

[권두언]

[기획 논문]

서울시 25개 자치구의 마을공동체 관련 조례 분석 우수명·김태동 3

[일반논문]

개인예산제도에 관한 법률 도입 및 효과에 관한 고찰 -이해관계자를 중심으로-
..... 이승기 33

사회서비스이용권 법제에 관한 소고 고관용 57

부산광역시 사회복지사 등의 처우 및 지위향상에 관한 조례 분석 천다솜·유영미 75

저출산 문제의 담론적 비판과 인식전환을 위한 조례제정의 필요성 김선녀 95

과로사방지법 도입을 위한 입법과제 신동윤 117

일본 지역포괄케어시스템의 고찰과 시사 김광래·이원식 141

자치복지 의미와 가능성 -전라북도 사회복지조례를 중심으로- 김광병 169

국민연금제도 개선 방안에 관한 연구 -분할연금을 중심으로- 구철희 191

최저소득보장을 위한 장애인 소득보장 법제 개편의 쟁점과 방안 -주요 OECD 회원국과의 비교적
관점의 적용- 윤상용 215

사회복지 수급권자의 절차적 권리 실현에 관한 법제 개선방안 연구
..... 배유진·강지선·최승원 247

[사회복지법제 학회 관련 자료] 281

창립취지문

사회복지법제 학회 학술대회 프로그램

사회복지법제 학회 정관(회칙)

사회복지법제 학회 논문투고규정, 논문심사규정, 편집위원회규정, 윤리규정

사회복지법제 학회 임원명단

사회복지법제 학회 활동 안내

CONTENTS

[FOREWORD]

Changes in the Elderly Welfare System in Korea from the Human Rights Perspective	Kim, Soo Jung	3
-------------------------------------------------------------------------------------------	---------------	---

[ARTICLES]

A Study on the Legislation and the Effect of a Law on Individual Budgets for Persons with Disabilities	Lee, Seong Ki	33
A Study on Social Service Voucher Legislation	Ko, Kwan Yong	57
Analyzing Ordinance on the Improvement of Treatment and Status of Social Workers in Busan Metropolitan City	Dheon, Da Som·Yoo, Young Mi	75
Necessity of Ordinance for Discourse Criticism and Perception of Low Fertility Problem	Kim, Sun Nye	95
The Legislative Tasks to Introduce the Act to Prevent Overwork-related Death	Sin, Dong Yun	117
A Study and Suggestion for Japanese Community Total Care System	Kim, Kwang Lae·Lee, Won sik	141
Autonomy Welfare Meaning and Possibility –Focusing on the Jeollabuk-do Social Welfare Ordinance–	Kim, Kwang Byung	169
A Study on Improvement of National Pension System - Mainly on Divided Pension-	Koo, Chul Hoi	191
A study on the reform of income security act for the disabled to ensure minimum income -Application of comparative perspectives among some OECD countries-	Yoon, Sang Yong	215

A Study on the Improvement of Legislation on the Implementation of Procedural Rights of
Social Welfare Recipients

..... Bae, You Jin-Kang, Ji Seon-Choi, Seung Won 247

[MISCELLANY INFORMATION] 281

<권두언>

사회복지학·법학 분야의 전문가들이 사회복지학과 법학의 융합·통섭을 위해 2009년 6월 27일 사회복지법제학회를 창립한 이래 이제 10년이 지나고 있습니다. 우리 학회의 연륜이 길다고 말하기는 어렵지만, 그동안 우리 학회는 여러 차례 학술대회를 개최하여 사회복지법제의 현안문제들을 깊이 있게 다룬바 있고, 그 연구 성과는 사회복지학과 사회복지법학 연구자들에게 의미 있는 자료로 활용되고 있다고 믿습니다.

2010년 10월 31일에 창간된 우리 학회의 연구지인 「사회복지법제연구」는 이제 제10권 제2호로 발간되려고 합니다. 우리나라에서 사회복지학과 법학의 연구결과가 어우러진 학술연구지는 「사회복지법제연구」 뿐이라고 볼 때, 회원님들은 「사회복지법제연구」의 발간에 상당한 자부심을 가져도 좋을 것입니다. 이와 아울러 「사회복지법제연구」의 수준을 끊임없이 향상시키는데 힘을 모아야 할 것입니다.

이번에 발간되는 「사회복지법제연구」 제10권 제2호에는 마을공동체, 개인예산제도, 사회서비스 이용권, 사회복지사 등의 처우 및 지위향상, 저출산, 과로사방지, 지역포괄케어시스템, 자치복지 의미와 가능성, 국민연금제도 개선, 장애인 소득보장, 사회복지수급권자의 절차적 권리 등과 관련된 11편의 논문이 게재됩니다. 게재된 논문에서 다루어진 내용들은 한국이 보다 발전된 사회복지국가로 나아가는데 의미 있는 역할을 하리라 기대합니다. 옥고를 투고하신 필자, 심사위원 및 편집위원들께 치하의 말씀을 드립니다.

우리 학회는 이제 새로운 10년을 향하는 출발선상에 있습니다. 사회복지학과 법학의 융합·통섭이라는 우리 학회 설립목적이 더 잘 구현되는 새로운 10년을 만들어가야 하겠습니다. 회원님들의 열성이 함께하면, 잘 구현되리라 믿어 의심치 않습니다. 계속 나아갑시다.

이제 무더위는 지나가고 아침·저녁으로 선선한 바람이 불어옵니다. 보람으로 가득한 가을이기를 기원합니다. 모든 회원님과 그 가정에 건강과 행복이 늘 함께하기를 기원합니다.

2019년 09월
사회복지법제학회 명예회장 홍 정 선

기획 논문

서울시 25개 자치구의 마을공동체 관련 조례 분석*

우 수 명**, 김 태 동***

目 次

I. 서론

II. 이론적 배경

1. 마을공동체의 흐름
2. 사회복지기반 마을공동체
3. 마을공동체 조례연구

III. 조례분석

1. 조례 대상
2. 급여
3. 전달체계
4. 재원

IV. 결론

1. 소결
2. 연구의 한계

I. 서 론

마을공동체란 사회적·물리적 공유 공간 안에서 자발적이고 주체적인 주민들의 참여와 연대를 통하여 마을 공통의 관심사와 목표를 이루려는 공동체 활동 조직(organization)으로 지역주민들의 나섬과 주인 됨에 기초한 ‘풀뿌리성’, 상호평등한 관계인 ‘호혜성’, 상호 마음과 힘을 합침의 ‘협동성’에 기초하고(서울시마을공동체종합지원센터, 2017), 자치공동체의 개념을 포함한다(김근혜·윤은기, 2018; 하현상, 2017;

* 투고일: 2019.08.10., 심사일: 2019.08.11.-2019.08.21., 게재확정일: 2019.08.23.

이 논문은 2019년 6월 (사)사회복지법제학회 춘계학술대회 발표자료를 수정보완하였음.

** 주저자, 대림대학교 사회복지과 교수

*** 교신저자, 김포대학교 보건복지학과 교수

우수명, 2017). 풀뿌리성, 호혜성, 협동성은 마을공동체 실현의 핵심 가치로, 마을 주민의 주체적 참여와 자기결정권의 자치권을 갖는 자유 가치, 장애인, 노인, 아동과 같은 분리적, 차별적 개념이 아닌 모두가 동등한 마을 주민이라는 평등 가치, 소통과 관계회복을 통한 협력으로 만들어지는 연대 가치의 개념을 포함하고 있다(우수명, 2017). 이는 바로 인권(Human Rights)의 3대 핵심 요소이며, 인권기반 사회복지 실천의 지향점이며(Ife, 2001), 사회복지 욕구의 본질이며 욕구에 기반을 둔 사회복지 실천의 핵심이다(우수명, 2010).

마을공동체를 구축하기 위한 마을만들기는 19세기 인보관 운동 때부터 지역사회복지의 중요한 영역이었으며, 주체적인 주민의 참여와 소통과 연대를 통한 지역사회문제의 해결을 추구하는 ‘참여에 기반을 둔 지역사회조직화’의 모델로 확장됐다. 지역사회를 기반으로 주민의 주체적 참여와 지역사회 문제 해결을 통한 인간의 존엄성 추구하고 상호 연대를 회복하는 마을만들기는 지역사회조직의 오랜 전통적 사업 중 하나이다. 다양한 자치동아리 활동을 조직하고, 지역사회의 문제를 스스로 해결하기 위한 다양한 참여 주체들 간의 협력적 네트워크 관계를 구축하고, 긍정적 상호작용의 영향력을 통하여 공동선을 추구해가는 과정으로 이루어지는 것은 마을만들기의 사회복지 실천 형태로 볼 수 있으며, 이는 초창기 토인비 홀에서부터 나타났던 활동들이다.

한국에서 마을공동체를 지향하는 사회복지관의 사업들의 시초는 1906년 원산 방열방과 1921년 서울 종로의 태화여자관의 여성 조직화 활동들로 볼 수 있을 것이다. 이들은 여성들을 중심으로 차별에 대한 저항으로 여성의 인간다운 삶을 위한 다양한 활동과 여성자치 조직을 구성하였다. 사회복지관이 본격적으로 확장되던 1990년대부터 녹번종합사회복지관, 춘의종합사회복지관, 방아골종합사회복지관 등에서부터 나타난 주민주도 지역공동체 활동들은 사회복지관의 마을만들기의 원형에 가까운 것이었다. 이들은 자발적인 주민참여 조직화를 통한 지역사회의 주인으로서의 주민이 자신들의 지역문제 해결을 위한 참여 주체로서의 각성을 촉구하고 조직화 활동을 함으로써 사회복지 조직 안에서 마을만들기의 씨앗을 뿌리기 시작하였다. 특히, 서울복지재단은 2014년부터 마을공동체지향 사회복지관을 지원하여 사회복지관이 주민과 만나고 연대하며 지역사회를 변화시키는 복지생태계 구축을 전개하여 주민리더 발굴과 마을공동체 활성화에 이바지하였다(서울복지재단, 2015; 서울복지재단 인포그래픽, 2017).

사회복지 이외의 영역에서 마을공동체 사업은 1960년대 이후 독재정권에 항거하고, 산업화의 폐해를 해결하기 위하여 당시 무지한 시민들의 의식화를 위한 야학, 빈민활동, 대학생 농활 등 다양한 비공식 형태로 이루어져 왔다. 산업화와 인구의 폭발적 성장 그리고 민주주의의 성장으로 인하여 새로운 형태의 마을공동체 활동들이 나타나기 시작한 것이다(조희연, 1990).

2000년대 들어 전국의 지방자치단체들이 마을공동체(혹은 마을만들기) 조례들을 제정하기 시작하며 지방자치단체 차원에서 마을공동체를 위한 마을만들기의 토대를 구

축해가기 시작하였다. 특히, 2011년 보궐선거를 통해 서울특별시(이하 서울시)으로 등장한 박원순 변호사에 의하여 제정과 역량이 더 높은 광역자치단체가 본격적으로 마을공동체를 지원하고, 법적 기반인 조례를 제정함으로써 전국적인 열풍으로 확장되는 계기가 되었다. 특히 서울시의 경우 최초로 마을공동체종합지원센터를 설립·지원함으로써 과급력은 매우 크게 작용하였다. 이후 많은 지방자치단체들이 앞다투어 유사 지원 체계를 구축하고, 지방자치단체의 실행 근거를 마련하기 위하여 조례 제정 및 개정*을 진행하고 있다. 이후 2019년 5월 기준 광역지방자치단체 17곳 중 15곳(88.2%)에서 마을공동체(마을만들기) 지원조례를 가지고 있으며, 기초지방자치단체의 경우 2017년 5월 기준으로 226곳 중 130곳(57.5%)이 관련 조례를 가지고 있을 정도로 마을공동체 관련 조례 제정 지방자치단체가 증가하였다.

지방자치단체들이 앞다투어 마을공동체 및 마을만들기 지원조례를 만드는 배경은 마을공동체가 갖는 주민참여와 마을자치조직들의 성장, 민관 협력행정의 구축뿐만 아니라 지역사회 문제를 해결하고, 주민들의 민주주의와 자치역량을 키우는 측면에서 과급력이 매우 컸기 때문일 것이다(서울시마을공동체종합지원센터, 2017; 우수명, 2015). 지방자치의 성숙과 함께 이를 뒷받침하는 주민의 힘을 키우고 결집하는 마을공동체를 지원하는 조례의 중요성은 앞으로도 더욱 커지게 될 것이다. 그에 비하여 마을공동체 관련 조례를 사회복지적 관점에서 분석하고 마을공동체와 사회복지간 상호호혜적인 지향점을 구축하는 시대요구에 부응하는 형태로 진화되고 있는지에 대한 고민은 상대적으로 적게 이루어지는 것으로 보인다. 그동안 마을공동체 관련 조례의 분석은 도시설계, 건축, 디자인 등의 물리적 환경에 기반을 둔 학자들에 의하여 주로 이루어져 왔다(이정민·이만형, 2017; 윤혜영, 2013; 이석현, 2012; 태운재·박소현, 2010). 따라서 물리적 환경과 개선에 지향점을 둔 그들의 대안은 사회복지 실천 영역에서 별다른 도움이 되지 못하고 있으며, 이에 대한 대안으로 사회복지 실천에 도움이 될 수 있는 마을공동체 조례의 분석과 새로운 조례 제정 운동에서의 사회복지사의 참여를 고민해 볼 필요가 필요할 것이다. 또한, 법의 목적과 기본 원칙 등에 있어서 평면적인 비교를 통하여 사회복지적 가치의 반영이 이루어지지 않은 연구가 진행되었다.

본 연구는 마을공동체에 대한 사회복지 현장성을 추구한다는 측면과, 마을공동체의 지향 가치에 기초한 조례의 사례 분석이라는 측면에서 타 연구와 차별성이 있을 것이다. 또한 마을공동체 조례의 비교 연구를 통하여 마을공동체와 관련된 법제화 및 사회복지 현장에 요구되는 실천적 함의를 탐색하고, 앞으로 조례 제·개정에 있어서 사회복지사의 관심과 참여를 위한 제언을 하고자 한다.

* 광역지방자치단체 중 가장 먼저인 2009년 마을공동체 조례를 제정한 제주특별자치도 특별자치만들기의 경우에도 단순한 행정지원에서 마을만들기종합지원센터 개소로 전환한 것은 2015년 조례 개정 후 2016년도부터이다.

II. 이론적 배경

1. 마을공동체의 흐름

마을공동체의 한국적 원형은 1970년대부터 나타난 빈민운동으로 볼 수 있다. 1970년대 초 ‘광주대단지 조성사업계획’에 의한 대단위 강제 철거에 저항하는 주민들의 자발적인 것과 전태일 분신 이후 확대된 민중운동으로 인해 빈민들도 운동의 주체로 주목되기 시작하였다. 이에 따라 많은 학생, 지식인들이 빈민운동에 결합하게 되었다(조희연, 1990). 조희연(1990)에 의하면 1970년대 빈민운동은 실패로 보았다. 그 이유는 상하수도 문제 같은 지역적 문제로 한정된 빈민들의 관심사로 주체화에 실패하며, ‘더불어 함께 살기’에 만족한 수준이었다고 보았다.

1983년에 시작된 서울시 목동 공영개발로 인해 10여 년간 거주했던 4천여 빈민세대의 조직화가 나타났는데, 이들 대부분이 70년대 있었던 아현·양평 등의 철거로 쫓겨났던 경험이 있었기 때문이었다. 이들은 격렬한 투쟁을 통하여 무허가 주택의 재산권을 인정받고, 주거비 지원과 임대아파트 입주권 등을 쟁취하게 되었다(원석조, 1986). 이러한 경험을 토대로 빈민지역의 주민조직화 사업들이 확장되었으며, 안정적 주거문제를 넘어서 재조직화와 재개발투쟁 등 빈민의식화 운동, 조직화사업까지 확장하는 계기가 되었다(조희연, 1990). 이 시기에 천주교도시민민회(천도민), 기독교도시민민선교협의회(기민협) 등을 중심으로 빈민지역 센터들이 운영되고, 일상적인 문제나 생활복지에서 권리찾기, 지역아동공부방 등을 통하여 빈민조직화 사업들이 진행되었다(서울가톨릭공부방협의회, 2008). 또한, 빈민여성을 중심으로 지역사회탁아소연합회(지탁연)이 결성되어 빈민지역의 열악한 국공립 및 민간탁아시설의 문제들을 해결하기 위한 자치조직과 공동육아 그리고 탁아소 건립 요구 운동 등이 진행되었다(오숙민, 1993; 조희연, 1990). 1995년에 이르러 관악주민연대와 같은 주민조직으로 발전하였으며, 강제철거에 대응하는 투쟁을 포함하여 의료생협, 아동공부방, 실천인문학, 지역화폐운동 등의 주민활동으로 일상 속으로 들어가는 마을만들기 사업으로 확장되었다(관악사회복지 홈페이지, 2019).

이와 함께 1990년대 후반부터 대구 삼덕동, 경기 안산시 등에서 시민단체가 중심이 되어 주민운동의 한 형태로 마을만들기가 실행되었고, 함평공원, 그린파킹, 동네벽화 조성 등 마을만들기 성격의 여러 개별사업이 진행되었고, 광주 북구, 전북 진안군 등에서와같이 마을만들기 관련 행위들이 지자체의 행정조직 안에서 실행의 틀을 잡아가는 단계로도 변화하였다(태윤재, 박소현, 2010). 이러한 과정에서 지자체별로 마을만

들기에 관련된 조례(이하 마을만들기 조례)를 제정하는 데 영향을 미쳤다.

빈민지역을 중심으로 이루어진 마을공동체 운동의 특성은 초기에는 철거와 같은 생존권적 기본권을 지키기 위한 투쟁으로부터 시작되었다면, 점진적으로 주민결속과 투쟁의 지속성을 위한 주민의식화 교육, 공동육아, 환경·의료·경제 등 생활밀착형 마을 활동으로 진화된 것이다. 이러한 빈민운동은 판자촌 재개발사업의 사양화, 정부의 임대아파트 정책과 사회복지관의 확장과 맞물려 그 과급력은 점차로 상실되었으며, 이로 인한 새로운 활로모색으로 볼 수 있다. 특히, 1980년대부터 건립이 급격하게 확대되었던 사회복지관으로 인하여 빈민중심의 전통적인 마을공동체 운동의 침체기와 새로운 가능성의 태동이 이루어지게 되었다.

2. 사회복지기반 마을공동체

19세기 영국 자선조직협회가 사회경제적인 기회와 조건이 빈곤문제에 미치는 영향을 거의 무시하고 빈곤의 원인을 개인적인 성격 결함에서만 찾으려 한다는 비판이 제기되었고, 도움이 필요한 사람과 함께 거주하면서 지역사회 참여에 기반한 문제를 해결한다는 새로운 움직임으로 인보관 운동이 전개되었다(위키백과, 2019).

인보관 운동의 활동가들은 빈곤을 개인적 문제가 아닌 산업화·도시화로 인해 나타나는 사회구조적 문제이자 환경적인 문제로 보았다. 최초의 인보관으로 알려진 토인비 홀(Toynbee Hall)은 영국 성공회의 사제 바넷(Samuel Barnett)에 의해 1884년 런던의 유대인 빈민가에 세워졌는데, 빈민지역에서 빈민들과 함께 살면서 마을공동체 운동을 기반으로 한 사회개혁운동을 진행하였다. 즉, 인보관운동은 3R활동으로 함께 거주하면서(Residence), 빈곤의 원인을 연구하여(Research), 사회의 개혁을 도모하고자(Reform) 하였다. 19세기가 끝날 무렵에는 30개의 인보관이 영국 곳곳에 세워졌다. 인보관운동은 사회구조적인 문제의 해결을 지역사회에서 찾고자 하였다. 결국, 깨어있는 시민들의 연대가 변화의 힘을 만들어낼 것으로 생각했기 때문이다. 인보관운동은 이후 마이너리티 보고서와 베버리지 보고서에 지대한 영향을 미쳤다.

마을공동체를 지향하는 사회복지관의 사업들의 시초는 1906년 미국 감리교 선교사 놀스(Knowles)가 세운 원산의 방열방과 역시 같은 감리교 선교사인 마이어스(Myers)가 1921년 서울 종로에 세운 태화여자관의 활동들이었다. 여성들이 중심이기는 하였으나 여성 차별에 대한 인식을 여성들을 조직하고 교육하는 활동을 하게 되었다. 1921년 태화여자관의 사업에서도 여성인권을 위한 문해교육과 여성참여활동 등을 통한 자발적인 참여조직을 만드는 데 노력하였다.

1990년대 이후에도 녹번종합사회복지관, 방아골종합사회복지관, 춘의종합사회복지

관 등 사회복지관을 중심으로 주민조직화를 통한 마을공동체를 만드는 활동을 다양하고 지속적으로 진행하여 왔다. 녹색종합사회복지관은 개관 첫해인 1996년부터 시민환경감시단 활동, 동단위 시민환경위원회 활동, 녹색가게를 통한 환경운동 등의 주민주도 지역조직화 사업을 진행하였다(녹색종합사회복지관 홈페이지, 2019). 방아골종합사회복지관은 1999년부터 지역사회 통합을 위한 마을축제, 주민조직화 불런토피아 운동, 지역사회조직화 실천 모임 등을 추진하였다(방아골종합사회복지관 홈페이지, 2019). 춘의종합사회복지관은 1998년 생산물협동조합 운동, 청소년문화제 등의 다양한 주민조직화 사업을 진행하였다(춘의종합사회복지관 홈페이지).

3. 마을공동체 조례연구

마을공동체(만들기)에 비하여 마을공동체 조례와 관련된 연구는 상대적으로 매우 적다. 또한, 마을공동체 및 관련 조례에 대한 최근의 선행 연구들을 살펴보면 사회복지뿐만 아니라 법학, 주민자치, 도시설계, 디자인, 건축 등 다학문의 관심이 매우 큰 것으로 나타났다. 몇 가지 특성에 따라 다음과 같은 영역으로 구분할 수 있다.

첫째, 마을공동체 조례의 가치나 지향성에 관한 연구이다. 이정민·이만형(2017)은 대도시화로 소멸될 수 있었던 마을공동체가 수평적, 개방적인 형태로 발현되었으나 마을공동체라는 공간적인 한계와 주민의 쟁의가 경직되어 있어 배제의 우려를 하며, 도시공동체 기본 조례 제정, 중앙-광역-기초자치단체간의 차별적 역할 정립 그리고 마을공동체의 개념을 재정의할 것을 주장하였다.

둘째, 마을공동체 조례에 근거한 마을만들기 사례 연구이다. 윤혜영(2013)은 마을만들기 사업 운용 실태에 관한 설문조사를 통하여 마을만들기 사업의 신청, 선정, 주체의 역할, 과제 및 개선점 등을 살펴보고, 주민참여가 잘 이루어지지 않는 사례와 지원체계의 구축 필요성을 제안하였으며, 지자체 사업 실무자의 인식 문제를 지적하였다. 유창균 외(2010)는 전라남도 및 해남군이 주도하여 추진한 11개 마을 중 매정마을과 약실마을의 마을만들기 사례를 통하여 전통 주거문화의 계승과 발전, 농어촌 주거환경 개선 등의 성과를 이야기하며, 지역 인프라 구축에 더욱 힘을 쏟아야 한다고 하였다.

셋째, 중앙정부의 마을공동체 기본법 추진과 관련된 연구이다. 황만구(2018)는 지방자치단체들이 마을공동체 조례의 여러 사항에 의무규정도 있고 임의규정도 있는 등 여러 차이가 있는 것과 거의 모든 자치구 조례가 획일화되어 있어 마을공동체 기본법이 필요하다고 주장하였다. 하현상(2017)은 여당과 야당의 마을공동체 활성화 법안의 특성을 비교하며 주민자치를 추구하지만, 정치적·종교적 결사체가 되지 않아야 하는

모순된 주장을 하기도 하였다.

넷째, 지방자치단체의 마을공동체 조례의 제정과 사례에 대한 연구로 가장 많이 차지하고 있다. 김학실(2018)은 2009년 제주도의 공동체 지원조례 이후 중앙정부제도와 지방자치단체의 공동체 지원에 의한 확산 효과를 분석하였다. 신화경·조인숙·지예진(2017)은 마을만들기를 활성화하기 위한 서울시 조례가 지역특성을 반영하지 못하고 획일화되었으며, 개념을 구체화하는 것이 필요하다고 지적하였다. 여관현·계기석(2013)도 지방자치단체 마을만들기의 제정 방향이 마을만들기 조례의 독창성이 드러나지 않는다고 지적하며, 지역 여건에 부합하는 차별적인 것과 주민이 실질적으로 주도할 수 있는 조례가 제정되어야 한다고 보았다. 태운제·박소현(2010)도 2000년대 제정된 마을만들기 관련 조례의 내용분석을 통해 중앙정부의 주도하에 이루어지나 주민 주도성을 강조하는 모순적인 상황을 지적하였으며, 도시 및 지역계획의 한 방식으로 더욱 확대될 것으로 기대하였다(건축학회지이다). 또한, 조례가 마을만들기의 기능을 수행하지 못하는 문제점도 지적하였다.

마을만들기 및 마을공동체 영역의 연구는 사회복지뿐만 아니라 법학, 도시재생학, 미디어 등 다양한 학계와 현장간 융합적 혹은 통섭적 접근이 필요한 영역이라고 볼 수 있다. 그러나 이러한 협력적 노력은 일부 현장 사례를 제외하고는 아직 크게 나타나지 않는 것으로 보인다.

1990년대 이후 지역사회복지는 지방자치제도의 부활, 사회복지 확대정책으로 새로운 전환기를 맞이하면서 지역 중심성에 대한 강조, 전문성의 강화 등을 기초로 질적인 변화를 경험하였다. 구체적으로 지역사회복지관 확대, 재가복지서비스의 확대, 지역사회 중심의 자활사업 전개, 지방자치제의 시행 및 지역분권운동의 전개, 시민운동의 다양한 전개 등의 활동이 이루어졌다.

1995년 6월에 실시된 지방자치제는 정치적·행정적 면에서 엄청난 변화를 가져왔다. 특히 2003년 7월 사회복지사업의 개정으로 2004년 7월부터 효력을 발휘한 참여정부의 사회복지서비스 분권화는 지방정부 수준에서 사회복지서비스 공급이 이루어지는 제도적인 환경에 획기적인 변화를 가져왔다. 이 과정에서 주민참여형 지역복지체계의 구축이 제도화되었다. 기존의 사회복지협의회 조직화뿐만 아니라 민관 파트너십을 통한 지역사회복지조직 및 관련 자원들 간의 네트워크를 통한 지역사회보장협의체의 조직화도 이루어졌다. 사회복지사업법 개정으로 지역복지계획을 수립하기 위해서 지역복지의 네트워크가 강화되는 추세이며 더욱더 지역사회보장협의체의 역할이 강화될 것으로 예상된다.

특히, 2003년 전북 진안군이 최초로 마을만들기와 관련된 조례를 제정하기도 하였으며, 2005년 인천 부평구에서도 마을만들기의 주민자치와 참여 관점의 우리마을가꾸기사업 운영 지원조례를 만들었다(현재 폐지). 2006년 중앙정부에 차원에서 실시한 ‘살고싶은 도시/마을 만들기’시범사업과 아울러 조례 제정이 늘어나는 계기가 되었다

(이정민·이만형, 2017). 국토연구원은 2006년부터 살고싶은 도시·마을만들기와 관련하여 다양한 활동을 진행해왔으며,* 중앙정부차원에서 마을만들기 시범사업을 실행한 것을 계기로 2007년부터 마을만들기 조례를 제정하는 사례가 급격하게 증가하였다(태운재·박소현, 2010).

마을만들기 조례는 2000년부터 제정되기 시작하여 2009년까지 10년 동안 25개 지방자치단체에 26개의 조례가 제정되었다(태운재·박소현, 2010). 이 시기는 지방자치가 본격적으로 시행된 이후이며, 노무현대통령의 재임기간(2003~2008)이었다는 것은 마을만들기의 상징성을 나타낸다. 광역자치단체 중에서는 제주특별자치도 특별자치마을 만들기 지원조례가 2009년 1월에 처음으로 제정되었으며, 곧이어 전라북도 마을만들기 지원조례가 동년 12월에 제정되어 자치단체들도 마을만들기를 지원하기 시작하면서 현재는 경상남도를 제외한 모든 광역자치단체에서 마을만들기 지원조례가 제정되었다.

그동안 지방자치단체에서 점진적으로 제정되어 오던 마을공동체 관련 조례 제정의 실효성은 박원순 변호사가 2011년 보궐선거를 통하여 서울시장에 당선된 이후 더욱 파급력을 갖는 계기가 되었다. 서울시는 2011년 마을네트워크 연석회의를 개최하여 서울시 마을공동체 위원회(민간협치기구)를 구성하였다. 그 후 서울시 마을공동체만들기 지원 등에 관한 조례를 제정하고, 다음 해에 ‘서울시마을공동체종합지원센터’ 개관을 통하여 우리마을 프로젝트 사업을 본격 지원하며 마을만들기의 확장 계기를 마련하였다(서울시마을공동체종합지원센터 홈페이지, 2019). 이후 마을공동체지원센터의 활동을 통한 의미 있는 가시적 성과들이 나타나고, 이를 통해 마을공동체 사업을 지원하는 센터의 건립은 여러 지방자치단체로 확대되어 갔다.

현재 17개의 광역지방자치단체 중 마을공동체나 마을만들기 관련 조례가 제정된 곳은 15개이다(<표1> 참조). 제정되지 않은 2개 광역지방자치단체는 경상남도과 대전광역시로, 이 두 지역의 경우 공통점이 있는데, 마을공동체나 마을만들기 지원조례는

* 이러한 노력의 결과 『살고싶은도시만들기와도시계획의역할에관한연구』, 『시민이참여하는살고싶은도시만들기: 전략편』, 『시민이 참여하는 살고싶은 도시 만들기: 사례편』, 『살고싶은 도시만들기 활성화를 위한 마을계획제도 도입 방안』 등 다양한 연구가 진행되었고, 『도시계획의 신조류』, 『시민이 참여하는 마치즈쿠리』 시리즈 등 번역서 발간도 이루어졌다. 또한, 국토해양부와 대한주택공사, 한국YMCA전국연맹, 대한국토도시계획학회 등 산학연관이 참여하는 『살고싶은 도시만들기 지원협의회』의 일원으로 활동하면서 종합적인 지원연계망 구축에 기여하였고, 라운드테이블과 세미나, 시민단체와의 공동연구, 웹사이트 운영 등 자체적인 활동을 통해 홍보와 교육, 지원방안의 마련 등에 힘써왔다. 현장경험을 축적하고 국토연구원이 소속된 지역사회의 발전에 기여하기 위해 2007년 8월부터 안양시와 안양 YMCA, 관양2동 주민자치위원회와 민·관 파트너십을 형성하여 관양2동 마을만들기에 직접 참여하기도 하였다. 주민교육과 공동체 운동의 일환으로 2009년 1월 국토해양부가 공모한 ‘살고싶은 도시만들기 시범사업’에서 시범마을로 선정, 5억 원의 사업비를 지원받는 고무적인 성과를 얻기도 하였다(도시재생지원사업단, 2009).

없는 반면에 새마을운동(조직) 지원조례가 있다는 것이 공통적이다. 이들은 마을공동체 관련 조례가 제정되는 와중인 2011년(대전, 당시 한나라당)이나 2013년(경남, 당시 새누리당)에 새마을운동(조직) 지원조례를 제정하여 대비되는 특성을 보였다. 이는 당시의 광역지방자치단체장의 성향이 현재의 자유한국당의 전신이라는 것과 보수성향이 매우 강하다는 특성을 반영한 것으로 보인다.

<표 1> 광역지자체의 마을공동체 관련 조례 제정 현황(2019년 5월 31일 기준)

광역지자체	조례명	제정일	개정일
강원도	강원도 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례	2014.1.3.	2015.3.6.
경기도	경기도 따뜻하고 복된 공동체 만들기 지원에 관한 조례	2012.8.1.	2015.3.3.
경상남도	마을관련 조례가 발견되지 않음 경상남도 새마을운동 지원 조례	2013.10.2	2014.12.26.
경상북도	경상북도 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례	2010.12.27.	
광주광역시	광주광역시 살기좋은 마을만들기 지원조례	2010.3.1	2015.12.28.
대구광역시	대구광역시 마을공동체 지원 등에 관한 조례	2013.11.11.	
대전광역시	마을공동체 관련 조례가 발견되지 않음. 대전광역시 새마을운동조직 지원조례	2011.4.8	2016.10.20.
	대전광역시 도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례	2017.10.18.	
	대전광역시 마을공동체미디어 활성화 및 지원조례	2019.2.15	
부산광역시	부산광역시 마을만들기 지원 등에 관한 조례	2012.7.11.	
서울특별시	서울특별시 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례	2012.3.15.	2016.9.9
세종특별자치시	세종특별자치시 마을공동체 만들기 지원 조례	2013.7.30.	2016.4.20.
울산광역시	울산광역시 마을공동체 만들기 지원 조례	2017.12.27.	
인천광역시	인천광역시 마을공동체 만들기 지원 조례	2013.5.27.	2015.12.28.
전라남도	전라남도 마을공동체 지원 등에 관한 조례	2015.12.31.	
전라북도	전라북도 마을만들기 지원 조례	2009.12.28.	2015.10.12.
제주특별자치도	제주특별자치도 특별자치마을 만들기 지원 조례	2009.1.7.	2015.10.6.

기초지방자치단체의 경우 2003년부터 2009년까지 25개 지방자치단체에서 26개의 조례가 제정되었다(태운재·박소현, 2010). 2016년 5월 기준 116개의 조례가 제정되어 급격히 증가하였으며(마을만들기전국네트워크 KMDP WIKI, 2016), 2017년 5월 기준으로 130개의 기초지방자치단체의 조례가 제정된 것으로 파악되고 있다(성북구마을사회적경제센터 내부자료, 2017). 특히, 130개 중 104개 조례에서 마을공동체를 지원하는 센터 설립에 대한 내용이 포함되어 있다. 현재(2019년 5월 31일 기준) 자치법규정보시스템(www.elis.go.kr)에서 마을공동체나 마을만들기가 조례명에 포함된 검색을 한 결과 마을공동체는 108건, 마을만들기 118건(일부 중복)이 검색되었다. 추후 연구를 통하여 이 부분의 명확한 현황 자료를 보완하도록 할 예정이다.

Ⅲ. 조례분석

1. 조례 대상

(1) 마을공동체 관련 조례 제정

마을공동체 관련 조례를 분석하기 위한 표본은 서울특별시(이하 서울시)의 25개 자치구이다. 서울시는 최초로 마을공동체종합지원센터 뿐만 아니라 마을배움터와 마을활력소와 같은 마을공간의 설치를 지원하는 차별성을 갖고 있어 표본의 대상이 되었는데 25개 모든 자치구에서 관련 조례를 이미 제정해 놓은 상태이다. 이중 “마을공동체” 관련 조례를 제정한 자치구는 22개이고, “마을만들기”라는 조례명으로 제정을 한 자치구는 도봉구, 마포구, 성북구 등 3개 구이다.

<표 2> 조례 제정 자치구 및 정의

자치구*	정의
강남구**	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “마을”이란 주민이 일상생활을 영위하면서 경제·문화·환경 등을 공유하는 공간적·사회적 범위를 말한다. 2. “주민”이란 서울특별시 강남구에 주소를 가지거나, 구에 소재한 사업장 등에 근무하거나, 학교 등에 재학하는 사람을 말한다. 3. “마을공동체”란 주민 개인의 자유와 권리가 존중되며 상호 대등한 관계 속에서 마을에 관한 일을 주민이 결정하고 추진하는 주민자치 공동체를 말한다. 4. “마을공동체 만들기”란 지역의 전통과 특성을 계승 발전시키고 지역의 인적·물적 자원을 활용해 주민의 삶의 질을 높이는 활동을 말한다.
강동구	제2조(정의) 강남구와 유사
강북구	제2조(정의) -1호에서 4호까지 강남구와 유사하며 5호의 내용이 추가됨. 5. “마을협의체”란 주민 5명 이상의 동의로 서명한 주민 또는 민간단체 등 마을공동체 사업을 추진하는 과정에서 필요에 따라 자발적으로 형성된 주민모임을 말한다.
강서구	제2조(정의) -1호에서 4호까지 강남구와 유사하며 5호와 6호의 내용이 추가됨. 5. “마을기업”이란 마을주민이 주도적으로 지역의 각종 자원을 활용, 안정적 소득 및 일자리를 창출하는 마을단위의 기업을 말한다. 6. “마을학교”란 주민과 전문가들이 참여해 소통의 장을 만들고, 사업추진 주체를 양성하고 교육하는 곳을 말한다.
관악구	제2조(정의) -강남구, 강북구, 강서구 조례 내용 모두 포함
광진구	제2조(정의) 강남구와 유사
구로구	제2조(정의) 강남구와 유사
금천구	제2조(정의) 강남구와 유사
노원구	제2조(정의) 강남구와 유사

자치구*	정의
도봉구***	제2조(정의) 1. “마을”이란 주민이 일상생활을 영위하면서 경제·문화 및 환경 등을 공유하는 공간적·사회적 범위를 말한다. 2. “마을만들기”란 주민이 스스로 생활환경을 개선하고, 마을의 문제를 함께 해결하는 과정을 통하여 단절된 이웃과의 관계를 회복하며, 함께 더불어 살아가는 마을공동체를 창조하여 주민의 삶의 질을 높이는 주민자치 활동을 말한다. 3. “마을만들기 사업주체”(이하 “사업주체”라 한다)란 서울특별시 도봉구(이하 “도봉구”라 한다)의 주민 및 비영리단체 등 마을만들기 사업을 추진하는 자발적인 주민조직을 말한다. 4. “마을공동체”란 주민 개인의 자유와 권리가 존중되며 상호 대등한 관계에서 마을에 관한 일을 주민이 결정하고 추진하는 주민자치 공동체를 말한다.
동대문구	제2조(정의) 강북구와 유사
동작구	제2조(정의) 강북구와 유사
마포구	제2조(정의) 강남구의 1호와 2호는 유사하며 3호와 4호는 다음과 같음 3. “살기좋은 마을만들기”(이하 “마을만들기”라 한다)란 주민이 스스로 마을환경을 개선하고 지역의 문제를 해결하는 과정을 통해 이웃과의 관계를 회복하며 마을공동체를 형성하여 삶의 질을 높이는 활동을 말한다. 4. “마을공동체”란 주민 개인의 자유와 권리가 존중되며 상호 대등한 관계 속에서 마을에 관한 일을 주민이 결정하고 추진하는 주민자치 공동체를 말한다.
서대문구	제2조(정의) -1호에서 4호까지 강남구와 유사하며 5호와 6호의 내용이 추가됨. 5. “공간 나눔”이란 개인, 종교시설, 단체, 공공기관, 기업, 공동주택 등이 대가를 바라지 않고 지역사회를 위하여 자발적으로 유휴공간을 주민과 나누거나 제공하는 행위를 말한다. 6. “마을 아름답기”란 지역사회 구성원의 자원 활동을 통한 마을공동체로 “마을을 아름답게 지키는 사람들의 모임”을 말한다.
서초구	제2조(정의) 강남구와 유사
성동구	제2조(정의) -강북구와 유사하며, 마을협의체란 용어 대신 주민협의체 사용 5. “주민협의체”란 주민자치위원회나 비영리민간단체 등 마을공동체 사업을 추진하는 주민 조직을 말한다.
성북구	제2조(정의) -도봉구의 1호와 2호와 비슷하며, 3호와 4호는 다음과 같음 3. “마을만들기 사업”이란 주민 스스로 마을만들기를 장려하기 위해 추진되는 사업으로 주민조직 발굴, 주민역량 강화, 주민활동 지원 등의 활동을 모두 포함한다. 4. “마을만들기 주민협의체”(이하 “주민협의체”라 한다)란 서울특별시 성북구(이하 “구”라 한다) 내의 주민자치위원회 및 비영리단체 등을 포함한 마을만들기 사업을 시행하는 자발적인 주민조직을 말한다.
송파구	제2조(정의) 성동구와 유사
양천구	제2조(정의) 강남구와 유사
영등포구	제2조(정의) 강남구와 유사
용산구	제2조(정의) 강남구와 유사
은평구	제2조(정의) 강북구와 유사
종로구	제2조(정의) 강서구와 유사
중구	제2조(정의) 강남구와 유사
중랑구	제2조(정의) 강남구와 유사

* 가나다순

**강남구의 조례 내용을 기준으로 한 것은 가나다순에 의한 것임.

*** 도봉구, 마포구, 성북구는 조례명이 마을만들기인 자치구임.

(2) 마을공동체 관련 정의

마을공동체 조례에서는 마을공동체뿐만 아니라 마을, 주민, 마을협의체 등에 관하여 정의를 내리고 있다. 서울시의 모든 자치구에서는 위의 용어에 대하여 유사한 개념을 보이고 있다. 일례로서 「서울특별시 강남구 마을공동체 지원 등에 관한 조례」를 살펴보면, “마을공동체”란 주민의 자유와 권리가 존중되며, 상호 대등한 관계 속에서 마을에 관한 일을 주민이 결정하고 추진하는 주민자치 공동체라고 규율하고 있다. 여기에서 “마을”이란 주민이 일상생활을 영위하면서 경제·문화·환경 등을 공유하는 공간적·사회적 범위를 말하며, “주민”이란 강남구에 주소를 가지거나, 강남구에 소재한 사업장 등에 근무하거나, 학교에 재학하는 사람을 말한다. 강남구는 마을공동체, 마을, 주민, 마을공동체 만들기 등에 대하여 정의하였는데 강동구, 광진구, 구로구, 금천구, 노원구, 양천구, 영등포구, 용산구, 중구, 중랑구 등도 동일한 용어에 대하여 동일하게 정의를 내리고 있었다. 강북구 조례의 경우는 “마을협의체”라는 모임에 대하여 추가적으로 정의를 내리고 있었다. “마을협의체”라는 모임이 결성되어 마을사업을 추진하려면, 5명 이상의 주민이 동의를 해야 하고, 자발성을 가져야만이 협의체가 구성되었다. 강서구 조례의 경우에는 “마을기업”과 “마을학교”를 추가적으로 규율하고 있어 강남구 조례와 상이하였다. “마을기업”이란 지역의 각종 자원을 활용하여 안정적 소득 및 일자리를 창출하는 마을단위의 기업이라 하였고, “마을학교”란 마을사업의 추진 주체를 양성하고 교육하는 곳이라 정의하고 있다.

도봉구, 마포구, 성북구 조례는 “마을공동체” 대신에 “마을만들기”라는 용어를 사용하고 있다. “마을만들기”란 주민이 스스로 생활환경을 개선하고, 마을의 문제를 함께 해결하는 과정을 통하여 단절된 이웃과의 관계를 회복하며, 함께 더불어 살아가는 마을공동체를 창조하여 주민의 삶의 질을 높이는 주민자치 활동을 말한다. “마을공동체”와 비교해보면, “마을공동체”는 주민자치 공동체를 의미하고, “마을만들기”는 주민자치활동이라고 정의하였는데, 도봉구의 조례에서 “마을공동체”를 창조하여 주민 삶의 질을 높이는 활동이 “마을만들기”라고 구분하고 있다.

이외에 「서울특별시 서대문구 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례」에서는 강남구 조례의 내용에 “공간 나눔”과 “마을 아릅지기”를 추가하고 있다. “공간 나눔”이란 개인, 종교시설, 단체, 공공기관, 기업, 공동주택 등이 대가를 바라지 않고 지역사회를 위하여 자발적으로 유휴공간을 주민과 나누거나 제공하는 행위를 말한다. 또한, 제2조 제6호의 “마을 아릅지기”란 지역사회 구성원의 자원 활동을 통한 마을공동체로 “마을을 아릅답게 지키는 사람들의 모임”이라고 규정하면서 다른 자치구와 차별성을 두고 있다.

2. 급여

다음은 서울특별시 자치구들 마을공동체와 관련된 급여이다. 급여는 크게 마을공동체 사업과 기본계획으로 구분할 수 있다.

(1) 마을공동체 사업

마을공동체 사업을 지원하는 주체는 구청장이다. 강남구 마을공동체 조례의 경우, 구청장은 주거환경 및 공공시설 개선, 마을기업 육성, 마을환경 보전 및 개선, 마을자원을 활용한 호혜적 협동조합, 마을공동체 복지증진, 마을공동체와 관련된 단체·기관 지원, 마을 문화예술 및 역사보전, 마을학교 운영, 마을공동체와 관련된 연구·조사, 그 밖에 마을공동체에 적합하다고 인정되는 사업을 지원할 수 있다. 강동구의 경우, 강남구 조례에서 시행하는 마을공동체 사업 이외에 마을공동체를 만들기 위한 학습, 교육, 국내외 선진마을 견학 및 교류사업, 마을공동체 건강 증진 사업을 추진할 수 있다. 국내외 견학 사업은 금천구에도 동일하게 기재되어 있으며, 워크숍이나 박람회도 포함하고 있다. 강북구의 경우에는 대체로 강남구의 마을공동체 사업과 유사하나 사회적 기업 등의 육성이란 내용이 추가되어 있다. 서대문구의 경우, 강남구 제9조 5호의 “마을공동체 복지증진”항목은 삭제되어 있고, 공간 나눔 장려 및 지원, 마을 아릅지기 운영 및 지원 등이 포함되어 있다는 내용이 강남구와 상이한 점이다.

도봉구, 마포구, 성북구는 마을공동체가 아니라 마을만들기 조례로서 마포구는 강남구의 조례와 유사하며, 도봉구의 마을만들기 구체적인 사업은 주거환경 및 공공시설 개선사업, 마을환경 보전 및 개선사업, 마을 문화·예술 및 전통의 계승발전 사업, 마을일꾼 육성·교육 사업, 마을자원을 활용한 마을기업 등 마을공동체 육성사업, 그 밖에 마을만들기 활성화에 적합하다고 인정되는 사업 등이다. 즉, 도봉구 마을만들기 사업은 강남구의 마을공동체 사업과 유사하나 3호와 4호 내용이 상이하고, 강남구 조례 중 5호 “마을공동체 복지증진”, 6호 “마을공동체와 관련된 단체기관 지원”, 8호 “마을학교 운영”, 9호 “연구조사”내용이 삭제된 점이 상이하다. 성북구 마을만들기 사업은 강남구 제9조 “마을공동체 사업”이라는 용어 대신 “예산의 반영 및 지원”이라는 용어를 사용하고 있는데, 구체적인 마을만들기 사업의 구체적인 내용은 주거환경 및 공공시설 개선사업, 마을환경 보전 및 개선사업, 마을자원을 활용한 일자리 창출 및 복지증진 사업, 주민공동체 활성화 및 주민참여 증진사업, 마을만들기와 관련된 단체·기관 지원, 마을만들기와 관련된 교육·연구·조사 사업, 그 밖에 마을만들기에 적합하다고 인정되는 사업 등이다.

(2) 기본계획

마을공동체 사업을 추진하기 위한 기본계획의 수립 주체도 구청장이며 5년 단위로 계획을 수립하도록 되어 있다. 강남구 기본계획의 구체적인 내용은, 마을공동체 정책 방향, 마을공동체 지원센터(이하 “지원센터”라 한다) 설치·운영, 마을공동체 행정협의회(이하 “행정협의회”라 한다) 구성·운영, 마을공동체 위원회(이하 “위원회”라 한다) 등 민·관 협력체계 구성·운영, 사업의 효율적 추진방안 및 지원체계, 그 밖에 마을공동체 지원에 필요한 사항 등이다. 대부분의 자치구 조례 내용은 강남구와 유사하다. 다만, 관악구, 광진구, 양천구에서는 강남구의 행정협의회가 기본계획 내용에 포함되어 있지 않다.

마을만들기 조례를 제정한 도봉구, 마포구, 성북구도 강남구 마을공동체의 기본계획 내용과 유사하다. 도봉구 구청장은 제1조의 목적과 제3조의 기본원칙을 실현하기 위하여 마을만들기 기본계획을 5년 단위로 수립하여야 한다. 마을만들기 기본계획에 포함되는 내용은 마을만들기 기본방향, 행정적·재정적 지원 및 추진체계에 관한 사항, 마을만들기 관련 교육 및 마을리더 육성에 관한 사항, 마을만들기 위원회 등 민·관 협력체계 구성·운영에 관한 사항, 마을만들기 지원센터 설치·운영에 관한 사항, 그 밖에 마을만들기 사업 지원에 필요한 사항 등이다.

<표 3> 급여

자치구	마을공동체 사업	기본계획
강남구	제9조(마을공동체 사업) 구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 대하여 행정적 지원을 할 수 있으며, 예산의 범위에서 사업비를 지원할 수 있다. 1. 주거환경 및 공공시설 개선 2. 마을기업 육성 3. 마을환경 보전 및 개선 4. 마을자원을 활용한 호혜적 협동조합 5. 마을공동체 복지증진 6. 마을공동체와 관련된 단체·기관 지원 7. 마을 문화예술 및 역사보전 8. 마을학교 운영 9. 마을공동체와 관련된 연구·조사 10. 그 밖에 마을공동체에 적합하다고 인정되는 사업	제6조(기본계획) ① 구청장은 사업을 지원하기 위하여 구 마을공동체 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년 단위로 수립한다. ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항을 포함한다. 1. 마을공동체 정책방향 2. 마을공동체 지원센터(이하 “지원센터”라 한다) 설치·운영 3. 마을공동체 행정협의회(이하 “행정협의회”라 한다) 구성·운영 4. 마을공동체 위원회(이하 “위원회”라 한다) 등 민·관 협력체계 구성·운영 5. 사업의 효율적 추진방안 및 지원체계 6. 그 밖에 마을공동체 지원에 필요한 사항 ③ 구청장은 기본계획 수립 시 주민의 의견을 적극적으로 수렴 한다.
강동구	-강남구 조례와 유사하며, 강동구 조례 제8조 각 호는 추가된 사항	-강남구의 제6조와 유사하며 제6조 제2항의 2호는 추가된 사항

자치구	마을공동체 사업	기본계획
	5. 마을공동체 만들기 학습·교육, 국내·외 선진마을 견학 및 교류사업 8. 마을공동체 건강 증진	2. 마을공동체 만들기 주요 사업
강북구	-강남구와 유사하나 2호가 약간 상이함 2. 마을기업 및 사회적기업 등 육성	-강남구와 유사
강서구	-강남구와 유사	-강남구와 유사하며 마을공동체 지원센터 내용 없으나 제22조에 지원센터 설치, 제23조에 지원센터 기능 삽입해놓고 있음
관악구	-강남구와 유사	-강남구와 유사하나 기본계획에 행정협의회 내용은 없음.
광진구	-강남구와 유사	-관악구와 유사
구로구	-강남구와 유사	-강남구와 유사
금천구	-강남구와 유사하나 10호에 주민 및 공무원의 역량 강화를 위한 교육, 워크숍, 박람회, 국내·외 견학 등이 추가됨	-강남구와 유사
노원구	-강남구와 유사	-강남구와 유사
도봉구	-강남구와 유사하나 3호와 4호 내용이 상이하고, 강남구 조례 중 5호 “마을공동체 복지증진”, 6호 “마을공동체와 관련된 단체기관 지원”, 8호 “마을학교 운영”, 9호 “연구조사”내용이 삭제됨 1. 주거환경 및 공공시설 개선사업 2. 마을환경 보전 및 개선 사업 3. 마을 문화·예술 및 전통의 계승발전 사업 4. 마을일꾼 육성·교육 사업 5. 마을자원을 활용한 마을기업 등 마을공동체 육성 사업 6. 그 밖에 마을만들기 활성화에 적합하다고 인정되는 사업	제6조(기본계획) ① 구청장은 제1조의 목적과 제3조의 기본원칙을 실현하기 위하여 마을만들기 기본계획(이하“기본계획”이라 한다)을 5년 단위로 수립하여야 한다. 1. 마을만들기 기본방향에 관한 사항 2. 행정적·재정적 지원 및 추진체계에 관한 사항 3. 마을만들기 관련 교육 및 마을리더 육성에 관한 사항 4. 마을만들기 위원회 등 민·관 협력체계 구성·운영에 관한 사항 5. 마을만들기 지원센터 설치·운영에 관한 사항 6. 그 밖에 마을만들기 사업 지원에 필요한 사항
동대문구	-강남구와 유사	-강남구와 유사
동작구	-강남구와 유사	-강남구와 유사
마포구	-강남구와 유사하며, 마을공동체 용어 대신 마을만들기 용어 사용	-강남구와 유사하며, 마을공동체 용어 대신 마을만들기 용어 사용
서대문구	-강남구와 유사하나 제9조 1호, 2호, 10호, 11호가 추가되고 “마을공동체 복지증진”은 삭제됨 1. 마을공동체 형성 또는 강화를 위한 활동 2. 마을공동체 만들기 교육 및 워크숍 10. 공간 나눔 장려 및 지원 11. 마을 아름답기 운영 및 지원	-강남구와 유사하나 제6조에 6호, 7호, 8호가 추가됨 6. 공간 나눔 장려 및 지원 7. 마을 아름답기 운영 및 지원 8. 구와 동의 관련 부서 담당자, 동장 등에 대한 정기적인 교육
서초구	-강남구와 유사	-강남구와 유사
성동구	-강남구와 유사	-강남구와 유사
성북구	-강남구 제9조(마을공동체 사업)이라는 용어 대신 “예산의 반영 및 지원” 사용	-강남구와 유사

자치구	마을공동체 사업	기본계획
	-사업의 예산반영 여부는 강남구의 임의규정 대신 강행 규정으로 제정함 제9조(예산의 반영 및 지원) ① 구청장은 마을만들기의 원활한 지원 등을 위해 필요한 사업비와 마을만들기 지원센터 운영에 필요한 경비를 예산에 반영하여야 한다. ② 구청장은 주민협의체가 주도하는 다음 각 호의 마을만들기 사업에 대하여 예산의 범위에서 지원할 수 있다. 1. 주거환경 및 공공시설 개선사업 2. 마을환경 보전 및 개선사업 3. 마을자원을 활용한 일자리 창출 및 복지증진 사업 4. 주민공동체 활성화 및 주민참여 증진사업 5. 마을만들기와 관련된 단체·기관 지원 6. 마을만들기와 관련된 교육·연구·조사 사업 7. 그 밖에 마을만들기에 적합하다고 인정되는 사업	
송파구	-강남구와 유사	-강남구와 유사
양천구	-강남구와 유사	-관악구와 유사
영등포구	-강남구와 유사	-강남구와 유사
용산구	-강남구와 유사	-강남구와 유사
은평구	-강남구와 유사	-강남구와 유사
종로구	-강남구와 유사	-강남구와 유사
중구	-강남구와 유사	-강남구와 유사
중랑구	-강남구와 유사	-강남구와 유사

3. 전달체계

(1) 공공부문

강남구 마을공동체 사업의 첫 번째 전달체계 공공부문은 구청장으로 구청장은 마을공동체 사업을 적극적으로 지원하며, 마을공동체 활성화 정책을 지속적으로 추진해야 한다. 이외에 다른 전달체계는 마을공동체 행정협의회로 구청장은 사업을 담당하는 관련 부서들의 원활한 마을공동체 업무 추진을 위하여 필요한 경우 지역별 행정협의회를 설치하여 운영할 수 있다.

강남구 이외에 대부분의 자치구 조례에서도 강남구처럼 구청장과 행정협의회를 통

하여 마을공동체 업무를 운영하도록 규율하고 있다. 관악구, 광진구, 도봉구, 양천구 등은 행정협의회와 관련된 조항이 조례에 없다.

<표 4> 전달체계

자치구	공공부문	민간부문
강남구	제5조(구청장의 책무) 서울특별시 강남구청장(이하 “구청장”이라 한다)은 사업을 적극 지원하며 마을공동체 활성화 정책을 지속적으로 추진한다. 제8조(마을공동체 행정협의회) 구청장은 사업을 담당하는 관련 부서들의 원활한 업무 추진을 위해 필요한 경우 지역별 행정협의회를 설치·운영할 수 있다.	제3장 마을공동체 위원회 제14조(설치 및 기능) ① 마을공동체 정책 및 사업을 심의하고 발전방향을 자문하기 위하여 위원회를 둔다. ② 위원회는 마을공동체에 관한 다음 각 호의 사항을 심의한다. 1. 마을공동체 기본계획 및 시행계획 수립 2. 사업의 지원 3. 지원센터 위탁(재계약을 포함한다) 및 운영 4. 지원센터의 연도별 사업계획 수립 5. 그 밖에 마을공동체 육성에 필요하다고 인정되는 사항
강동구	-강남구 제5조, 제8조와 유사	-강남구 제14조와 유사하며, 제14조의 3호와 6호는 추가된 사항 3. 제22조에 따른 지원센터 운영 6. 사업 지원 결과 및 지원센터 운영에 대한 평가
강북구	-강남구 제5조, 제8조와 유사	-강남구의 제14조와 유사
강서구	-강남구 제5조, 제8조와 유사	-강남구의 제14조 제2항 내용 중 3호와 4호 내용은 삭제됨. 그러나 제22조를 통하여 지원센터의 내용을 보완하고 있음
관악구	-강남구 제5조와 유사하나 제8조 행정협의회 내용은 없음	-강남구의 제14조와 유사
광진구	-관악구와 유사	-강남구의 제14조와 유사
구로구	-강남구 제5조, 제8조와 유사	-강남구의 제14조와 유사
금천구	-강남구 제5조, 제8조와 유사	-강남구의 제14조와 유사
노원구	-강남구 제5조, 제8조와 유사	-강남구의 제14조와 유사
도봉구	-강남구 제5조와 유사하나 제8조 행정협의회 내용은 없음	-강남구의 제14조와 유사
동대문구	-강남구 제5조, 제8조와 유사	-강남구의 제14조와 유사
동작구	-강남구 제5조, 제8조와 유사	-강남구의 제14조와 유사
마포구	-강남구 제5조, 제8조와 유사	-강남구의 제14조와 유사
서대문구	-강남구 제5조, 제8조와 유사	-강남구의 제14조와 유사
서초구	-강남구 제5조, 제8조와 유사	-강남구의 제14조와 유사
성동구	-강남구 제5조, 제8조와 유사	-강남구의 제14조와 유사
성북구	-강남구 제5조, 제8조와 유사	-강남구의 제14조와 유사
송파구	-강남구 제5조, 제8조와 유사	-강남구의 제14조와 유사

자치구	공공부문	민간부문
양천구	-관악구와 유사	-강남구의 제14조와 유사
영등포구	-강남구 제5조, 제8조와 유사	-강남구의 제14조와 유사
용산구	-강남구 제5조, 제8조와 유사	-강남구의 제14조와 유사
은평구	-강남구 제5조, 제8조와 유사	-강남구의 제14조와 유사
종로구	-강남구 제5조, 제8조와 유사	-강남구의 제14조와 유사
중구	-강남구 제5조, 제8조와 유사	-강남구의 제14조와 유사
중랑구	-강남구 제5조, 제8조와 유사	-강남구의 제14조와 유사

(2) 민간부문

전달체계 중 민간부문은 마을공동체 위원회이다. 강남구 조례 제14조는 위원회의 설치 및 기능을 규율하고 있는데 마을공동체 정책 및 사업을 심의하고 발전 방향을 자문하기 위하여 위원회를 두게 되어 있다. 위원회는 마을공동체 기본계획 및 시행계획 수립, 사업의 지원, 지원센터 위탁(재계약을 포함한다) 및 운영, 지원센터의 연도별 사업계획 수립, 그 밖에 마을공동체 육성에 필요하다고 인정되는 사항과 같은 마을공동체 사업을 심의한다.

강남구의 마을공동체 위원회 역할에는 평가부분이 없으나, 조례 제11조(평가·포상)에서 구청장은 매년 사업을 분석·평가하여야 하며 평가의 전문성과 향후 발전적 대안을 강구하기 위해 필요한 경우에는 전문기관에 사업의 분석·평가를 의뢰할 수 있도록 하였다. 강동구의 마을공동체 위원회는 강남구와 대부분 유사한데, 사업지원 결과 및 지원센터 운영에 대한 평가 부분이 추가되어 있고, 강서구는 강남구의 제14조 3호와 4호가 삭제되어 있으나 제22조를 통하여 지원센터 내용을 보완하고 있다.

4. 재원

마을공동체 사업이나 기본계획수립 등이 조례에 적절하고 타당하게 삽입되어 있다고 할지라도 이러한 사업을 수행하는데 필요한 재원이 마련되는 조례가 구성되어 있지 않으면 모든 급여는 유명무실하게 된다. 이러한 측면에서 서울시의 모든 자치구 마을공동체 사업의 재원이 임의규정으로 되어 있다. 마을만들기 조례를 제정하고 있는 도봉구, 마포구, 성북구도 재원 관련 부분은 다른 자치구와 동일하게 임의규정으로 되어 있다는 점에서 매우 아쉬운 점이라 할 수 있으며, 조속한 보안 조항의 마련이 시급하다.

<표 5> 재원

지역	조례		임의 규정	강행 규정
	내용			
강남구	제9조(마을공동체 사업) 구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 대하여 행정적 지원을 할 수 있으며, 예산의 범위에서 사업비를 지원할 수 있다.*		○	
	제24조(관리 및 운영) ① 구청장은 지원센터를 효율적으로 운영하기 위하여 관련 법인이나 단체 등에 위탁할 수 있다. ② 제1항에 따른 위탁기간은 3년으로 하고, 구청장이 필요하다고 인정할 경우에는 위원회의 심의를 거쳐 재계약할 수 있다. ③ 수탁기관은 연도별 사업계획을 수립하여 위원회의 심의를 거쳐 구청장의 승인을 얻어야 한다. ④ 구청장은 예산의 범위에서 지원센터의 운영에 필요한 경비와 사업비 등을 지원할 수 있다.		○	
강동구	-제8조는 강남구 제9조와 유사하며, 제24조 제4항은 강남구 제24조 제4항과 유사		○	
강북구	-제9조는 강남구 제9조와 유사하며, 제24조 제4항은 강남구 제24조 제4항과 유사		○	
강서구	-제9조는 강남구 제9조와 유사하며, 제24조 제4항은 강남구 제24조 제3항과 유사		○	
관악구	-제9조는 강남구 제9조와 유사하며, 제24조 제4항은 강남구 제24조 제4항과 유사		○	
광진구	-제8조는 강남구 제9조와 유사하며, 제24조 제4항은 강남구 제24조 제4항과 유사		○	
구로구	-제9조는 강남구 제9조와 유사하며, 제24조 제4항은 강남구 제24조 제4항과 유사		○	
금천구	-제9조는 강남구 제9조와 유사하며, 제24조 제4항은 강남구 제24조 제4항과 유사		○	
노원구	-제9조는 강남구 제9조와 유사하며, 제24조 제4항은 강남구 제24조 제4항과 유사		○	
도봉구	-제8조는 강남구 제9조와 유사하며, 제22조 제4항은 강남구 제24조 제4항과 유사		○	
동대문구	-제9조는 강남구 제9조와 유사하며, 제24조 제4항은 강남구 제24조 제4항과 유사		○	
동작구	-제9조는 강남구 제9조와 유사하며, 제24조 제4항은 강남구 제25조 제4항과 유사		○	
마포구	-제9조는 강남구 제9조와 유사하며, 제24조 제4항은 강남구 제26조 제4항과 유사		○	
서대문구	-제9조는 강남구 제9조와 유사하며, 제24조 제4항은 강남구 제24조 제4항과 유사		○	
서초구	-제9조는 강남구 제9조와 유사하며, 제24조 제4항은 강남구 제25조 제4항과 유사		○	
성동구	-제9조는 강남구 제9조와 유사하며, 제24조 제4항은 강남구 제25조 제4항과 유사		○	
성북구	-제9조는 강남구 제9조와 유사하며, 제24조 제4항은 강남구 제27조 제4항과 유사		○	
송파구	-제9조는 강남구 제9조와 유사하며, 제24조 제4항은 강남구 제25조 제4항과 유사		○	
양천구	-제9조는 강남구 제9조와 유사하면, 강남구의 제24조 제4항의 내용은 제20조에 기재되어 있음 제20조(설치·운영) ① 구청장은 사업의 체계적 추진을 지원하기 위하여 서울특별시 양천구 마을공동체 지원센터(이하 "지원센터"라 한다)를 설치·운영할 수 있다. 다만, 지원센터의 효율적 운영을 위하여 필요한 경우 민간에 위탁운영 할 수 있다. ② 제1항에 따라 지원센터를 민간에 위탁할 경우에는 「서울특별시 양천구 사무의 민간위탁에 관한 조례」에 따른다.		-	-
	「서울특별시 양천구 사무의 민간위탁에 관한 조례」: 제10조(운영지원) 구청장은 수탁기관이 수탁사무의 수행에 필요하다고 인정할 때에는 공유재산 및 물품을 사용하게 하거나, 소요되는 비용을 예산의 범위에서 수탁기관에 지원할 수 있다.		○	
영등포구	-제9조는 강남구 제9조와 유사하며, 제24조 제4항은 강남구 제24조 제4항과 유사		○	
용산구	-제9조는 강남구 제9조와 유사하며, 제24조 제4항은 강남구 제24조 제4항과 유사		○	
은평구	-제9조는 강남구 제9조와 유사하며, 제24조 제4항은 강남구 제24조 제4항과 유사		○	
종로구	-제9조는 강남구 제9조와 유사하며, 제24조 제4항은 강남구 제24조 제4항과 유사		○	
중구	-제9조는 강남구 제9조와 유사하며, 제24조 제4항은 강남구 제24조 제4항과 유사		○	

지역	조례	
	내용	임의 규정 / 강행 규정
중랑구	-제9조는 강남구 제9조와 유사하며, 제24조 제4항은 강남구 제25조 제4항과 유사	○

* 급여의 마을공동체 사업 내용과 동일하여 각 호의 내용은 생략함.

성북구 조례 제9조 제1항의 경우, 구청장은 마을만들기의 원활한 지원 등을 위해 필요한 사업비와 마을만들기 지원센터 운영에 필요한 경비를 예산에 반영하여야 한다고 규율하고 있어 강행규정으로 되어 있다. 그러나 제2항에서는 구청장은 주민협의체가 주도하는 다음 각호의 마을만들기 사업에 대하여 예산의 범위에서 지원할 수 있다고 되어 있다. 즉 예산에 반영하는 것은 강행규정이나 지원은 임의규정이라는 점에서 다른 자치구와 동일하다.

양천구 조례 제9조도 다른 자치구의 재원 관련 내용과 유사하다. 구청장은 사업의 체계적 추진을 지원하기 위하여 서울특별시 양천구 마을공동체 지원센터(이하 “지원센터”라 한다)를 설치·운영할 수 있는데, 지원센터의 효율적 운영을 위하여 필요한 경우 민간에 위탁운영 할 수 있다. 제2항에서 지원센터를 민간에 위탁할 경우, 「서울특별시 양천구 사무의 민간위탁에 관한 조례」에 따른다고 규율하고 있으나 민간위탁조례 내용에서도 “「서울특별시 양천구 사무의 민간위탁에 관한 조례」 제10조 구청장은 수탁기관이 수탁사무의 수행에 필요하다고 인정할 때에는 공유재산 및 물품을 사용하게 하거나, 소요되는 비용을 예산의 범위에서 수탁기관에 지원할 수 있다.”라고 되어 있어 임의규정이라는 점에서는 동일하다.

IV. 결 론

1. 소결

본 연구는 마을공동체의 가치 지향을 살펴보고, 사회복지 현장성을 추구하는 마을공동체 조례를 비교분석한 것이다. 마을공동체의 지향성과 현장성의 시작과 토대는 결국 각 지방자치단체의 조례로 실현될 수 있는 역량을 가지기에 서울특별시 25개 자치구의 사례를 비교분석한 것이다. 이에 연구분석 결과를 요약하고, 좀더 구체적인 마을공동체 조례의 개정 방향을 제안하고자 한다.

첫째, 서울특별시의 경우 모든 자치구에서 마을공동체를 제정했다는 것에 의의를 가진다. 마을공동체 사업의 필요성이 작지않음에도 불구하고, 전국단위에서 아직 조례를 제정하지 않은 지자체가 상당하나 서울특별시가 선구적으로 제정한다는 측면에서 바람직할 것이다. 그럼에도 불구하고 자치구의 각 조례는 대체로 유사한 내용을 가지고 있다. 기본적인 마을공동체의 목적, 정의, 기본원칙 등을 포함한 대부분의 유사성은 조례를 넘어서 마을공동체 지원에 관한 법률 제정의 타당성을 높이는 요소로 볼 수 있으나, 마을공동체의 본연의 가치를 살리고, 상대적으로 재정지원이나 변화의 폭을 감안하면 자치구 특성에 적합한 마을공동체 조례 개정이 필요할 것이다.

둘째, 급여와 관련된 것으로 마을공동체 사업의 경우, 주거환경 개선, 협동조합, 역사보전, 마을학교 운영, 연구조사 등이 주된 사업인 것으로 나타났다. 강동구의 경우는 국내외 모범이 되는 지역의 교류와 견학에 대한 조례가 특성이며, 도봉구는 마을공동체 사업을 지도하는 인재의 육성과 교육사업이 있어 타 지역과 차별성을 가진다. 이외에는 강남구의 조례가 다른 지역과 공통된 사업이 대부분이라 좀더 지역별 차이를 가지는 사업으로 개정될 필요가 있다.

셋째, 마을공동체 사업에 대한 전달체계이다. 조례 안에서 권력의 분배나 주민의 가치에 대한 차별적인 인식이 존재하고 있는 것으로 나타났다. 마을공동체 조례의 내용이 매우 흡사해 보이지만, 그 안에서 권력의 분배나 주민에 대한 관점에 있어서 미묘한 차이가 나타난다. 어떤 지방자치단체는 주민자치를 지향하지만, 위원장과 같은 최종 권한을 가진 이를 공무원으로 정한 것은 모순적인 행태로 볼 수 있다. 이러한 부분은 앞으로 개정해야 할 필요가 있다. 또한 조례분석 결과 마을공동체 조례 목적 달성을 위한 마을공동체 및 주민자치 실현을 위한 지원의 차이가 비교적 크게 나타나고 있다. 마을공동체 종합지원센터를 지원하고 이를 넘어서 주민들이 모이고 활동할 수 있는 인프라를 넘어 주민자치 구현을 유도하는 마을공간까지 지원하는 조례가 있는가 하면 최근 개정되어 마을공동체종합지원센터를 지원하는 조례도 있고, 막연한 중간지원조직 구축에 대한 정도로 멈추거나 인건비 정도 지원하는 수준의 조례도 있다. 결국, 마을공동체가 이루어지지 않는 우리의 상황을 고려한다면 초기에 마을공동체를 인큐베이팅 할 수 있는 핵심 조직체가 필요하며, 이를 통하여 마을리더 양성, 마을만들기의 지속적이고 일관된 추진, 성장과 성과 관리 등이 이루어질 수 있을 것이다. 그러나 인건비 수준의 지원이나 선언적 수준의 지원체로는 씨앗이기에 해당하는 마을공동체의 성장은 실효성이 떨어질 것으로 판단된다. 주민자치를 선언하였으니 이를 실질적으로 뒷받침할 수 있는 체계가 없다면 현실적이지 않을 것이다.

넷째, 재원부문이다. 마을공동체의 급여 내용이 충분하고 전달체계에 대한 조직구성이 훌륭하다고 할지라도 재원에 대한 조례가 미흡하다면, 모든 마을공동체 사업은 유명무실하게 된다. 연구결과를 살펴보면, 서울시 25개 모든 지역에 대한 재원이 임의 규정으로 되어 있다. 이는 마을공동체 사업에 대한 조례가 아무런 성과없이 선언적

측면만을 강조할 개연성이 있다는 것을 의미한다. 따라서, 강행규정으로의 개정작업이 절실하다.

이러한 연구결과를 토대로 마을공동체 조례에 대한 사회복지 현장성과 가치실현을 위하여 다음과 같이 제언할 수 있다. 첫째, 마을공동체의 프레임에 대한 관심이 필요하다. 각 조례는 시장주의를 더 강조하는지 마을공동체 본래의 가치를 더 강조하는지에 대한 차이가 존재한다. 예로 일자리 창출이나 경제자립 부분을 강조하는 조례가 있는 반면 호혜적 협동조합을 내세운 조례가 있다. 전자는 마을공동체의 가치성을 표현하기보다 시장주의의 한 기능으로 보는 것으로 생각할 수 있다. 이러한 부분도 마을공동체가 추구하는 방향과 적절한지 고민해야 한다. 또한, 마을주민이라는 평등하고 호혜적 관점을 헤치는 소외 계층이나 사회적 약자의 우선 지원은 선별적 복지의 전형성을 보여주고 있다. 마을공동체에서 주민은 노인도 주민이고 장애인도 주민이며 아동도 주민이다. 차별적이지 않은 평등한 호혜적 가치는 시장주의의 차별적 분리와 배치되는 가치이며, 마을공동체 조례에서는 보다 신속히 개정해야 할 사항이다. 현재 마을공동체 조례가 없는 대전광역시와 경상남도도 마을공동체 관련 조례 대신에 새마을운동(조직) 지원조례가 존재한다. 또한, 유민봉 의원(당시 새누리당)이 발의한 지역공동체 활성화 기본법의 경우 주민자치를 정치와 분리하려고 하는 의도가 분명하게 나타난다. 일면 타당한 논거로 보이지만, 이러한 흐름은 마을공동체가 가지는 민주시민의 성장과 평등적 가치를 배제하고 싶어 하는 정치적 프레임 싸움이 포함되어 있기 때문으로 보인다. 앞으로 만들어지는 마을공동체 조례에서는 이러한 관점*을 배제시키고, 기존의 조례는 개정해야 할 필요가 있다.

둘째, 마을공동체에 대한 사회복지조직의 적극적인 참여와 유기적 네트워크가 요구된다. 특히, 조례에서 지원이 미비하거나 열악한 지방의 경우 사회복지관만큼의 공간, 인력, 예산을 갖추고 있는 마을공동체 추진 주체를 찾기가 매우 어렵다. 선도적인 역할을 해야 할 책무가 사회복지관에 있으나 사회복지사의 관심과 마인드는 이러한 시대적 요구를 충분하게 따라가지 못하는 곳이 많아 보인다. 지역사회복지에 커다란 과고를 일으키고 있는 마을공동체를 순항의 기회로 삼을 것인지 아니면 외면하다 휩쓸릴 것인지를 고민해야 한다.

셋째, 다자간 학문·현장간의 통섭(consilience)적인 접근에 적극적으로 참여할 필요가 있다. 마을은 지역사회복지뿐만 아니라 도시학, 건축학, 디자인학, 행정학 등을 넘

* 프레임의 차이는 정권에 따라 분명하게 나타난다. 김문수 도지사의 무한돌봄이나 박근혜 대통령의 읍면동 허브화의 맞춤형 복지정책은 사례관리 기반의 수혜자 관점의 복지서비스라는 공통성을 갖는다. 이들은 선별적 복지의 시장주의 기능을 강화하는 프레임에 의하여 만들어진 정책이다. 반면에 박원순 시장의 마을공동체나 문재인 정부의 공공서비스 플랫폼은 보편적 복지에 기반한 풀뿌리 민주주의를 지향한다. 이 둘은 본질적으로 빈곤과 지역사회복지를 바라보는 정책 프레임에서 시장주의 관점과 마을공동체의 인권 관점 간의 차이로 볼 수 있다(우수명, 2017).

나드는 많은 학문과 현장 영역들이 결합하는 곳이다. 특히, 도시 및 농어촌 재생, 유니버설 디자인 등의 가치를 포함하면 사회복지적 결합의 필요성은 더욱 커질 것이다. 따라서 다학문간, 다현장간의 상호 이해를 높이는 소통의 과정이 마련되어야 하며, 상호 네트워크와 협력적 논의를 통한 보다 이상적인 마을공동체의 실현에 협력해야 할 것이다.

마을공동체는 자본주의의 발전에 따른 전통적 공동체의 붕괴 이후 계속해서 요구되어 왔던 지역복지의 문제 중 하나이다. 마을공동체는 사회복지의 이상인 인간의 존엄성과 사회정의 실현하는 지역사회조직의 중요한 축이었으며, 앞으로 그 중요성은 더욱 커질 것이다. 마을공동체와 관련된 조례 및 법의 제정은 이를 더욱 가속화시킬 수 있는 중요한 매개체가 될 것이다. 조례를 통하여 지방자치단체 수준의 제도적 지원체계를 구축하게 되므로 마을공동체의 활성화에 적지 않은 기여를 한 것은 대체로 동의할 것이다. 앞으로 지역사회복지와 마을공동체의 가치 지향성과 실천의 구체적인 모델화를 위한 사회복지계의 적극적인 참여가 필요할 것이다.

2. 연구의 한계

태운재·박소현(2010)은 마을만들기의 개념, 조례의 제도적 위계와 구성, 조례의 내용으로 주체, 지원대상, 지원내용을 중심으로 한 분석 틀을 제안하였으며, 마을만들기 조례의 정의, 제정목적, 법적 근거, 제도적 구성, 수행 주체, 물리적 및 비물리적 지원대상, 재정적·행정적·기술적 지원 내용에 대한 조례를 분석하였다. 하현상(2017)의 경우 유민봉 의원(당시 새누리당)의 지역공동체 활성화 기본법과 진선미 의원(민주당)의 마을공동체 기본법을 비교하면서 법안의 목적, 개념, 원칙 및 기본이념, 책무 및 금지사항, 마을단위 발전계획 수립, 기초 및 광역단위 계획 수립, 지역위원회 및 중앙정부 위원회, 중앙 및 지역 지원센터, 경제적 자립 및 생활여건, 역량강화 및 인력양성 등의 기준을 토대로 두 가지 법의 특성을 비교하였다.

앞선 두 가지 조례 및 법 제안의 비교 연구의 경우 단순한 평면적 비교에 그치고 있어 마을공동체 및 마을만들기와 같은 가치지향성의 성격이 강한 조례의 특성을 충분히 반영하고 있지 못한 한계가 있다. 앞서도 제시했지만, 마을공동체는 자유권(마을 주민 주체적 참여, 자치활동), 평등권(마을 모두 호혜적인 주민), 연대권(마을의 소통, 관계, 합의)과 같은 인권 가치와 욕구기반 가치에 기초하고 있다(서울시마을공동체종합지원센터, 2017; 우수명, 2017; Ife, 2001). 바로 이 부분에서 앞선 조례분석 연구와의 차이가 있다.

구성적 분석의 기준은 조례의 내용인 조례의 목적, 정의, 기본원칙, 주민의 권리와

책무, 마을공동체(만들기) 사업 지원, 운영위원회, 마을공동체 지원센터 설립 및 지원 등에 대한 것으로 조례의 구성 내용과 같은 구성체적 성격을 갖는다. 반면에 이를 비교의 관점은 주민참여, 주민자치, 호혜적 관점, 소통과 관계, 합의를 만들어가는 관점을 포함하여 조례의 특성을 상호 공통성과 차이성을 분석하고자 하였다.

가치 관점의 분석은 연구자의 주관성의 한계라는 문제가 발생할 수 있다. 이를 극복하기 위한 담론화의 과정으로 의미가 있을 것으로 판단된다. 즉, 다양한 전문가들의 의견과 토론을 통하여 주관적 기술에 대한 보완과 합의를 통하여 객관적 가능성을 높이는 과정을 거치는 것이다.

다른 한계는 분석에 사용되는 조례의 수가 전체 조례에 비하여 매우 적은 사례 연구로 갖는 본질적 한계이다. 추후 보완 연구를 통하여 마을공동체 관련 조례들의 특성과 성격을 분류하고 보완하는 작업들이 계속해서 이루어져야 할 것이다.

[참고문헌]

- 김근혜·윤은기, “마을공동체 사업의 사회적 성과 창출을 위한 성과 요인 분석: 논산시 ‘동고동락’ 사례를 중심으로”, 「정책분석평가학회보」, 28(4), 139~167, 2018.
- 김학실, “지방자치단체 공동체지원조례 확산 효과 분석”. 「정책분석평가학회보」, 28(1), 25~46, 2018.
- 도시재생지원사업단, 한국의 도시·마을만들기, 국토연구원, 2009.
- 서울가톨릭공부방협의회, 지역아동센터 의식조사. 서울가톨릭공부방협의회, 2008.
- 서울복지재단, 마을지향복지참여성장보고서-복지관, 마을지향으로 일하기 Ver.4.0. 서울복지재단, 2015.
- 서울시마을공동체종합지원센터, 마을의 시작, 서울의 변화, 서울시마을공동체종합지원센터, 2017.
- 성북구마을사회적경제센터 내부자료, 조례제정 자치구 현황 중 기초자치단체 현황. 성북구마을사회적경제센터, 2017.
- 오숙민, 우리 이웃 아이를 키우는 일은 사회의 책임 - 지역사회탁아소 선생님들을 찾아, 함께결음, 1993.
- 우수명, 마을과 무한돌봄, 지역사회복지의 새로운 도전 - 민중복지, 지역사회복지의 미래를 말한다. 한신대학교 사회복지학과 동문회 오픈컨퍼런스, 2017.
- _____, 서울특별시 마을공동체 지원사업 성과 확인 기초 연구 보고서. 서울시마을공동체 종합지원센터, 2015.
- _____, 사회복지 욕구 다시보기, 인간과복지, 2010.
- 원석조, “도시재개발사업과 도시빈곤층의 집단행동-목동사건을 중심으로”, 「한국사회복지학」 9, 한국사회복지학회, 124~134, 1986.
- 유창균·박성진·송태갑, “지방자치단체의 주민참여형 마을만들기 사업추진 현황 및 개선방향에 관한 실증 연구”. 「한국주거학회논문집」, 21(1), 131-130, 2010.
- 윤혜영, “마을만들기 조례에 근거한 마을만들기 사업의 운용 실태에 관한 연구. 대한건축학회 논문집”, 「계획계」, 29(8), 113-121, 2013.
- 여관현·계기석, “지방자치단체 마을만들기 조례 제정 방향 연구”, 「도시행정학보」, 26(4), 241~270, 2013.
- 이상훈·이건원·정윤남·김세용, “마을만들기 추진과정의 성과 및 한계에 관한 연구 - 성북구 2011 제2기 도시아카데미의 교육대상자(정릉1동)를 중심으로”, 「한국도시설계학회지」, 14(1), 137~149, 2013.
- 이석현, “마을만들기의 효율적 지원방안에 관한 연구-시흥시 희망마을만들기를 대상으로

- 로”, 「디자인학연구」, 24(3), 162~171, 2012.
- 이석현·채진해, “참여주체에 따른 마을만들기 성과에 관한 연구 -시흥시 희망마을만들기를 대상으로”, 「大韓建築學會論文集 計劃系」, 29(9), 187~194, 2013.
- 이정민·이만형, “대안적 공동체론과 관련 조례의 공동체 개념화”, 「서울도시연구」, 18(2), 177~192, 2017.
- 조희연, 한국사회운동사, 한국변혁운동의 역사와 80년대 전개과정, 도서출판 죽산, 1990.
- 태운재·박소현, “마을만들기 조례에 나타난 마을만들기의 특성- 2000년대에 제정된 마을만들기 관련 조례의 내용분석을 중심으로”, 「大韓建築學會論文集 計劃系」, 26(7), 175~182, 2010.
- 하현상, “마을공동체 기본법은 전체 생태계를 강화시키는 법이 되어야 한다 - 마을공동체 기본법의 비교분석과 관련 입법 안의 교훈, 지역공동체 활성화 기본법 vs 마을공동체 기본법 비교분석”, 「주민자치」, 67, 74~85, 2017.
- 황만구, “마을공동체 사업 기본법의 법제화에 관한 연구”. 건국대학교 대학원 법학과 박사학위논문, 2018.
- Ife, J. 2001. HUMAN RIGHTS and SOCIAL WORK - TOWARDS RIGHTS-BASED PRACTICE, Cambridge University Press.
- Maslow, A. H., 1987, Motivation and Personality, Third Edition, Addison-Wesley Educational Publishers Inc.

홈페이지

- 국토연구원. www.krihs.re.kr.
- 관악사회복지. <http://www.pska21.or.kr/xe/history>.
- 녹번종합사회복지관. <http://nokbeon.or.kr/history>.
- 서울복지재단 인포그래픽. <http://wish.welfare.seoul.kr>.
- 방아골종합사회복지관. <https://bangahgol1998.modoo.at/?link=9r6kkp24>.
- 자치법규정보시스템. <http://www.elis.go.kr>.
- 춘의종합사회복지관. <http://choonie.bucheon4u.kr/history/list.do>.
- 마을만들기전국네트워크 KMDP WIKI, <http://wiki.maeul.net>.

[국문초록]

서울시 25개 자치구의 마을공동체 조례 분석

우 수 명

(대림대학교 사회복지과 교수)

김 태 등

(김포대학교 보건복지과 교수)

본 연구는 마을공동체 관련 서울시 자치구 조례의 분석을 통하여 개선 방안 및 사회복지사의 참여를 모색하기 위하여 이루어졌다. 서울시의 모든 자치구에서는 이미 마을공동체(마을만들기) 조례를 제정하였다. 본 연구결과는 다음과 같다. 첫째, 서울시 자치구의 각 조례들은 공통성이 높으나, 목적 실현을 위한 재원의 강행규정이 부족하며, 지자체의 지원 근거를 명확하게 해야 한다. 둘째, 마을주민에 대한 권력 분배나 마을공동체에 대한 차별적인 인식을 개선해야 하며, 마을공동체 가치에 맞게 주민들에게 권한위임이 이루어져야 한다. 셋째, 마을공동체 조례 목적 달성을 위한 마을공동체 및 주민자치를 위한 지원을 확대해야 한다. 마을공동체 인큐베이팅, 마을리더 양성 및 지속적인 사업 추진 체계 등 현실적인 지원이 필요하다. 넷째, 마을공동체의 프레임에 대한 관심이 필요하다. 마을공동체에서 주민은 노인, 장애인, 아동, 여성 모두 평등한 주민이며, 주체적인 주민으로 성장하도록 개선해야 한다. 마지막으로, 마을공동체 발전을 위한 사회복지조직의 적극적인 참여와 유기적 연계망 구축이 필요하다. 마을공동체는 인간의 존엄성과 사회정의를 실현하는 지역사회조직의 중요한 축이며, 중요한 영역이다. 지자체의 조례를 통한 지원은 마을공동체 활성화에 크게 기여를 할 수 있기에, 지역사회복지와 마을공동체의 가치와 실천적 모델을 위한 사회복지계의 적극적인 참여가 필요할 것이다.

주제어: 마을공동체, 마을만들기, 지역사회복지, 마을 조례

[Abstract]

Analysis of ordinances of village communities in 25 local governments in Seoul*

Woo, Soo Myoung
(Professor, Daelim University)
Kim, Tae Dong
(Professor, Kimpo University)

In this research, it is to seek the participation of improvement measures and social workers through the analysis of the local government of Seoul City related to the village community. The 25 local governments of Seoul City have already established a village community (village development) ordinance. The results of this study are as follows. First, each ordinance of each local governments has high commonality. However, due to the lack of compulsory resources for achieving the purpose, it is necessary to clarify the support basis of the local governments. Second, we need to improve the power distribution of the villagers and the discriminatory perception of the village community. And according to the value of the community of the village, it entrusts to the inhabitants. Third, support for village communities and resident autonomy should be expanded to achieve the purpose of the village community ordinance. It's to need to support for village community incubators, town leader training and promotion systems. Fourth, we need the attention of the village community's frame. People, the elderly, disabled people, children and women, in the village community are equal and must be developed to grow into independent residents. Finally, the active participation of social welfare organizations for the development of village communities and the establishment of organic networks are necessary. Village community is an important area of community organization that realizes human dignity and social justice. Support through the local government ordinance can greatly contribute to the revitalization of

* This work revised and supplemented the Spring Conference of Academy of Social Welfare and Law in June 2019.

village communities. So there is a need for the active participation of social welfare systems for community social welfare and village community values and practical models.

key words : village community, village development, community welfare, community ordinance

일반 논문

개인예산제도에 관한 법률 도입 및 효과에 관한 고찰** -이해관계자를 중심으로-

이 승 기***

目 次

- | | |
|-------------------------------------------|-----------------------------------|
| I. 서론 | IV. 「장애인개인예산지원에 관한 법률」
제정 및 효과 |
| II. 개인예산제도의 도입 근거:
장애인의 서비스 선택과 통제의 강화 | 1. 장애인 관련 법률의 시각 |
| III. 영국의 개인예산제도 도입 과정 및
운영의 실제 | 2. 「장애인개인예산지원에 관한 법률」 구
성(안) |
| 1. 영국의 개인예산제도 도입과정 | 3. 장애인 관련 법률 폐지 및 내용 개편 |
| 2. 영국의 개인예산제도 운영의 실제 | V. 결어 |

I. 서론

개인예산제도는 장애인에게 필요하다고 인정되는 서비스를 결정하고, 이에 해당하

* 투고일: 2019.07.28., 심사일: 2019.08.06.-2019.08.17., 게재확정일: 2019.08.17.

이 논문은 2019년도 성신여자대학교 학술연구조성비 지원에 의하여 연구되었음.

** 2019년 4월 15일 '장애인복지법의 대안법률로서의 장애인개인예산지원에 관한 법률 제정', 기동민 의원실, 오영훈 의원실, 더불어민주당 전국 장애인위원회, 장애인복지법전문개정연대 주최 세미나의 발표내용을 수정·보완한 것임.

*** 주저자, 성신여자대학교 사회복지학과 교수

는 금액을 산정하여 장애인에게 현금으로 지급하는 제도이다.¹⁾ 장애인복지의 목표 중 하나는 장애인이 지역사회에서 비장애인과 동등한 수준으로 제약 없이 살아가는 것이다.

비장애인과 장애인을 포함한 사회구성원이 일반적으로 삶을 영위해 나가는 방식은 소득창출을 통해 필요한 재화와 서비스를 자신의 상황에 맞게 구매하여 필요한 욕구를 충족하는 것이다. 개인예산제도는 일반적인 삶을 실현하는 다양한 영역 중에서 서비스 부문에 적용되는 것으로, 장애인이 현금을 기반으로 자율성을 가지고 서비스를 선택하는 것을 가능케 한다.

이러한 제도 특성상, 개인예산제도는 장애인에게만 적용이 국한되지 않으며, 노인, 아동 등으로 대상의 외연을 넓혀가는 확장성을 가진다. 즉, 장애인을 포함하여 서비스가 필요한 모든 대상자에게 현물방식이 아닌, 현금을 지급함으로써 서비스를 그들이 선택하여 자신의 상황에 맞게 구매할 수 있도록 제도화할 수 있다.

개인예산제도는 또한, 장애인을 위한 서비스 체계가 서비스 공급자가 아닌 개인의 욕구와 선택에 따라 장애인 중심으로 재편되어야 함을 요구한다. 현행과 같이 서비스 제공을 위한 공급체계가 먼저 만들어지고 이를 통해 욕구가 충족되는 것에서, 서비스 욕구가 파악되고 이를 충족하기 위한 서비스를 장애인이 선택하는 방식으로 전환되어, 서비스체계의 질적 재편을 필요로 한다. 개인예산제도의 도입은 현재의 기관 중심의 서비스 체계에서 장애인의 욕구중심 서비스 체계로의 변화를 수반하게 되는 것이다.

