

한국 사회복지법제학회

통권 1호 창간호
2010. 10

[권두언] 송정부(학회 회장, 상지대 교수)

[창립학술대회 발표 논문] (이화여자대학교, 2009년 6월 13일)

주제: 한국사회복지법제의 발전사와 지향점

사회복지법운동의 전개

-참여연대의 공익소송과 입법청원 운동을 중심으로- 윤찬영 5

한국 사회복지 입법의 전개와 향후 과제 김인재 27

[창립학술대회] 토론문

사회복지법제학회 창립에 있어 앞으로의 연구비전

-현장의 관점에서- 김한욱 47

국사회복지법제학회의 창립과 발전방안- 박용오 50

사회복지의 전달체계로서 지역거버넌스 김주일 52

[2009년 하반기 학술대회 발표논문] (한국사회복지회관, 2009년 11월 28일)

주제: 사회복지에서 권리의 의미와 법적책임

사회복지 서비스 민간위탁에 대한 계약법적 책임 김희성 55

사회복지사업법의 쟁점 : 사회복지서비스 신청권을 중심으로 임성택 75

[학술대회 토론문] 류만희 · 공상길 96 ~ 98

[2010년 상반기 학술대회 발표논문] (한국사회복지회관, 2010년 5월 7일)

주제: 국가와 지방 간 사회복지 책임과 기능의 분담

- 사회복지사업 지방이양의 문제와 대책 -

지방이양 사회복지사업의 현황과 쟁점 이재완 101

[토론문]	박태영 · 이광원 · 김수삼 · 타가하시 아케미	118 ~ 133
복지분권화와 국가 · 지방 간 사회복지사무의 분담	이호용	137
[토론문]	김성호	162
[일반논문]		
우리나라 사회복지정책의 분권화	구정태	171
-분권교부세 ‘사회복지사업’을 중심으로-		
복지분권화에 따른 법적 문제	윤석진	199
장애인복지관의 법적 근거 강화 방안에 대한 탐색	이승기	223
사적부양과 공적부조에서 미혼모에 대한 지원	차선자	243
사회복지법의 기초	최승원	261
[한국사회복지법제학회 관련 자료]		277
창립취지문 및 학회창립과정		
한국사회복지법제학회 학술대회 프로그램		
한국사회복지법제학회 정관(회칙)		
한국사회복지법제학회 기고규정, 논문심사규정, 윤리규정		
한국사회복지법제학회 임원진		
한국사회복지법제학회 활동 안내		

한국 사회복지법제학회

<권두언>

학술대회 발표논문

사회복지법운동의 전개

- 참여연대의 공익소송과 입법청원 운동을 중심으로 -

윤찬영*

目 次

I. 들어가는 말

II. 국민생활최저선운동과 사회복지법

1. 국민생활최저선운동의 배경과 성격
2. 국민생활최저선운동의 내용과 한계
3. 사회복지법 운동의 의미

III. 주요 공익소송

1. 국민연금기금운용 손실액에 대한 손해배상 청구 소송 : 재산권 및 노후 생존권 침해
2. 의료보험적립금 관리에 대한 보건사회부장관 및 의료보험연합회장의 직권남용죄 고발
3. 지역의료보험료과처분 취소청구소송
4. 노령수당지급대상자 선정제외처분 취소청구소송
5. 최저생계비 공표하지 않은 보건복지부장관 직무 유기죄 고발

6. 비닐하우스촌 전입신고거부 취소소송

7. 의료보험 수가인상 무효 확인소송

IV. 주요 입법청원 운동

1. 노인복지법 개정청원(1995)
2. 생활보호법을 생활보장법으로 개정 청원(1995, 1998)
3. 조례제정 운동(1995 이후)
4. 사회복지사업법 개정청원(1997, 2001) : 사회복지 시설의 사회화와 사회복지사업의 전문화
5. 국민연금법 등 개정법률 청원(1998)
6. 국민기초생활보장법의 제정추진(1998) : 공공부조의 권리화

V. 맺는 말 : 사회복지법운동의 전망

I. 들어가는 말

사회복지운동은 일단 사회복지의 증진을 목표로 하는 운동으로 정의하자. 이러한 사회복지운동은 운동의 주체의 측면에서 대개 3개의 유형으로 정리해 볼 수 있겠다¹⁾. 첫째, 시민사회단체의 시민운동의 일환으로 사회복지운동을 들 수 있다. 참여연대 등 시민단체가 사회복지 의제

* 전주대학교 사회과학대학 사회복지학과

1) 이영환 편, 한국의 사회복지운동, 인간과복지, 2005, pp.25~26.

를 내세우며 전개하는 운동이 여기에 속할 것이다. 둘째, 사회복지 대상자가 되는 당사자들의 운동을 들 수 있다. 장애인들이 이동권 확보를 위한 운동이나 차별금지를 위한 입법투쟁이 여기에 해당된다. 셋째, 사회복지부문에 종사하는 사회복지사 등 전문가들의 운동을 들 수 있겠다. 사회복지사들이 사회복지협의회 정상화를 위한 운동을 펼치는 것, 사회복지 예산확보를 촉구하는 운동 등이 여기에 대하당될 것이다.

1991년 당시 노태우 정부에서 사회복지전문요원 확충을 위한 예산안이 8월 당정 협의과정에서 전액 삭감된 것을 두고 전국 사회복지학과 교수들의 모임인 한국사회복지(사회사업)교육협의회, 한국사회복지학회, 한국사회복지사협회 등이 나서서 삭감된 예산을 살리기에 나섰다. 전국 각 대학의 사회복지(사회사업)학과 교수들과 학생들이 사회복지전문요원 예산을 살려내라는 요구를 하며 투쟁했던 것이다²⁾. 당시의 요구사항은 '92년까지 사회복지전문요원 4천명을 배치하기로 한 노태우 대통령의 공약을 이행하라는 것과 방위비를 삭감하고 사회복지예산을 대폭 늘리라는 것이었다³⁾.

그 때 사회복지(사회사업)학 교수들은 각 대학이 있는 지역의 국회의원 사무실과 보건사회위원회 소속 국회의원들에게 항의방문, 항의전화 그리고 신문에 칼럼 기고⁴⁾ 등을 통하여 사회복지 예산 삭감의 부당성을 주장했었다.

이와 같이 사회복지(사회사업)학 교수, 학생, 현장 실천가가 뭉쳐서 정부를 상대로 대대적인 요구를 벌였던 일은 사회복지계에서 처음 있었던 일이었고, 참여했던 사회복지학 교수들과 현장의 실천가들은 이것이 결국 사회복지'운동'이었다고 정의했다. 앞에서 분류한 사회복지운동 중 셋째의 유형에 해당되는 운동이 먼저 시가된 것으로 볼 수 있겠다. 따라서 1980년대를 거치면서 빈민운동, 철거반대운동 등이 있었으나 '사회복지' 자체를 주제로 하고 그것의 증진을 위한 운동은 사실 이것이 효시였다고 할 수 있겠다.

1987년 6월 항쟁과 대통령 직선제 개헌 등으로 사회민주화의 요구가 증폭될 무렵, 독일 통일,

2) 서울대, 부산대, 청주대, 전주대 등 전국 34개 대학 사회복지(사회사업)학과 학생들 1천 여명이 1991년 10월 2일 중앙대 해방광장에 모여 '복지정책 후퇴 저지를 위한 전국 사회복지학도 결의대회'를 가지기도 하였다.

관련기사는,

한겨레신문, 1991. 10. 3.

중앙일보, 1991. 10. 3.

세계일보, 1991. 10. 24.

3) 이 운동에 대한 논평기사로는 한겨레신문, "사회복지전문요원 예산 삭감 파장", 1991. 10.10.

4) 조홍식(서울대), "『사회복지요원』 계속 늘려라", 동아일보, 1991. 10. 22.

남세진(서울대), "가뜩이나 손달리는 사회복지전문요원, 예산 전액삭감이 웬말인가", 서울신문, 1991. 10. 25.

최일섭(서울대), "사회복지요원 충원백지화 철회를", 경향신문, 1991. 10. 26.

소련 해체 및 동구권 사회주의의 몰락과 더불어 국내적으로는 30년간의 군사독재를 벗어 나 1993년 문민정부가 탄생했다. 이에 운동진영도 상당한 변화와 분화를 겪게 되었다. 그 중 하나의 흐름이 시민운동으로 나타났다. 1989년 경실련(경제정의실천연합)이 등장하면서 시민운동이 시작되었고, 1994년 참여연대의 등장은 본격적인 시민운동 시대를 열게 되었다.

또한 최근에는 장애인 차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률을 제정하기 위한 장애인 당사자주의 운동이 대대적으로 벌어졌다. 2006년 장애인차별금지실천연대의 입법운동은 당사자운동의 진형을 보여준다.

종합적으로 정리해보면, 부문운동으로서 사회복지운동은 1994년 9월 참여연대가 발족하면서 본격적으로 시작됐다고 할 수 있겠다. 참여연대 사회복지특별위원회가 구성되면서⁵⁾ 사회복지로 주제로 하는 시민운동의 닳을 올렸다. 당시는 ‘사회복지운동’이라는 용어가 아직 생소하게 느껴질 때였다. 참여연대 사회복지위원회에서는 사회복지운동의 이론적, 이념적 정당성의 근거를 마련하느라 매주 모여서 내부적인 학습과 토론을 전개했다. 그 결과 국민최저선확보 운동을 전개하기로 하였다. 소득, 건강, 교육, 주거 등 각 영역에서 국민최저선(National Minimum)을 설정하고 이를 확보하기 위한 방안들을 모색하고, 이를 시민적 운동으로 전개해 나간다는 계획이었다. 이 과정에서 국가의 사회복지정책과 제도, 행정이 오히려 국민최저선 확보에 걸림돌이 되고 있다는 판단 아래 이에 대한 문제제기를 하기로 하였다.

이러한 문제의식 속에서 수립된 견해 중 하나는 당시의 사회복지관련법에 규정된 내용이나 마 국가가 충실하게 실행을 한다면 사회복지의 수준의 현실은 개선될 수 있다는 것이었다. 물론, 사회복지법들 역시 국가책임이 매우 소홀하고 복지에 관한 국민의 권리와는 거리가 먼 것으로 판단했다.

그리하여 우선, 국가의 사회복지정책 및 행정 중에서 법령에 명백히 위배된다고 판단되는 것을 찾아 국가를 상대로 소송을 제기하고, 시급한 입법적 과제를 찾아 국회에 입법청원을 하는 방향으로 가닥을 잡았다. 이러한 소송과 입법청원을 통해 시민사회에 쟁점을 제기하여 사회복지에 대한 국가의 책임과 개인의 권리에 대한 환기를 촉구하기로 하였다.

이에 이 글에서는 다음과 같은 점들을 살펴봄으로써 우리나라 사회복지운동 중에서 사회복지법운동의 역사적 전개에 대한 설명을 정립하고자 한다.

첫째, 국민생활최저선운동의 의미와 성격은 무엇이었나?

5) 당시 사회복지특별위원회 위원은 조홍식(서울대), 정무성(숭실대, 당시 서울신학대), 김연명(중앙대, 당시 상지대), 문진영(서강대, 당시 성공회대), 윤찬영(전주대) 등 사회복지학 교수 5인과 이찬진 변호사가 위원 이었고, 김기식 전 참여연대 사무처장이 간사로 참여하였다. 위원장은 조홍식 교수로 호선하였다.

둘째, 사회복지법운동의 내용과 쟁점들은 무엇이었나?

셋째, 사회복지법운동의 전망은 어떠한가?

II. 국민생활최저선운동과 사회복지법

1. 국민생활최저선운동의 배경과 성격

1994년 당시 참여연대 사회복지위원회가 가졌던 문제의식은 이렇다. 우리 사회는 비약적인 경제성장을 이루었지만, 인간이 인간으로서 존엄성을 지키며, 우리 사회가 발전시켜 온 문명화된 삶의 최저한을 공유할 수 있는 사회적 조건을 마련하고 있는가 하는 것이었다⁶⁾. 그리하여 헌법 제10조의 행복추구권, 헌법 제34조의 인간다운 생활을 할 권리의 이념에 따라 5가지 원칙을 선언하였다⁷⁾.

첫째, 국민생활최저선의 보장은 국가가 책임져야 한다. 한 사회에서 인간다운 최소한의 삶을 영위할 수 있는 국민생활최저선은 국가의 책임이다. 사람들이 자신의 노동력을 팔아야 생존할 수 있는 현대사회에서 노동력의 저하 또는 상실을 가져올 수 있는 질병, 사망, 정년, 실업, 산업재해 등 다양한 사회적 위험에 대하여 우리는 그 발생과 보상의 사회성에 주목하여야 한다. 사회적 위험을 개인의 책임으로 돌리기에는 너무 치명적이고 사회구조의 작용에 기인하는 바크기 때문에 결국 국가가 책임을 져야 하는 것이다.

둘째, 국민생활최저선은 권리로서 인정되어야 한다. 이미 국제인권규약(A규약)은 사회보장에 대하여 국가의 책임과 국민의 권리를 인정하고 있다. 우리 헌법 역시 제10조의 인간의 존엄과 행복추구권, 제34조의 인간다운 생활을 할 권리를 규정하고 있다. 따라서 국민생활최저선은 국민의 권리로서 법률적으로 보장되어야 한다.

셋째, 국민생활최저선은 국민생활 전 영역에서 보장되어야 한다. 국민생활최저선이라 함은 소득 뿐만 아니라 교육, 보건의료, 주거, 문화, 여가, 각종 편의시설 등 포괄적인 영역에서 기본적으로 보장되어야 하는 것이다.

넷째, 국민생활최저선은 국민 모두에게 보장되어야 한다. 특정집단의 국민이 배제되거나 차

6) 참여연대 사회복지위원회, 참여연대 사회복지운동 10년의 기록 : 1994~2004, 제3권, 나눔의 집, 2004, pp. 6~7.

7) 같은 책, pp.7~8. 1994년 12월 5일 국민생활최저선 확보운동 및 공익소송 설명회를 가졌다.

별받지 않고 보편적으로 누구에게나 적용되어야 하는 것이다.

마지막으로, 국민생활최저선은 국민의 민주적 참여로 이루어져야 한다. 이것은 사회복지 또는 사회보장이 국가의 가부장적 이데올로기에 의해 전유되는 것은 바람직스럽지 못하다는 것이다. 정책의 결정과정에 당사자의 참여가 보장되어야 하고, 그 운영을 민주적으로 해야 한다는 뜻이다.

이렇게 볼 때, 국민생활최저선운동은 모든 인간의 인권을 선언하는 수준에 이르지지는 못하였지만, 적어도 대한민국 국민의 인권으로서 복지권(Welfare Right)을 주창한 선언이자 운동이었다⁸⁾. 사실, ‘국민최저생활수준(National Minimum)’이라는 말은 이미 1896년 영국의 그 유명한 웹부부(the Webbs)부부에 의해 제시된 개념이다. 이는 나중에 베버리지(W. Beveridge)에 의해 복지국가의 원리로 계승되었는데, 사회정책보다는 노동조합주의의 연구과정에서 제기된 개념이다⁹⁾. 이런 영국의 역사와 비교해본다면 우리나라의 국민생활최저선 운동은 영국에 비해 1세기 정도 늦게 시작된 운동이라고 하겠다.

2. 국민생활최저선운동의 내용과 한계

국민생활최저선운동은 크게 6개 분야로 그 내용을 정리할 수 있다. 소득보장, 건강보장, 교육보장, 주거보장, 고용보장 등 5대 사회보장과 사회복지서비스 영역에서 최저한의 기준을 선언하였다¹⁰⁾.

소득보장에 관하여, 당시 빈민들을 위한 소득보장제도인 공공부조제도는 생활보호법으로 이루어졌는데, 생활보호법에 최저생계비 기준 도입, 보충급여 실시, 신청보호 방식 도입, 주택수당 도입 등을 목표로 하였다. 또한 노후 소득보장제도인 국민연금의 임금대체율 40% 보장, 장해연금, 유족연금의 최저생계비 보장, 국민연금기금 운영의 민주화 등을 기준으로 정하였다.

건강보장에 대해서, 의료보험료 부담의 형평성, 상병수당 도입, 임산부 산전진찰 의무화, 전 국민 건강진단, 본인부담금 인하, 의료보험급여기간 제한(당시 연간 180일) 철폐, CT·MRI 의료보험 적용 등을 제시하였다.

교육보장은 중등교육 무상교육 도입, 정부·학교·학부모 3자부담의 학교급식 도입, 장애학

8) 당시 문민정부는 1996년 OECD 가입을 추진 중이어서 국제화, 세계화가 화두였고, 삶의 질의 국제화는 중요한 과제였다. 또한 당시 온 국민을 경악하게 만든 지존파 사건은 우리 사회의 불평등과 사회병리현상에 대해 강력한 경고를 보냈다.

9) Briggs, A. et al., Founders of the Welfare State, 한국복지연구회 옮김, 사회복지의 사상 : 복지국가를 만든 사람들, 이론과 실천, 1987, p.83.

10) 참여연대 사회복지위원회, 앞의 책, pp.11~13.

생의 통합교육 등을 기준으로 제안했다. 주거보장은 최저주거기준 설정, 공공임대주택의 확대, 임차인의 권리보장, 강제철거 금지 등을 제시했다. 고용보장은 고용보험대상자 확대, 실업급여 수준 향상, 실업급여 대기기간 단축, 국·공립직업훈련과 직업안정기관의 확대를 제기하였다.

복지서비스 영역에서는 여성, 영·유아, 아동·청소년, 장애인, 노인, 가족, 사회적 약자를 위한 편의시설 등으로 분류하여 최저생활기준을 제시하였다. 출산수당, 출산유급휴가, 배우자 유급육아휴가, 공보육, 저소득층 보육료 지원, 미진학 청소년 직업훈련, 중등교육 무상, 장애인의 무고용 이행률 100%, 장애수당 도입, 노령수당 도입, 가족폭력방지법 제정, 가족수당 도입, 장애인 접근권 보장, 사회복지 이용시설 확대, 사회복지시설 생활인 인권보장 등을 촉구하였다.

이렇게 각 영역별로 제시한 국민최저생활기준은 현재 이미 이루어진 부분도 있고, 여전히 과제로 남아 있는 것도 있다. 이러한 의미에서 국민생활최저선 확보운동은 아직도 진행중이라고 할 수 있겠다. 그러나 양극화의 심화 등 사회경제적 조건의 변화로 인하여 새로운 기준의 도입 등이 필요하다고 하겠다.

이러한 국민생활최저선 확보운동이 간과하고 있는 것은 바로 지역간 불균형 내지 격차 해소에 관한 것이다. 참여연대 운동이 시작된 초기에도 내부적으로 이런 문제제기는 있었으나 사회복지운동으로 전개하기에는 곤란하다고 인정되어 보류되었다. 오늘날 서울 및 수도권과 지방의 격차는 매우 큰 문제이나 사회복지운동이 이것을 해소하기에는 벽차게 보인다. 그러나 사회복지 영역 안에서라도 이러한 불균형을 극복하는 방향으로의 운동과제를 설정할 필요는 있다¹¹⁾.

3. 사회복지법 운동의 의미

이러한 국민최저선 확보운동과 관련하여 참여연대 사회복지위원회가 실효적인 운동의 수단 중 하나로 선택한 것이 사회복지법을 매개로 한 운동전략이었다. 우선, 기존 법제와 법집행 과정에서 발생하는 문제점들을 찾아 정부에 문제제기를 하기로 하였다. 이에 동원된 전략이 바로 공익소송과 입법청원운동이었다. 공익소송은 정부 스스로가 합법성과 정당성을 승인한 법의 정신과 내용을 스스로 지키고 있는가에 대한 문제제기이며 동시에 입법 자체에 대한 문제제기였다. 또한 현행법상으로는 논리적으로 문제가 없으나 제도적으로 부적절하거나 부족한 부분에 대해서는 입법개정과 새로운 입법의 청원을 관련 시민단체와 더불어 촉구하는 운동을 전개

11) 2004년 이후 '지방분권'이라는 명목으로 이루어진 사회복지서비스정책의 지방이양은 지방자치단체의 재정 능력에 비추어 볼 때, 매우 심각한 문제를 야기하고 있다. 이 부분에 대한 사회복지운동이 필요한데, 이 부분에 대해 적극적이지 않은 참여연대 사회복지위원회 운동의 오류가 아닌가 싶다.

하여 일정한 개선 및 개혁, 새로운 쟁점화 등을 추구하려 했던 것이다.

이것은 참여연대 사회복지특별위원회가 개발해낸 새로운 방법의 시민운동, 복지운동이었다. 합법적 공간에서 합법성을 무기로 하여 국민의 삶의 질을 확보하고, 이를 위해 시민사회에 공론화할 수 있는 유력한 방법을 찾아낸 것이었다. 이것은 나중에 참여연대의 소액주주운동과 같은 타 분야 운동에도 영향을 미치게 되었다.

권위적이고 억압적인 군사독재정권 치하에서 오랫동안 “법”은 권력과 자본의 시녀로서 민중을 억압하고 착취하는 수단이었다. 오히려 지배세력을 정당화시켜주는 한낱 지배도구에 지나지 않았다. 민중의 입장에서 볼 때, 법이란 지배자 또는 가진 자의 불공정하고 무서운 무기로 작용했던 것이다. 따라서 '80년대까지 민중진영에서 가지고 있었던 법감정의 측면에서 볼 때, 법이란 타도하거나 거부해야 할 대상으로 인식했었다고 할 수 있다. 왜냐하면 법은 우리가 소유하거나 이용할 수 없는 지배세력 그들만의 무기였기 때문이다.

따라서 권력과 자본으로부터 국민을 보호하는 입법, 소외된 계층을 위한 법들이 존재하고 있었으며 제한적이거나 실시되고 있었지만, 이에 대해서 알지 못했고 별로 관심이 없었던 것은 당연할 수 있다. 그러나 이러한 법을 유명무실하거나 사문화된 것으로 보지 않고 적극적으로 활용하여 생기와 활기를 불어 넣은 것이 곧 공익소송운동이며 입법청원운동이었다.

삶의 질을 국제화하고 세계화하고자 했던 당시 문민정부의 정책이 실질화되기 위해서는 국민생활의 최저선이 보장되는 절실했고, 이에 대한 문제의식을 전국민적으로 고취하고 공유하기 위해서 공익소송과 입법청원운동을 제기하였던 것이다.

Ⅲ. 주요 공익소송

'90년대 들어 와 최초로 소송의 방법을 통한 사회복지운동은 '94년 2월 22일 사회정책학회 주도로 제기되었던 생활보호대상자 노인 부부가 헌법소원이었다. 생계보호의 수준이 헌법상 인간다운 생활을 할 권리를 침해하는지 여부를 확인해달라는 소송이었다. 이 소송은 한국판 아사히(朝日)소송으로 평가되는 것으로서¹²⁾, 생활보호법과 동 지침에 의해 제공되는 생계보호의 수준(당시 월 6만 5천 원)이 헌법 제34조 제1항의 인간다운 생활을 할 권리에 부합하는지를 확인하고자 하는 소송이었다. 물론 '97년 5월 29일 헌법재판소가 청구인들의 심판청구를 기각

12) 윤찬영, 사회복지법제론 4판, 나남, 2007, p. 299. 아사히소송의 내용은 같은 책, pp. 309~312.

하였다.

이 소송은 인간다운 생활을 할 권리에 대해 구체적 권리임을 법적으로 최초로 주장했다는 의미를 갖는다. 그러나 이 헌법소원은 운동적 차원에서 지속되지는 못하였다. '94년 9월 참여연대가 발족하고, 그 해 12월 사회복지특별위원회에서 4건의 소송 및 고발을 제기하면서 본격적으로 운동적 차원에서 공익소송이 도모되었다. 당시 제기되었던 소송은 다음과 같다.

1. 국민연금기금운용 손실액에 대한 손해배상 청구소송 : 재산권 및 노후 생존권 침해

이 소송은 정부가 보험료 부담을 전혀 하지도 않으면서 공공자금관리기금법을 제정하여¹³⁾ 국민연금기금의 여유자금을 공공자금관리기금에 강제로 예탁하도록 하고 정부가 자의적으로 기금을 운용하려 한 것에 대해 문제를 제기했던 소송이다. 국민연금기금이 공공자금관리기금으로 강제예탁이 되면, 일단 가입자들의 재산권이 침해되는 문제와 가입자의 노후의 생존권을 침해하는 문제가 발생한다. 이에 대해 손해배상을 청구하였던 것이다.

이 소송에서는 민간에서 조성된 국민연금기금을 정부가 강제예탁을 통해 임의적으로 지출, 소비한다는 점에서 재산권 침해의 논리를 제기한 것이다. 이 논리는 국민연금의 공공성, 공익성에 비추어 볼 때, 오히려 반복적 성격을 갖는 논리일 수 있다. 국민연금 보험료로 조성된 기금을 재산권적 의미와 가치로 해석하는 것은 사적 연금과 동일시하는 측면이 있었다. 따라서 공적연금에 대한 방어논리는 부적절했으나 정부가 보험료를 일체 부담하지 않는 구조 속에서 민간에서 조성된 보험료를 정부가 자의적으로 빼앗아 지출하는 것에 대해 당장 실효적인 방어를 할 수 있다는 점에서 채택된 논거였다. 사실, 유치한 논거였다.

이렇게 내키지 않는 논거로 손해배상을 청구한 데에는 재판부가 노후의 인간다운 생활을 할 권리 즉, 미래에 발생할 권리의 현재적 침해를 인정해줄 것인가에 대해 확신이 없었기 때문이다. 국민연금기금을 정부가 방만하게 운영하여 국민연금 가입자들이 연금수급권을 갖게 되는 미래의 시점에서 연금재정이 적자에 직면하게 되면 노후 생존권이 침해될 것이다. 당시로서 이러한 예측을 할 수 있다고 해도 아직 실현되지 않은 피해에 대해서 과연 손해배상청구권을 인정해줄 것인가가 관건이었다.

13) 1993년 12월 고용보험법 등이 제정되었다. 당시 문민정부의 「신경제 5개년 계획」을 추진하기 위한 공공분야의 투자재원으로 각종 연·기금, 특히 국민연금기금을 활용할 목적으로 공공자금관리기금법을 제정하였다. 이는 1973년 박정희 정권이 r경제개발 재원을 확보하기 위해 '국민복지연금법'을 제정한 것과 유사하다.

그리하여 연금기금의 법적 성격, 국민연금기금운용위원회의 운용규정의 과잉금지원칙에 위배 여부, 공공자금관리기금법의 위헌성이 제기되었다. 강제예탁 자체가 국가가 국민연금 가입자에 대하여 채무자가 되는 계약이기 때문에 헌법 제58조에 따라 국회의 의결을 거쳐야 하는 것이었다. 그러므로 국회의 의결 절차 없이 국민연금기금을 강제 예탁하는 것의 위헌성 여부가 선결조건이 되었다. 이에 1996년 2월 재판부에 의해 공공자금관리기금법 제5조의 강제예탁 규정에 대한 위헌법률심판제청이 이루어지게 되었고 같은 해 10월 헌법재판소는 재판관 8:1로 합헌 판결을 내렸다.

이로써 재판은 종결되었지만, 이 소송은 국민연금기금 관리에 있어서 국가가 가입자의 뜻을 무시한 채 강제로 자의적 운용을 한다는 의식을 국민들에게 심어주게 되었다. 이후 국민연금이 국민들에게 불신을 받게 된 결정적인 계기가 되었으며, 국민연금에 대한 많은 국민들의 관심과 학습의 계기가 되었다. 이에 따라 국민연금에 대한 불만과 우려도 증폭되었으며, 국가의 국민연금법 개혁은 주요 과제로 남게 되었다¹⁴⁾. 그 후 전 국민 국민연금 적용 확대, 국민연금기금의 공공자금관리기금에의 강제예탁 폐지 등의 커다란 성과를 가져오게 되었다.

2. 의료보험적립금 관리에 대한 보건사회부장관 및 의료보험연합회장의 직권남용죄 고발

우리나라 건강보험법의 원조인 의료보험법은 초기부터 조합주의 방식으로 운영되었다. 조합주의방식은 위험분산효과와 소득재분배효과 등에 있어서 매우 제한적인 문제점을 가지고 있었다. 그리하여 의료보험이 실시된 1977년부터 통합주의적 운영이 개혁의 목표로 제기되어 왔고, 이는 보건의료운동의 목표였다.

이러한 의료보험제도는 직장의료보험조합에 '94년 당시 3조 4천억 원 정도의 적립금을 발생시켰다. 당시 의료보험법 및 동 시행령에 따라 적립과 보험급여 외에는 사용할 수 없는 이 적립금을 보건사회부가 '의료보험적립금 중 의료기관 자금조성·관리규정(보건사회부 예규 676호)'을 마련하여 병·의원에 저리의 대출자금으로 전용했다. 이러한 불합리성이 발생하게 된 근본적인 이유는 조합주의 방식 때문이었으며, 이로 인해 발생한 적립금을 불법으로 사용한 것은 불합리하고 정의롭지 못 했던 의료보험제도를 더욱 악화시키는 행위이므로 당시 보사회 장관인 서상목 씨와 의료보험연합회장을 직권남용죄로 고발하였다.

14) 오랜 논란 끝에 국민연금 급여수준을 낮추는 국민연금법 개정이 2007년 7월 23일에 이루어져 즉시 시행되었고, 그 이전에 2007년 4월 25일 국민연금 미가입자 또는 소득인정액이 일정 수준 이하인 노인들의 기초소득을 보장하는 기초노령연금법이 제정되어 2008년 1월 1일부터 시행되었다.

보건의료분야의 국민생활최저선 운동의 목표로서 CT·MRI 등 고가장비 사용에 대한 보험 급여 적용을 촉구했으나, 정부가 이를 받아들이지는 않고 오히려 가입자들이 낸 보험적립금으로 병·의원을 지원해주는 불합리하고 정의롭지 못한 행정을 추진한 것이 문제였다. 또한 복지부 내규에 불과한 예규를 정해 법령을 위반하는 행정행위로서 이는 법치행정의 이념에도 어긋나는 행태였다.

이러한 형사고발을 통해 의료보험법 운영이 정부에 의해서 자의적으로 운영되고 있다는 문제를 제기하고 행정감사의 예를 보여주는 효과가 있었다. 또한 의료보험 급여범위와 수준이 낮아 적립금이 발생하는 문제, 적립금이 발생해도 조합주의의 한계로 보험급여를 위해 집행하기 어렵다는 문제 등을 의료보험가입자와 국민들에게 인식시키는 계기가 되었다. 결국 의료보험 운영은 통합방식으로 이루어져야 한다는 정책대안의 주장을 한 것이었다.

결국, 1997년 12월 대통령선거 과정에서 의료보험 통합의 과제가 각 후보들의 공약으로 채택되어 의료보험법은 즉시 개정되어 통합의 절차를 밟기 시작했다¹⁵⁾.

3. 지역의료보험료부과처분 취소청구소송

조합주의 방식의 의료보험은 직장조합과 지역조합의 보험료의 불평등을 가져 왔다. 이는 일단 헌법상 평등권을 위반하는 것으로 볼 수 있다. 특히 농어민과 도시 자영자들이 가입해 있는 지역의료보험조합은 의료보험법의 규정에도 없는 별도의 재산, 자동차 등에도 보험료를 부과하여 법령의 위임의 한계를 넘는 위법한 조치를 취해 왔던 것이다. 이로 인해 지역가입자들은 직장가입자에 비해 평균적으로 17%나 많은 보험료를 부담해 왔다¹⁶⁾. 당시 의료보험은 지역가입자에게 소득 외에도 재산, 가족 수, 세대, 자동차 등에 대해 보험료를 부과하였다. 직장보험의 경우는 소득 즉, 표준보수월액을 근거로 하여 보험료를 부과하였다. 가족 수, 부동산 소유 여부, 자동차 소유 여부 등은 전혀 고려의 대상이 아니었다.

그러나 이 소송은 원고가 의료보험 관련 농민집회에 참여했다가 구속되는 등 개인적인 사정으로 제대로 이루어지지 못 해, 판례가 형성되지 못하였다.

15) 1997년 대선 당시 한나라당 이회창 후보, 민주당 김대중 후보, 국민신당 이인제 후보 모두 의료보험 통합을 공약을 받아들였다. 그리하여 1단계 조치로 1997년 12월 31일 공무원 및 사립학교 교직원 의료보험법 가입자와 지역의료보험 가입자를 통합하는 국민의료보험법을 제정하였다.

16) 참여연대 사회복지위원회, 앞의 책, p.15.

4. 노령수당지급대상자 선정제외처분 취소청구소송

노령수당은 1994년 당시 노인복지법과 동 시행령에 따라 생활보호대상자 노인에게 제공되는 부가급여로서 월 1만 5천 원이 지급되었다. 그런데 보건사회부는 노인복지사업지침에서 노령수당 지급대상 기준으로서 65세인 법정 연령기준을 70세 이상으로 작위적인 조정을 하여 65세부터 69세까지에 해당되는 생활보호대상자 노인의 노령수당수급권을 침해했던 것이다.

65세 생활보호대상자를 원고로 하여 소송을 냈다. 고등법원에서는 노인복지법의 노령수당 규정(법 제13조)이 임의규정이어서 국가의 재량이므로 위법하지 않다고 판시하였다. 그러나 1996년 10월 대법원이 보건사회부의 노인복지사업지침이 위법하다는 판결을 내려 보건사회부 노인복지사업지침의 노령수당 연령기준은 무효가 되었다.

당시 노인복지법 제13조에 따라 동 시행령 제17조는 “...65세 이상의 자 중 소득수준 등을 참작하여 보건사회부장관이 정하는 일정소득 이하의 자로 한다”라고 규정하였다. 그러나 보건사회부는 소득수준에 대한 기준은 생활보호대상자로 하고 그 대신 연령기준을 임의적으로 70세 이상으로 한정하였던 것이다.

이 소송이 제기되자 곧 보건사회부는 노령수당의 인상을 발표하였고, 점차적으로 대상자 범위를 확대하겠다고 발표하였다. 최종 판결이 나온 뒤 노인복지법은 1997년 7월 전면개정되어 생활보호대상자 노인에게만 주어지던 노령수당을 폐지하고 대신에 차상위 저소득층 노인까지 대상으로 포함하는 경로연금제도를 도입하였다.

결국, 공익소송을 통하여 법치행정을 무시한 복지행정의 관행을 시정하였고, 공공부조제도의 부가급여 수준이었던 노령수당을 저소득층을 위한 경로연금제도¹⁷⁾로 개선하게 되었던 것이다.

5. 최저생계비 공표하지 않은 보건복지부장관 직무유기죄 고발

1997년에 개정된 생활보호법은 처음으로 최저생계비를 규정하였다(법 제5조의2). 이 규정에 의해 보건복지부장관은 매년 12월 1일까지 다음 년도에 적용할 최저생계비를 공표해야 했다(같은 조 제2항). 이 개정법률이 1998년 7월 1일부터 시행되었기 때문에 당시 보건복지부장관은 1998년 12월 1일까지 1999년에 적용될 최저생계비를 공표하여야 했다. 그러나 당시 보건복

17) 경로연금제도는 약 10년간 시행되다가 2007년 기초노령연금법 제정으로 폐지되었다. 노인 관련 현금급여 제도가 노령수당 → 경로연금 → 기초노령연금으로 변천되어 왔으며, 이러한 변화의 계기는 참여연대 사회복지위원회의 노령수당 관련 소송과 국민연금 관련 소송이 커다란 계기가 되었던 것이다.

지부장관 김모임 씨는 이것을 이행하지 않았다.

이에 참여연대는 1999년 2월 10일, 서울지방검찰청에 형법 제122조 직무유기죄의 혐의로 김모임 장관을 고발하였다. 최저생계비는 생활보호와 같은 공공부조제도에서 대상자 선정의 기준이 되는 중요한 사항인데, 이를 공표하지 않음으로써 제도 시행에 심각한 문제를 야기한 것이다. 그러나 검찰은 범죄사실을 인정하지 않아 6월 1일 불기소처분을 내렸다. 이에 참여연대는 불복하여 같은 해 7월 2일 항고하였다. 이 역시 각하되어 사건은 종료되었다.

당시 논점이 되었던 것은 보건복지부장관이 최저생계비를 공표하기 위해서는 중앙생활보호위원회의 심의가 필요했는데(법 제5조의2 제2항), 1998년 10월 기획예산위원회에서 동 위원회의 폐지 의견이 제시되었고, 이에 따라 11월 행정자치부가 '정비위원회 정비계획'을 발표하여 동 위원회를 폐지했기 때문에 최저생계비 공표를 할 수 없었다는 것이다.

그러나 당시 보건복지부에는 동 위원회가 구상되지도 않았고, 행정당국의 '계획'으로 법률의 규정을 무력화시키는 것은 법치행정상 있을 수 없는 일이었다. 게다가 더욱 황당한 것은 1999년 2월 8일 일부개정된 생활보호법에는 동 위원회와 관련된 규정이 그대로 살아 있었다는 점이다.

현재 국민기초생활보장법에서도 최저생계비는 수급자 선정 및 급여수준을 결정하는 데 중요한 기준이 된다. 생활보호법이 폐지되고 국민기초생활보장법이 제정되기 전에 도입됐던 최저생계비 공표 책임을 이행하지 않은 것은 심각한 법률 위반이었다. 참여연대의 고발은 결국 불발로 그쳤으나 공공부조에 있어서 최저생계비의 중요성을 부각시켰고, 국가의 책임성을 촉구했다는 점에서 의의가 있었다.

6. 비닐하우스촌 전입신고거부 취소소송

우리나라 국민은 어떤 경우에도 주민등록이 되어 있어야 국민으로서 권리와 의무를 이행할 수 있도록 되어 있다. 국민기초생활보장수급자가 될 때에도 주민등록이 되어 있어야 하고, 건강보험에 지역가입자가 되려 해도 주민등록에 등재가 되어 있어야 한다.

그러나 소위 비닐하우스촌에 살고 있는 도시빈민들의 경우 행정당국이 주민등록 이전신고를 받아주지 않아 사회복지관련 법의 수급자가 되거나 권리를 실현하는 데 방해가 되었다. 서울시 송파구 문정2동의 화훼마을, 개미마을 사람들의 문제였다.

참여연대는 2000년 8월 9일 서울 행정법원에 이 마을 주민 원고들의 주민등록 전입신고 수리거부처분 취소소송을 제기하였다. 그 결과 1심, 2심 모두 승소하였다.

당시 행정기관에서는 이들 원고들이 거주하는 거소가 원래 농작물을 키우는 비닐하우스단지여서 주민등록상의 주소로 지정하기 불가하다는 것이었다. 주민들의 주거관계와 인구동태를 파악하기 위한 것이 주민등록법의 목적(법 제1조)이며, 민법 제18조에서 생활의 근거가 되는 곳을 주소로 하도록 규정하고 있기 때문에 행정청의 처분은 위법할 수밖에 없다.

따라서 원고들은 강제철거를 당하지 아니 할 권리가 있으며, 국민기초생활보장법상 수급권자가 될 수 있으며, 그 자녀들은 정상적으로 취학할 수 있는 것이다.

7. 의료보험 수가인상 무효 확인소송

2000년 6월 의료계는 의약분업에 따른 반발로 1차 집단폐업을 하였다. 이에 정부는 이들의 불만을 달래기 위하여 보건복지부 고시 제2000-26호로 의료수가를 인상하였다. 같은 해 7월 1일 국민의료보험법이 폐지되고 국민건강보험법이 시행되고, 동시에 의약분업이 시작됐다. 이에 정부는 의료계의 불만을 달래고자 9월 1일 의료보험진료수가및약제비산정기준개정(안)을 제정·고시하여 시행에 들어갔다.

이는 국민건강보험법에서 의료급여비용 산정에서 계약제도를 도입하였고(법 제42조), 계약을 하지 못 하였을 경우 기존의 의료급여비용을 6개월 간 적용하도록 하였는 바(법 부칙 제11조), 정부가 이를 어기고 임의로 급여비용을 인상해 보험가입자들의 부담을 가중시켰다.

이에 2000년 9월 22일 이러한 고시의 무효를 확인해달라는 소송을 제기하였으나 각하 결정이 내려졌고, 항고 역시 기각당했다. 재판부는 고시가 행정처분이 아니고 법규의 성격을 가지므로 항고의 대상이 되지 아니 하며, 법률의 자구해석보다는 입법자의 의도를 해석해 볼 때, 행정의 공백을 메우기 위한 부득이한 조치였다는 것을 인정해야 한다며, 청구를 기각하였다.

이에 이러한 정부의 고시가 헌법상 행복추구권(제10조), 재산권(제23조), 인간다운 생활을 할 권리(제34조 제1항), 건강권(제36조 제3항)을 침해하는 위헌이라며 헌법소원을 제기하였으나 이 역시 기각을 당했다(2000헌마659). 위헌5 : 합헌4의 판결로 위헌이라는 견해가 다수였으나 헌법재판소법 제23조 제2항 단서 제1호의 위헌결정 요건의 심판정족수에 이르지 못하여 위헌결정을 할 수 없기 때문에 기각되었다.

이 소송은 국민건강보험을 둘러싸고 보험가입자의 건강권 보장을 차치하고 의약계와 정부의 수익 거래 및 타협의 관행에 대하여 집요한 문제제기를 했던 소송운동이었다. 형식적으로는 패소한 것이나 내용적으로는 승리했다고 정리할 수 있겠다.

IV. 주요 입법청원 운동

1995년에 사회보장기본법이 제정되어 우리나라 사회복지법 분야의 기본법이 도입되었다¹⁸⁾. 참여연대 사회복지위원회는 1995년 노인단체(한국노인의전화)의 제안으로 노인복지법 개정 청원에 나섰다. 그러나 입법안을 준비하면서 생활보호법을 동시에 개정 청원키로 결정하였다. 왜냐하면, 당시 노인복지법상 실질적인 노인복지제도는 미흡하였고 오히려 생활보호법이 그나마 노인복지제도로서 역할을 하고 있었기 때문이었다¹⁹⁾.

1. 노인복지법 개정청원(1995)

기존의 노인복지법은 국가책임에 관하여 대부분 임의조항으로 이루어져 있었으며, 따라서 국가 및 지방자치단체가 실질적으로 이행해야 하는 급여나 서비스가 매우 미흡하였다. 이에 청원법률안에서 임의규정들을 강행규정으로 전환하고, 당시 소송이 진행중이던 노령수당은 대상자 범위를 대폭 확대하는 방향으로 규정하였다²⁰⁾. 또한 ‘복지조치’를 “복지서비스”로 개편하여 노인들에게 복지서비스 신청권을 부여하는 내용을 담았다. 또한 재정에 대하여 국가의 재정 부담을 의무화하였다.

국회에서 더 이상 처리되지 않았지만, 노령수당 소송 이후 1997년 노인복지법 전면개정에서 일부 반영되는 성과가 있었다.

2. 생활보호법을 생활보장법으로 개정 청원(1995, 1998)

생활보호법을 생활보장법으로 개정하여 청원한 것은 두 번 시도되었다. 첫째는 1995년 노인복지법과 더불어 생활보호법 개정청원을 했었고, 두 번째는 외환위기 직후인 1998년 4월이었다. 1995년 청원한 법률은 1997년 의원입법으로 개정했던 생활보호법 개정법률에 일부 반영되었다. 그리고 1998년에 참여연대 내부적으로 실업부조제도 도입에 관한 논의가 있었으나²¹⁾, 우

18) 필자가 1994년과 1995년에 사회보장기본법 제정에 참여하여 야당인 민주당 의원발의 법안의 초안을 작성하였으나, 당시로서는 참여연대의 입법청원운동의 차원은 아니었고, 개인자격으로 참여한 것이었기 때문에 여기에서는 논외로 한다.

19) 자력으로 생활할 능력이 없으며 부양의무자가 없는 65세 이상의 노쇠자가 주 대상이었기 때문에 공공주제도인 생활보호제도가 우리나라의 실질적인 노인복지제도였다.

20) 이 부분은 나중에 노령수당 소송이 종료된 후 1997년 노인복지법 전면개정을 통해 경로연금으로 바뀌었는데, 청원법률안의 내용이 비교적 상당한 정도로 반영되었다.

리나라 정부가 전통적으로 사회복지에 대하여 보수적인 태도로 일관해 왔고, 당시는 외환위기 직후이어서 정부의 재정능력에 한계가 있었기 때문에 이들 제도에 대한 주장은 실현가능성의 측면에서 비판적인 것으로 판단되어 보류되었다.

그 대신에 외환위기로 인한 각계의 구조조정이 이어지고 장기 실업자가 양산되는 만큼 장기 실업으로 인하여 빈곤하게 되는 사람들을 구조하고자 공공부조법인 생활'보호'법을 생활'보장'법으로 개정하기로 하였다.

그리하여 생활보호법 대상자 범위에서 인구학적, 특히 연령기준을 폐지하여²²⁾ 실질적으로 실업부조의 기능을 할 수 있도록 개정법률을 청원하였다. 그러나 당시의 정치권과 언론의 분위기는 당장 실업문제에 어떻게 대처하느냐가 더욱 큰 관심사여서 크게 주목받지 못하였다. 그러나 이것은 공공부조법이 생활보호법에서 국민기초생활보장법으로 이행해가는 교량 역할을 하였다.

3. 조례제정 운동(1995 이후)

1995년 지방자치체가 본격적으로 실시되면서, 참여연대 사회복지위원회에서는 지방자치의 실시가 지역사회복지의 증진에 기여해야 한다고 보았으며, 동시에 지역사회복지를 증진할 수 있는 기회로 삼아야 한다는 의식을 가졌다.

이에 각 지역의 시민사회단체들과 연대하여 표준조례안을 만들어 전국 각 지역의 단체들에 보급하였다. 예컨대, 지방자치제 초기인 1995년에 보육지원조례(안)을 만들어 각 지역에 보급하였고, 조례청원운동을 전개하였다. 국민기초생활보장법 제정 이후에는 자활지원조례를 청원하는 운동을 전국적으로 연대하여 전개하였다.

4. 사회복지사업법 개정청원(1997, 2001) : 사회복지시설의 사회화와 사회복지사업의 전문화

1996년 11월에 발생한 장애인 시설인 에바다농아원 사건은 폐쇄적인 사회복지시설의 개혁을 도모하게 된 계기가 되었다. 1997년 장애우권익문제연구소가 전면에 나서고 참여연대, 한국 사회복지대학협의회 등이 연대하여 사회복지시설의 개방성, 투명성, 민주성, 공정성, 사회복지

21) 참여연대 사회복지위원회, 참여연대 사회복지운동 10년의 기록, 제7권, 나눔의 집, 2004, pp. 3~6.

22) 1944년 '조선구호령'에서부터 끈질기게 지켜온 연령규정. 18세 미만의 아동, 65세 이상의 노쇠자. 현재 국민기초생활보장법에서도 근로능력의 유무를 판단하는 기준으로 사용되고 있다.

사업과 실천의 전문성 확보를 위한 사회복지사업법 개정을 추진하였다.

사회복지를 필요로 하는 사람의 인간다운 생활을 할 권리 보장을 법의 목적으로 하여, 사회복지법인 이사회에 대한 규제, 사회복지시설의 평가제, 운영위원회 구성, 사회복지시설장의 사회복지사자격증 확보 등을 요구하였다. 당시 사회복지시설의 장 또는 법인 대표이사 등이 강한 반발을 보이기도 했으나, 결국 완화된 수준으로 사회복지사업법이 전면 개정되었다.

그러나 이러한 시도는 그 이후 지속적으로 사회복지시설에 대한 규제를 강화하는 법개정을 가져와 사회복지시설의 사회화와 민주화를 견인하는 역할을 하게 되었다. 참여연대는 사회복지법인과 시설에 관련하여 사회복지사업법을 주요한 의제로 다루면서 2001년 2월에도 정부가 추진한 지역사회복지 강화를 목표로 하는 사회복지사업법 개정안에 대하여 실질적인 지역사회복지의 강화, 사회복지시설에 대한 강력한 민주화 방안 등을 담아 대응법안을 청원하였다.

5. 국민연금법 등 개정법률 청원(1998)

1986년 전면개정되어 1988년 1월 1일부터 실시된 국민연금은 당시 전두환 정권에 의해 매우 불합리하게 설계된 연금제도이다. 낮은 보험료율 낮은 급여 즉, 저부담 저복지의 모델이었으며, 그 와중에 보험료 부담에 비하여 매우 높은 급여율의 구조를 가진 제도로서 태생적으로 한계가 있었다. 쉽게 요약하자면, 용돈연금 수준의 연금제도인데 그나마 조기에 재정 고갈을 가져오게 설계했던 것이다.

그 이후 보험료율을 계속 증가시켰지만 재정고갈의 문제는 여전히 심각한 문제였다. 정부의 국민연금법 개정안에 대응하여 참여연대는 1998년 5월 12일 국민연금법, 공공자금관리기법, 기금관리기본법, 재정용자특별회계법, 예산회계법 등 관련법률의 개정안을 제출했다.

제출된 국민연금법안은 기금의 안정적 운용을 위해서 기금운용의 민주성과 투명성을 강조하였다. 국민연금기금운용위원회가 기금운용 결정, 정부가 국민연금기금 차용시 재정용자특별회계에 별도 계정 신설, 공공자금관리기금법의 국민연금기금 강제예탁 삭제, 공공기금운용 계획은 국회의 심의 거쳐 확정, 국민연금기금의 수입, 지출에 대하여 국회의 의결 등 기금운용의 민주성, 투명성을 위한 전향적 대책들을 담고 있었다.

국민연금법과 관련한 근본적인 개선책 마련보다 전국민 연금으로의 확대에 주력한 정부는 1999년 도시 자영업자까지 의무가입을 추진하였으나 소득과약 등 기본적인 장치의 부재로 엄청난 파행을 가져왔다.

6. 국민기초생활보장법의 제정추진(1998) : 공공부조의 권리화

1998년 4월 생활보장법 개정운동이 불발에 그친 후 참여연대는 6월 말부터 국민기초생활보장법 제정운동을 시작하였다. 전국의 많은 시민사회단체들과 연대하여 생활보호법을 대체하는 국민기초생활보장법 제정운동을 전개한 것이다. 실업대란의 국면에서 저소득 실직자의 생활보장에 주력한 정책적 입법대안이었다. 그 동안 가부장적 의미가 강했던 생활보호법을 폐지하고 국민이 권리의 주체가 되는 국민기초생활보장법을 제정하게 한 것이었다.

1998년 5월 12일, 참여연대는 전국사회복지학 교수 209인을 조직하여 공동성명(대량실업 위기극복을 위한 사회적 안전망 구축 시급하다)을 발표하고, 6월 29일 '국민기초생활보장법 제정과 저소득실직자 생활보장방안'이라는 주제로 정책공청회를 개최하였다. 이어 7월 23일 30여개 시민사회단체와 연대하여 국민기초생활보장법을 입법청원하고 국회 앞에서 법 제정 촉구대회를 가졌다. 그 이후 민주노총 등이 가세하며 각 지역의 시민사회단체들이 연대하면서 국민기초생활보장법 제정운동은 확대되어 갔다. 1999년 3월 4일 국민기초생활보장법 제정추진연대회의가 발족되어 전국적인 투쟁을 벌여 나갔다. 5월 26일부터는 종교계도 가세하여 국민기초생활보장법 제정을 촉구하였다.

그리하여 8월 9일 국민기초생활보장법은 국회 상임위원회를 통과하여 13일 본회의를 통과하였다. 그리고 9월 7일 공포되었다. 이 날을 기념하여 2000년 1월 12일 사회복지사업법을 개정하여 '사회복지의 날'(사회복지사업법 제15조의2)을 제정하게 되었다.

그러나 이 법은 사회복지법 발전에 기여에도 불구하고 정부측에서 제시한 조건부수급자(법 제9조 제5항) 제도를 받아들임으로써 문제점을 안게 되었다. 당시 국민의 정부에서는 이 조건부수급자 제도를 '생산적 복지의 꽃'이라고 했으나, 이는 신자유주의적 노동강제의 성격이 강한 규정으로서 헌법상 근로의 자유, 직업선택의 자유를 침해할 우려가 있어 위헌의 소지가 있는 규정이다²³⁾.

V. 맺는 말 : 사회복지법운동의 전망

1990년을 전후로 하여 세계 냉전체제가 붕괴되면서 시민사회에 관한 관심과 논쟁이 현저하

23) 윤찬영, "사회복지법에 나타난 신자유주의 경향", 상황과 복지 제12호, 비판과대안을위한사회복지학회, 2002, pp.293~294.

게 진전되어 왔다. 전통적인 국가와 시장 영역 외에 새로이 시민사회가 형성되면서 새로운 국면을 맞게 되었다. 또한 우리 사회에서 지방자치제의 실시는 본격적인 시민사회로의 도입을 재촉하였다. 지방자치는 시민사회가 국가권력으로부터 분립될 수 있는 계기가 되며 동시에 시민들의 생활상의 문제가 정치와 행정과정으로 표출되는 것이다.

그러나 전반적인 자본주의경제의 퇴조는 초국적 자본의 생존을 위해 국제화, 세계화라는 세계전략을 가져왔다. 자본의 과상공세는 자본에 대한 국가의 힘을 무력화하고 “경쟁력 강화”라는 명분이 이데올로기화되어 시민사회의 희생과 위축을 강요하고 있다. 신자유주의의 이데올로기는 자본이 지배하는 시장사회 자체의 모순의 결과를 시민사회에 전가시켰으며, 이는 정치적인 문제를 야기하게 되었다. 이에 시민사회는 국가와 시장에 대하여 일정한 요구를 하게 되었으며, 이것이 시민운동의 형태로 나타나게 된 것이다.

