

사회복지법제연구

한국사회복지법제학회
사회복지법제연구 통권 제4호 2013년 10월

[권두언] 신복기 (학회 회장, 부산대 교수)

[발표 논문]

사회복지정보 관련 입법 현황과 주요 쟁점: 사회보장정보시스템을 중심으로 박광동 3

▶ 토론문

「사회복지정보 관련 입법 현황과 주요 쟁점」에 대한 토론문 이진태 25

[일반논문]

새로운 시민권과 기본소득의 가능성 이명현 35

재가노인지원서비스의 효율성 향상 방안 김치영 59

요양보호사에 대한 성폭력 대처방안 연구 김치영 · 황인옥 · 이경연 77

한국 사회복지환경 변화에 대한 고찰 손지현 105

[한국사회복지법제학회 관련 자료] 135

창립취지문

한국사회복지법제학회 학술대회 프로그램

한국사회복지법제학회 정관(회칙)

한국사회복지법제학회 논문투고규정, 논문심사규정, 편집위원회규정, 윤리규정

한국사회복지법제학회 임원명단

한국사회복지법제학회 활동 안내

CONTENTS

[FOREWORD]

Shin, Bok ki

[SYMPOSIUM]

Legislative Situation and Main Issues Relating to Social Welfare Information – around a social security information system-	Park, Kwang Dong	3
--	------------------	---

[ARTICLES]

Possibility of Basic Income and Neo-Citizenship	Lee, Myoung Hyun	35
Improvement of Efficiency Plans of Home Welfare Services for the Aged – Focused on the Case Management -	Kim, Chi Yung	59
A study of the counterplan for sexual harassment against elderly care workers	Kim Chi Yung, Hwang In Ok, Lee Kyung Yun	77
A Study on Social Welfare Environmental Change of Korea – a focused on the concept of New Public Management -	Son, Ji Hyeon	105

[MISCELLANY INFORMATION]

<권두언>

사회복지빅데이터 시대에 대응하는 사회복지정보시스템을 구축하자

이번 한국 사회복지법제학회는 한국법제연구원과 공동으로 “사회복지빅데이터 시대의 도래와 법제적 대응”을 주제로 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 빅데이터 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 박은양 간사에게 감사의 말씀을 드리며 발간사에 가름합니다.

2013년 10월

한 국 사 회 복 지 법 제 학 회 회 장

부산대학교 교수 신 복 기

발표 논문

사회복지정보 관련 입법 현황과 주요 쟁점 - 사회보장정보시스템을 중심으로 -

박광동*

目 次

I. 서론	3. 「사회보장기본법」 상의 사회보장정보의 관리
II. 사회보장정보시스템의 개관	IV. 법제개선 방안
1. 추진경과	1. 「사회보장기본법」의 내용으로만 유지하는 경우
2. 추진방향과 현황	2. 「사회보장기본법」을 구체화한 신법의 제정 방안
3. 이용 및 활용 절차	
III. 「사회보장기본법」 상의 사회보장정보시스템	V. 결론
1. 사회보장정보시스템의 법률적 근거	
2. 기본법으로서의 「사회보장기본법」	

I. 서론

사회복지부문은 사회복지조직과 행정의 복잡한 의사결정, 질적 정보의 처리 등 조직과 업무의 특성으로 정보화가 용이하지 않아 타 부문에 비하여 정보화 정도가 늦었으나, 최근 급격히 발전하고 있다(보건복지부/한국사회복지협의회, 2012). 특히 정부는 사회복지 전달체계 개편을 통한 국민의 복지체감도 제고를 위한 하나의 방안으로서 2013년 2월 18일부터 16개 부처 296개 개인별·가구별 복지서비스 이력관리, 중복·부적정 수급 방지, 중앙부처 복지사업 정보 제공, 복

발표일 : 2013. 05. 24, 수정일 : 2013. 06. 05, 게재확정일 : 2013. 10. 04

* 한국법제연구원 연구위원/ 강남대학교 법학과 겸임교수

이 논문은 2013년 5월 24일 국회의원회관 제2소회의실에서 개최된 한국법제연구원-한국사회복지법제학회 공동학술대회 「사회복지빅데이터 시대의 도래와 법제적 대응」에서 발표한 내용으로서, 저자가 2013년 한국법제연구원 기본과제인 「지방분권화에 따른 사회복지전달체계 관련 법제 개선방안 연구」 수행 중 보고서의 일부 내용을 발췌하여 발표한 것임을 밝혀둔다.

지사업 업무처리지원 등을 위한 ‘사회보장정보시스템(법정부 복지정보연계시스템)’¹⁾을 개통한다고 밝혔다. 이와 같은 사회보장정보시스템은 복지사업 대상자와 수급이력 정보를 연계하여 정확한 복지대상자 선정을 토대로 수요자 중심의 서비스를 제공하기 위한 시스템이다.

이러한 사회보장정보시스템의 도입의 배경은 종전에 ①국민들의 복지에 대한 수요와 기대가 높아짐에 따라 복지 예산이 지속적으로 증가하고, 복지서비스도 다양해졌으나, 부처별로 분절적으로 복지 사업이 시행됨으로써 국민들의 복지 체감도는 여전히 낮았다. ②일선 복지담당 공무원들은 각종 조사 및 행정 업무로 인해 주민들을 찾아가서 필요한 서비스를 받을 수 있게 도와주지 못하는 실정이다. ③복지 관련 전산망이 부처별, 사업별로 구축되어 제각기 운영되고 있어 사업간 중복²⁾, 누락이 발생하는 등³⁾ 복지 재정의 효율성에 대한 국민의 신뢰 저하의 문제가 발생하고 있었다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 법정부 복지정보 연계사업 추진을 통해 사회보장정보시스템(법정부)을 구축하여 수급 대상자, 복지업무담당자에게 편리하고 효율적인 전달 체계의 마련을 하기 위한 것이다(보건복지부, 2013).

이러한 도입 배경을 바탕으로 하여 정부에서는 사회보장정보시스템의 도입으로 복지서비스가 누락이나 중복 없이 꼭 필요한 국민들에게 맞춤형으로 제공되는 기반이 조성될 것으로 기대하고 있다. 구체적으로 첫째 복지사업 대상자별 수급이력과 복지사업 정보를 활용해 중앙부처와 지방자치단체 복지서비스를 통합적으로 상담하고 제공·안내할 수 있게 된다. 둘째 복지사업을 시행하는 각 부처가 복지대상자 선정에 필요한 공적자료를 공동활용함으로써 국민들의 신청이 편리해지고, 각 사업의 대상자 선정이 더 빠르고 정확해진다. 셋째 대상자 관리에 필요한 중복수급 여부, 사망 등 정보가 각 부처에 주기적으로 제공되어 복지재정 지출의 적정성이 제고될 것으로 기대하고 있다(보건복지부, 2013.2.8).

다만, 이러한 사회보장정보시스템의 도입에 관해서 기술적·제도적인 부분에 있어서 실효성을 가지고 있다고 하더라도, 법제적인 측면에서 사회보장정보시스템의 도입과 관련한 법적 기반이 효율적이고 합리적으로 구축되어 있는지 여부에 대한 고려가 필요하다. 또한, 입법적인 측면에서도 현행 사회보장정보시스템과 관련한 입법체계가 타당한지에 대한 검토도 필요하다

1) 법정부 복지정보연계시스템은 행복e음의 성과(중복·부적정 수혜 방지)를 전 부처로 확대하여 정보의 공동 활용을 통한 복지행정업무 개선 및 민원처리기간 단축과 맞춤형 복지서비스 제공을 그 목적으로 '12. 8월 개통되었다[함영진/박선미/김원정/이희중/김성욱, 2012].

2) 복지사업의 중복현상은 복지사업의 수행주체인 부처 간, 또는 동일한 부처의 부서 간 유사한 정책의 집행으로 인하여 사업의 대상과 욕구가 상호 중첩되어 전체 복지사업을 기준으로 볼 때 효율성이 저하되는 현상을 의미한다[이만우/김영수, 2013].

3) 복지 분야의 양적 규모는 지속적으로 확대되고 있으나, 복지사업의 설계·집행에서 나타나는 중복 및 편중 현상에 따른 복지전달체계의 비효율성과 복지급여 제공의 형평성의 문제가 발생하고 있다[이만우/김영수, 2013].

고 할 것이다.

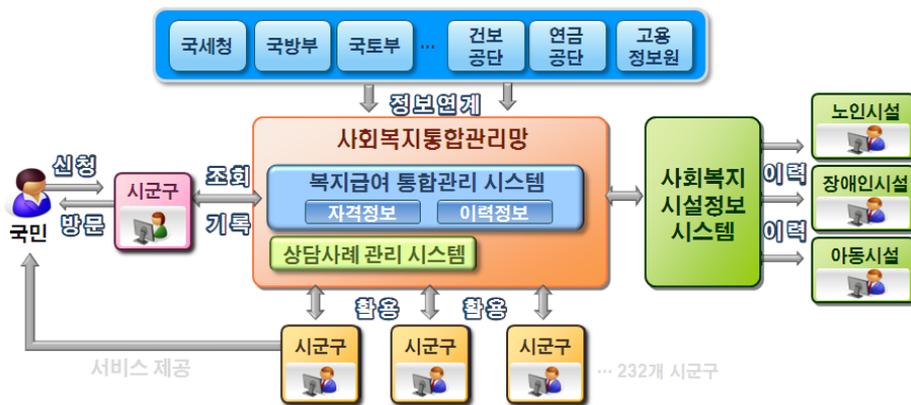
II. 사회복지정보시스템의 개관

1. 추진경과

정부에서는 2010년 1월부터 사회복지통합관리망(행복e음)을 구축·운영하였고, 이 관리망은 복지 급여와 서비스 지원대상자의 자격 및 이력 정보를 개인·가구별로 통합관리하는 정보시스템이다.⁴⁾

그런데 이 시스템에 의한 복지정보통합의 한계성이 나타났고, 이에 2011년 9월 국가정책조정회의에서 사회복지통합관리망의 범부처 확대 추진을 결정하였다. 또한, 이를 바탕으로 하여 복지정보통합관리추진단 구성을 위한 총리훈령 제정 및 추진단을 구성·운영하였다. 그리고 2011년 12월에는 사회복지정보시스템 구축 근거 마련을 위한 「사회보장기본법」 개정하였으며, 2011년 10월부터 2013년 2월까지 『범정부 복지정보 통합체계 구축』 사업을 추진하였다(보건복지부, 2013).

[참고] 사회복지통합관리망(행복e음) 체계도



4) 사회복지통합관리망은 2009년부터 시작하여 2010년에 개통되었으며, 2011년부터는 사회복지통합관리망 고도화 사업을 추진하였다. 사회복지통합관리망 관련 예산은 2009년 207억원, 2010년 178억 5,500만원으로 감소하였으며, 2011년은 전년 대비 2.4% 증가한 182억 7,600만원이다[이영환, 2013].

2. 추진방향과 현황

(1) 추진방향

사회보장정보시스템은 각 부처에 분산·운영되고 있는 복지사업의 정보를 효율적으로 통합 관리하여 국민에게 맞춤형 복지 서비스를 제공하기 위해 범정부 복지정보 통합 체계 구축의 추진을 기본방향으로 하고 있다. 이러한 기본방향 아래 첫째, 정부 복지사업 정보 연계를 통한 맞춤형 서비스 기반 구축을 통하여 범정부적 복지전달체계의 통합기반을 마련하여 모든 국민에게 각 부처의 복지사업 정보를 제공하고, 필요한 복지서비스를 안내하여 국민의 복지체감도를 향상시킨다.⁵⁾ 둘째, 각 부처 복지사업의 업무의 효율성 증대를 통하여 부처별 복지사업의 신청·조사·결정·지급 및 사후관리에 이르는 절차를 정보시스템으로 관리하고 필요한 공적 자료를 공동 활용하여 업무 부담을 완화시킨다. 셋째, 복지대상자 정보의 통합 관리로 복지서비스 중복 및 누락 방지하여 복지 대상자의 자격과 수급이력을 통합 관리하는 등 수급자 관리체계의 효율화를 통해 복지 사각지대 해소 및 복지재정의 효율적 분배를 한다는 구체적인 방향성을 가지고 있다(보건복지부, 2013).

(2) 기능

사회보장정보시스템은 다음과 같은 기능을 수행한다고 할 수 있다. 첫째, 각 부처 및 정보공유기관에서 제공한 복지 정보를 관리하게 된다. 구체적으로 보면, 기존에는 중앙부처·지방자치단체의 복지사업 정보가 각 기관별로 제각각 제공되어 국민과 담당자 모두 정확히 파악하기 곤란하고, 수급 자격 및 이력 정보가 사업별로 관리되어 적정 수급관리가 미흡하였다. 그러나 사회보장정보시스템(범정부)은 수급 대상 국민과 복지사업 담당자가 편리하게 각 기관의 복지사업 정보를 한눈에 확인하고 적정 수급 관리를 수행할 수 있는 기반을 제공하게 된다. 이때 사회보장정보시스템(범정부)은 ①복지 사업의 정보, ②복지 대상자의 자격 정보, ③복지대상자의 수급이력 정보 등의 복지 정보를 제공하게 된다. 세부적으로는 중앙부처 및 지방자치단체에서 추진하고 있는 복지사업의 급여·서비스 내용, 대상자 선정기준, 전달체계, 법적 근거 등 복지사업정보를 제공하고, 서비스 수급 대상자의 자격 상태에 관한 정보와 수급 이력에 관한 정보를 제공하게 된다(보건복지부, 2013).

5) 현행 우리나라의 복지전달체계상의 문제점으로는 업무분장의 비효율성, 사례관리 추진체계의 비효율성, 공공과 민간의 연계성 부족 등을 들 수 있다[이영환, 전게서, 68면].

둘째, 범정부 복지사업의 적정수급자 관리를 위해서는 개인별·가구별로 범정부 복지사업의 자격 및 수급이력의 통합적 관리를 하게 된다. 이때 정보연계대상으로는 수급자의 자격 및 이력 정보, 개별 부처에서 복지사업의 대상자를 선정하기 위한 인적정보, 전출입정보, 자격정보, 소득·재산정보 등이다. 이러한 정보연계를 위하여 각 부처에서는 연계 대상항목을 보유한 시스템별로 표준화된 정보연계양식에 따라 자격 및 수급이력 정보항목을 최신화하여 사회보장정보시스템(범정부)에 연계하게 된다(보건복지부, 2013).

셋째, 각 부처 복지사업 설계를 위한 지원을 하게 되는데, 즉 복지서비스를 신설하거나 변경하려는 경우에 대상자 규모, 예산 및 사업 관련동향 등 관련 정보를 제공하여 신규사업 기획을 지원하고, 사업 기획단계별(대상선정·예산산정·전달체계 등) 필요정보의 제공 및 분석을 지원함으로써 신규 복지사업 기획을 지원하게 된다. 구체적으로 지원내용을 보면, ①사업 수요 확인 지원, ②사업 설계 지원, ③시범 운영 선정 지원 등을 하게 된다. 이때 사업 확인 지원은 각 부처에서 설계하려는 복지사업 관련 연도별 전국민 소득/지출 항목별 동향, 연도별 전국민 연령별, 성별 인구 등 주요 동향정보를 제공하여 사전 수요 예측을 하게 된다. 그리고 사업 설계 지원은 사업 설계에 필요한 대상자 구분별, 특정 사업별 대상자 규모, 필요예산 규모 등을 추산할 수 있도록 관련 정보를 제공하여 정확한 설계 지원을 한다(보건복지부, 2013).

넷째, 자료제공지원을 하게 되는데, 이는 실시간으로 축적된 복지대상자와 관련하여 다양한 통계 자료를 제공하고, 각 부처에서 업무상 필요한 통계 또는 자료를 요구하는 경우 이를 제공하게 된다(보건복지부, 2013). 이에 대한 이용방법으로는 ①각 부처에서는 정보제공 요청 목적 및 근거를 제시하고, ②보건복지부에서는 정보의 제공 여부를 결정하게 된다.⁶⁾ 그리고 ③한국보건복지정보개발원에서는 자료추출 및 추출정보에 대한 기술적 검증을 한 후, ④보건복지부에서 각 부처의 정보 요청 부서로 통보하게 된다.⁷⁾

6) 정보소관부서는 정보제공 타당성 검토 및 제공 여부 결정, 통계요건을 협의하고, 복지정보과는 기술적 요건 검토 및 제공 방법을 결정하게 된다.

7) 복지정보과에서는 정보소관부서로 추출정보를 제공하고, 정보소관부서에서는 추출정보에 대한 내용 검토 및 각 부처 요청 부서로 통보하게 된다.

[참고] 사회보장정보시스템 모형도



* 보건복지부, 맞춤형 복지 구현을 위한 「사회보장정보시스템」 개통, 보건복지부 보도자료, 2013.2.8., 8면.

3. 이용 및 활용 절차

사회보장정보시스템(법정부)을 활용하기 위해서는 우선 해당부처 시스템과 사회보장 정보시스템(법정부)의 연계가 필요하다. 이러한 연계를 위해서 법적 근거, 사업 내용, 인력 활용 등에 대한 사전 협의, 원천 정보보유기관과의 자료 제공 동의, 시스템 물리적 연계 등의 절차에 따라 추진하게 된다.

(1) 권한 부여 및 관리

권한 관리 체계는 시스템관리자(보건복지부 사회보장정보시스템(법정부) 담당부서), 기관 총괄책임자(기관별 복지사업 주무부서장) 또는 업무위임자, 업무처리담당자(복지사업 실무담당

당자)로 구성된다. 다만, 복지사업 자격 및 수급이력을 활용하지 않고 복지사업정보만을 관리하는 중앙부처, (금융위, 국세청, 중소기업청 등) 업무처리담당자는 시스템관리자가 직접 권한 관리가 가능하다. 그리고 권한관리 체계 내에서 각 담당자는 상위 관리자에게 권한을 신청하고 부여받으며, 하위 담당자에게 권한을 부여하거나 권한 변경 처리를 수행하게 된다(보건복지부, 2013).

[참고] 권한별 역할

구분	권한명	역할
관리자	시스템 관리자 (보건복지부)	사회보장정보시스템(범정부) 관리 및 운영 총괄, 각 기관의 기관총괄책임자에 대한 권한관리(복지정보과장)
	기관총괄책임자 (각 부처 및 운영기관)	일반 사용자의 권한을 관리(업무위임자를 지정하여 기관총괄책임자 권한 위임 가능) ※기관총괄책임자는 중앙부처의 경우 정보화담당관 혹은 부처 사업 총괄 가능한 과장급, 산하기관은 1.2급을 책임자로 지정하되 기관 사정별로 적절히 지정 ※지방자치단체는 사회보장정보시스템(행복e음) 기관총괄책임자가 겸임
일반 사용자	업무처리담당자	업무 역할별, 소관 복지사업별로 부여받은 권한에 따라 업무처리 ※각 부처 개별사업 담당자 및 지방자치단체, 산하기관(본부 및 지부)업무담당자로 시스템 사용 필요자

* 보건복지부, 2013, 121면.

(2) 연계절차

부처 복지사업 담당자는 사회보장정보시스템을 활용하고자 하는 경우에는 ①사전협의, ②사회보장정보시스템 활용에 따른 연계 검토, ③사회보장정보시스템 활용을 위한 연계 결정, ④원천정보 활용 동의 협의,⑤ 예산 및 인력 확보의 절차를 거치게 된다(보건복지부, 2013).

8) 원천정보는 각 복지사업 운영기관에서 복지대상자 적격여부를 판정.관리하기 위해 필요로 하는 소득.재산.자격 관련정보로서, 원천정보 제공요청 법적 근거로서 「사회보장기본법」 개정으로 원천정보제공기관과 수요기관 간 복지정보 공동활용의 기본법적 근거를 마련하였다.(11.12.29 국회 통과). 다만, 원천정보의 종류에 따라 개별법령상의 정보이용근거 또는 개인정보처리에 대한 정보주체의 동의가 필요하다. 기 구축된 “사회보장정보시스템(행복e음).을 통해 연계되고, 원천정보제공기관의 시스템의 변경사항은 없다. 다만 기존 원천정보제공기관과 보건복지부 사회보장정보시스템(행복e음) 간 연계를 하고, 유통 중인 정보에 한해, 사회보장정보시스템(행복e음)에서 타 부처로 연계 구축을 한다.

이때 연계정보의 범위는 ①처리지원 정보, ②자격결정 정보, ③수급이력 정보, ④사후관리 정보 등이다. 연계 방식에는 특정 일자와 시간에 연계를 하는 배치 연계와 수시로 연계를 하기 위한 온라인 실시간 연계방식 2개 유형이 있다.

Ⅲ. 「사회보장기본법」상의 사회보장정보시스템

1. 사회보장정보시스템의 법률적 근거

현행 2012.01.26 법률 제11238호 「사회보장기본법」과 관련된 전부개정안에서는 최근 저출산·고령화로 인한 인구구조의 변화, 산업구조의 변화, 세계경제의 위기 등으로 인한 사회·문화 및 경제적 환경이 변화하면서 선진각국은 소득보장형 복지정책으로 인하여 재정압박에 시달리고 있으며 국민 개개인도 생애주기별로 노출되는 다양한 위험을 자력으로 감당하기 어려워지는 등 전통적인 복지국가형태는 더 이상 존립하기 어려워지고 있다. 이에 따라 아직 복지국가의 초기단계에 있는 우리나라도 선제적이고 적극적인 복지정책이 필요해졌다. 그리고 소득보장형의 복지국가에서 저소득층뿐만 아니라 나머지 모든 국민도 평생 동안 생애주기별로 겪게 되는 다양한 위험에서 벗어나도록 소득 및 사회서비스를 함께 보장하여 평생사회안전망을 구축하는 맞춤형 생활보장형 복지국가로의 전환이 요구되고 있다.

특히, 현재 여러 행정부처에서 사회보장정책을 관장함에 따라 일관성 있고, 효과적인 정책 수립 및 집행에 한계가 있다. 따라서 모든 국민이 평생 동안 겪는 다양한 사회적 위험에 대하여 사회정책과 경제정책을 통합적으로 고려하여 국민의 보편적·생애주기적인 특성에 맞게 소득과 사회서비스를 함께 보장하는 방향으로 사회보장제도를 확대·재정립함으로써 한국의 상황에 맞는 새로운 중장기 사회보장정책의 비전과 미래지향적인 발전방향을 제시하여 건강한 복지국가를 설립하려는 것이다.

그리고 이러한 목적을 달성하기 위하여 국가는 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체에서 시행하는 사회보장 관련 정보를 통합·연계하여 처리·기록 및 관리하는 시스템을 구축·운영하도록 한다(동법 제37조)라는 규정을 두었다. 이 규정이 사회보장정보시스템의 법률적 설치 근거 등이 되고 있다.

2. 기본법으로서의 「사회보장기본법」

기본법은 사회에 있어서 기본적인 원칙이나 준칙 내지 일정한 법분야에 있어서 제도, 정책 등에 관한 기본과 원칙, 기준 등에 관하여 정한 법률을 지칭하는 경우와 주로 국정의 중요분야에 있어서 제도, 정책의 방향성과 대강을 천명·지시하는 법률로서, 법령의 제명에 “기본법”이라는 명칭을 지닌 법률을 말한다(박영도, 2006). 그리고 기본법은 ①전체 사회정책의 구상을 전달하고자 하는 정책적 욕구와 ②개별 사회보장입법을 통일적인 구상에 따라 지도하고, 또 개별 사회보장법에 공통적으로 적용될 기본적인 사항을 제시하여 사항적 적합성뿐만 아니라 통일성과 체계적합성, 그리고 안정성을 도모하고자 하는 규범적 욕구를 실현하고자 하는 입법 체계이다(전광석, 2012.). 이러한 기본법의 유형은 기본법의 성격과 효력범위에 따라 분류할 수 있는데, 다만 이러한 분류는 절대적인 것은 아니고, 성격이 혼합되어 나타난다. 우선, 기본법의 성격에 따라 이념형, 정책형, 대책형, 개혁추진형으로 분류할 수 있다. 그리고 기본법의 효력범위에 따라 제1유형⁹⁾과 제2유형으로 분류할 수 있다(박영도, 2006).

「사회보장기본법」은 법률적으로 기본법으로서의 성격을 가지고 있다. 여기서 위의 기본법의 유형 중 「사회보장기본법」의 기본법의 유형을 어디에 둘 것인가를 고려할 필요가 있다. 결론적으로는 이념형과 정책형의 중간적 성격 및 제1유형에 속한다고 할 것이다. 현재 이에 대해서는 「사회보장기본법」은 여전히 대부분 ‘선언적 성격’을 가지고 있는데, 「사회보장기본법」은 우리 「헌법」에 천명된 사회권과 사회보장·사회복지의 실현을 위하여 다른 관련 법률의 모범으로서의 기능을 수행하며, 특별법적인 지위에 있는 개별 사회복지 관련 법과의 실질적 매개기능을 하고, 법률간 통합과 조정의 기능 등을 실질적으로 수행할 수 있어야 함에도 형식적인 위상 강화에도 불구하고 실제로는 이러한 위상과 기능에 부합하지 못하고 있으며, 사회보장의 질적인 발전이나 법적 권리와 수급권의 안정성이 제고되었다고 평가하기 어렵다고 한다.(이호근, 2012; 전광석, 2012.) 즉, 「사회보장기본법」은 개별 사회보장법에서 공통적으로 적용되어야 함에도 불구하고 이에 대한 입법목적에 충실하지 못하다는 것이다(전광석, 2012).

사회보장정보시스템과 관련하여서도 「사회보장기본법」 제30조에서는 국가와 지방자치단체는 국민의 사회보장수급권의 보장 및 재정의 효율적 운용을 위하여 ①사회보장수급권자 권

9) 규율하고자 하는 제도의 기본이념 및 기본방향, 국민의 기본적인 권리의무, 동제도의 운영을 위한 기본계획 및 국가 등의 책무, 동제도의 목적을 달성하기 위한 관련 개별법률의 해석·적용의 기준 및 제정·개정시 기본법의 취지존중, 기본법에서 규정하고 있는 동제도를 시행함에 있어서 다른 개별법률에서 도입할 운영 등에 관한 기본적인 사항 등 동제도의 운영에 있어서 총괄적이고 포괄적인 사항 등을 정하고, 기본법에서 구현하고자 하는 제도의 구체적이고 세부적인 사항 등에 대하여는 관련 개별법을 만들어 운영하도록 하고 있는 법률의 유형

리구제, ②사회보장급여의 사각지대 발굴, ③사회보장급여의 부정·오류 관리, ④사회보장급여의 과오지급액의 환수 등 관리에 관한 사회보장급여의 관리체계를 구축·운영하여야 한다(동조 제1항). 그리고 보건복지부장관은 사회서비스의 품질기준 마련, 평가 및 개선 등의 업무를 수행하기 위하여 필요한 전담기구를 설치할 수 있다(동조 제2항). 이러한 전담기구 설치·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(동조 제3항)고 규정하고 있다. 그런데 이는 사회보장정보시스템의 정보 체계 내에 포함시킬 수 있는 내용이므로, 구체적인 전담기구의 설치·운영에 대한 구체적인 규정이 규정되어야 함에도 불구하고, 이에 대한 규정을 두고 있지 않은 문제가 있다.

3. 「사회보장기본법」상의 사회보장정보의 관리

(1) 규정내용

현행 「사회보장기본법」 제37조는 국가와 지방자치단체로 하여금 사회보장에 관한 정보관리 체계를 확립하도록 하는 구 「사회보장법」 제30조를 삭제하는 대신 사회보장정보의 전자적 관리에 대한 규정을 신설하고, 전담기구 설치의 근거규정을 두려는 것이다. 이러한 사회보장정보시스템의 구축·운영의 제도도입 및 입법화는 사회보장관련 정보 수집 및 급여 지급 등을 효율적이고 투명하게 처리하기 위하여 각종 정보를 통합하여 관리할 수 있는 기반을 마련하려는 것이다.

이러한 “사회보장정보시스템”은 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 및 관련복지제도 급여의 신청, 조사, 자격판정, 보장결정, 사후관리 등의 업무에 필요한 자료와 정보를 통합·연계하여 처리·기록·관리하고 관련 업무수행을 지원하는 정보시스템으로, 현재 운영 중인 사회복지통합관리망과 같이 사회보장 관련정보를 관리하는 하위 정보시스템을 통합한 단일시스템 또는 하위시스템을 연계·총괄하는 허브시스템을 말한다(보건복지위원회, 2011).

현행 “사회복지통합관리망”은 사회복지급여 및 서비스를 지원하는 대상자의 자격 및 이력에 관한 정보를 통합적으로 관리하고, 지방자치단체의 복지업무 처리를 지원하기 위한 정보시스템으로서 「사회복지사업법」 제6조의2(사회복지업무의 전자화)에서 규정하고 있다. 한편, 사회복지통합관리망 외에 보건복지부, 고용노동부 등 6개 사회보장관련 기관은 30여개 시스템을 통하여 복지사업관련 정보를 관리하고 있다.

법률적으로는 「사회보장기본법」 제37조 사회보장정보시스템의 구축·운영 등의 규정에서 국가와 지방자치단체는 국민편익의 증진과 사회보장업무의 효율성 향상을 위하여 사회보장업

무를 전자적으로 관리하도록 노력하여야 함을 규정하고 있다(동법 동조 제1항). 그리고 국가는 관계 중앙행정기관과 지방자치단체에서 시행하는 사회보장수급권자 선정 및 급여 관리 등에 관한 정보를 통합·연계하여 처리·기록 및 관리하는 시스템을 구축·운영할 수 있는 법률적 근거 규정을 두었다(동법 동조 제2항). 그리고 이러한 사회보장정보시스템을 통해 보건복지부장관은 ①사회보장수급자 및 사회보장급여 현황관리, ②사회보장 관련통계의 생성 및 관리, ③사회보장급여의 신청, 수급자격의 조사업무 및 급여의 적정성 확인, 환수(還收) 등 사후관리 업무의 전자화 및 처리지원, ④사회보장수급자격의 취득·상실·정지·변경 등 변동관리, ⑤사회보장급여 및 보조금의 부정·중복수급 모니터링, ⑥다른 법령에 따라 국가 및 지방자치단체로부터 위탁받은 사회보장에 관한 업무를 수행할 수 있다(「사회보장기본법 시행령」 제19조제1항).

이러한 사회보장정보시스템의 구축·운영의 총괄은 보건복지부장관이 책임지게 되고(「사회보장기본법」 제37조제3조), 보건복지부장관은 사회보장정보시스템의 구축·운영의 전 과정에서 개인정보 보호를 위하여 필요한 시책을 마련하여야 한다(「사회보장기본법」 제37조제4항).

보건복지부장관은 사회보장정보시스템의 효율적 운영을 위하여 중앙행정기관, 지방자치단체 및 관련 기관·단체에 사회보장정보시스템의 운영에 필요한 정보의 제공을 요청하고 제공받은 목적의 범위에서 보유·이용할 수 있다. 이 경우 자료의 제공을 요청받은 자는 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다(「사회보장기본법」 제37조제5항). 반대로 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장은 사회보장정보와 관련하여 사회보장정보시스템의 활용이 필요한 경우, 사전에 보건복지부장관과 협의하여야 한다. 이 경우 보건복지부장관은 관련 업무에 필요한 범위에서 정보를 제공할 수 있고 정보를 제공받은 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장은 제공받은 목적의 범위에서 보유·이용할 수 있다(「사회보장기본법」 제37조제6항).

이때 보건복지부장관이 사회보장정보시스템의 운영을 위하여 수집·보유·이용·제공할 수 있는 정보의 범위는 첫째, 사회보장수급자 수, 선정기준, 보장내용, 예산, 전달체계 등 사회보장제도 및 사회보장수급자 현황에 관한 자료, 둘째, 사회보장급여의 신청, 수급자격의 조사 및 사후관리에 필요한 자료로서 신청인 및 그 부양의무자에 대한 ①주민등록전산정보 등 인적사항 및 기본증명서·가족관계증명서 등 가족관계등록사항, ②토지·건물·선박·차량·주택분양권, 국민건강보험·국민연금·고용보험·산업재해보상보험·퇴직금·보훈급여·공무원연금·군인연금·사립학교 교직원연금·별정우체국연금, 근로장려금, 농업소득보전직접지불금 등 소득·재산에 관한 자료, ③출입국·병무·교정·사업자등록증·고용정보·보건의료정보 등 근로능력 및 취업상태에 관한 자료 중 어느 하나에 해당하는 자료. 다만, 부양의무자의 부양을 필요로 하지 않거나 근로능력,

소득·재산 상태 등에 관한 조사가 필요하지 않은 경우는 제외한다. ④사회보장급여 수급이력 및 사회보장급여와 관련된 신청, 제공 및 환수 등의 업무처리 내역에 관한 자료, ⑤사회복지법인 및 사회복지시설, 관련 기관 및 단체의 보조금 수급이력에 관한 자료, ⑥그 밖에 사회보장급여의 제공 및 관리 또는 위탁받은 업무의 처리에 필요한 정보로서 보건복지부장관이 정하는 자료 등이다(「사회보장기본법 시행령」 제19조제2항).

그리고 보건복지부장관은 사회보장정보시스템의 효율적 운영·지원을 위하여 전담기구를 설치할 수 있다(제7항).¹⁰⁾ 이 경우 전담기구는 「사회복지사업법」 제6조의3에 따른 기구로 한다(「사회보장기본법 시행령」 제19조제6항).

이러한 법률적 근거를 둔 사회보장정보시스템은 정부부처 내 다양한 사회보장정보를 통합 관리함으로써 사회보장급여의 중복·누락을 방지하고, 사회보장급여 정보의 정합성과 신뢰성 및 급여지급의 투명성을 확보할 수 있을 것이다. 또한, 개인별·가구별로 필요한 사회보장급여·서비스를 1회의 신청으로 제공 가능하여 이력관리를 통한 맞춤형 서비스를 제공할 수 있고, 제출 서식의 표준화·간소화로 민원인의 편의를 제공할 수 있을 것이다.

또한, 「사회보장기본법」 제38조에서는 사회보장 업무에 종사하거나 종사하였던 자는 사회보장업무 수행과 관련하여 알게 된 개인·법인 또는 단체의 정보를 관계 법령에서 정하는 바에 따라 보호하여야 한다. 그리고 국가와 지방자치단체, 공공기관, 법인·단체, 개인이 조사하거나 제공받은 개인·법인 또는 단체의 정보는 이 법과 관련 법률에 근거하지 아니하고 보유, 이용, 제공되어서는 아니 된다.는 개인정보 등의 보호와 관련한 규정을 두고 있다. 이 규정에 의해 사회보장정보시스템의 정보도 동일한 제한을 받을 것이다.

(2) 문제점

이와 같이 사회보장정보시스템을 통하여 각종 사회복지 관련 정보 등을 효율적으로 관리한다면 국민들에 대한 실효성 있는 사회복지전달체계 구축에 어느 정도 기여할 것이다. 다만 문제가 남게 되는 것은 「사회보장기본법」상의 사회보장정보시스템이 개별적인 법률상의 복지정보를 모두 규율할 수 없는 구조라는 입법적 문제가 남게 된다.

또한 현행 개별법령에서는 규정하고 있는 상이한 사회서비스별 제공기관, 인력, 품질관리,

10) 사회보장정보시스템을 운영·지원하는 것이 기존의 보건복지사업뿐만 아니라 다부처 사업을 포함하는 방향으로 변화하고 있음을 고려할 때 기본법에 전담기구 설치에 관한 근거 규정을 명확히 하여 사업수행의 근거와 이에 따른 조직의 책임성을 강화할 필요가 있는 것으로 보인다[보건복지위원회, 사회보장기본법 일부개정법률안 심사보고서(전현희의원 대표발의), 보건복지위원회, 2011.12, 94면].

재정지원방식, 수급요건과 기준 등을 정비하지 않고서는 고도화된 사회보장정보시스템을 개발하더라도 실제 최종지급단계에서는 여전히 혼선을 빚게 될 가능성도 예상할 수 있다. 이로 인해 현행 개별 법률에서 규정하고 있는 다양하고 상이한 서비스 제공 및 대상자 선정기준 등은 “사회보장정보시스템”을 통한 효율성제고와 복지체감도의 향상을 반감시키게 될 것이고 결국, 사회복지전달체계를 규율하고 있는 현행 관련 법령들은 고도화된 정보통신기술(사회보장정보시스템)을 담보하지 못하는 국민불편법령으로 남게 될 여지가 있다(윤석진, 2013).

IV. 법제개선 방안

위의 한계를 극복하기 위해서는 우선 사회복지전달체계와 관련 있는 모든 법령들을 전수조사 하여, 행복e음, 사회보장정보시스템의 효율성을 극대화할 수 있는 입법체계로 정비하여야 할 필요가 있다. 이를 위해서는 다음과 같은 법제개선방안을 고려해 볼 수 있다.

1. 「사회보장기본법」의 내용으로만 유지하는 경우

「사회보장기본법」의 내용만으로 사회보장정보시스템을 이용하는 데에는 시스템 관련 제도의 통일성을 기할 수 있다는 장점은 있으나, 사회복지의 복잡성과 다양성 등을 고려할 때 개별법에 산재되어 있는 모든 복지정보를 효율적으로 통합하여 운용하기에는 부족한 부분이 있다. 이와 관련하여 주요 사항에 대해서 고찰해 보고자 한다.

(1) 개인정보보호와 알권리와의 문제

효율적인 사회보장정보시스템상의 복지정보의 활용을 위하여, ①포괄적 정보수집에 대한 사전동의서 징구제도 도입, ②개인정보 열람제도의 도입 등을 고려할 수 있다.

우선 포괄적 정보수집에 대한 사전동의서 징구제도 도입과 관련하여서 「사회보장기본법」 제38조(개인정보 등의 보호)에 제3항을 신설하여 사회보장이 가진 광의의 목적에서 잠재적 복지지원대상자를 관리하기 위해 이를 달성하기 위한 소관 복지업무의 수행 상 포괄적 정보수집에 대하여 사전동의서를 받을 수 있도록 명시하자는 입장이다(보건복지부/한국사회복지협의회, 2012).

이러한 제도도입과 관련하여 복지 관련 정보시스템을 연계하거나 통합하는 데 큰 걸림들은

관련 근거가 미흡하다는 것이다. 특히 「개인정보보호법」에 의한 제약을 받게 된다. 예컨대 개인정보처리자는 개인정보 관련 허용 규정¹¹⁾에 의한 개인정보를 수집하는 경우에는 그 목적에 필요한 최소한의 개인정보를 수집하여야 한다. 이 경우 최소한의 개인정보 수집이라는 입증 책임은 개인정보처리자가 부담하도록 하고 있다(「개인정보보호법」 제16조제1항). 그리고 개인정보처리자는 정보주체가 필요한 최소한의 정보 외의 개인정보 수집에 동의하지 아니한다는 이유로 정보주체에게 재화 또는 서비스의 제공을 거부하여서는 아니 된다(「개인정보보호법」 제16조제2항).

그러므로 포괄적 정보수집에 대한 사전동의서 징구제도를 도입한다고 하여도 복지정보에 대한 포괄적 정보의 수집이 용이하지 않을 것이다.

그리고 개인정보 열람제도의 도입은 개인정보의 변동에 대해 변동 즉시 문서로 알리고, 전체 개인정보는 연 1-2회 정기적으로 알리는 행정제도의 도입을 의미한다(보건복지부/한국사회복지협의회, 2012). 이러한 제도도입은 이미 「개인정보보호법」에서 개인정보처리자는 개인정보의 수집 동의를 받을 때에는 ①개인정보의 수집·이용 목적, ②수집하려는 개인정보의 항목, ③개인정보의 보유 및 이용 기간, ④동의를 거부할 권리가 있다는 사실 및 동의 거부에 따른 불이익이 있는 경우에는 그 불이익의 내용을 정보주체에게 알려야 하고, 이 중 어느 하나의 사항에 변경하는 경우에도 이를 알리고 동의를 받아야 한다(「개인정보보호법」 제15조제2항)고 규정하고 있다. 그러므로 이는 입법정책의 문제라기 보다는 행정정책의 시행의 문제라곤 볼 것이다.

(2) 다른 법률과의 문제

「사회보장기본법」은 기본법으로서의 성격을 가지고 있지만, 동법 제4조의 다른 법률과의 관계와 관련하여 “사회보장에 관한 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법에 부합되도록 하여야 한다.”고 규정하고 있다. 그러나 이러한 다른 법령의 제·개정시 그 법령의 목적

11) 개인정보보호법 제15조(개인정보의 수집·이용)에 의하면 개인정보처리자는 ①정보주체의 동의를 받은 경우, ②법률에 특별한 규정이 있거나 법령상 의무를 준수하기 위하여 불가피한 경우, ③공공기관이 법령 등에서 정하는 소관 업무의 수행을 위하여 불가피한 경우, ④정보주체와의 계약의 체결 및 이행을 위하여 불가피하게 필요한 경우, ⑤정보주체 또는 그 법정대리인이 의사표시를 할 수 없는 상태에 있거나 주소불명 등으로 사전 동의를 받을 수 없는 경우로서 명백히 정보주체 또는 제3자의 급박한 생명, 신체, 재산의 이익을 위하여 필요하다고 인정되는 경우, ⑥개인정보처리자의 정당한 이익을 달성하기 위하여 필요한 경우로서 명백하게 정보주체의 권리보다 우선하는 경우. 이 경우 개인정보처리자의 정당한 이익과 상당한 관련이 있고 합리적인 범위를 초과하지 아니하는 경우에 한한다.의 어느 하나에 해당하는 경우에는 개인정보를 수집할 수 있으며 그 수집 목적의 범위에서 이용할 수 있다.

이나 이념에 맞도록 해야 한다는 규정을 두는 방식은 다른 법령과의 관계를 지나치게 포괄적으로 규정한 것으로서 실제 법령 해석상 다른 법령과의 저촉문제 등 의문을 일으킬 소지가 많으므로 좋은 입안 방식이 아니다(법제처, 2006).

그리고 「사회보장기본법」이라는 법적 성질을 고려하여 다른 법령을 우선 적용하고, 다른 법령에 특별한 규정이 없는 경우에만 「사회보장기본법」의 규정을 적용하는 방식을 생각할 수 있는데, 이 경우 현행 다른 복지정보와 관련한 각 부처의 법령을 전부 고려하여 다른 법률과의 적용의 규정을 고려한 선별적 적용이라는 문제가 제기 된다.

또한 「사회보장기본법」의 규정의 적용을 다른 법률 보다 우선시 하는 규정을 적용하는 방안을 구상할 수 있다. 다만 이 경우 「사회보장기본법」이 위에서 본 기본법의 유형 중 이념형에 가까운데 구체적인 관련 사업의 수행 등에 우선 적용하도록 하는 것은 법률의 추상적 규정으로 인하여 구체적인 사업 수행 등에 다의적 해석으로 인한 문제가 발생할 수 있다.

(3) 「사회보장기본법」의 적용범위의 문제

「사회보장기본법」상의 다른 법률과의 문제 이외에도 「사회보장기본법」이 현행 사회보험에 관하여 직접적이고 효율적인 규제를 못하고 있다는 측면도 문제가 된다. 물론 「사회보장기본법」 제3조제1호에서는 ““사회보장”이란 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 말한다.”라고 규정하여, 사회보험을 포함하고 있다. 그런데 「사회보장기본법」 제10조의 사회보장급여의 수준이나 동법 제11조의 사회보장급여의 신청에 대한 규정,¹²⁾ 동법 제30조 사회보장급여의 관리, 동법 제32조의 사회보장통계 이하의 규정들은 사회보험에 적용되지 않거나, 간접적으로 적용될 수밖에 없다(전광석, 2012).

