비율이 75.7%에서 83.2%로 7.7% 줄어들고 있는 것으로 조사되었다.

한편 2020년도에도 동일한 방법으로 분석한 자료에서도 보수총액이 가장 높은 광역지방자치단체인 충청남도와 가장 낮은 광역지방자치단체인 대구광역시의 사회복지종사자 처우개선을 위한 조례데 대한 제정비율과 임금수준을 조사한 결과, 충청남도의 경우 산하 지방자치단체 모두가 사회복지종사자 처우개선을 위한 조례를 제정하여 조례제정비율이 100%로 나타낸 것에 비하여 대구광역시는 사회복지종사자 처우개선을 위한 조례제정 비율이 75%에 머무르고 있었고, 임금수준을 분석한 결과 충청남도의 경우 지급금액 총액이 35,944천원 대비 대구광역시의 경우에는 지급금액 총액이 29,911천원에 머물러 최대 보수를 지급하는 광역지방자치단체 대비 최소 보수를 지급하는 광역지방자치단체 간(間)의 임금수준은 85.5%로 조사 되었다.

이와 같이 2014, 2017, 2020년 분석결과를 요약하면 2014년 조사에서는 최대 지급 광역지방자치단체 대비 최소 지급 광역지방자치단체의 임금수준은 75.7%에서 2017년도에는 83.2%로 조사되어 격차가 7.7%만큼 해소된 것을 알 수 있고, 2020년도에는 85.5%로 조사되어 그 격차는 2017년 대비 2.3% 만큼 줄어든 것으로 분석되었다. 결론적으로 지방자치단체의 사회복지종사자 처우개선 관련 조례제정 비율이 증가함에 따라 사회복지종사자 보수수준은 향상되었다고 판단할 수 있었다.

<표 7> 연도별 각각의 지방자치단체 간(間) 임금수준의 차이 비교

(단위: 천원, %)

	2014				2017				2020			
	지자체	조례제정비율	임금총액	수준	지자체	조례제정비율	임금총액	수준	지자체	조례제정비율	임금총액	수준
최대	충남	8 / 16 (50%)	28,411천원	100%	광주	6 / 6 (100%)	32,204천원	100%	충남	16 / 16 (100%)	35,944천원	100%
최	전	6 / 22	21,46	75.	전	18 /	26,78	83.2	대	6 / 8	29,91	85.5

소	남	(27%)	2천원	5%	남	22 (82%)	0천원	%	구	(75%)	1천원	%

* 출처: 김유경 외(2014), "사회복지시설 종사자의 보수수준 및 근로여건 실태조사", 사회보장위원회, 「정책보고서 2014-74」, 세종:한국보건사회연구원, pp. 요약5-6; 김유경 외(2017), "사회복지시설 종사자의 보수수준 및 근로여건 실태조사", 사회보장위원회, 「정책보고서 2017-65」, 세종:한국보건사회연구원, pp 요약6-7; 김유경 외(2020), "사회복지시설 종사자의 보수수준 및 근로여건 실태조사", 사회보장위원회, 「정책보고서 2020-51」, 세종:한국보건사회연구원, pp 요약7-8 등의 자료 비교정리.

(3) 공무원 대비 사회복지종사자 보수수준 비교분석

김유경 등이 2014, 2017, 2020년 수행한 사회복지종사자의 보수수준과 근로 여건에 대한 실태조사에 따르면, 사회복지종사자 및 관련 보수수준 등에 대하여 첫째는 사회복지종사자는 국가가 수행할 사회복지서비스를 개인이 위임받아 수행하므로 인해 공공의 이익과 복지수혜자 개인의 문제를 해결하며, 그들의 복지를 향상시키기 위해 노력하는 사람들의 집합체로 정의할 수 있으며, 두 번째는 사회복지종사자가 시설에서의 근무를 통해 정당한 임금을 받고 있고, 본인 스스로 맡겨진 업무에 대하여 소신을 가지고 업무에 임할 수 있으며, 자신을 위한 처우개선 관련 법률이 시행되고, 처우개선을 위한 실제적인 조치를 위해 주기적인 실태조사, 처우개선 대책 마련 등 다양한 노력이 이루어져 왔음을 인지할 수 있으며, 마지막으로 사회복지종사자의 임금수준을 향상하기 위해서는 기준선을 수립하고, 목표를 설정한 이후 실행계획을 수립하기 위해서는 준거집단이 설정이 필요했다. 그렇기 때문에 2012년 1월 1일부터 시행된 사회복지사법의 제3조2항은 그 기준을 구체적으로 "국가 및 지방자치단체는 사회복지시설 및 관련 단체에서 종사하는 사회복지 관련 종사자의 보수수준을 사회복지 분야 전담 공무원 수준의 보수에 도달되도록 노력하여야 한다."고 나타내고 있다(김유경 외, 2014, 2017, 2020 자료 비교분석).

이에 따라 <표 8>의 내용은 2013년 및 2019년 공무원 보수수준 대비 사회복지종사자 보수수준을 비교한 결과를 설명한 것으로, 생활시설 시설장의 경우 2013년 90.9%에서 2019년 95.6%로 4.7%의 상승률을 기록한 것을 알 수 있었으며, 부서장 또한 88.6%에서 92.1%로 3.5%만큼 상승한 것을 알 수 있었다. 다만, 이용시설의 경우에는 시설장에 대해서는 2013년 97.5% 대비 97.1%로 다소 그 비율이 낮아진 것으로 조사되었으나 그 영향도는 매우 미미한 것을 알 수 있고, 이용시설의 부서장의 경우에는 98.1%에서 103.3%로 5.2%만큼의 개선이 있는 것으로 조사되었다.

<표 8> 연도별 공무원 대비 사회복지종사자 보수수준 상승률

		2013	2019	상승비율
생활시설 기준	시설장 vs 5급 공무원 비율	90.9%	95.6%	4.7%
	부서장 vs 6급 공무원 비율	88.6%	92.1%	3.5%
이용시설 기준	시설장 vs 5급 공무원 비율	97.5%	97.1%	(-)0.4%
	부서장 vs 6급 공무원 비율	98.1%	103.3%	5.2%

* 출처: 김유경 외, 2014, "사회복지시설 종사자의 보수수준 및 근로여건 실태조사", 사회보장위원회, 「정책보고서 2014-74」, 세종:한국보건사회연구원, p. 요약 7; 김유경 외, 2020, "사회복지시설 종사자의 보수수준 및 근로여건 실태조사", 사회보장위원회, 「정책보고서 2020-51」, 세종:한국보건사회연구원, p. 요약8. 자료 비교정리.

(4) 조례제정 비율 대비 사회복지종사자 총 임금수준 관계 분석

<표 9> 실태조사 연도별 광역지자체 조례제정비율 대비 사회복지종사자 연간급여 수준

구분	2014		2017		2020	
	조례 제정비율	연간 급여총액	조례 제정비율	연간 급여총액	조례 제정비율	연간 급여총액
강원	36.8%	26,657	63.2%	30,461	78.9%	32,755
경기	84.4%	25,282	96.9%	28,289	100.0%	30,360
경남	47.4%	27,191	68.4%	31,862	94.7%	34,967
경북	37.5%	24,858	87.5%	28,525	95.8%	30,392
광주	100.0%	25,363	100.0%	32,204	100.0%	31,721
대구	22.2%	26,964	22.2%	30,678	44.4%	29,911
대전	50.0%	27,343	83.3%	29,826	100.0%	33,722
부산	29.4%	25,252	76.5%	29,096	100.0%	33,906
서울	19.2%	27,014	42.3%	28,889	88.5%	34,218
세종	-	-	100.0%	34,802	100.0%	31,962
울산	50.0%	25,921	66.7%	28,821	66.7%	32,990
인천	9.1%	24,192	27.3%	28,957	54.5%	31,371
전남	26.1%	21,462	78.3%	26,780	87.0%	32,071
전북	60.0%	24,585	100.0%	28,918	100.0%	34,729
제주	100.0%	26,424	100.0%	32,391	100.0%	34,412
충남	50.0%	28,411	93.8%	28,646	100.0%	35,944
충북	58.3%	26,393	91.7%	30,809	100.0%	32,348

* 출처: 김유경 외 (2014), "사회복지시설 종사자 보수수준 및 근로여건 실태조사", 보건복지부 사

회보장위원회, 「정책보고서 2014-74」, 세종: 한국보건사회연구원, pp 217-219; 김유경 외(2017), "사회복지시설 종사자 보수수준 및 근로여건 실태조사", 보건복지부 사회보장위원회, 「정책보고서 2017-65」, 세종: 한국보건사회연구원, pp 227-230; 김유경 외(2020), "사회복지시설 종사자 보수수준 및 근로여건 실태조사", 보건복지부 사회보장위원회, 「정책보고서 2020-51」, 세종: 한국보건사회연구원, pp 217-219. 자료 재구성.

2014년 및 2017년, 2020년 등 3개년에 대한 광역지방자치단체 산하 시군구 지방자치단체가 존재하지 않는 세종특별자치구와 제주특별자치구를 제외한 15개 각 광역지방자치단체 조례제정비율 대비 사회복지시설 종사자 연간급여 수준을 비교한 [표 9]에 대한 IBM SPSS Statistics 27을 이용한 통계분석을 실시하였다. 물론, 통계분석을 실시하기 전 연구의 인과성을 높이기 위하여 연간총급여에 영향을 미치는 다양한 변인을 검토하여 원인(독립)변수 또는 통제변수 도입을 검토해야 하지만, 본 연구에서는 조례제정비율을 제외한 다른 변수는 외생변수로 처리하고 조례제정비율만을 원인(독립)변수로 처리하여 분석의 한계가 있었음을 먼저 밝힌다.

연간총급여와 조례제정비율의 상관관계 분석 결과는 <표 10>과 같이, 연간총급여와 조례제정비율은 0.01 유의수준을 기준으로 유의하게 분석 되었으며, 정적(+)인 관계를 보였다. 이는 조례제정비율이 높아질수록 연간총급여도 높아진다는 것을 의미한다.

<표 10> 변수 간(間) 상관관계

(n=45)

변수	평균	표준편차	상관관계	
			1	2
1. 연간총급여	29,356,755	3,302,650	1	
2. 조례제정비율	68.6	28.4	.594**	1

**p<.01

다음은 회귀분석 결과이다. 광역시도내 각 지자체의 조례제정비율이 증가할수록 사회복지종사자의 연간총급여가 어떻게 되는가를 분석한 결과 [표 11]과 같이 분석되었으며, 먼저 전체적인 회귀모형의 설명력을 살펴보고, 모형의 적합성을 분석하면, 원인(독립)변수인 조례제정비율 변인의 변동에 따라 결과(종속)변수인 사회복지종사자 연간총급여의 변동을 설명하는 설명력(R제곱=.352)은 35.2%로 분석되었고, 연구에서 설정한 회귀모형 수식은 통계적으로 적합한 것으로 파악되었다(F=23.407, p<0.05).

다음으로 조례제정비율이 연간 총 급여에는 정적(+)인 영향을 미치는 것으로 분석되었는데, 이는 조례제정비율이 증가 할수록 연간 총 급여 향상에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다는 것이며, 비 표준화 계수를 토대로 한 예측모형은 $\hat{y}_i$(연간

총급여) = 24,622,425 + 68,969×(조례제정비율)i where i = 1.2...45로 조례제정비율이 1% 증가하면 연간 총 급여는 평균 68,969원 증가하는 것으로 조사되었다.

<표 11> 회귀분석 결과 요약

변수	B	S.E.	β	t	p	F	R^2 (adj R^2)
(상수)	24,622,424	1,057,431		23.285	.000	23.407***	.352 (.337)
조례 제정 비율	68,968	14,255	.594	4.838	.000		

***p<.001

이상 네 가지 즉, 첫째로 연도별 사회복지종사자 기본급 평균 인상률이 사회복지사법 제정 이후 제정 전보다 그 비율이 증가했다는 것과, 두 번째는 각 지자체 조례 제정 전·후 사회복지종사자 보수수준 격차를 비교분석한 결과 비교연도 기준 가장 높은 임금을 지급하는 광역지자체 대비 가장 낮은 임금을 지급하는 광역지자체간의 격차가 2014년 대비 2017년, 그리고 2017년 대비 2020년 지속적으로 줄어드는 것으로 조사 되었고, 세 번째는 공무원 대비 사회복지종사자 보수수준 비교분석한 결과 2013년 이후 2019년까지 공무원 급여 대비 사회복지종사자의 급여 수준에 대한 격차가 지속적으로 줄어드는 것을 알 수 있었고, 마지막으로 조례제정 비율 대비 사회복지종사자 임금수준 간에 영향관계를 분석한 결과 조례제정 비율과 종사자 연간 총 급여 간(間)에는 정적(+)인 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

따라서 사회복지사법 제정은 각 지방자치단체장과 지방의회 위원들의 사회복지종사자 처우개선에 대한 인식개선에 도움을 주었다는 것을 알 수 있고, 이러한 인식 개선은 지방자치단체의 사회복지종사자 처우개선관련 조례 제정에 대한 필요성을 인식하였고, 이러한 노력의 결과, 광역지자체 산하 지방자치단체 조례 제정 비율이 높은 곳과 낮은 곳 간(間)의 사회복지종사자 보수수준은 광역지자체간 차이가 발생되는 것으로 조사결과가 도출되었다.

Ⅳ. 결론

전체 산업 군(群) 대비 사회복지종사자산업군의 보수수준은 실제 고용노동부에서 제공하는 '산업 및 규모별 임금과 근로 시간 통계표'인 사업체 노동력 조사 자료를 참

조한 결과 2002년부터 2021년까지 20년간 전체산업 군 대비 사회복지산업군의 임금수준은 56.2%에서 67.5% 정도에 그치고 있어 매우 열악한 수준임을 알 수 있었으며, 이는 사회복지사법 제정 이후 사회복지산업군의 보수수준이 꾸준히 증가하고는 있지만, 사회복지산업군의 임금수준이 전체 산업 군(群) 대비 비율이 증가하지 못하고 있는 가장 큰 이유는 사회복지 산업군의 임금 상승률보다 타 산업군의 임금 상승률이 보다 더 높은 것에 기인하고 있었다.

자료 분석 내용에 대한 결과를 정리하면 서론에서 고찰하고자 했던 사회복지사법 제정의 영향으로 각각의 지자체별 조례 제정 및 개정에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대해서는, 전국 지방자치단체 조례 제·개정 현황 분석내용을 토대로 2012년 1월 사회복지사법 시행 이후 총 243개 지방자치단체 중 2023년 3월 6일 현재 239개 지방자치단체가 조례를 제정하였고, 4개 지방자치단체만 조례를 제정하지 않은 상태로 조사되었고, 전체 조례제정 비율은 98.3%로 산출되었다. 이는 각 지자체별로 사회복지사법 제정에 따라 조례 제·개정이 표면적으로는 활발하게 진행되었다는 것을 반증하고 있었으며, 사회복지종사자 처우 개선 노력을 일정부문 진행한 것으로 판단할 수 있었다.

또한, 사회복지사법 제정이 사회복지종사자의 보수수준에 어떠한 영향을 미쳤는지의 여부는 2012년에서 2014년까지 3개년 간(間) 사회복지종사자 연간 기본급을 조사한 결과 연평균 인상률이 3.73%에서, 2015년부터 2017년까지 3개년 간(間)은 연평균 인상률이 5.03%로 조사되었으며, 2018년부터 2020년까지 3개년 간(間)은 연평균 인상률이 7.13%로 조사되었다. 이상과 같은 조사내용을 바탕으로 2012년 1월 사회복지사법 시행으로 2013년 이후부터 사회복지종사자에 대한 기본급 인상률은 지속적으로 확대되었다고 판단할 수 있었고, 이러한 결과에 따라 사회복지사법 제정효과가 있었다고 유추할 수 있었다. 마찬가지로 공무원과 사회복지종사자 간의 보수수준을 비교한 결과 사회복지사법 제정으로 사회복지종사자들의 보수수준이 향상되었다는 것을 알 수 있었다. 추가적으로 2013년 및 2019년 공무원 보수수준 대비 사회복지종사자 보수수준을 비교한 결과 생활시설 시설장의 경우 2013년 90.9%에서 2019년 95.6%로 4.7%의 상승률을 기록한 것을 알 수 있었으며, 부서장 또한 88.6%에서 92.1%로 3.5%만큼 상승한 것을 알 수 있었다. 다만, 이용시설의 경우에는 시설장에 대해서는 2013년 97.5% 대비 97.1%로 다소 그 비율이 낮아진 것으로 조사되었으나 그 영향도는 매우 미미한 것을 알 수 있고, 이용시설의 부서장의 경우에는 98.1%에서 103.3%로 5.2%만큼의 개선된 것으로 조사되었다.

마지막으로 각각의 광역자치단체 산하 지방자치단체의 조례제정비율과 사회복지종사자 보수수준의 관계는 어떠한지에 대해서는 2014년 및 2017년, 2020년 등 3개년간의 조례제정비율과 사회복지종사자 연간총급여간의 회귀분석 결과, 회귀모형은 $\hat{y}_i$(연간총급여) = 24,622,425 + 68,969×(조례제정비율)i where i = 1.2...45로 조례제정비율이 1% 증가하면 연간 총 급여는 평균 68,969원 증가하는 것으로 분석되었으

며, 원인(독립)변수인 조례제정비율 변인의 변동에 따라 결과(종속)변수인 사회복지종사자 연간총급여의 변동을 설명하는 설명력(R제곱=.352)은 35.2%로 분석되었다.

결론적으로 사회복지사법 제정은 2023년 3월 현재 17개 광역자치단체의 조례 제·개정을 유도하였고, 기초지자체 226개 중 4개 기초단체를 제외한 222개에 대하여 조례 제·개정을 유도하여 사회복지종사자 보수수준 향상에 기여해 왔음을 알 수 있었다.

추가적으로, 국회에서는 2021년 12월 21일 사회복지사법 개정으로 제3조의2(처우개선위원회)의 조항 신설을 통해 중앙부처인 보건복지부와 지방자치단체 모두는 사회복지종사자 처우개선관련 내용을 심사 및 의결하기 위하여 처우개선위원회를 설치하도록 명문화했다. 이것은 사회복지종사자 처우개선 관련 진일보한 조치임에는 틀림이 없으나, 각각의 지방자치단체별로 사회복지종사자에 대하여 관심과 예산확보를 위한 노력이 얼마나 이루어질 것인가 와는 별개의 문제일 것이다. 지속적으로 사회복지종사자의 처우개선을 위해 각각의 지방자치단체 조례 개정을 독려하는 작업과 예산 확보작업이 병행될 수 있도록 사회복지에 종사하는 종사자뿐만 아니라 관계자들의 노력이 수반되어야만 할 것이다.

본 연구의 한계는 사회복지종사자의 보수수준을 결정하는 요인으로 지방자치단체의 재정자립도나 지방자치단체장의 의지, 그리고 의회를 구성하는 의원들의 정치적 성향이나 전반적인 경제상황과 복지에 대한 수요 등 제반 여러 요인을 변인으로 추가하여 분석해야 했으나, 관련 변인을 외생변수로 처리하고 원인(독립)변인을 조례제정비율로만 한정하고, 연구의 인과성을 높이기 위한 노력이 부족했다는 것이며, 연도별로 매년 전국 광역단체별 조례제정 비율대비 사회복지종사자의 임금수준을 조사하지 못하고, 3년마다 조사한 한국보건사회연구원의 ”사회복지시설 종사자의 보수수준 및 근로여건 실태조사“ 자료인 2014년, 2017년 및 2020년 3개의 자료만으로 한정하여 분석한 결과를 근거로 결론을 제시했다는 것이다. 향후에는 보수에 영향을 미치는 여러 변인을 추가하여 연구의 인과성을 높이기 위한 노력이 필요하며, 보다 세부적인 분석을 통해 상호 관련성을 분석하여 그 내용을 보완할 필요가 있다.

[참고문헌]

단행본

경기복지재단, 「경기도 사회복지시설 보수체계 개선방안 연구」, 경기복지재단, 2012.

김기수·오인근·안을순·조문교, 「2017년 대전광역시 사회복지사 등의 처우 개선에 관한 연구」, 대전복지재단, 2017.

김유경·김미숙·박경수·윤덕찬·정희선·김가희, 「사회복지시설 종사자 보수수준 및 근로여건 실태조사」, 한국보건사회연구원, 2014.

김유경·조성호·박경수·윤덕찬·임성은·박신아, 「사회복지시설 종사자 보수수준 및 근로여건 실태조사」, 한국보건사회연구원, 2017.

김유경·조성호·박경수·윤덕찬·임성은·김유휘·정희선, 「사회복지사 처우 및 지위향상을 위한 지방자치단체 조례분석」, 한국보건사회연구원, 2020.

오민수·이시라·이석환, 「경기도 사회복지시설 종사자 직위 및 임금체계 개선 방안 연구」, 경기복지재단, 2017.

오민수·조해진, 「성남시 사회복지사 등의 처우개선 종합계획 수립을 위한 연구」, 경기복지재단, 2019.

이철선·김유경·민동세·정숙희·이동희·김영환·이문범·김진희·유혜인, 「사회복지분야 종사자의 시설별, 직무별 적정임금 산정을 위한 연구」, 한국보건사회연구원, 2016.

최승원·윤석진·류미령·양승미·배유진·장선미·장유리·하민정·성윤희, 「사회복지사 등의 처우개선을 위한 법적 연구」, 한국사회복지공제회, 2017.

최영준·김태일·김진욱·이영규, 「사회복지공제회 장기발전 방안 연구」, 한국사회복지공제회, 2020.

국내 학술논문

권신정·조선영, "사회복지사 처우개선 관련 조례 및 이행여부 연구-부산광역시 및 부산 16개 구·군을 중심으로", 「한국콘텐츠학회논문지」, 20(5), 한국콘텐츠학회, 2020.

김광병, "사회복지사 등의 처우 및 지위 향상에 관한 조례의 역할에 관한 연구", 「사회복지법제연구」, 9(1), 사회복지법제학회, 2018.

오현주·이홍직, "사회복지사의 임금 결정요인에 관한 탐색적 연구", 「GRI연구논총」, 42, 경기연구원, 2010.

이용재·원훈희·강명희, "사회복지사 처우 및 지위향상을 위한 지방자치단체 조례분석", 「한국콘텐츠학회논문지」, 14(1), 한국콘텐츠학회, 2014.

천다솜·유영미, ”부산광역시 사회복지사 등의 처우 및 지위향상에 관한 조례 분석“, 「사회복지법제연구」, 10(2), 사회복지법제학회, 2019.

기타

고용노동통계조사 홈페이지, http://laborstat.moel.go.kr
국가법령정보센터, http://www.law.go.kr
자치법규정보시스템, http://www.elis.go.kr
한국민족문화 대백과사전, https://100.daum.net/encyclopedia/view/14XXE0047405

[국문초록]

사회복지사법 제정과 사회복지종사자 처우에 관한 연구
- 관련 조례 제정과 사회복지종사 보수를 중심으로 -

권 부 천
(서울시립대학교 사회복지학과 박사과정)
이 준 영
(서울시립대학교 사회복지학과 교수)

본 연구내용은 아래와 같다.

첫째로 "사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률(이하 '사회복지사법'이라 한다)"이 지방자치단체 조례 제정에 어떤 영향을 미쳤는지의 여부는 총 243개 지방자치단체 중 2023년 3월 6일 현재 239개 재방자치단체가 조례를 제정하였다는 것이며, 단지 4개 지방자치단체만 조례를 제정하지 않아 조례제정 비율이 98.3%에 이른다는 것이다.

둘째는 사회복지사법 제정이 사회복지종사자의 보수수준에 어떤 영향을 미쳤는지의 여부는 사회복지종사자의 임금총액에 대한 연간 상승률을 비교분석하여 자료를 정리하였으며, 분석의 결과는 2012년부터 2014년 3개년 간(間)은 11.2%가 인상되어 연평균 인상률이 3.73%였으며, 2015년부터 2020년 6개년 간(間)은 36.5% 비율이 인상되어, 연평균 인상률이 6.08%로 분석되었다는 것이다. 이는 사회 전반적인 노동 인식 및 전 국민의 근로소득 증가요인 등 다양한 분석이 필요할 것이지만, 일정부분은 사회복지사법 제정의 효과도 있는 것으로 판단할 수 있을 것이다. 또한 추가적으로 광역지방자치단체별 조례제정비율 대비 사회복지종사자 보수수준 자료를 조사한 결과 2014년도에는 가장 높은 보수수준을 보이는 광역지방자치단체를 100으로 가정하고, 가장 낮은 보수수준을 보이는 광역지방자치단체의 비율을 분석한 결과 75.5%로 조사된 반면, 2017년도에는 그 비율이 83.2%로 증가하였고, 2020년도에도 그 비율은 85.5%로 증가된 것을 알 수 있었다. 이처럼 사회복지사법 제정으로 지방자치단체에서는 조례 제정에 대한 인식 개선이 이루어졌음을 알 수 있고, 이러한 노력의 결과

사회복지종사자의 보수수준은 조금씩 상승할 수 있었다고 판단되었다.

마지막으로 광역자치단체 산하 지방자치단체의 조례제정비율과 사회복지종사자 보수수준과의 관계는 2014년, 2017년, 2020년 이상 3개년의 조례제정비율과 사회복지종사자 연간총급여간의 회귀분석 결과, 회귀모형은 $\hat{y}_i$(연간총급여) = 24,622,425원 + 68,969원×(조례제정비율)i where i = 1.2...45로 조례제정비율이 1% 증가하면 연간 총 급여는 평균 68,969원 증가하는 것으로 분석되었고, 원인(독립)변수인 조례제정비율 변인의 변동에 따라 결과(종속)변수인 사회복지종사자 연간총급여의 변동을 설명하는 설명력(R제곱=.352)은 35.2%로 분석되었다.

결론적으로 2011년 3월 제정된 사회복지사법은 지방자치단체의 조례 제정 및 개정에 영향을 주었으며, 사회복지종사자 보수수준을 높이는데 일정부분 기여하였다는 것을 알 수 있었다.

주제어: 사회복지종사자, 보수수준, 조례, 사회복지사법

[Abstract]

A Study on the Enactment of the Social Welfare Act and the Treatment of Social Welfare Workers

- Focusing on the enactment of related ordinances and remuneration for social welfare workers -

Kwon, Boo Chun
(PhD candidate, Department of Social Welfare, The University of Seoul)
Lee, Jun Young
(Professor, Department of Social Welfare, The University of Seoul)

The contents of this study are as follows. First, the Act on the Improvement of the Treatment and Status of Social Workers, etc. (hereinafter referred to as the "Act")As of March 6, 2023, 239 local governments out of a total of 243 local governments enacted ordinances, and only four local governments did not enact ordinances, reaching 98.3%.

Second, the annual growth rate of social welfare workers was compared and analyzed to determine how the legislation affected the remuneration level of social welfare workers, and as a result, the annual increase rate was 3.73% for three years from 2012 to 2014, and for six years from 2015 to 2020, the average annual increase rate was 6.08%, an increase of 36.5%. This will require various analyses, including the overall perception of labor in society and the increase in earned income of the entire nation, but some can be judged to be effective in enacting laws. In addition, as a result of examining the remuneration level data for social welfare workers compared to the ordinance-making ratio by metropolitan and provincial governments, the highest remuneration level was assumed to be 100 in 2014 and the lowest remuneration level was 75.5%, in 2017, the ratio increased to 83.2%, and in 2020, it was found that the ratio increased to 85.5%. As such, it can be seen that local governments have improved their awareness of the enactment of

ordinances, and as a result of these efforts, it was judged that the remuneration level of social welfare workers could gradually increase.

As a result of regression analysis between the three-year ordinance-making ratio and the annual total salary of social workers in 2014, 2017, and 2020, the regression model was $\hat{y}_i$(the annual total salary) = 24,622,425(KRW) + 68,969(KRW)×(ordinance-making ratio)i where i = 1.2...45, and the annual total salary increased by 1% to an average of 68,969 Korean currency, won. And the explanatory power(R-square=.352) was analyzed as 35.2%.

In conclusion, it can be seen that the law enacted in March 2011 influenced the enactment and revision of ordinances by local governments and contributed to the improvement of the remuneration level of social welfare workers.

keywords : Social Worker, Remuneration Level, Ordinances, Act on the Improvement of Treatment and Status of Social Workers Etc.

사회복지법제학회
사회복지법제연구 제14권 제2호(통권 제27호) 2023년 08월
Korean Academy of Social Welfare and Law
Vol.14, No.2, August 2023
10.35589/SWLJ.2023.14.2.55

지방자치단체장의 복지권한과 책임*
-「국민기초생활보장법」 상 자활센터 운영에 관한 쟁점을 중심으로-

윤 석 진**·이 경 은***

目 次

Ⅰ. 서론

Ⅱ. 복지권한과 책임에 관한 이론 검토
1. 복지사무의 관할
2. 복지사무의 관할 배분
3. 자치사무에 대한 국가의 관여

Ⅲ. 국민기초생활보장법상 자활센터 운영에 대한 비판적 검토
1. 개관
2. 자활센터에 대한 규제
3. 규제체계에 대한 비판적 검토
4. 지방분권 차원에서 자활센터 지정제도
5. 소결

Ⅳ. 마치며

Ⅰ. 서론

우리나라는 복지사무에 관한 국가와 지방자치단체의 권한 배분, 배분된 권한의 행사와 그 통제 등에 대하여 지방자치제도 및 지방자치권의 보장과 국가 통제의 필요성·정합성을 두고 논쟁이 지속되고 있다. 복지사무는 「헌법」상 주민복리에 관한 사무로, 「지방자치법」은 주민복지증진에 관한 사무로 정하여 지방자치단체의 사무로

* 투고일: 2023.07.13., 심사일: 2023.07.13.-2023.07.18., 게재확정일: 2023.07.18.
이 논문은 2021 사회복지법제 연합포럼에서 발표한 “기초지방자치단체장의 복지권한과 책임 : 복지수탁기관 운영에 관한 몇 가지 쟁점을 중심으로”를 수정·보완한 것임.
** 주저자, 강남대학교 정경학부 교수, 법학박사.
*** 공동저자, 이화여자대학교 법학연구소 연구원, 법학박사.

정하고 있다. 그러나 사회복지 관련 개별법령에서는 복지사무에 관한 계획고권, 처분권 등 본질적 사항은 중앙정부의 권한으로 하고 집행권 일부 또는 관리·감독권 정도만 지방자치단체의 권한으로 하고 있는 경우가 많다.

물론, 현대 복지국가에 있어 복지사무의 국가책임성은 부인할 수 없다. 하지만 국가책임이 국가에 전속적 권한만을 의미하는 것은 아닐뿐더러, 현실에서 가능하지도 않다. 그러한 이유로 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(이하 '지방분권법'이라 한다)」은 국가와 광역지방자치단체, 기초지방자치단체 상호간의 권한배분의 이념과 원칙, 기준 등을 정하여 복지사무 권한 배분의 기초가 되고 있다. 또한 복지사무는 민간 등 다양한 주체들이 복지 전달체계에 직접 참여하는 특성이 있다. 따라서 복지사무에 참여하는 모든 주체들은 원칙적으로 상호 대등한 관계에서 사무를 처리하되, 합리성과 효율성을 기준으로 상호 권한을 배분하여야 성공적인 복지국가 실현, 복지 현장에서의 흠결을 최소화할 수 있다.

현행 「사회보장기본법」은 공공부조와 사회서비스는 국가와 공동책임으로 하면서(제3조제3호 및 제4호), 국가와 지방자치단체는 사회보장에 관한 책임과 역할을 합리적으로 분담할 것을 선언하고 있다(제5조제2항). 사회서비스 경우에는 지방자치단체와 민간 부분의 도움을 필요로 하는 모든 국민을 대상(제3조제4호)으로 하고 있기 때문에, 원칙적으로 그 보장은 국가와 지방자치단체에게 있지만(제23조) 민간부문의 참여를 유도하도록 하고 있다(제27조).

복지사무에 관한 중앙정부의 권한은 보충적이어야 한다. 특히, 공공부조와 사회서비스 영역은 직주근접의 원리에 따라 수급자와 가장 가까이 있는 지방자치단체가 적극 관여하는 것이 바람직할 수 있다. 이러한 관점에서 복지사무는 기초지방자치단체, 광역지방자치단체, 중앙정부 순으로 관여하는 것이 이상적이다.

최근 「국민기초생활보장법」상 보건복지부 장관의 권한인 자활센터 지정 및 지정취소권을 둘러싸고 논란이 있다. 광역 및 기초지방자치단체에 설치하는 자활센터의 주요 사무 대부분을 기초지방자치단체가 이행함에도 본질적 권한은 중앙정부에 귀속되어 있기 때문이다. 이는 복지사무를 둘러싼 권한배분의 이념, 원칙, 기준의 혼란에서 오는 문제로서 개별법령인「국민기초생활보장법」과 기본법인「지방자치법」,「지방분권법」간의 상충에서 발생하고 있어 그 개선이 필요하다.

본 논문에서는 이상 자활센터의 복지권한 배분을 둘러싼 쟁점을 살펴보고 개선 가능한 대안을 살펴보는데 목적이 있다. 이를 위해 우선 현행법에 따른 복지권한의 책임, 권한 및 사무배분, 위임·위탁의 일반 법리를 살펴볼 것이다. 다음으로 「국민기초생활보장법」과 하위법령에서 정하고 있는 자활센터의 규제체계와 쟁점을 제시하고 앞서 살펴본 일반법리에 대입해 그 개선방안을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 복지권한과 책임에 관한 이론 검토

1. 복지사무의 관할

「헌법」 제117조는 지방자치제도를 보장하고 있고, 지역사무는 자기책임 하에 수행하는 것을 본질로 하고 있다. 따라서 지역사무는 지방자치단체의 고유권한이라 할 수 있다. 그 결과 지역사무가 존재하는 한 그 사무는 원칙적으로 지방자치단체의 사무영역이며 지방자치단체의 전권한성이 인정된다.[1)]

독일 연방헌법재판소는 지역사무란 지역공동체에 뿌리를 두거나 지역공동체와 특별한 관련성이 있는 사무로서 지방자치단체가 우선적 관할권을 갖는 것으로 보고 있다. 여기에서 관할권은 지방자치단체의 이행 능력이 중요한 것이 아니라 지방자치단체 내에서 주민의 공동생활 및 공동주거와의 관련성 때문에 주민에게 직접 그 자체로 공동적 사무인가의 여부를 기준으로 판단하는 것이라 보고 있다.[2)] 이에 따르면, 지역사무는 지역적 인접성, 주민 밀착성 및 관련성을 가지는 사무로 볼 수 있기에 통상 복지사무를 대표적인 지역사무로 보는 것이다.[3)]

현행「헌법」 제117조가 주민복리에 관한 사무를 지방자치단체로 하여금 처리하도록 정하고 있는 점, 「지방자치법」제13조 제2항 제2호가 주민복지증진에 관한 사무, 사회복지시설의 설치·운영 및 관리, 생활이 곤궁한 자의 보호 및 지원 등을 주민복지에 관한 사업으로 정하여 지방자치단체의 사무범위에 포함시키고 있는 점(제2항제2호)을 보아도 복지사무는 지역사무라 할 수 있다. 다만, 동 조항에서는 법률에 이와 다른 규정이 있으면 예외로 하는 단서를 두고 있고, 대법원 역시 법령상 특별한 규정이 없는 임의적 사무에 대해서는「지방자치법」에 따른 예시적 사무구분을 근거로 복지사무를 자치사무로 보고 있다.[4)]

2. 복지사무의 관할 배분

(1) Bottom-Up 방식의 권한 배분

복지사무는 지방자치의 본질적 영역이며, 지방자치단체의 고유한 사무영역이다. 다

---

1) 조성규, “복지사무와 지방자치단체의 역학”, 「지방자치법연구」 제13권 제3호, 한국지방자치법학회, 2016, 5면.
2) BVerfGE 79, 127, 150.
3) 조성규, 앞의 논문(주 2), 5면; 최의수, “정부간 복지행정의 기능배분과 복지분권의 과제”, 「한국사회복지행정학」 제9호, 한국사회복지행정학회, 2003, 34면.
4) 대법원 2006.10.12. 선고 2006추38 판결 참조.

만, 오늘날 복지국가화 경향에 따라 복지사무에 대한 국가 책임성이 강조되고 있기 때문에 복지권한의 국가집중 또는 국가와 지방자치단체 간 복지사무 권한 및 책임의 중첩이 나타나기도 한다.[5] 그래서 복지사무를 두고 어떤 행정주체가 복지사무에 관한 권한을 갖는 것이 합리적인지, 국가와 지방자치단체 간의 적절한 권한 및 책임의 분배가 쟁점이다. 어떤 결론에 이르던 가장 중요하게 고려되어야 할 것은 지역주민에 대한 최적의 복지공급과 이를 위한 합리적 역할 분담이라 본다.

그러나 현실은 복지행정 영역에 있어서 중앙과 지방간의 기능배분이 특별한 규범적 원리나 기준보다는 중앙정부의 일방적 논리에 의해 Top-Down 방식으로 권한 배분이 이루어져 규범적 문제뿐만 아니라 복지사무 집행의 비능률성을 초래하기도 한다.[6]

이러한 문제 해결을 위한 첫 출발점으로 현대 복지국가의 기본원리로서 “보충성의 원리”를 고려해야 할 필요가 있다. 이는 복지영역에 국가관여의 기준이자 한계이기에 중앙정부와 지방자치단체의 권한배분, 「헌법」제117조 주민 복리에 관한 사무의 전권한성 판단 기준으로도 고려되어야 한다. 이 경우, 복지사무의 관할과 배분은 「헌법」 제117조에 근거하여 지역사무에 관한 전권한성을 갖는 지방자치단체에 속하는 것으로 보고, 관련 권한을 우선 배분해야 할 것이다. 그리고 지방자치단체의 사무로 배분하는 것이 적절하지 아니한 사무를 국가사무에 속하는 것으로 정하도록 해 Bottom-Up 방식의 권한배분 구조가 입법화될 필요가 있다.

다만, 지방자치단체의 사무로 보는 경우에도 이를 광역지방자치단체의 사무로 할 것인지, 기초지방자치단체의 사무로 할 것인지 여부를 판단해야 한다. 현행 「지방자치법」제14조 제1항 제1호 및 제2호에서는 광역지방자치단체와 기초지방자치단체의 사무를 정하고 있다.[7] 제3항에서는 광역 및 기초지방자치단체의 사무처리시 중복되지 않도록 하고, 중복시에는 기초지방자치단체에서 우선 처리하도록 하고 있다. 하지만, 현행 「지방자치법」 제14조는 규율내용의 추상성 등으로 말미암아 복지사무에 관한 국가, 광역지방자치단체, 기초지방자치단체간의 명확한 권한배분의 기준으로 삼기에 어려움이 있다. 이 때문에 「지방분권법」을 구체적으로 살펴 「지방자치법」의 한계를 극복할 필요가 있다.

---

5) 조성규, 앞의 논문(주 2), 4면.

6) 조성규, 앞의 논문(주 2), 12면.

7) 「지방자치법」 제10조 제1항은 광역지방자치단체의 사무로 첫째, 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무, 둘째, 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무, 셋째, 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무, 넷째, 국가와 시·군 및 자치구 사이의 연락·조정 등의 사무, 다섯째, 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무, 여섯째, 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무로 정하고(제1호), 그 외의 사무는 기초지방자치단체의 사무로 정하고 있다(제2호).

(2) 「지방분권법」 상 분권법리

1) 기본이념

「지방분권법」상 지방자치분권이란 “국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하고, 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에 주민의 직접적 참여 확대”를 말한다(제2조제1호). 그리고 자치분권의 기본이념은“주민의 자발적 참여를 통하여 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 자기의 책임하에 집행하도록 하며, 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간의 역할을 합리적으로 분담하도록 함으로써 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실 있는 지방자치 실현”에 있다(제7조).

현행법은‘권한과 책임의 합리적 배분’과 ‘기능의 조화’를 자치분권의 핵심으로 제시하고 있으며, 이는 지방자치단체의 ‘자율적 정책결정과 자기집행성 보장’, 지방의 ‘창의성 다양성 존중’으로 매듭 지워지기를 선언한 것이다. 그리고 이의 규범적 효력을 확보하기 위해 지방자치와 관련된 법령의 제·개정 과정에도 충실히 반영할 것을 요구하고 있다(제8조제1항).

따라서 지방분권은 국가나 중앙정부에 집중된 권한이나 재원을 지방자치단체에 이양하고 국가의 관여를 최소화함으로써 지방자치단체가 관할하는 지역의 사업은 스스로의 의사에 의해 결정하도록 자기결정권을 보장해 주는 것[8]이기에 지방자치의 전제조건이 바로 지방분권인 것이다.[9]

2) 사무배분의 원칙

「지방분권법」에 따르면 국가와 지방자치단체, 지방자치단체 상호간 사무는 주민의 편익증진, 집행의 효과 등을 고려해 서로 중복 없이 배분하여 지방자치단체가 행정을 종합적·자율적으로 수행할 수 있는 기반을 조성하도록 하고 있다(제9조제1항). 그래서 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 기초지방자치단체 사무로, 기초지방자치단체가 처리하기 어려운 사무는 광역지방자치단체 사무로, 광역지방자치단체가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 배분하는 원칙을 선언하고 있다(제9조제2항). 여기에서 사무배분의 원칙이 추구하는 바는 제9조제1항에서 언급되다시피 지방자치단체의 종합적·자율적 행정수행에 있다. 다만, 이 과정에서 민간부문의 참여가 필요한 사항은 민간의 자율성을 존중하여 국가 또는 지방자치단체의 관여를

8) 최우용, “행정통합과 지방분권”, 「공법학연구」 제21권 제4호, 한국비교공법학회, 2020, 153면.
9) 최우용, “지방자치법 전면개정에 따른 지방자치의 현재와 미래”, 「공법연구」 제50집 제3호, 한국공법학회, 2022, 99면.

최소화하고 민간의 행정 참여기회를 확대하여야 한다(제9조제4항).

다른 한편, 국가는 「지방분권법」 제9조에서 정한 지방자치단체와의 사무배분의 원칙에 따라 그 권한 및 사무를 적극적으로 지방자치단체에 이양하되(제11조제1항), 기관위임사무는 원칙적으로 폐지하고 자치사무와 국가사무로 이원화할 것을 요구하고 있다(제11조제1항).

결국, 「지방자치법」과 「지방분권법」을 종합하면 자치사무란 지역적 특성을 살리기 위해 지방의 창의성과 다양성을 존중하는 것이 필요한 사무가 되고, 이를 자치사무로 구분하여 규율하는 것이 합리적인 국가·지방자치단체 간 권한 및 책임의 배분이 될 수 있겠다.[10] 하지만 합리적 권한 및 책임의 배분은 여기에 그치지 않는다. 관계법을 체계적으로 해석해 보건대, 지방의 창의성과 다양성 존중이 필요한 사무는 지방자치단체의 자율적 정책결정과 자기집행성 보장, 지방자치단체의 종합적·자율적 행정수행이 가능하도록 하여야 한다. 이를 위해 국가가 필요한 지원을 하거나 또는 필요할 경우 소관 권한과 사무를 과감히 지방자치단체로 이양하는 것을 선택하여야 한다.

3) 지방자치의 본질적 권한과 복지사무

지방분권은 지역주민의 욕구에 보다 효율적으로 대응할 수 있고, 지역주민의 욕구에 부응하는 서비스를 제공해 줄 수 있다는 장점[11]이 있기에 복지사무의 처리는 중앙정부보다 지역현장에 있는 지방자치단체 역할의 중요성이 강조된다. 특히, 중앙정부가 복지사무에 관한 본질적 권한을 갖게 되면, 획일적인 계획수립과 법집행의 가능성이 높아질 수 있다. 반면, 지방자치단체가 복지사무의 본질적 권한을 갖게 되면, 관할 지역 또는 지역주민의 특수성과 차별성을 인지하고 효율적인 사무처리가 가능해 지방자치단체의 창의성과 다양성이 확보될 수 있다. 다만, 지방자치단체의 복지사무의 본질적 권한에는 이에 비례한 책임이 주어져야 하고, 그 책임의 일탈과 남용의 경우에는 보충적으로 국가가 억제적 관여 권한을 행사할 필요가 있다.

현재 국내 사회복지 전달체계는 크게 행정체계와 집행체계로 구분된다. 중앙정부는 전체적인 방향 제시, 기준의 설정, 재정확보와 운영, 지방자치단체·산하단체·민간기관에 대한 심사와 조정 및 평가를 담당한다.[12] 광역지방자치단체는 광역 수준의 정책개발 및 정보관리 재원 확보 및 지원 등의 역할을 담당한다.[13] 그리고 지역주민과 직접적으로 접촉하는 기초지방자치단체는 일부 기획기능만 갖지만 주로 집행기능을 담

10) 전주열, “지방분권을 위한 법제적 일고찰”, 「법제연구」 제54호, 한국법제연구원, 2018, 80면.
11) 이호용, “복지분권화와 국가·지방간 사회복지사무의 분담”, 「지방자치법연구」 제10권 제3호, 한국지방자치법학회, 2010, 245면.
12) 이호용, 앞의 논문(주 11), 249면.
13) 이호용, 앞의 논문(주 11), 249면.

당한다.[14]

또한 민간 지역사회복지 기관은 사회복지 전달체계상의 최일선에 있는데, 상당수는 지방자치단체가 수행하는 사회서비스 사무를 위탁 운영하는 형태이다. 중앙정부는 민간 복지기관에게 적용되는 운영지침 등을 마련하고 이에 따라 지도·감독한다. 아울러 대부분의 국내 민간 복지기관은 정부 보조금 의존도가 높아 공공 사회서비스 전달체계의 하위 집행체계처럼 기능하는 경향을 보인다. 다만, 이들 민간 복지기관의 지도·감독은 대체로 기초지방자치단체에서 담당한다.[15]

4) 소결

주민 복리증진을 위한 포괄적 권한은 지방자치단체가 가지고 있기 때문에 주민 복리증진에 관한 사무는 법령에 다른 규정이 없는 한 지방자치단체의 사무로 보아야 한다.[16] 다만, 이러한 사무가 자치사무인지 위임사무인지 여부는 법령규정의 형식과 취지, 전국적으로 통일적 처리가 요구되는지 여부, 경비부담주체, 책임귀속주체 등의 기준에 따라 구체적으로 정해질 수 있다. 이 경우 위임사무가 단체위임사무인지 아니면 기관위임사무인지 여부에 대한 판단이 필요하다.

이에 대법원은 「지방자치법」 제22조 및 제9조를 해석하며, 위임사무 중 단체위임사무는 개별법령에 따라 지방자치단체가 조례로 제정할 수 있는 것으로 한정하고 있다. 그리고 법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 규정하고 있는 사무가 기관위임사무인지를 판단할 때 그에 관한 법령의 규정 형식과 취지를 우선 고려하여야 하고, 그 밖의 사무의 성질이 전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 사무인지 여부, 해당 사무에 대한 경비부담과 최종적인 책임귀속의 주체 등을 함께 고려해 판단할 것을 주문하고 있다.[17]

(3) 권한배분의 특수문제로서 위임·위탁

국내 공법관계에서 위임과 위탁은 정부 내 또는 정부와 민간의 권한배분의 방법으로 「정부조직법」, 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정(이하 '행정위임위탁규정'이라 한다)」에서 정하고 있다. 「정부조직법」 제6조 제1항은 "행정기관은 법령으로 정하는 바에 따라 그 소관사무의 일부를 보조기관 또는 하급행정기관에 위임하거나

14) 이호용, 앞의 논문(주 11), 249면.
15) 이호용, 앞의 논문(주 11), 249면.
16) 송기춘, 『지방자치법주해』 제9조(지방자치단체의 사무범위), 박영사, 2004, 56면.
17) 대법원 2013.4.11. 선고 2011두12153 판결; 대법원 2017.12.5. 선고 2016추5162 판결; 대법원 2020.9.3. 선고 2019두58650 판결.

다른 행정기관·지방자치단체 또는 그 기관에 위탁 또는 위임"할 수 있도록 하여 포괄적인 위임·위탁의 근거규정을 마련하고 있다. 또한 제3항에서는 "행정기관은 법령으로 정하는 바에 따라 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니한 사무를 지방자치단체가 아닌 법인, 단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁"할 수 있도록 하고 있다.

「정부조직법」 제6조에서 정하고 있는 권한의 위임 및 위탁에 관한 구체적 사항은 대통령령인 「행정위임위탁규정」에 정하고 있다. 「행정위임위탁규정」에 따르면 위임은 "법률에 규정된 행정기관장의 권한 중 일부를 그 보조기관 또는 하급행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 아래 행사하는 것"(제2조제1호)으로, 위탁은 "법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 다른 행정기관의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 아래 행사하도록 하는 것"(제2조제2호)으로 정의하고 있다.

한편, 「행정위임위탁규정」은 대등 행정청간의 위탁뿐만 아니라 민간위탁에 대해서도 규율하고 있다. 이에 따르면, 민간위탁은 "법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 다른 행정기관의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 아래 행사하도록 하는 것"을 말한다(제2조제3호). 이때, 위임·위탁기관은 수임·수탁기관에 대한 지휘 및 감독권, 직권취소 및 정지권(제6조), 위임·위탁사무 처리의 적정성 확보를 위한 감사권을 가지고 있다(제9조).

따라서 위임·위탁기관은 그 사무에 관한 포괄적 관리·감독권을 가지고 있는 것으로 볼 수 있고 특히, 민간위탁의 경우에도 위탁기관은 수탁기관에 대한 지휘·감독권 및 지시·조치명령권(제14조제1항), 위법·부당한 사무처리에 대한 직권 취소·정지권(제14조제3항),[18] 필요한 사항에 대한 보고요구권(제14조제2항) 등 매우 포괄적인 권한을 부여받고 있다.

그러나 「행정위임위탁규정」 제2조에서 다른 행정기관의 장에 맡기면 '위탁'이고, 지방자치단체나 그 기관에 맡기면 '위임'이라 규정한 것은 국가와 별도의 공법인인 지방자치단체나 그 기관을 국가의 하부기관으로 간주하는 부적절한 용어라 비판하는 입장도 있다.[19]

헌법재판소는 자치사무에 대해 "지방자치단체의 존립을 위한 사무 및 주민의 복리를 증진시키는 사무 등과 같은 자치단체의 본래적 사무"[20]로 이해하고 있고, 통설은 「지방자치법」 제13조 제1항의 "법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무"를 단체위임사무로 보고 있다.

---

18) 「행정위임위탁규정」 제14조(지휘·감독) ④ 위탁기관이 제3항에 따라 취소 및 정지권을 행사할 때에는 그 취소 또는 정지의 사유를 문서로 민간수탁기관에 통보하고 사전에 의견 진술의 기회를 주어야 한다.

19) 강병연, "단체·기관위임사무 통합 해석을 통한 「지방자치법」 규율범위 확대", 「공법연구」 제50집 제4호, 한국공법학회, 2022, 273면.

20) 헌법재판소 2011.9.17. 선고 2022헌라1 결정.

그러나 법해석 및 입법론적 관점에서는 이러한 헌법재판소의 입장을 긍정적으로 평가하기 어려운 부분도 있다. 여기에는 첫째, 「지방자치법」 제13조 제1항이 지방자치단체의 사무범위를 정하면서‘위임’이란 표현을 명시적으로 사용하고 있지 않다는 점, 둘째, 「지방자치법」 제116조가 지방자치단체장의 사무관리 및 집행권을 정하면서 “지방자치단체의 장은 그 지방자치단체의 사무와 법령에 따라 그 지방자치단체의 장에게 위임된 사무를 관리하고 집행한다”고 하여 비로소 자치사무와 위임사무로 구분하고 있는 점, 셋째, 「헌법」 제40조, 제66조, 제101조는 입법권·행정권·사법권이 각각 국회 정부 법원의 권한임을 표현하기 위해 “...에 속한다”라는 표현을 사용하고 있는데[21] 여기에서 “속하는”의 의미는 위임이라기보다 사무배분을 의미하는 것으로 볼 수 있다는 것이다.[22]

다른 한편, 국문법적으로도 우리 말의 “의”는 주체, 소유 등의 의미로 제116조, 제188조 등 다른 조항에서는 수행주체의 의미로 해석할 수도 있다.[23] 그렇다면 「지방자치법」제13조 제1항의 “법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무”도 그 대부분은 주민 복리에 관한 사무로서 제2항이 예시하는 자치사무의 범주에 속하는 것으로 해석할 수 있는 여지가 있게 된다.[24]

3. 자치사무에 대한 국가의 관여

(1) 국가관여의 이원화

현재 우리나라에서는 지방자치사무에 대한 국가의 관여·통제·감독의 개념이 혼용되고 있는데, 그동안 「지방자치법」은 통제중심의 국가관여 체계를 구축하여 마치 지방자치단체에 대한 국가의 관여가 통제 또는 감독의 의미로 사용되는 경향이 있다.[25]

행정법 영역에서 관여는 국가나 지방자치단체에 의한 각종 작용의 합헌성과 적법성, 법률적합성과 합목적성, 구체적 타당성을 확보하기 위한 일체의 작용으로 이해하고 있다. 여기에는 위헌·위법작용의 사후적 시정뿐만 아니라 위헌·위법작용을 사전에 방지하기 위한 각종의 작용도 포함되는 것으로 본다.[26]

---

21) 강병연, 앞의 논문(주 19), 274-275면.
22) 강병연, 앞의 논문(주 19), 275면
23) 강병연, 앞의 논문(주 19), 276면
24) 강병연, 앞의 논문(주 19), 276면; 그래야만 기존 「지방자치법」상 단체위임사무와 기관위임사무 구분의 불명료성, 기관위임사무 중심의 법령상 위임체계에 따른 지방자치제도 형해화 등의 문제를 극복할 수 있을 것으로 보인다.
25) 윤석진, “지방자치단체에 대한 국가관여 내실화 과제”, 「지방자치법연구」 제12권 제2호, 한국지방자치법학회, 2012, 191면.

이에 따르면 관여는 억제적인 감독을 통해서 이루어지기도 하고 임의적인 협력을 통해 이루어지기도 한다. 말하자면 관여의 개념은 감독과 협력으로 구성되며, 이때 감독은 억제적·강제적·타율적·소극적·부정적 방향성을 갖는 개념으로, 협력은 조장적·임의적·자율적·적극적·긍정적 방향성을 갖는 개념으로 이해할 수 있는데, 이 경우 관여는 대등 당사자성을 전제로 통제를 넘어 협력의 의미를 내포하게 된다.[27]

결국, 관여의 개념을 통제와 협력이 양립하는 것으로 본다면 국가와 지방자치 간의 관계는 참여와 협력을 토대로 지방자치제도의 목적을 실현해 공공선을 달성할 수 있는 기재가 된다**(국가의 협력적 관여)**.[28] 그리고 국가는 지방자치제도의 목적을 실현하기 위해 사후적으로 통제하여 국가정책과 지방자치간, 국가사무와 지역사무간, 국가법령과 자치법규간의 적법성, 정합성, 합목적성을 유지하게 한다**(국가의 억제적 관여)**.

지방분권 시대에 있어서 중앙정부와 지방자치단체는 대등한 법적 지위를 갖는 관계를 전제로 상호 협력과 협동관계로 우선 인식하여야 한다. 그리고 지방자치단체의 현실적 문제로 중앙정부와 대등한 관계유지가 어려운 경우에 한하여 중앙정부는 통제중심의 관여보다는 협력체제 유지를 목적으로 하는 지원관계가 정착되어야 할 것이다.[29] 하지만, 국가는 자치사무의 처리가 위헌·위법, 공익위해, 권리·권한 침해, 국가정책과의 불일치 등의 문제로 이어지는 경우 보충적으로 「지방자치법」상의 여러 통제권한을 행사할 수 있는 가능성은 확보되어야 할 것이다.

(2) 현행법의 경향성

「지방자치법」은 지방자치단체의 사무로 인정되는 경우에도 일정한 관여를 할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 물론 현행법상 국가의 관여가 통제중심으로 점철되는 한 지방자치제도의 본질을 훼손할 수 있다는 문제가 있지만, 국가사무와 지역사무의 관계상 어느 정도의 관여는 인정되어야 한다. 이에 국가가 지방자치단체에 관여할 수 있는 권한을 개관하면 다음과 같다.

첫째, 조언·권고·지도·자료제출 요구권이다(제184조제1항). 이는 지방자치단체의 사무에 관여할 수 있는 권한이다. 물론, 조언, 권고, 지도, 자료제출요구 등은 비권력적 관여수단[30]으로 지방자치단체가 이에 법적 구속되는 것은 아니지만, 현실에 있어서는

---

26) 최봉석, 『지방자치의 기본원리』, 한국법제연구원, 2007, 114면; 윤석진 앞의 논문(주 25), 191면.

27) 최봉석, 앞의 책, 114면; 윤석진, 앞의 논문(주 25), 191면.

28) 윤석진, 앞의 논문(주 25), 192면.

29) 윤석진, 앞의 논문(주 25), 176면.

30) 조언은 감독관청이 지방자치단체에게 행하는 비구속적인 권고, 알선, 장려, 지식·정보의 제공 등을 의미하는 비구속적인 행정작용을 의미한다. 아울러 지도는 중앙행정기관에 의한 지방자치단체에 대한 행정지도를 의미한다. 행정지도는 일정한 행정목적을 달성하기 위하여

사실상 구속력이 매우 강해 지방자치단체에 대한 핵심적 통제 수단으로까지 인정되고 있다.[31] 이는 지도, 조언, 권고 등이 지방자치단체에 대한 재정 및 기술지원과 연계될 경우, 사실상 구속력은 더 강해질 수 밖에 없다. 그리고 「지방자치법」 제190조는 자치사무에 대하여 행정안전부 장관 또는 시·도지사는 지방자치단체의 자치사무에 대하여 서류 장부 또는 회계를 감사할 수 있게 규정하고 있는 점을 고려하면 재정지원은 본래적 의미의 비권력적 행위가 아니라 사후적 통제작용으로 작용한다는 점도 있기에 재정지원은 그 자체로 매우 강한 구속력을 가질 수 밖에 없다.[32]

둘째, 지도·감독권이다(제185조). 이는 지방자치단체나 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무 즉, 단체위임사무 또는 기관위임사무에 대해 할 수 있는 권한이다.

셋째, 시정·명령권 및 취소·정지권이다(제188조). 이는 지방자치단체 사무에 관한 그 장의 명령이나 처분에 대해 국가가 행사하는 권한으로 그 사무가 국가사무에 관한 것인지 차지사무에 관한 것인지 여부와 관계없이 지방자치단체의 사무 전체에 대해 행사될 수 있는 국가의 권한이다. 시정명령의 대상은 지방자치단체의 사무인데, 자치사무에 관한 것이면 위법한 경우이어야 하고, 단체위임사무라면 위법 또는 부당한 경우이어야 한다.[33] 권한 있는 감독기관은 시정명령을 이행하기에 적합한 기간을 정하여 서면으로 시정명령을 하여야 하는데, 다만 부작위는 시정명령의 대상이 되지 않는 것으로 보고 있다.[34] 지방자치단체가 정해진 기간 내에 감독청의 시정명령을 이행하지 않을 경우에는 당해 명령이나 처분을 취소하거나 정지할 수 있다.[35] 이와 같은 취소·정지권은 감독청의 적법·타당한 시정명령이 있고, 당해 지방자치단체가 정해진 기간 내에 그 이행을 하지 않은 경우에 행사될 수 있다. 물론 시정명령에 따른 이행이 없다고 하여 감독청이 언제나 취소·정지권을 행사할 수 있는 것은 아니고, 지방자치단체장의 명령이나 처분이 아직 집행되지 않았거나 이미 집행된 경우에는 그 결과를 제거하는 것이 가능한 경우에만 행사될 수 있다.

지방자치단체가 행하는 자치사무에 대하여 국가의 일정한 협력적 행위를 구하는 비권력적 행위를 말한다(이주희, 『지방자치법 이론과 운영사례』, 기문당, 2005, 884면 참조). 다른 한편, 지도와 지원를 국가가 지방자치단체의 사무수행을 도와주는 의미로 이해하는 입장도 있다(김철용 외, 『주석 지방자치법』, 한국사법행정학회, 1997, 534면 이하; 한국지방자치법학회, 『지방자치법 주해』, 박영사, 2004, 693면 이하; 홍정선, 『신 지방자치법』, 박영사, 2015, 640면).

31) 장영수, 『헌법학』, 홍문사, 2012, 334-335면; 홍종현, “지방자치단체의 복지사무에 대한 국가의 관여”, 「지방자치법연구」 제13권 제3호, 한국지방자치법학회, 2013, 51면.

32) 이주희, 앞의 책(주 30), 884-885면; 윤석진, 앞의 논문(주 25), 177면.

33) 홍종현, 앞의 논문(주 30), 53면; 김남철, “지방자치단체에 대한 행정적 감독의 공법적 문제와 개선방안”, 「공법연구」 제47집 제2호, 한국공법학회, 2018, 274면; 대법원 2013.5.23., 선고 2011추56 판결.

34) 한국지방자치법학회, 앞의 책(주 30), 710면; 김남철, 앞의 논문(주 33), 274면.

35) 홍종현, 앞의 논문(주 30), 54면.

넷째, 직무이행명령권이다(제189조). 절차적으로는 지방자치단체장이 위임사무의 관리 및 집행을 명백히 게을리하고 있다고 인정되면 주무부장관이 기간을 정하여 서면으로 그 이행할 사항을 명령할 수 있고, 기간 내에 이를 이행하지 않을 경우에는 대집행 또는 행정·재정상 필요한 조치를 취할 수 있다. 시정명령과 취소정지권이 위법·부당한 작위를 대상으로 하고 있다면, 직무이행명령은 위법한 소극적 행위(의무불이행, 부작위)를 대상으로 한다는 차이가 있다.

여기에서 국가의 조언·권고·지도권, 명령·처분·시정권은 지방자치단체 사무 전반에 걸쳐 행사할 수 있다. 감사의 권한은 자치사무에 대해서만 인정된다. 지도·감독권이나 직무이행명령권은 자치사무 외의 사무에 대해서도 행사할 수 있다.[36]

다른 한편, 「지방분권법」에서도 국가는 자치행정의 공정성과 투명성을 확보하고 책임성과 효율성을 강화할 수 있는 조치를 취할 수 있도록 하고 있다(제41조제1항). 이에 따라 국가는 국정의 통일성과 지방행정의 책임성을 확보하기 위한 합리적 평가기준 구축 및 진단·평가를 실시할 수 있다(제41조제2항). 결국, 현행 「지방자치법」은 지방자치단체에 대한 국가의 관여를 여러 부분에서 협력과 지원관계로 재정립하고는 있지만[37], 여전히 통제중심의 관여체계는 유지되고 있다. 반면, 「지방분권법」은 통제보다는 자치사무에 대한 관리·감독에 치중하고 있는 것으로 보인다.

오늘날 만연된 위험사회, 과학기술의 발달을 기화로 중앙정부가 막강한 영향력을 발휘하고 있고, 그 결과 지방자치 분야에서도 지역의 고유성과 특수성보다는 국가의 감독·통제권의 강화, 국가재정의 영향력 강화 현상을 맞이하고 있다. 비록 지방자치의 범위와 한계는 국가법질서 내에서 인정됨을 인정하더라도, 여전히 지방자치의 출발점은 지역주민 스스로 지역사무를 처리할 수 있어야 하고, 지방자치단체의 자율성과 책임성이 보장되어야 하는 것[38]이 헌법 이념임을 잊지 말아야 한다.

따라서 국가와 지방자치단체 간 권한배분은 우선 지방자치의 본질인 지방자치단체의 자율성과 책임성 확보에 목적을 두되, 이러한 자율성과 책임성 보장을 위해서만 필요한 경우에 한하여 국가의 지방자치단체에 대한 관여를 인정하는 것으로 구축되어야 한다. 그래야만 「헌법」, 「지방자치법」, 「지방분권법」 등에서 선언하고 있는 지방자치의 전권한성 및 자율성·책임성, 국가관여에 있어 보충성의 원칙을 충실하게 실현할 수 있게 된다.

---

36) 전주열, 앞의 논문(주 10), 85면.

37) 이는 2021년 전부개정 「지방자치법」에서 제9장의 명칭을 “국가의 지도·감독”에서 “국가와 지방자치단체 간의 관계”로 개정한 점, 국가와 지방자치단체 간의 협력의무(제183조), 중앙·지방협력회의 설치(186조), 중앙행정기관의 장 등 상급기관의 조언·권고·지도에 대한 지방자치단체의 의견제출권 보장(제184조 제3항) 등의 신설을 통해 나타나고 있다(이에 관한 상세한 내용는 최우용, 앞의 논문(주 8), 108-109면 참조).

38) 홍종현, 앞의 논문(주 30), 42면.

Ⅲ. 국민기초생활보장법상 자활센터 운영에 대한 비판적 검토

1. 개관

(1) 자활센터의 설치 및 지원

자활센터란 「국민기초생활보장법」상의 수급자 및 차상위자의 자활촉진 사업을 추진하기 위해 광역지방자치단체(광역자활센터)와 기초지방자치단체(지역자활센터)에 설치하는 기관을 말한다. 광역자활센터는 자활기업 창업지원, 수급자 및 차상위자에 대한 취·창업 지원 및 알선, 지역자활센터 종사자 및 참여자에 대한 교육훈련 및 지원, 지역특화형 자활프로그램 개발·보급 및 사업개발 지원, 지역자활센터 및 자활기업에 대한 기술·경영지도 등을 수행한다(제15조의10). 지역자활센터는 자활의욕 고취를 위한 교육, 자활을 위한 정보제공·상담·직업교육·취업알선, 생업을 위한 자금융자 알선, 자영창업 지원 및 기술·경영지도, 자활기업의 설립·운영 지원, 그 밖에 자활을 위한 각종 사업[39]을 수행한다(제16조제1항).
이에 대하여 보장기관은 광역자활센터의 설치·운영 경비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있고(제15조의10제2항), 지역자활센터에 대하여는 센터 설립·운영비용 또는 제16조 제1항의 사업 수행비용의 전부 또는 일부, 국·공유 재산의 무상임대, 보장기관이 실시하는 사업의 우선 위탁 등의 지원을 할 수 있다(제16조제2항). 한편, 보장기관은 광역 및 지역자활센터에 대한 정기 사업실적 및 운영실태 평가 등을 할 수 있다(제15조의10제3항, 제16조제3항).[40]

2. 자활센터에 대한 규제

(1) 광역자활센터

---

39) 여기에는 수급자 또는 차상위자의 부업소득 향상을 위한 부업장의 설치·운영사업, 자활기업 또는 부업장의 일감 확보 및 판로 개척을 위한 알선사업, 자활기업 또는 부업장의 운영을 위한 후원의 알선사업, 수급자 또는 차상위자의 자녀교육 및 보육을 위한 자활지원관의 설치·운영사업, 자활사업 참여나 취·창업으로 인해 지원이 필요하게 된 수급자나 차상위계층 가구에 대한 사회복지서비스 등 연계사업이 있다(시행령 제22조, 시행규칙 제26조의6).

40) 광역자활센터의 평가기준은 지역특화형 자활프로그램 개발 및 지원, 광역 단위의 지역주민 자활지원을 위한 지역사회 자원 활용정도, 광역자활센터 장 및 종사자의 사업수행능력 및 실적, 그 밖에 자활지원 사업 실적 등이며 평가결과에 따라 보조금 등 지원에 반영할 수 있다(시행규칙 제26조의4 제3항).

1) 지정 및 지정취소

광역자활센터는 기초지방자치단체 차원에서 단편적으로 추진되고 있는 자활지원체계를 광역 단위의 자활사업 인프라를 구축하여 종합적이고 효율적으로 사업을 추진해 자활사업의 효과성과 활성화 제고를 목적으로 하고 있다.[41] 그리하여 중앙-광역-지역으로 이루어지는 자활 지원 인프라를 통해 자활사업의 내실 및 자활 지원정책의 효과적인 전달체계 형성을 도모하고 있다.[42]

보건복지부 장관은 일정한 요건을 갖춘 사회복지법인, 사회적 협동조합 등 비영리법인과 단체를 광역자활센터로 지정할 수 있다(제15조의10제1항).[43] 이때, 광역자활센터로 지정받고자 하는 사회복지법인 등 비영리법인과 단체는 지정신청서를 광역지방자치단체장을 거쳐 보건복지부 장관에게 제출하여야 한다(시행규칙 제26조의2제1항). 또한 보건복지부 장관은 정기 사업실적 및 운영실태 평가 결과 광역자활센터가 수급자의 자활촉진을 달성하지 못했다고 판단하면 그 지정을 취소할 수 있다. 이 경우 보건복지부 장관은 광역지방자치단체장의 의견을 들어야 한다(제15조의10제3항, 시행규칙 제26조의3제1항).

보건복지부가 발간한『2023년 자활사업 안내』에 따르면 광역자활센터의 경우, 5년 단위로 신규 지정에 준하는 심사를 거쳐 재지정 여부를 결정하는 지정갱신제도를 운영하고 있다.[44] 다만, 성과계약을 체결한 광역자활센터는 성과계약기간에 맞추어 지정갱신을 진행하고 성과계약을 체결하지 않은 광역자활센터는 지정 후 5년이 경과한 경우 지정갱신을 진행한다.[45]

다른 한편, 광역자활센터를 운영하는 비영리법인 또는 단체가 변경되는 경우, 자활센터는 양도·양수를 허용하지 않기 때문에 지정취소하는 것이 원칙이다. 그러나『2023년 자활사업 안내』에는 변경지정제도 등 간이한 절차에 따라 자활센터 운영의 지속성을 확보하고 있다. 이 경우, 신청기관의 법인화, 운영법인 등의 명칭변경 등은 광역지방자치단체장이 변경승인 여부를 결정하고 그 결과를 보건복지부 장관에게 보고한다.[46] 또한 운영법인 또는 단체가 자활센터장을 변경하는 경우에는 적임자를 선정해 광역지방자치단체장에게 추천하고 광역지방자치단체장은 변경 임명의 적정여

41) 보건복지부, 『2023년 자활사업안내』, 2023, 195면.
42) 보건복지부, 앞의 안내서(주 41), 195면.
43) 다만, 사회복지법인 등 비영리법인이 없거나 자활사업 수행능력이 어렵다고 판단되는 경우, 광역지방자치단체에서 광역자활센터를 직접 신청·운영할 수 있다(보건복지부, 앞의 안내서(주 41), 198면).
44) 보건복지부, 앞의 안내서(주 41), 200면.
45) 보건복지부, 앞의 안내서(주 41), 200면.
46) 보건복지부, 앞의 안내서(주 41), 201면.