따라서 시민사회에서는 국가권력으로부터 자율성을 확보해내고 시장권력으로부터 탈상품화 내지 공동체성을 지켜내기 위해서 시민단체라는 진지를 구축하고 시민운동이라는 기동전을 펼쳐게 된 것이다. 이는 시민사회의 인간다운 생존권과 주체적인 자율성을 확보하기 위한 시대적 사명이다. 또한 분단모순은 기득권층의 보수화를 가속화시켜 시민의 자유와 생존을 위협하는 기제로 작용하고 있다. 그리하여 우리나라에서 시민운동은 매우 보수적이고 봉건적인 잔재를 갖는 정치권력과 시장권력에 대항해야 한다.

그런데 시민운동으로서 사회복지운동은 사회적으로 소외되고 박탈된 집단의 이익을 대변하는 성격을 가지고 있기 때문에 구사회운동인 민중운동의 성격 또한 어느 정도 포함하고 있다고 볼 수 있다. 민중과 시민의 중첩적이면서도 독자적인 이해를 관철하기 위해 국가와 시장을 상대로 운동을 추구하는 것이다.

그리고 다른 시민운동과 달리 사회복지운동은 운동의 주체의 면에서 특징을 가지고 있다. 노인, 장애인, 아동, (요보호)여성 등이 독자적인 역량을 갖지 못하기 때문에 누군가에 의한 대변자운동 내지 옹호자운동이라는 것이다. 물론, 일부 장애인, 노인, 여성들은 당사자 운동을 전개하고 있다.

참여연대 사회복지위원회는 주로 교수, 변호사, 의사 등 중산층 전문가들이 운동을 주도해 왔다. 매우 특수한 운동주체이다. 처음부터 전문성에 기초하여 ‘법’이라는 도구를 운동의 매개물로 사용해왔다. 법이 지배계급의 지배도구가 아니라 시민의 권리를 옹호하고 대변하는 방패가 될 수 있다는 점을 보여줬다. 그 동안 보여 준 소송운동과 입법청원 운동은 그 가능성을 보여주었으며, 시민운동의 새로운 전략·전술로 자리매김하였다.

그 동안 참여연대 사회복지위원회의 활동과정에서 나타났지만, 정부나 정당 각 사회단체들

이 입법과 관련하여 참여연대 사회복지위원회와 연대하는 사례가 증가하고 있다. 그 과정에서 정부 도는 정당과 갈등하기도 했지만, 입법과정에서 참여연대의 참여를 요구하는 사례가 많다.

따라서 소송운동과 입법청원운동은 주춤하고 있지만, 더욱 활발하게 입법운동을 전개해오고 있다. 앞으로 사회복지분야의 운동으로서 법과 사회복지에 대한 전문지식을 활용한 운동은 일반 국민과 사회복지 대상자인 사회적 약자들의 권리 옹호와 대변이라는 점에서 그 필요성과 중요성이 더욱 확대되고 있다. 물론 다른 영역의 운동과 연대도 증가하고 있다. 다만, 입법정책 과정에 적극적으로 참가하다보니 주로 정부, 정치권, 언론과의 상호작용이 많아지면서 대중적 운동의 동력이 약화되고 있는 문제점도 나타나고 있다. 이는 앞으로 극복해야 할 운동의 과제라 하겠다.

참고문헌

- 남세진(서울대), “가뜩이나 손달리는 사회복지전문요원, 예산 전액삭감이 웬말인가”, 서울신문, 1991. 10. 25.
- 윤찬영, “사회복지법에 나타난 신자유주의 경향”, 상황과 복지 제12호, 비관과대안을위한사회복지학회, 2002,
- _____, 사회복지법제론 4판, 나남, 2007
- 이영환 편, 한국의 사회복지운동, 인간과복지, 2005.
- 조흥식(서울대), “『사회복지요원』 계속 늘려라”, 동아일보, 1991. 10. 22.
- 참여연대 사회복지위원회, 참여연대 사회복지운동 10년의 기록 : 1994~2004, 제3권, 나눔의 집, 2004.
- 참여연대 사회복지위원회, 참여연대 사회복지운동 10년의 기록, 제7권, 나눔의 집, 2004.
- 최일섭(서울대), “사회복지요원 충원백지화 철회를”, 경향신문, 1991. 10. 26.
- Briggs, A. et al., Founders of the Welfare State, 한국복지연구회 옮김, 사회복지의 사상 : 복지 국가를 만든 사람들, 이론과 실천, 1987.
- 세계일보, 1991. 10. 24.
- 중앙일보, 1991. 10. 3.
- 한겨레신문, 1991. 10. 3.
- _____, “사회복지전문요원 예산 삭감 파장”, 1991. 10.10.

사회복지법제학회 창립에 있어 앞으로의 연구비전

- 현장의 관점에서 -

김한욱*

어느 나라에서나 국가의 정책이나 제도는 법적 근거를 통해 비로소 공식적으로 존재 할 수 있게 마련이다. 따라서 우리는 사회복지 현장에서 국민에게 적용되는 중요한 정책 혹은 제도가 법의 이치에 부합되며, 동시에 인권의 중요성을 담고 있음을 항상 경험하게 된다. 결국 사회복지의 발전과 국민의 권익 증진에 있어서 법이 갖는 중요성은 매우 크다고 할 수 있다. 실제로 1990년대 후반 이후, 한국에서는 ‘국민생활최저선운동’을 시작으로 ‘사회기본보장법’, ‘국민기초생활보장법’ 등의 법률을 통해 지역사회의 복지발전에 기여한 다수의 긍정적인 사례들을 찾아 볼 수 있다. 필자는 이러한 법적 관련 사례의 결실들을 통해 복지 후진 국가였던 한국이 제한적으로나마 복지국가로 변모할 수 있었다고 생각한다.

하지만 이와 같이 법률과 관련된 공익소송이나 입법청원 등을 통하여 발전된 복지의 모습도 존재하지만, 동시에 법률이 여전히 민간사회복지와 사회운동가의 행동을 제한하고 통제하는 수단으로 오용되는 현상도 나타난다. 곧 법이 있기에 오늘날의 사회복지가 존재할 수 있다면 그로인해 오늘날과 같은 다소 부정적인 사회복지의 모습도 존재하는 것이기도 하다. 1995년 이후 지방자치체가 실시되면서 지역복지에 대한 많은 권한이 지방정부로 위임되었다. 그리고 그에 따른 책임과 의무가 주어지면서 자연스레 지방정부는 사회복지의 전반적인 영역을 통제할 만큼 거대한 힘을 가진 단체들을 합법적으로 조직하였다. 이를 통해 기존의 사회복지관련 단체들에 ‘시설평가’ 등의 방법으로 외압을 가함으로써 복지에 관한 민간의 다양한 목소리를 잠식시켜왔다. 지역사회복지관과 같은 단체는 이러한 외부의 영향력에 큰 부담을 느끼게 된다. 또한 ‘사회복지법운동’뿐만 아니라 심지어는 클라이언트의 권리를 옹호하는 과정에서도 어려움을 겪는 경우가 많다.

물론 법률이 허용하는 범위 내에서 조례와 규칙을 제정하고 지자체의 복지발전의 기틀을 마련할 수 있는 기회가 주어진 사실은 다행스러운 일이다. 이것은 각 지자체의 주민들에게 보다

* 반포종합사회복지관

세심한 서비스를 제공할 수 있는 기회로 작용할 수 있다. 또한 조례와 규칙은 헌법적 기본권에 타당하지만 하면 법률에 비해 쉽게 제정이 가능하다. 즉 법률이 공포된 후 공권력이 신속하게 작용하기 때문에 이를 보다 전략적으로 활용하여 사회복지변화를 유도해야 하겠다. 하지만 지역사회의 사회복지 관련단체가 이러한 일들에 참여하는 데에는 현실적으로 제한이 많다. 냉정한 관점에서 참여연대를 비롯한 큰 규모의 단체들이 입법청원 혹은 소송을 진행하기 때문에 대중적 운동의 동력이 약화되는 한계가 존재하는 측면도 있다.

지역사회 내에서 활동하는 사회복지 관련단체가 겪는 애로사항은 특정기관에서만 거론될 뿐이다. 해당 문제가 사회적 논제로 떠오르거나 뜨거운 이슈가 되어 법안으로까지 발전되는 경우는 현실적으로 매우 어려운 일이다. 극단적으로 말해, 각종 평가와 예측된 정부기관의 지침에 충실해야 하는 상황에서 어떠한 목소리를 내는 것은 더 이상 재 위탁을 받아 사업을 진행하지 않겠다는 것으로 비추어 질 수 있는 것이 현실이다.

지자체의 자금과 평가에 예측된 기관의 실천가가 사회복지법을 통해 정책제도개선을 위한 목소리를 내고 이에 직접적으로 참여하는 것에는 많은 제한이 따른다. 이러한 현실에서 사회복지법제학회의 창립은 참으로 의미 있고 기쁜 소식이 아닐 수 없다. 사회복지법제학회가 감당할 책무성 중 하나는 그 형태가 입법청원이든 소송운동이든 ‘주체와 방법을 시민 또는 현장 실천가에게도 알리고 관심을 유도하여 다양한 시도와 소정의 결과를 이끌어 내는 것’이 아닐까 싶다. 이를 위해서 현장에서 일어나고 있는 다양한 의견을 수렴하는 의사전달체계가 마련되어야 할 것이다. 따라서 사회복지법제학회는 현장의 소리를 담기위해 시민사회단체는 물론이고 지역사회복지협의체, 한국사회복지관협회, 한국사회복지사협회 등의 단체들과 지속적인 의사소통을 수행해야 한다. 이를 통해 다양한 의견을 수렴하고 법제학회와의 조정된 이슈들을 선정하는 노력 또한 지속적으로 실행해야 할 것이다.

지금까지 한국의 사회복지장제도는 대부분 국가의 재정을 확보하기 위해서 상위 계층에서 하위 계층으로 적용돼왔다. 서민을 위한 보편적 복지가 목적이 아닌 다소 불순한 의도에서 시작되었으며, 이러한 과정 속에서 서민들과 일선 복지 실천가들의 목소리는 무시되기 일쑤였다. 법률, 조례, 규칙 등을 이용한 사회복지법운동은 위에서부터 시작된 제도들의 모순과 잘못을 바로 잡을 수 있는 가장 효과적인 수단이다. 따라서 이와 같은 방법에 현장실천가들과 시민들의 목소리가 보다 반영된 사회복지법운동의 시대가 열려야 할 것이다. 이에 사회복지법제학회는 실무자들의 현실적인 의견을 수렴하는 통로를 체계화해야 하며, 법제학회가 학자들만의 모임이 아닌 실무자의 목소리를 대변하고 힘을 실어주는 단체로 성장 발전해 나가야 할 것이다. 사회복지법제학회의 시작을 알리는 첫 순간, 환경단체에서 주로 사용하던 "Think Globally

Behave Locally!” 라는 문장을 응용해 ‘Think Nationally, Act Locally’ 라는 구호를 제시하고자 한다. 이는 보다 폭 넓은 관점으로 사회복지가 가지고 있는 문제점을 냉철하게 바라보되, 때로는 지역적이고 때로는 개인적인 문제들에 보다 민감하게 반응하자는 것이다. 사회복지법제학회의 방향 또한 Nationally과 Locally을 나누어 비전을 제시하고 실천하는 뜻 깊은 단체로 성장하게 될 것을 믿고 기대한다.

한국사회복지법제학회의 창립과 발전방안

박용오*

1. 사회복지법제학회의 창립은 국민복지 발전의 지름길을 확보한 것이다.

사회복지 법제는 국가의 복지정책과 복지실천현장에서 활동 및 서비스의 근간이 되는 것임. 그럼에도 불구하고 그 동안 사회복지학계나 실천현장에서 법제의 중요성을 간과하고 너무 도외시 하는 경향이 있었음. 그 결과 사회복지권, 서비스 전달체계, 사회복지사의 지위확립 등의 중요한 사회복지 이슈나 제도에 대하여 적극적으로 대응하지 못하고 있는 실정임.

이러한 현실에서 법학계와 사회복지계의 협력모형인 사회복지법제학회 창립은 새로운 희망과 아울러 국민의 복지수준 향상을 위한 사회복지 법제와 서비스의 발전의 지름길을 확보한 것이라고 생각됨. 준비모임 시 “법은 복지를 지원하고 받쳐 주어야 한다.”는 모토로 참여하신다는 한 법학자의 헌신적인 말씀에 크게 감명 받았음.

2. 학회의 비전과 발전목표를 명확히 하고 회원 간에 이를 공유하는 것이 필요하다.

회원들의 학회 가입 동기는 제각기 다르겠지만 모두가 참여하는 구조 속에서 학회의 비전과 발전목표와 경영목표를 명확히 하고 회원 간에 이를 공유하는 것이 필요.

학회는 연구단체이므로 국민들의 사회복지권 확보와 삶의 질 향상을 위하여 사회복지 법제 부문의 국가경영 컨설팅을 위한 최고 두뇌집단지자 허브기관이 되어야 한다고 생각됨. 사회복지법제 전문연구단체로의 입지강화를 위한 조직구성, 학계와 현장의 의견수렴을 통한 중장기 국가복지정책 제시와 법제도 개선, 고객(수요자)중심연구 및 정책지원 강화 등 발전목표를 구체적으로 제시하고 이를 위한 실천전략을 조기에 수립하여야 할 것임.

3. 현장-학계, 민간-공공 간의 유기적인 협력과 연계를 정례화 해야 한다.

* 한국사회복지협의회 복지자원운영실장

사회복지는 현장의 학문임. 학계는 현장의 의견을 적극 수렴하고 제 서비스 분야의 발전방안을 법제화할 수 있도록 적극 지원해야 함.

또한 공급자 중심의 서비스, 파편화·분절화 되어 있는 전달체계 시스템의 효율적인 개편과 법제화를 위하여 민간과 공공간의 유기적인 협력과 연계를 위하여 법제학회가 주도하여 사회복지 제 기관·단체, 국회, 보건복지가족부, 여성부 등과의 행사·모임을 정례화 하는 것이 필요 함.

4. 인터넷 홈페이지 구축 및 대내외 홍보강화가 필요하다.

회원 상호간의 또는 학회와 외부와의 쌍방향성 의사소통, 의견수렴, 자료공유에 유익함. 또한 학회의 기능과 역할을 적극 홍보하기 위하여 학회 홈페이지를 조기에 구축하는 것이 필요함.

홈페이지의 운영이 활성화 되면 광고수입 등 학회 운영비 확보, 회비수납 등 각종 재원확보 방안에도 유용하게 활용할 수 있을 것임.

5. 노블레스 오블리제를 실천하는 자원봉사활동 창구로서의 학회가 되기를 소망한다.

학회에 참여하고 있는 분들은 대부분 사회복지계나 법학계에서 지도자들임. 회원 개개인이 자신들의 이익을 위하여 활동하는 학회이기 보다는, 사회지도자로서 사회적 약자와 소외계층을 위해 사회공헌하는 자원봉사활동의 창구로서의 법제학회가 되기를 소망함.

사회복지의 전달체계로서 지역거버넌스

김주일*

1. 문제제기

○ 지역 거버넌스는 지역 이해당사자들에 의한 의견수렴과 합의를 통한 지역차원의 조정 메커니즘임. 즉 복지전달의 효과와 만족을 높이기 위해서 거버넌스의 참의미를 도입할 필요가 있음.

- 지역거버넌스의 1차적 목표는 복지사각지대인 지역사회의 소외계층에 대한 복지의 전달을 통한 사회안전망의 구축임. 나아가 2차적 목표로서 일을 통한 복지 차원에서 이들에 대한 일자리 창출과 인적자원개발임. 궁극적으로 이를 통하여 지역사회의 발전에 이르는 지역거버넌스가 되어야 함.

- 지역발전을 목표로 하는 지역혁신 또는 지역발전거버넌스의 선결과제로서 지역복지거버넌스가 지역고용거버넌스나 지역학습거버넌스와 어떻게 연결되어 거시적인 지역거버넌스를 구축되는가에 대한 연구가 필요함.

○ 현실적으로 지역균형발전과 지방분권을 위해 또 이를 뒷받침하는 차원에서 복지 및 고용에 대한 전달체계를 확립하려는 노력 등이 지속되어 왔음. 물론 여러 지자체의 수용과 이를 위한 적극적 노력이 있었음은 물론이지만 그 성과가 가시적으로 나타나지 않는 것도 또한 사실임. 더구나 정권교체와 경제위기를 맞이하여 복지의 사각지대가 더욱 확대되는 경향이 있으며 어떤 대안도 부재한 듯이 보임.

* 한국기술교육대 산업경영학부

2. 거버넌스의 개념

○ 불확실성, 국제화, 상호의존성의 증대와 같은 외부환경의 변화에 적응하기 위해 현대의 거버넌스 형태는 보다 참여적, 시장 중심적, 유연화 등의 특징을 강조하며 다양하게 변화하고 있음.(Jessop, 1998).

- 따라서 정부, 시민사회 및 시장 간의 파트너십을 통한 새로운 협력 형태를 거버넌스 개념으로 규정할 수 있음(문병기, 2003). 정부가 포함되든 정부가 포함되지 않든 간에 거버넌스는 호혜적인 상호의존성의 다양한 형태를 통해 구조적으로 연관되어 있으며 서로 운영의 자율성을 갖는 다원적인 기관, 제도, 체제를 조정하는 복잡한 기술(art)과 관련된 개념이라고 할 수 있음(Jessop, 1998).

○ 지역거버넌스의 개념은 다음과 같이 요약할 수 있음.

- 지역내 이해관계 사회의 새로운 조정(통치)개념 : 정부가 아님(from government to governance)

- 지역 이해관계자의 합의(Consensus among Stakeholders)를 조정의 궁극적 모습
- 정부실패와 시장실패의 대안 : 정부와 시장의 중간
- 중앙집권이 아닌 상호의존적 사회의 네트워크 관계

3. 사회복지 전달체계의 현실과 과제

○ 지역의 역량에 따라 복지의 수준이 좌우될 정도로, 매우 급속하게 사회복지의 책임이 지방자치단체로 이양되고 있음을 지역에서도 이미 확인하고 있으며 그 추세는 점차 심화될 것임. 특히 재정분권이 강력한 기제로 작용하게 될 것임. 그러나 위와 같은 여건의 변화는 지자체의 사회복지 수준 저하를 예고하고 있으며 복지사각지대의 도출을 예고하고 있음.

- 지역별 재정력 편차 및 사회복지자원의 분포의 불균형
- 사회복지 권한의 확대라는 측면보다 중앙의 책임 전가라는 인식 팽배
- 지방이양 추진 과정에서 중앙부처와 지방자치단체의 공유 및 이해 부족
- 지역별 민간 사회복지공급주체들은 예산배정과정에서 중앙·지방정부에 대한 문제제기와

요구 증가 및 협력 저하

- 서비스배분의 자율성 확대에 따라 부문별, 사업별 편중 우려

4. 복지 거버넌스 구축의 의미

○ 한 국가에서 사회복지의 수준은 국가복지만을 의미하는 것이 아니며, 국가, 시장, 기업, 비영리조직, 가족 등 다양한 공급주체들이 수행하는 복지혼합(welfare mix)의 개념으로 이해해야 함. 한 사회에서 사회복지의 수준은 어느 한 부문에 의하여 배타적으로 지배되는 것이 아니며, 각 부문들의 담당하는 복지의 혼합을 통하여 결정됨.

○ 따라서, 우리나라 사회복지 공급과정에서 각 주체들의 역할을 경험적으로 규명하고, 이에 근거하여 사회복지 공급과정에서 그간 소홀히 다루어져 왔던 비국가부문, 즉, 시장, 기업, 가족, 비영리조직 등에 대한 관심을 기울임으로써 사회복지 공급주체간 협력과 파트너십의 필요성을 강조하는 연구가 필요함.

○ 결국 지역내에서 복지혼합에 대한 분석은 사회복지 공급과정에서 각 공급주체들의 적절한 역할이 무엇이며, 공급주체들간의 협력을 어떻게 확보할 것인가의 문제, 즉 사회복지 공급의 거버넌스를 구축하는 것임. 국민의 사회권(social right)을 보장해야 하는 국가는 사회복지 공급과정에서 다른 공급주체들의 협력을 이끌어 낼 수 있어야 하며, 안정적 연계망을 구축할 수 있어야 하는 의무가 있음.

복지서비스계약과 계약책임

김희성*

目 次

I. 문제의 제기	1. 계약 해석에 의한 내용확정
II. 계약에 의한 복지와 계약법학의 과제	2. 계속적 계약성의 반영
1. 복지서비스계약의 등장	3. 채무 내용의 확정에서의 합의와 그 외의 요소
2. 복지서비스계약에 대한 계약법적 접근	4. 생존에 관계된 이익의 보호와 공공성·논리성으로의 배려
3. 복지서비스계약의 특징	
III. 복지서비스계약의 '성립'을 둘러싼 문제점	V. 서비스의 하자 또는 하는 채무의 불완전 이행을 둘러싼 문제
1. 복지서비스계약의 구성과 자기결정의 확보	1. 하는채무의 불이행과 서비스의 질
2. 교섭과정에서의 서비스 내용의 명확화와 정보제공의무의 문제점	2. 계약책임의 공부(肯否)와 서비스 질의 평가
	3. 복지서비스계약에서의 서비스 질의 평가기준
IV. 복지서비스계약의 「내용확정」을 둘러싼 문제점	VI. 앞으로의 과제

I. 문제의 제기

오늘날 우리나라의 사회복지제도가 공공부조제도의 변화뿐 아니라 기존 공공조직과 비영리조직에 의해 서비스가 제공되던 사회복지 영역에 영리조직의 진입으로 사회복지서비스 전달체계에도 많은 변화를 겪고 있다. 즉 사회복지제도의 추세는 중간서비스 또는 상업적·물리적 서비스(자료처리, 쓰레기수거 등)로부터 복지 또는 사회서비스와 같은 최종서비스의 영역으로 확대되어 가고 있다. 새롭게 부각된 이러한 영역의 민영화는 주로 계약이라는 방식을 취하고 있으며, 이는 정부가 재정적 역할을 담당하고 서비스 공급은 계약에 의해 민간에서 맡으며 사후

* 강원대학교 법학전문대학원

적으로 지도감독을 하는 서비스공급방식이다. 이처럼 복지서비스의 공급방법이 정부나 지방자치단체에 의한 조치제도에서 이용자와 서비스제공자간의 이용계약으로 바뀌고 있는 추세에 있다.¹⁾ 우리보다 앞선 복지선진국에서는 복지서비스와 같은 인간적 서비스(human or soft service)는 효율성 이외에 형평성, 책임성, 합법성과 같은 다양한 가치들을 고려하여 판단해야 하기 때문에 합리적 측정이 극히 어렵다고 판단하여 이런 유형의 서비스계약에 회의적인 시각도 많았다.²⁾ 김승현 교수의 조사결과에 의하면 계약의 경쟁성을 기반으로 기대되었던 효과는 현실화되지 않았고, 오히려 낮은 경쟁성과 자동적인 재계약과정에서 로비에 의한 불공정계약이 심각한 문제이며 사후적으로 책임을 확보할 수 있는 지도감독도 많은 문제점을 내포하고 있다고 한다.

그럼에도 불구하고 복지서비스제공계약은 복지선진국에서 지속적으로 확대되고 있는 추세이다.³⁾ 우리나라도 1980년대 후반 이후에는 경제적 성장과 사회적 변화에 따른 새로운 복지서비스의 요구에 부응하기 위해 정부의 재정적 역할이 더욱 확대되었으나, 민영화와 정부역할축소를 지지하는 시대적 상황과 공무원들의 전문성 결여 등의 요인에 의해 정부의 시설투자 및 재정정보조를 전제로 하는 위탁경영에 의한 복지서비스제공계약의 방법이 일반화되고 있다.⁴⁾ 이러한 계약은 복지서비스의 제공수단으로써 채택하는 것보다 이를 통하여 이용자에 의한 복지서비스의 선택과 사업자간의 경쟁에 의한 유사시장 메커니즘⁵⁾속에서 복지서비스의 적절한 제공을 실현하려고 하고 있다. 다시 말해 조치제도 아래에서 조치결정은 행정행위이고 복지서비스이용자는 행정기관으로부터 선별대상으로서 정부나 복지서비스제공자에 비해 종속적 지위를 가지게 된다. 자칫하면 이러한 조치제도가 이용자의 욕구에 만족시켜 주지 못하고, 사업자간의 경쟁을 통하여 양질의 서비스제공을 받는 것을 어렵게 하고 있다. 이에 대해 복지서비스 계약을 활용한다면, 서비스이용자가 자기의 의사에 의해서 서비스제공자와 서비스내용을 선택할 수 있고, 서비스제공자와도 대등한 입장에 서서 대등하게 계약을 체결할 수 있으며, 또 서비

1) 이에 관한 최근의 문헌으로서 加藤智章 外, 「社會保障法」, 有斐閣, 2003, 203面이하(前田雅子執筆); 菊池馨實, 「社會保障の私法化?」, 「法學教室」, 252号, 全國社會福祉協議會, 2000. 12, 119面참조.

2) 김승현, “지방자치단체의 복지서비스 계약공급에 관한 연구 : 노원구의 위탁시설을 중심으로”, 「한국행정학보」, 제32권 제3호(1998 가을호), 한국행정학회, 1998, pp. 145-146; Donahue, John D., The privatization Decision : Public Ends, Private Means, New York : Basic Books, 1989, 참조.

3) Walsh, Kieron, Public Services and Market Mechanisms : Competition, Contracting and the New Public Management, London: Macmillan. 1995, p. 118.

4) 사회복지조직입장에서 가장 안정적 재원은 바로 정부의 보조금이며, 현재 대부분의 민간 사회복지조직들이 주로 의존하는 재원이다.

5) 이것은 완전한 의미에서 시장화는 아니다. 복지에서 요구하는 비용은 요양보험금이나 지원비등의 형태로 공적인 재원에 상당한 부분을 의존하고 있다. 또 이용자에 의한 선택이라 하더라도 이용자는 판단력을 결한 경우가 많으며, 실질적인 선택은 가족이나 성년후견인 등에 의해서 위탁되어 지고 있다.

스를 제공하는 사업자 상호간에도 경쟁을 발생시켜 복지서비스의 질을 향상시킬 수 있다. 이와 같이 복지서비스의 시장화를 통하여 복지서비스를 제공한다면, 인재나 재원의 효율적 분배를 도모할 수 있다는 일정한 이점을 가지고 있다.

이 글에서는 우선 복지서비스의 제공수단으로서 계약이 어떤 특징을 가진 계약인가를 정리하고, 사회복지에 있어서 계약의 형태를 검토해 보기로 한다.⁶⁾ 다음으로 이와 같은 특징을 반영해서 복지서비스계약의 성립에서 소멸까지의 과정에 있어서 어떠한 문제가 부각되고 있는가를 제시하고자 한다. 즉, 복지서비스계약이 체결되었으나 그 과정에서 서비스가 제공되지 않거나 제공된 서비스에 불만이 있는 경우, 서비스의 제공과정에서 채무불이행이 발생한 경우까지 다양한 문제가 있을 수 있다. 특히 사회복지제도의 기본과제는 이용자의 자기결정과 서비스의 질을 확보하는 것이다. 복지서비스의 시장화에 있어서 이것을 어떻게 실현시킬 것인가에 대해서 타당한 해결방법이 있는지도 살펴보기로 한다.

어떻든 지금까지 우리나라에서는 이 문제에 대해 계약법영역에서 거의 논의의 대상⁷⁾이 되지 않았기 때문에 앞으로 검토해야 할 과제를 살펴보고, 그 대략적인 밑그림을 그리는 것을 이 글의 목적으로 삼고자 한다⁸⁾.

II. 계약에 의한 복지와 계약법학의 과제

1. 복지서비스계약의 등장

복지서비스의 제공계약(Contracting Out)이란 정부나 지자체가 주된 재정적 역할을 담당하

6) 이와 관련된 연구로서 長沼建一郎, "介護サービス契約のあり方に關する一試論", 「ニッセイ基礎研究所」設立10周年記念論文集, 1998, 83面; 岩村正彦, "社會福祉サービス利用契約をのぐる法的論点", 「季刊社會保障研究」, 35卷 3号, 社會保障研究所 2000. 9, 251面; 大曾根寬, 「成年後見と社會福祉法制」, 法律文化社, 2000, 190面이하; 菊池馨實, "「措置から契約」へか意味するもの", 「月刊福祉」, 83卷 13号, 全國社會福祉協議會, 2000. 12, 10面; 高野範城, "障害者福祉における契約", 「自由と正義」, 51卷 6号, 日本辯護士連合會, 2000.6, 32面; 額田洋一, "福祉契約序説", 「自由と正義」, 52卷 7号, 日本辯護士連合會, 2000.6, 14面 등이 있다.

7) 우리나라에서는 정부 및 지방자치단체와 민간사업자 간의 복지서비스 계약공급에 대한 논의는 어느 정도 이루어지고 있으나, 본고에서 다루려고 하는 정부나 지자체와 복지서비스계약공급으로 위탁받은 민간사업자와 이용자 간의 복지서비스계약에 대해 전무한 상태에 있기 때문에 주로 일본의 문헌참조에 의존할 수밖에 없다.

8) 원상철, 복지서비스계약의 법적과제, 법학연구 제24집, 220-222면.

고 서비스 제공은 계약에 의해 민간에서 맡으며, 정부는 사후적으로 지도감독(monitoring)을 하는 서비스제공방식을 말한다. 다시 말해서 이러한 제공 계약 방식은 정부의 직접적 서비스제공과 완전 민간화의 중간적 형태를 띠고 있다.

그리고 복지서비스계약은 서비스제공자와 이용자 간의 서비스이용을 목적으로 서로에게 약속하는 계약을 말한다. 즉 복지서비스계약이란 당사자의 일방이 다른 일방에 대해 노동자채 내지 결과나 정보를 제공하고 또는 이것을 이용할 수 있는 채권적 권리를 줄 것을 약속하고, 다른 일방당사자가 상대방에게 금전을 지급할 것을 약속하는 것이다. 이러한 복지서비스계약의 등장⁹⁾은 사회복지법만이 아니라 계약법에도 적지 않은 영향을 주고 있다. 복지서비스계약의 사고방식은 계약을 복지 서비스의 공급수단으로써 채용하는 것에 의해, 이용자에 의한 복지 서비스의 선택과 사업자 간의 경쟁에 의한 이데면 유사시장 메커니즘 속에서 복지서비스의 효율적인 제공을 실현하고자 하는 것이지만, 복지서비스가 제공 되어지는 환경은 본래 계약이 유효한 수단이 되는 통상의 물건거래가 행해지는 경우와는 등장하는 당사자도 이념도 다르다. 계약이 복지의 수단으로 될 수 있기 위해서 계약법은 어떠한 역할을 완수해야 하는가를 생각하지 않으면 안 된다. 즉 한편으로 계약은 본질적으로는 자유경쟁·시장원리의 세계의 수단인 것에 반해, 복지는 오히려 시장원리가 지배하는 사회에서의 안전망이고, 개인의 자기책임에 의한 해결에 어울리지 않는 문제로서의 성격을 갖고 있으므로 복지에 관한 계약법 이론도 새로운 사명에 적합한 이론적 정비를 필요로 하는 것이다 그러므로 복지의 시장화라는 부(負)의 측면을 계약 법리의 수정에 의해 가능한 한 시정한다고 하는 관점을 넘어, 보다 적극적으로는 사회복지법의 체계와 모순되지 않은 계약법 이론, 사회복지법제 속에서 적절하게 기능하는 계약법 이론의 형성이 요구된다.

2. 복지서비스계약에 대한 계약법적 접근

위에서 언급한 바와 같이 이 글은 복지서비스의 제공수단으로서의 계약에 대하여 계약법학의 관점에서 접근하고, 특히 이에 기초하는 채무가 이른바 「하는 채무」라는 점에 착안하면서 우선 복지서비스계약의 성립, 내용확정, 이행, 계약위반, 해소로 인한 계약의 발생부터 소멸까지의 과정 속에서 생겨날 수 있는 문제점의 지적과 그 해결 방향을 제시하고자 한다(현대계약법이론은 계약을 그 성립부터 종료에 걸쳐 단계마다 파악되는 시점을 가지고 있다). 복지서비스계약도입의 목적에 있어, 계약법의 규율이 중요한 역할을 맡고 있기 때문이다.

9) 그 의의에 대해서는 笠井 修 「福祉契約論の課題——サービスの『質』の確保と契約責任」 『半田正夫先生古稀記念論集 著作権法と民法の現代的課題』 661면 (2003년) 참조.

즉 계약법은 넓은 의미에 있어 계약위반에 대한 사후적인 분쟁해결수단이라는 것과 함께 일단 일정한 질의 복지서비스가 계약법상 요구되는 수준을 만족시키지 못하는 선례가 나타난다면, 이후 그것은 사업자에 대한 일종의 위협 또는 지침으로써 작용하고, 제공되는 서비스의 질을 미리 끌어 올리는 담보기능도 있다. 또 계약법은 복지서비스계약의 당사자 간에 있어 복지서비스의 제공과정의 전반에 걸친 중요한 행위규범¹⁰⁾으로서 기능하고, 그 자체가 적절한 질의 복지서비스가 적절한 형태로 공급되어지는 데에 결정적인 역할을 하고 있다. 나아가 계약법규범이 복지에 관한 재판 외의 불만해결제도에 있어서도 그 판단을 지원하는 중요한 기준으로써 기능하는 것은 말할 것도 없다. 따라서 이러한 관점에서의 계약과 계약법의 분석은 사회복지에 관한 제도 개혁의 평가에 있어서도 그 전제가 될 것이다.

여기에서 다시금 분석의 대상이 되는 복지서비스계약의 범위를 살펴본다. 복지서비스계약에는 사업자와 이용자가 체결하는 복지서비스의 공급을 내용으로 하는 계약이 넓게 포함되어 있는데 특히 요양보험법에 관계하는 요양보험사업자와 이용자 간의 요양서비스의 이용계약, 그리고 장애인 복지에 있어서의 지원비 지급방식 하에서의 각종 복지서비스 제공계약이 우선 고려된다. 이것들은 이른바 「서비스제공형계약¹¹⁾」의 일종인 것과 동시에 각종 복지법(사회복지사업법, 노인복지법, 장애인복지법 등)의 이념 하에서 그 기능을 다하도록 예정되어 있는 것이다. 이러한 복지서비스 이용자를 둘러싼 상황은 고령자, 장애인 각각에 있어 다르지만 여기에서는 주로 고령자 요양에서 각종 서비스 이용계약을 중심으로 검토한다.

복지의 계약화에 의해, 한편으로 이용자가 복지서비스를 선택할 수 있게 되어 그 한도 내에서 복지도 자립한 개인 간의 계약관계로써 구성된다. 그러나 동시에 복지서비스계약은 사회복지법제 속에서 복지서비스 제공 수단으로서의 계약이라는 본질을 가진 것이고¹²⁾, 헌법34조 및 사회복지제도의 이념, 특히 사회복지법 관련규정과 각종 사업운영기준과 정합적인 이해가 맞물려지지 않으면 안 된다. 이들은 공법상의 규율이지만 그 이념은 복지에서의 공서의 파악, 신의칙의 구체화, 그리고 계약 내용의 확정과정 등을 통해 당사자의 계약관계에 흘러들어가게 되고, 계약법학적 접근에서도 중요한 의미를 가진다.

10) 賀集唱 「要件事實の機能」 司法研修所論集 90호 30면 (1994년).

11) 다양한 서비스계약을 포괄하는 관점은 아직 확립되어있지 않다. 여러 가지 서비스계약을 분류하는 체계에 대해서도 마찬가지이다. 「복지서비스계약」의 분류도 어디까지나 제공되어진 서비스내용에 해당하는 것이다. 浦川道太郎 「サービス契約における消費者被害の救済」 岩波講座現代の法13 『消費生活と法』 224면 이하 (1997년)의 정리를 참조.

12) 額田洋一 「福祉契約論序説」 自由と正義 52권 7호 14면 (2001년). 이 논문은 복지서비스의 제공에서의 계약의 채용은 일종의 「차용」이라고 하지만, 오늘날 복지의 세계에 있어서는 계약의 이용이 「차용」인 단계를 넘어 오히려 적극적으로 계약이라는 부(富)의 유통수단이 그 적용영역을 넓히고, 복지를 위한 유용한 도구로써 변질하고 있는 현상으로 보아야 할 상태가 도래하고 있는 것으로 생각된다.

3. 복지서비스계약의 특징

사회복지제도 속의 계약으로써 복지서비스계약은 다음과 같은 특징에 주목하고 거기에 맞는 계약의 규율 내지 법정정책적 판단이 내려져야 할 것이다.¹³⁾

1) 복지서비스의 제공수단

무엇보다도 복지서비스계약은 일반인들에게 복지서비스의 제공수단으로서의 계약이라는 점에서 단순한 소비자계약과 결정적으로 다른 차이점을 보이고 있다. 따라서 일본에서는 사회복지제도의 이념에 대해 사회복지법이나 각종 사회복지사업운영기준 등 이해관계를 가지고 있는 제 규정을 총체적으로 파악하지 않으면 안 된다고 보고 있다. 이러한 이념은 복지서비스에 있어서 미풍양속의 파악, 신의측의 구체화, 계약내용의 확정과정에 개입하여 당사자의 계약관계에 적용해야 한다고 보고 있는 것이다. 이 같은 메커니즘의 파악은 복지서비스계약론의 큰 과제이며, 서비스이용자가 사회적으로 가장 보호를 받아야 하는 약자인 점에서도 적절한 계약 실현을 위한 규제나 개입은 강화되어야 할 것으로 본다.

2) 계약의 공공성·윤리성

복지서비스 제공은 서비스이용자에게 인간으로서의 존재가치를 실현시키고 유지하는 것과 관련되어 있으며, 경우에 따라서는 사람의 생명을 담보로 하고 있기 때문에 복지서비스계약은 단순한 영리성에 머물러서는 안 되며 무엇보다도 높은 공공성과 윤리성이 요구된다. 또한 복지서비스계약에서 그 이행행위의 부적절은 이용자에게 사고 등 중대한 손해를 발생시킬 수 있다. 복지서비스의 제공에 있어서 이용자가 계약을 자유롭게 체결할 수 없다면 계약당사자 간에 위험을 균등하게 분배해 주기가 어려울 수 있다.

3) 계속적 계약관계성

복지서비스의 제공계약에 기초한 복지서비스계약은 일종의 계속적 계약관계이기 때문에 일시적 계약관계와는 달리 취급되어야 한다. 특히 재가개호서비스의 제공처럼 그 기간이 정해져

13) 升田純, “福祉サービスにおける「契約」の意義”, 「月刊福祉」, 83卷 12号, 全國社會福祉協議會, 20面 참조.

있지 않고, 이용자가 생존하는 한 계약관계의 존속기간이 끊임없이 계속적으로 이어져 가는 경우가 많다. 종래 계속적 계약관계¹⁴⁾에서 과제로 삼아왔던 논점(계약의 해지, 사정변경에 의한 계약내용의 변경 등) 들이 복지서비스계약에서도 새로운 과제로 떠오르고 있다. 따라서 기간의 정함이 없는 계속적 채권계약에서는 일정한 해지통지기간을 준수하면 언제든지 해지할 수 있는 계약해지의 자유가 기초로 되어 있다(민법 제635조·제660조·제659조·제689조 참조). 그리고 기간의 약정이 있는 경우라도 부득이한 사유가 있는 때에는 계약관계를 해지할 수 있다고 해석해야 한다(민법 제661조·제689조 2항·제698조 참조).¹⁵⁾

또한 복지서비스계약의 해지는 이용자의 생활기반을 좌우하는 중요한 의미를 갖기 때문에 그 해지에 대해서는 특별한 규제가 가미될 수 있다. 또 장기간에 걸쳐 서비스를 제공하는 경우에는 서비스이용자의 몸의 상태 등 제반 사정에 의하여 계약내용을 변경하지 않으면 안 되는 경우도 있을 수 있다.

Ⅲ. 복지서비스계약의 ‘성립’을 둘러싼 문제점

계약에 의한 복지서비스의 유통에 있어서는 서비스의 제공자도 이용자도 이념상은 대등한 계약당사자가 되지 않으면 안 된다. 그런데 복지서비스의 수요는 당면한 공급을 상회하는 것이기 때문에 서비스 제공자의 입장은 상대적으로 강하다. 또 서비스 이용자에게 충분한 정신적 능력이 결여된 경우도 있을 수 있다. 요양보험의 경우와 같이 곧잘 동일 사업자가 신청대행부터 조사방문, 주택서비스 계획 작성, 서비스제공까지 하고 있고 방문 간호지원사업자가 서비스 제공 사업자인 경우도 적지 않다고 하는 운용상의 문제가 많다. 장애인 복지의 분야에 있어 지원비지급제도 하에서의 계약체결도 많은 같은 문제를 안고 있다¹⁶⁾. 나아가 복지서비스계약의 체결형태에 있어서는 예를 들어 제3자를 위한 계약의 경우와 같이 이용자가 계약 당사자가 되지 않는 경우도 있을 수 있다. 이와 같은 상황에서 계약의 성립에 관한 여러 문제가 발생하고 있다.

14) 계속적 계약과 그 논점에 관해서는 「채권각론 : 계약법」, 박영사, 2001, 86-87면. 참조.

15) 김형배, 「채권각론 : 계약법」, 박영사, 2001, 86-87면.

16) 沖倉賀美 「成年後見と支援費制度——契約代理人としての体験から」 實踐成年後見 9호 80면 (2004년).

1. 복지서비스계약의 구성과 자기결정의 확보

- 계약의 당사자 -

서비스 이용자 본인에게 충분한 판단능력이 있는 경우에는 이용자·사업자 간의 계약이 이루어지지만 서비스 이용자의 판단 능력이 의심스러운 상태에서는 계약체결능력의 판단이 중요한 의의를 갖는다¹⁷⁾. 이 능력이 충분하지 않은 경우에는 복지 계약의 체결방법을 검토할 필요가 발생한다. 이 경우 법정대리인제도를 이용하여 이용자 본인 명의의 계약을 맺는 방법(이 경우에는 친권자, 후견인 등의 동의권자의 동의를 얻어 본인명의로 계약을 맺는 경우와 서비스 이용자의 법정대리인과 서비스이용자 명의의 계약을 체결한 경우)과 이용자 본인 이외의 사람(가족 등)과 사업자가 제3자를 위한 계약(민법539조)을 체결하는 방법이 있다¹⁸⁾. 후자는 지불 능력에 불안이 있는 치매성 고령자와 사업자와의 계약체결을 회피하는 것을 의도한 것이지만 이용자 자신의 수익의 의사표시는 필요하다.

또한 서비스 이용자의 정보수집능력·이해능력이 저하하고 있는 것이 많다는 점도 문제가 된다. 하는 채무 일반에서 그 이행이 실제로 행해질 때까지는 그것이 만족할 수 있는 것인가라는 평가가 어렵기 때문에 사전에 채권자가 채무자의 기량과 채무의 이행능력에 대해 어디까지 이해능력을 가지고 있는가가 문제가 된다. 이것은 복지서비스계약의 경우에 특히 주목해야 할 요소이다.

2. 교섭과정에서의 서비스 내용의 명확화와 정보제공의무의 문제점

- 계약내용의 명시·설명 의무 -

이용자의 자기 결정에 이바지하기 위해 각각의 사업자 및 그 복지서비스의 내용에 관한 객관적 정보가 필요하다는 것은 분명하다. 제공 되어진 정보에 의해 이용자는 자기에게 가장 적합한 사업자와 서비스의 선택이 가능하게 되는 것과 함께 사업자 간의 경쟁을 재촉하고 서비스 질의 향상도 기대되어진다.

이 정보제공에는 2가지 단계로 되어 있다. 우선 사업자나 그 서비스의 질에 관한 정보를 불특정다수의 잠재적 이용자가 접근하기 쉬운 형태로 제공되는 것이 고려된다. 또 특정 사업자와 이용자의 계약교섭과정에서 그 정보를 특정이용자에게 제공하는 것도 필요하다. 전자는 계약체결을 지원하는 제도적 인프라이고, 후자가 계약법의 대상이 된다.

17) 大原利夫 「福祉サービス利用援助に関する諸問題」 社會保障法 19호 113면 (2004년).

18) 全國社會福祉施設經營者協議會 (編) 『介護サービス利用契約の手引き』 5면 [山本豊] (2000년).

여기서 논점은 수식화하기 어려운 복지서비스의 질에 대한 평가기준을 어떤 방법으로 정립할 것이냐 하는 점이다.¹⁹⁾ 일본에서는 이미 평가가 제3자 기관에 의해 행해지고 있고, 사회복지협의회를 시작으로 하는 각종 기관에 의해 「복지서비스의 제3자 평가사업」이 전개되고 있다.²⁰⁾ 그보다 앞서 계약상 이른바 서비스제공자의 투명화도 문제가 된다. 이를 위해서는 서비스내용 뿐만 아니라 재무제표의 제시도 때에 따라서는 필요하다. 계약법상으로는 사회복지제도의 이념을 반영하기 위하여 신의칙상 요구되는 서비스내용에 대한 명시 의무가 긍정되어야 할 것이다.

복지서비스의 제공계약에서는 서비스의 내용을 명확하게 확정·평가하는 것이 곤란할 수 있다.²¹⁾ 이를 극복하기 위해 복지서비스계약에서는 서비스제공자에 의한 복지서비스계약내용에 대한 설명행위가 급부내용의 외연과 내용을 구체적으로 적용하기 위해서 필수적이라고 말할 수 있다(복지서비스계약의 경우에는 계약체결수도 설명이 필요하다는 것에 주의를 요한다). 문제는 계약상 어떤 내용을 어느 범위까지 설명해야 하느냐 이며, 또 그 설명의무를 정당화하는 법적요소를 어디에서 찾을 것인가도 문제이다.

내용 평가의 불명확함은 부당권유의 문제에도 이어지기 때문에 권유과정의 적정화를 꾀하는 노력이 필요하다. 이 점에 관해 일본은 사회복지법 79조에서 과대광고를 금지하고 있는데, 과대광고는 소비자 계약법 상의 취소원인이 되는 경우도 있다(동법 4조). 그러나 여기에 해당하지 않는 경우에도 복지서비스계약에 있어서는 사회복지법에 따른 적정한 교섭방법에 반하였다고 하여 신의규정 상의 규제를 긍정할 여지가 있는 것이 강조되어야 할 것이다.²²⁾

IV. 복지서비스계약의 「내용확정」을 둘러싼 문제점

복지서비스계약의 특질에 대응하여 특히 사회복지법의 이념에 들어맞는 하는 채무로서의

19) 高山由美子, 「介護福祉サービスの質」の向上をめぐる取組みと課題: 利用者支援としての評価と苦情解決, 「介護福祉」, 41号, 社会福祉振興・試験センター, 2001(春季号), 25面; 筒井孝子, 前掲書 13)에 의한 서비스의 기준에 관한 논의를 참조.

20) 자세한 것은 「福祉サービスの質に関する検討会「福祉サービスにおける第三者評価事業に関する報告書」(2001년). 다만 현재 여러 가지 제3자 평가가 위의 목적을 달성하기에 충분한 만큼의 정보를 일반에게 제공하고 있는지는 매우 의문이다. 평가기준이 '척도'로써 너무도 조잡하고, 또 한 번 본 적으로 그 평가 자체가 「관용」에 지나는 것인가, 식별 가치로써의 기능을 다하고 있지 않은 것으로도 생각된다.

21) 長尾治助, 「サービスの欠缺とサービス提供事業者の契約責任」, 「日本民法学の形成と課題(下)」, 有斐閣, 1996, 777面.

22) 더욱이 일본 개호보험법의 「운영기준」에서는 허위·과대광고를 해서는 안 된다고 되어 있고, 위반하였을 경우 지정의 취소에 의해 실효성이 담보되고 있다.

내용을 확정하는 것이 요구된다. 일본의 사회복지법은 「복지서비스는 개인의 존엄의 유지를 뜻하고, 그 내용은 복지서비스의 이용자가 심신에 건전하게 육성되어, 또는 그 소유한 능력에 대응하여 자립한 일상생활을 영위하는 것이 가능하도록 지원하는 것으로써 양질이고 적절한 것이 아니면 안 된다(3조)」고 하여 서비스 내용의 지침을 나타내고 있다²³⁾. 이와 같은 지침에 해당하는 계약내용의 확정 과정 속에서는 다음과 같이 몇 가지 이론적 과제가 남겨져 있다.

1. 계약 해석에 의한 내용확정

우선 약관계약서의 채용은 복지서비스계약에 대해 일종의 표준화를 가져왔는데 널리 사용되고 있는 「서비스의 이용 설명서」²⁴⁾은 개별 이용자의 실제 상황에 맞추어 그 개별성을 반영한 것이다. 한편으로 일반적으로 서비스계약만은 「노무내용이 수급자의 상태에 따라 단계적으로 변화하는 것이 예정된 계약」²⁵⁾이다. 특히 복지서비스는 서비스 이용자 측의 몸 상태·병의 상태가 시간과 함께 변화하는 것이므로 그 순간마다 적절한 서비스 내용이 이루어짐과 동시에 서비스 제공자에 의한 재량의 여지도 커지게 된다. 즉 서비스 제공자가 행해야 하는 것의 내용은 이용자의 상태(특히 신체적 상태)의 변화에 의해 항상 변화하고 있다고도 할 수 있고, 해야 하는 것의 기준을 계약체결 당시에 결정하는 것이 곤란한 것도 많다.

그것은 서비스 이용자에게 있어 성립한 계약의 내용이 불안정하다는 것을 의미하고 계약체결 후와 이행과정에 있어서의 설명이 이것을 극복하는 중요한 의미를 갖는다. 또한 보다 근본적으로는 급부무의 변화 자체를 어떤 방식으로 위치 지울까 하는 문제도 있다. 이용자 측으로부터는 서비스계약의 유연한 변경을 요구하는 경우가 많다. 계약법상 이와 같은 요구는 어떠한 지위를 차지하고 있으며, 어떤 조건하에서 이를 인정할 것인가는 복지서비스계약의 내용확정에 대한 일반론으로서 몇 가지 가능성을 가지고 있다.²⁶⁾ 계약의 재교섭도 하나의 가능성을 제공하지만 복지 서비스 이용자의 상태를 생각한다면 오히려 이용자의 상태에 대응하여 급부하는 채무를 적극적으로 기초할 필요가 있을 것이다.

23) 각 약관계약은 바람직한 계약내용의 구체화를 시도하고 있다. 예컨대 개호보험급부대상회의 서비스를 포함해서 급부하는 것도 계약자유기 때문에 그 급부에 대해서 명확히 해 놓는 것이 필요하다. 즉 이러한 것들에 대해 약관계약은 각 사업운영기준을 기초로 하고 있는 것이 많기 때문에 이 약관계약의 채용을 통해서 사업운영기준에 구체적 계약내용이 흘러 들어가도록 하면 된다. 이 외에 공법상의 이념이나 사업운영기준이 계약내용에 편입되어 지는 것도 한번 생각할 문제이다.

24) 平田 130면.

25) 자세한 것은 中田裕康 「継続的役務提供契約の問題点(中)」 NBL 601호 30면(1996년) 참조.

26) 中田裕康, “現代における役務提供契約の特徴(下)”, 「NBL」, 581号, 商事法務, 1995. 10, 37面; 内田勝一, “有科老人ホーム利用契約關係の特質と当事者の權利・義務”, 「ジュリト」, 949号, 有斐閣, 1990. 2, 28面.

한편으로 다양한 복지서비스계약마다 그 성질결정이 각기 다른 것도 있을 수 있다(에당초 다양한 성질을 가진 복지서비스계약을 하나의 전형계약에 밀어 넣는다는 발상에는 무리가 있다). 종래는 복지서비스 제공계약은 위임계약 내지 준위임계약으로 다루어지는 것이 많았다. 분명 준위임계약으로써의 성질을 가진 경우가 많지만, 도급계약으로써의 성질을 가진 경우도 있을 수 있다(예를 들어 입욕서비스와 같이 일정한 일의 완성을 목적으로 하고 있는 도급계약으로 보아야 하는 것도 많지 않을까?27)). 한편 복지서비스 제공계약이 일종의 혼합계약으로써의 성질을 갖는 것도 많을 것이다. 예를 들어 시설간호의 경우에는 시설의 임대차계약, 가사서비스에 관한 준위임 내지 도급계약이 복합되어 있다.

다음으로 지금까지는 복지서비스의 「질」에 대해 서비스내용의 결정기준 속에 명확하게 받아들이지 못했기 때문에28) 서비스의 질이 계약상 내용으로 명확하게 하지 못한 것이 많았다. 서비스의 질의 기준에는 소위 Structure Base, Process Base, Outcome Base 의 기준이 있을 수 있다.29) 사회복지의 이념에서 해야 할 것을 결정하고, 나아가 해야 할 것이 이루어졌는가를 평가 하는 과정에서 이 기준들을 이용하는 것이 적절하다.