12) 신청을 해야 복지혜택을 받을 수 있는 우리나라 행정 원칙도 문제로 지적된다. 교육비지원 사업도 관련 법 개정으로 정보시스템을 연동하지만, 능동적으로 대상자를 파악해 사전에 안내를 하지는 않는다. 교육과학기술부 관계자는 “신청을 하지 않은 상태에서 복지 서비스를 제공하는 것은 원칙에 맞지 않다”며 “본인 아닌 다른 사람이나 기관이라도 신청을 해야 서비스를 제공할 수 있다”고 설명했다. 일각에서는 지난해 이슈가 됐던 서울시 초등학교 무상급식 논란도 정보시스템 기반으로 해결할 수 있다고 주장한다. 교육과학기술부 교육행정정보시스템과 사회복지통합정보시스템, 대법원 가족관계등록정보시스템을 연동하면 가능하다는 것이다. 시스템을 연동하면 어느 학생이 무상급식 대상자인지 인지하지 못한 채 행정 처리를 할 수 있다는 설명이다. 그러나 이 역시 관련 근거 미흡과 신청주의 행정으로 인해 실현이 불가능하다 [http://www.etnews.com/news/computing/informatization/2572699_1475.html].

(4) 발급주체의 문제

사회보장정보시스템에서 증빙서류발급은 메뉴명 [증빙서류조회-실시간/준실시간 증빙서류] 화면에서 발급이 가능한 것으로 되어 있다. 즉 실시간증빙서류 화면은 업무처리담당자별로 부여된 복지사업에 대해 실시간 발급이 가능하며, 준실시간증빙서류 화면에서는 즉시 발급처리가 되지 않는 증빙서류를 발급한다. 이때 실제 증명서 발급은 ‘행정정보공동이용센터’에서 처리되도록 구현되어 있다(보건복지부, 2013).

여기서 고려해야 될 것은 사회보장정보시스템은 사회보장 관련정보를 관리하는 하위 정보시스템을 통합한 단일시스템 또는 하위시스템을 연계·총괄하는 허브시스템이므로, 증빙서류의 발급 주체를 어디로 할 것인가에 대한 고려가 필요하다. 담당 행정관청에서 이에 대한 관인을 표시한다거나 관인 생략 표시를 하면 문제가 없을 것이나, 관인이 없는 증빙서류는 국민들에게 여러 가지 법률적 문제를 발생시킬 여지가 있다.

2. 「사회보장기본법」을 구체화한 신법의 제정 방안

새로운 법률의 제정과 관련하여 입법체계적 관점에서 이에 대한 명확한 기준이 정립되어 있는 것은 아니나, 새로운 제도 등에 대해 기존 법률의 개정을 통하여 합리적으로 운영 될 수 있다면 기존 법률을 개정하는 것이 타당하다. 그러나 전혀 새로운 분야를 규율하거나 기존의 여러 법률에서 규율하고 있는 사항을 아울러서 체계적·종합적으로 규율하고자 하는 경우라면 새로운 법률을 제정할 필요가 있다(법제처, 2006). 이러한 관점에서 「사회보장기본법」상의 사회보장정보시스템을 효율적으로 이용하고, 기존의 여러 법률에서 규율하고 있는 사항을 아울러서 체계적·종합적으로 규율할 필요가 있다는 점에서 새로운 법률을 제정하는 방안을 구상할 필요가 있다.¹³⁾

이에 대한 개괄적인 법률체계에 대해서 고려하여 보면, 신법(가칭 「사회보장정보관리법」이라 한다)과 관련한 법체계를 다음과 같이 체계화하는 방안을 구상할 수 있다. 즉, 「사회보장정보관리법」을 제정하고, 「사회보장기본법」과 사회보장정보 등에 대한 각 개별 법률과의 관계를 정리하는 방안을 구상할 필요가 있다.

13) 정부에서도 (가칭) 「사회보장급여 이용 및 제공에 관한 법률」을 제정하여 범부처 복지사업 운영 및 시스템 활용의 지원근거를 확충하고자 한다[보건복지부, 국민행복을 향한 맞춤형복지, 보건복지부 2013년 업무계획, 보건복지부, 2012.3.21., 32면].

[표] 구상안(「사회보장기본법」·「사회보장정보관리법」·개별법률)

법률명	주요 내용
「사회보장기본법」	<ul style="list-style-type: none"> · 사회보장의 기본목적 · 사회보장의 기본시책(복지정보 포함)
「사회보장정보관리법」	<ul style="list-style-type: none"> · 복지정보연계 관련 절차법적 기준 마련 · 복지정보연계 관련 절차사항에 대한 구체적 규정 마련
개별법률(예: 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」 등)	<ul style="list-style-type: none"> · 범부처 복지정보의 이용 및 관리에 관한 협력 규정 등 마련

이러한 형태는 종래 문제가 되는 다양한 부처간 복지정보 네트워크의 협력에 관한 활성화 및 복지정보 이용과 관련한 절차적·관리적 측면에서의 표준적인 입법안을 제시함으로써, 보건복지부 분야의 복지정보의 이용·관리 분야뿐만 아니라, 다른 부처의 복지정보분야에 대한 절차적·관리적 측면의 기준이 되거나 동 법안을 준용할 수 있는 근거를 제시할 수 있을 것이다. 이러한 결과는 곧 국민의 복지정보 접근성의 강화 및 국민복지의 강화에 이바지 할 수 있을 것이다.

그리고 「사회보장정보법」의 제정에 있어서 구체적인 내용과 관련하여서도 향후 지속적인 연구가 필요한 사항이다. 다만, 다른 법률과의 관계에 있어서 「사회보장정보법」을 우선 적용하는 방식으로 규정하는 것이 사회복지정보의 효율화와 활성화에 기여할 것으로 보인다.

V. 결론

최근 사회복지 전달체계의 개편에 대한 논의 중에서 하나의 중요한 이슈가 정확한 복지대상

자 선정을 토대로 수요자 중심의 서비스를 제공하기 위한 시스템인 사회보장정보시스템이다.

이러한 사회보장정보시스템은 복지사업간의 중복 및 비효율성을 극복하고, 국민에게 맞춤형 복지 서비스를 제공하기 위한 범정부 복지정보 통합체계 구축의 결정체가 될 수 있을 것이다. 즉 사회보장정보시스템은 복지 사각지대의 해소 및 복지재정의 효율적 배분을 통한 실질적이고 효율적인 복지전달체계를 구축하는 제도로서의 기능을 가지고 있다고 할 것이다.

그런데 사회보장정보시스템에 대한 효율적 운영을 위해서는 기술적, 법제도적인 검토가 필요하다. 우선 기술적으로는 해당 부처 시스템과 사회보장 정보시스템(범정부)의 연계에 대한 기술적인 검토가 필요하다. 이에 대해서는 시스템 구축에 관한 부처간의 기존 시스템에 대한 연계에 대한 기술적인 문제들이 고려되어야 할 것이다. 다만, 이러한 기술적인 연계와 관련하여 가장 중요한 문제 중의 하나는 시스템 연계에 대한 예산의 문제일 것이다.

그리고 이러한 기술적 문제뿐만 아니라 사회보장정보시스템의 효율적이고 안정적 운영을 위한 법제적인 기반 조성이 필요하다. 이러한 법제적인 측면의 기반 조성과 관련하여서는 현행 사회보장정보시스템의 구축 및 운영의 근거법률이라고 볼 수 있는 「사회보장기본법」을 통한 운영 방안과 「사회보장기본법」을 구체화한 사회보장정보시스템을 운영하고 관리할 수 있는 신법을 제정하는 방안을 구상할 수 있다.

그런데 현행 사회보장정보시스템의 구축 및 운영의 근거법률이라고 볼 수 있는 「사회보장기본법」을 통하여 사회보장정보시스템을 운영하는 방안에는 「사회보장기본법」의 문제점인 개인정보보호와 알권리와의 문제, 다른 법률과의 관계 문제, 「사회보장기본법」의 적용범위상의 문제, 발급주체의 문제 등에 대한 고려가 필요하다. 그리고 「사회보장기본법」이 기본법으로서의 성격을 가지고 있고, 기본법의 성격 중 추상성이 강하다는 측면을 고려한다면, 효율적이고 합리적인 복지정보 구축 및 운영을 위한 법제적 기반을 새롭게 구상할 필요가 있다. 즉 사회보장정보시스템을 중심으로 하는 가칭 「사회보장정보관리법」을 제정하여, 범정부 차원의 복지정보의 이용 및 관리가 가능하도록 하는 규정을 구체화하는 법제적인 개선이 필요하다고 할 것이다.

참고문헌

박영도, 기본법의 입법모델연구, 한국법제연구원, 2006.

법제처, 법령입안 심사기준, 2006.

보건복지부, 국민행복을 향한 맞춤형복지, 보건복지부 2013년 업무계획, 보건복지부, 2012.

보건복지부, 맞춤형 복지 구현을 위한 「사회보장정보시스템」 개통, 보건복지부 보도자료, 2013.

보건복지위원회, 사회보장기본법 전부개정법률안 심사보고서(박근혜의원 대표발의), 보건복지위원회, 2011.

보건복지위원회, 사회보장기본법 일부개정법률안 심사보고서(전현희의원 대표발의), 보건복지위원회, 2011.

보건복지부, 2013년 사회보장정보시스템 활용안내, 보건복지부, 2013.

보건복지부·한국사회복지협의회, 복지사각지대 발굴 체계화 및 복지정보 접근성 강화 방안, 보건복지부, 2012.

윤석진, 우리나라의 사회복지전달체계의 법적 문제, 한국법제연구원 지방분권화에 따른 사회복지전달체계 관련 법제 개선방안 연구 제1차 워크숍 발제문, 한국법제연구원, 2013.

이만우·김영수, 복지사업의 ‘중복’ 및 ‘편중’ 현황과 과제, 국회입법조사처, 2013.

이영환, 복지전달체계의 효율성 제고를 위한 법·제도적 연구, 한국경제연구원, 2013.

이호근, 사회보장법 총론의 가능성, 사회보장법학 제1권제1호, 사회보장법학회, 2012.10.

전광석, 사회정책과 사회보장법” 사회보장법학 제1권제1호, 사회보장법학회, 2012.10.

함영진·박선미·김원정·이희중·김성욱, 범정부 복지사업 유형분류 및 정책조정에 관한 연구, 한국보건복지정보개발원, 2012.

http://www.etnews.com/news/computing/informatization/2572699_1475.html

[국문초록]

사회복지정보 관련 입법 현황과 주요 쟁점

- 사회보장정보시스템을 중심으로 -

박광동

(한국법제연구원 연구위원/ 강남대학교 법학과 겸임교수)

정부는 사회복지 전달체계 개편을 통한 국민의 복지체감도 제고를 위한 하나의 방안으로서 2013년 2월 18일부터 ‘사회보장정보시스템(법정부 복지정보연계시스템)’ 법정부 복지정보연계시스템은 행복e음의 성과(중복.부적정 수혜 방지)를 전 부처로 확대하여 정보의 공동 활용을 통한 복지행정업무 개선 및 민원처리기간 단축과 맞춤형 복지서비스 제공을 그 목적으로 '12. 8월 개통되었다.

이와 같은 사회보장정보시스템은 복지사업 대상자와 수급이력 정보를 연계하여 정확한 복지대상자 선정을 토대로 수요자 중심의 서비스를 제공하기 위한 시스템이다. 이러한 사회보장정보시스템에 대한 효율적 운영을 위해서는 기술적, 법제도적인 검토가 필요하다.

우선 기술적으로는 해당 부처 시스템과 사회보장 정보시스템(법정부)의 연계에 대한 기술적인 검토가 필요하다. 그리고 이러한 법제적인 측면의 기반 조성과 관련하여서는 현행 사회보장정보시스템의 구축 및 운영의 근거법률이라고 볼 수 있는 「사회보장기본법」을 통한 운영 방안과 「사회보장기본법」을 구체화한 사회보장정보시스템을 운영하고 관리할 수 있는 신법을 제정하는 방안을 구상할 수 있다.

주제어: 사회복지, 사회보장, 사회보장정보, 사회보장기본법, 법정부 복지정보연계시스템

[Abstract]

Legislative Situation and Main Issues Relating to Social Welfare Information

- around a social security information system-

Park, Kwang Dong
(Senior Research Fellow in Korea Legislation Research Institute/
Adjunct Professor of kangnam Uni., ph.D.in Law)

The government reveals to open ‘Social Security Information System (Government-wide Welfare Information Connection System) from February 18, 2013 as one of plans for improving people’s welfare sentiment indicators through the reorganization of social welfare delivery system.

Such social security information system is a system which provides user-centered service on the basis of the selection of correct welfare cases by making a connection between a welfare project case and the supply & demand history information. It is necessary to make technological and legally systematic reviews for the purpose of operating effectively such social security information system.

First, it is required to make a technological review about the connection between relevant department’s system and the social security information system (government-wide). Additionally, in relation to the preparation of groundwork for the legal system, a operation plan through the 「Framework Act on Social Security」, which may be regarded as a basis law for the construction and operation of current social security information system, and a plan to enact a new law which can operate and manage the social security information system to give a shape to the 「Framework Act on Social Security」 may be considered.

Key words: Social Welfare, Social Security, Social Welfare Information, Framework Act on Social Security, Government-wide Welfare Information Connection System

「사회복지정보 관련 입법 현황과 주요 쟁점」에 대한 토론문

이진태*

1. 사회보장정보시스템 관련 법체계상 문제점

현재 운영 중인 사회보장정보시스템은 사회보장기본법 제37조와 사회보장기본법 시행령 제19조에 근거를 두고 있다. 문제는 사회보장기본법 시행령 제19조의 법적 근거이다. 즉, 사회보장기본법 시행령 제19조는 사회보장기본법 제37조를 근거로 해당 업무의 범위, 수집·보유·이용·제공할 수 있는 정보의 범위 등을 규정하고 있으나 사회보장기본법 제37조 제1항 내지 제7항에는 대통령령에 위임하는 내용이 없다. 물론 법에 규정이 없더라도 행정집행을 위한 경우에는 해당 법을 근거로 시행령에 규정을 할 수 있다. 하지만 권리의 침해나 법에서 규정되어야 할 내용이 시행령에 규정되는 것이라면 이에 대해서는 개선이 필요할 것이다.

현행 사회보장기본법 시행령 제19조 제1항의 경우¹⁾ 사회보장정보시스템을 통해 수행할 수 있는 업무의 범위를 사회보장정보시스템의 구축 및 운영에 관한 내용이 아닌 사회보장에 관한 업무를 포괄하고 있다. 그 내용으로 보면 사회보장정보시스템의 구축 및 운영이 하위개념이고 사회보장에 관한 업무가 상위개념으로 이를 시행령에서 정하고 있는 것은 법구조상 개선이 필요할 것으로 보인다.

* 한국저작권위원회 선임연구원

1) 사회보장기본법 시행령 제19조(사회보장정보시스템의 구축 및 운영)

① 보건복지부장관은 법 제37조제2항에 따른 사회보장정보시스템을 통해 다음 각 호의 업무를 수행할 수 있다.

1. 사회보장수급자 및 사회보장급여 현황관리
2. 사회보장 관련통계의 생성 및 관리
3. 사회보장급여의 신청, 수급자격의 조사업무 및 급여의 적정성 확인, 환수(還收) 등 사후관리 업무의 전자화 및 처리지원
4. 사회보장수급자격의 취득·상실·정지·변경 등 변동관리
5. 사회보장급여 및 보조금의 부정·중복수급 모니터링
6. 다른 법령에 따라 국가 및 지방자치단체로부터 위탁받은 사회보장에 관한 업무

또한 동법 시행령 제19조 제2항의 경우²⁾ 사회보장정보시스템의 운영을 위하여 수집·보유·이용·제공할 수 있는 정보의 범위에 대해서 규정하고 있으며 그 내용을 살펴보면 개인정보에 관한 것이다. 아시다시피 개인정보는 개인정보자기결정권에 관한 것으로 이에 대한 내용을 시행령에서 규정하기 위해서는 법에 위임규정이 있어야 한다. 하지만 동법 시행령 제19조 제2항에서 근거규정으로 들고 있는 동법 제37조 제5항 및 제6항은 시행령에 위임한다는 내용을 포함하고 있지 않다. 따라서 이러한 부분도 명확하게 해결해야 할 부분으로 생각된다.

2. 개인정보의 위탁관련 의무사항 미이행

현재 사회보장정보시스템의 운영은 한국보건복지정보개발원에서 보건복지부장관에게 위탁받아 운영하고 있다. 이 경우 개인정보보호법상으로 한국보건복지정보개발원은 업무위탁을 받은 제3자에 해당하며 개인정보보호법 제26조³⁾에서 규정하고 있는 개인정보 처리에 따른

2) 사회보장기본법 시행령 제19조(사회보장정보시스템의 구축 및 운영)

② 보건복지부장관이 법 제37조제5항 및 제6항에 따라 사회보장정보시스템의 운영을 위하여 수집·보유·이용·제공할 수 있는 정보의 범위는 다음 각 호와 같다.

1. 사회보장수급자 수, 선정기준, 보장내용, 예산, 전달체계 등 사회보장제도 및 사회보장수급자 현황에 관한 자료

2. 사회보장급여의 신청, 수급자격의 조사 및 사후관리에 필요한 자료로서 신청인 및 그 부양의무자에 대한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자료. 다만, 부양의무자의 부양을 필요로 하지 않거나 근로능력, 소득·재산 상태 등에 관한 조사가 필요하지 않은 경우는 제외한다.

가. 주민등록전산정보 등 인적사항 및 기본증명서·가족관계증명서 등 가족관계등록사항

나. 토지·건물·선박·차량·주택분양권, 국민건강보험·국민연금·고용보험·산업재해보상보험·퇴직금·보훈급여·공무원연금·군인연금·사립학교교직원연금·별정우체국연금, 근로장려금, 농업소득보전직접지불금 등 소득·재산에 관한 자료

다. 출입국·병무·교정·사업자등록증·고용정보·보건의료정보 등 근로능력 및 취업상태에 관한 자료

3) 개인정보보호법 제26조(업무위탁에 따른 개인정보의 처리 제한) ① 개인정보처리자가 제3자에게 개인정보의 처리 업무를 위탁하는 경우에는 다음 각 호의 내용이 포함된 문서에 의하여야 한다.

1. 위탁업무 수행 목적 외 개인정보의 처리 금지에 관한 사항

2. 개인정보의 기술적·관리적 보호조치에 관한 사항

3. 그 밖에 개인정보의 안전한 관리를 위하여 대통령령으로 정한 사항

② 제1항에 따라 개인정보의 처리 업무를 위탁하는 개인정보처리자(이하 "위탁자"라 한다)는 위탁하는 업무의 내용과 개인정보 처리 업무를 위탁받아 처리하는 자(이하 "수탁자"라 한다)를 정보주체가 언제든지 쉽게 확인할 수 있도록 대통령령으로 정하는 방법에 따라 공개하여야 한다.

③ 위탁자가 제화 또는 서비스를 홍보하거나 판매를 권유하는 업무를 위탁하는 경우에는 대통령령으로 정하는 방법에 따라 위탁하는 업무의 내용과 수탁자를 정보주체에게 알려야 한다. 위탁하는 업무의 내용이나 수탁자가 변경된 경우에도 또한 같다.

④ 위탁자는 업무 위탁으로 인하여 정보주체의 개인정보가 분실·도난·유출·변조 또는 훼손되지 아니하도록 수탁자를 교육하고, 처리 현황 점검 등 대통령령으로 정하는 바에 따라 수탁자가 개인정보를 안전하게 처리하는지를 감독하여야 한다.

⑤ 수탁자는 개인정보처리자로부터 위탁받은 해당 업무 범위를 초과하여 개인정보를 이용하거나 제3자

의무사항들을 수행해야한다.

그러나 사회보장정보시스템의 “개인정보보호지침”의 내용을 살펴보면 개인정보보호법에서 규정하고 있는 의무사항들은 이행하지 않고 있는 것으로 보인다. 따라서 한국보건복지정보개발원은 개인정보보호법 제26조에서 규정하고 있는 의무사항들을 빠른 시일내에 이행해야 할 것이다.

3. 비밀의 보호 조항 삭제 관련

현행 사회보장기본법은 2011년 2월 11일에 박근혜 의원이 대표발의한 사회보장기본법 전부개정법률안(의안번호 1810801)을 기초로 하고 있다. 당시 법률안에는 사회보장기본법 제31조(비밀의 보호)를 삭제하고 동법 제38조(개인정보 등의 보호)를 신설하였다.

< 2011년 사회보장기본법 전면개정법률안 신규조문대비표 >

현행	개정안
<p>제31조(비밀의 보호)</p> <p>사회보장 업무에 종사하는 자는 사회보장과 관련하여 알게 된 개인·법인 또는 단체의 비밀을 관계 법령에서 정하는 바에 따라 보호하여야 한다.</p>	<p>제38조(개인정보 등의 보호)</p> <p>①-----종사하거나 종사하였던 자는 사회보장업무 수행과 관련하여 알게 된 개인·법인 또는 단체의 정보를-----.</p> <p>② 국가와 지방자치단체, 관계 기관·단체는 이 법과 관계 법령에 따라 조사하거나 제공받은 사회보장정보 중 사회보장수급권자가 아닌 사람의 정보를 관계법령에서 정하는 바에 따라 보유하여야 하며, 보유목적 외의 목적으로 정보를 이용하게 하거나 제공하여서는 아니 된다.</p>

에게 제공하여서는 아니 된다.

- ⑥ 수탁자가 위탁받은 업무와 관련하여 개인정보를 처리하는 과정에서 이 법을 위반하여 발생한 손해배상책임에 대하여는 수탁자를 개인정보처리자의 소속 직원으로 본다.
- ⑦ 수탁자에 관하여는 제15조부터 제25조까지, 제27조부터 제31조까지, 제33조부터 제38조까지 및 제59조를 준용한다.

이와 관련하여 문제가 되는 것은 ‘비밀’과 ‘정보’의 용어 차이에서 발생한다. 즉, 비밀의 경우 외부에 알려지거나 공개되지 않아야하는 정보를 의미하며 이에 대한 공개는 비밀의 보호에 관한 법률들에 보호를 받을 수 있다. 그러나 정보의 경우 비밀성을 요건으로 할 수도 있지만 그렇지 않을 수도 있기 때문에 비밀의 보호에 관한 법률들에 의해 보호를 받기 어려울 수도 있다.

또한 해당 조의 제목을 보면 “개인정보 등의 보호”로 개정 내용을 모르고 단순히 조문의 내용만 봤을 때는 제31조 제1항과 제2항에서 비밀에 대한 내용이 없어 법에서 규정하고 있는 내용을 비밀의 보호가 아닌 개인정보에 대한 보호로만 잘못 이해할 수도 있을 것이다.

그리고 해당 조문의 편제상으로 봤을 때 개정 전 제31조(비밀의 보호)는 ‘제4장 사회보장제도의 운영’에 편제되어 있어 사회보장기본법 전체 규정에 걸쳐 사회보장업무 수행자가 습득할 수 있는 모든 정보에 대한 비밀의 보호를 의미하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 제38조(개인정보 등의 보호)는 “제5장 사회보장제도의 운영”이 아닌 “제6장 사회보장정보의 관리” 편에 사회보장정보시스템의 구축·운영 등과 함께 규정되어 사회보장기본법 전반에 대해 적용되는 것이 아닌 사회보장정보시스템에 한정해서 보호하는 것으로 오해를 할 수도 있을 것이다.

4. 사회보장 통계 자료의 제공 근거

사회보장정보시스템의 기능 중 하나가 실시간으로 축적된 복지대상자 관련한 다양한 통계 자료를 제공하는 것이다.⁴⁾ 즉, 각 부처에서 업무상 필요한 사회보장 관련 통계 또는 자료가 필요할 때에는 일정 절차에 따라 필요한 정보를 제공받을 수 있다. 사회보장정보시스템을 통해 통계 자료를 제공할 수 있는 법적근거로는 사회보장기본법 시행령 제19조제1항제2호⁵⁾의 사회보장통계의 생성 및 관리에 따른 것으로 보인다. 그러나 사회보장정보시스템은 “사회보장수급권자 선정 및 급여 관리 등에 관한 정보를 통합·연계하여 처리·기록 및 관리하는 시스템”으로 정의하고 있는데(사회보장기본법 제37조제2항) 과연 통계자료가 사회보장수급권자 선정 및 급

4) 보건복지부, “2013년 사회보장정보시스템 활용안내”, 보건복지부, 2013. 3., 108면

<http://www.mohw.go.kr/front_new/jb/sjb030301vw.jsp?PAR_MENU_ID=03&MENU_ID=030503&CONT_SEQ=283012&page=1>, 2013년 5월 17일 최종방문.

5) **사회보장기본법 시행령 제19조(사회보장정보시스템의 구축 및 운영)** ① 보건복지부장관은 법 제37조제2항에 따른 사회보장정보시스템을 통해 다음 각 호의 업무를 수행할 수 있다.

1. 사회보장수급자 및 사회보장급여 현황관리
2. 사회보장 관련통계의 생성 및 관리

여 관리 등에 관한 정보로 볼 수 있는지 의문이다. 물론 “사회보장수급권자 선정 및 급여 관리 등”으로 규정함으로써 그 범위를 확대할 수 있도록 하고는 있으나 그 목적으로 볼 때 사회보장과 관련된 통계의 정보의 제공은 그 근거를 찾기 어려운 것으로 판단된다.

그러나 효과적인 사회보장 정책 수립 및 예산집행을 위해서는 이와 같은 통계자료의 제공을 필수적이라 할 수 있다. 따라서 이에 대한 근거규정을 동법 시행령 제18조에 신설하는 것을 제안하고자 한다. 즉, 동법 제32조⁶⁾는 효과적인 사회보장정책의 수립·시행을 위하여 국가 및 지방자치단체에게 사회보장에 관한 통계를 작성하도록 규정하고 있고 제4항에서는 사회보장통계의 작성·관리에 필요한 사항은 동법 시행령 제18조에 위임하고 있다. 그리고 이에 근거하여 동법 시행령 제18조에 사회보장통계의 제출과 관련된 내용들을 규정하고 있으므로 해당 규정에 사회보장정보시스템을 통해서 사회보장통계 정보를 제공받을 수 있는 것이 타당할 것으로 생각된다.

5. 사회보장정보시스템의 법적 기반조성

발제자께서는 기술적인 문제뿐만 아니라 사회보장정보시스템의 효율적이고 안정적인 운영을 위한 법적기반조성을 위해서 현행 사회보장기본법의 개정을 통해서 운영하는 방안과 현행 사회보장기본법과는 별도로 사회보장정보시스템을 운영·관리할 수 있는 ‘사회보장정보관리법(가칭)’의 제정을 제안하였다.

발제자께서 제안하신 두가지 안 중에서 사회보장정보시스템에 개별적인 법률상의 복지정보를 담으려면 이에 대한 정보화시스템의 표준화, 사회서비스별로 서로 다른 요건이나 기준에 대한 일원화, 개인정보 문제, 실제 법령 해석상 다른 법령과의 저촉문제, 사회보장정보시스템을 통한 업무, 발급주체의 명확화, 사회보장통계 또는 자료 등의 제공 등을 고려할 때 현행 사회보장기본법과는 별도의 사회보장정보관리법을 제정하는 것이 타당할 것이다. 특히, 사회보장정보시스템을 통한 사회보장 빅데이터를 활용하기 위해서는 이 외에도 추가적인 고려사항들이

-
- 6) **사회보장기본법 제32조(사회보장통계)** ① 국가와 지방자치단체는 효과적인 사회보장정책의 수립·시행을 위하여 사회보장에 관한 통계(이하 “사회보장통계”라 한다)를 작성·관리하여야 한다.
 ② 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 소관 사회보장통계를 대통령령으로 정하는 바에 따라 보건복지부장관에게 제출하여야 한다.
 ③ 보건복지부장관은 제2항에 따라 제출된 사회보장통계를 종합하여 위원회에 제출하여야 한다.
 ④ 사회보장통계의 작성·관리에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

있으므로 별도의 법을 제정할 필요가 있다.

다만, 사회보장급여의 관리와 관련하여 발제자께서는 사회보장기본법 제30조의 사회보장급여의 관리체계의 구축·운영과 관련된 사항들이 사회보장정보시스템의 정보체계내에 포함시킬 수 있다고 하였다. 그러나 동법 제30조에서 규정하고 있는 ① 사회보장수급권자 권리구제, ② 사회보장급여의 사각지대 발굴, ③ 사회보장급여의 부정·오류 관리, ④ 사회보장급여의 과오지급액의 환수 등 관리 등으로 내용적인 측면에서 사회보장정보시스템의 정보 체계인 사회보장수급권자 선정 및 급여 관리 등의 내용보다 더 큰 개념으로 사회보장정보시스템의 정보체계내에 포함시킬 수 없을 것으로 보인다. 이에 대해서 혹시 토론자가 잘못 이해하고 있는 부분이 있는지 발제자의 의견을 여쭙고 싶다.

6. 사회보장 정보의 빅데이터 활용을 위한 고려사항

사회보장 정보를 활용한 정형통계 목록을 보면 복지대상자, 기초생활보장, 장애인복지, 아동청소년, 보육, 한부모가족, 자활, 기초노령연금, 의료급여 등의 통계분류에 따라 지역별 현황, 유형별 현황, 연령별 현황, 지급 현황 등의 통계정보를 추출하고 있다. 이러한 사례들을 볼 때 사회보장 정보의 빅데이터 처리는 현재 빅데이터 처리의 사실상 표준(de facto)이라고 할 수 있는 하둡(Hadoop)으로 처리하기에 가장 효과적이라 할 수 있다. 하둡은 네트워크로 구성된 대용량 분산 저장장치인 하둡 분산파일 시스템(Hadoop Distributed File System)과 분산처리 시스템인 맵리듀스(MapReduce)로 이루어졌으며 오픈소스로 개발되고 있다.

하둡을 통해 사회보장정보의 빅데이터를 활용하기 위해서는 데이터 자체의 저작권 문제를 확인해야한다. 즉, 사회보장정보의 데이터 자체가 저작권법상 저작물인 경우 하둡을 통한 데이터처리를 위해 저작물을 저장장치에 저장하는 경우 복제권 침해 문제가 발생할 수 있으며 하둡의 경우 여러 대의 네트워크로 구성된 서버에 저작물을 저장하기 때문에 전송권 침해의 문제도 발생할 수 있다.

현행 저작권법상 통계를 위해서 저작물을 복제·전송 등의 이용에 대해서는 저작재산권을 제한규정을 두고 있지 않으나 제35조의3에 의한 저작물의 공정한 이용 조항을 적용해 이러한 저작권 침해문제를 해결해보는 방안도 고려해 볼 수는 있을 것이다. 하지만 저작물의 공정한 이용에 해당하는지는 ① 영리성 또는 비영리성 등 이용의 목적 및 성격, ② 저작물의 종류 및

용도, ③ 이용된 부분이 저작물 전체에서 차지하는 비중과 그 중요성, ④ 저작물의 이용이 그 저작물의 현재 시장 또는 가치나 잠재적인 시장 또는 가치에 미치는 영향 등 4가지 조건을 충족해야만 사용이 가능하다. 그러나 이 공정한 이용 조항이 2011년 12월 2일에 도입되어 현재 공정이용 판단에 대한 기준이 확립되어 있지 않기 때문에 실제 사회복지장정보의 빅데이터 활용이 공정이용에 해당하는지의 여부는 판단하기 어렵다.

따라서 사회복지장정보의 빅데이터 활용을 위해서는 이와 같은 저작권 문제에 대해서 주의가 필요할 것이다.

일반논문

새로운 시민권과 기본소득의 가능성

이명현*

目 次

- | | |
|------------------------------|---------------------------|
| I. 서론 | IV. 가능성을 둘러싼 담론과 제도적 실현방향 |
| II. 새로운 시민권과 기본소득 | 1. 분배하는 최소복지국가의 가능성 |
| 1. 복지국가 재편과 기본소득 | 2. 탈노동-복지 패러다임의 구축 가능성 |
| 2. 기본소득과 새로운 시민권 | 3. 제도적 차원의 실현 방향 |
| III. 기본소득과 호혜성 | V. 결론 |
| 1. 노동의 변용과 기본소득 | |
| 2. 기본소득과 호혜성(Reciprocity) 원리 | |

I. 서론

복지국가 성립의 특징을 시민권(social citizenship) 확대에 의한 보편복지의 제도화로 규정한다면, 그 주된 프로그램은 급여에 대한 권리성을 노동시장 참가에 의해 부과하는 사회보험과 그것이 불가능한 시민에 대한 공공부조가 주축이 된다고 할 수 있다. 초기 복지국가는 남성 주소득자 가족을 기본으로 권리중심의 소득보장 모델을 구축 해 왔다. 복지에 대한 권리성은 국가에 의존하더라도 비난받지 않고 동등한 시민 입장에서 일체의 권리가 인정되며, 어떤 형태의 배제도 수반되지 않는 특징을 내포하고 있다. 하지만 복지국가 위기를 계기로 시장화와 위크페어의 등장 등 상품화 범위는 확대되고 자립과 선택, 의무나 책임 등이 강조되기 시작했다. 이런 변화는 기존의 권리개념으로 볼 때 매우 이질적이므로 시민의 권리를 복지제도와 조합해

나가는 방향에 중요한 논점이 되고 있다.

최근 몇 년 동안 우리나라에서도 보편복지와 선별복지, 한국형 복지국가론, 맞춤형 사회서비스와 개별급여 확대 등 복지시스템 재편 전략을 둘러싼 인상 깊은 논의가 전개되어 왔다. 특히 소득보장과 관련하여 고소득자의 연금보험료 부과대상 소득인상, 퇴직연금과 민간연금 확충을 통한 다층구조화, 기초소득보장과 고용의 통합적 지원(김진수, 2013; 노대명, 2013) 강화 등 사회보장 재편 담론에는 사회적 권리를 누구에게 어느 정도로 승인할 것인가에 대한 현실적인 문제의식이 깔려있는 것 같다.

역사적으로 시민권은 권리와 의무 어느 한쪽을 중요시하는 관점들이 존재해 왔다. 권리중심은 권리의 소유와 보장에 의해 모든 사람이 사회의 완전한 구성원으로서 포섭되지만, 의무중심에서는 사람들의 공공적 사안에 대한 공헌과 그를 위해 필요한 소양이나 능력으로서 시민적 덕성(civic virtue)에 주목한다(田村, 2008). 따라서 시민권의 관계설정에 따라 소득보장을 비롯한 사회정책의 방향이 달라질 것이다. 성장과 고용이 불안정해진 복지 자본주의는 노동을 강조하는 사회보장만으로는 생존의 자유와 권리를 실현하는 데에 한계를 보이는 것 같다. 특히 세계금융위기 이후 최소한의 자유조차 누릴 수 없는 사람들의 불평등과 격차문제는 단기적으로 해소될 가능성이 희박해 보인다.

그런데 기본소득(Basic Income)은 기존 복지국가와는 매우 이질적인 대안적 체제 구상으로서 노동력의 탈상품화를 더욱 철저히 추진하여 개인의 진정한 자유를 실현하려한다. 개인단위로 무조건 지급하므로 복지사각지대를 해소할 수 있는 유력한 대안으로 주목받고 있다(新川, 2010). 기본소득을 운용하는 데에는 자산조사도 필요 없고 근로능력 여부도 문제 삼지 않으므로 시민권에 근거한 일체의 선별을 허용하지 않는 보편적 소득보장이 가능하다. 하지만 현실에서 완전한 기본소득을 도입한 국가는 아직 출현하지 않았다. 오히려 현실적으로는 모든 조건의 철폐를 목표로 하기보다는 보편복지로의 이행을 위해 엄격한 노동의무와 자산조사에 익숙한 선별적·잔여적 소득보장제도를 보다 유연하게 개혁하는 정책 소재로서 의의가 크다고 생각된다. 그렇지만 기본소득제는 무엇보다 소득보장제도를 비롯한 사회정책의 철학적 측면에서 만만치 않은 문제를 제기하고 있는 것은 분명하다.

이 글의 목적은 기본소득 관점에서 노동-복지와 시민의 권리에 관한 구상들이 소득보장과 관련하여 어떤 차원에서 논의되고 있는지 살펴보는 것이다. 기본소득의 스펙트럼은 매우 넓다. 기업의 경쟁력 강화를 위한 수단으로 주장하는 경영자적 담론도 인상적이지만, 필요와 성과에 따른 분배로¹⁾²⁾ 자본주의를 초월하여 공동체 사회로 가는 통로라 주장하는 진보적 관점은 더

1) 락노완(2007)에 의하면 자본 및 지대를 폐기하여 부가가치의 일정비율, 예를 들면 기존의 이자·배당·지

욱 급진적이다(곽노완, 2007). 기본소득이 실현되면 각자는 자신의 삶을 통해 무엇을 할지 선택할 수 있게 된다는 점에서는 좌우 모두 관점의 차이는 없다. 따라서 기본소득으로만 생활하기로 선택한 이들은 자신이 열정을 느끼는 일이나 사회적으로 유용하다고 생각하는 일을 혼자 혹은 여럿이 함께 하는 사회를 상정할 수 있을 것이다. 하지만 여러 가지 기본소득 구상들은 엄밀한 정책적 검증을 통한 과학적 도입에 관심을 두기 보다는 현재보다 더 나은 대안적 사회가 무엇인지 근본적으로 고민하고 탐색하는 사고실험에 가깝다. 따라서 기계적인 제도설계보다 개인의 소득확보에 대해 현행 제도와 차별되는 혁신적 아이디어 도출을 자극할 수 있다. 또한 기본소득의 ‘무조건성 원칙’은 소득보장에서 어떤 ‘가족’이 아닌 모든 ‘개인’에게 초점을 두지만 생산물의 배분에 대응하는 공헌 원리는 기본소득의 강력한 반대논리로 작동하므로 현실적으로 시민의 권리와 의무의 승인 정도에 따라 그 가능성은 달라질 수 있다.

이러한 문제의식에서 본 연구는 시민으로서의 권리와 의무에 대하여 기본소득을 어떠한 관계로 설정할 수 있을지에 대해 관련 논의를 중심으로 고찰하고자 한다. 구체적으로는 기본소득과 시민권을 둘러싼 담론과 비판을 분석적으로 고찰하고 무조건 받을 권리와 의무 이행과 같은 호혜적 관계도 살펴볼 것이다. 이를 통해 대안적 소득보장제도로서의 가능성과 실현 방향을 전망해보고자 한다.

II. 새로운 시민권과 기본소득

1. 복지국가 재편과 기본소득

복지의 권리를 논의할 경우에 시민권에 대한 고찰은 필수적이다. 권리중심적 시민권은 자기 결정과 선택 등 개인주의적 인간관과 사회관을 강조하는데(田村, 2006), 마샬의 시민적·정치적·사회적 권리와 같은 3단계 이론이 대표적이라 할 수 있다(Marshall and Bottomore, 1993). 여기에는 공공생활에 대한 참가의무는 없으며 법적 권리부여만이 강조되므로 사적 시민권이 초점이다(Kymlicka and Norman, 1995). 반면에 집합주의적 인간관이나 사회관에서는 의무 중심적 관점에 의해 공공에 대한 공헌이야말로 사람들의 올바른 모습이라 강조한다. 따라서 의무와 함께 시민적 덕성과 공공정신, 책임 등의 윤리규범이 수반된다. 물론 의무적이라 간주되는 활

대·연금 등에 해당하는 부분을 사회성원 전체에게 연령별로 균등 배분하는 것이다.

2) 곽노완(2007)에 의하면 필요에 따른 분배를 제외한 나머지 일정비율은 축적분을 제외하곤 기업별, 개인별 사업성과에 따라 분배하는 것이다.

동 내용이 특정하게 정해져 있지 않지만 정치참가나 국방, 취업 등 다양한 활동으로 설정할 수 있다.

복지국가의 사상적 기반을 구성하는 시민권은 최저한의 경제적 복지와 안전을 청구할 권리에서부터 시작하여 사회적 부를 나누어 가질 권리, 사회의 표준적인 수준에 비추어 문화 시민으로서의 생활을 보낼 권리에 이르기까지 광범위한 권리를 표방하고 있다(Vic George and Paul Wilding, 1976). 복지국가는 사회복지를 통한 공공이익을 동등하게 적용하기 위해서 권위와 통제능력을 가지고 사익을 추구하는 행위자로부터 공익을 사수하고 모든 시민에게 평등한 복지급부를 보장한다(Cox, 1998). 따라서 복지의 자격은 개인에게 보편적으로 부여되며 자격 취득이나 계속 유지를 위해 특별한 조건을 특정한 계층에게 별도로 부과해서도 안 된다.

그러나 이에 대해서 다양한 비판이 제기되었다. 신자유주의 관점에서는 노동을 통하여 자립하거나 가족을 상호 부양하는 전통적인 의무를 복지국가의 사회적 권리가 갉아 먹고 있다고 비난하며, 좌파 진영에서는 통제적인 복지국가가 억압당한 사람들의 진정한 자율을 부정하고 있다고 비판한다. 더욱이 전통적 좌파 일부는 시민권을 절대적으로 우선시하는데 반대하고 개인의 책임에 대한 도덕적 요구나 세대 간 의무에 대하여 재검토할 것을 요구하였다(Dean, 2002). 이런 논의들은 시민권 패러다임을 비판하는 것인데, 결국 복지국가가 개인의 사회적 의무를 회피하게 만들고 의지를 약화시키며 사회 활력을 잃게 만든다는 것이다. 따라서 시민권은 의무와 책임을 전제로 하는 워크페어로 연결되었다. 이전까지 복지급여는 보편적 권리로서 개인적 행위나 태도를 문제 삼지 않았지만, 시민의 지역사회에 대한 의무나 책임이 조건으로 연결되면서 개인 행태나 의지가 의심받게 되었다.

시민권 관점에서 지금까지의 복지국가 재편 축은 1980년대 신자유주의를 바탕으로 권리 중심적 시민권보다 취업 '의무'를 강조하는 방향에 무게가 실려 있었다(宮本, 2004). 이와 같은 영향으로 유럽의 경우 좌파 진영에서도 사회적 권리를 수정하여 의무를 강조하는 견해가 등장하면서 권리 중심 패러다임이 변화하는데 큰 영향을 미쳤다(Hobson and Lister, 2002).

그러나 시민권의 무게중심 이동과 달리 '기본소득'은 개인의 권리를 중시하며 실질적 자유(real freedom)를 강조한다. '근로나 혼인, 재산, 사회적 속성 등을 묻지 않고 모든 개인에 대하여 일률적인 최저한의 필요소득을 지급하는 구상'(Fitzpatrick, 1999; 小澤, 2004)이므로 일체의 의무와 조건도 배격한다. 정액급부로 평등주의적 재분배를 지향하므로 개개인의 권리 중심적 소득보장이 주축이다. 물론 기본소득도 사회적 활동참가를 조건으로 하는 경우도 있지만, 그 경우에도 그것을 의무로 강요하지 않는다. 이 경우의 시민은 취업여부와 관계없이 사회적 활동만으로도 미래를 개척할 수 있는 능동적인 개인이며 자발적으로 기회를 선택하여 지역사회 질

서를 형성하고 경제발전에 공헌하는 주체이다.

결론적으로 기본소득은 복지국가 재편 논의에서 강조해 왔던 노동의무와 가장 급진적인 대척점에 그 위치를 위치하고 있다. 특히 탈생산주의 관점에서는 안정적 복지에 필수적인 생산이 더 이상 노동가치론에 의해 설명될 수 없을 정도로 변하여 삶의 전 과정을 통한 노동에 대해 지급하는 보상적 급여를 의미한다(은혜·연구공간L, 2010).³⁾ 다시 말해 생산주의 복지국가 체제 하에서는 더 이상 임금노동에 바탕을 둔 소득보장이 불안정해지므로 사회적 부의 생산에 기여한 시민 각자에게 국가가 사회적 권리로서 생활비를 제공하자는 것이다. 이런 관점은 기존의 생존권과는 다소 상이한 시민권의 재해석 가능성을 보여준다.

