

# 사회복지사업법 개정의 시사점 - 사회복지법인 및 시설을 중심으로

*The Implications of the Amended Social Services Act  
for Social Welfare Corporations*

이상용 대전복지재단 대표이사

사회복지사업법은 사회복지사업에 관한 사항을 규정하는 법률로서 사회복지서비스 분야의 다른 법률들에 대하여 기본법이면서 동시에 일반법으로서 기능을 한다. 1970년에 제정된 이 법은 사회복지시설과 사회복지법인에 관한 내용을 주로 다루는데 이후 법률 개정을 하면서 사회복지서비스의 실시에 관한 내용과 재가복지에 관한 내용이 조금씩 추가되었지만 사회복지법인과 사회복지시설을 어떻게 지원하고 통제할 것인가가 가장 큰 이슈이었다. 지금까지 12차례 개정된 이 법의 개정과정을 알아보고 앞으로 어떤 방향으로 개정하는 것이 바람직한지 제시하고자 한다.

## 1. 들어가며

사회복지사업법은 사회복지사업에 관한 기본적인 사항을 규정하고 있는 법률로서 사회복지서비스 분야의 다른 법률들에 대하여 기본법과 일반법으로서 역할을 한다. 현행 사회복지사업법 제2조(범위)에서 사회복지사업에 포함되는 법률 26개를 열거하고 있으며, 제3조(다른 법률과의 관계)에서 이 법률들을 개정할 때에는 사회복지사업법에 부합하여야 한다고 규정함으로써 사회복지사업법의 기본법으로서의 성격을 명시하고 있다. 그러므로 어떤 법률에 근거하여 사회복지사업을 하더라도 사회복지전달체계, 사회복지법인, 사회복지시설, 사회복지인력, 사회복지서비스의 실시방법 등 기본법으

로서의 사회복지사업법에서 정하고 있는 사항을 지켜야 한다. 또한 사회복지사업법은 앞에서 말한 법률들에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 사회복지사업법이 정하는 바를 따르도록 규정함으로써 사회복지사업법이 이 법률들에 대하여 일반법으로서의 지위를 가지고 있다는 점을 명시하고 있다. 그러므로 '특별법 우선의 원칙'에 따라 이 법률들에 특별한 규정이 있는 경우에는 이 법률들을 사회복지사업법보다 우선적으로 적용하지만 사회복지사업에 관하여 이 법률들에서 따로 정하지 않고 있는 경우에는 사회복지사업법을 적용해야 한다(윤찬영, 2008: 459~460).

1970년의 제정 사회복지사업법은 사회복지법인과 사회복지시설에 관한 법률이라고 해도 과언이 아니다. 법률이 제정된 이후 총 12회의 개정을

거쳤는데<sup>1)</sup> 사회복지시설의 비리사건과 관련되어 개정된 경우가 많았다. 사회복지시설은 우리 사회에서 가장 소외된 사회적 약자들을 보호하기 위한 곳으로서 사회복지전달체계에서 매우 중요한 현장 기능을 수행하고 있으므로 국가와 지방자치단체에서 보조금을 지원하고 있지만 족벌운영체제, 성폭행 및 가혹행위, 방임, 방치, 부정과 비리, 정부보조금 횡령, 인권 침해 등 문제가 자주 발생하였다(김병식·윤도현, 2001: 31~60; 염형국, 2012: 4).

사회복지사업법의 제정 배경에 대하여는 외원단체가 철수하게 되는 상황에서 민간자금을 동원하기 위한 것이라는 견해(남찬섭, 2006: 39~45), 사회복지법인과 사회복지시설 등 사회복지전달체계를 확립하기 위한 것이라는 견해(이상용, 2003: 64~67), 외원단체 철수에 따른 민간자금 동원과 사회복지전달체계의 구축이 결합된 것으로 보는 견해(심재진, 2011: 279~307), 그리고 보건복지부가 민법에 의하여 운영되던 사회복지시설에 대한 통제를 하기 위하여 사회복지법인을 새로 창설한 것으로 보는 견해가 있다(김진우, 2013: 137).

본 연구는 사회복지사업법이 제정된 이후 12회의 개정과정<sup>2)</sup>을 거치면서 사회복지법인과 사회복지

지시설에 직접적으로 관련이 되는 조항들이 어떤 방향으로 변경되었는지를 분석하고 평가하였다. 그리고 사회복지사업의 건실한 발전을 위하여 향후 사회복지사업법의 개정에서는 어떤 점을 고려해야 할 것인지 그 방향을 제시하였다.

## 2. 사회복지사업법 개정 내용에 대한 분석

### 1) 법률 개정의 배경 및 과정

1970년 1월 1일에 사회복지사업법이 제정된 이후 2013년 6월 4일까지 총 12회의 개정이 이루어졌는데 이 중에서 전부 개정은 2회이었으며 일부 개정은 10회이었다. 첫 번째 전부 개정은 정부가 제안하여 1992년 12월 8일에 공포되었고 두 번째 전부 개정은 의원입법으로서 1997년 8월 22일에 공포되었다. 일부 개정된 법률 중에서 2012년 1월 26일에 공포된 법률은 일부 개정이라고 부르기에는 하지만 전부 개정에 가까운 정도로 법률 내용에 커다란 변화가 있었다<sup>3)</sup>.

1) 법제처에서 운영하고 있는 국가법령정보센터에는 사회복지사업법이 총 33회 개정된 것으로 되어 있다. 이 중에서 '타법개정'이라고 표현된 것이 21회인데, 이는 입법 기술적으로 다른 법을 개정할 때 사회복지사업법의 표현이나 새로운 법률을 추가하는 등 사회복지사업법 자체를 개정해야 할 정도의 사안이 아닐 때 취하는 개정 방법이므로 이들을 제외한 12개 개정 법률에 대하여 연구하였다.

