

영아권의 관점에서 본 출생통보제와 보호출산제 : 법적 쟁점에 대한 비판적 고찰*

주 연 선**·강 금 희***

目 次

I. 서론	V. 출생통보제와 보호출산제의 개선방안
II. 이론적 배경	1. 영아권을 중심으로 관련 법률체계 개편
1. 영아권의 개념	2. 생애주기를 고려하여 정책의 연속성 보장
2. 출생통보제와 보호출산제의 도입배경	3. 영아의 기본권을 위한 위기 임신부 지원강화
3. 해외사례 분석	4. 비차별 원칙을 포함한 포괄적 대상 적용
III. 연구범위와 방법	5. 통합적 관리체계 구축 및 출생정보 접근성 개선
IV. 출생통보제와 보호출산제 법령 분석	
1. 분석의 기본틀	
2. 영아권의 관점에서 관련 법규 분석	

I. 서론

저출산 고령화에 대한 세계적인 흐름 속에서 우리나라를 비롯한 여러 국가들은 영유아의 출생률을 높이기 위한 지원부터 양육에 이르는 다양한 정책을 펼치고 있다. 우리 정부도 일·가정 양립을 지원하기 위하여 임신·출산·양육과 관련된 서비스 확충 방안을 마련하고 다양한 지원을 모색하고 있다. 저출산 고령사회를 대비하기 위한 정

투고일: 2025.08.05., 심사일: 2025.08.12.-2025.08.25., 게재확정일: 2025.08.25.

* 이 논문은 2025년 배재대학교 교내 학술연구비 지원에 의하여 수행되었음.

** 배재대학교 조교수, 주저자.

*** 배재대학교 초빙교수, 교신저자.

부지원은 약 15조4천억원(2024년)이라는 예산이 투입되었으며, 공공지원을 통해 임신·출산·양육 관련 가정의 부담을 덜어주고자 하지만 위기영아는 매년 발생되고 있다. 이에 정부는 2023년 6월 ‘유령아동’이 생기지 않도록 출생통보제의 도입을 위한 관련 법률 개정안을 발표하였다. 수원 영아 사망 사건(2023년 6월) 이후 아동에 대한 출생 신고 누락을 방지할 필요성이 대두됨에 따라 의료기관에서 출생한 아동의 출생정보를 국가가 관리하여 태어난 모든 아동의 출생등록될 권리를 보호할 수 있도록 ‘출생통보제’를 도입하였다. 또한 경제적·심리적·신체적 사유로 출산과 양육에 어려움을 겪고 있는 위기임산부를 체계적으로 지원하고, 출생통보제 도입으로 신분 노출을 꺼리는 위기임산부의 병원 밖 출산과 아동 유기를 방지하기 위한 근본적 제도 개선의 필요에 의하여 보호출산제를 도입하였다. UN 아동권리위원회에서도 아동 보호를 위한 최후의 수단으로서 보호출산제 도입을 권고함에 따라 위원회는 종교단체가 익명으로 운영하며 아동유기를 허용하는 “베이비박스”를 금지하고, 병원에서 익명 출산의 가능성을 허용하도록 하는 제도 도입을 최후의 수단으로 고려할 것을 당사국에 촉구하였다(제5차·제6차 국가보고서 최종견해, 2019년). 이에 따라 총 26조로 구성된 「위기 임신 및 보호출산 지원과 아동 보호에 관한 특별법」이 제정되었으며, 2023년 10월 31일 공포되어 2024년 7월 19일부터 시행되었다. .

출생통보제와 보호출산제의 시행에 따른 정책과 제도의 다양한 논의 가운데, 논의의 중심에 있어야 할 영아의 존재와 권리를 찾아보기 힘든 상황이다. 유령아동을 방지하기 위한 도입배경에 따라 제도의 목적과 대상이 영아의 권리를 얼마나 보장하고 있는지 고려해 볼 필요가 있다. 유엔 세계인권선언(UDHR, 1948)은 “모든 인간은 태어날 때부터 자유롭고 차별 없이 존엄성과 권리에 있어서 평등하다”고 명시하고 있으며, UN 총회는 1989년 아동권리협약(CRC)을 채택하면서 아동이 신체적, 정신적 미성숙으로 인해 특별한 보호와 보살핌이 필요하다고 강조하였다. 선언문은 아동뿐만 아니라 매우 취약하고 타인에게 전적으로 의존해야 하는 신생아의 권리에 대해서도 사회가 그러한 권리를 보호해야 할 책임과 의무가 있다고 명시하고 있다.

신생아는 사소한 외상으로 인해 사망이나 장애 발생 확률이 높고, 미래 국가의 유력한 구성원이 되기 위해 기본권을 누려야 한다. 신생아와 엄마는 서로 긴밀한 관계를 맺고 있기 때문에 일부 기본 권리는 공통적일 수 있으나(Das, 2022), 아동 권리를 위한 위기영아 지원에 있어 모의 선택에 의한 아동 생존의 위협, 임신부의 위협이 영아까지 이어질 가능성의 확대, 보호출산제에 따른 영아의 권리보다 모의 권리가 우선시되는 기조 변화에 따라 위기임산부에 대한 지원과 함께 영아의 권리적 측면도 고려될 필요가 있다. 특히 청소년 부모, 장애인 부모, 외국인 부모의 경우 심리적, 사회·환경적 요인에 의해 아동 양육의 어려움을 겪고 있으며, 영아가 위기로 이어지는 경우가 많으므로 출산부터 양육에 이르는 전반에 걸쳐 종합적 지원대책이 요구된다(은유, 2021). 영아의 권리 보호는 주로 보육 영역에서 다루어지거나 요보호아동을

중심으로 소극적으로 다루어지고 있는 추세이다(김아름, 2018). 한국보육시설연합회와 육아정책연구소(2010)는 보육교사의 윤리강령을 개발하여 유엔아동권리협약의 기본권을 통한 영유아의 기본권을 보장하도록 하였고, 표준보육과정 공표를 통하여 모든 영유아의 전인적 성장발달을 도모하여 보호와 안전 속에서 개인의 잠재력이 발휘될 수 있도록 지원하였다(보건복지부, 2013). 그럼에도 실천 현장에서는 영유아의 권리가 낮게 평가되고 있으며, 생존권과 보호권 같은 보호적 측면이 강하고, 발달권과 참여권에 대한 인식과 실천 수준은 낮은 것으로 확인되었다(황주현, 2017). 박고은과 장명희(2019)의 연구에서는 보육교사의 영아 권리 인식 중요도는 생존권이 가장 높은 것으로 나타났으며, 실천 정도는 중요도에 비하여 낮은 것으로 나타났다. 이와 유사하게 김은화(2013)의 연구에서는 보육교사가 생존권과 보호권 영역만을 영아의 권리로 인식한다고 밝히고 있다. 영아의 권리 보호는 주로 영아를 보육하는 보육시설이나 보육교사 중심의 연구가 주를 이루고 있으며, 영아가 성인과 동등한 인간으로서 권리의 주체이며 독립된 하나의 인격체라는 것을 받아들이고 실천하는 것은 쉽지 않음을 알 수 있다.

정부는 ‘아동이 행복한 나라’라는 비전 하에 아동권리의 존중 및 실현을 위한 노력으로 2023년 아동의 기본적 권리와 국가 및 사회의 책임을 명시한 「아동기본법」을 발의하였지만 일부 보수단체의 반대에 의해 폐기될 위기에 놓여있다(경향신문, 2024.2.4.). 아동의 권리를 위하여 2011년 개정된 「아동복지법」 제11조에서는 아동의 양육 및 생활환경, 언어·인지발달, 신체적·정서적 건강, 아동안전과 아동학대 등의 종합실태를 조사하여 공표하고 있으며 이를 기본계획과 시행계획에 반영해야 한다고 규정하고 있다. 아동종합실태조사의 경우 만 18세 이하 아동의 포괄적 실태를 다루고 있어 학령기별 또는 발달단계별 아동의 권리 및 영아의 권리적 현실을 조사하여 정책에 반영하는 것은 한계가 있는 실정이다. 이에 영아를 당사자로 두고 있는 출생통보제와 보호출산제의 시행에 있어 영아의 권리를 얼마나 보장하고 있는가를 고려해 볼 필요가 있다.

영아권(Infant Rights)은 영아가 독립적인 인격체로서 가지는 기본권으로, 생존권, 보호권, 발달권, 신분권을 포함한다(Donzelli, 2010; Das, 2022). 이는 영아가 단순한 보호 대상이 아니라, 독립적인 권리의 주체로 인정받아야 함을 의미한다. 특히 영아에게 신분권은 영아가 출생과 동시에 법적으로 등록되고 자신의 존재를 증명할 수 있는 권리를 의미한다. 영아권의 개념은 선진 인권 담론과 맞닿아 있는 중요한 주제이지만, 아직 학계에서 활발히 논의되거나 이론적으로 충분히 체계화되지 않았으며, 이러한 중요성과 당위성에도 불구하고 학술적 조명이 미흡하다. 이로 인해 영아권은 주로 영유아복지법이나 아동권리보장 영역 내에서 포괄적으로 다루어져 왔으며, 영아를 독립된 권리 주체로 인식하고 그 권리를 구체적으로 보장하려는 시도는 여전히 미비하다. 본 연구는 이러한 이론적 취약성을 보완하고자 UN아동권리협약 및 세계아동정신건강

협회(WAIMH)의 최근 논의들을 적용하여 생존권, 보호권, 발달권적 측면에서의 영아권의 현주소를 점검하고 학술적으로 재정의 하였다.

따라서 본 연구의 목적은 위기임산부가 아동을 출산하여 원가정 내에서 보호하고 양육할 수 있는 제도적, 사회적 안전망을 구축함에 있어서 영아권을 기반으로 출생통보제와 보호출산제를 분석하고 제도의 미비점을 보완하고 보다 안정적인 제도 확립을 위한 기초자료를 마련하는 데 있다. 이를 통해 영아의 권리를 보다 명확히 반영한 정책적 개선 방향을 제시하고, 영아와 위기임산부 모두의 권리가 조화를 이루는 제도적 기반을 마련하는 데 기여하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 영아권의 개념과 필요성

영아란, 생후 28일에서 24개월에 이르는 인간발달 단계를 이르는 말로 이 시기의 아동을 영아기 아동이라 하며, 생후 1개월(28일)의 신생아를 포함하는 개념으로도 활용된다(엄신자, 2008). 어원학적으로 아동이라는 용어는 “말하지 않는 사람”을 의미하는 라틴어 *infans*에서 유래되었으며, 당시 로마인의 경우 출생부터 7세까지의 아동을 의미하였다(humanium, 2024).

영아의 연령은 개별 법률에 따라 달리 규정되어 있어 특성에 따른 서비스나 정책 시행에 한계가 따른다. 현재 아동복지의 가장 근간이 되는 아동복지법에서는 아동을 18세 미만의 자로 규정하고 있으며, 모자보건법에서는 영유아를 출생 후 6년 미만인 자로, 아이돌봄 지원법에서는 아이를 만 12세 이하의 아동으로, 영유아보육법에서는 영유아를 6세 미만의 취학전 아동으로, 유아교육법에서는 유아를 만 3세부터 초등학교 취학 전까지의 어린이로 각각 규정하고 있는 실정이다(법제처, 2024). 이와같이 영아에 대한 명확한 기준이 되는 시기는 없으며, 용어의 통일성을 확보하기 위한 시기적 구분에 관한 규정이 없는 것이 현실로 본 연구에서는 만 24개월 미만의 아동을 영아로 정의하고자 한다.

영아는 성인과 마찬가지로 온전한 인간으로 권리를 가진 존재이다. 그러나 영아의 요구사항은 보호자의 요구사항과 충분히 구별되지 못하는 것이 현실이다(WAIMH, 2016). 영아를 출산하는 것은 정치적·사회적 사건(event)으로 돈젤리(Donzelli, 2010)와 다스(Das, 2022)는 영아의 기본 권리를 다음과 같이 정리하였다. 첫째, 평화로운 환경에서 태어날 권리이다. 둘째는 정의로운 조건에서 태어날 권리로 산모와 아

기가 올바르게 관리될 수 있어야 한다. 셋째, 안전한 환경에서 태어날 권리로 모든 영아는 임신 연령, 체중, 성별, 선천적 기형, 경제적·사회적·인종적 계급 또는 종교에 관계없이 분만 중 적절한 치료를 받아야 하며, 저체중 또는 기타 질병으로 이어질 수 있는 안전하지 않은 환경 또는 생물학적 조건에 노출되어서는 안된다. 넷째, 건강한 환경에서 양육 받을 권리로 영아의 정상적인 성장과 발달에 필수사항으로 영아의 건강에 악영향을 끼칠 수 있는 인위적 자연적 환경오염은 해결되어야 한다. 다섯째, 아플 때 적절한 보살핌을 받을 수 있는 권리로 출생 후 모든 영아는 치료와 이에 필요한 모든 지원, 특히 의료서비스를 받을 권리가 있다. 위독한(기형, 생명을 위협하는 이상 및 극도의 미숙아) 영아의 경우에도 적절한 치료가 보장되어야 한다. 여섯째, 태어난 후에도 엄마를 잃지 않을 권리로 영아시기에 엄마를 잃는 경우 영아의 생명이 위태로울 수 있기 때문이다. 일곱째, 영아는 부모와 가까운 곳에 위치해 있어야 한다. 여덟째, 영아는 위해(harm), 폭력 및 방임으로부터 보호받을 권리가 있다. 학대 또는 생명의 위협한 상황 발생시 영아를 부모와 분리하더라도 영아를 보호하기 위한 법적, 조직적 조치를 취해야 한다. 아홉째, 부모나 보호자의 사전동의 없이 연구 목적으로도 의료시술을 해서는 안된다. 그러나 응급상황에서 의사가 영아 최선의 이익을 위해서는 이를 수행할 수 있다. 열 번째, 적절한 성장, 발달을 위한 수유는 영아의 권리이며, 모유수유를 권장한다. 열 한번째, 모든 영아는 출생신고에 포함될 권리, 이름을 부여 받을 권리, 국적을 가질 권리가 있다. 영아는 자신의 최적 이익을 보장받기 위하여 입양될 권리가 있으며, 자신의 존엄성을 완전하게 존중받을 권리가 있다. 세계영아정신건강협회(World Association for Infant Mental Health: WAIMH, 2016)는 위에서 언급한 영아의 권리 외에도 인간발달단계의 중요성을 주장하며 주요 보호자의 관계에 대한 인식과 부모와 이별 및 상실의 상황에서 애착의 연속성을 소중히 여기고 보호받을 권리가 있다고 주장하였다. 이는 영아를 인도받는 경우 부모, 보호자 및 전문가 모두 애착 행동을 인식하고 교육받아야 함을 의미한다.

한편 WAIMH(2016)는 생후 3년간의 맞춤형 양육이 절대적으로 중요하며 초기 경험은 영아의 뇌와 정신발달에 미치는 영향을 강조하며 다음과 같은 이유로 영아의 특정한 권리를 인정해야 한다고 주장하였다. 첫째, 아기가 이해하거나 기억하기에 너무 작기 때문에 아기의 관점을 의료 전문가와 부모조차도 종종 이해하지 못한다. 그러므로 영아는 자신을 표현하는 독특한 비언어적 방법과 감정을 느끼고, 친밀하고 안전한 관계를 형성하며, 환경을 탐험하고 배우는 능력을 가지고 있으며, 이 모든 것은 평생 정신적, 신체적 건강을 구축하는데 기본이 되기 때문에 적절한 양육이 필요하다. 둘째, 영아의 요구와 권리는 나이 많은 자녀나 부모 권리의 우선순위(예: 양육권 분쟁)에서 종종 간과되기 때문이다. 셋째, 국가와 사회 차원에서 영아 중심의 행동과 정책을 동기부여하기 위하여 생후 몇 년 동안 아동의 고유한 요구와 권리를 명시해야 한다. 따라서 일차적 성인 양육자가 아동의 필요를 충족하지 못할 때 아동 최선의 이익

을 위한 대안을 찾는 것은 일차 의무자인 국가의 역할이다.

영아의 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 영아의 요구사항은 보호자의 요구사항과 충분히 구별되지 못하는 것이 현실이다(WAIMH, 2016). 영아는 기본적인 인간의 역량발달을 위해 특정 성인의 일관되고 반응적인 보살핌에 전적으로 의존하기 때문이다. 영아의 삶은 초기 3년 동안 욕구에 대한 충족을 강조하며, 초기의 경험이 영아의 뇌와 정신발달에 미치는 영향이 매우 중요하다. 둘째, 영아기는 뇌성장이 급속도로 진행되면서 신체발달 및 언어, 인지발달이 폭발적으로 이루어지는 시기이다. 가족구성원이나 양육자의 애착과 신뢰감이 형성되며 이후 사회성, 언어 등의 발달을 위한 바탕이 형성되어 영양공급과 수면 및 사고예방이 중요하다. 특히 이 시기의 언어발달은 울음소리의 분화로부터 시작된다(이순형 외, 2013). 울음은 영아가 자기의 욕구를 표현할 수 있는 유일한 의사소통 수단으로 생후 2개월부터 울음소리가 분화되어 배고픔, 고통, 분노 등을 울음소리의 음색과 강도로 표현할 수 있다.

살펴본 바와 같이 영아의 권리를 다루는 것은 매우 중요하다고 할 수 있으나, 실질적으로 영아는 표현이 한정적이기 때문에 기존연구에서 다루어지지 못한 한계를 가진다. 영아 또한 성인과 동등한 인권을 가지며 특별한 필요로 인정하는 구체적인 권리를 가진 존재이다. 완전히 의존적인 존재로 삶을 시작해야 하는 영아는 부모나 국가의 소유물이 아니며 가족의 성원으로 동등한 지위를 가진 존재라 할 수 있다.

2. 출생통보제와 보호출산제의 도입 배경

2023년 수원 영아 냉장고 사건(2023년 6월) 이후 임시신생아번호를 받았지만 출생신고가 되지 않은 미등록아동 2,267명을 전수조사하는 과정에서 아동 시신발견, 아동유기 등이 언론에 집중보도되어 사회적 문제제기와 국민적 관심이 증대되었다. 이에 정부는 2023년 4월 모든 아동의 신속한 출생신고와 유기 방지를 위하여 의료기관 출생통보제와 보호출산제의 도입을 추진하였다. 이에 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」 개정안이 6월 30일 국회에서 통과되어 의료기관 출생통보제가 2024년 7월 19일 시행되었으며, 10월 6일 「위기 임신 및 보호출산 지원과 아동보호에 관한 특별법」 제정안이 국회를 통과하며 보호출산제가 병행 도입되었다(보건복지부, 2023).

출생통보제로 의료기관에서 태어난 모든 아동을 공적 체계에서 보호할 수 있게 되었으나, 임신과 출산 사실이 주변에 밝혀지는 것을 꺼리는 일부 임산부들은 병원에서 아이를 낳으면 자동으로 통보되는 것을 피하기 위해 의료기관 밖에서 아동을 출산하고 유기하는 사례가 증가할 수 있다는 우려가 제기되고 있다(허민숙, 2024). 이에 위기상황에 처한 임산부와 아동을 보다 빈틈없이 보호하기 위해 도입된 제도가 보호출

산제이다. 보호출산제는 경제적·사회적 상황 등 다양한 이유로 아이를 양육하기 어려운 상황에 놓인 위기임산부가 불가피한 경우 가명으로 의료기관에서 산전 검진과 출산을 하고 출생통보까지 할 수 있도록 하여 영아와 산모의 생명과 건강을 보호하는 제도이다. 다만, 보호출산제는 임산부에게 최후의 수단이기 때문에, 위기임산부가 보호출산을 고려하기 전에 직접 아동을 양육하는 것을 선택할 수 있도록 맞춤형 상담을 지원하는 상담체계를 함께 구축하였다.

출생통보제의 도입은 모든 아동의 출생을 국가가 관리하고 보호할 수 있다는 점에서 긍정적이지만, 이를 계기로 도입된 보호출산제는 위기 임산부의 익명출산에 초점을 두고 있어 그에게서 태어난 자녀의 혈연을 알 권리에는 위배된다는 비판도 있다(권재문, 2024). 이지은(2024) 역시 보호출산제가 친부모가 영아를 직접 양육하기보다 합법적으로 유기할 가능성을 높인다는 측면에서, 또한 자녀의 ‘혈통을 알 권리’를 박탈한다는 측면에서 비판하고 있다. 보호출산제는 생모의 동의가 있어야만 아동의 출생증서를 열람할 수 있기 때문에 위기 임산부의 익명 보장과 영아의 권리보장의 충돌이라는 구조적 문제가 있다.

보호출산제는 유령영아의 예방을 위해 제정되었음에도 영아의 권리를 나타내는 영아권이라는 개념이 부재한 실정이다. 0에서 2세의 연령대에 해당하는 영아는 인간의 성장변화 중 전 생애에서 가장 빠르게 변화가 일어나고 정신을 발달시켜 인격을 형성하는 시기이다(박고은, 장명희, 2019). 탐색에 의한 신체, 언어, 인지, 사회정서 등 오감을 통한 감각 작용으로 경험과 지식에 영향을 미치게 되는 이 시기에 권리가 지켜지지 못할 경우, 생존에 막대한 영향을 미치기 때문에 아동의 기본적 권리 내에서도 발달단계와 생애주기 등의 기본원칙을 고려한 권리보호가 특별히 필요하다. 특히 저출생에 따른 긴급한 사회적 변화로 태어나는 영아의 존재는 국가적, 사회·경제적 측면에서도 중요한 이슈로 대두되는 것이 현실이다. 이에 태어나는 영아와 임산부의 권리를 분리해서 다룰 필요가 있으며 이를 위하여 법규 조항이 검토되어야 한다. 본 논문은 이러한 영아권의 침해 가능성과 보호출산제의 문제점을 법률을 중심으로 분석하고, 산모의 자기결정권이상으로 영아의 권리가 중요함을 이야기 하고자 한다.

3. 해외사례 분석

출생통보와 보호출산에 관한 대표적인 해외사례로 프랑스와 독일의 예를 들 수 있다.

프랑스의 익명출산제도(L'accouchement sous X)의 경우 여성(산모)이 병원에서 신원을 밝히지 않고, 곧바로 아이와의 법적 관계를 단절한 익명의 상태로 합법적으로

출산할 수 있는 제도이다. 1941년 「출생비밀에 관한 법령」을 통해 비밀출산이 공식적으로 합법화되었고, 수차례 개정을 거쳐 현재 프랑스 민법에 공식적으로 반영되었다. 민법 제326조, 제341-1조와 관련하여 생명, 복지법이 근거를 이룬다. 프랑스 민법 제326조에 의하여 임신부는 출산 시 신분을 밝히지 않을 수 있고, 신분유지에 관련된 비밀유지를 요구할 수 있다. 민법 제57조에 의하여 부모의 인적사항이 출생신고서에 기재되지 않는 것이 허용된다. 출산시 산모는 자신의 신상정보, 태생, 생부관련 정보 등을 ‘봉인된 봉투(scellé)’형식으로 남길 수 있으며, 해당 정보는 산모 동의가 있어야만 자녀가 성인이 된 이후 열람할 수 있다. 익명으로 출생한 영아의 경우 일정 유예기간 이후 입양 목적으로 인도되며 여성의 입원비와 출산비는 전액 아동복지서비스의 지원으로 충당된다(Lefaucheur, 2004). 매년 500에서 600명의 아동이 생모의 익명 하에 출생되고 있다(박성민, 2021). 2002년에는 익명출산아와 친생모 사이의 정보공개 절차를 중재하는 '양자의 출산에 관한 정보를 관리하는 국가평의회(CNAOP)'가 설치되어, 산모의 익명성 유지권과 자녀의 알 권리 간 절충을 시도하고 있으나, 아직까지 산모의 익명성과 자녀의 알 권리가 대립하여 논쟁이 많은 상황이다(김현진, 2023; 김가은, 2017). 유럽인권재판소(ECHR)에서 자녀의 알권리와 익명출산의 합헌성이 문제된 바 있었으나 프랑스의 조치가 위기산모의 아동의 생명과 건강권 보호에 부합한다는 점에서 합헌 판정을 받은 바 있다(ECHR, 2003). 프랑스의 익명출산제도는 산모의 익명성을 법적으로 보장하는 대표적 입법 사례로, 복지·의료지원, 출생정보 관리, 권리 충돌 조정 등 다방면에서 국가가 체계적으로 개입한다는 특징을 갖고 있다.

독일의 신뢰출산제도(Vertrauliche Geburt)의 경우 2014년 5월 1일 「임신여성의 지원 확대 및 신뢰출산에 관한 법률(Gesetz zum Ausbau der Hilfen für Schwangere und zur Regelung der vertraulichen Geburt)」의 제정·시행을 통해 입법적으로 확립되었다. 독일의 경우도 영아살해 및 영아유기가 사회문제로 대두됨에 따라, 비의료적 출산, 영아살해 및 방임을 예방하고 임신 갈등 상황의 여성이 적법하게 의료지원 하에 안전하게 출산할 권리, 산모의 익명성 보장, 자녀의 혈통 알 권리를 균형 있게 실현하는 데 그 목적이 있다. 임신갈등법(Schwangerschaftskonfliktgesetz)을 통해 임신부가 신상정보를 비공개로 유지하면서 의료기관에서 합법적으로 출산할 수 있게 되었고, 공인 ‘임신갈등상담소(Schwangerschaftskonfliktberatungsstelle)’에서 전문 상담을 거쳐 상담을 의무화 하였다. 족보증명서(Abstammungsurkunde)를 작성하여 산모가 자신의 실제 신원을 담은 서류를 상담소에 제출하면 밀봉된 서류는 연방가족·시민사회사업청(BAFzA)이 보관하고, 아동이 만 16세가 되면 친생모의 동의 없이도 증명서 열람을 청구할 수 있어서 아동의 알권리를 실질적으로 보장하고 있다. 출산관련 비용은 국가가 전액 부담하며 출산 후 산모의사에 따라 직접 양육, 입양, 지원연계가 이루어진다. 독일의 경우 익명성과 생명권, 알권리 등 기본권 보장에서 균형을

이루었다는 점에서 긍정적으로 평가되고 있다(이은영, 2019; 한국법제연구원, 2024).

미국의 경우 1999년 텍사스주를 시작으로 50개의 모든 주에서 영아피난처법(Safe Haven Law)을 시행 중에 있다. 이 법은 위기상황의 부모가 본인의 신원을 밝히지 않은 상태로 신생아(생후 3일에서 60일)를 지정된 Safe Haven 장소(병원, 소방서, 경찰서 등)에 안전하게 인도하면 부모는 영아를 유기한 법적 책임을 면책받는다. 신생아가 Safe Haven에 인도될 때 보호자는 신분을 공개하지 않아도 되며, 아무런 질문 없이 아기를 안전하게 보호한다. 인도된 신생아는 즉시 주(州) 복지시스템에 의해 보호되며 입양 절차 등 후속조치가 진행된다. 미국의 경우 각 주에 따라 허용장소, 유기 가능기간, 유기 허용주체 등에 차이가 있으나 정해진 요건을 갖춘 경우 법적 처벌이 면제된다(오유빈, 2023; BBC, 2022; 조선일보, 2023). 미국의 경우 프랑스나 독일처럼 산모가 완전한 익명으로 의료기관에서 출산하는 국가 단위의 특별제도는 존재하지 않지만, 사실상의 익명 인도를 제도적으로 보장한다는 것에 특징이 있다.

프랑스와 독일 모두 위기 임신부의 익명성 보장을 제도적으로 수용하면서도 자녀의 혈통을 알 권리를 완전히 배제하지는 않는 조건부 열람권의 형태를 가지고 있으며, 단순히 출산의 익명성만 보장하는 것이 아니라 출산비용, 상담, 양육, 입양 연계까지 국가가 책임지는 구조를 갖추고 있다. 해외사례를 통해 익명출산이라는 개념을 넘어 임신부와 영아의 기본권을 균형있게 보장하는 복합적이고 연속적인 사회보장체계를 갖출 필요성이 있음을 알 수 있으며, 규범 충돌을 조정하는 메커니즘의 도입이 중요함을 시사한다.

Ⅲ. 연구범위와 방법

본 연구의 목적은 출생통보제와 보호출산제의 영아권 관련 법규 및 지침을 살펴보고 영아의 권리적 측면에서 법률을 재정비하여 개선방안을 제안하기 위함이다. 연구목적 달성을 위한 연구질문은 다음과 같다. 첫째, 영아권이란 무엇이며 어떠한 법률적 근거에 의하여 시행되고 있는가? 둘째, 법규와 지침에 따른 영아권의 적용범위와 내용은 어떠한가? 셋째, 분석에서 도출된 법규상의 문제점과 개선방안은 무엇인가? 이다. 이에 연구목적을 달성하기 위하여 연구의 범위를 정하고 제시된 분석틀에 따라 법규와 지침을 검토하였다.

첫째, 연구범위의 선정 기준은 다음과 같다. 출생통보제와 보호출산제의 근거가 되는 「가족관계 등록 등에 관한 법률」과 「가족관계의 등록 등에 관한 규칙」과 「출생통보에 관한 가족관계등록사무처리지침」, 「위기 임신 및 보호출산 지원과 아동

보호에 관한 특별법」, 「위기 임신 및 보호출산 지원과 아동 보호에 관한 특별법에 의한 가족관계등록사무처리규칙」과 「위기 임신 및 보호출산 지원과 아동 보호에 관한 특별법에 따른 가족관계등록사무처리지침」로 한정한다. 영아권의 법적 현황을 고찰하고자 하는 본 연구목적에 부합하기 위하여 모든 아동의 인권을 명시하고 있는 「UN아동권리협약」과 일반시민을 대상으로 한 「국가인권위원회법」 및 「인권조례」는 본 연구의 범위에서 제외하였다.

둘째, 연구방법은 우선 아동의 출생통보제와 보호출산제의 개념적 정의를 위하여 관련 기초법을 검토하고, 정책자료와 행정자료에 대하여 문헌분석을 실시하였다. 2단계로 영아 보호를 위한 관련 법규(법률, 시행령, 행정규칙)에 대하여 UN아동권리협약의 4대 기본권리와 4대 기본원칙을 중심으로 내용분석을 실시하였다. 3단계에서는 관련 법규의 문제점과 한계를 검토하여 개선방안을 도출하였다.

셋째, 법률 및 지침을 정비하기 위하여 다음과 같은 기준으로 분석하였다. 1) 법률(법률, 시행령, 시행규칙)에서 규정하고 있는 영아권의 종류에 따른 대상, 적용범위 및 불이익 조항 등을 검토하고 2) 개별사업지침에서 규정하고 있는 구체적인 영아권의 내용을 살펴보고 이를 통해 법규와 지침을 분석하여 영아권을 위한 관련법 개선방안을 제안하고자 한다.

IV. 출생통보제와 보호출산제의 영아권 관련 법령 분석

1. 분석의 기본 틀

UN아동권리협약은 전 세계 아동의 삶을 개선하기 위한 도덕적, 정치적, 법적 토대를 제공하며, 아동을 권리의 주체로 명확히 인정한 최초의 국제 협약이다. 이 협약은 아동이 누려야 할 기본적인 권리를 생존권, 보호권, 발달권, 참여권의 4가지로 구분하여 제시하고 있으며 또한 비차별의 원칙, 아동 최선의 이익과 같은 핵심 원칙을 포함하고 있다. 본 연구에서는 출생통보제와 보호출산제를 이 원칙과 권리를 기준으로 비판적으로 분석하고, 영아의 권리를 충분히 반영하고 있는지를 평가하고자 한다. 분석의 대상은 UN아동권리협약의 기본 권리 중 생존권, 보호권, 발달권, 핵심원칙 중 비차별의 원칙(국제협약 제2조), 아동최선의 원칙(국제협약 제3조)으로 총 5개의 분석기본틀에 의해서 분석하였다. 참여권은 분석대상이 생후 24개월 미만의 영아라는 특성을 반영하여 발달 특성상 자기결정능력이나 인지능력의 부족으로 참여권의 실질적 주체가 되기는 어렵다고 판단하여 제외하였다.

생존권(Survival Rights)은 아동이 안전하고 건강하게 성장할 권리를 의미하며, 이는 기본적인 생활 수준의 보장과 밀접한 관련이 있다. 생존권의 핵심 요소로는 적절한 생활수준을 누릴 권리, 안전한 주거 환경, 충분한 영양섭취, 기본적인 보건 서비스의 이용, 의료 접근성 보장 등이 포함된다. 또한, 영양, 위생, 사고 예방, 의료 보호 등이 생존권을 구성하는 주요 요인으로 간주된다. 본 연구에서는 출생통보제와 보호출산제가 영아의 생존에 필수적인 요소를 충분히 제공하고 있는가를 중심으로 평가할 것이다. 발달권(Development Rights)은 아동이 자신의 잠재능력을 최대한 발휘할 수 있도록 교육받을 권리와 놀 권리를 포함하며 신체적, 정서적, 사회적 성장과 발달을 지원하는 요소를 포함한다. 이는 영아에게 더욱 중요한 권리로서 본 연구를 통해 출생통보제와 보호출산제가 영아의 성장과 발달을 지원하는가를 평가하고 출생등록제와 보호출산제가 영아의 교육 및 복지서비스 접근성을 보장하는지? 영아의 신체발달과 정서적 안정을 고려하는지 분석할 것이다. 보호권(Protection Rights)은 아동이 차별받지 않고 존중받으며, 폭력과 학대, 방임, 착취로부터 보호받을 권리를 의미한다. UN아동권리협약 는 모든 형태의 신체적, 정서적 학대, 방임, 차별, 폭력, 고문, 부당한 처벌, 과도한 노동, 약물 남용, 성폭력으로부터 아동을 보호할 것을 강조하고 있다. 법령 분석을 통해 출생통보제와 보호출산제가 영유아를 유해하거나 위험한 상황에서 보호하는 역할을 수행하는지 분석할 예정이다. 비차별의 원칙은 아동이 출생 배경, 성별, 인종, 사회경제적 지위 등에 관계없이 동등한 권리를 보장받아야 함을 의미하며, 출생통보제, 보호출산제가 모든 아동에게 평등하게 적용되는지 그 과정에서 배제되는 집단은 없는지를 분석할 예정이며, 아동 최선의 이익 측면에서 모든 법적, 행정적 결정들이 아동에게 최선의 이익이 되도록 법적 설계가 되어 있는지를 분석할 예정이다.

<표 1> 분석의 기본 틀

분석 기준	분석요소	분석 지표
생존권	생존에 필수요소 제공	영아의 생명을 보호하고 기본적 생활을 보장하는가?
	보건의료서비스 접근성	의료기관에서 출생한 영아의 보건의료서비스 접근성을 높이는가?
	생명보호 우선	의료지원과 영아의 생명을 보호하는 제도적 장치를 마련하는가?
보호권	법적, 사회적 보호	미신고 아동을 방지하여 신분미등록으로 인한 사회적 보호를 제공하는가?
	유기, 학대에서 보호	영아 유기, 불법 입양, 학대 등의 위험에 처해지지 않는가?
발달권	교육 복지 접근성	영아의 발달을 위한 교육, 복지서비스 접근성을 보장하는가?
	신체, 정서발달 고려	법률이 영아의 신체발달이나 정서적 발달을 고려하는가?

비차별 원칙	기회의 균등함	모든 영유아에게 평등하게 적용되는가?
	특정계층 차별	정책 대상에서 정당한 근거없이 배제되는 영유아가 존재하는가
아동 최선의 이익	이익의 우선 반영	가치충돌시 영아의 이익을 우선적으로 반영하는가?
	입법 및 행정 조치	입법적, 행정적 조치에 있어 영아의 이익이 최우선으로 반영되는가?

2. 영아권의 관점에서 본 관련 법규 분석

(1) 영아의 생존권

사람은 출생 이후 장기간의 양육을 받아야 생존할 수 있다(권재문, 2024). 출생등록은 아동이 법적으로 인정받는 첫 번째 과정으로 생존권을 실질적으로 보장 받는 권리라고 할 수 있다. 출생이 등록되지 않은 아동은 신분을 증명할 수 없기 때문에 사회복지 혜택, 의료 혜택, 교육 등 삶을 위한 기본적 필수요소에 접근하는데 어려움을 겪을 수 있다. 따라서 사람이 태어나면 국가가 그 존재를 파악하여 공적 양육을 제공하는 것이 의무이다. 출생이 등록될 권리는 법 앞에 인간으로 인정받을 권리로서 생존권 보장의 기초가 되는 기본권이라고 할 수 있다. 출생통보제와 관련한 법률은 「가족관계의 등록 등에 관한 법률(2024.12.17. 시행. 가족관계등록법)」로서 가족관계등록법 제44조에 따르면 모든 출생은 1개월 이내에 신고되어야 하며, 출생신고서에는 자녀의 성명, 성별, 출생 일시 및 장소, 부모의 신원 정보 등이 포함되어야 한다. 2023년 개정된 가족관계등록법은 출생통보제의 도입을 통해서 모든 출생이 누락되지 않고 등록될 수 있도록 함을 목표로 하고 있다. 가족관계등록법 제44조의 2(출생증명서가 없는 경우의 출생신고)는 “제44조 제4항에 따른 출생증명서 또는 서면을 첨부할 수 없는 경우에는 가정법원의 출생확인을 받고 그 확인서를 받은 날부터 1개월 이내의 출생의 신고를 하여야 한다”고 밝히고 있고 “② 가정법원은 제1항의 출생확인을 위하여 필요한 경우에는 직권으로 사실을 조사할 수 있으며, 지방자치단체의 장, 국가경찰서의 장 등 행정기관이나 그 밖에 상당하다고 인정되는 단체 또는 개인에게 필요한 사항을 보고하거나 자료의 제출을 요청할 수 있다”라고 규정하여 기존에는 부모가 출생신고를 하는 방식이었으나 개정법을 통해 의료기관을 통한 출생통보가 추가되었다. 이 경우 가족관계등록 관청이 아동의 성, 본과 이름을 결정할 수 있는 것인지, 친생자 추정원칙에 의하여 모의 법률혼 관계에 있는 배우자를 아동의 부모로 규정할 수 있는지 등에 대한 논란의 여지가 있다. 문제는 의료기관 외에서 출생한 경우인데 가정 분만이나 의료기관 외의 분만, 미등록 출산 등의 경우 명확한 대안이 부족하다는

것이다. 제44조의 3(출생사실의 통보)에서는 의료기관이 출생 후 14일 이내에 출생 정보를 건강보험심사평가원에 제출하도록 하고 있으나 불법체류 외국인 부모 등의 경우 신분 노출을 우려하여 오히려 출생통보를 기피할 가능성이 높아지기 때문에 오히려 영아의 생존권에 위협이 될 수 있다는 논리가 되므로 보완이 필요하다.

제44조의 4(출생신고의 확인·최고 및 직권 출생기록)는 출생신고가 이루어지지 않았을 경우 지자체가 부모에게 출생신고를 하도록 규정하고 있는데 부모가 계속 신고를 거부하는 경우 국가가 직권으로 출생등록을 할 수 있도록 되어 있지만 법원의 허가를 필요로 하여 절차가 복잡하다는 한계가 있다. 신고 유예 기간 동안의 아동의 생존권이 위협을 받을 가능성이 존재할 수 있어 신속한 조치에 대한 법적 규정을 마련할 필요가 있다. 현행 가족관계등록법 개정법은 모가 외국인의 경우에도 출생통보 대상임을 명시하고 있는바, 미등록 외국인에 대한 가족관계등록부 생성은 불법체류자에게 사실상의 법적 예외 방안을 마련해주는 것이며, 불법체류자 발견시 통보의무를 위반하는 결과를 초래한다.

가족관계등록법에서 영아에 대한 유일한 언급이 있는 조항은 제56조(태아의 인지)인데 “태내에 있는 자녀를 인지할 때에는 신고서에 그 취지, 모의 성명 및 등록기준지를 기재하여야 한다”라고 규정하고 있다. 가족관계등록법 중 유일하게 태아의 권리를 인정하는 내용을 포함하고 있으며 이는 출생 전 아동의 법적 보호와 생존권을 보장하는 중요한 요소라고 할 수 있을 것이다. 하지만 이 조항 역시 구체성이 부족하여 신고처가 불분명하고 신고하지 않았을 때의 불이익 등에 대한 조항이 불분명하여 형식적 조항에 그칠 가능성이 있고, 출생 전 아동이 법적으로 인정되더라도 출생 후 출생신고가 지연되거나 누락될 경우 법적 신분이 보장되지 않을 가능성이 있다. 또한 태아의 인지과정에서 모의 동의를 필수화하고 있어 임신부가 미혼모나 사회적 취약계층일 경우의 태아의 법적 지위나 생존권 확보가 어려울 수 있다. 따라서 본 조항에 대한 구체화와 출생 이후 연속적 신분 보장에 대한 보완적인 법적 장치가 고려되어야 한다. 법률 개정 단위에서의 수정이 어렵다면 실질적인 행정적 지침이나 실무 매뉴얼 마련할 필요가 있다.

「위기 임신 및 보호출산 지원과 아동 보호에 관한 특별법」에서는 제2조(정의)에서 위기임산부에 대한 개념이 명확히 정의되어 있으나 이 법이 궁극적으로 영아의 태어날 권리를 보장하기 위한 목적을 상기하도록 하는 영아나 신생아의 개념 정의는 포함되고 있지 않다. 제3조(국가와 지방자치단체의 책무)에서도 임신부 지원과 보호출산제 운영이 강조되지만 영아의 생존권을 비롯한 권리보장을 위한 구체적 언급이 부족하여 본 법률의 목적이 임신부 지원에 치우쳐 있으며 보호출산을 통해서 태어나는 영아의 권리는 상대적으로 간과되고 있다는 점을 지적할 수 있다. 본 법 제6조(상담기관의 지정·운영)에서는 위기임산부의 출산과 양육을 지원하는 상담기관의 지원과 협력체계에 대해서 정하고 있는데 폭넓게 생각하면 이러한 지원이 위기 상황에서 영아

가 안전하게 출생할 수 있는 환경을 조성하는 조치이지만, 권리의 주체가 아동이 아니라는 점과 지원의 범위와 실효성이 법적·제도적으로 명확하지 않다는 한계가 있다. 제9조(보호출산의 신청)에서는 보호출산을 원하는 사람이 지역의 상담기관장에게 스스로 의사결정에 따라 신청하도록 신청주의 제도를 택하고 있는데 신청하지 않는 위기 임산부에게서 태어나는 영아의 법적 지위나 생존권 보장에 대한 구체적인 언급이 부족하다. 또한 보호자가 대리 신청하도록 되어 있기는 하지만 보호자의 개념 정의가 미흡하여 가족, 상담기관의 장, 활동가 등 그들의 권리 옹호를 할 수 있는 보호자의 개념에 대한 명확한 규정 보완이 필요하다.

(2) 영아의 보호권

영아의 보호권적 관점에서는 법적, 사회적 보호 방안을 마련과 영아 유기, 아동학대 등에서 보호라는 두 가지 측면에서 분석 대상인 두 법률을 분석하였다. 출생통보제의 법률적 기반이 체계적으로 확충되지 못하였거나 그 실효성이 부족한 경우에는 출생이 등록되지 않은 아동이 발생할 가능성이 높아진다. 출생 미등록 아동은 법적 신원이 불분명 하기에 의료서비스나 교육, 복지혜택을 받지 못할 뿐만 아니라 영아 유기, 살해, 착취, 학대 등의 위험에 더욱 쉽게 노출될 수 있다. 출생 미등록 영아문제를 예방하여 모든 아동이 사회적 신분과 권리를 가질 수 있도록 국가가 공적으로 보호하고자 하는 제도임에도 임산부가 신분노출을 꺼리는 경우 병원 밖 출산 및 아동유기의 가능성이 오히려 높아질 우려가 있다. 보호출산제의 병행을 통해 오히려 아동이 뿌리없는 사람으로 성장할 가능성, 양육포기 조장 논란 등이 확산될 수 있다는 근본적인 한계를 가진다(의협신문, 2022; 연합뉴스, 2023).

「가족관계의 등록 등에 관한 법률」 제44조의 4(출생신고의 확인·최고 및 직권 출생기록)에서는 출생통보를 받은 지방자치단체장이 신고 기한 내 출생신고가 이루어졌는지를 확인하고 미신고시 최고하도록 규정하고 있는데, 출생 신고의무를 위반하는 부모에 대한 제재 규정이 미흡하고 지자체장의 직권으로 출생등록 하려 할 때 법적 절차와 소요시간 때문에 신속한 보호조치가 어려울 수 있다는 점이 있다. 이에 출생 신고 위반 부모에 대한 제재 규정을 추가하여 강제력을 가지도록 하거나 보호의 실효성을 위한 절차를 간소화하는 방안을 통해 아동의 보호권을 확보할 필요가 있다.

「가족관계등록법」 제16조에서 태어난 아동은 가족관계등록부에 등록을 해야하며, 기록이 없는 아동의 경우 등록부를 생성하라는 규정을 두고 있으나, 태어나는 순간이 위기인 영아의 경우 등록 규정이 무색할 수 있다. 등록을 하지 않아 국가의 보호권에서 벗어나는 아동을 위하여 출생통보제를 마련한 이유이기도 하지만, 출생통보제와 관련해서도 위기아동의 70%를 차지하는 외국인 부모에게 태어난 아동의 경우 등록의 의무나 규정이 존재하지 않기 때문에 또다른 사회적 문제로 대두되기도 한다. 이는

모든 위기영아를 지원하기 위한 출생통보제의 취지에서 개선되어야 할 사안이다.

「위기임신 및 보호출산 지원과 아동의 보호에 관한 특별법」 제12조(아동의 보호조치)는 아동을 보호출산일부터 7일 이상 아동의 직접 양육을 위한 숙려기간을 가지는 것으로 되어 있는데 이는 신생아가 유기되지 않도록 아동의 권리보호 측면에서 신분을 보장하는 조치라고 할 수 있지만 보호출산 된 아동이 부모와 법적 연결 없이 체계 내에서 어떻게 등록될 것인지에 대해 모호하고, 신생아가 국가 보호를 받기까지의 절차가 상세히 규정되지 않아 영아의 보호권이 실질적으로 보장될 수 있을지에 대한 의문이 제기된다. 특히 이 법은 아동복지법에 저촉되는 내용을 규정함으로써 불필요한 혼란을 초래한다. 특히 친권 행사의 정지에 대한 명확한 개념이 미비하여 그 의미와 효과가 모호한 측면이 있다.

한편 「위기임신 및 보호출산 지원과 아동의 보호에 관한 특별법」 제6조와 「가족관계등록법」 제14조에서 상담기관의 지정을 통한 부모지원과 가정폭력법에 대한 규제방안을 적시해 두고 있다. 그러나 상담기관의 지정과 관련된 사항은 영아의 생존에 필수요소를 제공하고 신체적, 정신적, 사회적 발달을 위한 조치로 보기 어렵다. 부모의 보호출산을 통하여 익명성을 보장하는 것에 좀 더 초점을 맞추고 있는 실정이며, 영아의 삶 영위에 대한 필수요소를 고려하고 아동의 성장 발달에 필요한 능력개발 및 역량향상을 위한 도움이 되는 항목은 찾아보기 어려운 실정이다. 「가족관계등록법」 제14조에서도 아동폭력법에 대한 제재사항은 아동의 보호권과 관련하여 신체적·정신적 안전성 요소에서 아동이 유해하거나 위험한 상황에 놓이지 않도록 고려하고 있는가를 기준으로 살펴보았을 때 예방적 성격보다 위험한 상황 이후의 후속조치로 볼 수 있다. 영아의 보호권 유지를 위하여 실질적으로 영아가 유해하거나 위험한 상황에 놓이지 않도록 고려하고 있는가에 대한 대응방안은 부재한 실정이다. 나아가 연령대 폭이 넓은 아동 중에서도 영아의 특성을 보았을 때, 영아는 생존권과 발달권이 목숨과 직결되어 매우 중요한 사안임에도 불구하고 기존의 언어적 의사소통이 가능한 연령의 아동과 같은 규정을 적용하고 있는 것은 좀 더 고심해 볼 필요가 있다. 실제 외국의 경우 산모중심으로 규정을 운영하고 있는 프랑스와 아동 중심으로 규정을 마련하고 있는 독일의 경우에 빗대어 우리나라의 정치철학이나 기존의 관습과 함께 영아권을 어떻게 규정할 것인가에 대한 사회적 합의가 필요한 것으로 보여진다.

(3) 영아의 발달권

출생통보제나 보호출산제는 영아의 태어날 권리를 보장하기 위한 목적도 있겠지만 영아의 생애주기를 통해 안전하고 건강하게 교육받고 성장해나갈 권리를 포함하여야 한다. 제도의 궁극적 목적이 법적 지위나 신분보장에서 소외되는 사람이 없는 제도의 수립이라고 할 때 태어날 권리뿐 아니라 영아의 발달을 위한 교육이나 복지의 기회

제공, 신체적 발달과 정서적 발달 등을 전생애적 관점으로 통합적 고려가 필요하기 때문이다. 본 연구에서는 영아의 출생통보제와 보호출산제가 영아의 발달권을 고려하고 있는가라는 연구질문을 수립하고 교육 및 복지서비스 접근성과 신체 및 정서 발달 측면에서 법적 보호가 어떠한지를 분석하였다.

「가족관계의 등록 등에 관한 법률」에서는 아동의 발달권을 위하여 태어난 영아의 등록부 기록절차를 규정하고 있다. 제16조 “등록부의 기록절차”에서 “등록부는 신고, 통보, 신청, 증서의 등본이나 항해일지 등록 또는 재판서에 의하여 기록한다.”고 규정하고 있으며, 제17조 “등록부가 없는 사람”은 “가족관계등록이 되어 있지 않은 경우 새로운 등록부는 작성한다.”고 규정하면서 인간으로서의 존엄성을 인정받기 위한 가장 기본적인 권리인 국적을 획득하여 생존 및 발달에 관련된 최소한의 국가적 개입이 이루어질 수 있도록 규정하고 있다. 이러한 법령들은 인간의 존엄성을 인정 받기 위한 신분 보호에 치중되어 있어 영아의 발달지원이나 국가의 역할 등에 대한 내용으로 연계되고 있지 못하는 상황이다.

「가족관계의 등록 등에 관한 법률」에서 출생통보제와 관련이 있는 규정은 제44조(출생신고의 기재사항) 등인데 본 조항에서는 출생신고 절차를 규정하고 있지만 출생등록 이후 아동이 교육, 보건, 복지 시스템에 자동 연계될 수 있도록 하는 조치는 마련되어 있지 않다. 이는 아동의 기초적인 생존에 대한 보호조치 이외에 출생등록 이후 의료나 복지서비스 혜택을 누릴 권리나 교육 시스템에 편입될 권리 등 아동의 발달권, 사회권이 보장되도록 연속성 있게 법률이 디자인되고 있지 못하고 있음을 볼 수 있는 결과이다.

제52조, 제53조도 영아의 법적 신분을 위한 내용 중심이며 출생 신고되지 않은 아동의 경우 국가가 아동의 생존이나 발달을 지원하는 체계를 충분히 구축하고 있는 것인가에 대한 의문이 든다. 제56조(태아의 인지)에서는 임산부가 태아를 인지하였을 때 생물학적으로 뿐 아니라 법적으로 인지될 수 있도록 규정하지만 등록 규정에만 미치고 있어 태어난 이후의 영아 보호나 발달 지원 등과의 연계가 미흡하여 발달권 보장 측면에서 미흡한 부분이다. 영아의 발달권을 위한 국가의 책무와 관련된 조항이 추가 될 필요가 있다고 사료된다.

「위기임신 및 보호출산 지원과 아동보호에 관한 특별법」에서도 발달권을 위한 조항을 규정하고 있다. 제3조 “국가와 지방자치단체의 책무”에서 “국가와 지방자치단체는 위기임산부를 지원하고 자녀인 아동의 건강하고 안전한 성장을 위하여 필요한 지원과 조치를 해야 한다. 이때 자녀인 아동을 직접 양육할 수 있도록 하는 지원을 우선으로 한다.”고 규정하고 있다. 본 조항들은 위기 임산부에 대한 법적 지원을 마련하고는 있지만 출생 이후 아동이 지속적 신체발달 및 정서 발달을 위해 국가가 어떤 역할을 해야 하는지에 대한 명확한 규정이 부족하다. 보호출산을 통해 태어난 아동도 출생 즉시 사회보장체계로 편입되고 보육 및 교육 서비스, 의료서비스를 받을 수 있

도록 정책의 연속성을 확보하고 이에 대한 법률적 연계 역시 강화하여야 할 필요가 있다.

(4) 비차별의 원칙

UN아동권리협약에 의하여 모든 아동은 태어나면서 등록될 권리를 가지고 있다. 등록될 권리는 국가의 보호 하에 놓이는 상황이며, 모든 인간으로 가질 수 있는 가장 기본적인 권리를 획득하는 의미를 지닌다. 이는 국가의 법률에 근거하여 영아가 보호될 수 있도록 하는 조치이며, 모든 사회적인 권리를 획득하는 것을 의미한다.

비차별 원칙의 분석요소는 기회의 균등함, 특정계층의 차별로 보았다. 기회의 균등함이란 모든 영유아가 부모 또는 법적 보호자의 인종과 민족, 성별, 언어, 종교, 정치적 신념, 국적, 빈부, 장애, 지위와 상관없이 보호됨에 있어 해당 정책을 계획, 실행, 운영하는데 차별이 발생하지 않도록 고려하고 있는가에 관한 사항이다. 특정계층의 차별은 정책 대상에서 정당한 근거없이 배제되는 영유아가 존재하는가, 정당한 근거로 배제되는 아동을 위한 별도의 프로그램을 제공하는가에 관련된 사항이다.

「가족관계의 등록 등에 관한 법률」에서는 제44조의3 “출생사실의 통보”에서 의료기관에서 출생이 발생할 경우 모의 진료기록부 또는 조산기록부에 모에 관한 성명 및 주민등록번호, 외국인의 경우 외국인등록번호를 기재하도록 규정하고 있다. 두 법 모두 영아의 출생 후 등록될 권리를 보호하고 국민으로서의 기본권을 누릴 수 있도록 법으로 규정하고 있으나, 기회의 균등함 차원에서 모든 영유아의 부모나 법적 보호자의 배경에 상관없이 보호됨에 있어 차별을 두지 않는가의 지표 차원에서는 관련된 규정이 부재한 것으로 볼 수 있다. 우리나라의 외국인 체류자의 비율은 2019년 4.87%에서 2024년 5.2%로 지속적으로 증가하는 추세이며(법무부, 2024), 등록되지 않은 미등록 외국인의 경우를 합하면 더욱 증가될 것으로 예상된다. 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」 제44조의3에서는 산모가 외국인인 경우 외국인등록번호와 함께 출생 정보를 제출해야 하는데 외국인등록번호가 없는 경우 대상에서 제외된다. 외국인 부모와 이들의 출산에 대한 등록 의무조항은 부재하며, 출생통보제와 보호출산제의 정책 대상은 대한민국 국민이거나 배우자가 대한민국 국적을 가지고 있는 자이다. 따라서 처우의 공정성 요소에서 정책 대상에서 정당한 근거없이 배제되는 영유아가 존재하는가에 대한 지표를 보면 외국인 부모에게서 태어난 아동의 경우 출생등록이 누락될 수 있으며, 이에 대한 규정도 부재하여, UN아동권리협약에서 제시하고 있는 ‘모든 아동’은 출생등록이 되어야 한다는 사항에 부합하지 못하는 실정이다. 이러한 아동에 대하여 민간 차원에서 프로그램이 존재하지만 국가나 지자체 차원에서의 규정은 찾아보기 어려워 프로그램의 형평성 요소에서 정당한 근거로 배제되는 아동을 위한 별도의 프로그램을 제공하는가에 대한 규정도 부재한 실정이다.

가족관계의 등록 등에 관한 법률 제47조에 의하면 출생신고는 부 또는 모가 하지만 혼인의 출생자의 경우 출생신고는 모가 하도록 규정되어 있다. 또한 제57조에서도 친생자출생신고는 가정법원의 확인을 받아서 해야하며 모가 혼인관계에 있을 경우 모의 혼인과 자녀에 대해서는 남편의 친생자로 추정되어 생부는 자신의 혼인과 자녀에 대한 즉각적인 출생신고를 하기 어렵다. 이는 아동의 입장에서 출생 즉시 등록될 권리를 박탈당하는 것으로 법적 신분을 갖지 못하게 되어 사회적, 법적 보호를 받기 어려운 환경에 처할 수 있다. 출생신고가 되지 않는 것은 법적으로 존재하지 않는 것과 같은 상태를 의미하는 것이며, 부모의 혼인상태에 따른 아동의 신분 등록 방식의 차별은 정당한 이유없이 비차별의 원칙에 위배되는 것이다. 이는 대한민국 헌법의 제11조에서 규정하고 있는 「법 앞의 평등」과 함께 아동권리보장법에서 명시하고 있는 ‘모든 아동의 평등한 권리보장원칙’에 위배된다. 따라서 부모의 혼인여부는 아동의 선택에 의한 것이 아니며, 혼인 외 출생자의 즉각적인 출생신고 의무자를 생모로만 제한하는 것은 모든 아동이 평등하게 출생등록 될 권리를 침해하고, 출생신고 절차에 차이가 생기게 하여 법적 신분이 없는 상태로 방치될 위험을 증가시키기 때문에 아동 비차별의 원칙에 위반된다고 할 수 있다.

(5) 아동 최선의 이익 원칙

아동 최선의 이익 원칙은 UN 아동권리협약 국제협약 3조에 의하면 “공공 또는 민간 사회복지기관, 법원, 행정당국 또는 입법기관 등에서 실시되는 아동에 관한 모든 활동에 있어서 아동의 이익이 최상이 되도록 최우선적으로 고려되어야 한다”라고 규정하고 있다(정익중, 오정수, 2023). 이렇듯 아동 최선의 이익 원칙은 영아권 보장의 핵심 원칙으로 법률이나 제도, 정책에 있어 영아의 이익이 우선적으로 고려되어야 함을 의미한다. 본 연구에서는 이 원칙을 보다 명확히 반영하기 위해서 분석 ① 가치 충돌 시 영아의 이익을 우선적으로 반영하는가? ② 입법적, 행정적 조치에 있어 영아의 이익이 최우선으로 반영되는가? 라는 두 가지 하위기준을 두고 분석하였다. 이러한 조작화 작업을 통해 생존권, 발달권, 보호권 등 다른 권리들과의 중복을 피하고, 정책 현장에서 영아의 권리가 실현되고 있는지를 점검하는 분석틀로 적용하였다.

「가족관계의 등록 등에 관한 법률」에서는 제14조“증명서의 교부 등” 조항에서 본인, 배우자, 부모, 자녀는 등록부 등의 기록사항 전부 또는 일부를 열람할 수 있고, (친양자)입양관계증명서의 경우 친양자가 성년이 된 이후에 청구할 수 있다고 규정하여 영아의 알권리를 보장하도록 규정하고 있다. 제46조 “신고의무자” 규정의 ③에서 신고의무자가 기간 내 신고를 하지 않아서 자녀의 복리가 위태로울 경우 검사나 지방자치단체 장의 출생신고를 할 수 있도록 하는 조항을 마련하여 출생한 영아의 복리를 가장 우선적으로 보호하도록 규정하고 있다. 이는 단순한 신분보장을 위한 조치로써

이 과정에서 아동의 생애주기별 발달과정이 고려되지 않음이 확인된다.

「가족관계의 등록 등에 관한 법률」 제107조에 의하면 친양자입양의 경우 성인이 된 이후 가족관계등록부의 정정 신청을 통해 원가족의 정보를 확인할 수 있으며, 양부모의 동의가 있는 경우 양부모가 동의하면 가능하며, 의료적 이유와 법원의 허가가 필요한 특별한 사정이 있는 경우 법원요청에 의해 확인서를 열람할 수 있다는 규정을 두고 있다. 양자와 관련된 입양기록은 일반적으로 비공개이지만 성인이 된 이후 또는 정당한 사유가 있는 경우 법원의 허가를 받아 확인이 가능하여 의료적 이유인 경우 즉각적인 조치가 어려워 건강한 성장발달을 고려하는가와 관련된 아동최선의 이익에 대한 원칙에 위반된다는 우려가 있다.

「가족관계의 등록 등에 관한 법률」 제57조 친생자출생의 신고에 의한 인지 제2항의 경우 부가 혼인 외 자녀를 인지하려고 하는 경우 모의 성명, 등록기준지, 주민등록번호를 알 수 없는 경우에 대하여 규정하고 있다. 이러한 경우 절차가 복잡하고 시간이 소요되어 결국 아동의 법적 지위를 확보하는 것이 지연될 수 있어 아동에게 안전한 신분보장과 권리보호에 부정적인 요인으로 적용될 수 있다.

아동 최선 이익의 원칙은 결국 영아와 생모의 권리 중 누구의 권리를 더 우선시할 것인가에 대한 논란으로 귀결될 수 있다. 현재의 법률에서는 자녀에게 의료적 목적 등 특별한 사정이 있거나, 생모가 사망한 경우를 제외하고는 동의없이 생모의 식별정보를 접근하는 것에는 한계가 있다. 「입양특례법」은 아동의 알권리, 즉, 자신과 부모의 출생과 부모정보를 알 수 있는 권리를 최대한 보장하는 것을 우선시하고 있는 반면(최희진, 2011), 보호출산제에서는 부모의 이익을 우선하고 있어 가치 충돌시 영아의 권리를 우선시하고 있지 않아 아동 최선의 이익에 부합하지 못한다는 한계를 가진다.

V. 출생통보제와 보호출산제의 개선방안

본 연구는 출생통보제 및 보호출산제와 관련된 법규와 지침을 살펴보고 영아의 권리적 측면에서 개선방안을 제안하는데 목적이 있다. UN아동권리협약의 아동권리와 핵심원칙을 토대로 분석한 결과 영아의 생존권, 발달권, 보호권, 비차별원칙, 아동 최선의 이익 관점에서 법과 제도적으로 보완이 필요하다고 보여진다. 이를 토대로 다음과 같이 개선방안을 제안하고자 한다.