2. 계속적 계약성의 반영

복지서비스의 제공계약에 기초한 관계는 일종의 계속적 계약관계이다. 특히 주택에서의 요양(간호)서비스의 제공과 같은 그 종료시기가 다시금 명확하지 않은 이용자가 생존하는 한 계약의 계속이 예정되는 것이 많다. 종래 계속적 계약관계30)의 과제가 되어온 여러 논점(계약의 해소, 사정의 변경에 따른 계약 내용의 개정, 우위에 서는 당사자에 의한 부당한 행위의 억제 등)이 복지서비스계약에 있어서도 새로운 형태로 생겨나게 된다.

즉 복지서비스계약의 해소는 때때로 이용자의 생활기반 그 자체를 좌우 하는 의미를 갖기 때문에 그 해소에는 특히 규제가 가져야 할 것이다. 또한 장기에 걸친 서비스의 제공 속에서 이용자의 몸 상태 등의 여러 가지 사정에 의해, 계약 내용의 변경을 하지 않으면 안 된다.

더욱이 종래의 계약을 해소하여도 바로 새로운 복지서비스 제공자와 계약을 체결하는 것이

27) 유상의 도급과 유상위임 중 어느 쪽에 해당하는 것으로 보아야 할 경우도 많지 않을까?

28) 예컨대 「指定居宅サービス等の事業の人員、設備及び運営に関する基準」(平成11年 3月 31日 厚生省令 37号)은 각 서비스 등에 기본방침, 인원기준, 설비기준, 기준해당거택서비스에 관한 기준을 정해 두고, 그것들은 각사업자가 지정을 받기위해서 필요한 최저기준이다. 이것에 의해서 서비스내용이 사실상 일정기준 이상으로 유지될 수 있도록 규제가 행하여지는 것이 되지만, 주로 Structure Base의 기준에 머물러 있다.

29) 筒井孝子, 71面 이하의 분석을 참조, 또 서비스 거래의 일반론에 있어서 의논으로서 특히 河上正三, “商品のサービス化と役務の欠陥・瑕疵(上)”, 「NBL」, 593号, 商事法務, 1996. 4面 이하 참조.

30) 계속적 거래와 그 여러 논점에 관해서는 中田裕康 『繼續的取引の研究』(2000년) 참조.

곤란한 경우에는 「보다 적절한 형태에서의 계속」이 이루어지는 대책이 요구 된다. 예를 들어 시설서비스의 경우에는 그 서비스의 제공계약이 종료하여도 다른 사업자에 의한 서비스의 제공까지는 종전의 서비스의 제공 확보가 요구될 것이다. 시설서비스에 참가하는 사업자가 증가하고 있는 현 상황에서 분쟁을 안은 채로 시설에 머물 필연성은 조금 적어지긴 했지만 서비스의 계속성을 유질할 필요성에 변화의 여지는 없다. 이와 같은 계약 종료 후의 서비스 제공을 어떻게 위치 지을 것인가는 계약의 여후효의 문제로써 남겨져있다.

3. 채무 내용의 확정에서의 합의와 그 외의 요소

계약책임의 일반론에 있어서도 종래의 전통적인 급부의무·부수의무의 준별·중층구성이 이루어 온 역할은 그 극복 또는 기능한정의 제언을 받기에 이르렀다³¹⁾. 이것은 하는 채무의 경우에 있어서 중요한 의의를 갖는 것이지만, 그것이 복지서비스계약의 경우에는 특히 주시되어야 할 상황에 있다. 즉 사회보장법학의 분야로부터 제기되어진 복지의 계약화에 대한 논평의 대부분은 이와 같은 변화와 부합하는 부분이 큰 것이다.

또 계약상의 채무내용으로써 급부이익이나 급부결과로 실현으로 야기된 부수의무, 이용자의 생명·신체·재산을 해치지 않도록 배려하는 보호의무의 필요성이 논해져 왔다(담 복지서비스 계약에 있어서는 급부의무와 보호의무와의 의무내용을 확정하는 것이 곤란하다.) 복지서비스 계약의 경우에는 당사자의 합의만으로 그 의무내용을 확정하는 것이 곤란하다는 사정에 의해 특히 커 보인다. 그러나 보다 근본적으로는 계약상의 규범을 합의를 포함한 다양한 요소 속에서 이끌어내는 것이 요구되어지고 있다는 사정을 직시하고, 있어야 할 계약내용의 확정수단을 요구해가는 것이 필요할 것이다.

이 점과 관련하여 복지서비스의 제공 면에 있어 요구되는 이용자의 안전을 배려할 의무가 문제된다. 특히 시설서비스의 경우에는 이용자는 그야말로 안전에 대한 배려를 바라고 계약을 체결해 입소한다고 하는 것이 당연하다. 복지서비스계약의 이행과정에 있어 안전배려의무는 고용관계 등과는 다르므로, 그 자체 주된 급부의무로써 포착되어야 할 경우가 많을 것이다³²⁾. 안전배려의무를 주로 급부의무로 파악함으로써 이행청구의 가능성이 명확해지고 또 이것을 다 하였는지 아닌지가 서비스 질의 평가에 해당하는 것이다.

31) 潮見佳男 『契約責任の体系』 216면 (2000년).

32) 안전배려의무의 주된 급부의무로써 다루어져야 할 경우로는 종래부터 숙박계약이나 보육위탁계약에 기초하여 안전배려의무가 지적된다. 명문의 규정은 되어있지 않은 경도 있지만 계약해석에 기초한 주된 급부의무로써의 안전배려의무가 긍정되는 것이 된다. 平井宣雄 『債權總論』 [제2판] 52면 (1994년).

4. 생존에 관계된 이익의 보호와 공공성·논리성으로의 배려

일반 물건거래와는 달리 복지서비스의 공급은 인간으로써의 존재·생활에 필요한 조건의 실현·유지에 관계되는 것이고, 경우에 따라서는 인명을 다루는 의미마저 갖고 있기 때문에 복지서비스계약은 단순한 영리성에 머무르지 않는 높은 공공성·논리성이 요구되는 것과 함께 서비스 이용자의 생존에 관계되는 이익의 보호에 커다란 비중을 둔다.

이것은 성년후견, 지역복지권리옹호사업 등에 의해 계약체결환경이 정비되는 것에 머무르지 않고, 복지서비스계약의 내용 그 자체에 관여하는 평가와 개입이 보다 강하게 요구되어지는 것을 의미한다. 즉 복지 시장화의 한편에서 복지라는 공급되는 서비스의 특질의 점에서도 적절한 계약실현을 위해 규제·개입의 강화가 요구되어지는 것이다. 예를 들어 이미 일본의 개호보험 하에서의 개호계약은 개호보험법과 그것에 근거한 정성령(政省令)에 의해 계약의 체결, 내용, 해소가 규정되고, 또 유지되어야 할 서비스의 질에 대해 기준이 마련되어있다.

한편 복지서비스의 제공은 물건의 제공과는 달리 채권자의 생활영역이나 권리영역으로의 유입·개입을 불가결의 요소로 한다³³⁾. 이것은 반대로 말하면 복지서비스 수급자로부터 자기의 권리영역에 있어서의 신체적 이익, 재산적 이익에 관한 관리권능의 일부를 서비스 제공업자에게 맡기는 것을 의미한다. 여기에서 그와 같은 관리권능의 일부이전에 따른 권리자로서의 서비스 이용자가 어디까지 명확한 의식을 가지는 것이 필요한가, 또 그것에 의해 위험의 이전은 어디까지 가능한가(어떠한 한계를 그어야 할 것인가), 복지서비스 제공자와 권리자의 신뢰관계는 어디까지 필요한 요소로 보여 지는가, 자기결정권의 한계는 어떻게 구분해야 할 것인가 등에 따른 이론적인 정비를 할 필요가 생겨난다.

V. 서비스의 하자 또는 하는 채무의 불완전 이행을 둘러싼 문제

1. 하는채무의 불이행과 서비스의 질

복지서비스계약의 불이행에는 다양한 형태가 있을 수 있지만 하는 채무의 불이행으로써의 특질이 가장 명확하게 나타나는 것은 서비스의 하자, 불완전 이행을 둘러싼 문제이다. 서비스

33) 潮見 218면.

의 하자는 서비스 질의 결여라 보는 것이 가능하지만 서비스 질은 그 향상이 복지서비스계약 도입의 중심적인 목적인 요소이다. 즉 유사시장메커니즘 하에 있어 이용자의 선택과 사업자 간의 경쟁을 이용하는 것에 의해 제공 되는 「복지서비스의 질 향상³⁴⁾」(일본 사회복지법 78조)를 실현하려고 하는 것이 의도 되어있다³⁵⁾. 또 동시에 그것은 제공 된 복지서비스가 지녀야 할 질에 하회하는 경우 복지서비스 제공자에 대해 계약책임을 추궁하게 한다³⁶⁾.

2. 계약책임을 금부(肯否)와 서비스 질의 평가

1) 서비스 질의 평가

사업자의 법적 의무 및 계약책임을 과한 판단기준으로써 서비스 질의 평가 및 그 기준이 요구된다. 이 평가기준은 제공해야 할 서비스의 확정기준 및 제공 되어진 서비스에 대한 이용자에게 불만이 있었던 경우나 이용자·사업자 간에 트러블이 발생한 경우, 더욱이 「복지과오」가 발생한 경우에 있어 법적 책임의 판단기준으로써 이용되어야 할 서비스 질의 평가기준이다³⁷⁾. 이와 같은 평가기준은 계약책임을 전제로서의 서비스 하자, 또는 불완전 이행의 평가에

34) 한편에서 애당초 무엇을 가지고 「복지서비스 질의 향상」이라 하는가에 대해 사회복지법은 그 서비스의 내용과 제공 상태에 착안하여 다음과 같이 규정하고, 우선 복지서비스의 「내용의 향상」에 따른 「복지서비스는 개인의 존엄의 보유를 뜻하고, 그 내용은 복지서비스의 이용자가 심신 모두 건강하게 육성되고, 또는 그 가지고 있는 능력에 따른 자립한 일상생활을 영위하는 것이 가능하도록 지원하는 것으로써 양질 또는 적절한 것이 아니면 안된다」(3조)라고 하고, 다음으로 복지서비스제공의 「상태의 향상」에 따른 「사회복지를 목적으로 하는 사업을 경영하는 자는 그 제공하는 다양한 복지서비스에 대해 이용자의 의향을 충분히 존중하고, 또 보건의료서비스 그 외의 관련한 서비스와의 유기적인 제휴를 띠도록 창의 공리를 하면서, 이것을 종합적으로 제공하는 것이 가능하도록 그 사업의 실시를 힘써야 한다」(5조)로 한다.

이 의미에 있어 서비스 질의 향상을 위해 「사회복지사업의 경영자는 스스로 그 제공하는 복지서비스의 질의 평가를 행하는 것, 그 외의 조치를 강구하는 것에 의해 항상 복지서비스를 받는 자의 입장에 서서 양질 또는 적절한 복지서비스를 제공하도록 힘써야 한다」(78조 1항)라 하고, 한편으로 「나라는 사회복지사업의 경영자가 행하는 복지서비스 질의 향상을 위한 조치를 지원하기 위해 복지서비스 질의 공정 또는 적절한 평가의 실시에 이바지하기 위한 조치를 강구하도록 힘써야 한다」(78조 2항)이라 규정한다.

즉 새로운 사회복지법에서는 「서비스 질의 향상」이라는 목적(3조·5조)을 위한 전제가 되는 사업자에 의한 「서비스 질에 관한 가치 평가 등의 조치」(78조 1항)와 나라에 의한 「서비스 질의 평가에 대한 지원」(78조 2항, 예를 들어 제3차 기관에 의한 서비스 평가의 틀 짓기 정책)의 노력의무가 규정되어있다.

35) 이 개혁이 가져오는 계약법상의 여러 문제에 대해서는 笠井 661면 참조.

36) 즉 최근 새로운 사회복지법 하에서 사회복지법인에도 불구하고 의료법인, 사회복지협의회, NPO, 그 외의 기업·단체 등, 다양한 사업주체가 이용자와의 복지서비스계약의 체결을 통해 복지서비스의 제공 사업을 전개하고 있다. 이들 사업자 간에 적정한 경쟁이 생겨나는 것과 함께 복지서비스계약을 규율하는 법이론이 적절하게 기능한다면 사업자 간의 경쟁이 서비스 질 향상을 초래하는 것이 기대될 것이다. 또 동시에 이들 사업주체에 의해 부적절한 복지서비스의 제공이 이루어진 경우에 복지서비스제공자에 대해 계약책임을 요구할 가능성이 보증되어진다면 복지서비스 질의 향상에 대한 실효성이 뒷받침되게 된다.

37) 笠井修 「福祉契約におけるサービスの『質』の評価」筑波法政 35호 50면 (2003년).

있어 불가결한 것이다.

그런데 그 검토는 지금까지 현저하게 불충분하였다³⁸⁾. 지금까지는 「채무의 내용에 좇은 따른 이행」(민법 390조)이 어떤가의 판단에서 흔들리거나, 복지서비스계약이 준위임계약으로 보여 지는 경우에는 「선관주의의무」(민법 681조)의 틀 안에 있어서의 평가의 문제라 생각되어 왔다. 또 도급계약으로 보여 지는 경우에는 무형의 일이라는 결과에 의해 판단하는 것이 될 것이다(민법 664조 이하). 그러나 이것들의 판단 내용자체가 복지서비스의 경우에는 구체성이 결여된 것이고, 또 결과의 평가에 따라 서비스의 질을 평가하는 것이 어려운 것도 많다.

즉 손해배상, 대금금액, 해제, 추완에 의한 구제를 인정할 것인가를 가르는 기준으로써 존재해야 할 서비스 질의 기준을 마련하는 경우에 그 기준은 어떠한 요소에 의해 어떤 식으로 구성해야 할까? 중등의 품질의 서비스(민법 375조 유추적용), 또는 선관주의의무를 통한 서비스라는 틀만으로는 평가됨이 잘 되지 않는다. 이 틀 속에서 보다 적절하게 구체적인 기준이 필요하게 되는 것이다.

2) 서비스의 평가기준의 애매함

(1) 서비스 질의 평가의 곤란함

에당초 서비스의 제공계약 일반에 있어 사전에 서비스의 질을 표시하는 것이나 그것을 실제로 평가하여 계약체결의 판단을 행하는 것은 때때로 어렵다³⁹⁾. 서비스는 생산과 소비가 동시에 이루어지는 성격을 갖고, 그 저장이 가능하지 않은 것에 덧붙여, 다른 서비스와 비교하면 특히 복지서비스는 그 성과 역시도 더욱 보기 어려운 측면을 가지고 있기 때문이다. 그것은 때때로 이용자에 의한 합리적인 선택을 곤란하게 하는 것과 함께 대가의 결정 근거를 불투명하게 하고, 시장원리의 적절한 기능을 방해한다. 더욱이 서비스 그 자체의 불완전 이행이나 하자의 판단을 어렵게 하게 된다.

(2) 복지측면에서의 배경

38) 복지서비스계약분야에서 종래부터 계약책임과는 다른 관점으로부터의 서비스 질의 평가가 실시되어왔다. 즉 이용자가 사업자나 서비스를 선택하기 위한 정보 또는 사업자의 자기개선을 위한 정보로서의 관점이다. 이것들은 본래 계약책임과는 다른 관점으로부터의 평가기준이 이용되고 있지만, 실제로 제공 되어진 서비스와의 괴의 범위를 고찰하고, 허용되어진 괴리의 정도는 어디까지인가, 어느 정도의 괴리를 가지고 복지서비스의 하자 내지 불완전 이행으로 봐야할 것인가라는 것을 살피는 선에서 응용될 수 있을 것이다. 이 판단에 있어서는 「설계품질」, 「적합품질」의 사고방식이 유익한 시사를 가져다준다. 복지서비스에 있어 품질관리의 수법에 대해서는 筒井 119면 이하 참조.

39) 筒井 89면 이하.

복지측면에서 서비스 질의 평가 기준이 불명확한 것에 대해서는 다음과 같은 배경을 들 수 있다.

우선 복지서비스계약을 체결하는 것에 의해 얻으려 하는 최종적인 목적·성과가 명확하지 않은 것이 많다⁴⁰⁾. 대인(對人)원조서비스로써의 복지서비스는 이용자의 상태의 어떠한 변화·개선을 목적으로 하는 것이 아닌 것이 많고(의료계약⁴¹⁾과의 차이), 그 제공에 의한 바람직한 성과를 계약체결 당시에 다시금 구체적으로 그려내고, 그것을 계약 내용에 넣는 것이 어렵다⁴²⁾. 또 어떠한 복지서비스가 제공 되어진 후에 그 서비스가 계약 상 요구되어지는 질에 적합하였는가를 평가하는 경우에 제공 되어진 서비스의 어디가 계약상의 요구를 만족시키고 어디가 불충분하였는지를 분석하는 것도 용이하지 않다.

다음으로 물건거래에서는 그 대상의 성능·품질을 객관적 단위를 가지고 평가할 수 있지만 복지서비스의 경우에는 급부의 대상을 같은 방법으로 평가하는 것이 어렵다. 또 그 평가에는 때때로 이용자의 개인적인 감각이나 감정 같은 주관적 요소가 크게 영향을 주고⁴³⁾, 때때로 이른바 Amenity(기분)요소가 중요한 의미를 갖는다. 그러므로 사업자에게 있어 서비스의 어떠한 요소가 이용자의 주관적 욕구를 만족시키고 어떤 요소가 부족하였는가를 분석하는 것이 어렵게 된다. 특히 서비스의 성과로써의 이용자의 「만족도」와 같은 평가는 객관성이 부족하여, 재현성도 낮고⁴⁴⁾, 더욱이 이용자의 협력에도 의존하기 때문에 이용자의 만족을 가져오는 요인

40) 일반적으로는 「능력에 맞는 자립한 일상생활」(개호보험법 1조), 「장애자의 자립과 사회경제활동으로의 참가」(신체장애인복지법 1조, 지적장애인복지법 1조)가 들어지지만, 이것은 즉 계약상 이행되어져야 할 채무내용을 나타내는 것이라고 보는 것은 어렵다.

41) 의료계약론과의 비교에 있어 복지서비스계약을 분석하는 연구로써 小西和世 「福祉契約の法的關係と医療契約」 사회보장법 19호 99면 (2004년).

42) 예를 들어 계약에 포함 여부 외에도 어학교, 에스테틱 살롱, 병원 등과의 서비스 제공계약에서는 외국어를 말할 수 있게 된다, 또는 아름다워진다, 병상태가 개선된다고 하는 서비스의 성과가 올랐는지 어떤지를 인식하기 쉽다. 특히 입학 전·입학 후, 시술 전·시술 후, 입원 전·입원 후라고 하는 시간적 단락을 이용한 전후의 비교가 가능하다. 이에 반해 복지서비스의 경우에는 이와 같은 명확한 성과가 애당초 예정되어 있지 않은, 강하게 말하면 현상유지라는 것이 되는 경우가 많다. 그리고 복지서비스의 경우에는 서비스 이용자의 생활이 계속되는 한 서비스의 제공에는 끝이 없기 때문에 위와 같은 단락에 의한 비교가 곤란한 사정이 있다.

43) 서비스의 질 그 자체가 이용자의 사전의 기대에 의해 좌우되는 것으로부터 서비스의 질에 「당연한 품질」(must-be quality)과 「매력적 품질」(attractive quality)이 있을 수 있다. 전자는 있는 게 당연하다고 받아들여지고 있는 질의 것이 있고, 후자는 받을 수 있을 거라고는 생각하지 않았던 요구를 충족하는 질의 것이다. 이것은 복지서비스 질의 평가에도 나타난다. 그러나 이 구별은 유통적으로 매력적 품질의 서비스로도 몇 번이나 제공되는 사이에 진부화 하는 것이 당연한 품질이라 보여 지게 된다. 狩野紀昭編 『서비스産業のTQC』 151면 (1990년), 筒井·앞의 주14) 48면.

44) 단 의료서비스에 있어서의 환자의 만족도를 측정하는 방법은 상당한 발달을 보고 있다. 예를 들어 米國 医療の質委員會/醫學研究所 (醫學ジャーナリスト協會口譯) 『医療の質——谷間を越えて21世紀システムへ』 (2002년) 49면, W·リーボフ/G·スコット 『医療の質とサービス革命——「患者満足」への挑戦』 (1997년) 90면 이하 참조.

의 특징이 곤란하게 되는 것이다. 복지서비스의 공급에 있어서는 그 제공의 프로세스의 쾌적함, 적절함, 성실함이 중요한 의미를 갖고⁴⁵⁾(예를 들어 「어떻게」 입욕시킬 것인가), 실제 트러블의 상당 부분이 이 점에 관련한 불만에 의한 것이라는 점⁴⁶⁾은 주목해야 할 것이다. 이와 같은 측면은 계약법이 다룰 수 없는 요소인 것일까?

더욱이 복지서비스의 연원면에서도 무시할 수 없다. 즉 요양(간호)은 본래 가족 중에서 행하던 비공식적인 서비스이지만⁴⁷⁾, 계약에 의한 복지서비스의 도입은 가족의 기능의 일부였던 간호가 계약에 의해 외부화·사회화 한 것을 의미한다. 그러나 사회화 한 부분도 역시 비공식적인 서비스라는 성격을 갖고 있기 때문에 그 것이 제도적인 기준에 어울리지 않는 측면을 갖고 있는 것이다.

(3) 하는 채무와 평가기준 명확화의 필요성

복지서비스의 질을 평가·판단하기 위한 명확한 기준을 이용함으로써 사업자에게는 보다 뛰어나다고 평가되는 서비스를 제공하여 다른 사업자와 「경쟁」 하는 환경이나 동기가 부여되고, 이용자에게는 시장에서 보다 뛰어난 서비스를 제공하는 사업자를 「선별」 할 가능성이 생기게 되고, 더욱이 서비스 제공자의 「계약책임의 성부」의 판단이 가능하게 되는 것이다. 분명 종래의 복지서비스의 공급의 구조에 있어서는 이용자가 스스로 선택한다고 하는 측면이 없었기 때문에 이용자는 서비스를 어떻게 선택해야 좋은지에 대해 시행착오를 피할 수 없었다. 그러나 어느 것으로 하여도 평가의 기준이 확립되지 않으면 자유경쟁의 장점을 충분히 얻을 수 없고, 또 계약의 도입에 의한 계약책임의 추궁이 유용한 수단이 될 수 없는 것이다.

3. 복지서비스계약에서의 서비스 질의 평가기준

물건의 급부에서와 마찬가지로 불이행 판단과 하자판단의 기준을 복지서비스계약에 근거한 하는 채무에서도 확립되어야 한다.

계약책임의 관점에서의 평가는 계약해석에 의해 요구되어지는 하는 채무로써의 서비스 질의 수준이 확정될 수 있다면 그것에 의해 판단하는 것이 가능하다⁴⁸⁾. 그러나 일반적으로 명확

45) 진료계약에 있어서는 「성실한 진료행위」에 대해 위자료청구를 긍정한 것으로써 나고야 고판 쇼와 61·12·26판시1234호 45면, 센다이 고판 헤이세이 2·8·13판타745호 206면 참조. 부정한 예로써는 최판 헤이세이 4·6·8 판시 1450호 70면 참조.

46) 예를 들어 國民生活センター 「介護サービスと介護商品にかかわる消費者相談」(2001년) 참조.

47) 筒井 181면.

48) 무엇보다도 서비스의 질은 복지서비스계약의 교섭에 있어 어떠한 복지서비스를 제공할 것인가가 결정되는 단계에서 일정한 특징이 이뤄질 수 있다. 이것은 계약에 의해 실현을 꾀한 질이고, 목표가 되는 질이다. 그러나 이것은 그대로 불이행 판단의 기준이 되는 것은 아니다. 즉 실제로 제공되는 서비스의 질이 이

하지 않기 때문에(약관계약에도 단서는 없다), 이미 지적하였듯이 서비스의 수준을 만족하는 것이었는지 아닌지를 중등의 품질 서비스(민법 375조의 서비스의 유추적용), 선관주의의무(민법 681조)의 틀 안에서의 판단에 맡겨지는 것이 고려된다. 중등의 품질은 물건거래에 있어 당사자가 품질을 결정해두지 않았을 경우의 있어야 할 품질이고, 선관주의의무는 물건거래에서는 수령까지의 보관에 따른 주의의무의 문제이고, 또 위임에서는 사무를 처리함에 따라 요구되어지는 주의의무의 수준으로 변제 상태의 문제이다. 여기에서 주의해야 할 것은 하는 채무의 경우에는 서비스 그 자체의 품질과 그 제공 상태라는 것을 구별할 의미가 없는 것이 많고 서비스의 질은 동시에 위 양자의 규정(375조와 681조)의 문제가 된다. 즉 서비스제공형 계약에서는 선관주의의무를 다하였는가에 관한 판단과 중등의 품질의 서비스를 제공하였는가에 관한 판단은 그 실질적 내용이 대부분 겹치고, 융합하는 것이 많을 것이다(이것은 요건사실론적으로도 흥미 있는 현상이라고 할 수 있다). 이 속에서 질의 평가를 어떤 식으로 표준화 하고, 「평가의 객관화」를 어떻게 달성할 것인가 중요한 문제가 될 것이다.

이 문제에 대해 여기에서는 질이 불충분한 복지서비스의 제공에 의한 하자판단을 어떠한 평가기준에 의거하여 구체화하는 것을 향후 연구과제로 풀어야 할 문제이다. 참고로 이 문제에 대해 일본의 笠井 修교수는 질이 불충분한 복지서비스의 제공에 의한 하자판단을 Structure Base, Process Base, Outcome Base의 3층의 평가기준에 착안하여 구체화하는 것을 제안하고 있다⁴⁹⁾.

VI. 앞으로의 과제

이상으로 사회복지법제의 속에서의 사회복지 제공수단으로서의 계약의 존재방법과 앞으로 명확하게 되어야 할 문제점을 고령자개호의 경우를 중심으로 살펴보았다. 계약이 복지의 수단으로 되는 것보다 계약과 복지의 양방에 변화가 당연히 일어나느냐 아니냐의 문제이지만, 여기에서 무엇보다도 중요한 지점으로 되어야 할 것은 사회복지제도의 이념이다. 일본의 사회복지법은 직접적으로는 민사법상의 효력에 관련되는 것이 아니기 때문에 그 이념을 계약에 집어넣

것을 충족하지 않는 경우에 바로 서비스의 결정이 될 것인가는 그 자체가 문제이다. 또 다수의 평가항목을 모두 클리어 할 필요가 있을지도 문제일 것이다. 이것은 완전히 충족하지 않아도, 말하자면 허용범위로써의 질의 범위가 있고, 이것에 적합한지 아닌지가 문제가 되는 것이다.

49) 이와 같은 평가의 위치 짓기에 대해 笠井 36면 이하 참조.

는 Mechanism이 필요로 된다. 또한 여기에서는 계약체결환경에 관한 규정, 즉 계약체결에 즈음하여 충분한 정보가 이용자에게 제공되어 져야 할 규정이 중심이고, 계약내용자체에 관한 규정은 부족하고, 모든 문제해결에 지침을 제시하는 것만은 아니다. 특히 복지서비스계약에 있어 계약조항 규제의 문제가 남겨져 있다. 복지서비스계약 속에서 흔히 「부당조항」이 포함되어져 있는 경우의 계약 규제에 대해서는 앞으로의 명확한 지침이 요구된다.

한편 복지계약에 기초한 권리의 실현을 위해서는 특히 다양한 제도적 인프라의 준비를 필요로 한다. 복지서비스의 제공계약을 둘러싼 분쟁이 발생한 경우에 이용자의 생존과 관련된 서비스의 제공인 이상, 재판 외에 신속한 해결이 강하게 요구되어 진다. 옴부즈만(Ombudsman)⁵⁰⁾이나 각 사회복지단체에서도 일정한 수준의 대응 등이 성실하게 이루어지지 않으면 안 된다.

계약에 의한 복지서비스의 공급이 원만히 이루어지는 것과 더불어 복지서비스이용자는 보다 많은 관계자에게 계약에 의한 권리관계의 형성에 대해서 의식을 높이고, 적절한 계약을 체결하는 것이 필요하다. 계약의 초안을 통한 서비스의 질의 확보가 과제로 되고 있다.⁵¹⁾ 일본에서는 지자체나 각종단체에서 복지서비스계약에 관한 약관계약을 공표하여 객관적 기준을 제시하고 있어 우리나라의 상황보다 객관성을 유지하고 있지만 그 또한 개선이 필요하다는 목소리가 높다. 따라서 복지서비스의 질을 향상시키고 또 채무불이행에 대한 구제실현을 쉽게 하기 위해서라도 “복지계약법”의 법제제정이 시급하며 바람직하다고 생각한다⁵²⁾.

특히 계약책임의 추궁에 의한 구제가 복지 방면에 어디까지 적합한가에 대해서도 근본적 검토가 필요하다. 예를 들어 하는 채무의 불완전 이행에 해당하는 불완전한 복지서비스의 제공이 있었던 경우에는 본래의 행하여야 할 서비스제공의 추완(追完)이 문제가 되지만, 복지서비스에 대해서는 불완전한 서비스제공이 있어도 그 이후도 서비스제공이 반복되면 그 과정에서 사실상 추완되어진다고 하는 관계가 있다. 거기에서 다음의 서비스가 제공되어지면 앞의 불완전한 급부의 추완이 쓸모없어지고 마는 것이다.

손해배상에 대해서도 문제는 남는다. 「복지과오」에 의해 이용자가 입은 손해는 특히 이용자의 신체에 해당하는 것이 중심이 될 것이다. 이것은 흔히 확대손해이지만, 그 확대에 대해서는 이용자 측의 대응이나 건강상태 등도 영향을 미치기 때문에 이 요소들을 어떤 식으로 사업자 책임범위의 결정에 반영시켜야 할 것인가를 검토하지 않으면 안 된다⁵³⁾.

50) 池田直樹, “福祉におけるオンブズマンの役割”, “自由と正義”, 51卷, 日本辯護士連合會, 56面.

51) 兒玉安司, 38面; 長沼建一郎, 140面, 권한남용의 위험성이 적은 계약적성에 관하여는 道垣内弘人, “福祉サービス契約の構造と問題點”, 「判例タイムズ」, 1030号, 判例タイムズ社, 2000. 2, 178面.

52) 원상철, 앞의 논문, 236면.

53) 불법행위책임이 묻어지는 케이스로써 도쿄지판 헤이세이 12·6·7 자금과 사회보장 1280호 14면, 요코하마지 판 헤이세이 12·2·23 자금과 사회보장 1284호 43면, 요코하마지 판 헤이세이 12·6·

이와 같은 일반적인 계약법상의 구제수단이 복지에서 적절하게 발휘되기 위해서는 향후 연구해야 할 과제가 많이 남겨져 있다.

복지서비스계약의 등장에 의해 계약법의 새로운 영역이 닦아지고 있다고 말한다. 이 글이 다루어야 할 과제는 향후에는 각 이용자의 차이(고령자, 장애인, 아동)와 복지서비스의 내용의 구별에 적극적으로 대처할 수 있는 연구가 진행되어야 할 것으로 본다.

사회복지사업법의 쟁점 - 사회복지서비스 신청권을 중심으로 -

임성택*

目 次

- | | |
|-------------------------------|---------------|
| 1. 들어가는 글 | 4. 관련 법률과의 관계 |
| 2. 사회복지서비스 신청권 도입의 배경 | 5. 결 론 |
| 3. 사회복지서비스 신청권과 관련 절차의 구체적 내용 | |

1. 들어가는 말

2003년 7월 사회복지사업법이 개정되면서 ‘사회복지서비스의 실시’라는 장이 신설되었다(제2장의 2). 사회복지서비스를 신청한 뒤 구체적인 서비스를 제공할 때까지, 절차에 관한 규정들이 마련된 것이다(제33조의2부터 제33조의7까지 6개 조문). 즉 ① 사회복지서비스를 필요로 하는 자가 관할 기관에 사회복지서비스 제공을 신청하면(제33조의2), ② 관할 기관은 복지요구를 조사한 후(제33조의3), ③ 보호의 실시 여부와 그 유형을 결정하고(제33조의4), ④ 보호대상자별 보호계획을 작성하며(제33조의5), ⑤ 그 보호계획에 따라 보호를 실시하는 것이다(제33조의6).

이 규정들이 도입되면서 국가의 ‘조치제도’라는 틀 안에 머물러 있던 사회복지서비스가 비로소 권리의 영역으로 한 걸음 전진하였다.¹⁾ 사회복지서비스가 국가에 의한 단순한 시혜가 아니라, 당사자 스스로 서비스 제공을 요구할 권리로 인정된 것이다(사회복지서비스 신청권). 신청을 받은 관할기관은 복지서비스를 제공하기 전에 당사자의 복지요구를 자세히 조사하여야 한다(복지요구 조사). 이 때 당사자 및 그 친족뿐만 아니라 지역안의 관련 전문가의 의견을 청취

* 법무법인 지평지성

1) 윤찬영 교수도 “2003년에 개정된 사회복지사업법에서 서비스 신청권이 규정되어 사회복지서비스에서도 이제 수급권 개념이 등장하기 시작했다고 볼 수 있다”고 평가하고 있다(윤찬영, 사회복지법제론, 314쪽).

할 수 있게 하였다(의견 청취). 복지서비스를 제공할 때에는 대상자별로 개별화된 보호계획을 세우도록 하였다(대상자별 보호계획). 이 부분도 매우 중요한 의미를 갖는다. 획일적인 복지서비스가 아니라, 대상자 개인의 상황과 욕구를 헤아려 개인에 따라 장단기로 서비스계획을 세우도록 한 것이다. 개별화된 보호계획을 수립할 때에는 당사자 또는 그 친족의 의견을 참작하여야 한다. 복지서비스는 이렇게 작성된 개별화된 보호계획에 따라 실시하여야 한다. 복지서비스를 실시할 때에는 현물로 제공하는 것을 원칙으로 하며, 사회복지서비스 이용권(바우처)을 지급하는 방법도 함께 도입되었다.

사회복지사업법은 사회복지사업에 관하여 일반법의 역할을 하기 때문에 아동복지, 노인복지, 장애인복지 등 개별 복지서비스에 관하여 위 규정들이 적용된다(사회복지사업법 제3조). 그런데 6년 전에 도입된 위 규정들이 현실에서는 어떻게 기능하고 있을까? 사회복지서비스를 필요로 하는 사람들이 위 규정에 따라 활발하게 서비스 제공을 신청하고, 관할 기관도 위 규정이 정한 절차에 따라 개인의 복지요구를 자세히 조사하고, 관련자의 의견을 수렴한 뒤, 개별화된 보호계획을 세워 복지서비스를 제공하고 있을까?

그러나 아쉽게도 현실에서 위 규정들은 거의 활용되지 않고 있다. 법전 속에서 잠자고 있는 듯하다. 현장에서 보면 사회복지사는 여전히 권리의 영역이 아닌 국가의 조치 영역에 머물러 있다. 이에 지난 정기국회 때 사회복지서비스 신청제도가 어떻게 운영되고 있는지 확인하기 위하여 어느 국회의원과 함께 아래 사항을 보건복지가족부에 질의하였다. 그러나 사회복지서비스 실시는 기초자치단체가 담당하고 있어서 구체적인 통계와 내용을 확인하기 어렵다는 답변만을 들을 수 있었다.

사회복지서비스 신청제도의 활용현황(사회복지사업법 제2장의2 관련)

- 연도별 사회복지서비스 신청건수 및 직권신청건수(제33조의2 제2항 관련)
- 보호결정건수, 보호결정을 하는 경우 보호유형의 내용과 각 건수, 특히 보호결정중 주거지원 결정건수(제33조의4 관련)
- 보호계획 수립건수, 보호계획 수립한 경우 그 사례 및 내용(제33조의5 관련)
- 보호계획 평가여부(제33조의5)
- 보호방법의 구체적 내용, 현물제공 원칙이 지켜지는지, 어떤 현물이 제공되는지(제33조의7 관련)
- 사회복지서비스이용권의 제공현황과 실태, 관련 지침(제33조의7 관련)

사회복지서비스가 권리로서 인정되고, 권리의 영역에서 살아 움직이기 위해서는 사회복지사

업법이 마련한 사회복지서비스 신청권이 활발하게 작동하여야 하고, 사회복지서비스 실시절차가 실질적으로 구현되어야 한다. 이하에서는 사회복지서비스가 권리로 인정되고, 발전되어야 한다는 관점에서 사회복지사업법의 관련 규정들을 살펴보고, 다른 개별 복지법과의 관계를 검토하며, 사회복지서비스 신청권이 활성화되기 위한 제언을 하고자 한다. 잠자고 있는 사회복지서비스 신청제도가 다시 깨어나, 권리로서 당당히 부활하기를 기대하면서.

2. 사회복지서비스 신청권 도입의 배경

1) 사회복지서비스 - 권리인가, 시혜적 조치인가?

사회복지서비스가 국가의 조치에 따른 반사적 이익에 불과한지, 아니면 국민의 구체적 권리인지 해묵은 논란이 있었다. 사회복지 서비스를 받을 권리(사회복지청구권, 사회복지수급권)를 포함한 사회적 기본권에 관하여 ① 국가의 프로그램(정책 목표 또는 정치적 강령)을 규정하는 것에 불과하다는 견해(프로그램 규정설), ② 법적 권리이기는 하나 추상적 권리에 지나지 않기 때문에 법률로 구체화되기 전까지는 국가에 청구할 수 없다는 견해(추상적 권리설), ③ 구체적 입법이 존재하지 않더라도 완전한 현실적 권리라는 견해(구체적 권리설)로 나뉘어져 있다. 지금은 추상적 권리설과 구체적 권리설이 맞서고 있지만, 구체적 입법 이전에 추상권 권리설은 무기력하고 구체적 권리설은 공허하다.

다만 조치제도 아래에서 사회복지서비스를 신청할 권리가 법적 권리로 인정될 수 있는지는 현실적인 문제이다. 일본의 사례이긴 하지만 법원에서 실제로 문제가 되기도 했다. 시영양로원에 입소하여 4인실에 살던 노인이 ‘4인실은 인간다운 건강하고 문화적인 생활을 할 수 없다’는 이유로 관할 현에 개인실로 입소를 청구한 사건이었다.²⁾ 일본 법원은 “노인복지법 제11조에 의한 조치는 조치의 실시자에게 부과된 의무여서 희망자의 청구에 기한 것은 아니다. 따라서 조치에 따라 노인홈에서 양호를 받는 것은 노인에게 주어진 권리가 아니고 지방공공단체에 조치의무가 있는 것에 의해서 파생되는 반사적 이익에 지나지 않는다”는 취지로 개인실을 요구한 사회복지서비스 신청권을 부정하였다. 이에 대하여 일본의 학설은 “개별 복지법에 신청 절차규정 결여는 신청권 부정의 근거로 될 수 없다”고 주장하였다.

이처럼 복지가 ‘조치’의 테두리에 머물러 있을 때에는 해당 조치를 신청할 권리가 있는지조차도 논란이 되고 있는 것이다. 따라서 사회복지서비스 신청권을 명시적으로 인정하고 있는

2) 동경고판 1992. 11. 30.(사회보장·사회복지관례대계간행위원회판, 사회보장·사회복지관례대계3, 노동순보사, 1996, 334면)

사회복지사업법의 규정은 커다란 의미가 있다고 생각한다.

2) 사회복지서비스 신청권 관련 규정의 도입과 입법취지

2003. 7. 30. 법률 제6960호로 사회복지사업법이 일부 개정되면서 ‘사회복지서비스의 실시’라는 장이 마련되고, 관련한 6개의 조문이 신설되었다. 개정법률은 정부안으로 발의되었으며, 2004년 7월 31일부터 시행되었다. 당시 국회에서 개정법률을 심사한 전문위원의 검토보고서에 서는 관련 규정에 관하여 다음과 같이 평가하고 있다.

“현재 사회복지서비스를 필요로 하는 자가 가정 내에서 어떤 문제가 발생하여 사회복지서비스를 이용하고 싶어도 어디에 가서 어떤 서비스를 받을 수 있는지, 또는 어디에서 정보를 얻을 수 있는지조차 알 수 없으며 각 서비스공급기관에 대하여 개별적 접촉을 하고 있는 실정인 바, 이러한 문제를 해소하고 사회복지서비스를 필요로 하는 자가 하나의 창구에 접수하면 그에게 필요한 다양한 서비스제공에 대한 검토와 계획수립을 통해 연계된 서비스가 제공될 수 있도록 했다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다고 생각합니다. 다만, 일련의 신청 - 욕구조사 - 결정 - 보호계획수립 - 시행에 따라 보호대상자에게 불필요하거나 과도한 대기가 일어나지 않도록 하기 위하여 모든 경우 사회복지협의체의 심의를 거치도록 하는 것보다는 필요한 경우 협의를 거치도록 하고, 신속한 처리원칙을 천명해주는 것도 필요할 것으로 생각합니다.”³⁾

2003년 개정 법률에서는 사회복지서비스 신청절차 이외에도 사회복지사업법 개정 역사에서 중요한 의미를 갖는다고 평가될 개정이 함께 이루어졌다. 첫째, 지역사회복지의 관점을 제시한 것이다. 즉 시설 수용 중심의 사회복지사업에서 벗어나 지역사회 중심의 사회복지사업을 추진하기 위하여 지역사회복지협의체를 설치하고 지역사회복지계획을 수립하여 시행하도록 하였다. 둘째, 재가복지를 강조한 것이다. 사회복지서비스를 필요로 하는 자에게 시설 입소에 우선하여 재가복지서비스를 제공하도록 하였다. 이를 위해 재가복지서비스의 내용을 가정봉사서비스 및 주간·단기보호 서비스로 구체화하고 보호자에 대한 지원을 강화하며, 가정봉사원을 양성하도록 하였다. 2003년 개정 법률안이 어떤 배경과 취지를 가지고 입법되었는지는 당시 전문위원의 검토보고서 중 아래 내용을 보면 잘 알 수 있다.

“최근의 복지서비스 요구의 특징은 보편화·지역화·종합화로 대변될 수 있는 바, 한정된

3) 위와 같은 의견에 따라 정부의 개정원안에서 “보호계획을 수립할 때 지역사회복지협의체의 심의를 거치도록 한 부분”을 지역사회복지협의체의 의견을 듣는 것으로 수정되었다.

요보호계층을 대상으로 하는 시설수용중심의 복지사업은 더 이상 보편적이고 종합적으로 발생 하는 복지서비스수요를 충족시키지 못하며, 더구나 사회통합이라고 하는 사회복지의 궁극적인 목표에도 적합하지 않으므로 이러한 시설복지의 대안으로 지역사회를 중심으로 지역주민 모두를 대상으로 하는 지역복지의 중요성이 대두되고 있는 실정입니다. 한편 복지욕구가 보편화됨에도 불구하고 보건소·동사무소·상담소 등의 공공시설뿐만 아니라 민간시설인 사회복지관·노인복지관·장애인복지관 기타 재가복지시설 및 복지단체 등의 다양한 서비스 전달체계의 단편성으로 말미암아 공공-공공, 공공-민간, 민간-민간시설간 서비스 연계 및 조정이 이루어지지 않아 절대적으로 부족한 복지서비스가 효과적·효율적으로 소비자에게 전달되지 못하고 있는 실정입니다. 현대의 복지서비스 요구는 신체적·경제적·정신적 욕구 등이 다양하게 발생하기 때문에 동일한 대상자에게 여러 서비스 전달체계로부터 서비스가 제공되는 것이 필요하므로 서비스 전달체계간에 연계·조정작업이 이루어진다면 유사한 서비스를 정리하고 일정을 조정하는 등 보다 효과적인 서비스 공급이 가능할 것입니다. 정부가 제출한 개정법률안은 이러한 시대적 변화와 현재의 문제를 인식하여 지역생활권단위에서 주민들의 복지욕구가 발생할 때, 언제 어디서나 즉각적으로 대응할 수 있는 지역복지서비스 전달체계를 구축하고, 다양한 서비스 전달체계간에 효과적인 연계 및 조정방안을 강구함으로써 지역복지서비스 공급의 효율성·효과성을 극대화하고자 했다는 점에서 진일보한 개정조치로 평가할 수 있겠습니다.”

이처럼 개정 사회복지사업법은 사회복지서비스 신청을 권리로 인정하고, 신청 이후의 절차를 자세히 규정하였다. 5단계의 절차규정(사회복지서비스 신청 - 복지요구의 조사 - 보호 결정 - 보호계획 수립 - 보호 실시)과 보호방법에 관한 별개의 규정이 그것이다. 이하에서 개별적으로 살펴본다.

3. 사회복지서비스 신청권과 관련 절차의 구체적 내용

1) 사회복지서비스 신청(제33조의2)

(1) 신청권자 - 당사자, 친족, 그 밖의 관계인

사회복지서비스 신청권자는 ① 사회복지서비스를 필요로 하는 자와 ② 그 친족, ③ 그 밖의 관계인이다. 법은 사회복지서비스를 필요로 하는 당사자를 ‘보호대상자’라고 약칭하고 있다. 당사자 이외에 친족 그 밖의 관계인에게도 신청권을 인정하고 있다. 당초 정부안은 ‘가족’ 그 밖의 관계인이었는데 국회 심사과정에서 ‘친족’으로 바뀌었다. ‘친족’은 민법에서 배우자, 혈족 및

인척으로 그 개념과 범위를 정하고 있다(민법 제767조). 친족도 그 범위가 지나치게 넓지만, ‘그 밖의 관계인’은 과연 누구를 말하는 것인지 불분명하다. 사회복지서비스 제공이 당사자에게 이익이 되는 처분이라는 점에서 신청권자를 광범위하게 정한 듯하다. 그러나 복지담당공무원의 직권신청이 가능한 이상 서비스 신청권자를 지나치게 넓게 인정하는 것은 입법론상 바람직하지 않다고 생각된다.

친족 또는 그 밖의 관계인이 당사자의 동의를 받지 않고, 나아가 당사자가 반대하고 있음에도 사회복지서비스를 신청하였을 때 관할 기관은 보호 결정을 할 수 있을까? 보호 실시 여부와 그 유형을 결정할 때 보호대상자의 의견을 듣도록 하는 규정이 있으나(제33조의4 제2항), 당사자의 동의와 무관하게 보호 결정을 할 수 있는지에 대해 법은 명시적인 언급을 하고 있지 않았다. 그런데 당사자에게 이익이 되는 복지서비스라고 하더라도 당사자의 의사에 반하여 서비스를 제공하는 것은 자기결정의 원리에 반하므로, 당사자가 동의하지 않을 때에는 보호 결정을 할 수 없다고 보는 것이 타당하다고 생각된다. 특히 사회복지시설 입소결과와 같이 당사자의 자유권을 제한할 수 있는 경우에는 당사자의 반대에도 불구하고 친족 기타 관계인의 신청에 따라 보호결정을 내릴 수는 없다고 보아야 할 것이다.

(2) 신청의 상대방 - 기초자치단체장

신청은 관할 시장·군수·구청장에게 한다. 즉 기초자치단체가 관련 절차를 담당한다. 사회복지사업법이 지역사회복지에 관한 규정을 도입하면서 지역사회복지의 기초단위를 기초자치단체로 한 것과 맥락을 함께 한다.⁴⁾ 그런데 이러한 입법태도는 개별 복지법의 태도와는 다른 것이다. 즉 장애인복지법, 노인복지법에서는 사회복지에 관한 각종 조치의 의무자를 보건복지가족부장관과 광역자치단체장, 기초자치단체장으로 하고 있고(장애인복지법 제34조, 노인복지법 제28조), 아동복지법에서는 광역자치단체장과 기초자치단체장으로 하고 있다(아동복지법 제10조). 국민기초생활 보장법의 급여보장기관도 광역자치단체장 및 기초자치단체장이다(국민기초생활 보장법 제19조).

기초자치단체장을 관할기관으로 할 경우 해당 기초자치단체에서 제공할 수 없는 서비스를 당사자가 신청한 경우에 문제가 될 수 있다. 관할기관은 관할지역에서 제공하고 있는 서비스를 기초로 서비스 제공 여부를 판단할 가능성이 높고, 기초자치단체의 역량으로는 다양한 서비스 요구를 감당하기 어려운 경우가 많기 때문이다. 예컨대 농촌지역의 사회복지시설에 거주하는 사람이 도시의 공동생활가정(그룹홈)으로 사회복지서비스 변경신청을 한 경우에 관할 기초자

4) 복지사무전담기구도 시·군·구 또는 읍·면·동에 설치할 수 있도록 하고 있다(사회복지사업법 제14조).

치단체만으로는 그 요구를 해결할 수 없다. 그런데 관할기관을 기초자치단체로 한 것은 기초자치단체가 사회복지의 기본 전달체계를 담당할 뿐만 아니라, 당사자의 편익 관점에서 접근성이 높기 때문인 것이지, 해당 기초자치단체가 제공할 수 있는 서비스만을 제공하라는 것은 결코 아니다. 즉 창구를 기초자치단체로 한 것이지, 해당 기초자치단체가 제공할 수 있는 서비스만을 제공하라는 것은 아니다. 그렇게 보지 않는다면 대도시의 어느 구청에서 관할구역 안에서 제공할 수 없는 서비스라면 비록 옆 구청 관할에서 제공할 수 있는 경우에도 해당 서비스를 당사자에게 제공할 수 없다는 결과가 되는 것이다. 그러므로 관할 기초자치단체장은 필요한 경우 광역자치단체 또는 보건복지가족부와 협의하여 자신의 관할 구역 뿐만 아니라 다른 관할 구역에서 제공되는 서비스가 필요한 경우에 해당 서비스를 제공할 수 있도록 조정하고 연계할 의무가 있다고 생각된다. 사회복지사업법이 광역자치단체에 사회복지위원회를 두고(제7조), 기초자치단체의 지역사회 복지계획을 종합·조정하여 광역자치단체의 지역사회복지계획을 수립·시행하도록 한 것(제15조의3 제2항), 보건복지가족부 장관 또는 시·도지사가 지역사회계획의 내용에 대하여 조정을 권고할 수 있도록 한 것(제15조의3)도 같은 맥락이라고 생각된다.

사회복지사업법 개정 당시 국회 전문위원 심사보고서에서도 “하나의 창구에 접수하면 그에게 필요한 다양한 서비스제공에 대한 검토와 계획수립을 통해 연계된 서비스가 제공될 수 있도록 했다”는 언급이 있다. 나아가 심사보고서에 의하면 “주민들의 복지욕구가 발생할 때, 언제 어디서나 즉각적으로 대응할 수 있는 지역복지서비스 전달체계를 구축하고, 다양한 서비스 전달체계간에 효과적인 연계 및 조정방안을 강구함으로써 지역복지서비스 공급의 효율성·효과성을 극대화하고자 했다”는 것이 개정 법률의 취지인 것이다.

여기에서 ‘관할’은 어떤 기준으로 결정되는지 법령에서는 아무런 언급이 없다. 다만 제33조의2 제2항은 직권신청에 관하여 규정하면서 관할지역 안에 ‘거주’하는 보호대상자를 직권신청의 대상으로 정하고 있는 점, 사회복지사업법이 지역사회복지를 기초로 하고 있고 여기에서 지역이란 거주를 전제로 하고 있는 점 등에 의할 때 관할이란 거주지 관할을 의미한다고 판단된다. 다만 시설에 거주하는 경우 시설을 관할하는 기관이 거주와는 관계없이 관할 기관이라고 보는 것이 타당할 것이다. 왜냐하면 해당 시설에 관한 각종 복지서비스는 해당 시설을 관할하는 기관이 제공하고 있기 때문이다.

(3) 신청의 내용 - 필요한 사회복지서비스

신청권자는 관할 기관에 사회복지서비스의 제공을 신청할 수 있다. 사회복지사업법에서는 사회복지서비스의 제공을 “보호”라고 약칭하고 있다. 법 제2조 정의규정에서는 사회복지서비

스를 “국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 상담·재활·직업소개 및 지도, 사회복지시설의 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 제도적으로 지원하는 것”이라고 정의하고 있다(사회보장기본법도 같다). 이처럼 정의규정에서는 사회복지서비스의 예로 ① 상담, ② 재활, ③ 직업소개 및 지도, ④ 사회복지시설 이용을 들고 있다.

사회복지사업법 시행규칙 별지로 마련된 ‘사회복지서비스 신청서’에는 당사자가 신청할 수 있는 필요서비스로 ① 생활비 지원, ② 의료·재활 서비스, ③ 주거지원, ④ 취업지원, ⑤ 상담·후원서비스, ⑥ 시설이용·입소, ⑦ 기타를 들고 있다(중복 표시 가능).

한편 사회복지서비스는 현물로 제공되는 것을 원칙으로 하고, 사회복지서비스 이용권을 지급하여 제공받을 수도 있다(제33조의7). 그런데 사회복지사업법 시행규칙에서는 사회복지서비스 이용권으로 이용할 수 있는 사회복지서비스로 ① 개인과 가정 돌봄 지원, ② 활동의 보조, ③ 가사 또는 간병서비스, ④ 신체적·정신적 건강의 향상을 목적으로 하는 사회복지서비스, ⑤ 그 밖에 보건복지가족부 장관이 정하는 사회복지서비스를 들고 있다.

위 규정들이 열거하고 있는 서비스, 그 밖에 사회복지사업법 및 개별 복지법이 규정하고 있는 각종 서비스는 사회복지서비스 신청의 대상이 될 수 있다. 특히 중요한 것은 사회복지사업법 제41조의2에서 “기초자치단체의 장이 제33조의5에 의한 보호대상자별 보호계획에 따라 보호대상자에게 사회복지서비스를 제공하는 경우 시설에의 입소에 우선하여 재가복지서비스를 제공하도록 하여야 한다”고 규정하고 있는 부분이다. 이 규정에서는 재가복지서비스의 내용을 다음과 같이 규정하고 있다. 따라서 재가복지서비스도 당연히 신청의 대상이 될 수 있다.

