SOCIAL WELFARE AND LAW JOURNAL

사 회 복 지 법 제 연 구

한국사회복지법제학회
사회복지법제연구 통권 제3호 2012년 10월

〔권두언〕 신복기 (학회 회장, 부산대 교수)

[발표 논문]
국민기초생활보장법상 '부양의무자'의 법적 문제 ····· 전경근 3

▸토론문
부양의무자 기준의 합리적 설정을 위한 제언 ····· 이병우 31
부양의무자 조건, 어디까지 보아야 하는가? -사회복지 이념적 측면에서 본 토론문- ··· 박용오 35

[발표 논문]
사회서비스보장을 위한 입법과제 ····· 윤찬영 39

▸토론문
「사회(복지)서비스 보장을 위한 입법과제」에 대한 토론문 ····· 조성규 65
사회보장기본법 개정과 사회서비스 '보장'의 과제 ····· 김용득 72
"사회(복지)서비스 보장을 위한 입법과제" 토론문 ····· 김태호 78

〔일반논문〕
스웨덴 사회부조 정책의 전개와 과제 - 사회부조 30년의 동향을 중심으로- ····· 이명현 83
사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 제정의 의미와 과제 ····· 박차상 107
기초노령연금법의 정책결정과성 분석 ····· 이진숙 · 박경진 127
장애인차별금지법의 개선방안에 관한 연구 ····· 배의식 155

〔한국사회복지법제학회 관련 자료〕 ····· 171
창립취지문
한국사회복지법제학회 학술대회 프로그램
한국사회복지법제학회 정관(회칙)
한국사회복지법제학회 논문투고규정, 논문심사규정, 편집위원회규정, 윤리규정
한국사회복지법제학회 임원명단
한국사회복지법제학회 활동 안내

CONTENTS

[FOREWORD] Shin, Bok ki

[SYMPOSIUM]

Legal Problem of Person liable for Supporting
in National Basic Living Security Act ····· Jun, Gyung-Gun 3

[SYMPOSIUM]

Tasks for Social Service Security ····· Yoon, Chan Hyung 39

[ARTICILES]

A Study on the Social Assistance in Sweden
-Thirty Years History of Sweden- ····· Lee, Myoung Hyun 83

The Meaning and Assignments of making the Act on the Use of Social Services and the Management of Social Service Vouchers ····· Park, Cha-Sang 107

n Analysis of Policy Making Process
of Basic Old-Age Pension ····· Lee, Jin Sook · Park, Kyeong Jin 127

The study for improvement direction of the Disability Discrimination Act
····· Bea, UiSik 155

[MISCELLANY INFORMATION]

<권두언>

사회복지빅데이터 시대에 대응하는 사회복지정보시스템을 구축하자

이번 한국 사회복지법제학회는 한국법제연구원과 공동으로 “사회복지빅데이터 시대의 도래와 법제적 대응”를 대주제로 국회 의원회관에서 개최되었습니다. 최근 사회복지분야에 있어서도 그 데이터의 양, 데이터의 속도 그리고 데이터의 다양성 등 세 가지 차원에서 데이터의 성장과 변화가 요청되고 있습니다. 한국사회복지법제학회는 이러한 사회복지빅데이터 시대의 도래에 적극적으로 대처하기 위해서는 기존의 사회복지정보체계의 구축과 운영에 새로운 관점의 도입이 필요함을 인식하고 그 법제적 대응책을 모색하고 있습니다. 왜냐하면 빅데이터를 고려한 사회복지정보체계의 개발과 발전적 전환도 확고한 법제적 뒷받침 아래서 이루어져야하기 때문입니다.

특히 모바일기기의 획기적 보급과 진화, 클라우드 서비스를 통한 개인과 조직에의 데이터 집중 그리고 소셜미디어 활용이 일상화되면서 빅데이터는 기업과 일반 서비스산업은 물론 공공복지, 의료 및 건강 등 사회의 전반적인 분야로 확산되어 새로운 가치창출과 효율성·효과성 향상에 큰 기여를 할 것으로 전망됩니다. 그래서 앞으로는 데이터를 어떻게 유통하고 활용하는가가 그 조직의 경쟁력을 결정하는 핵심적 요소가 될 것이기 때문에 빅데이터에 대한 관심은 더욱 높아질 것이 확실합니다. 따라서 전면개정 사회보장기본법에서도 빅데이터 시대에 대응하기 위해 사회보장정보의 전자적 관리에 관한 규정을 신설하고 사회보장정보시스템의 구축·운영·지원을 위하여 전담기구를 설치할 수 있도록 규정하고 있습니다.

빅데이터 시대에 대응하는 사회보장정보시스템은 사회보험, 공공부조, 사회서비스 등에 관한 급여의 신청, 조사. 수급자격 판정, 서비스의 결정, 서비스 이력관리 그리고 사후관리까지의 업무에 필요한 자료와 정보를 통합·연계하여 처리·기록·관리·지원하는 통합정보시스템이라 할 수 있습니다. 이것은 또한 사회복지사업법에 따라 이미 구축·운영 중인 사회복지통합관리망(행복e음)을 포괄하는 통합시스템으로 구축·운영될 필요가 있습니다. 따라서 이러한 통합사회복지정보시스템을 빅데터 시대의 도래에 부응하도록 구축·운영하기 위해서는 그 전담기구로서 설립된 한국보건복지개발원의 장기적이고 발전적인 안목과 적극적인 역할이 매우 중요할 것입니다. 한국보건복지정보개발원의 중요한 역할을 기대합니다.

끝으로 한국사회복지법제학회의 제반 활동에 전력을 경주하여 우리 학회 및 학술지의 발전을 위해 노고를 아끼지 않으신 최승원・윤동성・윤찬영・이춘성부회장님, 이명현・하명호 총무이사님, 이호용・박경일 편집위원장님, 차선자 학술위원장님, 이승기 연구위원장님, 박용오・최환용 대외협력위원장님, 조성규 재무위원장님, 윤성호・권건보 출판위원장님, 조윤영・윤현석 감사님을 비롯한 이사님들과 박은앙 간사에게 감사의 말씀을 드리며 발간사에 가름합니다.

2012년 10월

한국사회복지법제학회 회장

부산대학교 교수　신 복 기

발표 논문

한국사회복지법제학회
사회복지법제연구 통권 제3호 2012년 10월
Korean Academy of Social Welfare and Law
Vol.3, October 2012

국민기초생활보장법상 '부양의무자'의 법적 문제

전경근*

目 次

Ⅰ. 들어가는 말

Ⅱ. 민법상의 부양의무자
1. 부양의무자의 범위
2. 부양의무의 결정
3. 소결

Ⅲ. 국민기초생활보장법상의 부양의무자
1. 국민기초생활보장법에 따른 부양의무자의 결정
2. 민법과의 비교

Ⅳ. 부양의무자의 축소의 필요성
1. 부양의무자의 범위에 관한 논의
2. 부양의무자의 축소를 위한 법률안
3. 부양의무자 범위의 축소에 관한 사견

Ⅴ. 맺는 말

Ⅰ. 들어가는 말

국민기초생활보장법은 종전에 시행되던 생활보호법[1]을 대체하기 위하여 제정된 법으로, 1999. 9. 7. 법률 제6024호로 제정되어 2000. 10. 1.부터 시행되고 있다. 생활보호법 제3조에서는 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양할 능력이 없는 경우에만 생활보호법에 의한 보호를 받을 수 있도록 규정하고 있었다.[2] 따라서 생활보호법이 적용되던

발표일 : 2011. 11. 25., 수정일 : 2011. 12. 06, 게재확정일 : 2012. 10. 05
* 아주대학교 법학전문대학원 교수, 법학박사
1) 생활보호법은 1961. 12. 30. 법률 제913호로 제정되어 1962. 1. 1.부터 시행되었으며, 국민기초생활보장법의 시행과 동시에 생활보호법 폐지법률[1999. 9. 7. 법률 제6024호]에 의하여 폐지되었다.
2) 1962년에 제정된 생활보호법 시행령 제1조에서는, "생활보호법 제3조 제1항의 규정에 의한 부양의무자가 있어도 부양할 능력이 없는 경우라 함은 보호대상자의 부양의무자가 다음 각호의 1에 해당하는 경우를 말

시기의 부양의무자의 범위는 민법에서 규정하고 있는 부양의무자에 관한 규정이 그대로 적용되어, 직계혈족 및 그 배우자간, 호주와 가족간 그리고 생계를 같이하는 기타 친족간에 서로 부양의 의무가 있는 것으로 해석되었을 것으로 생각된다.[3)]

한편 생활보호법을 대체하여 제정된 국민기초생활보장법 제2조 제5호에서는, "'부양의무자'라 함은 제5조의 규정에 의한 수급권자를 부양할 책임이 있는 자로서 수급권자의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족을 말한다."고 규정하였다. 이는 민법 제974조에서 부양의무자의 범위를 직계혈족 및 그 배우자간(제1호), 기타 친족간(생계를 같이 하는 경우에 한한다)(제3호)로 정하고 있는 것과 비교할 때 부양의무자의 범위를 야간 축소한 것이라고 평가할 수 있을 것이다. 그 후 부양의무자의 범위에 관한 규정은 2차례 개정되었으며, 현재는 수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자만이 국민기초생활보장법에서 규정하는 부양의무자에 해당하는 것으로 되었다. 그러므로 민법이나 생활보호법상의 부양의무자의 범위와 비교할 때, 국민기초생활보장법에서 규정하는 부양의무자의 범위가 대폭 축소되었다고 할 수 있을 것이다.

그럼에도 불구하고 현재 국회에는 부양의무자의 범위를 직계혈족만으로 축소하거나 부양의무자에 관한 규정을 삭제하자는 법안이 제출되어 있다.[4)] 그렇다면 이들 법률안의 제

한다."고 규정하고 있었다.

1. 남자로서 연령 65세 이상인 때
2. 부녀자로서 50세 이상인 때
3. 심신장애로 인하여 근로능력이 없을 때

그렇지만 생활보호법이 폐지될 당시에 시행된 시행령 제2조는 부양능력이 없는 경우 등의 범위에 관하여, 법 제3조 제1항 및 제3항의 규정에 의한 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 경우는 다음 각호의 1에 해당하는 경우로 한다고 하면서, 아래와 같이 규정하고 있었다.

1. 부양의무자의 소득 및 재산이 보건복지부장관이 최저생계비 및 가구원수 등을 감안하여 정하는 기준에 미치지 못하는 경우
2. 다음 각목의 1에 해당하는 경우로서 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)이 제17조 제2항의 규정에 의한 생활보호위원회의 심의를 거쳐 부양의무자의 부양을 받을 수 없다고 인정하는 때
   가. 부양의무자가 행방불명인 경우
   나. 부양의무자가 병역법에 의하여 징집 또는 소집된 경우
   다. 부양의무자가 행형법 및 사회보호법에 의하여 교도소·구치소 또는 보호감호소에 수용중인 경우
   라. 부양의무자가 해외이주를 한 경우
   마. 부양의무자가 부양을 거부 또는 기피하는 경우
   바. 기타 가목 내지 마목에 준하는 사유가 있는 경우

3) 이 가운데 '호주와 그 가족간'의 부양의무는 1990. 1. 13. 법률 제4199호로 호주제 중 일부가 폐지되면서 삭제되었다.

4) 이 논문을 발표할 당시인 제18대 국회에서는 부양의무자의 범위와 관련하여 7건의 법률안이 제출되었으며, 제19대 국회가 개회한 후에는 4건의 법률안이 제출되었다.

안이유를 통하여 국민기초생활보장법에서 규정하는 부양의무자에 관한 조건이 수급권자를 결정함에 있어서 어떠한 문제를 야기하고 있는지 살펴볼 필요가 있을 것이다.

그래서 이 글에서는 민법상의 부양의무자의 범위와 국민기초생활보장법상의 부양의무자의 범위를 비교하고, 국민기초생활보장법에 따라 수급권자를 정함에 있어서 부양의무자에 대한 조건에 관한 문제점과 그에 대한 해결책을 제시해 보기로 한다.

Ⅱ. 민법상의 부양의무자

1. 부양의무자의 범위

민법 제974조에서는 "다음 각호의 친족은 서로 부양의 의무가 있다."고 규정하면서 다음 각호에 해당하는 친족으로 '1. 직계혈족과 그 배우자간' 및 '3. 기타 친족간(생계를 같이하는 경우에 한한다.)'을 들고 있다.

1) 직계혈족

여기에서의 직계혈족이란 혈연이 친자관계, 조손관계 등에 의하여 수직으로 연결되는 혈족으로서 직계존속과 직계비속으로 나누어지며, 직계존속은 자기의 부모를 비롯하여 부모보다 항렬(行列)이 높은 직계혈족을 말하며, 직계비속은 자기의 자녀를 비롯하여 자녀보다 항렬이 낮은 직계혈족을 말한다.[5] 그리고 혈족에는 자연혈족뿐만 아니라 법정혈족이 포함되므로, 양부모 및 그 직계존속과 양자도 포함된다.[6] 나아가 민법 제866조 이하에서 규정하는 일반양자로 편입된 경우에는 민법 제882조의2에 따라 입양으로 인하여 친생부모와의 친족관계가 단절되지 아니하므로 입양된 후에도 친생부모에 대한 부양의무를 부담한다고 할 것이다.[7] 다만 2008년부터 시행된 개정민법에서 도입한 친양자로 입양된

5) 김주수·김상용, 주석 민법 친족(1), 97면.
6) 다만 계모나 적모의 경우, 1990년에 개정된 민법이 시행되기 전에는 혈족에 포함되었지만, 현재는 혈족의 배우자로서 인척에 해당할 뿐이다. 그러나 직계혈족의 배우자에 해당하기 때문에 부양관계의 범위에 포함된다.
7) 민법 제882조의2는 2012. 2. 10. 민법개정으로 신설되었는데, 동조 제2항에서는 "양자의 입양 전의 친족관

경우에는 친생부모와의 친족관계가 소멸하므로, 친양자로 입양이 된 후에는 친생부모에 대한 부양의무를 부담하지 않는다고 해석해야 할 것이다.[8] 나아가 성년이 된 자녀도 부모 사이에서도 서로 부양할 의무도 여기에 포함된다.[9] 그리고 직계혈족 사이에는 상호간에 부양할 의무가 있으므로 할아버지와 손자 등 직계혈족에 해당하는 혈족 사이에도 부양의무를 인정할 수 있다.

2) 직계혈족의 배우자

배우자는 혼인에 의하여 결합한 자를 말하는데, 본인의 배우자에 대해서는 민법 제974조에 의한 부양의무가 아닌 민법 제826조에 따른 부양의무가 인정되는 것으로 해석하기 때문에 제974조에 의한 부양의무를 부담하는 자의 범위에서 본인의 배우자는 제외된다.[10] 따라서 여기에서의 배우자는 자녀의 배우자(사위나 며느리)나 배우자의 부모인 경우(시부모나 장인 장모) 및 부모의 배우자이면서 혈족이 아닌 경우, 즉 부모가 재혼한 경우(계부나 계모)나 혼외자의 경우(적모)에 있어서 혈족인 부 또는 모의 배우자를 말한다.

그런데 직계혈족의 배우자에게 부양의무를 인정할 수 있는가에 대하여 판단하고 있는 2건의 하급심 판결에서는 부양권리자와 생계를 같이 하지 않는다는 것을 이유로 부양의무자의 부양의무를 부정하고 있어, 법령의 해석에 있어서 약간의 혼란을 야기하고 있다.

먼저 서울가정법원 2007. 6. 29. 자 2007브28 결정에서는 계모가 전처소생의 자녀에 대하여 부양료의 지급을 청구한 사안에서, “민법이 직계혈족의 배우자와의 관계에 있어서도 직계혈족과의 관계와 마찬가지로 직계혈족을 제외한 기타 친족에 비하여 보다 넓은 범위

계는 존속한다.”고 규정하고 있다.

8) 친양자 입양의 효력에 관하여 규정하고 있는 민법 제908조의3 제1항에서는 “친양자는 부부의 혼인중 출생자로 본다.”고 규정하고 있고, 제2항에서는 “친양자의 입양 전의 친족관계는 제908조의2 제1항의 청구에 의한 친양자 입양이 확정된 때에 종료한다. 다만, 부부의 일방이 그 배우자의 친생자를 단독으로 입양한 경우에 있어서의 배우자 및 그 친족과 친생자간의 친족관계는 그러하지 아니하다.”고 규정하고 있다.

9) 다만 부모에 의한 미성년 자녀에 대한 부양은 민법 제913조에 근거하는 것으로 해석하므로 직계혈족간의 부양관계에 포함되지 않는다. 김주수·김상용, 친족상속법, 462면.

10) 부부간의 부양이 1차적 부양의무라는 점에 대해서는 이견이 없지만, 부양의 근거조문이 민법 제826조인지 제974조인지에 대해서는 견해의 차이가 있는 것으로 보인다. 그렇지만 부부간에 1차적 부양의무가 존재한다는 점에 대해서는 이견이 없으므로 근거규정이 무엇인지는 중요하지 않다고 생각된다(동지: 박동섭, 친족상속법, 429면). 대법원 1991. 12. 10. 선고 91므245 판결에서도 부부 사이의 부양의무에 관한 근거규정으로 제826조와 제974조를 들고 있다.

에서 부양의무를 인정하는 것은 직계혈족의 배우자의 경우 직계혈족과 부부공동생활을 한다는 점에 기인한 것이라고 할 것이므로, 민법 제974조 제1호에 규정된 직계혈족의 배우자는 직계혈족과 부부공동생활을 하는 배우자로 제한하여 해석하여야 한다. 설령 민법 제974조 제1호를 위와 같이 제한적으로 해석할 수 없다고 하더라도, 적어도 직계혈족이 사망한 경우 그 직계혈족의 생존배우자와의 관계는 민법 제974조 제1호에 해당한다고 볼 수 없다. 왜냐하면, 민법 제974조 제1호는 '직계혈족 및 그 배우자간'이라고 규정하고 있는바, 배우자관계는 혼인의 성립에 의하여 발생하며, 당사자 일방의 사망 또는 혼인의 무효·취소, 이혼으로 인하여 소멸하는 것이므로 직계혈족이 사망함으로써 직계혈족과의 배우자관계는 소멸되었기 때문이다. 물론, 앞서 본 바와 같이 민법은 부부의 일방이 사망하여도 인척관계는 바로 종료되는 것이 아니라 생존배우자가 재혼하는 경우에 종료한다고 규정하고 있으므로 배우자인 직계혈족이 사망하여도 친족관계는 그대로 유지되고 있으나 이로 인한 부양의무는 민법 제974조 제3호에 따라 생계를 같이 하는 경우에 한하여 인정되는 것이다. 결국, 민법은 '직계혈족 및 직계인척간'이라고 규정하지 않고 '직계혈족 및 그 배우자간'이라고 규정함으로써 직계혈족의 배우자와의 관계에 있어, 직계혈족이 생존해 있다면 부양의무자와 부양권리자가 생계를 같이 하는지와 관계없이 부양의무를 인정하고 직계혈족이 사망하면 부양의무자와 부양권리자가 생계를 같이 하는 경우에 한하여 부양의무를 인정하며 생존배우자가 재혼함으로써 인척관계가 종료되면 부양의무를 부담시키지 않는 것이다."라고 판시함으로써 계모와 전처소생의 자녀 사이에는 생계를 같이 하는 경우에만 부양의무가 있는 것으로 판단하였다.

그리고 대구지방법원 가정지원 2008. 7. 29. 자 2008느단801 심판에서는 남편이 사망한 후 며느리가 시아버지를 부양할 책임이 있는가가 문제된 사안에 대하여, "배우자관계는 혼인의 성립에 의하여 발생하고, 당사자 일방의 사망, 혼인의 무효·취소, 이혼으로 인하여 소멸하지만, 민법 제775조 제2항에 의하면 부부의 일방이 사망한 경우에도 그 직계혈족과의 혼인으로 인하여 발생한 인척관계는 일단 그대로 유지되다가 생존한 배우자가 재혼한 때에 비로소 종료하도록 되어 있으므로, 부부의 일방이 사망하여 배우자관계가 소멸한 경우에 생존 배우자는 민법 제974조 제1호에서 정한 부양의무자인 '직계혈족 및 그 배우자간'에 있어서의 '배우자'는 아니므로 제1호에서 정한 부양의무자에는 해당하지 않고, 다만

생존 배우자가 재혼하지 않고 있는 경우에는 인척관계가 그대로 유지되어 민법 제974조 제3호에 의한 부양의무는 일단 존재한다고 볼 수 있으므로 생계를 같이하고 있는 경우에 한하여 친족간의 부양의무가 인정된다."고 판시함으로써 남편이 사망한 후에는 생계를 같이 하지 않는다면 며느리가 시아버지를 부양해야 할 의무가 없다고 판단하였다.

따라서 위와 같은 판례에 따라 직계혈족의 배우자를 다시 정의한다면, 직계혈족의 배우자는 부양의무자가 될 직계혈족의 자녀와 생계를 같이하는 경우에 한한다고 하는 제한이 추가되어야 할 것이며, 그 경우에 한하여 부양을 받을 수 있다고 제한적으로 해석하여야 할 것이다.

3) 기타 친족

민법은 8촌 이내의 혈족, 4촌 이내의 인척 및 배우자를 친족으로 하며(제777조), 인척에는 혈족의 배우자, 배우자의 혈족, 배우자의 혈족의 배우자가 포함된다(제769조). 다만 부양의 의무가 있는 친족은 생계를 같이하는 경우에 한하는 바, 이 때 생계를 같이 한다는 의미를 공동의 가계 내에서 생활하는 것을 의미한다고 해석되므로, 동거하면 생활공동체 관계에 있는 경우는 물론, 반드시 동거하지 않더라도 공동의 가계에 속한 때에는 이 범주에 포함될 수 있다고 본다.[11] 그렇지만 민법의 규정만으로는 기타 친족의 범위를 명확하게 하기는 곤란하므로 소득세법에서 규정하는 생계를 같이하는 부양가족의 범위를 참고할 필요가 있을 것으로 생각된다.

소득세법 제53조에서는 제50조[12]에서 규정하는 기본공제의 대상이 되는 '생계를 같이

---

11) 김주수·김상용, 주석 민법 친족(3), 655면. 김주수·김상용 교수는 생계를 같이하는 예로 자녀가 학교 기숙사에 들어가 하는 경우에도 부모와 같은 가계에 속하는 경우, 즉 부모로부터 학비, 용돈 등을 받아서 생활하는 경우에는 '생계를 같이'한다고 볼 수 있을 것이라고 한다.

12) 소득세법 제50조(기본공제) ① 종합소득이 있는 거주자(자연인만 해당한다)에 대해서는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람의 수에 1명당 연 150만원을 곱하여 계산한 금액을 그 거주자의 해당 과세기간의 종합소득금액에서 공제한다.

1. 해당 거주자
2. 거주자의 배우자로서 연간 소득금액이 없거나 연간 소득금액의 합계액이 100만원 이하인 사람
3. 거주자(그 배우자를 포함한다. 이하 이 호에서 같다)와 생계를 같이 하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 부양가족(제51조 제1항 제2호의 장애인에 해당되는 경우에는 나이

하는 부양가족의 범위'에 관하여 다음과 같은 기준에 따라 그 범위를 정하고 있다.[13)]

ⅰ) 직계비속과 입양자를 제외한 주민등록표의 동거가족으로서 해당 거주자의 주소 또는 거소에서 현실적으로 생계를 같이 하는 사람

ⅱ) 직계비속과 입양자를 제외한 거주자 또는 동거가족이 취학·질병의 요양, 근무상 또는 사업상의 형편 등으로 본래의 주소 또는 거소에서 일시 퇴거한 경우[14)]

ⅲ) 배우자를 포함한 거주자의 부양가족 중 거주자의 직계존속이 주거 형편에 따라 별거하고 있는 경우

2. 부양의무의 결정

민법상의 부양의무에 관하여는 "부양을 받을 자가 자기의 자력 또는 근로에 의하여 생활을 유지할 수 없는 경우에 한하여 이를 이행할 책임이 있다."고 규정하고 있다(제975

의 제한을 받지 아니한다)으로서 연간 소득금액의 합계액이 100만원 이하인 사람

가. 거주자의 직계존속(직계존속이 재혼한 경우에는 그 배우자로서 대통령령으로 정하는 사람을 포함한다)으로서 60세 이상인 사람

나. 거주자의 직계비속으로서 대통령령으로 정하는 사람과 대통령령으로 정하는 동거 입양자(이하 "입양자"라 한다)로서 20세 이하인 사람. 이 경우 해당 직계비속 또는 입양자와 그 배우자가 모두 제51조 제1항 제2호에 따른 장애인에 해당하는 경우에는 그 배우자를 포함한다.

다. 거주자의 형제자매로서 20세 이하 또는 60세 이상인 사람

라. 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급권자 중 대통령령으로 정하는 사람

마. 「아동복지법」에 따른 가정위탁을 받아 양육하는 아동으로서 대통령령으로 정하는 사람(이하 "위탁아동"이라 한다)

13) 소득세법 제53조(생계를 같이 하는 부양가족의 범위와 그 판정시기) ① 제50조에 규정된 생계를 같이 하는 부양가족은 주민등록표의 동거가족으로서 해당 거주자의 주소 또는 거소에서 현실적으로 생계를 같이 하는 사람으로 한다. 다만, 직계비속·입양자의 경우에는 그러하지 아니하다.

② 거주자 또는 동거가족(직계비속·입양자는 제외한다)이 취학·질병의 요양, 근무상 또는 사업상의 형편 등으로 본래의 주소 또는 거소에서 일시 퇴거한 경우에도 대통령령으로 정하는 사유에 해당할 때에는 제1항의 생계를 같이 하는 사람으로 본다.

③ 거주자의 부양가족 중 거주자(그 배우자를 포함한다)의 직계존속이 주거 형편에 따라 별거하고 있는 경우에는 제1항에도 불구하고 제50조에서 규정하는 생계를 같이 하는 사람으로 본다.(이하 생략)

14) 소득세법 제53조 제2항에서 일시퇴거한 자가 부양가족에 해당하기 위한 사유를 소득세법 시행령 제114조에서 규정하고 있는바, 그 사유는 "취학, 질병의 요양, 근무상 또는 사업상의 형편"으로 법률의 규정과 동일하다.

조). 따라서 제974조에서 규정하는 부양관계에 포함된다고 해서 당연히 부양의무가 발생하는 것은 아니며, 부양을 받으려는 자에게 다른 사람으로부터 부양을 받아야만 할 필요가 있어야 한다는 요건과 부양의무자에게는 부양권리자를 부양할 수 있는 자력이 있어야 한다는 요건이 충족된 경우에만 부양의무자에게 부양의 책임이 발생한다.

그렇지만 민법은 부양권리자가 부양을 받아야만 할 필요가 있어야 한다는 것이 구체적으로 어떤 상태에 있는 것인가에 관하여는 규정하지 않으며, 이에 대한 결정은 학설과 판례에 맡겨져 있다. 이러한 문제는 부양의무자에게 부양을 할 자력이 있는가에 관한 문제에 있어서도 동일한 방식으로 규정되어 있는데, 일반적으로는 부양의무자의 재산과 수입에서 부양의무자 자신의 사회적 지위에 상응하는 생활비용, 부담하는 채무의 변제에 필요한 금액 및 선순위의 부양권리자에 대하여 현재 지급하는 부양료 액수를 공제하고 남은 잉여가 있는 경우에 자력이 있다고 할 수 있을 것이다.[15]

그밖에 민법에서 규정하고 있는 부양에 관한 사항으로는 부양의 의무 있는 자가 여러 명인 경우에 어떤 방법으로 부양의무자나 부양의무의 범위를 정할 것인가 등이며, 이 경우에 있어서의 구체적인 부양료의 산정이나 부양의 방법 등에 관하여는 법원의 판단에 맡기고 있다.

따라서 어떠한 경우에 부양의무를 인정할 수 있는가는 판례를 통하여 살펴볼 필요가 있는바, 자력이 없는 부모에 부양의무를 인정한 구체적인 예로서는 청주지방법원 제천지원 2006. 3. 31. 자 2005느단140 심판을 들 수 있다. 이 사건의 청구인(상대방들의 아버지)은 상대방 2에 대한 2500만원의 채권 중 잔액 750만원에 상당한 채권과 옵티마 승용차 1대를 소유하고 있고, 상대방 1은 제천시 명동 57-1 대 298㎡(지분 63.3/900) 및 그 지상 2층 점포 건물(지분 40/530)을 취득하여 월세 약 350만 원의 소득이 있는데, 현재 전세금 약 1억 8,000만 원을 지급하고 거주하면서 대학생인 두 아들의 대학교 학비와 하숙비 등의 양육비를 부담하고 있고, 그 어머니인 소외 1에게 매월 30만 원 이상의 생활비를 정기적으로 송금하고 있다. 그리고 상대방 2는 경사로 근무하고 있는데, 현재 거주지의 아파트를 분양받아 1995년경부터 거주하고 있으며, 그 동안 소외 1의 부양료를 일부 분담하였고, 청구인에게 가끔 용돈을 지급하다가 혼인 당시 자금이 대여금이므로 반환하라는 청구

15) 김주수·김상용, 주석 민법 친족(3), 694면.

인에게 수회에 걸쳐 160만 원을 지급하였으며, 화해권고결정에 의하여 2,500만 원을 지급하기로 한 후 그 잔액 750만 원의 채무를 부담하고 있고, 은행 대출채무와 상대방 1에 대한 차용금 채무 등 6,000여만 원의 채무를 부담하고 있으면서 처와 두 자녀의 양육비를 부담하고 있다. 이러한 사실관계에 기초하여 법원은 "청구인과 상대방들은 아버지와 자녀라는 직계혈족 사이이므로 민법 제974조에 따라 서로 부양의무가 있고, 나아가 청구인은 현재 노쇠하고 병들어 자기의 자력 또는 근로에 의하여 생활을 유지할 수 없는 경우에 이르러 부양을 필요로 하는 상태인데, 상대방 1은 자기의 생활수준을 유지하고도 잉여가 있어 청구인을 부양할 능력이 있다고 인정되고, 상대방 2는 그에 이르지는 못하지만 청구인의 최소한 생활유지의무를 이행할 정도는 된다고 인정되며, 상대방 3은 별다른 소득이 없지만 청구인과 같이 생활하면서 청구인으로부터 토지를 증여받고 생모인 소외 2와 함께 청구인을 실제적으로 부양할 의무를 부담하고 있다는 점에서 상대방들 모두 청구인에 대한 부양의무가 인정된다."고 판단하면서 상대방 1은 매월 20만원, 상대방2와 3은 매월 10만원을 지급할 것을 명하였다.

3. 소결

민법상의 부양의무자는 직계혈족과 그 배우자 및 기타 생계를 같이 하는 친족으로서, 현행 국민기초생활보장법에서 규정하고 있는 부양의무자보다 그 범위가 넓다. 또한 구체적인 부양의무의 결정에 있어서도 부양권리자가 스스로 생계를 유지할 수 없어 부양을 받아야 할 필요가 있다는 점과 부양의무자에게 스스로의 생활수준을 유지하고도 잉여가 있을 경우에 부양을 해야 한다는 원칙만을 가지고 법원의 재량에 따라 부양 여부를 결정하도록 하고 있다. 따라서 현행법의 해석만으로는 구체적으로 어떠한 경우에 부양을 청구할 수 있으며, 얼마만큼의 부양료가 지급되어야 하는가에 대하여 부양권리자가 부양의무자가 미리 판단할 수 없을 뿐만 아니라, 부양권리자가 부모이고, 부양의무자가 자녀라고 할 때 부모가 자녀를 상대로 소를 제기해야 한다는 점에서 실제로 부양을 청구하는 예가 극히 드문 것으로 판단된다.[16]

16) 현재 법원도서관에서 운영하는 종합법률정보를 통하여 공개된 판결 가운데 친족간의 부양이 문제된 것은 앞서 인용한 3건에 불과하다.

Ⅲ. 국민기초생활보장법상의 부양의무자

1. 국민기초생활보장법에 따른 부양의무자의 결정

국민기초생활보장법은 부양의무자를 “제5조의 규정에 의한 수급권자를 부양할 책임이 있는 자로서 수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자를 말한다.”고 규정하고 있다. 따라서 현행 국민기초생활보장법상의 부양의무자에는 수급권자의 1촌의 직계혈족인 부모와 자녀 및 부모의 배우자이면서 본인과는 혈족관계가 없는 계부·계모나 적모와 자녀의 배우자인 사위나 며느리가 포함된다. 다만 부양의무자의 범위에 속하는 경우에도 부양의무자가 수급권자를 부양할 자력이 되지 않는 경우에는 법 제5조 제3항에서 규정하는 ‘부양의무자가 있어도 부양능력이 없는 경우’에 해당하여 부양권리자가 수급권을 가지게 되는데, 이에 대하여는 시행령 제4조에서 규정하고 있다.

시행령 제4조에 따르면, 법 제5조 제3항에서 ‘부양의무자가 있어도 부양능력이 없는 경우’란 부양의무자가 수급자인 경우(제1호)와 직계존속 또는 「장애인복지법」에 따른 중증장애인인 직계비속을 자신의 주거에서 부양하는 경우(제2호),[17] 그리고 제3조에 따른 실제소득에서 질병, 교육 및 가구특성을 고려하여 보건복지부장관이 정하여 고시하는 금액을 뺀 금액이 최저생계비의 100분의 130 미만인 사람과 일용근로 등에 종사하는 사람[18]의 경우에도 부양의무자에게 부양능력이 없는 경우에 해당한다(제3호).

나아가 차감된 소득이 수급권자 및 해당 부양의무자 각각의 최저생계비를 합한 금액의 100분의 130 미만이며, 재산의 소득환산액이 보건복지부장관이 정하여 고시하는 금액 미만이고, 부양의무자의 차감된 소득에서 부양의무자 최저생계비의 100분의 130에 해당하는 금액을 뺀 금액의 범위에서 보건복지부장관이 정하는 금액을 수급권자에게 정기적으로 지원하는 경우에도 부양능력이 없는 것으로 간주된다(제4호).[19] 그밖에 질병, 교육, 가구 특성 등으로 인하여 부양능력이 없다고 보건복지부장관이 정하는 경우(제5호)에도 부

17) 여기에 해당하는 부양의무자는 보건복지부 장관이 정하여 고시하는 경우에 한정된다.
18) 이 경우에 있어서 일용근로는 근로를 한 날이나 시간에 따라 근로대가를 계산하는 근로로서, 고용계약기간이 1개월 미만인 근로만 해당된다.
19) 다만, 노인·장애인·한부모 가정 등 수급권자 가구의 특성으로 인하여 특히 생활이 어렵다고 보건복지부장관이 정하는 경우에는 100분의 185 미만으로 한다(제4조 제1항 제4호 가목 단서).

양능력이 없는 것으로 본다. 그리고 부양의무자인 혼인한 딸 등의 부양능력에 대해서는 인정기준을 완화하여 정할 수 있도록 하고 있다(제4조 제2항).[20]

한편 시행령 제5조에서는 법 제5조 3항에서 규정하는 '부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 경우'에 대하여 규정하고 있는바, 「병역법」에 따라 징집되거나 소집된 경우, 「해외이주법」 제2조에 따른 해외 이주자에 해당하는 경우, 제2조 제2항 제3호부터 제6호까지에 해당하는 경우,[21] 부양을 기피하거나 거부하는 경우, 그 밖에 수급권자가 부양을 받을 수 없다고 특별자치도지사·시장·군수·구청장이 확인한 경우가 부양을 받을 수 없는 경우에 해당한다.

2. 민법과의 비교

위에서 살펴본 바와 같이 민법은 부양의무자가 어떤 조건을 갖추어야 하는가에 관하여 규정함이 없이 부양의 의무 있는 자를 정한 후, 부양의무자에게 부양할 수 있는 자력이 있고, 부양권리자에게는 부양이 필요한 경우에 당사자의 사정을 고려하여 부양의 여부나 그 액수를 결정하고 있다. 이와 비교할 때 국민기초생활보장법에서는 부양의무자의 범위를 '1촌인 직계혈족과 그 배우자'로 한정한 후에 이들 부양의무자가 있는 경우에도 실제로 부양할 수 없는 경우에는 부양의무자가 없는 것과 마찬가지의 효과를 부여하고 있다. 그러므로 결과적으로 국민기초생활보장법에서는 민법이 규정하는 부양의무가 이행되지 않아도 되는 사정에 관하여 매우 구체적으로 규정함으로써, 국민기초생활보장법이 민법

---

20) 부산지법 2012.4.5. 선고 2011구합4436 판결에서는, 구청장이 국민기초생활 보장법 제23조에 따른 기초생활보장수급자 부양의무자 확인조사를 통해 부양의무자인 딸 및 사위가 부양능력이 있는 것으로 보고 수급자 갑에게 지급하던 생계·주거급여를 감액하는 사회복지서비스 및 급여변경 처분을 한 사안에서, 수급기관이 수급자에 대한 급여를 감액하는 경우에는 관련 규정에 따른 충실한 조사를 하여야 한다고 해석되는 점, 딸이 혼인하여 남편 소득으로 월 소득이 있고 재산이 있다 하더라도 시어머니와 함께 거주하여 부양능력이 없는 경우에 해당하거나 부양을 기피하여, 갑이 부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 경우에 해당될 여지가 있는 점 등을 보면, 갑에게 국민기초생활 보장법 제5조 제1항의 부양능력이 있는 부양의무자가 있다고 보기 어려우므로 이와 다른 전제에서 한 위 처분은 위법하다고 판단하였다.

21) 3. 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 및 「치료감호법」 등에 따른 교도소, 구치소, 치료감호시설 등에 수용 중인 사람
4. 제38조에 따른 보장시설에서 급여를 받고 있는 사람
5. 실종선고 절차가 진행 중인 사람
6. 가출 또는 행방불명으로 경찰서 등 행정관청에 신고된 후 1개월이 지났거나 가출 또는 행방불명 사실을 특별자치도지사·시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다.)이 확인한 사람

상의 부양의무의 존부를 판단함에 있어서 근거자료로서의 역할을 하고 있다고 생각되며, 따라서 두 개의 법이 서로 동떨어진 내용을 규정하고 있는 것은 아니라고 평가할 수 있을 것이다.

그렇지만 최근에는 부양의무자로 인하여 수급권자로 선정되지 못하는 경우가 많다는 이유로 국민기초생활보장법상의 부양의무자의 범위를 더 축소하고자 하는 입법적 노력이 전개되고 있다.[22] 그렇다면 현재의 부양의무자에게 부양을 기대하기 힘든 어떤 사유가 있으며, 부양의무자의 범위를 더 축소하는 경우에 민법에서 규정하는 부양의무와의 관계에서 어떤 문제가 있는지에 관하여 차례로 살펴보기로 한다.[23]

Ⅳ. 부양의무자의 축소의 필요성

1. 부양의무자의 범위에 관한 논의

1) 1차적 부양의무와 2차적 부양의무의 구별

민법에 따른 부양은 부모의 미성년 자녀에 대한 부양과 부부 사이의 부양 그리고 제974조에 의한 친족간의 부양으로 나누고 있으며, 이 가운데 부모의 미성년 자녀에 대한 부양과 부부 사이의 부양은 1차적 부양이고, 제974조에 의한 친족간의 부양은 2차적 부양이라고 하는 것이 일반적인 견해이다.[24] 그리고 제1차적 부양의무는 부부관계나 친자관계의

22) 공성진 의원이 발의한 법률안의 제안이유에서 인용한 보건복지부 자료에 따르면, 소득인정액이 최저생계비 이하지만 부양의무자 기준 등으로 기초생활 보호를 받지 못하는 비수급 빈곤층의 사각지대 규모가 2008년 기준으로 103만 여명(전체 인구의 2.13%)으로 조사되었고, 또한 기초생활보장 수급 신청자 가운데 74.2%가 소득기준은 충족하는데 부양의무자 기준 때문에 수급권자 선정에서 탈락하였다고 한다.

23) 국민기초생활보장법 시행 1주년을 맞아 실시한 평가에 따르면, 수급탈락가구의 소득조사 결과 77.3%의 가구가 최저생계비 이하의 소득상태를 보이고 있고, 특히 부양의무자 기준에 대해 불만이 높다고 하며, 수급자 선정기준 중 특히 부양의무자 기준에 대하여는 전담공무원의 경우 부양의무자 범위, 부양능력 판별기준을 완화하자는 의견이 강화하자는 의견보다 상대적으로 높으며, 부양의무자 기준으로 탈락한 응답자의 경우 73.8%가 타당하지 않다고 보고 있다고 한다. 그리하여 중・단기적으로 부양의무자 기준의 완화를 위해서는 직계혈족 중 손자녀・조부모간, 형제간, 부모와 며느리(사위)간에는 기준부과 폐지를 검토하자는 의견을 제시한 바 있다. 자세한 것은 국민기초생활보장평가단, 국민기초생활보장제도시행 1주년 평가 요약문 참고.

현실적 공동생활 그 자체에 입각하여 당연히 요청되는 것으로서, 여기에는 「자기가 사는 권리는 다른 사람을 부양할 의무에 우선한다.」는 원칙은 적용되지 않는다고 한다.[25]

이에 반하여 2차적 부양의무는 사회보장의 대체물로서 누구도 자기의 생활을 희생해 가면서까지 부양의무를 지지 않는 것이라고 한다.[26] 따라서 부모에 대한 부양을 민법 제974조에서 규정하는 친족간의 부양의무라고 이해하는 한 자녀들이 자신의 생활을 희생하면서까지 부양할 필요는 없다고 할 것이다.[27] 그렇지만 이미 고령화 사회를 지나 고령사회로 접근해 가고 있는 현재에 있어서는 종전과 같은 기준에 따라 법령해석을 할 수 없다는 점에 대한 문제의식이 제기됨에 따라 성년자녀의 노부모에 대한 부양의 성질을 2차적 부양이 아닌 1차적 부양으로 보아야 한다는 견해가 제시되고 있다. 노부모에 대한 부양의무를 제1차적 부양의무라고 본다면, 자녀는 자기의 생활을 희생해 가면서까지 노부모를 부양할 의무가 있는 것이 되지만, 제2차적 부양의무라고 본다면 자녀의 자기의 생활을 유지하면서 여유가 있는 경우에 비로소 노부모를 부양할 의무가 있는 것으로 된다.[28] 성년자녀의 노부모에 대한 부양의무를 제1차적 부양의무로 보는 것은 전통적인 효도사상과 부합하는 면이 있고, 인도주의적 측면에서도 바람직하다고 평가할 수 있다.[29] 그러나 이러한 입장은 현실에서 원래 의도했던 것과 반대되는 결과를 낳을 가능성이 매우 높다는 점에서 문제가 있다.

부모에 대한 자녀의 부양의무를 제1차적 부양의무로 볼 경우에는 자녀에게 최소한의 자력이 있는 한, 국가에 의한 공적인 부양은 개입할 여지가 없다.[30] 그런데 만일 자녀가 스스로 노부모를 부양하지 않는다면, 부모가 부양료를 받기 위해서는 자녀를 상대로 하여 재판상 부양청구를 할 수밖에 없다. 그러나 우리사회의 현실에서 노부모가 자녀를 상대로 하여 재판상 부양청구를 하는 것은 매우 어렵다고 보아야 한다. 그렇다면 자녀가 노부모를 스스로 부양하지 않는 한에서는 자녀의 부모에 대한 부양의무를 제1차적 부양의무로 보는 것은 무의미할 뿐만 아니라, 노부모를 부양의 사각지대에 방치하는 결과로 이어질

24) 박동섭, 친족상속법, 429면; 신영호, 가족법강의, 255면.
25) 김주수·김상용, 주석 민법 친족(3), 651면.
26) 김주수·김상용, 주석 민법 친족(3), 651면.
27) 김주수·김상용, 주석 민법 친족(3), 651면.
28) 김주수·김상용, 주석 민법 친족(3), 652면.
29) 김주수·김상용, 주석 민법 친족(3), 652면.
30) 김주수·김상용, 주석 민법 친족(3), 652면.

수 있다. 왜냐하면, 스스로 부양할 능력이 없지만 자녀가 있는 노부모의 경우에는 자녀로부터도 부양을 받지 못하고, 국가에 대해서도 부양을 청구할 수 없는 상태가 발생할 수 있기 때문이다. 이러한 점을 고려해 본다면, 노부모에 대한 자녀의 부양의무를 제2차적 부양의무로 보는 것이 오히려 노인부양의 문제를 합리적으로 해결하는 방법이라고 생각된다.[31]

2) 국민기초생활보장법상의 부양의무자에 관한 논의

국민기초생활보상법상의 부양의무자의 범위는 2차례에 걸쳐 축소되었다. 법제정 당시에는 법 제5조의 규정에 의한 수급권자를 부양할 책임이 있는 자로서 수급권자의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족이 그 범위에 속하였지만, 2004. 3. 5. 법률 제7181호로 개정된 부양의무자의 범위는 '수급권자의 직계혈족'이 '수급권자의 1촌의 직계혈족'으로 축소되었으며, 2005. 12. 23, 법률 제7738호로 개정된 부양의무자의 범위는 '수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자'로 변경됨으로써 2촌 이내의 친족이 부양의무자에서 제외되었다.[32]

이와 같이 부양의무자의 범위가 점차 축소되었음에도 불구하고 부양의무자의 범위를 더 축소해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 왜냐하면 수급을 받을 필요가 있음에도 불구하고 수급의무자 조건에 걸려서 수급을 받지 못함으로써 빈곤층을 벗어나지 못하는 경우가 상당히 많은 것으로 파악되고 있기 때문이다.[33] 그리하여 이러한 문제를 해결하기 위하여 아래와 같은 방안에 따라 부양의무자 기준을 개선할 것을 제안하고 있다.[34]

첫째, 부양의무자 판단 기준의 개선을 통해서 정부의 책임을 확대하는 방안으로, 부양능력이 있다고 인정되는 소득수준을 현실적인 수준으로 높이고, 부양의무자에게 부과되는 부양비의 수준을 낮추는 방안

---

31) 김주수·김상용, 주석 민법 친족(3), 652면.

32) 부양의무자의 변천에 관한 자세한 내용은 김태완 외 3인, 기초보장제도 생계보장 평가와 정책방향, 75면 이하 참고.

33) 이에 관한 자세한 논의는, 이승호·구인회, 국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 적절성 평가, 39면 이하 참고.

34) 이래와 같은 제안은 노부모의 부양에 대한 부양의식 및 부양실태의 변화를 바탕으로 하고 있다. 이에 관한 자세한 논의는 이승호·구인회, 국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 적절성 평가, 46면 이하 참고.

둘째, 규제원칙의 변화를 하는 방안으로 열거주의 원칙에 의하여 결정된 부양의무자 기준을 포괄주의 원칙으로 변경하여 부양의무가 있는 경우를 법에 명시하고, 그에 해당하지 않는 나머지는 원칙적으로 부양의무가 없는 것으로 판단하는 방안

셋째, 장기적으로 노부모에 대한 자녀의 부양에 대해서 권장하는 수준으로 조정하고, 빈곤노인에 대한 급여자격이나 급여의 수준을 정하는데 있어서 더 이상 자녀의 부양을 전제하지 않는 것, 즉 국민의식에 부응하기 위해서는 빈곤노인에 대한 부양의무자 기준을 폐지하는 방안

넷째, 기초노령연금을 개편하여 빈곤노인에 대해서는 급여수준을 대폭 높임으로써 현재의 비수급 빈곤 노인가구 평균 빈곤갭을 메울 수 있는 20만원 수준의 급여를 제공하는 방안

위와 같은 방안들은 각각 장점과 단점을 가지고 있다고 생각되며, 이러한 방안 중 어떠한 것에 따라 수급권자를 결정할 것인가는 국민기초생활보장법에 의한 수급권자를 정하기 위하여 기준을 어떻게 설정할 것인가에 관한 정책적인 결단의 문제이다. 따라서 국민기초생활보장법이 빈곤층의 부양에 그 목적을 두고 있다면 현실적으로 빈곤층이 그 혜택을 볼 수 있도록 수급권자의 결정기준을 정비하여야 할 것이다.[35]

2. 부양의무자의 축소를 위한 법률안

제18대 국회의 임기 중인 2011년 3월을 기준으로 할 때, 부양의무자 기준을 축소 또는 폐지하는 내용을 담은 5건의 법률안이 보건복지위원회에 계류되어 있다고 한다.[36] 이 법률안을 수급자격요건을 기준으로 나누어 보면, 수급자격의 요건에서 부양의무자 기준을 완전히 제외하려는 안으로는 공성진의원안과 최영희의원안이 있고, 부양의무자 기준을 '1촌의 직계혈족'만으로 축소하여 완화하려는 주승용의원안이 있다. 그리고 수급자격요건이 아닌 보장비용 징수요건을 기준으로 하면 부양의무자 기준을 완전히 삭제하려는 공성

35) 부양의무자의 범위를 축소해야 한다는 취지의 논의는 국민기초생활보장법이 시행된 초기에도 있었다. 국민기초생활보장평가단, 국민기초생활보장제도시행 1주년 평가, 7면; 여유진, 국민기초생활보장제도 부양의무자기준과 빈곤사각지대 - 공적부양과 사적부양의 관계를 중심으로, 보건사회연구 24권 1호, 15면 이하.

36) 제18대 국회에 제출되었던 법률안은 모두 임기만료를 이유로 폐기되었지만, 제19대 국회에서도 같은 내용의 법률안이 제안되고 있고, 18대 국회에 제출되었던 법률안에 대해서는 검토보고서가 있다는 점에서 18대 국회에 제출된 법률안을 중심으로 하여 19대 법률안을 함께 살펴보기로 한다.

진의원안과 보장비용 징수요건으로서 부양의무자 기준은 현행대로 유지하려는 이낙연의원안, 그리고 '1촌의 직계혈족'으로 축소하여 완화하려는 주승용의원안, 곽정숙의원안, 최영희의원안이 있다.[37] 이와는 달리 2011년 5월에 제출된 김성진의원안에서는 엄격한 부양의무자 기준으로 비수급 빈곤층이 발생하는 현실을 감안하여 부양의무자가 부양할 수 없다고 보는 소득기준을 수급권자 및 해당 부양의무자 각각의 최저생계비를 합한 금액의 100분의 185까지 상향 조정하려고 하며, 2011년 12월에 제출된 김혜성의원안에서는 제5조에 제4항을 신설하여 노인, 장애인, 한부모가족 등의 경우에는 부양능력 판별기준을 그

37) 김대현, 공성진의원 대표발의 국민기초생활 보장법 일부개정법률안 검토보고서, 2면.