(1) 영아권 중심으로 출산 및 보호 관련 법률체계 개편

UN아동권리위원회(Committee on the Rights of the Child)는 2005년 일반논평 제7호에서 국가의 아동 출생등록 보장 의무를 강조하였다. 위원회는 아동의 출생등록이 제대로 이루어지지 않을 경우, 아동의 개인적 정체성에 부정적인 영향을 미칠 수 있으며, 아동이 기본적인 건강과 교육, 사회복지서비스 혜택을 누리지 못하게 될 수 있다고 언급하면서, 모든 아동의 생존과 발달, 복지서비스에 대한 접근권을 국가가 보장해야 할 책무가 있음을 강조하였다. 여기서 말하는 ‘모든’ 아동에는 생후 1세 미만의 영아도 명백히 포함되며 오히려 가장 우선적으로 보호받아야 할 존재임에도 불구하고 그동안 정책과 제도 설계에서 이들에 대한 고려는 충분하지 않다. 이러한 측면에서 보면 언어적 표현이 불가능하고 전적으로 타인에게 의존해야 하는 생애초기의 영아는 권리의 사각지대에 놓인 아동들 중에서도 상대적으로 가장 취약한 계층이라고 할 수 있다. 보호자의 권리와 아동의 권리가 명확히 분리되지 않고, 제도 전반이 위기임산부 중심으로 설계된 현행 법체계는 UN아동권리협약이 강조하는 아동의 생존권·보호권·발달권·비차별의 원칙 및 최선 이익 원칙에 부합하지 않는다. 따라서 영아의 권리를 법률 내에 명확히 반영하고, 제도적 기반을 재정비할 필요가 있다.

현행 출생통보제와 보호출산제는 도입 취지상 위기임산부의 보호와 유령아동 방지를 주요 목표로 하고 있으나, 정작 제도 시행의 직접적 당사자인 출생 아동의 권리를 중심에 두고 설계되었다고 보기 어렵다. 본 연구의 법령 분석 결과, 「위기임신 및 보호출산 지원과 아동 보호에 관한 특별법」은 제2조에서 위기임산부의 개념을 명확히 정의하고 있음에도 불구하고, 이 법이 궁극적으로 보호하고자 하는 영아의 생존권 및 보호권에 대한 직접적 규정이나 정의는 부재한 상황이다. 또한 제3조의 국가와 지방자치단체의 책무 조항 역시 임산부 지원과 보호출산제 운영에 집중되어 있어, 보호출산을 통해 태어나는 영아의 권리는 상대적으로 간과되고 있다는 점이 확인되었다.

특히 보호출산법 제9조 제2항의 경우, "위기임산부가 의사결정 능력이 충분치 않을 경우에는 그 보호자가 대통령령으로 정하는 바에 따라 신청할 수 있다"고 규정하고 있는데, 이는 보호자의 신청이 위기임산부의 신청으로 간주되는 조항이다. 연구 결과에 따르면, 이 조항은 발달·정신장애인이거나 미성년자의 임신과 같은 상황에서 보호자의 강요로 보호출산이 이뤄질 수 있는 구조적 문제를 내포하고 있으며, 그로 인해 영아는 부모 외 제3자의 의지에 따라 출생 직후 생이별을 경험하게 되는 권리 침해의 가능성에 노출된다. 이는 WAIMH(2016)가 강조하는 "태어난 후에도 엄마를 잃지 않을 권리"에 위배되며, 결국 영아의 최선의 이익을 실현해야 할 국가의 책무가 제대로 작동하지 못하는 결과로 이어질 수 있다.

또한 민법 제844조의 친생추정 원칙에 따라 혼인 중 임신한 임산부가 보호출산을 선택할 경우, 보호출산으로 태어난 아동은 법률상 배우자의 자녀로 추정됨에도 불구하고

하고, 보호출산제는 생모의 의사만으로 신청과 처리가 가능하게 함으로써, 생부의 존재와 권리를 아예 배제하고 있다. 본 연구는 이러한 구조가 아동의 알 권리와 정체성 형성에 중요한 영향을 미친다는 점을 지적하였으며, 성인이 된 이후에도 친생모의 동의 없이는 출생 정보 접근이 제한될 수 있는 문제점을 제기하였다. 이는 비차별의 원칙에 위배되며, 영아의 독립된 권리주체성 확보에 걸림돌이 되는 조항이다.

따라서, "영아권(Infant Rights)"의 개념을 법령 내에 명시적으로 도입하고, 이를 기준으로 출산 및 보호 관련 조항들을 재정비해야 한다. 영아가 단순히 보호 대상이 아니라 권리의 주체임을 인정하고, 그에 따라 생존권, 보호권, 발달권 등을 체계적으로 보장할 수 있는 법적 기반이 필요하다. 이를 위해 보호자의 신청 요건을 엄격히 제한하고, 보호출산으로 출생한 아동이 성인이 되었을 때 자기 출생 정보에 접근할 수 있는 권리를 제도적으로 보장하는 한편, 영아의 최선 이익 판단 기준도 구체화되어야 한다.

또한, 법률 간 불일치로 인해 발생하는 혼외자 출생 아동의 권리 공백 문제도 해소되어야 한다. 보호출산 이후 이어지는 출생등록, 양육, 입양 등의 제도가 아동의 생애 주기와 연계되도록 설계됨으로써 제도 간 단절을 방지하고, 모든 법률에서 영아의 권리가 일관되게 보호받을 수 있도록 법률체계 전반의 통합적 개편이 요구된다. 나아가, 독일과 프랑스 등 외국의 입법례를 참조하여, 생모의 익명성 보호와 아동의 알권리 보장이 조화를 이룰 수 있도록 출생기록 접근 범위와 방식에 대한 사회적 논의와 제도 설계가 병행되어야 할 것이다.

(2) 생애주기를 고려하여 정책의 연속성 보장

보호출산제로 태어난 아동 또한 안락하고 평온한 가정에서 행복하게 살 권리를 보장받아야 한다. 특히 영아는 생애 초기의 비약적인 발달과 심리·정서적 특성으로 인해 아동 중에서도 가장 취약한 집단에 속하나, 성인 중심의 권리 인식 속에서 제도권 내 권리 보장의 사각지대에 놓이기 쉽다. 현행 보호출산제와 출생통보제는 입양특례법, 아동복지법 등 관련 법률과 연계되어야 함에도 불구하고, 법령 간 실질적 연속성 확보에는 한계가 존재한다. 법령 분석 결과에서도 확인되듯, 보호출산제는 임신부의 출산과 익명성 보장에 중점을 두고 있으며, 출산 이후 영아를 위한 발달지원, 상담, 복지서비스 연계 등에 대한 규정은 매우 미비한 실정이다. 이러한 단절은 영아의 생애 주기 전체를 고려한 지속적 보호가 이루어지지 못하는 구조적 요인이 된다.

특히 보호출산을 통해 태어난 아동은 이후 입양특례법 또는 아동복지법의 적용을 받아 보호시설, 가정위탁, 입양 등의 경로를 따르게 되는데, 이 과정에서 영속적 보호(permanency)를 보장하는 정책 기반이 미흡하며, 제도 간 연계성 부족으로 인해 아동의 권리 실현이 부분적으로만 이루어질 가능성이 높다. 또한 출생통보제를 통해 의

료기관에서 출생한 아동의 출생 사실이 통보되더라도, 의료기관 외 출산(예: 가정 분만, 미등록 출산)의 경우에는 등록 절차나 보호조치가 명확히 규정되지 않아, 생존권과 보호권 보장에 공백이 발생할 수 있다.

민간에서 운영되고 있는 베이비박스와 관련된 사항들 또한 제도적으로 정비될 필요가 있다. 이는 익명으로 출산을 하는 임산부에게서 태어난 아동을 보호한다는 취지에서 매우 필요한 장치일 수 있으나, 해당 아동의 생애 전반에 대한 보호책임이 국가가 아닌 개인 및 기관에 맡겨지는 문제는 대안이 필요한 실정이다. 보호출산제가 베이비박스 유기 방지를 위한 공적 대안으로 제시되었다면, 두 제도 간 정책적 정합성과 법제 정비가 병행되어야 하며, 보호출산제로 전환되는 과정에서도 영아의 권리가 중심이 되도록 제도 설계가 필요하다.

이처럼 출생부터 양육까지의 연속적 보호체계가 마련되기 위해서는 생애주기적 접근을 바탕으로, 영아 발달권, 생존권, 보호권의 연계적 실현이 가능한 법제 개선이 필요하다. 단순한 등록이 아니라, 등록 이후 교육·의료·복지 서비스로 자연스럽게 이어질 수 있는 시스템 설계가 요구된다. 이를 위해 영아권을 명시적으로 반영하는 기본법의 제정 또는 기존 법률의 체계적 개편을 통해, 출생 이후 영아가 생애주기 전반에 걸쳐 연속적이고 통합적인 보호와 지원을 받을 수 있도록 하는 정책적 기반이 마련되어야 한다.

(3) 영아 생존권, 발달권, 보호권을 위한 위기 임산부 지원 강화

영아기 아동은 생존을 위해 100% 보호자에게 의존하는 존재로, 영아의 기본적인 욕구 충족은 곧 생명 유지와 직결된다. 먹고, 자고, 배변하고, 의사를 표현하는 모든 행위가 보호자의 돌봄 없이는 불가능하며, 이는 영아가 단순한 보호 대상이 아니라 생존과 발달, 보호에 있어 법적으로도 우선적으로 고려되어야 할 권리주체임을 의미한다.

그러나 현재 우리나라의 출산 및 양육 지원 정책은 영아의 권리 보장을 직접적으로 규정하고 있지 않으며, 대부분 부모 지원을 통해 간접적으로 영아의 복지를 도모하는 방식에 그치고 있다. 대표적인 예로, 산모·신생아 건강관리 지원사업과 생애초기 건강관리사업은 산모의 회복 및 부모의 양육역량 지원을 주목적으로 하고 있으며, 제도의 주요 설계 기준 또한 사회서비스 일자리 창출이나 고위험군 대상 중심의 접근에 편중되어 있다. 특히 생애초기 건강관리사업은 지방이양사업으로 전환되며 지자체별 자원 편차에 따른 서비스 격차 문제가 지적되고 있으며, 산모·신생아 건강관리사업과의 서비스 시점, 대상, 내용 간 중복 및 단절도 발생하고 있다는 한계가 있다. 무엇보다 현재 제도는 서비스 수급자격을 ‘차상위계층’이나 ‘고위험 임산부’ 등으로 제한하고 있어, 보호출산과 같은 복합적 위기 상황에 처한 여성이나 그 자녀인 영아의 생존과 발

달에 대한 보편적 접근 권리를 담보하지 못하고 있다. 이는 영아의 생존권과 발달권이 여전히 제도 설계의 중심에 반영되지 않고 있음을 시사한다.

따라서 영아권 보장을 위한 위기임산부 지원은 ‘영아’ 중심의 권리 관점을 명시적으로 제도 설계에 포함해야 하며, 영아의 생존과 발달, 보호를 부모 지원의 부수적 결과로 간주하기보다, 권리주체로서의 영아에 대한 직접적인 조치와 자원 배분이 뒷받침되어야 한다. 특히 법령 분석 결과에서 드러난 바와 같이, 보호출산제에서 ‘상담기관의 지정 및 운영’은 산모 중심의 체계로 구성되어 있고, 상담 내용이 영아의 생존·발달·정서적 안정까지 포괄하지 못하는 한계가 있었다. 이를 위해 보호출산제 내에서 운영되는 상담체계 또한 단순한 보호출산 절차 안내에 국한되지 않고, 가족기능 회복, 심리정서 지원, 법률 상담, 지역자원 연계 등 다영역적·다기관적 통합지원 체계로 확대되어야 한다.

이에 보호출산제 관련 상담 영역을 세분화하여 구체화시키는 방안을 모색할 수 있다. 보호출산제의 시행에 따라 익명성을 요구하는 산모들의 경우 오히려 의료적인 방법을 선택하지 못하고 더욱 음지로 들어갈 가능성에 대한 우려의 목소리가 크다. 이에 여성의 자기결정권과 태아의 생명권에 대한 폭넓은 논의가 필요한 실정이다. 산모가 보호출산을 하는 경우는 매우 다양하다. 따라서 상담센터는 위기임산부를 둘러싼 상황적 다양성(장애, 미성년, 외국인, 노숙 등)을 반영하여 개별 사례에 맞는 맞춤형 상담·중재 기능을 수행해야 하며, 영아가 출생 이후 공적 보호체계로 적절하게 연계될 수 있는 구조를 마련하는 것이 필수적이다.

더 나아가 외국의 사례처럼 피임, 임신, 낙태, 출산, 입양, 가정폭력 등의 생애주기 전반을 아우르는 종합적 건강 상담체계를 구축함으로써, 위기 임산부와 영아 모두의 권리를 통합적으로 보호할 수 있는 기반을 마련해야 한다. 이는 단지 위기 상황을 해결하는 수준을 넘어, 영아의 최선의 이익을 실현할 수 있는 구조로의 전환이자, 권리 기반적 접근의 실천이라 할 수 있다.

(4) 비차별 원칙을 포함하여 포괄적 대상 적용

출생통보제와 같은 노력에도 불구하고 우리나라에서 태어나는 모든 아동을 포괄하지 못하는 한계에 의하여 성별, 국적, 인종과 민족, 종교 등에 의한 차별이 없어야 한다는 비차별 원칙의 처우의 공정성 권리는 충족되지 못하는 것을 볼 수 있다. 이는 유령아동의 70%를 차지하고 있는 외국인 아동을 위한 다양한 논의(MBC 뉴스, 2024.4.17.일자)가 진행되는 가운데 대책마련이 시급하다(조선일보, 2024.9.28.일자).

출생신고가 되지 않는 미신고 아동이 성인이 될 경우 법적 신분이 없어 교육, 의료, 취업 등 다양한 분야에서 어려움을 겪을 수 있다. 또한 기본권을 누리지 못하기 때문에 개인적, 사회적으로 문제가 될 수 있어 이에 따른 별도의 조치가 필요한 실정이다

(제주의소리 신문, 2024.01.10일자; 이투데이, 2024.4.17일자). 국내아동의 경우 지자체장과 의료기관이 출생 사실을 확인하고 직권으로 출생신고를 할 수 있지만, 외국인 아동은 예외의 경우에 해당한다. 대한민국에서 출생한 외국인 아동 또한 출생 등록될 권리를 누려야 하지만 부모의 선택사항에 해당하며, 대한민국의 출생등록부를 별도로 만드는 것은 가족관계의 등록 등에 관한 법률과 출입국관리법이 상충되는 문제가 있다. 제도의 실효성을 위하여 국가기관에서 불법체류자의 발견할 경우 통보의무를 면제해 주는 방안도 고려하고 있으나 이 경우 불법체류자를 관리할 수 없게 된다는 한계가 있다(권재문, 2023). 부모가 불법체류인 경우 외국인 아동에 대하여 외국인등록부를 만드는 것은 불법체류 외국인 자녀만 한국에 남는 경우 등 2차, 3차 피해를 유발할 수 있다, 대한민국에서 출생했다고 해서 자동으로 대한민국의 국적을 부여받는 것이 아니기 때문에 출생등록이 어려운 불법체류자의 아동을 위한 법적 신분을 가질 수 있도록 제도적 개선이 논의되어야 한다.

영유아의 경우 부모에게 지원하는 접근방식이 대부분이지만, 부모의 역량이 부족한 취약한 부모에 대한 조치는 매우 미약한 수준이다. 다양한 수준의 현금지원과 같은 정책은 일부 부모에게는 역량부족으로 인한 영유아복지 실현에 한계를 보일 수밖에 없기 때문에 영유아의 권리가 보호되는 정책 방안의 확장과 더불어 취약한 부모를 대상으로 한 역량강화 교육 및 육아지원에 대한 다각적 접근이 함께 이루어져야 할 것이다. 즉, 우리나라의 영유아 정책은 대부분 부모를 통해 간접적으로 아동의 권리를 실현하는 구조로 운영되고 있으나, 부모의 양육역량이 부족한 경우 그 피해는 오롯이 아동에게 전가된다. 현재 제공되는 현금성 지원이나 단편적 돌봄 정책은 취약한 부모의 양육 기술, 정보 접근성, 정서적 준비 부족과 같은 구조적 한계를 해소하지 못하고 있는 것으로 나타난다.

이에 따라 출산 전후 부모교육 체계를 강화하고, 임신·출산·양육의 전 과정을 포괄하는 생애주기적 부모교육이 도입될 필요가 있다. 학령기부터 시작되는 생애주기 맞춤형 성과 출산 교육, 결혼·출산을 앞둔 예비부부 대상의 영아권 및 양육권 교육, 그리고 취약가정을 위한 사례관리 중심의 자립·양육 역량 강화 프로그램이 결합되어야 한다. 특히 빈곤, 주거 불안정, 장애, 정보 접근성 부족 등의 복합 요인을 가진 산모와 가정을 위한 실태조사와 관리체계 구축이 병행되어야 하며, 그 결과를 바탕으로 맞춤형 자원 연계와 통합적 지원이 실현되어야 한다.

(5) 통합적 관리체계 구축 및 출생정보 접근성 개선

현재 아동권리보장원이 보호출산제도의 중앙 통합기관 역할을 수행하고 있으며, 전국 16개 위기임산부 상담센터를 통해 임신·출산과 관련한 상담, 사례개입 및 법적·심리적 지원 등을 제공하고 있다. 그러나 최근 연구에 따르면, 아동권리보장원의 역할은

여전히 위기임산부 중심으로 제한되어 있으며, 위기 영아를 포함한 전 생애주기적 접근과 통합적 서비스 체계는 미흡한 상황이다(홍보영, 2024). 이에 따라 보호출산 이후 아동의 권리 보호와 사후지원까지 포함하는 통합적 관리체계의 구축이 요구된다.

특히 출생통보제와 보호출산제가 도입됨에 따라 병원과 행정기관 간 협의체를 구성하여 출생 관련 기록이 누락되지 않도록 하는 것이 중요하다. 현재 의료기관에서의 출생은 건강보험심사평가원에 통보되고 있으나, 비의료기관 출산이나 보호출산의 경우 등록 및 연계 시스템이 부재하거나 미흡하여 아동이 신분 미등록 상태로 남는 사례가 발생할 수 있다. 이러한 문제를 예방하기 위해 보호출산 정보에 대한 안전한 데이터베이스 구축이 필요하며, 동시에 아동의 알 권리와 출산모의 비밀 보장 간의 균형을 고려한 정보공개 원칙 수립이 시급하다.

한편, 각 지역의 위기임산부 상담센터는 임신·출산과 관련된 기본적인 상담 및 대응역량 교육을 실시하고 있으나, 여전히 서비스가 임신·출산에 국한되는 경향이 있으며, 기관 간 상담역량 및 사례관리 수준, 문화다양성에 대한 인식 등에서 편차가 존재한다(천연미, 배희분, 2024).

더불어 각 지자체 역시 위기임산부 관련 클라이언트가 찾아올 경우, 어떤 기관과 어떻게 연계해야 하는지에 대한 명확한 기준과 절차가 부족한 상황이다. 실제로 많은 경우 각 담당자의 개인적인 경험이나 판단에 따라 지원 방식이 결정되고 있어, 체계적인 업무 매뉴얼과 지자체 내 전담조직 운영의 필요성이 제기된다. 이에 피임, 성·재생산 건강 교육, 부모역할 준비 등 포괄적인 생애주기별 지원체계 구축을 위해 상담센터의 역할과 활동 범위를 확대하고, 실질적 대응역량 강화를 위한 교육 및 표준화된 운영 지침 마련이 필요하다. 또한 보건복지부, 아동권리보장원, 지자체, 상담센터 간 유기적 협력체계를 구축하여, 위기임산부 및 영아에 대한 즉각적이고 연속적인 보호 및 지원이 이루어질 수 있어야 한다.

이와 함께 위기임산부 및 보호출산 이용자에 대한 정보 접근성 개선도 병행되어야 한다. 위기임산부가 본인의 상황에 맞는 지원 정보를 알지 못해 제도 이용에 어려움을 겪는 경우가 많으므로, 아동권리보장원과 각 상담센터, 지자체는 대상자 맞춤형 정보 제공, 다채널 홍보 전략, 온라인 정보 플랫폼 통합 등을 통해 접근성을 제고하고, 관련 담당자와 실무자 대상의 교육과 인식 개선 활동도 지속적으로 추진해야 할 것이다.

[참고문헌]

단행본

- 김가은, “프랑스의 '비밀출산법'”, 「법무사」, 2017(5), 2017.
- 보건복지부, 「제3차 어린이집 표준보육과정에 기초한 연령별 보육프로그램 활용」, 중앙보육정보센터, 2013.
- 보건복지부·국제아동인권센터, 「대한민국 제5-6차 국가보고서에 대한 아동권리위원회 최종견해」, 아동인권증진사업 보고서, 2019.
- 보건복지부, 「출생통보 및 보호출산 제도 도입 추진 계획」. 사회관계장관회의 2023-10, 2023.
- 아동권리위원회 일반논평 제7호, 「유아기에서의 아동권리의 이행 CRC GC No. 07(2005)」: Implementing child rights in early childhood(배포일 2006.9.20.), 2005.
- 엄신자, 「인간행동과 사회환경」, 인간과복지, 2008.
- 은유, 「있지만 없는 아이들: 미등록 이주아동 이야기」, 창비, 2021.
- 이순형, 「보육학개론」, 학지사, 2013.
- 정익중·오정수, 「아동복지론」, 학지사, 2023.
- 한국보육시설연합회·육아정책연구소, 「보육시설장, 교사 윤리강령 개발 연구」, 2010.
- 황주현, 「어린이집교사의 아동권리인식이 교사-영유아 상호작용에 미치는 영향」. 석사학위논문, 중앙대학교 교육대학원, 2017.

국내 학술논문

- 권재문, “출생통보자에 수반되는 쟁점들”, 「아동권리주간 기념 토론회(거꾸로 가는 아동인권, 아동인권의 현안과 쟁점) 자료집」, 2023.
- 권재문, “출생통보제 도입과 관련된 쟁점들; 익명출산제, 불법체류 외국인 아동 출생 등록제를 중심으로”, 「서울법학」, 31(4), 서울시립대학교 법학연구소, 2024.
- 김아름, “아동권리의 법적 기반 확보 방안”. 「이슈페이퍼 2018-06」, 육아정책연구소, 2018.
- 김은화, “모두가 행복한 유보통합의 과제는 무엇인가?”, 「한국보육지원학회 학술대회지」, 2013(3), 한국보육지원학회, 2013.
- 김현진, “프랑스 익명출산(L'accouchement sous X)의 명암”, 「비교사법」, 30, 한국사법학회, 2023.
- 박고은·장명희, “표준보육과정에 나타난 영아권리에 대한 분석 및 보육교사의 인식”,

- 「교육과학연구」, 50(2), 이화여자대학교 교육과학연구소, 2019.
- 박성민, “아동 이익 최우선 원칙과 보호출산제”. 「인권과 정의」, (499), 대한변호사 협회, 2021.
- 오유빈, “미국과 영국의 출생신고제도”, 「국회도서관」, 63(13), 서울국회도서관, 2023.
- 이은영, “독일법상 신뢰출산제도의 시행과 평가에 관한 소고”, 「법학논총」, 44(4), 단국대학교 법학연구소, 2019.
- 천연미·배희분, “보호출산제 시행에 따른 위기 임산부 상담의 요구와 방향성: 실무자 초점집단면접을 중심으로”, 「가정과삶의질연구」, 42(4), 가정과삶의질학회, 2024.
- 최희진, “국내법에 나타난 입양제도의 변천과정 분석: 아동권리의 관점에서”, 「아동 가족복지학회지」, 16(4), 한국아동가족복지학회, 2011.
- 한국법제연구원, “독일의 신뢰출산제도에 대한 입법평가”, 「KLRI 이슈페이퍼 (2024-09-24)」, 한국법제연구원, 2024.
- 허민숙, “보호출산제, 무엇이 문제인가; ‘보호출산제’, 논쟁의 지점과 대안모색”, 「국회 정책토론회 자료집(2024.5.22.)」, 국회입법조사처, 2024.
- 홍보영, “보호대상아동 최선의 이익 관점에서 보호출산제 문제점 검토”, 「비판사회정책」, (84), 비판과대안을위한사회복지학회, 2024.

해외 문헌

- Das, J., Rights of the newborn infant. Journal of Chittagong Medical College Teachers Association, 33: 1-3, 2022.
- Donzelli, G., Declaration of the newborn's rights. The Journal of Maternal-Fetal & Neonatal Medicine, 23(4): 241-243, 2010.
- Lefaucheur, N., The French 'tradition' of anonymous birth. International Journal of Law, Policy and the Family, 18(3): 319-342, 2004.
- World Association For Infant Mental Health: WAIMH, WAIMH Position Paper on the Rights of Infants, 2016.

기타

- 경향신문, “아동기본법, “아동판 차별금지법” 주장에 폐기될 판”, 2024년 2월 4일. <https://www.khan.co.kr/politics/assembly/article/202402040900031> (최종인출일 2025.3.27.)

- 법무부, 「출입국통계. 법무부 법령자료 연도별 인구대비 체류외국인 현황」, <https://www.moj.go.kr/moj/2412/subview.do> (최종인출일 2025.8.1.)
- 연합뉴스, “아기 일단 살려야 vs 양육포기 부추겨..‘보호출산제’오랜 논란”, 2023년 6월 25일. <https://www.yna.co.kr/view/AKR2023062404210053> (최종인출일 2025.8.4.)
- 의협신문, “생명존중 취지의 보호출산제, 출생통보제, 실효성 있을까?”, 2022년 7월 4일. <http://www.doctorsnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=145244> (최종인출일 2025.8.4.)
- 이투데이, “출생신고 않고 사라진 부모, 영민이는 유령이 됐다 ;있지만 없는 무국적 유령아동”, 2024년 4월 17일. https://www.etoday.co.kr/news/view/2350906?utm_source=chatgpt.com (최종인출일 2025.3.18.)
- 제주의 소리, “‘유령아동’과장에 꺼낸 ‘출생통보·보호출산제’, 영아 유기 비극 막을까”, 2024년 1월 10일. https://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=422726&utm_source=chatgpt.com (최종인출일 2025.3.18.)
- 조선일보, “서류엔 없는 외국인 ‘유령아동’..“출생등록법으로 보호해야””, 2024년 9월 27일. <https://www.chosun.com/politics/assembly/2024/09/27/4MVJEXEBO NGBROKVV3AZRA2664/> (최종인출일 2025.3.1.)
- BBC, “미국의 베이비 박스, '세이프 헤이븐 법'과 포기된 영아들”, 2022년 11월 21일. <https://www.bbc.com/korean/features-63700255> (최종인출일 2025.7.30.)
- Chosun.com., “美 '익명출산 보장법' 24년… 아기 4505명 구했다”, 2023년 7월 10일. <https://www.chosun.com/international/us/2023/07/10/FSVJKDQG7FB2RMMODH4ZUMKMI4/> (최종인출일 2025.7.30.)
- MBC뉴스, “출생 미신고 외국인 아동, 곳곳 사각지대”, 2024년 4월 17일. <https://youtu.be/TOoZZtTAYyI?si=CgyonT7pEU3bi1Da> (최종인출일 2025.3.15.)
- Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of the Republic of Korea (CRC/C/KOR/CO/5-6), 2019. (최종인출일 2025.3.26)
- European Court of Human Rights, Odièvre v. France (Application no. 42326/98), 2003. HUDOC. <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60935>. (최종인출일 2025.7.26.)
- humanium, Children’s Rights, 2024. <https://www.humanium.org/en/child-rights/> (최종인출일 2025.7.26.)
- United Nations Human Rights, Universal Declaration of Human Rights, 1948. ht

[tps://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights](https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights) (최
종인출일 2025.3.30)

United Nations, Convention on the Rights of the Child, 1989. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child> (최
종인출일 2025.3.30)

[국문초록]

영아권의 관점에서 본 출생통보제와 보호출산제 : 법적 쟁점에 대한 비판적 고찰

주 연 선

(배재대학교 조교수)

강 금 희

(배재대학교 초빙교수)

우리나라는 저출산 문제 대응과 ‘유령아동’ 발생 방지를 위해 출생통보제와 보호출산제를 도입하였다. 그러나 제도 설계와 운영 과정에서 중심이 되어야 할 영아의 권리는 정책과 법률 논의에서 상대적으로 간과되고 있으며, 대부분 임신부나 보호자의 권리에 초점이 맞춰져 있는 실정이다. 본 연구는 출생통보제와 보호출산제를 ‘영아권 (Infant Rights)’의 관점에서 비판적으로 고찰하고, 영아의 권리가 실질적으로 보장될 수 있도록 법·제도적 개선방안을 제시하는 데 목적이 있다.

이를 위해 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」, 「위기 임신 및 보호출산 지원과 아동 보호에 관한 특별법」을 중심으로 관련 조항을 분석하였다. 분석의 기준으로선 유엔아동권리협약(UNCRC)에서 제시하는 생존권, 보호권, 발달권, 그리고 비차별의 원칙, 아동 최선의 이익의 원칙을 적용하였다. 그 결과, 출생신고 지연 또는 누락 가능성, 보호출산 시 생부의 권리 미반영, 외국인 부모의 자녀 등록의 불안정성, 보호출산 이후 영아 보호조치의 불명확성 등 제도 전반에서 영아권 보장에 있어 법적 한계가 확인되었다.

이러한 분석을 바탕으로, 첫째, 영아의 권리가 제도에 반영될 수 있도록 관련 법률 체계를 정비할 필요가 있다고 제안한다. 둘째, 출생 이후의 성장과 복지서비스 연계를 고려하여 정책의 생애주기적 연속성을 확보해야 한다고 제안한다. 셋째, 위기임산부에 대한 지원을 강화함으로써 영아의 생존과 안전을 보장해야 한다고 제안한다. 넷째, 비차별 원칙에 기반한 포괄적 대상 적용이 이루어져야 하며, 다섯째, 통합적 관리체계 구축과 출생정보 접근성 개선을 통해 영아의 법적 지위와 권리를 실질적으로 보장할 필요가 있다고 제안한다.

주제어: 영아권, 출생통보제, 보호출산제, 가족관계등록법, 아동 최선의 이익,
비차별 원칙

[Abstract]

The Birth Notification and Protected Childbirth Systems from the Perspective of Infant Rights : A Critical Review of Legal Issues

Joo, Yeon Sun

(Assistant professor, Pai Chail University)

Kang, Kum Hee

(Visiting Professor, Pai Chail University)

South Korea has introduced the Birth Notification System and the Protected Childbirth System to address declining birth rates and prevent undocumented “ghost children.” However, these systems primarily focus on the rights of mothers or guardians, with limited consideration of the rights of infants—the key subjects of protection. This study examines these systems from the perspective of infant rights, aiming to propose improvements to ensure legal and institutional protection for infants.

The analysis focuses on the Act on Registration of Family Relations and the Special Act on Support for Crisis Pregnancy, Protected Childbirth, and Child Protection. Using the UN Convention on the Rights of the Child as a framework, the study applies the right to survival, right to protection, right to development, along with the principle of non-discrimination and the best interests of the child. Findings reveal limitations such as the risk of birth registration omission, lack of paternal rights recognition, and uncertainty in support for infants born outside institutional settings.

Based on these findings, this study suggests: (1) revising legal frameworks to reflect infant rights, (2) ensuring policy continuity across the early life course, (3) enhancing support for women in crisis pregnancies, (4) expanding coverage based on non-discrimination, and (5) strengthening integrated systems and access to birth-related information.

keywords : Infant Rights, Birth Notification, Protected Childbirth, Legal Identity,

UNCRC

위기임신 및 보호출산제도의 법제화 성과와 과제

- 전 주기 보호·연속지원 체계의 관점에서-*

배 유 진**

目 次

I. 서론	IV. 제도의 법적·사회적 함의와 정책 시사점
II. 위기임신·보호출산제도의 입법 배경 과 제도화 과정	1. 공공 인식 제고와 사회문화적 환경 변화
1. 제도 도입의 법률 제정·개정 경과와 법적 근거	2. 임신 - 출산 - 양육 연속지원 체계의 구현
2. 제도 설계와 지원체계의 구조적 특징	3. 다차원적 지원성과와 권익 보장
III. 위기임신·보호출산 지원체계의 운영 성과 분석	4. 지역 네트워크와 전달체계의 법적 과제
1. 분석자료 및 한계	5. 디지털 기반 통합 안전망 구축의 의의
2. 사회보장정보시스템(행복이음) 기반 보호대상아동	6. 헌법적·법리적 의미
3. 보호출산 아동의 보호조치 유형별 현황과 함의	V. 제도 개선을 위한 과제와 법·정책 제언
4. 상담·결정 절차와 연계성과	1. 상담 기능 세분화와 지원내용의 구체화
5. 지원 내용 및 서비스 제공 실적 분석	2. 지역상담기관 네트워크의 확대·고도화
6. 보호출산 비용 지원과 재정 집행성과	3. 세분화된 통계체계 구축과 분석 방법 론의 고도화
	4. 숙려기간 제도의 탄력적 운영을 위한 법률 정비 및 선택권 강화
	5. 아동보호 통합체계 내 위기임산부 특 별보호체계 법제화

투고일: 2025.08.10., 심사일: 2025.08.12.-2025.08.25., 게재확정일: 2025.08.25.

* 본 논문은 2025년 4월 한국정책학회에서 '위기임신 및 보호출산 지원체계의 도입성과 및 시사점'을 주제로 발제한 내용을 기초로 하여, 후속 연구 과정에서 이론적 논의를 반영하고, 심층적 분석과 다각적 고찰을 하여 수정보완한 논문임을 밝힙니다.

** 행정법 박사, 한국사회보장정보원 연구센터 연구위원.

I. 서론

예기치 못한 임신으로 인해 적절한 의료·복지·법률 지원을 받지 못한 채 출산을 맞이하는 ‘위기임신’은 당사자의 건강권과 생명권, 나아가 아동의 복지권 보장에 심대한 영향을 미치는 사회문제이다. 특히 미혼모·청소년 임신, 경제적 취약계층의 임신, 가정 및 사회적 지지망의 부재 속에서 이루어지는 임신과 출산은 산모와 아동 모두에게 장기적인 불이익과 위험을 초래할 수 있으며, 이는 사회적 비용 증가와 복지 사각지대 확대라는 구조적 문제로 이어진다. 따라서 위기임산부와 출생아에 대한 보호는 국가와 지역사회가 공동으로 대응해야 할 중대한 헌법적·사회적 과제라 할 수 있다.

이러한 문제의식 속에서 2024년 7월 「위기임신 및 보호출산 지원과 아동보호에 관한 특별법」이 제정·시행되었다. 동 법률은 출생통보제와 보호출산제를 도입하여 모든 아동의 법적 신분 등록을 보장하고, 동시에 산모의 신원 비공개 선택을 제도적으로 인정함으로써, 아동권과 모성권 사이의 긴장관계를 조정하는 법적 장치를 마련하였다. 이는 헌법 제10조의 인간 존엄과 행복추구권, 제34조의 사회적 약자 보호, 제36조의 모성 보호 원칙을 구체화하는 동시에, UN 아동권리협약(제7조)과 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약(제10조·제12조)과도 정합성을 갖춘 제도적 기반이라 평가된다.

본 연구는 위기임신 및 보호출산 제도의 입법 경과와 운영체계 현황을 종합적으로 검토하고(제Ⅱ장), 사회보장정보시스템(행복이음) 자료를 활용하여 초기 성과를 실증적으로 분석한다(제Ⅲ장). 다만 본 연구는 시행 초기의 단기 자료와 행정자료를 활용한 한계가 있으며, 따라서 수치상의 경향은 정책 효과의 인과적 결과라기보다는 제도 시행 이후 나타난 초기적 징후로 해석한다는 점을 전제한다. 이러한 한계에도 불구하고, 헌법적·법리적 의미, 비교법적·국제규범적 정합성, 그리고 향후 실증연구 방법론의 방향을 제시함으로써 본 연구는 단순한 현황 보고를 넘어 학술적 기여를 도모하고자 한다.

이에 따라 본 연구의 목적은 위기임신 및 보호출산 제도의 법적·제도적 구조를 분석하고, 운영성과에서 도출되는 의미와 시사점을 규명하며(제Ⅳ장), 나아가 제도의 실효성 확보와 지속가능한 운영을 위한 법·정책적 개선 과제를 제시하는 데 있다(제Ⅴ장). 이를 통해 위기임산부와 아동의 권익을 통합적으로 보장하고, 근거 기반의 정책 설계를 위한 학술적·실천적 토대를 제공하는 데 기여하고자 한다.

II. 위기임신 · 보호출산제도의 입법 배경과 제도화 과정

1. 제도 도입의 법률 제정·개정 경과와 법적 근거

(1) 출생통보제의 법적 근거 및 흐름도

출생통보제는 경제적·심리적·신체적 사유 등으로 출산과 양육에 어려움을 겪는 위기 임산부를 체계적으로 지원하고, 병원 밖 출산과 아동 유기를 방지하기 위한 제도적 장치이다. 해당 제도는 2019년부터 논의되었으며, 「제4차 아동정책 기본계획(2020~2024)」의 일환으로 관계부처 합동 「포용국가 아동정책」(2020. 9.)을 통해 공식화되었다. 이후 2021년 6월 「가족관계등록법」 일부개정안 입법예고, 2023년 6월 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」 개정안 국회 본회의 통과를 거쳐, 2024년 7월 19일 개정 법률이 시행되었다.



* 출처: 2025년 위기임신 및 보호출산 지원 사업 안내. p.8. 출생통보제 흐름도.

[그림 1] 출생통보제 흐름도

법적 근거는 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」 제44조의3(출생사실의 통보)에 규정되어 있다. 이에 따르면, 의료기관의 장은 아동이 태어난 날로부터 14일 이내에 출생정보를 건강보험심사평가원(이하 ‘심사평가원’)에 통보해야 하며, 심사평가원은 해당 정보를 시·읍·면장에게 전달한다. 시·읍·면장은 출생신고 기간(1개월) 내 신고가 이루어지지 않을 경우, 신고의무자에게 최고(催告) 통지를 하고, 최고기간(7일) 내에 신고가 이루어지지 않으면 감독법원의 허가를 받아 직권으로 출생등록을 할 수 있다.

이는 과거와 같이 신고의무자가 출생신고를 해야만 아동이 법적으로 출생 등록되는

방식과 달리, 의료기관에서 출생한 모든 아동의 정보가 자동으로 행정기관에 통보됨으로써 공적 보호체계에 즉시 편입될 수 있도록 설계된 것이다. 결과적으로 출생통보제는 위기임산부와 아동의 안전을 확보하고, 출산·양육 과정에서 발생할 수 있는 사회적 사각지대를 해소하는 기반 제도라 할 수 있다.

(2) 보호출산제 도입배경과 법적근거

우리 사회는 「출생통보제」의 도입으로 의료기관에서 태어난 모든 아동을 국가의 공적 보호체계 안에서 관리·보호할 수 있는 제도적 기반을 마련하였다. 그러나 임신과 출산 사실의 공개를 꺼리는 일부 임산부의 경우, 의료기관이 아닌 장소에서 출산하는 사례가 발생할 수 있다는 우려가 제기되었다. 이는 출생아의 건강과 생명을 위협하고, 공적 보호망에서 벗어난 아동이 법적·사회적 보호를 받지 못하는 사각지대를 초래할 가능성이 크다(이현정, 2021).

이러한 문제의식 속에서 도입된 제도가 ‘보호출산제’이다. 보호출산제는 경제적·사회적 요인 등으로 양육이 어려운 상황에 놓인 위기임산부가 불가피한 경우, 가명을 사용하여 의료기관에서 안전하게 산전검진과 출산을 하고, 출생통보까지 가능하도록 함으로써 산모와 아동의 생명·건강을 보호하는 것을 목적으로 한다(김민정, 2022). 다만, 보호출산은 임산부에게 최후의 수단으로 설계된 제도이므로, 제도 이용 전 단계에서 위기임산부가 직접 아동 양육을 선택할 수 있도록 맞춤형 상담과 지원을 제공하는 상담체계가 병행된다. 이를 위해 국가와 지방자치단체는 중앙상담지원기관과 지역상담기관을 지정하여 상담·연계·지원의 전 과정을 담당하도록 하였다(보건복지부, 2024a).

위기임신 및 보호출산제의 제도화 논의는 2020년부터 본격적으로 시작되었으며, 관련 법률안이 국회에 발의된 이후 다수의 공청회와 관계부처 협의를 거쳐 2024년 7월 19일 「위기임신 및 보호출산 지원과 아동보호에 관한 특별법」(이하 ‘위기임신보호출산법’)이 시행되었다. 동 법률은 다음과 같은 주요 내용을 포함한다. 첫째, 중앙상담지원기관 및 지역상담기관의 지정요건, 절차, 업무범위를 규정하여 상담 지원체계의 법적 근거를 명확히 하였다. 둘째, 위기임산부 상담전화 운영, 상담 절차 및 내용, 산전·산후 보호 및 지원 사항을 구체화하였다. 셋째, 보호출산 신청 요건·방법·절차와 더불어 산모에 대한 비용 지원, 비식별화 조치 등을 규정하였다. 넷째, 출생통보 절차, 생모의 숙려기간, 아동 보호 조치 절차, 보호출산 신청 철회, 출산 후 아동보호 신청 등에 관한 세부 절차를 마련하였다. 마지막으로, 출생증서 작성·이관·영구보존, 출생증서 공개 등에 관한 사항을 명문화하였다(보건복지부, 2024b).

특히 위기임신보호출산법은 특별법으로서 「민법」, 「가족관계의 등록 등에 관한

법률」, 「아동복지법」, 「입양특례법」 등 관련 타 법률에 우선 적용된다. 이는 보호출산 과정에서의 신원 비공개, 출생아의 법적 신분 등록, 아동 보호 조치, 입양 절차 등에서 일반법과의 충돌 가능성을 최소화하고, 위기임산부와 출생아의 권익 보호를 실질적으로 보장하기 위한 입법적 장치라 할 수 있다.

<표 1> 출생통보제와 보호출산제 비교

구분	출생통보제	보호출산제
제도 목적	모든 출생아를 공적 체계에서 보호하고 출생신고 누락 방지	위기임산부와 출생아의 생명·건강 보호 및 신원 비공개 보장
법적 근거	「가족관계의 등록 등에 관한 법률」 제44조의3(출생사실의 통보)	「위기임신 및 보호출산 지원과 아동보호에 관한 특별법」
도입 시기	2024년 7월 19일 시행	2024년 7월 19일 시행
적용 대상	의료기관에서 출생한 모든 아동	경제적·사회적 사유 등으로 양육 곤란한 위기임산부 및 그 아동
주요 절차	의료기관 → 심사평가원 → 지자체 통보 → 미신고 시 최고(催告) 및 직권등록	위기임산부 가명 출산 신청 → 의료기관 출산 → 출생증서 작성·보존 → 사후지원
신원 공개 여부	부모 실명 정보가 출생신고 절차를 통해 등록·공개	산모 신원 비공개(가명), 출생증서 봉인·영구보존, 제한적 공개
아동권익 보장 방식	모든 아동의 법적 신분 등록 보장	신원 비공개 상태에서도 아동의 법적 신분 및 보호 절차 보장
한계	병원 밖 출산 시 적용 불가	제도 인지도 낮음, 이용 요건 충족 필요

(3) 국외 유사제도와의 비교

보호출산제는 이미 유럽 일부 국가에서 시행 중인 제도와 유사한 측면이 있다. 독일은 2014년 「비밀출산법(Gesetz zum Ausbau der Hilfen für Schwangere und zur Regelung der vertraulichen Geburt)」을 제정하여, 임산부가 신원을 비공개로 출산할 수 있도록 허용하고 있다(Kraus, 2015). 독일 제도에서는 산모의 신원은 국가가 지정한 상담기관에서 봉인·보관되며, 아동이 성인이 된 이후 본인의 요청이 있을 때에만 제한적으로 공개된다(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2014). 이는 독일 연방헌법재판소가 확립한 ‘정보자기결정권(Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung)’의 맥락에서 이해될 수 있으며, 산모의 프라이버시 보호와 아동의 출생기록권 사이의 균형을 모색한 결과라 할 수 있다.

프랑스는 1941년부터 ‘익명출산(accouchement sous X)’ 제도를 시행해왔으며, 산모가 병원에서 완전히 익명으로 출산할 수 있도록 법적으로 보장한다(Detroz & Simoens, 2020). 그러나 이 제도는 산모의 신원기록이 전혀 보존되지 않아 아동이 생물학적 출생 정보를 추적하기 어렵다는 한계가 지적되어 왔다. 이는 유엔 아동권리 협약(UN CRC) 제7조에서 규정한 아동의 ‘출생 등록권’과 ‘부모를 알 권리(right to know one's parents)’와 직접 충돌하는 지점이며, 실제로 유럽인권재판소(ECHR)는 익명출산제도가 아동의 정체성 형성권을 침해할 소지가 있음을 반복적으로 지적한 바 있다. 이러한 비판을 반영하여 프랑스는 2002년 개정법에서 산모가 원할 경우 신원 정보를 봉인하여 공공기관에 보관할 수 있도록 하여, 익명성과 아동의 알 권리를 절충하려 하였다(Council of Europe, 2003).

이에 비해 한국의 위기임신 및 보호출산제는 독일·프랑스 제도의 장점을 결합하면서도, 아동의 권리와 산모의 권리를 동시에 고려한 독창적 모델로 평가될 수 있다. 즉, 출생증서를 국가가 작성·영구 보존하되 산모의 신원은 비공개로 처리하여, 아동은 성년에 이른 후 본인의 요청 시 합법적으로 출생정보에 접근할 수 있다. 이는 독일의 ‘정보자기결정권’ 논리와 프랑스의 ‘익명출산’ 전통을 절충하면서, 아동의 최선의 이익(best interests of the child)과 모성 보호를 동시에 실현하려는 법리적 혁신으로 볼 수 있다.

종합하면, 독일 모델은 개인정보자기결정권 중심, 프랑스 모델은 익명성 보장 중심의 법리적 기초 위에 설계된 반면, 한국의 보호출산제는 두 제도의 단점을 보완하여 ‘아동권리 보장 + 산모의 자기결정권 보장’이라는 이중 구조를 제도화한 것이 특징이다. 이러한 비교법적 관점에서 한국 제도의 도입은 국제인권규범과의 정합성을 높이고, 출생권과 모성권의 균형이라는 새로운 법적 함의를 제시한다.

2. 제도 설계와 지원체계의 구조적 특징

(1) 시스템 개요

위기임신 및 보호출산 제도의 실효적 운영을 위해, 2024년 7월 위기임신지원시스템이 구축되어 운영되고 있다. 이 시스템은 상담 → 보호출산 → 보호조치 → 기록관리 및 정보공개의 단계로 구성되어 있으며, 각 단계는 유기적으로 연계된다. 상담은 전화(1308), 온라인, 대면 상담을 통해 이루어지며, 초기상담과 심층상담으로 구분된다. 초기상담은 단순 정보 제공 및 기초 서비스 연계를 포함하며, 심층상담은 복합적 어려움을 가진 임신부 또는 보호출산 고려자의 경우 맞춤형 상담과 전문 서비스 연계, 보호출산 절차 안내, 법률·심리 상담을 포함한다(보건복지부, 2024b).



* 출처: 보건복지부, 2025년 위기임신 및 보호출산 지원 사업 안내. p. 11

[그림 2] 위기임신 및 보호출산 시스템 흐름도

(2) 상담 및 지원 흐름

상담 단계에서는 임신부가 직접 아동을 양육할 수 있도록 지원하는 것을 우선 목표로 하며, 이를 위해 물품지원, 산전·출산·산후 지원, 숙려기간 제공 등 다층적인 서비스를 운영한다. 심층상담 후, 임신부가 보호출산을 희망하는 경우 상담기관은 가명 식별번호를 부여하고 지정 의료기관에 출산 예약을 요청한다. 신청서 및 동의서는 「위기임신 및 보호출산 지원과 아동보호에 관한 특별법 시행규칙」에 따라 전자 또는 서면으로 제출 가능하다. 또한 보호출산을 신청한 임신부는 숙려기간 중 의사를 철회할 수 있으며, 철회 시 원가정 양육지원으로 전환된다. 출산 이후 아동은 가정위탁, 시설입소, 입양 등 다양한 보호조치를 통해 보호된다.

(3) 보호출산 신청 및 지원 절차

보호출산 신청은 의료기관, 상담기관, 지원체계 간 연계 과정을 거친다. 의료기관은 산전검진과 출산 지원을 담당하고, 상담기관은 가명 출산 절차 안내, 숙려기간 지원, 사후 상담을 진행한다. 보호출산이 승인되면 임신부는 지정 의료기관에서 산전 진료·출산·산후 조리를 지원받으며, 정부는 의료비 최대 100만 원과 숙려기간 비용 최대 140만 원을 지원한다(보건복지부, 2024b). 출산 후 산모가 원가정 양육을 원하지 않는 경우, 상담기관은 즉시 아동보호전문기관·지자체와 연계하여 입양·가정위탁·시설보호 등 적절한 보호조치를 시행한다(위기임신보호출산법 제19조). 아동의 출생정보는 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」 제44조의3에 따라 등록·보존되며, 성년이 된 아

동(또는 법정대리인 동의 시 미성년자)은 「아동권리보장원법」에 따라 출생정보 공개를 청구할 수 있다.

Ⅲ. 위기임신·보호출산 지원체계의 운영성과 분석

1. 분석자료 및 한계

본 연구는 「사회보장정보시스템(행복이음)」을 중심으로 한 행정통계를 활용하여 위기임신 및 보호출산 제도의 초기 운영 성과를 분석하였다. 이러한 자료는 전국 단위에서 수집되는 공식 행정 데이터라는 점에서 신뢰성과 포괄성을 지니며, 제도 시행 직후의 변화를 시의적으로 포착할 수 있다는 장점을 제공한다. 그러나 동시에 분석 과정에서 다음과 같은 구조적 한계가 존재함을 전제할 필요가 있다.

(1) 시계열적 제약

유기아동 감소나 입양 비율 증가와 같은 수치는 시행 직후의 단기적 변화를 반영하는 것에 불과하며, 이를 곧바로 제도 도입 효과로 인과적으로 연결하는 것은 타당하지 않다. 아동 유기 발생 건수의 감소는 위기임산부 지원정책 외에도 사회적 인식 변화, 지방자치단체 차원의 병행 정책, 코로나19 이후 사회·경제적 환경의 변화 등 다수의 요인과 교차적으로 작동할 수 있다. 따라서 현재의 수치는 ‘정책 효과’라기보다는 제도 시행 이후 관찰되는 경향성으로 해석하는 것이 보다 학문적으로 타당하다.

(2) 행정자료의 포착 범위 한계

행복이음 시스템은 공적 보호체계 내에서 상담·지원이 이루어진 사례만을 집계하므로, 의료기관 외부에서 은폐되거나 비공식적으로 진행된 출산 및 아동 유기 사례는 반영되지 않는다. 또한 상담이 단순 정보 제공에 그친 경우, 이후 실제 지원·보호로 연계되었는지에 대한 추적 데이터가 부족하여, 상담 개입의 장기적 효과성을 분석하는 데 구조적 제약이 따른다. 이는 현재 행정자료가 제공하는 정보가 부분적이며, 사례의 전 생애적 연속성을 평가하기에는 불충분함을 의미한다.

(3) 성과 해석의 균형성 부족

보호출산 아동의 입양 비율이 절반 이상을 차지하는 것은 장기적·영속적 보호 안정성 확보 측면에서 긍정적 신호로 평가될 수 있다. 그러나 가정위탁이나 시설보호의 비중이 상대적으로 낮은 것은 보호 유형의 다양성과 선택지가 충분히 확보되지 못하고 있음을 드러낸다. 이러한 결과는 제도의 긍정적 성과와 동시에 그 구조적 한계를 병존적으로 보여주는 지표로 이해되어야 하며, 정책 효과에 대한 단선적 해석을 경계할 필요가 있다.

2. 사회보장정보시스템(행복이음) 기반 보호대상아동

보호출산제 시행(2024년 7월 19일) 이후 유기아동 발생 건수가 전년 동기 대비 약 50% 감소한 것으로 나타났다. 「사회보장정보시스템(행복이음)」의 월별 자료에 따르면, 2023년 한 해 동안 유기아동 수는 88명에 달했으나, 제도 시행 이후 2024년 7월~2025년 1월까지의 유기아동 수는 49명으로 집계되었다. 이는 제도 시행 이후 조기 상담 및 보호출산 연계가 일정 부분 영향을 미쳤을 가능성을 시사하나, 단기간의 수치 변화만으로 제도 도입 효과를 단정하기는 어렵다. 유기아동 감소에는 사회적 인식 변화나 지방자치단체의 병행 정책 등 다른 요인들도 복합적으로 작용했을 수 있음을 고려해야 한다.

<표 2> 보호대상아동 발생 통계

연도 Year 시도 City/province	계 Total	남 Male	여 Female	발생유형 Type of occurrence				
				유기 Abandoned children	미혼부모 ·혼외자 Unmarried parents, out of wedlock	미아 Lost children	비행, 가출, 부랑아 Delinquent, runaway children, others	학대, 실직· 부모빈곤 등 Abuse, jobless, poverty
2012	6,926	3,859	3,067	235	1,989	50	708	3,944
2013	6,020	3,257	2,763	285	1,534	21	512	3,668
2014	4,994	2,696	2,298	282	1,226	13	508	2,965
2015	4,503	2,374	2,129	321	930	26	360	2,866
2016	4,583	2,324	2,259	264	855	11	314	3,139
2017	4,125	2,080	2,045	261	847	12	227	2,778
2018	3,918	1,914	2,004	320	623	18	231	2,726
2019	4,047	2,135	1,912	237	464	8	473	2,865
2020	4,120	2,188	1,932	172	463	11	468	3,006
2021	3,437	1,741	1,696	117	366	-	293	2,661
2022	2,289	1,115	1,174	73	252	-	11	1,953
2023	2,054	1,087	967	88	259	1	14	1,692

* 출처: 2024년 보건복지통계연보

<표 3> 사회보장정보시스템(행복이음)_보호대상아동 발생 유형

(단위 : 명)

중분류	구분	24년												25년
보호대상아동 발생 유형	월	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	1월
	유기	4	5	14	5	1	2	7	2	2	4	0	3	0
합계	49													

* 출처: 사회보장정보시스템(행복이음) 보호대상아동 발생 유형 조회(기간: 2024.7.19.~2025.1.31.).

3. 보호출산 아동의 보호조치 유형별 현황과 함의

보호출산제 시행(2024. 7. 19.) 이후 2025년 1월까지의 누적 보호출산 신청 건수는 총 73건으로 나타났다. 이 중 숙려 중(1건)과 철회(5건)를 제외한 실제 보호결정 건수는 57건이었다. 보호결정된 아동의 구체적 조치 현황은 시설 보호(12건)와 입양(30건)이 가장 많았으며, 가정위탁(4건), 기타 조치(11건) 등이 뒤를 이었다.

<표 4>보호출산 신청 및 보호조치 현황

(단위 : 건)

구분	보호출산					보호결정							
	보호출산	출산 후 아동 보호	숙려 중	철회	소계	가정위탁		시설 아동양육시설	입양		병행조치		기타
소계						일반	전문		입양 전 보호 필요	입양 전 보호 불필요	시설보호와 입양	가정위탁과 입양	
73	22	35	1	15	57	3	1	12	17	2	7	4	11

* 출처: 사회보장정보시스템(행복이음) 보호출산 신청 및 보호조치 현황(기간: 2024.7.19.~2025.1.31.).

보호결정 아동의 보호유형별 분포를 살펴보면, 입양이 30건(52.6%)**으로 가장 높

은 비중을 차지하였고, 시설 보호가 12건(21%), 가정위탁이 4건(7.0%), 기타 조치가 11건(19.2%)이었다.

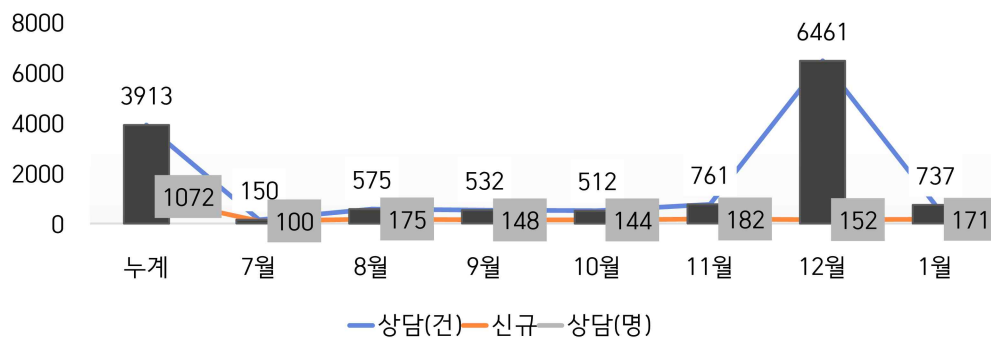
이러한 결과는 제도 도입 이후 출산 직후 아동이 신속하게 제도권 보호체계에 편입되고 있음을 실증적으로 보여준다. 특히, 입양 비율이 절반 이상을 차지한 것은 장기적 보호 안정성을 확보하는 측면에서 긍정적 신호로 해석될 수 있다. 다만 이는 시행 초기의 제한된 자료에 기초한 경향일 뿐, 아동의 최선의 이익 보장이라는 관점에서 가정위탁이나 시설보호 비중이 낮은 점과 함께 균형적으로 검토될 필요가 있다. 이는 초기 양육환경의 불확실성을 감소시키고, 아동의 발달권·생존권 보장에 긍정적 함의를 갖는다.

반면, 가정위탁(7.0%) 및 시설 보호(28.1%)의 비중이 상대적으로 낮다는 점은 보호 유형 간 불균형을 의미하며, 향후 정책 설계에서 다양한 보호대안의 다원화와 균형 있는 발전이 필요함을 시사한다. 이러한 편중 현상은 장기적 관점에서 제도의 지속가능성, 보호의 질 제고, 그리고 아동 최선의 이익(best interests of the child) 보장 측면에서 면밀한 분석과 제도적 보완이 요구된다

4. 상담·결정 절차와 연계성과

<표 5>상담 및 신규상담 현황

(단위 : 건,명)

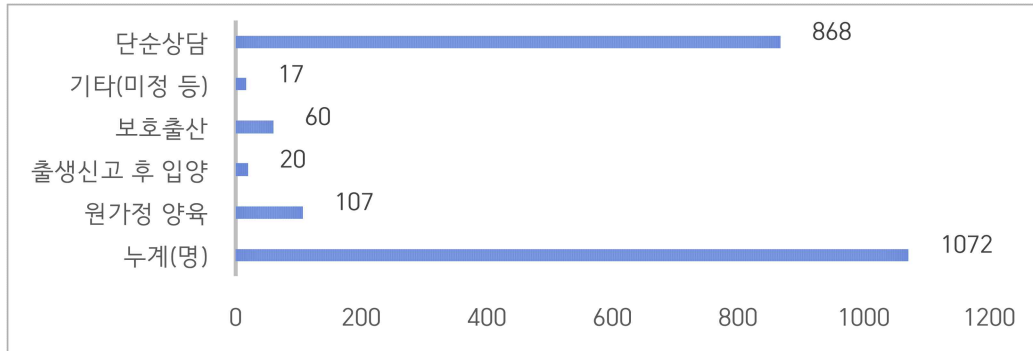


* 출처: 사회보장정보시스템(행복이음) 보호출산 신청 및 보호조치 현황(기간: 2024.7.19.~2025.1.31.).

본 연구에서 분석한 위기임신 상담·지원 현황에 따르면, 전체 상담 건수는 3,913건이며, 이 중 신규 상담 인원은 1,072명으로 집계되었다.

<표 6>신규상담 후 결정 현황

(단위 : 명)



* 출처: 사회보장정보시스템(행복이음) 보호출산 신청 및 보호조치 현황(기간: 2024.7.19.~2025.1.31.).

신규 상담자 1,072명 중 사후 결정 현황을 살펴보면, 원가정 양육이 107명(10.0%), 출생신고 후 입양이 20명(1.9%), 보호출산이 60명(5.6%), 기타(미정 등)이 17명(1.6%), 단순 상담이 868명(81.0%)으로 나타났다.

이러한 결과는 상담 체계가 제도권 진입의 중요한 경로임을 보여주지만, 전체 신규 상담자의 81.0%가 단순 상담에 그친 점은 제도 연계의 실질적 효과성을 판단하기에 한계가 있음을 드러낸다. 따라서 상담 이후 제도 연계 강화, 심층상담 확대, 보호 대안 다양화가 필요하다는 점을 조건적으로 제안할 수 있다.

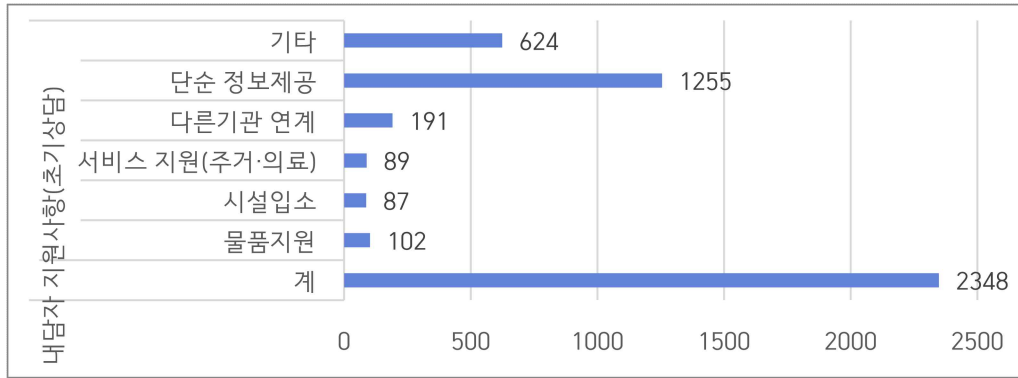
5. 지원 내용 및 서비스 제공 실적 분석

2024년 7월부터 2025년 1월까지 총 초기상담 2,348건, 심층상담 2,387건이 이루어졌다. 초기상담은 주로 최초 상담자를 대상으로 진행되며, 단회 또는 다회차로 진행될 수 있고, 심층상담은 복합적 욕구와 다중 위험요인을 지닌 위기임산부를 대상으로 심화 지원을 제공하는 방식이다. 지원 내용은 물품 지원, 시설 입소, 주거·의료 서비스 지원, 타 기관 연계, 단순 정보 제공, 기타 등 다양한 항목으로 구성되며, 항목별 지원은 중복 제공이 가능하다.