1. 가정봉사서비스 : 가사 및 개인활동을 지원하거나 정서활동을 지원하는 서비스
2. 주간·단기보호서비스 : 주간·단기보호시설에서 급식 및 치료 등 일상생활의 편의를 낮 동안 또는 단기간동안 제공하거나 가족에 대한 교육 및 상담을 지원하는 서비스

(4) 신청절차 및 사회복지서비스 변경신청

사회복지서비스 신청은 사회복지사업법 시행규칙 별지 제14호의2 서식에 의한 사회복지서비스 제공신청서에 관련 서류를 첨부하여 시장·군수·구청장에게 제출하는 방법으로 한다(첨부자료 1). 첨부할 서류는 “보건복지가족부장관이 정하는 바에 따라 보호대상자의 부양관계, 소득·재산상태 및 건강상태를 확인할 수 있는 서류”를 말한다(예컨대, 소득·재산을 확인할 수 있는 전·월세 계약서, 건강상태를 확인할 수 있는 건강진단서 및 검진서 등).

신청서는 첫째, 보호대상자의 인적사항 및 가족사항을 기재하는 부분과 둘째, 주요 문제 및 욕구를 기재하는 부분, 셋째, 필요서비스를 기재하는 부분으로 구성되어 있다. 필요서비스는 앞에서 본 바와 같고, 주요 문제 및 욕구는 필요서비스에 대응하여 ① 생계·경제적 문제, ② 장애·질병·의료 문제, ③ 주거 문제, ④ 가족·사회관계 문제, ⑤ 기타로 나누어 표시하도록 하고 있다(중복 표시 가능).

사회복지서비스 제공을 받고 있는 자가 서비스의 내용을 변경하여 받고자 하는 때에도 앞서 본 서식에 같은 서류를 첨부하여 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다. 변경신청권이 인정되므로 이미 어떤 서비스를 받고 있는 자가 다른 서비스를 받고자 희망할 때에는 변경신청을 하면 된다. 예컨대 사회복지시설에 입소한 자가 시설에서 벗어나 지역사회에서 자립생활을 희망한다면 자립생활에 필요한 주거지원, 생활비 지원 등을 신청할 수 있다.

(5) 직권신청

사회복지사업법은 ‘당사자 및 관계자에 의한 신청’뿐만 아니라 ‘직권신청’이라는 제도를 마련하고 있다. 즉 시·군·구 복지담당공무원은 이 법에 의한 보호대상자가 누락되지 않도록 관할 지역 안에 거주하는 보호대상자의 보호를 직권으로 신청할 수 있다. 다만 이 경우 보호대상자의 동의를 얻어야 하며, 동의를 얻은 경우에는 보호대상자가 신청한 것으로 본다.

당사자의 신청에 따라 복지서비스를 제공하는 것을 넘어서서, 복지담당공무원이 복지서비스가 필요한 사람에게 적극적으로 복지서비스를 제공하기 위하여 직권신청이라는 규정을 마련한 것이다. 앞서 본 것처럼 복지의 권리화는 자기결정권에 기초한 것이므로, 직권신청은 당연히 당사자의 동의를 전제로 한다. 또한 당사자가 동의한 때에 당사자가 신청한 것으로 의제되기 때문에 당사자의 자기결정권을 침해하는 것은 아니라고 생각된다. 사회복지서비스를 필요로 하지만 스스로 신청할 수 있다는 것을 모르거나 여러 사정으로 복지서비스 신청을 하지 못한 사람을 위한 국가의 배려인 셈이다.

이 규정은 복지서비스가 국가의 조치로 일방적으로 베풀어지는 것이 아니라 당사자의 신청에 기초한 권리라는 것을 전제로 하는 규정이다. 즉 조치제도의 관점에서는 국가가 복지조치를 취하면 그만이므로 굳이 ‘직권신청’ 또는 ‘당사자 신청의 의제’라는 개념을 만들 필요가 없다. 오랜 조치제도의 관행과 역사 때문에 복지서비스를 권리로 인식하지 못하는 당사자에게 복지서비스 신청제도가 있다는 것을 널리 알릴 필요가 있으며, 직권신청이 그 방법이 될 수 있다고 본다. 그러나 현실에서 직권신청이 얼마나 이루어지고 있는지 전혀 알려지고 있지 않다.

2) 복지요구의 조사(제33조의3)

(1) 복지요구 조사의 대상

사회복지서비스 신청이 있는 경우 시장·군수·구청장은 복지담당공무원으로 하여금 신청인의 복지 요구를 구체적으로 조사하게 한다. 다만 복지요구 조사를 위하여 광범위한 개인정보를 이용하거나 취득하게 되므로 복지요구를 조사할 경우를 한정할 필요가 있다. 이에 상응, 그 밖에 보건복지가족부령으로 정하는 사유에 해당하는 경우에는 조사를 못하게 하였다. 이 부분은 2009년 6월 9일 사회복지사업법 개정시 신설되었다(2009년 12월 1일 시행). 아래 사항이 복지요구의 조사 대상이다.

1. 신청인의 복지요구와 관련된 사항이나 그 밖에 신청인에게 필요하다고 인정되는 사회복지서비스 및 보건의료서비스에 관한 사항
2. 보호대상자 및 그 부양의무자(국민기초생활보장법에 의한 부양의무자를 말한다)의 소득·재산·근로능력 및 취업상태에 관한 사항
3. 보호대상자 및 그 부양의무자에 대한 개별 복지법에 따라 실시되는 급여, 사회복지서비스 및 보건의료서비스 중 보건복지가족부령으로 정하는 수혜 이력에 관한 사항
4. 그 밖에 보호실시 여부를 결정하기 위하여 필요하다고 인정하는 사항

(2) 복지 요구 조사의 절차와 방법

시장·군수·구청장은 사회복지서비스 신청을 받거나, 직권신청의 동의를 받은 때 복지요구 조사절차에 따라 조사하거나 제공받는 자료 또는 정보에 관하여 보호대상자에게 ① 법적 근거, 이용 목적 및 범위, ② 이용방법, ③ 보유기간 및 파기 방법을 고지하여야 한다(이 규정도 2009년 6월 9일 개정에서 신설되었다). 프라이버시 및 개인정보 보호를 위한 배려로써 도입된 규정이다.

시장·군수·구청장은 이러한 조사를 위해 신청인 또는 보호대상자와 그 부양의무자에게 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다(제33조의3 제2항). 조사 및 정보의 제공에 필요한 사항은 국민기초생활 보장법 제22조 제3항, 제5항부터 제8항까지 및 제23조를 준용한다(제33조의3 제3항). 국민기초생활 보장법의 조항들은 급여신청이 있을 때 급여 결정 및 실시에 필요한 사항을 조사 또는 확인조사하는 것에 관한 규정들이다.⁵⁾

5) 제22조 (신청에 의한 조사) ①시장·군수·구청장은 제21조의 규정에 의한 급여신청이 있는 경우에는 사회복지전담공무원으로 하여금 급여의 결정 및 실시등에 필요한 다음 각호의 사항을 조사하게 하거나 수급

보건복지가족부장관 또는 지방자치단체의 장이 복지요구 조사를 실시하기 위하여 금융·국세·지방세·토지·건물·건강보험·국민연금·고용보험·산재보험·출입국·병무·보훈급여·교정·가족관계증명 등 대통령령으로 정하는 관련 전산망 또는 자료를 이용하고자 할 경우에는 관계 기관의 장에게 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 관계 기관의 장은 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다(제33조의3 제4항). 이 규정과 앞의 규정도 2009년 6월 9일 개정에서 신설되었다.

권자에게 보장기관이 지정하는 의료기관에서 검진을 받게 할 수 있다.

1. 부양의무자의 유무 및 부양능력등 부양의무자와 관련된 사항
 2. 수급권자 및 부양의무자의 소득·재산에 관한 사항
 3. 수급권자의 근로능력·취업상태·자활욕구등 자활지원계획수립에 필요한 사항
 4. 기타 수급권자의 건강상태·가구특성등 생활실태에 관한 사항
- ② 시장·군수·구청장은 제1항의 규정에 의하여 신청한 수급권자 또는 그 부양의무자의 소득·재산 및 건강상태등을 확인하기 위하여 필요한 자료의 확보가 곤란한 경우 보건복지가족부령이 정하는 바에 따라 수급권자 또는 부양의무자에게 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다. <개정 2008.2.29>
- ③ 시장·군수·구청장은 급여의 결정 또는 실시등을 위하여 필요한 경우에는 제1항 각호의 조사를 관계 기관에 위촉하거나 수급권자 또는 그 부양의무자의 고용주 기타 관계인에게 이에 관한 자료의 제출을 요청할 수 있다.
- ④ 보장기관이 제1항 각호의 조사를 실시하기 위하여 금융·국세·지방세·토지·건물·건강보험·국민연금·고용보험·출입국·병무·교정 등 관련 전산망 또는 자료를 이용하고자 할 경우에는 관계기관의 장에게 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 관계기관의 장은 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다. <개정 2007.10.17>
- ⑤ 제1항의 규정에 의하여 조사를 실시하는 사회복지전담공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 휴대하고 이를 관계인에게 제시하여야 한다.
- ⑥ 보장기관의 공무원 또는 공무원이었던 자는 제1항 내지 제4항의 규정에 의하여 얻은 정보와 자료를 이 법이 정한 보장목적외에 다른 용도로 사용하거나 다른 사람 또는 기관에 제공하여서는 아니된다.
- ⑦ 보장기관은 제1항 내지 제4항의 규정에 의한 조사결과를 대상으로 작성·비치하여야 하며 조사에 관하여 기타 필요한 사항은 보건복지가족부장관이 정한다. 다만, 전산정보처리조직에 의하여 관리되는 경우에는 전산화일로 대체할 수 있다. <개정 2008.2.29>
- ⑧ 보장기관은 수급권자 또는 부양의무자가 제1항 및 제2항에 따른 조사 또는 자료제출요구를 2회 이상 거부·방해 또는 기피하거나 검진지시에 따르지 아니한 때에는 급여신청을 각하할 수 있다. 이 경우 제29조제2항의 규정을 준용한다. <개정 2007.10.17>

제23조 (확인조사) ①시장·군수·구청장은 수급자 및 수급자에 대한 급여의 적정성을 확인하기 위하여 매년 연간조사계획을 수립하고 관할구역안의 수급자를 대상으로 제22조제1항 각호의 사항을 매년 1회 이상 정기적으로 조사를 실시하여야 하며, 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 보장기관이 지정하는 의료기관에서 검진을 받게 할 수 있다. 다만, 보건복지가족부장관이 정하는 사항은 분기마다 조사를 실시하여야 한다. <개정 2008.2.29>

- ② 수급자의 자료제출, 조사의 위촉, 관련전산망의 이용등 기타 확인조사를 위하여 필요한 사항에 관하여는 제22조제2항 내지 제7항의 규정을 준용한다.
- ③ 보장기관은 수급자 또는 부양의무자가 제1항에 따른 조사나 제2항에 따라 준용되는 제22조제2항에 따른 자료제출요구를 2회 이상 거부·방해 또는 기피하거나 검진지시에 따르지 아니한 때에는 수급자의 급여결정을 취소하거나 급여를 정지 또는 중지할 수 있다. 이 경우 제29조제2항의 규정을 준용한다. <개정 2007.10.17>

3) 보호의 실시 및 그 유형 결정(제33조의4)

(1) 결정 절차(의견 청취 - 결정 - 통지)

시장·군수·구청장은 복지요구 조사를 한 뒤 보호의 실시 여부와 그 유형을 결정하여야 한다. 결정에 앞서서 보호대상자 및 그 친족, 복지담당공무원 및 지역안의 사회복지·보건의료사업관련 기관·단체의 의견을 들을 수 있다. 이렇게 시장·군수·구청장은 보호의 실시 여부와 그 유형을 결정한 때에는 서면 또는 전자문서로 신청인에게 통지하여야 한다. 이러한 통지는 신청일로부터 20일 이내에 하여야 하나, 조사 등에 시일을 요하는 특별한 사유가 있는 경우에는 그 사유를 명시하여 30일 이내에 할 수 있다(사회복지사업법 시행규칙 제19조의2 제2항). 보호의 유형이 구체적으로 무엇인지 법령에는 언급이 없다. 공시된 보건복지가족부의 고시 기타 행정규칙에서도 보호의 유형에 관하여 정하고 있는 것은 확인되지 않는다.

(2) 결정의 법적 성격과 권리구제

보호의 실시 및 그 유형에 관한 결정은 법률상 행정처분에 해당한다. 따라서 행정소송, 특히 항고소송을 통하여 다툴 수 있다. ① 당사자가 신청한 사회복지서비스를 제공하지 않기로 하는 결정(즉 보호를 실시하지 않기로 하는 결정)이 대표적인 것이나, ② 당사자가 신청한 서비스가 아닌 다른 서비스를 제공하기로 하는 결정, ③ 당사자가 신청한 서비스를 불충분하게 제공하기로 하는 결정에 대하여도 행정소송을 통하여 다툴 수 있다. 이러한 행정소송에 대하여 사회복지서비스 제공을 반사적 이익으로 보아 권리의 부존재라는 근거를 들어 '각하'할 수 없다. 사회복지사업법이 신청권을 인정하고 있기 때문이다. 다만 행정청의 보호 실시 및 유형 결정을 재량행위로 볼 것인지, 재량행위라면 자유재량행위라고 볼 것인지 논란의 여지가 있다. 만일 자유재량행위라고 보더라도 행정청의 결정이 재량권을 일탈하였거나 남용하였다고 인정될 때에는 취소를 면할 수 없을 것이다.

위법한 결정으로 인하여 손해를 입은 경우에는 국가배상법에 따라 손해배상청구를 하는 것도 가능할 것이다. 일본에서는 신청인이 입소를 신청한 보육소 입소를 거부하고 다른 보육소에 입소 조치한 것에 대하여 손해배상책임을 인정한 사례가 있다(동화보육소 사건).⁶⁾

4) 보호대상자별 보호계획 작성(제33조의5)

(1) 보호계획의 작성

6) 사회복지장관례, 계간사회보장연구 35권2호, 1999, 224면

시장·군수·구청장이 보호대상자에 대하여 ‘보호의 실시’를 결정한 때에는 다음 각호의 사항이 포함된 보호대상자별 보호계획을 작성하여야 한다. 보호대상자별 보호계획을 작성하는 때에는 보호대상자의 경제상황, 가정상황 및 건강상황을 종합적으로 고려하여 사회복지 및 보건의료서비스가 제공될 수 있도록 하여야 한다(시행규칙 제19조의3).

1. 사회복지서비스 및 보건의료서비스의 유형·방법·수량 및 제공기간
2. 제1호에 따른 서비스를 제공할 기관 또는 단체
3. 같은 보호대상자에 대하여 제1호에 따른 서비스를 제공하여야 할 기관 또는 단체가 2 이상인 경우는 기관 또는 단체 간의 연계방법

보호대상자별 보호계획은 시행규칙 별지 제14호의3 서식으로 마련되어 있다(첨부자료 2). 보호계획 서식을 보면, 보호대상자의 제시된 문제(욕구), 담당자 의견, 현재 수급 중인 서비스, 필요서비스를 정리한 뒤, 서비스계획을 단기계획(6개월 미만)과 장기계획(6개월 이상)을 장단기 목표와 함께 세우도록 하였다.

(2) 개별화된 보호계획의 의의

이러한 보호대상자별 보호계획은 사회복지서비스를 필요로 하는 당사자 개인에게 ‘개별화된 사회복지서비스’를 제공할 것을 요구하고 있다는 점에서 커다란 의의가 있다. 그 동안의 복지서비스는 획일적이고 친편일률적이며, 개인의 상황과 욕구를 개별적으로 고려하지 않은 문제가 있었다. 특히 시설 입소 중심의 복지서비스 정책에서는 개인의 권리와 욕구가 배려될 여지가 없었다. 그런데 개인의 경제상황, 가정상황 및 건강상황을 종합적으로 고려하고, 개인의 제시된 욕구를 조사한 뒤 개별화된 복지서비스를 장기와 단기를 나누어 계획한 후 실시하는 것은 커다란 전진이 아닐 수 없다.

(3) 보호계획 작성 전후의 절차

보호계획을 결정하기에 앞서서 필요한 경우 지역사회복지협의체의 의견을 들어야 한다. 개정안의 원안에서는 ‘지역사회복지협의체의 심의를 거쳐’라고 되어 있는 것을 국회 심의과정에서 ‘필요한 경우 지역사회복지협의체의 의견을 들어’로 수정되었다. 지역사회복지협의체의 심의를 반드시 거치게 하면 불필요한 지연이 생길 수 있다는 의견 때문이었다. 또한 보호계획을 작성할 때에는 보호대상자 또는 그 친족의 의견을 참작하여야 한다.

보호계획을 작성한 뒤에는 보호대상자의 사회복지서비스 실시결과를 정기적으로 평가하고,

필요한 경우 보호대상자별 보호계획을 변경할 수 있다. 보호계획에 따라 복지서비스가 제공되고 있는지, 당사자의 욕구를 충족하고 있는지, 당초 세운 목표를 달성하였는지 등을 정기적으로 평가하고 점검하여야 할 의무가 관할 기관에 부여되고 있는 것이다.

(4) 보호계획에 대한 권리구제

작성된 보호계획이 당사자의 욕구를 반영하지 못하고 있거나 당사자가 신청한 것과 다른 내용일 때 이를 소송을 다룰 수 있는지 문제로 된다. 법률상으로 보면 보호계획을 처분으로 볼 수 있는지의 문제이다(보호계획의 처분성). 그런데 보호계획은 보호 실시 및 유형결정을 구체화한 것으로 구체적인 보호 실시의 기준이 되는 것이다. 따라서 단순한 청사진이라고는 볼 수 없고 당사자의 권리와 법률상의 이익을 개별적, 구체적으로 규제하는 효과를 가져오는 것이므로, 처분성이 인정된다고 판단된다. 따라서 보호계획에 대해서도 항고소송을 통하여 다룰 수 있다고 생각된다. 다만 보호계획이 그 전단계인 보호 실시 및 유형 결정을 구체화한 것에 불과하여 새로운 처분이라고 볼 수 없는 경우에는 보호 실시 및 유형 결정 자체를 다투면 될 것이다.

5) 보호의 실시와 그 방법(제33조의6, 7)

(1) 보호의 실시와 방법

시장·군수·구청장은 작성된 보호대상자별 보호계획에 따라 보호를 실시하여야 한다. 보호의 실시가 긴급을 요하는 등 보건복지가족부장관이 인정하는 경우 신청, 복지요구 조사, 보호 결정, 보호계획 작성, 보호의 실시라는 절차의 일부를 생략할 수 있다.

보호대상자에 대한 보호는 현물로 제공함을 원칙으로 한다. 한편 시장·군수·구청장은 국가 또는 지방자치단체외의 자로 하여금 보호를 실시하게 하는 경우에는 보호대상자에게 사회복지서비스이용권을 지급하여 국가 또는 지방자치단체외의 자로부터 그 이용권으로 서비스를 받게 할 수 있다.

(2) 사회복지서비스 이용권

보건복지가족부장관은 보호대상자의 복지요구, 소득·재산 상태 등을 고려하여 사회복지서비스 이용권 지급대상에 대한 기준을 정하고, 시장·군수·구청장은 보건복지가족부장관이 정한 기준에 따라 예산의 범위 내에서 이용권 지급대상자를 결정한다. 이용권으로 이용할 수 있는 사회복지서비스의 유형은 개인과 가정의 돌봄 지원, 활동의 보조, 가사 또는 간병서비스, 신체적·정신적 건강의 향상을 목적으로 하는 사회복지서비스와 그 밖에 보건복지가족부장관

이 정하는 사회복지서비스이다.

보건복지가족부장관, 시·도지사, 시장·군수·구청장은 사회복지서비스를 제공하는 기관 또는 단체 중 보건복지가족부장관이 정하는 기준을 갖춘 자를 이용권을 받고 보호를 실시하는 기관 또는 단체(‘보호실시기관’)로 선정하고 이를 공고하여야 한다. 시장·군수·구청장은 보호대상자 중 보호실시기관을 이용하게 하는 것이 보호에 적합하다고 인정되는 자에게 이용권을 지급하고 이용권의 가격, 사용기한, 이용이 가능한 보호실시기관 등에 관한 정보를 제공하여야 한다. 보호실시기관의 운영자는 이용권을 제출한 보호대상자에 대하여 이용권의 범위에서 보호를 실시하고 이에 따른 비용을 시장·군수·구청장에게 청구하여야 한다. 시장·군수·구청장은 보호실시비용의 지급과 정산 등에 관한 업무를 보건복지가족부장관이 정하는 전문기관이나 단체로 하여금 수행하게 할 수 있다. 이 경우 시장·군수·구청장은 당해 전문기관이나 단체에 미리 보호실시비용을 예탁하여야 한다.

이용자의 선택권을 강화하고 공급자의 경쟁을 통해 복지서비스의 질을 높이기 위하여 도입된 이른바 ‘바우처’ 제도이다. 아직 바우처 제도는 법령의 진전만큼 구체적 현실에서는 이용정도가 높지 않은 듯하다. 본고의 주된 검토대상은 아니지만, 이용권 제도는 당사자의 선택권과 복지의 권리화를 강화할 수 있다는 점에서 활성화될 필요성이 높다.

4. 관련 법률과의 관계

사회복지사업법상 사회복지서비스 신청권의 입법적 위치를 파악하기 위해서는 헌법과 사회보장부문의 기본법인 사회보장기본법의 관련 규정을 살펴볼 필요가 있고, 나아가 사회복지서비스에 관한 개별법과의 관계도 검토할 필요가 있다.

1) 헌법과 사회보장기본법 - 사회보장수급권, 사회보장급여청구권의 인정

헌법 제34조에 따르면 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가지며, 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다. 학설은 헌법 제34조에 의거하여 사회보장수급권이 국민의 기본권으로 인정된다고 본다. 사회보장수급권 중 하나가 사회복지수급권이다.

사회보장부문에 관한 기본법인 사회보장기본법에서는 사회보장을 받을 권리(사회보장수급권)를 규정하고 있다(사회보장기본법 제2장). 즉 모든 국민은 사회보장에 관한 관계 법령에서 정하는 바에 따라 사회보장급여를 받을 권리(‘사회보장수급권’)를 가진다(제9조). 한편 사회보장급여를 받으려는 자는 관계 법령에서 정하는 바에 따라 국가나 지방자치단체에 신청하여야

한다(제11조). 사회보장의 내용 중에는 사회복지서비스가 포함되어 있다(제3조). 사회복지서비스 신청권, 나아가 사회복지서비스를 받을 권리는 사회보장기본법에 의해서도 보장되고 있는 것이다. 다만 사회보장기본법은 사회적 기본권이 구체적 권리라는 전제하에 관계 법령이 정하는 바에 따라 권리를 가지고, 관계 법령이 정하는 바에 따라 신청하도록 하고 있음에 유의하여야 한다(개별적 법률유보).

2) 개별 복지법의 태도 - 여전한 조치제도

사회보장기본법과 사회복지사업법이 사회복지서비스를 권리로 인정하고 있는 것에 반하여, 개별 복지법은 여전히 조치제도의 틀에서 벗어나지 못하고 있다. 장애인복지법에서 복지서비스에 관하여 규율하고 있는 제3장의 제목은 ‘복지조치’이고, 제34조는 복지서비스 제공을 조치의 일환으로 규정하고 있다. 즉 보건복지부장관 등 장애인복지 실시기관은 장애인에 대한 검진 및 재활상담을 하고, 필요하다고 인정되면 의사와 보건지도, 장애인복지시설에서 주거편의, 상담, 치료, 훈련 등의 필요한 서비스를 받도록 하는 ‘조치’를 하여야 한다. 노인복지법 제3장도 보건복지조치라는 제목이며, 제28조에서 상담, 입소 등의 조치를 취할 의무를 부과하고 있다. 아동복지법 제10조도 보호조치라는 제목으로 복지서비스 제공에 관하여 규율하고 있다.

이처럼 개별 복지법은 비록 사회복지 ‘서비스’라는 개념을 받아들이고 있지만, 보호‘조치’라는 개념을 여전히 우위에 두고 있다. 즉 복지서비스 제공을 당사자의 권리에 기초한 것으로 규율하지 못하고, 국가의 조치로서 규율하고 있는 것이다.

그러나 사회복지사업법은 사회복지사업의 내용과 절차에 관해서는 일반법의 역할을 하는 것이기 때문에 사회복지서비스 신청권 및 관련 절차에 관한 규정들은 장애인복지, 아동복지, 노인복지 등 개별 복지서비스 영역에서도 당연히 적용된다. 다만 일반법과 개별법이 보다 통일적으로 기능하기 위해서는 개별법에서도 복지서비스를 권리의 내념으로 통일적으로 규율하는 것이 바람직하다.

5. 결 론

1) 사회복지서비스 신청권의 의의와 한계

사회복지사업법의 사회복지서비스 신청권 규정은 사회복지서비스를 권리의 영역으로 한 걸

음 발전시킨 규정이다. 국가의 시혜적 조치라는 틀 안에 갇혀 있던 사회복지서비스를 이용자의 당연한 권리로서 인정한 것이다(사회복지서비스 신청권). 더욱이 이용자의 욕구를 존중하여 사회복지서비스를 제공하도록 하며, 이용자의 개별적인 상황과 욕구에 기초하여 개별화된 계획을 세우도록 한 것은 매우 중요한 의미를 가진다. 이 과정에서 당사자와 친족, 관련 전문가의 의견을 듣도록 한 것이나, 결과를 통지하게 하고, 과정에서 취득하는 정보의 이용기간 등을 미리 고지하도록 하여 절차적 권리를 강화했다. 나아가 사회복지서비스를 제공할 때에는 돈이나 시설입소가 아닌 현물제공을 원칙으로 하고, 바우처를 통해 이용자의 선택권을 강화하도록 했다.

그러나 사회복지사업법은 여전히 보호주의, 조치제도의 잔재에서 벗어나지 못한 한계를 가지고 있다. ‘조치제도’와 ‘권리’의 기묘한 동거라고나 할까? 우선 사회복지서비스 제공을 여전히 국가의 ‘보호’로 보고 있다. 사회복지서비스를 이용하는 사람은 보호를 받는 ‘객체’이고 ‘대상자’이며, 권리에 따른 완전한 주체가 되지 못하고 있다. 보호주의의 결과이다. 사회복지서비스가 당사자의 신청에 터잡아 이루어지긴 하지만 지방자치단체장의 보호결정이라는 행정처분을 통하여 결국 행하여진다는 것은 조치제도의 잔영이다. 이러한 보호결정은 ‘조치’에 다름 아니기 때문이다. 당사자의 청구권이 인정되지만 결국 국가의 조치를 통하여 복지서비스가 이루어지는 것이다.

2) 제언

첫째, 사회복지서비스가 권리로서 인정되고, 권리의 영역에서 살아 움직이기 위해서는 사회복지사업법이 마련한 사회복지서비스 신청권이 우선 활발하게 행사될 필요가 있다. 이를 위해서는 사회복지서비스 신청제도가 널리 홍보되어야 하고, 무엇보다 복지서비스는 시혜가 아닌 권리라는 인식이 확산되어야 한다. 직권신청을 통해서라도 신청권 발동이 활성화될 필요가 있다.

둘째, 사회복지서비스 실시절차가 실질적으로 구현되어야 한다. 당사자의 욕구를 자세히 조사하고, 당사자와 친족·전문가의 의견을 청취하여 필요한 서비스의 내용과 유형을 정하며, 개별적인 상황과 욕구에 맞는 개별화된 계획을 세워 서비스를 제공하여야 한다. 나아가 이를 정기적으로 점검하여 부족한 점이 있는지 살펴야 한다. 이는 법이 정해놓은 절차이다. 창고에 깊이 처박혀 있는 이 규정들을 꺼내서 활발하게 활용하여야 한다. 그 과정에서 부당한 결정이 이루어지거나 불충분한 보호계획이 작성되었을 때 행정소송 등 권리구체절차를 적극적으로 진

행하여야 한다. 이러한 쟁송절차에서 법원의 사법적극주의가 발동된다면 사회복지의 권리화는 더욱 실질화될 것이다.

셋째, 당사자의 선택권을 높이는 방향으로 이 제도가 운용되어야 한다. 무엇보다 당사자가 이용할 수 있는 복지서비스에 대한 정보제공이 원활하게 이루어져야 하고, 그에 관한 설명과 홍보, 안내 시스템이 체계적으로 구축되어야 한다. 당사자의 선택권을 강화하기 위하여 바우처 제도가 도입되었으나 이를 활성화하기 위해서는 여러 가지 상황개선이 필요하다.

넷째, 국가의 일방적 조치로 서비스 제공을 결정하는 방식이 아니라 당사자의 선택에 따라 서비스 제공이 이루어지는 방식이 적극적으로 도입되어야 한다. 예컨대 서비스 계약제도가 그 하나의 예이다. 일본의 경우 이미 조치제도를 완전히 폐지하고 복지서비스 이용계약 제도를 도입한 바 있다. 즉 정보제공 - 당사자의 복지서비스 이용신청 - 설명의무 - 이용계약 - 서면 교부의 단계를 거쳐 복지서비스는 제공된다.

다섯째, 효율적인 권리보호 및 옹호시스템이 마련될 필요가 있다. 이를 위해 미국과 다른 선진국이 가지고 있는 P&A(Protect & Advocacy) 시스템을 우리나라에 도입하는 것이 바람직하다.⁷⁾ 이와 관련하여 노인복지법, 아동복지법에 의하여 설치된 노인보호전문기관, 아동보호전문기관의 예를 참고할 수 있다. 개인적으로는 사회복지사업법이나 사회복지장기본법에 P&A(권리옹호기관)를 두는 것을 고려하여야 한다고 생각한다. 노인보호전문기관, 아동보호전문기관과 같이 긴급전화를 설치하고, 조사권을 부여하며, 긴급조치권을 인정할 뿐만 아니라, 나아가 P&A가 사회적 약자를 위하여 원고가 되어 단체소송을 제기할 수 있도록 하는 것도 바람직할 것이다(소비자보호법의 단체소송 참고). 또한 P&A는 위와 같은 활동 이외에도 각종 상담과 교육, 정보제공을 서비스로 제공하는 기관이 되어야 한다.

7) 사회적 약자의 권리옹호기관으로 국가인권위원회가 있다. 그런데 국가인권위원회는 모든 인권문제를 다루는 기관이며 국가기관이다. 더욱이 서울 중심으로 조직되어 있고, 부산, 광주, 대구에 인권사무소를 두고 있지만 그나마도 조직축소의 논란 속에 있다. 그런데 사회적 약자의 보호 및 인권옹호의 실효성을 높이기 위해서 P&A 기관은 보호대상자와 접근이 용이할 수 있도록 지방화, 소규모화할 필요성이 있다. 나아가 미국 P&A 기관처럼 '민간조직'(인권단체)의 역동성과 자발성, 서비스 마인드와 '행정기관'의 권한과 책임이라는 장점이 결합된 조직이 권리보호를 위해 훨씬 능률적일 수 있다. 즉 권리옹호기관은 반관반민기구로 만들어 자발성과 책임성을 조화시키는 것이 바람직하다고 생각된다. 이럴 경우 국가인권위원회와는 역할분담에 따른 조화관계를 가진 P&A 프로그램과 기관이 될 수 있다고 본다.

[참고자료 1] [별지 제14호의2서식] <개정 2008.11.5>

(앞쪽)

사회복지서비스							<input type="checkbox"/> 제공 <input type="checkbox"/> 변경		신청서		처리기간	
											20일 이내	
보호 대상자	성명		주민등록번호			세대주와의 관계						
	주소	(전화 :)										
가족사항	본인과의 관계	성명	주민등록번호	동거여부 및 미동거사유	학력	건강상태 (장애·질병)	직업	월 소득	비고			
주요문제 및 욕구 (중복표시 가능)	<input type="checkbox"/> 1. 생계·경제적 문제 <input type="checkbox"/> 3. 주거 문제 <input type="checkbox"/> 5. 기타(또는 세부사항 기재) :					<input type="checkbox"/> 2. 장애·질병·의료 문제 <input type="checkbox"/> 4. 가족·사회관계문제						
필요서비스 (중복 표시가능)	<input type="checkbox"/> 1. 생활비 지원		<input type="checkbox"/> 2. 의료·재활서비스		<input type="checkbox"/> 3. 주거지원		<input type="checkbox"/> 4. 취업지원 <input type="checkbox"/> 5. 상담·후원서비스 <input type="checkbox"/> 6. 시설이용·입소 <input type="checkbox"/> 7. 기타(또는 세부사항 기재) :					
「사회복지사업법」 제33조의2 및 같은 법 시행규칙 제19조의2에 따라 사회복지서비스의 제공(변경)을 신청합니다. 년 월 일 신청인 성명 : (서명 또는 날인) 보호대상자와의 관계 : (전화 :) 시장·군수·구청장 귀하												
구비 서류	신청인(대표자) 제출서류					담당 공무원 확인사항 (부동의하는 경우 해당서류 제출)						
	1. 소득·재산을 확인할 수 있는 서류(전·월세계약서 등) 2. 건강상태 관련서류(건강진단서 및 검진서 등) 3. 기타 보호대상자의 주요문제 및 욕구를 확인할 수 있는 자료 등					1. 가족관계등록부 2. 소득금액증명						
본인은 이 건 업무처리와 관련하여 「전자정부법」 제21조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 담당 공무원이 위의 담당 공무원 확인사항을 확인하는 것에 동의합니다. 신청인(대표자) (서명 또는 인)												

210mm×297mm(일반용지 60g/m²(재활용품))

[참고자료2] [별지 제14호의3서식]<신설 2004.9.6>

(앞쪽)

관리번호	보호대상자별 보호계획				
보호 대상자	성명		주민등록번호		세대주와 관계
	주소	(전화 :)			
문제 및 욕구	제시된 문제 (욕구)				
	담당자의견				
현재 수급 중인 서비스					
필요서비스					
서비스 계획	서비스목표	단기목표		장기목표	
	단기계획 (6개월 미만)				
	장기계획 (6개월 이상)				
담당자(일자)		직명 : 성명: (서명 또는 날인) 작성일자 :			
첨부서류 : 보호대상자에 대한 사정 자료 1부					

210mm×297mm(재활용품 60g/㎡)

(뒤쪽)

서비스제공 참여기관 현황				
서비스 유형	서비스방법(내용)	서비스 기간 및 횟수(회/1주당)	제공기관(담당자)	비고
<기타>				

※ "서비스 계획"란은 서비스 목표에 따른 보호대상자에 대한 서비스의 유형·방법·수량 또는 제공일시(기간), 그 밖의 필요사항 등 서비스 제공계획을 기재한다.

사회복지사업법의 쟁점: 사회복지서비스 신청권을 중심으로

- 토론문 -

류만희*

1. 실질적인 사회복지서비스 수급권 확보를 위해

□ 그 동안 사회복지서비스는 소위 자치단체장의 ‘입소·조치’라는 행정행위의 연장선에 제공되어 왔음. 발표자의 지적과 같이 2003년 사회복지사업법이 개정되면서 사회복지서비스 ‘신청’, 즉 사회권의 권리영역으로 발전해왔음. 그러나 현실은 법 개정의 취지가 무색할 정도로 수급권자의 권리행사가 철저하게 이루어지고 있지 못하고 있음.

□ 그렇다면, 당초의 입법취지에 부합하지 못하는 현실이 나타난 원인이 무엇인지를 분석할 필요가 있음. 그러나 발제문에서도 알 수 있는 바와 같이 ‘원인’을 규명하는 데 필요한 기초적인 자료수집마저도 어려운 것이 현재 상황임.

□ 역설적으로 보면, 이와 같은 상황은 법규정과 현실의 괴리를 연출해 낸 원인임을 시사하는 것이라 할 수 있음. 다시 말하면, 당시 정부는 입법취지에는 공감했는지는 몰라도 법규정이 구속력있게 작동하기 위해서 필요한 후속조치를 준비하는 데 소홀했기 때문에 빚어진 결과라고 할 수 있음.

□ 예컨대, [서비스 신청 → 조사 → 보호 결정 → 보호계획 수립 → 보호실시]라는 절차규정이 적절하게 운영되기 위해서는 사회복지서비스에 대한 전달체계가 합리적으로 구축되어야 하는 것이 관건이라는 것이 기본적 인식임. 따라서 토론자는 발표자의 문제제기, “사회복지서비스가 권리로서 인정되고, 권리영역에서 살아 움직이기 위해서는 사회복지사업법이 마련한 사회복지서비스 신청권이 활발하게 작동하고, 사회복지서비스 실시절차가 실질적으로 구현되어

* 상지대학교 사회복지학과

야 한다” 것에 기본적으로 동의하고, 이에 대한 방안은 전달체계 구축에서 찾아야 한다고 봄.

□ 사실, 김대중 정부와 노무현 정부 그리고 이명박 정부에 이르기까지 사회복지전달체계는 끊임없이 변화가 있었고, 현재도 진행중이라 할 수 있음. 문제는 ‘효율적 전달체계의 구축’은 곧 최소인력으로서 최대효율을 거둘 수 있는 전달체계라 인식되어 왔거나, 분산된 전달체계를 통합하는 구조변화에 강조점을 두어왔다고 보임. 그 연장에서 인력축소 혹은 기존 인력의 전환 배치 등을 강조하고, 협력네트 워크 구축을 통하여 대처해왔음. 논리적으로 볼 때 이는 크게 틀리지 않았으며, 공급자 관점에서 볼 때 적절한 방안이라 할 수 있음.

□ 그러나 한국의 사회복지전달체계 개편에 대한 평가는 그 긍정적이지 못함. 단적으로 복지 예산은 급증하고 있지만, 국민들이 복지체감 정도는 여전히 낮은 수준에 머물고 있음. 결과적으로 개선했지만, 개선효과는 미약하다. 이렇게 정리될 수 있음.

□ 효율적인 전달체계의 구축을 위해서 갖추어야 할 조건은 사회복지서비스의 특성상 대면 접촉이 불가피하므로 전문성을 복지인력의 확보가 필수불가결한 전제조건임. 적절한 인력확보가 전제되지 않은 ‘통합’과 ‘협력체계의 구축’의 결과가 오늘날 사회복지서비스 수급권의 신장에 장애가 되어왔다고 볼 수 있음.

2. 사회복지서비스 이용권(voucher) 문제

□ 사회복지서비스는 현물급여 방식으로 제공되는 것이 특징임. 따라서 바우처방식으로 급여를 제공할 때 분명 이점이 있음. 발표자 역시 이 점을 고려하여 복지의 권리화를 위하여 바우처의 활성화를 주장하고 있음.

□ 바우처가 확대되면서 발생하는 문제에 방안도 모색할 필요가 있음. 주지하듯이 바우처가 활성화되기 위해서는 이용자가 서비스를 합리적으로 선택할 수 있는 충분한 정보가 제공되고 이를 활용할 수 있어야 하며, 동시에 다수 서비스 제공자가 존재하여 경쟁을 통한 서비스 질이 관리될 수 있어야함.

□ 이 문제와 관련하여 지역별(대도시, 중소도시 그리고 농어촌)로 편차가 존재하는 상황을 타개할 수 있는 방안이 수립되면 바우처를 통한 사회복지서비스 권리화가 안정될 수 있을 것이 판단됨.

사회복지사업법의 쟁점: 사회복지서비스 신청권을 중심으로

- 토론문 -

공상길*

2003년 7월 개정된 사회복지사업법에서 신설된 '사회복지서비스의 실시'조항은 국가의 '조치 제도'라는 틀 안에 머물러 있던 사회복지서비스가 비로소 이용자의 '권리'라는 측면으로의 대 이동을 의미하고 있다. 물론 2000년도 김대중정부의 국민기초생활보장법제정을 통한 정부차원 에서의 혁명파도 같은 '급여'의 의미와 '수급권자'의 명칭 사용 등 복지서비스가 국민들의 '권리' 개념으로의 대전환이 있었지만 보다 실천적 의미에서의 법 제정이라고 의미를 부여할 수 있다. 하지만 실천 현장에서 느끼는 부분은 과연 그러한 법조항이 제대로 기능하고 있는가에 대한 강한 회의감을 느끼게 한다. 그런 측면에서 발제자의 세심하고 통찰력있는 원고는 사회복지 현장에 많은 도전과 과제를 제시하고 있다고 생각된다. 원고의 전반적인 내용에 대하여 전적으로 동의하며 실무현장에서 느끼는 사항에 대한 몇 가지 제안으로 토론을 대신하고자 한다.

사회복지현장에서는 '고객중심', '고객감동의 서비스 강화', '이용자 중심의 서비스 제공', '생 태체계이론을 바탕으로 하는 강점관점의 사례관리' 등이 강조되고 있으며 이의 실천을 위한 지속적인 노력이 진행되고 있다. 하지만 이러한 지속적인 노력에도 불구하고 서비스의 수혜자 인 국민들의 관점은 여전히 공급자와 수혜자의 형태로 인식되고 있으며, 복지서비스의 수준도 국민의 욕구에 따라가지 못하고 있는 것이 현실이다. 이러한 현상은 제도나 법 규정이 현장에 제대로 안착하지 못한 증거라고 볼 수 있다. 그 이유는 성장주의를 기반으로 사회복지서비스를 정권유지의 한 도구로서 사용하였던 과거의 사회복지 발달사 과정과 무관하지 않으며, 국민의 복지서비스 욕구가 증대됨에도 불구하고 다양화된 욕구나 문제해결을 위한 사회복지서비스 인 프라의 부족과 전달체계의 부재가 그 원인이라고 할 수 있다.

이러한 문제의 해결을 위해서는 사회복지서비스의 실시 현황과 관련하여 범국가적인 사회 복지 통합 데이터베이스 시스템의 구축이 요망된다. 시스템 구축을 통한 객관적이고 정확한 진단과 사회문제의 파악을 통해 해결방안이 모색되어야 하겠다. 발제자가 지적한 사회복지서

* 신길종합사회복지관

비스 신청과 관련한 현실적인 문제에 대해 실무자의 입장에서 대체로 동감하지만 객관적인 데이터의 부재로 보다 광범위한 공감대를 형성하기에는 한계가 있다고 생각된다.

한 예로 2003년 사회복지사업법의 개정을 통해 재가복지의 영역에 대한 중요성이 강조되었지만 법률제정 당시의 재가복지의 필요성에 대한 강한 의지가 2008년 7월에 시행된 노인장기요양법에 의해 공공영역에서 민간영역으로 책임이 이양됨으로써, 재가복지 운영에 대한 공공의 책임성이 많이 미약해졌음을 인지해야 할 필요성이 있다. 민간영역의 참여 확대는 서비스제공 인프라의 확대로 이어져 이용자 중심으로 서비스를 선택할 수 있는 선택권은 증대되었지만 사회복지의 공공성에 앞서 민간기관들 간의 과열된 시장경제 논리로 인하여 본래의 역할 수행에 많은 문제점이 도출되고 있으며, 이에 대한 재가복지서비스의 공공역할 재정립과 공공-민간간의 협력체계에 대한 재논의가 필요하다고 생각된다.

정부도 공공-민간간의 협력체계의 필요성을 인식하여 지역사회복지협의체를 설치하도록 하여 지역복지서비스 전달체계를 구축하고, 다양한 서비스 전달체계 간의 효과적인 연계 및 조정방안을 강구함으로써 지역복지서비스 공급의 효율성, 효과성을 극대화하고자 하였다. 이 점에서 진일보한 개조조치로 평가할 수 있겠으나 실무 현장에서의 움직임을 평가한다면, 기대에는 못 미치는 것이 현실이다. 그 이유는 여러 가지로 분석해 볼 수 있지만 아직까지 공공-민간간의 네트워크 마인드가 형성되지 못한 것이 하나의 이유라고 볼 수 있다. 네트워크의 기본은 수평적 관계와 신뢰라고 할 수 있는데 우리나라의 현실에서는 아직까지 수평적 관계나 신뢰형성에는 많은 장애가 있다고 판단된다. 특히 민간위탁의 태생적, 구조적 문제점과 절대 권력을 가진 공공의 권위적 태도가 변화되지 않는다면 문제해결에는 한계가 있을 것으로 판단된다.

아울러 사회복지서비스 신청과 관련하여, 특히 서비스 이용자의 권리보장을 위하여 몇 가지 기본적인 원칙이 지켜져야 할 것으로 생각된다.

첫째, 서비스 실천과정에서 이용자의 참여와 선택이 존중되도록 절차화하여 이의제기 발생과 권리침해 예방 즉 일선제도 집행과정에서 선 권리보호에 중점을 두어야 할 것이다. 이는 이용자의 권리침해와 분쟁의 발생소지를 최소화하고, 사회적 비용을 절감한다는 점에서 매우 중요한 의미를 지닌다고 볼 수 있다.

둘째, 이용자의 실질적인 권리보장을 위한 기제들을 법에 명시하여 명확한 근거를 제시하고, 권리로서 요구할 수 있는 기반을 조성하고 절차화해야 한다. 물론 모든 사안을 법에 구체적으로 명시하고 지침화하는 것은 현실적으로 어렵고 자칫 개별화된 욕구에 역행하여 서비스의 경직성을 가져올 수 있는 한계가 있지만 서비스계약제도의 강화를 통한 공정한 서비스계약이 이루어 질 수 있도록 절차화하는 방안이 고려되어야 하겠다.

셋째, 사회복지서비스관련 분쟁의 특수성을 반영하는 권리구제 절차가 마련되어야 하겠다. 이를 위해 사회복지서비스를 포함한 사회보장 관련 권리구제를 담당 할 권리구제기구의 설치가 고려되어야 할 것이다.

넷째, 사회복지서비스의 이용자가 대부분 권리주장이 어려운 사회적 약자임을 고려한 후견 제도 및 권리옹호기구에 대한 지원체계 마련을 통해 보완적인 권리옹호 방안이 마련되어야 하겠다.

사회복지서비스를 제도적으로, 법적으로 확보한다는 것은 현실적으로 힘들다고 생각한다.

실천현장의 외로움을 함께 고민하는 새로운 동지의 발견에 감사하며, 충천한 의지가 산을 움직이는 것이 아니라 포크레인의 행동이 산을 움직인다는 신념과 비전을 갖고 노력해 갈 때 사회복지의 궁극적 목적이 달성될 수 있다는 확신을 한다.

지방이양 사회복지사업의 현황과 쟁점

이재완*

目 次

I. 서론	III. 사회복지 지방이양사업의 주요 쟁점
II. 지방분권과 지방정부의 복지 불균형	1. 지방이양사업 선정의 합리성 여부
1. 지방분권전략과 지역사회복지	2. 감세정책하의 지방이양사업으로 지방복지재정 의 위기
2. 지방정부 간 사회복지불균형과 복지서비스의 분권 화 유형	IV. 결론

I. 서론

지난 참여정부시기에 분권과 자율의 기조아래 지방분권과 국가균형발전을 국정의 12대 의 제 중 하나로 제시하였다. 이러한 지방분권은 사회안전망분야의 효율적 자원배분 강화를 위해 사무, 전달체계, 재정 등에 있어 중앙과 지방 간 역할 분담을 위한 정책이다. 즉, 국가사무의 지방이양을 추진하였고 이러한 이양된 권한을 수행하도록 하기 위해 지방재정의 건전성과 자율성을 증진시키는 재정, 세제 개혁을 추진하였다. 특히 사회복지사업의 지방이양사업을 추진 하였는데 전체 지방이양사업 149개 사업 중 절반가까이가 사회복지관련 사업으로 복지분야 67 개 사업이 지방이양 사업으로 전환되었다. 또한, 국가보조사업이 지방자치단체로 이양됨에 따라 지방자치단체가 이양사업을 추진하는데 필요한 재원을 위해 분권교부세를 신설하였다.¹⁾

지방이양사업 실시와 관련하여, 중앙과 지방정부가 사회복지사무에 대한 역할 및 기능에 대

* 공주대학교 사회복지학과 교수

1) 국고보조금 정비는 보충성의 원칙, 포괄적 지원의 원칙, 성과지향적 자기책임의 원칙에 따라 지방이양사 업, 포괄적 국고보조대상사업, 그리고 국가균형발전특별회계대상사업 등 3가지로 분류, 정비하였다.

한 사회적 합의와 합리적인 기준 없이 실시됨으로써 현재까지 많은 갈등과 혼란이 야기되고 있다. 당시 지방분권의 가치가 크게 고려된 나머지 사회복지사무의 지방이양과 관련하여 세심한 논의와 합의 도출 노력이 충분하지 않았다. 또한,, 지방이양사업의 분류기준이 모호하고 사회복지서비스 분야별로 차이가 존재한다.

지방이양사업을 위한 분권교부세의 재원은 내국세 수입의 0.83%(2006년부터 0.94% 상향조정됨)로 책정되어 2009년까지 5년 간 한시적으로 운용한 후 2010년부터 보통교부세로 전환하도록 하였다. 문제는 지방이양사업의 재원설계가 당시 2004년도 예산기준으로 산정됨으로써 2005년도에 발생한 신규재정수요를 반영하지 못하여 장기적으로 이양재원규모와 재정지출수요증가 간에 괴리가 발생하였다. 한마디로 사무는 지방으로 이양되었는데 이를 뒷받침할 수 있는 충분한 재정을 마련하지 못하는 구조이기에 현재까지 이로 인한 지방정부의 재정부담은 해마다 지방이양사업의 예산의 증가로 인해 예산부족의 현상이 발생하고 있는 것이다.

2010년 현재, 원래 분권교부세는 보통교부세로 통합되어야 하나 앞으로 5년 간 연장되었다. 그 이유는 보통교부세의 특성상 그 배분과정에서 지자체의 복지수요가 반영되지만 실제 지출에 대해서는 완전한 자율성이 부여되기 때문에 복지부문의외의 타 영역으로 지출될 수 있기에 지방정부의 복지지출은 감소할 수 있다는 점이 고려된 것이지만 재정분권과 관련한 준비와 합의의 부재가 더 큰 요인으로 작용하였다고 볼 수 있다.

그런데 문제는 현 정부의 감세정책으로 인해 지방재정의 재원감소가 초래되고 있다는 점이다. 각종 세원(법인세, 소득세, 양도세, 증부세 등)의 세율인하로 국세가 줄어들어 자동적으로 지방재정에 대한 이전재원이 줄어드는 결과를 초래하고 있다. 현재 사회복지분야 사업이 대폭 지방으로 이양되어 있는 상황에서 지방재원이 타격을 받게 되면 지방정부의 복지관련 지출은 줄어들 수밖에 없는 것이다.

이명박 정부는 지난 10년 동안 우리 나라 조세부담률의 급증으로 인해 조세부담률이 지나치게 높아졌다고 주장하고 있다. 그러나 우리 나라의 조세부담수준은 국제적인 기준과 비교했을 때 낮은 편이다.²⁾ 결국 낮은 조세부담률로 인해 적은 재원을 주로 성장위주로 집행하다보니 복지수준은 OECD국가 중 최하위에 머무르고 있는 실정이다.³⁾ 따라서 복지지출의 국제적 기준에 따른다면 오히려 현재보다 복지지출을 늘려야 한다. 결국 현재의 조세부담률과 복지수준을 고려할 때 감세와 작은정부 정책은 바람직하지 않다. 따라서 본 연구에서는 복지재정의 축

2) 우리 나라의 조세부담률은 GDP 대비 20.4%(2009년)로 이는 OECD국가 평균 26.9%(2005년)에 못미치는 수준이고 회원국 30개국 중 29위에 해당한다(정세은, 2008).

3) 우리 나라의 사회복지지출은 GDP 대비 7.8%(2008년)이며 2002년 기준으로 미국은 14.4%, 영국 22.1%, 핀란드 27.6%, 일본 18.4%에 이르고 있다.

소되는 상황에서 그 동안 진행된 지방이양사업과 관련된 논의와 쟁점을 살펴보고 이에 대한 개선방향을 모색하고자 한다.

II. 지방분권과 지방정부의 복지 불균형

1. 지방분권전략과 지역사회복지

지방자치제하에서 지방정부의 사회복지성격과 방향은 국가복지의 기본틀과 지역복지환경을 반영한 지역복지와 어떻게 상호 융합시킬 것인가가 중요한 문제이다. 현재 우리 나라의 복지수준을 고려할 때 지방정부의 사회복지 기본방향은 지역복지최저선의 확립이라 할 수 있다. 즉, 사회복지서비스는 지역 수준에 적합한 서비스를 공급해야 하는 성질과 최저한의 서비스를 제공해야 하는 성질을 가지고 있다. 즉, 국민의 내셔널 미니멈(national minimum)으로서 사회서비스는 건강하고 문화적인 최저한의 생활을 영위하고 기본적 인권을 보장하는 것이어야 하고, 지역복지서비스는 지역실정에 부합하도록 기능해야 한다. 이것은 내셔널 미니멈으로서 복지와 시빌 미니멈(civil minimum)으로서 복지, 리저널 미니멈(regional minimum)으로서 복지의 기초하에 지역복지가 이루어져야 함을 의미한다. 이에 따라 복지서비스의 질과 양의 변화에 대응하는 제도적 보장이 필요하다. 국민개개인에 대한 문화적인 최저한의 보장이 지역사회, 지방, 국가로 확대되고 지방정치에의 참여 및 국정에의 참여가 적극적으로 고양될 때 진정한 복지국가의 형성을 도모할 수 있다(이재완, 1998). 이러한 의미에서 전국적인 공평한 사회적 생활의 보장은 현대적인 복지국가의 기초가 된다. 이와 함께 복지의 충실을 기하기 위해 중앙정부에서가 아닌 기초지방자치단체의 역할이 증대되어야 한다. 결국 지역주민과 시민 그리고 국민에 대한 최저한에 문화적인 삶의 수준의 보장이 지방화시대의 사회복지정책의 가치정향인 것이다.