부를 최종 판단하여 보건복지부 장관에게 보고한다.[47] 그 밖에 주된 사무소 변경 등 경미한 사항을 변경하는 경우 광역자활센터장은 광역지방자치단체장에게 보고 및 사전 협의하여야 한다.[48]

2) 지도 및 감독

현행법상 광역자활센터에 대한 지도·감독은 이원적으로 이루어진다. 먼저 매년 보건복지부와 광역지방자치단체 자활담당공무원이 참여해 센터운영(인사, 운영비 및 보조금 집행, 사무관리, 시설안전 등)에 대한 지도·점검을 한다.[49] 광역지방자치단체는 사업운영에 대한 지도·감독을 하고 문제 발생시 지체없이 보건복지부 장관에게 보고한다. 이 과정에서 필요한 경우 주의·시정 요구를 할 수 있다.[50] 아울러 광역지방자치단체장은 광역자활센터의 고의 또는 업무상 과실에 의한 회계·통계 관련 허위보고를 적발하는 경우에는 예산지원 중단, 지정취소 등 불이익 조치를 할 수 있다.[51]

(2) 지역자활센터

1) 지정 및 지정취소

보건복지부 장관은 일정한 요건을 갖춘 사회복지법인, 사회적 협동조합 등 비영리법인과 단체를 지역자활센터로 지정할 수 있다(제16조). 그리고 지역자활센터로 지정받고자 하는 사회복지법인 등 비영리법인과 단체는 지정신청서를 보건복지부 장관에게 제출하여야 하는데, 이 경우에는 광역자활센터와 달리, 그 신청은 광역 및 기초지방자치단체장을 모두 거쳐야 한다(시행규칙 제27조제1항). 또한 보건복지부 장관은 정기 사업실적 및 운영실태 평가 결과 지역자활센터가 수급자의 자활촉진을 달성하지 못했다고 판단하면 그 지정을 취소할 수 있다(제16조제3항). 이 경우 보건복지부 장관은 센터 소재지 광역 및 기초지방자치단체장의 의견을 들어야 하며, 광역지방자치단체장이 지역자활센터의 지정을 취소하려는 경우에는 센터 소재지 기초지방자치단체장의 의견을 들어야 한다(시행규칙 제28조). 아울러 청문절차를 거쳐야 한다(제31조).

『2023년 자활사업 안내』에는 지역자활센터의 경우에도 광역자활센터와 마찬가지로 주요 사항 변경에 따른 조치 등에 대해 적시하고 있다. 우선 운영주체를 변경하는

47) 보건복지부, 앞의 안내서(주 41), 201면.
48) 보건복지부, 앞의 안내서(주 41), 201면.
49) 보건복지부, 앞의 안내서(주 41), 208면.
50) 보건복지부, 앞의 안내서(주 41), 208면.
51) 보건복지부, 앞의 안내서(주 41), 209면.

경우에는 새로운 법인을 지정하기 위한 공모단계부터 보건복지부 장관과 사전 협의 후 추진하도록 하고 있다.[52] 구체적으로는 기초지방자치단체장은 변경지정 신청서를 광역지방자치단체장에게 제출하고 광역지방자치단체장은 변경신청서에 대한 검토의견을 붙여 보건복지부 장관에게 신청하여야 한다.[53] 이에 보건복지부 장관은 신청서, 지방자치단체장의 검토의견서를 검토해 변경 지정 여부를 결정한다.[54]

지역자활센터 운영주체가 폐업, 기타 사유로 운영이 사실상 중단된 경우에는 기초지방자치단체장은 그 사실을 광역지방자치단체장을 거쳐 보건복지부 장관에게 보고하여야 하며, 당해 기초지방자치단체를 운영주체로 하는 지정신청서를 제출하여야 한다. 이때 보건복지부 장관은 운영주체 변경이 있을 때까지 관할 기초지방자치단체를 지역자활센터 운영주체로 지정받은 것으로 의제한다.[55] 그 밖에 지역자활센터장의 변경 등 경미한 사항 변경은 광역자활센터와 동일한 요건 및 절차에 따라 처리한다.[56]

2) 지도 및 감독

지역자활센터에 대한 지도·감독은 보건복지부, 광역 및 기초지방자치단체 차원에서 이루어진다. 먼저 보건복지부는 매년 광역 및 기초지방자치단체 자활담당공무원이 참여해 자활센터 운영(인사, 운영비 보조금 집행, 사무관리, 시설안전 등), 자활근로사업(참여자 관리, 사업비 집행, 사업단의 매출·수익금 관리 등)에 대한 지도·감독을 한다.[57] 이에 대하여 지방자치단체는 자활센터 사업 운영에 관한 지도·감독을 실시하고 필요할 경우 주의·시정 요구조치를 하며, 보조금 횡령 등 자활사업에 심각한 훼손을 주었다고 판단하는 경우 운영법인 변경 등 조치를 할 수 있다. 이때, 보건복지부 장관이 정한 「지역자활센터 운영치침」제40조 제2항에 근거해「사회복지사업법」 시행규칙 [별표 4]에 따른 행정처분[58] 등을 할 수 있다.

52) 보건복지부, 앞의 안내서(주 41), 154면.
53) 보건복지부, 앞의 안내서(주 41), 154면.
54) 보건복지부, 앞의 안내서(주 41), 154면.
55) 보건복지부, 앞의 안내서(주 41), 155면.
56) 보건복지부, 앞의 안내서(주 41), 155면.
57) 보건복지부, 앞의 안내서(주 41), 170면.
58) 「사회복지사업법」 시행규칙 별표 4는 법 제40조에서 정하는 사회복지시설에게 요구되는 요건 결여, 계속운영 필요성 상실, 회계부정 등 불법행위 또는 부당행위, 미신고 시설 설치·운영, 허위보고 및 미보고 등 각종 의무 위반시 가해지는 시설개선·사업정지·시설폐쇄 등의 행정처분에 위반횟수 등을 고려하여 가중적 제재를 할 수 있도록 하고 있다.

3. 규제체계에 대한 비판적 검토

(1) 지정제도의 법적 성격

현행 「국민기초생활보장법」은 광역자활센터와 지역자활센터 모두 보건복지부 장관에게 자활센터 지정 및 지정취소권을 부여하고 있다. 특히, 지역자활센터는 지정권은 보건복지부 장관에게 있지만, 지정취소권은 보건복지부 장관과 광역지방자치단체장의 공동권한으로 정하여 이원화되어 있다.

국내 개별법령에서 정하고 있는 각종 지정제도는 법령에서 규율하는 목적과 내용, 그 형식에 따라 동일한 명칭임에도 불구하고 그 실질은 다양하게 나뉜다. 허가·인가·특허로서의 지정[59], 행정관청의 의제로서 지정[60], 공용제한으로서의 지정[61], 대행·위탁·이양으로서의 지정, 지원 및 규제대상 선정을 위한 지정[62] 등이 그 예다. 현행 「국민기초생활보장법」에 따른 자활센터의 지정은 사회복지법인, 사회적 협동조합 등 비영리법인과 단체를 그 대상으로 하고 있다는 점에서 위탁(민간위탁)으로서의 지정에 해당한다.

민간위탁 지정은 「정부조직법」,「행정위임위탁규정」에 근거한 것으로 행정작용법상 비권력 작용에 해당하는 단순 사실행위인 행정작용, 공익성보다 능률성이 요청되는 사무, 특수한 전문지식 및 기술이 필요한 사무, 그 밖에 국민 생활과 직결된 단순 행정사무 등이 지정 기관 사무의 성격에 해당한다.[63] 다만, 행정권한의 민간위탁은 법령에 위임·위탁이라는 규정을 두고 민간에 위탁할 사무의 종류와 수탁자를 규정하는 방식을 취하고 있다. 반면, 지정에 의한 행정권한의 민간위탁은 위임·위탁이라는 조문 없이 개별법령에 기초하고 지정기관이 행정권한을 위탁·대행하도록 하는 방식을 취하고 있어, 일반적인 민간위탁 방식과는 다른 유형이라 하겠다.

「국민기초생활보장법」에 근거한 자활센터의 지정은 「행정위임위탁규정」에서 정한 전통적 형태의 민간위탁으로 보기 어렵다. 그보다는 국민의 권리와 밀접한 관련을 가지는 규제적 및 비규제적 성격이 모두 포함되어 있고, 자활센터 설치의 목적과 기

---

59) 대표적으로 「담배사업법」에 따른 담배소매인 지정(영업허가), 「관세법」에 따른 국가관세종합정보망 운영사업자 지정(인가) 등이 여기에 해당한다.

60) 「공직선거법」상 투표참관인 지정, 「도로교통법」상 자동차운전전문학원 지정 등이 여기에 해당한다.

61) 「지하수법」에 따른 지하수보전구역 지정, 「문화재보호법」에 따른 문화재보호구역 지정 등이 여기에 해당한다.

62) 「문화예술진흥법」에 따른 전문예술인법인 또는 전문예술단체의 지정(지원대상), 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따른 상호출자제한시업집단의 지정(규제대상) 등이 여기에 해당한다.

63) 이상윤, 『각종 지정제도의 분석와 개선방안 연구』, 한국법제연구원, 2012, 41면.

능은 공익성과 능률성, 사익보호 등이 모두 요청되는 등 국민 생활과 직결된 복합적 성격의 지정제도가 바로 자활센터 지정제도라 할 수 있다.[64)65)] 아울러, 자활센터는 민간 비영리법인과 단체 등이 신청자격을 가지고 있고 여러 비영리법인 및 단체 등이 동시에 지정신청을 하게 되는 경우 상호 경원자 관계에 서게 되어 보건복지부 장관의 지정처분을 다툴 법률상 이익이 있는 자[66)]가 되기에 현행 법령상 보건복지부 장관의 지정 및 지정취소권은 규제적 성격을 강하게 갖는다.

(2) 규제입법 위임법리 위반

「국민기초생활보장법」에 따른 광역 및 지역자활센터 지정 및 지정취소제도는 전형적인 규제에 해당해 「헌법」 제37조 제2항에 따른 법률유보원칙에 구속되어야 한다. 이와 관련해 현재 자활센터 지정 및 지정취소권은 다음과 같은 문제를 노정하고 있다.

1) 지역자활센터 지정취소권

지역자활센터의 지정권은 보건복지부 장관에게 있지만, 지정취소권은 보건복지부 장관과 함께 광역지방자치단체장에게도 있다. 그런데, 광역지방자치단체장의 지역자활센터 지정취소권은 「국민기초생활보장법」 및 시행령에는 그 근거가 없고, 시행규칙 제28조에 비로소 근거를 두고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 국민의 권리 및 의무와 직접 관련 있는 규제적 성격의 처분 등은 「헌법」 제37조 제2항 법률유보의 원칙에 따라 원칙적으로 법률에 근거를 두어야 한다. 비록 「헌법」 제95조가 행정각부의 위

64) 물론 「정부조직법」과 「지방자치법」은 민간위탁대상으로 조사·검사·검정·관리 업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니한 사무로 한정하고 있고, 행정안전부의 「민간위탁 업무 처리지침」도 단순 집행적 서비스 제공, 전문적 지식과 기술을 요구하는 연구·조사 및 검정기능, 공공기설이나 장비 등의 운영·관리기능, 외부자원 활용으로 서비스 향상 및 비용 절감이 기대되는 분야, 협업 기능 및 생산·제작 기능 등 국민의 권리·의무와 직접 관련이 없는 행정서비스분야를 열거하고 있다. 이처럼 국민의 권리·의무와의 관련성을 기준으로 민간위탁의 대상을 선정하는 기준은 상당히 제한적이다(이상윤, 앞의 책(주 63), 57면). 왜냐하면 「국민기초생활보장법」상 광역 및 지역자활센터는 이 법에 따른 수급자 및 차상위자의 자활을 목적으로 이루어지고 있고, 그 종국적 목적이 빈곤구제에 있다는 점에서 국민의 자유와 권리, 사회권 등과 밀접한 관련을 갖기 때문이다. 따라서 전통적인 민간위탁을 위한 지정제도의 대상 확정 기준은 확대될 필요가 있다.

65) 이와 유사한 성격의 지정제도로 「노인복지법」상 노인보호전문기관 지정, 「장애인활동 지원에 관한 법률」상 활동지원기관 지정 등이 있다.

66) 수익적 행정처분을 신청한 여러 사람이 서로 경원관계에 있어서 한 사람에 대한 허가 등 처분이 다른 사람에 대한 불허가 등으로 귀결될 수밖에 없을 때 허가 등 처분을 받지 못한 사람은 신청에 대한 거부처분의 직접 상대방으로서 원칙적으로 자신에 대한 거부처분의 취소를 구할 원고적격이 있다(대법원 2015.10.29. 선고 2013두27517 판결).

임입법이 허용하고 있지만, 법률에 1차적으로 광역지방자치단체장의 지정취소권에 관한 대강의 근거를 두고, 명확성의 원칙에 입각해 시행령이나 시행규칙에 위임(재위임 포함)했어야 했다.

다른 한편, 「지방자치법」 제11조 제1항[67]은 국가와 지방자치단체 간 사무의 중복 배분을 금지하고 있음에도 불구하고 현행 제도는 보건복지부 장관과 광역지방자치단체장에게 중복해 지정취소권한을 부여하고 있어 「지방자치법」과도 입법체계적으로 충돌되고 있다.

2) 광역자활센터 지정갱신 제도

광역자활센터 지정·갱신 제도에도 문제가 발견된다. 현재 광역자활센터의 지정갱신 제도는 보건복지부에서 발간한 『2023년 자활사업 안내』에 근거해 운영하고 있는데 「국민기초생활보장법」과 그 하위법령 어디에도 지정갱신제도의 근거가 없다. 『2023년 자활사업 안내』에 적시된 것처럼 현행 광역자활센터 지정갱신제도는 신규지정에 준하는 심사를 거쳐 보건복지부 장관이 재지정 여부를 결정하도록 하고 있다. 그렇다면 보건복지부 장관의 광역자활센터 지정권과 재지정권은 법적으로 큰 차이 없는 대등한 수준의 규제에 해당할 수 있다. 따라서, 광역자활센터의 지정갱신제도는 「국민기초생활보장」에 근거를 두어야 함에도 불구하고, 행정 규칙적 성격의 『2023년 자활사업 안내』에서 비로소 정하고 있는 것은 위임입법 법리에 위반된다.

3) 광역 및 지역자활센터 변경지정 제도

『2023년 자활사업 안내』에 따른 광역 및 지역자활센터의 변경지정제도는 앞서 살펴본 광역자활센터 지정갱신제도와 비슷한 문제가 있다. 변경지정제도는 지정제도와 함께 중요 사항 변경 및 경미한 사항의 변경 모두 자활센터 운영주체의 권익에 중대한 영향을 미치기 때문에 1차적으로 법률에 명시적 근거를 두어야 하고 그 밖의 구체적 사항을 하위법령에서 정해야 한다. 물론 중요사항 변경과 경미한 변경은 그 규제수준을 달리 정할 수 있고, 이것이 통상적인 입법관례이기도 하다. 그러나 현재처럼 변경지정제도를 법령상 근거 없이 『2023년 자활사업 안내』에서 제시하는 것은 입법론적으로 바람직하지 않다.

---

67) 「지방자치법」 제11조(사무배분의 기본원칙) ① 국가는 지방자치단체가 사무를 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호 간의 사무를 주민의 편익증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 아니하도록 배분하여야 한다.

4) 자활센터에 대한 제재

『2023년 자활사업 안내』에서는 보건복지부 장관 및 지방자치단체장의 광역 및 지역자활센터에 대한 지도·감독권에 대한 상세를 적시하고 이의 실효성을 확보를 위해 각종 행정상 제재를 할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 광역자활센터의 경우 광역지방자치단체장은 센터 운영을, 지역자활센터의 경우 기초지방자치단체장은 센터운영 및 자활근로사업을 지도·점검할 수 있고 그 결과 필요할 경우 주의·시정 요구조치를 할 수 있다. 또한 자활센터 운영주체가 고의 또는 업무상 과실로 회계 등 관련 허위보고를 한 경우 소관 지방자치단체장은 예산지원 중단 등 불이익 조치를 할 수 있다. 여기에 더하여 지역자활센터는 보건복지부 장관이 정한「지역자활센터 운영지침」에 근거해 「사회복지사업법」 시행규칙 [별표 4]에서 정하는 가중적 행정처분(개선명령, 시설폐쇄, 시설장 교체)까지 할 수 있다.

자활센터의 지도·감독을 철저히 하여 수급자 및 차상위계층의 자활을 최적화할 필요성이 인정되기에 지방자치단체장의 지도·감독 권한, 그 실효성 확보 수단은 분명히 존재해야 한다. 그러나 제재를 내용으로 하는 실효성 확보 수단은 대부분 자활센터 운영주체에 대한 권리를 제한하거나 의무를 부과하기에 법률유보 원칙에 따른 입법이 필수적으로 요구된다.

그러나 현행 실효성 확보 수단과 제도는 「국민기초생활보장법」에 근거를 두지 않고 『2023 자활사업 안내』에 비로소 적시하고 있다. 특히, 지역자활센터에 대해 「사회복지사업법」 시행규칙 [별표 4]에 따른 가중적 제재조치가 가능하도록 하는 근거는 법률이 아닌 보건복지부 장관이 자활센터 운영을 위해 행정규칙으로 정한 「지역자활센터 운영지침」에 근거하고 있다는 점이 가장 큰 문제라 할 수 있다. 적어도 이들은 「국민기초생활보장법」에 대강의 근거를 마련하고 합헌적 위임법리에 따라 해당 안내서 또는 운영지침으로 정해야 위헌성 논란을 피할 수 있을 것이다.

4. 지방분권 차원에서 자활센터 지정제도

(1) 「국민기초생활보장법」상의 입법구조적 한계

현행법은 급여 실시에 관한 기본적 사항은 보건복지부 장관이 정하도록 하면서, 급여를 실시하는 보장기관은 지방자치단체로 하고 있다(제19조).[68] 보장기관으로서 지

68) 「국민기초생활보장법」제19조(보장기관) ① 이 법에 따른 급여는 수급권자 또는 수급자의 거주지를 관할하는 시·도지사와 시장·군수·구청장[제7조제1항제4호의 교육급여인 경우에

방자치단체장은 급여실시는 물론이거니와 급여신청에 대한 심사(제22조), 수급자에 대한 확인·조사(제23조), 차상위자에 대한 조사(제24조), 급여 실시여부와 급여 내용의 결정(제26조) 등의 권한을 가지며, 그 외에도 급여의 변경(제29조) 및 중지(제30조) 등의 권한도 가지고 있다.

그럼에도 불구하고 급여기준, 수급권자 범위, 최저생계비 결정 등 급여실시를 위한 본질적 내용은 보건복지부 장관이 정하도록 하고 있고(제4조, 제5조, 제6조), 기타 급여실시에 관한 구체적 내용은 대부분 국가법령에 위임하고 있다. 그 결과, 제도적으로 보장기관을 지방자치단체의 장으로 하고 있는 것과 달리 지방자치단체의 장에 의한 급여실시는 실제적으로 국가정책의 기계적 집행에 불과한 것이 현실이다.[69] 그러한 이유로 「국민기초생활보장법」상의 중앙정부와 지방자치단체의 관계는, 특히 급여결정, 급여실시, 급여 변경 및 중지, 급여실시에 대한 조사 및 결과보고 등을 고려했을 때, 지방자치단체의 급여실시 사무는 기관위임사무의 성격이 강하다.[70]

지방자치단체에 설치하는 자활센터의 경우도 마찬가지다. 「국민기초생활보장법」은 자활사업의 계획고권부터 자활센터의 가장 핵심 권한인 지정 및 지정취소권 등 모두를 보건복지부 장관의 권한으로 정하고 지도·감독권 정도만 지방자치단체장의 권한으로 정하고 있다. 이처럼 자활센터 설치 및 사업운영 등에 관한 권한이 반드시 국가가 행사해야 할 필연적 이유가 있으면 모르겠으나, 그렇지 않다면 「지방자치법」, 「지방분권법」을 고려해 사무배분을 하는 것이 바람직하다.

(2) 유사 입법례와의 정합성 검토

1) 「노인복지법」상 지정제도

① 요양보호사 교육기관

「노인복지법」제39조의3은 광역지방자치단체장에게 요양보호사 양성을 위해 보건복지부령이 정하는 기준에 적합한 시설을 요양보호사 교육기관으로 지정하도록 하고 있다(제1항). 그리고 광역지방자치단체장은 요양보호사 교육기관이 일정 요건[71]에 해

는 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도의 교육감(이하 "시·도교육감"이라 한다)을 말한다. 이하 같다]이 실시한다. 다만, 주거가 일정하지 아니한 경우에는 수급권자 또는 수급자가 실제 거주하는 지역을 관할하는 시장·군수·구청장이 실시한다.

69) 조성규, 앞의 논문(주 2), 17면.

70) 조성규, 앞의 논문(주 2), 21면; 대법원은 부랑인선도시설 및 정진질환자요양시설에 대한 지방자치단체 장의 지도·감독사무는 보건복지부장관 등으로부터 기관위임된 국가사무로 보았다(대법원 2006.7.28. 선고 2004다759 판결).

71) 여기에는 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 요양보호사교육기관으로 지정을 받은 경우, 제

당하는 경우 사업의 정지를 명하거나 청문절차를 거쳐 그 지정을 취소할 수 있도록 하고 있다(제2항 및 제3항). 이 경우에도 지방자치단체장은 보건복지부가 정하는 지정절차 및 세부기준에 따라 해당 권한을 행사하여야 한다(제4항).

② 노인보호전문기관

「노인복지법」 제39조의5는 국가에게 중앙노인보호전문기관을 설치토록 하고 있고, 광역지방자치단체에 지역노인보호전문기관을 설치토록 하고 있다(제1항 및 제2항). 아울러 보건복지부 장관과 광역지방자치단체장은 비영리법인을 지정하여 중앙노인보호전문기관 또는 지역노인보호전문기관의 운영을 위탁할 수 있도록 하고 있다(제3항). 여기에서 중앙노인보호전문기관은 보건복지부 장관이 지정하고, 지역노인보호전문기관은 광역지방자치단체장이 지정한다(시행령 제20조의7제1항). 다만, 노인보호전문기관의 지정취소에 관한 권한은 현행법에 직접적으로 규율되어 있지 않지만, 제39조의17 제10항에서 "관할행정기관의 장은 노인 관련 기관의 장이 정당한 사유 없이 제9항에 따른 폐쇄요구를 거부하거나 3개월 이내에 요구사항을 이행하지 아니하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 노인 관련 기관을 폐쇄하거나 그 허가·인가 등을 취소하거나 관계 행정기관의 장에게 이를 요구할 수 있다"고 정하고 있는바, 지정권을 갖고 있는 보건복지부 장관과 광역지방자치단체 장에게 각각 지정취소권을 부여한 것으로 보아야 한다.[72]

2) 「장애인활동 지원에 관한 법률」 상 활동지원기관 지정제도

「장애인활동 지원에 관한 법률(이하 '장애인활동법'이라 한다)」 제20조는 활동지원기관을 설치하려는 자는 소재지를 관할하는 광역 또는 기초지방자치단체장에게 지정을 받도록 하여, 지방자치단체장에게 활동지원기관에 대한 지정권한을 부여하고 있다(제1항 및 제2항). 한편, 활동지원기관이 폐업 또는 휴업을 하는 경우 역시 지방자치단체장에게 신고해야 하고(제23조), 지방자치단체장에게 활동지원기관에 대한 업무정지 및 지정취소권을 부여하고 있다(제24조).

1항에 따른 지정기준에 적합하지 아니하게 된 경우, 교육과정을 1년 이상 운영하지 아니하는 경우, 정당한 사유 없이 제42조에 따른 보고 또는 자료제출을 하지 아니하거나 거짓으로 한 경우 또는 조사·검사를 거부·방해하거나 기피한 경우, 요양보호사교육기관을 설치·운영하는 자가 교육 이수 관련 서류를 거짓으로 작성한 경우가 해당한다(제39조의3 제2항).

72) 일반적·개괄적 지정취소 권한 규정이 없더라도 지정취소를 위한 요건 규정이 관련 법령에 규정되어 있다면, 당연히 지정 권한을 갖는 행정청이 지정취소 권한도 가지고 있다고 보는 것이 관례이다.

3) 기타(신고제도의 예)

① 「사회복지사업법」상 사회복지시설 설치 신고제도

「사회복지사업법」 제40조는 사회복지시설의 설치하기 위해서는 기초지방자치단체장에게 신고하도록 하고 있고, 사회복지시설에 대한 개선명령·사업정지·시설폐쇄 등의 권한도 보건복지부 장관·광역 및 기초지방자치단체장으로 정하고 있다. 뿐만 아니라, 제38조는 사회복지시설의 휴지·재개신고 등도 기초지방자치단체장에게 하도록 하고 있다. 이렇게 볼 때, 「사회복지사업법」은 기초지방자치단체장에게 사회복지시설의 설치부터 폐지에 이르는 생애전주기에 관여할 수 있는 권한을 부여하고 있는 것으로 볼 수 있다. 물론, 기초지방자치단체장은 이 과정에서 보건복지부에서 정한 기준과 지침에 입각하여야 하나 보건복지부 장관은 사회복지시설의 설치·운영·폐지에 이르는 기준과 지침을 수립하고, 그 집행은 지방자치단체에게 부여하여 분명한 사무배분과 협력적 거버넌스 체계를 구축하고 있다.

② 「노인복지법」상 노인여가복지시설, 재가노인복지시설 설치 신고

「노인복지법」은 제37조 제2항에 따라 국가 또는 지방자치단체 외의 자가 노인여가복지시설을 설치하고자 하는 경우 기초지방자치단체장에게 신고하도록 하고 있고, 제39조 제2항에 따른 재가노인복지시설을 설치하고자 하는 자의 경우에도 역시 기초지방자치단체장에게 신고하도록 하고 있다. 물론 이 과정에서 기초지방자치단체장은 보건복지부에서 정한 기준과 지침에 따라 해당 권한을 행사하여야 한다(제39조제4항). 아울러 기초지방자치단체장은 노인여가복지시설 및 재가노인복지시설의 사업정지 또는 폐지 권한을 가지고 있다(제43조제2항).

5. 소결

(1) 자활센터 지정권의 합리적 권한 배분

유사 입법례에서도 나타나고 있는 것처럼 당해 법률이 규율하는 각종의 사회복지시설에 대한 지정 또는 신고권한은 국가와 지방자치단체장에게 적절한 권한 배분되어 있다. 특히, 「노인복지법」 제39조의5에서 정하고 있는 노인보호전문기관의 경우 그 보호대상과 사무범위는 「국민기초생활보장법」에 따른 자활센터와 다르지만, 비영리

법인을 대상으로 각각 중앙노인전문보호기관과 지역노인보호전문기관으로 지정하고 있다는 점에서 유사한 형식체계를 가지고 있다.

유의미한 차이점은 중앙노인보호기관은 보건복지부 장관에게 지정 및 지정취소 권한을, 지역노인보호전문기관은 지방자치단체장에게 지정 및 지정취소 권한이 귀속되어 있다는 점이다. 이는 소관 또는 관할의 차이에 따라 각각 지정 및 지정취소 권한을 부여한 입법례로 복지사무 권한배분 차원에서 바람직한 형태로 판단된다.

다른 한편, 「장애인활동법」 제20조는 광역지방자치단체와 기초지방자치단체에 각각 활동지원기관을 설치토록 하며, 각각 활동지원기관 소재지를 관할하는 지방자치단체장에게 지정 및 지정취소 권한을 부여하고 있다. 이는 소재지를 관할하는 지방자치단체장의 권한이라는 점에서 「지방자치법」에 충실하고, 또 「지방분권법」 차원에서도 광역지방자치단체와 기초지방자치단체가 해당 권한을 적절히 배분하고 있다는 점에서 긍정적이다.

그 밖에 「사회복시사업법」과 「노인복지법」상 복지시설의 설치신고, 사업정지 및 폐지 권한을 보건복지부 장관이 아닌 기초지방자치단체장이 보유하고 있다는 것은 「지방자치법」의 사무배분에 따른 충실한 입법형태로 판단된다.

따라서 「국민기초생활보장법」에 따른 자활센터의 경우 이러한 입법례를 참고하여, 광역자활센터는 광역지방자치단체장에게, 지역자활센터는 기초지방자치단체장에게 그 지정 및 지정취소 권한을 부여하는 것이 「지방자치법」 및 「지방분권법」 정신에 충실할 것으로 판단된다.

(2) 중앙정부의 관여권 유지

앞의 유사사례에서 살펴본 바와 같이, 「노인복지법」에 따른 요양보호사 교육기관 지정기준 및 절차, 노인여가복지시설 및 재가노인복지시설 설치 신고기준 및 절차, 「사회복지사업법」에 따른 사회복지시설 설치 기준과 지침 수립에 관한 주요 권한은 보건복지부 장관이 가지고 있어「지방자치법」 및 「지방분권법」의 입법취지에 충실한 국가와 지방자치단체 간 사무 또는 권한배분이 이루어지고 있다.

「국민기초생활보장법」에 따른 국가와 지방자치단체 간의 사무 및 권한배분도 이와 유사한 체계로 정립이 가능할 것으로 판단된다. 우선 현행법상 자활센터의 지정 및 지정취소 권한을 광역 및 기초지방단체장에게 이전하는 경우에도 여전히 보건복지부 장관에게는 협력적·억제적 관여 권한이 남아 있다. 보건복지부 장관은 「국민기초생활보장법」에 따라 한국자활복지개발원을 통해 광역 및 지역자활센터에 대한 기술·경영지도·평가가 가능하다. 또한 광역 및 기초자활센터 지정 등에 적용되는 기준과 지침을 수립하는 권한과 「지방자치법」에 따른 지도·조언·권고 등의 권한을 통해 광역 및 기초자활센터의 운영에 직접 관여할 수도 있기 때문이다.

더 나아가 보건복지부 장관은 광역 및 기초지방자치단체장에게 자활센터 지정 및 지정취소, 관리·운영, 지원·감독 등 현황에 관한 주기적 보고의무를 부과하여 자활사업 정점에서 통합 관리할 수 있도록 하고 있다. 이때 지방자치단체장이 행한 지정 및 지정취소권을 위임사무로 본다면, 시정명령, 직권취소 및 정지권 등 「지방자치법」상 위임기관의 고유권한을 행사하여 억제적 관여도 가능해진다.

(3) 협력적 거버넌스 구축

자활센터를 둘러싼 보건복지부 장관과 지방자치단체장의 적정한 사무배분은 국가와 지방자치단체 간 협력적 거버넌스의 실질화라는 관점에서 접근할 필요가 있다. 현재 「지방자치법」에 따라 보건복지부 장관은 지방자치단체장의 자활센터에 대한 처분권한을 사전적·사후적으로 관리·감독하는 것이 가능하다.

현재는 「국민기초생활보장법」상 자활센터의 지정 및 지정취소 절차에서 광역 및 기초지방자치단체가 지정 요건심사 등 일정부분 관여하고 있지만, 최종적인 지정 및 지정취소권은 보건복지부 장관에게 부여되어 있어 사실상 국가가 전권한성을 갖는 것으로 보아야 한다.

물론, 국가와 지방자치단체 간의 협력적 거버넌스는 국가가 보유한 처분권한에 지방자치단체가 부분적으로 절차에 참여해 달성할 수 있다. 하지만, 「지방자치법」제11조 제2항은 보충성의 원칙에 따라 지역주민 생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 기초지방자치단체로의 사무배분을 원칙으로 하되, 기초지방자치단체가 처리하기 어려운 사무는 광역지방자치단체로, 광역지방자치단체가 처리하기 어려운 사무는 국가가 소관하도록 요구하고 있다.

과연 자활센터에 관한 사무가 지방자치단체가 처리하고 곤란하여 국가가 처리해야 할 한 사무인가라는 질문에는 의문이 든다. 따라서, 「국민기초생활보장법」상 자활센터에 관한 사무는 「지방자치법」제13조 제2항 제2호의 사무에 해당하고, 이는 원칙적으로 제11조 제2항에 따라 기초지방자치단체의 사무로 하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 다만, 제14조 제1항 제1호 및 제2호에서 정하고 있는[73] 광역지방자치단체의

---

73) 「지방자치법」제14조(지방자치단체의 종류별 사무배분기준) ① 제13조에 따른 지방자치단체의 사무를 지방자치단체의 종류별로 배분하는 기준은 다음 각 호와 같다. 다만, 제13조제2항제1호의 사무는 각 지방자치단체에 공통된 사무로 한다.

1. 시·도
   가. 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무
   나. 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무
   다. 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무
   라. 국가와 시·군 및 자치구 사이의 연락·조정 등의 사무
   마. 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기 어려운 사무
   바. 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모

사무배분 요건에 부합할 경우에 한하여 광역지방자치단체의 사무로 배분하여야 할 것이다.

경우에 따라서는 「지방분권법」의 입법취지에 맞추어 과감한 지방분권을 통해 보건복지부 장관의 자활센터에 관한 권한을 광역 및 기초지방자치단체로 이양할 수도 있다. 그러나 국내 상황을 고려하면 자활센터에 관한 직접 근거가 되는「국민기초생활보장법」의 입법취지를 충분히 고려해 보건복지부와 지방자치단체가 권한을 양분하는 것이 타당하다. 이 경우, 보건복지부 장관은 자활센터 운영의 기본계획 수립, 자활센터 지정 및 지정취소 기준 및 운영기준 수립, 제재적 행정처분 기준 수립 등 전국 공통의 적용사항에 대한 권한을 갖게 하고, 그 밖에 자활센터에 관한 구체적 집행 및 관리 등 권한은 보충성의 원칙에 따라 광역 및 기초지방자치단체가 행사하는 것을 구상해 볼 수 있다.

Ⅳ. 마치며

광역 및 기초지방자치단체에 설치된 자활센터는 「국민기초생활보장법」에 따른 수급자 및 차상위계층의 집중적 자립지원서비스를 제공해 자립의욕과 기술능력을 습득케 하고, 일자리를 제공함으로써 소득을 창출하기 위한 핵심적 인프라에 해당한다.

현행 「사회보장기본법」 제3조에서 공공부조는 생활 유지능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도로 정의(제3호)하고 있고, 제25조에서는 공공부조는 국가와 지방자치단체의 책임을 원칙으로 하되, 각각의 재정형편 등을 고려해 협의·조정할 수 있도록 하고 있다(제5항). 따라서 공공부조 영역에서 국가와 지방자치단체는 사회복지 시행의 법적 주체가 되지만, 재정능력에 따라 일련의 공동책임을 지게 되어 있다. 하지만, 공공부조제도는 현재 중앙정부에서 결정된 사업을 지방자치단체가 집행하거나 재정분담을 하는데 그치고 있어 지방자치단체의 자율성과 책임성 등을 논할 수 있는 여지가 법제도적으로 차단되고 있다[74]

자활센터의 경우, 광역 및 기초지방자치단체에 설치해 해당 지역을 관할하는 지방자치단체장이 지역적 특성에 맞게 기관을 운영할 수 있도록 핵심적 권한을 행사하는

의 시설을 설치하고 관리하는 사무

2. 시·군 및 자치구

제1호에서 시·도가 처리하는 것으로 되어 있는 사무를 제외한 사무. 다만, 인구 50만 이상의 시에 대해서는 도가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리하게 할 수 있다.

74) 이윤진·김광병, “지방자치제도의 발전 과정에 있어 복지분권의 향후 과제”, 「공공정책연구」 제38권 제3호, 동의대학교 지방자치연구소, 2021, 46면.

것이 타당하다고 보이나, 현실은 보건복지부 장관에게 그 권한이 집중되어 있다. 이는 주민복리에 관한 헌법 이념의 실현과 수급자 및 차상위계층에 대한 집중적·적극적 복지의 수행에 있어 지방자치단체에게 여러 제약적 요소를 유발할 뿐만 아니라 지방의 창의성과 다양성을 존중하도록 하는 「지방자치법」 및 「지방분권법」의 입법취지와도 괴리되는 상황이다.

물론 공공부조와 관련된 복지사무의 경우에도 「국민기초생활보장법」상 각종 급여의 수급자격, 지급기준, 지급절차 및 방법, 관리 등 전국적인 통일된 기준 등이 요구되어 보건복지부 장관이 주된 권한을 행사해야 할 필요가 있는 경우도 있다. 하지만, 자활사업의 경우에는 국민과 가장 근접한 거리에서 국민의 실상을 살피고 국민에게 필요한 서비스를 제공함으로써 자립을 지원하는 사무라는 점에서 다양한 지역적 특성이 충분히 고려되어야 할 사무이다. 따라서 「노인복지법」상 요양보호사 교육기관 및 노인보호전문기관 지정 및 지정취소제도, 「장애인활동지원법」상 활동지원기관 지정제도, 「노인복지법」상 노인여가시설 및 재가노인복지시설 설치 신고제도 사례와 같이 광역 및 기초지방자치단체장에게 자활센터 지정 및 지정취소권을 이양하는 것을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

다른 한편, 현재 자활센터 운영에 근거가 되고 있는 「국민기초생활보장법」은 실제 자활센터에 대한 진입·운영·퇴출 규제에 있어 입법적으로 매우 부족한 근거를 두고 있다. 이 때문에 위임입법 법리에 위반되어 위헌성이 의심되는 사례가 발견되었다. 이는 국내 저소득층에 대한 자활지원 사업 자체를 무력화시킬 수 있는 사안이어서 시급한 개선이 요구된다.

국민에 대한 수용성과 효과성 높은 제도는 근거 입법의 합헌성·적법성으로부터 출발한다. 이는 현대 실질적 법치국가에서 요청하는 가장 기본이다. 이와 더불어 법은 그 자체로도 유효하지만, 다른 법들과의 체계정합성을 확보하지 못하면 자의적 법집행의 원인이 될 수 있다. 동시에 법은 법률유보의 범위에서 현대 사회의 국민 요구에 탄력적이고도 적극적으로 대응하여 본래의 입법목적을 실현하고 효과성을 제고할 수 있어야 한다. 따라서 자활센터에 근거가 되는 「국민기초생활보장법」과 그 하위법령의 정비가 우선 필요하고, 아울러 「지방자치법」, 「지방분권법」과의 법치국가적 체계정합성을 고려해, 「국민기초생활보장법」 차원에서 지방자치제도의 성숙을 실현하여야 할 것이다.

[참고문헌]

단행본

김철용 외, 『주석 지방자치법』, 한국사법행정학회, 1997.
보건복지부, 『2023년 자활사업안내』, 2023.
송기춘, 『지방자치법주해』, 박영사, 2009.
이상윤, 『각종 지정제도의 분석와 개선방안 연구』, 한국법제연구원, 2012.
이주희, 『지방자치법 이론과 운영사례』, 기문당, 2005.
장영수, 『헌법학』, 홍문사, 2012.
최봉석, 『지방자치의 기본원리』, 한국법제연구원, 2007.
한국지방자치법학회, 『지방자치법 주해』, 박영사, 2004.
홍정선, 『신 지방자치법』, 박영사, 2015.

국내 학술논문

강병연, “단체·기관위임사무 통합 해석을 통한 「지방자치법」 규율범위 확대”, 「공법연구」 제50집 제4호, 한국공법학회, 2022.
이윤진·김광병, “지방자치제도의 발전 과정에 있어 복지분권의 향후 과제”, 「공공정책연구」 제38권 제3호, 동의대학교 지방자치연구소, 2021.
김남철, “지방자치단체에 대한 행정적 감독의 공법적 문제와 개선방안”, 「공법연구」 제47집 제2호, 한국공법학회, 2018.
윤석진, “지방자치단체에 대한 국가관여 내실화 과제”, 「지방자치법연구」 제12권 제2호, 한국지방자치법학회, 2012.
이호용, “복지분권화와 국가·지방간 사회복지사무의 분담”, 「지방자치법연구」 제10권 제3호, 한국지방자치법학회, 2010.
조성규, “복지사무와 지방자치단체의 역학”, 「지방자치법연구」 13뤈 제3호, 한국지방자치법학회, 2016.
전주열, “지방분권을 위한 법제적 일고찰”, 「법제연구」 제54호, 한국법제연구원, 2018.
최우용, “행정통합과 지방분권”, 「공법학연구」 제21권 제4호, 한국비교공법학회, 2020.
최우용, “지방자치법 전면개정에 따른 지방자치의 현재와 미래”, 「공법연구」 제50집 제3호, 한국공법학회, 2022.
최의수, “정부간 복지행정의 기능배분과 복지분권의 과제”, 「한국사회복지행정학」 제9호, 한국사회복지행정학회, 2003.
홍종현, “지방자치단체의 복지사무에 대한 국가의 관여”, 「지방자치법연구」 제13권

제3호, 한국지방자치법학회, 2013.

기타

대법원 2006.7.28. 선고 2004다759 판결.
대법원 2006.10.12. 선고 2006추38 판결.
대법원 2013.4.11. 선고 2011두12153 판결.
대법원 2013.5.23., 선고 2011추56 판결.
대법원 2015.10.29. 선고 2013두27517 판결.
대법원 2017.12.5. 선고 2016추5162 판결.
대법원 2020.9.3. 선고 2019두58650 판결.
헌법재판소 2011.9.17. 선고 2022헌라1 결정.
BVerfGE 79, 127.

[국문초록]

지방자치단체장의 복지권한과 책임
-「국민기초생활보장법」 상 자활센터 운영에 관한 쟁점을 중심으로-

윤 석 진
(강남대학교 정경학부 교수)
이 경 은
(이화여자대학교 법학연구소 연구원)

「국민기초생활보장법」상 보건복지부 장관의 권한인 자활센터 지정 및 지정취소권을 둘러싸고 논란이 있다. 광역 및 기초지방자치단체에 설치하는 자활센터의 주요 사무 대부분을 기초지방자치단체가 이행함에도 본질적 권한은 중앙정부에 귀속되어 있기 때문이다. 이는 복지사무를 둘러싼 권한배분의 이념, 원칙, 기준의 혼란에서 오는 문제이다.

구체적으로는 자활센터의 경우, 광역 및 지방자치단체에 설치해 해당 지역을 관할하는 지방자치단체장이 핵심적 권한을 행사하는 것이 타당하다. 그러나 현실은 보건복지부 장관에게 그 권한이 집중되어 있다. 이는 「지방자치법」 및 「지방분권법」의 입법취지와 괴리되는 상황이다.

자활사업은 지역에서 자립을 지원하는 사무이기에 다양한 지역적 특성이 충분히 고려되어야 할 사무이다. 유사한 사례로 「노인복지법」,「장애인활동지원법」,「사회복지사업법」에서 정하고 있는 지정 및 신고제도 대부분 지방자치단체의 권한으로 구축되어 있다. 따라서 「국민기초생활보장법」도 광역 및 기초지방자치단체장에게 자활센터 지정 및 지정취소권을 부여하도록 개선될 필요가 있다.

다른 한편, 현재 자활센터 운영에 근거가 되고 있는 「국민기초생활보장법」은 실제 자활센터에 대한 진입·운영·퇴출 규제에 있어 입법적으로 매우 부족한 근거를 두고 있다. 이 때문에 위임입법 법리에 위반되어 위헌성이 의심되는 사례가 발견되었다. 이는 국내 저소득층에 대한 자활지원 사업 자체를 무력화시킬 수 있는 사안이어서 시급한 개선이 요구된다.

주제어: 복지사무, 기초지방자치단체, 권한배분, 지방분권, 자활센터, 국민기초생활보장법

[Abstract]

Welfare Authorities and Responsibilities of Local Government Heads

-Focusing on issues related to the operation of self-sufficiency centers under the 「National Basic Living Security Act」-

Yoon, Seok Jin
(Professor, Kangnam University)
Lee, Gyeong Eun
(Researcher, Ewha Womans University)

There is a controversy over the authority to designate and cancel a self-sufficiency centers, which is the Minister of Health and Welfare have under the 「National Basic Living Security Act」. This is because the essential authority belongs to the central government even though basic local governments carry out most of the main tasks of centers installed in metropolitan and basic local governments. It is a problem arising from the confusion of the ideology, principles, and standards of the distribution of authority surrounding welfare affairs.

In details, for the case of self-sufficiency centers, it is appropriate that the head of a local government who have control over area get a core authority to it installed in a metropolitan area or local government. However, in reality, the authority is concentrated in the Minister of Health and Welfare. This situation have a gap with the legislative purpose of the 「Local Autonomy Act」 and 「Special Act On Local Autonomy And Decentralization, And Restructuring Of Local Administrative Systems」.

Since a self-sufficiency business supports self-reliance of the low income class in the local community, it is a task that should fully consider various regional characteristics. As a similar case, most of the designation and declaration systems stipulated in the 「Welfare Of Senior Citizens Act」, 「Act

On Activity Assistant Services For Persons With Disabilities」, and 「Social Welfare Services Act」 are established under the authority of local governments. Therefore, the 「National Basic Living Security Act」 also needs to be improved to give the authority to designate and cancel a self-sufficiency centers to heads of metropolitan and basic local governments.

On the other hand, 「National Basic Living Security Act」, which is currently the basis for operating a self-sufficiency centers, have insufficient legislative grounds in regulating entry, operation, and exit of the centers. For this reason, a case suspected unconstitutionality were found due to violation of the jurisprudence of the delegated legislation. It is an issue that requires urgent improvement because it can neutralize the self-sufficiency support business for the low-income class in Korea.

keywords : Welfare Affairs, Local Government, Allocation of Authority, Decentralization, Self-sufficiency Center, National Basic Living Security Act

사회복지법제학회
사회복지법제연구 제14권 제2호(통권 제27호) 2023년 08월
Korean Academy of Social Welfare and Law
Vol.14, No.2, August 2023

10.35589/SWLJ.2023.14.2.87

보육교직원(보육교사)의 권익보호 관련 문제점 및 개선방안*

- 관련법과 자치단체조례 분석을 중심으로 -

이 서 영**

目 次

Ⅰ. 서 론

Ⅱ. 보육교사 권리침해 실태

Ⅲ. 보육교직원(보육교사)의 법적지위와 권익보호
1. 보육교사의 법적지위
2. 보육교사의 용어정의와 직무
3. 보육교사의 권익보호 책임

Ⅳ. 자치단체 관련 조례분석
1. 자치단체 조례 제정 현황
2. 조례의 주된 내용 분석

Ⅴ. 주된 문제점 및 개선방안
1. 영유아보육법
2. 자치단체 조례

Ⅰ. 서론

어린이집 아동학대와 관련하여 보육교사가 학대 의심과 누명으로 괴롭힘을 당하다 스스로 목숨을 끊는 안타까운 사건이 발생하면서, 보육교사의 권리침해 예방 및 권익보호에 대한 요구가 강하게 제기되고 있다. 지난 2018년 10월, 경기도 김포에서 보육교사가 아동학대 의심신고와 관련하여 인터넷 맘카페에 실명이 공개된 후 자살하는 사건 발생으로 사회적인 관심이 제기되었고, 2020년 6월 세종시 보육교사 자살사건

* 투고일: 2023.07.31., 심사일: 2023.08.16.-2023.08.26., 게재확정일: 2023.08.26.
** 한경국립대학교 아동가족복지학전공 교수.

을 계기로 보육교사 인권 및 권익보호에 대해 정책적·제도적 방안 마련의 필요성이 강조되었다. 실제, ‘어린이집 교사의 폭언, 폭행 등 폭력피해 조사’ 결과, 어린이집 교사 10명중 3명은 폭언, 폭행 등 폭력 피해를 직접 경험하거나 목격한 적이 있는 것으로 나타났다(해럴드경제, 2020).

실제 전국보육실태조사(2021)에 의하면, 보육교사 30.1%가 어린이집 내(원장, 동료, 교사 등) 또는 부모로부터 권리를 침해당한 적이 있다고 응답하였다. 보육교사의 권리침해 경험 시 그 주체를 알아본 결과, 부모가 71.9%로 가장 많고, 원장·대표자·위탁업체가 33.0%, 동료 보육교직원 14.6% 순이었다. 또한 국가인권위원회(2013)에서는 이처럼 보육교사의 인권이 충분히 보호받지 못하고 있는 실정이며, 보육교사의 인권이 적절히 보호되지 않는 것은 영유아에게 중요한 영향을 미친다고 지적하고, 보육교사의 근로조건 및 근무환경과 인권상황에 대한 구체적 실태조사를 실시하였다. 그 결과, ‘학부모의 불쾌한 언행’이 44.9%로 가장 많았고, ‘정해진 업무 외의 지시’ 36.5%, ‘상사의 언어폭력’ 16.1%, 동료의 언어폭력 8.2%, 부당한 징계 4.1%, 상사/동료/학부모의 성희롱은 1% 이하로 나타났다. 부당한 경험에 대한 대응 1순위 응답은 ‘참고 지낸다’가 46.9%로 가장 많았다. 또 다른 선행연구로는 경기도 보육교사를 대상으로 실시한 김미정&임예슬(2019) 연구와 한상미&김소향(2020) 연구결과에서도 보육교사는 학부모로부터 부당한 대우를 경험하였다는 등의 응답 비율이 가장 많았으며 의무와 권리가 모호한 상황에 놓여 있는 것으로 나타났다(이서영·양성은, 2018).

어린이집 영유아의 권리와 인권은 당연히 보호받고 존중받아야만 한다. 그러나 그에 못지않게 영유아를 돌보고 교육하는 보육교사의 권리와 인권도 보호받고 존중받아야한다. 그럼에도 불구하고 그동안 보육교직원(보다 정확하게는 보육교원)의 권리침해와 권리보장에 관해서는 우리사회가 제대로 고민을 해오고 있지 않았다는 점이다. 그 결과 그동안 영유아의 권리보장을 위한 많은 연구들이 수행되어 온 반면, 보육교사의 권리에 관한 연구는 많지 않으며 주로 실태조사에 관한 연구등이 대부분이다.

유치원 원장과 교사는 교육부「유아교육법」의 적용을 받아 교원이라는 법적 지위를 보장받고 있는 것과 달리 보육교직원인 어린이집 원장과 보육교사는 보건복지부-[영유아보육법]의 적용을 받기 때문에 교육법상의 교원 지위는 확보되어 있지 않으며, 근로기준법 상으로는 근로자의 신분을 갖는다. 이처럼 보육교사가 교육 전문가인 교원으로는 제대로 인정을 받고있지 못하다보니 그 결과 법적·사회적 권익보호에 따른 차별이 엄연하여 직업정체성 혼란을 겪고 있을 뿐만 아니라 맡은 업무와 법적지위의 특수성으로 인해 일관적인 원칙의 적용을 받지 못하고 이중적인 기준으로 평가받고 있다.

앞서 언급한바와 같이 유치원(원장과 유치원교사)과 어린이집(원장과 보육교사)은 주무부처가 상이하고 적용법도 상이할 뿐만 아니라 교사양성체계와 교육과정 등이 상이한 태생적인 차이로 인해 이원화된 체제를 유지해왔고 그로인해 유치원교사에 비해

어린이집교사의 법적지위가 낮게 평가되고 교원으로서의 법적지위도 부여받지 못해왔다. 그러나 정부의 무상보육&교육체제하에 3-5세 대상 공통교육과정인 '누리과정'과 0-2세 대상 공통교육과정인 '표준보육과정'이 운영되고 있으며 그밖에 시설규모, 재정규모, 인력, 프로그램 측면에서도 어린이집과 유치원의 격차는 나날이 줄어들고 있는 상황이다. 아울러 유치원교사와 보육교사는 교육대상 및 직무와 역할이 유사하고 현 정부가 오랜 숙원사업이었던 유아교육과 보육의 통합(유보통합)을 추진하고 있는 지금 시점에서 상대적으로 열악한 보육교직원의 법적지위와 이들의 권익보호에 대해 깊은 고민이 필요해 보인다. 아울러 선행연구에서(김미정・임예슬, 2019; 양미선 외, 2021) 이러한 보육교직원의 권리침해 주된 원인중 하나로 보육교사의 권리 및 권익보호를 위한 법적·제도적 장치 미비를 지적하고 있어 이에 대한 대책 마련이 시급하다 하겠다.

한편 현재 추진되고 있는 유보통합정책에 따라 그동안 이원화되어있던 소관 주무부처는 '교육부'로 일원화 되었고 유보통합 관리체계 일원화와 재정통합의 기반 마련을 위해 2023년 올해 상반기에는 관리체계 통합(조직·재정)방안을 수립하고 하반기에 관련 법령 제·개정을 추진할 예정으로 있다. 이를 위해 본 연구는 관련 법률(영유아보육법, 유아교육법, 교육공무원법, 교원의 지위향상과 교육활동 보호를 위한 특별법)과 현재까지 관련 조례가 마련된 27개 자치단체를 대상으로 '보육교직원 권익보호 및 증진(지원)을 위한 조례' 를 분석함으로써 보육교직원(보육교사)의 법적지위와 권익보호 관련 규정 마련의 실태와 문제점을 살펴보고 개선방안을 제시해 보고자 한다. 이러한 분석결과를 바탕으로 향후 관련 법률(영유아보육법)과 자치단체 조례 제정·개정 및 향후 유보통합 법률(가칭, 영유아교육보육법) 마련을 위한 기초자료를 제공하고자 함이 주된 연구목적이다.

Ⅱ. 보육교사 권리침해 실태

2021년 보육실태조사(양미선 외 공저)에 따르면, 보육교사의 권리침해 여부 및 주체와 관련하여 <표 1>에서와 같이, 보육교사 30.1%가 어린이집 내(원장, 동료, 교사 등) 또는 부모로부터 권리를 침해당한 적이 있다고 답하였다. 보육교사의 권리침해 경험 시 그 주체를 알아본 결과, 부모가 71.9%로 가장 많고, 원장·대표자·위탁업체가 33.0%, 동료 보육교직원 14.6% 순이었다. 보육교사가 원장·대표자·위탁업체로부터 권리를 침해당한 경우, 보육교사가 경험한 권리침해 유형은 <표 2>에 나타난바와 같이, 부당지시 40.5%, 강요 31.7%, 모욕 및 명예훼손 17.1%, 따돌림 및 차별과 폭행 및 폭언은 각각 6.4%, 4.3% 순이었다.

<표 1> 보육교직원, 부모 등으로부터의 권리침해 여부 및 가해자 유형

(단위 : %(명))

구분	권리침해 피해 여부		권리침해 주체					
	피해 비율	(수)	원장,대표자,위탁업체	동료보육교직원	부모	기타	없음	(수)
전체	30.1	(3,300)	33.0	14.6	71.9	1.9	-	(993)

* 출처 : 양미선 외, 2021년 보육실태조사, 보건복지부-육아정책연구소.

<표 2> 원장/대표자/위탁업체의 권리침해 유형

(단위 : %(명))

구분	폭행 및 폭언	모욕 및 명예훼손	따돌림 및 차별	강요	부당지시	계(수)
전체	4.3	17.1	6.4	31.7	40.5	100.0(328)

* 출처 : 양미선 외, 2021년 보육실태조사, 보건복지부-육아정책연구소.

이러한 권리침해에 대한 보육교사의 대처방법으로는 <표 3>에서와 같이, 보육교사 43.9%는 참거나 모르는 척하고, 31.4%는 어린이집 동료들과 집단 대응, 16.8%는 가족·친구와 상의하는 것으로 조사되었다. 고용노동부·국가인권위원회나 공적 기관의 도움을 받는 보육교사는 0.9%로 소수인 것으로 나타났다.

<표 3> 원장이 보육교사 권리침해 시 대처 방법

(단위 : %(명))

구분	참거나 모르는 척 함	고용노동부, 국가인권위원회, 노동조합 등 신고	어린이동료들과 집단 대응	가족, 친구와 상의	인터넷 등 문의	기타	계(수)
전체	43.9	0.9	31.4	16.8	1.8	5.2	100.0(328)

* 출처 : 양미선 외, 2021년 보육실태조사, 보건복지부-육아정책연구소.

보육교사의 권리침해 원인을 1, 2순위 합산하여 알아본 결과, <표 4>와 같이 보육현장 고려하지 않는 정부정책이 57.0%로 높고, 열악한 근무조건과 보육교사 직종의 낮은 사회적 인식이 각각 33.4%, 33.0%, 교사의 권익보호를 위한 법 및 제도 미비

23.8% 순이었다.

다른 한편 조용남, 송미령(2021)이 전국의 보육교사 중 1,022명의 자료를 분석한 결과를 살펴보면, 첫째, 보육교사의 10명 중 3명이 권리침해를 경험하고 있는 것으로 나타났으며, 권리침해 대상이 학부모 59.5%, 동료교사 57.5%로 나타나 보육교사의 권익보호를 위한 다양한 지원 방안을 모색할 필요성이 있는 것으로 확인되었다.

<표 4> 보육교사의 권리 침해 원인 : 1+2순위

(단위 : %(명))

구분	교사의 권익보호 위한 법 및 제도 미비	열악한 근무조건	보육교사 직종의 낮은 사회적 인식	법정 휴가 및 육아휴직 사용 미보장	열악한 근무환경	정부의 어린이집 관리감독 부재	보육현장 고려하지 않은 정부정책	학부모 부당한 요구, 간섭	영유아 안전사고로 인한 교사 책임 요구	부모 및 동료와 원장 폭언 폭행	기타 없음	(수)
1 순위	12.4	20.5	19.9	5.6	1.7	0.8	29.9	3.9	3.5	0.9	0.9 -	100 (3,300)
2 순위	11.5	12.9	13.1	9.2	3.4	0.9	27.1	7.7	9.7	1.3	0.6 2.6	100 (3,300)
1+2 순위	23.8	33.4	33.0	14.8	5.1	1.7	57.0	11.6	13.2	2.2	1.5 2.6	100 (3,300)

* 출처 : 양미선 외, 2021년 보육실태조사, 보건복지부-육아정책연구소.

보육교사는 상사나 동료 교사로부터 10명 중 2명이 모욕적인 말을 듣고, 10명 중 1.4명 정도가 직위, 나이 등으로 차별 대우를 경험한다는 것을 알 수 있다. 이같은 결과는 선행연구(송영미, 2016; 한상미·김소향, 2020)의 연구결과와 일치한 것으로 보육현장에서 권리 침해가 많이 발생하고 있는 것을 시사하고 있다. 둘째, 보육현장에서 권리침해 등을 경험한 경우, 보육교사는 주변인 친구나 가족에게 '하소연', '공감', '소통'을 통해 민원해결 방안을 모색하고 있는 것으로 나타났다. 보육교사가 권리침해를 경험했을 때, 실질적으로 제도나 법적으로 대응하기 보다는 소극적인 대응이 이루어지는 것은 보육교사에 대한 법적인 제도가 구체적으로 마련되어있지 못한 결과를 반영한 것으로써 보육교사의 권리보호를 위한 '법적, 제도적'으로 체계를 갖춘 갈등해결 및 지원체계가 마련되어야 함을 보여주는 결과라고 할 수 있다. 셋째, 보육교사의 권

리침해 요인은 ‘교사로 존중하지 않는 부모들의 인식’이 547명(26.8%)로 가장 높게 나타났다. 다음으로 ‘보육교사의 권익보호에 대해 미비한 법과 제도’가 525명(25.7%), ‘보육교사를 존중하지 않는 사회 분위기’가 459명(22.5%) 등으로 나타났다.

넷째, 보육현장에서 보육교사가 보장받아야 신분과 지위 보장에 관한 권리와 정당한 보상을 받을 권리, 기본적 권리 보장, 의무와 책임의 권리인식은 보통정도의 수준으로 나타났다.

이러한 결과는 김보영(2011), 김길숙(2016)의 연구에서 보육교사들은 보통 이상으로 권리와 의무를 침해받고 있다고 인식한 것으로 나타난 것과 같은 맥락이다. 한편 김광병·김기화(2015)의 연구결과에서 유치원교사와 보육교사의 근무여건이나 법적 지위는 상당한 차이를 보이고 있었는데, 유치원교사에 비해 보육교사의 법적 지위는 낮은 수준으로 나타났다.

Ⅲ. 보육교직원(보육교사)의 법적지위와 권익보호

1. 보육교사의 법적 지위

보육교사의 법적 지위는 「영유아보육법」과 「근로기준법」의 적용을 받는다. 이들은 법적 교원으로 되어있지 않아 교원으로서의 법적 지위는 보장되지 않는다. 이에 비해 유치원교사는 법적 지위에 있어 「유아교육법」의 적용을 받고, 근로조건·신분보장의 법적 지위는 「사립학교법」 이나 「교육공무원법」의 적용을 받음으로써 교원으로서의 확고한 법적지위를 지니고 있다.

<표 5> 보육교직원(보육교사)의 법적지위 근거법

법적 지위	보육교사	유치원교사
자격·배치·보수교육	영유아보육법	유아교육법
근로조건·신분보장	영유아보육법, 근로기준법	사립학교법, 교육공무원법

2. 보육교사의 용어정의와 직무

(1) 영유아보육법(제2조)

용어정의에 있어서 “보육교직원”이란 어린이집 영유아의 보육, 건강관리 및 보호자와의 상담, 그 밖에 어린이집의 관리·운영 등의 업무를 담당하는 자로서 어린이집의 원장 및 보육교사와 그 밖의 직원을 말한다. 라고 정의해 놓고 있다. 이처럼 교원과 직원을 구분해서 정의해 놓고 있지 않다. 그 밖의 직원이라 함은 「영유아보육법」 시행규칙 제10조에 간호사(간호조무사), 영양사, 조리원을 규정해 놓고 있으며, 그 밖의 보육교직원으로는 어린이집의 규모와 특성에 따라 의사(또는 촉탁의사), 사회복지사, 사무원, 관리인, 위생원, 운전기사, 치료사 등의 보육교직원을 둘 수 있다고 규정하고 있다.

보육교사의 직무에 있어서는 ②보육교사는 영유아를 보육하고 어린이집의 원장이 불가피한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 그 직무를 대행한다로 규정해 놓음으로써 보육교사로서의 역할과 유치원의 원감에 해당하는 역할까지 병행하도록 해놓고 있다.

<표 6> 영유아보육법(보육교직원)/유아교육법(교직원)의 정의와 직무

구분	영유아보육법(보육교직원)	유아교육법(교직원)
교 직원 정의	[제2조]보육교직원”이란 어린이집 영유아의 보육, 건강관리 및 보호자와의 상담, 그 밖에 어린이집의 관리·운영 등의 업무를 담당하는 자로서 어린이집의 원장 및 보육교사와 그 밖의 직원을 말한다. [영유아보육법 시행규칙 제10조] 그 밖의 직원 ; 간호사(간호조무사), 영양사, 조리원 **그 밖의 보육교직원** ; 어린이집의 규모와 특성에 따라 의사(또는 촉탁의사), 사회복지사, 사무원, 관리인, 위생원, 운전기사, 치료사 등의 보육교직원을 둘 수 있다.	제20조(교직원의 구분) ①유치원에는 **교원**으로 원장·원감·수석교사 및 교사를 두되, 대통령령으로 정하는 일정 규모 이하의 유치원에는 원감을 두지 아니할 수 있다. ②유치원에는 **교원 외에** 계약의사, 영양사, 간호사 또는 간호조무사, 행정직원 등을 둘 수 있다.
교 직원 직무	[제18조] ① 어린이집의 원장은 어린이집을 총괄하고 보육교사와 그 밖의 직원을 지도·감독하며 영유아를 보육한다.	[제21조] ①**원장** ②**원감**은 원장을 보좌하여 유치원 업무를 관리하고 해당 유치원의 유아를 교

	② 보육교사는 영유아를 보육하고 어린이집의 원장이 불가피한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 그 직무를 대행한다.	육하며, 원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 그 직무를 대행한다. ③**수석교사** ④**교사**는 법령에서 정하는 바에 따라 해당 유치원의 유아를 교육한다. ⑤**행정직원**

(2) 유아교육법(제20조)

용어정의에 있어서 유아교육법에서는 교직원을 구분하여 ①유치원에는 **교원**으로 원장·원감·수석교사 및 교사를 두되, 대통령령으로 정하는 일정 규모 이하의 유치원에는 원감을 두지 아니할 수 있다. ②유치원에는 **교원 외에** 계약의사, 영양사, 간호사 또는 간호조무사, 행정직원 등을 둘 수 있다로 규정하고 있다.

직무에 있어서는 원장, 원감, 수석교사, 교사, 행정직원 등을 구분하여 별도의 규정을 두고 있으며 비교를 위해 원감과 교사의 직무에 대해 살펴보면 다음과 같다.

②원감은 원장을 보좌하여 유치원 업무를 관리하고 해당 유치원의 유아를 교육하며, 원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 그 직무를 대행한다.

④교사는 법령에서 정하는 바에 따라 해당 유치원의 유아를 교육한다.

3. 보육교사의 권익보호책임

(1) 영유아보육법

「영유아보육법」제4조 제4항에 따르면 '국가와 지방자치단체는 보육교직원의 양성, 근로여건 개선 및 권익 보호를 위하여 노력하여야 한다.' 로 규정하여 유치원교사에 비해 상대적으로 열악한 근로여건 및 취약한 권익보호를 위해 노력할 것을 규정하고 있다. 이러한 규정에 근거하여 [보육교직원 권익보호 및 증진을 위한 조례]가 마련되는 근거가 되긴하였다. 그러나 유아교육법에서와 같이 교원의 교권보호를 위한 규정은 마련되어 있지 않기 때문에 교권보호를 위한 조치는 불가능하다.

(2) 유아교육법, 교육공무원법, 교원의 지위향상과 교육활동 보호를 위한 특별법

「유아교육법」상에는 유치원교원을 위한 근로여건 개선 및 권익 보호를 위한 별도의 규정은 마련되어 있지 않다. 그 대신에 「교육공무원법」제43조와 「교원의 지위

향상과 교육활동 보호를 위한 특별법」(2015)에서 교권존중과 유치원 교원의 교육활동과 관련된 분쟁의 조정을 위해 유치원에는 유치원의 장이 필요하다고 인정하는 경우 교권보호위원회를 둘 수 있다고 규정하고 있다. 이와 같이 교원의 교권보호를 위한 규정이 마련되어 있기 때문에 교권보호를 위한 조치가 가능하다. 따라서 교원의 근로여건 개선 및 권익보호를 위한 별도의 규정은 필요치 않다.

<표 7> 보육교사/ 유치원교사의 권익보호책임

구분	보육교사	유치원교사
권익보호책임	「영유아보육법」 제4조(책임) ④국가와 지방자치단체는 보육교직원의 양성, 근로여건 개선 및 권익보호를 위하여 노력하여야 한다. <신설 2015. 5. 18.>	「유아교육법」 해당 조항 없음.
		「교육공무원법」 제43조(교권의 존중과 신분보장) ① 교권은 존중되어야 하며, 교원은 그 전문적 지위나 신분에 영향을 미치는 부당한 간섭을 받지 아니한다.
		「교원의 지위향상과 교육활동 보호를 위한 특별법」(2015) 제19조(교권보호위원회의 설치·운영) ① 고등학교 이하 각급학교 교원의 교육활동 보호에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 시·도 교육청에 교권보호위원회(이하 “시·도교권보호위원회”라 한다)를 둔다. 나. 제2항에 따른 학교교권보호위원회가 설치되지 아니한 유치원의 교원의 교육활동과 관련된 분쟁의 조정 ② 교원의 교육활동 보호에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 유치원을 제외한 고등학교 이하 각급학교에 교권보호위원회(이하 “학교교권보호위원회”라 한다)를 두며, 유치원에는 유치원의 장이 필요하다고 인정하는 경우 교권보호위원회를 둘 수 있다.

Ⅳ. 자치단체 관련 조례 분석

1. 자치단체 조례 제정 현황

2023년 7월 기준으로 [보육교직원 권익보호 및 증진] 관련한 자치단체 조례가 제정되어 있는 자치단체는 총 27개로 파악되었다. 우선 경기지역은 경기도, 경기도 광주시와 하남시 3개 자치단체에서 관련 조례가 제정되어 있었다. 광역시 지역을 살펴보면, 인천지역은 인천광역시, 인천광역시 남동구 등 2개 자치단체, 광주지역은 광주광역시, 광주광역시 동구 등 2개 자치단체, 대구지역은 대구광역시 달서구, 북구, 서

구, 수성구 등 4개 자치단체, 대전지역은 대전광역시 1개, 부산지역은 부산광역시 기장군과 부산광역시 부산진구 2개 자치단체에서 관련 조례가 마련되어 있는 것으로 파악되었다. 충청지역은 충청북도와 청주시 2개 자치단체, 전라지역은 전라북도 1개 자치단체, 경남지역은 경남 거제시 1개 자치단체, 경북지역은 경북 경산시 1개 자치단체에서만 조례가 마련되어 있었다. 서울지역은 서울특별시, 서울특별시 관악구, 구로구, 동작구, 서대문구, 중랑구, 마포구등 7개 자치단체에서 관련 조례가 마련되어 있었으며, 제주지역은 제주특별자치도 1개 자치단체가 유일하였다. 한편 관련 조례 제정은 전국에서 경기도가 2021년 8월 10일자로 가장 앞서 마련되었고, 그 다음이 전라북도(2021년 11월 3일자), 서울특별시(2021. 12. 30.) 순으로 나타났다. 이어서 2022년도에는 8개 자치단체(경기도 하남시, 인천광역시, 광주광역시, 대구광역시 달서구, 대구광역시 북구, 대전광역시, 충청북도, 서울특별시 구로구)에서 조례가 제정되었고, 나머지 16개 자치단체는 2023년도 올해 조례 제정이 이루어졌다.

<표 8> 전국 보육교직원 권익보호 및 증진(지원)을 위한 조례 현황

지역	자치단체	법규명	공포일자
경기	경기도	경기도 보육교직원 권익보호 및 증진을 위한 조례	2021.8.10. 제정, 2022.4.21. 일부개정
	경기도 광주시	광주시 보육교직원 권익 보호 및 증진에 관한 조례	2023.5.8. 제정
	경기도 하남시	하남시 보육교직원 권익 보호 및 증진에 관한 조례	2022.11.30. 제정, 2023.5.1. 일부개정
인천	인천광역시	인천광역시 보육교직원 권익 보호 및 지원에 관한 조례	2022.11.9. 제정
	인천광역시 남동구	남동구 보육교직원 권익 보호 및 지원에 관한 조례	2023.3.9. 제정
광주	광주광역시	광주광역시 보육교직원 권익 보호 및 지위 향상 조례	2022.12.14. 제정
	광주광역시 동구	광주광역시 동구 보육교직원 권익 보호 및 지위 향상 조례	2023.2.2. 제정
대구	대구광역시 달서구	대구광역시달서구 보육교직원 권익 보호에 관한 조례	2022.3.21. 제정
	대구광역시 북구	대구광역시 북구 보육교직원 권익 보호에 관한 조례	2022.12.26. 제정
	대구	대구광역시 서구 보육교직원 권익 보호에 관한 조례	2023.3.30. 제정

	광역시 서구		
	대구광역시 수성구	대구광역시 수성구 보육교직원 권익 보호에 관한 조례	2023.6.30. 제정
대전	대전광역시	대전광역시 보육교직원 권익보호 및 증진 조례	2022.12.30. 제정, 2023.4.21. 일부개정
부산	부산광역시 기장군	부산광역시 기장군 보육교직원 권익보호 및 지원에 관한 조례	2023.4.3. 제정
	부산광역시 부산진구	부산광역시 부산진구 보육교직원 권익보호 및 지원에 관한 조례	2023.7.11. 제정
충청	충청북도	충청북도 보육교직원 권익 보호 및 지위 향상 조례	2022.4.8. 제정
	청주시	청주시 보육교직원 권익보호 및 지원에 관한 조례	2023.7.14. 제정
전라	전라북도	전라북도 보육교직원 권익보호 및 증진을 위한 조례	2021.11.3. 제정
경남	경상남도 거제시	거제시 보육교직원 권익 보호 및 지원에 관한 조례	2023.1.6. 제정
경북	경상북도 경산시	경산시 보육교직원 권익 보호 및 지원에 관한 조례	2023.3.24. 제정
서울	서울특별시	서울특별시 보육교직원 권익 보호 및 지원에 관한 조례	2021.12.30. 제정
	서울특별시 마포구	서울특별시 마포구 육교직원 권익 보호 및 지원에 관한 조례	2023.7.13. 제정
	서울특별시 관악구	서울특별시 관악구 보육교직원 권익 보호 및 지원에 관한 조례	2023.7.6. 제정
	서울특별시 구로구	서울특별시 구로구 보육교직원 권익보호 및 지원에 관한 조례	2022.3.31. 제정
	서울특별시 동작구	서울특별시 동작구 보육교직원 처우개선 및 권익향상을 위한 조례	2023.4.27. 제정
	서울특별시	서울특별시 서대문구 보육교직원 권익보호 및 지원에 관한 조례	2023.4.5. 제정

	서대문구		
	서울특별시 중랑구	서울특별시 중랑구 보육교직원 권익보호 및 지원에 관한 조례	2023.5.4. 제정
제주	**제주특별자치도**	제주특별자치도 보육교직원 권익 보호 및 증진을 위한 조례	2023. 6. 7. 제정

* 출처 : 국가법령정보센터(https://www.law.go.kr). 2023. 07.기준].