이러한 의미에서 개인예산제도는 서비스에 해당하는 만큼의 현금을 지급하는 급여 지급방식의 단순한 변경이 아니라, 서비스 체계의 전반적인 전환과 개편을 요구하는 방향성을 갖게 된다.

개인예산제도는 현금지급방식이라는 특성 때문에 자본주의적 시장화로의 진전과 이로 인한 서비스 공급체계의 혼란과 붕괴가 야기될 수 있다는 우려가 일각에서 제기되고 있다. 그러나 개인예산제도를 도입한 국가를 살펴보면, 미국과 같은 시장 친화적 국가뿐만 아니라, 독일을 위시한 보수주의 국가 및 핀란드와 같은 사회민주주의 국가에서도 제도가 도입되어, 자본주의적 시장질서의 강화에 기여한다는 측면만을 강조하는 것은 과도하다고 할 수 있다.

오히려 이러한 우려보다는, 그동안 서비스의 단순한 수혜자로 지위가 격하된 채 장애인의 서비스 선택권이 제약되는 고질적인 문제를 해결하고, 장애인의 자립적인 생활이 가능케 한다는 강점이 보다 강조되어야 한다(Hilary & Peter, 2008). 따라서 자본주의적 시장질서의 강화에 대한 우려의 경우, 개인예산제도의 도입 과정에서 이를 보완하는 방식으로 해결하는 것이 타당하며 제도 도입 자체의 반대근거로서는 적절하지 않다.

1) 개인예산제도를 도입한다 하더라도 서비스에 대한 지급방식으로써 장애인의 결정에 따라 현금 대신 현물서비스를 선택할 수 있다. 이 경우 현금, 현물서비스 혹은 현금과 현물서비스가 혼합된 방식으로 선택이 가능하므로 개인예산제도의 도입이 현금만을 선택하도록 강제하는 것을 의미하지는 않는다.

이러한 맥락을 염두에 두고, 본 고에서는 개인예산제도의 도입을 위해, 우리나라 장애인복지의 근간을 이루는 현행 장애인 관련 법체계의 한계를 검토하고, 장애인중심적 체계로의 새로운 개편을 추구하기 위해 「장애인개인예산지원에 관한 법률」 제정의 필요성과 주요 내용에 대해 알아보고자 한다.

II. 개인예산제도의 도입 근거: 장애인의 서비스 선택과 통제의 강화

개인예산제도는 장애인 자신이, 필요로 하는 서비스에 대해 가장 잘 알고 있는 주체이므로, 선택과 통제가 제한되는 현물서비스를 받는 대신, 현금을 사용하여 서비스를 직접 구매하여 이용하는 것이 가장 효과적이며 효율적일 수 있다는 것에 근거하고 있다.

개인예산제도를 관통하는 핵심적인 키워드는 선택과 통제(choice and control)이며, 선택은 장애인에게 기회를 제공하여 스스로 결정할 수 있도록 하는 것을, 통제는 장애인이 서비스 및 자신의 삶에 대해 통제할 수 있도록 하는 것을 의미한다(Alan, James, Jan & Diane, 2011).

장애인이 자신이 필요한 서비스를 선택하고 이를 통해 삶을 스스로 통제하는 것은 장애인의 자립생활을 위해 기본적으로 보장되어야 하는 원리이며, 개인예산제도가 추구하는 또 하나의 목표인 장애인의 역량강화(empowerment)를 실현하는 과정에서 핵심적으로 보장받아야 하는 가치로 인정받고 있다(Finlay, Walton & Antaki, 2008.)

선택과 통제를 일반적인 삶의 모습으로 확장하면 소비자주의(consumerism)와 연결된다. Aldridge(2003)는 소비자주의의 특징으로 사회운동으로서 공급자와 소비자의 갈등, 기호를 다루는 삶의 양식, 이념으로서 자본주의의 공고화 측면을 이야기하고 있다. 즉, 소비자는 소비라는 행동 특성을 정체성으로 하며 이러한 행위를 통해 자신의 삶의 양식을 스스로 결정한다.

소비자주의는 사회서비스 영역에서 개별화(personalization)와 연동되면서 영국 정부의 경우 ‘서비스 이용자에게 최대한의 선택과 통제’를 부여하는 것을 목표로 복지개혁을 시도하였다(Department of Health, 2007). 소비사회에서 일반적인 삶은 자신의 생생한 경험과 선택을 통한 소비자로서의 삶이며(Bauman, 1998), 이것은 장애인에게도 일반적으로 적용되는 원리가 되는 것이다(Mullaney, 2001).

서비스 이용과 이를 통해 삶을 개선하는 과정에서 장애인은 자신이 아닌 타인에 의

한 서비스 선택이 일상화되고 있으며(Social Exclusion Unit, 2005), 이것은 서비스 이용 과정에서 장애인의 선택과 통제가 최소화되는 것으로 귀결된다(Davies, 2007).

장애인 자신이 아닌 타인에 의해 서비스 선택되고 장애인 자신의 결정이 최소화되는 삶을 벗어나, 서비스 이용에 있어서 장애인이 이용 주체로서 확고한 정체성을 가지고 스스로의 선택과 결정을 해야 하며(Alex & Martin, 2012: Ann, Martin, David, Sally, Nicola, Martin & Mark, 2012), 여기에 개인예산제도의 도입 근거가 있다.

Ⅲ. 영국의 개인예산제도 도입 과정 및 운영의 실제

1. 영국의 개인예산제도 도입과정

(1) 직접지불제도(Direct Payments)의 도입

영국은 거주시설 중심의 장애인복지에서 탈피하여 지역사회에서의 장애인복지를 확대하는 방안을 추진하였으며(Glasby & Littlechild, 2009), 1990년에 시행된 커뮤니티 케어 제도는 이러한 추진이 법률로서 제정되어 획기적인 변화를 맞게 된다. 정부 차원에서 장애인에게 직접적인 서비스를 제공하는 방식에서, 정부는 서비스를 조정하는 것으로 전환하고 지역사회의 서비스제공기관에서 직접적인 서비스를 제공하도록 했기 때문이다(이영아, 2006).

서비스 조정에 관하여 총괄적인 책임을 부여받은 지방정부는 장애인에 대한 욕구사정을 기반으로 케어플랜을 수립하도록 요구받게 되었고 그 결과 장애인을 위한 사례관리시스템의 발전으로 이어지게 된다(Means et al, 2008). 이것은 장애인의 개인별 서비스 제공체계 발전의 촉매제가 되었다.

그러나 이와 같은 지방정부의 서비스 조정방식은 여전히 현물서비스 체제하에서 작동하는 것으로, 장애인의 선택과 통제를 제한하는 것이어서 1996년 직접지불제도(Direct Payments)의 도입계기가 되었다(Glasby & Littlechild, 2009).

즉, 장애계는 지방정부에서 주도하는 서비스의 조정방식은 여전히 장애인이 필요한 서비스를 원하는 때에 제공 받지 못하는 원인이 되는 것을 비판하면서, 서비스에 대한 비용을 현금으로 지급받아 장애인이 이를 자율적으로 사용할 수 있는 직접지불제도의 도입을 영국 정부에 지속적으로 요구하게 되었다(Pearson, 2006).

직접지불제도는 1996년의 커뮤니티 케어 법(Community Care Act)에 의해 제도화

되어 1997년 4월 1일 시행되었다(Glasby & Littlechild, 2009).

(2) 개인예산제도(Individual Budgets)²⁾³⁾로의 확장

개인예산제도(Individual Budgets)는 직접지불제도와 마찬가지로 서비스에 대한 비용을 현금으로 환산하여 직접 지급한다는 점에서 공통점을 가지고 있다. 그러나 개인예산제도는 주로 발달장애인과 관련한 전문가를 중심으로 논의가 전개되어 장애인 당사자가 중심이 되어 도입이 추진되었던 직접지불제도와는 차이가 있다(Glasby & Littlechild, 2009).

또한 직접지불제도가 장애인이 현금을 통해 서비스를 구매하는 것에 강조를 둔 제도라고 한다면, 개인예산제도는 개별화(personalization)에 근거한 서비스의 자기주도적 설계 및 접근(self-directed approach)을 보다 강조하면서, 서비스에 대한 개별적 대응체계의 필요성에 중점을 두었다는 점에서 다르다(Beresford, 2009).

앞서 말했듯이, 직접지불제도와는 달리 개인예산제도는 발달장애인의 서비스 지원을 위한 제도적 발전을 모색하였으므로 개인예산제도의 실행과정에 있어서 이를 위한

2) 개인예산제도(individual budgets)와 혼용되는 용어로 Personal budgets 제도가 있다. Personal budgets이라는 용어는 제도의 정착화에 노력한 영국 비영리단체인 In Control에서 사용하였으나 이후 영국 정부에서 Personal budgets이라는 용어와 차별화된 개인예산제도(individual budgets)이라는 용어를 사용하면서 혼란이 가중되었고 현재까지도 뚜렷한 차이가 없이 사용되고 있다. 그러나, 일반적으로 personal budgets 제도는 개인적 케어서비스 영역에서의 현금지원방식을, 개인예산제도(individual budgets)는 케어서비스 영역을 뛰어넘어 모든 서비스 영역에 적용되는 현금지원방식을 의미하는 것으로 이해되고 있다. 본 고에서는 개인예산제도(individual budgets)로 통일하여 사용하기로 한다.

3) 돌봄 서비스가 필요한 당사자에게 서비스에 대응하여 현금을 지급하는 제도를 포괄하여 서비스 현금제도(cash for care scheme)라는 용어가 사용되고 있다. 본 고에서 논하고 있는 개인예산제도의 경우에도 서비스 현금 제도 중 하나의 유형에 속한다.

이동석(2015)은 이와 같은 서비스 현금 제도의 유형을 4가지 모델로 구분하고 있다. 첫째, 현금 혹은 개인예산제도를 주고 이용자 주도로 돌봄 제공자를 고용하게 하는 모델, 둘째, 현금을 주고 사용에 관여하지 않는 모델, 셋째, 돌봄제공자에게 돌봄으로 인한 시장소득 상실을 보전해 주는 모델, 넷째, 국가가 돌봄보호자를 고용하여 돌봄을 제공하고 현금을 지급하는 모델로 유형화 한다. 이러한 모델 중에서 개인예산제도와 유사한 모델은 첫 번째와 두 번째 모델이다.

따라서, 서비스 현금 제도(cash for care scheme)가 도입되었다 할지라도 본 고에서 의미하는 개인예산제도와는 무관한 제도일 수 있다. 예를 들어, 노인돌봄을 위해 일정금액의 수당을 현금으로 지급한다 하더라도 이것을 개인예산제도로 보기는 어렵다. 개인예산제도는 서비스에 대한 욕구를 자기주도적으로 평가하는 시스템과 이를 서비스와 연동하여 현금으로 환산하는 과정을 거쳐야 하는 데, 일반적인 수당은 집단적 귀속과 보편적인 욕구를 기반을 재정을 확립적으로 할당하기 때문이다.

이러한 의미에서 본다면 서비스 현금지급 제도는 대다수의 국가에서 도입하고 있는 현금지급제도를 총칭하게 되고, 서비스 현금지급 제도의 도입이 개인예산제도의 도입을 의미하지는 않게 된다.

지원체계가 정교하게 마련되어야 한다는 점에서도 구별되고 있다(Glasby & Littlechild, 2009).

이에 따라 개인예산제도는 개인예산의 신청에서부터 집행 및 모니터링 등의 전반적인 과정에 걸쳐 지원시스템의 마련이 필요하게 되며, 이러한 과정을 지원하기 위해 다양한 형태의 지원인(Broker)이 활동하고 있다. 개인예산제도는 2014년 영국의 돌봄법(Care Act)에서 국가정책으로 법제화되었다.

2. 영국의 개인예산제도 운영의 실제

영국에서 개인예산제도가 시행되는 구체적인 절차를 살펴봄으로써 운영에 대한 실재를 검토해보고자 한다. 아래의 표는 영국 버밍햄에서 진행되고 있는 개인예산제도에 대한 내용을 단계별로 정리한 것이다. 첫 번째 단계는 주정부가 사정을 시행하는 단계(①-③단계), 두 번째는 개인예산 금액과 동 예산에 따른 지원계획을 수립하는 단계(④-⑧단계), 세 번째는 수립된 계획을 구체적으로 실행하는 단계(⑨-⑪단계), 네 번째 단계는 모니터링을 실시하는 단계(⑫단계)이다.

(1) 주정부의 사정단계 (①-③단계)

장애인이 개인예산을 신청하고자 하는 경우에 일반적인 사회서비스 신청절차를 거쳐야 한다. 신청은 장애인과 그 가족 혹은 돌봄을 제공하는 사람 및 전문가 등이 할 수 있다. 서비스 신청을 받은 주정부는 28일 이내에 사정을 완료하여야 한다.

(2) 개인예산액 및 지원계획 수립 단계 (④-⑧단계)

주정부의 사정단계를 지나 개인예산액을 확정하고 지원계획을 수립하는 단계가 되면, 주정부와 장애인 당사자 등은 해당 금액과 지원계획의 내용 및 자기 부담금 등의 산출을 위한 사항이 진행된다.

(3) 수립된 계획의 실행 단계 (⑨-⑪단계)

개인예산액과 계획이 수립된 이후 이를 구체적으로 실행하는 단계로 진행된다. 계획을 수립하는 방법으로서 현물과 현금 중 선택하거나 현물과 현금을 혼합하여 자신의 상황에 맞추어 계획을 실행할 수 있다.

(4) 모니터링 실시 단계 (㉒단계)

개인예산제도 중 현금을 사용하는 방식을 선택하게 되면 해당 장애인인 1년 주기로 자신이 사용내역에 대한 증빙 등 모니터링 절차를 진행해야 한다. 장애인 당사자가 이러한 절차를 직접 하기가 힘들 경우에는 가족 및 전문가 등의 도움을 받을 수 있다.

<표 1> 개인예산제도 실행 단계 및 주요 내용

범주	단계	주요 내용
1. 사정	① 성인사회적돌봄 자격여부 조회	-전문가 -가족/돌봄자 -당사자
	② 국가자격기준 사정	-4개 등급 중 적정 등급인 경우에 개인예산제로 진행
	③ 적격성 확정	- 서비스 적격성 확정
2. 개인예산 및 지원계획확정	④ 개인예산 확정	- 개인예산금액 확정
	⑤ 개인이 가진 기존의 개인예산을 파악	- 타 급여 확인
	⑥ 지원 전달 계획	- 개인예산사용계획 수립
	⑦ 지원계획 합의	- 지원계획 확정
	⑧ 돌봄 비용에 대한 개인 부담금 사정	- 자기부담금 확정
3. 지원계획시행	⑨ 전달 방식 합의	- 현물, 현금, 현물 및 현금 혼합
	⑩ 지원의 구성	- 지방정부+당사자 등
	⑪ 충만한 삶	- 개인예산 사용
4. 모니터링	⑫ 평가와 교훈	- 모니터링

IV. 「장애인개인예산지원에 관한 법률」 제정 및 효과

1. 장애인 관련 법률의 시각

현행 장애인관련법을 검토해보면 장애인에 대한 전반적인 시각이 시혜에서 권리 중심으로 발전하고 있음을 알 수 있다. 2007년에 제정된 「장애인차별 및 권리구제에 관한 법률」, 2014년에 제정된 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」, 2015년 제정된 「장애인 건강권 및 의료접근성 보장에 관한 법률」이 대표적으로 장애인의 권리를 기반으로 제정된 법률들이다.

장애인 서비스에 관련한 법률은 2011년 제정된 「장애인활동지원에 관한 법률」이 있으며, 동 법률이 다른 법률과 다른 점은 활동지원서비스에 대하여 구체적인 서비스량을 측정할 수 있는 인정조사표 제도를 도입하고 지급방식으로써 바우처 제도를 채택했다는 점이다. 이것은 거주시설 돌봄 혹은 현물서비스 중심의 서비스에서 장애인에게 필요한 서비스량을 측정하고 장애인에게 서비스를 선택하는 기회를 부여했다는 점에서 전통적인 방식에서 상당히 진전된 내용의 법률이라고 할 수 있다.

1989년 제정되어 장애인복지의 근간으로 작용하고 있는 「장애인복지법」은 여전히 의료적 모델과 개인적 모델의 영향을 받아 시혜적이고 공급자 중심적 체계를 유지하고 있다. 장애정의도 보더라도 의료적 시각이 여전히 채택되고 있으며, 서비스 지원의 내용도 시설중심적이어서 장애인중심적인 체계를 갖추었다고 보기 어렵다. 사회복지서비스와 관련하여 일반적으로 취하고 있는 서비스신청조항 이외에 장애인이 필요로 하는 서비스를 제공하기 위한 절차와 내용도 구체적으로 담고 있지 않다. 또한 장애인복지와 관련된 법률이 필요에 따라 제정되어 법률체계가 통일되어 있지 못하고 내용에 있어서도 장애인의 권리보장에 대한 사항을 충분히 반영하지 못하고 있다.

현행 법률 중에서 장애인을 위한 서비스와 관련하여 새로운 방향을 제시하고 있는 법률은 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」이 대표적이다. 동법 제18조의 복지서비스의 신청과 동법 제19조의 개인별지원계획의 수립은 발달장애인에게 필요한 서비스를 포괄하는 계획을 공공기관이 수립하도록 하고 이에 대한 절차적 사항을 명문화하고 있다.

따라서 현행 장애인관련 법률을 개인예산제도의 개별화 서비스 방식과 관련하여 검토해보면, 활동지원제도와 발달장애인에 대한 개인별지원계획이 거의 전부이며, 다른 법률에서는 이러한 논거조차 찾아보기 어렵다. 현행 법률은 장애인에 대한 개별적 서비스에 대해 국가 및 지방자치단체에서 책임지고 제공하는 형태를 예정하고 있지 않으며, 활동지원제도에 관한 사항과 발달장애인에 대해 단편적 접근으로서 개인별지원

계획을 제도화하고 있을 뿐이다.

이것은 현행 법체계가 개인예산제도를 도입하기 위한 장애인의 선택과 통제를 담보하고 있지 않으며 논의조차 이루어지지 않고 있음을 말한다. 현행 법률의 전반적인 개편이 없이는 개인예산제도 도입이 단편적으로 진행될 수밖에 없고 그 과정도 매우 험난할 것임을 보여주고 있다.

따라서 장애인의 선택과 통제를 강화하기 위한 개인예산제도를 도입하기 위해서는 현행 법률의 단편적이고 지엽적인 개편보다는 새로운 이념과 방법을 담은 법률을 제정할 필요가 있으며, 이러한 법률로서 「장애인개인예산지원에 관한 법률」 제정이 논의될 필요가 있다. 이러한 접근 방법을 통해 병행적 혹은 후속적으로 장애인 관련 법률에 대한 개편작업도 추진하여 장애인에 대한 서비스체계를 전반적으로 장애인중심으로 개선시키는 것이 필요할 것이다.

2. 「장애인개인예산지원에 관한 법률」 구성(안)

(1) 구성

「장애인개인예산지원에 관한 법률」을 구성할 때 핵심적으로 편제되어야 할 부분은 다섯가지 영역이다. 첫 번째 영역은 개인예산지원에 관한 절차, 두 번째 영역은 개인예산지원을 위한 총괄기구, 세 번째 영역은 서비스제공기관, 네 번째 영역은 장애인의 권리와 책임, 다섯 번째 영역은 개인예산지원인에 관한 사항에 관한 것이다. 이외에 목적 조항, 원리 및 이념조항, 보칙, 별칙 등은 법률을 제정하면서 추가하면 되는 사항이므로, 이 다섯가지 영역에 집중하여 논하고자 한다.

동 법률안과 관련하여 직접적인 이해관계가 있는 주체는 국가 및 지방자치단체, 서비스제공기관, 장애인당사자이며 이외에 제도를 지원할 개인예산지원인도 향후에 이해관계 주체가 될 수 있다. 이해관계자를 이와 같이 크게 4가지 주체로 구분하여 법률(안)을 제언하고자 하며 첫 번째 영역인 개인예산지원에 관한 절차의 경우에는 공통되는 성격을 지니고 있으므로 이에 대해 먼저 검토해보기로 한다.

(2) 개인예산지원의 절차: 공통적 이해관계

개인예산지원에 관한 절차 영역은 이해관계인을 포괄하는 규정이며, 제도를 실행하기 위한 실제적인 절차적 사항이 담기는 부분이다. 개인예산지원을 위한 전반적 절차 사항인 개인예산지원의 신청, 심사, 협의 및 결정, 안내, 변경, 사용, 모니터링 등에

관한 내용이 포함되도록 해야 할 것이다.

1) 신청

개인예산지원의 신청을 위한 주체와 방법을 규정하는 것으로, 주체로서는 장애인, 가족, 후견인 등이 신청할 수 있도록 하며 사회복지의 일반적 원칙인 신청주의를 채택할 필요가 있다. 개인예산제도는 장애인 개별 당사자가 필요서비스를 계획하는 자기주도적 접근이 적용되어야 하므로 신청의 방법에는 이에 관한 접근 방식이 적용되도록 해야 한다.

2) 심사

개인예산지원의 신청에 따라 지원할 필요성이 인정되는 서비스 영역을 구체적으로 심사하는 것으로, 다양한 영역에 대해서 개별적으로 심사가 진행되어야 한다. 현행 활동지원제도의 인정조사표를 보면 서비스 여부와 급여량을 총점 방식에 의해 결정하고 있으나 이와 같은 방식은 타당하지 않을 것이다. 필요한 서비스는 개별적으로 심사되어야 장애인의 욕구충족에 보다 합리적이기 때문이다. 구체적인 서비스 영역에 대해서 개별적인 필요성을 심사하도록 해야 하며 개별적인 영역이 현금으로 환산되고 이후 합산되어 구체적인 금액으로 제시되어야 한다.

3) 협의 및 결정

개인예산지원을 위한 심사가 진행되는 과정에서 장애인과 심사자가 협의를 거치도록 해야 한다. 서비스에 대한 개별적인 필요성에 대해서 형식적인 심사는 지양하고 충분한 협의를 거쳐 개인예산에 관한 내용이 논의되어야 한다. 협의가 이루어지면 서비스 결정으로 이어지며, 협의가 되지 않을 경우를 대비하여 개인예산에 대한 조정 및 직권결정 등에 관한 내용도 담아야 한다. 심사는 최종적으로 현금으로 환산되어야 하며, 이때 현금으로 환산된 서비스 중에서 현물서비스를 제공받고자 할 경우에는 현금환산액에서 그 만큼의 금액을 제외한다. 서비스 내용 및 현금환산액 그리고 장애인의 소득 수준 등에 따라 본인부담금을 설정할 수 있다.

4) 안내 및 변경

서비스 내용에 따른 현금환산액 등이 결정되면 이에 대해 장애인에게 안내하고 필요시 변경이 가능토록 한다. 변경의 경우 일정 정도의 제한을 둘 필요가 있을 것이다.

예를 들어 특별한 사정이 없는 경우 3개월 정도의 기간 내에는 변경을 허용하지 않을 수 있는 등 관련 규정을 세부적으로 정비한다.

5) 사용

안내된 현금환산액에 대해 장애인이 실제로 사용하는 것에 관한 내용으로, 결정된 서비스에 대해 직접적 혹은 간접적으로 필요한 서비스 및 이와 관련된 재화의 구매 등이 가능토록 하며, 서비스와 관련이 없는 사용은 사용을 제한하도록 한다. 다만, 현금 총액 범위 내에서 관련된 서비스 간에 탄력적이고 유연한 사용을 허용하여, 심사시 결정된 서비스 영역은 준수하되, 서비스 영역 간에 현금을 재량적으로 사용하는 것은 보장한다.

6) 모니터링

현금사용에 대한 정산 및 적절성 여부에 대해 모니터링하며, 모니터링은 최소한 1년에 1회, 6개월에 1회 혹은 회계연도 종료 시 등으로 적절히 규정한다. 또한 현금사용에 대한 검증방법을 용이하게 하기 위하여 카드 사용 등에 대한 내용을 정비할 필요가 있다.

(3) 이해관계자 1: 국가 및 지방자치단체

개인예산제도의 운영을 위한 총괄 기관으로 제도적 설계, 장애인의 개인예산신청에 대한 심사, 결정, 모니터링 등 전반적인 절차와 후술할 서비스제공기관에 관한 내용, 개인예산지원인에 관한 사항, 서비스 품질관리 등을 관장하는 기관에 관한 사항이다.

1) 총괄지원기관

시·군·구청 혹은 새로이 설립할 수 있다면 장애인서비스공단 등과 같은 공적 기구를 총괄지원기관으로 하는 것이 바람직 할 것이다. 법률 제정과정에서 보다 심도 깊은 논의가 필요하지만 장애인복지관 등 서비스제공기관에게 총괄지원기관의 기능 중 일부- 예를 들어, 초기 심사 및 모니터링 등-를 위탁하는 방안을 규정할 수도 있다.

2) 총괄지원기관의 운영

개인예산제도를 운영할 수 있는 조직체계, 업무 범위 등 조직 운영과 관련된 내용

을 규정하여 개인예산제도의 적절한 지원을 할 수 있도록 한다.

(4) 이해관계자 2: 서비스제공기관

서비스를 직접적으로 제공하는 서비스제공기관에 대한 내용으로 주체, 서비스 평가, 운영비용 및 지원사항 등에 관한 내용을 규정한다.

1) 주체의 구성

서비스 제공의 주체는 비영리민간기관, 가족, 개인, 영리기관으로 구성한다. 비영리 민간기관을 서비스 제공 주체로 인정하는 데에 문제가 없으나, 가족과 개인의 인정 여부 및 영리기관의 진입에 대해서는 추가적인 논의가 필요하다. 다만, 원칙적으로 가능한 한 다양한 주체의 참여를 보장함으로써, 서비스 제공 주체의 성격에 따른 진입 장벽을 없애는 것이 타당할 것이다.

2) 등록

개인예산제도에 따라 서비스를 제공하고자 하는 자는 앞서 논의한 총괄기관에 모두 등록하도록 하여 일정 수준의 관리를 받도록 해야 한다. 등록하지 않은 자는 개인예산제도에 따른 서비스를 제공할 수 없도록 한다.

3) 계약

장애인과 서비스제공기관 간의 서비스 대한 내용은 반드시 계약형태로 체결되어야 한다. 문서화된 계약형태는 상호 간의 책임성을 담보하게 할 수 있으며, 향후 서비스 제공 평가에 있어서 주요 자료로 활용할 수 있다.

4) 서비스 평가

서비스제공기관의 서비스에 대한 평가를 상시적으로 실시하도록 해야 한다. 서비스 계약을 체결한 당사자인 장애인, 그밖에 개인예산지원인, 총괄기관 등에 의한 평가가 이루어져야 하며, 양질의 서비스를 제공하는 우수한 기관의 경우 이에 대한 정보를 공개한다.

5) 운영비용

운영비용의 기본원칙은 장애인에게 제공하는 서비스에 대한 대가로 받는 이용료이며, 해당 이용료는 장애인이 현금으로 직접 지불하게 된다. 장애인이 개인예산에 의해 지불하는 현금으로 서비스 제공기관에서 해당 서비스를 생산·제공·유지할 수 있도록 해야 한다.

6) 국가 등의 지원

서비스 제공을 일정 수준으로 유지하기 위해 수익이 발생하지 않는 서비스에 대해서는 국가 등이 일정 정도 보조할 필요가 있으며, 서비스 평가 등을 통해 우수기관으로 인정되는 경우 이에 대한 지원사항을 규정한다.

(5) 이해관계자 3: 장애인당사자

1) 장애인의 권리

개인예산제도와 관련하여 장애인은 서비스의 권리주체임을 명시적으로 규정하며 서비스 제공과정 전반에 걸쳐 장애인의 선택과 통제가 가능하도록 한다. 특히, 발달장애인의 경우에 자기결정권 행사가 제한될 여지가 있으므로 이를 보완하여 제도의 목적인 선택과 통제

2) 장애인의 책임

개인예산제도는 장애인의 권리를 보장하고자 하지만 장애인의 책임도 아울러 부여하는 것이므로 장애인의 서비스 과정에서 책임져야 할 부분을 규정한다. 오남용, 부정사용, 현금정산 등 일련의 과정에 대한 책임성을 부여한다.

(6) 이해관계자 4: 개인예산지원인

개인예산지원인은 개인예산제도에 관해 장애인을 지원하는 사람으로, 장애인 자신이 개인예산 신청 및 현금사용, 정산 등의 업무를 수행하기 곤란할 경우, 이를 지원하는 역할을 부여한다. 장애인이 개인예산제도 전반에 관해 충분한 접근과 활용이 가능하도록 개인예산지원인에 대해 규정한다.

1) 자격

개인예산지원인은 서비스 신청에 도움을 주거나 대리하고 사용과 정산을 할 수 있는 능력을 갖춘 자이어야 한다. 법인이나 자연인 모두가 가능하도록 하고 자격요건 등에 관한 내용에 대해서는 향후 논의가 필요할 것이다. 가족이 개인예산지원인으로 활동하는 것을 가능하게 할 것인지에 대해서는 일정 부분 논의가 필요하나 원칙적으로 허용하는 것이 타당할 것이다.

2) 양성

개인예산지원인을 양성하여 개인예산제도를 지원하기 위한 전문적 활동을 할 수 있도록 한다. 구체적인 교육에 관한 내용을 규정할 필요가 있다.

3) 역할

개인예산지원인의 역할은 개인예산제도의 전반에 걸쳐 장애인의 보조인으로서 활동하는 것이다. 개인예산지원인이 개인예산제도 지원 외에 직접적인 서비스를 제공할 수 있도록 할 것인지는 협의를 거쳐 정하도록 한다. 다만, 직접적인 서비스는 원칙적으로 불허하는 것이 타당할 것이다.

4) 보수 및 근로자성

개인예산지원인의 보수는 시간 당 금액으로 책정하고 원칙적으로 근로자의 자격을 부여하도록 한다.

<표 2> 「장애인개인예산지원에 관한 법률」 구성(안) 요약

영역 1: 개인예산지원의 절차

1. 개인예산지원의 신청
2. 개인예산지원의 심사
3. 개인예산지원의 협의 및 결정
4. 개인예산지원의 안내
5. 개인예산지원의 변경
6. 개인예산지원의 사용
7. 개인예산지원에 대한 모니터링

영역 2: 개인예산지원을 위한 총괄 기관

1. 개인예산지원을 위한 총괄지원기관
2. 총괄지원기관의 운영

영역 3: 서비스제공기관

1. 서비스제공주체의 구성: 비영리기관, 개인, 가족, 영리기관
2. 서비스제공주체의 등록
3. 장애인과 서비스제공주체의 계약
4. 서비스제공주체의 서비스 평가
5. 서비스제공주체의 운영비용
6. 국가 및 지방자치단체의 서비스제공주체에 대한 지원

영역 4: 장애인의 권리와 책임

1. 장애인의 권리
2. 장애인의 책임

영역 5. 개인예산지원인

1. 개인예산지원인의 자격
2. 개인예산지원인의 양성
3. 개인예산지원인의 역할
4. 개인예산지원인의 보수

3. 장애인 관련 법률 폐지 및 내용 개편

「장애인개인예산지원에 관한 법률」의 제정 추진과 더불어 관련 법률을 폐지하거나 법률의 내용적 정리도 필요할 것이다. 장애인복지의 대표적 법률인 「장애인복지법」은 그 명칭부터 개정할 필요가 있으며 필요시 동 법을 폐지하고 관련 내용을 개별법에 담도록 하여 시혜적 혹은 공급자적 체계를 전반적으로 개편하는 방안을 추진할 수 있다.

개정하거나 정비되어야 할 주요사항으로 먼저, 장애에 대한 정의가 있다. 현재와 같은 의료적 모델이 아닌, 장애는 개인과 환경 간의 동태적 관계임을 명시하도록 하고, 사회제도에 의해 장애가 불리함으로 가중되는 구조를 인식하고, 장애의 속성은 사회적 제도와 억압구조의 제거라는 점을 명문화해야 한다.

그밖에, 장애인의 권리에 관한 전반적인 사항 및 실현방법, 장애인정책을 범정부적으로 총괄해 나갈 수 있는 국가장애인위원회 신설, 서비스와 관련하여 욕구평가와 서비스제공에 이르기까지의 전반적인 절차의 구체화, 서비스제공기관의 유형 및 운영의 개편, 서비스제공기관에 대한 재정적 지원 방식 변경, 서비스 품질평가 등 「장애인개인예산지원에 관한 법률」의 제정에 맞추어 관련 내용의 변경을 추진해야 할 것이다.

V. 결어

개인예산제도의 성과에 대해 다양한 논의가 있지만, 분명한 것은 서비스에 대한 선택과 통제 권한이 공급자로부터 이용자로 이동하면서 장애인의 서비스 만족도와 삶의 질 변화에 긍정적인 성과를 보인다는 것이다(유동철, 2012; 이영아, 2006). 개인예산제도를 통해 장애인 당사자는 자신이 원하는 서비스를 선택함에 있어서 유연성을 확보할 수 있으며 자율적인 재정적 통제가 가능함으로써, 삶의 질이 제고되고 장애인자신의 주체성과 당사자성을 확보할 수 있는 것으로 나타나고 있다(유동철, 2012).

국가(지방자치단체 포함) 측면에서 가장 쟁점이 되는 사항은 예산의 증가에 관한 것이다. 관련 문헌을 검토해보면 생산단가가 절감된다던지, 예산과는 무관한 제도라던지, 예산이 확장된다는 논의 등 다양한 결과가 제시되고 있다. 분명한 것은 개인예산제도는 국가가 인정하는 서비스를 현금으로 지급하는 방식이므로, 잠재되었던 서비스에 대한 요구가 증가한다면 이것은 그동안 필요한 서비스를 제공하지 않았던 것을 의미하게 되고, 오히려 국가 입장에서는 필요한 서비스를 제공할 수 있는 기회로 삼아

야 한다는 점이다. 다만, 국가 재정부담 등이 문제 된다면 국가가 인정하는 서비스에 대한 통제를 통해 급격한 재정 증가에 대비할 수 있을 것이다.

개인예산제도를 도입할 경우 서비스제공기관의 서비스에 대한 변화도 요청될 것이다. 자생적으로 발전해온 비영리민간 서비스제공기관들의 경우, 정부의 서비스 개입역할이 부재한 상태에서 실질적으로 서비스 생산의 결정 및 실행권한을 행사해 왔다. 이것은 정부의 재정지원 아래 자율적인 서비스 제공을 보장받는 형태로 정착되어, 장애인당사자에 대해 우월적 지위를 가지는 공급자 중심적 구조로 이어지게 되었다. 개인예산제도의 도입은 서비스에 대한 선택과 통제권한을 서비스제공기관에서 장애인당사자로 이전하는 제도이기 때문에, 일선 서비스제공기관 및 소속 전문가들의 권한이 축소될 수 있다는 위기감이 나타날 수 있다. 서비스제공기관에 대한 일정한 보호 장치가 없게 되면, 기관운영의 안정성을 해치게 되고, 서비스제공기관 간의 경쟁을 심화시켜 장애인복지의 발전이 오히려 후퇴될 수 있다는 주장도 있을 수 있다.

이러한 주장은, 서비스공급기관과의 협력을 어떻게 이루어낼 것인가가 개인예산제도의 도입에 매우 중요한 요소임을 보여주며, 그동안 자생적으로 노력해온 서비스제공기관의 위상과 장애인의 선택과 통제권의 조화를 어떻게 이룰 것인가가 주요 문제로 대두된다.

개인예산제도는 기존의 서비스와 병행해서 도입되는 제도이므로, 현재 제공하는 서비스를 정비하고 개인예산제도에 적합한 체계를 서비스제공기관에서 적극적으로 추진한다면 서비스제공기관에 오히려 기회가 될 수도 있다. 서비스제공기관이 개인예산제도를 지원하는 선도적인 기관이 된다면 오히려 한 단계 발전하는 도약의 계기가 될 수도 있을 것이다.

개인예산제도는 장애인의 선택과 통제권의 강화를 통해 일상적인 삶을 보편적인 방식을 통해 보장하는 제도이다. 제도 도입을 위한 「장애인개인예산지원에 관한 법률」의 제정과정에서 의견이 충분히 수렴되어 우리나라에 적합한 새로운 제도가 조속히 도입되기를 기대한다.

[참고문헌]

- Alan E. Harchik, James A. Sherman, Jan B. Sheldon & Diane J. Bannerman, 1993, Choice and Control New Opportunities for People with Developmental Disabilities, *Journal Annals of Clinical Psychiatry*, Volume 5, pp. 151-161.
- Aldridge A, 2003, *Consumption*. Cambridge: Polity
- Alex McClimens & Martin Hyde, 2012, Intellectual disability, consumerism and identity: To have and have not?, *Journal of Intellectual Disabilities*, 16(2), pp. 135-144.
- Ann N, Karen J, Martin K, Jose L, David C, Caroline G, Sally J, Jill M, Nicola M, Martin S & Mark W, 2012, Personalisaion through Individual Budgets: Does it Work and for Whom?, *British Journal of Social Work*, 42, pp. 1556-1573.
- Bauman, Z, 1998, *Work, Consumerism and the New Poor*. Buckingham: Open University Press.
- Beresford, P. 2009. "Whose personalisation?". *Thinks Pieces*. 47. pp. 1-5.
- Davies, CA, 2007, Food and the social identities of people with learning disabilities. *Disability Studies Quarterly*. 27 (3).
- Department of Health, 2007, *Putting People First*, London.
- Finlay WML, Walton C, Antaki C, 2008, Promoting choice and control in residential services for people with learning disabilities, *Disability & Society*, Volume 23(4), pp. 349-360.
- Glasby, J. and Littlechild, R. 2009. *Direct Payments and Personal Budgets*. Policy Press.
- Hilary Arksey & Peter A Kepm, 2008, *Dimensions of Choice: A narrative review of cash-for-care schemes*, Social Policy Research Unit, The University of York.
- Means, R., Richards, S. and Smith, R. 2008. *Communitiy Care*. Palgrave
- Mullaney, J, 2001, Like a virgin: temptation, resistance, and the construction of identities based on 'not doings'. *Qualitative Sociology* 24(1), pp. 3-24.
- Pearson, C. 2006. *Direct Pyaments and Personalisation of Care*. Dunedin Academic Press.
- 유동철. 2012. "영국 장애인 직접지불제도의 정책적 효과성에 대한 탐색적 연구: 사회적 배제의 관점에서". *비판사회정책*. 34. pp. 129-162.

- 이동석, 2015, 사회서비스 현금지급제도의 유형에 관한 국가비교연구-퍼지셋 이상형 분석의 적용-, 성공회대학교 박사학위 논문
- 이영아. 2006. “영국의 직접지불제도를 통한 이용자 선택권 확대”. 국제사회보장동향. pp. 105-111.

[국문초록]

개인예산제도 법률도입 및 효과에 관한 고찰 -이해관계자를 중심으로-

이 승 기

(성신여자대학교 사회복지학과 부교수)

개인예산제도는 장애인에게 필요하다고 인정되는 서비스를 결정하고, 이에 해당하는 금액을 산정하여 장애인에게 현금으로 지급하는 제도이다. 개인예산제도는 일반적인 삶을 실현하는 다양한 영역 중에서 서비스 부문에 적용되는 것으로, 장애인이 현금을 기반으로 자율성을 가지고 서비스를 선택하는 것을 가능케 한다. 이러한 특성으로 개인예산제도는 장애인을 위한 서비스 체계가 서비스 공급자가 아닌 개인의 욕구와 선택에 따라 장애인 중심으로 재편되어야 함을 요구한다.

본 연구에서는 개인예산제도의 도입을 위해 「장애인개인예산지원에 관한 법률」 제정이 필요하며, 주요 내용이 무엇인지를 검토하였다.

그 결과, 「장애인개인예산지원에 관한 법률」을 구성할 때 핵심적으로 편제되어야 할 부분은 네 가지 영역으로 제시되었다. 첫 번째 영역은 개인예산지원에 관한 절차, 두 번째 영역은 개인예산지원인에 관한 사항, 세 번째 영역은, 개인예산지원을 위한 총괄기구, 네 번째 영역은 서비스제공기관에 관한 것이다.

이외에, 「장애인개인예산지원에 관한 법률」의 제정과 더불어, 장애인과 관련하여 장애인복지의 대표적 법률인 「장애인복지법」의 폐지 및 전면적 개편이 필요하며, 장애정의, 장애인의 권리, 장애인위원회 신설, 서비스 절차 구체화, 서비스제공기관 개편, 서비스 품질평가 등에 대한 법적인 정비가 필요함을 논의하였다.

주제어: 개인예산제도, 서비스현금지급제도, 선택과 통제, 장애인복지, 장애인복지법

[Abstract]

A Study on the Legislation and the Effect of a Law on Individual Budgets for Persons with Disabilities

Lee Seung Ki

(Associate Professor, Sungshin University)

The purpose of this article is to explore the legislation for a law on individual budgets for persons with disabilities. The individual budget is to give cash allocated by services needed for the persons. It therefore will be possible that the persons can choose services with their control and autonomy. This characteristic will require welfare systems are to be changed for the service choice by the persons rather than provisions chosen by service providers.

This article investigates the necessity of legislation of a law on individual budgets to make the person choose the services and suggests what will be legislated.

Thus, it proposes, when the law will be introduced, four areas will be necessary : first, processes for the individual budgets, second, persons supporting individual budgets, third, public systems charging of the budgets and fourth, regulations for service providers.

Along with the legislation of the law, this article presents to be revised, regarding to the abolition or comprehensive revisions of the present welfare law for persons with disabilities, the definition for disabilities, rights for the persons, establishments of national disability committee, concrete service process and service quality management.

key words : individual budgets, cash for care scheme, choice and control, welfare for persons with disabilities, welfare law of persons with disabilities

사회서비스이용권 법제에 관한 소고*

고 관 용**

目 次

I. 서론	
II. 사회서비스 이용권의 현황	
III. 「사회서비스 이용권법」의 변천과 현행 법체계	IV. 「사회서비스 이용권법」 입법안 1. 「사회서비스 이용권법」 일부 개정안 2. 「사회서비스 이용권법」 관련 입법 제정안
1. 변천 내용	V. 결론
2. 현행 법체계	

I. 서론

현재 우리나라에서 사회복지 분야 중에서 가장 관심이 큰 분야 중의 하나는 복지전달체계라고 할 것이다. 이러한 복지전달체계가 관심이 되는 것은 복지전달체계가 어떻게 구성되느냐에 따라 가장 효과적인 복지효과 달성 및 효율적인 예산 집행이 가능하기 때문이다. 이러한 목적을 실현하기 위하여 다양한 사회복지전달에 관한 방안

* 투고일: 2019.07.30., 심사일: 2019.08.01.-2019.08.10., 게재확정일: 2019.08.10.

** 제주한라대학교 사회복지학과 교수

들이 제시되었으나, 우리나라에서 가장 큰 관심을 가지고 사용되고 있는 것은 사회복지서비스 이용권(일명 '바우처')이다. 사회복지서비스 이용권을 어떻게 정의할 것인가에 대해서도 학리적 해석이 다양할 것이나, 우리나라 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」(이하 「사회서비스 이용권법」) 제2조 제2호에서 "사회서비스이용권"을 규정하고 있는데, 사회복지서비스 이용권이란 법률적으로는 사회복지서비스 제공되는 범위가 적시된 증표(전자적 또는 자기적 방법에 의한 기록을 포함한다)라고 할 것이다.

사회서비스 이용권의 도입배경에 관해서는 사회복지서비스에 대한 사회적 수요의 증가, 고용효과 및 사회복지서비스 전달 과정의 변화와 복지행정의 지방이양 등의 변화 등의 이유를 제시할 수 있다.¹⁾

이러한 이유로 하여 「사회서비스 이용권법」은 2011년 8월 4일에 제정되었고, 2012년 2월 5일에 시행되었다.

사회서비스 이용권의 도입배경에서 본다면 「사회서비스 이용권법」은 사회적 요소와 경제적 요소를 고려한 복합적 검토의 산물이라고 할 것이다. 이러한 복합적 고려의 산물인 「사회서비스 이용권법」은 2012년 시행된 이래 현재까지 다양한 법제도 개선에 대한 논의가 진행되어 왔다.

이러한 법제도 개선에 대해서 가장 현실적인 방안의 제시 형태 중의 하나가 국회에 계류 중인 입법안일 것이다.

이에 이 논문은 국회에 계류 중인 「사회서비스 이용권법」 관련 입법안을 분석하여 보고, 법체계와 법내용적 분석을 통하여 가장 효과적인 사회복지서비스 이용권의 제도개선 방안을 제시하고자 한다.

II. 사회복지서비스 이용권의 현황

우리나라에서 사회복지서비스 이용권의 주요 이용 분야와 관련하여서는 노인돌봄종합서비스, 노인단기가사서비스, 장애인활동지원서비스, 산모/신생아건강관리지원사업, 지역사회서비스투자사업, 가사간병방문지원사업, 장애아동가족지원사업, 발달장애인지원사업, 임신출산진료비지원제도, 청소년산모임신출산의료비 지원사업, 기저귀/조제분유지원사업, 아이돌봄지원사업, 에너지바우처사업, 여성청소년 보건위생물품지원사업 등이 있다.²⁾

1) 박광동, 바우처제도의 표준입법모델 및 합리적 정비방안 연구, 한국법제연구원, 2011, 99면.

2) 사회복지서비스 전자바우처 사업별 소개

2017년 기준으로 사회서비스 이용권의 이용과 관련하여서는 지역사회서비스투자사업> 산모·신생아건강관리지원사업> 장애인활동지원> 발달재활서비스> 노인돌봄종합서비스> 가사·간병방문지원사업> 노인단기가사서비스> 발달장애인부모상담지원사업> 언어발달지원사업 등의 순으로 나타났다.³⁾

그리고 사회서비스 전자바우처와 관련하여서는 노인돌봄종합(방문·주간 보호서비스, 노인단기 가사서비스), 장애인 활동지원(장애인 활동지원, 시·도 추가지원), 지역자율형 사회서비스 투자사업(지역사회 서비스투자, 산모신생아 건강관리지원, 가사간병 방문지원), 장애아동 가족지원(발달재활 서비스, 언어발달 지원), 발달장애인 지원(발달장애인 부모상담 지원), 임신출산 진료비지원, 청소년산모 임신출산 의료비지원, 기저귀 조제분유 지원, 에너지바우처, 아이돌봄지원 사업 등을 수행하고 있다.⁴⁾

이와 같이 사회서비스 이용권과 관련하여서는 사회서비스 이용권의 이용범위가 확대되고 있다고 볼 수 있고, 특히 사회서비스 전자바우처의 범위가 점차 확대되고 있다고 할 수 있다. 그리고 사회서비스 이용권(사회서비스 전자바우처 포함)의 이용과 관련하여서는 지역사회서비스투자사업에 큰 비중을 두고 있다고 할 것이다.

2019년 정부(보건복지부)에서는 사회보장 정보전달체계 개편 기본방향을 발표하였다. 이에 따르면 사회서비스 이용권, 특히 사회서비스 전자바우처와 관련하여 전자바우처 시스템 관리와 관련하여 3개 부처의 14개 사회서비스 전자바우처사업이 수행되는 분절화 문제를 제기하였다.⁵⁾ 이와 관련하여 예비타당성 조사를 바탕으로 하여 현재 사회보장정보시스템과 시설시스템 및 사회서비스 바우처시스템을 통합화하는 방안을 구상하고 있다.⁶⁾ 그리고 정부는 분산된(사회보장정보시스템, 바우처, 보육 등) 정보통계시스템(DW : Data Warehouse)을 통합하여 빅데이터 활용기반을 마련할 계획을 가지고 있다.⁷⁾

https://www.socialservice.or.kr:444/user/htmlEditor/view2.do?p_sn=5(최종방문일: 2019.7.29.)

3) 사회서비스 전자바우처 주요통계

https://www.socialservice.or.kr:444/user/htmlEditor/statistic/view.do?p_sn=15(최종방문일: 2019.7.29.)

4) 전자바우처 사업현황 및 성과

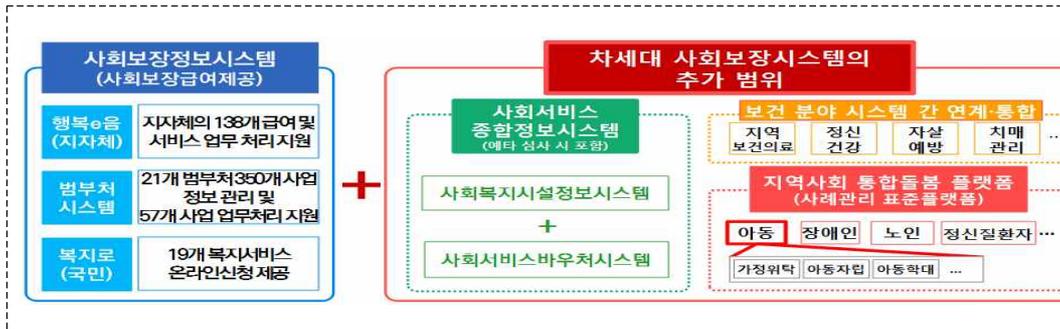
https://www.socialservice.or.kr:444/user/htmlEditor/view.do?p_sn=2(최종방문일: 2019.7.29.)

5) 보건복지부, 사회보장 정보전달체계 개편 기본방향, 보건복지부, 2019.4.11., 2면.

6) 보건복지부, 상계서, 6면.

7) 보건복지부 보도자료, 포용적 사회보장 정보 기반 마련을 위해 사회보장정보시스템 새로 구축한다!, 보건복지부, 2019.4.12., 10면.

[그림] 現 사회복지정보시스템 + 시설시스템 + 바우처시스템 구상도⁸⁾



이러한 사회복지 정보전달체계 개편 기본방향은 사회복지전달체계의 분절화를 통합화하여 복지시스템의 효과를 극대화하기 위한 방안으로 보인다. 다만, 이러한 통합화와 관련하여서는 종전의 각 법률에 기초한 시스템 구축에 대한 사항들에 대한 법률의 통합화 또는 법제도의 새로운 제도 개선이라는 사항이 남아 있다. 이러한 개편방안은 단순한 기술적인 통합이 아닌 새로운 제도의 구축이라는 측면에서 법제적인 다양한 논의를 바탕으로 하여 법제적인 근거마련이 필요할 것이다.

Ⅲ. 「사회서비스 이용권법」의 변천과 현행 법체계

1. 변천 내용

「사회서비스 이용권법」은 2011년 8월 4일에 제정된 이래 2019년 7월 현재 총 7차례의 개정이 있었다. 제1차로 (타)일부개정 2013.8.6 법률 제11998호, 제2차로 (타)일부개정 2015.7.24 법률 제13426호가 있었고, 제3차로 일부개정 2016.2.3. 법률 제13997호가 있었다. 그리고 제4차로 일부개정 2016.12.2. 법률 제14326호, 제5차로 일부개정 2017.2.8. 법률 제14559호, 제6차로 일부개정 2017.12.12. 법률 제15187호, 제7차로 일부개정 2018.3.13. 법률 제15445호가 있다.

「사회서비스 이용권법」의 주요 제정이유는 사회서비스 이용 및 이용권(利用卷) 관리에 필요한 사항을 정함으로써 사회서비스의 이용을 활성화하고 이용자의 선택권

8) 보건복지부, 상계서, 6면.

을 보장하도록 하여 국민의 복지증진에 기여하기 위하여서 이다(제1조). 그리고 주요한 개정이유로는 제재규정 강화를 통한 부정수급 방지 및 담당부처의 관리감독권 강화를 위한 행정제도 개선에 집중되어 있다고 할 것이다.

그런데 최근 헌법재판소에서 사회서비스 제공자(이하 ‘제공자’라 한다)로 등록하지 않고 사회서비스이용권을 통해 사회서비스를 제공한 자를 징역형 또는 벌금형에 처하도록 정한 구 「사회서비스 이용권법」(2011. 8. 4. 법률 제10998호로 제정되고, 2016. 12. 2. 법률 제14326호로 개정되기 전의 것) 제36조 제2호 중 ‘제공자 등록을 하지 아니하거나’ 부분 가운데 「장애아동 복지지원법」의 발달재활서비스에 관한 부분(사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 제36조 제2호 전단 위헌소원)이 죄형법정주의의 명확성원칙에 위배되는지에 대하여 「사회서비스 이용권법」의 입법취지, 제공자 등록제의 목적 및 내용 등을 고려하면, 사회서비스이용권을 받고 발달재활서비스를 제공하려는 자는 근로계약 등을 통해 일정 수의 제공인력을 확보하여 제공자로 등록할 의무가 있지만, 제공자와 근로계약을 체결한 개별 제공인력에게 제공자와는 별도로 시장 등에게 등록할 것이 요구되지 않고, 또한 제공자로 등록하지 않은 자가 자신에게 소속된 제공인력과 제공자로 등록한 자 간에 형식적인 근로계약을 체결하게 하는 등 외관상 제공자가 아닌 것처럼 하면서 실질적으로는 자신이 제공자로서 사회서비스이용권을 통해 사회서비스를 제공하는 것은 허용되지 않는다는 것도 충분히 파악할 수 있다고 하여 위 조항은 죄형법정주의의 명확성원칙에 위배되지 않는다고 판시하였다.⁹⁾

<표 1> 사회서비스 이용권법의 변천과 주요 내용

제개정 년월	제개정이유 및 주요내용
사회서비스 이용권법[시행 2012.2.5.] [법률 제10998호, 2011.8.4., 제정] ¹⁰⁾	사회서비스 이용을 활성화하고 이용자 권익 보호, 제공기관 및 종사자 지원, 사회서비스 기반 조성 등을 체계적으로 정립함으로써 사회복지 전달체계의 효율성을 제고하고 이용자의 선택권을 보장하여 국민복지의 향상에 이바지하기 위하여 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 필요한 사항을 별도의 제정법으로 규정하려는 것임.
제3차 사회서비스 이용권법 일부개정 [시행 2016.8.4.]	소속 공무원과 관계 공무원이 조사 또는 출입·검사를 할 때 권한을 표시하는 증표뿐만 아니라 조사기간, 조사범위 등이 기재된 서류를 제시하도록 함(안 제10조제3항, 안 제10조제8항

9) 헌재 2019. 6. 28. 2017헌바214, 공보 제273호, 720 [합헌]

<p>[법률 제13997호, 2016.2.3., 일부개정]¹¹⁾</p>	<p>신설, 안 제32조제2항, 안 제32조제3항 신설).</p>
<p>제4차 사회서비스 이용권법률일부개정 [시행 2016.12.2.] [법률 제14326호, 2016.12.2., 일부개정]¹²⁾</p>	<p>벌금액을 국민권익위원회의 권고안 및 국회사무처 법제예규의 기준인 징역 1년당 1천만원으로 개정함으로써 벌금형을 현실화하고, 형벌로서의 기능을 회복시켜 일반인에 대한 범죄억지력을 확보하려는 것임(안 제35조 및 제36조 등).</p>
<p>제5차 사회서비스 이용권법 일부개정 [시행 2017.8.9.] [법률 제14559호, 2017.2.8., 일부개정]¹³⁾</p>	<p>- 사회서비스의 제공자에 대하여 사회서비스 제공관련 자료를 일정기간 보존하도록 의무화하고, 폐업이나 휴업 시 등에는 관련 자료를 지방자치단체에 이관하도록 하고, 이를 위반하는 경우 과태료를 부과하여 사회복지 전달체계에 대한 관리·감독을 강화</p>
<p>제6차 사회서비스 이용권법 일부개정 [시행 2017.12.12.] [법률 제15187호, 2017.12.12., 일부개정]¹⁴⁾</p>	<p>- 사회서비스 담당 공무원으로 하여금 발급대상자의 동의를 받아 관할 지역에 거주하는 발급대상자에 대한 사회서비스이용권의 발급을 직권으로 신청할 수 있도록 하여 복지 사각지대 해소에 기여(안 제9조제2항 신설 등). - 시장·군수·구청장이 사회서비스 제공자의 등록 직권 말소를 위해 관할 세무서장에게 사회서비스 제공자의 폐업 여부에 관한 정보 제공을 요청할 수 있는 법적 근거를 마련하여 폐업한 제공자 등에 대한 등록의 직권말소가 보다 원활하게 이루어질 수 있도록 함(안 제16조제6항 신설 등).</p>
<p>제7차 사회서비스 이용권법 일부개정 [시행 2018.9.14.] [법률 제15445호, 2018.3.13., 일부개정]¹⁵⁾</p>	<p>가. 피성년후견인 등을 2년의 추가적인 결격기간에서 제외함(안 제17조). 나. 과징금의 상한액을 현행 1천만원 이하에서 3천만원 이하로 상향조정함(안 제25조). 다. 사회서비스 부정수급 등을 신고·고발한 경우 지급하는 포상금의 근거를 현행법에 명시함(안 제33조의2 신설).</p>

2. 현행 법체계

현행 「사회서비스 이용권법」은 제6장 및 부칙으로 구성되며, 제6장은 제1장 총칙, 제2장 사회서비스이용권의 사용, 제3장 제공자 등록 등, 제4장 사회서비스이용권의 기반조성, 제5장 보칙, 제6장 벌칙으로 구성되어 있으며, 부칙은 시행일(제1조)과 결격사유에 관한 적용례(제2조)로 구성되어 있다.

<표 2> 사회서비스 이용권법 법체계

장	조문	장	조문
제1장 총칙	제1조(목적) 제2조(정의) 제3조(적용범위 등) 제4조(국가 등의 책무) 제5조(사회서비스 제공계획) 제6조(이용자의 비용 부담) 제7조(사회서비스의 차등지원) 제8조(이용자의 권익 보호)	제5장 보칙	제32조(보고 및 검사 등) 제32조의2(포상금) 제33조(비밀누설 금지) 제34조(권한의 위임 및 위탁)
제2장 사회서비스이용권의 사용	제9조(사회서비스이용권의 발급 신청) 제10조(신청에 따른 조사) 제11조(사회서비스이용권의 발급) 제12조(이의신청) 제13조(사회서비스이용권의 기재사항)	제6장 벌칙	제35조(벌칙) 제36조(벌칙) 제37조(벌칙) 제38조(벌칙) 제39조(양벌규정) 제40조(과태료)

- 10) <http://likms.assembly.go.kr/law/lawsLawtInqyPopu1010.do>(최종방문일: 2019.7.29.)
- 11) <http://likms.assembly.go.kr/law/lawsLawtInqyPopu1010.do>(최종방문일: 2019.7.29.)
- 12) <http://likms.assembly.go.kr/law/lawsLawtInqyPopu1010.do>(최종방문일: 2019.7.29.)
- 13) <http://likms.assembly.go.kr/law/lawsLawtInqyPopu1010.do>(최종방문일: 2019.7.29.)
- 14) <http://likms.assembly.go.kr/law/lawsLawtInqyPopu1010.do>(최종방문일: 2019.7.29.)
- 15) <http://likms.assembly.go.kr/law/lawsLawtInqyPopu1010.do>(최종방문일: 2019.7.29.)

	제14조(사회서비스이용권의 사용) 제15조(이용자 등의 준수 사항)		
제3장 사업자 등록 등	제16조(사업자 등록) 제17조(결격사유) 제18조(사업자의 휴업 및 폐업) 제19조(사업자의 준수사항) 제20조(사회서비스 제공 비용의 예탁 및 지급) 제21조(부당이득의 징수 등) 제22조(사업자의 지위승계) 제23조(사업자 등록의 취소 등) 제24조(청문) 제25조(과징금처분) 제26조(행정제재처분 효과의 승계)	부칙	제1조(시행일) 제2조(결격사유에 관한 적용례)
제4장 사회서비스이용권의 기반조성	제27조(사회서비스이용권의 표준화) 제28조(사회서비스전자이용권의 관리체계 구축) 제29조(사업자에 관한 정보 공개) 제30조(사회서비스 품질관리) 제31조(교육과 훈련)		

현행 「사회서비스 이용권법」의 법체계와 관련하여 우선 목적조항에 나타난 사회서비스의 이용을 활성화(제1조)에 대한 명확한 규정이 없다는 문제가 있고, 그리고 이법 제2조제1호(정의)에서 사회서비스의 개념 규정 중 ‘그 밖에 이에 준하는 서비스로서

대통령령으로 정하는 서비스'와 관련한 이법 시행령상에 규정이 없다.

그리고 「사회서비스 이용권법」 제14조제2항(사회서비스이용권의 사용)에서 '제1항에 따른 이용권의 사용에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.'라고 규정하고 있으나, 이법 시행규칙상에 이에 대한 규정을 두고 있지 않다.

「사회서비스 이용권법」 상의 또 다른 법체계상의 문제로 볼 수 있는 것은 대부분의 위임규정이 대통령령에 의한 보건복지부령으로의 위임이 아닌 법률에서 보건복지부령으로 바로 위임한 규정이 많다는 것이다(예컨대, 제6조(이용자의 비용 부담), 제9조(사회서비스이용권의 발급 신청), 제10조(신청에 따른 조사), 제11조(사회서비스이용권의 발급), 제12조(이의신청), 제13조(사회서비스이용권의 기재사항), 제14조(사회서비스이용권의 사용), 제16조(제공자 등록), 제18조(제공자의 휴업 및 폐업), 제19조(제공자의 준수사항), 제20조(사회서비스 제공 비용의 예탁 및 지급), 제22조(제공자의 지위승계), 제23조(제공자 등록의 취소 등), 제29조(제공자에 관한 정보 공개), 제30조(사회서비스 품질관리), 제31조(교육과 훈련), 제32조(보고 및 검사 등)).¹⁶⁾ 법률상의 위임 규정과 관련하여서는 대통령령으로 위임한 후 이에 대한 세부적인 사항을 보건복지부령으로 위임하는 것이 입법체계적으로 타당하다. 이러한 점을 고려한다면 현행 「사회서비스 이용권법」의 법체계는 문제의 소지가 있다고 할 것이다. 이에 대한 법제개선이 우선적으로 필요하다고 할 것이다.

IV. 「사회서비스 이용권법」 입법안

1. 「사회서비스 이용권법」 일부 개정안

2019년 7월 현재 국회에 계류되어 있는 「사회서비스 이용권법」 과 관련한 일부개정안이 상정되어 있다. 앞에서 본 바와 같이 이러한 입법안 분석은 가장 법제화의 앞선 사항이기 때문에 이를 분석하는 것은 의미가 있다고 할 것이다.

첫째, 효율적이고 합리적인 과징금의 부과와 징수를 위한 「사회서비스 이용권법」 일부개정안이 있다.¹⁷⁾ 이 개정안은 시장·군수·구청장은 과징금을 부과하기 위하여 필

16) <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=202645&lsId=011444&chrClsCd=010202&urlMode=lsEflInfoR&viewCls=thdCmpNewScP#AJAX>(최종방문일: 2019.7.29.)

17) [2019.7.24.](http://ikms.assembly.go.kr/bill/summaryPopup.do?billId=PRC_W1A900J7D2M4B1I3T4A7E2Z0H9M7G4(최종방문일: 2019.7.29.))

요한 경우에는 일정한 문서로 관할 세무관서의 장에게 「국세기본법」 제81조의13에 따른 과세 정보의 제공을 요청할 수 있다(제25조제3항 신설)고 규정하고 있다. 그런데 「국세기본법」 제81조의13 제1항제1호18)와 제6호19)의 규정에 의하면 「사회서비스 이용권법」 일부개정안처럼 규정하는 방안도 있지만, 「사회서비스 이용권법」에 별도의 규정을 두어 정보의 제공이라는 조문 제목을 만들어 사회서비스 이용권과 관련한 관련 기관의 정보제공에 대한 법적 근거를 통합적으로 두는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

둘째, 부정수급에 대한 관리 및 이용자의 책임성을 강화와 관련한 「사회서비스 이용권법」 일부개정안이 있다.²⁰⁾ 이는 이용자가 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 사회서비스이용권을 발급받거나 이용자 준수사항을 위반한 경우 사회서비스이용권의 사용을 제한할 수 있도록 규정함으로써 부정수급에 대한 관리 및 이용자의 책임성을 강화하려는 것이다(안 제15조의2 신설). 이에 대해서는 일부 사항에 대해서 사회서비스 이용권의 사용을 제한하기 보다는 제6장 벌칙장에다 사회서비스이용권의 사용의 제한 규정을 두는 것이 더 타당하다고 할 것이다.

셋째, 법률 용어를 명확히 함으로써 사회서비스 이용권 관련 종사자의 인권을 보호하려는 목적의 「사회서비스 이용권법」 일부개정안이 있다.²¹⁾ 이는 피해자의 잘못을 상정하는 ‘수치심’이라는 용어를 ‘모욕감’으로 대체하려는 것이다(안 제23조제1항제6호). 이에 대해서는 법률용어의 명확화라는 측면에서 용어를 전환하여 사용하는 타당하다고 할 것이다.

넷째, 사회서비스 이용권 관련 종사자의 처우 개선과 관련한 목적의 「사회서비스 이용권법」 일부개정안이 있다.²²⁾ 이는 보건복지부장관으로 하여금 종사자에 대한 근로조건 등의 실태조사를 3년마다 실시하도록 하고, 농어촌·도서 등의 지역에서 사회서비스를 제공하는 경우 교통비, 식비 등의 경비를 지원할 수 있는 근거를 마련하며, 제공자는 종사자의 복지향상 및 권익보호를 위하여 노력하도록 하려는 것이다(안 제8

18) 1. 지방자치단체 등이 법률에서 정하는 조세의 부과·징수 등을 위하여 사용할 목적으로 과세정보를 요구하는 경우

19) 6. 「사회보장기본법」 제3조제2호에 따른 사회보험의 운영을 목적으로 설립된 기관이 관계 법률에 따른 소관 업무를 수행하기 위하여 과세정보를 요구하는 경우

20) [2018282] 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 일부개정법률안(민경욱의원 등 10인) [2019.1.22.](http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_F1B9V0H1Y2A2R1K3X2F9C5U0J3Y9A7(최종방문일: 2019.7.29.))

21) [2013310] 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 일부개정법률안(이춘석의원 등 12인) [2018.4.30.](http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_1M8D0N4F3Q0K1M4T2M0K1P2M1V6I6(최종방문일: 2019.7.29.))

22) [2008598] 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 일부개정법률안(유승희의원 등 20인) [2017.8.21.](http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_N1P7V0H8M2E1A1B0N2G5C3S3N3V4Z2(최종방문일: 2019.7.29.))

조의2 및 제19조제10항 등 신설). 이에 대해서는 실태조사는 공표를 전제로 하는데, 이에 따른 사회서비스 관련 사업자, 이용자 등에 대한 개인정보에 대한 문제의 해결을 어떻게 할 것인지에 대한 검토가 필요하며, 농어촌·도서 등의 지역에서 사회서비스를 제공하는 경우 교통비, 식비 등의 경비를 지원할 수 있는 근거를 마련하는 것은 좋으나 지역에 따라 탄력적으로 경비 지원이 이루어질 수 있는 방안의 고려도 필요할 것이다.

또한, 입법안 중에는 종사자의 처우 개선을 위한 계획의 수립, 사회서비스제공정책위원회, 사회서비스종사자종합지원센터의 운영 등을 규정을 두는 「사회서비스 이용권법」 일부개정안이 있다.²³⁾ 이에 대해서는 현재 사회보장 기본계획 및 사회보장위원회와 최근에 설립이 추진되고 있는 사회서비스원 등 관련된 제도 및 기관이 이미 구축되어 있기 때문에 새롭게 제고 및 기관을 구축하기 보다는 종전의 제도 및 기관에 사회서비스 종사자의 처우 개선 등에 대한 업무를 엄격히 추진하도록 하는 것이 더 타당할 것이다.

2. 「사회서비스 이용권법」 관련 입법 제정안

사회서비스 이용권과 관련된 새로운 입법시도와 관련하여 직접적으로 사회서비스 이용권에 대한 새로운 입법안은 없고, 사회서비스와 관련하여 사회서비스 이용권에 대한 간접적 영향이 가능한 새로운 입법안이 아래와 같이 있다.

(1) 「사회서비스 공공성 강화를 위한 법률안」

이 법률안은 국가와 지방자치단체의 사회서비스 공공성 강화와 사회서비스 공공인프라 확충을 위한 역할을 분명히 하고, 사회서비스 공공인프라 운영을 책임지는 사회서비스공단을 지방자치단체가 설립하도록 하는 근거 법률을 제정하려는 것이다.²⁴⁾ 이 법안은 6장 31개 조문과 부칙 7개 조문으로 구성되어 있다.

이 법률안은 제1장 총칙, 제2장 사회서비스공단, 제3장 사회서비스지원단, 제4장 운영지침 마련 및 운영실적의 평가 등, 제5장 보칙, 제6장 벌칙 및 부칙 등으로 구성

23) [2007282] 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 일부개정법률안(권미혁의원 등 19인) [2017.6.8](http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_U1K7X0K6A0C8R1J7L4E6C2Q8S1E7Z1(최종방문일: 2019.7.29.))

24) [2015984] 사회서비스 공공성 강화를 위한 법률안(윤소하의원 등 10인) [2018.10.16.](http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_Q1D8M1X0H1H6C1P5Z1Q8H3D8A1M3H4(최종방문일: 2019.7.29.))

되어 있다. 이와 같이 이 법률안은 사회복지서비스 공공성 강화로 되어 있지만 주로, 사회복지서비스 조직 구성과 관련된 것으로 최근 사회복지서비스원과 깊은 관련이 된다고 할 것이다.

(2) 「사회서비스기본법안」

「사회서비스기본법안」은 범부처 사회복지서비스 사업에 대하여 국민 욕구 중심의 체계적인 정책의 수립·조정, 지역 여건에 맞는 사회복지서비스의 이용·제공 체계 마련, 사회복지서비스 제공자·종사자·이용자의 권리와 의무 존중, 신뢰할 만한 사회복지서비스의 품질 확보 등에 관련한 법적 근거를 마련하고자 하는 입법안이다.²⁵⁾ 이 법안은 8장 33개 조문과 부칙 1개 조문으로 구성되어 있다.

이 법률안은 제1장 총칙, 제2장 사회복지서비스 종합계획 및 추진체계 등, 제3장 지역의 사회복지서비스 보장체계 구축, 제4장 이용자 권익보장 등, 제5장 종사자 권익보호 및 처우개선, 제6장 사회복지서비스 품질 관리, 제7장 보칙, 제8장 벌칙 및 부칙 등으로 구성되어 있다.

이 법률안은 사회복지서비스의 기본법을 제정하는 것으로 이의 제정이 되면 사회복지기본법과의 관계 및 다양한 다른 법률과의 관계 부분에 대한 검토가 필요하다. 물론 「사회서비스 이용권법」 제정 당시에도 이에 대한 기본법화에 대한 논의가 있었으나 다른 법률과의 관계 및 부칙 등의 집행 등의 문제로 개별법화한 문제가 「사회서비스기본법안」에도 그대로 논의될 것으로 보인다.

(3) 「사회서비스 관리 및 지원에 관한 법률안」

「사회서비스 관리 및 지원에 관한 법률안」은 사회복지서비스 품질을 견인할 수 있는 국공립 시설 확충에 따라 해당 국공립 시설 운영의 공공성과 책임성 확보 및 민간시설에 대한 선도적 운영모델을 제시하기 위하여 국공립 시설을 직접 운영하며, 민간에 대한 서비스 질을 제고하기 위한 기반을 마련하기 위한 시·도지사가 사회복지서비스원을 설립할 수 있도록 하고, 그 설립절차, 운영 등과 관련한 근거를 마련하고자 하고 있다.²⁶⁾ 이 법안은 6장 36개 조문과 부칙 7개 조문으로 구성되어 있다.

25) [2015886] 사회복지서비스기본법안(오제세의원 등 10인)
[2018.10.5.](http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_D1G8Q1Z0W0S5U1G4S5F5O1B9Z714X0(최종방문일: 2019.7.29.))

26) [2013464] 사회복지서비스 관리 및 지원에 관한 법률안(남인순의원 등 11인)
[2018.5.4.](http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_R1S8R0T5D0D4T1F8X3H0M1V2A6Z6Z4(최종방문일: 2019.7.29.))

이 법률안은 제1장 총칙, 제2장 사회서비스원, 제3장 사회서비스지원단, 제4장 경영실적의 평가 등, 제5장 보칙, 제6장 벌칙 및 부칙으로 구성되어 있다.

이 법률안은 위의 「사회서비스 공공성 강화를 위한 법률안」과 같이 주로 사회서비스 조직 구성과 관련된 것으로 최근 사회서비스원과 깊은 관련이 된다고 할 것이다.

이와 같이 새로운 입법안은 주로 사회서비스 조직 구성과 관련된 것이 주를 이룬다고 할 것이다. 물론 이러한 새로운 기구가 설립되는 경우에 사회서비스 이용권이 대한 영향이 어느 정도 미칠 수는 있을 것이나, 법률 자체만으로 어떠한 변화가 될 것인지에 대해 명확히 규정한 입법안은 없다.

V. 결론

사회복지전달체계로서의 중요한 역할을 하고 있는 사회서비스 이용권과 관련하여 최근에 정부에서는 사회보장 정보전달체계 개편 기본방향에서도 사회서비스 전자바우처를 하나의 시스템으로 통합하여 빅데이터에 의한 사회복지전달체계의 효율화를 도모하고자 하고 있다. 이와 관련하여서 향후 이러한 제도가 시행된다면 법제적 측면에서의 다양한 검토가 이루어져야 할 것이다.

그리고 「사회서비스 이용권법」의 역사적 변천과 새로운 입법 시도와 관련하여 아직 위의 사회보장 정보전달체계 개편 기본방향에 대한 논의는 없으나, 사회서비스의 복지전달체계로서의 「사회서비스 이용권법」은 매우 중요한 역할을 수행하고 있다고 할 것이다.

「사회서비스 이용권법」의 역사적 변천의 주요한 특징은 제재강화라는 측면과 거버넌스 측면에서의 관리감독권 강화에 있다고 할 것이다. 그리고 현행 「사회서비스 이용권법」은 「사회서비스 이용권법」이 관리법이라는 측면에서 일정정도 사회서비스 이용권에 대한 관리 기능을 일정 정도 수행하고 있다고 할 것이나, 법률의 위임규정이 주로 보건복지부령으로 되어 있어서 법체계적인 문제가 발생할 소지가 크다고 할 것이다. 그러므로 이에 대한 검토 과정을 거쳐 대통령령으로 위임할 사항과 보건복지부령으로 위임할 사항을 정리할 필요가 있을 것이다.

「사회서비스 이용권법」입법안과 관련하여 「사회서비스 이용권법」일부개정안의 경우에 제재규정의 강화 및 관련 용어의 명확화를 통하여 부정수급 및 사회서비스 이용권의 효과적 운영을 도모하려고 하고 있고, 또한 사회서비스 이용권 종사자에 대한

인권보호 및 처우 개선과 관련하여 다양한 입법안이 제시되고 있다. 그러나, 사회서비스 이용권 종사자에 대한 인권보호 및 처우 개선과 관련하여 입법적인 개선도 중요하지만 이와 관련한 예산 확보 및 제도 운영의 엄격함이 필요할 것이다.

그리고 사회서비스 이용권 관련 새로운 입법의 시도는 주로 사회서비스와 관련한 사항으로 새로운 기관 설립 및 거버넌스 구축에 집중되어 있다고 할 것이다.

[참고문헌]

박광동, 바우처제도의 표준입법모델 및 합리적 정비방안 연구, 한국법제연구원, 2011.
보건복지부, 사회보장 정보전달체계 개편 기본방향, 보건복지부, 2019.4.11.

보건복지부 보도자료, 포용적 사회보장 정보 기반 마련을 위해 사회보장정보시스템
새로 구축한다!, 보건복지부, 2019.4.12.

사회서비스 전자바우처 사업별 소개

https://www.socialservice.or.kr:444/user/htmlEditor/view2.do?p_sn=5(최종방문일:
2019.7.29.)

사회서비스 전자바우처 주요통계

https://www.socialservice.or.kr:444/user/htmlEditor/statistic/view.do?p_sn=15(최
종방문일: 2019.7.29.)

전자바우처 사업현황 및 성과

https://www.socialservice.or.kr:444/user/htmlEditor/view.do?p_sn=2(최종방문일:
2019.7.29.)

[2021630] 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 일부개정법률안(박명재의원
등 10인) [2019.7.24.]

([http://likms.assembly.go.kr/bill/summaryPopup.do?billId=PRC_W1A900J7D2M4B
113T4A7E2Z0H9M7G4](http://likms.assembly.go.kr/bill/summaryPopup.do?billId=PRC_W1A900J7D2M4B113T4A7E2Z0H9M7G4)(최종방문일: 2019.7.29.))

[2018282] 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 일부개정법률안(민경욱의원
등 10인) [2019.1.22.]

([http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_F1B9V0H1Y2A2R1K3X2
F9C5U0J3Y9A7](http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_F1B9V0H1Y2A2R1K3X2F9C5U0J3Y9A7)(최종방문일: 2019.7.29.))

[2013310] 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 일부개정법률안(이춘석의원
등 12인) [2018.4.30.]

([http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_I1M8D0N4F3Q0K1M4T2
M0K1P2M1V6I6](http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_I1M8D0N4F3Q0K1M4T2M0K1P2M1V6I6)(최종방문일: 2019.7.29.))

[2008598] 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 일부개정법률안(유승희의원
등 20인) [2017.8.21.]

([http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_N1P7V0H8M2E1A1B0N2
G5C3S3N3V4Z2](http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_N1P7V0H8M2E1A1B0N2G5C3S3N3V4Z2)(최종방문일: 2019.7.29.))

[2007282] 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 일부개정법률안(권미혁의원
등 19인) [2017.6.8.]

(http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_U1K7X0K6A0C8R1J7L4E

6C2Q8S1E7Z1(최종방문일: 2019.7.29.)

[2015886] 사회서비스기본법안(오세세의원 등 10인) [2018.10.5.]

(http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_D1G8Q1Z0W0S5U1G4S5F5O1B9Z7I4X0(최종방문일: 2019.7.29.))

[2013464] 사회서비스 관리 및 지원에 관한 법률안(남인순의원 등 11인)[2018.5.4.]

(http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_R1S8R0T5D0D4T1F8X3H0M1V2A6Z6Z4(최종방문일: 2019.7.29.))

<http://likms.assembly.go.kr/law/lawsLawtInqyPopu1010.do>(최종방문일: 2019.7.29.)

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=202645&lsId=011444&chrClsCd=010202&urlMode=lsEfInfoR&viewCls=thdCmpNewScP#AJAX>(최종방문일: 2019.7.29.)

헌재 2019. 6. 28. 2017헌바214, 공보 제273호, 720 [합헌]

[국문초록]

사회서비스이용권 법제에 관한 소고

고 관 용

(제주한라대학교 사회복지학과 교수)

오늘날 복지전달체계가 어떻게 구성되느냐에 따라 가장 효과적인 복지효과 달성 및 효율적인 예산 집행이 가능하다. 이러한 복지전달체계의 중요한 하나의 방안이 사회서비스 이용권제도이다.

이러한 사회서비스 이용권과 관련하여서는 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」(이하 「사회서비스 이용권법」)에 법적 근거를 두고 있다.

「사회서비스 이용권법」은 주로 제재규정을 통한 수급의 적정화를 도모하거나 거버넌스적 측면의 개선을 통한 사회서비스 이용권의 효율적 운영 강화를 도모하거나 도모하고자 하고 있다. 또한 「사회서비스 이용권법」은 사회서비스 이용권 종사자에 관한 인권보호 및 처우 개선과 관련하여서도 많은 논의가 있어 왔다. 그러나, 사회서비스 이용권 종사자에 대한 인권보호 및 처우 개선과 관련하여 입법적인 개선도 중요하지만 이와 관련한 예산 확보 및 제도 운영의 엄격함이 필요할 것이다.

그리고, 현행 「사회서비스 이용권법」이 법체계적인 측면에서 위임사항에 대한 문제점의 개선이 필요하다고 보인다. 이러한 문제를 해결하기 위해 위임사항에 대한 검토 과정을 거쳐 대통령령으로 위임할 사항과 보건복지부령으로 위임할 사항을 정리할 필요가 있을 것이다.

향후 정부에서 발표한 사회보장 정보전달체계 개편 기본방향에 대해 「사회서비스 이용권법」이 제도 개선이 되어야 할 것인지에 대해서도 검토할 필요가 있을 것이다.

주제어: 사회서비스, 바우처, 사회복지, 사회보장, 사회서비스 이용권

[Abstract]

A Study on Social Service Voucher Legislation

Ko kwan yong

Chejuhalla university professor, Doctor of laws(LL.D)

Today, achieving the most effective welfare effect and executing efficient budget are dependent on how a welfare delivery system is designed. One of important plans for the welfare delivery system is social service voucher system.

This social service voucher is legally based on 「Act on the Use of Social Services and the Management of Vouchers」 (hereinafter called 「Social Service Voucher Act」).

The purpose of 「Social Service Voucher Act」 is to balance supply and demand through regulations, to enhance efficient operation of social service vouchers through the improvement in governance aspects. In terms of 「Social Service Voucher Act」 , there have been a lot of discussions on the protection of human rights for social service voucher workers and on their treatment improvement. Relevant legislative improvements are important. Moreover, it is necessary to secure a relevant budget and strictly operate a relevant system.

In addition, it is necessary to solve the problems of authorized matters in terms of the legal aspects of the current 「Social Service Voucher Act」 . To do that, it is required to review authorized matters and divide them into those authorized by the Presidential decree, and into those authorized by the decree of Ministry of Health and Welfare.

In terms of the master plan for improving the social security information delivery system announced by the government, it will be necessary to review the institutional improvement in 「Social Service Voucher Act」 .

key words : Social Service, Voucher, Social Welfare, Social Security, Social Service Voucher

부산광역시 사회복지사 등의 처우 및 지위향상에 관한 조례 분석*

천 다 슴** · 유 영 미***

目 次

I. 서론	III. 부산광역시 14개 시·군·구 사회복지 사 처우 및 지위향상 조례 분석
II. 이론적 배경	1. 분석방법
1. 조례의 개념과 의의	2. 조례 제정 현황
2. 지방자치단체의 조례적 대응	3. 조례 내용 분석
3. 사회복지사 처우 및 지위향상 관련 조항	IV. 결론 및 제언

I. 서론

현대사회는 고령화·저출산, 1인 가구 증가, 고독사, 빈부격차 심화 등 복합적인 요소가 사회문제에 혼재되어 있다. 이러한 사회문제는 남녀노소 어느 대상 가릴 것 없이 사회복지서비스를 받고자 하는 욕구를 증대시켰다. 사회복지서비스 종사자 수의 급격한 증가와 더불어 2018년 국가 예산 중 34.1%가 보건·복지·노동 분야가 차지한 것(곽숙영, 2018)을 볼 때 사회복지서비스의 지속적인 확대 및 그 중요성을 알 수 있다. 서비스를 받고자 하는 욕구는 사회복지의 양적인 증가를 일으켰으며 그로 인해

* 투고일: 2019.08.08., 심사일: 2019.08.11.-2019.08.20., 게재확정일: 2019.08.23.

** 부산대학교 사회복지학과 석사과정

*** 부산대학교 사회복지학과 부교수

인적자원인 사회복지사의 증가 또한 필요하게 되었다. 그러나 이러한 양적인 증가는 질적인 증가를 동반하지는 않았다. 사회복지사의 인간다운 삶 지향과 관련하여 전혀 준비되지 않은 상태에서 인력 투입이 이루어진 것으로, 저임금과 평균 이상의 근로시간 등 각종 어려움 속에서 생활하게 만들었다. 사회복지시설 종사자 보수수준 및 근로여건 실태조사(김유경 외, 2014)에서 ‘인권을(충분히) 보장받는다’고 45.3%가 응답하였으며 평균점수는 3.4점(5점 만점)으로 높지 않았다. 그리고 2017년 사회복지시설 종사자 보수수준 및 근로 여건 실태조사에 나타난 사회복지 종사자의 연평균 보수 총액은 2935만 7천원으로 같은 기간 우리나라 전체 근로자 월평균 임금인 281만원의 약 87.1%에 못 미치는 수준으로 여전히 미흡한 실정이다. 뿐만 아니라 여전히 거주시설 중 77%가 교대제를 실시중이며, 교대 인력 부족으로 장시간 근로가 불가피하고 야간 근무 인력이 과소투입 됨에 따라 그로 인한 직무 불만족, 소진, 짧은 근속기간, 높은 이직률 등의 문제가 지속적으로 제기되고 있다.

대한민국 헌법은 복지국가를 지향하고 있으며, 복지국가는 공동체 구성원이 낙오되지 않고 살아갈 수 있도록 인간다운 최저생활을 보장하는 한편 그 상향조정을 통하여 더욱 나은 삶을 영위해나가도록 노력하여야 한다(유영미, 2016). 이를 유지하기 위해 필요한 인력이 바로 실천 현장에서 근무하는 사회복지사로서 이들의 역할은 매우 중요하다. 특히 사회복지서비스는 ‘휴먼 서비스(human service)’로서 사람을 통해 그리고 사람을 위해 서비스가 제공되는 특징을 가지고 있다. 따라서 가장 중요한 사회복지서비스의 질은 서비스 제공자인 사회복지사의 역량으로 결정될 가능성이 높다. 그러므로 사회복지사의 열악한 처우로 인해 발생하는 다양한 문제로 인하여 서비스 질이 저하된다면 사회복지서비스 발전은 더욱 어려워질 것이다.

이를 개선하기 위하여 「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률」이 제정되었지만 사회복지사를 위한 인간다운 삶은 구현되지 않았다. 한국사회복지사협회 등에서는 실질적인 개선을 위해서 법률을 구체화하기 위한 자치입법인 관련 조례 제정운동을 벌였으며, 2019년 8월 기준 광역 및 기초자치지방단체를 포함하여 201개의 지방자치단체에서 사회복지사 처우 및 지위 향상에 관한 조례를 제정하였다. 그러나 지역적 특성을 반영하지 않고 어느 지역이든 대동소이하게 입법되고 있는 현상(김광병, 2013)이 사회복지 관련 조례에도 나타나고 있다(이용재, 2014).

조례의 역할에 관한 연구(김광병, 2018)는 경기도 본청과 경기도 기초지방자치단체를 중심으로 조례내용의 차이점을 분석하고 법령과 조례의 역할이 어떻게 구분되어 나타내는지 분석하였고, 윤석진(2014)은 조례의 정합성 확보방안을 통하여 기본원리를 살펴보고, 이를 기준으로 서울과 경기도의 조례를 검토하였다. 이처럼 사회복지 관련 조례 연구는 다수 있으나, 사회복지사의 처우 및 지위 향상 조례에 대한 선행연구는 미흡하다. 이에 본 연구는 부산광역시 기초자치단체인 구·군 16개 중 조례가 제정되어있지 않은 3개의 구(강서구, 금정구, 부산진구)를 제외하고, 본청(부산광역시)과

13개 구·군의 사회복지사의 처우 및 지위향상에 관한 조례 내용을 분석하여 추후 제·개정될 조례를 위한 초석을 제공하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 조례의 개념과 의의

현재 우리는 지역 내 주권 의식을 회복하고자 하는 시대에 있다. 이에 지방자치단체가 법령 범위 안에서 그 사무에 관하여 의회 의결을 거쳐 제정하는 자치에 관한 규정, 즉 조례에 주목할 필요가 있다. 조례는 『헌법』 제117조에서 ‘지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다’라고 명시하고 있는 법령(국가법령정보센터, 2017)으로 해당 구역에 효력을 가지기 때문에 지역 법이라 할 수 있고, 지방자치단체의 고유법이라는 의미에서 자주법이라고 할 수 있다(민병익·이시원, 2017). 조례는 헌법과 법령에 모순되거나 저촉되어서는 안 되며, 그 효력은 헌법이나 명령보다 낮으나 법령은 헌법에서 보장하고 있는 지방자치제도의 본질적 사항을 침해해서는 안 된다. 조례는 지방자치단체의 사무를 수행하는 근거와 기준, 해당 지역의 정책을 지방자치단체가 프로그램화하여 실현, 지방의회의 집행부 견제 및 자의적 재량권 억제 등의 3가지 역할이 있다(이기우·하승수, 2007). 그러므로 조례가 입법화되면 법률로 인한 전국적이고 획일적인 규제로 지역적 특수성이 무시되고 행정상의 불편이나 시민 생활에 위협을 초래되는 것 등을 막을 수 있으며, 법률 부재와 입법 지연 등의 한계를 제거하는 조정 기능을 수행하여 기본적 인권 보호 기능을 한다(민병익·이시원, 2017). 이러한 점을 보완하여 조례의 기능을 더 부각해야 한다. 지방자치단체의 선진적 조례의 제정 즉 적법성을 위한 조례의 제정은 다른 지역의 조례에도 영향을 미치게 되며, 권력분립차원에서 통제적 역할을 수행하며, 결국 국민의 기본권을 보장한다는 측면에서 큰 의의가 있을 뿐만 아니라 지방자치제도의 선진화를 위하여 매우 중요한 일이기 때문이다(고헌환, 2015)

2. 지방자치단체의 조례적 대응

지방자치단체는 법령의 위임에 의해 조례제정을 할 수 있고, 법령에서 위임하고 있지 않더라도 법령에 위배되지 않는 선에서 조례를 제정할 수 있다. 또한 지방자치법 제22조에 따라 주민의 권리를 제한하거나 의무 부과 사항이나 벌칙을 정할 때는 법률의 위임이 있을 때만 가능하다는 법률유보의 원칙이 반드시 준용되어야 하지만, 급여 제공 혹은 유리한 수익 조치 등에 대해서는 조례로 정할 수 있다. 그러므로 「사회복지사의 처우 및 지위 향상에 관한 조례」 역시 「사회복지사의 처우 및 지위 향상을 위한 법률」을 근거로 하여 제정될 수 있고, 법령에 관련 조항이 없더라도 사회복지사에게 유리하고 수익적 조치가 가능한 내용이라면 조례로 제정할 수 있다. 특히 중앙정부의 정책은 현실적으로 지방정부에 의해 구현되므로 사회복지사의 처우 및 지위 향상에 대응하는 조례의 역할에 주목할 필요가 있다(권신정·유영미·조선영, 2018).

3. 사회복지사 처우 및 지위향상 관련 조항

「사회복지사 처우 및 지위향상에 관한 법률」은 사회복지사 등에 대한 처우개선 및 신분보장을 강화하여 사회복지사 등의 지위 향상을 목적으로 하는 총 10개의 조항으로 구성되어 있다. 법률 제 3조 제1항과 제2항에서 국가와 지방자치단체의 역할로 명시된 처우개선, 복지증진, 지위향상, 그리고 사회복지전담공무원 보수수준에 도달하도록 하는 사항은 지방자치단체의 자치와 단체위임의 두 가지 해석 모두 가능하여 지방자치단체의 조례로 제정할 수 있다. 법률에서는 사회복지사의 처우 및 신분보장을 위하여 국가와 지방자치단체의 노력 의무를 정하고, 사회복지사의 보수 현실화, 신분상 불이익 등 처우 및 근무상의 차별금지에 대해 선언하고 있다(제3조). 그리고 보건복지부장관과 지방자치단체는 3년마다 사회복지사의 보수수준과 지급실태에 대한 실태조사를 실시할 의무가 있고(법 제3조 제3항 및 시행령 제3조), 보건복지부장관은 「사회복지사업법」 제14조에 따른 사회복지 전담공무원의 보수수준을 기준으로 권고기준을 마련하도록 함으로써(시행령 제4조) 사회복지사 등의 보수를 산정하기 위한 기초로 활용되고 있다. 그러나 법률의 구성이 목적(제1조), 정의(제2조), 사회복지사 등의 처우개선과 신분보장(제3조) 이외에는 모두 한국사회복지공제회에 관한 조항이다. 뿐만 아니라 사회복지사 처우 개선과 신분 보장에 관한 사항을 직접적으로 정하고 있는 것은 제 3조가 유일한데, 이 조항만으로 사회복지사의 인간다운 삶이 보장된다고 말하기에는 적정하지 않다.