현 행	공성진의원(안)	곽정숙, 최영희, 주승용의원(안)
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 5. "부양의무자"라 함은 제5조의 규정에 의한 수급권자를 부양할 책임이 있는 자로서 수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자를 말한다.	제2조(정의) ----------. <삭 제>	제2조(정의) ----------. 5. "부양의무자"라 함은 수급권자를 부양할 책임이 있는 자로서 수급권자의 1촌의 직계혈족을 말한다.
현 행	**공성진, 이낙연, 최영희 곽정숙의원(안)**	**주승용의원(안)**
제5조(수급권자의 범위) ①수급권자는 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자로서 소득인정액이 최저생계비 이하인 자로 한다.	제5조(수급권자의 범위) ① 수급권자는 소득인정액이 최저생계비 이하인 자로 한다.	(현행과 같음)
현 행	**공성진의원(안)**	**이낙연, 주승용, 곽정숙, 최영희의원(안)**
제46조(비용의 징수) ①수급자에게 부양능력을 가진 부양의무자가 있음이 확인된 경우에는 보장비용을 지급한 보장기관은 생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 그 비용의 전부 또는 일부를 그 부양의무자로부터 부양의무의 범위안에서 징수할 수 있다.	제46조(비용의 징수) <삭 제>	제46조(현행과 같음)

부양의무자의 소득인정액이 해당 수급권자 및 부양의무자가구의 최저생계비를 합한 금액의 100분의 200 미만인 때에는 부양능력이 없는 것으로 보려고 한다.[38]

한편 제19대 국회에서 제출된 법률안을 보면, 부양의무자의 기준을 수급권자의 선정 조건에서 제외하고, 다만 부양비용 징수의 요건으로만 활용하되, 그 범위를 현행법이 1촌의 직계혈족 및 며느리, 사위 등 그 배우자까지 포함하고 있는데서 직계혈족의 배우자를 제외하고 1촌의 직계혈족만으로 한정하도록 하자는 이낙연의원안,[39] 부양의무자를 1촌의 직계혈족으로 한정하고, 부양의무자 규정은 보장비용 징수요건만으로 활용하고 부양의무자를 수급권자 선정조건에서 제외하도록 하자는 남인순의원안,[40] 부양의무자 기준을 수급권자 결정과정에서 뿐만 아니라 보장비용 징수요건에서도 제외하자는 강동원의원안,[41]

부양의무자 제도를 일괄폐지할 경우 소요예산의 증가 및 재산의 조기상속, 근로저하, 소득은닉 등의 부작용이 예상되므로 실제로 생활이 어렵고, 근로능력이 미흡한 가구에 대해서만 우선적으로 부양의무자 제도를 배제하자는 취지에서 수급권자 가구별 특성을 고려하여 수급권자 가구 구성원이 장애인으로 구성되어 있고, 이 중 한 명 이상이 장애등급 제3급 이상을 받은 경우에만 부양의무자 규정의 적용을 배제하자는 서병수의원안[42]이 있다.

1) 부양의무자의 범위를 축소하자는 법률안

최영희의원안에서는 현 국민기초생활보장법은 부양의무자 기준이 너무 가혹하고, 최저생계비 수준이 너무 낮아 매우 비현실적이며, 재산의 소득환산제의 비합리성, 차상위계층에 대한 법적지원의 미비, 급여체계 등 여러 가지 문제점이 많으므로, 부양의무자를 1촌의 직계혈족으로 한정하고 부양의무자 규정은 보장비용 징수 요건만으로 활용하고, 부양

38) 그밖에 전현희의원안에서는 부양의무자가 가족관계 단절 등의 이유로 정보제공동의서를 부득이하게 제출할 수 없는 경우에도 그 사유를 입증하는 경우에는 급여를 받을 수 있도록 하기 위하여 법 제22조 제8항에 "다만, 부양의무자 금융정보 등 제공동의서를 미제출하는 수급신청자에 대하여 부득이하게 제출할 수 없는 사유를 입증하는 경우는 제외한다."는 단서를 신설하고자 한다.

39) 2012. 6. 5. 발의 의안번호 65호. 이낙연의원안은 부양의무자에 관한 개정내용에 있어서는 제18대 국회에 제출되었던 개정안과 동일하다.

40) 2012. 8. 13. 발의 의안번호 1130호

41) 2012. 8. 31. 발의 의안번호 1464호.

42) 2012. 9. 17. 발의 의안번호 2007호.

의무자를 수급권자 선정조건에서 제외하도록 하지고 한다.[43] 마찬가지로 곽정숙의원안에서도 수급자의 선정기준을 부양의무자 기준 없이 소득기준에 따라서만 결정하도록 하고, 부양의무자의 범위를 1촌의 직계혈족으로 축소하자고 한다.[44] 그리고 이낙연의원안에서는 수급자의 선정기준에서 부양의무자 기준을 제외하는 것 외에 간주부양비도 폐지하는 것으로 제안하고 있다.[45] 한편 주승용의원안에서는 수급자의 선정기준에서 부양의무자 기준을 제외하지 않고, 다만 부양의무자의 범위를 직계1촌으로 축소하자는 제안을 하고 있다. 나아가 19대 국회에 제출한 법률안 중 제18대 국회에 제출되었던 법률안과 유사한 내용의 법안인 이낙연의원안과 남인순의원안에서도 동일한 취지로 제안하고 있다.

2) 부양의무자에 관한 규정을 삭제하자는 법률안

공성진의원안에서는, 현행 국민기초생활보장제도는 현실에 맞지 않는 부양의무자 기준, 과도한 재산의 소득환산 기준 등으로 제도권 밖의 신빈곤층에 대해서는 사회안전망으로서의 역할에 한계가 있다고 보아, 기초생활보장 수급권자의 선정기준에 부양의무자 기준을 제외하여 소득인정액이 최저생계비 이하인 자를 수급권자로 할 수 있도록 개정하자고 한다. 이러한 주장은 강동원의원안에서도 찾아볼 수 있는바, 개정법률안의 제안이유로 부양의무자 기준을 통과하기 위하여 자식, 부모와의 관계단절을 증명하는 관계단절확인서와 부양기피사유서를 제출하는 등 소명해야 하는 과정이 수급자로 하여금 모멸감을 안겨주는 비인권적인 소지가 있는데다가, 가진 게 없는 빈곤층에게는 가족관계마저 단절되었음을 알리기가 어렵다는 현실을 제대로 반영하지 못하고 있고, 또한 실제로 부양을 받고 있음에도 가족관계가 단절되었다고 주장하여 사유서를 제출하는 등 절차에 따라 이를 증명하면 수급권자에 속할 수 있는 경우가 가능한 허점이 있으며, 국가가 응당 행해야 할 복지의무를 가족에게 떠넘긴다는 비판도 함께 제기되고 있다는 점을 들고 있다.[46]

부양의무자에 관한 규정을 삭제하자는 법률안에 대하여 관련 부처 및 단체는 다음과

43) 자세한 것은 최영희의원 대표발의, 국민기초생활보장법 일부개정 법률안 참고.
44) 자세한 것은 곽정숙의원 대표발의, 국민기초생활보장법 일부개정 법률안 참고.
45) 자세한 것은 이낙연의원 대표발의, 국민기초생활보장법 일부개정 법률안 참고.
46) 국민기초생활 보장법 일부개정법률안(강동원의원 대표발의), 1~2면 참고.

같은 의견을 제시하고 있다.[47] 보건복지부는 아직 국가가 전적인 부양책임을 져야 한다는 사회적 합의가 없으며, 민법의 규정에 비추어 국민의 법감정에도 반하고, 부양의무자에게 충분한 자력이 있는 경우에도 부양을 할 필요는 없으며, 재정적으로도 곤란하다는 이유를 들어 반대하고 있다. 기회재정부도 보건복지부와 유사한 의견을 제시하고 있다.

이에 비하여 전국도지사협의회는 부양의무자의 요건을 삭제하는 것은 바람직한 방향으로 판단되지만 가족간의 유대를 훼손하고, 부모를 유기 또는 방치할 수 있는 여건이 조성될 수 있다는 점을 간과해서는 안 되기 때문에 보완장치가 필요하다는 입장이며, 민주사회를 위한 변호사모임은 부양의무자의 범위를 축소하여도 수급자를 선정할 때 부양의무자 기준이 없어지지 않는 한 사각지대를 해소하는 것은 불가능하므로 부양의무자 규정은 보장비용 징수요건으로만 활용하고 수급권자 선정요건에서 제외하도록 하며, 부양의무자 범위에 대한 정의도 1촌의 직계혈족으로 축소할 필요가 있다는 입장을 취하고 있다.

3) 부양의무자에게 부양능력이 없는 경우를 확대하자는 법률안

위에서 살펴본 법안에서는 부양의무자의 기준을 수급자의 선정기준에서 제외하는 것을 제안하고 있는 반면, 김성식 의원이 대표발의한 법률안에서는 법 제5조 제3항의 후단[48]을 신설하여 부양의무자가 부양할 수 없다고 보는 소득기준을 수급권자 및 해당 부양의무자 각각의 최저생계비를 합한 금액의 100분의 185까지 상향 조정하자는 의견이 제시되었다.[49]

---

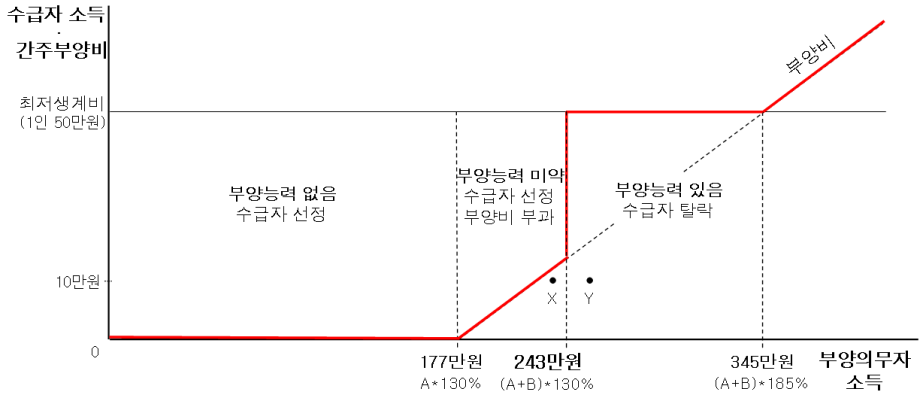
47) 김대현, 공성진의원 대표발의 국민기초생활 보장법 일부개정법률안 검토보고서, 18면 이하.

48) 제5조 제3항 후단의 내용은 다음과 같다. "이 경우 부양의무자가 있어도 부양능력이 없는 경우에는 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 부양의무자의 경우를 포함한다.

1. 실제소득에서 질병, 교육 및 가구특성을 고려하여 보건복지부장관이 고시하는 금액을 차감한 금액이 수급권자 및 해당 부양의무자 각각의 최저생계비를 합한 금액의 100분의 185 미만인 자
2. 재산의 소득환산액이 보건복지부장관이 정하여 고시하는 금액 미만인 자

49) 자세한 내용은 위 법률안 및 검토보고서 참고. 그밖에 국민기초생활보장제도시행 1주년 평가에서도 수급자 선정기준 중 특히 부양의무자 기준에 대하여 부정적인 견해가 많다고 한다(자세한 내용은 국민기초생활보장평가단 발간자료 5면 참고).

< 부양의무자 소득에 따른 부양비 부과 개요도 >[50]



이에 대한 검토의견에서는, 개정안에 따르면 현행 부양능력 미약구간의 단절된 기준선 때문에 최저생계비 이하이면서도 보호를 받지 못하는 기초생활보장제도의 사각지대를 해소할 수 있는 적정선이므로 수급자와 비수급자 간 소득역전현상의 불합리를 개선할 수 있을 것이나, 부양능력 미약구간에 해당하는 부양의무자에게 부양료를 부과할 근거가 사라지게 된다는 의견을 제시하고 있다.[51]

3. 부양의무자 범위의 축소에 관한 사견

앞서 살펴본 바와 같이 현재 국민기초생활보장법상의 부양의무자의 범위에 비하여 민법상의 부양의무자는 그 폭이 매우 넓다. 그렇지만 실제로 민법상의 부양의무자에 대하여 부양을 요구하는 분쟁이 발생하는 것은 극히 드문 일이다. 왜냐하면 부양의무자가 직계혈족 및 배우자 또는 생계를 같이 하는 친족이기 때문이다.

한편 국민기초생활보장법은 초기에는 민법과 유사한 범위에서 부양의무자를 정하고 있었지만 현재는 1촌의 직계혈족과 그 배우자만이 부양의무를 부담하는 것으로 규정하고 있다. 그렇지만 앞서 인용한 판결에서 살펴볼 수 있는 바와 같이 직계혈족이 사망한 후에 그 배우자에게 계모나 시부모의 부양의무를 부담시키는 것은 곤란할 것으로 생각된다.

50) 법률안의 검토보고서 6면에서 재인용.
51) 자세한 내용은 위 법률안의 검토보고서 9~10면 참고.

그렇다면 법적인 면에서가 아닌 도덕적이고 윤리적인 측면에서라도 현실적으로 부양의 강제할 수 있는 최소한의 범위로 부양에 관한 책임을 한정시킬 필요가 있을 것으로 생각된다. 또한 부양의무자의 범위를 축소하는 근거로는 빈곤노인에 대한 부양이 국가나 사회의 책임에 속한다는 국민의식의 변화도 들 수 있을 것이다. 그래서 국민기초생활보장법상 부양의무자의 범위를 1촌인 직계혈족에 한정하거나 또는 현행규정과 마찬가지로 부양의무자의 범위를 1촌의 직계혈족 및 그 배우자로 하되, 배우자의 경우에는 생계를 같이하는 경우로 한정할 필요가 있다고 생각된다.

다만 민법에서 직계혈족과 그 배우자 및 생계를 같이하는 친족이 서로에 대하여 부양의무를 있다고 규정하고 있다는 점에서, 자녀의 노부모에 대한 자발적인 부양이 이루어지지 않아 국가가 부양하였다면 부모의 자녀에 대한 부양청구권을 양도받아 행사하거나 구상권을 행사하는 방식에 의하여 자녀에 대한 부양료의 청구가 보장될 수 있도록 해야 할 것이다. 물론 이러한 구상권 행사를 위해서는 부양의무자의 자력에 대하여 현실적인 기준을 설정할 필요가 있다고 본다.

Ⅴ. 맺는 말

민법에서 규정하는 부양의무자의 범위는 호주제가 폐지됨에 따라 '호주와 그 가족간'의 부양의무에 관한 부분이 삭제된 것을 제외하고는 민법 제정 이후 개정됨이 없이 그대로 유지되고 있다. 그렇지만 공간된 판결을 검색해 보아도 노부모가 자녀를 상대로 부양료를 청구한 사건을 찾아보기 힘들다. 이러한 현상은 자녀가 부모를 자발적으로 부양하지 않는 경우에 부모가 자녀를 상대로 부양료의 지급을 청구하는 소를 제기하는 것이 우리의 정서상 그리 쉽지는 않다는 것을 보여준다.

또한 오늘날 사회보장이 상당히 발달된 나라에서도 사적 부양이 원칙이며, 공적 부양은 사적 부양을 보충하는 기능을 할 뿐이다. 사적 부양이 수반하는 문제점을 완화할 수 있는 방법의 하나로서, 생활이 어려운 자에 대해서 부양의무자의 존부와는 무관하게 우선 공적인 부양을 하고, 그 후에 공적인 부양기관에서 부양의무자에게 구상하는 것이 바람직하다

고 본다.[52] 왜냐하면 아직 민법은 부양의무자의 범위를 직계혈족과 그 배우자간 및 생계를 같이하는 친족으로 정하고 있고, 이러한 부양의무자간에는 스스로를 부양한 후에 여력이 있는 한 직계혈족이나 그 배우자 등을 부양하는 것이 우리의 도덕감정에 비추어 바람직한 것이라고 생각되기 때문이다.

나아가 국민기초생활보장법상의 부양의무자의 범위를 축소하거나 또는 부양의무자에 관한 사항을 수급권자를 결정하기 위한 요건으로 사용하지 않고 단지 부양비용 징수요건으로만 사용하는 것으로 국민기초생활보장법을 개정하는 경우에도 민법상의 부양의무에 관한 규정은 가족간의 부양을 규정하는 원칙으로서의 의미를 가진다고 생각되므로 그대로 유지되어야 할 것이며, 범위를 축소할 필요가 있다면 적어도 민법 제779조에서 규정하고 있는 가족간의 부양의무의 범위로 한정하는 것이 타당할 것이다.

52) 김주수·김상용, 주석 민법 친족(3), 650~651면. 저자들은 이와 같은 견해에 대한 논거로 "예를 들면, 독일에서는 경제적으로 곤란에 처한 노인은 도움을 받기 위하여 두 가지 방법을 시도할 수 있다. 즉, 자기 자녀에 대하여 부양료의 지급을 청구하거나 국가에 대하여 사회보조금을 신청할 수 있다. 사회보조금은 원칙적으로 2차적인 성질을 가지므로, 국가는 부양의무가 있는 친족에 대하여 구상권을 행사할 수 있다. 그러나 국가가 구상권을 행사할 것인가의 여부는 재량권에 달려 있다."고 설명하고 있다.

참고문헌

김주수·김상용, 주석 민법 친족(1)(제4판), 한국사법행정학회, 2010.
김주수·김상용, 주석 민법 친족(3)(제4판), 한국사법행정학회, 2010.
김태완·김문길·전지현·한민아, 기초보장제도 생계보장 평가와 정책방향, 한국보건사회연구원, 2010.
박동섭, 친족상속법(3정판), 박영사, 2009.
신영호, 가족법강의, 세창출판사, 2010.
김숙자, 부양법제에 관한 일반적 고찰 - 한일부양법제의 비교를 중심으로 -, 사회과학논총 10집, 1995.
김종배, 우리나라 국민기초생활보장제도의 도입배경과 특징에 관한 연구, 지역복지정책,
박도희, 부모부양에 대한 제고 - 민법상 부모부양 의무규정의 해석●적용에 관하여-, 한양법학 22집, 2009. 2.
석재은·유은주, 노인의 경제적 부양과 신체적 부양: 가족의무와 국가책임의 균형, 가족법연구 21권 1호, 한국가족법학회,
신성식, 부양의무자 기준 가혹하다, 보건복지포럼 2005년 10월호
안종범·전승훈, 국민기초생활보장제도의 평가와 개선방안,
여유진, 국민기초생활보장제도 부양의무자 기준과 빈곤사각지대 - 공적부양과 사적부양의 관계를 중심으로, 보건사회연구 24권 1호, 2004. 7.
윤현숙, 노인부양: 가족의 책임인가, 사회의 책임인가, 가족법연구 14호, 한국가족법학회,
이명현, 일본의 부양의무자 기준, 복지동향 2002년 4월호
이병운, 민법상 부양의무와 사회보장법상 가족책임의 사회적 평가와 조정, 사회보장연구 20권 2호, 한국사회보장학회, 2004. 6.
이병화, 국제적 부양의무에 관한 연구, 비교사법 15권 3호(통권42호), 한국비교사법학회,
이승우, 노친부양소고, 가족법연구 14호, 한국가족법학회,
이승호·구인회, 국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 적절성 평가, 보건사회연구 30권 1호, 2010.
이정식, 고령화사회에서 자녀의 노부모부양의무법리에 관한 고찰, 중앙법학 6집 3호,
이정식, 인간다운 생활을 할 권리실현을 위한 공적 부양의 개선 방안, 세계헌법연구 16권 3호,
이희배, 노친부양의 법리 - 자·공동의 제1차적 부양책임-, 가족법연구 9호, 한국가족법학회,
이희배, 사적부양·공적부양의 일원화 체제의 서막 - 국민기초생활보장법 시행(2000년)과 관련하여, 고황법학 3권, 고황법학교수회, 2001.
이희배, 추상적 부양의무와 구체적 부양의무에 관한 연구 - 사적 부양법리의 삼원론적 이원론을 중심으로-, 가족법연구 14집, 한국가족법학회,

이희배, 한국에 있어서의 노인의 공적부양 -사적부양과 관련하여-,
임봉욱, 국민기초생활보장제도의 문제점과 그 개선책에 대한 연구, 재정논집 16집 1호, 한국재정학회, 2001. 9.
정동호, 부조제도로서의 친족부양, 가족법연구 1호, 한국가족법학회
허선, 기초생활보장제도 부양의무자 기준의 문제점과 개선방안, 복지동향 2002년 4월호.
허선, 부양의무자 족쇄 풀고, 최저생계비 현실화 하는 국민기초생활보장법 되어야, 복지동향 2010년 10월호.
현병철·최현태, 고령화사회의 노부모부양문제의 한계와 해결방안, 한양법학 19집, 2006. 8.
Reiner Frank(김상용 역), 부양법 및 상속법에 있어서 가족간의 연대(유대), 중앙법학 11집 2호, 중앙법학회, 2009. 8.

〔국문초록〕

국민기초생활보장법상 '부양의무자'의 법적 문제

전경근
(아주대학교 법학전문대학원 교수, 법학박사)

이 글에서는 민법상의 친족간의 부양과 국민기초생활보장법상의 부양을 비교하여 살펴보았다. 민법은 직계혈족 및 그 배우자 사이와 생계를 같이하는 친족 사이에는 서로 부양할 의무가 있다고 하면서, 다만 부양의무자에게는 부양의 능력이 있어야 하고, 부양권리자에게는 부양이 필요하다는 요건이 갖추어져야 한다고 규정하고 있다. 이에 비하여 국민기초생활보장법에서는 수급권자가 되기 위한 요건으로 부양의무자가 없거나 또는 부양의무자에게 부양능력이 없을 것 등을 요건으로 하고 있으며, 이러한 부양의무자의 범위를 점차로 축소하여 수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자만을 부양의무자로 정하고 있다.

그런데 18대 국회에서 국민기초생활보장법상의 부양의무자의 범위를 축소하자는 법률안이 제출된 이후에 19대 국회에 이르러서도 부양의무자의 범위를 축소하자는 법률안에 계속해서 발의되고 있다. 이는 현재 국민기초생활보장법에서 규정하고 있는 바와 같이 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있더라도 부양의무를 이행할 수 없는 상황에서만 수급권자로 선정될 수 있어서 부양의무자가 있기는 하지만 부양의무를 이행할 수 없음에도 불구하고 수급권자가 되지 못하는 경우가 많다고 파악되고 있기 때문이다. 그렇지만 국가가 수급권자에 해당하는 모든 국민에 대하여 부양의무를 이행할 수 없다는 점에서 적절한 범위에서 부양의무자에 관한 규정을 조절해야 할 것으로 생각된다.

그리하여 필자는 국민기초생활보장법상의 부양의무자의 범위를 1촌인 혈족으로 축소하거나 또는 직계혈족의 배우자도 부양의무자의 범위에 포함시키되 생계를 같이 하는 경우로 제한하는 것이 타당하다고 보며, 민법상의 부양의무에 관한 규정과의 관계를 고려할 때 국가가 부양권리자를 수급권자로 지정하여 부양의무를 이행하였다면, 부양의무자에

대하여 구상할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 할 것으로 생각한다.

주제어 : 수급권자, 부양의무자, 부양권리자, 공적 부양, 사적 부양

〔Abstract〕

Legal Problem of Person liable for Supporting in National Basic Living Security Act

Jun, Gyung-Gun

(Professor of Ajou Univ. Law School, Ph. D.)

In this article, I compared the supporting in National Basic Living Security Act with the supporting of Civil Law. The Civil Law make a rule that among lineal blood relatives and their spouses and among any other relatives, relatives shall be under a duty to furnish support to each other. But according to article 975 of Civil Law, actually a person under duty to furnish shall perform his or her duty only in cases where the person entitle to receive support is unable to support himself by his or her own financial resources or labor. But we compared with Civil Law, National Basic Living Security Act make a rule that persons eligible for assistances shall be those who have no person liable for supporting them, or if any, he is either unable to support or unreliable for supporting them, and whose recognized amount of income is less than the minimum cost of living. And the scope of person liable for supporting become narrower than past, finally father/mother or son/daughter and their spouse have duty of supporting each other.

However a few of member of the National Assembly introduce bills for National Basic Living Security Act recently. In the bills they suggest that the scope of person liable for supporting make narrower than the existing law. Because only the persons who have no person liable for supporting them, or if any, he is either unable to support or unreliable for supporting them, and whose recognized amount of income is less than the minimum cost of living can become persons eligible for assistance. But I think every person eligible for assistance cannot become recipient of assistances,

because state cannot furnish every person eligible for assistances. So the state reduces the scope of person liable for supporting to father/mother or son/daughter or the spouse who contribute to his/her support. And in case the state furnishes supporting to recipient of assistance, the state has to collect relevant costs from the person liable for supporting.

Key words: person eligible for assistance, person liable for supporting, recipient of assistance, National Basic Living Security Act, minimum cost of living

한국사회복지법제학회
사회복지법제연구 통권 제3호 2012년 10월
Korean Academy of Social Welfare and Law
Vol.3, October 2012

[토론문]

부양의무자 기준의 합리적 설정을 위한 제언

이병우*

사회복지 전담공무원으로 20년간 근무해 오면서 생활보호법에서 기초생활보장법으로 변경되는 과정을 함께 경험해 왔다. 이제는 수급자에 대해 보호와 시혜의 대상에서 벗어나 권리성을 강조한다. 예산의 기준으로 대상자를 선정하는 것에서, 매년 최저생계비를 공표하고 이를 기준으로 수급자를 선정하는 것으로 바뀌어, 사각지대에 있던 비수급 빈곤층을 일정 정도 제도권으로 포함시키게 되었다. 알다시피 민법의 부양의무자 규정보다 국민기초생활보장법(이하 기초법)의 부양의무자 범위는 축소되어 왔다. 기초법은 민법의 특별법이기 때문에 우선 적용된다. 또한 기초법의 주요 원리인 보충성의 원리에 의해 사적 부양 우선의 원칙을 유지하고 있다.

그런데 부양의무자 기준은 아직도 개선해야 할 점이 많이 있는 실정이다. 오늘 토론에서는 공적 부조의 실무자로서, 현장에서 느낀 부양의무자 기준의 법적 적용에 대한 문제점을 말씀드리려 한다.

먼저 부양의무와 관련한 최근의 변화와 현상들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 부양료 신청 소송 건이 눈에 띄게 증가하였다. 교수님의 발제문에 나와 있듯이, 민법에 근거해 노부모가 자녀를 상대로 부양료를 청구한 사건들은 공간된 판결에서는 찾아보기 힘들다. 하지만 언론 보도를 보면, 부양료 신청 소송 건이 전국적으로 2002년 68건에서 2010년 203건으로 증가하였다. 8년 사이 3배나 증가한 추세다. 전통적인 가족관계의 해체와 노부부들의 의식 변화로 인하여, 부모가 자녀를 상대로 “생활비나 치료비 등을 달라.”며 법원에 부양료 소송을 내는 사례가 지속적으로 늘어나고 있다. 민법상의 부양비 심판은 절차가 간편하고 비용이 저렴하며, 법이 정한 요건이 갖춰지면 받아들여지는 경우가

* 부산진구 주민생활지원과

많다고 한다.

둘째, 지난 10월 30일 대법원은 ‘주민등록상 부양 능력이 있는 부양의무자가 존재한다는 이유로 기초생활수급자에서 제외된 처분은 부당하다’며 제기한 소송에서, “구청은 사회복지 서비스를 제공해야 한다.”는 판결을 확정했다. 현장에서 부양의무를 거부하거나 기피하는 경우에 대한 명확한 지침이 없다 보니, 일선 사회복지 공무원들이 수급자 지정을 제한적으로 적용해 온 것은 사실이다.

셋째, 보건복지가족부(이하 복지부)에서는 지난 5월 대대적인 부양의무자 확인조사를 실시하였다. 그 결과, 사회복지통합관리망으로 개편하면서 추가로 파악하게 된 부양의무자에 대한 소득재산 자료를 적용, 전국적으로 기초수급자 3만 3천여 명을 보장 중지하였다. 또 2만 2천여 명에게는 가족관계 단절 인정 등 권리 구제를 통해 수급 자격을 유지하는 조치를 취했다. 14만 명은 부양비 부과로 기초수급 급여가 감소하였다. 이번 조사를 진행하면서 부양의무자 기준 적용상의 예외를 인정하여, 생활보장위원회의 심의를 거쳐 수급 유지를 결정한 사례는 다음과 같다.

인적 사항	부양의무자 경제수준	기초수급자 자격유지 사유
박○○씨(여, 65세)	아들: 소득 580만원	28년 전 이혼하면서 자녀와 연락 두절됨. 이후 재혼하여 생활함.
김○○씨(여, 70세)	아들: 소득 350만원 출가딸: 소득 450만원	출산하지 못하여, 남편의 외도로 출생한 아이가 호적에 올려져있는 사실을 확인함.
조○○씨(남, 72세)	아들: 소득 400만원	젊은 시절 외도하여 자식을 돌보지 않았고, 어린 시절의 학대로 아들이 부양을 기피함.
황○○씨(여, 68세)	아들: 재산 2억3천만원	양자로 입양하여 양육했으나, 결혼 후 연락두절 상태로 부양기피 확인하여 보호함.
이○○씨(남, 15세)	부: 소득 320만원	부친에게 버려져 이모 집에서 양육됨. 부친은 모친 사망 이후 재혼하여 연락두절 상태임.

넷째, 일괄적인 부양비 부과에 대한 반발이 심하다. 부양능력 미약자에 대하여 기초법 시행령 4조 1항 4호 다목에서 “부양의무자는 복지부 장관이 정하는 금액을 수급권자에게 정기적으로 지원할 것.”이라고 전제하고 부양능력 없음을 산정하고 있다. 이 규정에 의거

해 부양비를 받았든 받지 않았든 받은 것으로 간주하여, 소득으로 산정하고 수급 금액을 차감하고 수급권을 중지할 수 있게 되었다. 이에 대한 반발과 항의로 간주부양비 폐기 소송의 움직임도 있는 실정이다.

다섯째, 복지부 주관으로 매년 복지 사각지대 일제조사를 실시한다. 비수급 빈곤층을 제도권으로 흡수하기 위한 조치인데, 여기서 가장 문제되는 것이 부양의무자 기준이다. 수급자 조사업무 중 70% 정도가 부양의무자 조사다. 이처럼 부양의무자 조사는 많은 시간이 투여되며, 가족관계 단절이나 부양기피 따위의 사유는 실무진에서 예외적으로만 인정되고 있다. 이 또한 지방 생활보장위원회를 거쳐야 하는 절차상의 까다로움 때문에 적용에 소극적인 실정이다.

이와 같이, 현재 부양의무자에 대한 법규와 실제 적용상에서 많은 문제점이 나타나고 있다. 따라서 부양의무자 기준을 합리적으로 설정하기 위한 제언이 필요한 시점이다.

기초법상의 부양의무자 기준에 대한 필자의 제안은 다음과 같다. 기존의 개선 방안을 포함하였다.

첫째, 장기적으로 부양의무자 기준 폐지를 논의해야 할 때다. 기초법의 주된 대상은 빈곤층이기 때문에, 부양의무자 기준을 폐지한다고 해서 민법상의 사적 부양이 유명무실해지는 것은 아니다. 부양 거부나 기피에 대해서는 선진국처럼 처벌 규정을 강화할 필요가 있다.

둘째, 부양 거부나 기피의 양상이 빈발하고 있는 현 실정을 감안하여, 선지원한 후 부양의무자에 대한 보장비용 징수를 제도화하여야 할 것이다. 빈곤층에게 공적인 부양을 실시하고 부양의무자에게 보장 비용을 징수하는 것은 현재도 규정과 지침이 있지만, 일선에서는 예외적으로만 적용되고 있다. 당장은 일선 사회복지 공무원의 업무 과중이 되더라도, 절차를 간소화하여 적극적으로 적용한다면 정당한 사유가 없는 부양 거부 · 기피자에게 부양의무 이행을 강제하는 장치가 될 수 있을 것이다.

셋째, 부양의무자 기준의 대폭적인 완화가 필요하다. 최저생계비 130% 초과에 대하여 부양비를 부과하는 현재의 기준은 현실적으로 턱없이 낮은 수준이다. 이는 빈곤의 악순환을 야기할 우려가 있으므로, 전체 평균소득을 바탕으로 부양의무자 기준소득 범위를 높여야 한다. 복지부에서도 최저생계비의 185%까지 확대를 검토하고 있으나, 이마저도 독거

노인, 장애인, 한부모 가정에만 제한적으로 적용하는 방침인 걸로 안다.

넷째, 간주부양비 문제이다. 부양비 규정은 기초법에는 규정되어 있지 않고 시행령에서 규정하여, 부양의무의 이행 여부와 상관없이 부양비를 부과하고 있다. 이는 실제 지원되는 사적 이전소득과는 차이가 있다. 일괄적인 부양비 부과로 기대급여에 대한 차이가 발생함으로써, 이는 수급급여 불만의 다수를 차지한다. 실제 부양 여부 확인을 통해 간주부양비를 사적 이전소득으로 변경하는 방안을 강구할 필요가 있다. 한편 수급층의 도덕적 해이를 방지하기 위해서 부양비를 존속시켜야 한다면, 현행 부양비 부과율 30%~15%를 낮추는 것도 한 방법이 될 수 있을 것이다.

[토론문]

부양의무자 조건, 어디까지 보아야하는가?

- 사회복지 이념적 측면에서 본 토론문 -

박용오*

'복지'라는 사회적 개념이 이슈화되고, 구체적인 실현 방안에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있는 것은 사회복지 발전을 위해 매우 고무적인 현상이다. 예를 들어 무상급식이 6·2 지방선거에서 핵심적 정책의제로 부상한 것과 이것이 발단이 되어 서울시장 재·보궐 선거까지 치르게 된 과정, 영화의 소재였던 내용이 사회복지사업법 개정을 다루게 된 사회적 현상 등을 들 수 있다. 가장 최근에는 주요 부처 차관이 참석한 비공개 당·협의에서 '만5세에 이어 만3~4세까지 무상보육을 확대할 것'이라고 밝힌바[1] 있는데, 이에 대한 정책 구성의 핵심은 '무상보육 제도의 대상을 어느 선'까지 규정할 것인지, '국가가 책임지어야 하는 기준은 어디까지'인가? 등에 대한 부분일 것이다.

오늘 개최하고 있는 토론의 주제인 '기초보장법 부양의무자 조건의 법적 문제'도 위와 유사한 맥락으로 보았을 때, 부양의무자의 법적 조건을 '어느 선'까지 해야할 것인지에 대한 부분이 논의의 핵심일 것이라고 생각한다. 우리나라의 많은 사회복지서비스가 국민기초생활보장법의 수급자를 중심으로 이루어지고 있는 현실에서 이 법은 매우 중요한 사회복지관련법으로, 신중하게 접근하고, 다양한 대안들을 논의하여야 할 것이다. 이 자리에서는 기초보장법의 도입과정을 간단하게 살펴보고, 법적 기준을 규정하는 방안을 사회복지 이념적 측면에서 검토해 보기로 한다.

국민기초생활보장법은 빈곤에 대처하는 기능을 중심으로 하는 공공부조제도의 하나이다. 이 제도의 법적 기반이 된 것은 생활보호법으로, 1961년 제정된 이후 인구학적 기준, 규정이 없는 최저생계비, 원시적 보호대상자 선정 등으로 구성된 시혜적인 보호를 해주는 법률이었으나, 1997년 한국의 외환위기라는 사회환경 변화에 대응할 수 없어 1999년에 폐

* 한국사회복지사협회 사무총장

1) 한국경제「만 3~4세도 전면 무상보육」 (2011. 11. 20 일자 신문기사 참조)

지되고 국민기초생활보장법이 제정된 계기가 되었다.[2] 이처럼 사회환경 변화에 대한 문제 인식에서 비롯되어 제정된 이후, 사회적・정치적・정책적 흐름에 따라 수 차례의 개정을 했고, 이를 통해 시대에 맞게 공공부조제도의 큰 틀을 변화시켜왔다.[3] 이와 관련하여 부양의무자 선정기준에 대해 제도 시행 10여년 동안 논쟁이 지속되어 왔으며, 최근 사회 전반적으로 부양의무자 선정기준에 대한 부정적 인식이 늘고 있다는 점에서, 다시 한 번 제도적 변화를 시켜야 할 당위성이 제기되는 바이며, 법 개정이 필요한 시점이다.

그렇다면, 부양의무자 법적 기준에 대한 규정 방안을 사회복지 이념적인 측면에서 어떻게 고려해 볼 수 있을 것인가? 먼저, 사회적 연대라는 부분을 고려해 보면, 크게 사회적 근방에서의 지원과 보호를 하는 '일상적 연대', 자조 및 사회참여를 하는 '기획된 연대', 사회국가의 역할을 하는 '조직화된 연대(hans braun)'로 나뉜다.[4]

'일상적 연대'는 미시적 연대로, 부조 행위가 사람이 일상생활에서 갖는 관계와 행위의 일부로 받아들여진다는 것, 사회적 근방 범위에서의 지원 및 보호는 통상 장기적으로 이뤄지는 상황이라는 것, 보호와 부양을 가족이 직접 함으로써 가족의 책임성을 강조하는 특징을 가지고 있다. 이는 부양의무자의 대상이 되는 가족에 대한 보호 및 부양의무를 부여해야 한다고 볼 수 있으므로, 법적인 부양의무 규정을 두어야 할 것이다. 다음으로 '기획된 연대'는 중대적 연대감으로, 자조성과 전략적 사고에 따른 자원봉사, 자발적 부조, 호스피스 운동, 기업의 사회환원 활동 등 자발적 사회 조직화라고 볼 수 있다. 이는 사회집단 및 조직이 법적 부양의무자의 대상이 될 수는 없겠지만, 일상적 연대와 조직화된 연대 결과물의 가치를 높일 수 있는 중도적인 견인의 역할을 할 수 있을 것이다. 다음으로 연대의 개념 중 가장 큰 범위의 거시적 연대는 '조직화된 연대'로, 우리나라의 사회보험, 소득보장・보건・주거・교육 분야등의 복지 기능, 기타 사회복지서비스 및 제도를 그 예로 들 수 있다. 이는 연대를 '조직화' 측면에서 수급권자의 부양에 대한 국가의 사회적 역할 및 책임 등을 의미한다고 볼 수 있으며, 이에 대한 기준과 관점을 어떻게 볼 것인가를 고려해 보아야 할 것이다.

이와 관련하여 크게 선별주의와 보편주의를 들 수 있으며,[5] 선별주의는 엄격히 선별된

2) 최정섭「사회복지법제론」(법문사, 2010), 장인협외 2인 공저「사회복지학」(서울대학교 출판부, 2005)
3) 유야마 아쓰시「국민기초생활보장법의 구축과정분석」(서강대학교 공공정책대학원 석사 논문, 2009)
4) Hnns Braun「사회연대의 이론과 실천」(EM커뮤니티, 2006)
5) 양승일 ・ 정혁인「사회복지 행정론」(동문사, 2009)

저소득층 등 복지기본선 이하의 국민에 대해서만 국가의 사회적 역할 및 책임을 부여한다. 반면 보편주의는 특정 기준에만 해당되면 소득이나 자산에 상관없이 모든 국민이 대상이 되어 국가의 적극적인 개입과 사회적 책임이 따른다. 이를 이번 토론 주제에 대입해 보면, 부양수급권자에게만 복지 급여를 제공한다는 것은 선별주의적인 측면에서 볼 수 있을 것이며, 부양의무자를 축소하여 부양수급권자의 범위를 확대해야 한다는 사회적인 요구는 보편주의적인 측면에서 볼 수 있을 것이다. 따라서 국가의 사회적 역할 및 법적 책임에 대해 상호적인 개념의 선별주의와 보편주의의 장점을 결합하여, 우리나라 현실에 맞는 '맞춤형 복지정책'을 구현해야 할 것이다.

이러한 사회복지 이념에 근거하여 부양의무자 법적 기준 문제에 대한 종합적인 대안을 살펴보면,

첫째로 법적 대상이 되는 수급자, 즉 부양권리자의 수급 혜택의 질을 향상시켜야 할 것이며, 이를 위해 복지서비스의 다양화 및 7월 13일 정부가 발표한 사회복지전담공무원 확충 정책과 같이 복지전달체계의 개선 등이 필요하다.

두 번째로 수급권자 선정(판단) 및 처리 과정에서 절차상의 문제로 인해 수급자 선정 범위에서 벗어나지 않도록 행정청마다 절차상의 표준화 및 체계화가 필요하다.

세 번째로 전수 조사 등 밀착형 복지 정책을 통해 복지 사각 지대를 지면으로 부상시켜, 부양의무자 기준으로 인해 국민기초생활보장제도가 최종적인 사회안전망으로서의 기능을 제대로 하지 못하는 사항을 발생시키지 말아야 할 것이다.

마지막으로, 우리 사회의 가족주의, 효사상 등 일반적・통념적인 가치관에 기인하여 보았을 때, 사적 책임의 영역에 대한 법적 규제를 기본적인 수준에서 규정하고, 이에 대해 제도적 보완 및 국가의 책임을 강화시킬 수 있도록 법적 틀을 개선해야 할 것이다. 단, 이 과정에서 사회적 집단의 이익에 따른 복지 맞불 정책 등 정치의 이념적인 실현 수단이 아닌, 목적 그 자체로써 실현되어야 할 것이다.

결론적으로 부양의무자 기준을 폐지하여 부양권리자에 대한 책임을 전적으로 국가가 부담하게 될 경우, 소요되는 정부 예산 지출을 감안했을 때 사회적 요구가 계속 확대되는 상황에서 국가부담 증가 및 재정악화 등이 우려된다.[6] 이에 부양의무자 법적 기준에 대

6) 보건복지부 각부처 「꼭 필요한 사람에게, 꼭 필요한 혜택을 '맞춤형 복지예산'」(2011. 10. 05일자 보도자료 참조)

해 제한적·단계적 축소의 방향으로 가야할 것이다.

부양의무자의 법적 기준에 대한 논의의 궁극적 목적은 부양권리자의 범위를 확대시키는 한편, 복지 혜택을 받지 못하는 사각지대내의 수급권자의 권리를 보장하여 국민의 삶의 질을 향상시키기 위함일 것이다. 이에 「국민기초생활보장법」 제1조(목적)인 '이 법은 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 한다'의[7] 법적 취지에 상응하는 체계적인 대안을 마련해야 할 것이다. 또한 사회복지계, 정치계, 학계, 관련 기관 관계자, 이해당사자의 의견수렴 과정 등의 지속적인 추진을 통해 충분한 사회적인 합의가 도출되어야 할 것이다.

7) 「국민기초생활보장법」(법제처)

한국사회복지법제학회
사회복지법제연구 통권 제3호 2012년 10월
Korean Academy of Social Welfare and Law
Vol.3, October 2012

사회서비스보장을 위한 입법과제

윤찬영*

目 次

Ⅰ. 서론

Ⅱ. 사회보장기본법의 의의와 지위
1. 기본법의 의의
2. 기본법의 법적 지위
3. 사회보장기본법의 법적 지위와 의의

Ⅲ. 전부개정의 배경과 이유
1. 배경
2. 이유

Ⅳ. 내용의 변화
1. 최저생활보장에서 인간다운 생활 향유로
2. 출산, 양육 등의 신사회적 위험
3. 평생사회안전망 도입 및 소득·서비스 보장
4. 중앙정부와 지방자치단체의 연계·협력
5. 사회보장급여 관리체계 및 서비스 품질관리
6. 사회보장통계 작성·관리
7. 사회보장정보의 관리
8. 국민의견 수렴과 관계 행정기관의 협조

Ⅴ. 문제점과 과제
1. 사회보장수급권의 불완전성 여전
2. 부처 간 협력의 과제, 사회서비스
3. 기본계획과 지역계획의 문제
4. 전달체계 규정의 미흡
5. 사회적 위험 목록의 불합리성
6. 용어의 정의 혼란

Ⅵ. 사회(복지)서비스의 변화
1. 핵심은 사회서비스
2. 사회서비스와 사회복지서비스
3. 사회서비스보장은 권리인가 제도보장인가?
4. 사회복지서비스 신청권의 유추
5. 사회서비스 전달체계 확립

Ⅶ. 입법의 과제
1. 사회복지사업법의 한계
2. 사회서비스법의 제정

Ⅷ. 맺는 말

발표일 : 2012. 06. 01, 수정일 : 2013. 06. 11, 게재확정일 : 2012. 10. 05
* 전주대학교 사회과학대학 사회복지학 교수

Ⅰ. 서론

사회보장기본법 전부개정안이 지난 2011년 12월 29일 국회를 통과하여 2012년 1월 26일 공포되었다(2013년 1월 27일 시행예정). 사회보장기본법이 1995년 제정된 이래 16년 남짓 지나 전부개정 되었다는 것은 우리나라 사회복지정책의 방향에 커다란 변화가 발생했다는 것을 뜻한다. 게다가 2012년 총선과 대선을 앞두고 여·야의 대선주자들이 저마다 복지국가를 기본적인 공약으로 제시하고 있는 가운데 사회보장기본법이 전부개정되어 더욱 귀추가 주목된다.

개정된 사회보장기본법의 특징을 살펴보면, 특히 “사회서비스 보장”(법 제23조)이 눈에 띈다. 일반적으로 사회복지학에서 사회보장은 사회보험과 공공부조, 사회수당 등 물질적 급여를 중심으로 하는 국가의 제도로 이해되고 있다. 그러나 기존 사회보장기본법에서 사회보장을 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스, 관련복지제도로 정의하였으나(구 사회보장기본법 제3조 제1호), 이는 사실 “사회복지”의 광의의 개념이다.

법명에서 사회보장이냐 사회복지냐의 논쟁은 차치하기로 하더라도, 기존 법에서 사회복지서비스는 용어의 정의가 되어 있을 뿐, 이렇다 할 관련규정을 가지고 있지 못하였다. 다만, 하위법인 사회복지사업법에서 2003년 7월 30일 개정법률에서 “사회복지서비스 신청” 규정들이 도입되었을 뿐이다. 그러므로 이번 사회보장기본법에서 사회보장을 사회보험, 공공부조, 사회서비스로 한정하고(법 제3조 제1호), “사회서비스 보장”이 “소득보장”(법 제24조)과 더불어 사회보장의 양대 축으로 규정된 것은 매우 획기적인 것으로 볼 수 있겠다.

그러나 비물질 중심의 사회서비스를 보장한다는 것이 어떤 의미이며, 어떻게 보장할 것인가? 현행법으로는 사회복지사업법에서 사회복지서비스 신청을 규정하고 있는데, 이것이 사회서비스 보장과 어떠한 관련이 있는가? 새로운 사회서비스 입법을 해야 하는 것인가? 사회복지사업법의 개정을 해야 하는 것인가? 사회서비스와 사회복지서비스는 어떻게 다르며 어떠한 관계를 갖는가? 등 복잡한 문제점들이 떠오르게 된다.

이에 본 글에서는 다음과 같은 논점들에 대해 살펴보고자 한다.

<첫째> 사회보장기본법의 전부개정을 사회서비스 중심으로 어떻게 평가할 것인가?
<둘째> 사회서비스보장을 위한 입법적 대안은 어떻게 마련할 것인가?

Ⅱ. 사회보장기본법의 의의와 지위

1. 기본법의 의의

일반적으로 기본법은 다음과 같은 3가지 의미로 쓰인다(박영도, 2006:19~20).

<첫째> 사회의 기본원칙이나 일정한 법 분야의 제도나 정책의 기본원칙을 정하는 법이다. 민법, 지방자치법, 근로기준법 등이 이러한 범주에 포함된다.

<둘째> 법률의 명칭에 “기본법”이라고 명기한 법률이다. 교육기본법, 건축기본법, 소방기본법 등과 같은 법들이 이에 해당된다. 2012년 2월 현재, 우리나라에는 54개의 이러한 기본법이 존재한다.

<셋째> 국가의 기본조직을 정하는 법으로 거의 헌법과 동일한 의미로 쓰인다. 독일연방공화국기본법, 사우디아라비아 통치기본법 등이 이에 해당된다.

우리가 실정법상 지칭하는 기본법은 대개 <둘째>의 경우이다. 이러한 기본법은 시행법인 일반 법률들과 달리 국가 정책의 기본적인 방향과 원칙을 정한 경우가 일반적이다. 즉, 직접적으로 적용되는 법이라기보다 실제 적용되는 법들의 범위, 원칙, 원리 등을 정해주는 역할을 하는 것이다.

그래서 기본법에는 시행령과 시행규칙이 없는 경우들이 많다. 그것은 시행법이 아니라서 그런 것이다. 그러나 기본법이기는 하지만 시행법으로서의 성격을 겸하는 경우들도 있다. 청소년기본법, 건강가정기본법 등과 같이 기본법이기는 하지만 직접 국가 행정을 통해 현실에 적용되는 시행법으로서 성격을 가지는 법들은 경우 각각 시행령과 시행규칙을 두고 있다.

그런가하면, 사회보장기본법을 위시하여 상당한 기본법들이 시행령만 갖추고 시행규칙은 두지 않는 경우들도 많다. 시행령은 대통령령이므로 기본법의 구체적 기준이나 기본법상 각종 위원회와 관련된 규정들을 두고 있는 것이다. 시행법이 아니므로 시행규칙은 필요로 하지 않는 것이다.

2. 기본법의 법적 지위

기본법은 법규범의 위계구조[9]에서 법률의 지위를 갖는다. 그러나 일반 법률에 비하여 상위의 법률이라 할 수 있다. 헌법을 정점으로 하는 법의 수직적 체계에서 헌법의 이념은 법률을 통해 구체화된다. 이 때, 헌법과 법률을 수직적으로 연계해주는 법이 기본법이다. 따라서 기본법은 그것과 관련되는 헌법의 이념을 구체적으로 선언하고, 하위법률을 구속하고 지도하는 위치에 있는 법률이다.

예를 들어, 교육분야에는 교육기본법, 보건의료분야에는 보건의료기본법, 환경정책분야에는 환경정책기본법을 두고 있다. 이러한 기본법의 적용을 받는 하위규범으로서 일반 법률들이 존재하는 것이다. 그리고 그 법률들은 대개 시행법이므로 시행령과 시행규칙을 두고 있다.

따라서 기본법은 헌법의 하위규범이자 일반 법률의 상위규범으로서 국가정책의 한 분야를 담당하는 총괄적인 법이라 하겠다. 기본법은 시행법과 달리 주로 정책의 원칙과 방향 등을 규정하기 때문에 시행령과 시행규칙을 필요로 하지 않는다. 종종 대통령령인 시행령만 두는 경우들도 있다. 사회보장기본법 역시 시행령을 두고 있으며, 여기에서는 주로 사회보장심의위원회[10]에 관련된 규정을 두고 있다.

3. 사회보장기본법의 법적 지위와 의의

이와 같이 볼 때, 사회보장기본법은 국가의 사회복지정책을 총괄하는 법이라 할 수 있겠다. 특히 헌법 제34조의 인간다운 생활을 할 권리와 국가의 사회보장, 사회복지 증진의 책임을 구체화하고 개별 사회복지법이 이에 따르도록 총론적인 원칙을 규율하는 법이다. 그러나 이 법은 시행법이 아니므로 이 법에 의해 직접적으로 국민들에게 사회복지급여나 서비스가 제공되는 것은 아니다. 그것은 이 법의 적용을 받는 개별 사회복지법들에 의해 이루어진다.

사회보장에 관한 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법에 부합되도록 하여

---

9) 헌법 - 법률 - 명령 - 조례 - 규칙의 단계로 이루어진다.
10) 전부개정된 법률에서는 사회보장위원회(법 제20조 및 제21조)

야 하기 때문에(법 제4조), 일반적인 사회보장법 내지 사회복지법들은 사회보장기본법의 전체적인 지휘를 받아야 하는 것이다. 일반적인 사회복지법이 사회보장기본법에 위배되는 내용을 규정하게 되면, 이는 상위법을 위배한 것이므로 위법하여 무효가 된다.

Ⅲ. 전부개정의 배경과 이유[11)]

1. 배경

사회보장기본법이 전부개정의 배경으로 다음과 같은 점을 들 수 있겠다.

