

## 초고령사회 대비 노인복지법 전면개정의 방향성 탐색 연구\*

정 순 둘\*\*

### 目 次

#### I. 배경

#### II. 현행 노인복지법의 문제점

#### III. 노인복지법 추진과정의

개정사례: 2020년 전면개정(안)

#### IV. 노인복지법 전면개정을 위한 쟁점 사항 및 개정 방향

#### V. 결론

### I. 배경

우리나라는 2000년 노인인구가 전체 인구의 7%를 넘어 '고령화사회'에 진입하였으며, 2017년에는 노인인구가 전체 인구의 14%를 넘어 17년 만에 '고령사회'로 진입하였다. 2024년에는 주민등록 등록 인구기준 노인인구 천만시대가 도래하였으며, 2025년에는 노인인구비율이 전체 인구의 20% 이상인 '초고령사회' 진입이 전망되고 있다. 이렇듯 급속한 인구고령화와 함께 노인층 인구도 다양해지고 있다. 노후준비를 하지 못했던 후기 고령층이 있는가 하면 비교적 교육수준이 높고, 국민연금 가입 시작시기에 가입을 시작한 베이비부머가 고령층에 진입하고 있다. 이들은 2020년부터 65세에 진입하기 시작하여 2025년 전체 노인인구의 약 40%를 차지할 것으로 전망되고 있어 새로운 노년층으로서 다양한 욕구가 표출되고 있다.

투고일: 2024.10.04., 심사일: 2024.11.12.-2024.11.22., 게재확정일: 2024.11.23.

\* 이 논문은 2020년도 정부재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구함(NRF-2020S1A5C2A03092919).

\*\* 이화여자대학교 사회복지학과 교수

이러한 시점에서 노인복지와 관련된 근거법인 ‘노인복지법’이 이렇게 다양한 노인들의 복지와 관련하여 그 내용을 제대로 반영하고 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 노인복지법의 근거는 헌법 제34조 4항 “국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다”에서 찾을 수 있다. 또한 「노인복지법」의 제1조(목적)을 보면 “이 법은 노인의 심신의 건강유지 및 생활안정을 위하여 필요한 조치를 강구함으로써 노인의 복지증진에 기여함을 목적으로 한다.”고 규정되어 있어, 노인복지에 대한 책임이 국가에 있음을 밝히고 있다. 그럼에도 불구하고, 현재 우리나라 노인의 빈곤율은 OECD국가중 1위이며, 노인천만시대가 되었음에도 여전히 노인인력 활용은 미흡하거나 노인이 차별을 받는 등(정순돌, 이미우, 2012; 정순돌, 장명선, 이은진, 송보가, 김재민, 2021) 노인복지법이 제대로 작동하고 있지 않음을 보여주고 있다. 따라서 노인복지법이 새로운 사회의 변화를 잘 반영하면서 노인들의 삶의 질을 높이기 위한 기능을 충분히 하고 있는지 면밀한 검토가 필요하다.

우리나라의 노인복지법은 1981년에 제정된 이후 총 72회의 개정을 거쳤지만, 전면개정은 1989년 12월과 1997년 8월, 총 2차례만 이루어졌을 뿐이다(국가법령센터, 2024). 거의 27년간 시대의 변화가 급속하게 이루어졌지만, 노인복지법의 전면개정은 이루어지지 않았으며, 필요한 내용만 개정이 이루어진 것이다. 이러한 과정에서 법체계의 구성에서 체계성과 일관성이 떨어지며(양정하, 황인옥, 2021), 삭제된 조항이 23개나 되고 신설하면서 생긴 가지 조항이 42개나 된다(원시연, 2023). 또한 기초연금법 등이 제정되면서 노인복지법에 규정되어 있던 조항들이 삭제되어 그 장이 없어졌음에도 없어진 장을 새로 바꾸지 못하고 비어있는 상태를 유지하고 있어 장과 조 등 형식적인 체계 역시 맞지 않은 상태를 유지하고 있는 실정이다. 이러한 문제제기에 2019년과 2020년 노인복지법 전면개정에 대한 기동민 의원을 대표로 발의가 이루어졌으나 상임위 소위에서 임기 만료로 폐기되었다.

현행 노인복지법은 노인을 보호대상으로 간주하는 잔여적 복지이념에 기반하여 주로 취약계층 노인을 대상으로 각종 복지정책의 근거 법률로 기능하여 왔기 때문에 저출생·핵가족화·초고령사회진입 등 현대사회 변화에 따른 효과적 대처에는 한계가 있다(이척희, 노재철, 2020). 특히 2020년 기동민의원이 노인복지법 전면개정(안)을 발의하였지만, 여러 가지 문제점이 있었던 것이 사실이나 이에 대한 검토가 불충분하였다. 또한 노인복지법이 기본법으로서의 지위를 갖는지 실행을 위한 개별법으로서 지위를 갖는지도 모호한 상태에 있다.

따라서 본 연구의 목적은 인구고령화에 대비해 시대적 변화에 맞는 노인복지법 전면개정의 방향성 탐색이다. 이를 위해 현행 노인복지법의 문제점을 살펴보고, 노인복지법 추진과정의 개정사례와 문제점을 검토해 보고자 한다. 이를 토대로 노인복지법의 전면개정의 방안을 제안해 보고자 한다. 문제점은 주로 법적지위와 기본

철학, 법률구성의 체계성, 법률 각 영역의 문제, 법 적용대상 및 새로운 시대상 반영 등을 중심으로 분석해 보고자 하며, 이를 토대로 향후 노인복지법이 기본법으로서 어떤 방향으로 전면개정이 이루어져야 하는지 그 방향을 모색해 보고자 한다.

## II. 현행 노인복지법의 문제점

### 1. 법적 지위 및 기본 철학의 부재

#### (1) 기본법으로서의 위상

기본법이란 “국정에 있어 중요한 비중을 차지하는 분야에 대해 국가의 제도·정책·대책에 관한 기본방침·원칙·준칙·대강을 명시한 법률(우기택, 2016, p.40)”로 기본법이란 명칭이 붙어있는 경우도 있고 아닌 경우도 있다. 또한 기본법의 기능은 각종 시책에 관한 기본적인 지침과 방향과 내용 설정, 그리고, 그것을 추진하기 위한 체계와 제도 정비이다. 따라서 기본법은 조직규범으로 구성되어 작용법이라기보다는 조직법적 성격이 강하다(박영도, 2006). 반면, 이와 달리 개별법과 특별법이 있는데, 개별법은 일반법으로 어떤 사항에 대해 일반적으로 규정된 법으로 그 효력에 특별한 제한이 없다. 특별법은 일반법에 비해 특정한 사항에 대해 범위를 정하고, 효력 역시 정해진 범위 안에서 이루어지도록 한다(대한민국 정책브리핑, 2024). 결국 개별법과 특별법은 기본법에 규정되어 있는 정책들을 보다 체계적으로 집행하기 위해 존재하는 법이라 할 수 있다.

이러한 맥락에서 보면, 노인복지 기본법이란 고령사회 노인복지에 관한 최상위법이자 노인복지정책을 전반적으로 규율하는 법이라 할 수 있다. 그런데, 현행 노인복지법은 제1장 총칙을 제외하면, 제3장 보건·복지조치, 제4장 노인복지시설 설치·운영이 가장 핵심적인 규율 부분이 되는데, 기본법의 성격에 비추어 보면 이러한 제한적인 구성만으로 노인복지법이 노인복지정책을 전반적으로 규율하는 조직법적 성격을 가지고 있다고 보기 어렵다. 참고로 「아동복지법」의 경우 이 법이 기본법 역할을 하면서 사회의 변화나 기존 법률이 가지고 있는 한계를 보완하기 위한 대응책으로 특별법 형식의 법률을 제정해 왔다(김홍래, 이근영, 2022). 예를 들면 「아동·청소년의 성 보호에 관한 법률」, 「아동의 빈곤 예방 및 지원 등에 관한 법률」, 「장애아동 복지지원법」, 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 등이 있다.

## (2) 타 법률과의 관계

노인복지법 외 고령화와 관련된 대표적인 법이 「저출산·고령사회기본법」이다. 동법 제6조(다른 법률과의 관계)에서 “국가는 저출산·고령사회정책과 관계되는 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우 이 법의 목적과 기본이념에 맞도록 하여야 한다.”고 규정해 이 법이 고령사회정책에 관한 기본법임을 밝히고 있다. 또한 동법 제2장 저출산·고령사회정책의 기본방향 제2절 고령사회정책에서는 제11조(고용과 소득보장), 제12조(건강증진과 의료제공), 제13조(생활환경과 안전보장), 제14조(여가·문화 및 사회활동의 장려), 제15조(평생교육과 정보화), 제15조의2(노후설계), 제16조(취약계층노인 등), 제17조(가족관계와 세대간 이해증진), 제18조(경제와 산업 등), 제19조(고령친화적 산업의 육성) 등 고령사회정책의 다양한 영역을 규정하고 있어 노인복지법에서의 노인복지정책 영역보다 포괄적이다. 그러나, 「저출산·고령사회기본법」은 현행 노인복지법과의 관계를 규정하고 있지 않아 노인복지정책 자체를 직접적으로 규율하는 법률이라고 보기에는 일정한 한계가 있다(박종준, 2017). 참고로 「고령친화산업진흥법」 제4조(고령친화산업발전계획) “①관계중앙행정기관의 장은 「저출산·고령사회기본법」 제20조 및 제21조의 규정에 따라 저출산·고령사회기본계획 및 연도별 시행계획을 수립·시행함에 있어서 고령친화산업의 발전에 관한 계획(이하 “고령친화산업발전계획”이라 한다)이 포함되도록 하여야 한다.”고 규정하여 두 법간의 관계를 명시하고 있다.

다음으로 노인복지법이 기본법으로서의 위상을 갖기 위해서는 노인복지 영역별로 만들어지고 있는 특별법들과의 관계가 언급되어 있어야 한다. 최근 「노인일자리 및 사회활동 지원에 관한 법률(일자리 지원법, 2023.12 제정, 2024.11 시행)」과 「의료·요양 등 지역돌봄의 통합지원에 관한 법률(통합돌봄법, 2024.03 제정, 2026.03 시행)」 등 특별법들이 제정되고 있지만, 현행 노인복지법에는 이러한 특별법들과의 관계가 규정되어 있지 않다. 이뿐 아니라 노인복지와 관련된 「기초연금법」, 「노인장기요양보험법」, 「치매관리법」, 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」, 「고령친화산업 진흥법」 등 법률과의 관계 역시 현행 노인복지법에 언급되어 있지 않다.

그런가 하면, 노인학대와 관련된 법규정들은 현행 노인복지법에서 내용의 일부만 기술되어 있거나 필요한 조항들이 덧붙여지는 형태로 되어 있을 뿐 나머지는 모두 형법 등 일반법에 일임되어 있는 구조이다(김홍래, 이근영, 2022). 형법의 경우 이미 사건이 발생한 후에 가해자를 처벌하는 구조이기 때문에 경제적·신체적으로 취약한 노인들을 사건이 발생하기 전 보호하지 못하는 문제가 발생할 수 있다. 따라서 노인복지법이 기본법으로서의 위상을 갖는다면 노인학대 등과 관련된 특별법이 제정되고, 이 특별법과 기본법의 관계가 「노인복지법」에 규정되어야 할 것이다.

한편, 보건복지부의 노인복지정책과 달리 타 부처에서 시행되는 노인정책과 관련된 법들이 있다. 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」(고용노동부), 「평생교육법」(교육부), 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」(국토교통부, 이와 관련하여 고령자 맞춤형 공공임대주택(고령자 복지주택), 고령자 맞춤형 리모델링 사업, 주거복지전문인력(주거복지사), 분양형 노인복지주택(실버타운), 중산층 고령가구를 대상으로 한 기업형 장기임대주택(‘실버스테이’) 시범사업 등이 있음) 등이다. 그런데 현행 노인복지법에는 이들 법률과의 관계도 언급되어 있지 않다. 또한 「노후준비지원법」은 노인보다는 중장년을 대상으로 하고 있지만(원시연, 2023), 실제 이들이 노년층에 진입을 앞두고 있는 대상이어서 노인복지와 관련성이 큼에도 불구하고, 현행 노인복지법에는 이 법과의 관계에 대한 언급이 없다.

### (3) 법의 기본 철학 부재

현행 노인복지법의 기본 철학은 법의 목적과 기본이념에서 볼 수 있다. 이 법의 목적을 보면, 노인의 건강과 생활안정을 위해 국가가 시책을 강구하여야 함을 규정하고 있다. 또한 이 법의 제2조(기본이념)에서는 “① 노인은 후손의 양육과 국가 및 사회의 발전에 기여하여 온 자로서 존경받으며 건전하고 안정된 생활을 보장받는다.”, “② 노인은 그 능력에 따라 적당한 일에 종사하고 사회적 활동에 참여할 기회를 보장 받는다.”고 규정되어 있다. 이는 현행 노인복지법이 노인을 보호대상으로 간주하는 잔여적 복지이념에 기반하여 주로 취약계층 노인을 대상으로 각종 복지정책의 근거 법률로 기능하여 왔음을 보여준다. 국제적으로 이미 2002년에 열린 마드리드 국제노년행동계획(Madrid International Plan of Action on Aging)에서는 노인의 발전과 능력고취를 강조하고 있으며, 최근에는 노인의 인권에 대한 사회권접 관점이 중요시되고 있음에도 이러한 관점은 전혀 반영되어 있지 않다.

## 2. 법률 구성의 비체계성

### (1) 총칙의 문제

<표 1>에서 보는 바와 같이 현행 노인복지법의 총칙에는 목적이나 기본이념, 국가와 지방자치단체의 책무, 국민의 책무, 다른 법률과의 관계 등을 반영하고 있지 못하다. 오히려 제1장(총칙)에 제4조의 2(안전사고의 예방), 제4조의 3(고령친화도시), 제6조의 2(홍보영상의 제작, 배포, 송출), 제6조의 3(인권교육), 제7조(노인복지상담원),

제8조(노인전용주거시설) 등 총칙의 내용과 관계없는 일반적인 내용이 담겨있어 총칙의 성격이 모호하다.

## (2) 전체적 구성에서 노인복지 영역의 포괄성 부재 및 법령구조의 비체계성

현행 노인복지법의 구성은 <표 1>에 제시되어 있는 바와 같이 개별 장의 구성이 노인복지정책의 전반적인 영역을 다루기보다 특정 분야에 협소하게 구성되어 있다. 즉 제3장 보건·복지조치, 제4장 노인복지시설 설치·운영이 노인복지 영역을 규정하고 있는 전부여서 그 영역별 구성의 포괄성이 매우 떨어진다. 또한 조항 역시 <표 2>에 제시되어 있는 바와 같이 3장에 있는 29조가 삭제되었음에도 그대로 빈 조항으로 남아 있어 조항간 연계성이 부족하다. 현행 노인복지법의 구성 역시 <표 1>에서 보는 바와 같이 제2장이 기초연금 관련 내용이 삭제됨으로써 현재 비어있는 상태로 불완전한 구조를 가지고 있다.

<표 1> 현행 노인복지법의 구성

### 제1장 총칙

제1조(목적)/ 제1조의 2(정의)

제2조(기본이념)

제3조(가족제도의 유지·발전)

제4조(보건복지증진의 책임)/ 2(안전사고예방)/ 3(고령친화도시)

제5조(노인실태조사)/ 2(노인정책영향평가)

제6조(노인의 날 등)/ 2(홍보영상의제작·배포·송출)/3(인권교육)

제7조(노인복지상담원)

제8조(노인전용주거시설)

### 제2장 삭제

제9조-제22조 삭제

### 제3장 보건·복지조치

### 제4장 노인복지시설의 설치·운영

### 제5장 비용

### 제6장 보칙

### 제7장 벌칙

### 부칙

## (3) 개별 영역 조문간 비체계성

개별 영역 조문간 비체계성 사례는 노인학대관련 조항에서 찾을 수 있다. 현행 노인복지법 제4장 노인복지 시설의 설치·운영 제39조의 4부터 21까지 노인학대 관련

조항이 지속적으로 추가되면서 무려 21개의 가지 조항이 들어가 있어 전체 조문체계와 맞지 않다(원시연, 2023). 노인학대 관련 조문중 중간중간 학대와 관련없는 내용이 들어와 있어 조문내용간 연관성이 떨어져 비체계적이다. 예를 들어 현행 노인복지법 제39조의10 실종노인, 제39조의13 요양보호사의 결격사유, 제39조의14 요양보호사 자격취소 등 관련없는 내용이 들어있다.

### 3. 법률 내용상 노인복지 필수 영역 규정 빈약

#### (1) 생활안정 영역 규정의 문제

현행 노인복지법에는 「저출산·고령사회기본법」에서 규정하고 있는 고용과 소득보장 관련 내용이 없다. 현행 노인복지법에서 이에 해당되는 노인의 생활안정 조치로는 제25조(생업지원)가 유일한데, 그 내용에 있어서도 자판기 위탁시 노인사업자 우선반영, 공공시설의 청소 등 위탁시 노인 채용 비율 20% 이상인 사업체 우선 고려 등 지역적인 권고 규정으로 노인의 고용과 소득보장 내용은 전무하다.

#### (2) 건강 영역 규정의 문제

건강보장조치에서도 「저출산·고령사회기본법」에서 규정하는 건강증진과 의료제공 관련 내용은 <표 2>에서와 같이 현행 노인복지법 제27조(건강진단 등), 제27조의4(노인성질환에 대한 의료지원)이 전부여서 건강보장의 내용이 제대로 규정되어 있다고 보기 어렵다. 또한 예방적 차원의 건강보장 조치는 전혀 언급이 없다.

<표 2> 현행 노인복지법의 건강보장 조치

---

#### 제3장 보건·복지조치

제23조(노인사회참여 지원)/ 2, 3 삭제

제24조(지역봉사지도원 위촉 및 업무)

제25조(생업지원)

제26조(경로우대)

제27조(건강진단 등)/ 2(홀로사는노인)/ 3(독거노인종합지원센터)/ 4(노인성 질환)

제28조(상담·입소등의 조치)

제29조 삭제/ 제29조의2 삭제

제30조(노인재활요양사업)

---





#### 4. 법 적용대상 및 새로운 시대상 반영 미비

##### (1) 법 적용대상의 문제

현행 노인복지법에서 적용대상에 대한 연령기준이 직접적으로 명시되어 있지 않다. 현행 노인복지법 제25조 생업지원, 제27조 건강진단, 제28조 상담입소 등의 조치 등의 조항에서 65세를 요건으로 명시하여 노인의 법령상 기준을 간접적으로 제시하고 있다. 「노인장기요양보험법」에서 “노인 등이란 65세 이상의 노인 또는...”으로 연령을 65세 이상으로 명시하고 있다. 그러나, 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」에서는 55세를 기준으로 고령자를 명시하고 있어 통일되어 있지 않다. 노인의 기준으로 사용되는 65세를 기준으로 할 것인지 혹은 최근 노인기준 연령상향의 논의 속에서 유연하게 대처할 것인지의 문제가 있다. 모든 노인을 대상으로 하는 정책과 취약노인을 대상으로 한 정책의 구분 또한 모호하다. 예를 들어 경로우대 조치처럼 연령을 기준으로 모든 노인에게 적용되는 규정과 빈곤하고 취약한 노인들을 정책대상으로 하는 규정의 구분이 어렵다(원시연, 2023).

##### (2) 새로운 시대상의 반영 미흡

현행 노인복지법은 인구변화와 새로운 정책의 필요성에 대응하고 있지 못하고 있다. 기후변화와 함께 폭염, 혹한 등에 대한 대응을 담고 있지 않다. 지능정보사회에서 사회적 소외계층의 디지털 정보 격차를 완화하기 위한 입법·정책적 노력이 담겨져 있지 않다. 이로 인해 저출생·핵가족화·초고령사회진입 등 현대사회 변화에 따른 효과적 대처에는 한계가 있다.

### Ⅲ. 노인복지법 추진과정의 개정사례: 2020년 전면개정(안)

#### 1. 2020년 전면개정(안)의 핵심내용

2020년 기동민 의원은 노인복지법 전면개정(안)을 제안하였다. 이 개정(안)의 핵심내용은 다음과 같다.

### (1) 노인복지법을 노인복지기본법으로 지위부여

2020년 전면개정(안)은 노인복지법을 노인복지기본법으로 전면개정하는 것에 목적을 두고 있다. 따라서 5년마다 노인정책종합계획을 수립하도록 하고 있으며, 이를 조정, 감독, 평가할 노인정책조정위원회를 국무총리소속으로 신설하도록 하였다. 또한 타 법률과의 관계에 대해 “노인복지에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.”고 규정한다. 이는 2020년 전면개정(안)이 노인복지기본법으로서의 위상을 보여주고자 노력한 것을 볼 수 있다.

### (2) 법의 기본 철학으로 노인인권 강조

2020년 전면개정(안)의 기본이념에서 노인의 인권을 강조하고 있다. 인간으로서의 존엄과 가치를 존중받고, 건강하고 활기차며 생산적인 노후생활을 할 권리를 보장, 보건복지 급여와 서비스를 이용할 권리를 보장, 본인의 지식과 경험을 활용하여 사회 발전에 이바지하도록 노력 등으로 표현되어 있다.

### (3) 법률 구성의 체계성

2020년 전면개정(안)은 기존 노인복지법의 비체계적 한계를 인식하고, 이를 체계화하였다. <표 4>에서 보는 바와 같이 1장 총칙에서 목적, 기본이념, 정의, 국가 등의 책무, 다른 법률과의 관계 등 필요한 내용만으로 정리했다. 또한 이어지는 장도 노인복지정책의 수립 및 시행, 소득, 건강 및 돌봄, 여가 등과 같은 노인복지정책의 필수 영역을 체계적으로 제시하고 있다.

<표 4> 2020년 전면개정(안)

---

#### **제1장 총칙**

제1조(목적)

제2조(기본이념)

제3조(정의)

제4조(국가 등의 책무)

제5조(다른 법률과의 관계)

---

#### **제2장 노인복지정책의 수립 및 시행**

제6조(노인정책종합계획의 수립)

제7조(연도별 시행계획의 수립·시행등)

제8조(계획수립의 협조)

제9조(노인정책조정위원회)

---

---

제10조(노인실태조사)
제11조(정보의 공유)
제3장 소득 및 경제활동 지원
제4장 여가 및 사회활동 지원
제5장 돌봄, 요양 및 건강 지원
제6장 고령친화 환경 조성
제7장 주거생활 지원
제8장 인권보호 및 학대예방
제9장 노인복지시설 운영과 지원
제10장 보칙/ 제11장 벌칙/ 부칙제4장 노인복지시설의 설치·운영
제5장 비용
제6장 보칙
제7장 벌칙
부칙

---

## 2. 2020년 전면개정(안)의 문제점

2020년 전면개정(안)은 현행 노인복지법의 문제점을 보완하기 위한 노력을 기울였음에도 불구하고 여전히 다음과 같은 문제점을 가지고 있다.

### (1) 노인복지기본법으로서의 위상문제

2020년 전면개정(안)에 2장의 제목은 노인복지정책이나, 실제 6조에서는 노인정책의 수립이라고 하여 노인정책과 노인복지정책을 구분하고 있지 못하다. 노인정책이라 하면 보건복지부만의 소관이라고 보기 어렵다. 노인정책조정위원회 역시 국무총리소속이나 노인정책계획은 복지부 장관으로 되어 있어 소속과 담당부서가 일치되지 않는 모순이 있다. 또한 노인정책조정위원회와 저출산 고령사회위원회의 역할이 중첩될 수 있음에도 이에 대한 언급이 없다.

한편, 노인복지기본법의 위상을 갖기 위해서는 다른 법과의 관계가 언급되어 있어야 하는데 그렇지 못하다. 현 상태에서 「저출산 고령사회기본법」이 우위에 있는 법임에도 이 법과의 관계를 밝히지 않고 있다. 또한 노인복지기본법이라면 노인복지와 관련되는 제도에 대한 내용과 기본법과의 관계가 설정되어 있어야 하나 그렇지 못하다. 예를 들어 현행 노인복지법의 제2장 기초연금 내용이 「기초연금법」 제정과 함께 다 삭제되었는데 2020년 전면개정(안)이 노인복지기본법이라면 이에 대한 내용과 기본법과의 관계가 규정되어 있어야 함에도 이 내용은 빠져 있다.

## (2) 법의 기본 철학 한계

2020년 전면개정(안)의 기본이념에서 노인의 인권을 강조하고 있지만, 여전히 노인을 보호의 대상으로 간주하는 현행 노인복지법의 한계를 벗어나지 못하고 있다. 앞서 지적한 바와 같이 능동적인 존재로서 노인의 발전을 위한 내용이나 능력고취를 위한 2002년 마드리드 국제노년행동계획(MIPAA)에 제시된 내용들은 들어있지 않다. 보호 받아야 할 존재로서 노인의 권리만 강조했다는 점에서 한계로 지적될 수 있다.

## (3) 노인복지 필수 영역 규정에서의 문제

소득보장 관련해서 소득보장과 경제활동 지원에 대한 내용을 담고 있긴 하지만, 노후준비에만 초점을 맞추고 있어 한계가 있으며, 삭제되었던 기초연금, 국민연금 등과의 관계에 대한 규정이 없다. 또한 돌봄의 내용은 반영되었으나 보건의료의 내용이 들어가 있지 않아 포괄적인 노인정책으로 보기 어렵다. 특히 요양과 돌봄을 구분하고 있으나 그 구분이 모호하여 오히려 혼돈을 주는 문제점이 발생한다. 또한 여가복지기관으로 중요한 역할을 담당하였던 노인복지관을 돌봄기관으로 위치시켜 현장의 혼돈을 가중시킬 우려가 있다.

## (4) 새로운 시대상의 반영 미흡

2020년 전면개정(안)에서도 인구변화와 새로운 정책의 필요성에 대응하고 있지 못한 것으로 평가된다. 베이버부머 등 새로운 노년층의 다양한 복지수요에 대한 대응 내용이 없다. 기후변화와 함께 폭염, 혹한 등에 대한 안전에 대한 대응을 담고 있지 못한 것으로 나타났다. 또한 지능정보사회에서 사회적 소외계층의 디지털 정보 격차를 완화하기 위한 입법·정책적 노력이 담겨져 있지 않다.

## IV. 노인복지법 전면개정을 위한 쟁점 사항 및 개정 방향

### 1. 노인복지법의 법적 지위 및 기본 철학

#### (1) 노인복지기본법 vs. 노인기본법

현행 노인복지법과 2020년 전면개정(안)을 함께 검토해 본 결과 향후 「노인복지법」의 법적 지위와 관련하여 다음의 2가지 방향에서 개정 방향을 검토해 볼 수 있을 것이다. 「저출산·고령사회기본법」과의 관계를 재정립하여 노인복지정책을 다루는 「노인복지기본법」으로 개편하는 방안(원시연, 2023)과 「저출산·고령사회기본법」에서 고령사회파트만을 가져와 「노인기본법」으로 제정하는 방안 중 선택이 필요하다. 첫째, 노인복지기본법으로 전면개정하는 대안의 경우 보건복지부 산하의 노인복지정책의 조정과 집행으로 집중할 수 있을 것이다. 이렇게 할 경우 「노인복지법기본법」은 「노인기본법」과의 관계에서 노인복지만을 규정하는 하위법이 될 것이다. 둘째, 「노인기본법」제정의 경우, 범부처의 노인정책을 아우르는 노인정책 기본계획을 세울 수 있으며, 국무총리소속으로 노인정책조정위원회 신설을 담을 수 있다. 이 경우 저출산 고령사회기본법에서 고령사회기본법만을 가져와 「노인기본법」으로 제정이 가능할 것이다. 그러나, 여전히 저출산 고령사회위원회와 중복되는 부분이 있을 수 있으므로 이에 대한 조정이 있어야 한다. 또한 노인정책 기본계획과 저출산고령사회기본계획, 사회보장기본계획 등과의 관계도 설정해야 한다. 대체로 기본법은 시책에 관한 기본적인 지침과 방향, 추진 체제의 정비 등 정부의 권한과 활동의 기준, 절차, 조직에 관해 규정하는 조직규범으로서의 성격이 강해(박영도, 2006), 「노인기본법」역시 노인과 관련된 정책의 기본적 방향과 지침, 추진을 위한 정부의 권한과 활동에 관해 개괄적으로 규정한 조직법으로서 역할을 하게 될 것이다.

끝으로, 이 두 가지 외 또 다른 하나의 대안을 고려해 본다면, 법안의 명칭을 「노인기본법」이 아닌 「고령사회기본법」으로 명명하는 것도 고려해 볼 수 있을 것이다. 최근 국제적인 흐름을 볼 때 노인정책이 아니라 고령화 정책으로 가고 있고, 노인이라는 사람 단위의 법이 아니라 사회의 정책을 대상으로 할 때 이를 「고령사회기본법」으로 명명하는 것도 방법일 수 있다. 이렇게 범위를 넓힐 경우 「노후지원법」과의 관계 규정도 수월할 수 있으며, 모든 연령을 대상으로 하는 고령친화도시 규정이 있어도 노인으로 한정되지 않기 때문에 문제를 해결할 수 있을 것이다. 실제 일본에서도 「고령사회대책기본법」이라는 이름으로 1995년 법률을 제정한 바 있으며, “고령사회대책의 기본이념을 밝히고 그 방향을 제시하고, 국가를 비롯하여 사회전체로서

고령사회대책을 종합적으로 추진해 가기 위해 이 법률을 제정한다(김성순, 2002)”고 서문에서 밝히고 있다. 고령화의 진전에 적절히 대처하기 위해서는 시책을 ‘고령사회대책’으로 한다고 하였다. 참고로 이 법에서는 국민 자신의 노력이 중요함과 자립과 연대에 의해 형성되는 지역사회의 중요성을 언급하고 있다.

## (2) 타 법령과의 관계 규정

먼저 「노인복지기본법」으로 전면개정할 경우 다른 노인복지 관련 법들은 노인복지기본법이 정하는 바에 따라야 한다. 기본법안에 「기초연금법」, 「노인일자리 및 사회활동 지원에 관한 법률(일자리 지원법)」, 「노인장기요양보험법」, 「의료·요양 등 지역돌봄의 통합지원에 관한 법률(통합돌봄법)」, 「치매관리법」, 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」, 「고령친화산업 진흥법」 등 관련 법령들과의 관계를 명시해 주어야 한다. 다음으로 「노인기본법」 또는 「고령사회기본법」으로 전면 개편할 경우 상위법으로서 다른 노인 관련 법들은 노인기본법이 정하는 바에 따라야 한다. 「사회보장법」과 「사회서비스 이용 및 권리에 관한 법률」, 「사회복지사업법」 등과의 관계도 고려하여 규정해야 할 것이다. 또한 전자로 전면개정을 하든 후자로 전면개정을 하든 「아동복지법」처럼 형법 등의 일반법에서 규정하지 못한 내용들에 대해 「노인복지기본법」이나 「노인기본법」이 기본법의 역할을 하면서 사회의 변화나 기존 법률이 가지고 있는 한계를 보완하기 위한 대응책으로 특별법 형식의 법률을 지속적으로 제정할 필요가 있다. 예를 들면 기본법에 노인학대의 기본적인 내용만 남기고, 학대관련 특별법을 제정할 수 있을 것이다.

## (3) 기본 철학

기본 철학은 「노인복지기본법」으로 전면개정할 경우를 상정하여 논의한다. MIPAA의 규정과 같이 노인의 발전과 능력고양을 위한 기본적 이념과 철학이 담겨있어야 한다. 노인을 보호의 대상으로만 규정해서는 안되며, 노인의 인권을 고려하되 노인의 발전과 능력고양이 중요한 노인복지의 이념과 철학이 되어야 할 것이다. 이는 노인 스스로의 노력도 중요함을 보여주는 것이다.

## 2. 법률 구성의 체계성

### (1) 총칙의 체계적 정리

전면개정하는 「노인복지기본법」 또는 「노인기본법」의 총칙에는 목적, 기본이념, 정의, 국가 등의 책무, 다른 법률과의 관계 등 필요한 내용만으로 정리하는 것이 필요하다. 이는 이미 2020년 전면개정(안)에서 정리된 바 있다. 다만 정의에서 돌봄과 요양을 구분한 것은 모호성이 크므로 삭제하는 것이 바람직하겠다.

### (2) 전체적인 구성

전면개정하는 「노인복지기본법」 또는 「노인기본법」의 전체적인 구성은 2020년 전면개정(안)에서 제시한 노인복지정책의 영역을 다루고, 필요시 노인정책까지 확장하여 내용을 구성할 수 있을 것이다. 다만 노인복지시설에 대한 장이 어떤 순서에 의해 다루어져야 할지에 대해서는 논의가 필요해 보인다.

## 3. 법률 각 영역별 방안

### (1) 소득 및 경제활동

2020년 전면개정(안)처럼 소득보장과 경제활동을 조항으로 넣은 것은 바람직하다고 본다. 그러나, 앞서 지적한 바와 같은 문제가 있으므로 실제적인 소득보장의 내용에 대한 언급이 필요하다. 「기초연금법」, 「국민연금법」 등과의 관계를 밝히는 것이 필요하다. 또한 경제활동에서도 비시장성의 국가지원 일자리만 언급하고 있을 뿐이어서 고령자 고용과 관련된 시장성의 민간차원의 일자리 창출이 필요함을 명시해야 한다. 노인일자리의 제정에 따른 노인복지기본법과의 관계를 규정해 주어야 한다.

### (2) 건강보장

2020년 전면개정(안)에 노인성 질환에 대한 적극적인 예방과 건강증진에 대한 역할

이 빠져 있으므로 노인복지기본법에서는 이를 강화해야 한다. 개정안에서 ‘치매’에 대한 정의를 따로 두기보다 「치매관리법」을 통해 치매 정책이 독립적으로 마련되어 있으므로 이와를 관계를 규정하는 것이 더 합리적일 것이다(원시연, 2023).

### (3) 돌봄 및 요양

2020년 전면개정(안)의 돌봄과 요양기관으로 구분한 것은 혼돈을 초래하므로 명칭은 현행 「노인복지법」을 따르되 각 시설의 종류 등 조항별 제목과 맞게 수정해야 한다. 요양보호사 관련 내용은 「노인장기요양보험법」에서 정리해 주고, 노인복지기본법에서는 「노인장기요양보험법」, 「의료·요양 등 지역돌봄의 통합지원에 관한 법률(통합돌봄법)」, 노인맞춤형 돌봄서비스 등과의 관계를 명확하게 해 줄 필요가 있다. 또한 노인복지관의 위치를 여가에 넣을 것인지 돌봄에 넣을 것인지에 대한 논의가 더 필요하다. 돌봄, 요양에서 ICT 기술의 활용 등에 대한 언급하면서 고령친화기술의 개발과 활용에 대해 명시하여야 한다. 존엄한 삶의 마무리까지 돌봄에 포함시킬 수 있을 것이다.

### (4) 여가 및 사회활동

노인일자리법에서 사회활동이 자원봉사 성격을 가지므로 2020년 전면개정(안)의 자원봉사와 중복되므로 삭제하고 노인일자리법과의 관계만 추가하면 될 것이다. 특히 2020년 전면개정(안)에서 자발적 활동인 자원봉사활동 비용지급을 법에서 규정하는 것은 바람직하지 않으므로 삭제가 필요하다. 「평생교육법」과의 관련성을 명시하고, 평생교육의 중요성을 제시해야 한다. 특히 <표 5>의 제5차 평생교육진흥기본계획(2023~2027)에서 제시한 “사각지대없이 모두가 누리는 평생학습” 부문에서는 ① 고령층 특화형 대학 전담과정 개설·운영, ② 고령층 특화형 평생학습도시 지정·운영, ③ 마을단위 고령층 평생학습 프로그램 강화, ④ 정책기반 강화 및 협업체계 구축과 같이 노인 평생교육활성화를 위한 체계적인 추진방안들이 제시된 바 있으므로 이를 고려하여 관계를 규정하는 것이 필요하다.

<표 5> 제5차 평생교육진흥기본계획(2023~2027)

“사각지대없이모두가 누리는 평생학습”
① 고령층 특화형 대학 전담과정 개설·운영,
② 고령층 특화형 평생학습도시 지정·운영,
③ 마을단위 고령층 평생학습 프로그램 강화,
④ 정책기반 강화 및 협업체계 구축



#### (5) 고령친화환경 및 주거생활

2020년 전면개정(안)의 고령친화환경과 관련되지 않은 경로우대, 노인의 날, 고령친화기술, 안전사고 예방 등과 같은 조문들은 삭제가 필요하다. 배리어프리의 물리적 환경조성과 세대가 공존하는 사회적 환경 등 고령친화 지역사회조성에 대한 내용이 들어가야 한다. 개정안에서 주거를 노인복지정책의 한 부분으로 다루고 있으므로 이를 고령친화환경에 포함할 수 있을 것이다.

#### (6) 인권보호 및 학대예방

2020년 전면개정(안)과 같이 학대예방에서 인권보호, 종사자의 인권도 함께 명시한 것은 바람직하다. 그러나, 학대에만 국한된 인권보호도 있지만, 더 포괄적인 노인인권의 중요성을 총칙에서 명시할 필요가 있다. 또한 노인학대에 관한 조항이 다른 영역의 조항보다 지나치게 많아 향후 독립된 특별법으로 제정을 고려해야 할 것이다.

### 4. 법 적용대상 및 새로운 시대상의 반영

#### (1) 노인복지법상 적용대상

노인 연령기준을 높이고 이를 법률에 명시하기보다는 노인연령기준은 국제동향에 맞추되 노인을 대상으로 하는 기존 사업들에서 대상자 연령기준을 세분화하여 차등을 두는 방식을 고려해 볼 수 있다(원시연, 2023). 노인을 역연령으로만 규정하는 문제도 있으므로 노인복지 서비스 적용대상 선정시 역연령과 함께 기능적 연령도 함께 고려하는 방안도 생각해 볼 수 있다.

#### (2) 새로운 시대상의 반영

인구변화를 고려하여 베이비부머 등 새로운 특성을 가진 노년층을 위한 정책의 개발 및 필요성에 대한 명시가 필요하다. 또한 노인인구가 증가하면서 노인에 대한 사기가 만연하고 있어 고령소비자 금융사기 피해 방지(이지연, 2016) 같은 조항도 필요하다. 안전에 대한 내용이 추가되어야 한다. 교통사고와 같은 사회적 환경의 안전은 물론 기후변화에 따른 폭염, 혹한기 등에서의 안전에 관한 조문과 조항이 추가되어야 할 것이다. 또한 지능정보사회에서 사회적 소외계층의 디지털 정보 격차를 완화하기

위한 입법·정책적 노력이 담겨야 한다.

## V. 결론

이상에서 1981년 제정된 현행 노인복지법과 2020년 전면개정(안)의 문제점을 법적 지위 및 기본 철학, 법률구성의 체계성, 법률 각 영역의 문제, 법 적용대상 및 새로운 시대상 반영이라는 측면에서 분석해 보았다. 노인복지법은 1981년 제정이래 2차례 전면 개정이 있었고, 72의 부분 개정이 이루어져 왔기에 현재 사회의 변화를 잘 반영하지 못하고 있으며, 법의 기본적 지위 역시 기본법으로서 자리매김을 하지 못하고 있다. 특히 기본적인 철학 역시 노인을 변화의 주체로 보기보다는 수혜의 대상 또는 보호의 대상으로 인식하는 등 잔여적 복지에 기반하고 있다. 또한 법률의 체계도 개정작업후 이루어지지 않아 비체계적이며, 소득과 건강 등 다양한 노인 삶의 영역을 포괄적으로 규정하여 제시하지 못하고 있다. 2020년 전면개정(안)에서 이러한 문제점을 해결하기 위한 여러 가지 노력을 기울였으나 여전히 현행 노인복지법이 가지고 있는 다양한 문제점을 해결하지 못한 것으로 분석되었다. 따라서 향후 새로운 사회의 변화를 반영하는 노인복지법의 전면개정이 요구된다. 전면개정은 노인복지법에 대한 법적 지위를 기본법으로서 규정하고, 다른 노인복지 관련 법률들과의 관계를 명시해야 한다. 또한 법의 기본적 철학에서 노인을 발전적 주체로 인식함과 함께 노인의 역할을 강화하고 기본적 인권을 보장하는 방향으로 가야 할 것이다.