주지하다시피, 지난 참여정부의 탈중앙화(지방화)전략은 구체적으로 국가균형발전과 분권화 전략으로 나타났다. 국가균형발전은 공간적 중심집중을 완화시킴으로써 지방의 활성화를 도모하겠다는 것이다. 또한, 분권화 전략은 중앙에 집중된 자원관리의 총괄 기능을 지방으로 이양함으로써 자치역량을 키우고 그에 근거한 지방의 내생적인 지역발전을 지원하고자 하는 것이다(백종만, 2004).

이러한 지방분권과 참여논의 확산은 탈중앙집권화(decentralization), 시장과 시민사회의 중

요성의 강조로 나타났다. 즉, 국가, 시장, 시민사회의 역할의 구조변화를 의미한다. 지방분권의 필요성에 대한 정부의 시각은 21세기 지식정보사회의 변화된 정치환경으로 인해 국가운영의 패러다임을 전환이 요구된다는 것이다. 소위 로컬 거버넌스(local governance)의 개념에 입각한 중앙과 지방, 공공과 민간의 역할분담과 재구조화를 도모하고 한다. 즉, 국가의 역할과 기능을 최소화하면서 시장과 시민사회 등 사회의 다양한 주체들 간의 네트워크를 통한 파트너쉽 형성을 통해 지역발전을 모색해 나가는 체계(자율성, 상호의존성, 네트워크, 파트너쉽 등이 기본요소)를 상정한다. 따라서 지방정부의 입장에서는 볼 때 로컬 거버넌스는 중앙정부로부터 권한의 위임과 동시에 지역사회의 다양한 주체들과의 권한의 공유를 도모해야 하는 두 가지 임무를 담당해야 한다.

또한, 지방분권은 자치권으로써 이러한 자치권은 외부제약으로부터 자유로운 정도를 나타내는 제1유형의 자율성 그리고 자율의 제약요인이라는 측면에서의 제2유형의 자율성으로 분류되기도 한다(초의수, 2004). 제1유형의 자율성은 사회경제적 제약으로서 헌법적 규정, 기능위임정도, 재정적 통제, 각종 비공식적 조연과 지침 등으로부터 자유로운 정도를 의미한다. 제2유형의 자율성은 지방경제의 조건, 그에 따른 지방정부의 재정력과 지방세수입, 지배이익집단의 권력, 지역의 여론과 집합적 요구로부터 자유로운 정도를 의미한다. 따라서 지방분권의 확대를 위해서는 제1유형의 법제도적 측면에서 자치입법권의 확보, 기능배분에서 지방사무의 권한 확대, 조직인사에서의 자율성 확보, 세계개편 등을 통해 중앙정부로부터 자주재원의 확보 등이 필요하다. 제2유형과 관련한 지방분권전략은 지방정부의 독자적 기획능력, 정책적 주도권과 대응능력, 주민과의 관계에서의 대응성, 지방의 산업경제적 기반 등을 마련하는 것이다.

사실 지방분권화 논리는 이것을 바라보는 입장에 따라 차이가 존재한다. 즉, 서구의 복지국가 재구조화 과정에서 지방분권화에 대한 다양한 시각과 유형들이 나타났다. 먼저 복지국가 옹호론자들의 입장은 사회발전과 함께 분화된 수요자의 요구에 복지국가가 적응해 나가는 과정으로 본다. 반면에 신자유주의자들은 비용통제, 선택의 자유, 개인책임, 재정적 경쟁의 관점에서 분권화를 주장한다. 복지국가의 재구조화의 유형은 신자유주의, 신조합주의, 신국가주의로 나타났다. 1980년대 영국의 지방분권화 논리는 신자유주의적 시장화 전략으로 나타났다. 즉, 1970-80년대 등장한 대처리즘과 신우파사상의 기초하에 이루어졌던 복지지출의 축소와 민영화, 분권화(지방정부책임으로 이전)라는 것이다. 제습은 이러한 과정을 케인주의적 복지국가로부터 슈페터주의적 근로복지국가로의 변화로 설명하고 있다(Cochrane, 1993). 이것은 현대 자본주의 경제체제가 대량생산·대량소비방식에서 다품종소량생산의 유연적 생산체제로 전환을 의미하며 이러한 생산방식의 변화에 따른 서구의 복지국가의 재구조화가 1980년대에 전

개되었다.

1980년대 국가의 재구조화는 수평적인 측면과 수직적인 측면에서 전개되었다(조의수, 2003). 국가의 수평적 재구조화의 흐름은 시장과 정부의 관계 재설정과 국가와 시민사회 간의 재구조화로 나타났다. 이러한 변화는 1980년대 신보수주의의 물결과 더불어 국가의 지나친 규제로부터 시장의 자율성 회복, 신자유주의적 시장질서 강조 등과 연결된다. 즉, 시장중심의 질서, 기업가적 정부, 민영화의 문제이다. 국가와 시민사회 간의 재구조화는 국가주도적 성장에서 시민사회 중심의 자율적 발전심화로 전환이다. 지나친 국가의 간섭과 개입으로부터 시민사회의 자율성과 신사회운동의 등장, 참여민주주의에 대한 시민의 욕구 등은 국가의 일방적 독주에 대한 다양한 민주주의의 심화로 나타났다. 한편, 수직적 재구조화는 국가와 지방의 역할조정으로써 분권화의 과정으로 전개된다. 세계적 수준의 경쟁이 격화되는 가운데 국가가 국지적 수준의 문제까지 관여하고 처리한다는 것이 비효율적인 것이다. 즉, 시민생활 가까운 곳에서 진행되고 결정, 추진되어야 할 지역의 문제들이 시민생활영역과 멀리 있는 국가의 범위에서 다시 논의된다는 것 자체가 낭비적이라는 것이다. 이러한 이유로 프랑스, 이탈리아에서는 1980년대에, 영국과 독일, 일본 등에서 1990년대에 분권에 대한 논의가 촉진되고 분권관련법이 추진되었다. 이러한 흐름 속에서 우리 나라의 지방분권의 논의는 지난 참여정부에 들어와서 본격적으로 거론되고 정책화되었다. 이러한 지방분권의 흐름 속에 복지분권정책으로 사회복지사무와 재정, 그리고 사회복지전달체계 등의 변화가 이루어지고 있다. 사실, 진정한 의미의 지방분권화는 중앙집권화에서 나타나는 획일주의의 발생과 경직적인 대응에 대한 폐해를 극복하는 방향으로 진행되어야 한다. 우리나라의 경우, 지역 간 재정력 차이에 따른 복지사업추진 역량의 차이가 큰 것이 사실이다. 이러한 상황을 고려치 않은 분권화는 자칫 국가복지의 문제를 지방정부수준으로 확산시키는 것에 다름 아니다.

사회복지측면에서 지방분권화 의미는 서비스에 대한 지역주민의 접근 용이, 행정직원의 태도 등의 변화, 주민욕구에 기반한 복지정책 수립, 복지공급의 다양화(비정부기관)를 통한 이용의 최대화 등으로 파악된다. 이러한 사회복지에서의 분권화의 긍정적 의미를 살리기 위해서는 분권화를 단지 중앙에 대한 지방으로서 또는 중앙에 집중된 권한과 자원을 지방에 하향분산시키는 것으로만 파악해서는 안 된다(이재완·김교성, 2007). 현대사회에서 점증하는 행정서비스 영역의 확대는 분권화의 요청과 동시에 집권화를 강조한다. 즉, 지역사회차원에서 발생하는 문제에 대해 지역 자체적으로 해결할 수 없는 것과 전체 사회에서 해결해야 하는 것이 있을 수 있다. 사회복지 영역에서 사회복지서비스 등과 같은 것은 지방분권화를 통해 접근하고, 사회보험제도나 전국적인 기준과 규정에 의해 해결되어야 할 사회문제는 중앙집권화를 통해 다루어

진다. 따라서 분권화와 집권화는 분리된 개념이 아니며 중앙정부와 지방정부 간의 상호의존성을 어떻게 강화시켜 나갈 것인가가 분권화 전략의 핵심이 되어야 한다.

2. 지방정부 간 사회복지불균형과 복지서비스의 분권화 유형

사회복지의 분권화 및 지방화와 관련하여 두 가지의 시각에 존재한다. 즉, 서구의 역사적 경험에서 볼 때 복지서비스의 분권은 복지의 후퇴를 가져왔다는 입장과 현재의 분권교부세 제도를 개선함으로써 분권화가 가져올 수 있는 장점을 살릴 수 있으며, 그러한 방향에서 분권을 통한 사회복지발전을 도모할 수 있다는 주장이다. 그러나 실제로 지방재정 및 복지인프라에 대한 충분한 고려 없이 사회복지영역에서 분권화를 시도한다면, 중앙정부의 책임회피와 지역 간 복지불균형을 초래할 수 있는 것이다.

<표 1>에서 보는 바와 같이 사회복지예산 및 복지인프라의 지역 간 불균형이 현저히 나타나고 있다(이재완, 2009). 75개 시정부 중 사회복지예산이 가장 높은 지자체는 전북 전주시(26.83%)이며, 가장 낮은 지역은 충남 계룡시(10.21%)로 나타났다. 또한, 자치단체가 자주적으로 재량권을 가지고 사용할 수 있는 재원으로 예산집행에 대한 재량권과 자율성을 의미하는 재정자주도를 보면, 시정부 중 최고 높은 지역(경기 과천시, 91.4%)과 가장 낮은 지역(전남 목포시 58.5%)의 차이가 매우 크다. 이것은 지방정부 간 사회복지불평등이 현실화되어 나타나고 있음을 증명하는 것이다.

한편, 지방정부 간 사회복지관련 인프라에서 차이가 나타나고 있다. 특히 사회복지시설 수에서 경기안성은 인구십만명당 약 20.7개소가 설치되어 있는 반면에 경북 구미는 1.28개소이다.

이러한 사회복지예산 및 복지인프라의 지역 간 불균형을 고려한다면 중앙과 지방정부 간의 관계 정립뿐만 아니라 지방정부 간 복지공급의 형평성을 고려해야 한다.

<표 1> 시정부 사회복지예산 및 관련 지표 비교(07년)

주요지표		평균값	최대값(1위시)		최소값	
			시	값	시	값
일반회계 중 복지예산 (사회보장)비중		17.11	전북전주	26.83	충남계룡	10.21
재정자주도		70.8	경기과천	91.4	전남목포	58.5
사회복지 시설	인구십만명당 사회복지시설수	6.86	경기안성	20.77	경북구미	1.28
	유아천명당 보육시설수	14.36	경기동두천	21.7	경남거제	7.34

	노인천명당 여가복지시설수(08년)	9.89	전북김제	20.81	경기광명	2.71
보건문화 등 기타시설	인구천명당 의료기관병상수	10.47	전남나주	28.37	경기과천	0.19
	인구십만명당 문화기반시설수	4.51	경북문경	14.71	경기성남	0.94
	인구천명당 도시공원조성(천㎡)	35.5	경기과천	305.32	경기안성	6.07

비고: 재정자주도 = [자체수입(지방세+세외수입)+자주재원(지방교부세+재정보전금+조정교부금)]×100/일
반회계세입총액

자료: 통계청 국가통계포털(KOSIS/e-지방지표)분석(2007년, 2008년 기준)

이상에서 살펴본 바와 같이 지방정부 간 복지불균형을 해소하기 위해서 사회복지재정분권을 위한 중앙정부의 다양한 재정지원방식을 고려해야 한다. 중앙정부와 지방정부 간 사회복지서비스 공급과 복지재정의 책임의 소재에 따라 <그림 1>과 같이 다양한 사회복지서비스 공급 모델을 상정할 수 있다(백종만, 2007).

<그림 1> 사회복지서비스 공급모델

구 분		사회복지서비스 공급(전달)책임의 분담체계	
		집권화	분권화
복지재정책임 분담체계	집권화	A	B
	분권화	X	C

사회복지서비스 공급모델은 복지재정 책임과 서비스 공급(전달)책임의 집권화·분권화 여부에 따라 A,B,C의 세가지 모델 나누어진다. A모델은 중앙정부가 복지재정 조달책임과 서비스 공급(전달) 책임을 일차적으로 분담하는 서비스 공급모델로서 국고보조금 지원을 통한 사회복지서비스 공급방식이다.

B모델은 중앙정부가 복지재정 책임을 일차적으로 분담하는 가운데 지방자치단체는 서비스 재정책임과 공급(전달)책임을 분담하는 방식이다. C모델은 지방자치단체가 일차적으로 복지재정 책임과 서비스 공급책임을 모두 분담하는 방식이다. 따라서 사회복지서비스 분권화정책은 A모델에 의거한 서비스 전달체계를 B 또는 C모델로 전환하는 것이라 할 수 있다.

그런데 어떤 사회복지서비스 공급모델을 선택하더라도 사회복지서비스 또는 사회복지사업의 특성상 중앙정부가 일정한 방식에 의거하여 복지재정을 지원하는 것이 불가피하다. 중앙정부가 사회복지서비스를 제공하는 데 필요한 재원지원방식은 국고보조금(categorical grant), 포

괄보조금(block grant), 일반교부금(general grant) 등의 세 가지를 활용할 수 있다.⁴⁾ 사회복지 서비스 공급을 위해 A모형을 선택한 경우에 중앙정부는 국고보조금이나 포괄보조금제도를 활용하여 지방자치단체에 복지재정을 지원하는 것이 가능하며, B모형과 C모형을 선택한 경우에는 중앙정부의 재정지원방식으로 포괄보조금이나 일반교부금을 활용하는 것이 가능하다.

현재 사회복지수요의 급증과 사회복지인프라 구축 수준의 차이 등으로 지역 간 복지불균형이 심화되고 있는 상황을 고려한다면 B모형을 선택하는 것이 바람직하다. 즉, 사회복지서비스 공급(전달)책임을 분권화하는 사무분권은 실시하되 재정책임은 중앙정부가 분담하는 방식이다.

III. 사회복지 지방이양사업의 주요 쟁점

1. 지방이양사업 선정의 합리성 여부

참여정부는 2004년 국고보조금 정비방안을 마련하여 <표 2>와 같은 정비기준에 따라 533개의 국고보조사업을 지방이양사업 149개, 국가균형발전특별회계 126개, 국고보조사업 257개 사업으로 나누었다. 그리고 2004년 12월에 지방이양사업의 재원마련을 위해 지방교부세법을 개정하여 분권교부세(내국세 총액의 0.83%)를 신설하였다.

<표 2> 국고보조금 정비기준

지방이양사업	국고보조사업	국가균형발전특별회계
<ul style="list-style-type: none"> • 명백한 지방사무 • 반복적 집행사업 • 소액 보조사업 	<ul style="list-style-type: none"> • 명백한 국가사무 • 중앙정부의 정책과 밀접하게 연계된 사업 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 SOC 개발사업 • 지역 개발관련 사업 • 지역 혁신관련 사업

지방이양 사회복지사무배분과 관련하여, 전체 국고보조사업 중에서 67개 사업이 어떻게 지방이양사업으로 선정되었는지 타당한 이유를 찾기 어렵다. <표 3>에서 보는 바와 같이, 사회

4) 백종만(2007)에 의하면 국고보조금은 개별보조방식의 국고보조금으로, 포괄보조금은 사회복지보조금 방식과 사회복지교부세 방식을 포괄하는 의미로, 그리고 일반교부금은 현재의 보통교부세의 의미로 설명하고 있다. 한편 국고보조금은 지자체의 특정사업 수행을 위해 정부가 지원하는 사업비로서 대표적인 특정보조금(Earmarked grants)에 해당된다. 또한, 보조금 지원 사업성격에 따라 보조율이 다르게 적용되며, 보조율에 따라 비매칭보조금(Non-matching grants)과 매칭보조금(Matching grants)으로 나누어지며, 국가위임사무의 경우는 사업비 전체를 보조해주고 있으므로 비매칭보조금으로 분류되며, 단체위임사무와 차지사무에 대해서는 20%-80%의 보조율을 적용하여 지원하고 있으므로 매칭보조금으로 분류된다(심혜정, 2009).

복지업무의 성격이 유사한데 대상에 따라 지방이양사업과 국고보조사업이 다르게 구분된 것은 납득하기 어렵다.⁵⁾ 또한, 지방정부의 재정여건을 고려할 때 복지시설 신축 및 보강과 인건비 등 지역복지인프라 구축 사업이 지방이양사업으로 분류된 것은 이에 대한 국가책임을 지방에 전가하는 행위이다.

<표 3> 사회복지업무성격과 대상별 지방이양사업 및 국고보조사업 현황

구분	노인	장애인	아동	취약계층 및 기타
생활 시설	<ul style="list-style-type: none"> 노인생활시설 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 장애인 생활시설 운영 정신요양시설 운영 사회복귀시설 공동생활가정 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 요보호아동그룹홈보호 아동시설운영 	<ul style="list-style-type: none"> 부랑인 시설 운영 한센생활시설운영 모부자복지시설 운영
시설 이용 시설	<ul style="list-style-type: none"> 노인보호전문기관 설치 및 운영 재가노인복지시설 운영 노인복지시설운영 경로당 운영 노인복지회관 운영 치매상담센터 운영 노인인력자원센터(지역 시니어클럽)운영 	<ul style="list-style-type: none"> 장애인생산물품판매시설 운영 장애인생산물품판매시설 입차로 장애인복지관 운영 장애인재가복지센터 운영 장애인주간보호시설 운영 장애인단기보호시설 운영 의료재활시설 운영 장애인체육관 운영 시각장애인심부름센터 운영 시각장애인재활지원센터 운영 청각장애인지원(수화통역센터운영) 정신지체인지원(자립지원센터운영) 장애인해피콜봉사센터 운영 장애인정보화지원센터 운영 지체장애인편의시설센터 운영 장애인직업재활시설 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 건강가정지원센터 아동복지시설 입양정보센터 지역아동센터 운영 입양기관 운영 결연기관 운영 아동보호전문기관 운영 가정위탁지원센터 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 자활후견기관 운영지원 광역자활지원센터 운영 사회복지관 운영 재가복지봉사센터운영 미혼모중간의집운영

5) 가령 수급자의 경우, 재가에서 생활하면 생계 및 주거급여 모두가 국고보조사업(80%)으로 지원되는데, 시설에서 생활하면 생계급여는 국고보조사업(80%)으로, 시설운영(인건비, 관리운영비)은 분권교부세(35%)로 지원된다. 수급자의 삶의 근거지에 따라 지자체의 재정부담이 달라지는 기현상이 발생하고 있는 것이다. 이것은 결국 지자체의 재정압박요인으로 작용하게 되어 시설설치 및 운영을 기피하게 되는 결과를 초래한다(박태영, 2008).

시설 설치	<ul style="list-style-type: none"> • 소규모다기능시설 • 노인복지회관 신축 		<ul style="list-style-type: none"> • 아동보호전문기관설치 	<ul style="list-style-type: none"> • 한센복지관건립 • 중소도시보건소 신축
시설기능보강	<ul style="list-style-type: none"> • <u>노인생활시설기능보강</u> • <u>노인치매그룹홈기능보강</u> • 재가노인복지시설개보수 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>장애인생활시설기능보강</u> • <u>장애인직업재활시설기능보강</u> • <u>정신요양시설 기능보강</u> • <u>사회복지시설 기능보강</u> • <u>의료재활시설 기능보강</u> • 장애인복지관 기능보강 • 장애인체육관 기능보강 • 장애인 지역사회재활시설 차량지원 • 장애인생활시설치과유니트 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>아동복지시설기능보강</u> • <u>모자복지시설기능보강</u> • 아동결연기관PC구입비 • 아동보호전문기관(장비구입) 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>부랑인시설기능보강</u> • <u>한센생활시설기능보강</u> • <u>한센간이양로시설 기능보강</u> • <u>화장장 등 장사시설기능보강</u> • <u>시도보건환경연구원장비보강</u> • <u>가정봉사원파견시설기능보강</u> • <u>농어촌의료기관응급실시설장비보강</u> • 사회복지관기능보강 • 푸드뱅크운영장비지원
서비스 및 급여, 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> • 기초노령연금 • 노인일자리지원사업 • 독거노인도무미파견사업 • 노인돌봄비바우처 • 취약계층생애주기별진단 • <u>노인실비입소이용료지원</u> • 경로식당무료급식 • 저소득재가노인식사배달 • 노인건강진단 • 노인일거리마련사업 • 경로당활성화사업 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>장애인의료비 지원</u> • <u>장애인자녀 학비지원</u> • <u>장애인수당지급</u> • <u>장애인아동부양수당</u> • <u>장애인등록진단비</u> • <u>장애인재활보조기구구부</u> • <u>중증장애인자립생활지원</u> • <u>여성장애인역량강화교육사업</u> • <u>중증장애인선택적복지사업</u> • <u>장애인일자리지원</u> • <u>장애인주민자치센터도우미</u> • <u>농어촌장애인주택개조사업</u> • 장애인특별운송사업 • 여성장애인가사도우미 • 청각장애아동달팽이관수술 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>장애아동입양양육보조금</u> • <u>가정위탁아동상해보험료 지원</u> • <u>아동복지건강교육통합서비스지원(희망스타트)</u> • <u>입양수수료지원</u> • <u>입양아동양육수당지원</u> • <u>아동발달지원계좌</u> • <u>산모·신생아도우미지원</u> • <u>불임부부 지원</u> • <u>저소득학생 수능공부방 운영</u> • 소년소녀가장지원 • 가정위탁양육지원 • 퇴소아동자립정착금 • 결식아동급식지원 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>국민기초생활급여</u> • <u>의료급여</u> • <u>사할린한인지원</u> • <u>취약가정사례관리</u> • <u>지역복지서비스혁신사업</u> • <u>원폭피해자지원</u> • <u>한센양로자생계비지원</u> • <u>전염병전문가교육관정</u> • <u>주요전염병표본감시</u> • <u>감염질환역학조사</u> • <u>급성전염병관리</u> • <u>대구경북한방산업진흥원</u> • <u>우수한약육성지원</u> • <u>농어촌의료서비스개선</u> • 노숙자보호 • 쪽방생활자지원 • 모자복지시설퇴소자자립정착금 • 지역봉사사업 • 공공보건인력개발 • 공공보건사업 • 대도시방문보건사업
인건비	<ul style="list-style-type: none"> • 사회복지전담공무원인건비 • 사회복지시설 공익근무요원 인건비 • 전담공무원 업무보조공익요원 인건비 			

주 1: 굵은 글씨로 밑줄 그은 사업은 국고보조사업, 나머지 사업은 2005년 지방이양사업.
 자료: 보건복지부 2006.11. 『2007년도 예산안관련 통계자료』 중 2005 지방이양사업목록, 2007년도 국고보조사업목록/ 구인회 외(2009) 재인용

한편 콕채기 등(2008)이 실시한 사회복지분야 지방이양사업에 대한 지방자치단체 설문조

사) 결과에 따르면, 2004년 국고보조사업 정비과정에서 사회복지분야 67개를 지방자치단체로 이양조치에 대해 응답자의 82.2%가 국고보조사업으로 유지해야 할 업무가 이양된 것으로 응답하였다. 이것은 응답자 대부분이 사회복지사업 지방이양조치에 대해 강하게 부정적 의견을 나타낸 것으로 판단된다.

<표 4>에서 보는 바와 같이 지방이양된 사회복지사업이 전반적으로 볼 때 지방자치단체 사무로 적합한지 여부에 대한 조사에서는 응답자의 65%정도가 적합하지 않다는 의견을 나타내고 있다.

<표 4> 사회복지분야 지방이양사업의 자치단체 사무로서의 적합성 평가

(단위 : 명, %)

구 분	매우 적합하다	적합하다	보통이다	적합하지 않다	매우 적합하지 않다	전체
전 체	2 (1.4)	19 (13.0)	29 (19.9)	79 (54.1)	17 (11.6)	146 (100.0)
자치단체 계층별						
시·도	0 (0.0)	1 (12.5)	2 (25.0)	3 (37.5)	2 (25.0)	8 (100.0)
시	1 (2.4)	4 (9.5)	6 (14.3)	24 (57.1)	7 (16.7)	42 (100.0)
군	1 (1.7)	9 (15.2)	13 (22.0)	28 (47.5)	8 (13.6)	59 (100.0)
자치구	0 (0.0)	5 (13.5)	8 (21.6)	24 (64.9)	0 (0.0)	37 (100.0)

자료 : 광채기(2009).

이상의 사회복지사무의 지방이양과 관련한 논의를 볼 때 지방이양사업뿐만 아니라, 국고보조사업까지 합리적인 분류기준을 통해 재분류해야 한다. 사회복지사무배분의 기준 설정과 관련하여 다음과 같은 사항을 고려할 수 있다(구인회 외, 2009).

- ① 해당사무의 편익의 범위가 전국적인가 / 지역에 한정되는가에 관해 판단.
- ② 사무의 성격에 따라 지방사무로 판단된 사무일지라도 전국적인 기준(National standard)을 충족시켜야 할 사무이거나 지역사무로 추진하게 하였을 경우 지역 간 격차가 우려되는 사업의 경우 공동사무로 추진하는 것이 바람직함(취약계층 대상 생활시설 운영사업, 시설분포의 지역적 편중으로 지방정부의 과중한 재정부담이 예상되는 시설지원사업 등).
- ③ 지방정부로 이양했을 경우 사업실행에 어려움이 발생하지 않은지에 대한 현실적 고려 필요

6) 246개 자치단체 중 146개 자치단체가 설문조사에 응하여 각자치단체별로 사회복지서비스 업무를 담당하는 주무부서의 장이 응답한 결과임.

요. 즉, 서비스의 혜택이 지역주민에 한정된다 하더라도 시설 및 설비투자의 단계에 있는 사무 등 지자체의 재정만으로 수요에 대응하기 어려운 사무는 공동사무로 추진

국가와 지방정부 간 사회복지사무배분이 형식과 내용상의 합리성을 견지하고, 현실적 적합성을 가져야 할 것이다. 앞으로 이에 대한 정밀한 연구와 사회적 합의과정이 요구된다. 한편 설문조사 결과(곽채기 외, 2008)에서는 사회복지업무의 분권화를 위한 바람직한 정책방향에 대한 의견에서 사무분권만 실시하고 복지재정에 대한 책임은 중앙정부가 맡아야 한다는 응답이 응답자의 74.7%를 보이고 있다. 결국 사회복지서비스 공급(전달) 책임을 분권화하는 사무분권은 실시하되, 재정책임은 중앙정부가 분담하는 방식이 선택가능한 방안이라고 판단된다.

2. 감세정책하의 지방이양사업으로 지방복지재정의 위기

정부는 지난해 지방재정구조개선을 위한 지방소비세와 지방소득세를 신설하고 분권교부세를 향후 5년 간 연장 실시하기로 하였다. 2010년부터 국세인 부가가치세의 5%(약 2.3조원)를 지방세로 전환하여 지방소비세를 신설하고, 2013년부터는 부가가치세의 5%를 지방소비세로 추가 이양한다는 것이다. 따라서 총 2.3조원 중 교부세 자연감소분 0.44조원, 교육교부금 자연감소분 0.46조원을 공제한 금액인 1.4조원의 재원이 국가에서 지방으로 순 이전될 것으로 전망된다. 지방소득세는 소득할 주민세를 지방소득세로 이름만 변경한 것이고 2013년까지 합리적인 보완 방안을 강구하는 것으로 발표되었다.

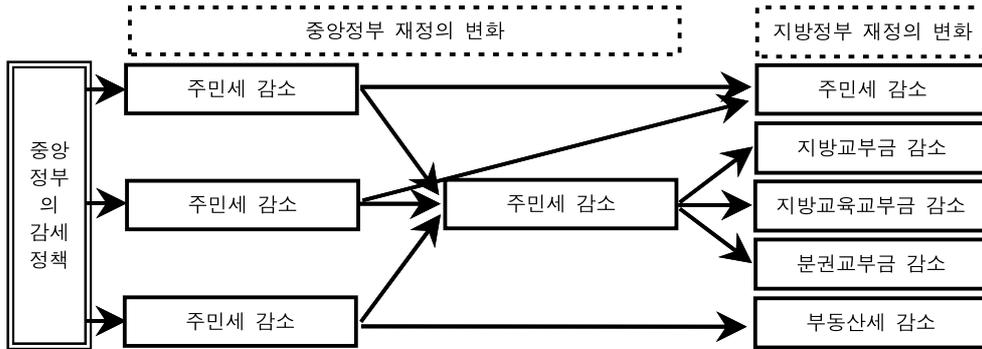
한편, 분권교부세의 연장시행은 사회복지사업의 수요급증 등 지방재정 부담이 가중되고 있는 점을 고려할 때 근본적인 해결방안으로 볼 수 없다.⁷⁾ 분권교부세가 내국세 증가율과 연동되기 때문에 현재의 감세정책기조를 유지한다면 지방정부의 재정부담은 더욱 가중될 것으로 예측된다. 국회예산정책처가 지난해 10월에 발표한 “감세의 지방재정 영향 분석”에 의하면(김경수, 2009) 감세정책으로 2008년~2012년 간 지방제정세입이 총 30조 1천741억원 순감소할 것이라고 추정하고 있다.⁸⁾

<그림 2>에서 보는 바와 같이 중앙정부의 감세정책은 지방정부의 각종 이전재원의 감소를 초래하게 되는 것이다. 실제로 2010년 보건복지가족부 소관 예산을 살펴보면, 보건의료를 제외

7) 분권교부세는 국고보조사무의 지방이양에 대한 준비가 부족한 체로 도입된 제도로 제도의 이전재원의 부족, 지역자원 징발, 지방의 의견수렴 미흡, 사업과 예산의 분리, 재원산정방식의 문제 등의 복합적인 문제를 안고 있다. 따라서 5년 간 한시적으로 연장하는 것으로 그동안 나타난 문제를 해결할 수 없다. 즉, 분권교부세 5년 연장안은 분권교부세가 안고 있는 문제점을 그대로 안고 가는 것으로 보통교부세로 통합될 경우 예상되는 최악의 상황을 피한 결정이라고 할 수 있다(백중만, 2009).

8) 항목별로는 주민세가 6조 2784억원, 지방교부세 13조 6032억원, 부동산교부세 10조 2925억원이 감소됨.

한 사회복지사업 232개 중 10%이상 예산증액된 사업이 124개 사업, 현상유지 사업 64개, 감액된 사업이 무려 45개에 이르는 것으로 파악되었다. 이러한 중앙정부의 사회복지사업의 예산삭감으로 인해 지방정부의 사회복지예산도 현상유지 또는 삭감되는 결과가 나타나고 있다.9)



<그림 2> 감세정책이 지방정부 재정 축소로 이르는 경로

이러한 지방재정의 악화 및 부담은 <표 5>에서 보는 바와 같이 분권교부세 도입이전과 이후를 비교할 때 분명한 차이를 보이고 있다(심혜정, 2009).

<표 5> 사회보장비 중 지방비 부담비율(사회복지예산 대비)

(단위 : 억 원, %)

구 분	분권교부세 도입 전			분권교부세 도입 후			도입전 증가율	도입후 증가율
	2002	2003	2004	2005	2006	2007		
○ 사회복지예산	86,481	94,264	106,678	128,858	153,220	172,825	11.1	17.4
▪ 국고보조사업(A=B+C)	70,378	74,459	87,513	95,051	115,884	135,485	11.5	15.7
-국고보조금(B)	49,488	51,554	61,027	64,977	78,690	92,495	11.0	14.9
-지방비(C)	20,890	22,905	26,486	30,074	37,194	42,990	12.6	17.5
(부담비율 C/A)	(29.7)	(30.8)	(30.3)	(31.6)	(32.1)	(31.7)	(30.2)	(31.8)
▪ 지방이양사업(D=E+F)	9,247	10,434	12,951	16,820	19,201	22,482	18.3	20.2
분권교부세(E)1)	4,215	4,912	6,107	5,531	6,955	7,734	20.4	8.2
-지방비(F)	5,032	5,522	6,844	11,289	12,246	14,748	16.6	29.2
(부담비율 F/D)	(54.4)	(52.9)	(52.8)	(67.1)	(63.8)	(65.6)	(53.4)	(65.5)

9) 충남도의 경우, 2010년 장애인관련 복지예산이 분권교부세는 전년도 대비 약 15억 정도 줄었고, 국고보조금 예산은 11억 8천 정도 증가하였으나 결과적으로 중앙정부의 전체 장애인복지 지원예산이 감소하였다.

국고보조사업에 대한 지방비 부담비율은 분권교부세 도입이전인 2002년-2004년 평균 30.2%에서 도입 이후인 2005년-2007년 평균 31.8%로 1.6% 상승에 그쳤다. 반면 사회복지분야 지방이양사업에 대한 지방비 부담비율은 같은 기간 동안 53.4%에서 65.5%로 12.1% 상승하였다. 이처럼 사회복지분야 지방이양사업에 대한 지방비 부담이 급증한 것은 분권교부세 규모를 미래 재정수요에 대한 정확한 예측없이 단순히 2004년도 지방이양사업의 국고보조금 합계액에 맞추어 결정한 데 그 주된 원인이 있다. 사회복지분야 지방이양사업은 수요급증으로 2004-2007년간 연평균 예산증가율이 20.2%에 달한 반면 재원인 분권교부세의 연평균 증가율은 8.2%에 그쳐 그 차이부분을 지방비로 충당해야함에 따라 지방비 부담이 가중된 것이다.

IV. 결론

이상에서 논의한 바와 같이 사회복지사업의 지방이양사업은 중앙정부의 충분한 재정지원이 없을 경우 지방정부가 감당할 수 없다. 현재 우리 나라의 복지수준을 고려할 때 지방정부의 사회복지 기본방향은 지역복지최저선의 확립이라 할 수 있으며, 이를 위해 중앙과 지방정부 간의 역할과 기능 분담에 대한 지속적인 연구와 함께 광역자치단체와 기초자치단체 간의 관계에 대한 검토도 함께 논의되어야 할 것이다. 또한, 사회복지사무 및 재정의 배분과 더불어 지역복지전달체계에 대한 합리적 개선이 필요하다. 지역별(농촌과 도시), 시설종별을 고려한 사회복지시설 모형을 설정하여 이의 운영에 필요한 필요경비를 산출하고, 이것을 시설평가와 연계하여 시설운영의 합리성을 제고해 나가야 한다.

끝으로 지금까지 지방이양사업/분권교부세 개편과 관련하여 논의되고 있는 대안들을 검토하면 다음과 같다.

그 동안 분권교부세 개편과 관련한 논의는 4가지 정도로 정리할 수 있다(백종만, 2008; 박채기, 2009; 구인회 외, 2009 등).

첫째, 분권교부세율의 인상이다. 분권교부세율의 인상은 입법사항으로 정부가 지방재정을 보충해주기 위해서는 법을 개정해야 하기 때문에 탄력적인 재정운영이 어렵다. 또한, 분권교부세가 내국세에 연계되어 있기 때문에 증가하는 복지수요를 충족하기에는 내재적인 한계가 있다.

둘째, 대상사업 조정을 통한 국고보조사업으로 환원하는 안이다. 지방이양의 적절성 여부를 검토하여 국고보조사업으로 환원시킬 것은 환원시키고, 나머지 지방이양사업들은 분권교부세

제도를 통하여 재원을 조달하는 것이다. 즉, 67개 지방이양사업 전체를 환원하는 안과 노인, 장애인, 정신요양 3개 시설 사업만을 환원하는 안이 있다. 이러한 국고보조사업의 환원을 위해서는 명확하고 합리적인 선정기준 마련이 필요하다.

셋째, 포괄보조금제도의 전면도입과 차등교부율 제도의 확대이다. 보통교부세 방식의 재정분권은 사용용도에 제한을 두지 않아 채택하기 곤란하기 때문에 사회복지보조금제도라는 틀 안에서 사용처를 사회복지분야로 제한하는 것이다. 국고보조금 운영에서 중앙정부의 규제를 완화함으로써 지방정부가 개별적이고 특수한 복지수요에 탄력적으로 대응하도록 하는 것이다. 이와 함께 지방자치단체의 재정력과 복지수요를 반영하는 차등보조율 제도를 더욱 강화하자는 안이다.

넷째, 사회복지교부세 신설방안이다. 이는 한시적으로 운영되는 분권교부세를 보통교부세에 통합하는 대신에 사회복지사업에 해당하는 분권교부세는 보통교부세에 통합시키지 않고 사회복지전담교부세제도로 발전시키자는 안이다. 즉, 이전과 같은 범주별 국고보조금(categorical grants)으로 환원할 것은 환원하고 나머지 사업과 관련한 재정들은 사회복지교부세로 전환하자는 것이다.

이러한 분권교부세의 개선과 관련한 대안을 마련하는데 있어 무엇보다 중요한 기본 원칙은 사회복지서비스에 대한 재정책임이 중앙정부에 있음을 명확히 해야 한다는 것이다. 중앙정부의 재정분담아래 서비스의 공급은 지방정부가 지역별 특성을 반영하여 자율적으로 기획·실행할 수 있는 대안마련이 필요하다.

이상의 중앙과 지방 간의 사무 및 재정관계 조정과 관련하여 관련 학문분야와의 학제적 연구와 지방의 시각에서 지방분권의 기초와 방향 그리고 그 내용을 어떻게 가져갈 것인지 지혜를 모으고 사회적 합의를 이끌어 가야 할 것이다.

참고문헌

- 감사원. 2008. 『감사결과보고서: 사회복지분야 지방이양사업 운영 실태』.
- 강혜규 외. 2006. 『지방화 시대의 중앙·지방 간 사회복지 역할분담 방안』. 한국보건사회연구원.
- 곽채기 외. 2008. 『복지행정의 효율화를 위한 사회복지 지방이양사업의 개선 방안』. 동국대학교 사회과학연구원.
- 구인회 외. 2009. 사회복지 지방분권 개선방안: 경기도 사례연구. 사회복지 지방분권 개선방안 공청회 발표자료. 경기도.
- 김경수. 2009. 감세의 지방재정 영향 분석. 국회예산정책처. 예산현안분석 제30호.
- 김성한. “지방분권정책의 의의와 사회복지계의 역할”. 보건복지부. 시도 사회복지연찬회 자료집.
- 박병현. 2006. “사회복지의 지방분권에 대한 비판적 고찰”, 한국사회복지행정학회, 한국사회복지행정학 제8권 제2호.
- 박병현. 2008. 노무현 정부의 복지재정분권정책에 따른 지방정부 사회복지재정 실태 분석 및 정책적 개선방안. 한국사회복지학, 60(1).
- 박태영. 2008. “사회복지 지방이양사업 개선방안 토론”. 『사회복지 지방이양사업 개선방안 공청회 자료집』. 2008.
- 백종만. 2004. “사회복지 재정분권의 과제와 대응”. 한국사회복지행정학회, 2004년 추계학술대회 및 워크숍 자료집.
- 백종만. 2007. “사회복지 재정분권의 과제와 대안”. 『한국 사회복지의 현실과 선택』. 참여연대 사회복지위원회 편. 나눔의집.
- 백종만. 2008. “사회복지 재정분권의 쟁점과 정책과제”. 지방이양 사회복지사업문제의 대안 모색을 위한 토론회. 국회의원 정하균 정책자료집.
- 백종만. 2008. “지방교부세법”. 『복지동향』 122. 참여연대 사회복지위원회. 나눔의집.
- 백종만. 2009. “지방재정지원제도 개편 방안과 분권교부세 5년 연장안”. 『복지동향』 133. 참여연대 사회복지위원회. 나눔의집.
- 심혜정. 2009. 사회복지분야의 분권화에 따른 지방재정 영향분석. 국회예산정책처.
- 이인재. 2007. “참여정부 복지재정 분권화 정책과 개선과제”. 『복지동향』 104. 참여연대 사회복지위원회. 나눔의집.
- 이재완. 1998. “지방자치와 사회복지: 지방화, 분권화”. 한국사회과학연구소, 『한국사회복지의 현황과 쟁점』. 인간과복지출판사.
- 이재완. 2009. “지방자치와 사회복지: 지방정부 복지수준과 전달체계의 변화”. 『복지동향』 134. 참여연대 사회복지위원회. 나눔의집.
- 이재완. 2009. “MB정부의 복지정책에 따른 지방정부 정책과제”. 참여예산복지네트워크. 2010 천

- 안시 사회복지예산제안토론회 자료집.
- 이재완·김교성. 2007. “지방자치단체 사회복지지출 수준의 결정요인 분석: 1995-2005. 한국사회복지정책학회. 『사회복지정책』 31.
- 이재원. 2007. “복지관련 지방재정의 최근 동향과 정책과제”. 『보건복지포럼』 131.
- 이재원. 2008. “중앙정부와 지방자치단체 간 복지재정관계 구축 과제”. 『사회복지 지방이양사업 개선방안 공청회 자료집』. 2008.
- 이태수. 2007. “복지재정의 확대는 한계에 온 것인가?”. 『한국 사회복지의 현실과 선택』. 참여연대 사회복지위원회 편. 나눔의집.
- 정세은. 2008. 이명박정부의 조세 및 재정정책평가, 사회경제학계 공동학술대회 발표자료.
- 제주발전연구원. 2009. 복지수요 증가와 분권교부세 폐지에 따른 복지재정 확충 및 운영 방향. 정책연구 2009-3.
- 참여연대. 2005. 복지재정분권화의 문제점과 대안. 참여연대 정책브리핑자료.
- 초의수. 2003. “정부 간 복지행정의 기능배분과 복지분권의 과제”, 한국사회복지행정학회, 한국사회복지행정학 제9호.
- 충남도청 홈페이지.
- 통계청 국가통계포털(KOSIS/e-지방지표).
- 한국보건사회연구원. 1994. 『중앙과 지방의 복지행정 기능배분에 관한 연구』.
- 한국보건사회연구원. 2009. 2010년 보건·복지재정의 현안과제와 정책방향에 관한 토론회 자료집.
- Cochrane, A. 1993. Whatever Happened to Local Government?, Open Univ. Press.
- Jessop, B. 1991. 'The welfare state in the transition from Fordism to post-Fordism', in Jessop, B. et al. (eds) The Politics of Flexibility: Restructuring State and Industry in Britain, Germany and Scandinavia..Aldershot:Edward Elgar.
- 伊部英男·大森 彌 編. 1988. 「福祉における國と地方」, 中央法規出版.
- 右田紀久恵 編. 1993. 『自治型地域福祉の展開』, 法律文化社.

‘지방이양 사회복지사업의 현황과 쟁점’에 대한 토론

박태영*

사회복지사업의 지방이양에 대한 논의는 2004년부터 본격적으로 전개되어 왔다. 이는 참여 정부에서 내세운 국정방향인 지방분권화의 실천영역에 속하는 것으로 2005년에 전격적으로 사회복지사업의 지방이양이 이루어짐에 따라 많은 부작용과 혼란을 겪고 있다.

특히 2005년에는 지방이양된 사회복지사업비의 부족으로 예비비를 지원하는 조치까지 행해진 바 있다. 그 후, 지방이양으로 인해 나타나는 문제의 심각성을 고려하여 2006년 분권교부세율의 조정과 지급방식의 조정 등 제도의 보완을 한 바 있다. 무리하게 도입한 제도로 인하여 사회복지현장의 어려움을 알고 있지만, 참여정부의 국정방향을 역행할 수 없으므로 부작용의 최소화를 위한 일련의 노력으로 일관한 것이다.

이 후, 2008년부터 분권교부세 제도에 대한 논의가 재점화 된 것은 2010년부터 분권교부세가 보통교부세로 전환되는 것에 따른 합리적인 방안을 모색하기 위함이었다. 여러 가지 대안과 논의를 거쳤지만, 결과는 다시 분권교부세 제도의 5년 연장으로 정리되었다.

발표자는 발제에서 지방이양 사회복지사업의 중요한 쟁점사항을 정리하면서, 그 동안 제기되지 않았던 감세정책으로 인한 지방복지재정의 위기까지 다루고 있다. 전체적으로 지방이양 사회복지사업에 대한 이해를 높이는 의의를 가지지만, 기존에 제기된 지방이양 사회복지사업 관련 자료와 별 차이를 발견하기 어렵다는 아쉬움이 남는다.

분권교부세 제도로 5년 연장하기로 정리되어 지방이양 사회복지사업이 진행되는 첫 해인 현 시점에 ‘지방이양 사회복지사업의 현황과 쟁점’을 학회 차원에서 살펴보는 의도가 무엇인지 궁금하며, 그 의도를 본 발제에서 얼마나 잘 담아내고 있는지를 가늠하기가 어렵다.

지역사회복지를 공부하고 있는 토론자의 입장에서 볼 때, 본 발제는 앞으로 5년 간 분권교부세 체제로 사회복지사업의 지방이양이 지속될 때 발생할 수 있는 문제점에 대한 추론과 이에

* 대구대학교 사회복지학과 교수

대한 장단기적인 대안을 모색하기 위함일 것으로 보인다.

여기서는 발제의 내용을 포함하여 앞으로 사회복지사업의 지방이양 전반에 걸쳐 논의 내지는 연구해야 할 사항에 대하여 몇 가지 제시하고자 한다.

첫째는 사회복지사업의 지방이양으로 인한 공과를 정리하는 것이 필요할 것이다. 제도 시행으로 인한 문제점도 발생하였지만, 효과도 있을 것인데 이에 대한 분석은 미미한 수준에 그치고 있다. 지난 5년 간의 지방이양 사업에 대한 효과와 폐해를 객관적으로 분석 정리할 필요가 있다. 이는 5년후 분권교부세 제도의 대안을 마련할 때 중요한 자료가 될 수 있을 것이다.

둘째는 앞으로 5년 간 분권교부세 제도로 지방이양 사업이 진행될 경우, 예상되는 사회복지 영역의 어려움 내지는 지자체 사회복지의 왜곡현상에 대한 논의이다. 이미 선행연구에서 제기된 바와 같이 지자체의 복지과제 과다와 지자체의 재정역량과는 일치하기보다 역행하는 경우가 많다는 것이다. 이로 인해 나타나게 될 지자체의 복지편중 현상에 대한 심각성과 이에 대한 대안 마련이 필요할 것이다.

셋째는 발표자가 제기한 감세정책으로 지방복지재정의 위기를 보다 구체적으로 밝힐 필요가 있다. 발제에서는 감세정책으로 인한 세수감소 규모추정, 2010년 보건복지부 예산증액 항목 파악, 중앙정부의 복지예산 감액으로 지방정부의 복지예산 영향 등을 제시하고 있다. 자료 확보의 어려움이 있을지 모르겠지만, 감세정책으로 인하여 예상되는 지방복지재정의 어려움은 감세정책 도입 전후로 구분하여 자료를 정리할 필요가 있으며, 이를 근거로 그 폐해에 대한 경고와 아울러 대안을 제시하여야 할 것이다. 이는 지자체의 복지재정 위기가 사회복지현장의 재정 위기로 이어지는 고리를 차단하는데 의미가 있다.

넷째는 분권교부세 제도 자체에 대한 보다 구체적인 논의를 진전시킬 필요가 있다.

우선, 지방이양을 하고 있는 사회복지사업 선정의 합리성에 대한 논의이다. 이는 발제에서 다루고 있는 것처럼 재분류의 필요성이 있으며, 그 기준도 세 가지로 제시하고 있다. 선행연구에서도 다양한 기준이 제시된 바 있어서, 이를 참고로 하여 국고보조사업과 지방이양사업으로의 재분류를 시도할 필요가 있다. 발제에서 사회복지서비스 공급 및 재정책임을 기준으로 A, B, C모델로 구분하고 있는데, 이것도 지방이양 사업의 분류를 위한 하나의 근거가 될 수 있을 것이다. 한 걸음 더 나아가 좀 더 세밀하게 지방이양 사업을 구분하려면 A, AB, B, BC, C모델로 분류할 수도 있을 것이며, 각 모델에 적합한 기준을 설정한다면, 지방이양 사업의 합리적인 선정이 가능해 질 것이다. 아울러 현재 지방이양 사회복지사업으로 정해져 있는 67개만 재분류하는 것은 바람직하지 않다. 모든 사회복지사업을 대상으로 해야 할 것이며, 보다 세밀한 기준

의 설정을 통하여 앞으로 새롭게 등장할 사회복지사업에도 적용할 수 있어야 할 것이다. 다음은 지방이양 사업 수행을 위한 적절한 지방재정 지원방안에 대한 논의이다. 지금까지 논의된 방안 가운데 가장 실현가능성이 높은 방안이 포괄보조금제도와 사회복지교부금제도이다. 각 제도에 대한 장단점도 어느 정도 정리되어 있다. 위에서 제기한 몇 가지의 논의가 진전되어 구체적인 결과를 얻게 되면, 이를 바탕으로 가장 바람직한 지방재정 지원방안을 도출해 나가야 할 것이다.

사회복지사업의 지방이양에 대한 사항은 사회복지학계의 논의만으로 정리되는 것은 아니다. 따라서 우리의 '안'을 만들면서 관련학문 분야 및 조직들과 연계한 학제 간 연구의 필요성을 지적인 발표자의 의견에 전적으로 공감한다. 금번 세 학회가 공동으로 이러한 학술대회를 개최하는 것은 학제 간 연구의 가능성을 시사한다는 측면에서 큰 의의를 가지는 것으로 사료되며, 관련 학회 및 조직들과 연계하여 공동 연구로 진전되기를 소망한다.

‘지방이양 사회복지사업의 현황과 쟁점’에 대한 토론문

이광원*

그동안 국회 정하균의원실에서는 사회복지 지방이양 문제와 관련하여 많은 활동을 해왔다. 관련 토론회¹⁾와 전문가 간담회²⁾를 개최했고, 이 문제 해결을 위한 국회 내 특별위원회(지방이양 사회복지사업재원대책특별위원회) 구성 결의안³⁾을 발의하기도 했다. 또 한국사회복지협의회를 비롯한 13개 법인의 청원(지방이양된 사회복지사업의 중앙 환원에 관한 청원)을 소개⁴⁾했으며, 이 문제 해결의 대안을 담은 ‘보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안⁵⁾’을 발의하기도 했다.

하지만 이러한 노력들에도 불구하고, 현재는 지방교부세법을 개정하여 분권교부세의 운영기간을 2014년까지 5년간 연장함으로써, 이 문제는 단지 미뤄지기만 했을 뿐 아직까지도 해결되지 않은 상태로 남아있다.

이에 본 토론을 통하여 사회복지사업 지방이양의 시기와 방법에 대한 필자의 견해를 피력해 보고자 한다.

1. 지방이양 시기의 문제

- 걸음마도 못 댄 아이에게 마라톤을 시키는 격 -

1) UN 장애인권리협약 제정과정에서의 경험

필자는 과거 유엔의 장애인권리협약⁶⁾의 제정과정에, 한국 NGO⁷⁾ 대표단의 일원으로 참여한

* 정하균 국회의원 보좌관

1) 2008년 10월 2일 국회도서관 강당에서 개최된 ‘지방이양 사회복지사업 문제의 대안 모색을 위한 토론회’

2) 2009년 1월 12일 국회의원회관 제2간담회회의실에서 개최된 ‘지방이양 사회복지사업 문제 관련 전문가 간담회’

3) 2009년 2월 25일 접수되어, 2월 26일 국회운영위원회에 회부되었으며, 현재 계류 중임.

4) 2009년 9월 4일 접수되어, 9월 7일 기획재정위원회에 회부되었으며, 현재 계류 중임.

5) 2009년 5월 13일에 발의하여, 5월 14일 기획재정위원회에 회부, 9월 14일 기획재정위원회 전체회의 상정, 9월 15일 경제재정소위에 상정되었으며, 현재 계류 중임.

6) Convention on the Rights of Persons with Disabilities

바가 있었다. UN의 워킹그룹에 전달할 아·태지역 초안을 만들기 위한 회의가, 태국 방콕의 UN ESCAP⁸⁾이나 중국의 베이징 등지에서 세 차례 개최⁹⁾되었는데, 그때 베이징 회의에서 아프카니스탄 대표가 한 말이 아직도 기억난다.

당시는 현 장애인권리협약의 제24조¹⁰⁾에서 다루고 있는 문제인, ‘교육’에 대해 토론할 때였다. 24조 1항에서는, ‘모든 수준에서의 통합적인 교육제도(inclusive education system at all levels)’에 대한 보장을, 당사국의 의무로 규정하고 있다. 이때 대다수의 나라들이 통합교육을 주장한 반면에, 일본만이 거의 유일하게 격리교육을 주장하고 있었다. 이때의 논쟁 과정을 보고 있던 아프카니스탄 대표가 자신의 나라 상황에 대해 한탄하며, ‘당신네 나라들은 장애인의 교육을 통합교육으로 할 것이냐, 격리교육으로 할 것이냐를 가지고 논쟁을 벌이고 있지만, 우리나라의 경우에는 장애인 뿐만 아니라 비장애인들마저도 학교를 가지 못하고 있는 실정이다.’라고 발언하는 것을 들은 바 있었다.