초기상담 단계에서는 단순 정보 제공(1,255건, 53.4%)이 가장 높은 비중을 차지하였다. 그 외 지원 유형으로는 타 기관 연계(191건, 8.1%), 물품 지원(102건, 4.3%), 시설 입소(87건, 3.7%), 서비스 지원(주거·의료 등)(89건, 3.8%), 기타(624건, 26.6%)가 확인되었다.

<표 7>초기상담 지원현황

(단위 : 건)

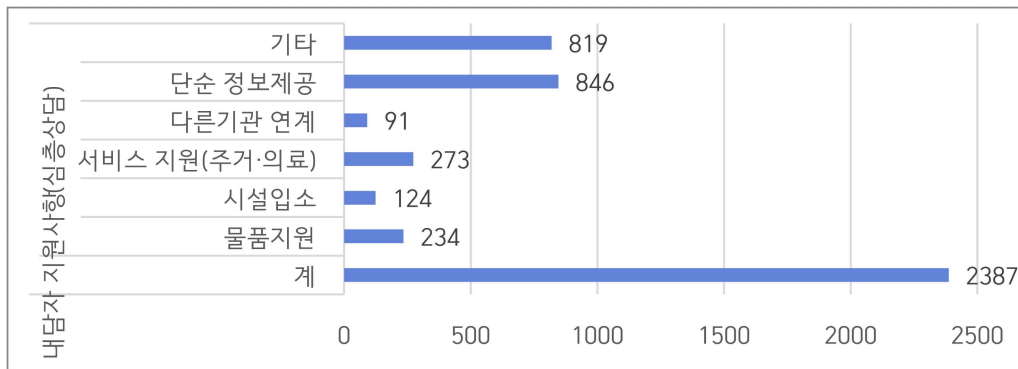


* 출처: 사회보장정보시스템(행복이음) 초기상담 지원현황(기간: 2024.7.19.~2025.1.31.).

심층상담은 복합적 욕구와 다중 위험요인을 가진 위기임산부를 대상으로 실시되며, 단순 정보 제공(846건, 35.5%) 외에도 주거·의료 서비스 지원(273건, 11.4%), 물품 지원(234건, 9.8%), 시설 입소(124건, 5.2%), 타 기관 연계(91건, 3.8%), 기타 지원(819건, 34.3%) 등 보다 다양한 실질적 지원이 이루어진 것으로 나타났다. 특히 서비스 지원과 시설 입소 비율이 초기상담 대비 심층상담에서 높아진 점은, 위기임산부가 상담 단계가 진전됨에 따라 제도권 보호·지원체계로 심층적으로 편입되는 경향을 시사한다.

<표 8>심층상담 지원현황

(단위 : 건)



* 출처: 사회보장정보시스템(행복이음) 심층상담 지원현황(기간: 2024.7.19.~2025.1.31.).

분석 결과, 신규 상담자의 약 5.6%가 보호출산으로 연계되어 출산 직후 아동이 신

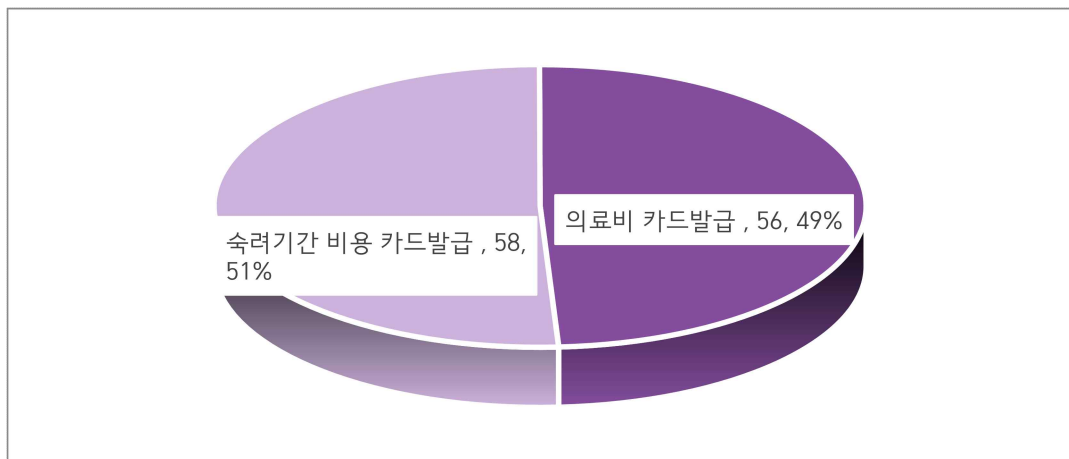
속히 제도권 보호체계에 편입되고 있음을 확인할 수 있다. 그러나 전체 신규 상담자 중 81.0%가 단순 상담에 그친 점은 제도적 연계 경로의 확대 필요성을 시사한다. 또한, 평균 상담 횟수가 약 2회로 추정되어, 위기임산부가 단발성 상담을 넘어 다회기 상담을 통해 지속적·누적적인 지원을 받고 있다는 점에서 상담 체계의 잠재적 효과를 뒷받침한다. 분석 결과, 초기상담과 심층상담 모두에서 일정 수준의 지원이 제공되었으나, 전체 상담 중 상담수가 단순 정보 제공에 그쳤다는 점은 지원의 질적 효과성을 평가하기 어렵게 한다. 따라서 현 시점에서는 상담 체계가 잠재적으로 제도 연계의 토대를 마련하고 있다는 ‘가능성’을 확인한 수준으로 이해하는 것이 타당하며, 향후 장기적 자료 축적을 통해 보다 정밀한 효과 검증이 필요하다.

6. 보호출산 비용 지원과 재정 집행성과

2024년 7월부터 2025년 1월까지, 위기임신·보호출산제의 보호출산 비용 지원은 총 114건이 집계되었다. 이는 제도 이용자 73명 중 일부가 의료비와 숙려기간 비용을 모두 신청한 경우를 포함한다. 세부적으로, 의료비 카드발급 신청은 56건(49.1%), 숙려기간 비용 카드발급 신청은 58건(50.9%)으로, 두 지원 항목이 비교적 균형 있게 분포하였다.

<표 9>보호출산 비용 지원 현황

(단위 : 건)



* 출처: 사회보장정보시스템(행복이음) 보호출산 비용 지원 현황(기간: 2024.7.19.~2025.1.31.).

의료비 지원은 100만 원 한도로, 성격상 출산 직후 지급되는 첫만남바우처와 유사한 성격으로 73명 중 출산 후 이미 바우처를 수령한 경우, 중복성 및 필요성 측면에서 발급이 이루어지지 않는 사례가 있었다고 볼 수 있다. 또한 숙려기간 비용 지원은 140만 원 한도로, 임신 중 보호출산 결정을 준비하는 기간에 발급 가능하다. 다만, 숙려기간 중 지원 대상자가 제도를 포기하거나 상황이 변화하는 경우(예: 출산 전 지원 철회)가 있어, 잠재적 신청자 대비 실제 발급 건수는 제한적으로 나타났다.

위와 같이 위기임신 보호출산제에서의 비용 지원 현황을 지역별로 비교한 결과, 총 73명의 대상자 중 114건의 카드 발급(중복 포함)이 이루어졌다. 이 중 의료비 카드 발급은 56건으로 전체의 49.1%를 차지하며, 보호출산 이후 아동과 산모의 초기 건강 관리 및 회복을 지원하는 핵심 수단으로 기능하였다.

한편, 숙려기간 비용 카드 발급은 58건(50.9%)으로 의료비 발급과 유사한 수준을 기록하였으며, 이는 숙려기간 동안 안정적인 생활 여건을 마련하고 출산 및 양육 결정 과정에서의 심리·사회적 부담을 경감시키는 기능을 수행했을 가능성을 보여준다. 다만 발급 건수가 잠재적 대상자 대비 제한적으로 나타났다는 점에서, 제도의 효과성을 일반화하기에는 시기적으로 이르며 추가적 실증 검증이 필요하다.

IV. 제도의 법적·사회적 함의와 정책 시사점

1. 공공 인식 제고와 사회문화적 환경 변화

위기임신 및 보호출산제의 도입과 운영은 단순한 개별 지원사업의 차원을 넘어, 국가와 사회가 임신부와 태아, 그리고 신생아의 생명권 및 안전을 공적으로 보장하는 제도적 장치로 자리매김하였다. 이는 해당 정책의 가시성을 높여 공공의제(public agenda)에 위기임신 문제가 포함되도록 유도하였으며, 사회 전반의 인식 개선에 기여하였다.

특히, 위기임산부가 신분 노출 없이 안전하게 출산할 수 있는 법·제도적 기반을 마련함으로써, 기존의 사회적 낙인과 차별 구조를 완화하고, 임신부의 심리적 안정과 자율성을 보장하였다. 이는 단순히 개인 차원의 심리적 이익을 넘어, 사회적 배제(social exclusion)로부터의 포용이라는 공공복지의 핵심 가치와도 맞닿아 있다.

더 나아가, 본 제도의 존재는 임신부 본인의 선택권(reproductive choice)과 결정권을 보장함으로써, 국제적으로 논의되는 재생산권(reproductive rights)의 실질적 구현에 기여하는 정책적 함의를 지닌다. 이러한 점에서 위기임신·보호출산제는 개인의

위기 상황을 지원하는 수준을 넘어, 사회문화적 환경을 변화시키는 촉매(catalyst)로서 기능하고 있다고 평가할 수 있다.

2. 임신-출산-양육 연속지원 체계의 구현

상담 현황 분석 결과, 위기임산부 지원체계는 임신 인지 초기 단계부터 출산 및 출산 후 아동 양육·보호에 이르는 전 과정을 포괄하는 연속적 지원 구조를 구현하고 있었다. 구체적으로, 초기상담을 통해 위기임산부의 상황을 신속하게 파악하고, 필요 시 심층상담을 통해 복합적 욕구를 분석·평가함으로써 의료서비스, 주거·생계지원, 심리·정서지원, 법률상담 등 다차원적·맞춤형 서비스가 연계되었다.

이러한 지원 체계는 단순히 자원을 제공하는 ‘서비스 전달’의 차원을 넘어, 정보 접근성(accessibility)과 의사결정 자율성(decisional autonomy)을 보장하여, 임산부가 자신의 상황에 부합하는 출산·양육 선택을 할 수 있도록 하였다. 이는 국제인권규범, 특히 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR)¹⁾ 에서 명시한 “모성은 특별한 보호와 지원을 받을 권리를 가지며(제10조 2항), 모든 사람은 가능한 최고의 신체적·정신적 건강을 향유할 권리를 가진다(제12조 1항)”는 원칙을 실질적으로 구현하는 사례로 평가될 수 있다.

또한, 연속지원 체계는 개별 사례의 응급 대응을 넘어 공적 안전망(public safety net)의 지속성을 강화하는 기능을 수행하였다. 임신·출산·양육 단계가 단절되지 않고 연결됨으로써, 위기임산부와 아동 모두가 사회적 배제로부터 보호받고, 장기적 관점에서 아동의 복지와 발달권이 보장되는 기반이 마련되었다고 볼 수 있다.

3. 다차원적 지원성과와 권익 보장

위기임신 및 보호출산제의 초기 운영 자료 분석 결과, 본 제도는 단일 서비스 제공에 그치지 않고 다차원적 개입을 통해 위기임산부와 아동의 권익을 실질적으로 보장하는 성과를 도출하였다.

첫째, 상담체계 측면에서 총 3,913건의 상담이 진행되었으며, 이 중 신규 상담자는 1,072명으로 집계되었다. 주목할 점은 약 19%가 보호출산, 입양, 원가정 양육 등 실

1) [UN General Assembly, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 16 Dec 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 993, p. 3].

질적 보호체계로 연계되었다는 점으로, 이는 단순 정보 제공을 넘어 제도권 보호망으로의 진입을 촉진하는 중요한 경로로 기능하였음을 보여준다.

둘째, 물품·서비스 지원 부문에서는 초기상담과 심층상담 모두에서 물품지원, 시설 입소, 주거·의료서비스, 타 기관 연계 등이 복합적으로 제공되었다. 이러한 통합형 지원은 위기임산부의 생활 안정과 심리적 안정을 동시에 달성하는 기반이 되었으며, 다중 위험요인 완화에 기여하였다.

셋째, 보호출산 비용 지원의 경우, 총 73명의 대상자에게 의료비(100만 원)와 숙려 기간 비용(140만 원)을 포함하여 총 114건의 지원이 발급되었다. 이는 출산 전후의 경제적 부담 완화와 더불어 안정적인 숙려기간을 보장하여, 성급한 의사결정이나 아동 유기 가능성 낮추는 예방적 효과를 창출하였다.

마지막으로, 제도권 편입 촉진이라는 구조적 성과가 나타났다. 상담과 지원을 통해 상당수 사례가 입양, 보호시설 입소, 원가정 복귀 등 장기적 보호 안정성을 확보하는 경로로 연결되었다. 이는 단기적 개입이 아닌, 지속가능한 보호체계 구축이라는 제도의 본래 목적에 부합하는 결과로 평가할 수 있다.

4. 지역 네트워크와 전달체계의 법제적 과제

위기임신 및 보호출산제 운영 과정에서 지역상담기관 네트워크는 단순한 서비스 전달 경로를 넘어, 체계적 개입을 가능하게 하는 핵심 인프라로 기능한다. 지역상담기관의 분산 배치는 상담 접근성을 높이고 초기 상담 개시까지의 시간 지연을 최소화하여, 긴급성이 높은 위기임신 상황에서 서비스 개입의 ‘골든타임(golden time)’을 확보하는 데 결정적인 역할을 수행한다.

또한, 광역·기초 지방자치단체 간 연계 체계의 규범적 정립은 지역 자원의 불균형 문제를 완화하는 중요한 완충 장치로 작용할 수 있다. 특히, 법령 차원에서 권역별 거점기관 지정, 자원 공유·배분 기준, 협력 의무 등을 명문화함으로써, 행정구역 간 자원 격차를 줄이고 서비스의 형평성을 높일 수 있다.

아울러, 민간 의료·복지기관과의 협력은 전달체계의 확장성과 전문성을 강화한다. 예컨대, 민간의료기관의 참여는 의료 접근성이 낮은 지역에서 긴급 진료와 안전한 분만을 가능하게 하였으며, 민간복지기관은 주거·생계·양육 물품 지원, 긴급 보호시설 제공 등 공공서비스가 미치지 어려운 영역을 보완하였다. 이는 공공부문이 단독으로 해결하기 어려운 복합적 욕구(needs complexity)를 해소하고, 공·사 협력 기반의 지속가능한 지역 전달체계 구축의 필요성을 보여준다.

5. 디지털 기반 통합 안전망 구축의 의의

출산통보시스템과 위기임신등지원시스템은 임산부와 신생아를 대상으로 한 전산 기반의 통합 안전망을 구현하였다. 이 두 시스템은 병원·지자체·상당기관 간 실시간 정보 연계 기능을 통해, 임신 및 출산 단계에서 필요한 의료·복지·보호 서비스가 지연 없이 제공되도록 설계되었다.

출산통보시스템은 의료기관이 출산 사실을 실시간으로 지자체에 통보하도록 하여, 아동 출생 직후의 법적 등록, 초기 건강검진, 복지 서비스 신청이 신속하게 이루어지도록 한다. 이는 출생 직후 아동의 미등록·유기 위험을 사전에 차단하는 핵심 장치로 작동하는 것이다.

위기임신등지원시스템은 상담 기록, 서비스 연계 현황, 지원금 지급 내역 등을 전산 상에서 통합 관리하여, 임산부의 개인정보를 보호하면서도 다기관 간 정보 공유를 가능하게 한다. 특히, 임산부 전산관리번호를 부여함으로써 이름·주소 등 민감정보 노출 없이 지원이 가능해, 사회적 낙인(stigma)과 심리적 부담을 경감시킨다.

이러한 디지털 안전망은 정보 접근성과 처리 속도를 높이고, 중복·누락 없는 지원을 가능하게 하며, 위기 상황에서의 신속 대응을 제도적으로 보장한다. 결과적으로, 이는 「사회보장기본법」의 사회보장 전산망 구축 원칙과 부합하며, 데이터 기반 복지 행정의 효율성과 대상자 권익 보호를 동시에 실현하는 모범 사례로 평가할 수 있다.

6. 헌법적·법리적 의미

위기임신 및 보호출산 제도는 단순한 복지정책 차원을 넘어, 헌법적 기본권 보장과 직결된다는 점에서 중요한 법리적 함의를 지닌다. 첫째, 산모의 자기결정권 및 개인정보 보호권과 아동의 출생등록권·알 권리가 충돌할 수 있는 상황에서 두 권리를 어떻게 조화시킬 것인가는 헌법적 쟁점이다. 헌법재판소는 1989년 주민등록법 사건(89헌마160)에서 “개인의 신상정보에 대한 통제권”, 즉 정보자기결정권을 헌법 제10조의 인간 존엄 및 인격권에서 도출된 기본권으로 인정하였다. 이는 산모가 자신의 신원을 비공개로 출산할 권리를 뒷받침하는 논리로 작동할 수 있다. 반면, 현재는 미혼부 출생신고 사건(2012헌바167)에서 모든 아동이 법적으로 출생 등록될 권리를 가지며 국가가는 이를 보장할 헌법적 의무를 진다고 판시하였다. 이는 헌법 제10조의 존엄과 행복추구권, 더 나아가 UN 아동권리협약 제7조의 출생 등록권과 부모를 알 권리에 기반한 아동의 권리 보장을 강조한 것이다. 이러한 권리 간 충돌 속에서 현행 제도가 채택한 “출생증서의 국가 보존 + 제한적 공개”라는 구조는 헌법상 기본권 조화의 원

리를 제도적으로 구현한 사례라 할 수 있다.

둘째, 「위기임신 및 보호출산 지원과 아동보호에 관한 특별법」은 특별법으로서 「민법」, 「가족관계등록법」, 「아동복지법」 등 일반법에 우선 적용된다. 이는 출생·양육 과정에서의 법적 공백을 해소하고, 아동의 최선의 이익 원칙을 우선적으로 보장하기 위한 입법적 장치이다. 헌법 제36조 제1항의 모성 보호 원칙과 제34조 제1항·제5항의 사회적 약자 보호 원칙은 위기임산부와 출생아동의 특별 보호 필요성을 뒷받침하며, 이 특별법은 국가의 보호의무를 구체화한 제도로 기능한다. 따라서 해당 법률은 정책적 필요를 넘어 헌법적 요청에 대한 응답이라는 성격을 가진다.

셋째, 이러한 제도 설계는 국제인권규범과의 정합성 측면에서도 중요한 의미를 갖는다. 독일의 정보자기결정권 중심 모델과 프랑스의 익명출산 제도가 각각 산모와 아동의 권리를 편향적으로 강조했던 것과 달리, 한국의 보호출산제는 산모의 신원 비공개 보장과 아동 출생기록의 영구 보존을 결합한 이중구조적 절충을 통해 새로운 균형 모델을 제시한다. 이는 헌법상 기본권 충돌 상황에서 “상호 제한을 통한 조화”라는 원칙을 제도화한 것으로, 동시에 UN 아동권리협약 및 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR) 제10·12조와도 정합성을 지닌다. 결국 위기임신 및 보호출산 제도는 단순한 제도적 장치가 아니라, 헌법적 기본권의 조화와 국제인권규범의 수용을 동시에 구현하는 독창적 법제 모델로 평가될 수 있다.

V. 제도 개선을 위한 과제와 법·정책 제언

1. 상담 기능 세분화와 지원내용의 구체화

상담 단계별로 ‘지원경로(service pathway)’를 구조화하여 기록하고, 지원항목을 물품·주거·의료·심리·법률·양육지원 등으로 세분화하여 표준화된 코드체계로 관리할 필요가 있다. 이는 단순한 행정적 실적 집계에만 그치지 않고, 상담-지원-성과 간의 인과적 연계를 분석할 수 있는 기초자료를 생산한다는 점에서 학술적·정책적 의의가 크다. 또한 상담 기록의 세분화는 빅데이터 기반의 정책효과 분석 및 근거 기반 정책설계(evidence-based policy making)의 기반을 마련한다.

지원항목을 물품지원, 시설입소, 주거·의료서비스, 타 기관 연계 등 세부 유형으로 표준화하여 기록함으로써, 상담 결과와 이후 지원 간의 연계성을 명확히 파악할 수 있다. 이는 단순한 실적 집계에서 벗어나, 개별 사례별 서비스 경로(service pathway) 분석과 정책 맞춤형 설계에 필요한 근거자료를 생산하는 데 기여한다. 나아가, 데이터의 구조화·표준

화는 향후 국가 단위 통합 통계체계 구축과 빅데이터 기반의 정책 의사결정에도 활용 가능하다.

2. 지역상담기관 네트워크의 확대·고도화

위기임신 지원정책의 효과성은 상담 접근성과 지원 연계 속도에 크게 좌우된다. 그러나 일부 기초지방자치단체는 전문 의료·심리 서비스 인프라가 충분히 구축되지 않아, 지원 공백(coverage gap)과 서비스 질 저하 문제가 발생할 것으로 보인다. 특히 심리상담, 정신건강 지원, 전문 산전·산후 의료서비스 등은 인프라 구축에 시간과 재정이 많이 소요되므로, 단일 지자체 차원에서 독자적으로 해결하기 어렵다. 이로 인해 동일한 제도권 내에서도 지역별 서비스 격차(regional disparity)가 발생하는 것을 염두해야 한다.

이는 단순히 행정적 편의를 위한 모델이 아니라, 사회복지학에서 강조하는 ‘서비스 접근성(accessibility)’과 ‘형평성(equity)’ 원칙을 제도적으로 구현하는 방안이다. 특히 권역 단위 거버넌스는 지역 간 인프라 불균형으로 인한 지원 격차를 줄이는 동시에, 긴급 개입이 필요한 사례에서 ‘서비스의 골든타임’을 확보하는 데 기여한다. 광역지자체 중심의 권역별 지원 네트워크는 기초지자체 간 자원 불균형을 완화하고, 위기임산부 지원의 표준화·전문화에 기여할 것이다.

‘권역 단위의 자원 공유·배분 모델’의 개념을 간단히 설명하면, 권역별 거점기관(광역지자체 또는 지정 전문기관)을 중심으로, 해당 권역 내 기초지자체, 민간의료기관, 복지기관, 비영리단체가 참여하는 통합형 지원 네트워크를 구성하고, 인적·물적 자원을 공동 관리·배분하는 체계라고 할 수 있다.

위 모델의 자원 공유 방식을 구체적으로 제시한다면, 참여기관 간의 자원 등록, 배분, 순환, 비상대응의 네 가지 기능이 유기적으로 작동해야 한다.

첫째, 자원 등록 단계에서는 권역 내 모든 참여기관이 보유한 의료서비스, 주거공간, 상담인력, 후원물품 등 인적·물적 자원을 전산 플랫폼에 상시적으로 등록한다. 이를 위해 자원은 유형별로 표준화된 코드 체계(예: 의료-M1, 주거-H1, 상담-C1 등)를 부여받아, 검색·분류·통계 분석이 용이하도록 관리한다. 이러한 코드화 작업은 자원의 실시간 파악과 효율적 배분을 위한 기초 데이터 인프라를 형성한다.

둘째, 자원 배분 프로세스에서는 기초지자체 상담기관이 개별 사례를 접수한 후 전산 플랫폼에 해당 사례의 긴급도와 지원유형을 입력하면, 권역 거점기관이 이를 기반으로 최적의 자원을 실시간 매칭·배분한다. 배분 이후에는 사후 모니터링과 서비스 품질평가를 실시하여, 배분의 적정성과 서비스 효과성을 검증한다. 이러한 절차는 자원의 낭비를 최소화하고, 사례별 맞춤형 지원을 가능하게 한다.

셋째, 인적 자원 순환 배치는 권역 내 전문 인력을 정기적으로 순환 파견하는 방식으로, 특히 의료·심리 서비스 인프라가 취약한 기초지자체에 대한 지원을 보완한다. 이를 통해 특정 지역에 자원이 과도하게 집중되거나, 반대로 서비스 공백이 장기화되는 문제를 예방할 수 있다.

넷째, 비상대응 체계는 고위험 사례(예: 임신 후기 응급 상황, 심리적 위기, 긴급 보호 필요 등)가 발생했을 때, 권역 거점기관이 ‘긴급자원 동원권’을 발동하여 즉각적인 자원 투입이 이루어지도록 하는 구조를 말한다. 예를 들어, 응급 산부인과 수술이 필요한 경우 즉시 해당 권역 내 가용 병원과 의료진을 연결하거나, 신변 보호가 필요한 임산부를 위한 임시 보호시설을 신속히 제공하는 방식이다.

이러한 자원 공유 방식은 단순한 행정적 협력 차원을 넘어, 디지털 기반의 자원관리체계와 권역 단위 거버넌스가 결합된 형태로, 서비스의 신속성과 형평성을 동시에 달성하는데 기여할 것이다. 나아가, 표준화된 자원 데이터와 실시간 매칭 시스템을 통한 운영은 향후 위기임산부 지원정책의 확산과 제도화를 위한 핵심 기반이 될 수 있다.

3. 세분화된 통계체계 구축과 분석 방법론의 고도화

현재 위기임신 및 보호출산 관련 통계는 상담 건수, 지원 건수 등 단순 집계 수준에 머물러 있어 정책 설계와 성과 평가에 활용할 수 있는 분석 깊이가 제한적이다. 이러한 단일 차원의 통계체계로는 지원 유형별 효과성, 사례 진행 경과에 따른 자원 투입·성과 분석 등 정밀한 정책 분석이 불가능하다. 따라서 통계체계의 세분화와 표준화뿐만 아니라, 이를 바탕으로 한 분석 방법론의 고도화가 병행될 필요가 있다.

우선, 데이터 표준화 및 다차원적 통계체계 구축이 선행되어야 한다. 상담 유형별·지원 내용별·사례 경과별 데이터를 체계적으로 수집·분류하고, 이를 장기적으로 추적·분석할 수 있는 구조를 마련함으로써 사례별 서비스 경로(service pathway)를 정밀하게 파악할 수 있다. 특히 중앙-지방 간 동일한 정의와 분류 체계를 적용하여 지역 간 비교 가능성을 확보하고, 단순 건수 집계에서 벗어나 복합 지표를 포함하는 통계 항목을 설계해야 한다.

나아가, 이러한 통계체계는 방법론적 고도화와 결합될 때 실질적 가치를 갖는다. 단순 기술통계에 그치지 않고, (1) 장기 시계열 자료의 축적을 통한 제도 효과의 지속성 검증, (2) 사례 패널 데이터 구축을 통한 임산부-아동의 전 주기적 추적, (3) 회귀분석·비교집단 설정 등 계량적 방법론을 통한 인과관계 추정이 가능해져야 한다. 예컨대 ‘제도 이용 집단 vs 비이용 집단’의 아동 보호 결과를 비교하거나, 제도 시행 전후의 변화를 통계적으로 분석함으로써 정책 효과의 실증적 검증이 가능하다. 이는 정책학적 측면에서 *근거 기반 정책(evidence-based policy)의 구현이라는 학문적 기여를 갖는다.

4. 숙려기간 제도의 탄력적 운영을 위한 법률 정비 및 선택권 강화

현행 「입양특례법」 등 관련 법령에서 규정한 7일의 숙려기간은 모든 사례에 일률적으로 적용되고 있어, 위기임산부와 아동의 개별적 상황과 특수성을 충분히 반영하기 어렵다. 특히, 심리적 불안이 심각하거나 가족·의료적 여건이 복잡한 경우, 제한된 기간 내에 충분한 정보 수집과 심사숙고를 거쳐 최선의 결정을 내리는 것이 사실상 불가능하다. 이는 결과적으로 아동과 임산부 모두의 장기적 복지를 저해할 수 있다.

국제인권 규범, 특히 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR) 제10조 제2항과 제12조 제1항이 규정하는 ‘모성과 아동에 대한 특별한 보호’와 ‘최고 수준의 건강 달성권’의 원칙을 고려할 때, 숙려기간 제도는 최선의 이익 원칙(Best Interests of the Child) 및 자기결정권 보장의 관점에서 재설계될 필요가 있다.

이를 위해 법령·지침에 ‘최대 14일 연장 가능’과 같은 탄력적 규정을 명문화하고, 연장 여부 판단은 임산부의 심리·정신건강 상태, 가족 및 사회적 지지망의 존재 여부, 의료적 위험도 등을 종합적으로 고려하는 다차원적 기준을 마련할 필요가 있다. 이는 단순히 기간을 늘리는 문제가 아니라, 결정 과정의 질(quality of decision-making)을 보장하는 장치이며, 국제인권법의 ‘아동 최선의 이익 원칙’(Best Interests of the Child) 및 ‘자기결정권 보장 원칙’과 정합성을 가진다.

5. 아동보호 통합체계 내 위기임산부 특별보호체계의 법제화

현행 위기임산부 지원제도는 상담·의료·주거·생계 등 다양한 개별 서비스로 구성되어 있으나, 아동복지법 체계와의 제도적·운영적 연계성이 미흡하다. 그 결과, 임신 단계에서 제공되는 지원과 출산 이후 아동기까지 이어지는 보호가 단절되거나, 서비스 간 공백이 발생하는 문제가 나타난다. 이는 아동 보호의 연속성과 안정성을 저해하고, 위기임산부의 복지권 보장에도 한계를 초래한다.

국제규범적 관점에서 볼 때, 유엔 아동권리협약(UNCRC)과 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR) 제10조·제12조가 천명하는 ‘모성과 아동의 특별 보호’ 및 ‘최고 수준의 건강 달성권’은 임신 초기부터 아동기의 발달 단계 전반에 걸친 포괄적 보호연계(Comprehensive Continuum of Care)를 국가가 책임져야 함을 의미한다.

이를 위해서는 아동복지법과 위기임신·보호출산 관련 법령을 구조적으로 통합·연계하는 법제 개선이 필요하다. 예컨대, ‘임산부-신생아-영유아-아동기’ 전 과정을 포괄하는 연속 보호 모델(Integrated Lifecycle Protection Model)을 법령에 명문화한다든지, 위기임산부 지원을 아동복지 전달체계 내 하위·특별체제로 편입하여, 동일한 정보·사례관리

시스템에서 관리 출산 전후 서비스와 아동보호 서비스 간 전산·사례관리의 완전 연계의 무화 등을 고려해 볼 수 있다.

이를 통해 출생 전 단계에서 시작되는 보호의 연속성을 확보할 수 있고, 아동 보호와 임신부 지원을 별개의 영역으로 보지 않고, 아동과 임신부의 권리를 통합적으로 보장할 수 있을 것이다. 또한, 출산 결정 과정에서 임신부가 경제적·심리적 이유로 아동 양육을 포기하는 것을 방지하고, 아동의 생존·발달권을 조기에 보장할 수 있다.

또한 정책 및 서비스의 효율성이 제고될 수 있다. 예컨대, 통합체계로 운영할 경우 행정·재정 자원의 중복을 줄이고, 지원 대상자별 맞춤형 자원 배분이 가능할 수 있다. 위기 임신부가 출산 후 아동보호체계로 자연스럽게 연결되어, 입양·가정복귀·시설보호 등 장기 보호 방안이 신속하게 결정될 수 있다.

나아가, 사회안전망의 두께와 그 범위가 확대될 수 있다. 특별보호체계는 기존 아동보호체계 위에 임신부 단계의 특별보호층을 하나 더 덧씌우는 구조로, 사회안전망의 두께를 강화한다. 이는 단순히 위험을 사후적으로 해결하는 것이 아니라, 위험 발생 전 예방적 개입을 가능하게 하는 것이다.

[참고문헌]

단행본

- 김혜영, 『한부모가족 복지론』, 공동체, 2020.
- 보건복지부, 「2025년 위기임신 및 보호출산 지원 사업 안내」, 2025.
- 보건복지부, 「위기임신 및 보호출산 지원과 아동보호에 관한 특별법 시행규칙」, 2024b.
- 보건복지부, 「위기임신 및 보호출산 지원과 아동보호에 관한 특별법 해설집」, 2024a.
- 보건복지부, 「위기임신지원 시범사업 결과보고서」, 2024.
- 보건복지부, 「2024년 보건복지 통계연보」, 2024.
- 여성가족부, 「미혼모·부 지원정책 발전방안 연구」, 2022.
- 이경준·최윤영, 『최신아동복지론』, 학지사, 2021.
- 한국보건사회연구원, 「한부모가족 지원정책의 현황과 과제」, 2023.
- 한국여성정책연구원, 「위기임산부 및 보호출산 지원을 위한 법·제도 개선방안」, 2023.

국내 학술논문

- 김경신·이은영, “위기임산부 지원정책의 현황과 개선과제”, 「보건사회연구」, 제43권 제4호, 한국보건사회연구원, 2023.
- 김민정, “보호출산제도의 정책적 의의와 과제”, 「사회복지정책」, 한국사회복지정책학회, 2022.
- 박진희·김수진, “미혼모의 양육 결정 과정에 관한 연구: 사회적 지지와 정책 지원의 영향”, 「한국가족복지학」, 제28권 제2호, 한국아동가족복지학회, 2021.
- 송주은·강은주, “위기임산부의 심리·사회적 특성과 지원욕구 분석”, 「여성연구」, 제31권 제1호, 한국여성정책연구원, 2022.
- 오은진, “보호출산제도의 법제화 방안에 관한 연구”, 「사회복지법제연구」, 제14권 제2호, 사회복지법제학회, 2023.
- 이연실·김주영, “아동복지 관점에서 본 미혼모 지원정책의 과제”, 「아동권리연구」, 제27권 제1호, 한국아동권리학회, 2023.
- 이현정, “의료기관 외 출산과 아동권익 보호: 출생통보제 도입의 필요성”, 「아동권리연구」, 한국아동권리학회, 2021.
- 임정숙, “임신·출산 위기 상황 여성의 서비스 접근성 향상을 위한 전달체계 연구”, 「사회복지정책」, 제50권 제3호, 한국사회복지정책학회, 2023.

정윤경·박소영, “위기임신 지원체계의 다차원적 서비스 연계 효과”, 「한국사회정책」, 제30권 제4호, 한국사회정책학회, 2023.

해외문헌

- Blais, M. & Joubert, N., “The impact of perinatal social support interventions on maternal and child outcomes”, *Journal of Social Policy*, 48(2), 2019.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Leitfaden zur vertraulichen Geburt, 2014.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Article 12 of the ICESCR), UN Doc. E/C.12/2000/4, 2000.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 19: The Right to Social Security (Article 9 of the ICESCR), UN Doc. E/C.12/GC/19, 2008.
- Council of Europe, Report on anonymous birth and the rights of the child, 2003.
- Detroz, S. & Simoens, S., “Accouchement sous X en France: enjeux et perspectives”, 2020.
- Kraus, M., Gesetz zum Ausbau der Hilfen für Schwangere und zur Regelung der vertraulichen Geburt, 2015.
- UNICEF, Pregnancy in crisis: Protecting the rights and wellbeing of vulnerable mothers and newborns, UNICEF Policy Brief, 2021.

국제규범 및 판례

- United Nations, Convention on the Rights of the Child, 20 November 1989, United Nations Treaty Series, vol. 1577, p. 3.
- European Court of Human Rights (ECHR), Odièvre v. France, Judgment of 13 February 2003, Application no. 42326/98.

기타

- 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/>
- United Nations Treaty Collection, <https://treaties.un.org/>

[국문초록]

위기임신 · 보호출산제 법제화 성과와 과제

- 전 주기 보호 · 연속지원 체계의 관점에서 -

배 유 진

(한국사회보장정보원 연구센터 연구위원)

예기치 못한 임신으로 인해 적절한 의료·복지·법률 지원 없이 출산에 이르는 ‘위기임신’은 임신부의 건강권·생명권과 아동의 복지권을 심각하게 위협하는 사회문제이다. 이를 해소하기 위해 2024년 7월 「위기임신 및 보호출산 지원과 아동보호에 관한 특별법」이 시행되었으며, 출생통보제와 보호출산제의 도입을 통해 위기임산부와 출생아를 공적 보호체계에 즉시 편입시키는 법·제도적 기반이 마련되었다.

본 연구는 위기임신·보호출산제도의 입법 배경과 법률 제정·개정 경과를 검토하고, 상담·의료·거주·양육을 포괄하는 지원체계의 구조와 현황을 분석하였다. 특히 사회보장정보시스템(행복이음) 자료를 활용하여 제도 시행 이후 보호대상아동, 보호출산 아동의 보호조치 유형, 상담·결정 절차와 지원 실적, 비용 지원 및 재정 집행 성과를 실증적으로 검토하였다.

분석 결과, 제도 시행 이후 유기아동 발생이 감소하였고, 상당수 아동이 입양·시설 보호·가정위탁 등 안정적인 보호조치로 연계되었으며, 상담·지원 체계가 임신 인지부터 출산·양육에 이르는 전 주기 연속지원 구조를 구현하고 있음이 확인되었다. 그러나 이러한 결과는 시행 초기의 단기 자료에 기초한 경향적 분석에 불과하며, 비제도권 사례의 미포착, 상담 이후 장기적 효과성 추적의 한계 등 구조적 제약이 존재한다는 점도 아울러 지적된다.

또한 산모의 자기결정권과 아동의 출생기록권 충돌, 특별법의 우선적 지위, 헌법 제10조·제34조·제36조 및 국제인권규범과의 정합성 등 헌법적·법리적 의미를 규명함으로써, 제도의 독창적 의의와 한계를 함께 도출하였다. 더불어 공공 인식 제고, 다차원적 지원성과, 지역 네트워크의 법제적 과제, 디지털 기반 안전망 구축 등 제도의 사회적 함의를 확인하였다.

아울러 상담 기능 세분화와 지원내용 표준화, 지역상담기관 네트워크 확대·고도화, 세분화된 통계체계 구축과 데이터 표준화, 숙려기간 제도의 탄력적 운영과 선택권 강

화, 아동보호 통합체계 내 위기임산부 특별보호체계 법제화 등의 과제를 제시하였다. 특히 장기 시계열 데이터 추적, 사례 패널 데이터 구축, 회귀분석 및 비교집단 설정 등 실증적 방법론의 발전 방향을 제안함으로써, 정책 효과의 과학적 검증을 위한 학술적 기반을 마련하였다.

이 연구는 위기임산부와 아동의 권익을 통합적으로 보장하고, 지속가능한 사회안전망 강화를 위한 법·정책 설계의 근거를 제공함으로써 학술적·실천적 가치를 지닌다.

주제어: 위기임신, 보호출산제, 출생통보제, 아동권리와 헌법적 함의, 연속지원 체계, 사회안전망 강화

[Abstract]

Legislative Achievements and Challenges of the Crisis Pregnancy and Confidential Birth System

: A Perspective on Life-Cycle Protection and Continuous Support

Bae, You-Jin

(Research Fellow, Korea Social Security Information Research Center)

Unintended pregnancies that lead to childbirth without adequate medical, welfare, or legal support—referred to as “crisis pregnancies”—pose a serious threat to the rights to health and life of pregnant women and to the welfare rights of children. To address this, the Special Act on Support for Crisis Pregnancy and Confidential Birth and Child Protection was enacted in July 2024, introducing the Birth Notification System and the Confidential Birth System as legal mechanisms to ensure the immediate inclusion of crisis pregnant women and newborns into the public protection framework.

This study examines the legislative background and enactment process of the crisis pregnancy and confidential birth system, and analyzes the structure and current status of its operational framework encompassing counseling, medical services, housing, and childcare. Drawing on data from the Social Security Information System (Haengbok-iseum), the study empirically evaluates post-enactment trends in children in need of protection, types of protective measures for confidentially born children, counseling and decision-making procedures, service provision, and fiscal execution of related subsidies.

The findings indicate a decline in the incidence of child abandonment, an increase in stable protective measures such as adoption, residential care, and foster care, and the implementation of a life-cycle, continuous support structure from pregnancy recognition to childbirth and childcare. However, these outcomes rely on short-term data and administrative records, which have inherent limitations such as the inability to capture unofficial births or long-term follow-up on counseling effects. Accordingly, the results should be interpreted

as indicative trends rather than definitive causal effects.

Beyond empirical outcomes, the study also highlights constitutional and jurisprudential implications: the balance between a mother's right to privacy and informational self-determination and a child's right to birth registration and identity, the priority of the Special Act over general laws such as the Civil Code and the Family Relations Registration Act, and the alignment of Korea's dual-structure model (confidentiality with permanent record preservation) with international human rights norms including the UN Convention on the Rights of the Child and the ICESCR.

Based on these analyses, the study proposes policy and legislative tasks such as the legal standardization of counseling functions and support items, expansion and advancement of regional counseling networks, development of a detailed statistical framework with data standardization, legal reforms for flexible operation of the deliberation period to strengthen reproductive choice, and institutionalization of a special protection system for crisis pregnant women within the integrated child protection framework. In addition, it suggests future research directions including the accumulation of longitudinal datasets, construction of panel data, and the application of quantitative methodologies such as regression analysis and comparative group designs to provide stronger causal evidence of policy effects.

By providing an evidence-based yet constitutionally grounded foundation for legal and policy design, this research offers academic and practical value in safeguarding the rights of both crisis pregnant women and children, while contributing to the development of a sustainable social safety net.

Keywords: Crisis Pregnancy; Confidential Birth System; Birth Notification Policy; Child Rights and Constitutional Implications; Continuum of Care for Mother and Child

친권자의 보호 · 교양권과 거소지정권에 대한 고찰

차 선 자*

目 次

I. 문제의 제기	III. 보호 교양의 의무와 거소지정권의 기초적 내용과 범위
II. 아동의 보호와 적절한 친권의 행사	1. 아동의 의미와 권리 주체성
	2. [아동권리협약]과 보호의 권리와 의무
	3. 자녀에 대한 교양의 권리와 의무
	4. 자녀에 대한 거소지정권
	IV. 나가며

I. 문제의 제기

민법은 미성년자의 법률행위에 대해서 법정대리인의 동의를 요구하며 이러한 동의를 갖추지 않고 법률행위를 한 경우 이를 취소할 수 있게 하고 있다. 이것은 재산적인 거래에서 판단 능력이 제한된다고 간주 되는 미성년자 보호를 위한 것이다. 나아가 미성년자녀의 특유재산과 제3자가 무상으로 제공한 재산에 대한 관리를 친권자가 하도록 하지만 (제916조 및 제918조), 이 과정에서 친권자와 자의 재산에 이해상반행위가 발생하면 특별대리인을 선임하도록 하는 등 (제921조), 미성년자의 재산을 보호하기 위하여 일면 친권자에게 책임을 부여하면서도 동시에 친권자의 행위가 미성년자에게 불합리한 결과가 예상될 수 있다고 생각되면 이를 규제하는 방법도 마련하고 있다. 이처럼 민법은 친권자가 미성년자의 재산에 대한 대리권을 행사하는 것과 관련해서는 상대적으로 상세한 규정을 두고 있다. 그러나 미성년자에 대한 친권자의 신상 보호 의무와 관련해서는 자에 대한 보호 · 교양의 권리 의무와 (제913조)와 거소지정

투고일: 2025.07.30., 심사일: 2025.08.12.-2025.08.24., 게재 확정일: 2025.08.25.
* 전남대학교 법학전문대학원 교수.

권 (제914조) 단 두 개의 조문만을 규정하고 있다. 그리고 친권자가 자의 재산에 대한 관리와 신상 보호를 할 때, 자의 복리를 최우선으로 해야 한다는 원칙을 두고 있다(제912조).

이러한 민법 규정 이외에 미성년자의 신상 보호와 관련해서는 [아동복지법]에서 아동학대에 관한 규정을 두고 있다. 동법 제3조에서는 “아동학대”를 보호자를 포함한 성인이 아동의 건강 또는 복지를 해치거나 정상적 발달을 저해할 수 있는 신체적·정신적·성적 폭력이나 가혹행위를 하는 것과 아동의 보호자가 아동을 유기하거나 방임하는 것으로(제7호) 정의하고 이에 해당할 수 있는 구체적인 행위의 유형을 제17조에서 금지 행위로 규정하고 있다.¹⁾

이처럼 친권자가 미성년 자녀를 양육하는 것과 관련하여 민법은 허용되는 신상 보호의 내용과 범위 그리고 그 원칙을 규정하고 있으며 [아동복지법]은 금지되는 행위를 규정하여 미성년자를 보호하는 체계를 구축하고 있다고 볼 수 있다. 그런데 아동의 양육에 있어서 허용되는 내용과 범위를 정하고 있는 민법의 규정은 보호와 교양의 권리 의무와 거소지정권이라는 단순한 내용만 규정하고 있고 자의 복리를 기준으로 친권을 행사해야 한다는 추상적인 원칙만을 기준으로 제시하고 있기 때문에 구체적으로 보호 교양의 범위는 어디까지인지, 거소 지정의 권리를 구체적으로 어떻게 행사되어야 하는지 자의 복리를 어떤 방법으로 판단할 것인지 명확한 기준을 파악할 수 없다. 또한 허용되는 양육의 기준과 범위가 지나치게 추상적으로 규정되어 있기 때문에 금지되는 아동학대 행위에 해당하는 것이 무엇인지 판단할 때도 어려움이 따르게 된다.

1) 「아동복지법」 제17조(금지행위) 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다. <개정 2014. 1. 28., 2021. 12. 21., 2024. 1. 2.>

1. 아동을 매매하는 행위
2. 아동에게 음란한 행위를 시키거나 이를 매개하는 행위 또는 아동을 대상으로 하는 성희롱 등의 성적 학대행위
3. 아동의 신체에 손상을 주거나 신체의 건강 및 발달을 해치는 신체적 학대행위
4. 삭제 <2014. 1. 28.>
5. 아동의 정신건강 및 발달에 해를 끼치는 정서적 학대행위(「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조제1호에 따른 가정폭력에 아동을 노출시키는 행위로 인한 경우를 포함한다)
6. 자신의 보호·감독을 받는 아동을 유기하거나 의식주를 포함한 기본적 보호·양육·치료 및 교육을 소홀히 하는 방임행위
7. 장애를 가진 아동을 공중에 관람시키는 행위
8. 아동에게 구걸을 시키거나 아동을 이용하여 구걸하는 행위
9. 공중의 오락 또는 흥행을 목적으로 아동의 건강 또는 안전에 유해한 곡예를 시키는 행위 또는 이를 위하여 아동을 제3자에게 인도하는 행위
10. 정당한 권한을 가진 알선기관 외의 자가 아동의 양육을 알선하고 금품을 취득하거나 금품을 요구 또는 약속하는 행위
11. 아동을 위하여 증여 또는 급여된 금품을 그 목적 외의 용도로 사용하는 행위

민법이 이러한 규정 방식을 취하게 된 것은 친권자인 부모가 항상 자의 복리에 최선을 선택한다는 신뢰가 반영된 것으로 생각하지만 미성년 아동의 법정대리인은 친권자 이외에 후견인이 될 수도 있으며 이 경우 친권자가 아동의 양육에 일정한 원칙을 후견인에게 지정하지 않았을 경우 결국 후견인이 자신의 판단으로 미성년 아동의 보호와 교양 및 거소지정권을 행사하게 된다. 나아가 친권자와 후견인은 미성년자를 갈음하여 그의 자녀에 대한 친권과 후견을 행사하므로 (제910조 및 제948조) 미성년인 부모와 그의 친권자 및 후견인이 미성년자의 자녀에 대한 보호 교양 및 거소 지정에 의견이 다를 때에 어떤 방법으로 문제를 해결해야 하는지 명확하지 않다.

결국 이러한 문제를 해결하기 위해서는 미성년자녀에 대한 신상 보호에 관한 민법의 규정이 좀 더 구체적인 내용으로 상세하게 규정되어야 자녀의 복리에 부합하는 양육의 기준을 제시할 수 있고 또한 금지되는 아동학대 행위를 판단하는 것도 가능하게 될 것이다. 이 연구는 이러한 문제의식을 전제로 친권자와 후견인이 미성년자의 보호, 교양 및 거소지정권이 구체적으로 무엇을 의미하는 것인지 검토하고 현행 민법의 규정이 미성년 자녀의 복리를 예측할 수 있는 기준을 포함하는 방향으로 개선된다면 어떤 내용으로 상세하게 규정되어야 하는지 대안을 검토해 보고자 한다.

II. 아동의 보호와 적절한 친권의 행사

민법은 친권자의 의무로 자에 대한 보호 교양의 의무와 거소지정권을 규정하고 있다. 통상적으로는 가정에서 친권자가 자녀 양육과 관련하여 행하는 모든 것이 보호와 교양에 의무에 해당할 것이므로 민법을 제정할 당시 이를 더 구체적으로 규정할 필요를 생각하지 않았을 것이다. 현행 민법도 친권을 미성년자녀에 대한 보호와 교양을 통하여 신체적 · 정신적으로 건강하게 성장하도록 할 친권자의 권리와 의무로 보고 있으나, 그 구체적인 내용과 범위는 상세하게 규정하지 않아 결과적으로 친권자의 재량에 맡기고 있다고 볼 수 있을 것이다.

그러나 1958년 민법제정 시 친자관계가 가지는 수직적인 성격은 친권에 대한 이해 자체가 오늘날과 다르다고 할 수 있다. 제정 민법이 이미 성년이 지난 남자 27세, 여자 23세 미만인 자가 혼인할 때 부모의 동의를 얻어야 하며 동의를 없으면 이를 혼인 취소 사유로(제정 민법 제816조 제1호) 규정하고 있다는 것은 친권이 성년인 자녀의 혼인 자유에 해당하는 기본권에 대한 것도 결정할 수 있을 정도로 중대한 권리적 속성을 가지고 있었다는 것을 반영한다.

반면에 오늘날 친권에 대한 이해가 부모의 권리 중심에서 자녀에 대한 보호와 양육

의 의무로 이해하는 방향으로 변화하고 있다는 것은 이미 공유되는 가치에 해당한다.²⁾ 따라서 친권자의 자녀에 대한 보호와 교양은 권리적 속성보다는 의무적 성격으로 이해되어야 하며 친권자의 일방적 결정에 따라 그 방법과 내용이 결정되어서는 안 될 것이다. 물론 민법은 자의 복리를 친권 행사의 가장 중요한 기준으로 제시하고 있으나 친권자의 관점에서 자의 복리로 판단한 결정과 자녀의 자기결정 방향이 서로 다른 경우, 친권이 의무임에도 불구하고 여전히 친권자의 결정에 따라 자녀를 보호 교양한다면 이를 정당한 친권의 행사로 볼 수 없을 것이다.

그런데 민법은 자녀의 신상 보호에 관한 친권 행사에서 자의 복리를 누구의 관점을 가지고 판단해야 하는지 아무런 규정을 두지 않았기 때문에 결국 자에 대한 보호와 교양의 권리 의무를 친권자인 부모에게 인정하는 동시에 부모가 자녀를 위하여 최선의 이익이 되는 방향으로 판단한다는 전제에서 부모에게 그 판단의 권한을 부여한 것으로 해석할 수 있다.³⁾ 그러나 우리나라가 비준하고 있는 [아동권리협약]은 차별금지, 아동 최상의 이익, 생존과 발달의 권리, 아동 의견 존중의 원칙을 4대 기본 원칙으로 제시하고 있는데, 여기서 아동 의견의 존중 원칙은 결국 자신의 성장 과정에 관련된 중요한 사안에 대해 스스로 최선의 이익을 판단하고 이에 대한 의견을 제시할 수 있는 것을 의미할 것이다. 따라서 미성년자의 자기 의사의 존중은 보호, 교양 및 거소 지정 등과 관련하여 부모의 결정을 제한하는 것이 될 수 있고 결과적으로 미성년자의 보호와 교양에 관한 결정 과정에 충돌 문제가 될 수도 있는 것이다.⁴⁾

이러한 상황에서 친권자인 부모가 미성년 자녀의 신상에 관한 의사결정을 했을 때, 이것이 미성년자의 복리를 침해할 때 민법은 아동을 보호하기 위하여 친권상실 제도를 두고 있었다. 그러나 친권상실 제도만으로 미성년자녀를 보호하는 조치를 신속하게 취할 수 없는 문제가 있었고 이러한 문제를 해결하기 위하여 2014년 민법을 개정하여 친권상실 제도 외에 친권의 일시 정지 (제924조), 일부 제한 (제924조의 2) 및 친권자의 동의에 갈음하는 재판 제도 (제922조의 2)를 새롭게 도입하였다.⁵⁾

새롭게 도입된 제도는 각각 도입의 배경에 차이가 있는데 먼저 신설된 친권자의 동

2) 우리 대법원도 “친권은 미성년인 자의 양육과 감호 및 재산 관리를 적절히 함으로써 그의 복리를 확보하도록 하기 위한 부모의 권리이자 의무의 성격을 갖는 것”임을 강조하고 있다, (대법원 1993. 3. 4. 자 93스3 결정.)

3) 김명숙, “자(子)의 복리와 친권, 자(子)의 권리”, 「안암법학」, 제28권, 안암법학회, 2009. 82면.

4) 김명숙, 위의 글, 82면.

5) 당시 개정 이유에서 부모의 학대나 개인적 신념 등으로 자녀의 생명·신체 등에 위해가 발생해도 자녀의 보호를 위하여 친권의 상실 선고 외에는 활용할 수 있는 제도가 없으므로, 친권을 일정한 기간 동안 제한하거나 친권의 일부만을 제한하는 제도 등을 마련함으로써 앞으로는 구체적인 사안별로 자녀의 생명 등을 보호하는 데 필요한 최소한의 정도로 친권을 제한하는 조치가 가능하게 하려는 것임을 밝히고 있다. (법률 제12777호 2014. 10. 15., 민법 일부 개정 이유)

의에 갈음하는 법원의 재판 제도는 (제922조의2) 의료행위와 같이 친권자의 동의가 필요한 행위에 대하여 부모가 가진 특정 신념 때문에 정당한 이유 없이 동의하지 않아 자녀의 생명·신체 등에 중대한 손해가 발생할 위험이 있는 경우에, 자녀 또는 검사 등의 청구로 부모의 친권은 그대로 유지하되 자녀의 생명 등을 보호하기 위한 치료가 가능할 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다.⁶⁾

그리고 친권의 일시 정지는 부모가 친권을 남용하여 자녀의 복리를 현저히 해치거나 해칠 우려가 있으나 그러한 친권 제한 사유가 단기간 소멸할 개연성이 있는 경우에 친권을 일정한 기간 동안 일시적으로 제한하여 자녀의 생명 등을 보호하기 위한 것이며 (제924조), 친권의 일부 제한은 거소 지정이나 징계, 그 밖의 신상에 관한 결정 등 특정한 사항에 관하여 친권자가 친권을 행사하는 것이 곤란하거나 부적당한 사유가 있어 자녀의 복리를 해치거나 해칠 우려가 있는 경우에 친권을 전부 상실시키지 않고 최소한도로 친권을 제한하는 조치이다.⁷⁾

친권에 관한 민법의 개정 취지를 고려하면 부모의 친권 행사로 자녀의 생명이 침해될 우려가 있거나 심각한 아동학대와 같이 자녀의 복리를 현저하게 해치거나 해할 우려가 있으면, 결국은 친권이 남용된 것으로 보고 친권상실 제도로 미성년 아동을 보호하게 될 것이다. 다만 그러한 사유가 단기간 소멸 개연성이 있는지에 따라 친권상실 또는 친권의 일시 제한을 결정하게 될 것이다. 반면에 거소 지정 및 신상에 관한 결정과 같이 보호 교양에 관한 결정을 친권자가 행사하는 것이 자녀 복리를 해할 수 있다고 판단하면 친권의 일부 제한으로 미성년 아동을 보호하게 될 것이다.

이처럼 친권을 제한하여 미성년 아동을 보호하려는 민법의 개정 취지는 높이 평가할 수 있다. 그러나 친권의 일시 정지와 친권의 일부 제한을 적용하는 기준이 미성년 자녀에게 끼치는 친권 행사의 결과를 기준으로 생명침해의 우려 또는 심각한 아동학대와 같이 자녀의 복리에 대한 현저한 침해에 대해서는 친권의 일시 정지로 그 이외에 보호와 교양의 결정과 거소 지정에 관한 문제는 친권 일부 제한으로 이원적으로 이해하는 방식이 적절하다고 볼 수 있을지 의문이다. 즉 전자는 미성년자녀에게 끼치는 해악의 정도에 관한 문제로 볼 수 있으나 후자는 판단의 범위에 관한 문제로 서로 다른 범주의 문제이므로 이러한 이원론적인 이해는 적절하다고 볼 수 없다. 만일 친권자가 미성년자녀를 심각하게 학대하고 있을 때, 친권의 일시 정지를 적용해야 하는지, 친권자가 자에 대한 보호와 교양에 관한 권한을 제한하는 친권의 일부 제한 결정을 하는 것이 적절한지 여전히 의문으로 남는다.

관련하여 [아동복지법]은 친권자가 그 친권을 남용하거나 현저한 비행이나 아동학대, 그 밖에 친권을 행사할 수 없는 중대한 사유가 있을 때, 법원에 ‘친권행사의 제한’

6) 법률 제12777호 2014. 10. 15., 민법 일부 개정 이유 참조

7) 법률 제12777호 2014. 10. 15., 민법 일부 개정 이유 참조

또는 ‘친권상실’의 선고를 청구하도록 하고 있다 (제18조).⁸⁾ 그런데 여기서 ‘친권행사의 제한’은 ‘친권상실’에 대척적 관계로 규정되어 있으므로 이를 민법의 친권 제한에 관한 규정과 연계하여 해석하면 친권의 일부 제한과 일시 정지 양자를 포함하는 개념으로 이해해야 할 것이다. 결과적으로 [아동복지법]은 친권의 남용 또는 현저한 비행과 같이 친권자와 관련되는 상황과 아동학대와 같이 아동에 관련되는 상황을 구별하지 않고 친권의 일시 정지 및 친권의 일부 제한을 모두 적용할 가능성을 열어두고 있다고 할 수 있다.

만일 자녀에 대한 보호와 교양의 방식과 거소 지정 방식이 적절하지 않아 자의 복리가 침해된다고 판단될 경우, 친권의 일부 제한을 적용하는 것이 친권의 일시 정지와 친권의 일부 제한을 구별하고 있는 민법의 개정 취지에 부합할 것으로 보이나, 친권의 일부 제한은 기간에 대한 한계가 없으므로 언제까지 친권의 일부 제한을 해야 하는지 의문이다. 또한 친권자의 판단에 따른 방식으로 자녀를 보호 교양하여 결과적으로 아동의 생명과 건강에 침해를 야기할 수 있는 가능성을 증폭시켰다면 이 때는 친권의 일시 정지를 청구해야 하는지 아니면 친권자의 보호와 교양권을 제한해야 하는지 명확하지 않다. 이러한 것을 고려할 때, 미성년 아동의 신상에 관한 보호, 교양 및 거소 지정에 관련된 문제는 친권의 일부 제한으로 그 이외의 문제는 친권의 일시 정지 또는 친권상실로 해결하는 이분법적인 적용은 적절하지 않을 것이다.

친권자나 후견인이 미성년자의 재산에 대한 대리권을 행사하거나 신상에 관한 결정을 내리거나 미성년자의 행위에 대한 동의권을 행사하는 등 어느 것이어도 자의 복리를 침해하면 이를 저지하기 위하여 친권의 일부 제한과 일시 정지와 같은 수단이 동시에 적용될 수 있다고 보아야 할 것이다. 즉 친권의 일시 정지와 일부 제한이 적용되는 기준은 이루어진 행위가 자의 복리를 훼손하고 있는 정도와 그 회복 가능성에 따라 결정되는 것이지 친권 행사의 분야에 따라 적용이 구별되는 것은 아니라고 보아야 한다. 따라서 친권자나 후견인이 미성년자의 재산을 침해하는 경우나 보호 교양의 방식이 적절하지 못하고 거소 지정이 자유를 억압하는 등 인권 침해적인 경우에도 친권의 일시 정지를 청구할 수 있다고 보아야 하며⁹⁾, 친권의 일부 제한에 대해서도 일정한 기간적인 제한을 둘 수 있다고 보아야 할 것이다. 따라서 아동학대로 인한 생명침해의 위험은 친권일시 정지로 그 외 보호와 교양 방식의 문제는 친권 일부 제한으로 보는 이분법적 해석은 적절하지 않다고 본다.

그런데 민법 제924조는 친권상실의 요건으로 친권의 남용이 있었다는 사실 뿐만 아니라 그로 인하여 자녀의 복리를 ‘현저히’ 해치거나 해칠 가능성이 있을 것을 요구

8) 「아동복지법」은 제18조에서 ‘친권 행사의 제한’ 또는 ‘친권상실’이라는 표현을 사용하고 있고 이를 청구할 수 있는 주체로 시·도지사, 시장·군수·구청장 또는 검사 (제1항), 아동복지시설의 장 및 「초·중등교육법」에 따른 학교의 장(제2항)으로 정하고 있다.

9) 윤진수, 『친족 상속법 강의』, 박영사, 2022, 274면.