2. 기본소득과 새로운 시민권

복지국가와 기본소득 모두 기본목적은 시민의 생존권 보장에 있다. 문제는 생존권 보장의 관점과 비교하여 기본소득이 기존 시민권과 어떻게 다른가에 있다. 복지국가는 인권 중에서 가장 우선순위가 높은 생존권에 대하여 개인의 사유재산 보호라는 자유권 보장만으로는 그럴 수단이 없는 빈곤자나 약자의 생존 자유가 실현되기 어려우므로 사회적인 수단을 제공하여 생활을 보장하고 실질적인 자유를 실현하려는 것이다. 소위 시민권 보장의 대표적인 제도이다. 그런데 그런 권리는 기초생활보장 제도에서 알 수 있듯이 급여 청구권형이며 그 급여를 인정할 때에 청구권의 체크, 노동능력이나 자산조사가 이루어진다. 또한 사회보험 가입이나 취업, 교육과 훈련이라는 의무가 개입된다.

반면, 기본소득은 모든 사람이 시민 즉 공동체의 성원이라는 자격에서 급부를 받을 수 있으며, 그것을 자원으로써 자신의 생활스타일이나 인생설계에 자유롭게 이용할 수 있다. 권리에 대응한 의무는 없다. 어디까지나 사람들이 스스로의 생존을 기본소득이라는 명칭의 사적자산으로 자유롭게 추구할 수 있는 구도이다. 이처럼 시민권 보장이면서 거기에 자율의 보장이 가미되는 데에 중요한 차이가 있다. 기본소득은 권리보장으로서 새로운 위치와 내용을 가지는 '새로운 시민권'이라 생각된다.

하지만 급여에 조건을 요구할 의무는 아니라도 아무것도 없다면 협동적이며 호혜적인 활동은 생겨나지 않을 수 있다. 그것들이 형성되기 위해서는 시민의 새로운 자유와 책임으로 지탱

3) 여성의 일로 분류되어 왔던 돌봄 노동 등이 점점 중심으로 되고 그 정동적 노동으로서의 특질로 인하여 오늘날의 생산은 상품생산에 그치지 않고 삶의 형태와 관계들에 의한 생산으로 확장된다. 노동시간과 삶의 시간을 구분하기 어려워지므로 자본은 노동의 여성화가 가져올 시간적 자율을 통제하기 위해 노동유연화를 극단적으로 밀어붙여 불안정하게 만든다. 노동시간과 비노동 시간의 구분이 사라진 상태에서 언제나 노동할 준비가 되어 있도록 만든다. 이른바 불안정한 비정규직 노동의 확대라 할 수 있다.

되는 공동체가 형성되고 강화되어야 한다. 의무는 자유와 함께 협동을 위한 자각과 책임을 가지는 것이다. 그리고 그에 어울리는 자각과 협동을 기르는 사회시스템을 함께 발달시키는 게 불가피하다. 다시 말하면 기본소득과 같은 새로운 시민권의 성립이 가능하기 위해서는 새로운 사회원리에 대한 인식이 필요하다. 왜냐하면 새로운 시민권은 오늘날의 생활을 지배하고 있는 시장원리와 그것을 수정·보완 하는 공권력에 의한 계획원리에 더하여 시민적인 연대 기반이 되는 협동원리 위에 만들어지는 권리이기 때문이다. 협동원리는 개인의 생존의 자유 하에서 공동체 시민의 자각과 협동을 키우는 제3의 원리라 해도 좋다. 복지서비스 분야에서는 시장으로부터 구입하는 복지나 공공에 의해 제공되는 복지가 아니라, 시민 자신이 지역사회에서 '참가하는 복지' 체제로 복지NPO나 생활협동조합 등을 적극적으로 키워나가는 활동이 될 것이다.

빈곤퇴치를 위한 노력에서 소득급여나 식료나 의료서비스 등을 제공하는 제도정비를 강조할 것인가. 그렇지 않으면 사람들이 빈곤에 빠지는 것을 스스로 방지하는 생활기반을 형성하기 위하여 사회적 차별 해소나 지위개선, 교육기회, 노동능력, 보건의식 향상과 같은 환경조성에 역점을 둘 것인가. 보험/부조형 사후적 복지급여만으로 사람들 사이의 불평등을 진정으로 해소하거나 생활의 자율을 실현하는 데에 이르지 못하며 개인이 가진 고유 가치와 그것을 담당하는 잠재적 제반 기능을 높이는 것이 중요하다. 소위 '복지의 성과'보다 '복지의 자유'를 키워나가는 잠재능력 개발의 접근이 필요하다. 권리-의무가 매칭되거나 의무만이 강조되는 호혜적 관계를 초월하여 시민권의 새로운 이해가 요청되는 것이다. 기본소득은 사후적 생존보장이 최종목적이 아니며 자율적인 생활에의 출발선 확보를 목표로 노동 없는 급여자격을 보장하려는 것이다.

Ⅲ. 기본소득과 호혜성

1. 노동의 변용과 기본소득

모든 개인에게 평등하게 소득을 획득할 자격이 어떻게 인정될 수 있는가? 자유로운 개인은 동등하게 자기존엄을 추구할 수 있어야 한다. 그렇지만 현실 사회에서 태어나면서부터 생기는 환경차이나 사회계층 차이에서 생기는 불평등을 방치하고서는 동등한 선(good)-자기존엄-이 추구될 수 없다(Rawls, 2001). 특히 자본주의 사회에서 자기존엄을 위해서는 일자리나 직업을 통해 소득을 얻는 게 필수적이며 노동을 통해 사회적 협동에 참가하는 것도 시민의 권리이자 의무라 할 수 있다. 그렇지만 글로벌한 사회에서 그런 기회는 희소성을 띤 재화가 되고 있으며

징벌적 요소를 가미하여 강제적 소득보장 기회를 제공하는 것은 시민의 자기존엄을 해치므로 바람직하지 않다(Rawls, 2001). 따라서 새로운 노동에 대한 관점이 필요하다. 노동시장 중심으로만 생각하면 의무적인 노동이 오히려 다양한 사회활동들의 가치를 배제하게 된다. 권리란 자기존엄을 위해 아무런 조건 없이 사회참가로 연결되는 기반이 되어야 하는데 권리-의무를 계약관점으로만 생각하면 불가침성을 침해하게 된다.

막스베버는 자본주의 정신은 직업노동을 천직으로 간주하고 신앙의 증거로 하는 프로테스탄티즘의 세속적 금욕논리에 기초하고 있다고 하였다. 그런데 금욕적 노동, 노동윤리의 내면화는 부르조아의 경우에는 신앙에 의해 자발적으로 이루어졌지만, 가혹한 노동을 강요당하는 노동자의 경우 금욕윤리는 외부로부터 강제되어야만 하는 것으로 보았다. 노동규율의 강제적 내면화는 노동은 기쁨이며 인간의 본질이며 신성한 것이라는 이데올로기 교화에 의해 노동자 사이에 확산되었다고 한다(今村, 1998). 고대 사회에서 노동은 경멸의 대상이었던 적도 있었지만 21세기의 노동은 매우 다양하게 변하고 있다. 우리들이 상식적으로 알고 있던 노동관은 근대에 사회적으로 구축되었다는 점을 확인하고 노동을 의무화하려는 강박관념에서 조금이라도 자유로워질 필요가 있다.

우리나라의 사회보험이나 공공부조도 근로를 중심으로 한 제도운용과 일자리 연계 급여제공 등 근대적 노동관에 기초하고 있다. 자본주의에서 생계는 시장 경제활동으로 획득한 소득을 통해 유지되므로 노동은 생활의 개인책임을 위해서도 필요하다. 그런데 선진 각국의 생산성 증가는 역사적으로 축적되어 온 사회적·문화적·지적 자본에 의거한 바가 크며 특히 오늘날의 생산성은 물질적 기초뿐만 아니라 인간적 접촉과 상호작용에 기인하는 요소가 커지면서 노동 가치의 척도는 불확실해지고 삶의 시간 전체를 통한 노동이 확산되고 있다. 시장에서 상품화된 노동은 가치를 충분히 보상받지 못하고 더 이상 가족의 생계를 감당하지 못한다. 그것을 보완하는 소득보장 시스템도 효과적으로 작동되지 못하고 있다. 따라서 시장과 단절된 자율적 노동을 통해 생산 활동을 보장하고 생활 임금을 기본소득으로 획득하자는 것이다. 이때 노동은 생득적 권리로서의 주체적 노동이라 할 수 있다. 즉 시민 각자는 역사적으로 축적된 모든 공통적인 부(commonwealth)로부터 생산에 기여해 온 대가로서 소득을 받을 권리를 가진다. 빈부격차가 확대되고 일하고 싶어도 일할 수 없는 사람들이 늘어나고 있는 오늘날 ‘행복과 번영에 이르는 길은 조직적으로 일을 줄여나가는 데에 있다’는 러셀(Russell)의 주장(Russell, 1966)은 자본주의가 축적해 온 부의 일부를 모든 사람들이 살아갈 수 있는 소득으로 활용하자는 제안으로 들린다.

2. 기본소득과 호혜성(Reciprocity) 원리

노동의 변용은 기본소득을 받을 권리를 정당화할 수 있는 근거를 제공한다. 그렇다면 의무를 요구하지 않는 권리로 받을 수 있을까? 이를 위해서는 확장된 시민권 또는 대안적 시민권에 대한 승인이 필요한 데 호혜성의 다양한 해석을 통해 그에 대한 실마리를 얻을 수 있다.

화이트(White)는 기본소득과 관련하여 호혜성을 논하면서 ‘사회적 생산물을 기꺼이 공유하려는 시민은 지역사회에 대하여 상응하는 생산적 공헌을 할 의무를 가진다(White, 2003)’고 하여 상호간의 교환을 통한 이해관계로 해석하였다. 즉 교환의 각 당사자는 상대방으로부터 얻은 것을 갚아야 할 의무와 자신이 베푼 것을 되돌려 받아야 할 권리를 모두 가지므로 상호간의 호혜적 행위에 의해 성공 여부가 좌우 된다(이명현, 2010).

특히 샬린스(Sahlins)는 호혜성에서 도덕적 의무감을 핵심으로 보고 세 가지로 구분하였다. 즉 ① 일반적(generalized) 호혜성, ② 균형적(balanced) 호혜성, ③ 부정적(negative) 호혜성이다(최종렬, 2004 재인용). 이 유형을 소득보장 제도와 관련하여 해석하면 복지국가 재편기의 소득보장은 워크페어나 활성화와 같은 노동교환 위주의 ‘균형적 호혜성’을 주축으로 해 왔다고 생각된다. 하지만 자산조사나 노동의무 없이 지급되므로 도움이나 관용과 같은 ‘일반적 호혜성’ 논리까지 확장할 수 있다고 생각된다.⁴⁾ 이런 속성 때문에 기본소득은 잔여적·선별적 소득보장 제도에 익숙한 사회에서는 생산적·도덕적 양 측면에서 강력한 비판이 제기된다.

<표 1> 샬린스(Sahlins)의 호혜성 구분

	일반적 호혜성	균형적 호혜성	부정적 호혜성
이해관계	상대방의 이해관계 우선 고려	자신과 상대방의 이해관계를 동등하게 고려	자신의 이해관계 고려
보상의 즉각성	보상이 정해지지 않음	상대적으로 보상의 기간이 짧음	보상이 즉각적으로 이루어짐
보상의 등가성	정해지지 않음	등가적	부등가적
예	순수한 선물, 친절, 도움, 관용	혼인거래, 계약, 노동교환	값 깎기, 도박, 속임수, 강탈

자료: 이명현(2010). 시민권과 기본소득. 사회보장연구. 26(4): 433-457.

4) 호혜성 구분은 분석적 차원의 성격이 강하다. Sahlins 역시 이런 유형은 연속선상에 있다고 주장하고 실제로 다른 많은 사례들이 있음을 지적하고 있다(최종렬, 2004: 109). 그렇지만 필자는 복지국가 위기 이후 소득보장과 관련하여 권리와 노동의무의 등가성을 강조하는 호혜성은 ‘균형적 호혜성’에 해당한다고 판단한다.

대표적인 비판은 공헌 없이 지급하므로 무임승차를 인정하는 비도덕적인 제도라는 것이다. 그것은 공정한 게임의 룰이 아니며 나태한 자가 근면한 자를 착취하는 제도라는 극단적인 표현도 제기된다(Goodin, 2001). 반면 오페(Offe)와 같은 지지자들은 임금의 대가로 파는 노동 이외의 다른 사회적 활동에 노동을 사용하도록 활성화 시킬 것이라 반박한다(Offe, 1997). 또한 옹호자들은 다소 급진적이라 느껴질 수 있는 논리로 반비판을 제기한다. 민주주의 사회에서 자유의 가치는 절대적으로 소중하므로 어느 정도의 남용은 불가피하다는 것이다. 아무런 의무도 수행하지 않는 부정수급자가 발생할 수도 있지만, 그것이 곧 자유를 옹호할 가치가 없다는 것을 의미하는 건 아니다(Fitzpatrick, 1999). 무임승차를 이유로 자유로운 생활설계와 존엄을 추구할 개인의 권리(기본소득)까지 침해하면 더 큰 문제가 발생한다는 것이다. 오히려 임금노동이 다양하고 민주적인 사회활동에 참가할 기회를 제한하므로 의무만을 조건으로 삼는 호혜성 개념으로 기본소득을 부정하기에는 한계가 있다는 것이다.

아울러 호혜성에 대한 시민과 정부의 대등성에 대해서도 반론을 제기한다. 왜 정부의 공헌부족은 비판하지 않고 기본소득에 대한 권리만 문제 삼는가? 정책의 공정성을 위해서는 시민에게만 노동의무를 부과해서는 공평하지 않다. 만일 시민에게 강조하려면 정부도 그것을 지원하기 위한 의무를 완수해야 한다. 즉 ① 아동양육 지원, ② 충분한 임금보장, ③ 질 높은 충분한 일자리가 보장되어야 성립한다(Gutmann and Thompson, 1996). 정부가 이런 세 가지 의무를 지속가능한 방법으로 충분히 완수하지 못한다면 일방적으로 요구하지 말고 선별과 잔여의 소득보장으로부터 무조건성 강화 방향으로 개혁해 나가야 한다.

지금까지 논의들은 공통적으로 호혜성 관점의 변화를 전제로 하고 있다. 그렇다면 어떤 전망이 가능할까?

먼저 자산조사 조건 철폐는 고수하면서 무조건적 지불에 대한 조건을 일부 완화하는 것이다. 예를 들어 임금노동뿐만 아니라 학업이나 직업훈련, 가족의 케어노동 등에 대해서도 지급하는 것이다(Atkinson, 1996). 기본소득 지지자들의 대부분은 다른 정책수단과 조합된 형태로 제안하는 경우도 많다. 급부수준과 수급자격 등 기존 사회보장과 병행하여 재구성할 것을 제안하기도 한다. 무엇보다 중요한 것은 자본주의 사회에서 익숙한 ‘일하지 않으면 먹지 말라’는 노동규범으로 대표되는 균형적 호혜성에 대한 가치비중과 선호를 줄여나가는 것이다. 규범적으로는 조건 없는 복지에 호의를 보일지라도 현 상황에서의 강고한 노동규범에 사람들은 익숙하다. 따라서 학습을 통해 선호를 점진적으로 변화시킬 맥락을 제공해야 한다(Offe, 2001). 서서히 경험하면서 익숙하게 만드는 제도설계가 필요하다는 것이다. 그런 점에서 브라질의 기본소득법(citizen's basic income law)⁵⁾은 최근 15년 동안의 점진적 변화와 경험에 의해 노동의무 수행

에 대한 인식변화가 초래되면서 기본소득의 정당화가 이루어지고 있는 사례라 생각된다. 그럴 경우 우리나라에서도 자산조사나 노동의무가 없는 소득보장 프로그램이 지속적으로 증가하면, 확장된 호혜성을 경험함으로써 오펜(Offe)의 구상과 같은 기본소득형 제도의 접근이 가능하다는 것이다. 과연 그것이 가능할까? 확장된 호혜성 개념을 전제로 기본소득은 어떤 가능성을 가지고 있을까? 그에 관련된 논의를 살펴보자.

IV. 가능성을 둘러싼 담론과 제도적 실현방향

1. 분배하는 최소복지국가의 가능성

1980년대 중반 유럽에서 시작된 기본소득 운동은 좌파에서 우파에 이르기까지 다양한 스펙트럼이 있다. 기본소득을 지속가능한 대안사회의 원리로 적극적으로 수용하는 좌파의 입장과 달리, 우파는 자본주의 내에서 작동하는 현실적으로 수용 가능한 기본소득을 주장한다. 기본소득이 생산성 향상, 실업률 감소, 시민의 자유 확대에 기존 복지국가보다 유리하다는 입장므로 현행 소득보장제도의 재구축보다 자본주의 장점을 최대한 살리는 형태로 도입하는 데에 관심이 있다고 할 수 있다. 특히 자본주의 기본소득의 실현 가능성에 대해서 2006년 독일 기업가 베르너(Werner)는 인상적인 논의를 전개하였다.

베르너는 독일의 경우 기존 연금·실업연금·사회보조금·자녀양육보조금·주택보조금 등을 통합하면 모든 시민들이 연령별로 균등하게 1인당 매달 800유로(당시 환율로 원화 약 100만원)의 기본소득을 받을 수 있다고 주장하였다(곽노완, 2007). 이는 추가적인 재원조달 없이 가능한 금액이며 지금의 다양한 현금 급부형 사회복지제도가 기본소득으로 통합되면 연간 1000억 유로(당시 원화로 약 125조원)를 절약할 수 있어 재원이 더 늘어난다. 기존 연금과 실업연금 등은 심사과정과 공무원들의 인건비와 사무실 유지비 등에 연간 125조원이나 소요되었지만, 매월 일정금액이 통장으로 자동 입금되는 형태로 기본소득을 지불하면 관료제도 운영을 위한 행정 관리 비용은 거의 들지 않는다. 시민들도 각종 심사서류와 신청서를 준비하느라 자유 시간을

5) 1996년 사회교육적 행동계획을 위한 최소소득제를 도입하는 법을 거쳐 2004년 5년 이상 거주한 외국을 포함한 모든 브라질 시민을 포괄하는 프로그램(Bolsa Familia)으로 점진적으로 확대되었다(Suplicy, 2010: 162-165). 자녀의 취학과 예방접종 등 자녀양육 활동을 수급의 전제로 삼아 개인당 최소소득을 지급하므로 의무가 부정되지 않는다. 현재 브라질 인구 4명당 1명꼴로 수혜자이며 문맹·질병퇴치와 경제성장과 같은 효과를 얻고 있다. 법 규정 속에 '가능한 예산범위 내에서'란 규정이 설정되어 있어 완전한 기본소득으로 정착되고 있지 못하다.

낭비할 필요가 없다. 요컨대 기본소득을 세울 인상 없이 당장 실행할 수 있다는 것이다. 물론 서유럽 대부분의 국가들도 현재의 사회복지비를 합리화하면 독일과 유사한 금액의 기본소득을 모든 시민에게 당장 지급할 수 있으며 기본소득을 자본주의 안에서도 철저히 실현할 수 있다고 주장한다(곽노완, 2007 재인용).

또한 모든 직접세를 폐지하고 모든 세금은 부가가치세로 단일화해야 한다고 주장한다. 그 긍정적 효과로 상품 생산가격은 40% 가까이 감소한다. 왜냐하면 이미 생산과 연루된 임금소득세, 연금부담, 법인세 등 직접세가 매출액의 40%정도를 차지하기 때문이다. 이렇게 되면 수출 가격은 부가가치세를 제외한 생산가격에 따라 정해지므로 가격이 인하되면서 생산은 급격히 늘어날 것이라고 한다. 그러면 당시 독일에서 500만 명에 이르는 실업자는 크게 감소시킬 수 있다고 한다. 반면 생산가격 대비 16%에 달하는 부가가치세를 매출액 대비 50% 수준까지 단계적으로 인상한다. 세금이 소비세로 집중되면 생산가격 하락과 지하경제 축소로 생산을 증가시키면서도 상품가격에는 이미 직접세 부담이 전가되어 사실상 50% 이상의 세금이 포함되므로 물가상승은 초래되지 않는다고 주장한다. 임금노동자는 기본소득을 추가로 받으므로 소득과 구매력은 오히려 증가한다. 반면 자본가와 고소득 자영업자는 절대적으로 규모가 큰 소비세로 납세부담이 크게 증가하므로 부의 재분배 효과는 오히려 커진다고 주장한다. 경쟁력 강화와 생산력 회복을 통해 실업률은 낮아지고 사회보장의 기반은 튼튼해져 결과적으로 시민들의 복지는 더욱 향상될 것이다. 노동의 목적을 이윤창출의 전제조건으로 하므로 탈노동-복지는 궁극적 관심이 아니다. 하지만 기본소득으로 수출경쟁력 극대화과 함께 재분배를 더욱 강화하려는 이러한 관점은 복지국가와 같은 거대 관료체제 없이 분배와 생산성을 강화하여 시민복지를 향상시킬 수 있다는 것이다. 따라서 시민생활에 가능한 적게 개입하는 복지국가, 즉 '분배하는 최소복지국가'의 가능성을 믿는 담론이라 할 수 있다. 성장전망이 불확실하고 지난 10여 년간 고용의 질이 악화되고 있는 우리나라 현실⁶⁾에서 베르너의 기본소득 모델은 생산 확대를 통해 복지문제와 일자리를 해결하려는 사람들에게는 매력적인 소득보장제도의 대안이 될지도 모른다.

6) 2012년 전체 취업자 대비 임금근로자는 71.8%, 10년 전(65.1%)보다 6.7% 커져 OECD 평균 83.8%에 근접해졌다. 그러나 비정규직은 2003년 32.6%에서 2012년 33.3%로 늘어난 반면 정규직은 67.4%에서 66.7%로 줄었다. 비정규직이면서 중위소득의 50% 미만의 일자리는 2003년 8.3%에서 지난해 11.1%로 2.8% 증가했다. 비정규직이지만 소득 수준이 높은 일자리는 3.9%에서 3.0%로 0.9% 줄었다(전해영·조규림·오준범, 2013).

2. 탈노동-복지 패러다임의 구축 가능성

기본소득은 근로소득 세액공제(EITC)와 같은 최소소득보장 제도와는 다르게 노동의무로 부터 완전히 벗어나 있다. 그것을 가장 급진적으로 해석할 경우, 탈노동 유토피아가 가능하며 자본주의를 통해 꼬뮌주의까지 이를 수 있다(A Capitalist Road to Communism). 빠레이스(Parijs)는 자본주의하에서도 노동·자본·자연(토지)을 제공하지 않는 사람들도 다른 소득과 상관없이 조건 없는 사회소득(social income)을 지급받을 권리를 가진다고 주장한다. 기존에 많은 소득을 올리는 사람들도 추가적으로 받을 수 있으며 급여수준은 나이와 핸드캡 수준에만 좌우된다(van der Veen & Parijs, 2006). 모두에게 추가적인 소득이므로 노동유인을 감소시키지 않으며 노동소득세를 내는 사람이 늘어나므로 노동자들 각자의 조세 부담도 줄어줄 것이라 예상된다. 제대로 보상받지 못하던 노동에 내물리는 절대적 빈곤층이 사라질 것이므로 해당 노동자의 임금을 인상시킬 것이다. 반면 추가적 보편급여를 받으므로 매력적인 노동은 적게 보상되어도 지속적으로 수용될 수 있다(곽노완, 2006). 시장과 독립된 생활비를 얻음으로써 정규직과 비정규직의 연대를 강화시키고 비정규직의 협상력이 증대된다. 육아나 가사, 자원봉사 등 기존의 무급노동이나 활동에 대해서도 생활비를 제공하므로 사회적 참가와 민주주의가 촉진될 것이다. 이렇게 되면 개인은 각자 원하는 노동을 하게 되고 노동이 자유시간과 구분되지 않는 사회, 즉 강요된 노동-복지패러다임으로부터 자유롭게 일을 선택하고 복지를 향유하는 사회로 삶의 질을 전환할 수 있다고 한다.

우리나라에서도 실현 및 지속가능성을 고려한 자본주의 대안모델과 관련된 담론이 있다. 그것은 필요에 따른 분배와 성과에 따른 분배 모델이다. 즉 자본 및 지대를 폐기하여 부가가치의 일정비율(예, 기존의 이자·배당·지대 및 연금 등)에 해당하는 부분을 사회성원 전체에게 연령별로 균등분배하고 나머지 일정비율은 기업별·개인별 사업성과에 따라 분배하자는 제안이다(곽노완, 2007; 심광현, 2011). 모든 생산수단의 전 사회적 소유와 모든 사회성원의 직간접적인 생산기여에 기초하여 기업별 사업성과의 일정비율을 사회적으로 자동 귀속시킨 몫이다. 직접세든 간접세든 사후적인 세금을 재원으로 하지 않으므로 거대한 관료기구가 필요하지 않다. 노동유인은 더욱 커지게 되며 궁극적으로는 50%의 노동성과 소득과 50%의 기본소득⁷⁾을 지향한다. 노동유인과 사업성과가 극대화되면 사회성원 전체에게 연령별로 균등 분배되는 기본소득도 더불어 증가할 것이다. 이른바 노동의무 없이 경제와 기본소득의 선순환이 이루어지는

7) 곽노완은 이를 '사회연대소득'이라 칭하고 있다. 그가 2005년 GDI(국내총소득)와 2006년 사회복지예산에 기초하여 계산한 '사회연대소득'은 1인당 매월 49만 4천원에 이른다(심광현, 2011).

것이다. 2012년 기준으로 계상된 한국형 기본소득모델은 ‘지급액은 오로지 연령에 의해서만 차이가 나며, 어렸을 때는 연간 400만원을 받다가 55세 이상이 되면 연간 800만원을 받으며, 65세 이상이 되면 연간 900만원을 받는다. 기본소득 도입과 더불어 비정규직을 제한하고 최저임금 제도를 개선한다. 그리고 매년 명목 GDP 증가율만큼 최저임금과 기본소득을 인상’할 것을 제안한다. 또한 무상교육과 무상의료를 전제로 19세미만의 청소년은 부모에게 지급하고 5년 이상 장기거주 외국인에게도 지급한다(강남훈, 2010). 하지만 기본소득 이후에도 장애인에 대한 현금보조나 현물보조, 이동권 등은 지급 수준보다 훨씬 강화되어야 하며 교육, 의료, 생태환경, 통신, 교통, 맑은 물과 공기까지 보편적으로 향유할 수 있는 현물복지로 전환되어야 한다고 강조함으로써 사회정책적 기능조정까지도 제안하였다(곽노완, 2010).

그러나 기본소득의 무조건성은 실현성이 낮다고 보고 탈노동 수위를 낮추어 가능성을 높이는 주장도 있다. 이른바 참가소득과 시간제한형 기본소득이다. 참가소득은 기여와 공헌을 임금노동뿐만 아니라 교육, 훈련, 돌봄노동, 자원봉사 등으로 확장하여 지급하는 것이다(Atkinson, 1996). 즉 사회적으로 의미 있는 활동을 조건화하는 것으로 호혜성의 다양화를 통한 탈노동의 권리를 실현할 수 있다. 그렇지만 의미 있는 공헌과 기여활동에 대한 증거가 필요할 것이며 그를 위한 행정비용이 막대해질 우려도 있다. 하지만 노동에 대한 다양한 해석을 통해 소득보장에서 탈노동-복지 패러다임의 폭을 오히려 더 넓힐 수 있다는 장점이 있다. 다음으로 시간제한형은 무조건적 소득을 받을 수 있는 권리를 안식년(sabbatical years)제도와 같이 일정기간 동안 계좌(time account)를 예치하여 필요할 때 인출하여 사용하는 것이다. 시간계좌를 남용하지 못하도록 할인(discount)이나 이자(interest) 방식을 조건으로 할 수 있으며 노인이 될 때까지 사용하지 않거나 잔고가 남을 경우 노령연금에 추가하는 형태로 프리미엄을 제공할 수도 있다(Offe, 1997). 이 구상은 기본적으로 모든 시민은 자신의 시간을 휴식이나 교육, 돌봄, 기술훈련 등에 자유롭게 사용할 권리를 가지고 있다는 것이다.⁸⁾

우리나라의 경우에 그 동안에 계속 주류적 관점으로 승인되어 온 노동-복지 패러다임이 소득보장의 사각지대를 지속적으로 축소하면서 생존의 자유를 확대해 왔는지에 대해서는 의문스런 생각이 든다.⁹⁾ 오히려 ‘보편주의’의 보편화를 위해서는 기본소득과 같이 급진적으로 패러다

8) 고용정책의 성격이지만 이와 유사하게 일정기간 급부를 제공하는 형태로 스웨덴의 근로안식년(프레야: friär)제도를 들 수 있다. 2002년부터 2006년 9월까지 운용된 이 제도는 노동자에게 장기휴가(3개월-1년)를 부여하여 인격발전이나 능력개발의 기회를 제공하고 대체요원을 고용하여 실업자에게 재취업 기회도 제공하였다. 2006년 행해진 총선에서 우파연합 정부가 탄생하면서 이 제도는 중단되었다(이명현, 2007).

9) 예를 들어 2006년 76.1%의 정규직 근로자(직장)의 국민연금 가입률은 2011년 79.1%로 소폭 상승하였는데 비정규직 근로자의 경우 2006년 이후 정규직의 거의 절반수준인 38.2%에 고정되어 있다(김교성, 2013). 또한 18~59세 51.4%(1685만 6000명)가 국민연금 사각지대라는 추계도 제시되었다(김원섭, 2013). 기초보장제도는 2014년부터 맞춤형 개별급여로 시행될 예정인데 중위소득 30%이하 수급자는 140만명에

임을 전환하는 소득보장이 더 효과적일 수 있다.

3. 제도적 차원의 실현 방향

기본소득이 도입되면 자신이 원하지 않으면 일을 하지 않아도 살 수 있고, 원하면 스스로 선택하여 할 수 있는 '실질적 자유(real freedom)'를 획득할 가능성은 증가한다(Van Parijs, 1995).¹⁰⁾ 그를 위해서 기본소득의 무조건성은 중요한 원리인데 그 제도화 단계를 피츠패트릭은 사회보장의 수경→사회보험+과도적 기본소득→참가소득→부분기본소득→완전기본소득(Fitzpatrick, 1999)으로 제시하고 있다. 제도적 차원의 실현방향은 시민의 지위에 따라 달라지고 가시적인 기술적 요인과 비가시적인 정치적 요인에 의해서도 영향 받는다(Bentham, 2006).

첫 번째로 시민 지위에 따른 제도화 전략을 활용하여 일급시민 위주의 재분배 정책을 초점을 두는 폐쇄적 시민권에 대비하여 배제된 시민까지 포섭하는 통합적 제도를 고려한다(福原宏行, 2007). 기본소득은 사각지대나 자격에서 벗어난 시민까지 모두 지급할 수 있으므로 후자의 관점을 적극적으로 반영한다. 즉 제도적 복지의 주류에서 배제된 장애인과 아동, 노인뿐만 아니라 실업위기에 몰린 청년층까지 포섭하려는 입장에서 복지국가의 자유화 전략과 맥락을 같이한다. 따라서 아동·노인·장애인·청년 중심의 부분적 기본소득으로 제도화 하는 방향을 도출할 수 있다.

그런데 현재 우리나라는 다문화가 공존하는 사회이며 글로벌 경제에서는 국적을 초월하여 생산 활동이 진행되므로 난민이나 이주민을 포함한 모든 개인까지 차별 없는 재분배와 시장접근을 승인하는 트랜스내셔널(transnational)한 통합전략까지 고려해야 한다. 이행 경로로서는 베르너나 빠레이스, 광노완 등의 완전기본소득 모델까지 연결될 가능성까지 열어 놓아야 한다. 시민의 권리로서 완전한 무조건성을 강조하면 종착지는 트랜스내셔널한 통합을 지향하는 기본소득이 될 것이다. 부분적이든 전면적이든 기존 제도보다 시민의 의무와 공헌 범위는 더욱 다양하게 확장할 수 있다.

서 220만 명으로 증가한다. 중위소득 50% 이하의 차상위계층도 438만명(현 340만명)으로 늘어나게 되지만 40% 이하 대상자에게만 생계 및 의료비가 지급되므로 760만으로 추정되는 빈곤층(최병호, 2013)에 대해 단시간에 사각지대 해소는 어려워 보인다.

10) '실질적 자유' 사회는 법과 제도를 통해 개인의 안전이 확보되고 사회 속에서 자기를 소유할 수 있는 실질적 기회를 보장하는 사회이다. 굶어죽거나 아니면 비참한 일이라도 할 수밖에 없다면 거부의 자유는 없다. 자신이 원할 수도 있는 것 선택하기 위한 충분한 수단으로서 무조건 급부가 필요하다(Van Parijs, 1995).

<표 2> 시민의 지위와 사회통합전략에 따른 기본소득 방향

전략	시민지위	타겟	기본소득 방향
복지국가의 자유화	이급시민: 미숙년 청년, 여성, 고령자, 장애인 등	비정규직 실직자	부분 기본소득
트랜스내셔널(transnational) 통합	비시민: 외국인 노동자, 이주민, 난민	비정규직 실직자, 소수자, 불법체류자까지	완전 기본소득

자료: 福原宏幸. 2007. 社會的 排除/包攝と社會政策. 東京:法律文化社. 90 참조로 재구성

두 번째로 제도 기술적 내용과 관련하여 ‘누구를 대상으로 어느 정도 지급을 선호하는지’에 대해서이다. 모든 개인에게 충분한 액수 지급이 원칙이지만, 우리나라의 경우 전문가 조사에서 등록 장애인(0.254) 과 1인당 최저생계비 수준(0.366)이 가장 중요한 대안으로 평가된 사례가 있다(이명현·강대선, 2011). 또한 현행 제도보다 빈곤해소 및 소득재분배 효과가 가장 큰 노인 중심 기본소득(94.67)을 우선하는 방안도 제시되었다(김교성, 2009).¹¹⁾ 그런 관점에 근거를 두고 생각해 보면, ‘최저생계비 수준에 해당하는 기본소득을 특정 인구학적 계층의 시민 개개인에게 조건 없이 지급’하는 방향으로 정리할 수 있다. 최근 우리나라에서 쟁점이 되고 있는 기초연금이나 양육수당도 자산조사/노동여부와 관계없이 특정 욕구를 표적으로 지급하는 아이디어란 측면에서, 앞으로 유사한 보편수당 프로그램이 대상별 맞춤형으로 확대해 가면 부분적 제도화로서 의의를 가질 것이다.

<표 3> 기본소득 도입에 상대적으로 중요한 대안

구분	도입을 위한 대안	상대적 중요도(순위)
급여수준 (0.217)	1인당 연간가처분소득의 50%수준	0.146(4)
	전체가구 중위소득의 60% 수준	0.213(3)
	최저임금수준	0.276(2)
	1인당 최저생계비수준	0.366(1)

11) 월별 지급액은 표준형(아동 30만, 어른 40만, 노인 40만), 노인중심형(아동 30만, 어른 40만, 노인 50만), 부분기본소득 I(아동 30만, 어른 30만, 노인 30만), 부분기본소득 II(아동 20만, 어른 20만, 노인 20만). (김교성, 2009).

구분	도입을 위한 대안	상대적 중요도(순위)
슈급자격 (0.336)	국내거주 모든 개인	0.230(2)
	15세 이상 29세 이하 청년	0.098(5)
	65세 이상 노인	0.211(3)
	18세 미만 아동	0.207(4)
	등록 장애인	0.254(1)

자료: 이명현(2010). 시민권과 기본소득. 사회보장연구. 26(4): 433-457.

<표 4> 기본소득의 빈곤완화 및 소득재분배 효과 (단위: %)

빈곤완화 효과	전체	노인	여성	아동	
시장소득	15.0	38.1	30.7	7.71	
공적이전 소득 후	6.9(54.00)	17.2(54.86)	13.3(56.68)	3.73(51.62)	
세금 납부 후	7.7(48.67)	18.1(52.49)	14.1(54.07)	4.40(42.93)	
표준형 기본소득 이전 후	1.4(90.67)	2.6(93.18)	3.4(88.93)	0.76(90.14)	
노인 중심형 기본소득 이전 후	0.8(94.67)	0.1(99.18)	1.0(96.74)	0.77(90.01)	
부분 기본소득 I 이전 후	4.1(72.67)	10.7(71.92)	9.5(69.06)	1.35(82.49)	
부분 기본소득 II 이전 후	7.5(50.00)	19.4(49.08)	16.3(46.91)	2.99(61.22)	
소득재분배 효과	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
시장소득	1.5	8.9	16.1	24.9	48.3
공적이전 소득 이전 후	2.5	8.3	13.5	20.1	55.3
세금 납부 후	2.3	8.5	13.6	19.9	55.3
표준형 기본소득 이전 후	4.1	11.3	18.0	24.8	41.5
노인 중심형 기본소득 이전 후	4.5	11.5	17.9	24.7	41.1
부분 기본소득 I 이전 후	3.6	10.9	17.8	24.9	42.5
부분 기본소득 II 이전 후	3.0	10.5	17.4	25.0	43.8

주 : 수치는 빈곤율이고, ()의 수치는 빈곤완화 효과임
 자료 : 김교성(2009). 기본소득 도입을 위한 탐색적 연구. 사회복지정책.36(2)

기본소득이 도입되면 확장된 호혜성이 제도화되었다고 할 수 있지만, 내용 구성은 사실상 정치적 이데올로기 환경에 따라 달라질 것이다. 즉 선택은 집합적인 의사결정에 의존하므로 현재 사회보장과 유사한 정책 제안·현상과의 경쟁 속에서 승리하여 지지를 얻어야 한다. 당위

성만으로는 보증할 수 없다. 정책선택은 규범과 신념에 관련된 ‘사실’ 뿐만 아니라 ‘인기’도 중요한 결정요인이다. ‘인기’는 ‘사실’과 전혀 별개의 것이지만, 정책에 대한 관심과 동의, 지지와 수용을 이끌어낼 수 있으므로 ‘위선의 균형’을 초래하는 해석이 우월해 진다.¹²⁾ 정치 부문(actor)은 그것에 대응하기 위하여 다양한 평가 기준을 활용하여 정책 활동을 수행한다(Offe, 2005). 각종 「인지적 차원」의 정보들을 활용하여 기본소득의 우수성에 관해 평가하고 문제를 얼마나 효과적으로 해결할 수 있는지 사실적 차원에서 설득할 수 있어야 할 것이다. 뿐만 아니라 기본소득을 선호하고 인기 있는 제도로 받아들이는 「규범적 차원」의 정통성 획득도 중요하다(Schmidt, 2002). 양 차원에서 인기 있고 올바른 정책답론이 정치 엘리트와 시민사이의 커뮤니케이션과 조정과정을 거쳐 높은 지지로 유통된다면 기본소득의 제도화 가능성은 더욱 높아지게 될 것이다.¹³⁾ 이를 위해서는 복지동맹을 통해 사회적 승인을 획득하기 위한 평등과 재분배의 정치가 필요하며 자본주의가 낳은 구조적 불평등에 대항하는 급진적 정치의 실현이 필요할 것이다.

V. 결론

시민권의 중심원리는 인간의 자유를 확대·심화하는 데에 있는데, 이 때 개인의 자유는 공정성과 사회적 책임의 공유에 의해 정당화될 것이다. 지금까지 논의에서처럼 기본소득은 개인의 실질적 자유 실현에 강점이 있지만 사회적 책임의 공유에는 호혜성에 위배된다는 비판이 제기되었다. 하지만 임금노동을 포함한 의미 있는 다양한 활동까지 호혜적 관계로 승인할 수 있으므로 시민권에 위배되지 않는다.

그러나 생산주의 복지국가의 재생을 전제로 폐쇄적 시민권에 바탕한 소득보장 개혁이 선호되면 기본소득 실현의 길은 요원해질 것이다. 우리나라는 사민주의 정치세력이 약하고 보수정당의 영향이 크며 사회적 일자리와 자활복지 등 취업과 연계된 복지정책이 강조되어 왔다. 복지제도 개혁방향은 현행 소득보장제도의 프레임 내에서 점진적으로 발전경로를 찾는 보수적·안정적인 전략이 주축을 이루어 왔다고 생각된다. 외형적 복지성과는 높게 평가하지만 국가개

12) 위선의 균형이란 ‘자신의 본래 신념과 부합하지 않는 정책을 실제로는 어쩔 수 없이 긍정하게 되는 틀’을 의미한다(Offe, 2005: 75). 애초부터 사용되는 빈곤의 덫, 의존문화, 국가실패 등과 같은 키워드는 위선의 균형에 일조한다. 예를 들면 ‘빈곤의 덫’은 적극적인 복지정책에 의해 오히려 증가되므로 개입해서는 안 된다는 해석을 제공한다.

13) Streek이 제시한 제도적 이행방향으로서 치환(substitution), 다층화(multilayer), 전용(conversion)이 활용될 수 있다

입 최소화와 가족책임에 의존하는 발전주의 패러다임을 한계로 보는 지적(김진욱, 2010), 소득 불평등 완화를 위한 보편적 소득보장 체계의 구축과 복지축소에 대응할 수 있는 신뢰정치를 강조하는 관점(김교성, 2013), 복지비 지출 증대와 아동수당 등 보편복지의 확대도입과 통합적인 제도 확충(채구묵, 2012)을 주장하는 개혁적 대안들이 제시되고 있지만, 공통적으로 보험료 및 소득/재산조건, 노동연계 복지의 제도적 틀 내에서 재구조화하려는 관점에 비중을 두고 있다. 보험/부조형 복지에 익숙해왔던 우리나라 현실에서 처음부터 무조건적 기본소득을 도입하기에는 정통성이 매우 약하다는 지적을 무시할 수 없다.

또한 재원에 대해서도, 도입예산 추계연구에 의하면 기본소득 모형에 따라 차이는 있지만 적게는 184조에서부터 많게는 290조까지 추정된다. 이 규모는 우리나라 소득보장 예산의 6~8 배에 이르는 규모이다(강남훈·곽노완, 2009; 강남훈, 2010; 김교성 2009; 서정희, 2010). 재원 확보는 기존 소득보장제도와 각종 세금 공제제도의 폐지·재편으로 증세 없이 가능하다고 추론하지만(Fitzpatrick, 1999; 小澤修司, 2008), 우리나라의 경우 조세정의와 호혜성에 기반한 재원 확보 구조를 전제로 노동소득 중심의 과세와 불로소득에 대한 과세강화, 복지세, 환경세, 복지확충 특별회계 도입 등 다양하게 제안되고 있다(김교성, 2009; 강남훈, 2010; 이명현·강대선, 2010; 오건호, 2011). 그렇지만 재원 확보가능성 여부가 자동적으로 제도 선택을 결정하는 건 아니다. 오페(Offe, 2005)의 지적처럼 ‘복지지출에 이타적인 이유를 제기하는 사람들과 실현 가능성을 이유로 지출에 반대하는 사람들 사이의 항상적 논쟁’의 선택에 따라 달라질 수 있기 때문이다. 아울러 경영자 단체와 노동단체도 중요한 장벽이 될 수 있다. 우리나라 대기업 경영자들은 아직 기본소득에 대한 관심이 없다. 노동단체도 부분적 관심을 보이고 있지만 확산되고 있지는 못하다. 양 단체는 사회보험제도의 장점에 특별히 집착하고 있다. 직역이 바탕이 된 사회보험이 소위 사회임금으로 받아들여지고 있기 때문이다. 기업경영자에게는 개인소득세나 소비세가 되고 지금까지 사회보험에 대한 법인부담이 모두 폐지된다면 부담경감의 이익은 매우 크다. 그 점을 감안하면 경영자 중에서도 탈사회보험과 기본소득을 지향하는 분위기가 확대될 가능성이 있다. 노동자는 사회보험폐지 등 기득권 불안요인이 되므로 신중한 태도를 계속 취할 가능성이 높다. 그러나 사회보험의 제도적 존속이 앞으로 점차 불안정하게 되면 언제까지 관망하게 될지 확신할 수 없다. 앞으로도 높은 조세부담에 대한 지지가 낮고 노동기피에 대한 혐오감이 강하게 유지되면 기본소득의 무조건성은 수정된 형태로 전개될 가능성이 크다. 예를 들어 노동-복지를 고수하여 일할 수 있는 시민은 제외하고 모든 아동과 청소년, 은퇴자 개개인에게 매월 일정액을 지급한다. 반대로 탈노동은 준수하면서 ‘모든 시민에게 교육·육아·취업준비·케어 등 필요에 따라 제한된 기간 동안 개인단위로 일정액을 지급한다. 이런 제안들은 정말 비현

실적인 ‘유토피아’인가? 기본소득의 빈곤 및 불평등 감소와 같은 소득지원 효과뿐만 아니라 개인의 선택이나 자율성 증가라는 매력적인 효과를 생각하면, 유토피아적 구상으로 시작한 소득 보장 개혁이 단편적(piecemeal) 형태로 변용된다고 해도 이후 출발점은 과거보다 한층 높아진 진보적인 수준이 될 것이다.