Ⅲ. 부산광역시 14개 시·군·구 사회복지사 처우 및 지위향상 조례 분석

1. 분석방법

사회복지시설 종사자의 처우를 개선하기 위해 「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률」이 2011년 3월 제정되었고, 이를 기반으로 2012년 1월 1일부터 각 지방자치단체에서 조례가 제정되기 시작하였다. 본 연구는 사회복지사 처우 및 지위 향상을 위한 조례가 제정되어 있는 14개 시·군·구를 대상으로 조례에 포함된 조항의 존재 유무 확인 및 현황을 파악하고, 조례의 각 항목을 비교하는 내용분석(content analysis)을 통해 사회복지사 처우 개선을 위한 조례안의 개선방향을 제시하고자 한다.

2. 조례 제정 현황

부산광역시의 16개의 구·군 중 사회복지사 처우 및 지위 향상을 위한 조례는 2013년 5월 북구를 시작으로 현재 본청을 포함한 14개의 시·구·군에 제정되어 있으며 4개의 구(강서구, 금정구, 진구)는 제정되어 있지 않다. 조례의 구성 내용 중 목적, 정의, 책무¹⁾, 적용대상, 지원계획, 지원 사업, 신분보장, 보수수준 및 실태조사 조항은 부산광역시 14개 시·군·구 모두에 명시되어 있다. 「사회복지사업법」 및 「사회복지사 등 처우 및 지위향상을 위한 법률」에 따라 지원을 한다고 명시한 곳은 10개 구·군(기장군, 남구, 동구, 동래구, 북구, 사하구, 사상구, 서구, 수영구, 해운대구)으로, 법적인 근거가 없는 곳은 3곳(본청, 영도구, 중구)이 있다.

1) 동구는 책무 조항을 따로 명시하지 않고 종합계획의 수립(제6조), 실태조사(제7조), 처우개선 등 사업(제8조)에서 명시하고 있다. 그리고 동래구는 실태조사 등(제6조)에 지원계획수립을, 2개의 구·군(기장군, 북구)은 책무조항 안에 신분보장 조항을 명시하고 있다.

<표 1> 사회복지사 처우 및 지위향상 조례 항목 구성 여부

시·군·구	목적	정의	책무	적용 대상	지원 계획 수립	지원 사업	신분 보장	보수수준 및 지급 실태조사	처우개선 위원회 설치	위원회 구성
광역시										
기장군							(군수의 책무)			
남구										준용
동구										
동래구					(실태 조사등)					
북구			(구의 책무)				(책무)			
사상구										준용
사하구										
서구										준용
수영구										
연제구										
영도구										준용
중구										준용
해운대 구										
	13	13	13	13	13	13	13	13	8	8

시·군·구	위원장 직무	위원 위촉 해제	회의	의견 청취	간사	수당 등	운영 세칙	포상	다른조례와의관계	기관장 역할
광역시										
기장군										
남구	준용	준용	준용			준용				
동구										
동래구										
북구										
사상구	준용	준용	준용			준용				
사하구										
서구	준용	준용	준용			준용				
수영구										
연제구										
영도구	준용	준용	준용			준용				
중구	준용	준용	준용			준용				
해운대구										
	8	7	8	6	3	8	11	10	12	2

3. 조례 내용 분석

(1) 목적 및 적용대상

목적의 경우 신분보장 강화, 지위 향상, 사기 진작, 처우개선을 통한 사회복지 증진에 이바지 하는 것으로서 일부 조례에 차이가 있으나 일반적으로 유사한 내용으로 구성되어 있다²⁾. 주요 목적에 도달하려는 방법으로 ‘향상하도록 지원하는 것’과 ‘필요한 사항을 정하는 것’으로 명시되어 있다. ‘향상하도록 지원하는 방법’으로 본청과 6개의 구·군(기장군, 동구, 동래구, 사하구, 수영구, 영도구), ‘필요한 사항을 정하는 방법’으로 6개의 구(남구, 북구, 사상구, 서구, 연제구, 해운대구)가 명시하고 있다. 적용대상은 사회복지업무의 최일선에서 근무하는 사회복지사 등으로 14개의 시·군·구³⁾에서 「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률」 제2조에 의거한 ‘사회복지사 등’의 정의⁴⁾를 사용하고 있다.

(2) 책무

지자체장(시장, 군수, 구청장)의 책무에 대해서 12개의 시·군·구가 ‘책무’라는 조항으로 따로 명시하고 있다. 이행 수준에 대해서는 ‘적극 추진하여야 한다(본청, 기장군, 해운대구, 영도구, 연제구, 중구, 사하구)’와 ‘적극 노력하여야 한다(동래구, 서구, 남구, 북구, 사상구)’로 규정하였다. 책무를 이행함에 있어 법령상 ‘적극’이라는 단어는 구체적·명확하지 않으며 소극적이므로 해석에 다양성을 일으킬 수 있다. 반면 동구는 책무의 대상을 명확히 제시하지 않아 책임감을 가지고 이행하기 어렵다. 일반적으로 처우에 관련한 문제는 보수에 관한 문제로 집중되어 있는데, 이는 단지 생계를 보장하는 처우 수준으로만 제한하는 것이 아니라 조직의 중·장기적 방향과 조직에서 산출되는 서비스의 질, 그리고 조직의 위상과도 밀접한 관련이 있기 때문에 중요하다(오민수, 2012). 현재 사회복지 각 시설이 적용하고 있는 보수기준으로는 보건복지부 가이

2) 처우개선은 13개의 시·군·군(본청, 중구, 기장군, 동구, 사하구, 동래구, 남구, 영도구, 북구, 사상구, 해운대구, 연제구, 서구)에 명시함으로써 가장 많이 제시되고 있으며, 다음으로 지위향상은 10곳(기장군, 동구, 사하구, 동래구, 남구, 영도구, 사상구, 해운대구, 연제구, 서구), 신분보장 강화는 8곳(본청, 중구, 사하구, 동래구, 남구, 영도구, 해운대구, 연제구), 사기진작은 4개의 구·군(기장군, 동구, 북구, 연제구)이 명시하고 있다.

3) 8개 시·군·군(본청, 중구, 남구, 영도구, 북구, 사상구, 수영구, 해운대구)은 사회복지사 등을, 6개 구·군(기장군, 동구, 사하구, 동래구, 연제구, 서구)은 복지업무의 최일선(사회복지현장)에서 근무하는 사회복지사 등을 사용하고 있다.

4) 제2조(정의) “사회복지사 등”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 법인 등(이하 “사회복지법인 등”이라 한다)에서 사회복지사업에 종사하는 자를 말한다.

드라인, 지방자치단체 가이드라인, 운영법인 자체기준, 시설 자체 기준, 직능단체 권고 기준 등이 있다. 사회복지종사자의 보수실태와 처우향상(2018)을 보면 가장 많이 적용하고 있는 보수기준은 보건복지부 가이드라인으로 40.7%, 다음으로 시설자체기준이 26.0%로 나타났다.

사회복지전담공무원의 보수 수준으로 상향해야 한다는 것을 4개의 시·군·구(본청, 기장군, 북구, 사상구)에서 명시하였고, 보건복지부 사회복지시설 종사자 인건비 가이드라인으로 정해야 함을 8개 구(동래구, 해운대구, 영도구, 서구, 남구, 사하구, 연제구, 중구)에서 명시하였다⁵⁾. 그 외 책무로 ‘신분에 위협을 느끼지 않도록 안정적인 직무환경 조성에 노력해야 함’을 3개의 구·군(기장군, 동구, 북구)에서 명시하였으며, ‘사회복지기관 운영과 관련된 위법·부당 행위 및 그 밖에 비리 사실 등을 관계 행정기관과 수사기관에 신고하는 행위로 인하여 부당하게 징계 조치 등 신분상 불이익이나 근무 조건상 차별을 받지 않아야 함’을 2개의 구·군(동구, 기장군)에서 명시하였다. 그리고 3개의 구·군(기장군, 동구, 북구)에서는 직무환경에 대한 책무가 명시되어 있으며, 신분위협에 대한 조항은 12개의 구·군 중 3개의 구·군(기장군, 동구, 북구)만 있다.

사회복지사는 업무를 이행하면서 다양한 위협에 노출되어 있다. 일례로 기관 내 후원금 할당량을 채우지 못하면 수습평가에 불이익이 있을 것이라는 지시로 수습 기간 3개월간 받은 월급 중 약 150만원을 소속 법인에 입금한 경우도 있으며⁶⁾, 알코올중독자가 생계급여를 올려달라며 하루 1~2시간씩 버티면서 사회복지사를 압박하는 경우⁷⁾ 등 사회복지사는 비자발적인 형태로 무료노동에 시달리고 있다. 이러한 문제는 사회복지사의 소진을 일으키며, 사회복지사가 안정적인 직무환경에서 업무를 할 수 없게 만든다. 이러한 부분은 조례를 통하여 업무환경을 개선해야함에도 불구하고, 책무의 조례가 제정되어 있는 동구를 제외한 12개 시·군·구에서 사회복지사 보수개선에 대한 기준과 포괄적인 처우개선 및 지위 향상으로만 명시되어있다⁸⁾. 따라서 사회복지사를 보호할 수 있는 직무환경에 대한 책무를 구체적으로 명시하여 사회복지사의 안정적인 직무환경을 보장해야한다.

5) 보수수준 관련하여 사회복지전담공무원의 보수수준이라고 명시한 곳은 5개의 시·군·구(본청, 기장군, 북구, 사상구, 동구)이며, 보건복지부 사회복지시설 종사자 인건비 가이드라인은 8개의 시·군·구(동래구, 해운대구, 영도구, 서구, 남구, 사하구, 연제구, 중구)로 나타났다.

6) 한국일보 2018.04.02 “후원금 내라”봉사 강요받는 사회복지사

7) 중부일보, 2018.08.27. 욕먹고 매 맞고...‘동네북’아산시 사회복지사

8) 책무 내용으로는 3개의 구·군(기장군, 동구, 북구)는 신분에 위협을 느끼지 않도록 안정적인 직무환경 조성에 노력해야 한다, 그리고 2개의 구·군(기장군, 동구)는 사회복지기관 운영과 관련된 위법·부당 행위 및 그 밖에 비리 사실 등을 관계 행정기관과 수사기관에 신고하는 행위로 인하여 부당하게 징계 조치 등 신분상 불이익이나 근무조건상 차별을 받지 않아야 한다고 명시하고 있다.

(3) 실태조사⁹⁾ 및 지원계획의 수립¹⁰⁾

조례가 제정되어있는 14개 시·군·구 모두 지원계획 수립 시 지자체장은 사회복지사에 대한 보수수준 및 지급실태 등의 조사를 하여야 한다고 명시하였다. 실태조사 수립 기간은 3년으로 지정된 본청과 연제구를 제외한 12개 구·군(기장군, 남구, 동구, 동래구, 북구, 사상구, 사하구, 서구, 수영구, 연제구, 중구, 해운대)은 수립 시기를 정확히 명시하지 않았다. 실태조사 수립 기간은 현 상황을 파악하고 그에 해당하는 계획을 수립하기 위해 필수적으로 지정되어야 한다. 실태조사가 계획적이지 않고, 현재 상황을 반영하지 않는다면 사회복지사가 만족할 수 있는 계획 수립 또한 이루어지지 않는다. 실태조사 수립 기간을 현 상황이 잘 반영될 수 있도록 지속적이고 빈번하게 계획하여 정확하게 파악해야 한다. 부산광역시 14개 시·군·구의 지자체 장은 사회복지사의 처우개선에 대한 실태조사 혹은 보수수준 지급 실태조사 시 전문기관이나 단체에 용역을 의뢰·위탁 가능하며, 필요한 경비 지원은 예산의 범위 내에서 가능하다. 그리고 사회복지기관에서는 부득이한 사유가 없으면 관련 자료의 요청이 가능하다.

동래구는 지원계획 조항이 없지만 ‘실태조사 등’의 조항에서 조사에 근거한 지원계획을 수립·시행 할 수 있다고 명시하고 있다. 지원계획 수립¹¹⁾은 실태조사보다 사회복지사 처우개선에 실질적인 역할을 할 수 있는 만큼 지원계획 수립주기와 그 절차, 시행과 평가방법 등에 대해서 정확히 명시하여 더욱 실효성 있는 지원계획의 마련과 운영이 되도록 하여야 한다. 지원계획 내용¹²⁾으로 처우개선 및 지위 향상, 보수수준에 관한 내용이 포함되어 있다. 처우개선 등 사업의 세부실행계획을 담은 곳은 9개의 시·구(본청, 해운대구, 연제구, 영도구, 서구, 남구, 중구, 사상구, 동구)가 있다.

9) 11개의 구·군(기장군, 남구, 동구, 동래구, 북구, 사상구, 사하구, 서구, 수영구, 연제구, 해운대구)은 실태조사(실태조사 등)로 명시하였고, 3개의 시·구(본청, 영도구, 중구)는 보수수준 및 지급실태 등의 조사로 명시하였다.

10) 9개의 시·구(본청, 남구, 사상구, 사하구, 서구, 연제구, 영도구, 중구, 해운대구)는 ‘지원계획의 수립’으로 조항을 명시하였고, 3개의 구·군(기장군, 동구, 북구)은 ‘종합계획 수립’으로 조항에 명시하였다.

11) 3년마다 지원계획 수립을 하여야 한다고 명시한 곳은 10개 시·구(본청, 남구, 동구, 북구, 서구, 연제구, 영도구, 중구, 해운대구)가 있었으며, 3개의 구·군(기장군, 사하구, 동래구)은 수립시기가 명시되어 있지 않았다.

12) 본청의 사회복지사 등의 처우개선 및 지위향상을 위한 기본방향에 따라 11개의 구·구(해운대, 영도구, 서구, 남구, 사하구, 연제구, 중구, 사상구, 기장군, 동구, 북구)는 기본사항 및 계획을 명시하고 있으며, 12개의 시·군·구(본청, 해운대구, 영도구, 서구, 남구, 연제구, 중구, 사상구, 기장군, 북구, 사상구, 동구)는 사회복지사 등의 보수수준의 연차적 개선에 관한 사항 및 계획,을 명시하고 있으며 그 밖에 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위하여 필요하다고 인정하는 사항에 대해서는 9개 시·구(본청, 동구, 북구, 영도구, 서구, 남구, 연제구, 중구, 사상구)에서 제시하고 있다.

(4) 처우개선 등 사업¹³⁾

처우개선 등 사업은 사회복지사를 대상으로 하며, 5개의 시·군·구(본청, 기장군, 동구, 동래구, 사하구, 북구)에서는 사기진작과 처우개선을 위한 사업, 2개의 구(동래구, 수영구)에서는 처우개선과 지위향상을 위한 사업, 7개의 구(남구, 사상구, 서구, 연제구, 영도구, 중구, 해운대구)에서는 처우개선과 지위향상에 전문성 향상을 포함하여 더 포괄적인 사회복지사 대상을 위한 사업을 목적으로 하고 있다. 가장 최근인 2019년 4월 6일 조례를 제정한 수영구의 경우 처우개선 등 사업에 대한 내용이 전혀 명시하지 않은 점 등에 대한 적극적인 비판과 아울러, 향후 구체적인 세부내용을 조항에 기재함으로써 다양한 사업 수행으로 처우 및 지위 향상을 도모해야 한다.

<표 2> 처우개선 등 사업내용

내용	시·군·구
사회복지사 등의 근무환경 개선을 위한 사업	본청, 기장군, 동구, 북구, 사하구, 수영구, 연제구 (7)
사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 조사 및 연구 사업	본청, 기장군, 남구, 동구, 동래구, 북구, 사상구, 사하구, 서구, 수영구, 연제구, 영도구, 중구, 해운대구 (14)
사회복지사 등의 역량강화를 위한 교육 및 훈련사업	본청, 기장군, 남구, 동구, 동래구, 북구, 사상구, 사하구, 서구, 수영구, 연제구, 영도구, 중구, 해운대구 (14)
그 밖에 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상(복지증진)을 위하여 필요하다고 인정하는 사업	본청, 기장군, 남구, 동구, 동래구, 북구, 사상구, 사하구, 서구, 수영구, 연제구, 영도구, 중구, 해운대구 (14)
신변안전 보호 등 근무환경 개선을 위한 사업	남구, 동래구, 사상구, 서구, 수영구, 영도구, 중구, 해운대구 (8)
사회복지사 등의 인권 및 권리 옹호(인권증진)사업	동래구, 사하구, 수영구, 연제구, 해운대구 (5)
사회복지사 등의 보수교육 및 경력관리 지도(지원) 사업	기장군, 동구, 북구, 서구 (4)

13) 4개 구·군(기장군, 동구, 사하구, 사상구)에서 '처우개선 등 사업'으로 명시하여, 9개의 시·구(본청, 남구, 동래구, 북구, 서구, 연제구, 영도구, 중구, 해운대구)는 '지원사업'으로 명시하였다.

(5) 사회복지사 처우개선 위원회

조례가 제정되어있는 14개 시·군·구 중 8개 시·군·구(본청, 남구, 사상구, 서구, 연제구, 영도구, 중구, 해운대구)에 사회복지사 처우개선 위원회(혹은 지원위원회; 이하 “위원회”) 관련 조항이 있다. 위원회의 목적은 사회복지사 등의 처우개선을 위하여 심의(자문)하기 위한 것으로 9개의 시·군·구(본청, 남구, 사상구, 서구, 연제구, 영도구, 중구, 해운대구)에서 명시하였다. 구체적으로 해운대에서는 사회복지사처우 개선위원회를 ‘두어야 한다’로 명시하였으나, 7개의 시·군·구(본청, 남구, 사상구, 서구, 연제구, 영도구, 중구)는 ‘둘 수 있다’로 명시함으로써 임의·선택 성격을 띠고 있다. 향후 구체적이고 명확한 표현을 통해 강제 의무적으로 위원회를 구성해야 할 필요가 있다.

<표 3> 처우개선 위원회 항목여부

지자체	위원회 설치	위원회 구성	위원 임기	위원장 직무	위원 위촉해제	회의	의견청취	간사	수당 등
광역시									
남구		준용	준용	준용	준용	준용			준용
사상구		준용	준용	준용	준용	준용	준용		준용
서구		준용	준용	준용	준용	준용			준용
연제구	지원위원회								
영도구		준용	준용	준용	준용	준용			준용
중구		준용	준용	준용	준용	준용			준용
해운대구	지원위원회								준용
	8	8	8	8	7	8	6	3	8

5개의 구(남구, 사상구, 서구, 영도구, 중구)에서는 위원회¹⁴⁾의 효율적 운영을 위하여 「지역사회복지협의체 운영 조례」에 따른 협의체가 그 역할을 대행할 수 있도록 명시하였으며, 3곳(본청, 연제구, 해운대구)은 역할대행을 명시하지 않았다. 위원회 관련하여 구성, 임기, 직무, 위촉해제, 회의, 수당 등에 관한 조항은 3개의 시·군·구(본청, 연제구, 사상구)는 조항 안에 명시하고 있으나, 5개 구(남구, 사상구, 서구, 영도구, 중구)는 「지역사회보장협의체 운영조례」를 준용한다. 위원회 구성¹⁵⁾의 경우 위원장 1명과

14) 위원회에서 수행하는 내용은 ① 지원계획의 수립에 관한 사항(남구), ② 지원사업에 관한 사항(본청, 서구, 연제구, 영도구, 중구, 해운대구), ③ 사회복지사 등의 보수교육 및 경력관리 지도사업(사상구), ④ 처우개선 등 사업(사상구), ⑤ 사회복지사 등의 보수수준의 연차적 개선에 관한 계획(기장군, 북구, 사상구, 동구), ⑥ 그 밖에 사회복지사 등 처우 및 지위향상에 필요한 사항(본청, 동구, 북구, 서구, 남구, 연제구, 영도구, 중구, 사상구, 해운대구) 등이다.

15) 위원의 임기와 관련하여 8개의 시·군·구(남구, 사상구, 서구, 연제구, 영도구, 중구, 해운대구)는

부위원장 1명을 포함하여 15명 이내의 위원으로 구성, 본청의 경우 위원장은 복지건강 국장이 되며, 본청, 해운대구, 연제구의 경우 부위원장은 위원 중에서 호선하며, 위촉 위원이 1/2이상이어야 한다는 내용을 명시하고 있으며, 연제구, 해운대구는 부위원장은 위원 중에서 호선한다는 내용 또한 명시하고 있다. 특히 연제구의 경우 위원장, 부위원장, 위원 구성 수 등 모두 제시함으로써 위원회 구성에 있어 구체적인 조항을 제시했음을 알 수 있다. <표 4>에 제시되어 있듯이 위원 위촉해제 내용 중 2017년 10월 24일에 「사회복지사업법」 제7조는 삭제되었으나 연제구와 해운대구는 이 해당사항을 조례에서 수정하지 않았다. 관련 법 조항을 확인하고 이를 조례에도 즉각 반영하여야 할 것이다.

<표 4> 처우개선 위원회 위촉해제내용

내용	시·군·구
스스로 사임을 원하는 경우	연제구, 해운대구 (2)
구의원, 단체 의 대표자격으로 위촉된 위원의 신분이 변동된 경우	연제구, 해운대구 (2)
「사회복지사업법」 제7조3항에 해당하는 경우 (삭제됨)	연제구(2015.4), 해운대구(2013.10)
사망, 질병, 품위손상 또는 장기간 불출석 등 위원으로서의 직무를 수행하는데 부적당하다고 인정되는 경우	남구, 사상구, 서구, 연제구, 영도구, 중구, 해운대구 (7)
정신장애로 인하여 직무를 수행할 수 없게 된 경우	사상구 (1)
위원 스스로 직무를 수행하는 것이 곤란하다고 의사를 밝히는 경우	사상구 (1)

위원회 회의내용으로 <표 5>에서 보듯이 회의소집 담당자, 회의 출석요건, 회의 소집 기준, 협의체회의소집 방법, 안건의 심의기준 등이 명시되어 있다. 이외에 의견청취 등에서는 필요하다고 인정되는 경우 의견을 제출 및 그밖에 필요한 협력을 요청할 전문가 또는 관계(공무원)인 등을 출석시킬 수 있다는 내용을 명시한 곳으로는 본청, 연제구, 중구, 해운대구, 남구, 사상구, 서구, 영도구가 있다.

위촉위원 임기를 2년으로 명시하였고, 연임기준을 6개의 시·구(남구, 사상구, 서구, 영도구, 중구)에서는 한번으로 제한하였다. 2개의 구(연제구, 해운대구)는 연임기준을 제시하지 않았다.

<표 5> 처우개선 위원회 회의내용

내용	시·군·구
위원장은 위원회의 회의를 소집하고 의장이 된다	본청 (1)
대표협의체 위원장은 대표협의체에서 의결된 사항을 구 협의체 위원장(구청장)에게 보고하여야 한다	사상구, 서구 (2)
위원장은 해당 협의체의 의장이 된다	중구 (1)
위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개회하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다	본청, 남구, 사상구, 서구, 연제구, 영도구, 해운대구, 중구 (8)
각 협의체 및 실무분과 회의는 정기회의와 임시회의로 구분한다	남구, 영도구 (2)
정기회의는 다음 각 호에 따라 임시회의는 위원장(분과장)이 필요하다고 인정하거나 재적위원 3분의 1 이상의 소집요구가 있는 때에 회의를 소집할 수 있다	남구, 사상구, 서구, 영도구, 중구 (5)
안건의 내용이 경미한 사항이거나 긴급한 사정으로 회의를 소집할 수 없는 경우에는 서면으로 심의할 수 있다	서구 (1)
협의체의 회의를 소집하고자 하는 경우에는 회의를 일사장소 및 부의 안건을 회의 개최 5일 전까지 각 위원에게 서면으로 통지하여야 한다. 다만 긴급한 경우에는 그러하지 아니하다.	남구, 사상구, 영도구, 중구 (4)
위원 본인과 직접 이해관계가 있는 안건의 심의에는 참여할 수 없으며, 이 경우 재적 위원수의 계산에 있어서 해당안건에 한하여 이를 제외한다.	남구, 영도구 (2)

간사 관련 조항은 7개의 시·구(본청, 사상구, 서구, 연제구, 영도구, 중구, 해운대구)가 있으며 남구는 간사관련 조항이 없다. 위원회에 있어서 중요한 것은 실무를 위한 간사를 배치하는 것이다. 위원회에는 간사배치 규정에 있어서 관련위원 구성 및 기능을 명확히 하여 위원회가 지속적으로 가동할 수 있도록 해야 한다. 이로 인하여 조례제정이 되었음에도 불구하고 아무런 기능이 이루어지고 있지 않은 사회복지사 처우개선 관련조례가 실효성을 갖출 수 있도록 하는 계기를 마련해야 한다.

<표 6> 처우개선 위원회 간사

내용	시·군·구
위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 간사 1명을 둔다	본청, 연제구, 사상구, 서구, 중구, 해운대구 (6)
간사는 사회복지사업무담당사무관(담당주사)이 된다	본청, 연제구, 중구, 해운대구 (4)
각 협의체 간사는 위원장의 명을 받아 각 협의체의 사무(회의록 기록, 작성 등)를 처리한다	사상구, 서구, 중구 (3)
대표협의체의 효율적인 운영을 위하여 상근의 유급직원을 둘 수 있다	사상구, 서구, 영도구 (3)

위원회 수당과 관련하여 본청에서는 예산의 범위에서 수당과 여비를 지급할 수 있다고 명시하였고, 7개의 구(남구, 사상구, 서구, 연제구, 영도구, 중구, 해운대구)에서는 「부산광역시 00구 위원회 실비변상조례」의 범위에서 지급할 수 있다고 명시하였다.

신분보장 및 인권과 권리옹호와 관련하여서는 신분보장 등(본청, 남구, 동래구, 사상구, 사하구, 서구, 영도구, 중구), 인권 및 권리 옹호(연제구, 해운대구), 처우 및 지위향상노력(동구) 등으로 구체적으로 내용이 제시되고 있다. 그 중 ‘직무를 수행하는 과정에 있어 신변에 위협을 느끼지 않게 안정적인 직무환경을 조성하도록 노력하여야 한다’는 내용이 가장 많이 명시되어 있었다. 이 뿐 아니라 다양한 사회복지사 신분보장 및 인권 및 권리옹호를 통해서 사회복지사의 처우가 개선되어 질 높은 서비스를 이용자에게 제공할 수 있는 방안을 구체적으로 마련해야 할 것이다.

본청을 포함한 9개 시·구·군(남구, 동래구, 사하구, 서구, 수영구, 연제구, 영도구, 해운대구)에서는 사회복지사 포상에 관해서 ‘공로 인정 또는 모범이 되는 사회복지사에 대하여 사회복지의 날에 포상할 수 있다’고 명시하였으며, 4개의 구·군(사상구, 기장군, 동구, 중구)에는 포상에 대한 언급이 없었다. 포상을 위한 책무대상을 기재한 곳은 5개의 구(남구, 동래구, 사하구, 수영구, 영도구)가 있었고, 본청을 포함한 3개의 구(서구, 연제구, 해운대구)는 역할대상을 명시하지 않았다. 정확한 책무대상을 정하여 포상에 대한 책임을 높일 수 있도록 하여야 한다. 포상 조항과 관련하여 대상을 사회복지기관 및 사회복지사(남구, 동래구, 사하구, 수영구), 사회복지사(본청), 모범사회복지사와 사회복지사(서구, 연제구, 해운대구), 사회복지관 개인 등(영도구) 등 다양하게 명시되어 있다. 포상 조항과 관련하여 본청은 사회복지사업법을 법적 근거로 하였고, 7개의 구(남구, 동래구, 사상구, 사하구, 서구, 중구, 해운대구)는 구의 포상조례를 근거로 삼았다. 포상은 업무에 대한 동기를 부여하고 일에 대한 만족도를 높이는 역할을 한다(하미승 · 전영상, 2007). 감정노동, 소진이 많은 사회복지사에게도 포상을 통한 동기부여와 일에 대한 만족도를 높이는 역할은 필요하지만, 4개의 구·군(기장군, 동구, 북구, 사상구)에는 아직 포상에 관한 조항이 만들어져 있지 않고, 8개 구·군(남구, 동래구, 사하구, 서구, 연제구, 영도구, 해운대구)에도 ‘사회복지의 날’로 한정시켜 포상을 받을 기회를 늘리는 방안을 마련하여야 한다.

IV. 결론 및 제언

사회복지사의 역량이 곧 사회복지서비스의 질을 좌우하게 되는 사회복지서비스의 특성상 사회복지관련 종사자의 처우 및 지위향상은 해결해야 할 필수과제이다. 이를 위해 2011년 3월 「사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위한 법률」을 제정하였으나 추상적 선언규정에 그치고 있다. 따라서 자치입법을 통해 사회복지사 처우개선에 관한 사항을 구체화함으로써 사회복지사 처우 및 지위향상을 도모해야 한다.

이에 본 연구는 「사회복지사 등 처우 및 지위향상 조례」가 어떤 역할을 수행하고 있는지 살펴보기 위해 부산광역시 16개 시·군·구 중 조례가 제정되어있는 본청을 포함한 14개의 시·군·구의 조례 내용을 분석하였다. 이를 토대로 사회복지 실천현장에 종사하는 사회복지사 처우 및 지위 향상을 위해 더 나은 조례를 위해 다음과 같이 제언하고자 한다.

첫째, 조항규정형태에 의무성을 더욱 높여 조례의 강제성을 높여야 한다. 현재 「사회복지사 등 처우 및 지위향상 조례」의 규정이 ‘둘 수 있다’, ‘노력하여야 한다’, ‘할 수 있다’ 등으로 명시되어 있어 강제성이 낮은 수준에 그치고 있다. 의무성을 높임으로써 권리로서의 지위를 공고히 하게 될 것이며 법규상 제반 권리의 규범력 및 책임성 강화와 구체적·실질적인 법적 권리로 인식하기 위한 의식의 전환이 이루어져야 한다(유영미, 2018). 이를 통해 지방자치단체의 책임성 및 대상자들의 권리 향상이 도모될 것이다.

둘째, 지역적 특성을 고려한 신속한 조례의 제·개정이 중요하다. 조례는 지역적 특성을 반영하여 제정할 수 있다는 강점을 가지고 있음에도 불구하고, 부산광역시 14개 시·군·구의 「사회복지사 등의 처우 및 지위향상 조례」 조항은 일률적인 경향이 있다. 위원의 위촉해제 조항의 경우, 2개의 구(연제구, 해운대구)에서는 사회복지사업법 세부조항이 삭제되었음에도 불구하고 조례에는 그대로 명시되어 있다. 이러한 부분을 보완하고, 지역적 특성에 따른 욕구를 파악하고 개선사항을 조례에 세부적으로 담는 노력이 필요하다.

셋째, 사회복지사 직무환경에 대한 책무 및 업무의 명확화가 필요하다. 보수개선에 대한 기준과 처우개선 및 지위향상이 포괄적으로 명시되어 있으므로, 사회복지사를 보호할 수 있는 직무환경에 대한 책무를 구체적으로 명시하여 사회복지사가 업무를 제대로 이행할 수 있는 환경을 만들어야 한다.

넷째, 시설별·지역별 차이를 고려한 인건비 가이드라인을 제시하여 준수 의무화를 강화시켜야 한다. 사회복지종사자의 보수실태와 처우향상(박경수, 2018)에서 2016년 기준 가장 시설에서 가장 많이 적용하고 있는 보수기준은 보건복지부 가이드라인으로

40.7%를 차지하였다. 부산광역시에서도 12개 시·군·구 중 8개 구군에서 보건복지부 가이드라인 보수수준에 도달해야한다고 명시하고 있다. 보건복지부 인건비 가이드라인은 개별 시설 및 지방자치단체의 예산 사정에 따라 별도의 지침이 마련되어야 하는 특수성으로 인해 정부에서의 가이드라인을 강제할 수 없는 상황이다(박경수, 2018). 이러한 점을 보완하기 위하여 보건복지부(여성가족부) 인건비 가이드라인 수준 상향 및 준수 의무화를 위해 노력해야한다.

다섯째, 사회복지사 처우 및 지위향상의 실질적인 실현이 가능할 수 있도록 간사를 비롯한 인력 배치의 중요성을 확대시켜야 한다. 조례가 제정되어 있는 14개 시·군·구 중 3개의 구에만 ‘간사’관련 조항이 있다. 위원회는 주로 사회복지사 등의 처우개선을 위한 지원사업 내용을 심의하거나 자문하는 역할을 하므로, 사회복지사 등의 처우개선을 실질적인 개선이 가능하게 한다. 간사관련 조항을 모든 시·군·구의 조항에 간사 관련 규정을 추가함으로써 인력확대를 통해 사회복지사 처우개선의 실현을 도모해야 한다.

마지막으로 아직 사회복지사 등 처우 및 지위 향상 조례가 제정되어 있지 않은 3개의 구(강서구, 중구, 진구)는 빠른 시일 내에 조례를 제정하고 사회복지사 등의 처우개선을 위한 노력을 기울여야 한다.

본 연구에서 부산광역시 시·군·구의 사회복지사 처우 및 지위향상 관련 조례의 내용을 비교·분석함으로써 지역적 특성을 반영하지 않고 어느 지역이든 대동소이하게 입법되고 있는 현상을 파악할 수 있었다. 추후 이러한 점을 개선하여 부산 내 조례가 제정되어 있지 않은 구·군의 조례제정 촉구와 보다 충실한 조례로 개정될 수 있는 초석을 제공함으로써 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 도모해야한다. 사회복지서비스 제공자인 사회복지사 등의 역량이 향상되고 그로 인해 사회복지서비스의 질이 향상되면 서비스를 받는 대상자의 욕구 또한 충족할 수 있는 선순환이 일어날 것이기 때문이다.

[참고문헌]

- 곽숙영. “사회복지 종사자 처우개선 정책방향”, 보건복지포럼, 2018. 266:2-3
- 고현환. “조례의 사법적 통제와 주요쟁점에 관한 법리의 검토”, 법학논총, 2015. 33:29-50.
- 권신정·유영미·조선영, “지방자치단체의 재난관리체계 개선을 위한 재난관련 조례분석 연구 -부산광역시 및 부산 16개 구군을 중심으로”, 한국재난정보학회 논문집, 2018.03/31. 14(1): 1-8.
- 김광병. “사회복지사 등의 처우 및 지위 향상에 관한 조례의 역할에 관한 연구-경기도를 중심으로-”. 사회복지법제연구. 2018. 9(1):203-231
- 김광병. “인천시 기초자치단체의 사회복지조례 분석”. 인천학연구. 2013. 19:7-49
- 민병익·이시원. “조례의 특성과 처리 소요시간의 변화 - 경상남도의회에서 다루어 조례안을 중심으로”. 사회과학연구. 2017. 33:23-48
- 박경수. “사회복지 종사자의 보수 실태와 처우향상”. 보건복지포럼. 2018. 266:24-38
- 이기우·하승수. 「지방자치법」. 서울: 법문사. 2017
- 이용재. “사회복지사 처우 및 지위 향상을 위한 지방자치단체 조례분석”. 한국콘텐츠학회논문지. 2014. 14(1)
- 유영미. “공공부조법의 절차적 권리에 관한 연구-사회복지급여쟁송권을 중심으로-”. 가천법학. 2016. 9(3):183-202.
- 유영미. “지방자치단체의 재난관리기금 조례 검토”. 사회복지법제연구. 2018. 9(2): 33-55.
- 윤석진. “「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률」과 조례의 정합성 확보 방안”. 사회복지법제연구. 2014. 5(1):29-68
- 국가법령정보센터 : <http://www.law.go.kr>
- 자치법규정보시스템 : <http://www.elis.go.kr>
- 「한국일보」. “후원금 내라”봉사 강요받는 사회복지사. 2018. 4.2
- 「중부일보」. 육먹고 매맞고...‘동네북’아산시 사회복지사. 2018. 8.27

[국문초록]

부산광역시 사회복지사 등의 처우 및 지위향상에 관한 조례 분석

천 다 슝

(부산대학교 사회복지학과 석사과정)

유 영 미

(부산대학교 사회복지학과 부교수)

사회복지사의 역량이 곧 서비스의 질을 좌우하게 되는 사회복지서비스에서 사회복지 관련 종사자의 처우 및 지위 향상은 반드시 해결해야 할 과제이다. 추상적 선언에 그치고 있는 「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률」을 구체화하기 위해서는 자치입법인 「사회복지사 등 처우 및 지위향상 조례」를 통한 실질적인 개선이 필요하다. 본 연구에서는 사회복지 종사자의 처우 및 지위향상을 위한 법적환경이 마련되었음에도 처우가 개선되지 않고 특히 지방자치단체별 차이가 드러나지 않는 것이 조례에도 나타나고 있다고 보았다. 따라서 부산광역시의 사회복지사의 처우 및 지위향상에 관한 조례(본청과 12개 구·군)의 내용을 비교하고 분석하여 개선점을 제시하여 추후 제·개정될 조례를 위한 초석을 제공하고자 한다.

연구 결과를 통한 제언으로 첫째, 조항의 의무성을 더욱 높여 조례의 강제성을 도모하여야 한다. 둘째, 일률적이고 제한적인 조례 내용을 지역적 특성에 따라 구체화하기 위한 노력이 필요하다. 셋째, 사회복지사 직무환경에 대한 책무 및 업무의 명확화가 필요하다. 넷째, 시설별, 지역별 차이를 고려한 인건비 가이드라인을 제시하여 준수 의무를 강화시켜야 한다. 다섯째, 사회복지사의 처우 및 지위 향상이 실질적으로 실현될 수 있도록 간사를 비롯한 인력 배치의 중요성을 확대해야 한다.

부산광역시 시·군·구가 이러한 내용을 반영한 「사회복지사 등 처우 및 지위향상 조례」의 제·개정을 토대로, 일선 현장에서 활동하는 사회복지서비스 제공자인 사회복지사의 역량 향상 도모 또한 필요하다. 이는 결국 사회복지사의 역량 뿐 아니라 서비스의 질 또한 향상되어 서비스를 받는 대상자의 욕구 또한 충족될 수 있는 선순환을 기대할 수 있을 것이다.

주제어: 사회복지사, 처우 및 지위향상, 조례, 보수 및 임금, 처우개선위원회

[Abstract]

Analyzing Ordinance on the Improvement of Treatment and Status of Social Workers in Busan Metropolitan City

Cheon Dasom

(Attending Masters Department Dept. of Social Welfare, Pusan National University)

Yoo Youngmi

(Associate Professor, Department of Social Welfare, Pusan National University)

The competence of the social worker are linked to the quality of the social welfare service, the improvement of the status of the social workers must be solved. In this study, the act also observed that even though the legal environment for social welfare workers' treatment and status improvement was provided, the treatment did not improve especially even the ordinances do not reveal the difference by local governments. Therefore, we intend to compare and analyze the contents of the ordinance on social workers' treatment and status improvement in the Busan Metropolitan City to provide a cornerstone for the ordinance to be enacted or revised later.

The findings based on analysis are as follows. First, the mandatory nature of regulations must be strengthened to enhance the enforcement of the ordinance. Second, a uniform and limited ordinance should be specified according to local characteristics. Third, it is necessary to clarify the responsibilities and tasks of the social worker's job environment. Fourth, personnel expense guidelines considering differences between facilities and regions should be presented to reinforce their obligation to comply. Fifth, the importance of manpower arrangements, including assistant administrator, should be expanded to enable the realization of the treatment of social workers and improvement of their status.

Through the revision and improvement of the ordinances of all cities,

counties, and districts in Busan, the social workers 'capacity should be improved. In the end, not only the capacity of the social worker but also the quality of service will be improved and it is expected to create a virtuous cycle that can satisfy the needs of the service target.

key words : social worker, improvement of treatment and status, ordinance, remuneration and wages, institution improvement committee

저출산 문제의 담론적 비판과 인식전환을 위한 조례제정의 필요성*

김 선 녀**

目 次

I. 서론

II. 이론적 검토

1. 담론이론과 등장
2. 담론의 기능과 제도적 역할
3. 담론으로서의 정책 접근

III. 담론적 비판

1. 저출산 담론의 기능적 측면 비판
2. 저출산 담론의 제도적 측면 비판

IV. 출산담론의 조례제정의 필요성

1. 조례의 법적 지위
2. 지방자치단체의 조례의 성격
3. 출산 담론과 조례의 관계

V. 결론

I. 서론

본 연구는 한국사회의 저출산이 대한민국의 명운을 좌우하는 가장 큰 구조적 위협 중 하나로써 절체절명의 과제라는 관점에서 시작되었다. 이에 경제, 교육, 국방 등 모든 분야가 인구절벽 위기에 직면함에 따라 그 충격이 사회 전반에 쓰나미 같이 밀려

* 투고일: 2019.08.09., 심사일: 2019.08.11.-2019.08.21., 게재확정일: 2019.08.24.

** 호남대학교 교양학부 초빙교수

을 것으로 예상되고 있다.

통계청이 2019년 2월27일 발표한 2018년 합계출산율은 0.98명이다. 합계출산율 0.98명은 도시국가나 과거 동독 붕괴와 같은 극단적인 국가 위기상황을 제외하면 전 세계에서 처음 있는 일이다. 이처럼 한국사회의 저출산은 심각한 사회문제가 되었으며 해를 거듭할수록 심화되고 있다는 것이 더 큰 문제이다.

물론 출산율 감소에 따른 현상이 한국에 국한된 고민은 아니나, 저출산이 국가적인 사회문제가 되기 위해서는 그 문제에 대한 사회적 합의를 구축하는 과정이 반드시 필요하다. 저출산이 사회문제가 되기 위해서는 진행과정에서 전혀 주목하지 않았던 사회적 현상을 정부의 공공문제로 재인식하는 것을 말한다. 이러한 저출산이라는 담론은 언어생활구조의 산물로 작용하여 인간의 의식이 되고, 나아가 우리의 의견이나 사상을 지배함으로써 사회현상에 긴밀한 영향을 미치게 된다.

이와 같이 사회문제의 담론 기능과 현상이 분명함에도 한국사회는 저출산이라는 단어에서 파생되는 부정적 이미지를 아무 비판 없이 지난 30여 년 동안 실질적인 사회경험에서 정부와 사회가 묵시적인 합의를 하였으며, 2001년 이후에는 합계출산율이 (2018년) 0.98명 미만으로 낮아지는 초저출산현상이 지속되고 있는 가운데 이제는 저출산이라는 담론에서 다시 초저출산이라는 담론으로 이동하는 사회문제로 강한 인식적 담론 전환과정을 거치고 있다.

이러한 현상은 저출산을 극복하기 위한 정부의 다각적인 노력에도 불구하고 합계출산율이 0.98명으로 나타나고 있는데, 이는 출산정책 실패 이전에 사회전반에 걸친 저출산에 대한 부정적 인식의 확대 재생산과도 무관하다 할 수 없을 것이다.

따라서 한국의 사회문제인 출산은 사회전반의 인식전환을 위한 담론으로서 저출산에 대한 기존의 견고한 통념들을 약화시키는 가장 실질적인 대안 중의 하나로 지방자치입법인 조례를 통하여 사회문제 인식 전환이 필요하다.

저출산 담론이 정책의제로 부상함에 따라 저출산은 온갖 부정적인 의미를 갖는 담론구조가 되었다. 저출산에 연계되어 파생된 담론들은 만혼, 비혼, 직장여성, 가치관변화, ‘출산과업’, ‘기피’, 개인주의 등 많은 추가적인 담론들을 생산하였다. 이를 해소하기 위해 제시된 정부를 비롯한 지자체들도 많은 정책들을 실행했지만 그 효과성 면에서 비판 받을 뿐 아니라, 저출산 현상이 나타나게 된 근본적인 문제에 대한 대책을 담론구조에서 찾아볼 필요성이 대두되고 있다.

따라서 본 연구는 저출산이 문제가 되는 담론구조에 주목하고, 정책을 담론에서부터 보는 관점에서 지방자치 조례를 통한 담론 문제에 접근하고자 한다. 특히, 저출산 정책담론이 정부주도형에서 벗어나 실질적인 출산주체인 여성의 관점에서 찾고자 한다.

II. 이론적 검토

1. 담론이론과 등장

담론은 ‘앞뒤로 움직임’ 또는 ‘이리저리 뛰어다님’을 뜻하는 라틴어 ‘discurrere’에서 나왔다. 즉 담론은 고정되지 않은 유동적인 개념이라고 할 수 있다. 어원적 정의 이외에 담론을 이론적으로 정립한 푸코(Foucault: 이하 푸코)에 의하면 담론이란 ‘일반적인 모든 언술의 영역’이며, 때에 따라서 ‘개별화할 수 있는 언술의 집합체 혹은 여러 언술을 설명해 줄 수 있는 규범화된 관행’이다(Foucault, 1972). 푸코가 의미한 담론은 일상적인 이야기나 논의, 체계를 갖춘 종교적·정치적 담론들부터 과학적 명제에 이르기까지 모든 언어체계를 포함하는 의미로 사용되고 있다(백선기, 2005). 담론의 등장은 이러한 관점에서 사회적·문화적 언어체계가 자리 잡히면서 발생했다고 볼 수 있으며, 다양한 인과관계 및 연결망, 연구 분야의 특성에 따라 다양한 의미로 담론이 사용되고 있다.

푸코 담론의 이론적 수준의 초기단계에서는 담론이 가장 광범위한 것으로, 모든 언술들의 일반 발생영역이라 언급하였다. 이는 현실의 모든 상황에서 의미를 가지고 영향을 미치는 모든 발화는 담론으로 간주됨을 뜻한다. 이후 푸코는 광범위한 개념의 담론 정의에서 한 단계 발전하여 담론이란 ‘개별화된 언술 집합들’이라 언급하였고, 이는 푸코가 담론 내의 개별 구조를 논의할 때 가장 자주 사용한 정의이다. 푸코의 두 번째 담론 정의에서 담론은 개별화된 언술의 집합을 의미할 뿐만 아니라, 담론이 일정한 방식의 규칙성과 정합성, 공통성을 나타내는 일군의 발화를 개별화하여 규정할 수 있다는 것을 의미한다. 연구자나 학자, 이론가에게 가장 많은 영향을 주는 푸코의 세 번째 정의는 ‘다수의 언술들’을 설명하는 근거가 되는 규칙이다. 이 세 번째 정의에서 푸코는 개별적인 발화나 텍스트를 생산하는 규칙들과 구조에 관심을 가졌으며, 이러한 규칙과 구조가 곧 담론의 본성으로서 나타났다.

2. 담론의 기능과 제도적 역할

현대사회에서 사용되는 언어관을 통해 담론을 살펴보면 말이나 글이 단순히 의미를 지시하거나 재현하는 도구가 아니라, 특정한 방식으로 의미를 형성하고 우리의 생각과 행동을 특정한 방식으로 지배함을 의미한다(김선녀, 2018).

데비드 크리스탈(David Crystal)은 “담론과 텍스트는 발화적이건 문자적이건 간에

분명한 의사소통의 기능을 가진 모든 언어적 단위들을 포함하는 것으로 가능한 넓은 의미로 사용될 수 있다”고 하였고, 제프리 리치(Geoffrey Leech)와 마이클 숏(Michael Short)은 “담론은 화자와 청자 사이의 대화, 사회적 목적에 의해서 정해진 형식에 따라 이루어지는 개인 간의 상호 행위 등에서 볼 수 있는 언어적 의사소통이다”라고 하였다. 에밀방브니스트(Emile Benvenist)는 “담론은 화자와 청자를 상정하는 모든 발화 중에서 어떤 식으로든지 타인에게 영향을 미치려는 의도가 화자에게 있는 발화라면 담론으로 인정되어야 한다”며 담론을 광범위한 의미로 이해하면서 의사소통의 영역으로 규정하고 있다(Mills, 2001). 이렇듯 현대 언어관이 말이나 글이 갖는 규칙이나 구조에 초점을 맞추면서 말과 글을 통해 전달되는 견해나 사상 자체는 주체의 자율적 의식이나 의도의 산물이 아니다. 오히려 언어생활구조의 산물이 인간의 의식이기 때문에 우리의 의견이나 사상을 지배, 형성하게 하는 담론구조가 더 중요한 담론의 기능으로 작용하는 문제로 대두하게 된다(김성욱, 2005).

국내에서 담론 분석의 이론적인 체계화에 지속적으로 노력한 학자인 이정우(2005)의 말을 빌리면, “하나의 담론은 하나의 사회적 집단을 함축한다. 담론의 다양성은 사회집단의 다양성을 함축하며, 또 새로운 담론들의 출현은 새로운 사회집단의 출현을 함축하는 것이다. 담론을 통해서 하나의 집단이 만들어지기도 하고, 하나의 집단이 특정한 담론을 만듦으로써 자신들의 존재를 표현하기도 한다”. 또한 한국 사회에서도 사회적 분위기와 맞물려 다양한 담론을 통해 집단의 형성 및 의견교환이 있어왔다.

이러한 담론제도주의에 따르면, 새로운 정책패러다임이 도입되면 행위자들은 새로운 정책패러다임의 영향을 받아 자신들의 관념을 바꾸게 되는데, 이때 형성된 새로운 관념은 기존의 제도와 충돌을 일으키게 된다. 이 때문에 행위자들은 자신들의 새로운 관념과 상충되는 기존의 제도적 배열을 재구성하고자 하고, 그 결과 기존의 제도적 배열에 변화를 일으키게 된다(Fischer, 2007). 즉 새로운 관념의 형성이 현존 제도의 재배열과 재결합을 촉발함으로써 새로운 제도의 출현, 즉 제도변화를 이끌어낸다는 것이다. 이렇듯 담론제도주의는 관념이라는 개념에 주목함으로써 신제도주의에서 그간 경시되어 왔던 행위자의 역할과 중요성을 재조명하고, 아울러 이를 통해 제도 결정론적 사고를 극복하고자 한다.

그렇다면 담론제도주의의 키워드라고 할 수 있는 관념은 어떻게 정의할 수 있는가? 관념의 유형에는 크게 세 가지가 있다고 한다(하연섭, 2006a:232-233). 첫째, 프로그램으로서의 관념(ideas as programs)이다. 프로그램 관념은 정책결정자가 정책문제에 대해 갖고 있는 구체적인 해결책을 의미한다. 이는 정책문제를 둘러싼 인과관계를 명확히 하고, 이에 기반하여 정책의 구체적인 방향을 제시하는 기술적·전문적 관념이다. 둘째, 패러다임으로서의 관념(ideas as paradigms)이다. 패러다임은 정책결정자가 어떤 문제를 인식하는 데 있어 기준점으로 작용하는 동시에 문제해결책을 선택하는 데 있어 일정한 판단기준으로 작용한다.¹⁾ 패러다임은 정책의 거시적인 방향성을 제시

하는 이론적 가정, 혹은 당연시되는 세계관을 의미한다. 따라서 패러다임은 인지적 차원에서 정책결정자가 선택할 수 있는 문제해결책의 범위를 제한한다. 셋째, 공공의 정서로서의 관념(ideas as public sentiments)이다. 패러다임이 정책결정자가 지니고 있는 가정을 의미한다면, 공공의 정서는 일반 국민들이 지니고 있는 문제해결책에 대한 가정을 의미한다. 패러다임이 인지적 차원에서 문제해결책의 범위를 제약한다면, 공공의 정서는 규범적인 차원에서 문제해결책의 범위를 제약한다. 예컨대 공공의 정서에 어긋날 경우, 패러다임이나 프로그램 모두 장기적인 지속성을 갖기 어렵다.

이렇듯 담론제도주의에서 관념의 역할에 주목하게 됨에 따라 정책과정에서의 ‘행위자의 역할’이 강조되기 시작한다. 어떤 관념을 활용할 것인가, 그리고 어떻게 관념의 요소들을 재구성할 것인가는 전적으로 행위자의 주체적인 판단과 노력에 달려있다고 할 수 있다(Fischer, 2007). 그렇다면 이때 중요한 것은 행위자가 정책과정에서 어떠한 행위를 하는지, 그리고 어떤 행위자가 정책과정을 주도하는지를 파악하는 일일 것이다. 행위자가 자신의 관념을 구현하기 위해 전략적으로 어떤 의사소통을 하는지를 파악하게 되면, 자연스럽게 그 과정에서 행위자의 목적도, 의도도, 전략도 파악할 수 있기 때문이다. 이런 점에서 정책형성과정을 분석하는 데 있어서 행위자가 상대방에게 자신의 관념과 행위를 어떻게 정당화하는지 그 과정을 분석하는 것은 매우 중요한 일일 것이다.

일례로 샌드홀츠(Sandholtz, 1999)는 규칙으로서의 제도와 그 실천 간의 상호작용에 초점을 맞추면서 ‘설득의 상호작용’을 강조한다. 그에 따르면, 제도가 사회적으로 구성된다는 사실을 상기했을 때, 우리가 가장 크게 관심을 가져야 하는 사항은 설득의 상호작용이라고 한다. 설득의 상호작용이란 곧 행위자가 상대방에게 자신의 관념과 행위가 정당한 것임을 입증하기 위한 일련의 행위이기 때문이다. 즉 행위자들은 다양한 관념들이 서로 치열하게 경쟁하는 상황에서 상호작용과 실천을 통해 규칙을 해석, 적용, 협상, 수정한다(장지호, 2009a: 231). 이렇듯 행위자는 자신이 원하는 결과를 이끌어내기 위해 자신의 관념에 기반한 대안을 사회적으로 인정받으려 한다. 즉 자신이 제시한 대안의 정당성을 확보하고자 하는 것이다. 행위자는 이 과정에서 자신의 관념에 기반한 담론을 제시한다. 그런 점에서 담론제도주의에서는 담론을 “사회적으로 의미가 주어지는 관념과 개념의 특정조합”으로 정의한다(Hajer, 1995: 44; 장지호, 2009a: 232).

1) 패러다임은 통상 그것이 사용되는 맥락에 따라 거시적 차원의 패러다임과 미시적 차원의 패러다임으로 나뉘는 경향이 있다. 거시적 차원의 패러다임은 신자유주의나 케인스주의 같은 정치경제적 이데올로기를 지칭하는 것으로, 보통 ‘정책패러다임’을 의미하는 경우가 대부분이다. 반면, 미시적 차원의 패러다임은 거시적 차원의 정책패러다임이 개인이나 집단, 즉 정책행위자에게 내재화되고 체계화되어 그의 ‘세계관’과 ‘인식틀’로 작용하는 경우를 말한다. 여기서 언급하는 패러다임은 정책행위자에게 체화된 미시적 차원의 개별화된 패러다임을 의미한다.

담론제도주의는 관념에 기반하여 형성된 담론이 제도 내에서 생산, 재생산, 변형된다고 본다. 그리고 담론제도주의에서는, 정책행위를 유발하는 것은 제도 그 자체가 아니라 ‘제도를 둘러싸고 벌어지는 담론의 실천’이라고 보며, 이 과정에서 사회적 상호작용의 양식인 논증과 토의, 설득 등을 주의 깊게 살펴야한다고 주장한다(Hajer & Wagenaar, 2003). 아울러 담론제도주의에서는 정책형성을 둘러싸고 벌어지는 행위를 담론의 형성과 교환이라는 맥락에서 설명한다. 즉 행위자들은 담론을 통해 자신들의 신념과 이익을 표출하려 하고, 나아가 자신들의 담론을 사회적으로 전개하는 ‘담론실천’을 통해 정책형성에 영향을 미치고자 한다는 것이다(장지호, 2009a: 232).

한편, 담론제도주의에서는 제도와 의 관계에서 담론이 다음과 같은 두 가지 기능을 한다고 본다(Fischer, 2003; 장지호, 2009b: 195). 첫째, 관념의 집합체라고 할 수 있는 담론은 정책형성과정에서 제도의 변화를 지지하고 이끄는 결정적인 역할을 한다. 둘째, 담론은 제도적 소프트웨어다. 즉 담론은 사회의 순수한 진공상태에서 존재하는 것이 아니라 특정 제도와 결부되어 있기 때문에, 형식적·공식적 규칙들이 제도적 하드웨어라면 담론은 제도적 소프트웨어다. 즉, 제도와 담론을 동시에 고려하는 담론제도주의는 정책결정자를 ‘담론을 생산하고 지지하는 존재’이자 ‘그들 자신이 기술하는 특정 개념과 언어를 통해 담론을 실천하는 자들’로 규정한다(장지호, 2009a: 233). 그러곤 이 같은 전제를 바탕으로, 정책결정자가 생산하고 지지하는 담론을 통해 정책형성과정을 설명하고자 하며, 아울러 그러한 담론들의 생성과 경쟁, 변화에도 커다란 관심을 갖는다.

이처럼 담론은 주도적으로 사회제도에서 발생하여 교환되거나 받아들여진다. 이 과정을 통해 담론은 본래의 의미 외에 복잡한 관계를 형성한다. 찬반이 첨예하게 대립되는 사항이나 쟁점 등이 조직적인 움직임과 맞물려 사회에서 담론을 형성하거나 증폭시키는 과정을 거치기도 하고 현실에 영향을 미칠 수 있는 발화점으로 폭발할 소지를 내포하기도 한다. 다양한 사회세력들은 중요하고 비중 있는 사회적 문제에 대해 자신의 이해관계를 보다 공공성 있는 사안으로 포장하거나 공론을 이끌어 내기 위해서 담론을 생산하거나 유포하기도 한다. 이러한 과정은 대립되는 사안이나 지배적인 담론에 분열을 만들어 담론을 형성하는 과정 자체에서 세력싸움을 만들기도 한다(김선녀, 2018).

이처럼 사회현상에서 담론은 대부분의 특정 사회적 의제나 이슈를 형성하며 이는 주로 언론과 정부 혹은 지식인에 의해서 주도되는 경향이 있다.

3. 담론으로서의 정책 접근

일반적으로 정책결정과정에서 대한 분석은 문제인식, 대안모색, 정책결정이라는 단선적인 흐름의 합리주의모형에 기반하고 있었다.

그러나 최근의 정책학 및 행정학 등의 정책의제설정과 정책형성과정에 관심을 두는 학문의 경향을 보면, 정책을 다양한 행위자들 간의 정치적 상호작용의 결과로 보는 정치모형이 주류를 형성하고 있다. 정책네트워크분석은 다양한 이슈의 문제에 대한 하위체계들 간의 상호의존성에 초점을 맞추고 있다. 이 분석은 정책에 참여하는 보다 다양한 행위자들의 공식적이며 비공식적인 관계를 분석하고(정정길, 2007), 정책이 형성되는 과정에서 행위자들 간의 상호의존적 관계의 동태적인 측면을 파악하여 정책결정 및 정책 집행구조를 밝혀내는 등 정책 형성과 변동의 과정을 분석하는데 도움을 준다(Mills & Sward, 1994; 이승윤·김민혜·이주용, 2013: 203).

본 논문은 정책의 대상으로서 저출산이라는 담론의 문제가 만들어진 정책 담론구조에 관심을 두고 있으며, 정책의 대상으로서 특정 현상이 문제가 되는 과정과 정책이 형성되는 과정이 동시적이라는 이론적 맥락 위에서 정책을 담론형성으로 보는 접근을 필요로 한다.

굿윈(Goodwin)은 정책이 존재하는 상황들과 문제들에 대한 응답으로서 만들어지는 것이 아니라, 문제와 해결을 만들어 내는 담론으로 만들어진다고 본다(Goodwin, 1996: 67). 따라서 정책 분석에서 중요한 것은 ‘무엇이 문제로 만들어지는가’이며 이는 정책을 담론으로 보아야함을 의미한다.

전통적인 정책연구에서 정책은 ‘정부가 하는 일’로 여겨졌으나(Bacchi, 2000: 48), 이에 반해 정책이 특정한 현상을 문제로 만들고, 해결책을 제시하며, 이와 관련된 개념에 의미를 부여하는 과정이자 결과로 보는 접근은 정책을 담론으로 보는 접근이다. 이러한 접근은 바흐친(Bakhtin), 푸코(Foucault), 그리고 바타유(Bataille)의 영향을 받은 담론에 대한 사회적 접근의 영향을 받았으며(Codd, 1988), 비판적 담론분석(CDA)²⁾과 많은 것을 공유한다.

담론으로서의 정책이 원래적으로 이데올로기적이며 전략적으로 만들어진 것이라고 주장한다(Fischer, 1998; Shwa, 2010). 따라서 정책으로 제시되는 모든 것들은 의미를 둘러싼 정치적 투쟁의 결과물이며 국가의 공식적인 담론을 서술한다(Codd, 1988: 237).

담론으로서의 정책 접근(policy as discourse)은 정책이 전략적이고 정치적인 과정이라는 데 동의한다(Bacchi, 2000: 50). 그러므로 정책은 다양한 사회적, 정치적 맥락

2) 페어클라우의 비판적 담론분석(Critical Discourse Analysis, 이하 CDA)은 일상적인 대화와 같은 미시적 측면보다는 사회정치적 헤게모니와 같은 거시적 측면을 다루면서, 미시적인 담론의 실천과 거시적인 사회구조의 헤게모니 투쟁과 연결되는지를 분석하는 접근임.

과 사회적인 현상 안에서 분석될 필요가 있다(Rusell et al. 2008; Shwa, 2010: 201). 담론으로서의 정책 접근은 사회적 문제가 각기 다른 이해 집단들의 다양한 행위자들을 통해서 규정되어지고 강조되어지는 것이라는 점을 인지하면서 정책의제형성에 초점을 두고자 한다(Shwa, 2010:34 -201).

담론으로서의 정책 접근의 이론가들이 담론에 대하여 언급하는 가장 중요한 목적은 법적, 정치적 논쟁에서 의미 형성(meaning making)에 주목하기 위함이다(Bacchi, 2000: 46). 이는 어떠한 현상이 문제의 의미와 진단을 담고 있는 관심이 정책 분석의 시작점을 당연하다고 여기고 있는 ‘문제((problem)’가 아니라 ‘문제설정(problematization)’에 둔다(Kritzman, 1988: 257; Bacchi, 2000: 48)는 것이다. 이런 관점에서 정책은 텍스트 그 자체가 아니라 제도적 관행(실천)과 권력관계, 그리고 각각의 사회적 위치에서 만들어지고 의미 입혀진 담론적 성격을 갖는다.

담론으로서의 정책 접근에 통일된 방법은 없으나, 일반적으로 대화 분석, 문장 구조 너머의 구조를 찾고자 하는 언어 분석, 그리고 후기구조주의적인 담론 분석과 관련된 다양한 방법이 동원된다(Shwa, 2010: 202). 슈와(Shwa)는 담론은 텍스트 안에서 실현되며 역사적으로 나타나는 의미들을 논리적인 체계라는 점을 분석해 내야함을 강조하고 있다. 이는 담론으로서의 정책접근이 다른 분석에서 해 내지 못하는 것을 할 수 있는 강점이라고 강조한다(Shwa, 2010: 208).

특히, 여성정책과 관련한 바찌의 담론으로서의 정책 접근은 매우 유용한 이론적 틀이나 방법론이 될 수 있다. 바찌는 자신의 접근 방법을 WPR접근(What's the problem represented to be?)으로 명명한다. WPR접근은 공공정책들에 대한 비판적 탐구를 위한 자원이자 도구이다(Bacchi, 2012: 21).

이 접근은 정책이 문제 삼고 있는 것이 어떤 성질의 문제인지, 그것이 어떻게 문제로 구성되었는지에 대한 분석으로부터 출발한다. 그런 의미에서 바찌는 문제설정(problematization)의 개념에 관심을 갖는다.

문제설정이라는 용어는 다양한 연구 전통 속에서 다른 방식으로 사용되어져 왔지만, 담론에 대한 비판적 분석의 맥락 속에서, 푸코적 사용으로부터 영향을 받았다. 푸코식 문제설정의 차용은 두 가지 방식으로 설명될 수 있는데 하나는 묘사의 분석방법이고 다른 하나는 대상을 만들어내는 역사적 과정에 대하여 언급하는 것이다. 어떻게 ‘특정 시기에 특정한 환경에서 그것이 질문되어지고, 분석되어지고, 분류되어지고, 규제되어 지는가?’를 탐구하는 분석에 초점을 두고 그것을 묘사적으로 제시하는 방법이 전자라면, 후자는 ‘어떻게, 왜 그것이 문제가 되었는가?’를 설명하는 것이다(Deacon, 2000: 127). 이러한 푸코의 문제설정에 대한 문제의식을 공유하면서, 바찌는 문제설정에 초점을 둔 정책분석에 대한 접근을 발전시켰다. WPR접근은 초기 “What's the problem?”이라는 질문에서(WP접근) “What's the problem represented to be?”로 구체화 되었다(Bacchi, 2012). 이는 정책연구에서 현상이 문

제가 되는 과정, 즉 문제가 만들어지는 과정(문제설정)에 대해 주목하는 것이며, 바찌는 ‘어떻게 문제로 재현되는가?’를 시작점으로 삼아야 한다고 보았다. 바찌에게는 모든 정책과 정책적 계획은 특정 문제설정에 의존하여 실천을 착수시키는 처방적 텍스트이다(Bacchi, 2012: 4).

바찌의 WPR접근은 정부의 정책이 문제를 해결하기 위한 최선의 노력이 아니라는 전제를 갖고 있다. 문제는 만들어진 것이며, 이미 처방적 의미를 담고 있기 때문이다. 바찌는 이런 관점에서 ‘공공(public)은 정책에 의해서가 아니라 문제설정(problematization)에 의해 지배되어진다’고 보았다(Bacchi, 2012: 22). 따라서 관심은 정책이 지시하는 문제가 어떻게 만들어졌는가에 있어야 하며, 분석의 영역은 공공 정책들을 뒷받침하고 있는 지식의 형태를 포함해야한다.

Ⅲ. 담론적 비판

1. 저출산 담론의 기능적 측면 비판

한 담론 안에서 언어표현의 개념들은 담론적 실천기능을 특정화하는 규칙들과 관계 속에서 조명되어야만 하는 것이다. 이러한 담론적 실천의 형성규칙을 통해 우리는 어떤 담론을 특정화할 수 있다. 예를 들면 상생출산이나 초저출산, 또는 경제학, 생물학이나 사회학 각각을 다른 담론과 구별해주는 것은 일차적으로 그것들이 어떠한 효과를 지향하는가, 그것이 어떻게 실천기능을 조직화하는가에 의해 구별된다. 각각의 담론 내부에서 작동하고 기능하는 형성규칙은 특정한 형태로 실천을 형성해낸다. ‘형성(formation)’의 규칙들은 그들의 장소를 개인의 ‘심성(mentalité)’(사회적 심리)이나 의식 속에서가 아니라 담론 자체 기능 속에서 가진다. 결과적으로 담론의 형성기능들은 일종의 균일한 익명성에 따라 담론적 장(champ) 안에서 말하고자 하는 모든 개인에게 부과된다(지식의 고고학, p. 99).

저출산에 관한 어떠한 언급도 좋은 삶든 싫든 초저출산이란 담론을 통해서, 그것의 형성규칙을 통해서 행해질 수밖에 없다. 어떠한 개인도 여기서 벗어날 수는 없다는 점에서 그것은 모든 개인에 대해 익명성의 형식을 따라 부과되는 규칙인 셈이다. “이 규칙들의 집합은 각각의 영역에서 고유한 개개의 담론적 형성체를 특정화하기에 충분히 특이하다(spécifique).”(지식의 고고학, p. 99).

이처럼 사회현상에서 다양한 형태와 형식 그리고 의미화와 권력 작용을 발휘하는

담론들이 존재한다. 형식과 내용은 다양하지만 담론은 공통적으로 언어적이고 이야기적이며 문화적 요소로 구성되면서 사회의 문제와 현실에 대해 일정한 인식이나 재현의 권력 작용을 담고 있다. 저출산 담론은 우리사회 저출산이란 사회집단이 출현시켰다. 결국 저출산 담론을 통해 한국은 초저출산 국가의 집단이 만들어지고 말았다. 하나의 집단이 특정한 담론을 만듦으로써 자신들의 존재를 표현하기도 한다. 따라서 사회적 심리차원에서의 사회집단들은 담론적 차원에서의 각종 담론과 맞물려 사회를 구성한다고 할 수 있다.

저출산 담론의 기능을 인식하고 기능적인 차원에서 출산에 대한 담론의 변화가 있어야 한다. 출산기능을 위한 담론의 생산과 유포를 통해 다양한 사회구성원들은 자신의 이해관계가 전술적으로 생성되고자 하는 경향이 있기에 모든 구성원들의 이해관계가 보편성에서 형성되어야 한다. 즉 출산주체인 여성을 비롯하여 가족 구성원, 직장 등 각각의 개체들이 공유하고 있는 특성이 함께 충족되는 담론을 생산해야 한다.

2. 저출산 담론의 제도적 측면 비판

사회현상에 관한 담론은 단지 담론만으로 어떤 특정한 형태의 실천을 만들어내는 것이 아니다. 그것은 담론적인 것뿐만 아니라 비 담론적인 제도와와의 관계 속에서도 만들어진다.

푸코는 고고학에서 담론이 두 가지 유형의 실천적 형성체로 나가고 있다고 정의하고 있다. 하나는 언어의 표현인 개념을 포함하는 담론적인 것이고, 다른 하나는 그 담론의 환경(environment)을 포함하는 비담론적인(제도) 것이다.

비 담론적인(제도)것은 시민과 관계되어 있다. 시민들은 ‘제도나 정치적 사건, 경제적 실천들 및 과정들’ 같은 비 담론적(제도) 환경을 만들어내는 다른 종류의 형성체에 의존하고 있다. 마치 언어적 개념이 환경을 결정하듯이, 환경은 또한 언어표현인 담론을 산출한다. 하지만 사실 이 두 가지 형성체는 그것들이 서로 겹칠 경우에 조차도 이질적이다. 이처럼 두 가지 유형의 형성체를 구분한 것이 보여준 결정적 전환점이었다고 들뢰즈는 평가한다.(푸코, p.31) 예를 들어 담론의 대상을 형성하는 실천의 경우, 단지 담론 안에서만 정의되고 형성되지 않는다. 실천을 형성해내는 이 관계들은 제도, 경제적 내지 사회적 관계, 행동의 형태, 규범의 체계, 기술, 분류유형, 특성화양태 등등의 사이에서 수립된다.

이와 같은 맥락에서 우리의 정부는 최근 ‘제3차 저출산·고령사회 기본계획’ 시안 정책인 제도를 발표했다. 이런 정책계획은 그간의 계획과 달리 결혼과 출산의 근본적 저해요인으로 지적된 청년일자리 부족, 과도한 사교육비 및 주거비 등에 대한 대책을

포함하고 있어 이전 계획보다는 발전했다고 평가는 받고 있지만 아직도 초저출산이라는 담론아래서 형성되고 있는 제도이다.

초저출산이라는 담론에서는 출산 방식이 산모와 태아, 가족을 중심에 두기보다는, 여전히 의료적 관행과 절차에 따라 진행되고 있다고 보아야 한다. 정부가 위기의 강도를 인지하고 조금씩 그 변화의 조짐을 보이고 있기는 하지만, 아직 가야 할 길은 멀어 보인다. 출산을 어떻게 바라보느냐는 관점의 변화에 따라, 출산을 어떻게 하는가라는 관점 역시 바뀔 것이기 때문이다.

한 때 출산은 국가 권력유지의 수단인 전략으로 전환되어 산아제한이나 출산장려정책에 의해 통제되었다. 이러한 저출산 정책과 출산장려정책은 국가의 미래적 존립을 보장하는 구성원의 수를 조절하는 과정일 뿐이다. 이렇듯이 출산과 관련된 제도 및 통치 이데올로기가 개인의 사생활에 엄청난 영향을 끼침에도 불구하고 출산억제와 출산장려 정책인 제도들은 인간 삶에 대한 근본적인 물음 없이 무분별하게 시행되어 왔다.

이와 같이 출산억제의 역할을 하게 된 저출산 담론은 출산에 대한 부정적인 특성이 언론과 정책을 통해 전파되면서 출산지원의 필요성 및 정책의 정당성을 부여하는 근거가 되었다. 출산정책의 주체인 여성과 젊은 부부들은 당연히 출산기피로 이겨져 모든 주체들이 시혜적 정책의 대상자가 되어버린 오해로 낳게 되었다. 출산을 통해 인간의 존엄성과 삶의 깊은 의미를 느끼기 전에 그들은 저출산 낙인 대상이 되어 저출산 담론에 편승하는 경로의존성으로 출산의 의미를 상실하는 문제가 발생하고 있다.

임신과 출산을 통해 삶의 전면적인 변화를 감수해야하는 출산 주체들은 출산과정에서 철저히 소외되어왔다. 출산의 주체인 어머니의 희생 속에서 태어나는 아이마저도 철저히 소외되기는 마찬가지였다. 아이의 출산이 관리와 통제, 조작의 대상이 되어 왔음을 보여준다. 이는 출산에 대한 깊은 사유 없이 기존 출산의 담론을 통해 출산을 규정지음으로써 출산을 하나의 도구화시킨 제도의 결과이다.

IV. 출산담론의 조례제정의 필요성

1. 조례의 법적 지위

조례는 행정기관으로서 주민의 대표기관인 지방의회가 의결함으로써 제정되는 법규이므로 행정입법에 속하고, 그에 따라 법률에 준하는 성질을 가지며 법률과 명령보다 하위에 위치한다. 제정된 조례의 규율사항은 법률유보원칙을 위반하지 않아야 하며,

주민의 권리를 제한하거나 그에 대한 의무를 부과하는 사항 및 벌칙에 관한 조례의 제정은 반드시 법률의 위임이 존재하여야 한다.

조례와 대통령령, 총리령, 부령 등의 형태로 나타나는 법규명령은 모두 행정주체에 의한 입법이나 형성대상에 대한 권한의 귀속에서 그 차이가 발생한다.³⁾ 법규명령 발령은 권한 상 국가영역으로 귀속되나 조례제정권은 지방자치 단체의 권한에 속하여 자기책임으로 행사되는 것이므로 조례제정은 자치를 의미하지만 법규명령제정은 타율적인 법 정립을 의미한다. 따라서 양자는 규율대상이 아니라 법 정립 권능의 성질에 따라 기본적인 차이가 발생한다.⁴⁾

2. 지방자치단체의 조례의 성격

지방자치단체가 수행하는 전체 복지사무에 있어 약 89%의 사무가 국가복지 사무이거나 자치단체의 고유사무로서의 복지사업에 해당한다. 이와 같은 현상은 복지조례가 지역단위의 복지사무를 수행하기 위한 법적 근거 및 틀이자 사업수행의 수단으로서 작용한다는 것을 의미한다. 그러나 합리적 근거와 기준이 갖춰지지 않은 채 우후죽순으로 제정되는 현재의 복지조례는 국가 내 규범적 통일성을 저해하고 지역 간 복지형평성의 문제를 초래하며 나아가 헌법상 평등국가원리까지 침해 할 가능성이 존재한다.

이와 같은 관점을 토대로 현행 조례입법현황을 자치조례와 위임조례로 이분화 되어 있다. 자치조례의 경우 지방자치단체가 자치에 관한 자율성을 보장받아 지역 실정에 부합하는 사무를 수행하기 위한 법적 수단으로 위치하지만, 지방자치단체의 개별 재정수준에 따라 그 복지의 편차가 크게 발생한다.

이러한 문제의식을 바탕으로 전국 단위에서 개별 지방자치단체 중심으로 복지사무가 수행되나 지역 단위의 특수성이 고려되지 못한 채 편차만이 극대화되고 있는 출산관련조례 담론을 심도 있게 살펴볼 필요가 있다.

정책대안으로서 조례담론은 단지 사상이나 텍스트를 의미하는 것을 넘어 언제, 어디서, 어떻게 그리고 왜 그 담론이 말해지는지에 대한 의미를 내포한다. 정책대안으로 사용되는 조례담론은 발화가 되거나 문자로 쓰인 서류를 비롯한 사회적 이슈에 대한 특정한 시각이나 입장을 담고 있으면서 사회 내에서 형성하고 유통되는 크고 작은 사회문화를 형성해가는 발화의 집합을 의미하고 있다.⁵⁾

3) 한수동, 『지방자치법강의』, 법률출판사, 2015, 121면.

4) 홍정선, 『新행정법특강』, 박영사, 2018, 791면.

5) 이기형, “담론분석과 담론의 정치학”, 『언론과 사회』, 14(3)

나아가 이와 같은 담론으로 출산에 대한 인식변화의 지속적인 확대가 국가 단위에서의 규범 통일적 측면에서 발생시킬 수 있는 문제에 대한 해소방안 또한 모색해야 한다. 더불어 개별 지방자치단체가 지속적으로 자치권 강화를 주장해오고 있음에도 불구하고 국가 단위의 복지사업 중 지방자치단체에서 구체화 할 의무를 부담하고 있는 사무에 관하여 개별 지방자치단체는 충분한 고려를 통한 구체적 출산 담론을 마련하고 있지 못함으로 인해 지방자치의 특성을 살리지 못하고 있다.

지방자치행정조직법상 지방자치단체 자치권한에 있어 가장 중요하게 여겨지는 사항은 입법권에 해당하는 조례제정권이며, 이러한 논의에 이어 2018년 3월 정부의 개헌 논의가 진행되었다. 당해 개헌안에 있어 지방분권이 또다시 화두에 오르며 당시 지방정부의 개념을 도입하고자 하는 개헌안을 발표하였으나 정부의 입장은 입법권한의 보장뿐만 아니라 행정권 및 사법권이 모두 하나의 집합형태로 보장되어야 함을 의미한다고 해석하는 것이 타당하다. 따라서 지방분권의 본질적인 의미를 실현하기 위해 최근 논의되는 입법권으로서 조례제정권에 편향된 권한배분 뿐만 아니라 사법·행정 전반에서의 권한 배분 역시 함께 이루어져야 함에 따라 관련 통치단체로서 지방자치단체의 자체 역량 강화 또한 요구된다. 이와 같은 이유뿐만 아니라 지방자치단체가 자율성을 가지고 자체적인 복지사무를 수행하는 것에 있어 제약되는 원인으로서는 지방재정권과 지역 단위의 복지수요와 담론에 대한 면밀한 이해 파악부족이 존재한다. 특히 지방자치단체별로 복지수요는 담론에서 부터 정확하게 파악하고 자치사무로서 시행되는 조례의 다양성을 완화할 수 있는 수단으로서 출산에 관한 담론적 접근과 관리가 필요하다.

3. 출산 담론과 조례의 관계

오늘날 복지는 한 국가의 평가지표이자 국민에게 가장 직접적으로 영향을 미치는 정책제도 중 하나이다. 지난 반세기동안 우리 경제가 비약적인 발전을 이룩함에 따라 국민의 사회참여가 계속해서 증대되고 이에 따라 국가와 관할 지방자치단체에 대한 기대는 이제 국민의 권리로서 인식되는 복지정책에 주로 투영 되어 나타나고 있다. 대한민국 헌법 제11조와 제34조는 국가와 지방자치단체에게 국민의 인간다운 생활을 할 권리의 보장과 사회 소수집단인 여성·장애인·노인·청소년·생활무능력자를 보호할 의무를 규정하고 있다. 특히 출산복지 정책은 그 어떤 정책분야보다 세심하게 마련되어야 한다. 시대와 기술이 발전함에 따라 사회가치가 변화하고 국민의 경제수준 및 의식이 향상되며 개인의 수요가 잘 반영된 출산복지정책은 담론에서부터 국민들의 선호체계를 변화시킬 수 있는 정책이 되어야 출산에 대한 인식전환이 나타날 수

있다⁶⁾.

그러나 법과 제도는 사회 다수의 공익을 바탕으로 형성된다. 따라서 전 국민이 선호하는 담론적 수요를 모두 고려하여 이를 국가정책으로 입안하고 국가법령을 제정한다는 것은 현실적으로 불가능하다. 이와 같은 관점에서 국가는 정책제도의 수립 주체를 국가뿐만 아니라 지방자치단체에도 주목하여야 한다. 즉 국가의 구성단위를 지방자치단체로 소분하고 지방자치단체 단위의 사무를 수행할 법적 근거인 조례의 제정권을 확대할 필요성이 존재한다. 특히 지방자치단체의 자치제도를 활용함으로써 비교적 소수 단위의 지역사회 특수성과 지역사회 출산문화 수요를 우선적으로 파악함에 따라 지역사회시민들의 출산에 대한 기본욕구를 충족시키면서도 나아가 이를 전국적 단위로 확대하여 국민의 수요충족을 국가정책의 목표로 삼는 것이 보다 실효적인 제도접근방향으로 작용할 수 있을 것이다. 이를 실현하기 위해 먼저 자율성이 보장된 출산 자치조례제정에 있어 부정적 인식이 팽배한 저출산이라는 담론에서 벗어나야만 한다. 이는 앞에서 이론으로 설명 했듯이 관념에 기반하여 형성된 담론이 제도 내에서 생산, 재생산, 변형되어 시민사회의 보편타당한 인식으로 자리 잡고 있기 때문이다. 이렇게 자리 잡은 담론은 부정적인 의미를 갖는 담론구조로 형성되어 저출산에 연계됨으로써 만혼, 비혼, 직장여성, 가치관변화, ‘출산파업’, ‘기피’, 개인주의 등 현대 사회에 모든 문제의 원인이 되고 있다⁷⁾.

다시 말해 부정적 담론의 정책행위를 유발하는 것은 제도 그 자체가 아니라 ‘제도를 둘러싸고 벌어지는 담론의 실천’이라고 보며, 이 과정에서 사회적 상호작용의 양식에서 나타나고 있는 사회문제를 극복하기 위해서는 중앙정책의 담론에서 벗어나 지방자치분권의 조례를 통한 인식 전환이 절실히 요구되고 있다.

-
- 6) 일상적이거나 사적인 수준의 대화에서부터 공식적인 성격이 부여되거나 부각되는 정부의 발행 문서, 지자체 조례, 법정의 판결문이나 정부의 포고령, 각종미디어에 실리는 사실, 평론 기고문, 영향력 있는 정치인이나 연설문 등과 같은 다양한 형태와 형식 그리고 의미화와 권력 작용을 발휘하는 담론들이 존재하는 것이다. 이러한 담론들이 발화되거나 문자화된 형태 뿐 만아나라, 미디어나 온라인을 통해서 전달되는 각양의 시각적 기호적 이미지, 이들 이미지와 결합된 정책과 문화는 그 효과성이 크게 작용한다.(이기영, 2006)
- 7) 출산정책 담론 형성은 새로운 문화나 새로운 행위자 집단이 등장하면서 새롭게 형성되기도 하고 발전하게 된다. 이렇게 담론은 고정되어 있지 않고 끊임없이 변화한다. 따라서 각 시대의 문화적 사회의 시대적 이슈의 맥락을 파악하고 그 속에서 형성된 출산 담론의 환경과 배경과 방식을 세부적인 내용으로 이해해야 한다.

V. 결론

지금의 출산정책 담론의 문제는 실패한 정책으로 지적될 수 있다. 담론의 의미에서 과학적으로 검증되지 않은 정책으로 출산에 대한 국가적 차원의 문제제기와 이에 대한 대책임에도 불구하고 정작 출산 자체에 대한 성찰이 부족했다. 출산에 대한 담론들은 미시적 영역이든 거시적 영역이든 모두 출산의 주체들을 철저히 소외시키고 이를 통해 출산은 철저히 도구화 되었다. 즉 출산은 출산자체로 다루어지기 보다는 출산의 산물에 관심을 두거나 출산을 사회통계의 수단으로서 다루어져왔다. 지금까지 논의 되어온 출산과 관련된 정책들이 출산에 대한 철학적 담론에 대한 물음 없이 계획되고 시행되었기 때문에 임신과 출산의 주체인 모든 구성원이 오히려 출산에서 소외되는 결과를 초래 했다.

지금의 출산정책은 지역 전반의 사정이 고려되지 않은 형식적·포괄적인 틀만 갖춘 복지공급과 정부가 하달하는 일률적 전달방식은 어느 누구에게도 만족감을 심어주지 못한다.

따라서 향후 출산문제 해결은 헌법상의 지방자치제도를 온연하게 보장하면서도 국법질서의 통일성을 강조할 수 있는 Bottom-up 방식의 입법방향을 고려하여야 한다고 해석된다. 즉 현행의 Top-down의 일률적 방식보다는 자치단체의 자율성을 강조한 입법방향을 통해 지방자치단체가 입법주체로서 지위를 가지고 보다 다양한 지역정책적 시도를 가능하게 재량범위를 확대할 필요가 있다.

지방자치에 대한 조례접근은 분석단위의 범위 또는 접근방향에 따라 하향적 접근(top-down)과 상향적 접근(bottom-up)으로 나눌 수도 있다. 먼저 하향적 접근은 분석단위를 개별 자치단체가 아니라 국가 또는 광역단위에서 접근한다. 이 접근에서는 지방자치를 중앙권력의 시혜적 산물로 보는 경향이 크다. 지방자치는 지방의 고유권이라는 의식보다는 중앙의 권력을 제도적으로 분유하는 것으로 보는 것이다.

또한 개별 자치단체의 입장보다는 전체 차원에서 지방자치를 조망하는 접근이다. 이와 같은 접근에서는 기본적으로 지방의 자율성 보다는 국가차원의 통합성 확보를 우선시한다. 따라서 지방자치를 부정하지는 않지만 기본적으로 집권우위의 시각이며, 중앙의 논리라고 요약할 수 있다. 이와는 달리 상향적 접근은 지방자치를 중앙의 임의적 시혜의 산물이 아니라 지방의 고유한 권리로 본다. 지방자치는 중앙에 의한 제도적 결정에 의하여 존재하기 이전에 지방 스스로 자신의 운명을 개척하기 위한 권리이며 의무로 보는 것이다. 또한 전체 자치단체의 입장에 우선하여 개별 자치단체의 입장을 중시한다. 이 같은 접근에서는 출산 담론의 조례는 국가차원의 통합성 확보보다는 지방의 자율성 확보를 우선시한다. 국가의 기능을 부정하지는 않지만 기본적인

로 분권우위의 시각이며, 지방의 논리라고 요약할 수 있다.

지금까지 정부가 시행해온 출산정책에 대한 담론의 의존은 저출산 담론이 온당한 정책 과제라는 비판 없는 관념으로 자리를 잡게 함으로써, 사회 구성원의 의식 속에 출산은 경제적 변인으로만 인식되어 출산의 주체들로 하여금 저출산 현상이 합리적인 선택이라는 인식을 자리 잡게 하는 부작용을 형성하였다. 사회제도의 정책 영역에서 출산은 국가의 가장 근본이 되는 자원의 관점과 사회의 효율적 경제성장의 관점에서 출산정책 담론의 인식변화가 절실하다. 각 지방자치단체는 지역특성에 알맞은 문화와 연계된 자녀출산 조례를 통하여 출산이 의미하는 담론으로 사적인 사랑보다 아이의 출산을 통해 열려진 새로운 세계인 공적이고 사회적인 영역으로 눈을 돌린다는 의미로 사회인식 변화가 조례제정을 통해 확산할 필요성이 있다.

실제로 지방자치조례로 출산 담론 정책을 통한 저출산에 대한 편견을 불식시키고 공공의식을 변화시킨다는 근본 목적을 실현하기 위한 구체적이고 영향력 있는 방법이라고 볼 수 있다. 무엇보다 지금까지 저출산 정책은 제도로서 부정적인 출산에 대한 인식의 관점을 출산주체들인 모든 국민들과 동참하는 합법적인 이해 및 인식이 기존과는 다른 방식에서 구축될 수 있어야 한다.

합법적인 이해 및 인식은 합법적인 조례제정을 통해 출산이라는 담론이 구체적으로 드러나고, 그로써 출산은 사회공공문제로서의 면모를 갖추게 되어 국민과 지방자치단체 시민이 만족하는 출산담론으로 조례제정이 되어 정책권리에 대한 국민적 이해가 고양될 수 있어야 한다.

지금 우리는 한국사회의 가장 큰 사회문제중 하나인 출산관점에 관한 담론을 설정함에 있어 얼마나 고려하고 있는지, 그러할 필요가 있다고 생각하는지에 대한 진지한 고민을 다시 시작하는 것이 무엇보다 중요하다. 우리사회가 출산에 대한 담론의 제도화를 통해 문제를 인식하는 계기를 마련한다면 출산의 재 개념화는 문제를 어떻게 인식해야하는가에 관한 성찰적 제도화에 관한 주문이다. ‘문제를 어떻게 인식하느냐’가 문제의 본질과 해결에 가장 가깝게 다가갈 수 있는 정도임에는 의문의 여지가 있을 수 없다.

[참고문헌]

- 김선녀, (2018). 위기출산에 따른 인식전환을 위한 담론: 상생출산을 중심으로, 공공정책연구, 25 (1): pp. 41-64
- 김성욱. (2005). 정상화 담론에 대한 비판적 연구: 푸코의 처벌과 배제의 양식을 중심으로. 석사학위 논문, 중앙대학교 대학원.
- 백선기. (2005). 『전쟁보도와 미디어 담론』. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 이기영. (2006). 담론분석과 담론정치학, 언론과 사회, 14(3) : p.143.
- 이정우. (2005). 담론의 매혹. 주체들의 백가쟁명. 한겨레. 11월 27일.
- _____. (2000). 『지식의 고고학』. 믿음사
- 이승윤·김민혜·이주용. 2013. 한국 양육수당의 확대는 어떠한 정책형성과정을 거쳤는가?-정책네트워크 분석을 활용하여. 한국사회정책. 20(2): pp. 195-232.
- 장지호. (2009a). “역사적 제도주의의 적용과 극복,” 박종민·정무권 편, 한국행정연구: 도전과 과제. 서울: 박영사.
- 장지호. (2009b). 중소기업정책의 제도정합성 고찰: 시차이론을 활용한 담론제도주의를 중심으로, 한국공공관리학보, 23(3): pp. 191-214.
- 정정길. (2007). 『정책학원론』. 대명출판사
- 하연섭. (2010). 정책아이디어, 틀 짓기, 사회적 담론 형성의 관계에 관한 연구: 교육정책을 중심으로, 행정논총 48(2): pp.189-215.
- _____. (2006a). “신제도주의의 이론적 진화와 정책연구,” 행정논총 44(2): pp.217-246.
- 통계청 (2019년 2월27일). 2018년 합계출산율 발표.
- Bacchi, C. L.. 2000. Policy as Discourse: what does it mean? where dose it get us?. *Discourse: studies in the cultural of education* , Vol. 21, No. 1. 45-57.
- _____. 2012. Introducing the 'What's the Problem Represented to be?' approach. in *Engaging whit Carol Bacchi: Strategic Intervention and Exchanges* . pp21-24.
- Codd, J. A 1988. The construction and deconstruction of educational policy documents. *Journal of Education Policy* . 3(3). pp.235-247
- Deacon, R. 2000. Theory as practice: Foucault's concept of Problematization. *Telos* . 118. pp.127-142.