한다. 반면에 제924조의2에서는 거소의 지정이나 그 밖의 신상에 관한 결정 등 특정한 사항에 관하여 친권의 일부 제한을 하려면 친권자가 친권을 행사하는 것이 곤란하거나 부적당한 사유가 있어야 하며 자녀의 복리를 해치거나 해칠 우려가 있을 것을 요한다. 따라서 자녀의 신상에 관한 사안이 그 정도가 심각하여 친권남용에 해당할 정도의 학대가 있어 자녀의 복리가 ‘현저히’ 해치거나 그 가능성이 있다고 판단되면 친권상실 선고를 할 수 있으나 ‘현저한’ 정도로 복리가 침해되는 상황은 아니라고 본다면 친권의 일부 제한이 선고될 수 있을 것이다.

이처럼 미성년자녀의 신상에 관한 결정에서는 친권자의 행위 정도와 그 결과로 자의 복리의 훼손 정도에 따라 친권상실과 친권의 일부 제한이 그 정도에 따라 각각 다르게 선고될 수 있으며 친권상실의 청구가 있어도 친권상실 사유에 해당하지 않으나 자녀 복리를 위하여 필요하다고 판단하면 법원이 청구취지에 구속되지 않고 친권의 일부 제한을 선고할 수 있도록 하고 있다.¹⁰⁾

대법원이 청구취지에 구속되지 않고 후견적인 입장에서 판단할 수 있다고 본 근거는 가정법원이 (마)류 가사비송사건에 대하여 합리적인 방법으로 청구의 목적이 된 법률관계를 조정할 수 있는 내용의 심판을 하도록 하고 있고([가사소송규칙] 제93조 제1항), 금전의 지급이나 물건의 인도, 기타 재산상의 의무 이행을 구하는 청구에 대해서는 청구취지를 초과하여 의무의 이행을 명할 수 없다고 하면서도 자녀의 복리를 위하여 양육에 관한 사항을 정하는 경우를 제외하고 있다고(동조 제2항) 보아 청구취지에 구속되지 않고 광범위한 재량으로 후견적 입장에서 판단할 수 있다고 보고 있기 때문이다.

자의 신상 보호를 위한 양육에 관한 결정에서 친권자의 현저한 비행이 있으면 이를 친권상실의 요건으로 인정해야 하는지가 논란이 될 수 있으나 이는 입법적으로 해결하였다. 즉 2014년 민법 개정 전에는 친권상실의 사유에서 친권의 남용 이외에 ‘현저한 비행’을 요건으로 규정하였으나 개정 민법은 친권자의 ‘현저한 비행’을 친권상실 사유에서 제외하였다.¹¹⁾ 이처럼 자의 보호, 교양 및 거소 지정과 같은 신상에 관한

10) 예컨대, 대법원 2018. 5. 25 자 2018스520 결정 : 친권상실선고가 청구되었으나 부가 자를 보호 없는 상태로 둔 적이 없고 자에 대한 친권자로서 권한과 의무를 포기하지 않고 일관되게 양육 의사를 밝혀 왔으며 친권을 행사하는 데 장애가 될 만한 개인적 소질이 있어 보이지 않는다는 점을 근거로 친권상실 사유가 있다고 보기 어렵지만 자가 부에 대해 심리적 거부감을 표시하여 부가 양육하는 것이 자의 복리를 해할 수 있다고 보아 친권상실이 아닌 보호 교양에 관한 친권의 일부 제한을 선고하였다.

11) 그러나 민법 개정 전에도 판례는 친권자에게 간통과 같은 비행이 있어 그것이 자녀들의 정서나 교육 등에 악영향을 줄 여지가 있다고 하더라도 친권의 대상인 자녀의 나이나 건강 상태를 비롯하여 관계인들이 처해 있는 여러 구체적 사정을 고려하여 비행을 저지른 친권자를 대신하여 다른 사람으로 하여금 친권을 행사하거나 후견하게 하는 것이 자녀의 복리를 위하여 보다 낫다고 인정되는 경우가 아니라면 선불리 친권상실을 인정하여서는 안 된다는 입장을 전제로, 모가 자녀들의 양육과 보호에 관한 의무를 소홀히 하지 아니한 모의 간통 행위

양육 사항을 결정에서 친권의 남용 및 적절하지 않은 행사와 그로 인한 아동 복리의 침해는 친권의 일부 제한 및 친권상실의 결정으로 이어질 수 있으나 어느 것이 부적절한 행사에 해당하는지는 현행 민법의 규정 방식에 의하면 결국 법원의 재량에 따른 판단이 이루어지게 될 것이다.

구체적으로 대법원은 생모와 유아를 유기하고 있다가 양육비 회피를 목적으로 유아 인도 청구하는 경우 자의 신상 보호에 관한 적절한 친권 행사로 인정하지 않으며,¹²⁾ 친부가 1세의 자를 양육하면서 집안 내부에 먹다 남은 음식물 쓰레기, 소주병, 담배꽂이가 방치된 상태로 청소를 하지 않아 악취가 나는 비위생적인 환경에서 甲에게 제대로 세탁하지 않아 음식물이 묻어있는 옷을 입히고, 목욕을 주기적으로 시키지 않아 몸에서 악취를 풍기게 하는 등으로 甲을 방임하였다고 하여 아동복지법 위반으로 기소된 사안에서, 친권자인 피고인이 甲에 대하여 의식주를 포함한 기본적인 보호·양육·치료 및 교육을 소홀히 하는 방임행위를 하였다고 인정하였다.¹³⁾ 또한 서울가정법원은 폭력 등의 행위가 직접적으로 친권 대상 아동에게 이루어진 것이 아니더라도 입양아 甲에 대한 양모 乙의 친권상실이 문제 된 사안에서, 또 다른 입양아 丙을 폭행하여 사망케 하는 등 제반 사정이 있을 때, 乙이 甲의 건전한 성장을 위하여 적절하게 친권을 행사하리라 기대할 수 없다고 봄이 타당하다고 하여 친권상실을 선고하였다.¹⁴⁾

이와 같이 유기와 방임과 같은 학대 행위가 있으면 적절한 보호, 교양 및 거소지정권을 행사한 것으로 볼 수 없다는 것은 자명하다고 할 것이며, 특히 이때의 학대 행위가 직접적으로 당해 아동에게 발생한 것이 아니더라도 동일 거주 환경 내에서 다른 아동에게 발생하였다고 해도 적절한 보호와 교양의 방법이 아니라고 보고 있다. 또한

로 말미암아 부가 사망하는 결과가 초래된 사실만으로써는 모에 대한 친권상실 선고 사유에 해당한다고 볼 수 없다.”고 하였다. (대법원 1993. 3. 4 자 93스3 결정) : 다만 현행 「아동복지법」은 친권자가 그 친권을 남용하거나 현저한 비행이나 아동학대, 그밖에 친권을 행사할 수 없는 중대한 사유가 있는 것을 발견하면 아동의 복지를 위하여 필요하다고 인정될 때, 시·도지사, 시장·군수·구청장 또는 검사가 법원에 친권 행사의 제한 또는 친권상실의 선고를 청구할 것을 의무로 규정하여 (제18조 제1항), 여전히 친권자의 ‘현저한 비행’을 친권상실 요건으로 명시하고 있는데 이는 민법 규정과의 정합성을 고려할 때, 향후 개정할 필요가 있다고 본다.

12) 대법원 1979. 7. 10 선고 79므5 판결 “부와 생모 사이에 유아가 태어난 후 부가 생모와 유아를 유기하여 생모가 부를 상대로 혼인빙자간음죄로 고소를 제기하자 그 부가 생모와 혼인하기로 약속하였음에도 불구하고 생모가 고소를 취소한 후에는 유아만 혼인의 자로 입적시키고 다른 여자와 혼인신고를 하여, 계속 생모와 유아를 유기하면서 그 처와 미국으로 이민을 가려고 하다가 생모의 진정으로 인하여 이주 허가신청이 보류되고, 생모가 부를 상대로 위자료 및 양육비를 청구 하자 이에 대항하기 위하여 부가 유아 인도를 청구하는 것은 친권 남용이라고 볼 수 있다.”

13) 대법원 2020. 9. 3 선고 2020도7625 판결.

14) 서울가정법원 2012. 10. 12. 자 2012느합5 심판.

대법원은 수년간 별거해 온 甲과 乙의 이혼에 있어, 별거 이후 甲(父)이 양육해 온 9세 남짓의 여아인 丙에 대한 현재의 양육 상태를 변경하여 乙(母)을 친권 행사자와 양육자로 지정한 원심에 대하여, 단지 어린 여아의 양육에는 어머니가 아버지보다 더 적합할 것이라는 일반적 고려만으로는 위와 같은 양육 상태 변경의 정당성을 인정하기에 충분하지 아니하다고 하였다.¹⁵⁾ 나아가 대법원은 자를 보호하고 교양할 권리의무와 (민법 제913조) 그자를 보호 또는 교양하는 데 필요한 징계는 (민법 제915조) 인격의 건전한 육성을 위하여 필요한 범위 안에서 상당한 방법으로 행사되어야만 한다는 전제에서 자신의 감정을 이기지 못하고 야구방망이로 때릴 듯이 피해자에게 "죽여 버린다."고 말하여 협박하는 것은 그 자체로 피해자의 인격 성장에 장애를 가져올 우려가 커서 이를 교양권의 행사라고 보기도 어렵다고 하였다.¹⁶⁾

이처럼 법원은 아동에 대한 직·간접적인 학대는 친권자의 보호와 교양권을 넘어서는 부적절한 행사로 보며 양육자와 양육 상황의 지속성을 적절한 보호 교양의 내용으로 본다. 그러나 보호 교양에 대한 친권은 자녀 인격의 건전한 육성을 목적으로 하며, 이를 위하여 필요한 범위에서 상당한 방법으로 이루어져야 한다고 보고 있으므로, 아동학대만 없으면 적절한 보호와 교양이 이루어지고 있다고 단순화할 수 없다. [아동복지법]과 [아동학대처벌법]에서 규정하고 있는 학대 행위에 해당하지 않아 아동학대로 볼 수 없어도 보호와 교양에 적절하지 않은 친권의 행사는 발생할 수 있다.¹⁷⁾ 예컨대, 미성년자녀의 의사와 무관하게 친권자가 진학과 진로를 일방적으로 결정하는 행위는 적절한 보호와 교양의 방법으로 볼 수 없을 것이다. 이것은 아동학대 문제가 아니라 적절한 친권 행사에 관한 것이다.

결국 보호와 교양 및 거소지정권에 대한 친권 행사의 적절성을 판단할 수 있는 기준은 민법의 규정에 따라 자의 복리를 위한 것이었는지 여부와 판결에서 언급한 것과 같이 그것이 자녀 인격의 건전한 육성을 목적으로 필요한 범위에서 상당한 방법으로 이루어져야 한다는 것이 유일한 지침으로 볼 수 있을 것이다. 그런데 이 지침은 그 자체로 지나치게 추상적이다. 따라서 미성년자녀의 보호와 교양 및 거소 지정과 관련한 친권을 적절하게 행사할 수 있도록 하려면 현행 민법과 같이 추상적이고 단순한 규정 방식이 아니라 인격의 건전한 육성을 위하여 보호와 교양의 내용에 포함되어야

15) 대법원 2010. 5. 13 선고 2009므1458,1465 판결.

16) 대법원 2002. 2. 8 선고 2001도6468 판결.

17) 「아동복지법」은 아동을 ‘보호대상 아동’, ‘지원대상 아동’ 및 ‘(학대)피해아동’의 유형으로 분류하고 각각에 따라 국가와 지방자치단체의 보호 체계를 구축하고 있다. 즉 학대에 해당하는 경우가 아니더라도 친권자인 보호자가 아동을 양육하기에 적당하지 아니하거나 양육할 능력이 없는 경우의 아동을 보호 대상 아동으로 정의하여 이에 대한 지원체계를 구축하고 있는데 이것은 결국 학대는 아니나 친권자를 통한 적절한 보호와 교양이 이루어지기 어려운 상황에 있는 아동이 있다는 것을 전제로 구성된 것이라고 볼 수 있다 (동법 제3조 및 제15조 참조).

할 가장 본질적인 범위가 좀 더 구체적으로 명시되어야 이를 실현하는 방법으로 자녀의 복리와 상당성의 원칙에 대한 해석적 기준도 명확하게 될 수 있을 것이다. 그리고 그 이러한 범위가 명확해야 후견인이 선임된 경우에도 혼선 없이 미성년자에 대한 신상 보호가 적절하게 이행될 수 있을 것이다. 따라서 이하에서는 보호와 교양 및 거소 지정에 관한 구체적인 내용을 중심으로 어떤 내용이 구체화 되어야 하는지 검토한다.

Ⅲ. 보호 교양의 의무와 거소지정권의 기초적 내용과 범위

1. 아동의 의미와 권리 주체성

미성년자의 신상 보호에 관한 보호와 교양의 권리 의무의 내용을 구체화할 때 주의할 점은 아동이 친권자 개인의 자녀로서의 의미를 가지기도 하지만 동시에 국가 시민의 지위를 가지기도 한다는 것이다.¹⁸⁾ 이러한 이유로 국가는 미성년자가 친권자에 의한 보호와 교양을 받을 수 없는 상황이 있을 때, 국가가 공적 양육 체계를 통하여 직접 아동을 보호한다. 이것은 미성년자의 신상 보호에 관한 판단에서 국가는 친권자와 상호 보완적인 역할을 하는 존재라는 것을 의미한다. 친권자의 보호와 교양 방법과 범위가 적절하면 국가 개입은 축소되나, 반대의 경우 국가의 개입은 확대된다.¹⁹⁾ 민법이 자녀의 양육자 결정, 친권 행사의 적절성 등의 판단 과정에 가정법원이 직권으로 결정할 수 있게 하는 것은 이러한 사고에 근거한 것으로 볼 수 있다.

또한 [아동권리협약]은 아동을 단순 보호 대상이 아닌 권리 주체로 인정하는데²⁰⁾ 아동을 18세 미만의 자로 정의하기 때문에 신생아부터 성인의 문턱에 있는 17세의 청소년에 이르기까지 아동의 자율성과 권리의 주체성은 다양한 단계를 포함한다. 이처럼 아동의 존재를 친권자 개인의 자녀와 국가의 시민이라는 중첩적인 지위를 가지고 있고 아동으로 인정되는 범위가 다층적이기 때문에 자의 복리에 관한 판단에 관여하는 주체는 아동 자신, 부모와 국가가 될 수 있고 어느 한 존재에게 전적으로 판단

18) 이러한 이유에서 예를 들어 독일 기본법은 제6조 제2항은 “자녀에 대한 양육과 교육은 부모의 천부적 권리이며 의무이다. 이것의 실행에 대해 국가공동체는 감독한다.”고 규정하고 있다.

19) 전통적으로 아동에 대한 친족부양 책임을 강조했던 입장에서는 국가가 아동 양육 문제에 개입하지 않는 것을 원칙으로 하지만 사회환경이 변화하고 가족의 역기능이 심화해 가족이 붕괴하고 있다는 인식이 확장되면서 점차 국가의 역할을 강조하는 방향으로 전환되고 있다. (정익중 · 오정수, 『아동복지론』, 학지사, 2021, 27-29면)

20) 아동의 권리 주체성에 대해서는, 김정래, “권리 주체로서 ‘아동’의 의미”, 「아동과 권리」, 제2권 제2호, 한국아동권리학회, 1998, 53면 이하 참고.

의 전권을 일임하는 것은 적절할 수 없다. 그렇다면 법에서 확정되어야 할 보호와 교양의 권리와 의무의 구체적인 내용은 어디서부터 찾을 수 있는가? 이것은 친권자 또는 후견인의 양육을 통하여 보장되어야 하는 아동의 권리 내용에 관한 것으로 이해할 수 있으며 그 내용은 민법의 상위법인 헌법이 보장하는 가족제도의 틀 속에서 아동의 인권을 포괄적으로 규정하고 있는 [아동권리협약]으로부터 구체화할 수 있을 것이다.

우리나라는 [아동권리협약]을 비준하고 있으므로 협약에서 규정하고 있는 아동 인권의 기본적인 내용은 가정, 국가와 사회 모든 영역에서 보장되어야 한다. 가정에서 친권자에 의한 양육은 좀 더 많은 자율성이 보장될 수 있다고 볼 수 있으나 그것이 [아동권리협약]이 보장하는 아동 인권 본질적인 내용을 침해하는 정도까지 인정된다고 볼 수 없다. 특히 [아동권리협약]의 비준국으로서 민법은 협약의 내용을 충실하게 반영하여 규정되어야 한다.²¹⁾ 따라서 이하에서는 아동권리협약의 원칙과 내용을 근거로 반영하여 민법의 보호와 교양의 권리와 의무에 포함되어야 할 내용을 구체화하도록 한다.

2. [아동권리협약]과 보호의 권리와 의무

(1) [아동권리협약]의 4대 원칙과 4대 권리

[아동권리협약]은 차별금지, 아동의 최상 이익, 생존과 발달의 권리 및 아동 의견의 존중을 4대 원칙으로 삼고 생명·생존, 보호, 발달 및 참여를 4대 권리로 보장하고 있다. 그 구체적인 내용을 보면 먼저 생명과 생존권의 권리는(Right to Survive) 적절한 생활 수준을 누릴 권리, 안전한 주거지에서 살아갈 권리, 충분한 영양을 섭취하고 기본적인 보건 서비스를 받을 권리 등 기본적인 삶을 살아가는 데 필요한 권리를 의미한다. 보호권(Right to Protection)은 모든 형태의 학대와 방임, 차별, 폭력, 고문, 징집, 부당한 형사처벌, 과도한 노동, 약물과 성폭력 등 어린이에게 유해한 것으로부터 보호받을 권리를 뜻하며 발달권(Right to Development)은 잠재 능력을 최대한 발휘하는 데 필요한 권리, 교육받을 권리, 여가를 즐길 권리, 문화생활을 하고 정보를 얻을 권리, 생각과 양심과 종교의 자유를 누릴 수 있는 권리를 내용으로 한다. 마지막으로 참여권(Right to Participation)은 자신의 생활에 영향을 주는 일에 대해 의견

21) 독일 민법이 1998년 [친자관계법] 등을 통하여 혼인 중의 자녀와 혼외자에 대한 차별을 없애기 위하여 민법 규정을 개정했던 이유는 [아동권리협약]의 비준에 따라 그 원칙을 국내법에 반영하기 위한 것이었다. 현재 우리 친족상속법은 1990년 [여성차별철폐협약]의 비준에 따라 양성평등 원칙을 반영한 개정이 이루어졌지만 [아동권리협약] 비준에 따른 폭넓은 개정은 이루어지지 않았다.

을 말하고 존중받을 권리, 표현의 자유, 양심과 종교의 자유, 평화로운 방법으로 모임을 자유롭게 열 수 있는 권리, 사생활을 보호받을 권리, 유익한 정보를 얻을 권리를 내용으로 한다.²²⁾

4대 원칙과 4대 권리는 상호 유기적으로 관계하면 아동의 권리를 보장하게 되므로 4대 권리는 비차별적으로 아동의 의견을 존중하며 아동 최선의 이익에 부합하여 생존과 발달을 추구하는 방법으로 구현되어야 한다. 그리고 이 원칙과 권리는 친권과 후견인인 또는 그 이외에 보호자에 의하여 양육되고 있는 모든 아동에게 보장되어야 하는 권리이므로 국가와 사회에서만 보장되어야 하는 것이 아니라 가정 내 양육에서도 반영되어야 한다. 따라서 협약의 4대 권리가 민법에서는 자에 대한 보호와 교양 및 거소지정권의 내용에서 반영되는 것으로 볼 수 있고, 4대 원칙은 친권 행사에 자의 복리를 제시하고 있는 민법 규정과 상관성이 있다고 해석할 수 있을 것이다.

[아동권리협약]은 생명·생존, 보호, 발달 및 참여로 구분하고 있으나 생명·생존의 권리와 보호의 권리는 민법상 친권자의 보호의 권리 의무와 관련되며, 발달은 상대적으로 교양의 권리와 밀접한 관련을 띄고 있다고 볼 수 있다. 이러한 점을 고려하여 민법에서 규정하고 있는 친권자의 자녀에 대한 보호와 교양의 권리 의무 및 거소지정권의 내용을 각각 보호의 권리 의무와 교양의 권리 의무로 구별해 볼 수 있을 것이다. 그리고 각각에 [아동권리협약]의 4대 권리의 내용을 반영하여 세분하면 현행 민법의 친권의 내용에 어떤 것이 포함되는지 구체적으로 알 수 있을 것이다. 그리고 이러한 친권을 통하여 협약의 4대 권리를 구현할 때, 그 방법으로 4대 원칙이 민법에 반영될 수 있게 해야 할 것이다. 이하에서는 그 구체적인 내용을 검토하기로 한다.

(2) 자녀에 대한 보호의 권리와 의무

① 생존을 위한 적절한 생활을 보장할 의무

친권자의 자녀에 대한 일차적인 보호 의무는 생존을 위한 적절한 생활을 누리고 안전한 환경에서 성장할 수 있도록 하는 것을 의미할 것이다. 먼저 적절한 생활을 보장할 의무는 부양을 통하여 성장에 필요한 의식주를 제공하는 것이 친권자에게 부여되는 보호의 일차적인 과제라고 할 수 있다. 따라서 만일 친권자가 미성년자녀에게 적절한 의식주를 제공하지 않는다면 이는 자녀에 대한 유기와 방임으로 볼 수 있을 것이다. 다만 이때 적절한 의식주의 제공이라는 것은 친권자의 경제적 상황 등에 따라 차등적으로 다양할 수 있을 것이다. 따라서 친권자가 적절한 부양을 통한 의식주의

22) 아동권리협약의 4대 원칙과 4대 권리에 대해서는 나달숙, “아동의 인권에 관한 법적 조명 - 아동권리협약을 중심으로”, 『법학 연구』, 제20권 제2호, 한국법학회, 2020. 1-30면 참조.

제공이 되고 있는지에 대한 평가의 기준은 상대적으로 평가해야 한다.²³⁾ 우리나라는 서울가정법원에서 이혼 후 비양육 친이 지급해야 하는 양육비를 산정하여 제공하고 있는데, 그 기준은 부모의 소득과 자녀의 나이를 고려하여 평가가 이루어지고 있으므로 적절한 부양의 정도를 상대적으로 평가하고 있다고 볼 수 있다.

이처럼 친권자의 보호의 범위에는 생존에 필요한 적정수준의 의식주 제공 의무를 구체적인 내용으로 볼 수 있는데, 이것은 결과적으로 미성년자녀에 대한 부양의 의무를 의미하는 것으로 볼 수 있다. 그런데 우리 민법은 미성년자녀에 대한 부양의무에 관한 직접적인 규정을 두고 있지 않다. 다만 학설과 판례를 통하여 부부 사이 그리고 부모와 미성년자녀 사이의 부양을 생활유지 의무로 그 이외의 친족 사이의 부양을 생활부조 의무로 구별하면서 전자에 대해서는 민법 제974조 이하에 부양 관련 규정이 적용되지 않는 것으로 보고 있다.²⁴⁾ 그런데 이러한 해석에 의하면 미성년자녀가 부모를 상대로 생활 유지적 부양을 청구하기 위한 법적인 근거가 될 수 있는 명문의 규정은 없다. 현행 민법의 이러한 규정 방식은 미성년자녀에 대한 부양이 가지는 중요성이 비추어 볼 때, 적절한 입법의 방식이라고 할 수 없다. 따라서 [아동권리협약]에 따른 아동 보호를 위하여 적절한 생활을 보장할 의무를 부양으로 확보하기 위해서는 친족간 부양과 구별되는 부양의무를 부과하기 위한 명문 규정이 있어야 할 것이다.²⁵⁾ 예를 들어 독일 민법은 제1603조 제1항에서 직계 혈족 간 부양을 규정하고 있으나 이것은 부양의무자가 자신의 적절한 생활을 유지하고도 여력이 있을 때 한하여 인정하고 있는 반면에 미성년인 자녀에 대해서는 부모가 자신과 자녀의 부양을 위하여 모든 처분 가능한 재원을 사용할 의무를 명확하게 법정하고 있는데 (동조 제2항),²⁶⁾ 이러한 규정 방식을 고려해 볼 수 있을 것이다.

23) 차선자, “허용되는 양육방식과 금지되는 아동학대의 기준”, 『법학논총』, 제30집 제4호, 한양대학교 법학연구소, 2013, 185면.

24) 윤진수, 앞의 책, 309면 : 대법원도 부부간의 상호 부양의무는 혼인 관계의 본질적 의무로서 부양받을 자의 생활을 부양의무자의 생활과 같은 정도로 보장하여 부부 공동생활을 유지하도록 하는 일차적 부양의무고, 부모가 성년 자녀에 대해 부담하는 부양의무는 자기의 사회적 지위에 상응하는 생활을 하면서 생활에 여유가 있음을 전제로 하여 부양받을 자가 그 자력 또는 근로로 생활을 유지할 수 없는 경우에만 생활을 지원하는 이차적 부양의무라고 한다 (대법원 2012. 12. 27. 선고 2011다96932 판결).

25) 안경희·남윤삼, “민법상 부모 부양과 자녀 부양- 독일 민법상 해석론을 참조하여 -”, 『법학연구』, 제55권 제1호, 부산대학교 법학연구소, 2014, 142면.

26) 독일 민법 제1603조 제2항 제2문에 의하면 필수적 부양의무는 미성년자녀와 부모 또는 부모 중 한 명의 가정에 거주하며 일반 교육에 등록하고 있는 만 21세까지 성인인 미혼 자녀도 동등하게 적용하고 있다.

② 안전한 환경에서 보호할 의무

미성년자녀의 성장을 위한 안전한 환경이란 일차적으로 소극적인 면에서는 학대가 발생하지 않는 환경을 의미할 것이다. [아동권리협약]은 아동이 부모·후견인 기타 아동의 양육자로부터 양육을 받는 동안 모든 형태의 신체적·정신적 폭력, 상해나 학대, 유기나 유기적 대우, 성적 학대를 포함한 혹사나 착취로부터 아동을 보호하기 위하여 모든 적절한 입법적·행정적·사회적 및 교육적 조치를 해야 할 의무를 당사국에 부여하고 있다(제19조 제1항). 이를 위하여 우리 법체계는 [아동복지법]과 [아동학대처벌법]을 통하여 아동학대를 예방하고 피해 아동을 보호하는 체도를 구축하고 있다.

그러나 학대가 발생하지 않았다는 것이 미성년자녀에 대한 부모의 보호 의무를 다한 것으로 볼 수 있는 것은 아닐 것이다. 부모의 보호 의무는 자녀의 복리를 위하여 이루어지는 것이므로 학대 행위가 없어야 함은 당연하고 나아가 적극적으로 물리적·정서적으로 안전한 환경을 만들어 내야 하는 것을 비롯하여 아동이 건강하게 성장할 수 있는 모든 조치를 하는 것이다. 이와 관련하여 [아동권리협약]은 아동이 도달할 수 있는 최상의 건강 수준을 누릴 수 있도록 해야 하며 질병 치료와 건강의 회복을 위한 시설을 사용할 수 있도록 하고(제24조 제1항), 기초건강 관리의 발전에 중점을 두면서 모든 아동에게 필요한 의료지원과 건강관리의 제공을 보장하는 조치를 이행할 의무를 당사국에 부여하고 있다(제24조 제2항 나호, 다호).

협약의 이러한 기준을 고려하면 친권자는 미성년 아동을 보호할 때, 가능한 최선의 건강을 누릴 수 있도록 해야 하며 동시에 이러한 목적을 달성하기 위하여 적절한 영양이 제공되는 식생활의 보장과 의료적 지원을 받는 방법을 선택해야 한다.

이와 관련하여 우리 민법은 아동을 물리적으로 위험한 환경으로부터 보호할 친권자의 의무를 법문에 규정한 것은 아니나 판례는²⁷⁾ 6세 남짓한 어린이는 교통기관의 위험성에 대한 인식이나 이것으로부터 자기 자신을 보호하는 방법 따위에 관하여 충분한 능력이 있는 자라고는 볼 수 없다는 전제에서 어린이는 부모로부터 교통사고에 대한 충분한 보호와 간호를 받아야 할 처지에 있다고 하여 물리적으로 위험한 환경에서 친권자인 부모의 보호를 확인하였다.

또한 아동이 도달할 수 있는 최상의 건강을 향유 하기 위하여 적절한 의료서비스를 제공받도록 하는 것은 필수적인 것으로 이것은 아동이 생명과 생존 보호와도 직결되

27) 대법원 1974. 12. 24. 선고 74다1882 판결 : 당해 사건의 원심이 6세 남짓한 어린이라면 독립하여 보행할 수 있고, 버스를 오르내리는 따위는 보호자의 부축이 없어도 능히 할 수 있다 할 것이므로 이 경우 부모가 보호 간호를 하지 않았다고 하여 과실이 있는 것이라 할 수는 없다고 하여 과실상계 항변은 받아들이지 않았으나, 대법원은 부모의 보호 의무를 인정하였다.

는 것으로 볼 수 있을 것이다. 관련하여 친권자의 동의가 필요한 의료행위에서 친권자가 이를 거부하여 아동의 생명에 위협이 될 수 있는 문제는 오랫동안 그 해결 방법을 두고 다양한 논의가 있었다. 결국 민법은 이 문제를 입법적으로 해결하였다. 즉 친권자의 동의가 필요한 행위에 대하여 친권자가 정당한 이유 없이 동의하지 아니함으로써 자녀의 생명, 신체 또는 재산에 중대한 손해가 발생할 위험이 있는 경우 친권자의 동의에 갈음하는 재판을 통하여 해결할 수 있도록 법문으로 명시하였다(제922조의 2).

그러나 이것은 자녀의 생명과 신체에 중대한 손해가 발생할 위험이 있는 경우에 적용되는 것으로 규정하고 있으므로 ‘생명과 신체에 중대한 손해’를 어떻게 볼지에 따라 이 규정으로 보호되는 범위는 차이가 있을 것이다. 그런데 본조의 신설에 대한 이유를 보면 부모의 친권이 유지되도록 하면서도 자녀의 생명 등을 보호하려는 조치임을 밝히고 있고, 애초에 이 제도의 논의가 치료가 필요한 아동의 치료를 부모가 거부할 때 치료가 가능하게 하기 위한 것이었음을 고려할 때, 동의에 갈음하는 재판으로 해결할 수 있는 의료적 보호의 범위는 치료 거부로 생명을 위태롭게 하거나 생명과 신체에 ‘중대한 손해’가 예견될 때 적용될 수 있는 것으로 해석되어야 할 것이다.²⁸⁾ 따라서 이 규정만으로 미성년 아동에게 최상의 건강을 누릴 수 있는 보호를 제공해야 하는 의무를 충족할 수 있는 기준을 마련하였다고 할 수 없다.

비교법적으로 독일 민법은 제1666조에서 우리 민법 제922조의 2와 유사한 규정을 두고 있다. 즉 독일 민법 제1666조 제1항은 “자녀의 육체적·정신적 또는 영혼의 복리나 그의 재산에 위협이 발생한 경우, 가정법원은, 부모에게 그 위협을 방지하려는 의사 또는 능력이 없는 한, 그 위협의 방지를 위해 필요한 조치를 해야 한다.”고 규정하였다. 여기서 이에 해당하는 것으로 언급되는 것은 아동학대·성적 학대·임신 중단의 강요·치료 강요, 및 치료 거부 등을 들고 있으며, 그것이 “자녀의 발전에 대한 즉각적 또는 적어도 직접적으로 임박한 위험이 존재하고, 그것이 계속되면 자녀의 육체적·정신적 또는 영혼적 복리에 중대한 해악을 미칠 것임이 매우 확실하게 예견”될 것을 가정법원의 개입 요건으로 보고 있다. 다만 이때, 가정법원의 개입이 필요한 상황이 발생한 것에 부모의 과실 여부는 전혀 고려할 사항이 아니며,²⁹⁾ 단지 친권을 행사하는 부모의 다양한 형태의 보호 의무를 위반하는 행위가 있으면서 그로 인하여

28) 이와 관련된 연구에서도 이 제도를 구상할 때, 헌법상 비례 원칙의 준수 요청과 친자관계 회복의 필요성에 비추어 볼 때 부모가 자녀의 생명 유지를 위해 반드시 요구되는 치료행위에 동의하지 않는다고 하여 이를 바로 친권남용으로 구성하여 친권을 제한하기보다는, 가급적 부모의 친권을 인정한 채 당해 치료행위만 가능하도록 구성하는 것이 바람직하다는 견해를 표현하고 있는 것을 고려할 때, 이 규정이 신설될 당시의 범위를 예측할 수 있다. (윤진수·현소혜, “부모의 자녀 치료 거부 문제 해결을 위한 입법론”, 「法曹」, 제62권 제5호, 법조협회, 2013, 84면.)

29) Schlüter, BGB-Familienrecht, 2005, C.F.Müller, Heidelberg, S.264.

아동에게 정신적 육체적으로 지속적이고도 중대한 위험이 있으면 족하다고 본다.³⁰⁾

이처럼 독일 민법 제1666조와 우리 민법 제922조의 2를 비교할 때, 독일 민법이 가정법원이 개입할 수 있는 더 광범위하게 규정되었다고 볼 수 있다. 독일 민법은 제1666조에서 미성년자녀에게 발생하는 해악의 범위와 이러한 상황을 해결하고 자녀를 안전하게 보호하려는 친권자의 의사와 능력 양쪽에서 규정을 설계하였기 때문에 안전한 보호가 무엇을 의미하는지 추론하는 것이 가능하다. 반면에 우리 민법은 보호의 권리와 의무가 있다는 것 이외에 구체적 내용이 법문에 명시되어 있지 않으므로 미성년자녀를 안전하게 보호하는 것에 관한 기준을 추론하는 것도 어려우며 친권자의 친권 행사의 한계를 정하는 것도 명확하지 않다고 본다. 따라서 미성년자녀를 보호할 친권자의 권리와 의무를 규정할 때, 자녀에 대한 신체적 · 정신적 안녕이 보장되어야 한다는 것과 친권자가 이를 보장해야 할 권리와 의무가 있음을 명문화할 필요가 있을 것으로 본다.

③ 친권자의 적절한 보호와 미성년자의 자기결정권

위에서 검토한 것처럼 독일 민법은 제1666조와 관련된 범위에서 임신 중단 강요 문제가 포함되는 것으로 언급되고 있는데, 이와 관련하여 우리나라도 민법 제922조의 2가 임신 중단을 강요하는 친권자의 판단을 제어할 수 있는 근거 규정이 될 수 있을 것인지 의문이다. 독일은 임신 중단이 의료적으로 필요한 경우에는 미성년자녀가 18세가 되기 전까지 친권은 종료되지 않기 때문에, 즉각 제1666조가 적용된다. 우리나라도 임신 중단이 자녀의 건강에 직결됨에도 불구하고 부모가 임신 중단에 동의하지 않는다면 민법 제922조의 2에서 규정하는 자녀의 생명 또는 신체에 중대한 손해로 볼 수 있으므로 동의에 갈음하는 재판으로 미성년자녀의 건강을 보호할 수 있을 것이다.

그런데 독일 민법 제1666조는 “자녀의 육체적 · 정신적 또는 영혼의 복리나 그의 재산에 위험이 발생한 경우”라고 표현하여 물리적 위험만이 아니라 정서적인 안정과 같은 부분까지도 포함하는 광범위한 범위를 설정하고 있으므로 미성년자녀가 임신 중단을 거부하는 상황에서 친권자가 임신 중단을 강제하는 것이 의료적으로 필수적인 상황이 아니라면 아동복지가 훼손되는 것으로 본다. 그러나 우리 민법 제922조의 2는 친권자의 동의가 필요한 행위에 대하여 친권자가 정당한 이유 없이 동의하지 아니함으로써 자녀의 생명, 신체 또는 재산에 중대한 손해가 발생할 위험이 있는 경우에는 친권자의 동의를 갈음하는 재판을 할 수 있는 것이다.

따라서 재생산의 주체는 건강한 신체를 가지고 있는 경우 가능하며 출산 행위가 생

30) MünchKommBGB/Olzen, 6. Aufl., 2012, §1666 Rn. 50.

명 또는 신체에 중대한 손해로 볼 수 없다는 점을 고려하면 미성년자가 재생산의 주체가 되었다는 것이 생명과 신체의 중대한 손해가 발생할 위험에 해당한다고 볼 수는 없을 것이다. 따라서 이러한 경우는 민법 제922조의 2에 따라 동의에 갈음하는 재판으로 친권자의 판단에 가정법원이 개입할 수 있는 예에 해당하지 않는다고 해석해야 할 것이다.

그러면 미성년자녀의 재생산에 관련 친권자가 임신 중단을 일방적으로 결정하는 것은 정당한 친권 행사에 의한 미성년자녀의 보호 범위에 해당한다 볼 수 있는지 의문이다. 현행 민법 제913조는 친권자가 자에 대한 보호의 의무를 이행할 때 자의 복리를 고려해야 한다는 것 이외에 아무런 다른 기준이 제시되어 있지 않기 때문에 민법 제913조의 규정만으로는 판단하기 어렵다. 그러나 재생산에 대한 개인의 권리는 본질적인 인권 차원의 권리에 해당한다. 즉 재생산권은 임신과 출산을 거부하는 피임권과 임신 중단을 선택할 권리부터, 여성 스스로 자신의 신체적 정신적 상태를 고려하여 아이의 수와 터울을 정하고 출산의 시기와 방법을 스스로 결정하여 건강하게 출산할 권리 및 모성 보호의 권리를 인정받는 것을 포함하여 재생산과 관련되는 일련의 과정에 대한 자기 선택과 결정권을 확보하는 것까지 포함하는 포괄적인 여성의 권리이다.³¹⁾

그리고 이러한 재생산의 권리는 헌법이 우리 국가에 모성의 보호를 위하여 노력해야 하며 국민의 보건이 국가의 보호를 받는다고 규정(제36조 제2항 내지 제3항)하고 있으므로 기본권으로서 보장되고 있다고 볼 수 있다.³²⁾ 그러나 헌법상의 기본권이 아

31) 이화선, “결혼이주여성의 재생산권에 관한 고찰 - 인권 시각에서의 재생산권 법리의 이해-”, 『미국헌법연구』, 제23권 제1호, 미국헌법학회, 2012, 209-213면 : 여성주의자들은 재생산권을 a. 생명과 생존, 안전에 대한 권리, b. 재생산에서 아이의 수와 터울을 결정한 권리, 사생활과 가족의 권리, 자유로운 모성 선택과 관련된 권리, 결혼하고 가족을 꾸릴 권리, 모성보호 일반 및 고용 기간 모성보호의 권리 등과 같은 자기 결정권 c. 가장 높은 수준의 건강을 향유하고 건강 및 과학적 진보의 혜택과 관련된 권리 d. 차이로 인하여 차별받지 않고 적절한 존중을 받을 권리 즉, 재생산과 관련하여 갖가지 이유로 차별받지 않고 존중받을 권리 e. 정보와 교육, 의사결정에 관련된 권리 재생산 건강과 관련된 적절한 정보를 받고 다른 사람들에게 알릴 권리, 교육을 받을 권리를 포함하는 것으로 설명한다, (신옥주, “헌법적 관점에서 본 여성의 재생산권 보장을 위한 방안”, 『공법연구』, 제49집 제2호, 한국공법학회, 2020, 309면.)

32) 이와 관련하여 재생산권이 제36조 제2항의 모성보호 조항에 근거하여 보장되는지 동조 제3항 국민의 보건에 관한 보호를 통하여 보장되는지 논의되고 있다. 전자는 여성의 출산 기능을 중심으로 임신이 가능한 모성을 보호하는 것이라는 전제에서 재생산권이 보장된다고 보는 것이며, 후자는 이처럼 임신 가능성을 중심으로 재생산권을 보장하게 되면 모성을 인류의 존속을 가능케 하는 사회적 기능으로 인식하게 된다는 점을 문제로 지적하며 재생산 건강은 출산과 관계없이 모든 여성과 남성에게 건강권의 범주에서 보호되어야 하므로 제36조 제3항에 근거한 건강권의 보호 범위로 보아야 한다고 한다. (정혜영, “모성보호에 관한 헌법적 연구”, 『동아법학』, 제68권, 동아대학교 법학연구소, 2015, 179-208면 ; 신옥주, 위의 글, 315면.)

동에게도 동일하게 인정될 수 있는지에 대해서는 논란이 있고, 이를 부인하는 입장도 있으나,³³⁾ 우리 국가가 비준하고 있는 [아동권리협약]이 협약에 규정된 권리를 모든 아동에게 보장하여야 함을 규정하여(제2조 제1항) 아동이 인권의 주체가 된다는 것을 전제로 하고 있음을 고려할 때, 아동 또한 기본권의 주체가 되는 것으로 볼 수 있을 것이다. 즉 아동은 미성숙한 존재이므로 기본권의 구현 방식이 성인과 다를 수는 있어도 기본권이 주체성 자체를 부인하는 것은 적절하지 않으며, 아동 역시 재생산 기본권의 주체가 될 수 있다고 본다. 따라서 헌법상 보장되는 재생산 기본권의 내용인 임신 중단에 관한 결정을 친권자가 일방적으로 내리는 것은 미성년자녀 보호를 위한 정당한 범위로 포함되지 않는다고 보아야 한다.

그런데 우리 국가는 2023년 위기 임신 산모의 건강한 재생산권을 보장하고 태어난 영아의 생명권을 보호하기 위하여 [위기임신보호출산법]을 제정하였다. 이 법에 따르면 경제적 · 심리적 · 신체적 사유 등으로 인하여 출산 및 양육에 어려움을 겪고 있는 위기 임신부는 상담을 거쳐 보호 출산을 신청할 수 있는데, 위기 임부가 의사를 결정할 능력이 충분하지 아니한 경우에는 그 보호자가 보호 출산을 신청할 수 있다. 동 법은 구체적으로 누가 ‘의사를 결정할 능력이 충분하지 아니한 경우’에 해당하는지 정의하지 않았다.

그러나 통상 우리 법질서는 미성년자를 사리 변별의 미숙함을 이유로 법적인 보호를 하고 있으며, 특히 의료행위에 대한 동의에 대해서 [장기등이식에관한법률]은 16세 미만인 미성년자의 장기 등을 적출 하고자 하는 경우 본인의 동의뿐만 아니라 그 부모나 법정대리인의 동의를 얻도록 하고 있으며 (제18조), 골수이식의 경우에도 16세 미만인 자의 경우 미성년자 본인의 동의뿐만 아니라 부모나 법정대리인의 동의를 같이 받아야 한다고 명시하고 있다. 나아가 [생명윤리및안전에관한법률]은 제26조 제3조는 유전자 검사에 관하여 검사 대상자가 미성년자일 때는 본인의 동의 외에 법정대리인의 동의를 받도록 하고 있다. 이러한 규정들의 취지를 고려할 때, 결국 ‘의사

33) 일부 학자는 아동은 스스로 그들에게 무엇이 최상의 것인지를 결정하는 능력이 없기에 위험하고 의존적 일 수밖에 없으므로 부모인 성인이 무엇이 아동에게 좋은 것인지를 결정할 권한과 능력 그리고 책임이 뒤따라야 한다며 아동의 구체적 권리를 부인하기도 하고, 아동의 권리라는 개념은 실질적 내용이나 일관성이 없는 개념이기에 얽혀있는 사회문제들을 해결하는 유용한 분석적 도구로 사용하기 어렵고 아동이 ‘권리’를 필요로 한다거나 ‘권리’라는 용어를 언급하는 것이 아동에게 바람직한 것 인지 확신하기 어렵다는 주장도 있다. 반면에, 모든 연령의 아동에게 선거권, 근로권을 비롯하여 원하는 교육의 종류를 선택할 수 있고 신체적 체벌로부터 자유로울 권리가 보장되어야 한다고 보거나 심지어 아동 해방의 핵심은 자기 결정권의 인정이라고 보면서 아동이 성적 자유권, 경제적 독립권, 주거 장소 선택권 등을 포함하여 그들에게 최상의 것을 스스로 결정할 수 있는 전반적 자유를 가질 때만 아동의 권리가 실현될 수 있는 것이라는 주장도 있다, (이노홍, “아동의 권리와 가정 내 아동 체벌 금지에 관한 헌법적 고찰”, 『홍익법학』, 제16권 제1호, 홍익대학교 법학연구소, 2015, 141-142면.)

를 결정할 능력이 충분하지 않아 보호자가 보호 출산을 신청해야 할 경우 그 보호자는 친권자 또는 후견인이 될 것이다.

위 규정들의 취지를 고려할 때, 현행 우리 법질서에서 미성년자의 재생산에 관하여 보호출산을 신청할 수 있는 '보호자'는 친권자인 부모 또는 후견인이 해당할 것이다. [위기임신보호출산법]이 이러한 규정을 두고 있는 근거는 친권자가 미성년자의 재생산권에 대한 임신 중단을 포함하여 보호 출산을 결정하는 것은 친권자의 미성년자에 대한 보호의 범위 내에 포함된다고 전제하고 있는 것으로 보인다.³⁴⁾

그러나 최근에는 사춘기에 이른 미성년자는 의료행위에 대한 정보이해력, 자율적 동의 능력 및 합리적 의사결정 능력이 성인에 준할 정도가 된다는 연구들도 있다.³⁵⁾ 또한 재생산 결정은 법률 차원의 권리가 아닌 기본적 인권으로 보장되는 권리이다. 이러한 권리를 미성년자 보호를 근거로 친권자가 단독으로 결정하는 것은 인권 침해로 볼 수 있다. 따라서 권리의 주체가 미성년자라고 해도 인권의 내용에 해당하는 개인의 권리에 관한 결정은 친권자가 단독으로 결정해서는 안 될 것이다. 그리고 인권의 주체인 미성년자의 자율적 의사결정을 존중할 수 있도록 규정되어야 하며 국가가 아동 개인의 인권을 보장해야 하는 주체이기도 하므로 이러한 결정에 개입할 수 있게 법 규정이 구성되어야 할 것이다.³⁶⁾

34) 그 이외에도 [위기임신보호출산법]에서 '보호자'가 보호 출산을 신청할 수 있도록 하는 것은 '의사를 결정할 능력이 충분하지 아니한 경우'라는 요건이 규정되어 있으나, 이를 어떻게 판단할 것인지에 대한 절차가 존재하지 않고, 보호자의 대리 신청에 대해서는 제7조의 상담을 필수적으로 거쳐야 하는지도 분명하지 않으며, 민법에 따른 부양의무자로서 '사실상 해당 임신부를 보호하는 사람'에게 위기 임부를 대신하여 보호 출산을 신청할 수 있도록 하고 있는데, '사실상 보호'라는 요건이 구체적으로 무엇을 의미하는지 불명확하다는 이유로 기본권이 제한되는 문제를 야기할 수 있다는 지적도 있다, (소은영, "[위기 임신 및 보호출산 지원과 아동 보호에 관한 특별법]상 보호출산제에 관한 헌법적 검토", 헌법재판소, 2025, 67-69면.)

35) 홍소연, "미성년자의 의사결정능력과 동의", 「한국의료윤리교육학회지」, 한국의료윤리교육학회, 제8권 제1호, 2005년, 159-163면 참조.

36) 재생산 기본권과 유사하게 기본적 인권의 성격을 가지는 생식능력 단종 수술에 관한 결정을 친권자가 할 수 있는지 또한 생각해 볼 문제이다. 예를 들어 이것은 친권자가 지적 장애가 심각한 미성년자녀에게 단종 수술을 결정하는 것이 정당한 친권 행사의 범위에 포함되는 것으로 볼 수 있는지의 문제이다. 관련하여 과거 우생학적 사유를 근거로 당사자에게 장애가 있을 때, 동의 없이 단종을 강행했던 역사가 있었다. 이에 대해 최근 일본 최고재판소는 강제 단종은 헌법에 반한다는 이유로 피해자에게 국가배상을 인정하였다. <https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=8002710> (2025. 07. 24. 방문). 그러나 성에 대한 자기 결정권과 동의 능력을 행사할 수 있다고 판단하기 어려운 지적 장애인의 경우 성폭력 또는 반복적인 임신과 출산의 위험에 노출될 수 있는 문제 등을 이유로 각국은 제한적으로 단종을 허용하기도 하는데 이를 위해서는 반드시 법적인 절차를 거치도록 하고 있다. 예를 들어 호주의 경우에는 아동이 의사결정을 내릴 정신적 능력이 부족하고, 불임 수술이 아동의 '최선의 이익'에 부합 하며, 해당 아동에게 가능한 덜 침습적인 대안(예: 생리 억제제 사용)이 없는 경우(예: 경구 피임약 복용에 대한 저항성) 지적 장애 아동의 불임 수술에 대한 부모의 동의에 대해 호주 가정법원(FCA)이 승인할 수 있다. 물론 이에 대해서는 다양한 인권 침해 논란이 있다 (Linda Steele · Beth Goldblatt, The Human Rights of Women and Girls with Disabilities:

이를 위하여 [아동권리협약]은 자신의 견해를 형성할 능력이 있는 아동에 대하여 본인에게 영향을 미치는 모든 문제에 있어서 자신의 견해를 자유롭게 표시할 권리를 보장하며, 아동의 견해에 대하여 아동의 나이와 성숙도에 따라 적당한 비중이 부여될 것을 요구하고 있는데 (제12조 제1항) 이는 친권자의 미성년자 보호 의무 이행 과정에도 적용될 수 있도록 고려되어야 할 것이다. 따라서 재생산권과 같이 기본권에 대한 자기 결정권은 친권자가 미성년자에 대한 보호 의무만으로 일방적으로 결정할 수 없도록 하고 이에 대한 판단이 필요한 경우 가정법원의 개입을 통하여 아동의 견해가 반영될 수 있도록 법문에 명시되어야 할 것이다.

④ 영아에 대한 친권자의 보호의 보장

또 다른 문제는 아직 의사결정이 아직 어렵고 표현할 수 있는 능력도 확보하지 못한 영유아를 어떻게 보호하는 것이 적절한 친권의 행사로 볼 수 있는지 그리고 이를 국가가 어떻게 확인할 수 있는지에 관한 것이다. 비교법적으로 독일은 기본법에서 자녀에 대한 양육과 교육은 부모의 자연적인 권리이며 의무임을 선언하고 이들이 이행에 대해서 국가공동체가 감시한다는 규정을 두고 있다 (제6조 제2항). 이 규정은 국가가 아동학대와 같은 상황이 발생하는 경우만이 아니라 좀 더 포괄적으로 부모가 자녀를 양육하고 교육하는 권리와 의무를 적절하게 하고 있는지 살펴볼 수 있는 근거를 제공하는 것으로 볼 수 있다.³⁷⁾ 그러나 우리 헌법은 자녀 양육에 대한 부모의 권리와 의무를 명문화한 조항을 두지 않았고 이를 규정한 독일 기본법 제6조와 비교되는 제36조는 혼인과 가족제도에 있어서 개인의 존엄과 양성평등의 원칙을 추상적으로 규정하고 있을 뿐이다.

Sterilization and Other Coercive Responses to Menstruation, Chapter Open Access First Online: 25 July 2020 pp. 85-86.) https://doi.org/10.1007/978-981-15-0614-7_8 (2025. 07. 24. 방문). 이와 유사한 사유로 영국에서도 지적 장애가 있는 딸의 어머니가 법원에 딸이 피임에 관한 결정을 스스로 내릴 수 있는지 판단해 줄 것과, 법원이 딸의 피임 능력이 부족하다고 판단할 경우, 불임 수술을 허가해 달라고 요청했던 사례도 있다. 반면에 독일은 부모가 자녀의 불임 수술에 동의할 수 없고 자녀 또한 불임 수술에 동의할 수 없다는 것을 명문화하고 있다 (독일 민법 제1631c조). 나라마다 단종을 전면 금지하거나 일정한 절차하에 승인하는 방법을 따르고 있는데, 이에 대해 명시적 규정이 없는 우리나라와 대비된다.

- 37) 양육과 교육에 대한 부모의 권리와 의무를 비롯하여 가족에 대한 국가의 보호 규정은 오늘날 가장 혁명적인 변화를 겪고 있는 가족을 고려할 때, 아동의 기본권 보장과 더불어 앞으로 헌법의 개정을 통하여 반드시 좀 더 구체적인 규정이 제시되어야 할 것이다. 관련하여 2017년 국가인권위원회가 제시한 헌법 개정안에 “어린이와 청소년은 자신의 행복을 위하여 보호와 배려를 받으며 독립된 인격 주체로서 존중받을 권리가 있다. ((안)제31조 제1항)”는 것과 “부모는 자녀의 보호·양육과 교육에 관한 권리와 책임을 가진다. 국가는 자녀의 복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 부모의 권리를 제한할 수 있다. ((안)제32조 제2항)”는 것을 명문화하였다.

이러한 헌법의 규정 방식에서 건강한 성장을 취하여 필요한 건강검진이나 예방접종을 친권자의 임의적 판단으로 거부하는 것은 적절한 친권 행사에 의한 보호 의무 이행으로 인정될 수 있는지 의문이다. 독일에서도 국가 필수 예방접종 종목을 친권자가 거부하는 경우 부모의 동의를 강제할 수 있는지는 논란이 되고 있다.³⁸⁾ 이에 대해 의료적으로 추천되는 일반적인 접종을 거절하거나 주법으로 규정된 건강검진 및 질병을 확인하기 위한 검진에 참여하지 않는 것은 일반적으로 그 자체로 구체적인 아동복지의 위험이 발생하였다고 할 수 없다고 본다. 다만 이러한 사실을 아동청소년국(Jugendamt)에 알릴 수 있고, [아동청소년보호법] 8a조 제1항 제1문에 의하여 아동복지에 위험성 평가가 이루어지며 필요한 경우 가정법원이 민법 제1666조에 의한 아동복지가 침해되고 있는지 최종적으로 판단한다.³⁹⁾

그러나 우리 [감염병예방법]은 제24조 제1항에서 필수 예방접종의 종류를 명시하고 이를 대상 아동의 법정대리인을 포함하여 부모에게 사전에 알리도록 하고 있으나(동조 제3항), 이러한 정보를 전달받고도 접종을 거부한 부모에 대해서는 아무런 제재가 없으며 예방접종 거부 사실을 국가가 파악하는 체계도 마련되어 있지 않다. 결국 우리나라는 친권자가 자녀의 예방접종을 거부하거나 건강검진을 거부해도 그것이 친권에 대한 부적절한 행사로 볼 수 있는 근거가 마련되어 있지 않다.

또한 국가 권장 필수 예방접종을 거부하거나 건강검진을 하지 않는 것이 즉각 아동복리의 침해로 나타나는 것은 아니므로, 예방접종이나 건강검진을 하지 않았다는 사실만을 가지고 아동에 대한 방임으로 볼 수 있는지 역시 명확하지 않다. 일반적으로 방임이란 보호자로부터 적절한 아동 보호의 결여라는 부작위(omission) 개념이며, 보호자의 바람직한 행위의 부재로 아동의 욕구를 충족시키지 못하여 생기는 결과적 위해를 의미한다.⁴⁰⁾ 따라서 친권자의 단순 무관심 때문에 건강검진이나 예방접종을 잊어버려서 실행하지 않은 경우가 아니라 가치관에 따라 이러한 판단이 자의 복리를 위하여 더 좋다고 판단했고 그 이외에 부모가 자녀의 건강을 위하여 최선을 다하고 있

38) MünchKommBGB/Olzen, a. a. O., §1666 Rn. 84 참조.

39) OLG Frankfurt, Beschl. v. 3.5.2023 - 4 UF 19/23 : 이 사건은 5세와 3세의 두 자녀를 단독으로 양육하는 여성이 수시로 예방접종 일자를 놓친 것을 이유로 가정법원이 자녀의 건강관리 관련 영역을 포함하여 친권 및 양육권을 철회하고, 아동청소년국(Jugendamt)을 후견인으로 정한 것에 관한 것이다. 이에 대해 Frankfurt 고등법원은 아동청소년국(Jugendamt)이 이러한 사실을 가정법원에 통지하면 법원은 독일 민법 제1666조에 따라 사법적 조치가 필요한지 심사할 의무가 있다는 것을 확인하였으나, 자녀의 건강검진에 참석하지 않았다는 사실만으로는 자녀를 잠재적 위험으로부터 보호하려는 목적으로 가정법원이 이러한 조치를 한 것을 정당화할 수 없다고 하였다, (Schmidt, Versäumung von U-Untersuchungen allein keine Kindeswohlgefährdung, NZFam 2023, 704.) : 반면에 AG Frankfurt는 아동에 대한 건강검진을 거부하는 것은 아동복지의 위험이라고 판단하였다. (AG Frankfurt, Beschl. v. 16.12.2012 - 457 F 6281/12, JAmt 2013, 161.)

40) 배화옥 · 강지영, “아동방임 재발유형과 관련 요인”, 「보건사회연구」 제35권 제1호, 한국보건사회연구원, 2015, 456면.

음이 분명하고 아동에게 현존하는 위험이 발생하지도 않았다면, 이것을 방임에 의한 아동학대로 볼 것인지 또는 민법 제913조에 따른 정당한 친권 행사로 인정할지 논란이 될 수 있다.

사건으로 친권자가 과학적으로 증명된 원칙 이외의 방법을 선택하는 행위가 반드시 영아의 건강에 대한 현존한 위험으로 이어지는 것은 아닐 수 있기 때문에 친권자의 선택에 따른 인과적 결과로써의 해악을 근거로 항상 이러한 친권의 행사를 친권남용으로 보기는 어려울 것이다. 그러나 영아의 성장과 발달을 위하여 과학적 근거에 따라 국가가 권고하는 절차를 친권자 개인의 판단으로 거부하는 상황이라면 이때 친권 행사의 적절성은 좀 더 엄격하게 해석해야 하는 것이 보호되어야 하는 영아의 인권과 영아의 인권을 보장해야 하는 또 다른 주체인 국가와의 관계를 볼 때, 비례에 맞다고 본다. 따라서, 친권자가 이러한 판단을 내리게 된 것에 대한 합리적 근거를 제시하지 못한다면 아직 면역체계 및 모든 것이 완성되지 않은 영아에게 생명과 안전에 대한 중·장기적 해악으로 이어질 수 있으므로 자녀의 복리를 현저히 해치거나 해칠 우려가 있는 상황으로 보고 친권의 일시 정지 또는 일부 제한을 할 수 있다고 해석되어야 할 것이다.⁴¹⁾

위와 같은 것을 고려할 때, 현행 민법 제913조와 같이 친권자의 자에 대한 보호 의무가 있으며 친권의 행사는 자의 복리를 우선하여 고려한다는 추상적 규정만으로는 아동 보호가 적절하게 이루어지기 어렵다고 생각한다. 특히 친권자의 양육 행위가 아동학대에 해당하는지와 경계를 명확히 하고 아동에 대해 예측 가능한 보호 체계를 구축하기 위해서는 무엇보다 친권자에게 아동을 물리적 또는 사회적 위험으로부터 보호하고 안전하게 양육할 의무가 있다는 것이 구체적으로 명시되어야 할 것이다. 또한 미성년자도 인권의 주체임을 전제로 재산권과 같이 자신의 생식과 관련한 자기결정에서 견해를 표현할 수 있어야 하며 이러한 영역의 판단은 친권자 단독으로 할 수 없도록 가정법원이 개입할 수 있게 규정할 필요가 있다고 본다. 나아가 영유아에게 보편적 국가 보건 체계에서 권장하는 예방접종이나 건강검진을 거부하는 행위를 정당한 친권 행사에 의한 자의 보호 범위로 인정해서는 안 되며 영유아에게 장래에 발생할 수 있는 손해를 방지하는 것이 될 수 있으므로 친권자의 자의적이고 일방적인 판단이 아니라 가정법원이 개입하여 판단할 수 있도록 관련 조문에 명시해야 할 것이다.

41) 이에 대해서는 차선자, “영아의 생명·발달 및 안전에 관한 권리 보장 연구”, 「사회복지법제연구」, 제12권 제1호, 사회복지법제학회, 2021년, 135면 참고, 이러한 현상은 이미 다수 알려졌다으며 이를 의료적 방임에 의한 학대로 인정해야 한다는 의견도 있다, (Ulrich Lips, Eine «neue» Form von Kindsmisshandlung: Die Verweigerung von schulmedizinischen Therapien durch die Eltern, PAEDIATRICA, Vol. 27, Nr. 5, 2016, pp.42-45. 참조) : 독일에서는 이와 유사한 상황으로 현재의 의학지식에 따를 때 아무런 위험이 수반되지 않는 진단 조치(Diagnosemaßnahme)를 거부하는 것을 친권남용으로 보는 입장이 있다. MünchKommBGB/Olzen, a. a. O., §1666 Rn. 83.

3. 자녀에 대한 교양의 권리와 의무

(1) 징계권의 삭제와 훈육의 필요

친권자의 자에 대한 교양의 권리 의무에 관련되는 [아동권리협약]의 내용은 발달권과 참여권을 들 수 있다. 구체적으로 모든 아동은 잠재 능력을 최대한 발휘하려면 필요한 교육받을 권리가 있으며 (제28조 및 제29조), 여가와 문화생활을 즐길 권리를 (제31조) 가지고 있다. 특히 교육은 아동이 성인이 되는 과정에 자신의 생활에 영향을 주는 가장 중대한 일에 해당하므로 자신의 교육과정과 관련하여 의견을 말하고 존중받을 권리가 (제12조) 보장되어야 한다.

미성년자의 잠재 능력을 발휘하는 데 필요한 교육을 받을 권리는 결국 친권자가 자녀에게 어떠한 교육을 제공할 의무를 부담하는지와 관련될 것이다. 민법 제913조는 친권자에게 교양의 권리 의무가 귀속됨을 규정할 뿐 구체적으로 어떠한 교육을 제공해야 하는지 기준은 제시되어 있지 않다. 이와 관련하여 예를 들어 독일 민법은 자에 대한 보호와 교양이 폭력, 신체적 체벌, 정신적인 훼손 및 기타 존엄성이 훼손되지 않는 방법으로 이루어져야 함을 명문으로 규정하고 있으며 (제1631조 제2항), 일본 민법⁴²⁾ 제820조에서 친권을 행사하는 자는 자녀의 이익을 위하여 자녀를 양육하고 교육할 권리와 의무를 진다는 것과 제821조에서 아동에게 양육과 교육을 제공하는 친권행사자는 아동의 인격을 존중하고 아동의 나이와 발육 정도를 고려해야 하고 체벌 기타 심신의 건강과 발달에 해를 끼치는 등 기타의 행위를 해서는 안 됨을 명시하고 있다. 이에 비교하여 우리 민법은 가정 내 교육에서 체벌의 허용 여부와 관련 민법은 체벌 없는 교육을 명문으로 표시하지 않았다.