그 상황을 떠올려보면, 장애여부와 상관없이 많은 국민들이 학교를 제대로 다니지 못하는 처참한 상황에서, 장애인 교육을 통합할 것이냐 격리할 것이냐에 대한 논의가, 허망한 남의 나라 얘기로 밖에 들리지 않을 것은, 당연해 보인다.

7) 국제장애인권리조약 한국추진연대

8) UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific

9) 1차 방콕회의

UNESCAP의 주최로 2003년 6월 2일부터 4일까지 방콕에서 ‘장애인의 권리와 존엄을 보장·증진하기 위한 국제협약에 관한 전문가 그룹 회의 및 세미나(Expert Group Meeting and Seminar on an International Convention to Protect and Promote the Rights and Dignity of Persons with Disabilities)’가 개최

2차 방콕회의

‘장애인의 권리와 존엄을 보장·증진하기 위한 국제협약에 관한 워크숍(Workshop on an International Convention to Protect and Promote the Rights and Dignity of Persons with Disabilities)’으로, UNESCAP의 주최로 2003년 10월 14일부터 17일까지 방콕에서 개최

베이징회의

‘장애인의 권리와 존엄의 보장·증진에 관한 국제협약에 대한 UNESCAP/CDPF 지역 회의(UNESCAP/CDPF Regional Meeting on an International Convention on Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities)’로, UNESCAP와 CDPF(China Disabled Persons’ Federation, 중국장애인연맹)의 공동주최로 2003년 11월 4일부터 7일까지 베이징에서 개최

10) 제24조 교육

1. 당사국은 장애인의 교육을 받을 권리를 인정한다. 당사국은 이러한 권리를 균등한 기회에 기초하여 차별 없이 실현하기 위하여, **모든 수준에서의 통합적인 교육제도**와 평생교육을 보장한다. 이는 다음과 같은 목적을 지향한다.

(가) 인간의 잠재력, 존엄성 및 자기 존중감의 완전한 계발과, 인권, 기본적인 자유 및 인간의 다양성에 대한 존중의 강화

(나) 장애인의 정신적, 신체적 능력뿐만 아니라 인성, 재능 및 창의성의 계발 극대화

(다) 장애인의 자유사회에 대한 효과적인 참여의 증진

(이하 생략)

2) 사회복지사업 지방이양의 전제조건

현재 우리나라의 사회복지사업 지방이양 문제에 대한 논쟁을 바라보는 필자의 마음이, 바로 당시 아프카니스탄 대표의 마음과 같다는 생각이 든다.

행정학을 연구하는 전문가들을 만나보면, 하나 같이 지방 분권의 당위성을 주장하고 있다. 하지만 그들이 많은 부분 간과하고 있는 부분이 있다. 그것은 바로 전제조건의 충족여부이다. 이론적으로 보면 지방분권은 매우 바람직한 것이다. 하지만 그것은, ‘지방에서 자체적으로 지방분권을 소화할 수 있는 능력이 성숙된 상태 하에서’란, 지극히도 당연한 전제조건을 필요로 한다. 그 전제조건이 충족되지 못한 상태에서, 즉 지방의 능력이 미성숙된 상태에서 지방분권이 시행됐을 때의 폐단을 간과해선 안 된다.

최근 국회 지방행정체제개편특별위원회는, ‘특별시와 광역시의 구의회를 폐지’하는 내용을 골자로 한, ‘지방행정체제개편 특별법’을 확정해 법사위에 넘겼다. 물론 이에 대해 찬반양론이 많은 상태이지만, 반대론자라 하더라도, 이러한 법안까지 나오게 된 배경에는, 많은 기초지자체 의회가 제 구실을 못하고 있으며, 그 능력도 많이 부족하다는 공감대가 이미 널리 형성되어 있다는 것을, 부인할 수 없을 것이다. 이는 단지 지방 의회만의 문제가 아니라, 지방 정부의 경우에도 마찬가지이다.

따라서 신중한 결정을 위해선, 그 전제조건들이 충족됐는가에 대한 충분한 검토가 필요하다. 사회복지사업의 지방이양 문제에 있어서, ‘현재의 지방이, 중앙의 사회복지사업을 이양 받을 만큼 충분히 성숙되었는가?’에 대한 검토에, 보다 신중해야 한다. 이 물음에 대해 필자는, ‘적어도 아직까지는 그렇지 못한 부분이 많다’라고 생각한다. 특히 사회복지분야에 있어서 지방 정부의 전문성은, 지방 분권을 소화하기에 많이 부족한 상태로 보인다.

실제로 현장의 사례를 예를 들어 본다. 한국척수장애인협회에서는 16개 시·도에 척수장애 인재활지원센터라는, 척수장애인을 위한 서비스 전달체계를 만들기 위해 노력하고 있다. 그런데 각 시·도에서 센터 설립을 추진하는 과정 중 나타난 지방정부의 전문성을 보면, 실망을 금할 수 없다. 실제로 여러 시·도에서 의회를 통해 센터 예산 확보를 추진할 수 있었지만, 모두 다 지방정부의 반대로 일이 성사되지 못했다. 반대의 이유는 ‘자체적으로 평가해보니 타당성이 없다’가 아니라, ‘자체적으로는 평가할 능력이 안 되기 때문에, 중앙정부가 검증한 타당성을 확인하여 결정할 수밖에 없는데, 아직 중앙정부 지침에 없는 내용이니, 예산에 반영할 수 없다’는 것이었다.

모두 다, 복지부 지침에만 들어가면 예산을 주겠다고, 지방정부의 자체평가 능력의 부재를 시인했지, 어느 하나, 타당성을 자체 검증하겠다는 시도조차 하려고 하지 않았다.

이처럼 현재의 지방정부는 대부분, 사회복지사업을 자체적으로 기획·시행·평가할 수 있는 정도의 능력을, 갖추지 못하고 있다. 그렇다 보니 현지의 사회복지 환경과 사회복지 수요 등의 변인에 따라, 기획되고 운영되어야 할 지방의 사회복지사업이, 단체장의 성향이나 사회복지 마인드, 혹은 해당 지역의 권력구조와 권력의 흐름에 따라서 좌지우지되고 있는 것이 현실이다.

따라서 사회복지사업이 지방으로 이양되려면, '사회복지 분야에 대한 지방의 전문성과 능력의 성숙'이란 전제조건이 충족되어야 할 것이다.

3) 전제조건 충족 시기는 언제인가?

(1) 중앙정부 예산을 기준으로

한국보건사회연구원의 최근 자료¹¹⁾에 따르면, 우리나라의 공공부문과 민간부문을 합한 총 사회복지지출¹²⁾ 수준은 GDP 대비 10.95%로, OECD 국가 중 멕시코(7.6%)를 제외하면 가장 낮은 수준이고, OECD 국가 평균(23.7%)의 46.2% 수준에 불과한 것으로 나타났다.

[표1] 우리나라 총사회복지지출의 추이(1990-2008) (단위: GDP 대비%, 십억원)

년도	계		공공복지 (A)	법정민간복지 (B)	자발적민간복지 (C)
	금액	A+B+C			
1990	6,141	3,29	2,91	0,27	0,11
1995	22,524	5,65	3,33	0,32	2,00
2000	45,134	7,48	4,74	0,74	2,00
2005	75,513	8,73	6,42	0,57	1,73
2006	88,981	9,79	7,30	0,58	1,91
2007	98,650	10,12	7,48	0,59	2,05
2008	112,172	10,95	8,30	0,61	2,05
		(100,0)	(75,8)	(5,5)	(18,7)
연평균증가율	17,51		16,50	14,98	29,43

주: 2008년도 총사회복지지출은 추정치로 앞으로 연구될 실제치와 다를 수 있음

(한국보건사회연구원, 2010)

한편,, OECD Factbook 2009¹³⁾에 따르면, 우리나라 사회복지지출 중 공공지출은 2005년 기준

11) 보건·복지 Issue & Focus 제23호, 『사회복지 지출의 국제비교』

12) 2008년을 기준으로 공공복지, 법정민간복지 및 자발적민간복지의 3개 복지주체를 모두 포함한 지출규모임.

- 공공복지 : 사회복지관련 정부의 재정지출, 노령연금, 건강보장, 사회보험급여 등

- 법정민간복지 : 법정퇴직금(기업연금), 질병유급급여, 산전후휴가급여 등

- 자발적민간복지 : 민간단체의 공동모금, 종교계의 사회복지 참여, 기업의 자발적 복지 등

13) OECD Factbook 2009: Economic, Environmental and Social Statistics

[표 2] Public social expenditure(2005년 기준)

국가명	GDP 대비 비율(%)
Australia	17.1
Austria	27.2
Belgium	26.4
Canada	16.5
Czech Republic	19.5
Denmark	26.9
Finland	26.1
France	29.2
Germany	26.7
Greece	20.5
Hungary	22.5
Iceland	16.9
Ireland	16.7
Italy	25
Japan	18.6
Korea	6.9
Luxembourg	23.2
Mexico	7
Netherlands	20.9
New Zealand	18.5
Norway	21.6
Poland	21
Portugal	-
Slovak Republic	16.6
Spain	21.2
Sweden	29.4
Switzerland	20.3
Turkey	13.7
United Kingdom	21.3
United States	15.9
OECD total	20.5

(OECD Factbook 2009: Economic, Environmental and Social Statistics, 2009)

센터들이, 과거에 연방정부로부터 예산 지원을 받기 위해서는, 산출량(output) 중심의 보고서를 제출했어야 했다. 그러나 현재 연방정부는, 산출량(output) 중심의 보고서를 성과(outcome)

GDP 대비 6.9%로, OECD국가 중 최저이며, OECD 국가 평균(20.5%)의 1/3 수준에 불과하다.

세계적으로 장애인계에서는 장애패러다임의 변화가 한창이다. 그 변화의 핵심은 ‘시혜와 동정에 기반한 패러다임에서 권리에 기반한 패러다임으로의 패러다임 전환(paradigm shift from charity-based paradigm to rights-based paradigm)’이라고 할 수 있다. 하지만 우리나라에서는 이제야 막, 주장과 요구가 시작되고 있는 정도이지, 장애패러다임의 전환이 완료된 것이 아니다. 아직까지도 우리나라 정부의 사회복지 모형은 잔여적 모형(residual model)에서 벗어나지 못하고 있는 것이 현실이다.

이렇게 사회복지 분야가 미성숙된 상황에서 지방이양이 시행되는 것은 문제가 많은데, 그렇다면 ‘성숙된 상황으로의 전환이 언제쯤일 것이냐?’의 물음에 대해, 필자는 ‘우리나라 사회복지 예산이 OECD 평균 수준에 도달할 때쯤’이라고 어렵잡아 얘기하고 있다. 즉 우리나라의 사회복지 공공지출이, 현재보다 약 3배 정도 증가하는 시점 정도라고 할 수 있는데, 그때까지는 사회복지사업의 무조건적 지방이양이 설부른 측면이 많다고 생각한다.

(2) 지방정부의 평가 능력을 기준으로

미국에서는 재활법 704조에 따라, 연방정부로부터 예산 지원을 받는 장애인자립생활센터(Center for Independent Living)들이 있다. 이들

중심의 보고서로, 전환할 것을 요구하고 있다. 즉 예를 들어 과거에는, 평가지표가 ‘취업훈련 워크샵의 개회 횟수’였다면, 현재는 ‘그 직업훈련 워크샵의 결과로 취업된 장애인의 수’로 바뀌었다는 것이다.

현재까지도 우리나라에서 일선의 많은 사회복지서비스 기관들은, 산출량(output) 중심의 성과보고와 이용자 만족도 조사 정도의 보고를 하고 있고, 각 지방정부는 아무런 문제의식 없이 이를 받아들이고 있다.

또, 장애인복지관의 경우 복지관 예산의 70~80% 이상이 인건비와 관리운영비로 나가는 경우가 허다하다. 이렇게 복지예산이, 전달되는 과정동안 전달체계에서 대부분 소진되고 마는 현상 때문에, 장애인 당사자들은 복지관이 ‘장애인을 위한 기관’이 아니라, ‘비장애인 종사자들을 먹여 살리기 위한 기관’이란 비판을 하고 있다.

최근 서울시에서는 복지관 평가기준을, 산출량(output) 중심에서 성과(outcome) 중심으로 바꾸려는 움직임을 시작하고 있는 것으로 알고 있다. 복지관 이용자 입장에서 보면, 그나마 다행스런 소식일 수 있을 것이다. 그런데 서울시가 이렇듯 평가기준의 개선을 연구하고, 대안을 제시할 수 있는 배경에는, 서울시복지재단이란 재단법인이 있기 때문이다.

그러나 이렇게 복지서비스 증진을 위하여, 지방정부가 어느 정도 능력 있는 복지재단을 갖고 있는 경우는, 그리 많지 않은 게 현실이다. 앞에서 예로 들었던 척수장애인지원센터의 사례에서와 같이, 지방정부의 사회복지 분야의 전문성은, 매우 열악한 상태이다. 따라서 사회복지사업의 지방이양을 위해서는, 지방정부의 전문성 향상이란 전제조건이, 동시에 충족되어야 할 것이다.

2. 지방이양 방법의 문제

발제자가 결론부분에서 언급한, ‘분권교부세율의 인상’, ‘국고보조사업으로의 환원’, ‘포괄보조금 제도 도입과 차등교부세율 제도의 확대’, ‘사회복지교부세 신설’ 등의 네 가지 대안을 놓고 볼 때, 필자의 견해는 기본적으로 세 번째 방법에 가깝지만, 세부적으로는 약간 다르다고 할 수 있다.

필자의 견해를 간단히 요약하자면, 노인·장애인·정신요양의 세 가지 생활시설은, 지방이양 이전의 (개별)보조사업으로 환원하고, 나머지 지방이양 사업들을 포괄보조사업으로 묶어서 보조하는 내용의, 포괄보조금 제도를 도입하자는 것이다.

발제자가 언급한 나머지 세 가지 대안의 문제점을 간단히 말하자면, 첫 번째의 분권교부세율

의 인상은, 날로 악화되어 가는 지방재정에 일부 숨통을 트여줄 수 있는 방법이라 할 수 있으나, 단체장의 성향이나 사회복지 마인드 등에 따라 적절한 사회복지 수준을 보장 못하게 되는 폐단을 막지 못하기 때문에, 숨통만 조금 트일 뿐 근본적인 문제를 개선할 수 없다.

두 번째의 국고보조사업으로의 환원은, 지방분권 추세에 역행한다는 비판과 함께, 예산집행에 있어서 지방정부의 융통성을 근원적으로 차단하는 문제로부터 자유롭지 못하다.

마지막의 사회복지교부세 신설은, 보건복지부가 제안한 안이다. 얼핏 보면, 예산집행에 있어서 지방정부의 융통성도 보장이 되고, 분권교부세가 사회복지 쪽에 상대적으로 적게 쓰일 위험성을 방지할 수 있는, 좋은 대안으로 보인다.

그런데 보건복지부가 사회복지교부세 신설이란 대안을 제시한 이면의 사정을 보면, 매년 복지예산을 더 끌어오기 위해 기재부의 눈치를 보며 싸워야만 하는 번거로움(?)으로부터, 자유로워질 수 있는 묘책(?)의 측면이 크다 하겠다. 또 보조금 방식이 되면 중앙정부가 해야 할 일이 꽤 많아져서 골치 아프지만, 교부금 방식이 된다면 '주고나면 끝나는 식'의 편리한(?) 방법이 된다는 장점(?)도 있다.

아무튼 복지부 공무원의 입장과는 상관없이, 괜찮은 대안 중의 하나라고 할 수 있으나, 이 대안을 검토하는 데에 있어서, 교부금과 보조금의 차이와 우리의 사회복지 현실을, 같이 견주어 보는 일을 빠뜨려서는 안 된다.

보조금은 교부금과 달리, 성과보고서를 제출받고 그 평가에 따라 다음해 보조금예산 편성에 반영함으로써, 중앙정부가 일정부분 지방정부를 통제하는 영향력을 발휘할 수 있다. 따라서 정부가 제안한 사회복지교부세의 신설로 가게 된다면, 중앙정부의 통제력이 없게 되기 때문에, 지방정부가 성숙된 상태로 사회복지사업을 정말 '잘' 운영하지 않는다면, 현재 분권교부세 하의 몇몇 문제들을 해결할 길이 없어진다.

따라서 노인·장애인·정신요양의 세 가지 생활시설은, 지방이양 이전의 (개별)보조사업으로 환원하고, 나머지 지방이양 사업들은 포괄보조사업으로 묶어서 보조하는 내용의, 포괄보조금 제도를 도입함으로써, 제한적이거나 지방정부에 융통성을 주면서도, 어느 정도 중앙정부의 통제력으로 사회복지사업에 대한 지방정부의 전문성 미성숙을 보완해 나가야 할 것이다.

하지만 전제조건들이 충족된다면 궁극적으로는 지방분권이 바람직하기 때문에, 포괄보조금 제도는 한시적으로 운영해야지, 언제까지나 계속 가져가서는 안 된다고 생각한다.

그러므로 훗날 우리나라 사회복지 예산이 OECD 평균 수준에 도달하고, 지방정부의 전문성이 높아지는 시점이 되면, 전면적인 지방이양이 시행되게 하기 위한 점진적인 준비도, 포괄보조금 제도 시행과 동시에 병행되어야 할 것이다.

참고문헌

- 고경환. (2010). 사회복지지출의 국제비교. 보건·복지 Issue & Focus 제23호. 서울: 한국보건사회연구원.
- 국회. (2008). 장애인의 권리에 관한 협약 비준동의안. Retrieved 2010-05-01, from http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=PRC_K0I8S0R6M1E9B0I9H5S3P5M3I6U0N8
- 국회. (2009a). 지방이양사회복지사업재원대책특별위원회 구성결의안. Retrieved 2010-05-01, from http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=PRC_T0T9A0T2G2N5N1X7M4J2C5R7R3H4L4
- 국회. (2009b). 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안. Retrieved 2010-05-01, from http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=PRC_R0J9N0H5B1M3B1S0V5Q4J4U0I7C1O4
- 국회. (2009c). 지방이양된 사회복지사업의 중앙 환원에 관한 청원서. Retrieved 2010-05-01, from http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetailPetition.jsp?bill_id=PRC_P0J9B0I9H0W4A1M5W5L4X0J7Q1M6P2
- 국회의원 정하균. (2008). 지방이양 사회복지사업 문제의 대안 모색을 위한 토론회 자료집. Retrieved 2010-05-01, from http://www.goodwheel.or.kr/bbs/bbs_view.php?bbs_data=aWR4PTQxMCZzdGFydFBhZ2U9MTAmbGlzdE5vPTcmdGFibGU9Y3NfYmJzX2RhdGEy29kZT1wbGF5JnNlYXJjaF9pdGVtPSZzZWVhY2hfb3JkZXI9
- 국회의원 정하균. (2009). 지방이양 사회복지사업 문제 관련 전문가 간담회 자료집. 법제처. (2009). 지방교부세법. Retrieved 2010-05-01, from <http://www.law.go.kr/LSW/lsSc.do?menuId=0&p1=&subMenu=1&query=%EC%A7%80%EB%B0%A9%EA%B5%90%EB%B6%80%EC%84%B8%EB%B2%95&x=0&y=0#liBbgcolor0>
- 이광원. (2004). 자립생활 프로그램 참여 기간이 중증지체장애인의 자기효능감과 내외통제성에 미치는 영향 연구. 석사학위논문. 서울: 삼육대학교 보건복지대학원.
- 이광원. (2007). 자립생활, 당사자주의 그리고 재활. 장애인권리협약, 날 세우기: 주요주제를 통해서 본 장애인권리협약. 서울: (사)한국장애인연맹.
- OECD. (2003). Public social expenditure. OECD Factbook 2009: Economic, Environmental and Social Statistics. Retrieved 2010-05-01, from

<http://oberon.sourceoecd.org/v1=6673780/cl=34/nw=1/rpsv/factbook2009/10/02/02/index.htm>

White, G. W.. (2010). Increasing Accountability of CILs: Moving from Independence toward Interdependence. 한국자립생활운동 10주년 기념 한·미·일 국제세미나 자료집. 서울: (사)한국장애인인권포럼 · (사)한국장애인자립생활센터총연합회.

‘지방이양 사회복지사업의 현황과 쟁점’에 대한 토론

김수삼*

오늘 사회복지계 중요 현안 사항인 지방이양 사회복지사업에 관한 사항에 대하여 학회에서 논의할 수 있도록 해주시고 토론자로 의견을 개진할 수 있도록 자리를 마련해주신 한국사회복지법제학회 송정부 교수님께 감사드립니다.

그리고 지방이양사업의 문제점과 정책방향에 대하여 체계적이고 심도있는 발표를 해주신 공주대학교 이재완 교수께 감사드리며 그동안 실무를 담당해 오면서 느꼈던 몇가지 사항을 말씀 드리고자 합니다.

우리나라 헌법제34조에는 『모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가지며 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다』라고 규정하여 사회복지에 대한 국가의 책임을 명시하고 있습니다.

반면 사회보장기본법 제5조에는 『국가와 지방자치단체는 국가 발전의 수준에 부응하는 사회보장제도를 확립하고 매년 이에 필요한 재원을 조달하여야 한다』라고 규정하고, 동법 제25조에서는 『국가와 지방자치단체가 사회보장에 관한 책임과 역할을 합리적으로 조정하며 사회보험은 국가의 책임으로 시행함을 원칙으로 하고, 공공부조와 사회복지서비스는 국가와 지방자치단체의 책임으로 시행함을 원칙으로 하되, 국가와 지방자치단체의 재정 형편 등을 고려하여 이를 조정』하도록 하고 있습니다.

이는 공공부조와 사회복지서비스에 대하여는 국가와 지방자치단체의 공동 책임으로 명문화하여 국민의 복지에 대한 의무는 국가의 것이지만 그 실제에 있어서는 중앙정부와 지방자치단체에 그 의무를 분산시켜 놓았다고 볼 수 있으며 이것이 현재의 사회복지사업 지방 이양의 기본적인 법적 토대로 생각합니다.

사회복지 현장의 중요 이슈가 되고 있는 사회복지사업의 지방이양이 제도가 2005년 시행 되

* 한국사회복지협의회 정책개발부장

면서 지방분권의 재원이 된 분권교부세를 2009년까지 5년 간 한시적으로 운용한 후 2010년부터 보통교부세로 전환하기로 한 당초의 계획과는 달리 그동안의 문제점을 그대로 간직한 채 5년간 연장하는 것으로 결정 되었습니다.

사회복지사업의 지방이양이 제자리를 찾지 못하고 있는 근본적인 이유는 사회보장기본법에서 정하고 있는 “국가와 지방자치단체가 사회보장에 관한 책임과 역할을 합리적으로 조정하고 국가와 지방자치단체의 재정 형편 등을 고려”한다는 기본적인 사항이 충족되지 않은 상태로 발제자께서 지적하였듯이 『중앙과 지방정부가 사회복지사무에 대한 역할 및 기능에 대한 사회적 합의와 합리적인 기준없이 실시』 되었기 때문이라고 생각합니다. 결국 이러한 기본적인 사항의 해결 없이 사회복지사업의 지방이양의 문제는 해결되기가 힘들다고 생각합니다.

과연 지방이양의 합리적인 기준은 무엇인가?

이 문제는 정책입안자와 사회복지 현장, 학계가 머리를 맞대고 심각하게 논의해야하며 발제자께서 제시한 원칙에 따라 가급적 빠른 시일내에 논의되어서 분권교부세가 5년 연장이 끝난 시점에 다시 연장되는 일이 없도록 해야 할 것입니다.

우리나라의 지방 분권은 사회복지 인프라와 요보호대상자의 지역적 편중이라는 사회복지현장의 특수성을 간과하였다 것을 지적하지 않을 수 없습니다.

사회복지시설이 일반 국민에서 사회적 자원이 아닌 혐오시설로 인식되고 사회복지사업에 지원이 미래에 대한 투자가 아닌 낭비로 인식되는 현재의 상황에서 지방 분권은 사회복지시설이 많은 지역이 사회복지시설로 인하여 지방재정 불안이 발생하고 사회복지 인프라에 대한 신규 투자를 억제시켜 오히려 사회복지 인프라의 편중현상을 악화시키는 문제를 발생시키는 사례가 있습니다.

상대적으로 생활수준이 높은 지역은 요보호대상자의 수가 작아 여유 있는 재정운용이 가능(예 서울 강남구)하지만 생활수준이 낮은 지역은 그 반대로 작은 재정규모에 반하여 많은 복지 수요에 따른 지출이 확대(예 서울 노원구)되는 문제가 발생하고 있는 것입니다.

본 토론자는 사회복지사업이 지방이양되면서 지적된 많은 문제점의 근본이 재원의 불충분에 있다고 생각합니다.

대다수의 사회복지 관계자들이 현행 분권교부세가 지역의 안정적 사회복지 재원을 마련하지 못하고 있고 앞으로도 안정적 재원 확보를 기대할 수 없기 때문일 것입니다.

특히 분권교부세가 보통교부세로 전환될 경우 사회복지재원의 안정적 지원이 더욱더 어려

을 것이라고 예상하기 때문에 현재의 사회복지사업 지방이양에 문제를 제기하고 있다고 생각합니다.

과연 현재의 분권교부세로 지역의 복지수요와 서비스의 양에 따라 절적한 지원이 이루어 졌다면 이렇듯 많은 문제 제기가 있었을까 라는 생각을 하게 됩니다. 결국 돈이 모자라니까 안주고 안하는 것이고 격차가 생기는 것이라고 생각합니다.

국고보조사업으로 시행되었을 때 돈 걱정 없이 이루어지던 사업들이 지방이양으로 분권교부세로 전환되면서 재원이 부족해지고 이로 인해 격차가 생기며 이의 해결이 미봉책으로 지속되거나 근본적인 해결 가능성이 보이지 않기 때문에 지속적인 불만이 나타나는 것이라 봅니다.

결국 사회복지사업 지방이양의 성패는 결국 안정된 재원의 확보에 달려 있다고 생각합니다. 이는 상당히 어려운 일임에 틀림없으며 여러 정부부처의 이해관계가 얽혀 있는 일입니다. 그동안 논의되어 왔던 4가지 방법에는 각각의 장단점이 있으며 가장 어렵지만 확실한 방법도 있습니다. 또 하나 중요한 것은 지방이양으로 사회복지사업의 중요한 주체로 등장한 지방자치단체 특히 시군구의 사회복지에 대한 관심과 역량입니다.

이제 시군구는 단순히 집행만 하는 것이 아니라 지역복지계획을 수립하고 집행하는 주체로서의 역량을 갖추어야 합니다. 스스로 지역자원을 개발해야하는 역할까지도 수행해야하며 시군구 독자적으로 불가능한 부분은 민간과 힘을 합쳐야 할 것입니다.

이 모든 것이 갖추어질 때 사회복지사업의 지방이양은 그 목적을 찾을 것이라 생각합니다.

일본 지방자치체로의 사회복지사업 위양 -현황과 문제점-

타카하시 아케미*

I. 보고의 목적

본 보고는 지방자치체로의 사회복지사업의 위양에 관해 한국과 일본을 비교검토하기 위한 기초 자료로 한다. 또한, 보고자는 주로 노인복지분야에 종사해 온 관계로, 일본의 노인복지분야 및 개호보험분야의 현재실태를 중심으로, 그 개관을 보고한다.

II. 지방자치체로의 복지사업위양의 현재실태

1. 사회복지의 중앙집권에서 지방분권으로의 전환(1980년대 후반부터)

□현(縣)복지사무소에서 시구청촌 복지사무소로의 권한 위양

□허인가권(許認可權)의 위양 등

지방분권일괄법(1999) 에 의해, 많은 사업이 지방자치체로 위양

□재원 위양의 추진(현재 진행중)

→지방자치체 독자적인 시책전개

□지정관리자제도의 창설

(2003년 지방자치법개정)

<지정관리자 제도>

지방공공단체관련이외의 법인에게, 공공시설 운영관리를 유기로 할 수 있다.

복지시설, 도서관, 회관 등)

→ 지방자치체에서 민간으로 사업위양의 흐름

* 메이지학원대학대학원 박사전기과정

시구정촌 합병

규모의 메리트를 살린, 효과적인 자치체 운영
 3,229시정촌 (1999) → 1,727시정촌 (2010)

<보험자 수>
 2,901 (2000) → 1,626 (2010)

2. 개호보험의 보험자로서의 시구정촌

개호보험법 시행 (2000) 시구정촌이 보험자

- 시구정촌 책임으로 운영
- 지역마다 지역의 특성과 실정에 맞는 개호보험 운영
- 보험료의 설정, 서비스 공급량(시설 수 등)도 시구정촌에서 결정



전국일률 서비스에서 각 시구정촌 서비스로의
 전환 조치에서 계약으로의 전환

3. 시구정촌의 역할과 변화

서비스 제공의 실시책임자

「조건정비자」 □ 「감독자」로서의 역할

<당초의 기대>

- ① 서비스 제공의 다원화
- ② 서비스 질 향상
- ③ 사업 투명성 확보
- ④ 이용자보호
- ⑤ 조치권자

<10년 후의 현재>

도시권은 촉진되었으나, 과소지는 불충분
 아직 불충분
 홈페이지 공개 등 형식은 정비됨
 성년후견인제도 등 제도는 정비됨
 조치이용자는 급격히 감소함

Ⅲ. 지방자치체로의 복지사업위양 효과와 문제점

1. 효과

지역사회 추진
 주민의 니즈, 지역특성에 맞는 복지서비스 공급
 NPO법인이 많이 설립되어 지역주민이 참가함
 적극적인 서비스 이용으로 이어짐

NPO (특정비영리활동) 법인
 특정비영리활동촉진법개정 (2008)
 으로 설립이 쉬워짐.
 전국39,000 (2008) 법인. 58%가 복
 지를 목적으로 활동 중(2009)

- 시정촌합병에 의한 문제
- 세심한 서비스가 불가능함
- 지역의 약체화

2. 문제점(개호보험을 중심으로)

① 재정권에 의한 운영곤란

2010/04/21 아사히신문기사

아사히신문 앙케이트 조사에서 시정촌의 48%가 개호보험운영은 국가나 도도부현이 실시
 해야 한다고 응답 이유: 재정부담이 크므로

② 격차의 출현

a. 보험료

월보험료의 차

표준월액 5,770엔 (아오모리현토와다시)~2,265엔 (기후현히치소쵸)

개인부담액의 보험료차

도쿄도 미나토쿠 표준월액 4,500엔

월액 1,800엔~11,250엔 (11단계)

b. 서비스 공급

서비스공급량 질 참가자

3. 지정관리자제도의 문제점

지역외로부터의 참가 ⇔ 지역에 맞는 복지 지역

사업자 육성의 필요성

복지분권화와 국가·지방 간 사회복지사무의 분담

이호용*

目 次

I. 서설	IV. 사회복지사무의 재정 분담
II. 지방분권과 사회복지	V. 결어
III. 사회복지사무의 행정적 기능 배분	

I. 서설

지난 정부에 의해 지방분권이 강력히 추진되어 지방자치단체의 사회복지행정은 그 어느 때보다도 큰 도전에 직면하고 있다. 지방분권화의 한 내용으로써 복지분권화는 일응 합리적인 선택이며, 어려움은 있을지라도 궁극적으로는 나아갈 방향이라고 생각된다. 지방자치법 제9조 제2항에서 예시하는 바와 같이 사회복지 사무는 대표적인 자치사무일 뿐만 아니라, 지방화시대에 있어 지방의 주체적 역량 강화는 주요한 지향점일 뿐만 아니라 국가와 지방자치단체 간의 관계에 있어서 비대화된 중앙정부의 권한과 기능을 줄이는 한편, 지방정부의 역할을 확대하여 현장 가까이에서 주민의 욕구변화에 신속하게 대응할 수 있는 다양한 시스템을 구축하는 것이 국가경쟁력을 제고할 수 있기 때문이다. 이에 지방의 자율성 확대 및 이에 상응하는 책임성을 명확히 하기 위하여 2005년부터 사회복지사업의 지방이양이 시행되고 있으나, 최근 급증하는 복지수요에 비해 국가의 예산지원이 이에 미치지 못하는 등의 문제점이 발생하여 지방의 복지 부담이 심화되고 있는 것이 현실이다.

지방분권이 사회복지에 미치는 영향은 긍정적 측면과 부정적 측면이 공존한다.¹⁾ 사회적 상

* 단국대학교 법학과 교수

1) 윤찬영, 지방분권론과 지역사회복지의 전망: 지방자치법과 사회복지법을 중심으로, 사회복지정책, 2003; 초의수, “복지재정분권의 의미와 과제” 2005년 부산시 사회복지예산 확보 및 정책의 주요 방향 설정을 위한 토론회 자료집, 2004

황이 성숙되지 아니한 상황에서는 더욱 그러하다. 따라서 지방분권화 시대에 사회복지사업의 역할분담이 중앙정부와 지방정부 간에 그리고 정부와 민간 간에 어떻게 이루어지는 것이 바람직한지는 사회복지행정의 주요한 과제가 되고 있다. 주민의 요구를 보다 정확히 반영하면서 효율적 서비스 제공이 이루어지기 위해서는 중앙정부와 지방정부의 사회복지서비스 업무분담이 정확하게 이루어져야 하며 사회복지서비스 전달체계 역시 이에 걸맞게 변모해야 하는 것이다. 그리고 업무분담과 전달체계상의 합리적 변화가 가능하기 위해서는 사회복지에 필요한 재정문제가 해결되어야 한다. 재정문제의 고려가 없는 행정체계의 개선은 그 실효성을 잃을 수밖에 없기 때문이다. 또한, 사회복지의 질적 수준의 향상을 위해서는 정부의 노력이 중요하지만 민간의 노력도 뒷받침되지 못하면 우리의 복지국가 지향은 어렵게 될 것이다. 정부는 대규모 조직이라는 특성과 정책수행이 획일성 때문에 다양성을 기초로 한 복지욕구의 개별적 충족은 불가능하게 된다. 그러므로 정부의 복지정책을 보완해서 민간자원이 효율적으로 보충되어야 한다.

복지분권화를 위한 국가와 지방자치단체 간의 역할분담의 문제는 크게 사무분권화와 재정분권화로 구분되어 논의된다. 이하에서는 지방분권 및 복지분권화의 의의를 살펴 본 다음, 사무분권화와 재정분권화가 적절한 방향으로 이루어지기 위해서는 국가와 지방자치단체 간에 어떻게 분담되어야 할 것인지에 관하여 기술하고자 한다.

II. 지방분권과 사회복지

1. 지방분권화의 배경과 의의

1) 지방분권화의 배경

지방분권화의 논의는 이미 1980년대 후반부터 제기되어 왔다. 즉, 과도한 수도권 집중의 비효율성과 지방 낙후성이 극심한 불균형을 이루면서 이에 대한 정치경제적 부담은 수도권의 인구와 자원의 지방 분산이라는 필요성을 절실하게 느껴졌다. 그리하여 1992년 지방의회가 30년 만에 부활되었고, 1995년 35년 만에 자치단체장의 민선이 이루어지게 되었다. 그러나 조례제정권의 축소, 단체장에 대한 이행명령제 도입, 단체장의 인사권 축소, 지역 갈등에 대한 직권조정 제도, 지방재정 진단제도 도입 등 전반적으로 자치 입법권과 단체장의 권한을 축소, 제한하는

방향으로 지방자치제도는 왜곡되어 왔다. 그리하여 실질적인 지방자치가 이루어 질 수 있도록 지방분권을 강화하자는 요구가 시민사회계와 정치권을 중심으로 제기 되었다.

그런데, 지방분권이 이루어지게 된 배경은 신자유주의적 구조개편과 무관하지 않다. 대개 경제가 하락하면 실업자 및 신규실업자들이 취업기회가 많은 대도시로 집중되는 경향이 있다. 이렇게 되면 대도시의 집중은 강화되고 전국적으로 불균형 현상이 강화된다. 국가와 자본의 부담도 증가 된다. 이러한 비효율성을 완화시키기 위해서 경제 개발이 지역적으로 균형 있게 이루어져야 할 필요성이 생긴다. 또한, 실업자 등 사회적 보호와 지원을 필요로 하는 사람들이 대도시로 유입되는 것을 막기 위해서라도 지역의 균형개발이 필요하고 이를 위해 지방정부의 권한과 부담을 강화시키는 것이 필요하게 된다. 그래서 지방분권은 신자유주의적 구조조정 의 일환으로 해석할 수 있는 측면이 있다는 것이다.

2) 지방분권의 의의

지방분권의 의의는 다음의 몇 가지로 정리될 수 있다. 첫째는 중앙정부와 지방정부 간의 역할 분담을 통한 국력향상이다. 즉, 정부와 지방 간의 효율적인 역할분담을 통해서 격차를 해소하고 지역균형발전이 이루어져야 된다는 것이다. 둘째는 경쟁과 다양화를 통한 지방의 활성화이다. 다시 말해서, 지역 간에 선의의 경쟁을 유발하여 창조적 경영을 함으로써 그 지방의 활성화를 꾀하는 것이다. 이를 통하여 그 지방의 특색에 맞는 것을 찾아 개성화, 차별화를 추구해야 된다. 셋째는 창조적 혁신과 이것의 확산이다. 지방분권은 다양한 실험과 실천을 통한 창조와 혁신의 확대 재생산을 가능하게 한다. 21세기는 ‘탈 집중’의 시대로서 지방의 활력이 국가의 활력을 가늠하는 시대이며 지방이 왕성해짐으로써 그 생기가 온 나라에 퍼지고 솟아올라 드디어 나라 전체에 활기가 충만하게 되는 시대이다. 넷째는 시민참여의 활성화와 민주주의의 정착이다. 과거에는 지역주민들이 정책의 단순한 객체로서 참여하였으나, 이제는 이러한 구조에서 벗어나 주인으로서 참여를 하는 것이다. 중앙과 지방, 또한, 지방과 주민들 사이에 자발적 참여를 통하여 국가와 지방의 공공과제가 해결되며 이로써 민주주의가 정착되게 된다. 다섯 번째는 지방자치단체의 책임성확보이다. 지방분권은 민주주의의 기본원칙이기도 한 행위의 ‘자기결정성과 자기책임성’을 실현하게 하는 것이다. 다시 말해서 지방자치단체는 국가에 의존하였던 타성을 버리고 스스로 책임을 지는 구조로 전환해야 되는 것이다.

2. 복지분권화

1) 복지분권화의 의의

한 지역이 지역 주민들의 생활공동체로서 역할을 하기 위해서는 지역사회의 정치, 경제적 역할도 중요하지만, 체감적으로는 기본적인 삶의 질을 보장하는 복지공동체로서의 역할이 더욱 절실하다. 이에 사회복지의 실질적인 분권화의 필요성이 증대되고 있다.

지방자치제도 도입이전의 지역복지는 중앙정부의 복지 정책을 지역차원에서 적용하는 단순한 전달체계로서의 역할에 한정되었다. 근대화 이후 지속된 정부의 '선성장후분배'의 정책기조는 복지문제를 언제나 후순위에 고려하였으며, 지역차원에서도 이러한 정책기조는 그대로 진행되었다. 더욱이 지역주민들의 삶의 질과 밀접한 관련을 갖는 복지문제를 다루면서도 지역주민들의 욕구를 고려하거나 주민들의 주체적 참여를 반영한 경우는 거의 없었다.²⁾ 그러다가 1995년 6월 지방선거³⁾로 본격적인 지방자치시대가 도래하였다. 지방자치제도는 그 본래의 목적상 지역 주민의 특수한 욕구를 해결하는데 그 근본 목적이 있는 만큼 지방자치제도의 실시로 사회복지 혹은 지역 주민의 민생문제와 직결된 사안이 중요한 관심거리로 대두되었다. 또한, 이 시기에는 국가중심의 복지체계가 복지의 다원주의, 즉 복지 주체의 다원화를 통하여, 민간 부문을 강조할 뿐만 아니라 지방정부의 역할이 강조되었다.

그런데, 사회복지사무의 분권화는 일반적인 분권화 과정과 차이가 있다. 일반적인 사무의 분권화가 중앙과 지방 간에 서로 권한을 빼앗기지 않기 위해 갈등을 빚는 것과는 달리 사회복지사무의 경우 중앙정부는 복지의 재정적 부담 때문에 복지기능을 지방정부로 넘기는 분권화를 추진하려고 하고, 지방정부 입장에서는 재정이양이 전제되지 아니한 복지 분권화를 반대한다. 미국의 레이건 정부가 그러했듯이 국가의 경제적 위기는 국민들을 보수로 회귀하게 하고 복지체계를 국가중심에서 지방중심적인 것으로 이전시키는 직접적 계기가 되며, 우리나라도 IMF 경제위기 이후에는 복지체계에서 지방정부에 의한 역할이 더욱 강조되었으며, 참여정부인 2005년 사회복지사무의 지방이양을 통하여 본격화되었다. 그런데 우리나라의 경우 아직 보편주의적 복지체계를 제대로 경험해보지도 못하고, 국민최저선의 복지기본권조차 갖춰보지도 못한 상태에서 복지체계는 국가중심에서 지방중심적인 것으로 이전하게 되어 많은 문제점들이 노출되고 있는 것이다. 예컨대, 국가의 복지책임 회피를 가속시킬 수 있으며, 재정자립도가 낮

2) 이인재, 복지동향 제68호, 참여연대사회복지위원회, 2004, 17-18면.

3) 1992년 6월 30일 선거에서는 지방의회를 구성하였고, 1995년 6월 30일 선거에 의해 지방자치의 핵심인 지방의원과 지방자치단체장을 모두 선출함으로써 본격적으로 지방자치시대가 열리게 되었다.

고 지방 간의 재정격차가 큰 현실에 주목하여 오히려 지역 간 복지격차를 확대시킬 수 있으며, 낙후된 지방경제의 현실에서 지방정부는 개발정책에 집중하고 복지정책은 상대적으로 소홀할 가능성이 있다는 점 등이다.

2) 복지분권화의 영향

지방분권이 사회복지에 미치는 영향은 긍정적 측면과 부정적 측면으로 구분하여 설명할 수 있다. 먼저 긍정적 측면으로는 첫째, 중앙정부와 지방정부 간의 권력관계의 재조정이라는 차원에서 분권화를 이해할 경우, 지방분권은 지방자치단체의 역할과 권한의 강화에 있다. 지방자치단체의 역할과 권한 강화는 결국 지역주민들의 욕구에 보다 효율적으로 대응할 수 있으며, 이로써 보다 적합한 서비스를 제공해줄 수 있기 때문이다. 즉 자원의 배분은 서비스 공급 책임을 지닌 지방행정에 의해 이루어질 때 보다 효율적이라는 것이다. 따라서 지방분권의 성공적 추진은 보다 민주적이고 참여적인 정부를 지향할 수 있고 지역 주민의 욕구에 부응하는 공공서비스를 제공할 수 있다. 국가보다 지방자치단체가 사회복지사무의 집행기관으로서 의미를 지니기 때문에 지방분권의 추진은 지역주민의 삶의 질과 연관된 복지서비스의 수준을 높일 수 있다. 둘째, 복지의 다원화와 분권화를 대해 복지집행체계 구축이 용이하다는 것이다. 일반적으로 20세기 이후 유럽국가의 사회복지에 대한 대응은 중앙정부의 책임성으로 귀결되었으며 중앙집권화 방식으로 복지발전의 제도화가 이루어진 것이 복지국가의 역사적 경험이었다. 또한, 재분배 정책은 중앙정부의 책임이 보다 효율적이라는 관점에 근거하여 추진되었다. 그러나 세계화, 정보화라는 새로운 세계사적 변화를 맞이하여 중앙정부 중심의 복지급여체제에 대한 효율성 문제가 제기되었다. 그 결과 지방정부로의 역할 강화 및 책임증대로 복지의 분권화와 다원화라는 변화를 시도하고 있다. 이러한 점에 비추어 지방분권은 복지측면에서는 세계사적 조류를 반영할 수 있으며 보다 효율적 복지집행체계를 구축하는데 용이하다는 것이다. 셋째, 지방분권의 추진으로 정책결정과정에서 지역주민의 참여가 활성화될 경우, 지역주민의 욕구에 부응하는 복지프로그램의 실현이 가능할 것이다. 그리고 지방정부의 구성도 투표라는 정치적 행위에 의해 이루어지기 때문에 차기에 선출되기 위해서는 친복지행정을 실현하는 것이 유리하며 그 결과 지방정부 간 경쟁으로 이어질 수 있다. 이러한 지방정부 간 경쟁은 친주민적 복지프로그램의 이전과 확산을 도모할 수 있다. 따라서 사회복지에 대한 지방분권의 긍정적 측면을 강화할 경우 중앙집권식 복지체계보다는 지역특성과 수요자의 특성에 맞는 지방정부의 독자적 복지체계, 이른바 ‘분권형의 복지체계’를 구축하는데 기여할 것이다. 이와 같이 지방분권이 사회복지에 미칠 긍정적 영향은 지방의 자율성과 복지서비스의 효율성의 증대, 복지집행체계의 구

축 용이성, 지방정부 간 경쟁으로 복지프로그램 이전과 확산, 분권형 복지사회의 실현 등으로 정리될 수 있다.

그러나 다음과 같은 부정적 영향을 간과할 수 없다. 첫째, 사회복지의 급여와 전달은 재정력과 밀접히 연관되어 있다. 지역 간 재정력의 격차는 복지발전의 수평적 불균형을 초래할 수 있다. 만약 복지서비스가 지방정부의 재정력의 수준에 따라 제공될 경우 재정이 열악한 지방정부에서는 인구의 이동과 자본유출로 인한 공동화 현상이 나타날 것이며 지방정부 간 복지재정 운영상의 빈익빈 부익부 현상이 심화될 것이다. 그 결과 지역 간 사회복지서비스 격차를 확대 재생산시킬 것이다. 둘째, 지방의 자율성 강화는 복지발전의 지역적 균형 간의 긴장관계가 발생할 수 있으며 복지권의 확립이라는 차원에서 전국적 통일성을 저해시킬 수 있다는 점이다. 지역복지 행정역량의 차이 및 복지자원의 불균등한 분포에 따라 일정한 복지행정 수준에 미달되는 지방정부의 출현은 복지서비스 수급의 질적 차이를 야기시킬 수 있다. 따라서 복지 서비스의 공급 관점보다는 수요 관점에서 보면 동일한 자격요건을 갖추었음에도 불구하고 지리적 위치 즉 그 사람이 어느 지방자치단체에서 살고 있는냐에 따라 복지 서비스 수급 여부가 결정되는 결과를 초래할 수도 있다. 셋째, 중앙정부가 지방정부 간의 책임성과 관련하여 복지재정의 책임전가현상이 나타날 수 있다. 또한, 분권화는 지역주민의 선호에 따라 신속한 대응이 가능하며 빈민에게도 친복지적 자원배분이 가능하지만 다른 한편으로는 복지수급자, 빈민에게 불리할 수도 있다. 예컨대, 재정건전성을 위해 국가보다 지방자치단체가 보다 복잡하게 지출을 통제하거나 지방의 지배계층에 의해 자원이 통제될 경우 발언력이 약한 복지수급자에게 불리할 수도 있다.

Ⅲ. 사회복지사무의 행정적 기능 배분

1. 국가·지방 간 사회복지사무의 역할 분담

복지사무와 관련하여 중앙정부와 지방정부 간 역할 분담에 관한 선행 연구들을 살펴 보면 복지정책을 누구 주도할 것인가에 관하여는 중앙정부주도론과 지방정부주도론이 서로 대립되어 있다. 전자의 근거는 복지정책이 지방정부의 정책 우선 순위에 밀려 소홀히 될 것이라는 우려 때문이다. 즉, 지방정부의 우선순위는 지역경제의 활성화에 있기 때문에 복지 업무는 지역개발이나 경제 활성화에 투입될 자원을 희생시키거나 조세부담을 가중시켜 외면 받을 것이

라고 보기 때문이며,⁴⁾ 복지정책을 지방에 맡길 경우 자치단체 간 역량과 재정상의 격차 때문에 행정상의 전국적 통일성이 저해되고 지역 간 불균등현상이 심화될 것이라고 주장하기도 한다.⁵⁾ 이에 비해 전자의 근거로는 복지정책의 성격상 지역의 특성과 자율성을 반영하여 이루어져야 하며, 지방자치법상 사무배분에서도 지방자치단체의 사무로 규정되어 있는 것도 이러한 주민접근성과 대응성에 근거한 것이라고 한다.⁶⁾ 생각건대 전자는 현실주의적인 입장이라면 후자는 사무의 특성에 따른 당위적인 입장이라고 보여진다.

최근의 현실은 복지정책의 책임이 중앙정부에서 지방정부로 이관되는 추세에 있다. 우리나라도 2005년부터 복지업무의 지방이양이 추진되었다. 다만, 유럽과 일본의 예에서는 우리나라와 다른 사회적 환경속에서 지방분권화가 이루어졌음을 알 수 있다. 유럽의 경우, 복지 분권이 복지재정의 확대에 인한 국가재정위기의 탈출 수단이었으며, 일본의 경우에도 지방분권화는 국가의 재정악화에 따른 반사적 조치였다고 한다.⁷⁾ 미국의 경우에도 연방정부가 담당하였던 복지기능을 포괄적 보조금제의 도입을 통해 지방정부로 이양하여 복지정책의 집행에 있어 각 지역의 특성을 반영할 수 있는 재량권을 부여하고 정책집행 역량을 강화시키는 성과를 거두었지만 연방정부가 지방정부에게 포괄 예산 형식으로 재정을 보전해 준 것이 액수에 비해 적어 연방정부의 재정부담을 회피하려는 목적이 있었던 것으로 평가하는 견해가 있다.⁸⁾

지금까지 복지분권화에 관해서는 이것의 필요성을 인식하면서도 이것이 지방의 재정부담을 악화시킴으로서 오히려 복지수준을 저하시킬 수 있다는 우려가 있기 때문에 복지재정문제를 둘러싼 국가와 지방자치단체 간의 관계에 관한 논의가 연구의 주된 테마가 되고 있다. 그러나 재정뿐만 아니라, 복지에 관한 권한이나 기능이 지역의 자율성을 높여주는 방향으로 배분되기 위해서는 어떻게 해야 하는지에 관해서도 관심을 두어야 한다. 이하에서는 사회복지사무의 기능적 배분에 관하여 기술하기로 한다.

2. 국가와 지방 간 사무의 구분

정부의 사무를 구분하는 것은 세 가지의 실익이 있다.⁹⁾ 첫째는 행정행위에 대한 책임소재를

4) 류진석, "지방분권과 사회복지의 지역 간 형평성", 한국사회복지행정학 제9호, 2003, 1-27면; 김정연·정연화, "지방자치가 지역 복지에 미치는 영향 연구", 복지행정논총 제13집2권, 2003, 41-72면.

5) 박병현, "21세기 사회복지와 지방정부의 역할", 2004년 사회복지행정학회 춘계 학술대회 논문집, 2004, 29-67.

6) 박혜자, "보건복지행정의 기능과 재정분담에 있어 중앙-지방정부 간 관계의 변화", 한국지방자치학회보 제20권제3호, 2008, 139면.

7) 박혜자, 앞의 논문, 139-140면.

8) 장현주, "정책권한 집행의 이양과 거버넌스의 변화", 한국행정연구 제15권제1호, 2006, 263-293면.

분명하게 한다. 중앙정부와 지방자치단체 간에 명확한 사무구분이 없을 경우 해당 행정사무의 수행이 가져올 결과에 대해 누가 책임을 질 것인가를 판단하기 곤란하다. 둘째는 지방자치단체의 고유한 사무를 정함으로써 자치단체의 자율권을 확대시킬 수 있다. 셋째는 중앙정부의 지방자치단체에 대한 감독기준과 범위를 분명히 함으로써 과도한 간섭을 배제하고 업무수행에 필요한 경비부담의 주체를 명료화할 수 있다. 따라서 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 사이에 행정사무의 처리권한, 비용부담의 주체, 책임의 소재를 정하는 것은 지방행정·재정제도의 개선에 결정적인 요인이 된다. 즉, 중앙정부와 지방정부 간의 사무가 어떻게 배분되었느냐에 따라 행정의 수행체계가 중앙집권적 또는 지방분권적으로 결정되고 배분된 사무를 효율적으로 수행하기 위한 제도적 장치로서 조직과 인력이 사무배분의 정도에 따라 재조정되어야 하기 때문이다. 또한, 행정사무의 실질적 수행을 보장하기 위한 재원도 정부간의 사무배분 여하에 따라 결정된다.

3. 사회복지 업무 분담의 필요성과 기준 및 원칙

1) 사회복지 업무 분담의 필요성

어느 나라나 어느 시대에 있어 정부와 민간의 사회복지서비스 역할은 계속 변화되면서 다양하게 분담된다. 정부와 민간의 역할분담의 필요성은 다음과 같다. 첫째, 제한된 자원에 비해 사람들의 욕구는 다양하기 때문에 역할분담이 필요하다. 기초적 욕구는 모든 사람에게 공통되지만 기초적 욕구가 충족되면 사람들에 따라 특수한 욕구들이 생겨난다. 따라서 정부의 획일적 서비스로는 그러한 개별적 욕구를 충족시킬 수 없으며 자원이 낭비될 수 있다. 민간부문은 이러한 소수의 특별한 욕구에 보다 융통성 있게 반응할 수 있다. 둘째, 연대성 강화와 사회통합을 유지하기 위해 역할 분담이 필요하다. 우리 사회가 연대성이 강한 사회가 되기 위해서 사회구성원들의 기초적 욕구에 대하여 정부가 개입하여 서비스를 제공하는 것은 정부의 고유한 기능이다. 그러나 정부는 관료적 조직체로서 획일적 서비스를 행하므로 개별적 욕구에 대응하기 어려운 특성을 가지고 있다. 이와 같은 문제들을 민간부문과 적절히 역할을 분담함으로써 사회적 연대성이 강화되고 사회통합을 유지하게 된다. 셋째, 사회구성원들의 욕구에 효율적으로 대응하기 위해 역할분담이 필요하다. 기초적 욕구를 충족시키기 위해서 정부가 획일적 서비스를 제공할 수 있지만 사회변화에 따른 새로운 욕구의 충족이나 소수의 특수한 욕구의 충족, 보다

9) 오승환, "지방분권화에 따른 아동복지시설의 대응", 제30회 아동복지시설 최고경영인 세미나 자료집, 한국아동복지연합회, 2005.