2. 조례의 주된 내용 분석

조례의 주된 구성은 보육교직원 권익보호 및 증진을 위한 조례 제정의 주된 목적, 정의, 적용대상, 자치단체장의 책무, 기본(종합)계획 수립, 실태조사, 권익보호위원회 설치·운영, 권익보호지원사업, 협력체계 구축 등으로 대부분 이루어져 있는 것으로 나타났다. 이처럼 주된 구성은 27개 자치단체 조례들이 유사성을 보였으나 보다 구체적인 세부 내용에 있어서는 지자체마다 차별성을 나타내 보였다. 먼저 (1) 주된 목적 (2) 정의 (3) 적용대상은 27개 자치단체 대부분이 차별성이 없이 유사하였다. 반면에 (4) 자치단체장의 책무 (5) 기본(종합)계획 수립 (6) 실태조사 (7) 권익보호지원사업 (8) 권익보호위원회 설치·운영 (9) 협력체계 구축 관련하여서는 각 자치단체마다 차별성을 보였다.

한편 주된 구성(내용) 외에 표준근로계약서 권고 및 부당근로계약 적극 지도・감독, 보육교직원 권익보호를 위한 심의·자문, 보호조치, 포상, 보육교직원 고충처리전담기구 설치・운영, 보육교직원의 권익보호, 보육교직원 임면 등의 내용을 포함하여 규정한 자치단체 조례들도 있는 것으로 파악되었다. 이에 대해 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 주된 목적

조례 제정의 주된 목적은 보육교직원의 권익보호 및 증진에 필요한 사항을 규정하여 보육교직원의 건강하고 안전한 노동환경을 조성함으로써 보육교직원의 인권향상에 이바지함을 목적으로 한다.

(2) 정의

이 조례에서 “보육교직원”이란 「영유아보육법」 제2조제5호에 따라 어린이집 영유아의 보육, 건강관리 및 보호자와의 상담, 그 밖에 어린이집의 관리·운영 등의 업무를 담당하는 자로서 어린이집의 원장 및 보육교사와 그 밖의 직원을 말한다.

(3) 적용대상

이 조례의 적용대상은 ○○○시(도) 내에 설치된 어린이집의 보육교직원을 대상으로 한다.

(4) 자치단체장의 책무

자치단체장의 책무를 ‘보육교직원의 양성, 근로여건 개선 및 권익보호를 위해 적극 노력하여야 한다.’와 같이 임의규정으로 정하거나 ‘관련 제도 및 시책을 적극 추진하여야 한다’와 같이 강제규정으로 정한 경우로 나뉘어졌다. 다수의 자치단체(14개)가 ‘관련 제도 및 여건조성과 필요한 시책을 적극 추진하여야 한다’ 와 ‘사회적 분위기를 조성하도록 노력하여야 한다’로 두 가지 내용을 함께 규정하고 있는 것으로 나타났다. 그 다음으로는 ‘제도와 여건 조성 및 필요시책을 추진하여야 한다’로만 규정한 경우가 6개 자치단체로 나타났고, ‘제도와 여건조성 및 필요시책 추진을 위해 노력하여야 한다’로 규정한 경우는 7개 자치단체로 나타났다. 이처럼 다수의 자치단체는 자치단체장의 책무를 비교적 강하게 규정해 놓고 있는 것으로 나타났다.

(5) 기본(종합)계획 수립

자치단체장은 ‘보육교직원의 처우개선 및 권익향상을 위한 기본(종합)계획을 수립·시행하여야 한다’와 같은 강행규정으로 규정한 자치단체는 23곳으로 다수가 해당되었고, ‘보육교직원의 처우개선 및 권익향상을 위한 기본(종합)계획을 수립·시행할수 있다’와 같은 임의규정으로 규정한 자치단체는 4곳에 불과한데 모두 대구지역(대구광역시 달서구, 서구, 북구, 수성구)으로 나타났다. 특히 강행규정 23개 자치단체중 기본(종합)계획 수립·시행을 5년 단위로 규정해 놓은 곳은 16개 자치단체(인천광역시, 인천광역시 남동구, 광주광역시, 광주광역시 동구, 대전광역시, 부산광역시 기장군, 부산광역시 부산진구, 충청북도, 서울특별시, 서울특별시 관악구, 구로구, 동구, 서대문구, 중랑구, 마포구, 제주특별자치도)였으며, 경남 거제시는 유일하게 3년단위로 규정해

놓고 있었다.

(6) 실태조사

자치단체장은 보육교직원의 처우개선 및 권익향상을 위한 실태조사를 실시할 수 있다와 같은 임의규정으로 규정한 경우가 대부분(23개 자치단체)이었으며, '3년마다 실태조사를 실시하여야 한다'와 같은 강행규정으로 규정한 자치단체는 경기도, 대전광역시, 전라북도, 서울특별시 동작구 등 4곳에 불과했다. 특히 경기도[1]의 경우에 실태조사시 보육교직원의 계약실태, 계약조건, 노동환경 등도 포함하도록 규정하고 있었다.

(7) 권익보호지원사업

거의 모든 자치단체가 '자치단체장은 보육교직원의 처우개선 및 권익향상을 위하여 다음과 같은 사업을 추진(시행)할 수 있다.'로 규정해 놓고 있었으며, 서울특별시 동작구는 유일하게 '예산의 범위내에서 지원할 수 있다'로 규정해 놓고 있었다.

① 보육교직원의 근로조건 및 근무환경 향상을 위한 사업
② 보육교직원의 처우개선 및 지위향상을 위한 상담, 조사, 연구 사업
③ 보육교직원의 권익 증진 등을 위한 사업
④ 보육교직원에 대한 인식개선을 위한 지원 사업
⑤ 보육교직원에 대한 고충상담 및 법률상담 등 지원 사업
⑥ 보육교직원의 직무 역량 강화를 위한 교육・훈련 사업
⑦ 그 밖에 보육교직원의 복지증진을 위하여 필요하다고 인정하는 사항

(8) 권익보호위원회 설치·운영

대부분의 자치단체가 '권익보호위원회를 설치·운영할 수 있다'와 같은 임의규정으로 규정해 놓고 있었다. 반면에 경기도, 대전광역시, 전라북도, 서울특별시 동작구 등 4곳 자치단체는 '권익보호위원회를 설치·운영한다', 부산광역시 부산진구, 서울특별시 구로구, 마포구 등 3곳은 '권익보호위원회를 설치·운영해야한다'로 7개 자치단체는 강행규정으로 규정하고 있었다. 한편 대구광역시 수성구[2]는 유일하게 권익보호위원회 설치운영 규정은 별도로 없었으며 '보육교직원 권익보호를 위한 심의·자문을 보육정책위원회 위원장에게 안건상정 요청할수 있다.' 로만 규정해 놓고 있었다.

---

1) 경기도 : (실태조사) -실태조사시 보육교직원의 계약실태, 계약조건, 노동환경 등 포함.
2) 대구광역시 수성구 : 보육교직원 권익보호를 위한 심의·자문 보육정책위원회위원장에게 안건상정 요청할 수 있다.

(9) 협력체계 구축

협력체계 구축은 자치단체장은 '보육교직원의 처우개선 및 권익향상을 위하여 관련 기관·단체 등과 협력체계를 구축하여야 한다.' 와 같은 강행규정으로 규정한 자치단체는 광주광역시, 광주광역시 동구, 대전광역시 등 3개 자치단체에 불과했다. 또한 전라북도는 협력체계구축 관련 규정은 나타나 있지 않았다. 이들 외 대부분의 자치단체(23개)는 '보육교직원의 처우개선 및 권익향상을 위하여 관련 기관·단체 등과 협력체계를 구축할 수 있다' 와 같은 임의규정으로 규정하고 있었다.

(10) 기타

1) 포상

광주광역시[3]와 광주광역시 동구[4], 청주시[5] 등 3개 자치단체는 '포상' 조항을 포함하고 있었으며, 광주광역시와 청주시는 '보육교직원 권익보호 및 지위향상에 이바지한 공적이 탁월한자 및 기관·단체 포상할 수 있다', 광주광역시 동구는 기관·단체는 제외하고 '보육교직원 권익보호 및 지위향상에 이바지한 공적이 탁월한자는 포상할 수 있다'라는 규정을 두고 있었다.

2) 보호조치

대전광역시[6]는 유일하게 '보육교직원이 아동학대범죄신고의무 이행과정에서 보호가 필요하다고 판단되는 경우 필요한 조치를 취하여야 한다'라고 하여 별도의 보호조치 규정을 두고 있었다.

3) 보육교직원 권익보호, 임면 등

서울특별시 동작구[7]는 보육교직원의 권익보호 및 보육교직원 임면 등에 관한 별도의 조항을 규정해 놓고 있었다. 보육교직원의 권익보호로는 ① 구청장은 보육교직원

3) 광주광역시 : (포상) 권익보호 및 지위향상에 이바지한 공적 탁월한자, 기관·단체 포상할 수 있다.
4) 광주광역시 동구 : (포상) 권익보호 및 지위향상에 이바지한 공적 탁월한자 포상할 수 있다.
5) 청주시 : (포상) 권익보호 및 지원에 이바지한 공적 탁월한자, 기관·단체 포상할 수 있다.
6) 대전광역시 : (보호조치) 보육교직원 아동학대범죄신고의무 이행과정에서 보호가 필요시 필요한 조치 취함. 실태조사시 근로계약, 근로환경 조사.
7) 서울특별시 동작구 : 보육교직원의 권익보호, 보육교직원 임면 등.

이 어린이집의 운영과 관련된 위법·부당 행위 및 그 밖의 비리 사실 등을 관계 행정기관 또는 수사기관에 신고하는 행위로 인하여 징계조치 등 어떠한 신분상 불이익이나 근무조건상의 차별을 받지 아니하도록 하여야 한다. ② 구청장은 보육교직원이 제1항과 같은 신고행위로 인하여 신분상 불이익과 근무조건상 차별을 받은 경우 관계 공무원에게 조사하게 할 수 있으며, 조사결과에 따라 필요한 조치를 취할 수 있다. ③ 구청장은 신고자와 신고내용에 대한 비밀을 보장하여야 하며, 신고자의 인적사항이 노출되지 않도록 하여야 한다.

다음으로 보육교직원 임면 등과 관련하여서는 ① 구청장은 보육교직원의 권익 보장과 근로여건 개선을 위하여 보육교직원의 임면(任免)과 경력 등에 관한 사항을 관리하여야 한다. ② 어린이집 원장은 보육교직원 채용 시 임금, 근로시간 및 그 밖의 근로조건을 명시한 근로계약을 체결하여야 한다. 이 경우 근로계약과 관련하여 부당한 내용이 포함되어서는 아니 된다. ③ 구청장은 제2항의 근로계약 및 보육교직원의 인사평가에 관하여 적극 지도·감독하여야 한다.

4) 보육교직원 고충처리전담기구 설치·운영

전라북도[8], 제주특별자치도[9] 2개 자치단체는 권익보호(처우개선)위원회 외에 별도로 '보육교직원 고충처리전담기구를 설치·운영할 수 있다'는 규정을 두고 있었다.

8) 전라북도 : 보육교직원 고충처리전담기구 설치·운영할 수 있다.
9) 제주특별자치도 : 보육교직원 고충처리전담기구 설치·운영할 수 있다.

<표 9> 조례의 주된 내용 분석

번호	자치단체	자치단체장 책무	종합(기본)계획	실태조사	권익보호 지원사업	권익보호 위원회설치	협력체계 구축
1	경기도	-제도& 여건 조성, 시책 적극 추진 -사회적 분위기 조성 노력	종합계획 수립 · 시행	실시하여야한다 (3년단위)	시행할 수 있다.	설치 · 운영한다.	설치 · 운영할 수 있다.
2	경기도 광주시	노력	종합계획 수립 · 시행	실시할 수 있다	추진할 수있다.	설치 · 운영할 수 있다.	할수있다
3	경기도 하남시	노력	종합계획 수립 · 시행	실시할 수 있다	추진할 수있다.	설치 · 운영할 수 있다.	할수있다
4	인천광역시	-제도& 여건 조성, 시책 적극 추진 -사회적 분위기조성 노력	종합계획 수립 · 시행 (5년단위)	실시할 수 있다	추진할 수있다.	설치 · 운영할 수 있다.	할수있다
5	인천광역시 남동구	-제도& 여건 조성, 시책 적극 추진 -사회적 분위기조성 노력	종합계획 수립 · 시행 (5년단위)	실시할 수 있다	추진할 수있다.	설치 · 운영할 수 있다.	할수있다
6	광주광역시	-제도& 여건 조성, 시책 적극 추진 -사회적 분위기조성 노력	종합계획 수립 · 시행 (5년단위)	실시할 수 있다	추진할 수있다.	설치 · 운영할 수 있다.	구축하여야한다.
7	광주광역시 동구	-제도& 여건 조성, 시책 적극 추진 -사회적 분위기조성 노력	종합계획 수립 · 시행 (5년단위)	실시할 수 있다	추진할 수있다.	설치 · 운영할 수 있다.	구축하여야한다.
8	대구광역시 달서구	제도와여건조성 및 필요시책 추진 노력	기본계획 수립 · 시행할 수 있다.	실시할 수 있다	추진할 수있다.	설치 · 운영할 수 있다.	구축할 수 있다
9	대구광역시 북구	제도와여건조성 및 필요시책 추진	기본계획 수립 · 시행할 수 있다.	실시할 수 있다	추진할 수있다.	설치 · 운영할 수 있다.	구축할 수 있다
10	대구광역시 서구	제도와여건조성 및 필요시책 추진 노력	기본계획 수립 · 시행할 수 있다.	실시할 수 있다	추진할 수있다.	설치 · 운영할 수 있다.	구축할 수 있다
11	대구광역시 수성구	제도와여건조성 및 필요시책 적극추진	기본계획 수립 · 시행할 수 있다.	실시할 수 있다	추진할 수있다.	-	구축할 수 있다
12	대전광역시	제도와여건조성 및 필요시책 추진	기본계획 수립 · 시행(5년단위)	실시하여야한다 (3년단위)	추진할 수있다.	설치 · 운영한다.	구축하여야한다.
13	부산광역시 기장군	-제도& 여건 조성, 시책 적극 추진 -사회적 분위기조성 노력	기본계획 수립 · 시행(5년단위)	실시할 수 있다	추진할 수있다.	설치 · 운영할 수 있다.	구축할 수 있다

14	부산광역시 부산진구	-제도& 여건 조성, 시책추진 -사회적 분위기조성 노력	기본계획 수립·시행(5년 단위)	실시할 수 있다	추진할 수있다.	설치·운영**해야한다.**	구축할 수 있다
15	충청북도	제도와여건조성 및 필요시책 추진	기본계획 수립·시행(5년 단위)	실시할 수 있다	추진할 수있다.	설치·운영할 수 있다.	구축할 수 있다
16	청주시	사회적여건조성 및 필요시책 추진 노력	기본계획 수립·시행	실시할 수 있다	지원할 수있다	설치·운영할 수 있다.	구축할 수 있다
17	전라북도	-제도&여건 조성, 시책 추진 -사회적 분위기조성 노력	종합계획 수립 · 시행	실시하여야한다(3년단위)	시행할 수 있다.	설치·운영한다.	- 없음
18	경상남도 거제시	제도와여건조성 및 필요시책 추진	기본계획 수립·시행**(3년 단위)**	실시할 수 있다	추진할 수 있다.	위원회를 둘 수 있다.	구축할 수 있다
19	경상북도 경산시	제도와여건조성 및 필요 시책 추진노력	기본계획 수립 · 시행	실시할 수 있다	시행할 수 있다.	설치·운영할 수 있다.	구축할 수 있다
20	서울특별시	-제도&여건 조성, 시책 추진 -사회적 분위기조성 노력	기본계획 수립·시행(5년 단위)	실시할 수 있다	추진할 수 있다.	설치·운영할 수 있다.	구축할 수 있다
21	서울특별시 관악구	-제도&여건 조성, 시책 추진 -사회적 분위기조성 노력	기본계획 수립·시행(5년 단위)	실시할 수 있다	추진할 수 있다.	설치·운영할 수 있다.	구축할 수 있다
22	서울특별시 구로구	-제도&여건 조성, 시책 추진 -사회적 분위기조성 노력	기본계획 수립·시행(5년 단위)	실시할 수 있다	추진할 수 있다.	설치·운영**해야한다.**	구축할 수 있다
23	서울특별시 동작구	보육교직원양성, 근로여건 개선 및 권익보호 적극 노력	종합계획 수립·시행(5년 단위)	3년마다 실태조사	예산의 범위에서 추진할 수 있다.	설치운영한다	구축할 수 있다.
24	서울특별시 서대문구	-제도&여건 조성, 시책 추진 -사회적 분위기조성 노력	기본계획 수립·시행(5년 단위)	실시할 수 있다	추진할 수 있다.	설치·운영할 수 있다.	구축할 수 있다.
25	서울특별시 중랑구	-제도&여건 조성, 시책 추진 -사회적 분위기조성 노력	기본계획 수립·시행(5년 단위)	실시할 수 있다	추진할 수 있다.	설치·운영할 수 있다.	구축할 수 있다.
26	서울특별시 마포구	-제도&여건 조성, 시책 추진 -사회적 분위기조성 노력	기본계획 수립·시행(5년단위)	실시할 수 있다	추진할 수 있다.	설치·운영**해야한다.**	구축할 수 있다.
27	제주특별자치도	제도와여건 조성 및 필요시책 적극 추진	기본계획 수립·시행(5년 단위)	실시할 수 있다	추진할 수 있다.	설치·운영할 수 있다.	구축할 수 있다.

Ⅴ. 주된 문제점 및 개선방안

1. 영유아보육법

(1) 보육교사의 법적지위

보육교직원은 유아교육법에서와 같이 교원의 교권보호를 위한 규정은 마련되어 있지 않기 때문에 교권보호를 위한 조치는 불가능하다. 유치원교사가 교원이라는 법적 지위를 보장받고 있는 것과 마찬가지로 보육교사도 교육법상의 교원 지위가 확보되어야 한다고 본다. 그 결과 보육교원의 근로자로서의 권익보호 노력이 아니라 교원의 지위에 따른 교권보호가 보장되어져야 하는 것이다. 향후 추진되고 있는 유보통합을 앞두고 영유아보육법과 유아교육법의 통합법안 '영유아교육보육법'(가칭) 에서는 이러한 점이 반드시 개선되어져서 반영되어야 할 것이다.

(2) 보육교사의 정의와 직무

영유아보육법상에는 보육교직원에 대해 너무 포괄적으로 규정하고 있는데 이에 대한 개선이 필요하다. 보육교직원의 권익보호 차원의 주된 대상은 교원(보육교사)이다. 따라서 보육교직원의 정의를 유아교육법처럼 교원(원장과 보육교사)과 교원 외에 직원을 구분하여 규정함이 바람직하다. 구체적으로는 다음과 같이 개선되어야 한다. ① 어린이집에는 **교원**으로 원장, 원감, 교사를 두되, 대통령령으로 정하는 일정 규모 이하의 어린이집에는 원감을 두지 아니할 수 있다. ② 어린이집에는 **교원 외에** 촉탁의사, 영양사, 간호사 또는 간호조무사, 조리원, 행정직원 등을 둘 수 있다. 향후 유보통합관련 법률(가칭, 영유아교육보육법)이 새로이 만들어지게 되면 이러한 개선점이 반영되어져야 할 것이며, 유치원교사와 마찬가지로 어린이집 보육교사도 '교원'이라는 법적 지위를 동등하게 보장받도록 개선되어져야 한다고 본다.

다음으로 직무와 관련하여서는 유아교육법에서와 같이 원장, 원감, 교사, 행정직원으로 구분하여 보다 구체적으로 규정하도록 개선되어야 한다. 또한 보육교사의 경우에 '원장이 불가피한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 그 직무를 대행한다'로 규정해 놓고 있는데, 이것은 유치원의 '원감'의 직무에 해당하는 것으로 보육교사의 직무범위를 넘어선 것으로 바람직하지않기에 개선되어져야 한다.

(3) 보육교사의 권익보호 책임

'국가와 지방자치단체는 보육교직원의 양성, 근로여건 개선 및 권익 보호를 위하여 노력하여야 한다.' 로 규정하여 유치원교사에 비해 상대적으로 열악한 근로여건 및 취약한 권익보호를 위해 노력할 것을 규정하고 있다. 따라서 이러한 임의규정을 '국가와 지방자치단체는 보육교직원의 양성, 근로여건 개선 및 권익보호를 위한 방안 마련 및 필요한 시책을 적극 추진하여야 한다.'와 같은 강행규정으로 개선하여야만 보다 실효성있는 법 적용이 가능하리라 본다.

2. 자치단체 조례

(1) 조례제정 현황

2023년 7월 기준으로 전국 27개 자치단체에서 [보육교직원 권익보호 및 증진] 관련한 자치단체 조례가 제정되어 있는 것으로 파악되었다. 이는 전국 광역자치단체(17개)와 기초자치단체(226개)의 1/10 수준에 그치는 수준이다. 영유아보육법 제4조4항(책임) '국가와 지방자치단체는 보육교직원의 양성, 근로여건 개선 및 권익보호를 위하여 노력하여야 한다.'는 규정이 2015년. 5. 18. 신설이 된 것을 감안하면 관련 자치단체 조례 제정은 매우 소극적이라고 볼 수 있다.

(2) 조례의 주된 내용

1) 자치단체장의 책무

일부 자치단체에서와 같이 '제도와 여건조성 및 필요시책 추진을 위해 노력하여야 한다'와 같은 임의규정이 아니라 다수의 자치단체(14개)가 '관련 제도 및 여건조성과 필요한 시책을 적극 추진하여야 한다' 와 '사회적 분위기를 조성하도록 노력하여야 한다'로 두 가지 내용을 함께 규정하는 것이 바람직해 보인다. 따라서 앞서 언급한 바와 같이 상위법인 영유아보육법 개정을 통해 관련 규정을 개정하고 이를 바탕으로 자치단체 조례에서도 반영되어져야 할 것이다.

2) 기본(종합)계획 수립

자치단체장은 '보육교직원의 처우개선 및 권익향상을 위한 기본(종합)계획을 수립·시행하여야 한다'와 같은 강행규정으로 규정한 자치단체는 23곳으로 다수가 해당되긴 했으나, 기본(종합)계획 수립·시행을 5년 단위로 규정해 놓은 곳은 16개 자치단체가 해당하였다. 상위법인 영유아보육법 상에서 보육계획수립을 5년마다 하도록 규정하고 있는 만큼 보육교직원의 처우개선 및 권익향상을 위한 기본계획 수립도 5년마다 하도록 규정함이 바람직해 보인다.

특히 일부 자치단체에서처럼 '보육교직원의 처우개선 및 권익향상을 위한 기본(종합)계획을 수립·시행할수 있다'와 같은 임의규정은 '~수립·시행하여야 한다'와 같은 강행규정으로 개선되어져야 바람직하다.

3) 실태조사

자치단체장은 '실태조사를 실시할 수 있다'와 같은 임의규정으로 규정한 경우가 대부분(23개 자치단체)이었으며, '3년마다 실태조사를 실시하여야 한다'와 같은 강행규정으로 규정한 자치단체는 4곳에 불과했다. 상위법인 「영유아보육법」상에서 보육실태조사를 3년마다 하도록 규정하고 있는 만큼 보육교직원의 처우개선 및 권익향상을 위해 '3년마다 실태조사를 실시하여야 한다'와 같은 강행규정으로 개선되어져야 할 것이다. 경기도의 경우에 실태조사시 보육교직원의 계약실태, 계약조건, 노동환경 등도 포함하도록 규정하고 있는데 다른

자치단체에서도 이러한 내용을 포함하여 실태조사를 실시하는 것이 보다 실질적인 개선방안 수립한다는 차원에서 바람직해 보인다.

4) 권익보호지원사업

거의 모든 자치단체가 '자치단체장은 보육교직원의 처우개선 및 권익향상을 위하여 사업을 추진(시행)할 수 있다.'로 규정해 놓고 있기 때문에 과연 어느 정도로 관련한 지원사업들이 추진이 될 수 있을지 그 실효성은 의문이든다.

5) 권익보호위원회 설치·운영

대부분의 자치단체가 '권익보호위원회를 설치·운영할 수 있다'와 같은 임의규정으로 규정해 놓고 있었으며 '권익보호위원회를 설치·운영한다(설치·운영해야한다)와 같은 강행규정으로 규정한 곳은 7개 자치단체에 불과했다. 보육교직원의 처우개선 및 권익향상을 위해서 무엇보다 중요한 위원회 설치는 반드시 설치·운영되어야 하는 만큼 임의규정이 아닌 강행규정이 바람직하다 할 것이다.

6) 협력체계 구축

자치단체장은 '보육교직원의 처우개선 및 권익향상을 위하여 관련 기관·단체 등과 협력체계를 구축하여야 한다.' 와 같은 강행규정으로 규정한 자치단체는 3개 자치단체에 불과했다. 가급적이면 임의규정이 아닌 강행규정을 통해 협력체계를 구축해 나가는 것이 바람직해 보인다. 향후 추진되고 있는 유보통합을 앞두고 영유아보육법과 유아교육법의 통합법안 '영유아교육보육법'(가칭) 에서는 이러한 점이 반영되어야 할 것이다.

7) 기타

① 포상

포상은 보육교직원의 사기진작 차원에서라도 '보육교직원 권익보호 및 지위향상에 이바지한 공적이 탁월한자 및 기관·단체 포상할 수 있다'는 조항을 모든 자치단체 조례 제정시 포함하는 것이 바람직해 보인다.

② 보호조치

대전광역시는 유일하게 '보육교직원이 아동학대범죄신고의무 이행과정에서 보호가 필요하다고 판단되는 경우 필요한 조치를 취하여야 한다'라고 하여 별도의 보호조치 규정을 두고 있었다. 보육교직원은 법적 아동학대신고의무자에 해당한다. 따라서 이러한 신고의무 이행과정에서의 보호조치가 수반되도록 하는 규정이 마련되도록 함이 필요해 보인다.

③ 보육교직원 권익보호, 임면 등

서울특별시 동작구는 보육교직원의 권익보호 및 보육교직원 임면 등에 관한 별도의 조항을 규정해 놓고 있었다. 이와 같은 조항은 보육교직원의 권익보호를 위해 필요한 실질적인 보호조치로써 모든 자치단체 조례 제정 및 개정시에 반드시 포함되도록 개선이 이루어져야 할 것이다.

④ 보육교직원 고충처리전담기구 설치·운영

전라북도와 제주특별자치도 2개 자치단체는 권익보호(처우개선)위원회 외에 별도로 '보육교직원 고충처리전담기구를 설치·운영할 수 있다'는 규정을 두고 있다. 이처럼 이들 자치단체가 고충처리전담기구를 설치·운영할 수 있다는 규정을 둔 것은 고무적이긴 하나, 보다 더 실질적인 권익보호를 위한 조치로써 '고충처리전담기구를 설치·운영하여야 한다'와 같은 강행규정으로 개선되어야 할 것이다. 부모-교사-원장 사이에서 고충 또는 분쟁 발생 시 전문적인 법률 상담 또는 심리·건강 지원 서비스를 제공하고 지방보육정책위원회 등을 활용한 분쟁 해결 절차를 마련할 필요가 있다. 장기간 많은 경제적, 정신적 비용이 소요되는 힘든 법적 소송 보다는 조정, 중재 등을 통해 상호간에 이해하고 효과적인 문제 및 갈등 해결이 가능하도록 지원하는 차원에서라도 고충처리전담기구는 반드시 설치·운영하여야 한다.

이상으로 2023년 7월 기준으로 [보육교직원 권익보호 및 증진] 관련한 자치단체 조례가 제정되어 있는 27개 자치단체조례와 상위법인 영유아보육법, 유아교육법, 교육공무원법, 교원의 지위향상과 교육활동 보호를 위한 특별법을 중심으로 어린이집 보육교사의 권익보호 실태 및 문제점을 분석하고 이에 대한 개선방안을 제시하였다.

현 윤석열정부에서 추진되고 있는 유보통합의 성공적 안착을 위해서는 가장 중요한 통합법률(가칭, 영유아교육보육법) 마련이 시급하다. 유보통합을 통해 향후에 유치원교사와 보육교사의 양성체계와 자격요건은 일원화될 것으로 예상된다. 따라서 통합법률에서는 현재 유치원교사에 비해 열악한 보육교사의 법적지위를 동등하게 개선하여 교원으로서의 신분과 이에 따른 교권이 보장되도록 개선되어져야 할 것이다. 이를 위한 선행작업으로써 통합법률 마련을 앞두고 우선적으로 관련 상위법인 영유아보육법 개정을 통해 상대적으로 열악한 보육교사의 권익보호 및 증진을 위한 규정을 보다 강화할 필요가 있다고 생각하며 이를 바탕으로 각 자치단체 관련 조례가 마련되어야만 보다 실효성있는 법 적용이 가능하리라 본다.

[참고문헌]

단행본

국가인권위원회, 『국가인권위원회(2012) 보육교사 인권상황 실태조사』, 2013.

김미정, 『경기도 어린이집 CCTV의 운영실태와 개선방안』, 수원: (재)경기도가족여성연구원, 2016.

김미정・임예슬, 『경기도 보육교사 권리보호 방안』, 수원: (재)경기도가족여성연구원, 2019.

양미선・이윤진・김동훈・조숙연・김근진・구자연・오미애・김문정, 『2021년 보육실태조사 -어린이집 조사보고-』, 보건복지부·육아정책연구소, 2021.

국내 학술논문

김길숙, “유치원·어린이집교사 권익 관련 법제도 분석연구”,「육아정책연구」, 10(1), 육아정책연구소, 2016.

김광병・김기화, “유치원교사와 보육교사의 법적 지위 비교 분석”,「교육문화연구」, 제21권제5호, 인하대학교 교육연구소, 2015.

김보영, “보육교사의 권리와 의무에 관한 인식조사 연구”, 「육아교육·보육복지연구」, 15(2), 유아교육·보육행정학회, 2011.

김지영, “보육교직원 권리보호를 위한 보육사업 개선방안 연구”, 「학습자중심교과교육연구」, 21(9), 학습자중심교과교육학회, 2021.

송영미, “영유아교사의 권리와 의무에 관한 유치원 교사와 보육교사의 인식 연구”, 숙명여자대학교 교육대학원 석사학위논문, 2016.

이서영・양성은, “보육교사의 권리에 대한 경험적 인식 연구”, 「한국보육학회지」18(4), 한국보육학회, 2018.

조용남・송미령, “보육교사의 권리침해 실태 및 권익보호에 관한 연구”, 「한국영유아보육학」, Vol. 127, 한국영유아보육학회, 2021.

한상미・김소향. “어린이집교사의 교권인식 및 교권보장과 교권침해에 대한 실태 및 요구조사”, 「미래유아교육학회지」, 27(4), 미래유아교육학회, 2020.

기타

해드럴경제, “어린이집 교사 10명 중 3명, 학부모 폭력 경험했다.” http://biz.heraldcorp.com/ view.php?ud=20201022000022, 2020.10.22. (최종접속일 2023.07.03.)

자치법규정보시스템, www.elis.go.kr/

국가법령정보센터, www.law.go.kr/

국가인권위원회, www.humanrights.go.kr/

[국문초록]

보육교직원(보육교사)의 권익보호 관련 문제점 및 개선방안
- 관련법과 자치단체조례 분석을 중심으로-

이 서 영
(한경국립대학교 아동가족복지학전공 교수)

본 연구는 관련 법률(영유아보육법, 유아교육법, 교육공무원법, 교원의 지위향상과 교육활동 보호를 위한 특별법)과 현재까지 관련 조례가 마련된 27개 자치단체를 대상으로 '보육교직원 권익보호 및 증진(지원)을 위한 조례' 를 분석함으로써 보육교직원(보육교사)의 법적지위와 권익보호 관련 규정의 문제점을 살펴보고 이를 바탕으로 개선방안을 제시해 보고자 한다. 이를 바탕으로 향후 관련 법률(영유아보육법)과 자치단체 조례 제정·개정 및 유보통합 법률(가칭, 영유아교육보육법) 마련을 위한 기초자료를 제공하고자 함이 주된 연구목적이다.

연구결과 나타난 문제점을 바탕으로 개선점을 다음과 같이 제안하고자 한다.

첫째, 영유아보육법과 관련한 주된 문제점과 개선방안은, 1)보육교사의 법적지위; 유치원 교사와 동등하게 교육법상의 교원 지위가 확보되도록 하고 교원의 지위에 따른 교권보호가 보장되도록 개선되어야 한다. 2)보육교직원(보육교사)의 용어정의; 유아교육법처럼 교원(원장과 보육교사)과 교원 외에 직원을 구분하여 규정함이 바람직하다. 다음으로 보육교직원 직무; 유아교육법에서와 같이 원장, 원감, 수석교사, 교사, 행정직원으로 구분하여 보다 구체적으로 규정하도록 개선되어야 한다. 3) 보육교사의 권익보호 책임; 을 현재 임의규정을 '국가와 지방자치단체는 보육교직원의 양성, 근로여건 개선 및 권익보호를 위한 방안 마련 및 필요한 시책을 적극 추진하여야 한다.' 와 같은 강행규정으로 개선하여야만 보다 실효성있는 법 적용이 가능하리라 본다.

둘째, 보육교직원의 처우개선 및 권익향상을 위한 자치단체 조례와 관련한 주된 문제점과 개선방안은, 1) 자치단체장의 책무; '관련 제도 및 여건조성과 필요한 시책을 적극 추진하여야 한다' 와 '사회적 분위기를 조성하도록 노력하여야 한다'로 두 가지 내용을 함께 규정하는 것이 바람직해 보인다. 2) 기본(종합)계획 수립; 5년마다 하도록 규정함이 바람직해 보이며, '기본(종합)계획을 수립・시행할수 있다'와 같은 임의규정은 '~수립·시행하여야 한다'와 같은 강행규정으로 개선되어져야 바람직하다. 3) 실태조사; '3년마다 실태조사를 실시하여야 한다'와 같은 강행규정으로 개선되어져야 할 것이다. 4) 권익보호지원사업; 거의 모든 자치단체가 '자치단체장은 보육교직원의 처우개선 및 권익향상을 위하여 사업을 추진(시행)할 수 있다.'로 규정해 놓고 있기 때문에 과연 어느 정도로 관련한 지원사업들이 추진이 될 수 있을지 그 실효성은 의문이든다. 5) 권익보호위원회 설치·운영; '권익보호위원회를 설치·운영한다(설치·운영해야한다)'와 같은 강행규정으로 규정한 곳은 7개 자치단체에 불과했다. 보육교직원의 처우개선 및 권익향상을 위해서 무엇보다 중요한 위원회 설치는 반드시 설치·운영되어야 하는 만큼 임의규정이 아닌 강행규정이 바람직하다 할 것이다. 6) 협력체계 구

축; 자치단체장은 ‘보육교직원의 처우개선 및 권익향상을 위하여 관련 기관·단체 등과 협력체계를 구축하여야 한다.’ 와 같은 강행규정으로 규정한 자치단체는 3개 자치단체에 불과했다. 가급적이면 임의규정이 아닌 강행규정을 통해 협력체계를 구축해 나가는 것이 바람직해 보인다. 7) 기타 ① 포상, ② 보호조치, ③ 보육교직원 권익보호, 임면 등, ④ 보육교직원 고충처리전담기구 설치·운영 등도 가급적이면 조례에 포함하여 규정하도록 하는 것이 바람직해 보인다.

현 윤석열정부에서 추진되고 있는 유보통합의 성공적 안착을 위해서는 가장 중요한 통합법률(가칭, 영유아교육보육법) 마련이 시급하다. 유보통합을 통해 향후에 유치원교사와 보육교사의 양성체계와 자격요건은 일원화될 것이라고 본다. 따라서 통합법률에서는 현재 유치원교사에 비해 열악한 보육교사의 법적지위를 동등하게 개선하여 교원으로서의 신분과 이에 따른 교권이 보장되도록 개선되어져야 한다. 아울러 통합법률 마련을 앞두고 우선적으로 관련 상위법인 영유아보육법 개정을 통해 보육교사의 권익보호 및 증진을 위한 규정을 보다 강화된 강행규정으로 개정하고 이를 바탕으로 각 자치단체 관련 조례가 마련되어야만 보다 실효성있는 법 적용이 가능하리라 본다.

주제어: 보육교직원, 보육교사, 권익보호, 자치단체조례

[Abstract]

Problems and improvement plans related to the protection of rights and interests of childcare staff(childcare teachers)
- Focusing on the analysis of related laws and ordinances of local governments -

Lee, Seo-Yeong
(Professor, Hankyong National University)

This study aimed at 27 local governments that have relevant laws(Infant Child Care Act, Early Childhood Education Act, Educational Public Officials Act, Special Act on the Promotion of Teachers' Status and Protection of Educational Activities) and related ordinances to date, 'protection and promotion of rights and interests of childcare teachers'. By analyzing the Ordinance for (Support)', the legal status of childcare staff (childcare teachers) and the problems of the regulations related to the protection of rights and interests will be examined, and based on this, improvement plans will be suggested. Based on this, the main purpose of the study is to provide basic data for future related laws(Infant Care Act) and local government ordinance enactment/revision and retention integration law(tentative name, Infant Education and Child Care Act).

Based on the problems found in the research results, we would like to suggest improvements as follows.

First, the main problems and improvement measures related to the Infant Care Act are: 1) the legal status of childcare teachers; It should be improved so that the status of teachers under the Education Act is secured on an equal basis with kindergarten teachers, and the protection of teaching rights according to the position of teachers is guaranteed. 2) definition of childcare staff(childcare teacher); As in the Early Childhood Education Act, it is desirable to define teachers(directors and nursery teachers) and staff other than teachers. Next, childcare staff duties; As in the Early Childhood Education Act, it should be improved so that it is divided into director, supervisor, head teacher, teacher, and administrative staff to be more specifically defined. 3) Responsibility to protect the rights and interests of childcare teachers; In order to apply the law more effectively, it is necessary to improve the current voluntary regulations into mandatory regulations such as 'The state and local governments must actively promote necessary policies and prepare measures for training childcare teachers, improve working conditions, and protect their rights

and interests.' I think it's possible.

Second, the main problems and improvement measures related to local government ordinances for improving treatment and rights of childcare staff are: 1) Responsibilities of local government heads; It seems desirable to stipulate the two contents together as 'relevant systems and conditions and necessary policies must be actively pursued' and 'efforts must be made to create a social atmosphere'. 2) establishment of a basic (comprehensive) plan; It seems desirable to stipulate that it should be done every five years, and it is desirable that voluntary regulations should be improved to mandatory regulations such as 'must be established and implemented'. 3) fact-finding; It should be improved with mandatory regulations such as 'a fact-finding survey should be conducted every three years'. 4) rights protection support project; Since almost all local governments stipulate that 'the head of a local government may promote(implement) a project to improve the treatment of childcare teachers and improve their rights and interests.' 5) Establishment and operation of the Rights Protection Committee; Since the establishment of the most important committee must be established and operated to improve the treatment and rights of childcare staff, it would be desirable to have a mandatory rule rather than an arbitrary rule. 6) establishment of cooperation system; There were only three local governments that stipulated a mandatory regulation. If possible, it would be desirable to establish a cooperative system through mandatory regulations rather than voluntary regulations. 7) Others ① Rewards, ②protective measures, ③protection of childcare staff's rights and interests, appointment and dismissal, ④establishment and operation of a grievance handling body for childcare staff, etc. For the successful settlement of reservation integration, which is being pursued by the current Yoon Seok-yeol administration, it is urgent to prepare the most important integration law(tentative name, Infant Education and Child Care Act). Therefore, in the unified law, the legal status of childcare teachers, who are inferior to the current kindergarten teachers, should be equally improved to ensure their status as teachers and their teaching rights accordingly. In addition, prior to the preparation of the integrated law, the regulations for the protection and promotion of the rights and interests of childcare teachers must be amended into a more strengthened mandatory regulation through the revision of the related upper legal entity, the Infant Child Care Act, and based on this, an ordinance related to each local government must be prepared to be more effective. I think it can be applied.

keywords : Childcare staff, childcare teachers, protection of rights and interests, ordinances of local governments

사회복지법제학회
사회복지법제연구 제14권 제2호(통권 제27호) 2023년 08월
Korean Academy of Social Welfare and Law
Vol.14, No.2, August 2023
10.35589/SWLJ.2023.14.2.115

한국 장애인 자립생활센터 정착을 위한 법적 제도화 과제 연구*

김 재 익**·백 진 주***·박 종 균****

目 次

Ⅰ. 서 론

Ⅱ. 자립생활의 의미와 자립생활센터의 역할 및 성과
1. 자립생활의 의미
2. 자립생활센터의 역할
3. 자립생활센터의 성과

Ⅲ. 자립생활센터 법적 제도화의 현황 및 문제점
1. 현「장애인복지법상」나타난 자립생활센터 차별
2. 서울시 장애인자립생활지원조례 현황
3. 미국재활법(Rehabilitation Act)의 자립생활센터 법적지위

Ⅳ. 자립생활센터의 바람직한 법적 제도화 방안
1. 자립생활센터 법적 제도화 방안과 관련한 논점
2. 자립생활센터의 법적 제도화 방안

Ⅴ. 결 론

Ⅰ. 서 론

장애인 자립생활운동은 대략 1960년대 말에서 1970년대 초 미국에서 시작되었다.

* 투고일: 2023.07.29., 심사일: 2023.08.16.-2023.08.23., 게재확정일: 2023.08.25.
이 논문은 한국장애인자립생활총연합회에서 2022년 8월 30일 진행한 「장애인자립생활센터 전달체계 법제도화를 위한 2차 정책토론회」 주제 발표문을 수정·보완한 것입니다.
** 제1저자, 사단법인 해냄복지회 이사장.
*** 교신저자, 사단법인 해냄복지회 산하 한국장애인정책연구원 연구위원.
**** 공동저자, 나사렛대학교 재활학 박사.

이 시대는 흑인의 공민권운동과 함께 일반시민의 인권운동이 절정기를 이루고 있었던 시기로 자립생활운동은 중증장애인인 Ed Roberts가 미국 서부의 버클리대학교에서 처음으로 시작하였다(정종화·주숙자, 2008). 그는 장애인도 사회의 동등한 시민으로서 시민권과 자립적으로 살 권리를 주장하였고, 이후 미국을 비롯하여 전 세계에 장애인 자립생활운동이 시대의 사회적 이슈로 등장하였다.

1973년 제정된 미국의 재활법(Rehabilitation Act)은 이전의 경증장애인 중심의'취업'을 목적으로 하는'직업재활법'이었던 것에 반해 중증장애인의'자립생활'까지 포함하는 포괄적인 개념이 포함되었다(이상진, 2018). 이 법의 가장 큰 특징은 504항으로 '연방재정 보조를 받는 모든 프로그램과 활동'에서 장애인 차별을 금지한다는 내용이다. 이 항의 포괄적인 함의 때문에 1973년의 재활법은'장애인의 시민권법'이라고 종종 불려 왔다. 재활법은 당시 대두되던 사회운동 즉, 자립생활운동과 분리해서는 이해하기 어렵다. 자립생활운동은 장애의 문제를 재정의하고, 이전의 전통적 재활패러다임이 제시한 정의나 개입과는 대조적인 새로운 방향을 제시하였다(성숙진, 2002).

2006년 개최된 유엔총회에서 장애인권리협약(CRPD)이 제정되었고, 우리나라도 2008년 국회 비준을 거쳐 2009년부터 국내에서 효력을 발휘하게 되었다. UN장애인권리협약은 장애인의 인권, 자유, 평등, 존엄성의 보장을 목적으로 규정하여 장애인을 시혜적 보호의 대상이 아닌 적극적인 권리의 주체로 인정하였다는 점에서 의의가 크다(정연순, 2007). UN장애인권리협약 제19조는 장애인이 스스로 삶의 조건과 생활양식을 자유롭게 선택하고 누릴 권리를 인정하며 주도성을 갖고 자율성과 자기결정권을 주장함을 통해 긍정적으로 장애인의 지역사회 참여 및 자립생활을 이루어야 한다는 것을 천명하고 있다. 이러한 자립생활운동 우리가 살고 있는 지역사회에서 장애인의 실질적인 삶을 변화·발전시켜 왔다.

자립생활운동은 기존의 전통적 서비스기관 즉, 장애인복지관, 직업재활시설, 거주시설 등과는 차별화된 패러다임을 바탕으로'새로운 인식과 큰 변혁을 이루어냈다'고 말할 수 있다. 장애인들의 현실적 삶의 바탕에서 탄생한 이 운동은 기존의 장애인식과는 다른 차원의 장애인식과 삶의 질을 추구하였다. 여기에서 중요한 사실은 그 변화와 운동의 중심에는 장애당사자가 있다는 것이며, 장애인의 자기결정과 선택이라는 자립생활의 원칙에 기반을 둔 장애당사자 주도의 서비스를 제공함과 동시에 장애인이 지역사회에서 자립적으로 사는 것을 저해(沮害)하는 환경적 장벽을 제거하는 것을 우선한다(Batavia & Schriner, 2001)는 것이다.

자립생활운동 과정에서 설립된 자립생활센터(center for independent living)는 장애인의 권리향상을 위한 인권운동과 서비스제공을 통한 지역사회 장애인과 거주시설 장애인의 자립생활을 지원하며 질적·양적으로 발전하였다. 특히, 장애인들의 시민권 운동을 통해 그들의 삶 속에 본질적이고 근본적인 권리회복과 실존적 자유를 찾으려고 하였다. 또한 장애인들의 삶의 치열함 속에서도'장애동료들과의 어려움을 소통'으

로 극복하려고 동료지지 혹은 동료상담 등을 하고 있다.

그리고 사회와 환경 속에서 다른 사람들에게 받아왔던 억압 속의 차별을 밀쳐내고 비장애인들이 살아가는 모습 즉, 주류사회 속의 정상적인 삶을 영위하기 위하여 장애인 자조단체를 만들고 장애당사자가 주도하는 서비스 전달체계와 행정체계를 만들었다. 이러한 자립생활센터는 장애인에게 자립생활운동을 통한 지역사회 자립생활(independence living)의 확장을 강조함으로써 장애인 특히, 중증장애인의 삶의 질을 향상시키고 있다.

우리사회에 자립생활이념이 들어옴으로써 장애인들의 삶의 패턴이나 사회참여를 통한 사회기여 및 혁명적인 저항의 결과물들로 우리사회를 크게 변화·발전시켜왔다. 우리나라의 자립생활운동은 1997년 [서울 국제장애인 학술대회]에서 일본에서 자립생활운동을 하고 있는 나카니시 쇼우지에 의해 자립생활운동과 개념이 처음 소개된 이래 2000년부터 자립생활운동이 본격적으로 이슈화되기 시작하였다. 우리나라에서는 처음으로 서울에서'피노키오 장애인자립생활센터'와 광주광역시의'우리이웃 장애인자립생활센터'가 2000년에 설립되었고, 이후 정부는 2005년 전국의 10개소의 자립생활센터를 대상으로 시범사업을 시행하였다(고관철, 2012).

2007년「장애인복지법」이 개정되면서, 자립생활센터의 법적지위에 관한 법적근거가 마련되어 자립생활센터는 장애인복지서비스 전달체계로서의 위상을 일부분 갖추게 되었다. 2012년 한국자립생활센터총연합회에서 실시한 실태조사에 의하면 전국에 200여 개의 자립생활센터가 있었고, 2023년 현재는 300여 개소가 운영되고 있다. 이처럼, 자립생활센터는 운동과 서비스를 통해 지금까지 어떤 장애인관련 기관이나 단체들도 하지 못했던 것을 자립생활패러다임을 도입함으로써 중증장애인을 중심으로 한 자립생활 이념의 전파와 실천을 통해 한국사회에서 장애인들의 삶의 변화를 끌어냈다.

현재 자립생활센터는 타 장애인서비스 기관에 비해 사업이나 서비스 평가의 기술적 면은 부족한 측면이 있지만, 성과 그 자체만 봤을 때는 장애인서비스 체계를 바꿀 만큼의 성취를 이루어내고 있다. 장애인 정책과 서비스에서 당사자 참여, 자립생활패러다임 전환 등과 중증장애인의 고용, 장애인의 자기결정권, 지역사회장애인의 자립생활지원, 거주시설장애인의 탈시설 자립생활지원, 중증장애인의 직업재활, 장애인이동권 확대, 참정권 확보 등 인간으로서의 기본권 확보에 큰 노력과 성과가 있었다. 자립생활센터의 이러한 성과는 충분히 우리사회 속에서 인정받아야 한다.

우리사회는 이러한 성과와 변화를 관찰하고 평가하면서 가치를 인정하고 적극적인 활동을 지원해야 하겠지만, 자립생활이념이 도입된 지 25년이 지난 지금까지도 국비지원센터가 75개소 뿐으로 추가지원이 되지 않고 있다. 또한 예산지원 부족, 담당 부처의 자립생활에 대한 인식 부족 등으로 탈시설장애인의 자립생활지원에 자립생활센터가 배제되는 경우도 발생하고 있는 실정이다. 예산지원의 부족과 법적지위 문제는

자립생활센터에 종사하는 중증장애인의 고용불안, 타 장애인관련 기관에 비해 불합리한 종사자의 처우, 지역사회장애인의 자립생활지원과 동료상담 등을 통한 중증장애인의 권익보장, 탈시설 장애인의 자립생활지원 등에 상당한 어려움과 전달체계의 혼선을 초래하고 있다.

정부는 자립생활센터를「장애인복지법」에 일부 언급만 하고, 법적지위 자체는 동법이나 시행령, 시행규칙에서 정확하고 확실하게 규정하지 않아 지금까지 공모사업의 형태로만 예산이 편성되고 있다. 미국의 경우에는 자립생활운동의 영향으로 재활법이 제정된 이후 재활법 제7절에 자립생활서비스와 자립생활센터에 관한 규정이 있으며, 자립생활프로그램 관리, 교육 및 기술지원, 예산편성, 프로그램 승인, 국비지원 자립생활센터의 시행규칙 등의 규정을 두어 자립생활센터가 안정적으로 운영될 수 있도록 지원하고 있다.

장애인들이 자립생활센터에서 지원받고 있는 서비스는 단순한 서비스 차원이 아니라 인간답게 살 수 있는 권리확보라는 측면에서 이해해야 하며, 이처럼 자립생활운동이 장애인, 특히 중증장애인과 발달장애인 그리고 정신장애인에게까지 지원하여, 또한 지지받으면서 사회의 관심이 커지고 있는 현실을 볼 때, 향후 장애인복지에 있어서 자립생활 관련 내용은 더욱 중요한 비중을 차지할 것으로 보인다.

이에 본 연구에서는 자립생활의 의미와 자립생활센터의 역할을 통한 성과와 「장애인복지법」과, 시행령, 시행규칙의 조항을 통해 자립생활센터 법적 제도화 미비로 인한 문제점을 분석하고 그 해결방안을 모색하고자 한다. 그리고 자립생활센터가 장애인의 지역사회 참여 및 자립생활, 삶의 질 증진이라는 가시적인 성과를 이루어왔다는 점에 비추어 볼 때, 자립생활센터의 실질적인 정착화를 위한 현행법상의 법적 제도화 방안을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 자립생활의 의미와 자립생활센터의 역할 및 성과

자립생활(independent living)의 의미는 장애인이 모든 것을 스스로 해내고 어떤 누구의 도움도 필요로 하지 않고, 홀로 독립적이고 고립적으로 살아가는 것을 말하는 것이 아니라, 보통의 사람들처럼 평등하고 자유로운 일상생활을 하며 다른 사람들과 함께 자기결정권을 가지고 더불어 살아가는 것을 의미한다. 또한 자립생활센터는 그동안 다양한 활동을 통해서 장애인관련 정책의 패러다임 변화, 장애인의 자립생활지원, 이동권 확보, 권익옹호 활동 등 장애인의 삶의 질을 개선하고, 인권이 보장되는 생활을 지역사회에서 할 수 있도록 하는 등의 획기적인 성과를 이루었다.

1. 자립생활의 의미

자립생활은 가족이나 전문가의 보호나 의존에서 벗어나 삶의 통제권을 자기 자신이 가지고 지역사회에서 적절한 지원도 받고, 스스로 결정하고 그 결정에 책임을 지며 주체적으로 살아가는 삶의 모든 과정을 말한다. 결국, 자립생활의 정확한 의미는 장애인이 자기 삶의 선택과 결정에 대하여 다른 사람의 간섭이나 돌봄을 최소한으로 하여 자기 삶의 선택을 주체적으로 강화하는 것이며, 삶을 선택하고 결정하는 모든 과정에 장애당사자가 주도적으로 참여한다는 것이다.

2000년 이전 자립생활이념이 도입되기 전에는 한국은 경증 소아마비장애인과 경증의 지체장애인들 위주의 소수 장애인만이 사회생활에 참여할 수 있었고 중증장애인들의 사회참여는 매우 어려웠다. 중증장애인들의 사회참여는 물리적·환경적 장벽으로 대부분 제한당하는 상황이었다. 그리고 사회적 차별과 억압 때문에 거주시설 아니면 지역사회의 가정에 보이지 않은 감금상태에 처해있는 등 사회적 배제와 차별의 대상이었다. 일부 경증의 장애인과 경제력이 있는 장애인들은 수동휠체어와 전동휠체어를 이용한 사회활동을 할 수 있었지만, 저소득 장애인이거나 전동휠체어를 꼭 이용해야 하는 경우 휠체어를 구매하기도 어려웠고 사회환경도 휠체어를 이용하는 중증장애인들에게 우호적이지는 않았다.

고가의 보조기기를 외국에서 수입하더라도 인도의 상황과 휠체어를 이용해서 이동해야 하는 환경이 매우 열악하여 사회활동을 하거나 참여하는 것은 매우 어려웠다. 이런 매우 열악한 환경에서 장사하던 휠체어 이용 장애인이 서울시장 앞으로 유서를 남기고 자살까지 하는 비극적인 사건도 있었다. 그 이후 1981년 제정되었던 「심신장애자복지법」이 88년 서울 올림픽 이후 1989년에「장애인복지법」으로 개정되면서 장애인에 대한 정책과 서비스가 시작되었으나 시혜적 관점의 복지패러다임과 장애인들의 사회활동에 우호적이지 않은 사회환경은 매우 심각했다.

우리나라는 2000년 이전만 하더라도 전문가와 일부 경증장애인 중심의 시혜적 관점과 전통적 재활패러다임을 통해 장애인 거주시설이나 일부 도심지역의 장애인복지관만이 장애인복지서비스 전달기관의 역할을 감당했으며, 그 기능과 서비스는 한계가 많았고, 심지어 장애당사자의 표현적 욕구 등은 거의 반영되지 않은 상태에서 장애인 정책과 서비스의 한계점만 드러내 왔다.

2000년 이후 한국도 일본에서 활발히 전개된 자립생활이념을 도입하게 되면서부터 자립생활운동을 통해서 중증장애인들이 지역사회에서 활동을 시작하였다. 중증장애인들은 자립생활이념의 권익옹호를 위하여 조직을 형성하였고, 집단적인 힘을 통해 이동권 투쟁을 시작으로 자립생활운동을 전개하였다.

자립생활운동은 우리나라의 중증장애인에 대한 사회적 편견과 억압 그리고 차별에

대한 부정적 요인들을 하나하나 바꾸기 시작하는 계기를 만들었다. 장애인들이 사회참여를 위한 이동권리 투쟁을 시작으로 장애인연금제 투쟁, 활동지원서비스 제도화 투쟁,「장애인복지법」개정 투쟁, 장애인차별금지법 투쟁, 근로지원인 제도화 투쟁, 탈시설 투쟁 등을 시작하였다.

이러한 투쟁 경험을 통해 중증장애인들이 자신의 권리옹호와 인권에 눈을 뜨게 되었고, 이제는「장애인권리보장법」투쟁으로 이어지는 양상을 보이고 있다. 자립생활운동이 시작되던 2000년부터 지금까지 자립생활이념을 기반으로 한 자립생활운동은 한국사회에서 그동안 상대적으로 소외되었던 중증장애인의 인간다운 삶의 질 향상, 그들의 권리에 대한 자각, 인권신장, 차별해소 등의 시민권을 보장받도록 했다. 그 중심에 선 자립생활센터가 새로운 서비스 전달기관으로서 확고히 구축되어 가면서, 한국사회에서 중증장애인들도 비장애인들과 함께 살 수 있는 사회환경으로 개조시켜 나가고자 계속해서 장애인권리운동을 전개해나가고 있다.

2. 자립생활센터의 역할

자립생활센터는 장애인의 자기결정과 선택이라는 자립생활패러다임의 원칙에 기반을 두어 직접적으로 자립생활서비스를 제공함과 동시에 장애인이 지역사회에서 자립적으로 살아갈 수 있도록 환경변화를 이루는 곳이다(김경혜, 2004). 또한 자립생활센터는 모든 장애유형을 포괄해야 하는 원칙에 따라 시각장애인에게 낭독서비스를 지원하거나 청각장애인에게 수어서비스를 제공하고, 지체·뇌병변장애인들에게 근로지원인을, 발달장애인에게는 직무지도원을 제공하는 등 특별한 경우를 제외하고는 개인의 특성에 맞는 맞춤식 개별서비스를 중시하고 있다.

자립생활센터는 자립생활의 이념을 기반으로 운영되는 일종의 서비스 제공기관이며 동시에 장애인의 권익옹호에 앞장서는 운동단체로서의 성격(변경희·정무성, 2008)을 함께 갖고 있다.

자립생활센터는 장애인 개인과 가족 및 관련 종사자의 역량강화(empowerment) 및 사회의 물리적 장벽과 인식을 개선하여 지역사회에 적극적으로 참여하고, 차별없는 사회참여를 가능하게 하는 제반환경을 만드는 노력을 전개하고 있다. 이러한 자립생활센터 역할의 중요성은 지역사회 내 장애인과 거주시설에서 생활하고 있는 장애인들의 자립생활지원을 위한 다양한 지역사회 네트워킹을 통해 그들에게 자립생활에 대한 정보제공과 동기부여를 지원하는 것에 있다. 또한 자립생활센터는 장애인복지관이나 거주시설에서 수행하지 못하는 차별화된 서비스들을 제공하고 있다. 자립생활센터의 주요 서비스로는 동료상담 및 권익옹호, 개인별자립지원계획 수립, 탈시설 지역사회

정착 서비스이며, 이러한 특성화된 프로그램을 제공하여 장애인의 자립생활을 통한 지역사회 정착에 기여하고 있다.

특히, 동료상담은 자립생활센터의 역할 중에서도 아주 중요한 서비스이다. 동료상담은 장애인이 사회로부터 그동안 받아왔던 억압과 차별로부터 해방되어 심리적 안정을 찾도록 지원한다. 또한 동료상담을 통해 자기신뢰를 회복하고, 장애당사자 간의 이해와 지지를 통해 대인관계를 새롭게 구축한다. 동료상담은 지역사회에서 자립생활이 가능하도록 역량을 강화하고, 다양한 정보를 제공한다.

자립생활센터의 서비스 중 가장 큰 성과는 탈시설 지원사업이라고 볼 수 있으며, 자립생활센터는 다른 장애인관련 전달체계와 달리 탈시설 지원사업에 많은 노력을 해왔다. 주기적으로 장애인 거주시설을 방문하여 이용자들에게 동료상담을 진행하고, 장애인부모 상담, 장애당사자 및 종사자 인권 교육, 자립생활 교육, 긴급지원 등을 수행하고 있다.

이에 따라 거주시설에서 자립생활센터를 통해 탈시설하고 난 후, 지역사회에서 자립생활을 하는 장애인 수가 현재 계속 증가하고 있다.

자립생활센터에서 제공하고 있는 자립생활과 관련된 서비스로는 개별자립지원계획 수립, 동료상담, 탈시설 지역사회 정착(자립생활기술훈련을 포함), 자립생활에 대한 교육 및 홍보사업, 자립생활을 하고 있는 장애인 사후서비스, 지역사회 권익옹호 서비스가 포함된다. 그 외 자립생활에 필요한 서비스는 활동지원 및 보조기기 서비스, 주택개조 서비스, 이동편의 제공, 복지서비스에 대한 상담, 고용지원 서비스 등이 있다.

또한 자립생활센터가 갖추어야 할 기본원칙으로 다음과 같은 내용이 제시되고 있다.

① 소비자 주도(consumer control) : 자립생활과 관련된 의사결정관련 서비스 제공, 자립생활센터의 설립 운영·정책 의사결정 등에 장애당사자 참여가 보장되어야 한다.
② 지역사회중심(community based)의 기관이어야 한다.
③ 비 수용(non-residential)시설이어야 한다.
④ 전 장애 영역포괄(cross-disability) : 모든 장애 유형을 대상으로 서비스를 제공해야 한다.
⑤ 비영리(non-profit)기관이어야 한다.
⑥ 자립생활서비스를 제공해야 한다(Nosek, 1988)고 규정하고 있다.

3. 자립생활센터의 성과

한국의 자립생활센터의 성과를 정리해보면, 첫째, 재활패러다임에서 자립생활패러다

임으로 전환이다. 자립생활운동이 시작되기 전에는 장애가 있는 것에 대한 책임이 개인의 문제로 여겨지고, 따라서 장애는 치료해야 하는 대상이며, 국가와 사회가 돌봐야 하는 수동적인 존재로 여겨지고 있었다. 자립생활센터의 활동으로 자립생활패러다임이 활발하게 논의되고 정착되면서 장애의 사회적 모델과 함께 장애는 개인의 책임보다는 사회환경의 문제로 인식이 되면서 국가와 사회의 책임이라는 인식변화가 가능해졌다. 또한 장애를 바라보는 시각이 의료적 관점에서 사회적 관점으로 변화하여, 장애인은 능력이 없음에서 특별한 능력이 있는 사람으로 사회참여에 대한 인식전환이 이루어졌다.

둘째, 장애인 정책과 서비스 전달과정에서 중증장애인 당사자의 참여이다. 자립생활운동 이전에는 비장애인전문가와 경증장애인 중심으로 장애인 정책과 서비스 전달과정에서 결정권과 의견수렴이 이루어졌다. 자립생활센터를 중심으로 하는 자립생활운동을 통해서 당사자주의에 대한 인식변화로 중증장애인 당사자들이 정책결정 과정에 참여하는 것과, 서비스 전달과정 등에서 다양한 대안을 제시하는 당사자 참여가 활발해졌다.

셋째, 가장 중요한 지역사회장애인과 거주시설장애인의 자립생활지원이다. 1940년대 북유럽에서는 정상화(normalazation) 이념이 장애인정책에 도입되기 시작했다. 장애가 있는 사람도 비장애인과 동등한 삶을 살 권리가 있다는 이 이론은 이후 장애인의 지역사회재활(CBR)과 자립생활에 영향을 주게 된다. 자립생활센터는 거주시설 장애인의 탈시설을 주장하기 시작했고, UNCRPD에서도 장애인의 탈시설을 요구하면서 2021년 중앙정부에서 장애인 탈시설 자립생활지원 정책을 본격적으로 시작하게 되었다. 아직 3만 명 가까운 장애인이 거주시설에서 생활하고 있지만 그동안 자립생활센터는 꾸준히 탈시설과 자립생활을 지원해 왔다. 거주시설 장애인의 탈시설을 위한 체험홈 운영과 자립생활지원 및 지역사회장애인의 자립생활지원은 자립생활센터와 자립생활운동의 가장 큰 성과라고 할 수 있다.

넷째, 중증장애인의 고용확대 측면에서 상당한 성과가 있었다. 자립생활센터는 소장이 장애인이어야 하며, 종사자도 일정부분 장애당사자여야 한다는 규정이 있다. 또한 운영위원회 등에도 장애당사자의 역할이 강조되고 있다. 따라서 자립생활센터를 통한 중증장애인의 고용확대는 자립생활센터와 자립생활운동의 성과이다. 또한 자립생활센터는 지역사회 장애인과 거주시설 장애인의 탈시설 자립생활을 지원하면서 장애인의 고용과 직업서비스를 제공한다. 미국 등의 자립생활센터의 역할을 보더라도 이를 통한 중증장애인의 고용확대는 앞으로 더욱더 높은 성과가 예상된다.

다섯째, 중증장애인의 이동권 확대이다. 2000년 이후 자립생활센터를 중심으로 자립생활운동을 전개하면서 이동권 투쟁을 통해 지하철을 탈 수 없었던 중증장애인들이 엘리베이터 설치를 통해 전동휠체어를 타고 지하철을 이용하게 되었다. 그리고 KTX를 탈 수 있게 만들어 전국을 전동휠체어를 타고 활동할 수 있게 되었으며, 저상버스

도 도입하게 되면서 시내버스를 이용하여 중증장애인들도 이동할 수 있게 되었다. 이동권 투쟁은 또한 장애인콜택시를 만들어 중증장애인들의 이동에 편리함을 더해 주었다. 시외버스, 고속버스, 선박 등 아직도 개선되어야 할 문제들이 많이 있긴 하나 중증장애인들이 지역사회에 참여하며 함께 할 수 있도록 한 이동권 투쟁은 자립생활센터를 통한 자립생활운동의 큰 성과라고 할 수 있다. 이 외에 시민들의 장애에 대한 인식개선, 권익옹호, 차별금지, 학대예방, 참정권 확보 등 중증장애인 삶의 전반에서 삶의 질을 개선하는 것에서 자립생활센터는 상당한 성과가 있었다.

이러한 성과를 이룬 자립생활센터는 장애인이 자기 스스로 주체적 힘을 통해 결정과 선택이라는 자립생활의 원칙에 기반을 둔 당사자 주도의 서비스를 제공함과 동시에 소비자인 장애인들에게 그들의 삶의 궁극적 목적을 달성하면서 환경적인 제약을 확인시켜줌으로써 긍정적인 변화를 끌어내는 방법을 찾도록 지원해주었다(Mathews & Seekins, 1987).

또한 장애인들 스스로가 가지고 있는 인식을 바로잡기 위해 자립생활센터의 권익옹호 노력은 결과적으로 장애인 문제에 대한 시민의 인식과 태도까지 변화시켰다. 자립생활센터의 실천 행동을 통해 시민은 장애인 공동체에 대해 긍정적인 이미지를 갖게 되었고, 이러한 변화로 인해 장애인들의 권익도 신장되었다. 그리고 장애인 문제에 있어 장애인 스스로가 서비스 전달체계에 참여하여 서비스 체계의 긍정적인 변화를 끌어내는 것이 가능하다는 것을 보여주었다.

Ⅲ. 자립생활센터 법적 제도화의 현황 및 문제점

2000년도에 시작된 한국의 자립생활운동은 자립생활센터 두 곳(피노키오와 우리이웃 자립생활센터)으로 시작하여 꾸준히 자립생활센터 설립과 활동이 시작되었고, 동료상담사 양성, 권익옹호, 이동권 투쟁 등의 활동을 했다. 그리고 중증장애인의 사회참여를 위하여 후원금, 복지기금 등으로 활동지원서비스를 제공하였다. 일부 지방정부에서는 활동지원에 대한 예산을 일부 지원하였지만, 법적인 요건들이 준비되지 않았다. 예산부족으로 인한 자립생활센터의 종사자 처우문제, 거주시설에서 생활하는 장애인의 탈시설 이후 자립생활지원 서비스에서 자립생활센터가 그동안의 성과에서 불구하고 배제되고 있다는 점, 또한 이런 문제로 인하여 자립생활지원 전달체계에 혼선이 발생하고 있는 것과 관련하여 현행관련 법과 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

1. 현「장애인복지법」상 나타난 자립생활센터 차별

활동지원제도의 제도화 예산확보 등을 위하여 자립생활센터를 중심으로 투쟁을 시작했고 그 결과 2007년「장애인복지법」이 개정되어「장애인복지법」제4장(자립생활의 지원)이 만들어졌으며, 세부조항으로는 제53조(자립생활지원), 제54조(장애인 자립생활지원센터), 제55조(활동지원급여의 지원), 제56조(장애동료간 상담)가 신설되었다. 이는 장애인자립생활에 대한 법적근거가 되었으며, 자립생할의 지원, 자립생활지원센터 지원, 활동지원, 동료상담을 구체적으로 실천할 수 있게 되었다.

다만 아쉬운 것은 자립생활센터를 중심으로 투쟁 결과「장애인복지법」에 자립생활지원, 자립생활센터, 활동지원, 동료간 상담을 내용으로 하는 4개 조항의 법률을 신설했으나 자립생활지원에 관한 구체적인 내용을 하위법에 담지 못했고, 자립생활센터의 지원에 관한 내용도 시행규칙에 매우 간략하게 언급했다는 점이다.

동료간 상담의 경우도 시행규칙에 자립생활센터로 하여금 장애동료간 상담 사업을 실시한다는 조항 외에는 자립생활을 위한 동료상담이라는 내용이 담기지 않고 구체적인 자격기준이나 동료상담사의 처우 등에 관한 세부적인 내용을 담지 못했다. 장애인활동지원에 관한 사항은 활동지원제도에 관한 관심과 예산의 급증 등으로 2011년에「장애인활동지원에 관한 법률」이 제정되어 장애평가 및 활동지원에 관한 구체적인 내용이 담겨있다.

장애인복지시설은「장애인복지법 제81조(비용보조)」시행령 제44조(비용 보조)의 규정에 따라「보조금 관리에 관한 법률 시행령」에 정하는 바에 따라 매년 보조금 예산이 편성되어 지원되고 있으나, 자립생활센터만은 공모형식으로 매년 예산지원이 되고 있어서 사실상 예산지원 방식에서 차별받고 있다고 볼 수 있다.

또한 자립생활센터는 사회복지사업 수행기관으로 인정되지 못함에 따라 주민세 부과 사례 발생, 사회복지 경력상의 인정을 못 받는 등의 문제가 있다. 이러한 이유로 자립생활센터는 복지서비스 전문기관으로서 사회복지사라는 전문자격을 갖춘 인력이 종사하고 있으나 사회복지시설 종사자 경력인정 범위에서 유사경력 80%만 인정되어, 필요 인력확보가 쉽지 않으며, 근무하는 직원의 장기근속에 어려움을 초래하고 있다. 따라서 동등한 장애인복지서비스에 종사하고는 있으나 자립생활센터는 예산과 종사자의 처우에서 사실상 제도적 차별을 받고 있다는 것을 알 수 있다.