[참고문헌]

**단행본**

박영도, 「기본법의 입법모델 연구」, 한국법제연구원, 2006.

**국내 학술논문**

- 김성순, "고령사회에 대비한 노인복지법의 문제점과 개정방향", 「노인복지연구」 15, 한국노인복지학회, 2002.
- 김홍래, 이근영, "노인관련 문제 해결을 위한 현행 법규정의 문제점과 정립방향", 「법학논고」 76, 경북대학교 법학연구원, 2022.
- 박종준, "고령사회 대응을 위한 노인 관련 법제 개편 방향", 「보건복지포럼」 254, 한국보건사회연구원, 2017.
- 양정하, 황인옥 "한국 노인복지법의 문제점과 개선방향", 「상담심리교육복지」 8(1), 한국상담심리교육복지학회, 2021.
- 우기택, "기본법과 체계정당성에 관한 연구: 인권기본법 제정의 필요성을 중심으로", 「법제」 (9), 법제처, 2016.
- 원시연, "초고령사회 대응 「노인복지법」의 현황과 개선과제", 「NARS 입법·정책」 제137호, 국회입법조사처, 2023.
- 이지연, "미국의 고령자 복지 법제 및 프로그램", 「최신외국법제정보」, 3, 한국법제연구원, 2015.
- 이척희, 노재철 "인구구조 변화에 따른 노인복지법적 대응 방안", 「산업진흥연구」 5(4), 산업진흥원, 2020.
- 정순돌, 김미리, "고령친화환경과 삶의 만족도의 관계: 연령집단별 비교를 중심으로", 「사회복지연구」 48(2), 한국사회복지연구회, 2017.
- 정순돌, 이미우, "우리나라, 미국, 네덜란드의 고용상 연령차별 금지법: 연령차별의 개념과 적용대상", 「보건사회연구」 32(2), 한국보건사회연구원, 2012.
- 정순돌, 장명선, 이은진, 송보가, 김재민, "일할 수밖에 없는 여성노인의 다중차별경험에 관한 연구", 「이화젠더법학」, 13(2), 이화여대 젠더법학연구소, 2021.

**기타**

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

기동민, 김민기, 맹성규, 유동수, 홍익표, 김상희, 정춘숙, 강훈식, 윤일규, 송갑석, 김혜영, 인재근, 김성수, 신창현, & 오제세. (2019). 노인복지법 일부개정법률안

- (의안번호 2020727). 제368회 국회(임시회), 20대 국회.
- 기동민, 한준호, 이상민, 이정문, 인재근, 김원이, 황운하, 강훈식, 조오섭, 정춘숙, 양정숙, & 김영배. (2020). 노인복지법 일부개정법률안 (의안번호 2102491). 제380회 국회(임시회), 21대 국회.
- 대한민국 정책브리핑, “[법령상식] 법을 일반법과 특별법으로 구분하는 실익은 무엇인가요?”, [www.korea.kr](http://www.korea.kr).
- 신항진 (2020). 노인복지법 전부개정법률안 (의안번호 2102491) 검토보고. 국회 보건복지위원회

[국문초록]

## 초고령사회 대비 노인복지법 전면개정의 방향성 탐색 연구

정 순 둘

(이화여자대학교 사회복지학과 교수)

본 연구는 인구고령화에 대비해 시대적 변화에 맞는 노인복지법 전면개정의 방향성을 탐색해 보고자 하는 목적으로 이루어졌다. 이를 위해 1981년 제정되어 수십 차례 개정을 거친 현행 노인복지법과 2020년 기동민 의원에 의해 발의되었던 노인복지법 전면개정(안)의 내용과 문제점을 분석해 보고, 그 개정 방향을 제시해 보고자 한다. 문제점은 주로 노인복지법의 법적 지위 및 기본 철학, 법률 구성의 체계성, 법률 각 영역의 쟁점, 그리고, 법 적용대상 및 새로운 시대상의 반영 등을 중심으로 분석해 보았다. 현행 노인복지법은 노인복지기본법으로서의 위상이 분명하지 않고, 1981년 법 제정 이후 부분 개정만이 이루어져 법률의 구성이 체계적이지 못하며, 새로운 시대상을 반영하지 못하고 있다. 2020년 전면개정(안)은 노인복지기본법으로서의 위상을 갖추하고자 하였고, 법률 구성도 체계적으로 제안되었다. 그러나, 법의 기본철학에서 노인을 여전히 보호의 대상으로서 규정하고 있고, 새로운 시대상을 반영하지 못하는 문제가 나타났다. 이러한 분석결과를 토대로 향후 노인복지법이 기본법으로서 전면개정되어야 할 방향을 제시하였다.

---

**주제어:** 초고령사회, 노인복지법, 전면개정, 법적 지위와 철학

---

[Abstract]

## An Exploratory Study for Directions of the Full Amendment of the Welfare of Senior Citizens Act in the Era of Super-Aged Society

Soondool Chung

(Dept. of Social Welfare, Ewha Womans University, Professor)

This study was conducted with the aim of exploring the direction for a full revision of the Welfare of Senior Citizens Act to reflect the societal changes in response to population aging. The current Welfare of Senior Citizens Act, which was enacted in 1981 and has undergone numerous partial amendments, and the 2020 full amendment proposal introduced by Assemblyman Ki Dong-min were analyzed to identify their issues and propose directions for the future revision. The analysis focused primarily on the legal status and foundational philosophy of the Welfare of Senior Citizens Act, the systematic structure of the law, issues in each legal sub-domain, as well as the scope of beneficiaries under the law and its reflection of the changing society. The current Welfare of Senior Citizens Act does not clearly establish itself as a fundamental law on welfare of older adults, and its composition is not systematic due to the series of partial amendments since its enactment in 1981, failing to reflect new societal changes. The 2020 full revision proposal aimed to establish the legal status as a fundamental law on welfare of older adults and proposed a systematic legal structure. However, the proposal still defined older people primarily as subjects of protection and did not sufficiently reflect the evolving societal landscape. Based on the findings, this study proposes the direction in which the Welfare of Senior Citizens Act should be fully revised as a fundamental law in the near future.

---

**keywords** : Super-Aged Society, the Welfare of Senior Citizens Act, Full Amendment, Legal Status and Philosophy

---

## 장애인권리협약으로 본 장애인 탈시설 권리의 의미\*

이 상 직\*\*박 숙 경\*\*\*전 근 배\*\*\*\*

### 目次

#### I. 서론

#### II. 국제인권조약과 장애인권리협약

1. 장애인권리협약의 위치
2. 장애인권리협약의 구조
3. 장애인권리협약의 효과

#### III. 장애인권리협약에서의 탈시설 권리

1. 장애인권리협약 제19조
2. 제19조의 해석:  
일반논평 5호(2017)
3. 제19조의 해석:  
탈시설 가이드라인(2022)

#### IV. 장애인권리위원회의 모니터링 체계

1. 모니터링 체계
2. 위원회 조사 사례:  
영국과 헝가리
3. 한국의 경우

#### V. 결론

### I. 서론

장애인이 시설이 아닌 지역사회에서 적절한 지원을 받으며 생활해야 한다는 탈시설 의제는 국제연합(이하 유엔)이나 유럽연합, 미국 등 국제 규범을 주도하는 지역에서 오

투고일: 2024.11.09., 심사일: 2024.11.12.-2024.11.22., 게재확정일: 2024.11.22.

\* 이 논문은 국회미래연구원에서 2023년에 발간한 보고서 「장애인 탈시설 관련 국제 규범 및 실천 사례 연구」의 일부를 수정·보완한 것입니다.

\*\* 경북대학교 사회학과 조교수, 제1저자.

\*\*\* 경희대학교 휴머니티스칼리지 객원교수, 공동저자.

\*\*\*\* 대구사람장애인자립생활센터 사무국장, 교신저자.

랫동안 논의되었다. 일례로 유럽 국가들은 1960년대 이래 정상화 이념에 기반해 시설 기반 사회복지서비스에서 지역사회 통합 돌봄 정책으로의 전환을 점진적으로 추진해 왔다(오욱찬 외, 2021). 미국에서는 펜허스트 판결(Halderman v. Pennhurst, 1977)이나 올스테드 판결(Olmstead v. L.C., 1999) 등 장애인 차별금지 판례를 따라 연방 정부와 주정부가 탈시설 정책을 추진해 왔다(박숙경 외, 2017). 유엔은 2006년에 “장애인의 권리에 관한 협약”(이하 ‘장애인권리협약’)을 채택하고 2017년에 탈시설 관련 부속 문서인 일반논평 5호를 발표하고 2022년에 탈시설 가이드라인을 발표하는 등 지속적으로 협약 당사국에게 탈시설을 촉구해 왔다.

한국도 2010년대 중반 이래 장애인 탈시설이 사회 의제로 등장하면서 변화를 겪고 있다. 한국사회에서 2010년대에 등장한 중요한 사회적 의제가 ‘장애인 탈시설’이다(이상직, 2022a). 장애인 탈시설 의제가 등장하고 확산한 과정은 2000년대 이후 중증장애인의 사회적 등장을 알렸던 장애인 이동권 운동과 장애인차별금지법 제정 운동, 장애인 활동지원서비스 제도화 운동, 장애인등급제 폐지 운동 등과 맞닿아 있다(이상직, 2022b). 2009년부터 서울시를 시작으로 대구시, 부산시, 광주시 등 지방자치단체가 장애인 단체의 요구에 따라 시설 장애인의 인권 실태와 탈시설 의사를 조사했다. 2011년에는 「장애인활동 지원에 관한 법률」이 제정되면서 지자체 수준에서 시범사업으로 이루어지던 활동지원서비스가 전국 수준의 제도로 구축되었다. 2017년에는 장애인복지법 개정으로 기존의 장애등급제가 바뀌면서 좀 더 많은 이들이 장애인연금이나 활동지원서비스를 받을 수 있게 되었다. 2019년에는 국가인권위원회가 탈시설 로드맵 마련을 중앙정부에 권고했고, 2020년에는 국회가 ‘탈시설지원법안’을 발의했으며,<sup>1)</sup> 2021년에는 중앙정부가 탈시설 로드맵을 발표했다. 로드맵에 따라 정부는 2022년부터 탈시설 시범사업을 진행하고 있다. 요컨대 한국은 국가인권위원회 보고서(남구현 외, 2005)에 ‘탈시설’이 명기된 2005년을 기준으로 보면 20년이 되지 않은 탈시설 전략 시행 초기 단계에 있는 국가다.

짧은 기간에 탈시설 의제가 부상하면서, 특히 정부의 탈시설 로드맵 발표 이후에 다양한 이해관계자(시설거주 당사자, 시설거주자 가족, 시설 종사자, 시설 운영자 등)가 목소리를 내기 시작했다. 탈시설을 주장해 온 장애인과 활동가들의 목소리는 2000년대 후반부터 있었지만 최근에는 시설거주자의 가족이나 시설 종사자 등 시설 관계자들의 목소리가 드러나고 있다.<sup>2)</sup> 그러면서 관련 논의의 구도가 (전면적) 찬성과 (전면적) 반대로 단순화되는 경향이 나타나고 있다.<sup>3)</sup> 이러한 가운데 학계에서는 장애인

1) 21대 국회에서 더불어민주당(최혜영 의원 등)과 국민의힘(이종성 의원 등), 정의당(장혜영 의원 등) 등 주요 정당이 장애인 탈시설과 자립생활에 관한 법안을 발의하였다(이상직, 2022c).

2) 김민호. “천주교가 장애인 탈시설 계획 반대하는 까닭은...“시설에 거주할 권리도 보장해야.” 「한국일보」, 2021. 10. 6. 자, <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2021100614550003416>

3) 김소영. “장애계 “탈시설이 장애인 죽인다” 허위사실 유포하는 권익위 규탄.” 「비마이너」, 2024. 7. 18. 자, <https://www.beminor.com/news/articleView.html?idxno=26690>



이 지역사회에서 자립생활을 영위하는 데에 필요한 정책(주거, 소득, 활동지원, 노동, 의료 등)은 비교적 활발하게 논의되는 반면, 기존에 운영 중인 장애인거주시설을 어떻게 할 것인가에 대해서는 거의 논의되고 있지 않다. 정부의 탈시설 로드맵의 내용 및 실천력에 대한 의문이 제기되는 상황(이정하, 2024)에서 관련 법률 제정의 움직임도 분명한 성과를 내고 있지 못하다. 최근에는 지방자치단체 수준에서 제정되었던 탈시설 지원 조례가 폐지되기도 했다.<sup>4)</sup>

이 연구는 한국사회에서 탈시설 정책 추진에 대한 일관된 관점과 구체적인 로드맵이 정립되지 못했다는 문제의식에서 탈시설 관련 국제 규범과 실천 사례를 검토해 탈시설 권리의 의미를 보다 분명하게 정리해 보고자 한다. 그간 탈시설 의제와 관련해 정책연구보고서나 언론이 장애인권리협약과 부속문서의 특정 조문을 부분적으로 소개했으나 협약 및 부속 문서의 구조와 내용은 물론 협약 이행 절차까지 포함해 장애인권리협약에서의 탈시설 권리의 의미를 종합적으로 규명한 작업은 없다. 장애인정책종합계획에 탈시설 및 지역사회 자립생활 보장 정책이 포함되고 관련 시범사업이 진행되는 등<sup>5)</sup> 장애인 정책의 강조점이 시설에서 탈시설로 이동하고 있지만 탈시설 관련 국제 규범의 의미를 고려한 한국 장애인 거주 정책의 미래를 제안하는 연구는 찾기 어렵다. 한편으로 장애인권리협약의 의미를 여성장애인의 권리(이명화, 2021)나 정신장애인의 권리(제철웅, 2021) 측면에서, 의사결정제도(박인환, 2019)나 장애인차별금지법(변성필·유영미, 2021) 측면에서 검토한 연구는 있다. 그러나 탈시설 권리 측면에서 장애인권리협약의 의미를 검토한 연구는 없다.<sup>6)</sup> 우리는 장애인권리협약과 관련 문서를 종합적으로 검토해 장애인 탈시설 관련 국제 규범의 형성 및 변화 과정을 확인하고, 장애인권리위원회의 협약 이행 절차로 확인할 수 있는 해외 주요 국가의 탈시설 정책 실천 사례를 검토해 장애인 탈시설 권리의 의미를 구체화해 보고자 한다. 이를 통해 한국의 탈시설 정책의 방향을 제시해 보고자 한다.

II장에서는 유엔 인권협약의 맥락에서 장애인권리협약을 자리매김하면서 장애인권리협약의 구조와 효과를 검토한다. III장에서는 장애인 탈시설과 관련한 핵심 조항인 제19조와 그에 대한 해석(일반논평과 가이드라인)을 중심으로 관련 규범의 의미를 정리한다. IV장에서는 장애인권리위원회 조사 사례로 알려진 영국 사례와 헝가리 사례

4) 김소영, “결국 서울시의회 본회의 통과...‘서울시 탈시설조례’ 2년 만에 폐지.” 「비마이너」, 2024. 6. 25. 자, <https://www.beminor.com/news/articleView.html?idxno=26588>

5) 한국 정부는 제4차 장애인정책종합계획(2013~2017) 이래 제5차 계획(2018~2022)과 제6차 계획(2023~2027)에 장애인의 탈시설과 지역사회 자립생활 보장을 위한 정책을 포함했다. 관련해 2019년에는 ‘지역사회 통합돌봄 선도사업’을 진행했고, 2021년에는 ‘탈시설 장애인 지역사회 자립지원 로드맵’을 발표했다.

6) ‘탈시설’의 측면에서 장애인권리협약에 주목한 연구로 조성혜의 논문(2024)이 있다. 조성혜는 장애인권리협약에서 제시한 탈시설 규범이 “비현실적”이라고 평가하면서 한국정부가 이를 따를 필요가 없다고 주장한다. 이 점에서 조성혜의 연구는 이 연구와 정반대의 입장에 서 있다.

를 검토해 장애인권리협약의 규범력을 확인한다. V장에서는 장애인권리협약 비준 이래 한국에서의 탈시설 관련 논의 현황을 검토하면서 탈시설 권리 보장을 위해 필요한 과제를 제시한다.

## II. 국제인권조약과 장애인권리협약

이 장에서는 장애인권리협약의 위치를 유엔 국제인권조약 체계 전반의 지형에서 확인하고 탈시설 권리 규정이라는 측면에서 장애인권리협약의 구조와 효과를 정리한다.

### 1. 장애인권리협약의 위치

장애인권리협약의 의미는 제2차 세계대전 종전 이래 유엔에서 채택된 여러 인권협약의 맥락에서 이해될 필요가 있다. 유엔인권최고대표사무소는 9대 조약과 9개 선택의정서를 ‘핵심 국제인권문서’로 정하고 있다(이혜영, 2020: 19). 한국은 9대 조약과 9개 선택의정서 가운데 8개 조약과 5개 선택의정서에 가입해 있다(<표 1>). 장애인권리협약은 9대 조약 중 8번째로 채택된 조약으로 선택의정서<sup>7)</sup>도 포함한다.

<표 1> 유엔의 주요 국제인권조약 및 한국 정부의 가입 현황(2022년 12월)

조약명	유엔		한국		
	채택일	발효일	가입일	적용일	선택의정서
인종차별철폐협약	1965.12.21.	1969.01.04.	1978.12.05.	1979.01.04.	-없음
경제적·사회적·문화적 권리규약(A규약/사회권규약)	1966.12.16.	1976.01.03.	1990.04.10.	1990.07.10.	-국가통보·개인통보·위원회조사(미가입)
시민적·정치적 권리규약(B규약/자유권규약)	1966.12.16.	1976.03.23.	1990.04.10.	1990.07.10.	-개인통보(가입) -사형제 폐지(국가통보)(미가입)

7) 선택의정서(Optional Protocol)는 보통 협약 이행에 관한 감독 절차를 규정하는 내용을 담은 문서로 선택의정서를 비준한 국가에게만 적용되는 다양한 이행감독절차(국가보고, 국가통보, 개인통보, 위원회 조사 등)를 규정하고 있다(강성영, 2023: 24). 선택의정서는 협약과는 별도로 서명·비준해야 하는 문서이다.

여성차별철폐협약	1979.12.18.	1981.09.03.	1984.12.27.	1985.01.26.	-개인통보·위원회조사(가입)
고문방지협약	1984.12.10.	1987.06.26.	1995.01.09.	1995.02.08.	-위원회조사(미가입)
아동권리협약	1989.11.20.	1990.09.02.	1991.11.20.	1991.12.20.	-아동의 무력충돌 참여(국가보고)(가입) -아동매매·성매매·음란물(국가보고)(가입) -국가통보·개인통보·위원회조사(미가입)
이주노동자 권리협약	1990.12.18.	2003.07.01.	미가입	-	-없음
장애인권리협약	2006.12.13.	2008.05.03.	2008.12.11.	2009.01.10.	-개인통보·위원회조사(가입)
강제실종방지협약	2006.12.20.	2010.12.23.	2023.01.04.	2023.02.03.	-없음

\* 출처: 강성영(2023: 63-64)

장애인권리협약이 체결되기 전에도 장애인의 권리는 경제적·사회적·문화적 권리규약이나 시민적·정치적 권리규약, 인종차별철폐협약이나 여성차별철폐협약, 아동권리협약 등 주요 국제인권조약에 근거해 정당화될 수 있었다. 탈시설 권리 측면에서도 이들 협약은 주요 규범적 근거를 제공한다(전근배·이상직·박숙경, 2024). 그러나 장애인권리협약이라는 별도 조약이 채택된 배경에는 장애인의 권리를 보다 구체적인 맥락에서 보다 명시적으로 규정할 필요성에 대한 인식이 있었다.

국제적으로 장애인의 권리가 주목받기 시작한 1960년대 이래 유엔 차원에서도 여러 움직임이 있었다. 유엔은 1971년에 ‘정신지체인 권리선언’을 채택했고 1975년에는 ‘장애인권리선언’을 채택했다. 1981년에는 ‘세계장애인의 해’를 지정했고 1982년에는 ‘장애인 10년(1983-1992)을 위한 세계행동계획’을 발표했다. 1993년에는 ‘장애인의 기회균등을 위한 표준규칙’을 채택했다. 그렇지만 유엔의 기존 장애인 관련 선언이 권리보장을 위한 구속력을 갖지 못한다는 점이, 장애인의 권리를 제약하거나 무시하는데 근거를 제공한 ‘장애의료모델’이나 형식적인 기회 균등론에 바탕을 두고 있다는 점이 1980년대부터 꾸준히 지적되었다(Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 2018). 기존 움직임의 한계를 지적하는 목소리가 꾸준히 나오면서 별도 협약의 필요성이 부각되었다. 일례로 세계장애인재활협회(Rehabilitation International)가 1999년 9월에 장애인권리협약 제정을 요청했고, 장애 관련 주요 국제 비정부기구(International NGO)가 2000년 3월에 ‘베이징선언’을 통해 협약 제정을 재요청했다(문용일, 2020: 73).

이에 대한 호응으로 2001년 9월에 빈센트 폭스(Vincente Fox) 멕시코 대통령이

제56차 유엔 총회에서 장애인 권리에 관한 국제인권협약 제정을 위한 특별위원회 설치를 제안하고 총회가 이를 받아들이면서 장애인권리협약 제정 논의가 공식화되었다. 이후 2002년 8월 제1차 특별위원회부터 2006년 8월 제8차 특별위원회까지 약 4년간 제정 논의가 계속되었다(문용일, 2020: 73). 그 결과로 2006년에 장애인권리협약(Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD)이 채택되었다.

장애인권리협약 제정은 장애와 장애인에 대한 관점을 의료 모델에서 인권 모델로 전환하는 결정적인 계기가 되었다고 평가된다(문용일, 2020: 64). 장애인권리협약은 장애인을 존엄성을 가진 독립적인 개인으로 인정하고 자율성과 참여, 자립생활을 보장하도록 규정하여 장애인을 복지 수혜자가 아닌 권리의 주체로 간주한다. 구체적으로 장애인권리협약은 장애를 “손상을 지닌 사람과 그들이 다른 사람과 동등하게 사회에 완전하고 효과적으로 참여하는 것을 저해하는 태도 및 환경적 장벽 간의 상호작용으로 부터 기인된다”(전문)고 규정한다. 즉 손상 자체가 아닌 사회적 태도 및 환경과의 관계를 강조함으로써 권리 이행을 위한 실천의 주체를 사회에 두고 있다.

## 2. 장애인권리협약의 구조

장애인권리협약은 전문(25개 조)과 본문(50개 조항), 선택의정서로 구성되어 있다(<표 2>). 조항이 ‘부’ 단위로 구분되어 있지는 않으나 국가인권위원회(2007)의 견해에 따라 본문을 4개 부로 구분해 볼 수 있다. 제1부(제1조~제9조)는 협약의 목적과 정의, 원칙을 밝히는 조항과 장애여성과 장애아동 등 특별한 관심이 필요한 집단을 강조하는 조항으로 구성되어 있다.<sup>8)</sup> 제2부(제10조~제32조)는 생명권, 접근권, 자유권, 자립생활권, 참여권 등 여러 실체적 권리를 규정하는 조항으로 구성되어 있다. 제3부(제33조~제40조)는 각국에 조약 이행을 촉구하고 관련 사항을 모니터링하는 조직과 절차 등을 규정하는 조항으로 구성되어 있다. 제4부(제41조~제50조)는 협약의 비준 및 적용 관련 절차를 규정하는 조항으로 구성되어 있다.

<표 2> 장애인권리협약의 구성

구조		주요내용
전문	-	- 유엔 헌장 및 세계인권선언, 각종 국제인권규약 상기 - 장애 개념

8) 국가인권위원회(2007)는 제9조(접근성)를 실체적 조항으로 분류했으나 이 글에서는 제9조를 총론으로 분류했다. 전문에 포함되어 있는 접근성은 장애인권리협약이 제안하는 독특한 권리 개념으로 나머지 조항 모두와 관계되어 있다고 판단했기 때문이다.

구조		주요내용
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 장애문제의 주류화, 장애를 이유로 한 차별 금지, 장애인의 다양성 등 강조</li> <li>- 장애인 개인의 자율 및 자립, 참여 인정</li> <li>- 장애여성 및 소녀, 장애아동 강조 등</li> </ul>
제1부	제1조~제9조 총론	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 협약의 목적(제1조), 정의(제2조), 일반원칙(제3조), 일반의무(제4조)</li> <li>- 평등과 비차별(제5조)</li> <li>- 장애여성(제6조), 장애아동(제7조)</li> <li>- 인식제고(제8조), 접근성(제9조)</li> </ul>
제2부	제10조~제32조 실체적 조항	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 생명권(제10조)</li> <li>- 위험상황과 인도적 차원의 긴급사태(제11조)</li> <li>- 법 앞의 동등한 인정(제12조)</li> <li>- 사법에 대한 접근(제13조)</li> <li>- 신체의 자유 및 안전(제14조)</li> <li>- 고문 또는 잔혹한, 비인도적이거나 굴욕적인 대우로부터의 자유(제15조)</li> <li>- 착취, 폭력 및 학대로부터의 자유(제16조)</li> <li>- 개인의 완전함 보호(제17조)</li> <li>- 이주 및 국적의 자유(제18조)</li> <li>- <b>자립적 생활과 지역사회 포용(제19조)</b></li> <li>- 개인의 이동성(제20조)</li> <li>- 의사 및 표현의 자유와 정보 접근권(제21조)</li> <li>- 사생활의 존중(제22조)</li> <li>- 가정과 가족에 대한 존중(제23조)</li> <li>- 교육(제24조)</li> <li>- 건강(제25조)</li> <li>- 가활 및 재활(제26조)</li> <li>- 근로 및 고용(제27조)</li> <li>- 적절한 생활수준과 사회적 보호(제28조)</li> <li>- 정치 및 공적 생활 참여(제29조)</li> <li>- 문화생활, 레크리에이션, 여가생활 및 체육활동 참여(제30조)</li> <li>- 통계와 자료 수집(제31조)</li> <li>- 국제협력(제32조)</li> </ul>
제3부	제33조~제40조 모니터링	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국내적 이행 및 감독</li> <li>- 장애인권리위원회 설치와 운영</li> <li>- 당사국의 의무, 보고서 제출</li> </ul>
제4부	제41조~제50조 협약의 적용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 협약의 적용 관련 절차</li> </ul>

협약의 제정 배경과 목적, 기본 원칙을 규정하는 전문은 유엔헌장 및 세계인권선언과 앞서 채택된 국제인권조약의 내용을 상기함으로써 인간의 보편 권리가 장애인에게도 보장된다는 점을 강조한다. 또한 장애를 “점진적으로 변화하는 개념”(전문)으로 규정함으로써 장애의 보편성을 환기하고 장애의 맥락에서 보장이 필요한 권리를 발견할 수 있도록 돕는다. 협약의 기본 기조를 밝히고 있다는 점에서 전문은 그 자체로도 당사국의 의무 이행 수준을 판단하는 주요 근거가 된다.

본문에서 총론에 해당하는 제1조~제4조에서 장애인은 “모든 인권과 기본적인 자유를 완전하고 동등하게 향유”(제1조)해야 하며, 당사국은 “이러한 권리의 완전한 실현”(제4조)을 달성하기 위해 최대한도로 노력해야 한다. 여기서 장애인은 “다양한 장애와 상호 작용으로 인하여 다른 사람과 동등한 완전하고 효과적인 사회 참여를 저해하는 장기간의 신체적, 정신적, 지적, 또는 감각적인 손상을 가진 사람을 포함”하는 것으로 정의된다(제1조). 협약 이행 과정에 당사국은 “장애인을 대표하는 단체”(제4조)를 적극적으로 참여시키고, 이들과 긴밀히 협의해야 한다.

이어지는 조항(제10조~32조)은 실체적 권리를 구체적으로 나열한다. 생명권과 평등권, 자유권 등 기본권을 규정하는 조문에 이어 교육, 건강, 고용, 정치, 문화 등 삶의 주요 차원별로 권리를 규정하는 조문이 제시된다. 이들 권리는 기존의 국제인권조약에서 규정한 인간 삶의 기본 권리이기도 하다. 장애인권리협약의 조문은 기본권을 장애의 맥락에서 구체화하고 명시한다. 이들 조문 가운데 ‘자립적 생활과 지역사회 포용’을 규정한 제19조의 위치는 매우 특별하다. 자립생활이 앞의 기본 권리 구현의 결과이면서 권리 구현의 전제가 되기 때문이다. III장에서는 제19조를 중심으로 장애인권리협약이 탈시설 권리를 어떻게 규정하고 있는지 검토해 볼 것이다.

### 3. 장애인권리협약의 효과

장애인권리협약은 국제인권조약으로서의 특수성을 공유한다(이혜영, 2020: 13-15). 형식 측면에서 인권‘조약’은 국가 간의 권리와 의무를 창설하는 효과를 낳는 국제적 합의로 그것의 체결과 해석, 위반시 제재 등이 국제법의 규율을 받는다는 것을 의미한다. 내용 측면에서 ‘인권’조약은 개인의 인권 보호 및 신장을 목표로 한다는 점에서 상호주의적 원칙에 기반한 국가 간 관계를 규정하는 조약과는 성격이 다르다. 인권조약은 타국의 이행 여부와는 무관하게 개인의 불가침 인권을 보호한다는 맥락에서 정부와 사인의 관계를 규정한다. 그러나 인권 보호라는 맥락에서 대부분의 문언이 추상적이고 개방적이며 유동적이어서 해석의 중요성이 크다.

위의 특수성을 감안하여 유엔은 각 조약의 이행을 촉진하기 위한 조약기구와 조약

이행 감독 절차를 마련해 두고 있다. 장애인권리협약의 조약기구는 장애인권리위원회(Committee on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD)로, 총 18명의 위원으로 구성된다. 위원은 4년 임기로 선출되고 1회 재임 가능하며, 위원회는 1년에 두 차례 회기를 열어 활동한다. 조약기구는 조약의 해석에 관한 ‘일반논평’을 발간하고, 국가별 정부보고서를 심의해 그에 따른 권고 의견(‘최종 견해’)을 내며, (선택의정서에 따라) 개인이 제기한 사안을 판단하거나 특별한 경우 직권으로 특정 국가를 조사하는 식으로 인권조약 이행을 지원한다. 때로는 특정 국면에서 특정 의제를 환기하거나 위원회의 입장을 밝히는 차원에서 ‘가이드라인’이나 성명을 발표하기도 한다.<sup>9)</sup>

장애인권리위원회는 그동안 일반논평을 8차례 발표했다. 일반논평(General Comments)은 장애인권리협약의 특정 조항 혹은 장애인 권리와 관련된 특정 주제에 대한 이해와 이행을 촉진하기 위한 장애인권리위원회의 해석으로 의무이행자들의 실질적인 협약 이행을 안내하는 지침서로 역할을 한다(<표 3>).

<표 3> 장애인권리협약 일반논평 목록

구분	제목	주요 내용
1호 (2014. 4.)	제12조 법 앞의 동등한 인정	모든 장애인이 완전한 법적 능력을 가지고 있다는 점을 강조하면서 이를 박탈하는 후견인 제도, 대리보호자 제도, 강제 치료와 같은 대리 의사결정 제도 하의 여러 차별을 철폐해야 한다고 강조함
2호 (2014. 4.)	제9조 접근성	장애인의 자립생활과 사회참여, 다양한 시민적·정치적 권리의 효과적인 향유를 위한 전제조건으로 접근성을 강조하면서 접근성을 평등과 비차별의 맥락에서 고려해야 할 뿐만 아니라 지속가능발전을 위한 사회 개발 및 투자의 필수 요소로 여겨야 한다고 해석함
3호 (2016. 8.)	제6조 장애여성과 장애소녀	장애에 관한 법률과 정책이 장애여성과 장애소녀가 경험하는 교차적이고 다중적인 형태의 차별 상황을 무시하고 있다고 지적하면서 여러 형태의 차별을 직접 차별, 간접 차별, 연계 차별, 합리적 편의 거부, 구조적 또는 체계적 차별로 구체화함
4호 (2016. 8.)	제24조 포용적 교육의 권리	포용 교육이 장애 여부를 불문한 학생, 학부모, 교사, 학교 행정 직원 및 지역사회와 사회 전체에 양질의 교육을 제공하는 수단임을 강조함

9) 국제법상 조약 해석의 토대가 되는 ‘조약법에 관한 비엔나 협약’(한국 정부 1980년 1월 공포)에 의하면 조약은 조약문의 문맥, 조약의 대상 및 목적, 조약의 문언에 부여되는 통상적 의미에 따라 해석되어야 하며, 조약의 문맥에는 조약의 전문 및 부속서가 기본적으로 포함된다.

구분	제목	주요 내용
5호 (2017. 8.)	제19조 자립적 생활과 지역사회 포용	장애인의 자립생활과 지역사회 포용 권리가 탈시설과 직접적으로 관련되어 있다는 점을 강조함
6호 (2018. 3.)	제5조 평등 및 비차별	평등과 비차별이 국제인권법의 기본 원칙과 권리에 속한다는 점을 강조하면서 “다른 사람과 동등하게”라는 표현이 협약의 모든 실체적 권리가 비차별 원칙과 연결되어 있음을 의미한다고 해석함. 또한 평등과 비차별은 점진적 실현의 대상에 해당하지 않는다고 강조함
7호 (2018. 9.)	제4조 제3항과 제33조 제3항 협약 이행 및 모니터링 과정에 장애 아동을 포함한 장애인 대표 조직의 참여	의무 이행 및 모니터링 과정에서 장애인 대표 단체의 참여를 보장해야 할 ‘장애인 관련 문제’의 범위를 법적, 행정적 조치 및 장애인의 권리에 직간접적인 영향을 미칠 수 있는 기타 조치 일체를 포함하는 것으로 해석하면서, 이슈의 예로 탈시설, 연금, 활동보조, 접근성, 합리적 편의를 언급함
8호 (2022. 9.)	제27조 근로 및 고용	장애인이 개방적이고 포용적으로 노동시장 및 노동 환경을 자유롭게 선택하여 생계를 유지할 권리를 가진다는 점을, 이러한 권리는 실질적 노동 기회가 제약되는 보호 작업장이나 분리된 시설에서 일하는 것으로는 실현될 수 없다는 점을 강조함

\* 출처: UN 조약기구 데이터베이스<sup>10)</sup>

탈시설을 직접적으로 언급하고 있는 논평은 다음 장에서 상세하게 살펴볼 5호이지만 다른 논평도 직간접적으로 탈시설을 언급하고 있다. 논평 1호는 구체적인 동의 없이 장애인이 거주 장소에 수용된 사례를 점검하는 메커니즘을 요구하고, 시설 입소를 다른 사람이 결정할 수 있도록 하는 등의 장애인의 법적 능력을 부정하는 관행을 폐지할 것을 요구하며, 협약을 준수하고 장애인의 인권을 존중하기 위한 탈시설 추진을 당사국의 의무로 부과한다. 논평 2호는 자립생활과 사회참여의 전제조건으로 접근성을 강조한다. 논평 3호는 시설 수용이 특히 장애여성을 폭력과 학대에 노출시킬 수 있다고 해석하며, 논평 4호는 포용적 교육이 장애인의 자립생활에 대한 권리 인정을 동시에 필요로 한다고 해석한다. 논평 6호는 시설 수용이 장애인이 지역사회 생활 참여를 포기하게 만든다는 점에서 차별적이라고 해석하며, 논평 7호는 탈시설 추진을 위한 계획과 이행, 모니터링, 시설 내 장애인을 위한 지원서비스 개발 과정에 현재 시설에 거주하는 장애인을 포함한 모든 장애인을 참여시켜야 한다고 해석한다. 논평 8호는 장애인이 노동시장 및 노동 환경을 자유롭게 선택해 생계를 유지할 권리가 시설에서는 실현될 수 없다는 점을 강조한다.

10) [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=4&DocTypeID=11](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=4&DocTypeID=11)  
(2023. 10. 14. 접근)



장애인권리위원회는 가이드라인도 다섯 차례 발표했다.<sup>11)</sup> 장애인권리위원회가 2009년 11월에 발표한 가이드라인은 당사국 보고서 제출 절차에 대한 안내를 담았고, 2016년 11월에 발표한 가이드라인은 간소화한 절차를 포함한 정기 보고에 대한 안내를 담았으며, 2016년 10월에 발표한 가이드라인은 독립조사기구의 위원회 회의 참석에 관한 안내를 담았다. 협약 이행 및 모니터링 절차가 아닌 특정 의제에 대한 위원회의 입장을 밝힌 가이드 라인으로는 장애인권리위원회가 2015년 9월에 채택한 ‘장애인의 자유 및 안전할 권리(제14조)에 관한 가이드라인’(Guidelines under article 14 on the right to liberty and security of persons with disabilities)이 있다. 장애인권리위원회가 가장 최근인 2022년 9월에 발표한 ‘비상상황을 포함한 탈시설 가이드라인’(Guidelines on deinstitutionalization, including in emergencies)은 특정 의제에 대한 위원회의 입장을 밝힌 두 번째 가이드라인으로 탈시설에 관한 내용을 담고 있다. 주요 내용은 다음 장에서 검토할 것이다.

장애인권리협약은 선택의정서도 포함한다. 장애인권리협약의 선택의정서는 조약 이행 감독 절차로 ‘개인통보’와 ‘위원회조사’를 담고 있다. ‘개인통보’는 국내적 구제 절차를 밟는 등 특정한 조건을 갖추었을 경우 “당사국에 의한 협약 조항 위반의 희생자임을 주장하는 자국의 관할권 하에 있는 개인이나 집단 또는 그들을 대리하는 자”가 장애인권리위원회에 “통보”하고 장애인권리위원회가 이를 접수한 후 비공개 심리를 거쳐 당사국에게 시정을 권고하는 제도를 말한다(선택의정서 제1조~제5조). 한국에서 주로 ‘직권조사’라는 단어로 표현되는 ‘위원회 조사’는 “위원회가 당사국에 의한 협약에 규정된 권리의 중대하거나 조직적인 침해를 표시하는 신빙성 있는 정보를 접수한 경우” 앞과 유사한 절차를 거쳐 당사국에게 조사 결과와 권고사항을 전달하는 제도를 말한다. 한국은 장애인권리협약에는 협약 발효 6개월만인 2008년 12월에 가입하였으나 선택의정서는 2022년 12월에 비준했다.<sup>12)</sup>

#### <표 4> 장애인권리위원회의 조약 이행 감독 절차(한국 사례)

비준 및 발효	
-2008. 12. 11.	장애인의 권리에 관한 협약 비준
-2009. 1. 10.	발효

11) <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crpd/reporting-guidelines>

12) 2022년 말 기준 193개 UN 회원국 중 185개국이 장애인권리협약을 비준했고, 101개국이 선택의정서를 비준했다. 101번째 국가가 한국이다. 2022년 8월 기준 한국이 가입한 국제인권조약과 관련해 절차가 종료된 개인통보사건은 23건으로 이 중 21건은 자유권규약에 관한 것이고, 1건은 인종차별철폐협약에 관한 것이며, 나머지 1건은 고문방지협약에 관한 것이다(원유민, 2022: 61). 유엔의 규약위원회가 한국의 국제인권조약 위반을 인정한 견해는 15건으로, 자유권규약이 14건이고 인종차별철폐협약이 1건이다(원유민, 2022: 61).