1) 복지 패러다임의 전환 필요

기존의 법은 산업화 이후 지체된 우리나라 사회복지정책의 전반적인 방향을 설정하기 위한 것이었다. 선진국에서도 산업화시대의 사회복지정책은 현금 소득보장을 중심으로 전개되었다. 우리나라는 현금 중심의 소득보장제도가 미미했지만, 그 사이에 선진국은 인구의 고령화, 노동시장의 양극화 등으로 인해 과중한 재정부담에 시달리게 되었다.
이에 현금급여 중심의 소득보장과 더불어 사회서비스보장이 균형적으로 개발되어야 할 필요를 갖게 되었다[12)]. 이는 새로운 사회적 위험에 대비하여 지속가능한 복지국가를 위해 고려되어야 하는 새로운 패러다임의 전환을 요구하는 것이다.

2) 부처간 통합 사회복지정책 필요

우리나라는 그 동안 가 부처별로 크고 작은 사회복지정책을 펼쳐 왔다. 이는 필연적으로 부처 간 칸막이 현상을 가져 왔다. 각 부처 간 사회복지정책의 연계나 조정은 제대로 이루어지지 못한 채 분산적으로 시행되어 온 것이 사실이다. 이러한 현실은 사회복지정책의 중복과 비효율, 사각지대의 발생 등의 부작용을 가져 왔다.

---

11) 법제처 사이트(www.moleg.go.k)에서 제공하는 제・개정문을 참고
12) 안상훈, “사회보장기본법 전부개정의 의미와 과제”, 복지동향 제162호, 참여연대사회복지위원회, 2012.4.

사회보장기본법은 이러한 부정적 현실을 극복하기 위하여 정부 조직의 상위단위에서 각 부처의 사회복지정책들을 조정하고 통합하도록 하는 것이 필요해졌다. 이를 위하여 사회보장기본계획을 실질적으로 수립하여 운영하고, 사회보장위원회가 각 부처의 사회복지정책들을 통합, 조정할 수 있도록 하여야 할 것이다.

2. 이유

처음 국회에 제출된 전부개정안에서 제안이유를 요약・정리하면 다음과 같다.

1) 새로운 사회적 위험의 등장

저출산・고령화로 인한 인구구조의 변화, 산업구조의 변화, 세계경제의 위기 등으로 사회・문화 및 경제적 환경이 변화하면서 개인들은 생애주기별로 다양한 위험에 노출되고 이에 대해 자력으로 감당하기 어려운 상황이라는 것이다.

2) 평생사회안전망 구축

위와 같은 변화에 대하여 전통적인 소득보장형 복지국가는 더 이상 존립하기 어렵다는 지적이다. 즉, 새로운 복지국가 체계를 필요로 한다는 것이다. 저소득층은 물론 모든 국민들이 평생 동안 생애주기별로 겪게 되는 다양한 위험에 대처할 수 있도록 소득과 사회복지서비스를 함께 보장하는 평생사회안전망을 구축하여 맞춤식 생활보장형 복지국가로 전환해야 한다는 것이다.

3) 통합적 사회복지정책

정부의 사회보장정책은 부처별로 분립되어 있고, 경제정책과 사회정책이 분리되어 있다. 이에 이것을 통합적으로 고려하여 한국의 상황에 맞는 중장기적 사회보장정책의 비전과 미래지향적인 발전방향을 제시하여 건강한 복지국가를 설립하고자 한다.

Ⅳ. 내용의 변화

1. 최저생활보장에서 인간다운 생활 향유로

구법 제2조의 기본이념에서는 모든 국민이 인간다운 생활을 할 수 있도록 최저생활을 보장한다고 되어 있었는데, 신법에서는 모든 국민이 다양한 사회적 위험으로부터 벗어 나 인간다운 생활을 향유할 수 있도록 자립을 지원하겠다고 규정하였다. 이는 “최저생활보장”에서 한 걸음 더 나아 가 “자립지원”의 이념을 지향한다는 것이다.

2. 출산, 양육 등의 신사회적 위험

구법에서 예시했던 질병, 장애, 노령, 실업, 사망 등의 사회적 위험에 출산, 양육, 빈곤 등의 위험을 새롭게 추가하였다(법 제3조 제1호). 특히 출산과 양육은 전통적인 사회적 위험과 같이 산업화에 기초를 둔 위험과 달리, 저출산 등 새로운 사회적 위험으로부터 비롯되는 것이다.

3. 평생사회안전망 도입 및 소득·서비스 보장

평생사회안전망이라 함은 생애주기에 걸쳐 보편적으로 충족되어야 하는 기본욕구와 특정한 사회위험에 의하여 발생하는 특수욕구를 동시에 고려하여 소득·서비스를 보장하는 맞춤형 사회보장제도를 의미한다(법 제3조 제5호). 이것은 사회보장의 의미 그 자체이기도 하다.

그리하여 국가와 지방자치단체는 모든 국민의 생애 동안 삶의 질을 유지·증진할 수 있도록 평생사회안전망을 구축하여야 하며(법 제22조 제1항), 이를 위해 취약계층을 위한 공공부조를 마련하여 최저생활을 보장하여야 한다(같은 조 제2항).

국가와 지방자치단체는 모든 국민의 인간다운 생활을 위하여 소득과 사회서비스를 보장하여야 한다(법 제23조, 제24조)

4. 중앙정부와 지방자치단체의 연계・협력

보건복지부장관은 중앙행정행정기관의 장과 협의하여 사회보장에 관한 기본계획을 5년마다 수립하고(법 제16조 제1항), 이는 다른 법령에 따라 수립되는 사회보장에 관한 계획에 우선하며 그 계획의 기본이 된다(법 제17조). 또한 지방자치단체장은 관계법령에 따라 사회보장에 관한 지역계획을 수립하여 시행하여야 한다(법 제19조 제1항). 이 지역계획은 기본계획과 연계되어야 한다(같은 조 제2항).

사회보장위원장은 기본계획과 심의・조정 결과를 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장에게 통지하여야 하며(법 제20조 제2항), 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 사회보장위원회의 심의・조정사항을 반영하기 위하여 사회보장제도를 운영 또는 개선하여야 한다(같은 조 제3항).

5. 사회보장급여 관리체계 및 서비스 품질관리

국가와 지방자치단체는 국민의 사회보장수급권의 보장 및 재정의 효율적 관리를 위하여 권리구제, 사각지대 발굴, 급여의 부정・오류 관리를 위한 체계를 구축해야 하며(법 제30조 제1항), 사회서비스의 품질기준 마련, 평가 및 개선 등을 위하여 전담기구를 설치할 수 있다(같은 조 제2항).

6. 사회보장통계 작성・관리

국가와 지방자치단체는 효과적인 사회보장정책의 수립・시행을 위하여 사회보장에 관한 통계를 작성・관리하여야 한다(법 제32조).

7. 사회보장정보의 관리

국가와 지방자치단체는 사회보장업무를 전자적으로 관리하도록 노력하여야 하며(법 제37조 제1항), 국가는 관계 중앙행정기관과 지방자치단체에서 시행하는 사회보장수급권자

선정 및 급여 관리 등에 관한 정보를 통합·연계하여 처리·기록 및 관리하는 사회보장정보시스템을 구축·운영할 수 있다(법 제37조 제1항).

8. 국민의견 수렴과 관계 행정기관의 협조

국가와 지방자치단체는 국민생활에 중대한 영향을 미치는 사회보장계획 및 정책을 수립하려는 경우 공청회 및 정보통신망을 통하여 국민과 관계전문가의 의견을 충분히 수렴하여야 한다(법 제40조).

국가와 지방자치단체는 사회보장 관련 계획 및 정책의 수립·시행, 사회보장통계의 작성 등을 위하여 공공기관, 법인, 단체 및 개인에게 자료제출 등 필요한 협조를 요청할 수 있으며(법 제41조 제1항), 사회보장위원회는 사회보장에 관한 자료제출 등 위원회 업무에 필요한 경우 관계 행정기관의 장에게 협조를 요청할 수 있다(같은 조 제2항).

Ⅴ. 문제점과 과제

1. 사회보장수급권의 불완전성 여전

사회보장기본법 제정 당시 최대의 논점은 사회보장수급권 인정 여부였다. 이에 대한 정부와 야당의 입장 차이 때문에[13] 1994년 법 제정 추진이 불발로 그쳤으며, 1995년에도 가까스로 통과되었다. 그것은 사회보장수급권을 관계 법령이 정하는 바에 따르도록(구법 제9조) 하는 것으로 절충되었다[14]. 이 법이 기본법이면서도 사회보장수급권에 대하여 보편

---

13) 당시 보사부의 법률안에는 없고 야당인 민주당 법률안에는 있었던 것이 “사회보장을 받을 권리”에 관한 내용이었다. 민주당 법률안 제2장(제8조~제18조)에서는 사회보장의 권리를 명시하였다. 그리하여 사회보험에 대한 권리(안 제10조), 생활보호를 받을 권리(안 제11조), 장애인의 권리(안 제12조), 노인의 권리(안 제13조), 아동 및 청소년의 생활보호(안 제14조), 사회보장수급권의 신청(안 제15조) 등이 명시되었다. 강수림 의원, “사회보장기본법의 필요성과 입법방향”, 사회보장기본법 제정에 관한 공청회, 민주당 정책위원회, 1994. 11.11.

14) 당시 민주당 법안은 다음과 같이 규정되었다.
제8조(사회보장권의 권리) ① 이 법에서 규정된 사회보장권과 사회보장관련법령에 의하여 사회보장급부지급되도록 규정된 경우에는 그 사회보장권들은 권리로서 보호받는다. ② 이 법 또는 사회보장관련 법령에

적 권리로 선언하지 못하고 하위 법령에 위임하는 형식으로 법을 제정하였던 것이다.

그러므로 사회보험법은 보험료 납부를 전제로 하기 때문에 당연하게 수급권이 존재하였지만, 공공부조나 사회복지서비스는 그러하지 못하였다. 그나마 1999년 국민기초생활보장법이 제정되면서 공공부조의 급여에 대해서도 수급권을 인정하게 되었다. 그러나 사회복지서비스 분야는 여전히 권리보다 국가 또는 지방자치단체의 복지조치에 의존해 왔다.

때마침 정치권에서 복지국가 논쟁이 치열한 시점에서 전부개정된 이 법에서도 사회보장수급권 조항은 구법을 그대로 온존시켰다. 사회보험과 공공부조의 급여는 이미 권리에 근거한 급여로 규정되어 있기 때문에, 이제 남은 것은 사회복지서비스 부분이다.

사회복지사업법에 사회복지서비스의 신청(법 제33조의2 이하) 제도가 도입되어 있으나 그것이 권리인지, 권리라면 어떤 권리인지 아직 불투명한 실정이다. 법에 의해 제공되는 사회복지서비스의 내용도 규정되어 있지 않아 권리를 특정하기 어려운 실정이다.[15][16]

2. 부처 간 협력의 과제, 사회서비스

구법에서는 사회보장의 개념 속에 사회복지서비스를 포함시켰다(법 제3조 제1호). 신법에서는 이것이 “사회서비스”로 바뀌었고, 포괄하는 범위도 매우 광범위해졌다. 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야와 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련시설의 이용, 역량개발, 사회참여 지원 등의 내용으로 대폭 확장되었다(법 제3조 제4호).

여기에서 각 서비스 분야는 그것을 관장하는 타 중앙부처 및 지방자치단체와 보건복지부의 협력이 관건이다. 매우 유사한 형태이지만 주관 부처가 달라 제도적으로 통합되지 못하는 사회적기업(고용노동부)과 자활공동체(보건복지부) 사업이나, 사회복지사를 활용

의하여 사회보장급부를 지급하도록 규정한 경우 당해 법령이 규정하는 급여요건이나 보호요건 등에 의하여 모든 국민은 관계법령의 규정에 따라 국가 또는 지방자치단체에 대하여 당해 사회보장급부를 청구할 권리가 있다. ③ 위 ②항 이외의 사회보장급여에 대한 청구는 국가 또는 지방자치단체의 재량에 의하여 그 급여가 결정된다. ④ 국가 또는 지방자치단체가 위 ③항의 규정에 의해 재량으로 사회보장급여 결정을 하는 경우 그 권한의 행사는 권한의 목적에 일치하고 법적인 재량의 한계 내에서 이루어져야 한다.

15) 이것의 권리성 논쟁에 대하여는 윤찬영, “사회복지서비스 신청권 관련 판례의 의의와 입법적 과제”, 비판사회정책 제34호, 비판과대안을 위한 사회복지정책학회, 2012.를 참조.

16) 사회보장기본법 제정 당시 법안의 문제점에 대하여는 윤찬영, “사회보장기본법(안)의 문제점과 대책”, 환경과 사회 제5호, 한국 환경・사회정책연구소, 1995. 참조.

하는 사업이지만 교육과학기술부가 추진하는 교육복지사업 등의 예를 본다면, 부처 간의 협력이 현실적으로 얼마나 어려운 것인지를 보여준다.

사회보장기본법을 관장하는 부처는 보건복지부인데, 이렇게 광범위한 분야의 서비스를 어떻게 제공할 수 있을 것인지 실현 가능성이 의문시된다. 참여정부 시절 무위로 그친 통합적 전달체계를 다시 시도하는 것 같기도 하다.

3. 기본계획과 지역계획의 문제

보건복지부장관은 5년마다 사회보장 기본계획을 수립하여야 한다(법 제16조 제1항). 이에 따라 보건복지부장관뿐만 아니라 중앙행정기관의 장은 매년 시행계획을 수립하여야 한다(법 제18조 제1항). 보건복지부장관은 이를 국무총리가 위원장으로 있는 사회보장위원회에 보고하여야 한다(법 제18조 제3항).

이 계획이 성공적으로 수립되고 추진되기 위해서는 각 부처장관들이 보건복지부장관에게 제대로 계획을 보고하여야 한다. 중앙부처들이 과연 보건복지부가 관장하는 사회보장계획에 맞춰 전반적인 지휘, 통제를 잘 따를 것인가가 관건이다.

또한 지방자치단체장들도 관계법령에 따른 사회보장에 관한 지역계획을 수립하여야 하고(법 제18조 제1항), 이 지역계획은 기본계획과 연계되어야 한다(같은 조 제2항). 이는 통일적인 사회보장 계획을 위해 필요한 것으로 볼 수 있겠다. 각 자치단체장들은 사회복지사업법에 의하여 지역사회복지계획을 매 4년마다 수립하여야 한다(법 제15조의3 이하).

여기에서 중앙정부와 지방자치단체 간의 불일치가 초래될 수 있다. 정책과 계획의 통일성을 추구하는 것이 오히려 지방자치단체의 자치 또는 자율성을 훼손할 우려가 있는 것도 사실이다. 지역마다 사회적・문화적・경제적・정치적 사정이 다를 수 있고, 이에 따라 사회복지계획도 중앙정부의 것과 달라질 수 있다. 이에 대한 자율성을 유지할 수 있는 장치가 필요하다. 또한 5년 단위의 기본계획과 4년 단위의 지역계획을 어떻게 통일적으로 연계시킬 것인가 하는 것도 과제일 것이다.

일반적인 사회계획 또는 사회복지계획의 중요성에 비추어 볼 때, 기본계획은 법에 여러 규정을 두고 있지만, 지역계획에 관하여는 이렇다 할 규정이 마련되지 못하고 있어, 이 부분에 대한 대책도 필요하다고 본다.

4. 전달체계 규정의 미흡

이 법이 복지뿐만 아니라 교육, 고용, 문화 등 다양한 분야에 걸친 “사회서비스” 도입을 규정하고 있으면서도 이를 전달하기 위한 전달체계에 관하여(법 제29조) 구법의 내용과 이렇다 할 차이를 보여주지 못하고 있다.

보건복지부와 각 중앙부처 등에서 제공하고 있는 다양한 사회서비스, 대상자 기준도 다양하고 서비스 내용도 다른데, 이를 위해 통합된 전달체계가 필요하며, 이를 위한 명확한 규정들이 필요할 것으로 본다. 게다가 사회복지 전달체계는 지방단위 조직이 핵심인데, 이에 대한 규정체계를 마련하지 못하였다.

이 부분은 앞으로 이 법 전반적으로 가장 커다란 과제가 될 것이다. 사회서비스의 보장을 위해서는 전달체계가 필수적인데, 이 점에 대해 좀 더 구체적이고 현실적인 규정들이 필요하다고 본다.

5. 사회적 위험 목록의 불합리성

이 법에서 어떤 위험을 규정하느냐 하는 것은 매우 중요하다. 구법에서 사회적 위험을 나열하면서 자본주의사회의 대표적인 사회적 위험인 “산업재해”를 명기하지 않았다. 신법에서 출산, 양육, 빈곤 등의 위험을 추가하면서 여전히 산업재해는 명시적으로 표기하지 않아 논란이 될 수 있다.

법문의 표현상 예시주의적 규정으로 볼 수 있어, 해석상 산업재해를 사회적 위험으로 볼 수도 있다. 그러나 이 법의 주무부서가 보건복지부이고, 산업재해(산업재해보상보험법)와 실업(고용보험법)은 주로 고용노동부가 관장하는 위험이라는 점과 이 법에서 “실업”은 규정하면서도 “산업재해”는 여전히 누락시키고 있는 점을 이해하기 어렵다.

6. 용어의 정의 혼란

1) 서비스인가 제도인가

법률상의 용어의 정의는 학술적 개념 정의와 일치할 필요도 없고 일치할 수도 없다. 그

러나 동일 법률 내에서 중요한 용어들의 개념 정의는 일관성과 체계성을 가져야 한다.

법 제3조 용어의 정의를 보자. 사회보장은 구법에서 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스, 관련복지제도를 사회보장으로 정의하였다. 전부개정된 신법에서는 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 사회보장으로 정의하고 있다. 결국, 사회복지서비스와 관련복지제도를 합쳐 사회서비스로 규정한 것인데, 제도와 서비스는 차원이 다른 개념인데, 이것을 그냥 서비스로 일괄하여 명명한 것은 적절치 못하다.

그렇다면, 사회서비스는 무엇인가? 신법에 따르면, "사회서비스"란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다(제2조 제4호). 결국, 서비스는 제도인 것이다. 서비스와 제도는 각각 다른 차원의 개념인데, 서비스와 제도를 등치함으로써 혼란을 주고 있다. 왜냐하면, 서비스는 일단 신청을 통하여 욕구조사와 더불어 제공된다. 사회복지사업법의 사회복지서비스 신청에 관한 내용을 보라(사회복지사업법 제33조의2 이하). 결국, 사회보장기본법에 따르면, 제도를 신청한다는 뜻이 되어 버린다. 서비스를 신청하여 제공받는 서비스제도는 있어야 하지만 서비스가 곧 제도는 아니다.

2) 평생사회안전망의 모호성

신법의 특징 중 하나가 평생사회안전망의 구축・운영이다(제22조). 평생사회안전망은 생애주기에 걸쳐 보편적으로 충족되어야 하는 기본욕구와 특정한 사회위험에 의하여 발생하는 특수욕구를 동시에 고려하여 소득·서비스를 보장하는 맞춤형 사회보장제도를 말한다(제3조 제5호). 즉, 평생사회안전망이 곧 사회보장제도인 것이다. 게다가 국가와 지방자치단체는 평생사회안전망을 구축·운영함에 있어 사회적 취약계층을 위한 공공부조를 마련하여 최저생활을 보장하여야 한다(제22조 제2항).

법적 정의로 평생사회안전망을 사회보장과 동일시하면서 그것의 구축과 운영에서는 공공부조를 부각시키고 있어 개념과 용어의 사용에 혼선을 주고 있다.

Ⅵ. 사회(복지)서비스의 변화

1. 핵심은 사회서비스

금번 전부개정된 사회보장기본법의 주된 방점은 「사회서비스의 강화」에 있다고 말할 수 있겠다. 사회보험이나 공공부조와 관련하여 크게 바뀐 것이 없고, 사회수당제도가 도입된 것도 아니다. 다만 「사회복지서비스」 규정이 「사회서비스」로 바뀌었다는 점이 눈에 띄는 변화이다. 그리고 이 법이 추구하는 사회보장정책의 기본방향(법 제4장)이 평생사회안전망의 구축・운영(법 제22조), 사회서비스 보장(법 제23조), 소득보장(법 제24조)인데, 여기에서 특히 사회서비스 보장이 두드러져 보인다.

그러므로 신법의 실질적인 변화는 「사회복지서비스」를 「사회서비스」로 확대하여 이를 보장하겠다는 데 있는 것이다. 사회보험과 공공부조는 물질적 급여를 중심으로 이루어지는 데 반하여, 서비스는 비물질적 급여를 중심으로 이루어진다. 이러한 비물질적 급여를 보장하는 것이 신법의 두드러진 특징이라 할 수 있다.

2. 사회서비스와 사회복지서비스

구법에서 사회보장의 일환으로 「사회복지서비스」를 규정하고 있었다(구법 제3조 제4호).

"사회복지서비스"란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 상담, 재활, 직업의 소개 및 지도, 사회복지시설의 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 지원하는 제도를 말한다.

최근 전부개정된 법 제3조 제4호에서 이것이 「사회서비스」로 바뀌었다.

"사회서비스"란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료,

교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다.

또한 사회복지사업법에서 정의하는 「사회복지서비스」(법 제2조 제6호)는 구 사회보장기본법의 규정과 동일하다.

"사회복지서비스"란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 상담, 재활, 직업 소개 및 지도, 사회복지시설의 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 제도적으로 지원하는 것을 말한다.

그런가하면, 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」 제2조 제1호에서는 다음과 같이 규정하고 있다.

"사회서비스"란 「사회복지사업법」 제2조제4호에 따른 사회복지서비스, 「보건의료기본법」 제3조제2호에 따른 보건의료서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 서비스를 말한다.

한편, 「사회적기업 육성법」 제제2조 제3호에서는 사회서비스를 다음과 같이 규정하고 있다.

"사회서비스"란 교육, 보건, 사회복지, 환경 및 문화 분야의 서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 분야의 서비스를 말한다.

이렇게 보면, 개정된 사회보장기본법과 사회적기업 육성법의 사회서비스 규정이 매우 유사하며, 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」은 사회복지서비스와 보건의료서비스에 중점을 두어 다소 협의의 개념을 채택하고 있다. 사회복지서비스는 구 사회보장기본법과 사회복지사업법이 동일하게 정의하고 있다.

포괄범위로 본다면, 다음과 같다.

개정 사회보장기본법 및 사회적기업육성법의 사회서비스 > 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」에서 사회서비스 > 구 사회보장기본법 및 사회복지사업법의 사회복지서비스

여기에서 사회서비스의 개념을 확대하여 정의하는 것은 인간의 욕구가 총체적이고 통합적이라는 면에서 일단 긍정적으로 평가할 수 있겠다. 그러나 보건의료서비스와 사회복지서비스를 제외한 교육, 문화, 환경 등 나머지 영역의 서비스는 관장 부서가 보건복지부가 아니며 서로 가른 부서들이이기 때문에 법의 적용에 현실적인 장벽이 있을 것이다. 보건복지부가 사회서비스의 본부로서 역할을 하기 위해서는 이에 합당한 법적 권한과 책임이 주어져야 한다.

이러한 관점에서 본다면 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」상의 사회서비스의 정의가 가장 현실적인 것으로 보인다. 이것은 보건복지부가 관장하는 보건의료서비스 및 사회복지서비스를 합한 개념이기 때문이다. 그러나 인간 욕구의 총체성을 기준으로 본다면, 개정된 사회보장기본법의 정의가 더 타당하다고 볼 수 있다.

이렇게 사회서비스의 개념을 광의로 보는 개정 사회보장기본법의 태도는 사회서비스를 사회정책과 유사하게 보는 영국의 관례와는 다르다. 영국에서는 사회서비스(social service)를 사회정책(social policy)과 거의 차이를 두지 않을 정도로 넓은 의미로 사용한다(윤영진 외, 2011:22). 사회보험과 공공부조도 사회서비스 범주에 포함된다. 우리의 사회보장기본법은 이러한 영국식 사회서비스 개념 보다는 협의의 개념을 택하고 있으나 사회복지서비스와 동의어로 사용되는 협의의 사회서비스 개념보다는 매우 폭넓은 개념이다.

그러나 사회서비스에 포함되는 각 서비스들을 관장하는 부처가 산재되어 있어 결국, 부처간의 장벽을 어떻게 통합하느냐가 관건이 될 것 같다. 또한 기본법에서 확장된 개념의 사회서비스를 채택한다면, 사회복지사업법의 사회복지서비스도 사회서비스로 전환시키든지, 사회서비스와 관련하여 새로운 입법을 추진하든지 선택해야 할 것이다.

3. 사회서비스보장은 권리인가 제도보장인가?

개정된 사회보장기본법 제23조를 보면, 국가와 지방자치단체의 시책마련(같은 조 제1항), 소득보장과 연계(같은 조 제2항)에 대한 책임을 규정하고 있다. 또한 법 제25조 제5항에서 사회서비스에 대하여 국가와 지방자치단체의 책임을 선언하고 있다.

그러나 법 제9조는 구법과 마찬가지로 사회보장수급권을 여전히 관계법령의 규정으로 위임하고 있다. 그런데 사회서비스에 대한 일반법이나 일반규정은 존재하지 않는다. 그렇다면, 현재로서는 사회서비스는 권리에 근거한 것이 아니라 국가 및 지방자치단체의 시책이나 조치에 의존하는 것이 된다. 다만, 시책과 연계 등에 대하여 강행규정으로 되어 있기 때문에 국가 및 지방자치단체가 사회서비스를 반드시 실시해야 하는 것이 된다.

여기에서 사회서비스 보장이 논란이 된다. 보장의 대상도 서비스이고 보장의 방법도 서비스여서[17] 무엇을 어떻게 보장한다는 것인지 애매하다. 더욱이 서비스는 수급권자의 다양한 욕구에 부응해야 하는 성질을 갖고 있기 때문에, 과연 서비스의 수급을 권리로 인정할 수 있는가의 문제도 제기될 것이다.

일단, 사회보장기본법의 태도는 제도보장의 표현이 아닌가 싶다. 현행 사회복지법체계상 국민 개인에게 사회서비스를 신청하거나 이행을 청구할 수 있는 근거에 대하여는 논란의 여지가 있다. 만약 사회서비스에 대한 개인의 권리를 인정해야 한다면 이러한 내용을 규정하는 새로운 입법이 필요할 것으로 본다.

4. 사회복지서비스 신청권의 유추

반면에, 사회복지사업법에서는 사회복지서비스 신청 규정을 두고 있다(법 제33조의2 이하). 2003년 7월 30일 개정법률에서 처음 도입되었으나 사실상 사문화되고 있었다. 그러나 이와 관련하여 2건의 소송이 있었고(,청주지방법원 2010. 9. 30. 2010구합691, 서울행정법원 2011. 1. 28. 2010구합28434)[18], 지난 1월 26일자 개정법률에서 사회복지서비스 신

---

17) 남찬섭, “사회보장기본법의 주요 개정내용과 평가”, 복지동향 제162호, 참여연대사회복지위원회, 2012.4
김보영, “사회서비스, 정의와 정책방향”, 사회보장기본법 개정에 따른 사회(복지)서비스 정책 토론회, 한국사회복지학회・한국사회서비스학회, 2012.3.

18) 자세한 내용은 윤찬영, “사회복지서비스 신청권 관련 판례의 의의와 입법적 과제”, 비판사회정책 제34호,

청 관련 규정들의 개정이 이루어졌다.

구 사회복지사업법의 사회복지서비스 신청 관련하여 지적되는 문제는 크게 두 가지였다. 첫째는 신청자격의 문제였다. 신청의 주체가 보편적 범주를 갖는 것인지 선별적 범주로 제한되는 것인지 불명확하였다. 행정 일선에서는 국민기초생활보장 수급자 또는 차상위계층으로 제한하는 태도를 취하고 있었다.

둘째의 문제는 제공되는 사회복지서비스의 품목이 무엇인가 하는 점이었다. 법에는 규정이 없다. 다만 2003년 개정 당시 시행규칙의 서식 14의2(사회복지서비스 제공/변경 신청서)에 따르면, 신청 근거가 되는 문제 및 욕구로서

①생계・경제적 문제
②장애・질병・의료문제
③주거문제
④가족・사회관계문제
⑤기타
등으로 명시되어 있다. 또한 이에 따라 신청할 수 있는 서비스의 내용이

①생활비 지원
②의료・재활서비스
③주거지원
④취업지원
⑤상담・후원서비스
⑥시설이용・입수
⑦기타
등으로 명시되어 있다.

문제 및 욕구와 필요서비스는 중복 표시가 가능한 것으로 되어 있다. 현재는 시행규칙

2012, pp. 172~185. 참조.

상 서식은 삭제되었고, 사회복지통합관리망에 등재되어 있다.

최근 개정된 사회복지사업법은 대상자의 측면을 은연중에 기초수급자로 한정하고 있는 분위기이다. 복지욕구조사(법 제33조의3)에서 부양의무자를 포함시키거나(같은 조 제1항), 국민기초생활보장법을 준용하거나(같은 조 제5항) 하는 것이 그렇다.

또한 사회복지서비스의 내용 또는 품목을 명시적으로 규정하지 않고, 다만 보호대상자별 서비스제공 계획의 수립(법 제33조의5)에서 서비스 유형을 고려하도록 하고 있다(같은 조 제1항 제1호). 또한 사회복지서비스 신청에 대한 조사에서 법적 근거를 고지하도록 하고 있는 점으로 보아(법 제33조의2 제3항 제1호), 사회복지서비스의 내용은 개별 사회복지서비스법에서 규정한 것들로 보자는 취지인 것 같다.

사회복지사업법이 사회복지서비스 신청권 소송 이후 개정이 되었지만, 여전히 대상자 범주와 제공되는 사회복지서비스 품목에 관하여 명확하게 규정하고 있지 않은 문제점을 가지고 있다. 그렇다 하더라도 앞의 서울행정법원 판례를 보면, 사회복지서비스 신청은 권리로서 인정될 수 있다. 다만, 명확한 사회복지서비스가 규정되지 않은 관계로 사회복지서비스 수급권이 실체적으로 인정되느냐 하는 논란이 있겠지만, 절차적 권리로서 신청권은 존재한다고 보아야 할 것이다.

그렇다면, 사회보장기본법의 사회서비스는 권리로 인정되는가? 이 점에 대해 기본법은 침묵하고 있다. 관계법령의 규정으로 위임하고 있어, 현행대로라면, 사회복지사업법상 사회복지서비스와 보건의료서비스에 대해서만 신청권이 인정된다고 보아야 할 것이다. 이것은 사회보장기본법의 전면개정의 취지를 희석시키는 것이다.

따라서 사회복지서비스를 포함하는 사회서비스 관련 입법이 필요하다고 본다. 사회서비스 수급권과 신청권이 보장되는 입법이 필요하다. 이렇게 되면, 사회복지사업법의 사회복지서비스 신청 관련 조항들은 새로운 입법으로 옮겨서 규정해야 할 것이다.

5. 사회서비스 전달체계 확립

이상과 같은 논점에서 사회서비스 입법을 할 때, 사회복지서비스 뿐만 아니라 보건의료서비스, 교육, 문화, 환경 등의 서비스를 통합적으로 제공할 수 있는 전달체계의 구축이 필요하다. 이를 가능케 하는 근거와 조직 및 운영의 규정들을 반드시 포함해야 할 것이다.

현재로서는 사회복지사업법 제15조에서 사회복지전담사무기구 규정을 두고 있는데, 사회서비스 관련 입법을 한다면, 사회서비스 전달체계를 규정하고 여기에 사회복지전담사무기구를 흡수해야 할 것이다.

Ⅶ. 입법의 과제

사회보장기본법에서 사회복지서비스를 넘어 사회서비스를 규정하고 있기 때문에, 향후 이와 관련한 입법이 커다란 과제가 되고 있다.

1. 사회복지사업법의 한계

그 동안 사회복지사업법은 매우 부족하였으나 사회복지서비스의 기본법적 성격을 가지고 있었다(윤찬영, 2010:487). 법의 목적(법 제1조)이 헌법상 인간다운 생활을 할 권리를 보장하기 위한 것이었다. 그러나 이와 관련하여, 전통적으로 사회복지법인과 사회복지시설을 중심으로 규정해 왔고, 2003년 개정법률에서부터 지역사회복지와 사회복지서비스 신청을 도입하고 있는 실정이다.

또한 이 법의 상위법인 사회보장기본법이 사회보장의 범위에 기존의 사회복지서비스 대신에 사회서비스로 확장되었기 때문에 사회복지사업법은 사회보장기본법의 서비스 분야의 하위법으로 존재하기에는 많이 부족해 보인다. 이러한 한계를 넘어서기 위하여 사회복지사업법을 사회서비스법으로 개정하는 것도 부적절해 보인다. 사회서비스와 관련한 규정들이 사회복지지서비스 신청 외에는 없기 때문이다.

현행 사회복지사업법은 크게 보아 ①지역사회복지, ②민간 사회복지법인과 시설, ③사회복지서비스 신청, ④사회복지사 자격 등의 내용으로 구성되어 있다. 만일, 새로운 사회서비스법이 제정된다면, ①과 ③은 사회복지사업법으로부터 분리시켜 새로운 법에 편입시켜야 할 것이다. 시회복지사업법은 민간의 사회복지사업 및 이를 위한 사회복지사 인력 등에 관한 규정으로 남게 될 것이다.

2. 사회서비스법의 제정

사회보장기본법에 따라 사회보험은 국민연금법, 국민건강보험법, 산업재해보상보험법, 고용보험법, 노인장기요양보험법 등의 하위법이 존재한다. 공공부조는 국민기초생활보장법, 의료급여법, 긴급복지지원법 등의 하위법이 존재한다. 사회서비스는 이제 새로운 입법을 준비해야 할 것이다.

사회서비스법을 제정한다면, 두 가지 차원의 논의와 연구가 수반되어야 할 것이다.

<첫째>, 사회서비스법에 담아야 할 내용에 관한 것이다. 사회서비스 범위의 구체화, 서비스 내용의 구체적 품목, 최종적인 서비스 내용의 확정 방법, 전달체계의 모형, 중앙정부와 지방자치단체의 역할과 책임, 특히 재정책임, 사회서비스에 대하여 권리성 인정 여부, 권리라고 해도 신청권만 인정할 것인가 수급권까지 인정할 것인가, 사회서비스 품질 관리 등 매우 복잡한 선택지들에 대한 논의와 이의 결론으로서 입법이 필요할 것이다.

<둘째>, 법체계 대한 고려가 필요하다. 사회보장기본법에 따라 사회서비스법을 제정하게 되면, 기존의 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」에서의 사회서비스 범위와 불일치 문제가 생긴다. 따라서 이 법을 폐지하고 이용권 관리에 관한 부분을 신설되는 법에 포함시켜야 할 것이다. 아니면, 새롭게 제정되는 법에 따라 이 법의 범위를 확대해야 할 것이다.

또한 이와 관련하여 사회복지사업법의 사회복지서비스 신청 조항들도 새롭게 제정되는 법에 포함시켜야 할 것이다. 그리고 사회서비스의 제공은 결국 지방자치단체의 몫이 되며, 지역계획의 수립과 시행에 관련된 입법이 필요하다. 이것은 또한 사회복지사업법상 지역사회복지 관련 규정들과 중복이 되기 때문에 지역사회복지 또는 지역사회보장과 관련된 새로운 입법이 필요하기도 하다.

이러한 논란 속에서, 어떠한 대안을 선택하더라도 사회복지사업법의 내용 중, 지역사회복지 관련 규정들과 사회복지서비스 신청 관련 규정들은 새롭게 제정해야 할 법들도 편입되어야 한다.

Ⅷ. 맺는 말

사회보장기본법의 전부개정은 사회복지 분야의 상당한 재구조화를 요구한다. 평생사회안전망(법 제3조 제5호)에 따라 새로운 사회서비스 체계의 구축이 필요하다. 이를 위하여 사회서비스법을 제정해야 할 필요가 있다. 이렇게 되면 기존의 사회복지사업법은 대폭적인 축소를 해야 하고, 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」은 확대개편 또는 사회서비스법으로 완전 흡수해야 할 필요가 있다. 또한 지역사회복지 관련 입법의 필요성도 제기된다.

전부개정된 사회보장기본법은 2013년 1월 27일부터 적용된다. 따라서 이 법이 실효적 역할을 하기 위해서 시행 전에 최소한 사회서비스법이 제정될 필요가 있다. 이에 부수하는 다른 법들의 개폐 문제도 시급하게 논의할 사항이라고 본다.

사회보장기본법은 한국형 복지국가의 초안에 해당된다. 그 목적은 헌법 제34조의 실현이다. 이를 위해 우리는 인간다운 생활의 수준에 대하여 합의해야 하고, 이를 위한 재정적 기초에 대해서도 고려해야 할 것이다. 특히, 평생사회안전망이 확립될 수 있도록 사회서비스 체계를 구축해야 할 것이다. 특히 중앙정부의 각 부처간 칸막이현상을 어떻게 극복할 것인지, 또한 중앙정부와 지방자치단체의 역할분담은 어떻게 할 것인지의 문제는 전달체계 수립과 관련하여 중요한 쟁점이 될 것이다.

서비스는 개인의 욕구에 반응하는 특성을 가지고 있다. 욕구를 판단하고 승인함에 있어 문화적 요인과 재정적 능력이 중요한 변수로 작용하게 될 것이다. 이러한 점들을 반영하는 새로운 사회서비스 법체계를 확립하는 것이 결코 쉽지 않지만, 현재 단계에서 중요한 과제가 될 것이다.

참고문헌

강수림 의원, “사회보장기본법의 필요성과 입법방향”, 사회보장기본법 제정에 관한 공청회, 민주당 정책위원회, 1994. 11.11.

김보영(2012), “사회서비스, 정의와 정책방향”, 사회보장기본법 개정에 따른 사회(복지)서비스 정책 토론회, 한국사회복지학회・한국사회서비스학회.

남찬섭(2012), “사회보장기본법의 주요 개정내용과 평가”, 복지동향 제162호, 참여연대사회복지위원회

박영도(2006), 기본법의 입법모델연구, 한국법제연구원.

안상훈(2012), “사회보장기본법 전부개정의 의미와 과제”, 복지동향 제162호, 참여연대사회복지위원회.

윤영진 외(2011), 사회서비스정책론, 나눔의집.

윤찬영(1995), “사회보장기본법(안)의 문제점과 대책”, 환경과 사회 제5호, 한국 환경・사회정책연구소.

-----(2010), 사회복지법제론 개정5판, 나남.

-----(2012) “사회복지서비스 신청권 관련 판례의 의의와 입법적 과제”, 비판사회정책 제34호, 비판과대안을 위한 사회복지정책학회.

〔국문초록〕

사회서비스보장을 위한 입법과제

윤찬영
(전주대학교 사회과학대학 사회복지학 교수)

사회보장기본법은 2012년 1월 26일에 공포되었으며, 전부 개정된 사회보장기본법은 2013년 1월 27일 시행될 예정이다. 사회보장기본법은 모든 국민의 인간다운 생활을 위하여 소득보장과 사회서비스 보장을 강조 한다. 이에 따라 사회보장기본법의 전부개정은 사회복지 분야의 상당한 재구조화를 요구한다. 국가와 지방자치단체는 모든 국민의 생애 동안 삶의 질을 유지·증진할 수 있도록 평생사회안전망(법 제3조 제5호)에 따라 새로운 사회서비스 체계의 구축이 필요하며, 이를 위하여 사회서비스법을 제정해야 할 필요가 있다. 이렇게 되면 기존의 사회복지사업법은 대폭적인 축소를 해야하고, 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」은 확대개편 또는 사회서비스법으로 완전 흡수해야 할 필요가 있으며, 지역사회복지 관련 입법의 필요성도 제기된다.

이 법이 실효적 역할을 하기 위해서 시행 전에 최소한 사회서비스법이 제정될 필요가 있고, 이에 부수하는 다른 법들의 개폐 문제도 시급하게 논의할 사항이라고 본다.

사회보장기본법은 한국형 복지국가의 초안에 해당된다. 이를 위해 우리는 인간다운 생활의 수준에 대하여 합의해야 하고, 재정적 기초에 대해서도 고려해야 할 것이다. 특히, 평생사회안전망이 확립될 수 있도록 사회서비스체계의 구축을 고려해야 할 것이며, 중앙정부의 각 부처 간 칸막이현상을 어떻게 극복할 것인지, 중앙정부와 지방자치단체의 역할분담은 어떻게 할 것인지의 문제는 전달체계 수립과 관련하여 중요한 쟁점이 될 것이다.

서비스는 개인의 욕구에 반응하는 특성을 가지고 있다. 욕구를 판단하고 승인함에 있어 문화적 요인과 재정적 능력이 중요한 변수로 작용하게 될 것이다. 이러

한 점들을 반영하는 새로운 사회서비스 법체계를 확립하는 것이 결코 쉽지 않지만, 현재 단계에서 중요한 과제가 될 것이다.

주제어 : 사회보장기본법, 사회서비스보장, 새로운 사회적 위험, 부처간 협력·조정, 사회복지법

[Abstract]

Tasks for Social Service Security

Yoon, Chan Hyung
(JeonJu University)

Social Security Fundamental Law(the following “SSFL”) has been promulgated at 26 Jan., 2012. And it will be enacted from 27th Jan., 2013. This SSFL emphasis dual security of income and social service for all nation people. SSFL introduce new social risks of maternity due to low fertility rate and aging phenomena. Therefore, it order the duty of establishing lifetime social safety net for government.

For these, sub-laws must be established. But there are some problem to be resolved.

First, Social Work Law has to be revised following SSFL. Second, new social service law should be enacted. Third, there will be to make a adjustment of role and duty betweendepartments in central government because social services have been done by so many departments. The roles and duties of central and local government must be controlled, too. SSFL is a base of Korean welfare state model. Therefore we have important issue of legal tasks for SSFL. The most important one is to make a social service law.

Key words: Social Security Fundamental Law, social service security, new social risk, departmental adjustment, social work law

한국사회복지법제학회
사회복지법제연구 통권 제3호 2012년 10월
Korean Academy of Social Welfare and Law
Vol.3, October 2012

[토론문]

「사회(복지)서비스 보장을 위한 입법과제」에 대한 토론문

조성규*

Ⅰ. 토론에 들어가며

'복지국가'라는 헌법상의 가치를 굳이 거론하지 않더라도 현대 사회에 있어 '복지'는 사회, 문화, 정치, 행정 등 모든 분야에서 핵심적인 키워드로 자리매김하고 있으며, 그러한 상황 하에서 '복지'에 있어 '입법'의 의의와 중요성은 점증하고 있다. 이는 헌법상의 '복지국가' 이념 및 그에 따른 국가적·사회적 요청에도 불구하고, 사회보장의 구체적 실현 내지 사회보장수급권은 입법에 의한 구체화에 의존할 수밖에 없기 때문이다.

그러한 점에서 현행 사회복지법제의 입법상황 및 그에 따른 사회(복지)서비스 보장을 위한 입법적 과제에 대해 전반적으로 다루고 있는 발제문은 시의적절한 동시에 내용상으로도 사회복지법제의 체계 정립이라는 관점에서 타당한 방향이라 할 것이다.

특히 현행 법체계 하에서 사회보장제도의 적절한 실현을 위해서는, 우선적으로 사회보장수급권의 법적 성격과 관련하여 그 법적 근거로서 헌법상의 기본권은 추상적 기본권으로서 입법에 의한 구체화를 필요로 한다는 전통적 헌법논의의 극복과 더불어, 사회보장의 적절한 실현은 각 지역의 특유한 상황에 따른 구체적 실현이 필요하다는 점에서 복지사무에 대한 지방자치단체의 자율성, 특히 입법적 자율성에 대한 고려가 중요한 법적 문제가 되고 있는바, 그러한 쟁점에 대한 발제문의 방향성 역시 타당하다고 생각된다.

따라서 기본적으로 발제문의 입장에 동의하는바, 특별한 이견은 없으나, 다만 – 본 학회의 설립취지이자 지향점이기도 한 학제간의 통섭을 위하여 – 발제문의 내용에 대하여 주로 법리적 관점에서의 쟁점 및 문제점을 보충적으로 언급하고, 이에 관한 발제자의 입

* 전북대학교 법학전문대학원 교수

장을 여쭈어 보는 것으로 토론에 갈음하고자 한다.

Ⅱ. 현행 사회복지법제의 문제점

발제문은 사회복지법제의 기본틀을 제공하고 있는 「사회보장기본법」의 최근의 전부개정과 관련하여, - 여러 문제점의 지적에도 불구하고 - 기본적으로 종전에 입법에 비하여 '사회서비스' 개념 및 사회서비스의 보장 규정의 도입 등 사회보장의 확대와 더불어 그 구체화에 대하여 긍정적으로 평가하고 있는 듯하다.

그러나 사회보장의 특성상, 사회보장의 구체화 내지 실질적 보장을 위해서는 입법에의 의존은 한계가 있다고 보이는바, 그러한 점에서 - 다소 극단적으로 말한다면 - 사회보장의 개념과 범위 등에 대한 법제정비의 강조는 사실상 무의미한 것으로 보이며, 그간의 제도적 경험이나 입법과정에 비추어 볼 때 보다 우선적으로 필요한 것은 사회보장의 구체적 실현을 위한 실천적 과제로서 예산, 재정의 확보 및 사회보장수급권의 실현을 위한 소송제도의 정비 등에 입법과제가 아닌가 생각된다.

1. 「사회보장기본법」의 문제점

우선적으로 「사회보장기본법」과 관련하여서는 그 입법적 정비에도 불구하고 - 발제문도 언급하고 있다시피 - 입법의 실제적 효율성의 관점에서는 의문이다. 이 역시 기본법으로서의 성격상, 사회보장수급에 관하여는 추상적이고 선언적인 규정에 불과하며, 그 구체적 실현 여부는 다시 국가의 정책적 결정에 의존하여야 하는바, 법의 실효성을 기대하기는 곤란하다.

물론 발제문이 다루고 있듯이, 「사회보장기본법」의 방향성을 전제로 그에 상응하는 후속적 입법적 정비가 충분하게 이루어지는 경우라면, 기본법의 문제점을 어느 정도 극복할 수 있으나, 다양한 개별법 체계로 구성되어 있는 동시에, 정치적 고려, 재정상태 등 다양한 외부적 변수에 의존할 수밖에 없는 사회복지제도의 특성상 후속적 법제 정비에 대한 기대 역시 크다고 하기는 어렵다.

실증적으로 「사회보장기본법」의 '사회서비스'의 개념 및 구체화와 관련하여, 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」(2011.8.4. 제정)은 그 범위를 개별법에 의존시키는 동시에 대통령령에 위임함으로서 정책적 판단의 여지를 주고 있으며,[1] 「사회적기업 육성법」 역시 '사회서비스'의 접근차원 및 범위를 달리하고 있다고 보인다.[2]

따라서 사회복지법제에 대한 입법적 과제 역시 사회보장제도의 확충을 위한 법제 정비보다는 사회보장제도의 구체적 실현을 위한 제도적 인프라의 구축을 위한 방향으로의 전환이 보다 우선적으로 중요한 것이 아닌가 생각된다. 그러한 점에서 복지제도의 구현을 위한 예산 및 재정관련 법제의 정비가 보다 현실적이고 실질적인 입법과제라고 보여지며, 직접 입법적 문제는 아니지만, 환경소송 영역에 있어 전통적인 - 실정법에 의존하는 - 보호규범론을 벗어나, 실정법에 의해 보호되지 않더라도 당사자에 대한 입증책임의 전환을 전제로 원고적격을 인정하는 방향[3] 등의 노력 역시 사회복지분야에 대해서도 시사하는 바가 크다고 할 것이다.

---

1) 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
   1. "사회서비스"란 「사회복지사업법」 제2조제4호에 따른 사회복지서비스, 「보건의료기본법」 제3조제2호에 따른 보건의료서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 서비스를 말한다.
   2. "사회서비스이용권"이란 그 명칭 또는 형태와 상관없이 사회서비스 이용자가 사회서비스 제공자에게 제시하여 일정한 사회서비스를 제공받을 수 있도록 그 사회서비스의 수량 또는 그에 상응하는 금액이 기재(전자적 또는 자기적 방법에 의한 기록을 포함한다. 이하 같다)된 증표를 말한다.

2) 사회적기업 육성법(2012.2.1, 일부개정) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
   3. "사회서비스"란 교육, 보건, 사회복지, 환경 및 문화 분야의 서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 분야의 서비스를 말한다.

   동법 시행령 제3조(사회서비스의 종류) 법 제2조제3호에서 "대통령령으로 정하는 분야의 서비스"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 서비스를 말한다.
   1. 보육 서비스
   2. 예술·관광 및 운동 서비스
   3. 산림 보전 및 관리 서비스
   4. 간병 및 가사 지원 서비스
   5. 문화재 보존 또는 활용 관련 서비스
   6. 청소 등 사업시설 관리 서비스
   7. 「직업안정법」 제2조의2제9호에 따른 고용서비스
   8. 그 밖에 고용노동부장관이 정책심의회의 심의를 거쳐 인정하는 서비스

3) "환경영향평가 대상지역 밖의 주민이라 할지라도 공유수면매립면허처분 등으로 인하여 그 처분 전과 비교하여 수인한도를 넘는 환경피해를 받거나 받을 우려가 있는 경우에는, 공유수면매립면허처분 등으로 인하여 환경상 이익에 대한 침해 또는 침해우려가 있다는 것을 입증함으로써 그 처분 등의 무효확인을 구할 원고적격을 인정받을 수 있다."(대법원 2006.3.16. 선고 2006두330 전원합의체 판결).

2. 사회복지법제의 일반적 문제점

현행 사회복지법제의 문제점으로는 우선적으로 - 이에 대해 토론자가 과문한 탓인지는 모르나 - 기본법이 아닌 개별법의 경우에도 법령의 현실적 실효성이 없다는 점을 지적할 수 있다. 즉 입법 자체의 부족이 문제라기 보다는 오히려 현행 법제의 체계적, 내용적 정비가 우선적인 과제라 할 것이다.

가령, 「사회복지사업법」은 다양한 유형의 사회복지사업을 규정하면서(법 제2조 제1호) 사회복지서비스에 대한 신청권을 법제화하고 있으며,[4] 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」 역시 사회서비스이용권의 발급신청권을 명문화하고 있다.[5] 그러나 어느 경우에도 '사회복지를 필요로 하는 사람' 또는 '발급대상자'가 누구인지는 전혀 규정하고 있지 않은바, 누구도 알 수 없는 '사회(복지)서비스권'의 인정은 실효성이 없는 무의미한 것이라 할 것이다.

둘째로는 - 앞서와 유사한 맥락이지만 - 사회보장수급권의 권리성의 명확화가 필요하다는 점이다. 물론 사회보장수급권은 적극적 청구권으로서의 성격을 가지는 동시에, 정책·예산 등에 의존하는 점에서 완전한 입법화에는 한계가 있음은 분명하다. 그럼에도 불구하고 사회보장수급의 실체적 내용에 대한 구체적 권리화에는 한계가 있더라도 적어도

---

4) 사회복지사업법 제1조의2(기본이념) ① 사회복지를 필요로 하는 사람은 누구든지 자신의 의사에 따라 서비스를 신청하고 제공받을 수 있다. [본조신설 2012.1.26][시행일 : 2012.8.5]

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

6. "사회복지서비스"란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 상담, 재활, 직업 소개 및 지도, 사회복지시설의 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 제도적으로 지원하는 것을 말한다.