2) 법률 공포일을 기준으로 보면 다음과 같다. 1970. 1. 2. 제정, 1983. 5. 21. 일부 개정, 1992. 12. 8. 전부 개정, 1997. 8. 22. 전부 개정, 1999. 4. 30. 일부 개정, 2000. 12. 12. 일부 개정, 2003. 7. 30. 일부 개정, 2005. 7. 13. 일부 개정, 2007. 12.14. 일부 개정, 2009. 6. 9. 일부 개정, 2011. 8. 4. 일부 개정, 2012. 1. 26. 일부 개정, 2013. 6. 4 일부 개정으로서 법률 제정 이후 총 12회의 개정이 있었다(주요 개정 내용 참고: 김훈, 2013: 232~237).

3) 연구자는 1992년에는 보건복지부 복지정책과 사무관으로서, 1997년에는 보건복지부 복지정책과장으로서, 그리고 2007년에는 보건복지부 사회복지정책실장으로서 사회복지사업법의 개정 참여하였다. 1992년에는 정부가 직접 법안을 제출 하였고 1997년에는 정부법안을 진행하다가 마침 국회에서도 의원입법을 진행하였기 때문에 정부안을 제출하는 대신에 국회와 협력하여 의원입법을 함께 만들었다. 2007년에는 정부가 준비한 법안에 포함된 공익이사제에 대한 강한 반대에 부딪쳐 진행되지 못하다가 영화 '도가니'를 계기로 매우 신속하게 국회차원의 의원입법으로 진행되었다.

우리나라 사회복지시설의 비리와 인권유린의 문제는 여러 차례 사회적 이슈가 되었는데 그 중에서도 1987년의 부산 형제복지원 사건, 1996년의 평택 에바다농아원 사건, 2005년의 광주 인화원 사건은 국민들의 큰 관심을 끌었던 사건들이었다. 이 사건들에서 드러난 문제점들은 두 차례의 사회복지사업법 전부 개정과 2012년 개정에 크게 영향을 미쳤다.

1987년 형제복지원 사건은 사회복지시설에 수용된 사람들이 가혹행위로 사망하고<sup>4)</sup> 집단탈출을 하였으며 시설대표가 정부보조금을 횡령하는 등의 문제로 사회적 이슈가 크게 되어서 형제복지원에 거주하던 약 3,000명을 다른 시설로 옮기고 시설을 폐쇄하는 등 과감하고 신속한 행정조치를 취했지만 비슷한 사고의 재발을 막기 위한 법률 개정까지는 이르지 못하였다. 다만, 사회복지법인의 재무회계를 명확하게 하고 공정하게 하기 위하여 시행규칙인 사회복지법인 재무회계규칙을 1988년 2월 8일에 제정하는데 그쳤다.

형제복지원 사건이 발생한지 5년이 지난 1992년에 사회복지사업법을 전부 개정하면서 사회복지법인과 사회복지시설에 관한 조항은 극히 일부만 개정에 포함되었다. 이때는 이미 형제복지원 사건이 국민의 뇌리에서 잊혀 졌으며 국회도 사회복지시설의 비리문제에 큰 관심을 가지지 않았기 때문이다. 보건복지부는 공적 사회복지전달체계인 사회복지전문요원과 사회복지사무소의 법적 근거를 만드는 데에 주된 관심을 가지고 법률개정안을 정부입법으로 국회에 제출하였다(이상용, 2003: 67~77).

1996년의 평택 에바다농아원 사건은 양상이 다르게 전개되었다. 중앙정부의 권한을 상당부분 지방자치단체에 이양을 한 상황에서 사회복지시설의 비리와 족벌체제에 대하여 보건복지부가 직접 취할 수 있는 조치는 상당히 제한되어 있었다. 국회 차원에서 이 문제를 해결하기 위해 평택시장을 국회 보건복지위원회에 불러 해결을 촉구하였음에도 불구하고 사회복지법인과 시설을 관할하는 평택시는 적극적인 조치를 하지 않았다. 그러나 이미 사회복지시설에 관한 권한이 대부분 지방자치단체로 이양되어버린 상황에서 국회도 어찌할 수 없었다. 이에 따라 사회복지시설에서 발생한 문제에 중앙정부가 보다 더 적극적으로 관여하고 시설운동을 합리화하고자 하는 내용이 1997년의 법률 개정에 반영되었다.

2012년의 법률 개정은 앞의 법률 개정들과는 다른 과정을 거친다. 2005년 광주 인화학교와 인화원에서 청각장애 학생들에 대한 성폭력사건이 있었으며 이 사건의 앞뒤에 정립회관의 점거농성 사건, 대구 청암재단의 인권침해 사건, 철원 성람재단의 성추행 및 국고횡령 사건 등 사회복지시설의 사건이 연달아 일어남에 따라 보건복지부에서 사회복지사업법 개정안을 국회에 제출하였지만 시설장과 일부 종교단체, 그리고 일부 국회의원의 법률 개정에 대한 반대로 인해 더 이상 진행되지 못하고 있었다. 그러나 인화학교 사건을 다룬 영화 ‘도가니’가 2011년 9월 22일에 개봉되어 142만 명의 관객이 동원되면서 국민적 관심이 매우 커졌고 장애인권단체, 시민단체들이 ‘도가니대책위원회’를 만들어 법률의 개정을 촉구하면서 정부와 국회

4) 12년간 531명이 사망한 것으로 분석한 연구도 있다.(임형국(2012), pp.4)

가 적극적으로 법률 개정에 나서게 되었다. 그 결과, 개정 법률이 국회를 통과하고 2012년 1월 26일에 공포했다.

## 2) 개정 법률의 조항 분류에 따른 분석

제정 사회복지사업법은 총 29개 조항으로 구성되어 있었는데 이 법률의 모든 조항은 사회복지법인 및 사회복지시설에 관한 사항을 규정하고 있다<sup>5)</sup>. 이를 구체적으로 보면, 제22조(사회복지시설의 설치)와 제23조(허가취소) 등 2개 조항은 사회복지시설의 존폐에 관한 내용을 담은 조항이며, 사회복지시설을 운영하는 법주체인 사회복지법인에 관한 조항이 제7조(사회복지법인의 설립인가)를 비롯해 15개 조항이다. 사회복지사업종사자, 자격증소지자, 지도훈련, 사회복지위원회 등 사회복지시설의 인력과 자문기구에 관한 조항이 4개 조항, 벌칙 등이 5개 조항이며 나머지 3개 조항은 목적, 정의, 사회복지공동모금회에 관한 조항에서 사회복지공동모금회는 사회복지법인에 배분하기 위한 금품을 모집하기 위하여 설립한 법인이라고 정의하고 있으므로 이도 사회복지법인과 직접 관련이 되는 조항이다.