다만 민법 제915조의 징계권이 친권의 내용에서 삭제됨으로써 징계를 근거로 하는 체벌은 허용되지 않는다고 볼 수 있다. 민법에서 친권자의 징계권 규정이 삭제되게 된 원인은 [아동복지법]에서 “아동의 보호자는 아동에게 신체적 고통이나 폭언 등의 정신적 고통을 가하여서는 아니 된다.” (제5조 제2항)고 규정하고 있으며 신체적 폭력을 아동학대의 정의하고 있는 것에 (제3조 제7조) 반하여 민법에서 친권자의 징계권이 인정되었기 때문에 가정에서 발생하는 친권자에 의한 신체적 고통이 수반되는 체벌이 [아동복지법]에서는 금지되는 행위로 보는데 민법에서는 정당한 징계권으로 주장할 수 있기 때문에 자칫 친권자에 의한 아동학대를 정당화하는 수단으로 악용될 가능성이 있다는 이유로 민법에서 친권자의 친권 내용으로 미성년자녀에 대한 징계권 규정이 삭제되게 되었다.

42) https://laws.e-gov.go.jp/law/129AC0000000089#Mp-Pa_4-Ch_4-Se_2-At_820 (2025. 06. 22. 최종방문)

그러나 교육과정에서 부모들은 체벌이 필요하다는 생각은 여전히 우세한 입장이다.⁴³⁾ 이러한 입장은 체벌과 훈육을 동일시하기 때문에 발생하는 것으로 보인다. 훈육은 아동을 양육하고 교육하는 과정에 필요한 부분이다. 다만 체벌을 정당한 훈육으로 인정하게 되면 훈육의 방법이 모두 체벌로 귀결되는 결과에 이르게 될 수 있다. 그리고 이렇게 시작된 체벌은 자칫 신체적 폭력으로까지 점차 강화될 수 있고 결국 아동학대에 이르게 될 가능성이 내재한다.⁴⁴⁾ 이러한 점을 고려할 때, 무조건 징계권을 삭제하는 방법보다는 체벌이나 비인격적이고 폭력적인 훈육을 금지하는 것을 명시하는 개정이 이루어졌다면 그 목적에 더 부합하는 방법이었을 것으로 생각한다.⁴⁵⁾ 또한 친권자의 징계권이 삭제되었다는 것이 친권자의 훈육에 대한 권리와 의무가 사라졌다고 해석되어서는 안 될 것이다. 즉 훈육의 명분으로 체벌을 통한 징계를 하는 것은 금지되지만 친권자가 교육을 위하여 미성년자의 부정적 행동을 교정하기 위한 제재는 정당한 교양의 범위에 속한다고 본다.⁴⁶⁾

(2) 교육과정에 대한 미성년자의 자기 결정권

가정 내 교육에서 체벌과 훈육을 구별하여 이해하는 것도 미성년자녀의 발달을 위한 교육에 중요한 기준이나 더 나아가 자녀가 자신의 발달을 통하여 자신의 독립적 미래를 개척할 수 있게 하려면 그의 관심, 성향 그리고 재능을 고려하여 어떤 직업을 선택할지 그리고 이를 위하여 어떤 교육이 필요한지 판단하는 것은 매우 중요한 일이다. 우리나라는 대다수의 중학생이 직업을 대비하기 위한 고등학교가 아니라 대학 진학을 목적으로 하는 인문계 고등학교를 진학하는 것이 보편적이다. 다른 나라와 비교

43) 한국리서치 <여론 속의 여론>팀이 2021년 4월16일 ~ 19일 전국 만 18세 이상 남녀 1,000명을 대상으로 체벌에 대한 인식을 조사한 결과에 의하면 ‘적절한 체벌은 아이를 가르치는 데 효과적인 방법이다’라는 주장에 대해 64%가 동의하였고, 아이가 잘못할 때는 때려서라도 가르쳐야 한다(52%)고 답해 체벌의 효과성과 필요성 의견에 공감하고 있는 것으로 나타났고, 아이의 행동을 교정하기 위한 목적이 있고(59%), 고의성이 없는(51%) 체벌은 ‘훈육’이라는 시각이 우세하게 나타났다. (<https://hrcopinon.co.kr/archives/18407> (2025. 06. 18. 최종방문))

44) 박연주 · 한창근, “훈육 행위로 인한 아동학대 사건 판례에 대한 고찰”, 『한국아동복지학』 제69권 제1호, 한국아동복지학회, 31면. 실제로 우리나라는 재판에서 부모에 의한 체벌은 훈육 행위로 항변하는 것이 일반적이며 기소된 경우는 아동이 사망에 이르는 등 매우 심각한 학대 행위가 있었을 때만 기소가 되고 있으며, 신체 훼손 행위인 상해 · 폭행에 따른 학대는 기소 자체가 이루어지지 않는 실정이다.

45) 같은 입장으로 김주수 · 김상용, 『친족상속법』, 법문사, 2022, 445면.

46) 김주수 · 김상용, 위의 책, 445면 : 같은 입장으로 신권철, “친권의 변천과 현대적 이해 — 징계를 중심으로 —”, 『서울 법학』, 30권 2호, 서울시립대학교 법학연구소 2022.08, 58면, 징계권 조항을 삭제하는 경우라도 보호·교양을 위한 불가피·부득이한 경우 사회 통념상 인정되는 범위 내에서 행한 질책이나 체벌은 민법 913조에 기한 보호·교양의 권리 의무의 실현 방법으로 형법 제20조의 정당행위로서 용인된다.

하여 높은 대학 진학률은⁴⁷⁾ 이러한 선택의 결과로 보인다. 그러나 미성년자녀 교육의 궁극적인 목적이 성인 이후 부모와 분리된 독립된 주체로서의 살아갈 수 있도록 하는 것에 있는 것을 고려할 때, 그와 일차적으로 직결되는 것은 어떤 직업을 선택할지 그리고 이를 준비하기 위하여 어떤 교육과정을 선택할지는 친권자에 의한 일방적인 결정이 되어서는 안 될 것이다.

특히 미성년자녀를 공교육 체계가 아니라 이를 벗어난 방법으로 교육을 선택하게 되면 아동의 상황은 파악하기 어렵게 된다. 우리나라는 취학연령이 되었으나 학교에 입학하지 않으면 과태료를 부과하는 정도에 그치고 있다. 또한 예외적으로 의무 교육 대상자가 질병·발육 상태 등의 부득이한 사유로 취학이 어려운 경우에는 [초·중등 교육법]에 따라 취학 의무를 유예할 수 있도록 하고 있다 (동법 제14조 제1항). 그러나 이러한 취학유예는 질병이나 발육 등의 원인이 있거나 등록 대안학교에서 취학하고 있을 때 인정되는 것이다. 그러나 이러한 공식적인 사유 없이도 홈스쿨링 명목으로 미성년자녀를 취학시키지 않는 사례도 있었다.⁴⁸⁾ 우리나라는 공식적인 제도로 홈스쿨링이 인정되는 것은 아님에도 최근 여성가족부의 조사에 의하면 홈스쿨링은 점차 증가하는 추세인 것으로 나타나고 있다. 홈스쿨링을 신청하는 원인은 다양하나 최근 초등학교와 중학교 때는 부모님 권유로 대안교육, 홈스쿨링을 위해서 그만두는 경우가 각각 61.3%와 35.2%로 가장 많은 것으로 나타났다. 문제는 홈스쿨링의 선택 이후 우울감의 증가, 신체활동의 감소, 은둔 경험과 같은 부정적인 현상이 동반되는 것으로 나타난다는 점이다.⁴⁹⁾

이와 같은 상황을 볼 때, 아직 공식적인 제도로 인정되지 않은 홈스쿨링을 제도권으로 흡수하기 위한 정책이 마련되어야 할 것이다. 그리고 이 방법에 따라 교육을 받는 아동의 교육 상황을 국가가 관리할 수 있어야 할 것이다. 이러한 홈스쿨링 교육체계가 구축되기 전이라도 질병이나 성장 발육 등의 어려움으로 홈스쿨링을 선택하고 취학을 유예하는 경우가 아닌 부모 개인의 신념에 따른 일방적 판단으로 홈스쿨링을 선택하는 것을 정당한 친권 행사의 범위로 인정되어서는 안 될 것이며, 좀 더 엄격한 심사가 필요할 것으로 생각한다.

교육과정에 대한 선택과 관련하여 독일 민법은 교육과 직업에 관하여 자녀의 특성과 소질을 고려해야 하며 이에 대한 판단의 어려움이 있으면 교사 또는 기타 적절한 사람에게 조언을 구해야 한다고(동법 제1631a조) 규정하고 있다. 이 규정이 의미하는

47) 교육부 보도자료, 「경제협력개발기구(OECD) 교육지표 2024」 결과 발표, 배포 2024. 9. 9.(월) 08:30 : 2023년 우리나라 성인(만 25~64세)의 고등교육 이수율은 54.5%로 OECD 평균보다 높고, 특히 청년층(만 25~34세)의 고등교육 이수율은 69.7%로 OECD 국가 중 1위를 차지하였다.

48) 이미 보도된 바와 같이 홈스쿨링 명목으로 취학하지 않은 아동이 학대로 사망에 이른 사건도 있었다, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230208087900065> (2024. 07. 25.최종방문)

49) 여성가족부 보도자료, 2023년 학교 밖 청소년 실태조사 결과, 배포 2024. 05. 09

것은 부모의 일방적인 판단은 적절하지 않다고 보는 것이다. 따라서 친권자가 공교육 과정을 벗어나 홈스쿨링을 선택하고자 할 때에는 가정법원이 판단 과정에 개입할 수 있도록 해야 하며 그 과정에서 아동이 이에 대하여 자신의 견해를 표현할 기회가 보장되어야 하며 성숙도에 따라 의견이 존중될 수 있어야 할 것이다.

4. 자녀에 대한 거소지정권

보호와 교양의 권리 의무 이외에 친권의 내용 중 신상 보호에 관한 것으로 민법은 거소지정권을 규정하고 있다 (제914조). 보호와 교양에 관한 권리 의무에 이어 규정되어 있으므로 거소지정권의 성격은 보호와 교양을 위한 것으로 볼 수 있다. 거소지정권에 관한 제914조는 “자는 친권자의 지정한 장소에 거주하여야 한다.”고 규정하고 있는데 이것은 제정 민법 시기부터 변함없이 유지되고 있다. 그런데 제정 민법 당시 친권은 가부장제에 기반한 수직적 친자관계를 당연한 것으로 인식하였을 것이다.⁵⁰⁾ 이러한 전제에서 친권자가 미성년자에 대한 보호·교양을 위하여 필요한 징계를 할 수 있고 법원의 허가를 받고 감화 또는 교정기관에 위탁할 수 있게 (제915조) 하였으므로 친권자가 지정한 거소에 대해 미성년자가 불응하면 사회적으로 허용되는 정도의 강제력으로 이를 강제하는 것도 가능하다고 볼 여지가 있었다고 본다.⁵¹⁾

그러나 2021년에 이르러 민법의 징계권 규정이 삭제되었고 친권에 대한 개념도 부모의 권리 중심의 가부장적 접근에서 변화하여 오늘날에는 친권자의 의무로 이해하는 것이 일반적이므로,⁵²⁾ 친권자의 거소 지정에 불응하는 미성년자에게 강제력을 사용하여 관철하는 것은 가능하지 않게 되었을 뿐만 아니라 지정한 장소에 거주를 명하는 판결을 구하는 소를 제기하는 등의 방법으로 강제집행은 가능하지 않게 되었다고 본다.⁵³⁾

그런데 친권자가 교육을 목적으로 특정 장소를 미성년자의 거소로 결정하는 것은 아무런 제한 없이 허용되어야 하는가? 예컨대, 교육을 이유로 외국의 기숙학교에 장기간 체류하도록 하거나 국내에서도 일상생활에서 바깥으로 출입이 제한되는 등 개인

50) 친권의 개념의 변화에 대해서는 신권철, 앞의 글, 39면 이하.

51) 신권철, 위의 글, 60면.

52) 이러한 변화는 용어적인 변화를 통해서도 살펴볼 수 있는데, 독일 민법은 친권을 *elterliche Gewalt*로 표현하였으나 최근에는 이를 *elterliche Sorge*로 바꾸어 규정하고 있다. 우리 민법도 1958년 제정당시에는 친권을 아버지의 자녀에 대한 지배권을 의미하는 것을 보았으나 1990년 개정으로 부모가 평등하게 친권을 행사하고 의견이 일치하지 않을 경우 가정법원이 결정하도록 하여 친권이 아버지의 지배권이 아닌 자녀를 보호하고 교양하기 위한 부모의 의무라는 인식이 자리 잡기 시작하였다, (김주수·김상용, 앞의 책, 425면.)

53) 신권철, 앞의 글, 61면 ; 김주수·김상용, 위의 책, 444면.

의 자유가 상당히 구속되는 교육 시설을 거소로 지정하는 것이 정당한 친권 행사로 당연시될 수 있는지 문제이다. 이는 일면 교육과정에 대한 선택의 문제이기도 하지만 동시에 미성년자의 생활 공간과 생활에서의 자유를 친권자가 일방적으로 결정할 수 있는지에 관한 문제이다. 또한 부모가 이혼하고 일방이 친권자가 된 후 자를 직접 양육하지 않고 시설에 보내거나 제3자의 가정을 거소로 지정하는⁵⁴⁾ 행위도 동일한 문제가 될 수 있다.

원칙적으로 거소지정권은 자에 대한 보호와 교양을 목적으로 하므로 양육을 회피하기 위한 목적의 위탁은 허용될 수 없을 것이다. 문제는 이를 판단하는 것이 쉽지 않다는 것이다. 자유가 제한되는 기숙형 교육기관에 자녀를 보내는 것은 교육기관에 문제가 없다면 그 자체로 문제가 되는 것은 아니지만 이러한 교육기관의 선택은 단지 교육 서비스가 달라지는 정도가 아니라 미성년자의 주 생활 공간에 중대한 변화가 생기는 문제이므로 이러한 결정에 자녀의 의사가 나이와 성숙도에 따라 충분히 존중될 수 있도록 절차적으로 보장되어야 할 것이다.

또한 [아동복지법]은 “보호대상아동”을 보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동 또는 보호자가 아동을 학대하는 경우 등 그 보호자가 아동을 양육하기에 적당하지 아니하거나 양육할 능력이 없는 경우의 아동으로 정의하고 (제3조 제4호), 보호자의 의뢰를 받은 경우, 이들 보호 대상을 아동복지시설에 입소하도록 결정할 수 있도록 하고 있다 (제15조 제1항). 이 규정은 아동의 친권자인 보호자가 아동을 양육할 의사가 없어지면 신청으로 아동을 시설에 입소하는 것이 가능한 것으로 해석할 수 있다. 그러나 민법상 친권은 포기할 수 없는 부모의 권리·의무에 해당하므로⁵⁵⁾ 단지 양육의 의사가 없어졌다거나, 더 이상 양육을 원하지 않는다는 이유로 자녀를 시설에 보내는 것을 정당한 보호 교양의 범위에서 거소지정권을 행사한 것으로 볼 수 없을 것이다.

다만 친권자가 부득이한 사유로 미성년자녀를 직접 양육하기 어려운 상황은 있을 수 있다고 본다. 어떤 이유에서든 자녀와의 갈등이 극단적이어서 친권자가 자녀를 직접 양육하는 것이 자의 복리에 침해가 될 정도의 상황이 있을 수 있고 또한 친권자의 경제활동 등이 원인이 되어 아직 나이 어린 자녀에게 직접 돌봄을 제공하기 어려울

54) 다만 여기에 공식적으로 위탁 양육 절차를 거쳐 미성년자의 대리 양육을 담당하는 조부모의 가정, 조부모 이외 친인척의 가정 및 제3자의 가정에 위탁하는 경우는 해당하지 않는다.

55) 민유숙 편, 『주석 민법』, -친족법-, 한국사법행정학회, 2020. 359면 : 대전가법 2018. 10. 18. 자 2018ㄴ단10074 심판 : 사건 당사자 甲이 대한불교조계종 사찰의 행자로 수행 중에 협의 이혼하면서 乙의 친권자로 지정되었는데, 대한불교조계종의 출가자 등록 자격에 미성년 자녀가 있는 경우 친권 및 양육권을 포기하여야 한다고 정하고 있어 乙에 대한 친권을 포기하기 위하여 甲의 모친이 甲을 상대로 乙에 대한 친권상실을 청구한 사안이다. 법원은 친권이 포기할 수 없는 권리이지 의무임을 전제로 甲이 장래에 친권을 제대로 행사하지 않을 주관적인 의사를 표명하였고 수행 생활을 한다는 사정이 친권을 행사할 수 없는 중대한 사유라고 보기는 어렵다는 점을 들어 甲에게 친권남용의 객관적 우려가 있다고 하기는 어려우므로, 친권상실 사유가 있다고 보기 어렵다고 판단했다.

가능성도 있다. 이 경우 [아동복지법] 제15조 제1항에 의하면 보호 대상 아동 또는 그 보호자에 대한 상담 등을 해야 하고, [민법] 제777조 제1호 및 제2호에 따른 친족의 가정에서 아동을 보호·양육할 수 있도록 하거나, 보호에 적합한 유형의 가정에 위탁하여 보호·양육할 수도 있으며, 아동복지시설에 입소시킬 수도 있다. 이러한 공적인 체계가 마련되어 있으므로 친권자 스스로 양육하기 어려운 상황이면 이러한 절차에 따라서 보호와 거소 지정을 해야 할 것이다. 이 과정에서 생활시설 양육이 점차 개별 가정위탁의 방향으로 변화되고 있으므로⁵⁶⁾, 친족의 가정에서 양육이나 공적 체계 내에 일반 가정위탁에서 대리 양육을 하는 방향으로 우선 고려되어야 하며, 공적 체계에 따르지 않고 친권자가 일방적으로 제3자의 가정에 미성년자녀의 거소를 지정하고 양육을 의뢰하는 행위는 금지되어야 할 것이다.

IV. 나가며

미성년 아동에 대한 보호와 교양의 주체는 일면 친권자인 부모지만 부모만이 그 책임의 주체는 아니다. 국가도 아동이 안전한 환경에서 적절한 보호와 교육을 받으며 성장하도록 지원해야 하는 주체가 된다. 이러한 이유로 국가는 아동에 대한 보호·교양 과정에 개입하기도 한다. 이때 어떠한 사안에 대해서 어느 범위까지 국가가 개입해야 할지는 아동 인권을 적절하게 보장하는 것을 목적으로 결정될 것이다. 따라서 [아동권리협약]에 나타난 아동의 권리가 친권자의 사적 양육과 국가의 공적 보호 체계에서 적절하게 구현되려면 양자가 균형 있게 아동의 보호 교양에 개입할 수 있도록 법령이 설계되어야 할 것이다. 또한 아동이 보호 교양의 대상이 아니라 적절한 보호와 교양을 받을 권리의 주체로 인정될 수 있도록 법령에 나타나야 할 것이다.

그런데 현행 민법의 미성년자녀에 대한 신상 보호 규정 방식은 지나치게 추상적이고 단순하여 상대적으로 친권자의 친권 행사가 아동 인권을 침해할 수 있을 때, 이러한 충돌을 예방하고 극복하기에는 한계를 가지고 있다. 특히 보호와 교양을 아무 구별 없이 하나의 조문에 친권자의 권리·의무라고 하는 원칙론적 규정만으로는 미성년자녀의 적절한 보호와 교육이 이루어지기 어렵다고 본다. 따라서 미성년자녀의 보호에 관한 규정과 교양에 관한 규정을 분리하여 각각 따로 규정하면서 각 조항에 보

56) 보건복지부·국제아동인권센터, 대한민국 제5-6차 국가보고서에 대한 아동권리위원회 최종 견해, 2019, 19-20면. 유엔 아동권리위원회는 가정환경 상실 아동과 관련하여 32. “(a) 가능한 모든 아동의 가정 기반 양육을 지원 및 촉진하고, 가족과 함께 지낼 수 없는 아동을 위한 가정위탁의 질을 향상하고 확대하기 위한 적절한 인적, 재정적, 기술적 자원을 할당하며, 구체적인 탈시설계획을 통해 시설보호를 단계적으로 폐지할 것”을 권고하였다,

호와 교양에 관한 기준을 제시할 수 있는 내용을 세분화하여 규정하는 것이 필요하다고 본다.

또한 친권자의 양육 행위와 아동에 대한 유기·방임에 해당하는 아동학대의 경계를 명확히 하고 아동에 대해 예측 가능한 보호 체계를 구축하기 위해서는 친권자에게 아동을 물리적 또는 사회적 위험으로부터 보호하고 안전한 양육을 제공할 의무가 있다는 것이 법문에 명시되어야 한다. 그리고 미성년자도 인권의 주체임을 전제로 재산권과 같이 기본적 인권에 해당하는 권리에 관한 판단이나 아직 의사소통이 어려운 영유아의 건강에 관한 의료행위의 판단을 친권자가 일방적으로 결정할 수 없도록 가정법원이 개입할 수 있게 규정할 필요가 있을 것이다. 나아가 교육과정의 선택 문제는 미성년자녀의 성장과 발달에 가장 중요한 본질적인 내용을 구성하는 것이므로 공교육 체계를 벗어난 교육과정을 선택하거나 자유가 제한될 수 있는 기숙학교를 선택할 때, 반드시 자녀의 의견이 반영될 수 있도록 민법에 규정해야 할 것이다. 이러한 개정을 통하여 사적 영역에서도 아동 개인의 인권이 좀 더 적절하게 보장될 수 있기를 바란다.

[참고문헌]

단행본

- 김주수 · 김상용, 『친족상속법』, 법문사, 2022.
- 민유숙 편, 『주식 민법, 친족법』, 한국사법행정학회, 2020.
- 보건복지부 · 국제아동인권센터, 「대한민국 제5-6차 국가보고서에 대한 아동권리위원회 최종 견해」, 2019.
- 소은영, 「위기 임신 및 보호출산 지원과 아동 보호에 관한 특별법상 보호출산제에 관한 헌법적 검토」, 헌법재판소, 2025.
- 윤진수, 『친족상속법 강의』, 박영사, 2022.
- 정익중 · 오정수, 『아동복지론』, 학지사, 2021.

국내 학술논문

- 김명숙, “자(子)의 복리와 친권, 자(子)의 권리”, 「안암법학」, 제28권, 안암법학회, 2009.
- 김정래, “권리 주체로서 ‘아동’의 의미”, 「아동과 권리」, 제2권 제2호, 한국아동권리학회, 1998.
- 나달숙, “아동의 인권에 관한 법적 조명 -아동권리협약을 중심으로”, 「법학연구」, 제20권 제2호, 한국법학회, 2020.
- 박연주 · 한창근, “훈육행위로 인한 아동학대사건 판례에 대한 고찰”, 「한국아동복지학」, 제69권 제1호, 한국아동복지학회
- 신권철, “친권의 변천과 현대적 이해 - 정계를 중심으로-”, 「서울법학」, 30권 2호, 서울시립대학교 법학연구소 2022.
- 신옥주, “헌법적 관점에서 본 여성의 재생산권 보장을 위한 방안”, 「공법연구」, 제[49집 제2호, 한국공법학회, 2020.
- 안경희 · 남윤삼, “민법상 부모부양과 자녀부양- 독일민법상 해석론을 참조하여 -”, 「법학연구」, 제55권 제1호, 부산대학교 법학연구소, 2014.
- 이노홍, “아동의 권리와 가정내 아동체벌금지에 관한 헌법적 고찰”, 「홍익법학」, 제16권 제1호, 홍익대학교 법학연구소, 2015.
- 윤진수 · 현소혜, “부모의 자녀 치료거부 문제 해결을 위한 입법론”, 「法曹」, 제62권 제5호, 법조협회, 2013.
- 이화선, “결혼이주여성의 재생산권에 관한 고찰 -인권시각에서의 재생산권 법리의 이해-”, 「미국헌법연구」, 제23권 제1호, 미국헌법학회, 2012.
- 정혜영, “모성보호에 관한 헌법적 연구”, 「동아법학」, 제68권, 동아대학교 법학연구

소, 2015.

차선자, “허용되는 양육방식과 금지되는 아동학대의 기준”, 「법학논총」, 제30집 제4호, 한양대학교 법학연구소, 2013.

홍소연, “미성년자의 의사결정능력과 동의”, 「한국의료윤리교육학회지」, 제8권1호, 한국의료윤리교육학회, 2005년,

해외 문헌

Diederichsen, “Zustimmungsersetzungen bei der Behandlung bösartiger Erkrankungen von Kindern und Jugendlichen,”; in Ch. Dierks/T.Graf-Baumann/H.-G. Lenard(Hrsg.), Therapieverweigerung bei Kindern und Jugendlichen, Springer, 1995.

Ulrich Lips, Eine «neue» Form von Kindsmisshandlung: Die Verweigerung von schulmedizinischen Therapien durch die Eltern, PAEDIATRICA, Vol. 27, Nr. 5, 2016.

Schlüter, BGB-Familienrecht, 2005, C.F.Müller, Heidelberg.

MünchKommBGB/Olzen, 6. Aufl., 2012.

기타

대법원 2020. 9. 3 선고 2020도7625 판결.

대법원 2018. 5. 25 자 2018스520 결정.

대법원 2012. 12. 27. 선고 2011다96932 판결.

대법원 2010. 5. 13 선고 2009므1458,1465 판결.

대법원 2002. 2. 8 선고 2001도6468 판결.

대법원 1993. 3. 4 자 93스3 결정.

대법원 1991. 12. 10 선고 91므641 판결.

대법원 1979. 7. 10 선고 79므5 판결.

대법원 1974. 12. 24. 선고 74다1882 판결.

대법원 1968. 12. 6. 선고 68므39 판결.

대전가법 2018. 10. 18. 자 2018느단10074 심판.

서울가정법원 2012. 10. 12 2012느합5 심판.

[국문초록]

친권자의 보호·교양권과 거소지정권에 대한 고찰

차 선 자

(전남대학교 법학전문대학원 교수)

민법은 친권자가 자의 재산을 관리할 때 미성년자에게 불합리한 결과가 예상될 수 있다고 생각되면 친권을 규제하는 방법을 두고 있다. 그러나 신상 보호에 대해서는 보호·교양의 권리 의무와 (제913조)와 거소지정권을 (제914조) 두 개의 규정만을 두고 친권을 행사할 때 자의 복리를 최우선으로 해야 한다는 원칙 규정만을 두고 있다(제912조). 신상 보호에 관한 규정이 단순하고 추상적이며 원칙적인 기준만을 제시하고 있기 때문에 보호·교양의 범위는 어디까지인지, 거소 지정의 권리를 구체적으로 어떻게 행사되어야 하는지 명확히 알 수 없고 이 과정에서 자의 복리를 판단하는 방법도 파악하기 어렵다. 이 연구는 이러한 문제의식을 전제로 친권자와 후견인이 미성년자의 보호, 교양 및 거소지정권이 무엇을 의미하는 것인지 검토하고 현행 민법의 규정이 미성년자녀의 복리를 예측할 수 있는 기준을 포함하는 방향으로 개선된다면 어떤 내용으로 상세하게 규정되어야 하는지 대안을 검토하였다.

이 연구는 우리나라가 비준하고 있는 [아동권리협약]이 전제하는 아동의 권리 주체성, 차별금지, 아동 최상의 이익, 생존과 발달의 권리 및 아동 의견의 존중과 같은 4대 원칙, 그리고 생명·생존, 보호, 발달 및 참여의 4대 권리가 자의 신상 보호에서도 보장되어야 한다고 보고 민법의 자의 신상 보호를 위한 내용에 무엇이 필요한지 검토하였다. 그 결과 먼저 생존에 필요한 적정수준의 의식주 제공은 미성년자녀에 대한 부양의 의무를 통하여 가능한데 민법은 미성년자녀에 대한 부양의무에 관한 직접적인 규정을 두고 있지 않기 때문에 이를 명시할 필요가 있는 것으로 나타났다. 또한 미성년자녀의 보호는 물리적·정서적으로 안전한 환경을 보장하는 것을 의미하는데 민법은 물리적으로 위험한 환경으로부터 보호할 친권자의 의무를 규정하지 않았으므로 이에 대한 명문화의 필요성도 있는 것으로 본다. 그리고 미성년자도 인권의 주체임을 전제로 재산권과 같이 자신의 생식과 관련한 자기결정에서 견해를 표현할 수 있어야 하며 이러한 영역의 판단은 친권자 단독으로 할 수 없도록 가정법원이 개입할 수 있게 규정할 필요가 있다고 본다.

교육과 관련하여 교육과정의 선택은 자의 미래에 직결되므로 어떤 교육과정을 선택할지 그리고 아직 공식적인 제도로 인정되지 않는 홈스쿨링을 하고자 할 경우 친권자의 일방적 판단이 아니라 아동이 자신의 견해를 표현할 기회가 보장되어야 하며 성숙도에 따라 의견이 존중될 수 있도록 규정에 반영되어야 한다고 보았다. 마지막으로 거소 지정과 관련하여 미성년자의 자유가 구속되는 교육기관에의 입학은 반드시 미성년자의 견해가 고려되어야 할 것이다. 그리고 친권자가 일방적으로 제3자에게 미성년 자녀의 거소를 지정하고 양육을 의뢰하는 것은 금지되어야 하며 이 경우 반드시 공적 절차에 따르도록 명시되어야 할 것이다.

주제어: 미성년자, 보호, 교양, 거소지정권, 아동권리협약, 친권

[Abstract]

A study on parent's rights and duties to protect, educate and designate residence

Cha Seon Ja

(Professor, Chonnam University Law School)

The Korean Civil Act (as follows=KCA) provides diverse ways to restrict parental right, in case that parents's managing their children's property causes irrational result. However, as regards protecting children's personal affairs, the KCA stipulates only two articles, i. e. parent's rights and duties to protect and educate them (Art.913) and right to designate the place of residence (Art.914). And as the principle in exercising parental authority, children's welfare should be considered.

On this wise the regulations related with protection and education including designation of the residence are very simple and abstract. As a result, it is not possible to determine the reasonable scope of personal protection education. It is also unclear how the right to designate a place of residence should be specifically exercised.

Based on this awareness of the problem, this study examines what it means for parents and guardians to have the right to protect, educate, and designate a minor's place of residence. This study also dealt with how the provisions of KCA should be improved to predict children's best interest. To reach the goal, this study regards the children as the subject of the rights not just the object of care and education in accordance with the Convention on the Rights of the Child (CRC). And it examines what should be provided concretely if the four major principles of non-discrimination, the best interests of the child, the right to survival and development, and respect for the child's opinions, as well as the four major rights of life, survival, protection, development, and participation by CRC should be realized in KCA.

As a result, firstly, it is revealed that the KCA does not provide parent`s duty to support minors directly which is related with providing adequate food, clothing and shelter for survival. So the provision about duty to support minors must be explicitly specified. Secondly, even though a physically and emotionally safe environment should be guaranteed for minors, there`s no stipulation related with it. So it must be provided. Thirdly, it is necessary to stipulate that the Family Court can intervene and the parents make the decision alone about minors` reproductive rights which constitutes important human rights.

Furthermore, the minors` rights to express their views on matters that are important to them should be guaranteed and respected according to their maturity when they choose education course including homeschooling which is not official institute in Korea.

Lastly, in relation to the designating a place of residence, admission to an educational institution where the freedom of a minor is restricted and a place of residence for a minor and entrust the child`s upbringing to a third party by parents` sole decision must be prohibited. In these cases the views of the minor must necessarily be taken into account. It must be stipulated in the article.

keywords : minor, duty of protection and education, designating the place of residence, CRC

「돌봄통합지원법」 - 입법 과정의 주요 쟁점과 향후 과제 -

이 경 자*

目 次

I. 서론	III. 「돌봄통합지원법」 제정 근거와 주요 내용 분석
1. 연구 배경 및 문제제기	1. 법률 제정의 근거
2. 연구 목적	2. 법률의 내용 체계
3. 연구 방법 및 범위	3. 법률의 주요 내용 분석
4. 선행연구 검토	
II. 「돌봄통합지원법」 입법 과정의 주요 쟁점	IV. 법률 시행의 잠재적 한계와 개선 방향 및 향후 과제
1. 입법 배경	1. 법률 시행의 잠재적 한계
2. 입법 과정	2. 개선 방향 및 향후 과제 : 지속가능한 돌봄 생태계 조성을 위한 전략적 접근
3. 입법 과정에서의 주요 논의와 쟁점	
	V. 결론

I. 서론

1. 연구 배경 및 문제제기

우리 사회는 초고령사회 진입, 만성질환의 증가, 1인 가구 확대 등으로 인해 돌봄 수요가 급격히 증가하고 있다. 이에 따라 복지·의료·요양 서비스를 아우르는 통합적 대응 체계가 절실히 요구되며, 이를 위한 국가 차원의 제도적 기반 마련이 본격화되

투고일: 2025.07.30., 심사일: 2025.08.12.-2025.08.23., 게재 확정일: 2025.08.25.
* 서울시립대 일반대학원 사회복지학 박사과정 수료.

고 있다. 특히 2024년에 제정된 「의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률」(이하 ‘「돌봄통합지원법」’, 법률 제20415호, 2024. 3. 26. 제정, 2026. 3. 27. 시행)은 2년의 준비 기간을 거쳐 본격적으로 시행될 예정이다.

「돌봄통합지원법」은 노화, 장애, 질환, 사고 등으로 인해 일상생활의 자립적 수행이 어려운 개인이 거주 지역 내에서 건강한 삶을 유지할 수 있도록, 의료·요양 등 돌봄 지원 서비스를 지역사회에서 통합적으로 연계·제공하는 것을 목적으로 한다. 본 법은 복지, 보건, 의료, 주거 등 다양한 돌봄 영역을 지역 중심으로 연계하고자 하는 정책적 흐름의 일환으로, 공급자 중심 체계에서 수요자 중심으로 전환을 시도하는 제도적 기반으로 평가된다.

이 법은 기존 복지사업들의 행정적·재정적 분절성을 완화하고, 지자체 중심의 맞춤형 돌봄체계 구축을 통해 지역별 특성을 반영한 정책 집행이 가능하도록 구조화되어 있다. 특히, 기존의 단편적이고 공급자 위주의 서비스 제공 방식에서 벗어나 이용자 중심의 통합 돌봄체계를 제도적으로 구현하고자 한다. 이는 돌봄의 질과 접근성을 향상시키고, 장기적으로는 지속가능한 지역사회 돌봄 생태계를 조성하기 위한 국가 차원의 핵심 과제라 할 수 있다.

그러나 법 제정 과정에서는 법률의 목적과 적용 범위, 지방정부의 역할, 자원 조달 방안, 서비스 주체 간 조정 구조 등에 있어 다양한 쟁점이 제기되었으며, 입법 이후의 하위법령 마련과 지방자치단체의 실행 준비 과정에서도 현실적인 과제가 도출되고 있다.

2. 연구 목적

「돌봄통합지원법」은 그 입법과정에서 여러 정책적, 법률적 논점을 내포하고 있었다.

첫째, 이 법률의 제정 이전에는 ‘통합지원’ 개념의 정의와 적용 범위가 명확히 정립되지 않아, 서비스 간 중복 또는 사각지대 발생 가능성이 제기되어 왔다¹⁾. 박서화·김진환(2024)은 보건의료 정책에서 ‘지역’이라는 개념이 중층적으로 사용되며 정책적 혼선을 초래할 수 있음을 비판적으로 지적한 바 있다²⁾.

1) 「돌봄통합지원법」 제2조(정의)에서는 “통합지원이란 제2호에 따른 통합지원 대상자에게 이 법에 따라 국가와 지방자치단체의 장이 보건의료, 건강관리, 장기요양, 일상생활돌봄, 주거, 그 밖에 대통령령으로 정하는 분야의 서비스 등(이하 “보건의료등”이라 한다)을 직접 또는 연계하여 통합적으로 제공하는 것을 말한다.”고 명확히 통합지원의 범위를 규정하고 있다.

2) 박서화·김진환 (2024), “한국 보건의료에서 ‘지역’: 지역이 호명되는 방식과 그 효과에 대한 비판적 담론분석 연구”, 「보건사회연구」, 44(4), 한국보건사회연구원, 318-343면.

둘째, 중앙정부와 지방정부 간 역할 및 책임 분담이 불명확하게 규정되어 있어, 시행 단계에서 행정적 혼란이 발생할 우려가 존재한다. 이에 대해 노기현(2024)은 「돌봄통합지원법」 제정을 계기로 한 공법적 분석을 통해, 중앙과 지방 간 권한 배분의 명확한 구조 정립이 필요하다고 강조하였다³⁾.

셋째, 안정적인 재원 확보 및 재정 집행 구조의 구체적 설계가 미흡하여 법률의 실효성 확보에 제한이 될 수 있다. 유애정·박현경(2022)은 지역사회 통합돌봄 추진 현황을 분석하며, 예산 운용과 인력 배치의 지속가능성이 정책 실행의 핵심 과제임을 지적하였다⁴⁾.

본 연구는 위와 같은 문제의식을 바탕으로 「돌봄통합지원법」의 입법 경과와 관련 논의를 체계적으로 검토하고, 주요 쟁점을 분석함으로써 법제화 과정에서 드러난 제도적 한계를 진단하고자 한다. 아울러 향후 이 법이 실질적인 통합돌봄 실현의 법제 기반으로 기능하기 위해 보완되어야 할 정책적·입법적 과제를 제시하고자 한다.

특히 다음의 연구 질문을 중심으로 논의를 전개한다.

「돌봄통합지원법」의 입법 과정에서 핵심적으로 논의된 쟁점은 무엇인가?
 이러한 쟁점은 법률 시행과 정책운영에 어떠한 영향을 미칠 것인가?
 실효성 있는 통합돌봄 지원을 위해 어떤 제도적 보완이 요구되는가?

이와 같은 분석은 단순한 조문 해석을 넘어서, 통합적 돌봄체계 정착을 위한 거버넌스 구조, 중앙·지방 간 기능 배분, 서비스 제공 기관 간 조정 메커니즘, 그리고 궁극적으로는 이용자 중심의 돌봄 구현이라는 관점에서 진행될 것이다. 본 연구는 향후 「돌봄통합지원법」이 실효성 있는 사회복지 법제로 정착되기 위한 정책 참고자료로 활용되기를 기대한다.

3. 연구 방법 및 범위

본 연구는 입법자료, 국회 회의록, 정부·지방자치단체 정책보고서 등 입법과정에서 생산된 1차 자료를 중심으로 검토한다. 더불어 관련 선행연구와 법률 검토 자료를 참고하여 제도적 맥락과 정책적 흐름을 파악하고, 주요 쟁점에 대한 실증적 분석을 시도한다.

분석의 중점은 다음과 같다.

- 3) 노기현 (2024), “지역공생 포괄돌봄 거버넌스 구축에 관한 공법적 소고 - 2024년 3월 「돌봄통합지원법」의 제정을 계기로”, 「지방자치법연구」, 24(4), 한국지방자치법학회, 317-345면.
- 4) 유애정·박현경 (2022), “지역사회 통합돌봄 추진현황과 향후 과제”, 「대한공공의학회지(Public Health Affairs)」, 6(1), 대한공공의학회, 75-98면.

중앙정부와 지방정부 간 기능 배분 구조
재정 확보 및 운용 방식
하위법령 제정과 실행계획 수립 구조 등

시간적으로는 법안 발의에서 제정까지의 과정을 주요 대상으로 하되, 향후 시행에 영향을 미칠 수 있는 현행 제도적 환경도 함께 검토의 범주에 포함한다. 내용적으로는 법률의 핵심 조항뿐만 아니라, 관련 행정체계, 예산구조, 인력 관리체계, 지역사회 참여 등을 포괄적으로 분석한다.

4. 선행연구 검토

지역통합돌봄에 관한 논의는 보건복지부의 커뮤니티케어 정책이 본격화된 이후 활발히 전개되었으며, 특히 돌봄서비스 전달체계의 개편, 행정조직 간 연계 강화, 통합재정 운영방안 등에 대한 학술적·정책적 관심이 지속되어 왔다.

강혜규 외(2016)는 복지 및 보건사업이 각기 다른 부처와 지자체를 중심으로 운영되면서 발생하는 서비스의 분절성을 지적하고, 이를 개선하기 위한 통합적 접근의 필요성을 제시하였다⁵⁾. 이 연구에서는 특히 이용자 중심 전달체계로의 전환 필요성, 서비스 중복 및 공백 발생, 지역별 전달조직 및 운영기준의 편차, 그리고 부처별 관리에 따른 행정비용 증가 등의 문제를 체계적으로 제시하였다. 이러한 분석은 커뮤니티케어 정책 추진과 지역통합돌봄 법제화 논의에 앞서 행정적 기반을 제시한 선행연구로 평가된다. 또한 지방정부의 자율성과 책임 강화, 중앙·지방 간 기능 재조정, 사례관리 중심 구조의 필요성도 함께 강조되었다.

박세경 외(2016)는 당시 사회서비스 정책 전반의 구조와 한계를 진단하면서, 서비스 간 연계 부족, 공급자 중심 운영, 지자체 간 격차 등으로 인해 통합돌봄 실현이 제약된다고 평가하였다⁶⁾. 특히 성과관리 체계 미비, 인력·재정 구조의 비효율성을 문제로 지적하며, 이에 대한 단기·중장기 발전전략을 제시하였다. 이 보고서는 이후 2018년부터 추진된 커뮤니티케어 정책의 행정적·제도적 사전 토대로 기능하였으며, 전달체계 통합, 행정 조직 정비, 재정체계 개편 등 실천 전략의 기반이 되었다.

박세경 외(2018)의 연구는 커뮤니티케어 선도사업 모델을 개발하는 과정에서 ‘커뮤

5) 강혜규 외. (2016). 『보건·복지사업 운영 효율화를 위한 전달체계 개선 기초 연구』. 한국보건사회연구원, 정책연구보고서 2016-09.

6) 박세경 외. (2016). 『사회서비스 정책 진단과 고도화 전략 연구』. 보건복지부·한국보건사회연구원, 정책연구보고서 2016-76.

니티케어’를 “지역사회 기반의 통합적 돌봄서비스 체계”로 정의하고, 복지·보건·의료·주거 등 다부처 간 연계와 지역 중심의 운영체계 구축 필요성을 강조하였다⁷⁾. 제도, 조직, 인력, 서비스 영역에 걸친 체계적 모델 설계를 통해, 이후 2019년부터 시행된 커뮤니티케어 선도사업의 설계와 실행에 실질적인 기초자료로 활용되었으며, 「돌봄통합지원법」 제정 시 해당 연구의 구조 및 현장 피드백이 반영되었다는 평가를 받고 있다.

장민선(2022)은 고령사회에서 커뮤니티케어가 돌봄서비스의 핵심 축으로 정착하기 위해서는, 기존의 분절적·공급자 중심 체계를 극복하고 제도 간 연계, 서비스 품질 관리, 안정적 재정 기반이 뒷받침되어야 한다고 강조하였다⁸⁾. 특히 법률적 근거의 명확성과 제도적 기반 마련을 돌봄서비스 지속성 확보의 필수 조건으로 제시하였다.

임정미 외(2022)는 일본의 지역통합돌봄 사례를 분석하면서, 돌봄 주체 간 역할 분담 명확화와 인적자본 강화, 법제도 인프라의 체계적 구축이 없을 경우 가정에 돌봄 부담이 집중되어 지역사회 정착이 어렵게 될 수 있음을 경고하였다⁹⁾. 이 연구는 국가의 돌봄 책임이 약화되거나, 공식 서비스의 양적 제한이 가족돌봄 부담 증가로 이어질 수 있음을 지적하며, 돌봄서비스의 제도적 기반 강화를 강조하였다.

정윤화·이동현(2023)은 WHO 커뮤니티케어 가이드 원칙을 기반으로 한국과 일본, 스웨덴의 정책을 비교하면서, 한국은 ‘포괄성’, ‘다중 이해관계자 협력’, ‘법적 근거 마련’, ‘안정적 재정 기반’ 측면에서 상대적으로 미흡하다고 평가하였다¹⁰⁾. 반면 일본과 스웨덴은 이러한 요건을 법제도와 재정 시스템으로 뒷받침함으로써 제도적 안착에 성공한 사례로 소개되며, 한국도 근거 법률 제정과 재정 기반 확보의 시급성이 강조되었다.

이와 같이 커뮤니티케어 또는 지역통합돌봄에 관한 선행 연구는 정책 기획, 전달체계 설계, 제도적 기반 구축 등 다양한 측면에서 활발히 이루어졌으나, 2024년 3월 제정된 「돌봄통합지원법」 자체에 대한 연구는 아직 초기 단계에 머물러 있다. 따라서 본 연구는 해당 법률의 제정 경과와 관련 쟁점을 분석하고, 향후 제도 운영의 방향성과 실천과제를 제시함으로써 선행연구의 공백을 보완하고자 한다.

7) 박세경 외. (2018). 『커뮤니티케어 선도사업 모델 개발 연구』. 보건복지부·한국보건사회연구원, 정책연구보고서 2018-12.

8) 장민선. (2022). 『초고령사회의 돌봄서비스로서 커뮤니티 케어의 정착을 위한 법제도적 기반 구축 연구』. 한국법제연구원 연구보고 22-09.

9) 임정미·김범중·조성은. (2022). “노인 사회적 돌봄의 방향성 정립을 위한 일본 지역사회 통합 돌봄 사례 연구”, 『장기요양연구』, 10(1), 한국노인복지학회, 89 - 114면.

10) 정윤화·이동현. (2023). “WHO 가이드 원칙을 통해 살펴본 한국의 커뮤니티케어 시범사업과 일본, 스웨덴의 정책 비교”, 『보건사회연구』, 43(1), 한국보건사회연구원, 174 - 190면.

II. 「돌봄통합지원법」 입법 과정의 주요 쟁점

1. 입법 배경

우리나라는 2000년 11월 고령화사회(65세 이상 인구 비율 7% 이상), 2017년 8월 고령사회(14% 이상)를 거쳐, 2024년 12월 23일에는 초고령사회(20% 이상)에 진입하였다¹¹⁾. 이러한 고령화 속도는 전 세계적으로도 빠른 편에 속하며, 통계청(2023)은 2040년경 전체 인구 중 약 33.9%가 65세 이상 고령자가 될 것으로 전망하고 있다¹²⁾. 더불어 독거노인, 치매환자, 장애인 1인 가구 등 돌봄 취약계층도 꾸준히 증가하면서 단순한 인구구조 변화 차원을 넘어, 의료 및 장기요양에 대한 수요 급증, 돌봄 자원의 부족, 그리고 돌봄 공백 현실화와 같은 복합적 과제가 심화되고 있다.

또한 우리나라 노인의 입원율은 OECD 평균의 약 2배에 달하며, 이는 돌봄 서비스의 지역 책임 미비, 행정체계의 비효율성, 돌봄 전달체계의 분절성과 밀접하게 관련되어 있다는 지적이 제기된다¹³⁾. 이로 인해 돌봄서비스를 중심으로 한 지역복지 시스템의 전면적인 전환 필요성이 부상하였다.

정부는 이러한 구조적 한계를 해결하기 위한 정책적 대응으로 2018년 ‘커뮤니티케어 로드맵’을 수립하고, 2019년부터 16개 지방자치단체를 대상으로 지역사회 통합돌봄 선도사업을 실시하였다¹⁴⁾. 그러나 시범사업의 중간 평가에 따르면, 퇴원 이후 지역사회 연계율은 57% 수준에 머물렀고, 38%에 이르는 참여자들이 중복 서비스나 복잡한 행정절차로 인한 불편을 경험한 것으로 보고되었다¹⁵⁾. 반복 입원, 돌봄 공백으로 인한 삶의 질 저하 등 근본적인 문제는 여전히 해결되지 못한 채 지속되었다.

일례로 전주시의 선도사업에서는 병원에서 퇴원한 독거노인을 대상으로 ‘재가전환 패키지’를 실시하여 입원 기간을 15.2% 단축하고, 서비스 연계율 84%를 달성하는 성과를 거두었으나, 법률적 기반의 부재, 지자체 간 자원 편차, 통합 서비스 인프라의 미비 등의 한계로 제도화에는 이르지 못하였다¹⁶⁾.

이와 같은 배경 속에서 「돌봄통합지원법」은 개인이 지역사회 내에서 자율적이고

11) 행정안전부. (2024.12.24.). 보도자료. 65세 이상 인구 비중 20% 기록.

12) 통계청. (2023). 2023 고령자통계.

13) OECD. (2021). Health at a Glance 2021: OECD Indicators.

14) 보건복지부. (2018). 지역사회 통합돌봄 기본계획(커뮤니티케어 로드맵).

15) 보건복지부. (2020). 지역사회 통합돌봄 선도사업 1차년도 평가보고서.

참여 지자체:(1차)광주 서구, 부천시, 천안시, 전주시, 김해시, 대구 남구, 제주 제주시, 화성시
(2차)부산북구, 부산진구, 안산시, 남양주시, 진천군, 청양군, 순천시, 제주 서귀포시.

16) 전주시. (2021). 2021 지역사회 통합돌봄 선도사업 운영보고서.

독립적인 삶을 유지할 수 있도록, 필요한 돌봄서비스를 통합적으로 제공할 수 있는 제도적 기반을 마련하는 것을 목적으로 입법이 추진되었다. 이 법률의 제정은 다음과 같은 정책 흐름과 현실적 필요에 대응하고자 하는 측면이 있다.

첫째, 정부는 2018년부터 커뮤니티케어 정책을 본격화하며, 돌봄이 필요한 주민이 자신이 살던 지역에서 생활을 유지할 수 있도록 복지 패러다임을 전환하였다. 그러나 당시 돌봄 관련 법률들은 분산되어 있고, 중앙정부와 지방자치단체 간 권한과 책임도 불명확하여 통합적 정책 추진에 한계가 있었다.

둘째, 2019~2022년 선도사업을 통해 복지·의료·요양 간 연계의 필요성과 제도화의 타당성이 실증적으로 확인되면서, 시범사업을 넘는 지속가능한 법제화의 필요성이 제기되었다.

셋째, 고령사회기본법, 노인복지법, 장애인복지법 등 기존 법률들은 대상자별로 분절된 서비스 제공에 초점을 두고 있어, 복합적이고 횡단적인 돌봄 수요에 대응하는데 한계가 있었다. 이에 따라 통합적이고 포괄적인 법체계 수립 필요성에 대한 입법 공감대가 형성되었다.

넷째, 주민 참여와 지역사회 자원 활용, 그리고 지방자치단체의 자율성 보장을 위한 제도적 장치 마련 요구가 확대됨에 따라, 이를 제도화하기 위한 법률적 기반으로 「돌봄통합지원법」 제정이 추진되었다.

이와 같이 「돌봄통합지원법」은 한국 사회가 직면한 고령화와 복지체계의 구조적 문제에 대응하기 위한 정책적, 사회적, 법률적 필요에 의해 제정되었다. 본 법은 초고령사회에 진입한 현실 속에서 급증하는 돌봄 수요를 기존의 분절적이고 비효율적인 서비스 체계로는 감당하기 어렵다는 문제의식에서 출발하였다. 나아가 사회 각계의 요구와 헌법적 가치에 부응하여, 법제도로써 돌봄의 공공성과 통합성을 확보하려는 목적을 지닌다. 이는 ‘포용적 복지국가’ 구현이라는 정부의 중장기 사회정책 방향과도 궤를 같이하며, 복지국가 재편을 위한 핵심 전략의 하나로 이해될 수 있다¹⁷⁾.

2024년 12월 기준으로 한국은 65세 이상 인구 비중이 20%를 초과하며 공식적인 초고령사회로 진입하였다. 이러한 인구 구조 변화는 노인 돌봄뿐만 아니라 장애인 활동지원, 정신건강 관리, 아동 돌봄 등 다양한 영역에서 돌봄 수요의 폭증을 야기하고 있다. 그러나 현행 복지서비스 체계는 노인, 장애인, 아동 등 대상별로 제도화되어 있어 행정 주체와 제공기관이 상이하며, 이로 인해 서비스 간 연계가 미흡하고 중복과 누락이 반복되는 구조적 한계를 지닌다¹⁸⁾.

특히 2018년 이후 정부가 '커뮤니티 케어' 정책을 통해 지역 중심의 돌봄전환을 시도하면서, 이를 제도적으로 뒷받침할 법률의 부재가 지속적인 문제로 지적되어 왔

17) 대통령직속 정책기획위원회, 『포용국가 전략 보고서』, 2018.

18) 보건복지부, 『지역사회 통합돌봄 선도사업 평가보고서』, 2022; 전병유 외, 『지역사회 통합돌봄 시범사업의 실행과제에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 2021.

다¹⁹⁾. 사회서비스의 고도화, 공공성 강화, 지속가능성 확보를 위한 국가 차원의 기반 마련이 절실하다는 점에서, 「돌봄통합지원법」은 정책 과제를 법제도화한 결과라고 할 수 있다.

정책적 필요와 더불어, 사회 전반에서 돌봄체계의 재편을 요구하는 목소리도 꾸준히 제기되어 왔다. 우선 지역 간·계층 간 돌봄 서비스의 접근성 격차는 현격히 벌어지고 있으며, 독거노인이나 중증장애인과 같은 취약계층은 기본적인 돌봄조차 누리지 못하는 상황에 처해 있다. 이는 곧 돌봄 공백과 사회적 고립 문제로 연결되어 심각한 사회 문제로 부각되고 있다²⁰⁾.

더불어, 가족 돌봄에 대한 과도한 의존은 여성과 특정 가족 구성원에게 신체적·정서적·경제적 부담을 집중시키고 있다. 이는 노동시장 이탈, 건강 악화, 소득 손실로 이어지는 악순환을 낳고 있으며, 국가가 돌봄의 책임을 분담해야 한다는 인식이 사회적 합의로 확산되고 있다²¹⁾. 동시에 이용자의 선택권과 자기결정권을 존중하는 ‘이용자 중심의 복지’로의 패러다임 전환 요구가 확대되면서, 통합적이고 맞춤형 서비스 제공을 보장하는 제도적 기반의 필요성이 더욱 분명해졌다²²⁾.

이러한 정책적·사회적 필요를 법률적으로 실현하기 위해서는 서비스 간 연계와 조정을 가능케 하는 통합적 관리체계의 법제화가 필요했다. 현실에서는 보건복지부, 교육부, 지자체 등 여러 주체가 복지서비스를 분절적으로 운영하고 있어, 서비스 간 중복이나 사각지대 문제를 법률적 장치 없이 해결하기 어려운 상황이었다²³⁾.

또한 지방정부의 자율성을 존중하면서도 일정 수준 이상의 서비스 질과 권리 보장을 확보하기 위해서는, 중앙정부 차원의 법률적 기준과 표준이 설정되어야 한다. 실제로 시범사업 당시 일부 기초지방자치단체에서는 중앙정부의 기준이 지역 실정과 괴리가 있다는 문제를 제기하며, 자율성과 실행 가능성 보장을 요구한 사례가 보고되었다²⁴⁾. 이러한 점에서 「돌봄통합지원법」은 지역 특성을 반영하되, 통일된 기준 하에 통합돌봄을 시행할 수 있도록 하는 법률적 틀로 작용한다.

19) 사회보장위원회, 「통합돌봄 로드맵(Community Care Roadmap)」, 2018.

20) 한국보건사회연구원, 『돌봄 공백 실태와 정책과제』, 정책보고서 2021-02, 2021.

21) 여성가족부, 「가족돌봄 실태조사」, 2020; 이윤경 외, 『가족 돌봄 부담과 정책과제 연구』, 한국보건사회연구원, 2023; 통계청, 「2022 고령자 통계」, 2022.

22) 한국보건사회연구원, 『사회복지서비스의 이용자중심 제도 운영에 관한 연구』, 정책보고서 2010-21, 2010. 이 연구는 복지서비스 전달 시스템의 전통적인 공급자 중심 방식을, 이용자 중심(수요자 중심)으로 전환하기 위한 법·제도적 기반을 탐색하기 위해 수행되었는데, 이용자중심 전달체계의 구축은 정책 실효성과 주민 만족도를 높이는 핵심 요소”라고 분석한 바 있다. 또한 사회서비스 바우처 및 사례관리 프로그램 실행 시 ‘신청→요구진단→계약→사후 관리’에 이르는 단계적 절차와 제공자 간 연계 기능이 실천 효과와 직접적으로 연결되어 있음이 확인되었다.

23) 고득영, “지역통합돌봄 실현을 위한 법제도 정비방안”, 「지방자치연구」 제29권 1호, 한국지방자치학회, 2020 참조.

24) 서울연구원, 『서울형 지역돌봄 시범사업 평가보고서』, 2022.

나아가 헌법 제34조 제1항에 규정된 ‘인간다운 생활을 할 권리’는 국가가 복지서비스를 제공할 책임을 지는 사회권적 의무를 명시하고 있으며, 이는 법률로써 구체화될 필요가 있다. 「돌봄통합지원법」은 통합돌봄을 사회권 실현의 핵심 수단으로 인식하고, 그 실효성을 확보하기 위한 기본법으로서의 위상을 지닌다²⁵⁾.

따라서 본 법의 제정은 단순한 복지 정책의 수단을 넘어, 국민의 복지권 보장을 위한 헌법적 책무 이행이라는 측면에서도 중요한 의미를 갖는다.

이와 같이 「돌봄통합지원법」은 초고령사회라는 구조적 변화, 사회적 돌봄 책임의 확대, 복지권 보장이라는 다층적 필요에 응답하는 법제도로 제정되었으며, 향후 한국 복지국가의 지속 가능성과 통합성 강화를 위한 진정한 ‘돌봄국가’의 핵심적 기반이 될 것으로 평가된다.

2. 입법 과정

「돌봄통합지원법」은 초고령사회 진입에 따른 복합 돌봄 수요 증가와, 그간 분절적으로 운영되어 온 돌봄서비스 체계를 통합적으로 개편하기 위한 입법적 대응으로 추진되었다. 이 법은 중앙정부와 지방자치단체의 책임과 역할을 명확히 정립하고, 지역사회 중심의 통합 돌봄체계 마련을 위한 제도적 기반을 확보하고자 제정된 것이다.

입법 논의는 2020년 이후 본격화되었으며, 2022년과 2023년 사이에 지역사회 통합돌봄 관련 다양한 의원입법안들이 국회에 제출되었다. 예를 들어, 2022년 3월에는 더불어민주당 강병원 의원이 「지역사회통합돌봄 기본법안」을 대표 발의하였고²⁶⁾, 이후에도 유사 법안들이 복수로 제출되었다. 하지만, 이들 법안은 정책의 명칭, 적용 범위, 지방정부의 역할 설정 등에 있어 차이를 보였으며, 각 안건 간 조율이 필요했다.

2023년 하반기부터 정부 주도로 복수의 의원입법안을 통합하는 정부 입법안이 마련되었으며, 해당 정부안은 2024년 2월 6일 국무회의를 통과한 뒤, 같은 해 3월 26일 제409회 국회 본회의에서 의결되어 ‘의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률’이라는 명칭으로 제정·공포되었다²⁷⁾. 약칭은 「돌봄통합지원법」으로 명시되었고, 법률번호는 제20415호이다.

이번 입법 과정은 제도 설계에 있어 중앙정부의 조정 기능과 지방정부의 실행 주체

25) 헌법재판소, 2004.11.25. 2002헌바95 결정 [기초생활보장법 위헌확인].

26) 강병원 의원 대표발의, 「지역사회통합돌봄 기본법안」, 의안번호 제2112091호, 제21대 국회 제3차 회기, 2022.3.29.

27) 보건복지부. (2024.2.6.). 「의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률안 국무회의 통과」 보도자료.

로서의 역할 간 균형 조정이 핵심 과제로 작용하였으며, 선도사업 성과 평가 및 시민 사회·전문가의 의견 수렴 과정이 중요한 기반이 되었다. 이 법 제정은 돌봄정책의 패러다임이 시혜 중심에서 권리 기반으로 전환되는 계기로 평가할 수 있다. 입법 경과와 법안별 차이는 다음 <표 1> 및 <표 2>와 같다.

<표 1> 「돌봄통합지원법」 입법 경과 일지

일자	주요 내용
2020년~2023년	국회·정부 차원의 지역통합돌봄 관련 법안 논의 진행
2022.03.29	「지역사회통합돌봄 기본법안」 등 복수 의원입법안 발의
2023년 하반기	정부 주도 통합조정안 마련
2024.02.06	국무회의 통과
2024.03.26	국회 본회의 통과 및 공포 (법률 제20415호)
2024.03.26	시범사업 즉시 시행
2025.06.11	시행령·시행규칙 입법예고
2026.03.26	본격 시행 예정

<표 2> 의원입법안과 정부제출안 비교표

항목	의원입법안(예: 강병원안, 2022)	정부제출안(「돌봄통합지원법」, 2024)
법안 명칭	지역사회통합돌봄 기본법안 등	의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률
발의/제출 주체	국회의원 (강병원 외)	보건복지부
법안 수	복수 법안 발의 (3건 이상)	단일 정부 제출 법안
주요 대상	주로 노인층 중심	생애주기 전반(노인, 장애인, 정신질환자 등) 포함
전달체계 강조점	지자체 주도형 강조	중앙정부와 지자체 간 협력 구조 명시
시범사업 규정 포함 여부	제한적 언급	시범사업 규정
시행일	법안마다 상이 (보통 6개월~1년 후 시행)	공포 후 2년 후 시행(2026.3.26), 일부 조항은 공포 즉시 시행

3. 입법 과정에서의 주요 논의와 쟁점

1) 통합지원의 정의와 법률적 범위 설정

「돌봄통합지원법」의 핵심은 보건의료, 요양, 주거, 돌봄, 일상생활 지원 등 다양한 서비스를 이용자의 욕구에 맞추어 통합적으로 연계·제공하는 제도적 기반을 마련하는데 있다. 이 법은 기존 복지제도의 분절적 구조와 서비스 간 단절 문제를 해소하고자 하는 정책적 시도에서 출발하였다. 이러한 목적을 실현하기 위해 ‘통합지원’의 정의와 법률적 범위를 어떻게 설정할 것인지가 입법과정에서 중요한 쟁점으로 제기되었다.