예산과 종사자의 처우에서 받는 차별은 자립생활센터의 활동에 많은 제약이 있고, 결국 자립생활을 해야 하는 재가장애인과 거주시설장애인의 탈시설 자립생활지원이 어렵게 되고 전달체계의 혼선이 발생한다. 정부는 2021년'탈시설 장애인 지역사회 자립지원 로드맵'을 발표하였다. 로드맵의 내용을 보면 2021년부터 3년간 시범사업을

하고 향후 20년간 약 3만 명의 거주시설 장애인의 탈시설 자립생활을 지원하는 것으로 되어 있다.

2023년 현재, 약 300개의 자립생활센터가 활동하고 있으며, 중앙정부 예산지원을 받는 센터도 75개소와 함께 국비지원 없이 지방정부 지원까지 포함하면 상당한 수의 자립생활센터가 어려운 환경에서도 장애인의 자립생활을 지원하고 있다. 2000년부터 20년 이상 자립생활운동과 자립생활센터의 활동이 있었고 장애인의 자립생활지원에 상당한 이바지했음에도 불구하고 보건복지부의 로드맵에서 자립생활의 역할은 확실하게 규정되어 있지 않고 있는 것은 아쉬운 점이다. 그동안 지역사회장애인의 자립생활과 거주시설장애인의 탈시설 이후 자립생활을 지원해왔던 유일한 기관인 자립생활센터가 탈시설 자립생활지원의 로드맵의 전달체계에 없다는 것은 매우 안타까운 일이다.

이는 자립생활센터가 법적지위를 확보하지 못하여 생긴 문제로 인식하고, 이를「장애인복지법」과 시행규칙 및 서울시 조례를 통해서 살펴보고자 한다.「장애인복지법」과 같은 법 시행규칙상의 자립생활센터에 관한 조항을 살펴보면 아래의 <표 1>과 같다.

<표 1> 「장애인복지법」 및 같은 법 시행규칙

「장애인복지법」
제4장 자립생활의 지원
제53조(자립생활지원) 국가와 지방자치단체는 장애인의 자기결정에 의한 자립생활을 위하여 활동지원사의 파견 등 활동보조서비스 또는 장애인 보조기구의 제공, 그 밖의 각종 편의 및 정보제공 등 필요한 시책을 강구하여야 한다. <개정 2017. 12. 19., 2018. 12. 11.>
제54조(장애인자립생활지원센터) ①국가와 지방자치단체는 장애인의 자립생활을 실현하기 위하여 장애인자립생활지원센터를 통하여 필요한 각종 지원서비스를 제공한다. <개정 2017. 12. 19.>
② 제1항의 규정에 따른 장애인자립생활지원센터에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다. <개정 2008. 2. 29., 2010. 1. 18., 2017. 12. 19.>
③ 국가와 지방자치단체는 장애인자립생활지원센터에 예산의 범위에서 운영비 또는 사업비의 일부를 지원할 수 있다. <신설 2015. 12. 29., 2017. 12. 19.> [제 목 개정 2017. 12. 19.]
제55조(활동지원급여의 지원) ①국가와 지방자치단체는 장애인이 일상생활 또는 사회생활을 원활히 할 수 있도록 활동지원급여를 지원할 수 있다. <개정 2011. 1. 4., 2017. 12. 19.>
②국가 및 지방자치단체는 임신 등으로 인하여 이동이 불편한 여성장애인에게 임신 및 출산과 관련한 진료 등을 위하여 경제적 부담능력 등을 고려하여 활동지원사의

파견 등 활동보조서비스를 지원할 수 있다. <개정 2018. 12. 11., 2021. 12. 21.>

제56조(장애동료간 상담) ①국가와 지방자치단체는 장애인이 장애를 극복하는 데 도움이 되도록 장애동료 간 상호대화나 상담의 기회를 제공하도록 노력하여야 한다.

②제1항에 따른 장애동료 간의 대화나 상담의 기회를 제공하기 위한 구체적인 사업 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다. <개정 2008. 2. 29., 2010. 1. 18.>

「장애인복지법」 시행규칙

제39조의2(장애인자립생활지원센터의 운영기준) ① 법 제54조제2항에 따른 장애인자립생활지원센터(이하 "자립생활센터"라 한다.)의 의사결정, 서비스제공 및 운영 등은 장애인 주도로 이루어져야 하며, 그 운영기준은 다음 각 호와 같다. <개정 2019. 6. 4.>

1. 자립생활센터는 의사결정기구의 과반수를 장애인으로 구성하여야 한다.

2. 자립생활센터는 장애동료 상담전문가 1명 이상의 인력을 갖추어야 하며, 전체인력 중 1명 이상은 장애인이어야 한다.

3. 자립생활센터는 법 제54조제1항의 목적을 실현하기 위하여 다음 업무를 주로 수행하여야 한다.

가. 장애인의 자립생활 역량강화 및 동료상담 등 장애인 동료에 의한 서비스 지원

나. 모든 유형의 장애인이 지역사회에서 참여적이고 통합적인 생활이 가능하도록 정보제공 및 의뢰 등 다양한 서비스의 제공과 이를 실현할 수 있는 지역사회의 물리적 · 사회적 환경개선 사업

다. 장애인이 지역사회에 참여하고 생활하는 데 있어서의 차별 해소 및 장애인 인권의 옹호 · 증진

라. 장애인에게 적합한 서비스의 제공

② 지방자치단체는 보조금을 지원하는 자립생활센터를 정기적으로 평가하여야 하고, 평가 시 제1항의 운영기준에 대한 성과를 중시해야 한다.

③ 자립생활센터는 조직 운영, 사업 수행, 재정 확보, 운용 등에 대해 객관적으로 평가받을 수 있도록 관련 기록 및 자료를 관리하여야 한다.

④ 그 밖에 자립생활센터의 운영에 관하여 필요한 사항은 보건복지부장관이 정한다.

제40조의2(장애동료 간 상담의 제공기관 및 내용) ① 법 제56조에 따른 장애동료 간 상담은 장애인에 의해 장애인에게 제공되는 상담이나 정보제공 활동으로 다음 각 호의 내용을 포함한다.

1. 장애인의 심리적인 고충

2. 가족 및 사회적인 관계에서 발생하는 문제

3. 지역사회 자원의 활용방법

4. 기타 장애인이 처한 곤란한 문제 등의 대처방법

② 국가와 지방자치단체는 자립생활센터로 하여금 장애동료 간 상담사업을 실시하도록 하여야 한다.

③ 국가와 지방자치단체는 제39조의2제1항제2호의 장애동료 상담전문가를 양성하기 위하여 일정 요건을 갖춘 기관을 지정하여 운영할 수 있다.

④ 그 밖에 장애동료 간 상담 및 장애동료 상담전문가 양성기관의 지정에 관하여 필요한 사항은 보건복지부장관이 정한다.

[본조신설 2011. 4. 7.]

자립생활 전달체계 측면에서 보면「장애인복지법」제4장은 자립생활을 지원하는 곳은 자립생활센터라고 규정한 것으로 이해할 수 있다. 이것을「장애인복지법」에서 좀 더 명확히 말하자면,'제4장 자립생활의 지원'의 제54조에서는 장애인의 자립생활을 지원하는 전달체계로'장애인 자립생활지원센터'를 규정하고 있으며, 제4장 규정을 신설한 법률적 취지에 비추어 볼 때, 자립생활센터가 자립생활이념에 근거한 장애인의 자립적 생활을 정착하기 위한 지원서비스를 제공하는 핵심적인 서비스 기관임을 명시하고 있는 것으로 해석할 수 있다(우주형, 2022).

'자립생활의 지원'을 장애인복지정책의 기본법인「장애인복지법」에 별도의 장(章)으로 삽입하여 제54조에 자립생활센터를 규정한 것은 자생적이고, 장애당사자가 주체인 자립생활센터의 역할을 정부가 공식적으로 인정한 것으로서 자립생활센터에 기존의 복지시설 및 장애인단체와는 구별되는 위상을 법률의 규정으로 부여한 것으로 볼 수 있다. 따라서 국가와 지방자치단체는 중요한 자립생활지원 시책을 수립하고 시행하여야 하는 법적 책임과 의무가 분명히 있다고 할 수 있다.

그리고「장애인복지법」에서 자립생활센터 규정 조항에 따라 얼마든지 정책 및 예산지원을 할 수 있으며 하위 법령인 시행령, 시행규칙에 자립생활센터 지원에 관한 구체적인 조항을 삽입하거나 장애인복지시설의 종류에 자립생활센터를 삽입하면 가능하나, 시행규칙상에 국가는 자립생활센터 지원근거를 구체적으로 제시하지 않고 있다(강현욱, 2012).

자립생활센터의 경우 현재 제58조가 규정하는 장애인복지시설(장애인 거주시설, 장애인 지역사회 재활시설, 장애인직업 재활시설, 장애인 의료재활시설, 장애인생산품 판매시설 등)이 아니라는 점에서, 장애인복지시설의 국비 보조근거 조항인 제81조(비용 보조)가 적용되지 않아 장애인복지시설과 구별하여 재정지원의 차별이 발생하고 있음도 지적할 수 있다.

이러한 상황에서「장애인복지법」 제81조 비용보조는 아래와 같이 기술되어 있어,

자립생활센터가 예산을 받기에는 더욱 어렵게 되어 있다(우주형, 2022). 「장애인복지법」 제81조 및 같은 법 시행령 제44조의 내용은 <표 2>와 같다.

<표 2> 「장애인복지법」 제81조, 같은 법 시행령 제44조

제81조(비용 보조) 국가와 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 장애인복지시설의 설치·운영에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다. **「장애인복지법 시행령」** **제44조 (비용 보조)** ① 국가나 지방자치단체는 법 제81조에 따라 장애인복지시설의 설치·운영에 필요한 비용의 일부를 매년 예산의 범위에서 보조한다. 이 경우 장애인복지시설의 운영에 필요한 비용의 보조 비율은「보조금 관리에 관한 법률 시행령」으로 정하는 바에 따른다. <개정 2011.10.26.> ② 제1항에 따라 국가나 지방자치단체가 장애인복지시설에 운영에 드는 비용을 보조하는 경우에는「사회복지사업법」제43조 2에 따른 시설 평가의 결과 등 해당 장애인복지시설의 운영 실적을 고려하여 차등을 두어 보조할 수 있다. <개정 2012. 8.3>

장애인복지시설이「장애인복지법」제81조, 「장애인복지법」시행령 제44조(비용보조), 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」의 근거에 의해 예산을 지원받는 것에 비해 자립생활센터는 장애인의 자립생활을 지원하는 전달체계로 확실하게 규정되어 있음에도 불구하고 예산지원의 경우에는「장애인복지법」제54조 제3항에 '국가와 지방자치단체는 자립생활지원센터에 예산의 범위에서 운영비 또는 사업비 일부를 지원할 수 있다'라고 규정하고 있을 뿐이다.

2. 서울시 장애인자립생활지원조례 현황

서울시의 장애인자립생활지원조례 내용을 살펴보면, 기본내용인 자립생활지원, 중증장애인 자립생활지원센터뿐 아니라 인권침해 교육 및 자립생활 교육의 의무화, 활동지원급여, 지역사회 전환, 정착금 및 주거지원 등을 포함하고 있어 상위법인「장애인복지법」및 시행령·시행규칙보다 실질적인 내용이 추가되었다고 할 수 있다. 그리고 보건복지부의 조직도를 보면 장애인의 자립생활을 지원하는 부서가 분리되어 있지 않고 장애인권익지원과 내의 편의시설 업무에 포함되어 있지만, 서울시의 경우 장애인자립지원과가 있고 장애인 자립지원과에 장애인 자립정책팀이 있어 장애인의 자립생활을 지원하는 부서가 독립되어 있다. 또한 서울시복지재단 등 다양한 연구기관에서 장애인자립생활지원을 위한 연구와 함께'장애인 자립생활지원 5개년(2018~2022)계

획’을 수립하여 자립생활을 지원하고 있다. 이 계획에 의하면, 5개 분야 10개의 정책과제를 통해 지역사회 내 자립생활지원 서비스 강화, 그리고 자립생활센터에 대한 보조금 확대와 지원에 관한 내용을 담고 있다. 이는 중앙정부의 조직, 예산, 연구, 자립생활센터 지원보다 조금 더 적극적인 측면이 있는 것으로 해석할 수 있다.

그러나 서울시 자립생활지원조례 제19조 시행규칙도「장애인복지법」시행규칙과 마찬가지로 상위법인「장애인복지법」에도 제시되어 있지 않아, 장애인자립생활센터를 장애인복지시설이나 자립생활서비스 전달체계로 보는 구체적인 법적 근거를 담지 못하였다. 이것이 서울시 조례의 한계라 볼 수 있다(김재익·강현욱, 2016). 서울시 장애인 자립생활지원조례를 요약하면 <표 3>과 같다.

<표 3> 서울특별시 장애인자립생활지원조례

서울특별시 장애인 자립생활 지원조례
[시행 2019. 9. 26.] [서울특별시조례 제7316호, 2019. 9. 26., 일부개정]

제1장 총칙

제1조(목적) 이 조례는 중증장애인의 자립생활에 필요한 정보제공과 행정적 · 재정적 지원을 함으로써 중증장애인이 스스로 삶의 선택권을 가지고 결정하며 지역사회 일원으로서 자립해서 살아갈 수 있도록 지원하는 것을 목적으로 한다.

…중략…

5. ‘체험홈’은 자립생활을 희망하는 중증장애인이 지역사회 내에서 거주하면서 지역사회로의 성공적인 전환을 위하여 역량을 강화하며 체계적으로 자립생활을 체험하는 주거공간을 말한다.
6. ‘자립생활가정’은 시설퇴소 장애인을 대상으로 기본 2년에서 최장 5년 동안 지역사회에서 일상생활에 대한 자원을 연계, 지원하여 지역사회에 완전하게 자립할 수 있도록 하는 주거공간을 말한다.

…중략…

제13조(추가 제공) 시장은 장애정도나 그 밖의 사유로 일상생활을 영위하기 어려운 중증장애인에게 활동지원급여를 예산의 범위 내에서 추가 제공하여야 한다.(개정 2012.5.22)

제5장 지역사회 전환

제14조(인권교육 및 자립생활교육의 의무) ① **장애인생활시설에서 거주하는 장애인의 인권침해예방 및 자립생활지원을 위해 장애인과 종사자를 대상으로 인권교육 및 자립생활교육을 실시하여야 한다.**

② 교육에 필요한 세부 사항은 규칙으로 정한다.

제15조(시설퇴소자에 대한 지원) 시장은 시설에서 퇴소하는 자 중 희망하는 자에게 다음 각 호에서 정하는 사항을 제공, 지원하여야 한다.

1. 개인별 자립생활지원계획 수립
2. 일정기간 동안 거주할 수 있는 주거의 지원
3. 자립을 위하여 필요한 정착금의 지원

제16조(자립생활 체험홈 운영) 시장은 시설에서 퇴소한 장애인이 희망하는 경우 자립생활을 경험하고 역량을 강화할 수 있도록 일정기간 동안 거주할 수 있는 자립생활 체험홈을 운영한다.

제17조(자립생활가정 제공) 시장은 체험홈 이용을 마친 장애인이 희망하는 경우 지역사회로의 완전한 정착을 위하여 준비하며 일정기간 동안 거주할 수 있는 자립생활가정을 운영한다.

제6장 주거지원

제18조(주거생활의 지원) ① 시장은 주택공급규칙에 따라 서울특별시가 분양하는 공공임대주택(영구임대주택, 공공임대주택, 국민임대주택 등) 중 일부를 장애인에게 우선적으로 공급할 수 있다.

② 시장은 장애인이… 거주하는 자가주택 및 임대주택에 편의시설 설치 등 주택개조를 하는 경우 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

③ 시장은 저소득 장애인에게 전세자금 지원 및 임대료 보조 등 임차자금을 지원할 수 있다.

④ 주거지원 및 주택개조 등에 필요한 절차와 지원조건 등 구체적인 사항은 규칙으로 정한다.

제19조(시행규칙) 이 조례의 시행에 관해 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부칙 <제5300호, 2012.5.22.>

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

3. 미국재활법(Rehabilitation Act)의 자립생활센터 법적지위

미국의 직업재활 및 장애인복지 서비스의 전반적인 내용을 규정한 미국재활법(The Rehabilitation Act)은 미국장애인법(Americans with Disabilities Act: ADA)과 함께 2대 장애인 재활관련법으로 인정받고 있다(조성열, 2003). 2018년 상이군인 재활법(The Soldier's Rehabilitation Act)으로 시작된 미국의 재활과 관련된 법률은 이후 공식 명칭이 Civilian Vocational Rehabilitation 법인 Smith-Fess Act(1920)로 이어진다.

1973년에 제정된 재활법(Rehabilitation Act)은 그동안 경증장애인 중심의 직업재활에서 자립 생활운동의 영향으로 중증장애인의 직업과 자립생활 서비스와 예산지원

에 관한 내용을 담고 있다. 2023년 현재 미국정부의 법률정보를 담고 있는 공시 홈페이지(https://www.govinfo.gov/)의 재활법 내용을 보면 다음과 같다.

<표 4> 미국재활법의 구성

TITLE I—VOCATIONAL REHABILITATION SERVICES(직업재활 서비스)
TITLE II—RESEARCH AND TRAINING(연구 및 훈련)
TITLE III—PROFESSIONAL DEVELOPMENT AND SPECIAL PROJECTS AND DEMONSTRATIONS(전문성 강화 및 특별한 프로그램과 시연)
TITLE IV—NATIONAL COUNCIL ON DISABILITY(국가장애인자문위원회)
TITLE V—RIGHTS AND ADVOCACY(권익옹호)
TITLE VI—EMPLOYMENT OPPORTUNITIES FOR INDIVIDUALS WITH DISABILITIES(장애인의 고용)
TITLE VII—INDEPENDENT LIVING SERVICES AND CENTERS FOR INDEPENDENT LIVING(자립생활서비스 및 자립생활센터)

미국재활법에는 장애인의 직업과 관련한 직업재활 서비스, 연구, 훈련, 전문성 강화, 국가위원회, 권익옹호, 장애인고용 등에 관한 내용을 담고 있으며 장애인 자립생활과 자립생활센터에 관한 내용도 구체적으로 담고 있다. 자립생활과 관련된 내용은 크게 총칙, 자립생활서비스, 자립생활센터, 시각장애가 있는 노인을 위한 자립생활서비스로 구성이 되어있다. 자세한 내용은 다음과 같다.

<표 5> 미국재활법의 자립생활관련 내용

CHAPTER 1—INDIVIDUALS WITH SIGNIFICANT DISABILITIES (중증장애가 있는 개인)	
PART A—GENERAL PROVISIONS (총칙)	Sec. 701. Purpose. (목적) Sec. 701A. Administration of the independent living program. (자립생활프로그램 관리) Sec. 702. Definitions. (정의) Sec. 703. Eligibility for receipt of services. (서비스 자격) Sec. 704. State plan. (주 계획) Sec. 705. Statewide Independent Living Council. (주 자립 생활위원회)) Sec. 706. Responsibilities of the Administrator. (관리책임)
PART B—INDEPENDENT LIVING SERVICES (자립생활 서비스)	Sec. 711. Allotments. (배분) Sec. 711A. Training and technical assistance.(교육 및 지원 Sec. 712. Payments to States from allotments. (연방정부의 지원) Sec. 713. Authorized uses of funds. (예산의 사용)

	Sec. 714. Authorization of appropriations. (세출 승인)
PART C—CENTERS FOR INDEPENDENT LIVING (자립생활 센터)	Sec. 721. Program authorization. (프로그램 승인) Sec. 722. Grants to centers for independent living in States in which Federal funding exceeds State funding. (연방정부와 주의 자립생활센터 예산지원) Sec. 723. Grants to centers for independent living in States in which State funding equals or exceeds Federal funding. (연방정부와 주의 자립생활센터 예산지원) Sec. 724. Centers operated by State agencies. (연방정부 지원 자립생활센터) Sec. 725. Standards and assurances for centers for independent living. (자립생활센터에 대한 기준과 약정) Sec. 726. Definitions. (정의) Sec. 727. Authorization of appropriations. (세출 승인)
CHAPTER 2—INDEPENDENT LIVING SERVICES FOR OLDER INDIVIDUALS WHO ARE BLIND (시각장애인 노인을 위한 자립생활서비스)	
	Sec. 751. Definition. (정의) Sec. 751A. Training and technical assistance. (교육 및 훈련 지원) Sec. 752. Program of grants. (보조금의 프로그램) Sec. 753. Authorization of appropriations. (세출 승인)

미국재활법의 자립생활서비스와 자립생활센터의 규정을 보면 프로그램 기준, 자립생활의 정의 적격성 판단, 연방정부와 주의 예산지원, 자립생활센터의 기준을 명확히 규정하고 있다. 특히, 이 법의 목적에 자립생활서비스의 제공, 확산 및 개선을 위해 자립생활센터에 재정지원 해야 한다는 내용과 함께 물가상승에 대한 예산증액에 관한 내용이 포함되어 있다.

「장애인복지법」제4장, 자립생활의 지원은 자립생활지원과, 자립생활센터, 활동지원급여, 장애 동료 간 상담에 관하여 제53조에서 제56조까지 수록되어 있다. 같은 법 제81조 비용 보조의 조항에는 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」에 따라 장애인복지시설의 설치·운영에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있게 되어 있다. 그러나 아쉽게도 같은 법 제58조 장애인복지시설에는 자립생활센터가 포함되지 않아 장애인 거주시설, 지역사회 재활시설, 직업재활시설, 의료재활시설, 장애인 쉼터, 피해장애아동 쉼터와 같은 예산지원, 장애인서비스 전달체계와 관련해 명확하게 규정되어 있지 못했다.

이와 같은 문제로 예산확보가 어려워 많은 수의 자립생활센터가 존립의 어려움에 처해있으며, 종사자의 처우문제, 자립생활센터의 역할, 평가 등에 문제가 발생하고 있

다. 또한 탈시설 자립생활지원서비스와 관련하여 오랫동안 관련 서비스를 제공하는 전문기관이었음에도 전달체계로 인정받지 못하고 있는 것이 사실이다.

따라서 미국의 재활법과 같이「장애인복지법」에 자립생활센터의 역할 및 예산지원과 관련한 내용들이 포함될 필요가 있다.

Ⅳ. 자립생활센터의 바람직한 법적 제도화 방안

우리나라에 자립생활이 도입된 지 약 25년이 지나고 있지만, 탈시설을 통한 지역사회에서 장애인의 자립생활을 시작한 지는 얼마 되지 않았으며, 약 3만명의 장애인들은 아직도 시설에서 생활을 하고 있는 실정이다. 그 동안 전국의 자립생활센터에서 운영하고 있는 자립생활주택(체험홈) 등을 통해 거주시설에 수용되어 있는 장애인들이 속속 지역사회로 탈시설하게 되었다. 발달장애인의 부모들도 자립생활이념에 따라 아무리 중증이라도 탈시설시켜 지역사회에서 함께 살아갈 수 있도록 정부 및 지방자치제에 강력하게 요구하게 되면서, 2021년 탈시설 장애인 자립지원 로드맵이 발표되고 시범사업을 하고 있다.

자립생활센터에서 제공하는 서비스의 질을 담보하기 위해서는 자립생활센터에서 종사하는 사회복지사들도 장애인복지관 등의 기관이나 거주시설 등에서 종사하고 있는 사회복지사들과 동일한 수준의 임금을 받아야 하며, 그러기 위해서는 자립생활과 그 전진기지인 자립생활센터의 법적 제도화는 반드시 필요하다.

2007년 과천 보건복지부 앞에서 천막농성과 단식투쟁이라는 강력한 열망과 열정을 불태워「장애인복지법」을 개정하여 제4장에 자립생활의 지원과 자립생활센터의 규정을 만들어냈지만, 해당 시행규칙상의 장애인복지시설 종류에 편입되지는 못했다.

자립생활센터는 4대 기본사업인 권익옹호, 개별자립생활지원계획수립, 탈시설자립지원, 동료상담지원 등의 법령을 마련한 후 지역사회 자립생활지원 전달체계로서의 역할 정립이 이루어져야 한다. 자립생활센터에 대한 국가적 책무는 장애인들의 자립생활을 촉진하고 사회통합을 위해 삶의 제반영역에 대한 사회적 지원을 할 수 있도록 규정할 수 있어야 한다. 이에 자립생활센터의 법적 제도화와 관련한 많은 논의가 있었고, 관련법안 개정안도 다양하게 준비되고 있다. 사실 이러한 법적 제도화의 핵심은 자립생활서비스 전달체계로의 지위, 예산확보 등을 통해 지역사회장애인과 탈시설장애인의 자립생활지원을 통해 인간다운 삶을 살아갈 수 있도록 하는 것에 있다.

1. 자립생활센터 법적 제도화 방안과 관련한 논점

한국장애인자립생활센터총연합회(이하 한자연)의 ‘자립생활센터의 법적지위 확보를 원하는 쪽의 견해’에 따르면, 현재 중앙정부에서 자립생활센터를「장애인복지법」제58조 시설의 분류 범위에 포함해야 한다고 주장해 왔다. 하지만 그러한 경우 타 시설과 병렬적 상태로 남게 되어, 탈시설의 시대적 흐름의 관점에서 문제가 된다고 볼 수 있다. 그러나, 자립생활센터의 실질적 정착을 위해 시설을 통해서라도 자립생활센터의 법제화가 필요하며, 이를 자립생활센터 발전의 계기로 삼을 수 있어야 한다(김재익·강현욱, 2016). 그래서「장애인복지법」개정을 통해 다른 장애인단체들이나 서비스 제공기관처럼 운영비, 인건비 등을 지원받아 사업 및 운영의 내실화를 이루고 더 많은 장애인이 자립생활을 영위할 수 있도록 지원해야 하며, 더 나아가 자립생활센터 인증기준을 만들어 자립생활센터를 보다 체계적으로 운영할 수 있도록 만들어야 한다(전정식·김동기, 2012).

한국장애인자립생활센터협의회(이하 협의회)는 자립생활센터가 안정화된 재정지원을 통하여 발전할 수 있다는 주장에 대하여, 자립생활센터의 운동성격의 약화를 우려한다. 그러나, 자립생활센터의 운동은 머리에 띠를 두르고 거리로 나가는 운동이 대표적이라고 할 수 있지만, 권익옹호의 확장된 의미에서 지역사회의 차별받는 장애인을 옹호하고 그들의 인권을 지켜내며 서비스지원을 보장할 수 있게 정부나 지방자치제에 정책제안을 하는 것을 포함하여, 지하철역 엘리베이터 설치나 편의시설 확대를 요구하는 활동에서부터 지역사회 상점의 출입구에 경사로를 설치하는 활동, 지역사회에서 장애인지원 관련조례를 제정하는 활동, 지역주민의 장애인 인식개선을 위한 활동 등 여러 가지가 포함될 수 있다(김재익·강현욱, 2016).

한자협은 자립생활운동의 악화와 함께‘센터장의 자격기준이 까다로워 질 것이다’,‘자립생활센터의 평가가 지금보다 더 강화될 것이다’등의 우려를 하지만, 자립생활센터의 예산이 확대되어야 한다는 점에는 이견이 없다.

이러한 자립생활센터의 법적지위 논쟁은 우리나라에서는 2005년 기획재정부 앞에서 기자회견을 하면서부터 시작되었다. 그 당시부터 지금까지 장애계의 찬성과 반대 입장차는 분명하게 드러나 있는 상황이었고, 해당 정부부처인 보건복지부도 명확하고 정확한 견해를 지금까지 밝히지 않고 있다. 당시 전국에 있었던 자립생활센터는 약 30개 정도 수준이었다. 현재는 전국에 약 300개 정도 많은 자립생활센터들이 생겨났고, 해당 지역장애인들의 자립생활지원 요구는 다양하게 분출되고 있는 실정이다. 2007년 이후 여러 번의 자립생활센터의 법적 제도화에 대한 공론화가 일어나기도 하고 추진도 된 바가 있으며, 2012년 한자연을 중심으로 제2차「장애인복지법」개정 투쟁도 있었지만 결국 실패하고 말았다(김재익·강현욱, 2016).

권익옹호를 중심으로 한 운동성은 자립생활센터의 필수적 사업이고 중요한 운영목적이자 존재 이유인 것은 자명하다. 자립생활센터를 장애인복지관이나 거주시설과 다른 점을 말하라고 한다면 운영주체가 장애당사자라는 점 외에 운동성이 살아있는 권익옹호체로서의 역할이 있다는 점이다. 자립생활센터는 서비스단체로서의 비중만큼 운동단체로서의 역할도 강화되어야 한다. 그러나, 자립생활센터의 법적 제도화를 통한 예산확보는 자립생활센터 운영에 있어 중요한 문제이기 때문에 법적 제도화는 이루어져야 하며, 법적 제도화로 인해 운동성이 약화되지 않게 하기 위해서 각 센터에서는 지역장애인의 차별적 상황에 대한 적극적인 대처와 다양한 정책 제안 및 다방면의 서비스를 통해 지역사회 변화를 이끄는 역할을 할 수 있어야 한다.

2. 자립생활센터의 법적 제도화 방안

장애인이 지역사회에서 비장애인과 동등한 삶의 양식을 가지고 함께 사는 것이 중요하고 그렇게 되어야 하지만 탈시설 장애인들이 생활해야 할 지역사회가 이동시설, 주거문제, 고용문제, 편의시설 등 모든 부분에서 매우 부족하다. 따라서 장애인들이 지역사회에서 인간답게 살 수 있는 환경을 만들어 놓지 않는다면 장애인은 지역사회에 나와서도 거주시설에서의 생활과 다름없거나 오히려 더 어려운 상황에서 살게 될 것이고, 심지어는 생명까지 위협받을 수 있는 상황에 처하게 될 것이다(김재익·강현욱, 2016).

장애당사자가 직접 운영하는 자립생활센터는 지금까지 자립생활서비스와 권익옹호를 함께 하면서 장애인이 지역사회에 정착해 자립생활을 하는데 있어서 중요한 지원과 역할을 수행해왔으며, 장애인단체나 장애인복지관, 직업재활시설, 거주시설에서 하지 못하는 인권신장 그리고 자립생활을 실현하는 성과를 이루어내고 있다.

장애인이 선택권을 존중받으며 지역사회에서 필요한 서비스를 제공받을 수 있도록 지역사회 장애인의 자립생활지원과 거주시설 장애인의 탈시설 자립생활지원을 위해서 자립생활서비스 제공기관인 자립생활센터를 지원하고 육성하여야 한다. 그러기 위해서는 자립생활센터에 대한 지원기준을 마련하여 자립생활의 고유이념과 전문성이 훼손되는 것을 방지할 필요가 있다(우주형, 2022). 「장애인복지법」을 개정하여 자립생활지원에 대한 위상을 재정립하고, 자립생활지원 예산의 공식적 지원을 확보하며, 동료상담가 양성에 대한 지원도 확대·강화해야 할 것이다. 이에 자립생활센터가 장애인복지현장에서 자립생활서비스를 담당하고 있는 중요한 서비스기관임에도 불구하고 다른 장애인복지시설 등의 서비스 기관과 구별되어 재정지원에서 차별받지 않고 역할을 다 할 수 있도록 하기 위하여 다음과 같은 개선방안을 제시하고자 한다.

(1) 장애인복지시설의 종류에 자립생활센터를 포함시키는 안 (제58조 개정안)

2021년 김민석 국회의원이 국회에 제출한「장애인복지법」전면개정법률(안)에서 장애인 복지시설을‘장애인 주거서비스 제공기관’,‘장애인 직업재활서비스 제공기관’,‘장애인 지역사회재활서비스 제공기관’,‘장애인 의료재활서비스 제공기관’,‘그 밖에 대통령령으로 정하는 기관’으로 구분하고 있다.

여기에서‘장애인 지역사회서비스 제공기관’은 재가상태에서 서비스를 이용하는 기관들을 말하며,‘장애인 직업재활서비스 제공기관’은 직업측면의 서비스를 중점적으로 제공하는 기관을 말한다. 이런 입장에서 보면 장애인 자립생활서비스는 장애인 지역사회재활서비스의 하나로 볼 수도 있겠으나, 재활이 아닌 자립생활의 측면을 고려하면, 장애인 지역사회재활서비스와는 반드시 구별해야 한다.

자립생활을 보장하기 위한‘탈시설, 탈재가’사업을 수행하는 자립생활지원의 법적지위 확보방안을 마련하기 위해「장애인복지법」개정과 동시에「장애인복지법」시행령과 동법 시행규칙 개정도 함께 완벽하게 이루어질 수 있도록 해야 한다. 그래서「장애인복지법」제54조(장애인자립생활지원센터)를 근거로 장애인복지시설로의 편입 및 신설을 위해 동법 및 시행령, 시행규칙 개정이 필요하다. 장애인복지시설 종류 중 하나로‘장애인 자립생활서비스 제공기관’을 신설하고, 장애인 자립생활시설의 구체적인 종류로서 자립생활센터, 자립생활 체험홈, 동료상담양성교육지원센터, 탈시설-자립생활전환지원센터 등 장애인의 자립생활에 필요한 시설 및 기관 등을 시행규칙에 포함하는 것을 제안한다. <표 6> 및 <표 7>는 김민석 국회의원이 2021년에 제출한「장애인복지법」전면개정법률(안)에 장애인 자립생활서비스 제공기관을 추가하고 동법 시행규칙을 새롭게 추가한 것이다(우주형, 2022).

<표 6> 김민석 국회의원이 2021년에 제출한「장애인복지법」전면개정법률(안) 신설(안)추가

「장애인복지법」 전면개정법률(안) 신설(안)추가
제58조 (장애인복지시설)
1. 장애인 주거서비스 제공기관
2. 장애인 지역사회재활서비스 제공기관
3. 장애인 직업재활서비스 제공기관
4. 장애인 의료재활서비스 제공기관
5. 장애인 자립생활서비스 제공기관
6. 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관

<표 7> 「장애인복지법」 시행규칙에서 신설(안)추가

「장애인복지법」 시행규칙
「장애인복지법」 시행규칙 제41조 별표 4 장애인복지시설의 종류 **5. 장애인 자립생활서비스 제공기관** **가. 장애인자립생활지원센터 : 장애인의 자립생활을 위한 장애동료상담 지원, 탈시설 지원, 체험홈 및 자립생활주택 등의 주거지원, 차별에 관한 인권 침해 예방 및 권익옹호 지원 등 자립생활지원을 수행하는 시설**
「장애인복지법」 시행규칙 제41조 별표 5 장애인복지시설의 종류별 사업 및 설치·운영기준 Ⅰ. 공통기준(장애인 거주시설 중 장애인 공동생활가정의 경우에는 적용하지 아니하며, 장애인 거주시설 중 장애인 단기주거서비스 제공기관, 장애인 지역사회 재활서비스 제공기관 중 장애인 주간보호 서비스센터, 장애인 체육서비스 제공기관, 장애인 수련서비스 제공기관, 장애인 생활이동지원 서비스센터, 한국수어통역센터, 점자도서관, 점자도서와 녹음 출판 서비스 제공기관, 장애인재활치료서비스 제공기관, **장애인자립생활지원센터,** 장애인 직업재활서비스 제공센터 및 장애인 생산품 판매 서비스 제공기관의 경우에는 제3호 나목만 적용한다.
Ⅱ. 시설별 기준 1. 설비 마. 장애인 자립생활서비스 제공기관 - **장애인자립생활지원센터** (1) 건축물 연면적 : 최소 66제곱미터 이상 (2) 기본설비 (가) 사무실 (나) 동료상담실 (다) 다목적실 (라) 화장실 (마) 그 밖에 장애인의 자립생활지원에 필요한 설비 2. 관리 및 운영 요원 배치기준 마. 장애인자립생활서비스 제공기관 1) 관리 및 운영요원 배치기준 **장애인자립생활지원센터 : 9명 이상 (센터장은 장애인이어야 하며, 장애인 동료상담가 1명 이상 의무 배치)**

(2) 미국재활법 방식의 개정안 (제4장과 제81조를 동시에 개정하는 안)

자립생활센터의 법적지위와 관련한 논의는 자립생활지원에 대한 역할, 즉 전달체계로의 지위, 종사자의 처우개선과 안정적인 사업수행을 위한 예산확보 등의 문제로 출발하였다. 그렇다면 자립생활센터를 장애인복지시설에 포함시키는 안과 함께「장애인복지법」제4장과「장애인복지법」제81조를 동시에 개정하는 것을 전달체계의 지위와 예산확보를 할 수 있는 방안으로 모색해 볼 필요가 있다.
우선「장애인복지법」제4장에 자리생활센터의 자립생활지원에 관한 전달체계의 지위를 담아 개정하는 방안이다.

미국재활법을 보면, 자립생활과 관련하여 총칙에 목적, 자립생활프로그램 관리, 정의, 서비스 자격, 주 정부의 계획, 주 정부의 자립생활위원회, 관리책임을 담고 있고, 자립생활서비스에 배분, 교육 및 지원, 연방정부의 지원, 예산의 사용, 세출 승인 등에 관한 내용을 담고 있다. 또한 자립생활센터에 관해서는 프로그램 승인, 연방정부와 주 정부의 자립생활센터 예산지원, 자립생활센터에 대한 기준과 약정, 세출 승인 등의 내용을 담고 있다. 시각장애인 노인을 위한 자립생활서비스는 별도로 교육 및 훈련지원, 보조금 프로그램, 세출 승인을 담고 있다.

2007년에 개정된「장애인복지법」제4장에는 이미 제53조(자립생활지원), 제54조(장애인자립생활지원센터), 제55조(활동지원급여의 지원), 제56조(장애 동료 간 상담)의 내용이 있다. 따라서 미국재활법과 같이 자립생활, 자립생활서비스, 자립생활센터의 조항에 구체적인 자립생활센터의 전달체계로서 지위를 담으면 된다. 단 제55조(활동지원급여의 지원)은 이미 관련 법이 독립되어 있으므로 삭제하고, 제56조(장애 동료 간 상담)의 경우는 자립생활서비스 조항에 삽입하면 될 것이다. 이런 개정안에도 마찬가지로 시행령, 시행규칙 그리고 보건복지부의 장애인복지사업안내에 자립생활과 관련된 내용을 독립적이고 구체적으로 담을 필요가 있다.

우리나라「장애인복지법」의 법률 체계상「장애인복지법」제4장에 예산사항을 삽입하는 개정이 어렵다면 예산관련 내용은 미국재활법과 달리「장애인복지법」제81조에 포함해 다음과 같이 함께 개정하면 된다.

<표 8> 「장애인복지법」 제81조 개정안

「장애인복지법」 제81조 개정안
제81조 (비용보조) 국가와 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 장애인복지시설과 장애인자립생활센터의 설치·운영에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.

자립생활센터와 관련한 법안으로 위에서 언급한 김민석 국회의원의「장애인복지법」개정안 외에도 이종성 국회의원이 발의한「장애인복지법」제58조 장애인복지시설에 자립생활센터를 포함하는 개정안이 국회에 상정되어 있다. 그리고 「장애인권리보장법」, 「장애인 탈시설 지원 등에 관한 법률」등의 제정과 관련해서「장애인복지법」개정 외에 신규 제정되는 법안의 자립생활관련 내용도 함께 논의되어야 한다.

자립생활센터도 수도권과 지방 등의 크기와 사업 규모에 따라 장애인복지관처럼 가형, 나형, 다형으로 자립생활센터 지원사업 3단계 모형을 참고하여 센터 규모에 따른 단계적 지원을 도입할 필요가 있다. 또한, 자립생활센터 장의 자격으로는 사회복지사 또는 동료상담사 자격증 취득 혹은 장애인복지 활동경력 7년 이상 근무자에 한해 한 가지만 충족되면 가능하다고 법에 명시되어야 한다. 그리고 장애인복지서비스 전문기관이기도 한 자립생활센터에 근무하고 있는 실무자들은 사회복지사라는 전문자격을 갖춘 인력임에도 불구하고 사회복지시설 종사자 경력인정 범위에서 유사 경력 80% 인정을 받게 되어 있다. 또한 자립생활센터 종사자 급여기준이 사회복지시설 종사자 기준 대비 90% 이하로 책정되어 있어서 내용상 같은 사회복지업무를 하고 있음에도 제도상의 차별이 현실적으로 존재하고 있다. 따라서 장애인복지서비스에 필요한 인력확보가 쉽지 않고, 장기근속에도 어려움을 초래하고 있어 장기적으로는 자립생활센터의 발전 및 자립생활서비스의 질 향상에 매우 큰 어려움으로 작용하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 차별을 해소하기 위해 자립생활센터 근무경력을 사회복지시설 종사자 경력 100%로 인정하고, 급여기준을 사회복지시설 종사자 기준으로 지급할 수 있도록 정함과 동시에 인건비 보조금을 알맞게 지급하여 복지서비스 질을 향상하고 사회복지 인력의 유입을 확보할 수 있도록 법적보완이 필요하다.

자립생활센터도 장애인복지시설처럼 인증기간을 3년으로 하여 갱신할 수 있도록 해야 한다. 또한 자립생활의 특성과 센터의 특성이 반영된 평가기준으로 정기적인 평가를 시행할 필요가 있다. 자립생활센터가 서비스 전달체계의 하나로서 위상이 정립됨으로써 센터의 구성원들이 다른 서비스 기관과 차별없이 동등한 대우를 받게 하는 것이 필요하다(우주형, 2022). 아울러 최근 현장에서 논란이 있는 주민세 부과 문제도 더불어 해결되어야 할 과제로서 상호연계성을 가진다고 볼 수 있다. 자립생활센터의 법적 제도화를 통해 국가지원정책의 방향을 반드시 재정립하여야 한다.

Ⅴ. 결 론

우리사회에 자립생활이 하나의 큰 흐름으로 자리를 잡게 되면서 중증장애인들이 거

주시설로부터, 그리고 가정으로부터 지역사회로 나오기 시작했다. 2007년 개정된「장애인복지법」은 제4장(자립생활의 지원)을 만들어 장애인의 자기결정 강화에 의한 자립생활에 필요한 시책을 국가와 지방자치단체의 의무로 명시하였으나, 이후 제정된「장애인복지법」시행규칙에 센터의 운영기준만 명시하고, 센터에 대한 지원근거는 명확하게 제시하지 못하고 있다.

자립생활센터의 성격은 장애인 당사자주의를 기반으로 실천하는 자조단체로서 권익옹호 운동과 자립생활서비스 제공기관이다. 이는 장애인의 자립생활을 목표로 하는 것이 아닌 대상화된 양적 평가와 실적을 목표로 하는 서비스 제공에 머무르고 있는 장애인복지관 등과 같은 기존의 장애인복지서비스 기관과는 매우 분명한 차이가 있다. 휠체어 등 보조기기, 엘리베이터, 저상버스, 콜택시, 활동지원서비스, 근로지원서비스 같은 각종 편의시설 및 지원서비스들은 자립생활의 이념이 도입되고 난 이후에 장애인 특히, 중증장애인들이 사회운동을 통해 쟁취한 성과들이다. 지금까지 자립생활센터는 권익옹호, 동료상담, 개별자립지원계획수립, 탈시설 및 주거지원 등 장애인이 자립생활로 지역사회에 정착하는 데 중요한 지원과 역할을 수행하였으며, 장애인단체나 장애인복지관, 거주시설, 직업재활시설에서 하지 못했던 인권신장과 자립을 실현하는 성과를 이루어내었다. 자립생활센터에 대한 국가의 책무는 장애인들의 자립생활을 지원·촉진하고 지역사회 통합을 위해 삶의 모든 영역에 대한 사회적 지원을 할 수 있게 정책화하는 것으로 규정할 수 있다. 장애인이 자신의 선택권과 결정권을 존중받으며, 지역사회에서 필요한 서비스를 제공받을 수 있도록 현행 장애인복지패러다임을 자립생활패러다임으로 전환하는 것이 필요하며, 이와 관련 이제'장애인 자립생활서비스 제공기관'으로 자립생활센터를 법적 제도화하여 지원하고 육성하여야 할 것이다. 우리나라의 자립생활센터는 지금까지 기존의 장애인복지시설과는 차별화되는 지원 즉, 국가 정규사업이 아닌 보조금 지원방식의 공모사업 형태로 계속되고 있어 안정적인 운영과 양질의 지속적인 서비스를 제공하지 못하고 있다.

자립생활의 고유이념과 전문성 훼손을 방지하기 위하여 먼저 자립생활센터의 법적 제도화가 마련되어야 한다. 자립생활센터의 법적 제도화 논쟁은 자립생활센터가 30개에 불과했던 2005년부터 시작되었는데, 현재까지 센터는 300여 개로 늘어나고, 지역장애인들의 자립생활지원 요구 또한 다양하게 분출되고 있어 자립생활센터의 법적 제도화 논쟁은 현재 더 뜨겁게 제기되고 있다.

이에 첫 번째,「장애인복지법」제54조(장애인 자립생활지원센터)를 근거로 장애인 자립생활서비스 제공기관으로의 신설을 위해 같은 법 및 관련 시행령, 시행규칙 개정을 통해 법적 제도화 방안을 제안했다. 따라서 제58조를 개정하여 장애인복지시설 중의 하나로'장애인 자립생활서비스 제공기관'을 신설하고, 시행규칙에서 장애인 자립생활서비스 제공기관의 구체적인 종류로서 자립생활센터, 자립생활 체험홈, 동료상담양성교육지원센터, 탈시설-자립생활전환지원센터 등 장애인의 자립생활에 필요한 기관

등을 포함하는 방안이다.

두 번째,「장애인복지법」제4장에 미국재활법의 자립생활과 자립생활센터 그리고 자립생활서비스와 관련된 내용을 모두 담는 전면 개정과 함께, 자립생활서비스 및 자립생활센터의 예산을 포함하는 제81조를 함께 개정하는 개정안을 제안한다.

이와 함께 자립생활센터도 센터의 크기와 사업 규모에 따라 차등 지원하고, 센터의 장과 종사자에 대한 자격 기준을 두고 자립생활센터에 종사하는 사회복지사의 급여 수준 및 근무 경력을 장애인복지시설 종사자와 동등하게 처우해야 한다. 이를 위해 자립생활센터의 수탁 및 평가에 대한 기준도 자립생활센터의 특성에 맞도록 준비할 필요가 있다.

장애인이 지역사회에서 비장애인과 공존하며 생활하기 위해서는 지역사회의 복지인프라가 구축되어 있어야 한다. 재가장애인과 탈시설장애인의 자립생활을 지원하는 일원화된 자립생활지원체계가 지역사회에 필요하며, 장애인의 자립생활은 주거지원뿐 아니라 각종 제도·정책 및 관점의 전환 등이 요구되므로 포괄적인 정부정책의 청사진을 제시하여 정책변화를 유도해야 한다. 자립생활센터의 4대 기본사업인 권익옹호, 개별자립지원계획수립, 탈시설자립지원, 동료상담에 대한 근거를 마련한 후에 지역사회 자립생활지원 전달체계로서의 역할정립이 이루어져야 할 것이다. 한편 자립생활센터도 정부와 장애계의 우려의 목소리에 귀를 기울이고 지역사회 변화와 장애인의 인권향상을 위한 권익옹호서비스 기관의 기능강화 노력을 아끼지 않아야 하며, 사업의 성과, 회계의 투명성을 바탕으로 서비스의 상향평준화와 이를 확실히 보여줄 조직의 극대화에 힘써야 할 것이다.

이제 더 이상 센터의 지원방안에 대한 소모적인 논쟁을 중단하고, 센터의 법적·제도적 규정을 통한 법적 제도화를 시급히 성취하여, 센터의 본질적 목적인 장애인의 지역사회 자립생활에 역할을 다 할 수 있도록 지원해야 한다.

[참고문헌]

단행본

강현욱, 「패러다임 전환에 맞는 서비스 전달체계로서의 자립생활센터 지원방안 모색」, Good Job 자립생활센터, 2012.

김경혜, 「장애인 자립생활센터 운영기반 조성방안」, 서울시정개발연구원, 2004.

변경희·정무성, 「장애인자립생활센터와 장애인복지관의 역할 및 기능 재정립연구 I」. 한신대학교 산학협력단, 2008.

이상진, 「장애아 재활」, 학지사, 2018.

전정식·김동기, 「한국자립생활센터 인증기준 연구」,한국장애인자립생활센터총연합회, 2012.

정연순, 「유엔인권해설집 장애인권리협약」, 국가인권위원회, 2007.

정종화·주숙자, 「자립생활과 활동보조서비스」. 양서원, 2008.

국내 학술논문

고관철, “장애인자립생활센터의 한국적 발전방안 연구”, 석사학위논문, 동국대학교 불교대학원, 2012.

김재익·강현욱, “자립생활센터의 법적지위 현황과 확보방안에 관한 연구” 「2006-2016 10주년 기념 논문집」 Good Job 자립생활센터, 2016.

성숙진, “미국 중증장애인 독립생활 운동 개념과 발달 과정”, 「재활복지」 제6권 제2호, 2002.

우주형, “장애인자립생활센터 전달체계 법제도화 개선방안”, 장애인자립생활센터 전달체계 법 제도화를 위한 정책토론회, 한국장애인자립생활센터총연합회, 2022.

이익섭·김동기·이한나, “자립생활서비스이용과 지역사회참여 및 고용의 관계와 역량강화의 매개효과”,「직업재활연구」 제17권제1호, 한국직업재활학회, 2007.

조성열, “미국재활법의 이해”, 「직업재활학회」 제13권제1호, 한국직업재활학회, 2003.

해외 학술논문

Batavia, A. I., & Schriner, K. ,「The Americans with Disabilities Act as engine of social change: Model of disability and the potential of a civil rights approach」. Policy Studies Journal, 2001.

Mathews, R. M., & Seekins. T. ,「An Interactional model of independence」. Rehabilitation Psychology, 1987.

Nosek, M. A. ,「Independent Living and Rehabilitation Counseling」, Rubin, Stanford E. &.
Rubin, Nancy M. (ed), Contemporary challenges to the Rehabilitation Counseling Profession, Paul H. Brookes Publishing Co, 1988.

기타

미국재활법 https://www.govinfo.gov/

[국문초록]

한국 장애인 자립생활센터 정착을 위한 법적 제도화 과제 연구

김 재 익
(사단법인 해냄복지회 이사장)
백 진 주
(사단법인 해냄복지회 산하 한국장애인정책연구원 연구위원)
박 종 균
(나사렛대학교 재활학 박사)

자립생활운동은 기존의 전통적 서비스 기관들 즉, 장애인복지관, 직업재활시설, 거주시설 등과는 판이한'새로운 사고방식의 큰 변혁'을 이루어내고 있다. 장애인들의 현실적 삶에서 출발한 이 운동은 비장애인과 동등한 삶의 질을 추구하고 있다. 그 흐름과 운동의 중심에는 장애당사자가 있고, 장애인의 자기결정과 선택이라는 자립생활의 원칙에 기반을 둔 장애당사자의 주도적 서비스를 제공함과 동시에 장애인이 지역사회에서 자립적으로 사는 것을 저해(沮害)하는 환경적 장벽을 제거하는 데 앞장서고 있다. 이러한 자립생활운동 속에서 탄생한 자립생활센터(center for independent living)는 장애당사자의 삶의 발전을 위한 운동과 장애인 삶의 현장 속에서 서비스를 제공하면서 지속적으로 발전해 나가고 있다. 더 나아가 장애인들의 시민권 운동을 통해 그들의 삶 속에 본질적이고 근본적인 권리 회복과 실존적 자유를 찾고자 노력하고 있다. 이는 자립생활운동을 통한 지역사회 자립생활(independence living)로 나타나고 있으며, 이를 통해 특히 시설과 집에만 머물렀던 중증장애인의 삶의 질이 향상되었다. 그러나 자립생활센터는 아직「장애인복지법」과 시행령, 시행규칙에 법제화가 완전히 갖추어지지 않아 운영이 안정적이지 못하며, 중앙정부 또는 지방자치단체의 지원 여부에 따라 자립생활센터 간의 편차가 커서 서비스 질의 문제 등의 어려움이 심화하고 있다. 그동안 자립생활센터가 지역사회에서 장애인의 자립생활 및 사회환경 개선을 통한 삶의 질 증진이라는 구체적인 성과를 이루어왔다는 점에 비추어 볼 때, 자립생활은 장애인들의 삶에 큰 영향을 끼치고 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 그 역할을 하는 자립생활센터의 실질적인 정착화를 위한 현행법상의 법제화를 통한 방안 모색이 현시점에서 필요하여 본 연구를 하게 되었다. 「장애인복지법」을 살펴보면,

장애인의 자립적 삶을 실현하기 위해 자립생활센터를 통해 각종 필요한 지원서비스를 제공하도록 명문화하고 세부적으로 필요한 사항은 보건복지부 장관령으로 정하게 되어 있다. 그러나 이후 제정된‘「장애인복지법」 시행규칙’에는 센터의 운영기준만 명시되어 있고 센터에 대한 정확한 지원 근거가 없어 현재 센터 운영 및 관리 등이 미흡한 실정이다. 「장애인복지법」 개정을 통해 자립생활센터를 ‘장애인 자립생활 서비스 제공기관’으로 명시하고, 자립생활센터를 사회복지기관으로 규정하여 서비스의 질을 담보하여 장애인들의 자립생활을 지원하도록 해야 한다.

주제어: 자립생활센터, 자립생활, 장애인복지법, 법제화

[Abstract]

Research on legal institutionalization challenges for the settlement of independent living centers for disabled people in Korea

Kim, Jae Ik
(Chairman of HaeNam Welfare Foundation)
Baek, Jin Ju
(Research Fellow, Korea Disability Policy Research Institute, Hannam Welfare Foundation)
Park, Jong Gyun
(Doctor of Rehabilitation, Korea Nazarene University)

The independent living movement is achieving a "major shift in thinking" when compared with the traditional service organizations including disability welfare centers, vocational rehabilitation centers, and residential facilities. Born out of the realities of life for disabled people, the movement seeks to achieve the same quality of life as Non-disabled people. At the center of this trend and movement is the person with a disability, who is at the forefront of providing person-driven services based on the principles of independent living - self-determination and choice - while removing environmental barriers that prevent disabled paeple from living independently in their communities. The Center for Independent Living, which was born out of this movement, continues to develop as a movement for the development of the lives of people with disabilities and as a service provider in the field of disabled people. Furthermore, through the civil rights movement of disabled people, they are striving to restore the essential and fundamental rights and existential freedom in their lives. This is manifested in the independence living movement, which has improved the quality of life of severely disabled people, especially those who have been confined to facilities and homes. Therefore, it is necessary to find a way through legislation in the current law for the actual settlement of independent living centers that play such a role, and this study was

conducted. "The Disability Welfare Act stipulates that various necessary support services are to be provided through independent living centers to realize the independent lives of disabled people, and the details are to be determined by the Minister of Health and Welfare. However, the Enforcement Rules of the Disability Welfare Act, which were subsequently enacted, only specify the operating standards of the center, and there is no precise basis for support for the center, so the current operation and management of the center are insufficient. Through the revision of the Disability Welfare Act, independent living centers should be specified as 'independent living service providers for disabled people' and independent living centers should be defined as social welfare institutions to ensure the quality of services and support independent living for disabled people.

Keywords: Center for Independent Living, Independent Living, Disability Welfare Act, Legal institutionalization

사회복지법제학회
사회복지법제연구 제14권 제2호(통권 제27호) 2023년 08월
Korean Academy of Social Welfare and Law
Vol.14, No.2, August 2023
10.35589/SWLJ.2023.14.2.149

「군사법원법」 개정에 따른 성폭력 피해자 보호 개선방안에 관한 연구*
: 법규 및 지침 분석을 중심으로

권 준 남**

目 次

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. 연구범위와 방법
Ⅲ. 군 성폭력 관련 법규 분석
 1. 「군사법원법」의 개정 요지
 2. 군 성폭력 피해자 관련 법규 분석
Ⅳ. 군 성폭력 관련 법률의 한계
 1. 피해자 의사에 반하는 성폭력 판단
 2. 신분에 따라 적용되는 군 인사법
 3. 성폭력 관련 법규의 상충
Ⅴ. 군 성폭력 피해자 보호를 위한 개선방안
 1. 군 성폭력 관련 법규 일원화
 2. 군 특수성이 반영된 대응 방안 마련
 3. 2차 피해 방지 지침의 추가 조항 논의
Ⅵ. 맺음말

Ⅰ. 머리말

그동안 군 성범죄는 군인들로만 구성된 군사법원에서 재판을 하다 보니 관대한 형량을 내린다는 지적이 있었다. 강제추행의 경우 형법[1]에서는 10년 이하의 징역 또는 1,500만원의 벌금으로 처하지만 군인에게 적용되는 군형법[2]에서는 1년 이상의 유기

* 투고일: 2023.08.09., 심사일: 2023.08.11.-2023.08.16., 게재확정일: 2023.08.25.
** 충남대학교 박사수료, 육군교육사령부.
1) 「형법」 제298조.
2) 「군형법」 제92조의 3.

징역에 처한다고 되어 있어 그 하한선을 벌금형이 아닌 징역형으로 하고 있다. 2015~2017년 민간의 18개 지방법원에서 판결된 성범죄 15,484건을 분석한 결과 징역형은 24.06%(3,726건)이지만 보통군사법원에서 판결된 2015~2017년의 성범죄 징역형 선고는 11.57%(148건)에 불과했다. 그러나 실제 판결에 적용되지 않아 판결에 대한 의구심이 드는 지점이다. 더 심각한 문제는 1심 보통군사법원의 판결 중 30%가 2심인 고등군사법원에서 감형된다는 것이다.[3] 따라서 군인 등의 신분도 다른 시민들과 같은 인권이 보장되는 법률적 기반에서 재판을 받을 수 있도록 군 성폭력 피해자 보호를 위한 군사법원법 개정이 요구되었다.

2021년 3월 공군의 한 부대에서 선임으로부터 성추행 피해와 그로 인한 2차 피해로 여군이 5월 22일 유명을 달리했다. 언론을 통해 전달되는 내용을 보면 피해자는 상급자의 합의 종용과 회유, 가해자의 협박 등 군 내에서 적절한 보호를 받지 못했고 지속적인 2차 피해에 시달리다 결국 생을 마감했다는 것이다[4]. 이 사건을 계기로 문재인 대통령은 21년 6월 7일 근본적인 병영문화에 대한 개선을 위한 민·관·군 합동위원회 설치를 국방부에 지시했다. 이에 인권과 생활여건 등 병영 문화의 전반에 걸친 문제를 진단하고 국민의 신뢰를 받기 위한 근본적인 개선방안을 모색하고자 6월 28일 민·관·군 합동위원회 출범식 및 정기회의를 개최했다. 국방부의 민·관·군 합동위원회는 먼저 '장병 생활 여건 개선 TF'와 '성폭력 예방 제도개선 TF'를 출범시키고 장병 인권 보호 및 조직문화, 군 형사절차 및 국선변호제도 개선 등 4개 분과를 구성하였다. 이후 10월 13일 108일의 논의와 구체화 과정을 거쳐 민·관·군 합동위원회 「대국민 보고」를 통해 그 동안 각 분과 별로 논의된 내용을 최종 발표하면서 국민 눈높이 맞는 병영문화 개선안, 73건을 발표하며 종료되었다(국방부, 2021).

이러한 노력은 미국에서 먼저 시행되었다. 미국에서도 군 내 성폭력과 성희롱 사건은 대부분 신고되지 않은 것으로 조사되었다(RAND, 2021). 2018년 신고접수는 6,053건이었으나 비공개 설문조사에서는 2018년 현역 군인 중 약 116,000명이 성희롱을 경험한 것으로 보고되었다(OPA, 2019). 이후 미 국방부 자체 조사에서는 현역 여성의 성희롱 경험은 4명 중 1명으로 보고되어 문제의 심각성이 제기되었다(DoD SAPRO, 2021). 2020년 4월 여군 바네사기옌의 성추행 피해자 사망사건이 발생했다.[5] 이에 2021년 2월 조 바이든 대통령의 지시로 미국 내 성폭력 관련 '독립검토위원회(IRC)'가 설립되었고 90일의 조사 기간을 거쳐 82개의 권고사항을 담은 보고서를 발표하였다.[6]

---

3) https://www.nocutnews.co.kr/news/5048972#rs(최종접속일 2023.7.29.)
4) https://imnews.imbc.com/replay/2021/nwdesk/article/6213599_34936.html(최종접속일 2023.7.29.)
5) https://m.post.naver.com/viewer/postView.naver?volumeNo=28805873&memberNo=11880830 (최종접속일 2023.7.29)
6) U.S.Department of Defense, Independent Review Commission Recommendations on Countering

IRC는 군 성폭력 예방 근절을 위해 국방부 및 외부 민간 형사 변호사, 피해자 옹호, 성범죄 정책 및 프로그램 개발 분야의 경험이 있는 12명의 우수한 전문가를 조직하였다. 이후 군내 현재 복무하고 있는 피해자와 최근에 제대한 피해자 및 전역한 피해자들의 의견을 직접 인터뷰, 개별 전화, 가상 패널 토론 등의 다양한 방법으로 의견을 들었다. 또한 온라인으로 237건의 익명 제출로 서면 증언을 구했으며 성폭력 위험과 행위에 노출이 가장 많은 하급 병사들을 대면하여 그들의 경험을 듣고 성폭력 근절을 위한 개선안을 도출하였다. IRC의 조사를 통해 만들어진 권고사항을 미 국방부가 수용해 의회와 논의하여 사법적 책임, 예방, 근무환경 및 군 문화, 피해자 보호 및 지원 등 네 가지 분야의 세부 권고사항을 담았다. 특히 지휘관으로부터 독립된 특별검사에게 기소권 분리를 하는 내용이 담긴 권고안을 국방부 장관이 받아들이면서 의회의 최종 논의가 이루어졌다.[7)]

우리나라에서는 21년 10월 13일 민·관·군 합동위원회 「대국민 보고」를 통해 성폭력 예방 및 피해자 보호 개선분과에서 '성폭력으로부터 안전하고 성평등이 보장되는 군대'를 위해 15개의 권고안과 군 사법제도 개선분과에서는 '사법 정의가 공정하고 투명하게 구현되는 군대'를 위해 17개의 권고안을 마련하는 등 고무적인 변화가 도출되었다.[8)] 특히 군 사법제도 개선분과에서는 군대 내 성폭력 사건과 직접적으로 관련된 「군사법원법」의 개정으로 성폭력 피해자 보호와 사건처리 절차에서의 공정성을 확보하고 국민의 신뢰를 회복하고자 했다. 2021년 8월 31일에 국회 본회의에서 개정안을 의결하고 그 결과 2022년 7월 1일부터 개정된 「군사법원법」이 시행되고 있다. 그러나 우수한 전문가로 조직된 민·관·군 합동위원회는 민간전문가, 시민단체, 언론, 관계부처 공무원, 현역 및 예비역 위원과 국방부 자료 요청에만 의존한 권고안을 제시하여 군 성폭력 피해자와 업무 담당자의 현장의 목소리는 듣지 못했다는 한계를 갖는다.[9)] 그런 점에서 '민·관·군 합동위원회'의 활동은 미국 IRC의 활동과 비교했을 때 아쉬운 점이 있었다.

이에 본 연구에서는 개정 「군사법원법」을 중심으로 성폭력과 관련된 법규를 검토하여 군 성폭력 법률과의 관계를 살펴보고 적용 범위 및 관련 내용을 확인하고자 한다. 관련 법규를 통해 군 성폭력 피해자 보호제도의 한계와 문제점을 살펴보고 2차 피해방지 지침을 분석하여 법적·제도적 개선방안 및 재정비를 제시하고자 한다. 본 연구의 목적은 향후 이를 통하여 군 성폭력 피해자 보호 관련 법규 및 지침의 재정비와 개선방안을 위한 토대를 마련하는 것이다.

Sexual Assault in the Military, 2021.7.2.

7) https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1009232.html(최종접속일 2023.7.29.)

8) 국방부 민·관·군 합동위원회「대국민 보고」, 2021.10.13.

9) 국방부 보도자료, 민·관·군 합동위원회 출범식 및 정기회의(1차) 개최 2021.6.28. .https://www.mnd.go.kr/viewer/doc.html?fn=news_20210628144653_upload_4fbcba24_9861_427c_a874_2b010f2122f4_00040770.hwp&rs=/mbshome/mbs/mnd/synapResult/202308/(최종접속일 2023.7.29.)

Ⅱ. 연구범위와 방법

본 연구의 목적은 군 성폭력 피해자 보호의 관련 법규 및 지침을 살펴보고 법적·제도적 개선방안을 제시하는 것이다. 구체적인 연구목적을 달성하기 위한 연구 질문은 다음과 같다.

첫째, 군 성폭력 피해자 보호는 「군사법원법」개정에 따라 어떤 법률적 근거를 갖는가? 둘째, 각 법규와 지침에 따른 적용범위와 내용은 어떠한 차이가 있는가?

셋째, 분석에서 도출되는 법규상 한계와 개선방안은 무엇인가?

이에 연구목적을 달성하기 위한 연구범위를 정하고 제시된 분석틀에 따른 법규와 지침을 검토하였다. 첫째, 연구범위의 선정은 다음과 같다. 민·관·군 합동위 권고안에 따른 성폭력 피해자 보호를 위한 개정 군사법제도는 「군사법원법」, 성폭력 피해자의 신분별 적용 범위에 대한 법률인 「군인사법」, 「군무원인사법」, 「군인의 지위에 관한 복무기본법」, 「국가공무원법」과 2차피해 및 신고와 관련된 「여성폭력방지기본법」, 「성폭력방지 및 피해자 보호에 관한 법률」, 「군형법」등 8개 관련 법률과 「군인의 지위에 관한 복무기본법 시행령」, 「군무원인사법 시행령」, 「부대관리훈령」등 2개의 대통령령과 1개의 행정규칙 자료를 법규 자료로 한정한다. 「2차피해 예방 지침」으로는 중앙행정기관 18개 부 중 과학기술정보통신부, 교육부, 국방부, 국토교통부, 문화체육부, 여성가족부, 중소벤처기업부, 해양수산부, 행정안전부등 9개 부의 자료로 한정하였고 「성희롱·성폭력 예방 지침」으로 구체적인 2차 피해 방지지침이 명시되지 않은 9개 부의 지침은 본 연구의 범위에서 제외하였다.

둘째, 연구방법은 1단계로 개정된 「군사법원법」에 따른 군사법원 설치 단위와 형사 절차의 이원화에 대한 변화된 주요 내용을 검토하였다. 2단계는 군 성폭력 피해자 보호를 위한 인사 관련 법규(법률, 시행령, 행정규칙)를 분석하여 적용 범위와 내용을 검토하였다. 3단계는 관련 법규의 한계와 상충되는 문제점을 검토하였다.

셋째, 법률 및 지침의 정비를 위해 다음과 같은 기준으로 분석하였다. 1)개정된 「군사법원법」에 따른 군사법원 설치 단위와 형사 절차의 이원화, 군사재판 독립성 확보를 위한 주요 내용을 검토하였다. 2)군 성폭력 관련 법규(법률, 시행령, 행정규칙)를 분석하여 적용범위와 내용을 검토하였다. 3)피해자 의사에 반하는 성폭력 판단 및 신분별 인사법, 신고와 보고 의무, 2차피해 방지 지침을 통해 법규의 상충되는 문제를 검토하였다. 4)피해자 보호를 위한 일원화된 법률 적용과 군 특수성을 반영한 대응방안, 2차 피해방지 지침의 추가 내용을 살펴보았다. 이를 통해 군 성폭력 피해자 관련 법규와 지침을 분석하여 법규의 정비를 위한 개선방안을 제시하고자 한다.

Ⅲ. 군 성폭력 관련 법규 분석

1.「군사법원법」의 개정 요지

현재 국방부에 적용되고 있는 군 사법제도 운영의 기본 목표는 전투력 유지와 군기 확보라고 할 수 있으며 국방부에 속해 있는 모든 구성원들의 인권 보장은 중요한 가치로 작용된다. 지금까지 국방부는 대한민국 구성원들에게 적용되는 사법 체계와는 달리 군의 특수성을 반영한 「군형법」, 「군인사법」, 「군무원인사법」, 「군인의 지위에 관한 복무기본법」 등의 법률이 적용되며 「군사법원법」에 따라 민간법원이 아닌 군사법원에서 국방부 자체적으로 임명된 군판사에 의한 재판을 받아왔다(김경필 외, 2020). 군사법원은 법무부에 속해 있는 일반 법원과 다르게 국방부에 속해 있고 군판사는 군에 근무하고 있는 법무관 중 임명한다. 따라서 군 사법기관의 독립성을 확보하지 못했다고 볼 수 있다. 2004년 국가인권위원회에서 실시한 '군 사법제도 운영 및 인권침해 현황실태조사'를 통해 군사법개혁을 추진하였으나 17대 국회의 임기 만료로 폐기되었고 2014년 민·관·군 병영문화혁신 위원회의 군사법제도 개선 권고안을 국방부에 제시하는 등 2018년의 대통령개헌안에 이르기까지 꾸준한 개혁의 논의가 있었다(백상준, 2020). 이러한 군사법제도의 개혁에 대한 논의는 군의 특수성을 반영한다는 취지에도 불구하고 군사법원의 판결결과가 소송 당사자인 피해자들과 국민들이 군을 신뢰하지 못하는 이유로 인식되어 지속되고 있다.

2017년부터 2019년도의 군사법원 접수 현황을 살펴보면 군무이탈죄, 상관모욕죄, 초병폭행죄, 간첩이적죄, 군용물관련죄, 국가보안법·군사기밀보호법위반죄와 같은 군사범죄보다 형법주요범죄, 성범죄, 폭력범죄, 교통범죄, 기타범죄와 같은 비군사 범죄의 접수 비율이 매우 높게 나타났다(윤지영 외, 2021). 특히 비군사 범죄 중 성범죄의 경우 보통군사법원에 접수된 2017년부터 2019년까지의 사건은 약 14.7%를 보였으나 고등군사법원에 같은 기간인 2017년도부터 2019년까지 접수된 성범죄는 약 38.7%의 비율로 다른 사건에 비해 성범죄 사건이 압도적으로 많이 처리되었다. 이에 군사법원은 성폭력 사건이 대부분인 비군사 범죄 사건을 다루고 있으며 재판의 결과 성폭력 범죄 사건의 실형 선고율이 낮아 재판의 공정성을 저해할 수 있어 제도 운영에 대한 개정의 필요성이 제기되었다.

개정 전 「군사법원법」에서는 군사법원에 관할관을 두었다. 그 권한을 살펴보면 '관할관'은 고등군사법원의 행정사무를 관장하고 보통군사법원의 행정사무를 지휘·감독하고 재판 결과의 확인 및 선고된 형의 3분의 1 미만의 범위에서 그 형을 감경하는 확인조치권을 갖도록 하였다. 또한 재판관은 군판사 이외에 '심판관'이 있었다. 심

판관은 군판사에게 부족한 군사적 지식과 경험, 병영생활 환경이나 부대 임무 등에 대한 이해를 위해 군판사와 비전문가인 재판관이 합의체를 구성하여 재판했다. 통상 중령급 이상의 일반장교들 중 '관할관'이 지정하며 재판관의 역할을 하였다(박성현, 2013). 따라서 개정된 군사법원법에서는 군판사 외에 지휘관과 일반장교를 군사재판에 참여시켰던 관할관 제도 및 심판관 제도를 폐지하고 군사법원도 민간법원과 같이 군판사를 3명으로 하는 재판부를 구성하였다. 이는 군판사의 독립성 보장과 전문 법률가인 군판사에 의해 재판을 받을 권리를 확보하였다고 볼 수 있다.