- Fischer, Frank (2007). "Deliberative Policy Analysis as Practical Reason: Integrating Empirical and Normative Arguments," in Frank Fischer, Gerald J. Miller, and Mara S. Sidney(eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton: CRC Press
- _____ (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. New York: Oxford University Press.
- Fischer, F. 1998. Beyond empiricism: Policy inquiry in postpositivist perspective. *Policy Studies Journal* . 26(1). pp.129-146.
- Foucault, M. (1972). *The Archaeology of Knowledge*(1969), trans. A. M. Scheridan Smith, London: Tavistock
- Goodwin, N. 1996. Governmentality in the Queensland Department of Education: Policies and the Management of Schools', *Discourse: Studies in the Cultural Political of Education* .17(1). pp.65-74
- Kritzman, L.D. 1988. *M. Foucault: politics, philosophy, culture: interviews and other writings 1977-1984* . Routledge.
- Mills, M. & Saward, M. 1994. All very sell in practice, but what about the theory? a critique of the British idea of policy networks. *Contemporary Political Studies* . 1. pp.79-92.
- Mills, S. (2001). 담론. Discourse. 김부용역. 서울: 인간사랑.
- Hajer, Maarten A. (1995). *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Clarendon Press
- Hajer, Maarten A. and Hendrik Wagenaar (2003). *Deliberative Policy Analysis: Governance in the Network Society*. New York: Cambridge University Press.
- Russell, J., Greenhalgh, T., Byrne, E., & McDonnell, J. 2008. Recognizing rhetoric in health care policy analysis. *Journal of Health Services Research & Policy* . 13(1). pp.40-46.
- Shaw, S. E. 2010. Reaching the part that other theories and methods can't reach: How and why a policy-as-discourse approach can inform health-related policy. *Health* . 14(2). pp.196-212.
- Sandholtz, Wayne (1999). "Gobalization and the Evolution of Rules," in Aseem Prakash and Jeffrey A. Hart (eds.), *Globalization and Governance*. London: Routledge.

[국문초록]

저출산 문제의 담론적 비판과 인식전환을 위한 조례제정의 필요성

김 선 녀
(호남대학교, 교양학부 초빙교수)

본 연구는 한국사회의 저출산이 대한민국의 명운을 좌우하는 가장 큰 구조적 위협 중 하나로써 절체절명의 과제라는 관점에서 시작되었다. 저출산이 사회문제로 되기 위해서는 진행과정에서 전혀 주목하지 않았던 사회적 현상을 정부의 공공문제로서 저출산정책 담론을 재인식하는 것이 필요하다. 이러한 저출산이라는 담론은 언어생활구조의 산물로 작용하여 인간의 의식이 되고, 나아가 우리의 의견이나 사상을 지배, 형성하게 함으로써 더 중요한 문제로 사회현상에 긴밀한 영향을 미치게 된다.

한국의 사회문제인 출산은 사회전반의 인식전환을 위한 담론으로서 저출산에 대한 기존의 견고한 통념들을 약화시키는 가장 실질적인 대안 중의 하나로 지방자치입법인 조례를 통하여 사회문제 인식 전환이 필요하다. 이에 따라 저출산이라는 담론구조에 주목하고, 정책을 담론에서부터 보는 관점에서 지방자치 조례를 통한 저출산 담론의 인식전환에 접근하고자 한다.

사회제도의 정책 영역에서 출산은 국가의 가장 근본이 되는 자원의 관점과 사회의 효율적 경제성장의 관점에서도 출산정책 담론의 인식변화가 절실하다. 각 지방자치단체는 지역특성에 알맞은 문화와 연계된 자녀출산 조례를 통하여 출산이 의미하는 담론으로 사적인 사랑보다 아이의 출산을 통해 열려진 새로운 세계인 공적이고 사회적인 영역으로 눈을 돌린다는 의미로 사회인식 변화가 조례제정을 통해 확산할 필요성이 있다. 출산에 대한 담론의 인식전환이 절실히 요구되며, 이를 위해서는 '출산 재개념화'에 대한 담론이 지방자치 조례제정에서 그 시작이 될 수 있을 것이다.

주제어: 저출산 담론, 출산담론인식전환, 출산 재개념화, 조례제정

[Abstract]

Necessity of Ordinance for Discourse Criticism and Perception of Low Fertility Problem

Kim Sun Nye
(Professor, Honam university)

This study began in the sense that the low birth rate of Korean society is one of the biggest structural risks that influence the Korean destiny. In order for low births to become a social issue, it is necessary to re-recognize the discourse on low birth policy as a public issue of the government, a social phenomenon that did not pay any attention in the process. This discourse of low birth rate acts as a product of the linguistic life structure to become a human consciousness, and further more importantly, by dominating and shaping our opinions and ideas, it has a close influence on social phenomena.

As a discourse for the change of perception of society as a social problem, childbirth is one of the most practical alternatives to weakening the existing solid myths about low birth rates, and it is necessary to change the perception of social issues through the local government legislation ordinance. Accordingly, we want to draw attention to the structure of the discourse of low birth rate and approach the shift in perception of low-birth discourse through local autonomy ordinance from the point of view of policy from the discourse.

In the policy area of the social institutions, childbirth is also urgently changing the perception of the maternity policy discourse in terms of the viewpoint of the country's most fundamental resources and the efficient economic growth of society. There is a need for social change to spread through the ordinance, meaning that the new world, public and social, which is opened through the birth of a child rather than private love, is a discourse

that is meant to be a discourse of childbirth through the child birth ordinance, which is associated with a culture appropriate to local characteristics. There is a desperate need for a shift in the perception of discourse on childbirth, and for this purpose, the discourse on "reconception of childbirth" could be the beginning of the enactment of local autonomy ordinances.

key words : Low birth discourse, shifting recognition of childbirth
discourse, reconcepting of childbirth, enactment of ordinances

과로사방지법 도입을 위한 입법과제*

신 동 윤**

目 次

- | | |
|------------------------------|----------------------|
| I. 서론 | IV. 해외 입법례 |
| II. 과로사의 정의 및 업무상
질병과의 관계 | 1. 일본 |
| 1. 과로사의 정의 | 2. 대만 |
| 2. 업무상 질병과의 관계 | V. 입법과제 |
| 3. 뇌심혈관계질환의 산재승인 현황 | 1. 과로사 등 방지대책 근거 마련 |
| III. 과로사방지법의 도입논의 | 2. 과로사 등의 개념 정립 |
| 1. 도입의 필요성 | 3. 과로사 등 질병의 범위 확정 등 |
| 2. 노동계·경영계·정부의 입장 | |
| 3. 제20대국회의 입법논의 | |

I. 서론

2018년 기준, OECD의 평균 연간 근로시간에 따르면, 우리나라의 연간 근로시간은 2,005시간으로 OECD 회원국 중 멕시코에 이어 두 번째에 해당하며, OECD 평균

* 투고일: 2019.08.09., 심사일: 2019.08.11.-2019.08.20., 게재확정일: 2019.08.23.

이 논문에 담긴 내용은 개인적 의견으로 국회입법조사처의 입장과 무관함.

** 국회입법조사처 입법조사관, 법학박사(S.J.D.).

1,734시간 보다 271시간이 더 긴 것으로 나타났다.¹⁾ 특히, OECD 회원국 중 연간 근로시간이 가장 낮은 독일은 1,363시간으로 한국과 642시간이 차이가 난다. 이러한 장시간 노동을 개선하기 위하여 2018년 3월 20일에 개정된 「근로기준법」은 2018년 7월 1일부터 300인 이상 사업장의 경우 최대 52시간을 초과할 수 없다고 규정하고 있다. 그 개정내용은 1주를 7일로 명시하고 1주간 법정근로시간은 40시간을 초과할 수 없고 당사자의 합의에 따라 1주에 12시간 한도로 근로시간을 연장할 수 있다는 것이다.

그럼에도 불구하고 개정 「근로기준법」에 따른 근로시간 단축은 규모별 단계적 시행을 앞두고 있고 근로시간 특례로서 5개 업종을 규정하고 있다. 특히, 5인 이상 50인 미만 사업장의 경우, 2021년 7월 1일부터 근로시간 단축이 시행될 예정이며 30인 미만의 사업장은 근로자대표와 서면합의를 하는 경우 1주 8시간 범위 내에서 특별연장근로를 한시적으로 인정할 계획이다. 또한 2019년 2월 19일 경제사회노동위원회는 탄력적근로시간제의 단위기간을 현행 3개월에서 6개월로 최종 합의하였다. 위와 같은 이유들로 인해 장시간 노동은 여전히 과로사의 위험에 노출되어 있다.

그러나 장시간 노동을 예방하고 개선하기 위한 법·제도적 장치가 미흡한 상태이다. 또한 장시간 노동으로 인해 과로사가 발생하는 경우, 산업재해로 인정받기 위한 기준이 너무 엄격하다는 것이다. 따라서 본 논문은 과로사의 정의와 업무상 질병과의 관계, 과로사방지법의 도입논의, 해외입법례를 살펴본 후 입법과제를 도출해보고자 한다.

II. 과로사의 정의와 업무상 질병과의 관계

1. 과로사의 정의

우리나라의 경우, 과로사라는 말은 장시간에 걸친 과로노동, 심야근무노동, 정신적 부담이 많은 노동환경 및 이들에 기여하는 생활습관이 원인이 되고 피로가 축적됨으로써 순환기계질환, 뇌출혈, 거미막하출혈증, 뇌혈전증, 허혈성심질환, 급성심부전 등으로 인해 사망하는 것으로 흔히 사용되고 있으나²⁾ 법적 용어는 아니며, 그 개념 역

1) OECD, Average annual hours actually worked per worker(Aug. 22, 2019), available at <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=EO>

2) 생명과학대사전, 한국생물과학협회가 표준화한 최신 용어를 채택하여 수록, 2014년 개정판.

시 아직까지 정립되어 있지 않다. 다만, 학술상으로 일본 과로사의 정의를 의역하거나 일본의 「과로사방지법」에 따른 정의규정을 그대로 번역하는 수준이다.

반면, 일본의 경우, 과로사를 ‘과로 또는 스트레스 등으로 건강이 악화되거나 기존의 질병으로 인해 사망에 이르거나 신체의 일부가 마비되는 등으로 사망에 준하는 상태에 이르게 되는 것’으로 정의하고 있다.³⁾ 특히, 일본의 「과로사방지법」은 ‘과로사’를 업무의 과중한 부하에 따라 뇌혈관질환 또는 심장질환을 원인으로 사망 또는 업무의 강한 심리적 부하에 따라 정신장애를 원인으로 자살하거나 뇌혈관질환, 심장질환 또는 정신장애를 말한다고 규정하고 있다.⁴⁾

이런 관계로 우리나라의 경우, 과로사의 개념정의가 없는 상태에서 과로사를 어떻게 취급하고 있는지에 대해 알아볼 필요가 있으며, 이는 「산업재해보상보험법」과로사와 업무상 질병과의 관계를 파악함으로써 이해될 수 있을 것이다.

2. 업무상 질병과의 관계

우리나라의 경우, 과로 등과 관련된 질병을 ‘그 밖에 업무와 관련하여 발생한 질병’으로 구분하고 있다. 「산업재해보상보험법」(이하 ‘산재보험법’이라 한다)은 업무상 재해의 개념과 그 인정기준을 정하고 있다. 특히, ‘업무상 재해’라 함은 업무상의 사유에 의한 근로자의 부상, 질병, 신체장애 또는 사망을 말한다. 업무상 재해의 인정기준은 ‘업무상 사고’, ‘업무상 질병’, ‘출퇴근 재해’로 구분하며 과로 등과 관련이 있는 것은 업무상 질병 중 ‘그 밖에 업무와 관련하여 발생한 질병’으로 구분하고 있다.⁵⁾

업무상 질병 중 ‘업무수행 과정에서...발생한 질병’(「산재보험법」 제37조제1항제2호가목)과 ‘업무상 부상이 원인이 되어 발생한 질병’(「산재보험법」 제37조제1항제2호나목)의 인정기준은 「산재보험법 시행령」 제34조에서 규정되어 있다. 다만, ‘그 밖에 업무와 관련하여 발생한 질병’ 중 과로사는 통상적으로 뇌혈관 질환 또는 심장 질환 등이라 할 수 있다. 「근로기준법 시행령」 [별표 5] 역시 업무상 질병과 요양의 범위를 열거하고 있는 바, ‘사. 업무상 과로 등으로 인한 뇌혈관 질환 또는 심장 질환’을 업무상 질병으로 포함하고 있다.

한편, 「산재보험법」 제34조제3항에 따른 업무상 질병에 대한 구체적인 인정기준은

3) Uehata T., A medical study of karoshi. In: National defense counsel for victims of karoshi, Karoshi. 1st ed. Tokyo: Mado-sha, 1990, at 98~102(유성욱·유성호, 「과로사 인정기준에 관한 대법원 판례 경향에 대한 연구」, 『대한법의학회지』 제35권, 2011, 105면 각주 1 재인용).

4) 「과로사방지법」 제2조.

5) 「산재보험법」 제37조제1항제2호.

「산재보험법 시행령」 [별표 3] 에서 규정하고 있다. 「산재보험법 시행령」 [별표 3] 은 크게 13개의 질병으로 구분하고 있는 바, 이 중 첫 번째로 ‘1. 뇌혈관 질병 또는 심장 질병’에 대한 구체적인 인정기준을 제시하고 있다. ‘뇌혈관 질병 또는 심장 질병’은 뇌실질내출혈(腦實質內出血), 지주막하출혈(蜘蛛膜下出血), 뇌경색, 심근경색증, 해리성 대동맥자루(대동맥 혈관벽의 중막이 내층과 외층으로 찢어져 혹을 형성하는 질병)가 발병한 경우로써 업무상 질병으로 본다. 따라서 ‘뇌혈관 질병 또는 심장 질병’은 첫째, 업무와 관련한 돌발적이고 예측 곤란한 정도의 긴장·흥분·공포·놀람 등과 급격한 업무 환경의 변화로 뚜렷한 생리적 변화가 생긴 경우, 둘째, 업무의 양·시간·강도·책임 및 업무 환경의 변화 등으로 발병 전 단기간 동안 업무상 부담이 증가하여 뇌혈관 또는 심장혈관의 정상적인 기능에 뚜렷한 영향을 줄 수 있는 육체적·정신적인 과로를 유발한 경우, 셋째, 업무의 양·시간·강도·책임 및 업무 환경의 변화 등에 따른 만성적인 과중한 업무로 뇌혈관 또는 심장혈관의 정상적인 기능에 뚜렷한 영향을 줄 수 있는 육체적·정신적인 부담을 유발한 경우 중 하나에 해당하는 원인이 있어야 한다.⁶⁾

고용노동부는 고시를 통하여 ‘뇌혈관질환 또는 심장질환 및 근골격계질환의 업무상 질병 인정 여부 결정에 필요한 사항’을 마련하였다.⁷⁾ 동 고시는 뇌혈관 질병 또는 심장 질병의 업무상 질병 인정 여부 결정에 필요한 사항을 크게 3부분(급성과로, 단기과로, 만성과로)으로 나누어 명시하고 있다. 특히, 과로시간을 산출하는 경우, 야간근무는 주간근무의 30%를 가산하여 근로시간을 반영하고 있다.

<표 1> 뇌혈관 질병 또는 심장 질병의 업무상 질병 인정 여부 결정에 필요한 사항

항목		필요한 사항
뇌혈관 질병 또는 심장	급성과로	「산재보험법 시행령」(별표 3)제1호 가목 1) “업무와 관련한 돌발적이고 예측 곤란한 정도의 긴장·흥분·공포·놀람 등과 급격한 업무 환경의 변화로 뚜렷한 생리적 변화가 생긴 경우” 증상 발생 전 24시간 이내에 업무와 관련된 돌발적이고 예측 곤란한 사건의 발생과 급격한 업무 환경의 변화로 뇌혈관 또는 심장 혈관의 병변 등이 그 자연경과를 넘어 급격하고 뚜렷하게 악화된 경우
	단	「산재보험법 시행령」(별표 3)제1호 가목 2) 발병 전 1주일 이내의 업무의 양

6) 「산재보험법 시행령」 [별표 3] .

7) 「산업재해보상보험법」 제37조제1항제2호 및 같은 법 시행령 제34조제3항에 따라 뇌혈관 질병 또는 심장 질병 및 근골격계 질병의 업무상 질병 인정 여부 결정에 필요한 사항을 2017년 12월 29일 고용노동부고시를 개정하여 2018년 1월 1일부터 시행하였다(고용노동부고시 제2017-117호).

장 질 병	기 과 로	“업무의 양·시간·강도·책임 및 업무 환경의 변화 등으로 발병 전 단기간 동안 업무상 부담 ⁸⁾ 이 증가하여 뇌혈관 또는 심장혈관의 정상적인 기능에 뚜렷한 영향을 줄 수 있는 육체적·정신적인 과로를 유발한 경우”	이나 시간이 이전 12주(발병 전 1주일 제외)간에 1주 평균보다 30퍼센트 이상 증가되거나 업무 강도·책임 및 업무 환경 등이 적응하기 어려운 정도로 바뀐 경우를 말함
	만 성 과 로	「산재보험법 시행령」(별표 3)제1호 가목 3) “업무의 양·시간·강도·책임 및 업무 환경의 변화 등에 따른 만성적인 과중한 업무 ⁹⁾ 로 뇌혈관 또는 심장혈관의 정상적인 기능에 뚜렷한 영향을 줄 수 있는 육체적·정신적인 부담을 유발한 경우”	발병 전 3개월 이상 연속적으로 과중한 육체적·정신적 부담을 발생시켰다고 인정되는 업무적 요인이 객관적으로 확인되는 상태를 말함

「산재보험법 시행령」 [별표 3] 제1호 가목 3)에서 만성과로의 경우, 업무시간과 작업 조건에 따른 업무와 질병과의 관련성을 판단하는 기준을 정하고 있다.

<표 2> 만성과로에 따른 업무와 질병과의 관련성 판단기준

분 류	판단기준
만 성 과 로	1) 발병 전 12주 동안 업무시간이 1주 평균 60시간(발병 전 4주 동안 1주 평균 64시간)을 초과하는 경우에는 업무와 질병과의 관련성이 강하다고 평가함 2) 발병 전 12주 동안 1주 평균 업무시간이 52시간을 초과하는 경우에는 업무시간이 길어질수록 업무와 질병과의 관련성이 증가하는 것으로 평가함 특히, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 업무를 수행하는 경우(업무부담 가중요인)에는 업무와 질병과의 관련성이 강하다고 평가함 ① 근무일정 예측이 어려운 업무 ② 교대제 업무 ③ 휴일이 부족한 업무 ④ 유해한 작업환경 (한랭, 온도변화, 소음)에 노출되는 업무

- 8) ‘단기간 동안 업무상 부담’에 해당하는지 여부는 업무의 양·시간·강도·책임, 휴일·휴가 등 휴무시간, 근무형태·업무환경의 변화 및 적응기간, 그 밖에 그 근로자의 연령, 성별 등을 종합하여 판단한다.
- 9) ‘만성적인 과중한 업무’에 해당하는지 여부는 업무의 양·시간·강도·책임, 휴일·휴가 등 휴무시간, 교대제 및 야간근로 등 근무형태, 정신적 긴장의 정도, 수면시간, 작업 환경, 그 밖에 그 근로자의 연령, 성별 등을 종합하여 판단한다.

	⑤ 육체적 강도가 높은 업무 ⑥ 시차가 큰 출장이 잦은 업무 ⑦ 정신적 긴장이 큰 업무 3) 발병 전 12주 동안 업무시간이 1주 평균 52시간을 초과하지 않는 경우라도 2항의 업무부담 가중요인에 복합적으로 노출되는 업무의 경우에는 업무와 질병과의 관련성이 증가함
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

3. 뇌심혈관계질환의 산재승인 현황

고용노동부 고시는 2017년 12월 29일 개정되어 2018년 1월 1일부터 시행됨에 따라 2018년 뇌심혈관계질환의 산재인정 현황에 변동을 보이고 있다. 즉, 2018년 기준 뇌심혈관계질환의 산재인정 승인률 41.3%는 2017년 대비(32.6%) 8.8%p 상승한 것으로 나타났다. 그 이유는 만성과로기준시간을 3단계로 세분화하였고 업무부담 가중요인을 제시하여 업무관련성 판단을 객관화하였다고 평가될 수 있기 때문이다. 그러나 뇌심혈관계질환의 산재승인률은 다른 질병에 비해 낮은 편이며, 업무상 질병의 평균 승인률(63%)에 비해 21.7% 낮은 것으로 확인된다.

<표 3> 업무상 질병 중 뇌심혈관계질환의 연도별 산재승인현황

(단위: 건, %)

구분	2015			2016			2017			2018		
	계	승인	불승인	계	승인	불승인	계	승인	불승인	계	승인	불승인
계	9,781	4,387	5,394	9,479	4,182	5,297	8,715	4,607	4,108	10,006	6,306	3,700
		(44.9)	(55.1)		(44.1)	(55.9)		(52.9)	(47.1)		(63.0)	(37.0)
뇌심혈관계질환	1,970	462	1,508	1,911	421	1,490	1,809	589	1,220	2,241	925	1,316
		(23.5)	(76.5)		(22.0)	(78.0)		(32.6)	(67.4)		(41.3)	(58.7)
근골격계질환	5,833	3,155	2,678	5,345	2,885	2,460	5,201	3,199	2,002	6,375	4,461	1,914
		(54.1)	(45.9)		(54.0)	(46.0)		(61.5)	(38.5)		(70.0)	(30.0)
직업성암	188	92	96	228	134	94	303	190	113	305	221	84
		(48.9)	(51.1)		(58.8)	(41.2)		(61.4)	(37.3)		(72.5)	(27.5)

)	
정신질환	150	46	104	169	70	99	186	104	82	226	166	60
		(30.7)	(69.3)		(41.4)	(58.6)		(55.9)	(44.1)		(73.5)	(26.5)
세균성 질환	72	36	36	109	56	67	75	50	25	81	51	30
		(50.0)	(50.0)		(51.4)	(48.6)		(66.7)	(33.3)		(63.0)	(37.0)
간질환	53	18	35	52	25	27	16	3	13	22	4	18
		(34.0)	(66.0)		(48.1)	(51.9)		(18.8)	(81.3)		(18.2)	(81.8)
기타*	1,515	578	937	1,665	591	1,074	1,125	472	653	756	478	278
		(38.2)	(61.8)		(35.5)	(64.5)		(42.0)	(58.0)		(63.2)	(36.8)

주: * 기타 만성폐쇄성폐질환, 레이노증후군 등
자료: 고용노동부 자료

Ⅲ. 과로사방지법의 도입논의

1. 도입의 필요성

과로사방지법의 도입 필요성은 크게 3가지로 나눌 수 있다. 첫째, 한국이 장시간 노동국가라고 인식될 우려가 있어 국가인식도를 개선할 필요가 있고, 둘째, 근로시간 단축으로 인해 발생하는 장시간 노동에 대한 후속적 대비나 조치 등을 마련할 필요성이 있으며, 셋째, 뇌혈관질환 또는 심장질환 관련 산재 승인률이 골격계 및 기타 질병에 비해 매우 낮은 수준을 보이고 있어 이에 대한 대책이 필요하다는 것이다.

2018년 기준, 한국은 1인당 연평균 근로시간이 2,005시간으로 OECD 36개 회원국 중 멕시코에 이어 두 번째로 길며, OECD 평균 1,734시간 에 비해 271시간(평균 대비 15.6%)을 더 많이 일하는 것으로 나타났다.¹⁰⁾ 이로 인해, 한국은 국제적으로 장시간 노동을 하는 대표적인 국가로 인식될 우려가 있다.

10) OECD, Average annual hours actually worked per worker(Aug. 22, 2019), available at <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=EO>

<표 4> OECD 회원국 간 근로자 1인당 연평균 근로시간(2018년 기준)

순위	국가	연 근로시간	순위	국가	연 근로시간
1	멕시코	2,148	19	일본	1,680
2	한국	2,005	20	호주	1,665
3	그리스	1,956	21	리투아니아	1,616
4	칠레	1,941	22	슬로바니아	1,603
5	이스라엘	1,910	23	핀란드	1,555
6	폴란드	1,792	24	벨기에	1,545
7	체코	1,792	25	영국	1,538
8	미국	1,786	26	프랑스	1,520
9	아일랜드	1,782	27	오스트리아	1,511
10	뉴질랜드	1,756	28	룩셈부르크	1,506
11	에스토니아	1,748	29	스웨덴	1,474
12	헝가리	1,741	30	아이슬란드	1,469
13	이탈리아	1,723	31	스위스	1,459
14	포르투갈	1,722	32	네덜란드	1,433
15	캐나다	1,708	33	노르웨이	1,416
16	스페인	1,701	34	덴마크	1,392
17	라트비아	1,699	35	독일	1,363
18	슬로바키아	1,698	36	터키	..

자료: Data extracted on 01 Aug 2019 02:20 UTC (GMT) from OECD.Stat

국내의 경우, 2018년 7월 1일부터 시행된 근로시간 단축은 장시간 노동 등으로 발생하는 후속적인 대비나 조치를 마련하여야 할 것이다. 예를 들어 근로시간 특례로서 5개 업종을 규정하고 있으나, 이로 인해 발생하는 장시간 노동 등이 발생할 것으로 예상된다. 또한 2019년 2월 19일 경제사회노동위원회는 탄력적 근로시간제의 단위기간을 현행 3개월에서 6개월로 최종 합의하였으나 이로 인해 발생될 우려가 있는 장시간 노동은 여전히 노출되어 있다.

특히, 코로나 스트레스로 발생한 질병의 경우, 업무와 질병 간 인과관계가 인정받지 못하면, 산업재해로 보상받기가 쉽지 않다는 것이다. 흔히 과로사는 뇌혈관질환 또는 심장질환 등으로 나타나며, 현행 법령상 뇌혈관질환 또는 심장질환 등은 뇌실질내출혈, 지주막하출혈, 뇌경색, 심근경색증, 해리성 대동맥자루가 발병한 경우를 업무상 질병으로 보고 있다. 2018년 기준 업무상 질병 중 뇌심혈관계질환의 연도별 산재승인현

황에 따르면, 뇌심혈관 질병의 산재 승인률은 41.3%로 근골격계(70%) 및 기타 질병(63.2%)에 비해 현저히 낮은 수준을 보이고 있다.

2. 노동계·경영계·정부의 입장

경제사회노동위원회는 2018년 7월 17일 의제별위원회로서 산업안전보건위원회를 출범시켜 장시간 노동과 안전보건 문제를 해결하기 위해 국내 실태와 해외 사례 등에 관한 논의에 초점을 맞추고 과로사방지법의 도입에 대해 검토해 왔다.¹¹⁾ 특히 2018년 말, 위원회 소속 위원들은 탄력근로시간제의 단위기간 조정에 대한 사회적 논의가 있는 가운데 장시간 노동으로 인한 근로자의 안전보건 확보를 위해 일본 수준의 과로사방지법 제정을 권고할 필요가 있다고 대체적으로 공감하였다. 다만, 노동계와 경영계는 장시간 노동으로 인한 과로사 등의 건강장해를 예방하고 과로사 등을 방지하기 위한 대책 마련이 필요하다는데 인식을 같이 하였으나, 그 이행 방식에 대해서는 의견을 달리하였다. 결국, 산업안전보건위원회 위원들은 ①과로사방지법 제정 권고 ②과로사방지법 제정, 산안법 개정 등 종합대책 수립 촉구 ③법 제·개정을 언급하지 않고 정부가 과로사방지 종합대책을 수립·시행 할 것을 권고 등을 종합 검토하여 결정하기로 하였다.¹²⁾

요약하면, 노동계, 경영계 및 정부는 최근 사회적 문제로 부각되고 있는 장시간 노동으로 인한 건강장해를 예방하고 과로사 등을 방지하기 위하여 대책 마련이 필요하다는데 대해서는 인식을 같이하고 있으나, 그 이행 방법에 대해서는 의견을 달리하고 있다.¹³⁾ 즉, 장시간 노동으로 인한 과로사방지 대책이 필요한 것은 공감하나, 관련 법 제·개정 등 세부 실행방안에 대해서는 각계의 의견 차이가 있기 때문에 내부 검토 및 조율을 위해 논의를 잠정 유보하기로 하였다.¹⁴⁾

노동계는 정부와 국회가 일하는 사람들의 과로사 등의 방지 대책의 실효성을 담보하기 위해서는 법률을 제·개정하도록 권고하는 입장이다. 그 이유는 법적근거가 마련되지 않은 채, 정부가 과로사방지대책을 수립하도록 권고하는 것은 의미가 없기 때문이다.¹⁵⁾ 또한 노동시간제도개선위원회에서 노사정이 과로사방지대책 마련에 합의하였음에도 불구하고 산업안전보건위원회에서 과로사방지를 위한 정부지원의 근거 마련을

11) 설문수, 「과로사 없는 사회를 위한 첫 걸음 과로사방지법 도입 논의」, 경제사회노동위원회, 2019.2.26., 171면.

12) 제11차 산업안전보건위원회 전체회의 결과, 2019.1.24.

13) 제12차 산업안전보건위원회 전체회의 결과, 2019.1.29.

14) 제14차 산업안전보건위원회 전체회의 결과, 2019.3.12.

15) 제13차 산업안전보건위원회 전체회의 결과, 2019.2.26.

위한 법 제·개정에 합의하지 못하는 것은 이해할 수 없다는 입장이다.¹⁶⁾

반면, 경영계는 모든 가능성을 열어놓고 정부가 과로사 등의 예방대책을 수립·시행하도록 권고하는 방향으로 추진하되, 노동시간에 대한 논의 진행 경과를 보고 최종 합의안을 도출하자는 입장이다. 또한 경영계는 근로자의 건강권 확보 차원에서 과로사 방지를 위해 노력할 필요성이 있으나 중소기업 경영 여건상 과로사방지법을 제정하는 것은 적절하지 않다고 주장하고 있다. 그 이유는 과로사에 대한 과학적 논거가 충분하지 않은 상태에서 입법을 추진하는 것은 시기상조이며, 타당하지도 않기 때문이다.¹⁷⁾ 더불어, 한국은 물론 일본 역시 과로사의 실태 및 현황이 파악되지 않은 가운데, 법을 제·개정하는 것은 적절치 않으며, 정부로 하여금 과로사 방지를 위한 방향성을 제시하는 것으로 충분하다는 입장이다.

한편, 정부는 과로사 등의 방지를 위한 대책을 수립할 계획이며, 위원회에서 과로사 방지를 위해 합의한 사항은 정부정책에 반영하여 과로사를 줄일 수 있도록 노력한다는 입장이다. 다만, 과로사 예방을 위해 대책을 마련할 필요가 있다는 데 공감하면서도 「산업안전보건법」 제4조를 개정하여 정부의 책무에 과로사 예방을 담는 경우, 별도의 과로사방지법을 제정할 필요가 없다는 입장이다.

3. 제20대국회의 입법논의

과로사 등 예방과 관련하여 제20대국회에서는 두 가지 방식으로 법률안을 발의한 바 있다. 첫 번째 방식은 과로사 등 예방과 관련하여 개별법을 제정하여 보호하는 방식이다. 두 번째 방식은 현행 「산업안전보건법」상 정부와 사업주의 책무 등을 부과함으로써 보호하는 방식이다.

첫 번째 방식은 「과로사 등 예방에 관한 법률안」으로 근로자가 과중한 업무 부담으로 인하여 사망 및 자살, 질병 또는 장애에 이르게 된 경우, 이에 대한 원인을 체계적으로 분석하고 그 대책을 수립하기 위한 법률적 근거를 마련하여 근로자와 그 가족을 보호하고 일과 생활이 양립하는 사회를 조성하려는 것이다.¹⁸⁾ 「과로사 등 예방에 관한 법률안」은 총 8개의 조문과 부칙으로 구성하고 있으며, 제1조 목적을 시작으로 제2조에서는 과로사의 정의를 규정하였으며, 제3조는 국가 등의 책무, 제4조는 과로사 등 방지대책 수립, 제5조 과로사 등 방지협의회, 제7조와 제8조는 조사·연구 및 교육·홍보·상담 등 과로사의 예방에 초점을 맞추고 있다. 다만, 검토의견에 따르면, 과

16) 2019.12.29. 노동시간제도개선위원회는 ‘탄력근로제 개선을 위한 경사노위 노사정 합의문’을 통하여 노사정은 노동자의 과로를 방지하기 위한 대책을 마련할 것을 합의하였다.

17) 제13차 산업안전보건위원회 전체회의 결과, 2019.2.26.

18) 「과로사 등 예방에 관한 법률안」(신창현 의원 대표발의, 의안번호 2006025).

로사 문제에 대한 법적 규율의 필요성에도 불구하고, 이를 별도의 제정법 신설을 통해 규정할 것인지에 대해서는 신중한 검토가 필요하다는 의견이다.¹⁹⁾ 제정법은 기존의 법률을 개정하는 방법으로 규율하기 곤란한 경우에 이루어지는 방식이므로, 제정안의 목적²⁰⁾을 기존 법률의 개정을 통하여 달성할 수 있는 경우에는 기존 법률을 개정하는 것이 바람직하다는 입장이다. 결국, 제정안이 방지하고자 하는 “과중한 업무상의 사유로 인한 근로자의 사망 등”도 산업재해의 범위에 포함할 수 있는 것으로, 산업재해의 예방을 목적으로 하는 「산업안전보건법」, 근로자의 기본적 생활을 보장하고 향상시키기 위한 「근로기준법」 등을 통해 규율할 수 있을 것으로 보인다는 견해이다.

두 번째 방식은 현행 「산업안전보건법」 개정을 통하여 과로로 인한 사망이 빈번히 발생하는 등 과로사 등이 사회문제가 되고 있으므로 법에 명시적 근거를 마련하여 정부와 사업주가 과로사 등 방지를 위하여 적극적으로 조치를 취하도록 하려는 것이다.²¹⁾ 「산업안전보건법 일부개정법률안」의 주요 내용은 과로사 등을 예방하기 위하여 정부의 방지 지도 책무를 추가하는 것이며, 사업주로 하여금 업무상 사유에 따른 뇌혈관 질병, 심장질환 또는 신경정신계 질병에 의한 건강장해를 예방하기 위한 보건 조치 의무를 부과하는 것이다. 또한 고용노동부 장관으로 하여금 과로사 등을 위한 역학 조사 의무를 부여하고 있다. 다만, 검토의견에 따르면, 과로사라는 용어가 일반적으로 사용되고 있으나, 이에 대한 이론 정립이나 연구가 충분하다고 보기 어려운 상황이므로 법률에서 과로사를 정의하는 문제는 충분한 의견수렴을 거쳐 결정해야 할 것으로 보인다는 견해이다.²²⁾ 또한 업무상 사유에 따른 뇌혈관 질병, 심장질환 또는 신경정신계 질병에 의한 건강장해를 예방하기 위한 객관적인 보건기준을 마련할 수 있을지에 대한 논의가 필요하다.²³⁾

19) 환경노동위원회, 「과로사 등 예방에 관한 법률안 검토보고서」(신창현 의원 대표발의, 의안번호 2006025), 2017.9, 12면.

20) 제정안 제1조(목적) 이 법은 과중한 업무상의 사유로 인하여 발생하는 근로자의 사망 및 자살, 질병 또는 장애 등을 방지하여 근로자와 그 가족이 건강하고 안정적인 생활을 영위할 수 있게 함을 목적으로 한다.

21) 「산업안전보건법 일부개정법률안」(이정미 의원 대표발의, 의안번호 2006870).

22) 환경노동위원회, 「산업안전보건법 일부개정법률안 검토보고서」(이정미 의원 대표발의, 의안번호 2006870), 2017.9, 4면.

23) 환경노동위원회, 「산업안전보건법 일부개정법률안 검토보고서」(이정미 의원 대표발의, 의안번호 2006870), 2017.9, 5면.

IV. 해외 입법례

해외국가의 경우, 일본은 개별법인 「과로사 등 방지대책 추진법」(過勞死等防止対策推進法)(이하 「과로사방지법」이라 한다)을 제정하여 과로사 예방 및 방지 등을 시행하고 있는 반면, 대만은 산업안전보건법(The Occupational Safety and Health Act)에 과로방지규정을 추가하여 사용자로 하여금 교대근무, 야간근로, 장시간 노동 등에 관하여 명확하게 규정하게 하고 있다. 특히, 대만은 일본의 「과로사방지법」을 벤치마킹한 것으로 장시간 노동으로 인한 과로사방지 대책이 필요하다는 인식에서 출발하였으나 개별법 제정이 아닌 관련법을 개정하는 방식으로 시행하고 있다는데 그 차이를 보이고 있다. 이하에서는 일본과 대만의 근로시간과 과로사 관련법을 소개하고자 한다.

1. 일본

(1) 법정근로시간과 연장근로

일본의 법정근로시간은 1주 40시간, 1일 8시간으로 규정되어 있다. 「노동기준법」 제32조제1항은 “사용자는 근로자에게 휴식시간을 제외하고 1주간 40시간을 초과하여 근로에 종사시켜서는 아니된다”고 규정하고 있다. 또한 「노동기준법」 제32조제2항의 경우, 사용자는 1주간의 각 일에 있어서 근로자를 휴게시간을 제외하고 1일에 대해서 8시간을 초과하여 근로에 종사시켜서는 아니 된다. 따라서 사용자가 법정근로시간을 위반하여 근로자를 종사하게 하는 경우, 6개월 이하의 징역 또는 30만 엔 이하의 벌금에 처한다.²⁴⁾

연장근로와 관련하여 일본은 2018년 6월 29일 「일하는 방식 개혁 법률」(이하 ‘개혁법률’이라 함)을 의회에서 의결하였다. 개혁법률의 주요내용은 ①장시간 노동근절, ②비정규직 차별 시정, ③근로대가의 기준을 근로시간에서 성과로 전환한 고도 프로페셔널 제도의 도입 등이다.²⁵⁾ 개혁법률은 종래 고시 형태로 규정되어 있던 초과근무 상한을 법률에 직접 월 45시간, 연 360시간으로 규정하였다는데 의의가 있다. 다만, 예외적으로 업무량의 증가 등으로 인해 노사합의가 있는 경우에는 연간 최대 720

24) 「노동기준법」 제119조제1호.

25) 조승래, 「70년만의 노동대개혁, 일본의 일하는 방식 개혁법률」, 『이슈와 논점』 제1490호, 2018.

시간을 초과하지 않는 범위에서 요건을 충족하는 경우 연장근로가 가능하다. 3가지 요건은 ①휴일노동을 포함하여 1개월간 100시간 미만 ②휴일노동을 포함하여 2개월에서 6개월간 월평균 80시간 이내 ③초과노동시간이 월간 45시간을 넘는 횟수는 연 6회까지로 제한을 구성하고 있다. 다만, 초과근무 상한규제 적용유예 및 예외되는 업종으로 자동차 운전 업무, 건설사업, 의사 업무는 법률 시행일로부터 5년 뒤 상한규제가 적용되며, 신기술 및 신상품 등의 연구개발 업무는 규제에서 적용 제외된다.

(2) 「과로사방지법」

2014년 6월 27일 「과로사방지법」(법률 제100호)이 제정되고 동년 11월 1일부터 시행되었다. 「과로사방지법」은 일본에서 장시간 노동이 실질적으로 해소되지 않고, 과로사 및 과중한 근무부담이나 근무환경으로 인한 정신질환, 자살자 수가 증가함에 따라 이에 대한 대책 마련이 필요하였다.

일본의 「과로사방지법」은 총 제5장 제14조의 체계를 구성하고 있는 바, 제1장 총칙, 제2장 과로사 등의 방지대책에 관한 대강, 제3장 과로사 등의 방지대책, 제4장 과로사 등 방지대책 추진협의회, 제5장 과로사 등에 관한 조사연구 등을 토대로 법제상의 조치로 구분되어 있다.²⁶⁾

<표 5> 「과로사방지법」의 체계

장		조항	내용
제1장	총칙	제1조	목적
		제2조	정의
		제3조	기본이념
		제4조	국가의 책무 등
		제5조	과로사 등 방지 계발 월
		제6조	연차보고서
제2장	과로사 등의 방지대책에 관한 대강	제7조	과로사 등의 방지대책에 관한 대강 내용과 절차
제3장	과로사 등의 방지대책	제8조	조사연구 등
		제9조	계발
		제10조	상담체제 정비 등
		제11조	민간단체의 활동에 대한 지원
제4장	과로사 등 방지대책	제12조	설치

26) 「과로사 등 방지대책 추진법(過勞死等防止對策推進法)」 원문은 다음과 같이 확인할 수 있음. <https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11200000-Roudoukijunkyoku/0000061009.pdf>.

	추진협의회	제13조	조직구성
제5장	과로사 등에 관한 조사연구 등을 토대로 한 법제상의 조치 등	제14조	법제상 또는 재정상의 조치와 기타 조치

자료: 최종권, 「일본의 과로사 등 방지대책 추진법 제정과 주요내용」, 『최신외국법제정보』, 2015년 제1호, 2015, p.48.

「과로사방지법」의 주요내용을 살펴보면, 제1장 총칙 상에 과로사의 정의를 규정하고 있다. 과로사란 업무의 과중한 부하에 따라 뇌혈관질환 또는 심장질환을 원인으로 사망 또는 업무의 강한 심리적 부하에 따라 정신장애를 원인으로 자살하거나 뇌혈관질환, 심장질환 또는 정신장애를 말한다.²⁷⁾ 제2장 과로사 등의 방지대책에 관한 대강(大綱)²⁸⁾에 따르면, 중앙정부의 후생노동대신은 대강의 방안을 마련하고자 할 경우, 관계행정기관의 장과 협의하여야 하고, 과로사 등으로 사망한 자의 유족과 노사 대표가 참여하는 ‘과로사 등 방지대책추진협의회’의 의견을 반드시 수렴하도록 하고 대강령이 정해진 경우, 정부는 지체없이 이를 국회에 보고하고 인터넷 기타 적절한 방법으로 공표하여야 한다. 제3장 과로사 등의 방지를 위한 주요 대책으로 네 가지 방안을 제시하고 있다. 첫째, 과로사 방지대책 가운데 중요한 것은 과로사 등에 관한 조사연구라 할 수 있다. 과로사 방지대책을 위한 사전작업은 △과로사 등에 관한 실태조사, △과로사 등에 관한 정보의 수집, 정리, 분석 및 제공, △과로사 등에 관한 조사 연구, △과로사 등의 효과적인 방지에 관한 충실한 수행 등이 있다. 둘째, 국가 및 지방공공단체는 교육활동, 홍보활동 등을 통해 과로사 등 방지의 중요성을 국민에게 자각시키고 국민의 관심과 이해를 높일 수 있도록 필요한 시책을 강구해야 한다. 셋째, 국가 및 지방공공단체는 과로사 등의 우려가 있는 자에 대해서 조기에 대응할 수 있는 체계를 만들 필요가 있다. 더불어, 과로사 등을 방지하기 위한 적절한 대처를 실시하는 체제의 정비 및 내실화에 필요한 시책을 강구해야 한다. 예를 들어, 국가 및 지방공공단체는 과로사 등이 우려되는 자와 그 친족 등이 과로사 등에 관하여 상담을 할 수 있는 기회를 부여하고 이에 상담을 원하는 자에 대해서는 연수기회를 제공하도록 한다. 넷째, 국가 및 지방공공단체는 민간단체가 적극적으로 과로사 등의 방지활동을 할 수 있도록 지원체계를 마련하여야 한다.

「과로사방지법」 제4장은 후생노동대신이 대강을 작성하기 전에 반드시 법이 요구하는 협의회의 의견을 청취하도록 한다. 과로사 등 방지대책 추진협의회는 2명 이내의 위원으로 조직되며, 비상근으로 후생노동대신이 임명한다. 「과로사방지법」 제5장

27) 「과로사방지법」 제2조.

28) 과로사 등의 방지대책에 관한 대강은 정부가 방지대책에 대한 사항을 구체화하여 안(案)을 마련하고 그것을 정리한 대강(大綱)을 작성해야 한다.

에 따르면, 과로사 등에 관한 조사·연구 등을 토대로 한 법제상의 조치 등을 규정하고 있는 바, 정부는 과로사 등에 관한 조사·연구 등의 결과를 토대로 필요하다고 인정될 때는 과로사 등의 방지를 위한 법제상 또는 재정상의 조치 및 기타 조치를 강구하여야 한다.

(3) 과로사 인정기준

일본의 경우, 과로사 인정기준은 만성과로를 중심으로 이루어지고 있다. 과로사 인정기준은 돌발상황, 단기과로, 만성과로를 구성하고 있는 바, 돌발상황(1일)은 발병직 전부터 전날까지 사이에 이상사건이 발생한 경우이며, 단기과로(1주)는 발병에 근접한 시기에 특히 과중한 업무에 종사한 경우, 만성과로(1개월 이상)는 발병 전에 장기간에 걸쳐 현저한 피로의 축적을 가져온 특별히 과로한 업무에 종사한 경우를 말한다.²⁹⁾ 과로사의 경우, 뇌내출혈 등 다음과 같이 8개 질병을 구성하고 있다.³⁰⁾ 8개의 질병은 뇌내출혈(뇌출혈), 지주막하출혈, 뇌경색, 고혈압성뇌증(高血壓性腦症), 심근경색, 협심증, 심정지(심장성 돌연사를 포함함), 해리성대동맥류(解離性大動脈瘤)이다. 특히, 뇌심혈관질병 관련 만성과로기준은 다음과 같이 평가하고 있다. 첫째, 발병 전 1개월~6개월간 월 평균 45시간을 초과하는 시간의 노동이 인정되지 않을 경우 업무와 발병과의 관련성이 약하다고 평가될 수 있다. 둘째, 월 평균 45시간을 초과하여 시간외의 노동시간이 길수록 업무와 발병과의 관련성이 서서히 강해진다고 평가할 수 있다. 셋째, 발병 전 1개월간 월 100시간 또는 발병 전 2개월~6개월간 월 80시간을 초과하는 시간의 노동이 인정되는 경우에는 업무와 발병과의 관련성이 강하다고 평가할 수 있다.

(4) 과로사 관련 산업재해 인정현황

2014년 11월 1일 「과로사방지법」 시행된 이후의 산업재해 인정 현황을 다음 그림에서 파악할 수 있다. 뇌심장질환으로 인한 산재승인 건수는 「과로사방지법」 시행 전후 비교하면 점차적으로 감소한 것으로 나타나고 있다.³¹⁾ 반면, 정신장해로 인한 산재승인 건수는 감소추세를 보이다가 증가하는 것으로 보인다. 과로사 관련 산재승인

29) 일본의 뇌심혈관계 질환 인정기준, 기발제 제1063호, 2001년 12월 12일(송재철 외, 「업무상 질병 인정기준 및 재해조사 개선방안에 관한 연구-뇌심혈관계질환, 근골격계 질환」, 연구용 역보고서, 고용노동부, 2017, 120면, 240면 이하).

30) 이들 질병은 업무상 질병의 범위를 규정한 노동기준법 시행규칙 별표 제1의2의 제8호와 제9호에서 열거하는 질병에 해당한다.

31) 2014년 6월 「과로사방지법」 시행 이후의 산업재해 인정 현황은 平成·年度 26년도부터이다 (平成·年度 12년도는 2000년이며, 29년도는 2017년도를 말한다).

건수의 감소추세가 「과로사방지법」 시행이라 단정지을 수 없으나 뇌심장질환으로 인한 산재승인 건수가 감소한 것은 누구도 부인할 수 없는 사실이다.

[그림 1] 뇌·심장질환으로 인한 산업재해 인정 현황³²⁾



[그림 2] 정신장애로 인한 산업재해 인정 현황³³⁾



32) 해당 자료는 다음과 같이 후생노동성의 과로사 등 및 노재보상상황에서 확인할 수 있다, <https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/karoushi/17/dl/17-2-1.pdf>.

2. 대만

(1) 법정근로시간과 연장근로

대만의 법정근로시간은 근로기준법 제30조에 따라 1일 8시간, 1주 40시간으로 매주 2일의 휴일을 근로자에게 부여하고 있다.³⁴⁾ 현행 법정근로시간은 2015년 6월 3일 대통령령으로 근로기준법이 개정됨으로써 2016년 1월 1일부터 시행하고 있다. 근로기준법이 개정되기 전, 법정근로시간은 1일 8시간, 2주 84시간이었다.

한편, 연장근로는 근로기준법 제32조에 따라 월 54시간이나 3개월에 138시간을 초과할 수 없다.³⁵⁾ 현행 연장근로는 2018년 1월 31일 대통령령에 의해 근로기준법 제32조가 개정됨으로써 동년 3월 1일부터 시행되었다.³⁶⁾

(2) 과로사방지규정

대만의 경우, 과로사방지규정이 2013년 7월 3일 시행된 산업안전보건법 내에 추가됨으로써 사용자 하여금 교대근무, 야간근로, 장시간 노동에 관하여 명확하게 규정하도록 하며, 고위험 그룹을 확인평가, 의학상담과 건강가이드 배치, 근로시간 적정 또는 단축 등 방지대책을 마련하도록 하였다.

대만의 뇌심혈관계 질환에 대한 인정기준은 일본과 유사한 방식으로 되어 있다.³⁷⁾ 특히, 대만의 노동부는 뇌혈관질환 및 심장질환(외상에 의한 것은 제외)의 질병인정 기준 등에 대한 설명서(지침)(Guidelines for recognizing overwork-related cardiovascular and cerebrovascular disease)를 마련하고 있다.³⁸⁾ 동 설명서(지침)

33) 위의 자료의 출처와 동일함.

34) 대만의 근로기준법(Labor Standards Act) 영문버전을 다음과 같이 확인할 수 있음, <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=N0030001>; The china post/Asia news network, "Taiwan labour laws: Two days off per week, maximum 40 working hours beginning 2016", May 16, 2015.

35) Willis Towers Watson, "Twain: Further amendments to workweek rules, overtime and annual leave take effect in March", Feb. 6, 2018; Keoni Everington, "Changes to Taiwan's Labor law go into effect today", Twain News, March 1, 2018.

36) Amended and promulgated Article 24, 32, 34, 36 to 38 and 86, added Article 32-1 of the Act by the Presidential Decree No. 10700009781 on January 31, 2018, and shall effect from March 1, 2018.

37) 김인아 외, 「정신질환 업무상재해에 대한 해외사례 연구」, 연구용역보고서, 근로복지공단, 2017, 122면.

38) 뇌혈관질환 및 심장질환(외상에 의한 것은 제외)의 질병인정 기준 등에 대한 설명서(지침)(Guidelines for recognizing overwork-related cardiovascular and cerebrovascular disease)는 1991년에 처음으로 마련되었으나, 2004년과 2010년에 개정되었다(Heng-Hao Chang &

는 개요, 대상질병, 기존질환의 자연 경과적 악화 및 잠재적 위험요인, 의학적 진단 등을 포함하고 있다.

대만의 뇌심혈관계 질환에 대한 인정기준은 크게 두 가지로 나누어져 있다.³⁹⁾ 그 두 가지는 단기과로(Short-term excessive workload)와 만성과로(Long-term excessive workload)이다. 단기과로 인정기준은 근로자가 1일 장시간 노동을 했는지 여부 또는 근로자가 뇌혈관질환 및 심장질환이 발병되기 전 1주 내 장시간 노동시간을 가졌는지 여부이다. 다만, 근로시간의 양에 관한 종전의 기준을 삭제한 상태이다.⁴⁰⁾ 반면, 만성과로 인정기준은 뇌혈관질환 및 심장질환이 발병되기 전, 1개월 92시간 또는 그 이상 초과근로한 경우(총 근로는 276시간 이상/월) 또는 뇌혈관질환 및 심장질환이 발병되기 전, 2개월에서 6개월까지 평균 72시간 초과근로한 경우(총 근로 256시간/월평균 이상)를 말한다.

V. 입법과제

1. 과로사 등 방지대책 근거 마련

과로사 등 방지대책 근거 마련은 세 가지 선택방식이 있다. 첫 번째 방식은 과로사 등 예방에 관한 개별법을 제정하는 방식이다. 두 번째 방식은 현행법 즉 「산업안전보건법」을 개정하여 정부의 책무 등을 법에 명시적 근거를 마련하여 정부와 사업주가 과로사 등 방지를 위하여 적극적으로 조치를 하는 방식이다. 마지막 세 번째 방식은 현행 법체계하에서 정부에게 과로사 등의 예방대책을 수립·시행하도록 권고하는 방식이다.

첫 번째 방식은 일본처럼 과로사 등 예방에 관한 법률을 제정함으로써 한국사회에서 과로사 등을 없애기 위한 선언적 의미를 내포할 수 있으며, 과로사 등 방지대책의 법제도적 토대가 마련된다는 장점이 있다.⁴¹⁾ 다만, 과로사 문제에 대한 법적 규율의

Ro-Ting Lin, "Policy Changes for preventing and recognizing overwork-related cardiovascular diseases in Taiwan: An overview", *Journal of Occupational Health*, Jan. 30, 2019, at 4.

39) Heng-Hao Chang & Ro-Ting Lin, *supra* note 38, at 4.

40) 2004년에 개정된 뇌혈관질환 및 심장질환(외상에 의한 것은 제외)의 질병인정 기준 등에 대한 설명서(지침)에 따른 인정기준은 다음과 같다: ① 사망 전일 24시간 연속 근무 또는 16시간 이상의 초과근무 ② 단기간 과중 업무의 경우 사망 1주일 전 48시간 또는 2주일에 84시간의 초과근무 ③ 장기간 과중업무는 사망 6개월 전 평균 매달 45시간이상의 초과근무 ④ 1개월전 100시간 초과근무 ⑤ 2~6개월까지 매월 80시간 초과근무.

필요성에도 불구하고, 이를 별도의 제정법 신설을 통해 규정할 것인지에 대해서는 신중한 검토가 필요하며, 개별법을 제정하는 방식이 기존 법률의 개정을 통하여 달성할 수 있는 경우에는 기존 법률을 개정하는 것이 바람직하다는 비판이 있을 수 있다.

두 번째 방식은 대만처럼 「산업안전보건법」을 개정하여 과로사 등 방지대책에 관한 정부의 책무 등을 법에 명시적 근거를 마련하는데 의의가 있다. 왜냐하면, 현행법상 과로로 인한 사망, 질병 또는 장애 등을 업무상 재해로 구분하고 있으나 과로사 등의 방지를 위한 명시적인 근거는 없기 때문이다. 그러나 과로사 등 방지대책을 위해서는 과로사의 정의, 정부 등의 책무, 과로사 등 방지대책 수립, 과로사 등 방지협의회, 조사연구 등 여러 가지 세부사항을 규정할 필요가 있다. 따라서 개정 「산업안전보건법」상 정부의 책무 등은 위와 같은 세부사항을 구체적으로 포함하는데 한계가 있을 것으로 보인다. 다른 한편, 하위법령을 통하여 여러 가지 세부사항을 규정하는 방법이 있으나, 이 역시 과로사의 정의 등 여러 항목을 구체화하기엔 쉽지 않은 일일 것이다.

세 번째 방식은 과로사 등 예방에 관한 법률을 제정하거나 현행법을 개정할 필요없이 정부가 과로사 등 예방대책에 관한 지침이나 가이드라인을 마련함으로써 과로사방지법 제·개정에 대한 논란을 불식시킬 수 있다. 그러나 지침이나 가이드라인은 법적 구속력이 없어 그 실효성에 의문이 제기될 수 있다는 점이다. 그도 그럴것이, 이미 한국산업안전보건공단에서 ‘장시간 근로자 보건관리지침’과 ‘뇌심혈관질환 예방을 위한 발병위험도 평가 및 사후관리지침’등이 마련되어 있기 때문이다. 그러나 이러한 지침들은 모두 사업주의 자율적 판단에 따라 시행하도록 되어 있어 실제로 사업장에서 이를 잘 이행하고 있는 지에 대해 감독할 근거가 없다.⁴²⁾

2. 과로사 등의 개념 정립

과로사 등 방지대책을 도입할 경우, 과로사 등의 개념을 어떻게 구성할 것인지가 핵심적인 논의의 대상이 될 것이다. 과로사라는 용어는 일상생활에서 널리 사용되고 있으나, 국어사전이나 법령상에 정의되어 있지 않으며, 과로사는 병명이 아니며 의학적으로도 정식으로 사용되는 용어가 아니다.⁴³⁾ 전술한 바와 같이, 일본은 「과로사방

41) 박선영, 「일본에서의 과로사 등 방지대책의 전개와 시사점」, 『노동정책연구』 제17권 제3호, 2017, 178면.

42) 오수진·정연, 「과로사 예방 및 보상 정책의 현황과 정책과제」, 『보건복지포럼』 통권 제270호, 2019, 86면.

43) 환경노동위원회, 「과로사 등 예방에 관한 법률안 검토보고서」(신창현 의원 대표발의, 의안번호 2006025), 2017.9, 9면.

지법」 제2조에 따라 ‘과로사 등’을 업무의 과중한 부하에 따라 뇌혈관질환 또는 심장질환을 원인으로 사망 또는 업무의 강한 심리적 부하에 따라 정신장애를 원인으로 자살하거나 뇌혈관질환, 심장질환 또는 정신장애를 말한다고 규정하고 있다. 반면, 한국의 경우, 「과로사 등 예방에 관한 법률안」에 따르면, ‘과로사 등’이란 업무상의 사유에 따른 뇌혈관 질환, 심장질환 또는 신경정신계 질병으로 인한 근로자의 사망 및 자살, 질병 또는 장애를 말한다고 정의하고 있다. 결국, 일본과 한국에서 ‘과로사 등’의 개념에 공통적인 것은 뇌혈관질환, 심장질환, 정신질환을 원인으로 근로자가 사망, 자살, 질병, 장애가 발생한 경우로 정의하고 있다는 점이다. 다만, 논란이 될 수 있는 부분은 ‘자살’을 업무상 재해로 볼 수 있느냐라는 것이다. 원칙적으로 자살은 업무상 재해에 해당하지 않는다고 「산재보험법」 제37조제2항 본문에서 규정하고 있다. 그러나 같은 항 단서에서 그 부상, 질병, 장애 또는 사망이 정상적인 인식능력 등이 뚜렷하게 저하된 상태에서 한 행위로 발생한 경우로서 대통령령이 정하는 사유가 있으면 업무상 재해로 본다라고 규정하고 있다. 따라서 ‘과로사 등’의 개념정립은 아직까지 이론 정립이나 연구가 충분하다고 보기 어려운 상황이고 실태 파악도 되지 않은 관계로 법률상 과로사를 정의하는 문제는 이해관계당사자들 간에 충분한 논의와 의견수렴을 거쳐 결정해야 할 것으로 보인다.

3. 과로사 등 질병의 범위 확정 등

과로사 등 방지대책 도입시 과로사 등 질병의 범위를 확정하는 것과 인정기준 정립 역시 논의의 대상이 될 것이다. 전술한 바와 같이 「근로기준법 시행령」 [별표 5]에 따르면, 업무상 질병과 요양의 범위를 열거하고 있는 바, 업무상 과로 등으로 인한 뇌혈관 질환 또는 심장 질환을 업무상 질병으로 인정하고 있다. 즉, 뇌혈관 질환 또는 심장 질환은 업무상 과로 등으로 발생하는 질병이라 할 수 있다. 그러나 신경정신계 질병(정신장애)으로 인한 근로자의 사망 및 자살, 질병 또는 장애를 과로사 등의 질병으로 포함할 수 있느냐라는 것이다. 이미, 일본은 정신장애를 원인으로 하는 질병을 과로사 등 질병에 포함하고 있으며, 「과로사 등 예방에 관한 법률안」 역시 포함하고 있다. 따라서 과로사 등의 질병에 해당하는 범위를 확정하여 과로사 등 방지대책을 논의할 필요가 있다.

더불어 산재를 인정받기 위해서는 과로 등(뇌혈관 질환 또는 심장 질환)과 질병간의 관련성이 입증되어야 한다. 과로 등과 관련된 구체적인 인정기준은 「산재보험법 시행령」 [별표 3]에서 정하고 있고, 업무상 질병 인정여부에 필요한 사항은 고용노동부 고시(제2017-117호)에서 구체적으로 설명하고 있다. 다만, 과로 등에 관한 업무

상 질병 인정 여부 결정에 필요한 사항이 근로시간을 중심으로 이루어지고 있다는 점과⁴⁴⁾ 엄격하게 규정하고 있다는 점이다.⁴⁵⁾ 특히, 만성과로의 경우, 발병 전 12주를 기준으로 1주 평균 60시간 또는 52시간을 초과하는 경우와 52시간을 초과하지 않는 경우로 나누고 있어 근로자가 과로 등 업무상 질병으로 인정받기가 쉽지 않을 것이다. 일본의 경우, 만성과로기준은 주가 아닌 월에 따른 기준으로 초과근로 한도 이상으로 근무한 경우 업무와 질병간의 관련성 강해진다고 평가하고 있다는 점은 시사할 만한 점이다.

44) 오수진·정연, 앞의 논문, 86면.

45) 환경노동위원회, 「과로사 등 예방에 관한 법률안 검토보고서」(신창현 의원 대표발의, 의안번호 2006025), 2017.9, 6면.

[참고문헌]

- 김인아 외, 「정신질환 업무상재해에 대한 해외사례 연구」, 연구용역보고서, 근로복지공단, 2017.
- 박선영, 「일본에서의 과로사 등 방지대책의 전개와 시사점」, 『노동정책연구』 제17권 제3호, 2017
- 설문수, 「과로사 없는 사회를 위한 첫 걸음 과로사방지법 도입 논의」, 경제사회노동위원회, 2019.2.26.
- 오수진·정연, 「과로사 예방 및 보상 정책의 현황과 정책과제」, 『보건복지포럼』 통권 제270호, 2019
- 유성욱·유성호, 「과로사 인정기준에 관한 대법원 판례 경향에 대한 연구」, 『대한법의학회지』 제35권, 2011.
- 조승래, 「70년만의 노동대개혁, 일본의 일하는 방식 개혁법률」, 『이슈와 논점』 제1490호, 2018.
- 환경노동위원회, 「과로사 등 예방에 관한 법률안 검토보고서」(신창현 의원 대표발의, 의안번호 2006025), 2017.9.
- 환경노동위원회, 「산업안전보건법 일부개정법률안 검토보고서」(이정미 의원 대표발의, 의안번호 2006870), 2017.9.
- Heng-Hao Chang & Ro-Ting Lin, “Policy Changes for preventing and recognizing overwork-related cardiovascular diseases in Taiwan: An overview”, *Journal of Occupational Health*, Jan. 30, 2019.
- Keoni Everington, “Changes to Taiwan’s Labor law go into effect today“, *Twain News*, March 1, 2018.
- OECD, Average annual hours actually worked per worker, available at <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=EO>
- The china post/Asia news network, “Twaiwan labour laws: Two days off per week, maximum 40 working hours beginning 2016”, May 16, 2015.
- Willis Towers Watson, “Twain: Further amendments to workweek rules, overtime and annual leave take effect in March”, Feb. 6, 2018.

[국문초록]

과로사방지법 도입을 위한 입법과제

신 동 윤

(국회입법조사처 입법조사관)

2018년 기준, OECD의 평균 연간 근로시간에 따르면, 우리나라의 연간 근로시간은 2,005시간으로 OECD 회원국 중 멕시코에 이어 두 번째에 해당하며, OECD 평균 1,734시간 보다 271시간이 더 긴 것으로 나타났다. 한편, 장시간 노동관행 개선을 위해 개정된 「근로기준법」이 시행됐음에도 불구하고 장시간 노동은 여전히 과로사의 위험에 노출되어 있다.

그러나 장시간 노동을 예방하고 개선하기 위한 법·제도적 장치가 미흡한 상태이다. 또한 ‘과로사 등’에 관한 개념이 아직까지 정립되어 있지 않다. 특히, 장시간 노동으로 인해 과로사가 발생하는 경우, 산업재해로 인정받기 위한 기준이 너무 엄격하거나 근로시간을 중심으로 이루어지고 있다는 점이다.

따라서 과로사방지대책을 도입하기 위한 입법과제로서 세 가지를 제시할 수 있다. 첫째, 과로사방지대책을 위한 법적근거를 마련하는 것으로 개별법을 제정하거나 현행법을 개정하는 방식, 정부의 지침 등을 마련하는 방식이 있다. 둘째, ‘과로사 등’의 개념은 뇌혈관질환, 심장질환, 정신질환을 원인으로 근로자가 사망, 자살, 질병, 장애가 발생한 경우로 정의하는 것이다. 셋째, 과로사 등 방지대책 도입시 과로사 등 질병의 범위는 신경정신계 질병(정신장애)까지 포함될 필요가 있으며, 인정기준은 일본처럼 주 단위가 아닌 월 단위로 산정하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

주제어: 장시간 노동, 과로사, 과로사방지법, 과로사방지대책, 업무상 질병

[Abstract]

The Legislative Tasks to Introduce the Act to Prevent Overwork-related Death

Sin, Dongyun

(Legislative Researcher, National Assembly Research Service)

As of 2018, the OECD's average annual working hours stood at 2,005 hours, the second-highest among OECD members after Mexico and 271 hours longer than the OECD average of 1,734 hours, according to the OECD report. Meanwhile, despite the implementation of the revised Labor Standards Act to improve long-time labor practices, the long-time work is still exposed to the risk of overwork.

However, there is a lack of legal and institutional mechanisms to prevent and improve long-term work. In addition, the concept of 'overwork-related death, etc.' has not yet been established. In particular, if overwork occurs due to long hours of work, the criteria for obtaining recognition as an industrial accident are either too strict or centered on working hours.

Therefore, three things may be proposed as legislative tasks to introduce the measures to prevent overwork-related death. First, there is a way to prepare a legal basis for overwork prevention measures, such as enacting individual laws or revising existing laws, and preparing guidelines for the government. Second, the concept of 'overwork-related death' is defined as the occurrence of a worker's death, suicide, illness or disability due to cerebrovascular disease, heart disease, and mental illness. Third, when introducing preventive measures such as overwork, the scope of diseases such as overwork shall be included to the extent of neuropsychological diseases (psychological disorders), and it would be desirable to calculate the recognition criteria on a monthly basis rather than on a weekly basis as Japan.

key words : Long-term Labor, Overwork-related Death, Act to Prevent Overwork-related Death, Measures to Prevent Overwork, Occupational Diseases

일본 지역포괄케어시스템의 고찰과 시사

김 광 래* · 이 원 식**

目 次

I. 서론	(1) 지역포괄케어시스템의 구조와 제도분석
II. 일본의 사회보장정책의 배경과 노인 복지정책의 특징	(2) 지역포괄케어시스템의 실천모델과 정책모델
1. 일본의 사회보장정책의 흐름	
2. 일본 노인복지정책과 개호보험제도의 특징	IV. 한국의 커뮤니티 케어의 구축과 과제
III. 지역포괄케어시스템의 구축과 과제	V. 결론
1. 지역포괄케어시스템의 성립배경과 제도화과정	
2. 지역포괄케어시스템의 구조와 과제	

I. 서론

현재 일본의 ‘지역포괄케어시스템’ 구축은 사회보장정책 및 노인복지정책에서 가장 주목 받고 있다. 지역포괄케어시스템은 2003년 설치된 고령자개호연구회가 ‘존엄을 유지하는 케어를 목표로 향후 생활의 계속성을 유지하는 새로운 케어서비스체계’로 처음 주창했고(오영란, 2016), 지역포괄케어연구회(2008년) 최초 보고서에서 제시된

* 투고일: 2019.08.09., 심사일: 2019.08.11.-2019.08.26., 게재확정일: 2019.08.26.

제1저자, 대전장애인직업재활시설협회장

** 교신저자, 금강대학교 교수

이후, 2017년까지 5편의 보고서를 통해 지역포괄케어시스템 구축에 대한 제안이 이루어지면서 많은 연구단체들과 학자들의 연구가 진행되고 있다. 일본정부는 ‘새로운 서비스 체계’의 도입이라는 방향아래 2005년 개호보험 개정과 지역포괄케어시스템의 제도화를 시작하였다. 2013년 12월에는 ‘지속가능한 사회보장제도의 확립을 도모하기 위한 개혁의 추진에 관한 법률(프로그램법)’과 ‘지역의 의료 및 간호의 종합적인 확보의 추진에 관한 법률(의료·개호종합법)’이 2014년 6월에 성립되고, 2015년부터 지역포괄케어시스템 구축이 본격적으로 추진되었다.

일본정부가 국책사업으로 추진하고 있는 지역포괄케어시스템은 의료 및 보건서비스, 재택케어, 재활, 개호·복지서비스를 포함한 것이며, 노멀라이제이션의 관점에서 시설케어와 재택케어와의 연대 및 주민참여를 통한 전인적 의료 케어시스템이라고 정의하고 있다.

한편 한국은 2018년 11월 보건복지부가 ‘지역사회 통합 돌봄 기본계획(안)’을 발표하여 노인분야에서 커뮤니티케어 구축을 천명하였다. 그 내용을 살펴보면 ‘노인이 살던 곳에서 건강한 노후를 보낼 수 있는 포용국가’, ‘2025년까지 지역사회 통합 돌봄의 제공기반을 구축’ 등 일본의 지역포괄케어시스템과 상당히 유사한 내용을 보이며, 보건복지부도 해외사례로서 일본의 지역포괄케어시스템을 설명하고 있다. 이 시점에 일본의 지역포괄케어나 지역포괄케어센터 및 시스템에 대한 국내연구(김옥희, 2006; 조추용·정윤태, 2010; 정소강, 2010; 김은지, 2015; 오영란, 2016; 유애정, 2019)가 이루어졌고, 연구의 대부분은 제도에 대한 설명과 함께 국내 적용방안에 대한 모색이 주류를 이루었다. 정소강(2010)은 고령화와 시설수용증가 등의 노인복지환경 변화에 따른 방안으로 일본의 지역연계모델 구축 사례를 통해 문제해결 방안을 제시하였으며, 김은지(2015)는 일본 사회보장제도의 지속가능성을 위한 개혁과제로서 지역복지와 전달체계로서 지역포괄케어시스템의 검토 필요성을 제시하고 있다.

특히 오영란(2016)은 일본의 개호보험서비스를 지역포괄케어 중심으로 분석하고 이를 통해 한국에서의 지역중심의 재가장기노인요양서비스 구축에 시사점을 제시하였다. 또한 유애정(2019)의 연구에서는 지역포괄케어시스템과 개호보험제도의 개정과정을 분석하여 보건복지부가 추진하고 있는 커뮤니티케어 구축과 노인장기요양보험의 비전을 제시하였다. 이는 개호보험제도와 지역포괄케어시스템의 관계에 대한 측면에서 본 연구와 유사점을 보이고 있으나, 제도에 대한 분석과 커뮤니티케어 적용방안에 초점을 맞추고 있어, 광의적 관점에서 정책을 분석하고 시사점을 찾는다는 점에서 큰 차이점이 있다.

이와 같은 일본의 지역포괄케어시스템에 대한 연구에도 불구하고 기존 선행연구들은 제도적인 측면을 중심으로 분석이 이루어졌기에 개호보험제도와 지역포괄케어시스템의 관계에 대한 신자유주의적 관점에서 분석할 필요성이 제기된다. 즉 일본의 지역포괄케어시스템의 분석에 앞서 급증하는 이용자와 공적재정을 억제하기 위한 방향으

로 전개되어왔던 개호보험제도의 틀 안에서 지역포괄케어시스템의 구축이 이루어지고 있다는 점에 주목해서 검토해볼 필요가 있다. 이것은 한국과 일본의 사회보장정책과 노인복지정책의 현재를 진단하고 향후 방향성을 제시하는데 중요한 작업이라고 할 수 있다.

본 연구의 목적은 한국의 커뮤니티 케어 구축에 앞서서 일본의 지역포괄케어시스템의 구체적인 내용을 살펴보고 광의적 관점에서 정책 의도를 분석하여, 한국의 커뮤니티 케어 구축에 시사점을 제시하는 것이다. 즉 광의적 관점에서 일본의 노인복지정책의 흐름에 대하여 파악하고 개호보험제도의 제도화 이후 전개과정과 지역포괄케어시스템의 도입과 추진과정에서 나타난 과제와 한계점을 분석하여 한국의 커뮤니티케어에 주는 시사점을 제시하겠다.

II. 일본의 사회보장정책의 배경과 노인복지정책의 특징

1. 일본의 사회보장정책의 흐름

1970년대 오일쇼크 이후 일본 경제는 저성장기에 돌입했다. 세계적인 경제 불황은 인플레이션을 동반하여 국민의 생활을 위협했다. 이 시기 일본 후생노동성이 발간하는 ‘후생백서(1978년)’를 통해 가족의 역할을 강조하는 ‘복지재검토론’이 등장하였는데, 이는 곧 ‘일본형복지사회’로 이어졌고, 정부는 공식적으로 1979년 경제기획청의 ‘신경제7개년계획’에 사용했다.

일본은 1980년대에 들어서면서 복지억제정책이 전반적인 분야에서 추진되었고, 그것은 소위 ‘일본형복지사회’로 대표되었다(박광준, 1999a; 伊藤周平, 2007). ‘일본형복지사회론’은 고복지-고부담형의 서구형 복지국가를 부정하고 개인 및 가족의 자조노력과 이웃·지역사회의 연대를 강조하였다. 또한 가족이 공적복지를 대신함으로써 생활보장에 대한 국가의 책임을 약화시켜 재정지출을 억제하려는 의도를 명확히 하고(伊藤周平, 2007), 공적책임 원칙과 사회보장의 권리성을 근본적으로 부정하는 것이었다. 특히 노인복지시설 부족은 노인들의 ‘사회적 입원’의 증가와 이에 따른 의료비 증가문제가 대두되었다. 후생노동성은 생활보호제도, 노인복지법을 중심으로 하는 사회복지법제도, 의료보험제도, 연금제도의 순서로 사회보장비 억제정책을 전개해 나갔다.

1990년대 들어서 일본은 버블경제가 붕괴하고 ‘잃어버린 10년’이라는 경제 불황기에 들어선다. 고령화의 급진전에 따른 노인복지비와 더불어 노인의료비가 건강보험

재정을 압박했다. 일본정부는 노인의료비를 억제하기 위해 진료보수를 개정하고, 또한 사회적 입원을 막기 위해 ‘입원의료관리과승인병원¹⁾’을 도입했다. 이러한 의료비억제 정책은 단기적으로 효과를 가져왔으나, 근본적인 해결책은 아니었다.

따라서 1990년대 말 일본정부는 저출산에 따른 인구감소사회의 도래 및 엄청난 재정적자를 이유로 사회보장비를 대폭 삭감하는 사회보장구조개혁을 추진하였다. 사회보장구조개혁은 국민경제와 조화시키면서 사회보장에 대한 국민의 수요에 적절히 대응하고, 개인의 자립을 지원하는 이용자 중심 체제를 중시하며, 공공과 민간 간의 적절한 역할 분담과 민간의 활력을 촉진하는 것을 기본방향으로 설정되었음을 강조하였다.

그러나 사회보장구조개혁은 사회보장급여가 감소, 사회보험료 및 이용자 부담의 증가로 이어져, 소득재분배기능의 약화를 가져왔다. 즉 사회보장제도가 본래 역할을 할 수 없게 되었고, 비정규직 및 후리타(フリーター)²⁾의 증가에 따른 국민소득의 감소와 이용자부담의 증가는 국민들의 생활을 위협하는 사태까지 불러 일으켰다. 또한 일본정부는 의료와 복지, 연금 등에 대한 사회보장기초구조개혁을 추진하면서 새로운 노인의료 및 복지정책으로 개호보험제도를 구상하기 시작하였다.

특히 우리가 사회보장구조개혁에서 주목할 점은 공공과 민간의 역할분담론이라고 할 수 있다. 이것은 정부와 시장의 관계라는 관점에서 볼 때 사회보장분야의 공적주도 시스템으로부터 민간주도 시스템으로의 전환(이건우, 2008)을 가져 오게 되는 계기라는 점이다.

이상과 같이 개호보험제도 도입의 근본적인 배경을 파악하기 위해서는 개호보험도입 논의과정에서의 다양한 집단들의 반대 내지 개선 요구의 내용을 살펴보는 것이 중요한데, 그 배경은 ‘장래의 개호문제에 대한 대비인가? 의료비삭감을 위한 현실책인가?’ 라는 질문으로 집약될 수 있다. 개호보험 도입배경의 쟁점들을 정리하여 살펴보면, 그 진정한 도입배경에는 국민의료비의 증가(박광준, 1999b)로 귀결된다.

일본의 국민소득에 차지하는 국민의료비의 비율은 1973년 4.13%에서 1979년 6.15%까지 상승하였으며, 특히 국민건강보험은 보험재정이 상당히 악화되었다. 1982년 노인보건법이 제정은 노인의료의 무료화를 폐지하고 노인도 정액 의료비가 부과되었으며, 1986년 개정을 통해 부담비율의 상승과 중간시설로서 노인보건시설을 창설하여 ‘사회적 입원’ 환자들의 퇴원을 유도했다.

또한 1988년에는 보건재정기반안정제도와 지역의료비적정프로그램을 추진하고 노인보건의료비의 국고부담률을 낮추는 국민건강보험법을 개정한다. 이렇듯 1980년대부터 일본정부는 지속적인 국민의료비재정을 억제하는 방향으로 정책을 실시 해왔다. 한편 일본정부는 장기적인 플랜으로 1989년에 고령사회의 대비를 위해 3%의 소비세

1) 환자 6명당 개호직원 1명 이상 채용이 필요한 특례허가노인병원

2) 아르바이트만 해서 살아가는 임시 계약직

를 도입하고 ‘고령자보건복지추진 10개년계획(이하 골드플랜)’을 추진하였다.

골드플랜은 1990년부터 1999년까지 10년간 6조 엔을 투입하여 중증노인요양시설(특별요양노인홈)을 정비하고 단기보호 및 주간보호, 그리고 재택케어를 활성화하기 위한 10만명의 인력(홈헬퍼)을 육성하는 노인보건복지서비스 정비계획이었다. 이후 1994년 전면적 개정을 통해 ‘신골드플랜’과 1999년 ‘골드플랜21’을 발표하면서 개호보험제도 도입을 위한 기반을 정비한다.

2. 일본 노인복지정책과 개호보험제도의 특징

인구고령화와 더불어 장기요양보호를 필요로 하는 노인층의 급증은 노인의료비를 급증시키고, 그것은 전체 국가재정에도 심각한 압박을 가하는 것이 선진국의 공통된 경험이다(박광준, 1999a). 특히 일본의 급속한 고령화³⁾는 의료 및 복지에 대한 수요를 증가시키고, 이에 따른 정부의 정책적 대응방안들이 제도화되고 있다. 그러나 일본의 재정상황을 보면 노인복지서비스 재정을 획기적으로 확충하는 정책 채택은 사실상 어렵다.

일본의 GDP 대비 국가채무 비율은 1997년 100%, 2011년 200%를 초과하여, 2018년 9월 현재 1284.4조 엔으로 234.9%를 기록했다. 또한 2019년도 일본 예산안을 보면 복지 및 공공 일자리, 국방 예산 등이 증가한 101조 5천억 엔으로 사상 최대 규모이다. 일본정부는 예산조달을 위해 32조 7천억 엔 규모의 정부채를 발행할 것을 발표했다. 특히 총 예산 중 34조 엔을 의료 및 개호 등 사회보장관련 비용으로 편성하였다.

따라서 일본정부는 막대한 재정지출이 요구되는 사회보장비용에 대하여 자연증가분을 제외하고 이를 억제하려는 정책을 꾸준히 전개해 왔다. 그 대표적인 정책이 2000년에 도입한 개호보험제도라고 할 수 있다.

2000년 4월부터 시행된 개호보험은 ‘가령(加齡)에 의해 발생하는 심신의 변화에 기인하는 질병 등에 의해 요개호상태가 되어, 입욕, 배설, 식사 등의 개호, 기능훈련과 더불어 간호 및 요양상의 관리, 그 외의 의료를 필요로 하는 사람들에 대하여 그들이 존엄하고 자립적으로 일상생활을 영위할 수 있도록 필요한 보건의료 서비스 및 복지 서비스를 제공’하는 것으로 ‘국민의 보건의료의 향상 및 복지의 증진을 지향하는 것’을 목적(개호보험법 1조)으로 제정되었다.

3) 일본 내각부에 따르면 일본의 총인구는 2017년 10월 1일 현재, 1억 2,671만명이며, 65세이상 인구는 3,515만명으로 총인구 대비 27.7%를 차지하고 있다. 또한 65세이상인구 중 74세이하는 1,767만명이며, 75세이상인구는 1,748만명으로 총인구 대비 13.8%를 차지함으로써 특히 75세 이상의 후기고령인구가 큰 폭으로 증가하고 있다.

개호보험제도의 도입에 따른 큰 변화는 공적책임과 재정방식의 변화라고 할 수 있다. 기존의 노인복지서비스의 제공은 노인복지법에 기초하여 지자체(시정촌)의 책임으로 제공되어 왔다. 즉 노인복지서비스는 조치제도라는 행정시스템에 의해 국민세금으로 제공해왔다. 그렇다면 개호보험제도 도입의 또 다른 의미는 조치제도의 폐지라고 할 수 있다.

이렇듯 노인보건복지 분야의 대전환을 가져온 개호보험제도의 도입을 통해 일본정부가 기대했던 것은 크게 5가지로 정리할 수 있다(이원식, 2007).

첫째, 새로운 국민 부담에 의한 복지개혁의 추진이다. 2000년도의 국민의료비가 30조 3,700억 엔으로 의료재정을 압박하고 있을 때 개호서비스 또한 소득비례방식의 보험으로 이행되어 국민이 부담하는 것이다.

둘째, 사회복지영역에 시장원리도입을 촉진하는 것으로 민간서비스 업자의 참여로 개호서비스의 효율화를 유도한 것이다.

셋째, 민간 활력 촉진과 규제완화를 촉진하는 것이다. 지방자치단체가 사회복지 차원에서 공급하던 개호서비스를 민간에 위임하는 것으로 맨 파워를 확보하는 것이다.

넷째, 개호시스템의 사회화이다. 고령자개호를 행정주도로 지켜나가는 것이 아니라 지역사회시스템으로 정착하는 것이다.

다섯째, 예방과 재활을 통한 재정절감의 유도이다. 노인이 한번 요개호(와상)상태가 되면 병원시설에 맡겨지는 경우가 많았는데 이러한 현상을 대체할 수 있는 재활서비스 및 케어서비스의 활성화로 요개호 노인을 예방할 수 있는 것 등이다.

일본정부는 이러한 개호보험법을 기반으로 사회복지법제뿐만 아니라 의료보험 등 사회보험제도 역시 급여를 억제하고 보험원리 및 이용자부담을 강화하는 방향으로 전환하기 시작하였다. 특히 위에서 서술한 것과 같이 2005년에는 개호보험법을 대폭 개정하여 예방급여 신설, 시설서비스 개선, 보험료 개선 등 급여 대상과 서비스 내용의 축소, 이용자부담 증가, 서비스 이용제한 등으로 이용자의 서비스를 억제하는 정책을 추진해왔으며, 이는 학계와 매스컴을 통해 비판의 대상이 되어 왔다.

이와 같이 일본의 개호보험제도는 일본형복지개혁의 일환이며, 신자유주의에 기초한 것이다. 또한 재정의 건전성 확보를 위한 불가피한 요소로 복지공급의 다원화를 받아들였다. 그 결과 노인개호서비스 공급주체는 규제완화(deregulation)와 민영화(privatization)되어 의사시장으로 전환되었다(이원식, 2007). 즉 세부적으로 공적책임의 축소, 공급주체 다양화를 통한 영리영역의 도입과 공급주체 간 경쟁원리의 활성화, 가족·지역주민의 역할을 중심으로 한 비공식적 자원의 동원강화 등으로 설명되어진다.

그러나 표면적으로 대상의 선별적 조치제도를 비판하면서 '개호의 사회화'를 표방한 개호보험제도는 서비스의 공급주체를 민간영역까지 넓히고, 사회보장제도를 '사회보험화' 하면서 공적책임을 축소하고 급여를 억제하였다. 그럼에도 불구하고 제도설계 당시의 예상보다 요보호대상자의 급격한 증가⁴⁾로 인해 재정억제책을 다양하게 도입하

지 않을 수 없었다.

특히 일본정부는 2005년에 개호보험법 개정을 통한 신예방급여 신설, 시설서비스 개선, 보험료 개선 등 급여 대상과 서비스 내용의 축소, 이용자부담 증가, 서비스 이용제한 등으로 이용자의 서비스를 억제(오세영·오영란, 2011)해 온 상황이었다. 일본정부는 2011년 개호보험법 개정과 2013년 사회보장개혁프로그램법, 2014년 의료개호종합확보추진법 등에서 지역포괄케어시스템의 법적 근거를 명확히 했고, 지역포괄케어시스템을 구축하고 추진할 것을 공표하였다. 즉 지역포괄케어시스템은 개호보험제도의 기반과 틀 안에서 구축되어지고, 2040년 일본 전 지역에서 완전 시행을 목표로 체계화되고 있다⁵⁾.

Ⅲ. 지역포괄케어시스템의 구축과 과제

1. 지역포괄케어시스템의 성립배경과 제도화과정

개호보험제도의 도입은 다양한 민간사업자의 참여를 통해 사회복지서비스 공급을 확대하는 개호서비스 공급체계의 다원화를 가져왔다. 또한 사업자들 사이의 경쟁과 이용자에 의한 서비스 선택권의 보장을 통해 노인시설 현대화 및 확충이라는 측면에서 성과를 거두었다.

그러나 영리법인 위주의 개호서비스 공급체계의 다원화는 수익성 위주 경영과 빈번한 사업철수 등으로 오히려 복지사업 기반을 불안정하게 변화시키는 요인으로 작용하였고, 영리법인이 제공하는 서비스의 질을 충분히 관리하기 힘들다는 문제점이 나타났다. 이에 일본정부는 가족, 자원봉사자, 지역공동체라는 커뮤니티에 의한 복지서비스 공급체제로 전환하기 위해 지역복지의 중요성을 강조하기 시작한다. 2014년 일본정부가 제시한 ‘사회보장제도 개혁의 전체상’에서 복지재정의 한계를 효율적인 복지행정으로 극복한다는 방향성을 제시하였고, 이는 복지서비스를 맞춤형으로 제공할 수 있는 지역복지를 의미했다(김은지, 2015).

4) 처음 개호보험제도가 도입된 2000년에 피보험자수가 2,165만 명이었던 것이 3년 뒤인 2003년에는 2,398만 명으로 증가하고 요개호(케어가 필요한)인정을 위한 신청자 수는 2000년 269만 건에 비해 두 배 이상 증가한 547만 건이었던 시점에서 개호비용 또한 최초 3조6천억 엔에서 2004년 6조2천억 엔으로 급증하여 본격적 제도개정에 대한 전망을 하지 않으면 안 되었던 것이다(오영란, 2016:147).

5) 지역포괄케어연구회의 보고서(地域包括ケア研究會, 2017) 2040년을 향한 전략 참조.

‘복지효율화’의 관점에서 일본의 지역복지는 지역주민의 자발적 노력과 참여를 통한 복지커뮤니티를 구축하고, 지속가능한 복지재정과 서비스의 효율성, 그리고 개호보험의 제도적 보완 등의 과제를 해결하는 방법론적 측면에서 제시되었다. 또한 일본사회는 기본적인 사회관계 네트워크가 결여되어 나타나는 ‘사회적 배제 및 고립’의 문제에 대한 해결 과정인 사회적 연계의 재구축을 위해 지역사회의 역할이 더욱더 중요하게 대두되었다.

나카이 아키라(永井彰, 2013)는 ‘지역케어시스템의 사회학’에서 일본의 지역사회를 중심으로 한 케어시스템 구축의 배경요인으로 4가지를 제시했다. 첫째, 1980년대 일부 의료기관들의 재택케어에 대한 시도가 지역케어시스템 구축의 토대가 되었다. 이러한 의료기관들은 장기입원이 필요 없는 노인들에게 퇴원 후 자택에서 방문 진료 및 간호를 통해 요양생활을 지원하려고 하였다. 그러나 병원 및 진료소에서 제공되는 의료서비스만으로는 재가 노인들의 일상생활 유지가 어려웠고, 이를 지원하기 위해 공적 복지서비스의 필요성이 대두되어 의료기관과 지자체와의 연대를 모색하기 시작했다.

둘째, 1990년대 지자체(시정촌)를 중심으로 진행된 노인복지서비스 공급주체의 정비와 지역케어시스템의 구축으로 이어졌다. 1990년 사회복지8법⁶⁾의 개정 이후, 지자체가 복지서비스제공의 책임주체가 되었고, 또한 노인보건복지계획의 책정이 의무화되었다. 특히 1990년대에는 개호서비스의 기반정비를 위해 투자가 진행되면서, 이러한 과정들은 지자체를 광역으로 한 지역케어시스템 구축의 배경이 되었다.

셋째, 1990년대 후반부터 2000년대 초반에 걸쳐 케어의 질에 대한 관심이 높아졌다. 특히 이 시기에 유니트케어, 역주간보호서비스⁷⁾라는 개호복지서비스의 일부 혁신적인 시도들이 중증노인요양시설과 같은 입소형 노인시설 중심으로 구체화되기 시작하면서 시설케어의 혁신의 계기가 되었다. 특히 케어 현장 근무자들이 시설케어의 근원적 문제에 대한 의문들이 보통의 일상생활에 가까운 공간에서 노인을 케어하려는 시도로 이어졌다.

넷째, 2003년부터 2005년에 지속가능한 ‘지역포괄케어시스템’으로의 모색이 시작되었다. 지역포괄케어연구회(地域包括ケア研究会, 2017)는 새로운 사회환경 변화로서 단카이 세대(団塊の世代⁸⁾)가 75세를 넘는 2025년 이후 개호보험제도의 요지원·요개

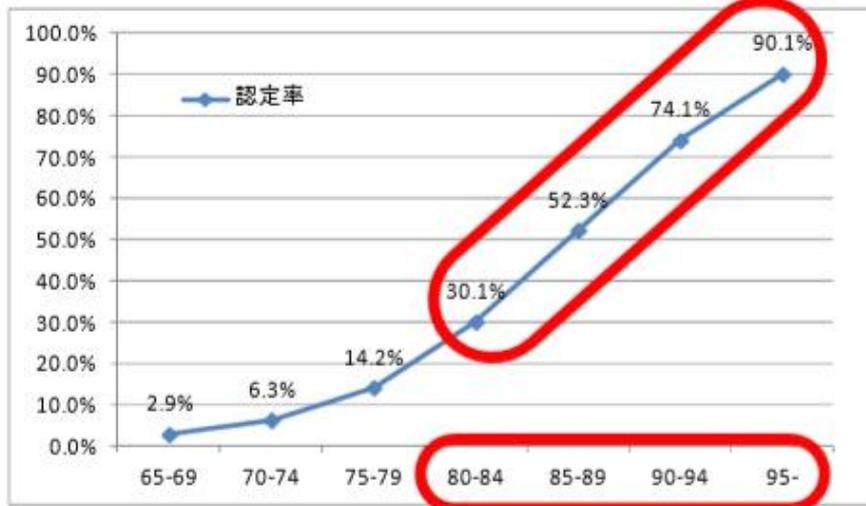
6) 일본의 사회복지8법은 노인복지법, 아동복지법, 신체장애자복지법, 정신박약자복지법, 노인복지법, 모자 및 과부복지법, 사회복지법, 사회복지·의료사업단법을 의미한다.