지금까지 사회복지사업법은 12회 개정되었는데 사회복지법인 및 사회복지시설과 관련이 있는 사회복지법인, 임원, 재산, 수익사업, 사회복지시설 등 5개 분야로 나누어 개정 내용과 과정을 알아보고자 한다.

### (1) 사회복지법인 설립, 해산 및 합병에 관한 조항

#### (가) 개정 내용

1970년에 제정된 사회복지사업법은 보건사회부장관의 인가(허가)를 받아서 법인의 설립, 합병을 하며 보건복지부장관은 설립인가를 취소할 수 있다고 규정하고 있다. 1983년의 개정 법률에서는 보건복지부장관의 권한의 일부를 위임 위탁할 수 있는 조항을 신설하였으며 이 규정에 근거하여 84년 2월 28일에 제정된 대통령령에서 사회복지법인에 관한 보건복지부장관의 권한 중 법인 설립 허가를 제외한 대부분의 권한을 시도지사에게 위임했다.

1992년의 개정 법률에서는 사회복지법인의 설립허가, 설립허가 취소, 합병 등 보건복지부장관이 가지고 있던 사회복지법인에 관한 모든 권한을 시도지사에게 이양했다(다만 2개 시도 이상에서 사업을 하는 법인은 보건복지부장관이 설립허가를 한다). 설립허가를 취소하는 사유를 사위 기타 부정한 방법으로 설립허가를 받은 때, 설립허가 조건에 위반한 때, 목적달성이 불가능하게 된 때, 목적사업 외의 사업을 한 때, 이 법 또는 이 법에 의한 명령이나 정관에 위반한 때, 공익을 해치는 행위를 한 때, 정당한 사유 없이 설립허가를 받은 날부터 6월 이내에 목적사업을 개시하지 아니하거나 1년 이상 사업실적이 없을 때라고 규정한 조항을 신설

5) 당시 사회복지사업법은 제1조(목적) 이법은 사회복지사업에 관한 기본사항을 규정하여 그 운영의 공정적절을 기함이라고 하였으며 제2조(정의)에서 이법에서 '사회복지사업'이란 1. 생활보호법에 의한 각종 보호사업 및 복지시설의 운영을 목적으로 하는 사업, 2. 아동복지법에 의한 각종 복지사업 및 복지시설의 운영을 목적으로 하는 사업, 3. 윤락행위등방지법에 의한 각종 선도사업 및 복지시설의 운영을 목적으로 하는 사업, 4. 사회복지상담·재해구호·부랑인선도·직업보도·노인휴양·인보무료숙박·나원치자사회복지사업등 각종 복지사업 및 복지시설의 운영등을 목적으로 하는 사업이라고 명시하고 있다.

했다. 이렇게 취소사유를 구체적으로 나열한 이유는 행정관청이 법률행위 대상에게 불이익처분인 인허가 취소를 할 때에 명확한 법적 근거가 없으면 비록 사회복지법인이 불법행위를 하였더라도 상대방이 소송을 제기하는 등 매우 어려운 상황에 처하기 때문이다. 이는 형제복지원등 사회에 크나큰 물의를 일으킨 법인을 해산하기 위한 조치를 취하는데 있어서 행정행위의 취소사유가 법에 명시되어 있지 않음으로써 행정행위의 흠결이 발생할 가능성이 있어서 이를 보완한 것이다.

1999년의 개정 법률에서는 행정규제기본법에 의한 규제정비계획에 따라 시·도지사에게 이양되어있던 법인설립 허가권을 다시 보건복지부장관의 권한으로 하였다<sup>6)</sup>. 이 권한은 2011년의 개정 법률에서 다시 시도지사에게 이양되었다.

2012년의 개정 법률에서는 법인의 설립허가를 취소하는 규정을 추가했다. 사회복지법인이 운영하는 시설에서 반복적 또는 집단적 성폭력범죄가 발생한 때, 법인 설립 후 기본재산을 출연하지 아니한 때, 임원정수를 위반한 때, 법률에 위반하여 이사를 선임한 때, 임원의 해임명령을 이행하지 아니한 때라는 규정을 신설해서 행정관청의 설립허가 취소권을 강화하였다. 다만, 설립허가를 취소하는 경우는 다른 방법으로 감독 목적을 달성할 수 없거나 시정을 명한 후 6개월 이내에 법인이 이를 이행하지 아니한 경우로 한정함으로써 행정기관의 권한남용을 방지하는 장치를 마련하였다.

#### (나) 평가

사회복지법인에 대한 허가권과 허가 취소권을 1992년에 보건복지부장관으로부터 시도지사에게 이양한 후에 법적으로는 다시 보건복지부장관에게, 그리고 이를 다시 시도지사에게 권한을 변경하는 법률 개정이 있었다. 그러나 시행령에 위임된 내용까지 함께 살펴보면 1992년 이후 실질적으로는 변함없이 시도지사의 권한으로 되어있다. 사회복지법인에 대한 허가, 허가 취소 및 해산에 관한 조항들은 다른 공익법인들과 유사하였지만 2012년 개정 법률에서 성폭력범죄가 발생하였을 때 법 인허가를 취소할 수 있도록 하는 조항이 추가되었다. 법인에 대한 권한을 보건복지부장관의 권한에서 시도지사의 권한으로 넘긴 방향은 그대로 유지되었으나 설립허가를 취소할 수 있는 사유가 성폭력범죄 발생, 기본재산, 임원 등의 분야로 확대되어 시도지사가 법인허가 취소를 용이하게 하도록 되었다.