참고문헌

- 강남훈, 2012년 기준 한국형 기본소득 모델, cafe.daum.net/basicincome, 2010
- 강남훈·곽노완, 모든 국민에게 기본소득을, 민주노동정책연구원, 2009.
- 곽노완, 기본소득과 사회연대소득의 경제철학, 시대와 철학 제18권 제2호, 2007.
- 김교성, 기본소득 도입을 위한 탐색적 연구, 사회복지정책 제36권 제2호, 2009.
- _____, 한국의 복지국가, 새로운 좌표가 필요한가?, 사회복지정책 제40권 제1호, 2013.
- 김원섭, 복지사각지대 현황과 해결방안, 한국재정학회·한국조세연구원, 2013.
- 김진수, 국민연금의 합리적 역할발전과 과제, 한국사회보장학회 춘계학술대회 자료집, 2013.
- 노대명, 기초소득보장과 고용의 통합적 접근, 한국사회보장학회 춘계학술대회 자료집, 2013.
- 심광현, 기본소득, 노동(운동)과 문화(운동)의 선순환의 고리, 도시인문학연구 제3권 제1호, 2011.
- 오건호, 대한민국 금고를 열다, 레디앙, 2011.
- 은혜·연구공간L, 삶 정치적 기본소득을 위하여, 진보평론 제45호, 2010.
- 이명현, 유럽에서의 기본소득 구상의 전개 동향과 과제-근로안식년과 시민연금 구상을 중심으로-, 사회보장연구 제23권 제3호, 2007.
- _____, 시민권과 기본소득, 사회보장연구 제26권 제4호, 2010.
- 이명현·강대선, 한국에서의 기본소득 도입을 위한 우선순위 설정에 관한 연구-AHP 방법론을 적용하여, 사회복지정책제38권 제2호, 2011.
- 전해영·조규림·오준범, 최근 10년간 일자리 구조 변화와 특징, 현대경제연구원, 2013.
- 채구묵, 복지국가 유형과 소득불평등 및 빈곤율과의 관계, 비판사회정책 제37호, 2012.
- 최병호, 빈곤정책, 수요자 중심으로 개편되어야, 한겨레신문 오피니언면, 2013.
- 최종렬, 신뢰와 호혜성의 통합의 관점에서 바라 본 사회자본, 한국사회학제38권 제6호, 2004.
- 今村仁司, 近代の労働觀, 東京: 岩波新書, 1998.
- 武川正吾, シティズンシップとベーシック・インカムの可能性, 京都: 法律文化社, 2008.
- 福原宏幸, 社會的排除/包攝と社會政策, 京都: 法律文化社, 2007.
- 小澤修司, 座談會 워크フェア와 베이シック인カム, 시티즌십과 베이シック인카ムの可能性, 京都: 法律文化社, 2008.
- 新川敏光, 基本所得は福祉國家を越えるか, 現代思想 (38卷 8號), 2010.
- 田村哲樹, 베이シック인カム, 自由, 政治的 實現可能性. 自由への問い社會保障, 東京: 岩波書店, 2010.
- Atkinson, A. B., Income and Welfare State: Essays on the Britain and Europe, Cambridge : Cambridge University Press, 1996.
- Bentham, J., The IPPR and Demos: Think Thanks of the New Social Democracy, The

- Political Quarterly 77(2), 2006.
- Cox, CR, H., The Consequences of Welfare Reform, *Journal of Social Policy* 27(1), 1998
- Dean, H., *Welfare Rights and Social Policy*, New York: Prentice Hall, 2002.
- Fitzpatrick, T., *Freedom and Security: An Introduction to the Basic Income Debate*, London: Macmillan, 1999.
- Goodin, R. E., *Somthing for Nothing?*, in Cohen, J. and Rogers, J. eds., *What's Wrong with a Free Lunch?*, Beacon Press, 2001.
- Gutmann, A. & Thompson, D., *Democracy and Disagreement: Why Moral Conflict Can not be Avoided in Politics and What Should be Done about It*, The Belknap Press and Harvard University Press, 1996.
- Hobson, B. & Lister, R., *Citizenship in Barbara Hobson, Jane Lewis and Birte Siim eds., Contested Concepts in Gender and Social Politics*, Edward Elgar, 2002.
- Kymlicka, W. & Norman, W., *Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory in Beiner ed., Theorizing Citizenship*, State University of New York Press, 1995.
- Marshall, T. H. & Bottomore, T., *Citizenship and Social Class*, Pluto Press, 1993.
- Offe, C., *Wasteful Welfare Transactions: Why Basic Income Security is Fundamental in Guy Standing ed., Promiting Income Security as a Right: Europe and North America*, Anthem Press, 2005.
- _____, *Pathways from Here*, in Cohen, J. and Rogers, J. eds., *What's Wrong with a Free Lunch?*, Beacon Press, 2001.
- _____, *Toward a New Equilibrium of Citizen's Rights and Economic Resources?*, in OECD ed., *The Globalising Economy*, OECD Publishers, 1997.
- Russell, B., *Roads to Freedom*, London: Unwin, 1966.
- Schmidt, V. A., *The Future of European Capitalism*, Oxford University Press, 2002.
- Streek, W. & Kathleen T., *Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies in Wolfgang Streek and Kathleen Thelen eds., Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, 2005.
- Suplicy, E. M., *The Citizen's Basic Income: A very nice proposal for Brazil and Korea, Basic Income for All*, Seoul Basic Income International Confrence, 2010.
- Van der Veen & Parijs, *A Capitalist Road to Communism*, *Basic Income Studies*, 1(1), 2006.
- Van Parijs, P., *Real Freedom For All: What can Justify Capitalism*, Oxford University Press, 1995.
- Vig George & Paul Wilding, *Ideology and Social Welfare*, London: Routledge & Kegan Paul,

1976.

White, S., *The Civic Minimum: On the Right and Obligations of Economic Citizenship*,
Oxford University Press, 2003.

[국문초록]

사회복지정보 관련 입법 현황과 주요 쟁점

- 사회보장정보시스템을 중심으로 -

이명현

(경북대학교 사회복지학과 교수)

본 연구는 기본소득 관점에서 노동-복지와 시민의 권리에 관한 구상들이 소득보장과 관련하여 어떤 차원에서 논의되고 있는지 살펴보는 것이다. 구체적으로 기본소득과 시민권을 둘러싼 담론과 비판을 분석적으로 고찰하고 무조건 받을 권리와 의무 이행과 같은 호혜적 관계를 살펴본다. 이를 통해 기본소득의 가능성과 실현방향을 전망한다. 기본소득은 삶의 전 과정을 통한 노동에 대하여 권리로써 지급하는 보상적 급여이다. 모든 개인에게 평등하게 소득을 얻을 자격은 노동의 변용을 바탕으로 호혜성 원리의 확장을 통해 승인될 수 있다. 여기서 호혜성은 균형적 호혜성 뿐만 아니라 일반적 호혜성을 포함한다. 이를 근거로 기본소득의 가능성을 논의하는 담론은 우과 관점에서 분배하는 최소복지국가라 할 수 있다. 또한 좌파 관점에서는 탈노동-복지 패러다임의 구축이다. 제도적 실현 방향은 배제된 이급시민까지 포함하는 통합적 시민권에 근거한 부분적 기본소득이다. 궁극적으로는 모든 시민까지 포섭하는 트랜스내셔널 통합으로서의 완전기본소득이다. 제도기술적 전망은 최저생계비 수준에 맞춰 특정 인구계층에게 지급하는 부분기본소득이다. 실현 가능성에 영향을 미치는 요인은 높은 조세부담과 노동기피에 대한 혐오감, 노동계층과 경영자 집단이다. 기본소득의 매력적 효과를 고려하면 단편적 형태로 변용된다고 해도 과거보다 한층 높아진 진보적 수준이 될 것이다.

주제어: 시민권, 호혜성, 실질적 자유, 트랜스내셔널 통합, 노동의 변용

[Abstract]

Possibility of Basic Income and Neo-Citizenship

Lee, Myoung Hyun
(Kyungpook National University)

In this study, working from the point of view of basic income – I think of the concept of civil rights and welfare, about what is being discussed in any level associated with income security. This section describes the relationship mutually beneficial, such as the implementation of the rights and obligations to receive unconditionally with consideration analytically and criticism discourse over citizenship and basic income, for example. As a result, I have a view of the direction and implementation possibilities of basic income. Basic income is a compensatory payment to be paid as the right to work through the whole process of life. Entitled to the income equally to all individuals may be approved through extension of the reciprocity principle based on the transformation of labor. As well as balance basis reciprocity, reciprocity includes a general reciprocity here. Discourse on this basis, to discuss the possibility of Basic Income may take the minimum welfare state for dispensing from the standpoint of right. In addition, in terms of left-wing, de-labor-it is the construction of the welfare paradigm. Direction of the system implementation is a revenue partial basic based on the integrated civil rights, including up to second-class citizens were eliminated. In the end, is a full basic income as a transnational integration to inclusion to all citizens. System technical outlook is a partial basic income to meet the minimum cost of living level, and be paid to population specific layer. Factors that affect the feasibility is a management group disgust for work avoidance and high tax burden, and the working class. In consideration of the effect of attractive basic income, even if the transformation in the form of fragmentary, is going to be level progressive that even higher than in the past.

Key words: Social Citizenship, Reciprocity, Real Freedom, Transnational Inclusion, Transformation of Labour

재가노인지원서비스의 효율성 향상 방안 - 사례관리를 중심으로 -

김치영*

目 次

I. 서론	4. 전문적 사례관리 교육과 실적관리의 필요성
II. 이론적 배경	5. 서비스 대상의 협소
1. 재가노인지원서비스의 제도화 및 대상	IV. 재가노인지원서비스 효율성 향상 방안
2. 사례관리(case management)의 개념 및 의의	1. 사각지대 대상자 발굴
III. 재가노인지원서비스의 문제점	2. 지원인력의 확대 및 사례관리의 전문화
1. 재가노인지원서비스 제공기관의 한계	3. 실적관리 업무표준화 모델의 개발
2. 사업의 연속성	V. 결론
3. 지원인력의 부족	

I. 서론

오늘날 장기보호정책의 우선순위는 재가보호이다. “aging in place” 로 지칭되는 이 원칙은 신체적, 정신적 장애를 가진 노인들이 자기가 현재 살고 있는 곳에서 계속 생활할 수 있도록 적절한 보호와 서비스를 제공하는 것을 의미한다(Testler, 1996; 우국희, 2006, 재인용)

최근 우리나라에서는 노인인구의 급격한 증가로 인하여 시설복지 사업만으로는 노인들의 복지서비스에 대한 욕구를 충족시켜 주지 못하기 때문에 이에 대한 대안으로 노인장기요양 보험제도를 실시하게 되었다. 하지만, 노인장기요양보험법상 등급내에 들지 않는 기초생활수

기고일 : 2013. 09. 16, 심사일 : 2012. 10. 01, 게재확정일 : 2013. 10. 04

* 가야대학교 사회복지학과 교수

급 노인등 복지 사각지대에 있는 대상자들은 상대적으로 소외될 수 밖에 없었다.

과거에는 소위 중풍이나 치매와 같은 만성질환자에게만 장기요양보호가 필요할 것으로 초점이 맞추어져 있었으나, 최근에는 허약한 노인 또는 의존적인 상태의 노인, 생활상의 장애를 지닌 노인 등 보다 확대된 대상자의 일상생활 수행능력을 도와주기 위한 장기요양보호가 관심을 받기 시작했다(Levesque, 2010; 박인철 외, 2011, 재인용). 최근 노인복지 영역에서는 탈시설화(de-institution)와 노인들의 시설에 대한 부정적인 인식이 크게 늘어나고 있는 추세이다. 자신의 집과 친숙한 환경 안에서 살면서 필요한 보호를 받는 것이 좋다는 인식이 확대되고(양재국, 2010, 재인용)있다. 재정적인 측면에서도 노인들에게 시설에서의 보호보다는 지역사회 안에서 다양한 재가복지서비스를 제공하는 것이 비용을 절약한다는 주장이 크게 증대되고 있다(박인철 외, 2011, 재인용).

보건복지부에서는 2010년 3월 1일부터 재가노인복지서비스에 재가노인지원서비스를 추가하여 실시하게 되었다. 노인장기요양보험법 제도하에서의 재가노인복지서비스는 장기요양등급을 중심으로 진행되고 있어서 이에 대한 보완적 서비스로 재가노인지원서비스를 실시하게 되었다.

그리고 재가노인지원서비스의 목적이 경제적·신체적 이유로 독립적인 일상생활을 영위하기 어려운 노인과 복지사각지대 노인들에게 방문요양, 일상생활지원을 비롯한 각종 필요서비스를 제공함으로써 지역사회 내에서 건강한 생활을 영위하는 데에 어려움이 없도록, 예방적 복지 실현 및 안전망을 구현(보건복지부, 2011)하는 데 있다. 이러한 시대적 복지환경의 변화에 부응하여, 재가노인지원서비스는 사례관리 중심 서비스로 개입되는 것이 적절하다고 생각한다.

이러한 문제인식 아래, 현재 우리나라에서 시행되고 있는 재가노인지원서비스의 문제점을 분석하고, 사례관리적 측면을 중심으로 서비스 효율성을 어떻게 향상 시킬 것인가 하는 것이 본 연구의 목적이다.

본 연구는 국내외 연구논문, 학위논문, 통계자료 등을 중심으로 문헌고찰 방법으로 분석하였다.

II. 이론적 배경

1. 재가노인지원서비스의 제도화 및 대상

재가복지서비스란 취약집단인 노인들의 보호를 우선으로 한다는 원칙하에 발전해 온 가정

봉사원, 주간보호시설, 단기보호시설 및 방문간호서비스 등 지역사회 보호역할을 말한다(김정순 등 2003; 박인철 외, 2011, 재인용).

재가노인지원서비스의 제도화 과정은 다음과 같다. 1987년 한국노인복지회 및 은천노인복지회에서 가정봉사원 파견사업을 시범 실시하였고, 1989년 12월 제1차 노인복지법 개정시 “가정봉사사업”, “재가노인”이라는 용어를 처음 사용하게 되었다. 1991년부터 가정간호사업, 1992년부터 주간보호사업, 단기보호사업 등 여러 가지 형태의 재가노인복지사업을 시작하게 되었다. 따라서 1992년에는 정부가 사회복지관 부설 재가복지봉사센터를 설치하는 사업에 예산을 지원하게 되었다. 1993년 12월 제2차 노인복지법 개정시 “재가노인복지”라는 용어를 명시하게 되었다. 1997년 노인복지법의 개정으로 노인복지시설의 종류를 노인주거복지시설, 노인의료복지시설, 노인여가복지시설, 재가노인복지시설로 세분하여 재가노인복지시설을 명문화함으로써 본격적으로 재가노인복지사업을 실시할 수 있게 되었다.

2003년 1월 중산·서민층 노인보호를 위한 “실비주간보호사업”을 실시하게 되었고, 2004년 노인복지법 개정으로 노인학대방지과 노인인권보호를 위한 노인보호전문기관이 추가되게 되었다. 2005년부터 재가노인복지사업 운영을 “지방이양 사업”으로 추진하게 되었다. 2007년 8월 개정된 노인복지법 제38조에는 재가노인복지시설의 종류를 주·야간보호시설, 단기보호시설, 방문요양시설, 방문목욕시설, 그밖에 보건복지부령으로 정하는 서비스로 분류하고 있다. 2008년 7월부터 노인장기요양보험법의 시행으로, 가정봉사원파견 사업은 방문요양시설로 통합되어 변경·신고하도록 하였다(보건복지부, 2011: 100). 그리고 2010년 3월 1일 재가노인지원서비스가 신설되었다.

재가노인복지서비스는 방문요양서비스, 주·야간보호서비스, 단기보호서비스, 방문목욕서비스, 방문간호서비스, 재가노인지원서비스 등으로 구성되어 있다. 이들 여섯 가지 서비스 중 재가노인지원서비스는 기존의 가정봉사원파견서비스 대상자 뿐만 아니라 장기요양서비스 이용자까지 포함하는 서비스로 재가노인복지서비스 중에서 가장 핵심적이고 광범위한 서비스이다.¹⁾

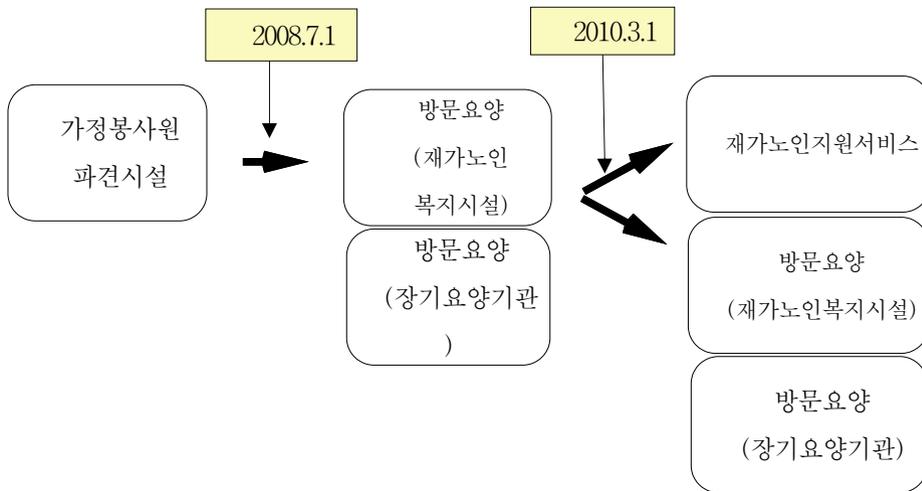
1) 재가노인지원서비스와 유사한 서비스를 살펴보면 2008.7.1.이전에 실시된 가정봉사원 파견시설의 서비스 대상은 ①일상생활 수행능력에 장애가 있는 자 ②노인성질환 또는 노쇠로 심신의 장애가 있는자 ③일반질환으로 일시적인 서비스가 필요한자 ④독거노인으로 일상생활 서비스가 필요한자 ⑤기타 복지실시기관장이 서비스가 필요하다고 인정한 자이며 2008. 7.1 이후에 재가노인복지시설에서 실시된 방문요양의 서비스 대상은 ①장기요양급여 수급자 ②장기요양급여수급자 이외의 자(등급외자), 기초수급권자 및 부양의무자로 부터 적절한 부양을 받지 못하는 자로서 재가서비스 제공이 필요한 자(시군구청장이 의뢰한 자) ③' 08.7.1이전 운영비를 지원받는 시설을 이용하고 있는 등급외자 중 기초수급권자 및 실비이용자 ④이용자 본인이 전액 부담하는 자 그리고 역시 2008. 7. 이후 장기요양기관에서 실시된 방문요양의 서비스 대상은 ①장기요양급여 수급자 ②이용자 본인이 전액부담하는 자 등이다(보건복지부, 2011 노인복지사업안내).

노인복지법에 의한 방문요양서비스는 개인이 영리를 목적으로 운영하는 재가장기요양기관이 아닌 사회복지법인이나 지방자치단체에서 운영하는 기관에서 제공하는 서비스였다. 그리고 2008년 7월 이전에 가정봉사원과견서비스를 운영하던 기관에서 서비스 명칭을 방문요양서비스로 변경하고, 서비스대상 및 인력기준이 변경되었지만, 서비스내용은 그대로 유지되고 있다.

2010년 3월 31일을 기준으로 재가노인복지서비스에 재가노인지원서비스를 신설하여 재가노인복지시설과 장기요양기관에서 하는 방문요양과 서비스내용을 분리하게 되었다(< 그림 II-1 >를 참조).

즉, 재가노인지원서비스는 재가노인복지사업 중에서 사례관리 중심의 서비스라고 할 수 있으며, 선별적, 제한적 서비스가 아닌 보편적 서비스라고 할 수 있다.

<그림 II-1> 가정봉사원과견 시설의 변화



자료: 보건복지부, “노인보건복지사업안내”, 2011, p.113.

(1) 재가노인지원 서비스의 정의

재가노인지원서비스는 2010년 2월 24일 개정된 노인복지법 제26조의 제2항에서 ‘노인복지법 제38조 제1항 제5호에 따른 그 밖의 서비스는 법 제38조 제1항 제1호부터 제4호까지의 서비스 이외의 서비스로서, 재가노인에게 노인생활 및 신상에 관한 상담을 제공하고, 재가노인 및 가족 등 보호자를 교육하며 각종 편의를 제공하여 지역사회 안에서 건전하고 안정된 노후생활을

영위하도록 하는 서비스를 말한다.'라고 정의하고 있다.

(2) 재가노인지원서비스 대상

재가노인지원서비스의 대상자는 ① 장기요양급여 수급노인(방문요양·방문목욕·주야간보호·단기보호서비스)외의 서비스를 필요로 하는 사람). ② 장기요양급여 수급자 외의 노인 중 기초수급권자 및 부양의무자로부터 적절한 부양을 받지 못하는 노인으로서 혼자서 일상생활을 수행하기 어려워 서비스의 제공이 필요하여 시·군·구청장이 의뢰한 분. ③ 2008년 7월 1일 이전에 국가 및 지방자치단체로부터 운영비를 지원받는 시설을 이용하고 있는 등급외자 중 기초수급권자 및 실비이용 노인. ④ 기타 자연재해 등으로 긴급지원이 필요한 노인(장기요양 서비스 이용자 포함).

위의 네 가지로 분류됨으로써 시설, 재가, 장기요양급여 수급자, 등급외자 노인 등 기초생활수급노인이나 일반 노인을 모두 포함하는 복지 사각지대를 해소할 수 있는 프로그램이라 할 수 있다. 다시 말하면 노인복지서비스를 필요로 하는 모든 노인이 서비스 대상자인 것이다.

재가노인지원서비스는 이처럼 선별적, 제한적 서비스에서 보편적,집단적 서비스로 확대, 전환되는 아주 획기적인 제도다. 현행 장기요양보험제도 중 가족으로부터 요양을 받는 대상자나 재가노인지원서비스를 제공하지 않는 장기요양기관으로부터 서비스를 제공받는 노인은 재가노인지원서비스 제공기관으로 의뢰하는 사례가 드물다. 재가복지시설 운영자들이 장기요양기관, 건강보험공단, 지방자치단체, 의료기관간 연계와 통합정보망 구축 필요성을 더 원하고 있는 것은, 재가 복지시설 운영자들이 노인요양시설 운영자들보다 노인요양과 관련한 상호 기관, 시설등과의 정보교환이나 연계가 미흡하다는 것을 인식하고 있는 것(이춘실, 2010)으로 보인다. 점에서 재가장기요양기관에서 재가노인지원서비스 센터로 대상자를 의뢰하는 사례는 드물 것으로 예상된다.

(3) 재가노인지원서비스 사례관리 적용의 필요성

재가노인지원서비스에 사례관리 기법을 적용 시켜야 하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 생활에 불편을 느끼는 요보호 노인들의 복합적인 욕구를 패키지화 하여 제공받을 수 없기 때문이다. 둘째, 재가노인들의 다양한 욕구를 파악하더라도 재가노인지원서비스가 제도적으로 정착되지 않은 상황에서 지역의 재가노인지원서비스센터나 지역사회복지관과의 중복서비스를 방지하

고, 지역사회자원을 쌓아두고도 누락되는 경우를 방지하는 서비스의 조정을 위해서 이다. 셋째, 노인성 질환이 있는 재가노인은 과거에는 가족이 부양을 담당하는 것이 당연시 되는 때도 있었지만, 노인장기요양보험법의 시행으로 노인장기요양 등급을 받게 되면, 누구나 노인장기요양 서비스를 받을 수 있다. 사회적으로 가족부양에 대한 책임을 경감시키고 있음에도 정보부족으로 서비스를 이용하지 못하는 가족구성원들에게 가족의 기능을 회복시키기 위해서다(김치영, 1998). 넷째, 무엇보다 사례관리는 서비스 종료가 필요한 경우에 서비스 연계 및 종료로서 새로운 중점관리대상자 선정과 서비스지원을 위해서도 필요하다.

우리나라에서는 개인이 아닌 사회의 연대 책임이라는 가치에 의해 2008년 7월 1일부터 노인장기요양보험제도가 현재까지 시행되고 있다. 하지만, 지역사회에 거주하는 기초생활수급자 중 등급외의 노인과 가족이나 주위로 부터 지원을 받지 못하고 있는 노인들은 ‘노인장기요양보험제도’의 사각지대에 놓이게 된다.

재가노인복지서비스가 방문요양서비스를 중심으로 운영되다가 시기적으로 등급외자 및 복지 사각지대에 놓인 위기대상자들을 위한 재가노인지원서비스가 신설되면서 재가노인에 대한 체계적인 관리와 지원이 가능해졌다.

즉, 이와 같은 재가노인지원서비스는 사례관리를 통하여 대상자를 중점관리하고, 사례별로 직접지원 또는 연계하기 때문에 기존의 재가노인복지서비스 보다 전문적이고 맞춤형 서비스가 제공될 수 있게 되었다. 또한, 재가노인지원서비스 대상자의 선정에 있어서 사례관리 회의를 통하여 중점관리대상자를 사정하고, 중점관리대상자에 대해서는 지속적인 관리와 서비스를 연계하게 된다.

즉, 재가노인지원서비스 대상 노인은 기존의 재가노인복지서비스와 중복되지 않는 모든 노인으로 확대되었으며, 사례관리 회의와 지역사회 네트워크를 구축하여 요지원 대상자들에게 연계를 할 수 있도록 하고, 사정회의를 통하여 체계적인 서비스를 받을 수 있게 된 것이다. 또한, 서비스 종결 후에는 평가회의를 통하여, 서비스의 질적 수준을 향상시켜 재가노인의 삶의 질을 향상시키는데 크게 기여할 수 있게 되었다.

따라서 재가노인지원서비스가 기존의 기초생활수급자 중심에서 벗어나, 부양가족이 있더라도 보호받지 못하는 모든 사각지대의 노인까지도 서비스 대상자를 확대 규정, 보편적 복지서비스로 제도화된 것이다.

2. 사례관리(case management)의 개념 및 의의

사례관리는 외국 학자들에 의해서 일찍이 다양하게 사회복지전달체계에서 인식되고 보급되

고 있었다. 사례관리가 사회복지서비스 체계에서 클라이언트를 원조하는 새로운 지원방법으로 등장하고 있으며, 1980년 이후 영국, 미국, 캐나다 등에서는 노인을 비롯한 아동, 신체장애인, 발달장애인, 정신질환자 등과 같은 다양한 대인서비스 영역에서 가장 널리 보급되어 사용되고 있는 서비스 전달방식으로 인식되고 있다(J. Rothman, 1992).

대부분의 학자들은 사례관리를 서비스 전달체계의 문제 해결책으로서의 개념으로 정의하고 있다. Johnson과 Rubin(1983)은 “사례관리란 복합적인 욕구를 지닌 클라이언트를 지원하기 위한 것으로서, 사례관리자가 다양한 서비스 전달체계에 클라이언트를 연결시키며, 클라이언트로 하여금 적절한 때, 적절한 서비스를 제공받을 수 있도록 하는 방법이다.”라고 정의하고 있다. Netting Williams (1980)는 “사례관리는 복합적이고 장기적인 보호가 필요한 클라이언트에 대한 서비스 전달체계의 복잡한 서비스를 조정하는 방법으로서 보호의 연속성을 보장하고 제한된 자원을 가진 클라이언트를 위해 비공식적인 지지서비스를 발전시키고 조정하는 것”이라고 정의하였다.

일본에서 통용되고 있는 일반적인 사례관리의 개념은 노인, 치매노인, 정신장애아 등 일상생활에서 타인의 도움이 필요로 하는 사람들을 대상으로 하며, 공적 및 사적 사회자원을 연결시키는 것으로 파악하고 있다(김치영, 1998). 우리나라에서 일반적으로 통용되고 있는 사례관리 개념은 “사례관리란 복합적인 원인으로 요보호의 상태에 있는 클라이언트에게 다양한 지역사회자원을 연결시켜 관리하는 원조대책으로서, 정신장애인, 와병 노인, 치매성노인 등이 가지고 있는 여러 가지 욕구에 조기에 적절하게 대응하는 지역보호체계이다.”라고 정의하고 있다(한국사회복지협의회, 1994).

이상에서 살펴본 여러 학자들의 개념을 바탕으로 사례관리의 서비스 체계 차원에서의 개념을 재구성하면, “서비스 연계, 서비스 조정, 서비스 제공의 보장, 지속적인 서비스 등 복잡한 욕구를 가진 자, 장기보호의 필요성이 있는 자, 그리고 허약하고 만성적인 장애를 가진 재가노인 등의 욕구를 충족시키고, 사회적 기능을 증진시키기 위하여 그들이 필요로 하는 보호와 서비스를 효과적으로 제공받을 수 있도록 공식적, 비공식적 사회자원을 통합·조정·관리하여 이용 가능한 서비스가 클라이언트에게 전달되도록 서비스를 보장하는 것이다”라고 정의할 수 있다.

사례관리의 목적은 Moxley(1989)는 사례관리자나 사례관리기관의 활동을 중심으로 그 목적을 ① 서비스와 사회 자원을 이용하는데 용이하게 접근할 수 있도록 클라이언트의 능력을 향상시키는 것. ② 클라이언트의 복지과 기능을 증진하는데 있어서 사회관계망과 관련 사회복지 서비스 제공자들의 능력을 발전시키는 것. ③ 가능한 한 효율적인 방법으로 서비스가 전달될

수 있도록 하고 그리고 서비스의 효과성을 증진시키는 것 등(김치영, 1998 : 김효립, 2006 : 257))으로 구분한다. 그리고 Intagliata(1982)에 의하면, ① 어떤 일정한 장소에서 기간 내내 서비스를 교차하여 보호의 연속성을 보장하는 것. ② 일정기간 동안, 개인의 욕구가 변화할 때, 개인의 욕구의 모든 영역에 서비스가 제공되도록 보장하는 것. ③ 규정, 정책, 절차 등과 관련된 접근에 대한 장애물을 극복하고 개인이 필요한 서비스에 접근할 수 있도록 원조 하는 것. ④ 제공될 서비스가 클라이언트의 욕구에 적합하고, 적시에 적절한 방법으로 제공, 중복되지 않도록 보장하는 것 등(김치영, 1998)으로 말한다.

향후, 재가노인지원서비스의 비중이 높아지면서 사례관리는 중점관리대상자를 관리하기 위한 매우 중요한 수단으로 사용될 것이다.

Ⅲ. 재가노인지원서비스의 문제점

1. 재가노인지원서비스 제공기관의 한계

<표 Ⅲ-1>와 같이 한국재가노인복지협회(2010)에 의하면 지역별로 재가노인지원서비스를 제공 하는 기관은 노인복지법 개정 이전의 구가정봉사원파견서비스를 시행하던 기관을 중심으로 노인복지법상 방문요양서비스와 재가노인지원센터, 그리고 재가노인지원서비스 신청기관이 시설변경신고를 통하여 재가노인지원서비스를 공급하게 된다.

<표 Ⅲ-1> 재가노인지원서비스 제공기관 현황

(단위: 개소)

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
방문요양	27	34	38	4	16	14	16	72	22	19	23	47	15	22	41	11
재가노인지원센터	3	1	3	0	3	1	0	15	14	0	7	12	9	4	1	0
재가노인지원서비스	32	0	37	17	7	13	0	59	2	0	24	11	20	19	0	0

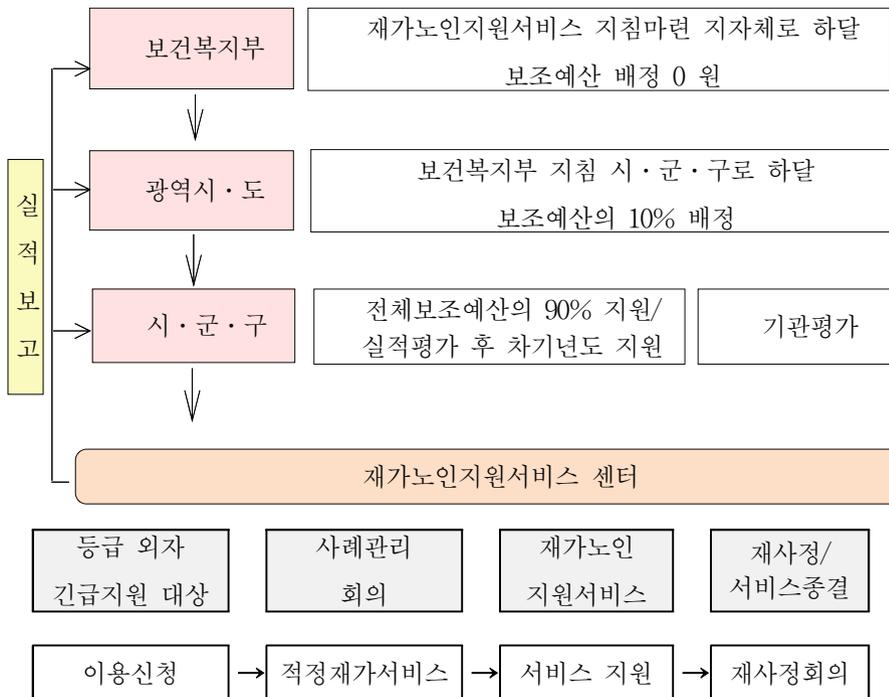
자료 : 한국재가노인복지협회, 2010. 2.

이러한 서비스 제공기관 가운데 지리적 접근성이 취약한 지역은 사각지대로 구분되고 서비스가 전혀 제공되지 않고 있다(충청남도 여성정책개발원, 2012).

2. 사업의 연속성

재가노인지원서비스 정책의 집행에 있어서, 보건복지부는 사업지침만 마련하여 지방자치단체로 내려 보내고, 지방에서는 지방이양사업이기 때문에 재가노인지원서비스 예산으로 특정하여 배정하지 않는다. 사업의 특성상 재가노인지원서비스는 1년 주기로 중점관리자 00명 이상에 대한 실적을 근거로 시설에 대한 평가를 실시하고, 차기년도 예산규모를 결정하도록 되어 있다. 보조금에 의존도가 높은 재가노인지원서비스는 해당 시·군·구의 예산사정에 따라 재가노인지원서비스는 지속사업이 되지 못할 가능성도 상존한다. 보건복지부는 시행규칙만 만들어서 지방으로 전달할 것이 아니라 실질적인 사업 진행과 관리 감독을 할 수 있도록 재가노인복지서비스 운영주체로서의 책무를 다할 필요가 있다.

<그림 III-1> 재가노인지원서비스의 실적 보고 체계



(본인,보호자)	제공여부 판단		
시·군·구청장	지역사회	사례관리	서비스 종결 /
재가복지시설	네트워크	계획에 의한	계속지원
이용의뢰	의뢰,서비스	서비스 지원	평가
	제공,미제공		

3. 지원인력의 부족

노인복지서비스의 욕구를 살펴보면, 전문적으로 상담을 받고 싶은 경우, 육체적 괴로움을 벗어나는 방법을 상담하고 싶은 경우, 정신적 안정과 외로움을 달래는 방법에 대해 상담하고 싶은 경우, 신앙 활동에 대한 상담, 말벗이 필요한 경우 등이며, 장기요양보호노인들에게 꼭 필요한 서비스는 마음을 터놓을 대화상대의 필요성이라는 점에 특히 주목해야 한다. 이러한 다양한 영역들이 장기요양보호시설 복지서비스의 문제점이며, 그리고 이러한 문제점을 개선할 전문인력이 부족하기 때문에 새로운 프로그램을 개발하여도 시행하기가 어렵다. 대체로 현 서비스의 제공수준에 안주하기 때문에 노인들의 변화하는 욕구에 능동적으로 대응할 수 없고, 이로 인한 요보호 노인들의 서비스에 대한 불만이 누적될 수 있다(한동숙, 2007)는 사실에 주목하여야 한다.

재가노인지원서비스를 관리하는 재가노인지원서비스 센터는 정원규정 없이 지역사회 서비스가 필요한 노인에게 서비스를 제공하게 하였고, 대상자가 서비스내용의 중분류에 해당되는 세부서비스를 다양하게 받을 수 있도록 서비스를 제공하도록 하였다. 인력기준이 시설장 1인, 사회복지사 1인, 사무원 1인으로 총 3명의 인력으로 운영되기 때문에, 대상자의 다양한 욕구에 부합되는 세부서비스를 받는다는 것은 구조적으로 불가능하다.

기본인력으로 배치된 시설장, 사회복지사, 사무원 중에서 실질적인 전문인력은 사회복지사 1인뿐 이라고 할 수 있다. 사회복지사의 역할 정도에 따라서 재가노인지원서비스센터의 실적 평가에 상당한 영향을 미칠 수 있는데, 사회복지사의 업무수행능력이 뛰어나더라도 결국 사무원도 사례관리에 관한 일정 역할을 담당해야 될 것이다. 현 인력배치 기준으로는 모든 구성원들이 전문가로서의 역할을 해야만 원활한 업무진행이 가능할 것으로 판단된다.

4. 전문적 사례관리 교육과 실적관리의 필요성

재가노인지원서비스의 관리대상자 수는 정원이 정해져 있지 않기 때문에 〇〇명으로 기재

되며, 다만, 관리대상자 중 중점관리 대상자²⁾ 50명 이상을 확보해야 한다(보건복지부, 2013)고 규정하고 있다.

재가노인지원서비스는 정기적인 사례관리를 요구한다. 최소 반기별 1회 이상의 사례회의를 통한 제공서비스 점검을 실시하도록 요구하고 있다. 제공된 서비스별 실적을 산출하여 연간 제공하고 있는 서비스의 종류와 양을 수치로 나타낼 수 있도록 하였다. 또한, 시설장은 사례관리를 통한 서비스 제공계획을 수립하여, 관리대상자 일부에게 서비스가 집중되는 것을 방지하고 다수의 대상자에게 서비스가 제공될 수 있도록 하였다.

사례관리회의를 통한 대상자 및 서비스 점검은 재가노인지원서비스의 핵심이며, 효율적인 노인복지서비스로 평가할 만하다. 하지만, 실질적인 종사자가 시설장 포함 3명에 불과하기 때문에 대상자에 대한 직접서비스는 아주 미흡할 수밖에 없다. 이 규정에 의하면 매년 재가노인지원서비스센터는 실적관리를 위해서 클라이언트에 대한 직접서비스 보다는 서류관리에 더 많은 시간을 할애할 것이 분명(김미순, 2010) 보인다. 한편, 관리대상자 수 및 서비스 제공 내용과 이에 따른 실적이 차년도 재가노인지원서비스 제공기관 유지에 영향을 미칠 수 있으므로 실적관리를 철저히 할 수밖에 없는 것이다.

그리고 재가노인지원서비스 센터에서는 지역협의체 구성 및 사례관리를 통하여 서비스의 중복을 방지하고, 필요서비스의 즉각 지원을 도모하도록 하였다. 재가노인지원서비스의 핵심이라고 할 수 있는 사례관리는 서비스 중복방지와 서비스 긴급지원의 측면에서 매우 유용한 내용이라고 할 수 있다. 하지만, 사례관리에 관한 업무 매뉴얼이 제시되지 않았고, 막연히 사례관리를 중심으로 실적관리를 하고 그 평가 결과를 토대로 하여, 차기년도 예산지원을 결정한다고 규정하고 있어, 재가노인지원서비스의 업무의 혼란을 방지하기 위해서는 사례관리 등 업무와 관련된 표준화된 서식개발이 절실히 요구된다.

5. 서비스 대상의 협소

서비스 대상은 주로 독거노인을 대상으로 서비스를 제공하고 있기 때문에, 다양한 형태의 노인들 즉, 노인부부 가구, 조손 가구 등이 이용할 수 있는 재가노인지원서비스 제공의 양이 절대적으로 부족하고, 노인의 일상생활 지원은 소득 수준과 관계없이 요구되는 보편적 욕구임에도 불구하고, 저소득층에만 서비스가 제공되고 있는 실정이다. 안전확인, 서비스 연계, 식사,

2) 중점관리대상자란 위기상황 또는 건강상태 악화가 예측되는 대상으로 정기적인 사례관리를 통해 서비스제공내역 및 대상자의 상태를 수시로 파악하고 있는 대상자를 말하고 유급 무급 봉사원 파견대상자를 포함한다고 규정하고 있다.

빨래, 목욕 등 건강과 안전위주로 제한되어 있어, 일상생활을 지원하는 체계가 필요(충청남도 여성정책개발원, 2012)하다고 판단된다.

IV. 재가노인지원서비스 효율성 향상 방안

1. 사각지대 대상자 발굴

우리나라의 재가노인복지서비스를 발전시키기 위해서는 노인장기요양보험 제도에서 더욱 더 세밀하고 서비스의 범위가 넓게 보장되어 있어야 한다. 나머지 재가노인들과 노인장기요양 서비스 대상자 중에서도 요양서비스 이외의 필요한 서비스가 필요한 노인들에게 사례관리를 통하여 재가노인지원서비스를 제공받을 수 있도록 하여야 한다. 재가노인지원서비스는 사례관리를 통한 서비스 지원으로 사각지대의 노인들을 중점관리하고 지원하는 시스템이다. 재가노인지원서비스의 성공 여부에 우리나라 재가노인복지서비스의 질적 수준도 크게 의존될 것으로 예측할 수 있다.

2. 지원인력의 확대 및 사례관리의 전문화

재가노인지원서비스는 사례관리업무도 중요한 부분이지만 대상자들에게는 직접적으로 서비스를 제공하는 것이 더 만족도가 높게 나타난다(김미순, 2010)는 사실에 주목할 필요가 있다.

현재 직원기준 3명은 기본적인 사례관리도 부족한 인원이며, 제대로 된 서비스를 공급하려면 직접서비스를 담당하는 요양보호사의 확대가 더 필요하다.

그리고 사례관리 전담 사회복지사를 배치하고 역량을 강화함으로써, 서비스 수혜자(클라이언트)의 만족도가 높아지고 그에 따른 실무자의 업무 성취도가 높아져 보다 효율적인 서비스를 제공할 수 있는 계기를 마련할 것으로(장나연, 2010)판단 된다는 지적에 동의한다.

3. 실적관리 업무표준화 모델의 개발

고령화로 인하여 어떠한 재가노인복지 서비스를 막론하고 그 공급기간이 장기화 되고 있기 때문에, 재가노인지원 서비스를 효율적으로 전달할 필요성이 크게 요구되고 있다. 따라서 서비스 전달 책임을 맡은 재가노인지원서비스 센터는 노인들의 중복된 욕구, 즉 신체적 욕구, 사회·

심리적 욕구 등을 어떻게 충족시키느냐 하는 과제를 안고 있다.