7) 역주간보호서비스(逆デイサービス)는 중증노인시설(特別養護老人ホーム) 등에서 생활하는 노인이 지역중심의 민가나 집회소 등으로 나와서 시설과는 다른 가정적 분위기에서 생활하는 것을 말한다. 즉 주간보호서비스는 시설에 나와서 식사나 목욕 등의 서비스를 받는 것을 의미하는데, 여기에 ‘역’이라는 단어가 추가되어 탈시설적 주간보호서비스를 의미한다.

8) 단카이 세대(団塊の世代)는 일본에서 제2차 세계 대전 이후 1947년부터 1949년 사이에 베이비붐으로 태어난 세대로 모두 680만명 일본 전체 인구 중 5.4%를 차지하고 있다.

호 상태 노인의 증가와 인적·재정적 제약에 대한 대응을 과제로 제시했다.

<표 1> 80세부터 84세에는 3분의 1이 요지원·요개호상태



* 자료) 후생노동성; 지역포괄케어연구회(2017)

이러한 과제의 대응방안으로 제시된 지역포괄케어시스템은 2003년 설치된 고령자 개호연구회에서 ‘존엄을 유지하는 케어를 목표로 향후 생활의 계속성을 유지하는 새로운 케어서비스체계’로서 처음 등장하였다(오영란, 2016). 이 연구회의 ‘2015년의 고령자개호’라는 문서에서 ‘지역포괄케어시스템의 확립’이라는 형태로 등장하는데, 그 내용은 ‘개호 이외의 문제에 대해서도 대처하면서 개호서비스를 제공하는 것은 개호보험의 서비스를 핵심으로 하면서 보건, 복지, 의료의 전문직 상호의 연대, 또한 자원봉사 등의 주민활동도 포함한 연대에 의해 지역의 여러 자원을 통합한 포괄적인 케어를 제공하는 것이 필요하다’고 제시하고 있다. 이것은 최초로 지역포괄케어시스템의 확립을 정책과제로 명시한 것이다.

또한 ‘지역포괄케어의 기능이 유효하기 위해서는 각종의 서비스나 주민이 연대하여 케어를 제공하기 위해 관계자의 연락조정과 서비스의 코디네이터를 실시하고 재택개호지원센터 등의 기관이 필요하다’고 설명하고 있다.

그러나 이러한 지역포괄케어시스템의 필요성에 대한 설명과 함께 시스템의 도입은 ‘지속가능한 개호보험제도의 확립’이 대전제임을 명시하고 있다. 즉 개호보험제도는 앞에서 살펴 본 것과 같이 정책이 시행되는 과정에서 공적책임과 재정, 그리고 서비스를 억제하는 방향으로 삼고, 지속가능한 개호보험제도의 확립은 지역포괄케어시스템의 구축으로 진행될 것임을 암시하고 있다.

앞에서 살펴본 것과 같이 행정상 지역포괄케어시스템의 등장은 2003년 고령자개호연구회의 ‘2015년의 고령자개호’였다. 2008년 지역포괄케어연구회의 최초 보고서가 제시된 이후, 2017년 까지 5편의 보고서를 통해 지역포괄케어시스템의 구축에 대한 제안이 이루어졌고, 많은 연구단체들과 학자들에 의해 연구되고 있다.

이러한 지역포괄케어시스템의 구체적 제도화는 노인케어의 장기적 형태를 고민하던 논의 속에서 2005년 개호보험 개정을 통해 시작되었다. 개호보험의 개정은 ‘새로운 서비스 체계’의 도입이라는 방향아래 지역포괄지원센터의 설치와 이를 통한 지역포괄케어의 거점마련, 지역밀착형 서비스의 도입으로 새로운 센터들을 설치하거나 기능전환하거나 하는 방식으로 지역에서 노인의 케어를 가속화하는 것이었다(오영란, 2016).

2011년 개호보험 개정에서는 노인이 거주하는 지역에서 자립적인 생활을 영위할 수 있도록 의료, 개호, 예방, 주거, 생활지원서비스가 지속적으로 제공되는 지역포괄케어시스템의 구축을 위해 각 서비스의 연대를 통한 포괄적 지원(지역포괄케어)을 추진, 독거나 중중의 요개호자라도 채택하면서 생활이 가능하도록 24시간 대응의 정기순회 수시대응서비스를 창설, 복합형 서비스(소규모다기능형거택개호와 방문간호)의 창설 등 가족개호지원과 지역포괄지원 운영의 원활을 목표로 하여 지역포괄시스템을 구축하도록 하였다.

이를 바탕으로 일본정부는 2013년 12월에 성립한 ‘지속가능한 사회보장제도의 확립을 도모하기 위한 개혁의 추진에 관한 법률(프로그램법)’과 ‘지역의 의료 및 개호의 종합적인 확보의 추진에 관한 법률(의료·개호종합법)’이 2014년 6월에 성립되어 2015년부터 지역포괄케어시스템의 구축이 본격적으로 추진되어왔다. 이러한 법률 제정과 관련하여 효율적인 의료제공체제와 지역포괄케어시스템의 구축을 통해 지역에서의 의료 및 개호의 종합적 서비스 추진의 추진을 위해 2014년에 개호보험법 및 의료법을 수정하는 개호보험법 개정이 이루어진다.

2015년 4월 시행된 개호보험법 개정에서는 재택의료 개호연대의 추진, 치매 대책 추진, 생활지원서비스의 체제정비, 지역케어회의의 추진을 ‘포괄적 지원사업’으로 규정하고 지역포괄지원센터는 이것들의 사업과 충분히 연대하여 지역의 실정에 적합한 지역포괄케어시스템을 구축할 것을 규정하였다.

“지역포괄케어의 강화를 위한 개호보험 등의 일부를 개정하는 법률”이 2017년 5월 26일 가결되어 6월 2일 개호보험제도의 2017년도 개정이 이루어졌다. 2017년도 개정에서는 지역포괄케어시스템을 강화하기 위해 의료 및 개호를 일체적으로 제공하는 ‘개호의료원’을 창설하고, 지역포괄지원센터의 기능을 강화하였다.

일본정부는 2016년 7월에 지역공생사회실현본부를 설치하고 ‘지역공생사회의 실현’을 목표로 설정했다. 지역공생사회는 분야 및 대상별로 추진되어오던 종적관계 지역의 지원 시스템을 재검토하여 지역주민이 중심 되는 지역사회의 이미지를 제시하였

다. 이를 구체화하기 위하여 ‘지역의 주민주체 과제해결력 강화, 상담지원체제에 관한 검토회(지역력강화검토회)’가 설치되고, 분야를 뛰어넘는 지원체제의 구축이나 협동을 담당할 ‘상담지원포괄화추진원’의 배치 등을 검토하고 있다.

지역공생사회의 실현이라는 일본사회의 비전을 실현하기 위한 시스템으로 제시한 것이 바로 지역포괄케어시스템이라고 할 수 있다. 그리고 전략적으로는 노인분야를 출발점으로 지역포괄케어시스템의 심화와 진화를 통한 타 분야의 활용까지 시야에 두고 있다.

2. 지역포괄케어시스템의 구조와 과제

(1) 지역포괄케어시스템의 구조와 제도분석

지역포괄케어시스템은 사회복지서비스를 공적지원(공조·公助)에만 의존하지 않고, 자조(自助), 호조(互助), 공조(共助)로 이어지는 비공식적 지원 시스템⁹⁾을 구축하여 포괄적 생활 지원이 가능하게 하기 위한 ‘지역주민 참여형’ 생활지원시스템을 말한다. 한편 공급주체의 경우, 다양한 공급주체가 각자의 역할을 수행하면서 전체 지원시스템을 매니지먼트하여 대상자에게 ‘의료·간호’, ‘개호·재활’, ‘보건·복지’, ‘예방·생활지원’ 등의 4가지 서비스와 ‘욕구와 수요에 맞는 주거와 주거방식’ 등에 대한 종합적·포괄적·계속적으로 전개해 나아가는 것이다.

이러한 구조를 지역포괄케어연구회(地域包括ケア研究会, 2017)에서는 2012년도(제5기)부터 2015년도(제6기)에 걸쳐 아래 [그림 1]과 같이 지역포괄케어시스템의 각 구성요소를 ‘화분(植木鉢)’에 비유하여 그림으로 설명해왔다.

9) 지금까지의 공적서비스(생활보호로서 공조·公助)와 개호보험으로 대표되는 공조(共助), 거기에 비공식적 영역을 중심으로 한 지역사회 연계지원(互助), 마지막으로 당사자의 자기노력(自助) 등의 자조·호조·공조·공조(自助·互助·共助·公助)가 지역포괄케어시스템을 지탱하는 구성요소로 하고 있다.

[그림 1] 지역포괄케어시스템의 '화분'



* 출처) 地域包括ケア研究会(2017:48)

지역포괄케어연구회는 ‘의료·간호’, ‘개호·재활’, ‘보건·복지’의 3장의 것으로 표현 되는 서비스는 기존과 마찬가지로 전문직에 의해 제공되며, 이러한 3가지 서비스의 기능을 충분히 발휘하기 위한 전제로서 ‘개호예방·생활지원’, 그리고 ‘주거와 주거방식’이 기본이 되는 동시에 이러한 요소가 서로 관계하면서 포괄적으로 제공되는 방식의 중요성을 설명하고 있다.

또한 ‘주거와 주거방식’을 지역생활의 기반을 이루는 화분으로, ‘개호예방·생활지원’은 화분에 채워지는 양분을 포함한 흙으로 표현하고 있다. 마지막으로 화분받침에 ‘본인의 선택과 본인·가족의 각오’로 표현하여 지역포괄케어시스템을 떠받치고 있다.

따라서 지역포괄케어시스템 구축에서 가장 중요한 기반은 주민과 가족(자조, 自助)에게 있고 ‘주거와 주거방식’, 그리고 ‘개호예방과 생활지원’을 셀프 매니지먼트나 지역주민, NPO 등의 비공식적 자원의 활용(호조, 互助)하면서 ‘의료·간호’, ‘개호·재활’의 사회보험서비스(공조, 共助)에 ‘보건·복지’의 공적서비스(공조, 公助)로 구성된 구조임을 알 수 있다.

이러한 지역포괄케어시스템의 구조는 다음과 같은 측면에서 문제점을 보이고 있다.

첫째, 구조적 기반이 약하면 허물어진다. 시스템의 구조적 기반은 자조(自助)와 호조(互助)에 기반을 두고 있으며 ‘지역공생사회’라는 이름으로 지역네트워크를 구축하고 있다. 그러나 일본사회는 ‘개호살인’이나 ‘노인학대’, ‘고독사’, ‘노인빈곤’ 등 다양한 노인관련 사회문제가 심각하게 나타나고 있다. 이러한 문제들은 기본적으로 사회관계 네트워크가 결여되어 나타나는 ‘사회적 배제 및 고립’을 원인으로 볼 수 있다. 그렇다면 단카이 세대가 75세가 되는 2025년, 그리고 지역포괄케어시스템의 전국시행을 목표로 생각하는 2040년 까지 구조적 기반이 되는 ‘지역공생사회’를 구축할 수 있는가 하는 문제로 이어진다.

둘째, 심각한 지역격차이다. 지금까지 일본의 대도시는 젊은 인재와 자원을 계속 흡수하면서 경제성장의 역할을 담당해 왔다. 반면 지역은 피폐해져 소멸가능성이 높은 지자체가 전체 896개 지자체 중 523개지자체로 29.1%(인구 1만명 미만)를 차지하고 있다(중앙일보, 2018.10.21). 이러한 지역격차는 지역공생사회가 구축 된다고 해도 이미 시장화 된 서비스 공급주체는 운영난을 겪는 사업소를 철수할 것이고, 서비스 공급주체 부족으로 서비스의 질이 하락될 것이고, 지역노인들은 서비스의 선택권에도 제약을 받을 수밖에 없다.

셋째, 지역포괄케어시스템의 구조적 문제 뿐 만아니라 시스템의 정의에 대한 문제이다. 니키 류(二木立, 2018)는 지역포괄케어시스템이 ‘시스템’이 아닌 ‘네트워크’라고 정의하고 있다. 일본정부는 지역포괄케어시스템에 대해서 큰 틀의 이념만 규정하고 구체적인 모든 것은 지자체가 자치적으로 만들어 나가라는 뜻으로 제도가 아닌 네트워크라 한다. 따라서 운영이나 비용에 대한 설명이 없다. 기존의 의료와 복지를 묶어서 네트워크를 만들고 지역주민 또는 가족 등이 서로 도움을 주고받으며 해결해 나가는 비공식적 부분이어서 지역포괄케어의 실체는 지역별 차이가 많이 날 수밖에 없다. 즉 지역의 실정에 따라 지역포괄케어시스템의 구체적인 형태는 다를 수밖에 없다고 설명하고 있다.

넷째, 지역포괄케어시스템은 개호보험제도를 기반으로 하고 있기 때문에 노인에게 한정되는 과제도 안고 있다. 일본정부는 장기적으로 노인 뿐 만아니라 장애인, 아동 등의 사회전분야로 확대할 것을 공표하였으나, 개호보험제도의 틀 안에서 구축되는 지역포괄케어시스템은 향후 개호보험제도 안으로 각각의 사회복지제도들을 통합시키려는 의도가 숨어 있다. 특히 개호보험제도의 구축 당시에 여러 차례 장애인복지제도와 통합을 추진해 왔으나, 장애당사자들과 가족의 반대에 부딪혀 실패했다. 그러나 일본정부는 장기적으로 사회복지제도의 사회보험화를 통한 신자유주의 정책노선 추진을 포기 하지 않고 있다¹⁰⁾.

10) 개호보험제도와 장애인복지제도의 통합에 대해서는 김광래(2018) ‘일본의 장애인자립지원법 위헌소송과 시사점’ 사회복지법제연구 제9권 제3호를 참조.

이러한 지역포괄케어시스템을 신자유주의정책의 관점에서 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 공적책임의 축소와 비공식적 자원의 동원강화이다. 지역포괄케어시스템은 노인의 거주지역을 기반으로 의료, 개호, 예방, 주거, 생활지원이 포괄적이면서 지속적으로 제공되는 것으로 지자체의 주도에 의해 추진되지만, 실제 구축에 있어서 주축은 전문직이나 지역주민의 활동단체, 그리고 지역주민 개개인에 기반을 하고 있다. 즉 지역포괄케어시스템은 의료와 개호가 공적영역에 의해 이루어지지만, 자택서비스 지원, 노인거주주택의 정비, 생활지원 및 개호예방에 대해서는 노인클럽, 지역 자치회, 자원봉사, NPO 등 비공식 자원에 의한 대응이 상정되어 있다는 점이다. 즉 지역포괄케어시스템 구축은 지자체와 지역주민들이 협동과 연대하는 체제를 구축하는데 중점을 두고 있다. 그러나 공적영역(의료와 개호)과 비교해서 비공식적 영역은 상대적으로 '누가·어떻게·무엇을 할 것인가'가 불분명한 구조라고 할 수 있다.

이 부분에 대해서 2017년 지역포괄케어연구회 보고서(2017)에 따르면 '개호예방·생활지원'과 '의료 및 개호'는 서로 영향을 주는 존재로 '개호예방·생활지원은 전문직의 지원을 받으면서 그 중심은 셀프 매니지먼트나 지역주민, NPO 등을 포함한 지역의 다양한 주체의 자발성이나 창의적 고안에 의해 뒷받침 된다'고 설명하고 있다. 즉 현재 개호예방·생활지원 서비스는 의료 및 개호의 전문직 중심으로 서비스 공급자 역할을 해 오고 있지만, 비공식적 영역의 다양한 주체의 참여를 통해 의료 및 개호 전문직은 본래의 역할에 충실할 수 있어 전체적인 서비스의 질이 향상 될 것으로 보고 있다.

그러나 자조론을 기반으로 하고 있는 이러한 비공식적 자원의 동원은 요개호자와 지역주민들의 부담 증가로 다가올 수밖에 없고, 개호예방·생활지원 영역의 서비스에 대한 공적책임은 약화될 수밖에 없다. 또한 이는 비공식적 자원의 자발적 참여를 유도하기 때문에 공적재정의 억제나 축소로 이어질 것이다.

둘째, 공급주체 다양화를 통한 영리영역의 확대 및 공급주체간 경쟁원리의 강화이다. 일본정부의 성장전략은 사회보장구조개혁을 통해 사회보장의 기능을 축소하고, 여기에 새로운 시장을 창출, 즉 '신사업·신산업'의 육성하는 것이었다. 이를 위해 사회보장구조개혁은 의료·사회보장제도의 구조를 근본적으로 수정하여, 공적재정으로 부담되어 왔던 노인복지제도를 대폭 삭감하고, 재원의 반을 국민으로부터 개호보험료로서 징수하는 구조로 전환하였다. 특히 기존 중앙정부·지자체와 사회복지법인에 한정되어 왔던 개호서비스의 공급주체가 영리기업의 '신사업·신산업'으로 크게 주목받게 되었다. 이러한 변화들은 민간영리분야의 복지서비스 사업(실버 비즈니스) 참여를 시작으로 복지공급주체의 '다원화', '영리화'를 가져왔다.

이러한 실버 비즈니스 측면에서 (주)일본종합연구소의 '지역포괄케어시스템구축을 향한 민간기업에 의한 노인 헬스케어비즈니스 등의 전개에 관한 조사연구사업' 보고

서(2016)¹¹⁾에 따르면 단카이 세대의 고령화는 자신의 욕구에 맞는 부가가치가 높은 서비스를 찾는 노인이 증가 할 것이고, 이는 산업 부흥적 측면에서 개호보험서비스 외에 노인의 삶의 질을 향상시킬 헬스케어비즈니스로 발전 가능성이 높다고 말한다. 그렇기 때문에 사업자(공급주체)는 서비스 상품개발 등의 필요성을 많은 사례를 통해 제시하고 있다. 즉 지역포괄케어시스템의 새로운 서비스는 개호보험서비스 외에 노인들의 욕구에 맞는 맞춤형 비급여 서비스 개발과 사업자의 수익을 창출하는 실버 비즈니스 모델로 제시하고 있다.

[그림 2] 지역포괄케어시스템을 지탱하는 자조·호조·공조·공조



* 출처)지역포괄케어연구회(2017)

한편 지역포괄케어연구회는 지역포괄케어시스템의 공급주체에 대해 (1)현상유지, (2)법인규모의 확대, (3)타사업자·법인과의 연대, (4)경영통합 등의 4가지 형태의 공급주체를 제안하고 있다. 또한 [그림 2]에서와 같이 호조(互助)영역에 유상자원봉사라는 새로운 개념을 추가하고, 자원봉사활동과 자원봉사조직의 활동에도 지자체로부터 보조금의 형태의 공적지원(재정지원)의 가능성을 제안하고 있다.

따라서 지역포괄케어시스템은 새로운 실버 비즈니스의 영역으로 의료 및 개호, 복지 서비스의 전문적 공급주체와 예방 및 재활, 주거를 지원하는 개인 및 지역주민, 단체

11) 2015년도 후생노동성 노인보건사업추진비등 보조금(노인보건건강증진등사업)에 의해 연구된 보고서.

의 새로운 공급주체가 구축될 것이고, 또한 지역의 거점기관은 그 지역의 특성에 맞게 지자체가 선정할 수 있는 결정권을 가지고 있기 때문에 누가 거점기관이 되느냐에 이러한 공급주체간의 경쟁은 심화될 것이다.

(2) 지역포괄케어시스템의 실천모델과 정책모델

일본에서 지역포괄케어시스템의 선구가 된 것은 1970년대에 시작된 히로시마현 공립 미쯔기종합병원을 거점으로 한 오노미치시 미쯔기쵸(尾道市 御調町)의 ‘지역포괄케어’이다(이건세, 2018). 히로시마현 공립 미쯔기종합병원의 원장으로 근무하던 야마구치 노보루(山口 昇)는 정부의 재택케어 제도가 없던 때부터 퇴원 후 외상환자가 된 케이스가 증가해 가는 것에 대한 문제의식을 가지고 방문간호, 방문재활 등의 재택케어로 외상환자 제로작전을 추진했다. 이때부터 미쯔기쵸의 외병생활 예방을 위한 실천을 지역포괄케어라고 부르게 되었다.

야마구치의사는 지역포괄케어시스템에 대해 ‘지역에서 필요한 포괄케어를 사회적 요인을 배려하면서 계속 실천하고, 주민(노인)이 거주하던 장소에서 안심하고, 인간다운 자립생활이 가능하도록 삶의 질 향상을 목표로 하는 것이며, 포괄케어란 치료 뿐만 아니라 보건서비스, 재택케어, 재활, 복지·개호서비스 등을 모두 포괄하는 것으로 다직종 연대, 시설케어와 재택케어의 연대 및 주민참여를 기반으로 모든 생활·노말라이제이션을 시야에 넣은 전인적 의료·케어, 즉 보건(예방)·의료·개호·복지와 생활의 연대(시스템)며, 여기서 지역이란 에리어(Area)가 아닌 커뮤니티(Community)’를 말한다고 정의하고 있다.

<표 2> 지역포괄케어시스템의 정책모델과 실천모델의 비교

	정책모델	실천모델
시스템 기반	자조(自助)·호조(互助)	공조(共助)·공조(公助)
대상자	개호보험가입자	모든 국민
공적 재정	역제	확충
공적 책임	재정	공급 및 재정
이용자부담	높음	낮음
모델	의학모델	생활모델

이러한 실천모델 지역포괄케어시스템의 특징은 환자의 인권보장의 시점에서 생활 전체를 의료·개호 연계에 의해 케어를 제공하고 보장하는 구조로서 의학모델에서 생활모델로의 이행을 가져온다. 특히 실천모델에서는 주민참여를 강요하지 않고 공적의료·개호서비스를 기반으로 하고 있다.

그러나 일본정부의 지역포괄케어시스템(정책모델)은 <표2>에서 보는 것과 같이 중

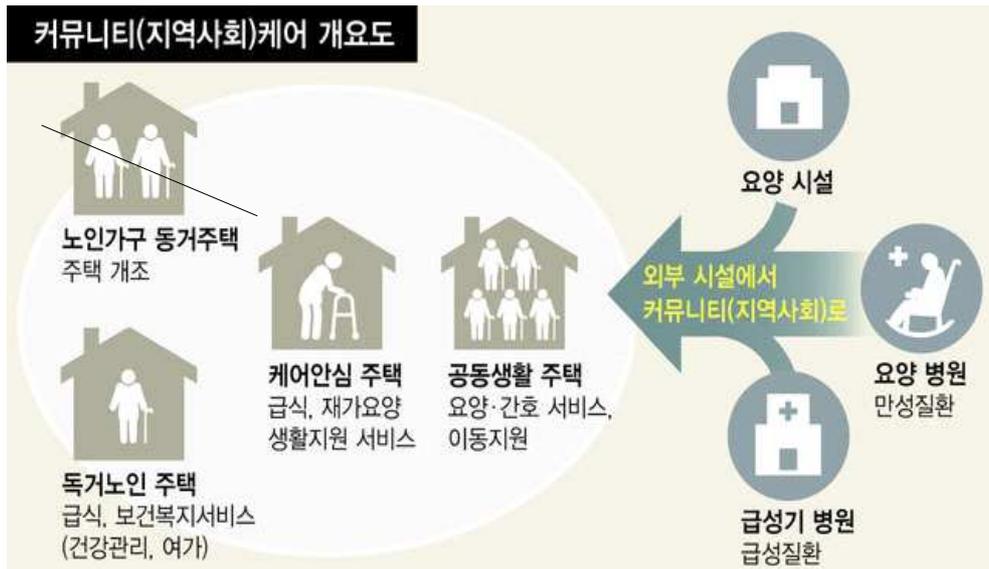
양정부 및 지자체의 공적 의료·복지 보장을 실현하기 위한 구조가 아닌 급여억제와 지역의 의료·복지 욕구를 자조와 호조로 대체하려는 의도로 나타난다. 또한 정책모델은 개호보험제도의 틀 안에서 구축되는 한 공적재정의 억제와 공적책임은 재정급부에 한정될 것이며, 대상자 선정도 의학모델을 유지하게 될 것이다.

IV. 한국의 커뮤니티 케어의 구축과 과제

한국의 커뮤니티 케어는 초기 계획단계에서 시범사업단계로 접어들었다. 1단계는 노인커뮤니티케어를 중심으로 추진하고, 향후 장애인과 아동 등 대상별 확충계획을 발표했다. 커뮤니티 케어의 추진 배경을 보면, 초고령사회의 진입, 시설 및 병원이 아닌 평소 살던 곳에서 생활하고 싶은 욕구, 불충분한 재가서비스, 가족의 돌봄 부담, 서비스 간 연계 부족과 사회보장제도의 지속가능성 우려를 들고 있다(관계부처 합동, 2018).

특히 사회적 입원의 증가는 노인의료비를 증가시키고, 이는 사회보장제도의 지속가능성을 저하시키는 원인으로 지적되고 있다. 2018년 관계부처 합동으로 발표한 ‘지역사회 통합 돌봄 기본계획(안)(이하 기본계획안)’은 열악한 주거환경의 개선과 재가 돌봄서비스의 확충으로 노인환자의 퇴원을 유도하겠다는 계획이다. 또한 커뮤니티 케어 핵심요소 구현을 통해 2025년까지 노인이 지역사회에서 건강한 노후를 보낼 수 있도록 공급기반 구축하는 것을 추진 목표로 설정하고 있다. 케어서비스의 제공은 민간을 활용하고 보건소, 사회서비스원 등을 활용·연계하여 공공성을 강화하는 한편 법·제도, 전달체계, 자원, 품질관리는 공적책임으로 하고, 케어 코디네이션은 지자체가 자율적으로 설계할 수 있도록 했다.

[그림 3] 커뮤니티케어 개요도



* 출처) 한겨레(2018.12.12.)

이러한 커뮤니티 케어의 개념에 대하여 김용득(2018)은 지역사회를 공간으로서의 지역사회(in the community)와 지방정부로의 권한이양(decentralization), 그리고 다양한 주체의 참여를 강조하는 지역사회(by the community)의 세 가지를 제시하고, 케어에 대하여 일상적인 활동을 돕는 돌봄 또는 수발의 의미, 의료적 측면을 중심으로 치료, 간호 등의 활동을 지칭하는 의미, 그리고 관심, 지원, 지지 등을 위한 사회복지서비스 활동의 의미의 세 가지 특정적 의미를 포괄하는 것으로 정의하고 있다. 이러한 커뮤니티의 세 가지 의미와 케어가 가지는 세 가지 뜻을 적용하여 <표3>과 같이 정의하고 있다. 이러한 개념은 한국의 커뮤니티 케어가 일본의 지역포괄케어시스템과 유사한 개념과 형태를 가지고 있는 것으로 보여 진다.

<표 3> 커뮤니티 케어의 의미

커뮤니티 케어	공간으로서의 지역사회 (in the community)	지방으로 권한 이양 (decentralization)	주체로서의 지역사회 (by the community)
돌봄, 수발	지역사회 돌봄	돌봄의 분권화	지역사회 돌봄 참여
치료, 간호	지역사회 치료	의료의 분권화	치료적인 지역사회
관심, 지원	지역사회 복지서비스	복지서비스의 분권화	지지적인 지역사회

* 출처) 김용득(2018)

이러한 한국 커뮤니티 케어의 도입배경에 대하여 기본계획안에서는 ①2026년 초고령사회 진입, ②평소 살던 곳이 아닌 시설·병원에서 지내야 하는 상황, ③불충분한 재가서비스, ④가족의 돌봄 부담, ⑤서비스 간 연계 부족, ⑥사회보장제도의 지속가능성 우려 등을 추진배경으로 설명하고 있다. 특히 정책적 측면에서 초고령사회 진입에 따른 사회보장제도의 지속가능성에 대하여 주목해 볼 필요가 있다. 즉, 일본정부가 개호보험제도의 도입 배경이 국민의료비의 증가에서 찾은 것과 같이 커뮤니티 케어 추진의 배경에는 이와 유사한 ‘증장기적인 사회보장제도의 지속가능성 확보 요구’를 제시하고 있다. 급속한 고령화 등으로 인한 케어지출 급증에 대비하여 사회보장제도의 지속가능성 문제로서 <표4>와 같이 노인의료비와 노인 의료급여비, 치매 관리비용의 증가를 예를 들고 있다.

<표 4> 65세 이상 노인의 케어지출 전망

구분	2016	2025
노인진료비 (건강보험지출 비중)	25조원(38.7%)	58조원(50.8%)
노인 의료급여비 (의료급여지출 비중)	3.1조원(46.3%)	5.7조원(51.5%)
치매 관리비용 ¹²⁾ (GDP 대비)	13.6조원(0.83%)	34.3조원(1.8%, ‘30)

* 출처) 정부관계부처 합동 지역사회 통합 돌봄 기본계획(안) 2018:21

또한 노인장기요양보험의 경우 2018년 기준 2016년과 2017년에 이어 3년 연속 적자가 지속되고 있으며, 국회 예산정책처의 ‘2018~2027년 노인장기요양보험 재정전망(2018:51)’ 보고서를 보면, 2019년 이후 장기요양보험율이 8.51%로 유지되며 국고 지원금은 보험료 수입 대비 18.32(최근 5년간 평균 지원 비중)를 적용할 경우 노인장기요양보험 재정수지 적자 규모는 2018년 5.350억원에서 2027년 2조 5,985억까지 지속되어, 누적준비금은 2022년에 소진될 것으로 전망될 것으로 예측하고 있다.

한편 사회적 입원의 측면에서 요양병원 진료비의 경우도 빠른 속도로 증가하고 있는데, 증가율을 보면 요양병원 진료비가 21.3%로 건보 진료비 8.0%와 노인진료비 11.2%보다 2배 정도 차이를 보이고 있다(김형용, 2018). 또한 2007년부터 10년간 건강보험 중별 진료비가 평균 2배 상승한데 비해 요양병원의 진료비는 2007년 6723억원에서 2016년 4조7145억원으로 약 7배가 증가하였다.

한국정부는 이러한 요양병원 진료비의 증가 원인을 사회적 입원과 치료보다 돌봄서비스가 필요한 노인을 과잉진료하거나, 노인들의 경우 요양시설 입소 등급을 받기보

12) 치매 관리비용(2017 중앙치매센터) : 의료비 + 간병비 + 장기요양보험급여 등

다 입소가 쉬운 요양병원을 선호하기 때문으로 분석하고 있다.

따라서 <그림3>의 커뮤니티 케어 개요에서 볼 수 있듯이 요양시설, 요양병원, 급성기 병원 등의 외부 시설에서 지역사회로 유도하는 것이 중요과제임을 알 수 있다. 이를 달성하기 위해서 각각의 지역 특성에 맞게 다양한 재가 서비스를 개발 도입하기 위한 시범사업을 시작하고 있다.

지금까지 우리가 일본의 지역포괄케어시스템에 대한 분석을 통하여 알 수 있듯이 제도의 도입 목적이 단순히 지속가능한 사회보장비와 의료비의 억제에 있다면 제도가 구축된 이후 재가노인들에 대한 또 다른 사회적 위험(New social risk)이 나타날 수 있다. 특히 위에서 살펴본 바와 같이 일본의 지역포괄케어시스템과 같이 개호보험제도의 틀 안에서의 시스템 구축이 이루어진다면 새로운 실버 비즈니스 모델로서 시장화와 민영화는 더욱 강화될 것으로 예상된다.

한국의 기본계획안의 커뮤니티 케어의 로드맵은 제공기반 구축 단계에서 커뮤니티 케어를 차세대 장기요양보험으로 개편하여 집에서 장기요양서비스를 이용하는 노인을 전체의 80%로 확대하는 것을 목표로 설정하였다. 이는 일본과 마찬가지로 노인장기요양보험제도가 커뮤니티 케어 구축의 중요 요인으로 작용할 것으로 예상되어진다.

또한 ‘커뮤니티 케어, 성공적 정착을 위한 민관 협력 방안 모색’ 포럼에서 정영훈 행정안전부 보건복지서비스팀장은 “지역주민이 주도적으로 돌봄을 이끌고 가지 않으면 커뮤니티 케어의 지속가능성을 담보할 수 없다”며 지역 분권과 주민 자치를 강조했다(한겨레, 2018.12.12.). 이러한 계획들은 일본의 사례에서 보듯이 사회보장분야의 신자유주의 개혁으로 강화되진 않을까 하는 우려를 불러일으킨다.

V. 결론

지금까지 살펴 본 일본의 지역포괄케어시스템은 크게 두 가지의 향후 과제에 대한 대응을 배경으로 하여 추진되고 있다. 하나는 단카이 세대가 75세를 넘는 2025년 이후의 대응 방안이며, 다른 하나는 지속가능한 개호보험제도의 확립에 대한 모색이다. 그리고 이러한 두 개의 배경은 서로 관련을 가지면서 지역포괄케어시스템이라는 새로운 제도의 도입을 위한 과정에 있다.

일본정부가 추진하고 있는 지역포괄케어시스템은 이러한 문제들에 대응하기 위해 2005년 개호보험 개정에서 ‘새로운 서비스 체계’로서 도입되기 시작하였다. 이러한 지역포괄케어시스템의 구조적 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 비공식적 자원 중심의 서비스공급 기반구축과 공식자원의 전문성 강화이다. 지역포괄케어시스템은 [그림 1]과 [그림 2]에서 보는 것과 같이 자조(自助)와 호조(互助)라는 비공식자원을 기반으로 하고 있으며, 지역주민조직과 유료 자원봉사 등과 같이 비공식자원에 대가성 현금급여를 통해 자발적 참여 및 조직화의 유도를 제안하고 있다. 또한 공식자원의 경우 본래의 역할에 충실할 수 있도록 전문성을 강화하는 방향으로 추진하고 있다. 그러나 비공식 자원의 동원은 요개호자와 지역주민들의 부담 증가로 다가올 수밖에 없고, 개호예방·생활지원 영역의 서비스에 대한 공적책임은 약화될 수밖에 없다. 이것은 비공식적 자원의 자발적 참여를 유도하기 때문에 공적재정의 억제나 축소로 이어질 것이다.

둘째, 새로운 실버 비즈니스모델로서 개호서비스의 시장화가 한층 더 강화될 것이다. 단카이 세대의 고령화는 개호서비스 외에 자신의 삶의 질을 향상시킬 맞춤형 서비스의 수요를 증가시킬 것이고, 이는 공급주체의 새로운 수익창출 모델로 발전될 것이다. 그러나 지역사회 요개호 고령자 중 경제적 어려움이나 빈부격차로 인해 개호서비스 이용에 차별과 배제가 발생한다면, 이는 개호보험제도의 근본인 ‘개호의 사회화’를 부정하는 것이 된다. 실버 비즈니스모델은 민간기업을 공급주체로서 참여하는 것을 허용하고 그 각각의 공급자를 이용자가 선택하도록 하는 시장원리도입인 것이다. 이용자는 재정보조를 받으면서 서비스를 보다 용이하게 이용할 수 있지만, 서비스 이용에 있어서 공급자의 영향력이 강하므로 서비스 공급시스템이 왜곡될 가능성이 커진다(박광준, 2011; 김광래, 2018재인용).

따라서 일본 지역포괄케어시스템의 고찰을 통한 한국의 커뮤니티 케어 구축에 있어 시사점은 다음과 같다.

첫째, 공적재정과 책임의 강화이다. 커뮤니티 케어의 도입배경에 사회보장제도의 지속 가능성에 대한 우려를 들고 있으며 대표적으로 노인의료비와 노인장기요양보험의 재정을 언급하고 있다. 이는 한국 노인복지정책이 사회보험에 대한 의존도가 높다는 것을 증명하는 것으로 공적재정 비율을 높임으로서 안정적 재정보화가 필요하다고 할 수 있다. 또한 서비스 제공 프로세스에 대한 철저한 관리 감독을 통한 공적책임을 강화함으로써 양질의 보편적 서비스가 제공되어 질수 있도록 시스템 개선이 요구되어 진다.

둘째, 보편적 대상자의 선정과 서비스 선택권의 강화이다. 노인장기요양보험을 기반으로 하는 지역포괄케어시스템을 구축할 경우 서비스 대상자 선정에 등급에 따른 차등 서비스를 받을 수밖에 없기 때문에 지원 서비스의 종류와 양에 제한을 받을 수밖에 없다. 특히 집에서 거주하는 노인들에게 이러한 기준이 적용 된다면 서비스 이외의 시간은 전부 가족이 케어의 책임이 전가되어 새로운 사회문제로 발전될 가능성 높아질 것이다.

셋째, 다양한 서비스의 개발과 적정 수준의 이용자 부담률의 책정이다. 일본의 사례

에서 본 것과 같이 새로운 실버 비즈니스 모델이 아닌 민관공조를 통한 다양한 서비스를 개발하여 노인들이 시설보다 집에서 생활하도록 유도하는 한편, 서비스 이용에 있어 부담이 되지 않는 한도의 이용자 부담을 도입 할 필요가 있다.

넷째, 지역격차 해소와 자조적 지역조직의 양성이다. 대도시와 중소도시, 그리고 농어촌 등 지역에 따른 격차는 높아지고 있으며, 지방자립도에 따른 재정도 상당한 차이를 보이고 있다. 이러한 상황에서 커뮤니티 케어를 구축하면 서비스 이용이 용이한 도시로 몰림 현상이 나타나게 되고 열악한 지역은 도태될 것으로 예측된다. 이는 커뮤니티 케어의 기반인 자신이 살던 곳에서 지속거주를 위한 지원정책과 상반된 결과를 가져올 것이다. 따라서 지역격차 해소는 지방자립도에 따른 중앙정부의 재정지원을 통하여 제반시설을 갖추고, 지역사회복지기관 뿐만 아니라 지역주민의 자조적 조직을 양성함으로써 커뮤니티 케어의 기반이 갖추어 질 것이다.

건강한 삶을 유지하며 살아가는 건 모든 사람들의 바램 일 것이다. 그러나 병에 걸리거나 요개호상태가 된 경우에도 언제든, 어디서든, 누구든지 비용의 걱정 없이 필요한 의료 및 개호서비스를 받을 수 있는 시스템의 구축은 매우 중요하다고 할 수 있다. 우리는 이러한 시스템을 지역포괄케어시스템이라고 정의하고 있다.

커뮤니티 케어가 지향해야할 지역포괄케어시스템은 노말라이제이션을 기반으로 요보호대상자가 지금까지 생활해 오던 지역사회에서 질병에 대한 예방과 치료, 장애가 발생시 적절한 지원을 지속적으로 받으며, 인간다운 생활을 영위하는 헬스케어시스템으로서 생활모델을 기반으로 하는 실천적 시스템이다.

언제든 어디서든 누구나 비용 걱정 없이 공적책임 하에 필요한 의료·개호서비스를 받을 수 있는 지역포괄케어시스템을 구축하기 위한 전제조건은 사회보장에 대한 국고 부담의 확충과 필요한 의료가 제공 될 수 있도록 건강보험제도의 보장성 강화, 의료 및 개호종사자·행정·주민의 연대를 통한 네트워크 구축이 필요하다. 중요한 점은 비공식적 자원을 구조적 기반으로 하는 것이 아니라 공급자와 이용자와의 ‘공동의 작업’이라는 성격으로 접근해야 한다. 즉 복지서비스의 공급은 영리기업과 소비자가 시장에서 계약관계가 아닌 공급자와 이용자 간의 공동관계가 성립해야만 복지는 실현될 수 있기 때문이다.

[참고문헌]

- 국회예산정책처(2018). 『2018~2027년 노인장기요양보험 재정전망』, 정부 홈페이지
- 김광래(2018). “일본의 장애인자립지원법 위헌소송과 시사점”, 『사회복지법제연구』 제 9권 제3호: 83-107면
- 김은지(2015). “일본 사회보장제도의 개혁과제와 새로운 대안”, 한양대학교 박사논문: 1-5면
- 관계부처 합동(2018). 『지역사회 통합 돌봄 기본계획(안)』, 정부 홈페이지
- 김용득(2018). “커뮤니티 케어, 무엇을 어떻게 해야 할까?”, 참여연대 홈페이지
- 김형용(2018). “커뮤니티 케어, 사회복지실천현장에서 바라본 쟁점”, 2018 한국사회 복지시설 단체협의회 정책토론회 자료
- 박광준(1999a). “일본 노인보건제도의 의의와 사회정책적 시사점”, 『한국사회정책』 제6집, 67-95면.
- 박광준(1999b). “일본의 개호보험 도입과 관련된 제도간 조정에 관한 연구”. 『사회보장연구』 제15권제2호, 113-146면.
- 박광준(2011). “사회복지의 시장화와 그 과제-일본 개호보험의 경험과 시사-”. 『한국노인복지학회 기초발제』, 3-14면.
- 이건세(2018). “일본의 지역포괄 케어와 커뮤니티 케어의 과제”. 참여연대 사회복지위원회 홈페이지
- 이건우(2018). “일본 사회복지서비스의 시장화 추이와 시사점”. 『KIET산업경제』 산업연구원, 72-82면.
- 이원식(2007). “일본의 개호보험제도 개혁과 서비스 공급 다원화에 관한 연구”. 『대한케어복지학회』 제8호, 133-158면.
- 오세영·오영란(2011). “일본 개호보험제도에서의 급여역제정책의 전개와 시사”. 『노인복지연구』 통권51호, 81-100면.
- 오영란(2016). “일본 노인장기요양서비스정책의 분석과 시사점:지역포괄케어를 중심으로”. 『노인복지연구』 제71권4호, 143-176면
- 니키류(2018). “지역포괄케어는 시스템이 아니라 네트워크입니다”. 실버아이뉴스 인터뷰, 2018.03.29.
- 鈴木勉(2017). “地域社会における介護と医療のネットワークづくり”, 『第10回「人権と介護」研修会』, 2-14면
- 伊藤周平(2007). 『権利・市場・社会保障』 青木書店, 186면
- 永井彰(2013). “高齢者の地域生活支援の社会学” 『社会学研究』 92, 1-13면
- 地域包括ケア研究会(2017). “地域包括ケア研究会報告書-2040年に向けた挑戦-” 『三

- 菱 UFJリサーチ&コンサルティング』, 1-47면
- 株式会社 日本総合研究所(2016). “地域包括ケアシステム構築に向けた民間企業による
高齢者向けヘルスケアビジネス等の展開に関する調
査研究事業報告書”, 1-4면
- 중앙일보, 2018.10.21.기사
- 한겨레, 2018.12.12.기사

[국문초록]

일본 지역포괄케어시스템의 고찰과 시사

김 광 래

(대전장애인직업재활시설협회장)

이 원 식

(금강대학교 사회복지학과 교수)

인구고령화는 장기요양보호를 필요로 하는 노인층의 급증과 노인의료비 증가 및 국가재정 압박으로 다가온다. 이것은 선진국의 공통된 경험이다. 특히 일본의 급속한 고령화는 의료 및 복지에 대한 수요를 증가시키고, 이에 따른 정부의 정책적 방안들이 제도화되고 있다. 일본정부가 추진하는 지역포괄케어시스템은 2003년 설치된 고령자개호연구회에서 ‘존엄을 유지하는 케어를 목표로 향후 생활의 계속성을 유지하는 새로운 케어서비스체계’로서 처음 등장하였다.

본 연구는 이러한 지역포괄케어시스템을 신자유주의정책의 관점에서 다음과 같이 정리하고 있다. 첫째, 공적책임의 축소와 비공식적 자원의 동원강화이다. 둘째, 공급주체 다양화를 통한 영리영역의 확대 및 공급주체 간 경쟁원리의 강화이다.

일본정부가 추진하고 있는 ‘정책모델의 지역포괄케어시스템’이 아닌 언제든 어디서든 누구나 비용 걱정 없이 공적책임 강화의 필요성을 제기한다. 또한 사회보장에 대한 국고부담의 확충, 필요한 의료가 제공 될 수 있도록 의료보장제도의 충실, 의료 및 개호종사자, 행정, 주민의 연대 등을 통해 누구나 자택에서 존엄한 생활을 영위 할 수 있는 ‘실천모델 지역포괄케어시스템’의 구축이 필요함을 제시한다. 이러한 일본의 사례를 통해 알 수 있듯이 한국의 커뮤니티 케어의 구축은 새로운 실버비즈니스 모델이 아닌 공적책임이 강화된 복지적 관점에서 만들어져야 한다는 점을 시사하고 있다.

주제어: 지역포괄케어시스템, 개호보험제도, 신자유주의 복지정책,
커뮤니티 케어

[Abstract]

A Study and Suggestion for Japanese Community Total Care System

Kim, Kwnag Lae

(The head of the yunkwang industry)

Lee, Won Sik

(Professor, Dept. of Social Welfare, Geumgang University, Dr. Social Welfare)

Population growth of elderly causes fast growth in need of long-term nursery care and expense growth for medical budgets, also a burden on national finance. This is a common case in developed countries. Especially rapid population growth in Japan has made more demand on medical and social welfare needs that was systemized by governmental policies. The community total care system implemented by Japanese government appeared as “the new care system that maintains sustainability of living set as a purpose of maintaining dignity” from the Study Group for Elderly Care in 2003.

This study focuses on summarizing the community total care system with a view of Neoliberalism’s policy. First, it is minimization of public responsibility and enhancement of unofficial resources. Second is enlargement of profitable area through diversification of supply subjects and enforcement of competitive cause between supply subjects.

It is suggested that in need of enhancement of public responsibilities without worrying of cost anytime and anywhere, not the ‘community total care system’ implemented by Japanese government. It is also suggested that enforcement of ‘implement model for community total care system’ that anyone can maintain their dignity life at home through enlargement of governmental budget for social welfares and faithful implementation of medical

welfares and joint efforts between medical and care professionals, administration, citizens. As it can be recognized by the case of Japan, the community care implementation needs to be established not in a silver business model but in a view of social welfare that is exemplified by public responsibilities.

key words : Community Total Care System, Long-term Care Insurance System,
Neoliberalism Social Welfare Policy, Community Care

자치복지 의미와 가능성* -전라북도 사회복지조례를 중심으로-

김 광 병**

目 次

I. 서론	III. 전라북도 사회복지조례 분석 및 자치복지
II. 이론적 논의	1. 전라북도 사회복지조례 분석
1. 지방자치와 분권	2. 전라북도 사회복지조례에 나타난 자치복지의 함의
2. 지역사회복지, 지역형복지, 자치복지의 의미와 특성	IV. 결론
3. 사회복지조례의 제정범위와 자치복지	

I. 서론

최근 우리사회는 실질적인 지방자치, 지방분권을 추진하면서 읍·면·동 단위에서의 주민자치회를 구성하고 의사결정 권한까지 부여하는 체제를 구축 중에 있다.

사회복지영역에서도 지방분권의 영향으로 해당 지방자치단체만의 사회복지를 구축하고자 하는 노력들을 하고 있고, 그 결과 2012년 서울에서부터 시작된 ‘서울시민복

* 투고일: 2019.08.10., 심사일: 2019.08.11.-2019.08.21., 게재확정일: 2019.08.21.

본 연구는 2019년 6월 21일 사회복지법제학회 춘계 학술대회에서 “전라북도 사회복지조례 분석”이라는 제목으로 발표한 글을 기반으로 전면적으로 수정·보완한 것임.

** 청운대학교 사회복지학과 교수

지기준선' 설정 등을 통한 '지역형복지'라는 형태로 제시되고 있으며, 유행처럼 빠르게 확산되고 있다. 여기에 문재인 대통령은 지방분권 요소가 담긴 방향의 개혁을 추진하면서 '자치복지권' 용어를 제시하여 지방자치단체에서 사회복지는 그 어느 때보다 중요하게 부각되고 있다. 하지만 자치권이 강조되면서 사용되고 있는 이들 용어가 전통적으로 사용된 지역사회복지와는 다른 개념인지 아니면 지역사회복지 용어를 단순히 정치적 수사 용어로 대체한 것인지에 대한 명확한 진단이 없다. 또한 일반분야와 사회복지현장 중심에서 추진되고 있는 자치와 분권의 활발한 논의와는 달리 사회복지연구들은 매우 부진한 상황이다.

현재까지 진행된 분권과 자치에 대한 사회복지의 선행연구들은(김광병, 2018; 남찬섭, 2016; 구인회 등, 2009; 윤찬영, 2003) 초보적 수준이라고 할 수 있다. 다만 지방자치제도와 관련하여 지역사회복지 실현을 위한 사회복지조례 입법의 중요성이 논의 되었을 뿐(김광병, 2013; 김영태·김희웅, 2009; 김태진·김덕진, 2001; 윤찬영, 1996), 지방자치단체 스스로 권한과 책임을 가지고 실현하는 자체적인 복지에 대한 논의는 부재했다.

따라서 본 연구는 선행연구의 한계를 극복하고자 지방자치, 지방분권 논의와 함께 전통적으로 사회복지(학)계에서 사용해오던 '지역사회복지', 최근 지방자치단체 차원에서 사용하고 있는 '지역형복지', 문재인 대통령이 사용한 '자치복지' 이들 용어에 대한 의미를 살펴보고, 시대상황에 부합한 지방자치단체 차원의 자체적인 사회복지가 무엇이고 바람직한 방향이 무엇인지를 찾아 발전방안을 제시하고자 한다. 이를 위해서 본 연구는 전라북도 사회복지조례를 분석하여 그 가능성을 진단하고 필요한 사항을 제시하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 지방자치와 분권

우리나라는 1991년 지방자치가 부활하면서 '지방자치'라는 용어를 먼저 사용하다가 2004년 '지방분권특별법'을 제정하면서 '지방분권'이라는 용어를 후에 사용하게 되었다. 지방자치는 지방자치단체가 국가로부터 독립되어 일정한 지역적 사무를 주민의 의사에 따라 자주적으로 처리하는 제도를 말하며(김광병, 2018), 지방분권은 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기

능이 서로 조화를 이루도록 하고, 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에 주민의 직접적 참여를 확대하는 것을 말한다(지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제2조 제1호).

자치권(rights of local autonomy)은 지방자치단체가 그 존립목적을 달성하기 위하여 가지는 일정한 범위의 권리 혹은 권한을 의미하는 것으로 제도적보장설에 따르면 국가가 주권의 유일한 기관이지만, 자치권에 대해서 국가주권으로부터 지방자치단체에 수여된 것으로서 정치적인 결단에 의하여 제도적으로 보장된 자율적인 통치기능으로서의 권한 혹은 권리이다(김찬동, 2019).

따라서 순서상으로 국가와 지방자치단체간의 사무배분을 통하여 지방자치단체가 가지게 되는 사무를 설정한 지방분권이 이루어진 후 지방에 분권화된 그 사무를 자주적으로 처리하는 방식으로 지방자치가 이루어져야 한다.

국가로부터 지방자치단체로 권한과 책임이 배분되는 분권화 방식은 세 가지 차원에서 논의될 수 있다.

첫째, 가장 강력한 분권화된 형태인 지방자치단체의 고유사무라고 할 수 있는 자치사무가 있다. 자치사무는 국가가 지방자치단체에 위임한 권한 및 책임과는 무관하게 지방자치단체의 존립과 관련된 일반적인 사무를 가리키는 것으로 지방자치단체 스스로가 책임과 부담을 지기 때문에 원칙적으로 비용을 지방자치단체가 부담한다(진상현, 2018). 이 사무는 법령에 명시되어 있지 않지만 법령에 반하지 않으면 지방자치단체 필요에 따라 자발적으로 조례를 통해 정하는 사무이다(김광병, 2018).

둘째, 국가가 지방자치단체에 권한과 책임을 위임한 단체위임사무가 있다. 국가가 지방자치단체에게 그 사무를 위임하는 사무로, 이때 사무의 주체는 기본적으로 국가이지만 일단 위임되면 해당 사무는 지방자치단체의 사무가 되며 고유사무와 마찬가지로 지방의회에 의한 조례제정을 통해 처리된다(진상현, 2018). 다만 단체위임사무 처리에 소요되는 비용은 위임자인 국가와 지방자치단체가 부담하는 것이 원칙이다(윤석진, 2014). 또한 어느 정도 국가의 통제를 받는다는 측면에서 고유사무와는 차이가 있고, 주로 국가적인 이해관계와 지방적인 이해관계를 동시에 지니는 사무들이 여기에 해당되며(진상현, 2018) 법령에서 위임사항을 명시하고 있다.

셋째, 국가의 사무를 지방자치단체의 장에게 집행하도록 하는 기관위임사무가 있다. 기관위임사무의 경우에는 지방보다 국가적인 이해관계가 크게 관여되는 사무로 전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 사무를 가리키며, 비용은 위임기관이 전액 부담하는 것이 원칙이고 지방의회는 기관위임사무에 관여할 수 없으므로(진상현, 2018) 조례제정의 대상이 아니다. 다만 기관위임사무도 개별법령에서 조례로 정하도록 위임하고 있는 경우에는 예외적으로 조례제정대상이 될 수 있지만(윤석진, 2014), 기관위임사무는 전 국민에게 적용되어야 할 사무로서 지방자치단체의 실질적인 자율권은 주어지지 않고 있으므로 분권화에 해당되지 않는다고 볼 수 있고(김광병, 2018) 법령에서

위임사항을 명시하고 있다.

이상의 세 가지 분권화 논의 중 지방자치 정신을 가장 잘 살릴 수 있는 것은 지방자치단체의 고유사무인 자치사무로 이것은 지역의 특성과 주민의 의사를 반영하여 지방자치단체 스스로가 자주적으로 처리할 수 있게 된다.

2. 지역사회복지, 지역형복지, 자치복지의 의미와 특성

우리사회는 지방자치와 지방분권이 전개되면서 지역사회복지에 대한 관심이 높아졌다. 그러나 최근 지방자치단체들은 공식적인 ‘지역사회복지’라는 용어가 있음에도 불구하고 이를 사용하지 않고 서울형 복지, 인천형 복지, 부산형 복지 등의 ‘지역형복지’를 표방하고 있다. 2017년 10월 26일에는 문재인 대통령이 지방분권 관련하여 자치입법권, 자치행정권, 자치재정권, 자치복지권의 4대 지방자치권을 헌법화하겠다고 밝히면서 ‘자치복지’라는 용어를 사용했다.

이처럼 사회복지(학)계에서 전통적으로 사용하고 있는 ‘지역사회복지’, 정치권에서 지방선거와 맞물려 지방자치단체장들에 의해서 사용되고 있는 ‘지역형복지’, 문재인 대통령의 ‘자치복지’ 이 세 가지 용어는 같은 의미인지 아니면 차이가 있는지 살펴볼 필요가 있다.

(1) 지역사회복지(communitiy welfare) 의미와 특성

지역사회복지 용어는 사회복지사업법에서 규정되어 있는데, 사회복지사업법은 사회복지사업을 규정하고 있는 법률이다. 사회복지사업은 사회복지사업법 제2조 제1호에 규정된 28개 법률에 따른 보호·선도 또는 복지에 관한 사업과 사회복지상담, 직업지원, 무료 숙박, 지역사회복지, 의료복지, 재가복지, 사회복지관 운영, 정신질환자 및 한센병력자의 사회복지에 관한 사업 등 각종 복지사업과 이와 관련된 자원봉사활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는 사업을 말한다(사회복지사업법 제2조 제1호).

이를 근거로 해석하면 지역사회복지는 사회보장기본법의 분류상 사회서비스에 한정되어 있고, 사회보험과 공공부조는 제외되어 있어 현금급여는 포함되어 있지 않으므로(서정희, 2019) 주로 서비스 및 현물급여를 중심으로 제공되고 있는 사회복지라고 할 수 있다. 실제로 우리나라 사회복지(학)계에서 전통적으로 사용하고 있는 지역사회복지 역시 지역주민에게 각종 복지사업 등 사회복지서비스를 제공하는 실천적 접근을 하고 있다. 따라서 지역사회복지가 주민의 복지증진과 삶의 질 향상을 위하여 지역사

회 차원에서 전개하는 사회복지(사회복지사업법 제2조 제2호)라고 할 때, 이것은 서비스와 현물급여 중심의 실천이었다고 할 수 있다.

(2) 지역형복지(regional welfare) 의미와 특성

지역형복지는 정치권에서 지방자치단체장들에 의해서 개발되고 사용된 용어이다. 선출직인 지방자치단체장들은 해당 지역에서 발생하는 특수한 복지문제를 해결하기 위해 적극적이기에(김광병, 2014) 해당 지역에서만 적용될 수 있는 차별화된 지역사회복지를 추구하는 과정에서 대두된 것으로 볼 수 있다. 같은 맥락에서 몇 년 전 지방자치단체장들에 의해서 벌어진 ‘복지 디폴트(default) 선언’은 국가의 사회복지사무를 지방자치단체에 떠넘겨 재원을 부담하게 하는데서 오는 논란이었다는 점에서(김광병, 2017) 지방자치단체장들은 지역형복지를 통해 국가의 사회복지사무와는 다른 해당 지방자치단체만이 가지는 특수한 사회복지를 실현하고자 한 것으로 보인다.

따라서 지역형복지는 국가의 사회복지사무와는 다른 지역의 특성을 반영한 해당 지역만이 가지는 사회복지사무이며, 이를 위해 각 지역이 주도적이고 능동적으로 전개하는 사회복지사무로서 기존의 지역사회복지가 지니고 있는 문제점인 전국적 차원에서 획일적으로 제공되었던 한계를 극복하고 지방자치의 정신을 담은 사회복지로서 지역의 자주적 사회복지라고 할 수 있다(김광병, 2017).

그리고 <표 1>과 같이 지방자치단체별로 추진되고 있는 지역형복지는 기존 지역사회복지의 서비스 및 현물급여 중심의 사회복지와는 달리 서울형 청년수당, 서울형 기초생활보장제도 등의 현금급여 중심으로 시작되어 사회복지급여형태에 특별한 제한을 두고 있지는 않는 것으로 보인다.

<표 1> 지자체의 복지기준선 수립 주요 내용

구분	지자체	수립연도	목표	영역	
				내용	비고
수도	서울	2012	시민의 사회복지권 보장	소득, 주거, 돌봄, 건강, 교육	5
광역시	부산	2015	시민 복지수준 향상	소득, 고용, 돌봄, 건강, 교육, 주거	6
	대구	2016	시민의 사회복지권 보장	소득, 주거, 돌봄, 건강, 교육	5
	광주	2016	시민의 삶의 질 향상	소득, 주거, 돌봄, 건강, 교육	5
	대전	2016	시민의 복지권 보장	소득, 주거, 돌봄, 건강, 교육, 지역공동체 기반	6
	울산	2019 (예정)	-	소득, 주거, 돌봄, 건강, 교육	5
	인천	2019 (예정)	-	소득, 주거, 돌봄, 건강, 교육, (사회적 경제)	5-6
그 외 지역	충청남도	2013	시민의 인간다운 생활을 할 권리보장	보건복지총괄, 저출산·고령화, 보육·아동·청소년, 장애인, 여성·가족, 보건의료·식품안전	6
	세종시	2015		소득, 일자리, 주거, 복지서비스, 건강, 교육	6
	전라남도	2016	최저생활보장과 삶의 질 향상	인프라, 돌봄 총괄, 영유아·아동·청소년, 노인·장애인, 여성(저출산)·가족(다문화), 소득·고용, 건강, 주거·에너지·환경, 교육·여가·문화	9
	경기도	2017	시민의 인간다운 삶 보호	소득, 일자리, 주거, 노인돌봄, 장애인돌봄, 건강, 인프라	7
	완주군	2015	최저생활보장과 삶의 질 향상	소득, 아동, 노인, 장애인	4

참고: 지은정, 인천복지기준선 어떻게 수립할 것인가?, 「인천광역시 복지분야업무 토론회 인천 복지기준선 설정」, 2019.

(3) 자치복지(autonomy welfare) 의미와 특성

자치복지는 문재인 대통령이 지방분권을 위한 개혁을 추진하면서 대두된 용어이다. 문재인 대통령이 헌법에 포함시키고자 했던 4대 지방자치권 중 자치입법권, 자치행정권, 자치재정권은 분권을 통해 자치권 확보를 위해 지방자치단체가 반드시 갖추고 있어야 할 권한이자 기본적인 틀이라고 할 수 있다. 다시 말해 지방자치가 실현되기 위해서는 이 세 가지 권한을 가지고 그 틀 안에 내용들을 채워나갈 때 자치가 실현될 수 있다. 여기에서 사회복지의 채워야 할 내용 중 하나일 수밖에 없지만 이를 기본적인 틀에 위치시켜 자치권에 있어서 사회복지의 필수적 요소가 되게 한다는 것이 그 의미가 매우 크다.

지방자치는 두 가지 측면에서 해석될 수 있다(진상현, 2018). 하나는 중앙정부와 지방자치단체의 관계에서 ‘단체자치’ 측면과 다른 하나는 지방자치단체와 지역주민의 관계에서 ‘주민자치’ 측면이다. 여기에서 단체자치는 중앙정부와의 관계에서 지방자치단체가 독립성을 가지고 업무를 독자적으로 처리하는 것을 말하며 ‘분권’을 중심적 가치로 삼고 있으며, 주민자치는 지방자치단체 내부에서 주민들의 요구에 근거하여 업무를 처리하는 것으로 ‘참여’라는 가치를 핵심적으로 추구하게 된다. 따라서 지방자치는 단체자치와 주민자치가 동시에 포함된 접근방식으로 진행되어야 한다. 즉, 지방자치단체가 독립성을 가지고 독자적으로 주민의 참여와 요구에 부합한 사무를 처리해야 한다. 그러므로 자치복지의 지방자치단체가 스스로 권한과 책임을 가지고 사회복지의 수준을 결정하고 제공하는 것으로(김광병, 2018) 이는 지역형복지와 맥을 같이 한다고 볼 수 있다. 나아가 자치복지의 주민자치 측면에서 관이 주도하는 것이 아닌 주민들이 참여하여 사회복지의 수준을 함께 결정할 수 있어야 한다.

이상과 같이 지역사회복지, 지역형복지, 자치복지 모두는 사회복지사업법에서 규정하고 있는 지역사회복지의 개념처럼 주민의 복지증진과 삶의 질 향상을 위하여 지역사회 차원에서 전개하는 사회복지에 해당된다고 볼 수 있지만, 그 접근 방식과 내용에 차이가 있다. 지역사회복지의 국가 또는 지방자치단체 지침에 근거하여 민간이 주도하여 서비스 및 현물급여 중심의 사회복지를 제공하였다면, 지역형복지의 지방자치단체가 주도하여 현금급여 제공 중심으로 시작되었지만 급여형태에 특별한 제한을 두지 않으며, 자치복지의 지방자치단체와 주민이 함께 참여하여 지역형복지를 추구하는 것으로 보인다.

3. 사회복지조례의 제정범위와 자치복지

조례는 해당 지방자치단체에만 적용되는 지방자치법이다. 이러한 조례는 헌법 제 117조 제1항과 지방자치법 제22조에 따라 ‘법령의 범위 안에서’ 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다(김광병, 2014). 여기에서 ‘법령의 범위 안에서’란 법령에서 명시된 위임사항과 법령에 명시되어 있지는 않지만 법령에 위반되지 않는 사항에 대해서 조례로 제정할 수 있게 된다(김광병, 2014).

조례 제정범위와 관련하여 주목할 만한 판례가 있다(김광병, 2014). 우선 헌법재판소 판례(2012헌바97; 2002헌바76; 92헌마264)는 조례의 제정권자인 지방의회는 선거를 통해서 그 지역적인 민주적 정당성을 지니고 있는 주민의 대표기관이고 헌법이 지방자치단체에 포괄적인 자치권을 보장하고 있는 취지로 볼 때, 조례에 대한 법률의 위임은 법규명령에 대한 법률의 위임과 같이 반드시 구체적으로 범위를 정할 필요가 없으며, 포괄적인 것으로 법령의 범위 안에서라는 조례제정권의 범위와 한계를 넓게 해석하고 있다고 볼 수 있다. 또한 대법원 판례(대판96추25; 대판93추83)는 기본적으로 기본권 제한적 조례에 대해서는 매우 강한 법률유보의 원칙을 적용하면서도 주민의 권리제한, 의무부과, 벌칙을 정하는 것이 아닌 주민에게 권리를 부여하거나 급부를 제공하는 수익적 조치의 경우에는 법령의 위임 없이도 조례를 제정할 수 있다고 보고 있다.

이상과 같이 조례는 사회복지와 같이 주민에게 수익적 조치를 가져다 줄 수 있는 사항에 대해서는 법령의 위임과 상관없이 제정할 수 있으므로 지방자치단체 스스로 사회복지 수준을 결정하고 제공하기 위한 자치복지에 해당되는 사항 역시 조례제정을 할 수 있게 된다. 자치복지를 조례를 통해서 실시해야 만이 항상적이면서 권위적으로 실현시킬 수 있다는 점에서 자치복지는 반드시 조례제정이 필요하다.

Ⅲ. 전라북도 사회복지조례 분석 및 자치복지

1. 전라북도 사회복지조례 분석

전라북도 사회복지조례는 자치법규정보시스템(www.elis.go.kr/)을 통해서 조사하였다. 조사범위는 사회복지법이라고 할 수 있는 법률에 근거한 조례와 일반적으로 사회복지 범위에 해당되는 내용, 그리고 최근 사회복지분야에서도 사회적 경제 분야에 관

심을 기울이고 있어 이들 조례를 사회복지조례 범위에 포함시켜 조사하였다. 그리고 조사된 사회복지조례에 근거하여 해당 조례의 제정 근거가 된 법률을 기반으로 시행령과 시행규칙상에 나타난 조례 내용을 찾되, 이를 국가법령정보센터(www.law.go.kr)에서 해당법령의 조례위임조문으로 표기되어 있으면 위임조례, 그렇지 않으면 자치조례로 분류하여 분석하였다.

이상의 과정을 통해 분석한 결과, 전라북도 조례는 2019년 6월 현재 총 557개이다. 이중 사회복지조례는 약 89개로 전체 조례 대비 약 15.97% 수준이다. 제정된 사회복지조례들의 분야, 내용, 제정형태, 근거법률을 살펴보면 <표 2>과 같다.

<표 2> 전라북도 사회복지조례 제정 현황

분야	내용	제정 형태	근거 법률
사회보장 (1개)	*사회보장위원회 설치	위임	사회보장급여의이용.제공및수급권자발굴에관한법률
사회복지 사업 (2개)	*사회복지사업지원 *시설기능보강심의위원회	자치 자치	사회복지사업법 -
종사자 처우 (2개)	*사회복지사 등의 처우 *장기요양원 처우	자치 위임	사회복지사업법 및 사회복지사등의처우 및지위향상을위한법률 노인장기요양보험법
저소득 주민 (3개)	*생활안정지원 *자녀 교복구입비지원 *임대보증금지원	자치 자치 자치	국민기초생활보장법 국민기초생활보장법 주택법
자활 (2개)	*자활기금 설치 및 운용 *자활사업지원	위임 위임	국민기초생활보장법 국민기초생활보장법
의료급여 (1개)	*의료기금특별회계설치	위임	의료급여법
기초연금 (1개)	*비용부담	위임	기초연금법
영유아 (3개)	*보육 *아이돌봄지원 *공동육아 활성화지원	위임 자치 자치	영유아보육법 아이돌봄지원법 아이돌봄지원법
아동 (4개)	*아동복지심의위원회 및 운영	구성 위임	아동복지법

	*아동공동생활가정지원 *지역아동센터지원 *아동학대예방 및 보호	자치 자치 자치	아동복지법 아동복지법 아동복지법
청소년 (5개)	*청소년육성 및 지원 *청소년의 건전한사회환경조 성 *청소년수련시설협회 설치운 영 *학교 밖 청소년지원 *자랑스러운 청소년상	위임 자치 위임 자치 자치	청소년기본법 아동·청소년성보호에관한법률, 성폭력방 지및피해자보호등에관한법률, 청소년보 호법 청소년활동진흥법 학교밖청소년지원에관한법률 -
대학생· 청년 (3개)	*대학생 학자금이자지원 *청년기본조례 *청년일자리창출촉진	자치 자치 자치	- - 청년고용촉진특별법
노인 (13개)	*노인복지증진 *노인복지기금설치운용 *노인여가복지시설지원 *노인복지관설치운용 *재가노인복지시설지원 *노인일자리창출지원 *노인 성인용보행기지원 *독거노인 고독사 방지 *홀로사는 어르신 공동생활 가정운영지원 *치매관리 및 지원 *광역치매센터설치운영 *노인학대예방 및 보호 *노인구강보건사업지원	자치 자치 자치 자치 자치 자치 자치 자치 자치 자치 자치 자치 자치 자치	노인복지법 지방자치법, 노인복지법 노인복지법 노인복지법 노인복지법 노인복지법, 저출산·고령사회기본법 - 사회보장기본법 노인복지법 치매관리법 치매관리법 노인복지법 구강보건법
장애인 (22개)	*장애인복지위원회구성 *장애인차별금지및인권보장 *장애인연금 비용부담 *장애인가족지원 *장애인가정출산지원금지급 *장애인평생교육지원	위임 자치 위임 자치 자치 자치	장애인복지법 장애인차별금지및권리구제등에관한법률 장애인연금법 장애인복지법, 건강가정기본법 - 장애인복지법, 평생교육법, 발달장애인

	<ul style="list-style-type: none"> *장애인.노인.임산부등을 위한 편의시설설치및사전검사 *공공시설내의매점및자동판매기설치 *장애인전용주차구역관리 *개인운영 장애인거주시설지원 *고용촉진 및 직업재활지원 *한국수어통역센터설치 *한국수화언어지원 *장애인휠체어수리지원 *장애인.노인등의 보조기기지원 및 활용촉진 *장애인복지관설치운영 *중증장애인생산품우선구매촉진 *중증장애인 자립생활지원 *발달장애인 권리보장지원 *장애인 문화예술활동지원 *장애인체육진흥 *교통약자의이동편의증진 	<ul style="list-style-type: none"> 자치 위임 자치 위임 자치 자치 자치 위임 	<ul style="list-style-type: none"> 권리보장및지원에관한법률, 장애인등에 대한특수교육법 장애인.노인.임산부등의편의증진보장에 관한법률, 교통약자의이동편의증진법 장애인복지법 장애인.노인.임산부등의편의증진보장에 관한법률 장애인복지법 장애인고용촉진및직업재활법 장애인복지법 한국수화언어법 장애인복지법 장애인.노인등을위한보조기기지원및활용촉진에관한법률 장애인복지법 장애인복지법, 중증장애인생산품우선구매특별법 장애인복지법 발달장애인권리보장및지원에관한법률, 문화예술진흥법, 장애인차별금지및관리구제등에관한법률 국민체육진흥법, 장애인복지법, 장애인차별금지및관리구제등에관한법률 교통약자의이동편의증진법
정신건강 (2개)	<ul style="list-style-type: none"> *정신건강증진및정신질환자복지서비스지원 *정신건강복지센터설치 	<ul style="list-style-type: none"> 위임 위임 	<ul style="list-style-type: none"> 정신건강증진및정신질환자복지서비스지원에관한법률 정신건강증진및정신질환자복지서비스지원에관한법률
여성. 가족 (13개)	<ul style="list-style-type: none"> *성평등기본조례 *성별영향평가 	<ul style="list-style-type: none"> 자치 위임 	<ul style="list-style-type: none"> 양성평등기본법, 가족친화사회환경의조성촉진에관한법률, 여성기업지원에관한법률, 경력단절여성등의경제활동촉진법 성별영향평가법

마을 만들기 (1개)	*마을만들기지원	자치	-
-------------------	----------	----	---

전라북도 사회복지조례는 22개 분야에서 89개 내용으로 제정되었다. 세부적으로 살펴보면 장애인 분야 22개(24.71%), 노인과 여성·가족분야가 각각 13개(14.60%), 사회적 경제 분야 6개(6.74%), 청소년 분야 5개(5.61%), 아동 분야 4개(4.49%), 저소득주민, 영유아, 대학생·청년 분야가 각각 3개(3.37%), 사회복지사업, 종사자 처우, 자활, 정신건강이 각각 2개(2.24%), 사회보장, 의료급여, 기초연금, 북한이탈주민, 인권, 범죄피해자, 보호관찰, 식품기부, 마을만들기가 각각 1개씩(1.12%) 제정되었다.

법령에서 위임시킨 조례를 제정한 것은 20개(22.47%), 자치조례는 69개(77.52%)가 제정되었다. 위임조례는 필수조례라고도 할 수 있는데, <표 3>에서와 같은 내용은 법령상에 위임조례로 제정하도록 되어 있음에도 불구하고 제정되어 있지 않았다. 물론 위임조례의 내용이 많은 경우 위원회, 시설설치, 위탁 등 관리와 행정적 측면이 강한 내용으로 구성되어 있다는 점에서 한계가 있다. 따라서 위임조례는 반드시 제정해야 하지만 법령에서 위임된 사항을 구체화하거나 법령의 흠결사항을 보충해서 제정할 때 그 의미가 있다(선정원, 2018).

<표 3> 사회복지법령상에 나타난 위임조례 사항

법령	법령상의 시도 위임조례 사항	전북 조례제정 상황
사회복지사업법	회계감사관련 사항	X
의료급여법	의료급여심의위원회	X
청소년기본법	청소년육성 전담공무원 임용	X
	청소년육성 전담기구 설치	X
	청소년지도위원	X
	지방청소년육성기금 조성	X
청소년보호법	청소년 통행금지·제한구역의 지정 등	X
	지방청소년사무소의 설치	X
청소년활동진흥법 시행령	지방청소년활동진흥협의회	X
영유아보육법 시행규칙	공립어린이집 운영위탁	X
	부모모니터링단의 구성·운영 등	X

아동복지법	아동복지전담공무원	X
아동복지법 및 시행령	아동의 건강한 심신보존을 위한 급식 지원 등	X
아동복지법	아동보호전문기관의 설치	X
	가정위탁지원센터의 설치	X
양성평등기본법	기금의 설치	X
한부모가족지원법 시행규칙	한부모가족복지시설의 설치기준 등	X

전라북도 사회복지조례 제정 현황을 볼 때, 형식적으로는 전라북도가 제정한 사회복지 자치조례가 전체 사회복지조례 중 77.52%를 차지한다는 점에서 매우 높은 비율이며 바람직한 방향이라 할 수 있다. 그러나 이것조차도 위원회 운영, 시설운영, 기금 운영 등의 형태로 제정된 자치조례는 직접적인 수익적 조치 사항이 아니라는 점에서 분명한 한계가 있다. 또한 자치조례라고 분류는 가능하지만 법률에 근거하여 법령의 범위 내에서 운영 및 관리에 필요한 사항을 제정하고 있다는 점에서 넓은 의미의 위임된 사항을 제정한 수준이라고 해도 과언이 아니다.

따라서 자치조례로서 의미 있게 제정된 조례로는 대상자들에게 직접적으로 수익을 줄 수 있는 조치들로서 저소득주민의 생활안정지원, 저소득주민 자녀 교복구입비지원, 저소득계층 임대보증금지원, 대학생 학자금이자지원, 노인 성인용 보행기지원, 장애인 가정 출산지원금 지급 등 약 6.74% 정도의 매우 적은 수준이라고 할 수 있다.

여기에서 저소득주민의 생활안정지원과 저소득주민 자녀 교복구입비지원에 관한 조례는 국민기초생활보장법 제4조 제4항 및 제43조 제5항에서 지방자치단체가 조례로 급여의 범위 및 수준을 초과하여 급여를 실시할 수 있고, 그 비용은 해당 지방자치단체가 부담하게 된다는 규정에 따라 제정되었기에 법률의 위임을 받은 사항이지만, 그 내용이 수익적 조치로 지방자치단체별로 자주성을 가지고 그 보장수준을 달리 하기 때문에 자치조례로 구분할 수 있다.

한편 사회적 경제분야의 조례들은 현행 우리나라 법률 제정수준이 미비하다는 측면에서 전라북도가 제정한 경제민주화지원조례, 사회적경제기본조례, 공유경제활성화조례, 공정무역육성지원조례는 의미가 있다. 그러나 이러한 조례가 관련 법령이 없다는 점에서 지방자치단체차원에서 조례로 제정한 것은 바람직하지만 이 조례들을 제정하면서 지방자치단체의 특수한 상황을 고려하지 않고 타 지방자치단체의 조례를 그대로 모방한 수준이라면 조례로서의 의미가 퇴색될 수밖에 없다는 점에서 유의할 필요가 있다.

2. 전라북도 사회복지조례에 나타난 자치복지의 함의

자치복지는 국가로부터 독립되어 지방자치단체 스스로가 권한과 책임을 가지고 사회복지의 수준을 결정하되(김광병, 2018) 주민들이 함께 참여하여 협의하고 조정하는 협치(governance)의 과정을 통한 의사결정이 이루어진 후 주민들에게 사회복지가 제공되어야 한다.

따라서 전라북도 사회복지조례 중 자치복지의 정신을 담을 수 있는 조례는 기본적으로 자치조례가 해당된다. 자치조례 중 저소득주민의 생활안정지원, 저소득주민 자녀 교복구입비지원, 저소득계층 임대보증금지원, 대학생 학자금이자지원, 노인 성인용 보행기지원, 장애인가정 출산지원금 지급 등이 좋은 사례가 될 수 있다. 이들 조례는 해당 주민들에게 직접적으로 수익을 가져다 줄 수 있는 조치들로 그 의의를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 저소득주민의 생활안정지원은 앞서 설명한바와 같이 국민기초생활보장법상 위임의 근거가 명시되어 있지만 자주성을 내포하고 있다. 이 조례에서는 국민기초생활보장법상에 없는 월동 및 폭염 대책비, 특별 장학금, 명절, 연말 위문금 또는 위문품에 대한 급여를 명시하여 국가 및 다른 지방자치단체와는 달리 추가적 현금급여 및 현물급여 제공이 가능하다. 이를 근거로 볼 때, 자치복지는 법령과는 별도로 급여의 종류를 추가적으로 더 지급할 수 있게 된다. 급여는 양과 질 모두에 있어서 국가가 제공하는 수준 이상으로 설정하는 것이 필요하다. 왜냐하면 국가는 전국적으로 동일한 수준을 설정하고 적용하고 있기 때문이다. 따라서 지방자치단체의 자치복지는 반드시 국가의 수준 이상의 수준에서 결정하되 해당 지역의 인구학적 특성과 사회경제적 상황 등 특성을 반영해야 한다.

둘째, 저소득주민 자녀 교복구입비지원은 국민기초생활보장법상의 수급자, 차상위계층, 한부모가족지원법상 보호대상자 중 중·고등학교에 입학하는 신입생에게 교복구입비를 지급하는 제도이다. 국민기초생활보장법령상 입학금, 수업료 및 학용품비와 그 밖의 수급품을 지급하는 교육급여가 있지만(법 제12조 제1항 및 시행령 제16조 제1항) 이와 별도로 지급되는 현금급여이다. 따라서 자치복지는 급여 외에 대상자, 지급시기(기간) 등을 지방자치단체 특성에 따라 별도로 정하여 제공할 수 있다.

셋째, 저소득계층 임대보증금지원, 대학생 학자금이자지원, 노인 성인용 보행기지원, 장애인가정 출산지원금 지급은 모두 현금급여이다. 임대보증금지원은 인간으로서 살아가기 위해 기초적이며 필수적인 주거욕구를 충족시키기 위한 제도이며, 노인 성인용 보행기지원 및 장애인가정 출산지원금 지급은 인간발달 및 생활주기에 따라 특별히 또는 추가적으로 필요한 욕구를 충족해 주기 위해 지원하는 제도이다. 교복구입비지원 및 학자금이자지원은 우리나라 상황에서 발생하는 욕구를 충족시키기 위해 지원

하는 제도라는 점에서 자치복지가 나아가야 할 방향으로 바람직하다고 볼 수 있다.

이상과 같이 전라북도에서의 자치복지적 특성은 현금급여를 중심으로 제공되어 왔음을 알 수 있다. 그러나 전반적으로 볼 때, 현물급여, 서비스 등의 급여형태도 포함되어 있다는 것을 발견하게 된다. 다만, 자치복지가 가지는 특성 중 하나인 주민자치라는 측면에서 주민참여를 통한 제도화가 진행되었는지는 찾을 수 없었다.

IV. 결론

최근 지방분권을 통한 진정한 의미의 지방자치를 실현하고자 하는 환경이 조성되고 있다. 최근에는 읍·면·동 단위의 주민자치회를 구성하여 의사결정권까지 부여하여 실질적인 자치를 실현하고자 하는 노력들이 나타나고 있다. 이에 사회복지분야도 대응 전략으로 지역사회복지에 대한 관심으로부터 시작하여 현재는 지역형복지, 자치복지라는 형태로 나타나고 있다. 그러나 아직까지는 그 의미들을 고찰하여 체계화하지는 못하고 있는 실정이다.

이에 본 연구는 지방자치와 분권이 가지는 특성을 살펴보고 지역사회복지, 지역형복지, 자치복지가 어떻게 해석되어야하는지를 고찰하였다. 그리고 전라북도 사회복지조례를 중심으로 자치복지의 가능성을 진단하여 다음과 같은 결론에 도달하게 되었다.

첫째, 자치복지는 자치의 두 기능이라 할 수 있는 분권과 참여를 통해서 자치복지의 내용을 구성하고 자치복지를 실현하는 방법을 찾을 필요가 있다.

우선 자치복지를 구성하는 방법은 지방자치단체의 독자적인 권한과 책임이라고 할 수 있는 분권적 요소가 사회복지에서도 적용되어 지방자치단체가 권한과 책임을 가지고 해당 지방자치단체만의 인구학적 특성 및 지역사회경제적 수준 등 특성을 반영한 자주적인 사회복지를 개발할 필요가 있다. 이때 내용으로는 국가가 전국적으로 실시하는 사회복지급여에 대하여 추가적으로 지급하는 보충방식과 국가와 무관한 지역의 특수성을 반영하는 지역문제 해결을 위한 것과 지역주민의 요구(욕구)를 충족하기 위한 창의적 사회복지급여를 발굴하는 것이다. 그리고 사회복지급여의 종류는 현금급여 뿐만 아니라 현물급여, 서비스 등 지역의 특성과 대상자 특성을 고려하여 자유롭게 운영하면 될 것이다. 나아가 제공되는 사회복지급여 수준은 종류에 따라 양과 질 모두에 있어서 국가가 제공하는 수준(national minimum) 이상으로 설정하거나 해당 지방자치단체만의 기준(regional minimum)을 설정하여 제공하는 것이 필요하다.

다음으로 자치복지를 실현하기 위한 방법으로는 주민자치의 측면에서 주민들의 요구(욕구)가 반영될 수 있도록 자치복지 형성과정에서 주민이 참여하도록 해야 한다. 주민의 참여는 최근 서울형복지 및 인천형복지 기준을 설정하면서 전문가 그룹 및 시민이 함께 참여하도록 위원회를 구성하여 의사소통하는 형태로도 나타나고 있다는 점에서 권장할만한 사례가 될 수 있다. 나아가 자치복지는 단발성이 아닌 항상적으로 존재하고 접근되어야 한다는 관점에서 해당 지방자치단체에만 적용되는 자치복지에 대해서는 가칭 ‘자치복지결정에 관한 협치 조례’를 제정하여 의무적으로 주민들이 의사결정에 참여하도록 할 필요가 있다.

둘째, 자치복지의 실현은 결국 재정과 맞물려 있다. 즉 재정분권이 반드시 이루어져야 자치복지에 소요되는 비용을 감당할 수 있게 된다. 따라서 현재 국세와 지방세 비율 8대2 구조를 반드시 개선해야만 한다. 2005년부터 시작된 국가의 사회복지사무를 지방자치단체로 이양시키면서 재정구조는 그대로 둔 채로 진행되었기에 지방자치단체장들의 ‘복지 디폴트(default)’ 선언 등 문제가 대두 되었다는 점을 상기하여 지방자치단체의 재정확보를 위해 재정분권이 실현되어야만 한다. 나아가 지방자치단체의 재정자립도를 높이기 위한 노력도 기울여야 할 과제이다.

셋째, 자치복지가 항상적으로 유지되고 실현되기 위해서는 자치입법 능력을 갖춰야 한다. 현재 사회복지조례 입법수준은 일부 조례를 제외하고는 상당히 표절수준이거나 중앙정부에서 예시로 제공하고 있는 표준조례안을 그대로 모방하는 수준에 머물러 있다고 해도 과언이 아니다. 조례의 효력은 해당 지방자치단체에만 적용되므로 반드시 자치입법 능력을 키워야 한다. 자치입법 능력은 형식적인 체계를 넘어서 실질적인 조례의 내용구성을 할 수 있어야 한다.

[참고문헌]

- 구인회·양난주·이원진, 사회복지 지방분권 개선방안 연구, 「사회복지연구」 40(3), 2009.
- 김광병, 사회복지사무에 관한 지방자치분권의 내용: 노인복지법을 중심으로, 「사회복지법제연구」 9(3), 2018.
- _____, 지역형 복지 구축에 따른 사회복지관의 자주적 기능 강화 방안, 「예술인문사회융합멀티미디어논문지」 7(7), 2017.
- _____, 지역사회복지실현의 사회복지조례 제정 방향, 「사회복지법제연구」 5, 2014.
- _____, 인천시 기초자치단체의 사회복지조례 분석, 「인천학연구」 19, 2013.
- 김영태·김희웅, 서울시 기초자치단체 사회복지입법 과정에 관한 연구, 「사회복지정책」 36, 2009.
- 김태진·김덕진, 지역사회복지 활성화를 위한 사회복지관련 조례 정비방안, 「사회복지개발연구」 7(4), 2001.
- 김찬동, 지방분권개헌과 주민자치권, 「한국지방자치학회보」 31(1), 2019.
- 남찬섭, 지방자치와 복지국가 간의 관계와 복지분권에의 함의, 「한국사회정책」 23(4), 2016.
- 서정희, 전라북도 사회복지 조례 분석에 대한 토론문, 「지역사회복지와 조례」, 사회복지법제학회 춘계학술대회, 2019.
- 선정원, 침익적 위임조례에 있어 위임의 포괄성과 그 한계: 과태료조례를 중심으로, 「지방자치법연구」 18(4), 2018
- 윤석진, 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률과 조례의 정합성 확보방안, 「사회복지법제연구」 5, 2014.
- 윤찬영, 지방분권론과 지역사회복지의 전망, 「사회복지정책」 16, 2003.
- _____, 지방자치단체의 사회복지조례에 관한 연구, 「호남사회연구」 3, 1996.
- 지은정, 인천복지기준선 어떻게 수립할 것인가?, 「인천광역시 복지분야업무토론회 인천 복지기준선 설정」, 2019.
- 진상현, 에너지 자치·분권의 개념 및 방향: 공공기관을 중심으로, 「지방정부연구」 22(3), 2018.

자치법규정보시스템(www.elis.go.kr/)

국가법령정보센터(www.law.go.kr/)

[국문초록]

자치복지 의미와 가능성 -전라북도 사회복지조례를 중심으로-

김 광 병

(청운대학교 사회복지학과 교수)

지방자치, 지방분권이 본격적으로 추진되면서 사회복지분야에서도 지역형복지, 자치복지라는 형태로 나타나고 있다. 이에 본 연구는 지방자치와 분권이 가지는 특성을 살펴보고 지역사회복지, 지역형복지, 자치복지가 무엇인지 그 의미를 살펴보았다. 그리고 전라북도 사회복지조례를 중심으로 자치복지의 가능성을 진단하였다.

본 연구는 자치복지를 지방자치단체 스스로 권한과 책임을 가지고 주민참여를 통해서 사회복지의 수준을 결정하고 제공하는 것으로 정의하였다.

우선 자치복지가 가능하기 위해서는 지방자치단체만의 특성을 반영한 자주적인 사회복지를 개발할 필요가 있다. 제공되는 사회복지급여의 종류는 현금급여뿐만 아니라 현물급여, 서비스 등 지역의 특성과 대상자 특성을 고려하여 자유롭게 운영할 필요가 있다. 그리고 제공되는 사회복지급여 수준은 종류에 따라 양과 질 모두에 있어서 국가가 제공하는 수준(national minimum) 이상으로 설정하거나 해당 지방자치단체만의 기준(regional minimum)을 설정하여 제공하는 것이 필요하다.

다음으로 자치복지는 단발성이 아닌 항상적으로 존재하고 접근되어야 한다는 관점에서 해당 지방자치단체에만 적용되는 자치복지에 대해서는 가칭 ‘자치복지결정에 관한 협치 조례’를 제정하여 의무적으로 주민들이 의사결정에 참여하도록 할 필요가 있다.

끝으로 자치복지가 실현되기 위해서는 재정분권이 이루어져야 하며 지방자치단체의 재정자립도를 높이기 위한 노력도 동시에 이루어져야 한다. 뿐만 아니라 자치입법 능력을 갖춰 명실상부한 자치복지가 되도록 해야 할 것이다.

주제어: 지방자치, 지방분권, 지역사회복지, 지역형복지, 자치복지, 사회복지조례

[Abstract]

Autonomy Welfare Meaning and Possibility —Focusing on the Jeollabuk-do Social Welfare Ordinance—

Kim Kwangbyung
(Professor, Department of Social Welfare, Chungwoon University)

As local autonomy and decentralization have been promoted in earnest, social welfare fields have also emerged in the form of regional welfare and autonomous welfare. therefore, this study examined the characteristics of local autonomy and decentralization, and examined the meaning of community welfare, regional welfare, and autonomous welfare. in addition, the possibility of autonomous welfare was diagnosed based on the Social Welfare Ordinance of Jeollabuk-do.

This study defined autonomous welfare as the local governments with their own authority and responsibility to determine and provide social welfare levels through participation of residents.

First of all, in order for autonomy welfare to be possible, it is necessary to develop independent social welfare that reflects the characteristics of local governments. the types of social welfare benefits that are provided need to be freely operated in consideration of local characteristics such as in-kind benefits and services as well as cash benefits. in addition, the level of social welfare benefits to be provided should be set above the national minimum in terms of both quantity and quality, or by setting a regional minimum.

Next, in the view that autonomy welfare is not a single-shot but always exists and should be approached, it is necessary to enact the tentatively called 'Governance Ordinance on Autonomy Welfare Decision' for autonomy welfare applied only to the local governments and make the residents participate in the decision making obligatorily.

Finally, in order for the autonomy welfare to be realized, the

decentralization of finance must be made and efforts to increase the financial independence of local governments are made at the same time. in addition, they should have autonomy legislative ability to be autonomy welfare.

key words : Local autonomy, Local decentralization, Community welfare,
Regional welfare, Autonomy welfare, Social Welfare Ordinance

국민연금제도 개선 방안에 관한 연구* - 분할연금을 중심으로 -

구 칠 회 **

目 次

I. 서론	3. 분할연금의 귀속 금지와 유족연금 인정
II. 분할연금의 개념 및 도입배경	4. 분할연금수급자의 재혼시 분할연금의 소멸
1. 분할연금의 개념	5. 유책배우자의 분할연금수급권
2. 도입배경	6. 분할연금 지연청구에 의한 수급권 소멸의 예외
III. 분할연금의 쟁점 분석	IV. 결론
1. 분할연금의 법적 성격	
2. 분할연금액 결정시 실질적 혼인 기간 산정	

I. 서론

국민연금제도가 도입된 지 30년이 지났다.¹⁾ 인간은 누구나 질병과 노화로부터 자유롭지 않을 뿐만 아니라 산업재해, 실직 등의 사회적 위험으로부터도 자유롭지 않다.