## 제1차 심의

- 2011. 6. 22. 한국 정부 제1차 국가보고서 유엔장애인권리위원회에 제출
- 2014. 2. 27. 국가인권위원회 ‘쟁점목록을 위한 의견서’ 제출
- 2014. 7. 28. 국가인권위원회 독립보고서 제출
- 2014. 9.17-18. 유엔장애인권리위원회 제1차 국가보고서 심의
- 2014. 9. 30. 제1차 최종 견해 채택
- 2014. 10. 4. 제1차 최종견해 한국 정부에 송부

## 제2·3차 병합 심의

- 2018. 1. 25. 국가인권위원회 ‘보고 전 쟁점목록 의견서’ 제출
- 2018. 3. 유엔장애인권리위원회 제2·3차 국가보고서 병합 심의 결정 및 국가보고서 간소화 방안에 따라 쟁점질의 목록 채택
- 2019. 3. 8. 한국 정부 제2·3차 병합 국가보고서 제출
- 2021. 12. 한국 정부 협약 25조e항(생명보험조항) 가입 유보 철회
- 2021. 12. 한국 정부 선택의정서 가입 비준안 국회 제출
- 2022. 6.-7. 한국장애포럼 등 시민사회단체 민간보고서 제출
- 2022. 7. 19. 국가인권위원회 독립보고서 제출
- 2022. 8. 22. 한국 정부 제2·3차 병합 국가보고서 추가보고서 제출
- 2022. 8. 24-25. 유엔 장애인권리위원회 제2·3차 국가보고서 심의
- 2022. 9. 5. 제2·3차 최종견해 채택
- 2022. 10. 6. 제2·3차 최종견해 한국 정부에 송부
- 2022. 12. 8. 선택의정서 국회 비준(1. 14. 발효)

## 제4·5·6차 병합 심의

- 2031년으로 예정

\* 출처: UN 조약기구 데이터베이스<sup>13)</sup>

마지막으로 장애인권리위원회는 국가별 정부보고서를 심의해 그에 따른 권고 의견(최종견해)을 낸다. 당사국은 협약에 따라 취한 조치 및 진전 사항에 관한 보고서를 조약 발효 후 2년 내에, 이후부터는 최소 4년마다 위원회에 제출하고 위원회는 이를 검토해 권고 사항을 송부한다. 정부뿐만 아니라 인권위원회와 같은 독립기구나 장애인 단체를 포함한 시민사회 단체도 보고서를 제출할 수 있으며(<표 4>), 이들 주체는 심의 회의 자리에도 참석해 발언할 수 있다.<sup>14)</sup> 한국 정부에 대한 ‘최종견해’의 주요 내용은 IV장에서 살펴볼 것이다.

13) [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?Lang=en) (2024. 10. 14. 접근)

14) 최한별, “한국 장애인운동, 제네바에서 ‘해외 동지들’을 만나다.” 「비마이너」, 2022. 10. 11. 자, <https://www.beminor.com/news/articleView.html?idxno=24039>

### Ⅲ. 장애인권리협약에서의 탈시설 권리

이 장에서는 장애인권리협약과 관련 문서(일반논평과 가이드라인 등)에서 탈시설 권리가 어떻게 규정되어 있는지를 확인한다.

#### 1. 장애인권리협약 제19조

장애인권리협약은 전문 및 제1부 총론 전체에서 탈시설을 전제하지만 이를 직접적으로 언급하는 조항은 제19조(자립적 생활과 지역사회 포용)이다.<sup>15)</sup> 제19조는 모든 장애인이 다른 사람들과 동등한 선택권을 가지고 지역사회에서 살 수 있는 권리를 인정하며, 이들의 지역사회로의 완전한 통합 및 참여를 촉진할 의무를 당사국에 부여한다. 제19조 조문의 내용은 <표 5>와 같다.

#### <표 5> 제19조(자립적 생활과 지역사회 포용)의 내용

이 협약의 당사국은 다음에 대한 보장을 포함하여 모든 장애인이 다른 사람들과 동등한 선택권을 가지고 지역사회에서 살 수 있는 동등한 권리를 인정하고, 장애인의 이러한 권리와 사회의 완전한 통합 및 참여의 완전한 향유를 촉진하기 위한 효과적이고 적절한 조치를 취한다.

- (a) 장애인은, 다른 사람들과 동등한 기초 위에서, 거주, 거주지 및 동거인에 대한 선택의 자유를 가지며 특정한 주거형태에서 살도록 강요받지 않는다.
- (b) 장애인은 지역사회 내에서의 생활과 통합을 지원하고 지역사회로부터 소외 또는 격리되는 것을 예방하기 위한 개인적인 지원을 포함하여, 다양한 형태의 가정 내, 거주지, 그리고 기타 지역사회 지원서비스에 접근할 수 있다.
- (c) 대중을 위한 지역사회 서비스와 시설은 동등한 기초 위에서 이용 가능해야 하며 장애인의 욕구에 부합해야 한다.

15) 제19조(Living independently and being included in the community)는 국내에서 ‘자립적 생활과 지역사회 포용’, ‘자립생활과 지역사회에의 참여’, ‘자립적 생활 및 지역사회에의 동참’ 등으로 번역되는데 이 글에서는 2020년에 국가인권위원회가 발간한 『유엔 인권조약기구 일반논평 및 일반권고: 장애인권리위원회 일반논평』에 준하여 ‘자립적 생활과 지역사회 포용’이라는 표현을 사용하고자 한다.

일각에서는 제19조에 ‘탈시설’이라는 표현이 없다는 이유로 자립적 생활 및 지역사회 참여가 탈시설을 전제하지는 않는다고 주장(조성혜, 2024: 393-394)하거나 제19조에 제시된 “선택권”, “선택의 자유” 등의 표현을 ‘시설에서 살 자유’로 해석<sup>16)</sup>하지만 이는 ‘자립생활’과 ‘지역사회 포용’을 강조하는 제19조 조항의 작성 취지는 물론 ‘자율성’과 ‘정치사회 활동 참여’를 강조하는 장애인권리협약 전반의 취지나 ‘자결권’을 강조하는 국제인권규범 전반의 취지에 비추었을 때(전근배 외, 2024: 97)에 타당한 해석이라고 볼 수 없다. 이 점은 제19조에 대한 해석인 ‘일반논평 5호’에서나 ‘탈시설 가이드라인’에서도 분명하게 확인된다.

## 2. 제19조의 해석: 일반논평 5호(2017)

장애인권리위원회는 2017년에 제19조에 대한 해석인 일반논평 5호를 발표했다. 일반논평 5호는 5개 장과 97개 항으로 구성되어 있다(<표 6>). 1장은 제19조의 유래와 의미, 해설의 이유를 담고 있으며, 2장은 제19조에 대한 각 당사국의 공통 이해를 돕기 위해 규범적 내용을 해설하고 있다. 3장은 조항에 명기된 권리 보장을 위한 당사국의 일반적인 의무사항을 설명하며, 4장은 협약 내 다른 규정과 제19조의 관계를 설명하고, 5장은 국가 수준의 이행을 위해 당사국이 취해야 할 조치를 제시한다.

<표 6> 장애인권리위원회 일반논평 5호(2017)의 구성

구분		주요 내용
1장	서론 (제1~15항)	- 제19조의 배경 - 제19조와 세계인권선언 및 각 국제인권조약의 관련성 - 제19조 이행의 목표와 정신, 당사국들의 이행 격차와 그 이유
2장	제19조의 규범적 내용 (제16~38항)	- 용어 정의: 자립생활, 지역사회 포용, 자립적 주거 형태, 활동보조 - 본문 해석: 두문, 19(a)조, 19(b)조, 19(c)조 - 제19조의 핵심요소
3장	당사국의 의무 (제39~68항)	- 제19조 내 자유권적 권리와 사회권적 권리 구분 - 점진적 실현의 이행 방식 - 제19조 관련 퇴행적 조치 금지 - 구체적인 의무 이행: 존중 의무, 보호 의무, 실현 의무
4장	협약 내 여타 규정과의 관계 (제69~96항)	- 장애인 대표 단체를 통한 협의 및 장애인의 적극적 참여(제4조), 비차별 원칙(제5조), 장애여성 및 여아(제6조), 장애아동 및 청소년(제7조), 인식 제고(제8조), 접근성(제9조), 위험상황과 인도적 차원의 긴급사태(제11

16) 김현우·김정수, ““주거선택권 보장해야”…한장협, 장애인 거주시설 정책 토론회 개최.” 「여성경제신문」, 2023. 12. 1. 자, <https://www.womaneconomy.co.kr/news/articleView.html?idxno=219987>

		조), 법 앞에서의 평등한 인정(제12조), 사법에 대한 접근(제13조), 신체의 자유 및 안전(제14조), 착취, 폭력 및 학대로부터의 자유(제16조), 개인의 이동성(제20조), 의사 및 표현의 자유와 정보접근권(제21조), 사생활 존중(제22조), 가정과 가족 존중(제23조), 교육(제24조), 건강(제25조), 가할 및 재활(제26조), 근로와 고용(제27조), 적절한 생활 수준(제28조), 정치 및 공적 생활 참여(제29조), 문화생활(제30조), 통계와 자료수집(제31조), 국제협력(제32조)
5장	국가 수준의 이행 (제97항)	-제19조 이행을 위한 14가지 주문

장애인권리위원회는 일반논평에서 제19조를 협약에서 가장 폭넓고 가장 교차적인 조항이자 협약의 완전한 이행에 필수적인 항목으로 간주하면서, 제19조를 인권의 상호관련성, 상호의존성, 불가분성을 보여주는 대표 예로 해석한다. 위원회는 협약 채택 이후 10년이 지난 시점에서 협약의 정신과 당사국의 이행 사이에 격차가 있다는 점을 지적하면서 격차 발생 이유를 들고 있다. 그것은 장애인의 법적 능력을 부정하는 관행과 법률 지속, 개인과 지역사회 단위 지원 제도 미비와 예산 부족, 탈시설 전략 및 계획 미비와 지속적인 시설 투자, 자립생활 권리에 관한 오해와 지역사회의 부정적 인식, 지역사회 대중 시설 및 서비스에의 접근성 부족, 장애인 참여를 통한 모니터링 체계 부재, 일반 예산 할당 시 장애 주류화 관점 미비, 지방정부 간 격차와 불균형 등이다.

일반논평은 2장에서 ‘자립생활 또는 자립적 생활’을 장애인이 자신의 삶에 관한 선택과 통제를 수행하고 삶에 관한 모든 결정을 내리는 데 필요한 모든 수단을 제공받는 것이라고 해석한다. 19(c)조(지역사회 포용)는 주거, 교통, 소비, 교육, 고용, 문화활동 등 대중에게 제공되는 모든 시설 및 서비스, 기타 활동에 완전하고 효과적으로 접근가능하고 참여할 수 있도록 한다는 의미이다. 일반논평은 당사국들이 의도적으로 또는 의도치 않게 오해하는 부분을 바로 잡기 위해 ‘자립적 주거형태’와 ‘활동보조’라는 개념을 추가로 정의하고 있다. ‘자립적 주거형태’ 항목에서는 자립생활과 지역사회 포용을 위한 주거 환경이 “모든 유형의 거주시설 외부의 생활환경”(국가인권위원회, 2020: 98)을 가리킨다고 강조한다. ‘활동보조’ 항목에서는 활동보조가 “장애인이 이용할 수 있는 자기 통제적 또는 이용자 주도적 인적 지원서비스를 의미한다고, 자립적 생활을 위한 수단”이라고 강조한다(국가인권위원회, 2020: 99).

일반논평은 당사국의 의무를 3개 영역(존중 의무, 보호 의무, 실현 의무)의 14가지 항목으로 제시한다. 핵심 관점은 지역사회 기반 접근(시설 밖 환경)과 장애의 인권모델 기반 접근(환경 중점), 개별화된 접근(장애인 개인에 대한 유연성)으로 요약할 수 있다. 먼저, 제19조 내용을 존중하여(존중 의무) 협약에 담긴 권리의 행사를 방해하는

법률을 개정하고, 일반 시설 및 서비스와 개인별 지원서비스에 대한 접근 장벽을 지속시키는 법률과 정책, 구조를 폐지하고, 접근을 방해하는 법률을 새롭게 제정하지 말아야 한다. 이는 구체적으로는 시설 입소를 단계적으로 폐지하고 신규 시설을 설치하지 않으며 시설을 확대하지 않는 것을 의미한다.

다음으로, 제19조의 장애인 권리를 보호하기 위해(보호 의무) 당사국은 가족 구성원과 제3자의 직간접적인 개입을 막는 조치를 취해야 한다. 여기에는 공공은 물론 민간의 재원이 모든 형태의 시설을 만들거나 확장하는 데 사용되지 않도록 하는 일과 장애인이 가족 내에 숨겨지거나 기관에서 고립되지 않도록 하는 일, 장애인이 장애를 이유로 유기되거나 시설에 수용되지 않도록 하는 일, 장애인에 대한 폭력 상황을 제3자가 파악할 수 있도록 적절한 메커니즘을 만드는 일, 시설 운영자나 관리자가 시설 장애인의 후견인이 되는 일을 금지하는 일 등이 포함된다.

마지막으로, 제19조에 따른 장애인 권리를 실현하기 위해(실현 의무) 당사국은 입법적, 행정적, 사법적 조치 및 기타 조치와 관련 예산 확보를 도모해야 한다. 여기에는 모든 시설의 폐쇄와 시설 수용 제도의 폐지가 포함된다. 이는 범정부적인 접근을 요구하며, 장애인이 지역사회에서 자립생활을 할 수 있도록 일반 지원서비스 및 장애 특정 지원서비스가 실질적으로 접근 가능하게끔 만드는 조치를 포괄한다. 특히 장애인의 자립생활 권리를 위하여 지원되는 개인별 지원에 필요한 평가는 손상보다 사회 내 장벽으로 인해 나타나게 된 장애인의 요구에 집중할 수 있어야 하며, 개인의 의지와 선호를 고려해야 한다. 또한 이 의사결정의 과정에서 장애인의 완전한 참여를 보장해야 한다.

### 3. 제19조의 해석: 탈시설 가이드라인(2022)

장애인권리위원회는 코로나19 위기의 긴급성과 이후 회복의 방향을 고려해 2022년에 ‘비상상황을 포함한 탈시설 가이드라인’(이하 ‘탈시설 가이드라인’)을 발표한 바 있다.<sup>17)</sup> 탈시설 가이드라인은 2017년에 발표된 일반논평 5호와 2015년에 발표된 ‘장애인의 자유 및 안전할 권리(제14조)에 관한 가이드라인’을 보충하려는 목적으로 작성되었으며, 장애인권리위원회가 지속적으로 강조한 시설 수용 종식을 목표로 한다.

코로나19 대유행 당시 드러난 세계 각국 집단수용시설에서의 처참한 현실은 해당 가이드라인 제정에 큰 영향을 주었다.<sup>18)</sup> 탈시설 가이드라인은 소수 전문가나 정부 관

17) 전문 한국어 번역본은 다음 링크(「비마이너」)에서 확인할 수 있다. <https://www.beminor.com/news/articleView.htm?idxno=24168> (2023. 10. 31. 접근)

18) 한국의 상황에 대해서는 장애인거주시설에 대한 코호트 격리 현황 및 법적 쟁점을 검토한 정다혜·신재윤(2021)의 연구 참조.

계자들이 모여 만든 지침이 아니라 전 세계 장애인 당사자의 의견을 상향식으로 반영한 결과라는 점에서, 코로나 대유행이라는 인류사적 사건 이후 회복을 지향하면서 국제 장애계가 도출한 비장애중심적 사회에 대한 전망을 담고 있다는 점에서, 일반논평 5호에 이어 탈시설과 자립생활이 장애인권리협약의 핵심 원칙이자 국제 이슈임을 확인했다는 점 등에서 의의가 있다고 평가된다(김기룡 외, 2022).

탈시설 가이드라인은 12개 장과 143개 항목으로 구성되어 있다(<표 7>). 탈시설 가이드라인은 탈시설 장애인을 ‘시설 수용 생존자’(survivors of institutionalization)로 표현하고 있으나 이 글에서는 일관성을 위하여 ‘탈시설 장애인’으로 대체하여 사용한다.

<표 7> 탈시설 가이드라인(2022)의 구성

챕터	항목
I. 목적과 과정	1. ~ 3.
II. 시설수용을 종식하기 위한 당사국의 의무	4. ~ 13.
III. 탈시설 과정의 핵심 요소 이해하고 이행하기	14. ~ 36.
IV. 장애인의 존엄성과 다양성에 기반한 탈시설	37. ~ 52.
V. 법률 및 정책 프레임워크 활성화	53. ~ 68.
VI. 포괄적인 지역사회 지원 서비스, 제도, 네트워크	69. ~ 89.
VII. 다른 사람들과 동등한 기반에서 주류 서비스에 대한 접근	90. ~ 106.
VIII. 분쟁 상황을 포함한 위험 및 인도주의적 비상 상황에서의 긴급 탈시설	107. ~ 114.
IX. 구제 및 배·보상	115. ~ 123.
X. 세분화 통계	124. ~ 128.
XI. 탈시설 과정 모니터링	129. ~ 137.
XII. 국제협력	138. ~ 143.

\* 출처: 김기룡 외(2022: 68)

탈시설 가이드라인 II장은 시설 수용 종식을 위한 당사국의 의무를 열거하고, III~IV장은 탈시설을 진행할 때 고려해야 할 핵심 요소를 제시한다. 전국탈시설장애인연대와 국가인권위원회(2023)는 이 장에 담긴 내용의 핵심을 8가지로 요약한 바 있다. 장애인이 ‘시설 밖’으로 나오도록 지원하기, 장애인이 중심이 되어 탈시설하기, 장애인의 선택 존중하기, 장애인이 이용하기 편한 지역사회 서비스 만들기, 정부 돈을 시설이 아닌 자립생활 지원을 위해 사용하기, 살기 좋은 집 지원하기, 탈시설이 필요하다는 것 알리기, 장애인의 다양한 경험이나 모습 존중하기가 그것이다.

V~XII장은 탈시설 추진 지침을 규정하는데, 전국탈시설장애인연대와 국가인권위원회(2023)는 이 부분을 6개 영역으로 나누어 검토한 바 있다. 첫째, 탈시설을 추진하

기 위한 법을 제정해야 한다. 둘째, 정부는 예산을 시설이 아닌 자립생활 지원에 써야 한다. 셋째, 탈시설 장애인 지원 정책을 맞춤형으로 설계해야 한다. 넷째, 자립생활 지원을 위해 정부는 적극적으로 역할해야 한다. 다섯째, 정부는 시설 수용을 폭력으로 규정하고 그에 대한 사과와 배·보상을 추진해야 한다. 여섯째, 정부는 장애인권리협약에 부합하는 탈시설 활동을 모니터링해야 한다.

## IV. 장애인권리위원회의 모니터링 체계

이 장에서는 유엔 장애인권리위원회의 최종견해 및 위원회 조사 결과를 검토해 장애인권리협약이 적용되는 방식을 탈시설 권리의 측면에서 파악해보고자 한다.

### 1. 모니터링 체계

장애인권리협약은 당사국의 장애인권리협약 이행을 모니터링하기 위하여 독립적 전문가 18명으로 구성된 장애인권리위원회를 설치해 협약의 핵심 의미를 해석하고, 당사국들이 정기적(최초 2년 이내, 이후 매 4년마다)으로 제출하는 이행 보고서를 검토하며, 개인통보 제도 등을 통해 조직적인 협약 위반 사례를 조사한다. 당사자 국가의 정기 보고에 대한 장애인권리위원회의 검토 의견을 ‘최종견해’(Concluding Observations)라고 하는데, 최근 10년 동안 위원회가 발표한 해외 주요국에 대한 최종견해 내용을 제19조와 직접 관련된 것으로 한정해 정리하면 <표 8>과 같다.<sup>19)</sup>

19) 검토한 최종견해는 다음과 같다: 덴마크·스웨덴·뉴질랜드(2014년), 체코(2015년), 이탈리아(2016년), 영국·캐나다(2017년), 불가리아(2018년), 노르웨이·호주(2019년), 프랑스(2021년), 뉴질랜드·헝가리(2022년), 독일·오스트리아(2023년). 자료는 유엔인권최고대표사무소(Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights)에서 제공하는 데이터베이스 참조 [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en) (2023. 10. 31. 접근)



<표 8> 장애인권리위원회 최종견해에 나타난 제19조 관련 주요 권고사항(2014~2023)

해당 조항	주요 권고사항
자립적 생활과 지역사회 포용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자립생활과 지역사회 포용을 권리로 인정하는 국내법 제정 또는 개정</li> <li>- 중앙정부 또는 연방정부 차원의 각 지방을 포괄하는 법률 제정 및 탈시설 전략 수립, 관련 예산 할당</li> <li>- 명확한 기간과 목표, 재정적·인적·기술적 자원이 포함된 탈시설 전략 및 계획 수립(교육, 보육, 교통, 주택, 고용 및 사회보장 등 포괄)</li> <li>- 탈시설 전략 및 절차 등 탈시설 과정에 대한 장애인 단체와의 실질적인 협의</li> <li>- 정신병원, 그룹홈, 소규모시설, 장애특화주거시설, 공동주택, 주거형 특수학교 등 지원을 받기 위해 특정한 생활방식을 요구하는 공간을 시설로 인식</li> <li>- 기존 시설 및 유사 시설 폐쇄, 신규 시설 설립 및 신규 입소 금지, 관련 법률 개정</li> <li>- 장애인 시설 신규 설립, 개보수 등을 위한 국가보증 대출, 예산 지급, 기금 사용 중단</li> <li>- 시설 투자 재원을 지역사회 기반 서비스 개발을 위해 사용</li> <li>- 소수자(원주민, 이주민 등)에 대한 적절한 자립생활 서비스 제공</li> <li>- 부담할 수 있고 접근할 수 있는 주택 공급 확대 및 공공주택 물량 내 장애인용 주택 의무 할당</li> <li>- 일반논평 5호(2017)와 탈시설 가이드라인(2022) 준용</li> </ul>

장애인권리위원회는 협약의 제1조~제4조(총론)와 제6조(장애여성), 제7조(장애아동), 제10조(생명권), 제11조(위협상황과 인도적 차원의 긴급사태), 제13조(사법에 대한 접근), 제14조(신체의 자유 및 안전), 제15조(고문 또는 비인도적인 대우), 제16조(착취, 폭력 및 학대), 제17조(개인의 완전성), 제19조(자립적 생활과 지역사회 포용), 제22조(사생활), 제23조(가정과 가족), 제24조(교육), 제25조(건강), 제27조(근로 및 고용), 제28조(적절한 생활수준) 등을 근거로 시설 수용 장애인과 탈시설 장애인 관련 당사국의 이행 의무 현황을 검토하였다. <표 8>의 내용은 이른바 선진국이라고 불리는 국가들에서도 장애인 탈시설 권리 보장이 현재진행형인 의제라는 점을 보여준다.

## 2. 위원회 조사 사례: 영국과 헝가리

앞서 살펴본 정기 검토 외에 장애인권리위원회는 선택의정서에 근거해 조약 및 선택의정서 비준 국가를 직권 조사할 수 있다. 지금까지 공개된 조사 사례로는 영국(2017)과 스페인(2018), 헝가리(2020)가 있다. 여기에서는 복지 재정 긴축에 따른 장애인 권리 침해 사안을 다루었던 영국 정부 사례와 탈시설 정책 사안을 직접 다루었던 헝가리 정부 사례를 검토하고자 한다.<sup>20)</sup> 개인통보 사례는 검토하지 않았다.<sup>21)</sup>

영국에 대한 조사는 1940년대 이후 영국 사회보장시스템을 가장 크게 바꾸었다고

평가받는 2012년 복지개혁법(Welfare Reform Act) 제정 및 관련 법률 개정<sup>20)</sup>에 따른 대대적인 예산 긴축을 배경으로 한다. 복지개혁법은 비기여식 급여를 폐지하고 기존까지의 근로세액공제, 자녀세액공제, 주택급여지원, 구직자수당 등을 통합해 청구할 수 있는 급여 총액에 상한을 두는 내용을 담았다. 장애인권리위원회는 2012년 초부터 영국의 변화 시도가 장애인에게 미치는 부정적 영향에 대한 정보를 수집했으며, 2013년 4월에는 여러 장애인 단체로부터 협약에 대한 중대하고 체계적인 위반이 발생하고 있다는 내용의 조사 요청을 받았다. 이에 따라 장애인권위원회는 2010년부터 보고서 채택일까지 사회보장제도 및 고용과 관련해 영국이 채택한 입법적·정책적 조치가 협약 제19조(자립적 생활과 지역사회 포용)와 제27조(근로 및 고용), 제28조(적절한 생활 수준)를 위반했는지 조사하였다.<sup>22)</sup>

장애인권리위원회는 2016년에 발표한 조사결과에서 2008년 글로벌 금융위기를 계기로 발생한 재정 적자를 줄이기 위해 영국 정부가 취한 일련의 복지 예산 긴축 조치가 장애인에 대한 복지 수준을 상당히 낮추었다고 평가했다. 위원회는 정부의 예산 축소가 장애인의 재정 손실 및 소득 감소, 빈곤 장애인 인구 증가, 수급자격에서 박탈된 사람들 미고려, 사회적 돌봄서비스 불평등과 제한, 사회적 고립 및 비공식적 돌봄에 대한 의존 증가, 자립생활기금 폐지, 장애인이 이용가능한 대중교통 서비스 축소, 장애인에 대한 부정적인 고정관념 확산 등을 초래했다고 판단했다.

장애인권리위원회는 영국 정부에 11가지를 권고했다. 주요 사항을 크게 세 가지로 정리하면 다음과 같다. 첫째, 2010년 복지개혁 이후 조치가 장애인의 자립생활과 지역사회 포용에 대한 권리, 사회적 보호 및 고용에 미친 누적적 영향을 평가하고 복지개혁 조치가 장애인의 권리에 불균형적으로나 부정적으로 영향을 미치지 않도록 보장할 것, 둘째, 장애인의 권리가 보장될 수 있도록 공공 예산을 충분히 배정하고 긴축 조치에 영향을 받는 장애인을 위한 특별한 조치를 취할 것, 셋째, 보고서가 다루는 사항을 실천하고 모니터링할 때에 장애인 대표 단체와 적극 협의하고 그 의견을 반영할 것이 그것이다.

영국 정부는 장애인권리위원회의 조사 결과에 대해 유감을 표명했다. 정부는 위원

20) 스페인에 대한 조사는 제24조(교육)와 관련해 교육시스템이 장애인을 특수교육으로 분리해 일반교육으로부터 배제한다는 문제 제기에서 이루어졌다.

21) 국가인권위원회는 2024년에 주요 개인통보 사례와 직권조사 사례에 대한 조사 결과를 한국어로 번역해 발간했다. 세부 내용은 이 보고서(국가인권위원회, 2024)를 참조.

22) 이하 조사 배경 및 조사 내용에 관한 서술은 유엔장애인권리위원회가 공개한 조사결과 보고서(Report of the Inquiry Concerning the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland carried out by the Committee under article 6 of the Optional Protocol to the Convention)에 근거한다. 보고서는 유엔 조약기구 데이터베이스에서 확인할 수 있다. [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CRPD%2F15%2F4&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CRPD%2F15%2F4&Lang=en) (2024.11.10. 접근) 한국어 번역본은 국가인권위원회가 발간한 『유엔장애인권리위원회 개인진정 및 직권조사 결정례집』(2024)에서 확인할 수 있다.

회 보고서가 영국이 유엔에 제출한 증거를, 영국이 수행한 진전 사항을 정확하게 고려하지 못했다고 주장했다. 정부는 장애인을 위해 그 어느 때보다 많은 500억 파운드 이상을 매년 지출하고 있다고, 장애인 권리 증진에서 세계적으로 인정받은 선두주자로 장애인권리협약의 발전을 지원했다고 주장했다(Butler, 2017).

헝가리에 대한 조사는 2017년 여러 장애인 단체로부터 정부가 법 앞에서 평등할 권리를 박탈하고 있으며 유럽연합의 구조 기금을 포함한 상당 규모의 지원금을 소규모 시설화 정책에 투자하고 있다는 내용의 조사 요청을 받아 이루어졌다.<sup>23)</sup> 헝가리는 2007년에 장애인권리협약을 최초로 비준한 국가 중 하나로, 2011년에는 탈시설 정책을 실행하기 위한 30개년 전략을 제시하기도 했다. 장애인권리위원회는 2019년에 발표한 조사 결과에서 헝가리가 협약 제12조(법 앞의 평등)와 제19조(자립적 생활과 지역사회 포용), 제5조(평등과 비차별)를 위반했다고 판단했다.<sup>24)</sup>

2012년부터 시행 중인 헝가리 기본법(헌법)은 손상을 이유로 한 차별을 금지하면서도 다른 조항에서 법원 결정을 통해 ‘제한적인 정신 능력’을 가진 사람의 선거권 및 피선거권을 박탈할 수 있도록 규정했다. 2013년에 개정된 민법은 행위능력의 전부 또는 일부를 제한하는 후견제도를 유지하고 있었다. 헝가리 정부에서 시행한 대규모 시설 수용 장애인에 대한 탈시설 전략의 첫 번째 단계는 경증 장애인을 대상으로 했다. 두 번째 단계는 높은 수준의 지원이 필요한 사람들을 대상으로 했으나 대상자 1만 명 외 성인 시설에 있는 장애 아동과 아동 시설에 있는 장애 아동, 고령 장애인을 포함해 시설에 있는 나머지 14,000명과 정신병원 입원자는 프로그램에서 제외되었다. 미국이나 유럽 등에서는 정신병원의 ‘탈원화’를 계기로 ‘탈시설’ 의제가 등장했고 이후 논의에서도 정신장애인이 중요하게 고려(오옥찬 외, 2021)되었던 반면, 헝가리는 탈시설 정책의 대상에서 정신장애인을 제외했다. 헝가리 정부는 2011년부터 50인 이상 시설 거주 장애인을 소규모 그룹홈으로 옮기는 전략을 실시해 655명을 소규모 주거 환경으로 옮겼다. 1만 명을 대상으로 하는 2단계 과정의 핵심은 소규모 시설을 짓는 것이었는데 시설 건설 자금은 유럽연합의 유럽지역발전기금에 의존했다.

장애인권리위원회는 제19조의 이행과 관련해 헝가리의 장애인 특히 지적 또는 심리사회적 장애인이 선택의 자유, 자율성, 자기결정권을 행사하는 데에 줄곧 장벽에 직

23) 이하 조사 배경 및 조사 내용에 관한 서술은 유엔장애인권리위원회가 공개한 조사결과 보고서(Inquiry concerning Hungary carried out by the Committee under article 6 of the Optional Protocol to the Convention)에 근거한다. 보고서는 유엔 조약기구 데이터베이스에서 확인할 수 있다. [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FHUN%2FIR%2F1&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FHUN%2FIR%2F1&Lang=en) (2024.11.10. 접근) 한국어 번역본은 국가인권위원회가 발간한 『유엔장애인권리위원회 개인진정 및 직권조사 결정례집』(2024)에서 확인할 수 있다.

24) 장애인권리위원회의 헝가리 조사 보고서의 한국어 번역본은 한국장애포럼 홈페이지에서 확인할 수 있다. [http://thekdf.org/index.php?\\_filter=search&mid=what\\_we\\_do&search\\_keyword=%EC%A7%81%EA%B6%8C&search\\_target=title\\_content&document\\_srl=1417](http://thekdf.org/index.php?_filter=search&mid=what_we_do&search_keyword=%EC%A7%81%EA%B6%8C&search_target=title_content&document_srl=1417) (2023. 11. 9. 접근)

면해 있다고 판단했다. 장애인권리위원회는 헝가리에서 장애인은 지역사회에서 자립 생활을 하기 ‘부적합한’ 존재로 인식되고 있다고, 사회법은 “시설 안에서만 사람들의 교육, 훈련, 고용 또는 돌봄이 가능하다”고 규정한다고 지적했다. 또한 활동지원서비스는 지원 범위가 제한적이고 자격 기준이 엄격해 가족구성원이 제공하는 경우가 많다고, 농촌지역 거주자 등 높은 수준의 지원이 필요한 장애인 및 자폐성 장애인에게는 활동지원서비스가 거의 제공되지 않는다고 지적했다. 탈시설 전략의 주요 구성 요소로 설정된 지원주택(supported housing)에는 “시설화 환경의 주요 특징이 지속적으로 팽배”하다고 지적했다.

지원주택에 관한 구체적인 지적사항은 다음과 같다.<sup>25)</sup> 첫째, 지원주택은 도심이 아닌 교통이나 사회서비스가 낙후하거나 존재하지 않는 외딴 마을 외곽에 위치하며, 기존 시설에서 지원주택으로 이주할 수 있는 자격을 얻지 못한 사람들은 여전히 대규모 시설에 남아 있다. 둘째, 지원주택에 입주한 사람들 대다수는 후견인의 대리결정 하에 있어서 자율성이 제약된다. 셋째, 시설과 마찬가지로 직원이 주택 출입과 건물 관리, 거주자 간 갈등 관리, 거주자의 대인 관계를 포함한 개인별 결정을 감독하는 등 일반적인 통제권을 행사하고 있다. 넷째, 장애인은 이사할 집을 선택할 때 발언권이 없으며, 손님 초대, 외부 활동 참여, 반려동물 동반 등 다양한 사안에 대해 사전 허가를 받아야 하고, 주류도 반입할 수 없다. 다섯째, 지원주택을 떠날 수는 있지만 가족이나 지역사회와의 관계 단절로 실질적으로는 지원주택 퇴소가 선택지가 되지 못한다.

장애인권리위원회는 헝가리 정부에 협약 제12조(법 앞의 동등한 인정)와 제19조(자립적 생활과 지역사회 포용), 제5조(평등과 비차별), 제4조(일반의무)에 근거해 다음과 같이 권고했다. 첫째, 장애인의 법적 능력의 전부 또는 일부를 제한하는 법률 조항을 폐지하고 모든 형태의 시설에 있는 장애인에 대한 법적 능력을 회복시키며 의사결정 지원제도를 도입할 것, 둘째, 장애인을 장애를 이유로 시설에 수용하지 못하도록 관련 법률 조항을 폐지하고 모든 장애인의 자립생활과 지역사회 포용 권리를 법률로 명시하며 자립생활과 지역사회 포용을 위한 법률, 공공정책 및 관행을 장애인권모델에 따라 준수할 것, 셋째, 유럽연합 기금의 자금 배분 방식을 포함하여 공공 자금의 투자 방향을 시설에서 지역사회 지원으로 전환하고 시설 형태의 지원주택을 포함한 시설 개발 프로그램을 중단하며 장애인이 새로운 시설에 수용되는 것을 방지하고 시설 생존자에 대한 배상을 진행할 것, 넷째, 장애인 대표 조직과 협의해 충분한 인적·기술적·재정적 자원과 명확한 일정 및 독립적인 모니터링 체계가 포함된 탈시설 계획을 세울 것이 그것이다.

헝가리 정부 또한 위원회의 조사보고서를 반박했다. 헝가리 정부는 위원회 조사 결

25) 헝가리에 대한 조사보고서에서 언급된 ‘지원주택’과 한국에서 탈시설을 주장하는 이들이 제시하는 ‘지원주택’은 성격이 다른 주거 형태라는 점에 유의할 필요가 있다.

과에 대한 의견서<sup>26)</sup>에서 정부는 법적 능력 제한 여부를 엄격한 법적 조건에 따라 결정하고 이러한 결정에 대해 당사자는 법원에 항소할 수 있는 등 헝가리 법률 체계가 피후견인 보호를 위한 절차 및 구체 제도를 갖추고 있다는 점을 강조했다. ‘자립적 생활과 지역사회 포용’ 권리 이행에 대해서는 모든 장애인이 자신의 집이나 지원주택에서 기본 서비스를 이용할 수 있도록 최선을 다하고 있다고 강조하면서 충분한 서비스가 제공될 때까지 스스로 부양할 수 없거나 지속적인 지원이 필요한 장애인은 시설 보호의 틀 안에서 개인 돌봄 서비스를 받을 필요가 있다고 주장했다. 관련 근거로 정부는 2014년에서 2019년까지 장애인 요양시설 병상 855개와 정신질환자 거주시설 병상 192개가 줄었다는, 2015년부터 장애인, 정신질환자, 중독자 대상 요양시설 신규 설립은 지원주택 형태로만 가능하다는 현황을 제출했다. 지원주택을 통한 탈시설 전략에 대해서는 여러 장애인협회를 대표하는 국가 수준 옹호단체 6곳과 파트너십을 체결해 이들의 의견을 반영하고 있다고, 탈시설 과정에서 옹호단체의 역할이 강화되고 있다고 밝혔다. 결론으로 헝가리 정부는 시설과 지원주택을 폐지해야 한다는 장애인 권리위원회의 권고에 동의하지 않는다고 밝혔다.