부족한 인적 및 재정적인 자원으로 재가노인들의 욕구를 어떻게 충족시킬 것인가에 대한 과제가 놓여져 있다. 그리고 이러한 고민은 재가노인들에게 사례별로 적절한 서비스를 제공하기 위한 일련의 과정을 거치게 된다. 그 과정을 살펴보면, 대상자를 최초 면담하여 사정하고, 서비스를 계획하게 되고, 서비스를 실행하고, 마침내 대상 노인이 서비스를 더 이상 필요로 하지 않게 되었을 때, 서비스를 종료하게 된다. 이러한 과정들이 기록지로 남게 되고 각각의 사례별로 한 건의 실적이 된다. 따라서 이러한 실적관리는 체계적인 매뉴얼에 의해서 기록되고 관리되어야만 상대적인 평가가 가능하다. 현재는 통일된 형식이 아니라, 개별적인 기관별로 실적관리에 필요한 양식을 사용하고 있는 실정이므로, 조속히 보건복지부 차원에서 현실성 있는 매뉴얼이 제작,보급 되어져야 한다. 즉, 최초 면접지, 사정기록지, 사례회의록, 서비스 계획서, 재사정 기록지, 사례관리 평가서등 이 해당된다.

V. 결론

우리나라 노인복지분야 중에서 재가노인에 대한 지원서비스는 노인장기요양보험이라는 제도가 생겨나면서 그 영역이 많이 확대되었으나, 치매, 중풍 등의 노인성 질환이 없는 등급 외 노인들에 대한 서비스는 여전히 제외되어 있어 그 제도적 보완이 시급하다.

재가노인지원서비스는 노인장기요양 등급을 받지 못하는 등급 외 일반노인과 기초생활수급 대상노인들에 대한 중점관리 및 서비스지원을 하게 된다. 이러한 노인복지 실천적 개입은, 노인복지 서비스 영역 중 가장 취약한 부분이었던 예방적 노인복지 서비스를 어느 정도 해결할 수 있을 것으로 기대된다.

그리고 재가노인지원서비스는 사례관리 중심으로 실적관리를 하게 되고, 그 실적을 토대로 차기년도 운영비 지원 규모를 결정한다고 규정하고 있다. 따라서 기관평가의 기준인 실적관리는 가장 중요한 업무영역이 된다. 그러나 아직 까지도 어떤 양식이나 매뉴얼이 제시되지 않은 실정이므로, 2011년 9월 이후 본격적으로 진행되고 있는 재가노인지원서비스의 실적관리를 위한 업무 매뉴얼 개발이 시급하다. 재가노인지원서비스의 효율성을 향상시키기 위해서는 사례관리를 담당할 사회복지 전문인력의 양성이 시급한 과제이다. 그리고 일본의 경우 처럼 케어매니저를 양성, 선발하여 재가노인들이 개인별, 맞춤형 노인복지지원 서비스를 받을 수 있도록 하여야 한다.

위의 연구를 토대로 하여 재가노인지원서비스의 발전방안을 다음과 같이 제안하고자 한다.

첫째, 사각지대에 있는 클라이언트를 발굴하여야 한다. 둘째, 지원인력의 확대 및 사례관리 전문화 교육이 필요하다. 셋째, 실적관리 업무표준화의 개발이 필요하다.

본 연구는 문헌고찰을 하여 실증적 적용에는 한계점을 지닌다. 향후 좀 더 다양한 매개, 조절 변수들을 투입한 실증적 연구분석이 요구된다.

참고문헌

김미순, 『재가복지서비스 수급노인의 서비스 만족도와 생활만족도에 관한연구』, 원광대학교 대학원 박사학위논문, 2010.

김효림, “재가노인복지 사례관리 연계모형 개발”, 『노인복지연구』 통권32호, 한국노인복지학회. 2006.

김치영, “재가장애노인을 위한 사회복지서비스 지원시스템모형 개발에 관한 연구”, 부산대학교 대학원 박사학위 논문, 1998.

박인철·김정순·김명수, “재가노인복지서비스의 실태와 확충 개선방안”, 『글로벌 건강과 간호』 제1권 제1호. 2011.

양재국, “장기요양보호사의 현황과 문제점 분석”, 고려대학교 정책대학원 석사학위논문, 2010.

우국희, “영국 재가노인보호서비스 공급확대를 위한 민간 영리부문의 참여와 한국에서의 시사점”, 『노인복지연구』 통권 32호, 한국노인복지학회, 2006.

이춘실, “노인장기요양보험 시행에 따른 울산광역시 노인요양서비스 개선에 관한 연구”, 울산대학교 대학원 박사학위논문, 2010.

장나연, “노인복지서비스 전달체계의 인식에 관한 연구”, 건국대학교 대학원 석사학위논문, 2010.

한국재가노인복지협회, 한국의 노인복지정책과 재가노인복지사업의 발전과제 세미나 자료. 2004.

한동숙, “노인장기요양보험법이 기존요양시설에 미치는 영향에 관한 문헌 연구”, 경희대학교 대학원 석사학위논문, 2007.

최은희, 『충남 취약지역 밀착형 재가노인지원 서비스 설치 및 운영방안』, 충청남도여성정책개발원, 2012.

보건복지부, 『노인보건복지사업안내』, 2011.

한국사회복지협의회, 『사회복지사전』, 1994.

Moxley, D. P., *The Practice of Case Management*, Newbury Park: Sage, 1989.

Intagliata, J., “Improving the Quality of Community Case for the chronically Mentally Disabled: The Role of case Management” *Schizophrenia Bulletin*, 8(4), 1982.

Rothman, J., *Guidelines for Case Management: putting Research to Professional Use*: Itasca, IL: F. E. Peacock, 1992.

Levesque, L., F., Caron, C., Hanson, E., Magnusson, L., Nolan, J., et., A partnershp approach to service needs assessment with family caregives and practitioners, *International Journal of Nursing Studies*, 47(7), pp. 876-887, 2010.

Williams, Netting, policies to enchance coordination in hospital-based case management,

health social work, feb., 1980.

Johnson, P. and Rubin, A., "Case Management in Mental health : A social work Damain?",
social work, 28(1), silver, sping, MD: National Association of social workers, Inc.,
1883.

Testler, S., Community care for older people: A comparative perspective, S. T. Martin's
Press, INC, 1996.

[국문초록]

재가노인지원서비스의 효율성 향상 방안

- 사례관리를 중심으로 -

김치영

(가야대학교 사회복지학과 교수)

본 연구는 독거 기초생활수급 노인에게 서비스를 제공하던 기존의 가정봉사원파견 서비스에서 한 단계 업그레이드 된, 재가노인지원서비스의 사례관리적 측면을 중심으로 그 효율성 향상 방안을 제시하고자 수행되었다. 재가노인지원서비스는 노인장기요양 등급을 받지 못하는 등급 외 일반노인과 기초생활수급 대상노인들에 대한 중점관리 및 서비스지원을 하게 된다. 이러한 노인복지 실천적 개입은, 노인복지 서비스 영역 중 가장 취약한 부분이었던 예방적 노인복지 서비스를 어느 정도 해결할 수 있을 것으로 기대된다. 연구의 방법은 문헌고찰로 수행하였다.

연구의 결과, 재가노인지원서비스의 효율성 향상을 위한 방안은 다음과 같다.

첫째, 사각지대에 있는 대상자를 발굴하여야 한다.

둘째, 지원인력의 확대 및 사례관리 전문화교육이 필요하다.

셋째, 실적관리 업무표준화의 개발이 필요하다.

주제어 : 사례관리, 재가노인, 재가지원서비스, 효율성

[Abstract]

**Improvement of Efficiency Plans of Home Welfare Services
for the Aged**

- Focused on the Case Management -

Chi Yung Kim
(Professor, KaYa University)

This study will present an efficient method for domiciliary care of seniors who receive basic social security pensions.

A literature review was used to perform this study. To improve the efficiency of the current home support services for seniors, a few key ideas should be incorporated.

First, welfare for elderly in the blind spot should identify subjects. Second, the expansion of support staff and case management specialized training should be required. Third, the development of standardized performance management is needed.

Key words : Case Management, domiciliary care of seniors, Home Support Services,
Efficiency

요양보호사에 대한 성폭력 대처방안 연구

김치영* 황인옥** 이경연***

目 次

I. 서론	IV. 사례분석
II. 이론적 배경	1. 인구사회학적 특성 분석
1. 요양보호사의 정의와 자격	2. 사례분석
2. 성폭력의 개념 및 현황 그리고 위험요인	V. 요양보호사에 대한 성폭력 대처방안
III. 연구방법	VI. 결론
1. 연구 방법 및 절차	
2. 연구 분석틀	

I. 서론

2008년 7월1일 노인장기요양보험제도를 도입한 후 현 시점까지 예상치 못한 많은 문제점들이 드러나고 있다. 그 중에서도 심각한 것은 아직 본격적인 공론화가 이루어지지 않고 있지만, 은연중에 일어나는 요양보호사들에 대한 성폭력 문제이다. 장기요양서비스 현장에서 요양보호사에게 발생하는 성폭력의 형태는 다양한 유형으로 나타나는데, 재가서비스의 경우는 대상자에 의한 성폭력 뿐만 아니라, 그 보호자나 가족에 의한 성폭력의 위험도 크게 나타나고 있다.

기고일 : 2013. 09. 16, 심사일 : 2012. 10. 01, 게재확정일 : 2013. 10. 04

* 가야대학교 사회복지학과 교수

** 가야대학교 사회복지학과 교수(교신저자)

*** 조선대학교 미술심리치료학과 박사과정

요양보호사에게 행해지는 성폭력의 위험성에 대한 문제는 이미 국회의원 손숙미 의원의 국회보고 자료에서도 발표된 바 있지만¹⁾, 아직도 성폭력 예방이나 피해수습요령 및 대처방안과 사후처리에 관한 대책은 제대로 갖추어지지 않고 있다.

요양보호사의 95%가 여성이며, 그들 중 90%는 45세 이상의 가정주부들이다. 직장에서 일어난 성폭력으로 인해 자신의 가정에 혹은 가족들에게 미치게 될 영향을 감당할 자신이 없기 때문에 신고조차 하지 못하는 경우가 대부분이며, 어디에 신고해서 어떤 구제를 받을 수 있는지조차 모르고 성폭력으로 인한 고통을 그들 혼자 몫으로 고스란히 감수하고 있는 실정이다. 그들에게 발생하는 성폭력 피해에 대하여 더 이상 사회나 국가가 도외시해서는 안 되는 시점에 이미 다가와 있으므로 그 문제를 해결하기 위해서는 다각적으로 대책방안이 마련되어야 할 필요성이 있다.

따라서 본 연구는 장기요양서비스 현장에서 발생한 피해 사례를 수집·분석하여 그 결과를 토대로 제도적·기관적 및 개인적 차원에서 대처방안을 제시하는데 그 목적이 있다.

II. 이론적 배경

1. 요양보호사의 정의와 자격

(1) 요양보호사의 정의

요양보호사에 대한 정의는 기관별 즉, 보건복지부²⁾, 한국직업능력개발원³⁾, 한국보건의료인국가시험원⁴⁾ 등 조금씩 다르지만, 그 기본적인 의미는 크게 다르지 않다.

1) 요양보호서비스 현장에서는 인지하지 못하는 성폭력 행위가 허다하게 발생하지만은 공식적으로 보고되는 사례는 드문 것이 현실이다. 따라서 일부 노인환자 중에는 성희롱이라고 인식하지 못하는 경우도 있는 만큼 요양보호사, 서비스대상자, 사업자 모두에게 성희롱 등의 예방교육을 보다 철저히 실시하고 관계당국은 성희롱 방지를 위한 실효성 있는 대책을 마련하여야 한다. 국회보고자료(2010.03.19).(보건복지가족부 2010, 요양보호사 성희롱실태, 손숙미 의원 국회제출자료)

2) 보건복지부에서는 요양보호사란 치매, 중풍 등 노인성 질환으로 독립적인 일상생활을 수행하기 어려운 노인들을 위해 노인요양시설 및 계가시설에서 신체 및 가사지원서비스를 제공하는 인력들이라고 정의한다(보건복지부, 2008).

3) 한국직업능력개발원에서는 '정신적·신체적인 이유로 일상생활을 수행하기 곤란한 노인과 노인부양 가정에 필요한 각종 복지서비스를 제공함으로써, 노인이 지역사회 내에서 가족 및 친지와 더불어 건강하고 안정된 노후 생활을 영위할 수 있도록 함과 동시에 노인부양가족의 부담을 덜어주는 일을 수행하는 것이다'라고 고도 정의한다(한국직업능력개발원, 2011).

4) 한국보건의료인 국가시험원에 의하면, 요양보호사란 요양보호사를 양성하는 교육기관에서 소정의 교육과

이들의 정의를 정리하면, 요양보호사는 65세 이상 또는 65세 미만이라도 노인성 질병으로 인해 일상생활이 곤란한 자에게 신체기능수준, 사회·심리적 상태 및 가정·주변 환경 등 필요한 요양보호서비스를 제공함으로써 대상자의 삶의 질을 향상시키고 필요한 일상생활 지원과 심리·정서적 지원을 통해 안락한 노후생활을 영위할 수 있도록 돕는 전문인력들이다.

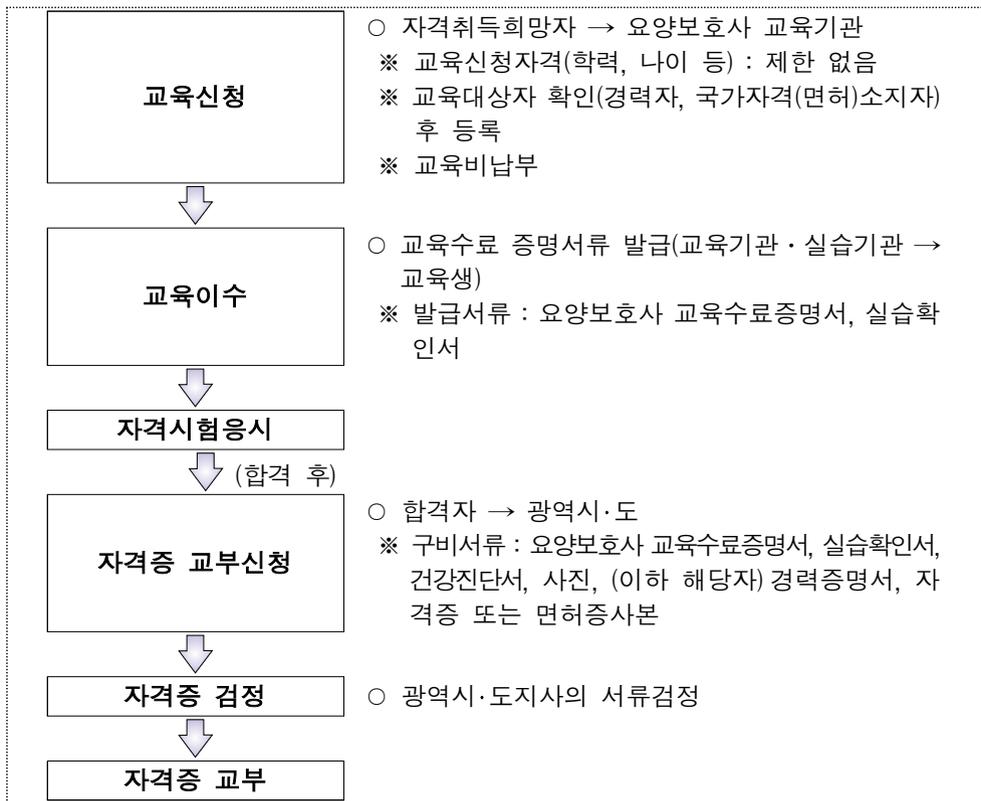
(2) 요양보호사의 자격취득 및 현황

중전의 노인복지법상 인력인 가정봉사원과 생활지도원보다 기능·지식수준을 강화하기 위해 요양보호사 국가자격제도를 실시하였지만, 노인장기요양보험 시행 5개월을 앞두고 도입된 자격제도라서 교육기관의 난립과 그로 인해 여러 가지 문제가 발생하여 2010년 3월 이후 무시험에서 시험제도로, 인력양성교육원은 허가제에서 지정제로 바뀌어 자격취득이 강화되었다.

요양보호사의 자격취득은 교육기관에서 240시간 교육과정 이수 후 자격시험에 합격해야만 한다(<그림Ⅱ-1>참조).

정을 이수하고 국가시험에 합격한 후 국가가 부여한 요양보호사자격을 취득한 자로서, 노인의료복지시설이나 재가노인복지시설 등에서 의사 또는 간호사의 지시에 따라 장기요양급여 수급자에게 신체적, 정신적, 심리적, 정서적 및 사회적 보살핌을 제공하는 자라고 정의하고 있다(한국보건복지인력개발원, 2011).

<그림 II-1> 요양보호사 자격취득절차



출처 : 보건복지부, 2008.

2008년 2월 1일부터 요양보호사 인력양성을 위한 교육원 설립 허가를 시작하였고, 2008년 2월에서 7월까지 5개월 만에 연령과 관계없이 무시험, 무자격이라는 조건으로 일정시간만 교육과정을 이수하면, 국가자격증을 발급하여 2008년 12월까지 복지부 예상 배출인원 3만5천명을 훨씬 넘어선 7만 명의 자격증 소유자를 배출하였다.

요양보호사의 자격취득자는 2010년 11월을 기준하여 962,524 명으로써 본 제도가 처음 시행된 2008년 대비 188% 증가하였고, 취업자는 28만 여명으로 2008년도 대비 232%나 증가한 것으로 나타났다.

연령별 분포는 40~50대가 674,791명(70.1%)으로 대부분을 차지하였으며, 50대 이상은 44.9%를 차지하였다.

실제로 현장에 투입되어 요양보호사로서 업무수행을 하고 있는 비율은 21.6% 인 21만 명에

불과한 것을 보면, 요양보호사라는 직업에 대한 기피성과 이직률을 충분히 알 수 있다.

기관별 요양보호사 근무현황은 입소시설 36,566명(13.0%), 재가시설 244,180명(87.0%)이며, 규모별로는 1~9인 시설인 39.8%, 10~29인 시설이 38.5% 순이며, 입소시설은 1~9인이 68.7%로 가장 많고, 재가기관은 10~29인이 43.5%로 가장 많다(<표Ⅱ-1>참조).

<표Ⅱ-1> 요양기관별 요양보호사 근무현황

(단위 : 명, %)

구분	요양 보호사(명)	계	규모별(개소)				
			1~9인	10~29인	30~49인	50~99인	100인 이상
계 (비율,%)	280,746 (100)	13,788 (100)	5,493 (39.8)	5,304 (38.5)	1,844 (13.4)	946 (6.8)	204 (1.5)
입소시설 (비율,%)	36,566 (13.0)	3,816 (100)	2,620 (68.7)	966 (25.3)	196 (5.1)	32 (0.8)	2 (0.1)
재가시설 (비율,%)	244,180 (87.0)	9,972 (100)	2,873 (28.8)	4,338 (43.5)	1,648 (16.5)	911 (9.2)	202 (2.0)

출처 : 한국산업안전보건공단, 2010.

2. 성폭력의 개념 및 현황 그리고 위험요인

(1) 성폭력의 개념

성폭력은 성(sexuality)과 폭력(violence)의 결합어로, 성폭력의 개념은 다양하게 규정되고, 성폭력의 유형이나 범위에 있어 다소 견해의 차이는 있다. 성폭력의 규정은 상대방의 동의 없이 성적 행위를 하거나 혹은 하도록 강요·위압하는 행위 및 유인하는 것으로써 성을 매개로 한 신체적·정신적·언어적 폭력을 말한다. 즉, 강간뿐만 아니라 추행·성기노출·성희롱·음란전화·성을 매개로 거래하는 행위·인터넷 등을 통해 접하게 되는 불쾌한 언어와 추근거림 등 성을 매개로 인간에게 가해지는 모든 폭력을 포괄하는 넓은 개념이다. 또한 재가요양서비스 제공 시 발생할 수 있는 성폭력에 대한 막연한 불안감이나 공포심 조성, 그로 인한 행동제약도 간접적인 성폭력이라 할 수 있다(김민아, 2008).

법적인 개념으로는 성폭력특별법⁵⁾에서 성폭력은 상대방의 동의 없이 강제적으로 성적 행위

5) 성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률은 1994년 법률 제4702호로 제정된 법률이다. 약칭 성폭력특별법이라고도 한다. 본법은 성폭력범죄를 예방하고 그 피해자를 보호하며, 성폭력범죄의 처벌 및 그

를 하거나 성적 행위를 하도록 강요, 위압한 행위라고 정의한다(동법 제 2조1항). 그리고 형법 제32조 강간과 추행의 죄라는 표제 아래 여성의 성적 자기 결정권을 침해하는 유형을 범죄로 규정하고 있다.

성폭력을 법적 개념으로 규정한 유형 외에도 음란전화, 성희롱, 욕설, 가벼운 추행, 그리고 남성이 여성을 통제하기 위한 그 밖의 행위들과 아내강간 등도 그 범주에 넣고 있다. 그러므로 각각의 유형을 분리하여 파악할 것이 아니라, 여러 형태의 성폭력을 서로 연결하여 연속선상에서 파악해야 보다 직접적이고 적극적인 권리보호를 주장할 수 있다.

각 기관별 즉, 노동부⁶⁾, 여성민우회 성폭력상담소⁷⁾, 대한가족보건복지협회⁸⁾, 긴급여성의 전화 1366 등 성폭력에 대한 개념해석은 조금씩 다르다. 이는 성폭력 범주에서의 차이가 있다. 본 연구는 긴급여성의 전화1366에서의 개념을 사용하고자하여 그 개념을 살펴보면, 성폭력이란 강간, 윤간, 강도강간 뿐만 아니라 성추행, 언어적 희롱, 음란전화, 성기노출, 어린이 성추행, 아내강간 등 상대방의 의사에 반하는 성적 행위로 모든 신체, 언어, 정신적 폭력을 포괄하는 광범위한 개념이다.

(2) 성폭력 발생 현황

현재 노인장기요양보험제도의 수혜를 받고 있는 대상자와 그 가족들은 가부장적 제도에 익숙한 세대들로서 장기요양서비스요원에 대한 성인지적 관점⁹⁾(gender-sensitive perspective)이 부족하여 성과 관련된 섹슈얼리티¹⁰⁾에 대한 이해 부족, 사회제도의 편견, 직업관에 대한 사

절차에 관한 특례를 규정함으로써 국민의 인권신장과 건강한 사회질서의 확립에 이바지함을 목적으로 한다.(제1조)1997,1998,2003,2006,2008년 등 사회문화적 변화에 따라 신설·개정되었다.

- 6) 노동부는 성을 매개로 하여 상대방의 의사에 반해 이루어지는 모든 가해 행위·성희롱·성추행·성폭행 등을 포함하는 광의의 개념으로 해석한다. 상대방의 의사에 반한다 함은 원치 않거나 거부하는 행위를 상대방에게 계속하거나 강요하는 것이다(김수정, 2009).
- 7) 여성민우회 성폭력상담소는 강간이나 강제추행 뿐만 아니라 언어적 성희롱, 음란성 메시지, 몰래카메라 등 상대방의 의사에 반하여 가해지는 모든 신체적, 정신적 성폭력을 말하고 있으며, 그것은 성폭력 행위, 가해자와의 관계, 성폭력이 일어나는 공간에 따라 다양하게 발생한다고 설명한다(김수정, 2009).
- 8) 대한가족보건복지협회는 여성에 대한 제반 폭력과 성을 매개로 한 폭력, 즉 상대방의 의사에 반하여 육체적, 심리적, 혹은 경제적 압력을 가하여 행하는 성행위, 상대방이 성결정 능력이 없거나 의사표현력이 없는 것을 이용하여 행하는 성행위를 포함시킨다(김수정, 2009).
- 9) 성인지적관점이란 여성과 남성은 다른 이해나 요구를 가지고 있다고 보고, 특정 개념이 특정 성에게 유리하거나 불리하지 않은지, 성역할 고정관념이 개입되어 있는지 아닌지를 검토하는 관점이다.
- 10) 섹슈얼리티(Sexuality)는 성적 행위를 포함하여 에로틱한 욕망과 실천 및 정체성으로 정의할 수 있다. 섹슈얼리티란 성과 관련된 제반 모든 행동이나, 그에 따른 태도, 사고, 감정처리, 가치관 등 총체적이고 통합적인 성의 표현이다. 남녀 간의 성교나 성적 행위 뿐만 아니라 우리들의 개인적, 사회적 삶에서 에로틱한 의미를 지니는 모든 것들이 섹슈얼리티다. 나는 어떤 사람에게 성적으로 끌리며, 어떤 성적 욕망

회적인 인식 부족, 노인의 성(性)에 대한 인식 결여 등의 위험요소가 높다고 할 수 있다.

2010년 국회의원 손숙미 의원이 보건복지부에서 제출받은 자료에 의하면 장기요양기관 종사자 실태조사에서 조사대상 3,809명 중 성희롱 피해 경험자가 487명(12.8%)으로 요양보호사 100명 중 13명꼴로 성희롱 피해를 당한 것으로 조사되었다(<표Ⅱ-2>참조).

<표Ⅱ-2> 요양보호사 성희롱 피해경험 여부

(단위 : 명, %)

기 관	총응답자	가끔있다	종종있다	거의없다	전혀없다	무응답
입소시설	1,047	126(12.0)	90(8.6)	203(19.4)	607(58.0)	21(2.0)
재가시설	2,762	201(7.3)	70(2.5)	431(15.6)	2,014(72.9)	46(1.7)
합계	3,809	327(8.6)	160(4.2)	634(16.6)	2,621(68.8)	67(1.8)

출처 : 보건복지부, 2010.

재가시설 근무자가 입소시설 근무자보다 성폭력 피해에 더욱 취약한 것으로 드러났다.

재가시설의 경우 요양보호사보다 대상자나 그 가족이 집안의 구조와 주변의 실정을 더 잘 알고 있고, 유사시 주위에 도움을 받을 만한 사람이 없는 상황이 생길 수 있다는 점에서 환경적 요인이 크게 작용하는 것으로 보인다. 특히, 독거노인보다는 동거 가족과 함께 지내는 대상자를 서비스할 때 심리적 부담이 더 크며, 위험에 대한 노출의 정도가 높다고 할 수 있다. 요양시설의 경우, 성폭력 피해는 대상자로부터의 위험이지만, 대부분 치매 등 인지기능의 저하로 인한 행동이고 부분적으로 통제가 가능하다.

성폭력 피해 사례를 보면, 서비스 대상자로부터 피해를 입은 비율이 82.3%였으며, 특히 그 가족으로부터 피해는 54명으로 13.3%에 달하고, 입소시설의 피해자 11명보다 5배가량 높게 보고되고 있다(<표Ⅱ-3>참조).

을 갖고 있고, 어떻게 자신을 성적으로 표현하며, 누구와 어떤 식의 성적 행위를 하는가와 같은 성적 감정과 성적 관계의 문제 그리고 섹슈얼리티를 조직화하는 사회제도와 규범 및 담론이 모두 섹슈얼리티에 포함된다. 하지만 섹슈얼리티를 구성하는 사회제도, 규범, 담론들이 남성들에 의해 주도되어 왔고, 여성의 섹슈얼리티는 억압되어 왔다는 점에서 젠더와 교차된다고 볼 수 있다(조주현, 2008).

<표Ⅱ-3> 성희롱 가해자 현황

(단위 : 명, %)

기관	피해자수	환자	환자가족	기타	무응답
입소시설	216	200(92.6)	11(5.1)	0(0.0)	5(2.3)
재가시설	271	201(74.2)	54(19.9)	9(3.3)	7(2.6)
합계	487	401(82.3)	65(13.3)	9(1.8)	12(2.5)

출처 : 보건복지부, 2010.

성폭력은 사건 자체의 은밀성과 함께 일반적인 폭력과는 다른 사회의 이중적인 잣대로 인해 피해자는 노출을 꺼리게 되므로 실태를 파악하기란 쉽지 않다.

2011년 1월 24일부터 2월11일까지 약 2주간 국민건강보험공단은 전국의 현지 요양보호 종사자 등 2,999명을 대상으로 요양보호사 실태 파악을 위해 설문조사에서 근무 중 힘든 사항에 대한 질문에는 전문지식 부족(13.68%), 교대근무(6.11%), 성희롱 발생(0.93%)으로 조사됐다(국민건강보험공단, 2011).

위에서 조사된 바와 같이, 본 연구를 진행하는 과정에서도 성폭력의 피해발생에 대한 부분이 힘든 사항이었고, 성폭력 피해자 대부분의 경우 주변인 특히, 자녀와 남편에게 알려지는 것에 대한 두려움과 염려가 컸다. 장기요양기관의 경우 이러한 사실들이 알려지게 되면 기관운영에 부정적인 영향을 많이 끼치게 되므로 은폐하는 경향이 있다.

성폭력 피해자인 요양보호사는 단기적인 후유증과 장기적인 후유증을 동반하는 사회적 스트레스를 받는데 그 중의 하나가 불안 증세를 동반한 우울과 정서장애이다. 특히 외상적 사건의 영향으로 현실에 대한 부정적 감정과 극도의 수치심은 사회에 대한 회피적 행동의 결과를 낳게 된다. 특히 단기적 후유증의 하나로 사회생활의 부적응을 낳게 되는 결과를 초래한다(박은수, 2010).

Ⅲ. 연구방법

1. 연구 방법 및 절차

연구 대상은 요양시설, 재가시설에 근무하고 있는 혹은 근무한 적이 있는 요양보호사중 성폭

력 피해를 입은 자를 대상으로 그 중 편의 표집하여 13명(사례 13건)을 대상으로 하였다.

자료수집기간은 경상남도 G시, CH시를 중심으로 2012년 6월부터 2013년 6월까지 이었다.

본 연구의 사례수집 절차는 2008년 7월 1일 이후 장기요양시설로 등록되어 있는 요양시설 및 재가시설 기관을 대상으로 시설의 익명 보장과 동시에 피해자나 가해자의 신분 보장을 원칙으로 하였다.

연구자가 시설을 방문하여 노인장기요양보험제도에 따른 법안과 성폭력법안을 토대로 연구의 목적, 방법, 취지를 설명한 후, 이해 정도를 확인하고 사례를 수집 하였다. 이후, 사례 제보자에게 본 연구의 사례수록을 거부할 권리가 있음을 알리고 동의하는 경우에만 서면 동의서를 작성하였다. 또한 연구에 참여하여 사례를 제공한 참여자에게는 연구 참여와 관련하여 어떤 불이익이나 강제성이 없음을 자세하게 설명하고, 면담 및 평가과정에서 알게 되는 모든 사항은 연구 사례 외에는 일체 비밀을 유지할 것을 알려 주었다.

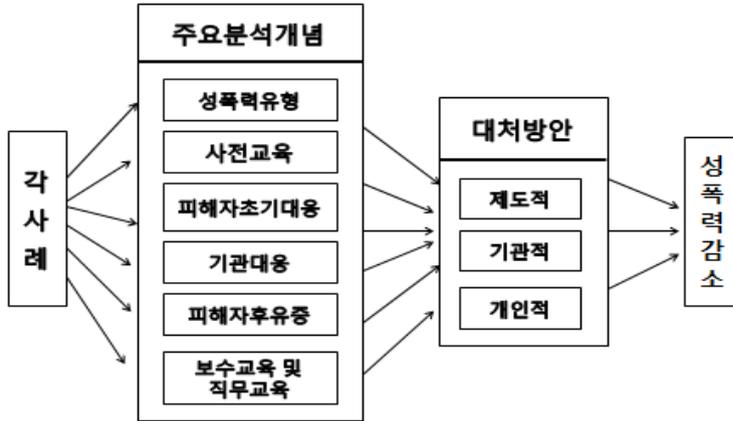
연구과정에서 참여자의 동의하에 녹음을 하고, 이 자료는 문서로 기록된다는 것과 참여자에 대한 익명 보호와 함께 참여자가 제공한 정보는 연구 목적 이외에 사용하지 않을 것을 설명하고 동의서에 명시하였으며, 연구결과를 기술하는 과정에서 면담내용의 인용에 동의할 때, 비로소 면담을 진행하였다. 자료수집 과정에서는 참여자들의 자발성을 존중하기 위해 답변을 강요하지 않도록 주의하였다.

연구결과를 제시하는 과정에서 참여자들의 익명성을 보장하기 위해 성폭력 사건이나 일반적인 배경들은 자세하게 기술하지 않았다. 연구의 윤리적인 측면과 기관의 이미지 측면을 고려하여 해당 기관의 익명을 보장하기 위해 기관의 일반적인 배경들도 자세하게 기술하지 않았다.

2. 연구 분석틀

본 연구의 사례의 분석틀은 분석의 개념요인으로 성폭력유형, 사전교육, 피해자 반응, 기관 대응, 후유증, 보수교육 및 직무교육을 사용하여 분석하였다.

<그림Ⅲ-1> 연구 분석틀



IV. 사례 분석

1. 인구사회학적 특성 분석

본 연구 사례 제공자인 요양보호사는 모두 여성으로서 총 13명이며, 직장 소속은 요양시설과 재가시설이다. 연령대별로는 40대가 7명으로 가장 많았고, 50대가 4명, 30대가 2명이며, 학력은 중학교 졸업 5명, 고등학교 졸업 7명, 대학교 졸업 1명이다. 경력은 무경력에서 시설 또는 재가 기관에서 2년차 근무까지이다(<표Ⅳ-1>참고).

가해자는 모두 남성으로서 그 유형은 대상자, 대상자 가족, 종사자 등이며, 연령은 20대부터 70대까지로 20대 1명, 40대 3명, 50대 2명, 60대 4명, 70대 3명이다. 가해자 병력은 대부분 치매와 뇌졸중 또는 뇌혈관 장애이며, 병력이 없는 사람도 6명이다. 가해행위는 신체접촉, 성희롱, 성기노출, 성매매 제의, 강간 및 폭행 등 성폭력 유형의 대부분이 나타나고 있다. 노인장기요양 등급은 대부분 3등급이며, 정상도 6건에 달한다. 아래 <표Ⅳ-2>는 가해자의 인구사회학적 배경이다.

<표IV-1> 사례제공자의 인구사회학적 배경

사례	성별	연령	학력	경력	직업	비고
1	여	48	고졸	간병2년	요양보호사	요양시설
2	여	45	중졸	주부	요양보호사	요양시설
3	여	32	고졸	사무직	요양보호사	요양시설
4	여	52	중졸	시설1년	요양보호사	요양시설
5	여	42	고졸	주부	요양보호사	요양시설
6	여	52	고졸	재가8개월	요양보호사	재가시설
7	여	45	고졸	간병1년	요양보호사	재가시설
8	여	53	중졸	재가2년	요양보호사	재가시설
9	여	42	고졸	1년4개월	요양보호사	재가시설
10	여	48	중졸	재가7개월	요양보호사	재가시설
11	여	51	중졸	재가2년	요양보호사	재가시설
12	여	32	대출	사무직	요양보호사	재가시설
13	여	43	고졸	무	요양보호사	재가시설

<표IV-2> 성폭력가해자의 인구사회학적 배경

사례	성별	연령	병력	가해행위	요양수준	비고
1	남	72	치매	성기노출	3등급	요양시설
2	남	74	치매	잠자리유도	3등급	요양시설
3	남	68	치매	강제적 신체접촉	3등급	요양시설
4	남	59	치매	성기노출	3등급	요양시설
5	남	55	없음	강간3회, 폭행	등급 외	요양시설
6	남	68	뇌졸중	강제적 신체접촉	3등급	재가시설
7	남	78	뇌졸중	강제적 신체접촉	3등급	재가시설
8	남	63	없음	성매매제의	등급 외	재가시설
9	남	40	없음	강간시도, 폭행	등급 외	재가시설
10	남	21	뇌혈관장애	유사성매매제의	3등급	재가시설
11	남	65	없음	강간시도, 폭행	등급 외	재가시설
12	남	43	없음	육체적, 언어적성희롱	등급 외	재가시설
13	남	47	없음	육체적, 언어적성희롱	등급 외	재가시설

2. 사례분석

본 연구의 사례분석은 각각의 사례에 나타나는 특징을 중심으로 논리적으로 기술하고, 그리고 대책의 필요성을 설명하겠다.

(1) 사례 분석

사례번호	1
사례구분	하의를 탈의한 채 성기를 만져달라고 요구
사례내용	00시설에 근무하는 A 요양보호사는 시설 근무를 하기 전에 간병사로 2년간 활동한 경력을 가지고 있다. 병원에서 30~40명 환자를 돌보던 때와 비교하면 장기요양시설에서 근무하는 것은 육체적인 피곤함이 적어서 수월한 이점이 있었다. A 요양보호사는 치매로 등급 받은 남성노인이 거주하는 2층에서 근무하였는데, 아침이면 그 노인이 하의를 탈의한 채 자신의 성기를 만지고 있었다. 처음에는 민망하기도 하고 노인이 창피해 할까봐 그냥 넘겼지만, 날이 갈수록 노인의 행동은 심해져서, 점점 게슴츠레한 눈빛으로 쳐다보는 등 노골적인 행위를 보였다. 그런데 다른 요양보호사가 근무할 때는 일탈 행동을 하지 않았다고 한다. 기관에 보고하였지만 치매노인이 하는 행동에 의미를 두지 말라며 무시하였다.

이 사례의 가해자는 치매환자인데, 다른 요양보호사가 있을 때는 하지 않던 성추행을 A 요양보호사에게만 보이는 점으로 볼 때, 비록 치매환자지만 특정인을 식별하여 성추행한다는 점을 유의할 필요가 있다. 즉, 치매환자라 하더라도 무조건 비인지적 행위를 하는 것이 아니라, 상대를 식별하여 성추행하는 것은 의도적인 행위다.

적어도 이 사례와 같이 특정인에게 상습적인 성추행을 계속하는 한, 그의 부분적인 인지적 능력을 고려하여 적절한 조치가 취해져야 한다.

이 사례에서 볼 수 있는 또 하나의 특징은 성추행의 초기반응이 중요하다는 점을 피력할 필요가 있다. 첫 반응에서 상대방의 성폭력을 무시할 경우 암묵적으로 수용되는 것처럼 느껴지기 때문에 계속 그런 행위를 할 가능성이 크다. 따라서 처음 그런 행위가 나타날 때 즉각적이고 과감한 반응과 조치를 행해야 한다.

(2) 사례 분석

사례 번호	2
사례구분	소규모 요양시설에서의 성폭력
사례내용	B 요양보호사는 13년 전 중국에서 귀화한 동포로 국내 국적을 비롯하여 요양보호사 자격을 취득하여 시설근무를 하게 되었다. 고향에 있는 부모님, 특히 어려서부터 자신을 아껴주던 부친이 생각나서 남자노인들에게 정성을 더 많이 기울였다. 야간 근무시간이라 노인들의 잠자리를 돌보고 있는데, 000노인이 자신의 이부자리 속으로 들어오라며 손을 잡아끌어서 명이 들 정도로 한참을 실랑이한 적이 있었다고 한다. 치매노인의 문제행동을 어떻게 대처해야 하는지 교육을 받아 본적이 없어 황당하고 답답하다고 하였다.

이 사례에서처럼 요양보호사는 대상자에 대하여 지나친 선입견이나 편견 혹은 이 사례와 같이 전이감정을 가지는 것을 피하는 것이 좋다. 비록 현실적으로 그런 감정 없이 노인들을 돌보기가 어려운 점은 있으나, 업무와 개인적인 감정은 엄격히 구분하는 것이 이 일을 계속하는데 더욱 효과적일 수 있다. 또한 기관에서는 치매대상자의 문제행동에 대한 사전교육을 받을 수 있도록 해야 한다.

(3) 사례 분석

사례 번호	3
사례구분	요양보호사의 속옷을 숨기는 노인
사례내용	C 요양보호사는 일반회사에서 사무직으로 근무한 경험이 있다. 결혼 후에도 할 수 있는 일을 찾다가 요양보호사 자격을 취득하게 되었고, 시설근무를 하게 되었다. 000노인은 치매 3등급을 받은 보행가능자였다. 평소 특정 물건에 대한 집착과 사람에게 대한 질투가 많았는데, 유독히 C 요양보호사의 소지품만 집중적으로 가져다 숨겨두는 버릇 때문에 여간 당황스러운 것이 아니었다. 그런데 더욱 심한 것은 C 요양보호사가 자신의 물건을 찾는 동안, 몰래 그 노인이 등 뒤로 와서 엉덩이를 더듬거나 가슴을 만지는 등 성추행을 하는 것이었다. 기관에 호소도 하였지만 마땅히 대책도 없고 ‘참아라’는 소리만 하였다. C 요양보호사는 결국 그 노인뿐만 아니라 다른 남자 노인에 대해서도 환멸을 느끼고 직장을 그만두었다.

이 사례는 요양보호사들이 한 번의 성추행 경험만으로도 노인들 전체에 대한 혐오감을 가질

수 있다는 것을 보여준다. 만약, 이와 같은 상황이 확산·심화된다면 개인적으로 뿐만 아니라, 우리 사회 전반에 걸쳐 노인에 대한 부정적인 이미지가 퍼질 가능성이 없지 않다. 이 사례의 성폭력 유형은 페티시즘(fetishism) 또는 페티쉬라고 한다.

(4) 사례 분석

사례번호	4
사례구분	소규모 요양시설에서의 성폭력
사례내용	000 노인은 59세의 젊은 나이에 하반신 마비의 장애 3등급을 받고 당뇨합병증과 뇌졸중으로 장기 요양 3등급을 받았다. 하루 중 식사 시간을 제외한 나머지 시간은 대부분 자신의 성기를 만지는 일에 소일하였다. 요양보호사와 간호사들은 이런 노인에게 선뜻 다가가려고 하지 않았다. 쳐다보기만 해도 민망한 모습으로 하루 종일 손을 바지에 넣고 있는 60이 안된 남자노인에게 아무렇지 않게 다가간다는 것은 쉽지 않은 일이다.

누워서 지내는 노인이라 육체적 성폭력의 위협은 크지 않겠지만, 요양보호사들이 감수해야 하는 정신적 스트레스는 매우 심할 뿐만 아니라, 이러한 스트레스로 인해서 우울증 등으로 이 직종 발생가능성과 다른 남자노인들에게 불쾌한 감정이 전이될 가능성이 크다.

따라서 요양보호사들에 대하여 수시로 심리상담은 꼭 필요하며, 또한 시설 생활에 익숙해져 있고, 하루 종일 누워있는 노인들의 무료함을 달래기 위해서라도 인지치료나 재활프로그램 등을 적극적으로 실시해야 하며, 특히 상습적인 성폭력 행위를 하는 노인들에게는 집중적인 행동 치료가 이루어져야 할 것이다.

(5) 사례 분석

사례 번호	5
사례구분	시설장애 의한 성폭력 사건
사례내용	요양보호사는 22년을 전업 주부로 생활해 온 42세의 여성이다. 결혼을 일찍하여 사회경험이 전혀 없어서 직장여성에 대한 막연한 동경심을 가지고 있을 때, 요양보호사 일이 노인들에게 봉사하고 돈도 벌 수 있는 일일 뿐만 아니라, 자신이 가장 잘 할 수 있는 가사와 돌봄을 주로 하는 좋은 직업이라고 생각했다. 3교대 근무라 남편의 동의 하에 시작한 일이지만, 야간근무는 남편의 입장에서 썩 달가워하지 않았다. 그럼에도 불구하고 이왕 시작일인지라 당장 그만 두기가 아쉬워 계속 근무를 하였다. 야간순찰

사례내용	<p>을 들고 잠시 방에 누워 쉬고 있는데 이상한 느낌에 눈을 떠보니 남자원장이 자신의 몸 위에서 짓누르고 있었다. 강제로 입을 맞추고 옷을 벗기면서 “너도 날 좋아하지 않느냐, 이런 걸 원하고 있었지. 처녀도 아니면서 양탈하지 마라” 등의 언어를 사용하면서 자신을 강간하였다고 한다. 순간의 일이었고, 시설 내에는 치매로 거동이 불편한 노인들이 있는 상황이라 고향을 지르면 모두 깨어날 것 같아서 소리도 지르지 못한 채, 속수무책으로 당했다고 한다. 다른 동료들이 알게 되면 남편과 아이들에게도 알려 질까봐 주변의 도움이나 상담도 제대로 하지 못하고 경찰에 신고는 엄두도 내지 못했다. 그 후에도 2차례나 더 B 씨가 야간 당직만 되면 기다리고 있다가 성관계를 요구하였다. 법적으로 어떻게 대처해야 할 지 혼자 고민하다가 심한 우울증으로 인해 정신과 약을 복용하고 있는 상태다. 사건 이후 매일 밤 가슴을 짓누르는 듯한 느낌과 도망치지 못하고 간혀있는 답답함으로 잠을 깨거나, 양말을 꼭 신어야 잠을 청할 수 있는 버릇이 생겼다고 한다.</p>
------	---

이 사례의 시설종사자에 의한 성폭력에서 알 수 있듯이, 성폭력은 한 사람의 삶을 완전히 절망의 상황으로 몰아낼 수 있다는 것을 여실히 보여준다. 성폭력은 가정생활의 파탄은 물론이고 한 개인의 삶 전체를 파괴시킬 수 있는 매우 심각하고 위험한 힘을 갖고 있다.