* 투고일: 2019.08.10., 심사일: 2019.08.11.-2019.08.19., 게재확정일: 2019.08.19.

이 논문은 2017-2019년도 청주대학교가 지원하는 학술연구조성비(특별연구과제)에 의해 연구되었음.

** 청주대학교 행정학과 부교수

1) 국민연금제도는 1988년에 도입되었다.

따라서 이러한 위험으로부터 모든 국민을 보호하기 위해 국가가 개입하여 제도적 장치를 마련한 것이 사회보장제도이다(손병덕, 2012). 사회보장은 “모든 국민이 인간다운 생활을 할 수 있도록 최저생활을 보장하고 국민 개개인이 생활의 수준을 향상시킬 수 있도록 제도와 여건을 조성하여 그 시행에 있어 형평과 효율의 조화를 기함으로써 복지사회를 실현하는 것을 기본 이념”으로 한다(이용환 외, 2010:29). 우리나라 헌법 제34조는 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가지고 국가는 사회보장 사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다”고 규정하고 있다. 현대적 복지국가를 지향하는 우리나라에서 “생존권적 기본권은 활동에 필요한 제 조건을 확보하기 위해 국가에 대해 관여를 요청하는 적극적 권리”이다(김철수, 1995:351). 이는 국가권력으로부터의 침해 배제를 소극적 권리인 자유권적 기본권과 구별된다. 따라서 사회보장수급권은 국가의 적극적 개입을 전제로 하는 헌법상의 생존권적 기본권으로부터 당연히 보장되는 권리이다(강희갑 외, 2010).

우리나라 사회보장제도에는 국민연금, 건강보험, 노인장기요양보험, 산재보험, 고용보험 등과 같은 사회보험제도, 기초생활보장과 의료보장을 주목적으로 제공되는 공공부조 성격의 국민기초생활보장제도와 아동·장애인·노인 등을 대상으로 제공되는 사회복지서비스 등이 있다(채구목, 2015). 그런데 사회보험제도 중에서 국민의 노후소득 보장을 위한 국민연금은 가속화되는 인구고령화 추세 속에서 현대 산업사회에서의 노령·장애·사망 등으로 인한 생활의 불안정성을 고려할 때 본인과 가족에게 그 중요성이 매우 커다란 제도이다. 사회보험으로서 국민연금은 국민연금법 제6조에 따르면 국가에 의해 일정한 자격을 가진 사람을 대상으로 강제적으로 적용되는 성격을 가진다. 가입자와 사용자는 각각 1/2씩의 정률의 보험료를 내고, 이러한 연금기금을 재원으로 사회적 위험에 노출되어 소득이 중단되거나 상실될 가능성이 있는 사람들에게 다양한 연금급여를 제공한다(보건복지부, 2019).

국민연금제도를 통해 제공되는 급여에는 노령으로 인한 근로소득 상실을 보전하기 위한 노령연금, 주소득자의 사망에 따른 소득상실을 보전하기 위한 유족연금, 질병 또는 사고로 인한 장기근로능력 상실에 따른 소득상실을 보전하기 위한 장애연금 등이 있다(국민연금법, 2019). 급여는 수급권자의 청구에 따라 공단이 지급하며, 연금액은 지급사유에 따라 기본연금액과 부양가족 연금액을 기초로 산정한다. 특히 기본연금액은 가입자 개인의 기준소득월액뿐만 아니라 전체 가입자의 직전 3년간의 평균소득월액을 산정기초로 하고 있어 어느 정도의 소득 재분배 효과가 있다. 그리고 부양가족 연금액은 수급권자가 그 권리를 취득할 당시 수급권자에 의하여 생계를 유지하고 있던 사람들에게 지급한다.²⁾

이와 같은 다양한 급여제도를 통해 국민연금은 가입자의 노후보장이라는 본래의 역

2) 국민연금법 제50조(급여지급), 제51조(기본연금액), 제52조(부양가족연금액).

할을 다하고 있다. 하지만 국민 전체적으로 보면 아직은 연금 사각지대에 있는 노인들이 많고 평균 연금액도 45만원에 불과한 것이 현실이다(보건복지부, 2019). 특히, 육아와 가사로 인해 직업의 연속성이 보장되지 않고 경력단절을 겪는 여성들의 경우 연금가입기간이 충분하지 않아 연금수급자격을 얻기가 쉽지 않다. 비록 연금수급자가 된다고 하더라도 노동시장에서 불리한 상황과 지위로 인해 대체로 연금액이 크지 않다. 그런데 만약 이혼이라도 하게 되면 노후에 경제적으로 겪게 되는 어려움은 더욱 가중되게 된다. 물론 여성이 경제활동을 하고 남성이 그러하지 아니하는 반대의 경우도 마찬가지이다. 이러한 점을 고려하여 국민연금제도는 이혼시 전 배우자의 노령연금을 분할하여 수급하게 되는 분할연금제도를 1999년부터 도입하여 운영하고 있다.

이혼한 배우자와 국민연금을 나눠 생활하는 분할연금수급자는 2019년 3월 기준 2만9444명이다. 연도별로 보면 2011년 6106명, 2012년 8280명, 2013년 9835명, 2014년 1만1900명, 2015년 1만4829명, 2016년 1만9830명, 2017년 2만5572명 등으로 요즘 황혼이혼이 증가하면서 점증하고 있는 추세이다.³⁾ 국민연금의 분할연금수급자는 여성이 2만6028명, 남성이 3416명이며, 이 중에서 남성의 노령연금을 나누어 여성 배우자에게 지급한 경우가 88.4%이다.⁴⁾ 이만큼 연금수급에 있어서 사각지대에 위치해 있는 여성의 종속적 지위가 확인된다. 그리고 2007년 7월 국민연금법 개정으로 분할연금수급자가 사망하면서 분할연금이 소멸된 경우도 2017년에 72명이었으며, 소멸된 평균연금액은 21만6900원이다.⁵⁾ 이와 같은 통계자료에서 보는 바와 같이 사회경제적 지위가 열악한 여성의 경우 분할연금으로 노후생활을 지탱하는 경우가 점점 많아지고 있어 분할연금제도가 적정하게 운영되도록 법률검토를 하는 것이 매우 필요한 시점이다. 하지만 분할연금의 운영과 관련하여 사회보장권의 독립성과 형평성 차원에서 여전히 쟁점이 되고 있는 논제가 있는 바, 본고에서는 이러한 점을 사례연구를 통해 분석하고 그 개선방향을 모색하고자 한다.

II. 분할연금의 개념 및 도입배경

1. 분할연금의 개념

3) 국민연금공단, 통계자료, 2019.

4) 국민연금공단, 통계자료, 2019.

5) 중앙일보, 2019년 7월 25일자.

분할연금은 부부가 이혼할 경우 배우자였던 자의 노령연금액 중 혼인기간에 해당하는 연금액을 균등하게 분할하여 지급토록 하는 제도이다.⁶⁾ 혼인기간 동안 재산형성에 공동 기여한 부분을 인정하고, 이혼이 초래할 수 있는 경제적 측면의 노후생활 불안정으로부터 보호하기 위한 목적이다. 아직까지는 연금수급권을 확보함에 있어 경제사회적으로 불리한 지위에 있는 여성이 많기 때문에 이혼할 경우 배우자였던 남성의 노령연금을 전 배우자인 여성에게 나누어주는 경우가 전술한 바와 같이 상당히 많다. 한편, 분할연금수급자격을 보면 실질적인 혼인 기간이 5년 이상이고 배우자가 노령연금 수급권자이며 본인이 연금수급연령에 도달하였을 경우 분할연금을 받을 수 있도록 하고 있는데⁷⁾ 이때 실질적 혼인기간을 산정함에 있어 분쟁이 종종 일어나고 있다. 국민연금법 제64조에는 “배우자의 가입기간 중의 혼인 기간으로서 별거, 가출 등의 사유로 인하여 실질적인 혼인관계가 존재하지 아니하였던 기간을 제외한 기간을 말한다”고 규정하고 있지만, 과연 어떠한 경우에 실질적인 혼인관계가 존재하였는지 아닌지를 판단하는 데에는 개별적 구체적인 검토가 필요한 경우가 적지 않다. 그리고 분할연금 청구는 국민연금법 제64조에서 5년 이내에 하도록 하고 있어 청구기간이 경과한 분할연금과 관련된 이의제기가 계속적으로 일어나고 있다.

2. 도입배경

분할연금은 현대사회의 가치관과 가족생활의 변화로 이혼이 증가하고 있는 실정을

6) 국민연금법 제64조(분할연금의 수급권자), 이는 물론 이혼 당사자가 비율을 조정할 수 있다 (국민연금법 제64조의2 분할연금 지급의 특례)

7) 국민연금법 제64조 (2019년 7월 16일 시행)

제64조(분할연금 수급권자 등) ① 혼인 기간(배우자의 가입기간 중의 혼인 기간으로서 별거, 가출 등의 사유로 인하여 실질적인 혼인관계가 존재하지 아니하였던 기간을 제외한 기간을 말한다. 이하 같다)이 5년 이상인 자가 다음 각 호의 요건을 모두 갖추면 그때부터 그가 생존하는 동안 배우자였던 자의 노령연금을 분할한 일정한 금액의 연금(이하 “분할연금”이라 한다)을 받을 수 있다. <개정 2011. 12. 31., 2017. 12. 19.>

1. 배우자와 이혼하였을 것
2. 배우자였던 사람이 노령연금 수급권자일 것
3. 60세가 되었을 것

② 제1항에 따른 분할연금액은 배우자였던 자의 노령연금액(부양가족연금액은 제외한다) 중 혼인 기간에 해당하는 연금액을 균등하게 나눈 금액으로 한다.

③ 제1항에 따른 분할연금은 제1항 각 호의 요건을 모두 갖추게 된 때부터 5년 이내에 청구하여야 한다. <개정 2011. 12. 31., 2016. 5. 29.>

④ 제1항에 따른 혼인 기간의 인정 기준 및 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <신설 2017. 12. 19.>

[2017.12.19. 법률 제15267호에 의하여 2016.12.29. 헌법재판소에서 헌법불합치 결정된 이 조 제1항을 개정함.]

반영한 합리적인 제도이다. 가족을 중시하는 전통가치의 쇠퇴와 정보산업사회에서의 물질주의·개인주의 심화로 인한 이혼의 증가, 특히 황혼 이혼의 증가, 인구고령화 사회에서의 노후생활의 곤궁과 여성의 연금수급권 확보의 어려움 등이 분할연금의 중요성을 더욱 부각시키고 있다. 부부 중 한 명이 연금을 수급할 수 있게 된 것은 다른 상대방의 희생과 협력을 바탕으로 가능했기에 연금수급권은 “부부가 공동으로 사회보장급여를 받을 수 있는 권리”라고 인식하는 것이 정당하다.⁸⁾ 그런데 아직까지는 분할연금수급자의 88%가 여성이라는 사실은 여성이 육아와 가사를 돌보느라 경제적 활동에 참가하는 비율이 낮은 우리나라의 현실을 반영한다.⁹⁾ 따라서 독립적으로 연금수급권을 확보하지 못한 여성들이 이혼할 경우 이들의 재산권적 권리보장뿐만 아니라 노후생활의 안정을 위한 사회적 권리 보장을 위해서도 반드시 필요한 제도이다.

국민연금의 분할연금제도는 우리나라의 타 연금제도와 비교해 볼 때 선도적인 제도이다. 공무원연금과 사학연금은 2016년에야 분할연금제도를 처음 도입했고¹⁰⁾, 군인연금은 아직 분할연금제도를 도입하고 있지 않다. 하지만 향후 황혼이혼의 증가와 인구고령화 등 변화된 사회현상을 고려할 때 군인연금에도 분할연금제도가 도입될 것으로 판단된다. 그런데 국민연금도 처음부터 분할연금제도가 있었던 것은 아니었다. 1988년에 처음으로 국민연금제도가 도입되었으나 당시에는 분할연금제도가 없었다. 하지만 국민연금 도입 후 10년이란 세월이 흘러 조기노령연금수급자가 생겼고, 연금적립에 기여한 이혼한 전 배우자의 분할연금수급권이 인정되지 않는 것에 대해 구체적인 입법을 요구하는 목소리가 커지게 되었다. 분할연금의 법적 성격을 사회적 기본권의 구체적인 법적 권리로 보는 입장에서 “복지권이란 헌법에 보장된 권리이며 헌법상의 의무이기 때문에 국민은 국가에 대해서 적극적으로 입법을 요청할 권리가 있으며 국가는 이에 대해 적극적으로 응해야 할 의무가 있으므로 사회복지에 관한 입법이 없거나 있더라도 그 내용이 불충분한 경우에는 법률의 제정이나 개정을 요구할 수 있다”는 주장에 따른 것이었다(이명남, 2008:92). 그 결과 1999년 법률개정을 통해 분할연금제도가 도입되었다.

1999년 새로 도입된 분할연금은 국민연금 가입기간 중 전 배우자와의 법률적 혼인기간에 해당하는 연금액을 받도록 하였고, 분할연금수급자가 재혼할 경우 지급이 정지되고 사망할 경우에는 유족연금은 발생하지 않고 분할연금에 대한 수급권은 다시 원래의 노령연금수급권자에게 귀속하도록 규정되었다.¹¹⁾ 분할연금수급권의 정지 또는

8) 여기에서 ‘부부가 공동으로 사회보장급여를 받을 수 있는 권리’라고 하는 것은 분할연금수급권이 사회보장적 권리이냐 아니면 단순한 재산권이냐 하는 논쟁과 관련하여 단순한 재산권적 성격만을 가진다고는 그 법적 성격을 단정할 수 없기 때문이다.

9) 국민연금공단, 내부자료, 2018.

10) 사학연금은 공무원연금법을 그대로 준용하고 있음.

11) 1999년 개정 국민연금법 제57조의3 (분할연금과 노령연금의 관계 등) ② 분할연금은 분할연금수급권이 소멸한 때에는 그때부터, 지급이 정지된 때에는 그 정지기간동안 이를 노령연

소멸시 다시 노령연금을 받는 전 배우자에게 귀속하도록 하는 것은 분할연금의 성격을 시혜적이고 종속적으로 보는 견해이다. 이러한 입장은 분할연금이 혼인기간 중 부부가 공동으로 이룬 사회보장권리이고 부부가 각각 가지게 되는 독립적인 권리라는 인식을 하지 못한 것으로 비판되었다. 따라서 2007년에 분할연금수급권의 독립적·개별적 성격을 강조하는 측면에서 국민연금법이 개정되었다. 분할연금수급권자의 사망시 원래의 노령연금수급자에게 귀속시키는 규정을 삭제하여 분할연금은 소멸되도록 개정되었다. 하지만 여전히 분할연금수급권자에 대한 유족연금은 인정되지 않고 있어 향후 쟁점으로 부각되고 있다. 또한 연금형성에 실질적으로 기여하지 않는 전 배우자에게 분할연금을 인정하는 것에 대해 2016년 12월 29일 헌법불합치 결정이 내려짐에 따라 실질적 혼인기간을 산정하는 기준이 주요 쟁점이 되었다. 이 외에 형평성 보장차원에서 제척기간이 지난 분할연금청구인에 대한 분할연금수급권 인정여부가 새로운 쟁점으로 부각되고 있다.

Ⅲ. 분할연금의 쟁점 분석

1. 분할연금의 법적 성격

분할연금수급권의 법적 성격을 어떻게 정의하는가에 따라 분할연금의 귀속권자가 달라질 수 있다. 즉, 분할연금을 부부가 공동으로 적립한 일종의 적금과 같은 재산권으로 보는지 아니면 현대복지국가에서 개인의 노후생활을 안정적으로 보장하기 위한 사회보장급여를 받을 수 있는 기본권으로 보는가에 따라 그 인정여부가 달라진다. 실제로 노령연금에 대한 구체적인 합의 없이 이혼조정이 이루어졌을 경우 추후에 전 배우자가 연금수급연령에 도달하여 분할연금청구를 했을 때 분쟁이 종종 발생하고 있다.

전 배우자가 받는 노령연금을 이혼시까지 공동으로 적립한 단순한 재산권으로 보는 입장에서는 이혼 당시 차후에 받게 될 노령연금에 대한 구체적인 합의 없이 재산을 분할했을 경우에 분할연금은 인정받기 어려운 것일 수 있다. 즉, 노령연금수급권은 원래의 수급권자에게 있고 분할연금수급권은 인정되지 않는다. 하지만 분할연금을 사회보장급여를 받을 수 있는 기본권으로 보는 입장에서는 이혼 당시 특별하게 이에 대한 규정을 두지 않았다면 이혼 후 전 배우자의 분할연금 청구시 이를 인정하고 있으며,

금수급권자에게 지급한다.

법원의 판결도 이와 같다. 즉, 분할연금을 단순한 적립재산으로 보지 않고 각 개인이 “인간다운 생활을 할 수 있도록 국가의 사회보장제도 마련 의무”의 한 방편으로 보고 있는 것이다.(허영, 1986:499). 아래에서 분할연금청구에 대해 분할연금의 법적성격을 적시하여 결정한 사례를 분석하고자 한다.

(1) 행정법원 판례¹²⁾

청구인 A는 연금수급연령이 되어 전 배우자 B의 노령연금에 대해 분할연금을 국민연금공단에 청구하여 수급하게 되었다. 이에 대해 노령연금액이 감액된 전 배우자 B는 분할연금 지급에 따른 연금액변경처분취소청구를 하였다. 하지만 국민연금공단은 전 배우자와의 이혼시 법적 절차에 따라 쌍방의 변호사 임회하에 조정으로 합의이혼하였지만¹³⁾, 이혼조정서류에 국민연금에 대하여 명시적으로 별도로 정한 바가 없었기에 전 배우자 B의 청구를 기각한다고 결정하였다. 이에 대해 전 배우자 B는 다시 서울행정법원에 분할연금지급에 따른 연금액변경처분취소청구소송을 제기하였다. 그러나 법원은 다시 원고인 전 배우자 B의 청구를 기각하였다. 법원은 판결문에서 “분할연금수급권의 성격을 재산적 청구권으로 단정할 수도 없으므로 이 사건 이혼에 관한 모든 재산상 청구권을 포기하였다고 하여 국민연금법에 의하여 당연히 인정되는 분할연금수급권까지 함께 포기하려는 의사였으리라고 추단하기 어렵다”고 판결하였다. 분할연금을 단순한 재산적 청구권으로 단정하지 않고 사회보장급여를 받을 수 있는 기본권으로 본다는 입장을 견지한 정책적 측면에서 바람직한 방향을 제시한 판결이라고 판단된다.

(2) 대법원 판례¹⁴⁾

최근 대법원 판례에서도 이혼을 하며 “재산분할을 더 이상 청구하지 않겠다”고 약속하고 그 내용을 조정조서에 명기하였더라도, 배우자의 연금에 대해서는 분할지급을 요구할 수 있다고 판결했다. 1997년 B씨와 결혼한 A씨는 2017년 이혼하면서 아파트는 원고인 A씨가 갖고 전 배우자 B씨에게는 1억7000만원을 지급한다는 내용의 조정조서를 작성했다. 두 사람은 조서에서 정하지 않은 사항에 대해서는 향후 위자료나

12) 서울행정법원 2018구합81936 판결.

13) 조정조항 제6항 “피고의 적극재산 및 소극재산은 모두 그 명의대로 각자에게 확정적으로 귀속하는 것으로 한다”과 제7항 “원고의 나머지 청구를 포기한다”.

14) 연금분할결정 거부처분 취소소송(대법원2018두65088).

재판서에 연금의 분할비율 등이 명시되지 아니한 경우에는 재산분할 절차에서 이혼 배우자가 자신의 분할연금 수급권을 포기하거나 자신에게 불리한 분할비율 설정에 동의하는 합의가 있었다거나 그러한 내용의 법원 심판이 있었다고 쉽게 단정해서는 아니된다.

재산분할을 청구하지 않기로 했다. 하지만 이후 B씨가 국민연금공단에 “A씨의 노령 연금을 분할해 지급해 달라”고 신청했고, 공단은 청구를 받아들여 지급했다. 국민연금법 제64조에 따라 법률상 혼인기간이 5년 이상이고 상대배우자가 노령연금 지급연령에 도달했기 때문에 분할연금 지급 결정을 내렸다.¹⁵⁾

그러자 원고인 A씨는 “이혼시 작성한 조정조서 내용과 모순된다”며 “추가 재산분할 청구를 하지 않기로 한 만큼 분할연금수급권도 인정할 수 없다”고 주장하며 소송을 냈다. 이에 대해 재판부는 “이혼 배우자의 분할연금수급권은 이혼 배우자에게 전 배우자가 혼인 기간 중 취득한 노령연금수급권에 대해서 그 연금 형성에 기여한 부분을 인정하여 청산·분배를 받을 수 있도록 하는 한편, 가사노동 등으로 직업을 갖지 못하여 국민연금에 가입하지 못한 배우자에게도 상대방 배우자의 노령연금 수급권을 기초로 일정 수준의 노후 소득을 보장하려는 취지에서 마련된 것”이며, 또한 “이혼 배우자의 분할연금수급권이 국민연금법상 인정되는 고유한 권리임을 감안하면 이혼시 재산분할 절차에서 명시적으로 정한 바가 없을 경우 분할연금수급권은 당연히 이혼 배우자에게 귀속된다”며 “재산분할을 더 이상 청구하지 않겠다고 약속한 것이, 이혼 배우자가 국민연금공단을 상대로 자신의 고유한 권리인 분할연금수급권을 행사하는 것에 까지 적용된다고 보기 어렵다”고 판결했다. 따라서 원고 A씨의 소송을 기각하고 이혼 배우자 B에게 분할연금을 계속하여 지급하는 것이 정당하다고 하였다. 대법원의 최종 판결 역시 분할연금을 단순한 재산권만으로 보지 않고 사회보장급여를 받을 수 있는 기본권으로 본다는 점을 재확인하고 있다는 측면에서 적절한 정책적 방향을 제시하고 있다고 판단된다.

(3) 심사청구 사례¹⁶⁾

청구인 A는 “전 배우자 B와 2018년 9월 화해이혼하면서 2500만원을 주고 이후에 아무런 책임도 묻지 않는다고 약속했는데 분할연금을 청구하는 것은 부당하므로 연금 분할 결정을 취소해 줄 것”을 청구하였다.¹⁷⁾ 국민연금법 제64조의2에 따르면 민법규정을 우선 규정하여 이혼시 연금의 분할에 관하여 별도로 정한 경우에는 그에 따르도록 하고 있다.¹⁸⁾ 그리고 시행규칙 제22조에서 분할비율이 별도로 결정되었음을 증명

15) 혼인 기간이 5년 이상인 부부가 이혼한 경우에 전 배우자가 연금수급연령이 되어 노령연금을 받고 있고, 자신도 연금수급연령이 되었을 때 전 배우자의 노령연금의 일부를 분할해 지급받을 수 있도록 규정하고 있다.

16) 국민연금공단, 분할연금지급에 따른 연금액 변경처분 등 취소 청구. 2019. 2.21.

17) 2017드단00000 이혼 및 위자료 등, 지방법원 화해조서.

[화해조항] 4. 원고(전배우자)와 피고(청구인)는 이후 이혼과 관련하여 위에서 정한 것 이외에 위자료 재산분할 청구를 하지 아니하고 일체 민형사상 책임도 묻지 아니한다.

18) 국민연금법 제64조의2(분할연금 지급의 특례) ① 제64조제2항에도 불구하고 「민법」 제839

할 수 있는 협의서 사본 또는 재판서 사본을 제출하도록 하고 있다.¹⁹⁾ 본 규정에 근거하여 청구인 A는 전 배우자 B와의 이혼시 작성한 화해조서를 근거로 분할연금지급에 따른 연금액변경처분취소청구를 하였다. 하지만 국민연금공단은 “청구인 A가 국민연금법 제64조의2(분할연금 지급의 특례) 규정에 근거하여 국민연금법 시행규칙 제22조 규정에 따른 서류를 제출하였으나, 화해조서 내용에 구체적으로 연금분할에 관한 사항이 포함되어 있지 않고, 또한 이혼한 전 배우자의 연금수급권은 사회보장적 성격을 가지는 포기할 수 있는 권리가 아니므로 청구인 A의 청구를 기각한다”고 결정하였다. 즉, 이혼시 법원의 판결과 동일한 효력을 지니는 문서에 국민연금분할에 관해 구체적으로 명기한 사항이 없을 경우에는 이혼의 당사자가 분할연금을 포기하는 것으로 추단할 수 없다는 법원의 판결 취지가 인용된 것이다. 이 또한 분할연금의 사회보장권적 성격을 강조하고 있다는 측면에서 적정한 것으로 판단된다.

(4) 재심사청구 사례²⁰⁾

청구인 A는 “이혼합의 당시 전 배우자에게 2억원 외에 노령연금을 포함한 나머지 재산권에 대해 아무런 청구를 하지 않는 것을 조건으로 합의하였는데, 이는 각자의 재산은 해당 당사자에게 귀속시키기로 하는 취지이고, 조정결정문에 노령연금이 특정되지 아니한 것은 모든 재산권을 모두 표기하는 것은 불가능에 가까운 일이기 때문이며, 분할연금제도가 민법상 재산분할청구권과 같은 취지이고, 혼인기간 동안에 공동으로 이룩한 재산에 대해 분할한다는 점에 비추어 보면 재산분할에 관하여 일괄적으로 정한 합의서나 조정결정문의 취지에 따라 노령연금은 청구인에게 귀속되는 것이 당연하다. 또한, 피청구인이 국민연금법 시행규칙 별지 제15호의2 서식에 명기된 처리절

조의2 또는 제843조에 따라 연금의 분할에 관하여 별도로 결정된 경우에는 그에 따른다.

② 제1항에 따라 연금의 분할이 별도로 결정된 경우에는 분할 비율 등에 대하여 공단에 신고하여야 한다.

③ 제2항에 따른 신고 방법 및 절차 등 신고에 필요한 세부사항은 보건복지부령으로 정한다.

[본조신설 2015. 12. 29.]

19) 국민연금법 시행규칙 제22조(연금급여의 지급 청구 등)

④ 법 제64조의2에 따라 별도로 결정된 연금의 분할 비율을 신고할 때에는 별지 제15호의2서식의 혼인 기간·연금 분할 비율 신고서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 공단에 제출하여야 한다. 다만, 제2항에 따른 분할연금의 지급이 청구된 후에 분할 비율이 별도로 결정된 경우에는 그 별도결정일부터 30일 이내에 한 번만 제출할 수 있다. <신설 2016. 11. 29., 2018. 6. 20.>

1. 주민등록증 등 신고인의 신분증 사본 1부(주민등록증 등 신분증을 제시함으로써 갈음할 수 있다)

2. 대리인이 신고하는 경우에는 주민등록증 등 대리인의 신분증 사본 1부(주민등록증 등 신분증을 제시함으로써 갈음할 수 있다)

3. 분할 비율이 별도로 결정되었음을 증명할 수 있는 협의서 사본 또는 재판서 사본 1부

20) 보건복지부 국민연금재심사위원회, 연금분할비율 별도 결정 미해당 결정처분 취소 청구. 2019. 6. 27.

차에 따라 청구인의 신고가 있는 경우 합의 또는 결정에 연금분할비율 부분도 포함되었는지 여부는 사실확인을 거친 뒤에야 판단되어야 할 실제적인 문제임에도 연금분할비율 신고자체를 법령에 부합하지 않는 것으로 판단하여 전 배우자의 의견을 확인하지 않는 것은 위법하다”고 주장했다. 이에 대해 보건복지부 국민연금재심사위원회는 대법원 판결²¹⁾에서 이미 적시한 바와 같이 “이혼합의서와 조정결정문에 재산분할합의가 있지만 연금의 분할비율 등이 명시되지 아니한 경우에는 재산분할 절차에서 이혼 배우자가 자신의 분할연금수급권을 포기하거나 자신에게 불리한 분할비율 설정에 동의하는 합의가 있었다거나 그러한 내용의 법원 심판이 있었다고 단정하기 어렵다”며 청구인 A의 청구를 기각하였다.

본 판결은 “분할연금수급권은 단순한 재산권적 청구권이 아니며, 국민 개개인의 노후를 경제적인 측면에서 보장하는 사회보장적 성격을 지닌 것으로 단순히 포기할 수 있는 권리가 아니다”라는 점을 분명히 한 것이다. 다만, 개정된 국민연금법에서 “민법 제839조의2 또는 제843조에 따라 연금의 분할에 관하여 별도로 결정된 경우에는 그에 따른다”라고 하고 있으므로 향후 분할연금에 대한 전 배우자간의 분쟁을 막기 위해서는 법원에서 이혼조정시 반드시 분할연금에 관한 사항을 명기하도록 하는 것이 필요하다고 판단된다.

2. 분할연금액 결정시 실질적 혼인기간 산정

분할연금수급권은 혼인기간 동안에 기여한 부분에 대해 인정하는 것이므로 전체 연금가입 기간 중 혼인기간에 해당하는 만큼의 기여분을 계산해서 상대방에게 분할연금을 지급한다. 혼인기간은 법적으로 혼인신고와 이혼신고를 한 날을 기준으로 하여 계산한다. 그런데 종종 이혼의 사유를 보면 상대방 배우자의 가출, 별거 등으로 인해 혼인을 지속하기 어려워 종료하는 경우가 많다. 이러한 경우에 배우자가 가정을 돌보지 않고 외도를 하며 연금납부에 전혀 경제적으로 기여한 바가 없었는데도 불구하고 법적으로는 이혼하지 않고 부부로 되어 있다는 이유 때문에 과연 국민연금법상의 혼인기간으로 인정해 줄 것인가가 문제가 된다. 이와 관련하여 2018년 6월까지의 엄격하게 법률적 혼인기간을 적용하여 분할연금을 인정해 주었지만, 개정 국민연금법이 시행된 2018년 6월 이후에는 분할연금액 결정시 실질적인 혼인기간을 산정하도록 하고 있다. 따라서 실질적 혼인기간을 판단하는 법적 근거가 문제가 된다. 아래에서 실질적 혼인기간과 관련한 분할연금청구 사례를 분석하고자 한다.

청구인 A가 2018년 8월 조기노령연금을 청구하자, 이 사실을 인지한 전 배우자 B

21) 연금분할결정 거부처분 취소소송(대법원2018두65088).

는 2018년 11월 국민연금공단에 분할연금을 신청하였다. 국민연금공단의 검토 결과 2009년 10월 이혼조정이 성립되어 배우자의 가입기간 중의 법률상 혼인기간이 5년이 넘었기에 분할연금 청구를 받아들여 지급하였다.²²⁾ 하지만 이에 대해 청구인 A는 “1997년 3월부터 전 배우자 B의 외도로 별거가 시작되었고 자녀가 어려 성인이 될 때까지 주민등록은 그대로 두고 별거만 하면서 이혼을 미루었지만 실질적인 혼인관계는 없었으므로 자신의 국민연금 가입기간 중 실질적인 혼인기간은 2년도 되지 않는다”고 주장하며 분할연금 지급에 따른 연금액변경처분을 취소해 줄 것을 청구하였다. 전 배우자 B가 이혼 소송시 스스로 기재한 소장에 “호적정리만 뒤로 미루기로 약속하고 1997년 3월경에 집을 나와 13년째 별거하고 있다”고 기재한 사실이 실질적인 혼인관계가 없었다는 것을 증명하고 있다고 주장하였다.

분할연금을 인정하는 혼인기간에 대한 헌법불합치 판결²³⁾로 2017년 12월 19일 개정된 국민연금법²⁴⁾ 이전에는 배우자의 가입기간 중의 혼인기간이 5년 이상이면 분할

22) 혼인신고는 1983년3월25일, 이혼조정성립일은 2009년10월20일, 청구인 B의 국민연금 가입기간은 1995년 6월 22일부터 2018년 8월 7일까지 262개월이다.

23) 2015헌바182, 2016.12.29. 국민연금법(2011.12.31. 법률 제11143호로 개정된 것) 제64조 제1항은 헌법에 합치되지 아니한다. 위 법률조항은 2018. 6. 30.을 시한으로 입법자가 개정할 때까지 계속 적용된다.

헌법재판소는 2016.12.29. 선고 2015헌바182 결정에서, 구법 조항이 재산권적 성격과 사회보장적 성격을 함께 지닌 분할연금제도의 재산권적 성격을 몰각시켜 입법형성권의 재량을 벗어나 노령연금 수급권자의 재산권을 침해한다고 판단하였다. 나아가 ① 구법 조항을 단순위헌으로 선언하여 즉시 그 효력을 상실하게 하는 경우, 노령연금 수급권 형성에 기여한 이혼배우자의 분할연금 수급권의 근거규정까지도 사라지는 법적 공백 상태가 발생하게 되고, ② 입법자는 개선입법을 형성할 때 어떤 경우에 실질적인 혼인관계가 존재하지 않는다고 볼 것인지, 실질적인 혼인관계가 존재하지 않았던 기간을 고려할 수 있는 구체적인 절차나 방법을 어떻게 정할 것인지 등에 관하여 광범위한 입법재량을 가진다는 이유를 들어 구법 조항에 대하여 헌법불합치를 선언하면서 구법 조항은 2018. 6. 30.을 시한으로 입법자가 개정할 때까지 계속 적용된다고 결정하였다.

구 국민연금법 제64조(분할연금 수급권자 등)

① 혼인 기간(배우자의 가입기간 중의 혼인 기간만 해당한다. 이하 같다)이 5년 이상인 자가 다음 각 호의 요건을 모두 갖추면 그때부터 그가 생존하는 동안 배우자였던 자의 노령연금을 분할한 일정한 금액의 연금(이하 “분할연금”이라 한다)을 받을 수 있다. <개정 2011.12.31.>

1. 배우자와 이혼하였을 것
2. 배우자였던 사람이 노령연금 수급권자일 것
3. 60세가 되었을 것

② 제1항에 따른 분할연금액은 배우자였던 자의 노령연금액(부양가족연금액은 제외한다) 중 혼인 기간에 해당하는 연금액을 균등하게 나눈 금액으로 한다.

③ 제1항에 따른 분할연금은 제1항 각 호의 요건을 모두 갖추게 된 때부터 5년 이내에 청구하여야 한다. <개정 2011. 12. 31., 2016. 5. 29.>

24) 개정 국민연금법 (2018년 6월 20일 시행)

제64조(분할연금 수급권자 등) ① 혼인 기간(배우자의 가입기간 중의 혼인 기간으로서 별거, 가출 등의 사유로 인하여 실질적인 혼인관계가 존재하지 아니하였던 기간을 제외한 기간을 말한다. 이하 같

연금을 인정하였다. 법률혼 기간을 기준으로 분할연금 지급권을 인정한다고 규정함으로써, 법률혼 관계에 있었지만 별거나 가출 등으로 실질적인 혼인관계가 존재하지 않았던 기간을 일률적으로 혼인 기간에 포함시켜 분할연금을 산정하도록 하고 있었다. 하지만 2018년 6월 개정·시행된 국민연금법 제64조는 “배우자의 가입기간 중의 혼인 기간으로서 별거, 가출 등의 사유로 실질적인 혼인관계가 존재하지 아니하였던 기간을 제외한 기간을 말한다”고 규정하고 있다. 따라서 개정된 국민연금법을 적용받게 된 청구인 A는 실질적인 혼인관계가 없었다는 점을 주장하며 분할연금 지급에 따른 연금액변경처분을 취소해 줄 것을 청구한 것이다. 국민연금법 시행령은 분할연금 산정에서 제외되는 혼인기간에 실질적인 혼인관계가 존재하지 아니하였던 기간을 명시하고 있다.²⁵⁾

본 청구에서 쟁점사항은 실질적인 혼인관계가 없었음을 증명할 수 있는 서류인데, 국민연금법 시행규칙 제22조는 “이혼 당사자 간의 합의서 사본, 법원의 재판서 사본 등 실질적인 혼인관계가 존재하지 아니하였던 기간을 증명할 수 있는 서류”라고 규정하고 있다. 본 청구에서는 전 배우자 B가 스스로 작성한 소장이 이러한 서류에 해당된다고 판단하여 청구인 A의 청구가 인용되었다. 비록 현 국민연금법 시행령에서 분

다)이 5년 이상인 자가 다음 각 호의 요건을 모두 갖추면 그때부터 그가 생존하는 동안 배우자였던 자의 노령연금을 분할한 일정한 금액의 연금(이하 “분할연금”이라 한다)을 받을 수 있다. <개정 2011.12.31., 2017.12.19.>

1. 배우자와 이혼하였을 것
2. 배우자였던 사람이 노령연금 수급권자일 것
3. 60세가 되었을 것
- ② 제1항에 따른 분할연금액은 배우자였던 자의 노령연금액(부양가족연금액은 제외한다) 중 혼인 기간에 해당하는 연금액을 균등하게 나눈 금액으로 한다.
- ③ 제1항에 따른 분할연금은 제1항 각 호의 요건을 모두 갖추게 된 때부터 5년 이내에 청구하여야 한다. <개정 2011. 12. 31., 2016. 5. 29.>
- ④ 제1항에 따른 혼인 기간의 인정 기준 및 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <신설 2017. 12. 19.>
[2017. 12. 19. 법률 제15267호에 의하여 2016. 12. 29. 헌법재판소에서 헌법불합치 결정된 이 조 제1항을 개정함.]

25) 국민연금법 시행령 제45조의2(분할연금 산정에서 제외되는 혼인 기간)

- ① 법 제64조제1항에 따른 혼인 기간을 산정할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기간은 혼인 기간에서 제외한다.
 1. 「민법」 제27조제1항에 따른 실종기간
 2. 「주민등록법」 제20조제6항에 따라 거주불명으로 등록된 기간
- ② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기간이 있는 경우에는 그에 따른다.
 1. 이혼 당사자 간에 실질적인 혼인관계가 존재하지 아니하였던 것으로 합의한 기간
 2. 법원의 재판 등에 의하여 실질적인 혼인관계가 존재하지 아니하였던 것으로 인정된 기간
- ③ 법 제61조에 따른 노령연금 수급권자 또는 법 제64조제1항에 따른 분할연금 수급권자는 제1항 및 제2항에 따른 기간이 있는 경우 그 내용을 공단에 신고하여야 한다.
- ④ 제3항에 따른 신고의 절차 및 방법에 관한 세부사항은 보건복지부령으로 정한다. [본조신설 2018. 6. 19.]

할연금 산정에서 제외되는 혼인기간을 규정하고 있고, 시행규칙에서 그것을 증명하는 서류를 규정하고 있지만, 이혼조정시 법원에서 분할연금에 대한 사항을 이혼조정문에 명기하지 않는다면 향후 실질적인 혼인관계의 부재와 관련된 분할연금청구취소를 주장하는 사례가 이어질 것으로 보인다. 따라서 국민연금법 시행령 제45조의2에서 정한 분할연금 산정에서 제외되는 혼인기간을 증명할 수 있는 서류와 분할연금에 관한 사항을 이혼조정서류에 확실히 명기하는 것이 필요하다고 하겠다.

3. 분할연금의 귀속 금지와 유족연금 인정

전술한 바와 같이 1999년 1월 1일 국민연금법 개정으로 분할연금이 도입되었다. 혼인기간 동안 배우자의 노령연금에 기여한 상대 배우자에게 분할연금을 받을 수 있는 권리가 부여된 것이다. 그리고 분할연금수급자가 사망하게 되면 원래의 노령연금수급권자에게 분할연금액이 다시 귀속되었다. 즉, 전 배우자의 노령연금을 나누어 받던 분할연금수급자의 사망으로 원래의 노령연금수급자인 전 배우자가 다시 받도록 한 것이다.²⁶⁾ 그런데 2007년 7월 23일 다시 국민연금법이 개정되면서 이전과는 달리 분할연금수급자가 사망하게 되면 분할연금은 원래의 노령연금수급자에게 다시 귀속되지 않고 소멸하도록 규정되었다.²⁷⁾ 이는 분할연금의 독립적 성격을 주장하는 견해를 받아들인 것이다. 즉, 분할연금의 성격을 이혼한 배우자가 혼인기간 동안에 기여한 대가로서 당연하게 받는 독립적 권리로 보는 것이다. 노령연금수급권자가 이혼한 전 배우자에게 하나의 혜택으로서 주는 것이 아니라, 이혼한 배우자가 혼인기간 동안의 노력과 기여에 대해 정당한 대가로 받아야 하는 권리인 것이다. 이런 견해에서는 분할연금수급권자가 사망할 경우 분할연금이 당초 노령연금수급권자에게 돌아가지 않고 소

26) 1999년 1월 1일 국민연금법 제57조의3 (분할연금과 노령연금의 관계 등) ②분할연금은 분할연금수급권이 소멸한 때에는 그때부터, 지급이 정지된 때에는 그 정지기간 동안 이를 노령연금수급권자에게 지급한다.

27) 2007년 7월 23일 국민연금법 제65조 (분할연금과 노령연금의 관계 등)에서 1999년 1월 1일 국민연금법 제57조의3 (분할연금과 노령연금의 관계 등) 제 2항 규정을 삭제하였다.

① 제64조제1항에 따른 분할연금 수급권은 그 수급권을 취득한 후에 배우자였던 자에게 생긴 사유로 노령연금 수급권이 소멸·정지되어도 영향을 받지 아니한다.

② 수급권자에게 2 이상의 분할연금 수급권이 생기면 제56조에도 불구하고 2 이상의 분할연금액을 합산하여 지급한다. 다만, 2 이상의 분할연금 수급권과 다른 급여(노령연금을 제외한다. 이하 이 항에서 같다)의 수급권이 생기면 그 2 이상의 분할연금 수급권을 하나의 분할연금 수급권으로 보고 본인의 선택에 따라 분할연금과 다른 급여 중 하나만 지급하고 선택하지 아니한 분할연금 또는 다른 급여의 지급은 정지된다.

③ 분할연금 수급권자는 제72조제1항에 따른 유족연금을 지급할 때 노령연금 수급권자로 보지 아니한다.

④ 분할연금 수급권자에게 노령연금 수급권이 발생한 경우에는 제56조에도 불구하고 분할연금액과 노령연금액을 합산하여 지급한다.

떨하는 것이 당연한 것이다.

그런데 분할연금수급권자의 사망시 유족연금을 인정하지 않는 것은 문제가 있어 보인다. 분할연금수급이 혼인기간 중 연금납부에 기여한 부분에 대한 당연한 독립적 권리이므로 분할연금수급자가 사망할 경우 그 권리가 보통의 노령연금처럼 유족연금으로 인정되어야 한다. 그런데 그러하지 아니하고 그냥 소멸하도록 규정한 입법정책은 배우자 기여에 대한 소극적·차별적 시각이 존재하고 있다는 반증이다. 현재 국민연금의 주무부처인 보건복지부는 2018년 12월 국회에 제출한 국민연금 종합계획에서 분할연금의 독립적 재산권을 강화하는 방안을 제출했다.²⁸⁾ 혼인 기간이 1년(현재는 5년)만 넘어도 국민연금을 분할할 수 있고, 62세에 국민연금을 분할하지 않고 이혼하자마자 국민연금 가입기간을 나누도록 법을 개정하겠다는 내용이다. 국민연금 가입기간을 나누면 완전히 개별적 권리를 인정하는 것이기에 분할연금수급자의 사망시 전 배우자에게 다시 귀속시키자는 논의는 더 이상 할 필요가 없으며, 당연히 유족에게 유족연금 수급권을 지급하는 쪽으로 법안을 개정하는 것이 올바른 방향이라고 판단된다.

4. 분할연금수급자의 재혼시 분할연금의 소멸

분할연금의 귀속 금지와 맞물려 개정이 이루어진 사항이 분할연금수급자가 재혼할 경우 분할연금이 소멸되는 규정이었다. 2007년 7월 국민연금법이 개정되기 전까지는 분할연금 수급자가 재혼하면 분할연금이 소멸하였다.²⁹⁾ 다른 배우자와 다시 혼인하기 때문에 분할연금을 계속해서 받을 자격이 상실된다고 본 것이다. 하지만 이러한 규정이 여성의 권리를 제한한다는 지적이 제기되면서 2007년 7월 국민연금법 제 64조 분할연금 수급권자에 관한 규정의 개정을 통해 재혼해도 분할연금을 계속 받을

28) 보건복지부, 국민연금종합계획, 2018.

29) 1999년 1월 1일 시행된 국민연금법 제57조의2 (분할연금수급권자 등) ①혼인기간(配偶者の加入期間中の婚姻期間)에 한한다. 이하 같다)이 5년이상인 자가 다음 각호의 1에 해당하게 되는 때에는 그때부터 그가 생존하는 동안 배우자이었던 자의 노령연금을 분할한 일정한 금액의 연금(이하 "分割年金"이라 한다)을 지급받을 수 있다.

1. 노령연금수급권자인 배우자와 이혼한 후 60세가 된 때
 2. 60세가 된 이후에 노령연금수급권자인 배우자와 이혼한 때
 3. 60세가 된 이후에 배우자이었던 자가 노령연금수급권을 취득한 때
 4. 배우자이었던 자가 노령연금수급권을 취득한 후 본인이 60세가 된 때
- ② 제1항의 규정에 의한 분할연금액은 배우자이었던 자의 노령연금액(加給年金額을 제외한다)중 혼인기간에 해당하는 연금액을 균분한 액으로 한다.
- ③ 분할연금수급권자가 재혼한 때에는 그 재혼기간동안 해당 분할연금의 지급을 정지한다.
- ④ 분할연금을 청구할 권리는 제1항 각호의 1에 해당하는 때부터 3년을 경과한 때에는 소멸한다.

수 있도록 되었다. 분할연금의 독립적 성격을 인정하고 강화한 것이다.

전술한 바와 같이 분할연금은 이혼한 전 배우자의 일방적 시혜가 아니라 이혼 배우자의 정당한 권리라는 측면을 인정한 것이다. 이혼 배우자의 당연한 독립적 권리에 재혼을 한다고 할지라도 분할연금을 지급할 수 있는 권리가 사라지는 것은 아니다. 만약 재혼으로 인해 분할연금수급권이 사라지게 된다면 이는 과도하게 개인의 자기 결정권을 제약하는 것이기에 헌법이 보장한 개인의 자유권적 기본권을 침해하는 것이 된다. 결론적으로 두 가지 측면에서 재혼하는 경우에도 분할연금을 인정하는 것이 당연하다. 첫째는 분할연금의 독립적인 성격이고, 둘째는 개인의 자유권적 기본권이 침해당하는 것을 사전에 방지하는 것이다. 이 중에서 첫 번째 이혼한 전 배우자가 가지게 되는 분할연금의 정당한 독립적 성격이 바로 분할연금수급자의 사망시 분할연금액이 다시 전 배우자에게 귀속하지 않고 소멸하는 규정과 일맥상통하는 것이다. 하지만 전술한 바와 같이 분할연금의 독립적 성격을 인정하면서도 분할연금에 대한 유족연금은 아직 인정하고 있지 않은 것은 향후 입법을 통해 개선되어야 할 점이다.

5. 유책배우자의 분할연금수급권

현행 국민연금법은 분할연금청구인이 비록 혼인을 파탄으로 이르게 한 책임이 있다고 할지라도 분할연금수급권을 인정하고 있다. 분할연금수급권은 혼인기간 동안 기여한 부분에 대해 다른 상대방에게 당연하게 인정하는 사회권적 기본권이므로 비록 혼인을 파탄에 이르게 한 책임이 있더라도 그 권리가 부인되지는 아니한다는 취지이다. 다만, 분할연금액을 산정함에 있어 유책배우자의 분할연금액은 가출이나 별거기간을 제외한 실질적 혼인기간을 기준으로 하기 때문에 줄어들 가능성이 크다. 다만, 혼인을 파탄에 이르게 한 책임은 민사재판에 있어서의 위자료 산정에 있어 참고로 하는 것이 적정한 것으로 판단된다.

이와 관련하여 사례를 살펴보면 다음과 같다. 청구인 A는 유책배우자 B가 연금수급연령이 되어 국민연금공단에 분할연금을 신청하여 지급하게 되자 분할연금변경처분 취소청구를 하게 되었다. 청구인 A는 “직장생활을 하며 받은 봉급에서 용돈 15~40만 원을 제외한 나머지 전부와 퇴직금을 전 배우자에게 맡겼고, 2013년부터는 치매에 걸리신 노모의 병원비 때문에 봉급과 연금을 1/2씩 송금했다. 그런데 전 배우자 B가 내 연남과 전셋집을 얻고 같이 생활했으며 외국에 투자도 같이 하다 큰 손해를 보았다는 것을 2016년에야 알게 되었고, 결국 전 배우자와 이혼하게 되었다. 이혼시 쌍방에 대해 향후 위자료, 재산분할 등 일체의 재산상 청구를 하지 않는 조건으로 이혼화해권고 결정되었으며, 불륜한 배우자의 도덕적 책임, 공동재산을 상의 없이 탕진한 책임,

불효와 패륜적 상황, 충격으로 어려움을 겪고 있는 본인의 심정 등을 고려하여 전 배우자에 대한 분할연금지급을 취소하여 줄 것”을 주장하였다.

청구인 A가 제출한 자료를 법령에 따라 검토하면 ① 청구인이 연금 가입기간 중 전 배우자 B와의 혼인기간은 1979년 3월부터 2016년 8월까지 5년 이상으로 분할연금 지급조건에 해당되고, ② 2016년 8월 청구인 A와 전 배우자 B는 이혼하였음이 확인되고, ③ 청구인 A는 2012년 9월부터 노령연금수급권을 취득하였으며, ④ 전 배우자 B는 2017년 10월에 61세에 도달하여 분할연금 수급요건을 충족하였다. 이에 따라 국민연금공단은 전 배우자 B에게 분할연금을 지급한 것이 적법하다고 판단했다. 또한, 공단은 “분할연금액은 균분을 원칙으로 하되 2015. 12. 29. 국민연금법 개정(2016. 12. 30. 시행)을 통해 분할연금 지급의 특례규정(법 제64조의2)을 신설하여 2016. 12. 30. 이후 분할연금 지급사유가 발생한 건에 대해서는 분할비율을 당사자 간 협의 또는 법원의 재판으로 달리 결정할 수 있도록 하였지만, 이는 당사자 간 협의 등을 통해 분할연금액의 비율을 달리 정할 수 있다는 조항일 뿐 분할연금수급권의 소멸이나 수급권 포기를 인정하는 조항이라 볼 수 없다고 할 것이며, 화해권고결정에 일체의 재산상 청구를 하지 아니한다는 결정내용이 사회보험의 일환인 분할연금에 대한 포기나, 분할의 비율이 별도로 결정된 경우까지 포함한 경우로 볼 수 없으므로 청구인 A의 분할연금 지급에 따른 연금액변경처분취소청구를 기각한다”고 결정하였다.

본 사례에서 본 바와 같이 유책배우자일지라도 분할연금수급권을 가진다. 청구인이 주장하는 불륜한 전 배우자의 도덕적 책임, 공동재산을 상의 없이 탕진한 책임, 불효와 패륜적 상황, 충격으로 어려움을 겪고 있는 청구인의 심정 등은 고려되지 않는다. 단지, 청구인의 자격이 국민연금법 제64조에 정한 분할연금수급권자에 해당하는 것인가를 판단하고, 이혼화해조서에 있는 재산분할에 대한 사항이 연금분할을 포함하고 있는지에 기초해서 판단할 뿐이다. 결론적으로 혼인을 파탄에 이르게 한 유책배우자의 책임을 묻지 않고 분할연금을 인정하고 있는 취지는 분할연금수급권의 사회보장적 성격을 강조한 것이다.

6. 분할연금 지연청구에 의한 수급권 소멸의 예외

이혼하여 분할연금을 신청할 수 있는 권리를 가진 당사자가 법정기간 내에 분할연금을 신청하지 못하고 분할연금수급권이 소멸하는 경우가 있다. 하지만, 이혼한 상대 배우자는 분할연금을 신청하여 연금을 수급하는 경우가 생긴다. 사실 법적으로는 이혼으로 인한 분할연금수급권을 정당하게 가지는 경우이기 때문이다. 이러한 경우에는 이혼한 어느 한 쪽이 너무 일방적으로 희생당하고 억울한 측면이 있다. 이혼한 한 쪽

은 분할연금청구권이 소멸되어 연금수급을 할 수 없는데, 다른 한 쪽은 분할연금을 청구하여 받는다면 아무리 법에 청구권 소멸기간이 정해져 있더라도 남은 생애 동안 억울한 심정을 떨쳐버리기 어려울 것이다.

이와 같이 이혼으로 인해 양 당사자가 서로 상대방에 대해 분할연금을 청구할 수 있는 권리가 있을 경우에 어느 한 쪽 당사자의 분할연금청구가 있다면 귀책사유로 인해 소멸된 상대방의 분할연금청구권도 다시 인정해주는 방향으로 입법정책이 이루어지는 것이 합리적이라 생각된다. “권리위에 잠자는 자는 보호받지 못한다”는 법언에 따라 비록 당사자의 귀책사유로 인해 분할연금수급권이 소멸하였을 지라도 전 배우자의 분할연금청구만 받아들여지는 현 제도는 다른 상대방의 경제적 손실을 심대하게 강제하는 결과를 가져오므로 제도의 개선이 필요하다고 판단된다. 이와 관련된 사례를 살펴보면 다음과 같다.

청구인 A는 전 배우자 B의 노령연금에 대해 2018년 12월 국민연금공단에게 분할연금지급을 청구하였으나, 국민연금공단은 “청구인 A의 분할연금 청구권이 발생한 2013년 2월 이후 이미 국민연금법 제64조 제3항에서 정한 3년이 경과하여 청구권이 소멸하였음을 사유로 분할연금수급권이 해당되지 않는다”는 결정을 하고 지급거절을 하였다.³⁰⁾ 청구인 A는 또한 국민연금공단의 분할연금에 대한 구체적인 안내가 없었다는 점을 주장하였지만, 이러한 사실은 이미 법원 판결에서 국민연금공단의 의무를 인정하고 있지 않아 받아들여지지 않았다.³¹⁾

이와 같이 청구인 A는 제척기간 경과로 분할연금청구가 기각된 반면, 전 배우자 B는 2017년 5월 청구인 A가 노령연금을 받게 되자 분할연금을 청구할 수 있는 권리를 행사하여 분할연금을 받게 되었다. 청구인 A의 입장에서는 너무나 공평하지 못한 억울한 행정처분이다. 이러한 경우 물론 청구인 A가 법이 정한 기간 내에 자신의 권리를 행사하지 못한 잘못은 있지만, 평생 동안 자신의 노령연금은 전 배우자에게 분할해 주는 반면에, 자신은 분할연금을 받지 못하는 매우 억울한 측면이 있다. 그러므로 양쪽 당사자에게 형평성을 보장하는 측면에서 전 배우자 한 쪽에서 분할연금을 받는 경우에는 분할연금 지연청구로 청구권이 소멸된 다른 한 쪽의 전 배우자에게도 분할연금을 인정하는 방향으로 정책방향을 개선하는 것이 필요하다고 판단된다. 다만 현재 법원의 판결을 보면 ‘구 국민연금법이 분할연금 청구기간과 관련하여 별도의 예외규정을 두고 있지 않으므로 형평성이나 구체적 타당성만을 내세워 법의 예외를 함

30) 국민연금법 제64조 (분할연금 수급권자 등) ③ 분할연금을 청구할 권리는 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 때부터 3년이 지나면 소멸한다.

31) 서울행정법원 2016구합6986, 2017. 7.13. 판결.

피고가 원고에게 제척기간 도과 전에 분할연금 지급청구권의 존재를 안내할 의무가 있다고 볼 만한 아무런 법적근거가 없으므로 피고가 원고에게 그 청구권의 존재를 안내하지 않았다고 하더라도 위법하다고 볼 수 없다.

부로 인정해서는 아니된다'³²⁾고 하고 있으므로 이는 법해석의 탄력적 적용이 아닌 국민연금법 개정을 통해 입법적으로 개선되어야 할 사항이다.

IV. 결론

국민연금이 우리나라에 도입된 이후 30년이 넘어 국민 개개인의 노후보장을 위한 사회보장제도의 한 축으로서 중요한 역할을 수행하고 있다. 하지만 1999년 전 국민으로 가입대상자가 확대된 이후에도 여전히 많은 국민이 연금의 사각지대에 놓여있어 노후보장 측면에서 미흡한 점이 있는 것이 사실이다. 특히 직업이력이 없는 가정주부나 노동시장에서 경력단절의 경험이 있는 여성의 경우 국민연금 수급권이 제한되는 경우가 적지 않다. 따라서 노후보장은 남편의 국민연금 가입 경력에 의존하게 되는데 이혼을 할 경우에는 노후생활에 커다란 영향을 받을 수밖에 없다. 따라서 혼인기간 중 연금적립에 기여한 상대 배우자의 권리를 보장하는 분할연금의 중요성이 더욱 강조되며 적절한 제도 운영이 필요하다.

위에서 논의한 사항을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 분할연금의 법적 성격을 살펴보면 분할연금수급권은 단순한 재산권적 청구권이 아니며 국민의 노후를 보장하는 사회보장적 성격을 지닌 것으로 단순히 포기할 수 있는 권리가 아니다. 둘째, 분할연금액 결정시 혼인기간 산정과 관련해서는 이전의 국민연금법에서 정한 법률적 혼인기간에 대한 사항 즉, 연금형성에 실질적으로 기여하지 않는 전 배우자에게 분할연금을 인정하는 것에 대해 2016년 12월 29일 헌법불합치 결정이 내려졌다. 이에 따라 2018년 6월 시행된 개정 국민연금법 제64조는 분할연금산정에 있어 실질적 혼인기간을 고려하도록 하고 있다. 하지만 이를 증명하는 것이 곤란한 경우가 많아 실질적 혼인기간을 산정함에 있어서는 개별적 구체적으로 판단하여야 한다.

셋째, 분할연금의 귀속 금지와 유족연금 인정 여부와 관련해서는 1999년 국민연금법은 분할연금수급자가 사망하게 되면 원래의 노령연금수급권자에게 분할연금액이 다시 귀속되었다. 그런데 2007년 개정된 국민연금법은 이전과는 달리 분할연금수급자가 사망하게 되면 분할연금은 원래의 노령연금수급자에게 다시 귀속되지 않고 소멸토록 하였는데, 이는 분할연금을 이혼한 배우자가 혼인기간 동안에 기여한 대가로서 당연히 받아야 하는 독립적 권리로 보는 것이다. 하지만 분할연금수급권자의 사망시 유족연금을 인정하지 않는 것은 논쟁의 여지가 많은데 분할연금수급권을 혼인기간 중

32) 서울행정법원 2016구합7613, 2017. 6.29. 판결.

연금납부에 기여한 부분에 대한 당연한 독립적 권리로 본다면 분할연금수급자가 사망할 경우 그 권리를 보통의 노령연금처럼 유족연금으로 인정하는 것이 타당한 입법정책이라 판단된다.

넷째, 분할연금수급자가 재혼하는 경우에도 분할연금을 인정하도록 2007년에 국민연금법이 개정되었는데 이는 분할연금의 독립적인 성격 보장과 개인의 자유권적 기본권이 침해당하는 것을 사전에 방지하는 측면에서 그 의의가 있다. 다섯째, 혼인을 파탄에 이르게 한 유책배우자의 책임을 묻지 않고 분할연금을 인정하고 있는 취지는 분할연금수급권의 사회보장적 성격을 강조한 것이다. 여섯째, 분할연금 지연청구에 의한 수급권 소멸의 예외 인정 여부는 향후 입법이 필요한 사항이다. 즉, 이혼으로 인해 양 당사자가 서로 상대방에 대해 분할연금을 청구할 수 있는 권리가 있을 경우에 어느 한 쪽 당사자의 분할연금청구가 있다면 귀책사유로 인해 소멸된 상대방의 분할연금청구권도 다시 인정해주는 방향으로 입법정책이 이루어지는 것이 합리적이라 생각된다.

결론적으로 인구고령화와 사회적 가치관의 변화로 점증하고 있는 혼인제도의 해체는 국민의 노후보장을 뒷받침하는 사회보장제도로서의 국민연금의 중요성을 더욱 부각시키고 있다. 특히 분할연금은 혼인기간 중 연금납부에 기여한 부분에 대한 이혼배우자의 당연한 독립적 권리이자 단순한 재산권적 성격을 넘어선 사회보장적 성격을 가지는 권리이므로 합리적 제도 설계와 운영이 중요하다. 분할연금의 유족연금 인정과 분할연금 지연청구에 의한 수급권 소멸의 예외를 인정하는 것 등이 하나의 제도개선방안으로 검토될 수 있을 것으로 판단된다. 이 외에 이혼 즉시 연금에 대한 가입이력을 부부가 나누어 가지는 방안에 대해서도 적극적 입법이 필요하다고 생각되며 향후 이러한 점에 대한 실증적이고 구체적인 연구가 이루어질 수 있기를 기대한다.

[참고문헌]

- 강희갑 이상주 김상조, 사회보장론 양서원 2010.
국민연금공단, 내부자료, 2018.
국민연금공단, 통계자료, 2019.
김철수, 헌법학신론, 박영사, 1995.
보건복지부, 국민연금종합계획, 2018.
보건복지부, 보도참고자료, 2019.
이명남, 사회복지법제론, 창지사, 2008.
이용환·고명석·김준환·유영주·이경희·이양훈·이정숙·임승규·정주석·최우진, 사회복지법제론, 대왕사, 2010.
손병덕, 사회복지정책론, 학지사, 2012.
채구목, 사회보장론, 학현사, 2015.
허영, 한국헌법론, 박영사, 1986.

국민연금법

대한민국헌법

- 대법원2018두65088 판결, 연금분할결정 거부처분 취소소송.
서울행정법원 2016구합7613 판결, 분할연금 청구기간 관련 판례.
서울행정법원 2016구합6986 판결, 국민연금공단의 분할연금 지급청구권 안내 의무 관련 판례.
서울행정법원 2018구합81936 판결, 분할연금지급에 따른 연금액변경처분 취소청구소송.
지방법원 화해조서 2017드단00000 이혼 및 위자료 등 (개인정보보호 이유로 00000처리함).
헌법재판소 2015헌바182, 실질적 혼인기간 산정 관련 헌법불합치 결정.
국민연금공단, 분할연금지급에 따른 연금액 변경처분 등 취소 청구.
보건복지부 국민연금재심사위원회, 연금분할비율 별도 결정 미해당 결정처분 취소 청구.
보건복지부 국민연금재심사위원회, 분할연금지급에 따른 연금액 변경처분 등 취소 청구.

국민연금공단 https://www.nps.or.kr/jsppage/info/easy/easy_01_01.jsp

법제처 <http://www.law.go.kr/>

보건복지부 <http://www.mohw.go.kr/react/index.jsp>

중앙일보, 2019년 7월 25일자. <https://news.joins.com/article/23535024>

[국문초록]

국민연금제도 개선 방안에 관한 연구 - 분할연금을 중심으로 -

구 철 회
(청주대 행정학과 교수)

본 논문은 분할연금의 주요쟁점사항을 분석하고 그 개선방향을 모색하는 것을 목적으로 한다. 인구고령화가 급속도로 진행되는 가운데 가족중시의 전통적 가치관의 변화로 점점 증가하고 있는 노년의 이혼은 국민의 노후보장을 뒷받침하는 사회보장제도로서의 국민연금의 중요성을 더욱 부각시키고 있다. 특히, 분할연금은 혼인기간 중 연금납부에 기여한 부분에 대한 상대방 배우자의 당연한 독립적 권리이자 단순한 재산권적 성격을 넘어선 사회보장적 성격을 가지는 권리이므로 분할연금의 합리적 보장방안이 중요하다. 1999년 분할연금을 도입한 이래 2007년에는 분할연금의 독립적 성격을 강화하는 방향으로 개정을 했지만, 여전히 분할연금수급권을 합리적으로 보장하기 위한 방안에 대한 논쟁사항이 있다. 우선, 이혼시 법원에서 화해조서에 분할연금에 대한 합의사항이 없을 경우에 재산분할에 대한 합의와 상관없이 사회권적 기본권의 보장으로서 분할연금청구가 인정된다. 또한, 분할연금을 형평성 있게 보장하기 위해서는 실질적 혼인기간을 정확히 산정하는 것이 중요하며, 비록 분할연금 지연청구에 의해 수급권이 소멸했을지라도 이혼한 배우자의 분할연금을 모두 인정하는 방향으로 입법을 하는 것이 필요하다. 마지막으로 분할연금의 독립적인 성격을 강조하는 2007년 국민연금법 개정으로 분할연금수급자의 사망시 분할연금은 소멸된다. 하지만 분할연금수급자의 유족연금은 여전히 인정되지 않아 입법적으로는 논리적 흠결이 있다. 반면에 분할연금의 독립적 성격의 강조로 인해 재혼한 배우자와 유책배우자의 분할연금수급권은 보장되고 있다. 향후 분할연금을 보다 더 합리적으로 운영하는 방향으로 연구와 논의가 진행되어야 한다.

주제어: 사회보장제도, 국민연금, 분할연금, 사회권적 기본권

[Abstract]

A Study on Improvement of National Pension System³³⁾ - Mainly on Divided Pension -

Koo Chulhoi
(Professor, Cheongju University)

This paper aims to analyze the main issues of divided pensions and to find ways to improve them. As the population aging progresses rapidly, the divorce of old age further emphasizes the importance of the national pension as a social security system to support the retirement of the people. In particular, the divided pension is an independent right of the other spouse's contribution to the payment of pension during the marriage period and a social security characteristic that goes beyond simple property rights. Since the introduction of the divided pension in 1999, the amendment was made to strengthen the independent character of the divided pension in 2007, but there is still a debate on how to secure the rational pension entitlement. First of all, if there is no agreement on divided pension in the settlement agreement at the time of divorce, the divided pension claim is granted as a guarantee of basic social rights regardless of the agreement on property division. In addition, it is important to accurately calculate the actual marriage period in order to guarantee the divided pension equitably, and even if the right of eligibility is extinguished by claiming the divided pension after the deadline, it is necessary to legislate in order to accept the divided pension of the divorced spouse. Lastly, the amendment to the National Pension Act in 2007 causes the divided pension to expire when the pensioners die. However, survivors' pensions for divided pensioners are still unacceptable and have legislative defects. On the other hand, the emphasis on the independent

33) This work was supported by the research grant of Cheongju University (2017.09.01.~2019.08.31.)

character of divided pension guarantees the divided pension entitlement of remarried spouses and spouses responsible for divorce. In the future, research and discussion should proceed toward more rational operation of the divided pension.

key words : social security system, national pension, divided pension,
basic social rights

최저소득보장을 위한 장애인 소득보장 법제 개편의 쟁점과 방안*

-주요 OECD 회원국과의 비교적 관점의 적용-

윤 상 용**

目 次

I. 서론

II. 장애인 소득보장정책의 현황 및 문제점

III. 장애인 소득보장정책의 역사적 변천과 전망

1. 서구의 경우
2. 한국의 경우

IV. 장애인 소득보장 관련 현행 법률 및 발의 법안 분석

1. 장애인기본법
2. 장애인권리보장 및 복지지원에 관한
법률
3. 장애인복지법
4. 장애인연금법

V. 최저소득보장을 위한 장애인 소득보 장법제 개편 방안

1. 주요 쟁점 및 논의 사항
2. 쟁점별 정비 방안 및 제언

* 투고일: 2019.08.10., 심사일: 2019.08.11.-2019.08.21., 게재확정일: 2019.08.21.

이 논문은 2017학년도 충북대학교 연구년제 사업의 연구비 지원에 의하여 연구되었음.

** 충북대학교 아동복지학과 부교수

I. 서론

외환위기 이후 한국사회는 노동유연성의 증가와 비정규직의 확산으로 대표되는 불안정노동의 시대로 급속히 전환되었으며, 이는 한국의 절대 다수의 노동인구가 노동을 통한 소득으로 개인과 가구의 현재의 필요와 미래에의 대비를 충족할 수 없는 상태가 되었음을 의미하는 것이다. 이러한 신자유주의적 사회경제체제로의 본격화 이후 국민연금과 고용보험을 중심으로 한 사회보험의 확대와 국민기초생활보장제도와 긴급복지의 도입 등 공공부조의 개편, 그리고 기초연금, 장애인연금, 아동수당 등 사회수당형 급여의 도입 등 소득보장제도의 확충이 진행되어져 왔으나 역설적이게도 소득양극화 추이는 갈수록 심화되어져 왔다.

불안정노동사회의 도래와 함께 장애인은 노동시장 내부와 외부에서 가장 취약한 계층으로 전락하고 있다. 일자리의 질에 따라 계층화되어 있는 노동시장 내부에서 장애인은 저임금 임시직이라는 최하위층에 속해있으며, 노동시장 외부에서는 낮은 경제활동참가율과 높은 실업률 등으로 비장애인의 절반에도 미치지 못하는 낮은 고용률을 보여주고 있다.

2010년 새로운 급여로서 장애인연금이 도입되면서 한국은 국민연금(장애연금), 장애인연금, 국민기초생활보장제도(생계급여)의 3단계 안전망에 기반한 소득보전급여체계와 장애수당, 장애아동수당으로 구성된 추가비용급여체계를 구축하게 되어 형식적으로는 주요 선진국과 유사한 장애인 소득보장체계를 갖추게 되었으나, 수급자 수가 제한적이고 지급액이 매우 낮다는 점에서 장애가 초래한 경제적 비보장에 유효한 정책 수단이 되지 못하고 있다.

2017년 장애인실태조사 결과에 따르면, 장애인가구의 월평균 소득은 242.1만원으로 전국 월평균 가구소득(361.7만원)의 66.9%에 불과하였으며, 장애인 중 절대빈곤층이라고 할 수 있는 국민기초생활보장 수급자 비율은 16.3%로서 전체 국민의 수급자 비율인 3.2%보다 무려 5.1배 높았다. 장애인가구의 소득 수준이 낮은 것은 가구원의 개인 소득이 낮기 때문인데, 우선 장애를 가진 가구원의 경우에는 장애에서 비롯된 낮은 교육수준, 직업능력의 부족으로 상징되는 인적자본의 취약성과 함께 사회전반의 장애에 대한 부정적인 인식에서 발생하는 장애인에 대한 차별로 인해 취업의 기회를 얻지 못하거나 취업 중에 있더라도 주로 저임금 직종에 종사하는 관계로 소득이 낮을 수밖에 없으며, 비장애 가구원의 경우에는 장애인에 대한 보호 수발로 인해 취업을 하기 어렵거나 취업 중에 있더라도 임시직 등 질 낮은 일자리에 종사하는 비율이 높아 역시 소득이 낮을 수밖에 없다. 한편 장애인실태조사에서는 장애로 인한 평균 추가 비용이 월 165천원인 것으로 나타났는데, 이는 의료비, 교육비, 재활보조기구 구입

비, 교통비 등의 영역에서 장애로 인한 추가적인 생활비가 지출되었다는 것을 의미하며, 결과적으로 이러한 장애로 인한 추가비용 지출은 비장애인가구에 비해 소득은 절반 수준에 불과한 장애인가구의 경제적 어려움을 가중시키는 근본적인 요인이 되고 있다. 이로 인해 장애인이 국가 및 사회에 바라는 욕구 중 첫 번째가 여전히 소득보장이라는 조사결과가 지속해서 나타나고 있고(김성희 외, 2018), 우리나라 장애인의 상대적 빈곤율이 OECD 회원국 평균의 1.6배에 달하는 반면(OECD, 2010), GDP 대비 장애급여 지출은 2014년 기준 OECD 회원국 평균이 2.1%인데 비해 우리나라는 0.6%에 불과한 점 등으로 미루어 볼 때, 우리나라 장애인 소득보장 수준은 여전히 열악한 편임을 알 수 있다.¹⁾

따라서 본 고에서는 장애가 초래하는 경제적 비보장에 직면해 있는 장애인들의 자립 및 삶의 질을 제고하기 위해서는 현행 장애인 소득보장제도의 혁신적 개편이 필요하다는 판단하에, 소득보장정책을 포함한 우리나라 장애인 정책의 통시적 고찰과 미래 전망을 토대로 개편의 기본 방향을 도출하고, 나아가 소득보장정책의 현 법제로서 장애인복지법과 장애인연금법, 그리고 발의 법안으로서 장애인기본법과 장애인권리보장 및 복지지원에 관한 법률 등의 소득보장 조항에 대한 비판적 검토를 토대로 장애인 소득보장 법제 개편의 핵심 쟁점을 도출하고 국제비교적 관점에 입각하여 합리적 개선 방안을 제시하고자 한다.

II. 장애인 소득보장정책의 현황 및 문제점

현대 사회에서 장애는 실업, 노령, 질병, 사망 등과 더불어 소득 상실을 유발하는 대표적인 사회적 위험(social risk)으로 간주되고 있으며, 각 국은 고유한 역사적 전개 과정을 거치면서 또한 국제 사회의 일원으로 다른 국가의 직접적 혹은 간접적 영향을 받으면서 각 국의 상황에 맞게 다양한 장애인 소득보장체계를 운용하고 있다.

우리나라의 경우, 1988년 국민연금(장애연금) 도입, 1990년 장애수당 도입, 2002년 장애아동수당 도입, 2010년 장애인연금 도입 등 지속적으로 장애급여가 확충되어 왔으며, 형식적으로는 주요 선진국과 마찬가지로 다층의 소득보전급여체계²⁾와 추가비

1) 2014년 기준 GDP대비 장애인복지지출 비중의 현금급여와 현물급여 분포를 보면, OECD 평균의 경우, 현금급여 비중이 81%인데 비해 우리나라는 64%로서 우리나라의 현금급여 비중이 매우 작음을 알 수 있다(OECD SOCX).

2) 소득활동능력 손상으로 인한 소득단절 또는 소득활동기회 상실에 대응하는 소득보전급여는 위계적 구조의 다층 체계로 운영되며, 가장 일반적인 구조는 다음과 같다(윤상용, 2013).

용급여체계³⁾를 구축하여 운영하고 있다(Dixon & Hyde, 2000).

소득보전급여 체계의 경우, 1차 안전망으로서 장애연금, 2차 안전망으로서 장애인연금(기초급여), 3차 안전망으로서 국민기초생활보장제도의 다층 체계로 구성되어 있으며, 추가비용급여 체계의 경우, 공공부조 방식의 급여로서 성인 대상의 장애인연금(부가급여)과 장애수당, 장애 아동 대상의 장애아동수당으로 구성되어 있다. 이들 장애급여 운용의 근거가 되는 법률을 살펴보면, 장애연금은 국민연금법에 근거를 두고 시행되고 있으며, 장애인연금은 장애인연금법, 장애수당 및 장애아동수당은 장애인복지법, 그리고 생계급여는 국민기초생활보장법에 근거를 두고 있다.

<표 1> 장애인 소득보장체계 현황

구 분	소득보전급여	추가비용급여	목적	법률
2층	공적연금	-	소득활동 중 발생한 장애로 인한 소득중단(소득감소)에 대한 보상	국민연금법
1층	범주형 공공부조	장애인연금(부가급여)	공적연금 사각지대 해소 및 빈곤 예방	장애인연금법
0층	일반 공공부조	장애수당(장애아동수당)	최저생활보장	장애인복지법 국민기초생활보장법

이러한 장애인 소득보장체계를 구성하는 개별 급여의 핵심적인 내용과 특징 및 문제점 등을 간략히 살펴보면 다음의 <표 2>와 같다. 요약하면 장애급여의 핵심 수급요건으로서 장애 평가 기준과 방법의 합리성과 객관성이 미흡하다는 점에서 소득보장정책의 핵심 원칙인 형평성과 대상효율성이 낮으며, 지급액이 충분치 않다는 점에서

- 2층(1차 안전망): 장애연금(공적연금) -> **소득활동 중 장애발생자로서 기여와 장애 기준(노동능력 상실) 충족한 자에게 장애로 인한 소득중단 및 소득감소에 대한 보상**
 - 1층(2차 안전망): 기초장애연금(범주형 공공부조) -> **노동시장 진입전 장애발생자 및 장애연금 수급기준 미충족자(공적연금 사각지대)에게 소득 지원 및 빈곤 예방**
 - 0층(3차 안전망): 기초보장제도(일반 공공부조) -> **장애연금 또는 기초장애연금 수급 후에도 최저생활수준(빈곤선)에 미치지 못하는 자에게 최저 생활 보장**
- 3) 장애로 인한 추가비용 지출을 보전하기 위해서 지급되는 추가비용급여는 사회수당(데모그란트)의 하나로서 각각의 급여는 상호 위계적이 아닌 대등한 관계 속에서 각기 독립적으로 운용되고 있는 비위계적 구조의 특징을 지니고 있다. 추가비용급여는 일반적으로 성인 장애인과 장애아동을 구분하여 지급하거나 또는 이동, 간병, 교육 등 영역별로 지급하며 사회수당 또는 사회부조 방식으로 운용된다.

충분성의 원칙도 보장되지 못하고 있는 상황이라고 할 수 있다.

〈표 2〉 장애인 소득보장체계 개요

구분	장애연금	장애인연금	장애수당 (장애아동수당)	국민기초생활보장제도 생계급여
급여 종류	장애급여	장애급여	장애급여	일반 소득보장급여
급여 성격	소득보전 급여	소득보전급여+추가비 용급여	추가비용 급여	소득보전 급여
급여 형태	기여 비자산조사	비기여 자산조사	비기여 자산조사	비기여 자산조사
장애 평가	의학적 손상 중심평가	의학적 손상 중심평가	의학적 손상 중심평가	-
수 급 자 수 ¹⁾	75,497명 (18세 이상 등록장애인의 3.1%)	350,161명 (18세 이상 중증장애인의 68.3%)	- 장애수당: 336,224 명 - 장애아동수당: 19,934 명	191,723명 (등록장애인의 17.3%) *전체 국민 중 수급자 비율 3.2%
급여 수준	월평균 372천원 (최저생계비 대비 57%)	-기초급여: 200천원(A 값의 약 10%) -부가급여: 최대 80 천원	평균 추가비용의 72% (중증 기초수급자 기 준)	보충급여 원리(생계급 여 기준선에서 소득인 정액을 뺀 차액 지급)
비고	- 낮은 국민연금 가입 율(전체 장애인 중 34.1%만 국민연금 가입) - 장애판정시 근로능 력 평가 부재(급여 수급 전 우선적 재활 서비스 부재) - 낮은 급여수준 - 수급자의 소득활동 미고려	- 낮은 급여수준 - 장애판정시 근로능 력 평가 부재(기초급 여) - 장애유형에 따른 지급액 차등 미고려 (부가급여)	- 추가비용에 못미치 는 급여수준 - 장애판정시 ADL, IADL 등 기능상태 평가 부재 - 장애유형에 따른 지급액 차등 미고려	- 장애로 인한 추가 비용 지출 등 장애인 가구 특성이 반영된 생계급여 선정 기준 (중위소득 30% 이하) 의 부재로 인해 비수 급 빈곤 장애인 발생

주: 장애연금, 장애인연금, 장애수당(장애아동수당)은 2016년 말 기준이며, 국민기초생활보장제도는 2015년 말 기준임.

III. 장애인 소득보장 정책의 역사적 변천과 전망

1. 서구의 경우

서구에서 사회복지의 태동에 결정적인 영향을 준 두 가지 거시 사회적 요인은 산업화와 민주화라고 할 수 있다. 산업화가 사회복지가 대응해야 할 빈곤, 실업, 퇴직, 산업재해 등 사회적 위험을 발생시킨 근본 원인이었다면, 민주화는 이러한 사회적 위험에 직면하여 생존권을 위협받던 노동자계급이 선거권 획득, 친노동자 정당 결성 및 의회 진출이라는 일련의 정치 참여를 통해 사회복지 입법 및 제도 도입으로 사회적 위험의 해소 및 완화를 가능케 한 토대였다고 할 수 있다. 산업화 초기에 자본의 절대적 우위 구조하에서 사회적 위험에 무방비 상태로 노출되었던 노동자계급은 대량생산체제 산업사회로 전환되면서 자신들의 확대된 정치적 영향력과 생산자이자 동시에 소비자라는 산업사회내에서의 지위에 힘입어 사회적 위험에서 벗어날 수 있게 되었으며 지속적인 삶의 질 향상이 가능하게 되었다. 소위, 국가의 중재를 통한 자본과 노동의 힘의 균형이라는 황금결합 속에서 가능했던 이러한 노동자의 삶의 질 향상은 자동화의 시작과 성장에 비례하여 고용이 증가하지 않는 후기산업사회의 도래와 약화된 정치적 영향력으로 인해 고용 불안, 임금 정체, 분배 악화 및 빈곤 증가 등으로 특징 지워지는 새로운 사회적 위험에 직면하게 되었으며, 이러한 경향은 현재까지 이어지고 있다고 할 수 있다. 사회보험을 1차 안전망으로 하고 사회수당과 공공부조를 2차 안전망으로 하는 복지국가의 전통적 대응은 본질적으로 시민의 풀타임 노동 참여를 전제로 하는 노동중심의 복지체제라고 할 수 있으며, 이는 자동화의 고도화로 인해 노동자의 소외가 가속화되는 현재의 산업적 경향속에서 그 유효성을 상실해가고 있다고 할 수 있다. 바로 이 점에서 노동 기반의 전통적 사회보장제도의 한계를 보완하고, 노동을 통한 인간의 생존 효용성이 점점 낮아지고 있는 탈산업 또는 후기산업사회에서 개인의 정체성을 노동이 아닌 보편적 권리를 지닌 시민으로 규정하고 이를 실현하는 새로운 사회적 구상으로서 노동 참여 유무와 관계없이 모든 시민에게 조건없이 주어지는 급여인 기본소득의 도입을 둘러싼 사회적 논의와 실험이 주목받고 있다.

장애인 소득보장정책은 사회보장정책의 하위 영역으로서, 전체 시민을 대상으로 하는 사회보장정책에서 장애인의 욕구가 충족되기 어려운 경우에 이들의 특성을 반영한 전문화된 접근(specialized approach)이라고 할 수 있다. 산업화 초기, 장애는 생산에 기여할 수 없는 근로무능력자의 기표였으며, 노동능력에 따라 처우를 달리하는 근대 공공부조가 확립되면서 장애인을 시설내에서 수용 보호하는 것이 당시의 장애인 소득보장정책이었다고 할 수 있다. 이후 동력의 개선 및 분업과 표준화 공정에 기반한 대량생산체제산업사회의 등장 이후 공적연금, 사회수당 및 공공부조 등의 사회보장제도가 대거 도입되고 확충되던 복지국가 황금기에 장애인 소득보장정책은 공공부조에서 벗어나 장애연금, 장애수당, 장애 부조 등 다양한 형태의 장애급여가 출현함으로써 비로소 장애인이라는 고유의 특성과 욕구를 갖고 있는 하위 인구 집단을 대상으로 하는 특별한 소득보장정책으로서의 정체성을 확보하게 되었고 일반 사회보장급여와 마찬가지로 지속적인 경제성장을 기반으로 지속적으로 지급대상이 확대되고 지급액이 인상

되는 제도적 성장을 경험하였다.

주지하듯이 1970년대 중반 경제침체에 따른 복지국가 위기론 담론의 등장 이후 서구 복지국가들은 우파의 집권이라는 정치적 지형을 배경으로 복지개혁이라는 미명하에 복지지출 감축을 지속해 왔다고 할 수 있다. 복지지출 감축의 핵심 내용은 수급자격 강화, 급여 삭감 및 조건부 수급 등 근로연계 장치의 도입이었으며, 이는 특히 노령연금과 기초보장, 실업급여 등에서 특히 두드러졌다. 근로연령대 인구 중 근로무능력 상태에 있는 자를 대상으로 지급되던 장애연금, 장애부조 등의 장애 급여는 이러한 경향에서 상대적으로 자유로웠다고 할 수 있으나, 경제성장의 저하에 따른 재정 압박 속에서 장애급여 수급자가 계속 증가하게 되자 결국 2000년대 중반부터 장애급여 수급 요건으로서 근로(소득활동)능력 평가 사정 강화, 부분적 근로능력자(직업적 경증 장애인)에 대한 부분 급여 도입과 맞춤형 고용서비스 제공 등을 핵심 내용으로 장애인 소득보장정책 개편을 추진해 왔다(OECD, 2010).

〈표 3〉 산업사회와 복지국가의 변천과 전망

구분	산업사회 특징	노동자의 지위 (정체성)	장애 개념 및 장애인의 지위	복지적 대응		의의
				시대적 특징	소득보장정책 (장애인 소득보장정책)	
변천	산업사회의 태동	자본의 착취 대상(그야말로 생산수단)	우생학(사회진화론) 관점에 의한 생산무능력자(빈민)	전 복지국가	빈민통제적 공공부조 (장애는 공공부조 수급의 핵심 요건)	기술과 복지 정치의 진보가 노동자의 지위와 삶의 질 향상, 사회적 불평등 감소
	대량생산 산업사회	- 대량생산 상품의 생산자이자 소비자 - 노동소득 분배율 증가 및 유지	- 장애에 대한 사회책임론 등장 - 의료적 모델 (재활담론)에 따른 요보호자 또는 생산무능력자	복지국가의 등장과 황금기 - 국가의 중재를 통해 자본주의의 안정적 성장을 후원하는 최적화된 시스템, 생산체제와 복지의 황금결합	사회보험, 사회수당, 공공부조의 도입과 지속적 확대 (장애연금, 장애수당, 장애부조 등 장애급여의 도입과 확대)	
	자동화의 시작과 후기산업사회	- 생산자로서의 지위 약화(고용불안) - 노동자의 소외(일자리 감소, 실질임금의 하락, 고용안정성)	- 사회적 모델 (자립생활담론), 사회통합과 참여 강조 - 생산인구감소에 따른 대안노동력으로 간주	복지국가의 위기 또는 정체 - 과도한 복지 that 경제위기의 원인이라는 입장을 갖는 신자유주의(신우파) 득세 → 정부의 시장 개입 최소화	급여 수준 하락, 급여기간 단축, 수급조건 강화, 근로연계복지 도입 (장애급여 수급 요건으로서 장애 판정 엄격화, 직업적 경증 장애인에 대한 부분 장애급여 제공 및	

		악화) - 노동소득 분배율의 지 속적 하락		화	고용서비스 연계)	
전 망	자동화의 고도화와 탈노동사 회	노동자 소의 의 가속화(전 산업 영역에 서의 일자리 감소)	다중 사회에서 완전한 사회구 성원으로 인정	새로운 복지국 가 - 생존을 위한 노동으로부터의 해방과 자아실 현을 돕는 복지 - 생존기반노동 복지 → 탈생존 노동기반복지	기본소득 등 새로운 소득보장제도의 도 입 및 기존 소득보 장제도의 효율적 재 편 (기본소득 도입에 따 른 장애인 소득보장 제도 개편)	기술과 복 지 정치의 진보가 노 동자의 지 위와 삶의 질 향상, 사회적 불 평등 감소

2. 한국의 경우

서구의 경험과 다르게 해방과 한국 전쟁 이후 본격적인 산업화가 진행된 한국의 경우 복지정치를 통한 공공복지의 변천이 어떻게 진행되어져 왔으며, 마지막으로 공공복지의 하위 주제인 장애인정책은 역사적 변천 속에서 어떠한 전환적 특징들을 보여왔는지를 살펴보고자 한다.

한국의 산업화는 한국전쟁 이후 본격화되었으며, 서구가 경험한 산업사회의 발전 경로를 유사하게 답습하되, 각 시기가 상대적으로 매우 짧다는 점에서 각 산업사회별 특성과 그에 따른 노동자의 지위 변화가 매우 압축적으로 진행되었다고 할 수 있다. 노동자의 정치사회적 지위 제고에 따른 공공복지의 확대는 1987년 개헌 이후에 시작되었으며, 서구의 복지국가 황금기 특징인 경제성장과 노동소득분배율의 증가가 동시에 나타났던 이후 10년을 지나 1997년 외환위기를 경험하면서 한국사회는 빠르게 자본 절대 우위의 신자유주의 사회로 재편되었고 자동화의 고도화가 더해지면서 실업률 증가, 고용 안정성 저하, 분배 악화 등이 심화되고 있다고 할 수 있다. 물론 서구와 다르게 후기산업사회적 양상이 나타나는 시기에도 한국의 복지지출은 꾸준히 상승하였고 다양한 복지제도들이 도입되었으나 불안정 노동사회의 경향을 완화하기에는 역부족이었다고 평가할 수 있다. 그러나 2017년 중도노선 정권인 문재인 정부가 출범하면서 공공복지지출의 급진적 확대(소득주도 성장)를 통해 경제성장과 국민의 삶의 질 향상을 추구하는 역사적 변곡점을 거치고 있으며, 특히 아동수당과 실업부조(국민취업지원제도)을 도입하고 기초연금과 장애인연금의 지급액을 대폭 확대하는 등 소득보장 정책을 강화하고 공공부문 비정규직의 정규직화, 공무원 증원 및 재정 일자리사업 확대 등의 적극적 노동시장정책의 확대를 추진하고 있음을 볼 때 불안정노동사회의 경향이 다소간 완화될 것으로 예견된다.

〈표 4〉 한국의 산업화와 복지적 대응의 역사와 전망

시기	정치경제적 특징	노동자의 지위	복지적 대응	
			제도적 특징	의의
1945~1961	전근대적/가부장적 정권 하 원조경제 전산업 또는 초기산업시대	산업예비군	시설 복지	공공복지의 부재
1961~1987	국가주도 경제 개발 국가-자본의 동맹하에 노동자 희생에 기반한 고성장 시대	저임금 완전고용	공공부조 중심의 최소한의 공공복지	빈약한 공공복지를 기업복지와 비공식 복지가 보완
1988~1997	노동조합의 합법화 및 노동조직을 증대를 통한 국가와 자본의 제한적 양보 시대	제한적 임금 인상 - 노동소득분배율 증가	사회보험 도입 및 제한적 확대	
1998~2016	신자유주의와 생산자동화로 인한 불안정 노동시대의 등장과 가속화 - 비정규직 확대 - 노조조직을 약화 - 불평등 심화(중간층의 붕괴)	고용안정성 저하(비정규직 확대) 실질임금 하락 - 노동소득분배율 하락	-사회보험의 지속적 확대 -공공부조의 성숙(인구학적 기준 폐지 기초보장제도, 긴급지원제도 도입) -사회수당형 급여(기초연금, 장애인연금, 아동수당 등) 도입과 확대 -근로빈곤층 지원제도(자산형성지원제도, 근로장려금, 아동장려금, 실업부조 등) 도입과 확대	공공복지의 점진적 확대 - 재분배 효과미미
2017~	중도노선 정권의 공공지출 확대(소득주도성장)를 통한 불안정 노동 해소 추구 - 비정규직 확산 억제 - 최저임금 인상 - 근로시간 단축 - 사회수당형 급여 확대	고용안정성 개선 및 실질임금 상승 예상	-돌봄서비스(보육, 장기요양, 활동지원서비스 등) 도입과 확대	공공복지의 도약적 확대 추구 - 재분배 효과 강화 추구

한국의 장애인정책은 장애인정책의 핵심적 특징을 기준으로 할 때 아래와 같이 해방 이후 현재 그리고 미래 전망을 포함하여 4단계로 구분할 수 있다. 해방 이후 장애인복지법 제정 이전에 해당하는 1기는 단순시설 보호의 시대로 요약할 수 있으며, 장애인복지법 제정 이후부터 2000년대 중반까지에 해당하는 2기는 제한적 소득보장과 사회서비스의 전문화의 시대, 그리고 2000년대 중반 이후 현재에 이르는 3기는 소득보장의 확대와 사회서비스의 이용자 권리 강화의 시대, 그리고 마지막으로 현재의 장애인정책 흐름에서 한 단계 더 진보하는 것을 전제로 한 미래의 4기는 기본소득 도입

을 염두에 둔 충분한 소득보장과 이용자 주도 사회서비스 확대를 통한 자립생활 지원의 시대라고 할 수 있다. 특히 4기의 개혁과제 중 핵심적인 사항은 장애연금과 장애인연금의 대상 효율성과 충분성을 제고하고 장애수당을 완전 사회수당 급여로 전환하는 것 등을 골자로 한 장애인 소득보장정책의 혁신이며 장애인 소득보장법제 개편은 이를 현실화하는 정책 수단이 되어야 할 것이다.