제33조의2(사회복지서비스의 신청) ① 사회복지서비스를 필요로 하는 사람(이하 "보호대상자"라 한다)과 그 친족, 그 밖의 관계인은 관할 시장·군수·구청장에게 보호대상자에 대한 사회복지서비스의 제공을 신청할 수 있다. <개정 2012.1.26>

5) 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 제9조(사회서비스이용권의 발급 신청) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 사회서비스 제공계획에 따른 사회서비스이용권을 발급하여 줄 것을 시장(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제17조제2항에 따른 행정시장을 포함한다)·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다)에게 신청할 수 있다.

1. 발급대상자
2. 발급대상자의 친족
3. 발급대상자의 법정대리인

제10조(신청에 따른 조사) ① 시장·군수·구청장은 제9조에 따른 발급 신청을 받으면 소속 공무원으로 하여금 사회서비스 제공계획에서 정한 발급기준에 부합하는지를 조사하게 하거나, 신청인에게 그 조사에 필요한 자료를 제출하게 할 수 있다.

사회보장수급에 대한 절차적 권리로서 신청권의 법제화가 요구된다.

이는 특히 사회보장수급에 대한 신청이 거부된 경우, 그에 대한 취소소송을 통한 권리구제의 가능성과 직결되는바, 우리나라 판례에 의하면 신청에 대한 거부가 거부처분으로서 취소소송의 대상이 되기 위해서는 법규상 또는 조리상의 신청권이 있어야 한다는 것이 확립된 입장이다.[6] 따라서 사회복지제도의 특성상 입법에 의한 실제적 구체화에는 한계가 있을 수밖에 없으며, 사법을 통한 실질적 구체화가 보다 중요한 의미를 가진다는 점에서 신청권의 법제화는 중요한 입법적 과제라 할 것이다.

셋째, 사회보장제도는 그 특성상 보장대상의 구체적 상황이나 지역적으로 특유한 상황 등에 대한 고려가 전제되어야만 정책의 실효성을 가질 수 있는바, 국가적 과제로서의 한계가 존재한다. 그러한 점에서 사회복지법제의 정비에 있어서는 지역의 자율성에 대한 고려가 중요함에도 현행 법제상으로는 지방자치단체의 자치사무로서의 입법적 고려가 부족하며, 국가입법에 의한 규율을 기본적 형태로 하고 있다. 이는 특히 사무의 배분 및 성격과 관련하여 사무의 본질보다는 실정법의 규정을 중시하는 판례의 입장을 고려할 때, 지방자치단체의 자율성을 침해할 소지가 매우 크다는 점에서 입법적 정비의 필요성이 존재한다.

Ⅲ. 토론을 마치며

사회보장제도의 특성상 - 그 구체적 내용과 방향성은 차치하고 - 우선적으로 법제적 정비가 일차적으로 중요한 과제임은 당연하며, 이상에서 검토한 내용들은 발제문과 기본적으로 방향성을 같이 하는바, 특별한 질문보다는 발제문에 관한 발제자의 입장을 확인하는 질문을 드리는 것으로 토론을 마치고자 한다.

첫째, '사회서비스'의 법적 성격과 관련하여 발제문은 권리보장이기 보다는 제도보장[7]

6) "국민의 적극적 행위 신청에 대하여 행정청이 그 신청에 따른 행위를 하지 않겠다고 거부한 행위가 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당하는 것이라고 하려면, 그 신청한 행위가 공권력의 행사 또는 이에 준하는 행정작용이어야 하고, 그 거부행위가 신청인의 법률관계에 어떤 변동을 일으키는 것이어야 하며, 그 국민에게 그 행위발동을 요구할 법규상 또는 조리상의 신청권이 있어야 한다."(대법원 2007.10.11. 선고 2007두1316 판결).

7) 헌법이론상 논의되는 제도보장의 관념을 의미하는 것인지, 아니면 헌법상의 제도보장과는 다른 유형의 제

으로 이해하고 있는 듯 하다. 그러나 법원리상 권리의 보장과 제도적 보장은 본질적으로 상이한바, 그 중에도 권리는 최대한의 보장을 내용으로 하지만, 제도보장은 최소한의 보장을 내용으로 하는 점에서 중요한 차이가 있다. 특히 사회보장의 법적 근거는 헌법상 기본권으로서 인간다운 생활을 할 권리에 기초하는 것인 동시에, 사회보장수급권의 권리성 여하는 - 전술한 바와 같이 - 소송상의 권리구제라는 관점에서 중요한 의미를 가지는 점에서, 적어도 절차적 신청권으로서의 권리성의 인정은 필요한 것으로 보이는바, 이에 대한 발제자의 입장을 여쭙도록 한다.

둘째, 사회보장제도의 운용에 있어서는 지방자치단체의 자율성의 보장 또한 중요한 입법적 과제라 할 것이다. 이와 관련하여 발제문은 지역계획의 관점에서만 문제점을 지적하고 있으나, 본질적으로 지방자치단체에 대한 자치사무성의 인정 및 조례에 의한 규율가능성(현행 법제상으로는 조례에 대한 위임근거)의 허용이 필요하다고 보이는바, 이에 대한 발제자의 의견을 여쭙도록 한다.

마지막으로 근본적 방향성의 문제일 수 있으나, 발제문은 「사회보장기본법」의 전부개정에 따른 후속의 입법과제로서 가칭 사회서비스법의 제정 필요성을 언급하고 있다. 그러나 - 과문한 토론자의 입장에서는 - 사회보장의 실질적 구현을 위해서는 '사회복지서비스' 인지, '사회서비스' 인지의 보장의 범위가 중요한 것이 아니라, 그 구체적 실현가능성의 담보가 보다 중요하다고 보이는바, 현행 법제도상 규정된 사회복지사업의 내용은 사실상 현실적으로 가능한 사회서비스를 포함하는 것으로 보아도 무방한 것이 아닌가 생각된다.[8] 따라서 현행 법제 하에서 사회서비스에 대응하기 위한 입법의 필요성이 불가피한

도보장을 의미하는 것인지는 명확치는 않으나, 본 토론문은 전자의 관념을 전제로 함.

8) 사회복지사업법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "사회복지사업"이란 다음 각 목의 법률에 따른 보호·선도(善導) 또는 복지에 관한 사업과 사회복지상담, 노숙인 등 보호, 직업지원, 무료 숙박, 지역사회복지, 의료복지, 재가복지(在家福祉), 사회복지관 운영, 정신질환자 및 한센병력자의 사회복귀에 관한 사업 등 각종 복지사업과 이와 관련된 자원봉사활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는 사업을 말한다.
   가. 「국민기초생활 보장법」
   나. 「아동복지법」
   다. 「노인복지법」
   라. 「장애인복지법」
   마. 「한부모가족지원법」
   바. 「영유아보육법」
   사. 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」
   아. 「정신보건법」

것인지, 규제영역에 있어 '칸막이 규제'의 폐해가 복지영역에 있어서는 '칸막이 복지'의 폐해로 나타날 우려가 없는 것은 아닌지에 대해 발제자의 의견을 여쭙는 것으로 토론에 갈음하고자 한다.

자. 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」
차. 「입양촉진 및 절차에 관한 특례법」
카. 「일제하 일본군위안부 피해자에 대한 생활안정지원 및 기념사업 등에 관한 법률」
타. 「사회복지공동모금회법」
파. 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」
하. 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」
거. 「농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법」
너. 「식품기부 활성화에 관한 법률」
더. 「의료급여법」
러. 「기초노령연금법」
머. 「긴급복지지원법」
버. 「다문화가족지원법」
서. 「장애인연금법」
어. 「장애인활동 지원에 관한 법률」
저. 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」
처. 「보호관찰 등에 관한 법률」

한국사회복지법제학회
사회복지법제연구 통권 제3호 2012년 10월
Korean Academy of Social Welfare and Law
Vol.3, October 2012

[토론문]

사회보장기본법 개정과 사회서비스 '보장'의 과제

김용득*

1. 사회서비스라는 용어를 어떻게 할 것인가?

1) 개정 전과 후의 사회(복지)서비스의 정의

개정이전	개정이후
제 3조(정의)의 4 "사회복지서비스"란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 *상담, 재활, 직업의 소개 및 지도, 사회복지시설의 이용 등을 제공하여* 정상적인 사회생활이 가능하도록 지원하는 제도를 말한다. 제 3조(정의)의 5 "관련복지제도"란 *보건, 주거, 교육, 고용 등의 분야에서 인간다운 생활이 보장될 수* 있도록 지원하는 각종 복지제도를 말한다.	제 3조(정의)의 4 "사회서비스"란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, *보건*의료, *교육*, *고용*, *주거*, 문화, 환경 *등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고* (이전의 관련복지제도에서 가져온 내용, 광의의 정의, 목적적 정의) *상담*, *재활*, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량개발, 사회참여 지원 *등을 통하여* 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 (이전의 사회복지서비에서 가져온 내용, 협의의 정의, 수단적 정의) 말한다.

2) 개념 변화의 맥락

· 관련복지제도라는 범주를 삭제(범위의 모호성 비판에 대한 반응?)

* 성공회대학교 사회복지학과 교수

· 최근의 일자리창출, 사회적기업, 전자바우처 등에서 넓은 범위를 포괄하는 적극적 이미지의 신생어로 사용되고 있는 사회서비스라는 용어를 통해 관련복지제도의 범위를 흡수

3) 부적절한 개념규정

· 사회서비스 = 관련복지제도 + 사회복지서비스
· 범위에서 복지, 문화, 환경이 추가되었는데, 복지는 대체된 포괄적 범위에 당연히 포함되는 분야이기 때문이며, 문화와 환경은 범위 확장으로 이해할 수 있을 것임
· 결과적으로 개정에서 서술된 사회서비스의 정의는 광의의 개념(포괄적 정의, 목적중심의 정의)과 협의의 개념(구체적 정의, 수단적 정의)의 이중 구조를 취한 것으로 이해할 수밖에 없음
· 그렇게 이해한다 하더라도 개념만 보면 개정법의 개념정의는 부적절(사회보장을 사회보험, 공공부조, 사회서비스로 구분하면서, 사회서비스에 대한 정의에서는 '복지...에서 인간다운 생활을 보장하는 제도'라고 함으로써 사회보험과 공공부조 마저도 사회서비스에 포함되는 것으로 해석하게 하고 있음)
· 금번 개정법이 정한 사회서비스의 개념에 대해서는 시행 이전에 재논의가 필요함(시행이전에 개념관련부분에 대한 사회보장기본법 개정 필요성 포함)

2. 사회서비스 '보장'을 어떻게 할 것인가?

1) 사회서비스 보장 관련 조항(신설: 제 4장 사회보장정책기본방향)

관련 규정
제23조(사회서비스 보장) ①항 국가와 지방자치단체는 모든 국민의 인간다운 생활과 자립, 사회참여, 자아실현 등을 지원하여 삶의 질이 향상될 수 있도록 사회서비스에 관한 시책을 마련하여야 한다. 제23조(사회서비스 보장) ②항

국가와 지방자치단체는 사회서비스 보장과 제24조에 따른 소득보장이 효과적이고 균형적으로 연계되도록 하여야 한다.

2) 사회서비스 "보장" 이라는 용어를 사용하여 사회서비스의 제도적 의미(국가와 지방자치단체의 책임)가 강화되어야 함

✓ 사회복지서비스를 중심으로 보면 사회복지서비스를 '보장'하기 위해서는 사회복지서비스 제공과정에서 국가와 지방자치단체의 역할이 달라져야 한다.

: 우리나라 사회(복지)서비스의 대부분은 정부 지원을 받는 민간주체들에 의해서 운영되고 있다. 현재의 민간주체들은 노인요양보험, 사회서비스 이용권, 보육서비스 등을 제외하고는 연단위로 책정된 운영비를 지방정부로부터 받아서 운영하고 있다. 그리고 대부분의 서비스에서 누구에게 서비스를 제공할 것이냐에 관련된 자격심사와 결정은 지방정부가 아니라 민간이 운영하는 사회복지기관에서 하고 있다. 이런 체계를 통해서 국가와 지방자치단체가 사회(복지)서비스가 필요한 사람에 대한 서비스 제공을 보장할 수 없다. 지방정부가 서비스를 '보장'하기 위해서는 서비스별 이용자격 또는 신청자격을 만들고, 이용자의 신청을 처리해야 한다. 신청에 대한 심사를 거쳐 민간기관에 서비스 제공을 위탁하는 역할을 해야 한다.

✓ 단절의 예시: 장애인복지서비스

구 분	서비스 이용자격 판단 기준		자격결정 기관
	장애기준	소득기준	
장애인복지관	등록 또는 미등록	없음	해당시설
장애인활동지원(바우처)	1급 등록장애	없음	지방정부
장애아동재활치료(바우처)	특정 유형 장애등록 또는 미등록 아동	전국가구 평균소득의 100% 이하	지방정부
장애인생활시설	등록장애 전체	국민기초생활수급자, 무연고자	지방정부
장애인단기보호시설	등록장애 전체	없음	해당시설
장애인공동생활가정	등록장애 전체	없음	해당시설
장애인주간보호시설	등록장애 전체	없음	해당시설
장애인직업재활시설	등록장애 전체	없음	해당시설

3) 소득보장과 효과적이고 균형적으로 연계되도록 해야 하는 국가 및 지방자치단체의 책임을 규정하였음

✓ 소득기준과 낮은 연계성 예시 1: 장애인서비스의 이용자격 현황

서비스 대상 분류 / 시설분류		생애주기별 이용자격						소득수준별 이용자격				
								저소득층		가구 평균 소득 100%	가구 평균 소득 150%	전체 (소득 기준 없음)
종류	세부종류	신생아	영·유아	아동	청소년	성인	노년	기초 생활 수급자	가구 평균 소득 50%			
생활 시설	장애유형별생활시설											
	중증장애인요양시설											
	장애영유아시설	6세 미만										
직업 재활 시설	장애인보호작업장											
	장애인근로작업장											
	장애인직업훈련시설											
지역 사회 재활 시설	장애인복지관											
	장애인의료재활시설											
	주간보호시설							단, 수급자 우선				
	단기보호시설							단, 수급자 우선				
	장애인공동생활가정											
	장애인체육시설											
	장애인심부름센터											
	수화통역센터, 점자도서관											
바우처	장애아동재활치료	장애아동(만 18세 미만)						평균소득 100% 이하				
	장애인활동보조		장애인(1급 장애, 만 6~64세)									

✓ 소득기준과 낮은 연계성 예시 2: 아동 및 청소년 서비스의 이용자격 현황

서비스 대상 분류 / 시설분류		생애주기별 이용자격						소득수준별 이용자격				
								저소득층		가구 평균 소득 100%	가구 평균 소득 150%	전체 (소득기준 없음)
종류	세부종류	신생아	영·유아	아동	청소년	성인	노년	기초 생활 수급자	가구 평균 소득 50%			
생활	아동양육시설	아동복지법상 아동										

서비스 대상 분류 / 시설분류		생애주기별 이용자격						소득수준별 이용자격				
								저소득층		가구 평균 소득 100%	가구 평균 소득 150%	전체 (소득기준 없음)
종류	세부종류	신생아	영·유아	아동	청소년	성인	노년	기초생활수급자	가구 평균 소득 50%			
시설	아동일시(단기)보호시설,	아동복지법상 아동										
	아동보호치료시설	아동복지법상 아동										
	아동직업훈련시설			15세 이상								
	자립지원시설			15-25세								
이용시설	아동상담소, 아동전용시설, 아동복지관	아동복지법상 아동										
	지역아동센터	아동복지법상 아동						수급자, 차상위, 한부모 우선				
	아동보호전문기관	아동복지법상 아동										
	실종아동전문기관	아동복지법상 아동과 장애인										
	가출청소년쉼터											
	청소년수련관(원)											
바우처	아동인지서비스		-6세					평균소득 100%				

3. '보장'을 위해서는 새로운 설계가 필요하다.

: 임의적 제공 제도에서 제도적 보장 제도로

1) 임의적 제공과 제도적 보장의 예시

✓ 임의적 제공 상황 - 지방정부는 장애인의 낮 시간 활동을 지원하기 위하여 지역에 각 10명 정원의 주간보호센터 3개소를 설립하고, 각 시설에 대한 정부보조금을 개소 당 연 1억 원씩 지원하고, 이용자 선발은 해당 주간보호시설에서 하도록 하였다. 결과 정보능력이 높은 사람부터 이용자가 되었으며, 가장 중증이면서 정보력이 낮은 장애인이 서비스를 이용하지 못하게 되었다.

✓ 제도적 보장 상황 - 노인성 질환으로 거동이 불편한 노인이 노인요양서비스를 신청하여 건강보험공단으로부터 노인요양인정심사를 받았으며, 결과 요양 2등급을 받아서 이 등급에 해당하는 액수만큼의 한도액 범위에서 집에서는 방문요양과 방문목욕 서비스를 이용하며, 주 2일은 주간보호시설을 이용하고 있다.

2) 제도적 보장 체계를 위해서는 관련 법률의 재편 필요

✓ 사회복지사업법을 폐지하고, 사회(복지)서비스법과 사회(복지)서비스품질관리법의 제정

✓ 사회(복지)서비스법에 포함되어야 하는 내용

: 서비스의 목표와 기준에 대한 공통사항 - 아동, 노인, 장애인 등에게 제공되는 사회(복지)서비스의 목적, 기준 등을 포괄적으로 제시하고, 아동복지법, 노인복지법, 장애인복지법 등의 개별서비스 법률에 적용되어야 하는 공통적인 사항을 기술

: 서비스 제공 절차에 관한 사항 - 서비스의 신청, 지방정부의 자격심사 절차와 기준, 서비스 비용의 지불, 본인부담금의 산정 및 지불 등의 사회(복지)서비스 이용자의 접근과 서비스 제공 절차 등을 포함

: 사회서비스이용권관리에관한법률은 사회(복지)서비스법에 흡수통합하고, 현재 희망복지지원단의 공공사례관리 절차를 법에 포함하고, 공공에서 민간에 서비스를 의뢰하는 절차와 이에 대한 비용의 지급 절차와 기준을 새로이 추가하여 포함

✓ 사회(복지)서비스품질관리법에 포함되어야 하는 내용

: 서비스 최저기준, 서비스 제공기관의 등록(신고), 제공기관의 평가, 제공기관의 등록 취소, 제공인력의 자격, 제공인력의 배치기준, 제공인력의 교육훈련 등에 관한 사항을 포함

: 사회서비스이용권관리에관한법률의 제공기관 및 제공인력 관리에 관한 사항, 사회복지사업법의 사회복지시설평가에 관한 사항, 노인요양보험법의 노인요양시설 평가에 관한 사항, 영유아보육법의 보육시설 평가에 관한 사항 등을 일괄 흡수하거나 각 법에 적용되는 표준적인 원칙, 기준, 절차 등을 제시

한국사회복지법제학회
사회복지법제연구 통권 제3호 2012년 10월
Korean Academy of Social Welfare and Law
Vol.3, October 2012

[토론문]

“사회(복지)서비스 보장을 위한 입법과제” 토론문

김태호*

사회보장기본법의 전부개정을 중심으로 사회(복지)서비스 보장을 위한 법제의 개선점 전반을 짚어 주신 윤찬영 교수님의 발표문을 통해 많은 배움을 얻었습니다. 이하에서는 제기해 주신 여러 쟁점과 관련하여 과문하지만 행정법 연구자로서 일반적인 생각과 질문을 드림으로써 토론자로서의 역할을 다하고자 합니다.

1. 사회보장 조직과 전달체계

교수님께서는 사회보장기본법 제4조의 규정(사회보장에 관한 다른 법률은 사회보장기본법에 부합되어야 함)을 지적하시면서 ‘기본법’으로서 사회보장기본법의 의의를 언급하고 계십니다. 그러나 실제 사회보장기본법에서 다른 법률을 ‘무효’[11]화 할 정도로 문제될 만한 의미 있는 내용이 무엇인지는 반드시 명확하지 않습니다. 이 점에서 사회보장기본법의 의의는 재판규범으로서 어떤 의미보다는 사회보장체계에 대한 기본적인 틀을 세우고 그에 따른 법제, 조직, 전달체계, 운영의 원칙 등을 명문화하는 데 있다고 생각됩니다. 교수님께서도 그와 같은 취지에서 여러 입법론적인 과제를 제시해 주고 계신데, 저 역시 그런 정책적 관점에서 사회보장기본법 개정과 실제 운영에 대한 질문을 드리고 싶습니다.

첫째, 우리나라의 행정조직체계와 실무상 사회보장기본법의 의미는 ‘보건복지부가 관장하는’ 복지 업무에 대한 기본법으로서의 의미가 있다고 하는 것이 현실적일 것으로 생

* 대법원 재판연구관

11) 설령 다른 법률이 사회보장기본법에 위배되는 취지의 규정을 둔다고 하더라도 기본법이 ‘헌법’과 같은 지위를 누리는 것은 아니기 때문에 그 법이 ‘무효’가 될 것인지는 명확하지 않습니다. 일반적으로 법학에서 ‘기본법’의 지위는 지침적 성격을 갖는 것으로 이해하는 경우가 더 흔합니다. 그에 따른다면 법 제4조 또한 일종의 입법에 대한 지침적 성격을 가진다고 볼 여지가 큽니다.

각됩니다. 그런 점에서 교수님께서도 개정법이 기존에 보건복지부의 관장 업무를 넘어서는 영역에까지 미치는 것으로 해석될 수 있는 부분에 대해 그와 같은 범위에까지 보건복지부 주도의 사회적 서비스 업무가 실현될 것인가에 대해 의문을 표시하고 계시는 것 같습니다. 그렇다면 교수님께서는 보건복지부가 반드시 수행해야 할 영역과 보건복지부 주도 하에서 다른 부처와 협력에 의해 수행해야 할 영역, 그리고 보건복지부의 협조 하에 타 부처가 주도적으로 수행해야 할 복지 업무를 어떻게 상정하고 계신지요. 그와 같은 전제를 둔다면, 저는 사회보장기본법이 포괄해야 할 영역은 앞의 두 영역에 집중되어야 하는 것은 아닌지 하는 생각도 해 볼 수 있을 것 같습니다. 그렇지 않고 사회보장기본법이 완전한 의미에서 사회보장 전반에 관한 기본법으로서의 위상을 가져야 한다고 한다면, 더 이상 사회보장기본법이 보건복지부가 관장하는 업무의 범위를 정하는 법이라는 의미는 유지될 수 없을 것 같습니다. 요컨대 사회보장 업무와 관련하여 교수님께서는 각 부처 간 바람직한 업무분장에 대해 어떤 의견을 갖고 계시고, 그 의견에 따르면 사회보장기본법이 어떤 권한 분장에 관한 내용을 담아야 할 것인지 고견을 여쭙고 싶습니다.

둘째, 연결해서 특히 전달체계와 관련해서는 국가와 지방자치단체 간의 전달체계에 대한 규정이 필요하다는 지적이 마음에 와 닿았습니다. 이와 관련하여 복지영역에서 국가와 지방자치단체의 역할 설정에 대해 기본법에 규율하면 바람직하겠다고 생각하는 전달체계에서의 역할 배분 원칙 같은 것이 있으면 말씀해 주시면 감사하겠습니다.

2. 사회서비스 개념의 도입과 과제에 대해

교수님께서는 기본법의 개정 중에서 가장 큰 변화 중의 하나로 사회복지서비스를 사회서비스로 확대한 것을 들고 계십니다. 즉 “사회서비스”란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도‘를 가리킨다고 합니다. 그런데 이러한 정의는 실제에 있어서 너무 포괄적이어서 선언적 의미에 그친다고 보는 것이 자연스러운 것이 아닌가 할 정도의 생각이 듭니다. 말하자면 국가가 하는 일 중에서 사회서비스가 아닌 게 없다고 할 정도라는 것이지요. 물론 이러한 개념 정

의가 국가행정서비스는 사회적 서비스로서의 의미가 있도록 운영되어야 한다는 상징적인 의미를 확인하는 효용이 있을 것도 같기는 합니다. 이 점에서 교수님께서도 입법적 과제를 주문하고 계신 것으로 보입니다. 그러나 적어도 기본법만을 놓고 본다면, 교수님께서도 지적하고 계시다시피, 사회복지서비스 개념을 사회서비스 개념으로 대체하였다고 하여 후속 입법이 없는 한 달라지는 것은 많지 않을 것 같고, 앞에서 말씀드린 것처럼 그것이 현재의 복지부 하에서 해결될 수 있는 과제인지도 의문입니다. 오히려 비물질적이긴 하지만 한정된 서비스를 대상으로 하고 적극적으로 신청권을 인정할 수 있을 것으로 보이는 사회복지서비스 개념이 법적으로는 더 의미 있는 것이 아닌가 하는 생각도 듭니다. 실제로 '사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률'도 구체적으로는 사회복지서비스의 이용권을 보장하기 위한 취지이고, 사회복지사업법도 '사회복지서비스'를 전제로 법체계가 정립된 것이 아닌지요. 그렇다면 전통적인 사회보장서비스의 영역 범위를 한정하는 '사회복지서비스'의 개념은 그것대로 여전히 유용한 가치가 있는 개념이고 '사회적 서비스' 개념과 별개로 유지될 필요도 있다는 생각을 해 봅니다. 권리의무관계를 다루는 법학의 관점에서 입법이 그 자체로 '신청권'의 존재를 긍정한 것으로 해석할 수 있는지 여부가 법률관계에서 핵심적 관건이라고 할 수 있습니다.

다른 측면에서 만약 기왕에 이상과 같은 포괄적 의미에서 새로이 '사회서비스'를 규정하기로 하였다면, 구체적인 후속 입법이 뒤따라야 할 것입니다. 사회보장기본법의 사회서비스 개념만을 놓고 보면 어떤 신청권이 인정된다고 하기는 어렵다는 교수님의 견해에 찬동합니다. 이 점에서 사회서비스 개념을 쓰기로 한다면, 사회서비스법이 만들어져야 할 것입니다. 그리고 이 법은 매우 횡적인 내용을 규율하는, 우리 사회에서 인권과 '삶의 질'을 국가가 어떻게 적극적으로 보장할 것인가에 대한 내용을 구체적으로 규율하는 법이 되어야 할 것입니다. 그렇지 않다면 현재의 사회보장기본법에서 사회서비스 개념을 도입한 것은 無用한 것이라고까지 생각이 됩니다. 사회보장 현실과 관련하여 이에 대한 교수님의 고견 또한 듣고 싶습니다.

이상 부족한 토론 말씀을 드리며, 오늘 이 자리에서 현실에 기반을 둔 사회보장 관련 법률의 개정 방향에 대해 많은 것을 배울 수 있기를 기대합니다. 감사합니다.

일반논문

한국사회복지법제학회
사회복지법제연구 통권 제3호 2012년 10월
Korean Academy of Social Welfare and Law
Vol.3, October 2012

스웨덴 사회부조 정책의 전개와 과제

-사회부조 30년의 동향을 중심으로-

이명현*

目 次

Ⅰ. 서론

Ⅱ. 스웨덴 복지국가의 형성과 사회부조
1. 스웨덴 복지국가의 형성
2. 스웨덴 사회부조의 특징
3. 사회부조의 법적 근거와 기능

Ⅲ. 사회부조 환경을 둘러싼 정책 변화
1. 사회부조 수급자 억제정책의 전개
2. 거품경제와 수급자 동향: 제1기
3. 거품경제 파탄과 사회부조: 제2기
4. 워크페어와 범주화: 제3기

Ⅳ. 논의 및 결론

Ⅰ. 서론

북구형 보편주의 복지체계는 늘 환경변화에 유연하고 신속하게 대응하는 경제정책이 필요하다. 과감한 도전주의적 용기가 없다면 고부담 복지정책은 불가능할 것이다. 제2차 대전 후 항상 '황혼의 복지국가', '표류하는 복지국가' 등 끊임없는 비판을 받아왔지만 보편적 복지국가는 소생해 왔다. 기본적으로 전 국민을 대상으로 하는 보편주의형이므로 복지재정의 급격한 팽창에 고민해 왔다. 특히 저성장기에는 격심한 비판의 대상이 되었다. 경쟁력 유지와 경제성장, 재정건전성은 고부담 복지국가의 전제조건이다. 1990년대는 북구형 복지구가는 고난의 시기였다. 거품붕괴와 금융위기의 발생, 심각한 경제위기 등 재정적자가 GDP 10% 이상을 초과하는 경우도 있었다. 구조개혁은 사민당 정권과 중도좌파 정권 하에서도 계속 진행되었다. 그리고 2000년대 들어와서 국제경쟁력, 재정건전성, 여

기고일 : 2012. 09. 17, 심사일 : 2012. 09. 27, 게재확정일 : 2012. 10. 05
* 경북대학교 사회복지학 교수

성의 참가율, 경제격차에서 모두 스웨덴은 왜 보편적 복지국가인지를 증명하는 성과를 보여주고 있다. 스웨덴 경제는 제2차 대전 후 최악의 경제 불황에서 착실히 회복한 후, 2011년에는 유럽에서 최강의 경제 선진국이 되었다. EU 국가들이 재정적자와 경기 침체로 신음하고 있을 때 스웨덴은 EU 재정원칙을 손쉽게 충족시키는데 성공하고 있다.

2010년 뉴스위크지가 미래가 유망한 국가 순위를 발표하였다. 가장 살기 좋은 국가를 교육·건강·삶의 질·경제적 경쟁력·정치풍토 기준을 중심으로 조사하였다. 종합적으로 1위는 핀란드, 2위 스위스, 3위 스웨덴, 4위 호주, 5위 룩셈부르크, 6위 노르웨이 순서였다. 삶의 질에서는 노르웨이가 1위였지만, 대량 참극이 발생하였다. 복지국가의 관대함은 생활곤궁자와 난민의 유인장치가 되고 있다. 난민이 난입하고 다문화 주의가 불가피한 현상이 되고 있다. 오랫동안 북구는 그 빈곤함 때문에 20세기 초기까지 이민을 만들어내는 국가였다. 그러나 1960년대 이후 이민을 유입하는 국가로 변모하였다. 급속한 다문화 주의는 눈에 보이지 않는 균열을 낳고 있다. 최근 수년 동안 민족주의 정당이 출현하여 발언력을 강화하고 있다. 성장의 그늘에서 경제격차는 확대되고 있다. 실직자, 고령자, 장기요양자, 거주 외국인이 증가함에 따라 배척형 민족주의가 대두되고 있다. 새로운 대결전선이 점차 현재화하고 있는 것이다. 스웨덴을 비롯한 북구형 복지국가는 어떻게 대응할지 흥미롭다. 스웨덴이 소비세를 10%로 인상한 시기는 1967년의 일이었다. 우리나라도 대통령 선거를 맞아 앞으로 격렬한 복지 레짐 논쟁이 전개되면서 재원 부담이 논란이 되고 있다. 특히 재정원천을 조세로 충당하는 사회부조는 복지체제 논쟁에서 그 운용방식과 이념 등을 둘러싸고 한창 중심에 서 있다. 스웨덴의 경우에도 보편적 복지를 보완하는 최후의 안전망으로서 사회부조제도가 위치하고 있다. 본 연구는 스웨덴 최저소득보장제도인 사회부조 30년의 동향을 고찰함으로써 북구형 복지국가의 미래를 전망하고 우리나라에 대한 정책적 시사를 찾아보고자 한다. 스웨덴 사회부조 자체에 대한 관심은 스웨덴복지 체제에 대한 열렬한 지지만큼은 높지 않다. 예를 들어, 최근 몇 년 동안 보편복지 시스템으로의 개혁에 대한 관심이 높아지면서 스웨덴 복지가 주목받고 있지만, 주로 복지 레짐의 재분배 효과나 보편적 복지국가의 발전조건과 전략을 중심으로 비교 연구가 수행되었다(김영순, 2012; 안상훈; 여유진·송치호, 2010).

스웨덴 복지국가는 높은 조세부담에 의해 지탱되어 온 '큰 정부'와 스웨덴형 사회복지

라 불리는 근로를 전제로 한 사회보장제도나 적극적 노동시장정책에 의해 담보되어 왔다. 사회부조(Socialbidrag)도 또한 최저변의 소득계층을 최후의 안전망으로서 보호 또한 공공부조제도로서 스웨덴 복지국가를 지탱해온 제도 중의 하나이지만, 그 기능은 잔여적이다. 즉 일반적인 사회보험제도의 보편성이 높고 생활보장의 범위가 넓을수록 사회부조 수급자는 축소되어 그 기능은 잔여적이 될 것이라 예상되어 왔다. 그러한 관계성이야말로 과거 10년 동안에 있어서 사회부조수급자나 지출 증대가 스웨덴 복지국가의 보편성의 오점이나 한계로 간주되어 왔다고 생각할 수 있다(Bergmark and Backman, 2004:425).

본 연구에서는 스웨덴 사회부조 약 30년간의 성격을 살펴보고 제도발족 30년 동안의 동향을 세 시기로 나누어 분석한다. 제1기는 1982년부터 1990년까지의 경제 활성화 시기, 제2기는 경제가 악화되고 사회부조수급자가 증가한 1990년대, 제3기는 경기회복경향에 있는 90년대 후반부터 현재까지의 시기이다. 각각의 기간에 있어서 사회부조가 대상으로 한 수급자상, 사회부조가 안고 있는 과제와 그 해결 방법에 대하여 변천을 살펴본다. 사회부조가 거시경제, 사회보험의 축소, 지방분권 등의 요인에 영향을 받으면서 수급자상을 변화시켜 온 것을 지적한다. 그 수급자에 대하여 실시된 수급억제나 워크페어적 프로그램 등 사회부조의 정책전개를 확인하고 현재 사회부조가 안고 있는 과제와 시사점을 도출한다.

Ⅱ. 스웨덴 복지국가의 형성과 사회부조

1. 스웨덴 복지국가의 형성

스웨덴의 국민부담률은 50%를 초과하며 실질국민소득을 기준으로 하면 70~75에 이르고 있다. 즉 소득의 3/4 가까이가 공공부문으로 유입되고 있다는 것을 의미한다. 이 정도의 부담률이 본격적인 경제발전이 시작되기 전부터 있었던 것은 아니며 특정 시점에 그런 증세노선이 채택되었다고 할 수 있다. 우선 그와 같은 정책이 의도한 목적이 무엇인지 시기를 구분하여 분석해보자.

첫째, 전쟁기간 동안의 사회민주당 내각의 정책이다. 1932년 스웨덴에서는 혁신정당 사

회민주당의 당수 한센(1885~1946)이 당수가 된다. 이 시기는 1929년 뉴욕 주가 대폭락이 발생하고 세계경제에 유래 없는 대불황이 급습한다. 1932년 사회생활은 붕괴하기 직전이었으며 실업률의 급격한 상승과 함께 경제는 끝 모를 바닥으로 추락한다. 독일에서는 나치스가 선거에서 제1당이 되고 정권장악의 제일보를 기록했다. 역사는 세계 제2차 대전을 향해 소용돌이치기 시작했다. 이 와중에 내각을 조직한 핸슨 수상은 1946년까지 14년간 국가를 지도하며 가혹한 정쟁기간 동안 계속적으로 중립을 지켜나가는데 성공하였다. 내정에서는 사회민주당의 기본적인 관점,「약한 사람, 가난한 사람에게도 인간다운 생활을」과 같은 입장을 잊지 않고 엄격한 정치적 재정상황 속에서도 후일 정치적 재복지국가의 초석을 만들어 나갔다. 그 중에서도 '여성의 기회균등', '남녀평등', '가정의 속박으로부터의 해방'을 목적으로 가족정책의 기본틀 확립에 주력하였다. 그 중 중요한 중요 정책으로서 가정의 육아부담의 일부를 사회전체가 부담하고 자녀를 가진 부부도 일할 수 있는 환경을 정비하려는 '육아의 사회화'에 착수하였다. 당시 스웨덴은 국력이나 경제력 면에서 아직 가난한 유럽변방의 농업주도 국가였지만 한센의 노력은 대전 종결 후의 경제성장 속에서 훌륭하게 결실을 맺어간다. 복지국가를 향한 착실한 행보를 정치생명을 걸고 진행시켜 나갔던 것이다.

둘째, 전후성장기 에란델 사회민주당 내각 전반기이다. 유럽 주요 국가를 초토화시킬 정도로 막대한 피해를 남긴 제2차 대전 종결 후 인 1946년 핸슨 수상 급사 후에 그 뒤를 이어 젊은 사회민주당 당수 에란델(1901~1985) 내각이 출범한다. 그는 전임 수상이 남긴 유산인 공평·공정·기회균등 표어에 맞게 복지사회 형성을 위한 기본적 프레임에 살을 붙이는 정책을 연기하고 시작의 자유로운 활동에 의해 경제의 자율적 성장을 촉진하고 경제규모의 확대를 우선하는 정책을 채택한다. 취임 14년 후인 1960년에는 스웨덴의 1인당 GDP는 미국을 뒤따르는 수준까지 이르러 세계 최고의 부유국으로 변신하였다.

셋째, 복지국가 형성기인 에란델 사회민주당 내각 후기 이후이다. 이 시기 GDP 대비 국민 부담률은 당시로서는 매우 높은 27~28% 수준이었지만, 에란델은 높은 소득수준 그 자체가 경제사회발전의 목표는 아니었다. 즉 그것이 국민 모두가 풍요를 느끼데 될 때 비로소 의미를 가진다고 생각하고 복지국가 형성 비전을 국민에게 제시하면서 세률 4.2%의 소비세 도입에 착수한다. 이후 20여년에 걸쳐 약간의 부담증가 - 복지수준 인상 - 국민의

수익감각에의 호소 - 약간의 부담 증가 - 더욱 높은 수준의 복지증가의 흐름을 정착해 간다. 이런 동향의 주역은 1960년 4.2% 세율로 도입된 소비세(후에 근대적인 부가가치세로 개편)와 연 14% 대로 도입된 주민세였다. 20여년 경과한 1983년 부가가치세율은 23.46%에 이르고 주민세율은 30%를 초과한다. 이러한 증세주역들이 활약으로 GDP 대비 국민부담율은 50%를 넘어 거의 현재 수준까지 도달하게 되었다.

복지국가형성 비전하에 증세노선을 주도한 에란델 수상은 실제로 재임기간 23년이라는 화려한 기록을 남기고 1969년 퇴임한다. 후임 팔메 수상도 이 노선을 충실히 계승한다. 1932년 헬슨 내각 성립에 시작되는 사민당 정권은 결국1976년 석유위기 경제 불황 속에서 중도우파 정권이 성립하기까지 44년에 걸친 장기간, 집권여당으로써 고복지·고부담국가 형성 성공하고 그 동안 국민지지를 계속 획득하였다. 에란델 수상은 합의형성형 온건한 정치수법을 스웨덴 정치과정에 정착시켜 스웨덴형 복지국가의 아버지로서 국민들로부터 존경받게 되었다.

이러한 증세노선은 경제적 약자의 우군이라는 명확한 메시지를 수반하는 것이었지만, 국민의 저항을 초래한 것도 사실이다. 특히 부가가치세와 주민세는 기본적으로 소득비례이며 누진성이 거의 없다. 그럼에도 불구하고 사민당 노선을 국민들이 지지한 이유는 정책실현과정에서의 점진주의라 할 수 있다. 국민부담의 거의 배 이상으로 올리면서 고수준의 복지시스템을 실현하기까지 20여년이 필요하다. 그 과정에서 부담증가에 수반하여 복지수준 인상의 수익감각을 착실히 올려가는 것이다. 국민부담 증가의 진행에 대하여 경제, 사회, 특히 각 산업에서의 비용증가에 대한 착실한 대응을 가능하게 한 데에도 주목할 필요가 있다. 더욱이 이러한 점진주의 노선을 가능하게 한 것은 재정적자를 회피하려는 노력을 들 수 있다. 스웨덴 국민은 재정적자를 현재 세대가 부담해야 할 공적비용을 이유없이 다음 세대에게 떠 넘기는 무책임한 일이라는 인식이 강하다. 에란델 수상이 증세노선에 착수했을 때 이 나라의 재정은 국가, 지방을 통하여 건전하였으며 적자누적도 거의 없었다. 이런 조건 하에서 증세와 국민의 수익감각을 결합시키는 정책이 효과적으로 기능했다고 할 수 있다. 20여년 간 점진주의 노선이 추진된 결과, 고부담 복지국가는 사회보장급부비 및 교육비 공적부담이 매우 높은 수준에 이르렀다.

<표 1> 스웨덴 국민부담과 사회보장급부비의 변화

	1950년대	-----	1980년대
조세 및 사회보험료의 대 GDP 비율	26~27%		50%
부가가치세율	0		23.46%
랜스팅과 코뮨 평균 주민세율	14% 대		30% 대
	1960년	- 1980년 -	2003년
사회보장급부비의 대 GDP 비율	10.9%	31.9%	31.9%

2. 스웨덴 사회부조의 특징

스웨덴 사회부조의 성격을 명확히 하기 위하여 사회부조와 그 이외의 사회보장제도를 분리하여 양 제도의 상대적 특징을 명확히 하고자 한다. 스웨덴 사회보장제도는 사회보험제도와 적극적 노동시장정책을 중심으로 구성되고 양자가 밀접히 관련되어 있다.[13] 즉 실업자에 대하여 수동적으로 소득보장을 위한 급부를 하는 게 아니라 노동시장 정책을 통하여 실업자를 노동시장으로 복귀시키는 것을 중요한 목표로 하고 있다.

스웨덴에서는 여성 노동비율이 매우 높아 소위 M형 곡선을 보이지 않고 역U자형을 형성하고 있다. 때문에 출산·육아 등으로 일을 중단하는 경우는 매우 제한되어 있으며 사회보험이 직장 휴직기의 소득을 보장하고 있다. 사회보험이 충분히 기능하기 위해서는 완전고용 실현이 필요한데, 남녀 성별과 무관한 높은 노동 참가율이 스웨덴 사회보험의 실효성을 높이고 있다. 마찬가지로 이와 같이 근로중단이나 질병 등에 의한 실업, 육아기의 부담 등을 사회적으로 보장함으로써 완전고용이 유지되고 있다는 점에서 사회보험제도와 적극적 노동시장 정책은 상호보완적으로 영향을 주고 있는 것이다.

따라서 장기적인 경기후퇴에 의해 계속 실업상태에 있는 사람에게는 이와 같은 선순환이 기능하지 않게 되고 적극적 노동시장정책(완전고용에 의한 사회보험수급권의 부

13) 스웨덴에서는 사회보험제도를 고용자와 피용자의 갹출에 근거하는 사회보험원리에 의해 운영되는 제도로 상정하지 않고 재원 여하에 관계없이 국민소득을 보장하기 위한 사회보장제도에 있어서 일반적인 호칭으로서 이용하고 있다. 사회보험은 '거주를 근거로한 급부'의 대다수는 아동수당이나 장애수당 등 조세를 재원으로 한 제도이며, 스웨덴 국내에 있어서 거주기간에 따라 지급된다. 서구에서는 사회수당이나 공공부조로써 분류된다. 한편 근로를 조건으로 한 급부는 고용에 따라 가입자격이 규정되고 보험료 갹출을 수반하는 경우가 많으므로 일반적인 사회보험에 가까운 개념이라 정리할 수 있다.

여)-사회보험(보험사고발생시의 보험급부) 커버 범위에서 배제되지 않고 사회부조가 그들을 구제하게 된다. 환언하면 사회부조는 이러한 구조를 보완하는 성격을 가진 것으로써 스웨덴 복지국가를 지탱하고 있다. 이와 같이 스웨덴 사회보장제도는 근로와 밀접히 연관된 모델이며 사회보험 자격이나 그 수급액이 노동시장 참가나 실적과 밀접히 연관되어 있다. 그 때문에 노동시장에 참가하지 않는 사람이나 참가기간이 짧은 사람들은 사회보험제도에 대하여 보완적이고 잔여적인 위치에 있는 사회부조 대상이 될 가능성이 크다.

사회부조는 보편주의 제도와 달리 자산조사를 행함으로써 수급대상자를 결정하는 선별주의적 제도이다. 자산조사에서는 수입 및 자산보유 상황이 본인의 동의하에 확인되지만 일반적으로 매우 엄격히 실시된다. 신청자는 예금이나 주식 등의 자산을 모두 우선적으로 활용하도록 요구된다. 주택이나 자동차 등을 매각하도록 요구받는 경우도 있다는 점은 우리의 기초보장제도와 유사하다.

사회부조에 의한 소득보장제도는 '적절한 수준'을 보장할 정도로 되고 있다. 사회부조 수준은 소비자청이 마켓바스켓 방식에 따라 결정하는 표준가계를 기준으로 매년 결정하고 있다. 이 표준가계는 사회생활이 가능하도록 필요한 상품이나 서비스 소비를 포함하는 내용으로 적절한 수준의 생활을 보장하는 기준을 설정하고 있다. 그렇지만 사회부조 기준은 재정상 문제 등에 의하여 영향 받으므로 반드시 적절한 수준에 대한 명확한 근거가 있다고는 할 수 없다(UFJ 綜合硏究所, 2003:47). 또한 사회부조 급여항목의 일부는 코뮨이 일부기준을 자유롭게 결정할 수 있으므로 생활보장 수준이나 내용이 표준적이라 할 수는 없다.

3. 사회부조의 법적 근거와 기능

사회부조 근거법은 사회서비스법(Socialtjänstlagen)이다. 사회서비스법은 과거의 공공부조법(1956년), 금주법(1954년), 아동보호법(1960년)을 통합한 법률이며 소위 종합적인 사회복지법의 성격을 띠고 1982년에 시행되었다. 사회서비스법 제4장 1조 1항에서는 '스스로 필요를 충족할 수 없는 사람은, 그 생계지원 및 그 외의 생활 운영에 대하여 사회위원회의 원조를 받을 권리를 가진다'고 규정되어 있다.[14] 또한 동 2항에 '적절한 생활수준을 보장 한다'는 것이 명기되어 현금급부와 사회사업가에 의한 자립지원 서비스가 제공

된다. 나아가 동법 2항 2조에서는 기초자치단체인 코뮨(Kommun)이 해당 지역 거주자에 대하여 최종적인 책임을 지도록 규정하고 있다.[15]

사회부조 실시기관에서는 국가나 지방자치단체-렌(Län)과 코뮨-가 각각 다음과 같은 역할을 담당하고 있다. 사회성(Socialdepartmentet)은 법률·정책안의 준비나 국가의 예산 작성을 담당하고 사회청(Socialstyrelsen)이 사회부조에 관한 세칙 제정, 부조비의 전국 기준액 설정을, 렌은 코뮨에 대한 감사를 행하고 있다. 사회부조에 있어서 국가와 렌의 역할은 구조 설정이나 감시 등 제한적인 역할인데 비하여 코뮨은 사회부조 실시책임을 가지며 재량권을 부여받고 있다. 그 때문에 사회부조에 관계되는 조직편성이나 관리운영, 실시방법 등은 코뮨에 따라 다르다. 따라서 사회보험 제도의 경우, 실시운영 주체가 국가차원의 사회보험청 및 지역차원의 사회보험사무소이며 코뮨이 관여하는 역할이 없는 것과는 다르다.

사회부조는 18세 이상으로 소득 및 자산이 코뮨이 정하는 기준이하인 사람을 대상으로 하고 있다. 국적 등의 요건은 없으며 스웨덴에 1년 이상 체재하는 자에게는 수급자격이 부여된다. 원칙적으로 16세에서 64세까지를 대상으로 한다. 이는 65세 이상 고령자는 노령연금에 의해 과거 소득에 대한 일정비율 소득이 보장되므로 원칙적으로 사회부조 대상에서 제외되기 때문이다. 사회부조에서는 전술한 바와 같이 현금급부와 사회사업이 포괄적으로 제공된다. 사회부조에 있어서 현금급부와 자립지원과 같은 포괄적 지원은 빈곤자에 대한 종합적·적절한 지원으로 연결될 수 있으므로 매우 중요하게 다루어져 왔다. 그 이유는 사회서비스법이 과거의 법체계에 있어서 빈곤자에 대한 억압적이고 관리적인 취급에서 탈피하여 빈곤자에 대한 수급권 부여와 자기결정 확립을 목표로 하였기 때문이라 할 수 있다(Bergmark and Minas, 2006:27).

---

14) 사회서비스법 제4조에서는 코뮨에 있어서 사회서비스 계획은 코뮨의회가 결의하고 사회위원회가 집행한고 규정되어 있다. 단지 위원회의 설치나 집행에 관한 조직에 대해서는 코뮨이 독자적으로 설치할 수 있다.

15) 스웨덴 전체에 약 290개의 코뮨이 존재한다. 인구 규모나 면적은 코뮨에 따라 다르다.

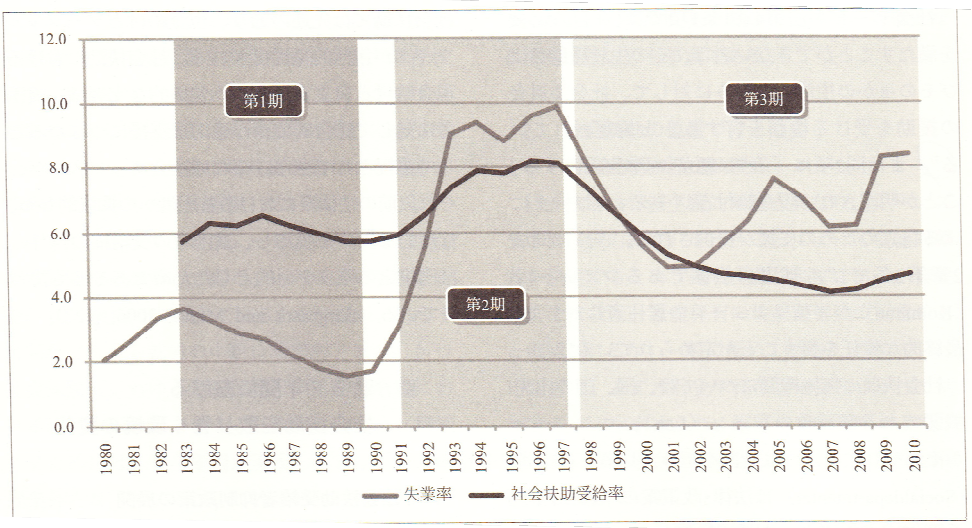
Ⅲ. 사회부조 환경을 둘러싼 정책 변화

1. 사회부조 수급자 억제정책의 전개

스웨덴 사회보장제도에 있어서 사회부조의 위치와 전략을 살펴봄으로써 과거 30년 동안의 사회부조정책의 동향을 정리하고 그에 수반되는 스웨덴 복지국가의 변화와 과제의 맥락을 제시하고자 한다. 1982년에 시행된 사회서비스법에 의해 사회부조가 운영된 이후 약 30년간을 개관하면 수급자 변화와 정부 대응을 크게 3기로 구분할 수 있다.