### 3. 한국의 경우

한국 정부는 2014년(최초 보고서)과 2022년(2차·3차 보고서 병합) 2차례에 걸쳐 장애인 권리위원회로부터 최종견해를 받았다. 별도의 개인통보나 위원회 조사가 이루어진 바는 없다. 2022년 12월 전까지 선택의정서를 비준하지 않았기 때문이다. 두 차례의 최종견해와 이에 대한 한국 정부의 견해에서 탈시설과 관련된 내용은 다음과 같다(<표 9>).<sup>27)</sup>

26) 2020년 3월에 헝가리 정부가 장애인권리위원회에 제출한 의견서(Observations by Hungary on the report of the Committee on its inquiry carried out under article 6 of the Optional Protocol)는 유엔조약기구 데이터베이스에서 확인할 수 있다. [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2F0%2FHUN%2FIR%2F1&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2F0%2FHUN%2FIR%2F1&Lang=en) (2024.11.10. 접근)

27) 장애인권리위원회의 한국 정부에 대한 정기 심의 자료(정부 보고서와 인권위원회 독립 보고서, 조약기구의 최종 견해, 최종 견해에 대한 정부의견서 등)는 국가인권위원회 홈페이지의 ‘자료공간’에서 확인할 수 있다. <https://www.humanrights.go.kr/base/board/list?boardManagementNo=7065&menuLevel=3&menuNo=117&searchCategory=12&searchType=total&searchWord=> (2024.11.10. 접근)

&lt;표 9&gt; 장애인권리위원회의 한국 정부에 대한 탈시설 관련 최종견해와 한국 정부의 견해

연도	주요내용	
	우려사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 장애여성에 대한 가정폭력 및 성폭력 예방을 위한 충분한 조치가 시설 내·외부 모두에서 부족함(제6조)</li> <li>- 정신보건법의 기존 법률 조항 및 정신보건법 개정 초안이 장애인의 자유 박탈을 허용하고 있음(제14조)</li> <li>- 심리사회적 장애인의 자유롭고 충분한 정보에 입각한 동의 없는 장기 수용이 이루어지고 있음(제14조)</li> <li>- 정신병원에 있는 심리사회적 장애인이 독방 감금, 구타, 구속, 과도한 약물 치료 등 비인도적인 대우에 노출되어 있음(제15조)</li> <li>- 장애인에 대한 강제 노동, 폭력, 학대 및 착취가 발생하고 가해자 처벌, 피해자 배상은 이루어지지 않음(제16조)</li> <li>- 장애인을 위한 접근 가능한 컴퓨터가 성폭력 및 가정 폭력 피해자를 제외하고는 제공되고 있지 않음(제16조)</li> <li>- 장애여성에 대한 강제불임 수술 사례와 당사국이 수행한 관련 조사 정보가 부재함(제17조)</li> <li>- 장애인 수용시설과 수용 장애인이 증가함(제19조)</li> <li>- 장애인의 탈시설과 지역사회 포용을 위한 조치가 충분하지 않음(제19조)</li> <li>- 장애인 활동지원서비스를 이용하기 위해 지불하는 금액이 당사자 소득이 아닌 가족 소득을 기준으로 산정되어 활동지원을 받지 못하는 결과가 초래됨(제19조)</li> </ul>
2014년	권고사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 성폭력 및 가정폭력 예방 교육 프로그램 수립 시 장애 민감 관점을 도입하여 시설 내부와 외부에서 발생할 수 있는 장애여성에 대한 폭력에 대처하는 조치 도입(제6조)</li> <li>- 심리사회적 또는 지적 장애인을 포함한 모든 장애인의 자유 박탈을 허용하는 현행 법률 조항 폐지(제14조)</li> <li>- 정신보건법 제정 이전까지 있었던 병원 및 특수 시설에서의 장애인 자유 박탈 사례를 확인하여 항소 가능성 검토(제14조)</li> <li>- 시설 수용이 종식될 때까지 장애인 단체의 대표성을 보장하는 효과적인 외부 독립 모니터링 메커니즘을 구축하여 모든 종류의 폭력과 착취, 학대로부터 정신병원 입원 장애인 보호(제15조)</li> <li>- 시설 내부와 시설 외부에서 장애인이 경험하는 모든 폭력, 착취 및 학대 사례 조사 및 가해자 처벌, 피해자 보상(제16조)</li> <li>- 피해 장애인을 위한 접근 가능한 컴퓨터 제공(제16조)</li> <li>- 가족, 지역사회 및 시설 수용 장애여성과 소녀의 권리에 대한 인식을 높이고, 강제 불임 관행 등을 근절하는 메커니즘 구축(제17조)</li> <li>- 장애 인권 모델에 기반한 효과적인 탈시설 전략 개발 및 지역사회 내 지원서비스 대폭 확대(제19조)</li> <li>- 활동지원서비스의 지불 금액을 장애 정도가 아닌 장애인의 특성, 상황 및 필요, 장애인 개인의 소득에 따라 결정(제19조)</li> </ul>
	정부 견해	- 위 내용에 대한 의견제출 없음(제14조, 제21조, 제25조 관련 의견 제출)

연도	주요내용	
2022년	긍정적 측면	- 2021년에 탈시설 장애인의 자립생활 지원을 위한 로드맵 수립
	우려사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 코로나19 팬데믹 기간 중 시설 수용 장애인 사망(제10조)</li> <li>- 코로나19 팬데믹 기간 중 시설 수용 장애인이 불균형적으로 영향을 받고 있으며 긴급 정보 및 기기 접근에 장벽이 있음(제11조)</li> <li>- 장애인, 특히 심리사회적 및 지적 장애인은 장애를 이유로 자유를 박탈하는 법률의 적용을 받고 있음(제14조)</li> <li>- 심리사회적 및 지적 장애인에 대한 가족, 정신의료기관, 병원 등에서 격리, 신체적·화학적·기계적 구속 및 기타 형태의 학대 지속 발생(제15조)</li> <li>- 지속적인 시설 수용 및 탈시설 전략 이행 미흡(제19조)</li> <li>- 심리사회적 및 지적 장애인 지역사회 재정착 프로그램 부족(제19조)</li> </ul>
	권고사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 위급한 건강 상황에서 생명권을 보호하기 위한 긴급 탈시설 개시 및 독립적인 모니터링 개발(제10조, 제11조)</li> <li>- 성년후견 관련 민법 및 정신보건법 조항 폐지(제14조)</li> <li>- 장애를 이유로 한 강제 시설 수용을 명시적으로 금지(제14조)</li> <li>- 심리사회적 장애 및 지적 장애인이 강제 치료, 감금을 초래하는 치료를 받지 않도록 보장하는 모니터링 메커니즘 구축(제14조)</li> <li>- 시설 수용 장애인을 위한 진정 절차 마련 및 접근 보장(제15조)</li> <li>- 장애인에 대한 비인도적 대우나 차별에 해당하는 관행 조사 및 제재(제15조)</li> <li>- 시설 수용 장애인, 심리사회적 및 지적 장애인을 포괄하는 착취, 폭력 및 학대 예방 전략 채택(제16조)</li> <li>- 장애인이 가해를 피하고 피해를 인지하고 신고하는 방법에 대한 정보를 갖도록, 재해를 포함한 구제와 적절한 보상 등의 독립적인 진정 메커니즘에 접근할 수 있도록 조치(제16조)</li> <li>- 장애인 단체와 협의해 협약에 부합하도록 탈시설 로드맵 재검토(제19조)</li> <li>- 탈시설 로드맵에 장애인의 선택권과 자기결정권, 특정 생활방식에 거주할 의무 금지, 인식제고 활동을 포함(제19조)</li> <li>- 시설 수용 장애성인 및 아동의 탈시설을 위한 전략 강화 및 지역사회 기반 서비스 가용성 확대(제19조)</li> <li>- 탈시설 장애인을 포함한 장애인이 일반 노동시장 내 포용적인 작업환경에서 일할 수 있도록 보장(제27조)</li> <li>- 장애인 고용방식을 보호고용에서 개방적이고 포용적이며 접근 가능한 고용으로 전환하도록 조치(제27조)</li> </ul>
	정부 견해	- 현재까지 제출된 바 없음

\* 출처: 국가인권위원회 홈페이지(<https://www.humanrights.go.kr>)

한국은 장애인권리협약의 성안 과정에 적극적으로 참여하였고 협약 비준도 비교적

이른 시기에 했으나 이행 수준에서는 높은 평가를 받고 있지 못하다. 장애인권리위원회는 시설 수용과 정신병원 입원 문제를 중점적으로 지적했다. 2022년에는 정부의 2021년 탈시설 장애인 자립생활 지원 로드맵 발표를 긍정적인 조치로 평가하기도 했다. 그러나 정부의 시설 수용 기조 유지와 탈시설 전략의 구체성 부재를 지적했다. 특히 코로나 대유행 기간에 있었던 시설에 대한 집단 격리 조치를 우려했다. 두 차례 권고에 대해 한국 정부는 적극적으로 견해를 밝히거나 관련 조치를 취하지 않았다.<sup>28)</sup>

그럼에도 정부 조치를 넘어선 보다 넓은 맥락에서 보면 한국사회에서 탈시설 의미가 등장하는 과정에서 장애인권리협약 등 국제 규범과 국내 실천은 일정하게 영향을 주고 받았다. 2000년대 초반의 장애인 운동 경험으로 한국의 장애인단체는 탈시설과 자립생활 권리를 인식했으며 그 결과 2006년에 장애인권리협약이 채택될 당시 제19조를 독립 조항으로 둘 것을 요청할 수 있었다(조한진 외, 2007). 유엔 장애인권리위원회가 2014년에 한국 정부에 대한 최종견해를 통해 탈시설 전략을 주문한 것은 한국에서 탈시설 운동의 근거로 활용되었다. 2017년에 대구시립희망원 사태가 알려졌을 때에 장애인권리위원회가 발표한 일반논평 5호(2017)는 탈시설의 의미를 분명히 함으로써 희망원 사태 대응에 대한 방향성을 제시했다. 일반논평 5호는 2019년에 국가인권위원회가 정부에 탈시설 로드맵 마련을 권고하는 데에도 일정한 영향을 미쳤다. 장애인권리위원회가 2022년에 발표한 탈시설 가이드라인은 한국에서의 관련 법안 발의<sup>29)</sup> 및 지표 연구(김기룡 외, 2022; 김기룡 외, 2023) 등에 영향을 미쳤다.

이러한 흐름에서 2022년은 중요한 해로 기록될만하다. 2022년 12월에 선택의정서가 비준된 것을 계기로 한국에서도 장애인권리위원회의 ‘직권조사’ 가능성에 대한 논의가 시작되었기 때문이다. 선택의정서 비준 필요성이 정부 차원(‘장애인정책조정위원회’)에서 공식 제기되었던 때는 장애인권리협약 이행에 대한 장애인권리위원회의 제2·3차 심의를 앞둔 2019년 1월이었으며, 정부가 선택의정서 가입동의안을 국회에 제출한 때는 2021년 12월이었다. 시민사회에서는 여러 장애인 단체가 2019년 이래 선택의정서에 관한 국제 토론회 등을 개최하면서 여론을 환기했다. 국회에서는 2021년 3월 31일에 국민의힘 김예지 의원이 대표발의한 ‘선택의정서 촉구 결의안’이 2021년 6월 29일에 채택되기도 했다. 마침내 ‘장애인의 권리에 관한 협약 선택의정서 가입동의안’은 2022년 12월 8일에 국회 본회의를 통과했고(197명의 재석 인원 중 기권 1명을 제외한 전원이 찬성함), 2023년 1월 14일에 발효되었다.<sup>30)</sup> 비준 순서로는 101

28) 2014년에 한국정부가 장애인권리위원회에 제출한 정부의견서는 제14조(신체의 자유 및 안전)와 제21조(의사 및 표현의 자유와 정보 접근권), 제25조(건강) 관련 권고에 대한 단순 해명을 담은 것으로 내용의 핵심은 장애인권리위원회가 지적한 사실이 없다거나 특정 조치가 차별을 의도하지 않았다는 것이었다.

29) 발의 법안으로 ‘장애인 거주시설의 단계적 축소 및 폐쇄에 관한 법률안’(장혜영의원 등 10인, 2023. 9. 6.)과 ‘거주시설 수용 피해생존자의 보상 및 지원에 관한 법률안’(장혜영의원 등 10인, 2023. 9. 6.) 등이 있다.



번째이고, 시점으로는 협약 비준 이래 16년 만이다. 이에 따라 2023년부터는 한국에서도 장애인권리위원회에 한국 정부의 협약 위반에 대한 조사(개인 통보·위원회 조사)를 요청할 수 있다. 정당과 시민단체 등은 2023년 1월과 7월에 기자회견을 통해 장애인권리위원회에 한국 정부의 시설정책이 협약을 위반하고 있다는 취지로 ‘직권조사’를 신청하겠다고 밝힌 바 있다.<sup>31)</sup>

한편, 2024년 6월에 유엔 장애인권리위원회는 ‘탈시설 정책과 전략 실행을 위한 지방정부의 역할’(Role of local authorities in the implementation of deinstitutionalization policies and strategies)이라는 성명을 발표해 서울시의 ‘장애인 탈시설 및 지역사회 정착지원에 관한 조례’ 폐지가 “퇴행적 조치”라는 입장을 밝혔다.<sup>32)</sup> 성명은 서울시를 비롯한 지방정부의 시설 옹호 인식을 지적<sup>33)</sup>하면서 “시설 수용은 그 어떤 경우에도 장애인 보호의 한 형태, 또는 ‘선택’으로 여겨지지 말아야 한다”고 강조했다. 이어서 한국 정부에 대한 2022년의 최종견해 42항을 상기하면서 한국정부에 “여전히 거주시설 환경에 머무르고 있는 성인 및 아동 장애인의 탈시설화 추진을 위한 탈시설 전략 이행을 강화하고, 장애인이 지역사회에서 자립적으로 생활하고 참여할 수 있도록 도모하는 지역사회 기반 서비스의 가용성을 높”이라고 촉구했다. 탈시설 정책을 주도해 온 서울시의 정책 기조 변화는 탈시설 정책을 지지한 이들에게 큰 우려를 낳았다. 위 성명은 장애인권리위원회가 조례 폐지의 의미를 적극적으로 해석하고 있다는 점을, 그 파장을 매우 우려하고 있다는 점을 보여준다. 장애인권리위원회의 성명 발표는 한국 정부에 대한 국제인권규범 이행 요청이 보다 공식화되고 있음을 보여주는 상징적인 사례라고 할 수 있다.

30) 강혜민. “선택의정서 비준 환영하며 국회 앞 케이크 커팅식 열려.” 「비마이너」, 2022. 12. 9. 자, <https://www.beminor.com/news/articleView.html?idxno=24341>

31) <https://sadd.or.kr/data/?q=YToyOntzOjEyOiJrZXI3b3JkX3R5cGUiO3M6MzoiYWxsljtzOjQ6InBhZ2UiO2k6NTI9&bmode=view&idx=13935157&t=board>; <https://www.footact.org/post/1629>

32) 한국이 장애인권리협약에 가입한 2008년 이래 장애인권리위원회가 한국 정부에 대해 성명을 발표한 것은 처음이다. 원문은 장애인권리위원회 홈페이지(<https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crpd/statements-declarations-and-observations>)에서, 한국어 번역본은 다음 링크에서 확인할 수 있다. “[전문] 서울시 탈시설조례 폐지에 대한 유엔장애인권리위원회 성명.” 「비마이너」, 2024. 6. 28. 자, <https://www.beminor.com/news/articleView.html?idxno=26608> (2024.11.10. 접근)

33) 관련해 성명에는 이렇게 적혀 있다. “지방정부가 시설 유지를 옹호하는 단체와 정치인들의 요구를 반영하여 언론매체에 공개적으로 장애인은 자립생활을 할 수 없다는 발언을 하고, 장애인을 비하하는 언어를 사용했다. 이를 접하고 위원회는 경악을 금치 못했다. 이러한 의미에서 2023년 7월 30일 서울시장의 발언에 큰 충격을 받았다.” 당시 서울시장은 2023년 7월 30일에 보도된 국민일보와의 인터뷰에서 선진국에도 시설이 있다고, 절반 이상이 시설을 원한다고, 자립생활 지원에는 천문학적인 세금이 들어간다고 발언했다. (“오세훈 “박원순 한강에 단 1원도 투자안해…전장연은 억지”[인터뷰③].” 「국민일보」, 2023. 7. 30. 자, <https://www.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0018515916>)

## V. 결론

이 연구는 장애인권리협약과 관련 부속 문서, 그리고 장애인권리위원회의 정기검토 의견 및 조사 의견을 종합적으로 검토해 장애인 탈시설 권리가 국제 인권 규범 체계에서 어떻게 규정되는지를 확인하였다. 검토 결과 장애인권리협약에서 탈시설 권리는 핵심 권리로 위치한다는 점을, 장애인권리위원회는 탈시설 권리를 다양한 방식으로 일관되게 강조해왔다는 점을 확인하였다.

2006년에 채택된 장애인권리협약은 장애인을 복지 수혜자가 아닌 권리의 주체로 간주하고 장애인의 자율성과 참여, 자립생활 보장을 규정한다. 이러한 기초에서 장애인권리위원회는 일관되게 탈시설을 강조해왔다. 장애인권리협약의 모든 조항이 탈시설과 관련 있지만 직접 관련 있는 조항은 ‘자립적 생활과 지역사회 포용’을 규정한 제19조다. 제19조는 모든 장애인이 다른 사람들과 동등한 선택권을 가지고 지역사회에서 살 수 있는 권리를 인정하며, 이들의 지역사회로의 완전한 통합 및 참여를 촉진할 의무를 당사국에 부여한다. 즉 “장애인은 다른 사람과 동등하게 자신의 거주지 및 동거인을 선택할 기회를 가지며, 특정한 주거 형태를 취할 것을 강요받지 아니한다.” 일각에서는 강요되어서는 안 될 “특정한 주거 형태”가 ‘탈시설’이라고, ‘시설’을 거주지로 ‘선택할 기회’가 있다고 주장한다. 그러나 협약 전문과 관련 해석을 검토하면 위 문구는 명백하게 ‘탈시설’을 가리킨다.

장애인권리위원회는 협약의 주요 내용에 대한 해설서인 일반논평을 여덟 차례, 특정 사안에 대한 지침인 가이드라인을 다섯 차례 발표한 바 있다. 제19조의 의미를 구체화한 일반논평 5호(2017)는 ‘자립적 주거형태’가 “모든 유형의 거주시설 외부의 생활환경”이라는 점을 명시했다. 일반논평 5호는 2017년에 한국사회에서 ‘희망원 사태’가 등장했을 때에 이에 대한 대응 방향을 ‘탈시설’로 설정하는 데에 영향을 미쳤으며, 2019년에 국가인권위원회가 정부에 탈시설 로드맵 마련을 권고한 데에도 영향을 미쳤다. 코로나 대유행은 탈시설 의제가 국제적으로 주목받게 된 중요한 계기였다. 장애인권리위원회는 2022년에 네 번째로 발표한 가이드라인(비상상황을 포함한 탈시설 가이드라인)을 통해 탈시설의 의의를 더욱 강조하고 구체적인 방법을 제시했으며 각국 정부의 즉각적인 조치를 촉구했다. 탈시설 가이드라인은 한국에서 관련 법안 발의 및 협약 이행 수준 확인 지표 개발 연구 시도 등에 영향을 미쳤다.

장애인권리위원회는 당사국이 제출하는 정기 보고서에 대한 검토 의견인 ‘최종견해’를 통해서도 탈시설을 강조해왔다. 장애인권리위원회는 2014년과 2022년에 한국 정부에 전달한 최종견해에서 탈시설 정책 추진을 권고한 바 있다. 2014년 제1차 최종견해에서 장애인권리위원회는 탈시설 전략의 효율성 부족과 장애인의 지역사회 포용

을 위한 충분한 조치 부재를 우려하면서 “장애 인권 모델에 기반한 효과적인 탈시설 전략 개발 및 지역사회 내 지원서비스 대폭 확대”를 권고했으며, 2022년 제2·3차 최종견해에서는 코로나 대유행 기간에 시설 수용 장애인이 사망한 것과 시설 수용이 지속되고 있는 것, 탈시설 전략 이행이 미흡한 것을 우려하면서 2021년에 한국 정부가 발표한 탈시설 로드맵을 개정하라고 권고했다.

장애인권리위원회는 ‘중대하고 조직적인 권리 침해 상황’에 대한 별도의 위원회 조사 결과를 통해서도 일관되게 탈시설을 강조했다. 2017년에 영국은 복지 재정 긴축에 따라 장애인의 권리가 침해될 위험이 있다는 이유로 조사받았으며, 2018년에 스페인은 장애인을 특수교육으로 분리하고 배제한다는 이유로 조사받았다. 2020년에 헝가리는 탈시설을 위한 지원금을 시설 소규모화 정책에 쓰고 있다는 이유로 조사받았다. 조사 결과는 제기된 우려를 상당 수준 확인하는 것이었으나 조사 대상 정부는 조사 결과의 상당 부분을 부인했다. 이들 사례는 ‘탈시설’을 비롯한 장애인 권리 보장이 여전히 현재진행형인 의제라는 점을, 사회경제적 상황과 정부의 태도에 따라 장애인 권리 보장 수준이 ‘퇴행’할 수도 있다는 점을 나타낸다.

탈시설 관련 국제 규범과 실천 사례는 탈시설 과정을 압축적으로 겪고 있는 한국사회에 시사하는 바가 크다. 다른 국제인권규범과의 관계에서 가야 할 방향이 분명한 만큼 장애인권리협약으로 대표되는 국제인권규범의 의미를 적극적으로 해석해 과감한 조치를 취할 필요가 있다. 기존에 여러 나라가 밟은 경로를 신중하게 검토해 중장기적 계획을 세울 필요가 있다. 그러한 조치는 입법과 행정, 사법의 세 차원에서 생각해 볼 수 있다. 입법 조치로는 시설 폐쇄 및 시설 수용 장애인 탈시설 지원에 대한 국가 계획의 규범과 근거가 될 ‘시설폐쇄법’ 및 ‘탈시설지원법’을 제정할 필요가 있다. 행정 조치로는 시설 수용에 대해 국가가 사과하고 탈시설을 선언할 필요가 있다. 장애인권리협약 일반논평 5호와 탈시설 가이드라인 등에 기초해 탈시설 로드맵을 개정하고 독립성과 실질적 권한을 가진 국가 차원의 탈시설 조정기구를 설립해 탈시설 정책을 적극적으로 추진해나갈 필요가 있다. 사법 조치로는 장애인권리협약을 재판 과정에서 적극적으로 검토하고, 시설 내 인권침해 및 사망 등의 사건을 특별한 사건으로 대하며, 사법부에 시설 인권침해 예방을 위한 독립적 메커니즘을 설치할 필요가 있다.

장애인권리협약을 법적 구속력이 없는 국제 규범일 뿐이라고 말할 수도 있지만 국제인권규범 체계가 만들어지고 작동하는 방식에 대한 역사를 검토하면 규범 수용은 시간의 문제라는 것을 알 수 있다. 장애인권리협약의 의미를 다른 국제인권조약과의 관계에서 더욱 적극적으로 해석할 필요가 있다. 특히 장애인 권리 구현의 핵심 조건으로 탈시설 권리 보장을 더욱 강조해야 한다. 특정 문구에 대한 단편적인 해석으로 시설화를 주장해서는 안된다고 분명하게 지적해야 한다. 이 연구는 2006년 이래 20년에 가깝게 작동해온 장애인권리협약의 의미를 탈시설 권리 측면에서 종합적으로 검토했다는 점에서 의의가 있다. 앞으로는 이 글에서 확인한 탈시설 권리의 의미가 한

국에서의 관련 법률 및 법안에서, 정책 방향 및 실천 방식에서 어느 정도로 충실하게 반영되어 있는지를 확인하는 작업을 할 필요가 있다. 이를 후속 과제로 삼고자 한다.

[참고문헌]

**단행본**

- 강성영, “국제적 인권보장체계”, 국제인권법연구회 편, 『국제인권법의 이론과 실무 2023 I』, 사법연수원, 2023.
- 국가인권위원회, 『장애인권리협약 해설집』, 2007.
- 국가인권위원회, 『유엔 인권조약기구 일반논평 및 일반권고: 장애인권리위원회 일반논평』, 2020.
- 국가인권위원회, 『유엔장애인권리위원회 개인진정 및 직권조사 결정례집』, 2024.
- 김기룡·김정하·이정하·최한별·정다운·연운실, 『유엔장애인권리위원회 ‘탈시설 가이드라인’의 국내 적용 방안 연구』, 장혜영의원실, 2022.
- 남구현·박숙경·김명연·임성만·박경석·박래군·염형국·박옥순·여준민·임소연·김정하·김주현·권미진·손현희, 『장애인생활시설 생활인 인권상황 실태조사: 양성화된 조건부 신고복지시설을 중심으로』, 국가인권위원회, 2005.
- 박숙경·김명연·김용진·구나영·문혁·박지선·정진·정창수·조아라, 『장애인 탈시설 방안을 위한 실태조사-시설에서 지역사회로의 전환을 위한 정책 연구』, 국가인권위원회, 2017.
- 오욱찬·이한나·박영선·문영민·유야마아쓰시, 『장애인 탈시설화 정책의 국가별 사례 연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2021.
- 이상직, 『한국의 장애인 탈시설 정책: 역사, 현황, 과제』, 국회미래연구원, 2022c.
- 이혜영, 『법원의 국제인권조약 적용 현황과 과제』, 사법정책연구원, 2020.
- 전국탈시설장애인연대·국가인권위원회, 『알기 쉬운 유엔 탈시설 가이드라인: 우리나라는 모든 장애인이 시설 밖에서 자유롭게 살 수 있도록 이렇게 해야 합니다』, 2023.
- 조한진·강완식·김미주·김효연·배용호·양원태·이광원·이석구·허일, 『장애인권리협약, 날 세우기: 주요 주제를 통해서 본 장애인권리협약』, 한국DPI, 2007.

**국내 학술논문**

- 문용일, “장애인권리협약의 성안과 프레임경쟁: 장애여성 단독조항 논의를 중심으로”, 「국제정치논총」 제60권 제1호, 한국국제정치학회, 2020.
- 박인환, “장애인권리협약과 의사결정지원 제도화를 위한 국제적 모색”, 「법학연구」 제22권 제2호, 법학연구소, 2019.
- 변성필·유영미, “장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률의 개정 방향: UN 장애인권리협약을 중심으로”, 「사회복지법제연구」 제12권 제3호, 사회복지법제학회,

- 2021.
- 원유민, “국제인권조약 개인통보제도 30년: 한국 개인통보사건과 국내법원 판례”, 「국제법학회논총」 제67권 제3호, 대한국제법학회, 2022.
- 이명화, “유엔장애인권리협약과 여성장애인의 권리”, 「이화젠더법학」 제13권 제1호, 젠더법학연구소, 2021.
- 이상직, “한국 장애인 탈시설 운동의 역사, 2005-2021: ‘장애와인권발바닥행동’의 활동을 중심으로”, 「기억과전망」 제47호, 민주화운동기념사업회, 2022.
- 이정하, “발달장애인의 시민권 강화를 위한 탈시설 정책의 과제: 장애인 탈시설 로드맵을 중심으로”, 「도시와빈곤」 제126권, 한국도시연구소, 2024.
- 전근배·이상직·박숙경, “국제인권조약으로 본 장애인 탈시설 권리의 정당성과 정책적 함의”, 「민주법학」 제86호, 민주주의법학연구회, 2024.
- 정다혜·신재윤, “장애인거주시설에 대한 (예방적) 코호트 격리의 위법성 분석 및 개선 방안”, 「한국장애학」 제6권 제1호, 한국장애학회, 2021.
- 제철웅, “장애인권리협약의 관점에서 본 정신적 장애인의 참정권 증진의 과제”, 「법조」 제70권 제1호, 법조협회, 2021.
- 조성혜, “유엔장애인권리협약상 장애인의 자립생활과 발달장애인의 탈시설: 유엔장애인권리위원회의 일반논평 제5호와 탈시설가이드라인을 중심으로”, 「사회법연구」 제53호, 한국사회법학회, 2024.
- 최영란, “미국의 장애인 관련법”, 「원광법학」 제30권 제4호, 법학연구소, 2014.

## 기타

- 김기룡·김동호·김소영·연윤실·이정하·부민주·이재민·김수원·우정규·이학인·김성연·김주현·정다혜·최용걸·정지민·조미연·최한별·정혜란, “유엔장애인권리협약 2·3차 최종견해 이행지표 개발”, UN장애인권리협약 최종견해 이행지표 개발 토론회 자료집, 2023.
- 이상직, “장애인 운동 20년, 장애 입법 20년: ‘이동권’에서 ‘탈시설’로”, 「국가미래전략 Insight」 제37호, 국회미래연구원, 2022a.

## 국외문헌

- Bulic, I. 2022. “Role of the European Union funding in supporting deinstitutionalisation around the world: A Call for Change.” European Disability Forum, European Network on Independent Living, European Commission.
- Butler, P. 2017. “UN panel criticises UK failure to uphold disabled people’s rights.”

The Guardian (2017. 8. 31.)

Committee on the Rights of Persons with Disabilities. 2018. “General comment No. 6. 2018. on equality and non-discrimination.”

Substance Abuse and Mental Health Services Administration (SAMHSA). 2023. “Update on Olmstead Litigation.” Rockville, MD: Center for Mental Health Services, Substance Abuse and Mental Health Services Administration.

[국문초록]

## 장애인권리협약으로 본 장애인 탈시설 권리의 의미

이 상 직

(경북대학교 사회학과 조교수)

박 숙 경

(경희대학교 후마니타스칼리지 객원교수)

전 근 배

(대구사람장애인자립생활센터 사무국장)

이 연구는 2006년에 유엔에서 채택된 ‘장애인의 권리에 관한 협약’(장애인권리협약)을 중심으로 장애인 탈시설 관련 국제 규범의 형성 및 변화 과정을 확인하고 장애인권리위원회의 모니터링 대상이 된 해외 국가의 실천 현황을 검토해 장애인 탈시설 권리의 의미를 확인해 보고자 한다. 먼저 장애인권리협약이 채택된 맥락 및 협약의 주요 내용을 검토하여 장애인 탈시설의 의미를 확인하였다. 이어서 일반논평이나 가이드라인 등 부속 문서를 검토해 장애인 탈시설의 의미가 구체적으로 해석되는 과정을 확인하고, 협약 이행 상황 모니터링 결과를 검토하였다. 마지막으로 장애인권리협약 비준 이래 한국에서의 탈시설 관련 논의 현황을 검토하였다. 검토 결과 장애인 탈시설 권리는 장애인권리협약에서 핵심으로 강조하는 권리라는 점을 확인하였다. 동시에 권리 실천의 과정은 단선적이지도 불가역적이지도 않은 현재진행형이라는 점을 확인하였다. 이러한 검토 결과를 토대로 탈시설 권리 보장을 위해 필요한 과제를 입법적, 행정적, 사법적 차원에서 제시하였다.

---

**주제어:** 탈시설, 장애인권리협약, 장애인 권리, 일반논평, 가이드라인, 선택의정서

---



[Abstract]

## International Norms and Practices on Deinstitutionalization in the Light of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities

Lee, Sang-Jic

(Assistant Professor, Kyungpook National University)

Park, Sok-kyung

(Visiting Professor, Kyung-Hee University)

Jeon, Geun Bae

(Director, Daegu Saram Center for Independent Living)

This study focuses on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), adopted by the United Nations in 2006, to identify the process of formation and change of international norms related to deinstitutionalization of persons with disabilities and to find implications for Korean society by examining the practices of overseas countries monitored by the Committee on the Rights of Persons with Disabilities. Specifically, we examined the context in which the Convention on the Rights of Persons with Disabilities was adopted and the main contents of the Convention to determine the meaning of deinstitutionalization. We then examined the subsidiary documents, such as the General Comments and the Guidelines, to see how the meaning of deinstitutionalization has been materialized and interpreted, and reviewed the results of monitoring the implementation of the Convention. Finally, we reviewed the status of discussions on deinstitutionalization in Korea since the ratification of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. The results of the review confirm that the right to deinstitutionalization is a core right emphasized by the Convention. At the same time, we found that the process of realizing the right is an ongoing process that is neither linear nor irreversible. Based on the findings of this

review, we suggests challenges that need to be addressed at the legislative, administrative and judicial levels to ensure the right to deinstitutionalization.

---

**keywords** : Deinstitutionalization, UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), General Comment, Guidelines, Optional Protocol

---

## 장애인의 성적 권리 보호와 법적 지원\*

류원섭\*\* 이홍직\*\*\*

### 目次

#### I. 서론

#### II. 이론적 배경

- 헌법적 기본권리
- 성적자기결정권
- 성적 자기결정권의 보호와 한계
- 장애인의 성적 자기결정권 보호

#### IV. 장애인의 성적 자기결정권에 관한 문제점과 개선방안

- 모·부성권에 대한 차별
- 사회적 편견과 낙인
- 성교육의 부족
- 성매매의 비범죄화

#### III. 장애인의 성적 자기결정권에 관한 판단

- 국가인권위원회
- 대법원
- 헌법재판소

#### V. 결론

## I. 서론

성(性)은 인간의 본능적인 현상으로, 생명의 탄생과 존속을 위한 본능적 과업일 뿐만 아니라 사회적 상호작용과 관계 형성에도 영향을 미치는 복합적인 개념이다(이익섭 외, 2003; 김명수, 2017). 또한, 성은 그 시대의 문화와 특성을 반영하며, 자연적인 이유와 사회문화적 관점이 결합된 형태로 나타난다(에두아르트 폭스 외, 2014).

투고일: 2024.10.29., 심사일: 2024.11.12.-2024.11.22., 게재확정일: 2024.11.23.

\* 이 논문은 주저자의 석사학위 논문을 수정·보완한 것임

\*\* 주저자, 강남대학교 사회복지학과 박사과정생.

\*\*\* 교신저자, 강남대학교 사회복지학과 교수.

모든 인간은 성(性)에 대한 권리를 가지며, 이는 장애인도 역시 누려야 할 기본권이다. 인간답고 행복하게 살기 위해 필수 불가결한 근본적 권리인 인권은 고유성(인간이기 때문에 당연히 갖는 권리), 불가침성(부당한 침해와 제약을 받지 않을 권리), 보편성(인종, 성별 등과 관계없이 모든 인간이 당연히 갖는 권리)이라는 특징을 지닌다(이은조, 2014).

인간의 성행위가 단순히 육체적 또는 생리적 행위가 아니고 인간관계를 포함하는 사회적 행동이라 한다면 장애인이 사회의 일원으로 생활할 수 있는 것은 곧 그들도 이러한 성적권리를 보장받는 것이라고 할 수 있다(이범석, 1999). 하지만 장애인들이 성생활을 할 수 있는 동기와 기회가 없는 문제는 장애인들의 부적절한 성행동이 일반 가정보다 장애인 거주시설이나 특수학교 등 사회복지 기관에서 많이 발생하고 있다(장선철, 2009).

한편, 발달장애는 지적장애와 자폐성장애를 포함하는 포괄적 개념으로, 신경발달의 결함으로 인해 인지적·사회적·행동적 기능에서 지속적인 어려움을 겪는 장애를 의미한다(조홍중 & 이미정, 2020).

김선흥 외(2014)는 척수장애인의 성적 권리문제를 중심으로 논의하고 있는 데, 척수장애인은 신체적 제약으로 성적 활동에 어려움을 겪지만, 성적 욕구는 여전히 유지되는 것으로 나타났다. 이는 신체적 제약이 없는 발달장애인의 경우와는 다른 관점에서 성적권리 보장을 위한 접근이 필요함을 시사한다.

장애유형에 따른 결혼이행의 차이를 분석한 김미선 외(2020)의 연구는 시각 및 청각장애인의 높은 결혼이행률과 지적장애인의 낮은 초혼 이행률을 비교 분석하며, 발달장애인이 결혼과 같은 사회적 관계 형성에서 배제되고 있음을 강조하였다. 이는 지적장애 남성이 성적 자기결정권 뿐만 아니라 결혼과 같은 사회적 권리에서도 더 심각한 제약을 받고 있음을 보여준다. 이와 같은 성별 격차는 발달장애인의 성적 권리 보장 정책 설계 시 성별 차이를 고려한 차별화된 접근이 필요성을 강조한다.

Anderson과 Kitchin(2000)은 지적장애인의 성은 그 은밀함과 민감성 때문에 다른 주제에 비해 연구가 충분히 이루어지지 않고 있으며, 지적장애인이 무성(無性)적이고, 성적으로 미성숙한 존재로 인식된다고 지적하였다. 장선철(2009)은 장애인의 성행동 관련 경험이 있는 사람들 대부분이 장애인들이 부정적인 성행동이 나타날 때 가장 힘들고 당황스럽다고 언급하고, 남구현 외(2005)는 성인 정신지체 장애인들의 성문제를 이야기 할 때, 같은 시설 내에서 24시간을 관찰을 통해 사전에 방지하고자 하는 경우가 많으며, 성문제에 있어서 부정적인 상황들이 빈번하게 발생한다고 보고하였다. 이와 더불어 정신지체인들의 성적권리는 여전히 낮게 평가되고 있는 것으로 인식되고 있음을 지적하고 있다.

한편, 임해영 외(2019)는 장애인공동생활가정 종사자들이 발달장애인의 성문제 행동에 대해 과도하고 무분별한 성행동이 나타날 수 있으며, 이는 부적절한 성행동으로

인해 범죄 행위로 이어질 가능성이 있음을 우려하고 있다고 언급하였다. 또한, 이러한 문제를 해결하기 위한 적절한 방안이 부족하다는 점에서 강한 문제 의식을 가지고 있음을 보고하였다.

이러한 이유로 발달장애인들이 성적 자기결정권을 보장받을 수 있는 사회제도적 장치가 마련되어야 하는 필요성을 인식하고, 「장애인차별금지 및 권리구제에 관한 법률」(이하 ‘장애인차별금지법’) 제28조 모·부성권의 차별금지, 제29조 성에서의 차별금지에 대한 실천적인 법 규정의 개정과 사회적 규범이 마련되어야 한다는 판단으로 본 연구를 하게 되었다.

이에 본 연구는 발달장애인의 성적 자기결정권에 관하여 법적인 관점에서 고찰하고, 성적 자기결정권에 대한 구체적이고, 실질적인 기준을 제시함으로써 인간의 기본적인 권리로서 성적 자기결정권이 발달장애인들에게 보장될 수 있는 해결 방안을 모색하고자 한다. 따라서 본 연구는 발달장애인의 성적 소외문제를 중심으로 해결하며, 신체·감각적장애인의 사례는 별도로 다룰 필요가 있다.

## II. 이론적 배경

### 1. 헌법적 기본권리

「헌법」(이하 ‘헌법’으로 표기)은 기본권의 주체를 정의하면서 모든 일반 국민이 해당하고, 일반 국민이란 대한민국의 국적을 가진 모든 자를 말한다. 기본권의 귀속능력을 가지는 자는 미성년자, 심신상실자, 수형자 등을 포함하고, 때에 따라서는 사자와 태아도 포함된다. 기본권의 행사능력이란 기본권의 주체가 자신의 기본권을 실질적으로 행사할 수 있는 자격 또는 능력을 말한다(강경선, 2017).

헌법 제11조 제1항은 “모든 국민은 법 앞에 평등하다”는 원칙을 헌법의 기본적인 가치로 모든 개인이 법의 보호를 받으며 차별받지 않을 권리를 명시하여 차별금지의 사유에 대한 영역은 제한이 없다. 또한, 헌법 제34조 제1항의 원칙은 기본적인 인권과 사회적 정의를 강조하는 중요한 헌법적 가치 명시되어 있고, 제2항은 국가는 사회보장과 사회복지의 증진에 노력할 의무가 있으며, 이는 모든 국민이 인간다운 생활을 영위할 수 있도록 보장하는 기본적인 책임이 규정되어 있다. 제5항은 신체장애인 및 질병, 노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다는 원칙으로 국가의 책임을 강조하며, 사회적 약자를 지원하는 데 중요한 역할을 한다(법제처, 2024). 이는 신체적 또는 정신적 기타 장애를 가진 장애

인도 헌법상의 보호 대상에서 예외가 아니며, 이들은 국가사회발전에 이바지할 권리를 가지고 있다. 이러한 원칙은 장애인의 권리를 보장하고, 사회에서의 동등한 참여를 촉진하는 데 중요한 역할을 한다(조경진, 2014).

헌법재판소가 장애인이 민주시민으로서 자신이 스스로 선택한 인생관·사회관을 바탕으로 자주적인 생활을 할 수 있도록 보장한 것은 장애인의 권리를 인정하고 존중하는 중요한 조치이다. 이는 헌법상 기본권의 주체인 개인은 단순히 사회와 고립된 존재가 아니라, 공동체와 상호연관된 인격체로서 고유한 가치를 지니고 있는 것이다. 이러한 이해는 개인의 권리와 공동체의 이익 간의 균형을 유지하는 데 필수적이며, 이는 모든 개인이 존엄성을 유지하며 사회에 참여할 수 있는 기반이 된다. 따라서, 개인의 권리를 존중하는 동시에 공동체의 이익도 고려하는 방향으로 나아가는 것이 중요하다. 이러한 균형이 이루어질 때, 진정한 의미의 민주적 사회가 형성될 수 있다(박혜진, 2009; 김일환, 2017).

헌법 제10조는 인간의 존엄과 가치, 행복추구권을 보장하며, 이는 성적 자기결정권의 헌법적 근거로 작용한다. 성적 자기결정권은 인격권의 일환으로, 개인의 섹슈얼리티 실현과 깊이 연결된 폭넓은 권리로 재구성될 수 있다(소은영, 2020). 또한, 헌법은 인간다운 생활을 할 권리를 명시하며, 모든 국민이 자신의 삶을 스스로 결정할 수 있는 근본적인 자기결정권을 가진 존엄한 개체로서 사회적 삶을 영위해야 함을 강조한다(최규환, 2019). 이러한 헌법적 권리는 대한민국의 국민이면 헌법에서 보장된 기본권을 영위할 수가 있으며, 기본권의 주체는 장애여부를 떠나 누구나 인정되고 있는 것이다. 이는 발달장애인의 성적 자기결정권 보장 논의에서도 중요하다 할 것이다(화지원, 2022).

## 2. 성적 자기결정권

성적 자기결정권은 개인이 자신의 성적 결정에 대해 독립적으로 판단하고 선택할 권리로 이해되고(이효원, 2012; 조현욱 외, 2021), 성적 자기결정권이 개인에게 인정됨에 따라 각 개인은 성생활을 하는 데, 있어 방식과 내용을 스스로 판단하고 선택할 수 있는 권리를 가진다(강성영, 2009).

인간이라면 누구나 특정한 성적 지향성을 가지고 있고, 이러한 성적 정체성은 개인의 자아의 핵심적인 영역을 구성하여 보호받을 가치를 갖는다(김근수, 2010). 성적 자기결정권의 일반적 근거로는 인간의 존엄성 확보 등을 들 수 있겠지만, 이 권리는 과거에는 이것이 강제나 강요에 의한 성관계만이 문제되는 협소한 분야였으나(강성영, 2009; 박성민, 2013), 성적 자기결정권이 젠더 권력 관계와 성적 대상화에 의해 제한

될 수 있음을 지적하며, 이는 발달장애인의 성적 권리 보장 논의에서도 동일하게 적용된다(소은영, 2020).