## (2) 임원에 관한 조항

### (가) 개정 내용

1970년의 제정 법률은 사회복지법인에 이사 5인, 감사 2인 이상을 두도록 하되 친족이 3분의 1을 초과하지 못하도록 하였다. 임원은 임기 2년에 중임이 가능하도록 하였으며 임원의 결격사유와 궐위 임원의 선임절차를 규정하고 있다. 그런데 이 제정법에서는 임원의 취임 허가 또는 승인에 관하여 전혀 언급이 없다. 법인 설립허가신청을 하기 위하여 보건복지부에 제출하는 서류에 임원에 관

6) 그러나 시행령에서 이 권한을 시도지사에게 위임하였기 때문에 실질적으로 행정행위를 하는데 있어서는 권한의 변화가 없었다.

한 사항을 정하고 있으므로 법인 설립허가를 받으면서 당연히 임원의 취임허가까지 함께 처리했다. 보건사회부장관의 명령을 위반하거나 공익을 심히 해할 우려가 있는 경우에는 임원 허가를 취소할 수 있도록 규정하고 있다.

11983년의 개정 법률에서는 보건사회부장관의 승인을 얻어서 임원 취임을 하도록 명문화했다. 이 조항은 1975년에 제정된 '공익법인의 설립운영에 관한 법률'에 있는 조항을 참고한 것으로 보인다. 당시 '공익법인의 설립운영에 관한 법률'을 제정한 입법취지를 보면, "공익법인의 증가에 따라 사회에 폐해를 미치는 사례가 증가함에 따라서 규정을 마련하여 법인이 본래의 목적에 충실하도록 하고자 한다"라고 하면서<sup>7)</sup> 주무관청이 임원의 취임을 승인하는 권한을 가지도록 하고 있다. '공익법인의 설립운영에 관한 법률'은 사회복지사업법에 규정 이 불비한 사항에 적용하여 왔으며 현행 사회복지사업법은 '민법'과 '공익법인의 설립운영에 관한 법률'을 준용하도록 명문화하고 있다.

1992년의 개정 법률에서는 친족이 임원 총수의 3분의 1을 넘지 못하도록 하던 조항을 '특별한 관계'에 있는 자가 이사 현원의 3분의 1을 넘지 않도록 변경함으로써 규제를 강화하였다. 그리고 임원의 승인취소 사유를 구체화하였다.

1997년의 개정 법률에서는 사회복지법인의 이사가 시설장 이외의 종사자를 겸직하는 것을 금지하였으며, 감사는 업무상 공정한 검사를 위하여 이사·시설장 또는 직원을 겸직하는 것을 금지하도록 하였다. 그리고 회계부정, 불법 부당행위, 고의로 보고지연 또는 허위보고 등의 경우에는 임원의

승인을 취소할 수 있도록 그 취소사유를 법인 허가 취소와는 별도의 조항으로 신설했다.

1999년의 개정 법률은 규제를 완화하여 사회복지사업의 활성화를 기하기 위한 목적으로 개정을 하였다. 사회복지법인의 임원이 취임할 때 시도지사의 승인을 받도록 하던 것을 법인이 자체적으로 임명한 후에 보고만 하도록 개정하였으며 시도지사가 임원의 취임승인을 취소하는 대신에 해임을 명할 수 있도록 하였다. 즉 사전규제는 완화하고 사후에는 취임승인취소권보다 더 강력한 해임명령권을 시도지사에게 부여하였다.

2003년의 개정 법률에서는 '특별한 관계에 있는 자'를 이사현원의 '3분의 1'에서 '5분의 1'로 변경하여 특별한 관계에 있는 자가 이사로 참여하는 것을 더욱 제한하였다. 그리고 2011년의 개정 법률에서는 이사회 회의록에 포함해야 하는 사항을 법에 정하였으며 회의 내용을 공개하도록 했다.

2012년의 개정 법률은 임원에 관한 조항에 큰 폭의 변화가 있었다. 법인의 이사 정수를 최소 5명에서 7명으로 증원하고, 법인 이사 정수의 3분의 1 이상을 사회복지위원회 및 지역사회복지협의회에서 추천한 사람 중에서 선임하도록 하며, 감사 중 1명은 법률 또는 회계에 관한 지식이 있는 사람 중에서 선임하여야 하고, 대통령령으로 정하는 일정 규모 이상의 법인의 경우에는 시도지사의 추천을 받아 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」에 따라 감사를 선임하도록 하였다. 임원의 결격사유를 확대하여 중대한 성폭력 범죄를 저지른 사람, 퇴직한 지 2년이 경과하지 아니한 사회복지분야 6급 이상 공무원은 임원이 될 수 없도록 하였다. 또한 기존

7) 국가법령정보센터의 법령 제 개정 이유 참고.



의 임원 해임명령 사유이던 회계부정뿐만 아니라 인권침해의 경우에도 임원에 대하여 시도지사가 해임명령을 내릴 수 있도록 하였다. 더구나 회계부정, 횡령, 뇌물수수 등 비리가 중대한 경우에는 시정요구를 하지 않고도 곧바로 해임명령을 내릴 수 있고 임원의 불법행위에 대하여 조사나 감사를 할 때에는 그 임원의 직무를 시도지사가 직권으로 정지시킬 수 있도록 하였다.