고급의 서비스에 대한 욕구 등에 대해서는 민간부문이 보다 효율적으로 대응할 수 있다.

2) 사회복지 업무분담의 원칙

중앙정부와 지방정부의 사회복지 사무의 기능적 배분은 행정의 민주성 측면과 행정의 효율성 측면에서 필요하다. 이러한 필요성에 기초하여 서비스 업무분담의 원칙을 다음의 다섯 가지로 제시할 수 있다. 첫째, 분권성이다(현지성의 원칙). 이 원칙은 기초자치단체 우선의 원칙이라고도 하며 기초자치단체가 주민들의 욕구를 가장 근접한 거리에서 가장 정확히 파악할 수 있을 뿐 아니라 행정의 능률성을 향상시켜 줄 수 있다고 보는 것이다. 둘째, 현실성이다. 이 원칙은 지방정부의 규모, 능력, 재원확보 증력에 맞추어 기능배분이 이루어져야 한다는 원칙으로 중앙정부와 지방정부의 업무분담 시 실행가능성의 측면을 보여준다. 셋째, 전문성이다. 지방정부로 이양되는 서비스 업무를 담당할 수 있는 담당행정인력의 전문성이 확보되어야 한다는 원칙이다. 사회복지서비스 업무의 경우 현재 중앙정부가 책임지는 업무 중 많은 부분들을 지방으로 이전하였지만 이를 비전문적 행정인력이 담당할 경우에 행정의 효율성을 기대하기는 어렵다. 넷째, 종합성이다. 지방자치제하의 중앙정부와 지방정부는 물론 지방정부, 즉, 광역자치단체와 기초자치단체 간에는 서비스 업무상 분업과 조정의 협력체계가 이루어져야 하며 계획과 집행의 분업체계가 확보되어야 한다. 그렇지 않을 경우에는 서비스 업무상의 혼돈과 중첩현상이 발생할 것이며 서비스 전달의 효율성을 기대할 수 없게 된다. 다섯째, 책임성이다. 이것을 곧 행정책임 명확화의 원칙으로 주어진 권한과 이에 걸맞은 책임이 주어져야 함을 말한다. 지금과 같이 권한보다는 일방적 책임만이 과도하게 부과된 현실에서는 소신 있는 행정업무를 기대할 수 없으며 이것은 곧 행정의 효율성을 고려할 수 없다는 점을 보여준다.

4. 사회복지업무의 국가·지방 간 역할 구분

1) 사업 내용상 구분

사무구분과 관련하여 일반적으로 전국적이고 통일적인 성격의 사업으로 공공재의 순수성이 강한 사업이면서 성격상 기획성과 전문성을 필요로 하는 업무는 국가사무로, 반대로 지역성·다양성이 필요하고 공공재의 순수성이 약한 업무, 그리고 성격상 단순 집행기능이 높은 업무는 지방정부가 담당해야 할 복지사무로 구분된다.

사회보장기본법 제3조 제1호에 따르면 "사회보장이란 함은 질병·장애·노령·실업·사망 등의

사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 빈곤을 해소하며 국민생활의 질을 향상시키기 위하여 제공되는 사회보험·공공부조·사회복지서비스 및 관련복지제도를 말한다.”라고 규정하고 있다. 이에 따라 사회복지의 업무영역은 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 등의 세 영역으로 구분된다. 우선 사회보험은 국민에게 발생하는 사회적 위험에 대한 표준화된 기준을 적용한 보험방식에 의하여 대처하는 제도이고, 국민기초생활보장법을 근간으로 하는 공공부조는 통일된 기준을 적용하여 모든 국민에게 기초생활을 보장하는 성격을 가지고 있기 때문에 중앙정부가 중심적 역할을 담당한다. 다만 지방정부는 공공부조사업의 재정을 일부 담당하고 실제 조사 및 집행업무를 대행하는 등 사회보험 및 공공부조와 관련된 위임사무만을 담당한다.

반면에 사회복지서비스는 개인별 특수성에 따른 개별적 처우를 제공해야 하는 특성이 있기 때문에 전국적으로 통일된 기준이 적용될 수 없다. 이러한 이유에서 사회복지서비스 영역은 주민들과 좀 더 밀접한 관련을 맺으며 지역복지사업에 주체적인 역할을 담당하는 지방정부가 중심적인 역할을 하는 담당하는 복지 업무이다. 지방 단위에서 자체 계획 및 재원을 투입하여 수행하는 복지 업무들, 예를 들어 장애인 콜택시 운영, 여성발전센터운영, 보육시설, 평생교육 등과 같은 사업이 여기에 포함된다.

2) 전달체계상의 기능 구분

사회복지 전달체계는 구조 및 기능에 따라서 서비스의 계획·지원·관리 등의 기능을 담당하는 행정체계와 일선 지역주민과 직접 접촉하여 서비스를 전달하는 집행체계로 구분된다. 행정체계는 중앙정부와 광역자치단체, 그리고 기초자치단체의 일부 기능을 포함하고, 실질적인 정책의 집행, 즉, 서비스의 전달은 주로 지방정부의 역할이다. 즉, 중앙정부는 전체적인 방향제시, 기준 제정, 재정확보와 운영, 지방자치단체·산하단체·민간기관에 대한 심사와 조정 및 평가를 담당하고 광역자치단체는 광역수준의 정책 개발 및 정보관리, 자원 확보 및 지원 등의 역할을 담당한다. 그리고 지역 주민과 직접적으로 접촉하는 기초자치단체는 일부 기획기능만 갖지만 주로 집행기능을 담당한다.

최일선에서 서비스를 직접 전달하는 집행기능을 담당하는 기관으로는 공공부문에서는 자치구 및 동주민센터, 보건소, 공공에서 직영하는 일부 복지기관이 있다. 그러나 우리나라는 대부분의 복지시설이 민간부문에 의해서 운영되고 있기 때문에 모든 지역사회 복지 기관이 사회복지 전달체계상의 최일선 서비스 전달기관으로서 집행체계의 중요한 구성요소이다. 상당수의 지역복지 일선기관들은 공공에서 시설을 설치하고 민간에 위탁 운영하는 실태를 취하고 있다. 정부는 이들 민간복지기관들의 운영규정 또는 지침을 마련하고 이를 준수하는 지를 정기적으

로 지도·감독하고 있으며, 대부분의 민간복지기관이 정부의 보조금에 크게 의존하고 있기 때문에 독립된 민간 복지전달체계를 형성하기보다는 공공전달체계의 하위 집행체계의 하나로서의 역할을 하고 있다고 볼 수 있다. 이들 민간 복지기관의 지도·감독은 대체로 기초자치단체에서 담당한다.

5. 향후 과제

1) 지방이양사업의 재검토

지방분권화는 거스를 수 없는 대세이다. 복지사무에 있어서도 지방의 역할 강화는 필요하다. 그러나 사회복지사무의 지방이양으로 인해 지방자치단체가 상당한 재정적 부담으로 어려운 상황인 것을 보면 우리나라는 아직 지방의 자치역량이나 재정능력이 이처럼 대규모의 재정분권을 부담할 정도의 수준이 되지 못하는 것 같다.

더구나 2005년부터 시행된 지방이양사업은 그 선정기준이 모호하다는 지적이 있다.¹⁰⁾ 예를 들어 이번에 지방이양사업으로 분류된 노인이나 장애인 생활시설 같은 경우 대부분의 입소자가 기초생활수급자이고 제공되는 서비스 내용도 의식주 중심의 기초복지적이다. 또한, 시설입소자들이 전국으로 모여들기 때문에 지역복지사업이라기보다는 기초생활보장의 성격이 강하다. 지방이양 이후 일부 지자체에서는 다른 지역 장애인, 노인 등의 생활시설 입소를 기피하는 경우가 발생하여 잘못된 사업 선정으로 기초 복지 수준이 오히려 더 하락하는 결과를 초래하고 있다. 어떤 사업을 지방이양 대상으로 할 것인지를 명확히 하고 논리적인 기준이 필요하다. 특히 사업의 성격과 파급효과와 관련하여 국가적 최저수준(national minimum) 혹은 국가적 표준수준(national standardization)이 요구되는 사회복지 사업에는 중앙정부가 책임을 담당할 수 있도록 국가사무화하여야 한다. 또 기초시설 인프라 구축이 요구되는 단계에 있는 사회복지서비스 및 외부효과 또는 지역 간 누출 효과로 인해 기초자치단체가 서비스 공급 책임을 분담할 경우 과소 공급 또는 자원배분의 비효율성이 초래될 수 있는 사회복지서비스는 다시 국가사무로 환원하여 국고보조금 지원을 통해 중앙정부가 재정책임을 주도적으로 분담하는 것이 좋다. 그렇게 함으로써 지방자치단체의 재정력 격차에 따른 지역 간 복지 차별을 차단하고 전국 획일적 복지서비스를 제공할 수 있는 장점이 있고, 또한, 정부의 복지 인프라 구축, 신규 복지시책 추진시 재원을 안정적으로 확보할 수 있는 장점이 있다.

10) 이혜은·조정아, "사회복지사업 지방이양에 따른 과제와 전망", 한국사회복지조사연구 제12집, 2005.

2) 지방정부의 역할

(1) 국가기준에 의한 급여를 보완하기 위한 자체사업의 발굴과 확대

국가적 최저수준(national minimum) 혹은 국가적 표준수준(national standardization)이 요구되는 사회복지 사업의 경우에는 국가에 의한 획일적 기준이 적용되는 결과 각 지방자치단체의 개별 지역적 특색과 지역 경제수준 등이 반영되지 못할 수 있으므로 지방정부에 의해 보완될 필요가 있다. 공공부조사업은 중앙정부 사업을 단순히 집행하는 기능에 그치기 때문에 지방정부 차원이 자체사업은 많지 아니하다. 그러나 현재 공공부조사업인 기초생활보장제도에서 자격 기준이 되는 최저 생계비는 전국에 획일적으로 적용되고 있다. 예컨대, 보건복지부가 정한 2009년도 최저생계비는 4인 가구의 경우 1,326,609원이다. 그러나 지역 간 물가 특히 주거비의 편차 등을 고려하지 아니하고 전국에 동일한 기준을 적용하는 것은 생활비가 적게 드는 농촌의 경우 빈곤하지 않는 가구가 수급자로 선정되는 대신 대도시 빈곤가구의 상당수가 수급대상에서 탈락할 수 있다. 특히 서울과 같은 대도시의 경우 빈곤 가구의 주거비 부담은 매우 크기 때문에 중앙정부에서 최저생계비를 계층함에 있어서는 이러한 지역적 편차를 반영할 필요가 있다. 그러나 지방정부도 이러한 지역적 편차를 보충하기 위한 부가급여 사업을 자체 발굴하여 실시하는 노력을 하여야 한다.

외국의 경우 지방정부 단위의 보충급여제도가 실시되고 있다. 독일은 지역별로 별도의 기준을 적용하여 저소득 시민을 지원하고 있고, 미국의 대표적인 소득보장사업인 SSI(Supplement Security Income)도 중앙정부에서는 모든 지역에 동일한 액수를 지원하고 있지만 각 주에서 지역 간 생활비 편차를 고려하여 추가적인 부가 급여를 지급하고 있다¹¹⁾

사회서비스 분야는 지방정부가 중요한 역할을 하므로 자체사업 발굴이 더욱 필요하다. 그러나 지방정부의 이러한 노력은 아직도 부족한 것으로 보인다. 서울시의 경우 복지 예산은 양적으로 증가했지만 자체사업 비율은 열악한 것으로 나타났다. 2007년 예산을 사업유형별로 보면 국고보조사업이 전체 복지예산의 29.5%, 지방이양사업이 66.5%인 반면 자체 개발 사업은 전체 복지예산의 4.01%에 불과한 것으로 나타났다.¹²⁾ 그러나 최근 들어 각 지방자치단체별로 자체적인 사회안전망 구축을 위해 노력하는 사례가 늘고 있다. 서울시의 경우 2008년 10우러 서울형 복지사업인 [서울, 희망프로젝트]를 발표하였다. 이 계획은 저소득층의 경제적, 정신적 자립과 자활 능력을 키워주고 복지사각지대를 최소화하기 위한 빈곤퇴치 프로그램으로 주요 사업

11) 김경혜, "사회안전망 확보를 위한 중앙과 지방의 역할", 지방자치단체의 사회안전망과 문화마케팅 선진화 방안에 관한 국제세미나 자료, 2009, 179면.

12) 이태수, "서울시 사회복지예산의 현황과 과제", 자치제정 월례포럼, 자치제정연구소, 2008.

으로는 희망플러스 통장, 희망드림뱅크, 꿈나래 통장, SOS, 위기 가정 지원 사업 등이 있다.¹³⁾

(2) 지방자치 역량 강화

지방의 일은 지방이 정한다는 원칙이 관철되려면 정책 입안단계에서부터 구체적 사업진행, 예산확보, 사업 완성 등의 전 과정이 자치 역량에 의해 결정되어야 한다. 이러한 점에서 지방정부의 역량 강화가 필요하다. 그 하나의 수단으로 시·도, 시·군·구 단위에서 수립하도록 되어 있는 지역복지계획을 적극 활용할 필요가 있다. 지역복지계획은 해당 지방자치단체 복지정책의 방향과 표준지침을 제공하는 가이드라인 역할을 하는 것 외에, 사람들의 태도나 가치변화를 유도하는 기능도 담당한다. 즉, 계획 자체가 지역주민과 복지 공무원들의 사회복지 및 공동체 의식의 변화를 가져오고, 업무의 계획과 조정, 공사간의 파트너십 등의 중요성을 교육하는 기능을 담당하며, 이를 통해 사회복지의 기반을 공고히 하는 효과를 가져올 수 있다.¹⁴⁾

현재 지역복지계획은 진행과정에 지역 주민의 의견을 수렴하고 지역내 복지 사업 주체들로 구성된 지역복지협의회가 계획에 참여하도록 되어 있다. 이처럼 계획 수립 과정에 다양한 계층의 참여와 의견 수렴을 거치게 되면, 참여 주체들 간의 의사소통 통로를 제공하여 상호 이해를 높일 수 있으며, 계획 과정에 참여하는 것 자체로 지역 사회에 대한 복지 교육 기능을 수행하게 된다. 그러나 현재 대부분의 지역 복지 계획이 전문연구기관에 학술 용역 형태로 의뢰되어 형식적으로 수립되고 있고, 단체장의 관심도 그리 높지 아니한 상황이다. 지역 주민과 지역복지협의회 참여를 활성화하고 단체장의 관심을 높일 수 있도록 제도적 개선이 필요하다.

(3) 복지체감도를 높이기 위한 전달체계 개선

복지 사무에 있어 전달 체계의 비효율성은 어제 오늘의 일이 아니다. 복지 관련 업무가 보건복지부, 여성가족부, 노동부, 교육과학기술부 등으로 나뉘어져 있고, 수요자 입장에서도 서비스의 유형에 따라, 주민센터, 보건소, 고용안정센터, 복지시설 등을 각각 개별적으로 방문하여 서비스를 받아야 하는 것이 불편할 뿐만 아니라, 어디서 어떤 정보를 얻을 수 있는지 조차도 알기 어려울 때가 많다. 사회복지 전달체계의 개선에 관하여는 꾸준히 문제제기가 이루어지고 정부에서도 개선노력을 하지 않은 바 아니지만 여러 가지 이유로 지연되거나 만족할 만한 성과를 거두지 못하고 있다. 복지서비스의 체감 만족도를 높이기 위해서는 사회복지 전달체계상 일선 행정조직인 지방정부가 주도적 역할을 수행하는 것이 실현가능성이 높다. 이를 위해서는 창구의 일원화가 필요한데, 주민센터를 주민복지업무의 원스톱 서비스 기관을 기능을 재설정할 필

13) 김경혜, 앞의 논문, 180면.

14) 박광준, "지방자치단체 사회복지계획의 방향에 관한 연구", 한국사회정책 제7집, 2000.

요가 있다.¹⁵⁾ 주민센터에서 모든 정보 제공 및 서비스 연계기능을 담당함으로써 주민센터만 방문하면 모든 복지 욕구가 해소될 수 있도록 하는 것이다. 이를 위해서는 복지 담당 공무원 인력이 더욱 확충되어야 한다.

다음으로 복지 행정의 정보이용 활성화도 지방정부에서 주도하여 할 필요가 있다. 복지정보망 구축을 통해 수요자에게는 복지정보에 대한 접근성과 이용 편의성을 제공하고 공급자에게는 업무의 효율성을 기대할 수 있다. 주민들이 경험하는 위기는 사회복지 뿐만 아니라 노동, 교육, 주거 문제까지 포괄적이기 때문에 광의의 사회안전망 분야에 대한 종합적인 정보를 제공하는 정보공급원이 필요한데, 이러한 다양한 분야를 종합적으로 담당하는 역할도 각 부처가 분산된 중앙정부보다는 종합행정을 담당하는 지방정부 차원에서 하는 것이 더욱 효율적이다.

(4) 민간에 의한 역할 분담

증가하는 복지수요를 공공재정으로 모두 충당하는 데는 한계가 있다. 또한, 전통적으로 사회복지제도는 상부상조의 정신에서 유래하는 것이므로 민간에 의한 역할 분담을 하는 것은 중요하고 필요하다. 사회복지서비스 역할 분담의 필요성에 의해 서비스를 어떤 부분에서 제공하는 것이 바람직한지 결정하는 기준들을 논의해보면 다음과 같다. 첫째, 서비스의 공공재적 성격의 정도와 외부효과의 정도를 고려해야 한다. 서비스가 공공재적 성격이 강한 경우 이러한 서비스는 사람들이 집합적으로 소비할 수밖에 없기 때문에 대가를 지급하지 않은 사람이라고 해서 이용하지 못하도록 배제할 수 없다. 그러므로 이러한 서비스는 민간이 아니라 정부에 의해 제공되는 것이 바람직하다. 또한, 서비스의 외부효과가 큰 경우 이러한 서비스가 개인의 수요에 따라 시장에 공급된다면 사회적으로 필요한 만큼 서비스가 투입되지 못하는 경향이 있다. 그러므로 사회적으로 필요한 정도로 이러한 서비스가 제공되려면 정부가 직접 제공하는 것이 바람직하다. 둘째, 사람들이 어떤 서비스를 선택하는데 있어 이러한 서비스에 대한 정보를 사람들이 많이 갖고 있지 않거나 혹은 갖기에는 비용이 많이 드는 경우 정부에서 제공하는 것이 바람직하다. 사람들의 합리적 선택이 어려운 속성을 지닌 서비스를 민간에서 제공하게 되면 서비스의 형태, 가격, 질 등에 있어 비효율적 배분이 일어난다. 셋째, 어떤 서비스는 속성상 대규모 혹은 강제적으로 제공하는 것이 기술적 측면에서 바람직할 수 있는데, 이런 서비스는 민간부문에서의 자발적 가입형태로 제공할 경우 유지하기 어렵기 때문에 정부부문에서 제공하는 것이 이상적이다. 예를 들면, 사회보험의 경우 많은 사람들을 강제적으로 가입시킴으로써 많은 유리한 점을 갖고 있는데 이러한 속성 때문에 사회보험은 정부에서 제공하는 것이 바람직하다. 넷

15) 김정혜, 앞의 논문, 182면.

제, 어떤 서비스는 그 속성상 여러 부문에서 보완적으로 제공되는 것이 바람직할 수 있다. 즉, 이러한 서비스는 어느 한 쪽 부문에서 제공되면 다른 부문에서의 제공이 필요 없는 대체적 성격이 아니라 다른 부문에서 보완적으로 제공할 때 바람직한 제공이 이루어 질 수 있는 것이다. 다섯째, 어떤 서비스 제공이 추구하는 중요한 가치가 평등인 경우 이러한 서비스는 민간부문보다 정부부문에서 제공하는 것이 바람직하다. 왜냐하면, 순수한 민간부문 쪽에 가까울수록 평등의 가치는 무시되는 경향이 있다. 여섯째, 어떤 서비스를 사람들에게 제공할 때 단편적이 아닌 지속적이고 안정적으로 제공할 필요가 있을 때 이러한 경우 재정이 불안정한 민간부문보다는 정부예산에 의존하는 대규모 정부부문이 바람직하다. 일곱째, 어떤 서비스 제공이 추구하는 중요한 가치가 공평성이 경우 정부부문보다는 민간부문에서 제공하는 것이 바람직하다. 왜냐하면, 일반적으로 민간부문 쪽에 가까울수록 이러한 개별적 공평성의 가치가 크게 반영되기 때문이다. 여덟째, 사람들의 사회복지서비스에 대한 욕구형태는 시간이 지남에 따라 변한다. 특히, 오늘날과 같은 복잡한 산업사회에서는 더욱 그러하다. 이때 변화된 욕구에 대하여 얼마나 신속하고 융통성 있게 대응할 수 있으나 하는 점도 역할 분담에서 중요하게 고려해야 할 점이다. 일반적으로 변화를 싫어하고 새로운 것을 받아들이기를 꺼리는 관료제적 속성을 갖는 정부부문이 민간부문보다 이러한 점에서 불리하다.

(5) 중앙정부의 역할

분권화 시대에 접어들면서 중앙정부의 역할 변화도 필요하다. 특히 사회서비스의 경우 지방정부의 책임이 강화되고 지역단위에서 민간, 시민사회의 참여로 지역 특성에 따른 설계와 공급이 이루어지는 방향으로 변화되어 가고 있다. 이러한 분권화 상황에서 중앙정부의 역할은 지역 복지사업이 가능하도록 지방정부를 지원하고 자율성을 보장하는 한편, 모니터링과 평가를 통해 서비스의 질을 관리하고, 지역 간 복지 편차를 최소화할 수 있도록 조정하는 역할을 하여야 한다.

IV. 국가·지방 간 사회복지 재정의 분담

1. 지방자치단체의 재원조달

1) 자주재정권

지방정부 사회복지서비스 재원조달의 경우 현재 지방자치단체의 재정자립도가 아주 낮으므로 당분간 중앙정부의 재정지원을 받을 수밖에 없으나 중앙정부의 재정에 의존하는 정도가 심하면 그만큼 자율성을 상실하게 되어 적절한 자치행정을 수행하기 어려울 수 있다. 따라서 장기적으로는 지방자치단체의 자율성과 책임성의 제고할 수 있도록 자주재정권을 실현하여야 한다.

재정분권은 자주적인 재원확보와 지출의 자율성이 전제되어야 하는 바, 전자를 위한 방안으로서 가장 강력하고 최종적인 것은 국세와 지방세의 조정을 통한 세원의 합리적 재배분이라 할 수 있다. 우리나라의 국세와 지방세의 비중은 대략 8:2 정도인데 실질적인 재정지출 비율은 국가와 지방(자치단체와 지방행정기관 포함)이 45:55로 되어 있어 재원배분에 있어 중앙집권적 경향이 강하고 의존재원의 규모가 크며, 이는 결국 지방재정의 자율과 책임확보를 곤란하게 한다. 따라서 지방자치단체의 자주재원 확충은 궁극적으로 국세의 지방세 이양으로 실현될 것인데, 종전과 같이 토지세 위주의 지방세체계로서는 지방재정수요를 충족하기 어렵기 때문에 신장성이 좋은 소비세를 이양 받을 필요가 있다. 다만, 국세의 지방세 이양은 지방자치단체의 책임성과 자율성 강화에 긴요하나 중앙집권적인 역대정권의 누적된 지역 간 불균형 성장정책의 결과 지역 간 경제력 격차가 심대하기 때문에 선부른 지방세 이양은 지역 간 불균형을 더욱 심화시킬 수 있다. 재정적자가 큰 지방자치단체에 대한 국가의 재정조정제도를 당분간 유지하려면 급격한 지방세 이양으로 야기될 중앙정부의 재정지원여력 고갈을 방지하여야 한다. 다만, 지방재정조정제도 역시 과거의 중앙집권적 조정제도 대신 독일의 공동세나 일본의 지방소비세처럼 지방자치단체의 관점에서 새로운 조정제도의 도입을 모색하여야 할 것이다.

2) 국가에 의한 재정지원

현재 지방정부의 세입은 크게 보면 자체수입으로는 지방세와 세외수입, 의존수입으로는 국가로부터의 지방교부세¹⁶⁾와 국고보조금, 광역자치단체로부터는 조정교부금, 시·도비보조금, 재정보전금 등이 있고, 지방채에 의해서도 충당된다. 이중 국가에 의한 재정 지원인 지방교부세와 국고보조금에 관하여 구체적으로 살펴보자.

(1) 지방교부세

먼저 지방교부세는 지방자치단체 간의 재정적 불균형을 시정하면서 한편으로는 재정력이

16) 용어상의 문제 : 지방교부세는 지방세의 세목으로 오인될 여지가 있기 때문에 지방교부금으로 용어를 바꾸는 문제가 고려될 수 있으나 자주재원인 지방세와 용도면에서 차이가 없고 제도의 원래 취지가 국세의 지방세 전환에 대체하는 의미를 갖는다는 점에서 지방교부세라는 용어를 계속 사용하는 것으로 볼 수 있다.

취약한 지방자치단체의 부족재원을 보전하기 위하여 중앙정부에서 지방자치단체에 배분하는 일반적 재정지원금이다.¹⁷⁾ 지방교부세는 지방자치단체 간의 지역경제력의 격차와 稅源의 지역적 편재로 인한 지방수입의 불균형을 시정하기 위하여 國稅로 징수한 재원의 일부를 지방자치단체별 재정수요와 재정력을 고려하여 지방자치단체에 배분함으로써 지방자치단체의 재정력의 불균형을 조정하는 제도이다. 지방교부세에는 일반교부세와 특별교부세가 있으며, 이중 일반교부세의 경우 용도가 지정되지 아니한 채로 교부되기 때문에 지방자치단체가 독자적으로 사용할 수 있으며(일반 재원에 해당) 따라서 자주재원인 지방세와 다를 바가 없다. 이점은 국고보조금과의 근본적 차이이다.

또, 지방교부세는 국가예산에 편성되어 교부되나 그 규모가 법정되어 있기 때문에 중앙정부의 재정운동을 책임진 기획재정부의 재량여지가 없다. 지방자치단체의 재정능력 확보를 통한 자치권 신장은 국세의 지방세 전환을 필요로 하지만 국세의 지방세 전환에 따른 지방자치단체 간의 재정력 격차가 수반되기 때문에 지방교부세 제도의 도입이 불가피한 것이다.

교부세제도는 지방재정통제수단으로서의 역할도 갖는다. 지방교부세법시행령 제12조에서는 지방자치법·지방재정법 등에 규정된 행정안전부장관 등 중앙관서의 지방재정 통제권한의 보완수단으로서 교부세제도 활용된다. 이점은 지방자치단체 간의 재정불균형 시정이라는 교부세제도 본래의 목적에는 다소 맞지 아니한다.

(2) 국고보조금

국고보조금은 국가가 지방자치단체에 대하여 주요시책사업을 수행하는데 필요로 하는 경비재원에 충당할 수 있도록 용도를 특정하여 교부하는 지출금이다. 지방교부세가 용도를 지정하지 않고 일반 재원을 고영하여 전국적으로 재정형평성을 강화하는 장치라면 국고보조금은 특정 서비스의 공급수준을 강화한다는 의미가 있다. 여기에는 보조금을 지급하는 형태에 따라 포괄보조금, 특정보조금의 구분이 있는데, 특정보조금은 세부 사업에 대해 구체적으로 지방비 부담분을 지정하는 보조하는 방식으로 특정 행정서비스를 확충한다는 의미는 강하지만 지방자치단체의 재정 자율성을 저해하는 문제가 있으며, 포괄보조금은 구체적인 사업단위가 아니라 기능을 기준으로 배분하는 것이며 재정지원을 받는 지방정부가 사업운영에 재량을 가지고 포괄적인 기능적 영역에 사용할 수 있게 법적 공식에 따라 배분하는 방식이다. 이 경우 지방의 정책 설계에 대한 재량이 확대되는 측면이 있다. 그런데 국고보조금은 지방자치단체의 부담분이 있다. 일정 보조율에 근거하여 중앙정부가 보조금을 지급하면 지방자치단체에서 대응 보조

17) 지방교부세법 제1조(목적) 지방교부세는 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하여 그 재원을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 기함을 목적으로 한다.

율을 적용하여 부담을 해야 한다. 이런 이유로 보조금은 지방자치단체의 재정권을 침해할 수 있고 재정을 경직화시키는 요인으로 작용할 수 있다는 비판을 받는다.

또 교부세의 경우 일정한 산식에 근거하여 교부되기 때문에 상대적으로 투명성이 높다고 할 수 있으나, 보조금은 사업별로 소관 중앙부처가 결정하고 또 국회에서 심의를 받기 때문에 정치적 과정에 노출될 수 있으며, 심지어는 국고보조금을 둘러싸고 나눠먹기식 정치가 발생하기도 한다.

(3) 분권교부세

국고보조금 제도의 문제점을 도입하기 위하여 등장한 것이 분권교부세이다. 이것은 내용적으로 세분화된 국고보조금을 포괄적으로 묶는 역할을 하였다. 이것은 애초 지방이양으로 결정된 국가보조금 사업이 완전히 이양되지 못하고 행정안전부가 관리하는 교부세 제도로 흡수된 것이다.

(4) 지방자치단체의 재정책임

사회복지를 위한 제1차적 재정책임은 보충성의 원리에 따라 최종수혜자가 직접 접촉하는 지방자치단체가 지는 것이 바람직하다. 보충성의 원리는 유럽 통합과정에서 처음 등장한 것으로 정책결정은 그 형성과정과 실행의 유효성을 유지할 수 있는 범위에서 가장 낮은 수준의 행정기관에서 실천하고 국가는 보충적으로 조정자의 역할을 해야 한다는 것이다. 이것은 자치단체는 사회투자 최종수혜자의 수요 파악과 효과적인 서비스 전달에 비교우위가 있으므로 중앙정부는 지원하는 역할에 그침이 적절하다는 권고이다. 그러나 우리나라의 현실은 보충성의 원리와는 달리 중앙정부가 정책적 의지로 사회투자를 확대하고 지방자치단체는 의무규정에 따라 수동적으로 재정을 부담하는 상황이다. 사회투자의 증대에 따른 지방비 부담의 증가로 구축(驅逐)효과가 발생하며 주민 숙원 사업 등 다른 용도로 사용할 재원이 줄어들고 있으며, 지방자치단체가 주체적으로 사회투자를 하지 않고 중앙정부에 의존하여 소극적인 대응을 하는 경향이 발생한다.

중앙정부의 정책과 지방자치단체의 정책을 구분하여 중앙정부가 국가적 최저한으로 도입하는 제도에 대해서는 중앙정부의 책임을 강화하고 나머지 제도는 지방에 재량을 부여할 수 있도록 정책이 설계되어야 한다.

2. 참여정부에 의한 복지 분권의 실태와 문제점

1) 실태

지방분권화의 구체적인 내용으로서 2005년부터 149개 국고보조사업이 지방이양 되었고 그 중 사회복지분야 사업은 45%에 해당하는 67개 사무이며, 예산액으로는 62%가 사회복지 관련 업무로 가장 큰 부분을 차지하였다. 결과적으로는 그동안 국고보조금으로 운영되던 138개 복지 사업의 약 48.5%, 예산액으로는 12.1%가 지방사업으로 이양된 것이다. 지방이양된 사무를 복지 분야별로 보면 이양 사업 건수로는 장애인복지, 노인복지, 아동복지의 순으로 많으며, 예산액 기준으로는 노인복지, 아동복지, 일반 사회복지 순이다.

<표 1> 복지 분야별 지방 이양 실적

분야별	지방이양사업건수	지방이양사업비율	
		건수기준	예산기준
공공부조	3	33.3	0.3
일반사회복지	7	63.6	77.7
장애인복지	24	61.5	61.5
노인복지	13	72.2	32.9
아동복지	11	64.7	93.1
모자복지	3	60.0	39.0
보건	6	15.4	28.0
합계	67	48.5	12.1

참여정부 복지분권화의 핵심은 국고보조사업의 재편이었다. 기존의 세분화된 국고보조금방식을 통한 사회복지서비스 지원은 사업운영에서의 경직성과 비효율성을 유발한다는 비판이 있었을뿐더러 국고보조사업 개혁의 결정적인 계기가 된 것은 국고보조금이 전체 이전재정에서 차지하는 비중이 1991년 15.3%에서 2004년 23.6%로 증가하면서부터이다.

이에 정부는 국고보조사업을 국고대상사업 유지, 국가균형발전특별회계 대상 사업, 지방이양대상 사업의 3 가지로 재편하였다. 지방이양된 사업의 내용을 살펴보면 몇 가지 대체적인 기준이 발견된다. 예컨대, 시설운영 사업은 이양되었고, 시설설치 및 기능보강사업은 국고보조사업으로 유지되었다. 서비스 및 급여 사업중에서는 기초노령연금이나 장애수당, 기초보장급

여, 의료급여 등 소득보장성 급여가 국고보조사업으로 유지되었다. 하지만 기준이 일관되게만 적용된 것은 아니며 동일한 성격의 사업이 다르게 분류된 경우도 있다.

이번 국고보조금 사업의 지방이양은 그동안 국고보조금으로 수행되던 사업을 앞으로 지방정부의 재정부담으로 전환하는 것으로 하여 지방정부에 큰 부담이 되는 변화이다. 우선 국고보조금을 없애는 대신 일시적으로 분권교부세형태의 재정지원을 하고 있다. 분권교부세의 지원 내용을 보면 도입 첫해인 2005년에는 내국세 총액의 0.83%인 6,638억이 교부되었으나, 지방자치단체의 지방이양사업 예산 확보의 어려움이 나타나면서 2006년에는 0.94%로 상향조정되어 2006년 8,369억원, 2007년 9,689억원이 교부되었다. 분권교부세 교부는 당초에는 2009년까지만 운영하고 2010년부터는 보통교부세로 통합하려고 하였으나, 복지사무의 지방이양으로 인한 지방자치단체의 재정 악화가 가속화되는 등 재정적 곤란의 문제가 발생하자 2010년 1월 지방교부세법 개정을 통하여 2014년까지로 일단 5년 간 연장하였다.¹⁸⁾ 노인이나 장애인 인구의 증가속도 가족 기능의 변화 속도 등은 향후 오랜 기간 동안 내국세 증가율을 크게 앞설 것이지만 분권교부세는 내국세의 증가율에 연동되어 있기 때문에 이러한 시스템으로는 늘어나는 복지수요에 대응하기 어렵다.

2) 문제점

참여정부에 의해 추진된 국고보조사업의 지방이양은 사회복지사업 운영의 효율성과 지방의 자율성 증대를 기대하였으나 이러한 효과가 나타나기 보다는 많은 부작용이 발생하였다. 구체적으로는 사회복지사업 지방이양 후 중앙정부 부담은 감소하고, 지방정부의 부담은 증가하였다. 지방 복지예산의 연평균 증가율은 16.4%(02~07)로 총예산증가율 7.3%(02~07)를 크게 상회하고 있으며, 분권교부세에 의한 국고지원부담률은 이양 전에 비해 47.2%에서 34.4%로 감소하였고, 지방비부담율은 52.8%에서 65.6%로 증가하여 지방의 복지비 부담이 증가하였다. 여기에 2008년부터 기초노령연금제도와 노인장기요양보험제도가 시작되었는데, 중앙정부가 주도하는 사회보험 성격인 이들 제도에 대해서도 지방정부가 일정부분 재정부담을 하도록 하고 있다. 더구나 지방정부에 지원된 분권교부세 규모가 2004년도 국고보조금 규모를 기준으로 결정되었고 증가하는 복지수요를 반영하지 못하여 지방이양사업을 추진하는데 필요한 예산조차 부족한 실정이다. 이처럼 부족한 부분은 지방정부가 부담해야 한다. 또한, 지방분권 이전에는

18) 한편, 2010년 1월 법개정을 통한 분권교부세의 연장이 확정되기전에는 분권교부세의 폐지관련 이후의 대안에 대해 보건복지가족부는 사회복지교부금, 행정안전부는 국고환원, 기획재정부는 분권교부세 연장안 등 정부의 각 부처마다 다른 입장을 내놓은 바 있다.

국·시비의 사업의 경우 기초자치단체는 재정분담을 하지 않았으나, 지방분권 이후 부담을 하게 되어 기초자치단체의 재정부담이 가중되었다.¹⁹⁾ 이처럼 분권화 방법에 있어 지방정부의 추가적인 재정분담을 통한 복지재정의 분권화 기조가 적용됨에 따라 재정자립도가 낮은 지방자치단체에서는 사회복지사업이 우선순위에서 밀려나 사회복지예산이 줄어드는 경우가 발생하였고, 결과적으로 재정자립도와 재정규모에 따라 지역 간 복지 격차가 늘어나고 있다는 지적이다.²⁰⁾ 이러한 이유에서 각종 사회복지단체, 지방자치단체장들은 사회복지 지방이양사업을 국고보조로 환원해 줄 것을 요구하고 있다.

또한, 지방이양이후 정부의 노인요양시설, 장애인생활시설 등의 공급계획이 원활하게 추진되지 못하고 있다. 신규 시설 확충은 국고보조사업으로 하고 시설의 운영은 지방이양사업으로 분리되면서 새롭게 확충되는 시설에 대한 지방자치단체의 재정부담이 가중되었다. 따라서 신규 노인시설의 설치를 기피하거나 시설을 완공하고도 개원을 지연시키는 현상도 나타났다.

한편, 사회복지분야 지방이양사업뿐만 아니라 국고보조사업에서도 지방비 부담이 가중되고 있다. 참여 정부 이래 사회복지비가 크게 증가하고 있는데 이것은 복지재정의 경우 중앙정부의 보조금 지원에 대해 지방자치단체에 대응자금을 요구하고 있기 때문이다. 지방자치단체의 재정 부담이 과중한 대표적인 국고보조사업으로는 기초생활보장급여, 의료급여, 영유아보육사업 등이 있으며 이들로 인해 지방비의 부담이 가파르게 상승하고 있다. 또한, 2007년 국고보조사업으로 새로 도입된 기초노령연금의 경우 종전 기초생활보장급여에 대한 국고보조율 80%보다 낮은 70% 수준으로 책정되어 재원확보 대책 마련이 시급하다.

기초생활보장급여, 의료급여, 기초노령연금 등의 경우 전국적으로 균일하게 집행되는 국가사무의 성격이 강하나 상당한 수준의 지방비 부담을 요구하면서도 지방자치단체의 권한과 자율성은 허용되지 하여 기능책임과 재정책임이 일치하지 않는다.

3. 개선방안 검토

재정분권의 문제와 관련하여 지방이양된 국고보조사업에 대한 분권교부세의 문제와 국고보조사업으로 유지된 사업에서의 과도한 재정 부담이 해결되어야 할 중요한 문제로 남아 있다. 이 문제의 해결책으로서 사회복지교부금으로의 분리, 국고보조사업의 환원, 포괄보조금 확대 등의 다양한 방안이 제시되고 있다. 분권교부세를 사회복지교부금으로 분리하는 방안을 분권교부세 대상사업에 포함되어 있는 비경상특정수요²¹⁾ 중 보통교부세로 통합할 수 있는 부분을

19) 참여연대, "복지재정분권화를 위한 문제점과 대안", 2005.

20) 이해은·조정아, 앞의 논문, 2005.

제외한 사회복지 관련 부분에 대해서 사회복지교부금을 별도로 신설하여 운영하자는 것이다. 국고보조사업으로 환원하는 방안은 지방사업으로 하기에는 부적합한 사업, 지방의 재원부담을 가중하는 사업은 다시 국고보조사업으로 환원하자는 것이다.

1) 기능 및 재정 분담 모델에 대한 평가

이원희(2008)의 연구에서는 다음과 같이 사회복지사무에 관하여 국가·지방 간 역할 분담에 관해서는 정책의 입안과 집행을 통해 사회복지 공급책임을 지방자치단체에 부여하는 측면인 '행정적 기능배분'과 재정적으로 지방자치단체가 책임을 지는 '재정 분담'에 관한 모델을 제시하고 있다. 국가와 지방자치단체의 관계를 기능과 재정차원을 중심으로 집권형과 분권형으로 교차하여 보면 <표2>과 같다.

<표 2>

		공급책임의 분담	
		집권	분권
재정 책임의 분담	집권	A	B
	분권	×	C

자료: 이원희, "복지관련 중앙정부와 지방정부의 관계 재형성에 관한 연구", 서울행정학 회동계학술대회자료집, 2008> 참조

이 연구에서는 각 모델의 특징을 다음과 같이 설명하고 있다.²²⁾ "A유형은 복지 서비스의 공급책임과 복지재정 책임을 모두 중앙정부가 갖는 방식으로 전국적으로 일정한 행정서비스 수준을 확보하는 형평성 측면에서는 효과적인 방식이지만 지역의 특수성이나 자율성에는 한계가 있다. C유형은 공급과 재정 모두가 지방 책임이 되는 유형으로 지방정부의 자기결정권과 선택

21) 분권교부세에는 사업별로 정상적 수요 대상사업과 비정상적 수요 대상사업으로 구분하고 비정상적 수요 대상 사업을 다시 일반수요 대상 사업과 특정수요 대상사업으로 구분하고 있다 정상적 수요는 사업의 성격상 일정 수준의 재정수요를 필요로 하는 사업으로서 예산과 이양사업 관련 통계 등을 감안하여 객관적인 산식화가 가능한 사업 예컨대, 경로당 운영과 같은 것이며, 비정상적 수요는 일정한 산정공식을 적용하기 어려운 사업으로 중앙부처 지원 계획의 구체화 여부 등을 고려하여 일반수요와 특정수요로 구분한다. 이 중 일반 수요는 특정자치단체에 대한 지원계획이 구체화되어 있지 않은 사업(예: 재가노인복지시설개보수 등)이고, 특정수요는 중앙부처 지원 계획의 구체화 여부 등을 고려하여 지원이 필요한 사업(예: 노인요양시설 운영비 등)이다.

22) 이원희, "복지관련 중앙정부와 지방정부의 관계 재형성에 관한 연구", 서울행정학회동계학술대회자료집, 2008

의 자율성 보장이 극대화되지만 전반적으로 복지 지출 증대 효과가 약하고 복지 서비스 제공의 보편성과 지역 간 형평성을 확보하는 데는 제약이 있다. 중앙정부가 복지비 증가에 따른 재정 부담을 지방정부와 분담하기 위하여 기능과 재정을 분리 접근하여 기능의 상당부분은 지방이 양 하더라도 재정권은 여전히 중앙이 가지고 있을 경우의 B 유형도 가능하다. 이 유형은 지방 정부의 자기결정권과 선택을 어느 정도 보장하면서 지역 특성을 반영한 서비스 공급이 가능하고 지역 간 형평성과 복지지출 증대 효과도 볼 수 있는 모델로 평가된다. 이 경우 재정권을 국가가 가지고 있더라도 지원방식의 변화를 통해 지방의 자율성을 보장할 수 있다.” 재정책임과 기능적 권한은 수레의 바퀴와 같이 함께 가는 것인데, 재정적 책임을 지지 않으면서 기능적 권한만을 갖는 모델이 최종적 모델로서 의미가 있을 지 의문이다.

2) 사회서비스 진흥 기금 설치 방안 평가

현금 급여 사업의 경우 중앙의 지원이 예측 가능하여야 하며, 안정적으로 지원되지 못하는 경우 예측가능성이 현저히 떨어져 수혜자의 급여가 불안해 질 수 있다. 또 국가 지원에 대한 지방의 대응자금 투자가 필요한 사업의 경우 미리 예산으로 확보하지 못하게 되면 1월이나 2월의 경우 예산 집행의 공백이 발생할 수도 있다. 따라서 예산 집행의 공백 없이 안정적인 지원을 확보하기 위하여 사회서비스 진흥 기금을 설치할 필요가 있다는 제안이 있다.²³⁾ 이 기금의 설치 필요성은 인정되나, 현실적으로 수용될 가능성은 많지 않은 것으로 판단된다. 행정이 새로운 사업을 꾸려 나가기 위해서는 재원이 필요하고 그 재원 조달 방법으로 가장 많이 논의되는 것이 바로 기금이다. 또 기금은 예산과는 달리 그 관리와 운용 및 집행상 용이한 점 때문에 행정부처에서는 예산보다는 기금을 통한 지출을 선호하여 온 것도 사실이다. 1961년 우리나라에 기금이 도입된 이래 기금제도는 제2의 예산으로서 정부의 재정운영에 한 축을 담당해 왔다. 그러나 기금의 방만한 운영 등 많은 문제점들이 노출되면서 ‘기금’이라고 하면 재정제도상의 ‘문제덩어리’라고 불릴 만큼 기금의 설립에 대해서는 부정적인 견해가 많았다. 따라서 ‘제2의 예산’이라고 할 수 있는 기금의 개혁은 재정개혁의 가장 중심적인 단골메뉴가 되어 왔다.²⁴⁾ 기금이 천덕꾸러기가 된 현실에서 기금에 의한 재원마련을 주장하는 것은 현실성이 다소 부족하다고 하겠다.

23) 이원희, 앞의 논문

24) 황성현, “한국의 기금제도: 현황, 문제점 및 정책 방향”, 『재정논집』 제18집1호, 한국재정·공공경제학회, 2003, 104면

3) 국고보조사업 환원

분권교부세를 장차 통합교부세로 통합하는 현행 지방교부세법의 입장은 아직 성숙되지 아니한 현재의 지방재정 상황으로서는 시기상조인 것 같다. 교부세율을 획기적으로 상향조정하는 것이 현실적으로 어려운 점을 감안하면 지방이양된 일부의 사회복지 사업은 국고보조사업으로 환원함이 적당하다.

국가적 최저수준(national minimum) 혹은 국가적 표준수준(national standardization)이 요구되는 사회복지 사업에는 중앙정부가 책임을 담당할 수 있도록 국가사무화하여야 한다. 또 기초시설 인프라 구축이 요구되는 단계에 있는 사회복지서비스 및 외부효과 또는 지역 간 누출효과로 인해 기초자치단체가 서비스 공급 책임을 분담할 경우 과소 공급 또는 재원배분의 비효율성이 초래될 수 있는 사회복지서비스는 다시 국가사무로 환원하여 국고보조금 지원을 통해 중앙정부가 재정책임을 주도적으로 분담하는 것이 좋다. 다만, 이 제안은 현실적이기는 하나, 국가사무로의 환원을 당초 사회복지 국고보조사업의 개혁 목표나 복지 재정의 분권화 취지에서 볼 때 임시 방편적이며, 지방분권화 추세에 역행하는 대안이라는 비판을 피하기 어렵다.

4) 국고보조사업의 보조율 개선

현행 국고보조사업의 기준보조율을 개선할 필요가 있다. 전체 사회복지사업 예산의 70-80%를 차지하는 국고보조사업의 보조율을 개선하는 것은 중앙과 지방정부의 재정적 책임분담을 합리적으로 조정한다는 측면에서 의의가 있다.

현재 국고보조사업별 보조율 수준은 네 가지로 구분된다. 첫째 전액을 보조하는 사업은 시범사업이다. 70-80%의 높은 보조율을 보조하는 사업은 취약 계층에 대한 현금급여와 소득 보장 성격이 강한 사업, 일부 시설운영사업이다. 반액의 보조율(동등보조율) 적용을 받는 사업은 시설기능보강과 시설운영유지사업이다. 40%이하의 낮은 보조율 적용을 받는 사업은 사실상 반액 보조율 적용사업과 구별하기 어렵다. 현재 낮은 보조율을 적용받는 사업은 5개로 극소수이며, 반액 보조율 적용사업과 구별기준이 명확하지 않으므로 국고보조율 수준을 전액보조, 높은 보조, 동등 보조로 3분하는 것이 적당하다는 제안이 있다.²⁵⁾ 이 제안에 찬성한다.

전액보조는 국가사무의 성격이 강하고 중앙정부의 책임성과 전국적 형평성을 가져야 하는 사업, 취약계층에 대한 소득보장사업 예컨대, 기초생활급여, 의료급여, 장애아동부양수당, 장애수당, 기초노령연금 등이다. 또, 중앙정부의 시범사업이나 한시적 정책 사업에 적용할 수 있다.

25) 구인회·양난주·이원진, “사회복지 지방분권 개선방안 연구”, 사회복지연구 제40권3호, 2009, 118면 이하

높은 보조는 기초생계급여에 더하여 제공되는 취약계층에 대한 사회서비스 지원의 성격을 가지는 급여(예컨대, 장애인의료지원, 장애인 자녀학비지원 등), 제도가 성숙되지 않았고 전국적으로 안정화되지 아니한 서비스 사업들에 대한 보조(예: 산모·신생아 도우미 지원, 지역복지서비스 혁신 사업 등), 시설이 지역적으로 편중되어 있거나 그 수가 적어 전국적 형평성이 강하게 요구되는 사업(부랑인 시설 운영 등)에 적용된다.

동등보조는 공동사무의 성격을 지니는 지역서비스, 상대적으로 전국적인 수요가 균일하게 분포되어 있는 각종 현금성 서비스 사업들, 비경상적인 서비스 제공기관들의 기능보강 사업에 적용된다.

V. 결어

재정분권의 방식이 개선되어 지방정부의 서비스 관련 재정문제가 해결가능하다고 하더라도 지방정부수준에서 공공부문과 민간부문의 사회복지서비스 기획 능력과 집행 능력이 뒷받침되지 않으면 서비스 발전이 기대하기 어렵다. 사회복지서비스의 기획과 집행은 지방정부에 의해서 이루어짐이 타당하다. 왜냐하면, 사회복지서비스는 그 특성상 대상자 개인의 개별적 수요에 반응해야 하고, 또 사회서비스의 공급은 주로 민간에 의해 주도되고 있다는 현실에 비추어 볼 때 서비스의 구체적인 기획과 집행에 민간의 적극적인 참여가 가능한 구조를 지방수준에 만들 필요가 있기 때문이다. 따라서 지방자치단체에서는 사회복지서비스의 기획과 집행능력을 배양하여야 한다.

또한 지방분권적 흐름을 사회복지실천 현장에 적용할 필요가 있다. 중앙정부는 물론이고 지방정부의 정책결정이 일방적 관주도에서 정책이 이해당사자는 물론이고 시민사회의 참여에 기반한 정책으로 방향전환이 이루어지고 있으며, 이러한 방향에 맞추어 사회복지계의 참여를 요구하고 있다. 이러한 정책의 변화는 개별 사회복지실천 현장에도 적용되어야 할 것이다. 실천 현장의 정책집행과 집행과정에서 서비스 이용자는 물론이고 일선에서 서비스 제공을 책임지고 있는 일선 복지 실천가들의 주체적 참여가 요구된다. 사회복지실천 현장에서 ‘당사자주의’실천은 지방분권적 복지체계의 구현에 중요한 계기를 제공할 것이다.