〈표 5〉 한국 장애인정책의 역사적 변천과 전망

구분	소득보장	사회서비스		특징
		재가서비스	거주시설	
1기: 해방~장애인복지법제정 이전	-	-	<u>양적 확충</u>	단순 시설보호
2기: 장애인복지법 제정~2000년대 중반	-장애연금(국민연금) 도입 -장애수당 도입	장애인복지관 등 지역사회재활시설 설치	<u>전문화 추구</u> 유형재편 재활/요양/공동생활 가정 시설평가	<u>제한적 소득보</u> <u>장과</u> 사회서비스의 전문화
3기: 2000년대 후반~2010년대 후반	-장애수당 확대 -장애인연금 도입	-자립생활센터/발달장애인지원센터 / 장애인권익옹호기관 등 확충 -활동지원서비스 도입과 확대	<u>인권 추구</u> 소규모화 인권지킴이단 서비스 최저기준	<u>소득보장의 확</u> <u>대와</u> 사회서비스의 이용자 권리 강화
4기: 2020년 이후	-장애연금 개혁(장애 판정기준 개선 및 지급액 인상 등) -장애인연금 개혁(장애 판정기준 개선 및 지급액 인상 등) -장애수당의 완전 사회수당화(소득기준 폐지) -소득보장과 고용서비스의 적극적 연계	개별유연성 현금급여(개인예산) 도입	<u>자립생활 추구</u> 탈시설	<u>충분한 소득보</u> <u>장과</u> 이용자 주도 사회서비스 확대를 통한 자립생활 지원

IV. 장애인 소득보장 관련 현행 법률 및 발의 법안 분석

본 고에서는 장애인의 소득보장 정책 개편을 위한 법제가 어떻게 구성되어야 하는지에 관한 함의를 얻기 위해 현재 시행되고 있는 법률과 대안으로서 검토되고 있는 발의 법률의 핵심 조항의 내용과 특징을 분석을 시도하였다. 발의 법안으로서 장애인기본법, 장애인권리보장 및 복지지원에 관한 법률⁴⁾, 그리고 현행 법률로서 장애인복지법, 장애인연금법의 소득보장 조항의 핵심 내용과 특징을 살펴보면 다음과 같다.

1. 장애인기본법

관련 조문
<p>제23조(적절한 삶의 수준과 사회적 보호) ① 국가와 지방자치단체는 장애인이 자신과 가정을 위한 적절한 삶의 수준을 누릴 수 있도록 연금 및 수당 등을 통한 생활지원 및 소득보장 제도를 마련하여야 한다.</p> <p>② 국가와 지방자치단체는 장애인의 자립생활과 완전한 사회참여를 위하여 다음 각 호의 사회적 보호제도를 마련하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 사회보호 프로그램과 빈곤감소 프로그램에 장애인, 특히 장애여성과 장애소녀, 장애인노인의 접근을 보장하여야 한다. 2. 빈곤 상태에 있는 장애인과 그들의 가정이 적절한 훈련, 상담, 재정적 지원과 일시적 위탁을 포함한 장애인복지 지원에 대한 접근을 보장하여야 한다.
특징
<ul style="list-style-type: none"> • 기본법적 특징으로서 장애급여의 종류와 성격을 명시하지 않고, 장애인 소득보장에 관한 국가 및 지자체의 공적 책무성을 선언하는 수준의 조문으로 구성되어 있음. • 구체적 조문의 내용은 장애인권리협약(CRPD)의 조문을 참조한 것으로 판단됨.

4) 전국장애인차별철폐연대, 한국장애인단체총연맹 등이 주도하는 「장애인권리보장법」 제정 움직임이 장애등급제를 폐지하고 개인별 지원체계 수립을 골자로 한다면, 한국DPI, 한국장애인단체총연합회 등이 주도하는 「장애인기본법」 제정 논의는 유엔장애인권리협약의 국제 패러다임을 따라 장애인 관계 법령을 총체적으로 정비하는 것을 목적으로 하고 있다. 장애인권리보장법과 장애인기본법은 각각 양승조 더불어민주당 의원, 이종명 자유한국당 의원의 대표 발의로 국회에 상정된 상태다(비마이너, 장애인복지법 대체 위한 ‘장애인기본법’ 논의, 어디까지 왔나?, 2017.12.10.)

2. 장애인권리보장 및 복지지원에 관한 법률안

관련 조문
<p>제70조(소득보장) ① 국가와 지방자치단체는 장애인의 기본 생계를 지원하기 위하여 「국민기초생활 보장법」 제8조에 따른 생계급여 및 보건복지부장관이 매년 고시하는 장애로 인한 추가 비용에 준하는 금액을 장애인 표준소득보장금액으로 책정하여야 한다.</p> <p>② 국가와 지방자치단체는 제1항에 따른 장애인 표준소득보장금액의 범위 내에서 장애인의 개인 소득 수준 등을 고려하여 개인별 소득보장금액을 책정하고 이를 18세 이상의 장애인에게 매월 지급하여야 한다. 다만, 18세 이상의 장애인이 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교(전공과를 포함한다)에 재학 중인 경우에는 지급하지 아니한다.</p> <p>③ 제2항에 따라 고려하는 개인 소득 수준은 「장애인연금법」 및 그 밖의 법률에 따라 국가와 지방자치단체에서 지급하는 금액을 포함한다.</p> <p>④ 개인별 소득보장금액은 다음 각 호와 같이 책정하여 지급한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 개인 소득이 없고 근로가 가능하지 않은 장애인에게는 제1항의 표준소득보장금액을 전액 지급한다. 2. 개인 소득이 없으나 근로가 가능한 장애인에게는 고용 전까지 한시적으로 제1항의 표준소득보장금액 중 「국민기초생활 보장법」 제8조에 따른 생계급여에 준하는 금액을 지급한다. 3. 개인 소득이 있는 장애인의 경우 제1항의 표준소득보장금액에서 개인 소득의 100분의 50에 해당하는 금액을 감한 금액을 지급한다. <p>⑤ 제1항부터 제4항까지에 따른 표준소득보장금액의 책정 및 개인별 소득보장금액의 지급 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제71조(장애아동수당과 보호수당) ① 국가와 지방자치단체는 18세 미만의 장애인에 대하여 보건복지부장관이 매년 고시하는 장애로 인한 추가 비용에 준하는 금액을 대통령령으로 정하는 바에 따라 매월 장애아동 수당으로 지급하여야 한다.</p> <p>② 국가와 지방자치단체는 장애인을 보호하는 보호자에게 그의 경제적 수준과 장애인의 장애특성을 고려하여 장애로 인한 추가적 비용을 보전하게 하기 위하여 보호수당을 지급할 수 있다.</p> <p>③ 제1항과 제2항에 따른 장애아동수당과 보호수당의 지급 대상·기준 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
특징
<ul style="list-style-type: none"> • 현행 법률과 발의 법안 중 장애인 소득보장에 관해 가장 포괄적이고 체계적으로 조문을 구성하고 있음. • 장애인 소득보장의 국가최저수준(national minimum)으로서 ‘기초보장 생계급여+정부고시 추가비용’ 로 구성된 ‘표준소득보장’ 을 상정하고 있으며, 개인별 지급액은 장애인

의 근로능력과 개인소득 수준에 따라 3단계로 차등화하고 있음. 더불어 별도의 추가비용
 급여로서 장애인복지법에 명시된 ‘장애아동수당’ 지급을 의무 조항으로 바꾸었으나,
 ‘보호수당’은 장애인복지법과 동일하게 임의조항으로 하고 있음.

- 법안에 명시된 바와 같이, 장애인연금 등 공적급여 수급액을 포함한 개인 소득이 표준소
 득보장금액에 미치지 못하는 경우 이를 보충한다는 것은 사실상 ‘장애인 최저소득보장
 급여’라는 새로운 급여의 도입을 전제하고 있는 것임에도 이에 대한 구체적 연금이 없
 음. 그러나 이러한 ‘장애인 최저소득보장급여’를 도입하지 않아도 장애인연금을 장애
 인 최저소득보장제도로 확대 개편하면 동일한 효과를 거둘 수 있고, 또한 ‘장애인 최저
 소득보장급여’가 도입될 경우 전 국민 대상의 최저소득보장제도인 국민기초생활보장제
 도와 어떠한 관계를 가져야 하는가에 관한 내용도 누락되어 있는 등 제도간 정합성 측
 면에서 미비한 점이 많음.

3. 장애인복지법

관련 조문
<p>제49조(장애수당) ① 국가와 지방자치단체는 장애인의 장애 정도와 경제적 수준을 고려하여 장애로 인한 추가적 비용을 보전(補填)하게 하기 위하여 장애수당을 지급할 수 있다. 다 만, 「국민기초생활 보장법」 제7조제1항제1호에 따른 생계급여 또는 같은 항 제3호에 따른 의료급여를 받는 장애인에게는 장애수당을 반드시 지급하여야 한다.</p> <p>② 제1항에도 불구하고 「장애인연금법」 제2조제1호에 따른 중증장애인에겐 제1항에 따른 장애수당을 지급하지 아니한다.</p> <p>③ 국가와 지방자치단체는 제1항에 따라 장애수당을 지급하려는 경우에는 장애수당을 받 으려는 사람의 장애 정도에 대하여 심사할 수 있다.</p> <p>④ 국가와 지방자치단체는 장애수당을 지급받으려는 사람이 제3항에 따른 장애 정도의 심 사를 거부·방해 또는 기피하는 경우에는 제1항에도 불구하고 장애수당을 지급하지 아 니할 수 있다.</p> <p>⑤ 제1항에 따른 장애수당의 지급 대상·기준·방법 및 제3항에 따른 심사 대상·절차· 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제50조(장애아동수당과 보호수당) ① 국가와 지방자치단체는 장애아동에게 보호자의 경제 적 생활수준 및 장애아동의 장애 정도를 고려하여 장애로 인한 추가적 비용을 보전(補 填)하게 하기 위하여 장애아동수당을 지급할 수 있다.</p> <p>② 국가와 지방자치단체는 장애인을 보호하는 보호자에게 그의 경제적 수준과 장애인의 장애 정도를 고려하여 장애로 인한 추가적 비용을 보전하게 하기 위하여 보호수당을 지 급할 수 있다.</p> <p>③ 제1항과 제2항에 따른 장애아동수당과 보호수당의 지급 대상·기준 및 방법 등에 관하 여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

특징
<ul style="list-style-type: none"> • 장애인 소득보장에 관한 국가적 조치가 장애 정도에 따라 중증장애인에 대해서는 ‘장애인연금법’이라는 단독 법률을 제정하여 시행하고, 경증장애인에 대해서는 ‘장애인복지법’이라는 기본법적 성격을 갖는 법률에 몇 개의 조문을 두고 시행하는 것은 법 형식적인 측면에서 타당성이 낮음. 더불어 장애등급제 폐지가 예고되어 있는 바, 장애등급에 따라 장애인연금과 장애수당으로 이원화하고 있는 현 체제는 개편이 불가피함. • 장애수당과 달리 장애아동수당은 임의 조항으로 명시되어 있는데, 추가비용 급여라는 동일한 성격을 가지고 있는 두 급여가 지급 대상자의 연령에 따라 의무조항과 임의조항으로 다르게 설정하고 있는 것은 설득력이 없음.

4. 장애인연금법

관련 조문
<p>제1조(목적) 이 법은 장애로 인하여 생활이 어려운 중증장애인에게 장애인연금을 지급함으로써 중증장애인의 생활 안정 지원과 복지 증진 및 사회통합을 도모하는 데 이바지함을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. “중증장애인”이란 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록된 장애인 중 근로능력이 상실되거나 현저하게 감소되는 등 장애 정도가 중증인 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람을 말한다.</p> <p>제5조(장애인연금의 종류 및 내용) 이 법에 따른 장애인연금의 종류 및 내용은 다음 각 호와 같다.</p> <p>1. 기초급여: 근로능력의 상실 또는 현저한 감소로 인하여 줄어드는 소득을 보전(補填)하여 주기 위하여 지급하는 급여</p> <p>2. 부가급여: 장애로 인하여 추가로 드는 비용의 전부 또는 일부를 보전하여 주기 위하여 지급하는 급여</p> <p>제6조(기초급여액) ① 기초급여의 금액(이하 “기초급여액”이라 한다)은 보건복지부장관이 그 전년도 기초급여액에 대통령령으로 정하는 바에 따라 전국소비자물가변동률(「통계법」 제3조에 따라 통계청장이 매년 고시하는 전국소비자물가변동률을 말한다)을 반영하여 매년 고시한다. 다만, 2018년의 기초급여액은 25만원으로 한다.</p>
<p>〈기초연금법〉</p> <p>5조(기초연금액의 산정) ① 기초연금 수급권자에 대한 기초연금의 금액(이하 "기초연금액"이라 한다)은 제2항에 따른 기준연금액(이하 "기준연금액"이라 한다)과 국민연금 급여액 등을 고려하여 산정한다.</p> <p>② 기준연금액은 보건복지부장관이 그 전년도의 기준연금액에 대통령령으로 정하는 바에 따라 전국소비자물가변동률(「통계법」 제3조에 따라 통계청장이 매년 고시하는 전국소비자물가변동률을 말한다. 이하 같다)을 반영하여 매년 고시한다. 이 경우 그 고시한 기준연금액</p>

<p>의 적용기간에 관하여는 「국민연금법」 제51조제3항을 준용한다. ③ 제2항 전단에도 불구하고 2018년의 기준연금액은 25만원으로 한다.</p>
<p>② 제1항에도 불구하고 「기초연금법」 제9조제3항에 따라 기준연금액을 고시한 경우 그 기준연금액을 기초급여액으로 한다. ③ 수급권자와 그 배우자가 모두 기초급여를 받는 경우에는 각각의 기초급여액에서 기초급여액의 100분의 20에 해당하는 금액을 감액한다. ④ 제1항 및 제2항에도 불구하고 소득인정액과 기초급여액을 합한 금액이 선정기준액 이상인 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 기초급여액의 일부를 감액하여 지급할 수 있다. ⑤ 수급권자 중 「기초연금법」에 따른 기초연금 수급권자에게는 기초급여를 지급하지 아니한다. ⑥ 제1항 및 제2항에 따른 기초급여액의 적용기간은 「국민연금법」 제51조제3항을 준용한다. 제7조(부가급여액) 부가급여액은 월정액으로 하며, 수급권자와 그 배우자의 소득 수준 및 장애로 인한 추가비용 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.</p>
<p>특징</p>
<ul style="list-style-type: none"> • 장애인연금의 지급 대상인 중증장애인을 ‘근로능력이 상실되거나 현저하게 감소되는 등...’ 이라고 명시함으로써 장애인연금이 근로능력(소득활동능력) 평가에 기반한 급여라는 것을 분명히 하고 있음에도 불구하고, 실제 급여의 지급은 의학적 중증 장애인을 대상으로 하고 있다는 점에서 장애인연금의 도입 취지와 시행간에 커다란 괴리가 발생하고 있으며, 이는 소득보장정책의 중요한 원칙인 대상 효율성을 저해하고 있는 것임. • ‘기초급여’의 지급액을 기초연금 지급액과 연동시키고 있는데, 생애주기적 관점에서 장애인과 노인의 기대 과업이 확연히 구분된다는 점에서 생산가능인구(18-64세)에 속한 장애인을 대상으로 하는 장애인연금의 지급액은 주요 선진국에서와 같이 ‘최저임금’을 기반으로 설정하는 것이 타당함. • 추가비용 급여인 ‘부가급여’의 수급자격은 선진 외국에서 주로 타인의 도움 필요도 등을 근거로 하고 있음을 볼 때, 근로능력평가에 기반한 ‘기초급여’의 수급자격과 구분되는 것이 타당함에도 불구하고 현재의 장애인연금법에서는 부가급여에 대한 별도의 자격 기준을 제시하지 않고 기초급여와 동일하게 설정함으로써 대상효율성을 저해하고 있음.

V. 최저소득 보장을 위한 장애인 소득보장법제 개편 방안

앞서 살펴본 바와 같이, 소득보전급여와 추가비용보전급여 등 두 가지 급여 요소를 포괄하고, 수급자 선정 기준과 지급액 등의 근거를 합리적으로 설정하고 있는 등 장애인 소득보장체계의 구성 원리에 비추어 볼 때, 상기의 4개 법률 중 비교 우위에 있는 법률은 ‘장애인 권리보장 및 복지지원에 관한 법률안’이라고 할 수 있다. 따라서 본 고에서는 최저소득보장을 위한 장애인 소득보장법제 개편 방안으로서, ‘장애인 권리보장 및 복지지원에 관한 법률안’의 소득보장 조문을 장애인 소득보장에 관한 개별 법률인 장애인연금법에 반영하여 전면 개정하되, 법률의 명칭을 ‘장애인 소득보장법’으로 변경하는 것을 제안하며, 이하에서는 ‘장애인 소득보장법’ 제정시 법률에 포함되어야 할 핵심 내용과 관련한 쟁점과 대안을 살펴보고자 한다.

1. 주요 쟁점 및 논의 사항

(1) 장애급여의 체계화

첫째, 장애인연금을 소득보전급여와 추가비용급여의 통합급여로서 유지할 것인가? 아니면 장애인연금을 소득보전급여로 재편하고 장애인연금 부가급여와 경증 장애수당을 장애수당으로 통합할 것인가?

둘째, 장애인 소득보장법을 현재와 같이 국민기초생활보장법의 보충적 적용을 받는 2차 안전망으로 설정할 것인가? 아니면 장애인 대상의 독자적인 최저생활보장제도로 설정할 것인가?

셋째, 새로운 급여로서 보호수당과 장애인 장려세제 도입을 추진할 것인가?

(2) 장애급여 지급액 준거 설정

첫째, 소득보전급여(장애인연금 기초급여) 지급액 준거로서 기초연금 기준연금액과 연동을 유지할 것인가?⁵⁾ 아니면 새로운 준거로서 최저임금과의 연동을 추진할 것인가?

둘째, 추가비용급여(장애인연금 부가급여, 장애수당, 장애아동수당) 지급액 준거로서

5) 65세 이상 노인 중 소득하위 70%이하인 자에게 지급되는 기초연금과 18~64세의 중증장애인 중 소득하위 70%이하인 자에게 지급되는 장애인연금의 기초급여는 국민연금 지급액 산식에 포함된 소득균등부문(A값)의 일정 비율이라는 동일한 기준이 적용되어 지급액이 같다.

실제로 지출한 추가비용만을 파악하는 장애인실태조사 계측 추가비용을 계속 활용할 것인가?6) 아니면 보다 실제 지출한 추가비용 외에 필요하지만 소득의 제약으로 인해 지출하지 못한 추가비용까지 포함하여 파악하는 국민생활실태조사 계측 추가비용을 활용할 것인가?

(3) 장애급여 수급자격심사 기준

첫째, 소득보전급여의 장애 평가 기준으로서, 현재와 같이 의학적 손상 중심의 소득활동능력(근로능력) 평가체계를 유지할 것인가? 아니면 다차원적 - 의학적 손상, 기능적 근로능력 및 환경적 요인을 모두 사정하는 - 소득활동능력 평가 체계를 도입할 것인가?

둘째, 부가급여의 장애 평가 기준으로서, 현재와 같이 의학적 손상 기준을 유지할 것인가? 아니면 타인의 도움 필요도(일상생활수행능력 등) 등 새로운 기준을 도입할 것인가?

셋째, 소득기준 범위로서 현재와 같이 부부(본인 및 배우자) 기준을 유지할 것인가? 아니면 장애인 본인(개인)만 조사할 것인가?

2. 쟁점별 정비방안 분석 및 제언

(1) 장애급여의 체계화

1) 장애인 소득보장체계 개편 및 강화를 통한 장애인 최저생활보장 강화

① 기본방향

첫째, 장애인연금을 기초급여 중심으로 재편하고 부가급여는 경증장애수당과 통합하여 장애인 소득보장체계를 소득보전급여체계와 추가비용급여체계로 분리, 즉 소득보전급여로서의 장애인연금과 추가비용급여로서의 장애수당으로 이원화한다.

둘째, 장애인연금과 장애수당의 병급으로 장애인의 최저생활이 가능하도록 한다.

② 단계적 추진 전략

단기적 접근으로서, 장애인연금의 선정기준을 확대하고 지급액을 단계적으로 인상

6) 일반적으로 실제 지출한 추가비용만을 포함하는 계측 방법에 의해서 파악된 추가비용은 과소 추정되기 쉬운데, 이는 장애인이 한정된 소득으로 추가비용과 비추가비용 사이에서 지출의 균형을 맞춰야 하는 제약하에 있기 때문이다(Tibble, 2006; Mitra et al, 2017).

하되, 현재와 같이 장애인연금이 국민기초생활보장제도보다 선제적으로 작동하는 사회안전망으로서 위상을 유지한다.

장기적 접근으로서, 장애인연금을 국민기초생활보장제도의 보충적 적용을 받지 않는, 일정 소득 이하의 장애인에 대해 최저소득을 보장하는 형식적, 내용적 완결성을 갖는 범주형 공공부조로 정립한다. 이는 장애인에 대해서는 국민기초생활보장제도가 아닌 장애인연금을 통해 최저생활보장을 하는 것을 의미하며 미국, 영국, 네덜란드, 독일 등 다수의 국가에서 시행하고 있는 방식이다.

2) 소득활동능력평가에 기반한 장애급여 대상 효율성 제고 및 고용서비스와의 연계 체계 구축

① 기본방향

첫째, 소득보전급여와 고용서비스와의 적극적 연계를 추진하기 위해서 소득활동능력 평가에 따라 소득보전급여 및 고용서비스를 차별화한다.

둘째, 소득활동능력평가에 기반한 소득보전급여로서의 속성을 공유하고 있는 장애연금과 장애인연금의 수급자격기준으로서 소득활동능력(장애)평가 기준을 통일한다.

셋째, 장애연금과 장애인연금에서의 동일한 소득활동능력 평가 결과에 따른 소득보전급여와 고용서비스의 연계는 다음과 같이 실시한다.

- 소득활동능력이 없거나 심각한 제약을 경험하고 있는 장애인의 경우 소득보전급여(장애연금과 장애인연금)의 지급액수준을 강화한다.
- 부분적 소득활동능력이 있는 장애인의 경우 새로운 소득보전 급여로서 부분 장애급여(부분 장애연금과 부분 장애인연금)를 도입하여 일정기간 지급하되 그 기간 동안에 집중적인 맞춤형 고용서비스를 제공하여 취업을 유도한다.
- 소득활동능력에 제약이 거의 없는 장애인의 경우 소득보전급여 대상에서 배제하되, 보편적 고용서비스 강화를 통해 취업을 유도하고 근로장려세제 등을 연계하여 자립을 유도한다.

② 단계적 추진 전략

단기적 접근으로서, 장애인복지법의 장애 기준을 적용하고 있는 장애인연금과 국민연금법의 의 장애 기준을 적용하고 있는 장애연금간 공통된 소득활동능력 평가 기준을 도입하는 것이 정치적, 기술적으로 많은 어려움이 있다는 점에서 장애인연금에만 새로운 소득활동능력평가를 적용한다.

장기적 접근으로서, 장애인연금과 장애연금의 수급자격 기준으로서 동일한 소득활동

능력평가 기준을 적용한다.

〈표 6〉 소득활동능력에 따른 장애인 소득보전급여 및 고용서비스 연계 모형

소득활동능력(장애) 정도	소득보전 급여 (장애연금/장애인연금 기초급여/기초보장제도)				고용서비스
	기여 여부	1차 안전망	2차 안전망	3차 안전망	
소득활동능력 완전 상실 (완전장애)	기여	완전 장애연금	-		원칙적으로 고용서비스 대상은 아니나, 장애인고용서비스(보호고용, 지원고용) 참여 가능
	비기여	-	완전 장애인연금		
소득활동능력부분 상실 (부분장애)	기여	부분 장애연금	-		장애인 고용서비스(의무고용, 보호고용, 지원 고용 등)
	비기여	-	부분 장애인연금		
소득활동능력 양호	기여	실업급여		국민기초생활보장제도	보편적 고용서비스(취업성공패키지 등) 또는 장애인고용서비스(장애인취업성공패키지, 장애인 일자리사업) 등
	비기여		실업부조		

주: 음영부분은 현재에는 운용되지 않고 있으나 향후 도입이 필요한 제도를 의미함.

3) 장애인 장려세제 및 보호수당 도입

① 기본방향

주요 선진 외국에서 시행하고 있으나 우리나라에는 아직 도입되어 있지 않은 장애급여로서 장애인장려세제 및 보호수당을 도입한다. 이때 장애인 장려세제는 장애특성을 고려하여 장애인 근로자 가구의 생활안정을 제고하고 근로유인을 강화할 수 있는 근로유인형 장애급여를 의미하며, 보호수당은 장애인을 보호함으로 인해 소득활동을 하지 못하는 보호자의 기회비용을 보전하기 위한 목적의 급여를 의미한다.

② 단계적 추진 전략

단기적 접근으로서, 근로장려금, 아동장려금 등 저소득 근로자 가구 대상의 근로장려세제가 최근 확대되고 있는 점을 고려하여 동일한 성격의 급여인 장애인장려세제를 우선적으로 도입한다. 장애인 장려세제의 경우 별도의 제도를 신설할 필요 없이, 현재 시행되고 있는 근로장려세제 내에 장애인의 특성을 반영한 장애 친화적 요소를 삽입하는 것으로 충분하다. 구체적으로 영국 및 캐나다 등 주요국의 사례를 참조하여 근로장려금

신청 대상에 장애인 근로자의 경우에는 비장애인 근로자보다 소득기준을 낮게 설정하고, 지급액에 장애 가산을 추가적으로 도입하는 것이 필요하다.

〈표 7〉 주요 OECD 회원국의 근로장려세제 비교

구분	한국	영국	캐나다
소득	단독/홀벌이/맞벌이: 2,000/3,000/3,600만원 미만	-	근로소득 최소\$3,000 이상 (장애인\$1,150 이상)
가구, 연령	30세미만 단독가구도포함	16세 이상, 자녀 또는 장애가 없는 경우 25세 이상	19세 이상, 배우자 또는 자녀가 있는 경우 19세 미만가능
지급 요소	가구유형(단독/홀벌이 / 맞벌이), 소득	소득, 근로시간, 자녀 양육, 가구유형(부부, 한부모), 장애유무	결혼여부, 근로소득, 순소득, 부양자녀, 장애유무

* 자료: 김재진, 2019. 근로장려세제 현황과 과제. 제2차 소득보장제도 발전 포럼(2019. 8. 2.) 원고를 재구성함.

장기적 접근으로서, 영국, 아일랜드, 덴마크 등 보호수당을 지급하고 있는 국가의 사례를 참조하여 저소득 가구를 중심으로 보호수당을 도입한다.

〈표 8〉 주요 OECD 회원국의 보호자수당 개요

국가	제도명칭	연령	장애 및 기타 요건	지급액
아일랜드	보호자수당 (Carer's Allowance)	18세 이상	지속적 보호가 필요한 자가 있으며, 일정 소득 이하인 자	- 1인 보호자: 최고 월 856유로 (*66세 이상인 경우 월 928유로) - 2인 이상 보호자: 최고 월 1,284유로(*66세 이상인 경우 월 1,392유로) ※ 2008년 기준
영국	보호자수당 (Carer's Allowance)	16세 이상	AA 또는 DLA(Care component 중간 및 최고수준수급자) 수급자를 주 35시간 이상 보호하는 자로서 일정 소득 이하인 자	최고 월 213.8유로(2008년)
덴마크	보호자수당 (Tabt arbejdsfortjeneste)		장애아동 보호로 인해 임금 손실을 겪고 있는 보호자	증명된 임금 손실 수준에 따라 급여 수준 결정(2012년 최초 수급자는 월 2,632유로)

자료: 윤상용 외. (2014). 장애인 소득보장체계 급여체계 개편 방안. 보건복지부·충북대학교 산학협력단.

(2) 장애급여의 지급액 준거

1) 소득보전급여의 지급액 준거

① 기본방향

장애인연금 지급 대상이 18~64세의 적극적 경제활동인구를 대상으로 하고 있다는 점에서 장애인연금 지급액의 준거를 현재와 같이 기초연금 지급액과 동일하게 설정하기보다, 장애가 초래한 소득활동능력 상실에 대한 기회비용적 보상이라는 소득보전급여의 목적에 부합하도록 하기 위한 새로운 지급액 준거로서 최저임금을 도입한다.

② 단계적 추진 전략

단기적 접근으로서, 노인, 아동 등 타 급여와의 형평성을 고려하여 우선적으로 소득활동능력이 불가능한 장애인에 대한 장애인연금 지급액을 최저임금의 50%로 설정한다.⁷⁾

장기적 접근으로서, 단계적으로 소득활동이 불가능한 장애인에 대한 장애인연금 지급액을 최저임금의 75%까지 인상한다.⁸⁾

〈표 9〉 주요 OECD 회원국의 장애인연금 지급액 기준

국가	제도 명칭	지급액 기준(2018년)
일본	장해기초연금	최저임금액의 50%
덴마크	Førtidspension	실업급여의 91%
스페인	Pensión de invalidez no contributiva	장애연금의 80%
영국	Employment Support Allowance-Income Related	최저생계비
독일	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	최저생계비
네덜란드	Wajong Toeslagenwet	청년최저임금의 21~75%
이탈리아	Pensione per invalidi civili	최저임금

7) 이는 장애인연금 지급액을 최저임금과 연동하고 있는 주요 선진국 중 가장 보수적으로 접근하고 있는 일본의 사례(기초장해연금)를 적용한 것이다.

8) 이는 장애인연금 지급액을 최저임금과 연동하고 있는 주요 선진국 중 가장 관대하게 접근하고 있는 네덜란드의 사례(Wajong)를 적용한 것이다.

〈표 10〉 주요 OECD 회원국의 최저임금 대비 장애인연금(기초급여) 비중 비교

국가	제도 명칭	수급자격 및 지급액 (2018년 1인 가구 기준 기본급여 최고액)	월 최저임금 (2018년)	최저임금대비 장애인연금 비중
일본	장해기초연금	- 1·2급 중증장애인 - 1급 월 81,177엔, 2급 월 64,941엔	177,232엔 *시간당 평균 최저임금 848엔 적용	45.8%
독일	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	- 18-64세의 질병 또는 장애로 인하여 통 상적 노동시장의 여건에서 하루 3시간 이상 근로를 할 수 있는 능력이 결여된 상태 - 지급액: 월 416유로	1,498.00유로	27.8%
네덜란드	Wajong	- 17세 전에 발생한 장애로 25%이상의 근 로능력손상을 입은 65세 미만의 자 - 지급액: 최저임금의 75% *장애근로자의 경우 임금과 지급액을 연 동하여 합산 소득이 최저임금의 100% 보장	1,578.00유로	75%
프랑스	AAH(allocation aux adultes handicapés)	- 20세 이상으로서 장애율이 50% 이상인 자 - 지급액: 월 819유로 - 부가급여: 아래 급여 중 하나 · 자립지원급여(장애율 80%이상): 월 104.77유로 · 소득보전급여(근로능력5%미만): 월 179.31유로	1,498.47유로	54.7%
호주	DSP(Disability Support Pension)	- 16-65세 미만으로서 신체장애율 20%이상 인 자로서 주 15시간이상 근로가 불가능 한 자 또는 2년 이내에 최저임금 이상의 근로가 불가능한 자 - 지급액: 826.20호주달러 - 부가급여: 최대 67.30호주달러 - 에너지급여: 14.10달러	3,117호주달러	26.5%
미국	SSI(Supplemental Security Income)	- 장애로 인해 일정수준 이상의 소득활동 능력을 완전히 상실한 자 - 지급액: 월 750달러	1,515.25달러 *연방정부 기준 시간당 최저임금 7.25달러 적용	49.5%
한국	장애인연금	- 18-64세로서 장애정도가 1,2급 및 3급 중 복인 자 - 지급액: 월 25만원	174만원 *2019년	14.3%

2) 추가비용급여의 지급액 준거

① 기본방향

정확한 계측조사를 기반으로 파악되는 장애로 인한 추가비용 지출 금액을 장애수당의 지급액 준거로 설정한다.

② 단계적 추진 전략

단기적 접근으로서, 지금까지 장애수당의 지급액 준거로 활용되어 온 장애인실태조사에서의 장애 추가비용을 지급액 준거로 활용한다.

장기적 접근으로서, 실제 지출한 추가비용만을 파악하는 장애인실태조사에서 계측된 추가비용이 실제 추가비용보다 과소 추계의 가능성이 높다는 점에서 실제 지출 비용 외에 필요 추가비용까지 파악하는 국민생활실태조사에서 계측된 추가비용을 추가비용급여의 지급액 준거로 활용한다.

〈표 11〉 장애인실태조사(2017년)에서의 장애인 월평균 추가비용

(단위: 천원)

구분	중증	경증	전체
월평균 총 추가비용	242.5	104.8	165.1

자료: 보건복지부.한국보건사회연구원, 2017년 장애인실태조사, 2018.

〈표 12〉 국민생활실태조사(2013년)에서의 장애인 월평균 추가비용

(단위: 천원)

장애종류	공통비목 추가비용				특수비목 추가비용				추가비용 합계
	교통비	의료비	교육비	휴대폰비	보호 간병비	보장 구비	재활기관 이용료	주거 수리비	
지체중증	28.5	65.2	0	23.0	126.5	33.5	0	30.0	306.7
지체경증	28.5	59.1	0	20.2	0	0	0	0	107.8
뇌병변중증	28.5	111.7	0	23.0	126.5	33.5	58.6	30.0	411.8
뇌병변경증	28.5	111.7	0	20.2	84.3	0	0	0	244.7
시각중증	28.5	65.2	0	23.0	126.5	11.4	0	30.0	284.6
시각경증	28.5	59.1	0	20.2	0	11.4	0	0	119.2
청각언어중 증	28.5	65.2	75.0	23.0	84.3	33.5	145.5	0	455
청각언어경 증	23.7	59.1	0	23.0	0	33.5	0	0	139.3
발달장애	28.5	59.1	119.3	0	126.5	0	145.5	0	478.9
정신장애	23.7	59.1	0	23.0	84.3	0	58.6	0	248.7
내부장애	28.5	111.7	0	23.0	84.3	0	0	0	247.5

자료: 보건복지부.한국보건사회연구원, 2013년 국민생활실태조사, 2014.

이러한 단계적 추진 전략의 구체적 이행 과정을 살펴보면, 우선 단기적 접근의 경우 소득 하위 70%인 자 중 중증장애인은 월 24만원, 경증장애인은 월 10만원을 지급하게 되며, 장기적 접근의 경우에는 소득 수준과 관계없이 장애정도와 장애유형에 따라 월 10~48만원까지 차등하여 지급하게 된다.

〈표 13〉 장애수당(장애아동수당) 개선 방안 비교

구분	개선 방안	
	단기적 접근	장기적 접근
준거 추가비용	중증: 월 243천원 경증: 월 105천원 (2017년 장애인실태조사)	월 108~478천원 (2013년 국민생활실태조사)
지급대상	<ul style="list-style-type: none"> 연령: 18세 이상 장애인 소득기준: 소득하위 70% 이하 	<ul style="list-style-type: none"> 연령: 18세 이상 중증 장애인 소득기준: 폐지
급여수준	추가비용 100% 보전을 목표로 단계적으로 인상	추가비용 100% 보전을 목표로 단계적으로 인상하되, 장애유형별 차등화

3) 소득보전급여 장애평가 기준

① 기본방향

첫째, 장애연금과 장애인연금 등 소득보전급여의 수급 요건으로서 현재의 의학적 손상 중심의 장애 평가 체계가 아닌 장애가 개인의 노동시장 경쟁력에 미치는 영향의 정도를 의미하는 소득활동능력 중심의 장애 평가 기준을 도입한다.

둘째, 가장 이상적인 모델로 평가할 수 있는 생심리사회적(bio-psycho-social) 장애 개념에 기반한 기능적-환경적 모델을 토대로 의학적 손상, 기능적 근로능력 및 상황적 요인 등을 모두 아우르는 포괄적 소득활동능력 평가를 지향하되, 기술적 어려움을 고려하여 단계적으로 실시한다.

② 단계적 추진 전략

단기적 접근으로서, 추후 장애연금 및 장애인연금의 선정 기준 합리성 제고를 위해 의학적 평가와 함께 기능적 소득활동능력평가를 추가적으로 실시하여 지급대상자를 선정한다.

장기적 접근으로서, 전 세계에서 가장 우수한 소득활동능력평가체계를 구축한 국가로 인정받고 있는 네덜란드의 사례를 참조하여 장애인의 남아있는 기능적 소득활동능력으로 직업수행이 가능한 직업군을 추출할 판별할 수 있는 데이터베이스가 구축되는 시점에서 기존의 의학적 손상과 기능적 소득활동능력 평가에 더하여 개인의 직업력과 노동시장 특성을 모두 고려한 상황적 요인에 대한 평가를 추가적으로 실시하여 소득활동능력을 평가한다.⁹⁾

〈표 14〉 소득보전급여 요건으로서 소득활동능력 평가 요소(안)

요 소	의학적 손상	기능적 소득활동능력	상황적 요인
내 용	의학적 손상을(일상생활수행에 미치는 영향 포함)	모든 유급고용에서 요구되는 기능적 소득활동능력평가 항목의 점수	학력, 과거의 직업경험, 직업재활 및 고용서비스 이용 경험 등 개인적 요인과 노동시장 특성 등

이상의 단계적 추진 전략의 구체적 이행 과정을 살펴보면, 1단계에서는 의학적 손상이 최종증인 자와 의학적 손상이 중증이면서 기능적 소득활동능력이 미약한 자에게 장애인연금이 지급되며, 2단계에서는 1단계 수급자 외에 의학적 손상이 중증이면서 소득활동능력이 보통이상인 자 중 직업수행이 불가능한 자¹⁰⁾에게 추가적으로 장애인 연금이 지급된다.

9) 13개 OECD 주요 회원국들에서 각기 운영하고 있는 기여 장애급여(장애연금) 및 비기여 장애급여(기초장애연금, 장애부조)의 수급 자격 심사로서 근로능력평가가 어떻게 실시되고 있는지를 살펴본 결과, 전체 13개 국가 중 기여 급여와 비기여 급여를 모두 합하여 손상으로만 근로능력평가를 실시하는 유형인 '의학적 평가형'에 해당하는 국가는 일본이 유일하였으며(우리나라도 이 유형에 해당한다). 그 외 국가들은 손상 평가를 기반으로 기능적 평가와 상황적 요인 평가 중 1개 이상의 다른 평가 방법을 결합하여 보다 객관적으로 근로능력평가를 실시하고 있음을 확인할 수 있었다. 2개 이상의 영역을 평가하는 다면적 평가를 실시하는 유형 중 가장 많은 유형은 손상과 기능적 능력 및 상황적 요인 등 모든 영역을 평가한 '종합 평가형'으로 13개의 사례가 있었으며, 손상과 기능적 능력을 평가한 '기능 평가형'이 7개로 두 번째로 많았다. 그리고 손상과 상황적 요인 평가를 결합한 '제한적 종합 평가형'으로 2개 사례(스페인과 프랑스의 비기여 장애급여)가 있었다.

10) 직업수행 불가능 또는 가능한 여부 판단은 상황적 요인을 구성하는 개인적 요인과 노동시장 특성 등 환경적 요인에 대한 질적 사정을 통해 장애인이 갖고 있는 의학적 손상과 기능적 근로능력으로 현재 노동시장에 존재하는 직업을 수행할 수 있는지를 평가하는 것이다.

〈표 15〉 한국형 소득활동능력평가 모형(안)의 단계적 확대 방안

단계	소득활동능력 평가 요소			장애인연금 수급 여부
	의학적 손상	기능적 소득활동능력	상황적 요인	
1단계	최중증	안함	안함	수급
	중증	미약함		수급
		보통 이상		비수급
2단계	최중증	안함	안함	수급
	중증	미약함	안함	수급
		보통 이상	직업수행 불가능	수급
			직업수행 가능	비수급

이상의 장애인 소득보장법제 개편을 위한 쟁점 및 정비 방안 중 단계적 접근을 적용한 사례를 통해 전면적으로 변경될 장애인연금, 장애수당, 장애아동수당의 수급요건과 급여수준 등의 구체적 내용을 살펴보면 다음과 같다.

우선 최저소득보장을 위한 장애인 소득보장제도는 성인 장애인 대상의 소득보전급여로서 장애인연금과 추가비용급여로서 장애수당(장애아동수당)으로 급여 성격에 따라 이원화되며 장애인연금의 지급액 준거는 생산가능인구 특성을 반영하여 기초연금 지급액이 아닌 최저임금과 연동되어 소득활동능력 손상 정도에 따라 최저임금의 30~50%까지 차등하여 지급된다. 또한 장애로 인한 추가비용 지출을 보전하는 추가비용 급여인 장애수당(장애아동수당)은 소득하위 70%이하인 자에게 장애정도에 따라 월 최고 24만원(장애아동수당은 38만원)이 지급된다.

〈표 16〉 장애인 최저소득보장제도 주요 급여 개요

구분		소득보전급여	추가비용급여	
제도명		장애인연금	장애수당	장애아동수당
수급 요건	장애	소득활동능력손상 25% 이상	장애 최저 기준(등록장애인)	장애 최저 기준(등록장애인)
	자산 (소득인정액)	-소득인정액: 최저임금 50% +월평균추가비용 이하(103만원) - 조사범위: 개인	- 소득인정액 하위 70% - 조사범위: 개인	- 소득인정액 하위 70% - 조사범위: 가구
	연령	18~64세	18세 이상	18세 미만
급여 수준	기준금액	최저임금 50%	최고 24만원	최고 38만원
	실지금액	소득활동능력 손상 정도에 따라 차등 지급 - 80~100: 50% - 50~79: 40% - 25~49: 30% ※ 소득인정액과 기준금액의 차액 지급(보충급여)	의학적 손상 및 장애유형에 따라 차등 지급 - 중증: 24만원 - 경증: 10만원	의학적 손상 및 장애유형에 따라 차등 지급 - 중증: 38만원 - 경증: 20만원

주: 2019년 기준의 소득보전급여 기준금액 대안은 다음과 같음. 생계급여(기준 중위소득 30%): 512,102원 / 최저임금 50%: 872,575원 / 최저임금 40%: 698,060원 / 최저임금 30%: 523,245원 / EU 평균: 110만원(2010년 기준).

[참고문헌]

- 김재진, 2019. 근로장려세제 현황과 과제. 제2차 소득보장제도 발전 포럼 자료집 (2019. 8. 2).
- 보건복지부 · 한국보건사회연구원, 2018, 『2017년 장애인실태조사』.
- 보건복지부 · 한국보건사회연구원, 2014, 『2013년 국민생활실태조사』.
- 비마이너, 장애인복지법 대체 위한 ‘장애인기본법’ 논의, 어디까지 왔나?, 2017.12.10.
- 윤상용(2013). “장애인 최저소득보장제도 국제 비교 연구: 최저소득보장체계의 국가간 유형화에 기초한 유사 국가군의 비기여 소득보전급여 내용분석을 중심으로”, 보건사회연구, 제33권 2호, 한국보건사회연구원
- 윤상용 외. (2014). 장애인 소득보장체계 급여체계 개편 방안. 보건복지부 · 충북대학교 산학협력단.
- Dixon, J. & Hyde, M. (2000). A Global Perspective on Social Security Programmes for the Disabled People, *Disability & Society*, 15(5). 2000. 709-730.
- Mitra, S., Palmer, M. Kim, H., Mont, D. & Groce, N., Extra costs of living with a disability: A review and agenda for research, *Disability and Health*, Volume 10, Issue 4, October 2017, Pages 475-484
- OECD, 2010, *Sickness, disability and work: Breaking the barriers: A Synthesis of findings across OECD countries.*
- OECD Social Expenditure Database(SOCX).
- Tibble, Mike. 2006. Review of existing research on the extra costs of disability. Department of Work and Pensions. Working Paper No. 21.

[국문초록]

최저소득보장을 위한 장애인 소득보장 법제 개편의 쟁점과 방안

-주요 OECD 회원국과의 비교적 관점의 적용-

윤 상 용

(충북대학교 아동복지학과 부교수)

본 연구는 장애가 초래하는 경제적 비보장에 직면해 있는 장애인들의 자립 및 삶의 질을 제고하기 위해 최저소득보장을 위한 장애인 소득보장법제의 개편 방안을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위해 소득보장정책을 포함한 우리나라 장애인 정책의 통시적 고찰과 미래 전망을 토대로 개편의 기본 방향을 도출하고, 장애인연금법 등 장애인 소득보장정책의 현 법제에 대한 비판적 검토를 토대로 장애인 소득보장 법제 개편의 핵심 쟁점을 도출하고 국제비교적 관점에 입각하여 합리적 개선 방안을 제시하고 있다.

최저소득보장을 위한 장애인 소득보장법제 개편 방안으로서, ‘장애인 권리보장 및 복지지원에 관한 법률안’의 소득보장 조문을 장애인 소득보장에 관한 개별 법률인 장애인연금법에 반영하여 전면 개정하되, 법률의 명칭을 ‘장애인 소득보장법’으로 변경하는 것을 제안하고 있다. 장애인 소득보장법에 포함될 핵심 내용으로서, 최저소득보장을 위한 장애급여는 성인 장애인 대상의 소득보전급여인 장애인연금과 추가비용급여인 장애수당(장애아동수당)으로 급여 성격에 따라 이원화되며, 소득보전급여의 수급 요건인 소득활동능력 평가는 기존의 의학적 손상 평가에서 기능적 소득활동능력과 상황적 요인 등을 추가적으로 고려하는 다차원적 평가로 전환하는 것을 제안하고 있다. 또한 장애연금의 지급액 준거는 생산가능인구 특성을 반영하여 기초연금 지급액이 아닌 최저임금과 연동되어 소득활동능력 손상 정도에 따라 차등하여 지급되며, 장애로 인한 추가비용 지출을 보전하는 추가비용 급여는 정확한 추가비용 계측을 토대로 소득수준에 관계없이 장애정도와 장애유형을 고려하여 차등화하는 완전 사회수당급여로 단계적으로 전환하는 것을 제안하고 있다.

주제어: 장애인 소득보장, 장애인연금, 장애수당, 장애인연금법, 장애인복지법

[Abstract]

A study on the reform of income security act for the disabled to ensure minimum income

-Application of comparative perspectives among some OECD countries-

Yoon, SangYong
(Chungbuk National University of Korea)

The purpose of this study is to propose a reform plan of the Income Security Act for the Disabled for the minimum income guarantee. To achieve this goal, we derived the basic direction of reorganization based on the temporal considerations and future prospects of Korea's disability policy, and the core issues of reform of income security act based on the critical review of the current legislation of disability income security policy such as disability pension law and suggested a rational improvement plan based on international comparative perspective among OECD countries.

As a measure to reform the Income Security Act for the Disabled to ensure minimum income, the Act on the disability pension is fully amended to reflect the Protection of Rights and Welfare Support for Persons with Disabilities. The core contents to be included in the Income Security Act for the Disabled are dualization of disability benefits such as disability pensions, which are income preservation benefits for adults with disabilities, and disability allowances, which are additional costs. It is proposed to switch from the conventional medical impairment assessment to a multidimensional assessment that additionally considers functional income activity capacity and situational factors. In addition, the criteria for the payment of disability pensions are based on the characteristics of the working population and are linked to the minimum wage, not the basic pension, depending on the amount of impairment of income activity. Based on the measurement of additional costs, it is

proposed to gradually transition to a full social allowance, which is differentiated in consideration of the degree of disability and the type of disability regardless of income level.

key words : income security for the disabled, disability pension, disability allowance, Disability Pension Act, the Welfare for the Disabled Act

사회복지 수급권자의 절차적 권리 실현에 관한 법제 개선방안 연구

배 유 진* · 강 지 선** · 최 승 원***

目 次

I. 서론	7. 관세청의 세관장확인대상의 전자심사 제 사례
II. 수급자 선정 신청 등에 관한 절차 현황 검토	IV. 수급자의 절차적 권리에 관한 법제 현 황 검토
1. 지자체 신청 현황	1. 전자정부법
2. 온라인 신청(복지로) 현황	2. 민원처리에 관한 법률
3. 소결	
III. 타 기관의 사례 검토	V. 개선방안
1. 행정안전부의 통장사본제출 간소화 사례	1. 행정정보 공동이용 시스템의 개선
2. 보건복지부의 아동수당 신청 관련 소득재산신고서 제출 경감 사례	2. 절차와 관련한 각종 문제점을 바로잡 는 제도적 보완
3. 외교부의 여권신청 전자서명제 사례	3. 법제적 개선 방식
4. 행정안전부의 문서24를 통한 관공서 서 류제출 사례	VI. 결론
5. 행정안전부의 본인서명사실확인제도 사례	
6. 금융위원회의 구비서류 간소화 사례	

투고일: 2019.08.10., 심사일: 2019.08.12.-2019.08.19., 게재 확정일: 2019.08.19.

* 제1저자, 사회보장정보원 연구센터 연구위원

** 공동저자, (사) 자치법연구원 선임연구원

*** 교신저자, 이화여자대학교 법학전문대학원 교수

****본 연구는 2018년 사회보장정보원의 연구과제로 진행되었던 배유진의 2인, “사회보장정보시스템(행복e음) 구비서류 제출 현황 및 간소화를 위한 개선과제” 연구 내용을 기반으로 집필되었다. 위 연구보고서의 내용을 압축적으로 정리(본 연구의 II, III 부분)하고 이에 기반하여 사회복지 수급자의 절차적 권리 실현이라는 주제에 초점을 맞추어 그 법제 개선방안을 논의하는 방향으로 발전(본 연구의 IV, V, VI 부분)시킨 연구임을 밝혀 둔다.

I. 서론

사회복지 수급권자의 실제적 권리는 절차적 권리의 뒷받침을 통해 비로소 실현될 수 있다. 그러나 사회복지 사업에 대한 신청 과정에서부터 수급권자는 자신의 권리를 실현하기 위한 시작점에서부터 갖가지 구비서류의 제출을 요청받고 복잡한 규정에 부딪쳐 여러 번의 시행착오를 경험하는 것이 현실이다. 수급권자들이 겪는 이러한 어려움의 많은 부분은 민원인에게 복잡한 서류절차를 요구하고 담당자가 이를 온·오프라인의 분산된 체계를 거쳐 처리하도록 설계되어 있는 행정정보시스템의 문제에 기인한 것이라 볼 수 있다.

전자정부와 관련한 우리 법제는 수요자 맞춤형의 권리 실현을 뒷받침하기 위한 방향으로 계속하여 발전하고 있으며, 공공서비스에 대한 One stop total service - paperless 로의 전환이 정책적으로 추진되고 있다. 이러한 변화를 가장 필요로 하고 그 변화의 효과를 가장 크게 실감하게 될 대상으로서, 사회복지 수급권자가 직면하고 있는 어려움의 실체를 정확히 진단하고 그 변화 노력이 어떤 방식으로 이루어지는 것이 좋을지를 논의하는 것은 의미있는 일이 되리라 생각된다.

이러한 문제의식에서 사회복지 수급권자의 절차적 권리 실현과 관련된 법제적 개선 방안에 대하여 초점을 맞추어 연구를 진행하여 보기로 하였다. 본 연구에서는 수급권자가 사회복지 급여를 신청하면서 경험하게 되는 프로세스들을 중심으로, 어떤 절차적 어려움을 겪고 있으며 그 주된 요인들이 무엇인지에 대한 분석을 통하여 사회복지 수급권자의 권리 실현과 관련한 법제의 개선방안들을 모색하여 보았다. II에서는 급여 신청 시 오프라인과 온라인의 방법을 택할 경우로 나누어서 수급권자가 가장 먼저 대면하게 되는 신청 단계에서는 지자체에서 이루어지는 절차의 특징이 무엇인지, 이와 관련한 실무의 경향은 어떠한지, 이들 과정에서 어떤 어려움을 경험하고 있는지 분석해 보았으며, 그 중에서도 특히 구비서류와 관련한 문제점들에 주목하였다. 또한 온라인 신청에서의 높은 반려율 등에 대한 검토를 통해 신청인과 담당자에게 가중된 절차적 부담을 완화할 근본적인 개입이 필요하다는 점을 살펴보았다. III에서는 국민들의 권리 실현 절차를 간소화해 온 타 기관 혁신 사례를 분석해 보고 사회복지 수급권자의 절차적 권리 실현을 위하여 참고할 수 있을 만한 중요한 개선 방향들에 관하여 시사점들을 도출하였다.

다음으로 IV에서는 앞서 살펴본 내용과 관련된 수급권자의 권리 실현 관련 법제의 현황을 살펴 보았다. 그리고 이어서 V에서는 이와 같은 검토 내용을 토대로, 행정정보공공동이용을 통한 연계의 강화를 비롯한 시스템적 개선사항이 법제에 담기기 위한 개선방안을 제시하였다. 본 연구를 기반으로 하여 사회복지 수급권자의 절차적 권리

가 더욱 잘 보호되기 위한 실천 과정들이 향후 계속해서 이어지리라 전망한다.

II. 수급자 선정 신청 등에 관한 절차 현황 검토

1. 지자체 신청 현황¹⁾

(1) 신청 및 조사단계에서의 절차 내용과 실무 경향

수급권자가 사회복지급여를 신청함에 있어서 신청서를 내고 보완요구를 받고 관련 정보를 추가 제출하는 등의 주된 절차는 주로 읍면동(주민센터) 및 시군구에서의 신청 및 조사 단계에서 이루어진다. 신청은 신청안내-신청서 등록-서류최종 확인-원본서류 보관의 4단계로, 조사는 조사대상 확인-공적자료 요청-추가자료 제출요구-최신자료 확인 보완의 과정으로 이루어진다. 특히 오프라인에서 이루어지는 대부분의 사업의 경우 수급이 확정되기까지 거치게 되는 절차 중 전화나 대면 상황은 주로 읍면동 주민센터에서 이루어지는 경우가 많다.

1) (읍면동)신청 및 신청서식, 구비서류 안내

수급자의 사회복지급여 신청은 주로 거주지 읍면동 주민센터에 수급권자 본인, 친족 및 기타 관계인이 하도록 되어 있으며 또는 사회복지 담당공무원이 직권신청할 수 있도록 되어 있다. 신청 서식은 사회보장급여제공(변경)신청서, 금융정보 등 제공동의서가 대표적인 예이며, 필요한 경우, 제적등본, 임대차계약서, 소득·재산확인서류, 외국인등록 사실증명서 등을 제출하도록 안내하고 있다.

이러한 신청 안내 단계에서의 실태를 조사한 결과, 읍면동 주민센터에서는 행정정보 공동이용을 통해 확인할 수 있는 자료로서 급여 신청 시 구비하지 않아도 되는 서류에 대해서는 민원인에게 사전에 안내한 뒤 신청을 받는 경우도 있었지만, 그럼에도 불구하고 그 실제에 있어서는, 주민등록 열람 등 전산망을 이용하여 확인할 수 있는 경우에

1) II.1. 지자체 신청 현황에서 다루는 실무 프로세스에 대한 조사 내용은 지난 2018년 7월에서 10월에 이루어진 지자체 방문인터뷰 결과에 따른 것이다. 인터뷰는 시군구(대구 남구청, 서울 중구청, 서울 강서구청, 대전 중구청, 충남서천 군청, 원주 시청)와 읍면동 주민센터(서울 필동, 서울 중계2·3동, 서울 강서구청 관할, 대구 남구청 관할, 대전 중구청 관할, 충남 서천 군청 관할, 원주 시청 관할)의 담당자를 대상으로 진행되었다.

대해서도 직접 민원인을 통해 서류를 접수하도록 안내하는 경우가 빈번하게 보고되는 등 행정정보공동이용을 실제로 자주 사용하지는 않는 경향성이 있다고 조사되었다.

2) (읍면동)신청서 등록 및 서류 최종 확인

다음으로는 지원대상자가 작성한 서류내용을 담당자가 시스템에 등록하는 단계를 거치게 된다. 담당자가 서류를 최종 확인하여 제출된 서류가 미비되었을 경우에는 신청인 등에게 재차 안내하여 보완하도록 요청하는 과정이 이어진다.

그런데, 대부분의 서류를 신청자를 통해 직접 받고 있는 실무의 경향 때문에, 필요한 정보를 온라인으로 열람하여 시스템에 등록하는 데 그치지 않고, 받은 서류를 하나하나 스캔하여 등록하는 과정까지 거치게 되는 경우가 많은 것으로 조사되었다. 그리고 온라인으로 확인한 서류 또한 여기에 그치지 않고 이를 출력한 뒤 원본을 신청자별로 따로 묶어 소지하는 과정으로 진행되는 것이 실무의 주된 경향인 것으로 나타났다.

3) (읍면동)시군구 조사부서로 원본서류 송부 및 재이송된 원본서류 보관

읍면동에서는 시군구 조사부서로 원본서류를 송부하고, 시군구에서의 조사가 끝나면 다시 재이송되어 온 원본서류를 보관하는 프로세스를 따른다. 신청서류 및 구비서류들이 시스템에 등록된 경우에는 원본서류에 대한 보존기한은 원래 1년으로 되어 있다.

대다수의 읍면동에서는 신청자로부터 직접 제출받거나 혹은 조회하여 출력한 신청서식 및 구비서류 등의 원본서류를 시군구 조사부서로 우편발송하고 있었으며, 이처럼 상위 자치구 등으로 상신된 서류는 시군구에서의 조사 과정에서 검토된 뒤 다시 원래 읍면동으로 재이송되어 관리하는 방법을 따르는 경우가 많은 것으로 나타났지만, 일부 주민센터들을 중심으로 원본서류를 송부하고 다시 돌려받는 절차를 거치는 대신 시스템상에 스캔문서만 등록하는 형태로 서류이송 절차를 보다 간소화는 경우도 점점 늘어나고 있는 것으로 확인되었다.

그리고 스캔본이 시스템상에 등록되어 있음에도 불구하고 종이서류 원본을 법정 보존기간이 지난 후에도 파기하지 않고 계속 보관하는 경향이 실무에서 관찰되었는바, 추후 감사자료 등과 관련하여 담당자들의 책임 문제가 제기될 경우를 대비하여 원본서류를 보관하는 것이 그 주된 이유인 것으로 조사되었다. 이렇게 취합된 신청 서류들의 경우 단순히 서류묶음이라는 의미 외에도, 일종의 신청자 관리카드의 역할을 하고 있어서 원본 종이서류를 모아두는 것이 관행화되었다는 것이 현장 담당자들의 생각인 것으로 조사되었다.

4) (시군구)조사대상 확인 및 공적자료 요청, 추가자료 제출요구

수급자격 여부를 판정하기 위하여 급여별로 요구되는 사항을 확인하는 절차는 주로 시군구에서 이루어지는데, 소득재산 신고자료나 사회보장정보시스템 등을 통해 금융재산을 조회하거나 공적자료를 확인하는 절차가 그에 해당한다. 기타 공적자료에 의하지 않은 대상자의 경우에는 실태조사표 등을 통해 소득확인 추가조사 등이 이루어지기도 한다.

5) (시군구)회신자료 확인·보완

그 다음으로는 조사자료들을 검토하고 조사 내용을 입력하는 과정이 이루어지게 된다. 그런데 주민센터에서 스캔된 작업이 불완전할 경우에 구청 등에서 이를 보완하는 과정을 거치는 경우도 많고, 스캔된 파일을 확인하기 어렵다는 이유로 읍면동에서 올라온 종이서류 원본을 참고하는 경우도 많은 것으로 나타났다.

(2) 지자체에서의 신청 관련 업무 프로세스 현황에 대한 분석

1) 신청 단계에서 행정정보공동이용 활용 저조로 인한 민원인의 절차적 부담 지속 경향

앞서 살펴본 바와 같이, 읍면동에서는 급여신청 시 구비하지 않아도 되는 서류는 민원인에게 사전에 안내하고 있었고, 이들을 행정정보공동이용을 통해 처리하도록 관련 규정들이 정하고 있기에 그에 관한 안내가 이루어지고 있었으나, 실무상 읍면동 단위에서는 행정정보공동이용의 활용이 비교적 저조한 것을 알 수 있었다. 신청인의 동의를 통해 열람으로 확인할 수 있는 주민등록등본 등의 서류 역시 민원인으로부터 직접 받는 경우가 많다는 것이다.

다만 시군구에서 이루어지는 조사과정에서는 행정정보공동이용이 보다 빈번하였는데, 주민등록등·초본, 건강보험료자격득실확인자료, 등기부등본, 출입국기록, 자동차등록원부, 그 외 소득 및 재산 확인 자료 등이 주로 활용되는 서류인 것으로 조사되었다.

2) 민원인의 서류제출 부담 경향이 지속되는 이유

가. 행정정보공동이용에 대한 조회 권한 부여 관련 부담

행정정보공동이용으로 연계 정보들을 조회할 수 있는 시스템이 구축되어 있음에도

불구하고 민원인이 서류를 직접 제출할 것을 요구하는 상황이 계속되는 한 가지 이유는, 행정정보공동이용에 대한 조회 권한 부여와 관련된 부담 때문이라고 볼 수 있다. 행정정보공동이용의 경우 조회할 수 있는 정보의 종류와 목적은 담당 업무에 필요한 수준으로 제한되는데, 이를 위해 담당자들에게 각 업무에 필요한 조회 권한을 부여하고 있다. 그런데 이러한 권한부여 절차가 복잡하다는 점과, 개인정보보호의 문제로 인하여 조회 권한이 확대되는 것에 대한 부담감도 존재한다는 점 때문에, 행정정보공동이용을 통해 해당 정보를 확인할 권한을 부여받기보다는 신청인을 통해 직접 서류를 받는 것이 실시간 업무에 용이하다고 보는 실무의 경향이 형성된 것으로 보인다.

나. 행정정보공동이용을 통해 열람 가능한 서류이나 부분적으로 확인되지 않는 정보가 포함된 경우

행정정보공동이용을 통해 열람 가능한 서류임에도 불구하고 최신 정보가 연계되지 않거나 필요한 정보가 부분적으로 반영되어 있지 않다는 점을, 구비서류를 민원인으로부터 직접 받는 관행이 지속되는 또 한 가지 이유로 꼽을 수 있다. 임대차계약서와 같이 열람 가능한 종류의 서류의 경우에도, 공공임대아파트와 같이 주민센터에서 확정일자 받지 않는 경우에 해당하여 구청으로 통보가 이루어지지 않은 경우가거나, 재계약에 따른 변동사항이 통보되지 않아 이에 대한 확인이 필요한 경우 등, 신청인에게 해당 부분을 제출받는 것이 부득이한 경우가 있기 때문인 것으로 보인다.

다. 연계되지 않거나 접근에 한계가 있는 정보에 대한 서류제출 필요

사회보장급여 등을 신청함에 있어서 제출이 요구되는 정보들 가운데 행정정보공동이용과 아직 연계되지 않거나 그 연계가 불안정한 등의 이유로 온라인 시스템으로 열람할 수 없는 정보는, 구비서류를 직접 받을 수밖에 없거나 직접 받는 것이 선호되는 대상 정보들이다. 가족관계와 관련한 증명서 등 대법원시스템과의 연계에서 오류가 발생하거나 접근에 한계가 있는 경우, 또는 진료기록부 등과 같이 연계가 이루어지지 않은 기타 정보들이 있는 경우, 이에 대해서는 신청인에게 별도로 직접 받는 방법으로 처리하여야 하고, 따라서 온라인과 오프라인에서 각기 서류를 받기보다는 일체의 서류를 신청인에게 일괄하여 받는 방법으로 처리하는 것이 전체 업무에 용이하다고 보는 것으로 이러한 실무의 경향을 설명할 수 있는 원인일 것으로 보인다.

라. 신청인에게 직접 확인하는 방법을 통한 정확성 제고가 필요한 경우

그리고 해당 정보에 대한 행정정보공동이용을 통하여 열람이 가능한지 여부와 관계

없이 민원인과의 대면을 통한 확인이 필요한 경우가 있는데, 이는 위의 이유와는 달리 오히려 민원인의 절차적 권리의 약화를 방지하는 보완책으로서 기능할 수 있을 것으로 보인다. 통장사본 등의 경우 행정정보공동이용으로도 유효성 검증을 하는 것이 가능하지만, 고령자 등의 경우 기입한 통장정보가 부정확한 경우가 있어서 이들 정보접근 취약계층에 대한 대면 확인이 필요한 경우에 대해서는 구비서류를 직접 제출받으면서 정확성을 확인하는 방식을 따르는 것이 담당자 입장에서 보다 용이한 방식이 될 수 있다고 여겨진다.

2. 온라인 신청(복지로) 현황²⁾

(1) 복지로를 통한 온라인 신청의 대상 사업

1) 대상 사업의 종류

복지로를 통한 온라인신청은 현재 19종³⁾으로 이루어지고 있고, 2017년 1월부터 2018년 6월 사이에 서비스되고 있는 13종 복지서비스를 중심으로 접근하였다. 이들은 대상자의 특성에 따라 i) 임신출산과 관련된 ① 산모·신생아 건강관리, ② 저소득층 기저귀지원, ③ 임신출산진료비 지원, ii) 영유아를 대상으로 한 ④ 보육료, ⑤ 영유아수당, ⑥ 유아학비, ⑦ 아이돌봄서비스, iii) 아동청소년을 대상으로 한 ⑧ 교육비 지원, iv) 노년층을 대상으로 한 ⑨ 기초연금과, v) 장애인을 대상으로 하는 ⑩ 장애인연금, ⑪ 장애활동지원, vii) 한부모가족을 대상으로 하는 ⑫ 한부모가족지원, viii) 그 밖에 ⑬ 요금감면서비스로 나누어 볼 수 있다.

2) 온라인 신청(복지로) 현황에서 다루는 사업별 현황 관련 조사항목 및 결과값과 지자체 담당자 인터뷰 내용은 배유진외 2인, “사회보장정보시스템(행복e음) 구비서류 제출 현황 및 간소화를 위한 개선과제” 연구에서 온라인 복지서비스 13종 및 활용현황을 종합한 것으로, 지난 2018년 9월 사회보장정보원에서 복지로의 온라인 활용과 관련하여 실시한 통계조사 데이터와, 지난 2018년 7월에서 10월에 이루어진 지자체 방문인터뷰 결과에 따른 것이다.

3) ① 산모·신생아 건강관리 ② 저소득층 기저귀지원 ③ 임신출산진료비 지원 ④ 보육료 ⑤ 영유아수당 ⑥ 유아학비 ⑦ 아이돌봄서비스 ⑧ 교육비 지원 ⑨ 기초연금 ⑩ 장애인연금 ⑪ 장애활동지원 ⑫ 한부모가족지원 ⑬ 요금감면서비스 외에 ⑭ 여성청소년보건위생물품지원 ⑮ 아동수당 ⑯ 아동급식 ⑰ 주거급여 ⑱ 교육급여 ⑲ 장제급여 6종이 추가되었다.

(복지로 <https://online.bokjiro.go.kr/apl/appl/selectServChoise.do> 최종검색일 2019. 8. 23)

2) 오프라인 대비 온라인 신청 현황

위 사업들은 대개 온라인과 오프라인 내방 신청이 둘 다 가능한 사업들인데, 온라인신청이 점점 더 많이 활용되고 있는 추세이다.

2017년 1월부터 2018년 6월까지를 기준으로 볼 때, 유아학비, 보육료의 경우 전체 신청 건수 대비 온라인 신청 비율이 각각 40.1%와 25.5%로 높게 나타났다. 반면 장애인연금, 장애인활동지원, 산모신생아 건강관리의 경우 각각 0.7%와 1.5%, 1.5%로 낮은 온라인 신청 비율을 보이고 있었다.

연도별로 보면 2018년의 경우 전년도에 비해 전반적으로 온라인 신청 비율이 높아지는 추세가 관찰되었으며, 보육료, 영유아수당, 유아학비, 아이돌봄서비스 등에서 특히 이러한 추세가 두드러지게 나타났다.

3) 온라인신청 프로세스

복지로를 통한 온라인 신청은 민원인이 복지로 사이트를 방문하여 온라인상에 신청정보와 구비서류를 직접 등록하고 전송하면 신청되는 것으로, 담당자는 이러한 신청내역을 사회보장정보시스템에서 조회하고 확인할 수 있게 되어 있다. 담당자는 이러한 신청정보 및 구비서류를 확인하여 신청접수한 뒤 조사업무를 수행하고 전자결재하는 과정을 거쳐 처리하게 되며, 처리결과를 복지로로 전송하게 되면 민원인은 복지로를 통해 처리결과를 조회할 수 있도록 되어 있다. 만일 담당자의 신청 접수 과정에서 신청정보와 구비서류를 확인하여 필요한 정보들이 등록되지 않은 것으로 나타나는 경우, 추가로 첨부할 수 있도록 미리 정해 둔 형태가 아닌 한, 그 신청을 서류미비를 이유로 반려하도록 하는 것이 현재의 온라인 신청 프로세스의 특징이다.

(2) 온라인 신청 시 수급자가 경험하는 절차적 부담의 내용

1) 구비서류 미비 등을 이유로 한 반려의 문제

가. 높은 반려율

온라인 신청의 경우 오프라인 신청에 비하여 반려율이 높은 편으로 나타났다. 산모를 대상으로 한 기저귀 및 조제분유 지원 서비스의 경우 반려율이 65.8%에 이르는 것으로 나타났으며, 한부모 가족 지원이나 장애인연금의 경우에도 반려율이 각각 63%, 48.7%에 이르는 것으로 나타났다

특히 소득기준 초과를 이유로 반려되거나, 구비 서류를 미비하여 반려되거나, 가구

구성 오류나 자격미달로 반려되는 비율이 높은 편인 것으로 조사되었다. 예를 들어 위 사업들 가운데 특히 반려율 63%를 보이는 것으로 나타난 한부모가족 지원의 경우, 그 반려사유들의 내용을 살펴 보면 전체 반려사유 중에서 소득기준초과 25.8%, 구비서류 미비 25.4%, 자격미달이 6.5%, 신청인 취소가 3.2% 등으로 나타났다.

나. 반려 시 처리 과정상에서 나타나는 문제 요인

현재의 프로세스는 온라인 신청내역에서 구비서류가 미비된 경우 그 신청의 반려가 기본이 되도록 진행되고 있었다. 그런데 이는 반려 이후 신청인이 재차 신청 과정을 거쳐야 하거나, 혹은 권리 실현을 포기하는 결과를 가져올 수도 있다는 점에서, 바로 신청을 반려하기보다는 증빙서류를 재등록하도록 요청한 후 필요한 서류를 보완하도록 하는 방식으로 업무프로세스를 개선할 필요가 있을 것이라 생각된다.

다. 반려 사유에서 나타나는 절차적 부담 문제 요인

이는 자신이 수급자격을 갖추었는지 여부를 미리 알지 못하였거나, 수급 자격을 얻기 위해 필요한 정보들에 충분히 접근 또는 안내받지 못하였던 것에 상당 부분 기인하는 것으로 볼 수 있다. 자신이 수급대상자격을 갖추었는지 여부를 미리보기의 형태로 알아볼 수 있도록 하거나, 수급자의 상황에 맞추어 제출서류를 개인화하여 제공하는 서비스가 제공되어야 이러한 이유로 반려되는 절차적 부담을 덜 수 있을 것으로 생각된다.

현재로서는 제출되는 신청서에 대하여 담당자에게 문의하거나 수급자격 여부에 대한 대면 피드백을 받지 못하고 바로 구비서류를 온라인 등록하고 신청서를 바로 제출하게 되면서, 위의 사유들로 인한 반려가 수급자와 담당자 모두의 절차적 부담을 가중하는 요소로 작용하고 있는 것으로 보인다. 온라인 신청의 경우 윈스톱 처리를 지원할 수 있도록, 이러한 반려가 발생할 가능성이 있는 각 과정에 대하여 절차적인 보완책을 마련할 필요가 있다.

2) 오프라인을 중심으로 한 안내 및 보완 시스템의 문제

가. 신청을 위해 필요한 서류의 종류나 확보 방법에 대한 온라인 안내의 부족

신청 대상자들이 온라인 신청 과정에서 어떤 서류를 제출하여야 하는지 충분히 파악하지 못하거나 어떻게 해당 서류를 확보하여야 하는지를 알지 못하고 이에 관한 구체적인 안내를 받기 위하여 주민센터를 방문하는 경우가 빈번한 것으로 조사되었다.

이는 온라인 신청 과정에서 사업에 대한 사전정보나 신청 진행의 단계에서 등록할 것이 요구되는 정보들에 대하여 각 단계마다 자세한 안내를 제공함으로써 오프라인을 통한 재확인 과정 없이 온라인으로도 충분히 필수사항들을 제공받을 수 있도록 하는 시스템의 부재로 인한 것으로 보인다. 오프라인 방문이 어렵거나 온라인상의 간편한 신청을 선호하여 온라인 신청 방식을 택한 신청인들이 방문 없이도 필요한 안내를 받을 수 있도록, 온라인에서 입력받은 개별 항목들에 대하여 각각 별개의 도움말을 제공하는 방식의 개선이 필요할 것으로 생각된다. 더 나아가서는 간단한 안내만으로도 민원인이 쉽게 이해할 수 있도록 지침 내용을 간소화하거나, 또는 시뮬레이션 등을 통해 신청 및 등록 절차를 미리 살펴보고 쉽게 따라할 수 있도록 구성하는 등의 절차의 보완이 필요한 지점이라 생각된다.

나. 행정정보공동이용으로 확인 가능한 정보 제공 동의에 대한 사전 안내 부족

온라인 신청 시, 당사자들이 행정정보공동이용을 통해 연계되는 정보들을 제공하는 데 대하여 동의하는 경우 직접 제출하여야 하는 서류가 최소화될 수 있을 것임에도 이에 대한 사전 안내가 부족하여 누락서류가 발생하는 경우가 있기 때문에 사전 안내 및 동의 관련 절차를 보완할 필요성이 요청된다.

다. 신청 요건 확인을 온라인으로 직접 할 수 있도록 지원하는 시스템의 부재

민원인들이 자신이 대상 사업에 대한 신청 요건에 해당하는지 여부에 대한 확인자체를 위하여 주민센터를 방문하는 경우가 있는 것으로 보고되었다. 이는 자신이 신청 대상자인지를 알아 보기 위하여 사업에서 요구하는 자격요건 항목에 해당하는 정보를 미리 열람하고 어떤 기준에 부합하는지 어떤 기준에 미달하는지를 사전 확인할 수 있는 시스템이 갖추어지지 않았기 때문인 것으로 볼 수 있을 것이다.

신청 단계에서 자격 요건을 확인하여 미달 시 온라인 신청을 할 수 없도록 하는 것은 수급자에 대한 권리 침해의 우려가 있으므로 이러한 방향으로 보완하기보다는, 수급대상자인 당사자가 자신의 정보를 미리 열람하여 자격 여부를 조회할 수 있는 별도의 사전 지원 절차를 마련하는 형태로 보완하는 것이 바람직할 것이라 생각된다.

라. 스캔을 통한 구비서류 등록의 문제

복지로를 통한 온라인 신청 시 구비서류를 민원인이 직접 스캔하여 시스템상 첨부하는 과정을 거쳐야 하는데, 이러한 과정이 복잡하고 민원인의 상황에 따라 이를 수행하기 어려울 수 있다는 점도 수급자의 절차적 부담을 심화하는 문제점으로 볼 수

있다. 필요한 정보가 온라인으로 연계되고 그 연계정보를 시스템간 직접 전송하는 등의 방법이 아닌, 구비서류를 받아 와서 스캔하여 등록하고 이를 다시 담당자가 검토하면서 필요한 정보를 확인하여 인증하거나 수기 입력하는 형태로 진행되는 과정은 반쪽짜리 온라인 신청인 것으로, 신청인과 담당자가 이중으로 어려움을 겪게 되는 문제를 낳고 있다. 담당자의 입장에서 볼 때, 해당 정보를 가능한 한 연계정보로서 확보할 수 있도록 하는 한편, 해당 정보의 열람을 통한 요건 확인 시 이와 관련한 열람 기록을 남김으로써, 구비서류를 별도로 출력하여 보관하여 증거자료로 남기는 소모적인 관행을 줄일 수 있을 것으로 생각된다.

3) 신청인의 다양한 사례를 고려하지 않은 온라인 시스템 구성의 한계

가. 등록가능 서류 개수가 필요한 서류 수보다 적은 경우

온라인 신청 시 행복e음 시스템에 구비서류로 등록할 수 있는 서류의 개수를 제한하여 두는 경우가 있어서, 이 때문에 서류미비가 되어 유선 안내 및 민원인 방문제출이 필요한 경우가 발생하고 있다는 것이 실무에서 조사된 문제점이었다.

나. 확인이 필요한 서류를 필수등록 서류로 미지정한 경우

아동수당 지원 사업의 경우, 필요한 몇몇 서류들이 필수 제출서류가 아닌 추가 구비서류로 지정되어 있지만 사실 추가 구비서류 등록이 수급자 개인에 따라서는 꼭 필요한 경우가 있다. 이들의 경우 미첨부된 서류가 발생하는 사례가 생기면 이를 보완하기 위하여 민원인의 오프라인 방문을 요청하게 되면서 이중 업무가 진행되기도 한다는 점이 지적되었다. 교육비지원사업의 경우 대부분 온라인 첨부를 필수로 요청하면서 동일한 문제를 겪는 사례가 거의 없다는 점에서, 사업마다 서류미비가 일어날 수 있는 경우를 최소화하기 위한 절차를 갖추고, 이를 뒷받침하기 위한 법령정비를 진행하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

다. 맞춤형 지원 시스템의 미비

민원인이 처해 있는 상황에 따라 자세하게 안내하는 시스템을 갖추지 못한 채 온라인 신청 통로만을 운영하고 있는 시스템의 미비 문제라고도 생각된다.

3. 소결

수급자격을 얻기 위한 첫 관문이라고 볼 수 있는 지자체에서의 신청 과정에서, 사회복지 수급자는 복잡한 규정에 부딪쳐 여러 번의 시행착오를 경험하고 있는 것으로 나타났다. 급여 신청 시 오프라인과 온라인의 방법을 택할 경우로 나누어서 지자체에서 이루어지는 절차의 특징이 무엇인지, 이와 관련한 실무의 경향은 어떠한지, 이들 과정에서 어떤 어려움을 경험하고 있는지 분석해 보았으며, 그 중에서도 특히 구비서류와 관련한 문제점들에 주목하였다. 그리고 온라인 신청에서의 높은 반려율 등에 대한 검토를 통해 신청인과 담당자에게 가중된 절차적 부담을 완화할 근본적인 개입이 필요하다는 점을 알 수 있었다.

온·오프라인 양쪽의 프로세스 모두에서, 기존 제출 요청 정보들이 해당 사업에 대한 수급자격을 판별하고 원활한 수급을 가능하게 하는 데 필수적인 정보인지의 여부를 하나하나 검토하여 필수정보로 한정짓는 작업과, 진료기록부 등과 같이 현재 연계되지 않아 민원인이 제출하여야 하는 구비서류들에 대하여 그 연계 방안을 모색함으로써 신청 편의를 도모하는 작업이 필요하다. 그리고 온라인신청 시 수급자가 필요한 절차를 한 번에 쉽게 파악하고 요구되는 정보들을 여러 관청을 넘나들어야 하거나 서류미비로 반려되어 보완하는 과정을 거치지 않고 원스탑으로 제출할 수 있도록 편의성을 제고하기 위한 방안이 마련되어야 할 것이라 생각된다.

Ⅲ. 타 기관의 사례 검토⁴⁾

1. 행정안전부의 통장사본제출 간소화 사례⁵⁾

(1) 배경

행정안전부는 민원인들이 각종 급여를 신청하는 경우 통상적으로 계좌번호를 제출하도록 하고 있으면서도 이와 동시에 계좌오류를 확인한다는 이유로 통장사본을 요구

4) 타 기관의 사례 검토에서 다루는 여러 기관들의 모범 사례는 배유진외 2인(2018)에 수록된 타 기관 간소화 사례 검토 내용 가운데 본 연구와 관련된 내용들을 선정하여 축약한 바탕 위에 시사점들을 정리한 것이다.

5) 행정안전부, '행정·공공기관에 통장사본 제출하는 불편 사라진다'. 2018년 4월 12일 보도자료

하고 있었던 기존에 관행에 문제의식을 가지고 통장사본제출 간소화 정책을 추진한 바 있다. 2016년을 기준으로 기초생활 생계급여, 가정양육수당, 장애(아동)수당 등의 사회보장급여의 경우에도 통장사본 제출을 요구하여 왔고, 이러한 기존의 프로세스에서 민원인과 실무 담당자의 부담이 상당한 것으로 볼 수 있었다.

(2) 개선방안의 내용

2018년 4월, 행정안전부는 신청인이 제공한 예금계좌가 입금 가능한 계좌인지를 행정기관의 업무담당자가 행정정보공동이용시스템에서 확인할 수 있도록 하는 절차의 연계를 이룸으로써 통장사본 제출의 부담을 없앴다. 즉, 금융결제원의 정보연계를 통해 입금 가능계좌 여부 정보를 확인하여 대체할 수 있도록 함으로써 통장사본의 유효성 확인을 위한 기존의 절차를 개선하였다.

(3) 시사점

사회보장의 영역에서 관행적으로 요구되는 서류가 없는지 살피고, 정보 연계의 방식을 통해 처리할 수 있는 가능성을 미리 검토하는 것이 수급자의 절차적 권리를 강화하는 데 필요할 것임을 알 수 있었다.

2. 보건복지부의 아동수당 신청 관련 소득재산신고서 제출 경감 사례⁶⁾

(1) 배경

아동수당제도는 소득인정액이 2인 이상 전체 가구의 100분의 90 이하인 가구의 아동에게 지급되는 제도로서, 일반적으로는 이와 같은 사회보장급여의 신청 시 소득·재산신고서를 작성하여 제출하도록 하여, 신청인의 부담으로 작용하고 있었다.

(2) 개선방안의 내용

2018년 6월, 보건복지부는 사회보장급여 신청 시 소득·재산의 신고서를 작성하는 것을 모든 신청자를 대상으로 하던 원칙을 완화하여, 담당자가 별도로 확인할 필요가

6) 보건복지부, '아동수당 사전 신청(6.20~26) 1주간 아동 108만 명 이상 신청'. 2018년 6월 27일 보도자료.

있는 경우에 한하여 받도록 개선하였다. 즉, 공적자료 회신이 어렵거나 자동판정 제외 대상에 해당하는 경우에만 대상자가 직접 소득·재산의 신고서를 작성하는 것으로 부담을 경감한 것이다. 또한 보건복지부는 통장사본의 제출이 불필요하도록, 그리고 전자화 문서를 인정하도록 기존의 관행을 개선하였다.

(3) 시사점

예외적인 사례를 제외하고는 요건 해당 여부에 대한 심사 및 판정 과정을 자동화할 수 있도록 지원함으로써 절차적인 간소화를 이루는 것이 수급자와 업무담당자 모두의 부담을 완화하는 방안이 될 수 있음을 보여 준다.

3. 외교부의 여권신청 전자서명제 사례⁷⁾

(1) 배경

여권 신청서가 12가지 항목에 대하여 자필 작성을 요하는 어려움이 있었던 것에 대하여 이를 간소화하고자 하는 문제의식에서 시작되었다.

(2) 개선방안 내용

2015년 7월, 외교부가 신분증 제출 및 간이서식에 대한 필수항목 작성으로 기존의 복잡한 신청서 작성 관행을 대신하도록 함으로써 고령자 등 취약계층의 신청서 작성 부담이 경감되었다. 여권정보시스템의 검색을 통해 추가 정보를 자동 입력하고, 민원인은 전자서명만으로 여권신청을 완료할 수 있도록 하는 개선이 이루어졌다.

(3) 시사점

사회복지 수급자의 신청 시에도 직접 작성이 꼭 필요한 정보에 대하여 최소한의 간이서식만을 쉽게 작성하도록 하고, 그 외의 나머지 행정처리를 위하여 필요한 내용들의 경우에는 시스템을 통해 자동 입력되도록 함으로써 수요자 맞춤형 개선을 이를 필요가 있을 것으로 보인다.

7) 외교부, '여권신청 7월 1일부터 더욱 간편해 집니다'. 2015년 6월 29일 보도자료.

4. 행정안전부의 문서24를 통한 관공서 서류제출 사례⁸⁾

(1) 배경

기존 정부기관에 공문서를 제출을 하기 위하여 직접 방문하거나 우편으로 제출하여야 하였기 때문에 민원인들이 이와 관련하여 상당한 시간과 비용을 들여야 한다는 점에서 각종 서류 제출 및 문서 접수상의 불편이 발생하고 있었다. 이러한 현황은 2017년을 기준으로 정부의 종이문서 접수가 연간 1,380만 건에 이르는 것으로 나타났다.

(2) 개선방안 내용

2016년 7월, 행정안전부는 온라인으로 관련 서류를 제출할 수 있도록 5개 업무에 대해 제한적으로 인터넷으로 공문을 제출할 수 있는 '문서24'사이트를 운영하기 시작하였고, 2018년 9월부터 이를 정부의 모든 업무로 확대하였다. 그리고 앞으로 2020년까지 '정부24'와 연계하여 접근성을 높이는 한편, 모바일 서비스 구축으로 간편한 이용을 지원하도록 하는 체계를 구축하였다.

(3) 시사점

사회복지 수급자들의 경우에도 오프라인 방문이 없이도 온라인으로 서류를 제출할 수 있도록 하고, 그들의 필요에 맞추어 오프라인 서비스를 받을 수 있도록 하는 제도 개선방안을 마련하는 것이 필요할 것이라 생각된다.

5. 행정안전부의 본인서명사실확인제도 사례⁹⁾

(1) 배경

인감제도는 국민에게는 인감도장 제작, 관리, 신고 등의 불편을 낳았으며, 행정기관에게는 관련 공부를 작성·관리하는 부담과 주소지 변경 시 공부를 이송하여야 하는 비용 발생의 문제가 있었다.

8) 행정안전부, '이제 회사에서 인터넷으로 정부에 공문 제출한다'. 2016년 7월 21일 보도자료.

9) 행정안전부, '본인서명사실확인서 발급절차 대폭 간소화' 2015년 12월 22일 보도자료.

(2) 개선방안 내용

2012년부터 행정안전부는 서명으로 도장을 대신하여 인감증명서처럼 사용할 수 있도록, 본인서명사실확인 등에 관한 법률에 의거하여 ‘본인서명사실확인서’, ‘전자본인서명확인서’를 도입하였다. 전자본인서명확인서는 중앙부처나 지방자치단체를 비롯한 여러 공공기관으로 제출기관을 확대하여 적용되고 있으며, 민원24를 통해 제출가능하도록 하고 인감증명서 제출과 동일한 효력을 발생하도록 제도화하였다.

(3) 시사점

행정편의를 앞세우기보다는 제도의 목적을 구현하는 적절한 방법을 찾는 것이 중요하다는 점을 보여 주는 사례라 할 것이다. 위 사례가 효과적으로 기능하고 있다는 점을 확인함으로써, 서식을 통해 살펴보고자 하는 정보의 속성과 목적에 맞추어 형식을 변화해 나가는 것이 민원인에게 더욱 도움이 된다는 점을 엿볼 수 있었다. 본인확인을 지원하는 목적에 초점을 맞추어, 온라인 환경에 적합한 제도를 성공적으로 도입한 이 사례는 전체 프로세스 변화 지점을 적극적으로 찾아 나가는 행정의 필요성을 시사한다.

6. 금융위원회의 구비서류 간소화 사례¹⁰⁾

(1) 배경

금융위원회는 기존 신청자의 상환능력 확인을 위하여 세금과 보험료, 예금, 카드사용, 주택임대차, 출입국 등과 관련된 각종 서류들을 구비서류로 제출하도록 하여 왔는데, 이러한 복잡한 절차들이 신청의지를 낮추는 요인으로 작용하고 있다는 문제의식에서 구비서류 간소화를 추진하였다.

(2) 개선방안 내용

2018년 8월, 상환능력 심사에 꼭 필요한 서류가 아닌 일부 제출 서류를 간소화하기로 하고, 최근 3년간 출입국 기록의 경우 다른 소득심사 지표들을 확인하는 것으로 대체하는 개선방안을 제시하였다.

10) 행정안전부, ‘서민.중소기업 여신금융회사 제출서류 대폭 간소화’ 2017년 6월 28일 보도자료.

(3) 시사점

사회복지수급자와 관련하여서도, 복잡한 서류 제출 과정이 신청 의지를 낮출 우려가 있다는 이 사례의 문제의식을 적용해 볼 필요가 있다. 반드시 필요한 정보가 아니거나 중복적으로 제출이 요구되는 서류들에 대해서는 이를 감면하거나, 다른 지표들의 확인을 통해 대체하는 방식의 간소화가 바람직할 것으로 보인다.

7. 관세청의 세관장확인대상의 전자심사제 사례¹¹⁾

(1) 배경

기존 세관직원들은 통관단계에서 수출입요건 사항들의 미준수 여부를 확인함에 있어서 식약처 등의 요건확인기관에서 승인하여 전송한 서류를 토대로 확인 및 허용하는 세관장확인 제도를 실시해 왔는데, 수출입 요건을 건별로 수작업 확인함에 따라 통관이 지체되고 물류비용이 가중되는 등의 문제가 있음이 지적되어 왔다.

(2) 개선방안 내용

2017년 5월, 관세청은 세관장확인대상의 전자심사제를 도입하였다. 관세청은 수출입신고 시스템 내의 통관단일창구에서 요건 신청 및 승인과 동시에 하나의 화면에서 수출입신고도 할 수 있도록 구현하였는데, 이처럼 통관단일창구로 연계된 요건확인기관간 전산망을 통해 전송받은 요건승인내용을 물품별로 수입신고내역과 일대일로 매칭하여 승인번호, 품목번호, 수량, 중량 등의 관련 데이터를 상호 비교함으로써 시스템에서 전자심사할 수 있도록 개선하였다. 이러한 전자심사제 도입을 통해 빠르고 정확하게 수출입요건을 확인할 수 있도록 함으로써 세관직원이 겪던 서류심사부담을 최소화하면서도, 신속한 통관을 통해 수출입기업의 부담을 완화하는 개선을 이루었다.