#### (나) 평가

임원에 관한 조항은 대체로 통제를 계속 강화하는 방향으로 변경되었다. 특히 2012년의 개정 법률에서는 이사에 외부 참여를 강제하고(소위 개방형 이사제) 일정 규모이상의 법인은 시도지사가 감사를 추천하도록 함으로써 법인에 대한 외부 통제는 더욱 강하게 되었다. 개방형 이사제는 개정 당시에 가장 많은 논란이 발생했던 조항으로서 사회 전체로 보아서는 사회복지법인에 외부인이 많이 참여함으로써 투명성이 높아지고 민주화가 이루어질 가능성을 높이는 것임에는 틀림이 없지만 사회복지법인의 자율성을 보장하면서도 투명성과 활성화를 기할 수 있는 방안이 모색되어야 한다는 주장처럼(윤정수, 2002: 324-325; 여하운, 2014: 119-121) 사전규제의 부작용에 대한 논란이 있다. 특히 성폭력 범죄 등 중대한 비리의 경우에는 시도지사가 법인에 시정요구를 하지 않고 즉시 임원의 해임명령을 내릴 수 있도록 하는 매우 강력한 통제장치가 마련되었다. 또한 임원에 관한 법률 조항을 위반한 경우에는 법인설립을 취소할 수 있도록 함으로써 임원으로 인해 발생한 문제를 법인의 존폐와 연계시켰다. 영화 '도가니'를 계기로 온 국

민이 사회복지시설의 비리에 분노를 느끼는 상황에서 법이 개정되면서 비리방지 차원에서 임원에 관하여 매우 강력한 조항들이 신설되었는데 논란이 많이 있었던 부분이다.

### (3) 재산에 관한 조항

#### (가) 개정 내용

1970년의 제정 법률은 '사회복지법인은 운영에 필요한 자산을 소유하여야 한다'라고만 규정했다. 1992년 개정 법률에서 허가가 취소되거나 다른 사유로 인해 해산된 법인의 잔여재산은 정관에 정하는 바에 의하여 국가·지방자치단체 또는 유사한 목적을 가진 법인에 귀속되며, 국가 또는 지방자치단체에 귀속된 재산은 사회복지사업에 사용하거나 유사한 목적을 가진 법인에게 무상으로 대부하거나 무상으로 사용·수익하게 할 수 있도록 하는 규정을 신설하여 법인이 해산을 하면서 재산에 관한 다툼이 생길 수 있는 여지를 봉쇄했다. 1997년의 개정 법률에서 재산을 기본재산과 보통재산으로 구분하고 기본재산은 목록과 가액을 정관에 기재하도록 하며 매도, 증여, 교환, 임대, 담보, 용도변경 등 재산을 처리할 때와 일정 금액이상을 장기차입할 때에는 주무관청의 허가를 받도록 하였다. 매수, 기부채납, 후원 등의 방법으로 재산을 취득할 때에도 지체 없이 재산에 기재하고 그 취득사유, 취득재산의 종류·수량 및 가액을 매년 주무관청에 보고하도록 하였다.

#### (나) 평가

법이 제정된 이후에 1992년과 1997년의 개정

법률에서 법인의 기본재산에 대하여는 변동사항을 행정관청에 허가받거나 보고 하도록 보완되었고 그 이후에 재산에 관한 조항은 개정되지 않았다. 인권유린과 같은 비리는 눈에 비교적 잘 보이고 포착이 쉽지만 불법적인 재산형성과 관련된 비리는 발견하기가 어렵다. 시설의 대형화와 소위 '시설 재벌'은 인권유린과 다른 비리들의 원인을 제공하게 된다. 그러므로 법인 재산관리에 대하여 인권침해에 못지않은 관심과 비중을 두고 다루어야 한다. 향후 법률 개정을 할 때 고민해야 할 부분이다.

#### (4) 수익사업에 관한 조항

##### (가) 개정 내용

제정 법률에서 사회복지법인은 사업에 지장이 없는 범위 내에서 그 사업운영에 충당하기 위하여 수익사업을 행할 수 있는데 수익사업회계는 사회복지사업 회계와 구분해야하며 수익을 목적 이외에 사용할 때에는 보건복지부장관이 수익사업의 정지를 명할 수 있다고 규정했다. 1997년의 개정 법률은 수익사업을 정지할 수 있는 규정을 구체화하였다. 수익사업의 수익을 목적사업 외의 용도에 사용하거나 수익을 사회복지법인 또는 사회복지시설의 운영외의 목적에 사용한 때, 수익사업을 계속하는 것이 사회복지시설의 운영에 지장이 있거나 법인의 목적에 위반된다고 인정된 때에는 그 수익사업을 정지시킬 수 있도록 하였다. 그러나 1999년의 개정 법률에서는 수익사업의 정지 조항을 규제완화 차원에서 삭제하고 사회복지법인이 목적 외 사용할 수 없다는 정도로만 규정함으로써 제정당시의 법률과 같은 내용으로 복귀하였다.

##### (나) 평가

수익사업에 대하여 목적 외의 사용을 금지하는 조항만 있고 수익사업에 문제가 있을 경우에 정지 명령을 내리는 조항이 삭제됨으로써 현행 법률은 수익사업에 대한 정부의 통제가 매우 약하게 되었다. 공익법인의 설립·운영에 관한 법률 제 14조에서도 수익을 목적사업외의 용도에 사용할 때와 수익사업이 공익법인의 목적에 위배된다고 인정될 때에는 주무관청이 사업의 시정이나 정지를 명할 수 있도록 하고 있는데 공익법인 중에서도 공공성이 매우 강한 사회복지법인의 수익사업에 대하여 사회복지사업법은 공익법인의 설립·운영에 관한 법률보다 더 관대한 태도를 보이고 있다.

#### (5) 사회복지시설에 관한 조항

##### (가) 개정 내용

1970년의 제정 법률은 사회복지법인이 사회복지시설을 설치하려면 시도지사의 허가를 받아야 한다고 하고 보건사회부장관과 시도지사는 시설의 개선, 사업정지, 허가 취소를 할 수 있다고 규정하였다. 사회복지시설의 설치허가는 시도지사의 권한이지만 설치된 시설에 대한 개선이나 허가취소는 시도지사뿐만 아니라 보건복지부장관도 할 수 있도록 하였다.

1983년의 개정 법률은 사회복지시설의 비용을 받을 수 있도록 함으로써 유료시설의 근거를 마련하였으며, 보건복지부장관과 시도지사는 다른 사회복지시설로의 전환, 사업변경, 장소이전을 권고하거나 폐쇄를 명할 수 있도록 했다. 이 때 신설된



위임위탁 조항에 의해 보건복지부장관은 시설의 허가취소, 정비명령, 시설개선 등 사회복지시설에 관한 대부분의 권한을 시도지사에게 위임하였으며, 시도지사는 시장·군수·구청장에게 시설허가권을 포함한 사회복지시설에 관한 대부분의 권한을 위임했다.