먼저, ‘통합지원’이라는 용어는 그 자체로 범위가 광범위하고 추상적이어서 구체적 개념 규정이 필요하다는 지적이 있었다. 예컨대 돌봄이 신체적 지원에 국한되는지, 혹은 정서적·사회적 지원까지 포괄하는지를 명확히 하지 않을 경우, 법 적용의 일관성과 행정 집행의 실효성을 확보하기 어렵다는 우려가 제기되었다. 특히 실무 현장에서는 지원 대상과 서비스 범위의 모호함이 행정 혼선을 초래할 수 있다는 점에서, 개념 정의의 법제화 필요성이 강조되었다.

또한 통합지원의 법률적 범위를 설정함에 있어 기존 개별 복지 법률과의 관계 정립이 핵심 쟁점으로 부각되었다. 노인복지법, 장애인복지법 등 기존의 제도가 특정 집단을 대상으로 제한적으로 운영되어 온 상황에서, 「돌봄통합지원법」이 이들과의 위계 또는 보완적 기능을 어떻게 규정할 것인지에 대한 명확한 방향 제시가 필요하였다. 이에 따라 해당 법은 기존 법률을 대체하기보다는, 그 상위에서 조정과 연계를 담당하는 통합적 프레임으로 작동할 수 있도록 구조화되었다.

아울러 서비스 제공 주체와 수혜 대상의 범위를 어떻게 설정할 것인지도 주요 논의 대상이었다. 통합지원의 적용 대상자에 대한 요건 설정, 국가·지방정부·민간의 역할 분담이 명확히 정립되지 않을 경우 행정 책임의 분산과 실행력 저하로 이어질 수 있다는 우려가 제기되었다. 특히 단편적 지원이 아니라 지속적·맞춤형 서비스를 지향하는 통합지원의 특성상, 전달체계의 일관성과 법률적·재정적 안정성이 요구되었다.

이러한 논의를 반영하여 최종 제정된 「돌봄통합지원법」은 제2조에서 ‘통합지원’을 개인의 욕구에 따라 보건의료, 요양, 주거, 돌봄, 일상생활 지원을 연계하여 통합적으로 제공하는 것으로 정의하고 있다. 또한 국가 및 지방자치단체의 직접 제공뿐 아니라 민간과의 협력을 통해 다양한 방식으로 서비스를 공급할 수 있도록 범위를 확장하였다. 그러나 이러한 포괄적 정의가 실제 정책으로 실현되기 위해서는 시행령·시행규칙 등 하위 법령을 통해 기준과 절차가 구체화되어야 한다.

보건복지부는 2025년 6월 11일, 「돌봄통합지원법」 시행령 및 시행규칙 제정안을 <표 3>과 같이 입법예고 하였으며, 이 제정안은 법률상 위임사항 및 집행을 위한 세

부기준을 마련하기 위한 것으로, 대상자 기준, 지역계획 연계, 긴급 대응, 전문기관 지정, 운영 구조, 정보시스템 활용, 인력 배치 등에 대한 구체적 기준을 담고 있다²⁸⁾. 다만, ‘복합적 지원 필요’의 판단 기준, 정보 공유의 구체 절차, 조정 권고의 실효성 확보 방식 등은 향후 이해관계자 의견 수렴을 거쳐 더욱 구체화될 것으로 보인다.

〈표 3〉 「돌봄통합지원법」 시행령·시행규칙 제정안 주요 내용

구분	제정안 요지	관련 조항
대상자 규정	노쇠 등 복합 지원이 필요한 65세 이상 및 중증 장애인 중 보건복지부장관이 정하는 자를 기본 대상으로 하고, 지자체장의 협의를 통해 예외 대상자 포함 가능	시행령안 제2조
지역계획 연계	사회보장급여법에 따른 지역사회보장계획과 연계, 계획 간 불균형 시 조정 권고 가능	시행규칙안 제3조, 제4조
긴급 대응	가족 부재, 재난 등으로 통상 절차를 거치기 어려운 경우, 시장·군수·구청장이 직권 신청 가능	시행령안 제4조
전문기관 지정	국민건강보험공단 등 4개 기관을 전문기관으로 지정, 일부 조사 위탁 가능	시행규칙안 제20조, 시행령안 제5조
통합지원회의 운영	지자체장이 주관하여 담당자, 전문가 등이 참여하는 심의기구 운영	시행규칙안 제12조, 제13조
통합지원협의체 및 인력배치	시·군·구 및 보건소에 다학제 전문가가 참여하는 통합지원협의체와 전담 인력 배치	시행령안 제6조, 제7조
정보시스템 운영	신청·발굴, 계획수립 등 정보시스템을 통한 통합지원 업무 수행 및 정보 공유	시행령안 제8조, 시행규칙안 제18조
전문인력 교육기관 지정	사회보장정보원, 보건복지인재원을 법정 지정기관으로 명시	시행규칙안 제17조, 제19조; 시행령안 제11조

2) 국가와 지방자치단체의 책무와 역할

「돌봄통합지원법」의 실효적 이행을 위해서는 국가와 지방자치단체 간의 책무와 권한의 범위를 명확히 구분하는 것이 필수적이며, 이 사안은 입법 과정 전반에 걸쳐

28) 보건복지부. (2025.6.11.). 「돌봄통합지원법」 시행령·시행규칙 제정안 입법예고 보도자료.

핵심 쟁점으로 부각되었다. 국가가 법·제도의 설계와 재정적 기반 마련을 담당하는 반면, 실질적인 사업 수행과 서비스 전달은 지방자치단체, 특히 기초지자체의 몫으로 설정되었다. 그러나 이러한 역할 분담 체계에는 여러 실천적 제약과 정책적 긴장이 수반되었다.

첫째, 국가와 지방자치단체 간 책임 분담이 명확히 정립되지 않을 경우, 서비스 제공의 각 단계에서 책임 회피 또는 행정적 중복이 발생할 가능성이 있다는 우려가 제기되었다. 특히 기초자치단체의 경우, 돌봄 수요 증가에 비해 행정 인력, 전문성, 예산 등 측면에서 구조적 취약성이 존재하여, 국가의 지속적인 재정 지원 및 제도적 보완 없이는 지역 간 격차가 확대될 수 있다는 지적이 있었다. 국회 보건복지위원회 역시 이러한 현실을 반영하여, 기초지자체의 부담 완화를 위한 법률적 장치 마련을 강조한 바 있다²⁹⁾.

둘째, 국가의 제도 통제와 지방의 자율성 보장 간의 조율 문제도 입법과정에서 반복적으로 논의되었다. 돌봄통합지원 정책이 지역 기반의 실행을 지향하는 만큼, 지방자치단체의 자율권과 특수성을 존중할 필요가 있으나, 동시에 전국적 형평성과 정책 표준화를 위한 국가의 역할 또한 배제될 수 없다는 입장이 대립하였다. 이러한 이견은 표준모형 설정 방식, 중앙·지방 협의체 구성 등 제도 설계에서 조율이 요구되는 사안으로 남았다.

최종적으로 법률은 이러한 논의 결과를 반영하여 국가와 지방자치단체의 역할을 명확히 구분하였다. 국가의 역할은 국가와 지방자치단체의 책무 규정(제4조), 보건복지부장관은 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사와 협의하여 5년마다 통합지원 기본계획의 수립·시행(제5조), 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 기본계획에 따라 매년 통합지원 지역계획을 수립하여 시행(제6조), 보건복지부장관은 기본계획 수립 등을 위하여 5년마다 통합지원 실태조사를 실시하고 결과를 공표(제7조), 시장·군수·구청장은 관계 법령에 따라 통합지원 대상자에 대하여 개인별지원계획을 수립하고 이를 안내(제13조) 하는 것 등으로 법제화되었다.

나아가 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 관할구역 내에서 통합지원의 원활한 추진과 통합지원 관련기관 등과의 연계·협력을 강화하기 위하여 통합지원협의체를 두도록 하였고(제20조), 시장·군수·구청장은 통합지원을 위한 전담조직을 둘 수 있도록(제21조) 하였다.

이러한 장치는 단순한 기능 분담을 넘어, 정책 실행의 책임성과 일관성을 강화하려는 입법적 시도로 평가된다³⁰⁾.

29) 국회 보건복지위원회. (2024.2.20.). 『2024년도 제1차 회의록』, 15~17면.

30) 국회 보건복지위원회. (2024.2.20.). 『2024년도 제1차 회의록』, 15~17면.

3) 재원 조달 방안과 재정 운용의 안정성

통합적 돌봄체계를 지속 가능하게 운영하기 위해서는 안정적인 재정 확보와 효율적인 운용이 전제되어야 한다. 이에 따라 재원 조달 방식과 재정 운용 체계에 관한 논의는 입법 전 과정에서 핵심 쟁점으로 작용하였다.

초기 법안에서는 ‘국가의 재정 지원’이라는 원칙적 수준에서만 재정 조항이 규정되어, 구체적인 확보 방식이나 예산 배분 기준이 명확히 제시되지 않은 점이 문제로 지적되었다. 이에 따라 국회 보건복지위원회는 장기적 관점에서의 국고보조금 확대, 건강보험 재원 연계, 지방비 부담 완화 등 다각적 방안을 검토할 것을 주문하였다³¹⁾. 특히, 돌봄 수요의 지속적 증가를 반영한 중장기 재정 계획 수립과 예산 설계의 실효성 확보가 강조되었다.

또한 기존 복지·보건·주거 등 관련 사업과의 예산 중복과 부처 간 자원 배분의 비효율성이 지적되면서, 예산의 총괄관리체계 구축에 대한 요구가 제기되었다. 그러나 최종 법률에는 이러한 통합 관리 장치가 포함되지 않아, 돌봄통합지원사업이 기존 사업과 중첩될 가능성을 내포하게 되었으며, 전달체계 내 비효율 구조가 지속될 우려도 함께 남았다.

입법 결과 「돌봄통합지원법」 제28조는 국가와 지방자치단체가 필요한 재원을 책임지고 마련하도록 규정하고 있으나, 실질적인 재정 조달 방식은 시행령 및 향후 예산 편성 과정에서 구체화되도록 위임하였다. 보건복지부는 ‘지역돌봄기금’(가칭) 조성 가능성을 검토 중이나, 이는 특별회계 신설 또는 별도 입법을 필요로 하는 사안으로 향후 과제로 남아 있다³²⁾.

아울러 법 제9조에서는 지역계획 및 추진성과의 제출, 추진성과 평가 등을 명문화함으로써 예산 집행의 정당성 확보와 사회적 신뢰 구축을 위한 제도적 장치도 마련하고 있다.

종합하면, 「돌봄통합지원법」은 국가와 지방의 재정적 책무를 명시하고 기본 방향을 제시하고 있으나, 구체적인 재정 구조나 기금 운용 방안은 여전히 불확정 상태에 있다. 법률의 실효성을 제고하기 위해서는 중장기적 재정 계획 수립, 부처 간 자원 조정 체계 마련, 기금 조성 및 재정 운용의 제도화가 필요하다. 이는 단순한 예산 편성의 문제가 아니라, 법이 지향하는 통합 돌봄 체계의 지속 가능성과 직결되는 본질적 과제로 이해될 수 있다.

31) 국회 보건복지위원회. (2024.2.20.). 『2024년도 제1차 회의록』, 23~25면.

32) 보건복지부. (2023). 『제1차 지역통합돌봄 기본계획(2023~2027)』, 71면.

4) 서비스의 질 관리

돌봄통합지원 서비스가 본래의 목적을 달성하기 위해서는, 단순히 서비스를 제공하는 데 그치지 않고, 그 질적 수준을 지속적으로 유지하고 개선할 수 있는 제도적 장치의 구축이 필수적이다. 입법 논의 초기부터 서비스 제공자의 역량 강화는 핵심 과제로 부각되었으며, 이는 통합지원 서비스가 다양한 영역의 전문성과 실천 능력을 요구하는 복합적 특성을 지니기 때문이다. 따라서 국가 및 지방자치단체가 제공 인력의 전문 역량을 체계적으로 강화할 수 있도록 교육 및 훈련 기반을 제도화할 필요성이 제기되었다³³⁾.

또한 서비스의 질을 정기적으로 평가하고 개선 방향을 도출하기 위한 체계적 관리 방안 마련도 주요 쟁점으로 논의되었다. 단편적인 내부 점검 방식이 아니라, 평가 지표의 표준화, 결과 환류 구조의 마련 등 장기적 품질관리를 위한 제도적 틀이 요구되었다. 이러한 논의는 최종적으로 「돌봄통합지원법」 제24조(전문인력의 양성), 제25조(전문기관의 지정 등) 등에 반영되었으며, 국가와 지방자치단체가 교육과 훈련을 포함한 서비스 질 개선과 전문기관 운영 등을 의무적으로 시행하도록 규정함으로써, 통합지원의 질 관리가 법률적 책무로 제도화되었다.

5) 이용자 중심의 운영 철학

통합돌봄체계의 궁극적인 수혜자인 이용자의 권리를 보장하는 것은 제도의 정당성과 지속 가능성 확보를 위한 핵심 조건이다. 입법 과정에서는 특히 이용자의 의견 수렴, 불만 처리 체계, 권리 침해에 대한 구제 절차의 법제화 필요성이 반복적으로 제기되었다³⁴⁾.

서비스 이용 중 이의제기 또는 불만 발생 시 이를 효과적으로 처리할 수 있는 행정 절차와, 그 결과의 공개를 통한 투명성 확보는 서비스 책임성과 신뢰성을 강화하는데 필수적인 요소로 지목되었다. 더불어, 권리 침해에 대한 실질적 구제를 위한 법률적 절차 마련 역시 중요한 입법 과제로 논의되었다.

이에 따라 「돌봄통합지원법」에서 국가와 지방자치단체는 통합지원 대상자의 심신 기능을 유지·향상하고 일상생활을 스스로 영위할 수 있도록 대상자별 특성을 고려하여 관계 법령과 조례에 따른 각 서비스를 확대하고 다른 서비스와의 연계를 강화하도록(제18조) 하였으며, 또한 국가와 지방자치단체는 통합지원 대상자를 부양하거나 상담, 정보제공 및 필요 서비스를 제공하는 가족, 보호자 등의 신체적·정신적 건강 유

33) 국회 보건복지위원회, 『2024년도 제1차 회의록』, 2024.2.20., 18-20면.

34) 보건복지부, 「의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률안」 입법예고안 관련 설명자료, 2024.3.

지·관리를 위하여 노력(제19조)하도록 규정한 점에서 이용자 중심 운영 철학이 법률로 전환된 사례로 평가된다.

6) 정보 통합 관리 체계

통합지원 정책이 실효성 있게 작동하기 위해서는, 서비스 관련 정보의 분절적 관리 방식에서 벗어나, 유기적인 연계와 공유가 가능한 통합 정보관리 체계 구축이 필수적이다. 다양한 분야의 서비스를 하나의 흐름 속에서 운영하기 위해서는, 부처 및 지자체 간 정보 시스템 간 연계성과 상호 운용성을 확보할 필요가 있다³⁵⁾.

또한 이용자가 자신의 상황에 적합한 정보를 신속하고 정확하게 제공받을 수 있도록, 정보 접근성 개선도 주요 과제로 논의되었다. 정보 비대칭은 서비스 이용의 불평등을 초래할 뿐만 아니라, 정책 신뢰와 수용성에도 부정적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

이러한 문제의식은 법률 제22조(통합지원정보시스템의 구축·운영 등)에서 보건복지부장관은 통합지원 서비스를 제공하거나 제공하는 기관에 통합지원 대상자를 연계하는 통합지원 업무에 필요한 각종 자료 및 정보의 효율적인 처리와 기록·관리 업무의 전산화를 위하여 통합지원정보시스템을 구축·운영하도록 하였고, 제23조(정보의 제공·활용 등)에서 시장·군수·구청장은 통합지원 업무를 수행하기 위하여 통합지원 관련기관 및 제25조에 따른 전문기관에 정보의 제공을 요청할 수 있도록 하였다. 이에 따라 국가와 지방자치단체는 통합지원정보시스템을 구축하고, 이용자에게 맞춤형 정보를 제공할 수 있는 체계를 갖추어 책임을 지게 되었다. 이는 디지털 기반 복지행정의 효율성을 강화하려는 최근 정책 흐름을 반영한 결과라 할 수 있다.

7) 인력 양성 및 관리

돌봄 서비스의 확대와 복합화는 서비스 현장의 인력 수요 증가와 함께, 그 질적 역량에 대한 체계적 관리 필요성을 동시에 제기한다. 이에 따라 입법 과정에서는 전문인력의 양성 체계 구축과 더불어, 근로 조건의 질적 향상과 처우 개선이 중장기 정책 과제로 부각되었다.

무엇보다 전문성 있는 인력의 안정적인 공급을 위해서는, 교육과 훈련이 연계된 직무 중심의 인력 양성 체계가 필요하며, 돌봄 노동의 열악한 근무 여건은 높은 이직률과 서비스 질 저하를 유발한다는 점에서, 처우 개선이 불가피한 과제로 논의되었다³⁶⁾. 이는 단순한 인력 수급 차원을 넘어, 서비스 지속성과 품질 보장 측면에서도

35) 보건복지부, 『제1차 지역통합돌봄 기본계획(20232027)』, 2023, 66-67면.

핵심적인 의미를 갖는다.

이러한 논의는 법률 제24조(전문인력의 양성)에서 국가와 지방자치단체는 통합지원에 필요한 전문인력의 양성·확보 및 자질의 향상에 필요한 시책을 강구하도록 하였고, 제25조(전문기관의 지정 등)에서 보건복지부장관은 통합지원 대상자의 충분하고 효율적인 발굴, 관련 자료의 수집·조사, 분석 및 통합지원 정책의 효율적인 추진을 위하여 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 전문기관을 지정하여 통합지원 업무를 수행할 수 있도록 하였다. 이는 돌봄전문인력에 대한 노동의 사회적 가치를 법률적으로 인정하고, 제도적으로 보장하는 시도라는 점에서 그 의의가 크다고 본다.

Ⅲ. 「돌봄통합지원법」의 제정 근거와 주요 내용 분석

1. 법률 제정의 근거

1) 헌법적 근거

대한민국 헌법 제34조 제1항은 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다”고 규정하고 있으며, 제2항은 “국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다”고 명시하고 있다. 이를 근거로 국민의 돌봄서비스 이용권은 사회권의 일환으로 해석되며, 이를 구체화한 입법은 헌법적 정당성을 가진다³⁷⁾. 「돌봄통합지원법」은 돌봄서비스에 대한 국민의 권리와 국가의 의무를 실정법적으로 구체화함으로써, 사회권 보장을 실현하기 위한 법률적 기반을 제공하며, 그 입법은 헌법상 정당성을 확보한 것으로 평가된다.

2) 국제인권 규범과의 정합성

유엔 경제적·사회적·문화적 권리규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR) 제11조와 제12조는 모든 사람의 적절한 생활수준과 가능한 최고의 건강을 누릴 권리를 인정하며, 국가의 사회복지 증진 및 공공서비스 제공 의무를 강조한다³⁸⁾. 이러한 국제 인권 규범은 국내 입법의 지침이자 기준으로

36) 정윤화·이동현, “WHO 가이드 원칙을 통해 살펴본 한국의 커뮤니케이션 시범사업과 일본, 스웨덴의 정책 비교”, 「보건사회연구」, 제43권 제1호, 한국보건사회연구원, 2023, 185-187면.

37) 헌법재판소, 2002. 11. 25., 2002헌바95 결정.

기능하며, 「돌봄통합지원법」은 그 이행을 위한 실질적 수단으로 작용한다. 따라서 해당 법률은 국제 규범과의 정합성 측면에서도 타당성과 정당성을 지닌다.

이와 같이, 「돌봄통합지원법」은 통합적 돌봄체계의 구축을 위한 제도적 기반으로, 헌법적·국제적 근거에 입각한 법률적 정당성을 갖추었을 뿐만 아니라, 그 법률적 구조 및 관련 법률과의 체계적 정합성 측면에서도 논리적 일관성을 확보한 법률로 평가된다.

2. 법률의 내용 체계

1) 법률적 성격

「돌봄통합지원법」은 국가와 지방자치단체가 포괄적이고 통합된 돌봄서비스를 제공할 수 있도록 하는 기본법적 역할을 수행하게 된다. 이 법은 통합돌봄 정책의 기본 원칙을 선언하며, 개별 서비스에 흩어져 있던 법률적 근거들을 하나의 체계로 통합하여 제도 실행의 토대를 제공한다. 또한 헌법 제34조에서 보장하는 사회보장권의 구체화 수단으로 작용하며, 국민이 돌봄 서비스를 받을 권리를 법률적으로 보장하는 실정법적 장치로 기능한다. 법체계 내에서 「사회보장기본법」과 「지방자치법」과의 연계성을 가지며, 상위 법률의 원칙을 구현하는 중간적 적용법으로서, 시행령·시행규칙 및 조례를 통해 구체화되는 구조를 가지고 있다.

2) 법률의 내용 체계

「돌봄통합지원법」은 지역사회 중심의 통합돌봄 체계를 구축하는 종합적인 법제도로, 총 7장 30조로 구성되어 있다. 이 법률은 돌봄이 필요한 국민이 인간다운 삶을 누릴 수 있도록 적기에 적합한 돌봄 서비스를 통합적으로 제공하는 공공 책임을 법률로 명문화하였다. 각 장은 단계적이고 체계적인 규정들을 통해 돌봄 수요의 발견부터 맞춤형 계획 수립, 서비스 제공 및 평가, 제도 기반 구축까지 전 과정을 포괄하는 통합적·법률적 틀을 형성한다.

제1장 총칙(제1조~제4조)은 법의 목적과 기본이념, 용어 정의, 국가와 지방자치단체의 책무를 규정하고 있다. 이 장에서는 돌봄서비스 제공 시 인간 존엄성, 포용성, 연계성, 이용자 선택 존중 등 핵심 가치를 강조하며, 국가와 지방정부의 공동 책임을

38) UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 19: The right to social security (Art. 9 of the Covenant), E/C.12/GC/19,

명시한다.

제2장 통합지원 기본계획(제5조~제9조)은 중앙정부가 5년 단위 기본계획을 수립하고, 지방자치단체가 연도별 시행계획을 수립·이행하는 절차를 규정한다. 계획 수립을 위한 실태조사 및 추진성과 평가 절차도 포함하여 법률의 실효성을 확보한다.

제3장 통합지원 절차(제10조~제14조)는 서비스 신청, 돌봄 필요성 조사 및 판정, 개인별 지원계획 수립과 서비스 제공에 이르는 절차를 세부적으로 명시하며, 병원 퇴원 환자 등 사각지대 해소를 위한 규정도 포함한다.

제4장 정책 추진 및 지원(제15조~제19조)은 보건의료, 건강관리, 장기요양, 일상생활 지원, 가족지원 등 다양한 통합돌봄 영역을 포괄하여 복합 수요자의 삶의 질 향상을 도모한다.

제5장 기반 조성(제20조~제25조)은 정책의 원활한 집행을 위해 지역협의체 구성, 전담조직 설치, 정보시스템 구축, 전문인력 양성 및 전문기관 지정 등 제도적 인프라 조성에 관한 사항을 규정한다. 특히 ‘지역돌봄통합지원센터’ 설치를 법률적으로 명확히 규정하여 지역 돌봄체계 핵심 인프라로 자리매김하게 하였다.

제6장 보칙(제26조~제29조)은 시범사업 운영, 개인정보 보호, 비용 지원, 권한 위임 및 위탁 등 정책 시행의 유연성과 효율성을 제고하기 위한 조항들을 담고 있다.

제7장 벌칙(제30조)은 법률 위반 시 처벌 규정을 두어 법의 강제성을 확보한다.

이러한 법체계 구조를 통해 「돌봄통합지원법」은 단순한 선언적 법률을 넘어 실행 가능한 제도적 기초를 마련하고 있으며, 분절된 돌봄정책과 지역 간 격차 해소를 위한 통합 법제의 대표적인 사례로 평가할 수 있다.

3) 관련 법률과의 관계

가) 「사회보장기본법」과의 관계: 「사회보장기본법」이 보편적 사회보장의 원칙과 국가의 책무를 규정하는 상위법이라면, 「돌봄통합지원법」은 이를 실행 차원에서 구체화하는 부문 법률이다. 전자가 사회보장제도의 통합성과 형평성을 추구한다면, 후자는 서비스의 조직과 제공 방식에 있어 통합성과 연결성을 강조하고 있다.

나) 「사회서비스 이용 및 이용권 관리법」과의 관계: 해당 법은 이용자 중심의 서비스 선택과 바우처제도 운용을 중심으로 하는 데 비해, 「돌봄통합지원법」은 지역 내 서비스 간 연계와 자원 통합을 강조하여 구조적 효율성 확보에 초점을 두고 있다. 양 법은 이용자의 권리 보장과 서비스 질 관리 측면에서 상호 보완적 관계를 형성하고 있다.

다) 「지방자치법」과의 관계: 지방정부의 복지정책 자율성을 보장하는 「지방자치법」과 조화를 이루기 위해, 「돌봄통합지원법」은 국가가 정책 방향 및 최소 기준을 제시하고 지자체가 지역 실정에 맞게 실행하는 ‘분권형 통합체계’를 갖추고 있다. 이

는 지역 간 격차를 줄이면서도 자율성과 창의성을 존중하는 균형적 접근이라고 판단된다.

3. 법률의 주요 내용 분석

1) 통합지원체계

「돌봄통합지원법」은 제1조(목적)에서 노쇠, 장애, 질병, 사고 등으로 일상생활 수행에 어려움을 겪는 사람이 살던 곳에서 계속하여 건강한 생활을 영위할 수 있도록 의료·요양 등 돌봄 지원을 통합·연계하여 제공하는 데에 필요한 사항을 규정함으로써 국민의 건강하고 인간다운 생활을 유지하고 증진하는 데에 이바지함을 목적으로 한다고 규정하고 있다. 또한 제2조(정의)에서 “통합지원”이란 통합지원 대상자에게 이 법에 따라 국가와 지방자치단체의 장이 보건의료, 건강관리, 장기요양, 일상생활돌봄, 주거, 그 밖에 대통령령으로 정하는 보건의료 등을 직접 또는 연계하여 통합적으로 제공하는 것으로, “통합지원 대상자”란 노쇠, 장애, 질병, 사고 등으로 일상생활 유지에 어려움이 있어 복합적인 지원을 필요로 하는 노인, 장애인 등으로서 대통령령으로 정하는 사람으로, “통합지원 관련기관”이란 통합지원 대상자에게 제15조부터 제19조까지의 통합지원 서비스를 제공하는 개인·법인·기관·단체, 그 밖에 대통령령으로 정하는 자로 규정하고 있다. 이는 돌봄이 필요한 국민에게 적시에 통합적 서비스를 제공할 수 있는 법률적 기반을 마련한 것으로 ‘통합지원’을 단일 서비스 제공이 아닌, 돌봄 대상자의 복합적 욕구에 기초한 다영역 서비스의 유기적 연계로 정의하고 있다. 아울러 제20조(통합지원협의체)에서는 지역 전달체계와 관련하여, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 관할구역 내에서 통합지원의 원활한 추진과 통합지원 관련기관 등과의 연계·협력을 강화하기 위하여 통합지원협의체를 두고, 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」 제41조에 따른 지역사회보장협의체와 통합하여 운영할 수 있도록 하였고, 제21조(전담조직 등의 설치·운영)에서는 시장·군수·구청장은 통합지원을 위한 전담조직을 둘 수 있도록 규정되어 있다. 이와 같은 조항들은 통합적 전달체계의 실효성과 지속가능성 확보를 위한 핵심 장치로 기능할 수 있다고 본다.

2) 행정책임

법률은 국가와 지방자치단체의 행정책임 분담을 명확히 규정하고 있으며, 각각의

역할을 통해 중앙-지방 간 협력 기반의 복지 행정체계 정착을 지향하고 있다.

제4조(국가와 지방자치단체의 책무)에서 국가와 지방자치단체는 노쇠등으로 일상생활 유지에 어려움을 겪는 사람이 살던 곳에서 생애 말기까지 건강하고 존엄한 생활을 영위할 수 있는 여건을 조성하도록 하였으며, 지방자치단체의 장은 통합지원을 위한 정책을 수립·시행할 때에 각종 통합지원서비스가 실현될 수 있도록 노력해야 하며, 국가는 지방자치단체가 필요한 행정적·재정적 지원을 하도록 규정하고 있다.

제5조(통합지원 기본계획의 수립·시행)에서는 보건복지부장관은 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사 및 협의회와 협의하여 5년마다 통합지원 기본계획을 수립·시행하도록 하였으며, 제6조(지역계획의 수립·시행)에서 시·도지사 및 시장(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제11조제1항에 따른 행정시장을 포함한다. 이하 같다)·군수·구청장(자치구의 구청장을 말하며, 이하 “시장·군수·구청장”이라 한다)은 기본계획에 따라 매년 통합지원 지역계획을 수립하여 시행하도록 규정하여 행정책임을 부여하고 있다.

이와 같이 「돌봄통합지원법」은 중앙정부와 지방정부 간의 협력 구조를 규정하면서, 분권적 복지정책의 한계를 극복하고, 실질적인 협업 구조를 제도화하려는 기능적 거버넌스를 지향하는 입법적 시도라고 판단된다.

3) 권리구조

「돌봄통합지원법」은 단순한 복지 제공을 넘어, 이용자의 권리를 명문화하고 제도적으로 보장하는 데 중점을 두고 있다. 제4조제2항에서 지방자치단체의 장은 통합지원을 위한 정책을 수립·시행할 때에는 다음 각 호의 사항이 실현될 수 있도록 노력하여야 한다고 규정하고 있다.

1. 통합지원 대상자의 특성과 욕구에 따라 예방적 건강관리부터 생애 말기 돌봄까지 필요 서비스를 포괄적으로 제공할 수 있는 지원체계를 구축할 것
2. 통합지원 대상자가 필요에 따라 의료기관과 사회복지시설 등에 입원 또는 입소하여 이용한 이후에도 자신이 살던 곳을 중심으로 끊임 없이 필요 서비스를 이용할 수 있는 재가 완결형 통합지원 연계 체계를 마련할 것
3. 지역주민 참여를 바탕으로 하는 생활권 단위의 충분하고 지속 가능한 통합지원 생태계를 조성할 것
4. 통합지원 대상자가 통합지원의 내용, 이용 방법 등에 관하여 충분한 설명을 들은 후 이용 여부나 범위, 방식 등을 스스로 결정할 수 있도록 자기결정권을 보장할 것
5. 통합지원을 위한 각종 서비스 등의 제공 시 공공성을 높일 수 있도록 할 것
6. 통합지원 대상자를 돌보는 가족과 보호자에 대한 지원과 보호를 제공할 것

이와 같이 이용자의 선택권 보장과 정보 접근권을 규정하여, 이용자가 돌봄서비스를 능동적으로 선택할 수 있도록 하고 있다. 이러한 규정들은 ‘이용자 중심 복지’라는 패러다임 전환을 법제도로 실현한 것으로, 복지의 권리화라는 현대 복지국가의 핵심 가치에 부합하는 것으로 판단된다.

4) 재정체계

「돌봄통합지원법」은 통합서비스의 실효성을 확보하기 위해 국가와 지방자치단체의 재정적 책무를 제28조(비용지원 및 부담 등)에서 다음 각 항과 같이 명확히 규정하고 있다.

- ① 보건복지부장관은 시·도지사, 시장·군수·구청장에게 통합지원 시책 추진에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있다. 이 경우 제9조에 따른 평가 결과를 반영하여 차등 지원할 수 있다.
- ② 보건복지부장관 및 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 통합지원 관련기관에 대하여 그 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.
- ③ 통합지원 관련기관에 「국민건강보험법」, 「노인장기요양보험법」 및 관계 법령에 따라 필요한 인력과 비용을 지원할 수 있다.
- ④ 통합지원에 필요한 비용을 부담한 시장·군수·구청장 및 통합지원 관련기관의 장은 보건복지부령으로 정하는 기준에 따라 통합지원 대상자에게 비용의 전부 또는 일부를 부담하게 할 수 있다.

제28조는 국가, 지방자치단체, 대상자 모두에게 필요 예산의 확보와 비용 지원 의무를 부과하고 있으며, 이는 헌법 제34조 제2항의 사회보장 증진 책무를 구체화한 것으로 재정의 다원화 및 안정적 기반 마련을 모색할 수 있도록 규정하여 돌봄재정의 지속성과 확대 가능성을 반영한 입법적 장치라 할 수 있다.

이와 같이 「돌봄통합지원법」은 통합적 서비스 전달체계 구축을 넘어서, 명확한 행정책임 구조, 이용자 권리의 법률적 보장, 안정적 재정체계 마련이라는 측면에서 현대 복지국가가 요구하는 핵심 요소를 체계적으로 포함하고 있다. 이는 법률이 단순한 프로그램 수준이 아닌, 사회복지 체계 전반의 구조 개혁을 지향하는 정책법적 성격을 갖고 있음을 보여준다.

Ⅳ. 법률 시행의 잠재적 한계와 개선 방향 및 향후 과제

1. 법률 시행의 잠재적 한계

1) 통합지원체계 구축의 현실적 제약

「돌봄통합지원법」은 초고령사회에 대응하여 복지서비스의 통합 제공체계를 구축하고, 국가와 지방자치단체가 책임을 공유하는 포괄적 돌봄국가의 실현을 지향한다. 이 법은 기존의 분절적 복지 전달체계의 비효율성을 해소하고, 돌봄서비스의 권리성을 강화하며, 이용자 중심의 통합지원을 제도화했다는 점에서 큰 의의를 가진다.

그러나 이 법이 규정하는 통합지원체계의 정착은 중앙정부 부처 및 기관 간 유기적 연계에 좌우되며, 현행 행정 시스템은 여전히 부문별 분절적 구조를 유지하고 있어 제도의 통합적 실현에는 한계가 존재한다. 특히 보건복지부, 교육부, 국토교통부 등 여러 부처가 관련 기능을 분산하여 관할함에 따라, 정책의 일관된 추진이 어려울 뿐만 아니라, 정보 및 예산 시스템의 통합 역시 난항이 예상된다³⁹⁾.

또한, 지방자치단체 간 행정 역량 및 재정 여건의 차이는 제도 시행의 지역 간 불균형을 초래할 수 있는 주요 요인이다. 법률이 전국적으로 동일하게 적용되더라도, 각 지자체의 재정 수준 및 인력 확보 여건에 따라 법의 실효성에는 편차가 발생할 수밖에 없다. 아울러 지역돌봄통합지원센터의 운영을 위해서는 복합적 욕구를 평가하고 자원을 조정할 수 있는 전문 인력이 필수적이나, 현재 사회서비스 영역은 이러한 인력에 대한 양성 체계와 배치 기준이 미흡한 실정이다⁴⁰⁾.

케어 매니저, 사례관리자 등 핵심 인력에 대한 국가 차원의 인증 제도와 교육 인프라가 부재하다는 점은 통합지원체계의 실효성을 저해하는 구조적 한계로 작용할 수 있다.

2) 재정 운용상의 한계와 위험 요인

돌봄통합지원체계의 안정적 운영을 위해서는 충분하고 지속 가능한 재정적 기반이 필수적이다. 그러나 「돌봄통합지원법」 제28조(비용지원 및 부담 등)의 모든 조항에 서와 같이 “지원한다”는 의무규정이 아니라 “지원할 수 있다”는 임의규정으로 되어

39) 보건복지부, 『지역사회 통합돌봄 로드맵 추진현황』, 2023.

40) 한국보건사회연구원, 『지역돌봄 통합인력 수급과 양성방안 연구』, 정책보고서 2022-15, 2022.

있다⁴¹⁾. 국가 및 지방자치단체의 재정 책임을 선언적으로 규정하는 수준에 머물고 있으며, 구체적인 재원 조달 계획이나 국고보조율 기준 등은 시행령 등 하위 법령에 위임하고 있다. 이러한 법률적 불확실성은 예산 편성의 일관성을 저해하고, 특히 재정 자립도가 낮은 지방자치단체의 경우 통합지원체계의 지속 가능성을 위협하는 요인으로 작용할 수 있다.

3) 서비스 품질 보장 메커니즘의 미비

「돌봄통합지원법」은 서비스의 포괄성과 연계성을 강조하고 있으나, 통합지원체계의 질적 수준을 제도적으로 담보할 수 있는 기제가 충분히 마련되지 않은 상황이다. 통합의 목적이 단순한 양적 확대가 아니라 맞춤형 고품질 돌봄 제공에 있음에도 불구하고, 서비스의 질적 기준, 제공기관 인증 요건, 성과 평가 지표 등은 구체적으로 규정되어 있지 않다.

현행 법률은 정기적 서비스 평가와 환류체계를 규정하고 있으나, 이는 평가 주기에 국한된 수준으로서, 실질적인 품질관리 장치로는 미흡하다. 사전적 인증제도와 사후적 감시·점검 체계가 병행되어야만 서비스의 질을 보장할 수 있으며, 이러한 다층적 품질 보장 메커니즘의 도입이 필요하다.

더불어, 돌봄 인력의 전문성 및 처우 개선은 서비스 품질 확보의 핵심 요인임에도 불구하고, 현재 돌봄노동은 저임금, 비정규직 중심의 고용구조 속에 방치되어 있다⁴²⁾. 법률은 인력 양성과 역량 강화를 국가와 지방자치단체의 책무로 규정하고 있으나, 실제 정책에는 경력 개발, 임금 개선, 직무 지속성 확보와 관련한 체계적 방안이 결여되어 있다. 이는 돌봄 인력의 이직률 증가, 서비스 연속성 약화, 이용자 신뢰도 저하로 이어질 수 있으며, 결국 통합지원체계의 기본 취지와 상충하는 결과를 초래할 수 있다.

41) 「돌봄통합지원법」 제28조(비용지원 및 부담 등) ① 보건복지부장관은 시·도지사, 시장·군수·구청장에게 통합지원 시책 추진에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있다. 이 경우 제9조에 따른 평가 결과를 반영하여 차등 지원할 수 있다. ② 보건복지부장관 및 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 통합지원 관련기관에 대하여 그 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다. ③ 통합지원 관련기관에 「국민건강보험법」, 「노인장기요양보험법」 및 관계 법령에 따라 필요한 인력과 비용을 지원할 수 있다. ④ 통합지원에 필요한 비용을 부담한 시장·군수·구청장 및 통합지원 관련기관의 장은 보건복지부령으로 정하는 기준에 따라 통합지원 대상자에게 비용의 전부 또는 일부를 부담하게 할 수 있다.

42) 전국사회서비스노조, 『돌봄 노동자의 처우 및 권익 실태 보고서』, 2022.

4) 지역 간 자원 불균형 문제

전국 단위의 통합지원체계가 실효성을 확보하기 위해서는 지역 간 균등한 인프라와 자원의 배분이 전제되어야 한다. 그러나 현재 의료 및 복지 인프라의 지역 간 편차는 제도 시행의 형평성을 저해하는 주요 요인으로 작용하고 있다. 특히 농어촌 및 도서 지역은 노인 인구 비중이 높은 반면, 돌봄서비스 인프라 및 전문 인력은 절대적으로 부족한 상황이다⁴³⁾.

이러한 지역 간 불균형은 돌봄 수요가 높은 지역일수록 서비스 접근성과 질이 낮아지는 역설적 결과를 초래할 수 있다. 또한 지방자치단체 간 정책 기획 및 집행 역량의 차이 역시 제도의 지역 편차를 심화시킬 가능성이 크다. 일부 선도 지자체는 지역 돌봄 조례 제정과 민관 협력체계 구축을 통해 적극적인 통합지원체계를 추진하고 있으나, 다수의 중소 지자체는 조직 및 인프라 측면에서 여전히 미비한 상태이다⁴⁴⁾.

이러한 격차는 법률 시행 초기부터 지역 간 서비스 수준과 정책 집행력의 불균형을 발생시킬 수 있으며, 궁극적으로 ‘통합’이라는 법률의 핵심 목표를 약화시키는 요인이 될 수 있다.

이상과 같이 「돌봄통합지원법」은 제도 시행에 있어 행정체계의 분절성과 협력 부족, 재정 책임의 불확실성, 서비스 품질 보장 체계의 미비, 지역 간 자원 격차 등의 복합적 한계를 내포하고 있다. 이러한 구조적 문제들이 실질적 대응 없이 지속될 경우, 법률이 지향하는 제도적 통합성과 권리 기반 돌봄 실현은 실효성을 상실하게 되며, 결과적으로 새로운 복지 격차를 초래할 수 있다. 따라서 중장기적 관점에서의 법·정책적 대응 전략 마련이 절실히 요구된다.

2. 개선 방향 및 향후 과제 : 지속가능한 돌봄 생태계 조성을 위한 전략적 접근

1) 효과적인 통합지원체계의 설계와 구현

「돌봄통합지원법」은 돌봄서비스의 통합을 통해 개인의 삶의 질을 제고하고, 지속가능한 돌봄체계를 구축하고자 하나, 제도 시행 초기부터 실효성과 지역 실행역량 간 괴리가 노정되고 있다. 현재의 계획 체계는 여전히 행정기관 주도의 공급자 중심 구조에

43) 한국지방행정연구원, 『지방 돌봄격차 실태조사』, 연구보고서 2022-4.

44) 양난주, “지방자치단체의 복지역량 차이와 균형발전 방안”, 「지방정부연구」, 제33권 제2호, 한국지방정부학회, 2022.

머물러 있으며, 수요자 중심의 통합지원계획 수립체계는 아직 정립되지 못하고 있다.

따라서 지역 단위 실태조사를 기반으로 한 수요 분석 → 통합지원계획 수립 → 실행 → 평가·환류에 이르는 순환적 구조를 제도화해야 한다⁴⁵⁾. 통합지원의 실행력을 높이기 위해서는 지역별 실정에 맞는 맞춤형 기획체계와 이행 로드맵이 마련될 필요가 있다.

통합서비스는 본질적으로 다부처 협력을 전제로 하기 때문에, 중앙과 지방, 부처 간 조정을 총괄할 수 있는 「돌봄통합정책위원회」(가칭)의 법률적 설치가 요구된다⁴⁶⁾. 이 위원회는 보건복지부를 중심으로 국토교통부, 교육부, 고용노동부 등 관계부처가 실질적으로 참여하고, 공동 예산 조정권한을 부여받아야 한다.

또한 제14조에서 규정한 정보통합시스템은 단순 행정 플랫폼을 넘어, 실시간 사례 관리와 자원 연계를 위한 핵심 인프라로 고도화되어야 한다. 이를 위해 공공기관 간 정보 연동은 물론, 민간 서비스 제공기관의 참여를 보장하는 구조로 전환하고, 사회보장정보원 등 기존 정보시스템과의 통합을 통해 데이터 기반의 통합사례관리 기능을 강화할 필요가 있다⁴⁷⁾.

2) 전문인력의 양성과 역량 강화

통합돌봄의 성패는 결국 ‘사람’에 의해 결정된다. 현재는 통합지원 전담 인력에 대한 자격기준이 부재하며, 직무 간 기능 구분도 명확하지 않아 사례조정의 효율성이 저하되고 있다. 이에 따라 ‘통합돌봄 코디네이터’ 등 전담직을 제도적으로 신설하고, 다학제적 교육과 실무 중심 훈련을 기반으로 한 국가 자격제도의 도입이 필요하다⁴⁸⁾.

이러한 자격체계는 사회복지, 간호, 재활 등 다양한 전문분야의 교육과정을 융합하여 구성하고, 실습과 코칭 중심의 직무 기반 훈련 모듈을 통해 현장 대응 능력을 강화해야 한다. 단기교육 중심의 현행 방식에서 벗어나, 생애주기형 직무지원체계의 정착이 요구된다. 중앙정부 차원의 표준 프로그램 개발과 더불어, 지역 실천 현장과의 연계가 병행되어야 한다.

또한 인력 양성과 함께 ‘처우 개선’도 병행되어야 한다. 현재 돌봄노동은 저임금과 비정규직 고용구조에 놓여 있으며, 이는 이직률 상승, 전문성 저하, 서비스 연속성 붕괴로 이어지고 있다⁴⁹⁾. 인력의 적정 보상체계 마련, 고용 안정성 확보, 근무환경 개선

45) 보건복지부, 『지역사회 통합돌봄 로드맵』, 2023.

46) 사회보장위원회, 『사회서비스 통합정책 평가보고서』, 2022.

47) 한국보건사회연구원, 『통합돌봄 정보플랫폼의 구축방안』, 정책자료집, 2023.

48) 이혜경, “돌봄 전문인력 양성의 법적 과제”, 「복지법제포럼」, 제10호, 한국법제연구원, 2023.

49) 전국돌봄노동조합연맹, 『2022 돌봄 노동자 실태조사 보고서』, 2022.

등을 위한 재정 지원과 법률적 장치가 동시에 추진되어야 한다.

3) 서비스 품질관리 및 성과 평가체계 확립

돌봄서비스는 단일 서비스의 집합이 아니라, 개인의 삶 전반을 지원하는 ‘지속적 돌봄 경험’으로 기능해야 하며, 이에 상응하는 품질관리체계가 요구된다. 이를 위해 이용자 만족도에 국한되지 않고, 연계율, 삶의 질 변화, 지역자원 활용도 등을 포괄하는 ‘통합돌봄 품질지표체계(Service Quality Index)’의 도입이 필요하다.

성과평가 체계 또한 형식적 실적 집계에 머물지 않고, 정량성과 질적 지표를 결합한 통합적 모델로 전환되어야 한다. 지역돌봄통합지원센터는 연 1회 이상 자율 평가를 실시하고, 외부 평가 및 국가 단위의 컨설팅과 연계되어야 하며, 그 결과는 차년도 재정배분과 정책 조정에 반영될 수 있도록 ‘성과-재정 연계모형’을 제도화할 필요가 있다.

4) 지속가능한 생태계 조성을 위한 지역사회의 참여 기반 강화

돌봄은 결국 지역사회 내에서 실현되는 생활 서비스이므로, 제도적 지속가능성 확보를 위해서는 지역 주민과 주체들의 참여를 제도적으로 보장해야 한다. 제20조에 따른 통합지원협의체는 단순한 행정조직을 넘어, 주민·공급자·지자체가 함께 운영하는 지역형 거버넌스로 기능해야 한다. 이를 위해 지자체는 지역주민, 복지기관, 사회적경제 조직, 돌봄 당사자 등이 참여하는 ‘통합지원협의체’의 법정화 및 실질화를 추진해야 한다.

또한 공공서비스의 한계를 보완하기 위한 공동체 기반 돌봄모델, 예컨대 마을단위 돌봄, 노인공동체주거, 커뮤니티케어센터 등의 자조모델을 제도적으로 육성할 필요가 있다⁵⁰⁾. 이는 돌봄의 공공성과 지역성을 결합한 실행 가능한 대안으로 기능할 수 있으며, 민관주민 간 협력 생태계 구축을 위한 핵심적 연결고리로 작용한다.

마지막으로 돌봄 서비스의 기획과 평가 과정에서 주민 주도성이 보장되어야 한다. 주민제안제도, 참여예산제도, 공모사업 확대 등을 통해 상향식 거버넌스를 제도화하고, 지역 차원의 참여 구조가 서비스 설계에 실질적으로 반영되도록 해야 한다.

따라서 「돌봄통합지원법」의 성공적 안착을 위해서는 단순한 행정적 통합을 넘어, ▲사람 중심의 통합 체계, ▲공공성과 지역성을 조화시킨 실행력, ▲자립 가능한 생태계 구축이라는 세 가지 요소가 상호 보완적으로 작동해야 한다. 이를 위한 통합운영체계의 정비, 전문인력 양성과 처우 개선, 품질관리 및 성과평가 체계의 확립, 그리고

50) 정의중 외, 『마을돌봄의 현황과 정책과제』, 서울시복지재단, 2021.

지역사회 참여기반의 제도화는 모두 돌봄 공공성 강화와 사회통합 실현의 필수 요건이라 할 수 있다.

V. 결론

급속한 고령화와 돌봄 수요의 다변화는 전통적인 복지정책으로는 대응하기 어려운 구조적 도전을 제기하고 있다. 이러한 사회적 배경 속에서 제정된 「돌봄통합지원법」은 국민의 돌봄권을 실정법상 권리로 명문화하고, 국가와 지방정부의 통합적 책임을 제도화함으로써 새로운 사회보장 패러다임을 제시한 입법적 성과로 평가된다.

본 연구는 동 법률의 헌법적·국제법적 정당성, 제도 구조와 권리 보장, 행정체계와 재정운용 구조를 분석하고, 시행과정에서 나타날 수 있는 법률적·행정적 한계와 개선 방향을 종합적으로 검토하였다. 분석 결과, 「돌봄통합지원법」은 통합적 서비스 전달 체계의 법제화를 통해 돌봄 공공성 강화라는 제도적 토대를 마련하였으나, 실제 정책 집행력을 확보하기 위한 세부 실행 규정과 법률적 강제력은 여전히 미흡한 수준이다.

특히 법제적 측면에서, 동 법률은 기본이념과 행정책임의 원칙을 명시하고 있으나, 다수의 조항이 추상적 수준의 선언에 그치고 있어 구체적 행정지침이나 이행 의무 부여가 필요한 영역이 많다. 지역돌봄통합지원센터, 통합사례관리, 권리구제 절차 등은 법률상 설치 또는 시행이 규정되었지만, 그 운영 방식이나 성과 평가체계, 전문인력 기준 등은 하위 법령에 위임되거나 규정이 불명확하여 실제 현장 적용에서 일관성과 실행력이 부족하다는 비판이 가능하다.

재정적 측면에서도, 국가와 지방정부의 공동 재정책임은 명문화되어 있으나, 구체적인 재원 확보 계획, 국고보조율 기준, 민간재원 유입에 대한 관리 기준 등은 구체화되어 있지 않다. 이로 인해 지방정부 간 재정자립도 격차가 법률 이행의 지역 불균형으로 이어질 가능성이 있으며, 민간참여 확대가 공공성 약화로 귀결될 위험도 존재한다.

운영적 측면에서는 통합지원체계의 실제 구현을 위한 다부처 간 협력, 정보 시스템 연계, 전문 인력 양성 등 제도 기반이 아직 미흡하다. 특히 돌봄전담 인력에 대한 법률적 자격체계 부재와 열악한 처우는 서비스 질 저하로 직결될 수 있으며, 지역 간 자원과 정책 역량의 격차도 제도의 형평성과 지속가능성을 저해할 수 있다.

이에 따라 향후 「돌봄통합지원법」의 실효성을 확보하기 위해서는 다음과 같은 전략적 접근이 요구된다. 첫째, 법 제2조에서 규정하고 있는 대상자 중심의 통합지원계획 수립을 제도화해야 한다. 예를 들어, 제5조 ①항의 “~5년마다 통합지원 기본계획~”을 “~5년마다 통합지원 *대상자 중심의* 통합지원 기본계획~”으로 개정하여 이를

구체적으로 명문화 하는 것이 필요하다고 본다. 둘째, 통합지원 서비스체계를 지역중심으로 실태조사-계획수립-집행-성과환류의 순환구조를 구축해야 한다. 이를 위해 서비스를 실천하고 있는 지방자치단체에서도 지역 실태조사를 구체화할 필요가 있다. 예를 들어 제7조(실태조사)에서 “① 보건복지부장관은 기본계획 수립 등을 위하여 5년마다 통합지원 실태조사를 실시하고, 그 결과를 공표할 수 있다.”를 “① 보건복지부장관과 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 기본계획 수립 등을 위하여 5년마다 통합지원 실태조사를 실시하고, 그 결과를 공표할 수 있다.”로 개정해야 한다. 셋째, 법률상 ‘돌봄통합정책위원회(가칭)’ 설치를 통해 부처 간 정책 조정과 예산 연계를 강화하고, 정보플랫폼의 통합성과 실시간성을 확보해야 한다. 예를 들어 제4조(국가와 지방자치단체의 책무)에서 “⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항을 실현하고 충분하고 지속 가능한 통합지원 생태계를 조성하기 위하여 국무총리실 산하에 ‘돌봄통합정책위원회’를 둔다.”는 규정을 신설해야 한다. 넷째, ‘돌봄통합 코디네이터’ 등 전담 인력의 자격체계와 양성체계를 법제화하고, 처우 개선과 경력경로 설계를 병행함으로써 인력의 전문성과 지속성을 확보해야 한다. 예를 들어 제24조(전문인력의 양성)에서 “① 국가와 지방자치단체는 통합지원에 필요한 전문인력의 양성·확보 및 자질의 향상에 필요한 시책을 강구하여야 한다”를 “① 국가와 지방자치단체는 ‘돌봄통합 코디네이터’ 등 통합지원에 필요한 전문인력의 양성·확보 및 자질의 향상에 필요한 시책을 강구하여야 하며, 전문인력 자격의 종류와 범위 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.”로 개정해야 한다. 다섯째, 지역 주민의 참여를 제도적으로 보장하는 돌봄 거버넌스를 설계하고, 마을 기반 공동체 돌봄을 병행하여 공공성과 지역성이 조화를 이루는 돌봄 생태계를 조성해야 한다. 예를 들어 제6조(지역계획의 수립·시행) ①항 각호에서 “7. 그 밖에 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 통합지원을 위하여 필요하다고 인정하는 사항”을 “7. 지역 주민의 참여를 제도적으로 보장하는 돌봄 거버넌스 설계와 지역 기반 돌봄 생태계 조성(신설), 8. 그 밖에 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 통합지원을 위하여 필요하다고 인정하는 사항”으로 개정해야 한다.

요컨대, 「돌봄통합지원법」은 단순한 복지정책의 범주를 넘어, 돌봄을 공공의 책임이자 사회권적 권리로 정립하려는 제도적 전환의 시도이다. 이 법률이 실효성을 갖추기 위해서는 법령 체계의 구체화, 재정 구조의 안정화, 행정 운영의 실행력 확보, 지역사회의 참여 기반 확대 등 다각적 보완이 병행되어야 한다. 향후에는 법률의 적용현황에 대한 실증적 연구와 함께, 지역별 통합돌봄모델의 비교·분석을 통해 보다 정밀한 정책 설계가 요구된다. 이러한 지속적인 제도 발전과 정책 역량 강화가 이루어질 때, 돌봄은 우리 사회의 지속가능성을 뒷받침하는 핵심적 사회보장 체계로 정착할 수 있을 것이다.

[참고문헌]

단행본

- 강혜규 외, 「보건·복지사업 운영 효율화를 위한 전달체계 개선 기초 연구」, 한국보건사회연구원, 2016.
- 박세경 외, 「커뮤니티케어 선도사업 모델 개발 연구」, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2018.
- 박세경 외, 「사회서비스 정책 진단과 고도화 전략 연구」, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2016.
- 장민선, 「초고령사회의 돌봄서비스로서 커뮤니티 케어의 정착을 위한 법제도적 기반 구축 연구」, 한국법제연구원, 2022.
- 정익중 외, 「마을돌봄의 현황과 정책과제」, 서울시복지재단, 2021.
- 한국보건사회연구원, 「돌봄 공백 실태와 정책과제」, 2021.
- 한국보건사회연구원, 「지역돌봄 통합인력 수급과 양성방안 연구」, 2022.
- 한국보건사회연구원, 「통합돌봄 정보플랫폼의 구축방안」, 2023.
- 전국돌봄노동조합연맹, 「2022 돌봄 노동자 실태조사 보고서」, 2022.
- 전국사회서비스노조, 「돌봄 노동자의 처우 및 권익 실태 보고서」, 2022.
- 전주시, 「2021 지역사회 통합돌봄 선도사업 운영보고서」, 2021.

국내 학술논문

- 고득영, “지역통합돌봄 실현을 위한 법제도 정비방안”, 「지방자치연구」 제29권 제1호, 한국지방자치학회, 2020.
- 김난희, “사회서비스 민간 위탁과 돌봄 공공성 문제”, 「복지행정연구」 제28권 제1호, 한국복지행정학회, 2023.
- , “사회서비스 이용권 제도의 법적 문제점과 개선방향”, 「복지법제포럼」 제11권, 한국법제연구원, 2021.
- 노기현, “지역공생 포괄돌봄 거버넌스 구축에 관한 공법적 소고”, 「지방자치법연구」 제24권 제4호, 한국지방자치법학회, 2024.
- 박서화 외, “한국 보건의료에서 ‘지역’: 지역이 호명되는 방식과 그 효과에 대한 비판적 담론분석 연구”, 「보건사회연구」 제44권 제4호, 한국보건사회연구원, 2024.
- 박정수, “사회보장기본법과 개별 사회복지법의 관계 고찰”, 「사회복지법제연구」 제10호, 한국사회복지법제학회, 2022.
- 서동민, “돌봄통합지원법 도입에 따른 지역사회 통합돌봄의 쟁점 및 개선 방향”, 「보

- 건복지포럼」, 제340호, 한국보건사회연구원, 2025.
- 양난주, “지방분권과 사회서비스 전달체계의 통합”, 「지방자치연구」 제29권 제2호, 한국지방자치학회, 2020.
- _____, “지방자치단체의 복지역량 차이와 균형발전 방안”, 「지방정부연구」 제33권 제2호, 한국지방정부학회, 2022.
- _____, “지역 거버넌스와 지속가능한 돌봄 생태계”, 「지방자치연구」 제31권 제3호, 한국지방자치학회, 2022.
- 유애정·박현경, “지역사회 통합돌봄 추진현황과 향후 과제”, 「대한공공의학회지」 제6권 제1호, 대한공공의학회, 2022.
- 이혜경, “돌봄 전문인력 양성의 법제적 과제”, 「복지법제포럼」 제10호, 한국법제연구원, 2023.
- 임정미 외, “노인 사회적 돌봄의 방향성 정립을 위한 일본 지역사회 통합돌봄 사례 연구”, 「장기요양연구」 제10권 제1호, 한국노인복지학회, 2022.
- 정윤화·이동현, “WHO 가이드 원칙을 통해 살펴본 한국의 커뮤니티케어 시범사업과 일본, 스웨덴의 정책 비교”, 「보건사회연구」 제43권 제1호, 한국보건사회연구원, 2023.

해외 문헌

- UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 19*, 2008.
- OECD, *Health at a Glance 2021: OECD Indicators*, 2021.

기타

- 강병원 의원 대표발의, 「지역사회통합돌봄 기본법안」, 의안번호 제 2112091 호, 제 21 대 국회 제 3 차 회기, 2022.3.29.
- 국회 보건복지위원회, 『2024 년도 제 1 차 회의록』, 2024.2.20..
- 국회 보건복지위원회, 『2024 년도 제 1 차 회의록』, 2024.2.20.
- 보건복지부 보도자료, 「돌봄통합지원법 시행령·시행규칙 제정안 입법예고」, 2025.6.11.
- 보건복지부, 「의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률안 국무회의 통과」, 보도자료, 2024.2.6.
- 보건복지부, 『제 1 차 지역통합돌봄 기본계획(2023~2027)』, 2023.
- 보건복지부, 『지역사회 통합돌봄 로드맵 추진현황』, 2023.

보건복지부, 『지역사회 통합돌봄 선도사업 1 차년도 평가보고서』, 2020.

보건복지부, 『지역사회 통합돌봄 선도사업 평가보고서』, 2022.

보건복지부, *의료·요양 등 지역돌봄의 통합지원에 관한 법률 설명자료*, 2024.

사회보장위원회, 「통합돌봄 로드맵(Community Care Roadmap)」, 2018.

사회보장위원회, 『사회서비스 통합정책 평가보고서』, 2022.

통계청, 『2023 고령자통계』, 2023.

행정안전부 보도자료, “65 세 이상 인구 비중 20% 기록(2024.12.23. 기준)”,
2024.12.24.

헌법재판소, 2002 헌바 95, 2004.11.25.

헌법재판소, 2004.11.25. 2002 헌바 95 결정 [기초생활보장법 위헌확인].

국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr>

[국문초록]

「돌봄통합지원법」

- 입법 과정의 주요 쟁점과 향후 과제 -

이 경 자

(서울시립대 일반대학원 사회복지학 박사과정 수료)

한국 사회는 초고령사회로의 급격한 전환 속에서 돌봄 서비스에 대한 수요가 단순히 양적으로 증가하는 데 그치지 않고, 점점 더 복잡적이고 다양한 형태로 확대되고 있다. 이러한 변화에 대응하기 위해 2024년에 제정된 「돌봄통합지원법」은 지역사회 차원의 통합 돌봄체계를 구축하기 위한 법률적 기반을 마련하고자 한다. 본 연구는 이 법률의 규범적 정당성과 구조적 설계를 비판적으로 검토하고, 제도의 시행 과정에서 나타나는 제도적 및 운영상의 문제점을 분석하며, 지속가능한 발전을 위한 정책적·법률적 방향을 제시하는 데 목적을 둔다.

이 법은 대한민국 헌법 제34조와 국제인권규범(ICSECR 등)에 근거하여 돌봄에 대한 권리와 국가의 책임을 명시하고 있으며, 서비스 통합, 이용자 권리 보장, 행정 주체 간 역할 배분, 재정 지원에 관한 조항을 통해 제도적 일관성을 갖추고 있다. 그러나 부처 간 연계 부족, 지역 간 자원과 역량의 격차, 전문 인력의 부재, 불안정한 재정 기반 등의 실질적 제약은 제도의 효과적 운영을 저해할 위험 요인으로 작용하고 있다.