제1기는 제도가 처음 만들어진 1982년부터 1990년까지의 기간이며 경기호황에 의해 사회부조 수급자는 낮은 수준으로 유지되었다. 제2기는 1990년대에 경제악화와 그에 수반되는 사회부조 수급자가 증대하는 시기이며 정부의 대응도 혼란스러웠던 기간이다. 그리고 제3기는 90년대 후반부터 현재에 이르는 기간이며 제도 대상자에 관한 개정과 경기 회복 후에 추진된 워크페어의 흐름, 그 후 리먼 쇼크 영향을 받았던 기간이다. 지금부터는 각 기간에 있어서 사회부조를 둘러싼 상황을 분석하도록 할 것이다.

<그림 1> 스웨덴의 실업률과 사회부조 수급률



자료: OECD, Economic Outlook Database, Access:March 2011; 宮寺 由桂(2012:48) 자료 참조

2. 거품경제와 수급자 동향: 제1기

스웨덴 사회보장제도 전체의 설계방향은 실업자의 노동시장 복귀에 중점을 둔 제도이므로 사회부조도 수급자가 단기간에 부조에서 벗어나 노동시장으로 복귀하는 것을 전제로 하였다. 그 때문에 실제로 1980년대에는 대부분 단기 수급자의 비중이 높았다.

이들 수급자들은 전형적으로 실업보험 급부기간이 끝나자 사회부조 수급으로 갈아탄 계층이 많았다. 이들은 적극적 노동시장 정책에 의한 근로지원이나 취업기회만 제공되면, 쉽게 노동시장에 복귀할 수 있으며 또한 일정기간 근로를 거치면 만일 다시 실업하더라도 실업보험 급부대상이 될 수 있었다. 한편 장기 수급층이 일정하게 존재하는 것, 나아가 실업을 이유로 사회부조 수급자의 대다수가 저학력이나 노동시장에서의 경험부족을 비롯하여 다양한 문제나 불리한 조건을 복합적으로 안고 있는 것이 문제가 되었다. 그 때문에 실업자 집단과 실업 이외의 문제, 즉 정신질환, 약물의존, 그 외의 생활문제를 안고 있는 집단을 엄격하게 구분하여 지원하기는 곤란한 상황이었다(Giertz, 2004:27-28).

게다가 사회서비스법의 전신인 공공부조법 대상자에게는 빈곤자, 고령자, 장애인, 알콜의존이나 약물의존자, 정신질환자, 이민 등이 적지 않았기 때문에 코뮨의 재량에 있어서 ① 경제적 원조, ② 케어 등의 제공, ③ 개인적 문제에 관한 지원이 종합적으로 제공되어 왔다(Holgersson, 1996:182). 이런 문제를 안고 있는 대상자를 계속 수급자 범위에 포함하기로 한 사회부조에 있어서는 근로에 의한 자립보다도 오히려 '사회참가'를 목적으로 하는 데에 초점이 있었다.[16] 소위 현금급부와 사회복지서비스에 의한 종합적인 케어가 제공되고 있었던 것이다. 이들 대상자에게 중요한 것은 근로기회의 직접적인 제공이 아니라 우선적으로 통상적인 사회생활에 적응할 수 있도록 생활습관을 획득하기 위하여 현재 안고 있는 생활과제를 감소하거나 해소하는 것이었다.

따라서 제공되는 기회는 공원의 쓰레기 청소나 기업에서의 직장경험-예를 들면 자전거 수리점-등과 같은 비교적 단순한 일자리를 대상으로 하는 경우가 많다. 그 외에도 사회복지사와의 상담을 통하여 다양한 사회자원을 활용하여 문제를 해소하려는 일반적인 사회복지서비스가 부가되는 점에서는 현재 한국에서 운영되고 있는 읍면동 단위의 '희망

16) 사회서비스법의 목적 제1조 제1항은 '사회서비스는 민주주의와 연대의 정신에 기반하여 인간의 경제력과 사회적 안심감의 향상, 생활조건의 평등화와 적극적인 사회참가를 촉진하는 것이다'고 규정하고 있다.

복지지원단'과 유사한 내용이 있다. 사회부조가 다른 사회보험제도와 달리 가장 주민에 가까운 코뮨을 실시기관으로 운영되고 있는 것은 이러한 통합적 케어라는 구조가 배경에 있다는 것을 지적할 수 있다. 이상과 같이 사회서비스법이 시행된 1982년부터 1990년 무렵까지의 사회부조는 수급자를 단기적으로 사회부조로부터 탈피시키는 것을 전제로 하면서, 그 역할은 적극적 노동시장정책과 사회보험에 맡기고 실태로서는 다양한 문제를 안고 있는 수급자의 지원에 초점이 맞추어지고 있었다고 할 수 있다.

이 시기의 스웨덴의 거시경제는 금융 자유화 영향으로 거품경기를 안고 있었다. 특히 1985년부터 1990년까지 동안은 실업률도 3%를 하회하며 1989년에는 1.56%까지 저하되는 등 스웨덴 복지국가의 선순환에 의해 스웨덴형 사회보장이 이상적인 상태에 접근하던 시기였다고 할 수 있다. 따라서 스웨덴은 노동력 비율이 높고 실업률이 낮아 보다 광범위한 인구를 근로에 기반한 사회보험제도로 포섭할 수 있었다는 것을 의미한다. 이 시기는 실제로 스웨덴형 사회보장이 기능할 수 있는 조건, 즉 완전고용이 유지되던 시기이며 사회부조는 사회보험을 보완하는 역할을 담당하고 있었다고 할 수 있다. 그 결과 사회부조 수급자는 단기 수급자의 대다수를 차지하는 일반적인 실업에 의한 수급자는 감소하고 정신질환, 약물의존이나 그 외 생활문제를 안고 있는 등 경기부양의 혜택을 직접적으로 받기 어려운 계층 비율이 상대적으로 높아지게 되었다.

3. 거품경제 파탄과 사회부조: 제2기

1) 사회보험의 억제와 사회부조의 분출

이러한 상황은 1990년에 거품경제가 파탄하면서 급변한다. 1991년부터 93년에 걸쳐 GDP가 3년 연속 마이너스가 되고 1980년대 후반에 1%대였던 실업률은 1993년에는 8%를 넘어섰다. 경제상황의 악화에 따라 사회부조 수급자도 급속히 증가하였다. 사회부조 수급률은 수급자 기준 1990년에 5.7%였지만 1996년에는 8.2%에 이르렀다. 세대기준으로는 7.5%에서 10.3%라는 높은 수급률을 나타냈다. 사회부조 총지출액도 1997년에 피크를 맞은 이후 사회서비스법이 시행된 직후인 1983년과 비교하면 약 2.8배까지 상승하였다.

경기악화는 실업자 증대를 초래하고 실업보험이나 질병수당 등의 수급자 수도 상승하

였다. 정부는 버블경제 붕괴에 수반하는 재정재건을 위하여 사회보장비용에 있어서 지출삭감책을 내놓기 시작하였다. 거품 경제기에는 상병수당제도에서 종전임금의 90%가 보장되었지만 1991년에는 휴업부터 최초 3일간은 65%, 4일째부터 90일까지는 80%로 개정되고, 90% 급부는 91일째 이후로 되었다. 1992년에는 휴업 14일째까지 급부비용의 전액 사업자부담 등이 규정되고 1997년에는 28일까지로 연장되었다. 이후 1998년 3월부터 재차 14일로 단축되고 2003년 이후는 21일까지로 되고 있다(Andren, 2003:55). 1993년 4월에는 1987년에 폐지된 소위 대기일이 재도입되게 되었다. 나아가 1993년 7월에는 급부 365일째 이후의 급부수준이 70%로 저하되는 등 매년 개정되었다.

아동수당은 1990년, 1991년에 급부액 인상이 이루어졌지만 1995년과 1996년에는 세출삭감정책의 영향을 받아 비교적 대폭적인 급부 인하가 이루어졌다. 1995년 개정의 경우 셋째 자녀 이상의 급부비가 약간 인하되었지만, 1996년 개정에서는 첫째 자녀 급부액이 연 9000크로나에서 7680크로나로 인하되었다. 실업보험은 급부삭감 때문에 1993년에는 종전 임금에 대한 치환율을 90%에서 80%로 인하하고 1996년에도 재차 인하되어 치환율은 75%로 설정되었다.

이러한 실업보험 축소 배경은 노동정책과 사회보장이 강하게 연관됨으로써 일어나게 된 폐해때문이라 할 수 있다. 즉 실업보험에 있어서 소득보장급부와 노동시장정책 프로그램 참가에 의해 얻을 수 있는 소득보장급부를 사실상 반복적으로 계속 수급하게 된 실업자가 증가했다는 것이다. 이런 현상을 회전문 복지라 부르며 결과적으로 장기수급자를 만들어내는 구조를 낳고 있다는 비판을 받았다(Clasen and Oorschot, 2001). 그 때문에 실업보험 축소뿐만 아니라 노동정책에 있어서 취업지원을 위한 프로그램도 급부 축소가 이루어졌다. 또한 프로그램 참가에 따른 의무나 참가거부 혹은 중단의 경우에는 급부를 중지하는 등 엄격한 제재조치가 실시되었다.

이 시기의 프로그램 목적은 실업자에 대하여 취업능력을 높여 노동시장에 복귀시키는 데에 있는 것이 아니라 프로그램 대상이 되는 실업자 수를 줄이는 것으로 변하였다(Bergmark, 2003:303). 노동시장 복귀와 실업자 감소는 동일한 의미로 보이지만, 이 시기에 실업보험 급부 조건을 엄격하게 설정함으로써 노동시장에 복귀할 수도 없고 실업보험 수급도 불가능해진 계층이 증가하였다는 것을 의미하였다. 이러한 축소에 따라 실업보험

을 받지 않는 사람들은 어쩔 수 없이 사회부조를 신청하게 되었다(Salonen, 1997).

2) 사회부조 억제와 중앙정부의 개입

이러한 사회보험 급부가 축소되는 한편, 사회부조도 경기후퇴에 대응하는 형태로 급부삭감을 목적으로 하는 대책이 추진된다. 사회부조는 애초에 코뮨의 재량에 따라 운영되고 있으며 국가의 관여가 기본틀을 구성하고 있다는 것은 이미 서술한 바와 같다. 따라서 사회부조 급부기준은 코뮨에 의해 차이가 있으며 이것이 내셔널미니멈을 보장해야 할 사회부조에 있어서 큰 과제로 되었다.

사회청은 1985년부터 코뮨에 대해서 사회부조 기준액을 제시하고 있다. 그러나 코뮨에는 이 가이드라인으로서의 기준액을 준수할 의무는 없고 어디까지나 코뮨의 기준액을 결정할 때의 참고 기준일 뿐이었다. 그 때문에 코뮨은 사회부조 급부 기준액을 국가가 정하는 기준에서 일반적으로 5-6%정도 낮게 설정하는 경향이 있었다(Giertz, op,cit.,:27). 특히 1990년대의 사회보험 축소가 행해진 환경에서는 그것이 사회부조 수급자의 증대를 초래하므로 코뮨은 가능한 한 사회부조 기준액을 억제적으로 설정하게 되었다. 그 결과 코뮨 사이에서 급부액 격차가 생겼다. 사회부조에서 코뮨은 제도 운영 실시뿐만 아니라 재원에 대한 책임도 지고 있다. 한편 사회보험에 대하여 코뮨은 결정권한을 가지고 있지 않으므로 경제위기에서는 중앙이 사회보험의 적용범위(급부대상이나 급부조건)를 축소하게 되면 코뮨도 사회부조 수급 범위를 제한하고 엄격하게 만드는 형태로 상호주의적으로 방어하는 문제가 생겼다. 물론 이러한 상황을 방지하기 위하여 사회부조 기준액에 대해서는 국가로부터 가이드라인이 제시되고 있었지만, 코뮨이 가이드라인을 준수하지 않고, 소위 신사협정을 파기함에 따라 상호적인 보완관계가 무너지고 오히려 서로 부담을 떠안게 되는 상황에 빠지게 되었다.

이와 같이 사회부조 급부액의 지역간 격차는 문제되고 있었는데, 당시 지방분권이 추진되고 있는 상황에서는 국가가 코뮨에 개입하기란 쉬운 일이 아니었다. 오히려 1994년에는 최고행정법원에 의해 코뮨이 사회청이 제시하는 가이드라인을 밑도는 사회부조 기준을 채택하는 것이 용인되는 결정이 내려지는 등, 코뮨에 대한 급부삭감 조처가 인정되었다.

그리하여 정부는 1998년 사회서비스법의 일부를 개정하여 사회부조 행정에 대한 국가의 개입 범위를 확대하였다. 법 개정에서는 사회부조 항목을 크게 ① 전국적 기준액수로 제시하는 경제원조(식비, 의료, 오락·여가비, 신문구독료 등), ② 전국적 기준이 제시되지 않지만 필요한 경제원조(주거비, 광열비, 통근비, 노동조합비, 실업보험비 등), ③ 그 외의 생활에 필요한 지원 분야로 설정하고 ①에 대해서는 사회청이 전국 일률적인 기준을, ②, ③에 대해서는 코뮨이 독자적인 기준을 채용할 수 있게 되었다. 따라서 코뮨은 ①에 대해서는 전국적 기준을 준수할 것이 요구되었다. 현재는 거의 모든 코뮨에서 전국 기준이 준수되고 있으며(Minas, 2005:30), 기본적인 생계비에 대해서는 내셔널미니멈이 보장되고 있다.

4. 워크페어와 범주화: 제3기

1) 90년대의 경험과 사회부조의 변질

1990년대 경제 불황이 초래한 것은 사회보험과 사회부조 모두에 대한 급부삭감이었지만, 90년대 후반이후 그 대책은 수급자에 대한 의무강화라는 형태로 구체화되었다. 1998년 법 개정에 따라 수급자는 사회부조를 수급하는 조건으로서 국가가 관할하는 공공직업훈련소(Arbetsfärmedlingen)에 등록하고 구직활동을 요구하였다. 부정수급 단속도 강화되어, 예를 들면 수급자격이 있음에도 불구하고 사회보험제도를 이용하지 않고 사회부조를 수급하고 있던 사람들에 대해서는 비용 반환의무가 강화되었다(Socialstyrelesen, 2002:11-12). 또한 2002년 법 개정에서는 ① 25세 미만의 수급자, ② 25세 이상으로 기능향상이 필요한 자, ③ 학생에 대해서는 구직활동과 취업프로그램에의 참가가 의무화되고 이것을 거부하면 부조정지나 감액 등 강한 제재가 더해지게 되었다. 나아가 지금까지 국가의 노동정책으로 실시되었던 청년층의 취업지원 운영권한이 국가로부터 코뮨으로 이관되었다.

정부는 사회서비스법 개정을 통하여 사회부조 행정에의 관여를 행하면서 코뮨의 사회부조행정에 과거에는 국가의 관할이었던 노동을 떠안게 하였다. 여기에 사회부조에 있어서 복지와 노동에 대한 본격적인 대응이 시작되었다고 할 수 있다. 이러한 사회복지 분야

에 있어서 노동의 중요성 고조는 1990년대의 경제위기 때의 청년층 실업이 큰 영향을 주고 있다. 거품 붕괴에 의해 가장 고용에서 영향을 받은 사람들이 20세부터 29세 청년층이라는 것이 노동력 조사결과에서 밝혀졌다. 각 연령층 모두 경기회복에 수반하여 소폭적인 고용개선이 이루어졌지만, 20-29세 청년층은 고용률이 낮은 수준인 채 머물렀고 다른 연령 계층 수준까지는 회복되지 않았다. 이러한 점에서 정부의 적극적 노동시장 정책은 청년층으로 초점의 방향을 전환하기 시작하였다.

2) 워크페어를 향한 조류

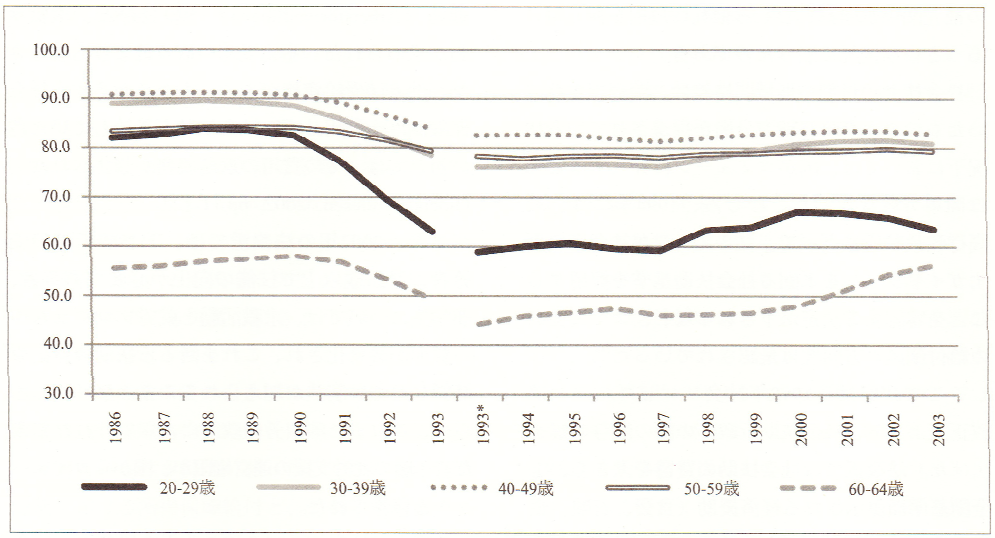
이리하여 사회부조가 노동까지 담당하게 되면서 그 주된 표적은 청년층으로 이동하고, 그 목적은 청년층을 노동시장으로 유도하는 것으로 변화하고 있었다. 사회부조의 과거의 대응은 복잡한 문제를 안고 있는 수급자를 표적 대상으로 하는 통합적 케어와 같은 사회복지서비스가 강조되고 실업에 의한 단기수급자의 사회부조로에서의 탈피는 국가의 적극적 노동시장 정책에 의존하고 있었다. 그 때문에 그러한 움직임은 코뮨이 지금까지 상정하고 있지 않던 사회부조 수급층의 지원에 착수할 것이라는 점을 의미하고 또한 실업자를 노동시장으로 유인하는 노동정책의 목적을 국가와 공유하게 되었다는 것을 의미한다. 전술한 노동 분야에서 급부에 대한 사고방식의 변화, 즉 수급자에 대한 강제나 지도 요소를 강하게 가지는 워크페어적 경향이 코뮨의 사회부조에도 계승되었던 것이다.

사회부조의 워크페어화에 박차를 가한 것은 2002년 사회성이 제시한 보고서이다. 이 「사회부조 수급자의 반감-스웨덴의 목표」라는 제목의 보고서는 2004년까지 1994년 당시 수급자 규모로부터 반감시키는 목표를 설정하고 수급자를 줄이기 위한 구체적인 방법을 검토하기 위하여 다음과 같은 7개 사례를 상정하여 시뮬레이션을 실시하고 있다(Eklind and Läfbom, 2002). ① 생산성과 임금이 향상된 경우, ② 실업률이 감소하고 고용이 촉진된 경우, ③ 저소득자에 대한 감세를 행한 경우, ④ 아동수당이 증액된 경우, ⑤ 주택부조가 증액된 경우, ⑥ 저소득자를 위한 특별급부를 지급한 경우, ⑦ 사회부조 수급자에게 특별급부를 지급한 경우이다.

보고서에서는 사회부조 수급자 삭감의 효과가 높은 것은 ②의 고용에 의한 사회부조로부터의 탈피와 ⑦의 사회부조 수급자에게 새로운 급부를 지급하고 소득을 향상시킴으로

써 사회부조로부터 탈피시키는 것이라 기술하고 있다. 한편 ④와 ⑤처럼 특정 목적에 대한 사회수당으로는 다양한 과제를 안고 있는 사회부조 수급자 문제를 해결할 수 없으므로 그 증액에 의해 수급자 수를 감소할 수 없다고 결론 내리고 있다. 즉 사회부조 수급자를 노동시장에 복귀시키고 사회부조 수급자를 타겟으로 새로운 제도를 창설하고 특정 집단을 사회부조로부터 이전시키는 것이 수급자를 감소시키는 가장 유효한 수단이다.

<그림 2> 스웨덴 노동력 비율의 추이



자료: Labor Force Surveys, Statistics Sweden; 宮寺 由桂(2012:52) 자료 참조.

이 보고서를 근거로 사회청은 코뮨에 대하여 사회부조 수급자를 삭감시키기 위한 구체적인 대응, 특히 취업을 통한 자립을 촉진하기 위한 대응에 대하여 적극적인 조성을 실시하게 되었다.

3) 코뮨의 취업지원 프로그램

이와 같이 코뮨은 사회부조 수급자를 노동시장에 복귀시키는 방법을 모색하고 있었지만, 대응 방식의 대부분은 직업훈련이나 일시적 고용과 관련된 프로그램에 수급자를 강제

적으로 참가시키고 프로그램에 참가하지 않는 경우에는 사회부조 지급을 정지하는 등 강제와 억압적 조치를 강화하였다. 그러나 수급자를 노동시장으로 복귀시키기 위한 프로그램 기능은 제한적이었다는 연구가 적지 않았다. 예를 들면 워크페어적 성격의 프로그램을 발 빠르게 도입한 웁살라(Uppsala)에서의 실증연구에 의하면 사회부조비 지출은 삭감되지 않았다고 지적하고 있다(Bergström and Milton, 1998; Milton, 2006). 이외에 말메(Malmö)에 대해서도 특히 장기수급자에 대하여 프로그램 효과가 거의 없다는 것을 지적하고 있다(Giertz, op.cit). 최근에는 사회부조 수급자 수나 부조비 지출을 억제하고 있다는 연구는 거의 볼 수 없다는 지적도 있으며(Köhler, Thorén and Uimestig, 2009:290) 프로그램에 대한 평가는 반드시 높지만은 않았다. 이와 같은 워크페어화한 프로그램이 사회부조 수급자를 노동시장으로 충분히 복귀시킬 수 없었던 이유는 국가의 노동정책 프로그램과 비교하면 코뮨 프로그램은 그 실시 체계나 내용이 불충분했으며 코뮨의 노동정책 담당에 대한 한계가 표출되고 있었다는 지적이 제기된다(Thorén, 2005:8). 또한 사회부조를 담당하는 사회복지사는 대부분이 대학에서 전문교육을 받은 직원이지만 취업지원에 대한 전문가는 아니므로 그 효과에는 한계가 있었다는 점도 지적되고 있다. 아울러 급부억제정책의 동향 속에 나타난 워크페어는 취업지원을 전제로 하지만 직원의 질 저하와도 맞물려 워크페어가 급부 억제정책으로서 이해되고 있었다는 점도 간과할 수 없다(Socialstyresen, 2002:57).

4) 대상자의 범주화와 원조기술

제3기에 있어서 또 하나의 동향은 사회부조로부터 일정한 과제를 공유하는 층을 분리시키는 소위 범주화이다. 2003년에는 3년 이상에 걸쳐 스웨덴 국내에 거주하는 자를 대상으로 하여 최저연금을 급부하는 조세방식에 의한 최저보장연금(Garantipension)이 만들어졌다. 그 결과 2003년을 경계로 사회부조 수급자로부터 고령자는 분리하였다고 볼 수 있다. 단지 최저보장연금을 완전연금으로 수급하기 위해서는 스웨덴 국내에서 40년 동안 거주가 조건이었으므로 이민이나 청년기에 타국에서 취업하고 있었던 경우 등은 최저보장연금의 완전연금액수를 밑도는 금액만 수급할 수 있었으므로 결과적으로 사회부조 수급자가 되는 문제점이 있었다. 그리하여 장년기에 이민에 의해 스웨덴으로 이주해 온 경

우 등에 대응하기 위하여 최저보장연금의 도입과 함께 고령자 생계부조(Äldreförjningsstöd)가 2003년부터 시행되었다. 고령자 생계부조는 65세 이상으로 적어도 1년 동안은 스웨덴에 체재할 예정인 사람들을 대상으로 생계비를 지급하는 제도이다. 이 제도는 조세를 재원으로 하지만 거주를 조건으로 하는 급부로 분류된다.

이와 같은 두 가지 새로운 제도 도입은 사회부조 운영·관리에 있어서 과제를 해결하기 위한 목적도 있었다. 사회부조는 원칙적으로 매월 신청내용의 변경확인 등의 행정적인 사무가 필요하며 그에 따른 관리비용이 문제로 되고 있었다. 특히 수입의 변화 등 신청내용에 대한 변경이 적은 고령자의 사무 관리에 대해서는 그 효율화가 시급한 과제였다. 아울러 사회부조에 부수되는 낙인효과도 중요한 과제였다. 2002년 사회성 담당자의 인터뷰에 의하면 고령자 생계부조를 도입한 이유에 대하여 '사회부조는 원칙적으로 18세부터 64세의 소위 근로 능력층을 대상으로 하므로 고령 수급자가 사회부조 내에 다수 존재하는 것은 제도의 목적에 맞지 않으므로 새로운 제도가 필요하다'고 설명하고 있다. 이와 같은 사회부조의 대상자 불합치는 스웨덴의 정책목표인 완전고용과 완전고용에 근거한 사회보험에 의한 소득보장을 파괴하게 된다는 위기감이 제도 설립의 배경에 있었다고 할 수 있다.

그리고 사회부조 수급자의 복잡한 과제는 사회부조가 시행되었던 1980년대부터 명확해졌다. 오히려 1990년대의 경제위기 동안에는 사회보험 축소 등에 따라 사회부조가 충분한 소득능력을 가지는 일반적인 실업자를 다수 인수하였기 때문에 이러한 복잡한 욕구를 안고 있는 수급자가 전체 수급자에서 차지하는 비율은 저하되고 있었다고 추정할 수 있다. 2000년대에 들어오면 경기회복에 따라 재차 사회부조 수급자는 경제위기 이전 수준으로 되고 기존에 안고 있던 제도의 문제점이 그대로 부각된 데에 지나지 않는다.

그런데 문제는 이러한 범주화에 의한 대상자 분리가 행해진 후의 '남겨진 대상자'에 대한 원조 방법의 형태이다. 사회청은 사회부조를 포함하여 사회서비스에 대한 지원효과를 끌어올리고 그러한 복잡화하는 대상자의 과제에 대응하기 위하여 사회복지사의 지식과 기술의 체계적 수정과 개발을 급선무로 하였다. 사회청은 지금까지 사회서비스에서의 사회사업이 경험적인 지식에 근거하여 실시되고 있다는 것을 과제로 삼아 2001년부터 '지식에 근거한 사회서비스(För en kunskapsbaserad Socialtjänst)'에 관한 프로젝트를 실시하였다. 사회청은 ① 사회사업의 지식과 기술의 개발 및 사회서비스의 관리운영 개발, ② 개

발을 위한 연구조성, ③ 대학에 있어서 사회사업의 학문적 체계 수정, ④ 사회사업가 및 사회서비스에 있어서 관리직 등의 전문가 양성 등에 착수하는 등 원조기술에 대한 관심이 높아지고 있다(Socialstyrelesen, 2004).

Ⅳ. 논의 및 결론

사회부조수급자의 규모는 특정 국가의 소득격차를 나타내는 것으로 이해되는 경우가 적지 않지만 스웨덴에서의 사회부조 30년을 부침하면 그것이 단순히 소득최하층의 격감의 역사는 아니다. 사회부조는 매크로 경제, 사회보험의 축소, 지방분권, 취업지원 강화 등 몇 가지 요인에 영향을 받으면서 수급자수의 증감을 반복해 왔다. 과거 30년 동안의 사회부조를 둘러싼 모든 요인에 대하여 언급할 수는 없지만 특징적으로 다음과 같은 사항들을 논의할 수 있을 것이다.

첫째, 사회부수급자에게 볼 수 있는 문제의 복잡성이다. 수급자 중에는 제도 성립당시부터 현재까지 경제적 문제 이외의 다양한 문제에 처해있는 해결곤란 사례가 상당한 않은 비율을 차지하고 있다. 이러한 계층이 워크페어적 지원에 의해 사회부조로부터 벗어나기는 곤란하며 앞으로 사회부조로부터 탈피하기 이외에 어떤 목적을 설정하고 지원을 강화해 나갈 것인가 하는 점이 과제이다.

둘째, 최저소득보장제도에서의 취업지원 방식이다. 스웨덴 사회부조는 애초부터 단기간에 사회부조를 탈피할 것을 강조하고 있는데, 그것은 사회부조에 취업지원 기능이 부여되어 있기 때문이 아니라 중앙정부에 의한 적극적 노동시장 정책이 고용환경을 신속히 조정함으로써 완전고용을 달성하고 결과적으로 사회부조로부터 수급자를 노동시장으로 끌어올리려는 메커니즘에 의해 지탱되어 왔다.

셋째, 최저소득보장에서의 중앙정부와 지방자치단체의 재원, 권한 문제에 대해서이다. 스웨덴에서는 국가가 사회보험을 통하여 주요한 소득을 보장하고 있지만 개별지원기술(케이스워크)을 수반하는 최저소득보장은 가능한 한 주민에 가까운 지역에서 운영한다는 관점에서 코뮨 책임으로 삼아 왔다. 그러나 재정상황이 악화되면서 최저소득보장과 관련하여 국가와 코뮨의 부담 가중을 경험하게 되었다. 우리나라에서도 보편복지 확대 논의를

둘러싸고 항상 재원 분담 문제가 부각되고 있지만, 가장 효과적인 복지 공급을 위해 그 주체를 어떤 차원에서 설정해야 할 것인가에 대한 관점이 명확하지 않은 것 같다. 또한 2002년 스웨덴에서의 사회서비스법 개정은 그런 반성에 입각해서 행해지고 있으며, 특히 한국의 기초생활보장제도의 개혁에서 부양의무자 폐지, 보장수준의 인상과 제도의 실효성 확보를 위해 함께 제기되어야 할 중요한 논점이라고 생각된다.

마지막으로 연금제도와의 관계에서 사회부조의 위치이다. 스웨덴은 2003년 최저보장연금 및 고령자 생계부조의 시행에 의해 고령자는 사회부조로부터 분리되었다. 애초에 고령수급자의 문제는 기본적으로는 무연금·저연금 문제로서 인식해야 할 것이다. 범주화에 의한 고령자 분리는 영국, 독일 등에서도 2000년 전반기까지 실시되었다. 우리나라에서도 기초생활수급자의 상당수가 고령자이며 고령자에 대한 지원형태와 근로가 가능한 계층에 대한 대응이 상이하므로 앞으로 기초생활보장제도에서도 고령자에 대해서는 기본소득 보장에 초점을 두고 기초연금 체제와 연계하여 별도 분리하는 방안을 검토할 필요가 있을 것이다.

참고문헌

안상훈, 2010. “사회서비스형 복지국가전략의 지속가능성,”「경제논집」제50권 제3호, 서울대학교, pp.263.293.

宮寺由佳, 2008. スウェデンにおける就勞と福祉、國會圖書館調査及び立法考査局編 『外國の立法』(236), pp.102-114.

宮寺由佳, 2010. 就勞と福祉その光と影-スウェデンの貧困をめぐって『勞動 公共性と勞動-福祉ネクサス』勁草書房.

UFJ總合研究所, 2003. スウェデンにおける公共扶助制度に關する調査報告書, 厚生省社會·援護局保護課.

Andren, D. 2003. Sickness-releated Absenteeism and Economic Incentives in Sweden: A History Reforms, CESIfo DICE report, 2003.3.

Berendt, C. 2002, At the Margins of the welfare state: Social Assistance and Alleviation of Poverty in Germant, Sweden and the United Kingdom, Aldershot: ASHGATE.

Bergström, R. and Milton, P. 1998. Uppsalamodellen och socialbidragstagarna En effektutvärdering. CUS-skrift 1998:1:Socialstyrelsen.

Bermark Å. 2003. "Activated to Work? Activation Policies in Sweden in the 1990s," Revue Francaise des Affaires Sociale. 4, pp.291-306.

Bermark Å. and Bäckman, O. 2004. "Stuck with Welfare? Long-term Social Assistance Recipiency in Sweden," European Socialogical Review, 20(5), pp.425-443.

Bermark Å. and Minas, R. 2006. "Rescaling Social Welfare Policies in Sweden," Rescallomg Social Welfare Policies, A comparative study on the path towards multi-level governance in Europe, European Centre, Stockholm.

Clasen, J., kvist, J. & Oorschot, W.v.2001. "On Condition of Work: Increasing Work Requirements in Unemployment Compensation Scheme"in Kautto et al.,(eds), Nordic Welfare State in the European Context, London: Routledge, pp.198-231.

Eklind, B. and Löfbom, E. 2002. Reducing the need for social assistance by fifty per cent: A goal for sweden between 1999 and 2004, Ministry of Health and Social Affairs, and Ministry of Finance, paper prepared for the 27th General conference of the International Association for Research in income and Wealth, Stockholm, Sweden, August, pp.18-24.

Giertz, A. 2004. Making the poor work, Social assistance and activation programs in Sweden, Lund Dissertations in Social Work, No.19, Lund University.

Holgersson, L. 1996. Socialtjänst-lagtexter med kommentar i historisk belysning: en analys

av socialårdens värde, Tiden/Rabén Prisma.

Jonung, L. 2009. Financial Crisis and Crisis Management in Sweden. Lessons for Today. ADBI Working Paper Series, No.165, Asian Development Bank Institute.

Köhler, P., Thorén, K. and Ulmesting, R. 2009. "Activation policies in Sweden: Something Old, Something New, Something Borrowed and Something Blue," in Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US; ed. By Eichhorst, Kaufman, and Konle-Seidl, pp.258-296.

Milton, P. 2006. Arbete i stället för bidrag? Om aktiveringskraven i socialtjänsten och effekten för de arbet니ösa bidragstagarna, Diss. Department of Socology: Uppsala University.

Minas, R. 2005. Administrating Poverty: Studies of intake organization and social assistance in Sweden. Stockholm: Stockholm University, Department of Social Work.

Salonen, T. 1997, Övervältringar frän Socialförsakringar till socialbidrag, Meddelande från Socialhögskolan 1997:8, Lund: Socialhögskolan.

Socialstyrelsen. 2002, The Social Services Act-What are your Rights After 1 Junuary 2002, Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen. 2003, Socialtjänsten i Sverige, En översikt 2003, Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen. 2004. För en kunskapsbaserad Socialtjänsten-Redovisning an ett regeringsuppdrag åren 2001-2003 Slutrapprt, Stockholm: Socialstyrelsen.

〔국문초록〕

스웨덴 사회부조 정책의 전개와 과제

-사회부조 30년의 동향을 중심으로-

이명현
(경북대학교 사회복지학 교수)

본 연구에서는 스웨덴 사회부조 약 30년간의 성격을 살펴보았다. 그리고 제도 시작 이후 30년 동안을 세 시기로 나누어 분석하였다.

제1기 1982년부터 1990년까지의 경제 활성화 시기, 제2기 경제가 악화되고 사회부조수급자가 증가한 1990년까지, 제3기 경기회복 과정에 있는 90년대 후반부터 현재까지이다.

각각의 기간에 있어서 사회부조가 대상으로 한 수급자상, 사회부조가 안고 있는 과제와 그 해결 방법에 대하여 변천을 살펴보았다. 사회부조가 거시경제, 사회보험의 축소, 지방분권 등의 요인에 영향을 받으면서 대상자의 모습을 변화시켜 왔다. 스웨덴 사회부조는 일자리 중심의 워크페어 정책이 강화되었다. 그러나 일할 수 없는 노인과 같은 사회적 지원을 필요로 하는 대상자에 대한 최저소득보장, 사회부조와 전문사회서비스와의 조화, 중앙의 사회보험과 지방의 사회부조와의 역할조정과 재정부담 등이 해결해야 할 과제로 남아있다.

주제어 : 사회보장, 사회부조, 워크페어, 최저소득보장

[Abstract]

A Study on the Social Assistance in Sweden
-Thirty Years History of Sweden-

Lee, Myoung Hyun
Kyungpook National University

This study examined the nature nearly 30 years of Swedish social assistance. And 30 years since the start of the system were divided into three periods.

The First stage is 1982-1990 economic revitalization period.

The second stage of a weakening economy, increased social assistance recipients until 1990.

The third stage in the process of economic recovery from the late 90's to the present.

Examined in each period of the transition to social assistance targeted social assistance recipients of awards, the challenges faced and how to solve it. Social assistance has changed the appearance of the subjects under the influence of macroeconomic. Social insurance reduction was also affected. Received as well as the impact of decentralization. However, the minimum income guarantee for social needs such as the non-elderly working people is a challenge. and also harmony of social assistance and social services is a challenge. Finally, the adjustment of the role of social insurance and social assistance.

Key words: Social Security, Social Assistance, Workfare, Minimum income guarantee

한국사회복지법제학회
사회복지법제연구 통권 제3호 2012년 10월
Korean Academy of Social Welfare and Law
Vol.3, October 2012

사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 제정의 의미와 과제

박차상*

目 次

Ⅰ. 서론

Ⅱ. 사회서비스정책과 바우처제도
1. 사회서비스의 개념
2. 바우처제도 개념
3. 우리나라 바우처제도의 현황

Ⅲ. 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률의 주요내용
1. 제정이유
2. 주요내용
3. 법체계
4. 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률의 문제점과 개선방안

Ⅳ. 결론 및 향후 과제
1. 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 개정의 방향성
2. 사회서비스에 관한 기본법 제정이 필요

Ⅰ. 서론

사회서비스의 민영화와 관련하여 대인적 서비스는 효율성보다는 형평성, 책임성, 합법성 등과 같은 요소가 더 중요하기 때문에 상거래와 같은 계약의 형식으로는 적합하지 않

기고일 : 2012. 09. 17, 심사일 : 2012. 09. 27, 게재확정일 : 2012. 10. 05
* 제주한라대학교 사회복지학과 부교수

다. 그러나 1980년대 이후의 작은 정부와 민영화의 추구, 공무원의 전문성의 부족 등을 이유로 정부의 위탁경영으로 복지서비스를 제공함에 있어서 계약의 방법이 보편화되어 가고 있다.

또한 복지선진국에서는 사업자간 경쟁을 통한 효율성의 확보, 복지서비스의 질과 수요에 대한 기대와 함께 지속적으로 확대되어가는 추세에 있다.

최근 정부에서는 신사회 위기극복을 위하여 사회서비스를 중심으로 사회복지정책을 추진하고 있다. 기존의 사회복지정책이 잔여성, 표준화, 집권화, 비영리성으로 요약할 수 있다면, 최근에는 사회기반 확충을 위한 접근 방식으로 보편성, 다양성, 분권화, 시장화, 산업화의 적용을 시도하고 있다. 새로운 사회서비스정책이 요구되는 사회경제적 배경에는 신사회의 위기인 저출산, 고령화와 근로빈곤, 소득양극화 등이 있다.

주요 선진국을 포함하여 세계적인 현상으로 확인되는 신사회 위기문제로 인하여 지난 수십년동안 복지국가의 성장의 토대였던 근대 자본주의 사회기반이 무너지고 있다. 이에 대한 효과적인 대안으로서 보편적 사회서비스정책이 대두되고, 이론적으로 사회투자론이나 사회개발론 등이 이론적 기초를 제공하고 있다.(이재원, 2009 : 205)

오늘날 공공행정의 민영화는 지나치게 비대해진 행정권을 축소 및 간소화하고, 민간부분의 자발성, 재정수단, 기술 및 전문지식을 활용할 수 있는 장점이 있다는 이유로 공공행정의 민영화가 많이 이루어지고 있다. 특히 급부행정 부분인 사회복지서비스를 관리하고 담당하고 있는 보건복지부를 중심으로 다양한 정책사업들이 추진되고 있다.

그중 하나가 2007년부터 본격적으로 실시되기 시작한 사회서비스 바우처사업이다. 물론 바우처사업은 보건복지부 뿐만 아니라 <표 1>에서 보는 바와 같이 정부 각 부처에서 이용되고 있지만 보건복지부가 가장 주도적이고 활발하게 그 영역을 확대해가고 있다.

<표 1> 우리나라 바우처제도 이용 현황

사업명	주관부처	사업명	주관부처
주택전세임대사업	**건설교통부**	방과후 수강권	**교육부**
물류전문인력양성	**건설교통부**	입양아 무상교육지원	**교육부**
농업인턴제	**농림부**	노인돌보미	**보건복지부**

사업명	주관부처	사업명	주관부처
창업농후견인제	농림부	노인실비입소이용지원료	보건복지부
농업경영컨설팅	농림부	장애인선택적 복지사업	보건복지부
국제결혼여성 한국어교육지원	문화관광부	입양아 무상보육지원	여성부
문화바우처	문화관광부	장애아동양육지원	여성부
여행바우처	문화관광부	어업인턴제	해양수산부
임산부 영유아 영양지원사업	보건복지부	창업어가후견인제	해양수산부
생물다양성 관리계약	환경부	국가유공자취업바우처	국가보훈처
환경친화형 배합사료지원사업	해양수산부	노인돌봄종합서비스, 장애인활동지원사업, 산모·신생아도우미사업, 가사간병방문사업, 지역사회서비스투자사업, 임신출산진료비지원사업, 장애아동재활치료사업, 언어발달지원사업	보건복지부
수산물 물류표준화사업	해양수산부		
국가유공자 LPG 차량 지원사업	국가보훈처		
중소기업컨설팅	국가보훈처		
중소기업투자유치지원	중소기업청		

자료 : 정광호,2007 : 72 ; 보건복지부 사회서비스 전자바우처 통계정보, 2012.

특히 사회서비스에 대한 국민의 욕구는 다양해지고 그 기대수준 또한 높다. 사회서비스 운영구조의 혁신과 제도적 보완은 사회서비스 전달체계의 다양화를 초래하고 있다.

향후 발생할 수 있는 신사회 문제를 예방하고, 고용잠재력이 높은 사회서비스 영역에서 일자리 창출을 통해, 복지와 고용의 시너지 효과를 증대시키기 위한 노력들이 다양하게 전개될 것이다.

이러한 사회서비스 바우처 제도를 규정하고 있는 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 제정의 의미와 과제를 고찰하고자 한다.

Ⅱ. 사회서비스정책과 바우처제도

1. 사회서비스의 개념

바우처를 개념정의하기에 앞서 사회서비스가 무엇인지 사회복지서비스와 구별되는 개

념인지에 대해 살펴볼 필요가 있다. 사회서비스와 사회복지서비스의 범위는 어떻게 다른지에 대해 살펴볼 필요가 있다. 사회서비스(social service)는 세 가지의 다른 의미로 사용될 수 있다고 제시하고 있다.(David Toissel, Richard Webb, 1989:2-3)

광의로는 국가가 사회를 위해 공급하는 도로관리, 공원, 도서관, 치안 등을 포함하는 모든 서비스를 의미한다. 협의로는 보건, 주거, 교육, 대인사회서비스, 소득보장 등을 의미하고 있다. 최협의적으로는 지방자치단체 보건복지서비스부처에서 담당하고 있는 사회복지서비스를 의미한다.

사회투자에 대한 정책적 접근이 활기를 띠면서 사회복지제도의 한 부분에 머물러 있는 사회복지서비스를 사회서비스라는 보다 다각적이고 광범위한 측면에서 접근하는 인식의 전환을 이루게 되었다. 즉 사회복지서비스 제도에서 담당하던 복지 욕구들이 일부 취약계층에서 나타나는 잔여적 의미로 인식되었다면, 사회서비스라는 개념을 부각시키는 새로운 접근에서는 사회・경제적 운영원리로서의 사회투자론을 배경으로 하여, 보편적으로 나타날 수 있는 사회적 위험으로 인식되면서 보다 적극적인 정책적 대처에 대한 사회적 승인이 이루어진 것으로 보고 있다.(강혜규,2009: 48)

우리나라에서 사회복지서비스 혹은 사회서비스는 어떻게 정의하고 있는지에 관련법이나 관련 내규들을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 사회보장기본법 제3조 4호와 사회복지사업법 제2조 제4호에서 “사회복지서비스”라 함은 국가・지방자치단체 및 민간부문의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 상담・재활・직업소개 및 지도, 사회복지시설의 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 제도적으로 지원하는 것이라고 정의하고 있다.

2007년 제정된 사회적기업육성법에서는 법제2조 제3호에서 ‘사회서비스란 교육, 보건, 사회복지, 환경 및 문화 분야의 서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 분야의 서비스를 말한다’라고 함으로써 구체적인 사항은 시행령에 위임하고 있다.[1)]

---

1) 사회적기업육성법 시행령 제3조(사회서비스의 종류) 법 제2조제3호에서 “대통령령으로 정하는 분야의 서비스”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 서비스를 말한다.
1. 보육 서비스
2. 예술・관광 및 운동 서비스
3. 산림 보전 및 관리 서비스
4. 간병 및 가사 지원 서비스
5. 문화재 보존 또는 활용 관련 서비스
6. 청소 등 사업시설 관리 서비스
7. 「직업안정법」 제2조의2제9호에 따른 고용서비스

위와 같이 법에 규정된 내용을 볼 때 현재 우리나라에서는 사회서비스란 사회복지서비스를 포함하는 보다 포괄적인 개념이라고 볼 수 있다. 사회서비스란 사회적 보호를 비롯한 다양하고 포괄적인 개인 욕구에 대한 집합적 대처의 필요성에 따라 이루어지는 사회적 복지－돌봄－기초 의식・주거보장－보건의료－교육－고용 관련 개입이 이루어지는 서비스로 정의하고 있다.(강혜규,2009: 49)

즉 사회서비스는 개인, 사회 전체의 복지 증진 및 삶의 질 향상을 위해 사회적으로 제공하는 서비스의 총체라고 할 수 있고, 사회복지서비스, 보건의료서비스, 교육서비스, 문화예술서비스를 포괄하는 것이라고 정의내릴 수 있다.

2. 바우처 제도 개념

바우처(voucher)제도란 정부가 특정한 재화 혹은 서비스의 수요자에게 일정액에 상응하는 구매권을 부여하고 공급자에 대하여는 서비스의 대가를 사후 지불해 주는 서비스 전달체계이다.(유한욱, 2006) 보건복지부(2012)에 의하면 사회서비스를 필요로 하는 사람들에게 일종의 이용권을 발급하여 서비스를 받을 수 있도록 하는 제도라고 정의하고 있다.

바우처란 원래 정부가 지불을 보증하는 일종의 전표로서, 수혜대상은 주로 일정자격을 갖춘 특정계층이며, 소득수준이 중요한 기준으로 사용된다(N. Gilbert, H. Specht and P.Terrell, 1993).

바우처는 정부지정의 특정 재화나 서비스를 구입할 수 있는 이용권이라 할 수 있다. 일정한 자격을 갖춘 바우처 이용자는 시중가보다 낮은 가격으로 서비스나 재화를 구매할 수 있으며, 정부는 각 서비스의 시장 가격에서 부족한 금액을 지원한다(정광호, 2008: 7). 이러한 바우처의 법적 성격으로는 재화인가 아니면 이용권한인가의 구별이 요구될 수 있지만 가치재로서 환가를 할 수 없으며 가치를 준 것이지 재화라고 볼 수 없다. 이러한 가치재를 통해 이용자는 서비스 또는 재화의 선택권을 보장받는 것이다.

바우처제도는 원래 신자유주의의 대표적 모델로서 Friedman(1962)이 「자본주의와 자

8. 그 밖에 고용노동부장관이 정책심의회의 심의를 거쳐 인정하는 서비스

유」(Capitalism and Freedom)라는 저서를 통해 제일 먼저 제시한 제도이다(Moe, 2001: 275-277). 그는 학교바우처를 통해 학생들과 학부모의 교육 선택권을 존중하고 이를 통해 각 학교가 서로 경쟁하게 함으로써 더욱 양질의 교육을 제공하게 할 수 있다고 주장하였다. 그 후 바우처제도는 다양하게 발전되어 왔다.

최근 미국 등의 선진국에서는 바우처 제도가 교육훈련, 주택, 보육, 의료, 출퇴근이나 식품지원, 레크리에이션 등 다양한 분야에서 활용되고 있다(World Bank, 2005).

바우처 도입의 목적에 따라 시장전환형, 복지증진형, 특수목적형, 혼합형으로 구분할 수 있다. 시장전환형은 정부가 유일하게 특정서비스를 생산하고 전달한 독점적 시장체계를 민간공급자를 포함하는 경쟁시장체제로 변화시켜 서비스전달체계를 효율화하려는 것으로 전형적인 바우처 유형이다. 복지증진형은 기존의 민간공급자가 제공하는 사적 서비스를 정부차원에서 저소득층 혹은 소외 계층 등 특정계층에게 지원하는 유형이다, 대부분 해당 서비스시장이 이미 경쟁시장으로 작동하고 있기 때문에 소비자 선택권 확대에 초점을 맞추어야 하는데 주택임대사업, 여행바우처 등이 있다. 특수목적형은 특수한 정책목적을 달성하기 위한 것으로 출산율 제고를 위한 의료비 지원, 친관경 농업교육바우처 등이 있다. 혼합형은 서비스 공급확대와 고용창출 등의 목적을 동시에 가지는 유형이 있다.(유한욱, 2006:57-58)

이러한 바우처제도의 특성은 다양한 형태, 공적인 계약, 사적인 계약의 혼재성, 수요자의 선택권, 사용용도의 규제성, 양도의 제한성 등이 있다. 그리고 법적 성격을 살펴보면 바우처제도에서 이용권은 과거에는 시혜적 성격이 강했지만 권리적 성격으로 변화하고 있다.

바우처제도 도입을 함으로 얻는 기대효과는 클라이언트가 본인이 필요한 서비스를 받을 수 있기 때문에 맞춤형 사회서비스 제공을 받을 수 있다는 것이다. 즉, 사회서비스 전달의 기본방향은 이용자를 위한 복지서비스의 제공이라는 관점에서 다양한 제공기관이 마련되는 것이고 나아가 사회서비스의 이용과정에 있어서 자기결정권, 선택권이 주어져야 한다는 것이다.

전자바우처 사업에서는 수요자 지원방식으로써 지원대상이 수급자는 물론 중산층까지 확대되며 다수의 제공기관들이 서비스를 제공하도록 되어있다.

바우처시스템은 기존 복지서비스 지원방식인 공급기관 지원방식보다 수요자지원방식에 적합한 운영시스템이다. 수요자 지원방식은 서비스 대상범위를 서민 및 중산층까지 확대하고 이용자가 서비스를 선택할 수 있도록 하여 공급자간 경쟁을 유도할 수 있는 방식이다. 이런 소비자주권주의 (Consumerism)를 통해 이용자는 기존의 획일적인 서비스가 아닌 공급자들의 다양한 서비스 제공을 요구할 수 있다(World Bank, 2005: 48-49).

최근 우리나라에도 아동, 노인, 장애인, 여성 등 사회복지시설 보호가 필요한 사람이 직접 원하는 시설을 선택해 보호받고 정부가 비용을 지불하는 바우처(이용권) 제도가 실시되고 있다.

그동안 우리나라는 사회복지시설의 만성적인 공급자 부족으로 인하여 서비스를 필요로 하는 수요자 중심의 서비스가 아닌 공급자 중심의 서비스체계를 이루어 왔으나 수요자 중심의 서비스체계 구축을 위해 사회복지시설보호를 필요로 하는 이용자들이 이용권을 발급 받아 원하는 시설을 선택해 보호와 서비스를 받는 이용권 바우처 제도 가 도입되어 시행되어 왔다.