1992년의 개정 법률에서는 사회복지시설의 설치허가 등의 권한을 시장·군수·구청장에게 이양하였다. 이렇게 사회복지시설에 대한 권한을 시장·군수·구청장에게 이양하면서 사회복지법인이나 사회복지시설에 문제가 발생할 때에 직접 관여할 수 있도록 지도감독권을 신설하게 된다. 지도감독을 위하여 “보건사회부장관 또는 시·도지사는 법인의 자산운용 및 법인 또는 시설의 업무에 관하여 지도·감독을 하며, 필요한 경우에는 사회복지법인 또는 사회복지시설에 대하여 그 업무의 내용에 관하여 보고하게 하거나 관계서류의 제출을 명하거나 소속 공무원으로 하여금 법인의 사무소 또는 시설에 출입하여 검사 또는 질문하게 할 수 있다”라는 규정을 신설하였다. 보조금을 사업목적 외의 용도에 사용한 때에는 반환하도록 하기 위한 규정도 신설되었다. 그리고 법인이 아닌 개인도 시장·군수·구청장의 허가를 받아 사회복지시설을 할 수 있도록 허용하였다. 법률개정 이후

곧바로 사회복지사업법시행규칙을 개정하여 법률에서 정한 개인이 설치·운영할 수 있는 시설은 영유아보육법 제6조제2호 내지 제4호의 규정에 의한 시설이라고 제한을 하고 있다<sup>8)</sup>. 또한 법인의 대표이사나 시설장은 후원금영수증 교부, 수입 및 사용결과 보고 등의 조치를 하여야 한다는 조항을 신설하였다.

1997년의 개정 법률에서는 사회복지사업의 활성화를 위하여 사회복지시설의 설치·운영의 허가제를 신고제로 전환하는 한편, 사회복지시설에 대한 평가 제도를 도입하고 그 결과를 사회복지시설의 감독 또는 지원에 반영할 수 있도록 하였다. 사회복지시설의 설치·운영을 방해할 수 없도록 하고<sup>9)</sup>, 복지업무에 종사하는 사람은 보호를 받아야 할 사람을 위하여 차별 없이 최대한 봉사하도록 하였다. 그리고 시설장이 상근하도록 법조문에 명문화하고 시설의 운영에 관한 주요사항을 심의하기 위한 운영위원회를 둘 수 있도록 하였다. 사회복지시설의 대규모화를 방지하기 위하여 그 수용인원이 300인을 초과할 수 없도록 하되 시행령에서 유료양로시설과 유료노인복지주택은 300명이 초과되는 것을 허용하였다. 시장·군수·구청장은 물론이고 보건복지부장관과 시도지사도 시설의 폐쇄를 직접 명할 수 있도록 개정하였다<sup>10)</sup>. 1997

8) 이미 1991년 1월 14일에 제정된 영유아보육법은 개인도 영유아보육시설을 운영할 수 있도록 허용하였지만 당시 사회복지사업법에서는 사회복지시설의 설치가 개인에게는 허용되지 않았다. 영유아보육법과 같은 사회복지사업 관련 법률을 개정할 때에는 사회복지사업법을 따라야한다는 법 제 3조의 취지에 따라야 하는데 이를 어기고 영유아보육법의 법률 제정이 이루어진 것이다. 그러므로 1992년에 사회복지사업법을 개정하면서 사후적이기는 하지만 영유아보육법과 서로 충돌하는 문제를 해소하기 위하여 개인도 사회복지시설을 할 수 있도록 허용을 한 것이다.

9) 1996년 장애인특수학교인 밀알학교 설립을 위한 공사를 지역주민들이 방해하면서 어려움을 겪었다. 이 사회복지시설 설치방해 금지 조항은 이와 같은 사건의 재발을 막기 위해 만든 규정이었다.

10) 1992년에 개정을 하면서 시장·군수·구청장에게 사회복지시설에 관한 권한을 이양하고 보건복지부장관과 시도지사는 사회복지시설에 관하여 제한적인 감독권만 행사하도록 하였다. 보고를 받거나 서류를 제출하게하고 관계공무원이 사회복지시설에 출입하여 검사하는 등의 조치밖에 할 수 없었다. 그러나 에바다농이원 사건을 겪으면서 관할 지방자치단체 장이 적극적으로 문제해결을 하

년의 개정 법률을 정부의 감독은 강화하되 사회복지사업을 활성화시킨 내용을 담고 있는 것으로 보아 사회복지사업법의 변화 중 가장 중요한 변화로 보는 연구도 있다(김정환(2010), pp.239).

1999년의 개정 법률에는 회계부정이나 불법행위 기타 부당행위 등이 발생할 때에 시설의 개선, 사업의 정지, 시설장의 교체, 시설의 폐쇄를 명할 수 있도록 하는 조항을 신설하여 회계부정이나 불법행위에 대하여 별도의 행정명령이 없더라도 법적 근거 자체를 가지고 사회복지시설에 제재를 가할 수 있게 하였다. 2000년의 개정 법률에서는 시설장에게 보험가입의무와 시설의 안전점검의무가 있음을 규정하였다. 2003년의 개정 법률에서는 사회복지시설에 운영위원회의 설치를 의무화하고 그 기능을 구체적으로 명시하여 시설운영계획의 수립·평가, 사회복지프로그램의 개발·평가, 시설종사자의 근무환경 개선, 시설거주자의 생활환경 개선 및 고충처리, 시설과 지역사회와의 협력 등에 관한 사항을 다룰 수 있도록 하였다. 사회복지서비스를 필요로 하는 사람에게 재가복지서비스를 우선적으로 제공하라고 규정함으로써 시설위주의 복지에서 탈피하여 재가중심, 지역사회중심의 복지에 대한 방향을 밝혔다. 2007년의 개정 법률은 사회복지법인의 대표이사 및 시설장은 국가 및 지방자치단체가 실시하는 사회복지업무의 전자화 시책에 협력하도록 의무를 부과하였다.