또한 군 검찰단 조직의 기존 보통검찰부를 폐지하고 국방부 및 각 군 참모총장 소속으로 검찰단을 설치하고 부대장의 구속영장에 대한 청구 승인권을 폐지하여 지휘관의 수사 개입 여지를 차단하도록 관련 조항을 삭제하였다. 따라서 사법제도를 향한 군의 불신을 해소하고 공정하게 재판을 받을 수 있는 권리와 피해자의 인권을 보장할 수 있는 「군사법원법」의 개정이 이루어졌다.[10)]

22년 7월 1일부터 개정된 「군사법원법」은 군 사법절차의 변화와 형사절차의 이원화를 가져왔다. 개정된 내용은 첫째, 그동안 군사법원이 재판해 온 범죄 중 특정 범죄에 관한 수사 및 재판을 모두 민간으로 이관하였고 둘째, 고등군사법원을 폐지하고, 항소심을 민간 법원인 서울고등법원으로 이관하였다. 셋째, 심판관 제도 및 관할관 제도를 폐지하고 군사법원이 설치되는 단위 및 그 구성을 변경하였으며 넷째, 군 검찰단 조직의 단위 및 부대장의 권한을 조정하여 장병의 기본권을 충실하게 보장하고 동시에 군 기강을 확립하고자 하였다. 민간으로 이관되는 수사 및 재판의 특정 범죄는 군인 등의 범죄 중 성폭력 범죄, 사망사건의 원인이 되는 범죄, 신분 취득 전에 범한 죄의 3가지 사안의 경우 군사법원의 재판권에서 제외되어 민간에서 수사와 재판을 받게 되었다.

특히 군 성폭력 범죄는 「군형법」의 적용 대상자 중「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」과 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」에 적용되는 사건만 성폭력 범죄로 인정하고 민간의 수사와 재판을 받을 수 있도록 하였다. 민간에 이관되는 범죄를 제외한 범죄는 군사법원에서 재판을 받게 되며 설치 단위와 구성을 변경하였다. 개정 군사법원의 설치단위와 구성의 내용을 살펴보면 <표 1>과 같다.

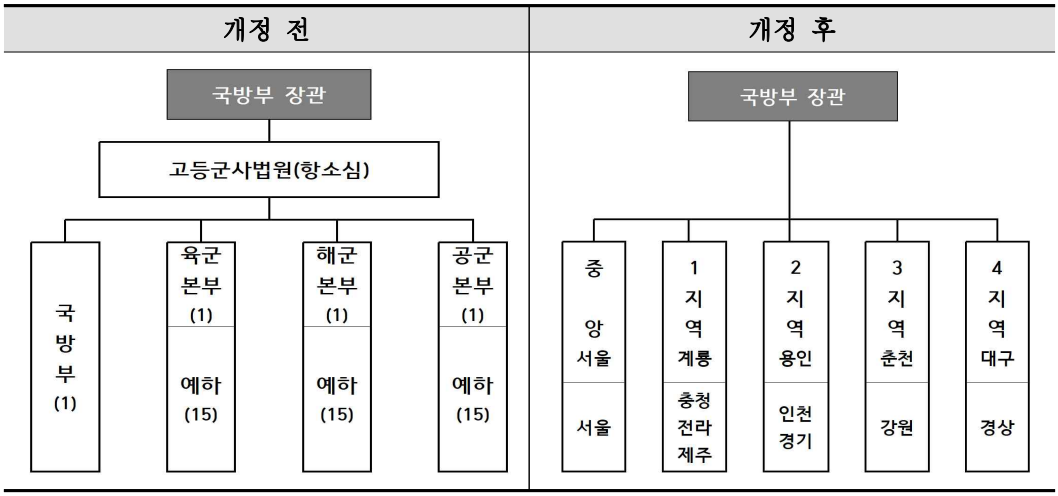
군사법원을 국방부장관 소속의 군사법원으로 통합 운영하여 중앙지역군사법원, 제1지역군사법원, 제2지역군사법원, 제3지역군사법원, 제4지역군사법원으로 5개 지역에 나누어 설치하였다. 이에 민간법원과 마찬가지로 3명의 군판사로 구성된 재판부로 군판사의 독립성을 보장하며 법률가인 군판사에 의한 재판을 받을 권리를 강화하였다.

---

10) 국방부 보도자료, 군 사법제도 이렇게 달라집니다. 2021.8.31. https://www.mnd.go.kr/user/newsInUserRecord.action?siteId=mnd&page=16&newsId=I_669&newsSeq=I_12592&command=view&id=mnd_020500000000&findStartDate=2021-06-01&findEndDate=2021-12-31&findType=title&findWord=&findOrganSeq=(최종접속일 2023.7.29.)

이러한 「군사법원법」개정으로 군검찰단을 국방부장관과 각 군 참모총장 소속으로 설치하고 지휘관의 구속영장 청구 승인권을 폐지하여 지휘관에 의한 초동수사 개입 여지를 차단하고자 하였다. 즉, 수사의 공정성과 독립성을 보장하며 군 사법 정의를 실현하고자 하는 노력이 반영되었다고 볼 수 있다.[11)]

<표 1> 개정 군사법원법 설치 단위



2. 군 성폭력 피해자 관련 법규 분석

(1) 군 성폭력의 개념

군 성폭력과 관련된 법률로는 「군형법」과 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」등이 있다. 「군형법」[12)]에서는 성폭력으로 명시하지 않고 강간과 추행의 죄로 명시하고 있으며 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」[13)]에는 성폭력 행위의 금지,

11) 국방부 보도자료, 군 사법제도 이렇게 달라집니다. 2021.8.31. https://www.mnd.go.kr/user/newsInUserRecord.action?siteId=mnd&page=16&newsId=I_669&newsSeq=I_12592&command=view&id=mnd_020500000000&findStartDate=2021-06-01&findEndDate=2021-12-31&findType=title&findWord=&findOrganSeq=(최종접속일 2023.7.29.)

12) 「군형법」 제15장 강간과 추행의 죄 제92조(강간), 제92조의2(유사강간), 제92조의3(강제추행), 제92조의4(준강간, 준강제추행), 제92조의5(미수범), 제92조의6(추행), 제92조의7(강간 등 상해·치상), 제92조의8(강간 등 살인·치사).

13) 군인의 지위 및 복무에 관한 기본법 제27조 (군기문란 행위 등의 금지)
① 군인은 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다.
1. 성희롱·성추행 및 성폭력 등의 행위

성고충전문상담관의 배치, 성폭력 신고의무 등을 명시하고 있다.

22년 5월 20일 개정된 「부대관리훈령」에서는 22년 7월 1일 시행되고 있는 개정된 「군사법원법」에 따라 성희롱과 성폭력 범죄의 개념을 구분함으로써 모호함을 명확히 하였다.

<표 2> 「부대관리훈령」 제2조 개정 전·후 비교

정의	개정 전	개정 후
성폭력	"성폭력"이란 성을 매개로 하여 군기강 문란, 부대단결 저해, 군위상 실추를 초래하는 행위로써 성범죄, 성희롱, 그 밖에 품위유지의무를 위반한 행위를 말한다.	"성폭력"이란 「성폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법」제2조 및「군형법」제92조부터 제92조의8에 따라 범죄로 인정되는 행위를 말한다.
성희롱	"성희롱"이란 상급자, 동료, 하급자 등이 상대방에게 지위를 이용하거나 업무 등과 관련하여 상대방이 원하지 아니하는 성적 의미가 내포된 육체적·언어적·시각적 행위로 성적 굴욕감 또는 혐오감을 느끼게 하거나 상대방의 성적 언동 및 요구에 대한 불응을 이유로 복무·근무평가·근무조건, 사기· 복지 등에서 불이익을 주는 행위를 말한다.	"성희롱"이란 「양성평등기본법」제3조제2호에 따라 업무, 고용, 그 밖의 관계에서 상급자, 동료, 하급자 등이 상대방에게 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 하는 경우를 말한다. 가. 지위를 이용하거나 업무 등과 관련하여 성적 언동 또는 성적 요구 등으로 상대방에게 성적 굴욕감이나 혐오감을 느끼게 하는 행위 나. 상대방이 성적 언동 또는 요구에 불응을 이유로 복무 · 근무평가 · 근무조건, 사기 · 복지 등에서 불이익을 주거나 그에 따르는 것을 조건으로 이익 공여의 의사표시를 하는 행위

개정 전 「부대관리훈령」에서는 '성폭력'의 개념을 법률로서 구분한 것이 아닌 성범죄, 성희롱, 그 밖의 품위유지 위반 의무를 포함시켰다. 성폭력 개념에 성매매를 포

제41조(전문상담관) ② 성희롱, 성폭력, 성차별 등 성(性)관련 고충 상담을 전담하기 위하여 대통령령으로 정하는 규모 이상의 부대 또는 기관에 성(性)고충 전문상담관을 둔다.

제43조 (신고의무 등) ① 군인은 병영생활에서 다른 군인이 구타, 폭언, 가혹행위 및 집단따돌림 등 사적 제재를 하거나, 성추행 및 성폭력 행위를 한 사실을 알게 된 경우에는 즉시 상관에게 보고하거나 제42조제1항에 따른 군인권보호관 또는 군 수사기관 등에 신고하여야 한다.

함한 범죄사실과 공무원으로서 복무 의무 위반행위까지 넓게 적용하여 경미한 성희롱의 경우 오히려 신고를 주저하게 되는 측면이 있었다. 이에 개념을 구분하여 처리 절차를 쉽게 알 수 있도록 하는 개정의 필요성이 제기되었다.[14)]

개정 후 「부대관리훈령」은 성폭력 범죄와 성희롱을 분리하였다. 성폭력은 「성폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법」과 「군형법」에 법적 근거를 두고 성희롱은 「양성평등기본법」에 법적 근거를 두어 성폭력은 민간의 경찰과 법원에서 성희롱은 군대 내에서 처리하도록 하였다.[15)] 이에 군 내 성희롱·성폭력의 이원화는 군 내 사건처리 절차에 많은 변화를 가져오게 되어 경미한 성희롱의 경우에도 신고를 주저하는 상황을 줄이고자 하였다.

(2) 신분에 따라 다르게 적용되는 법률

군에서는 군인, 군무원 등 신분에 따라 다른 법률이 적용되어 군의 특수성을 고려한 관련 법률이 각각 제정되어 있다. 군 성폭력 관련 내용이 명시되어 있는 법률을 살펴보면 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 군 성폭력 관련 내용이 명시되어 있는 법규와 적용 범위

법규명	신분 적용범위					
	현역에 복무하는 장교 준사관 부사관	사관생도 사관후보생 사관후보생 부사관후보생	병	소집되어 군에 복무하는 예비역 및 보충역	군무원	비고
군형법	○	○	○	○	○	전환 복무 중인 병은 제외
군인의 지위 및 복무에 관한 기본법	○	○	○	○	○	
군인의 지위 및 복무에 관한 기본법 시행령	○	○	○	○	○	

14) 국방부 보도자료, 군 사법제도 이렇게 달라집니다. 2021.8.31. https://www.mnd.go.kr/user/newsInUserRecord.action?siteId=mnd&page=16&newsId=I_669&newsSeq=I_12592&command=view&id=mnd_020500000000&findStartDate=2021-06-01&findEndDate=2021-12-31&findType=title&findWord=&findOrganSeq=(최종접속일 2023.7.29.)

15)「부대관리훈령」 국방부훈령 제2766호 제251조~제251조의 4.

군인사법	○	○	○	○		
군무원인사법					○	
국가공무원법	○				○	

「군형법」에 성폭력과 관련된 강간과 추행의 죄[16]를 명시하고 있으며 「군인의 지위에 관한 복무기본법」에서는 군기문란 행위 등의 금지[17]의 내용에서 성폭력 등의 행위와 성고충전문상담관 배치[18], 군인의 권리구제[19], 신고의무[20] 등을 명시하고 있다. <표 3>에 따르면 그 적용범위는 「군형법」, 「군인의 지위에 관한 복무기본법」에서는 현역에 복무하는 군인, 군적을 갖고 있는 학생, 병이 소집되어 복무하는 예비역 및 보충역과 군무원까지로 한정하고 있다. 「군인의 지위에 관한 복무기본법 시행령」에는 청원휴가 내용으로 성폭력피해자로서 치료가 필요할 때 60일 이내의 휴가를 승인할 수 있는 조항[21]을 명시하여 성폭력 피해를 직접적으로 입은 사람에게 청원휴가를 줄 수 있도록 하였다.

「군인사법」에서는 군무원을 제외한 현역에 복무하는 군인, 군적을 갖고 있는 학생, 병, 소집되어 복무하는 예비역 및 보충역을 적용범위[22]로 두고 있으며 성폭력범죄 및 아동·청소년 대상 성범죄의 죄를 지은 사람에 대한 결격사유[23]의 내용을 명시하고 있다. 또한 피해자의 휴직에 대한 내용[24]과 휴직 기간[25]에 대해 명시하고 있다.

---

16) 「군형법」 제92조 ~ 제92조의 8.
17) 「군인의 지위에 관한 복무기본법」 제27조.
18) 「군인의 지위에 관한 복무기본법」 제41조.
19) 「군인의 지위에 관한 복무기본법」 제42조.
20) 「군인의 지위에 관한 복무기본법」 제43조.
21) 「군인의 지위에 관한 복무기본법 시행령」 제12조.
22) 「군인사법」 제2조.
23) 「군인사법」 제10조.
24) 「군인사법」 제48조(휴직) ① 장교, 준사관 및 부사관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 임용권자는 휴직을 명하여야 한다.
4. 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 성폭력피해자로서 치료가 필요하여 휴직 을 신청한 때
④ 제1항과 제2항에 따라 휴직된 사람에게는 휴직기간 동안 다음 각 호의 구분에 따라 봉급을 지급하고, 제3항에 따라 휴직된 사람에게는 휴직기간 동안 봉급을 지급하지 아니한다. 다만, 제2항에 해당되어 휴직된 사람이 무죄를 선고받은 경우에는 봉급의 차액(差額)을 소급하여 지급한다.
1. 제1항제1호, 제3호 및 제4호에 따라 휴직된 사람
가. 휴직기간이 1년 이하인 사람: 봉급의 100분의 70
나. 휴직기간이 1년 초과 2년 이하인 사람: 봉급의 100분의 50
25) 「군인사법」 제49조(휴직기간) ① 제48조제1항제1호, 제3호 및 제4호에 따른 휴직기간은 1년으로 하되, 부득이한 경우 1년의 범위에서 연장할 수 있다. 이 경우 제48조제1항제1호에 따라 휴직된 사람이 휴직기간이 끝날 때까지 복직되지 아니하면 전역된다.

「군무원인사법」에서는 징계의 내용에서 징계의 절차[26]와 징계의 시효[27]를 명시하고 있다. 따라서 인사 관련 법률로서의「군인사법」과 「군무원인사법」에서는 신분에 따라 성폭력 피해자로서의 휴직 및 휴직에 따른 봉급 지급, 그리고 징계처분 등의 결과를 피해자에게 통보하는 내용이 다르다는 것을 알 수 있다.

「국가공무원법」에서 군인 및 군무원은 특정직공무원으로 적용 범위를 같이 하지만 '신체·정신상의 장애로 장기 요양이 필요할 때' 같은 사유에도 불구하고「국가공무원법」[28]에서는 본인의 의사에도 불구하고 휴직을 명할 수 있다고 명시하고 있으나「군무원인사법」[29]에서는 같은 사유일 때 직권으로 면직시킬 수 있다고 명시되어 있다. 특히 군인의 경우「군인사법」의 신분보장[30]에서 군인사법을 따른 경우 외에는 그 의사에 반하여 휴직되거나 현역에서 전역되거나 제적되지 아니한다고 명시되어 있어 군무원의 경우 군인과 비교하였을 때 그 신분적 보장에 한계가 있다고 보인다. 따라서 성폭력 피해자의 정신 건강상의 이유로 장기 요양이 필요한 경우 군무원은 신분보장이 되는 군인뿐 아니라 타 공무원에 비해서도 불이익을 받을 수 있어(정효현, 2003) 이에 관련한 조항의 개정에 대한 논의가 필요하다.

(3) 성폭력 사건 신고 및 보고

군 성폭력 사건의 발생 시「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」신고 의무[31]등을 명시하고 있다. 2022년 5월 20일에 개정된「부대관리훈령」에서는 양성평등계선으로 보고하도록 하고 있으며 이때 양성평등계선 보고 외에 상급자(상급부대) 보고 또는 수사기관 등 신고는 피해자 의사에 반하여 할 수 없다고 명시하고 있다.[32]「부대

---

26) 「군무원인사법」 제40조(징계의 절차 등)
⑥ 징계권자는 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조에 따른 성폭력범죄 및 「양성평등기본법」 제3조제2호에 따른 성희롱에 해당하는 사유로 징계처분등을 할 때에는 피해자가 요청하는 경우 그 징계처분등의 결과를 피해자에게 통보하여야 한다.

27) 「군무원인사법」 제41조(징계 및 징계부가금 부과 사유의 시효) ① 징계의결등의 요구는 징계사유가 발생한 날부터 다음 각 호의 구분에 따른 기간이 지나면 하지 못한다.
1. 징계사유가 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우: 10년
나. 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조에 따른 성폭력범죄

28) 「국가공무원법법」 제17조.

29) 「군무원인사법」 제28조.

30) 「군인사법」 제44조.

31) 「군인복무기본법무원인사법」(신고의무 등) ① 군인은 병영생활에서 다른 군인이 구타, 폭언, 가혹행위 및 집단 따돌림 등 사적 제재를 하거나, 성추행 및 성폭력 행위를 한 사실을 알게 된 경우에는 즉시 상관에게 보고하거나 제42조제1항에 따른 군인권보호관 또는 군 수사기관 등에 신고하여야 한다.

32) 「부대관리훈령」 제249조(보고) ① 모든 군인 및 군무원은 성희롱·성폭력 관련 사실을 직접 목격하거나 타인에게 듣는 등 인지하였을 경우 지체없이 제242조제5호에 따른 양성평등

관리훈령」은 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」등에 의해 마련되었으나 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」에는 '신고 의무등'에 대해 명시하는 반면 「부대관리훈령」은 '보고'에 대한 의무를 명시하고 있어 법규에 따른 내용이 일치하지 않음을 볼 수 있다. 반면 신고와 관련한 「국가공무원법」[33]에서는 누구나 기관 내 성폭력 범죄 또는 성희롱 발생 사실을 알게 된 경우 이를 신고 할 수 있다고 명시하고 있다. 이는 신고와 관련하여 군인 및 군무원은 의무사항으로 되어 있지만 국가공무원은 신고 할 수 있다고 되어 있어 의무사항이 아니라고 할 수 있다.

「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」에 따르면 성폭력 사건 발생 시 여성가족부장관에게 통보하고, 3개월 이내에 재발방지대책을 여가족부장관에게 제출하여야 한다고 되어 있다. 또한 중대한 사건이나 재발방지 대책을 위한 현장점검을 실시와 보완 필요시 국가 기관 등의 장에게 시정이나 보완을 요구할 수 있다고 명시되어 있다[34]. 그러나 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」의 법적 근거가 있음에도 성폭력 피해자 보호에 대한 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」과 「부대관리훈령」에는 아직 구체적인 조항을 찾아볼 수 없었다.

(4) 2차 피해 방지 지침

성희롱·성폭력 2차 피해에 대해 UN 여성차별철폐위원회(Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, CEDAW)는 제도 마련을 권고하였다.[35] 이에 2018년 「여성폭력방지기본법」이 제정되면서 성희롱·성폭력 2차 개념 정의와 유형, 기업과 국가 등의 책무와 제재 등이 법률에 규정되기에 이르렀다.[36] 성폭력 범죄 피해자에게 다시 부가적인 고통을 가하는 것을 '2차 가해'라고 하지 않고 '2차 피해'라고 부르는 이유는 성폭력 범죄의 가해자가 피해자에게 다시 가해하는 일

계선으로 보고하여야 한다. 이때 양성평등계선 보고 외에 상급자(상급부대) 보고 또는 수사기관 등 신고는 피해자 의사에 반하여 할 수 없다.

33) 「국가공무원법」 제76조의2(고충 처리) ① 공무원은 인사·조직·처우 등 각종 직무 조건과 그 밖에 신상 문제와 관련한 고충에 대하여 상담을 신청하거나 심사를 청구할 수 있으며, 누구나 기관 내 성폭력 범죄 또는 성희롱 발생 사실을 알게 된 경우 이를 신고할 수 있다. 이 경우 상담 신청이나 심사 청구 또는 신고를 이유로 불이익한 처분이나 대우를 받지 아니한다.

34) 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제5조의4(성폭력 사건 발생 시 조치) ① 국가기관등의 장은 해당 기관에서 성폭력 사건이 발생한 사실을 알게 된 경우 피해자의 명시적인 반대의견이 없으면 지체 없이 그 사실을 여성가족부장관에게 통보하고, 해당 사실을 안 날부터 3개월 이내에 제5조제1항에 따른 재발방지대책을 여성가족부장관에게 제출하여야 한다.

35) Concluding observations on the 8th periodic report of the Republic of Korea : Committee on the Elimination of Discrimination against Women(69th sess. : 2018 : Geneva).

36) 「여성폭력방지기본법」 2019.12.25. 시행.

도 있지만, 가해자 이외의 다른 사람들이 피해자에게 가해 행위를 하는 일도 많기 때문이다(홍완식 외, 2021).

2021년 1월 25일 여성가족부에서는 처음으로 '2차 피해 방지 지침 표준안'을 활용하여 중앙행정기관과 지자체 등이 2차 피해 예방에 필요한 제도와 절차를 마련하고, 궁극적으로는 조직문화를 개선해 직장 내 여성폭력을 근절해 나갈 수 있기를 바라는 권고안을 제시하였고 22년 5월 24일 국방부는'성희롱·성폭력 2차 피해 방지 지침'을 마련하였다. 국방부에서는 여성가족부의 '2차 피해 방지 지침 표준안'에 근거하여 피해자 보호를 '성별에 기반한 여성에 대한 폭력'에 한정하지 않고 성별을 구분하지 않은 피해자, 신고자, 조력자, 대리인에게도 적용하며 제4조부터 8조까지의 책무 조항에서 부대장, 상급자, 양성평등계선, 업무관련자, 구성원의 책무를 구체적으로 명시하였다.

<표 4> 국방부 성희롱·성폭력 2차 피해 방지지침

관련조항	내용
제2조 적용 정의	① 이 지침은 국방부본부 및 소속기관, 국방부 직할부대 및 기관(이하 부대는 기관을 포함한다.), 합동참모본부 및 각 군 소속 구성원과 업무관련성이 인정되는 제3자 및 구성원에게 적용된다. ② 이 지침의 피해자 보호는 피해자뿐 아니라 신고자, 조력자, 대리인에게도 적용된다.
제3조 용어의 정의	1. "2차 피해"란 「여성폭력방지기본법」 제3조제3호의 규정에 따라 피해자, 신고자, 조력자, 대리인이 고충의 상담, 조사 신청, 협력 등을 이유로 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 피해를 입는 것을 말한다. 가. 수사 · 재판 · 보호 · 진료 · 언론보도 등 성희롱 성폭력 사건처리 및 회복의 전 과정에서 입는 정신적 · 신체적 · 경제적 피해 나. 집단 따돌림, 폭행 또는 폭언, 그 밖에 정신적 · 신체적 손상을 가져오는 행위로 인한 피해(정보통신망을 이용한 행위로 인한 피해를 포함한다.) 다. 성희롱 · 성폭력 피해 신고 등을 이유로 입은 다음 어느 하나에 해당하는 불이익조치 1) 파면, 해임, 강등, 정직 등 중징계나 그 밖에 신분 상실에 해당하는 신분상의 불이익 조치 2) 감봉, 근신, 견책 등 경징계나 그 밖에 부당한 인사조치 3) 전출, 보직이동, 직무 미부여, 직무 재배치, 그 밖에 본인의 의사에 반하는 인사조치

	4) 성과평가 또는 동료평가 등에서의 정당한 사유 없는 차별과 그에 따른 보수, 봉급, 수당 등의 차별지급 5) 교육 또는 훈련 등 자기계발 기회의 취소, 예산 또는 인력 등 가용 자원의 제한 또는 제거, 보안정보 또는 비밀정보 사용의 정지 또는 취급 자격의 취소, 그 밖에 근무조건 등에 부정적 영향을 미치는 차별 또는 조치 6) 주의 대상자 명단 작성 또는 그 명단의 공개, 의도적인 집단 따돌림, 폭행 또는 폭언, 그 밖에 정신적·신체적 손상을 가져오는 행위 7) 직무에 대한 부당한 감사 또는 조사나 그 결과의 공개 8) 물품계약 또는 용역계약의 해지, 그 밖의 경제적 불이익을 주는 행위
제11조 조사 신청 및 접수, 조사절차	① 2차 피해에 대한 조사 신청 및 접수, 조사절차는「부대관리훈령」제250조, 제250조의2를 준용한다. ② 조사부서는 성희롱·성폭력 조사과정 중에 발생한 2차 피해를 접수한 경우 성희롱·성폭력과 2차 피해 조사를 병합하여 실시할 수 있다. ③ 조사부서는 피해자가 신고한 2차 피해의 행위자가 조사 진행 중인 성희롱·성폭력의 행위자가 아닌 제3자에 의하여 발생한 경우 2차 피해 조사를 별도로 실시할 수 있다.
제12조 성희롱 성폭력 고충심의위원회 설치 및 구성	제11조의 사건조사 완료 시 피해자 의사를 확인 후 “성희롱·성폭력 고충심의위원회“를 개최하여 2차 피해 여부 등을 심의하여야 한다. 이때 관련 절차는「부대관리훈령」제251조부터 제251조의3까지를 준용한다.
제15조 재발방지조치 등	① 부대장은 2차 행위자에 대한 재발방지 교육을 실시한다. ② 부대장은 2차 피해자에게 치료 및 상담 등 피해 복구를 지원할 수 있다.

Ⅳ. 군 성폭력 관련 법률의 한계

1. 피해자 의사에 반하는 성폭력 판단

성폭력은 상대방의 원치 않는 행위로 개인의 성적자기결정권을 침해하는 것으로 말하며 성폭력 행위와 관련된 법률은 「형법」, 「군형법」,「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」, 「아동·청소년 성보호에 관한 법률」등이 있다.

2013년 성폭력에 대한 친고죄가 폐지되어 모든 성폭력 범죄는 피해자의 고소가 없어도 수사를 개시할 수 있다. 2016년에 제정된 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」에는 상관의 보고나 군인권보호관 또는 군 수사기관 등에 신고하도록 명시되어 있다. 또한 「군사법원법」에서도 공무원은 그 직무를 수행할 때 범죄가 있다고 생각되면 고발하여야 한다[37] 라고 명시되어 군에서 근무하는 군인 및 군무원은 성폭력 범죄에 대한 신고 의무가 있다. 반면 2022년에 개정된 「부대관리훈령」에서는 양성평등 계선 보고 외에 상급자(상급부대) 보고 또는 수사기관 등 신고는 피해자 의사에 반하여 할 수 없다고 명시되어 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」과 상충되는 부분을 볼 수 있다.

성폭력범죄에 대한 친고죄의 입법 취지는 범죄의 특수성 및 피해자의 명예와 사생활 보호이다(정신교, 2016). 친고죄 폐지 이전에는 성폭력 피해자가 고소하지 않으면 범죄자는 어떠한 형벌도 받지 않아 성폭력 범죄가 용인되었고 이후 범죄행위로 이어질 수 있는 동인을 제공하여 더 중대한 성폭력 범죄가 이루어졌다(류화진, 2013). 그러나 친고죄의 폐지로 경미한 성폭력 범죄에 신고가 이루어진 경우 피해자가 원치 않아도 수사와 재판 절차가 진행되어 추가 피해가 발생될 수 있는 상황이 되기도 한다(김한기, 2014).

반면 성희롱은 「양성평등기본법」에서 규율하고 있는 형사처벌이 아닌 조직 내 성희롱 예방과 근절을 목적으로 한다. 따라서 형법에서 정하는 강간이나 강제추행 등 성폭력 범죄에 해당하는지와 별개로 성희롱의 행위가 업무와 관련하여 발생했고 피해자가 이에 성적 굴욕감이나 혐오감을 느꼈을 때 성희롱이 성립된다. 또한 하나의 행위가 성희롱과 성폭력 범죄 관련 법규에 함께 적용받을 수도 있다. 예를 들어 상대방의 의사에 반해 입을 맞추는 행위나 껴안거나 가슴이나 엉덩이 등의 신체를 만지는 행위는 육체적 성희롱 뿐 아니라 강제추행에도 해당되며 성폭력 범죄가 업무와 관련해 발생한 경우 성희롱에도 해당된다(여성가족부, 2023).

---

37) 「군사법원법」 76조(고발) ① 누구든지 범죄가 있다고 생각될 때에는 고발할 수 있다.
② 공무원은 그 직무를 수행할 때 범죄가 있다고 생각되면 고발하여야 한다.

성폭력 중 강제추행죄가 성립하기 위해서는 폭행과 협박 행위가 있어야 하지만 2002년 대법원 판결에서 '강제추행죄'는 "상대방에 대하여 폭행 또는 협박을 가하여 항거를 곤란하게 한 뒤에 추행 행위를 하는 경우뿐만 아니라 폭행행위 자체가 추행 행위라고 인정되는 경우도 포함되는 것이며, 이 경우에 있어서의 폭행은 반드시 상대방의 의사를 억압할 정도의 것임을 요하지 않고 상대방의 의사에 반하는 유형력의 행사가 있는 이상 그 힘의 대소 강약을 불문한다고 판시"하였다.[38] 또한 '업무상 위력에 의한 성폭력'의 경우에는 대법원은 위 조항에서의 '위력'에 대하여 "피해자의 자유의사를 제압하기에 충분한 세력을 말하고, 유형적이든 무형적이든 묻지 않으므로 폭행·협박뿐 아니라 사회적· 경제적·정치적인 지위나 권세를 이용하는 것도 가능하며, 위력행위 자체가 추행 행위라고 인정되는 경우도 포함되고, 이 경우에 있어서의 위력은 현실적으로 피해자의 자유의사가 제압될 것임을 요하는 것은 아니라 할 것이고, 추행이라 성희롱 행위에 대한 형사법적 규제함은 객관적으로 일반인에게 성적 수치심이나 혐오감을 일으키게 하고 선량한 성적 도덕관념에 반하는 것이라고 할 것이다"고 판시하고 있다(이수창, 2014).[39] 따라서 '육체적 성희롱'에 해당되는 경우 피해사실이 성폭력 범죄 중 '강제추행'이나 '업무상 위력에 의한 추행'으로 판단될 수 있어 법률적 판단에 의해 군에서는 성희롱이 피해자의 의사에 반한 성폭력으로 신고 될 수 있다.

사건의 분류에 따라 '성희롱'사건은 군에서 징계로 처리되지만 '성폭력범죄'로 판단되면 민간 수사기관과 민간 법원에서 사건을 담당하게 된다. 반면 민간수사기관에 '성폭력 범죄'로 신고하였으나 성폭력 범죄 구성요건이 성립되지 않아 다시 군에서 '성희롱'으로 접수하는 경우도 발생할 수 있다. 성희롱과 성폭력은 둘 중 하나를 선택하는 것이 선택하는 것이 아니라 업무관련성의 여부에 따라 별개 또는 동시에 적용받을 수 있어야 한다(여성가족부, 2023). 하지만 군 성희롱과 성폭력의 개념 분리로 인해 군내 성희롱·성폭력 피해자는 업무관련성이 인정됨에도 불구하고 피해자의 의사와 상관없이 성폭력 범죄로 판단되는 경우 민간에서 수사와 재판을 받아야 한다. 이 경우 성희롱과 달리 성폭력 범죄는 소송에 따른 심리적인 부담과 변호사 선임 등의 경제적 부담 그리고 최종심까지의 판결에 대한 긴 시간에 대한 어려움이 따른다.

따라서 피해자에 반하는 성폭력 범죄의 판단으로 피해자의 의사를 반영한 성폭력 범죄 신고가 이루어지지 못한다는 한계가 있다. 이에 성폭력 범죄와 성희롱에 대해 업무 관련성이 인정되는 경우 성희롱 여부를 먼저 판단하고 피해자 의사에 따른 성폭력 범죄 신고를 할 수 있도록 공공부문의 매뉴얼에 준하는 재정비의 논의가 요구된다.

---

38) 대법원 2002. 4. 26. 선고 2001도2417 판결.
39) 대법원 1998. 1. 23. 선고 97도2506 판결.

2. 신분에 따라 적용되는 군 인사법

국방부와 국방위원회의 2021년 6월 21에 제출된 자료에 의하면 2020년 한 해 동안 군에서 발생한 성폭력 사건의 여성 피해자 대부분이 5년차 미만의 초급 부사관과 군무원인 것으로 나타났다. 가해자 신분은 선임 부사관과 영관장교로 대부분인 우월적 지위에 의한 성폭력이 만연돼 있음을 보였고 성폭력 사건은 771건으로 월평균 64건 수준이었다. 이 중 여성 성폭력 피해자는 중·하사가 58.6%, 군무원은 13.8%, 대위와 중·소위는 12.6%, 9.2% 순으로 분석되었다. 성폭력 피해를 입은 중·하사와 군무원은 대부분 5년 차 미만인 것으로 파악되었다.[40]

군인은 「군인사법」과 「성폭력 방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」에 따라 성폭력 피해자인 경우 치료를 목적으로 휴직을 신청할 수 있다. 군인의 경우 장기복무 장교는 10년, 단기복무 장교는 3년, 준사관은 5년, 단기복무 부사관은 4년, 장기복무 부사관은 7년으로 의무복무 기간이 정해져 있다. 그러나 성폭력 피해로 인한 청원휴직 기간은 복무 기간 산입되지 않는다.[41] 이 경우 성폭력 피해자가 전역을 원한다 해도 성폭력 피해 시 전역할 수 있는 조항이 마련되지 않아 전역조차 할 수가 없다[42]. 반대의 경우 군인으로서 지속적인 군 복무를 위해 피해자가 진급 하려면 최저 복무기간에 '휴직'기간이 산입 되지 않아 계급별 진급을 못 하거나 진급 시기를 놓쳐 선발 대상에 오르지 못하는 사례가 있었다.[43] 따라서 성폭력 피해자들이 피해자 본인의 의사에 따른 전역과 지속적인 복무를 위한 최저복무 기간의 산입에 대한 심도 있는 개정의 논의가 필요하다.

국방부의 최근 군무원 정원 현황을 살펴보면 2017년 2만6천명, 2018년 2만7천명, 2019 3만 천명, 2020년 3만5천명, 2021년 4만명으로 지속적인 인원이 증가 되었다.[44] 국방부는 정비·보급·행정·교육 등 비전투분야에 군무원을 적극 활용하여 2022년 4만5000명 규모의 군무원을 2027년까지 4만7000명으로 2000명 증원하겠다는 계획을 밝혀 군무원 비중이 높아질 것으로 예상된다.[45]

군 인력구조의 변화에 따른 군무원 신분의 성폭력 피해자가 증가하여 관련 인사에 관한 법규적 재정비가 요구된다. 현재 군무원은 「군무원인사법 시행령」[46]에 따라 「국가공무원법」의 휴직 조항을 적용하여 '신체・정신상의 장애로 장기 요양이 필요

---

40) https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002753156(최종접속일 2023.07.29.)
41) 「군인사법」제7조 (의무복무기간)
42) 「군사법원법」제35조의 2(지원 또는 본인의 의사에 따른 전역의 제한).
43) https://travelview.co.kr/%EC%8B%A4%EC%8B%9C%EA%B0%84/36309/(최종접속일 2023.07.29)
44) 공공데이터 포털, 국방부 10년간 군인 군무원 정원, 2022.8.24.
45) https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156545186(최종접속일 2023.07.29.)
46) 「군무원인사법 시행령」제39조(승진소요최저연수).

할 때'[47]의 휴직 기간은 군인과 다르게 승진 소요 최저 연수에 산입된다. 그러나 군무원의 경우에는 「군무원인사법」에 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」에 따라 성폭력 피해자인 경우 치료를 목적으로 한 '휴직'이 명시되어 있지 않고 '신체·정신상의 장애로 장기 요양이 필요할 때' 임용권자가 '본인의 의사에도 불구하고 휴직을 명하여야 한다'라고 명시되었다. 이는 피해자 본인의 자유의사에 따른 휴직이 아닐 경우 문제가 될 수 있으며 군인과 같은 휴직기간의 봉급 지급에 관련된 조항이 없어 성폭력 피해자의 군무원 인사에 관한 법규적 논의가 필요하다고 보인다.

이와 같이 군무원은 군조직에 함께 복무함에도 불구하고 군인 성폭력 피해자에게 부여되는 휴직 및 휴직 기간의 봉급지급 등의 적용이 되지 않고 있는 반면, 군인의 경우 군무원에게 적용되는 휴직기간의 승진 소요 최저 연수 산입 등이 적용되지 않는 것을 볼 수 있다. 따라서 신분별 인사 관련 법규의 일원화 된 재정비가 요구된다고 할 수 있다.

3. 성폭력 관련 법규의 상충

군 관련 성폭력 피해자 보호 관련 법규는 「성폭력 방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률」과 「군인복무기본법」과 「부대관리훈령」등이 있다. 성폭력 피해자 발생 시 무관용 원칙에 따른 성폭력 범죄자의 엄벌 요구와 피해자 보호를 위한 지속적인 관련 법률 개정이 진행되고 있는 중이다.

<표 5>는 성폭력 발생 시 피해자 보호를 위한 관련 법규로서 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」, 「부대관리훈령」의 피해자 발생 시 의무를 정리한 것이다. 각각의 개념을 살펴보면 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」에 따른 '상관'이란 명령복종관계에 있는 사람 사이에서 명령권을 가진 사람으로서 국군통수권자부터 당사자의 바로 위 상급자까지를 말한다. 따라서 군 성폭력 피해자 발생 시 '상관에게 보고'는 명령 복종관계에 있는 사람들에게 순차적으로 보고되어 피해자의 피해사실 노출이 불가피하다고 볼 수 있다. '군인권보호관'이란 국가인권위원회 사무처에 지원조직을 두고 군 인권침해에 대한 군부대 방문 조사 등의 권한을 갖고 있다.[48] 군인권보호관은 군인의 기본권 보장과 인권침해의 구제를 위해 국가인권위원회 소속으로 활동하지만, 군인권보호관의 신고에도 체포나 구인 등 강제수사 권한이 없어 그 활동이 제한된다고 볼 수 있다. 또한 군 수사기관의 신고는 「군사법원법」의 개정으로 민간 수사기관의 수사와 재판을 받도록 되어

47) 「국가공무원법」제71조(휴직).
48) 국가인권위원회법 제50조의4(군부대 방문조사).

있어 군 내 피해자 노출의 가능성이 있다고 볼 수 있다.

반면, 「부대관리훈령」에서는 양성평등계선의 보고의무를 명시하고 있다. '양성평등계선'이란 국방부 성폭력예방대응담당관실, 각 군 본부 성고충예방대응센터, 성고충전문상담관 및 각 부대별 양성평등담당관 등을 말한다.[49] 양성평등계선은 성폭력 피해자의 피해사실을 보고 받게 되면 피해자의 신고 의사에 따라 사건을 처리한다. 즉, 피해자가 처해있는 상황에서 신고 의사를 피해자 스스로 선택할 수 있도록 하고 이후 피해자의 의사 변화에 따라 신고 시기를 결정할 수 있도록 하는 것이다.

각각의 법규에서 신고와 보고의 다른 의무를 명시함으로써 법규의 상충으로 인한 문제 발생이 예상되며 피해자 보호를 위한 부대관리 훈령의 제한적 신고제도가 군 내에 정착하는데 어려움이 있을 것으로 보인다.

이와 관련하여 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」에는 국가기관의 장이 여성가족부장관에게 사건 발생을 통보하고 그에 따른 재발방지 대책 마련을 제출해야 함을 명시하고 있다. 2022년에도 공군 성폭력 피해자가 여성가족부 개입을 요구했음에도 국방부가 여성가족부에 보고를 지연하는 상황이 발생하는 일이 있었다.[50] 이 사건의 피해자는 21년도 공군 성폭력 피해자 사망사건이 있었던 같은 부대의 피해자로 확인되어 군 내 피해자 보호제도에 대한 관련 법규의 개정에 필요성이 요구되고 있다. 그러나 22년 12월 시행의 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」과 23년 1월 시행의 「부대관리훈령」개정에도 여성가족부의 장관에게 통보하는 조항은 반영되지 않고 있어 군 성폭력 피해자 관련 법규의 체계적이고 일원화된 개정이 필요하다.

<표 5> 군 성폭력사건 발생 시 신고 및 보고 의무

의무	관련 법규	대상	관련 내용
통보	성폭력방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률	여성가족부 장관	제5조의4(성폭력 사건 발생 시 조치) ① 국가기관등의 장은 해당 기관에서 성폭력 사건이 발생한 사실을 알게 된 경우 피해자의 명시적인 반대의견이 없으면 지체 없이 그 사실을 여성가족부장관에게 통보하고, 해당 사실을 안 날부터 3개월 이내에 제5조제1항에 따른 재발방지대책을 여성가족부장관에게 제출하여야 한다.
신고		수사기관	제9조(신고의무) ② 국가기관, 지방자치단체 또는 대통령

49) 부대관리훈령 제242조.

50) https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1054930.html(최종접속일 2023.07.29)

			령으로 정하는 공공단체의 장과 해당 기관·단체 내 피해자 보호 관련 업무 종사자는 기관 또는 단체 내에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 성폭력 사건이 발생한 사실을 직무상 알게 된 때에는 피해자의 명시적인 반대의견이 없으면 즉시 수사기관에 신고하여야 한다. 1. 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제10조제1항 2. 「형법」 제303조제1항
보고	군인의 지위 및 복무에 관한 기본법	군인권보호관또는 군수사기관	제43조(신고의무 등) ① 군인은 병영생활에서 다른 군인이 구타, 폭언, 가혹행위 및 집단 따돌림 등 사적 제재를 하거나, 성추행 및 성폭력 행위를 한 사실을 알게 된 경우에는 즉시 상관에게 보고하거나 제42조제1항에 따른 군인권보호관 또는 군 수사기관 등에 신고하여야 한다.
		상관	
	부대관리훈령	양성평등계선	제249조(보고) ① 모든 군인 및 군무원은 성희롱·성폭력 관련 사실을 직접 목격하거나 타인에게 듣는 등 인지하였을 경우 지체없이 제242조제5호에 따른 양성평등계선으로 보고하여야 한다. 이때 양성평등계선 보고 외에 상급자(상급부대) 보고 또는 수사기관 등 신고는 피해자 의사에 반하여 할 수 없다.

Ⅴ. 군 성폭력 피해자 보호를 위한 개선방안

1. 군 성폭력 관련 법규 일원화

군 성폭력 관련 법규를 분석한 결과 관련 법규의 혼재와 상충의 문제로 법규의 체계적이고 일원화된 정비가 요구된다.

첫째, 군 ‘성희롱’ 피해로 접수된 사건이 ‘성폭력 범죄’로 판단되어 민간 수사기관으

로 이관된다면 성폭력 피해자는 재조사를 피할 수 없다. 이에 ‘성희롱’의 유형 중 ‘육체적 성희롱’의 경우 ‘성추행’으로 인정되는 결정례들을 통해 판단 기준을 명확히 하고 ‘성희롱’ 피해자의 의사에 반한 성폭력 범죄 신고가 되지 않도록 성폭력 범죄의 개념 및 처리 절차에 대한 법규 정비가 필요하다.

둘째, 「군인사법」과 「군무원인사법」의 성폭력 피해자에 대한 법규 정비가 필요하다. 국군은 군인과 군무원을 둔다고 명시하고 있다.[51] 「군인사법」과 「군무원인사법」의 성폭력 피해자에 대한 ‘휴직’, ‘휴직기간의 봉급 지급’, 진급이나 전역을 위한 ‘최저복무기간’등이 각각의 신분에 따라 적용되는 것을 살펴보았다. 성폭력 피해자의 신분이 군무원인 경우 ‘휴직’에 대한 구체적인 근거도 없어 이조차 신청할 수 없는 상황이다. 「군무원인사법」에 따르면 ‘군무원’은 군인에 준하는 대우를 하도록 되어 있으며 당직 및 비상근무를 하도록 되어 있다. 당직근무에 편성된 군무원은 사고 발생 시 조치는 물론 전시·사변, 천재지변 또는 그 밖에 이에 준하는 비상 사태 발생 시 또는 이에 대비하기 위한 훈련을 하는 경우 이에 필요한 조치를 해야 한다고 명시되어 있다.[52] 이에 군인에 준하는 임무를 맡고 있는 군무원의 성폭력 피해자도 「군인사법」에 명시되어 있는 조항을 동일하게 적용하여 ‘휴직’과 ‘휴직기간의 봉급 지급’에 대한 검토가 필요하다. 또한 군인의 경우에도 군무원과 같은 휴직기간의 승진 소요 최저 연수 산입 등으로 피해자가 지속 복무를 원하는 경우 진급이 늦어지거나 진급 시기를 놓쳐 원치 않는 전역을 하지 않도록 법규의 재정비가 요구된다. 반면, 성폭력 피해자가 전역을 원하는 경우 본인의 의사에 따른 전역을 선택할 수 있는 조항 마련의 논의가 있어야 한다. 이에「군인사법」과 「군무원인사법」에 성폭력 피해자 보호를 위한 법률의 재정비가 필요하다고 할 수 있다.

셋째, 군 성폭력의 신고와 보고 의무는 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」, 「부대관리훈령」에 각각 다른 조항을 마련하여 성폭력 사건 인지 시 의무 이행에 대한 어려움이 있다. 「부대관리훈령」의 제한적 신고제도로 성폭력 관련 정보가 특정 관련자들에게 제공될 수 있도록 하여 성폭력 피해자의 비밀보장과 신고절차의 최소화를 위한 방안이 관련 법규에 적용되어 할 것이다. 특히 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」에 따른 ‘상관’의 보고는 명령 복종관계에 있는 사람들에게 순차적으로 보고되어 2차 피해를 야기할 수 있어 사실상 피해자의 보호가 불가능하다고 볼 수 있다. 또한 「성폭력 피해자 보호에 관한 법률」의 여성가족부 통보와 재발방지 대책의 마련 조항을 관련 법규에 적용하여 군 성폭력 피해자에 대한 국가적 차원의 체계적인 지원을 받을 수 있도록 해야 한다. 따라서 관련법규 분석을 통한 군 성폭력 신고와 보고 의무를 일원화 하여 군 내 성폭력

51) 「국군조직법」제16조(군무원).
52) 「군무원인사법」제4조(대우), 제50조(당직 및 비상근무).

발생 시 피해자와 제3자가 사건 접수에 대한 부담을 줄이고 혼란을 겪지 않아야 할 것이다.

2. 군 특수성이 반영된 대응 방안 마련

성폭력의 피해자는 사건 이후에도 주변인들로부터 피해자를 의심하고 비난하는 잘못된 통념으로 인해 무고나 명예훼손의 역고소가 이어진다.[53] 한국여성정책연구원 조사에 따르면 성폭력 가해자로 지목된 사람이 피해자를 상대로 무고로 고소한 사례 중 유죄로 확인된 것을 전체의 6,4%에 불과했다.[54] 성폭력 범죄의 가해자로 지목된 사람들은 심리적인 압박을 가하여 피해자에게 보복을 하기 위해 역고소를 남용하고 있는 것이 문제가 되고 있다.[55] 이로 인해 역고소가 제기된 성폭력 피해자는 피의자 신분으로 바뀌어 자신의 범죄혐의를 벗기 위해 노력을 기울이며 자신이 입은 성폭력 피해를 입증하는 것에 집중할 수 없다. 사건의 진실을 밝혀내는 과정에서 다시 성폭력 상황에 대한 구체적인 진술로 심리적 압박감을 이겨내지 못해 피해자들이 형사 절차를 통해 성폭력 피해의 실체를 밝히고 피해구제를 받는 것 자체를 포기해 버리기도 한다(백영화, 2019).

군 성폭력 피해자는 명예훼손, 무고죄 뿐만 아니라 그 신분이 성폭력 피해자의 상관이거나 신고자의 상관인 경우 '상관모욕'[56]으로 신고되는 경우가 있다. 군 성폭력 피해자는 관련 피해 사실을 입증하고 가해자를 처벌하는 것보다 피해자에 대한 '상관모욕'에 군형법의 처벌이 무거워 피해자와 주변인의 신고를 주저하게 만든다.[57]

군형법상 대(對)상관 범죄는 피해자인 상관 개인의 법익 외에 '군 기강의 확립'이라는 국가적 법익을 동시에 갖는다. 하지만 과도한 형벌권의 행사로 법익을 보호하고 정의와 사회질서를 유지하는 것보다 가해자들은 자신의 신분으로 역고소를 통해 성폭력범죄 피해자에 대한 법적 대응 전략 중 하나로 악용하는 것이 사실이다. 일반 형법

---

53) https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1036701.html(최종접속일 2023.07.29.)

54) https://www.chosun.com/national/national_general/2022/05/14/POVIZZRBIBDB5FBDHTJ4ERJSBQ/(최종접속일 23.07.29)

55) https://www.joongang.co.kr/article/24075009#home(최종접속일 2023.07.29.)

56) 「군형법」제64조(상관 모욕 등).
① 상관을 그 면전에서 모욕한 사람은 2년 이하의 징역이나 금고에 처한다.
② 문서, 도화(圖畵) 또는 우상(偶像)을 공시(公示)하거나 연설 또는 그 밖의 공연(公然)한 방법으로 상관을 모욕
한 사람은 3년 이하의 징역이나 금고에 처한다.
③ 공연히 사실을 적시하여 상관의 명예를 훼손한 사람은 3년 이하의 징역이나 금고에 처한다.
④ 공연히 거짓 사실을 적시하여 상관의 명예를 훼손한 사람은 5년 이하의 징역이나 금고에 처한다.

57)https://imnews.imbc.com/replay/straight/6386750_28993.html(최종접속일 2023.03.01)

의 모욕죄는 벌금형을 받을 수 있지만, 군형법 제64조의 상관모욕 등은 벌금형이 없고 징역이나 금고부터 시작하여 매우 중하게 처벌되고 있다. 군 성폭력 피해자 입장에서 일련의 절차를 통해 자신의 혐의가 무죄임이 밝혀졌다고 하더라도 피의자나 피고인의 지위에서 절차상 진행의 부담을 져야 한다는 것은 고통스러운 일이므로 더욱 근본적인 입법적 대응 방안이 모색되어야 한다(김회동, 2022). 언론보도에 따르면 2019년 직속상관의 성폭력 혐의 신고를 받고 상부에 보고한 장교가 신고 후 대상관 범죄에 대한 역고소 사건으로 기소되어 진급 예정자인 신분에서 진급이 취소되고 강제 휴직까지 해야 했던 일이 발생되었다.[58] 4년여간에 걸친 이 사건은 대법원에서 최종 무죄 판결을 받았으나 진급이 취소되는 등의 불이익에 대해 최근 국가인권위원회는 군인사법 시행령과 관련 규정의 개정을 권고하여[59] 이후 관련 개정의 변화가 주목되고 있다. 군 성폭력 사건은 위력에 의한 성폭력이 대부분을 차지하고 있어 군 내부 신고자의 역할이 매우 중요하다. 하지만 신고자에게 이러한 상관모욕죄와 같은 보복성 수사로 각종 불이익을 감수해야 한다면 성폭력 사건을 인지하더라도 신고를 주저할 수밖에 없어 군 특수성이 반영된 대응 방안의 마련이 시급하다고 보인다.

성폭력 사건에서 피해자가 역고소 사건의 가해자 지위를 갖게 되는 상황에서 효율적인 법적 대응의 재정비가 필요하다. 「성폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제27조에 따르면 '성폭력범죄 피해자에 대한 변호사 선임의 특례'조항이 있다. 역고소 문제를 해결하기 위해 성폭력 피해자가 가해자가 되는 혼잡한 법적 상황에서 효율적인 법률 지원을 할 수 있는 방안의 논의가 필요하다(백영화, 2019). 또한 1심 재판에서 성폭력 범죄의 판결이 선고된 이후에 역고소 사건에 대해서 수사나 재판을 할 수 있도록 특별한 규정을 마련하고 무고죄에 대한 잘못된 인식을 바로 잡을 수 있도록 관련 정보제공이 피해자들에게 공유되어야 할 것이다.

3. 2차 피해 방지 지침의 추가 조항 논의

「군사법원법」 개정 후 민간 이관된 성폭력 사건은 22년 연말까지 수사 개시 통보 사건 총 410건 중 성폭력 범죄는 375건으로 전체사건의 92%를 성폭력 범죄가 차지하고 있다.[60] 그러나 23년 2월 15일 국회 법제사법위원회 전체 회의에 제출한 국방부 업무보고 자료에 따르면 재판권 혼동 50여건, 민·군 간 수사 개시 및 처분 통보 누락 100여건 등의 문제점이 확인되었다.[61] 민간 이관 사건의 수사 개시 통보의 지

58) https://imnews.imbc.com/news/2022/society/article/6408026_35673.html(최종접속일2023.07.29.)
59) https://www.donga.com/news/Society/article/all/20230727/120440328/1(최종접속일2023.07.29.)
60) https://www.segye.com/newsView/20230215522322(최종접속일 23.07.29)
61) https://www.fnnews.com/news/202302151537015968(최종접속일 23.07.29)

연이나 누락은 군 내 성폭력 피해자 보호 및 2차 피해 방지를 위한 조치와 상담, 의료지원, 심리치료, 법률지원등의 통합지원을 제한하게 된다(국방부 외, 2022).

공군 성추행 피해자 사망사건이 발생한지 1년 만에 22년 5월 24일 국방부는 '성희롱·성폭력 2차 피해 방지 지침'을 마련하였다. 해당 지침은 2차 피해의 정의와 부대장의 책무, 상급자의 책무, 업무관련자의 책무 및 구성원의 책무를 담고 있으며 2차 피해 예방교육, 2차 피해의 사건처리 등의 내용을 담고 있다. 2021년 1월 25일 여성가족부에서는 처음으로 '2차 피해 방지 지침 표준안'을 활용하여 중앙행정기관과 지자체 등이 2차 피해 예방에 필요한 제도와 절차를 마련하고, 궁극적으로는 조직문화를 개선해 직장 내 여성폭력을 근절해 나갈 수 있기를 바라는 권고안을 제시하였다.[62] 같은 해 대부분의 중앙 행정기관이 '2차 피해 방지 지침'을 마련한 것과 비교하면 국방부의 관련 지침 마련은 매우 늦었다고 볼 수 있으며 공군 성추행 피해자 사망 사건의 문제점을 통해 마련된 국방부 '2차 피해 방지 지침'의 구체적인 절차상의 내용 명시와 외부 위원의 감독 기능의 약화로 재정비가 필요한 부분이 있다. 국방부 '2차 피해 방지 지침'에 명시되지 않아 추가가 필요한 중앙 행정기관의 2차 피해 방지를 위한 내용을 살펴보면 다음과 같다.

<표 6> 중앙 행정기관의 2차 피해 방지 지침 주요 내용[63]

관련조항	중앙 행정기관명	주요 내용
2차 피해 사건 접수	여성가족부 해양수산부 국토교통부 중소벤처기업부	· 고충처리업무담당자는 장관이 2차 행위자로 신고된 경우에는 상급기관에 보고, 상급기관이 지휘 감독을 받아야 한다.
2차 피해 사건 조사	여성가족부 해양수산부 중소벤처기업부	· 장관은 파면, 해임, 해고, 그 밖에 신분상실에 해당하는 신분상의 불이익조치, 전보, 전근, 직무 미부여, 직무 재배치, 그 밖에 본인의 의사에 반하는 인사조치에 해당할 때에는 공정한 조사를 위하여 외부기관 또는 외부 전문가에게 위탁하여야 한다.
	교육부	· 성희롱 · 성폭력 및 2차 피해 사안이 중대하거나 비위

62) 여성가족부 보도자료, 「여성폭력 2차 피해 방지 지침 표준안」 마련, 2021.01.25. http://www.mogef.go.kr/kor/skin/doc.html?fn=3e8f8b1248f64ed3b4885ca24d125713.hwp&rs=/rsfiles/202308/ (최종접속일 2023.7.29.)

63) 중앙행정기관 18개 부 중 과학기술정보통신부, 교육부, 국방부, 국토교통부, 문화체육부, 여성가족부, 중소벤처기업부, 해양수산부, 행정안전부 등 9개 부의 2차 피해 예방 지침만을 자료로 한정하였고 성희롱·성폭력 예방 지침으로 명시된 나머지 9개 부의 지침은 본 연구의 범위에서 제외하였다.

		정도가 심하여 공식적인 사건 조사가 필요하다고 판단되는 경우 피해자 등의 신고 없이도 직권으로 내부 조사를 실시할 수 있다. · 고충상담창구 부서장은 조사신청 및 직권 조사에 관한 사항을 기관장에게 보고하고 그 결과에 따라 조사 개시를 결정한다. · 조사단은 피해자와 가해자의 직위 · 직급, 성별 등을 고려해 3~4명으로 구성하여 운영하되 고충상담원을 포함한다. · 공정하고 전문적인 조사를 위하여 외부 전문가를 참여시키거나 외부 전문가의 자문을 얻을 수 있다. · 조사단은 성희롱 · 성폭력 및 2차 피해 사건 조사 진행 상황을 피해자에게 서면, 전자우편, 유선 등 방법을 통해 알려주어야 한다.
고충심의위원회의 설치 및 구성	여성가족부 중소벤처기업부	· 파면, 해임, 해고, 그 밖에 신분상실에 해당하는 신분상의 불이익조치, 전보, 전근, 직무 미부여, 직무 재배치, 그 밖에 본인의 의사에 반하는 인사조치에 해당할 때에는 공정한 조사를 위하여 외부 전문가가 과반수 이상이 되도록 한다.
	과학기술정보통신부	· 성희롱 · 성폭력 및 2차 피해 사안의 처리와 관련하여 기관장이 부치는 사항을 심의하기 위하여 과학기술정보통신부 및 소속기관(5급관서 이상)별로 각각 심의위원회를 둔다. · 심의위원회는 위원장 1명을 포함하여 9명 이상 15명 이하의 위원으로 구성한다. 위원은 공무원과 외부 성희롱 · 성폭력 방지 전문가로 구성하며, 공무원노조 또는 직장협의회 등의 관계자를 포함하여 구성할 수 있다. 이 경우 성희롱 · 성폭력 방지 전문가의 수는 위원장을 제외한 위원 수의 2분의 1 이상이어야 한다. · 심의위원회 회의는 위원장과 위원장이 회의마다 지정하는 6명의 위원으로 구성한다. 이 경우 성희롱 · 성폭력 방지 전문가가 3명 이상 포함되어야 하며, 남성 또는 여성의 비율이 전체 위원수의 10분의 6을 초과하여서는 아니된다.

기관장의 책무	해양수산부 국토교통부	·기관장은 성희롱 성폭력 피해 신고 접수 즉시 2차 피해 예방을 위해 필요한 조치를 시행해야 한다.

국방부의 '2차 피해 방지 지침'에 추가 논의될 내용으로는 첫째, 2차 피해 사건 접수단계에서 장관이 2차 행위자로 신고된 경우의 조치, 피해자의 신분상의 불이익이나 인사상의 불이익 조치가 있을 경우 공정한 조사를 위해 외부 기관 또는 외부전문가에게 조사를 위탁하도록 하는 내용이다. 둘째, 2차 피해 사건 조사 단계에서 교육부의 지침처럼 장관 이외의 2차 행위자로 신고 된 경우 피해자의 신고 없이도 직권으로 조사하거나 3~4명의 조사단을 구성하고 외부 전문가의 참여 및 자문을 받고 피해자에게 조사 진행 상황을 알려야 한다는 내용이다. 셋째, 고충심의위원회 설치 및 구성에서는 신분상의 불이익 조치와 의사에 반하는 인사조치가 있는 경우 외부전문가를 과반수이상 구성하고 과학기술정보통신부의 지침처럼 2차피해 관련 사항에서는 단서 조항 없이 외부 전문가를 위원장을 제외한 2분의 1로 하여 공정한 고충심의위원회로 구성하는 내용이다. 마지막으로 기관장의 책무에서 해양수산부와 국토교통부의 내용처럼 성희롱 성폭력 피해 신고 즉시 2차 피해 예방을 위한 필요한 조치를 시행하여 기관장이 피해 신고에 대한 적극적이고 적시적인 조치 의지를 보여 주는 내용으로 추가 논의가 필요하다.

「부대관리훈령」 제242조에는 2차 피해의 정의와 제250조의3 2차피해 방지 및 비밀유지의 의무를 명시하고 있지만 군 특성에 맞는 구체적 지침 마련 및 조항이 명시되어 있지 않다는 한계가 있다. 부대관리훈령에서는 성희롱·성폭력이 발생하면 인지한 즉시 피해자의 의사에 따라 최우선적으로 고려하여 피해자와 가해자를 분리하도록 되어 있다. 그러나 피해자에 대한 2차 피해 방지 행위는 명시되어 있지만 신고자, 조력자에 대한 구체적인 명시가 없어 2차 피해 처벌과 관련된 구체적인 행위와 처벌규정의 마련이 필요하다. 따라서 여성가족부의 '2차 피해 방지지침 '표준안에 근거하여 군 조직의 특수성에 맞는 중앙 정부기관의 성희롱·성폭력 '2차 피해 방지 지침'에 준하는 구체적이고 적극적인 내용의 논의가 필요할 것이다. 군 성폭력 범죄는 「군사법원법」 제2조 2항에 따라 군사법원이 재판권을 갖는 사건이며 가해자의 2차 피해는 경합범으로 민간 사법기관의 조사와 재판을 받게 된다. 그러나 가해자 이외의 제 3자에 의한 2차 피해는 「부대관리훈령」에 따라 군 내 징계로 처리된다.[64] 성폭력 피해자의 지위를 얻지 못한 신고자, 조력자의 경우 가해자와의 분리 조치에 대한 규정이

64)「부대관리훈령」 제2766호 제251조의 3(성희롱·성폭력 고충심의위원회 운영)
① 성고충심의위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.
1. 성희롱·성폭력 성립여부(2차 피해 포함)
제251조의4(징계) 해당 부대의 장은 성고충심의위원회 심의 결과 징계 사유에 해당하는 때에는 징계의결을 요구하여야 한다.

없어 이후 같은 부대에 근무하는 등의 적극적인 조치를 받을 수 없는 한계가 있다. 이에 군 성폭력 피해자들은 성폭력의 가해자는 민간에서, 그 외 제 3자에 의한‘2차 가해자’는 군 내에서 담당하도록 하여 피해자는 민간 수사기관과 군 수사기관에서 이중으로 조사받아야 하므로 제도적·법규적 추가 조항 마련의 논의가 필요하다.

Ⅵ. 맺음말

군 성폭력범죄 사건 접수는 해마다 증가하고 있으며 국방부는 성폭력 피해자 보호를 위해 군사법제도 변경 및 관련 법률과 훈령의 개정 및 지침 마련 등 지속적인 정책의 변화를 모색하고 있다. 2022년의 「군사법원법」개정으로 군 성폭력 범죄가 민간 수사기관과 법원에서 처리되어 그에 따른 관련 법규와 지침에 의거한 체계적인 검토와 법규 정비의 필요성에 대한 연구가 부족하였다. 이러한 문제의식에서 본 연구는 군 성폭력 피해자 보호와 관련된 「군사법원법」과 「군인사법」, 「군무원인사법」, 「군인의 지위에 관한 복무기본법」, 「국가공무원법」, 「여성폭력방지기본법」, 「성폭력방지 및 피해자 보호에 관한 법률」, 「군형법」등 8개 관련 법률과 「군인의 지위에 관한 복무기본법 시행령」, 「군무원인사법 시행령」, 「부대관리훈령」등 2개의 대통령령과 1개의 행정규칙 자료, 정부 9개 행정기관의 「2차 피해방지지침」의 조항을 분석하였다. 이를 통해 군 성폭력 피해자 보호제도의 한계와 문제점을 살펴보고 군 성폭력 피해자 보호 관련 법규 및 지침의 개선방안 제시하고자 하였다.

본 연구는 2022년 7월 1일 「군사법원법」 개정 이후 군 성폭력 범죄의 민간 이관에 따른 성폭력 피해자 보호 관련 법규 분석을 통해 성폭력 피해자의 신분별 인사 법규 적용 및 성폭력 사건 발생 시 의무의 상충 부분을 논의했다는 점에서 기존 연구와의 차별점이 있다. 그러나 군 성폭력 관련 개별 법규와 2차 피해 방지 지침의 내용을 분석틀에 의거 하여 검토했으나 공개된 군 성폭력 관련 현황 자료의 부족으로 보도자료를 통해 현황을 파악하여 그 내용과 수준이 일치하지 않을 수 있다는 한계점이 있다. 또한 군인, 군무원의 성폭력 피해자의 신분 및 성폭력 피해자의 역고소에 대한 획일적인 법규 적용은 무리가 있을 수 있다. 이후의 연구에서는 군인의 신분에 따른 현역에 복무하는 군인, 군적을 갖고 있는 학생, 병, 소집되어 복무하는 예비역 및 보충역 등의 법규 적용에 대한 분석과 성폭력 피해자 보호에 대한 실제 법규 적용 여부의 실증적인 조사와 검증이 필요할 것으로 보인다.

본 연구가 군 성폭력의 민간 이관에 따른 피해자 보호 관련 법규의 분석을 살펴보고 제도적·입법적 재정비의 필요성을 확인하여 군 성폭력 피해자 보호를 위한 활발한 논의가 있기를 기대해 본다.

[참고문헌]

단행본

강태경·최영신·송윤진·임태훈·김형남·조규석, 「형사사법기관의 인권보장역량 종합평가 연구(Ⅲ): 형사법원의 인권보장역량 평가」, 한국형사정책연구원, 2021.

국방부·한국형사법무정책연구원, 「군 성희롱 성폭력 사건처리 매뉴얼 교육」, 국방부 맞춤형 성인지교육 표준교안, 2022.

대검찰청, 「2020 범죄분석」, 2020.

여성가족부, 「공공부문 성희롱 성폭력 사건 처리 매뉴얼」, 2023.

윤정숙·박미숙, 「성희롱 실태분석과 형사정책적 대응방안 연구」, 형사정책연구원, 2016.

윤지영·이천현·배상균·김성돈·이주원·류부곤·노승국·고명수·송주용, 「형사입법의 실제와 주요 형사정책별 입법평가(Ⅰ)」, 형사정책연구원, 2021.

한국여성정책연구원, 양형위원회, 「젠더폭력범죄와 양형자료집」, 2022.

국내 학술논문

김경필·이수진, “한국 군 사법제도 재생산의 정치학-노무현, 박근혜 정부를 중심으로”, 「사회과학연구」 제31권 제4호, 충남대학교 사회과학연구소, 2020.

김범식. “군 사법제도의 정당성과 개정 군사법원법의 함의”, 「형사소송의 이론과 실무」 제9권 제1호, 한국형사소송법학회, 2017.

김한기, “성폭력 범죄에 대응한 개정형법에 관한 연구”, 「일감법학」 제27호, 건국대학교 법학연구소, 2014.

김회동, “군사법에서의 상관개념 개정 검토”, 「입법과 정책」 제14권 제2호, 국회입법조사처, 2022.

류지웅·김호, “군사경찰의 범죄 피해자보호 개선 연구”, 「토지공법연구」 제100집, 한국토지공법학회, 2022.

류화진, “개정형법상 성폭력 범죄에 관하여”, 「법학논고」 제42집, 경북대학교 법학연구원, 2013.

백상준, “군 사법제도 개선논의 및 향후과제”, 「NARS」 제113호, 국회입법조사처, 2020.

박성현, “군 사법제도의 개선방안에 관한 연구 – 관할관·심판관 제도를 중심으로”, 경성대학교 대학원 박사학위논문, 2013.

백영화, “성폭력범죄 피해자 보호제도에 관한 법적 연구”, 동아대학교 대학원 박사학위논문, 2019.

이수창, “성희롱 행위에 대한 형사법적 규제”, 「형사법의 신동향」 통권 제44호, 대

검찰청, 2014.
이현정, “2012년 성폭력법제의 개정에 대한 비판적 검토:형법상 강간죄를 중심으로“, 「성균관법학」 제25권 2호, 성균관대학교 법학연구원, 2013.
정신교, “성폭력 범죄·친고죄 폐지의 비판적 검토”, 「법학연구」 통권 제63호, 한국법학회, 2016.
정효현, “군무원인사법 개정안 연구”, 「아태공법연구」 제11권, 아세아태평양공법학회, 2003.
한희정·전혜정, “한국사회의 성희롱 개념 연구 : 국내학술지를 중심으로”, 「사회과학연구논총」 제31권제1호, 이화여자대학교 이화사회과학원, 2015.
홍소현, “중형주의와 과잉형벌화에 대한 비판적 연구”, 고려대학교 대학원 박사학위논문, 2021.
홍완식·한상미·신나라, “성폭력 2차 피해의 입법론적 쟁점”, 「젠더법학」 통권 제24호, 한국젠더법학회, 2021.

해외문헌

Breslin, Rachel A., Lisa Davis, Kimberly Hylton, Ariel Hill, William Klauberg, Mark Petusky, and Ashlea Klahr, 2018 Workplace and Gender Relations Survey of Active Duty Members: Overview Report, Alexandria, Va.: Office of People Analytics(OPA), U.S. Department of Defense, May 2019.
Concluding observations on the 8th periodic report of the Republic of Korea : Committee on the Elimination of Discrimination against Women(69th sess), 2018.3.14
DoD SAPRO, Appendix B: Statistical Data on Sexual Assault. Fiscal Year 2020 Annual Report on Sexual Assault in the Military, 2021.
Joie D. Acosta, Matthew Chinman, Amy L. Shearer, Countering Sexual Assault and Sexual Harassment in the U.S. Military, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, RR-A1013-1, 2021.
U.S.Department of Defense, Independent Review Commission Recommendations on Countering Sexual Assault in the Military, 2021.7.2.

[국문초록]

「군사법원법」개정에 따른 성폭력 피해자 보호 개선방안에 관한 연구 : 법규 및 지침 분석을 중심으로

권 준 남
(충남대학교 박사수료, 육군교육사령부)

군 성폭력 사건의 증가에 따라 군 성폭력 관련 법규에 따른 신분별 적용범위와 법규의 상충되는 문제는 군 성폭력 피해자 보호를 위해 매우 중요하다. 그러나 「군사법원법」 개정 이후 군 성폭력 사건의 민간 이관에 따른 피해자 관련 인사 법규의 체계적인 검토와 법규 재정비에 대한 논의가 미비하였다.

이에 본 연구는 개정 「군사법원법」을 중심으로 군 성폭력 피해자 보호와 관련된 「군인사법」, 「군무원인사법」, 「군인의 지위에 관한 복무기본법」, 「국가공무원법」, 「여성폭력방지기본법」, 「성폭력방지 및 피해자 보호에 관한 법률」, 「군형법」등 8개 관련 법률과 「군인의 지위에 관한 복무기본법 시행령」, 「군무원인사법 시행령」, 「부대관리훈령」등 2개의 대통령령과 1개의 행정규칙 자료를 분석하였다. 관련 법규의 검토를 통해 신분별 적용범위와 신고 의무의 상충되는 한계를 살펴보고 9개 정부행정기관의 「2차 피해방지지침」을 분석하여 성폭력 피해자 보호를 위한 구체적이고 적극적인 2차 피해 방지지침의 추가 조항을 논의하였다. 이를 토대로 군 성폭력 피해자 보호 관련 법규 및 지침의 개선방안을 제시하고 향후 관련 법규의 재정비를 통해 군 성폭력 인사 관련 법규의 일원화와 군의 특수성이 반영된 대응방안을 논의하였다.