이러한 문제에 대응하기 위해 본 연구는 수요자 중심의 통합계획 체계 개선, 범부처 협력을 위한 거버넌스 기구의 법제화, 돌봄 인력 자격 기준의 제도화, 성과와 연계된 예산 배분 체계 도입, 지역사회 참여 기반의 강화 등을 주요 개선 전략으로 제안한다. 「돌봄통합지원법」은 돌봄을 가족 개인의 책임에서 사회 전체의 공공적 책임으로 전환하려는 초기 입법 시도로서 의의가 있으며, 그 실효성과 지속가능성을 확보하기 위해서는 강력한 제도적 실행력과 정책-현장 간의 긴밀한 연계가 반드시 필요하다.

주제어: 통합돌봄, 사회권, 복지법제, 지방분권, 돌봄정책

[Abstract]

The Integrated Care Support Act - Key Legislative Issues and Future Tasks -

Kyung Ja Lee

(Ph.D. Candidate in Social Welfare, Graduate School, University of Seoul)

Amidst South Korea's rapid demographic transition into a super-aged society, the demand for care services is increasing not only in scale but also in complexity. In response, the *Integrated Care Support Act*, enacted in 2024, seeks to establish a statutory foundation for an integrated care system at the community level. This study critically examines the normative legitimacy and structural design of the Act, explores institutional and operational challenges in its implementation, and suggests policy and legal directions for sustainable development.

Grounded in Article 34 of the Korean Constitution and consistent with international human rights instruments such as the ICESCR, the Act articulates the right to care and the state's responsibility through provisions on service integration, user rights, administrative roles, and financial support. Despite its institutional coherence, practical constraints—such as inter-ministerial fragmentation, regional disparities in capacity and resources, absence of a qualified care workforce, and unstable fiscal mechanisms—pose serious risks to effective implementation.

To address these issues, the study recommends enhancing needs-based planning systems, legalizing a cross-sectoral governance body, standardizing qualifications for care coordinators, introducing performance-linked budget allocation, and reinforcing participatory community-based structures. The Act represents an initial legislative attempt to transition care from a private obligation to a public right. For this transition to be meaningful, stronger institutional enforceability and closer linkage between policy and practice are imperative.

keywords : Integrated Care, Social Rights, Welfare Legislation, Decentralization, Care Policy.

지방자치단체의 사회복지서비스와 ICT 연계 및 과제: 경기도를 중심으로*

김 제 선**·김 수 정***·오 지 선****

目 次	
I. 서론	
II. 정보통신기술(ICT)의 개념과 사회복지와의 관계	2. 국내의 ICT 연계 사회복지서비스 사례 3. 시사점
III. 자치분권 환경에서 사회복지서비스와 ICT의 연계	V. 지방자치단체의 ICT와 사회복지서비스 연계에 따른 과제 및 방향
1. 자치분권 환경의 변화와 디지털 전환의 영향	1. ICT 도입과 사회복지서비스 구조의 전환 시 이점 및 한계
2. 지방자치단체의 사회복지서비스 기능과 디지털 기반 확대	2. ICT 연계 시 사회복지 현장의 위협 요인과 윤리적 문제
3. 디지털 격차와 지방복지 형평성 과제	3. ICT 기반 사회복지서비스의 지향점 및 자치입법 체계
IV. ICT와 사회복지서비스 간 연계 사례와 시사점	4. ICT와 사회복지서비스 연계를 위한 경기도 조례 제·개정 방향
1. 해외의 ICT 연계 사회복지서비스 사례	VI. 결론

I. 서론

정보통신기술(Information and Communication Technology, 이하 ICT)의 급속한

투고일: 2025.08.07., 심사일: 2025.08.12.-2025.08.24., 게재확정일: 2025.08.25.

* 이 논문은 경기도의회 연구용역으로 진행된 「정보통신기술(ICT)의 도입이 경기도의회 복지 서비스에 미치는 영향 연구-조례 제·개정안 마련을 중심으로-(2024)」의 내용을 부분적으로 요약·정리하였음.

** 제1저자, 강원대학교 사회복지학과 부교수.

*** 교신저자, 강원대학교 사회복지학과 강사.

**** 공동저자, 원광대학교 마음인문학연구소 연구교수.

발전은 사회 전반에 걸쳐 구조적 변화를 촉발하고 있다. 산업 및 경제 분야에서 시작된 디지털 전환은 행정과 공공서비스는 물론, 이제는 사회복지서비스 영역에까지 깊이 파고들고 있다. 코로나19 팬데믹 이후 비대면 활동이 일상화되고, 인공지능(AI), 사물인터넷(IoT), 빅데이터 등 신기술의 활용이 확대되면서 ICT는 단순한 기술을 넘어 사회복지 전달체계의 핵심 인프라로 자리 잡아가고 있다. 이러한 흐름 속에서 지방자치단체는 변화하는 환경에 발맞추어 지역주민의 삶의 질을 제고하고 복지 사각지대를 해소하기 위한 새로운 전략 마련이라는 요구에 직면하고 있다.

지방자치제도의 정착과 함께 지방정부는 주민의 삶에 밀착된 서비스를 제공하는 핵심 주체로 부상하면서 지역주민의 생활과 직접적으로 연결되어 있는 사회복지서비스역시 해마다 강화되고 있다. 최근의 자치분권 환경은 과거와는 확연히 구분되는 양상을 보이고 있다. 하혜수 외(2020)는 코로나19 팬데믹의 충격, 4차 산업혁명에 따른 ICT 기반 사회의 도래, 뉴노멀 시대의 지역소멸과 불평등 심화, 주민참여의 확대 등 네 가지 요인을 통해 자치 환경의 변화를 설명하고 있다. 이와 같은 변화는 단지 외형적 행정 여건의 변화가 아니라, 복지정책의 수립과 서비스 전달 방식 전반에 걸친 혁신을 요구하는 실질적인 압력으로 작용하고 있다.³

ICT는 이제 단순히 정보처리 기능을 넘어 사회적 약자를 위한 포용적 복지 구현의 수단으로 주목받고 있다. 해외의 경우 EU, 노르웨이, 일본 등에서 ICT를 기반으로 한 디지털 복지정책을 적극적으로 도입하거나 이미 제도화 수준에 이르고 있다(이강원·손호웅, 2016)고 한다. 국내의 경우에도 보건복지부의 ‘스마트 복지시설 선도모델’, ‘사회서비스정보시스템(희망e음)’ 구축 등의 정책이 추진되고 있으며(보건복지부, 2023), 서울시, 화성시, 양평군 등 일부 지자체에서도 ICT 기반 복지 시범사업이 실행되고 있다. 이처럼 정보와 디지털 기술을 사회복지서비스에 연계 및 활용함으로써 노인, 장애인, 저소득층 등 기존의 사회복지서비스 대상자들에게 보다 효율적이고 지속가능한 방식의 서비스가 제공될 가능성이 있다는 시각도 있다.

그러나 이러한 가능성에도 불구하고, 실제 사회복지실천현장에서의 ICT 도입은 다양한 한계와 과제에 직면해 있다. 첫째, 기술의 급속한 발전 속도에 비해 사회복지체계의 디지털 수용력은 매우 제한적이다. 둘째, ICT 기반 복지서비스는 디지털 격차라는 새로운 사회문제를 동반하며, 기술 활용 능력이 낮은 계층에게는 오히려 소외를 심화시킬 수 있다(임정근, 2024). 셋째, 지방자치단체 간 ICT 관련 조례의 제정 수준과 실질적 실행력의 차이로 인해 지역 간 복지격차가 더 커질 수 있다.

본 연구에서 연구대상으로 삼은 경기도의 경우 광역자치단체로서 행정구역의 다양성과 인구의 복잡성을 지니고 있으며, 복지 수요 역시 시군별로 상이한 양상을 띤다. 일부 시군지역은 인력 및 예산 부족, 접근성의 제약, 서비스 질의 편차, 정보 접근의 어려움 등 구조적 문제를 안고 있으며, 공공과 민간전달체계 모두 타분야보다 상대적으로 디지털 수용력이 제한적이고, 전달체계 간 불균형은 ICT 기술 도입의 효과를 제

한하는 원인으로 작용하고 있다. 이처럼 디지털 포용의 관점에서 기술 접근의 기회와 역량이 소수에게만 집중되거나 기존의 복지 불평등이 더욱 고착화될 가능성이 여전히 높은 것이 사실이다.

이러한 상황에서 ICT 기반 사회복지서비스의 효과성과 지속가능성을 높이기 위해서는 기술의 도입 그 자체를 넘어서 법·제도적 기반과 정책적 연계가 반드시 동반되어야 한다. 즉, ICT 기술이 지역주민의 삶의 질 향상에 기여하기 위해서는 사회복지서비스의 구조적 한계를 극복하고, 지역 간 복지 형평성을 제고하며, 다양한 사회적 배경을 포용할 수 있는 통합적 정책 접근이 필요하다. 이를 위해 광역 및 기초 자치단체 차원에서의 조례 정비, 예산 확보, 민관 협력체계 강화, 디지털 역량 교육 등의 다면적 전략이 병행되어야 하며, 궁극적으로는 기술과 복지의 통합을 통해 자치분권의 실질적 강화를 도모하는 것이 필요하다.

본 연구는 경기도를 중심으로 ICT와 사회복지서비스의 연계 현황을 살펴보고, 자치입법과 전달체계의 구조적 한계를 분석하며, 향후 포용적이고 지속가능한 복지정책 설계를 위한 제도적 기반 마련 방안을 모색하였다. 이상의 연구 목적을 달성하기 위한 연구 문제는 다음과 같다. 첫째, 정보통신기술(ICT)의 개념과 사회복지와의 관계는 무엇인가? 둘째, 자치분권 환경에서 사회복지서비스와 ICT의 연계는 어떠한가? 셋째, ICT와 사회복지서비스 간 연계 사례를 통해 어떠한 시사점을 얻을 수 있는가? 넷째, 지방자치단체에서 ICT와 사회복지를 연계하여 서비스를 제공하는데 따른 정책적 과제는 무엇이 있는가? 등이다.

II. 정보통신기술(ICT)의 개념과 사회복지와의 관계

정보통신기술(ICT)은 정보기술(IT)과 통신기술(CT)이 결합된 개념이다. 1980년대 일부 학자들에 의해 사용되기 시작하여 1997년 영국 정부의 공식 보고서를 통해 대중적으로 알려졌다(이기호 외, 2017). ICT는 하드웨어와 소프트웨어를 활용하여 정보를 수집, 생산, 가공, 저장, 전달, 활용하는 모든 기술을 포괄한다. 법적으로는 기술뿐만 아니라 관련된 서비스 및 산업까지 포함하는 폭넓은 의미를 지닌다(이강원·손호웅, 2016). 사회 전반에 걸쳐 ICT의 활용은 지속적으로 확대되고 있으며, 기술의 발전과 함께 ICT는 단순한 도구를 넘어 서비스와 산업 전반으로 확장되고 있다. 이에 따라 본 연구에서는 ICT를 기술적 요소에 국한하지 않고, 서비스와 산업을 포괄하는 개념으로 정의하고자 한다.

이와 더불어 최근 다양한 ICT 기반의 신기술들이 사회복지 영역에도 점차 도입되

고 있다. 대표적으로 생성형 인공지능(Generative AI)은 딥러닝과 머신러닝 기술을 기반으로 텍스트, 이미지, 음악 등의 콘텐츠를 자동으로 생성할 수 있는 기술로, 정보 탐색과 활용의 방식에 근본적인 변화를 가져오고 있다(윤상혁, 2024). 사회복지 영역에서는 이용자 맞춤형 서비스 제공과 정보 접근성 향상의 수단으로 주목받고 있다. 이와 함께 지능형 사물인터넷(AIoT)은 AI와 IoT가 결합된 기술로서, 고속 네트워크(5G)와 빅데이터를 기반으로 데이터를 자율적으로 수집하고 분석하며 상호작용할 수 있도록 지원한다. 이러한 기술은 AI 스피커, 돌봄 로봇 등의 형태로 복지 현장에서 활용되며, 향후 더욱 확대될 것으로 기대된다(정동규, 2024). 또한 메타버스(Metaverse)는 가상현실(VR) 및 증강현실(AR)을 포함한 실감형 기술 기반의 플랫폼으로, 재택근무, 비대면 상담 및 교육 등 다양한 방식으로 사회서비스 분야에서 응용되고 있다. 메타버스의 몰입감 있는 환경은 이용자 경험을 확장함으로써 새로운 복지 서비스 전달 방식으로 부상하고 있다(윤기영, 2024).

ICT 활용의 확산과 함께 디지털 포용의 개념 역시 점차 중요해지고 있다. 디지털 포용은 단순히 기술을 사용하는 수준을 넘어, 시민이 능동적으로 참여하고 디지털 기술을 활용할 수 있는 권한과 역량을 확보하는 것을 의미한다. 이는 “디지털 시대를 살아가는 모든 국민이 누려야 할 기본적인 권리”로 간주되며(한국정보화진흥원 디지털포용본부, 2020, p.2), 무엇보다 정보 접근에 취약한 계층(정보취약계층)에 대한 고려가 필수적이다. 정부는 이러한 관점에서 전국에 디지털 배움터를 설치하여 시민의 역량을 강화하고, 스마트 경로당 구축 및 키오스크 활용 교육, AI 스피커나 스마트 미러 등 ICT 보조기기 보급을 통해 사회적 약자의 디지털 접근성을 증진하고 있다(임정근, 2024).

이러한 흐름 속에서 지방자치단체의 ICT 관련 정책도 중요한 축을 이루고 있다. 대한민국의 ICT 정책은 「지능정보화 기본법」을 기반으로 하며, 지능정보화를 통해 행정, 생활, 산업 등 다양한 분야의 고도화와 효율화를 목표로 한다. 지방자치단체는 주민의 삶의 질 향상과 정보격차 해소, 지역 균형발전을 위해 지역지능정보화 사업을 추진할 수 있으며, 매년 자체 실행계획을 수립하고 이를 과학기술정보통신부 및 행정안전부에 보고해야 한다. 이러한 정책은 국가 차원의 지능정보사회 종합계획과 연계되어 체계적으로 운영되고 있다.

사회복지 영역에서도 디지털 전환은 점차 불가피한 흐름이 되고 있다. 2017년 사회 전체적으로 4차 산업혁명의 도입 영향에도 불구하고, 잠잠하던 사회복지 영역에서도 2020년 1월 초 코로나19 팬데믹 등의 외부환경으로 인한 디지털화 경향 요인으로 대면에서 비대면으로 서비스 제공이 전환되면서 ICT 기반의 서비스 확장이 필수적인 과제로 떠올랐다(김종기 외, 2021). 정부는 이러한 흐름에 대응하여 ‘스마트 복지’를 국정과제로 채택하고, 사회복지시설의 디지털화를 적극 추진하고 있다. 사회서비스정보시스템(희망e음)은 만·관·간 정보 공유를 촉진하고 있으며, 사회복지 종사자들의 디

지텔 역량 강화를 위한 교육도 지속적으로 확대되고 있다(보건복지부, 2024). 하지만 사회복지의 디지털 전환이 성공적으로 정착하기 위해서는 디지털 소외계층에 대한 포용 정책, ICT 기술에 대한 수용성 제고, 정보 접근성 향상, 현장의 요구 반영 등 다각적인 노력이 병행되어야 할 것이다.

III. 자치분권 환경에서 사회복지서비스와 ICT의 연계

1. 자치분권 환경의 변화와 디지털 전환의 영향

21세기 들어 급변하는 정치·경제·사회적 변화는 지방자치단체의 기능과 역할을 근본적으로 변화시키고 있으며, 코로나19 팬데믹과 포스트코로나 시대의 도래는 자치분권에 새로운 환경 변화를 초래하였다. 하혜수 외(2020)는 자치분권의 환경 변화 요인으로, 감염병 이후의 비대면화 일상화, 4차 산업혁명에 의한 디지털 기술 혁신, 뉴노멀 사회의 확산, 시민화(주민화)의 진전 등 네 가지를 제시하였다.

첫째, 코로나19 팬데믹은 비대면 활동을 중심으로 하는 새로운 일상 양식을 정착시켰다. 온라인 회의, 재택근무, 원격교육, 웨비나(Webinar), 모바일 쇼핑, 비대면 공공서비스 등은 지방정부의 행정 운영과 주민서비스 전달 방식에도 큰 영향을 미쳤다. 이는 지방자치단체가 ICT 기반의 서비스 전달체계를 조속히 도입하고 적응할 필요성을 강화하였다.

둘째, 4차 산업혁명으로 대두된 AI, IoT, 빅데이터, 클라우드, 모바일 등 첨단 기술은 행정 정보의 디지털화와 복지서비스의 자동화·지능화를 가속화시키고 있다(한국정보통신기술협회, 2024). 이는 행정의 효율성과 정책의 예측 가능성을 높이고, 동시에 주민 맞춤형 서비스 제공을 가능하게 하는 기반이 된다.

셋째, 저성장과 고위험, 고령화, 인구이동의 고착화 등으로 요약되는 뉴노멀 시대는 지방자치단체로 하여금 지역 내 복지 수요의 불균형과 재정압박을 동시에 해결해야 하는 복합적 과제를 안겨주고 있다(뉴노멀, 2017). 1인가구 증가, 비정규직 확산, 지방소멸 가속화 등 사회구조적 변화는 복지정책의 우선순위와 서비스 제공 방식의 재편을 요구하고 있다.

넷째, 주민의 정책 참여 욕구가 증가하고 있고, ICT를 활용한 시민 참여 플랫폼이 활성화되면서 '시민화(주민화)'의 경향이 강해지고 있다. 온라인 커뮤니티, 모바일 설문, 공론화 플랫폼 등을 통해 주민들은 지역정책에 대한 의견을 개진하고 의사결정 과정에 참여하고 있으며, 이는 지방정부의 복지정책 설계와 집행에 있어 참여적 거버

년스의 필요성을 증대시키고 있다.

이와 같이 자치분권 환경의 변화는 지방자치단체가 ICT를 기반으로 사회복지서비스의 전달체계를 재구성하고, 주민의 수요와 권리를 중심에 둔 행정을 실현할 필요성을 증대시키고 있다.

2. 지방자치단체의 사회복지서비스 기능과 디지털 기반 확대

지방자치단체는 지역주민의 복지 수요에 대응하는 주체로서, 복지서비스의 기획, 집행, 전달에서 핵심적인 역할을 수행하고 있다. 최근에는 ICT 기술을 활용한 복지서비스의 혁신이 주요 정책 의제로 부상하고 있으며, 이에 따라 중앙정부와 지자체 모두 디지털 복지서비스 체계를 강화하고 있다.

중앙정부 차원에서는 2009년 보건복지부가 ‘독거노인 u-Care 시스템 구축 사업’을 통해 ICT 기반 복지서비스 모델을 시범 도입한 것을 시작으로, 현재는 ‘독거노인·중증장애인 응급안전안심서비스’로 확대되었다. 이와 함께 한국사회보장정보원은 ‘복지로’와 ‘행복e음’ 시스템을 통해 복지정보 통합 제공 및 행정업무 효율화를 지원하고 있다. ‘복지로’는 국민이 자신에게 필요한 복지서비스를 쉽게 검색하고 신청할 수 있는 포털이며, ‘행복e음’은 지자체의 사회복지급여 대상자 정보를 통합 관리하여 복지 행정의 신뢰성과 속도를 높이는 역할을 한다(이준우 외, 2023).

또한 정부는 2022년 사회복지시설 종사자의 디지털 역량 강화 연구, 2023년 스마트 사회복지시설 선도모델 개발 및 추진 로드맵 수립, 2024년부터는 스마트 사회복지서비스 시범사업을 본격적으로 추진하고 있다. 이는 ICT 기반 복지서비스의 제도화와 현장 적용을 위한 단계적 전략이라 할 수 있다.

지방자치단체 차원에서도 자체 예산을 투입하거나 중앙정부의 스마트도시 사업과 연계하여 ICT 기반 복지서비스를 제공하고 있다. 예를 들어, 일부 지자체는 독거노인과 중증장애인을 대상으로 돌봄 로봇, 응급벨, 스마트 센서 등을 포함한 통합돌봄 시스템을 운영 중이다. 보건소는 고혈압, 당뇨 등을 가진 노인을 대상으로 디지털 건강관리 기기를 보급하고 있으며, 기업과 협력하여 AI 스피커를 보급하거나 ICT 복합공간을 조성하는 등 고령층의 디지털 소외 해소에도 노력하고 있다.

그러나 이러한 선도적 사례에도 불구하고 ICT 기반 복지서비스는 아직 전국적 보편성과 충분한 공급 수준을 확보하지 못하고 있으며, 시·군 간 인프라 격차와 인적·물적 자원의 제약으로 인해 불균형이 심화되고 있다. 이에 따라 지방자치단체는 지역 특성과 주민 수요에 기반한 맞춤형 ICT 복지전략을 수립하고, 실질적인 운영 주체인 사회복지현장과 긴밀한 협력을 통해 서비스의 현장 적용성을 확보해나가는 것이 요구된다.

3. 디지털 격차와 지방복지 형평성 과제

ICT 기반 사회복지서비스가 확대될수록 디지털 격차로 인한 접근성의 문제는 더욱 심화될 수 있다. 「2023년 디지털정보격차 실태조사」(과학기술정보통신부·한국지능정보사회진흥원)에 따르면, 일반 국민의 디지털 정보화 수준을 100으로 보았을 때 고령층은 70.7로 가장 낮았으며, 장애인은 82.8, 농어민은 79.5, 저소득층은 96.1로 나타났다. 이는 기술 접근 및 활용 역량에서의 불균형이 여전히 크다는 점을 보여준다.

사회복지서비스 현장은 디지털 기반의 인프라 구축이 미비한 경우가 많고, 수요자인 고령층, 장애인, 저소득층 등이 ICT 기기를 다루는 데 어려움을 겪고 있어 서비스 수용성이 낮은 실정이다. 따라서 ICT 기반 복지서비스 확대에 있어 가장 먼저 고려해야 할 요소는 대상자의 기술 수용성과 접근성을 보장하는 환경 조성이다.

이를 위해 지방자치단체는 다음과 같은 전략을 병행할 필요가 있다. 첫째, 사회복지종사자 및 수요자 대상의 디지털 역량 강화 교육을 정기적으로 실시하여 ICT 친화적 환경을 조성해야 한다. 둘째, 민간기업 및 시민사회와의 협력을 통해 디지털 소외 계층을 위한 보조기기 보급, 사용자 맞춤형 플랫폼 설계, 찾아가는 디지털 교육 서비스 등을 개발하고 확산시켜야 한다. 셋째, 디지털 격차 해소를 위한 법·제도적 기반 강화와 관련 예산의 지속적 확대가 필요하다.

이러한 다각적 접근을 통해 지방자치단체는 기술 중심의 복지서비스가 아닌 사람 중심의 포용적 복지체계를 구축할 수 있으며, 궁극적으로는 지역 내 복지 형평성과 사회적 통합을 실현할 수 있을 것이다.

IV. ICT와 사회복지서비스 간 연계 사례와 시사점

1. 해외의 ICT 연계 사회복지서비스 사례

국외에서는 인구 고령화와 사회문제 해결을 위한 과학기술의 융합이 활발하게 진행되고 있다. EU(유럽연합)는 고령자의 자립생활을 지원하기 위해 AAL(Ambient Assisted Living) 및 AAL2(Active & Assisted Living) 프로그램을 운영하며 ICT 기반 복지기술을 확산시켰다. LIFANA 프로젝트는 고령자의 건강한 식생활을 위한 맞춤형 식단 제공 및 식자재 관리 시스템을 구현하였다(AAL-EUROPE, 2024).

노르웨이의 RoomMate와 Safemate는 센서 기반의 감지 시스템을 통해 노인의 안전을 실시간 확인하고 보호자와 소통하는 시스템으로, 감시의 실효성과 개인의 자율

성 사이의 균형을 도모하고 있다. 벨기에의 간호보조로봇 조라(Zora)는 정서적 교류와 물리치료 보조 기능을 통해 요양시설의 돌봄 환경을 개선하는 데 활용되고 있으며, 치매환자에게 긍정적 효과를 보여주고 있다(이준우 외, 2023)

덴마크는 전자정부 전략에 기반하여 공공 복지기술 및 경영혁신기금을 운영하며, 원격의료 및 디지털 복지서비스 체계를 구축하였다. 핀란드는 TEKES와 Sitra 같은 국가기금을 통해 복지기술 관련 연구와 실증 프로젝트를 활발히 지원하고 있으며, ‘혁신마을(Innokyla)’ 플랫폼을 통해 지역사회 중심의 복지서비스 혁신을 이끌고 있다(김태은, 2017).

일본은 복지로봇의 개발과 보급에서 선도적 위치를 점하고 있으며, 정서치료용 로봇 파로(Paro)와 휴머노이드 로봇 로보비(Robovie)를 활용하여 노인과 장애인의 심리적 안정 및 사회적 상호작용 촉진을 지원하고 있다.

2. 국내의 ICT 연계 사회복지서비스 사례

1) 서울시의 사례

서울시는 ICT를 활용하여 독거노인 등 취약계층을 대상으로 한 돌봄서비스를 적극적으로 확산시키고 있다. 대표적으로 2019년 성동구를 비롯한 일부 자치구에서 약 2,100가구의 독거노인을 대상으로 SK텔레콤 및 사회적기업 행복한 에코폰과 협력하여 AI 스피커 ‘누구(NUGU)’를 활용한 돌봄서비스를 시범 운영하였다. 이 사업은 SK텔레콤이 AI 스피커와 각종 센서를 제공하고, 행복한 에코폰이 ICT 케어센터를 통해 서비스를 관리·운영하며, 서울시가 인력을 지원하는 민관협력 구조로 추진되었다. 시범사업 결과, 독거노인의 감성 대화 기능 사용률이 일반 사용자보다 약 3배 높은 것으로 나타났으며, 이는 ICT 기반 돌봄서비스가 정서적 안정과 사회적 고립 완화에 효과가 있음을 보여준다(경향신문, 2019).

더 나아가 서울시는 스마트시티 정책과 연계하여 ‘스마트플러그 지원사업’을 추진하였다. 스마트플러그는 가전제품의 전력 사용량과 조도 데이터를 수집·분석하여 돌봄대상자의 생활패턴 변화를 모니터링함으로써 위기 상황을 조기에 발견할 수 있도록 설계되었다. 이 사업은 특히 고독사 위험이 높은 1인가구를 대상으로 2021년 말부터 본격적으로 시행되었으며, 2022년 기준 약 2,709가구에 스마트플러그가 설치되었다. 사업 운영 결과, 총 154건의 실제 위험 상황이 포착되어 긴급복지, 돌봄SOS서비스, 119 등과 연계되었으며(서울특별시, 2022), 이를 통해 ICT 기반 안전망 구축의 효과성이 확인되었다.

서울시의 이러한 시도는 IoT 센서, AI 스피커, 스마트플러그 등 첨단기술을 사회복지서비스에 접목한 대표적 사례로 평가된다. 특히 민관협력을 기반으로 한 운영 구조는 서비스의 지속성과 확산 가능성을 높였으며, ICT 돌봄서비스가 단순한 생활 편의 제공을 넘어 고립과 안전 문제 해결, 나아가 맞춤형 복지서비스 연계로 이어질 수 있음을 보여준다. 이는 지방자치단체 차원에서 ICT를 활용한 사회복지정책이 지니는 실질적 가능성을 입증하는 중요한 사례라 할 수 있다.

2) 경기도의 사례

경기도는 AI 상담원을 활용한 비대면 말벗 서비스, IoT 기반의 응급안전안심서비스, AI 로봇과 스마트기기를 활용한 건강관리 프로그램 등을 시행하며 노인과 장애인을 위한 맞춤형 ICT 돌봄 체계를 마련하고 있다. 양평군의 AI 안부살핌 서비스와 화성시의 빅데이터 기반 무장애 도시 구축 사업은 지역 단위의 특성과 수요를 반영한 ICT 서비스로 평가된다(양평군, 2024; 화성시, 2024).

또한, 성남시의 Wel-Tech 통합사례관리 시스템은 IoT 장비와 리빙랩 프로그램을 연계하여 실시간 모니터링과 정서적 돌봄 기능을 통합한 새로운 복지기술 모델로 주목받고 있다(이준우 외, 2023). 경기도 내 복지관들은 스마트기기 대여, 키오스크 교육, 실버 로봇과 VR 장비를 활용한 치매예방 프로그램 등을 통해 노인의 디지털 역량 향상과 정신건강 지원에 기여하고 있으며, 이천시노인종합복지관의 ICT 사랑방 사례는 디지털 환경에서의 사회적 교류와 건강관리를 지원하는 복합공간으로 기능하고 있다(유병선 외, 2022).

한편, 화성시의 장애인복지관에서는 로봇보조보행훈련 프로그램이 지역사회로 확대되어 재활치료의 접근성과 만족도를 높였으며(박상훈 외, 2021), 전국적으로는 보건복지부 주관의 독거노인·장애인 응급안전안심서비스가 ICT 기반의 응급 대응 체계로서 전국 단위로 운영되고 있다(보건복지부, 2023).

그러나 경기도는 디지털 인프라 측면에서는 타 지자체에 비해 유리한 조건을 갖추고 있음에도 불구하고, 사회복지서비스 분야에서의 ICT 도입은 여전히 초기 단계에 머물고 있었다. 경기도의 ICT와 사회복지서비스 간 연계사업은 실제로 운영 중인 비율(34.5%)이 낮고, 관련 조례나 위원회, 전담 인력 등의 제도적 기반은 극히 미비한 수준(조례 제정 비율 3.4%, 위원회 구성 2.7%)이었다(김제선 외, 2024).

해외 주요 기관들(NASW, APA, ACA 등)이 윤리 기준을 강화하는 반면, 국내의 경우 이에 대한 기준과 교육이 미흡하다는 점이 확인되었고(김제선 외, 2024), ICT 활용에 따라 사회복지사의 관계 형성, 개인정보 보호, 정보통신 윤리 등 새로운 실천상의 문제를 야기하고 있었다. 아울러 정보취약계층을 중심으로 한 디지털 격차 문제는 복지 형평성과 직접적으로 연결되며, 맞춤형 교육, 상담, 기기 접근성 보장 등이 긴요

한 과제로 지적되었다.

결론적으로, ICT 기반 사회복지서비스는 기술 도입 자체보다 이를 뒷받침할 인력, 교육, 제도, 윤리 체계가 함께 마련될 때 효과적으로 작동할 수 있다. 경기도는 이러한 복합적 요소를 통합적으로 고려하여 ICT와 사회복지를 연계한 정책 실험과 제도 정비를 선도할 수 있는 잠재력이 크며, 향후 전국적 확산 모델을 구축하는 데 있어 중요한 기초자료를 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

3. 시사점

ICT와 사회복지서비스 간의 연계를 하고 있는 국내 및 해외의 사례들로부터 도출할 수 있는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 사례에서 공통적으로 ICT 기술이 기존 사회복지서비스의 접근성과 효율성을 획기적으로 향상시킨다는 점이다. 서울시의 IoT 센서 기반 독거어르신 안전관리, 스마트플러그, AI 스피커를 활용한 돌봄서비스 등의 경우 실시간 모니터링과 비상 상황 대응을 가능케 하여 기존 방문 위주의 돌봄체계를 보완해야 한다는 것이다. 이렇듯, ICT 기술은 복지인력의 한계를 극복하면서도 서비스의 사각지대 해소와 예방적 복지를 가능하게 하는 방안으로서 주목될 수 있다는 것이다.

둘째, 지방자치단체의 특성에 따라 맞춤형 ICT 복지모델을 지향하고 있다는 점이다. 경기도 내에서도 양평군의 AI 안부살핌 서비스, 경기도 AI 말벗서비스, 화성시의 무장애 환경 빅데이터 플랫폼 등 기초지자체별로 다양한 기술을 활용하여 각자의 서비스 모델을 추구하고 있다는 것이다. 이는 지역의 인구구성, 재정자립도, 정보 인프라 등의 각 수준에 따라 차별화된 전략을 지향해야 한다고 보아야 할 것이다. 이처럼 광역과 별도로 기초지자체의 경우에도 지역의 사회복지 수요 특성과 인프라 수준을 반영한 ICT 복지서비스 모델을 개발해야 한다. 이에 따라 중앙정부와 광역 지자체는 이를 뒷받침할 수 있는 재정적·제도적 지원체계를 마련해야 한다.

셋째, ICT 기술이 포용적 복지를 실현할 수 있는 잠재력으로 간주되고 있다는 점이다. 중앙정부와 각 지자체는 ICT 기반 복지서비스가 단순한 기술 도입을 넘어 사회적 고립 해소, 디지털 불평등 감소, 주민참여 강화와 같은 사회적 포용성을 증진할 것을 기대하고, 노력해야 한다. 핀란드의 LIFANA 프로젝트와 같이 고령자를 위한 건강관리 플랫폼 구축, 일본의 간호보조로봇(조라) 및 심리치료로봇(파로) 도입 등은 디지털 기술 등을 통해 사회적 약자를 지원하고 정서적 안정까지 제공하려는 노력이 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체 차원에서도 이루어져야 한다는 것이다.

넷째, 사회복지서비스 대상자의 디지털 격차에 대한 포괄적 대응이 매우 필요하다

는 점이다. 이러한 격차는 ICT 복지서비스의 실효성 저해 요인이 될 수 있다. 기술의 도입이 모든 계층에 동일한 혜택을 제공하지는 않는다는 점을 인정하고 있고, 그 중에서도 노인, 장애인, 저소득층 등의 정보취약계층들은 디지털 기기 활용 능력 부족, 정보 접근성 결핍, 데이터 부족 등의 문제를 겪는다는 문제에 적극행정으로 대처할 필요가 있다. 따라서 디지털 리터러시 교육 강화, 장비 보급 확대, 이용 친화적 설계(UI/UX) 등 다각도의 지원이 병행되어야 한다.

다섯째, 민관 협력 기반의 ICT 복지거버넌스가 필요하다는 점이다. 서울시의 경우 SK텔레콤과의 협력을 통해 관련 정책을 확대하고 있는데, 이처럼 공공과 민간의 협업을 통해 ICT 기반 복지서비스를 확대하고 전문화해야 한다. 이는 단순한 기술 공급을 넘어 기술 지원과 운영 인력 및 위기 대응체계 간에 ICT를 기반으로 한 복합적인 사회복지서비스 제공 체계가 필요하다는 것을 의미한다. 즉, 민관 협치형 복지거버넌스 구축의 중요성이 부각되어야 한다.

정리하면, 국내외에서의 다양한 ICT 기반 사회복지서비스 사례는 기술의 발전이 단순한 도구를 넘어서 이용자의 삶의 질 향상, 서비스 접근성 제고, 사회적 포용 실현이라는 복지적 가치를 구현할 가능성을 보여주는 한편, 지방자치단체별로 맞춤형 ICT 복지모델, 정보취약계층의 디지털 격차 대응, 민관 협력 기반의 ICT 복지 거버넌스 등 지역에 따른 제도적 기반과 개선이 필요하다는 점을 시사하고 있다.

V. 지방자치단체의 ICT와 사회복지서비스 연계에 따른 과제 및 방향

1. ICT 도입과 사회복지서비스 구조의 전환 시 이점 및 한계

코로나19 팬데믹은 사회복지서비스 제공의 패러다임을 근본적으로 변화시켰다. 기존의 오프라인 대면 중심 구조는 ICT 기반의 비대면, 온라인 중심으로 급속히 전환되었다. 특히 경기도 내 사회복지기관들은 웹사이트 기반 상담 게시판, 실시간 화상상담, SNS를 활용한 소통 채널 개설, 유튜브 스트리밍을 통한 정보 전달 등 다양한 수단을 통해 서비스 지속을 시도하였다(한국사회복지관협회, 2020). 이러한 변화는 물리적 공간의 제약을 극복하고, 시간과 장소를 초월한 서비스 접근을 가능하게 함으로써 복지서비스의 효율성과 확장 가능성을 제시하였다(Mishna et al., 2020).

그러나 기술 중심의 접근은 사회복지의 핵심 가치인 인간 간의 관계성과 정서적 지지, 공감 기반 실천 원리를 약화시킬 수 있다는 우려도 제기되었다. 예컨대, 웹사이트

기반의 텍스트 상담은 클라이언트의 비언어적 반응을 파악하기 어렵고, 화상회의 시스템을 통한 집단상담은 응집력 형성에 제약이 따른다(오윤석·조은숙, 2020). 이는 ICT 기반 사회복지실천이 비대면 방식의 장점과 한계를 동시에 지니고 있음을 보여주는 지점이다.

2. ICT 연계 시 사회복지 현장의 위협 요인과 윤리적 문제

사회복지서비스의 보편적 접근권을 위협하는 주요 요인은 디지털 정보격차이다. 2023년 디지털 정보격차 실태조사 결과에 따르면, 일반 국민의 디지털 정보화 수준을 100으로 볼 때, 고령층은 70.7, 장애인은 82.8, 농어민은 79.5, 저소득층은 96.1로 현저한 차이를 보였다(과학기술정보통신부·한국진흥정보사회진흥원, 2024). 특히 '역량'과 '활용' 부문에서의 격차가 두드러졌다.

경기도는 이를 해소하기 위해 '디지털 배움터'를 운영하고 있으나, 시·군 간 프로그램 수와 실제 교육 운영 실태에서 큰 편차가 나타나고 있다. 예컨대 수원시(33개), 용인시(23개) 등은 다수 프로그램을 운영 중인 반면, 안산시, 화성시, 평택시 등은 운영 실적이 전무하거나 미미한 실정이다. 이러한 지역 간 불균형은 경기도 전체 디지털 포용 정책의 실효성을 저해할 수 있으므로, 수요 기반의 균형 잡힌 인프라 확산과 찾아가는 교육 등 보완책이 필요하다(김춘남 외, 2022).

사회복지 현장에 ICT가 도입되면서 새로운 윤리적 문제들이 대두되고 있다. 대표적인 예는 클라이언트 정보의 온라인 사전 탐색이다. 강수정·유금란(2018)의 연구에 따르면, 상담자 중 47%가 클라이언트의 SNS나 검색엔진을 통해 정보를 탐색한 경험이 있으며, 이는 비심판적 태도와 실천적 중립성을 위협할 수 있다. 또한, 클라이언트가 사회복지사의 개인 SNS를 통해 사적인 정보를 접하면서 전문성과 거리 유지에 혼란을 겪을 가능성도 존재한다.

이외에도 화상회의 플랫폼 사용 시 제3자의 동시 시청 가능성, 데이터 해킹, 스트리밍 서비스 중 개인정보 노출 등의 위험도 존재한다. 이에 따라 미국사회복지사협회(NASW, 2017), 미국상담학회(ACA, 2014)는 클라이언트 동의 없는 온라인 정보 검색 금지, 온라인 상호작용 기준 명시 등을 포함한 윤리강령 개정을 시행하였다. 한국 역시 디지털 복지 확산에 따라 윤리적 가이드라인 마련이 시급하다.

3. ICT 기반 사회복지서비스의 지향점 및 자치입법 체계

ICT는 물리적, 사회적 배제를 해소하고 사회통합을 강화할 수 있는 수단이 될 수

있다. 경기도의 아동 급식 바우처 플랫폼 사례는 취약계층 아동의 급식 서비스 접근성을 높였을 뿐만 아니라, '배달특급' 앱과 연계한 위치 기반 서비스 및 질의응답 게시판 등을 통해 편의성과 자율성도 확보하였다. 이는 사회적 낙인을 줄이고 클라이언트의 존엄성과 선택권을 강화한 대표적 사례이다.

또한, 장애인의 디지털 직무 참여 기회를 확대한 ICT 기반 직업재활 시범사업(데이터 라벨링, OCR, 게임 QA 등)은 단순한 고용 확대를 넘어 자존감 향상, 사회참여 기회 확대 등 포용적 복지의 가능성을 보여준다. 이러한 정책은 Sen(2014)의 능력접근(capability approach) 이론에서 말하는 삶을 선택할 자유를 기술적으로 보장하는 역할을 하고 있다.

ICT 기반 사회복지 전달체계는 기존 복지행정의 사각지대 발굴과 행정 효율성 제고에 크게 기여하고 있다. 특히 '행복e음', '복지로', 'AI 기반 복지사각지대 발굴 시스템' 등은 수백 종의 서비스를 일괄 검색하고, 대상자별 맞춤형 추천을 가능케 하였다(보건복지부, 2024). 다만 이러한 시스템의 정교한 활용을 위해서는 지방자치단체 공무원의 ICT 활용 역량, 민간기관 종사자와의 협력, AI 데이터 해석 능력 향상이 함께 이루어져야 한다.

경기도의회는 이러한 흐름에 발맞추어 ICT 기반 사회복지서비스 활성화를 위한 조례를 제정할 필요가 있으며, 이는 '개인정보 보호', '지역 간 형평성 확보', '지속가능한 종합계획 수립', '민관 협력 기반의 행정데이터 분석센터 운영' 등을 포함하고 있다. 이는 EU의 「인공지능 규제법(AI Act)」과 유사하게 고위험 기술에 대한 사회적 통제와 공공 활용이라는 균형적 시각을 반영한 정책 전환점이라 할 수 있다.

또한, 노인, 장애인 등의 정보취약계층의 디지털 격차와 공급자 역량 편차를 동시에 줄이기 위해서 지방자치단체는 무엇보다 포괄적이며 적정하고 체계적인 자치입법에 근거한 ICT 기반 사회복지 전달체계를 구축해야 한다. 여기서는 「지방자치법」, 「사회복지사업법」, 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」, 「개인정보 보호법」, 「전자정부법」, 「장애인·고령자 등의 정보통신접근성 보장에 관한 법률」, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 등의 상위법과의 정합성을 통해 지방자치단체의 사회복지현장에서 형평성, 접근가능성·이용가능성, 일관성, 그리고 안전성과 신뢰 등이 개선되도록 해야 할 것이다.

4. ICT와 사회복지서비스 연계를 위한 경기도 조례 제·개정 방향

ICT와 AI 등 디지털 기술의 급속한 발전은 사회복지서비스의 전달 방식에 새로운 가능성과 함께 제도적 대응의 필요성을 제기하고 있다. 기존의 ICT 기술은 복지서비

스의 효율성과 접근성을 높이기 위한 수단으로 활용되어 왔으며, 이에 따라 지방자치단체에서도 정보화 및 지능정보화를 촉진하려는 조례들이 제정되어 왔다. 그러나 최근 들어 축적된 빅데이터를 기반으로 학습, 분석, 예측까지 가능하게 된 AI 기술의 고도화는 그 활용 못지않게 부작용에 대한 우려를 함께 증폭시키고 있다. 이는 기존의 정보화 조례만으로는 다루기 어려운 새로운 영역이며, AI 기술의 활용과 규제를 아우르는 조례 제·개정의 필요성이 대두된다.

AI 기술은 사회복지서비스의 질적 향상과 효율화를 가능하게 하는 도구이자, 개인정보 유출, 인간성 억압 등의 윤리적 문제를 동반할 수 있는 이중성을 갖는다. 이러한 인식은 이미 국제사회에서도 공유되고 있으며, 2024년 3월 13일 EU는 세계 최초로 「인공지능 규제법(AI Act)」을 통과시켰다(윤정현·조은정, 2024). 이 법은 글로벌 빅테크 기업들의 무분별한 생체정보 수집 및 데이터화가 개인의 인권을 침해할 수 있다는 문제의식에서 출발하였으며, 신뢰 가능한 AI 개발, 위험도에 따른 맞춤형 규제, 실효적 이행수단 확보 등을 핵심 내용으로 포함하고 있다. 특히 실시간 생체정보 수집 및 식별 시스템은 원칙적으로 금지되며, 고위험군에 해당하는 AI는 인간 감독 아래 관리되어야 하고, 위반 시 전 세계 매출액의 최대 7%에 이르는 벌금이 부과될 수 있도록 규정하였다.

이와 같은 규제의 흐름은 경기도의회 입법 예고 사례에도 반영되고 있다. 전석훈 의원이 제안한 「경기도 인공지능 기본조례안」(2024.5.24)은 AI를 ‘금지된 인공지능’, ‘고위험 인공지능’, ‘저위험 인공지능’으로 구분하며, 인간의 존엄성과 기본권 보호를 최우선 가치로 명시하고 있다. 해당 조례안은 경기도 도민의 권익 보호와 삶의 질 향상을 목적으로, 인공지능 정책 수립에 관한 도지사의 책무, 인공지능 종합계획의 수립 및 협력체계 구축 등을 규정하고 있다.

한편, 현재 경기도에는 「경기도 정보화 조례」, 「경기도 사회보장 균형발전에 관한 조례」, 「경기도 사회보장 행정데이터 분석센터의 설치 및 운영에 관한 조례」 등 ICT와 사회복지를 연계하려는 다양한 조례가 존재한다. 이러한 조례들은 ICT 활용의 기반을 마련하고 정보화 취약계층에 대한 지원, 개인정보 보호 등을 일정 부분 규정하고 있어, 기술의 긍정적 가능성에 대한 제도적 대응이라는 측면에서는 일정한 성과를 거두었다고 볼 수 있다. 그러나 AI 기반의 복지서비스, 예컨대 AI 로봇을 통한 돌봄서비스, 빅데이터 분석을 통한 복지 수요자 예측 등과 같은 새로운 기술 적용에는 여전히 제도적 공백이 존재한다. 기존 조례는 이러한 기술의 사회적 부작용이나 규제 필요성, 그리고 복지영역에서의 적정 활용범위를 충분히 담보하지 못하고 있다.

따라서 현행 조례의 일부 항목을 보완하는 차원을 넘어, AI 기술의 활용과 그에 따른 부작용을 종합적으로 고려한 새로운 조례의 제정이 필요하다. 이를 위해 「ICT 및 AI 활용을 통한 사회복지서비스 촉진에 관한 조례(안)」를 제안하고자 한다. 이 조례(안)은 기술도입의 촉진과 역기능의 예방을 함께 목표로 하고 있으며, 이는 경기도의

복지서비스를 한층 정교화하고 맞춤화하는 데 중요한 정책적 의미를 지닌다. 조례(안)은 ICT 및 AI 기술을 활용한 복지서비스 제공의 기본원칙, 도지사의 책무, 종합계획 수립과 시행, 데이터 분석 기반 조직 설치, 협력체계 구축 및 포상제도 마련 등을 포함하고 있다. 특히 ‘사회복지행정데이터분석센터’ 설치를 통해 지역 간 복지 격차 해소 및 기술기반 정책 수립을 위한 기반이 마련될 수 있으며, 종합계획 수립을 통해 ICT와 AI의 복지서비스 접목이 보다 체계적으로 이루어질 수 있다.

이러한 조례는 복지서비스의 인간 중심성(human-centered approach)을 보장하면서도 기술의 혁신성을 제도 안으로 끌어들이려는 시도라는 점에서 큰 의의를 지닌다. 향후 이러한 조례 제정이 실현된다면, 경기도는 기술기반 사회복지 행정의 모범사례로 자리매김할 수 있으며, 이는 전국적 확산 가능성은 물론, 공공부문의 AI 활용에 있어 인권 기반의 정책 패러다임을 형성하는 계기가 될 수 있을 것이다.

VI. 결론

본 연구는 4차 산업혁명과 코로나19 팬데믹이라는 급격한 사회적 전환기를 배경으로 지방자치단체 중에서도 가장 넓은 행정구역과 인구를 지닌 경기도 및 산하 31개 시·군을 중심으로 ICT가 사회복지서비스에 미친 영향과 그 함의를 분석하였다. ICT, IoT, AI 등의 디지털 기술이 사회복지서비스의 접근성, 효율성, 서비스의 질에 어떠한 변화를 가져왔는지를 고찰하고, 이에 대응하기 위한 지방정부 차원의 제도적 정비 방향을 다각도로 모색하였다.

연구 결과, ICT는 사회복지서비스 제공 방식에 근본적인 변화를 유도하였으며, 접근성과 효율성을 향상시키고, 보다 개별화된 서비스 제공이 가능하도록 만들었다. 구체적으로, 모바일 기술과 온라인 플랫폼의 확산은 노인, 장애인, 원격지 거주자 등 기존에 복지서비스 접근이 어려웠던 계층에게 실질적인 도움을 주었고, 행정업무의 자동화와 실시간 정보 공유는 복지 담당자의 업무 효율성과 자원 활용의 최적화를 가능하게 하였다. 더불어, AI나 가상현실 기술을 활용한 맞춤형 프로그램은 이용자들의 욕구를 반영하는 고도화된 서비스를 구현함으로써 서비스의 질적 향상과 삶의 만족도 제고에 기여하였다.

그러나 ICT의 도입이 모든 복지 문제를 해결하는 ‘만능열쇠’는 아니며, 기술의 발전에 따라 새로운 윤리적·제도적 과제가 대두되고 있음도 확인되었다. 개인정보 보호 문제, 기술 기반 소통에서 발생할 수 있는 사회복지사의 실천 관계 이슈, 디지털 격차로 인한 새로운 형태의 배제 등이 대표적인 예이다. 특히 고령층이나 취약계층은 여전히

ICT 활용에 어려움을 겪고 있으며, 사회복지 공급자의 디지털 역량 또한 지역과 기관에 따라 편차가 커 ICT 기반 서비스의 형평성과 일관성 확보에 장애가 되고 있다.

이러한 과제를 해결하기 위해서는 이용자와 공급자 양측에서의 대응이 모두 필요하다. 수요자 측면에서는 노년층의 디지털 리터러시 향상을 위한 교육과 체계적인 지원이 요구되며, 청소년 자원봉사자와의 연계 등 세대 간 협력 모델을 활용한 접근도 고려될 수 있다. 공급자 측면에서는 비정형 데이터 수집 역량을 강화하고, AI 기반의 복지 사각지대 발굴 시스템에 대한 이해와 활용 능력을 높이는 교육이 필요하다. 더불어 복지사각지대에 놓인 대상자에 대한 민간 자원 연계와 추적관리 시스템의 구축 역시 함께 논의되어야 한다.

제도적 측면에서는 ICT와 사회복지서비스의 연계를 보다 구조화하기 위해, 기존 조례의 개정과 더불어 새로운 입법의 필요성이 제기된다. 특히 최근 급속히 발전하고 있는 AI 기술과 사회복지서비스 간의 연계에 있어서는 그 활용 가능성과 함께 개인정보보호, 윤리적 책임, 공공성 보장 등을 종합적으로 담아낼 수 있는 법적·제도적 틀 마련이 시급하다. 이는 단순히 기술 도입에 그치지 않고, 기술이 사회복지의 가치와 원칙을 존중하는 방식으로 활용되기 위한 기반이 되어야 한다.

이처럼 ICT는 사회복지서비스의 혁신을 촉진하고, 포괄적이며 수요자 중심적인 서비스 체계를 구축하는데 있어 핵심적인 동력이 되고 있다. 그러나 기술 발전과 함께 지속적으로 발생하는 불균형과 격차를 해소하기 위한 정책적, 실천적 노력이 병행되어야 하며, ICT가 복지의 공공성과 인권을 보장하는 방향으로 기능할 수 있도록 철저한 준비가 필요하다. 앞으로의 연구는 보다 정량적이고 실증적인 분석을 통해 ICT가 사회복지에 미치는 실제적 효과를 규명하고, 지역 간·계층 간 차이를 반영한 맞춤형 정책 모델을 제시할 필요가 있다. 궁극적으로는 ICT를 활용한 사회복지서비스가 누구에게나 접근 가능하고, 지속 가능하며, 사회적 포용을 실현하는 기반이 될 수 있도록 다층적인 제도와 실천 기반이 마련되어야 할 것이다.

본 연구는 경기도를 중심으로 ICT가 사회복지서비스에 미치는 영향을 분석하였으나, 지역별 이용자 경험에 대한 심층 분석과 ICT 도입 효과에 대한 실증적 검토가 부족하였다는 한계가 있다. 향후 연구에서는 ICT 활용에 따른 사회복지서비스의 질적 변화와 수혜자의 체감 효과를 정량적·정성적으로 분석하고, 지역 간 격차 및 분야별 특성을 반영한 정책 수요 기반 연구와 함께 개인정보 보호 및 윤리 대응 방안 등을 포함한 실천적 대안 모색이 요구된다.

[참고문헌]

단행본

- 과학기술정보통신부·한국지능정보사회진흥원, 「2023년 디지털정보격차 실태조사 보고서」, 2024.
- 김제선·오지선·김수정·고호태, 「정보통신기술(ICT)의 도입이 경기도의회 복지서비스에 미치는 영향 연구-조례 제·개정안 마련을 중심으로-」, 경기도의회·미래복지경영, 2023.
- 김종기·서동혁·이슬기·남상욱·경희권·이성경·심우중·허선경, 「디지털 전환 가속화에 따른 ICT 산업의 신성장전략」, 산업연구원, 2021.
- 김춘남·조재희·이혜선·이현서·윤명희·이미영, 「경기도 노인 디지털리터러시 증진방안 연구」, 경기복지재단, 2022.
- 박선미·김수범, 「초고령사회 대응을 위한 ICT 활용 사례 연구」, 서울디지털재단, 2019.
- 보건복지부, 「2023 독거노인·장애인 응급안전안심서비스 사업안내」, 2023.
- 보건복지부, 「민생을 위해 행동하는 정부, 120대 국정과제 주요성과」, 2024.
- 양평균, 「AI 및 스마트 기기 사업 관련 현황(내부자료)」, 2024.
- 유병선·김정근·정규형·김주연, 「디지털기기의 노인복지현장 적용 현황과 과제」, 경기복지재단, 2022.
- 윤기영, “혼합현실과 메타버스 시대”, 「2023 한국인터넷백서」, 과학기술정보통신부·한국지능정보사회진흥원, 2024.
- 윤상혁, “인공지능과 생성형 인공지능”, 「2023 한국인터넷백서」, 과학기술정보통신부·한국지능정보사회진흥원, 2024.
- 이강원·손호웅, 「지형 공간정보체계 용어사전」, 서울: 구미서관, 2016.
- 이기호·정영철·김예슬·송태민·류시원, 「보건복지 정보통신기술(ICT) 거버넌스 개선에 관한 연구」, 한국보건사회연구원, 2017.
- 이준우·김수정·이현아·김현숙·박종미·문영임·최유진, 「약자와의 동행을 위한 스마트복지 정책과제 연구」, 서울시복지재단, 2023.
- 임정근, 이용자 경험 중심의 쉬운 기술·서비스 정책방향, 「2023 한국인터넷백서」, 과학기술정보통신부·한국지능정보사회진흥원, 2024.
- 정동규, “인공지능과 생성형 인공지능”, 「2023 한국인터넷백서」, 과학기술정보통신부·한국지능정보사회진흥원, 2024.
- 하혜수·김철화·하정봉·박경순, 「포스트코로나 시대 맞춤형 분권 제도화 방안 연구」, (사)한국지방자치학회, 2020.
- 한국사회복지관협회, 「사회복지관 온택트(ONTACT) 프로그램 사례집」, 서울: 사회복지

- 지법인 한국사회복지관협회, 2020.
- 한국정보화진흥원, 「디지털 포용정책 동향과 사례: 2020년 주목해야 할 디지털 포용 선진사례」, 2020.
- 화성시, 「빅데이터 기반 화성시 무장애 도시 환경 개선 및 구축 계획보고(내부자료)」, 2024.

국내 학술논문

- 강수정·유금란, “상담자의 온라인 윤리: 내담자 정보 검색 및 활용과 상담자 자기개방”, 「한국심리학회지: 상담 및 심리치료」, 30(3), 한국상담심리학회, 2018.
- 김태은, “북유럽 국가의 복지기술 활용과 시사점”, 「보건복지포럼」, 2017(4), 한국보건사회연구원, 2017.
- 박상훈·김은태·배수정, “장애인복지관에서의 로봇보조보행훈련이 보행성장애인의 삶의 질에 미치는 영향에 관한 연구”, 「상담복지경영연구」, (6), 한국상담복지경영학회, 2021.
- 오윤석·조은숙, “화상회의방식을 활용한 이야기치료 온라인 집단상담의 효과와 특성 연구: 대면 집단상담과의 비교를 중심으로”, 「문화기술의 융합」, 6(4), 국제문화기술진흥원, 2020.
- 윤정현·조은정, “EU ‘인공지능 규제법(AI Act)’ 통과 의미와 시사점”, 「이슈브리프」, 527호, 국가안보전략연구원, 2024.

해외 문헌

- America Counseling Association. (2014). ACA Code of Ethics. Retrieved from www.counseling.org
- Mishna, F., Fantus, S., & McInroy, L. B. (2017). Informal use of information and communication technology: Adjunct to traditional face-to-face social work practice. *Clinical social work journal*, 45(1), 49-55.
- NASW (National Association of Social Workers). (2017). Code of Ethics of the National Association of Social Workers. <https://www.socialworkers.org/About/Ethics/Code-of-Ethics>
- Sen, A. (2014). Development as freedom (1999). in Roberts, J. T., Hite, A. B., & Chorev, N. *The globalization and development reader: Perspectives on development and global change*, WILEY Blackwell, 525-548.

기타

경향신문, “AI 스피커, 독거노인 말벗 된다… 일반인보다 감성대화 3배 더 많이 사용”, 2019. 7. 9., <https://www.khan.co.kr/article/201907091657001>(2024.08.10. 최종방문)

기획재정부 시사경제용어사전(“뉴노멀”), <https://terms.naver.com/entry.naver?docId=300538&cid=43665&categoryId=43665>(2024.08.10. 최종방문)

서울특별시, “서울시, 스마트플러그로 고독사 위험 154건 포착… 복지서비스 연계 강화”, 2022. 3. 16., <https://news.seoul.go.kr/welfare/archives/542803>(2024.08.10. 최종방문)

한국정보통신기술협회 IT용어사전(“제4차 산업혁명”), https://terms.tta.or.kr/dictionary/dictionaryView.do?word_seq=100949-17(2024.08.10. 최종방문)

국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/>

보건복지부 응급안전안심서비스 시스템, <http://www.livonsmartcare.com>

AAL-EUROPE, <https://www.aal-europe.eu>

[국문초록]

지방자치단체의 사회복지서비스와 ICT 연계 및 과제 : 경기도를 중심으로

김 제 선

(강원대학교 사회복지학과 부교수)

김 수 정

(강원대학교 사회복지학과 강사)

오 지 선

(원광대학교 마음인문학연구소 연구교수)

본 연구는 4차 산업혁명과 COVID-19 팬데믹 등의 급격한 사회적 변화 속에서 정보통신기술(ICT)의 발전이 사회복지서비스에 미치는 영향과 제도적 과제를 고찰하였다. 이를 위해 경기도를 중심으로 ICT와 사회복지서비스 간의 연계 실태를 분석하고, 디지털 포용을 기반으로 한 지속가능한 복지정책의 방향성을 모색하였다.

연구 결과, ICT는 사회복지서비스의 접근성과 효율성을 향상시키는 주요 수단으로 작용하고 있으며, 인공지능(AI), 사물인터넷(IoT), 메타버스 등 신기술의 활용은 맞춤형 서비스 제공, 실시간 모니터링, 사회적 고립 완화 등의 측면에서 긍정적 효과를 창출하고 있었다. 국내의 경우 서울시, 경기도 등의 지자체에서, 해외의 경우 일본, 핀란드 등의 지자체에서 ICT 기술이 포용적 복지를 실현할 수 있는 잠재력을 지니고 있음을 확인하였다. 하지만, 디지털 정보격차, 개인정보 보호, 실천 윤리, 제도적 기반 미비 등의 문제도 병존하고 있었다. 무엇보다 정보취약계층의 접근성과 수용성 문제 등은 ICT 복지정책의 효과성을 제한하는 주요 요인으로 작용하였다.

이에 본 연구는 기술 활용의 원칙, 개인정보 보호, 종합계획 수립, 협력체계 등을 포함한 「ICT 및 AI 활용을 통한 사회복지서비스 촉진에 관한 조례(안)」을 제안하였다. ICT는 복지서비스의 접근성과 효율성, 포용성을 제고하는 핵심 수단이지만, 자치입법 정비와 인력 역량 강화, 디지털 격차 해소를 위한 노력이 병행되어야 한다.

주제어: 정보통신기술(ICT), 사회복지서비스, ICT 연계, 제도적 과제

[Abstract]

**ICT Integration and Challenges in Local Government
Social Welfare Services :
The Case of Gyeonggi Province**

Kim, Jeseon

(Associate Professor, Dept. of Social Welfare, Kangwon National University)

Kim, Soojung

(Lecturer, Dept. of Social Welfare, Kangwon National University)

Oh, Jisun

(Research Professor, The Institute of Mind Humanities, Wonkwang University)

This study examines the impact of rapid social transformations—such as the Fourth Industrial Revolution and the COVID-19 pandemic—on the integration of Information and Communication Technology (ICT) into social welfare services, with a particular focus on Gyeonggi Province. The research analyzes the current status of ICT-welfare integration and explores directions for sustainable welfare policy based on digital inclusion.

The findings indicate that ICT serves as a crucial tool to enhance accessibility and efficiency in social welfare services. Emerging technologies such as Artificial Intelligence (AI), the Internet of Things (IoT), and the Metaverse have demonstrated positive effects in delivering personalized services, enabling real-time monitoring, and alleviating social isolation. Comparative cases from both domestic (Seoul, Gyeonggi Province) and international contexts (Japan, Finland, etc.) confirm the potential of ICT in advancing inclusive welfare. However, challenges such as the digital divide, data privacy concerns, ethical considerations, and insufficient institutional frameworks remain pressing issues. In particular, accessibility and acceptance among digitally vulnerable groups continue to limit the effectiveness of ICT-based welfare policies.

In response, this study proposes a legislative framework titled “Ordinance on Promoting Social Welfare Services through the Use of ICT and AI.” The ordinance emphasizes principles of responsible technology use, personal data protection, comprehensive planning, and multi-stakeholder collaboration. Ultimately, while ICT can significantly improve the accessibility, efficiency, and inclusiveness of social welfare services, its effectiveness depends on parallel efforts in legislative reform, workforce capacity building, and bridging the digital divide.