다른 전달체계에 비교해 바우처제도의 순수한 이점 중의 하나는 시장에서 공급자 사이의 경쟁을 자극한다는 것이다. 순수 공공부문 제공에서 수요 측면 보조금 시스템으로의 전환은 반드시 경쟁하여야 할 공급자를 이용하는 소비자의 새로운 시장을 창조하는 경향이 있다. 나아가 공급시장이 포화 상태가 되지 않으면, 새로운 공급자들은 진입장벽이 낮게 유지되는 한 시장으로의 진입을 기대할 수 있다. (장승욱・지은구·김은정 공역,2009 : 68-70)

따라서 이용권 바우처 제도가 도입되면 시설 보호가 구빈법적 시각에 기초한 시혜적 급부가 아니라 시민사회의 당연한 권리로 복지권을 보장하는 계기가 될 것이라는 데에서 의의를 찾을 수 있다.

이를 구체적으로 살펴보면 바우처제도의 도입은 사회복지서비스의 확대요구에 대한 대응, 서비스 전달에 있어서 민간역할의 강화, 지방자치단체의 사회복지서비스 개발과 공급의 역량 강화, 사회투자국가로의 전환 논의의 수용이라는 의미를 가진다.(배화숙,2007 : 319)

복지시설의 절대적인 부족으로 인한 시혜적 복지 혜택에서 사회적 약자의 선택권이 확

산되게 되면 이용자 유치를 위해 사회복지서비스 공급자들이 한층 성숙될 수 있을 것이다.

또한 바우처 제도의 이용시 이용자들이 자신들의 욕구에 맞는 시설을 이용하기 때문에 상대적으로 열악한 환경의 시설들의 질 향상과 사회복지 시설내의 인권침해 및 시설운영의 불투명성, 수요자 요구에 대한 둔감성의 문제 등의 개선이 기대된다.

우리나라의 사회복지사업법에서는 보호대상자에게 서비스이용권(바우처)을 지급하여 국가 또는 지방자치단체 외의 자로부터 그 이용권으로 보호를 받게할 수 있다고 규정되어 있었으나 실제 이용권을 급여 형태로 이용한 사례는 거의 없었다. 따라서 사회복지서비스 확충과 다양한 서비스제공을 위한 제도의 뒷받침을 위하여 사회복지서비스 이용권에 관한 조항을 2007년 3월 개정된 사회복지사업법 시행령에서 신설하였다.

이러한 사회복지서비스의 환경변화는 법 개정으로 연결되어 사회복지서비스 제공의 한 방법으로서 바우처에 대한 틀을 구성하였다.

증가하고 있는 사회서비스 수요에 대응하여 지역의 사회서비스 개발과 제공을 확대하고, 지역별 공공-민간 기관 간의 연계체계를 확립하기 위한 법적・제도적 지원체계 마련이 요청됨에 따라 사회복지사업법의 개정과 더불어 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률이 2011년 8월 4일 제정되고 시행령, 시행규칙이 제정되어 2012년 2월 5일부터 시행되고 있다. 이에 근거하여 보건복지부는 다양한 바우처 프로그램을 기획하고 사회복지서비스 제공을 위한 주요 프로그램으로 시행하기 시작하였다.

사회복지서비스 집행 권한의 지방 이양, 사회복지서비스 공급에서의 일자리 창출, 서비스에 대한 이용자의 선택권 향상과 관련된 사항들이 서로 유기적으로 연결되어 있다는 점이 고려되어야 한다. 이러한 논의를 통해서만 사회복지서비스 제공에 있어서 바우처제도 도입의 정당성을 확보할 수 있으며, 각 사회복지서비스가 가진 목표를 재확인함으로써 성공적인 성과를 가져올 수 있기 때문이다.

무엇보다 사회복지서비스에서의 바우처는 다른 사회정책에서 제공되는 바우처와는 다른 접근이 필요하다. 그것은 바우처라는 급여 제공 방식은 동일하다 하더라도 제공되는 급여, 즉 서비스로 제공되는 재화의 형태에 따라 바우처제도 활용의 적합성 여부 및 각 서비스 정책의 목표달성에 미치는 영향이 달라질 것이기 때문이다.

3. 우리나라 바우처제도의 현황

바우처 대상자가 2007년 5월 3천명에서 2008년 12월 63만 5천명, 2009년 938,344명, 2010년 973,879명, 2011년에는 1,024,174명으로 급격히 확대되었다. (보건복지부 사회서비스 전자바우처 통계정보, 2012.)

본인부담금 납부를 통해 소극적 복지수급자에서 능동적 서비스 구매자로 변화됨에 따라 수요자의 서비스 선택권이 강화되어 수요자의 지위가 이전과 비교하여 강화되었다.

2012년 현재 시행 중인 사회서비스 사업을 살펴보면 노인돌봄종합서비스, 장애인활동지원사업, 산모·신생아도우미사업, 가사간병방문사업, 지역사회서비스투자사업, 임신출산진료비지원사업, 장애아동재활치료사업, 언어발달지원사업 등이다.

유효수요 창출을 통해 신규시장을 형성하여 비영리기관 외에 민간기업, 대학 등 다양한 제공기관이 출현하여,2009년 4,961개 기관, 2010년 6,382기관, 2011년 8194기관으로 증가(보건복지부 사회서비스 전자바우처 통계정보, 2012.)하고 있다. 이와 같이 다수 제공기관의 경쟁에 의한 서비스 제공으로 신규시장 창출효과를 극대화하고 있다. (김원종, 2008)

서비스 제공인력 현황을 살펴보면 2009년 70,038명, 2010년 122,190명, 2011년 144,208명으로 지속적인 증가세를 보이고 있다. (보건복지부 사회서비스 전자바우처 통계정보, 2012.)

고용 취약계층에게 적합한 일자리를 창출하여 일자리를 찾기 어려운 많은 사람들에게 사회서비스를 제공할 수 있는 기회를 제공하고, 지방에 있는 대학에 자생적 일자리를 마련하여 청년 실업 문제해소에 효과가 있었다. (김원종, 2008)

기존의 서비스 전달체계와 바우처제도의 전달체계 비교하여 보면, 기존의 서비스 전달체계가 공급기관 지원방식이라면 사회서비스 전자바우처 제도는 수요자 지원방식이라는 점에서 큰 차이가 있다. (표 2. 참조)

재정과 제도 운영에 효율성을 높이고, 실제 수요에 따라 적정하게 공급하였기 때문에 공급의 문제를 크게 감소시켰으며, 지불과 정산 업무의 전산화로 지자체 행정부담을 경감시켰고, 정보를 중앙에 집적하여 사업실적을 실시간 파악할 수 있으며 행정비용을 절감하였다.

<표 2> 기존의 전달체계와 바우처제도의 전달체계 비교

구분	기존제도 (공급기관 지원방식)	사회서비스 전자바우처 제도 (수요자 지원방식)
서비스 대상	수급자 등 저소득층 (수동적 보호대상)	서민/중산층까지 확대 (능동적 구매자)
서비스 내용	취약계층 대상 기초 서비스	인적자본 확충 등 사회투자적 서비스
서비스 시간	공급기관 재량	대상자 욕구별 표준화
서비스 개발방식	중앙 기획/지방 집행 (집중식/하향식)	지방 기획/중앙 지원 및 평가 (분권식/상향식)
공급기관	단일기관 독점	다수 기관 경쟁
서비스 질	서비스 질 제고 노력 미흡	공급기관간 경쟁으로 서비스 질 제고
국민체감도	낮은 서비스 질에 대한 불만	국민체감도 높음
추가 노동수요	정부재정 투입만큼만 발생	서민/중산층에 대한 비용지원으로 시장수요가 촉발하여 추가 노동수요 발생
비용 효과성	낮음	높음 (동일한 예산으로 더 많은 수혜자에게 서비스 제공)

자료 : 보건복지부 사회서비스 전자바우처 통계정보, 2012.

본인 부담금 제도를 도입하여 수요자 권리의식을 고양시키고, 최소한의 본인 의무를 부가하여 실제 수요에 재정이 지원되도록 하고 있다.(보건복지부 사회서비스 전자바우처 통계정보, 2012.)

Ⅲ. 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률의 주요내용

2012년 2월 5일 전까지는 사회서비스 바우처의 기본적인 근거법은 사회복지사업법이었지만, 이후에는 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률에 의해 운영된다. 동법은 2011년 8월 4일 제정되었고, 그 시행은 2012년 2월5일부터이다.

1. 제정이유

사회서비스 이용의 활성화, 이용자의 권익 보호, 사회서비스 제공자의 관리 및 사회서비스 기반 조성 등을 체계적으로 정립함으로써, 사회복지 전달체계의 효율성을 높이고, 이용자의 선택권을 보장하여 국민복지의 향상에 이바지하기 위하여 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 필요한 사항을 별도의 법률로 제정하여 규정하려는 것이다.

2. 주요내용

① 동법의 관장범위는 사회서비스 이용 및 이용권(利用卷) 관리에 필요한 사항을 정함으로써 사회서비스의 이용을 활성화하고 이용자의 선택권을 보장하도록 하여 국민의 복지증진에 이바지하는 것을 목적으로 한다.(제1조)

② 국민의 복지증진을 위하여 보건복지부장관으로 하여금 제공하고자 하는 사회서비스 이용권의 제공계획을 수립하도록 한다.(제5조)

③ 시장・군수・구청장 등은 이용자에게 사회서비스 제공 비용의 일부를 부담하게 할 수 있도록 하고, 예외로 생계곤란자에 대하여는 이를 감면할 수 있도록 한다.(제6조)

④ 이용권을 발급받고자 하는 자는 시장・군수・구청장에게 이용권의 발급을 신청하도록 한다.(제9조)

⑤ 이용권에 따른 사회서비스를 제공하려는 자는 보건복지부령으로 정하는 등록요건을 갖추고 사회서비스별로 시장・군수・구청장에게 등록하도록 함. 다만, 등록기준을 적용할 때 제공기관의 지역적 분포 및 적정공급 규모를 고려하여 등록을 제한하거나 조건을 붙일 수 있도록 한다.(제16조)

⑥ 보건복지부장관은 전자적으로 발급되는 전자이용권의 관리를 위한 관리체계를 구축・운영하도록 하고 이에 관한 업무를 대통령령으로 정하는 관계 전문기관에 위탁할 수 있도록 한다.(제28조)

⑦보건복지부장관은 이용자를 보호하고 사회서비스의 질을 높이기 위하여 사회서비스의 품질기준을 정하고, 사회서비스의 질을 평가하는 등 사회서비스 품질관리 업무를 수행하도록 한다.(제30조)

3. 법 체계

사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률은 6장 40조와 부칙 4조로 법체계가 구성되어 있다. (표 3. 참조)

<표 3> 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 체계

제1장 총칙
제1조 (목적) 제2조 (정의) 제3조 (적용범위 등) 제4조 (국가 등의 책무) 제5조 (사회서비스 제공계획) 제6조 (이용자의 비용 부담) 제7조 (사회서비스의 차등 지원) 제8조 (이용자의 권익 보호)
제2장 사회서비스이용권의 사용
제9조 (사회서비스이용권의 발급 신청) 제10조 (신청에 따른 조사) 제11조 (사회서비스이용권의 발급) 제12조 (이의신청) 제13조 (사회서비스이용권의 기재사항) 제14조 (사회서비스이용권의 사용) 제15조 (이용자 등의 준수사항)
제3장 제공자 등록 등
제16조 (제공자 등록) 제17조 (결격사유) 제18조 (제공자의 휴업 및 폐업) 제19조 (제공자의 준수사항) 제20조 (사회서비스 제공 비용의 예탁 및 지급) 제21조 (부당이득의 징수 등) 제22조 (제공자의 지위승계) 제23조 (제공자 등록의 취소 등) 제24조 (청문) 제25조 (과징금처분) 제26조 (행정제재처분 효과의 승계)
제4장 사회서비스이용권의 기반조성
제27조 (사회서비스이용권의 표준화) 제28조 (사회서비스전자이용권의 관리체계 구축) 제29조 (제공자에 관한 정보 공개) 제30조 (사회서비스 품질관리) 제31조 (교육과 훈련)
제5장 보칙
제32조 (보고 및 검사 등) 제33조 (비밀누설 금지) 제34조 (권한의 위임 및 위탁)
제6장 벌칙
제35조 (벌칙) 제36조 (벌칙) 제37조 (벌칙) 제38조 (벌칙) 제39조 (양벌규정) 제40조 (과태료)

부 칙[2011.8.4 제10998호]

제1조(시행일) 제2조(사회복지서비스이용권에 관한 경과조치)
제3조(보호실시기관에 관한 경과조치) 제4조(다른 법률의 개정)

4. 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률의 문제점과 개선방안

첫째, 사회서비스의 범위가 제한적이다. 동법 제2조 1호에 적용대상이 되는 사회서비스란 사회복지서비스, 보건의료서비스, 기타 대통령령으로 정하는 서비스로 하고 있다.

그러나 제4조 2항에서 지방자치단체는 지역 여건에 맞는 사회서비스를 개발하여 시행하도록 하고 있지만 대통령령으로 정하지 않은 서비스는 이 법의 적용대상이 아니기 때문에 매우 제한적이다. 지방자치로 다양한 서비스가 필요한 현실에서 이를 적용하는데 어려움이 있다.

둘째, 사회서비스의 제공계획 수립과 시행 주체를 확대할 필요가 있다. 동법 제5조에는 보건복지부장관이 사회서비스이용권을 통한 사회서비스사업계획을 수립·시행하도록 하고 있다. 이는 사회서비스를 사회복지서비스, 보건의료서비스에 한정하는 것을 전제로 하는 것이며, 사회서비스를 확대하여 시행할 경우 부적절한 문제가 발생할 수 있다.

예컨대, 시행령 제2조에 문화, 체육, 여행서비스 등이 사회서비스에 포함되어 있는데 이 경우 현행 문화,체육, 여행바우처를 시행하는 문화체육관광부와 문제가 될 수 있다. 따라서 보건복지부 장관을 정부로 하고, 서비스 분야별로 대통령령에서 소관기관을 규정하여야 할 것이다. (박광동, 2011 : 165)

셋째, 벌칙의 실효성이 미비하다. 벌칙이란 법률상의 의무위반자에게 일정한 형벌 혹은 과태료를 부과됨을 예고함으로 심리적 압박을 가하여 법률상 의무 위반을 예방하고 위반하는 경우 형벌 혹은 과태료를 부과하는 근거가 되는 규정이다.(국회사무처 법제실,2008 : 1050)

이와 관련하여 동법 제 19조 4항에서 사회서비스제공자는 이용자의 신분이 확인되지 않은 경우에는 해당 사회서비스를 이용자에게 제공하지 못하도록 하고 있다. 이를 위반

하여 다른 사람에게 제공한 경우 제재 처분을 할 뿐 벌칙규정이 없는 것이다.

이러한 동법 제 19조 4항의 위반은 동법 제1조에서 제시한 사회서비스의 이용을 활성화하고 이용자의 선택권을 보장하도록 하여 국민의 복지증진에 이바지하는 본질적인 목적을 훼손하기 때문에 처벌규정을 두는 것이 바람직하다. (박광동, 2011 : 168)

넷째, 법률의 실효성을 높일 필요성이 있는 경우 선언적 규정에 그치지 말고, 의무규정, 공고규정, 실시규정을 함께 두도록 하여 강제할 필요가 있다. 즉, 가급적 법률에서 구체적인 방향을 제시하여야 한다. (국회사무처 법제실,2008 : 438)

그런데 동법 제5조 3항에서 사회서비스 제공계획의 내용, 수립시기, 및 절차 등에 필요한 사항을 대통령령에 위임하고 있다. 그러나 서비스이용권자의 권익을 보호하고, 안정적이고 품질좋은 서비스가 제공되도록 하는 모든 방안이 포괄될 수 있도록 가급적 법률에서 구체적으로 규정할 필요가 있다. (박광동, 2011 : 174)

다섯째, 법적 안정성과 국민의 권리보호를 위하여 출입 및 검사절차에 관한 내용을 명확하게 규정할 필요가 있다. 보건복지부에서 사회서비스이용권과 관련하여 부정기점검을 수시로 하고 있기 때문에 출입 및 검사절차에 관한 규정보다는 운영의 묘를 활용하고 있다.

그러나 운영상의 문제보다 국민의 권리보호를 위하여 이에 대하여 명확하게 규정하는 것이 바람직하다.(박광동, 2011 : 178-180)

여섯째, 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률의 취지가운데 하나는 이용권자의 선택권을 확보하여 양질의 서비스가 제공되도록 함에 있기 때문에 제공자에 관한 모든 정보가 공개되도록 하는 것이 바람직하다.

동법 제19조 1항은 서비스의 제공자는 제공하는 사회서비스, 인력·시설 및 장비에 관한 사항, 그 밖에 보건복지부령으로 정하는 사항에 대하여 이용자에게 공개하도록 하고 있다. 물론 보건복지부 장관이 필요한 경우 공개할 수 있도록 입법적 여지를 두었지만 사회서비스 제공 실적 및 품질에 관한 공개는 구체적으로 명시하는 것이 바람직하다.(박광동, 2011 : 189-190)

Ⅳ. 결론 및 향후 과제

사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 제정으로 인하여 사회서비스 수요자가 국가의 시혜가 아닌 국민의 권리로 인식하게 되었고, 바우처라는 정책수단을 통하여 공급기관의 경쟁을 통한 양질의 서비스를 받게 되는 계기를 만들었다.

이와 더불어 수요자의 서비스 선택권이 보장되어 복지국가의 내실있는 사회서비스를 기대할 수 있게 되었다.

이러한 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 제정의 의미가 지속가능한 효과를 확보하기 위하여 향후 지속적인 평가를 통하여 실효성을 확보하고 수요자의 욕구에 대응성 있는 법이 되기 위하여 통일성을 가진 개념의 기본법 제정이 필요하다.

1. 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 개정의 방향성

바우처 서비스의 질 향상을 위하여 수급자의 선택성을 증진시키는 방법이 바람직한 전략이다. 따라서 정부의 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 개정을 위한 정책방향은 앞서 고찰한 문제점을 개선하는데 있어서 바우처 서비스의 공급기관, 서비스 내용, 도우미 등에 대하여 수급자의 선택을 보다 용이하게 할 수 있는 방향으로 마련해야 할 것이다.

2. 사회서비스에 관한 기본법 제정이 필요

최근 우리나라 여러 가지 복지사업과 정부의 각 부처사업에 선진국에서 다양하게 운영되어 온 정책수단의 하나인 바우처제도가 도입되어 확대되는 추세이다.(정광호,2007 : 71-72)

바우처제도는 일정한 공공서비스를 전달함에 있어서 공익성보다는 시장경쟁원리에 기반을 두고 서비스전달체계를 변화시키고 있기 때문에 법적 문제의 소지가 많기 때문에 법적 안정성과 통일성이 요구된다.

사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률의 내용은 보건복지부를 중심으로 하는

사회서비스 이용권에 관한 사항이 중심이어서 다른 서비스제공기관의 사회서비스 이용권에 관한 사항까지 규율하기 어려울 것으로 생각한다.

또한 동법은 “사회서비스”와 “사회서비스의 이용”에 관한 내용은 적고, “사회서비스 이용권관리”에 대부분의 규정을 두고 있어서 사회서비스라는 목적과 수단이 혼돈되는 상황이 발생하고 있다.

그리고 동법 제3조에 의하면 동법의 규정이 없거나 시행규칙으로 위임한 사항에 대하여 “사회서비스이용권 관리법” 안이 어떠한 방식으로 적용되는가에 대한 명확성이 불분명하다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위하여 ‘사회서비스기본법’의 제정이 요구되는 것이다. 여기서 말하는 기본법이란 사회에서 기본적인 원칙이나 준칙 혹은 일정한 법 분야에 있어서 제도, 정책 등에 관한 기본과 원칙, 기준 등에 관하여 정한 법률을 지칭하는 경우(교육기본법 등)와 주로 국정의 중요한 분야에서 제도, 정책의 방향성과 기본적인 골격을 공식화하여 제시하는 법률로서 , 법률의 명칭에 ‘기본법’이라는 명칭을 붙인 법률을 말한다.(박영도, 2006 : 19-20)

참고문헌

강혜규(2009), 「사회서비스 바우처사업의 내실화 및 확대방향」, 재단법인 사회서비스관리센터.

강혜규. (2007). “한국 사회서비스 정책의 현황과 서비스 확충의 과제”. 「보건복지포럼」. 2007년 3월호

국회사무처 법제실(2008), 「법제이론과 실무」, 국회사무처.

김원종.(2008). “수요자 중심사회 서비스 확충 및 시행1년의 성과와 과제”.「한국사회복지의 선진화를 위한 사회서비스정책의 성과와 과제」.한국보건사회연구원.

박광동(2011),「바우처제도의 표준입법모델 및 합리적 정비방안 연구-사회서비스 바우처제도를 중심으로-」, 한국법제연구원

박영도(2006), 「기본법의 입법모델연구」, 한국법제연구원.

배화숙.(2007).“사회복지서비스에서 바우처제도 도입의미와 과제”.「사회복지정책」 제31집.

보건복지부(2012).보건복지부 사회서비스 전자바우처 통계정보.

사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 [법률 제10998호, 2011.8.4, 제정] 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 시행규칙[보건복지부령 제105호, 2012.2.3, 제정] [시행 2012.2.5]

사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 시행령[대통령령 제23581호, 2012.2.1] 유한욱.(2006).「바우처제도 국내외 사례 및 개선방안」. KIEF 대외경제정책연구원.

이재원.(2009.11).″(재)한국서비스관리원의 설립과정과 발전과제″, 「사회서비스 전달체계와 전자바우처제도」-한국지방정부학회 추계학술대회 자료집. 한국지방정부학회.

장욱(2011),「사회서비스바우처에 대한 행정법상 고찰」, 연세대학교.

정광호. (2008). 「바우처 연구」. 법문사.

정광호.(2007).“바우처 분석 : 한국과 미국을 중심으로”.「행정논총」.45(1). pp.61-109.

Daniels, Ronald J. & Trebilcock, Michael. J. (2005). Rethinking the Welfare State. 장승옥・지은구・김은정 공역(2009).「복지국가와 바우처」 . 학지사.

David Toissel, Richard Webb(1989), Inside Caring Service.

Friedman, Milton. (1962). Capitalism and Freedom, Chicago: University of Chicago Press.

Gilbert, N. , Specht, H. and Terrell,P. (1993), Dimensions of Social Welfare Policy, Prentice-Hall.

Moe, Terry M. (2001). School, Vouchers, and the American Public. American Journal of Education, 109(2).

World Bank. (2005). A Guide for Competitive Vouchers in Health. Washington, DC.

〔국문초록〕

사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 제정의 의미와 과제

박차상
(제주한라대학교 사회복지학과 부교수)

본 연구는 사회서비스 바우처 제도를 규정하고 있는 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 제정의 의미와 과제를 고찰하고자 한다. 이 연구의 내용을 요약하면 아래와 같다.

제 1 장에서 기존 복지서비스 지원방식인 공급기관 지원방식보다 수요자지원방식에 적합한 운영시스템으로서 바우처 시스템을 이해하길 강조한다. 수요자 지원방식은 서비스 대상범위를 서민 및 중산층까지 확대하고 이용자가 서비스를 선택할 수 있도록 하여 공급자간 경쟁을 유도할 수 있는 방식이다. 이러한 바우처 시스템의 관점에서 시스템을 이해하여야 한다. 2장에서는 사회서비스 바우처 제도를 규정하고 있는 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 제정의 의미와 문제점 그리고 개선방안에 대하여 살펴보도록 한다. 이를 위하여 3장에서는 바우처 서비스의 질 향상을 위하여 수급자의 선택성을 증진시키는 방법을 제시한다. 정부의 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 개정을 위한 정책방향은 수급자의 선택을 보다 용이하게 할 수 있는 방향으로 마련해야 할 것이다.

사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 제정으로 인하여 사회서비스 수요자가 국가의 시혜가 아닌 국민의 권리로 인식하게 되었고, 바우처라는 정책수단을 통하여 공급기관의 경쟁을 통한 양질의 서비스를 받게 되는 계기를 만들었다. 그러나 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 제정의 의미가 지속가능한 효과를 확보하기 위하여 향후 지속적인 평가를 통하여 실효성을 확보하고 수요자의 욕구에 대응성있는 법이 되기 위하여 통일성을 가진 개념의 기본법 제정이 필요할 것이다.

주제어 : 사회서비스, 바우처, 사회서비스 이용에 관한 법률, 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률, 국민의 권리, 법체계

[Abstract]

The Meaning and Assignments of making the Act on the Use of Social Services and the Management of Social Service Vouchers

Park, Cha-Sang Ph. D.

Dep. of Social Welfare, Cheju Halla University

The purpose of this research is to analyze present the state and problems, to propose reformative measures about Social Service Voucher under the Act on the Use of Social Services and the Management of Social Service Vouchers.

The results of this research are summarized as follows.

The first chapter shall raise that voucher providers offering social services through voucher system as a private person should understand the system from the perspective of current laws.

The second chapter explained the overview of a voucher system. In modern society, governments pursue diversification of administrative functions. There have been apparent and notable changes in governments' method for benefit administration-from direct provision through administrative authorities in a superior position to indirect provision through assigning or consigning administrative functions to private person.

Voucher system initially started to promote the effectiveness of social welfare and service industry. However, the applicable area of the voucher system has been gradually increased in recent years.

The characteristics of vouchers include diversity of form, a mix of public and private contracts, options for the beneficiaries, and limitations on the uses and transfer.

The third chapter is the legal nature a right to apply for a voucher is beginning to be considered as the people's rights, changing from a traditional perception that it is a benefit system of a country. Therefore the effect is that beneficiaries can receive services that suit them by choosing an appropriate social service voucher.

The basic applicable Act for the social services voucher system is Social Welfare Services Act until February 5, 2012 ; after that it will be Act on the Use of Social Services and the Management of Social Service Vouchers.

The forth chapter is how to improve the Act on the Use of Social Services and the Management of Social Service Vouchers. It is required to strengthen the legal stability as well as the protection of the people's rights. A Framework Act on voucher should be enact, and the contents include an ideology and principles regarding the system and the policy.

Key words: social service, voucher, the Act on the Use of Social Services and the Management of Social Service Vouchers, the people's rights, A Framework Act

한국사회복지법제학회
사회복지법제연구 통권 제3호 2012년 10월
Korean Academy of Social Welfare and Law
Vol.3, October 2012

기초노령연금법의 정책결정과정 분석

이진숙* · 박경진**

目 次

Ⅰ. 서론

Ⅱ. 이론적 배경
1. 노후소득보장과 기초노령연금
2. 기초노령연금제도에 대한 연구동향

Ⅲ. 연구분석틀
1. 정책결정에 관한 이론
2. 킹돈의 정책결정이론

Ⅳ. 정책결정과정 분석
1. 문제의 흐름: 노인문제
2. 정치의 흐름
3. 정책의 흐름: 제시된 법안들

Ⅴ. 정책적 함의 및 결론

Ⅰ. 서론

우리 사회는 급격한 인구고령화를 경험하게 되면서 노인문제에 대한 정책적 관심이 높아지게 되었다. 이것은 노인의 절대적인 수가 증가함에 따라 노인복지정책의 대상자가 증가하였고, 전체 인구에서 노인인구가 차지하는 비중이 급격하게 증가하여 국가정책에서 갖는 의미가 커졌기 때문이다. 통계청의 장래인구추계 결과(2006)에 따르면 노년부양비는 2005년 12.6%에서 기대수명 증가로 인하여 2020년 21.7%, 2030년 37.7%, 2050년 72.0%로 크게 높아질 것으로 예측된다. 이처럼 노인인구가 급격하게 증가함에 따라 노인빈곤에 대한 관심이 커졌고, 우리나라의 노후소득보장제도가 과연 실질적으로 노후의 소득을 보장

기고일 : 2012. 09. 17, 심사일 : 2012. 09. 27, 게재확정일 : 2012. 10. 05
*대구대학교 사회복지학과 교수
** 사회복지법인 희락원 과장

하여 고령자들의 인간다운 생활을 보장할 수 있는지 의문시되고 있다.

헌법 제10조는 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.”고 명시하고 있다. 또한 기초노령연금법은 “노인이 후손의 양육과 국가 및 사회의 발전에 이바지하여 온 점을 고려하여 생활이 어려운 노인에게 기초노령연금을 지급함으로써 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진함을 목적으로 한다(제1조).”고 밝히고 있다. 이처럼 고령자가 인간다운 생활을 할 권리는 헌법상에서 국가의 의무로 규정되고 있고, 기초노령연금법에서도 이를 실정법상의 권리로 보고 있다. 이런 시각에서 볼 때 급속한 인구고령화에 대처하여 고령자의 인간다운 생활을 보장하기 위해서는 노후소득보장제도에 있어 가장 중심적인 역할을 담당해야하는 연금제도의 강화가 불가피하다.

기초노령연금제도의 도입 이전에 우리나라는 고령자의 소득보장을 위해서 국민기초생활보장제도와 국민연금 그리고 경로연금을 운영하고 있었으나, 이러한 제도들에는 사각지대가 존재하였다. 경로연금제도는 1998년에 제도가 도입된 이후부터 급여가 조금씩 상향조정되었지만 그 수준이 미미하고, 제도의 규모도 크지 않았다. 그러나 이 제도는 공적연금과 공공부조로부터 배제된 저소득 고령계층에게는 유일한 공적 소득보장제도로서 중요한 제도적 위상과 역할을 갖고 있었다. 그러나 국가정책 차원에서 경로연금 수급자를 매년 확대해도 실제 수급자 규모는 의도한 만큼 확장되지 못하여 공적소득보장의 사각지대에 놓인 고령층은 여전히 경제적인 어려움을 겪어 왔다. 이와 같은 국민연금의 사각지대에 놓인 노인의 빈곤을 해소하기 위해서 2007년 4월 기초노령연금법이 제정되었다. 기초노령연금은 국민연금법상의 연금급여나 국민기초생활보장법상의 기초생활보장급여와는 구별되는 '제3의 소득보장급여'라고 할 수 있다. 기초노령연금은 무갹출 연금제도를 통해 국민연금의 미비를 보충하려는 목적으로 도입된 제도로서, 형식적으로는 국민연금의 한 형태로 전환·편입될 수 있는 공적연금의 성격을 갖지만, 실질적으로는 무갹출 소득보장이라는 측면에서 공공부조의 성격을 갖는 제도라 하겠다(고득영, 2007). 이 제도는 노후빈곤층을 위한 기본소득과 연금제도의 확충과 관련된 논의에서 국가가 빈곤노인을 위한 기본생계의 책임을 진다는 측면에서 매우 긍정적인 시도이다. 그러나 기초노령연금은 2010년을 기준으로 했을 때 65세 이상 노인 중 하위소득계층 70%에게 독신노인은 9만

원, 노인부부는 14만 4천 원을 최대로 지급하였다. 이처럼 연금수급액은 너무 낮게 책정되어 있어서 제도의 실질적 효과성에 대하여 논란의 여지가 있다(김용하, 2007; 김민재, 2010). 그런데 최근(2011년 8월 22일)에 정부는 재정건전성 악화를 방지하고 막대한 재정소요를 감당하기 위해 기초노령연금의 수급범위를 현행보다 줄이고(전체노인의 70%에서 최저생계비 140% 또는 150% 이하) 급여액은 올리기로 하였다. 이에 대해 여당은 '합리적 조정'이라고 주장하고 있지만 야당은 급여증액보다 '대상자를 소득하위 80%까지 확대'할 것을 주장하고 있고, 국민연금연구원은 우리의 낮은 국민연금 수급률(65세 이상 인구 대비 수령자 비율)과 소득대체율(가입기간 평균소득 대비 수급액 비율)을 고려할 때 수급자를 축소하면 노인빈곤 문제가 심각해질 수 있다고 경고하고 있어 급여대상과 급여수준을 둘러싼 논란이 확대되고 있다(해럴드경제, 2011/8/23).

이상과 같이 기초노령연금제도는 태생적으로 정책적 결함을 가지고 있었고, 그 결함은 여전히 존재하고 있다. 그렇다면 이 제도의 형성과정에서 정치적 참여자들은 어떻게 관여하였으며, 정책내용과 관련된 쟁점들은 제도의 정책결정과정에서 어떠한 요인들의 영향으로 인해 추동된 결과인지 연구사적 흥미를 유발한다. 그러나 기초노령연금의 결정과정에 대해서는 전혀 학술적인 분석이 시도된 바가 없어 아쉽다. 이런 배경을 뒤로 하고 기초노령연금제도가 시행 3년을 넘기고 있는 현재, 본 연구는 기초노령연금의 정책결정과정은 어떠하였으며, 그 과정에서 각 정책행위자들의 주장 및 정치계의 쟁점은 무엇이었으며, 제도가 틀을 갖추는 데에 중요한 영향을 미친 요인들은 무엇이었는가를 분석해 보고자 한다. 이 목적을 달성하기 위하여 본 연구는 문제형성에서부터 정책대안의 제시와 정책행위자들의 동향을 포괄적으로 파악할 수 있는 킹돈(Kingdon, 1984)의 정책결정이론을 적용하여 기초노령연금제도의 정책결정과정을 분석하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 노후소득보장과 기초노령연금

노후소득보장제도는 '노령'이라는 소득상실 위험에 대비한 소득보장제도를 총칭하며,

일반적으로 노인에 대한 소득보장 방식은 직접적 소득보장제도와 간접적 소득보장제도로 나뉜다. 직접적 소득보장제도에는 사회보험(social insurance)과 공공부조(public assistance), 사회수당(social allowance or demogrant)이 있다. 그리고 우리나라는 간접적 소득보장제도로서 경로우대제도 등의 비용할인, 고용 증진 및 생업지원제도, 각종 세제감면제도 등을 시행되고 있다(양옥남 외, 2009).

우리나라의 공적 노후소득보장체계는 사회보험방식의 공적연금과 공공부조방식의 노령급여로 구성되어 있다. 사회보험방식의 공적연금은 국민연금을 주축으로 3개의 특수직역연금으로 구성되며, 공공부조방식의 노령급여로는 2008년부터 시행된 기초노령연금제도가 있다. 우리나라의 현행 노후소득보장체계가 어떻게 구성되어 있는지 살펴보면 <표 1>과 같다.

<표 1> 우리나라의 현행 노후소득보장체계

층	체계	사회위험	표적계층	수급자 (가입자)
0층 (공공부조)	국민기초 생활보장제도	빈곤	저소득층	빈곤선이하계층
	기초노령연금	노령	전체노인	소득 및 재산 기준
1층 (사회보험)	국민연금	노령 장애 사망	일반국민	모든 국민 (18~59세 경제활동참가자)
	공적직역연금	노령 장애 사망	공무원, 군인, 사립학교 교직원	모든 공적직역종사자
2층	법정퇴직금	퇴직	근로자	1년 이상 근로한 5인 이상 사업장 근로자
3층	개인연금	노령	원하는 국민	임의적용

자료: 석재은(2005), 박풍규(2010), 원시연(2011)에서 재구성.

국민연금은 전 국민을 대상으로 적용하고 있으나 상당수의 가입자가 적용제외대상이거나 보험료를 납부하지 못하는 상태이므로 향후 노인세대가 공적소득보장 사각지대에 방치될 수 있다는 문제가 지속적으로 제기되어 왔다. 이로 인해 1998년 7월부터 당시 국민연금 가입기회가 없던 65세 이상의 노인 중 차상위계층에 대하여 경로연금을 지급하기

로 하였으나, 65세 이상 노인 중 기초생활보장 수급자는 8%에 불과했고, 차상위계층 노인으로 경로연금을 받는 노인은 전체 노인의 6% 정도 밖에 되지 않았다. 따라서 노후공적소득보장제도의 사각지대를 해소하기 위하여 2008년 기초노령연금제도가 도입되었다. 기초노령연금은 공적부조 성격에 따라 일정소득 기준이하의 노인에게만 지급되는데, 기초노령연금을 수급하기 위한 선정기준액은 2008년 노인단독의 경우 40만원, 노인부부의 경우 64만원이다. 선정기준액 및 소득인정액은 자산조사를 통해서 결정되며, 자산조사에는 근로소득, 사업소득, 재산소득, 기타소득(국민연금, 공무원연금 등)과 일반재산, 금융재산, 자동차, 기타재산이 포함된다. 모든 재산은 부채를 제외한 금액에 연 5%의 소득환산율을 적용한 환산액을 소득인정액에 합산하게 된다. 이와 같은 선정기준액의 적용에 따라 2008년 8월 현재 65세 이상 노인인구의 56.1%가 기초노령연금을 수급하였다. 기초노령연금의 급여수준은 국민연금가입자 전체평균소득월액(2008년 기준 1,676,837원)의 5%로 적용되었다. 기초노령연금의 재원은 국가와 지방자치단체가 공동 부담하되, 국가는 기초지자체의 노인인구 비율과 재정자주도를 기준으로 40%~90%범위 안에서 차등보조하기로 되어 있다(국민연금연구원, 2008b).

2. 기초노령연금제도에 대한 연구동향

기초노령연금은 본질적으로 노후소득보장체계 내에서 공적연금제도의 사각지대를 해소하기 위한 대안으로 구상된 것이었다. 노후소득보장의 결함을 해소하기 위한 대안모색과 관련된 선행연구를 살펴보면 최현수(2002)와 석재은(2003)은 공적연금제도를 중심으로 노후소득보장 사각지대의 규모와 특성을 분석하였으며, 구인회(2005)는 노후소득보장 사각지대의 규모와 그 변화 추이 및 변화에 미친 요인을 규명하여 경로연금의 대폭적인 확대, 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준 및 재산기준의 완화 등과 같은 공적 소득보장제도의 대폭적인 확대를 주장했다. 그리고 석재은(2005)은 기초소득보장과 관련하여 공적연금과 공공부조가 어떤 관계로 설정되고 역할을 분담하는 것이 바람직할지에 대해 연구함으로써 연금개혁을 둘러싼 관점들 간의 대립 속에서 노후소득보장에 대한 국가의 역할과 국민연금 개혁방향을 제시한 바 있다. 또한 노후소득보장의 중추적 역할을 하는 공적연금과 이와 밀접한 관련을 맺고 있는 고령자를 위한 기초소득보장을 중심으로 노후

소득보장체계의 사각지대 및 기초연금과 연금크레딧의 관계에 대해서 살펴봄으로써, 보편적 기초연금에 주안점을 두고 이것이 부족할 경우 공공부조방식을 통해 보완하는 등의 제도설계를 고려해야한다고 주장하였다. 국민연금연구원(2007)은 외국의 공공부조방식의 노후소득보장제도와 노령기초소득보장제도를 국제비교 연구하여 우리나라의 노후소득보장제도의 시사점을 제시했다.

한편, 정해식(2008)은 기초노령연금을 국민연금 내로 흡수하여 일원화를 통한 효율적인 관리체계를 구축해야 하고, 기초노령연금의 재정체계에 있어서 차등 보조율을 전면 수정해야 한다고 주장했다. 또한 고득영(2007)은 기초노령연금제도의 현황을 소개하면서 국민의 노후소득을 보장하기 위해서는 국민연금, 개인연금, 퇴직연금 그리고 기초노령연금의 조화가 필요하고, 이에 따른 단계적이고 장기적인 변화가 요구된다고 했다. 석재은(2010)의 2009년 제1차 서울복지패널조사 자료를 활용한 기초노령연금 확대전략 연구에 따르면, 빈곤완화 효과성은 수급자 포괄전략이 우수하고 지출 대비 빈곤완화 효율성은 현수급자 수급액 상향조정 전략이 우위를 보인다고 하였다. 반면에 석상훈(2010)은 기초노령연금의 노인빈곤감소 효과 분석을 통해 기초노령연금이 노인빈곤을 일정 부분 해소하는데 기여하였지만, 현행과 같이 수급자를 확대시키는 방안을 통해 노인빈곤을 완화하기보다는 저소득 노인층을 위한 별도의 제도를 마련하는 방안을 검토해야 한다고 주장했다. 곽채기(2009)와 장현주(2010)는 기초노령연금제도의 시행에 따른 지방재정영향에 관한 분석을 실시하여 중앙정부가 지방자치단체에 재정 부담을 전가했다고 평가하였으며, 남화수(2010)은 기초노령연금의 정책과정과 정책내용을 분석하여 기초노령연금의 정책과정이 단계별 수행요인들을 적합하게 수행했는지를 분석하였다.

기초노령연금은 공적연금의 사각지대를 해소하고 급여를 축소하기 위한 국민연금의 개혁과정에서 도입된 제도이기 때문에 기초노령연금에 대한 연구는 주로 그 실효성과 운영상의 문제에 대한 연구와 함께 이러한 문제를 개선하기 위한 방안을 제시하는데 집중되어 논의되고 있다. 그러나 앞에서도 지적한 바와 같이 기초노령연금은 급여대상이나 급여수준 등 급여의 내용 면에서 다양한 문제를 지니고 있는데, 어떠한 사회적 배경과 정치적 과정을 통해서 현재의 형태로 제도화되었는지에 대한 연구는 거의 없다. 따라서 본 연구에서는 사회복지정책의 결정에 관한 킹돈(Kingdon, 1984)의 모형을 연구분석틀로 하여

기초노령연금이 어떤 영향요인들에 의하여 어떤 과정을 거쳐 지금의 내용을 갖추게 되었는지를 분석해 보고자 한다.

Ⅲ. 연구분석틀

1. 정책결정에 관한 이론

사회문제를 해결하기 위한 정책대안들 가운데 어떤 것들은 정책결정자에 의해 채택되고 어떤 것들은 채택되지 못한다. 또한 채택된 정책대안들 사이에서도 그 시행에 관한 우선순위가 논의되고 확정되는데, 이러한 일련의 진행이 이루어지는 것이 바로 정책결정과정이다. 정책결정과정은 대안의 선택과정 또는 우선순위를 확정짓는 과정이기 때문에 권위 있는 정책결정자가 행하는 해결방안의 채택이라는 점에서 다른 정책과정과는 그 속성이 전혀 다르다(송근원·김태성, 2008).

사회복지정책의 결정에 관한 이론 모형으로는 다원주의이론, 공공선택이론, 합리모형, 만족모형, 점증모형, 만족모형, 혼합모형, 쓰레기통모형 등이 있다(문경삼, 1996; 송근원·김태성, 2008; 윤은기, 2009; 이진숙·이석형, 2010). 다원주의이론은 정책결정과정에서는 영향력을 끼치고자 하는 모든 집단들의 주장이 동등하게 청취된다는 것을 전제하는 모형으로, 모든 집단의 주장이 동등하게 청취되지 않는 현실사회에서는 적용되기 어려운 모형이다. 공공선택이론은 유권자, 납세자, 정치가, 행정관료, 이익집단, 정부 등의 모든 정치행위자들이 자신의 이익을 최대로 늘리고자 노력하는 가운데 어떠한 정책이 선택된다고 본다. 합리모형은 정책결정자가 고도의 합리성을 기반으로 문제를 분석하여 가장 합리적인 최선의 정책대안을 찾아낼 수 있다고 보는 매우 이상적인 정책모형이지만, 다양한 현실적 한계를 지니고 있다. 점증모형은 기존의 정책결정을 토대로 하여 그보다 조금 차이가 있는 정책대안을 마련하고 정책결정이 이루어지면서, 점증적으로 수정되어 나가는 모형으로서 새로운 대안을 과감히 기용하는데 미흡할 수밖에 없다는 점에서 비판받고 있다. 만족모형은 결정권자의 능력 범위 내에서 그 최상에 가장 가까운 대안을 선택하게 된다는 모형이다. 혼합모형은 합리모형의 이상주의적 성격에서 나오는 단점과 점증모형의 보

수성이라는 약점을 극복할 수 있는 전략으로 제시된 모형이지만 두 개의 대립되는 극단의 모형들을 혼합·절충한 것에 지나지 않다는 비판을 받는다. 쓰레기통 모형은 정책결정이 협상이나 타협과 같은 방법을 통해 이루어지는 것이 아니라 조직화된 혼란 상태 속에서 몇 가지 흐름(① 선택기회의 흐름: 정책결정이 이루어질 수 있는 기회, ② 해결되어야 할 문제의 흐름, ③ 문제에 대한 해답으로서의 해결방안의 흐름, ④ 정책결정에의 참여자의 흐름)으로 구성되어 있고, 이러한 흐름이 우연히 쓰레기통 속에서 합쳐질 때 정책결정이 이루어진다고 본다(March and Olsen, 1972). 이러한 쓰레기통 이론을 더욱 정교화하여 비합리성과 혼돈 그리고 예측불가능성이 지배하는 정책적 현실을 설명하는 데에 적합하게 발전시킨 학자가 킹돈(Kingdon, 1984)이다.

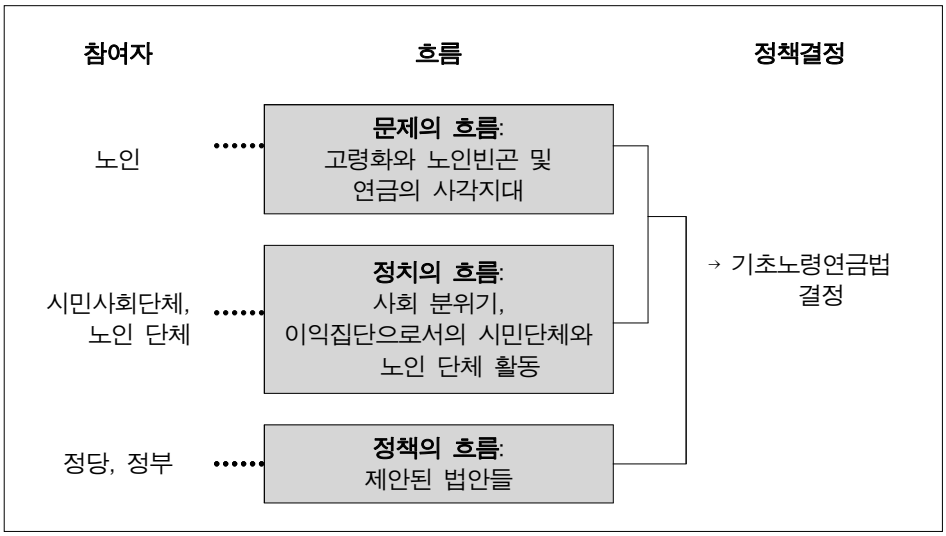
2. 킹돈의 정책결정이론

킹돈의 정책결정이론에 의하면 정책문제의 흐름, 정치의 흐름 그리고 정책대안의 흐름이 우연히 결합하게 되고, 정책의 창(policy window)이 열리게 되면 정책변동이 일어나게 된다. 이 이론은 정책의제 설정과 대안의 구체화에 영향을 주는 요인으로 참여자와 과정을 중요시하며, 세 가지 흐름(정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름)에 참여자들이 어느 정도 전문성을 갖고 참여하면 상호 독립적으로 의제를 좁히는 과정이 진행되다가 이들 흐름이 결합하는 때에 정책의 창이 열리고 정책변동이 일어나는 것으로 본다(김복규·김선희, 2006).

킹돈은 정책의제설정과 대안의 개발에 관여하는 참여자로 정부 내 참여자와 정부 밖 참여자로 구분하고 있다. 정부 내 참여자는 대통령을 포함하여 행정 각료, 국회의원과 그 보좌진을 포함한다. 정부 밖 참여자는 공식적인 정부의 직책을 지니지 않는 이익집단, 연구자, 학자, 언론, 정당, 기타 선거관련 활동가 및 일반대중을 의미한다. 정책결정과정에서 주요 참여자는 각 흐름에 따라 다른데, 문제의 흐름은 언론 및 클라이언트에 의해서, 정치의 흐름은 정치인 및 이익집단, 여론, 사회운동 등에 의해서, 그리고 정책(대안)의 흐름은 관료, 전문가, 학자들의 참여에 의해서 활성화되며, 이 각각의 흐름들은 평상시에는 각각 독자적으로 흘러간다. 킹돈이 주장하는 정책결정 모형에서는 정치의 흐름 및 문제의 흐름 각각에 의해 또는 이들의 결합에 의해 정책아젠다가 형성된다고 본다. 정책아젠다가 형성

되면 그 해결책으로서의 정책대안을 찾게 되며, 이때 정책의 흐름 속에 떠다니던 각 흐름들이 결합될 때 정책의 창문이 열리며 정책결정의 기회를 맞는다고 본다. 어떤 사회문제에 대한 해결책으로서의 정책대안들은 그 문제가 이슈화되어 정책아젠다가 되건 되지 않건 간에 학자들이나 관료들에 의하여 계속 연구되면서 일정한 정책의 흐름을 형성하고 있다가 정치의 흐름과 문제의 흐름에 의해 정책아젠다가 형성될 때 이들과 재빨리 결합함으로써 정책결정으로 연결된다는 설명이 이 모형의 특징이다. 따라서 킹돈의 이론은 정책적 이상보다는 현실정치가 정책결정과정에서 얼마나 중요한 영향요인으로 작용하는가를 잘 설명해 줄 수 있다(오석홍, 1993; 곽효문, 1998; 박윤영, 2002; 송근원·김태성, 2008; 이진숙·이석형, 2010). 또한 킹돈의 이론은 쓰레기통 모형과는 달리 정치의 중요성을 강조할 뿐만 아니라 다양한 정책 활동가들의 역할을 특히 중시하므로 기초노령연금법의 정책결정과정을 분석하는데 적합하다고 할 수 있다.

[그림 1] 연구분석틀



본 연구는 정책을 변동시키는 요인과 이들 요인의 상호작용으로 인해 정책변동으로 결집되어 나오는 과정에 관심의 초점을 두고, 기초노령연금이 도입되게 된 요인은 무엇이며, 이들 요인이 어떤 과정을 거쳐 정책으로 결정되었는가를 분석하는 것을 연구목적으로

한다. 따라서 본 연구는 킹돈의 이론을 적용하여 기초노령연금법의 정책결정과정을 분석하고, 이를 통한 함의를 도출하기 위해서 이와 관련된 세 가지 흐름에 대해 분석할 것이다. 우선 첫 번째 흐름은 문제의 흐름으로, 기초노령연금법의 도입동기가 되는 노인의 문제를 문제의 흐름으로 설정하여 노인의 빈곤현상을 중심으로 분석함으로써 노인을 위한 연금제도의 개선 필요성이 확산된 배경을 파악하고자 한다. 두 번째 흐름은 정치의 흐름으로, 국민연금제도 개선에 대한 국가적 분위기와 여론, 다양한 이익집단의 기초노령연금제도에 대한 태도와 노인 단체의 입법 활동을 정치의 흐름으로 설정하고자 한다. 셋째, 정책의 흐름에서는 정책화에서 가장 중요한 역할을 수행한 주체가 정당과 정책집행 행정부서와 입법기관임을 고려하여 이들이 제시한 법안들이 어떻게 기초노령연금법의 제정으로 귀결되었는지 살펴보고자 한다.

Ⅳ. 정책결정과정 분석

1. 문제의 흐름: 노인문제

1) 고령화와 노인빈곤

우리사회가 갖고 있는 가장 큰 문제는 차분히 준비할 시간도 없이 급격한 인구고령화를 경험하게 되었다는 것이다. 통계청의 2005년도 인구주택총조사 결과에 기초한 장래인구추계에 의하면 우리나라는 이미 2000년에 총인구 중 65세 이상 인구가 차지하는 구성비가 7% 이상인 고령화 사회(aging society)가 되었으며, 2018년에는 14%인 고령사회(aged society), 2026년에는 20%인 초고령사회(super-aged society)에 도달할 것으로 추계되었다. 이는 세계 역사상 유례가 없는 것으로 우리나라에서는 고령화 사회에서 초고령사회로의 진입이 선진국보다 2~3배 이상 빠른 속도로 진행되고 있다.