본 연구는 「군사법원법」개정 이후 군 성폭력의 민간 이관에 따른 관련 법규를 통해 성폭력 피해자의 신분별 인사 법규 적용 및 성폭력 사건 발생 시 의무가 상충 되는 문제점을 객관적으로 분석하여 구체적이고 적극적인 군 성폭력 피해자 보호 개선방안 마련을 위해 논의했다는 점에서 의의가 있다.

주제어: 군 성폭력, 군사법원법, 군인사 관련 개별법, 성폭력 피해자 보호, 의무 상충

[Abstract]

A Study on Improving Protection for Victims of Sexual Violence According to the Military Court Act Amendment
: Focusing on the analysis of laws and guidelines

Kwon, Jun Nam
(Department of Social Welfare, Chungnam National University; ROKA TRADOC)

As the number of cases of military sexual violence increases, the conflict between the scope of application by status and the laws related to military sexual violence is very important for protecting victims of sexual violence in the military. However, after the revision of the “Military Court Act”, a systematic review of personnel laws related to victims following the transfer of military sexual assault cases to the private sector and discussions on reorganization of the laws were insufficient.

Accordingly, this study focuses on the revised ‘Military Court Act’,‘Military Personnel Act’, ‘Military Civil Servant Personnel Act’,‘Framework Act on the Status and Service of Soldiers’,‘State Public Officials Act’ and ‘Framework Act on Prevention of Violence against Women’ related to the protection of victims of military sexual violence , ‘Sexual Violence Prevention and Victim Protection Act’, 'Military Criminal Act', such as ‘Enforcement Decree of the Framework Act on the Status of Soldiers’, 'Military Criminal Act', 8 related laws,‘Enforcement Decree of the Framework Act on the Status of Soldiers’,'Enforcement Decree of the Military Civil Servant Personnel Act',‘Unit Management Instruction’, 2 Presidential Decrees and 1 Administrative rule data were analyzed. Through review of related laws and regulations, we reviewed the conflicting limits of the scope of application by status and reporting obligations, and analyzed the 'Secondary Victimization Prevention Guidelines' of 9 government agencies, additional provisions of specific and active secondary victimization prevention guidelines for the protection of victims of

sexual violence were discussed. Based on this, measures to improve the laws and guidelines related to the protection of victims of military sexual violence were presented, and through reorganization of related laws and regulations in the future, the unification of military sexual violence personnel related laws and regulations and countermeasures that reflected the special characteristics of the military were discussed.

This study objectively analyzes the application of personnel laws and regulations for victims of sexual violence through the transfer of military sexual violence to the private sector after the revision of the 'Military Court Act' and objectively analyzes the problem of conflicting obligations in the event of a sexual violence incident. It is meaningful in that it was discussed to prepare measures to improve protection.

keywords : military sexual violence, military court law, individual laws related to military Personnel, protection of victims of sexual violence, conflict of obligations

사회복지법제학회
사회복지법제연구 제14권 제2호(통권 제27호) 2023년 08월
Korean Academy of Social Welfare and Law
Vol.14, No.2, August 2023
10.35589/SWLJ.2023.14.2.181

방송통신심의위원회 회의록 내용분석*
-5기 방송심의소위원회 아동·청소년 관련 심의를 중심으로-

안 선 경**·성 윤 희***·정 익 중****

目 次

Ⅰ. 문제의 제기

Ⅱ. 논의의 배경
1. 방송통신심의위원회
2. 아동·청소년 보호를 위한 방송심의제도

Ⅲ. 연구방법
1. 분석범위
2. 분석방법

Ⅳ. 연구결과
1. 아동·청소년 관련 심의안건 분석
2. 아동·청소년 관련 심의결과 분석
3. 「방송심의에 관한 규정」에 따른 제재 적용 조항 분석
4. 방송심의소위원회 심의위원의 심의결정 관점 분석

Ⅴ. 결론 및 제언

Ⅰ. 문제의 제기

4차 산업혁명을 시작으로 다양한 미디어 기기의 보급과 매체의 확대로 미디어 활용은 일상이 되었다. 그동안 우리는 미디어 콘텐츠를 공급받는 시청자의 입장이었다면 이제는 미디어 콘텐츠를 생산하여 제공하는 공급자로서의 역할도 확대되었다. 특히, 지상파방송을 비롯한 온라인 플랫폼에서 아동·청소년의 출연이 확대되면서 미디어 콘텐츠 주 제공자로 등장하고 있다. 지난해 8월 13일 TV 예능 프로그램에서 중학교에

* 투고일: 2023.08.10., 심사일: 2023.08.16.-2023.08.25., 게재확정일: 2023.08.25.
본 논문은 2022년 사회복지법제 연합포럼에서 발표한 원고를 수정·보완하였음.
** 제1저자, 이화여자대학교 일반대학원 사회복지학과 박사과정.
*** 공동저자, 이화여자대학교 사회복지학과 외래강사.
**** 교신저자, 이화여자대학교 사회복지학과 교수.

재학 중인 남학생 5명의 단체 포경수술 장면이 예능의 소재로 희화화되면서 아동·청소년 권리와 인권의 중요성이 조명되었다(미디어오늘, 2023년 4월 6일). 부모가 동행하였음에도 불구하고 청소년들에게 성희롱적인 발언과 강압적인 설득으로 포경수술을 받게 했다는 점에서 청소년의 자기 결정권이 무시된 성 학대를 가했다는 것이 주요 골자이다. 청소년기의 건전한 성 가치관과 정체성을 위한 간접 성교육이 프로그램 기획 의도였으나 해당 방송이 송출되면서 출연 아동·청소년들의 권리와 인권은 지켜지지 못했다. 이에 대한 민원은 140여 건에 달하였고 시청자들은 제작진의 사과와 징계를 요구하였으나, 방송통신심의위원회 방송심의소위원회는 해당 방송에 「방송심의에 관한 규정」 제27조 품위유지와 제45조 어린이·청소년 출연자 인권 보호 조항을 적용하여 행정지도인 '권고'를 의결하였다. 이는 예능 및 리얼리티 프로그램의 특성으로 인한 결과로 나타난 문제만은 아니다. 공정성과 진실성이 가장 우선시 되는 뉴스 보도에서도 신속성·정확성·신뢰성이 우선순위가 되어 아동·청소년의 권리와 인권을 보장받지 못하는 경우도 적지 않게 나타난다(김동윤, 2019). 2021년 MBC는 어린이 학대 사망 사건을 언급하며 어린이의 알몸과 실제 학대 영상을 보도하였으며, 「방송심의에 관한 규정」제21조의4 아동학대사건보도 등 조항을 적용하여 법정제재 심의를 의결하였다. 2011년 UN 인권위원회와 한국기자협회가 발표한 '인권보도준칙'에 따르면 언론보도 시 아동의 권리와 인권 침해를 예방하기 위하여 아동·청소년 관련 뉴스 콘텐츠를 다루는 자세와 태도를 적시하였으며, '제7장 어린이와 청소년 인권'을 제정[1] 하는 등 아동을 포함한 모든 국민의 인권 향상을 위한 언론보도가 되도록 적극 권고하고 있다. 그런데도 미디어를 시청하고 이에 출연하는 아동·청소년, 그리고 사회에 미치는 부정적 파급력은 지속되고 있으며 사회적인 변화는 더딘 상황이다(강희주, 정익중, 유안나, 김재연, 2021; 이영희, 2021; 헬스조선, 2022년 4월 2일).

2022년 청소년 매체이용 및 유해환경 실태조사(2022)에 따르면 설문에 참여한 초·중·고등학생 17,087명 중 87.6%가 TV 방송을 이용한다고 응답하였다. 이처럼 TV는

---

1) 보도준칙은 법적 구속력이 있는 것은 아니나 보도에 있어서 지켜야 할 준거나 법칙으로, 한국기자협회 인권보도준칙 제7장은 어린이와 청소년 인권에 관한 사항을 정한다. (한국기자협회, https://www.journalist.or.kr/news/section4.html?p_num=7, 최종인출일, 2023.07.25.)

제7장 어린이와 청소년 인권

1. 언론은 어린이와 청소년을 어른과 동등한 인격체로 인식하는 자세를 갖는다.

가. 어린이와 청소년이 어리다는 이유로 그들의 권리를 무시하지 않는다.

나. 따돌림, 학교폭력, 체벌, 인터넷 중독 등을 다룰 때 어린이와 청소년의 입장을 고려한다.

2. 언론은 어린이와 청소년의 안전에 미칠 영향에 대해 세심하게 배려한다.

가. 어린이와 청소년에게 충격을 줄 우려가 있는 선정적·폭력적 묘사를 자제한다.

나. 주변의 도움이나 후원을 받는 경우 얼굴, 성명 등 신상 정보가 공개되지 않도록 주의한다.

다. 범죄 사건을 재연할 경우 아동을 출연시키지 않는다.

라. 피해자의 2차 피해를 막기 위해 익명성을 보장하고 피해상황과 관련한 사진과 영상은 원칙적으로 공개하지 않는다.

아동·청소년이 가장 쉽게 접할 수 있는 매체로 새로운 지식과 가치를 배우며 간접경험이 가능한 긍정적인 기능도 있지만 수집된 정보를 통해 행동을 결정할 가능성, 적절하지 않은 언어와 행동 등을 모방하게 되는 부정적인 기능이 병존한다(김영순, 2005). 특히, 청소년기는 신체적·생리적인 발달의 변화로 TV를 통한 시각적 영상에 관심을 두며 민감하게 반응하고 행동하는 특징이 있다(최재정, 유미숙, 2020). 선행연구에 따르면 TV를 통한 주류광고 노출은 청소년의 음주 양상과 관계가 있으며 주류광고의 빈도에 따라 음주 행위로 이어짐을 검증했다(Gordon, MacKintosh & Moodie, 2010; Grenard, Dent, & Stacy, 2013; 김용복, 방형애, 최시내, 김희진, 지선하, 2022). 더욱이 TV와 라디오 등은 대부분 성인을 기준으로 다수의 채널과 프로그램이 편성되어 있으며, 매개체만 있다면 제재받지 않고 누구나 접할 수 있어 미디어로부터 아동·청소년을 보호하는 것은 매우 중요한 과업이 되었다(김동윤, 2015). 최근 들어 미디어 정보의 비판적 이해와 활용을 강조하는 미디어 리터리시 능력이 아동·청소년에게도 강조되고 있지만 성인과 비교하였을 때 아직은 정보를 인식하고 판단하는 일이 능숙하지 못한 아동·청소년을 위해 공공의 보호 체계로 방송통신심의위원회가 그 역할을 이행하고 있다. 방송통신심의위원회는 방송의 공익성과 정보통신의 올바른 이용환경을 조성하는 목적의 사후심의 역할을 하는 기구이다. 우리나라에서는 언론의 자유와 표현의 자유를 헌법에 명시하고 있으나 이로 인해 발생 가능한 부정적 영향력으로부터 사회질서를 유지하고 시청자를 보호하기 위한 제재로서 방송심의를 운영하고 있다(전영식, 2019). 그러나 출범 이후부터 방송계를 고려한 편향적이며 자의적인 심의와 졸속적인 심의를 진행한다는 비판을 지속적으로 받아왔으며 동시에 심의위원들의 다수의 의견으로 심의가 결정되어 소수의 의견이 반영되지 않았다(이승선, 김재영, 2015; 전창영, 나은희, 최철호, 김민정, 2018). 심의위원들의 전문성에 관한 문제 제기도 꾸준히 이어져 왔는데, 대부분 방송계, 법조계, 미디어 및 언론 전공의 학계 전문가들로 구성되는 까닭에 아동·청소년의 발달 특성을 고려한 보호적 관점의 심의에 한계가 따른다. 또한 이를 충분히 고려한다고 할지라도 심의결과에 선례를 남기는 것에 대한 부담으로 법정제재가 필요한 안건임에도 불구하고 행정지도에 그치는 관행적 심의를 하는 경우가 있다. 더욱이 제2기 방송통신심의위원회에서 어린이·청소년 보호(제43조 어린이 및 청소년의 정서함양 제2항)와 관련 조항이 제재결정에 가장 많이 적용되었고(윤성옥, 홍성철, 2015), 제3기 방송통신심의위원회 심의결정 역시 아동·청소년의 보호와 관련된 제재사유가 확인되었다(송종현, 윤성옥, 2017). 이처럼 아동·청소년과 관련된 심의사안에 대한 문제가 지속됨에 따라 보호를 위한 적극적 규제의 노력을 이어왔음에도 불구하고 현재까지 방송심의 규정과 운영에는 큰 변화가 없는 것이 현실이다. 종합하면, 아동·청소년의 미디어 출연 및 수용 등의 현상이 확대되어가고 있는 한편, 아동·청소년의 보호가 적절히 이루어지고 있는지, 이들의 인권이 사각지대에 노출되어있는 것은 아닌지, 특히 현행 방송통신심의위원회의 방송심의제

도가 아동·청소년의 기본적 권리와 표현의 자유 사이에서 적절한 역할을 수행하는지에 관한 문제 제기 현황을 고려할 때 방송심의제도에 대한 검토 필요성이 제기된다.

이에 따라 본 연구에서는 논의에 앞서, 방송통신심의위원회 및 방송심의제도에 관한 이론적 배경을 살펴보고자 한다. 그리고 제5기 방송통신심의위원회가 출범한 2021년 8월부터 2022년 12월까지 방송통신심의위원회의 방송심의소위원회 회의록을 기반으로 아동·청소년과 관련된 심의안건에 관한 내용분석과 주요문제에 따른 심의위원들의 심의결정 관점을 분석하고 이에 관한 사례를 제시하고자 한다. 이를 통해 아동·청소년 관련 안건 심의현황과 특성 및 한계를 정리하고, 향후 아동·청소년 보호를 위한 관점에서 제도 개선이 필요한 사항을 정리하여 종합적 제언을 하고자 한다.

Ⅱ. 논의의 배경

1. 방송통신심의위원회

(1) 연혁 및 의의

방송심의주체는 일제하에서 국가 사전규제 성격으로 설치되었던 조선방송심의회를 시작으로 해방 이후 정부 산하에서 조선방송협회심사실 및 방송문화연구실이 각각 운영되었다(김경환 외 3인, 2020: 13-14). 이후 설치된 한국방송윤리위원회는「방송법」이 제정·통과되는 1963년 12월 10일 이전에 이미 자율 기관으로 구성되었으나(성욱제, 2007: 123-124) 1963년 12월 제정되면서「방송법」제4조[2]에 따라 모든 방송국은 방송윤리위원회를 조직하도록 하였으며, 1973년 2월「방송법」개정으로 방송윤리위원회를 설치하도록 하여 방송윤리위원회의 심의결정사항을 방송국이 준수하도록 하였다.[3] 1980년 언론통폐합과 함께「방송법」이 폐지되고[4]「언론기본법」이 제정되면서 방송심의위원회로 명칭이 변경되었으며[5] 이후, 1987년「방송법」의 제정

---

2) 「방송법」 법률 제1535호, 1963. 12. 16., 제정
제4조 (설치) 국내의 모든 방송국은 방송의 공공성과 그 질서를 자율적인 방법으로 유지하기 위하여 방송윤리위원회(이하 "委員會"라 한다)를 조직하여야 한다.

3) 「방송법」 법률 제2535호, 1973. 2. 16., 일부개정
제4조 (설치 및 조직) ① 방송의 공공성과 그 질서 및 품위를 자율적으로 유지하기 위하여 방송윤리위원회(이하 "위원회"라 한다)를 설치한다.

4) 「신문·통신등의등록에관한법률」, 「언론윤리위원회법」 및 「방송법」이 폐지되었다.

5) 「언론기본법」 법률 제3347호, 1980. 12. 31., 제정
제37조 (방송심의위원회) ①방송의 공공성과 그 질서 및 품위를 자율적으로 유지하기 위하여

으로 「언론기본법」[6]에 의하여 설치된 단순심의기구인 방송위원회 및 방송심의위원회를 폐지하고, 독립적 권한이 부여되는 심의·결정기구로서 방송위원회를 신설하였다. 이후 지상파 방송이외에 종합유선방송에 대한 내용규제의 필요성에 따라 「종합유선방송법」에 근거한 종합유선방송위원회와 「방송법」상 방송위원회가 2000년 통합하였고, 2008년 2월「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」이 제정되면서 방송위원회의 심의직무와 1995년 1월 「전기통신사업법」에 의해 설치된 정보통신윤리위원회의 관련 기능을 통합하여 방송통신의 내용심의 기능의 공공성 및 공정성을 보장하기 위한 법정 독립기구인 방송통신심의위원회(이하 '심의위원회'라 한다.)가 설립되어 현재에 이른다.

「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」은 디지털 기술의 발달에 따른 방송과 통신의 융합 현상에 능동적으로 대응하고, 방송의 자유와 공공성 및 공익성을 보장하며, 방송과 통신의 균형발전과 국제경쟁력을 높이기 위하여 방송위원회와 정보통신부로 이원화되어 있던 방송통신 관련 기능을 통합하여 대통령 소속의 방송통신위원회를 설치하고 그 운영에 관하여 필요한 사항을 정하기 위하여 제정된 것으로, 방송·통신의 융합 및 효율적인 행정체계로 동법 제3조에 근거하여 설치된 대통령 소속의 방송통신위원회와 동법 제18조를 근거로 한 심의위원회는 기능적 측면에서 외적 규제 기관이라는 공통점이 있다. 그러나 방송통신위원회는 대통령 직속 중앙행정기관으로 그중에서도 방송통신사업자 인·허가 및 관련 정책, 방송통신 서비스 이용자보호와 같은 소유규제, 진입규제를 전담하며 내용규제 중 일부 업무를 맡고, 심의위원회는 크게「방송법」제32조에 규정된 방송의 공정성 및 공공성에 관한 심의 또는「방송법」제100조에 따른 제재조치 등에 대한 심의·의결 등에 관한 내용적 심의를 맡으며, 그 밖에 정보통신망을 통해 유통되는 정보 등에 대한 사후심의를 담당한다는 점에서 차이가 있다.[7]

2008년 5월 첫 심의위원회가 출범된 이래 현재 제5기 심의위원회가 구성되어 방송

방송심의위원회(이하 "審議委員會"라 한다)를 둔다.

6) 법률 제3977호, 1987. 11. 28., 폐지.

7) 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제21조(심의위원회의 직무) 심의위원회의 직무는 다음 각 호와 같다. <개정 2020. 6. 9., 2021. 6. 8.>

1. 「방송법」 제32조에 규정된 사항의 심의
2. 「방송법」 제100조에 따른 제재조치 등에 대한 심의·의결
3. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7에 규정된 사항의 심의
4. 전기통신회선을 통하여 일반에게 공개되어 유통되는 정보 중 건전한 통신윤리의 함양을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 정보의 심의 및 시정요구
5. 전기통신회선을 이용하여 유통되는 정보의 건전화에 관한 사항
6. 정보통신의 올바른 이용환경 조성을 위한 국제협력에 관한 사항
7. 심의위원회의 사업계획·예산 및 결산에 관한 사항
8. 심의위원회 규칙의 제정·개정 및 폐지에 관한 사항
9. 다른 법령에 의하여 심의위원회의 심의사항으로 정한 사항

내용의 공공성 및 공정성을 보장하고 정보통신에서의 건전한 문화 창달과 정보통신의 올바른 이용환경 조성을 주요 목적으로 직무를 수행하고 있으나 한편으로 방송통신심의제도 개선을 위한 다양한 논의가 전개되어 온 바, 몇 가지 쟁점을 검토하고자 한다.

(2) 법적 지위 및 성격

「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」제18조제1항은 심의위원회가 "독립적으로 사무를 수행"한다는 점을 명문의 조항으로 규정하였으며 이는 정부와 독립된 민간 조직으로 방송의 공공성과 공정성 등의 공적 책임 준수 여부를 심의하고 제재조치를 의결한다고 볼 수 있다. 그러나 심의위원회가 실질적으로 국가기관인지 민간기관인지 등에 대하여 법적 지위 및 성격에 대한 논의가 있어왔고 이는 입법, 사법, 행정과 함께 민주주의를 구성하는 요소로 미디어의 중요성과 특히 공공성 및 공정성과 표현의 자유라는 가치가 충분히 보장되는지, 방송심의의 독립성이 담보되는지 등이 국민의 권익 보호와 공공복리의 증진이라는 측면에서 매우 중요한 논제이기 때문인것으로 보인다.

헌법재판소는「방송법」제32조제2항 등 위헌확인 결정에서 구「방송법」제32조는 2008. 2. 29. 법률 제8867호로 개정되어 방송광고사전심의의 주체를 방송통신심의위원회로 변경하였고, 방송통신심의위원회의 구성이나 업무, 업무처리 방식 등은 구 방송위원회의 그것과 다르지 않다는 점, 그리고 행정기관적 성격을 가진 방송위원회로부터 한국광고자율심의기구가 위탁을 받아 이 사건 텔레비전 방송광고 사전심의를 담당하고 있으며, 한국광고자율심의기구는 민간이 주도가 되어 설립된 기구이기는 하나, 그 구성에 행정권이 개입하고 있고, 행정법상 공무수탁사인으로서 그 위탁받은 업무에 관하여 국가의 지휘·감독을 받고 있으며, 방송위원회는 텔레비전 방송광고의 심의기준이 되는 방송광고 심의규정을 제정, 개정할 권한을 가지고 있고, 자율심의기구의 운영비나 사무실 유지비, 인건비 등을 지급하고 있다는 점 등에 비추어볼 때, 한국광고자율심의기구가 행하는 방송광고 사전심의는 방송위원회가 위탁이라는 방법에 의해 그 업무의 범위를 확장한 것에 지나지 않는다고 할 것이므로 한국광고자율심의기구가 행하는 이 사건 텔레비전 방송광고 사전심의는 행정기관에 의한 사전검열로서 헌법이 금지하는 사전검열에 해당한다고 판시한 바 있다.[8] 또한, 방송통신심의위원회의 시정요구 사건에서[9] 피청구인의 설립, 운영, 직무에 관한 내용을 종합하면 공권력 행사의

8) 2005헌마506. 본 사안에서 방송위원회로부터 위탁을 받은 한국광고자율심의기구로 하여금 텔레비전 방송광고의 사전심의를 담당하도록 한 것이 헌법이 금지하는 사전검열에 해당하는지에 대해 한국광고자율심의기구는 행정기관적 성격을 가진 방송위원회로부터 위탁을 받아 이 사건 텔레비전 방송광고 사전심의를 담당하고 있는바, 이 사건 텔레비전 방송광고 사전심의는 행정기관에 의한 사전검열로서 헌법이 금지하는 사전검열에 해당한다고 보았다.

주체인 국가행정기관임을 인정할 수 있음을 확인하였고, 마찬가지로 방송통신심의위원회의 시정요구 근거조항의 위헌여부 사건에서도[10] 심의위원회는 방송 내용의 공공성 및 공정성을 보장하고 정보통신에서의 건전한 문화를 창달하며 정보통신의 올바른 이용환경 조성을 위하여 방송통신위원회법에 의하여 설립된 기관으로(동법 제18조제1항), 심의위원회의 위원은 대통령이 위촉하고, 구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있으며(제18조제3항, 제7항), 별도의 기금 이외에 국고에서 심의위원회의 운영 등에 필요한 경비를 지급받을 수 있도록 하고 있는 점(동법 제28조), 심의위원회는 이 사건 법률조항에서 정한 정보의 심의 및 시정요구 외에 「방송법」 제100조에 따른 제재조치 등에 대한 심의·의결 등을 할 수 있고, 심의규정의 제정 및 공표를 하며, 심의규정에 위반되는 경우에는 그 제재조치를 결정할 수 있는 점(동법 제21조, 제24조, 제25조) 등 설립, 운영, 직무에 관한 내용을 종합하여 심의위원회를 공권력 행사의 주체인 국가행정기관이라 인정할 수 있음을 결정하였다. 이 같은 결정례의 입장을 기초로, 설립에 관한 공법적 근거와 위원회 구성 및 직무 등 운영에 관한 사항이 법률에 근거하고 예산에 관하여 국가가 재원[11]을 부담하는 등의 현황을 고려할 때 심의위원회를 행정기관으로 인정할 수 있으며, 오준근(2010: 241)은 심의위원회는「정부조직법」의 틀에 속하지 아니하는 독립위원회의 유형에 해당할 수 있다고 보았다.

다만, 심의위원회는 심의·의결 권한을 가지나 심의 결정에 대한 처분 권한은 방송통신위원회에 있고[12] 앞서 보았듯, 판례는 심의위원회를 행정청으로 보고 항고소송을

---

9) 헌재 2012. 2. 23, 2008헌마500. 이 사건은 헌법소원사건으로 서비스제공자 등에게 조치결과 통지의무를 부과하고 있고, 서비스제공자 등이 이에 따르지 않는 경우 방송통신위원회의 해당 정보의 취급거부·정지 또는 제한명령이라는 법적 조치가 내려질 수 있으며, 행정기관인 방송통신심의위원회가 표현의 자유를 제한하게 되는 결과의 발생을 의도하거나 또는 적어도 예상하였다 할 것이므로, 이 사건 시정요구는 단순한 행정지도로서의 한계를 넘어 규제적·구속적 성격을 상당히 강하게 갖는 것으로서 항고소송의 대상이 되는 공권력의 행사라고 봄이 상당하다고 결정하였다.

10) 헌재 2012. 2. 23, 2011헌가13. 해당 사안은 위헌법률심판으로 행정기관인 방송통신심의위원회의 시정요구는 단순한 행정지도로서의 한계를 넘어 규제적·구속적 성격을 갖는 것으로서 헌법소원 또는 항고소송의 대상이 되는 공권력의 행사라고 봄이 상당하다고 결정하였다.

11) 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제28조(예산) 국가는 다음 각 호의 기금 또는 국고에서 심의위원회의 운영 등에 필요한 경비를 지급할 수 있다. <개정 2009. 5. 22., 2010. 3. 22.>

1. 「방송통신발전 기본법」 제24조에 따른 방송통신발전기금
2. 「정보통신산업 진흥법」 제41조에 따른 정보통신진흥기금
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 기금

12) 참고로, 헌재는 방송통신위원회가 심의위원회의 심의결정에 기속되는지 여부에 대하여는 관계 법령에서 정한 바가 없으며, 방송통신위원회가 심의위원회의 심의결정에 기속되어 명령권만 행사하는 형식적인 기구라면 내용심의기구와 내용규제기구가 이원화될 필요가 없다고 할 것이고, 방송통신위원회가 심의위원회의 결정에 기속된다는 명문의 규정이 없으므로, 방송통신위원

인정하였으며, 이는 국민의 권리침해를 구제하는 기관이 사후 구제법적 관점에서 내리는 판단이라는 점에서 타당하다 할 것이나, 한편으로 공정성 확보라는 중요한 가치 실현을 위해 방송통신위원회와 심의위원회를 각각 독립된 법률로 규율하는 등 조직법과 작용법적인 법제 정비가 필요하다고 볼 수 있다(정부연, 2021: 390-391).

(3) 구성 및 운영

심의위원회는 동법 제18조제2항 및 제3항에 의하여 9인의 위원으로 구성되며, 심의위원회 위원장 1인, 부위원장 1인을 포함한 3인의 위원을 상임으로 하고, 심의위원회 위원은 대통령이 위촉한다. 이 경우 3인은 국회의장이 국회 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 추천한 사람을 위촉하고, 3인은 국회의 소관 상임위원회[13]에서 추천한 사람을 위촉하여 구성한다.

앞서 살펴보았듯 방송 및 통신 심의와 결정은 위원에게 전속되므로 그간 심의위원회 구성의 적절성, 정파성, 공정성, 다양성, 대표성, 전문성 등에 대한 쟁점이 제기되어 왔다. 이에는 위원 추천방식과 운영방식 등에 있어 대통령, 국회의장, 소관 상임위원회에서 세명씩 심의위원을 추천하도록 하나 실제로 여권 추천 6명, 추천 3명으로 이루어질 수 있어 심의위원회 구성의 정파성과 적절성 등에 대한 문제가 제기되어 왔고(허만섭, 2023: 21), 현행 방식은 심의의 책임성 및 정치적 중립은 물론, 방송의 공공성과 공정성을 반드시 보장하기 어렵다는 점에서「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」일부 개정안을 발의하여 심의위원장에 대한 검증 수단으로 인사청문회 도입 등의 제도적 장치가 제안되기도 하였다(박대출의원 등 11인, 2021).

또한, 구「방송법」제21조제1항[14]은 “전문성 및 사회 각 분야의 대표성을 가진 자 중에서” 방송위원을 임명하도록 하고 제3항은 국회의장의 추천 시 “추천기준과 추천사유를 제시”하도록 규정한 반면에, 현행 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」이 심의위원회 위원의 자격이나 전문성에 대하여 별도 규정을 두지 않으며,「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」제26조제3항 및 같은 법 시행령 제7조제3항에 따라 심의위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 기본적인 사항을 정하기 위하여 제정한「방송통신심의위원회 기본규칙」또한 전문성 등을 반영할 수 있는 기준

회는 적어도 심의위원회의 심의 결정 중 시정요구의 종류에 관하여는 기속되지 않는다고 보는 것이 타당하다고 보았다. 2015. 10. 21. 2012헌바415.

13) 현재 소관 상임위원회는 과학기술정보방송통신위원회이다.

14) 방송법 [시행 2000. 3. 13.] [법률 제6139호, 2000. 1. 12., 폐지제정]
제21조 (위원회의 구성) ①위원회는 전문성 및 사회 각 분야의 대표성을 가진 자 중에서 대통령이 임명하는 9인의 위원으로 구성한다.
③국회의장이 제2항의 규정에 의하여 방송위원회 위원을 추천하는 때에는 그 추천기준과 추천사유를 제시하여야 한다.

및 절차 등에 관한 세부 사항이 규정되어 있지 않고 있는 점은 전문성과 다양성 그리고 대표성 등을 확보하기 위한 관점에서(황상재 외, 2016: 104-105) 꾸준한 노력이 수반될 필요가 있음을 나타낸다.

(4) 방송심의 절차 및 내용

심의위원회는「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제22조제5항에 따라 소관직무 중 일부를 분담하여 효율적으로 수행하기 위하여 소위원회를 두며, 소위원회는 위원장이 지명하는 5인 이내의 심의위원회 위원으로 구성·운영하며, 현재 방송심의소위원회, 광고심의소위원회, 통신심의소위원회, 디지털성범죄심의소위원회로 조직되어 있다.[15] 심의위원회는 「방송법」 제32조에 규정된 사항의 심의, 「방송법」 제100조에 따른 제재조치 등에 대한 심의·의결에 따른 위원회 직무를 분담하여 수행하기 위하여「소위원회 구성 및 운영에 관한 규칙」제7조에 근거하여 “방송심의소위원회”를 두며[16], 방송심의소위원회가 심의·의결한 것은 심의위원회가 심의·의결한 것으로 본다.

방송심의 절차는 위원회 자체인지, 모니터링, 시청자 민원 접수 등의 방법으로 심의 대상 인지를 시작으로 사무처 심의안건 작성 및 상정을 진행하며, 필요시 특별위원회 자문을 받고 이후 심의소위원회 의결, 전체회의 의결을 통하여 제재조치 등의 일련의 절차적 과정을 거친다. 심의위원회는 방송통신 내용심의의 신뢰성과 투명성을 제고하기 위해 심의원칙과 기준을 규칙으로 제정해 공표하고 있다. 현재 방송통신 심의 관

15) 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제22조 ⑤ 심의위원회는 그 소관직무 중 일부를 분담하여 효율적으로 수행하기 위하여 소위원회를 두거나 특정한 분야에 대한 자문 등을 수행하기 위하여 특별위원회를 둘 수 있다.

16) 「소위원회 구성 및 운영에 관한 규칙」 제7조(방송심의소위원회의 구성) ① 위원회는 법 제21조제1호 및 제2호에 따른 위원회 직무를 분담하여 수행하기 위하여 방송심의소위원회를 둔다.

② 방송심의소위원회는 위원회 위원 5인 이내로 구성한다.

제8조(방송심의소위원회 심의·의결사항) ① 방송심의소위원회는 다음 각 호의 사항에 대하여 심의·의결한다.

1. 방송·중계유선방송·전광판방송의 내용 및 다른 법령에 따라「방송법」제32조에 따른 위원회의 심의대상이 되는 사항의 내용에 대한 심의결과, 같은 법 제100조제1항에 따른 해당 사업자 또는 해당 방송프로그램의 책임자나 관계자에 대한 권고 또는 의견제시 결정에 관한 사항. 다만 방송광고와 상품소개 및 판매에 관한 방송내용물을 제외한다.
2. 「방송법 시행령」제21조제1항에 따른 정보의 내용에 대한 심의결과, 같은 조 제2항에 따른 그 정보의 제공자에 대한 시정권고에 관한 사항. 다만 광고를 목적으로 하는 정보와 상품소개 및 판매에 관한 정보를 제외한다.
3. 「방송법」제33조제6항에 따른 방송프로그램의 등급분류 조정 요구에 관한 사항
4. 청소년보호법령에 의한 청소년유해매체물의 확인, 결정 및 결정취소에 관한 사항
5. 그 밖에 위원회가 그 직무를 위임하거나 처리를 요청한 사항

련 규정은「방송심의에 관한 규정」,「방송광고심의에 관한 규정」,「상품소개 및 판매방송 심의에 관한 규정」,「선거방송 심의에 관한 특별규정」,「방송프로그램의 등급분류 및 표시 등에 관한 규칙」,「정보통신에 관한 심의규정」이 있다.

이와 같은 내용규제의 주요 목적은 공익성 구현이나 헌법상 보장된 표현의 자유와 상충될 수 있어 주요 목적 및 내용 실현을 위하여 적정한 방송심의제도의 발전 및 개선을 위한 논의가 전개된다. 예컨대, 단순한 물리적 결합을 넘는 새로운 방송통신 융복합 환경하에서 규제 대상 및 근거, 규제기구, 심의시스템 등의 적정성에 대한 검토와 내용규제 체계 재정립(송종현 외 1인, 2017: 104)의 필요성이 논해지기도 하며, 심의규정의 포괄위임금지의 원칙, 과잉금지의 원칙, 명확성의 원칙 등에 관한 사안에서 헌재는 심의 관련 법조항에 대해 합헌결정을 내리나 내용규제 판단기준의 모호성을 계속적으로 지적하고 있어 구체적이고 명확한 심의기준 마련이 중요한 과제로 제시되고 있다(김민호 외 1인, 2017: 2).

(5) 제재조치 등

심의위원회는 방송・통신에 대한 내용규제를 담당하며 공정성과 공공성을 유지하고 있는지의 여부와 공적 책임을 준수하고 있는지의 여부를 방송 또는 유통된 후 심의・의결하며[17], 방송 또는 정보통신의 내용이 심의규정에 위반된다고 판단하는 경우에는「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」제25조[18]에 근거하여 「방송법」 제100조제1항[19]에 따른 과징금, 제재조치・행정지도나「정보통신망 이용촉진 및 정보

17) 「방송법」 제32조(방송의 공정성 및 공공성 심의) 방송통신심의위원회는 방송・중계유선방송 및 전광판방송의 내용과 그 밖에 전기통신회선을 통하여 공개를 목적으로 유통되는 정보중 방송과 유사한 것으로서 대통령령으로 정하는 정보의 내용이 공정성과 공공성을 유지하고 있는지의 여부와 공적 책임을 준수하고 있는지의 여부를 방송 또는 유통된 후 심의・의결한다. 이 경우 매체별・채널별 특성을 고려하여야 한다. <개정 2008. 2. 29., 2009. 7. 31., 2020. 6. 9.>

18) 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제25조(제재조치 등) ① 심의위원회는 방송 또는 정보통신의 내용이 제24조의 심의규정에 위반된다고 판단하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나의 제재조치 등을 정할 수 있다.
1. 「방송법」 제100조제1항에 따른 제재조치・권고 또는 의견제시
2. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7에 따른 불법정보 유통에 대한 취급의 거부・정지 또는 제한

19) 「방송법」 제100조(제재조치등) ①방송통신위원회는 방송사업자・중계유선방송사업자・전광판방송사업자 또는 외주제작사가 제33조의 심의규정 및 제74조제2항에 의한 협찬고지 규칙을 위반한 경우에는 5천만원 이하의 과징금을 부과하거나 위반의 사유, 정도 및 횟수 등을 고려하여 다음 각호의 제재조치를 명할 수 있다. 제35조에 따른 시청자불만처리의 결과에 따라 제재를 할 필요가 있다고 인정되는 경우에도 또한 같다. 다만, 방송통신심의위원회는 심의규정 등의 위반정도가 경미하여 제재조치를 명할 정도에 이르지 아니한 경우에는 해당 사업자・해당 방송프로그램 또는 해당 방송광고의 책임자나 관계자에 대하여 권고를 하거나 의견을 제시할 수 있다. <개정 2006. 10. 27., 2008. 2. 29., 2009. 7. 31., 2015. 12. 22., 2016. 1. 27.>

보호 등에 관한 법률」 제44조의7에 따른 불법정보 유통에 대한 취급의 거부·정지 또는 제한 중 어느 하나의 제재조치 등을 정할 수 있고, 제재조치를 정한 때에는 위원회에 지체없이 제재조치의 처분을 할 것을 요청하여야 한다.

최근 대법원[20]은 원고가 뉴스 보도 프로그램 내 개별 코너에서 해난구조전문가와 진행한 인터뷰에 대하여 피고가 원고에게 인터뷰 내용이 불명확한 내용을 사실인 것으로 방송하여 시청자를 혼동하게 하였다는 이유로 해당 방송프로그램의 관계자에 대한 징계를 명하는 제재조치명령과 고지방송명령을 부과한 사안에서, 고지방송명령 부분에 대하여는 행정처분에 해당하지 않는다는 이유로 상고를 기각하고, 원심이 위 인터뷰의 특성, 내용과 구성 및 목적, 국민의 알권리 보장의 필요성, 당시의 급박한 상황 등에 대하여 제대로 심리하지 않았고, 나아가 방송의 객관성 유지의무 위반이 인정된다 하더라도, 위 제재조치명령이 재량권 일탈·남용에 해당한다고 볼 여지가 있다는 이유로 원심판결을 일부 파기·환송하였으며, 이는 재량통제를 위한 적절한 제도적 장치 등의 필요성을 상기시킨다. 또한, 현행 법률은 제재조치 등에 대하여 “위반의 사유, 정도 및 횟수”를 고려하도록 명시하고 있으나 심의위원회가 재량범위에서 위반의 정도와 횟수 등을 적절히 반영하였는지, 방송심의 제재조치 및 부과기준에 대하여 간결하고 실효성 높은 제재조치 부과기준 수립이 필요한 것은 아닌지(지성우 외 1인, 2016: 267-268), 제재수단에 대하여도 행정제재 중 행정지도인 권고 또는 의견제시, 법정제재 가운데 경고와 주의는 그 차이점이 모호하여 주관적 판단이 내려질 염려가 있다는 지적이 있으며(김경환 외 3인, 2020: 109), 심의기준 위반행위에 대해서는 강력하고 실효성 있는 제재조치를 취할 수 있도록 강화해야 한다는 주장(오준근, 2009)과 다양한 제재적 수단 마련의 필요성 등이 논의된다.

2. 아동·청소년 보호를 위한 방송심의제도

방송과 통신의 융합으로 다양한 매체와 채널의 시대로 확대되면서 미디어 간의 경계가 사라지는 환경으로 급변하고 있다(방송통신심의위원회, 2012). 사회현상과 변화를 반영하여 보도하고 사회적 경향을 반영한 방송의 몰입은 본래에 갖은 공정성과 공적 책임, 규정 등을 위반하기 쉽다. 이 때문에 우리나라에서는 방송, 통신, 신문, 출판 간행물, 영상물, 게임물, 광고, 음반 등의 분야에서 심의를 이행하고 있다. 특히나 아

---

1. 삭제 <2013. 3. 23.>
2. 해당 방송프로그램 또는 해당 방송광고의 정정·수정 또는 중지
3. 방송편성책임자·해당 방송프로그램 또는 해당 방송광고의 관계자에 대한 징계
4. 주의 또는 경고

20) 대법원 2023. 7. 13 선고 2016두34257 판결.

동·청소년과 관련하여 유해하지 않은 건강한 콘텐츠를 기획 및 보급을 독려하고 이를 심의하는 심의기구의 역할이 중요하다. 심의과정과 결과는 방송 제작자에게 직접적인 위축 효과와 방송환경에 간접적 영향을 줄 수 있으나 방송이 미치는 영향력과 파급력, 방송의 공정성을 고려했을 때 객관적이고 전문적인 기구로서의 역할은 중요하지 않을 수 없다(정의철, 2013). 지상파 방송을 비롯하여 전문·종편보도채널의 다양한 매체들을 직접 심의하는 방송심의소위원회에서는 TV와 라디오 등을 통한 대부분의 프로그램을 심의한다. 이는 아동·청소년을 보호하기 위한 현행 제도적 장치 중 하나이며, 아동·청소년이 가장 쉽게 접할 수 있는 일상 미디어로서 우선적인 접근이 필요한 분야이다.

현행「방송법」제33조에 따라 심의위원회는 방송의 공정성 및 공공성을 심의하기 위하여 「방송심의에 관한 규정」을 제정·공표하여야 하며, 제2항제3호에서 아동 및 청소년의 보호와 건전한 인격형성에 관한 사항을 포함하도록 하고「방송심의에 관한 규정」제6절 어린이·청소년 보호의 절[21]을 마련하여 어린이·청소년의 신체적·정서적 안전보장 등 어린이·청소년 보호를 위한 제도적 틀을 형성해왔다. 심의제도의 근본적인 목적은 사회질서와 아동·청소년 보호로 최소한의 규제를 통해 최대의 예방효과를 거둘 수 있어야 하나, 이러한 규제가 효율성 있게 실현되지 않고 있다(강명현 외 2인, 2010: 208). 주요 요인으로 심의대상, 기준, 내용 등의 모호성 및 청소년 보호에 대한 철학적 부재로 인한 즉흥적이고 포괄적 규제를 문제로 꼽기도 하며(강명현 외 2인, 2010: 208-209), 규제기관의 규제역량과 의지의 부족(이승선, 2009), 방송과 아동·청소년을 보호하기 위해 규제 강화를 지지하는 입장과 표현의 자유를 침해할 소지가 있다는 입장에 대한 대립 등이 논해지며, 이에 대하여 좋은 프로그램 편성 지원 등의 적극적 규제정책으로의 전환(정의철, 2013: 443), 체계적인 심의 및 규제제도가 마련의 필요성, 미디어의 영향과 아동·청소년 보호를 위한 다양한 연구와 조사활동 및 시청자 주권 운동을 전개(정의철, 2013: 445) 등의 대안이 제시된다.

「아동의 권리에 관한 협약(Convention on the Rights of the Child)」은 1989년 전 세계 18세 미만의 모든 어린이와 청소년의 인권을 보장하기 위하여 만든 협약으로 제3조제1항은 공공 또는 민간 사회복지기관, 법원, 행정당국, 또는 입법기관등에 의하여 실시되는 아동에 관한 모든 활동에 있어서 아동의 최선의 이익이 최우선적으로 고려되어야 함을 규정하며, 제17조는 당사국은 대중매체가 수행하는 중요한 기능

21) 「방송심의에 관한 규정」 제43조(어린이 및 청소년의 정서함양)
① 방송은 어린이와 청소년들이 좋은 품성을 지니고 건전한 인격을 형성하도록 힘써야 한다.
② 방송은 어린이와 청소년의 균형 있는 성장을 해치는 환경으로부터 그들을 보호하고 어린이와 청소년에게 유익한 환경의 조성을 위하여 노력하여야 한다.
③ 방송은 어린이와 청소년에 대한 사회의 관심과 이해의 폭을 넓히는데 이바지하여야 하며, 특히 경제적·사회적·문화적·정신적·신체적으로 어려운 처지에 있는 어린이와 청소년에 대해 지속적인 관심을 갖도록 노력하여야 한다.

을 인정하고, 대중매체가 아동에게 사회적·문화적으로 유익하고 동 협약 제29조의 정신에 부합되는 정보와 자료를 보급하도록 장려하여야 하며, 아동 복지에 해로운 정보와 자료로부터 아동을 보호하기 위한 적절한 지침의 개발을 장려하여야 함을 규정하고 있다. 세계인권선언에서 아동기에는 특별한 보호와 지원을 받을 권리가 있음을 선언한 바, 이에 따라 아동이 완전하고 조화로운 인격 발달을 위한 사회적 분위기와 환경조성 등이 매우 중요하며, 각종 매체 및 채널 등의 범람속에서 스스로의 인권 보장이 어려운 아동이 피해에 노출될 경우 잠재적인 악영향이 더욱 심각할 수 밖에 없는 점을 고려할 때, 일반적 고려기준 보다 더욱 세심한 제도적 안전장치가 필수적이며, 현행 방송심의시스템이 이를 고려한 적정한 제도적 기능을 수행하는지 살펴볼 필요가 있다.

Ⅲ. 연구방법

1. 분석범위

심의위원회는 소관 직무를 분담하여 소위원회를 구성하며, 소위원회는 위원장의 지목으로 5인 이내로 구성하여 운영한다. 특히 방송심의소위원회는 방송과 관련된 심의와 시정 권고, 방송프로그램 등급 분류, 청소년유해매체물 확인 등을 주요 직무로 하고 있어 회의록을 통해 심의 내용과 절차 등을 파악할 수 있는 장점이 있다. 심의위원회 방송심의소위원회의 구성원 5명의 다수결의 원칙에 따라 심의규제가 결정되는 운영상의 특성에 따라 심의위원 개인의 가치와 전문성에 따라 판단기준이 달라질 수 있으므로 심의 의결에 따른 일관성을 고려하여 5기 심의위원회의 방송심의 활동으로 한정하였다.

분석자료 수집은 심의위원회 홈페이지[22]에 게시된 방송심의소위원회 회의록을 수집하였다. 회의 규칙에 따라 모두 공개된 회의록으로 5기 심의위원회 방송심의소위원회가 출범하여 첫 정기회의를 진행한 2021년 8월 13일 ~ 2022년 12월 20일까지 총 69건의 회의록을 1차로 추출하였다. 방송심의소위원회 정기회의 시 심의 규정을 위반한 관련 의안이 미디어를 수용하는 아동·청소년과 미디어에 출연하는 아동·청소년에게 영향을 직접 준 내용과 심의 규정 위반에는 직접적으로 해당하지는 않으나 해당 심의 안건 위반내용이 아동·청소년과 긴밀한 관련이 있거나 이차적인 영향을 미칠 수 있는 안건을 선정하였다. 또한 해당 차수의 정기회의 시 상정된 안건이 '의견진술'로 의결

22) 방송통신심의위원회 홈페이지 http://www.kocsc.or.kr/mainPage.do

된 경우, 이후 정기회의를 거쳐 결정된 최종심의 결과를 반영하여 분석하였다. 그 결과 총 37건의 회의록에서 84건의 심의안건을 최종 분석자료로 선정하였다.

2. 분석방법

본 연구는 심의위원회 중 방송심의소위원회의 공개된 회의록 중 아동·청소년과 관련된 심의안건 및 의결내용을 내용분석 하였다. 내용분석은 연구 대상이 되는 문헌 혹은 그림 등과 같은 다양한 자료를 통해 내용 특성을 기술하는 것으로 현상, 결과, 영향 요인 등을 체계적으로 추론하여 분석하는 연구 방법이다(최성호·정정훈·정상원, 2016). 또한 현상에 대하여 체계적이고 객관적으로 수량화하는 연구 방법으로 현상의 이해를 돕기 위해 검증을 하는 방법이다(Forman & Damschroder, 2007). 특히, 미디어에서 전달하는 메시지와 상징 등을 분석할 때 활용하는 연구방법이기도 하다(김성태, 2005: 40). 내용분석을 위한 분석기준은 <표 1>과 같이 설정하였다. 아동·청소년 관련 안건 심의현황과 특성을 파악하기 위해 일반분석항목으로 정기회의 개최 차수, 회의일시, 회의록 공개여부, 심의안건 의결번호와 아동·청소년 관련 심의안건으로 상정된 프로그램의 특성을 파악하기 위해 매체구분, 매체성격, 편성구분, 방송사, 프로그램명, 프로그램 등급을 파악하였다. 또한 심의안건의 의결내용 및 결과를 파악하기 위해 심의제기 주체, 심의위반 주요내용, 심의위반 주요 문제 키워드, 그리고 심의위반에 해당되는 문제로부터 보호받아야 하는 아동·청소년의 주체, 심의안건 최종 심의의결 결과, 심의 제재조항을 분석기준으로 삼았다. 심의위원별로 심의에 대한 특성을 파악하기 위해 심의위원의 전문분야, 분석기간에 해당하는 방송심의소위원회 활동기간과 전체 정기회의 참석, 아동 청소년 안건이 논의된 정기회의 참석 현황, 심의위원별 안건 의결현황을 파악하였다. 또한 심의위원별로 아동·청소년 관련 심의 결정 관점을 분석하기 위해 안건에 관한 제재수위 결정과 사유가 담긴 문단을 추출하여 '보호필요, 중립, 보호불필요'로 코딩하여 분석하였다.

<표 1> 분석항목

구분	분석항목	분석단위
심의 일반 사항	정기회의 개최 차수	□_____차
	회의일시	□_____년_____월_____일
	회의록 공개여부	□ 공개 □비공개
	심의안건 의결번호	□_____
	매체구분	□ TV □ 라디오
	매체성격	□ 지상파방송 □ 전문편성채널

		☐ 종편보도채널	
	편성구분	☐ 뉴스 ☐ 드라마 ☐ 예능・리얼리티(쇼) ☐ 어린이・만화	☐ 시사・교양 ☐ 영화 ☐ 라디오
	방송사	☐_____	
	프로그램명	☐_____	
	프로그램 등급	☐ 모든 연령 시청가 ☐ 7세 이상 시청가 ☐ 12세 이상 시청가	☐ 15세 이상 시청가 ☐ 19세 이상 시청가 ☐ 등급제외
	심의제기 주체	☐ 모니터링	☐ 민원
	심의위반 주요내용		
	심의위반 주요 문제 키워드	☐ 선정・음란 ☐ 인권・권리침해 ☐ 부적절한 언어사용 ☐ 사행심 조장	☐ 혐오・폭력 ☐ 음주・흡연 ☐ 불법・유해정보
	아동・청소년 보호 주체	☐ 방송 시청 아동・청소년	☐ 방송 출현 아동・청소년
	심의안건 별 최종 심의결과 (제재결정)	☐ 과징금 ☐ 관계자 징계 ☐ 주의 ☐ 의견제시 ☐ 각하	☐ 프로그램 정정・중지 ☐ 경고 ☐ 권고 ☐ 문제없음 ☐ 의견진술
	심의 제제 조항	☐_____	
심의위원사항	전문분야	☐_____	
	방송심의소위원회 활동기간	☐_____	
	전체 정기회의 참석	☐ 참석 ____회 ☐ 기타( )	☐ 불참 ____회
	아동・청소년 안건 해당 정기회의 참석	☐ 참석 ____회 ☐ 기타( )	☐ 불참 ____회
	심의 결정 관점	☐ 보호필요 ☐ 보호불필요	☐ 중립
	심의안건별 심의결과 (제재결정)	☐ 과징금 ☐ 관계자 징계 ☐ 주의 ☐ 의견제시 ☐ 각하	☐ 프로그램 정정・중지 ☐ 경고 ☐ 권고 ☐ 문제없음 ☐ 의견진술

Ⅳ. 연구결과

1. 아동·청소년 관련 심의안건

<표 2> 일반현황

(단위: 건, %)

구분		2021년	2022년	총계
정기회의	전체 회의	25(56.8)	44(71.0)	69(65.1%)
	아동・청소년 관련 정기회의	19(43.2)	18(29.0)	37(34.9%)
	소계	44(100.0)	62(100.0)	106(100.0)
심의안건	전체 심의안건	224(83.0)	552(93.6)	776(90.2)
	아동・청소년 관련 심의안건	46(17.0)	38(6.4)	84(9.8)
	소계	270(100.0)	590(100.0)	860(100.0)

아동·청소년 관련 심의안건 분석의 일반현황은 <표 2>와 같다. 5기 심의위원회가 출범하여 방송심의소위원회가 구성된 2021년 8월 13일부터 2022년 12월 20일까지 개최된 정기회의는 총 69건(65.1%)으로 2021년 25건, 2022년 44건으로 나타났다. 이 중 아동·청소년 관련 안건을 다룬 정기회의는 2021년 19건, 2022년 18건 총 37건으로 전체 회의에 비해 34.9%를 차지하는 것으로 나타났다. 동 기간에 상정된 심의안건은 각 회의록에 기재된 안건번호로 집계하였으며, 회차별 회의서 다룬 의견진술 안건과 의결이 보류된 안건, 새로 상정된 안건 등을 모두 집계하였다. 방송심의소위원회의 전체 심의안건은 총 776건(90.2%)으로 2021년 224건, 2022년 552건으로 나타났다. 전체 심의안건 중 아동·청소년과 직접적으로 연계되거나 「방송심의에 관한 규정」에 아동·청소년과 관련된 위반 조항이 적용된 심의안건은 총 84건으로 전체 심의안건 중 9.8%가 해당되는 것으로 나타났다. 2021년 46건, 2022년 38건으로 분석기간을 고려하였을 때, 2022년에 12개월 동안 상정된 안건에 비해 2021년 5개월간 제기된 아동·청소년과 관련된 심의안건의 수가 많았음을 확인할 수 있다. 그러나 이것은 대통령 및 국회의장 교섭단체, 과학기술정보방송통신위원회의 추천으로 구성되는 심의위원회가 정치적 논란으로 6개월간 구성이 유예되어 해당 기간에 심의하지 못한 안건들이 5기 심의위원회 출범 이후 빠르게 처리된 결과로 보인다.

<표 3> 심의안건 제기 주체

(단위: 건, %)

구분	2021년	2022년	총 계
모니터링	23(50.0)	23(60.5)	46(54.8)
민원	23(50.0)	15(39.5)	38(45.2)
합 계	46(100.0)	38(100.0)	84(100.0)

아동·청소년과 관련된 심의안건을 제기하는 주체를 <표 3>과 같이 분석하였다. 심의위원회 자체 모니터링을 통해 심의안건으로 상정되는 것을 '모니터링'으로, 심의위원회로 접수된 민원을 통해 심의안건으로 상정되는 경우는 '민원'으로 분류하였다. 심의안건을 제기한 주체별로 분석한 결과 총 84건 중 모니터링 46건(54.8%), 민원 36건(45.2%)으로 나타났다. 정기적으로 운영되는 심의위원회의 모니터링 운영 측면을 고려한다면, 아동·청소년과 관련된 심의의 적극성과 민감도는 시청자에 의해 더욱 활발하게 제기됨을 확인할 수 있다.

<표 4> 시청 연령 등급에 따른 심의안건

(단위: 건, %)

구분	2021년	2022년	총 계
모든 연령 시청가(전체)	1(2.2)	1(2.6)	2(2.4)
7세 이상 시청가	2(4.3)	-	2(2.4)
12세 이상 시청가	5(10.9)	1(2.6)	6(7.1)
15세 이상 시청가	35(76.1)	27(71.1)	62(73.8)
19세 이상 시청가	2(4.3)	-	2(2.4)
등급제외	1(2.2)	9(23.7)	10(11.9)
합 계	46(56.0)	38(44.0)	84(100)

시청 연령 등급은 심의안건별로 각 방송사 홈페이지에 프로그램 '기획의도 및 소개'란에 고지된 사항을 기반으로 집계하였다. 시청 연령 등급은 2001년 2월 1일부터 '「방송법」 제33조(심의규정)'에 의해 시행된 것으로 심의위원회에서 의무적으로 규정한 제도이다. 프로그램의 주제, 폭력성, 선정성, 언어사용 수준, 모방위험 등을 종합적으로 고려하여 적절한 시청 가능 연령을 방송사업자가 자율적으로 정하며 사전심의를 거쳐 등급을 설정한다. 시청 연령 등급에 따른 심의안건 분석결과는 <표 4>와 같다. 아동·청소년 관련 심의안건 중 15세 이상 시청 등급의 프로그램이 62건(73.8%)으로 가장 많은 것으로 나타났고, 뉴스와 라디오가 해당되는 '등급제외' 10건(11.9%), 12세 이상 시청가 6건(7.1%) 순으로 나타났다. 모든 연령 시청가, 7세 이상 시청가, 19세 이상 시청 등급과 관련된 심의안건은 각각 2건으로 집계되었다. 시청 등급은 앞서 언급한 바와 같이 프로그램을 제작하는 방송사업자가 자체적으로 결정하며, 기획 의

도에 따라 시청 연령 등급을 초기에 설정하고 있다. 방송내용의 흐름이 유동적이기 때문에 정형화된 등급을 유지할 수 없으므로 회차별 자율적 변동이 가능하며, 변동에 대한 제재도 따르지 않는다. 이러한 유동적인 시청 등급은 시청 보호 체계를 즉각적으로 구축할 수 있는 장점이 있지만, 오롯이 방송 공급자의 즉각적인 판단과 실행이 전제되어야 한다는 한계가 있으며 일관성 있는 방송보급과 심의 관리·감독, 아동·청소년 대상 시청지도의 측면에서는 어려움을 발생시키는 요인이 될 수 있다.

매체성격 및 구분에 따른 심의안건 제기 주체를 분석한 결과는 <표 5>와 같다. 매체성격은 3가지로 전문편성채널 60건(70.6%), 종편보도채널 4건(4.7%), 지상파방송 21건(24.7%)으로 아동·청소년 보호를 저해하는 내용을 방영하는 매체는 전문편성채널로 확인되었다. 전문편성채널에서는 모니터링에 의한 심의안건 제기가 다수였던 반면 종편보도채널에서는 민원에 의한 심의제기가, 지상파 방송에서는 모니터링과 민원이 동일한 심의안건 수가 집계되었다. 매체구분은 크게 TV와 라디오로 구분할 수 있으며, TV에서는 예능 및 리얼리티 28건(33.3%), 드라마 27건(32.1%), 영화 10건(11.9%), 뉴스 9건(10.7%), 어린이·만화 7건(8.3%), 시사·교양 2건(2.4%)으로 타 매체에 비해 비교적 프로그램의 기획 및 연출형식, 규정이 정형화되어있지 않은 예능 및 리얼리티 프로그램에서 아동·청소년에게 부정적인 영향을 줄 수 있는 요인들이 많이 발견되는 것으로 나타났다.

<표 5> 매체성격 및 편성구분에 따른 심의안건 제기 주체

(단위: 건, %)

구분		모니터링	민원	총 계
전문편성채널		35(71.1)	25(65.8)	60(71.4)
종편보도채널		1(2.2)	3(7.9)	4(4.8)
지상파방송		10(21.7)	10(26.3)	20(23.8)
소 계		46(100.0)	38(100.0)	84(100.0)
TV	뉴스	9(19.6)	-	9(10.7)
	드라마	13(28.3)	14(36.8)	27(32.1)
	예능・리얼리티	15(32.6)	13(34.2)	28(33.3)
	시사・교양	-	2(5.3)	2(2.4)
	어린이・만화	1(202)	6(15.8)	7(8.3)
	영화	7(15.2)	3(7.9)	10(11.9)
라디오		1(2.2)	-	1(1.2)
소 계		46(100.0)	38(100.0)	84(100.0)

심의안건 제기 주체별로 살펴본 결과, 드라마, 시사·교양, 어린이·만화 프로그램에서는 민원에 의한 심의제기가 많았던 반면 뉴스, 예능·리얼리티, 영화에서는 모니터링에 의한 심의제기가 다수인 것으로 확인된다. 또한 라디오는 1건(2.2%)로 이는 모니터링을 통해 심의안건으로 상정되었는데 이것은 대부분의 라디오가 심의규정에 위반되지

않음을 의미하는 것이 아니다. 뉴스 및 시사보도 전문 프로그램과 라디오는 시청 등급에서 제외된 연령제한이 없는 매체로 「청소년 보호법」에 의해 청소년시청보호시간[23]에 한하여 제재 적용을 받고 있어 타 프로그램에 비해 아동·청소년과 관련된 심의안건의 비율이 낮게 나타난 것으로 보인다. 한편, 뉴스에서 총 9건의 심의안건이 모두 모니터링으로 제기된 것으로 나타났다. 이는 「방송법」을 비롯한 「방송심의에 관한 규정」, 언론보도 권고기준 등의 수립으로 보도에 대한 세부적인 기준이 마련됨에 따라 시청자보다는 심의위원회 및 언론기관 자체적으로 규정에 따른 심의안건을 더 민감하게 판단하는 것을 확인할 수 있다.

2. 아동·청소년 관련 심의결과

방송심의 의결유형에는 과징금, 제재조치(해당 방송프로그램 또는 해당 방송광고의 정정·수정 또는 중지, 방송편성 책임자 및 해당 방송프로그램 또는 해당 방송광고 관계자에 대한 징계, 경고, 주의), 행정지도(권고, 의견제시), 문제없음, 각하로 나누어진다. 아동·청소년 관련 심의안건별 다수결의 심의의결 결과로 최종 결정된 처리결과는 <표 6>과 같다. 2021년과 2022년 대부분 심의결과는 행정지도에 그치고 있었는데, 행정지도인 '권고(38건, 45.2%)'와 '의견제시(25건, 29.8%)'로 의결된 것으로 확인되었다. 또한 아동·청소년 관련 심의안건에 대해 문제없음으로 10건(11.9%)이 의결되었다.

이처럼 일반 성인 시청자가 아닌 아동·청소년들이 시청하기에 적절하지 않다고 일차적으로 제기된 심의안건에 대해 문제가 없다고 판단하거나 방송심의 규정을 위반하였음에도 불구하고 법정제재인 '경고'와 '주의'에 소수의결이 이루어진 점을 미루어 보았을 때, 실제로 아동·청소년의 관점에서 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있는지 심의내용을 면밀히 들여다볼 필요가 있다.

---

23) 청소년시청보호시간
·평일 : 오전 7시 ~ 9시, 오후 1시 ~ 10시
·토요일 : 오전 7시 ~ 오후 10시
·공휴일 및 방학기간 : 오전 7시 ~ 오후 10시

<표 6> 아동·청소년 관련 심의안건 처리결과

(단위: 건, %)

심의기준		2021년	2022년	총 계
과징금		-	-	-
법정 제재	프로그램 정정·중지	-	-	-
	관계자 징계	-	-	-
	경고	-	3(7.9)	3(3.6)
	주의	4(8.7)	4(10.5)	8(9.5)
행정 지도	권고	27(58.7)	11(28.9)	38(45.2)
	의견제시	11(23.9)	14(36.8)	25(29.8)
-	문제없음	4(8.7)	6(15.8)	10(11.9)
	각하	-	-	-
합 계		46(100.0)	38(100.0)	84(100.0)

본 연구에서는 집계되지 않은 심의기준인 과징금과 법정제재의 '해당 방송프로그램 또는 해당 방송광고의 정정·수정 또는 중지', '방송편성 책임자 및 해당 방송프로그램 또는 해당 방송광고 관계자에 대한 징계', 그리고 '각하' 네 가지 심의기준은 표에서 제외한 후 분석결과를 제시하였다. 매체유형 및 편성구분에 따른 아동·청소년 관련 심의결과는 <표 7>과 같다.

<표 7> 매체유형 및 편성구분에 따른 심의결과

(단위: 건, %)

구분		법정제재		행정지도		문제 없음	총 계
		경고	주의	권고	의견 제시		
TV	뉴스	-	2(25.0)	7(18.4)	-	-	9(10.7)
	드라마	-	4(50.0)	12(31.6)	9(36.0)	2(20.0)	27(32.1)
	예능·리얼리티	3(100.0)	-	9(23.7)	10(40.0)	6(60.0)	28(33.3)
	시사·교양	-	-	1(2.6)	1(4.0)	-	2(2.4)
	어린이·만화	-	2(25.0)	3(7.9)	2(8.0)	-	7(8.3)
	영화	-	-	5(13.2)	3(12.0)	2(20.0)	10(11.9)
라디오		-	-	1(2.6)	-	-	1(1.2)
소 계		3(100.0)	8(100.0)	38(100.0)	25(100.0)	10(100.0)	84(100.0)
합 계		11(13.1)		63(75.0)		10(11.9)	

매체유형별로 살펴보면 TV는 83건, 라디오는 1건으로 대부분의 심의는 TV 매체를 통해 송출되는 프로그램이 대상이 됨을 알 수 있다. 앞서 언급하였듯이 가장 높은 수

준인 과징금에 관한 심의결과는 없으며, 법정제재에서도 해당 방송프로그램의 정정 및 중지, 방송편성 관계자에 대한 징계에 관한 심의결과 역시 전혀 없는 것으로 나타났다. 법정제재에서 가장 높은 수준의 제재인 '경고'는 예능·리얼리티 프로그램에서 총 3건(100.0%) 모두 해당되는 것으로 나타났으며, '주의'에서는 드라마 4건(50.0%), 뉴스 2건(25.0%), 어린이·만화 2건(25.0%) 순으로 심의되었다. 행정지도 중 '권고'는 드라마 12건(31.6%)으로 가장 높은 빈도를 보였으며, 예능·리얼리티 9건(23.7%), 뉴스 7건(18.4%), 영화 5건(13.2%), 어린이·만화 3건(7.9%), 시사·교양과 라디오 각각 1건(2.6%)으로 나타났다. '의견제시' 역시 예능·리얼리티 프로그램이 10건(40.0%)으로 가장 빈도 높은 심의결과를 보였고 드라마 9건(36.0%), 영화 3건(12.0%), 어린이·만화 2건(8.0%), 시사·교양 1건(4.0%) 순으로 나타났다. '문제없음'으로 결정된 심의는 예능·리얼리티 프로그램이 6건(60.0%), 드라마와 영화 각각 2건(20.0%)으로 나타났다. 특히, 예능·리얼리티 프로그램에서 가장 높은 수준의 제재조치와 가장 높은 빈도의 행정지도 결과를 보였지만 문제없음의 심의도 가장 높았다. 드라마 역시 높은 빈도의 행정지도 심의결과가 나타나 아동·청소년에게 부적절한 요인들이 두 가지 프로그램에서 다수 발견되었음을 확인할 수 있다. 한편, 예능·리얼리티와 드라마 다음으로 높은 심의안건의 보인 것은 영화관 상영을 목적으로 표현과 창작의 자유를 강조하는 '영화'가 10건, 시청 연령 등급이 없는 '뉴스'에서 9건으로 나타나 영화와 뉴스에서도 아동·청소년 보호를 저해하는 사안에 대한 주목이 필요하며, 이에 관한 심의규정의 구체화가 필요함을 시사한다.

<표 8> 아동·청소년 관련 심의제기 주체별 보호대상 유형에 따른 심의결과

(단위: 건, %)

구분		법정제재		행정지도		문제 없음	총 계
심의 제기 주체	보호대상 유 형	경고	주의	권고	의견 제시		
모니터링	방송시청 아동·청소년	3(8.6)	1(2.9)	15(42.9)	8(22.9)	8(22.9)	**35(76.1)**
	방송출연 아동·청소년	-	2(18.2)	9(81.8)	-	-	**11(23.9)**
	소계	**3(6.5)**	**3(6.5)**	**24(52.2)**	**8(17.4)**	**8(17.4)**	**46(55.3)**
민원	방송시청 아동·청소년	-	5(15.6)	10(31.3)	15(46.9)	2(6.3)	**32(86.5)**
	방송출연 아동·청소년	-	-	4(66.7)	2(33.3)	-	**6(13.5)**
	소계	**-**	**5(13.2)**	**14(36.8)**	**17(44.7)**	**2(5.3)**	**38(44.7)**
합 계		11(13.1)		63(75.0)		10(11.9)	84(100.0)

아동·청소년 관련 심의제기 주체별로 방송환경에서 보호받아야 하는 대상유형을 방송을 시청하는 아동과 방송에 출현하는 아동으로 유형화하여 심의결과를 <표 8>과 같이 분석하였다. 심의제기 주체에 따른 분석결과를 살펴보면, 모니터링과 민원 모두 행정지도 심의결과 비율이 상대적으로 높게 나타났다. 모니터링의 법정제재는 총 6건으로 경고 3건(6.5%), 주의 3건(6.5%), 행정지도는 권고 24건(52.2%)과 의견제시 8건(17.4%)로 나타났으며, 문제없음 8건(17.4%)으로 심의되었다. 이 중 76.1%가 방송을 시청하는 아동·청소년 대상의 심의 조치가 이루어졌으며, 방송에 출연하는 아동·청소년 대상의 심의는 23.9%를 차지하는 것으로 나타났다. 민원에 의해 심의안건이 상정된 경우의 법정제재는 주의 5건(13.2%)의 심의결과를 보였으며 행정지도는 권고 14건(36.8%), 의견제시 17건(44.7%), 문제없음 2건(5.3%)으로 각 영역에서 행정지도의 심의결과가 두드러졌다. 이 중 86.5%는 방송을 시청하는 아동·청소년 대상의 심의가, 13.5%는 방송에 출현하는 아동·청소년에 대한 심의가 이루어졌다. 앞서 <표 3>에서 확인한 바와 같이 상시적으로 운영되는 심의위원회의 모니터링에 비해 민원에 의한 심의안건 제기가 아동·청소년 보호에 관한 민감성과 적극성을 보였는데, 제재가 필요한 안건의 실제 조치는 모니터링으로 상정된 안건들에서 높은 수준의 제재조치가 결정된 것으로 확인된다. 이것은 일반 시청자의 관점에서는 아동·청소년이 시청하기에 유해하다고 판단하지만, 「방송심의에 관한 규정」에 의한 판단은 그렇지 않은 것으로 아동·청소년에게 유익하지 않은 방송 내용에 대한 인식이 시청자와 「방송심의에 관한 규정」에 의해 심의하는 위원들 간 온도차가 있음을 보여주는 방증이기도 하다. 방송에 출연하는 아동·청소년 대상의 심의안건은 모니터링과 민원 모두에서 방송을 시청하는 아동·청소년에 비해 상대적으로 낮은 안건 비율을 나타냈다. 심의 결과 또한 대부분 행정지도에 그치는 것으로 나타났는데, 이는 방송에 출연하는 아동·청소년의 비율을 고려한다면 매우 소극적인 심의안건 상정 및 심의결과가 나타났음을 알 수 있다.