2012년의 개정 법률은 사회복지시설종사자의 자격에 제한을 가하였다. 중대한 성폭력 범죄와 비리를 저지른 사람은 시설장 뿐만 아니라 종사자도

될 수 없도록 하였으며 사회복지분야의 6급 이상 공무원으로 재직하다 퇴직한지 2년이 경과하지 아니한 사람은 퇴직 전 3년 동안 소속하였던 기초자치단체가 관할하는 사회복지법인의 임원, 시설장이 될 수 없도록 하였고, 폐쇄명령을 받은 후 3년이 지나지 않은 사람은 사회복지시설의 설치·운영신고를 할 수 없도록 하였다. 사회복지시설에서 성폭력 범죄가 발생하거나 1년 이상 시설이 휴지상태에 있어 시장·군수·구청장이 재개를 권고하였음에도 불구하고 재개하지 않을 경우에는 시설폐쇄명령을 할 수 있도록 하였고 지도·감독 후 행정처분을 한 경우에는 그 내용을 공표할 수 있게 하였다. 운영위원회의 권한을 강화하여 시설장은 시설의 회계 및 예산·결산에 관한 사항, 후원금의 조성 및 집행에 관한 내용을 운영위원회에 보고하도록 하였다. 운영위원회의 위원은 시설장, 시설거주자 대표, 시설거주자의 보호자 대표, 시설종사자의 대표, 시·군·구 소속의 사회복지업무를 담당하는 공무원, 후원자 대표 또는 지역주민, 공익단체에서 추천한 사람, 시설의 운영 또는 사회복지에 관하여 전문적인 지식과 경험이 풍부한 사람 중에서 시장, 군수, 구청장이 임명하거나 위촉하도록 법에서 구체적으로 명시하였다. 그리고 시설운영자는 사회복지시설의 서비스 품질을 향상시키기 위하여 보건복지부장관이 마련한 서비스의 최저기준 이상을 유지해야 한다. 또한 보건복지부장관과 시·도지사는 정기적으로 사회복지시설을 평가하여, 그 결과를 공표할 수 있도록 하였다. 2012년의 개정 법률은 인권을 강조하였으며<sup>11)</sup>, 사회복지를

지 않으면 보건복지부는 사회복지시설에 많은 보조금을 지원하면서도 문제해결을 위한 행정조치를 할 수 없는 상황이 되어버렸다. 따라서 사회복지시설의 문제해결을 위해서 보건복지부가 적극적으로 개입할 수 있는 법적 장치가 필요하였다.

11) 이 개정 법률에는 '인권'이란 단어가 12회 등장한다.

필요로 하는 사람에게 ‘인간의 존엄성’을 보장하여야 한다는 점을 명시하였다. 뿐만 아니라 사회복지법인 및 사회복지시설은 공공성을 가지므로 사회복지사업을 시행하는 데 있어서 공공성을 확보하여야 한다는 점을 강조하고 있다. 마지막으로 2013년의 개정 법률에는 시설운영자가 보호대상자의 안전사고에 대한 손해배상 책임을 지도록 하는 내용을 담았다.

#### (나) 평가

사회복지시설에 관한 조항은 2005년과 2011년의 2회를 제외하고 10회에 걸쳐 개정되었다. 개정의 전체적인 방향을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 지방화이다. 사회복지시설의 허가권을 비롯한 감독권을 시장, 군수, 구청장에게 이양하는 조치가 지속적으로 이루어졌다. 그러나 에바다농아원 사건을 겪으면서 시장·군수·구청장이 문제가 되는 시설에 적절한 조치를 취하지 않을 경우에 보건복지부장관이 직접 시설 폐쇄 등의 사후조치를 할 수 있도록 하였다. 이는 지방화에 역행하는 것처럼 보이기도 하지만 국고지원을 하면서 보건복지부가 적절한 사후 감독권을 행사하는 것은 타당한 조치로 보인다. 둘째는 다양화이다. 유료시설을 허용하고 법인뿐만 아니라 개인이 시설을 운영하도록 허용하고 허가제를 신고제 변경하여 시설의 설치가 비교적 용이하게 될 수 있도록 하였다. 셋째는 내실화이다. 행정관청의 허가최소, 정비명령, 시설폐쇄와 같은 직접적인 감독 외에 평가제를 도입하여 이를 시설에 대한 감독과 지원에 활용하도록 하였으며 시설장이 상근 근무하도록 하고, 300명 이상의 대규모 시설은 설치를 금지하였으며, 시설장에

게 보험가입과 안전점검 의무를 부과하였다. 시설운영자가 보건복지부장관이 정한 서비스의 최저기준을 지키도록 하였으며 회계부정이나 불법행위에는 강력한 행정조치를 하도록 하고 이러한 행정을 뒷받침하기 위하여 전산망을 구축하였다. 넷째, 개방화이다. 시설에 대한 평가결과를 공표하도록 하고, 행정처분 내용을 공표하고, 운영위원회에 외부인들이 참여하여 시설 운영에 관한 주요 내용을 시설장으로부터 보고받도록 하였다. 사회복지시설이 지역사회와 연계하여 운영되도록 하고 시설보호보다 재가복지를 우선적으로 하도록 함으로써 폐쇄성을 지적받던 사회복지시설을 지역사회에 개방하도록 법적 장치를 만들었다.

### 3) 소결

12회에 걸친 사회복지사업법 개정은 주로 임원에 관한 조항들과 사회복지시설에 관한 조항들에 집중되었으며 재산과 수익사업에는 큰 관심을 보이지 않았음을 알 수 있다. 임원에 관한 조항들의 개정을 통해 계속 정부의 규제와 통제가 강화되어 왔는데 비리와 성폭력범죄와 같은 비인간적인 행위를 막기 위하여 임원을 외부에 개방하고 임원의 자격을 제한하는 조치가 계속 이어졌다. 그리고 임원에 관한 조항들을 위반했을 때에 법인허가를 취소할 수 있도록 강력한 연계규정을 만들었다. 연이어 발생하는 사회복지시설 사건의 재발을 막기 위한 교육지책으로 이런 통제장치를 만들었지만 선의로 사회복지사업을 하고자 하는 사람들의 참여를 제한하거나 현재 참여하고 있는 사람들의 부작위에 따른 문제를 조장할 수도 있다는 우려를 하게 된다. 법은 합목적성과 법적 안정성을 견지해야 한

다는 점에서 사회복지법인에 참여하고 있는 사람들의 부작위에 따른 사회복지시설에서의 서비스 수준 저하 및 인권 침해에 대한 고민이 필요하다.