저출산·고령화 현상이 지속되면서 우리나라는 노동력 부족과 노동생산성 감소, 소득과 건강상태의 불안으로 인한 노인과 그 가족의 삶의 질 저하, 잠재성장률 감소와 국가경쟁력 약화, 생산가능인구의 조세 및 사회보장비 부담 증가로 인한 세대 간 갈등과 같은 위

기에 대처해야한다는 의식이 확산되어왔다. 2002년에 당시 대통령후보이던 노무현 후보는 고령화가 국가의 미래에 심각한 악영향을 미칠 수 있다는 점을 인식하고, 노인문제의 해결을 위한 방안들을 대선 공약을 통해 제시하였다. 그것이 바로 연금 수급자와 일정액 이상의 소득과 재산소유자를 제외한 모든 노인을 대상으로 한 경로연금(기초노령연금의 모체)의 지급과 연금의 점진적 인상이라는 고령화대책 공약이었다(대통령자문정책기획위원회, 2008).

노인문제에 있어서 가장 핵심적인 문제는 소득보장 문제, 즉 노인의 빈곤문제라 할 수 있다. 노인의 빈곤 원인으로는 정년퇴직으로 인한 취업기회의 상실과 질병, 산업화·정보화에 따른 기술력 부족으로 인한 재취업의 곤란, 사회보장제도의 미흡과 핵가족화에 따른 자녀들의 부양기능 약화 등을 들 수 있다. 2006년에 65세 이상 노인 가구 중 절대빈곤 가구는 35.2%였는데 이는 2008년에 37.7%로 증가했으며, 중위소득의 절반에 못 미치는 생활을 하는 노인가구도 46.7%에서 48.6%로 증가하였다. 경제협력개발기구의 통계에 의하면 가처분 가구소득을 기준으로 했을 때, 중위소득의 절반 미만인 소득자 비율로 측정되는 상대빈곤의 개념에 기초할 때 우리나라 노인인구의 45.1%가 빈곤상태에 있는 것으로 보고되었다. 이는 OECD 평균인 13.3%에 비하여 약 32%p 높은 수준이었다(OECD, 2009). 그럼에도 불구하고 60세 이상 노인가구주 가구 중 기초생활보장의 사각지대에 놓인 비수급 빈곤가구의 비율은 2004년에 22.8%, 2006년에 21.5%이었으며(석상훈, 2010: p335에서 재인용), 공적노후소득보장제도인 국민연금은 도입된 시기가 짧아 2007년 국민연금 총 가입자 18,266,742명 중 60세 이상 가입자는 27,340명에 불과했다(국민연금공단, 2008). 보건복지부가 발표한 전국의 65세 이상 노인 중, 독거나 부부가 동거하고 있는 4,178,946가구를 대상으로 하여 재산과 소득을 조사해 본 결과, 재산이나 소득이 전혀 없는 독신노인 또는 노인부부는 32.1%에 달했다. 그리고 소득은 없으나 재산이 있는 노인가구는 34.8%로 전체 66.9%가 별다른 소득 없이 생활하는 것으로 나타났다. 이처럼 노인가구의 심각한 경제적 빈곤으로 인해 노인들의 노후소득보장에 대한 관심은 더욱 커질 수밖에 없었다. 여기서 주목해야할 것은 노인들이 이런 상황에서 개인적인 준비보다는 국가가 지원함으로써 노후의 소득을 보장할 수 있어야 한다고 생각한다는 것이었다(보건복지부, 2005).

2) 연금 사각지대

기초연금제도에 대한 새로운 정책적 요구는 당시 국민연금의 가장 큰 문제점인 국민연금을 수급하고 있는 노령계층에 사각지대가 존재한다는 점과 아울러 미래 연금수급세대인 현 근로연령세대 중 상당수가 향후 연금급여에서 배제될 수 있다는 정책 환경 때문에 유발되었다. 2006년에 500만에 가까운 가입자가 납부예외자로 분류되었으며, 특히 지역가입자의 경우 절반에 가까운 가입자가 납부예외로 보험금을 납부하지 않고 있어서 실질적으로는 국민연금에 가입되지 않은 상태였다고 볼 수 있다. 납부예외자들이 장기간 같은 상태를 유지할 경우에 이들은 노후에 국민연금을 받지 못하게 될 것이고, 다른 대책이 없다면 많은 가입자들이 '소득 없는 장수'라는 위험에 직면하게 될 것이었다. 그리고 경로연금은 제도가 도입된 이래로 금액 면에서나 지급 대상자 수에 있어서 그다지 실효성이 없었다. 2006년 말을 기준으로 했을 때 경로연금은 625,000명을 대상으로 하여 65세 이상 국민기초생활수급자에게는 4만4천원~5만원을, 1933년 7월 1일 이전 출생한 저소득노인에게는 3만원~3만5천원이 지급되고 있었다. 이러한 제도상의 한계로 인해 경로연금이 제대로 된 공적 노후소득보장제도로서 역할을 다하기 위해서는 금액 인상은 물론 대상자도 대폭 확대하여야 한다는 요구가 노년층뿐만 아니라 시민사회단체로부터 줄기차게 제기되었다(대통령자문정책기획위원회, 2008).

당시 우리나라는 외형상으로는 노후소득보장체계를 빠짐없이 구비하였으나, 제도의 성숙 및 내실화는 여전히 불충분한 실정이었다. 즉, 국민연금과 기초생활보장제도, 경로연금 등 그 어떤 공적제도로 부터도 혜택을 받지 못하는 사각지대가 광범위하게 존재하고 있었고, 그렇기 때문에 노년기 소득상실의 위험에 대비한 제도마련이 절실히 요구되었다. 이런 맥락에서 국민연금을 둘러싼 논의가 사각지대의 해소방안을 중심으로 진행되면서 노후소득보장 사각지대를 가장 빠르게 해결할 수 있는 방안 중 하나로 기초노령연금 도입이 논의되기 시작하였다.

2. 정치의 흐름

기초연금은 1988년에 국민연금의 도입 시부터 그 필요성이 제기되어 왔고, 농어촌연금의 도입 당시에 또 다시 논의되었던 사안이었으며, IMF로부터 구제 금융을 받게 된 후

2000년부터는 Worldbank와 OECD도 한국 공적연금제도의 개혁방안으로 기초연금의 도입 필요성을 제시했었지만 큰 관심을 받지는 못했다. 그러나 2002년에 대선을 앞두고 한나라당과 민주노동당의 대선후보들이 국민연금을 개혁하고 현세대 노인들의 복지를 증진하기 위한 방안으로서 기초연금 도입을 공약으로 내세우게 되었다. 이에 따라 일반 국민들이 기초연금에 대해 조금씩 인식하기 시작했으나 전반적으로 공적연금자체에 대한 관심이 크지 않아 이것이 사회적으로 크게 이슈화되지는 못했다. 하지만 2004년 8월에 인터넷을 중심으로 국민연금에 대한 거부사태가 발생하여 국민연금제도의 사각지대와 같은 연금체계 상의 문제점이 크게 부각되게 되었다. 이로 인해 국민연금제도를 개선하고 기초연금을 도입하여 노후빈곤문제를 해소해야 한다는 목소리가 상당한 힘을 얻게 되었다. 연금 고갈에 대한 불안이 확산되면서 2003년에 최초로 재정계산이 시행된 결과, 국민연금의 적립금은 2047년에 소진되는 것으로 나타났다. 1998년에 개정된 국민연금법에 의하면 기금소진년도가 2031년에서 2047년으로 16년 연장될 것이라고 예측되었지만 이러한 수준이 만족할 만한 재정안정이 아니라는 문제제기가 지속되었다(OECD, 2005). 그리고 2002년 3월에서 2003년 5월까지 재정계산을 수행하기위해 운영된 「국민연금발전위원회」에서는 세 가지 재정안정화방안에 대하여 검토했지만 단일안을 통한 합의를 보지는 못했다. 당시 제시된 재정안정화방안은 2070년에 적립배율이 2배가 될 수 있는 다음의 세 가지 대안이었다(국민연금연구원, 2008a).

[그림 2] 국민연금발전위원회의 재정안정화 방안

◆ 제1안 : 소득대체율 60%-보험료율 19.85%
- 보험료율을 2010년부터 2030년까지 5년마다 2.17%pt씩 19.85%까지 인상한 후 이 보험료율을 2070년까지 유지

◆ 제2안 : 소득대체율 50%-보험료율 15.85%
- 보험료율을 2010년부터 2030년까지 5년마다 1.37%pt씩 15.85%까지 인상한 후 이 보험료율을 2070년까지 유지
- 60%인 소득대체율을 2004년에 일시에 50%로 인하

◆ 제3안 : 소득대체율 40%-보험료율 11.85%
- 보험료율을 2010년부터 2030년까지 5년마다 0.57%pt씩 11.85%까지 인상한 후 이 보험료율을 2070년까지 유지
- 60%인 소득대체율을 2004년에 일시에 40%로 인하

자료: 국민연금연구원(2008b).

국민연금발전위원회의 위원들의 다수가 2안을 선호했으나 단일안으로 합의를 이루지는 못했다. 2003년 10월에 정부는 2안을 중심으로 재정안정화를 추진하기로 하고 국민연금개정법안을 국회에 상정하였다. 법안의 주요내용은 보험료율을 현행 9%에서 2010년부터 2030년까지 5년마다 1.38pt씩 5차례 인상하여 2030년에 15.90% 수준으로 인상한 후 이 보험료율을 2070년까지 유지하는 한편, 소득대체율을 현행 60%에서 2004년부터 2007년까지 55%를 거쳐 2008년에 50%로 인하하는 것이었다. 이 법안에 따르면 2070년에 적립배율이 2배가 되며, 정부는 이런 상태를 상당한 재정안정화가 이뤄진 것으로 판단하였다(국민연금연구원, 2008b). 이러한 개정 법안은 사회적으로 많은 논란을 빚었는데, 특히 정부가 국민연금의 재정안정화에만 관심이 있고 국민연금제도 및 노후공적소득보장의 사각지대를 해소하기 위한 대책 마련에는 미흡하다는 비판이 높았다(네이버뉴스, 2003/8/20).

2002년의 대통령 선거에서 한나라당의 이회창 후보는 미래에 국민연금의 재정이 위기에 처할 것이므로 '더 내고 덜 받는' 국민연금 개정이 필요하다고 역설하였다. 반면에 민주당의 노무현 후보는 용돈연금은 국민연금이 아니라며 이를 비판했었다. 그러나 양당의 입장은 대선 이후에 정반대로 뒤바뀌었고, 국민들의 반발은 더 커질 수밖에 없었다. 즉 노무현 측은 연금재정이 불안정하다며 '더 내고 덜 받는 용돈연금' 개정안을 제출했고, 한나라당은 모든 노인들에게 연금을 지급하자며 천문학적인 재정이 소요되는 기초연금제를 주장했다. 이에 따라 사업장 가입자를 대표하는 민주노총과 한국노총은 사상 최초로 국민연금 개정안에 항의하는 대중 집회를 열었고, 전국농민회 총연맹(전농), 참여연대, 여성연합 등도 지역 가입자를 대표하여 정부안에 반대의견을 제출하기에 이른다(현애자의원실, 2006). 이처럼 정당들이 양극의 정치구도를 형성하고 있을 때 노인 이익단체들은 기초노령연금에 대한 논의에 있어 대체로 대상자의 확대와 급여수준의 상향조정을 주장하였고, 이를 관철시키기 위한 활동을 다음 표와 같이 전개했다.

<표 2> 노인 이익단체들의 활동

단체명	활동 내용
대한노인회	경로연금을 개혁하여 모든 노인에게 월 10만원씩 지급을 요구하는 내용의 성명을 발표함. 정부 및 국회위원들에게 청원서를 작성하여 보냄.

단체명	활동 내용
한국노년유권자 연맹	기초노령연금이 국민연금제도 내에서 통합적으로 시행되어야 한다고 주장했으며, 성명서 발표를 통해 의견을 피력함.
대한은퇴자협회	지급액이 최저생계비 수준이 되어야 한다고 주장했으며, 수급대상이 노인 소득 하위 60%인 것에 대하여 문제를 제기함. 주로 성명서를 발표하거나 정부 및 정당에 항의 공문을 보냄.

자료: 전수경(2008)에서 재구성.

참여정부 시기에 정부의 주요의제중의 하나였던 저출산·고령화 문제는 여러 이해당사자들이 관련되어 있었다. 따라서 저출산·고령화라는 국가적 과제에 사회 각계각층이 모두 참여하여 사회적 합의를 통해 정책 방향을 제시하고, 그 실행을 논의하기 위한 범국민적인 협의기구가 필요하다는 인식이 대두되었다. 이러한 배경에서 2006년 1월 26일에 '저출산·고령화대책 연석회의'가 출범되었다. 연석회의는 출범 이후에 본회의 네 차례와 다섯 차례의 실무협의회, 세 차례의 분과위원회를 통해 정부의 제2기 의제로서 '국민연금 개혁방안 마련'을 선정하였고, 2006년 9월 13일부터 국민연금법이 국회 상임위를 통과했던 2006년 12월 12일까지 기초노령연금제에 대한 논의를 활발하게 진행했다(저출산고령화대책연석회의, 2007). 이처럼 기초노령연금제도에 대한 사회 각계각층의 논의는 기본적으로 연석회의를 통해 이루어졌고, 연석회의에서 적극적으로 활동했던 시민사회단체들이 제시한 대안은 다음 표의 내용과 같다.

<표 3> 기초노령연금 도입 관련 시민단체의 의견

단체명	수급대상	급여액	급여방식
민주노총	노인인구 70~80%	2008년 5% →2028년 15%	조세방식 기초연금
한국노총	노인인구 80%	7~10만원 지급	
참여연대	65세 이상 모든 노인	평균임금 10% (5%에서 단계적 인상)	
여성연합	노인인구 80%	평균소득 20% (10%에서 단계적 인상)	
경제계	-	-	-조세방식 기초연금 도입반대 -사회보험형 기초연금 가능

자료: 저출산·고령화대책 연석회의 실무협의회 제22차 회의자료(2006: 21)에서 전수경(2008)이 재구성.

2007년 4월 2일에 있었던 본회의에서는 정부와 여당인 열린우리당이 자신들의 국민연금법과 기초노령연금법을 통과시키기 위해 만전을 기했고, 한나라당은 가입자단체들의 의견을 반영하여 본회의 직전에 민주노동당과 함께 국민연금법 개정안을 내놓으며 끝까지 정부여당안에 맞섰다. 그런데 노인 단체들은 한나라당과 민노당의 공동안이 의석수 부족으로 통과되기 어려울 것으로 보이자 차선책으로 정부여당안이라도 통과시키자는 쪽으로 노선을 변경하였다. 그리고 한나라당 역시 정부여당안까지 부결되어 노인들이 아무런 혜택도 받지 못하게 될 경우 그 책임을 회피하기 어려울 것이라는 노인 단체의 압박에 굴복하게 되었다. 그래서 노인 단체의 입장 변화가 줄곧 기초연금제를 주장해온 한나라당을 주장을 변화시키는 데에 상당한 영향을 미쳤다(전수경, 2008).

3. 정책의 흐름: 제시된 법안들

한나라당은 2004년 9월에 기초연금을 도입하기 위한 논의를 공론화하기로 하고 공청회를 개최하였으며, 2004년 12월에 의원입법으로 국민연금법개정법률안을 제출하였다. 이처럼 2004년 말 한나라당에서 제출한 “기초연금과 소득비례연금”의 국민연금 이원화 법안이 기초노령연금 도입의 직접적인 계기가 된 것이다. 이 법안은 2003년 10월에 정부가 제출했던 국민연금개정법안에 대한 대응법적 성격이 강했다. 국민연금개정법안은 주로 국민연금의 재정안정화를 목표로 하여 급여를 삭감하고 보험료율을 올리는 것을 주요 내용으로 하고 있어 실제적으로 노후소득보장의 사각지대에 대한 대책은 거의 포함하고 있지 않았다. 2003년의 개정법안이 국회에서 통과하지 못하면서 정부는 2004년 “노후소득보장사각지대해소대책위원회”를 설치하여 사각지대를 해소하기 위한 대책을 논의하였으나 위원회 내에서도 합의를 보지 못한 상태였다. 이러한 상황에서 야당인 한나라당이 65세 이상의 노인 전체에게 조세에 의한 정액의 기초연금을 지급하고, 국민연금은 소득대체율 20%의 소득비례연금만을 운영하는 것으로 하는 법안을 제출하자, 그 이후부터 정부의 국민연금개정법안과 한나라당의 개정법안 간에 조정이 시작되었다. 이러한 과정에서 2005년에 여당은 사각지대 해소방안으로 경로연금을 확대하는 노인복지법 개정안을 마련하여 유시민의원이 같은 해 4월에 법안을 제출하였다. 이로써 정부와 여당은 선별적 급여를 주장하고 야당은 보편적 급여를 주장한 차이는 있었지만, 양자 모두 노후소득보장의

사각지대는 해소되어야 한다는 부분에 대해서는 의견의 일치를 보였다. 그런 반면, 야당의 기초연금제도의 도입에 대한 주장은 정부와 여당의 연금법개정안과 맞물리면서 답보상태에 있었다. 정부는 이 문제를 해결하기 위해 2005년 10월에 국민연금특별위원회를 설치하였다. 그러나 여·야간 이견대립이 지속되면서 특별위원회는 별다른 성과 없이 2006년에 종료되었다(국민연금연구원, 2008b).

국민연금 개혁에 대한 논의는 2006년에 유시민 장관이 취임한 이후 노인에 대한 소득지원의 필요성이 강하게 제기되면서 2007년의 대선과 2008년의 총선을 염두에 둔 정부의 전략에 의해 다시 활성화되었다. 정부는 2006년 5월에 네 가지의 대안을 마련하여 한나라당과 협상을 시작했다. 정부의 4안 중 두 가지 대안은 현행 국민연금의 틀을 유지한 채 재정안정성을 확보하고 고령빈곤해소를 위해 효도연금을 도입하거나 기초노령연금을 도입하는 방안이었고, 나머지 대안은 한나라당이 주장하는 기초연금을 수용하되 재정 부담을 감안하여 급여율을 10%, 15%로 하는 대안이었다. 그러나 한나라당은 여전히 소득대체율 20%의 기초연금을 고수하여 정부는 결국 정부 단독안을 마련하게 되었다. 정부는 계속 논의되어온 기초연금제는 재원마련이 곤란하다는 판단 하에 실현가능한 사각지대 해소방안 마련을 논의하여 보건복지부만의 새로운 개혁 방안을 제시하게 된 것이다. 그러나 정부는 국민들의 높은 관심을 묵과할 수 없었고, 그로부터 3개월 정도 후에 '기초노령연금제'도입 등을 핵심으로 하는 국민연금 개혁안을 당론으로 추진하기로 확정하면서 정기국회가 개회되자 본격적인 관계부처 협의에 들어갔다(대통령자문정책기획위원회, 2008: 25).

[그림 3] 보건복지부의 새로운 개혁방안(2006년 6월)

◆ 기초노령연금 도입
- 고령자빈곤 완화 및 한나라당 기초연금제에 대응
- 전체 노인인구 절반(45%)에게 월 8만원 지급(2007년 2조800억 소요)

◆ 국민연금 재정안정화
- 보험료율은 9%→12.9%로 점진적 인상(기존 정부안 15.9%)
- 급여율은 현행 60%에서 공·사연금이 성숙되는 2030년경에 40%로 인하 검토

◆ 국민연금 제도 내실화를 위한 군복무 크레딧 도입, 보험료 지원 검토

◆ 다층노후소득보장 체계구축을 위한 국민연금 장기발전비전 제시
- 저소득층은 국가의 지원을 강화, 중산층 이상은 자조적 노력을 강화

자료: 대통령자문정책기획위원회(2008: 26), 중앙일보(2008)에서 재구성.

하지만 보건복지부의 새로운 개혁방안은 국회에 제시한 대안일 뿐 법률안이 존재하지 않았으므로 공식적인 안건으로 성립되지 못했다. 이에 보건복지부는 국회 보건복지위원회 여당 간사위원인 강기정 의원과 협의를 거쳐 전체 노인의 60%에게 저소득층과 일반층으로 구분하여 월 7~10만원씩의 기초노령연금을 지급하는 안을 제안하였다. 이 기초노령연금법안은 9월 20일에 당정간담회를 거친 후, 9월 29일에 여당의원 78인의 공동명의로 국회에 제출되었다. 이러한 일련의 과정은 기초노령연금에 대한 정치적 논의를 더욱 가속화시켰다. 이 후 민주노동당은 한나라당의 기초연금법안이 재원부담이 크다는 것을 인지하고 사각지대 해소에 정책적 초점을 두면서 전체 노인의 80%에게 급여율 15%(약26만원)를 지급하자는 새로운 기초연금법안을 2006년 10월31일에 제출하였는데, 이 안은 2008년에 제도가 개시되면 처음에는 급여율이 5%로 시작되지만 급여수준을 점진적으로 확대하자는 내용을 담고 있었다. 그러나 이 안도 재원이 2030년에는 100조원이 소요될 것으로 추계되었고, 적합한 재원조달방법을 포함하지 못했다(보건복지부, 2006). 하지만 이를 통해 정기국회를 앞둔 정계에서는 제도의 도입에 대한 논의가 더욱 활성화되었다. 각 정당들의 법안내용들을 표로 요약해보면 다음과 같다.

<표 4> 기초노령연금 도입 관련 각 당 입장 비교

구분		한나라당 안 (2004.12)	보건복지부 신개혁안 (2006.6)	복지위 여당 안 (2006.9)	민주노동당 안 (2006.10)
지원 대상 (2007년 기준)		노인 100% (4,822천명)	노인 45% (2,170천명)	노인 60%(2,893천명) -기초·차상위: 864 -일반: 2,029	노인 80% (3,857천명)
급여 수준 (2007년 기준)		전년도 가입자 평균소득 10% (08년 15만원) → 20% (28년30만원)	월 8만원	월 7~10만원 -기초·차상위: 10만원 -일반: 7만원	가입자평균소득 (3년간) 5% (08년 8만원) → 15% (28년24만원)
소요재원	2007	12.7조원	2.1조원	2.7조원	4.6조원(2008년)
	2010	18.6조원	2.3조원	3.1조원	6.6조원
	2020	65.9조원	4.1조원	5.8조원	30.5조원
	2030	191.8조원	7.3조원	10.7조원	103.4조원

자료: 대통령자문정책기획위원회(2008: 32), 보건복지부(2006)에서 재구성.

국회 보건복지위원회는 11월 6일에 법안심사소위원회를 열어 그동안 제출된 법안들에 대해 논의를 하였다. 그러나 기초연금의 주요 쟁점이 된 소요재원 추계 문제와 재정안정화 등의 문제를 둘러싸고 각 정책행위자들은 아래의 법안심사소위원회회의록에서 볼 수 있듯이 지속적으로 의견대립을 경험하였다.

[그림 4] 법안심의과정에서의 의견대립 내용

... 기초노령연금을 도입하는데 대해서 대부분 뜻을 같이 한다. 다만 한쪽은 100% 주는 것에서 재정여건이 있으니까 조금씩 조금씩 내려가 보자는 것이고, 한쪽은 재정여건이 있으니까 미니멈에서 조금씩 조금씩 올려 가보자는, 덜어내느냐 쌓아 가느냐 그 차이일 뿐이니 그 것은 똑같은 것이다 이거지요. 그러면 그것을 결정하는 요인은 결국 재정이다 이거에요. ... (김병호 위원의 발언)

자료: 제5차 법안심사소위원회회의록(2006.11).

그런데 국회의 논의는 여·야 모두가 이제는 노인의 빈곤해소를 위한 제도 도입 필요성에 대해 공감하고, 제도도입이 전제될 경우에는 소득과 재산 조사에 의해 대상범위를 적정한 선에서 조율해야 한다는 인식을 공유하기 시작했다는 점에서 과거의 논의들보다 한층 성숙해진 면을 보였다. 하지만 세 차례의 법안심사소위원회에도 불구하고 논의는 크게 진척되지는 않았고, 이러한 상황을 타개하기 위해 정부와 여당은 민주노동당과 민주당의 합의를 도출하기 위해 그들의 주장을 반영하여 기초노령연금법안을 급여율은 국민연금 가입자 전체평균소득의 5%(급여율 5%)로 설정하고, 행정부담 완화를 위해 2008년 1월에는 70세 이상, 2008년 7월부터는 65세 이상으로 확대 시행하자는 내용으로 수정하였다. 수정안에도 불구하고 민주노동당은 최소 급여율은 15%여야 한다는 입장을 고수하였고, 민주당은 급여율 확대를 반대하였다. 이에 정부와 여당은 향후 연금제도개선위원회에서 급여율을 15%로 인상하는 것에 대해 논의한다는 내용을 부칙 또는 부대결의할 것을 제안하였다. 그러나 이에 대해 세 정당 간에 합의는 이루어지지 못했다(대통령자문정책기획위원회, 2008). 이런 상황에서 보건복지위원회 김태홍 위원장은 연금개혁을 더 미룰 수 없다고 판단하고 논의 기한을 11월 23일까지로 지정하였고, 11월 23일에 보건복지위원회회의에서 한나라당과 민주노동당은 논의기간의 연장을 요청하여 이 사안은 11월 30일의 전체

회의에서 의결하기로 결정되었다(제10차 법안심사소위원회회의록, 2006). 11월 30일의 보건복지위원회회의에서 여당은 기존정부안과 정부의 새로운 개혁방안 그리고 그동안 제시된 의원 발의안을 종합하여 양승조 위원을 발의자로 하여 새로운 국민연금 개혁안을 제출하였다. 양승조 위원안의 주요 내용은 그동안 보건복지위원회 법안심사소위원회에서 합의한 제도개선 사항을 모두 담고 있었으며, 재정안정성 확보를 위해 현행 9% 보험료율을 2009년부터 2018년까지 0.39%씩 인상하여 12.9%로 조정하고, 급여율은 당시의 60%에서 2008년부터 50%로 인하한다는 것이었다(제10차 보건복지위원회회의록, 2006).

이에 대해 한나라당은 수급대상을 기존의 전체노인에서 80%로 축소하고, 초기 시행도 60%에서 점진적으로 확대하며, 급여율도 초기에 기존 10%가 아니라 5%에서 점진적으로 20%로 인상해간다는 대안을 제출하였다. 보건복지위원회는 계류 중인 33개 국민연금 개정법안을 표결에 회부하여 한나라당안은 찬성9, 반대 11로 부결되었으며, 양승조의원안은 찬성11, 반대9로 가결되었다. 기초노령연금법안에 대해서는 12월 4일과 5일에 법안심사소위원회에서 제도의 도입에 대해서는 동의가 이루어졌으나 지급대상과 급여액 및 시행시기에 대해서는 합의가 도출되지 못했다. 이에 여당은 민주당 및 민주노동당에 제안했던 대로 강기정의원안 중 급여율을 5%로 변경한 수정안을 양승조 의원이 제안하여 상임위 전체회의에 제출하였다. 그리고 강기정의원이 발의하고 양승조의원이 수정한 기초노령연금법안은 12월 7일 열린 보건복지위원회 전체회의에서 12명이 표결에 참석한 가운데, 찬성 11표와 기권 1표로 가결되었다. 그런 뒤, 이 법은 2007년 4월 2일에 국회 본회의를 통과하여 3년간의 논의과정을 뒤로 하고 기초노령연금법으로 결실을 맺게 되었다(제11차 보건복지위원회회의록, 2006).

Ⅴ. 정책적 함의 및 결론

본 연구는 기초노령연금법의 정책결정과정을 분석하기 위해서 문제와 정치 그리고 정책의 과정이 각기 어떻게 진행되고, 그 과정에서 행위자들의 역할은 어떠했는지 분석하기 위해 킹돈의 모형을 분석틀로 적용하였다. 문제의 흐름은 인구의 고령화와 노인의 빈곤문제, 공적노후보장제도에 대한 욕구 증대에 대해서 살펴보았고, 정치의 흐름은 기초노령연

금의 정책결과 밀접하게 관련이 있는 국민연금제도 개선에 대한 국가적 분위기와 여론, 다양한 이익집단의 기초노령연금제도에 대한 태도와 활동을 살펴보았다. 그런 뒤 정책의 흐름에서 정당과 정부가 제시한 법안을 분석하고 이것이 어떤 과정을 거쳐 기초노령연금법의 제정으로 귀결되었는지 알아보았다.

분석결과, 기초노령연금법의 경우에는 기초노령연금의 직접적 수혜자가 되는 노인들과 노인 단체들이라는 정책참여자들의 연대적 결속이 정책결정과정에서 중요한 역할을 주도하기보다는 정당들과 정부의 각자의 이해관계에 의해서 만들어졌음을 파악할 수 있었다. 물론 기초노령연금의 도입과정에서는 노인들의 욕구와 그들의 정치적 영향력이 다양한 통로를 통해 정치체계 내로 반영되어 노인들과 그들을 대표하는 이익집단들이 정치권과의 연대를 형성한 현상들이 드러나긴 하지만 그보다는 기초노령연금은 정부와 정당들이 고령화와 노인빈곤의 증대라는 사회문제의 확산과 국민연금의 사각지대를 해결하기 위한 대안이었을 뿐만 아니라 정당들이 노인층의 정치적 영향력을 의식한 것과 관련이 있었다. 즉 기초노령연금제도는 노인들이 적극적으로 조직화되어 정책의 추진을 관철시켰다기보다는 각 정당들이 노인층의 정치적인 지지를 확보하기 위해서 치열하게 정책경쟁을 벌인 끝에 입안된 것이었다고 할 수 있다.

이상과 같은 연구결과를 토대로 하여 함의를 제시해 본다면 다음과 같다. 우선, 정책결정과정과 정책의 집행에서 발견될 가능성이 있는 문제들을 미연에 방지하기 위해서는 정책과정에서 정책행위자들이 제시한 정책대안들을 비교하고 분석하는 과정을 공식화해야 할 필요가 있을 것이다. 기초노령연금은 사회적으로 고령화에 관한 인식이 고조되고, 국민연금에 관한 불신 및 경로연금의 비효과성에 관한 비판 그리고 노인유권자의 정치적 비중이 높아지는 사회적 배경을 바탕으로 하여 정책화된 산물이라고 할 수 있다(원시연, 2011). 그런데 기초노령연금이 이와 같은 사회적 당위성을 충분히 확보하고 있다할지라도 정책결정과정에서 제안되었던 정책대안들 간에 비교와 분석이 적극적으로 이루어지지 못했다면 그러한 정책결정은 해당 사회문제에 대하여 최적의 정책으로 정착되기 어려울 가능성이 농후해 진다. 정책과정에서 다양한 정책행위자들의 다양한 대안들을 간과한 채 결정되어 집행되는 정책은 결국 사회적 갈등 속에서 운영상의 차질을 빚을 것이고, 그럴 경우에는 수정과정을 불가피하게 거칠 수밖에 없게 될 것이므로 많은 사회적 자본을 요구

하게 될 것이다(이진숙·이석형, 2010; 원시연, 2011). 따라서 정책대안의 형성과정에서 주요 정책행위자들이 제안하는 대안들에 대해서 철저히 비교하고 분석해야지만 효과적이고 정책수요자가 중심이 되는 정책결정이 될 수 있을 것이다.

둘째, 기초노령연금이 진정한 노후소득보장체계로 기능할 수 있도록 하기 위해서는 국민연금과 기초노령연금의 재구조화가 전제되어야 한다. 그런 맥락에서 기초노령연금의 정책대상은 현행보다 대폭 확대되어야 하고, 그에 필요한 소요재원을 확보하여 급여율도 상향조정되는 것이 바람직하다. 인간의 수명은 연장되고 있지만 갈수록 더 불안정해지는 노동시장의 구조와 노인빈곤의 확대현상이 심화됨을 고려해 볼 때, 국민연금과 기초노령연금의 이원적 구조의 재구조화(원시연, 2011)를 통해 전체 노인들이 보편주의적으로 연금체계 내로 흡수되지 않는다면 노인들의 여생은 빈곤 속에 방치될 수밖에 없게 될 것이 자명하기 때문이다. 사실 기초노령연금이 시행되고 3년이 지난 현재까지 연금 소요재원의 확보와 연금액의 상향조정 방안 그리고 연금제도의 재구조화에 대한 논의는 간헐적으로 이어지고 있다. 그러나 이에 대한 포괄적인 제도개선방안은 아직까지 확보되지 못하고 있다.

셋째, 기초노령연금법의 정책결정과정을 킹돈의 정책결정이론을 통해 분석해보면 결국 정책결정과정에서 문제당사자들의 역할이 얼마나 중요하고, 또한 이들이 지속적인 대안들의 축적을 통해 정책의 창이 열릴 수 있는 기회를 능동적으로 만들어나가는 것이 얼마나 필요한 것인가 하는 것을 알 수가 있다. 정당들과 정부의 경우에는 각자의 정치적 이해관계에 의해 대안의 마련이나 제도를 위한 정책 활동에서 경우에 따라서는 적극적이지만 또한 경우에 따라서는 매우 소극적인 태도를 견지하기도 한다. 따라서 이러한 정치적 구도 속에서는 정책결정과정에서 정책적 한계가 노출될 수 있으므로, 다원주의적인 정책참여자들의 적극적인 활동이 담보되어야 만 거시적이고 장기적인 정책결정이 이루어 질 수 있는 정책 환경이 조성될 수 있을 것이다.

참고문헌

구인회・손병돈. 2005. “노후 소득보장의 사각지대: 1990년대 후반기의 변화 추이와 변화 요인”. 『한국노년학』 25(4): 35-52.

고득영. 2007. “기초노령연금 도입현황과 향후 발전방향”. 『연금포럼』 제28호.

곽채기. 2009. “기초노령연금제도의 시행에 따른 지방재정영향 분석”. 『한국거버넌스학회보』 16(3): 329-358.

곽효문. 1998. 『정책학 원론』 . 서울: 학문사.

국민연금연구원. 2007. “외국의 공공부조방식 노후소득보장제도”.

. 2008a. “2007년 국민연금통계연보”.

. 2008b. “공적연금의 이해”.

김민재. 2010. “기초노령연금을 즉시 인상하라”. 『월간 복지동향』 140: 58-61.

김복규・김선희. 2006. “정책의 창을 적용한 정책변동 연구: 성매매방지법 제정 사례를 중심으로.”. 『한국지방자치연구』 8(2): 163-183.

김용하. 2007. “기초노령연금, 제대로 가고 있는가?”. 『월간 복지동향』 109: 42-45.

남화수. 2010. “기초노령연금의 정책과정과 정책내용 분석연구”. 『노인복지연구』 50: 313-334.

네이버뉴스. 2003. “보험료 올리고 연금액 내리는 정부안 비판 고조” http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=047&aid=0000035100 (검색일: 2011. 11. 02).

대통령자문정책기획위원회. 2008. 『참여정부 정책보고서』.

대한민국국회. 2006. 『제5차 법안심사소위원회회의록』.

. 2006. 『제10차 법안심사소위원회회의록』.

. 2006. 『제10차 보건복지위원회회의록』.

. 2006. 『제11차 보건복지위원회회의록』.

문경삼. 1996. “정책결정이론”. 『한국행정논집』 8(4): 693-712.

박윤영. 2002. “국민기초생활보장법 제정과정에 관한 연구”. 『한국사회복지학』 49: 264-295.

박풍규. 2010. “우리나라 노인의 소득보장정책에 관한 연구”. 『한국사회과학연구』 32(1): 17-46.

보건복지부. 2005. 『2004년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사』.

_____. 2006. 『국민연금 개혁방향에 대한 각 당 입장』.

석상훈. 2010. “기초노령연금의 노인빈곤감소 효과 분석”. 『노인복지연구』 50: 335-352.

석재은. 2003. “공적 연금의 사각지대: 실태, 원인과 정책방안”. 『한국사회복지학』 53: 285-310

. 2005. “고령사회 대비 노후소득보장정책의 쟁점과 발전방향”. 『한국사회복지정책학회』 1: 35-69.

. 2010. “공적연금 및 기초노령연금의 빈곤감소 효과 및 효율성”. 『한국사회복지정책학회』 37(3): 193-214.

송근원・김태성. 2008. 『사회복지정책론』. 서울: 나남출판.

양옥남 외. 2009. 『노인복지론』. 서울: 공동체.

오석홍. 1993. 『정책학의 주요이론』. 서울: 경세원.

윤은기. 2009. “재정안정화 방안을 위한 국민연금개혁안의 정책결정이론의 분석”. 『한국공공관리학보』 23(1): 231-250.

원시연. 2011. “기초노령연금 인상방안: 쟁점과 과제”. 『국회입법조사처』.

이진숙・이석형. 2010. “장애인연금법의 정책결정과정 분석”. 『사회복지정책』 37(3): 1-25.

장현주. 2010. “기초노령연금 재원분담에 있어서 지방자치단체간의 형평성”. 『한국지방자치학회보』 22(4): 129-149.

저출산고령화대책연석회의. 2007. 『저출산·고령화대책 연석회의 사회협약 백서』.

전수경. 2008. “한국 노인층의 정치세력화 과정 연구”. 이화여자대학교 석사학위논문.

정해식. 2008. “기초노령연금 관리체계 개선방안”. 국민연금연구원.

중앙일보. 2006. “저소득 노인 45%에 월 8만원”. 6월 5일자

최현수. 2002. “국민연금의 사각지대 존재에 따른 노후 빈곤 및 소득불평등추정”. 『한국노년학』 22(3): 223-243

통계청. 2006. “장래인구추계 결과”.

해럴드경제. 2011. “연금액은 늘려 선별복지 강화”
http://biz.heraldm.com/common/Detail.jsp?newsMLId=20110823000405 (검색일: 2011. 11. 09).

현애자의원실. 2006. “국민연금 개혁과 기초연금 도입 방안”. 민주노동당.

James March, and Johan Olsen. 1972. “A Garbage Can Model of Organizational Choice.”. Administrative Science Quarterly 17: 1-25.

Kingdon, john W. 1984. “Agenda, Alternatives and Public Policies.”. Journal of Public Policy 5: 281-283.

OECD. 2005. Economic Surveys : KOREA. OECD.

OECD. 2009. Pension at a Glance. OECD.

〔국문초록〕

기초노령연금법의 정책결정과정 분석

이진숙(대구대학교 사회복지학과 교수)
박경진(사회복지법인 희락원 과장)

본 연구는 기초노령연금법의 정책결정과정을 킹돈(Kingdon)의 정책결정이론을 통해 분석하고, 그것이 시사하는 함의를 도출하고자 하였다. 분석결과, 기초노령연금법의 경우 정당과 정부의 각자 이해관계에 의해서 만들어졌지만 노인들의 욕구와 그들의 정치적 영향력이 다양한 통로를 통해 정치체계 내로 반영되어 노인들과 그들을 대표하는 이익집단이 정치권과 연대함으로써 만들어진 결실이라고 할 수 있다.

연구결과를 토대로 한 함의는 정책결정과정 혹은 정책 실시 후에 발견될 문제를 미연에 방지하기 위해 정책대안들을 비교하고 분석하는 과정은 공식화도어야 하고, 기초노령연금은 전 국민을 포괄할 수 있는 소득보장체계로 기능할 수 있도록 대상자를 확대하고 소요재원을 확보하여 현실에 적합한 급여를 책정해야 한다는 것이다.

주제어 : 기초노령연금법, 노후소득보장제도, 정책결정, 정책대안, 킹돈.

[Abstract]

An Analysis of Policy Making Process of Basic Old-Age Pension

Lee, Jin Sook
professor, Daegu University

Park, Kyeong Jin
Section Chief, Heerakwon

This study analyzed and researched decision-making processes of Basic Old-Age Pension Act through policy stream model of Kingdon, and tried to deduce suggesting applications. From the research result, Basic Old-Age Pension Act could be said as a fruition having been made by aligning political circles from interest groups representing the elderly and themselves by reflecting needs of the elderly and their political influences through various routes, even though the act was made by each advantages and disadvantages of the party and government.

Based on the results, applications are appeared same as following 2 ways. First, the process of comparing and analyzing policy alternatives suggested by policy makers has to be formalized so as to prevent from discoverable problems in advance after policy-making process or policy's execution. Second, subjects shall be expanded so that the basic old-age pension could be worked as income-guaranteeing system that are able to comprehend the whole nation, and suitable pay levels to actuality have to be allotted by ensuring required funds Therefore, re-structuring national pension and basic old-age pension shall be premised.

keyword : Basic Old-Age Pension Act, an income-guaranteeing institution for the elderly, policy making, policy alternative, Kingdon

한국사회복지법제학회
사회복지법제연구 통권 제3호 2012년 10월
Korean Academy of Social Welfare and Law
Vol.3, October 2012

장애인차별금지법의 개선방안에 관한 연구

배의식*

目 次

Ⅰ. 서론

Ⅱ. 본론
1. 접근권과 이동권 고찰
2. 장애인차별금지법의 실효성 문제
3. 장애인차별금지법의 개선 방안

Ⅲ. 결론

Ⅰ. 서론

모든 생활영역에서 장애를 이유로 한 차별을 금지하고 장애인의 완전한 사회참여와 평등권을 보장하기 위한 장애인차별금지 및 권리 구제에 관한 법률(이하 장애인차별금지법)이 제정된 지 5년이 되었다. 장애인차별금지법의 제정은 기존의 장애인 관련법과 비교하여 여러 가지 의의를 지니고 있다. 첫째, 아래로부터 위로 전개된 장애인당사자 중심의 입법추진 연대운동을 통하여 장애인 당사자들이 자신들의 입장을 법안에 담아내고 그것을 입법화 하였으며, 둘째, 기존 복지서비스 중심에서 인권보장 중심의 패러다임을 제시하고 있으며, 셋째, 장애인의 인권보장에 관한 기본법이자 일반법의 성격을 지닌다는 것이다(우주형 외, 2009: 52).

기고일 : 2012. 09. 17, 심사일 : 2012. 09. 27, 게재확정일 : 2012. 10. 05
* 부산디지털대학교 사회복지학부 교수

한 사회에서 장애 차별은 장애를 야기하는 사회적 환경과 태도 그리고 견고하게 고착된 다양한 형태의 문화적 현상으로 나타나는 사회적 배제상태이며(Banes and Mercer, 2000, 위계출, 2012 재인용), 장애인들이 경험하고 느끼는 차별은 사회현상이나 문제들을 바라보는 관점에 따라 낙인으로 표현되기도 하고 편견과 고정관념에 대한 경험이나, 사회억압에 대한 경험으로 설명된다(전지혜, 2009). 또한 호주 장애차별금지법(the Disability Discrimination Act)에서는 장애인 차별이란 '동일하거나 실질적으로 다르지 않은 상황에서 장애를 가진 사람을 장애가 없는 사람보다 불리하게 대우하는 것'을 의미한다(이준일, 2007: 96).

우리나라 장애인차별금지법 제4조에서는 직접차별과 간접차별 뿐만 아니라 정당한 편의 제공 거부, 광고를 통한 차별, 장애인 관련자와 장애인이 사용하는 보조견 및 장애인보조기구 등에 대한 부당한 처우 등을 차별행위로 규정하고 있다. 직접 및 간접 차별은 장애를 사유로 제한・배제・분리・거부 등에 의해 정당한 이유 없이 장애인을 불리하게 대우하거나 불리한 결과를 초래하는 경우를 말한다. 또한 고용, 교육, 재화와 용역의 제공 및 이용, 사법 ・ 행정절차 및 서비스와 참정권, 모 ・ 부성권, 성, 가족 ・ 가정 ・ 복지시설, 건강권, 장애여성 ・ 장애아동 등의 차별금지 영역 및 의무사항을 규정하고 있으며, 차별행위로 피해를 입은 경우의 권리구제 등에 관하여도 규정하고 있다.

이러한 장애인차별금지법의 제정과 시행 그리고 정부와 민간 특히, 장애인계의 노력을 통하여 장애인에 대한 차별을 시정하기 위한 관련법의 개정과 장애인을 둘러싼 사회 환경의 개선 등 그 이전과는 다른 변화와 발전이 있었다. 하지만 아직도 장애인에 대한 차별과 인권침해를 완전히 개선하였다고 보기에는 어렵다. 장애인차별금지법의 효과적인 이행을 위한 노력이 실효를 거두지 못하고 있는 경우가 많으며, 장애인들이 경험하고 있는 물리적 불편함은 개선되고 있지 않고 있다. 보건복지부(2012)의 2011년도 장애인실태조사에 의하면 장애인 가구에서는 79.7%가, 비장애인 가구의 경우는 76.0%가 장애인에 대한 차별이 많다고 보고하고 있어 아직도 사회적으로 장애인에 대한 차별은 크게 시정되지 않고 있음을 알 수 있다.

국가인권위원회(2011: 32-34)의 2008년도부터 2010년도까지의 장애인차별에 관한 진정사건의 영역별 처리결과를 보면, 장애 영역별 차별 사건 접수현황 중에서 시설물 접근에

의한 차별이 전체의 14.7%를, 이동교통에 의한 차별이 전체의 9%를 차지하고 있어 접근과 이동에 관한 차별이 전체 진정사건의 23.7%로 차지하고 있는 것으로 나타났다. 이는 장애 차별 영역 중 장애인차별금지법 제18조의 '시설물 접근 · 이용의 차별금지'와 제19조 '이동 및 교통수단 등에서의 차별금지' 조항이 제대로 이행되지 않고 있음을 알 수 있다. 즉, 장애인의 접근권과 이동권에 대한 보장이 제대로 이루어지지 않고 있다는 것이다. 이는 장애인복지단체 및 시설 · 기관의 종사자와 전문가 집단들이 장애인차별금지법 시행으로 장애인의 접근권, 이동권 보장과 교육, 고용의 문제가 가장 개선 효과가 클 것이라는 기존의 조사(우주형 외, 2009: 186-187)와는 상반되는 결과로, 장애인차별금지법 시행에 있어서 장애인의 접근권과 이동권 개선의 실효성에 대한 점검과 검토가 요구되어진다고 볼 수 있다.

장애인들에게 있어서 접근권과 이동권 확보는 다른 서비스 전달에 앞서 우선적으로 이루어져야 한다. 장애인들의 접근권과 이동권의 단지 시설물에 대한 접근과 이동의 문제 자체만을 해결하는 것이 아니라 교육, 고용 차별 해소는 물론이고 장애인의 삶의 질 전반에 영향을 미치는 차원의 문제인 것이다.

그리고 장애인차별금지법의 궁극적인 목적은 장애인의 완전한 사회참여와 평등권 실현을 통한 인간의 존엄과 가치를 구현하는 것에 있다. 이를 위한 구체적 · 실천적 목적은 차별금지와 권익구제라 할 수 있다. 첫째는 모든 생활영역에서 장애를 이유로 한 차별을 금지하는 것이고, 둘째는 장애를 이유로 차별받는 사람의 권익을 효과적으로 구제하는 것에 있는 것이다(우주형 외, 2009: 53).

이에 본 연구는 장애인차별금지법에서 규정하고 있는 접근권과 이동권 및 권리구제 제도의 실효성 문제를 검토하고, 장애 차별 문제를 개선하기 위한 제도적 개선 방향을 고찰하고자 한다. 본 연구에서는 정보접근권 등은 다루지 않았고 물리적 환경과 의사소통 부분 등을 중심으로 고찰하였다.

Ⅱ. 본론

1. 접근권과 이동권 고찰

접근권은 장애인을 둘러싸고 있는 환경적 요인, 즉 대중교통 정보, 커뮤니케이션 기술, 기타 지원 서비스를 포함한 정보와 의사소통에의 접근을 포괄하고 있으며, 이동권은 장애인이 환경에 접근함에 있어 자유롭게 이동할 수 있는 권리를 의미하는 바 환경이 접근가능하다는 것과 장애인이 이동가능하다는 것은 별개의 사항으로 구분해야 할 것이다(이익섭, 2007). 접근권(right of access)은 장애인을 포함하여 사람들이 쉽게 접근할 수 있고, 신체적・시각적・청각적・인식적 수준에서 사용할 수 있는 사물과 서비스의 수단 혹은 상황을 의미한다. 여기에는 물리적 혹은 이미 만들어진 환경 혹은 대중교통에 대한 접근성과 정보, 의사소통에 대한 접근성이 포함된다(국가인권위원회, 2007: 59).

2006년 12월 13일 192개국 회원국의 만장일치로 유엔총회에서 채택된 장애인권리협약에서는 제9조에 접근성에 대하여 규정하고 있다. 그 내용을 살펴보면, 먼저 당사국은 장애인이 자립적으로 생활하고 삶의 모든 영역에 완전히 참여할 수 있도록 도시 및 농촌지역에서 장애인의 물리적 환경, 대중교통, 정보통신기술 및 체제를 포함한 정보통신 그리고 대중에게 개방 또는 제공되는 기타 시설이나 서비스에, 다른 사람들과 동등한 기초 위에서, 접근하도록 보장하는 적절한 조치를 취해야 하며, ①학교, 주거, 의료시설과 근무지를 포함한 건물, 도로, 대중교통 및 기타 실내외 시설, ②전자서비스와 응급서비스를 포함한 정보, 통신 및 기타 서비스에 접근성에 대한 장애와 장벽의 식별 및 철폐 등의 조치들을 적용하여야한다고 규정하고 있다.

또한 ①대중에게 개방 또는 제공되는 시설과 서비스의 접근성을 위한 최소한의 기준 및 기침의 이행을 위한 개발 공표 및 점검, ②대중에게 개방되거나 제공되는 시설과 서비스를 제공하는 민단 주체들이 장애인의 접근성을 위하여 모든 측면을 고려하도록 보장, ③모든 당사자들에게 장애인이 직면한 접근성의 문제에 대한 훈련 제공, ④대중에게 개방되는 건물과 기타 시설에 점자 및 읽고 이해하기 위훈 형태의 표지판 설치, ⑤대중에게 개방되는 건물과 기타 시설에 대한 접근성을 용이하게 하기 위하야 안내인, 낭독인, 전문 수화통역사를 포함한 현장 지원 매개체의 제공, ⑥장애인의 정보 접근성을 보장하기 위한

기타 적절한 형태의 지원과 보조를 장려, ⑦장애인이 인터넷을 포함한 새로운 정보통신기술 및 체제에 대해 접근하도록 장려, ⑧최소한의 비용으로 기술 및 체제에 접근 가능하도록 초기단계에서 접근 가능한 정보통신기술 및 체제의 설계, 개발, 생산 및 유통을 장려 등을 위한 적절한 조치를 취하여야 한다고 규정하고 있다.

접근권에 관련된 조항은 장애인권리협약의 일반원칙 중 하나로 명시되어 있으며, 합리적 편의의 제공과 함께 장애인의 고유한 특수성을 반영한 조항이다. 장애인이 삶의 환경에 대하여 비장애인과 마찬가지로 자유롭게 접근할수록 인간다운 생활을 누리게 될 가능성은 더욱 높아질 것이다.

그리고 이동권(right of mobility)은 일반적으로 접근권의 하위 권리로서 이해되고 있으며 물리적 장벽, 특히 교통시설 이용 등에서의 제약을 받지 않을 권리로 정의할 수 있다. 대중교통 또는 여객시설은 누구나 이용할 수 있는 공공재로서 모든 사람들이 이용할 수 있는 시설들로 구성되어야 하며, 또한 그 시설의 이용에 있어 어떠한 사람도 차별 받아서는 안 되는 것들이다(김명수, 2009).