헌법재판소는 “형법 제241조에서 제한되는 기본권은 헌법 제10조에서 도출되는 성적 자기결정권이며, 성적 자기결정권은 성행위에 있어 상대방을 선택할 권리”임을 판시하여(조현욱 외, 2021), 자기결정이 개인의 존엄권과 행복추구권에 기한 권리이기 때문에 자신에 관한 일은 스스로가 해결해야 한다는 명제로 자아실현의 근본적인 가치로 여겨진다(이얼 외, 2010).

성적 자기결정권의 전통적인 해석은 여성의 성적 자율성에 대한 지속적인 침해를 야기해 왔다. 이는 가부장적인 사회속에서 여성 차별시각이 강하게 내포된 사회가 성 문제를 편파적으로 해결해 왔기 때문이다(류원섭, 2018). 그러나 현대사회에서 성적 자기결정권이 개인의 존엄성과 섹슈얼리티를 실현하는 기본권으로 해석하는 것은 매우 긍정적인 변화이다(김근수, 2010; 소은영, 2019).

이러한 해석으로 장애인차별금지법 제29조 제1항은 “장애인이 성적 존재로서 자율적이고 주체적인 성적 결정을 내릴 수 있는 권리를 강조하며, 성적 자기결정권이 장애 여부에 관계없이 모든 사람에게 동등하게 적용되어야 함을 의미”하는 명문으로 규정하고 있다. 이러한 법적 보호는 장애인의 성적 자기결정권을 헌법에서 보장하는 기본권이며, 장애인차별금지법으로 그 실현을 명시하여 장애인의 성적 자기결정권이 법률상 권리로서 보호와 보장을 받는 것이라 하겠다(화지원, 2022).

### 3. 성적 자기결정권의 보호와 한계

헌법 제10조는 “헌법적 가치를 강조하며, 모든 국민이 인간으로서의 존엄과 가치를 지니고, 행복을 추구할 권리가 있음을 선언하고, 개인의 불가침의 기본적 인권을 보호하고, 국가는 이를 확인하고 보장할 의무를 진다”는 것을 명시하여 개인의 인격권과 행복추구권을 보장하고 있다. 개인의 자기운명결정권의 전제는 개인의 인격권·행복추구권이고, 자기운명결정권에는 성행위의 여부 및 그 상대방을 선택할 수 있는 성적 자기결정권이 포함됨은 분명하다(이윤애, 2013).

보호법익으로서의 성적 자기결정권은 ‘소극적’ 의미의 성적 자기결정권이다. 이는 넓게는 ‘법익주체의 의사에 반하여 부당한 성적 침해를 받지 않을 권리’라 할 수 있으며, 소극적 성적 자기결정권을 보호하는 방법은 크게 두 가지로 나눌 수 있다(이얼, 2013). 하나는 자기결정권을 행사할 수 있는 자에 대한 보호와 그리고 자기결정권을 행사할 수 없는 자(자기결정권 행사에 제약이 있는 자)에 대한 보호가 그것이다.(류원섭, 2018) 이처럼 두 가지로 나눌 수 있는 이유는 성적 자기결정권 침해에 대한 국가

의 개입이 양자의 경우 차이가 있기 때문이다(소은영, 2019; 윤덕경, 2012).

특히, 자기결정권을 행사할 수 없는 경우로는 성폭력 대상의 특성에 따라 미성년자, 심신미약, 심신상실, 항거불능상태, 13세 미만의 아동, 노인, 업무·고용 등으로 보호·감독을 받는 사람, 청소년, 장애인 등 일정한 조건에 의해 자기결정권을 행사할 수 없는 경우로 나누어진다(류원섭, 2018). 이와 같은 경우 제약조건을 가진 사람이기 때문에 자기결정권을 행사할 수 있는 사람보다는 억압의 정도가 낮은 위계·위력도 요건으로 하고, 보호주의에 입각한 강한 보호를 필요로 한다(윤덕경, 2012; 이일, 2013).

성적 자기결정권은 행사할 수 있는 자에 대한 보호와 행사에 제약이 있는 자에 대한 보호 이외에 명확하지 않은 중간 영역에 있는 자들에 대하여는 주로 사회적 편견이나 왜곡된 의사소통 과정에서 자기결정권의 침해 받을 수 있다(류원섭, 2018). 이와 같은 영역에 대한 사회적 의사소통을 어느 정도 보호할 것인가는 검토되어야 한다(윤덕경, 2012; 옥도진, 2018).

장애인은 비록 그 장애의 정도에 따라 차이가 있지만, 신체적 또는 정신적 장애로 인하여 자신의 의사를 형성하거나, 형성된 의사를 외부에 표현하거나, 또는 외부에 표현했다 하더라도 그러한 의사를 실현하는 것이 불가능하거나 어려움이 있는 자이다(한석현 외, 2011). 따라서 장애인 성 보호 관련 조항들은 주로 특별법인 「성폭력범죄처벌법」 및 「아동·청소년성보호법」에서 규정하고 있지만, 이러한 특별법상의 조항들은 형법상의 장애인 성 보호 조항들을 원용하고 있기 때문에 형법상의 장애인 성 보호 조항들의 변화 없이는 효율적인 장애인 성 보호는 결코 이루어질 수 없다(한석현 외, 2011).

인간관계에서 개인의 의사가 정확하게 전달되지 않는 경우가 발생하지만, 성적 관계에서는 그러한 가능성이 더 크다고 할 수 있다(류원섭, 2018). 여성의 ‘아니오’가 ‘예’로 해석되는 잘못된 통념들은 이제는 지양되어야 한다. 성적 관계에서도 정확하게 의사소통이 이루어질 수 있도록 민주적인 의사소통기술의 발달을 모색해야 할 것이다(윤덕경, 2012; 옥도진, 2018).

#### 4. 장애인의 성적 자기결정권 보호

인간다운 생활이란 인간의 건강하고 문화적인 최저한의 생활을 의미한다(류원섭, 2018).. 그러나 '건강하고 문화적'이란 의미는 매우 추상적이고 불확정적인 개념으로 국가의 정치, 경제적인 현실을 고려하여 어느 정도가 인간다운 생활을 할 수 있는 범위인지를 결정해야 한다(정신혜, 2009). 즉, 인간다운 생활을 할 권리는 “인간이 정상적인 사회활동을 할 수 있는 정도의 인간다운 최저 생존의 의미”로 이해된다. 인간다



은 생활이 단순히 사회학적인 개념이 아니라 구체적인 권리로서 정립되기 위해서는 국가의 적극적인 의지가 요구된다(정신혜, 2010; 최규환, 2019). 특히, 장애인의 성적 결정권은 주로 장애인의 성적지향에 초점을 맞추고 있으며, 지금까지도 사회적 논란 대상으로 인식하고 있다(여인기, 2010).

성적 자기결정권이 기본권적인 사회권으로 용인될 수 있기 위해서는 자유권적인 성격을 지닌 사회권적 성격의 포함여부이다. 사회권적 기본권에 포함되는 권리는 자유권적 성격을 지닌 권리로서 ‘교육을 받을 권리’와 ‘근로자의 단결권’이 대표적이다. 우리 법체계가 이분법적인 체계에서 기본적 인권에 대한 사각지대를 발생시켜 기본적 인권을 구체한다는 측면에서 유연한 태도가 권리의 목적을 달성할 수 있는 것이다(화지원, 2022).

장애인의 인권을 비장애인의 인권과 동일 선상에 놓고 양적인 비교를 통해 우선순위를 결정하는 것은 곤란하다. 장애인의 인권은 생사의 문제가 되는 반면, 비장애인의 인권은 약간의 기회 확대 내지 경제적 여유의 증가를 의미하는 것일 수 있기 때문이다(장영수, 2013).

장애인의 성적 자기결정권은 「장애인차별금지법」 제7조에서 규정한 자기결정권과 선택권, 제28조의 모·부성권의 차별금지, 제29조의 성(性)에서의 차별금지 규정을 포함하여 정의된다(법제처, 2018). 이러한 권리는 국제적으로도 강조되며, 「국제장애인 권리협약」 제23조 제1항(a)에서는 장애인이 결혼과 가정을 이룰 수 있는 권리를 명확히 규정함으로써 장애인의 인권을 보장하고 보호하는 중요한 법적 기반을 제공하고 있다.

미국의 「미국장애인법」(ADA) 또한 장애인을 차별로부터 보호받아야 할 자격을 가진 보호 대상(Qualified Individual with a Disability)으로 명확히 규정하고 있다. ADA의 이 특징은 기존의 시민권법에서 차별행위의 금지에 초점을 맞춘 것과 달리, 보호 대상자의 자격을 명시적으로 정의한 점에서 진일보한 접근으로 평가된다(변용찬, 2006; 변용찬 외, 2007).

그러나 장애인의 성적 자기결정권을 정의하는 문구나 내용은 국가와 법 체계에 따라 상이하며, 국제적으로 통일된 개념으로 정의하기에는 여전히 어려움이 존재한다(여인기, 2010). 이는 장애인의 성적 권리를 보장하기 위한 법적·제도적 접근이 각국의 문화적·사회적 배경에 따라 다르게 전개되기 때문으로 볼 수 있다. 이러한 상황은 장애인의 성적 자기결정권 보장을 위한 보다 구체적이고 명확한 국제적 기준 설정의 필요성을 시사한다.

독일연방재판소는 기본법 제2조 1항의 ‘인격을 자유롭게 발전시킬 권리’는 인격적 가치와 결부된 것에 한정하지 않고, 일반적 행위의 자율 모두를 포섭하고 있는 것이다(류원섭, 2018). 그렇다고 해서 모든 사안에 대하여 그렇게 판단하는 것이 아니며, ‘헌법적 질서’를 ‘헌법적합적 법질서’ 형태로 해석하여 포괄적이고 폭넓은 제한이 이루어

어지고 있다. 이처럼 독일 연방 재판소는 모든 인간의 자율적 행위들을 포괄적으로 보호하고 있고, 그것 중에서 인간의 인격 또는 존엄과 결부된 중요한 사항은 제2조 제1항의 핵심적 가치로서 특별하게 보호하고 있다고 말할 수 있을 것이다(김근수, 2010).

일본 헌법 제13조는 개인의 존엄성과 기본적 인권을 강조하는 조항으로, 모든 국민이 개인으로서 존중받아야 한다는 것을 명확히 하고 있다. 또한, 국민의 생명, 자유, 그리고 행복을 추구할 권리를 공공의 복지에 반하지 않는 한 최대한 보장하고 존중할 것을 규정하고 있다(소은영, 2010; 이해진, 2017). 이 법을 근거하여 대다수의 학자들은 ‘자기결정권’의 근거로 삼고 있으며, ‘행복추구권’에 대하여 언급하고 있다. 또한 장애인차별해소법의 구성은 본칙 제6장, 26조로 되어 있다. 제1장의 총칙에는 법의 목적과 장애인, 사회적 장벽, 국가행정기관, 독립행정법인, 지방행정법인, 사업에 대한 정의와 국가 및 지방자치단체의 책무, 국민의 책무, 사회적 장벽을 제거하기 위해 필요한 합리적인 배려에 대한 환경정비의 노력 등 총 5조로 구성되어 있다(정희경 외, 2014).

미국은 19세기 말부터 판결과 학자들에 의하여 프라이버시의 개념이 발전되기 시작하였으며, 미국에서의 프라이버시(Privacy) 개념은 다양한 법적, 사회적, 윤리적 맥락에서 이해되며, 개인의 자기 통제권을 중심으로 발전해 왔다. 미국에서 프라이버시는 개인의 사적 영역을 보호하고, 정부나 타인이 그 영역을 침해하지 않도록 하는 권리로 널리 인정되고 있다(조규범, 2005; 정혜련, 2016).

영국은 여러 개로 나누어진 법률들을 하나로 모아서 보다 체계적인 정리가 필요하다는 목소리가 높아지면서(구미영, 2011) 2005년 노동당 선거 공약으로 평등법안이 제출되고, 2007년 차별금지법 평가기구가 보고서를 제출하게 되었다. 이후 2010년 평등법(이하 ‘개정평등법’이라 표기)은 단지 여러 법률들을 통합했다는 의미만을 부여하는 것이 아니라 그동안 차별금지 법률의 해석과 적용 과정에서 지적되었던 문제점들을 보완하는 데 그 의의가 크다. 구체적으로는 ‘연령, 장애, 성전환, 혼인여부, 인종, 종교, 성, 성적 지향과 관계없이 공적, 사적 서비스에 대한 고용접근에서 평등한 대우’를 요구하는 것을 주 내용으로 하고 있다(홍성수, 2011).

현대사회에서 차별의 유형은 점점 복잡해 지고 있다. 기존의 차별이 주로 소수자나 약자를 정당한 근거 없이 차별하는 단순한 유형이었다면, 근래의 차별은 그 차별사유가 복합적으로 구성되는 경우가 많고, 직접적으로 소수자를 차별하는 것이 아니라 간접차별의 유형이 다양화되고 복합적으로 이루어지고 있다(홍성수, 2011).

특히, 성적 자기결정권의 행사는 개인의 성적 자율성을 존중하고, 자신의 성에 대한 선택을 스스로 할 수 있는 권리이다. 이는 개인의 존엄성과 가치를 지키는 중요한 토대가 된다. 그러나 중요한 점은, 성적 자기결정권이 행사될 때, 다른 사람의 성적 자기결정권과도 양립할 수 있어야 한다는 것이다.(김현철, 2015). 장애인의 성적 자기결

정권은 중요한 권리이지만, 그 행사에는 책임이 수반되며, 타인의 성적 권리와 충돌하지 않도록 적절한 제한이 필요하다. 하지만 이 권리의 행사가 다른 사람의 성적 자기결정권을 침해하지 않도록 적절한 제한을 가할 필요가 있으며, 이는 성적 자기책임 원리에 따라 이루어져야 한다(김종일, 2021).

### Ⅲ. 장애인의 성적 자기결정권에 관한 판단

#### 1. 국가인권위원회

대법원은 “장애인의 성적 자기결정권을 보호하기 위해서는 성폭법 제6조의 해석과 적용에서 피해자의 정신적 장애를 충분히 고려해야 하는 것이고, 이는 법이 장애인의 권리를 보호하고 그들의 존엄성을 존중하는 방향으로 나아가는 데 중요한 역할을 할 것이다. 법적 체계와 사회적 인식이 조화를 이루어야만 장애인이 안전하고 존엄한 삶을 영위할 수 있는 환경이 조성될 수 있다”고 실시하고 있다(최은하, 2015).

또한 “구 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제6조는 장애인의 성적 자기결정권을 보호하기 위해 필요한 법적 기준과 절차를 명확히 하고 있다. 피해자가 정신적 장애를 가지고 있는지 여부와 그 장애의 정도는 법적 판단에서 중요한 요소로 작용하는 것이다.”고 실시하여 장애인의 성적 자기결정권을 보호하고 있다.

그러나 국가인권위원회 결정례에서 장애인에 대한 성폭력 실태는 그들의 성적권리를 침해하고 있으며, 더구나 그들을 보호해야 하는 지도자적인 위치에 있음에도 법에서 정한 지위를 일탈하여 장애인의 인권을 유린하는 행위를 범하고 있는 것이다.

성폭력 범죄자들이 보이는 왜곡된 인식과 의사소통 능력의 부족은 그들의 행동을 이해하는 데 중요한 요소이다. 이러한 문제들은 그들이 타인과의 관계에서 원활하게 소통하거나 적절한 사회적 상호작용을 하는 데 큰 장애가 된다. 이러한 왜곡된 인식과 의사소통 능력의 결여는 사회적 상호작용에서 여러 문제를 발생시키고, 교정단계에서 자기의 범죄에 대해 반성을 기피하기 때문에 교정을 어렵게 만드는 요인이 된다(이동명 외, 2013).

국가인권위원회의 결정례에서 대부분의 성폭력범죄 피의자는 비장애인으로 남성 중심의 사고를 하는 상습적인 성범죄자라고 분류할 수가 있다. 이에 「사회복지사업법」에서는 사회복지시설에 종사하기 위한 조건으로 성범죄에 대하여 엄격한 사전조사를 실시하고 있으며, 특히 아동 및 장애인 시설에서 근무할 경우에는 더욱 강화된 사전조사와 교육을 강화하고 있다(정승민, 2012).

자기결정권은 개인이 자신의 삶을 스스로 통제하고 이끌어가는 능력과 권리를 의미한다. 이는 개인의 자율성과 자유를 강조하며, 다양한 분야에서 적용되는 중요한 개념이다. 자기결정권은 여러 가지 측면에서 중요한 의미로 장애인의 자립생활과 자기권리옹호운동의 철학적 기반으로 실천 현장에서 핵심이념으로 자리잡고 있다. 이러한 자기결정권은 자기 스스로 선택과 결정을 할 수 있는 인간 본연의 권리인 동시에 능력과 기술 등의 총체적인 산물로 정의된다(신유리 외, 2017).

자기결정권의 권리 개념은 시민으로서의 정치적 권리와 자기관리(self-governance)에 기반하고 있다(신유리 외, 2017). 특히 넓은 의미에서 성적 자기결정권의 내용은 남녀의 성교행위만을 의미하는 것은 아니다. 개인의 성생활이라는 측면에서 보면, 남성과 여성은 물론 동성애와 같이 동성 간에도 성적 행위는 가능하다. 또한, 자위행위, 음란물 시청 등 상대방 없는 성생활도 가능한 것이다. 장애인들의 성에 대한 호기심 충족 및 자위행위 등에 대한 행동을 억압하기보다는 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 보다 다양한 방법과 제도를 통하여 보장되어야 할 것이다(이열, 2013).

## 2. 대법원

과거 성폭력의 의미는 크게 강간, 아내 구타, 매춘, 인신매매 등으로 해석되었고, 성폭력은 여성의 문제를 대변하는 용어였다. 이는 여성에 대한 폭력(Gender violence/violence against women)과 남성과 여성간의 구조적 힘의 불균형에서 비롯되는 다양한 폭력(강간, 성추행, 강제추행, 아내구타, 아내살해, 인신매매, 매매춘, 포르노 등) 육체적 폭력 뿐 아니라 심리적 폭력, 말의 폭력도 포함되어진다(변혜정, 2004; 강은영 외, 2021).

학설상 강간죄의 보호법익을 정조나 여성의 성적 순결이 아닌 성적 자기결정권으로 보는 데에 대한 견해가 일치해 있다. 이 경우 성적 자기결정권이란 원치 않는 성교를 하지 아니할 자유를 의미한다(박수희, 2006; 김소연, 2022; 전윤경, 2022).

「성폭력처벌법」상의 구성요건 체계는 형법과 다른 법률에 대한 보완적 입법형태를 취하고 있다. 즉, 형법상 강간 및 기타 성폭력범죄와 관련된 조항을 유지하면서 다른 법률에 의해 가중처벌되는 죄를 포함하고, 특정 범죄를 가중처벌하는 조항을 두거나 신중범죄 유형을 신설하는 방식은 성폭력 범죄에 대한 법적 대응을 강화하고 피해자를 보호하기 위한 중요한 접근 방식을 취하고 있다(이영란, 1994; 박수희, 2006). 성폭력범죄에서 장애인과 13세 미만의 미성년자는 성적 자기결정능력이 결여되어 있거나 불완전하다. 이들은 비장애인에 비하여 더욱 폭넓고 두텁게 보호받아야 한다(이준민, 2023).

자기방어능력이 없는 사람들을 대상으로 한 성범죄는 인간의 존엄성을 송두리째 짓밟는 파렴치한 행위이다. 이러한 이유로 장애인과 13세 미만의 미성년자에 대한 성폭력범죄는 일반인을 대상으로 한 경우에 비하여 가중된 법정형을 설정하여 대처해왔다. 그런데 인면수심이라는 말을 떠올리게 부족함이 없는 현상들이 계속되고 있다(최상욱, 2011; 류원섭, 2018; 이준민, 2023).

이에 대법원 판결에서는 성폭력 범죄 피해자인 장애인에 대하여 ‘신체적 또는 정신적인 장애로 항거불능인 상태’에 대하여 엄격하게 해석할 것을 강조한다(이열 외, 2010; 최은하, 2015). 이러한 이유는 「성폭력처벌법」상의 구체적인 범죄에 대하여 보다 엄격한 판단을 하여 사회적으로 약자인 여성과 장애인, 13세 미만의 미성년자에 대한 보호법익으로서의 성적 자기결정권을 보장하기 위함이다.

### 3. 헌법재판소

헌법 제10조에 명시한 “국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.”는 규정에 의해서 국가 존립의 목적이 국민의 불가침의 기본적 인권을 확인하고 보장하는 것임을 분명히 함으로써 모든 국가권력이 기본권에 구속됨을 포괄적으로 선언하고 있다(강경선, 2017).

현재 2015헌바136는 성매매처벌법제6조 제4항 위헌소원은 장애인의 성적 자기결정권에 대한 내용을 중심으로 사건이 전개된다. 성매매처벌법제6조 제4항은 정신장애인의 성적 자기결정권을 보호하는 법으로서 성적 자기결정권을 행사할 수 없는 장애인을 간음한 사람을 처벌하는 조항이다(이상수, 2019). 또한 성적 자기결정권을 행사할 능력이 있는 19세 이상의 정신 장애인과 정상적인 합의하에 성관계를 한 사람은 처벌되지 아니하여 정신적 장애인의 성적 자기결정권을 침해하거나 장애인과 비장애인을 차별하지 아니한다. 그러나 심판 대상 조항 중 ‘이용한다’에 대한 의미의 해석을 ‘피해자가 정신적인 장애로 인한 항거불능 또는 항거곤란 상태를 인식하고 이에 편승하여 간음에 나아갔다.’로 판단하고 있다(류원섭, 2018).

이는 장애인 준강간죄 사건에 있어 가해자가 간음 당시 피해자가 성적 자기결정권을 행사하지 못할 정도의 정신장애를 가지고 있음을 인식하였음에도 불구하고 간음행위로 나아간 행위가 바로 정신적인 장애로 항거불능 또는 항거곤란 상태에 있음을 ‘이용한’ 행위로 평가된다.

또한 ‘정신적인 장애가 있는 사람의 항거불능 상태’의 의미를 판단함에 있어서 핵심은 피해자가 정신적인 장애로 인해 성적 자기결정권을 행사하는 데 있어 어려움을 겪었는지 여부 또는 성적 자기결정을 표현하거나 관철하는 것이 어려웠는지 여부가 될

것이다. 이를 위해서는 피해자의 장애의 정도, 가해자와 피해자의 관계, 피해자가 성관계의 의미를 이해하는지 여부, 피해자가 가해자와의 성관계에 충분히 동의했는지 여부, 피해자가 가해자와의 성관계에 동의하지 않았다면 그 거부 의사를 표현할 수 있었는지 여부 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다((헌재 2016. 11. 24. 선고 20156헌바297결정).

헌재 2013헌가2는 성매매처벌법의 성매매당사자의 성적 자기결정권, 사생활의 비밀과 자유 및 성판매자의 직업선택의 자유를 제한한다고 설시하여, 성매매 여성들의 권리를 인정하였다. 그러면서 한편으로 성매매업소와 성판매 여성이 감소하는 사회적 추세를 반영하고, 성매매처벌법에 따라 성구매자들이 처벌의 대상이라는 것을 인식하고 있음을 들어 심판대상 조항은 입법목적에 타당하며, 특정인과 불특정인을 대상으로 하는 성매매를 다르게 취급하는 법적 규정은 평등권과 차별 문제에 대한 복잡한 논의를 초래한다. 불특정인을 대상으로 하는 성매매가 더 큰 사회적 유해성을 초래할 수 있다는 점에서, 이를 금지하고 규제하는 조치는 차별에 합리적인 이유가 있다고 할 수 있으며, 따라서 평등권의 침해 문제는 발생하지 않을 수 있다. 이러한 논의는 사회적, 법적 맥락에서 지속적으로 이루어져야 하며, 성의 상품화와 관련된 다양한 측면을 고려해야 한다(이덕인, 2008; 윤덕경, 2012; 옥도진, 2018).

헌재 시행되고 있는 성매매처벌법은 성 판매자의 인권 보호, 사회의 건전한 성풍속 유지, 성산업 구조 개선 등 여러 측면에서 중요한 기능을 수행하고 있다. 이는 사회의 안정성과 조화를 유지하는 데 필수적인 법적 장치로 작용하며, 성매매와 관련된 복잡한 사회적 문제를 해결 하기 위한 기초가 될 것이다. 이러한 법의 목적은 성적 자기결정권을 존중하면서도, 성매매가 초래할 수 있는 부작용과 사회적 해악을 최소화하는 것이다(윤수정, 2016).

## IV. 장애인의 성적 자기결정권에 관한 문제점과 개선방안

### 1. 모·부성권에 대한 차별

헌법과 법률에서는 장애인의 기본권 보장을 ‘장애인’이 누구인가에 대한 개념 확정을 전제로 하고 있다. 그러나 장애인의 권리를 어느 범위까지 인정해야 하는 논의는 부재하다. 서구의 근대화와 산업화로 인간의 건강한 몸을 필요로 했고, 국가에 도움이 되지 못하는 이들은 사회의 주류에서 배제되고 낙인을 지니게 되었다. 근대국가에 의해 더욱 강화된 정상성 이데올로기에 의해 장애인은 온전한 시민으로 존중받지 못하

고 조건부로 사회구성원이 될 수 있었다. 법제도는 장애인을 비장애인과 동등한 권리 주체라고 하더라도 불평등한 취급과 불편한 관계는 지속되었다(법무법인 유한 외, 2016; 세계보건기구, 2012).

2008년 4월 11일 장애인차별금지법의 시행으로 헌법상 평등이념의 실현과 장애정책의 패러다임이 시혜에서 인권으로 변화하는 시발점이 되었고, 그동안 공급자 중심이었던 정책이 수요자 중심으로 변화되었다. 장애인차별금지법의 시행 이후 장애인의 권리 보장과 차별금지를 위한 많은 노력이 있었지만, 여전히 많은 도전과제가 존재한다. 이러한 문제를 해결하기 위해 다양한 운동과 법적 개선 요구가 이어지고 있으며, 이는 장애인의 권리를 더욱 실질적으로 보장하기 위한 중요한 과정이다(배의식, 2012; 박경순, 2014; 변성필 외, 2021; 박나원, 2021).

특히, 장애인차별금지법 제28조는 장애인의 모·부성권에 대하여 차별을 금지하고 있고, 제1항에서는 장애인은 임신, 출산, 양육 등 모·부성권에 있어 장애를 이유로 차별받아서는 아니된다는 것을 규정하여 장애인의 기본적인 권리를 보호하고, 차별을 방지하며, 사회의 포용성을 증진하는 데 중요한 역할을 한다. 이를 통해 장애인이 부모로서의 역할을 충분히 수행할 수 있도록 지원하는 사회적 환경이 조성되어야 한다(김정화, 2003; 최복천, 2011; 류원섭, 2018; 정진이 외, 2022).

2023년 장애인실태조사에 따르면 만 18세 이상 장애인 중 유배우는 51.8%, 사별 20.7%, 미혼 17.0%, 이혼 9.7%, 별거 0.8%의 순으로 나타났다. 미혼의 27.8%는 향후 결혼 생활을 희망하는 것으로 나타났다(보건복지부, 2023). 또한, 이진혁 외(2022)에 의하면 장애로 인한 도움 필요 정도가 결혼 여부 및 결혼 만족도와 연관되어 있다는 점이 발견되었다. 다시 말하면 장애를 가졌다는 이유만으로 여러 가지 열악한 조건과 사회적 편견에 놓이게 되고, 인간으로서 누려야 할 당연한 권리인 결혼에서조차 장애와 사회적 차별을 받고 있는 것이다(김미선 외, 2020).

장애가 있다는 이유만으로 성적권리가 제한받고, 사랑하는 사람과 가정을 이루며 사회의 구성원으로 함께 살아가고자 하는 그들의 욕구가 사회에서 자연스럽게 수용되고 존중되지 않는다면 장애인 결혼의 문제 역시 더 이상 개인의 수준이 아닌 국가적 차원에서의 정책적으로 다루어져야 하는 사회문제인 것이다(이민규, 2014).

## 2. 사회적 편견과 낙인

성적 자기결정권은 사회가 인정하고 있는 인권 중 하나로 주권자가 누구인지, 장애 유무나 경제적 능력 등을 떠나 모두에게 절대적으로 보장되어야 하는 권리이다(화지원, 2022). 장애인차별금지법 제29조는 성에서의 차별금지를 명시하고 있다. 제1항은

“모든 장애인의 성에 관한 권리는 존중되어야 하며, 그들은 성적 자기결정권을 주체적으로 표현하고 향유할 수 있는 권리를 가져야 한다”고 하여 장애인도 성에 대하여 주체적 권리성을 부여하고, 제2항은 장애인에 대한 성생활의 기회를 제한하거나 박탈하는 것은 그들의 기본적인 권리와 존엄성을 침해하는 행위로 명시하고 있다. 가족, 가정, 복지시설 등은 장애인이 성생활을 향유할 수 있는 환경을 조성하고 지원해야 하며, 이를 통해 장애인의 권리가 존중받을 수 있도록 하여 장애인의 성적 행동에 대하여 규정하고, 제3항에서는 “국가 및 지방자치단체는 장애인이 성을 향유할 권리를 보장하기 위해 법적, 제도적 지원과 교육, 홍보 등의 노력을 기울여야 함”을 명시하여, 국가와 지방자치단체의 장애인의 성적 자기결정권 행사에 필요한 지원을 하도록 규정하고 있다(유동철, 2011; 법제처, 2018; 이철호, 2023).

그러나 현실에서는 장애인의 성에 대한 사회적 인식이 부정적인 측면이 강하다. 장선철(2009)의 연구에서 장애인의 성에 대한 교사 및 대학생의 인식조사에 따르면 장애인의 결혼 전 이성교제에 대한 비장애인들의 찬성하는 비율이 높았으며, 임해영 외(2019)는 발달장애인들이 드러내는 과도한 성적 욕구의 표출과 일탈적 성범죄 행동에 대해 적절하게 대응할 수 있는 해결 방안이 부재하다는 것에 문제의식을 가지고 있는 것을 확인하였다(류원섭, 2018).

장선철(2009)은 장애인과 결혼을 하는 것에 대한 인식은 ‘적극찬성한다’가 가장 높게 나타났고, 결혼을 반대하는 이유에 대하여는 자녀의 양육에 대한 두려움, 장애인으로서의 제대로 생활할 수 있는가에 대한 걱정, 부모와 같은 장애인을 낳을 것이라는 두려움, 절제하지 못하는 무분별한 성행동 순으로 나타나 장애인과 결혼에 대하여 긍정적으로 나타나고 있으나, 장애인과 결혼을 하여 생활하는 것에는 사회적인 여건이 제공되어야 함을 확인하였다. 비장애인이 인식하는 장애인의 성적 자기결정권은 개인적 차원의 문제에서는 긍정적으로, 사회적 문제에서는 부정적으로 나타나는 것을 볼 수 있었다. 이는 장애인차별금지법에서 보장하는 장애인의 ‘성에서의 차별금지’를 과연 실현 가능하다고 볼 수 있을 것인가에 대하여 문제될 수 있다는 것을 증명하고 있다(전지혜 외, 2023).

장애 때문에 장애인이 겪는 장애, 즉 편견과 정형화, 왜곡, 과장된 사회적 인식을 제도화 할 수 있는 사회적 기반을 마련되어야 할 필요성이 높아지고, 장애인들이 성적 자기결정권을 보장할 수 있는 법 규정을 개선되어야 하며, 장애인차별금지법에서 규정하는 장애인의 성적 자기결정권에 대한 구체적인 실천적 규범을 개정해야 하는 것이 변화하는 성적 개념을 포괄할 수 있을 것이다(소은영, 2019; 김종구, 2021; 화지원, 2022).



### 3. 성교육의 부족

장애인에게 결혼이란 진정한 사회통합과 정상화를 이룰 수 있는 새로운 출발점이며, 장애인의 자립에 매우 큰 영향을 미치는 요인중 하나이다. 장애인에게 결혼은 인생의 동반자를 통해 심리적 안정을 얻고 사적 상호돌봄서비스가 제공될 수 있다는 측면에서 긍정적이다. 그럼에도 불구하고 장애인들은 결혼에 대해 적극적인 생각을 가지지 못하고 있는데, 결혼하기 어려운 이유로 사회적 편견과 경제적인 어려움, 이성을 만날 기회의 부족, 가족과 주위의 이해 부족과 스스로 결혼에 대한 적극성 부족 등을 원인으로 들고 있다(양아영, 2018).

전정옥(2000)은 현장특수교육 현장에 필요한 발달장애인의 성에 관한 연구를 통하여 장애인의 성(性)에 대한 그릇된 관념, 발달장애인과 성을 통하여 비장애인들이 장애인의 성에 대한 부정적인 인식을 개선하도록 사례를 통하여 장애인과 성의 문제를 스스로의 자구책이 없기 때문이라고 밝히며, 발달장애 장애인의 성교육을 통한 결혼 준비의 실제적인 제안을 하였다.

이미정(2024)은 발달장애인의 연령과 상황을 고려하지 않은 교육으로 기혼 발달장애인들은 임신, 출산, 양육에 대한 정보를 얻지 못하고 사회초년생들은 성피해나 성폭력에 대한 교육을 받지 못한 채 사회로 진출, 성피해에 노출됨을 확인하여 발달장애인들이 성교육을 성에 대해 긍정적으로 바라볼 수 있도록 올바른 관계 형성을 위한 내용으로 전환해야 한다고 하였다.

성에 대한 억압적인 시각은 전통적인 기독교 사상에서 시작하여 프로이드의 참 인간성의 반비례적 성교육으로 나타났다(제프리 워스, 1997). 성에 대한 인식이 변화됨에 따라 어린이, 노인, 장애인 등 성 시나리오에서 제외되고, 그 사람들의 성적 욕구는 무시되어 여러 가지 형태로 이들의 성적 표현을 억압하게 된다. 예를 들면 지적장애인들의 결혼이 주위 사람들에게 의해 반대되는 이유의 하나로서 결혼조건이 경제적 자립과 연결되어 있기 때문이다. 즉, 지적장애인은 경제적 자립이 어렵고, 그 때문에 결혼할 권리도 잃게 된다. 결혼하지 아니하면 생식도 하지 않고, 성도 필요 없다고 보는 것이다(김경화, 2003; 신선숙 외, 2019).

김유리 외(2023)는 성과 관련된 교육이 장애 청소년들의 성적 발달과 건강하고 안전한 관계 형성에 필요한 내용을 포괄하며, 이는 자기효능감과 성적 의사결정 기술 향상에 긍정적인 영향을 미친다는 점을 확인하였다. 이는 발달장애인을 포함한 장애인에게 적합한 성교육이 이들의 성적 자기결정권을 강화하고, 건강한 사회적 관계 형성을 지원하는 데 중요한 역할을 한다는 것을 시사한다.

전지혜 외(2023)는 성생활이 타인과의 관계를 형성하는 중요한 방법인 동시에, 긍정적인 자아상을 형성하는 데에도 기여한다고 지적하였다. 이는 장애인의 성생활을

단순히 개인적 욕구의 충족으로 보는 것이 아니라, 이들의 존엄성과 사회적 관계를 형성하는 주요한 요소로 바라봐야 함을 강조한다. 따라서 장애인의 성적 권리 보장은 성적 자기결정권 뿐만 아니라, 이들이 사회적 구성원으로서 긍정적인 자아를 형성하고 건강한 관계를 유지할 수 있도록 지원하는 환경 조성과도 직결된다.

#### 4. 성매매의 비범죄화

장애인의 성적 자기결정권을 보장하기 위한 방안으로 성매매 비범죄화가 논의되고 있다(화지원, 2022; 안준홍, 2021). 성매매의 비범죄화는 전 세계적으로 논쟁적인 주제로, 성적 자기결정권, 성 노동자의 권리 보호, 성 착취 억제와 같은 여러 쟁점이 얹혀 있다(문희태, 2021). 이러한 논의는 사회적·법적 맥락에 따라 다양한 접근으로 전개되며, 전면 금지주의, 전면적 허용론, 그리고 노르딕 모델과 같은 부분적 허용 방식으로 나뉜다(안창해, 2017).

노르딕 모델은 성구매자와 알선자를 처벌하면서도 성판매자를 처벌하지 않는 접근법으로, 성 노동자의 권리와 안전을 보호하는 동시에 성매매 억제라는 사회적 목표를 조화롭게 실현하고자 한다(박지현, 2016). 이는 장애인의 성적 자기결정권 보장 논의에도 중요한 시사점을 제공한다. 특히, 성적 자기결정권이 헌법적 권리로 인정되고 있음에도 불구하고, 중증장애인이나 성적 소외자는 성적 욕구를 충족할 기회와 환경이 제한되어 있다. 이러한 상황에서 노르딕 모델을 기반으로 한 성매매 비범죄화는 장애인의 성적 권리를 존중하면서도 사회적 윤리와 법적 규범을 균형 있게 조율할 수 있는 대안으로 제시된다(화지원, 2022).

장애인의 성적 자기결정권 보장은 단순히 개인의 욕구 충족을 넘어서, 이들의 존엄성과 자아실현을 가능하게 하는 필수적 권리로 간주된다. 성적 권리의 행사에 있어 성매매의 비범죄화는 특정 장애인에게 성적 욕구를 충족할 수 있는 유일한 선택지가 될 수 있다(김성용 외, 2020). 그러나 전면적 허용은 성매매 산업의 구조적 문제를 심화시키고, 성매매와 관련된 착취와 범죄를 확대할 수 있는 위험이 있다. 반면, 노르딕 모델은 성판매자를 처벌하지 않음으로써 성판매자와 성 구매 간의 음성화를 방지하고, 성적 자기결정권 보장을 위한 현실적인 방안을 제공할 수 있다(박지현, 2016).

또한, 노르딕 모델은 장애인의 성적 자기결정권 보장을 위한 도구로도 적합하다. 이는 성매매의 음성화를 방지하면서, 성판매자의 권리와 안전을 보호할 수 있기 때문이다. 특히 장애인의 경우, 사회적 낙인과 법적 규제에 의해 성적 권리를 실현하기 어려운 상황에서, 노르딕 모델을 적용한 성매매 비범죄화는 성적 자기결정권을 실질적으로 보장할 수 있는 중요한 기반이 된다.

결론적으로, 장애인의 성적 자기결정권 보장은 성매매 비범죄화와 같은 논쟁적 주제를 포함하여 다양한 방식으로 논의되고 있다. 법적·사회적 기반과 윤리적 고려가 병행될 때, 성적 소외자를 포함한 장애인의 성적 권리 실현이 가능할 것이다. 장애인의 성적 욕구와 권리를 존중하면서도, 사회적·법적 구조가 이를 수용할 수 있도록 조정하는 다각적인 접근이 필요하다.

## V. 결론 및 제언

본 연구는 문헌과 법규정을 바탕으로 장애인의 성적 자기결정권을 헌법적 권리와 「장애인차별금지법」에 기반하여 논의하고, 이를 통해 장애인의 전반적인 삶의 주권과 인간다운 삶을 보장하기 위한 구체적인 방안을 제시하였다. 장애인의 성적 권리는 단순히 개인의 성적 욕구를 충족하는 차원을 넘어, 이들의 존엄성과 사회적 참여를 실현하는 데 핵심적인 권리로 이해되어야 한다. 이러한 권리는 결혼, 성생활, 임신·출산 등 삶의 전반적인 문제와 깊이 연결되어 있으며, 이를 보장하기 위해서는 제도적·법적 지원과 사회적 인식 개선이 필수적이다.

우선, 장애인의 권리와 자기결정권을 헌법에 명시적으로 규정하는 것이 필요하다. 장애인은 역사적으로 차별받아온 소수자로, 그들의 특수성과 내재된 불리성을 고려한 차별 판단 구조와 평등권 실현이 매우 중요하다. 장애인의 평등, 복지, 존엄성, 자기결정권은 상호 밀접하게 연관되어 있으며, 이를 헌법에 명확히 규정함으로써 장애인의 권리를 보호하고, 이들이 사회적 지위를 강화할 수 있도록 해야 한다.