아동·청소년 관련 심의회의록을 통해 위반 심의위반 주요내용을 7가지로 유형화하여 <표 9>와 같이 분석하였다. 1건의 심의안건 내에 중첩된 심의위반 내용을 모두 확인하고 중복집계 하였으며, 그 결과 총 92건의 심의위반 내용이 확인되었다. 먼저 아동·청소년에게 부정적인 영향을 미칠 수 있는 심의위반 주요 내용은 안건별로 적용된 제재조항을 유형화하여 총 7개로 분류하였다. 이에 따른 심의결과를 살펴보면 혐오 및 폭력과 관련된 안건이 33건(35.9%)으로 가장 많았다. ‘혐오 및 폭력’은 방송 내에 잔혹한 장면이나 혐오, 자살, 폭력 등을 과하게 송출하여 심의안건으로 상정된 사안으로 심의결과 33건 중 18건이 권고로 의결된 한편, 혐오 및 폭력의 문제에도 ‘문제없음’으로 의결된 심의안건도 6건으로 확인되었다. 선정적이고 음란한 내용을 담은 심의위반 내용은 18건(19.6%)으로 나타났으며, 타 심의위반 내용에 비해 경고 3건과 주의 2건으로 법정제재가 가장 많이 결정됐다. 특히 ‘음주 및 흡연’ 16건(17.4%)의 경우, 권고 4건과 의견제시 10건, 문제없음 2건으로 미성년자의 음주 장면

과 음주의 지나친 긍정적 묘사, 청소년시청보호시간대 음주장면 송출 등에 대해 시청자 민원과 한국건강증진개발원의 모니터링을 통한 민원을 지속 제기하였음에도 불구하고 「방송심의에 관한 규정」에 규제내용이 명확히 명시되어 있지 않아 14건이 행정조치에 그친 것으로 나타났다.

<표 9> 심의위반 주요내용에 따른 심의결과

(단위: 건, %)

구분	법정제재		행정지도		문제 없음	총 계
	경고	주의	권고	의견 제시		
선정·음란	3(100.0)	2(20.0)	8(18.6)	5(19.2)	-	18(19.6)
혐오·폭력	-	4(40.0)	18(41.9)	5(19.2)	6(60.0)	33(35.9)
인권·권리침해	-	3(30.0)	9(20.9)	1(3.8)	-	13(14.1)
음주·흡연	-	-	4(9.3)	10(38.5)	2(20.0)	16(17.4)
부적절한 언어사용	-	-	2(4.7)	3(11.5)	-	5(5.4)
불법·유해정보	-	1(10.0)	2(4.7)	2(7.7)	-	5(5.4)
사행심 조장	-	-	-	-	2(20.0)	2(2.2)
합 계	3(100.0)	10(100.0)	43(100.0)	26(100.0)	10(100.0)	92(100.0)
	13(14.1)		69(75.0)		10(10.9)	

*중복집계

이는 혐오 및 폭력과 마찬가지로 음주 및 흡연에 대한 심의위반 내용이 아동·청소년에게 유해하다고 판단되는 모니터링과 민원에도 불구하고 다소 낮은 수준의 심의가 이루어진 점을 볼 때, 「방송심의에 관한 규정」이 아동·청소년을 보호하기 위한 법적 장치로서 충분한 기능을 하고 있는지 검토해 보아야 함을 시사한다.

<표 10> 편성구분에 따른 심의위반 주요내용

(단위: 건, %)

구분		선정·음란	혐오·폭력	인권·권리침해	음주·흡연	부적절한 언어	불법 유해정보	사행심 조장	합 계
TV	뉴스	1(10.0)	-	9(90.0)	-	-	-	-	10(10.9)
	드라마	7(22.6)	16(51.6)	2(6.5)	5(16.1)	-	1(3.2)	-	31(33.7)
	예능·리얼리티	6(20.7)	7(24.1)	1(3.4)	8(27.6)	4(13.8)	1(3.4)	2(6.9)	29(31.5)
	시사·교양	-	2(66.7)	1(33.3)	-	-	-	-	3(3.3)
	어린이·만화	1(14.3)	1(14.3)	-	1(14.3)	1(14.3)	3(42.9)	-	7(7.6)
	영화	2(18.2)	7(63.6)	-	2(18.2)	-	-	-	11(12.0)
라디오		1(100.0)	-	-	-	-	-	-	1(1.1)
총 계									92(100.0)

*중복집계

편성구분에 따른 심의위반 주요내용 분석결과는 <표 10>과 같다. 본 분석에서도 <표 6>과 같이 각 심의안건 내 중첩된 심의위반 내용을 모두 확인하고 중복집계 하였다. 매체별로 살펴보면, TV 매체에서는 드라마 31건(33.7%), 예능·리얼리티가 29건(31.5%)으로 심의위반 내용이 많이 나타났으며, 영화 11건(12.0%), 뉴스 10건(10.9%), 어린이·만화 7건(7.6%), 시사·교양 3건(3.3%), 라디오 1건(1.1%) 순으로 나타났다. 드라마의 경우, 총 31건 중 혐오·폭력적 내용이 16건(51.6%)으로 가장 많았으며, 선정적이고 음란한 내용으로 심의위반 사항으로 지적된 경우 또한 7건(22.6%)으로 나타났다. 이외에도 음주·흡연과 관련된 내용 5건(16.1%), 인권·권리침해 2건(6.5%), 불법유해정보 1건(3.2%)으로 나타났다. 두 번째로 가장 높게 나타난 예능·리얼리티의 경우 총 29건 중 음주·흡연과 관련된 심의위반 사항이 8건(27.6%)으로 가장 높았으며, 혐오·폭력 7건(24.1%), 선정·음란 6건(20.7%)을 포함한 모든 영역에서 위반사항이 발견되었다. '대본 없는(non script) 행위'라는 리얼리티 예능의 특성을 보여주는 결과이기도 하지만(김수정, 2010), 아동·청소년이 가장 흥미 있고 쉽게 접할 수 있는 매체에서 가장 다양한 심의위반 내용이 발견된 결과로써 정형화되지 않은 특성을 가진 프로그램일수록 제작과 송출에 신중한 고려가 필요하다는 함의를 갖는다.

영화의 경우 총 11건 중 혐오·폭력이 7건(63.6%)으로 가장 높았고, 음주·흡연 2건(18.2%), 선정·음란 2건(18.2%)으로 나타났다. 어린이 만화에서는 인권·권리침해와 사행심 조장을 제외한 5가지 심의위반 사항이 확인되었는데, 이는 아동·청소년 대상의 위험성 높은 과학실험과 유해한 정보전달, 만화를 통한 과한 상상력 등의 강조로 인해 심의위반에 지적된 것으로 나타났다. 뉴스에서는 총 10건 중 인권·권리침해 9건(90.0%), 선정·음란한 내용이 1건(10.0%)으로 인권 및 권리침해의 위반내용은 뉴스에서 가장 많이 나타났다. 뉴스는 시청 연령 등급에 제한이 없는 매체임에도 불구하고, 아동학대의 면밀한 묘사와 아동의 개인정보 과노출 등 보도 시 객관성과 정확성 기반의 정보전달이 우선순위가 되어 아동·청소년의 관점을 고려한 보도가 이루어지지 못했음을 파악할 수 있다. 이외에도 시사·교양과 라디오 매체에서도 선정·음란, 혐오·폭력, 인권·권리침해가 위반된 것으로 확인되었다.

특히, 주목해야 할 것은 선정·음란한 내용은 시사·교양을 제외한 모든 프로그램에서 나타났으며, 혐오·폭력적인 내용 또한 뉴스와 라디오를 제외한 프로그램에서 나타남으로써 모든 매체에서 우선하여 주의를 기울여야 하는 사항으로 확인되었다. 또한 음주·흡연, 드라마와 예능·리얼리티, 영화, 어린이·만화에서도 위와 같은 문제가 확인되었다. 앞서 <표 6>에서 분석한 바와 같이 많은 편성구분에서 심의위반 내용이 확인된 것에 비해 심의결과 대부분이 행정지도에 그친 점을 고려한다면 음주 및 흡연과 관련된 제작 가이드 및 심의 규정의 공백을 다시 한번 확인할 수 있다.

3. 「방송심의에 관한 규정」에 따른 제재 적용조항

<표 11> 아동·청소년 관련 심의 제재 적용조항 분석

(단위: 건, %)

조항		TV						라디오	총계
		뉴스	드라마	예능·리얼리티	시사·교양	어린이·만화	영화		
제14조 (객관성)		-	-	1(50.0)	1(50.0)	-	-	-	2(1.5)
제19조 (사생활보호)	제1항	6(100)	-	-	-	-	-	-	6(4.4)
제21조 (인권보호)	제3항	-	-	1(100)	-	-	-	-	1(0.7)
제21조의4 (어린이 학대 건 보도 등)	제2항	1(100)	-	-	-	-	-	-	1(0.7)
제27조 (품위유지)	제5호	-	-	1(100)	-	-	-	-	1(0.7)
제28조 (건전성)		-	4(25.0)	10 (62.5)	-	1(6.3)	1(6.3)	-	16 (11.8)
제30조 (양성평등)	제3항	-	-	1(100)	-	-	-	-	1(0.7)
	제4항	-	1(100)	-	-	-	-	-	1(0.7)
	제5항	-	-	1(100)	-	-	-	-	1(0.7)
제35조 (성표현)	제2항	-	-	-	-	-	1(100)	-	1(0.7)
	제3항 제4호	-	-	1(100)	-	-	-	-	1(0.7)
제36조 (폭력묘사)	제1항	-	2(66.7)	1(33.3)	-	-		-	3(2.2)
제37조 (충격·혐오감)	제1호	-	-	-	-	-	2(100)	-	2(1.5)
	제3호	-	8(61.5)	-	-	-	5(38.5)	-	13(9.6)
	제4호	-	1(50.0)	-	-	-	1(50.0)	-	2(1.5)

	제6호	-	1(100)	-	-	-	-	-	1(0.7)
제38조 (범죄 및 약물묘사)	제1항	1(100)	-	-	-	-	-	-	1(0.7)
제38조의2 (자살묘사)	제1항	-	2(66.7)	-	-	-	1(33.3)	-	3(2.2)
제39조 (재연·연출)	제4항				1(100)				1(0.7)
제41조 (비과학적 내용)		-	-	-	-	1(100)	-	-	1(0.7)
제43조 (어린이 및 청소년의 정서함양)	제1항	-	-	-	-	1(100)	-	-	1(0.7)
제44조 (어린이·청소년시청자 보호)	제1항	-	-	-	-	2(100)	-		2(1.5)
	제2항	-	20 (36.4)	21 (38.2)	-	7(12.7)	6(10.9)	1(1.8)	55 (40.4)
제45조 (어린이·청소년 출연자 인권보호)	제1항	-	5(100)	-	-	-	-	-	5(3.7)
	제2항	-	4(66.7)	1(16.7)	-	-	1(16.7)	-	6(4.4)
	제4항	-	-	-	-	-	1(100)	-	1(0.7)
제45조의2 (청소년유해매체물의 방송)	제1항	-	1(50.0)	1(50.0)	-	-	-	-	2(1.5)
제51조 (방송언어)	제3항	-	-	4(80.0)	-	1(20.0)	-	-	5(3.7)
합 계		8 (5.9)	49 (36.0)	44 (32.4)	2 (1.5)	13 (9.6)	19 (14.0)	1 (0.7)	136 (100)

*중복집계

심의안건을 판단하고 의결하는 기준이 되는 「방송심의에 관한 규정」을 중심으로 회의록에 기재된 심의결과에 따른 제재 적용조항을 <표 11>과 같이 분석하였다. 「방송심의에 관한 규정」은 제1장 총칙으로 시작되어 제70조까지 구성되어 있다. 분석에 앞서 하나의 심의안건 내에 1개 이상의 조항이 적용될 수 있으므로 회의록 내 언급된 의결 적용조항들을 모두 집계하여 분석하였다. 본 연구의 분석 대상인 아동·청

소년과 관련된 84개의 심의안건에 제재가 적용된 조항 분석한 결과 총 136건으로 확인되었다. 가장 높은 빈도의 적용조항은 제44조 어린이·청소년시청자 보호에 관한 규정 제2항에 따른 '청소년시청보호시간대'를 위반한 경우로 55건(40.4%)으로 집계되었다. 제28조 건전성과 관련된 제재 적용 안건은 16건(11.8%)으로 나타났으며, 제37조 충격·혐오감에 관한 규정 제3호에 따른 '총기·도검·살상 도구 등을 이용한 잔학한 살상 장면이나 직접적인 신체의 훼손 묘사'의 제재가 적용된 안건은 13건(9.6%), 제45조 어린이·청소년 출연자 인권보호에 관한 규정 제2항에 근거한 '방송은 어린이·청소년 출연자의 신체적 안전 및 정서적 안정이 심각하게 우려되는 장면을 방송하여서는 아니 되며, 어린이와 청소년이 방송프로그램 참여나 출연으로 인해 정신적 고통이나 불안을 겪지 않도록 출연자의 연령을 고려하여 적절한 보호를 취해야 한다.'에 해당하는 경우 6건(4.4%)과 제19조 사생활 보호 조항의 제재를 받은 안건은 6건(4.4%)으로 나타났다. 이외에도 심의안건에 따라 14개의 제재조항이 적용된 것으로 나타났다.

4. 방송심의소위원회 심의위원의 심의결정 관점 분석

(1) 5기 방송심의소위원회 심의위원 일반적 특성

방송심의소위원회 심의위원의 심의결정 관점을 분석하기에 앞서 5기 심의위원회 방송심의소위원회가 구성되어 첫 정기회의를 가진 2021년 8월 13일부터 2022년 12월 20일까지 개최된 정기회의를 중심으로 5기 심의위원회 방송심의소위원회 심의위원의 일반적 특성을 <표 12>와 같이 분석하였다. 방송심의소위원회는 총 5명으로 구성되지만, E위원의 심의위원직을 사임으로 인해 F위원이 2022년부터 심의위원으로 구성되어 총 6명을 분석되었다. 심의워원의 전문분야는 언론계 1명, 법조계 2명, 미디어 및 언론과 관련된 학계 3명의 전문가로 구성되었다. 5기 방송심의소위원회 활동기간은 첫 정기회의 참석일과 마지막 정기회의 참석일을 기준으로 파악하였다. 2022년 1월 11일에 활동을 시작한 F위원을 제외하고는 대부분 모든 심의위원이 본 연구의 분석기간과 동일한 활동기간을 보였다. 본 연구의 분석기간 내에 전체 정기회의는 총 69회가 개최되었고, 심의위원별로 참석률을 살펴본 결과 A, B, C, D위원은 대체로 평균 90% 이상의 참석률을 보였으며, 약 4개월을 활동한 E위원의 경우 23회(33.3%) 참석하였다. 2022년 1월 11일부터 활동을 시작한 F위원은 43회(62.3%) 참석한 것으로 나타났다. 전체 69회의 정기회의 중 아동·청소년 안건을 다룬 정기회의는 총 37회로 A, B, C, D위원은 평균 90% 이상의 참석률을 보였으며, E와 F위원 각각 18회(48.6%) 참석한 것으로 나타났다.

<표 12> 5기 방송심의소위원회 심의위원 일반적 특성

(단위: 건, %)

구분			A	B	C	D	E	F
전문분야			언론계	법조계	학계 (미디어・언론)	법조계	학계 (미디어・언론)	학계 (미디어・언론)
방송심의소위원회 활동기간			2021.08.13. ~ 현재	2021.08.13 ~ 2023.01.17	2021.08.13 ~ 2023.01.17	2021.08.13. ~ 현재	2021.08.13 ~ 2021.12.07	2022.01.11 ~ 현재
전체 정기 회의		참석	67(97.1)	63(91.3)	66(95.7)	60(87.3)	23(33.3)	43(62.3)
		불참	2(2.9)	6(8.7)	3(4.3)	9(13.0)	-	1(1.4)
		기타	-	-	-	-	46(66.7)	25(36.2)
		소계	69(100.0)	69(100.0)	69(100.0)	69(100.0)	69(100.0)	69(100.0)
아동・청소년 안건 해당 정기회의		참석	37(100.0)	33(89.2)	36(97.3)	32(86.5)	18(48.6)	18(48.6)
		불참	-	4(10.8)	1(2.7)	5(13.5)	-	-
		기타	-	-	-	-	19(51.4)	19(51.4)
		소계	37(100.0)	37(100.0)	37(100.0)	37(100.0)	37(100.0)	37(100.0)
심의의결	과징금		-	-	-	-	-	-
	법정제재	정정・중지	-	-	-	-	-	-
		관계자 징계	-	-	-	-	-	-
		경고	3(3.6)	-	8(9.5)	-	-	3(3.6)
		주의	11(13.1)	6(7.1)	17(20.2)	4(4.8)	2(2.4)	4(4.8)
	행정지도	권고	33(39.3)	11(13.1)	21(25.0)	19(22.6)	24(28.6)	5(6.0)
		의견제시	30(35.7)	25(29.8)	11(13.1)	33(39.3)	13(15.5)	18(21.4)
	의견진술		-	-	19(22.6)	1(1.2)	1(1.2)	3(3.6)
	문제없음		7(8.3)	31(36.9)	5(6.0)	22(26.2)	4(4.8)	5(6.0)
	각하		-	-	1(1.2)	-	-	-
	미의결 (불참・사임 등)		-	11(13.1)	2(2.4)	5(6.0)	40(47.6)	46(54.8)
	소계		84(100.0)	84(100.0)	84(100.0)	84(100.0)	84(100.0)	84(100.0)

다수의 의견에 따라 최종 심의가 결정되는 운영체제에서 심의위원별로 어떠한 심의 결정관점을 가지고 심의결과를 의결하였는지 살펴보고자 심의의결 현황을 분석하였다. 심의위원별 의결결과는 심의안건의 최종의결과 다르게 아동·청소년 관련 심의안건에 대한 문제를 민감하게 판단하고 결정하는지 파악할 수 있다. A위원의 경우 전체

84건의 심의안건 중 제재조치로 경고 3건(3.6%), 주의 11건(13.1%)을 의결하였고, 권고 33건(39.3%), 의견제시 30건(35.7%)로 전체 의결 중 70% 이상을 행정지도의 의결을 한 것으로 나타났다. 이외에 문제없음 7건(8.3%)으로 의결하였다. B위원은 문제없음 31건(36.9%)으로 모든 의결 중 가장 높은 비율을 보였으며, 이는 6명의 위원 중 문제없음으로 의결한 빈도 역시 가장 높았다. 이것은 아동·청소년 관련 심의안건에 대해 다소 낮은 문제의식을 가진 것으로 파악된다. 법정제재는 주의 6건(7.1%), 행정지도인 권고 11건(13.1%), 의견제시 25건(29.8%)으로 의결하였다. C위원은 경고 8건(9.5%), 주의 17건(20.2%)으로 6명의 위원 중 법정제재 의결의 비율이 높게 나타나 아동·청소년과 관련된 심의안건의 문제에 민감하게 판단하는 것으로 확인되었다. 행정지도의 경우 권고 21건(25.0%), 의견제시 11건(13.1%), 의견진술 19건(22.6%), 문제없음 5건(6.0%), 각하(1.2%)로 의결하였다. D위원은 권고 19건(22.6%), 의견제시 33건(39.35)으로 의결의 60% 이상이 행정지도로 의결한 것으로 나타났다. 이에 비하여 법정제재는 주의 4건(4.8%)으로 나타났으며, 문제없음 또한 22건(26.2%)으로 B위원 다음으로 문제없음 의결의 높은 비율을 보였다. E위원은 사임으로 참여하지 못한 40건(47.6%)의 의결을 제하고, 법정제재 2건(2.4%), 행정지도로 권고 24건(28.6%), 의견제시 13건(15.5%)으로 나타나 E위원 역시 행정지도의 의결이 다수였던 것으로 확인된다. 의견진술 1건(1.2%), 문제없음 4건(4.8%)의 의결을 보였다. F위원 역시 활동을 하지 않은 기간에 상정된 심의안건 46건(54.8%)을 제외한 의결현황을 살펴보면, 법정제재 경고 3건(3.6%), 주의 4건(4.8%), 행정지도 권고 5건(6.0%), 의견제시 18건(21.4%), 의견진술 3건(3.6%), 문제없음 5건(6.0%)으로 나타났다. 주의 깊게 살펴볼 것은 '의견진술'이다. 「방송심의에 관한 규정」 제3장은 심의절차에 관한 장으로 제61조 당사자등의 의견진술에 따르면, 법 제100조제1항에 따른 제재조치를 정할 때에는 기구설치법 제25조제2항에 따라 미리 당사자 또는 그 대리인에게 의견을 진술할 기회를 주어야 함을 명시하고 있다. 이에 따라 의견진술을 통해 법정제재를 받기 전 방송사 소명할 수 있도록 하여 심의위반에 대한 경위와 사후조치, 추후 시행계획 등을 진술하고 이를 바탕으로 최종 제재결정을 내리게 된다. 즉, 의견진술은 해당 안건에 대해 아동·청소년에게 유해하다고 판단하였으며 법정제재를 의결할만한 사안으로 고려한다는 것으로 문제의 심각성을 인식하는 또 다른 해석의 기준이 될 수 있다. 의견진술 의결 현황을 살펴보면 C위원 19건, F위원 3건, D위원과 E위원 각각 1건으로 A위원과 B위원은 없는 것으로 나타났다.

(2) 5기 방송심의소위원회 심의위원 심의결정 관점 분석

5기 방송심의소위원회 심의위원들의 심의결정 관점을 파악하기 위해 <표 13>과 같이 분석하였다. 본 분석을 위해 안건별로 심의위반 주요내용(선정·음란, 혐오·폭력, 인

권·권리 침해, 음주·흡연, 부적절한 언어, 불법 유해 정보, 사행심 조장)으로 중복 집계하여 총 92건으로 분류되었다. 회의록 내 각 심의안건별 최종 제재수위 결정과 그 사유를 제시하는 분문을 심의위원별로 모두 추출하였다. 분석기준은 아동·청소년 보호적 관점에 대한 여부로 '보호필요, 중립, 보호불필요'를 분석기준으로 설정하였다. 상정된 심의안건의 문제에 대해 아동·청소년에게 유해함에 동의하며 적절한 방송심의 규정의 제재를 옹호하는 경우를 '보호필요'으로 보았다. 심의안건의 문제가 아동·청소년들에게 유해함에 일부 동의하지만, 일반적인 사회적인 인식과 제재조치로 인한 방송 및 제작환경 등을 고려하여 제재수위를 감경하는 경우를 '중립'으로 보았다. 마지막으로 심의안건에 관한 문제가 아동·청소년에게 유해하지 않으며 문제가 없다고 판단하는 경우는 '보호불필요'로 보아 분석하였다.

심의위원별로 심의결정 관점을 종합적으로 살펴보면, 6명의 심의위원의 의견 중 40.6%가 보호필요 관점을 취하였으며, 21.9%는 중립적 관점, 17.2%는 보호불필요 관점으로 심의를 결정하였고 미의결 건은 20.3%로 나타났다. C위원 (83건, 90.2%)과 A위원(55건, 59.8%)은 다른 심의위원에 비해 비교적 보호필요 관점이 높은 것으로 나타났다. D위원 28건(30.4%), E위원 22건(23.9%), F위원 20건(21.7%)으로 나타난 반면, B위원 16건(17.4%)으로 보호필요 관점이 낮은 편으로 나타났다. 중립의 관점은 D위원 34건(37.0%)과 A위원 30건(32.6%)으로 가장 높은 비율을 보였고, B, E, F위원 모두 평균 19%의 비율을 보였다. 보호불필요 관점의 경우 B위원 46건(50.0%)으로 가장 높은 비율을 보였고, D위원은 25건(27.2%)을, A, C, E, F위원은 평균 6%의 비율을 보였다. C위원의 경우 4건(4.3%)으로 보호불필요에 대한 가장 낮은 심의결정 관점을 보였다.

<표 13> 심의위반 주요내용에 관한 심의결정 관점

(단위: 건, %)

구분		A	B	C	D	E	F
종합 의견 (552건, 100.0%)	보호필요 (224건, 40.6%)	55(59.8)	16(17.4)	83(90.2)	28(30.4)	22(23.9)	20(21.7)
	중립 (121건, 21.9%)	30(32.6)	19(20.7)	3(3.3)	34(37.0)	19(20.7)	16(17.4)
	보호불필요 (95건, 17.2%)	7(7.6)	46(50.0)	4(4.3)	25(27.2)	8(8.7)	5(5.4)
	미의결 (112건, 20.3%)	-	11(12.0)	2(2.2)	5(5.4)	43(46.7)	51(55.4)
	소계	92(100.0)	92(100.0)	92(100.0)	92(100.0)	92(100.0)	92(100.0)

선정·음란	보호필요	15(83.3)	7(38.9)	18(100.0)	6(33.3)	5(27.8)	7(38.9)
	중립	3(16.7)	4(22.2)	-	8(44.4)	2(11.1)	4(22.2)
	보호불필요	-	5(27.8)	-	3(16.7)	-	-
	미의결	-	2(11.1)	-	1(5.6)	11(61.1)	7(38.9)
	소계	18(100.0)	18(100.0)	18(100.0)	18(100.0)	18(100.0)	18(100.0)
혐오·폭력	보호필요	20(60.6)	3(9.1)	28(84.8)	7(21.2)	9(27.3)	5(15.2)
	중립	8(24.2)	8(24.2)	2(6.1)	10(30.3)	-	3(9.1)
	보호불필요	5(15.2)	22(66.7)	3(9.1)	13(39.4)	11(33.3)	4(12.1)
	미의결	-	-	-	3(9.1)	13(39.4)	21(63.6)
	소계	33(100.0)	33(100.0)	33(100.0)	33(100.0)	33(100.0)	33(100.0)
인권·권리침해	보호필요	2(15.4)	2(15.4)	12(92.3)	1(7.7)	-	2(15.4)
	중립	11(84.6)	2(15.4)	1(7.7)	11(84.6)	1(7.7)	9(69.2)
	보호불필요	-	1(7.7)	-	1(7.7)	1(7.7)	-
	미의결	-	8(61.5)	-		11(84.6)	2(15.4)
	소계	13(100.0)	13(100.0)	13(100.0)	13(100.0)	13(100.0)	13(100.0)
음주·흡연	보호필요	12(75.0)	-	13(81.3)	8(50.0)	4(25.0)	3(18.8)
	중립	2(12.5)	2(12.5)	-	1(6.3)	3(18.8)	-
	보호불필요	2(12.5)	13(81.3)	1(6.3)	6(37.5)	4(25.0)	1(6.3)
	미의결	-	1(6.3)	2(12.5)	1(6.3)	5(31.3)	12(75.0)
	소계	16(100.0)	16(100.0)	16(100.0)	16(100.0)	16(100.0)	16(100.0)
부적절한 언어	보호필요	1(20.0)	1(20.0)	5(100.0)	2(40.0)	2(40.0)	-
	중립	4(80.0)	3(60.0)	-	3(60.0)	2(40.0)	-
	보호불필요	-	1(20.0)	-	-	1(20.0)	-
	미의결	-	-	-	-		5(100.0)
	소계	5(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	5(100.0)
불법유해정보	보호필요	5(100.0)	3(60.0)	5(100.0)	4(80.0)	2(40.0)	3(60.0)
	중립	-	-	-	1(20.0)	-	-
	보호불필요	-	2(40.0)	-	-	-	-
	미의결	-	-	-	-	3(60.0)	2(40.0)
	소계	5(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	5(100.0)
사행심조장	보호필요	-	-	2(100.0)	-	-	-
	중립	2(100.0)	-	-	-	-	-
	보호불필요	-	2(100.0)	-	2(100.0)	2(100.0)	-
	미의결	-	-	-		-	2(100.0)
	소계	2(100.0)	2(100.0)	2(100.0)	2(100.0)	2(100.0)	2(100.0)

아동·청소년 관련 심의위반 주요내용 중에서 성과 관련된 선정·음란한 내용을 담고 있었던 안건은 총 18건으로 C위원이 18건(100.0%)과 A위원은 15건(83.3%)의 보호필요 입장을 보였다. 혐오·폭력 영역에서는 C위원이 28건(84.8%)로 높은 보호필요 관점을, 중립적 관점에서는 D위원 10건(30.3%)으로 높은 비율을 보였으며, 보호불필

요 관점은 B위원 22건(66.7%)이 가장 높게 나타났다. 인권·권리침해 영역에서는 타 심의위워들에 비해 C위원이 12건(92.3%)로 보호필요 관점이 높은 것으로 나타났고, A위원과 D위원이 각각 11건 (84.6%)으로 중립적 관점을 높게 보였다. B, D, E위원은 각 1건(7.7%)의 보호불필요 관점을 취하는 것으로 나타나 인권과 권리침해와 관련된 사안에 대해서는 대부분 중립적 관점의 경향성을 보이는 것으로 나타났다. 부적절한 언어와 불법유해정보의 영역에서는 대부분 보호필요 관점을 유지하는 것으로 나타났다. 사행심 조장 영역에서는 C위원만 2건(100.0%)으로 보호필요 관점을 취하는 것으로 나타났으며, A위원 2건(100.0%)은 중립적 관점, B, D, E위원은 보호불필요 관점을 각각 2건(100.0%)으로 의결하여 심의위원별로 아동·청소년과 관련된 심의안건에 대해 양극의 관점을 나타냈다.

심의위원의 심의결정 관점을 더욱 심층적으로 살펴보기 위해 심의위반 주요내용 중 보호필요, 중립, 보호불필요 관점이 모두 드러나며, 심의위원별 의견 차이가 가장 극명하게 두드러진 '혐오·폭력', '음주·흡연'과 관련된 심의를 심층분석 하였다. 먼저 혐오·폭력의 사례로 애니메이션 프로그램에서 과도하게 폭력적이고 잔인한 내용을 15세 이상 시청가 등급으로 방송한 것은 부적절하다는 취지의 시청자 민원으로 제기된 안건이다. 각각의 심의결정 관점을 살펴보면, 보호필요 관점에서는 「방송법」에 제시된 프로그램 등급기준이 있으나 이를 위반하여 등급을 매기는 방송사업자와 이를 고려하지 않고 심의하는 것에 대해 지적하고 있다. 또한 아동·청소년의 보호적 관점에서 프로그램의 시청 연령 등급은 존재하지만 같은 내용의 콘텐츠라고 할지라도 프로그램 유형에 따라 상이하게 결정되는 등급에 관한 문제점을 언급하며 방송에서 아동·청소년 보호 조항을 강화하여 심의해야 함에 대해 강조하고 있다.

중립의 관점에서는 보호필요와 보호불필요 한 가지의 견해를 밝히기보다 동일한 방송 내용을 두고 송출하는 채널의 플랫폼별 선입견에 대해 언급한다. 두 개의 심의안건 모두 아동·청소년에게 폭력적이고 잔인한 내용의 방송으로 문제제기가 되었음에도 만화채널에서는 의견진술을, 영화채널에서는 문제없음으로 다른 제재수위를 취하는 것을 확인할 수 있다. 이는 방송내용이 아동·청소년에게 미치는 영향력을 고려하기보다 규정에 따른 심의에 치우침을 알 수 있다.

보호불필요 관점에서는 A, B, D위원 모두 해당 안건에 대해 문제없음을 표명하였다. A위원은 성인의 입장에서의 시청 의견을 제시하며 특별한 문제를 느끼지 못함을 언급한다. 특히, '어린 친구들은 현실감을 가지고 흥미를 가지고 볼지 모른다.'는 발언에서 아동·청소년의 연령적 범주에 대해 이해가 부족한 것을 확인할 수 있다. 「방송심의에 관한 규정」제45조의2(청소년유해매체물의 방송), 제66조(청소년유해매체물 결정) 등은 모두 「청소년보호법」에 근거를 두고 있다. 「청소년보호법」제2조 정의 조항에서는 '청소년이란 만 19세 미만인 사람'으로 명시한다. 이는 19세 이하의 모든 연령의 아동·청소년을 모두 포괄하는 것으로 아동·청소년과 관련된 문제를 판단하는

기준이 방송사업자들이 자율적으로 부여한 시청 연령 등급이 될 수 없다. B위원 역시 문제가 되는 방송송출 장면을 글보다는 애니메이션으로 제작된 장면을 보면 충격과 끔찍함이 덜하다는 개인적인 판단기준을 언급하며, 15세 이상이 보는 데 문제가 없음을 결정한다. D위원 또한 성인의 입장에서의 현실감에 관해 판단하며 15세 이상이 보기에 문제가 없음을 결정한다. B, D위원 역시 문제가된 사안에 대해 아동·청소년의 입장보다는 성인의 기준으로 문제를 인식하고, 아동·청소년의 발달적 특성에 따른 부정적 영향력을 전혀 고려하지 않고 시청 연령 등급을 기준으로 판단하는 것을 확인할 수 있다.

본 심의 사례는 민원으로 제기되었으나 <투니버스 '극장판 귀멸의 칼날:무한열차 편'> 안건에서는 문제없음 3인, 의견진술 2인으로 다수결의 원칙에 의해 '문제없음'으로 최종 의결되었고, <OCN Movies '극장판 귀멸의 칼날:무한열차 편'>에서는 문제없음 4인, 의견진술 1인으로 이 역시 문제없음으로 최종 의결되었다. 본 심의 사례는 아동·청소년의 관점에서의 이해와 발달적 특성 등 대상에 대한 전문성의 결여와 아동·청소년과 관련된 안건들은 단순히 규정과 기준에 의해 판단하기에는 한계가 있음을 확인할 수 있다.

<표 13> 심의위반 주요내용에 관한 심의결정 관점 사례 : 혐오·폭력

심의안건	제2022-방송-19-0147~0148호 <투니버스 '극장판 귀멸의 칼날:무한열차 편'> <OCN Movies '극장판 귀멸의 칼날:무한열차 편'>
방송장면	애니메이션 주인공이 꿈에서 깨어나기 위해 스스로 목을 베고 눈 위에 피가 뿌려지는 장면, 주인공이 혈귀의 목을 칼로 베자 혈귀의 머리가 몸에서 분리되어 바닥에 나뒹구는 장면, 또 다른 혈귀인 아카자와 다른 등장인물인 렌고쿠가 결투를 벌이는 과정에서 아카자의 팔이 여러 차례 잘렸다가 재생되거나 목에 칼을 꽂은 채로 도주하는 장면 등
제재 적용조항	「방송심의에 관한 규정」 제37조(충격·혐오감) 제1호, 제3호 「방송프로그램의 등급분류 및 표시 등에 관한 규칙」 제4조(등급분류기준)제1항
보호필요 관점	"우리가 5기 방송통신심의위원회 비전을 제시할 때 어린이·청소년 보호가 있었습니다. 그런데 과연 지금까지 우리가 어린이·청소년 보호 관련해서 심의에서 어떻게 적용하고 있는지, 보호하는 것이 맞는지에 대해 대단히 회의감을 가지고 있습니다. 우리가 프로그램 등급 기준을 제시하도록 「방송법」에 되어있고 그 기준을 사업자들이 참고해서 등급을 매기도록 하고 있는데, 우리가 제시한 등급기준을 위반하고 있는데 행정지도를 계속 하고 있는 것입니다. 이것에 대해서 저는 대단히 문제의식을 가지고 있습니다. (중략) '귀멸의 칼날' 이 15세

	등급인지 19세 등급인지 조금 논란이 있었는데요. 사무처의 의견에 따르겠습니다. 저는 어제 분명히 넷플릭스를 확인했더니 19세 등급이었는데 사무처의 의견이 맞겠죠. 그런데 영화와 방송이 동일한 등급을 적용해야 된다고 저는 보지 않습니다. 미디어 규제 원리가 있고 앞에서도 많은 위원님들이 말씀하셨습니다. 방송은 더 공적 책무가 있다고요. 어린이·청소년 보호 조항에만 가면 왜 그것이 없어지는지 모르겠습니다. 저는 영화보다 더 엄격하게 방송에 그 기준을 적용해야 된다고 보고요. '의견진술' 의견입니다." **(C위원)**
중립 관점	"사실 플랫폼 특징에 따라서 달라지는 것은 맞는 것 같은데, 투니버스라고 하면 약간 거북한 것은 있죠. 그런데 저는 넷플릭스를 보면서 특별히 거북하거나 잘못됐다는 것을 느끼지 못해서 OCN Movies에서 하는 것도 특별하게 그것은 아니라고 생각이 되는 측면도 있는데, 저는 투니버스에 대해서는 '의견진술'을 들어보고 싶고, OCN Movies에 대해서는 영상물등급을 그렇게 했다면 '문제없음'으로 하겠습니다." **(F위원)**
보호불필요 관점	"'귀멸의 칼날:무한열차 편'이라는 게 별로 그렇게 현실감 있게 받아들여지지 않더라고요. 어린 친구들은 그것을 조금 더 현실감 있게 흥미를 갖고 볼지 몰라도 저는 별 이상이 있을까 이런 생각이 들었습니다. 저는 '문제없음' 의견입니다." **(A위원)**
	"방송내용을 글로 보면 스스로 목을 장검으로 베고 피가 흩뿌려지고 이렇게 이야기가 나오는데 실제로 영상을 보면 이게 애니메이션으로 되어 있다 보니까 그런 충격이나 끔찍한 느낌이 상당히 덜한 느낌을 저는 받았습니다. 그래서 15세이상관람가 등급을 받았고, 제가 보더라도 지금 만 15세 이상이면 이것을 보는데 큰 문제는 없지 않나 하는 생각이 들어서 저는 두 건 모두 '문제없음'으로 하겠습니다." **(B위원)**
	"저도 그림체가 그렇게 현실감이 있어 보이지도 않고요. 만화 콘셉트 자체가 혈귀를 베는 그런 것이어서 만 15세 이상이 이런 것을 보고 문제가 과연 있겠느냐 하는 생각이 저도 들어서 둘 다 '문제없음'으로 하겠습니다." **(D위원)**

두 번째는 음주·흡연 영역으로 심의위원별로 보호필요 관점과 보호불필요 관점이 대립하는 사례이기도 하다. 본 심의안건은 등장인물의 흡연장면이 민원으로 제기된 건으로 제28조 건전성 규정이 제재조항으로 언급되었다. 보호필요 관점에서는 방송에 관련된 심의규정에서 음주와 흡연으로 인한 제재가 명확하지 않으며, 가급적 흡연장면을 노출하지 않도록 하는 방송사들의 자율규제에 따른 한계를 언급한다. 민원에 따른 의견을 수렴하여 자율규제로 지켜지고 있는 사항에 지속 동참할 것을 권고하는 의결을 하였다. 실제로 「방송법」에서는 흡연에 관한 조항이 없으며, 음주의 경우 제100조(제재조치등)제3항제2호에 근거하여 '「마약류관리에 관한법률」제2조제1호에

따른 마약류 복용·투약·흡입 및 음주 후 방송출연 등으로 인한 심의규정을 위반하는 경우'만 명시되어 있으며 「방송심의에 관한 규정」 제28조(건전성) 조항에서 '방송은 음주, 흡연, 사행행위, 사치 및 낭비 등의 내용을 다룰 때에는 이를 미화하거나 조장하지 않도록 그 표현에 신중을 기하여야 한다.'를 명시하고 있다. 이처럼 어느 법과 규정에도 음주와 흡연에 관한 구체적인 제재가 명시되지 않은 바, 이는 아동·청소년과 관련된 심의안건에서는 구체적인 규정을 마련하여 심의되어야 함이 요구된다.

중립적 관점에서는 현행 법과 규정에는 명확히 명시되어 있지 않으며 방송사의 자율적 심의로 방송을 송출하지만 이를 엄격하게 보고 있다는 점을 지적하며 사회적으로 부정적으로 관념이 있는 흡연과 관련된 심의에 관한 토론이 필요한 의제로 언급하고 있다. 그러나 「방송심의에 관한 규정」에서 권고적 표현을 언급하며 절대적으로 규정을 준수해야 하는 것은 아니므로 일반적이고 관례적인 판단기준에 의해 제재수준을 결정한다. 이는 방송계를 고려한 편향적이며 졸속적인 심의를 진행한다는 기존의 비판과 동일한 맥락의 결정으로(이승선, 김재영, 2015; 전창영, 나은희, 최철호, 김민정, 2018) 아동·청소년에게 미치는 영향보다는 관례가 판단기준이 됨을 확인할 수 있다.

보호불필요 관점에서 B위원은 흡연장면에서는 관대할 필요가 있음을 언급하며 대안적인 방안으로 활용되는 '모자이크 유무'에 따라 흡연의 경각심 체감의 차이에 대해 거론한다. 또한 대안적 보호체계로 작동하는 모자이크를 시청의 흐름을 방해한다는 판단과 함께 문제가 없다는 의결을 한다. E위원도 마찬가지로 문제가 되는 사항에 대해 영화라는 프로그램 유형에 따른 한계로 인한 것임을 지적하며 모자이크 처리로 인해 영화의 내용에 방해되는 측면이 본질적으로 타당한지를 논한다. 또한 이러한 문제를 사회의 문화적 수준을 거론하며 시청자가 스스로 여과할 수 있어야 함을 드러낸다. 이처럼 B위원과 E위원 역시 아동·청소년의 관점에서의 이해를 우선시하기보다는 일반적인 사회적 관점에서의 이해를 요구하며 아동·청소년의 보호보다는 영화의 흐름과 내용을 우선 고려하는 발언으로 보호 대상에 대한 이해가 없음이 확인되었다. 「청소년보호법」 제2조제4항에서는 '청소년유해약물등'으로 청소년에게 유해한 것으로 인정되는 유해약물로 「주세법」에 따른 주류, 「담배사업법」에 따른 담배를 명확하게 명시하고 있다. 아동·청소년을 대상으로하는 심의규정이라면 주류와 담배와 관련된 심의에 대해 명확한 제재를 가할 필요가 있다. 이것은 앞서 언급한 바와 같이 일반심의와 달리 아동·청소년에 해당되는 심의에 대한 별도의 심의규정이 필요한 까닭이기도 하다.

본 심의 사례는 4인의 심의위원 중 의견제시 3인, 문제없음 1인으로 의견제시에 해당하는 행정지도로 결정되었다. 본 사례 또한 대부분의 심의위원들은 시청의 대상이 아동·청소년임을 인지하기 보다는 심의규정에 관한 해석과 사회적 맥락에서의 결정을 고려하는 모습을 보였다. 앞서 언급한 바와 같이 성인에 비해 정보를 인식하고 판단하는 일이 능숙하지 못한 아동·청소년에게 공적 보호 체계로써 방송심의소위원회는

대상의 충분한 이해와 특성을 반영한 「방송심의에 관한 규정」의 점검이 필요함을 시사한다.

<표 14> 심의위반 주요내용에 관한 심의결정 관점 사례 : 음주·흡연

심의안건	제2021-방송-18-0131호 <OCN Thrills '은혼2: 규칙은 깨라고 있는 것>
방송장면	거리에서 등장인물이 입에 연기 나는 담배를 문 채 대화하고 이어 연기 나는 담배를 손에 들고 입으로 연기를 내뿜는 장면, 카페에서 등장인물이 연기 나는 담배를 손에 든 채 입으로 연기를 내뿜고 연기 나는 담배를 손에 들고 대화하는 모습을 보여주는 장면 등
제재 적용조항	「방송심의에 관한 규정」 제28조(건전성)
보호필요 관점	"저는 이 흡연 장면에 대해서 우리가 어떻게 심의해야 될지 재고할 시점이라는 부분에 대해서 완전히 반대하지는 않습니다. 다만 이것이 우리가 위원들의 인식이나 관점으로 변경하기보다는 국민들의 의견을 수렴해서 하는 과정을 지난번에도 조금 강조 드렸고요. 저는 이 사안도 아직은 지금 국내 방송사들은 방송에서 흡연 장면을 노출하지 않도록 자율규제하고 있고 이러한 자율규제에 이 방송 역시도 가급적 동참하기를 권고한다는 의미에서 저는 '권고' 의견입니다." **(C위원)**
중립 관점	"우리나라도 옛날에는 안 했는데 이게 우리 법 규정을 보면 2015년에 개정이 된 것으로 되어 있는데 그 이후인지 방송사들이 자율적인 그런 심의를 거쳐서 이렇게 방영을 하는데 엄격히 보고 있지요. 제28조를 보면 이를 미화하거나 조장하지 않도록 표현에 신중을 기하여야 한다고 했지 '그런 것을 보여서는 안 된다.' 이렇게 되어 있지는 않습니다. 사실. 우리가 방송사 나름대로의 자율적인 결정, 그리고 일반 사람들도 거기에 대한. 특히 흡연에 대한 부정적인 여론. 이런 게 확산되다 보니까 이렇게 되었는데...(중략)... 전체적인 흐름을 깰 만한 그런 시기의 인위적인 것은 하지 않는 것이 낫지 않을까. 그래서 이런것에 대해서는 조금 간담회나 토론회나 해서 조금 더 논의할 필요가 있는 것으로 봅니다. 그런데 지금 현재로서는 심의규정을 이렇게 해석하는 게 일반적이고 관례이고 해서 저도 여기에 따라서는 일단 '의견제시' 정도의 의견으로 내겠습니다." **(A위원)**
보호불필요 관점	"이것도 흡연 장면이 문제된 것인데 저는 기본적으로 흡연 장면에 대해서 조금 관대할 필요가 있다는 생각이기도 합니다. (중략) 그런데 결국은 이 흡연 장면을 삭제를 하거나 아니면 모자이크를 처리를 했으면 문제가 안 되고 이 흡연 장면을 그냥 그대로 놔두면 문제가 된다고 이런 식으로 판단하는 심의가 저는 의미가 있는지 사실 의문입니다. (중략) 시청자 입장에서 이 흡연 장면을 모자이크한다고 해서 흡연 장면이 안

	보이는 것도 아니고 저는 이게 눈 가리고 아웅 한다는 생각도 조금 들고. 그리고 이게 과연 그것을 모자이크 처리한다고 해서 흡연에 대한 경각심이 생길 것이냐. 오히려 그냥 시청 흐름을 방해하기만 하는 것이 아니냐. 그런 생각이 들어서 이 프로그램처럼 외부에서 개봉했던 영화를 지금 방송한 이런 사례에 대해서는 저희가 그간 해왔던 심의와는 조금 입장을 달리 생각할 필요가 있지 않을까 하는 생각이 듭니다. 그래서 저는 '문제없음' 의견 내겠습니다." **(B위원)**
	'제28조(건전성) 음주, 흡연, 사행행위 등등을 미화하거나 조장하지 않도록 표현에 신중을 기해야 된다.' 이게 적용조항입니다. (중략) 그런데 이게 결국 영화 프로그램을 가져와서 트는 부분이었거든요. 그런데 그런 튼 것들을 조장을 했다고 보기가 그렇고 흡연, 사행행위 등이 구체적으로 명시는 되어 있습니다만 미화하거나 조장하도록 그 표현에 신중해야 된다. 이 부분이 애매해요, 사실상. 어떻게 보기가. 전체적으로 보면 저는 영화 애호가이고 그런 입장에서 본다고 그러면 이게 영화의 전체적인 맥을 끊을 수도 있는 그런 부분도 있고 참 재미가 없어지는 그런 경우도 있어요. 갑자기 심각하게 나가는데 모자이크 처리한 담배 연기가 나온다든가 이렇게 되면 이게 본질적으로 과연 타당한 것인가에 대해서 우리 사회가 아직까지도 이렇게 이 정도를 걸러내지 못 할 정도의 문화적 수준인가 싶기도 하고 그래요. 그래서 저도 '의견제시'로 의견을 내겠습니다." **(E위원)**

Ⅴ. 결론 및 제언

본 연구는 다채널, 다매체 시대가 더욱 가속화되는 시점에서 아동·청소년이 가장 쉽게 접할 수 있는 일상 미디어인 TV와 라디오에 주목하였다. 유해매체물로부터 공적으로 아동·청소년을 보호하는 기능을 수행하는 5기 심의위원회의 방송심의소위원회의 회의록 내용분석을 통해 아동·청소년과 관련된 안건의 현황과 특성을 살펴보았다. 심의위원회 홈페이지에 게시된 방송심의소위원회 회의록 중 2021년 8월 13일부터 2022년 12월 20일까지 총 37건의 회의록에서 아동·청소년과 관련된 84건의 심의안건을 최종 분석하였으며 결론 및 제언은 다음과 같다.

첫째, 아동·청소년 관련 심의안건은 총 84건으로 모니터링으로 상정된 안건에서 높은 수준의 제재조치가 결정되었다. 본 연구의 분석기간에 집계된 전체 심의안건은 776건(90.2%)이며, 이 중 아동·청소년 관련 심의안건은 84건(9.8%)을 차지하는 것으로 나타났다. 수치상으로 보면 아동·청소년 관련 심의안건이 차지하는 비율은 높지 않

다. 그러나 제2기 심의위원회에서 어린이·청소년 보호(제43조 어린이 및 청소년의 정서함양 제2항)와 관련된 적용 제재조항이 가장 높았고, 제3기 심의위원회에서도 아동·청소년의 보호와 관련된 제재사유에 언급이 빈번하게 나타났다(윤성옥, 홍성철, 2015; 송종현, 윤성옥, 2017). 이처럼 지속 제기되는 어린이·청소년 관련 심의는 현재도 해소되지 않는 문제로 확인됨에 따라 아동·청소년의 보호적 관점에의 적극적 심의를 위한 「방송심의에 관한 규정」의 개편과 방송심의소위원회의 운영체계의 재정비가 필요하다.

아동·청소년 관련 심의안건은 심의위원회 내부 모니터링으로 46건(54.8%), 시청자 민원을 통해서는 38건(45.2%)의 상정된 것으로 나타났다. 이것은 모니터링의 측면에서 바라보는 「방송심의에 관한 규정」의 판단기준 보다 시청자의 관점에서 아동·청소년에게 유해한 요인들을 민감하게 발견함을 뜻한다. 그러나 대부분 모니터링에 의해 상정된 안건에서 높은 수준의 제재조치가 이루어져 아동·청소년 유해매체물 판단기준에서 심의위원과 시청자와 차이가 확인됐다. 따라서 「방송심의에 관한 규정」의 기준이 변하지 않는다면 앞으로의 아동·청소년 관련 심의 결과 또한 크게 바뀌지 않을 것임을 짐작게 한다. 그러므로 아동·청소년과 관련된 방송심의 회의에 직접 참여하여 의결을 할 수 있는 공식적인 시청자 모니터링 기구를 조성해야 한다. 이 기구를 통해 아동·청소년의 당사자가 직접 참여하거나 여성가족부 청소년보호위원회와 협력하여 아동·청소년 보호를 위한 상호보완적인 역할을 할 수 있도록 해야 한다.

둘째, 아동·청소년과 관련된 심의안건은 15세 이상 시청가, 예능·리얼리티에서 심의위반 내용이 가장 높은 것으로 나타났다. 15세 이상 시청가는 62건(73.8%)으로 가장 높았는데, 시청 연령 등급은 아동·청소년의 연령 및 발달적 특성에 충분한 이해를 바탕으로 결정되는 것이 아니며 프로그램의 주제, 폭력성, 선정성, 언어사용 수준, 모방위험 등을 반영하여 방송사업자가 자율적으로 결정한다. 시청 연령 등급제는 아동·청소년을 보호하기 위한 공식화된 장치임에도 불구하고 시청 연령 등급 변경 시 사전심의를 거쳐야 하는 까닭에 매회 달라지는 등급 수준을 즉각적으로 반영하지 못하는 한계가 있다. 이것은 일관성 있는 방송보급, 심의 관리·감독에 한계로 이어지며, 가정에서 시청지도를 하는데 어려움을 발생시키는 요인이 된다. 프로그램 유형에서는 예능 및 리얼리티에서 심의위반 사항이 28건(33.3%)으로 가장 높게 나타났다. 이는 타 매체에 비해 비교적 정형화되어있지 않은 프로그램의 특성을 가질수록 아동·청소년에게 부정적인 영향을 줄 가능성이 높음을 의미한다. 따라서 아동·청소년의 보호적 측면을 고려한 방송 제작 표준 가이드 개발 및 보급의 필요성이 제기된다.

셋째, 아동·청소년 관련 심의의 80% 이상이 행정지도로 결정되었으며, 방송을 시청하는 아동·청소년 대상의 심의위반 안건이 높게 나타났다. 주요 심의안건은 예능·리얼리티, 드라마로 심의결과는 권고와 의견제시가 다수였다. 또한 문제없음으로 심의한 안건 중 가장 높은 빈도를 보인 것 또한 예능·리얼리티로 아동·청소년에게 유해한 내

용이 가장 빈번히 나타내지만 대부분 문제가 없다고 결정함을 파악할 수 있다. 한편, 영화관 상영을 목적으로 표현과 창작의 자유를 강조하는 영화와 시청 연령 등급이 없는 뉴스에서도 아동·청소년 보호를 저해하는 사안에 대한 주목이 필요한 것으로 나타났다. 따라서 언론기관의 '인권보도준칙'의 의무적 이행을 상기시킬 필요가 있다. 심의제기 주체별 보호대상 유형을 살펴보면 방송을 시청하는 아동·청소년 대상의 심의위반 건이 높았으며, 대부분 행정지도에 그쳤다. 아동·청소년은 우선적으로 보호하여야 할 의무가 있으며, 시청 대상의 특성을 고려한 기준의 적용이 필요하다. 현재는 일반 심의안건과 아동·청소년 관련 심의안건을 판단하는 심의규정이 동일하다. 단순한 시청연령등급과 심의규정에 따른 판단이 아닌 아동·청소년 보호적 관점의 방송 제작 가이드라인과 심의규정의 구체화가 필요함을 시사한다.

이를 위해서는 예방적 차원의 방송 심의체계를 갖추어야 한다. 방송심의소위원회 심의안건은 모두 이미 방송이 송출된 후에 심의가 진행된다. 모니터링과 민원을 통해 언급되지 않는 방송의 경우에는 사후 조치마저도 불가하다. 문제가 되는 방송을 이미 시청한 아동·청소년에 미치는 부정적인 영향력을 어떻게 상쇄할 것인지, 제재조치 및 행정지도 후 시정사항에 관한 평가와 논의는 이루어지지 않는다. 이러한 심사체계는 다매체 다채널 되는 시대와 매우 역행하는 모습으로 예방적 차원의 방송 심의체계를 갖추어야 할 필요성이 제기된다. 방송사별 자체 심의기구를 통해 모든 방송편성 및 제작 시 보호적 기능을 할 수 있는 표준 제작 가이드를 이행하게 하고, 초기 단계부터 심의의 과정을 거쳐야 한다. 이와 함께 아동·청소년의 미디어리터러시에 대한 능력을 함양하여 일상생활에서 실천할 수 있도록 유아교육 과정부터 체계적인 교육을 해나갈 필요가 있다.

넷째, 심의회의록 위반 주요내용을 분석한 결과 혐오·폭력적인 내용과 선정적·음란한 내용, 음주 및 흡연 등의 위반사항은 대부분의 프로그램에서 나타나 제작 시 가장 유의해야 할 요인으로 확인되었다. 아동·청소년 관련 심의 제재 적용조항 136건을 분석한 결과 가장 높은 빈도를 보인 '제44조제2항 어린이·청소년 시청자 보호를 위한 청소년시청보호시간대' 조항은 총 55건(40.4%)으로 드라마와 예능·리얼리티 매체에서의 혐오와 폭력, 선정·음란한 내용에 가장 많은 제재를 받았다. 회의록을 살펴보면, 청소년시청보호시간대에 적절하지 않은 내용을 송출한 경우, 해당 시간대를 피하거나 유해한 내용 일부 편집 및 삭제하여 방영하는 임시적 조치를 수용하는 심의가 반복되었다. 특히 영화의 경우, 영화관 상영을 기반으로 사실적 표현을 위해 높은 수위의 영화를 제작하는데 지상파 방송송출로 인해 유해한 장면을 편집하여 방영하고 이것을 다른 방송과 동일한 기준에 의해 심의하는 것은 근본적으로 아동·청소년 보호를 위한 심의 제재라고 보이지 않는다. 음주 및 흡연 역시 「방송심의에 관한 규정」에 권고적 수준으로 제시되어 있어 아동·청소년에게 미치는 부정적 영향에 비해 대부분 의견제시 행정조치로 이어지는 것으로 나타났다. 이처럼 구체화 되어있지 않은 심의 규정

에 대해서는 아동·청소년 보호를 위한 방송제작 지침 마련이 필요하다.

다섯째, 5기 방송심의소위원회 심의위원의 일반적 특성과 심의결정 관점을 분석한 결과 심의위원은 대부분 언론계 및 관련 학계, 법조계 전문가로 구성되어 있으며, 중립 및 보호불필요 관점을 취하는 심의위원은 아동·청소년의 이해와 발달적 특성을 고려하지 않는 심의를 하는 것으로 나타났다. 대부분 심의위원은 선정·음란, 인권·권리침해, 부적절한 언어에 대해서는 대부분 보호적 관점을 취하였으나, 혐오·폭력, 음주·흡연과 같이 표현의 자유와 시대적 흐름의 변화를 사유로 중립적 관점과 보호불필요 관점이 대립함을 확인하였다. 특히 중립 및 보호불필요 관점을 취하는 심의위원의 경우 아동·청소년의 입장에서의 이해가 아닌 성인의 기준으로 문제를 판단하는 모습을 보였으며, 아동·청소년의 발달적 특성을 고려하지 않고 문제가 없음을 결정하였다.

위 결과를 통해 방송심의에 관한 전문성 확보를 위한 세부 기준 및 이를 뒷받침할 규범적 절차와 실체적 권리 보장을 위한 다양한 입법적 개선안 모색의 필요성이 요구된다. 방송·통신 심의의 전문성 강화를 위하여 심의위원의 자격을 법률로 규정하거나 어린이·청소년 등의 다양한 사회적 계층과 이를 대변할 수 있는 전문성 및 다양성 확보를 위한 법제 개선안 도출이 필요하다(김여라, 2021: 4). 방송심의시스템에서 시청자 등의 심의과정 참여제 도입(황상재 외, 2016: 123; 이영주, 2011: 37), 대상별·분야별·사안별 등 유형적 구분에 따른 외부 전문성 활용 등을 정책적 대안으로 제시할 수 있다. 현재「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」제22조에 따른 특별위원회[24] 중 권익보호특별위원회가 사회적 약자 및 소수자 차별·혐오 방지 및 이용자 권익보호에 대한 자문 등을 수행하나 아동·청소년에 관한 안건을 체계적으로 관리하고 심의를 전담하는 체계, 가칭 아동·청소년보호심의소위원회와 같은 전담기구 설치도 고려해볼 필요가 있다(강명현 외 2인, 2010: 253). 또한, 심의제도의 공정성·객관성·신뢰성 등 최소한의 일관성을 갖추기 위한 방향에서 개념 구체화나 기준 수립 및 심의제도 전반의 현대화를 위한 논의가 필요하다. 예를 들어 재량처분의 요건과 효과에 관한 유형적 데이터 관리가 그 방안이 되며, 법적 요건에 해당하더라도 공익적 고려에 의하여 어떤 효과를 줄 것인지·말 것인지, 효과 부여가 선택적인 경우 그 중 어떤 효과를 선택하여 줄 것인지, 행위→심의·의결→제재 등의 경우의 수들을 유형적으로 세분화·체계화하고 이를 표준·정형·항목화 즉, 구조화해 볼 수 있다. 아동·청소년에 대한 보호의 시급성과 중대함을 고려할 때, 아동·청소년에 관한 안건을 중심으로 이와 같은 데이터 관리를 통한 정치한 규범체계 운영 시도는 적어도 구체적 타당성 제고에 기여하여(성윤희, 2023: 185) 아동·청소년 권익 보호 및 향상에 이바지될 것이다.

현재 아동·청소년이 직접 프로그램에 참여하는 콘텐츠가 적지 않고, 이를 다양한 매

---

24) 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제22조(회의 등) ⑤ 심의위원회는 그 소관 직무 중 일부를 분담하여 효율적으로 수행하기 위하여 소위원회를 두거나 특정한 분야에 대한 자문 등을 수행하기 위하여 특별위원회를 둘 수 있다. <개정 2019. 12. 10.>

개체를 통해 시청하는 아동·청소년도 상당하다. 확대되는 미디어로부터 아동·청소년을 보호하는 것은 사회적으로 매우 중요하다. 심의위원회는 현재 민간 독립기구로 심의·의결을 수행하고 있으며, 대통령 직속 중앙행정기관인 방송통신위원회가 처분을 내리는 이원적인 구조를 가지는데 다만, 헌재의 태도와 다수 견해들은 이에 관한 국가 행정기관의 법적 지위를 인정할 수 있다고 보아 추후 조직법적 차원의 정비와 함께 작용법적 측면에서 올바른 심의 체계 확보 및 법적 체계의 정합성 제고를 도모할 필요가 있고, 이는 곧 국민 권익 향상을 위한 것으로 적극적 개선 논의로 이어질 필요가 있을 것이다. 민주주의의 주요 구성 요소로 구성원의 다양성 존중, 의사 형성과 결정 과정의 투명성·개방성·공정성, 다양한 공동체 구성원의 주체적 참여기회의 보장, 차선으로서 다수결과 소수보호, 다수관계의 가변성, 알 권리 실현 등이 있으며(최승원, 2007: 253-256), 이러한 헌법적 가치에 반추해 볼 때 심의제도 전반에 민주주의의 기본 원리가 잘 구현될 수 있도록 적절한 제도 형성과 함께 이를 적법·타당하게 보장할 수 있는 규범 시스템에 관한 개선이 지속적으로 강구될 필요가 있으며 특히, 아동·청소년의 권익을 향상할 방안은 무엇인지 다양한 논의를 포함한 법제 개선 모색을 추진해갈 필요가 있다. 그동안 미디어로부터의 아동·청소년 보호는 방송 및 미디어 관계자들의 일로 여겨왔다. 일상 미디어가 우리 삶에 지대한 영향력을 주는 것처럼 보다 민감한 시각으로 접근하여 건강한 미디어 환경과 건강한 아동·청소년을 길러내는 일에 모두가 함께해야 할 것이다.

[참고문헌]

단행본

강명현, 유흉식, 안연정, 「방송통신 분야 아동·청소년 보호 심의정책 연구」, 방송통신심의위원회, 2010.

김경환·최우정·정미정·임연미, 「방송심의의 제재 실효서 확보방안 연구」, 방송통신심의위원회, 2020.

여성가족부, 「2022년 청소년 매체이용 및 유해환경 실태조사」, 2022.

국내 학술논문

강희주, 정익중, 유안나, 김재연. “유튜브 출연 아동의 놀이권 보장 현황”, 「아동과 권리」, 제25권 제4호, 한국아동권리학회, 2021.

김동윤, “텔레비전 오락 프로그램에 나타난 아동권리 침해: 아동권리 보호를 위한 오락 프로그램 제작 가이드라인 제안”, 「사회과학 담론과 정책」, 제8권 제2호, 경북대학교 사회과학연구원, 2015.

김동윤, “텔레비전 뉴스보도와 아동권리 침해: 아동권리 보호를 위한 방송뉴스 제작 가이드라인 제안”, 「연구방법논총」, 제4권 제2호, 경북대학교 사회과학기초자료연구소, 2019.

김민호·이도형, “내용심의 제재조치의 법적쟁점에 관한 연구”, 「성균관법학」, 제29권 제2호, 성균관대학교 법학연구원, 2017.

김성태, “국내 내용분석 연구의 방법론에 대한 고찰 및 제언”, 「커뮤니케이션 이론」, 제1권 제2호, 한국언론학회, 2005.

김수정, “글로벌 리얼리티 게임쇼에 나타난 ‘자기통치’의 문화정치:< 프로젝트 런웨이> 와< 도전! 슈퍼모델> 프로그램을 중심으로”, 「한국방송학보」, 제24호 제6권, 한국방송학회, 2010.

김여라, 방송통신심의위원회 구성 관련 법률 개정 논의, 「이슈와 논점」, 제1879호, 국회입법조사처, 2021.

김영순, “발제 5-2: 중등 사회과 미디어교육 교과과정 연구”, 「한국언론학회 심포지움 및 세미나 학술대회 자료」, 한국언론학회, 2005.

김용복, 방형애, 최시내, 김희진, 지선하, “주류광고 노출 채널에 따른 청소년의 음주 양상”, 「한국보건교육건강증진학회지」, 제39호 제1권, 한국보건교육건강증진학회, 2022.

김재숙, 이미숙, “TV 미디어가 청소년의 신체이미지에 미치는 영향”, 「한국의류학회지」, 제25호 제5권, 한국의류학회, 2001.

김정섭, “우리나라 청소년 연기자 보호 제도에 관한 고찰”, 「한국콘텐츠학회논문

지」, 제15호 제1권, 한국콘텐츠학회, 2015.
성욱제, “방송광고심의제도 개선방안 연구”, 「한국방송학회 학술대회 논문집」, 한국방송학회, 2007.
성윤희, “행정기본법상 자동적 처분에 관한 연구”, 이화여자대학교 대학원 박사학위논문, 2023.
송종현, 윤성옥, “방송통신심의위원회의 운영과 심의활동 분석 : 제3기 위원회의 심의결정을 중심으로”, 「언론과 법」, 제16권 제1호, 한국언론법학회, 2017.
오준근, “인터넷과 방송의 심의체계에 관한 행정법적 고찰”, 「경희법학」, 제45권 제1호, 경희대학교 법학연구소, 2010.
윤성옥, 홍성철, “방송통신심의위원회의 제재결정 행위와 특징 분석”, 「방송과 커뮤니케이션」, 제16권 제3호, 한국방송학회, 2015.
윤성옥, “리얼리티 예능의 아동 출연 보호를 위한 법제 연구”, 「한국방송학보」, 제36권 제4호, 한국방송학회, 2022.
이승선, “청소년보호를 위한 방송심의 체계의 특성과 쟁점”, 「언론과 법」, 제8권 제2호, 한국언론법학회, 2009.
이승선, 김재영, "방송통신심의위원회의 방송심의 과정에서 제시 된 소수의견의 특성에 관한 연구", 「한국방송학보」, 제29권 제6호, 한국방송학회, 2015.
이영주, “방송통신심의위원회의 위상 및 활동에 대한 학술적 논의의 특성”, 「한국언론학회 심포지움 및 세미나/학술대회 자료집」, 한국언론학회, 2011.
이영희, “아동· 청소년 방송출연자 권익보호 현황과 개선 방안에 대한 연구”, 「방송과 커뮤니케이션」, 제22호 제2권, 한국방송학회, 2021.
전영식, “지상파방송과 종합편성채널 보도교양프로그램의 심의 사례 분석- 4기 방송통신심의위원회의 심의내용을 중심으로 ”, 「영상문화콘텐츠연구」, 제17집, 동국대학교 영상문화콘텐츠연구원, 2019.
전창영, 나은희, 최철호, 김민정, “방송통신심의위원회의 혐오표현 통신심의에 대한 탐색적 고찰”, 「방송통신연구」, 제104호, 한국방송학회, 2018.
정연부, “방송통신심의위원회의 법적 지위 재구성 방안 모색”, 「공법연구」, 제41집 제1호, 한국공법학회 2012.
정의철, “아동・청소년 보호를 위한 방송 심의와 적극적 규제정책 연구”, 「한국언론학보」, 제57권 제5호, 한국언론학회, 2013.
지성우·최경미, “방송심의 제재조치 부과기준 연구”, 「미국헌법연구」, 제27권 제2호, 미국헌법학회, 2016.
최성호, 정정훈, 정상원, “질적 내용 분석의 개념과 절차”, 「질적탐구」, 제2권 제1호, 한국질적탐구학회, 2016.
최승원, “전자정부의 법적 기본틀”, 「행정법연구」, 제18권, 행정법이론실무학회,

2007.
최재정, 유미숙, “아동의 미디어기기 중독에 관한 잠재프로파일링과 영향요인”, 「놀이치료연구」, 제24권 제2호, 한국아동심리재활학회, 2020.
황상재, 황성기, 김도연, 유승현, “방송심의시스템에서의 시청자참여심의제 도입 가능성에 대한 법적·행정적 검토”, 「언론과 법」 제15권 제2호, 언론법학회, 2016.

해외 자료

Forman, J., & Damschroder, L. (2007). Qualitative content analysis. In Empirical methods for bioethics: A primer. Emerald Group Publishing Limited.
Grenard, J. L., Dent, C. W., & Stacy, A. W. (2013). Exposure to alcohol advertisements and teenage alcohol-related problems. Pediatrics, 131(2), 344.
Gordon, R., MacKintosh, A. M., Moodie, C. (2010). The impact of alcohol marketing on youth drinking behaviour: a two-stage cohort study. Alcohol and Alcoholism, 45(5), 470-480.

기타

미디어오늘, “접수 민원만 140여 건... 미성년자 출연 KBS ‘살림남2’의 결말”, 2023년 4월 6일. http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=309465, (최종인출일 2023.07.31.)
박대출의원 등 11인, 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안, 의안번호 2108244, 2021.
방송통신심의위원회 http://www.kocsc.or.kr/mainPage.do
한국기자협회, https://www.journalist.or.kr/news/section4.html?p_num=7, (최종인출일 2023.07.25.)
헬스조선, “유튜브 출연하는 아이들... 정서에 약 될까. 독 될까”, 2022년 4월 2일. https://health.chosun.com/site/data/html_dir/2022/04/01/2022040101507.html. (최종인출일 2023.07.31.)

[국문초록]

방송통신심의위원회 회의록 내용분석
-5기 방송심의소위원회 아동・청소년 관련 심의를 중심으로-

안 선 경
(이화여자대학교 일반대학원 사회복지학과 박사과정)
성 윤 희
(이화여자대학교 사회복지학과 외래강사)
정 익 중
(이화여자대학교 사회복지학과 교수)

본 연구의 목적은 방송통신심의위원회의 방송심의소위원회 회의록 중 아동·청소년과 관련된 심의안건 내용분석을 통해 아동·청소년 관련 심의 현황과 특성, 개선사항을 파악하고자 한다. 이를 위해 5기 방송통신심의위원회 방송심의소위원회가 출범하여 첫 정기회의를 진행한 2021년 8월 13일 부터 2022년 12월 20일까지 총 69건의 회의록을 수집하였다. 이 중 37건의 회의록에서 84건의 심의안건을 최종 분석자료로 선정하였다. 분석 결과 첫째, 아동·청소년에게 유해한 요인들은 시청자 민원에 의해 민감하게 발견되는 것으로 나타났다. 둘째, 비교적 정형화되어있지 않은 프로그램의 특성을 가질수록 아동·청소년에게 부정적인 영향을 줄 가능성이 높은 것으로 나타났다. 셋째, 아동·청소년의 보호적 관점이 반영된 심의규정의 구체화가 필요한 것으로 나타났다. 넷째, 혐오 및 폭력, 음주 및 흡연 등의 방송으로부터 아동·청소년 보호를 위한 방송제작 지침이 필요한 것으로 나타났다. 다섯째, 아동·청소년의 발달적 특성을 고려하여 심의가 이루어지도록 해당 전문가의 심의참여와 시청자 심의과정 참여제 도입, 아동·청소년 관련 전문기관과의 협력적 심의체계 마련 등을 제안하였다. 위와 같은 연구 결과를 바탕으로 향후 아동·청소년의 보호를 위한 방송심의 제도 개선에 대해 논의하였다.