장애인권리협약에서는 제20조에 이동권 조항을 규정하고 있다. 그 내용을 살펴보면, ①장애인이 선택한 방식과 시기에, 그리고 적정한 비용으로 장애인의 이동을 촉진, ②양질의 이동보조기구, 보장구, 보조기술 그리고 여러 형태의 현장지원과 매개체에 대한 장애인의 접근 및 이를 적정한 비용으로 이용 가능하도록 촉진, ③장애인 및 이들과 같이 일하는 전문 담당자들을 위한 이동 기술에 대한 훈련을 제공, ④이동보조기구, 보장구 및 보조기술을 생산하는 주체들이 모든 측면에서 장애인의 이동을 고려하도록 장려 등 장애인의 자립을 위해 개인의 이동을 보장하기 위한 효과적인 조치를 취해야 한다고 규정하고 있다.

장애인권리협약 제정 과정에서 이동권은 접근권의 한 분야로 인식되기 때문에 제9조(접근성)와 동 조항을 통합하자는 의견이 있었으나, 환경에 접근 가능하다는 접근성과 장애인 개인이 움직여서 이동 가능하다는 이동성은 별개의 개념이기 때문에 독립적인 조항으로 유지하는 방향으로 조정되었다(국가인권위원회, 2007: 101).

또한 독일의 장애인평등지위법에서는 장애인이 특별한 어려움 없이 그리고 외부의 도움 없이 건축 등의 시설물, 교통수단, 기능적 도구, 정보처리체계, 청각적 및 시각적 정보

원, 의사소통수단 및 기타 그 이외의 생활시설에 접근 · 이용할 수 있도록 각종의 장애물을 제거할 것을 선언하고 이를 국가와 사회의 책무로 규정하고 있다(신옥주 외, 2009: 162). 접근권은 장애인이 물리적 환경 또는 정보와 의사소통에 대한 접근 권리를 의미하며, 이동권은 시설물로의 이동 또는 교통시설의 이용을 포함하는 개인의 물리적 이동의 권리를 강조하는 개념으로 볼 수 있다. 접근권과 이동권은 장애인이 최대한 독립적으로 권리를 행사할 수 있을 때 장애 차별의 해결을 위한 진정한 권리로써 의미를 발휘할 수 있을 것이다.

2. 장애인차별금지법의 실효성 문제

장애인차별금지법 제18조에는 접근권과 관련하여 시설물의 소유 · 관리자는 장애인 및 보조인, 장애인보조기구 등이 당해 시설물을 접근 · 이용하는 것을 제한 · 분리 · 배제 · 거부하여서는 아니 된다고 규정하고 있다. 또한 제19조에는 이동권과 관련하여 '교통약자의 이동편의증진법' 제2호제5호 및 제6호에 따른 교통사업자 및 교통행정기관은 버스, 도시철도 항공기, 선박 등의 교통수단을 접근 · 이용함에 있어서 장애인 및 보조인, 장애인보조기구 등을 제한 · 분리 · 배제 · 거부하여서는 아니 된다고 규정하고 있다.

그러나 보건복지부의 2011년도 장애인실태조사에서 장애인의 집밖 활동 시 가장 불편한 점으로는 '장애인 관련 편의시설이 부족해서'가 54.9%로 가장 높게 나타났으며, 장애인들의 교통수단 이용 시 어려운 이유로는 '버스·택시가 불편해서'가 61.1%로 가장 많았고, '엘리베이터 등 편의시설이 부족해서'가 20.4%, '장애인 콜택시 등 전용 교통수단이 부족해서'가 14.2% 순으로 나타나 장애인차별금지법 시행 이후에도 여전히 편의시설 부족과 교통수단 이용의 문제가 해소되지 않은 것으로 나타났다.

또한 국가인권위원회(2010)의 박물관, 공원, 공공청사, 사업장 등에 대한 장애인차별금지법에 관한 모니터링 결과를 살펴보면, 첫째, 박물관 · 미술관 · 공공도서관 등은 시각장애인의 시설 접근성 및 이동권은 상당히 열악한 것으로 나타났고, 무엇보다 주 출입구 부분의 '음성 및 기타 유도 안내시설', '시설 내 계단 등의 경계부분 및 주요시설 앞의 점형블록 설치'의 개선이 필요하였으며, 둘째, 고궁 및 공원 등에 접근을 위한 저상버스의 안

내시설, 내부시설 등은 잘 구비되어 있으나, 교통시설(지하철역, 버스정류장)에서 고궁 등으로 이동을 돕는 안내 유도시설에서는 미흡하였으며, 지하철역 및 버스정류장에서 고궁 등으로 연결하는 연결 보도가 고르지 못하거나 폭이 좁아서 휠체어 이용 장애인들의 이동이 불편한 경우가 있었다. 셋째, 지자체 청사의 경우 주출입구에 대한 이동 편의성이 떨어지며 청사 내 이동권 및 각종 편의 시설에 대한 접근성이 미흡한 편이었으며, 특히 시각장애인의 이동 및 접근에 대한 편의제공은 전체적으로 미흡한 것으로 나타났으며, 넷째, 장애인을 고용하고 있는 사업장의 경우 건물 내 이동 편의를 위한 턱 제거, 경사로, 승강기, 핸드레일 등이 설치된 곳은 21.4%로 집계되어 외부에서 사업장 안으로 진입했다고 하더라도 이동통로가 확보되지 않아 자유롭게 편의시설을 이용할 수 없는 구조로 밝혀졌다.

장애인차별금지법이 시행된 지 4년이 되었으나 편의시설과 교통수단에 대한 장애인들의 인식은 크게 개선되지 않았다. 또한 동법 시행 이후에도 공공시설뿐만 아니라 개인 사업장 등에서의 장애인 접근권과 이동권 보장을 위한 편의시설의 확보가 아직 미흡한 것으로 나타나 제도 시행에 있어서의 실효성에 문제를 드러내고 있다.

그리고 법률적인 측면에서의 실효성의 문제도 제기된다. 먼저, 장애인차별금지법 시행령 제11조에 의하면 정당한 편의를 제공해야 하는 시설물의 대상과 범위를 '장애인·노인·임산부 등의 편의증진에 관한 법률'에서 정하는 대상시설 중 2009년 4월 11일 이후에 신축·증축·개축한 시설물로 정하고 있다. 그러나 1998년 4월 10일 제정된 '장애인·노인·임산부 등의 편의증진에 관한 법률'에서 지정한 대상시설보다 적용 시기 등이 훨씬 연기되어 결과적으로 대상시설 및 적용 기준이 줄어들어 법률적으로 후퇴하는 결과를 가져왔다. 그리고 '장애인 · 노인 · 임산부 등의 편의증진을 위한 법률'에서 규정하고 있는 대상시설이 장애인의 일상생활에 필요한 근린공간이나 직업생활을 위한 공간이 아니라, 대부분 공공건물, 공원 등의 공간에 국한되어 있어 일상생활에서의 장애인의 접근권을 완전히 보장한다고 보기는 어렵다.

또한 장애인차별금지법 제18조에서는 장애인이 시설물에 접근 · 이용하는 것을 제한 · 분리 · 배제 · 거부하여서는 아니 된다고 규정하고 있지만, '유선 및 도선 사업법' 제12조제5항 제1호에서는 '정신보건법' 제3조제1호에 따른 정신질환자로 의심되는 사람

으로서 자신 또는 타인의 안전을 해할 위험이 크다고 인정되는 사람(보호자가 동승하는 경우에는 제외한다)에게 유선을 대여하거나 승선하게 하여서는 아니 된다고 규정하고 있어 장애인차별금지법 제4조 및 제18조와 상충된다. 특히, 정신질환자로 의심되는 사람까지 광범위하게 차별의 범위에 포함하고 있어 장애인뿐만 아니라 비장애인에 대한 직접차별의 행위까지도 포괄하고 있다고 볼 수 있다. 장애인차별금지법에서 정하고 있는 장애인의 인권과 권리 확보를 위해서는 차별금지의 측면에서 개정되어야 할 것이다.

장애인차별금지법에서는 이러한 차별행위로 인하여 피해를 입은 사람의 차별 시정을 위한 권리구제를 할 수 있도록 하고 있다. 하지만 '정당한 편의'와 '과도한 부담'이라는 개념을 동시에 명시함으로서 장애인의 사회적 권리보장과 편의제공 의무이행주체의 책임면제를 동시에 추구하려 한다(강민희, 2008). 즉, 장애인에게 합리적인 범위에서의 편의제공을 하지 않는 것이 장애차별에 포함될 수 있다고 하더라도 그러한 편의제공이 그러한 의무를 부과받은 자에게 과도하고 부당한 부담이 된다면 편의제공의 의무를 이행하지 않도록 허용될 수 있다는 것이다(정영선, 2011).

그러나 차별의 예외로서의 과도한 부담 또는 현저히 곤란한 사정 등에 대한 사항을 법에서 구체적으로 명시하지 않고 있어, 이의 해석 문제에 있어 당사자들의 입장이 서로 다를 수 있으며 차별 예외에 대한 자의적 해석으로 남용될 수도 있을 것이다.

3. 장애인차별금지법의 개선 방안

장애인차별금지법의 개선 방안을 접근권, 이동권의 문제와 권리구제의 측면에서 살펴보고자 한다. 먼저, 장애인의 접근권과 이동권을 보장하기 위한 개선 방안으로 첫째, 정당한 편의제공이 과도한 부담이 된다는 이유만으로 완전히 거부해서는 안 될 것이다. 특히, 과도한 부담을 초래하지 않는 다른 편의제공이 가능함에도 편의제공 전체에 있어 과도한 부담이 된다고 제공 가능한 편의제공까지 거부해서는 안 될 것이다. 둘째, 정부는 공공시설에 대하여는 법에서 정하고 있는 편의시설의 제공을 위하여 적절한 예산을 편성하여 조속히 시행되도록 노력하여야 할 것이며, 셋째, 정부는 신축건물, 대규모의 재건축 및 증축건물들에 일반적으로 승인된 기술규정에 의하여 장애인의 접근에 장애가 발견하지 않도록 규제하여야 하며, 공도, 광장과 길, 공공의 여객운수에 있어서 공적으로 수용된 교통

시설과 운송수단은 관련 법률 규정에 따라 장애물을 제거하도록(신옥주외, 2009: 163) 노력하여야 할 것이다. 넷째, 만약에 부당한 부담을 주게 되는 경우에는 정부에 의해서 그 부담 부분이 보충되거나 그에 준하는 인센티브를 제공하는 것이 실효성을 담보하게 될 것이다(정영선, 2011). 마지막으로 장애인차별금지법과 상충하는 다른 법률을 조사하여 장애인차별금지법의 실효적 적용을 위한 방향으로 조정, 개정되어야 할 것이다.

그리고 권리구제에 대한 개선방안을 살펴보면, 장애인차별금지법이 시행된 이후 동법 위반으로 법원에 제소된 사건은 거의 없는데, 그 이유 중 하나는 장애인 당사자들과 장애인권 단체들이 차별이 발생한 경우 비용과 시간, 법률가의 조력을 받지 못하는 등의 이유로 직접 법원에 제소하는 것을 꺼리고 있기 때문이다(정영선, 2011). 또한 동법에서는 차별행위 사실은 피해자가 입증하고, 장애를 이유로 한 차별이 아니거나 정당한 사유가 있었다는 점은 차별 행위자가 입증하도록 하고 있으나, 차별행위에 관련된 정보를 차별을 한 자가 공개하지 않는다면 피해자가 증거에 접근하는 것이 어려워 차별 피해자가 차별을 입증하는 것은 현실적으로도 어렵기 때문일 것이다.

그러나 장애인차별금지법 곳곳에 장애인 차별을 허용하는 조항이 숨어있기 때문에 법의 실효성 측면에서 입증책임에 대한 개선은 필요하다. 먼저 입증책임과 관련된 우리나라의 다른 법체계와의 관계성을 살펴보면, 우리나라 최초의 반차별법인 '남녀고용평등법'의 제30조에서는 차별분쟁에서 입증책임은 사업주가 부담하도록 하고 있고, '독점규제 및 공정거래에 관한 법률' 제56조 제2항에서도 사업자와 사업체단체에게 입증 책임을 갖게 하여 상대적 약자의 입장을 고려하고 있다(위계출, 2012). 타법에서도 입증책임은 입증을 위한 정보와 권력이 많은 자가 그 책임을 지도록 하고 있다. 이는 사회적 약자에 대한 보호의 측면도 포함하고 있는 것으로 볼 수 있다. 이를 볼 때, 사회적 약자이며 장애인차별금지법에 의하여 권리를 보장하고 있으며 다른 법의 당사자보다 법적 관계에서 더욱 취약한 처지에 있는 장애인에게 입증책임을 요구하는 것은 법제간의 관점에서도 부당하며 이의 개선이 필요하다.

외국의 경우 다양한 제도를 통하여 입증책임과 관련된 문제를 해결하고 있다. 먼저, 미국은 장애차별 발생시에 피해자의 권리구제를 위해 고용기회평등위원회(Equal Employment Opportunity Commission)가 당사자의 권리구제 소송에 다양한 형태의 도

움을 주고 있으며(정영선, 2011), 호주의 경우에는 차별금지에 대한 1차적인 구제는 장애인차별금지법에 의하여 대통령 직속의 인권 및 균등고용위원회에서 담당한다. 먼저, 차별당했다고 생각하는 장애인은 위원회에 전화, 문서 혹은 E-mail로 알리면 초기 사실 확인을 한다. 그리고 사실이 진실로 판단되면 정식으로 동 위원회의 양식에 민원인의 이름, 주소, 전화번호, 차별 고용주의 인적사항과 내영, 차별행위의 시기, 내용, 관계자와 법 저촉사항 등을 명시하여 제출한다. 초기 민원사정단계에서 위원회의 직원들은 법률에 근거하여 조사 및 사정을 하여 먼저 화해를 위한 조정을 시도한다. 조정은 양 당사자와 함께 위원회가 받아들일 수 있는 합의가 이루어지면 종결되고 합의가 이루어지지 않으면 위원장이 직권으로 조정을 종결하고 호주연방법원이나 연방행정서비스에 28일내에 정식으로 심리를 요청한다(우주형 외, 2009: 100-101).

또한 독일은 장애인평등법에서 차별받는 장애인의 권리구제를 도모하기 위하여 연방차원에서 장애인의 권익을 위한 수임관청제도를 도입하고 있다. 연방정부에 의하여 선임된 임기보장형의 장애인 권익수임관은 장애인과 비장애인이 모든 사회생활영역에서 동등한 생활조건을 가지도록 할 책임을 지니고 있다(신옥주 외, 2009: 166-167).

이상의 논의를 바탕으로 입증책임에 대한 실효성을 확보하기 위한 방안을 다음과 같이 제시하고자 한다. 첫째, 현행법의 당사자 입증보다는 국가인권위원회법 36조의 직권탐지주의(소송자료의 수집과 제출 책임을 당사자가 아닌 국가인권위원회에 둠)도 함께 활용할 필요가 있을 것이다. 왜냐하면 사실과 증거의 모집 및 제출 책임을 당사자에게만 맡기고 그들이 제출한 자료만을 근거로 재판을 한다면, 정보력과 경제력이 부족한 진정인에게 불리할 수 있기 때문이다(전지혜, 2009). 둘째, 현재 법무부 산하의 장애인차별시정소위원회를 동법 제정 초기에 논의된 바와 같이 대통령 직속의 차별시정위원회로 개편하여야 할 것이다. 그리고 장애인 당사자가 차별행위를 입증하는 것이 아니라, 장애인이 전화, 문서 혹은 E-mail을 통하여 차별시정위원회에 알리면 위원회에서 차별행위를 입증하고 조정, 처리하기 위한 활동을 전적으로 책임지는 방향으로 개선되어야 할 것이다. 셋째, 독일과 같은 수임관청제도를 운영하여 차별행위를 국가적 차원에서 상시적으로 감독한다면 차별행위의 감소는 물론 장애인의 사회참여와 평등권 실현이라는 동법의 목적을 보다 잘 실현할 수 있을 것이다.

마지막으로 장애인차별금지법의 실효성을 보다 효과적으로 달성하기 위해서는 금지된 차별영역마다 차별의 내용과 특성이 다를 수 있다는 점에서 차별영역마다 구체적인 차별판단기준을 제시하는 지침이 제정될 필요가 있다(이준일, 2011). 즉, 시설이나 공원 등에 대한 장애 유형별 접근 기준, 대중교통 및 도로 등에 대한 장애 유형별 이동 · 접근 기준, 시설 및 대중교통 이용을 위한 장애 유형별 의사소통 기준 등에 대한 세부적인 지침과 이를 장애인 당사자가 선택하고 결정할 수 있도록 하는 지침 등이 제정될 필요가 있다.

Ⅲ. 결론

장애를 이해하는 방식 중 하나는 장애를 신체적 결함이 아닌 사회의 불평등한 구조라고 보는 것이다. 이는 개인적 맥락에서 장애를 이해하는 것이 아니라 장애인과 비장애인과의 불평등한 사회관계의 맥락에서 이해하고 비장애중심의 편향적인 사회환경과 편견 등을 문제로 보는 사회 · 정치적 접근이다(강민희, 2008).

본 연구에서는 이러한 사회적 접근의 맥락에서 장애인차별금지법의 실효성 개선 방안을 고찰하였다. 특히 장애인차별금지법에서 규정하고 있는 접근권과 이동권, 권리구제의 실효성 개선 방안에 대하여 고찰하여, 먼저 접근권과 이동권 부분에서는 첫째, 과도한 부담이 된다는 이유만으로 편의의 제공을 완전히 거부하여서는 안 되며, 둘째, 정부는 공공시설의 편의시설 제공을 위하여 적절한 예산을 편성하여야 하며, 셋째, 시설뿐 아니라 교통시설과 운송수단의 장애물도 제거하여야 하며, 넷째, 정부에 의해서 부담 부분이 보충되거나 그에 준하는 인센티브를 제공하여야 하며, 마지막으로 장애인차별금지법과 상충하는 다른 법률을 동법의 실효적 적용을 위한 방향으로 조정, 개정되어야 하는 등의 개선 방안을 제시하였다.

또한 권리구제 측면에서 입증책임에 대한 실효성을 확보하기 위해서는 첫째, 국가인권위원회법의 직권탐지주의도 함께 활용할 필요가 있으며, 둘째, 장애인차별시정소위원회를 대통령 직속의 차별시정위원회로 개편하여 위원회에서 차별행위 입증, 조정, 처리 활동을 책임지도록 개선되어야 하며, 셋째, 수임관청제도를 운영하여 차별행위를 국가적 차원에서 상시적으로 감독하여야 하며, 마지막으로 차별영역마다 구체적인 차별판단기준을

제시하는 지침 제정 등의 개선방안을 제시하였다.

그리고 장애인차별금지법에서는 직접 · 간접차별에 대하여 규정하고 있으나, 장애인이 지각하는 차별로는 적대적인 형태의 차별만 존재하는 것은 아니다. 호의적인 형태의 차별도 존재한다. 동정, 온정, 보호의 형태로 나타나는 호의적 차별은 장애인의 능력과 가치를 낮추어 평가하고 주류사회로부터의 분리시키는 것을 장애인에 대한 배려라고 여기는 온정적인 태도이다(감정기 외, 2005). 이러한 온정적인 태도는 장애인에 대한 부정적인 낙인으로 이어질 수 있기에 장애인 차별의 한 영역으로도 고려해 보아야 할 것이다.

장애인 차별 문제를 접근함에 있어서는 과거의 시혜적 측면의 접근이 아니라 자신의 권리를 주장하고 보장받을 수 있는 권리의 주체로 장애인을 보아야 할 것이다. 즉, 장애인을 시민적 권리를 가진 주체로서 보아야 할 것이다. 또한 장애인 집단이 아니라 헌법에서 보장하고 있는 권리를 가진 시민의 한 사람으로서, 장애인 개인에 대하여 접근할 때에 장애인 차별금지를 위한 사회적인 노력은 결실을 맺을 수 있을 것이다.

참고문헌

감정기・임은애. 2005. “장애인 차별개념의 확장을 위한 양가적 장애인 척도개발”. 『사회복지연구』 26: 5-34.

강민희. 2008. “장애인차별금지법 제정의 장애담론 분석: 시행령 제정과정의 쟁점을 중심으로”. 『보건사회연구』 28(2): 209-235.

국가인권위원회. 2007. 『장애인권리협약 해설서』.

. 2010. 『장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률 모니터링 결과 보고서』.

. 2011. 『장애인차별금지법 시행 3주년 기념 토론회 자료집』.

김명수. 2009. “장애인 기본법의 헌법적 보장에 관한 연구”. 성균관대학교 박사학위논문.

보건복지부 보건사회연구원. 2012. 『2011년 장애인 실태조사』. 보건복지부

신옥주・석인석・홍기원・이종수. 2009. 『유럽연합과 회원국의 차별금지법제에 관한 비교법적 연구』. 한국법제연구원.

우주형・강종건・윤석진. 2009. 『장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률에 대한 입법평가』 한국법제연구원.

이익섭. 2007. “장애인권리협약의 의미와 핵심 과제”. 『보건복지포럼』 127: 5-22.

이준일. 2007. 『차별금지법』. 고려대학교출판부

. 2011. “한국 장애인차별금지법의 법적 쟁점”. 『안암 법학』 34: 101-141

위계출. 2012. “장애인차별금지법의 실효성 확보방안에 관한 연구”. 서울시립대학교 박사학위논문.

전지혜. 2009. “장애인에 의해 ‘지각된 차별(perceived discrimination)’의 개념화와 법적 적용에 관한 연구”. 『사회복지연구』 40(2): 399-425

정영선. 2011. “장애 차별 및 장애인 권리구제 제도 개선 방향에 대한 소고”. 『충남대학교 법학연구』 22(1): 131-180

Banes, C. and Mercer, G. 2000. "Disability Culture: Handbook of Disability Studies edt. by Albrecht, G., Seelman, K., an Burry, M. Sage Pubilication.

〔국문초록〕

장애인차별금지법의 개선방안에 관한 연구

배의식
(부산디지털대학교 사회복지학부 교수)

본 연구는 장애인차별금지법에서 규정하고 있는 접근권과 이동권 및 권리구제 제도의 실효성 문제를 검토하고, 장애 차별 문제를 개선하기 위한 제도적 개선 방안을 고찰하였다. 이를 위하여 접근권과 이동권에 대한 실제적인 효력의 문제와 법제간의 관계 및 권리구제의 문제 등을 살펴보았다.

본 연구에서는 접근권과 이동권의 개선을 위하여 정부의 예산 편성, 교통시설과 운송수단의 장애물을 제거, 부담보충 제도, 다른 법률 개정을 제시하였으며, 권리구제 개선을 위하여 대통령 직속 차별시정위원회 설치, 수임관청제도 운영, 차별판단지침 제정 등의 개선방안을 제시하였다.

주제어 : 접근권, 이동권, 권리구제제도

[Abstract]

The study for improvement direction of the Disability Discrimination Act

Bea, UiSik,
Pusan Digital University

The study reviewed the effectiveness on the access right, right of mobility, and remedy for violation of private right defined in the Disability Discrimination Act and investigated institutional improvement direction to improve the disability discrimination problem. For this, actual effectiveness of the access right and movement rights, relations between the legislative systems, problems of remedy for violation of private right, etc were investigated.

In order to improve the access right and movement right, the study suggested a government's budget and to remove obstacles of traffic facilities and transport and modify the bearing supplementary scheme and other laws, and in order to improve the right relief, suggested improvement plans such as installation of the Discrimination Remedy Committee directly responsible to the President, operation of responsible government offices, guidelines of discrimination judgment, and so on.

keyword : right of access, right of mobility, violation of private right

한국사회복지법제학회 관련자료

I. 한국사회복지법제학회 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 한국사회복지법제학회를 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 한국사회복지법제학회 창립 회원 일동

Ⅱ. 한국사회복지법제학회 학술대회 프로그램

2011년 한국사회복지법제학회 하반기 학술대회
『복지국가와 법』

❒ **일시 : 2011. 11. 25 (금) 13:00**

❒ **장소 : 부산대학교 상남국제회관**

(부산 금정구 장전동 산30 ☎ 051-510-7000)

❒ **등록 13:00 ~ 13:30**

❒ **개회 13:30 ~ 13:50**

- 전체사회 ---------- 이 명 현 (한국사회복지법제학회 총무이사)
- 개 회 ---------- 사 회 자
- 국민의례 ---------- 다 함 께
- 개 회 사 ---------- 신 복 기 (한국사회복지법제학회 회 장)

❒ **학술대회 사회 : 박경일 (동국대학교 사회복지학과 교수)**

14:00 ~ 15:00

[제1발제] 판례를 통해 본 공공부조의 권리성

발표: 이 은 선 (헌법재판소 헌법연구원)

토론: 강 종 수 (강원대학교 사회복지학과 교수)

이 준 영 (부산가정법원 판사)

15:10 ~ 16:10

[제2발제] 기초법상 '부양의무자' 조건의 법적 문제

발표: 전 경 근 (아주대학교 법학전문대학원 교수)

토론: 이 병 우 (사회복지전담공무원)

박 용 오 (한국사회복지사협회 사무총장)

16:20~17:20

[제3발제] 자활사업 참여자의 법적 지위와 권리

발표: 윤 찬 영 (전주대학교 사회복지학과 교수)

토론: 이 상 익 (중앙자활센터 차장)

진 재 문 (경성대학교 사회복지학과 교수)

❒ 17:25~18:00 종합토론

❒ 18:00~20:00 한국사회복지법제학회 총회 및 만찬

❒ 찾아오시는 길

■ 상남국제회관

부산시 금정구 장전동 산30 T: 051) 510-7000

■ 교통편

지하철

부산대역 출구3번 (부산대 유료 셔틀버스-중앙도서관 하차)

버 스

아래 버스노선 탑승 후 부산대 하차 (정문에서 셔틀버스 이용가능)

- 해운대, 송정, 기장 지역에서 : 100, 100-1, 144, 183
- 서창, 범어사, 구서동 지역에서 : 29, 49, 51, 80, 131, 301, 1002
- 김해, 구포, 덕천동 지역에서 : 121, 130
- 서면(롯데호텔)에서 : 77

〈참가비〉 일반 2만원 / 학생 1만원 (자료집, 석식제공)

한국사회복지법제학회

부산시 금정구 부산대학로 63번길 2 부산대학교 사회관 411호 T: 051) 510-2123

2012년 한국사회복지법제학회 상반기 학술대회

『복지국가와 법: 사회복지서비스의 권리성』

❒ 일시 : 2012. 6. 1 (금) 13:00
❒ 장소 : 대전대학교 30주년 기념관 10층 중회의실
(대전광역시 동구 대학로 62 ☎ 042-280-2114)

❒ 등록 13:00 ~ 13:30

❒ 개회 13:30 ~ 13:50

- 전체사회 ---------- 이 명 현 (한국사회복지법제학회 총무이사)
- 개 회 ---------- 사 회 자
- 국민의례 ---------- 다 함 께
- 개 회 사 ---------- 신 복 기 (한국사회복지법제학회 회장)
- 축 사 ---------- 임 용 철 (대전대학교 총장)

❒ 학술대회 사회 : 이 승 기 (성신여자대학교 사회복지학과 교수)

- **14:00 ~ 15:10**
  [제1발제] 사회복지서비스 보장을 위한 입법과제
  발표: 윤 찬 영 (전주대학교 사회복지학과 교수)
  토론: 조 성 규 (전북대학교 법학전문대학원 교수)
  김 태 호 (대법원 재판연구관)
  김 용 득 (성공회대학교 사회복지학과 교수)

- **15:10 ~ 15:20 휴식**

- 15:20 ~ 16:30

  [제2발제] 사회복지서비스 보장을 위한 공급체계 모형

  발표: 김 영 종 (경성대학교 사회복지학과 교수)

  토론: 박 용 오 (한국사회복지사협회 사무총장)

  이 호 용 (단국대학교 법학과 교수)

  박 차 상 (한라대학교 사회복지학과 교수)

❒ 16:30~17:00 종합토론

❒ 17:00~17:30 한국사회복지법제학회 총회

❒ 17:30~ 만찬

❒ 찾아오시는 길

■ **대전대학교**

부대전광역시 동구 대학로 62 T: 042-280-2114

■ **교통편**

- 대전복합터미널에서 오시는 길 (약 40분 소요)

  대전복합터미널 -> 약 600m 도보 이동 -> 샤또호텔 앞 605번 버스 탑승 -> 꿈에그린아파트 정류장 하차 -> 약 500m 도보 이동 -> 대전대학교 도착

- 대전역에서 오시는 길 (약 30분 소요)

  대전역 -> 약 400m 도보 이동 -> 중앙시장(신한은행 앞) 605번 버스 탑승 -> 꿈에그린아파트 정류장 하차 -> 약 500m 도보 이동 -> 대전대학교 도착

<참가비> 1만원 (자료집, 석식제공)

한국사회복지법제학회

부산시 금정구 부산대학로 63번길 2 부산대학교 사회관 411호 T: 051) 510-2123

Ⅲ. 한국사회복지법제학회 제규정

한국사회복지법제학회 회칙

제정 : 2009년 6월 13일
개정 : 2010년 5월 7일

제1장 총 칙

제1조 (명칭) 본 회는 한국사회복지법제학회(이하 “학회”, 영문명칭은 Korean Academy of Social Welfare and Law(KASWL))라 한다.

제2조 (목적) 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.

제3조 (사무소의 소재지) 학회의 사무소는 서울특별시에 둔다.

제4조 (사업) 학회는 그 목적을 달성하기 위하여 다음의 사업을 한다.

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

제5조 (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 집행이사회의 승인을 얻은 다음 각호의 사람이 된다. 다만 제3항의 준회원

이 다음 각호의 1에 해당된 때에는 그 때부터 정회원이 된다.

1. 대학에서 강의를 하거나 하였던 사람
2. 사회복지 관련 전공으로 석사학위를 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 집행이사회의 승인을 얻어 될 수 있다.

④ 특별회원은 본 학회의 취지에 찬동하고 적극적으로 본 학회 사업에 찬조하거나 본 학회 발전에 공헌한 사람으로서 집행이사회의 승인을 얻어 된다.

⑤ 단체회원은 국내 외의 단체 또는 연구기관으로서 집행이사회의 승인을 얻어 된다.

제6조 (권리와 의무) 회원은 총회를 통해 의사결정에 참여하고, 학회의 각종 업무와 사업에 참가할 수 권리를 가지며, 회비를 납부하고 학회의 결정에 따를 의무를 가진다.

제7조 (퇴회와 자격정지) ① 회원은 서면 또는 전자우편(e-mail) 등으로 탈퇴원을 제출함으로써 퇴회할 수 있다.

② 회원이 학회의 명예를 훼손하였거나 학회의 정관을 위반하였을 때에는 집행이사회의 의결을 거쳐 퇴회시킬 수 있다.

③ 회원이 정당한 사유없이 3회 이상 회비를 납부하지 아니하는 때에는 집행이사회의 의결을 거쳐 회원자격을 정지시킬 수 있다.

④ 전회계년도와 당해회계연도 회비를 미납한 회원은 의결권을 행사할 수 없다.

제3장 임원과 기구

제8조 (임원 등) ① 학회에 다음의 임원을 둔다.

1. 회장 1인
2. 부회장 10인 내외
3. 이사 50인 이내
4. 감사 2인

② 학회에 고문, 명예회장을 둘 수 있다.

제9조 (임원 등의 선임) ① 회장은 정회원인 학자 중에서 총회가 선임한다.

② 부회장, 이사, 고문, 명예회장은 집행이사회의 의결을 거쳐 회장이 위촉한다.

③ 감사는 총회의 승인을 얻어 회장이 위촉한다.

④ 회장은 이사 중에서 총무분과위원장, 연구분과위원장, 학술분과위원장, 편집분과위원장, 대외협력분과위원장, 재무분과위원장 등 필요한 집행이사를 위촉할 수 있다.

제10조 (임원의 임기) ①모든 임원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다.

② 임원은 임기만료 후라도 후임자가 취임할 때까지는 임원으로 직무를 수행한다.

제11조 (임원등의 직무) ① 회장은 회무를 통할한다.

② 부회장은 회장을 보좌하며, 회장이 미리 직무대행을 정하지 아니하고 사고로 직무를 수행할 수 없을 때 상호협의하여 그 직무를 대행한다.

③ 총무분과위원장은 학회의 총무를, 연구분과위원장은 학회의 학술연구와 학술상에 관한 사무를, 학술분과위원장은 학회의 학술행사에 관한 사무를, 편집분과위원장은 학회의 출판사무를, 대외협력분과위원장은 학회의 대외협력활동에 관한 사무를, 재무분과위원장은 학회의 재무 등을 각각 관장한다.

④ 감사는 학회의 회계를 감사하고 감사결과를 이사회에 보고한다.

⑤ 회장은 전문분야별・직역별 또는 각 지역별 연구활동에 종사하게 하기 위하여 연구위원을 위촉할 수 있다.

제12조 (사무처) ① 학회의 제반 사무의 수행・지원을 위해 사무처를 둘 수 있다.

② 사무처는 회장 또는 회장의 명을 받은 부회장이 관장한다.

③ 학회 사무의 원활한 처리를 위하여 간사를 둘 수 있다.

제13조 (자문위원) ① 학회 활동에 관한 자문과 지원을 위하여 회장은 국회의원, 지방자치단체의 장, 지방의회의장, 전문직역 및 단체의 장 등을 자문위원으로 위촉할 수 있다.

② 자문위원의 위촉 및 활동 등에 관하여 필요한 사항은 따로 규정으로 정한다.

제14조 (연구회 및 지회) ① 사회복지와 관련된 전문 연구수행을 위하여 분야별 또는 직역별 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.

제4장 회 의

제15조 (회의) 학회의 회의는 총회・이사회 및 집행이사회로 한다.

제16조 (총회의 구성) ① 총회는 정회원으로 구성한다.
② 총회의 의장은 회장이 된다.

제17조 (총회의 권한) 총회는 다음의 사항을 의결한다.
1. 이사회 및 집행이사회가 부의하는 사항
2. 회칙에 의하여 총회의 권한으로 되어 있는 사항
3. 회칙의 변경에 관한 사항
4. 예산 및 결산의 승인
5. 기타 학회에 관한 중요한 사항

제18조 (총회의 소집) ① 정기총회는 회장이 매년 1회 소집한다.
② 임시총회는 회장이 필요하다고 인정하거나 집행이사회의 의결이 있을 때, 혹은 정회원 20인 이상의 요구가 있을 때 회장이 소집한다.

제19조 (총회의 의결방법) ① 총회의 의결은 출석 정회원 과반수의 찬성으로써 한다.
② 회원은 미리 서면 또는 전자우편(e-mail) 등으로 의결권을 회장이나 부회장에게 위임할 수 있다.

제20조 (이사회・집행이사회의 구성) ① 이사회는 회장·부회장・집행이사・이사로 구성하고, 회장이 그 의장이 된다.
② 집행이사회는 회장・부회장・집행이사로 구성하고, 회장이 그 의장이 된다.

제21조 (이사회・집행이사회의 권한) 이사회는 다음의 사항을 심의・의결한다. 다만 회장이 필요하다고 인정하는 경우에는 이사회의 승인을 얻어 집행이사회로 하여금 그 권한을 대행하게 할 수 있다.
1. 각종 사업의 계획에 관한 사항
2. 학회의 예산・결산・회비 기타 재정에 관한 사항
3. 회칙에 따른 제규정의 제정・개정에 관한 사항
4. 회칙에 의하여 이사회의 권한으로 되어 있는 사항
5. 총회에서 위임받은 사항

6. 기타 학회의 운영에 관한 중요한 사항

제22조 (이사회・집행이사회의 소집) ① 이사회는 회장이 필요하다고 인정하거나 집행이사회의 요청이 있을 때 회장이 소집한다.

② 집행이사회는 회장 또는 회장의 명을 받은 부회장이 소집한다.

제23조 (이사회・집행이사회의 의결방법) 이사회・집행이사회의 의결은 출석 과반수의 찬성으로써 한다.

제5장 재 정

제24조 (재정) ① 학회의 재정은 회비, 기부금, 찬조금 기타 수입으로 운영한다.

② 회비의 액수는 집행이사회가 결정한다.

③ 학회의 회계연도는 1월 1일부터 12월 31일까지로 한다.

제6장 학술상 및 모범사회복지가상

제25조 (학술상) ① 사회복지법제 연구가 탁월한 회원에게 학술상을 수여한다.

② 학술상에 관한 사항은 따로 규정으로 정한다.

제26조 (모범사회복지가상) ① 사회복지법의 이념구현에 헌신한 공무원이나 실무종사자에게 모범사회복지가상을 수여한다.

② 모범사회복지가상에 관한 사항은 따로 규정으로 정한다.

제7장 학회지 편집위원회

제27조 (학회지 편집위원회) ① 학회에 학회지 기타 발간물의 편집・간행을 위하여 학회지 편집위원회를 둔다.

② 편집위원회의 구성 기타 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 규정으로 정한다.

제28조(연구윤리위원회) ① 연구윤리를 준수함으로써 학술 연구의 도덕적 의무와 사회적 책무를 이행하며 연구의 투명성을 확보하기 위하여 연구윤리위원회를 둔다.

② 연구윤리위원회의 구성과 내용에 관하여 필요한 사항은 별도의 규정으로 정한다.

제8장 보 칙

제29조 (학회의 해산) 학회를 해산하고자 할 때에는 총회에서 출석회원 3분의 2 이상의 찬성으로써 의결한다.

제30조 (회칙의 개정) 학회의 회칙은 이사회의 심의를 거쳐 총회에서 의결한다.

부 칙 (2009. 6. 13)

(시행일) 본 학회의 회칙은 2009년 6월 13일부터 시행한다.

부 칙 (2010. 5. 7)

(시행일) 본 학회의 개정회칙은 2010년 5월 7일부터 시행한다.

한국사회복지법제학회지 논문투고규정

제정 : 2010년 5월 7일

제 1 조[목적] 이 규정은 한국사회복지법제학회(이하 '본회'라 한다)의 학회지 논문투고에 관한 지침을 마련함을 목적으로 한다.

제 2 조[원고모집과 투고자격] ① 학회지에 게재할 논문은 학회지 발행일로부터 3개월 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 특별 요청이 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 투고하는 논문은 이 규정이 정하는 논문작성요령에 맞추어 작성하여 편집위원회가 정하여 공고하는 기고기한 내에 편집분과위원장에게 그 디스켓과 출력본 3부를 제출하여야 한다. 다만 경우에 따라서는 원고파일을 전자우편에 첨부하는 방식으로 제출할 수 있다.

② 본 회의 학술대회에서 발표된 논문은 지정토론 또는 종합토론에서 논의된 미비점을 보완하고 이 규정이 정하는 논문작성요령에 맞추어 작성하여 학술대회 종료 후 2주 이내에 편집분과위원장에게 제출하여야 한다.

③ 논문을 제출할 때에는 논문의 영문 제목, 필자의 영문 성명, 연락처 및 교정파일을 받을 이메일 주소를 반드시 따로 기재하여야 한다.

④ 논문을 게재하고자 하는 자는 소정의 심사료 및 게재료를 납부한다. 단, 본회의 학술대회에서 발표된 논문에 대해서는 심사료 및 게재료를 납부하지 아니한다.

제 5 조[논문의 작성] ① 기고하는 논문은 ㈜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.

1. 제목
2. 목차
3. 본문
4. 영문초록・키워드
5. 참고문헌
6. 부록(필요한 경우)

④ 공동저술의 경우 제1저자 및 교신저자 등을 표기하며, 특별한 표기가 없는 경우 처음에 기재된 이름을 제1저자로 본다.

⑤ 연구보고서 또는 학위논문의 일부를 논문으로 정리하여 투고하는 경우에는 그 사유를 밝혀야 한다.

제6조[초록작성] ① 국문논문에는 영문초록을, 외국어논문에는 영문초록과 국문 요약번역문을 첨부하여야 하고, 초록의 분량은 A4지 1매 이상이 되어야 한다.

② 초록은 논문 내용을 전체적으로 전달할 수 있을 만큼 포괄적인 내용이어야 하고, 쉽고 정확하게 전달할 수 있도록 작성되어야 한다.

제7조[본문의 구성] ① 본문의 첫 페이지에는 논문제목, 필자명・소속기관・직위, 목차를 포함하여야 하며, 서론부터 시작하여 모든 내용은 연속적으로 기재한다.

② 표에는 그 상단에 표제를 쓰고 설명이 필요한 경우에는 그 하단에 기재한다.

③ 그림에는 표제 및 설명을 그 하단에 기재한다.

④ 목차순서는 “I”, “1”, “(1)”의 순으로 하며, 그 이후의 목차번호는 논문제출자가 임의로 정하여 사용할 수 있다.

⑤ 처음 인용할 경우의 각주는 다음 각 호와 같이 표시한다.

1. 인용, 참고한 자료의 출처를 밝히는 참고주는 다음과 같이 본문 중에 괄호를 사용하여 처리하고, 그 자료의 내역을 정리한 참고문헌을 논문의 말미에 첨부한다.
   1) 저자가 본문의 일부로 언급되는 경우의 예
      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 내용주는 해당 부분의 오른쪽 위에 논문 전편 을 통해서 일련번호를 붙이고(예: …하였다.1)), 그 페이지 하단에 각주로 처리한다.
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, 보건복지포험, 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.

제 9 조[학회지 발행횟수와 발행일] 학회지의 발행횟수는 연 1회로 하고 그 발행일은 10월 20일로 한다. 다만 회원의 연구활동 정도 및 논문접수상황 등을 고려하여 증간이 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]

(시행일) 이 규정은 제정한 날부터 시행한다.

한국사회복지법제학회 논문심사규정

제정 : 2010년 5월 7일

제 1 조[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. 다만, 본회 주최의 학술대회 발표논문과 국내외 저명학자 등의 특별기고논문에 대하여는 논문심사절차를 생략할 수 있다.

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』게재신청논문심사서'를 작성하여 편집위원회에 제출하여야 한다.

③ 심사위원은 논문심사서의 심사의견을 자세히 기술하여야 하며, '판정' 의견을 기재할 때는 다음의 요령을 따른다.

1. 별도의 보완이 없이도 게재가 가능하다고 판단될 경우는 "게재 가(可)"에 "○"표 한다.
2. 학회지에 개재하기에는 미흡한 점이 많다고 판단될 경우는 "게재 불가(不可)"에 "○"표 한다.
3. 내용의 보완 혹은 수정을 거치면 게재할 수도 있다고 판단되는 경우는 "수정 후 재심사"에 "○"표 한다.

④ 심사위원 3인의 논문심사서가 접수되면 편집위원회는 다음 표의 기준에 의하여 게재 여부에 대한 종합판정을 하고 그 결과 및 심사위원 3인의 심사소견을 즉시 기고자

에게 통보하여야 한다.

심사위원의 판정	편집위원회 종합판정
○ ○ ○	게재 확정
○ ○ △	
○ △ △	
○ ○ ×	
○ △ ×	수정 후 재심사
△ △ △	
△ △ ×	
○ × ×	게재 불가
△ × ×	
× × ×	

* ○="게재 가", △="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 게재를 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]

(시행일) 이 규정은 제정한 때부터 시행한다.

[별표 1]

『사회복지법제연구』 게재신청 논문심사서

게재지	『사회복지법제연구』 통권 제 호		심사일	20 . . .
심사위원	소 속		성 명	
대상논문				
판정	1) 게재 가 ( ) 2) 게재 불가 ( ) 3) 원고 수정 후 재심사 ( )			
심사의견 ※ 심사기준 및 고려사항 · 논문의 질 · 논문의 독창성 · 논문의 전문성 · 논문의 논리적 체계성 · 근거 제시의 적절성 · 표절 및 모방 여부 · 투고요령 준수 및 분량				

※ 심사의견 작성 시 유의사항

◇ 부적합 또는 수정·보완해야 할 필요성이 있다고 판정할 때에는 구체적으로 명시해 주십시오.

◇ 작성란이 부족하면 별지를 이용해 주기 바랍니다.

한국사회복지법제학회 편집위원회

한국사회복지법제학회 편집위원회규정

제정 : 2010년 5월 7일

제 1 조[목 적] 이 규정은 한국사회복지법제학회(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 편집위원장, 편집부위원장을 포함한 15인 이내의 편집위원으로 구성한다.

제 3 조[편집위원의 선임 및 임기] ① 편집위원장은 본회의 부회장 중에서 회장이 임명한다.
② 편집부위원장과 편집위원은 본회의 정회원 중에서 회장이 임명한다.
③ 편집위원장, 편집부위원장 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”, “게재 불가” 또는 “원고 수정 후 재심사”로 구분한다.
⑤ “원고수정 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 이사회의 의결로 개정할 수 있다.

[부 칙] (시행일) 이 규정은 제정한 때부터 시행한다.

한국사회복지법제학회 연구윤리규정

제정 : 2010년 5월 7일

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 인정받으며 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 「한국

사회법제학회지 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 논문사용권등위임동의서를 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 공평하게 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 비공개의무) 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 조언을 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 이에응하지 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, 시정권고 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 제19조 제5항에 따라 위원회가 해당 위원회에 회부한 사항에 대해서는 그 해당 위원회로부터 결과를 통보받아 이를 심의하고, 필요한 경우에는 전 3항의 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(제척, 기피, 회피) ① 위원회의 위원이 조사대상사건과 직접적인 이해관계가 있는 때에는 조사절차에서 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]
(시행일) 이 규정은 제정한 때부터 시행한다.

(별지 1) 연구윤리규정준수 확인서 및 논문사용권 등 위임동의서(사회복지법제연구 제○호)

한국사회복지법제학회 귀중

논문제목:

연구윤리규정준수 확인서

저자(들)는 한국사회복지법제학회의 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. 한국사회복지법제학회지인 『사회복지법제연구』 발행인은 투고논문에 대한 저작권 침해에 대하여 이의제기, 고소 기타 저작권 보호를 위한 제반 권리를 보유함

논문 사용권 및 복제・전송권 위임서

저자(들)는 본 논문이 한국사회복지법제학회지인 『사회복지법제연구』에 게재될 경우, 논문사용권 및 복제・전송권을 한국사회복지법제학회에 위임합니다.

20 년 월 일

저자	성명	소속	이메일	연락처	서명
제1저자					
교신저자					
공동저자 1					
공동저자 2					

Ⅳ. 2012년 한국사회복지법제학회 임원 명단

1. 회장

회장	신복기 (부산대학교 사회복지학과 교수)

2. 부회장 10인 이내:

사회복지학분야	윤동성 (순천 성신원 이사장)
	윤찬영 (전주대학교 교수)
	이춘성 (용호종합사회복지관장)
법학분야	최승원 (이화여자대학교 교수)

3. 이사 50인 이내

사회복지학 분야	1. 강대선 (위덕대학교) 2. 강종수 (강원대학교) 3. 고은교 (광주 남부대학교) 4. 김광병 (청운대학교) 5. 김영춘 (광주 남부대학교) 6. 남미애 (대전대학교) 7. 박경일 (동국대학교) 8. 박용오 (한국사회복지사협회 사무총장) 9. 박차상 (제주한라대학교) 10. 배의식 (부산디지털대학교) 11. 윤동성 (순천성신원 이사장) 12. 윤성호 (동서대학교) 13. 윤찬영 (전주대학교)

	14. 이명현 (경북대학교) 15. 이승기 (성신여자대학교) 16. 이춘성 (용호종합사회복지관장) 17. 전광현 (서울신학대학교) 18. 정민숙 (광주 남부대학교)
법학분야	1. 권건보 (아주대학교) 2. 김인재 (인하대학교) 3. 도재형 (이화여자대학교) 4. 양승미 (동양대학교) 5. 윤석진 (강남대학교) 6. 김상태 (순천향대학교) 7. 이희정 (고려대학교) 8. 조성규 (전북대학교) 9. 차선자 (전남대학교) 10. 최봉석 (동국대학교) 11. 최승원 (이화여자대학교) 12. 최환용 (법제연구원) 13. 하명호 (고려대학교)

4. 감사 2인

사회복지학분야	조윤영 (초록우산 부산아카데미 원장)
법학분야	윤현석 (원광대 법학전문대학원)

5. 명예회장

명예회장	송정부 (전임회장, 상지대학교 교수)

6. 집행이사회

	위원장	위원
총무분과위원회	사회복지학: 이명현 (경북대 교수)	박은앙
	법학: 하명호 (고려대 교수)	최윤영
연구분과위원회	사회복지학: 이승기 (성신여대 교수)	최윤영
	법학: 최승원 (이화여대 교수)	
학술분과위원회	사회복지학: 윤찬영 부회장 겸임	
	법학: 차선자 (전남대 교수)	
편집분과위원회	사회복지학: 박경일 (동국대 교수)	권진아
	법학: 김상태 (순천향대 교수)	이미영
대외협력분과위원회	사회복지학: 박용오 (한국사회복지사협회 사무총장)	
	법학: 최환용 박사 (법제연구원실장)	
재무분과위원회	사회복지학: 윤동성 부회장 겸임	박은앙
	법학: 조성규 (전북대 법학전문대학원 교수)	최윤영
출판분과위원회	사회복지학: 윤성호 (동서대 교수)	
	법학: 권건보 (아주대 교수)	

한국사회복지법제학회 활동 안내

1. 한국사회복지법제학회 학술행사 안내

❒ 5월 , 10월 상·하반기 두 차례 학술대회를 개최합니다.

2. 한국사회복지법제학회 연구회 운영 안내

❒ 매월 연구회를 진행하며, 연속적인 논의를 할 수 있도록 합니다.

3. 한국사회복지법제학회 학술지 『사회복지법제연구』발간 안내

❒ 『사회복지법제연구』는 학술대회 발표논문, 일반논문, 사회복지관련 법령 해설, 판례평석, 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

❒ 한국사회복지법제학회는 회원여러분의 회비로 운영되고 있으며, 학술대회 참가 시 납부영수증을 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 3만원 / 단체회원 10만원 (2) 입금계좌 : 301-0087-8376-51 농협중앙회 (예금주: 한국사회복지법제학회)

▣ 사회복지법제연구 편집위원 (임기 2012.1.1.~2013.12.31. 2년 임기)

편집위원장			윤찬영(전주대)		
부위원장			이희성(원광대)		
사회복지학	위원	이승기(성신여대)	법학	위원	하명호(고려대)
		서정희(군산대)			이달휴(경북대)
		이명현(경북대)			심재진(대구대)
		김광병(청운대)			조성규(전북대)
		남찬섭(동아대)			윤석진(강남대)
	간사	박은앙(부산대 박사과정)		간사	하민정(이화여대 박사과정)

사회복지법제연구 2012. 10. 통권 제3호

SOCIAL WELFARE AND LAW JOURNAL Vol. 3

인 쇄: 2012년 10월 15일

발 행: 2012년 10월 20일

발행인: 신 복 기

발행처: 韓國社會福祉法制學會

주 소: 609-735 부산광역시 금정구 부산대학로 63번길 2

부산대학교 사회관 411호

전화: (051) 510-2123

전송: (051) 517-4662

인쇄처: 도서출판 신정

전화: (02) 3211-4782

전송: (02) 3211-4784

ISSN 2093-8667