(6) 사례 분석

사례 번호	6
사례구분	몸을 밀착하여 성기를 부뺨.
사례내용	<p>68세의 000은 2010년 장기요양3등급을 받아 재가서비스를 받고 대상자이다. 맞벌이를 하는 둘째 아들 내외와 아파트에 거주하고 있다. 먼저 서비스를 제공하던 요양보호사에 의하면, 야행성 치매로 밤에는 고성방가를 하면서 주위를 시끄럽게 하지만 낮 시간에는 비교적 조용해서 서비스하기에는 무리가 없다고 전달받았다. 서비스를 시작한 지 한 달이 지난 어느 날, 추석이 며칠 남지 않아서 대상자의 면도를 도와주고 얼굴을 닦고 있는데, 갑자기 요양보호사의 목을 꼭 안고 몸을 밀착하여 부비기 시작하였다. 처음에는 넘어지지 않기 위해 자신을 의지하는 것으로 생각하고 붙잡았는데 하체부위를 밀착하여 음부주위를 손으로 만지려고 해 너무나 놀라 급히 빠져나와서 기관에 전화를 하였다. 그러나, 해당기관에서는 나이든 늙은 할아버지가 당신을 어떻게 하겠느냐며 별일 아니라는 듯 건성으로 들었다. C 요양보호사는 다음 날 일자리를 그만두었고, 지금도 그때 일을 생각하면 몹시 불쾌하다고 한다.</p>

이 사례는 요양보호사가 현장에서 겪고 있는 성폭력의 심각성에 대하여 일반적으로 얼마나 안이하게 생각하거나 대처하는지를 잘 보여준다. 특히 노인에 의한 성폭력 행위라서 별거 아니라는 듯 치부하기 쉽다.

이 사례의 성폭력 유형은 대상자에 의한 드라이 성교(dry intercourse)로 성추행으로 볼 수 있다. 이러한 사실을 묵과해 버린 해당 기관은 직원의 안전에 대한 회피로 도의적 책임은 있을 수 있다.

(7) 사례 분석

사례 번호	7
사례구분	가족요양보호사인 며느리가 시아버지로부터 당한 성추행
사례내용	<p>K씨는 가족요양보호를 하는 45세의 요양보호사이다. 대상자는 78세의 시아버지로 당뇨와 고혈압으로 인한 뇌졸중으로 여러 번 쓰러진 경험이 있어 장기요양 3등급을 받아 둘째 며느리인 본인이 가족요양서비스를 제공하게 되었다. 독거 상태로 혼자 있던 시아버지가 쓰러져 병원에 입원해 있을 당시, 둘째며느리가 거동이 불편한 시아버지의 기저귀 교체까지 해드렸다. 며느리에게 치부를 보이기 꺼려하던 시아버지는 기력이 회복되자 며느리의 가슴을 노골적으로 만지는가 하면, 마치 돌아가신 시어머니 대하듯 하기 시작하였다. 처음에는 남편에게 말하기 힘들어 차마 하지 못하였는데, 그 정도가 갈수록 심해지자 남편에게 털어놓고 이야기했다. 하지만 남편은 절대 그런 일 없다고 믿지 않았고, 확인 차 시아버지에게 물어보면 그런 일은 있을 수 없다며 오히려 꺾꺾 뛰기 까지 하였다. 남편도 “니가 시아버지 모시기 싫으니 괜히 짐झ은 분 노망난 늙은이 취급한다.”며 오히려 폭력까지 발생하는 일이 벌어졌다. 이후 K씨는 자신의 말을 믿어주지 않는 남편에 대한 믿음이 사라져서 지금은 이혼을 고려한 상태로 별거생활하고 있으며, 시아버지의 수발은 남편이 함께 거주하면서 일반요양보호사의 서비스를 받고 있다.</p>

대상자의 인지능력이 상대하는 사람에 따라 그리고 주어진 상황에 따라 의지에 의해 행위할 수 있는 기본적인 능력이 있을 경우에는 언제 어느 상황이든 성폭력이 발생할 수 있다는 것을 염두에 둘 필요가 있다. 즉, 둘째며느리를 성추행의 대상으로 삼는 것과 그것을 아들에게 들키지 않게 거짓말을 하는 것은 모두가 본능적으로 자기 보호를 위한 그 나름의 인지능력이 발휘된 것이다. 이러한 인지능력을 전제로 해서 노인들에게 심리상담 등을 통한 재사회화 교육이 가능할 것이다. 또한 가족관계에서 치매로 인해 발생하는 문제행동에 대하여 미리 직무교육

이 실시되었다면, 가족들은 시어른의 문제행동을 병으로 생각하고 받아 들여야 할 것이다.

요양보호사들에게도 치매나 뇌졸중 등으로 인한 남성노인들의 성폭력적 행동을 이해시키는 전문교육이 필요하다.

(8) 사례 분석

사례 번호	8
사례구분	대상자 남편으로부터의 성매매 제의
사례내용	<p>H는 장기요양서비스가 실시된 이후 2년이 넘는 기간동안 세 사람의 대상자에게 서비스를 제공하였고, 두 대상자는 사망하였으며, 한 사람은 상태 호전에 따라 등급에서 제외되어 서비스가 중단되었다고 한다. 네 번째 서비스를 제공하게 된 대상자는 58세의 여성으로 뇌졸중으로 인한 전신 편마비 2등급을 받고 63세의 남편과 함께 생활하고 있다.</p> <p>어느 날, 하루 종일 방안에 누워서 지내는 전신 편마비 환자의 몸을 닦으려고 탈의를 해서 보니 가슴과 어깨, 다리 등에 멍 자국이 있었다. 이상한 생각이 들어 보호자에게 물어보니 보호자인 자신은 건강상 이상이 없고 성욕도 왕성한데, 그 욕구를 해소하기 위해 누워있는 부인과 관계 도중에 발생한 상처라고 했다. 그러면서 자기와 애인관계를 해주면 월 생활비와 용돈을 지급해 주겠다고 제안을 했다.</p> <p>너무나 황당하여 듣지 않은 말로 하겠다고 대답하였으나, 그 후에도 여러 차례 제안을 해서 불편하다고 한다. 기분 같아서는 당장 그만 두고 싶지만, 뇌졸중으로 몇 해 전 사망한 큰언니와 비슷한 처지에 있는 대상자가 불쌍하여 서비스를 종결하지 못한 채 계속 방문서비스를 하고 있다.</p>

이 사례를 통해서 일반인들이 요양보호사를 자칫 성매매의 대상으로 착각할 수 있음을 보여 준다. 요양보호사의 역할은 다른 직업에 비하여 밀접한 신체적 접촉이 이루어지기 때문에 성문제에 대하여 너무나 쉽게 노출되어 있기 때문이다.

(9) 사례 분석

사례 번호	9
사례구분	대상자의 아들에 의한 성폭행
사례내용	<p>42세의 요양보호사는 82세의 대상자 000할머니 집에서 방문요양서비스를 제공한 지 9개월째였다. 독거인 형태로 아파트에 혼자 거주하고 있는 대상자 집에 40대 아들이 일주일째 머물고 있었다. 대상자가 낮잠을 청하고 있는 동안 화장실을 청소하고 있는데 인기척이 느껴져 뒤를 돌아보니, 그 남자가 화장실 문을 잠그고 요양보호사를 구석으로 몰고 가 성폭행을 시도하였다. 겨우 뿌리치고 집으로 도피했지만, 몇 일간 겁이 나서 집 밖으로 나가지도 못했다. 어떻게 대처해야 할지 몰라 재가기관에 이야기했지만, 다른 요양보호사로 교체하는 것으로 마무리 하였다. 지금도 길을 가다가 그 사람을 마주 하게 될까봐 외출도 제대로 하지 못하고 집에서 지내는 일이 많아졌다고 한다. 그리고 어두운 곳에서는 웬지 불안하고 누가가가 뒤에서 자신을 지켜보는 것 같고 사람들이 모여 있으면 자신에 대해 수군거리는 소리가 들린다고 한다..</p>

대상자인 노인들의 주거생활이 독거형태가 많기 때문에 만약 그 곳에서 성폭행 사건이 벌어진다면 누구 하나 도움을 주기는 어려운 여건이다. 그러므로 재가를 방문할 때는 반드시 2인 1조의 근무형태를 제도적으로 정착시키는 것이 필요하며, 만약의 경우를 대비하여 장기요양서비스요원들이 비상시에 도움을 요청할 수 있는 비상호출 체제를 구축할 필요가 있다.

(10) 사례 분석

사례 번호	10
사례구분	부모에 의한 성매매 알선
사례내용	<p>C 재가기관에서 서비스상담 의뢰를 받았다. 21세 젊은 남자인데 전신이 거의 마비상태라서 좀 젊은 요양보호사를 당장 내일부터 보내달라고 했다. 전에 서비스를 제공하던 요양보호사가 갑자기 말도 없이 그만두겠다는 통보를 해서 해당 재가기관과 다투고 난 후, C 기관으로 연락을 했다고 한다. 한 사람의 대상자라도 유치해야 하는 상황이라서 급히 수소문하여 48세의 K요양보호사를 파견하였다. 이를 뒤 K 요양보호사로부터 재가기관에 서비스를 중단하겠다는 연락이 왔다. 왜 서비스를 중단해야만 하는지에 대한 질문에 K 요양보호사는 정말 황당하고 심장이 떨려 말이 안 나온다고 하였다. “첫 날 편마비 대상자를 두고 가족이 잠시 나들이를 해야 한다“면서 부</p>

사례내용	<p>탁이 있는데, 들어준다면 별도로 두 배 더 보상하겠다고 하였다. 아들이 고환에 정액이 차게 되면 호르몬 장애를 일으킬 수 있으니 좀 빼달라는 것이었다. 대상자의 부모가 통사정을 하므로 자신도 자식을 키우는 입장이라서 시키는 방법대로 했지만 사정이 되지 않아 4시간을 넘게 같은 행위를 하다 보니, 팔이 저리고 자신이 한심하여기가 막혔다고 한다. 하루 쉬고 난 다음날 같은 시간에 방문을 하니 똑같은 요구를 해서 너무 화가 나 보호자 얼굴에 수건을 던지고 “니가 해라”면서 뛰쳐나왔다. 첫날 밤새도록 자신의 행동에 대해서 이해가 안 되고 보호자에 대한 분한 마음이 가시지 않아 잠을 못 잤는데, 똑같은 행위를 반복해달라고 하니 너무 기가 막혀 화를 참을 수 없었다고 한다.</p>
------	--

신체적 접촉을 다루는 요양보호사들의 실무에 있어서 때로는 어디까지가 할 수 있는 일이고 혹은 어디까지가 할 수 없는 일인지, 그리고 어디까지 해주어야 하고, 어디까지 해주어서는 안 되는지 명확히 구분하기 어려울 때가 많다. 장기요양급여의 범위 등에 명시되어 있는 내용을 살펴보면, ‘수급자와 장기요양기관은 장기요양급여를 제공받거나 제공할 경우에 수급자의 가족을 위한 행위, 수급자 또는 그 가족의 생업을 지원하는 행위, 그밖에 수급자의 일상생활에 지장이 없는 행위는 제공하거나 요구하여서는 안 된다’고 규정되어 있다. 하지만, 한국인의 생활습관상 합리적인 기준에 따르는 것보다는 정서적 판단에 치우쳐 자기도 모르게 선을 넘는 경우가 종종 있다. 위의 사례에서도 마찬가지로 대상자의 부모나 요양보호사는 요양실무의 합리적 기준보다는 정서적 판단에 의해서 행위를 하였다. 그런데 이런 문제는 곧 갈등을 유발시키는 소지를 안고 있기 때문에 언젠가는 말썽이 생기고 만다.

이와 유사한 문제들이 발생하지 않도록 하기 위해서는 업무영역을 아주 세밀하게 정하는 것이 필요하고, 이에 대한 요양보호사들의 교육과 더불어 보호자들에게도 적극적인 홍보를 먼저 시행하는 것이 필요하다.

이 사례의 성폭력 유형은 성매매 특별법에 의거, 성을 팔도록 한 행위에 해당하며 해당기관은 성매매를 알선한 행위에 해당할 수 있다.

(11) 사례 분석

사례번호	11
사례구분	대상자 남편에 의한 성폭행
사례내용	<p>K 요양보호사는 대상자 집을 방문하기 1시간 전에 반드시 통화를 한다. 대상자는 63세의 뇌졸중으로 장기요양 2등급을 받은 여성노인이다. 65세의 배우자와 단 둘이 아파트에서 생활하기 때문에 원만한 가사는 K 요양보호사가 알아서 하고 있다. 그런데 대상자가 기거하는 방외에 거실, 작은방을 걸레질하기 위해 엎드려 있으면, 보호자인 남편이 뒤에서 쳐다보고 있어서 불편한 기분이 종종 들었다고 한다. 사건이 발생한 날도 요양보호사가 방문하였더니, 보호자만 있고 대상자인 여성노인이 보이질 않았다. 어디 갔는지 보호자에게 물어보니 보건소에서 데리고 갔다고 한다. 불안한 마음에 잠시 후 다시 오겠다고 하고 밖으로 나가려는 순간, 보호자가 방문을 잠그고 K요양보호사에게 겁탈을 시도하였다. 겨우 뿌리치고 밖으로 도망쳐 나왔으나, 얼굴은 엉망이고 머리는 헝클어진 채, 차 안에서 한참을 움직이지 못하고 멍하니 앉아 있었다고 한다. 다음날 기관의 시설장과 함께 방문하여 보호자에게 당일의 상황을 추궁하니, 그런 일 전혀 없다고 하면서 K 요양보호사가 자신을 유혹하려고 그동안 온갖 추태를 다 부렸다고 오히려 거짓말을 하였다. K 요양보호사는 자신의 휴대폰 카메라로 녹화해 두었던 자료와 사진들을 제시하고 경찰에 고발하겠다고 하니 그제야 잘못했다고 사과를 하였다. 하지만 재가기관의 중재로 경찰에 신고는 하지 않고 합의하에 마무리하였다고 한다.</p>

요양서비스 현장에서는 성폭력에 대한 증거확보까지 충분히 되어 있는 상황에서도 보통 합의로 끝나는 것이 현실이다. 사실 시설기관이나 가해자의 입장에서는 사건이 더 크게 확산되는 것을 막으려는 의도를 갖고 있겠지만, 무엇보다 피해자인 당사자가 그런 문제로 신변이 노출되는 것을 두려워해서 쉽게 고발하지 못하는 이유도 크다. 가해자들도 그런 사실을 짐짓 알고 있기 때문에 더욱 대담하게 그리고 노골적으로 성폭력적 행위를 시도할 지도 모른다. 이런 문제를 해결하기 위해서는 요양서비스 현장에서 발생하는 성폭력에 대하여는 개별법에 의해 비친고죄로 다루고, 피해자의 신변노출을 최대한 줄이는 방안도 마련되어야 한다.

(12) 사례 분석

사례번호	12
사례구분	시설장에 의한 언어적 · 육체적 성희롱
사례내용	00장기재가기관에서는 P씨가 시설장 겸 사회복지사로 근무하고, 32세의 J 요양보호사는 사무보조로서 18㎡ 규모에서 같이 근무한다. 일을 가르쳐 주겠다고 하면서 등 뒤에 손을 올려놓거나 머리카락을 쓰다듬으면서 “머릿결이 곱다. 우리 집사람은 나이를 먹으니 머리카락도 늙는다” “남편에게 사랑 받겠다.” 등 성희롱을 일삼았다. 어떤 날은 “저녁에 직원회식이나 하자” 며 단 둘 밖에 없는 사무실 직원이라고 절대 사양하면 안된다며 퇴근을 못하게 하기도 했다.

남녀가 같은 직장에 단 둘이 있는 입장에서 여성이 남성의 성희롱을 당한다면 쉽게 사정기관에 신고하기는 어려운 것이 현 실정이다. 더구나 개인시설의 경우는 더욱 신고 자체가 어렵고, 해당기관장에 의해서 발생한 피해는 상담할 곳을 제대로 찾지 못해서 신고를 못하는 경우도 있다. 이런 경우에 대비하여 요양보호사들을 위해서 별도의 전문화된 고충상담센터를 마련하는 것이 필요하다.

(13) 사례 분석

사례 번호	13
사례구분	시설장에 의한 직장 내 성희롱
사례내용	H 요양보호사는 2년 전 이혼하고 중학생인 아들 한 명을 키우면서 요양보호사 일을 하고 있다. 한 사람의 대상자에게 서비스를 제공하고 받는 임금은 50만 원 정도에 불과하였다. 그럼에도 불구하고 한 사람이라도 더 확보하고자 사회복지사에게 아무리 이야기해도 대상자가 없어서 서비스 제공할 곳이 없다고 하였다. 대상자는 한정되어 있고 요양보호사 수는 많다보니 그럴 수도 있었다. 어느 날에 집으로 돌아와 쉬고 있는데, 시설장으로부터 전화가 왔다. “저녁에 시간되면 술이나 한잔 사요.” 일단 만나서 낮의 일을 한번 더 부탁하기 위해 약속장소에 도착하였다. 식사와 술을 한잔 마시고 나서 사회복지사는 “아줌마 당신 참 눈치가 없네.” “그러니 남편한테 쫓겨났지.” 라고 말올해 너무 불쾌하고 자존심은 상했지만, 참고 자리에 앉아 있는데 자신의 가슴을 만지면서 “아직 쓸 만하네. 오늘 어때” 라며 성관계를 제안했다. 더 이상은 도저히 참을 수가 없어서 그 자리를 나오고 말았는데 “야~이 x아! 더럽게 비싸게 구네~”라는 소리가 들렸다고 한다. 다음날 재가기관에서 나오지 말라는 연락을 받았다고 한다.

이 사례에서는 시설종사자가 일감을 빙자해서 장기요양서비스요원에게 성관계를 제안하고 있다. 사실 이런 문제는 몇몇 악덕 시설기관 종사자들에 해당한다고 생각할 수도 있겠지만, 실제로 현장실무 요원들이 참으로 열악한 입장에서 요양서비스 업무를 수행하고 있음을 말해준다. 장기적으로 공식적이고 체계적인 처우개선과 근로 기준이 마련되어야 할 것이다.

사례 13건을 분석의 주요개념으로 정리하여보면 아래 <표 IV-3>과 같다.

<표IV-3> 분석틀에 의한 사례구분

	성폭력유형	사전 교육	피해자 초기 대응	기관 대응	피해자 후유증	보수교육 및 직무교육	가해자 신분	비고
1	성기노출	무	무시	무시	환멸 스트레스	무	대상자	요양시설
2	잠자리유도	무	당황	무시	저항, 환멸 스트레스	무	대상자	요양시설
3	강제적 신체접촉	무	당황	무시	스트레스	무	대상자	요양시설
4	성기노출	무	민망	무시	불쾌감 스트레스	무	대상자	요양시설
5	강간3회, 폭행	무	억압	무시	정신과 치료	무	종사자	요양시설
6	강제적 신체접촉	무	놀람 도피	무시	퇴사, 불쾌	무	대상자	재가시설
7	강제적 신체접촉	무	항거	무시	별거, 이혼준비	무	대상자	재가시설
8	성매매제의	무	거부	무시	불편 계속방문	무	대상자 가족	재가시설
9	강간시도, 폭행	무	저항 도피	묵과, 교체	대인기피	무	대상자 가족	재가시설
10	유사성 매매제의	무	수긍	보호자에 항의	분함, 퇴사	무	대상자 가족	재가시설
11	강간시도, 폭행	무	저항 도피	합의 중재	공항, 불안 스트레스	무	대상자 가족	재가시설
12	육체적, 언어적성희롱	무	거부	무시	불쾌감 사퇴	무	종사자	재가시설
13	육체적, 언어적성희롱	무	거부 도피	강제 퇴사	불쾌감 스트레스	무	종사자	재가시설

본 사례제공자들 대부분이 정신적·육체적 충격으로 일상생활에서 어려움을 겪고 있는데, 이와 같은 문제점은 첫째, 대상자에 대한 정보부족이다. 둘째, 성폭력예방 및 치매로 인한 문제 행동 대한 사전교육이 이루어지지 않았다. 셋째, 단일한 초기대응을 들 수 있다. 넷째, 성폭력발 생에 대한 신고를 어떻게 하는지 몰랐으며, 안다고 하더라도 2차성폭력에 대한 두려움 때문에

아무런 조치를 하지 않았다. 다섯째, 국가의 제도적 문제와 기관의 무성의한 태도에서 원인을 찾을 수 있다.

본 연구사례를 종합적으로 살펴본 결과 노인장기요양보험제도를 실시함에 있어 발생 가능한 여러 가지 문제들 중 장기요양서비스요원에게 가해지는 성폭력의 심각성은 그러한 피해를 사전에 예측하고 제도적으로 대처방안을 마련하지 않은 국가 정책적 입장에서 무책임과 이러한 피해 신고를 접수하거나 알면서도 적절한 대처를 하지 않고 직원의 열악한 근로환경을 방치하거나 직무교육조차 소홀히 하는 기관의 비양심적인 업무집행 및 장기요양서비스요원 자신의 안일한 대처 등이 복합적으로 작용하였다는 것을 알 수 있다.

따라서 장기요양서비스요원에게 행해지고 있는 성폭력 피해를 줄이기 위해서는 국가, 기관 및 개인적 차원의 다각적인 측면에서 대처방안이 마련되어야 할 것이므로, 본 논문에서는 장기요양요원에 행해지는 성폭력에 대한 대처방안을 제도적, 기관적 및 개인적 차원으로 구분하여 기술하고자 한다.

V. 요양보호사에 대한 성폭력 대처방안

요양보호사에게 발생하는 성폭력에 대하여 제도적, 기관적, 개인적 입장에서 그 대처 방안을 모색하여 보면 다음과 같다.

첫째, 제도적 측면에서는, ①요양보호사의 ‘남녀고용평등과 일가정양립 지원에관한법률’에 따른 성폭력 예방지침 마련과 근로기준법에 의한 권익 및 처우 개선이 이루어져야 한다. ②건강보험관리공단에서 시행하고 있는 평가항목에 성폭력의 범주와 구분을 명확히 하고, 서비스 기관별 각각의 지침서와 대처방법 등 제도적 보완이 있어야 한다. ③장기요양서비스요원에 대한 보수교육 지침이나 계획을 시급히 마련하고 공신력 있는 기관에 위임하여 2년에 한 번씩 반드시 보수 교육을 실시하여야 한다. ④각 시·군·구 단위로 별도의 인권 및 노인성상담센터를 마련하여 피해자 심리상담 등의 조치가 이루어져야 한다. ⑤장기요양기관 근무 중 발생한 성폭력 피해에 대해서는 산업재해보상보험의 혜택을 받아야 한다.

둘째, 기관적 측면에서는, ①쾌적한 직장환경과 적극적인 성폭력 예방교육 및 대처요령 등 자체직무교육을 실시하고, 내부 지침에도 명확히 기재해서 비치하여야 한다. ②요양보호사의 자기발전 및 치매남성노인을 대상으로 한 심리상담 교육 등 외부보수 교육에 참여할 수 있는 여건을 최대한 마련하여야 한다. ③장기요양기관을 이용하고 있는 대상자나 그 가족들이 시설

이용 전에 성폭력에 대한 규정을 반드시 안내하고 이에 대한 지침을 홍보해야 한다. ④피해가 발생했을 때, 심리상담 및 법적조치가 즉각 이루어질 수 있도록 적극적으로 지원하여야 한다. ⑤사회보험가입의 의무를 철저히 하고, 요양보호사에게 산업재해보상보험 안내에 대해서 정확히 설명하여야 한다.

셋째, 개인적 측면에서는, ①최소한의 자기방어를 위하여 서비스 제공 전 대상자가 거주하고 있는 가정을 2인 1조로 방문해서 미리 주위 환경을 파악해야 한다. ②가계도와 생태도에 대한 사전정보를 검토하고 동거가족에 대한 정보도 상세히 파악해야 한다. ③성에 대한 가치관, 행동범위에 대한 결정선을 가지고 자기주장을 분명히 하는 태도를 유지하여야 한다. ④만약 성폭력을 당했을 경우, 적극적으로 사정기관 및 근무기관에 신고하여 더 이상의 피해가 발생하지 않도록 조치해야 한다. ⑤근무 중 발생하는 피해구제에 대해 적극적으로 알리고 하는 노력을 반드시 하여야 한다.

VI. 결론

요양시설에서는 치매대상자에 의한 피해가 많았으나, 법적 처벌 규정이 명확하지 않아 사후 조치나 피해보상 대책에 허점이 보였다. 대상자에 의한 성폭력의 유형은 언어적, 시각적인 성추행 발생률이 높았으나, 노인성질환 등으로 일상생활이나 거동이 불편한 상태라 신체에 위협을 가하는 정도는 아니었다. 그러나 피해자의 모멸감이나 수치심으로 인한 자괴감 등으로 우울증까지 겪게 되고, 외상 후 스트레스 증상까지 동반하여 병원치료를 받은 사례도 있었다.

재가방문의 경우에는 대상자와 그 가족에 의한 성폭력이 80%이상이며, 대상자의 배우자인 건강한 남성노인에 의한 성폭력인 경우 강간, 추행, 성매매요구 등의 발생률이 높고 대상자의 자녀에 의한 성폭력은 폭행을 동반하는 강간, 강제추행 등도 나타나 정신적·육체적 고통과 수치심은 물론 자괴감에 빠지게 되어 정신과 치료까지 받게 되는 심각한 현상까지도 발생하였다. 또한 재가시설의 좁고 열악한 환경에서 소규모 사업장의 대표 혹은 시설장에 의한 성희롱 발생도 조사되었다.

그럼에도 불구하고 피해자는 성폭력에 대한 체계적인 사전교육조치 받지 못했을 뿐만 아니라, 성폭력의 후유증으로 인한 2차 성폭력 피해로 고통 받는 것을 우려해 사정기관에 신고조차 하지 못하는 경우가 많았다.

이와 같이 요양보호사에게 발생하는 성폭력에 대하여 제도적, 기관적, 그리고 개인적 입장에서 대처 방안을 앞에서 제안하였다.

본 연구는 사례의 수가 적어 일반화하는 시기에는 한계가 있으나, 현장에서 어려운 과정을 거쳐 사례를 발굴한 것은 매우 가치 있는 작업이었다. 앞으로 더욱더 많은 사례를 축적하여 보다 심도 있는 연구가 지속적으로 이루어져야 하겠다.

참고문헌

국민건강보험공단[On-line], Available: www.nhis.or.kr/main, 2011

김민아, 성폭력의 두려움 정도가 여성의 자기개념에 미치는 영향, 서강대학교, 교육대학원 석사 학위논문, 2003.

김수정, 여성폭력등 사건처리 및 관련법 [On-line], Available: www.kigepe.or.kr, 2009

박은수, 전국요양보호사발표자료, 요양현장실태보고 및 노인장기요양보험제도 개선방안토론회, 2010.

보건복지부, 요양보호사 표준교재, 2008.

보건복지부 [On-line], Available: www.mw.go.kr/main, 2008

보건복지부, 요양보호사 성희롱실태, 손숙미 의원 국회제출자료, 2010.

송현주, 성차이와 성차별, 양성평등진흥원 교육자료, 2008.

이규현, 노년기 삶의 만족도 제고를 위한 정책방안 모색-노인의 성적욕구해소가 노년기 삶에 미치는 영향을 중심으로, 명지대학교, 박사학위논문, 2007.

조주현, 여성정체성의 정치학: 80-90년대 한국의 여성운동을 중심으로, 여성정체성의 정치학, 서울, 또 하나의 문화, 2000.

조주현, 페미니즘과 섹슈얼리티, 양성평등교육진흥원 교육자료. 2008.

한국산업안전보건공단, 요양기관별 요양보호사/ 규모현황 [On-line], Available: <http://www.kosha.or.kr/main>, , 2010

한국직업능력개발원 [On-line], Available: www.krivet.re.kr/main, 2011

한국보건의료인국가시험원 [On-line], Available: www.kuksiwon.or.kr/main, 2011

[국문초록]

요양보호사에 대한 성폭력 대처방안 연구

김치영(가야대학교 사회복지학과 교수)
 황인옥(가야대학교 사회복지학과 교수·교신저자)
 이경연(조선대학교 미술심리치료학과 박사과정)

정부는 제도 실시예 앞서 이후 발생 가능한 문제에 대하여 사전 대비가 미비하였던 점은 언론에서도 여러 차례 보도된 바 있고, 본 연구에서 다루고 있는 요양보호사에 대한 성폭력 문제도 예외가 아니다. 제공된 13건의 사례를 살펴보면, 요양서비스 현장에서 90% 이상은 남성노인 대상자에 의한 피해였으며, 기관장이나 같은 직원에 의하여 발생한 성폭력의 사례도 있었다.

먼저, 제도적 측면으로는 관련법 규정에 따른 세부지침 정비와 실질적인 조치가 이루어져야 하고, 기관의 측면에서는 성폭력 발생 전에는 직장 내외적으로 성희롱 예방교육 및 치매노인의 문제행동에 대한 심리상담교육을 실시하고, 대상자와 그 가족들에게는 성폭력 관련 규정을 안내하여 숙지하도록 해야 한다. 마지막으로 개인적인 측면에서 성폭력을 당하기 전에 취할 조치로서는 서비스 제공 전에 2인1조로 대상자 가정방문이나, 가계도와 생태도 및 동거가족 등에 대한 사전 정보를 파악하고, 성에 대한 가치관, 행동범위에 대한 분명한 태도를 가지고 있어야 한다.

주제어: 성폭력, 요양보호사, 장기요양보험

[Abstract]

**A study of the counterplan for sexual harassment
against elderly care workers**

Chi Yung Kim(KaYa University),
In Ok Hwang(KaYa University),
Kyung Yun Lee(Chosun University)

The purpose of this study is to provide the basic guide lines for sexual harassment against long-term care service workers based on collected data through the interview with workers who have experienced sexual harassment.

Here are some suggestions:

First, more practical and detailed rules are required by law. Especially, the National Health Insurance Corporation is required to classify the range and definition of sexual assault more clearly and should provide industrial accident compensation insurance to victims. Moreover, continuing education and elderly sexual counseling centers are highly required.

Second, organization must provide proper education for workers to deal with sexual harassment in work place and information of client and their family and it is also important to recruit enough number of male elderly care workers. If sexual harassment is happened, then organization needs to provide psychotherapy and legal advices.

Third, in personal aspect to avoid sexual harassment, elderly care workers should pair up when they visit client's house they are also required to be well informed about client and their family. Most of all, for the self protection, elderly care workers behave more thoughtfully and need to define their own sexuality.

Key words : sexual harassment, long-term care insurance for the elderly, prevention, education, elderly care workers

한국 사회복지환경 변화에 대한 고찰 - 신공공관리 개념을 중심으로 -

손지현*

目 次

I. 서론	IV. 신공공관리와 한국 사회복지 환경
II. 신공공관리의 개념과 등장배경	1. 대상체계의 변화
1. 신공공관리의 개념	2. 급여체계
2. 신공공관리의 등장배경	3. 전달체계
3. 신공공관리의 특징	4. 자원체계
III. 신공공관리를 통한 외국의 환경변화	5. 평가체계
1. 영연방식 모형(Westminster Model)	V. 결론 및 논의
2. 미국식 모형(American style Model)	
3. 일본식 모형(Japan-style Model)	

I. 서론

오늘날 우리사회를 둘러싼 다양한 변화를 이야기하는 것은 이제 새로운 문제인식이 아닌 것으로 느껴질만큼 익숙한 상황이 되었다. 이러한 상황은 사회복지학에 있어서도 동일하게 나타나고 있는 상황인데, 이는 ‘환경속의 인간(PIE : person in environment)’이라는 개념을 핵심으로 하는 사회복지의 문제인식을 통해서도 쉽게 예상할 수 있는 부분이다. 하지만 이러한 변화를 단순히 그대로 받아들이는 것만큼, 이 상황을 통찰할 필요 역시 강조되는데, 이는 현재에 대한 인식이 결국 이후 변화를 주도하거나, 변화에 적극적으로 대처할 수 있도록 해주기 때문이다.

기고일 : 2013. 09. 16, 심사일 : 2012. 10. 01, 게재확정일 : 2013. 10. 04

* 부산대학교 사회복지학과 박사

이러한 ‘현 상황에 대한 고찰의 필요성’을 위한 도구로서 오늘날 한국의 사회복지제를 둘러싼 환경에서 확인되는 ‘신공공관리(New Public Management)’의 개념은 상당한 유용함을 가지는 것으로 보인다. 정책이나 제도의 결정과정이 아닌, 이를 집행하는 과정 속에서 확인되는 변화를 실증적으로 확인하고자 하는 본 글의 목적에 비추어본다면 ‘전달체계’와 관련한 기준적용의 필요성이 더욱 강조되기 때문이다. 따라서 본 글은 민간의 역할보다는 국가의 역할을 둘러싼 환경변화를 살피는 것이 초점이며, 이중에서도 특히 행정기관인 정부의 역할을 중심으로 살펴볼 것이다.

다수의 연구에서 사회복지환경을 둘러싼 변화 중 신공공관리 개념이 나타나고 있다는 것을 확인할 수 있지만, 아직 사회복지관련 연구에서 신공공관리를 적극적으로 살펴보고자 한 시도는 전무한 것이 사실이다. 이는 실천중심적인 사회복지연구의 특성에 기인한 것이라 할수도 있겠으나, 그보다는 신자유주의라는 일반적 개념과 동일하게 이해 접근한 영향이 더욱 큰 것으로 보여진다. 이에 본 글에서는 공공관리 영역의 새로운 이해(신자유주의의 세부분야)로서 신공공관리 개념을 정확히 이해하고, 이를 통해 공적 영역의 사회복지 환경변화를 살펴보았다. 이를 통해 한국의 사회복지환경 변화를 보다 거시적으로 살펴볼 수 있는 기회를 가질 수 있을 것이다.

다만 본 글은 ‘신공공관리’개념이 현재 우리나라에 적극적으로 도입되고 적용되고 있다는 결론적인 인식보다는, 이 개념이 한국에서도 충분한 영향을 미치고 있다는 과정론적인 인식에서 출발하고 있음을 밝힌다.

II. 신공공관리의 개념과 등장배경

1. 신공공관리의 개념

신공공관리는 아직 그 개념이 정확히 설정되어 있지 않아 누구나 새로운 관리기법을 도입하면 신공공관리의 하나로 소개할 수 있다고 할 정도이다(Ferlie, Ashburner, Fitzgerald & Pettigrew, 1996). Hood(1991)는 신공공관리가 전세계적으로 공공관리의 전환점으로 등장하였다고까지 주장하고 있으나, 실제로는 영국의 Next Steps를 제외하고는 신공공관리의 개념이 정부개혁에 아직 깊숙이 자리잡지 못하고 있는 상황이다(Barlow, Farngam, Horton & Ripley, 1996, 오세덕, 2001 재인용). 하지만 이러한 논의에도 불구하고 신공공관리로 불리우는 다양한 모습이 시·공간적 상황에 맞춰 조금씩의 차이가 있다 하더라도, 분명히 이 사회에 존재하고 영향력을 가지고 있는 것은 사실으로 보여진다.

최근 사회는 급변하는 세계환경과 이에 대해 시의성과 적실성을 가지고 적응하지 못하여 정부 실패를 초래한 거대정부를 대체할 작고 능률적인 정부모형을 모색할 필요가 크게 대두되었다. 이러한 새로운 시대적 조류의 상징적 존재로 등장한 것이 미국의 ‘기업가적 정부모형’과 영연방 국가들의 ‘신관리주의(new managerialism)’이다. 기업가적 정부모형은 정치적 이념과 전략적 차이에 따라 최소국가이론, 탈규제 정부모형 그리고 정부재창조모형으로 나누어 볼 수 있으며, 이것들은 필요에 따라 상호연계되어 적용되고 있다. 신관리주의는 시장적 개인주의의 기업모형을 공공부문에 적용하거나 공적 가치에 일치시키려는 것이다. 신관리주의는 민영화, 인력감축, 재정지출의 억제, 책임집행기관의 도입, 규제완화 등을 주요한 개혁수단으로 사용하고 있다.

이러한 관점에서 볼 때 이 두 개의 관리모형(미국과 영연방)은 표면상으로는 형식적인 면에서 다소 차이가 있지만, 실질적 내용이나 접근방법 등에서는 별다른 차이를 발견할 수 없다. 경쟁을 진작하고 실적이나 성과 그리고 임무수행을 핵심적 고려사항으로 여기고 고객을 만족시키고 감동시킨다는 점에서 차이점을 발견할 수 없는 것이다.

이들은 신자유주의에 기반을 둔 보수적 성향을 띄고 있으며, 경쟁적 자유시장체제에 그 원형적 근간을 두면서 대중주의적 접근방식을 통하여 행정의 효율성과 대응성을 확보하려고 한다. 이러한 시대적 조류를 일괄하여 OECD에서는 ‘신공공관리(New Public Management)’라고 정리하고 있다(OECD, 1995). 이와 같은 새로운 시대적 조류를 중심으로 기존 관료제적 정부의 모습과 비교하여 본다면 공공관리의 변화는 다음과 같이 나타낼 수 있을 것이며, 이를 통해 신공공관리의 기본적인 개념을 파악할 수 있을 이다.

<표 1> 공공관리의 변화

	전통적 정부(관료제)	신공공관리(기업가적 정부)
구조	집권화, 계층제적 조치	분권화, 수평적조직
업무수행	개별적 업무	팀워크
서비스공급	단일한 서비스	복수의 서비스
	독점과 규제	경쟁의 시장적 유인
관리방식	내부지향적	고객지향적
	업무의 통제와 검사중시	문제의 예방중시
	관리자에 초점	직원에게 초점
정부역할	노젓기 역할	조타 ¹⁾ 역할
	정부가 직접 서비스 제공	정부는 정책결정으로 지원이나 유도

※ 자료 : 조계표(2003) 수정

1) 오스본(Osborne)은 정부혁신을 강조하며 그 모델을 ‘기업가적 정부’로 지칭하였다. 이를 위해 그는 정부조직의 주요 유전인자들을 바꿔야 할 것을 강조하였으며, 이 유전인자에는 체제목적, 인센티브, 책임체제, 권

위 표를 통해 신공공관리가 공공조직의 특수성과 절차·규칙 대신에 공사조직의 유사성을 강조하고, 공공조직의 관리자율성과 결과중심의 관리를 주장한다는 것을 파악할 수 있다. 전통적 관리이론이 통제지향적, 폐쇄적, 공급자 중심주의, 투입지향, 교환형 관리적 성격을 띄는데 반해, 신공공관리는 협동지향성, 외적환경에 대한 관리의 전략적 대응을 강조하는 개방적, 소비자중심주의, 효과를 강조하는 산출지향성, 통합의 관리모형²⁾의 특징을 지닌다. 이에 신공공관리는 공공분야의 합리적 관리방식을 의미하여, 기업가적 정부³⁾라고 표현되기도 한다.

이러한 특징을 통해 신공공관리론에 대한 개념정의는 최협의·협의·광의로 나누어 정리해볼 수 있을 것이다. 먼저 최협의로 정의하면 신공공관리란 민간기업의 관리방식을 공공부문에 도입하는 것을 말한다. 즉 사기업의 경영기법을 행정에 적용하는 것으로 일반관리에게 의사결정권을 부여하고 내부통제를 완화하는 정책을 추진하는 것을 말하는 것이다. 둘째, 협의로 정의하면 신공공관리를 최협의의 신공공관리방식에서 시장의 원리를 적용하는 것이다. 즉 공공에 경쟁원리는 적용하는 것이다. 협의의 신공공관리는 신자유주의와 같은 맥락에서 설명할 수 있다. 마지막으로 광의의 신공공관리는 협의의 신공공관리 방식에 참여주의⁴⁾를 더한 것이다. Osborne과 Gaebler가 주장한 기업가적 정부는 광의의 신공공관리에 해당된다.

력구조, 문화등이 포함된다"고 하였다. 오스본은 이를 혁신시키기 위해 5C전략 - 핵심전략(core strategy), 결과전략(consequence strategy), 고객전략(customer strategy), 통제전략(controls strategy), 문화전략(culture strategy) - 이 필요하다고 주장하였다. 5C 전략 중에서 핵심전략은 조타(steering) 기능이며, 결과·고객·통제·문화 전략은 노젓기(rowing) 기능을 이야기하고 있다. 조타기능은 정책기능과 기획기능을 말하며, 노젓기 기능은 집행기능을 의미한다.

- 2) 통합형 관리란 조직이 목표와 조직구성원이 개인의 욕구를 융화시킴으로서 조직의 효율성을 높이고자 하는 것을 말한다(조계표, 2003)
- 3) 신공공관리(new public management)은 신관리주의(new public management), 시장지향적 행정(market-based public administration), 기업적 정부(entrepreneurial government) 등 다양한 명칭으로 불리우고 있다. 이와 같은 명칭들은 사실상 그 의미에서는 모두 같은 것으로 표현상의 차이일 뿐인 것으로 파악할 수 있다. 다만 본 발표문의 원문이 영국과 미국을 중심으로 움직이는 바, 이를 영국과 미국의 표현으로 대표해본다면, 미국의 경우 "기업가적 정부모형"을, 영국의 경우는 "신관리주의"를 들 수 있다.
- 4) 시장주의와 참여주의에 대한 설명에서 많은 부분 의미를 혼동할 경우가 있으나, 시장주의와 참여주의는 다음과 같은 점에서 차이를 가지고 있다. 시장주의에서 개인은 이기적이라고 간주함으로써 시민의식은 쇠퇴를 가져온다. 참여주의는 행정서비스의 향상을 위해서 시민이 정책결정에 참여한다. 이와 같은 특징을 정리하면 다음과 같다(자료 : 정정길, 1999)

시장주의	참여주의
기존 행정의 문제점을 독점으로보고 경쟁원리 도입을 주장	행정서비스의 향상을 위해서 시민이 정책결정에 참여하는 것을 주장
철학적 기초가 신보수주의	철학적 기초가 진보주의
일선관리자에게 보다 많은 재량권을 부여	일선관료자에게 시민의 참여를 허용하는 정도의 재량권 행사
서비스에 불만이 있는 경우 공급자 변경	서비스의 불만시에 직접참여하거나 항의
정부는 방향잡기로 민간유도	정부는 각종조직들과 공동생산한다.

2. 신공공관리의 등장배경

신공공관리가 가지고 있는 기본 개념이 기존 개념들에 비해 완전히 새로운 것이 아니라는 점에서 등장배경을 이해할 필요가 강조된다. 본 항에서는 이러한 등장배경을 이해하기 위해 사회구조의 변화와 관련한 이론의 변화를 살펴보았다.