1992년 개정 당시 수용인원 300인이 초과되는 시설의 신설을 금지하면서 기존의 수용인원 300인 이상인 시설에 대하여는 예외를 인정하였는데 이런 대형 시설을 계속 운영하도록 허용할 것인지에 대하여 검토해 보아야 한다. 이미 법률에서 지역사회보호체계를 강조하고 있으며 시설보다는 재가복지 우선을 강조하고 있는 상황에서 서비스 수준을 향상시키고 인권을 보호하기 위해서는 대형시설에 대하여 보다 강력한 조치가 필요하다고 본다.

재산과 수익사업에 관한 조항들에 대하여는 큰 관심을 가지지 못하였다. 특히 1999년 개정 법률은 수익사업에 관한 조항을 제정 법률 수준으로 되돌렸다. 사회가 발전하면서 경제행위가 매우 다양해짐에 따라 사회복지법인의 재산 형태와 수익사업의 종류도 매우 다양해질 수밖에 없다. 재단법인과 맥을 같이 하는 사회복지법인에게 있어서 기본 재산은 법인의 존립 기반이므로 성실히 관리되어야 하며 수익사업은 목적사업을 위한 범위 내에서 수행되고 수익은 반드시 법인으로 들어와야 한다. 재산과 수익사업에 대한 적절한 통제가 이루어지지 않을 경우 사회복지법인과 사회복지시설이 개인 축재의 수단으로 활용될 가능성이 있으며 사회복지사업은 법인의 부차적인 업무로 전락할 가능성이 매우 크다. 그러므로 사회복지법인 재산의 공공성을 확보하기 위한 치밀한 장치들이 마련되어야 하며 수익사업에 대하여 최소한 '공익법인의 설립 운영에 관한 법률'에 있는 정도의 조항을 신설해야 할 것이다.

### 3. 나가며

우리 사회의 가장 어려운 약자들을 보호하고 있는 사회복지시설 중에 아직도 인권유린, 보조금횡령, 회계부정과 같은 행위가 근절되지 않고 있다는 것은 매우 안타깝다. 특히 2005년에 이미 성폭력 등의 심각한 문제가 야기된 광주 인화학교의 문제가 6년이나 지난 2011년이 되어서야 영화 '도가니'에 쏠린 국민적 관심을 계기로 사회복지사업법 개정으로 이어졌다는 것은 우리사회의 문제처리 방식의 낙후성을 보여주는 단적인 예이다. 문제가 발생하면 가능한 빠른 시간 안에 그 문제를 처리하고 재발이 되지 않도록 조치를 강구해야 함에도 불구하고 영화 '도가니'가 상영되어 국민적 공분을 일으키는 계기가 만들어진 후에야 처방이 나온 것이다. 늦게나마 국회가 급하게 법을 개정한 것은 우리나라의 정치현실에서는 이해가 되는 측면은 있지만 그 내용이 과연 지속적으로 적용할 수 있는 균형 잡힌 것인지에 대하여 우리 사회가 함께 고민해야 할 때라고 생각한다.

사회복지사업을 하는 분들 중에는 고질적인 비리를 끊지 못하고 있기 때문에 외부로부터의 제약과 규제가 필요한 사람들도 있지만 선의로 어려운 자들을 섬기면서 그 사업을 하고 있는 분들이 많다. 사회복지사업을 하는 분들을 모두 죄악시키는 규정이 있다면 우리 사회가 함께 고민해보아야 한다. 사회복지법인은 준공공법인의 성격이 있기 때문에 사회복지시설은 공공성이 강화되어야 하고 가능한 개방되어야 하며 이를 보장하기 위하여 사전적 조치와 사후적 조치 간에 균형을 잡을 수 있도록 법체계가 만들어져야 한다.

지금까지 임원과 직원에 대한 규정을 강화하는 법 개정이 계속 되었는데 앞으로는 선진국처럼 서비스의 제공 방식과 내용에 외부 전문가가 직접 참여하는 사례관리를 적극 활용하기 위하여 이를 법 제화하는 방안을 고려하여야 한다. 사회복지시설의 외부에 전문가로 구성된 사례관리조직을 배치하여 시설을 이용할 사람으로부터 서비스 신청을 받은 후에 개별적 욕구조사를 거쳐 대상별로 서비스계획을 세워 유형에 따른 서비스를 결정하는(유동철 외, 2013: 425-426) 사례관리는 이미 법 제 33조의 5(보호대상자별 서비스 제공계획의 수립 등)로 도입할 수 있는 법적 기초는 마련되어 있으므로 이 조항을 더 구체화해야 한다. 사례관리를 도입하게 되면 자연히 사회복지 서비스의 수준이 높아지고 시설의 외부공개는 더욱 더 강력하게 이

루어진다.

마지막으로 사회보장기본법(2013.1월 시행)과 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률(2012. 2월 시행) 등에서 말하는 사회서비스와 사회복지사업법에서 말하는 사회복지사업 사이에 명확한 개념정리가 필요하다. 법에서 매우 간단히 개념 정의가 되어 있기는 하지만 복지현장에서 이 개념의 혼선으로 인해 사회서비스 분야에서 근무하는 사회복지사가 경력인정을 받지 못함으로써 사회복지사들이 사회서비스 분야 근무를 기피하는 상황이 발생하고 있다. 사회복지사업이 점차 그 영역이 확장되고 방법이 다양해지는데도 불구하고 이를 수행하는 인력과 업무에 대한 제도가 따라가지 못한 결과로 보인다. ■