주제어: 방송통신심의위원회, 방송심의소위원회, 방송심의, 아동·청소년 보호

[Abstract]

Analysis of the meeting minutes of the Korea Communications Standards Commission

- Focusing on deliberations on children · youth in the 5th Subcommittee on Broadcast Deliberation-

Ahn, Seon Kyeong
(Doctoral Student, Dept. of Social Welfare, Ewha Womans University)
Sung, YunHee
(Part-Time Lecturer, Dept. of Social Welfare, Ewha Womans University)
Chung, Ick-Joong
(Professor, Dept. of Social Welfare, Ewha Womans University)

The purpose of this research is to analyze the content of deliberation items concerning children·youth in the meeting minutes of the Subcommittee on Broadcast Deliberation in the Korea Communications Standards Commission. Through this analysis, we aim to identify the deliberation status, characteristics, and areas for improvement related to children·youth. From August 13, 2021, to December 20, 2022, the 5th Korea Communications Standards Commission's Subcommittee on Broadcast Deliberation conducted regular meetings and collected a total of 69 sets of meeting minutes. Among these, 84 deliberation items were subjected to final analysis from a total of 37 sets of meeting minutes. The analysis results are as follows: First, harmful factors to children·youth are keenly identified through viewer complaints. Second, programs with relatively less standardized features are more likely to have a pronounced negative impact on children·youth. Third, it was necessary to specify the deliberation regulations reflecting the protection perspective of children·youth. Fourth, it was found that there is a discernible need for broadcasting production guidelines geared towards the protection of

children·youth from content encompassing hate speech, violence, as well as depictions of alcohol and tobacco consumption. Fifth, in order for the deliberation to take into account the developmental characteristics of children·youth, the child development specialist's participation in the deliberation process, the introduction of a participation system for general viewers, and establishment of a cooperative deliberation system with institutions related to children·youth were suggested.

keywords : Korea Communication Standards Commission, Subcommittee to Broadcast Deliberation, Broadcasting deliberation, protection of children·youth

사회복지법제학회
사회복지법제연구 제14권 제2호(통권 제27호) 2023년 08월
Korean Academy of Social Welfare and Law
Vol.14, No.2, August 2023
10.35589/SWLJ.2023.14.2.229

한국의 비영리 공익활동 분류체계 개선 연구*

정 진 경**·이 종 화***

目 次

Ⅰ. 서론

Ⅱ. 비영리 공익활동 분류의 범위
1. 비영리 공익활동의 정의
2. 비영리 공익활동 분류체계 도출을 위한 기준과 평가 항목

Ⅲ. 국내·외 비영리 공익활동 분류체계 분석
1. 해외 비영리 공익활동 분류체계
2. 한국의 비영리 공익활동 분류체계
3. 분석 결과 및 시사점

Ⅳ. 분류체계 개선안(KCMNPA)
1. 분류체계 개선 시 주요 고려 사항
2. 분류체계 개선안

Ⅴ. 결론 및 제언

Ⅰ. 서론

비영리 공익활동 분류체계는 비영리 조직과 시민 개인의 공익활동이 수행되는 세부적인 영역을 일정한 기준에 따라 하위 범주로 구분한 체계라고 볼 수 있다. 이 분류체계는 비영리 부문의 활동과 프로그램을 분석하고 이해하는 데 도움을 주며, 그러한 프로그램 활동들의 포트폴리오를 이해하는 데 유용한 틀을 제공한다. 오늘날 비영리 조직을 분류하는 가장 일반적인 법·제도적 분류 방식은 비영리 조직의 법적 지위(법인 여부나 비영리민간단체 등록 여부 등), 법인격 종류(사단법인, 재단법인, 사회복지

* 투고일: 2023.08.08., 심사일: 2023.08.16.-2023.08.21., 게재확정일: 2023.08.25.
본 논문은 아름다운재단 기부문화연구소 2022년 기획연구보고서의 내용을 학술논문으로 발전시킨 것임.
** 주저자, 광운대학교 행정학과 교수.
*** 교신저자, 강남대학교 교양교수부 조교수.

법인 등), 면세 지위(기부금 공익단체 지정 등) 등 이지만, 비영리 조직이 수행하는 광범위하고 복합적인 사업 특성 때문에 이러한 방식으로 실제 비영리 섹터의 현상을 체계적이고 타당하게 분류하는 것은 쉽지 않다.

비영리 공익활동에 대한 분류체계가 필요한 주요 이유는 다음과 같다. 첫째, 비영리 조직 자체의 필요성 때문이다. 비영리 조직은 다양한 사업 영역에 속한 비영리 공익활동의 분포를 이해하고, 자신의 위치를 파악하며, 사업 전략의 방향을 계획하거나 전환하기 위해 분야에 대한 정확한 정보가 필요하다. 둘째, 사회적 관심과 요구를 파악하기 위해서이다. 사회적 미충족 욕구와 사회 문제의 해결을 위한 비영리 공익활동에 대한 분야별 집중도를 분석하면, 어떤 분야의 공익활동이 더 필요한지 파악할 수 있다. 셋째, 자발적 자원 기여의 분포를 파악하는 것이다. 비영리 섹터는 자원봉사와 기부 등의 자발적 자원 기여에 의존한다. 어떤 영역과 대상에 자원봉사 활동과 기부가 집중되는지 파악함으로써, 시민들의 사회적 관심 분야를 파악할 수 있다. 이러한 정보는 비영리 조직이 혁신적인 자원 개발 전략을 모색하는 데 도움이 된다. 넷째, 국제 비교와 비영리 하위 분야별 비교를 위해서이다. 비영리 고용 시장의 규모나 공익활동의 사회경제적 가치를 분석하고, 변화 추세를 파악하기 위해 일관성 있는 분류체계가 필요하다.

비영리 공익활동 분류체계가 유용하게 활용되기 위해서는, 복합적이고 다양한 비영리 공익활동을 포괄하면서, 타당한 기준에 따라 체계적으로 분류하고, 하위 범주 간의 구분을 명확하게 나타낼 수 있어야 한다. 그러나, 우리나라의 비영리 공익활동 분야 분류체계는 다음의 세 가지 주요 문제를 가지고 있다. 첫째, 분류체계 간의 통일성이 결여된 것이다. 법령과 정부의 관리 지원 시스템 및 주요 조사 지표상의 분류체계가 각각 다르며, 이들 간 연계성이 부재하다. 이로 인해, 우리나라 비영리 분야의 대표적인 통계치를 제시하는 데 한계가 있다. 둘째, 분류체계의 유의미성과 엄격성이 부족하다. 비영리 조직의 목적 사업을 기준으로 한 분류나 자원봉사 및 기부 등 시민 개인의 공익활동 참여 분야 분류 항목들이 비영리 활동 분야를 모두 포함하고 있는지에 대한 문제이다. 이는 대부분의 통계 현황에서 정확하게 포착하지 못하여 나타나는 매우 높은 비중의 '기타' 분야 수치를 통해 관찰된다. 셋째, 분류체계의 논리적 일관성이 결여되어 있는 것이다. 하위 분류 항목들을 구성하는 데 있어 경제, 정치, 인권, 환경 등 분야를 기준으로 한 대분류 항목과 소비자, 동물, 모금, 봉사, 캠페인, 온라인 등 세분류 분야에서의 사업 대상 및 사업 수단, 활동 범위 등이 혼합되어 있다. 이는 분류체계의 층위 구분이 체계적으로 구조화되지 못한 채 단일 분류체계 내에서 여러 중복적인 분류 항목을 담아내는 문제를 나타낸다.

이러한 문제 인식을 바탕으로 본 연구는 국내 비영리 공익활동 분류체계의 개선을 위한 방안을 제시한다. 기존의 비영리 공익활동 분류체계가 현 사회의 다양한 공익활동을 충분히, 정확히 반영하지 못한다는 문제의식 하에 비영리 공익활동 분류체계의

개선안을 제시하고자 했다. 다만, 본 연구는 완벽한 분류체계를 추구하는 것이 아니라, 사회적 필요성이 존재하면서도 기존 분류체계가 담아내지 못하는 부분을 중점적으로 다룬다. 이를 통해 분류체계 사용자가 공익활동 전체 지형 내에서 관심 활동의 위치를 더 직관적으로 확인할 수 있게 하고, 수집된 정보가 논리적 일관성을 갖춘 통계 자료로 활용될 수 있도록 하는 데 초점을 맞춘다. 이를 위해 학술 논문과 국내외 발간 보고서 및 법령과 관련 포털 사이트로부터 수집한 자료의 내용 분석을 통해 비영리 공익활동의 범위와 분류체계에서 고려해야 할 기준을 검토하고, 국내외 비영리 공익활동 분류체계를 분석했으며, 현재 분류체계의 실용적 대안이 될 수 있는 비영리 공익활동 분류체계 개선안을 제안했다.

Ⅱ. 비영리 공익활동 분류의 범위

1. 비영리 공익활동의 정의

UN(2008)은 비영리 부문의 다양한 조직 형태와 수많은 활동에도 불구하고, 정부나 시장 부문과 차별되는 고유한 공통점이 많으며 이는 다음의 세 가지 핵심적인 요소의 조합을 특징으로 함을 설명한다. 즉, (a) 민간이며(정부에 의해 통제되지 않는), (b) 주된 목적은 사회적 또는 공공적 목적에 봉사하는 것으로(투자 자본에 대한 수익 극대화나 분배라기보다), (c) 그들의 참여는 자발적(자유 의지에 의해 강요 없이)으로 이루어진다는 것이다. 위 세 가지 요소는 전 세계 여러 나라 비영리 부문이 공통적으로 갖는 속성이며, 사회적경제 부문까지를 설명하는 데에도 위 세 요소를 중심으로 유연하게 확장 적용되고 있다(UN, 2018). 이는 우리나라 비영리 공익활동과 관련된 주요 법적 정의[1]에도 부합되고, 무엇보다 공식조직 수준에서뿐 아니라 개인이나 그룹 수준에서 행해지는 비영리 공익활동을 포괄하여 정의하는 데 가장 보편적인 개념 요소로 판단된다. 이와 같은 개념적 유용성에 기반하여 본 연구에서도 비영리 공익활동을 '민간 부문에서 공공의 혜택을 목적으로 조직 또는 시민에 의해 자발적으로 수행하는 활동'으로 정의하고자 한다.

---

1) 「비영리민간단체지원법」 제2조에서는 영리가 아닌 공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 사업의 직접 수혜자가 불특정 다수이며, 구성원 상호 간에 이익분배를 하지 아니할 것을 주요 요건 중 하나로 규정하고 있다.

2. 비영리 공익활동 분류체계 도출을 위한 기준과 평가 항목

'분류체계'는 자료를 일정한 기준에 따라 구조화하고, 기호나 용어를 사용하여 표시하는 체계를 의미한다(국립국어원 표준국어사전). 이를 통해 분류 대상들은 유사한 특징끼리 묶이고, 다른 특징을 가진 분류 대상과는 구분되어 일정한 범주 또는 위계로 구성된 체계를 갖게 된다(기록물 용어사전; HRD용어사전). 따라서 공익활동 분류체계를 도출하기 위해서는 그 목적에 부합하는 기준을 우선 탐색하고 결정하는 작업이 선행되어야 한다. 이에 본 연구는 분류체계 도출을 위한 선행작업으로 몇 가지 기준과 평가 항목을 검토한다. 논의의 일관성을 위해 비영리 부문 분류체계 개발과정에서 선행연구들(Lampkin et al., 2001; Salamon & Anheier, 1992b)이 검토한 분석 단위, 분류기준, 분류체계 평가 항목을 중심으로 살펴보았으며, 분류체계가 갖는 고유한 특징 중 하나인 응답 규칙도 고찰했다.

(1) 분석 단위

분류체계 도출을 위해 가장 먼저 할 일은 분석 단위(unit of analysis)를 명확히 하는 것이다. 분석 단위는 연구자가 분석하고자 하는 대상의 기본 단위를 의미한다. 분석 단위를 미리 결정하지 않은 채 분류체계를 구축하면 어떤 정보를 누구로부터 수집할지 모호해지고, 불필요한 정보를 수집하거나 필요한 정보를 수집하지 못할 가능성이 크다. 본 분류체계의 분석 단위는 공익활동을 수행하는 조직이 될 수도 있고, 공익활동 자체가 될 수도 있다. 각각은 나름의 장단점을 갖는데, 먼저 조직을 분석 단위로 할 때는 해당 조직으로부터 상당히 정확한 자료를 얻을 수 있다는 장점이 있다. 실제 상당수 공익활동이 비영리 조직에 의해 수행될 뿐만 아니라 대부분 비영리 조직은 그 조직을 대표하는 공익활동을 가지므로 이러한 접근은 일면 타당하다고 볼 수 있다. 또한, 이러한 조직들에 대한 정보(연락처, 주소 등)는 공개되어 있어 자료수집 대상이 되는 조직의 기초정보를 확보하기도 비교적 쉽다.[2)]

그러나 이러한 접근은 정보 손실 측면에서 꽤 심각한 문제를 초래할 위험이 있다. 조직을 분석 단위로 설정할 때는 특정 비영리 조직과 그 조직이 수행하는 공익활동이 같다고 전제하는 것이 필요한데, 이에 따라 자료 수집 과정에서 상당한 수준의 정보가 사라지기 때문이다. 정보 손실은 크게 두 가지 상황에서 나타난다. 첫째는, 한 조직이 여러 가지 공익활동을 수행하는 경우이다. 구세군이라는 조직을 예로 들면, 구세

2) 이러한 장점으로 현존하는 많은 공익활동 분류체계가 활동을 수행하는 조직을 분석 단위로 하고 있다.

군은‘아동·청소년’, ‘여성·다문화’, ‘긴급구호·위기가정’, ‘지역사회’, ‘노인·장애인’, ‘사회적소수자’, ‘해외 및 북한’ 분야에서 공익활동을 수행한다. 조직이 분석 단위인 분류체계에서 구세군은 이 중 한 가지 분야를 선택해야 하지만 그 과정에서 나머지 공익활동에 대한 정보가 손실되는 문제가 생긴다. 물론 선택된 공익활동이 구세군을 대표한다고 간주하기도 어렵다. 둘째는, 비공식 조직(동호회, 주민 모임 등) 또는 개인을 통해 수행되는 자발적 공익활동의 경우이다. 조직을 분석 단위로 할 때, 일찍이 Vakil(1997)이 지적한 것처럼, 비공식적으로 이뤄지는 공익활동은 조사 대상을 확인하기 어렵기에 실재하는 많은 정보가 손실될 수밖에 없다.

반대로, 공익활동 자체를 분석 단위로 하면 이러한 정보 손실을 최소화할 수 있다는 장점이 있다. 최근 연구에 따르면(정진경 외, 2022), 조직에 속하지 않고 수행하는 비공식 공익활동이 증가 추세임을 알 수 있다. 전통적 분류체계로 포착하기 어려운 현상이 실재한다는 것인데, 이러한 현상을 분류체계 내에 포함할 수 있게 된다. 즉, 조직을 분석 단위로 할 때보다 최근 변화하는 공익활동 환경을 더 잘 반영할 수 있는 것이다. 그러나 자료를 누구로부터 수집할지 모호하다는 것과 자료 수집 대상을 명확히 하지 않을 때 자료 수집에 많은 시간과 노력이 소요될 수 있다는 단점도 존재한다.

(2) 분류 기준

공익활동 분류에 사용할 수 있는 기준은 매우 다양하다. 주 활동 및 서비스 분야[3], 주 대상, 활동이 이뤄지는 공간적 범위, 수행 방법 등이 있고, 최근의 시도들처럼 인터넷 사용 여부에 따라 온라인 활동과 현장 활동을 구분할 수도 있다(Lough, 2018). 물론, 이러한 기준들은 모두 사용될 수 있으나 어떤 기준을 적용하는지에 따라 전혀 다른 분류 결과를 도출해낼 수 있으므로 분류 목적에 따라 사전에 그 기준을 명확히 체계화하는 것이 필요하다(Salamon & Anheier, 1992b). 또한, 각 기준과 기준 내 세부 항목은 논리적 일관성, 포괄성, 요소의 상호 배타성이라는 분류학적 원칙에 따라 배치되어야 한다(Lampkin et al., 2001). 논리적 일관성은 기준 내 항목들이 일관된 논리하에 구성되어야 함을 의미하고, 포괄성은 기준 내 각 항목에 분류하고자 하는 모든 요소가 빠지지 않고 배치될 수 있어야 함을 의미하며, 상호 배타성은 분류하고자 하는 요소가 기준 내 여러 분류 항목에 중복으로 배치되지 않아야 함을 의미한다. 이러한 원칙이 갖춰지지 않을 때 자료 제공자는 어떤 항목에 응답해야 할지 혼란스러울 수밖

3) 기존의 공익활동 관련 분류체계에서 가장 우선 사용되는 기준은 ‘주 활동 및 서비스 분야’이다. 그 이유는 많은 국가에서 경제활동 추정을 목적으로 해당 항목들의 자료를 수집해왔고, 공익활동 관련 분류체계는 기존 국가 자료와 연동할 목적으로 만들어진 경우가 많기 때문이다(Salamon & Anheier, 1992b).

에 없고, 분류된 결과를 확인하는 사람 역시 자료를 온전히 신뢰하기 어려울 것이다.

(3) 분류체계 평가 항목

이에 분류체계 평가 항목을 도출하기 위해서는 어떤 장점에 초점을 둔 분류체계를 구축할지 고려해야 한다. 어떤 새로운 분류체계가 정당성을 갖기 위해서는 기존 분류체계와 비교해서 장점이 필요하기 때문이다. Salamon과 Anheier(1992b)는 Karl Deutsch가 사회과학 분석모델을 선택하기 위해 구성한 5가지 분류체계 평가 항목(경제성, 유의미성, 엄격성, 풍부한 조합, 조직력)을 중심으로 비영리 부문 분류체계들의 속성을 검토한 바 있다. 물론, 어떤 분류체계도 이 5가지 평가 항목에서 모두 높은 평가를 받기는 어렵고, 각 분류체계는 그 목적에 따라 특정 항목에서 상대적 장점을 가지게 된다. 이는 분류체계를 구축할 때는 5가지 항목 중 상대적으로 더 강조해야 할 것이 무엇인지 결정하고 각 항목 간 최적의 조합을 찾는 것이 필요하다는 것을 의미한다.

여기서 제시된 5가지 항목은 다음과 같다. ① 경제성(economy) : 실재(實在) 그 자체가 아니라 실재에서 정말 중요한 측면을 얼마나 단순하게 보여주는지를 의미한다. 분류체계 구축 시 쉽게 빠지는 유혹은 가능한 정교하게 만들기 위해 지나치게 많은 항목을 포함하는 것인데, 이럴 때 '현실을 단순화하는 방법'으로써 분류체계의 가치는 상실된다. ② 유의미성(significance) : 정말 중요한 차이를 구분해주는지를 의미한다. 사소한 차이는 구분하지만 정작 중요한 차이를 구분해내지 못하는 분류체계는 유의미성을 제대로 갖추지 못했다고 볼 수 있다. ③ 엄격성(rigour) : 누가 그 분류체계를 사용하든 고유한(unique) 결과를 만들어낼 수 있는지를 의미한다. 누가 분류하더라도 특정 항목이 같게 분류되는 분류체계는 엄격성을 갖추었다고 볼 수 있다. ④ 조합의 풍부함(combinatorial richness) : 분류체계가 만들어내는 범위, 특징과 관계의 수를 의미한다. 흥미로운 현상을 다양하게 포착해내는 분류체계는 조합의 풍부함을 갖추었다고 볼 수 있다. 때로는 경제성과 조합의 풍부함을 동시에 달성하기 어렵지만, 이 둘의 관계가 반드시 동전의 양면이라고 단정할 수는 없다. ⑤ 조직력(organizing power) : 분류체계가 얼마나 다양한 환경에서 적용될 수 있는지, 즉 확장성을 의미한다. 이 속성은 국제 비교 작업에서 특히 의미가 있는데 다른 경제적, 제도적 환경을 지닌 국가에서도 원래의 목적과 비슷한 결과를 도출할 수 있다면 이는 조직력을 갖추었다고 볼 수 있다.

(4) 응답 규칙

응답 규칙은 분류 결과에 적잖은 영향을 미칠 수 있으므로 분류체계의 목적에 따라

적합한 응답 규칙이 적용되어야 한다. 대표적 응답 규칙으로는 각 기준 내 복수 응답 허용 여부가 있다. 복수 응답 허용 여부에 따른 장단점은 비교적 분명하다. 먼저, 복수 응답을 허용할 때는 응답자의 피로가 상대적으로 적어 불성실 응답이나 무응답을 최소화할 수 있고 그에 따라 항목별 공익활동 총량을 비교적 정확히 파악할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 다양한 분류기준에 위계를 부여하지 못하므로 공익활동이 지닌 다양한 속성을 추가로 확인하는 것은 어렵다. 예를 들어 '주 활동 및 서비스 분야'와 '주 대상'을 분류기준으로 사용하는 분류체계가 있다고 가정해보자. 복수 응답을 허용할 때 두 기준에 대한 응답은 독립적이다. 즉 A 응답자가 '주 활동 및 서비스 분야' 기준에서는 '교육분야'와 '문화예술분야'를 선택하고 '주 대상' 기준에서는 '노인'과 '청소년'을 선택했을 때 두 기준은 연결되지 않는다. 응답자는 단지 자신과 관련된 공익활동에 대해 모두 응답할 뿐 '교육분야' 활동을 누구를 대상으로 했는지에 대한 정보는 제공하지 않기 때문이다[4]. 단지'교육분야', '문화예술분야', '노인', '청소년' 각각의 총량을 확인할 수 있을 뿐이다.

복수 응답을 허용하지 않을 때 장단점은 허용할 때와 반대이다. 장점은 여러 분류기준 간 위계를 부여하면서 하나의 공익활동에 대한 다양한 속성을 더 정확히 파악할 수 있다는 것이고, 단점은 응답자가 자신에게 해당하는 모든 공익활동에 대해 반복 응답해야 하므로 피로와 무응답이 증가해 총량 파악에는 불리할 수 있다는 것이다. 위의 예시에서, 각 기준 내 복수 응답을 허용하지 않으면 '주 활동 및 서비스 분야'와 '주 대상'에 위계를 부여함으로써 각 공익활동의 속성을 추가로 확인할 수 있다. 즉, '주 활동 및 서비스 분야'에서 '교육분야'라고 한 응답자에게 해당 활동의 대상이 누구인지'노인'과 '청소년' 중에 선택하도록 하는 것이다. 이때는'누구를 대상'으로 한'교육분야' 활동인지 확인할 수 있게 되면서 해당 공익활동의 개별적이고 독특한 속성을 알 수 있게 된다.

Ⅲ. 국내·외 비영리 공익활동 분류체계 분석

본 장에서는 앞서 살펴보았던 공익활동 분류체계 도출을 위한 기준과 평가 항목을 중심으로 기존 국내외 주요 공익활동 분류체계를 검토한다. 각 분류체계는 그 목적에 따라 고유한 분석 단위, 분류기준, 분류체계 평가 항목, 응답 규칙에서의 장단점을 가지는데, 이 검토를 통해 공익활동을 분류하는 데 기존 분류체계가 지닌 강점과 한계를 확인하고 더 나은 분류체계를 제안하는 근거로 활용하고자 한다.

4) '노인'일 수도 있고, '청소년'일 수도 있고, '둘 다'일 수도 있다.

1. 해외 비영리 공익활동 분류체계

(1) The National Taxonomy of Exempt Entities(NTEE, 면세 법인 국가 분류)

NTEE[5]는 1980년대 세제 혜택을 받는 미국 비영리 부문의 통계 작성을 목적으로 미국 국세청(Internal Revenue Service, IRS), 국립자선통계센터(National Center for Charitable Statistics, NCCS)가 협력해 개발한 대표적 비영리 조직 분류체계이다. 현재 미국 국세청과 국립자선통계센터를 비롯해 비영리 부문에서 광범위하게 사용되고 있다(Salamon & Anheier, 1992b). NTEE의 분석 단위는 조직이고, 자료는 개별 조직이 스스로 해당하는 항목에 응답함으로써 수집된다. 분류기준은 '주 활동 및 서비스 분야' 중심의 10개 Broad Category와 26개 Major group, 조직유형 중심의 655개 Organization type을 사용한다. 응답 규칙을 살펴보면 기준 내 복수 응답을 허용하지 않으면서 대분류, 중분류, 소분류 간 위계를 부여하고 있다. 예를 들어, 성인교육 조직은 'Ⅱ교육-B.교육-B60성인교육'순으로 분류된다.

NTEE의 장점은 무엇보다 '조합의 풍부함'에 있다. 미국 내 세금 혜택을 받는 모든 비영리 조직을 분류해야 하므로, 분류체계 내에 수많은 비영리 조직의 속성을 포괄하고 있다. 그러나 이러한 장점으로 인해 분류체계로서 가져야 할 '경제성'에서는 상당한 제한성을 지니는데, Salamon과 Anheier(1992b)는 NTEE가 분류체계라기보다는 기관 목록에 가깝다고 평가한 바 있다. 분류체계의 기능이 여러 요소를 단지 분류하는 것을 넘어 분류 결과를 단순화해 비교할 수 있도록 해주는 것이라고 할 때, 단순화의 기능은 매우 제한적이라고 볼 수 있다. 그리고, NTEE는 '조직' 분류에 초점을 두면서 각'조직'에서 수행하는 다양한 '공익활동', 비공식 조직이나 개인들이 수행하는 '공익활동'에 대한 정보는 담지 못한다는 한계도 존재한다.

(2) The International Classification of Nonprofit Organizations and Third Sector Organizations (ICNPO/TSO, 비영리/제3섹터 조직 국제 분류체계)

ICNPO[6]는 1990년대 초 전 세계 비영리 조직 비교 데이터를 생산하기 위한 목적으로 미국 존스홉킨스대학에서 개발한 분류체계이다(Salamon & Anheier, 1992b). 이는 2003년부터 UN의 비영리 조직 국가회계시스템 핸드북(Handbook on Non-profit Institutions in the System of National Accounts)에 소개되면서 국제적

5) 중분류 항목마다 최소 15개에서 최대 50개 소분류 항목이 있다. 항목별 상세한 명세는 https://nccs.urban.org/publication/irs-activity-codes에서 확인할 수 있다.

6) 중분류 항목마다 최소 2개에서 최대 1개 소분류 항목이 있다. 항목별 상세한 명세는 Einarsson과 Wijkström(2019)에서 확인할 수 있다.

으로 본격 활용되었고, 2018년에는 새롭게 등장하고 있는 제3섹터 및 사회적경제 조직 등을 포괄할 수 있도록 개편한 ICNPO/TSO가 현재까지 활용되고 있다. ICNPO/TSO의 분석 단위는 조직이고, 자료는 개별 조직이 자신의 활동 중 가장 큰 영역을 차지하는 항목에 응답함으로써 수집된다. 분류기준은 '주 활동 및 서비스 분야' 중심의 12개 Section, 50개 Group, 65개 Sub-group을 사용한다. 응답 규칙을 살펴보면 NTEE처럼 기준 내 복수 응답을 허용하지 않으면서 대분류, 중분류, 소분류 간 위계를 부여하고 있다. 예를 들어, 노인을 위한 서비스를 제공하는 조직은 'D.사회서비스-D10.개인 및 가족서비스-D12.노인을 위한 서비스'순으로 분류된다.

ICNPO/TSO는 비영리 조직의 국제 비교를 목적으로 개발된 만큼 '조직력' 측면에서 장점이 있다. 개발과정에서부터 여러 나라들[7]의 기존 국가 자료를 기반으로 구성하면서, 각기 다른 제도적·사회적 환경을 지닌 국가의 비영리 조직들을 비교적 잘 포괄한다(Salamon & Anheier, 1992b). 또한, NTEE와 비교할 때 소분류 항목이 약 1/10 수준으로 경제성 측면에서 상대적 강점이 있고, 사회적 기업처럼 전통적 비영리 조직의 범주에 잘 포함되지 않는 조직의 활동(예 : F.지역사회 및 경제개발, 주거 활동-F20 지역사회 및 경제개발 활동; L.기타-L60 금융 및 보험 서비스 등), 가구 단위에서 이뤄지는 비공식 공익활동(예 : L.기타-L80 가구의 무보수 활동)을 반영한다는 점에서 다른 분류체계와 차별화된다. 그러나 역시 '조직'을 분석 단위로 가지고 있어 조직 내에서 수행되는 다양한 활동을 포착하기에는 한계가 있고, 분류기준이 '주 활동 및 서비스 분야'에 한정되면서 활동이 가진 다양한 속성(공간적 범위, 대상, 방법 등)을 확인하기는 어렵다.

2. 한국의 비영리 공익활동 분류체계

(1) 국세청 공익법인 공시 시스템

국세청 공익법인 공시 시스템[8]은 공익법인 요건 충족 여부 확인을 위한 자료 확보를 목적으로 구축되었다. 세제 혜택 제공을 위해서는 특정 법인이 공익목적에 부합하는 사업을 하는지 확인할 필요가 있기 때문이다. 본 시스템의 분석 단위는 '조직(공익법인)'이고, 자료는 별도의 온라인 시스템에 공익법인이 직접 정보를 입력함으로써 수집된다. 분류기준은 '주 활동 및 서비스 분야' 중심의 33개 사업내용, '주 대상' 중심

7) 미국, 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본, 헝가리, 브라질, 가나, 이집트, 인도, 태국 등 12개국 국가 데이터를 활용했다(Salamon & Anheier, 1992b).

8) 「상속세 및 증여세법」 제48조, 동법 시행령 제42조의2, 동법 시행규칙 제13조의2, 시행규칙 별지 제31호 서식의 8. 공익목적사업 세부현황 (2022.3.18.)을 기준으로 분류했다.

의 9개 사업대상, ‘공간적 범위’ 중심의 19개 국내 주요 사업지역과 8개 해외 사업지역을 사용하고 있다. 응답 규칙을 살펴보면 각 기준 내 복수 응답을 허용하면서 기준 간 위계는 부여하지 않고 있다. 예를 들어, A 공익법인에서 B, C 사업을 수행한다고 할 때 B 사업의 내용·대상·지역을 순차적으로 응답하고 다시 C 사업의 내용·대상·지역을 응답하는 것이 아니라 사업의 내용·대상·지역 각각에서 B, C 사업에 해당하는 항목을 복수로 응답하는 것이다.

국세청 공익법인 공시 시스템의 장점은 다양한 분류기준과 세부 항목을 통해 상당히 구체적인 공익활동 정보를 수집하면서 ‘유의미성’과 ‘조합의 풍부함’을 향상할 잠재력을 갖추고 있다는 것인데, 응답 규칙으로 인해 그 장점을 충분히 살리지 못하고 있다. 예를 들어, A 공익법인이 어떤 분야에서, 누구를 대상으로, 어디에서 활동하는지 대략 파악할 수는 있지만, 이들의 개별 공익활동이 어떤 속성을 가지는지 더 상세히 확인하기는 불가능하다. 물론, 본 분류체계의 구축 목적이 ‘특정 단체가 공익활동을 수행하고 있는지’를 확인하는 데 있으므로 본래 목적 달성에는 문제가 없으나, 이를 활용해 공익활동 자체를 분류하기에는 제한점이 있다고 볼 수 있다. 한편, 본 시스템의 세부 항목을 살펴보면 포괄성은 갖추고 있지만 논리적 일관성과 상호 배타성 측면에서 다소 문제점이 확인된다. 주 활동 및 서비스 분야 중심의‘사업내용’ 항목에 여러 기준이 혼재되어 있는데, 예를 들면, ‘조직유형’에 해당하는 ‘병원 및 재활시설; 요양원; 종교단체 및 종교 관련 단체’ 등의 항목, ‘주 대상’에 해당하는 ‘동물’ 항목, ‘수행방법’에 해당하는 ‘모금활동’ 항목, ‘공간적 범위’에 해당하는 ‘국제활동’ 항목 등이다. 이러한 논리적 일관성의 문제는 필연적으로 하나의 요소가 기준 내 여러 분류 항목에 중복으로 배치될 가능성, 즉 상호 배타성의 문제를 초래한다. 만약 어떤 공익법인의 A 사업이 ‘위기 상황에 놓인 해외 동물 구조를 위한 모금활동’이라고 한다면 해당 사업은‘동물’, ‘모금활동’, ‘국제활동’, ‘긴급상황 및 구호’ 항목에 모두 해당하는 것이다. 이때 응답자는 매우 혼란스러울 수 있는데, 이러한 상황을 만들어내는 분류체계는 높은 가치를 가지기 어렵다.

(2) 아름다운재단 기빙코리아 개인 기부 분야 및 사회참여 활동 분류체계

아름다운재단 기빙코리아[9]는 국내 기부 행동과 인식 조사를 목적으로 이뤄지는 조사연구 프로젝트이다. 기빙코리아는 2016년 개편 이후부터 격년 단위로 시민들이 어떤 분야에서 기부와 사회참여 활동을 하는지에 관한 자료를 수집하는데, 이때 활용하는 분류체계를 살펴본다. 본 분류체계의 분석 단위는 개인이고, 자료는 개인이 설문조

9) 기빙코리아 2020과 기빙코리아 2022 설문지를 기준으로 분류하였다. 해당 자료는 다음의 웹페이지에서 다운로드받을 수 있다(https://research.beautifulfund.org (최종방문일 2023.08.01.).

사에 응답함으로써 수집된다. 분류기준 중 기부 분야는 '주 활동 및 서비스 분야' 중심의 10개 항목, 사회참여 활동 분야는 '수행 방법' 중심의 11개 항목을 사용한다. 응답 규칙은 국세청 공익법인 공시시스템과 마찬가지로 각 기준 내 복수 응답을 허용하면서 기준 간 위계는 부여하지 않고 있다. 즉, 응답자는 기부 분야와 사회참여 활동 분야 각각에서 참여한 활동을 복수 응답하고, 두 기준의 응답은 상호 연결되지 않는다.

기빙코리아를 분류체계 평가 항목 관점에서 살펴보면 경제성과 유의미성 측면에서 장점이 있다. 기빙코리아의 세부 항목은 조사 시점 트렌드를 반영한 공익활동과 수행 방법을 중심으로 구성되기 때문에[10], 조사 당시 대표적 공익활동의 시민참여 총량과 활동별 차이를 직관적으로 파악하는 것이 가능하다. 반면, 복수 응답 방식을 사용하고 있어'주 활동 및 서비스 분야별로 어떤 수행 방법이 빈번하게 일어나는지'같은 복합 정보는 확인하기 어렵다. 즉, 조합의 풍부함 측면에서는 제한이 있다고 볼 수 있다. 한편, 기빙코리아 분류체계의 세부 항목을 살펴보면 논리적 일관성, 포괄성, 상호 배타성 측면에서 다소 문제점이 확인된다. 예를 들면, '국내의 사회복지 또는 자선 분야'에서 나타나는 '국내', '외국의 의료, 자연재해(태풍, 지진 등) 지원 등 분야'에서 나타나는 '외국'은 공간적 범위와 관련된 항목이다. 분류체계의 논리적 일관성을 위해서는 모든 항목에서 '국내'와 '외국'을 구분하는 것이 필요하지만 앞서 제시한 두 항목 이외에서는 '국내'와 '외국'이 구분되지 않는다. 이에 따라, '국내 자연재해' 정보는 분류체계에서 포괄하지 못한다든지, '의료'와 '자연재해'를 제외한 다른 항목들은 국내와 해외가 구분되지 않는다든지 하는 문제가 나타난다.

(3) 1365자원봉사포털 자원봉사활동 분류체계

1365자원봉사포털은 자원봉사자 활동 실적 관리를 주 기능으로 가지는 행정전산망이다. 자체 실적 외에도 정부 부처, 주요 공공기관, 자선단체들의 자원봉사 실적을 받아 통합 관리하고 있는데, 코로나19 팬데믹 직전인 2019년 기준 연간 등록 자원봉사 실적이 약 2천 9백만 건에 달한다(권현수 외, 2022). 1365자원봉사포털의 분석 단위는 개별 자원봉사 활동이고, 자료는 자원봉사 관리자가 개별 자원봉사 활동을 시스템에 입력함으로써 수집된다. 분류기준은 주 활동 및 서비스 분야 중심의 17개 대분류 항목, 71개 중분류 항목을 사용한다. 응답 규칙은 국세청 공익법인 공시시스템이나 아름다운재단 기빙코리아와 달리 각 기준 내 복수 응답을 허용하지 않으면서 대분류

10) 예를 들어, 2020년 단일 항목으로 조사되었던 '사회권익단체, 환경 및 동물보호단체 등 NGO 분야'는 2022년 조사에서 '사회권익단체 NGO 분야', '환경/기후변화 관련 분야', '동물보호 분야' 3가지로 세분화해 조사했다.

와 중분류 간 위계를 부여하고 있다. 즉, 모든 개별 자원봉사 활동은 대분류·중분류에 순차적으로 입력되는 것이다.

이러한 특성으로 인해 1365자원봉사포털은 '조합의 풍부함' 측면에서 장점이 있다. 대분류와 중분류 항목의 조합을 통해 상당히 많은 공익활동 유형을 확인할 수 있게 해주기 때문이다. 그러나, 대분류와 중분류 모두 '주 활동 및 서비스 분야'를 중심으로 구성되어 있어 개별 활동들이 지니는 다양한 속성(대상, 수행 방법, 공간적 범위 등)을 확인하는 것은 어렵다. 1365자원봉사포털에서도 논리적 일관성과 항목 간 상호 배타성 측면의 문제가 나타난다. 먼저, 논리적 일관성 측면에서는 대분류 내 주 활동 및 서비스 분야 중심인 다른 항목과 달리 공간적 범위 기준에 해당하는 '국제', '농어촌' 항목이 포함되어 있다거나, '안전·예방'의 중분류에 주 대상(어린이, 청소년, 취약계층)이나 공간적 범위(지역) 기준이 혼재되어 있다는 문제 등을 확인할 수 있다. 그리고, 항목 간 상호 배타성 측면에서는 '멘토링'과 '상담', '멘토링'과 '교육', '주거환경'과 '재해·재난' 중분류에는 서로 비슷한 활동이 중복해 나타나거나, '행정보조'중분류의 '사무지원'과 '업무지원' 간 의미가 명확히 구분되지 않는 문제 등을 확인할 수 있다. 이러한 문제들은 응답자에 따라 각기 다른 항목으로 분류할 가능성을 높이고, 분류체계의 엄격성 측면에서 제한성을 발생시킬 수 있다.

1365자원봉사포털에서 확인되는 또 다른 문제는 분류 대상 요소의 상당수가 의미를 알 수 없는 '기타'로 분류되고 있다는 점이다. 1365자원봉사포털 자료의 '기타'항목을 분석한 권현수 외(2022)는 분석 기간 중 전체 자료의 30% 이상이 '기타'로 분류되었고, '생활편의지원'과 '주거환경'에서 '기타'가 차지하는 비율은 50%에 달하는 것으로 보고했는데, 이는 분류체계가 중요한 차이들을 충분히 구분해내지 못하는, 즉 유의미성 측면에서 제한성이 있다는 것을 의미한다.

3. 분석 결과 및 시사점

기존 국내외 주요 공익활동 분류체계를 공익활동 분류체계 도출을 위한 기준과 평가 항목을 중심으로 검토한 결과는 <표 1>과 같다. 검토 결과에서 나타난 주요 사실과 본 연구 분류체계 도출을 위한 시사점을 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 문헌고찰을 통해 검토한 5개 분류체계에서 나타난 공통 특징은 '주 활동 및 서비스 분야'를 분류기준으로 사용하고 있다는 점이다. 그 이유를 비영리 부문 분류체계 개발과정(Deondre, 2019; Salamon & Anheier, 1992b)을 통해 추측해보면, 주요 비영리 부문 분류체계들은 기존 국제표준 경제활동 분류체계[11]를 세분화하면서 개발

11) NTEE의 기반이 된 The North American Industry Classification System (NAICS), ICNPO의 기

되었기 때문으로 보인다. 즉, 일종의 경로의존성이 반영된 결과라고 볼 수 있다. 이는 기존 자료의 활용, 또는 기존 분류체계와 비교가능성을 높이기 위해 새로운 분류체계 역시 '주 활동 및 서비스 분야'를 중요한 기준으로 고려해야 함을 시사한다.

둘째, 검토 결과 개별 공익활동의 다양한 속성을 담아낼 수 있는 분류체계는 확인되지 않았다. 각 분류체계가 지닌 몇 가지 특성이 이러한 가능성을 차단했는데, 조직을 분석 단위로 할 때(예: NTEE 등), 단일 분류기준을 사용할 때(예: ICNPO/TSO, 1365자원봉사포털), 복수 응답을 허용할 때(예: 아름다운재단 기빙코리아), 복수 분류기준을 사용하고 있음에도 기준간 위계를 부여하지 않을 때(예: 국세청 공익법인 공시시스템)이다. 본 연구의 목적을 고려할 때 개선된 분류체계에서는 공익활동 자체를 분석 단위로, 개별 공익활동의 여러 속성을 반영한 복수 분류기준, 기준간 위계 부여와 복수 응답을 허용하지 않는 응답 규칙을 적용할 필요가 있다.

셋째, 각 분류체계는 본래 목적에 따라 상대적으로 두드러지는 장단점을 갖추고 있었다. 그중 '경제성'과 '조합의 풍부함' 항목 간 관계는 주목해볼 필요가 있다. 절대적이라고 할 수는 없으나 이 두 항목 간 관계는 '동전의 양면'과 유사하다. 즉, '경제성'에 장점을 가진 분류체계는 상대적으로 '조합의 풍부함'이 부족하고(예: 아름다운재단 기빙코리아), '조합의 풍부함'에 장점을 가진 분류체계는 상대적으로 '경제성'이 부족한 편(예: NTEE, 1365자원봉사포털)이다. 그런데 문제는 두 가지 항목 중 어느 한쪽만 강조될 때 분류체계로서 가치가 상당히 제한된다는 점이다. 따라서 개선 분류체계에서는 어느 한 항목의 장점을 극대화하고자 다른 편의 희생하기보다 항목 간 균형, 특히 '경제성'과 '조합의 풍부함' 간 최적의 균형을 찾을 필요가 있다.

물론 이때 전제되어야 할 것은 분류기준 내에서 논리적 일관성, 포괄성, 요소의 상호 배타성이라는 분류학적 원칙이 갖춰져야 한다는 것이다((Lampkin et al., 2001). 연구진은 기존 분류체계를 검토하면서, 특히 국내 분류체계들에서 이러한 원칙이 충분히 갖춰져 있지 않고, 이를 통해 '응답자의 혼란'이나 '하나의 요소가 기준 내 여러 분류 항목에 중복으로 배치될 가능성'을 초래할 수 있음을 각 분류체계 분석 과정에서 여러 예시를 들어 제시했다.

반이 된 The UN International Standard Industrial Classification System(ISIC), Eurostat General Industrial Classification of Economic Activities(NACE) 등은 모두 경제 주체들의 경제활동(상품 및 서비스) 분야를 분류기준으로 사용한다.

<표 1> 국내외 공익활동 분류체계 검토 결과 분석

구분	해 외		국 내		
	NTEE	ICNPO/TSO	국세청 공익법인 공시시스템	아름다운재단 기빙코리아	1365 자원봉사포털
분석단위	• 조직	• 조직	• 조직	• 개인	• 공익활동
분류기준	• 주 활동 및 서비스 분야 • 조직유형	• 주 활동 및 서비스 분야	• 주 활동 및 서비스 분야 • 주 대상 • 공간적 범위	• 주 활동 및 서비스 분야 • 수행 방법	• 주 활동 및 서비스 분야
장점	• 조합의 풍부함	• 조직력	• 포괄성	• 경제성 • 유의미성	• 조합의 풍부함
단점	• 경제성		• 논리적 일관성 • 상호 배타성	• 조합의 풍부함 • 논리적 일관성 • 포괄성 • 상호 배타성	• 유의미성 • 엄격성 • 논리적 일관성 • 상호 배타성
응답규칙	• 복수응답 허용 안함 • 기준간 위계 부여	• 복수응답 허용 안함 • 기준간 위계 부여	• 복수응답 허용 • 기준간 위계 부여 안함	• 복수응답 허용 • 기준간 위계 부여 안함	• 복수응답 허용 안함 • 기준간 위계 부여
비고	• 상당히 많은 비영리 조직 유형 확인 가능 • 조직 내 다양한 공익활동과 비공식 공익활동 반영하지 못함 • 개별 공익활동의 다양한 속성 반영하지 못함	• 새로 등장하는 조직이나 비공식 공익활동 주체 확인 가능 • 조직 내 다양한 공익활동 반영하지 못함 • 개별 공익활동의 다양한 속성 반영하지 못함	• 다양한 분류기준으로 공익활동에 대한 구체적 정보 수집 • 개별 공익활동의 다양한 속성 반영하지 못함	• 조사 시점 사회적으로 가장 빈번한 공익활동 정보 수집 • 개별 공익활동의 다양한 속성 반영하지 못함	• 상당히 많은 공익활동 유형 확인 가능 • 개별 공익활동의 다양한 속성 반영하지 못함

* 참고 : 분석에 활용한 각 분류체계는 각주 5), 6), 8), 9)와 권현수 외(2022)에서 확인할 수 있다.

Ⅳ. 분류체계 개선안(KCMNPA)

본 연구는 공익활동 분류체계 도출을 위한 기준과 평가 항목, 국내외 주요 공익활동 분류체계 검토 결과를 바탕으로 개선된 비영리 공익활동 분류체계를 제시하고자 한다. 개선안 제시에 앞서 한 가지 강조할 것은 어떤 분류체계의 효용은 그 용도에 따라 결정되기 때문에 하나의 체계가 다른 체계보다 우월하다고 보기 어렵다는 Salamon과 Anheier(1992b)의 지적이다. 본 개선안 역시 우리의 목적에 부합한 것이기에 기존 분류체계들보다 우월하다는 의미는 아님을 밝힌다. 다음에는 본 개선안에서 중요하게 고려한 사항을 새로운 분류체계와 함께 제시하고, 이어서 이를 어떻게 적용할지에 대한 예시를 포함했다.

1. 분류체계 개선 시 주요 고려 사항

앞서 밝힌 바와 같이 본 개선안은 분류체계 사용자가 공익활동 전체 지형 내에서 관심 활동의 위치를 보다 직관적으로 확인할 수 있고, 수집된 정보가 논리적 일관성을 갖춘 통계 자료로 활용될 수 있도록 하는 데에 초점을 두고 있다. 따라서 개선안은 이를 가장 잘 달성할 수 있도록 하는 데 집중했다. 첫째, 분석 단위는 '조직'보다 '공익활동' 자체에 초점을 두는 것이 적합하다고 판단한다. 앞서 검토한 대로 조직을 분석 단위로 할 때 조직 내에서 수행되는 다양한 공익활동, 비공식 조직이나 개인에 의해 수행되는 비공식 공익활동 같이 실재하는 공익활동이 누락 될 가능성이 크기 때문이다. 물론, 어디에서 누구로부터 자료를 수집할지 모호할 수 있으나 본 개선안의 활용처는 비교적 명확하므로[12] 이런 문제는 크지 않으리라고 판단한다.

둘째, 분류기준은 기존 주요 분류체계들이 공통으로 사용하는 '주 활동 및 서비스 분야'를 필수 기준으로 설정하고, '주된 수혜 대상', '주된 공간적 범위', '주된 수행 방법', '온라인 활동 여부', '공식조직 연계 여부'를 선택 기준으로 활용하고자 한다. 즉 '주 활동 및 서비스 분야'는 필수 항목으로 조사하고 나머지 기준은 사용자의 목적, 관심사, 가용자원 등을 고려해 선택적(모듈 방식)으로 조합해 활용하는 것이다. 이러한 접근은 몇 가지 측면에서 효용을 갖는다. 첫째는 분류학적 원칙 중 논리적 일관성 확보하기 수월해진다. 기존 분류체계 검토 결과, 복합적 속성을 지닌 공익활동을 제한된 분류기준 내에 하나의 항목으로 포함하면서 논리적 일관성이 훼손되고, 이는 다시 상호 배타성과 엄격성 문제를 초래한 것을 알 수 있었다. 다양한 기준을 활용하면 공익활동이 지닌 다양한 속성을 분리함으로써 이러한 문제를 극복하는 것이 가능하다.

12) 활용 예시는 결론에 제시했다.

둘째는 ‘경제성’과 ‘조합의 풍부함’ 간 최적의 균형을 도모할 수 있다. 한 기준 내에서는 10개 내외의 항목을 제시하면서 경제성을 확보하고, 대신 다양한 기준을 필요에 따라 선택 적용하면서 조합의 다양성을 확보할 수 있게 된다. 마지막은 기존 분류체계들이 제대로 포착하지 못하는 공익활동의 다양한 속성을 확인할 수 있다는 점에서 효용을 갖는다.

셋째, 응답 규칙은 복수 응답을 허용하지 않고 기준 간 위계를 부여하고자 한다. 기존 분류체계 검토 결과 복수 응답을 허용하거나 기준 간 위계를 부여하지 않을 때 개별 공익활동의 다양한 속성을 반영하기 어렵다는 것을 확인했다. 본 개선안의 주된 초점이 분류체계 사용자가 공익활동 전체 지형 내에서 관심 활동의 위치를 더 직관적으로 확인할 수 있도록 하는 것임을 고려하면 이는 꼭 필요한 선택이다. 이러한 응답 규칙의 단점은 응답 대상이 자신에게 해당하는 모든 공익활동에 대해 반복 응답해야 하므로 피로와 무응답이 증가할 수 있다는 점인데 이는 다음을 고려할 때 큰 문제가 되지는 않을 것으로 판단한다. 먼저, 개인은 여러 공익활동에 동시 참여하기보다 1~2개 활동에 선택적으로 참여하는 경우가 월등히 많으므로[13] 반복 응답으로 인한 부담을 겪는 응답자는 제한적일 것으로 보인다. 이러한 문제를 가장 크게 경험할 수 있는 응답 대상은 ‘다양한 공익활동을 수행하는 조직’일 수 있는데, 이들도 다양한 활동의 개별 성격을 규정하고 이해관계자(기부자, 자원봉사자, 대상자 등)에게 정보를 제공하기 위한 목적으로 본 분류체계를 활용한다면 응답 피로 이상의 유용성을 가질 수 있을 것이다.

2. 분류체계 개선안(Korean Classification Module of Nonprofit Public Activities)

본 연구에서 제안하는 분류체계 개선안은 <표 2>, <표 3>과 같다. 각 기준내 항목 문구는 논리적 일관성, 포괄성, 상호 배타성 원칙을 훼손하지 않도록 연구진이 번갈아 확인하고 논의하는 합의 과정을 거쳤다. 먼저, <표 2>에는 필수 기준인 ‘주 활동 및 서비스 분야’를 중심으로 개선안과 기존 분류체계의 세부 항목을 비교해 제시했다. 본 기준 세부 항목에는 앞서 검토한 5개 주요 분류체계에서 다루는 분야를 최대한 포괄했고, 유사한 성격을 지니는 항목을 집단으로 묶어 ‘경제성’을 확보하고자 했다.

기존 분류체계에서 본 기준에 포함하지 않은 세부 항목과 그 이유는 다음과 같다. 첫째, ‘동물 관련 활동’은 ‘대상’에 더 부합하는 기준으로 ‘주된 수혜 대상’ 세부 항목

13) 이종화(2022)는 2019년 사회조사 원자료 분석을 통해 전체 개인 자원봉사자 중 약 7%만 1년 동안 3개 이상 분야에서 활동한 경험이 있는 것으로 보고한 바 있다.

에 포함했다. 둘째, ‘국제활동 관련’과 ‘농어촌 관련 활동’은 ‘공간적 범위’에 더 부합하는 기준으로 ‘주된 공간적 범위’ 세부 항목에 포함했다. ‘종교 관련 활동’, 각종‘연합, 조합 관련 활동’은 본질적으로 공익활동으로 보기 어렵다는 판단하에 제외했다. ‘행정 관련 활동’과 ‘상담’은 독립된 분야이기보다 각 분야 활동 및 서비스를 지원하는 ‘방법’으로 보는 것이 타당해 제외했다[14].

<표 3>에는 선택 기준인 ‘주된 수혜 대상’, ‘주된 공간적 범위’, ‘주된 수행 방법’, ‘온라인 활동 여부’, ‘공식조직 연계 여부’와 각 기준의 세부 항목을 제시했다. ‘주된 수혜 대상’에는 공익활동에서 주로 관심을 가지는 대상을 포함했고, 이와 함께 최근 사회변화를 반영하고자 했다. 예를 들어, ‘남성’, ‘여성’과 함께 ‘성소수자’를 포함하고, 최근 사회적 관심이 증가하는‘이주자와 그 가족’, ‘재해ㆍ사고ㆍ범죄피해자와 그 가족’, ‘노동자’를 포함했으며, ‘환경’ 활동 및 서비스를 세분할 수 있도록 ‘동물’과 ‘동물을 제외한 환경ㆍ가공물[15]’을 구분했다. 그리고, 공익활동의 대상은 개인이 아닌 조직이나 단체가 될 수도 있으므로 이를 반영하기 위해 ‘공익활동 관련 조직ㆍ단체’를 포함했다.

‘주된 공간적 범위’에서는 ‘주 활동 및 서비스 분야’에서 반복적으로 나타나는 논리적 일관성의 문제를 개선하기 위해 ‘해외’, ‘국내(농어촌)’ 같은 범위를 구분했고, 공간을 특정하기 어려운 경우를 반영하기 위해 ‘국내(특정되지 않은 지역)’ 항목을 포함했다. ‘주된 수행 방법’은 아름다운재단 기빙코리아의 ‘사회참여 활동 분야’ 기준을 포괄성과 상호 배타성 측면에서 수정ㆍ보완했다. 이중 ‘현금 및 물품 기부(지원)’에는 조직에 지원되는 기부금이나 보조금도 포함할 수 있다. ‘온라인 활동 여부’는 주 활동 및 서비스가 온라인 활동을 통해 이뤄지고 있는지를 확인해준다. 여기에서 ‘온라인’으로 개념을 한정하고 ‘비대면’이라는 표현을 사용하지 않은 이유는 다음과 같다. 많은 경우 온라인과 비대면이 혼용되는데 이를 구분할 필요가 있었다. 온라인 활동은 대부분 비대면이지만 그 역은 성립하지 않는데, 현장에서도 타인과 마주하지 않는 비대면 활동이 수행될 수 있기 때문이다. 그뿐 아니라 현장에서 수행되는 비대면 활동 역시 개념적으로 명확히 구분되지 않는다. 다른 관계자나 동료와 함께 활동하지만, 대상자와 마주하지 않으면 비대면 활동이라고 할 수 있는지, 아니면 온전히 혼자 하는 활동만 비대면 활동이라고 할 수 있는지에 대한 개념 정의가 모호하다. 이에, 본 기준 내에서는 개념 정의가 상대적으로 명확한 온라인과 현장 활동의 구분만 시도했다.‘공식조직 연계 여부’는 주 활동 및 서비스가 공식조직을 통해 이뤄지는지, 비공식 조직(동호회, 친목 모임 등)이나 개인적으로 이뤄지는지를 확인해준다. 이 기준을 포함한 이유는 최근 증가하는 조직에 속하지 않고 수행하는 비공식 공익활동(정진경 외, 2022)을 포착

14) 이 둘은 대부분 자원봉사의 형태로 이뤄지므로 자원봉사와 중복을 피하고자 ‘주된 수행 방법’에서도 제외했다.

15) 가공물에는 건축물, 물품 등 유기체가 아닌 것들을 포함할 수 있다.

하기 위함이다. 이를 통해 지금까지 제대로 조사되지 못했던 비공식 공익활동의 규모를 확인할 수 있을 것이다.

<표 2> 분류체계 개선안과 기존 주요 분류체계 비교
(필수 기준 : 주 활동 및 서비스 분야)

분류체계 개선안	NTEE[a]	ICNPO/TSO	국세청 공익법인 공시시스템	아름다운재단 기빙코리아	1365자원봉사 포털
①문화예술·스포츠·여가	A.예술·문화·인문학 N.오락·스포츠시설·레저·운동경기	A.문화, 커뮤니케이션 및 여가활동	①문화예술 ②스포츠 ③기타 레크레이션 및 봉사클럽	⑤미술관, 문화재단, 박물관 등 문화예술 분야	⑦문화행사
②교육·연구	B.교육 U.과학기술 연구 V.사회과학 연구	B.교육서비스	④초등 및 중등교육 ⑤고등교육 ⑥기타교육 ⑦학술연구 ⑧ 장학	③초/중/고/대학교 등 교육 분야	④교육
③환경	C.환경보호·미화	E.환경보호 및 동물복지 활동	⑰환경	⑦환경/기후 변화 관련 분야	⑧환경보호
④건강·의료	E.일반건강·재활 F.정신건강·위기개입 G.질병·장애·의학분야 H.의료연구	C.건강서비스	⑩병원 및 재활시설 ⑫정신건강 및 위기개입 ⑬기타 보건서비스	④병원 등 의료분야	⑤보건의료
⑤권익·법·정치	R.인권·사회운동·옹호 I. 범죄·법률 관련 W.공공·사회적 이익	G.시민권, 옹호, 정치적 및 국제적 활동	㉒시민 및 옹호단체 ㉓법률 및 법률서비스 ㉔정치단체	⑥사회권익단체(참여연대, 장애인인권센터 등) NGO 분야	⑪공익·인권
⑥돌봄·일상생활 및 경제활동지원	L.주거·보호소 J.고용·직업 관련	D.사회서비스	⑨영유아보육 ⑪요양원 ⑭사회복지 ⑯소득 지원 및 보존 ⑳주거 ㉑고용 및 훈련	①국내의 사회복지 또는 자선 분야	①생활편의 지원 ②주거환경

⑦공공안전·재난대비 및 구호	M.공공안전·재난대비 및 구호	D.사회서비스	⑮긴급상황 및 구호	②외국 의료, 자연재해 지원 등 해외구호 분야	⑩안전예방 ⑫재해·재난
⑧ 지역사회발전 및 생활여건 개선	S.지역사회개선·역량강화	F.지역사회 및 경제개발, 주거 활동	⑲경제, 사회 및 지역사회 개발	⑨지역도서관, 마을 공동체 사업 등 지역사회 발전분야	
⑨공익활동(자원봉사, 기부 등) 중개·촉진	T.자선·자원봉사·자금지원	H.자선 중개 및 자원봉사 촉진	㉕배분(지원) 재단 ㉖봉사증진 ㉗모금활동		⑮자원봉사 교육
⑩기타	Z.기타	L.기타	㉝기타	⑩기타	⑰기타

* a. 다른 기존 분류체계들은 가장 상위기준을 제시하였으나, NTEE는 가장 상위기준인 Broad Category 항목이 비교에 적합하지 않아 그 하위기준인 Major Group을 제시했다.

<표 3> 분류체계 개선안
(보조 기준 : 주 대상, 공간적 범위, 수행 방법, 온라인 활동 여부, 공식조직 연계 여부)

주된 수혜 대상[a]	주된 공간적 범위[b]	주된 수행 방법[c]	온라인 활동 여부[d]	공식조직 연계 여부[e]
① 아동청소년 ② 청년 ③ 중장년 ④ 노인 ⑤ 남성 · 여성 · 성소수자 ⑥ 장애인과 그 가족 ⑦ 이주자와 그 가족 ⑧ 재해 · 사고 · 범죄피해자와 그 가족 ⑨ 노동자 ⑩ 특정되지 않는 일반 시민 ⑪ 동물 ⑫ 동물을 제외한 환경 · 가공물 ⑬ 공익활동 관련 조직 · 단체 ⑭ 기타	① 국내(도시) ② 국내(농어촌) ③ 국내(특정되지 않은 지역) ④ 해외	① 자원봉사 참여 ② 현금 및 물품 기부(지원) ③ 시위 및 집회 참여 ④ 청원, 지지 및 반대 표명 ⑤ 상품 및 서비스 구매(불매) ⑥ 기타	① 온라인 ② 현장 ③ 온라인 · 현장 병행	① 공식조직 연계 활동 ② 비공식 활동(친목 모임 등의 비공식 조직에 속한 활동이나 개인적 활동)

* a. 주 활동 및 서비스의 주된 수혜 대상을 의미함.
** b. 주 활동 및 서비스가 주로 제공되는 지역을 의미함.
*** c. 주 활동 및 서비스를 어떤 방법을 통해 주로 수행하는지를 의미함.
**** d. 주 활동 및 서비스가 온라인 활동을 통해 이뤄지고 있는지를 의미함.
***** e. 주 활동 및 서비스가 공식조직과 연계된 활동인지 비공식 활동(친목 모임 등의 비공식 조직이나 개인적 활동)인지 여부를 의미함.

Ⅴ. 결론 및 제언

본 연구는 기존 비영리 공익활동 분류체계가 현 사회 속에서 벌어지는 다양한 공익활동을 충분히, 또 정확히 반영하지 못한다는 문제의식 하에 비영리 공익활동 분류체계 개선안을 제시하고자 했다. 본 개선안의 특징을 요약해보면 분석단위로 '공익활동', 필수 분류기준으로 '주 활동 및 서비스 분야', 선택 분류기준으로 '주된 수혜 대상', '주된 공간적 범위', '주된 수행 방법', '온라인 활동 여부'를 사용하며, 응답 규칙에서는 복수 응답을 허용하지 않고 기준 간 위계를 부여했다. 이러한 특징을 고려할 때 본 개선안은 다음과 같은 용도로 활용하는 것이 적합하다고 판단된다.

첫째, 개인(예: 일반 시민)이 과거 참여했거나 미래 참여를 희망하는 공익활동 조사에서 활용할 수 있다. 이러한 목적의 기존 조사로는 통계청 사회조사, 행안부 전국자원봉사활동실태조사, 아름다운재단 기빙코리아 등이 있는데, 본 개선안은 각 조사의 기존 분류체계가 지닌 논리적 일관성의 문제를 상당 부분 극복하면서 현상을 더 정확히 반영할 수 있을 것으로 판단된다. 이를 통해 수집된 정보는 국내에서 이루어지는 비영리 공익활동의 전체 또는 분야별 규모를 보다 논리적이고 직관적으로 확인할 수 있게 해주기 때문에 연구자나 정책결정자에게 유용한 통계 자료로 활용될 수 있으리라 생각한다. 그뿐만 아니라 본 개선안은 다양한 유형의 활동을 하나의 분류체계로 포착하게 함으로써 조사 간 연계와 일관성을 부여하는 통합 분류체계로 활용할 수도 있다.

둘째, 공식, 비공식 조직이 자신의 공익활동에 대한 정보제공을 위해 활용할 수 있다. 이러한 목적의 기존 활동으로는 1365자원봉사포털 내 자원봉사 일감 검색 필터[16], 서울시 복지관련 시설 검색 필터[17] 등이 있는데, 이들의 검색 필터를 본 연구에서 제안한 개선안으로 대체할 경우 잠재적 자원봉사자 또는 클라이언트가 자신이 원하는 활동, 서비스, 시설 등을 더 정확히 찾을 수 있을 것으로 판단된다[18]. 이는, 본 개선안이 관련 조직과 개인을 더 효과적으로 연결하는 도구로 활용될 수 있음을 의미한다.

반면, 본 개선안은 다음과 같은 용도에는 적합하지 않을 수 있음을 밝힌다. 첫째,

16) https://www.1365.go.kr/vols/1572247904127/partcptn/timeCptn.do (최종방문일 2023.08.01.).
17) https://wis.seoul.go.kr/hope/customizedSearch.do (최종방문일 2023.08.01.).
18) 본 분류체계의 각 기준 내 세부 항목들을 공익활동을 대상으로 하는 키워드 검색용 태그(tag)로 활용하는 것도 가능하다. 조직 담당자가 공익활동 성격을 규정할 수 있는 모든 항목을 사전에 태그해두고, 잠재적 기부자 또는 자원봉사자의 검색 결과에 나타날 수 있도록 하는 것이다. 이 경우에는 기준 내 복수 응답을 허용하고 분류기준 간 위계 부여를 하지 않는 것이 적절하다.

본 개선안이 여러 공익활동을 수행하는 조직[19]이나 여러 개별 활동으로 구성된 복합적인 단위 사업의 정체성을 규정하는 데는 적합하지 않다.[20] 둘째, 분석단위가 개별 공익활동이라도 그 활동의 정체성과 완전히 일치하도록 규정하는 용도로는 활용하기 어렵다. 분류체계 개별 사용자는 관심 있는 공익활동의 성격을 완벽하게 규정하려는 욕구를 가질 수 있으나, 이를 위해서는 앞서 검토했던 NTEE의 사례처럼 사회에 존재하는 수많은 공익활동 리스트가 필요할 수 있다. 분류체계의 기능은 특정 활동이 전체 지형에서 대략 어느 정도 위치에 있는지 확인하는 것이지 그 속성을 구체적으로 정의하는 데 있지 않다는 점을 기억할 필요가 있다.

본 연구와 개선안은 비영리 공익활동과 관련한 기존 분류체계를 비판적 관점에서 평가하고 체계적 개선을 시도했다는 점에서 의미가 있다. 특히, 기존 분류체계들에서 공통으로 나타나는 '동일 기준 내 세부 항목 간 논리적 일관성 문제'를 상당 부분 개선했다는 점에서 개선안으로써 정당성을 가진다. 또한 기준 내 세부 항목은 단순화하고, 다양한 기준을 선택적으로 조합할 수 있도록 하면서 '경제성'과 '조합의 풍부함' 간 균형을 도모했다는 점, 개별 공익활동의 다양한 속성을 확인할 수 있게 해준다는 점에서 기존 분류체계와 차별화된다. 반면, 본 개선안은 다음과 같은 한계를 갖는다. 현존하는 수많은 공익활동을 논란 없이 분류하는 것은 여전히 불가능하다. 기존 분류체계보다 개선되긴 했으나 응답자의 관심이나 관점에 따라 같은 공익활동이라도 다르게 분류될 수 있는 여지가 남아있고, 특히 새로운 현상과 관련된 공익활동의 경우에는 더욱 그러할 수 있다. 이를 극복하기 위해서는 시험 적용을 통해 타당성을 확보하고 사회변화를 수시로 반영해 나가는 것이 필요하다.

Salamon과 Anheier(1992b)는 분류가 어떤 분야에서든 과학적 진보의 중요한 전제조건이라고 강조했다. 이는 특정 분류가 해당 분야 사람들에게 현상에 대한 공통의 이해를 갖게 하고 그들이 갖는 사고의 틀을 규정하기 때문일 것이다. 이러한 관점에서, 본 연구가 제시한 분류체계 구축 과정과 개선안은 조직과 개인들이 국내 공익활동의 속성을 더 명확히 이해하도록 돕는 도구가 될 수 있으리라 생각한다. 앞으로는 여러 현장에서 본 분류체계를 시험 적용하고 타당성을 확인하면서 보완·발전시켜나가기를 기대한다.

---

19) Ⅱ-2.-(1) 분석단위에서 제시한 구세군의 예를 참조할 것.

20) 예를 들어, 대한적십자사의 남북교류 사업은 적십자 회담, 남북 이산가족 지원, 인도적 지원, 북한이탈주민 지원 등 세부 사업으로 구성되고, 각 세부 사업도 다양한 공익활동으로 구성된다. 이러한 단위 사업을 정의하는 것은 어렵다.

[참고문헌]

단행본

권현수·황경호·안윤정·김경애·여나영, 「자원봉사데이터 활용 개선방안 연구」, 한국중앙자원봉사센터 연구용역보고서, 2022.

정진경·구지윤·김유나·이종화·김남희, 「자원봉사의 뉴노멀과 실천전략 수립 연구」, 한국중앙자원봉사센터 연구용역보고서, 2022.

노연희·이민영·이영주, 「2022 기빙코리아 조사결과」, 아름다운재단 기부문화연구소, 2022.

국내 학술논문

이종화, “자원봉사 동향 실증분석”, 2022 한국자원봉사학회 전기학술대회 발표문, (사)한국자원봉사학회, 2022.

해외 단행본

Anheier, H.K. Nonprofit Organizations; Theory, management, policy. Routledge; London and New York, 2010.

Lough, B. J., The thread that binds: 2018 state of the world's volunteerism report, 2018.

United Nations, System of National Accounts 2008, Sales No. E.08.XVII.29, 2018.

United Nations,Satellite Account on Non-profit and Related Institutions and Volunteer Work, Sales No. : E18.XVII.17, 2018.

해외 학술논문

Brown W.Classification of Program Activities: How Nonprofits Create Social Value“, Adm. Sci. 2017, 7, 12; doi:10.3390/admsci7020012, www.mdpi.com/journal/admsci, 2017.

Einarsson, T. and F. Wijkström. Satellite account on nonprofit and related institutions and volunteer work. Nonprofit Policy Forum, De Gruyter, 2019.

Jones, D., National Taxonomy of Exempt Entities (NTEE) Codes. from https://nccs.urban.org/project/national-taxonomy-exempt-entities-ntee-codes, 2019.

Lampkin, L. Romeo. S. and Finnin. E., Introducing the nonprofit program

classification system: The taxonomy we've been waiting for Nonprofit and voluntary sector quarterly 30(4): 781-793, 2001.

Salamon, L. M. and H. K. Anheier., In search of the non-profit sector II: The problem of classification. Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations 3(3): 267-309, 1992.

Salamon, L. M. and H. K. Anheier., In search of the non-profit sector. I: The question of definitions." Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations 3(2): 125-151, 1992.

Vakil, A. C., Confronting the classification problem: Toward a taxonomy of NGOs., World development 25(12): 2057-2070, 1997.

기타

Charity Commission., GUIDANCE Public benefit:the public benefit requirement (PB1)"https://www.gov.uk/guidance/public-benefit-rules-for-charities, 2017.

[국문초록]

한국의 비영리 공익활동 분류체계 개선 연구

정 진 경
(광운대학교 행정학과 교수)
이 종 화
(강남대학교 교양교수부 조교수)

본 연구는 현재 국내에서 활용되는 여러 공익활동 분류체계의 문제를 인식하고, 한국의 비영리 공익활동 분류체계의 합리적 개선방안을 제시하기 위해 수행되었다. 연구를 위해 국내외 주요 공익활동 분류체계를 분석단위, 분류기준 및 응답규칙 측면에서 분석하고 분류체계 평가 기준에 따른 장단점을 검토했다. 본 연구에서 제안한 공익활동 분류체계는 비영리 조직 혹은 개인 수준에서 수행되는 '공익활동'을 분석단위로 한다. 첫 번째 필수 분류기준으로는 '주활동 및 서비스 분야' (10개 항목)을 제시하였고, 두 번째 선택 분류기준으로 '주된 수혜 대상' (14개 항목), '주된 공간적 범위' (4개 항목), '주된 수행방법' (6개 항목), '온라인 활동 여부' (3개 항목), '공식조직 연계 여부' (2개 항목)를 제시했다. 본 연구의 분류체계는 논리적 일관성, 분류 항목 간 배타성, 경제성과 풍부한 조합성 측면에서 강점이 있다.

주제어: 공익활동, 분류체계, 비영리 조직, 자원봉사, 기부

[Abstract]

A Study on the Improvement of the Nonprofit Activity Classification System in Korea

Jung, Jin-Kyung
(Kwangwoon University)
Lee, Jong-Hwa
(Kangnam University)

This study was conducted to identify the problems of various public interest activity classification systems currently in use in Korea and to propose a rational improvement plan for the classification system of nonprofit public interest activities in Korea. For the research, we analyzed major domestic and international public interest activity classification systems in terms of analysis units, classification criteria, and response rules. We reviewed the advantages and disadvantages according to the classification system evaluation criteria. The public interest activity classification system proposed in this study takes 'public interest activities' performed at the level of non-profit organizations or individuals as the unit of analysis. The first essential classification criterion is the 'main activity and service area' (10 items), and the second optional classification criteria are 'main beneficiaries' (14 items), 'main spatial range' (4 items), 'main method of performance' (6 items), 'online activity status' (3 items), and 'connection with official organizations' (2 items). The classification system of this study has strengths in terms of logical consistency, exclusivity between classification items, economy, and rich combinability.

keywords : Korean Classification Module of Nonprofit Public Activities, Nonprofit Organizations, Volunteering, Donation