(1) 사회구조의 변화

먼저 경제적인 환경의 변화이다. 19세기 후반 이후의 자본주의적 산업사회의 성장으로 초래된 여러 가지 사회문제를 해결하기 위한 정부역할의 증대는 1930년대의 세계경제공황을 계기로 더욱 가속화되기 시작하였다. 특히, 서구 선진국들은 경제대공황을 거치면서 급증하기 시작한 복지수요에 부응하기 위하여 케인지안(Keynesian) 경제학의 논리에 기초하여 거시경제적 개입과 함께 제 2차 세계대전 후의 동서냉전 구도 하에서 체제경쟁으로서의 국가발전을 위한 정부의 주도적 역할을 강조하게 되면서 정부의 급격한 팽창이 지속되었다. 1945년 이후 반세기 동안의 지속적인 고도성장세가 복지정책의 물적 토대로 작용하였을 뿐만 아니라 민간부문에의 정부개입과 확대를 필요로 하게 하였다. 그러나 1970년대에 발생한 두 차례의 ‘오일쇼크(Oil Shocks)’로 가속화된 세계경제의 침체가 각국 정부의 재정에 막대한 부담을 초래하기 시작하면서 케인지안 복지국가의 논리는 심각한 도전에 직면하게 되었다. 결국 심각한 재정난에 직면한 서구의 이른바 복지 국가들은 마침내 정부역할의 축소에 관심을 기울임과 동시에 정부재정 적자를 줄이기 위한 노력을 본격적으로 추진하기에 이르렀다. 이러한 변화노력이 지향하는 새로운 모델이 바로 신공공관리적 정부 개혁이었다.

이와 같이 신공공관리가 등장한 현실적 배경에는 1970년대부터 나타나기 시작한 경제성장률의 둔화, 경상수지적자의 확대, 공공부문의 재정적자의 심화 등과 같은 정부 및 민간 시장상황의 급속한 악화가 있었다. 특히, 1970년대까지의 큰 정부에 의한 국정운영은 관료기구의 비대화를 초래하였으며, 과다한 정부개입은 민간기능의 상대적 위축과 정부실패라는 구조적 문제를 야기하였다. 이처럼 심각한 현실적 어려움 하에서의 ‘큰 정부’에 의한 국가운영에 대한 개혁에는, 공공부문이 최소비용으로 최대효과를 산출해야 하는 현실적 부담과 함께 민간부문에 대한 경쟁력 제고와 관리개선의 요구에 있어서 스스로의 모범을 보여야 하는 규범적 노력이 요구되었다. 이러한 이유에서 공공부문 영역에서의 비대와 비효율이 1970년대 후반부터 추진된 신공공관리적 정부개혁의 핵심적인 대상이 되었다.

정치적으로는 신자유주의(New Liberalism) 또는 신우파(New Right) 조류의 대두로 작고

강한 정부의 모델이 강조되었고, 신자유주의적 경제이론을 토대로 정부의 실패 또는 관료제의 실패에 대한 비판이 활발히 제기되었다. 이러한 주장과 비판은 현실정치에 있어서 영국의 '대처리즘(Thatcherism)'과 미국의 '레이저노믹스(Reaganomics)'라는 개념을 탄생시키는 배경이 되었으며, 정부기구와 권한의 축소, 시장기능의 확대, 민영화 등이 변화모색에 대한 논의에서 핵심요소로 다루어지는 원인이 되었다. 특히, 영국이나 미국은 물론 뉴질랜드와 호주 등에서의 신공공관리적 정부개혁의 경험을 계기로 신공공관리 또는 신공공관리적 개혁운동이 수많은 국가들을 풍미하게 되었고, 나아가서 UN, World Bank, OECD 등과 같은 국제 기구들을 통해 강조되기에 이르렀다.

결국, 신공공관리가 대두된 현실적 배경은 현대 자본주의 산업국가들, 특히 서구의 복지 국가들이 직면하였던 공공재정의 고질적인 구조적 위기로 이해되고 있다. 정부와 행정 서비스에 대한 국민의 요구가 지속적으로 증가되는 반면 경제적 침체가 심화됨에 따라 정부의 재정적자가 누적되고 만성화되어 결국 정부 재정위기가 야기되었고, 그와 같은 상황에서 한정된 또는 감소되는 자원으로 보다 더 높은 수준의 서비스를 기대하는 국민의 요구를 충족시키는데는 한계가 있었다. 따라서 국가와 행정의 구조 및 운영상의 변화를 통한 공공서비스 공급의 효율성 제고 노력이 불가피하였던 것이다. 그 결과적 현상으로, 복지국가의 확대, 공익사업의 국유화, 경제규제, 전통적 행정 규범에서 복지국가의 축소, 공기업의 민영화, 경제규제 완화, 신공공관리적 규범으로의 전환을 추구하는 신공공관리가 등장하게 되었던 것이다.

(2) 관련 이론의 변화

이상과 같은 정치경제적 상황 하에서, 국가경제의 활성화를 위해 사회적 약자보호나 시장실패의 치유를 앞세운 정부개입 논리의 후퇴와 정부운영의 합리화 모색이 불가피하였던 것이다. 한편 이론적 측면에서 본다면, 이들의 자유시장논리에 대한 신봉과 정부개입의 비효율성에 대한 강조의 이면에는 『국부론』을 통해 정부의 역할이 시장의 경쟁여건을 마련하는 일에 한정되어야 한다고 주장한 아담 스미스(Adam Smith)나 『노예의 길』을 통해 복지국가 논리의 허구성을 지적한 하이예크(Hayek)의 지적 전통이 잠재되어 있었다. 특히 선진 국가들을 중심으로 본격화된 신공공관리는 관리주의(Neo-Taylorism)와 공공선택이론, 대리이론, 거래비용이론 등을 포함하는 신고전주의 경제학에 그 이론적 배경을 두고 있다(Boston, 1991: 2). 따라서 신공공관리의 이론적 기본틀은 관리주의와 신고전주의 경제이론 등이 상호혼합된 형태라고 할 수 있다. 신공공관리적 정부개혁이 신자유주의에 그 기초를 두면서 동시에 민간경영이론에

서 발전된 시장중심적 운영방식과 기법들을 실천수단으로 활용하는 것은 바로 이러한 배경에서 이해될 수 있을 것이다.

공공부문에 시장중심적 경영방식을 도입하여야 한다는 신공공관리의 특징은 두 가지 기본적인 관념에 의해 영향을 받고 있다(Terry, 1998; 홍준형, 1999: 96)고 한다. 하나는 '경쟁'에 대한 강조인데, 이는 신고전주의 경제학의 시장 효율성에 대한 신뢰에 기초를 두고 있다. 시장중심적 접근방식에서 말하는 경쟁은 내부시장을 창출하는 것(Peters, 1996: 28)을 의미하는데 공공부문을 내부로부터 개혁하려는 의도이다. 경쟁이 관리의 비용을 감소시키고 효율성을 증대시킨다는 점에서 공공관료제의 성과를 개선하기 위한 생존 전략으로 간주하고 있기 때문이다. 따라서 시장중심적 접근의 옹호자들은 공공부문의 관리자들이 시장의 힘에 노출되면 그들의 성과가 개선될 것(Kettl, 1997)이라는 주장이다.

다른 하나는 민간경영의 보편성인데, 민간부문의 업무수행방식과 기술이 공공부문에서 사용되는 그것보다 더 우월하다는 것(Peters, 1996)이다. 또한 시장중심적 접근의 지지자들은 공공관리와 민간경영의 구별이 무의미하며, 그 대상이 공공 부문이든 민간 부문이든 상관없이 시장중심적 관리방식을 적용하는 것이 타당한 것으로 간주한다. 따라서 공공부문에 있어 시장기능 통한 정책결정 및 집행과정의 구분을 주장하고, 조직운영의 개선을 위한 권한의 하부이양, 계약제과 실적평가제의 도입, 인사·예산제도의 개방화·자율화, 지방분권화 등을 도모하는 것은 신공공관리적 변화노력의 당연한 귀결이라 할 수 있다.

이러한 변화는 신공공관리와 관련된 주요개념을 살펴보면 더욱 잘 확인할 수 있는데, 이중 대표적인 개념이 공공선택이론, 대리인이론, 거래비용이론으로 보여진다. 이들은 모두 모두 자기이익(self-interest)을 추구하는 합리적 인간을 기본가정으로 삼고 정부관료들에게도 역시 이러한 가정을 적용하고 있다.

1) 공공선택이론

공공선택이론은 서로 다른 동기유발 구조의 결과인 상이한 제도적 상황하에 행위자들이 어떻게 행동하는가를 설명하는 것으로, 인간 행동이 사익에 의해 지배되며 공익이나 공공서비스와 같은 개념은 중요시하지 않는 것으로 가정한다. 이러한 공공선택이론은 정부실패의 초점을 정치인과 정부관료의 지대추구(rent-seeking)행위에 두고 있다. 이들의 지대추구행위는 개인이나 그들이 속한 부서 또는 기관이 이익이나 그들이 지닌 특권과 권력을 극대화하기 위한 것이라는 주장이다. 따라서 이러한 지대추구행위를 최대한 방지할 수 있는 방안이 강구되어야 한다고 주장하는데, 신공공관리적 정부개혁에 있어서의 민영화, 규제완화, 시민현장제도, 정책

과 집행기관의 분리 등이 부분적으로 여기에 근거하고 있다.

2) 대리인이론

대리인이론은 주인-대리인간의 계약 또는 합의에 기초한 관계를 전제한다. 대리인은 주인을 대신하여 여러 가지의 업무를 부담하고 이와 교환하여 주인은 상호 수용 가능한 방법으로 대리인에게 보상을 약속한다. 이 경우, 그러한 계약이 자동적으로 이행된다고는 기대할 수 없는데, 이는 일반적으로 양자 모두 이기심, 이른바 경제적 합리성에 기초하여 양자의 이해가 일치되기는 어렵기 때문이다. 당사간에는 기회만 있다면 자신의 이익을 위해 상대방에 불이익이 되는 행위를 하려고 하는 동기가 작용한다. 따라서 대리인 이론은 대리인의 행동이 주인의 이해와 일치하도록 계약 또는 합의에 기초하여 보상·제재·감시 등 여러 방법을 강구하는 것으로 파악한다. 이러한 대리인이론이 관료제에 적용될 경우, 선출직 공무원들은 주인인 국민들에 의해 국가의 관리를 최종 책임지는 대리인으로 선출되는 것이다. 따라서 정책집행의 용이성, 책임성의 한계, 성과기준의 명료성 등의 확보와 함께, 특히 정치와 행정의 분리 및 공공부문에서의 경쟁시장의 존재가 요구된다. 신공공관리에 있어서 관료들의 성과를 객관적으로 평가할 수 있는 성과관리체제의 개발과 시민헌장(Citizen's Charter)을 통해 정부업무의 투명성 제고, 책임운영기관의 성과에 대한 장관의 직접적인 감독 등이 대리인이론의 영향을 받은 것이다.

3) 거래비용이론

인간은 자신의 부를 극대화시키기 위해 자신이 지닌 소유권(property rights)을 행사하며 이러한 소유권행사는 계약에 의해 이루어지는데, 계약행위에는 거래비용(transaction cost)이 발생하게 된다. 이 때 모든 계약 당사자는 자신들의 이익을 극대화시키기 위해 제도와 계약당사자의 허점을 이용하려 한다. 이는 계약과 관련한 사회적 제도나 인간의 합리성이 완벽하지 못하기 때문이다. 따라서 거래비용이론은 계약과정에서 거래비용을 최소화하는 것이 사회적 효율성을 극대화 시키는 것이고 이를 위해 투명하고 단순한 효율적인 제도적 장치가 요구된다고 주장한다. 이러한 계약과 거래비용은 이미 대리인이론에서 언급한 바와 같이 시장에서만 발생하는 것이 아니고, 정치인의 국민, 정치인과 정부관료, 정부관료와 국민간의 계약에 있어서도 발생한다. 정치인이나 정부관료는 선출과정에서 시민들과 윤리적인 계약을 하게 되지만 사실상 자신들을 지지하는 집단이나 개인들과 암묵적인 계약관계를 갖는다. 이러한 계약관계에서 개인이나 집단들이 자기이익을 추구하기 위해 로비, 뇌물 등과 같은 비경제적 거래비용을 발생시키게 된다(조성한, 2000). 이에 근거하여 신공공관리는 거래비용을 최소화할 수 있는 정부구조의 개혁과 정부과정의 투명성 제고, 시장경쟁의 도입, 민영화, 규제완화, 정책결정과 집행기

관의 분리 등을 추진한다.

3. 신공공관리의 특징

신공공관리의 특징을 규정하는 것은 앞선 개념 및 배경을 통해 유추할 수 있는 것들로 이들을 정리하면 다음과 같다.

먼저 신공공관리는 공공부문에 시장원리의 도입을 강조한다. 따라서 신공공관리는 시장주의와 개혁을 강조하여 시장의 기능에 맡기면 시장이 가장 능률적으로 상품을 생산할 수 있다는 애덤 스미스의 자유론을 반영한 신자유주의⁵⁾를 지향한다. 시장원리는 정부의 비효율을 개선하기 위해 도입되는 민간방식 중 가장 대표적인 것으로 이는 불안정성을 기반으로 효율을 유도하는 방법이다. 즉 경쟁상태에 있는 주체는 다른 객체들에 비해 더 효율적이지 못한다면 자신들의 존재에 위협을 받게 되기 때문에 그 위치는 불안정하게 될 것이며, 이를 통해 효율에 대한 압박을 가지게 된다는 것이다. 이러한 시장의 원리를 통해 공공부문에서는 ‘규정에 의한 통제’라는 기존의 통제수단 대신 ‘책임성 확보’라는 새로운 수단을 가지게 되었다(오성호, 1996)

두 번째로 신공공관리는 고객의 요구를 존중(고객지향의 개념)한다. 따라서 신공공관리에서는 민간의 참여로 행정서비스가 제공되며, 서비스는 정부와 민간이 경쟁함으로써 서비스의 질이 향상된다고 보아 공기업의 민영화, 행정서비스의 민간위탁 등을 강조한다.

세 번째로 신공공관리는 공공조직을 산출물 단위로 분화시킨다. 신공공관리는 조직관리자 중심의 대규모 통일적 행정조직을 탈피하고 공공조직을 산출물 단위로 분화시킨다. 각 조직은 산출물을 중심으로 자체적으로 관리되는 관리의 자율성이 인정된다. 그러므로 신공공관리는 권한의 하부이양이 강조되고, 관리상의 신축성을 부여하기 위해서 책임집행기관제도 등이 도입된다.

네 번째로 신공공관리는 행정에서 형식과 절차를 제거한다. 또한 규칙을 엄수하는 체제에서 책임을 지는 체제로 전환되며, 정부의 불필요한 기능과 규모를 과감히 줄이고, 민간부문에 정부개입의 축소를 강조한다.

5) 민간의 경제활동의 자유를 보장하기 위해 정부가 민간의 경제활동에 개입하지 않아야 한다는 애덤스미스의 주장은 어느 정도 한계를 가진 이론으로 파악을 하고 있는 것은 사실이나, 이와 같은 관점이 복지정책의 확대를 반대하는 주장들로서 아직까지 그 영향을 가지고 있다는 것은 부정할 수 없는 사실이다.

Ⅲ. 신공공관리를 통한 외국의 환경변화

1990년대 이후 공공부문에 대한 혁신은 영미국가를 초월한 전 세계적 현상으로 간주되고 있다⁶⁾. 영미국가가 선도한 최근의 정부혁신 추세는 역사제도적 특성을 달리하는 개별국가나 국가군별로 다소간의 차이가 존재하지만 생산성·시장화·서비스 지향성·분권화·서비스 공급자와 서비스 구매자의 구분, 결과에 대한 책임 등의 측면에서 유사성을 지니고 있다. 따라서 여기에서는 신공공관리적 변화의 특성을 규명하기 위해 쟁점별로 알아보려고 할 것이며, 이를 위한 비교대상의 범위는 영연방, 미국, 북유럽, 일본으로 설정하였으며, 분석의 초점은 신공공관리라는 특징이 가장 잘 살아날 수 있는 행정환경과 특징, 내용과 추진체계, 추진전략 등과 같이 세분화하여 알아보았다.

1. 영연방식 모형(Westminster Model)

(1) 행정환경과 특징

영국을 비롯해 영연방을 형성하고 있는 뉴질랜드, 호주, 캐나다 등이 포함되어 있는 영연방식 모델의 행정환경은 기본적으로 자유주의적 시장경제체제에 기초를 두고 있다. 이들 국가는 20세기 중반부를 거치면서 산업혁명과 자유무역을 통해 구축한 부를 토대를 복지국가의 대열에 동참하게 된다. 하지만 1970년대 이후 복지국가의 물적 토대로 기능해온 경제호황이 종말을 고하면서 시련에 직면하게 된다⁷⁾. 이러한 양국의 상황은 급진적 정부개혁의 주요 계기로 작용하게 된다.

가장 급진적인 신공공관리 모형으로 평가되고 있는 영연방식 정부혁신의 주요한 특징은 다음과 같다(Kettl, 2000). 첫째, 하향적 접근방식(top-down approach)에 의한 민영화노력, 둘째, 명령과 통제에 의한 관료제를 시장에 의한 유인으로 대체, 셋째, 투입이 아닌 결과와 산출문에만 초점, 넷째, 범위의 포괄성과 적극적 집행이다.

6) 본 문장을 이해함에 있어서 이 모든 변화가 신공공관리에 따른 것으로 보아서는 안될 것이다. 단지 이와 같은 변화의 모습이 공공의 변화와 개혁이라는 표현으로 나타나고 있음을 표현한 것으로 이해하기 바란다.

7) 이 점은 1970년대 중반 영연방식 모형을 대표하는 영국과 뉴질랜드가 1970년대 중반 IMF 구제금융을 경험하였다는 사실로 파악할 수 있다.

(2) 내용과 추진체계⁸⁾

먼저 1984년 이래 15년간 계속된 뉴질랜드의 행정개혁은 매우 다양한 개혁과제들로 구성되어 있다. 이를 정리해보면 다음과 같다(총무처 직무분석기획단, 1997).

첫째, 1단계(1984-1987) 정부혁신의 주된 내용은 정책결정의 분권과, 상업화, 기업화, 조직개편 조치였다. 둘째, 2단계(1988-1990) 정부혁신은 1987년 노동당 정부의 재집권 이후에 이루어진 개혁조치로 성과관리체제의 공고화에 초점을 두고 있다. 셋째, 3단계(1991-2000) 정부혁신은 1단계와 2단계 개혁이후 노동당 내부의 갈등으로 초래된 개혁의 정체현상이 국민당 정부의 집권으로 새로운 전기를 맞게되는 시기이다.

1979년 대처의 집권이후 본격화된 영국 정부의 변화노력은 뉴질랜드와 마찬가지로 3단계로 구분가능하다(Pierre&Peters⁹⁾, 2000, 남궁근 외, 2006). 첫째, 1단계(1979-1989)는 대처가 주도한 관리혁명으로 ‘국가의 경계를 원상복구’, ‘행정규모의 감축’, ‘공공지출의 감축’, ‘관료구조의 효율화’ 등과 같은 목표를 달성하는 일에 초점을 두었다. 둘째, 2단계(1990-1996)는 메이어가 주도한 공공서비스 혁신으로 Next Steps 프로그램의 실질적인 제도화를 위해 행정서비스의 질을 제고하기 위한 관리혁신과 고객만족에 주력하였다. 셋째, 3단계(1997-2007)는 블레어가 추진한 신좌파의 정부혁신으로 관리적 측면의 책임성(투명성) 강화와 정책적 측면의 파트너십의 구현에 초점을 두었다.

(3) 추진전략

신공공관리 개념이 가장 적극적으로 도입된 영연방에서 시행된 추진전략을 정리한 표는 다음과 같다.

8) 모든 국가의 행정변화를 지속적으로 파악하는 것은 본 글에서는 한계를 가지는 바, 행정변화가 가장 잘 드러났던 2000년대 초반까지의 변화를 중심으로 조사하였다.

9) Peters는 영국이 NHS를 개혁하기 위해 시장주의 원칙을 적용하였으나, 결과적으로 의료비용이 줄지 않았으며, 단지 의사에게 갈 돈이 회계사에게 갔을 뿐이라는 지적을 통해 감시비용의 과중함을 언급한 바 있다(남궁근 외, 2006)

<표 2> 영연방 국가의 추진전략

국가	단계	전략
뉴질랜드	관리주의단계(1978-85)	정부부문에 복식회계 등과 같은 민간기법을 도입
	시장화단계(1986-91)	계약, 시장경쟁등과 같은 시장적 접근방식을 적용
	조정과 협력의 강화단계(1992-96)	시장화로 야기된 분절을 감소시키기 위해 정책에 대한 포괄적 관점 도입
	적응적 능력단계(1997 이후)	새로운 전략을 관리할 수 있는 능력개발(특히 인적개발)에 초점
영국	부처점검 프로그램 (경제성, 효율성, 효과성 ¹⁰)의 관점	
	재정관리 제안 (중앙정부 전체적으로 자원의 배분관리 통제)	
	Next Steps 프로그램 도입	

2. 미국식 모형(American Style Model)

(1) 행정환경과 특징

미국의 행정환경의 영국식의 행정전통을 계승하였다는 점에서 기본적으로 상당한 수준의 반관료제 정서가 내재되어 있다¹¹⁾. 물론 미국에서도 뉴딜시대를 전후해 신행정학의 후원하에서 제한된 형태의 복지국가 구현노력이 나타나기도 했으나, 석유과동과 더불어 미국은 다시 최소정부의 논리로 회귀하게 된다.

석유과동으로 인한 경기침체는 확장과 성취로 대표되는 미국식 발전행정의 시대가 종말을 고하고 긴축과 재편으로 대표되는 작은 정부가 부활하였음을 시사한다. 따라서 1970년대 이후 정부는 다시 비대하고, 오만하며, 통제할 수 없는 조직으로 묘사되기 시작하였다. 이에 따라 연방정부를 개혁하여 보다 효율적이고, 덜 정치적이며, 대중의 의사에 보다 부응하는 방향으로 개혁해야 한다는 주장이 제기되었다. 미국사회 전반에 폭넓게 자리한 반관료제 정서를 앞세운 1980년대 이후의 정부혁은 이전과 마찬가지로 합리적 접근보다는 정치적 접근의 산물로 평가된다.¹²⁾

이 점에서 1990년대 중반 클린턴의 정부혁신은 영미식과 구별되는 미국의 역사제도적 특성에 부합하는 대안적 모델을 제시하였다는 점에서 시사하는 바가 크다. 클린턴의 재임 당시 미

10) 이는 3Es로 불리는 관점으로 economy, efficiency, effectiveness의 관점을 의미한다.

11) 이 부분은 현대 행정학이 본격화된 20세기 이후에도 지속적으로 민간부문에 대한 벤치마킹을 추구해왔다는 사실을 통해 추증가능하다.

12) 부연하면, 먼저 레이건의 정부혁신은 규제철폐 등에서 일정한 성과를 산출하였으나, 관리업무 전근반으로 혁신의 범위를 확대하지 못하는 한계를 나타냈으며, 부시정부는 레이건정부에 비해 변화에 소극적이었다.

국은 복지국가의 위기나 심각한 경기침체와의 관련성이 희박한 상태에서 국정운영의 선진화라는 명제에 부합하기 위해 상대적으로 급진적인 구조나 과정보다는 행태나 문화 변수에 초점을 두는 방식으로 점진적 혁신전략을 채택하였던 것이다(김판석, 1994).

(2) 내용과 추진체계

1990년대 중반 이후 클린턴과 고어가 주도한 행정개혁은 고객중심, 감축관리, 규제완화 등을 통한 탈관료화를 주된 개혁목표로 삼고 있다. 신공공관리에 기초한 당시 정부혁신의 주요내용은 크게 3단계로 구분가능하다.

먼저, 1993년 집권 초기에 해당하는 제1단계는 ‘Work better, Cost Less’를 표방하면서 25만 명에 달하는 연방인력 감축안 작성, 구매개혁을 통한 비용절감, 고객만족강화, 정부부처간의 정책협조 등의 측면에서 소기의 성과를 달성한 것으로 평가되었다.

다음 1994년의 중간선거 이후의 시기에 해당하는 2단계에서는 의회의 다수를 점한 공화당의 공세에 대응하는 방어차원의 혁신을 추진하였다. 당시 공화당은 정부감축에 적극적인 자세를 견지하였으나, 정부의 견제 때문에 실질적 성과는 미비하였다. 물론 의회는 정부예산을 삭감하였으며, 몇몇 정부부처가 예산부족으로 폐쇄되는 등의 일정한 효과를 나타내기도 하였다.

한편 재집권에 성공한 1998년 이후 제3단계에서 고어는 정부재창조를 새로 만들어간다는 의미에서 ‘America@Its Best’라는 인터넷시대에 부응하는 새로운 슬로건을 제시하였으며, 고객 서비스와 ‘안전하고 건강한 미국’, ‘안전한 지역공동체’, ‘강력한 경제’와 같은 포괄적인 정책목표를 지속적으로 실현해 나갈 것임을 천명하였다.¹³⁾

전통적으로 미국의 정부혁신은 예산에 초점을 둔 대통령실 산하 관리예산실(OMB)이 주도하는 패턴¹⁴⁾이었다. 하지만 클린턴 정부하에서 이루어진 미국의 정부혁신 추진체계는 단순히 예산과 직결된 정부축소를 초월해 정부를 창의적이고, 비용이 적게 들며, 효과적으로 만드는 일에 중점을 두었다. 이러한 방식으로 고어가 주도한 미국의 정부재창조 운동에 대해서는 상이한 반응이 공존하고 있다. 정부혁신을 주도한 행정부는 정부재창조를 더 적은 비용으로 실천하여 효과적인 정부를 만든다는 뜻에는 많은 사람들이 긍정적으로 반응을 보였으나, 비판론자들

13) 하지만 다소 적극적이고 미래지향적인 이 혁신은 전통적으로 자유방임적인 미국의 행정전통과 관련한 딜레마를 초래한다. 이는 외부인들에게는 정부가 직접적인 생산자의 역할을 하지 않는다고 하는 동시에 내부적으로는 정부의 성과를 향상시키는데 노력하겠다는 뜻이 담겨있는 것이었기 때문이다.

14) 고어는 1993년 수백명의 연방공무원을 채용, 이들을 팀으로 조직하여 연방 정부의 각 기관으로 파견시켰다. 이후 이들의 제안서를 하나의 보고서로 작성하였고, 이를 통해 384개의 혁신대안을 권고하였다. 이 내용에는 5년 내 1080억 달러의 예산 감축, 연방정부 인력의 12% 감축을 약속하고 있다(Kettl, 2000).

은 정부재창조 운동이 무의미할뿐 아니라, 민주주의에 위협이 될 것으로 평가하였다.

(3) 추진전략

미국식의 정부혁신 추진전략은 하향식 일변도의 영국식과는 달리 하향식과 상향식이 혼합된 모습을 보이고 있다. 이는 미국의 내치가 중앙집권국가인 영국이나 뉴질랜드와 달리 대부분의 공공서비스를 연방정부가 아니라 주나 지방정부가 제공하는 연방제를 채택하고 있다는 사실과 밀접한 관련성을 지니고 있다.

국가성립 이래 지속된 미국의 전통적인 정부 간 관계는 연방정부와 주정부간의 독자성과 배타성을 주요특징으로 한다. 물론 남북전쟁과 뉴딜시대를 거치면서 연방정부가 강화되는 추세가 표출되기도 했지만 정부혁신이 본격화된 1970년대 이후 ‘연방정부의 보조금은 줄이는 대신에 주나 지방정부의 권력을 늘이는’ 신연방주의를 채택하였다. 이는 다시 말해 공공 서비스 혁신과 관련하여 연방정부는 충신한 조연자의 역할로 제한될 수밖에 없음을 의미한다.

이에 클린턴은 직접적 권력행사가 아니라 간접적 정책권유의 성격이 강한 정부혁신 업무를 부통령인 고어에게 전폭적으로 위임하였으며, 이후 고어는 자문위원회의 성격이 강한 국정성과평가단(NPR: National Performance Review)을 중심으로 정부혁신을 총괄하였다. 따라서 미국 정부혁신 추진체제상 상층부에 위치하는 NPR이 명령지시적 방식의 급진적 혁신을 추진하기를 기대하는 것은 무리였다.

3. 일본식 모형(Japan-style Model)

(1) 행정환경과 특징

일본의 행정환경은 유럽대륙의 행정전통과 유교적 통치질서를 토대로 한다는 점에서 정부관료제의 역할이 활발한 편이다. 특히 일본은 독일과 마찬가지로 19세기 말 이래 따라잡기 방식의 산업화를 추구해왔다는 점에서 경제사회 전반에 광범위한 정부개입이 이루어졌으며, 정부의 정책주도에 대한 순응의 분위기가 비교적 확고하게 정립되어 있다.

하지만 1990년대 이후 출산율 감소와 인구 노령화 추세하에서 일본 경제가 시련에 직면하면서 정부관료제의 공과와 미래의 대안에 관한 다양한 논의들이 활발하게 이루어지고 있다. 특히 논의의 초점은 과거 일본이 패전·오일쇼크·엔고의 위기를 훌륭히 극복한 것처럼 ‘잃어버린 10년’으로 대표되는 새로운 시련을 극복할 것인가의 여부와 과거 일본식 발전모델의 주도자였던 중앙정부의 역할축소 문제이다(Morita, 2006).

일본은 신공공관리의 세계화가 심화된 1990년대 이후에도 기존 체제¹⁵⁾는 높은 수준은 안정성 및 지속성을 유지해왔다. 하지만 55년 체제를 주도해온 집권 자민당 정권의 붕괴(1993. 8)를 계기로 정부혁신이 가속도를 내기 시작했다.¹⁶⁾

1993년 자민당의 재집권 이후 본격화된 정부혁신은 정치부패 척결과 재정적자 축소에 기인하는 바가 크다. 이러한 신공공관리적 행정개혁안이 등장하게 된 배경은 경제대국을 이룩하는데 커다란 공헌을 한 관료제가 이제는 국가발전의 장애물로 변해버렸다는 인식을 반영한다.¹⁷⁾

(2) 내용과 추진체계

1990년대 중반 이후 정부주도의 발전국가에 대한 위기의식을 반영하는 혁신대안의 주요한 골자는 다음과 같다(이자성, 2004).

첫째, 구조개편이다. 간소하고 효율적인 행정을 실현하기 위해 중앙성청 개혁, 행정조직 등의 합리화를 비롯해 특수법인의 정리, 행정감찰, 인사관리, 보조금등의 정리·합리화이다. 둘째, 민간부문의 활성화이다. 국민의 주체성을 존중하는 행정을 실현하기 위해 규제완화, 지방분권, 공공부문과 민간부문의 활동영역의 검토 등이 제시되었다. 셋째, 행정의 민주성 강조이다. 국민에게 개방되고 신뢰받는 행정을 실현하기 위해 행정정보공개제의 추진, 행정 및 공무원에 대한 신뢰회복 등이 제시되었다. 넷째, 행정서비스의 향상이다. 국민에게 질 높은 행정서비스를 제공하기 위해, 민원 등에 대한 국민부담의 경감, 행정정보화 등이 제시되어, 행정의 디지털화가 강조되었다. 다섯째, 지방분권에 대한 지대한 관심과 기대 증가이다. 물론 작은 정부를 지향하는 행정개혁의 방향성에 비추어 지방분권은 당연한 흐름이라 할 수 있겠지만, 이러한 노력들이 행정현장의 관리혁신보다는 기관위임사무제도의 폐지 등 법제도상의 부분적 변화가 대부분이었던 것은 사실이다.

일본의 추진체계는 다양한 심의회¹⁸⁾를 통해 알 수 있듯이 한시적 성격의 특별위원회가 주도하는 방식을 채택하고 있다.¹⁹⁾

15) 일본은 전후정치가 보수세력인 자민당과 혁신세력인 사회당 간의 대결구도 즉 55년 체제로 재편된 일도 관료제의 안정적 성장으로 정부관료제의 확고한 지배력은 별다른 영향을 받지 않았다.

16) 사실 이전에도 1987년 임시행정개혁추진심의회를 통해 규제행정 철폐, 경제구조 재조정, 공공부문의 민영화 등을 추진하기도 하였다.

17) 일본에서는 대장성을 위시한 후생성, 통산성 등에서의 일상화된 공무원 비리사건은 '제도의 피로현상'으로 간주하고 있으며, 이러한 문제는 노령화와 인구감소, 재정적자와 거품경제 등과 결부되어 더욱 큰 문제로 나타나고 있다.

18) 임시행정조사회(1962, 1964), 임시행정개혁추진심의회(1987, 1988), 임시행정개혁추진심의회(1990, 1993)

19) 하지만 고이즈미 내각에서는 강력한 리더십을 원하는 시대적 분위기에 편승하여 총리직속의 내각부가 정부혁신사업을 주도적으로 추진하기도 하였으며, 그 결과로 지역혁신계획과 구조개혁특구가 내각관방 산하

(3) 추진전략

전후 보수세력의 총결집체인 자민당의 독주와 비록 상징적이기는 하지만 천황의 영향력이 온존하고 있는 일본의 행정가치는 기본적으로 혁신적인 이념과는 거리가 멀다. 이념체계의 변화를 유도하는 실질적인 정권교체가 배제된 상황에서 일본의 국정운영방식에서 대폭적인 변화는 어려운 것이 사실이다. 하지만 이와 같은 상황속에서도 과거지향적인 보수일변도를 탈피해 상대적으로 미래지향적인 미국식의 신자유주의가 혁신이념으로 부상할 개연성 역시 크기에 신공공관리의 모습을 살펴보기에 일본의 모습은 많은 관심을 불러일으킨다.²⁰⁾

일본의 정부혁신 추진전략은 하향식 일변도의 영국식과는 달리 하향식과 상향식이 혼합된 모습을 보이고 있다. 이는 일본이 외견상 중앙집권체제를 유지하고 있지만 상당 수준의 지방분권을 향유하고 있기 때문이다.

1990년대 중반에 시작된 하시모토 정부혁신안은 고이즈미 내각의 등장 이후에도 지속적으로 추진되었다. 하지만 이러한 행정개혁안의 추진성과에 대한 국내외의 평가는 대체로 부정적이다. 행정개혁에 대한 관료집단의 저항이 계속되었기 때문이다. 하지만 일본은 작은 정부를 지속적으로 추구하여, 22개 부처를 12개로 줄이고, 공무원의 수를 20% 감축하는 등의 행정조직의 개편, 행정조직의 감량 및 효율화, 국립대 법인화 등을 추진하였다²¹⁾.

이와 같은 각국의 특성을 표로 정리하면 다음과 같다(대통령자문 정부혁신지방분권위원회, 2007).

<표 3> 정부혁신 쟁점별 특성 비교

핵심쟁점	영연방식 모형	미국식 모형	일본식 모형
행정환경	복지국가의 위기 IMF 구제금융	석유과동 반관료제 정서	발전국가의 위기 거품경제의 붕괴
특징	급진적·포괄적	점진적·포괄적	점진적·제한적
내용	구조개혁 중심	행태와 문화중심	제도개선 중심
추진체계	중앙집권적	집권과 분권의 조화	중앙집권적
행정가치	효율성과 경제성	대응성과 봉사성	합법성과 효율성
추진전략	하향식 위주	상하향식의 조화	하향식
프로그램	포괄적·급진적	포괄적·급진적	제한적·점진적

에서 추진되기도 하였다.

20) 이는 2006년 9월 퇴임한 고이즈미 총리의 정책변화를 통해 확인할 수 있는데, 그는 거품경제의 붕괴라는 경제위기를 극복하는 대안으로 영미식의 구조개혁을 채택하였으며, 민영화 및 규제철폐 등을 내세웠다.

21) 이러한 일본의 활동이 있었음에도 신공공관리가 수용되었는가에 대한 물음이 지속적으로 제기되는 이유는 조직과 인력의 규모가 감소한 반면 예산의 규모는 증가하였다는 점에서 복합적 의미를 가지는 상황 때문이다.

IV. 신공공관리와 한국 사회복지 환경

앞서 밝혔듯 신공공관리의 모습을 특정 현상이나 형식으로 간단히 말할 수는 없는 것처럼, 한국사회 특히 한국사회복지환경에서 신공공관리의 모습을 정확한 틀에 맞춰 규격화하는 일은 쉽지 않은 일이다. 하지만 지금까지 살펴본 신공공관리의 여러 특징과 내용들을 토대로 오늘날 사회복지환경을 살펴본다면 오늘날 우리의 사회복지환경이 신공공관리와 아무런 관련 없이 움직이고 있다고 할 수는 없을 것이다. 이에 본 장에서는 현재 사회복지의 다양한 이슈들 중 신공공관리와 관련이 있다고 판단되는 내용들을 중심으로 살펴보고 이를 통해 오늘날 한국사회복지환경에서 신공공관리의 모습을 파악해보고자 한다. 이를 위해 본 장에서는 Gilbert와 Specht가 제시하였던 정책분석틀인 대상체계, 급여체계, 전달체계, 자원체계 4부분으로 나누고, 이에 추가하여 그들이 다루지 않고 있었던 평가체계를 추가하여 총 5단계 부분으로 나누어 살펴보도록 하겠다.²²⁾

1. 대상체계의 변화

대상체계란 누구에게 급여를 제공할 것인가에 대한 문제를 말한다(남기민, 2010). 이를 다시 말하면 신공공관리와 관련한 우리의 목적대상 즉, 클라이언트와의 변화를 살펴본다면 대상체계의 변화라는 부분을 이해하기에 적합하다 할 수 있을 것이다. 하지만 사회복지관련 활동들이 가지는 점층적 특성에서 볼 수 있듯이 기존 사회복지의 대상자들이 - 공식적인 사용조차 하지 않는 - 신공공관리라는 특성에 맞춰 사라지거나 갑자기 등장하는 상황이 쉽게 발생한다고 생각하기는 어려울 것이다. 따라서 이후 논의되는 특정 활동들은 신공공관리라는 측면에 비추어 최근 강조되었던 내용들을 중심으로 논의하게 될 것이다.

신공공관리의 대상체계로서 강조된 내용으로서 처음은 서구의 개념으로서 근로연계복지정책(workfare), 대표적으로 자활관련 사업의 강조²³⁾와 관련된 활동을 들 수 있을 것이다. 이는

22) 5단계의 모습을 통해 신공공관리가 사회복지환경에 미치는 영향을 분석하고자 하는 것 역시도 많은 논란을 일으킬 수 있는 내용이지만, 정리되지 않은 일반사업들의 제시로는 큰 틀을 이해하는데 무리가 따르는 바, 사회복지관련 프로그램 및 정책들의 거시적인 틀을 이해하기에 가장 용이한 Gilbert와 Specht의 틀을 사용하였다. 다만, 4가지 체계가 산물, 과정, 성과분석의 세 가지 체계 중 산물분석에 대한 틀을 위한 내용이므로, 이를 위해 성과분석의 내용인 평가체계를 임의로 구성하여 내용을 논의하였다.

23) 이러한 자활관련 사업을 단순히 자활사업만으로 인식해서는 안될 것이다. 개인의 자립을 통해 스스로의 문제해결이라는 목적을 가지고 있는 다양한 활동을 모두 포함하는 것으로 이해해야 할 것이며, 이러한 개념에서 살펴보면, 완전히 일치하지는 않더라도 오늘날 강조되는 사회적 기업과 협동조합 까지 포함가능할 것이다.

1997년 영국 신공공관리 도입의 대표로 일컬어지는 블레어정부의 “복지에서 일자리로(from welfare to work)”라는 선거공약을 통해 확인할 수 있으며, 실제로 영국 신노동당 정부는 사회보장제도의 개혁방향을 ‘근로능력이 있는 사람에게는 일자리를, 그리고 근로능력이 없는 사람에게는 사회보장을’이라고 밝히고 있었다(신동면, 2004). 우리나라의 경우 이와 관련하여 근로능력자에 대한 보호와 연관된 제도의 근본적인 개선까지를 포함한 다양한 논의가 있는 것은 사실이지만, 정부가 경제위기 극복에도 불구하고 근로빈곤층이 확산되는 현상에 주목하여 ‘일을 통한 빈곤탈출 지원정책’을 대안으로 제시하였으며(황덕순, 2000), 이는 영국의 흐름과 일정 정도 함께하는 것을 확인할 수 있다.

그리고 대상체계와 관련한 논의들은 신빈곤층이라는 불리우는 근로빈민층(working poor)에 대한 관심으로 이어지고 있다. 김영란(2005)의 경우 신빈곤의 발생구조를 세계화와 근로빈곤층 부상, 노동시장의 재구조화와 신빈곤 부상, 사회복지시스템의 한계 등을 이야기하면서 한국사회에서 신빈곤층에 대한 접근과 관심이 높아져야 할 것을 주장하고 있다.

신공공관리와 관련한 공공관리정책의 변화의 특성에서 제시된 것처럼 사회복지서비스 대상자들의 가치에 주목하는 연구도 나타나고 있다. 전준구(2006)의 경우 그의 글을 통해 사회복지서비스의 품질과 고객만족, 그리고 후속행동간의 인과모형을 설정하고 이러한 이론 모형의 적합성 그리고 사회복지서비스의 품질요인이 고객만족에 상대적으로 더 많은 영향을 미치는지를 살펴보았다. 연구의 결과로서 그는 ‘사회복지서비스 품질 → 고객만족 → 후속행동’이라는 모형이 어느정도 이상 적합한 것으로 나타나고 있다는 것을 파악하였으며, 동시에 각 행동들이 서로간의 행동을 매개하는 것을 밝혔다. 이를 통해 최종적으로 그는 사회복지조직이 고객지향적인 민감성을 확보하고, 종국적으로 양질성의 단계에 이르기 위한 다양한 활동들이 필요한 것을 주장하였다.

2. 급여체계

급여체계²⁴⁾란 정책의 급여형태는 무엇인가의 문제를 말한다(남기민, 2010). 사실 급여형태라는 부분이 현물·현금·서비스라고 크게 나뉠 수 있는 틀에서 아주 다양한 모습을 가지는 것은 아니다. 하지만 급여체계는 언제나 정책 혹은 가치변화에서 가장 크게 드러나는 부분이며, 동시에 가장 많은 대상자들이 체감할 수 있는 부분이므로, 이에 대한 변화를 살펴보는 것은 신공공관리의 변화를 알아보는데 있어 아주 중요한 일이라 할 수 있을 것이다.

24) 신공공관리의 급여체계와 관련한 논의에서 사실 급여형태의 변화보다는 급여의 사용 이후 평가에 대한 초점이 더 높은 것은 사실이다.

급여체계와 관련한 논의에서 가장 대표적으로 드러날 수 있는 내용은 바로 바우처(voucher)와 관련한 내용이라 할 것이다. 최재성(2000)의 경우 본격적으로 도입되기 전 서구의 사례를 중심으로 바우처제도를 살펴보면, 우리나라에서의 가능성을 조명하고 있었다. 또한 그는 바우처제도가 공급자주도의 사회복지서비스 체계가 수요자 중심으로 이동하는데 중요한 역할을 할 수 있을 것이며, 이는 동시에 사회복지서비스 전달체계에서의 전문성, 투명성, 책임성, 효율성의 증진을 도모할 수 있는 방법이 될 것으로 주장하였다. 또한 신창환과 강상경(2010)의 경우 우리나라에서 바우처제도가 본격적으로 도입한 상황에서 바람직한 바우처형 서비스 전달 방식을 확립하는데 필요한 바우처 공급구조상의 서비스 작동기제에 대한 연구를 시행하였다. 이를 통해 그들은 바우처 제도를 통해 서비스 시장에 민간영리기관들이 사업에 다수 참여하여 서비스 시장에 공급주체의 다양화라는 긍정적인 변화²⁵⁾를 가져왔으나, 동시에 서비스의 질은 수요자의 욕구를 충분히 해결하기에 한계가 있고, 소비자의 선택권도 제한되어 있다는 것을 밝혔다. 또한 그들은 이를 통해 바우처 제도의 방향에 대한 논의를 살피고 있었다.