(3) 시사점

자동화된 시스템 처리를 통해 업무 효율 증진을 이루었던 위 사례는 국민과 공무원이 갖는 절차적 부담의 원인이 되는 과정을 근본적으로 개선하고자 하는 문제의식과, 그 문제를 해결하는 데 사용한 혁신적 방법의 측면에서, 사회복지 수급권자의 절차적

11) 관세청, '탄력받은 수출, 지속 확대 위해 수출지원 종합대책 발표' 2017년 5월 2일 보도자료.

권리 강화를 위해서도 적극적이고 근본적인 접근이 유효할 수 있을 것임을 시사한다.

IV. 수급자의 절차적 권리에 관한 법제 현황 검토

1. 전자정부법

(1) 행정정보공동이용의 근거 규정

앞서 살펴 본 행정정보공동이용이 가능하도록 하였던 것은 전자정부법이 제36조¹²⁾ 이하에서 행정정보의 효율적 관리 및 이용을 위한 공동이용에 관한 규정들을 두고 있기 때문이다¹³⁾.

전자정부법 제36조제1항에 따르면, ‘행정기관등의 장은 수집·보유하고 있는 행정정보를 필요로 하는 다른 행정기관등과 공동으로 이용하여야 하며, 다른 행정기관등으로부터 신뢰할 수 있는 행정정보를 제공받을 수 있는 경우에는 같은 내용의 정보를 따로 수집하여서는 아니 된다. 같은 법 제2항에서는 행정정보를 수집·보유하고 있는 행정기관등의 장은 다른 행정기관등과 「은행법」 제8조제1항에 따라 은행업의 인가를 받은 은행 및 대통령령으로 정하는 법인·단체 또는 기관으로 하여금 행정정보보유기관의 행정정보를 공동으로 이용하게 할 수 있다’고 규정함으로써, 사회보장 수급권자들이 급여 신청 시 제출하여야 하는 정보들을 직접 구비서류의 형태로 방문 제출하지 않고도 기관 간 연계에 의하여 수급권자의 동의하에 담당자가 이를 열람하는 방법으로 같은 법적 효과를 받을 수 있도록 지원하고 있다.

(2) 행정정보공동이용 대상정보의 종류

이러한 공동이용은 무제한적으로 가능한 것이 아니며, 같은 법 제38조제1항에 따라 그 대상정보의 종류를 제시하고 있다. 민원사항 등의 처리를 위하여 필요한 행정정보(1호), 통계정보, 문헌정보, 정책정보 등 행정업무의 수행에 참고가 되는 행정정보(2

12) 전자정부법 제8조(구비서류의 전자적 확인 등) ③ 행정기관등의 장은 제1항에 따른 업무처리에 있어서 제36조 제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 구비서류에 대한 정보를 확인할 수 있을 때에는 그 확인으로 구비서류의 발급을 갈음하여야 한다. 이 경우 행정기관등의 장은 발급기관의 장과 협의하여 해당 구비서류에 대한 수수료를 감면할 수 있다.

호), 행정기관등이 법령 등에서 정하는 소관 업무의 수행을 위하여 불가피하게 필요하다고 인정하는 행정정보(3호)가 공동이용 행정정보에 해당하며, 국가의 안전보장과 관련된 행정정보, 법령에 따라 비밀로 지정된 행정정보 또는 이에 준하는 행정정보는 공동이용 대상정보에서 제외할 수 있다(같은 조 제2항).

(3) 연계 행정정보의 실시간 반영 필요성

앞서 살펴 본 연계 행정정보의 실시간 정보 반영에 대한 필요성은, 바로 같은 조 제3항의 규정에서도 강조되고 있다. ‘행정정보보유기관은 공동으로 이용되는 행정정보가 최신 정보가 되도록 하고 정확성을 유지하도록 관리하여야 한다.’는 것으로, 이러한 정보의 최신성은 실시간 변경사항을 포함한 것으로 봄이 합당하며 이러한 의무의 주체는 각 행정정보보유기관일 것이므로, 특정 행정정보보유기관이 관리하다가 다른 행정정보보유기관의 관리 대상이 된 정보에 대해서도 그 정보가 최신 정보가 되도록, 그리고 정확성을 유지하도록 관리하여야 할 필요성이 도출된다.

(4) 행정정보 공동이용의 범위와 방법

같은 조 제4항에서는 행정정보의 공동이용은 특정한 이용목적에 따라 필요한 범위에서 이루어져야 한다고 규정하고 있다. 공동이용의 범위를 이와 같이 규정하고 있는 것은, 사회복지 수급자의 절차적 권리와 관련하여서도 큰 의미를 지닌다. 행정기관이 관리하고 있는 개인정보에 대해 공공의 필요를 들어 무제한적으로 사용할 수 있도록 허용하는 방법을 채택하고 있지 않기 때문에, 정보 주체가 절차적으로 강화된 보호를 받을 수 있는 것이다. 그리고 같은 법 제42조제1항에 따르면, 개인정보가 포함된 행정정보를 공동이용하는 경우 개인정보보호법에 따른 정보주체의 사전동의를 받아야 하는데, 이처럼 정보 주체에게 최종적인 선택권을 부여함으로써, 그 절차적 권리의 개시 여부부터 정보 주체에게 선택권이 있도록 하였다라는 특징이 있다. 그리고 그 이용목적과, 대상 정보의 종류와 이용범위, 이용기관의 명칭 등을 미리 알도록 하는 규정을 둬으로써 사회복지 수급권자의 급여 신청 시에도 행정기관과의 관계에서 정보 주체의 지위를 여전히 보유할 수 있도록 하고 있다.

(5) 개선방안 추진의 필요성

한편, 같은 법 제36조에서는 ‘중앙사무관장기관의 장은 행정정보의 생성·가공·이용·제공·보존·폐기 등 행정정보의 효율적 관리를 위하여 관련 법령 및 제도의 개

선을 추진하여야 한다.’고 규정하고 있는데, 앞서 살펴 본 행정정보 이용과 관련한 몇 가지 한계에 대하여 국가가 그 개선 의무를 이행하여야 할 것이라는 촉구의 의미를 보여 주는 규정이라 할 수 있다.

2. 민원처리에 관한 법률

(1) 민원처리에 관한 법률상 민원인의 권리와 의무 규정

민원처리에 관한 법률은 제4조¹⁴⁾에서, 민원을 처리하는 담당자는 담당 민원을 신속·공정·친절·적법하게 처리하여야 한다고 규정하고, 제5조제1항¹⁵⁾에서는 민원인은 행정기관에 민원을 신청하고 신속·공정·친절·적법한 응답을 받을 권리가 있다고 규정하고 있다. 이처럼 사회복지 수급권자의 급여 신청 시에도 해당 수급권자는 행정기관에게 민원을 신청한 후 신속하고 공정한 응답을 받을 법적 권리를 갖는 것으로 규정되어 있으나 그 실질이 법에 정한 정도에 미치기에는 아직 부족함이 있는 것으로 보인다.

(2) 민원인에 대한 불필요한 서류 요구의 금지

같은 법 제10조제3항¹⁶⁾에 따르면, ‘행정기관의 장은 민원을 접수·처리할 때에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 민원인에게 관련 증명서류 또는 구비서류의 제출을 요구할 수 없으며, 그 민원을 처리하는 담당자가 직접 이를 확인·처리하여야 한다’고 정하면서, 1호에서, ‘민원인이 소지한 주민등록증·여권·자동차운전면

-
- 14) 민원처리에 관한 법률 제4조(민원 처리 담당자의 의무) 민원을 처리하는 담당자는 담당 민원을 신속·공정·친절·적법하게 처리하여야 한다.
- 15) 민원처리에 관한 법률 제5조(민원인의 권리와 의무) ① 민원인은 행정기관에 민원을 신청하고 신속·공정·친절·적법한 응답을 받을 권리가 있다.
- 16) 민원처리에 관한 법률 제10조(불필요한 서류 요구의 금지) ③ 행정기관의 장은 민원을 접수·처리할 때에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 민원인에게 관련 증명서류 또는 구비서류의 제출을 요구할 수 없으며, 그 민원을 처리하는 담당자가 직접 이를 확인·처리하여야 한다.
1. 민원인이 소지한 주민등록증·여권·자동차운전면허증 등 행정기관이 발급한 증명서로 그 민원의 처리에 필요한 내용을 확인할 수 있는 경우
 2. 해당 행정기관의 공부(公簿) 또는 행정정보로 그 민원의 처리에 필요한 내용을 확인할 수 있는 경우
 3. 「전자정부법」 제36조 제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 그 민원의 처리에 필요한 내용을 확인할 수 있는 경우

허증 등 행정기관이 발급한 증명서로 그 민원의 처리에 필요한 내용을 확인할 수 있는 경우’를, 2호에서는 ‘해당 행정기관의 공부(公簿) 또는 행정정보로 그 민원의 처리에 필요한 내용을 확인할 수 있는 경우’를, 3호에서는 ‘「전자정부법」 제36조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 그 민원의 처리에 필요한 내용을 확인할 수 있는 경우’를 열거하고 있다.

이러한 법령들에 따르면 위에서 살펴본 행정정보의 공동이용에 따라 해당 민원의 처리에 필요한 내용을 확인할 수 있는 경우에는 민원인에게 구비서류의 제출을 요구할 수 없다고 정하고 있는바, 이러한 규정들은 민원인의 절차적 권리 구현을 위하여 정확히 지켜져야 한다. 행정정보 공동이용을 통해 확인될 수 있는 정보의 범위를 최대한 확충함으로써 불필요한 서류 요구를 통해 민원인에게 절차적 부담을 주는 권리 침해적 상황을 방지할 필요가 있을 것이라 생각된다.

V. 개선방안

1. 행정정보 공동이용 시스템의 개선

(1) 행정정보 공동이용 시스템의 연계 기능 강화

1) 행정정보공동이용을 통한 연계 가능 정보의 확대

사회복지급여 수급을 위하여 수급자로부터 제출이 요청되는 수많은 정보들은 공공의 영역에서 생산되고 유통되는 것이 대부분인 만큼, 사회복지급여의 수급권자가 급여 신청을 하는 경우 본인의 동의하에 이들 정보를 온라인상에서 본인과 담당자가 열람하고 이용할 수 있도록 지원한다면, 절차 간소화의 효과는 행정의 효율성 및 타당성 모두를 제고하는 데 이를 수 있을 것이다. 현재 행정정보공동이용을 통해 연계 가능한 정보들이 많이 확보되어 왔고 이를 통해 구비서류 간소화에 상당한 진전이 있어 왔지만 여전히 수급권자는 많은 서류를 제출하고 있는 만큼, 아직 연계되지 못한 정보들을 확보하여 해당 업무에 사용할 수 있도록 지원하는 것이 좋은 개선방안이 될 수 있을 것이다. 특히 전입세대열람원이나 대학교 재학 및 성적 증명서, 국민연금의 기준소득월액이나 건강보험의 보수월액 등이 새롭게 연계될 필요가 있는 서류에 해당한다.

민원인으로부터 제출받은 내용보다 시스템상 직접 연계를 통해 확보한 공적 자료가 더 정확할 경우도 있다는 점에서도 연계 가능 정보를 확대하여 이를 통해 필요한 정보를 제공받는 것이 효율적인 방식이 될 수 있다.

2) 정보 변경 등에 대한 실시간 반영

변동되는 정보는 원 시스템에 바로 반영되도록 관리될 필요가 있다. 반영되지 않은 현황 자료가 있을지도 모른다는 생각 때문에 단순히 현황 확인을 위하여 구비서류를 제출받는 것은 행정력 낭비이자 수급자의 절차적 권리에 부담으로 작용하는 요인이라는 점을 고려하여, 변동 사항들을 바로 시스템에 반영하고, 만일 전월세 목시적 갱신과 같은 자동 연장 등과 관련한 사항 등에 대해서도 계약 만료일 전후에 해당 여부를 즉각 확인하여 행정정보공동시스템에 업데이트할 수 있도록 하는 사전 정보관리 프로세스부터 마련할 때 기존의 관행들이 점차 변화될 수 있을 것이라 생각된다.

3) 연계 정보의 개정 이력 관리

어떤 정보 항목에 관하여, 현 시점을 기준으로 변동 상황을 계속 업데이트하여 반영하도록 하더라도, 개별 수급권자의 신청 시점을 중심으로 개정 이력이 관리될 필요가 있다. 입력 당시의 정보가 남아 있으리라는 기대를 가질 때, 스캔본에 대한 원본 문서조차 법정 보관기관을 넘겨 관리하고 있는 실무상의 관행을 극복할 수 있을 것이라 생각된다.

4) 기존 정보 및 권한에 대한 이전 관리

기존 연계방식이 갖는 시간적인 한계에 대한 극복방안으로서 위의 (2)와 (3)의 방법을 제시할 수 있었듯이, 공간적인 한계에 대한 극복방안 또한 제시될 필요가 있을 것이다. 예를 들어 현재의 시스템상에서, 전출 시에는 기존 거주지에서 부정수급 환수 중이라는 사실이 전입지에서 내역 확인이 되지 않는 등의 문제가 발생할 수 있다. 그런데 이러한 부분을 개선하려면 먼저 시스템이 연동되어야 하고 이를 지원하는 규정의 제·개정이 필요하다. 보다 세심한 법제의 정비가 필요한 것이다.

따라서 기존에 시스템적으로 제한되어 있던 기능들의 조정 필요성이 없는지 검토해본 후, 필요하다면 당사자의 동의를 얻어 연계 범위를 조정할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 그리고 이러한 범위 조정에서 오남용의 우려가 있다면, 사전적으로는 유연한 권한 관리를 하되 사후적으로 이를 검증하는 절차를 규정에 함께 두어 그 부작용을 최소화하는 것이 바람직할 것이다.

(2) 행정정보공용시스템의 신뢰성을 높이는 관리

1) 신속성 확보

담당자들이 조회에 소요되는 시간이 오래 걸린다는 이유로 행정정보공용시스템을 사용하지보다 민원인에게 서류를 직접 받아 온 비율이 높았던 현상을 조정하기 위해서는 빠르고 정확한 시스템의 구현이 필요하다. 현장의 업무 효율을 저해할 여지가 있는 현재의 속도로는 민원인을 기다리게 해야 한다는 부담감 때문에 행정정보공용시스템에 소극적인 태도로 나올 수밖에 없을 것이기 때문이다.

이와 관련하여 업무 프로세스별로 담당자가 직관적으로 접근할 수 있도록 체계를 정비하고, 각 과정의 연동이 자동 지원되도록 시스템을 구성하여야 민원인들이 불필요한 구비서류 제출로 행정적인 부담을 지게 되는 상황을 타개할 수 있을 것이라 생각된다.

2) 시스템의 안정성 확보

기존 불안정한 연계를 이유로 법정 보존 기간 이후에도 원본 문서를 폐기하지 않고 있던 관행의 극복은 기술 개선을 통한 안정적인 시스템 확보를 통해 가능해질 것이라 생각된다.

2. 절차와 관련한 각종 문제점을 바로잡는 제도적 보완

(1) 신청 전 단계

1) 사전 안내 제공

신청 전 단계에서는 먼저 대상자에게 충분한 사전 안내를 제공할 필요가 있다. 각 사업 시행 시 대상자가 의문을 가질 만한 부분들을 미리 파악하여 대응안을 마련해 놓고, 이를 각 세부 단계에서 수급자에게 하나씩 제공해 나가는 것도 한 가지 방식이 될 수 있다. 온라인과 관련해서는 시뮬레이션 등을 통해 신청 및 등록 절차들을 미리 살펴보고 따라할 수 있도록 제도를 마련하는 것이 필요하다.

2) 정보제공 동의 등과 관련된 설명 이행

행정정보공동이용을 통해 정보를 이용하도록 동의를 제공하는 경우 구비서류 제출과 관련한 여러 절차적 부담이 완화될 수 있다는 점에 대한 충분한 설명이 이루어지도록 제도화하는 것이 신청인들의 절차적 권리 이해와 구현에 도움이 될 것이다.

3) 수급대상 여부 파악을 위한 사전 확인 지원

다음으로는 수급대상자가 자신의 정보를 미리 파악하여 수급요건 해당 여부를 확인할 수 있도록 지원하는 제도적 보완이 필요하다. 특히 온라인 신청 시 자신이 대상자격을 갖추었는지 여부를 미리보기할 수 있도록 하는 것이 수급대상자가 겪을 절차적 부담을 최소화하는 길이 될 수 있다.

(2) 신청 및 등록 단계

1) 반려 관련

구비서류가 미비된 경우 바로 반려하는 방식의 온라인 신청 시의 프로세스는, 해당 미비 서류에 대한 재등록 요청 후 추가 서류 보완의 방식으로 개선될 필요가 있다.

2) 창구일원화 및 윈스탑 통합 행정정보서비스 제공

또한 여러 과정을 거치지 않고 윈스탑으로 조회하고 제출할 수 있도록 신청인의 입장에서 창구를 일원화하고, 내부적인 처리를 위한 절차적 과정들은 행정기관이 부담하도록 하는 방식으로 개선하는 것이 사회복지 사업의 속성에 더욱 부합하는 방법이라 생각된다.

3) 전자서명제 등

인감 증명서 제출 등의 번거로운 절차 대신 전자서명을 받는 등의 방식으로 신속하면서도 안전하게 권리실현 절차를 지원할 수 있을 것이므로 관련된 절차의 법제화가 필요할 것이라 생각된다.

(3) 조사 및 원본 보관 단계

업무처리의 효율화를 지원하는 시스템 개선을 이루는 것은, 업무담당자뿐만 아니라

이를 통해 신속하고 적절한 행정지원을 가능하게 한다는 점에서 수급자에게도 바람직한 방식이 될 수 있을 것이다.

정보보관 방식의 경우에도, 전자문서로 구비서류를 확보하여 보관하는 방식으로 완전히 전환함으로써 수급자와 업무담당자의 이중 부담을 덜어 줄 수 있도록 제도를 강화하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

3. 법제적 개선 방식

규정의 간소화 등 정책적 개선이 먼저 이루어져야 한다. 행정정보연계를 통해 쉽게 정보를 조회하는 것이 가능하다 하더라도, 수급자의 동의에 따른 정보이용은 당해 사업에 필요한 항목에 대한 것으로 한정될 필요가 있으며, 이처럼 해당 문서 전체가 아니라 항목들을 분리하여 구비서류를 받게 될 때 연계 가능 정보의 확대가 가능해질 것이다.

(1) 규정 내용의 간소화

규정 내용부터 간소화하는 것이 가장 효율적인 방식이 될 수 있다. 수급권자 자신의 실제적 권리 실현에 있어서 이에 이르기 위한 절차 과정이 복잡하다면 그 과정의 복잡성으로 인하여 자신이 대상자인지에 대해 파악하지 못하거나, 혹은 필요한 정보를 제출하기 위하여 여러 번에 걸쳐 복수의 기관에서 구비서류를 마련하여 제출해야 하거나, 필수적이지 않거나 중복되는 정보를 제출하기 위하여 시간과 노력을 제공하여야 하거나, 또는 이러한 서류들이 미비되었다는 이유로 반려되어 권리실현이 지연되거나 저지되는 등의 과정을 겪어야 하는 것은 실제적 권리 실현으로 나아가기 위한 장벽으로 작용할 것이기 때문이다.

(2) 제출 항목의 간소화

규정상 제출 요구되는 항목에 있어서의 간소화가 필요하다. 기존에 제출 요청하였던 정보들이 해당 사업에 대한 수급자격을 판별하고 적절한 수급을 지원하는 데 있어서 꼭 필요한 정보인지 여부를 전수 검토하여 필수 항목을 결정하는 작업을 해 나갈 필요가 있다. 여러 법제 정비 방식들 가운데, 항목의 최소화를 목표로 사회복지 수급권자의 수급 요건과 관련된 필수적인 항목들만을 제출 요구하도록 정비하기 위한 검토가 선행되어야 할 것이다.

(3) 수급자의 다양한 상황에 대한 고려를 법제에 반영

현재의 제도는 대개 각 사업마다의 평균적인 수급자를 전제로 하여 만들어진 것이기 때문에 수급자가 처해 있을 개별적 상황을 충분히 반영하지 못하는 경우가 많다. 따라서 수급자의 다양한 상황에 관하여 고려하는 내용들이 법제에 담길 필요가 있다. 수급자격이 연장되거나 동일한 구비서류를 주기적으로 제출하여야 하는 경우 등에 있어서, 기존과 동일한 절차를 계속 거치게 하기보다는 간단한 확인 절차만으로 그 등록이 가능한 방법을 고안하여 적용할 필요가 있을 것이다.

(4) 구비서류 전체가 아닌 일부 필수항목 정보에 대한 요청으로 방향 전환

현재 전체 구비서류를 대상으로 제출을 요청해 왔으나, 사실 해당 구비서류 내의 모든 항목의 정보가 필요한 것은 아니기 때문에, 해당 사업에서의 수급 자격을 갖는지 여부를 확인하는 데 필요한 일부 정보에 대해서만 열람과 등록이 가능하도록 허용하는 형태로 개선해 나가는 것이 필요하다.

특히 필요 항목의 속성값만을 확인하고 기록할 수 있도록 할 경우 시스템 이용 권한을 제한하는 범위와 관련하여 현재보다 더욱 유연하게 조정하는 것이 가능해질 것이며, 담당자들도 관련된 책임의 부담으로부터 가벼워질 수 있을 것이라 기대된다. 이를 통해 기존에는 개인정보보호의 문제로 인하여 시스템상 전체 연계가 불가능할 것으로 생각되었던 서류에 대해서도 필수 항목만을 추출하여 조회가능하도록 연계하는 방식으로 이용이 가능해질 것이라 생각된다.

그리고 궁극적으로는, 이러한 부분 열람을 가능하도록 구현하는 것은, 수급권자의 제출 의무를 필요최소한의 범위 내로 제한한다는 점에서 실질적 권리 보장의 의미도 지닐 수 있을 것으로 전망한다.

VI. 결론

사회복지 수급권자의 실체적 권리와 절차적 권리에 관련된 여러 법령들에서는, 수급권자에게 그 실체적 권리 실현을 위하여 상당한 절차적 부담을 지도록 요구하고 있다. 물론, 자신의 권리를 현실화하는 데 있어서 당사자인 수급권자에게 적극적인 역할

을 부여하는 것은 바람직한 과정이겠으나, 이것이 사회복지 수급권자로 하여금 과도한 의무를 부담하도록 하는 것이라면 그러한 부담의 원인이 되는 시스템을 바로잡을 필요가 있다. 특히 사회복지 수급권자가 갖는 이러한 권리는 국가나 지자체로부터 시혜적으로, 혹은 반사적으로 얻게 되는 혜택이 아니라 그 자신이 향유 주체가 되는 적극적 권리라는 점에서, 그 구현을 실질적으로 보장하는 시스템적 개선이 시급하게 요청된다.

이러한 문제의식에 따라, 본 연구에서는 사회복지수급권자의 수급자 선정 신청 등에 관한 절차 현황을 지자체와 온라인으로 나누어 보고, 그 문제점을 분석한 뒤, 타 기관에서 경험한 문제 사례의 배경과 그 개선방안이 주는 시사점을 살펴보고, 관련 주요 법제로서 전자정부법과 민원처리에 관한 법률을 검토함으로써 기존의 절차적 권리실현 정도에서 머무르지 않고 한 걸음 더 나아갈 수 있는 개선방안을 도출하고자 하였다. 행정정보 공동이용 시스템에 대한 개선과, 공공행정영역에서의 실무 프로세스와 관련한 각종 문제점을 바로잡는 제도적 보완이 이루어져야 함을 논의하고 그에 따른 법제적 개선 방식을 제안하였다.

사회복지 수급권자의 권리를 보호하려는 노력은 지금까지 주로 그 실체적 권리 보장을 중심으로 전개되어 왔으나, 수요자 중심의 맞춤형 서비스를 지원하는 전자적 방식의 혁신이 이루어지고 있는 오늘날, 기존의 실체적 권리에 대한 선언적 보장에 그치지 않고 그 절차적 권리까지 세심하게 보장하기 위한 노력이 더해질 필요가 있다. 수급자의 실체적 권리가 중요한 만큼이나 그 실체적 권리를 구현하기 위한 절차적 권리도 중요하다는 점에 주목할 때이다. 본 연구를 기반으로, 절차적 권리의 구체적 실현 방안이라는 측면에까지 더 많은 관심을 기울이면서 사회복지 수급권자의 정당한 권리를 되찾을 수 있도록 하는 법제적 노력이 계속하여 이어지기를 기대한다.

덧붙여 지식기반 차세대 사회복지 빅데이터 연계연동시스템 구축과 이를 뒷받침할 법제개선을 강조하고자 한다. 이 시스템은 종래의 문서중심에서 데이터 중심으로 대 전환을 할 때 비로소 그 효율성이 담보된다. 전자문서의 유형은 종이문서를 스캔한 스캔문서와 PC 로컬문서 그리고 웹문서로 나눌 수 있고, 실시간 데이터 연계연동의 필요성을 감안하면, Paperless는 웹문서 그것도 XML 문서로 구현될 필요가 있다. 구조화 데이터 인프라를 위해서도 그러하다. 사회복지 빅데이터가 위와 같이 생성 관리 활용된다면, 다양한 통계분석과 이를 통한 맞춤형 복지서비스 고도화를 향해갈 수 있다. 개인정보보호를 위한 접근권한과 접근기록관리 및 익명화 암호화 등은 당연히 수반되어야 하는 필수 고려요소이다.

이처럼 데이터 중심의 연계연동이 원활하게 되면, 사회복지서비스의 서류 간소화, 절차 간소화도 그만큼 쉬워진다. 단계적 고도화를 통한 지향점은 Full Paperless Welfare Administration이며, 단계마다 축적되는 고퀄리티 복지 통계 정보는 Welfare Decision Support System을 거쳐 Welfare AI로 진화하게 될 것이며, 관련

법제 역시 변화와 진화과정을 함께 하게 될 것이다. 서류 간소화와 절차 간소화가 중요한 이유가 여기에도 있음을 상기하고자 한다.

[참고문헌]

- 권기현 외 7인, 정부3.0을 통한 공공가치 실현 방안 연구, 한국정책학회, 2015.
- 배유진 외 2인, 사회보장정보시스템(행복e음) 구비서류 제출 현황 및 간소화를 위한 개선과제, 사회보장정보원 연구보고서, 2018.
- 배유진·최승원, 사회복지 데이터관리와 법제방향, 사회복지법제연구, 제7권제1호, 2016.
- 보건복지부, 국민기초생활보장 사업안내, 2018.
- 박선미, 사회복지 담당공무원 업무경감 방안II, 사회보장정보 이슈리포트 제02호, 2018.2
- 임영모 외 2인, 사회보장정보시스템의 성과와 과제, 소프트웨어정책연구소, SPRI 이슈리포트 제2016-009호, 2015.12.
- 최승원, 전자정부와 지식행정, 공법연구, 제43집 제3호, 2015.
- _____, 전자정부법의 기초, 법학논집 제9권2호, 2005.
- _____, 전자정부의 법적 기본틀, 행정법연구, 제18호, 262면, 2007.
- 사회보장정보원 통합자격정보부, 사회보장정보시스템 구비서류 스캔 관련 검토의견, 2017.8.
- (구)행정자치부, 행정정보공동이용 소개, 행정공유과, 2014.
- 관세청, 탄력받은 수출, 지속 확대 위해 수출지원 종합대책 발표, 보도자료, 2017. 5
- 금융위원회, 장기소액연체가 지원대책 추진현황 점검 간담회 개최, 보도자료, 2018.
- 보건복지부, 아동수당 사전 신청(6.20~26) 1주간 아동 108만 명 이상 신청, 보도자료, 2018. 6
- 외교부, 여권신청 7월 1일부터 더욱 간편해 집니다, 보도자료, 2015. 6
- 행정안전부, 본인서명사실확인서 발급절차 대폭 간소화, 보도자료, 2015. 12
- 행정안전부, 이제 회사에서 인터넷으로 정부에 공문 제출한다, 보도자료, 2016. 7
- 행정안전부, 국가기술자격 취득을 위한 구비서류 제출 불편 해소, 보도자료, 2017. 4
- 행정안전부, 서민·중소기업 여신금융회사 제출서류 대폭 간소화, 보도자료, 2017. 6
- 행정안전부, 행정·공공기관에 통장사본 제출하는 불편 사라진다, 보도자료, 2018. 4
- 행정안전부, 2020년부터 종이대신 모바일 전자증명서 발급 제출, 보도자료, 2018.5
- 국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr>
- 복지로 <https://www.bokjiro.go.kr>
- 사회보장정보원 <http://www.ssis.or.kr>
- 행정안전부 <https://www.mois.go.kr>
- 보건복지부 <http://www..mohw.go.kr>

외교부 <http://www.mofa.go.kr>

금융위원회 <http://www.fsc.go.kr>

관세청 <http://www.customs.go.kr>

「개인정보보호법」

「공공기관의 정보공개에 관한 법률」

「민원처리에 관한 법률」

「전자정부법」

[국문초록]

사회복지 수급권자의 절차적 권리 실현에 관한 법제 개선방안 연구

배 유 진

(사회보장정보원 연구센터 연구위원)

강 지 선

(자치법연구원 선임연구원)

최 승 원

(이화여자대학교 법학전문대학원 교수)

사회복지 수급권자의 실체적 권리는 절차적 권리의 뒷받침을 통해 비로소 실현될 수 있다. 그러나 사회복지 사업에 대한 신청 과정에서 수급권자는 자신의 권리를 실현하기 위한 시작점에서부터 갖가지 구비서류의 제출을 요청받고 복잡한 규정에 부딪치며 여러 번의 시행착오를 경험하게 되는 것이 현실이다.

본 연구에서는 수급권자가 사회복지 급여를 신청하면서 경험하게 되는 프로세스들을 중심으로, 어떤 절차적 어려움을 겪고 있으며 그 주된 요인들이 무엇인지에 대한 분석을 통하여 사회복지 수급권자의 권리 실현과 관련한 법제의 개선방안들을 모색하여 보았다.

첫 번째로는 급여 신청 시 오프라인과 온라인의 방법을 택할 경우로 나누어서 수급권자가 가장 먼저 대면하게 되는 신청 단계에서 지자체에서 이루어지는 절차의 특징이 무엇인지, 이와 관련한 실무의 경향은 어떠한지, 이들 과정에서 어떤 어려움을 경험하고 있는지 분석해 보았으며, 그 중에서도 특히 구비서류와 관련한 문제점들에 주목하였다. 또한 온라인 신청에서의 높은 반려율 등에 대한 검토를 통해 신청인과 담당자에게 가중된 절차적 부담을 완화할 근본적인 개입이 필요하다는 점을 살펴보았다. 그리고 국민들의 권리 실현 절차를 간소화해 온 타 기관 혁신 사례를 분석해 보고 사회복지 수급권자의 절차적 권리 실현을 위하여 참고할 수 있을 만한 중요한 개선 방향들에 관하여 시사점을 도출하였다. 다음으로는 앞서 살펴본 내용과 관련된 수급권자의 권리 실현 관련 법제의 현황을 살펴보았다.

이와 같은 검토 내용을 토대로, 행정정보공동이용을 통한 연계의 강화를 비롯한 시

시스템적 개선이 법제에 담기기 위한 개선방안을 제시하였다. 본 연구를 기반으로 하여 사회복지 수급권자의 절차적 권리가 더욱 잘 보호되기 위한 실천 과정들이 향후 계속해서 이어지리라 전망한다.

주제어: 수급권자, 실체적 권리, 절차적 권리, 서류 간소화, 절차 간소화

[Abstract]

A Study on the Improvement of Legislation on the Implementation of Procedural Rights of Social Welfare Recipients

Bae, YouJin

(Senior Research Fellow, Social Security Information Research Center)

Kang, Jiseon

(Senior Researcher, Autonomy Law Institute)

Choi, Seung-Won

(Prof. Ewha Womans University Law school)

Substantive rights of recipients of social welfare can only be realized through the support of procedural rights. However, in the process of applying for social welfare projects, the beneficiary is asked to submit various documents required from the beginning to realize his or her rights, and undergoes several trials and errors in the face of complex regulations.

This study focuses on the processes experienced by beneficiaries in applying for social welfare benefits, and analyzes what procedural difficulties they face and what the main factors are. First, we divided it into offline and online methods for applying for benefits and analyzed the characteristics of the procedures performed by the local governments at the application stage where the beneficiaries first face, the trends in practice, and the difficulties they experienced in these processes, among other things, and particularly noted the problems associated with the required documents. In addition, the review of high rates of return in online applications found the need for fundamental intervention to ease the increased procedural burden on applicants and staff. Besides, by analyzing other institutions' innovation cases that have simplified the people's rights realization procedures, we drew suggestions on the major improvement that could be considered for realizing

the social welfare beneficiaries' procedural rights. Next, we looked at the current status of legislation with regard to the realization of the rights of beneficiaries related to the foregoing discussion. On the basis of these reviews, this study proposed the improvement measures for the improvement of the system, including the enhancement of links through the use of public information sharing. Based on this study, it is expected that practice will continue in the future to better protect the rights of social welfare recipients.

key words : social welfare recipients, substantive rights, procedural rights,
document simplification, procedures simplification

사회복지법제학회 관련 자료

I. 사회복지법제학회 창립취지문

한국사회는 지난 반세기 동안 사회구성원들의 역동적 참여로 급속한 경제성장을 이룸으로써 물질적으로는 선진국의 문턱에 도달하는 놀라운 성과를 일궈냈다. 그러나 물질적 풍요로움이 전 구성원들에 고루 향유되지 못하고 일부 계층에 편중되는 양극화가 심화되고 있으며, 삶의 질 또한 여전히 중진국 수준을 벗어나지 못하고 있다. 여기에 더하여 최근 대두한 지구적 경제위기로 인한 고용불안의 가중, 노령화의 가속, 출산율 저하 등으로 서민생활이 어려워지고, 사회적 활력이 약화되고 있으며, 사회경제적 위기감이 높아가고 있다. 이것은 한국사회의 재도약을 위하여 새로운 비전과 전략, 그리고 실천이 필요함을 의미한다.

우리는 한국사회를 한 단계 발전시키는 가장 중요한 요건 중의 하나로서 선진적 사회복지시스템 구축에 주목한다. 취약계층은 물론, 다양한 구성원들의 복지수요에 적절히 부응하는 사회복지 시스템의 구축은 사회통합과 경제발전의 원동력이 됨을 확신하기에 우리는 정합성을 구비한 사회복지시스템의 법적·제도적 기반 확립에 힘쓰고자 한다. 여기에는 사회복지와 관련된 정책, 입법, 행정, 제도, 서비스, 전달체계 등 제 분야가 포함되며, 동시에 이들 관련분야를 아우르는 융합연구가 필요함을 인지한다.

보다 구체적으로는 국민 개개인의 사회복지권을 명확히 하고 사회복지컨텐츠를 다양화하며, 실효적인 민·관 협력적 온·오프라인 전달체계를 마련하고, 특히 사회복지사의 법적 지위와 전문성을 향상시켜, 선진 사회복지시스템의 법적·제도적 기반 확립에 기여할 수 있도록 제 주체가 함께 참여하고 논의하는 사회복지법제학회를 창립하고자 한다.

뜻을 같이하는 학자, 현장실천가, 행정가, 일반 시민의 적극적인 참여와 지지를 권고하며, 본 학회의 창립이 한국사회의 복지발전에 큰 기여가 되기를 기원한다.

2009년 6월 13일 사회복지법제학회 창립 회원 일동

II. 사회복지법제학회 학술대회 프로그램

2019
사회복지법제학회 춘계학술대회

지역사회복지와 조례

2019. 6. 21. (금) 오후 2시~
전주대학교 평화관 평화홀

TOPIC

- 전라북도 사회복지조례분석
- 마을공동체 조례
- 사회복지시설의 안전관리

PROGRAM

시간	내용
13:40 ~ 14:00	등록
전체사회: 김태동(김포대 사회복지학과)	
제 1 세션 좌장: 차산자(전남대 법학전문대학원)	
주제 1 : 전라북도 사회복지조례분석	
14:00 ~ 15:40	발제
	토론
	질의 및 발언
주제 2 : 마을공동체 조례	
14:00 ~ 15:40	발제
	토론
	질의 및 발언
15:40 ~ 16:00	Break Time
제 2 세션 좌장: 김진우(덕성여대 사회복지학과)	
주제 3 : 사회복지시설의 안전관리	
16:00 ~ 16:45	발제
	토론
	질의 및 발언
17:30 ~	폐회 및 저녁만찬

주최 **사회복지법제학회**
KACADEMY OF SOCIAL WELFARE AND LAW

Ⅲ. 사회복지법제학회 제규정

사회복지법제학회 회칙

제정 : 2009년 6월 13일

개정 : 2016년 4월 14일

제1장 총 칙

제 1 조 (명칭) 본 법인은 “사단법인 사회복지법제학회”(이하 “학회”, 영문명칭은 Academy of Social Welfare and Law, ASL)라 한다.

제 2 조 (목적) 본 학회는 사회복지학과 법학의 학문적 융합을 기반으로 한 사회복지법제와 관련된 실천적·학술적 제반활동과 회원 상호간의 교류와 협력을 통하여 더불어 사는 사회 형성과 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제 3 조 (사무소의 소재지) 본 학회의 주 사무소는 서울시 영등포구 경인로 775(문래동 3가 55-20번지) 에이스하이테크시티 1103호에 둔다.

제 4 조 (사업) 본 학회는 제2조의 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사업을 수행한다.

1. 학술연구 및 조사
2. 학회지 기타 간행물의 발행
3. 연구발표회와 강연회 등의 개최
4. 학회와 목적을 같이 하는 단체와의 교류
5. 사회복지 관련기관 및 그 구성원에 대한 법적 자문 및 연수지원
6. 기타 학회 목적 달성에 필요한 사업

제2장 회 원

제 5 조 (회원의 종류와 자격) ① 학회의 회원은 학회의 목적에 찬동하고 이를 위한 활동에 참여하고자 하는 사람 또는 단체로 하되, 정회원·준회원·특별회원·단체회원으로 구분한다.

② 정회원은 이사회를 승인을 얻은 다음 각 호의 사람이 된다. 다만, 제3항의 준회원이 다음 각 호의 1에 해당된 때에는 그 때부터 정회원이 된다.

1. 대학에서 강의를 하거나 하였던 사람
 2. 사회복지 관련 전공으로 학위를 취득한 사람
 3. 국회의원, 지방의회의원의 직에 재직하거나 하였던 사람
 4. 판사, 검사, 변호사의 직에 재직하거나 하였던 사람
 5. 공무원의 직에 재직하거나 하였던 사람
 6. 사회복지사, 노무사, 기타 사회복지와 관련된 직역에 종사하는 사람
 7. 연구기관에서 사회복지와 관련된 분야의 연구를 수행하는 사람
 8. 사회복지에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람
- ③ 준회원은 이사회의 승인을 얻어 될 수 있다.
- ④ 특별회원은 본 학회의 취지에 찬동하고 적극적으로 본 학회 사업에 찬조하거나 본 학회 발전에 공헌한 사람으로서 이사회의 승인을 얻어 된다.
- ⑤ 단체회원은 국내외의 단체 또는 연구기관으로서 이사회의 승인을 얻어 된다.

제 6 조 (회원의 권리) ① 회원은 학회 임원 선거권 및 피선거권을 가지며 총회에 참석하여 법인의 활동에 관한 의견을 제안하고 의결에 참여할 권리를 가진다.

② 회원은 학회의 각종 업무와 사업에 참여할 수 있는 권리를 가진다.

③ 회원은 학회의 자료 및 출판물을 제공받으며, 학회운영에 관한 자료를 열람할 수 있다.

제 7 조 (회원의 의무) 회원은 다음의 의무를 진다.

1. 학회의 정관 및 모든 규정 준수
2. 총회 및 이사회의 결의사항 이행
3. 회비 및 모든 부담금의 납부

제 8 조 (회원의 탈회와 자격정지)

① 회원은 서면 또는 전자우편(e-mail) 등으로 탈퇴원을 제출함으로써 퇴회할 수 있다.

② 회원이 학회의 명예를 훼손하였거나 학회의 정관을 위반하였을 때에는 이사회의 의결을 거쳐 퇴회시킬 수 있다.

③ 회원이 정당한 사유 없이 3회 이상 회비를 납부하지 아니하는 때에는 이사회의 의결을 거쳐 회원자격을 정지시킬 수 있다.

④ 전회계년도와 당회계년도 회비를 미납한 회원은 의결권을 행사할 수 없다.

⑤ 퇴회 및 자격정지로 인하여 회원의 자격을 상실한 경우에는 납부한 회비 등에 대한 권리를 요구할 수 없다.

제3장 임 원

제9조 (임원의 종류와 정수) ① 본 학회에 다음 각 호의 임원을 둔다.

1. 회장 1인
2. 부회장 10인 이하
3. 이사(회장, 부회장을 포함한다) 25인 이하
4. 감사 2인

② 본 학회에 고문, 명예회장을 둘 수 있다.

제10조 (임원 등의 선임) ① 임원은 다음 각 호에 따라 총회에서 선출한다.

1. 회장은 정회원인 학자 중에서 총회가 선임한다.
2. 부회장, 이사, 고문, 명예회장은 이사회가 추천과, 총회의 의결을 거쳐 회장이 위촉한다.
3. 감사는 총회의 승인을 얻어 회장이 위촉한다.

② 회장은 학회의 원활한 사업운영을 위하여 총무분과, 연구분과, 학술분과, 편집분과, 대외협력분과, 입법분과, 재무분과, 지식분과 등을 둘 수 있다.

③ 회장은 제2항에 따른 분과 운영을 위하여 이사 중에서 총회의 승인을 거쳐 분과위원장을 위촉할 수 있으며, 이를 변경하는 경우에도 같다.

④ 임원선출 및 변경이 있을 때에는 임원선출 및 변경이 있는 날부터 3주 이내에 관할법원에 등기를 마친 후 주무관청에 통보하여야 한다.

제11조 (임원의 해임) 임원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 때에는 총회의 의결을 거쳐 해임할 수 있다.

1. 학회의 목적에 위배되는 행위
2. 임원간의 분쟁·회계부정 또는 현저한 부당행위
3. 학회의 업무를 방해하는 행위

제12조 (임원의 결격사유) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 임원이 될 수 없다.

1. 미성년자
2. 피성년후견인(금치산자), 피한정후견인(한정치산자)
3. 파산자로서 복권이 되지 아니한 자
4. 법원의 판결 또는 다른 것에 따라 자격이 상실 또는 정지된 자
5. 금고 이상의 실형의 선고를 받고 그 집행이 종료(집행이 종료된 것으로 보는 경우를 포함)되거나 집행이 면제된 날부터 3년이 경과되지 아니한 자

② 임원이 제1항 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 된 때에는 임원 자격을 상실한다.

제13조 (임원 등의 직무) ① 회장은 학회를 대표하고 회무를 통할한다.

- ② 부회장은 회장을 보좌하며, 회장이 미리 직무대행을 정하지 아니하고 사고로 직무를 수행할 수 없을 때 상호협의하여 그 직무를 대행한다.
- ③ 이사는 이사회에 출석하여 학회 업무에 관한 사항을 의결하며 이사회 또는 회장으로부터 위임받은 사항을 처리한다.
- ④ 분과위원장은 학회운영의 실무를 관장하되 다음 각 호의 직무를 분장한다.
 - 1. 추무분과위원장: 학회운영 및 행정에 관한 사무
 - 2. 연구분과위원장: 학술연구와 학술상 수여에 관한 사무
 - 3. 학술분과위원장: 국내·외 학술대회 주관 사무
 - 4. 편집분과위원장: 학술지 등 출판사무
 - 5. 대외협력분과위원장: 국내·외 대외협력활동에 관한 사무
 - 6. 입법분과위원장: 사회복지 입법지원활동에 관한 사무
 - 7. 재무분과위원장: 회계 및 재무에 관한 사무
 - 8. 지식분과위원장: 각종 데이터 등 지식관리에 관한 사무
- ⑤ 감사는 학회의 업무 및 회계감사 등 다음 각 호의 직무를 수행한다.
 - 1. 학회의 업무, 재산 및 회계 감사
 - 2. 총회, 이사회 운영과 그 업무에 관한 사항에 대한 감사
 - 3. 제1호 및 제2호의 감사결과 부정 또는 부당한 점이 있음을 발견한 때에는 총회 또는 및 주무관청에의 보고
 - 4. 제3호의 시정요구 및 보고를 위해 필요한 경우 총회 또는 이사회 소집요구
 - 5. 감사결과에 대한 이사회 또는 회장에게 보고
- ⑥ 회장은 전문분야별·지역별 또는 각 지역별 연구활동에 종사하게 하기 위하여 연구위원을 위촉할 수 있다.

제14조 (임원의 임기) ① 모든 임원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다. 다만, 보궐위촉된 임원은 전임자의 잔여임기기간으로 한다.

② 임원은 임기만료 후라도 후임자가 취임할 때까지는 임원으로 직무를 수행한다.

제15조 (자문위원) ① 학회 활동에 관한 자문과 지원을 위하여 회장은 이사회의 승인을 얻어 국회의 원, 지방자치단체의 장, 지방의회의장, 전문직역 및 단체의 장 등을 자문위원으로 위촉할 수 있다.

② 자문위원의 위촉 및 활동 등에 관하여 필요한 사항은 따로 규정으로 정한다.

제16조 (연구회 및 지회) ① 사회복지와 관련된 전문 연구수행을 위하여 분야별 또는 지역별 연구회를 둘 수 있다.

② 사회복지와 관련된 지역별 연구수행을 위하여 지방자치단체별 지회를 둘 수 있다.

③ 연구회 및 지회의 구성과 활동에 관하여 필요한 사항은 따로 규정으로 정한다.

- 제17조 (회장의 직무대행) ① 회장이 유고 또는 결위된 때에는 부회장이 회장의 직무를 대행하고, 회장 및 부회장이 동시에 유고 또는 결위된 때에는 이사 중 연장자가 회장의 직무를 대행한다.
 ② 회장이 결위된 때에는 회장의 직무 대행자는 지체 없이 회장 선임절차를 취하여야 한다.

제4장 총 회

- 제18조 (총회의 구성) ① 총회는 학회의 최고의결기관이며 정회원으로 구성한다.
 ② 총회의 의장은 회장이 된다.

- 제19조 (총회의 구분과 소집) ① 총회는 정기총회와 임시총회로 구분하며, 회장이 소집한다.
 ② 정기총회는 매년 1회 개최하되 회계연도 개시 1월 전까지 소집하며, 임시총회는 회장이 필요하다고 인정할 때에 소집한다.
 ③ 총회의 소집은 회장이 회의안건·일시·장소 등을 명확하게 기록하여 회의 개시 7일전까지 문서로 각 회원에게 통지하여야 한다.

- 제20조 (총회 소집의 특례) ① 회장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 소집요구가 있을 때에는 그 소집요구일로부터 20일 이내에 총회를 소집하여야 한다.
 1. 재적이사 과반수가 회의의 목적을 제시하여 소집을 요구한 때
 2. 법인의 재산상황 및 총회, 이사회의 운영과 그 업무에 관하여 시정요구 및 보고를 하기 위하여 감사가 제15조 제5항 제4호에 따른 소집을 요구한 때
 3. 정회원 3분의 1이상이 회의의 목적을 제시하여 소집을 요구한 때
 ② 총회 소집권자가 결위되거나 이를 기피함으로써 7일 이상 총회소집이 불가능한 때에는 재적이사 3분의 1이상의 찬성으로 총회를 소집할 수 있다.
 ③ 제2항의 규정에 따른 총회는 출석이사 중 최연장자나 호선이사의 사회로 그 의장을 선출한다.

- 제21조 (총회의 의결사항) 총회는 다음의 사항을 의결한다.

1. 임원의 선출 및 해임에 관한 사항
2. 법인의 해산 및 정관변경에 관한 사항
3. 사업계획, 예산 및 결산승인에 관한 사항
4. 기본재산의 취득 및 처분, 자금의 차입에 관한 사항
5. 정관에 의하여 총회의 권한으로 되어 있는 사항
6. 이사회가 부의하는 사항
7. 기타 학회에 관한 중요한 사항

제22조 (의결정족수 및 의결방법) ① 총회는 출석회원 과반수 찬성으로 의결하되 가부동수인 경우 부결된 것으로 한다.

② 회원은 미리 서면 또는 전자우편(e-mail) 등으로 의결권을 회장이나 부회장에게 위임할 수 있다.

제23조 (의결제척사유) 회원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 그 의결에 참여하지 못한다.

1. 임원의 선출 및 해임에 있어 자신에 관한 사항을 의결할 때
2. 금전 및 재산의 수수 또는 소송 등에 관련되는 사항으로서 자신과 법인의 이해가 상반될 때

제24조 (서면결의) 회원은 미리 서면 또는 전자우편(e-mail) 등으로 의결권을 회장이나 부회장에게 위임할 수 있다.

제5장 이사회

제25조 (이사회 구성) 이사회는 회장·부회장·이사·분과위원장으로 구성하고, 회장이 그 의장이 된다.

제26조 (이사회 소집) ① 이사회는 정기이사회와 임시이사회로 구분한다.

② 정기이사회는 매년 2회 개최하고 임시이사회는 회장이 필요하다고 인정하거나 감사 또는 재적이사 3분의 1이상의 요청이 있을 때에 개최한다.

③ 회장은 이사회를 개최하고자 할 때에는 회의 소집 7일 전까지 이사 및 감사에게 회의안건·일시·장소 등을 명확하게 기록하여 통지하여야 한다. 다만, 긴급하다고 인정되는 정당한 사유가 있을 때에는 그러하지 아니하다.

제27조 (이사회 의결사항) 이사회는 다음의 사항을 심의·의결한다.

1. 사업계획의 수립 및 집행에 관한 사항
2. 학회의 예산·결산서 작성, 회비 기타 재정운영에 관한 사항
3. 정관에 따른 제 규정의 제정·개정에 관한 사항
4. 총회에 부의할 안건의 작성
5. 정관에 의하여 이사회의 권한으로 되어 있는 사항
6. 총회에서 위임받은 사항
7. 기타 학회의 운영에 관한 중요한 사항

제28조 (의결정족수) 이사회는 재적이사 과반수의 출석으로 개최하고 출석이사 과반수의 찬성으로 의결한다. 다만, 가부동수인 경우에는 부결된 것으로 한다.

제29조 (서면결의) ① 회장은 이사회에 부의할 사항 중 경미한 사항 또는 긴급을 요하는 사항에 관하여는 이를 서면으로 의결할 수 있다. 이 경우 회장은 그 결과를 차기 이사회에 보고하여야 한다.

② 제1항의 서면결의 사항에 대하여 재적이사 과반수가 이사회에 부의 할 것을 요구하는 때에는 회장은 이에 따라야 한다.

제30조 (의결제척사유) 이사가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 그 의결에 참여하지 못한다.

1. 임원의 선출 및 해임에 있어 자신에 관한 사항을 의결할 때
2. 금전 및 재산의 수수 또는 소송 등에 관련되는 사항으로서 자신과 법인의 이해가 상반될 때

제6장 재정 등

제31조 (재산의 구분) ① 학회의 재산은 기본재산과 보통재산으로 구분한다.

② 기본재산은 학회의 목적사업 수행에 관계되는 부동산 또는 동산으로서 법인 설립시 출연한 재산과 이사회에서 기본재산으로 정한 재산으로 하며 그 목록은 별지1과 같다.

③ 보통재산은 기본재산 이외의 재산으로 한다.

제32조 (재원 및 관리) ① 학회는 회원의 입회비 및 연회비, 기부금, 찬조금 기타 수입금으로 운영한다.

② 학회의 회계연도는 1월 1일부터 12월 31일까지로 한다.

③ 기본재산을 매도, 증여, 임대, 교환하거나 담보제공 또는 용도 등을 변경하거나 의무의 부담 또는 권리를 포기하고자 할 때에는 총회의 의결을 거쳐야 한다.

④ 기본재산의 변경에 관하여는 정관변경에 관한 규정을 준용한다.

⑤ 학회의 예산은 회계연도 1월 전까지 사업계획과 함께 이사회 의결을 거쳐 총회의 승인을 받아야 한다.

⑥ 학회의 결산은 회계연도 종료 후 2월 말일까지 사무국에서 작성하고, 감사의 의견서를 첨부하여 동년 3월 15일까지 이사회에 보고하여야 한다.

⑦ 이사회는 제6항에 따라 제출된 결산보고서에 대한 심의·의결을 하여야 하며, 총회에 부의하여 최종 승인을 받아야 한다.

제33조 (회비 및 납입) 회비의 결정, 부과, 납입방법은 이사회에서 정한다.

제34조 (임원의 보수) 임원에 대하여는 보수를 지급하지 아니한다. 다만, 업무수행에 필요한 실비는 지급할 수 있다.

제7장 사무부서

- 제35조 (사무국) ① 학회의 제반 사무의 수행·지원을 위해 사무국을 둘 수 있다.
② 사무국은 회장 또는 회장의 명을 받은 부회장이 관장한다.
③ 학회 사무의 원활한 처리를 위하여 간사를 둘 수 있다.

제8장 학술상 및 모범사회복지가상

- 제36조 (학술상) ① 사회복지법제 연구가 탁월한 회원에게 학술상을 수여한다.
② 학술상에 관한 사항은 따로 규정으로 정한다.
- 제37조 (모범사회복지가상) ① 사회복지법제 발전에 기여한 공무원이나 실무종사자에게 모범사회복지가상을 수여한다.
② 모범사회복지가상에 관한 사항은 따로 규정으로 정한다.

제9장 학회지 편집위원회

- 제38조 (학회지 편집위원회) ① 학회에 학회지 기타 발간물의 편집·간행을 위하여 학회지 편집위원회를 둔다.
② 편집위원회의 구성 기타 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 규정으로 정한다.
- 제39조 (연구윤리위원회) ① 연구윤리를 준수함으로써 학술 연구의 도덕적 의무와 사회적 책무를 이행하며 연구의 투명성을 확보하기 위하여 연구윤리위원회를 둔다.
② 연구윤리위원회의 구성과 내용에 관하여 필요한 사항은 따로 규정으로 정한다.

제10장 보 칙

- 제40조 (업무보고) ① 학회는 익년도의 사업계획서 및 예산서, 당해연도 사업실적서 및 수지결산서를 회계연도 종료 후 4월 이내에 주무관청에 보고하여야 한다.
② 제1항에 따른 업무보고에는 재산목록, 업무현황 및 감사결과 보고서도 함께 제출하여야 한다.
- 제41조 (정관변경) 이 정관을 변경하고자 할 때에는 재적이사 3분의 2 이상의 찬성과 총회에서 출석

회원 3분의 2이상의 찬성으로 의결하며, 주무관청의 허가를 받아야 한다.

제42조 (학회의 해산) 학회를 해산하고자 할 때에는 재적이사 과반수의 찬성과 총회에서 재적회원 4분의 3이상의 찬성(위임 포함)으로 의결하며, 주무관청에 신고하여야 한다.

제43조 (잔여재산의 처리) 학회가 해산된 때에 잔여재산은 총회의 의결을 거쳐 주무관청의 허가를 받아 본 학회와 유사한 목적을 가진 다른 단체에 출연한다.

제44조 (청산종결의 신고) 청산인은 학회의 청산을 종결한 때에는 민법 제94조의 규정에 의하여 그 취지를 등기하고 청산종결 신고서를 주무관청에 제출한다.

제45조 (준용규정) 이 정관에 규정되지 아니한 사항은 민법 중 사단법인에 관한 규정과 보건복지부 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙을 준용한다.

제46조 (규칙의 제정) 이 정관이 정한 것 외에 학회의 운영에 관하여 필요한 사항은 이사회회의 의결을 거쳐 따로 규칙으로 정한다.

< 부 칙 >

제 1 조 (시행일) 이 정관은 주무관청이 허가한 날부터 시행한다.

제 2 조 (경과조치) 이 정관 시행당시 법인설립을 위하여 발기인 등이 행한 행위는 이 정관에 따라 행한 것으로 본다.

제 3 조 (설립자의 기명날인) 법인을 설립하기 위하여 이 정관을 작성하고 다음과 같이 설립자 전원이 기명날인 한다.

사회복지법제학회지 논문투고규정

제정 : 2010년 5월 7일

개정 : 2017년 12월 1일

제 1 조[목적] 이 규정은 사회복지법제학회(이하 '본회'라 한다)의 학회지 논문투고에 관한 지침을 마련함을 목적으로 한다.

제 2 조[원고모집과 투고자격] ① 학회지에 게재할 논문은 학회지 발행일로부터 2개월 전에 공고를 통하여 모집한다.

② 원고를 투고하고자 하는 자는 본 학회의 회원으로서 회원의 의무를 성실히 이행한 자이어야 한다. 다만 비회원은 편집위원회의 승인을 받아 원고를 제출할 수 있다.

③ 본회의 정회원이 아닌 국내외 저명학자, 기타 이에 준하는 비회원으로서 본회의 특별요청이 있는 경우에는 특별논문을 기고할 수 있다.

제 3 조[논문의 내용] ① 학술대회 발표논문과 일반 연구논문, 특별기고논문은 다른 학회지나 학술지에 발표되지 않은 것이어야 하며, 논문의 체제와 분량은 본 규정이 정하는 작성지침에 따라야 한다.

② 논문 내용은 본회 회칙에서 규정하는 사업에 적합한 것이어야 한다.

제 4 조[논문의 제출] ① 본 학회의 학술대회에서 발표된 논문은 지정토론 또는 종합토론에서 논의된 미비점을 보완하고 이 규정이 정하는 논문작성요령에 맞추어 작성하여 편집위원회가 정하여 공고하는 기고기한 내에 학회 홈페이지상의 온라인투고 시스템을 통하여 제출하여야 한다.

② 투고하는 논문은 이 규정이 정하는 논문작성요령에 맞추어 작성하여 편집위원회가 정하여 공고하는 기고기한 내에 학회 홈페이지상의 온라인투고 시스템을 통하여 제출하여야 한다.

③ 논문을 제출할 때에는 KCI의 문헌 유사도 검사 결과가 포함된 논문투고신청서, 연구윤리규정준수 확인서 및 저작권활용동의서를 함께 제출하여야 한다.

④ 논문을 게재하고자 하는 자는 소정의 심사료 및 게재료를 납부한다. 단, 본회의 학술대회에서 발표된 논문, 학회가 인정할 경우에는 심사료 및 게재료를 납부하지 아니할 수 있다.

제 5 조[논문의 작성] ① 기고하는 논문은 (주)한글과컴퓨터의 "문서파일(*.hwp)"로 작성하고 한글 사용을 원칙으로 하되, 필요한 경우 국한문혼용·외국문(영문, 독문, 불문, 일문 등)을 사용할 수 있다.

② 원고분량은 도표, 사진, 참고문헌 포함하여 A4용지 20매(200자 원고지 150매) 내외로 한다.

③ 기고하는 논문은 다음 각 호의 순서에 의하여 구성한다.

최승원(2006)에 의하면...

- 2) 특별한 저자가 없는 자료를 인용하는 경우의 예
「보건복지백서 2006」(2007)에 의하면...
- 3) 저자가 본문과 분리되어 언급되는 경우의 예
...입장을 취하고 있다(전광석, 2010; Dean, 2005)
- 4) 같은 저자의 문헌이 2개 이상 인용될 때의 예(연도가 같은 경우)
 - ...라고 볼 수 있다(송정부, 2010a).
 - ...라고 볼 수 있다(송정부, 2010b).

2. 본문의 내용에 설명을 부연하기 위한 내용주와 인용 및 참고한 자료의 출처를 밝히는 각주는 해당 부분의 오른쪽 위에 논문 전편을 통해서 일련번호를 붙이고(예: ...하였다.¹⁾), 그 페이지 하단에 각주로 처리한다. 다만, 인용 및 참고한 자료의 출처를 밝히는 각주는 가능한 한 다음과 같이 표시하고, 그 자료의 내역을 정리한 참고문헌을 논문의 말미에 첨부한다.

- 1) 저서 : 저자, 서명, 출판사, 출판년도, 면수;
(예시) 홍길동, 「사회복지법제론」, 법정출판사, 2010, 18면.
- 2) 논문 : 필자, “논문제목”, 「서명」○권○호, 발행처, 발행년도, 면수;
(예시) 홍길동, “기초생계급여의 법적문제”, 「사회복지법제연구」제2권제3호, 사회복지법제학회, 2011, 237면.

3. 외국문헌의 경우 그 나라의 표준적인 인용방법에 따른다.

⑥ 재인용할 경우의 각주는 다음과 같이 표기한다.

- 1. 저서인용: 저자명, 앞의 책, 면수.
- 2. 논문인용: 저자명, 앞의 논문, 면수.

⑦ 본문의 글자모양과 문단모양 또는 각주의 글자모양과 문단모양은 본회에서 배포하는 표준양식의 스타일을 적용하는 것을 원칙으로 한다.

제 8 조[참고문헌] 참고문헌은 다음의 각 호의 방식으로 정리한다.

1. 본문에 인용 또는 언급된 참고문헌은 국내문헌과 외국문헌(동, 서양의 순)으로 구분하되 저자의 성을 기준으로 전자는 가나다의 순으로, 후자는 알파벳의 순으로 배열한다.

2. 참고문헌은 저자, 제목, 출판사항, 출판년도의 순으로 다음과 같이 기재한다.

- 1) 단행본인 경우 [저자명, 서명, 출판사항, 출판연도]

예) 김철수, 「학설 판례 헌법학(상)」. 박영사, 2008

- 2) 일반논문인 경우 [저자, 논문제목, 수록서명 및 발행제호, 출판연도]

예) 윤상용, “장애인 이동권 보장을 위한 바람직한 입법방향”, 「보건복지포럼」, 제95호, 1999

- 3) 학위논문인 경우 [저자, 논문제목, 학위성격, 수여기관명, 출판연도]

예) 서정희, 장애인 사회보장수급권의 실효성에 관한 기준, 박사학위논문, 서울대학교 대학원, 2009

4) 기타 저자가 없는 경우

예) 보건복지백서 2006. 보건복지부, 2007.

5) 외국문헌은 그 나라의 표준적인 인용방법과 순서에 의하여 정리한다.

제9조[학회지 발행횟수와 발행일] 학회지의 발행횟수는 연 3회로 하고 그 발행일은 5월 말일, 8월 말일, 11월 말일로 한다. 다만 회원의 연구활동 정도 및 논문접수상황 등을 고려하여 중간이 필요한 경우에는 편집위원회가 이를 정할 수 있다.

제 10 조[학회지의 전자출판 등] ① 학회지는 종이 문서 외에 전자출판이나 인터넷 홈페이지에 게재하는 등의 방법을 통하여 발행할 수 있다.

② 학회지에 원고를 기고한 자는 기고 시에 전자출판에도 동의한 것으로 본다. 단 기고자가 전자출판에 동의하지 않는다는 의사표시를 한 논문은 전자출판에서 제외한다.

[부 칙]

부칙(2010.05.07)

(시행일) 이 규정은 제정한 날부터 시행한다.

부칙(2014.06.13)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

부칙(2015.10.30)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

부칙(2016.03.31)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

부칙(2016.11.05)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

부칙(2017.12.01)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

사회복지법제학회 논문심사규정

제정 : 2010년 5월 7일

개정 : 2016년 11월 5일

제1조 【목적】 이 규정은 한국복지법제학회의 학회지인 『사회복지법제연구』에 기고한 논문의 심사에 관한 지침을 마련함을 목적으로 한다.

제2조 【심사위원 선정과 심사의뢰】 ① 논문접수가 마감되면 편집위원장은 편집위원회를 소집하여 논문심사절차를 진행하여야 한다.

② 편집위원회는 심사하기로 한 논문에 대하여 한 편당 3인씩의 심사위원을 선정하여 심사를 의뢰한다. 이 때 논문기고자와 명백히 특별한 관계에 있어 심사의 공정성을 해칠 우려가 있는 사람을 심사위원으로 선정해서는 안 된다.

③ 편집위원회는 특히 필요한 경우 편집위원 이외에, 해당 분야의 전문가를 논문의 심사위원으로 위촉할 수 있다.

④ 편집위원장은 심사위원의 선정 및 심사의 진행에 관한 기밀이 외부로 누설되지 않도록 필요한 조치를 취하여야 하며, 심사위원은 자신의 논문심사 사실을 타인에게 알려서는 안 된다.

제3조 【심사기준 및 절차】 ① 심사위원이 논문을 심사할 때에는 논문의 질, 논문의 독창성, 논문의 전문성, 논문의 논리적 체계성, 근거 제시의 적절성, 표절·모방여부, 기고요령의 준수 및 분량 등을 종합적으로 감안하여 심사의견을 제출하여야 한다.

② 심사위원은 편집위원회로부터 논문을 접수한 날로부터 14일 이내에 논문에 대한 심사를 완료하고 [별표 1]의 서식에 의한 『사회복지법제연구』 게재신청논문심사서를 작성하여 편집위원회에 제출하여야 한다.

③ 심사위원은 심사기준별로 논문심사서의 정량평가부분에 “√” 표기를 하여야 하며, 종합판정심사의견부분에 정성평가 사항을 자세히 기술하여야 한다.

④ 심사위원은 ‘판정’ 의견을 기재할 때는 다음의 요령을 따른다.

1. 정량평가결과 90점 이상인 경우에는 “게재 가(可)”에 “√”에 표기를 한다.
2. 정량평가결과 80점 이상 90점 미만인 경우에는 “수정후 게재”에 “√”에 표기를 한다.
3. 정량평가결과 70점 이상 80점 미만인 경우에는 “수정후 재심사”에 “√”에 표기를 한다.
4. 정량평가결과 70점 미만인 경우에는 “게재 불가(不可)”에 “√”에 표기를 한다.
5. 심사자는 정성평가의 결과가 정량평가결과에 반영되도록 평가하여야 하며, 필요할

경우 제2호에도 불구하고 “게재 가(可)” 판정을 할 수 있다.

심사위원의 판정	편집위원회 종합판정
○, ○, ○	게재 확정
○, ○, □	
○, ○, △	
○, ○, ×	
○, □, □	수정 후 게재
○, □, △	
○, □, ×	
□, □, □	
□, □, △	수정 후 재심사
□, □, ×	
○, △, △	
○, △, ×	
□, △, △	
□, △, ×	
△, △, △	게재 불가
△, △, ×	
○, ×, ×	
□, ×, ×	
△, ×, ×	
×, ×, ×	

※ ○=“게재 가”, □=“수정 후 게재”, △=“수정 후 재심사”, ×=“게재 불가”

※ ○=“게재 가”, □=“수정 후 게재”, △=“수정 후 재심사”, ×=“게재 불가”

⑤ 편집위원회의 종합판정 결과, ‘수정 후 재심사’로 판정된 논문에 대하여는 재심사절차를 진행한다. 이 때 초심에서 ‘게재 가’ 또는 ‘수정 후 재심사’ 판정을 한 심사위원은 바꾸지 아니하고, ‘게재 불가’ 판정을 한 심사 위원은 다른 사람으로 교체하여 심사를 의뢰한다.

⑥ 재심사는 ‘게재 가’와 ‘게재 불가’의 두 종류로만 판정하며, 초심의 결과와 재심사 결과를 합산하여 ‘게재 가’가 둘 이상이면 ‘게재’로 최종 확정한다.

제4조 【수정지시】 ① 논문의 집필형식이 본 학회의 규정에 맞지 않거나 미흡하여 ‘수정 후 재심사’ 판정을 받은 논문에 대하여는 편집위원장이 수정지시를 하여야 한다.

② 수정 후 지시에 집필자가 불응하거나 2차에 걸친 통지에도 불구하고 수정논문을 기간 내에 제출하지 않을 때에는 편집위원회의 결정으로 논문의 학회지 게재를 거부할 수 있다.

③ ‘게재 확정’으로 판정된 경우라도 편집위원회의 판단에 따라 수정이 필요하다고 여길 때에는 내용상 수정지시를 할 수 있다.

④ 학회지에 논문을 기고한 회원이 본 규정에 정한 의무를 이행하지 아니한 때에는 해당 논문에 대한 심사절차가 종료된 경우라도 편집위원회의 결정으로 해당 논문의 학회지 게재

를 거부할 수 있다.

제5조 【심사료의 지급】 편집위원회가 논문심사위원으로 선정하여 논문심사를 의뢰한 사람에 대하여는 논문 기고자가 납부한 심사료의 한도 내에서 심사사례비를 지급할 수 있다.

[부 칙]

부칙(2010.05.07.)

(시행일) 이 규정은 제정한 때부터 시행한다.

부칙(2015.06.04.)

(시행일) 이 규정은 개정된 때부터 시행한다.

부칙(2016.03.31.)

(시행일) 이 규정은 개정된 때부터 시행한다.

부칙(2016.11.5)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

[별표 1]

『사회복지법제연구』 게재신청 논문심사서

게재지	『사회복지법제연구』 통권 제 호		심사일	20 . . .	
심사위원	소 속		성 명		
대상논문					
판정	1) 게재 가 ()				
	2) 수정 후 게재 ()				
	2) 게재 불가 ()				
	3) 수정 후 재심사 ()				
심시기준	매우 적정	적정	보통	부적정	매우 부적정
	(20)	(18)	(16)	(14)	(12)
논문의 질					
논문의 독창성과 전문성					
논문의 논리적 체계성					
근거제시의 적절성					
투고요령 준수					
표절 및 모방여부	있음()		없음()		
종합판정의견					

※ 심사의견 작성 시 유의사항

- ◇ 부적합 또는 수정·보완해야 할 필요성이 있다고 판정할 때에는 구체적으로 명시해 주십시오.
- ◇ 작성란이 부족하면 별지를 이용해 주시기 바랍니다.

사회복지법제학회 편집위원회

사회복지법제학회 편집위원회규정

제정 : 2010년 5월 7일

개정 : 2016년 11월 5일

제 1 조[목 적] 이 규정은 사회복지법제학회(이하 “본회”라 한다)의 학회지인 『사회복지법제연구』 기타 본회가 발행하는 간행물에 게재할 논문의 심사 및 편집과 간행을 위한 편집위원회(이하 “위원회”라 한다)의 구성 및 운영에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제 2 조[구 성] 위원회는 편집위원장을 포함한 15인 이내의 편집위원으로 구성한다.

제 3 조[편집위원의 선임 및 임기] ① 편집위원장은 본회의 부회장 중에서 회장이 임명한다.

② 편집위원은 본회의 정회원 중에서 회장이 임명한다.

③ 편집위원장 및 편집위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다.

제 4 조[업 무] 위원회의 주요업무는 다음 각 호와 같다.

1. 본회 학술지의 편집 및 출판
2. 기타 본회 발간물의 편집 및 출판
3. 학술지 기타 발간물에 게재할 원고의 접수 및 심사의뢰와 게재여부의 결정

제 5 조[운 영] ① 위원회는 위원장이 필요하다고 판단하거나 편집위원 과반수의 요구가 있는 경우에 위원장이 소집한다.

② 위원회는 편집위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 결정한다.

③ 위원회는 학회지 기타 발간물에 기고된 원고에 대하여 게재여부를 결정한다.

④ 제3항의 원고게재여부에 관한 결정은 “게재 확정”, “수정후 게재”, “수정 후 재심사” 또는 “게재 불가”로 구분한다.

⑤ “수정 후 재심사”로 결정된 원고가 수정·기고된 경우 위원회는 그 재심사를 3명의 위원에게 의뢰할 수 있고, 재심사의 결정은 “게재 확정” 또는 “게재 불가”로 구분한다.

⑥ 기타 기고논문 등의 심사절차 및 게재 여부 결정 등에 관한 세부적인 사항은 논문심사규정으로 정한다.

⑦ 편집위원장은 위원회의 업무를 효율적으로 처리하기 위하여 편집간사를 둔다.

제 6 조[규정개정] 이 규정은 이사회회의 의결로 개정할 수 있다.

[부 칙]

부칙(2010.05.07.)

(시행일) 이 규정은 제정한 때부터 시행한다.

부칙(2015.06.04.)

(시행일) 이 규정은 개정된 때부터 시행한다.

부칙(2017.01.01.)

(시행일) 이 규정은 개정된 때부터 시행한다.

사회복지법제학회 연구윤리규정

제정 : 2010년 5월 7일

개정 : 2016년 11월 5일

제1조(목적) 이 규정은 연구 논문의 저자는 물론 학술지의 편집위원과 심사위원이 지켜야 할 연구윤리의 원칙과 기준 및 연구윤리위원회(이하 '위원회'라 한다)의 구성 및 운영에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제2조(연구자의 책임) 연구자는 자신이 실제로 하거나 기여한 내용에 대해서만 업적으로서 인정 받으며 그 내용에 대하여 책임을 져야 한다.

제3조(연구부정행위의 정의) 이 규정에서 제시하는 연구부정행위(이하 "부정행위"라 한다)는 연구과제의 제안, 연구과제의 수행, 연구결과의 발표 등에서 행하여진 행위로서 다음 각 호의 행위를 말한다.

1. 타인의 연구내용이나 결과 혹은 아이디어 등을 정당한 승인 또는 인용 없이 도용하는 행위
2. 연구내용 또는 결과에 대하여 공헌 또는 기여를 한 사람에게 정당한 이유 없이 논문저자 자격을 부여하지 않거나, 공헌 또는 기여를 하지 않은 자에게 논문저자 자격을 부여하는 행위
3. 허위의 자료, 결과기록, 보고 등을 연구결과로서 제출하는 행위
4. 연구자료 또는 장비 혹은 과정을 조작하거나 데이터 또는 결과를 바꾸거나 생략하여 연구기록이 정확하게 표현되지 않도록 하는 행위
5. 본인 또는 타인의 부정행위의 의혹에 대한 조사를 고의로 방해하거나 제보자에게 위해를 가하는 행위
6. 그 밖에 이 항에서 정한 것을 제외하고 연구윤리위원회가 연구부정행위로 결정하는 행위

제4조(중복투고의 금지) ①국내외를 막론하고 이전에 출판된 자신의 연구물(게재 예정이거나 심사 중인 연구물 포함)을 새로운 연구물인 것처럼 출판하거나 투고해서는 아니 되며, 동일한 연구물을 유사 학회 등에 중복하여 투고해서도 아니 된다. 단, 편집위원회의 특별한 요청에 의해 투고하는 경우는 그러하지 아니하다.

②투고 이전에 출판된 연구물(박사학위 논문 포함)의 일부를 사용하여 투고하고자 할 경우에는 학술지의 편집자에게 이전 출판에 대한 정보를 제공하고 편집자는 이에 대하여 중복 게재나 이중 출판에 해당하는지의 여부를 확인하여야 한다.

제5조(인용 및 참고 표시) ①다른 사람의 저술이나 공개된 학술 자료를 인용할 경우에는 「한국사회

법제학회지 논문투고규정」에 정해진 방법에 따라 정확하게 기술하여야 하며, 상식에 속하는 자료가 아닌 한 반드시 그 출처를 명백히 밝혀야 한다.

②개인적인 접촉을 통해서 얻은 자료의 경우에는 그 정보를 제공한 연구자의 동의를 받은 후에 인용할 수 있다.

제6조(연구윤리규정준수확인서 등) 연구물을 투고하는 경우에는 (별지 1)의 연구윤리규정준수확인서 및 저작권활용 동의서를 작성하여 제출하여야 한다.

제7조(편집위원회의 평가) ① 편집위원회는 투고된 논문의 게재 여부에 대하여 저자의 인격과 학자로서의 독립성을 최대한 존중하면서 평가하여야 한다.

② 편집위원회는 학술지 게재를 위해 투고된 논문을 저자의 성별, 나이, 소속 기관은 물론이고 어떤 선입견이나 사적인 친분과 무관하게 논문의 수준과 투고 규정에 근거하여 공정하게 취급하여야 한다.

③ 편집위원회는 투고된 논문의 평가를 해당 분야의 전문적 지식과 공정한 판단 능력을 지닌 심사위원에게 의뢰하여야 하며, 심사위원은 객관적 심사가 이루어질 수 있도록 최선의 노력을 다하여야 한다.

제8조(편집위원회의 비공개 의무) 편집위원회는 투고된 논문의 게재 여부가 결정될 때까지는 저자에 대한 사항이나 논문의 내용을 공개해서는 아니 된다.

제9조(편집위원회의 통지의무) 편집위원회는 심사위원의 투고된 논문심사와 관련한 문제 제기 등 사항이 발생할 경우, 편집위원회에 신속히 알리고 그에 대한 적절한 대응을 하여야 한다.

제10조(심사위원의 평가) ①심사위원은 전문 지식인으로서의 저자의 독립성을 존중하여야 하며, 평가 의견서에는 논문에 대한 자신의 견해를 밝히되, 보완이 필요하다고 생각되는 부분에 대해서는 그 이유를 설명해야 한다.

②심사위원 자신이 논문의 내용을 평가하기에 적임자가 아니라고 판단될 경우에는 본 학회 편집위원회에 그 사실을 통지하여 심사위원의 교체를 요청하여야 한다.

③심사위원은 학술지의 편집위원이 의뢰하는 논문을 심사규정에서 정한 기간 내에 성실하게 평가하여야 하고 그 결과를 편집위원회에 통지하여야 한다.

④심사위원은 심사의뢰 받은 논문이 이미 다른 학술지에서 출판되어 중복투고 되었거나 기타 연구윤리부정행위에 해당하는 문제를 발견하였을 때에는 편집위원회에 해당 사실을 지체 없이 알려야 한다.

제11조(심사위원의 객관적이고 공정한 평가의무) 심사위원은 심사 의뢰를 받은 논문에 대하여 개인적인 학술 신념이나 저자와의 사적 친분 관계를 떠나 객관적이고 공정한 기준에 의하여 평가하여야 한다.

제12조(심사위원의 비밀유지의무) 심사위원은 심사 대상 논문에 대한 비밀을 지켜야 한다. 논문 평가를 위해 특별히 조인을 구하는 경우가 아니라면 논문을 다른 사람에게 보여주거나 논문 내용을 놓고 다른 사람과 논의하여서는 아니 된다. 또한 논문이 게재된 학술지가 출판되기 전에 논문의 내용을 인용해서는 아니 된다.

제13조(위원회의 구성 및 임기) ① 위원회는 위원장 1인을 포함한 5인 이상의 위원으로 구성한다.
② 위원장과 위원은 이사회의 추천을 받아 이사 중에서 학회의 회장이 임명한다.
③ 위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다.
④ 위원 중에 결원이 생긴 때에는 지체없이 후임위원을 위촉하며, 그 임기는 잔여기간으로 한다.

제14조(위원장 등의 임무) ① 위원장은 회의를 주재하고 위원회를 대표한다.
② 위원장의 유고시에는 위원 중 연장자가 위원장의 직무를 대행한다.

제15조(위원회의 지위) 위원회는 직무범위에 속하는 권한을 행사함에 있어서는 독립성을 보장받는다.

제16조(위원회의 기능 및 직무) 위원회는 학회 회원의 윤리에 관한 제반사항 및 본 규정 제3조에 위반되는 행위에 대하여 심의하고 심의결과에 따른 필요한 조치사항을 결정한다.

제17조(위원회 회의) ① 위원회 회의는 위원장이 소집하고 그 의장이 된다.
② 위원장은 회장 또는 위원 3인 이상의 요청이 있을 때에는 회의를 소집하여야 한다.
③ 회의는 다른 특별한 규정이 없는 한, 재적위원 3분의 2 이상의 출석으로 개최하며 출석위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다.
④ 위원장은 서면으로 각 위원에게 회의안건 및 필요한 사항을 기재하여 적어도 회의개최일 10일 전에 통지하여야 한다.
⑤ 위원회의 회의와 의사록은 공개하지 아니한다. 단, 필요한 경우에는 위원회의 결정에 따라 의사록을 공개할 수 있다.

제18조(심의신청) ① 학회 회원 또는 이해관계당사자는 위원회에 서면으로 특정 회원의 특정행위가 제3조 윤리규정에 위반하는지 여부에 관한 판단을 신청할 수 있다.
② 위원장은 전항에 따른 신청서가 접수되면 조속히 위원회를 소집하여야 한다.

제19조(조사절차와 심의결과 통지 등) ① 위원회는 제18조 제1항의 심의신청사항에 대하여 진상조사가 필요하다고 인정한 때에는 즉시 조사절차를 개시하여야 한다.
② 위원회는 전항의 조사절차에서 피신청인에게 소명기회를 부여하여야 한다. 다만, 피신청인이 이에 응하지 않을 경우에는 이의가 없는 것으로 간주한다.
③ 표절문제를 확인하기 위하여 논문표절방지시스템을 활용할 수 있다.

- ④ 위원회는 피신청인, 신청인 및 관계인에게 자료제출을 요구하거나 관련자들을 출석하게 하여 의견을 청취할 수 있다.
- ⑤ 위원회는 심의신청사항의 진상을 조사하기 위하여 필요한 때에는 위원회에 특별조사위원회를 둘 수 있다.
- ⑥ 위원회는 심의신청사항에 대한 조사를 종료한 때에는 신청인에게 심의결과를 서면으로 10일 이내 통지하여야 한다.

제20조(제재) ① 위원회는 객관적인 증거에 의거하여 학회 회원의 윤리에 관한 제반사항 또는 제3조에 위반되는 행위를 한 학회 회원에 대하여 주의 환기, 비공개 경고, 공개 경고, 시정 권고 등 적절한 조치를 내릴 수 있다.

- ② 위원회는 전항의 조치를 이행하지 않거나 기타 사안이 중대하여 징계가 필요하다고 판단된 경우에는 이사회에 적절한 제재조치를 요구할 수 있다.
- ③ 위원회의 제재 요구가 있을 경우, 회장은 이사회를 통하여 제재 여부 및 제재 내용을 최종적으로 결정한다. 연구윤리규정을 위반했다고 판단된 회원에 대해서는 회원자격의 정지, 제명 등의 제재를 할 수 있고, 이 조치를 소속기관을 포함한 대외에 공표할 수 있다.
- ④ 사회복지법제연구에 게재된 논문이 표절로 판명되거나 다른 학술지에 게재된 논문이 다시 게재된 것으로 판정이 된 경우에는 다음 각 호의 조치를 하여야 한다. 1호 내지 4호의 조치는 반드시 병과한다.

1. 논문의 게재취소
2. 논문의 게재취소사실을 학회 홈페이지에 공지
3. 향후 3년간 논문투고 금지
4. 한국연구재단 등 관계 기관에 세부적인 사항을 통보
5. 연구비지원을 받아 작성된 논문의 경우 해당 연구지원기관에 세부사항 통보
6. 기타 필요한 조치

- ⑤ 전항 제2호의 공지는 저자명, 논문명, 논문의 수록 권·호수, 취소일자, 취소이유 등이 포함되어야 한다.
- ⑥ 제19조 제5항에 따라 위원회가 해당 위원회에 회부한 사항에 대해서는 그 해당 위원회로부터 결과를 통보받아 이를 심의하고, 필요한 경우에는 제3항의 조치를 취하여야 한다.

제21조(재심의) ① 신청인 또는 피신청인은 위원회의 결정에 대하여 위원회의 결정을 통보받은 날로부터 14일 이내에 위원회에 재심을 요청할 수 있다.

- ② 위원회는 재심요청이 있을 때에는 즉시 재심여부를 결정하여야 하며, 재적위원 과반수의 찬성으로 재심이 필요하다고 인정되면 제19조 및 제20조의 절차를 진행하여야 한다.

제22조(체척, 기피, 회피) ① 위원회의 위원이 조사대상사건과 직접적인 이해관계가 있는 때에는 조사

절차에서 제척된다.

② 피신청인은 위원회의 위원에 대하여 공정한 조사를 기대하기 어려운 객관적 사유가 있는 때에는 기피의 신청을 할 수 있으며, 이에 대하여 위원회는 지체 없이 결정하여야 한다.

③ 제2항의 사유가 있는 때에는 위원은 회피할 수 있으며, 이에 대하여 위원회는 지체 없이 결정하여야 한다.

④ 전항에 따라 제척, 기피, 회피된 위원이 3인 이상인 경우에는 회장은 그 위원의 수 범위 내에서 임시윤리위원을 위촉할 수 있다.

제23조(조사 등의 비밀유지의무) 피신청인 등에 대한 조사 및 조사결과 등 일체의 사항은 비밀로 하며, 조사절차에 참여한 자는 조사 또는 직무수행 상 알게 된 개인의 사생활 또는 비밀 등을 누설하여서는 아니 되고, 그 직을 그만둔 후에도 같다.

제24조(연구윤리규정의 개정) 연구윤리규정의 개정은 이사회의 일반 의결절차에 따라 한다.

[부 칙]

부칙(2010.05.07.)

(시행일) 이 규정은 제정한 때부터 시행한다.

부칙(2016.11.05.)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

(별지 1)

연구윤리규정준수 확인서 및 저작권활용 동의서 (사회복지법제연구 제○호)

사회복지법제학회 귀중

논문제목:

연구윤리규정준수 확인서

저자(들)는 사회복지법제학회의 연구윤리규정을 준수하여 논문을 작성하였으며, 특히 아래의 사항에 대하여 확인합니다.

1. 투고논문이 저자의 지적 창작이며 타인의 저작권을 침해한 바 없음
2. 저자는 투고논문의 작성에 실질적인 지적 공헌을 하였으며, 투고논문의 내용에 대하여 모든 책임을 부담함
3. 투고논문은 타인의 명예 등 권리를 침해한 바 없음
4. 투고논문은 과거에 출판된 적이 없으며, 다른 학술지에 중복 게재를 위하여 투고하지 않았고, 투고할 계획이 없음
5. 사회복지법제학회지인 『사회복지법제연구』 발행인은 투고논문에 대한 저작권 침해에 대하여 이의제기, 고소 기타 저작권 보호를 위한 제반 권리를 보유함

저작권활용 동의서

투고자는 본 논문이 사회복지법제학회지인 『사회복지법제연구』에 게재될 경우, 정보통신망을 통한 논문의 제공·DB구축을 위하여 저작물의 내용을 변경하지 않는 범위 내에서 편집을 할 권리 및 복제권·공중송신권·배포권·출판권 등 저작물의 이용에 관한 배타적인 권리를 사회복지법제학회에 위임합니다.

20 년 월 일

저자	성명	소속	이메일	연락처	서명
제1저자					
교신저자					
공동저자 1					
공동저자 2					

IV. 2019년 사회복지법제학회 임원 명단

1. 명예회장

명예회장	송정부 (상지대학교)
명예회장	신복기 (부산대학교)
명예회장	홍정선 (지방자치단체 중앙분쟁조정위)

2. 회장

법학 회장	최승원 (이화여자대학교)
사회복지학 회장	윤찬영 (전주대학교)

3. 부회장 10인 이내 :

수석부회장 (사회복지학)	이승기 (성신여자대학교)
사회복지학분야	이명현 (경북대학교)
법학분야	차선자 (전남대학교)
	조성규 (전북대학교)
	우주형 (나사렛대학교)
실무분야	윤동성 (순천 성신원)
	박용오 (한국사회복지사협회 사회복지인적자원연구원)

4. 감사 2인

사회복지학분야	조운영 (초록우산 부산아카데미)
법학분야	윤현석 (원광대학교)

5. 집행이사회

	위원장
총무 분과	사회복지학: 김광병 (청운대학교)
	법학: 윤석진 (강남대학교)
연구 분과	사회복지학: 서동명 (동덕여자대학교), 김태동 (김포대학교), 우수명 (대림대학교)
	법학: 김대인 (이화여자대학교), 장선미 (이화여자대학교)
학술 분과	사회복지학: 우수명 (대림대학교), 김수정 (부산가톨릭대학교)
	법학: 김영미 (근로복지공단), 장선미 (이화여자대학교)
편집 분과	사회복지학: 김수정 (부산가톨릭대학교)
	법학: 김상태 (순천향대학교), 손현 (한국법제연구원)
교육 분과	사회복지학: 류미령 (강동대학교), 이홍직 (강남대학교)
	법학: 김태환 (한국여성정책연구원), 김도년 (한국소비자원)
대외 협력 분과	사회복지학: 이채식 (우송정보대학), 김광래 (장애인직업재활시설 연광 실업)
	법학: 김은주 (제주대학교), 최운영(이화여자대학교), 최환용 (한국법제 연구원)

재무 분과	사회복지학: 박은양
	법학: 양승미 (동양대학교)
입법 분과	사회복지학: 배도 (한국사회복지협의회)
	법학: 장유리 (인사혁신처), 박우경 (한양대학교)
지식 분과	사회복지학: 김제선 (백석예술대학교), 임유진 (고신대학교)
	법학: 배유진 (사회보장정보원)
연구 윤리 분과	사회복지학: 김수정 ((사)미래복지경영), 이서영 (한경대학교), 황미경 (서울기독대학교)
	법학: 김민정 (감사원 감사연구원), 박가림 (법무법인 소헌)
간사	임주리, 마상훈, 하민정, 성윤희, 강지선, 이경은, 박성수, 황희옥

V. 사회복지법제학회 활동 안내

1. 사회복지법제학회 학술행사 안내

□ 5월, 10월 상·하반기 두 차례 학술대회를 개최합니다.

2. 사회복지법제학회 연구회 운영 안내

□ 매월 연구회를 진행하며, 연속적인 논의를 할 수 있도록 합니다.

3. 사회복지법제학회 학술지 『사회복지법제연구』 발간 안내

□ 『사회복지법제연구』는 학술대회 발표논문, 일반논문, 사회복지관련 법령 해설, 판례 평석, issue와 쟁점, 주요 해외 법령소개 및 논문 번역 등 다양한 주제로 만들어가고자 합니다. 『사회복지법제연구』의 구성 및 편집에 관한 고견과 회원 여러분의 옥고를 부탁드립니다.

4. 회비납부 안내

□ 사회복지법제학회는 회원여러분의 회비로 운영되고 있으며, 학술대회 참가 시 납부 영수증을 배부해드리거나 요청 시 우편으로 발송해드립니다.
학회 발전을 위한 회원 여러분의 많은 관심과 애정 부탁드립니다.

- | |
|--------------------------------------------------------------------------------------|
| (1) 연 회 비 : 회장 100만원 / 부회장 50만원 / 이사 10만원
일반회원 5만원 / 일반 단체회원 10만원 / 기관 및 협의회 20만원 |
| (2) 입금계좌 : 신한은행 140-011-374719 (예금주: (사)사회복지법제학회 최승원) |

■ 사회복지법제연구 편집위원 (임기 2019.1.1.~2020.12.31. 2년 임기)

편집위원장			김수정(부산가톨릭대)		
사 회 복 지 학	위원	이승기(성신여대)	법학	위원	하명호(고려대)
		서정희(군산대)			이달휴(경북대)
		이명현(경북대)			이호용(한양대)
		김광병(청운대)			조성규(전북대)
		남찬섭(동아대)			윤석진(강남대)
간사	하민정(이화여대 박사수료), 성윤희(이화여대 박사수료), 이경은(이화여대 박사과정), 황희옥 (이화여대 석사과정)				

사회복지법제연구 2019. 08. 제10권 제2호 (통권 제15호)	
SOCIAL WELFARE AND LAW JOURNAL	Vol. 15
인 쇄: 2019년 8월 27일 발 행: 2019년 8월 30일 발행인: 최 승 원 발행처: 이화여자대학교 법학연구소 사회복지법제센터 주 소: 120-750 서울 서대문구 대현동 11-1 이화여자대학교 법과대학 법학관 416호 전화: (02) 3277-3503 전송: (02) 3277-3503	
----- ISSN 2093-8667	