또한, 장애인의 결혼과 대인관계 형성을 지원하기 위한 실질적인 개입이 이루어져야 한다. 장애인은 신체적 제한이나 사회적 낙인으로 인해 이성교제와 만날 기회가 비장애인에 비해 현저히 제한되어 있으며, 이러한 문제는 결혼까지 이어지는 과정을 더욱 어렵게 만든다. 「장애인차별금지법」 제28조가 모·부성권을 보장하고 있지만, 이를 실질적으로 실현하기 위해서는 장애인의 대인관계 기술을 향상시키고, 가족과 주변 사회의 부정적 인식을 개선하는 프로그램이 필요하다.

장애인의 임신과 출산권도 보장되어야 한다. 헌법 제36조 제2항에서 모성의 보호를 명시하고 있지만, 이 조항은 선언적 규정에 그치며 적용 대상이 주로 일하는 여성으로 한정되는 한계를 가진다. 이는 비장애 여성뿐만 아니라 장애 여성에게도 불리하게 작용하고 있다. 장애 여성의 임신과 출산권을 보장하기 위해 이를 명확히 규정한 입법적 개선과 사회적·의료적 지원 체계 마련이 요구된다.

성적 자기결정권의 실현을 위한 제도적 장치 마련도 중요하다. 장애인의 성적 권리

는 단순히 개인적 권리의 행사로만 이해되어서는 안 되며, 임신과 출산, 가족 구성의 기회를 포함한 삶의 주도권으로 확장되어야 한다. 장애인이 이러한 권리를 존중받으며 안전하게 행사할 수 있는 환경을 조성하기 위해, 사회적 낙인을 해소하고 관련 정책을 체계적으로 지원하는 노력이 필요하다.

특히, 성매매의 비범죄화는 장애인의 성적 자기결정권을 보장하는 한 방안으로 검토될 수 있다. 노르딕 모델은 성구매자와 알선자를 규제하면서도 성판매자를 처벌하지 않는 방식으로, 성매매와 관련된 착취적 구조를 억제하고 성적 욕구 해결이 어려운 장애인들에게 현실적인 대안을 제공할 수 있다. 성매매 비범죄화는 규제주의 접근의 대안으로서 장애인의 성적 권리를 존중하며, 성적 소외자들에게 실질적인 도움을 줄 수 있는 방향으로 입법이 논의되어야 한다.

이와 함께, 장애인의 성적 자기결정권을 지원하기 위한 보조기기의 활용도 중요한 논의 주제이다. 「장애인보조기기법」에 따라 성 활동을 지원하는 보조기기, 성교육 및 성재활(sexual rehabilitation)을 위한 장치의 구체적인 활용 방안이 마련되어야 한다. 예를 들어, 리얼돌이나 성 재활 장치는 장애인의 성적 권리 실현에 중요한 도구로 사용될 수 있으며, 이를 법적·제도적으로 뒷받침하는 논의가 필요하다.

마지막으로, 장애인의 성적 자기결정권과 관련된 연구의 범위를 확대해야 한다. 현재 장애인 성 관련 연구는 주로 발달장애인에 집중되어 있으며, 신체장애인을 비롯한 다양한 장애유형에 따른 성적 권리와 관련된 논의는 부족한 상황이다. 장애유형별 성적 권리와 결혼, 임신, 출산권의 연관성을 다각도로 탐구하여 보다 구체적인 정책과 지원 방안을 마련해야 한다.

본 연구는 장애인의 성적 자기결정권을 헌법적 기본권으로 재조명하며, 이를 구체적으로 실현하기 위해 성적 권리와 연관된 다양한 법적·사회적 쟁점을 검토하였다. 특히 성매매 비범죄화, 장애인 보조기기 활용, 임신·출산권 보장 등 실천적 개입 방안을 제시함으로써 장애인의 권리 보장을 위한 정책적 방향성을 제안하였다. 이를 통해 장애인의 성적 권리가 단순한 선언적 권리에 머무르지 않고, 사회 전반에서 실질적으로 보장될 수 있는 기반을 마련하는 데 기여하고자 한다.

[참고문헌]

**단행본**

- 강경선, 『헌법의 기초』, 한국방송통신대학교 출판문화원, 2017.
- 강은영·김지영·조성현·박지선·이현숙·김유진·김정현·강선혜·석희진·정희진·황정미·조은경·김주연·이인영, 「주요 범죄의 실태 및 동향 자료 구축(I) : 성폭력범죄」, 한국형사법무정책연구원, 2021.
- 남구현, 남숙경, 김명연, 임성만, 박경석, 박래균, 염형국, 박옥순, 여준민, 임소연, 김정하, 김주현, 권미진, 손현희, 장애우권익문제연구소, 국가인권위원회, 「장애인생활시설 생활인 인권상황 실태 조사」, 서울: 국가인권위원회, 2005.
- 법무법인 유한·태평양·재단법인 동천, 『장애인법 연구』, 경인문화사, 2016.
- 변용찬, 강민희, 이병화, 이승기, 조형석, 장선아, 「장애인차별금지 및 권리구제에 관한 법률의 하위법령연구」, 보건복지부, 한국보건사회연구원, 2007.
- 세계보건기구, 번역·전지혜·박지영·양원택, 「WHO 세계장애보고서」, 한국장애인재단, 2012.
- 에두아르트 폭스·이기웅·박종만 옮김, 『풍속의 역사 I: 풍속과 사회』, 까치글방, 2014.
- 이혜진, 「일본의 기본적 인권의 사인간 효력」, 서울; 헌법재판소 헌법재판연구원, 2017.
- 정희경·김광이·엄지영, 「Prestley의 장애모델 다중 패러다임에 의한 한·일 장애인차별금지법 비교연구」, 경기도: 경기복지재단(Gyeonggi Welfare Foundation), 2013.
- 제프리 워스·서동진·채규형 옮김, 『섹슈얼리티: 성의 정치』, 현실문화연구, 1997.
- 최규환, 「인간다운 생활을 할 권리의 심사기준」, 서울; 헌법재판소 헌법재판연구원, 2019.
- 한석현·이재일, 「성범죄 처벌법규의 체계적 정비방안」, 경기도: 국회입법조사처, 2011.
- 홍성수, 「영국의 차별금지 법제 연구」, 법무부, 2011.
- 홍승아·이상원·이영미·김윤지, 「여성장애인의 자녀양육 지원방안 연구」, 한국여성정책연구원, 2007.

**국내 학술논문**

- 강미영, “리얼돌과 형사규제의 필요성”, 「법학논문집」, 제44권 2호, 중앙대학교 법학연구원, 2020.

- 강성영, “性賣買 特別法の 違憲性 : 職業選擇의 自由를 中心으로”, 창원대학교 석사학위논문, 2009.
- 강현숙·서연옥, “남녀 척수장애인의 성적관심, 성적적응과 관련 요인 비교 연구”, 「재활간호학회지」, 제4권 2호, 한국간호재활학회, 2001.
- 구미영, “영국 영국 평등법 개정의 주요 내용”, 「국제노동브리프」, 제9권, 3호, 한국노동연구원, 2011.
- 김강운, “자기결정권과 평등”, 「원광법학」, 제22권 1호, 원광대학교 법학연구소, 2006.
- 김경화, “장애여성과 모성경험의 이중적 의미”, 「가족과 문화」, 제15권 3호, 한국가족학회, 2003.
- 김근수, “자기결정권에 관한 연구”, 인제대학교 대학원 석사학위논문, 2010.
- 김명수, “장애인 결혼에 관한 소고”, 「홍익법학」, 제18권 4호, 홍익대학교 법학연구소, 2017.
- 김선홍, 이범석, 한숙정, “남성 척수손상 장애인의 성실태 및 성적응에 미치는 요인”, 「임상간호연구」, 제20권 3호, 병원간호사회, 2014.
- 김성용, 정관영, “성적자기결정권의 보완 수단으로서 인공지능에 대한 소고 - 성매매 알선 등 행위의 처벌에 관한 법률 제21조 제1항에 대한 비판적 검토를 중심으로”, 「법학논총」, 47집, 숭실대학교 법학연구소, 2020.
- 김소연, “폭행·협박 중심 강간죄에 관한 탈식민주의적 고찰-한국 강간죄의 식민성과 대만 강제성교죄의 탈식민성을 중심으로 -”, 「법제」, 696호, 법제처, 2022.
- 김유리·표윤희·서민경·조당을, “발달장애 성인의 성과 성교육에 대한 장애복지기관 종사자의 경험 및 인식”, 「특수교육 저널 : 이론과 실천」, 제22권 1호, 대구대학교 한국특수교육문제연구소, 2021.
- \_\_\_\_\_, 최아름, “성과 관계 교육이 발달장애 청소년의 건강한 관계 형성에 대한 자기효능감 및 성적 의사결정 기술에 미치는 영향”, 「지적장애연구」, 제25권 1호, 한국지적장애교육학회, 2023.
- 김일환, “초연결사회에서 개인정보보호법제 정비방안에 관한 연구”, 「성균관법학」, 제29권 3호, 성균관대학교 법학연구소, 2017.
- 김종구, “위계에 의한 간음죄에 관한 비교법적 고찰 - 미국형법상 기망에 의한 강간죄와 관련하여 -”, 「비교형사법연구」, 제23권 2호, 한국비교형사법학회, 2021.
- 김종일, “헌법상 성적 자기결정권에 관한 검토”, 「헌법학연구」, 제27권 3호, 한국헌법학회, 2021.
- 김채운, “임신·출산에 관한 여성의 자기결정권”, 숙명여자대학교 대학원 박사학위논문

- 문, 2016.
- 김현철, “자기결정권에 대한 법철학적 고찰”, 「법학논집」, 제19권 4호, 이화여자대학교 법학연구소, 2015.
- 류원섭, “장애인의 성적 자기결정권에 관한 연구”, 한국방송통신대학교 대학원 석사학위논문, 2018.
- 문희대, “자발적 성매매의 합법화를 위한 인권적 검토”, 「법무보호연구」, 제7권 2호, 한국법무보호복지학회, 2021.
- 박경순, “장애인차별금지법 제정에 영향을 미친 결정요인에 관한 연구”, 「재활복지」, 제18권 2호, 한국장애인재활학회, 2014.
- 박나원, “장애인차별금지법의 한계와 개정 방향 : 포괄적 ‘차별금지법안’과의 비교를 중심으로”, 「홍익법학」, 제22권 3호, 홍익대학교 법학연구소, 2021.
- 박미숙, “지적장애인의 성에 관한 대화분석 연구: 거주시설 중심으로”, 「한국사회복지질적연구」, 제7권 2호, 한국사회복지질적연구학회, 2013.
- 박성민, “개정형법상 성적자기결정권의 의미와 보호의 실제”, 「성균관법학」, 제25권 3호, 성균관대학교 법학연구소, 2013.
- 박수희, “성폭력특별법과 피해자보호”, 「한국공안행정학회보」, 제22권, 한국공인행정학회, 2006.
- 박정미, “서구 '2세대 페미니즘'의 성매매 논쟁 : 전개 과정과 이론적·실천적 함의”, 「페미니즘연구」, 제9권 2호, 한국여성연구소, 2009.
- 박지현, “성매매의 비범죄화를 위한 규범적 고찰”, 「민주법학」, 제60권, 민주주의법학연구회, 2016.
- 박찬걸, “성매매죄의 개념에 관한 연구”, 「법학논총」, 제26권 1호, 한양대학교 법학연구소, 2009.
- , “한국 성매매정책의 변천과정에 대한 검토 - 2004년 성매매처벌법 제정 이전까지를 중심으로 -”, 「홍익법학」, 제13권 2호, 홍익대학교 법학연구소, 2012.
- 박혜진, “형법상 성적 자기 결정권 개념에 대한 성찰”, 「형사법연구」, 제21권 3호, 한국형사법학회, 2009.
- 변성필·유영미, “장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률의 개정 방향”, 「사회복지법제연구」, 제12권 3호, 사회복지법제학회, 2021.
- 변용찬, “미국, 영국, 독일의 장애인차별금지법과 시사점”, 「국제사회보장동향」, 제1권 4호, 한국보건사회연구원, 2006.
- 변혜정, “성폭력 개념에 대한 비판적 성찰: 반성폭력운동단체의 성정치학을 중심으로”, 「한국여성학」, 제20권 2호, 한국여성학회, 2004.
- 배의식, “장애인차별금지법의 개선방안에 관한 연구”, 「사회복지법제연구」, 제3권 1

- 호, 사회복지법제학회, 2012.
- 소은영, “헌법상 성적 자기결정권의 의미에 관한 재검토”, 「이화젠더법학」, 제11권 3호, 이화여자대학교 젠더법학연구소, 2019.
- 신선숙·김득연, “여성발달장애인의 결혼에 대한 부모의 인식연구”, 「발달장애연구 (KADD)」, 제23권 2호, 한국발달장애학회, 2019.
- 신유리·허준기·김정석, “장애인 자기결정권, 사회적 포함(social inclusion) 그리고 사회적 시민권”, 「한국사회」, 제18권 1호, 고려대학교 한국사회연구소, 2017.
- \_\_\_\_ 김미선, 김정석, “장애인의 결혼이행: 장애유형 및 남녀차이”, 「통계연구」, 제25권 2호, 통계청, 2020.
- 안창해, “성매매 ‘합법화’와 ‘비범죄화’논의재고: 독일과 뉴질랜드의 사례를 중심으로”, 「한국여성학」, 제33권 3호, 한국여성학회, 2017.
- 안준홍, “성매매 문제에서 법도덕주의와 자유주의의 수렴 가능성”, 「가천법학」, 제13권 4호, 가천대학교 법학연구소, 2020.
- \_\_\_\_, “한국 성매매법제의 개선방향에 관한 일 고찰”, 「동북아법연구」, 제14권 3호, 전북대학교 동북아법연구소, 2021.
- 양아영, “중증장애인 부부의 결혼생활 경험에 관한 생애사 연구”, 부경대학교 교육대학원 석사학위논문, 2018.
- 여인기, “장애인의 성적 자기결정권에 대한 사회적 인식조사 연구”, 나사렛대학교 석사학위논문, 2010.
- 옥도진, “비자발적 동의에 의한 성관계는 강간인가?- 성적 자기결정권 침해 판단기준에 관한 검토”, 「인권과 정의:대한변호사협회지」, 478호, 대한변호사협회, 2018.
- 유동철, “장애인 생활시설의 주거권 확보에 대한 장애인차별금지법의 함의”, 「비판사회정책」, 31권, 비판과 대안을 위한 사회복지학회, 2011.
- 윤덕경, “형사법상 성적 자기결정권 본질 및 성적 자기결정권 보호증진을 위한 입법과제 검토”, 「이화젠더법학」, 제4권 1호, 이화여자대학교 젠더법학연구소, 2012.
- 윤수정, “성매매처벌법의 처벌조항에 관한 헌법적 검토”, 「공법학연구」, 제17권 1호, 한국비교공법학회, 2016.
- 이덕인, “자발적 대가성 성관계의 비범죄화”, 「형사정책」, 제20권 1호, 한국형사정책학회, 2008.
- 이동명·정규진, “성폭력범죄자의 범죄학적 고찰”, 「법학연구」, 제49호, 한국법학회, 2013.
- 이미정, “당사자주의 관점에서 본 발달장애인의 성교육 실태와 개선 방안 연구”, 「장



- 애인평생교육복지연구」, 제10권 2호, 한국장애인평생교육복지학회, 2024.
- 이민규, “지적장애인 자녀의 결혼에 대한 부모의 태도에 영향을 미치는 요인연구”, 숭실대학교 사회복지대학원 석사학위논문, 2014.
- 이범석, “장애인의 성(性)재활”, 「재활간호학회지」, 제2권 1호, 한국재활간호학회, 1999,
- 이상수, “헌법재판소 결정문을 통해서 본 인간존엄의 의미 : 존엄개념의 과용과 남용”, 「서강법률논총」, 제8권 1호, 서강대학교 법학연구소, 2019.
- 이익섭·이영미, “장애인의 성 향유에 영향을 미치는 영향요인 연구:20대 미혼 장애인을 중심으로”, 「연세사회복지연구」, 제9권, 연세대학교 사회복지연구소, 2003.
- 이 열·김성돈, “성적 자기결정권의 형법적 의의와 기능”, 「법학논집」, 제34권 2호, 단국대학교 법학연구소, 2010.
- \_\_\_\_\_, “형법상 자기결정권에 관한 연구”, 성균관대학교 대학원 박사학위논문, 2013.
- \_\_\_\_\_, “자기결정권 법리의 체계화를 위한 형법학의 과제”, 「법학연구」, 제54권 4호, 부산대학교 법학연구소, 2013.
- 이영란, “性暴力特別法の 刑法の 考察:”, 「피해자학연구」, 3권, 한국피해자학회, 1994.
- 이윤애, “성적자기결정권”, 「열린전북」, 제160호, 열린전북, 2013.
- 이준민, “강제추행죄에서 ‘폭행 또는 협박’의 의미”, 「사법」, 제1권 66호, 사법발전재단, 2023.
- 이은조, “법과 인권”, 제주대학교 통변역대학원 석사학위논문, 2014.
- 이재희, “장애인의 평등권 보장에 대한 헌법적 검토”, 「사회보장법학」, 제6권 1호, 한국사회보장법학회, 2023.
- 이지현, “한국에서 차별금지법 제정에 있어서 성적지향을 둘러싼 갈등과 전망”, 「중앙법학」, 제16권 3호, 중앙법학회, 2014.
- 이진혁·송인한, “장애인 결혼상태와 결혼만족도에 영향을 미치는 사회적 배제 요인”, 「재활복지」, 제26권 2호, 한국장애인재활협회 부설 재활연구소, 2022.
- 이철호, “섹스돌(Sex Doll)과 행복추구권”, 「한국민간경비학회보」, 제22권 1호, 한국민간경비학회, 2023.
- 이효원, “성적 자기결정권에 대한 헌법재판소의 결정 분석”, 「형사법의 신동향」, 제34호, 대검찰청, 2012.
- 임해영·홍영준·전주람, “발달장애인의 성문제 행동에 대한 장애인공동생활가정 종사자의 인식에 관한 연구”, 「한국콘텐츠학회논문지」, 제19권 6호, 한국콘텐츠학회, 2019.
- 장선철, “전북도민의 장애인의 성에 대한 인식”, 「사회과학논총」, 제24권 2호, 전주

- 대학교 사회과학연구소, 2009.
- 장영수, “장애인 인권의 접근 방법”, 「안암법학」, 제40권, 안암법학회, 2013.
- 전윤경, “현행 성범죄의 처벌규정 체계의 재구조화 방안”, 「이화젠더법학」, 제14권 3호, 이화여자대학교 젠더법학연구소, 2022.
- 전정옥, “정신지체인의 성(性) : 성교육과 결혼을 위한 준비를 위하여”, 「현장특수교육」, 제7권 1호, 국립특수교육원, 2000.
- 전지혜·남이해·양숙미·남지현, “장애인의 성생활 실태 및 지원방안에 관한 연구”, 「사례관리연구」, 제14권 1호, 한국사례관리학회, 2023.
- 정승민, “장애아동 성폭력범죄에 대한 고찰”, 「한국범죄심리연구」, 제8권 2호, 한국범죄심리학회, 2012.
- 정신혜, “인간다운 생활을 할 권리에 관한 우리 헌법재판소의 판결 성향 연구”, 서강대학교 일반대학원 석사학위논문, 2009.
- 정진이·이재문, “장애인 지적 관점에서 본 여성장애인의 모성권 보장을 위한 사회적 지원방안 연구: 임신·출산영역을 중심으로”, 「장애의 재해석」, 제3권 1호, 한국장애인재단, 2022.
- 정혜련, “미국의 프라이버시와 개인정보보호 -개인정보보호에 대한 유럽연합과의 차이를 중심으로-”, 「일감법학」, 제35권, 건국대학교 법학연구소, 2016.
- 조규범, “미국의 프라이버시 법제에 관한 연구”, 「성균관 법학」, 제17권 3호, 성균관대학교 법학연구소, 2005.
- 조경진, “장애인 인권 관련 규범에 대한 헌법적 고찰”, 경북대학교 법학전문대학원 박사학위논문, 2014.
- 조현욱·홍완식·김승태, “성적 자기결정권의 헌법적 함의 - 성폭력범죄의 판단기준인 성인지 감수성을 중심으로 -”, 「가천법학」, 제14권 1호, 가천대학교 법학연구소, 2021.
- 최복천, “여성장애인이 겪는 임신·출산·양육 어려움에 대한 질적 연구”, 「지체.중복.건강장애연구」, 제54권 4호, 한국지체.중복.건강장애교육학회, 2011.
- 최상욱, “소위 도가니법에 대한 비판적 고찰”, 「법학연구」, 제22권 2호, 충남대학교 법학연구소, 2011.
- 최은하, “장애인준강간죄(성폭력처벌법 제6조제4항)의 '항거곤란' 해석론의 전환 : 성적 강요죄(독일형법 제177조)의 관점에서”, 「형사정책연구」, 제26권 3호, 한국형사법무정책연구원, 2015.
- 화지원, “중증장애인의 성적 자기결정권에 관한 법학적 고찰”, 「장애의 재해석」, 제3권 1호, 한국장애인재단, 2022.

## 국외문헌

Anderson, P., & Kitchin, R. 2000. "Disability, space and sexuality: Access to family planning services", *Social Science & Medicine*, 51(8), 1163-1173.

## 판례

대법원 2007. 7. 27. 선고 2005도2994 판결,

대법원 2003. 10. 24. 선고 2003도5322 판결,

대법원 2013. 4. 11. 선고 2012도12714 판결,

대법원 2013. 4. 11. 선고 2012도12714 판결.

헌법재판소 2015. 2. 26. 선고 2009헌바17·205, 2010헌바194, 2011헌바4, 2012헌바57·255·411, 2013헌바139·161·267·276·342·365, 2014헌바53·464, 2011헌가31, 2014헌가4(병합), 재판관 이정미, 재판관 안창호의 반대의견.

헌법재판소 2016. 11. 24. 선고 2015헌바297 결정

## 기타

법제처, 2024. 대한민국 헌법. 법제처 국가법령정보센터. <http://www.law.go.kr/>

보건복지부, 2024. <https://www.mohw.go.kr/>

대법원 종합법률정보., 2024. <https://www.scourt.go.kr/>

헌법재판소 판례·통계·법령, 2024. <https://www.ccourt.go.kr/>

[국문초록]

## 장애인의 성적 권리 보호와 법적 지원

류 원 섭 (강남대학교 사회복지학과 박사과정)

이 흥 직 (강남대학교 사회복지학과 교수)

장애인의 성적 자기결정권은 단순히 개인의 성적 취향과 정체성을 위한 권리가 아니라, 결혼과 성행동을 포함하여 다양한 사회적 현상에 영향을 미치는 중요한 권리로 이해되어야 한다. 본 연구는 「장애인차별금지법」 제28조(모·부성권의 차별금지)와 제29조(성에서의 차별금지)를 바탕으로 장애인의 성적 자기결정권이 인간의 존엄성과 가치를 실현하는 데 필수적인 요소임을 확인하고자 하였다. 또한, 성적 자기결정권이 모든 인간이 당연히 가지는 기본권임을 밝히며, 이를 장애인도 동등하게 보호받을 수 있도록 법적·제도적 기반을 마련하는 방향을 제시하였다.

연구 결과, 장애인이 전반적인 삶의 주도권을 갖고 인간다운 삶을 영위하기 위해 필요한 실천적 개입 방안을 다섯 가지로 도출하였다. 첫째, 장애인의 존엄과 자유, 평등, 자기결정권을 보장하기 위한 기본 조항을 헌법에 명확히 규정해야 한다. 이는 장애인이 역사적으로 겪어온 차별을 해소하고, 이들의 권리를 사회적으로 제도화하는 중요한 토대가 될 것이다.

둘째, 장애인의 성적 자기결정권을 보장하기 위해 「성매매처벌법」의 개선이 필요하다. 특히, 성매매를 전면적으로 금지하기보다는 규제주의 접근을 기반으로 한 비범죄화 방안을 검토하여 장애인과 같은 성적 소외계층의 권리를 보호하는 방향으로 나아가야 한다.

셋째, 장애인이 결혼과 같은 사회적 관계를 형성할 수 있도록 실질적인 지원이 요구된다. 이를 위해 성교육 프로그램, 의사소통 훈련, 그리고 가족과 주변 사회의 이해를 돕는 상담 서비스가 필수적이다. 장애인이 결혼을 인식하고 판단할 수 있는 기회를 확대하는 것은 성적 자기결정권의 실현을 위한 중요한 과제가 될 것이다.

넷째, 장애 여성의 임신과 출산권을 보장하기 위한 입법적 개선과 함께, 이를 뒷받침할 의료적·사회적 지원 체계를 마련해야 한다. 헌법상 모성 보호 조항이 선언적 규정에 머무르지 않도록 실질적인 지원 방안이 필요하다.

다섯째, 장애인의 성적 자기결정권을 행사할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다.

장애인의 성적 권리를 지원하는 보조기기의 활용 기준을 법적으로 명확히 하고, 이를 기반으로 성교육 및 성재활(sexual rehabilitation) 체계를 구축해야 한다. 특히, 리얼돌과 섹스로봇과 같은 성적 보조기기와 관련된 구체적인 활용과 처벌 규정에 대한 논의가 필요하다.

또한, 장애인의 성적 권리와 관련된 연구는 발달장애에 국한되는 경향이 있다. 이를 극복하기 위해 장애유형별 특성을 반영한 연구를 확대하고, 장애인의 가족 구성권과 같은 사회적 권리와 연계할 필요가 있다. 이러한 연구는 장애인의 성적 권리를 존중하고 보호하는 다각적인 접근을 가능하게 할 것이다.

본 연구는 장애인의 성적 자기결정권이 단순한 선언적 권리가 아니라, 실질적으로 보장될 수 있는 환경과 제도적 기반을 마련하는 데 기여하고자 하였다. 이를 통해 장애인이 존엄성과 평등을 바탕으로 한 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 사회적 인식 변화와 정책적 노력이 필요함을 강조한다.

---

**주제어:** 장애인, 장애인 권리, 장애인 성적자기결정권, 성차별, 차별금지법

---

[Abstract]

## Protection of sexual rights and legal support for persons with disabilities

Ryu, Wonsup (Ph.D. program, Kangnam University)

Lee, Hongjik (Professor, Kangnam University)

The sexual self-determination of persons with disabilities is not merely a right to sexual preferences and identity but also a crucial right that affects various social phenomena, such as marriage and sexual behavior. This study, based on Articles 28 (prohibition of discrimination in reproductive rights) and 29 (prohibition of discrimination in sexual matters) of the Anti-Discrimination Against and Remedies for Persons with Disabilities Act, seeks to confirm that the sexual self-determination of persons with disabilities is a fundamental right that realizes human dignity and value. Furthermore, the study aims to establish a legal and institutional foundation to ensure that this fundamental right, inherent to all individuals, is equally protected for persons with disabilities.

The study identifies five practical intervention strategies necessary for persons with disabilities to take control of their lives and lead a dignified existence. First, it is essential to explicitly enshrine the basic provisions guaranteeing dignity, freedom, equality, and self-determination for persons with disabilities in the Constitution. This will serve as a critical foundation for addressing historical discrimination and institutionalizing their rights within society.

Second, the Act on the Punishment of Arrangement of Commercial Sex Acts, Etc. must be revised to address issues of sexual self-determination for persons with disabilities. Rather than imposing a blanket prohibition, a regulatory approach, such as partial decriminalization, should be considered to protect the rights of marginalized groups, including persons with disabilities.

Third, practical interventions are required to support persons with disabilities in forming social relationships and entering into marriage.

Programs such as sex education, communication skills training, and counseling services to foster family and societal understanding are necessary to expand opportunities for persons with disabilities to recognize and make informed decisions about marriage.

Fourth, legislative improvements are needed to ensure the reproductive rights of women with disabilities. Beyond declaratory provisions in the Constitution, comprehensive medical and social support systems should be established to address the challenges faced by women with disabilities in exercising their rights to pregnancy and childbirth.

Fifth, institutional mechanisms must be established to support the exercise of sexual self-determination for persons with disabilities. This includes clarifying the legal standards for the use of assistive devices that support sexual rights and building systems for sexual education and rehabilitation. Furthermore, discussions on specific regulations and usage of sexual assistive devices, such as realistic dolls (real dolls) and sex robots, must be conducted.

Additionally, research on the sexual rights of persons with disabilities has been predominantly focused on individuals with developmental disabilities. To overcome this limitation, studies that consider the characteristics of different types of disabilities must be expanded. Research should also delve into the interconnection between sexual self-determination and social rights, such as family formation for persons with disabilities. Such comprehensive research would enable a multidimensional approach to protecting and respecting the sexual rights of persons with disabilities.

This study emphasizes that the sexual self-determination of persons with disabilities is not merely a declaratory right but a practical one that requires the establishment of an environment and institutional foundation for its realization. It underscores the need for societal awareness and policy efforts to ensure that persons with disabilities can live a dignified life based on equality and human dignity.

---

**Key words:** Disabled persons, rights of persons with disabilities, right to sexual self-determination of persons with disabilities, gender discrimination, anti-discrimination act

---

## 사회성과보상사업(SIB)의 성공적 추진을 위한 제언 -운영상의 문제점 및 법제지원 방안을 중심으로-\*

김 나 현\*\*

### 目 次

I. 서언(序言)	III. 사회성과보상사업(SIB)의 활성화를 위한 법제지원 방안
II. 국내 사회성과보상사업(SIB) 추진 현황 및 문제점	1. 신속한 법률의 제정
1. 각 지방자치단체의 사회성과보상사업 추진 현황	2. 별도의 보상체계 마련
2. 사회성과보상사업 관련 법제 현황	3. 대상 분야의 확대
3. 사회성과보상사업 추진상의 문제점	4. 전담기구·부서 및 전담인력의 배치
	5. 인프라 구축을 위한 정부의 적극적 지원
	IV. 결어(結語)

### I. 서언(序言)

정부 및 지방자치단체는 다양한 사회문제 해결을 위해 세금을 투입, 각종 정책과 제도를 마련하여 해결하고자 하나 세금을 들인 만큼 반드시 사회문제가 해결되지 않는다. 최근 사회문제를 효과적으로 해결하면서도 효율적인 재정 지출 방식인 ‘사회성과보상사업(SIB: Social Impact Bond)’이 주목받기 시작했다. 사회성과보상사업(SIB, 이하 ‘보상사업’이라 함)은 그 명칭에 있어서 다양하게 사용되고 있으며<sup>1)</sup>, 통일되고

투고일: 2024.10.30., 심사일: 2024.11.12.-2024.11.22., 게재확정일: 2024.11.22.

\* 이 논문은 2022년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임.  
(NRF-2022S1A5B5A17043099)

\*\* 지방자치인재개발원 교육총괄과 교수, 법학박사

1) 사회성과보상사업(SIB)은 주로 영국에서 사용되는 명칭이었으나, 영국은 현재 사회성과파트너십(SOP: Social Outcomes Partnership)으로 사용하고 있으며(Department for Culture,



보편적으로 합의된 정의는 없다. 행정안전부 지침서에 의하면 “민간이 투자를 받아 사회적 성과를 창출하고 정부가 민간이 달성한 사회적 성과를 사후에 구매하는 사업”으로 정의한다<sup>2)</sup>. 보상사업은 사회성과보상<sup>3)</sup>을 공공사업화 한 것으로 외부투자 및 계약절차가 반드시 결부되어야 하며<sup>4)</sup>, 정부 및 지방자치단체 예산 운영의 효율성을 증대시키는 한편 사회적 투자 활성화에 기여하는 새로운 사업 방식이다. 정부가 생산·공급하는 서비스에 대한 계약을 통해 민간기관이 정부 대신 서비스를 공급한다는 점에서 민간위탁사업과 유사하나, 성과 달성 여부에 따라 비용과 인센티브를 차별적으로 지급하는 ‘성과’에 기반하고 있다는 점에서 차이가 있다<sup>5)</sup>.

우리나라는 저출산·초고령화, 환경문제, 실업 등 사회환경의 변화로 공공서비스 수

---

Media and Sport, 2023. Guidance: Social Outcomes Partnerships and the Life Chances Fund, <https://www.gov.uk/guidance/social-outcomes-partnerships>), 미국·일본에서는 성공불(PFS: Pay for Success, <https://www.payforsuccess.org>), 유럽에서는 사회성과파트너십(SIP: Social Impact Partnership), 호주에서는 사회이익채권(SBB: Social Benefit Bonds), 개발도상국에서는 개발임팩트채권(DIB: Development Impact Bond) 등 다양한 명칭으로 사용되고 있다.

사회성과보상사업(SIB)은 1988년 경제학자 로니 호레시(Ronnie Horesh)에 의해 정부의 예산집행을 보다 비용효율적이고 목표지향적으로 만들기 위한 사회정책채권(SPB: Social Policy Bond)이라는 새로운 금융상품을 도입하자는 제안을 통해서 등장한 개념이다. 즉, 정부가 특정 목적의 사회정책채권(SPB)을 발행하고, 이 채권을 경매를 통해 판매한 후 시장에서 매매되는 방식으로 진행되므로 이름에 채권(Bond)이라는 단어가 붙게 되었다. Ronnie Horesh, 「Injecting Incentives Into the Solution of Social and Environmental Problems: Social Policy Bonds」, iUniverse, 2000, p. 21.

국내의 경우 자본시장연구원에서 2012년 발간한 보고서를 통해 처음 제안한 SIB의 공식 국문 명칭은 ‘사회성과연계채권’이며(김갑래, 「사회성과연계채권(SIB) 활용방안: 자본시장을 통한 사회문제의 해결」, 자본시장연구원, 2012. 7.), 이후 서울시에서 사회성과보상사업 운영 조례를 만들 때 이 명칭을 사용하였다. 원래 ‘사회성과보상사업’의 정확한 의미는 SIB가 아니라(사회성과보상사업≠SIB), ‘SIB를 활용한 사업’이다. 정부는 SIB를 활용한 정책(사업)을 지칭하는 명칭이 필요했기 때문에 서울시에서 처음 조례를 만들 때 이 명칭을 넣게 되었으며, 다른 지방자치단체들도 동일하게 이 명칭을 사용하게 되었다. 이와 같이 사회성과보상사업은 SIB를 활용한 사업 또는 정책을 의미하는 이름이지만, 현재는 사회성과보상사업=SIB로 통용되며, SIB의 국문 명칭처럼 쓰이고 있다(행정안전부, 「사회성과보상사업(SIB) 추진 안내서」, 2017. 10. 4면). 이 논문에서는 SIB를 ‘사회성과보상사업’으로 지칭하도록 한다.

2) 행정안전부, 앞의 책, 4면.

3) ‘사회성과보상’이란 “사회성과 창출을 목적으로 운영기관(민간사업자)이 민간 투자를 유치하여 사업을 추진하고, 성과목표를 달성한 경우 지방자치단체가 운영기관과 계약한 기준에 따라 성과보상금(사업비, 인센티브)을 지급하여 성과를 구매하는 행위”를 말한다. 행정안전부, 앞의 책, 3면.

4) 오문준, “복지분야의 대안적 거버넌스 모형, 사회성과보상사업(SIB)의 적용가능성”, 「복지저널」, 한국사회복지협의회, 2023. 4, 22면.

5) 성과에 따른 수익이 달라지므로 성과에 관계없이 정해진 이자를 주는 일반 채권(bond)과는 성질이 다른 것이다. 경기연구원, 「경기도의 사회성과연계채권(SIB) 도입방안」, 2013, 1면.

요가 급증하고 있으나 재정적 한계로 인해 공공서비스의 사각지대가 발생하고 있다. 정부가 행하는 사업들은 성과보다는 (집행) 과정에 좀 더 초점이 맞춰져 있으며 실패한 사업에도 세금이 소모되어 결과적으로 납세자인 국민이 사업 결과에 대한 리스크를 지도록 하는 경우가 발생하는 등<sup>6)</sup> 투입비용 대비 효과가 미흡하여 구체적인 성과를 보장할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

보상사업은 영국 등 유럽과 북미를 중심으로 정부의 효과적인 예산집행 및 공공정책 추진방식으로 받아들여지며 고용·교육·건강·교정 분야에 걸쳐 다양하고 활발하게 운영되고 있다. 우리나라 역시 2014년 서울특별시에서 처음으로 보상사업 운영조례를 제정하여 2016년 아시아 최초로 보상사업을 시행하였으며<sup>7)</sup> 이후 경기도 및 각 지방자치단체에서 운영조례를 제정하여 보상사업을 추진하고 있다. 그런데 우리나라는 아시아에서 가장 먼저 보상사업을 도입·시행할 정도로 시작이 빨랐던 것에 비해 10여년이 지난 현재 아직 보상사업이 활성화되지 못하고 있는 것이 현실이다<sup>8)</sup>. 보상사업이 활성화되지 못한 가장 대표적 이유로는 보상사업 관련 근거법률이 부재한 상황을 꼽을 수 있으며, 보상사업의 절차가 원활히 운영될 수 있도록 보상사업 각 단계별에서 요구되는 최소한의 토대를 구축하기 위한 정부의 지원 등이 미흡한 점을 들 수 있다. 향후 보상사업이 보다 안정적으로 추진·운영되기 위해 그동안 추진되어온 보상사업을 살펴보고, 보상사업의 활성화를 위한 여러 법적 문제들을 검토하여 실효성 있는 법적 지원 방안을 제시하고자 한다.

## II. 국내 사회성과보상사업(SIB) 추진 현황 및 문제점

### 1. 각 지방자치단체의 사회성과보상사업 추진 현황

국내에서는 보상사업이 아직 시행 초기 단계로 활성화되지 못한 상황이지만, 보상사업을 성공적으로 시행·추진한 지방자치단체로는 서울특별시와 경기도 그리고 부여군,

6) 곽제훈, “SIB 이야기 5 : SIB가 필요한 이유”, 소셜임팩트본드 매거진, 2019년 9·10월호, <https://panimpact.kr/sibmag-sib-story-201910/> (최종방문일: 2024.10.12.)

7) 서울특별시 보도자료, “아시아 최초 사회성과보상사업(SIB) 본격 추진”, 2016. 4. 24.

8) 이에 반해 아시아 국가 중 일본의 경우는 우리보다 늦은 2016년부터 보상사업을 시작했지만, 2024년 기준 19개가 시행되었거나 시행중에 있다. 즉, 2016년에 1개, 2017년 2개, 2018년에 6개, 2019년에 3개, 2020년에 3개, 2021년에 4개가 시행되었다(GOLAB, Government Outcomes Lab 홈페이지, 최종방문일: 2024.10.12.). [https://golab.bsg.ox.ac.uk/knowledge-bank/indigo/impact-bond-dataset-v2/?query=&start\\_year](https://golab.bsg.ox.ac.uk/knowledge-bank/indigo/impact-bond-dataset-v2/?query=&start_year)

화성시 등이 있다. 성공한 지방자치단체의 보상사업 사례를 통해서 지역사회 문제를 사회성과보상방식으로 해결하고, 보상사업의 핵심적 목적인 예산절감문제를 해결할 수 있다는 것을 확인하였다. 각 지방자치단체에서 추진한 보상사업의 주요 내용과 진행과정 등을 살펴보면 다음과 같다<sup>9)</sup>.

### (1) 서울시

2014년 3월, 서울시는 국내 최초로 보상사업 시행을 위해 「서울특별시 사회성과 보상사업 운영 조례」를 제정하였다. 이후 이를 근거로 2개의 보상사업 즉, 제1호 사업인 ‘서울시 아동복지시설 아동교육 사회성과보상사업’ 및 제2호 사업인 ‘SIB 취창업 지원 서비스’를 추진·시행하였다. 먼저 서울시내 아동복지시설에 있는 ‘경계성지능아동’<sup>10)</sup> 100여명의 인지능력과 사회성을 높이기 위한 ‘서울시 아동복지시설 아동교육

9) 이하 소개하는 사업완료이거나 시행중인 사회성과보상사업의 내용을 재정리하면 아래와 같다(2024.08.14. 기준).