3. 전달체계

전달체계란 어떻게 급여를 제공할 것인가의 문제를 말한다(남기민, 2010). 이는 직접적으로 급여 혹은 서비스를 전달할 것인가에 대한 기본적인 문제부터 이를 위한 행정적 조직체계의 변화까지 포함할 수 있을 것이다. 하지만 본 논의에서 전달체계에 대한 논의는 공공기관의 역할변화에 초점을 맞추어 진행하도록 할 것이다. 협의의 개념인 직접적 서비스 전달부분의 변화도 물론 중요하겠지만, 신공공관리라는 이념상의 변화를 이해하는데 있어서는 광의의 개념인 행정적 조직체계의 변화를 통한 전달체계를 살펴보는 것이 좀더 나을 수 있기 때문이다.

먼저 조직혁신에서 나타나는 변화를 들 수 있다. 신공공관리적 재원체계의 변화는 대표적으로 '작은 정부로의 변화'로 설명할 수 있는 지방분권화를 통해 살펴볼 수 있다. 지방분권시대의 강조는 세계화와 정보화의 직·간접적인 영향으로 중앙정부의 기능과 역할이 축소됨에 따라 지방정부의 강화된 역할이 지속적으로 요구되고 있는 현재 상황을 말한다. 이와 같은 현상은 국가의 경쟁력이 지방의 경쟁력과 밀접히 관련이 있다는 인식에서 나타난 것으로 현재 지방분권의 강조는 비단 한국만의 상황은 아니다. 신공공관리라는 행정이론을 내세워 영미국가들 그리고 유럽에서는 이미 1980년대부터 실질적인 지방화의 모습이 나타나기 시작²⁶⁾했으며, 이와

25) 민간영리기관의 합류를 통한 공급구조의 다양화가 과연 긍정적인가에 대한 논의는 별외로 한다.

26) 이에 대한 자세한 논의는 영국과 일본의 경우는 김순은(2001, 2003)의 글을, 미국과 기타 유럽에 관한 부분은 박병현(2006)의 글을 참조하기 바란다.

같은 모습들은 현재 우리 정부가 추진하고 있는 ‘작은 정부’의 모습을 지향하고 있었다.

지방분권시대가 사회복지에 끼칠 영향에 대해서는 기대와 우려가 함께 공존하고 있는데(김종해, 2004) 이들의 논의는 다음과 같다.

먼저 기대를 가지는 의견들은 지방분권을 통해 지역의 욕구에 부합하는 사회복지서비스를 개발·시행할 수 있게 된다는 것(방희덕, 1987; 최일섭, 1988)이다. 이는 지방분권의 본래 취지가 가장 잘 살아났을 때 일어날 수 있는 부분에 대한 기대가 어느 정도 들어간 예상으로서 이와 같은 구조를 통해 공급자중심인 사회복지서비스 전달체계가 수요자중심인 대인서비스(Personal Social Service)로 전달되는 과정으로 보는 시각이 포함된다.

이와 반대인 부정적인 시각은 참여정부 이후 나타난 재정분권과 함께 더욱 속되고 있다. 그 처음은 국가중심이어야 할 사회복지서비스를 지방으로 이전시키면서 나타나는 문제들에 대한 우려들(백종만, 2003; 박병현, 2006)이다. 이 주장들은 중앙정부가 가지는 책임성이 약화되면서 나타나는 문제, 지역별 사회복지 수준 차이 심화, 분권교부세를 통해 나타나는 문제, 국고보조금 개편 원칙에 있어서의 문제점²⁷⁾ 등을 이야기하고 있다.

김영중(2000)은 그의 글에서 사회복지조직들의 현황과 문제점들을 분석하면서 조직변화에 필요한 조건과 방향을 제시하고자 하였다. 이를 통해 그는 미래지향적 사회복지조직들의 변화를 위한 공공부문의 변화로서 첫째, 사회복지조직의 개방화를 유도, 둘째, 클라이언트에 대한 권한부여, 셋째, 전문직의 권한강화, 넷째, 서비스 전달체계의 일원으로서의 조직에 대한 관점 변화 등이 요구된다고 하였다. 동시에 사회복지조직들의 역량강화를 주장하였는데 이를 위한 방법으로 첫째, 혁신적 조직모델의 개발, 둘째, 조직변화를 위한 이론개발, 셋째, 조직 인력의 강화, 넷째, 사회복지전문직의 기능강화를 들고 있다. 이와 같은 그의 논의의 배경은 사회복지 책임성 제고²⁸⁾, 사회 일반이 사회복지조직에 보내는 낮은 신뢰도 등 기존 조직들의 한계에 대한 이야기를 논하고 있으며, 해결방안의 핵심은 바로 효과성과 효율성의 강조로 이어지고 있다는 것을 파악할 수 있다. 강혜규(2003)의 경우 사회복지전달체계의 변화가 필요하다는 기본 맥락에서는 같으나 - 신공공관리와 일치하지는 않는 - 행정체계 개편의 논의의 핵심으로 사회복지전담행정기관의 개편안으로 사회복지사무소의 도입을 주장하였고, 실질적으로 사회복지사무소는 2년간의 시범사업으로 시행되기도 하였다.

다음으로 사회복지서비스 전달체계의 민영화²⁹⁾를 들 수 있을 것이다. Savas(1987)는 일찍이

27) 이에 대한 논의는 이후 재원체계에서 다시 이어지도록 할 것이다.

28) 이와 같은 사회복지행정의 책임성에 관한 더 깊은 논의는 김병식(2000)의 연구를 참고하기 바란다.

29) 일반적으로 복지서비스와 관련하여 “민영화는 사회복지서비스의 생산과 전달을 공공부문에서 민간부문으로 이양하는 것”으로 규정한다(Starr, 1989).

민영화의 등장요인으로 실용주의적 요인, 이념적 요인, 상업적 요인, 대중영합적(populist) 요인을 들고 있다(최재성, 2005). 첫 번째로 실용주의적 측면은 ‘더 나은 정부’를 만들어내는 것과 관련있다. ‘시장의 실패’에 이은 ‘공공부문의 실패’로 인해 공공부문의 비효율성과 비효과성이 팽배해 있고, 이에 대한 대응으로서 민영화는 적절한 전략이 될 수 있다는 것이다. 영·미를 중심으로 한 서구의 80년대 초반이후, 즉 민영화논의가 활발히 전개되기 시작했던 시기를 회상하면, 당시 정부의 적자누적에 대한 위기의식과 ‘공공부문 개혁’의 필요성에 대한 공감대가 확산되었던 시기에 선택했어야만 했던 실용적 전략으로 이해할 수 있는 것이다. 다음으로 이념적 요인으로서 작은 정부가 거대한 정부보다 사회적 욕구에 대한 대응뿐만 아니라 개인의 자유, 정의 그리고 정부 효율성의 측면에서 더욱 바람직하리라는 일반적 신념과 관계한다는 것이다. 거대한 정부 자체가 민주주의에 위협이 될 수 있다는 시각과도 맥락을 같이한다고 보겠다. 세 번째로 상업적 요인을 들 수 있다. 민간부문을 위해 정부가 더 많은 지출을 감행함으로써 시장 경제체제의 가장 큰 경제행위자로서의 정부가 시장에 활력을 불어넣을 수 있다는 시각이다. 정부자산의 매각이나 정부사업의 이양 자체가 경제활성화 및 경제안정에 긍정적 효과를 낼 수 있다는 가정과 같이 한다. 네 번째로 대중영합적 요인은 사회적 욕구 충족에 있어서 시민들에게 선택권을 부여함으로써 더 많은 재량권을 주자는 것이고, 이것이 더 바람직한 사회일 것이라는 신념에 기초한다. 특히 공공서비스에 있어 관료적, 중앙집중적, 제도적 접근보다는 분권화되고, 더 많은 선택권을 부여하는 접근이 필요한데 이를 가능하게 하는 것이 민영화라고 보는 것이다. 따라서 수요자(고객)중심의 서비스 체계에 대한 대중적 선호를 반영하는 것을 의미한다고 하겠다.

최재성(2005)의 경우 그의 글을 통해 사회복지 서비스의 수요증가와 이에 따른 국가, 시장, 가족의 역할분담을 연구하였다. 그는 글을 통해 사회복지서비스의 ‘민영화’ 혹은 ‘시장의존 접근’이 이미 우리나라에서 광범위하게 확산되어 왔으며, 이러한 흐름이 단순한 일시적 현상이 아니라, 지속되고 더욱 강화될 것으로 이야기하였다. 이와 같은 흐름에 사회복지부문의 자원할당 효율성과 책임성이라는 외부의 질문은 끊임없을 것이며, 이러한 상황에서 우리나라 사회복지의 시장의존적 접근은 탄력을 받을 수 밖에 없을 것이라 예상하였다. 다만 그는 이러한 상황을 성공적 접근으로 구현하기 위해서는 공공부문의 전문성강화와 더욱 다양한 전략을 구사해야 할 것이라 주장하였다.

4. 자원체계

자원체계란 어떻게 자원조달을 할 것인가의 문제를 말한다(남기민, 2010). 일반적으로 사회

복지와 관련된 재원조달의 부분은 행정조직간의 예산을 통해 드러나는 부분이 많은 바 이를 중심으로 살펴보도록 하겠다³⁰⁾.

먼저 참여정부 시절부터 시작된 분권정책의 하나였던 분권교부세이다. 참여정부의 분권정책은 사회복지정책의 새로운 변화를 가져왔으며, 무엇보다 ‘복지재정에 있어서의 변화’가 가장 크다고 할 수 있다. 즉 분권정책의 핵심은 바로 ‘재정분권’으로 대표되며, 2005년부터 지방자치단체에 67개 사업을 이양하면서 거기에 소요되는 재정을 마련하기 위해 ‘분권교부세’를 도입하게 되었다. 서상범(2010)의 경우 분권교부세를 살펴보면서, 분권교부세 실시 이후 복지비지출 비율이 실시전보다 가파르게 증가하고 있다는 밝혔고 이를 위한 정책적 제언으로 포괄보조금 방식의 사회복지교부금제도의 도입과 이에 따른 일원화된 체제정비의 필요, 또한 지방정부의 재정능력을 보완하기 위한 차등보조율 방식의 부담을 주장하고 있었다. 동시에 그는 사회복지 예산결정의 지역 내 다양한 단체들의 참여로 이루어질 수 있는 로컬 거버넌스의 구축과 취약계층의 보호를 목적으로 하는 사업등의 국가사무의 성격이 강한 사업의 경우 지방이양이 아닌 국고보조사업으로 유지해야 하며, 재정적 책임에 있어서도 중앙정부의 권한을 더욱 확대시킬 것을 주장하였다. 구정태(2009) 역시 그의 연구를 통해 분권교부세 도입 이후 사회복지분야에서 발생한 분권화의 문제점과 제도개선에 대한 논의를 통해 이와 유사한 의견을 밝히고 있었다.

그리고 이러한 중앙정부의 권한위임과 동시에 복지다원주의(welfare pluralism), 복지혼합경제(the mixed economy of welfare)와 같은 개념에서 확인되는 민간영역의 역할증대 역시 재원과 관련한 중요한 변화로 확인할 수 있다.

5. 평가체계

평가체계란 정책활동에 관해 정보를 수집하고 분석하며, 해석함으로써 그 가치를 판단하는 것을 뜻한다(남기민, 2010). 앞서 논의되었던 급여체계라는 부분이 수급자(고객)중심의 관점에서 가장 큰 관심을 받는 부분이라면, 평가체계는 공급자 중심의 관점에서 가장 큰 관심을 갖게 되는 부분이라 할 수 있을 것이다. 동시에 평가체계는 신공공관리의 핵심적 내용 중 하나인 효율성과 효과성이라는 부분이 가장 잘 드러나는 부분이기도 하다.

하지만 평가체계라는 부분의 강조가 어느 특정 사업이나 활동으로 규정짓기에는 무리가 따르는 것이 사실이다. 신공공관리에서 효율성과 효과성을 가지적으로 그리고 실질적으로 확인

30) 재원부분 역시 민영화라는 부분과 일정정도 함께하는 부분이 있겠으나, 앞서 논의한 바와 어느정도 맥을 함께 하는바 본 내용에서는 중앙 및 지방정부의 예산변화와 관련한 부분을 중심으로 살펴보았다.

할 수 있도록 하기 위한 평가의 강조는 지속적으로 끊임없이 강조되는 부분이기 때문이다. 바로 '평가체계의 강조'가 신공공관리의 모습 그 자체일수도 있다는 것이다.

정기원과 유성렬(2001)의 경우 그들의 연구제목처럼 사회복지 평가제도의 개선을 위한 방안을 모색하려는 시도를 하였고, 김광혁(2006)의 경우 비영리부문과 정부부문의 서비스 효과(공공근로사업 중심)를 비교를 통해 비영리민간부문의 역할이 공공부문에 비해 생산성이 다소 높으며, 대체효과가 낮고, 만족도와 효과성이 높은 것으로 나타났다는 것을 밝혔다. 그는 이를 통해 공공근로서비스 제공 주체로서는 비영리부문의 상대적 적합성이 높다는 것을 주장하였다. 또한 이정주(2007)는 BSC라는 모델³¹⁾이 성과를 관리할 수 있는 성과측정도구라는 점과 조직의 효율성·효과성을 높이는 전략적·균형적 조직관리 도구가 될 수 있을 것을 강조하였다. 또한 휴먼서비스 프로그램들의 실질적인 투입과 산출에 대한 내용과약을 위해 공동모금회의 경우 이를 포함하는 프로포절 양식을 요구하고 있으며, 많은 연구자들은 조금 더 정확한 그리고 적합한 평가방법을 찾으려 노력하고 있는 것이 현실이다.

V. 결론 및 논의

본 글은 오늘날 한국의 사회복지환경과 관련한 변화속에서 어떠한 큰 흐름이 나타나고 있는지를 파악하고자 하는 목적을 가지고 있었으며, 이를 위해 영연방을 중심으로 강하게 강조되고 있는 '신공공관리'개념을 도입한 탐색적 연구성격을 가진다. 이를 위해 본 글에서는 길버트와 스펙트의 4P 분석(대상체계, 급여체계, 전달체계, 자원체계)에 평가체계를 추가하여 내용을 살펴보았으며, 본 연구결과를 정리하면 다음과 같다.

먼저 신공공관리에 대해 개념과 등장배경을 살펴보았다. 신공공관리가 행정서비스 향상을 위한 대상자의 참여까지 이야기하는 포괄적 의미로도 해석될 수 있겠으나, 기본적으로는 신자유주의적 맥락으로, 민간의 관리방법이 공공부문에 도입되는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 이해는 등장배경을 통해 더욱 잘 드러나는데, 1970년대 이후 나타난 경제적 어려움으로 시작된 공공부문 영역의 확대와 비효율성에 대한 반감으로 대표되는 사회구조적 변화, 그리고 정부기구와 권한의 축소, 시장 기능의 확대를 주장하는 신자유주의로 대표되는 관련 이론의 변화를 확인할 수 있다.

31) Kaplan & Norton(1992)이 창시한 BSC는 조직의 성과를 재무적 관점, 고객관점, 내부프로세스 관점, 학습과 성장관점의 네 가지로 구분하여 균형적, 종합적으로 관리하는 성과관리도구이다. 이에 대한 더 많은 내용은 이정주(2007)의 연구를 참조하기 바란다.

다음으로 우리나라와 관련한 변화에 대한 비교를 확인하기 위해 외국의 환경변화와 관련한 내용을 살펴보았다. 관련한 논의가 '사회복지'라는 특정영역을 중심으로 한 명확한 비교가 이루어지지 못한 한계가 있겠으나, 이러한 비교를 통해 신공공관리가 비단 한국이나 일부 국가를 둘러싼 변화가 아님을 확인할 수 있었다.

마지막으로 신공공관리를 통한 한국의 사회복지 환경을 확인하였다. 먼저 대상체계에서 근로연계복지의 강조, 신빈곤층의 등장, 대상자의 사회복지조직의 인식변화(대상자→고객)을 확인할 수 있었다. 다음으로 급여체계에서는 현물급여에 비해 대상자의 선택권을 높일 수 있는 바우처 제도의 도입, 이를 위한 민간 영리기관들의 도입이라는 현실을 확인하였으며, 전달체계에서는 작은 정부를 지향하는 공공기관의 변화를 확인할 수 있었다. 재원에서는 분권교부세와 민간영역의 등장이라는 현실을, 마지막으로 실증적인 효과성과 효율성을 강조하는 신공공관리 개념이 가장 잘 드러나는 평가체계의 모습을 확인할 수 있었다.

이상의 내용을 통해 한국사회에서 신공공관리가 더 이상 별개의 것이 아님을 확인할 수 있었다. 하지만 확인된 대부분의 변화가 무조건적으로 긍정적이지 않다는 것 역시 어렵지 않게 확인(Hood, 1991; 조계표, 2003)할 수 있었으며, 이러한 내용을 통해 의견을 정리하면 다음과 같다.

경쟁원리가 도입된 신공공관리는 새로운 조직의 구성을 필수적으로 요구할 수 밖에 없다. 하지만 기존의 조직에 새로운 관리조직이나 개념이 도입될 경우 조직구성원의 저항이 발생하며, 기존 담당자들의 사기저하를 초래할 수 있을 것이다. 그리고 동시에 충분한 경쟁을 만들기 위한 외부기관의 양적 증가가 따라줄 것인가에 대한 고민과 경쟁을 통한 효율성이 가지는 한계에 대한 고민도 따라야 할 것으로 보인다. 최근 민간영역을 활용한 노인장기요양 관련 시설의 증가가 분명히 확인될 수 있으나, 이러한 특성이 다른 대상들에게 그대로 적용될 수 있을 것인가는 별개의 것이며, 또한 경쟁을 통한 성장이 결국 zero-sum과 같은 결과를 만들어 최종적으로는 관련한 모든 영역의 퇴보를 만들 가능성 역시 충분하기 때문이다.

또한 신공공관리에서 사용하는 계량적 지표가, 질적 목표가 많은 사회복지 영역에서 그대로 적용될 수 있을까에 대한 논의가 필요할 것이다. 민간부문의 경우 자신들이 가지고있는 '이익'이라는 수치적인 결과에 대한 장점을 가지고 있을 수 있으나, 이러한 장점이 공공영역이 강조되는 사회복지영역에서 그대로 도입될 수 있을까 하는 부분이다. 이를 위해 사회복지영역에서도 지속적으로 공공관리의 성과를 측정하고 평가하려는 다양한 시도들이 나타나고 있지만 모든 부분에 있어서 한계를 가지는 것이 사실이다.

또한 신공공관리에서 주장하는 작은 정부를 위한 공공조직의 역할 분배라는 개념 역시 전달

체계상의 복잡성을 높일 가능성이 높은 것으로 보인다. 사회복지관련 법과 제도는 다른 내용들과 관련성이 상당히 높은 것으로 알려져 있다. 이러한 상황에서 추가적으로 기능적 분화까지 이루어진다면 통합적인 관리와 조정이 어려울 수 있어, 최종적으로 국가기능의 약화를 만들 우려가 충분한 것으로 보인다.

추가적으로 신공공관리의 개념이 넓게 이해될 경우 대상자들의 참여를 강조(Hood, 1991; Osborne & Gaebler, 1994)할 수 있으나, 현재 한국에서 확인되는 내용을 살펴보면 대상자들을 수동적인 역할을 하는 것으로 판단된다. 공공재가 상품이 될 수 있다면 이러한 상품을 구매하는 대상자들의 역할이 크게 강조되어야 함에도 현재 한국에서 나타나는 대상자들에 대한 논의가 한정적이라는 것은 결국 신공공관리 개념의 한계로 보여진다.

본 글은 기존 사회복지연구들이 신자유주의에 대한 일반적 개념을 통해 신공공관리를 이해하거나, 접근하였던 것에 비해 사회복지라는 영역에 초점화시켜 신자유주의의 구체적인 분야로서 신공공관리를 살피고, 이에 한국 사회복지환경의 변화를 확인하였다는 점에서 의의를 가진다. 하지만 신공공관리에서 민간의 역할이 중요함에도 불구하고 대부분의 논의에서 국가의 역할을 중심으로 했다는 점에서 한계를 가지고 있으며, 또한 한국의 사회복지영역에서 신공공관리 개념이 결과가 아닌 과정으로 이해될 수 있다는 점에서, 향후 변화를 예측하는데 있어서도 큰 한계를 가지는 것이 사실이다. ‘신공공관리’라는 개념을 통한 사회복지 환경의 변화를 이해하기 위한 탐색적 시도로서의 본 글이, 향후 더욱 실증적이고 구체적인 변화를 파악하기 위한 초석이 되기를 바래본다.

참고문헌

- 강영길, 조직변화와 사회복지행정, 사회과학연구 제9권 제3호, 2001.
- 강혜규, 사회복지전담공무원의 직무수행 실태와 인력관리의 쟁점, 한국사회복지행정학 제5호 2001.
- _____, 사회복지전달체계의 정비, 보건복지포럼 제76호, 2003.
- 구정태, 사회복지정책의 분권화: 분권교부세제도를 중심으로, 한국사회복지조사연구 제22권, 2009.
- 권인석, 신공공관리론의 논리, 한계, 그리고 극복, 한국공공관리학보 제18권 제2호, 2004.
- 김광혁, 비영리부문과 정부부문의 서비스 효과 비교: 공공근로사업을 중심으로, 한국사회복지행정학 제8권 제2호, 2006.
- 김병식, 사회복지행정의 책임성과 통제에 관한 연구, 한국사회복지행정학 제2호, 2000.
- 김영란, 한국의 신빈곤현상과 탈빈곤정책에 관한 연구: 근로빈곤층(the working poor)의 실태를 중심으로, 한국사회복지학 제57권 제2호, 2005.
- 김영중, 한국 사회복지조직들의 혁신을 위한 과제와 조건, 한국사회복지행정학 제2호, 2000.
- 김영평·최병선, 행정개혁의 신화와 논리: 점진적 개혁의 지혜, 나남, 1993.
- 김종해, 지역복지와 주민참여: 지방분권화의 과제, 2004년 한국사회복지학회 추계공동학술대회 자료집, 2004.
- 김종호, 현대행정학의 이해, 대영문화사, 1998.
- 김태룡, 한국과 미국의 행정개혁에 대한 비교: 체제론적 관점에서 기획예산위원회와 NPR의 개혁활동을 중심으로, 한국행정학보 제33권 제1호, 1999.
- 김관석, 관리혁신과 행태변화를 통한 새로운 행정개혁의 방향모색, 『한국행정학』 제28권 제 3호, 1994.
- 남기민, 사회복지정책론, 학지사, 2010.
- 남궁근, 개방형직위제도 시행의 중간평가, 행정논총 제38권 제2호, 2006.
- 대통령자문 정부혁신지방분권위원회, 참여정부의 정부혁신: 이론적 접근, 대통령자문 정부혁신 지방분권위원회, 2007.
- 박병, 사회복지의 지방분권화에 대한 비판적 고찰, 한국사회복지행정학 제8권 제2호, 2006.
- 박희봉, 책임운영기관제도 도입상 문제점과 발전방향, 한국정책학회보 제10권 제2호, 2000.
- 방희덕, 지방자치제 실시와 지역사회복지, 사회복지 여름호, pp. 16-34, 1987.
- 백종만, 한국사회복지에서 중앙정부와 지방정부간 역할변화, 2003 한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집, 2003.
- 서상범, 한국 지방자치단체의 사회복지예산 결정요인에 관한 연구: 참여정부의 분권교부세를 중심으로, 상명대학교 대학원 박사학위 논문, 2010.

- 서필언, 영국 행정개혁론, 대영문화사, 2005.
- 신동면, 영국의 근로연계복지에 관한 평가: 신노동당 정부의 New Deal을 중심으로, 한국사회복지학제56권 제1호, 2004.
- 신창환·강상경, 한국의 지역사회서비스 투자사업의 공급구조와 바우처 작동기제에 관한 연구 : ADHD 아동 조기개입서비스를 중심으로, 한국사회복지학 제62권 제2호, 2010.
- 오성호, 행정개혁과 신관리주의에 관한 고찰, 현대사회와 행정 제6호, 1996.
- 오세덕, 신공공관리주의와 행정개혁, 행정문제연구 제8권 제1호, 2001.
- 우양호, 공공서비스 관리이론의 한국적 적실성에 관한 연구: 신공공관리론과 신공공서비스론을 중심으로, 부산대학교 행정학박사 학위논문, 2009.
- 이동수, 신공공관리의 논리와 한계에 관한 고찰, 사회과학논총 제19권 제2호, 2000.
- 이병철, 행정의 역사와 이론, 금정, 2003.
- 이연택, 세계의 행정개혁과 21세기 한국정부, 고려원, 1997.
- 이자성, 일본의 국가기구 형성에 관한 비판적 고찰, 한국행정학보 제37권 제4호, 2004.
- 이정주, BSC 성과관리 모델의 사회복지조직 적용가능성 고찰, 한국사회복지행정학 제9권 제1호, 2007.
- 이재은, 신공공관리론과 행정개혁에 관한 이론적 고찰, 현대사회와 행정 제13권 제2호, 2003.
- 전준구, 사회복지서비스의 품질, 고객만족, 후속행동과의 인과모형에 관한 연구, 한국사회복지행정학 제8권 제2호, 2006.
- 정기원·유성렬, 사회복지 평가제도의 개선을 위한 인준제도 도입방안의 모색, 한국사회복지행정학제4호, 2001,
- 정정길, 행정학의 새로운 이해, 대명출판사, 1999.
- 정철현, 행정이론의 발전: 베버에서 오스본까지, 다산출판사, 2005.
- 조계표, 신행정학, 대영문화사, 2003.
- 최 일, 지방화 시대에 있어서 지역복지정책의 과제, 한국지역복지정책학회 제3호, 1988.
- 최재성, 사회복지서비스 교환권제도(voucher)도입의 가능성과 과제, 한국사회복지행정학 제2호, 2000.
- _____, 사회복지서비스 전달체계의 민영화 쟁점과 과제, 한국사회복지학회 추계학술대회 자료집, 2005.
- 허철행, 김대중정부 신자유주의 정부혁신의 비판적 재검토, 한국행정학회 춘계학술대회 발표문, 2000.
- 황덕순, 근로연계복지정책과 근로유인정책의 주요 노점과 한국에 대한 시사점, 한국사회복지학회, 한국사회복지학회 학술대회 자료집, 2005.
- Boston, Johathan, Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution, Auckland, New Zealand: Oxford University Press, 1991.

- Osborne, D. & Plastrik, P., 최창현 역, 정부개혁의 5가지 전략, 삼성경제연구소, 1998.
- Osborne, D. 외 지음. 편집부 역, 정부 혁신의 길, 삼성경제연구소, 1994.
- Garcia-Zamor, Jean-Claude & Khator, Renu (eds), Public Administration in the Global Village, Westport, Connecticut: Praeger Publishers, 1994.
- Morita, Akira, Government Reform in Japan. The International Conference for the 50th Anniversary of KAPA, 2006.
- OECD, 「Governance in Transition: Public Management in OECD Countries」, 1995.
- Pallot, June, Central State Government Reform: Report on the New Zealand, report prepared for the Central State Government Reforms Project (Berlin), 1999.
- Pierre, Jon. & Peters, B. Guy, Governance, Politics and the State, New York: St. Martin's Press, 2000.
- Starr, P., The Meaning of Privatization. In S. B. Kamerman & A. J. Kahn(Eds), Privatization and the Welfare State, NJ: Princeton University Press, 1989.

[국문초록]

한국 사회복지환경 변화에 대한 고찰

- 신공공관리 개념을 중심으로 -

손지현
(부산대학교 사회복지학과 박사)

본 연구는 신공공관리 개념을 통해, 한국 사회복지환경을 둘러싼 변화를 살펴보았다. 이를 위해 신공공관리의 일반적 개념과 등장배경, 외국 사례의 비교, 마지막으로 한국의 사회복지환경 변화를 정리하였다.

결과 신공공관리의 모습이 한국에서도 일정정도 나타나고 있는 것으로 확인되었으며, 이러한 내용을 대상체계, 급여체계, 전달체계, 재원체계, 평가체계라는 구분을 통해 정리하면 다음과 같다. 먼저 대상체계에서 근로연계복지의 강조, 신빈곤층의 등장, 대상자의 사회복지조직의 인식변화(대상자→고객)을 확인할 수 있었다.

다음으로 급여체계에서는 현물급여에 비해 대상자의 선택권을 높일 수 있는 바우처 제도의 도입, 이를 위한 민간 영리기관들의 도입이라는 현실을 확인하였으며, 전달체계에서는 작은 정부를 지향하는 공공기관의 변화를 확인할 수 있었다.

재원에서는 분권교부세와 민간영역의 등장이라는 현실을, 마지막으로 실증적인 효과성과 효율성을 강조하는 신공공관리 개념이 가장 잘 드러나는 평가체계의 모습을 확인할 수 있었다. 이를 토대로 관련한 논의 및 제언을 시도하였다.

주제어: 한국 사회복지, 환경변화, 신공공관리

[Abstract]

A Study on Social Welfare Environmental Change of Korea
- a focused on the concept of New Public Management -

Son, Ji-Hyeon
(Pusan National University)

This study confirmed the social welfare environmental change of Korea by the concept of New Public Management. For this purpose, general concept of new public management research, emerged background, foreign practices, Korea's social welfare environmental change are summarized.

As a result, the new public management has been identified in Korea. This information can be summarized as follows. First, in allocation system, the Welfare to Work, highlighting the emergence of the new poor, the subject of the recognition of the change in social welfare organizations (client → customer) was confirmed. In benefit system, the introduction of the voucher system and introduction of private-profit organizations were identified. In delivery system, the public agencies 'small government' was changed to. In finance system, the grant tax decentralization, private sector, emphasis has been confirmed. Finally, the 'efficiency emphasizes' the look of the evaluation system was confirmed. In conclusion, this study have signifacance and implications are discussed.

Key words : Korea's social welfare, social welfare environmental change, New Public Management

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 제도약을 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

2012년 한국사회복지법제학회 하반기 학술대회

『전환기의 한국사회복지법제』

- 일시 : 2012. 11. 3 (토) 9:30
- 장소 : 서울대학교 문화관 대강당
(서울특별시 관악구 관악로 1 ☎ 02-880-5114)

□ 등록 9:30 ~ 9:40

□ 개회 9:40 ~ 9:50

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

□ 학술대회 사회 : 윤 찬 영 (전주대학교 사회복지학과 교수)

• 9:50 ~ 10:45

[제1발제] 한국 복지국가의 전환기, 사회정책분야 법체계의 재구조화: 사회보장기본법
전부개정 의미와 과제

발표: 안 상 훈 (서울대학교 사회복지학과 교수)

토론: 서 정 희 (군산대학교 사회복지학과 교수)

윤 석 진 (한국법제연구원)

• 10:45 ~ 11:40

[제2발제] 사회서비스의 확대: 근로연계복지의 변화 또는 강화

발표: 류 만 희 (상지대학교 사회복지학과 교수)

토론: 이 기 영 (부산대학교 사회복지학과 교수)

양 승 미 (동양대학교 법학과 교수)

□ 11:40~12:00 종합토론

□ 찾아오시는 길



2013년 한국사회복지법제학회 · 한국법제연구원 공동학술대회

『사회복지빅데이터 시대의 도래와 법제적 대응』

- 일시 : 2013. 5. 24 (금) 13:00
- 장소 : 국회 의원회관 제2소회의실
(서울시 영등포구 의사당대로 1 ☎ 02-788-2114)

□ 등록 1:30 ~ 13:30

□ 개회 13:30 ~ 14:00

- 전체사회 ----- 이 명 현 (한국사회복지법제학회 총무이사)
- 개 회 ----- 사 회 자
- 국민의례 ----- 다 함 께
- 개 회 사 ----- 신 복 기 (한국사회복지법제학회 회장)
- 환 영 사 ----- 김 유 환 (한국법제연구원장)

□ 학술대회 사회 : 윤 찬 영 (전주대학교 사회복지학과 교수)

• 14:00 ~ 14:25

[기조강연] 디지털 정부 - 21세기 대국민서비스 구축 전략

발표: 최 승 원 교수 (이화여자대학교)

• 14:25 ~ 14:50

[기조강연] 사회복지분야 정보화 현황 및 발전 방향

발표: 강 도 태 복지행정지원관 (보건복지부)

• 15:00 ~ 16:10

[제1발제] 사회복지정보화 현황과 사회복지빅데이터 시대의 대응

발표: 윤 성 호 교수 (동서대학교)

토론: 강 대 선 교수 (위덕대학교)

이 춘 성 관장 (용호종합사회복지관)

• 16:20 ~ 17:30

[제2발제] 사회복지정보 관련 입법 현황과 주요 쟁점

발표: 박 광 동 연구위원 (한국법제연구원)

토론: 이 진 태 선임연구원 (한국저작권위원회)

고 관 용 교수 (제주한라대학교)

□ 17:30~18:00 종합토론

□ 18:10~18:30 정기총회

연구윤리특강 : 연구부정행위가 학문에 미치는 영향

□ 찾아오시는 길

오시는 길



- **국회의원회관 제2소회의실**
(서울시 영등포구 의사당대로 1 ☎02-788-2114)
- **교통편**
 - **지하철**
 - 9호선 국회의사당역 하차: 1번, 6번 출구로 나와 도보 이용
 - 5호선 여의도역 하차: 153, 162, 202, 401, 5618, 7007-(광주) 이용
 - 1호선 대방역: 382번 버스 이용
 - 1호선 영등포역: 5635, 5638, 30(부천) 버스 이용
 - **국회 순환버스 운행노선 안내**
 - [국회출발]
 - 국회의사당 안내실 앞 → 국회의원회관 앞 → 국회의사당역 4번출구 앞 → 여의도역 3번출구 앞
 - [여의도역 출발]
 - 여의도역 3번출구 앞 → 국회의사당역 3번출구 앞 → 국회도서관 앞 → 국회의사당 안내실 앞 → 국회의원회관 앞

<참가비> 1만원 (자료집 제공)

한국사회복지법제학회

부산시 금정구 부산대학교로 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) 본회는 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 당해회계년도 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 집행이사회 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) ① 모든 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·지역별 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 지역별 연구회를 둘 수 있다.

② 사회복지와 관련된 지역별 연구수행을 위하여 지방자치단체별 지회를 둘 수 있다.

③ 연구회 및 지회의 구성과 활동에 관하여 필요한 사항은 따로 규정으로 정한다.

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 집행이사회 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·집행이사회 구성) ① 이사회는 회장·부회장·집행이사·이사로 구성하고, 회장이 그 의장이 된다.

② 집행이사회는 회장·부회장·집행이사로 구성하고, 회장이 그 의장이 된다.

제21조 (이사회·집행이사회 권한) 이사회는 다음의 사항을 심의·의결한다. 다만 회장이 필요하다고 인정하는 경우에는 이사회 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 찬성으로 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 특별요청이 있는 경우에는 특별논문을 기고할 수 있다.

제 3 조[논문의 내용] ① 학술대회 발표논문과 일반 연구논문, 특별기고논문은 다른 학회지나 학술지에 발표되지 않은 것이어야 하며, 논문의 체제와 분량은 본 규정이 정하는 작성지침에 따라야 한다.

② 논문 내용은 본회 회칙에서 규정하는 사업에 적합한 것이어야 한다.

제 4 조[논문의 제출] ① 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 (주)한글과컴퓨터의 "문서파일(*.hwp)"로 작성하고 한글 사용을 원칙으로 하되, 필요한 경우 국한문혼용·외국문(영문, 독문, 불문, 일문 등)을 사용할 수 있다.

② 원고분량은 도표, 사진, 참고문헌 포함하여 A4용지 20매(200자 원고지 150매) 내외로

한다.

- ③ 기고하는 논문은 다음 각 호의 순서에 의하여 구성한다.

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.

제 6 조[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.

제 7 조[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 전편을 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 구분하
되 저자의 성을 기준으로 전자는 가나다의 순으로, 후자는 알파벳의 순으로 배열한다.
- 2. 참고문헌은 저자, 제목, 출판사항, 출판년도의 순으로 다음과 같이 기재한다.
 - 1) 단행본인 경우 [저자명, 서명, 출판사항, 출판연도]
예) 김철수, 학설 판례 헌법학(상). 박영사, 2008
 - 2) 일반논문인 경우 [저자, 논문제목, 수록서명 및 발행제호, 출판연도]
예) 윤상용, 장애인 이동권 보장을 위한 바람직한 입법방향, 보건복지포럼, 제95호, 1999
 - 3) 학위논문인 경우 [저자, 논문제목, 학위성격, 수여기관명, 출판연도]
예) 서정희, 장애인 사회보장수급권의 실효성에 관한 기준, 박사학위논문, 서울
대학교 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 20
일로 한다. 다만 회원의 연구활동 정도 및 논문접수상황 등을 고려하여 중간이 필요한
경우에는 편집위원회가 이를 정할 수 있다.

- 제 10 조[학회지의 전자출판 등] ① 학회지는 종이 문서 외에 전자출판이나 인터넷 홈페이지
에 게재하는 등의 방법을 통하여 발행할 수 있다.
- ② 학회지에 원고를 기고한 자는 기고 시에 전자출판에도 동의한 것으로 본다. 단 기고
자가 전자출판에 동의하지 않는다는 의사표시를 한 논문은 전자출판에서 제외한다.

[부 칙]

(시행일) 이 규정은 제정한 날부터 시행한다.

한국사회복지법제학회 논문심사규정

제정 : 2010년 5월 7일

제1조【목적】 이 규정은 한국복지법제학회의 학회지인 『사회복지법제연구』에 기고한 논문의 심사에 관한 지침을 마련함을 목적으로 한다.

제2조 【심사위원 선정과 심사의뢰】 ① 논문접수가 마감되면 편집위원장은 편집위원회를 소집하여 논문심사절차를 진행하여야 한다. 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』 게재신청논문심사서를 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 게재하기에는 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 재심사 절차를 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 사람에게 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 주시기 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 이사회회의 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 연구 기록이 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(계재 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 공정하게 취급하여야 한다.

③ 편집위원회는 투고된 논문의 평가를 해당 분야의 전문적 지식과 공정한 판단 능력을 지닌 심사위원에게 의뢰하여야 하며, 심사위원은 객관적 심사가 이루어질 수 있도록 최선의 노력을 다하여야 한다.

제8조(편집위원회의 비공개 의무) 편집위원회는 투고된 논문의 게재 여부가 결정될 때까지는 저자에 대한 사항이나 논문의 내용을 공개해서는 아니 된다.

제9조(편집위원회의 통지의무) 편집위원회는 심사위원의 투고된 논문심사와 관련한 문제 제기 등 사항이 발생할 경우, 편집위원회에 신속히 알리고 그에 대한 적절한 대응을 하여야 한다.

제10조(심사위원의 평가) ①심사위원은 전문 지식인으로서의 저자의 독립성을 존중하여야 하며, 평가 의견서에는 논문에 대한 자신의 견해를 밝히되, 보완이 필요하다고 생각되는 부분에 대해서는 그 이유를 설명해야 한다.

②심사위원 자신이 논문의 내용을 평가하기에 책임자가 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 이사회에 추천을 받아 이사 중에서 학회의 회장이 임명한다.
- ③ 위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다.
- ④ 위원 중에 결원이 생긴 때에는 지체없이 후임위원을 위촉하며, 그 임기는 잔여기간으로 한다.

제14조(위원장 등의 임무) ① 위원장은 회의를 주재하고 위원회를 대표한다.

② 위원장의 유고시에는 위원 중 연장자가 위원장의 직무를 대행한다.

제15조(위원회의 지위) 위원회는 직무범위에 속하는 권한을 행사함에 있어서는 독립성을 보장받는다.

제16조(위원회의 기능 및 직무) 위원회는 학회 회원의 윤리에 관한 제반사항 및 본 규정 제3조에 위반되는 행위에 대하여 심의하고 심의결과에 따른 필요한 조치사항을 결정한다.

제17조(위원회 회의) ① 위원회 회의는 위원장이 소집하고 그 의장이 된다.

- ② 위원장은 회장 또는 위원 3인 이상의 요청이 있을 때에는 회의를 소집하여야 한다.
- ③ 회의는 다른 특별한 규정이 없는 한, 재적위원 3분의 2 이상의 출석으로 개최하며 출석위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다.
- ④ 위원장은 서면으로 각 위원에게 회의안건 및 필요한 사항을 기재하여 적어도 회의개최일 10일 전에 통지하여야 한다.
- ⑤ 위원회의 회의와 의사록은 공개하지 아니한다. 단, 필요한 경우에는 위원회의 결정에 따라 의사록을 공개할 수 있다.

제18조(심의신청) ① 학회 회원 또는 이해관계당사자는 위원회에 서면으로 특정 회원의 특정행위가 제3조 윤리규정에 위반하는지 여부에 관한 판단을 신청할 수 있다.

② 위원장은 전항에 따른 신청서가 접수되면 조속히 위원회를 소집하여야 한다.

제19조(조사절차와 심의결과 통지 등) ① 위원회는 제18조 제1항의 심의신청사항에 대하여 진상조사가 필요하다고 인정한 때에는 즉시 조사절차를 개시하여야 한다.

② 위원회는 전항의 조사절차에서 피신청인에게 소명기회를 부여하여야 한다. 다만, 피신청인이 이에 응하지 않을 경우에는 이의가 없는 것으로 간주한다.

③ 표절문제를 확인하기 위하여 논문표절방지시스템을 활용할 수 있다.

④ 위원회는 피신청인, 신청인 및 관계인에게 자료제출을 요구하거나 관련자들을 출석하게 하여 의견을 청취할 수 있다.

⑤ 위원회는 심의신청사항의 진상을 조사하기 위하여 필요한 때에는 위원회에 특별조사위원회를 둘 수 있다.

⑥ 위원회는 심의신청사항에 대한 조사를 종료한 때에는 신청인에게 심의결과를 서면으로 10일 이내 통지하여야 한다.

제20조(제재) ① 위원회는 객관적인 증거에 의거하여 학회 회원의 윤리에 관한 제반사항 또는 제3조에 위반되는 행위를 한 학회 회원에 대하여 주의 환기, 비공개 경고, 공개 경고, 시정 권고 등 적절한 조치를 내릴 수 있다.

② 위원회는 전항의 조치를 이행하지 않거나 기타 사안이 중대하여 징계가 필요하다고 판단된 경우에는 이사회에 적절한 제재조치를 요구할 수 있다.

③ 위원회의 제재 요구가 있을 경우, 회장은 이사회를 통하여 제재 여부 및 제재 내용을 최종적으로 결정한다. 연구윤리규정을 위반했다고 판단된 회원에 대해서는 회원자격의 정지, 제명 등의 제재를 할 수 있고, 이 조치를 소속기관을 포함한 대외에 공표할 수 있다.

④ 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 이사회 의 일반 의결절차에 따라 한다.

[부 칙]

(시행일) 이 규정은 제정된 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. 2013년 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	<ol style="list-style-type: none"> 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)
----------	--

	<ol style="list-style-type: none"> 14. 이명현 (경북대학교) 15. 이승기 (성신여자대학교) 16. 이춘성 (용호종합사회복지관장) 17. 진광현 (서울신학대학교) 18. 정민숙 (광주 남부대학교)
법학분야	<ol style="list-style-type: none"> 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)	최운영
연구분과위원회	사회복지학: 이승기 (성신여대 교수)	최운영
	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)	최운영
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 참가시 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 2013.1.1.~2014.12.31. 2년 임기)

편집위원장			윤찬영(전주대)		
부위원장			이희성(원광대)		
사 회 복 지 학	위원	이승기(성신여대)	법 학	위원	하명호(고려대)
		서정희(군산대)			이달휴(경북대)
		이명현(경북대)			심재진(대구대)
		김광병(청운대)			조성규(전북대)
		남찬섭(동아대)			윤석진(강남대)
	간사	박은양(부산대 박사과정)		간사	하민정(이화여대 박사과정)

사회복지법제연구 2013. 10. 통권 제4호

SOCIAL WELFARE AND LAW JOURNAL

Vol. 4

인 쇄: 2013년 10월 15일

발 행: 2013년 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