Keywords: ICT, Social Welfare Services, ICT Integration, Institutional Challenges

도시재생 관점에서의 귀농어·귀촌 조례 분석

전 동 일*·최 경 돈**

目 次

I. 서론	IV. 분석 결과
II. 문헌 검토	1. 기본사항
1. 귀농어·귀촌 현황과 문제	2. 정책분석
2. 귀농어·귀촌 정책의 관점	3. 맥락분석
III. 연구 방법	V. 결론
1. 자료수집	
2. 분석방법	

I. 서론

지방소멸에 대한 우려가 현실화하면서, 다수의 지방자치단체는 인구 감소 문제를 핵심 정책 과제로 인식하고 있다. 이는 저출산, 고령화, 청년층의 수도권 집중 등 인구구조 변화에 기인한 결과로, 많은 농어촌지역이 생존의 갈림길에 서 있는 상황이다. 이러한 배경 속에서 지자체들은 관광 활성화, 실버산업 육성, 귀농·귀촌 정책 등 다양한 대응 전략을 마련하고 있다. 특히 2024년 발표된 귀농어·귀촌 통계에 따르면(통계청, 2025), 전년 대비 약 5.7% 증가한 42만여 명이 귀촌한 것으로 나타났다. 이는 도시민의 농어촌 이주가 점진적으로 증가하고 있음을 보여주며, 농촌의 새로운 활력의 핵심 동력으로서의 가능성을 시사한다. 이처럼 인구 유입이 이루어지는 흐름은

투고일: 2025.08.08., 심사일: 2025.08.12.-2025.08.22., 게재 확정일: 2025.08.25.

* 강원대학교 교수, 제1저자.

** 강원대학교 박사과정 수료, 교신저자.

지방소멸 위기 대응에 있어 중요한 기회로 작용할 수 있으며, 이에 따른 정책적·제도적 정비의 필요성이 제기된다.

이러한 문제의식의 일환으로, 2015년 「귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률」이 제정되었고, 지방자치단체는 유사한 문제의식으로 귀농어·귀촌 조례를 제정, 운용하고 있다. 그러나 귀농어·귀촌이 정착하지 못한 실패 이유가 주로 인적 네트워크 구축의 실패에서 기인하는 것으로 분석하고 있다. 반면, 귀농어·귀촌 조례는 교육훈련과 전문 인력의 육성 목적에 초점이 맞추어져 있다. 이는 귀농어·귀촌 조례의 입안자들이 귀농어·귀촌인을 바라보는 관점이 산업인력 확보를 통한 지역경제 활성화에 초점을 맞추고, 원주민과의 관계에 대해 외면한 결과일 수 있다.

「귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률」에 따르면, ‘귀농어인’은 농어업에 종사하기 위해 농어촌으로 이주한 자를 의미한다. 반면 ‘귀촌인’은 농어업에 종사하지 않지만, 농어촌에 자발적으로 이주한 자를 말한다. 두 집단 모두 농어촌으로의 이주라는 공통점을 가지지만, 귀촌인의 경우에는 은퇴, 생활비 절감, 주거 안정, 생태적 삶의 추구하고 자연환경 선호 등 비농업적 동기를 바탕으로 하는 경우가 많다. 그러나 이러한 귀촌인의 특성과 이주 목적은 현행 제도나 지원 정책에서 충분히 반영되지 못하고 있다.

대부분 지방자치단체는 귀농어업인을 중심으로 한 정책 및 조례를 운용하고 있으나, 귀촌인을 위한 별도의 세부 지원 체계는 부재하거나 매우 제한적이다. 이는 귀촌인의 다양한 이주 동기와 정착 과정에서 발생하는 문제를 제도적으로 수용하지 못하게 만들며, 결과적으로 귀촌인의 정착 실패율 증가와 지역 공동체와의 갈등 유발로 이어질 가능성이 있다. 특히, 농어업에 종사하지 않더라도 귀촌인은 지역사회 구성원으로서 지역경제와 공동체 형성에 중요한 역할을 할 수 있으므로, 귀농 중심의 지원에서 귀촌인의 복지증진, 역량강화를 위한 평생교육 지원사업, 귀촌정보 및 상담 서비스 지원 등, 귀촌까지 포괄하는 조례의 확대와 개편이 필요하다.

기존 연구들은 주로 귀농어·귀촌인의 정착 요인과 갈등 원인에 대한 실태를 분석하는 데 초점을 맞추었다. 예를 들어, 마상진 외(2016)는 지역 주민과의 갈등 원인으로 선입견과 텃세, 재산권 관련 분쟁, 농촌 문화에 대한 이해 부족 등을 제시한 바 있다. 박시현(2014)은 귀농·귀촌 전담 조직의 설치와 같은 행정적 실행력이 정착에 중요한 역할을 한다고 주장하였다. 또한 김동훈·윤종열(2023)은 도시민의 귀촌 의향에 영향을 미치는 요인으로 도시 생활의 질 인식과 농촌 인프라 수준을 지목하며, 농촌의 정주 환경 개선이 중요하다고 분석하였다.

기존 문헌은 주로 정착 요인, 갈등 관계, 또는 귀농·귀촌인의 삶의 질에 관한 주관적 분석에 집중되어 있는 반면, 본 연구는 지방자치단체가 제정운영 중인 조례 내용 그 자체에 주목한다. 특히, 귀농 중심으로 설계된 조례들이 귀촌인의 실제 상황과 요구를 제도적으로 얼마나 수용하고 있는지를 비교·분석함으로써, 제도 설계 차원의

개선 방향을 제시하고자 하였다. 이는 귀촌인의 정착 여건을 구조적 측면에서 조명한다는 점에서 기존 연구와의 차별성이 있다.

본 연구는 귀농어·귀촌 정책에 대한 지자체의 관심이 높아지는 가운데, 귀촌인의 비농업적 이주 동기와 정착 현실을 충분히 반영하지 못하는 기존 조례의 한계를 진단하고, 이를 토대로 귀촌인을 위한 제도적 보완 방안과 조례 정비 방향을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 통해 귀촌인의 안정적인 지역 정착을 도모하고, 농어촌 지역의 지속가능한 공동체 형성에 기여할 수 있는 정책적 함의를 도출하고자 하였다.

II. 문헌고찰

1. 귀농어·귀촌 현황과 문제

「귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률」에 따르면, 귀농인은 농촌 외 지역에서 1년 이상 거주하다가 농업인이 되기 위해 농촌으로 전입하고 농업경영체에 등록한 자를 의미한다. 귀어인은 어업에 종사하기 위해 어촌으로 이주한 자를 지칭하며, 유사한 기준이 적용된다. 귀촌인은 귀농과 귀촌은 비슷해 보이지만 분명한 차이를 지닌 개념이다. 귀농은 농촌 이외의 지역에 거주하는 농업인이 아닌 사람들이 농촌에 이주하여 농업에 종사하는 것을 의미하는 반면, 귀촌은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조 제2호에 따른 농업인과 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조 제3호에 따른 어업인이 아닌 사람 중 농어촌에 자발적으로 이주한 사람을 말한다.

2024년 기준, 귀농 가구는 8,243가구로 전년 대비 20% 감소하였으며, 귀어 가구도 555가구로 22.5% 줄어들었다. 반면, 귀촌 가구는 318,658가구로 전년보다 4.0% 증가하였다. 이 중 농업과 어업에 새롭게 종사하기 시작한 인원은 각각 11,402명과 1,200명에 달했다. 이는 2025년 6월 23일 관계부처 합동으로 발표된 ‘2024 귀농어·귀촌인 통계자료’에 따른 결과이다. 또한, 귀촌인은 비귀촌인에 비해 약 30~40배 많은 규모를 차지하고 있어 정책이 귀촌인에 초점을 맞출 필요가 있다(<표 1> 참고).

<표 1> 귀농·귀촌 규모

구분		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
가 구	귀 농	12,630	11,961	11,422	12,489	14,347	12,411	10,307	8,243

	귀어	906	917	904	897	1,135	951	716	555
	귀촌	334,129	328,343	317,660	345,205	363,397	318,769	306,441	318,658
인구	귀농	12,763	12,055	11,504	12,570	14,461	12,660	10,540	8,403
	귀어	991	986	959	967	1,216	1,023	750	585
	귀촌	497,187	472,474	444,464	477,122	495,658	421,106	400,093	422,789

* 자료: 통계청(각연도). 2012~2024년 귀농·귀촌인 통계.

이러한 통계는 농어업 진입을 목적으로 한 직접적인 귀농·귀어 인구는 감소하고 있는 반면, 주거 목적의 귀촌을 통해 간접적으로 농어업에 유입되는 인구는 일정 수준 유지되고 있음을 보여준다. 즉, 귀농·귀어인은 줄고 있으나 귀촌이라는 경로를 통해 농어촌으로 유입되는 인구 흐름이 여전히 존재하는 것이다.

더욱이, 농업 인구는 2000년 대비 2022년에 약 47% 감소하는 등 농어촌의 구조적인 인력 부족 문제는 지속적으로 심화되고 있다. 이에 대응하여 정부는 청년층의 농어촌 유입을 촉진하고자 귀농·귀어·귀촌 통합 플랫폼을 운영하고, 단계별 교육과 멘토링, 정착 자금 및 주거 지원 등을 포함한 종합적인 전략을 추진하고 있다.

귀농과 귀촌은 유사해 보이지만 서로 다른 개념을 지닌다. 김현길(2025)의 연구에 따르면, 귀농은 도시에서 거주하던 사람들이 농촌으로 이주하여 농업 활동에 종사하는 것을 뜻하며, 귀촌은 농업에는 참여하지 않고 단지 거주를 목적으로 농촌으로 이주하는 현상을 의미한다. 농림축산식품부(2024)의 귀농어·귀촌 실태조사 결과에 의하면, 농촌에서 태어나 도시에서 생활한 뒤, 다시 연고가 있는 농촌 지역으로 돌아오는 'U턴형' 이주 유형이 증가하고 있는 것으로 나타났다.

이민주·백일순(2024)의 연구에서는 세대 간 귀농어·귀촌 동기에서 뚜렷한 차이가 발견되었다. 청년층은 농업의 발전 가능성과 미래 비전을 가장 중요하게 여겼으며, 반면 중장년층은 깨끗한 자연환경을 주요 요인으로 꼽았다. 특히 귀촌을 선택한 이유를 살펴보면, 청년층은 농업 외의 취업이나 창업 기회를 중요하게 여겼고, 중장년층은 정서적인 여유를 더 중시하는 경향을 보였다. 이처럼 귀농어·귀촌을 선택하는 기준은 세대에 따라 다양하게 나타났다.

대도시 거주 베이비붐 세대(1955~1974년생) 1,000명을 대상으로 한 설문 결과(김진영, 2022), 다수(61.6%)가 귀농 또는 귀촌 의향이 있었으며, 귀농어·귀촌 희망 이유는 안정감, 자연 환경, 도시생활 스트레스 순이었다. 이는 농어촌에 대한 긍정적인 이미지를 형성하고 있어 귀촌의 수요가 있음을 의미한다.

이와 유사하게 박상우(2019)는 베이비붐 세대가 은퇴, 인생의 전환점, 새로운 진로를 모색하는 과정에서 귀농어·귀촌을 고려하고 있다고 보고하였다. 또한 김원동(2015)은 강원도 홍천군에 거주자와의 인터뷰를 통해 고향에 대한 향수와 어린 시절의 농촌 경험이 귀농 선택 동기로 확인하였다.

한편, 농촌으로 유입되는 청년층은 단순히 인구수나 노동력 보완의 측면을 넘어, 새로운 문화를 형성하는 주체로 평가된다. 이경은(2019)은 사례연구를 통해, 청년 네트워크가 농촌 사회에서 기존의 권위주의적 구조나 경제적 진입 장벽을 우회하며 독립적인 문화 공간을 조성하는 모습을 조명하였다. 유상춘(2022)도 청년층은 기존 주민들과 일정한 거리를 유지하면서 독자적인 생활공간을 만들어내고, 기존 귀촌인과 구분하여 ‘문화 귀촌인’으로 정의하였다. 이들은 공동 주거를 실현하거나 지역 행사를 주도함으로써 농촌에 새로운 청년문화를 정착시키는 역할을 수행하고 있다. 이러한 형태의 청년 귀촌은 기존 세대와 달리, 도시에서 구현하기 어려운 자율성과 창의성을 바탕으로 독립적인 삶의 방식을 설계한다는 점에서 차별화된다.

그동안 귀농어·귀촌 관련 연구(이경은, 2019; 유상춘, 2022)는 주로 이주 이후의 정착과 농업 활동의 효율성에 초점을 맞춰왔다. 하지만 지역사회 정착률을 높이기 위해서는 주택과 토지 문제에 대한 선제적 대응이 필요하다. 특히 기초자치단체는 빈집과 유휴 토지 정보를 체계적으로 관리하고, 이를 활용 가능한 시스템을 구축하는 것이 요구된다. 또한, 지역 내 중간 지원조직 간 협력과 지자체의 적극적인 대응 체계 마련이 중요하다. 인구 감소가 지속되는 상황에서 기존 공공기관이 수행하지 못하는 역할을 중간 조직이 대신할 수 있는 기반이 점차 중요해질 것이다. 지방소멸 위기에 직면한 자치단체로서는 귀촌인을 통한 인구 유입과 지역문화 재생의 가능성을 높이기 위한 전략이 마련되어야 한다.

2. 도시재생 관점의 귀촌 정책

귀농어인에 대한 주류적 관점은 농촌 또는 어촌의 인력 유입을 통한 지역경제 발전에 초점을 맞추어져 있다. 현재 농어촌 지역은 인력난이 심각한 수준에서 자발적인 귀농어인의 유입은 하나의 대안으로 인식되었다. 귀농과 귀촌은 비슷해 보이지만 분명한 차이를 지닌 개념이다. 귀농인은 이주의 목적이 직업으로서의 농업과 어업활동인 반면, 귀촌인은 농경과 어로활동을 취미와 같은 선택사항이라는 점에서 차이가 있다. 다시 말해 귀촌인은 소비 집단이며, 도시생활 또는 인간관계의 복잡함을 탈피하고자 귀촌을 선택하였다고 볼 수 있다.

귀촌인은 생업으로 농업을 선택한 귀농과 구분된다. 귀촌인은 은퇴자, 청년 창업자,

문화예술인 등 다양한 사회계층으로 구성되며, 정착 목적과 기간에 따라 일시적·장기적 유형으로 나뉜다. 임성호와 김한수(2021)는 귀촌인이 농촌 및 지방의 인구구조 개선과 공동체 회복에 일정한 기여를 한다고 평가한다. 특히 청년 귀촌인의 경우, 지역에 새로운 경제활동을 유도하고 공동체 참여를 통해 공동체 역량을 강화하는 데 기여한다고 하였으며, 귀촌인은 또한 김향집(2011)은 지역의 유희 공간(빈집, 폐교 등)을 재활용하거나, 도시의 경험을 바탕으로 창의적 자영업과 마을기업을 설립하는 경향이 있다고 하였다.

도시재생의 관점에서 살펴보면, 귀촌인들은 세 가지 핵심 요소인 물리적 공간 재생, 경제활동 활성화, 공동체 재건에서 중심 역할을 수행할 수 있다. 예를 들어, 귀촌인을 대상으로 한 빈집 리모델링 사업이나 공동체 기반 창업 지원 정책은 도시재생 전략과 직결된다. 경기도 양평의 도시재생사례(농림축산식품부, 한국농촌경제연구원, 2022)에서는 지역의 주민들과 귀촌인 중심의 예술마을을 조성하여 커뮤니티 공간(세월정미소) 운영하여 지역 문화 콘텐츠 활성화와 마을의 지속가능성에 노력하는 사례가 있다. 또한, 정선군농업회의소(2021)는 귀농어·귀촌 전의 창업을 계기로 강원도 정선에 정착하게 된 성공사례를 소개하면서 노인 문해교육을 통해 지역민들과의 유대감 형성하였다고 발표하였다.

기존의 귀촌 정책은 정착자금 지원이나 교육 제공 등 단기적 인센티브제에 치중되어 장기적인 삶의 기반 형성에는 한계가 있었고, 도시재생 사업과의 연계도 부족해 귀촌인의 지역사회 정착에 어려움이 따랐다. 또한, 지역 주민과의 생활방식 차이에서 비롯된 문화적 마찰, 지역사회의 낮은 수용성, 일시적이고 획일적인 정책 운영 등으로 인해 귀촌인의 장기 정착 실패 사례가 지속해서 발생하고 있다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 도시재생과의 연계를 강화하고, 귀촌인을 도시재생의 전략적 자원으로 인식하는 시각 전환이 필요하다. 우선, 도시재생 뉴딜사업의 빈집 정비 항목과 연계하여 유희 공간을 귀촌인에게 저렴하게 제공하는 농촌빈집 활용 주거지원 같은 제도를 구축해 실질적인 정착 기반을 마련해야 한다. 다음으로, 마을 코디네이터나 중간지원 조직 등 지역 공동체와 귀촌인을 연결하는 매개 조직을 활성화하여 갈등을 완화하고 함께하는 상생형 지역사회 구조를 조성할 필요가 있다. 또한, 청년 귀촌인들을 로컬 콘텐츠 기획자, 마을기업 운영자, 사회적 경제 주체 등으로 육성하고, 도시재생 자원인 유희 공간이나 문화재 등을 활용한 창업 모델을 지원함으로써 지속 가능한 지역 활력을 창출해야 한다. 이러한 방안들은 단편적인 정책을 넘어 인구 유입 전략, 공간 활용, 지역 경제 활성화를 통합적으로 고려한 다차원적이고 융합적인 도시재생 모델 구축으로 이어져야 하며, 도시재생 전략계획 수립 단계부터 이러한 요소들이 체계적으로 반영되어야 한다.

특히, 귀촌인은 농촌 인구 정책의 대상이 아니라 지역사회 재생의 핵심 주체로서 발전 가능성을 지니고 있다. 도시재생에 총체적 접근이 요구되는 지금 이때, 귀촌인을

중심으로 한 사람 중심의 재생 정책은 지역의 지속가능성을 강화하는 중요한 전략이 될 수 있다. 따라서 앞으로의 귀촌 정책은 귀촌인을 정착자가 아닌 지역사회 재구성의 파트너로 인식하고 설계해야 한다. 국토교통부에서 2024년도에 발표한 8개 부처 협업으로 선정한 ‘지역활력타운사업’은 강원 영월, 충북 보은, 충남 금산, 전북 김제·부안, 전남 구례·곡성, 경북 영주·상주, 경남 사천 등 10개소를 선정하였으며, 타운하우스, 공공임대주택, 복합커뮤니티 센터, 청년창업자를 위한 블록형 단독주택조성 하는 사업이다. 이와 같은 사업 형태는 귀촌인들에게 다양하게 활용될 수 있다. 아울러 귀농·귀촌인과 은퇴자를 고려한 정책적·제도적 기반이 확충되어야 한다.

Ⅲ. 연구 방법

1. 자료 수집

분석대상은 귀촌 조례이다. 자료는 자치법규정보시스템(<https://www.elis.go.kr>)에서 2025년 5월 말을 기준으로 2025년 6월 12일에 추출하였다. 귀촌 조례는 귀촌인의 안정적 정착을 유도하는 조례를 말한다. 귀촌인은 「귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률 시행령」 제3조를 준용하여 농어촌 외의 지역에서 1년 이상 주민등록자가 농어촌지역으로 이주한 후 전입신고를 한 사람으로 정의하였다. 다만, 학생, 군인, 직장 파견인, 귀농어업인을 제외한다. 대부분의 귀촌 조례는 단독으로 규정된 조례보다 귀농 또는 귀어인과 함께 규정된 경우가 다수를 차지한다. 검색된 자치법규 중 귀농어·귀촌인에 대한 지원을 규정하지 않고, 건물 대상 지원을 규정한 조례는 한정적으로 규정한 조례는 분석에서 제외하였다. 검색된 198건의 조례 중 제외 규칙에 의해 제외하면 분석대상 조례는 총 143건이며 포함, 제외 규칙은 <표 2>와 같다.

<표 2> 포함, 제외 기준

구분	기준	예시	사례 수 (건)
검색	키워드: 귀농, 귀어, 귀촌	(검색어에 의해 검색된 조례)	198
포함	사람(귀농인, 귀어인, 귀촌인) 대상 지원 조례	귀농인/귀어인/귀촌인 지원 조례(+82)	
포함	장소(귀농, 귀어, 귀촌) 대상 지원 조례	귀농/귀어/귀촌 지원 조례(+61)	

제외	건물 대상 지원 조례(특정 지원 대상인 경우)	귀농인의 집 설치 및 운영 조례	-6
		귀농, 귀어학교 운영 및 지원 조례	-4
		귀농·귀촌인 센터 관리 및 운영 조례	-4
		귀농·귀촌단지 기반조성 지원 조례	-3
		귀촌인 신규(전원)마을 조성사업 지원 조례	-1
제외	규칙, 훈령	(조례가 아닌 규칙이나 훈령)	-37
계			143

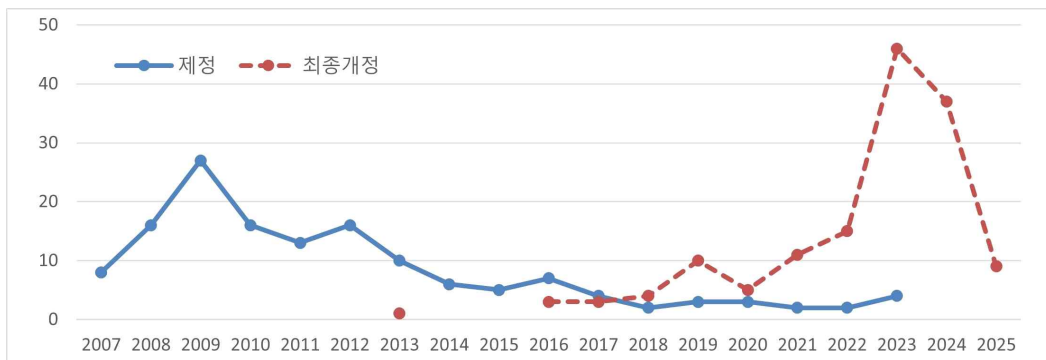
분석대상은 자치단체 기준 141곳이었으나, 2개의 기초자치단체(전남 강진군, 전남 해남군)은 각 2개씩의 조례를 제정하고 있어, 조례수 기준 143건이다. 분석대상 조례는 <표 3>과 같다. 다만, 전남 강진군은 「강진군 귀농자 지원 조례」와 「강진군 귀어자 지원 조례」를 구분하여 제정하였고, 전남 해남군은 「해남군 귀농어·귀촌인 지원 조례」(2008년 제정) 외에 「해남군 귀농어업인등 특별 지원에 관한 조례」(2023년 제정)를 추가 제정하였다. 또한, 전라남도 강진군은 2007년 4월 25일, 전국 최초로 「강진군 귀농자 지원조례」를 제정하였다. 이 조례는 농업경영을 목적으로 이주한 귀농인에게 빈집수리비, 교육훈련비, 자녀장학금, 정착사업비, 의료비 등을 지원을 주요 골자로 하였다. 이후, 2달 늦게 제정된 「곡성군 귀농·귀촌 활성화 및 지원에 관한 조례」는 귀촌인을 지원 대상으로 포함한 이래, 다수의 조례들이 농업경영이나 수산경영을 하지 않은 이주민에 대한 지원을 규정하였다.

<표 3> 지역별 귀촌 조례 제정 현황

구분	자치단체수(개)			조례제정(개)			제정률(%)	비고
	광역시	기초	소계	광역시	기초	소계		
서울	1	25	26	-	-	-	-	
부산	1	16	17	-	-	-	-	
대구	1	9	10	-	1	1	10.0	
인천	1	10	11	1	1	2	18.2	
광주	1	5	6	-	-	-	-	
대전	1	5	6	-	-	-	-	
울산	1	5	6	1	2	3	50.0	
세종	1	-	1	1	-	1	100.0	
경기	1	31	32	1	9	10	31.3	
강원	1	18	19	1	16	17	89.5	
충북	1	11	12	1	11	12	100.0	
충남	1	15	16	1	15	16	100.0	

전북	1	14	15	1	12	13	93.3	
전남	1	22	23	1	22	23	100.0	강진군, 해남군 각 2개 조례
경북	1	22	23	1	22	23	100.0	
경남	1	18	19	1	18	19	100.0	
제주	1	-	1	1	-	1	100.0	
계	17	226	243	12	129	141	58.0	지자체 기준 ※조례수 기준: 143

귀촌 조례는 2007년(8건)도 조례 제정이 시작된 이래, 2009년(27건) 정점을 찍을 후 2012년(16건) 이후 감소 추세에 이르렀다가 2023년(4건)에 마지막 조례 제정이 이루어졌다.



[그림 1] 귀촌조례 제·개정 시기

또한, 2023년(46건)을 정점으로 조례 개정이 다수 이루어졌다. 이러한 결과는 귀촌 조례는 제정 이후 안정적 관리, 운영 상태에 접어든 성숙기에 있다고 볼 수 있다. 귀촌 조례는 최대 19회까지 개정되었고, 평균 5.1회의 개정이 이루어졌어, 다른 조례들에 비교할 때, 비교적 관리와 활용도가 높은 조례라고 평가할 수 있다.

2. 분석 방법

선행연구를 살펴보면, 조례 분석틀은 크게 두 가지 유형이 사용된다. 첫째, 김대건(2018)은 윤찬영(2010)의 틀을 조례에 맞게 규범체계와 실효체계로 구성하였다. 이후 연구자들(전동일, 이강준, 2024; 박미현, 임은의, 임유진, 2020)도 이 틀을 토대로 추가적인 변형을 하여 조례 분석틀을 사용하였다(<표 4>의 분석틀 유형A). 둘째, Gilbert와 Specht(1974)의 정책분석틀(할당, 급여, 전달체계, 재정)을 조례에 적용한

분석틀은 실효체계를 할당, 급여, 전달체계, 재정으로 세분화한 것이 특징이다.

<표 4> 조례 분석틀

분석 대상	조문의 구성		선행연구 분석틀		본 연구 분석틀	
	구분	구성요소	분석틀 유형A	분석틀 유형B	구분	
조례 조문	총론	목적, 정의, 단체장의 책무성 등	규범 체계	기본사항	기본사항	
		권리구제				
		벌칙				
	각론	사업대상, 지역 등	실효 체계	할당	정책 분석	대상
		계획 수립		급여		사업
		계획 내용				
		조성 사업 기준				
		조사 연구				
		장애인친화영향평가				
		인정규정		전달체계		집행체계
		위원회				
		협력체계				
		교육홍보				
		포상·표창				
		시행규칙		재정		재정
		재정지원				
	조례 내용	-	-	-	맥락분석	

본 연구는 기존 분석틀 유형A와 유형B를 준용하되, 맥락분석을 추가한 변형된 분석틀을 적용하였다. 분석틀 유형B과 유형A를 포괄하면서 구조적 틀을 제공한다는 데 의의가 있으나 두 가지 측면에서 보완을 하였다. 첫째, 4가지 정책분석틀의 할당, 급여, 전달체계 재정은 대상, 사업, 집행체계, 재정으로 변경하여 지방자치단체 성격에 부합하도록 조정하였다. 급여의 개념에 현금 이외에 서비스를 포함하고 있어, 사업을 지칭할 수 있으나, 지방자치단체는 일상적인 용어이다. 전달체계는 급여가 최종 수혜자에게 전달되는 과정을 지칭하나, 지방자치단체는 직접 또는 유관 기관, 단체와의 협력에 의해 수행되므로, 전달체계라는 용어는 오해의 소지가 있다. 할당은 급여를 전제로 하는 용어이기 때문에 사업과 대응되는 개념인 대상으로 용어를 변경하였다. 둘째,

조례 연구의 목적 중 하나는 조례의 작동에 대한 관심도 있으나, 조례를 제정하지 못한 자치단체에 유용한 정보를 제공하는 것도 목적이다. 따라서 개별 조문들 중 해당 지역의 특성과 유사한 내용을 파악할 수 있어야 하는지, 정책분석(대상, 사업, 집행체계, 재정)은 일반화되어 개별 내용을 파악하기 어렵다. 따라서 맥락분석을 통해 개별 조문에 접근할 수 있도록 분석틀을 조정하였다.

또한, 조문의 의미에 따라 미규정, 임의규정(~할 수 있다), 노력규정(~노력해야 한다), 강행규정(~해야 한다)로 구분하였다. 강행규정은 조례 제정권자의 의지의 표명이라고 해석할 수 있다.

IV. 분석결과

1. 기본사항

(1) 조례명

조례 명칭은 대상을 나타내는 용어와 목적을 나타내는 용어로 분포도를 작성한 결과는 <표 5>와 같다.

<표 5> 조례 명칭을 구성하는 용어

구분 \ 명칭	귀농어(인)				귀농어·귀촌(인)				계
	귀농(인)	귀어(인)	귀농어(인)	소계	귀농·귀촌(인)	귀어·귀촌(인)	귀농어·귀촌(인)	소계	
지원	28	1	7	36	28	0	9	37	73
활성화, 지원	1	0	0	1	31	2	27	60	61
육성, 지원	0	0	0	0	6	0	0	6	6
정착, 지원	0	0	1	1	1	0	1	2	3
계	29	1	8	38	66	2	37	105	143

명칭은 귀촌을 포함하는 용어와 포함하지 않는 용어로 구분할 수 있다. 귀촌을 포함하는 조례명이 약 2.76배 많았다. 귀촌을 포함하는 경우, 활성화 및 지원과 결합된 조례명이 선호되었고, 귀촌이 포함되지 않는 경우 지원과 결합된 조례명이 많았다. 귀촌이 포함되지 않는 조례는 비교적 초기 조례가 많았다고 볼 수 있다.

(2) 목적

목적 조문을 통해 조례의 대상, 성과, 법적 근거를 살펴보았다. 정책 대상은 귀농(97.2%)과 귀촌(76.8%), 그리고 귀촌(33.6%) 순이었다. 조례를 통해 달성하고자 하는 성과를 살펴보면, 귀농어·귀촌인의 정착을 지원(81.1%)하고, 지역 발전(82.5%)이 유사한 비율로 나타났다. 또한, 목적 조문에 나타난 법적 근거로 「귀농어·귀촌활성화 및 지원에 관한 법률」(42.3%)보다 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」이 가장 많이 제시(75.9%)되어 산업 인력 확보의 성격이 강하게 나타난다고 볼 수 있다.

〈표 6〉 목적 조문의 구성

구분	항목	빈도(건)	비율(%)
대상	귀농	139	97.2
	귀어	48	33.6
	귀촌	109	76.8
	도시은퇴자	1	0.7
성과	정착 유도(지원)	116	81.1
	지속가능한 발전	118	82.5
법적 근거	귀농어·귀촌활성화 및 지원에 관한 법률	58	42.3
	농업·농촌 및 식품산업 기본법	104	75.9
	수산업·어업 발전 기본법	23	16.8
	농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률	2	1.5

(3) 구성

조례의 조문은 목적, 정의, 단체장 책무, 귀농·귀어·귀촌인의 책무, 지원계획의 수립·시행, 위원회, 지원센터 설치·운영 등, 지원센터 지정·취소 등, 정착지원, 사업지원(개인), 사업지원(단체), 실태조사, 사후 관리, 지원의 취소 등, 보고 및 감사, 시행규칙 등으로 구성되어 있었다. 이 중, 목적(143건), 정의(137건), 사업지원(개인)(126건), 지원의 취소(126건) 순으로 규정한 조례가 많았다.

의무규정은 지원의 취소 등(120건)이 강행 규정한 조례가 많았으며, 사업지원(126건)이 임의 규정한 조례가 가장 많았다. 또한, 실태조사(131건)는 대부분의 조례에서 규정하지 않았다.

특이 사항은 단체장의 책무(81건)보다 귀농·귀어·귀촌인의 책무를 규정(112건)한 조례가 많았다. 조례는 단체장이 부담해야 할 의무라는 점에서 귀농·귀어·귀촌인의

책무에 대한 규정은 바람직하지 않은 조문이라 볼 수 있다.

<표 7> 조례 구성

구분	미규정		규정						계	
			임의규정		의무규정		소계			
	건	%	건	%	건	%	건	%	건	%
목적	-	-	-	-	-	-	143	100.0	143	100.0
정의	6	4.2	-	-	-	-	137	95.8	143	100.0
단체장 책무	81	56.6	43	30.1	19	13.3	62	43.4	143	100.0
귀농·귀어·귀촌인의 책무	112	78.3	31	21.8	-	-	31	21.8	143	100.0
지원계획의 수립·시 행	95	66.4	1	0.7	47	32.9	48	33.6	143	100.0
위원회	41	28.7	100	69.9	2	1.4	102	71.3	143	100.0
지원센터 설치·운영 등	75	52.4	67	46.9	1	0.7	68	47.6	143	100.0
지원센터 지정·취소 등	115	80.4	12	8.4	16	11.2	28	19.6	143	100.0
정착지원	74	51.7	68	47.6	1	0.7	69	48.3	143	100.0
사업지원(개인)	17	11.9	126	88.1	-	-	126	88.1	143	100.0
사업지원(단체)	107	74.8	36	25.2	-	-	36	25.2	143	100.0
실태조사	131	91.6	12	8.4	-	-	12	8.4	143	100.0
사후 관리	27	18.9	2	1.4	114	79.7	116	81.1	143	100.0
지원의 취소 등	17	11.9	6	4.2	120	83.9	126	88.1	143	100.0
보고 및 감사	135	94.4	8	5.6	-	-	8	5.6	143	100.0
시행규칙	36	25.2	102	71.3	5	3.5	107	74.8	143	100.0

* 주) 목적과 정의는 조문의 성격을 반영하므로, 임의규정과 의무규정으로 구분하지 않고, 규정 유무로 집계함

2. 정책분석

(1) 대상

정책대상은 조례명, 목적 조문을 통해 확인해 볼 수 있다. 먼저 조례명은 사람이거나 장소의 지원 또는 활성화라 규정하고 있었다. 정책대상이 사람(귀농인, 귀어인, 귀농어인)인 경우와 장소(귀농어·귀촌 등)인 경우는 각각 73건, 70건으로 유사하였다.

〈표 8〉 조례명에 규정된 정책 대상

구분 \ 대상	귀농어(인)				귀촌(인)				계
	귀농 (인)	귀어 (인)	귀농어 (인)	소계	귀농· 귀촌 (인)	귀어· 귀촌 (인)	귀농어· 귀촌 (인)	소계	
지역	3	0	0	3	34	2	31	67	70
사람	26	1	8	35	32	0	6	38	73
계	29	1	8	38	66	2	37	105	143

(2) 사업

조례들은 사업의 성격에 따라 크게 정착지원사업, 개인지원사업, 단체지원사업으로 분류하였다. 정착지원사업은 귀농, 귀어, 귀촌인에게 공통적으로 적용되는 정착과정상의 지원을 의미하고, 개인지원사업은 귀농어인을 대상으로 직업활동에 필요한 사항, 단체지원사업은 귀농, 귀어인 단체를 지원하기 위한 사업을 말한다. 다만, 조문들이 중복 또는 혼용된 조문들이 많아, 위 3가지 기준에 따라 재정리한 결과는 〈표 9〉와 같다.

지원사업들은 산업인력의 확보의 관점에서 초점이 맞추어져 있었다. 오히려 귀농어인, 귀촌인이 경험하는 정착의 어려움에 대한 선행연구 결과(마상진, 남기천, 최윤지, 2016)를 반영하지 못하고 있었다.

〈표 9〉 사업

사업	빈 도 (건)	비 율 (%)	사업	빈 도 (건)	비 율 (%)
〈정착지원〉			시설·장비 등의 지원	24	16.8
주택구입 등 지원	41	28.7	장비기자재 임대사업 지원	12	8.4
주민과의 교류 및 협력시책 추진	32	22.4	박람회 개최(참가) 지원	9	6.3
매입 및 임차 지원	23	16.1	기초 농(어)업교육	6	4.2
박람회 등의 개최	12	8.4	직거래 또는 매장 내 판매 지원	3	2.1
〈지원사업(개인)〉			학교 운영에 관한 지원	3	2.1
주택 구입·신축·수리·임차 지원	93	65.0	창업자금 지원	3	2.1
창업 정보제공	69	48.3	빈집정보센터 운영	1	0.7
경영 기술교육 및 체험투어	54	37.8	〈지원사업(단체)〉		
자금·기술·경영컨설팅 지원	44	30.8	귀농어 초기에 대한 지원	26	18.2
교육훈련 사업	43	30.1	귀농어·귀촌인 단체(공동체) 지원	21	14.7

사계절 친환경 사업	30	21.0	귀농어업인, 귀촌인 법인 지원	15	10.5
농지 매입 등 지원	26	18.2	귀농어·귀촌인 단체 대표자 등록	4	2.8

(3) 집행체계

지방자치단체의 집행체계는 크게 위원회와 센터로 구분해 볼 수 있다. 위원회의 다수(93.0%)는 심의 기구로, 귀농어·귀촌인의 지원과 관련 사업 추진을 목적으로 설치하고 있었다. 또한, 관련 사업을 수행하기 위해 일부 자치단체(68건)가 지원센터를 운영하고 있었으며, 이 중 다수(55.9%)는 위탁 규정을 마련하고 있었다.

위원회는 농업이나 어업 경영인에 대한 지원의 정당성과 공정성을 확보해 주는 목적으로 설치되었고, 지원센터는 기술 지원을 위해 운영되고 있었다. 귀촌인에 대한 집행체계는 별도로 갖추고 있지 않고 통합하여 규정하였다.

<표 10> 집행체계

위원회(101건)				지원센터(68건)			
구분	항목	빈도(건)	비율(%)	구분	항목	빈도(건)	비율(%)
성격	자문	1	1.0	위탁	위탁 규정	38	55.9
	심의	94	93.0		상담과 안내 등 정보제공 사업	58	85.3
	자문+심의	4	4.0	사업	기술지도 및 교육 사업	50	73.5
	심의+의결	2	2.0		판로 상담·지원 사업	9	13.2
기능	사업추진 절차 및 추진 방향	65	64.4		조사와 홍보 및 정책 발굴	28	41.2
	유치·홍보·교육, 재정 지원	87	86.1		기타사업(정부시책사업 등)	50	73.5
	자격과 지원 사업, 고충 처리	86	85.1	지정취소	지정취소 또는 시정명령 규정	28	41.2
	조기정착을 위한 컨설팅 지원	59	58.4		지정 취소를 위한 청문	10	14.7
	지원 사업을 위한 재원 확보	1	1.0				
	센터 설치·운영 및 예산지원	10	9.9				
	평가 및 지원사업 취소	27	26.7				

(4) 재정

재정 관련 규정은 조례의 실효성을 확보하는 핵심 요소이다. 조례에 재정 규정이 명시되어 있다고 해서 반드시 사업이 실행되는 것은 아니지만, 관련 규정은 사업 실행을 위한 필요조건이다. 즉, 예산이 확보되었더라도 지출 근거 규정이 미비하면 집행에 어려움이 따를 수 있다. 분석 결과, 귀농어·귀촌 조례는 기술지원사업(85.3%)과 정착지원사업(47.6%)에 대한 재정 규정을 마련하여 지출 근거를 두고자 했다. 또한, 지도·감독(80.4%), 보조금 사용 기준(76.2%), 자료 제출 요구(75.5%) 등 사후 관리 규정을 통해 재정 집행의 투명성과 책임성을 확보하고자 하였다.

<표 11> 재정 관련 규정

구분	항목	빈도 (건)	비율 (%)	구분	항목	빈도 (건)	비율 (%)
재정 지원	정착지원사업	68	47.6	지원 취소	지원 취소의 예외	119	83.2
	기술지원사업	122	85.3		취소된 보조금의 반환 의무	99	69.2
사후 관리	목적 내 사용하도록 지도·감독	115	80.4		반환할 보조금 징수 방법	83	58.0
	보조금 사용 기준	109	76.2	보고 감사	보고 또는 자료 제출 의무	8	5.6
	자료 제출 요구	108	75.5		업무 검사	8	5.6
	방문 조사 등 필요한 조치	110	76.9				

그러나 일부 조례는 구체적인 지원 사업을 명시하지 않아 재정 지출의 근거가 미약하거나, 사업 추진 의지를 파악하기 어려운 한계가 일부 발견되었다. <표 11>에서 보듯 귀촌인의 안정적인 정착에 필수적인 ‘정착지원사업’에 대한 재정 지원 규정은 전체 141개 조례 중 68개(47.6%)에 불과했다. 이는 나머지 73개(52.4%) 조례는 관련 지원 사업에 대한 예산 편성과 집행이 사실상 어려울 수 있음을 시사한다. 예를 들어, 「의령군 귀농어·귀촌 활성화 지원에 관한 조례」는 귀촌인에 대한 지원 목적(제1조)을 명시하고 있으나 예산을 집행할 수 있는 근거가 되는 지원 사업의 범위 등을 규정한 조항이 부재하여 실질적인 재정 지원으로 이어지기 어려운 문제점을 보여준다. 이러한 경우, 선언적 지원에 그칠 가능성이 크다.

3. 맥락분석

(1) 조례의 성격

귀농어·귀촌 조례는 그 명칭이나 목적 조항에서는 귀농·귀어·귀촌을 포괄적으로 다루고 있으나, 지원 사업의 내용을 살펴보면 기술 및 경영 전수에 높은 비중을 두는 경향이 나타났다. 그리고 기술 제공, 시설·장비 지원 등 귀농어인의 생산 활동과 관련된 사업이 우선순위를 차지하고 있었다. 물론 주택 구입 지원(28.7%)이나 지역 주민과의 교류 시책(22.4%) 등 정주 여건 개선을 위한 조항도 일부 존재하였다.

귀농어인이 안정적인 소득 기반을 마련하는 것은 성공적인 정착의 필수적인 기반이 된다는 점에서, 이러한 기술·경영 지원 중심의 조례는 중요한 의미를 지닌다. 그러나 귀농어인에 비해 귀촌인이 47배 이상 많은 43만 명(2024년 기준)의 인구 집단을 차지하고 있음에도 귀촌인이 지역사회의 일원으로 정착하여, 장기적으로 지역사회에 기여할 수 있는 소속감을 부여하는 지원 정책과 거리가 있다고 볼 수 있다.

이는 귀농어·귀촌 정책의 관점이 새로운 인구 유입을 통한 ‘공동체 전반의 활성화’보다는 ‘부족한 산업인력 확보’라는 경제적 목표에 무게를 두고 있음을 시사한다. 그 결과, 귀촌인의 여가·취미 활동이나 치유·요양 등 비산업적 활동이 지역사회에 기여할 수 있는 잠재적 가치가 충분히 고려되지 못하는 한계로 이어질 수 있다. 젊은 인구의 유출로 지속 가능성의 위기를 겪는 농어촌의 현실에서, 유입된 인구는 생산자일 뿐만 아니라 지역 경제를 지탱하는 중요한 소비자이기도 하다. 산업이 생산과 소비의 선순환 구조 속에서 유지된다는 점을 감안하면, 지역 내 소비 인구 확보는 외부 경제에 대한 의존도를 낮추고 지역 활성화를 이루는 핵심 요소이다.

정부는 주민 수요에 기반한 생활SOC 확충에 노력하고 있지만, 이를 유지하기 위해서는 일정 규모의 소비층이 필요하다. 소비층이 무너지면 원주민조차 생활SOC의 혜택을 누리기 어려운 악순환에 빠질 수 있다. 따라서 산업 활동에 직접 참여하지 않는 귀촌 인구의 적극적인 유입과 정착은 귀농어인 못지않게 농어촌 경제와 공동체 활성화에 중요한 축이 될 수 있다. 귀농어인에 비해 상대적으로 유입 장벽이 낮은 귀촌인의 특성을 고려할 때, 이들을 적극적으로 포용하는 방향의 정책도 균형 있게 추진하는 전략적 접근도 필요하다.

(2) 조례 독창성

귀농어·귀촌 조례는 대부분 귀농인 또는 귀어인 지원에 초점이 맞추어져 귀촌인에 대한 구체적인 지원 규정은 부족하다. 반면, 일부 지방자치단체는 지역의 특성과 여건

을 반영하여 정책 대상, 공동체 형성, 정보 제공 등에서 주목할 만한 독창적인 규정을 두고 있었다.

첫째, 지원 대상과 사업을 독창적으로 규정하여 정책의 포용성을 넓힌 조례가 있다. 대표적으로 「울산광역시 귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 조례」는 지원 대상을 ‘도시 은퇴자’까지 포함하여 정책 범위를 확장했다(제2조). 또한, 「군산시 귀농·귀촌자 지원에 관한 조례」는 귀촌인 대신 ‘귀촌자’라는 용어를 사용(제2조)하면서, 「귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률 시행령」에서 규정한 이주 직전 농어촌 외의 지역에서 1년 이상 거주자에서 타지역에서 3년 이상 거주자로 달리 규정하였다. 한편, 「홍천군 귀농귀촌 지원 조례」는 귀농귀촌인의 날을 지정(제14조)을 지정하여 귀촌인의 긍지와 자부심을 높이려는 노력을 하였다.

둘째, 안정적인 지역 정착을 위해 공동체 형성을 지원하는 독창적 사업을 규정한 조례도 있다. 재정 지원을 넘어 사회적 관계 형성에 초점을 맞추었다고 볼 수 있다. 예를 들어, 「순천시 귀농·귀촌 활성화 및 지원에 관한 조례」는 ‘귀농·귀촌인 동아리 및 단체 활성화 지원사업’을 명시(제13조 제6호)하여 공통의 관심사를 가진 이들의 네트워크 구축을 장려하였다. 「거제시 귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 조례」는 ‘귀농어·귀촌 공동체 지원 사업’(제5조 제1항 제7호)을 규정하여 지원 근거를 마련하였고, ‘귀농어업인·귀촌인과 지역주민과의 교류협력 사업’(제5조 제1항 제6호)을 통해 귀촌인과 기존 주민들과의 융화를 유도하였다.

셋째, 정보 제공의 범위를 구체화하여 귀농어·귀촌인의 실질적인 정착을 돕고자 하는 조례도 존재한다. 대표적으로 「과주시 귀농·귀촌 활성화 및 지원에 관한 조례」는 ‘귀농업인·귀촌인의 주거 안정을 위한 주택 구입 및 신축, 수리, 임차에 필요한 비용 지원 사업’(제5조 제8호)을 명시하는 등 구체화하려는 지역정책이 돋보인다.

넷째, 일부 자치단체는 귀촌인이 귀농어인과 다른 욕구에 부합하는 귀촌인 맞춤형 사업을 규정한 조례도 존재한다. 「충주시 귀농·귀촌 활성화 지원 조례」는 드물게 귀촌인 대상 사업을 귀농인과 분리하여 규정하였다. 주된 내용은 ‘농촌 정착에 필요한 교육훈련 지원 및 정보 제공’(제8조 제2항 제1호)과 ‘임대 농지, 휴경농지, 빈 축사 등 정보 제공’(제8조 제2항 제2호)과 같은 정보제공에 초점이 맞추어져 있다. 귀촌인이 취미생활, 소비생활, 관광을 위한 정보제공 위주의 사업으로 확장될 필요가 있다. 초기 정착단계는 정착체험관, 편의시설, 거주지 마련 등과 같은 정보서비스를 제공된다면 지역 발전에 크게 기여할 수 있을 것이다. 그러나 다수의 조례는 귀농어인 지원에 초점이 맞추어져 있었다. 귀촌인 지원 정책은 귀농어인 지원 정책의 포함하여 부수적으로 다루어진 경우가 많았다고 볼 수 있다.

V. 결론

본 연구는 귀촌인의 관점에서 귀농어·귀촌 조례를 분석함으로써 귀촌을 활성화할 수 있는 지역정책 방향을 모색하는데 목적이 있다. 이를 위해 행정안전부의 자치법규 정보시스템에서 141개 자치단체, 143개 귀농어·귀촌 조례를 확보하였다. Gilbert와 Specht(1974)의 정책분석틀을 토대로 기본상황, 정책분석, 맥락분석을 수행한 결과는 다음과 같다.

첫째, 귀농어·귀촌 조례는 조례명을 기준으로 볼 때, 귀촌을 포함한 조례가 그렇지 않은 조례에 비해 약 3배 가량 많았으며, 목적 조문은 농업 및 어업 산업 인력 확보하려는 의도가 강하게 나타났다.

둘째, 귀농어·귀촌 조례를 대상, 사업, 집행체계, 재정을 중심으로 살펴보았다. 대상은 귀촌(인)을 대상에 포함하는 조례가 다수(105건)였으나, 귀촌(인)에 특화된 사업을 발견되지 않았다. 또한, 집행체계인 위원회나 지원센터의 기능이나 사업 내용을 살펴보면 농업이나 어업인을 육성, 지원하는 내용으로 구성되어 있었다.

셋째, 조례에 대한 맥락 분석 결과 귀농어·귀촌 조례가 농어촌의 인력 수급이라는 산업적 관점이 반영된 것으로 이해할 수 있다. 대부분의 귀농어·귀촌 조례는 농어촌의 전문 인력 확보를 주된 목적으로 하고 있었다, 이에 부합하는 기술, 정보, 시설이나 장비 등이 주된 지원사업으로 제시되었다. 반면, 귀촌인 대상 지원정책은 주변화되었다. 즉, 귀농어인의 정착 과정에서 필요한 거주지 확보 지원에 한정되어 있었다. 산업은 생산과 소비의 양면을 갖추고 있고, 생활SOC 확충이나 관광 수요 창출에 기여할 수 있다는 점을 인식하고, 적극적인 귀촌인 유입 유도 정책이 지역경제발전에 유효하다는 측면에서 귀촌인에 대한 적극적인 접근이 요구된다.

본 연구의 함의는 다음과 같다.

첫째, 맥락분석은 사업의 당사자인 귀촌인이 귀촌 정책의 기획, 집행, 평가의 각 단계에 참여할 수 있는 기회가 제공되어야 한다. 귀농과 귀촌은 이주 목적과 정착 방식에서 차이가 크므로, 각각에 맞는 맞춤형 정책이 필요하다. 귀농은 농지 확보와 영농 기술 교육이 핵심인 반면, 귀촌은 주거 안정과 생활 기반 마련에 집중해야 한다. 중앙 정부보다는 지역민과 밀착되어있는 지방자치단체 중심의 유연한 정책이 효과적이며, 빈집 관리와 지역 자원 연계 등 실질적인 지원이 중요하다. 특히 청년 귀촌인은 인구 유입으로 인한 인구정책 대상이 아니라, 농촌 활성화를 이끄는 문화적·경제적 주체로서 창업과 공동체 참여를 지원하는 복합 생태계 구축이 필요하다.

둘째, 청년 귀촌인들은 도시에서 익힌 다양한 생활 방식과 가치관을 농촌에 도입해, 전통적으로 경직된 지역사회를 유연하게 변화시키고 있다. 이들은 수평적 관계망과

소통 방식을 통해 농촌 공동체의 개방성과 적응력을 높이며, 지역사회의 수용성과 통합성을 확장하는 데 긍정적 역할을 한다. 특히 ‘문화 귀촌’은 이주를 넘어 삶의 방식과 가치를 재구성하는 과정으로, 청년들은 농촌을 자기 주도적 삶의 실험장으로 삼아 공동체적 가치와 연대를 실천하며 농촌을 새로운 삶의 터전으로 변화시키고 있다.

셋째, 세대별 귀농·귀촌 동기의 차이를 이해하는 것은 정책 설계에 매우 중요하다. 청년층은 창의적이고 미래지향적인 삶을 추구하는 반면, 중장년층은 자연환경과 정서적 안정 등 감성적 요인을 중시한다. 이 차이를 반영하면 이주자 유형에 맞는 정교하고 지속 가능한 지원 체계 구축이 가능하다. 특히 베이비붐 세대의 증가로 농촌이 노년층의 새로운 주거지로 변모할 가능성이 커지면서, 고령 이주자에 맞춘 의료·복지·교통 인프라 확충이 중요한 과제로 부각되고 있다.

넷째, 지방소멸 위기 대응을 위해서는 단기 인구 유입에 머무르지 않고, 이주자의 안정적 정착을 위한 사회적 기반 조성이 필수적이다. 이를 위해 중간지원조직 역량 강화와 공공·민간 협력 체계의 체계적 구축이 필요하다. 또한 귀농·귀촌은 농촌의 사회적 역할과 정체성을 새롭게 재구성하는 변화로 인식되어야 하며, 농촌이 생산 중심에서 문화와 공동체 중심 공간으로 변모하는 데 맞춘 정책 전환이 시급하다.

후속 연구를 위해 다음과 같이 제언하였다.

첫째, 지역소멸에 대응하기 위한 지방자치단체의 재정지출보다 자발적인 귀촌인 우대 정책이 비용효과적일 수 있다. 지방자치단체는 인구수에 따라 보조금이 삭감되고 있어 인구 유치를 위해 실버산업, 관광도시 등을 추진하고 있으나, 자치단체들은 제로섬 게임의 늪에 빠져 있다. 그러나 자발성이 높은 귀촌인에 대한 정착 사업은 저렴한 비용으로 정책 성과가 파생 효과가 높은 사업일 수 있다.

둘째, 원주민의 인식 제고를 위한 자치단체의 노력이 필요하다. 원주민은 외지인에 대해 관습적으로 의무 없는 행위를 부과하는데 시작한다. 다른 한편으로 원주민은 입장에서 공동체의 성과를 무임승차한다는 인식이 퍼져있다. 원주민은 귀촌인을 외지인으로 인식하기보다, 지역사회 유지를 위한 다른 형태의 기여자로 인식할 필요가 있다. 이를 위해 경제적 손익에 기반한 원주민 대상 교육이 반복적으로 진행되어야 한다.

셋째, 정착 실패의 주요 원인인 갈등 관리를 위한 제도적 장치를 마련해야 한다. 현재 대부분의 조례가 원주민과 귀촌인의 갈등을 개인적 차원의 문제로 남겨두고 있으나, 갈등을 예방하고 중재하기 위해 조례에 갈등관리위원회 구성 규정을 포함할 것을 제안한다. 갈등관리위원회는 5할 이상의 외부위원으로 구성하고, 마을관리사회적협동조합 내, 외부 갈등에 갈등관리위원회가 소집하지 않는 등 소극적일 경우를 대비하여 외부위원에게도 갈등관리위원회 개최 요구권을 부여(국토교통부, 2022)함을 특징으로 한다. 귀촌인 조례에 차용하여 갈등관리위원회가 갈등의 예방·조정·중재의 역할을 수행하도록 할 수 있다. 귀촌인 조례에 ‘갈등관리위원회의 구성 및 운영’ 조문을 추가하여 7인의 위원, 외부위원의 구성과 개최 요구권, 위원회의 기능과 권한 등 필요사항

으로 구성할 수 있다.

넷째, 정착 실패 사례 연구를 통해 사례별 매뉴얼이 개발되어야 한다. 원주민과 귀촌인의 갈등 사례들을 통해 피상적인 접근보다, 개별 갈등 사례 원인을 분석하고, 대안을 마련해야 한다. 특히, 귀촌인은 귀농어인과 달리 소비 집단이며, 인구 충원과 지인 유치를 통한 관광 활성화의 토대가 되는 인구집단으로, 귀농어인과 다른 접근이 강조될 필요가 있다. 또한 귀촌인 대상 교육은 소비활동의 불편함을 덜어주는 교육으로 전환되어야 한다.

다섯째, 귀촌인과 귀농어인의 지역사회 내 활동과 정착과정에 대한 연구가 심화될 필요가 있다. 조례 제정 여부나 조례의 성격에 따라 정착 귀촌인의 성과를 분석할 수도 있을 것이다. 특히 귀촌인과 귀농인의 분리 접근하는 연구들이 활성화 될 필요가 있다. 예를 들어, 귀촌인의 귀촌동기, 귀촌후 활동 유형, 귀촌에 의한 경제적 효과 등은 지역사회의 인구 감소를 막고 지속가능성을 높일 것으로 기대된다.

[참고문헌]

단행본

- 국토교통부, “도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법”, 2021.
- 국토교통부, “도시재생활성화계획 수립 및 사업시행 가이드라인”, 2018.
- 국토교통부, “도시재생 마을관리 사회적협동조합 육성 및 공공지원 가이드라인”, 2022.
- 농림축산식품부, “후계농어업인 및 청년농어업인 육성·지원에 관한 법률”, 2025.
- 농림축산식품부·한국농촌경제연구원, 「다함께 만드는 행복농촌 이야기: 2022 농어업인 삶의 질 향상 정책 우수사례집」, 2022.
- 박시현, 「귀농어·귀촌 요인과 농촌사회·경제에 미치는 영향」, 한국농촌경제연구원, 2014.
- 부산광역시, “2025 부산광역시 도시재생전략계획”, 2025.
- 윤찬영, 『사회복지복지론』, 나남출판사, 2010.
- 정선군농업회의소, 「정선군 귀농·귀촌 이야기」, 2021.

국내 학술논문

- 김대건, “중고령층의 사회참여 지원을 위한 기초자치단체 조례 연구”, 「지방행정연구」, 제32권 제2호, 한국지방행정연구원, 2018.
- 김동훈·윤종열, “도시민의 귀농·귀촌 의향과 이주 형태 결정에 대한 영향 요인 분석”, 「식품유통연구」, 제40권 제2호, 한국식품유통학회, 2023.
- 김향집, “역사·문화자원과 연계한 지방중소도시의 도시재생 방안”, 「한국지역개발학회지」, 제23권 제4호, 한국지역개발학회, 2011.
- 김현길, “귀농도 잘못하면 세금폭탄 맞아요”, 「지방세포럼」, 제77권, 한국지방세연구원, 2025.
- 마상진·남기천·최윤지, “역 귀농·귀촌 의향 영향 요인 분석”, 「농촌사회」, 제26권 제1호, 한국농촌사회학회, 2016.
- 박미현·임은의·임유진, “기부식품등 제공사업 관련 지방자치단체 조례분석”, 「사회과학연구」, 제36권 제1호, 경성대학교 사회과학연구소, 2020.
- 박상우, “베이비부머퇴직자의 진로전환에 관한 연구: 회복탄력성을 중심으로”, 「한국산학기술학회 논문지」, 제20권 제5호, 한국산학기술학회, 2019.
- 유상춘, “문화귀촌인의 공동체사업 참여와 관계 맺기: 완주군 고산면 커뮤니티공간을 중심으로”, 「지역과 문화」, 제9권 제2호, 한국지역문화학회, 2022.
- 이경은, “청년 이주민의 대안적 활동과 농촌성의 변화: ‘A 네트워크’를 중심으로”, 연

세대학교 석사학위논문, 2019.

이민주·백일순, “귀농귀촌, 누가 선택하는가?: 세대별 농촌 이주 의향과 영향요인 분석”, 「도시행정학보」, 제37권 제3호, 한국도시행정학회, 2024.

임성호·김한수, “인구소멸위험수준에 따른 도시재생활성화지역 유형화: 경상북도 사례를 중심으로”, 「한국주거학회논문집」, 제32권 제3호, 한국주거학회, 2021.

전동일·이강준, “장애인친화도시 조례 분석”, 「사회복지법제연구」, 제15권 제2호, 사회복지법제학회, 2024.

기타

관계부처합동, 「2024 귀농어·귀촌인 통계자료」, 공식 보도자료, 2025.6.23.

전남일보, “베이비붐세대 10명 중 6명 귀농어·귀촌 의향”, 2022.4.13., <https://jnilbo.com/67387885968> (2025. 6. 15. 최종방문)

농림축산식품부 보도자료, “2025년 청년 창업과 성장 지원을 확대한다!”, 2025.1.2.

국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/>

자치법규정보시스템, <https://www.elis.go.kr/>

[국문초록]

도시재생 관점에서의 귀농어·귀촌 조례 분석

전 동 일

(강원대학교 사회복지학과 교수)

최 경 돈

(강원대학교 도시재생융합학과 박사수료)

본 연구는 귀촌 활성화의 관점에서 귀농어·귀촌 조례 분석을 통해 지역 소멸에 대응하는 방안을 모색하는데 목적이 있다. 자치법규정보시스템에서 143개의 조례를 추출하여 내용분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, 조례 명칭은 귀촌을 포함하고 있으나 조례 내용은 귀촌인의 특성에 부합하는 내용이 없었다. 둘째, 귀농어·귀촌 조례는 인력 수급이라는 산업 관점에 기반하고 있어, 소비집단, 탈사회화집단의 특성을 반영하고 있지 못하였다. 본 연구는 귀촌인이 지역발전에 기여할 수 있는 새로운 측면을 설명하고, 귀촌인 유인 사업이 지역 활성화에 비용효과성이 높다고 주장하면서, 귀촌인의 정착을 위해 원주민 대상 인식 전환 교육과 귀촌인 맞춤형 서비스 제공을 제안하였다.

주제어: 자치법규, 농촌복지, 어촌복지, 도시재생, 분석틀

[Abstract]

Analysis of the Ordinance on Returning to Farming and Fishing/Rural Areas from an Urban Regeneration Perspective

Chun, Dong Il

(Kangwon National University, Professor)

Choi, Kyoung Don

(Kangwon National University, Ph.D. Candidate)

This study aims to explore ways to address regional extinction by analyzing ordinances on returning to rural areas and fishing villages from the perspective of revitalizing rural areas. The results of a content analysis of 143 ordinances extracted from the Local Government Regulation Information System are as follows. First, while the ordinances include "returning to rural areas," their content lacks a strong relevance to the characteristics of returning rural residents. Second, ordinances on returning to rural areas and fishing villages are based on an industrial perspective of labor supply and demand, failing to reflect the characteristics of consumer groups and desocialized groups. This study explains the novel ways in which returning rural residents can contribute to regional development and argues that attracting them is cost-effective for regional revitalization. Furthermore, it proposes awareness-raising education for local residents and customized services for returning rural residents to facilitate their settlement.

keywords : local government regulations on rural welfare, fishing village welfare, urban regeneration, and analytical framework