구분	서울시 1호	경기도 1호	서울시 2호	부여군 1호	화성시 1호
분야	교육(건강)	고용 및 교육	고용 및 직업 훈련	건강	고용
사업명	서울시 아동복지시설 아동교육 사회성과보상사업	해봄프로젝트	서울특별시 청년실업해소 사회성과보상사업	경도인지장애 자치매진단율 감소	사회적경제에 기반한 외식창업 생존율 개선 프로젝트
사업대상	경계선지능아동 100명	기초생활수급자 800명	일자리가 없는 만19세~만34세 청년 500명 이상	치매 노인	요식업관련 취업·창업
성과지표	사회성 향상	취업지원을 통해 기초생활수급 탈피	- 국내·외 취업 (정규직 또는 1년 이상 기간제) - 창업	치매이환율 감소	일자리 창출
기간	3년 2016.8.~2019.9.	2년 2016.12.~2018.12.	3년 2020.11~2023	3년 2021.6~2024.6.	4년 2023~2026
총예산	11억 1천만원	19억 2천만원	30억원	5억	37억 1천만원
사업진행	완료(성공)	완료(성공)	진행중	진행중(평가중)	진행중
근거법령	2014년 운영조례 제정	2015년 운영조례 제정	2014년 운영조례 제정	2019년 운영조례 제정	2021년 운영조례 제정

10) 경계선지능아동(지능지수 71~84 이하)은 일반아동과 지적장애아동(지능지수 70 이하) 사이에 끼여 정책적 지원을 받지 못하는 사각지대에 있다. 이들은 지적장애는 아니지만, 방치하면

사회성과보상사업’은 아동기에 선제적인 지원을 통해 향후 발생할 사회적 비용을 절감하는 것을 목표로 2016년도부터 2019년까지 3년간 진행하였고, 성과목표를 달성한 후 종료하였다<sup>11)</sup>. 서울시 제1호 보상사업은 평가 대상 수혜아동 중 52.7%가 성공함으로써 최대 성과목표를 10% 이상 초과달성하였으며, 운영기관인 팬임팩트코리아는 서울시로부터 성과보상금을 지급받아 2019년 12월 24일, 투자자들에게 원금과 약 25%의 인센티브를 상환하였다<sup>12)</sup>. 제1호 보상사업은 우리나라 최초 보상사업이기 때문에 이전에 시도해보지 않은 일이고, 선정사업 분야도 지능 향상과 사회성을 함께 측정해야하는 난이도가 높은 사업이었음에도 불구하고 성과목표를 초과하여 달성한 성공적인 보상사업으로 평가된다.

이후 서울시는 2020년에 청년실업 해소를 위한 취업 취약계층 청년들에게 취업 및 창업을 지원함으로써 청년의 삶의 질을 개선하기 위한 제2호 청년일자리사업인 ‘서울특별시 청년실업해소 사회성과보상사업(SIB 취·창업 지원 서비스)’을 추진하였다<sup>13)</sup>. 사업대상은 취업 취약계층인 일자리가 없는 청년들로 중위소득 이하, 장기 실업자, 장기 취업준비생, 구직단념자, 북한이탈주민, 한부모 등이다. 사업추진 비용은 총 30억 원으로, 2020년부터 2023년까지 3년간 500명에게 서비스를 제공, 참여자 중 200명을 취·창업 시키는 것을 목표로 운영하였다<sup>14)</sup>. 사업 시작 후 예기치 못한 코로나19 발생으로 취·창업 서비스를 제공하고 좋은 성과를 내기가 어려운 여건임에도 불구하고 목표를 166% 초과 달성하여 모두 332명이 취업과 창업에 성공하였다. 최근 경기 침체와 눈에 띄는 일자리 감소가 발생하는 상황에서 이와 같은 성공적인 보상사업은 매우 시의적절한 정책으로 평가할 수 있다. 제1호와 마찬가지로 제2호 보상사업의 운영기관도 팬임팩트코리아가 맡아 수행하였다.

---

지적장애인이 될 가능성이 높고 이후 빈곤층으로 전락할 위험이 크다. 아동기에 적절한 처방을 받지 못한 경계선지능아동이 성인이 된 이후에 기초수급자로 편입되는 비율은 약 30%로 일반아동의 1.99%에 비해 약 15배나 높다. 서울시 보도자료, “서울시, ‘제1호 사회성과보상사업’ 경계선 지능아동 인지·사회성 52.7% 개선”, 2020. 2. 7.

11) 서울시 보도자료(각주 10), 2면.

12) 먼저 이 사업을 위해 선정한 수혜 아동은 101명인데, 계약에 따라 최종 평가 대상 아동은 74명으로 확정되었다. 불가피하게 평가를 할 수 없는 인원이 생기기 때문에 선정한 수혜 아동 전원과 최종 평가 대상 아동의 인원 차이가 발생한다. 평가 제외자 중 참여의사를 변경한 인원은 12명이고, 나머지는 원가정 복귀처럼 긍정적인 결과로 제외가 된 인원, 시설 이전과 퇴소 등 불가항력적인 사유로 인한 인원들이다. 서울시 보도자료(각주 10).

13) 서울시 보도자료, “청년실업 민간과 함께 해결...디지털인재양성 사회성과보상사업 추진”, 2021. 2. 16.

14) 사업수행기관인 KPC와 퍼센트는 서울시 청년 취·창업 성공을 위한 교육과정을 개발해 실행했다. 취업 희망자에게는 진로 설정, 직무 역량 강화, 입사지원을 위한 스킬 등을 다양한 분야의 전문가들이 교육하였다. 창업 대상자에게는 창업 기초부터 창업 후 지속적 관리까지 사후 서비스를 제공하고, 마이비즈니스 과정, 창업 시작형과 실행형 단계로 나눈 과정 등을 운영하였다. 서울시 보도자료(각주 13).

## (2) 경기도

경기도는 2015년 7월 「경기도 사회성과보상사업 운영 조례」를 제정하여 법적 기반을 마련하였고, 2016년 12월부터 2018년 12월까지 총 2년 동안 제1호 보상사업인 ‘해봄 프로젝트’를 시행하였다. 이 보상사업은 경기도 내 거주하는 일반수급자 800명(400명\*2년)을 대상으로 일대일 밀착 맞춤형 서비스를 지원하고, 재무컨설팅, 복지상담, 직업교육, 일자리연계 등을 제공하여 탈수급과 경제적 자립을 지원하는 것을 내용으로 2020년 1년 이상 기초생활수급자를 탈피한 사례를 기준으로 성과목표를 달성한 후 종료되었다<sup>15)</sup>.

경기도 해봄 프로젝트의 총사업비는 19.2억 원으로 사업수행비 13.4억 원, 중간운영기관 운영비 2.1억 원, 보상금 최대 2.2억 원, 평가비 1.5억 원이었고, 이 사업으로 절감된 예산액은 22.7억(보장급여 절감액) 원이었다<sup>16)</sup>. 사업성과 달성의 최소 조건은 수혜자 중 13%가 탈수급자가 되는 것이며, 성과의 목표 13~20%의 범위에서 성과 달성률이 1% 증가할 때마다 성과보상금을 1% 추가 지급한다. 해봄 프로젝트의 중간운영기관은 ‘한국사회혁신금융’으로 선정되어 경기도와 협약을 체결하고, 투자자 및 사업대상자 모집과 사업 전체의 관리 업무를 수행하였다<sup>17)</sup>.

## (3) 부여군

충남 부여군은 2021년 7월 전국 226개 기초지방자치단체 최초 민관 협력으로 치매 예방을 위한 ‘경도인지장애자 치매진단을 감소’ 사회성과보상사업을 추진하였다. 이 보상사업은 부여군이 65세 이상 노인 인구가 전체의 36%를 웃도는 초고령화 지역인 점을 고려한 경도인지장애자들이 치매로 전환되는 것을 예방하는 사업이다. 부여군은 경도인지장애가 치매로 전환될 경우 상당한 사회비용을 발생하게 할 것이라고 판단하여 치매 전 단계인 경도인지장애로 어려움을 겪는 만 60세~80세 어르신 300명을 대상으로 총 3년간 치매 진단을 감소사업을 진행하였다. 사업진행을 위해 들어가는 비용 5억 원 가운데 군 예산은 1원도 집행되지 않은 상태로 민간투자자가 부담하였다. 경도인지장애의 치매 이환율은 통상 15% 수준으로 알려져 있는데, 총 223명 참여하여 치매 이환율 3.28%를 기록함에 따라 프로젝트의 성과는 유효한 것으로 평

15) 경기도, “경기도 일자리·저출산 대응 사회성과보상사업 기본계획”, 2018.; 경기도, “해봄프로젝트(경기도 SIB방식 기초생활수급자 탈수급) 기본계획”, 2015.

16) 김정욱·진성만·여관현, “지방자치단체의 사회성과보상사업(SIB) 활성화를 위한 정책적 함의: 국내·외 SIB 사례를 중심으로”, 「사회적기업연구」 제12권제2호, 사회적기업연구원, 2019. 8, 57면.

17) 김정욱·진성만·여관현, 앞의 논문, 58면.

가된다<sup>18)</sup>. 부여군의 입장에서는 불필요한 지출 없이도 사업 성과에 따라 예산을 정밀하게 집행할 수 있게 된 셈이다. 최종 평가는 올해 9월부터 진행 중에 있으며, 이 보상사업에 대한 평가를 통해 목표를 달성한 것으로 확인되면 민간기업에 투자금과 성과금을 지급할 계획이다.

#### (4) 화성시

2022년 12월 16일, 경기도 화성시는 코로나19로 무너진 외식창업을 활성화시키고, 요식업 관련 취업과 창업을 원하는 사람들에게 교육을 통해 일자리를 창출하는 제1호 ‘사회적경제에 기반한 외식창업 생존율 개선 프로젝트’ 사회성과보상사업 시행을 위해 팬임팩트코리아와 사업운영 계약을 맺었다<sup>19)</sup>. 이 보상사업의 운영기관인 ‘팬임팩트코리아’는 관내 외식창업기업에 대한 민간 투자를 완료하고, 현재 소득이 없거나 창업을 한 지 3년 이내인 외식분야 기 창업자를 3개월에서 최대 1년간 인큐베이팅하여 창업을 지원하게 된다. 사업기간은 사업개시일로부터 4년간이며, 그 동안의 다른 지방자치단체의 보상사업보다 기간이 1년 길다. 해당 외식창업자들이 4년간 생존해 고용이 확대되면 이에 대한 성과를 분석해 화성시가 팬임팩트코리아에 사업비 25억 원과 인센티브 12억 1천만 원, 최대 37억 1천만 원을 보상하게 된다.

## 2. 사회성과보상사업 관련 법제 현황

### (1) 법률(안) 현황

현재 보상사업과 관련한 법률은 없으며, 제22대 국회에서 발의된 법안 역시 아직까지 없다. 따라서 보상사업은 상위법령상의 근거를 결여한 채 각 지방자치단체별로 조례 제정을 통해 추진·운영되고 있다.

한편 보상사업의 근거 마련을 위해 제20대 국회에서 ‘공공성과보상사업의 추진 및 활성화에 관한 법률안’이 최초 발의되는 등 총 2건의 법안이 발의되었으나 임기 만료로 폐기되었으며<sup>20)</sup>, 지난 제21대 국회에서도 총 3건의 법안이 발의되었으나 전부 임

18) 통상 경도 인지장애 어르신의 치매 전환율이 15% 정도인 것을 고려할 때 3.3%는 매우 낮은 수치다. 부여군 누리집 보도자료, 2024. 7. 9. (<https://www.buyeo.go.kr/html/kr/>) (최종방문일: 2024.10.12.)

19) 경기도 화성시 보도자료, “성공하면 37억 원, 외식창업가를 키워주세요”, 2022. 5. 2.

20) ① 채이배의원 등 11인, 「공공성과보상사업의 추진 및 활성화에 관한 법률안」, 의안번호 2019491(2019. 4. 1.)

기 만료로 폐기되었다<sup>21)</sup>. 각 법안은 공통적으로 보상사업의 추진 및 활성화에 필요한 사항을 규정함으로써 공공문제 해결에 대한 국민의 참여와 투자를 촉진하거나 민관 협력을 제고하는 것을 목적으로 하고 있다. 구체적으로 각 법안은 ① 사회성과보상사업·운영기관·수행기관·평가기관 등의 용어 정의, ② 사회성과보상사업 활성화 기본계획 수립의무, ③ 사회성과보상사업 정책심의위원회, ④ 사회성과보상사업의 추진대상, ⑤ 사업타당성 분석, ⑥ 사회성과보상사업의 추진계획 수립, ⑦ 사회성과보상사업심의위원회, ⑧ 운영기관 선정, ⑨ 사회성과보상계약 체결, ⑩ 사회성과의 평가, ⑪ 사회성과보상 등에 관한 내용을 담고 있다.

각 법안의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 행정안전부장관은 사회성과보상사업 활성화 정책의 기본방향, 사회성과보상사업의 활성화를 위한 여건조성에 관한 사항, 사회성과보상사업의 운영 지원에 관한 사항, 그 밖에 사회성과보상사업의 추진 및 활성화를 위하여 필요한 사항이 포함된 사회성과보상사업 활성화 기본계획을 5년마다 수립하여야 한다. 사회성과보상사업의 추진대상으로는 사회문제를 사전에 예방하거나 개선하는 사업, 객관적이고 정량적인 성과평가가 가능한 사업, 사회성과보상사업으로 창출되는 정량화된 사회비용 절감효과 또는 사회적 가치가 공공 및 사회가 부담해야 할 비용보다 큰 사업, 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것과 관련되지 않는 사업, 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조 제2호<sup>22)</sup>에 해당하지 않는 사업으로 정하고 있다. 공공기관의 장은 선정된 운영기관과 사회성과보상사업의 대상, 목표 및 기간, 사업비 및 산출내역, 사회성과의 평가지표, 평가기준 및 방법, 사업비 및 인센티브의 지급기준 및 지급시기, 그 밖에 사회성과보상계약의 이행에 관하여 필요한 사항이 포함된 사회성과보상계약을 체결하며, 사회성과보상계약을 체결하려면 사회성과보상사업 심의위원회의 심의를 거쳐야 한다. 공공기관의 장은 운영기관이 사회

② 김정호의원 등 13인, 「사회성과보상사업 추진 및 활성화에 관한 법률안」, 의안번호 2022326(2019. 9. 4.)

21) ① 김정호의원 등 11인, 「사회성과보상사업 추진 및 활성화에 관한 법률안」, 의안번호 2101157(2020. 6. 30.)

② 민형배의원 등 10인, 「사회성과보상사업의 운영 및 활성화에 관한 법률안」, 의안번호 2102858(2020. 8. 10.)

③ 유동수의원 등 11인, 「사회성과보상사업의 추진 및 활성화에 관한 법률안」, 의안번호 2110388(2021. 5. 26.)

22) 제2조(정의) 2. 제1호에도 불구하고 민간부문에서 운영하는 경우 공공의 이익을 현저히 해칠 우려가 있는 시설로서 다음 각 목의 시설은 제1호의 사회기반시설에서 제외한다.

가. 「군사기밀 보호법」 제2조제1호의 군사기밀을 취급하는 시설로서 국방부장관이 정하는 시설

나. 「국방·군사시설 사업에 관한 법률」 제2조제1호가목 중 군사작전에 필요한 시설로서 국방부장관이 정하는 시설

다. 외교정보통신망

라. 그 밖에 대통령령으로 정하는 시설

성과를 달성한 경우 사회성과보상계약으로 정한 바에 따라 사업비 및 인센티브를 지급함을 규정하고 있다.

한편, 이상 5건의 법안 중 채이배 의원 대표발의안은 ‘민간부문의 사업제안’에 관한 규정을 별도로 두고 있고, 채이배·김정호·유동수 의원 대표발의안은 ‘사회성과보상계약 체결에 대한 국회 또는 지방의회 등의 사전 의결’, 김정호·유동수 의원 대표발의안은 ‘사회성과연계채권의 발행’에 관한 규정을 별도로 두고 있다. 또한 채이배·유동수 의원 대표발의안은 ‘부당한 영향력 행사 금지’ 규정, 김정호 의원 대표발의안은 ‘사회성과보상사업 지원센터’ 규정, 유동수 의원 대표발의안은 ‘국회 보고’에 관한 규정을 별도로 두고 있다.

국회에 상정되었던 총 5건의 법안들은 후술하는 지방자치단체의 보상사업 조례내용과 구성이 거의 동일하다. 이는 각 지방자치단체에서 당시 시행하고 있던 보상사업 관련 조례 내용을 그대로 가져왔기 때문으로 보인다.

## (2) 조례 현황

2024년 8월 현재까지 19곳의 지방자치단체에서 보상사업 운영 관련 조례를 제정하여 시행하고 있다. 즉, 서울특별시, 경기도, 인천광역시, 충청남도, 경상남도, 부산광역시, 광주광역시, 제주특별자치도 등 8개 광역지방자치단체와 서울특별시 성동구, 경기도 군포시·남양주시·수원시·시흥시·안양시·파주시·화성시, 전북특별자치도 무주군, 부산광역시 남구, 충청남도 부여군 등 11개 기초지방자치단체에서 ‘사회성과 보상사업 운영(에 관한) 조례’를 제정하여 이를 근거로 보상사업을 추진하거나 계획하고 있다. 지금까지 실제 보상사업을 추진하거나 진행중인 지방자치단체는 총 4곳이고, 총 사업 수는 5개뿐이다. 각 지방자치단체에서는 보상사업의 근거 조례를 제정하였으나, 사업 구조가 복잡하다는 이유 등으로 과제 선정조차 하지 못한 곳이 대부분이다<sup>23)</sup>.

각 지방자치단체들의 조례 내용을 살펴보면 지방자치단체마다 지역별 특성이 다를 것인데 19개 지방자치단체의 보상사업 조례내용과 구성이 거의 동일함을 확인할 수 있다. 이는 보상사업과 관련한 첫 조례를 제정한 서울시의 조례를 다른 지방자치단체에서 모방하여 제정하였기 때문인 것으로 생각된다. 조례의 공통적 내용으로는 조례 제정의 목적, 사회성과보상사업 관련 용어에 대한 정의, 다른 법령(조례)과의 관계, 적용대상, 기본계획의 수립·공고, 사회성과보상계약 체결 및 의회 동의, 운영기관 선정, 사회성과 평가 및 성과보상, 심의위원회 설치 및 운영, 지도·감독 등이다. 한편, 각기 별도로 규정을 두고 있는 내용으로는 ‘기본원칙(책무)’(인천시, 경기도, 경기도 군포시·수원시·시흥시·파주시, 부산시 남구, 충청남도, 경상남도), ‘운영체계’(경기도, 경기도

23) 경북행복재단, 「경상북도 사회성과보상사업 도입을 위한 기초연구」, 2022, 65면.



군포시·남양주시·시흥시·파주시), ‘타당성 검토(평가)’(충남 부여군, 전북 무주군, 경상남도, 부산시 남구, 서울시 성동구, 경기 안양시, 충청남도), ‘부당한 영향력 행사 금지’(경기 군포시·남양주시·시흥시·안양시, 충남 부여군, 인천시) 등에 관한 규정이다. 그 밖에 ‘보상사업 실무단’(부산시 남구, 충청남도), ‘비밀의 준수’(경기 파주시)에 관한 규정 등은 일부 지방자치단체 조례에서만 규정하고 있다.

### (3) 정부 및 민간기관의 매뉴얼 현황

지난 2017년 행정안전부가 보상사업 주무부처가 되어 ‘사회성과보상사업(SIB) 추진 안내서’를 발간하였다. 이 안내서는 보상사업 관련 법률이 없는 상황에서 보상사업 관련 개념의 명확한 정의, 지방자치단체에서의 보상사업 사전 준비사항 및 추진절차, 각종 기준 등의 가이드라인을 제시함으로써 보상사업을 준비하는 지방자치단체에게 실질적으로 도움을 주고자 하였다. 특히 사업 선정 심의의뢰서·운영기관 및 평가기관 제안서 평가의뢰서 등, 보상사업 운영기관 제안서 평가기준·보상사업 평가기관 선정기준 등의 예시를 구체적으로 제시하고 있다. 그러나 2017년 이후 정부에서는 지금까지 안내서 내용의 업데이트 내지 추가 지침 안내는 별도로 하고 있지 않는데, 2016년부터 현재까지 보상사업을 수행한 각 지방자치단체의 사업수행 내용 등을 반영하여 현실화된 지침서를 제공하여야 할 것이다.

민간투자기관인 한국사회혁신금융에서 2020년 발간한 ‘Social Impact Bond(사회성과보상사업) 운영매뉴얼’은 국내외 보상사업 진행현황 및 사업 운영에 대한 개요와 보상사업 주요 참여자인 성과구매자, 운영기관, 수행기관, 평가기관, 투자자 별로 각자의 역할을 정리하여 설명하고 있다. 그리하여 보상사업에 참여하고자 하는 자가 보상사업 내용과 각 주체의 역할을 이해할 수 있도록 하고 있으며, 실제 사례와 사업 수행 시 도움이 되는 구체적인 조언을 열거하며 안내하고 있다.

## 3. 사회성과보상사업 추진상의 문제점

### (1) 사회성과보상사업 추진 근거법률의 부재 문제

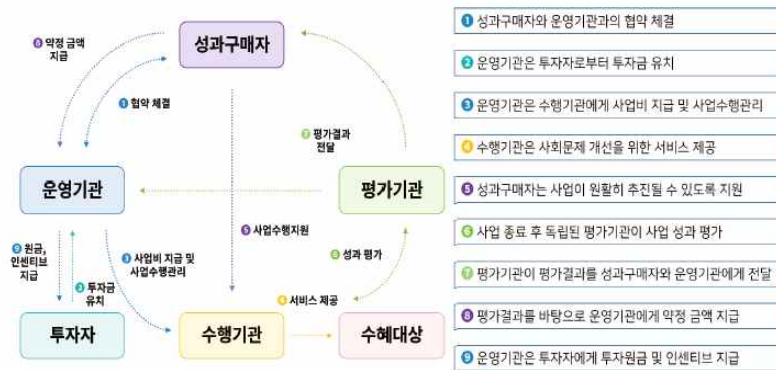
사회서비스 분야에서 보상사업의 수요가 점점 증가하고 있음에도 불구하고 모든 지방자치단체가 보상사업을 운영하고 있지는 않으며, 보상사업이 국내에 도입된 이후로 이 사업이 확산되는 속도는 상당히 느린 편이다. 이는 보상사업의 운영체계가 구조적으로 복잡하고<sup>24)</sup>, 참여 주체가 다수이며, 사업개시시점부터 종료시점까지 장시간이

소요되기 때문일 것이다. 특히 지방자치단체장의 입장에서는 임기 중 성과를 창출하고자 하는 까닭에 성과산출에 상당히 긴 시간을 보장해줘야 하는 부담도 작용한다<sup>25)</sup>. 그러나 무엇보다 보상사업이 활발하게 운영되지 못한 근본적인 이유로는 보상사업을 추진·조성하기 위한 지원 및 근거 법률의 부재를 꼽을 수 있다. 현재 상위법 없이 조례만을 근거로 추진하다보니 각 지방자치단체들도 사업 추진에 큰 부담을 가질 수밖에 없다. 따라서 보상사업 관련 법률제정의 시급성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 그렇다면 보상사업 법률에 담겨야 할 구체적 내용이 무엇인지가 중요하며, 현재까지 운영된 보상사업을 통해 대두된 몇 가지 문제점들을 검토하여 법적으로 지원할 수 있는 방안을 모색해보고자 한다.

## (2) 사회성과보상사업 추진 운영상의 몇 가지 문제

보상사업은 기본적으로 사업의 기획·운영·관리를 맡는 중간조직인 운영기관, 사업에 필요한 자금을 조달하는 투자자, 서비스를 제공하는 수행기관, 성과를 측정하기 위한 평가기관, 서비스나 프로그램의 수혜자(국민), 사업수행 성과에 대한 보상을 지급하는 성과지급인(정부, 지방자치단체) 등으로 구성된다<sup>26)</sup>.

24) 사회성과보상사업의 운영구조는 다음과 같다(한국사회혁신금융, 「Social Impact Bond(사회성과보상사업) 운영매뉴얼」, 2020, 9면).



25) 김나현, “제21대 국회에 제출된 사회성과보상사업(SIB)법률안에 대한 검토”, 「홍익법학」 제 21권 제4호, 홍익대학교 법학연구소, 2020, 359면.

26) 사회성과보상사업의 참여 주체와 그 역할 및 담당 기관은 다음과 같다(행정안전부, 앞의 책, 5면).

주체	주요 역할	담당 기관
성과 구매자	사회적 과제 발굴, 운영기관 등 각 관련 주체들을 연계 성과목표 달성시 성과에 따른 보상 제공 등	정부, 지방자치단체, 공공기관 등

보상사업의 운영구조(추진절차)는 통상 성과구매자(정부, 지방자치단체)의 보상사업 분야 선정, 사업계획 수립, 의회 동의, 운영기관 선정 및 평가기관 선정, 정부(지방자치단체)와 운영기관의 보상계약 체결, 민간투자자로부터 사업비 조달, 사업수행기관 선정, 사업수행, 평가기관의 성과평가 실시, 정부(지방자치단체)와 운영기관에 평가결과 전달, 운영기관에게 성과보상금(인센티브) 지급, (운영기관은) 투자자에게 자금상환의 과정 순서로 진행된다. 이렇듯 보상사업은 다양한 주체들이 협력적인 상호작용을 토대로 사회문제를 해결하고, 사회적 성과를 창출해내는 방식인데<sup>27)</sup> 다양한 주체들이 각자의 역할을 수행하는 과정에서 발생하는 애로사항 및 문제점에 대해 살펴보도록 하겠다.

### 1) 사회성과보상사업 수행 기간 및 비용의 문제

보상사업의 첫 시작은 보상사업의 분야(주제) 결정에 해당하는 바, 그 분야를 정하는 방법은 다양하며 일관되게 정답이라고 볼 수 있는 방식은 없다. 가령, 참여주체 기준 결정방식에 대한 예를 살펴보면 i) 운영기관이 대상 분야 제안 후 지방자치단체와 협의하는 경우와 ii) 지방자치단체가 선제안하여 운영기관과 협의하는 경우가 있다. 서울시 제1호 사업의 경우가 운영기관 제안 후 지방자치단체와 협의한 경우이고, 서울시 제2호 사업은 지방자치단체 제안 후 운영기관과 협의한 경우이다. 문제는 대개 서울시 제1호 사업의 경우처럼 운영기관이 제안 후 지방자치단체와 협의하는 경우에 발생한다. 이 경우 운영기관이 보상사업의 당위성에 대해 정부나 지방자치단체를 설득해야 하는데 현재 근거 법률이 부재한 상황에서 초면에 공무원을 만나 설득하는 일은 쉽지 않다. 이후 사업 기획, 심의위원회를 구성하고 지방의회의 의결을 받아야

운영기관	보상사업 과제·수행기관 발굴 민간 투자자로부터 자금조달 수행기관 관리·감독 지방자치단체와 계약 체결, 타당성 조사, 평가지표에 대한 조정	투자금 모집과 투자계약 체결이 가능한 법인
수행기관	사회적 서비스 제공 등	해당 사업에 전문성이 있는 법인, 단체 등
투자자	사업비 등을 사업 실시 전 운영기관에 투자 수행기관 및 운영기관에 대한 모니터링	투자기관, 기업, 금융기관, 재단, 사회공헌기관, 개인 등
평가기관	미리 합의된 방법으로 정량적 지표를 통해 성과를 측정·평가	대학·연구소 등 평가전문기관, 리서치 전문기업 등

27) 오문준, 앞의 논문, 22면.

하는 과정을 거치게 되고, 의결 후에도 수많은 절차가 남아 있는 등 관련 행정절차를 빠르게 진행하기가 어려운 것이 현실이다. 더욱이 이상 일련의 절차 진행 중에 담당 부서의 책임자나 실무자가 바뀌게 되면 어느 정도 논의가 이루어지다가도 중간에 사업추진이 중단되는 경우가 발생하게 된다. 따라서 보상사업의 기획·운영·관리를 맡는 주체인 운영기관의 입장에서는 오랜 시간 노력을 하여 사업을 준비·진행하였으나, 그 결과가 반드시 보상사업 계약 등으로 연결되는 것이 아니게 된다. 실제 서울시 제1호 보상사업은 첫 제안부터 수행 개시까지 5년이 걸렸고, 제2호 사업 또한 사업계획 수립에서부터 사업 착수에 이르기까지 3년이 소요되었다<sup>28)</sup>. 서울시 제1호 보상사업의 경우 국내 첫 사업이었기 때문에 준비기간이 길 수 밖에 없었다고 하더라도 일반적으로 보상사업은 사업개시까지 준비하는 시간이 소요되는 편이다. 통상 사업의 결정부터 수행개시까지 대개 2년 이상이 걸리는데, 이는 사업 기획, 심의, 의회 의결, 운영기관 계약, 투자자 모집, 수행기관 선정, 평가기관 선정, 사업대상자 선정 등 필수 절차진행에 소요되는 절대시간이 필요하기 때문이다. 운영기관 입장에서는 다수의 보상사업 준비 및 보상사업 제안을 시도하더라도 계약이 전부 체결된다는 보장이 약하고, 만일 성사되더라도 긴 준비기간으로 인한 비용발생의 문제가 제기될 수밖에 없다. 이 비용부담의 문제는 보상사업의 핵심 주체 중 하나인 운영기관의 참여를 어렵게 만드는 요인이 될 수 있다. 국내 진행된 보상사업의 운영기관을 보면 경기도 제1호 보상사업은 한국사회혁신금융, 서울시 제1호 및 제2호 보상사업, 부여군 제1호 보상사업, 화성시 제1호사업의 경우는 팬임팩트코리아가 선정되어 수행하고 있어 일부 소수의 기관에 의해서만 운영되고 있는 것이 현실이다.

## 2) 대상 분야 선정의 문제

행정안전부 지침서에서 보상사업에 적합한 사업으로 예시하고 있는 종류로는 i) 효과검증이 필요한 신규 사업, ii) 사회 문제를 예방하는 사업, iii) 현재 지방자치단체 사업보다 사회적 목적을 더 잘 달성할 수 있는 사업 등이다<sup>29)</sup>. 여기에 추가적으로 보상사업 방식으로 추진하기 위해 필요한 조건으로 평가지표가 객관적·정량적일 것과 ‘장기적 행정·사회비용’ 절감액이 성과보상금(사업비+ 인센티브)보다 커야할 것을 제시하고 있다<sup>30)</sup>.

국내 보상사업 사례에서 보상사업의 대상은 교육, 고용, 건강 등으로 주로 지방자치법 제13조 제2항 제2호 ‘주민의 복지증진에 관한 사무’ 등에서 예시된 지방자치단체

28) 박제훈, “SIB 이야기 12 : 운영기관의 어려움”, 소셜임팩트본드 매거진 2021년 1·2월호.  
<https://panimpact.kr/sibmag-sib-story-202101/> (최종방문일: 2024.10.30.)

29) 행정안전부, 앞의 책, 6면.

30) 행정안전부, 앞의 면.

의 자치사무이다. 즉, 복지, 교육, 고용, 주거, 환경 등 지역사회 문제로 거론되는 분야이다. 지방자치단체 보상사업의 성과지표(각주 9 참조)를 보면 지방자치단체의 문제 해결을 위한 대상사업에 대한 우선 순위 등을 토대로 체계적으로 분석하여 선정한 것이 아니라 비교적 성과평가가 가능한 사업을 시행하고 있으며<sup>31)</sup>, 주로 복지 분야에 한정되어 추진하고 있다. 또한 지방자치단체의 몇몇 수행 보상사업은 이전에 정부나 지방자치단체에서 시행하여 대개 결과를 예측할 수 있는 사업들임을 알 수 있다. 그렇다면 보상사업의 대상으로 결과를 예측할 수 있거나 해결책이 검증된 사업만 선정해야 하는 것인지 의문이 들 수 있다. 물론 결과가 예측되는 사업이라도 정부나 지방자치단체의 예산이 부족하여 실행할 수 없다면 보상사업을 통해 실행해 볼 수 있을 것이다<sup>32)</sup>. 그러나 기왕에 검증된 사업을 굳이 보상사업계약을 체결하여 복잡한 시행과정을 거칠 필요가 있는 것인지 절차진행과 정책집행의 효율성의 문제와 더불어 보상사업을 시행하는 본질적인 이유에 대해서 숙고해볼 필요가 있겠다.

### 3) 행정상 지원 전담의 문제

앞서 보상사업 수행 기간 및 비용의 문제점에서도 언급하였듯이 사업을 준비·진행하는 과정에서 지방자치단체의 담당 책임자나 실무자가 자주 바뀌게 되어 사업추진이 중단되거나 지체되는 경우가 발생하게 된다. 공무원 조직의 특성상 순환 보직 등 잦은 인사발령으로 보상사업을 안정적으로 수행하기 어려운 환경에 놓여 있다. 후임자는 담당 실무자가 보상사업을 수행해온 경험과 그 과정에서 체득한 노하우를 활용하지 못하고 보상사업 업무를 원점에서부터 배워야 하는 즉 새롭게 다시 학습해야 하는 일이 반복된다. 그동안의 보상사업 사례를 보면 사업 준비기간은 2~3년, 시행기간은 3년여 정도 소요되는데 담당 실무자가 자주 바뀌게 되면 보상사업을 일관성 있게 지속적으로 수행하기가 현실적으로 어렵게 된다. 보상사업 특성상 특정기간 내 특정문제를 해결하기 위해 각 대상자 특성에 맞는 필요한 복합적 서비스가 제공되기 때문에 실무자의 변경은 서비스의 효용을 저해하는 요인이 된다<sup>33)</sup>.

31) 김순양, “우리나라 지방자치단체의 사회성과보상사업 실태분석 및 개선방안 고찰”, 「한국사회와 행정연구」 제33권 제4호, 서울행정학회, 2023. 2, 38면.

32) 보상사업에 적합한 사업으로 일반적으로 성과가 기대되지만 정부재정 부족으로 시행하지 못하는 사업, 민간부문이 수행해도 문제가 없는 사업, 예방조치를 통해 비용 절감이 가능한 사업 등을 대상으로 들고 있다. 김정욱·진성만·여관현, 앞의 논문, 72면.

33) 한국사회혁신금융, 앞의 책, 34면.

### (3) 지방자치단체 주도의 사회성과보상사업 추진의 한계

외국에서는 이미 대다수 성공한 방식인 보상사업이 국내에서 그 확산속도가 더딘 주된 이유는 보상사업의 법제 미구축과 같은 기반 요인들이 잘 갖추어지지 않음으로 인해 보상사업이 원활하게 운영되지 않고 있기 때문이다. 앞서 언급한 바와 같이 보상사업은 복잡한 체계로 운영되고, 여러 주체들이 참여하는 구조로 이루어지는데 각 지방자치단체는 운영체계별 인프라 조성을 위한 자본과 인력 등이 충분하지 않기 때문에 이를 자체적 역량만으로 해결하기에는 역부족이다. 예컨대, 보상사업을 추진하고 싶어도 사업에 참여하여 수행할 운영기관이 없다면 해당 사업을 착수조차 하기 어려울 것이다. 실제 경기도 보상사업을 제외한 나머지 보상사업의 운영기관이 오로지 팬임팩트코리아 단 하나뿐인 기관이었다는 것은 이 사업을 시행하기 위한 저변이 열악하다는 것을 보여준다. 운영기관 뿐 아니라 (상대적으로 사정이 좀 낫긴 하지만) 수행기관과 평가기관 등이 폭넓게 조성되어 있어야 이 보상사업이 원활하게 운영될 수 있게 된다. 건물을 짓기 위해 토대를 탄탄히 설계하고 구축하듯이 보상사업 운영체계별 제도적 인프라를 구축해야 하며 이를 위해 정부의 적극적 역할이 중요하다. 다만, 정부의 역할은 보상사업과 참여 주체에 대한 관리감독의 관점 보다는 보상사업의 활성화 위한 지원의 관점에서 접근할 필요가 있다. 보상사업의 성공적 추진을 위해서는 개별 지방자치단체의 노력만으로는 달성하기 어려우며, 보상사업이 지방자치단체에서 어느 정도 안정적으로 운영이 되기까지는 정부의 환경조성을 위해 꾸준한 지원과 노력이 필요하다. 보상사업의 성공으로 인한 영향은 전 국민 또는 각 지방자치단체 주민에게로 파급된다는 점을 고려할 때 입법 및 정책지원을 함으로써 보상사업을 전폭적으로 뒷받침해줄 환경 조성이 필요하다. 만약 보상사업 운영을 위해 필요한 기본적·최소한의 인프라 구축이 된다면 지방자치단체의 관심을 충분히 유도할 수 있고, 또한 보상사업에 관심은 갖고 있었으나 실제 보상사업을 수행할 엄두를 내지 못하고 있던 지방자치단체에게는 실질적인 사업 수행 발판의 길을 마련해주는 것이 될 것이다.

## Ⅲ. 사회성과보상사업(SIB)의 활성화를 위한 법제지원 방안

현재 보상사업 관련 법률이 존재하지 않으며 과거 제21대 국회에 상정된 법안들도 임기만료로 폐기되어 부재한 상황이다. 그 동안 소수의 지방자치단체에서만 보상사업을 시행하여 왔던 터라 보상사업의 전반적 절차에 걸쳐 개선하거나 보완해야 할 사항이 상당부분 존재한다. 보상사업을 활성화하기 위한 법제 지원책으로 여러 가지 방안

이 제안될 수 있으나 무엇보다 최우선으로 두어야 할 사항은 ‘보상사업 법률 제정’과 보상사업의 원활한 운영을 위한 ‘정부주도의 보상사업 운영체계 인프라 구축’이다. 비록 지난 법안들이 임기만으로 폐기되었으나 보상사업 관련 입법안이 마련된다면 그간 발의된 법률안의 내용은 대부분 동일하게 포함될 것으로 보인다. 이하에서는 앞서 살펴본 문제점들을 바탕으로 법제지원 방안의 방향성을 제시함으로써 기존 법률안 및 현재 운영되고 있는 보상사업 제도를 효과적으로 보완할 수 있을 것이라 기대한다.

## 1. 신속한 법률의 제정

현재 보상사업에 대해 지방자치단체들이 점차 관심을 갖기 시작하는 단계이긴 하나 법적 근거를 명확히 갖지 않은 채 단순히 지방자치단체의 조례에만 의존하여 진행하고 있어 사업의 확장 및 확산에 어려움이 있다. 각 지방자치단체들은 보상사업의 필요성을 인식하고 있다 하더라도 법적 근거가 없으므로 자체적으로 보상사업을 운영함에 있어서 일정한 한계에 봉착할 수밖에 없다. 보상사업은 복잡한 운영체제로 움직이고 있는데 각 단계마다 참여주체의 역할 및 준비 사항 등에 대한 최소한의 내용과 기준들을 근거 법률에서 규정해준다면 지방자치단체의 입장에서는 보상사업을 시도함에 있어 훨씬 수월하게 수행할 수 있으며 보상사업의 개시를 위한 문턱 역시 낮아지는 것이 될 것이다<sup>34)</sup>. 또한 보상사업에 투입되는 예산의 규모를 고려하면 보상사업의 대상자인 국민(주민)에게 과급되는 영향력도 상당히 크기에 상위법상 근거 없이 하위조례로만 규정하여 보상사업을 운영한다는 것은 법치행정의 원리에도 부합하지 않는다. 하루빨리 보상사업 관련 법안 제정을 통해 각 운영단계에 대한 세부적 기준과 방향성을 제시함으로써 보상사업 진행의 실효성을 담보해야 한다. 이를 통해 각 지방자치단체는 보상사업의 전반적 운영에 대한 이해를 높이고 그동안 보상사업 추진에 있어 어려움에 부딪혔던 점들을 상당 부분 해결할 수 있을 것이다.

미국은 2018년 2월 9일, 보상사업 활성화를 위한 ‘사회성과연계채권법(SIPRA, Social Impact Partnerships to Pay for Results Act)’을 제정하였다<sup>35)</sup>. 이 법은 특정 사회 복지 서비스에 대한 효과적인 연방 자금 지원을 제공하는 내용을 담고 있으며 사회성과연계채권법상의 ‘결과(성과)’에 대한 지불(pay for results)’ 모델에 따라

34) 물론 영국과 미국의 경우와는 달리 보상사업을 운영하는 국가들이 모두 법령상의 근거를 두고 사업을 시행하고 있지는 않다. 일본의 경우 보상사업의 내용, 절차, 기관 선정 방법 등은 법령상 직접적 근거 없이 중앙정부 또는 자치단체와 민간이 자율성을 갖고 협의하여 결정한다.

35) Social Impact Partnerships to Pay for Results Act, <https://www.whitehouse.gov/omb/sippra/> (최종방문일: 2024.10.15.)

연방 정부는 독립된 평가자의 평가에 따라 프로젝트 결과가 특정 기준을 충족한 경우에만 주 또는 지방 정부의 프로젝트에 자금을 지원한다. 미국에서는 이 법안이 통과되기 직전 뉴욕시가 처음 시행한 SIB 사업이 소정의 목표를 달성하지 못해 투자기관이 손실을 떠안은 적이 있었다<sup>36)</sup>. 이처럼 뉴욕시가 성과 달성에 실패했음에도 불구하고 연방법은 최종 통과가 되었는데 이 배경에는 뉴욕시의 SIB 사업이 실패한 결과에 이르렀더라도 납세자의 세금을 전혀 축내지 않았고 단지 해당 프로그램이 효과적이지 않았다는 사실만 지적되었기 때문이다. 즉 사회성과연계채권법이 연방의회에서 통과될 때 연방전체를 대상으로 수행될 보상사업의 유용성에 치중하였고 뉴욕시의 SIB 사업 프로그램의 효과는 이와 분리하여 이해함으로써 가능했던 것이다<sup>37)</sup>.

영국의 경우는 보상사업을 직접적으로 규정하고 있는 법률은 존재하지 않는 대신 정부가 민간 서비스기관과의 계약에 있어서 사회적 가치를 고려하도록 의무화한 규정이 보상사업 수행의 근거가 되고 있다. 예컨대, 중앙부처 및 지방정부의 공공조달법(Public Services (Social Value) Act 2012) 등이 그러하다<sup>38)</sup>. 이 규정은 보상사업에 관한 직접적인 근거 조항은 아니지만 중앙부처 및 지방정부가 민간의 중간기관 또는 서비스 제공자 등과 보상사업 실행을 위한 공모, 심사 그리고 계약의 과정을 거칠 때의 근거 및 지원 역할을 수행하고 있다. 또한 2014년에 제정된 사회적 투자자들을 위한 세금감면 혜택 규정인 ‘The Tax Relief for Social Investments (Accreditation of Social Impact Contractor) Regulations 2014’는 보상사업 투자자들에게 세금혜택을 제공하고 있다<sup>39)</sup>. 세계 최초로 보상사업을 도입하고 국가의 경계를 넘어 보상사업의 확산을 주도하고 있는 영국 정부는 직접적인 보상사업 법안 마련보다는 관련 규정들을 제정하여 보상사업 운영구조의 유연한 설계가 가능하도록<sup>40)</sup> 적극적으로 지원하고 있다<sup>41)</sup>.

36) MDRC 홈페이지(<https://www.mdrc.org/key-partners-nycs-social-impact-bond>) (최종방문일: 2024.10.15.)

37) 이데일리(2020. 1. 26.), “[투자로 푸는 사회문제] ④ 美처럼 법 토대 위, 제정법 ‘잔걸음’”, <https://v.daum.net/v/20200126072510932> (최종방문일: 2024.10.15.)

38) legislation.gov.uk 홈페이지(<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/3/contents>) (최종방문일: 2024.10.15.)

39) legislation.gov.uk 홈페이지, <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2014/3066/contents/made> (최종방문일: 2024.10.15.)

40) 이에 대해 김대인, “사회서비스 공공계약법제에 대한 고찰: EU 및 영국법과의 비교를 중심으로”, 『사회복지법제연구』 제12권 제1호, 사회복지법제학회, 2021. 5, 171~177면에서 자세히 설명하고 있다.

41) GOVERNMENT OUTCOMES LAB, 「THE EVOLUTION OF SOCIAL OUTCOMES PARTNERSHIPS IN THE UK」, 2024. 9, p. 59.



## 2. 별도의 보상체계 마련

보상사업은 통상 최초 사업계획 수립부터 실제 사업 착수에 이르기까지 수년이 소요된다. 그 기간 동안 보상사업은 사업계획 수립, 운영기관 선정, 보상계약체결, 수행기관 선정, 투자금 모집 등의 절차가 완료되어야 하는데 이와 같은 보상사업 준비과정에서 운영기관이 지출한 비용은 성과보상금에 포함되지 못하는 한계가 있다. 특히 보상사업의 착수 전 단계에서 보상사업이 중단되거나 철회되는 경우가 발생했을 때 재정적 부담을 오롯이 운영기관이 떠안게 되는 문제가 발생한다. 이러한 사정은 보상사업의 기획·운영·관리를 하는 중간조직인 운영기관의 모집과 참여를 어렵게 만드는 요인이 되며 보상사업은 시작단계에서 한발자국도 나아갈 수 없게 된다. 따라서 사업 기획비용 및 초기 운영비용 등에 대한 지원이 필요하며<sup>42)</sup> 보상사업이 중단되더라도 운영기관에게 경제적 손실을 크게 끼치지 않는 수준의 최소한의 보호 방안이 필요하다. 각 지방자치단체 조례와 기존의 (폐기된) 보상사업 법률안들에서도 보상사업 착수 후의 단계에 대해서만 규정하고 있을 뿐 보상사업 착수 이전의 단계에 대해서는 아무런 규정을 두고 있지 않다. 따라서 사업설계에 대한 별도의 보상체계를 추가적으로 갖출 필요가 있고 준비기간을 포함하여 초기 운영비용 지원에 대한 근거 규정을 마련할 필요가 있다. 이 근거규정으로 인해 운영기관은 재정적 부담을 경감시킬 수 있을 것이고 운영기관의 참여 활로를 마련하는 하나의 방안이 될 수 있을 것이다.

영국은 보상사업 지원 목적의 금융·투자에 대한 사회적·문화적 토대가 잘 구축되어 있으며<sup>43)</sup> 중앙정부가 보상사업을 적극적으로 지원하고 주도해 나간다. 영국의 방식을 우리에게 그대로 적용할 수는 없지만 국내 상황에 맞게 변형하거나 참고하여 운영하면 좋을 것이다. 영국은 혁신기금(Innovation Fund)을 조성하여 이를 통해 보상사업을 계획하고 실제 사업을 진행하기 위한 비용을 지불하고 있다. 이른바 혁신기금 SIB는 정부가 개인과 기업 등을 통해 기금을 조성하고 여러 개의 보상사업 프로그램을 구성하여 자금을 조달하는 방식이다. 예컨대 ‘DWP 혁신기금 사업’을 보면 2011년 영국 중앙부처인 노동연금부(Department for Work and Pensions, DWP)가 혁신기금을 조성하여 14세 이상 취약계층 청소년을 대상으로 교육, 훈련 및 노동에 참여할 수 있도록 지원하는 10개의 파생적인 SIB를 기획하였다<sup>44)</sup>. 노동연금부는 별도의 운영기관 없이 중간 운영기관이자 성과지급인으로서의 역할을 담당하여 SIB를 기획하였으며 3,000만 파운드 규모의 혁신기금을 조성하여 프로젝트 전반의 비용을 지원하는 형태로 사업을 진행하였다<sup>45)</sup>. 노동연금부는 보상사업의 최종 결과가 도출되기 전에 보상

42) 법무법인 더함, 「사회성과보상사업 하위법령안 마련 연구」, 2022. 1, 91면.

43) 경북행복재단, 앞의 책, 76면.

44) Department for Work & Pensions, 「Qualitative evaluation of the DWP Innovation Fund: Final report」, 2016. 7, p. 10.

사업 프로그램 설정과 진행을 위한 비용을 지불하고자 사전 자금(up-front finance)과 운영 자본(working capital)을 제공한다<sup>46)</sup>.

### 3. 대상 분야의 확대

보상사업은 일반적으로 다양한 영역에 적용 가능하지만 우선적으로 측정 가능한 객관적인 지표가 존재하는 사업만을 대상으로 수행 가능하다. 또한 총 사업비보다 사회비용 절감액이 충분히 큰 분야에서 수행할 수 있다. 보상사업은 성과기반의 보상프로그램이므로 사회적 가치라는 ‘성과’가 중심에 놓여 있다. 따라서 성과가 미진하다는 이유로 중단되면 큰 사회적 문제를 야기할 수 있는 기초생활수급자 복지라든지 장애인 복지지원제도, 경찰, 국방 등의 공공서비스 등은 보상사업의 대상으로 적합하지 않다.

한편 예산만 투입되면 성과 산출이 확실한 사업은 보상사업의 전문적이고 복잡하며 장시간이 소요되는 절차를 경유하여 시행하기 보다는 정부나 지방자치단체가 직접 수행하는 것이 더 효율적일 것이다. 보상사업은 새로운 대상의 사업을 수행하거나 새로운 방법을 시도하거나 기존보다 효과적으로 성과를 달성하려고 하는 등 사업 결과에 어느 정도 불확정성이 존재하는 경우에 이용하는 것이 적합할 것이며 보상사업의 취지에도 부합한다<sup>47)</sup>. 과거 진행되었던 보상사업 중 주목할 수 있는 사례로 서울시 제1호 경계선지능아동 교육 보상사업을 들 수 있다. 당시 서울시에서는 경계선지능아동들을 돕는 지원정책이 전무하였는데 보상사업 기획을 통해서 정책의 사각지대에 방치되었던 경계선지능아동들을 위한 정책을 펼칠 수 있었다. 이와 같이 보상사업이 도입됨으로써 그간 외면 받거나 도외시되었던 사회문제에 대해 이전에는 시도하지 못했던 새로운 방법으로 해결할 기회를 얻게 되었고 이로 인한 결과는 사회적 이익을 궁극적으로 창출하는 것에 해당한다. 따라서 법률안을 마련할 경우 이상의 내용을 포함하여 보상사업 대상 분야를 규율하고 있는 각 지방자치단체의 현행 조례 및 제20대·제21대 국회에서 발의되었다가 폐기된 법률안들의 내용보다 좀 더 확대하여 규정하는 것도 고려해 볼 수 있다.

전 세계에서 가장 많은 수의 보상사업을 운영하고 있는 영국을 비롯하여 다수 해외 국가들의 보상사업 분야를 살펴보면 고용 및 직업훈련 분야가 가장 많고, 건강관리,

45) Department for Work & Pensions, Ibid, p. 22, 24.

46) Department for Work & Pensions, Ibid, p. 24.

47) 보상사업의 성과보상에 인센티브가 구성요소로서 중요한 이유는 이와 같은 보상사업의 대상을 선정하는데 있어 사업 결과에 어느 정도 불확정성이 있기 때문이며 민간 투자자는 그런 위험을 부담하고 투자를 하게 되는 것으로 일종의 대가인 것이다. 박제훈, “SIB 이야기 4 : SIB에 대한 오해들”, 소셜임팩트본드 매거진 2019년 7·8월호.

<https://panimpact.kr/sibmag-sib-story-201908/> (최종방문일: 2024.10.30.)

아동 및 가족 복지, 교육과 아동지원, 노숙자, 형사사법(재범방지 등), 빈곤지원, 농업 및 환경에 관해 시행하고 있다(표 1 참조). 해외 국가들은 표 1에서 보듯이 전 지구적 이슈라고 볼 수 있는 고령화, 실업, 건강관리 등의 사회문제에 대해 보상사업을 통해 해결하고자 함을 알 수 있다. 또한 우리나라의 보상사업 대상을 다양하게 확대하는데 있어서 특히 영국의 분야별 구체적 보상사업 성공사례<sup>48)</sup>가 다루고 있는 영역을 참조해 볼 수 있을 것이다. 첫째, ‘건강’ 분야 중 2015년 7월부터 2022년 6월까지 수행한 ‘우스터셔주 지역공동체 복귀(Reconnections Worcestershire)’ 사업은 50세 이상이면서 외로움 척도가 높은 독신, 이혼, 미혼 및 저소득 생활을 하는 사람을 대상으로 사회적 돌봄 및 정서적 지원 서비스를 제공하여 개인이 사회와 어우러져 생활을 영위할 수 있도록 하였다. 2015년 4월부터 2022년 10월까지 진행된 ‘웰빙을 위한 길(Ways to Wellness)’ 사업은 뉴캐슬 웨스트 지역에 거주하는 40세~74세에 해당하며 장기적인 건강 문제(만성 폐쇄성 폐 질환, 천식, 당뇨병 1형 또는 2형, 관상 동맥 심장 질환, 심부전 또는 간질 등)로 인하여 사회적·경제적 박탈이 심한 사람, 사회적 고립, 불안 또는 우울증으로 인해 병원에 자주 가는 사람, 생활 방식을 변화시키면 나쁜 건강이 개선될 수 있는 사람 등을 대상으로 더 건강한 생활 방식과 더 나은 자기 관리 및 지속적인 행동 변화의 촉진을 유도하였다. 둘째, ‘노숙자’ 분야로는 2017년 9월 시작하여 현재는 종료된 ‘상습 노숙자 지원을 위한 사회보상사업(Entrenched Homelessness Social Impact Bond)’은 오랜 시간 동안 밖에서 잠을 잤거나 여러 차례 노숙을 경험한 사람들을 대상으로 노숙을 선택하게 된 근본적 원인을 찾아 삶을 변화시키는 것을 목표로 하였고 이를 위해 숙박, 정신 건강 및 약물·알코올 치료, 교육, 훈련 및 고용 기회 등을 지원하였다. 셋째, ‘아동복지’ 분야 중 2018년 2월부터 2023년 12월까지 수행한 ‘적극적 가족 파트너십(Positive Families Partnership)’ 사업에서는 심각한 반사회적 행동 또는 약물 남용에 연루된 10세~17세 청소년을 대상으로 그들의 부모가 더 효과적으로 대처할 수 있도록 돕는 것을 목표로 하였는데 아이들이 적절한 시간에 집에 오게 하거나 학교 출석률을 높이는 것과 같은 단순한 것들부터 실천하였다. 넷째, ‘고용 및 교육’ 분야를 살펴보자면 2019년 4월부터 2023년 4월까지 수행된 ‘정신 건강 및 고용 사회보상사업(Mental Health and Employment Social Impact Bond)’은 지속적이고 심각한 정신 건강 문제가 있는 개인들이 직장으로 복귀할 수 있도록 지원하였다.

48) GOLAB, Government Outcomes Lab 홈페이지,  
<https://golab.bsg.ox.ac.uk/knowledge-bank/indigo/impact-bond-dataset-v2/?query=&countries=United%20Kingdom> (최종방문일: 2024.10.23.)

<표 1> 외국의 분야별 사회성과보상사업 현황 (2024년 10월 기준)<sup>49)</sup>

분야	사업 수	운영 국가 및 보상사업 수
고용 및 직업훈련	83	영국(32), 네덜란드(13), 프랑스(5), 일본(4), 덴마크(3), 벨기에(3), 콜롬비아(3), 미국(2), 포르투갈(2), 오스트리아(2), 아랍에미리트, 한국, 핀란드, 팔레스타인, 호주, 아르헨티나, 남아프리카공화국, 뉴질랜드, 캐나다, 스위스, 독일, 이스탄불, 요르단, 인도
건강과 웰빙	52	영국(15), 일본(11), 캐나다(3), 네덜란드(3), 러시아(3), 카메룬(3), 케냐(2), 덴마크(2), 미국(2), 남아프리카공화국, 에티오피아, 포르투갈, 핀란드, 인도, 콩고민주공화국, 호주, 이스라엘
교육	50	영국(8), 포르투갈(17), 시에라리온(3), 칠레(3), 호주(2), 인도(3), 덴마크, 캐나다(2), 홍콩, 러시아, 프랑스, 일본, 독일, 한국, 스웨덴, 이스라엘, 미국(3)
아동 및 가족 복지	47	영국(20), 미국(8), 호주(5), 프랑스(2), 핀란드(2), 덴마크(2), 캐나다(2), 남아프리카, 네덜란드, 독일, 포르투갈, 아랍에미리트, 일본
노숙자	38	영국(23), 미국(4), 덴마크(4), 호주(4), 프랑스(2), 벨기에
형사 사법	19	미국(9), 영국(2), 포르투갈(2), 호주(2), 뉴질랜드(2), 네덜란드, 일본
농업 및 환경	6	미국, 캐나다, 캄보디아, 남아프리카공화국, 페루, 나이지리아
빈곤 감소	3	러시아, 캄보디아, 케냐

이와 같이 다양한 분야에 대해 보상사업을 시도해 볼 수 있는 한편 또 하나의 역점을 둘 사항으로 예방적 조치를 할 수 있는 보상사업 대상 분야를 적극적으로 발굴하여야 한다. 이러한 분야의 발굴을 시도하는 이유는 보다 더 큰 사회비용이 요구되는 사후적 조치에 비해 사전의 적절한 개입이 훨씬 효과적이기 때문이다. 우리나라의 경우 지방자치단체는 당면한 문제해결을 위해 비교적 성과평가가 분명한 사업들 위주로 추진하여 왔으나 영국의 경우 아프리카의 수면병 DIB(Development Impact Bond)<sup>50)</sup>, 에이즈 같은 전염병 예방에 보상사업을 도입한 사례가 있으며 고혈압, 당뇨병,

49) 옥스퍼드 대학교 산하 연구 및 정책 센터인 GoLab(Government Outcomes Lab)의 인터넷 데이터 자료를 필자가 표로 재정리하였다(최종방문일: 2024.10.10.).  
<https://golab.bsg.ox.ac.uk/knowledge-bank/indigo/impact-bond-dataset-v2/>

정신질환과 같은 비전염성 질환 예방에도 보상사업을 활용하였다<sup>51)</sup>. 이와 같이 우리도 질병의 확산을 억제하거나 사람들의 건강과 생명에 대한 피해를 줄이는 일에 보상사업을 도입해 볼 수 있을 것이다.

#### 4. 전담기구·부서 및 전담인력의 배치

보상사업의 시행기간은 통상 3년여 정도에 걸쳐 장기간 진행되고 사업의 규모도 작지 않으며 그 운영체계도 여러 단계로 이루어져 있기 때문에 이를 담당하는 부서가 없다거나 혹은 실무자가 자주 바뀌게 되면 보상사업을 안정적으로 추진하기 어려워지는 경향이 있다. 또한 참여 주체와의 관계 및 신뢰감 형성에 어려움이 발생하여 성과달성에 부정적 영향을 미치게 될 수도 있으며 투자자의 신뢰를 저하시킬 수도 있다. 실제 서울시 제1호 보상사업의 경우 보상사업을 담당하는 서울시 공무원의 인사이동으로 인한 담당자의 교체로 보상사업에 대한 이해와 업무에 대한 연속성을 갖기 어려워지는 바람에 사업에 참여하고 있는 기관들과의 사업운영에 대한 합의와 협력이 다소 원활하지 않았다<sup>52)</sup>. 보상사업에 대한 충분한 이해와 성과목표의 원활한 달성을 위해서는 최소한 해당 보상사업이 시행되는 기간 동안만이라도 실무 담당자가 근무의 연속성을 가져야 하는 것이 중요할 것이다<sup>53)</sup>.

하나의 보상사업을 일관성 있게 지속적으로 수행하기 위해서 그리고 장기적으로 보상사업이 활성화되도록 하기 위해서는 정부와 지방자치단체 모두 보상사업을 전담하는 기구 내지 부서를 설립해야 하며 보상사업을 전문적으로 담당하는 최소 인원의 전담인력을 배치할 필요가 있다. 따라서 행정안전부 산하에 보상사업만을 전문적으로 지원·관리하는 기구를 설치하여 운영할 필요가 있다<sup>54)</sup>. 행정안전부 산하의 전담기구 설치에 후속하는 보상사업 인프라 구축을 위한 정부의 적극적 지원이라는 측면에서도 필수불가결하다. 지방자치단체가 주도하는 보상사업의 경우에도 보상사업 전반을 총

50) 서아프리카의 콩고 강, 남아메리카의 아마존 강 유역 등에 발생하는 전염성 풍토병이다. 트리파노소마라고 하는 편모충류가 체체파리 따위를 매개로 하여 사람의 혈액 속에 기생함으로써 발생하는데, 잠복기 이후 발열, 중추신경계 증상, 두통·부기를 일으키며 수면 상태에 빠지고, 마침내 혼수상태가 되어 사망하게 된다. 오랜 세월 해결되지 않은 토착병이며, 확산될 때는 매년 수십만 명씩 사망했다고 한다. 국립국어원 표준국어대사전 홈페이지, <https://stdict.korean.go.kr> (최종방문일: 2024.10.12.)

51) GOLAB, Government Outcomes Lab 홈페이지, <https://golab.bsg.ox.ac.uk/knowledge-bank/indigo/impact-bond-dataset-v2/?query=&countries=United%20Kingdom> (최종방문일: 2024.10.23.)

52) 서울특별시·서울복지재단, 「복지분야 사회성과보상사업(SIB) 모델 연구」, 2022, 67면.

53) 한국사회혁신금융, 앞의 책, 34면.

54) 법무법인 더함, 앞의 책, 87면.

괄하는 팀과 총괄책임, 실무운영, 회계, 교육 등 해당 보상사업에 적합한 전담인력을 구성하여 사업 운영을 해나가야 할 것이다<sup>55)</sup>. 전담기구나 전담부서의 실무 담당자는 보상사업만을 전담하도록 배치하여 실질적인 지원업무가 이루어지도록 하고 전담기구나 전담부서의 담당자(공무원) 중 필요한 최소 인원은 적어도 순환 보직이 아니라 임기제 등의 임용방식을 통해 업무의 전문성과 지속성을 보장할 필요가 있다. 정부는 보상사업의 지원을 위해서 그리고 지방자치단체는 보상사업의 수행을 위해서 담당 공무원의 보상사업에 대한 이해·인식 수준을 높여야 할 뿐만 아니라 실제 일하는 방식의 변화도 모색할 필요가 있다.

## 5. 인프라 구축을 위한 정부의 적극적 지원

보상사업을 전국적으로 확산하고 활성화하기 위해서는 보상사업의 운영체계마다 필요한 제도적 인프라 기반을 정부에서 적극적으로 조성하여야 한다는 것이다. 앞서 살펴본바와 같이 보상사업의 운영 체계에 참여하는 주체로 운영기관, 투자자, 수행기관, 평가기관 등이 있다. 특히 운영기관의 현황을 살펴보면 현재 보상사업 전반을 전문적으로 설계하고 관리할 수 있는 전문기관이 거의 없는 실정이다. 따라서 경험과 전문성을 갖춘 다양한 기관이 보상사업 수행을 위한 운영기관 공모 시 모집될 수 있도록 정부는 운영기관 설립을 독려하거나 기존의 유관기관들이 보상사업에 적극적으로 참여할 수 있도록 지원하는 정책들을 구상해야 할 것이다. 보상사업을 활성화하기 위한 보상사업 법률(안)에서는 예컨대, 운영기관의 역할, 평가기관의 자격, 규모 등, 투자자 유치방법 등에 관한 내용이 규정되어야 할 것이고 보상사업 관련 정책에서는 정부가 보상사업의 참여주체인 운영기관, 투자자, 수행기관, 평가기관 등이 다양하게 생성될 수 있도록 기반을 조성해주어야 한다.

보상사업의 정책주체인 정부의 역할은 국가마다 차이가 있겠지만 영국의 경우는 중앙정부 차원에서 보상사업지원체계를 구축하고 보상사업 펀드 및 보상사업 지원펀드를 설립하여 보상사업 확산을 주도하고 있다<sup>56)</sup>. 또한 보상사업 관련 정책에 관한 범부처 공동의 홈페이지를 마련하여 정책·경험을 공유하고 민간기업의 참여를 촉진하고 있다. 반면 우리는 정부가 아직 보상사업과 관련하여 별다른 움직임이 없고 서울시와

55) 이미 보상사업을 시행하였던 서울시의 경우는 현재 공정경제과 상생기업지원팀에서 다른 업무와 함께 보상사업 업무를 담당하고 있으며, 현재 보상사업을 진행하고 있는 경기도 화성시는 기업투자실 사회적경제과에서 보상사업 관련 업무를 담당하고 있으며 일반 공무원이 아닌 사회적경제전문관 1명을 두고 있다. 한편 보상사업을 완료한 경기도와 보상사업 성과 평가 진행 중인 부여군의 경우는 경기도청 및 부여군청 홈페이지에서 확인 결과 보상사업을 별도로 담당하는 부서 내지 팀은 없는 것으로 보인다(최종방문일: 2024.10.30.).

56) Department for Work & Pensions, Ibid, pp. 22~27.

경기도 등 지방자치단체가 보상사업을 주도적으로 추진하고 있는 상황이다. 영국의 경우 검증된 프로그램 운영 기관과 보상사업의 구조 내에서 중간기관으로서 역할을 수행할 수 있는 역량 있는 기관들의 풀(pool)이 넓다. 반면 우리의 경우 서울시와 경기도 등의 보상사업을 수행한 팬임팩트코리아, 한국혁신금융과 같은 중간기관만 활동하고 있는 것이 현실이다.

지방자치단체는 보상사업에 대한 필요성을 인식하고 있지만 현재로서는 보상사업의 법적 근거가 없으며 복잡한 단계의 사업을 지방자치단체가 주도적으로 시행하기에는 부담이 큰 것이 현실이다. 정부의 보상사업 운영을 위한 초기 인프라 구축은 지방자치단체의 관심과 역량을 크게 제고할 수 있고 이를 통해 보상사업의 수행은 용이해질 것이며 보상사업의 수도 확연히 증가할 것이다.

#### IV. 결어(結語)

지금까지 국내에서 보상사업을 성공적으로 진행하기 위해 뒷받침되어야 할 방안으로 보상사업 지원의 법적 근거 마련, 보상사업 착수 이전 단계에 대한 별도의 보상체계 마련, 보상사업 대상 분야의 확대, 보상사업 전담기구 내지 부서 및 전담인력 배치, 보상사업 인프라 구축을 위한 정부의 적극적 지원에 대해 언급하였다. 각종 사회문제를 둘러싼 공공서비스 수요 증가, 이에 따른 복지예산의 지속적 증대는 정부와 지방자치단체의 재정부담을 야기하고 있다. 따라서 보상사업이 제대로만 정착되어 안정적으로 운영이 된다면 재정부담을 크게 완화하는 하나의 해결방안으로 기능할 수 있다. 최초의 보상사업이 영국에서 시작된 이후 다른 국가에서도 복잡한 구조의 보상사업이 과연 확산될 수 있는지에 대한 회의적 시각도 있었다<sup>57)</sup>. 그러나 지금 영국은 선두에 서서 보상사업을 잘 활용하고 있고 유럽국가 전반, 미국 등 여러 나라에서도 보상사업을 적극 시행·운영하고 있다.

국내에 보상사업을 도입한 이후 10여년 동안 보상사업이 확산되는 뚜렷한 계기가 없었다. 우선적으로 보상사업 관련 법률안이 마련된다면 보상사업 활성화에 교두보가 될 것이다. 각 지방자치단체들은 보상사업의 필요성을 인식하고 있더라도 법적 근거 없이 독자적으로 보상사업을 운영하기에는 부담을 가질 수밖에 없다. 또한 보상사업은 복잡한 운영체제로 구성되어 있어서 각 단계마다 참여주체의 역할과 기준 등에 대한 최소한의 내용을 법률에서 규정해준다면 지방자치단체의 입장에서는 보상사업을

57) 박제훈, “SIB 이야기 1 : SIB에 대한 기억”, 소셜임팩트본드 매거진 2019년 1·2월호.  
<https://panimpact.kr/sibmag-sib-story-201902/> (최종방문일: 2024.10.30.)

수행하기 위한 문턱이 크게 낮아지는 것이 될 것이다. 현재 각 지방자치단체가 거의 동일한 보상사업운영조례를 제정하여 운영하고 있는데 보상사업 관련 법률안이 마련 되면 이를 근거로 각 지방자치단체만의 특성이 반영된 보상사업운영조례를 구상해야 할 것이다. 보상사업 관련 법률안의 제정과 더불어 정부의 적극적 지원 즉, 보상사업에 필요한 제도적 인프라 구축이 뒷받침된다면 보상사업의 수가 양적으로 증가하게 될 것이고 우리 현실에 맞는 최적화된 보상사업 모델을 찾을 수 있을 것이다.

보상사업은 기존에 없던 방식이어서 생경하게 느낄 수 있지만 정부와 지방자치단체의 재정부담 완화라는 확실한 목표가 있기 때문에 정부의 지원 하에 운영체계 기반을 잘 마련해 놓는다면 실제로 얻을 수 있는 재정적 이익은 클 것이고 사회문제 해결 방식에 있어서도 효율성이 높다고 생각한다. 저출산과 고령화 등 각종 사회문제로 인해 급증하는 공공서비스 수요에 대해 보상사업을 추진하고 이를 활성화하기 위해 하루 빨리 보상사업의 입법과 정부의 적극적 지원을 기대하며 향후에는 보상사업을 안정적으로 운영하고 활성화하기 위해서 무엇을 해야 할 것인지 각 지방자치단체들도 함께 고민해야 할 것이다.



[참고문헌]

**단행본**

- 경북행복재단, 『경상북도 사회성과보상사업 도입을 위한 기초연구』, 2022.
- 김갑래, 『사회성과연계채권(SIB) 활용방안: 자본시장을 통한 사회문제의 해결』, 자본시장연구원, 2012. 7.
- 법무법인 더함, 『사회성과보상사업 하위법령안 마련 연구』, 2022. 1.
- 서울특별시·서울복지재단, 『복지분야 사회성과보상사업(SIB) 모델 연구』, 2022.
- 한국사회혁신금융, 『Social Impact Bond(사회성과보상사업) 운영매뉴얼』, 2020.
- 행정안전부, 『사회성과보상사업(SIB) 추진 안내서』, 2017. 10.

**국내 학술논문**

- 김나현, “제21대 국회에 제출된 사회성과보상사업(SIB)법률안에 대한 검토”, 「홍익법학」 제21권 제4호, 홍익대학교 법학연구소, 2020.
- 김대인, “사회서비스 공공계약법제에 대한 고찰: EU 및 영국법과의 비교를 중심으로”, 「사회복지법제연구」 제12권 제1호, 사회복지법제학회, 2021.
- 김순양, “우리나라 지방자치단체의 사회성과보상사업 실태분석 및 개선방안 고찰”, 「한국사회와 행정연구」 제33권 제4호, 서울행정학회, 2023.
- 김정욱·진성만·여관현, “지방자치단체의 사회성과보상사업(SIB) 활성화를 위한 정책적 함의: 국내·외 SIB 사례를 중심으로”, 「사회적기업연구」 제12권 제2호, 사회적기업연구원, 2019.
- 오문준, “복지분야의 대안적 거버넌스 모형, 사회성과보상사업(SIB)의 적용가능성”, 「복지저널」, 한국사회복지협의회, 2023.

**해외문헌**

- Department for Work & Pensions, 『Qualitative evaluation of the DWP Innovation Fund: Final report』, 2016. 7.
- GOVERNMENT OUTCOMES LAB, 『THE EVOLUTION OF SOCIAL OUTCOMES PARTNERSHIPS IN THE UK』, 2024. 9.
- Ronnie Horesh, 『Injecting Incentives Into the Solution of Social and Environmental Problems: Social Policy Bonds』, iUniverse, 2000.
- Department for Culture, Media and Sport, 2023. Guidance: Social Outcomes Partnerships and the Life Chances Fund, <https://www.gov.uk/guidance/social-outc>

omes-partnerships

Government Outcomes Lab(GOLAB), <https://golab.bsg.ox.ac.uk/knowledge-bank/indigo>

<https://www.payforsuccess.org>

[www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk)

MDRC, <https://www.mdrc.org/key-partners-nycs-social-impact-bond>

Social Impact Partnerships to Pay for Results Act, <https://www.whitehouse.gov/omb/sippra/>

## 기타

곽제훈, SIB 이야기 1 : SIB에 대한 기억, 소셜임팩트본드 매거진 2019년 1·2월호.

곽제훈, SIB 이야기 4 : SIB에 대한 오해들, 소셜임팩트본드 매거진 2019년 7·8월호.

곽제훈, SIB 이야기 5 : SIB가 필요한 이유, 소셜임팩트본드 매거진, 2019년 9·10월호.

곽제훈, SIB 이야기 12 : 운영기관의 어려움, 소셜임팩트본드 매거진 2021년 1·2월호.

경기도, 경기도 일자리·저출산 대응 사회성과보상사업 기본계획, 2018.

경기도, 해봄프로젝트(경기도 SIB방식 기초생활수급자 탈수급) 기본계획, 2015.

경기도 화성시 보도자료, “성공하면 37억 원, 외식창업가를 키워주세요”, 2022. 5. 2.

부여군 누리집 보도자료, 2024. 7. 9, <https://www.buyeo.go.kr>

서울특별시 보도자료, “아시아 최초 사회성과보상사업(SIB) 본격 추진”, 2016. 4. 24.

서울시 보도자료, “청년실업 민간과 함께 해결…디지털인재양성 사회성과보상사업 추진”, 2021. 2. 16.

이데일리(2020. 1. 26.), “[투자로 푸는 사회문제] ④美처럼 법 토대 위, 제정법 '젠 걸음'”, <https://v.daum.net/v/20200126072510932> (2024.10.15. 최종방문)

경기도청, <https://www.gg.go.kr>

국립국어원 표준국어대사전, <https://stdict.korean.go.kr>

서울시청, <https://www.seoul.go.kr>

의안정보시스템, <http://likms.assembly.go.kr/bill>

팬임팩트코리아, <https://panimpact.kr>

화성시청, <https://www.hscity.go.kr>

공공성과보상사업의 추진 및 활성화에 관한 법률안(의안번호 2019491)

사회성과보상사업 추진 및 활성화에 관한 법률안(의안번호 2101157)

사회성과보상사업 운영 및 활성화에 관한 법률안(의안번호 2102858)

사회성과보상사업의 추진 및 활성화에 관한 법률안(의안번호 2110388)

사회성과보상사업 추진 및 활성화에 관한 법률안(의안번호 2022326)

[국문초록]

## 사회성과보상사업(SIB)의 성공적 추진을 위한 제언 -운영상의 문제점 및 법제지원 방안을 중심으로-

김 나 현

(지방자치인재개발원 교육총괄과 교수, 법학박사)

정부 및 지방자치단체는 다양한 사회문제 해결을 위해 세금을 투입, 각종 정책과 제도를 마련하여 해결하고자 하나 세금을 들인 만큼 반드시 사회문제가 해결되지 않는다. 이러한 상황 가운데 최근 사회문제를 효과적으로 해결하면서도 효율적인 재정 지출 방식인 ‘사회성과보상사업(SIB: Social Impact Bond)’이 주목받기 시작하였다. 사회성과보상사업이란 “민간이 투자를 받아 사회적 성과를 창출하고 정부가 민간이 달성한 사회적 성과를 사후에 구매하는 사업”으로 정의할 수 있다.

사회성과보상사업은 영국 등 유럽과 북미를 중심으로 정부의 효과적인 예산집행 및 공공정책 추진방식으로 받아들여지며 고용·교육·건강·교정 분야에 걸쳐 다양하고 활발하게 운영되고 있다. 우리나라 역시 2014년 서울시에서 처음으로 사회성과보상사업 운영조례를 제정하여 2016년 아시아 최초로 사회성과보상사업을 시행하였으며, 이후 경기도, 충남 부여군, 경기도 화성시에서 보상사업운영조례를 근거로 보상사업을 추진하였다. 그러나 사회성과보상사업을 도입한지 10여년이 지났지만 아직 활성화되지 못하고 있는 것이 현실이다.

사회성과보상사업이 활성화되지 못한 가장 대표적 이유로는 사회성과보상사업 관련 근거법률이 부재한 상황과 사회성과보상사업 각 단계별에서 요구되는 기본적 인프라 기반이 열악하다는 점 때문이다. 그 밖에 사회성과보상사업을 착수하기 전 준비단계에서 소요되는 긴 시간과 노력에 대한 운영기관 측의 비용 부담의 문제, 사회성과보상사업에 적합한 대상 분야 선정의 문제, 사회성과보상사업을 담당하는 전담기구 내지 부서의 부재와 담당 실무자의 잦은 인사 이동의 문제를 들 수 있다. 이상의 문제점에 대해서 검토하고, 이를 해결하기 위해 사회성과보상사업 관련 입법과 정부의 적극적 지원 등에 관한 법제지원 방안의 방향성을 제시하고자 한다. 사회성과보상사업은 기존에 없던 방식이어서 생경하게 느낄 수 있지만 정부와 지방자치단체의 재정부

담 완화라는 확실한 목표가 있기 때문에 정부의 지원 하에 운영체계 기반을 잘 마련해 놓는다면 실제로 얻을 수 있는 재정적 이익은 클 것이고 사회문제 해결 방식에 있어서도 효율성이 높을 것이다.

---

**주제어:** 사회성과보상사업, 사회성과보상사업의 운영구조, 사회성과보상사업 법률안, 사회성과보상사업의 참여주체, 예산절감

---

[Abstract]

## A Proposal for Successful Development of the Social Impact Bond -Focusing on the Problems and legal support of the Operation-\*

Kim, Na Hyun

(Local Government Officials Development Institute, Training Coordination Division,  
Professor, Ph.D. in Law)

A central government and local governments try to solve social problems by investing taxes and establishing various policies and systems. A central government and local governments try to solve social problems by investing taxes and establishing various policies and systems. However, social problems are not necessarily solved in proportion to the amount of tax money spent. Recently, SIB(Social Impact Bond) which is an efficient financial expenditure method that effectively solves social problems, has been gaining attention. SIB can be defined as a business in which the private sector receives investment to create social outcomes and the government purchases the social outcomes achieved by the private sector afterward. SIB is accepted as an effective budget execution and public policy promotion method of the government, mainly in Europe, including the UK, and North America. SIB is being actively operated in various fields such as employment, education, health, and correction. In Korea, Seoul City enacted the SIB operation ordinance for the first time in 2014 and implemented the social performance compensation project for the first time in Asia in 2016. Since then, Gyeonggi-do, Buyeo-gun and Hwaseong-si have been implementing SIB based on the SIB operation ordinance. However, the reality is that even after more than 10 years, SIB has not yet been activated.

The reasons why SIB has not been activated include the absence of a legal

---

\* This work was supported by the Ministry of Education of the Republic of Korea and the National Research Foundation of Korea. (NRF-2022S1A5B5A17043099)

basis and the poor basic infrastructure required for each stage of the SIB. Other issues include the burden of costs on the operating agency for the long time and effort required in the preparatory stage before starting the SIB, the problem of selecting a target field suitable for the SIB, the absence of a dedicated organization or department in charge of the SIB, and the frequent personnel changes of the staff in charge. In order to review the above problems and solve them, we intend to present the direction of the legal support plan for legislation related to the SIB and active central government support. The SIB may feel unfamiliar because it is an unprecedented method. However, since it has a clear goal of easing the financial burden of the central government and local governments, if the foundation of the operating system is established with central government support, the actual financial benefits that can be obtained will be large, and it will also be highly efficient in solving social problems.

---

**keywords** : Social Impact Bond(SIB), Operating Structure of SIB, Bills for SIB,  
Participants of SIB, Budget saving

---