「복지분권화와 국가·지방 간 사회복지사무의 분담」 발표문에 대한 토론문

김성호*

I. 논문에 대한 이해

□ 연구 목적

“이하에서는 지방분권 및 복지분권화의 의의를 살펴 본 다음, 사무분권화와 재정분권화가 적절한 방향으로 이루어지기 위해서는 국가와 지방자치단체 간에 어떻게 분담되어야 할 것인지에 관하여 기술하고자 한다.”(원고 2p)

- 지방분권, 복지분권화에 대한 의의 고찰
- 지방재정현황을 고려한 바람직한 중앙-지방 간 복지사무 분담 방안

□ 연구목적 달성 여부

- 지방분권·복지분권화에 대한 고찰
 - 2p~5p까지 이론적 고찰에 충실하여 학문적 함의를 지님
- 중앙-지방 간 복지사무 분담방안
 - 5~8p까지 사회복지 업무 분담의 필요성, 기준, 원칙 등 제시
 - 8~12p까지 중앙과 지방의 바람직한 역할에 대한 일반원칙 제시
 - 12~16p까지 참여정부 복지정책평가 등 사회복지와 관련된 지방재정제도 제시
 - 17~19p까지 기존 개선방안에 대한 검토를 실시하고 있는데

첫째, 기능 및 재정 분담 모델(이원희, 2008; 원고 17p)에 관해 부정적 평가 제시

둘째, 사회복지서비스 진흥 기금에 관해서는 기금에 대한 일반적 문제를 들어 부정적

* 전국시도지사협의회 정책연구실장

평가 제시

셋째, 국고보조사업환원에 대해서는 현실적이나 지방자치에 역행한다고 우려
넷째, 전액보조, 높은보조, 동등보조 등 국고보조율 개선에는 찬성

○ 평가

- 사회복지재정의 문제점을 극복하기 위해 국고보조율 개선으로 대안을 제시하고 있는 것으로 판단됨
- 연구목적에 비추어 보면, 연구목적이 지방재정을 고려한 복지사무의 분담방안을 제시하는 것으로 보이는데, 연구결과가 주로 현재의 사회복지 관련 지방재정 부담의 완화방안을 제시하고 있어 연구 목적을 충실히 달성했다고 보기 어려움
- 특히, 실제 지방정부의 사회복지사업과 그와 관련되는 재정현황에 대한 실증적 분석이 진행되지 않고 있어, 구체적이며 실질적인 복지사무 분담방안을 제시하는데 한계

II. 연구목적 달성을 위한 제안

□ 이론적 검토

○ 지방자치제도와 복지격차

- 지방정부가 복지사무를 수행한다는 것은 지방정부간 일정정도의 복지격차를 인해야 하는 것,
- 다만, 국가 최저수준(national minimum)복지, 지방 최고수준 복지(regional maximum)를 구분하는 것 필요
- 따라서 국가가 수행해야할 최저수준의 복지가 어느 정도 수준인지 국가재정을 고려한 현실적 대안 마련 필요

○ 외국의 복지분권화의 내용

- 서구(EU)에서의 복지 분권화정책은 집권적 복지정책으로 인해 재정위기에 봉착하였고 이에 따른 국가재정위기의 탈출수단(김장권, 2005)
- 일본은 1986년 복지업무를 지방정부로 이양하면서 주로 기관위임사무를 단체위임사무

로 전환하면서 절반이상 재정부담을 하지 않는다는 원칙을 제시, 이로 인해 일본의 지방분권화도 국가의 재정악화에 따른 반사적 조치였다는 평가(최낙범, 1995)

- 일본의 경우 지방분권화를 통해 중앙정부는 지방정부의 자율성을 높여주는 대신에 지방에 대한 지원을 축소하는 형태를 취함으로써 기본적으로 중앙의 지방에 대한 책임 회피(강형기, 2008)
- 미국은 연방정부가 담당하던 복지기능을 포괄보조금제의 도입을 통해 지방정부로 이양하여 복지정책의 집행에 있어 각 지역의 특성을 반영할 수 있는 재량권을 부여하고 정책집행 역량을 강화시키는 성과를 거두었지만, 연방정부가 지방정부에게 포괄예산 형식으로 재정을 보전하면서 실제 필요한 예산보다 보조금 액수가 적어 연방정부의 재정부담을 회피하려는 목적이 있었던 것(장현주, 2006)
- 우리나라의 경우도 2005년 복지업무의 지방이양이 있었으나 사무이양에 따른 재원조치가 미비하였으며, 형식적으로는 지방이양이나, 실질적으로는 분권교부세를 통해 기존의 국고보조사업과 유사하게 운영되는 상황
- 따라서, 국가최저수준의 복지의 기준, 내용 및 이에따른 재원분담방안을 규정하지 않고 복지사무가 지방의 고유사무라고 하는 논리는 중앙정부가 재정부담을 지방정부에 떠넘기기 위한 방법이므로서 “국가최저수준의 복지”의 내용을 학문적으로 확립할 필요

○ 사무와 사업의 구분

- 대부분 사무구분을 함에 있어 법의 형식에 따라 사무를 구분하고 있는데, 중앙정부 입장에서 반드시 필요한 어떤 사무를 만들고 그 수행주체를 지방정부라 하여 법률을 제정하면 그 사무가 국가의 목적여부와 관계없이 지방사무로 분류되는 실정
- 이와는 달리 교부금을 제외한 중앙정부의 보조금이 투입되는 사업과 교부세 또는 자체 재원을 바탕으로 지방정부가 자체적으로 정책을 결정하는 자체사업으로 구분할 수 있음
- 사회복지와 관련하여서는 사무의 구분은 매우 어려운 내용, 예를 들어 정신요양시설의 운영이 국가사무인지, 자치사무인지를 판단할 수 있는 일반적 근거 부족(현 자치사무)
- 따라서 사회복지와 관련하여 자체·보조사업으로 구분하여 논의하는 것이 보다 실익
- 즉, 보조금이 투입되는 사업은 보조사업, 자체재원에 의한 사업은 자체사업으로 구분하고 보조금의 투입되는 경우는 국가사무로 판단하는 것이 타당
- 특히, 보조율이 70% 이상인 경우는 국가가 국가 최저수준(national minimum)복지사업

으로 당해 사무를 보고있다고 판단해야 할 것임

※ 보조율에 따른 사무구분은 구체적 기준이 마련되어 있지는 않음

□ 지방정부 사회복지 사무 및 재정 현황(사례 : 대전 대덕구)

○ 대덕구 사회복지 사업 현황

구분	단위사업	세부사업	사업 수
복지지원팀	복지자원 서비스 연계	자원봉사 활성화 사업	4개
		서비스 연계 지원 사업	4개
	국민기초생활보장	국민기초생활 수급자지원 사업	14개
		저소득층 자활 지원 사업	5개
	부랑인 보호 및 지원	부랑인시설 지원 사업	3개
		부랑인 보호 사업	1개
	국가 보훈 관리 및 지원	국가유공자 예우 사업	1개
	사회복지 기반조성	사회복지정책종합지원 사업	2개
		사회복지관운영 지원 사업	2개
	장애인 복지 증진	저소득 장애인지원 사업	16개
		장애인복지시설 운영 사업	6개
취약계층 아동보호	저소득 아동 보호 사업	15개	
노인 복지 증진	저소득층 노인 지원 사업	8개	
	노인복지시설 운영 사업	12개	
주민복지팀	청소년 보호 및 육성	건전한 청소년 육성 사업	12개
	보육·여성 복지 증진	여성가족지원사업 사업	6개
		여성복지시설운영지원 사업	3개
		보육시설 운영 사업	7개
		보육료지원 사업	7개
		보육사업활성화 사업	4개
사업개수			132개

- 사회복지 업무를 수행하기 위한 조직은 복지지원팀과 주민복지팀으로 구분

- 각 팀별 단위사업에 따른 세부사업은 총 132개 사업

※ 2009년 재정자립도 기준 특·광역시 중 재정자립도 중위가 대전이었으며, 대전

자치구 중 재정자립도 중위가 대덕구임

○ 대덕구 사회복지 사업 예산현황 (단위 : 천원)

구분	합계	국비	균특회계	기금	시도보조금	지방비
복지지원팀	31,961,618	25,741,946	0	305,430	4,059,648	1,854,594
	100.0%	80.5%	0.0%	1.0%	12.7%	5.8%
주민복지팀	54,105,672	25,111,133	7,000	79,540	21,461,254	7,446,745
	100.0%	46.4%	0.0%	0.1%	39.7%	13.8%
총액	86,067,290	50,853,079	7,000	384,970	25,520,902	9,301,339
	100.0%	59.1%	0.0%	0.4%	29.7%	10.8%

- 대덕구 사회복지 관련 부서의 총 사업예산은 약8백 6십억
- 이중 국비가 59.1%, 시보조금 29.7%, 지방비는 10.8%로 지방비 비율이 매우 낮음
- 지방비라 할지라도 보조사업(국비보조금, 기금, 시도보조금 포함 사업)에 대한 지방분담금 및 지방자체사업 예산이 포함되어 있으므로 이에 대한 분석 필요

○ 대덕구 사회복지 사업 중 자체사업 현황 (단위 : 천원)

사업명	예산	어린이놀이터 지원	10,700
자원봉사운영지원	44,871	어린이날 행사	20,200
지역사회복지 협의체 운영	15,046	아동업무추진	3,064
서비스 연계 지원	51,035	노인업무추진	68,447
기초생활보장사업 추진	27,060	청소년시설운영	85,604
부랑인 보호	7,105	청소년 건전육성 프로그램	10,083
국가유공자 예우	24,630	공공청소년수련시설개선	20,000
복지기획 및 정책수립	26,740	청소년유해환경 신고포상금제도 운영	1,500
복지대상 및 통합조사 지원	7,400	여성복지 업무 추진	7,536
장애인 편익증진	53,467	보육사업일반	9,010
장애인행사지원	11,200	합계	504,698

- 대덕구 사회복지 관련 부서의 총 사업예산은 약8백 6십억 중 보조사업(국비보조금, 기금, 시도보조금 포함사업)을 제외한 사업예산은 약5억원으로 전체사회복지관련 사업예산의 약 0.5%에 불과
- ※ 사업수의 측면에서는 총132개 사업중 20개 사업이므로 약15%
- 자체사업의 내용을 보더라도 각종 행사지원, 업무추진 등 식대, 회의비, 다과비 등의 성격으로 사회복지사업예산이라 하기 어려움

□ 현황분석의 시사점

- 지방정부의 자체적 복지사무가 있는가?
 - 서울시도 2007년 예산을 기준, 사업유형별로 보면 국고보조사업이 전체 복지예산의 29.5%, 지방이양사업(분권교부세사업)이 66.5%인 반면 자체 사업은 전체 복지예산의 4.01%에 불과(이태수, 2008 : 발표원고 10p)
 - 서울시의 재정여건은 기타 광역지방정부보다 월등하며, 기초지방정부와는 비교가 불가능 할 정도임에도 사회복지 사업예산 중 자체사업 예산은 4%라면 위에서 분석한 대덕구의 사회복지관련 사업 및 재정현황이 특수한 사례이기 보다는 일반적인 현상일 것이며 따라서 지방의 자체적 복지사업은 거의 없을 것
 - 즉, 사회복지 분야의 핵심적 기능을 담당하고 있는 기초지방정부는 실질적으로는 국가사무(위임사무)의 집행자적 역할만을 수행하고 있는 실정
 - 이러한 상황이므로 일반적으로 제기되는 “노인복지(청소년복지, 여성복지, 장애인복지)를 위해 지방정부가 노력해야 한다”라는 당위적 주장은 무의미

- 높은 보조율은 어떤 의미를 지니는가?
 - 앞의 표(대덕구 사회복지 사업 예산현황)를 살펴보면, 대덕구는 사회복지 사업의 보조율은 약 90% 수준임
 - 이는 중앙 또는 상급자치단체의 보조금으로 대덕구의 사회복지 사업을 수행하고 있다는 것으로서 대덕구는 대행기관으로서의 역할만 수행할 수밖에 없는 조건
 - 특히, 상급자치단체의 보조금 역시 중앙정부의 보조금 또는 교부세에서 충당된다는 점에서 이는 “국가 최저수준(national minimum)복지”사업으로 보는 것이 타당
 - 따라서 높은수준의 보조비율사업(약80% 이상)은 국가사무로 하고 재정 또한, 전부 국가가 부담해야 하며

- 이에 따라 절감되는 지방비를 지역실정에 맞는 사회복지 정책이 수립될 수 있도록 지방 자체사업으로 활용할 수 있게 하는 것 필요

Ⅲ. 「사회복지 업무 분담 방안 마련」을 위한 제언

- 국가재정 상황을 고려한 국가 최저수준(national minimum)복지에 대한 기준 마련
 - 국가의 경제력에 따라 국가별 복지수준을 달라질 수밖에 없는 것이 사실
 - 재정학적 입장에서는 ‘서구 선진국의 복지제도 또는 수준을 고려하여 우리나라의 국가 최저수준 복지를 설정하자’는 주장은 ‘미국, 러시아, 중국 수준의 군사력을 갖기 위해 우리도 국방비를 보다 증대해야 한다’는 주장과 동일
 - 따라서, 현재 우리나라의 복지수준 및 향후 국가재정의 규모 등에 대한 면밀한 분석을 바탕으로 국가 최저수준(national minimum)복지에 대한 기준을 마련해야 함
- 중앙-지방 간 재정관계에 대한 전반적 개선방안 모색 필요
 - 사회복지 사무분담은 실질적으로는 복지재정의 팽창으로 인한 문제로서
 - 중앙-지방 간 재정관계 입장에서 총체적 지방재정구조에 대한 분석으로부터 출발해야 하는 문제
 - 일각에서 주장되는 사회복지 교부금제도 도입은 분권교부세에 일부 국비를 더 확보해서 안정적 사회복지 재정구조를 구축하겠다는 것인데, 이는 분권교부세의 관할을 행정안전부에서 보건복지부로 옮기겠다는 중앙부처간 다툼에 불과
 - 왜냐하면, 사회복지 교부금에 투입될 수 있는 국비가 있다면, 현재 분권교부세에 포함시키면 될 것임(복지공백에 대한 우려를 제시하는데, 현행과 같이 보조사업으로 편성되면 지방재정법에 따라 지방예산에 우선반영해야 하므로 예산의 전용을 통한 복지공백은 발생할 수 없음)
- 국가·자치 사무구분 및 배타적 운영체계 마련
 - 현재는 국가사무와 자치사무에 대한 명확한 구분기준이 없어 중앙정부 또는 국회가 국가적 필요에 따라 정책을 입안하고, 그 과정에서 이를 지방자치단체의 책무로 할 경우 지방은 그에 따른 업무 및 재정책임을 질 수밖에 없는 구조

- 즉, 권한은 없고 책임만 져야 하는 권한-책임의 불일치 문제가 발생하고 있는 상황에서 특히, 사회복지분야는 이러한 문제는 날로 가중되고 있는 실정
- 따라서, 국가사무와 지방사무를 구분하는 원칙을 마련해야 하고, 그 원칙의 내용에는 지방사무로 규정된 내용에 대해서는 독립성을 보장하여야 함
- 사회복지분야를 예로 들면, 복지전달체계는 자치행정권 또는 인사권의 문제임에도 불구하고 복지전달체계의 세세한 부분까지 행정안전부와 보건복지부가 각종 지침 예규 등을 통하여 통제하고 있는 실정

일반논문

우리나라 사회복지정책의 분권화

-분권교부세제도를 중심으로-*

구정태**

目 次

I. 들어가는 말

II. 이론적 배경

1. 사회복지정책에서 분권화 흐름
2. 사회복지정책의 분권화와 집권화
3. 우리나라 사회복지정책의 분권화
: 분권교부세제도의 도입
4. 분석의 틀

III. 분권교부세제도의 문제점 분석 및 대안 검토

1. 분권교부세도의 문제점 분석
2. 주요 대안의 검토

IV. 요약 및 정책적 함의

I. 들어가는 말

중앙(상위)정부의 행·재정적 권한과 책임을 지방(하위)정부로 이전하는 ‘분권화’(decentralization)는 1980년대 중반 미국, 영국 등 구미선진국에서 공공부문의 효율성, 책임성 제고 등을 위해 시작되어 1990년대를 거치면서 우리나라를 비롯한 아시아와 동구유럽까지 확장되어 갔다. 우리나라의 경우 2003년 참여정부가 들어서면서 지방분권이 국정운영의 한 축으로 제시되고, 특별지방행정기관의 지방이양, 자치경찰 및 교육자치, 지방소득·소비세도입 등 모든 행·재정 부문에 걸쳐 지방분권이 본격적으로 추진되기에 이른다.

이러한 흐름 속에서 전통적으로 국가사무로 여겨졌던 사회복지분야에서도 분권화가 진행되었다. 2004년 각 중앙부처가 운영하던 500여개의 국고보조사업을 정비하면서 당시 보건복지부

* 본 논문은 사회복지사업의 분권화: 분권교부세제도를 중심으로(구정태, 2009)를 토대로 작성한 것으로 일부 중복되는 부분이 있다는 것을 밝혀 둠.

** 전국시장·군수·구청장협의회

가 담당하던 67개의 사회복지사무가 2005년에 ‘분권교부세’를 신설하면서 지방으로 이양되고 이후 지금까지 지방자치단체에서 사업을 추진해 오고 있다. 분권교부세는 도입 당시부터 충분한 의견수렴 미흡, 부족한 재원, 제도의 모호한 성격 등 구조적인 문제를 가지고 출발하였고, 이양이후 복지수요가 급격히 증가하면서 분권교부세의 구조적 문제는 분권화의 장점보다 지방재정의 부담을 가중시키고 지역간 복지수준 격차를 심화시키는 등의 부작용들을 초래하게 된다. 이에 많은 학자들과 전문가들은 분권교부세제도를 중심으로 사회복지의 분권화에 따른 문제점을 지적하고 이를 개선하기 위한 여러 대안을 제시하게 된다(손희준, 2006; 박혜자, 2006; 이인재, 2006; 서정섭·조기현, 2006; 이익섭·김동기, 2007; 백종만, 2008; 곽채기 외, 2008).

이러한 맥락에서 2005년 이후 사회복지사업의 지방이양 이후, 현행 분권교부세 대상사업 중 67개 지방이양 사회복지사업을 중심으로 사회복지정책의 분권화에 따르는 문제점과 현재 논의되고 있는 대안을 종합적으로 비교·검토하고, 향후 지방이양 사회복지사업의 바람직한 제도 개선을 위한 정책적 함의를 제시하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 사회복지정책에서 분권화 흐름

‘분권화’(decentralization)는 학자나 학문분야에 따라 다양한 의미로 사용되고 있으나 일반적으로 소수에게 집중된 공식적 권한을 가능한 중심으로부터 밀려 떨어진 다수에게 이전시키는 것을 공통적인 속성으로 하고 있다(Smith, 1985; Hoggett, 1996). ‘지방분권’은 분권화와 거의 동일한 의미로 사용되고 있는데, 주로 중앙-지방정부간 또는 상위-하위정부간에 정부간관계의 측면에서 권한과 책임의 배분관계 즉, 중앙 또는 상위정부의 권한과 책임이 지방 또는 하위정부로 이전(shift)하는 권한이양(devolution)의 의미로 사용되고 있다(김순은 2004; 구정태·김렬·조민경, 2008).¹⁾

지방분권은 미국이나 영국 등 구미 선진국에서는 이미 1980년대와 1990년대를 거치면서 후

1) 분권화는 권한과 책임의 전이정도에 따라 ‘분산-위임-이양-민영화’의 4 가지 형태로 개념화할 수 있다(Rondinelli, 1981). 먼저, 분산(deconcentration)은 조직내부의 단순한 행정기능의 재분배를, 위임(delegation)은 조직간 의사결정권 및 책임의 이전을 그리고 이양(devolution)은 중앙정부가 의사결정, 재정, 행정에 대한 책임을 지방정부에게 이전하는 것으로 재정적·법적으로 독립적 지위를 창출하는 것을 의미한다. 마지막으로 민영화(privatization)는 공공기능의 권한과 책임을 민간부문으로 이전하는 것으로 가장 넓은 분권화로 볼 수 있다(Savas, 1987).

기 복지국가(post-welfare)에 따른 만성적 재정적자 해소, 공공서비스의 질적 향상, 정부의 효율성 제고 등을 위해 추진되었다. 우리나라의 경우는 1990년대부터 논의를 거치다가 이후 2003년 참여정부가 들어서고 지방분권이 균형발전과 함께 국정운영의 한 축으로 제시되면서 ‘지방분권특별법’이 제정되는 등 지방분권이 본격적으로 추진되기에 이른다(김렬·구정태·유근환, 2004).

전통적으로 중앙정부의 사무로 여겨졌던 사회복지기능도 분권화의 흐름을 피할 수는 없었다. 복지분야에 있어서도 지방정부의 역할이 강조되면서 우리나라도 1990년대 중반이후 기초자치단체와 지역사회 중심으로 이루어져야 한다는 논의가 꾸준히 제기되 왔다. 이후, 지금까지 지역중심의 복지서비스 체계구축을 위해 복지사무소 모형개발, 지역사회 복지협의체 구성, 사회복지사업의 지방이양 등 다양한 시도들이 있었다(박혜자, 2006). 특히, 2005년에 재정분권의 일환으로 중앙부처에서 운영해오던 국고보조사업을 정비하는 과정에서 67개 사회복지사업이 지방으로 이양되고 이의 재원을 지원하기 위한 ‘분권교부세’가 신설되게 된다.

그러나 문제는 우리나라는 물론 일본, 미국 등 선진국 사례에서 사회복지분야의 지방분권화가 중앙정부의 재정악화에 따른 부담을 지방에 전가하는 방편으로 활용되었다는 것이다(김혜자, 2008). 일본의 경우 1986년 복지업무를 지방자치단체에 이양하면서 중앙정부는 이양사무에 대해 2분의 1이상의 재정부담을 하지 않는다는 원칙을 내세웠고(최낙범, 1995), 미국의 경우에서도 연방정부가 주정부에 사회복지업무를 이양하면서 포괄예산형식으로 재정을 보전해 주었지만 그러한 액수는 보조금으로 지급하는 액수에 비해 상대적으로 적었을 뿐 아니라 실제로 연방정부의 재정악화에 따른 부담을 회피하는 목적이 있었던 것으로 보고 있다(배준구, 2004).

이러한 사례를 볼 때, 사회복지기능의 정부간 적정한 역할분담을 위해서는 사회복지서비스에 대한 국가책임성 유지가 중요하며 이것은 중앙정부가 사회복지업무를 지방으로 이양하면서 그에 상응하는 재원을 마련해 주어야 한다는 것이며, 여기에 지역사회복지의 성패가 달려있다고 하여도 과언이 아닐 것이다(박혜자, 2006).

사회복지정책의 지방분권화는 주민과 지리적으로 가장 가까운 지방정부가 지역수요나 환경에 따라 사회복지서비스를 제공하는 것이 중앙정부가 모든 지역에 걸쳐 획일적으로 공급하는 서비스보다 효율적이다 라는 지방분권의 일반적 명혜복지근거하고 있다(피트 es, 1972; 1993; Tiebout, 1956).

즉, 동일한 금액의 지출을 가정한다면 할 때 지방정부에 의한 공공지출이 유권자의 선호와 요구를 더 잘 식별할 수 있어 주민복지를 더 향상시킬 수 있다는 ‘소비자 또는 배분적 효율성’(consumer or allocative efficiency)이고, 다른 하는 소비자 효율성이 가능하다면 중앙정부보

다 지방정부를 통한 지출이 더 효율적이라는 ‘생산자 효율성’(producer efficiency)이다 (Martinez-Vazquez and McNab, 2001).

이렇듯 분권화는 자원배분의 효율성, 책임성, 자율성을 확보할 수 있다는 데 그 이론적 논거를 두고 있지만, 분권화는 공공서비스 공급의 비효율성, 부패, 자원배분의 불평등성 등 부정적 영향을 초래한다는 비판도 제기되고 있다(Prud’home, 1995; Tanzi, 1996). 특히, 복지는 경제적 효율성 보다는 모든 국민에게 최소 수준의 복지를 공급한다는 ‘내셔널미니멈’(national minimum)이 기본적인 가치라고 볼 때 사회복지의 분권화가 초래하는 긍정적·부정적 영향에 대한 신중한 고려가 필요할 것이다.

2. 사회복지정책의 분권화와 집권화

앞서 언급했지만, 분권화는 지방정부가 지리적으로나 제도적으로 주민들과 더 가까이 있기 때문에 주민들의 욕구를 더욱 잘 인식하고 요구에 더 잘 대응할 것이라는 것이 주된 이론적 근거이다. 이러한 맥락에서 사회복지정책의 분권화는 사회복지서비스 공급의 효율성을 제고하고 주민욕구에 신속한 대응이 가능한 긍정적 영향을 미칠 수 있다고 한다(김태일, 1998; 유재원, 1999; 김종해, 2004).

그리고 지방정부의 재량권이 넓어지면 지역주민의 실제적 욕구에 대응한 복지정책을 펼 가능성이 높아지고, 자치단체장이나 지방의회의 의지에 따라 사회복지계획의 수립과 다양한 복지정책이 가능하다는 것이다(김연명, 1995). 또한 사회복지정책에서 분권화는 재정비용 절감이라는 경제적 관점 외에 관료적인 행태에서 탈피하여 지역의 참여와 자율을 증진시키고 지역간 긴장을 완화하는 직접민주주의 실현이라는 정치적 관점에서 그 긍정성이 강조되고 있다 (Mehrotra, 2005; 이중섭, 2008).

반면, 사회복지정책을 중앙정부가 책임지는 것이 더 효율적이고 활성화될 수 있다는 복지정책의 집권(중앙)화의 주장으로서 이는 복지정책의 분권화에 따른 부정적 영향을 강조하고 있다. 지역간 재정격차가 해소되지 않는 상황에서 사회복지의 분권화는 복지지출을 감소시키고 복지수준 격차를 심화시킨다. 그리고 이로 인해 보편적 서비스 확대를 제약하고 복지비 부담으로 인한 지방재정 부담을 가중시키게 될 것이라는 것이다(강운호, 2000; 류진석, 2000; 김정현·정현화, 2003).

또한 사회복지정책에 대한 책임을 지방정부에 맡길 경우 사회복지정책이 지방정부의 우선순위에 밀려 소홀히 될 것이라는 우려다. 즉, 지방정부의 우선순위는 지역경제 활성화에 있기

때문에 사회복지의 지역개발이나 지역경제에 투입될 자원을 희생시키거나 조세부담을 가중시켜 외면 받을 것이라고 보는 것이다(박혜자, 2008; Wilensky, 1975; Cameron, 1978; Peterson and Rom, 1989).

우리나라에서도 최근 이러한 사회복지의 분권화에 따른 부정적 영향에 주목하여 분권교부세제도의 문제점과 이에 대한 개선대안들을 검토·제시하고 있다. 먼저, 분권교부세의 문제점으로 지방의 충분한 의견수렴 미비, 재원성격의 모호성 및 재원규모의 부적절성, 재원부담 책임의 지방전가, 지방재정 부담가중, 지역간 복지격차 심화, 신규사업 미반영 및 추가소요 반영의 어려움 등 여러 문제점들을 논의하고 있다(이인재, 2004; 박혜자, 2006; 이인재, 2006; 이익섭·김동기, 2007; 광채기 외, 2008).

이러한 문제점들을 종합하면 사회복지정책에서 분권화에 대한 비판은 재정문제로 모아지고 있다. 즉, 사회복지서비스를 지방으로 이양하면서 재정분권화가 선행되지 않아 분권화추진 이후 지방정부의 부담이 급속히 늘어나고 국가보조사업으로 인해 오히려 자체사업은 감소하는 부작용을 가져왔다고 한다(박혜자, 2008). 그리고 분권교부세의 문제점을 최소화하고 향후 제도개선을 위해 충분한 의견수렴, 분권교부세율 인상, 수요산정방식 및 교부체계의 개선, 국고보조사업으로 환원, 포괄보조금제도 전면적 활용 및 차등보조를 확대, (가칭)복지교부금제도 도입, 보통교부세로 통합, 분권교부세제도의 일정기간 존속(연장) 등 여러 방안이 제시되고 있다(서정섭·조기현, 2006; 손희준, 2006; 김재훈, 2007; 백종만, 2008).

<표 1> 사회복지의 지방분권에 따른 긍정적·부정적 영향

구 분	내 용
긍정적 영향	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사회복지의 생산과 요구에 대한 지방정부의 대응성 제고 ▪ 지방정부의 복지재정 운영의 자율성 제고 및 효율적 자원배분 ▪ 지방정부의 사회복지에 대한 권한 및 재정책임성 제고 ▪ 지역주민, 지역NGO 등 지역공동체의 참여확대 ▪ 지역단위의 통합적인 사회복지 전달체계 용이 ▪ 지역간 경쟁으로 정책이전과 확산
부정적 영향	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지역간 복지수준 격차 및 불평등 초래 ▪ 복지행정의 전국적 통일성 저해 ▪ 중앙정부의 지방정부에 대한 복지재정 확충에 대한 책임전가 ▪ 지방정부의 복지지출 수준 축소 가능성

자료 : 류진석(2003: 1-27), 광채기 외(2008: 26)에서 재구성.

3. 우리나라 사회복지정책의 분권화: 분권교부세제도의 도입

우리나라 사회복지서비스의 분권화는 분권교부세제도의 도입으로 요약될 수 있다. 분권교부

세제도는 국가사무의 지방이양을 위한 일환으로 2004년 각 중앙부처가 관리해 오던 국고보조 사업을 대폭 정비하면서, 그 필요한 재원을 보전해주기 위해 2005년에 도입된 제도이다. 2005년 각 중앙부처별 국고보조사업의 지방이양 규모는 총 13개 부처의 149건으로 9,581억원 규모이다.²⁾ 이중 보건복지부사업이 총 지방이양 사무 수 기준으로 45%에 해당하는 67개로 가장 많고, 금액기준으로도 지방이양 결정규모의 62%인 5,959억원으로 가장 큰 규모이다. 보건복지부 소관 전체 국고보조사업 138개(4조 9,368억원) 기준으로 보면, 건수로는 48.5%, 금액으로는 12.1%가 지방으로 이양되었다. 그러나 당시 보건복지부 예산중에서 중앙정부가 반드시 담당해야 하는 기초생활보장급여(1조 6,77억원)와 의료급여(1조 8,807억원) 등 공적부조를 제외하면 사회복지서비스 부문 예산의 67.1%가 지방으로 이양된 셈이다.

2008년 기준 분권교부세 대상사업은 경상적 대상사업이 92개, 부처별 비경상적수요 대상사

<표 2> 분권교부세 대상사업 중 67개 지방이양 사회복지사업

항 목		분권교부세 대상 67개 사회복지사업	
경상적 수요 (53개 사업) 4,321억원 (49.1%)	① 노인복지비 (10개)	<ul style="list-style-type: none"> · 경로당 운영 · 경로식당 무료급식 · 노인건강진단 · 치매상담센터 운영 · 지역사회 시니어클럽 운영 	<ul style="list-style-type: none"> · 재가노인 복지시설 운영 · 저소득 재가노인 식사배달 · 노인복지회관 운영 · 노인일거리 마련사업 · 경로당 활성화
	② 장애인복지비 (20개)	<ul style="list-style-type: none"> · 장애인 복지관 운영 · 장애인 직업재활시설 운영 · 장애인 재가복지센터 운영 · 시각장애인 심부름센터 운영 · 장애인 주간보호시설 운영 · 의료재활시설 운영 · 공동생활가정 운영 · 청각장애인(수화통역센터 운영) · 장애인 단기보호시설 운영 · 정신지체인(자립지원센터 운영) 	<ul style="list-style-type: none"> · 장애인 특별운송 사업 · 장애인 체육관 운영 · 편의시설설치 시민촉진단 · 여성장애인 가사도우미 · 지체장애인 편의시설센터 운영 · 장애인 정보화지원센터 운영 · 장애인 해피콜봉사센터 운영 · 시각장애인 재활지원센터 운영 · 청각장애인아동달팽이관수술 · 장애인생활시설치과유니트
	③ 아동복지비 (10개)	<ul style="list-style-type: none"> · 아동시설 운영 · 아동급식 · 가정위탁양육 지원 · 소년소녀가장 지원 · 아동보호전문기관 운영 	<ul style="list-style-type: none"> · 가정위탁지원센터 운영 · 입양기관 운영 · 퇴소아동 자립정착금 · 결연기관 운영 · 결연기관 컴퓨터(PC) 구입비
	④ 그 밖의 복지비(13개)	<ul style="list-style-type: none"> · 모부자복지시설 운영 · 사회복지 전담공무원 인건비 · 노숙자보호 · 쪽방생활자 지원 · 모부자복지시설 퇴소자 자립정착금 · 미혼모 중간의 집 운영 · 공공보건인력개발 	<ul style="list-style-type: none"> · 대도시 방문보건사업 · 사회복지관 운영 · 사회복지시설 운영 · 재가복지봉사센터 운영 · 공익근무요원 인건비 · 업무보조 공익근무요원 인건비

2) 총 533개 국고보조사업(12조 6,568억원) 중 149개 사업(9,581억원)을 지방으로 이양하기로 하고, 127개 사업(3조 5,777억원)은 국가균형발전특별회계로 이관하고 나머지 257개 사업(8조 1,210억원)은 국고보조사업으로 존치하였다.

비경상적 수요 (14개 사업)	일반수요 (8개) 99억원(1.1%)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 재가노인 복지시설 개보수 ▪ 장애인 지역사회 재활시설차량 ▪ 중소도시 보건소 신축 ▪ 지역봉사사업 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사회복지관 기능 보강 ▪ 공공보건사업 ▪ 푸드뱅크 운영장비 지원 ▪ 아동보호 전문기관 설치
	4,483억원 (50.9%)	특정수요 (6개) 4,384억원(49.8%)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 노인시설 운영 ▪ 노인복지회관 신축 ▪ 장애인 생활시설 운영

자료 : 행정안전부(2008). 「지방교부세 산정해설」에서 재구성.

업이 57개로 총 149개 사업에 12,595억원 규모이다. 이 중 사회복지분야 지방이양사업은 총 67개 사업의 8,804억원 규모로 이는 분권교부세 전체 대상사업 149개의 45%, 총 예산의 12,595억원의 70%이다.

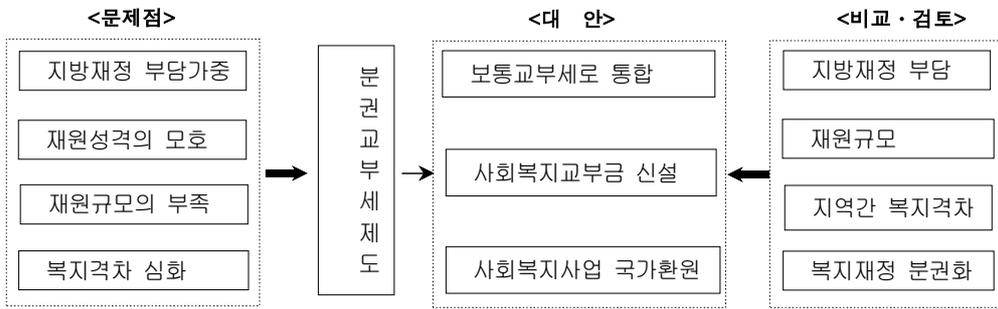
한편, 67개 지방이양 사회복지사업의 유형별 예산비중을 보면, 67개 대상사업 전체 예산에서 경상적수요가 53개 사업 4,321억원으로 49.1%, 비경상적 수요가 14개 사업 4,483억원 50.9%를 차지하고 있다. 특히, 비경상적수요 중 특정수요는 사업수로는 6개밖에 안되지만 예산규모로는 4,384억원으로 경상적수요 53개 예산과 비슷한 규모로서 전체 지방이양 사회복지사업 예산의 거의 50%에 해당하고 있다. 이는 특정수요 사업의 대부분이 노인생활시설, 장애인시설, 정신요양시설 등 3대 생활시설 사업으로 이루어져 있기 때문이다.

4. 분석의 틀

앞서 살펴보았듯이 여러 선행연구들이 다양한 관점에서 분권교부세도의 문제점을 제기하고 그 대안을 제시함으로써 우리나라 사회복지정책의 분권화에 대한 많은 이해와 함의를 제공하고 있다. 그러나 이들을 하나의 체계적·종합적인 시각에서 각 문제점과 이에 대한 대안들을 구체적·실증적으로 파악하여 보다 현실적 차원에서 정책대안을 논의해 보는 시도는 아직 미흡하다고 할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 분권교부세제도를 재원규모의 부족, 재원성격의 모호, 지방재정 부담 가중, 지역간 복지격차 심화 등의 관점에서 기존 연구문헌, 관련 재정 및 통계자료를 활용하여 이러한 문제들이 어느 정도 현실화·구체화되고 있는지를 살펴본다.

그리고 주요 방안으로 제시되고 있는 보통교부세로 통합, 사회복지교부금 도입, 사회복지사업의 국가환원 등 세 가지 대안들을 앞서 논의한 분권교부세의 문제점 즉, 재원성격, 지방재정 부담, 복지격차, 복지재정 분권화 등의 측면에서 비교·검토해 보고 향후 바람직한 제도개선을 위한 정책적 시사점을 제시해 보고자 한다.



<그림 1> 연구의 분석틀

III. 분권교부세제도의 문제점 분석 및 대안 검토

본 연구는 분권교부세제도의 도입 당시부터 내재하던 자원부족 및 성격의 모호성 등 구조적 문제가 결국, 지방재정 부담을 가중시키고 지역간 복지격차를 심화시킨다는 점에서 문제점을 분석해 보고 이를 바탕으로 주요 대안들을 비교·검토해 본다.

1. 분권교부세도의 문제점 분석

1) 재원규모의 부족

2005년 도입당시에 분권교부세 규모는 내국세 총액의 0.83%인 8,454억원으로 이는 지방이양이 결정된 149개 사업의 예산규모 9,581억원의 88.24%로 나머지 11.76%에 해당하는 1,127억원은 지방세인 담배소비세 수입으로 충당하도록 하였다. 이후 2006년에 내국세의 0.94%로 상향 조정되면서 1조 65억원으로 확대되었으며 2007년에 1조 1,387억원, 2008년에 1조 2,595억원으로 규모가 증가하였다.

그러나 2005년 분권교부세가 만들어질 당시 과거 3~5년간 평균 소요액을 기준으로 삼았기 때문에 국고보조금으로 지원되던 소요액의 88%에 불과했다. 이로 인해 지방자치단체가 지역 실정을 반영하여 자율적으로 쓸 수 있는 여력이 전혀 없어 포괄보조금의 취지를 살리지 못했다. 따라서 부족한 분권교부세 때문에 재정이 열악한 일부 자치단체는 예산을 확보하지 못하는 사태가 발생하였다. 나머지 12%에 해당하는 1,127억원을 담배소비세인상분으로 활용하려고 하였으나 금연운동의 확산 등으로 인해 담배소비세의 인상액이 예상보다 저조하여 이양 첫 해부

터 분권교부세가 부족하게 되었다. 이에 그 부족분을 지방비로 충당해야만 했고 지방의 부담은 가속화되었으며 지방자치단체는 지방이양 사회복지사업의 재원확보에 어려움을 겪었다.

담배소비세분은 2006년도 분권교부세율을 0.83%에서 0.94%를 인상하여 일정 정도 보완되었다고 볼 수 있다. 그러나 분권교부세율을 0.11% 올린 것은 지방이양사업의 수요를 반영하지 못한 분권교부세율의 산정으로 지방자치단체가 예산부족으로 복지사업예산을 세우지 못한 데 따른 대응이었다. 또한 당초 분권교부세율을 산정할 때 지방이양 대상인 국고보조사업의 5년간 평균보조금액으로 산정하고, 최근 3년간 담배소비세 세수실적을 고려한 조정률을 곱한 것으로는 급증하는 사회복지사업의 미래수요를 반영하지 못한 내재적인 한계를 가지고 출발한 것이었다(백종만, 2008).

2) 재원성격의 모호

분권교부세는 정부가 지방분권정책의 일환으로 국고보조사업을 정비하는 과정에서 소요되는 재원을 지방자치단체에 보전하기 위한 것으로 형식적으로는 지방교부세의 하나인 일반재원이지만, 실질적 운영이나 성격에서는 일정한 용도가 정해진 특정재원의 형태로 운영되고 있으며 동시에 지방비부담이 요구되는 보조금에 가까운 것이라 할 수 있다.³⁾ 따라서 지방자치단체 입장에서는 운영이나 재원조달에 있어서 어느 정도 중앙정부의 책임을 강조하는 반면, 중앙정부는 지방이양 사회복지에 대한 행정적·재정적 책임은 전적으로 지방자치단체에 있다고 하면서도 사업집행에 대한 책임이나 통제에서는 완전히 벗어날 수 없는 모호한 부분이 상존하고 있다.

일례로 분권교부세 중 사회복지 관련 경상적 수요는 노인복지비, 장애인복지비, 아동복지비, 미혼모시설, 사회복지관 운영비 등 대부분 자율성이 없는 시설운영비 지원으로 기본적인 가이드라인이 정해져 있어 기계적으로 처리되는 단순한 업무이다. 또한 여기에는 사회복지 전담공무원 등의 인건비가 포함되어 있어 급증하는 복지수요에 대처하기 위해 정부에서 추가 배정한 인건비는 분권교부세의 추가지원 없이는 어렵게 되었다(박혜자, 2006).

결국 분권교부세제도의 신설은 어떤 면에서 우리나라 지방교부세제도의 본질에 도전으로 간주될 만큼 새롭고 과격적인 조치라 할 수 있다. 보통교부세와 도입목적, 기능, 배분방식에서

3) 분권교부세는 지방교부세의 틀 속에서 자율성에 기초하여 운영되는 일반재원이지만, 149개 국고보조사업의 지방이양사업에 대한 재원지원형식으로 도입되었기 때문에 그 용도를 부분적으로 지방이양사업에 제한하게 되고 내용상 보조금의 폐쇄적 성격을 가지게 됨으로써 분권교부세 자체의 정체성에 많은 문제가 제기된다(서정섭·조기현, 2006: 193).

차이가 나기 때문에 지방교부세의 주된 기능인 지역간 '재정형평화'(fiscal equalization)이 효과를 기대하기도 어렵고 오히려 위축시킬 우려가 있으며 이는 지방교부세제도의 기능에 혼란을 야기하고 있다(임성일·조기현·서정섭, 2006).

3) 지방자치단체 재정부담 가중

먼저 아래 <표 3>은 지방자치단체의 사회복지분야 예산총괄 추이로서, 사회복지분야의 예산이 매우 빠르게 증가하고 있음을 알 수 있다. 지난 2002년부터 2007년까지 6년간 지방의 총 예산규모는 매년 평균 7.1%씩 증가해 온 반면, 사회개발비는 8.9%씩 증가해 왔고 사회개발비가 총 지방예산에서 차지하는 비중이 2007년에 50%를 넘는 것을 알 수 있다. 특히, 사회개발 부문 중 사회복지(사회보장·복지)⁴⁾은 2002년 이후 연평균 증가율이 16.9%로 총 예산 증가율을 훨씬 상회하고 있음은 물론, 다른 분야에 비해서도 높게 나타나고 있다. 또한 사회개발비와 사회복지는 2005년 사회복지사업이 지방으로 이양된 이후에 이양 이전보다 증가율이 높게 나타나고 있는데, 사회복지의 그 증가율이 20.8%로 이양전 증가율 11.1%보다 2배 가까이 많아 지방이양 이후 사회복지비가 지방에서 급속도로 증가하고 있음을 알 수 있다.

이와 같이 2005년 이후 저출산, 고령화, 장애인, 아동 등 복지수요는 급증하여 지방재정은 이를 따라가지 못하고 반면, 사회복지 부문에 범정부적 역량이 집중되면서 사회복지 국고보조사업의 예산이 증가함에 따라 이에 수반(matching)되는 지방비 부담도 또한 증가하게 되면서 지방자치단체의 재정부담은 더욱 가중되게 된다.

다음 <표 4>는 사회복지예산 중 지방이양 사회복지사업의 예산추이를 나타낸 것이다. 2007년 기준 지방이양 사회복지사업의 예산은 22,482억원으로 지방 총예산의 1.8%, 사회복지예산의 12%를 차지하고 있음을 알 수 있다. 그리고 6년간 지방이양 사회복지사업의 연평균 증가율은 19.6%로서 총예산 연평균 증가율 7.1%와 사회복지분야 연평균 예산 증가율인 16.9%보다 크게 앞서고 있다. 또한 동 기간 동안 지방이양 사회복지사업에 대한 국고보조금 및 분권교부세의 지원은 연평균 13.7%로 지방이양사업의 증가율 19.6%에 훨씬 못 미치고 있다.

4) 사회개발부문은 ①교육·문화비, ②보건·생활환경 개선비, ③사회보장·복지, ④ 주택 및 지역사회 개발비로 구성되며, 본 연구에서 사회복지의 「③사회보장·복지」를 기준으로 한다.

<표 3> 사회복지분야 예산총괄 추이 (단위 : 억,%)

구 분	이양 전			이양 후			연평균 증가율(%)		
	'02년	'03년	'04년	'05년	'06년	'07년	이양전	이양후	전체
총 예산(A)	911,154	975,256	988,924	1,070,625	1,154,722	1,280,366	4.2	9.0	7.1
일반행정(B)	178,688	198,691	21,8587	232,220	243,270	277,640	10.6	8.4	9.3
비중(B/A)	(19.6)	(20.4)	(22.1)	(21.7)	(21.1)	(21.7)			
사회개발(C)	427,345	468,106	480,976	533,616	575,202	651,890	6.1	10.7	8.9
비중(C/A)	(46.9)	(48.0)	(48.6)	(49.8)	(49.8)	(50.9)			
사회복지(D)	86,481	94,264	106,678	128,858	153,220	188,102	11.1	20.8	16.9
비중(D/A)	(9.5)	(9.7)	(10.8)	(12.0)	(13.3)	(14.7)			
경제개발(E)	305,121	308,459	289,361	304,789	336,250	350,837	-2.5	6.7	3.0
비중(E/A)	(33.5)	(31.6)	(29.3)	(28.5)	(29.1)	(27.4)			

주: 1. 각 년도 세출 기능별 최종 순계예산(일반+특별회계) 기준.

2. 일반행정 = 일반행정 + 민방위 + 공공질서 및 안전 + 지원 및 기타

자료 : 행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」(2002~2008)에서 재구성.

또한 2005년 67개 사회복지사업이 지방으로 대폭 이양되면서, 이양 전 증가율이 18.5%이던 것이 이양 후에는 20.4%로 급격히 증가하고 있음을 알 수 있다. 그러나 67개 사업의 이양전 국고보조금 지원은 연평균 20.4%이나, 이양후 분권교부세 지원은 내국세 0.94%와 연계되어 있어 연평균 증가율이 9.2%에 거치고 있다.

이렇듯 2005년 이후 지방이양 사회복지사업비는 급격히 증가했으나 이를 지원하기 위한 분권교부세는 이에 훨씬 미치지 못해 그 부담은 고스란히 지방자치단체가 떠안게 된다. 지방이양 사회복지사업의 지방비 부담을 보면, 2002년에서 2007년까지 연평균 25.5%의 증가율을 보이고 있으며 특히, 이양전 지방비 부담이 16.8%에 불과하던 것이 이양 후에는 31.3%로 동 기간 동안 분권교부세 증가율 9.2%를 훨씬 넘어서고 있다. 지방이양사업 중 지방비 부담비중을 보면 이양 전 2002년 54.4%이던 것이 이양 후 2007년에는 무려 65.6%에 이르고 있다. 여기에다 이양 이후에도 국가가 기초노령연금, 노인수발보험제도, 장애인·영유아보육 지원확대 등 별도의 재원대책 없이 지속적으로 사업을 확대함에 따라 지방자치단체는 더 많은 재정부담을 안게 된다.⁵⁾

따라서 지방이양 사회복지사업에 대한 분권교부세 재원의 충분성에 대한 판단은 이전 국고

5) 2005년 지방이양 당시 아동급식 대상자는 기초생활보장수급 가구 아동 5만여명이었으나, 2006년부터 별도의 재원대책 없이 차상위계층 등 23만여명으로 확대하여 지방에 부담을 전가하였다(감사원, 2008).

보조금 수준을 회복했는가의 관점이 아니라 급증하는 미래의 복지수요를 충족시키기 위해 중앙과 지방간 재원을 합리적으로 분담하기 위한 지방재정조정제도 전반을 검토하는 관점에서 접근되어야 할 것이다(백종만, 2008).

<표 4> 지방이양 사회복지사업의 예산추이 (단위 : 억원, %)

구 분	이양 전			이양 후			연평균 증가율(%)		
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	이양전	이양후	전체
총 예산(A)	911,154	975,256	988,924	1,070,625	1,154,722	1,280,366	4.2	9.0	7.1
사회복지예산(B)	86,481	94,264	106,678	128,858	153,220	188,102	11.1	20.8	16.9
지방이양사업 (C=D+E)	9,247	10,434	12,951	16,820	19,201	22,482	18.5	20.4	19.6
비중(C/A)	1.0	1.1	1.3	1.6	1.7	1.8	-	-	-
비중(C/B)	10.7	11.1	12.1	13.1	12.5	12.0	-	-	-
국고 및 분권(D)	4,215	4,912	6,107	5,531	6,955	7,734	20.4	9.2	13.7
비중(D/C)	45.6	47.1	47.2	32.9	36.2	34.4	-	-	-
지방비(E)	5,032	5,521	6,845	11,289	12,246	14,747	16.8	31.3	25.5
비중(E/C)	54.4	52.9	52.9	67.1	63.8	65.6	-	-	-

주: 1. 국고 및 분권은 2004년 이전 국고보조금, 2005년 이후 분권교부세를 의미함.
 2. 2005년 이후 분권교부세에 의한 지원은 67개 지방이양사업과 관련된 예산임.
 자료 : 감사원(2008) 및 행정안전부(2002~2008)를 기초로 재구성.

지방자치단체 재정부담을 유발하는 또 다른 문제는 지역별 복지시설 불균형 분포와 타지역 주민입소에 따른 경비부담의 불형평의 문제를 지적할 수 있다. 노인·장애인·정신요양 등 3대 생활시설의 경우 전체 지방이양 사회복지사업 예산의 거의 50%를 차지하는 규모가 큰 사업으로서 이들 시설들이 대도시주변 및 농촌에 시설이 집중되어 있어 해당 지방자치단체의 재정 부담이 가중되고 있다.

아래 <표 5>에서 보듯이 2007년 기준 3대 생활시설 전체 1,871개 중 특별·광역시의 대도시권에 있는 시설이 461개로 24.6%인데 비해 도에 위치한 시설은 1,410개로 전체의 75.4%를 차지하고 있다. 경기도가 475개 시설로 가장 많으며 그 다음으로 전북 156개, 경북 142개, 충북 123개 등 도 전역 모두에 100여개 이상의 시설이 분포되어 있다. 특히, 전국 59개 정신요양시설 중 22개 시설이 충청남도 11개, 경기도 6개, 경상북도 5개 등 3개 지방자치단체에 집중되어 있는 등 지역적 편재가 심해 이러한 시설운영 사업을 특정 지방자치단체의 사업으로 보는 것은 적절하지 않다.

그리고 타지역주민 입소율이 높아 시설이 입지한 자치단체의 지방비 부담에 대한 문제도 있

다.6) 정신요양시설의 경우 <표 6>에서와 같이 2007년 기준 입소자 총 11,824명 중 30%에 해당하는 3,542명이 타지역 주민이고, 특히 11개 시설이 집중되어 있는 충청남도의 경우 시설 입소자 총 1,846명 중 절반이 넘는 930명(50.4%)이 타지역 주민이다. 또한 이러한 시설 입소자의 대부분(84%)은 연고가 없거나 경제적 자립능력이 없어 「의료급여법」 제3조 등의 규정에 따른 의료급여 수급권자로서 국가적 차원의 보호와 관리가 필요한 상태이다. 이러한 시설이 있는 지방자치단체의 경우 그 지역주민만이 아닌 전 국민 전체를 대상으로 한 시설로 보는 것은 타당하다 할 것이다.

<표 5> 장애인·노인·정신요양 3대 생활시설 지역별 분포현황 (단위 : 개, %)

구분	전체		장애인시설		노인생활시설		정신요양시설	
	개	비중	개	비중	개	비중	개	비중
계	1,871	100.0	314	100.0	1,498	100.0	59	100.0
서울	127	6.8	36	11.5	88	5.9	3	5.1
부산	70	3.7	19	6.1	48	3.2	3	5.1
대구	47	2.5	12	3.8	32	2.1	3	5.1
인천	82	4.4	12	3.8	68	4.5	2	3.4
광주	50	2.7	12	3.8	34	2.3	4	6.8
대전	49	2.6	13	4.1	32	2.1	4	6.8
울산	36	1.9	6	1.9	29	1.9	1	1.7
소 계	461	24.6	110	35.0	331	22.1	20	33.9
경기	475	25.4	57	18.2	412	27.5	6	10.2
강원	122	6.5	19	6.1	103	6.9	0	0.0
충북	123	6.6	20	6.4	99	6.6	4	6.8
충남	122	6.5	19	6.1	92	6.1	11	18.6
전북	156	8.3	24	7.6	128	8.5	4	6.8
전남	112	6.0	12	3.8	96	6.4	4	6.8
경북	142	7.6	24	7.6	113	7.5	5	8.5
경남	118	6.3	18	5.7	96	6.4	4	6.8
제주	40	2.1	11	3.5	28	1.9	1	1.7
소 계	1,410	75.4	204	65.0	1,167	77.9	39	66.1

자료 : 보건복지부(2007). 「통계연보」에서 재구성.

6) 정신요양시설의 경우 「정신보건법」에 따라 정신질환자 본인이나 보호의무자의 신청 또는 시장·군수·구청장의 요청에 따라 전국 어느 곳에 있는 시설이라도 입소할 수 있다.

<표 6> 전국 정신요양시설 타지역 주민입소 현황 (단위 : 개, %)

시·도	입소자	타지역민	비중(%)	시·도	입소자	타지역민	비중(%)
서울	610	11	1.8	충북	997	581	58.3
부산	678	118	17.4	충남	1,846	930	50.4
대구	391	80	20.5	전북	775	180	23.2
인천	213	64	30.0	전남	1,060	184	17.4
광주	527	63	12.0	경북	1,139	277	24.3
대전	1,064	359	33.7	경남	804	160	1.4
울산	124	21	16.9	제주	214	3	1.4
경기	1,382	511	40.0	총계(59개소)	11,824	3,542	30.0

자료 : 감사원(2008). 「감사결과보고서」

4) 지역 간 복지격차 심화

사회복지서비스의 분권화에 따른 가장 심각한 문제가 지역간 복지격차의 문제이다. 특히, 우리나라와 같이 지역간 재정격차가 심한 상태에서 사회복지의 분권화는 복지지출의 감소와 복지수준 격차의 심화 등으로 보편적 서비스 확대를 제약하고 복지비 부담으로 인한 지방재정 부담을 가중시키게 될 것이라는 우려를 지적한 바 있다.

이러한 우려가 현실로 나타나고 있는데, 아래 <표 7>에서 보듯이 단체별 총 예산중 사회복지분야 지출비중을 보면, 2008년 당초예산(순계 일반+특별회계) 기준으로 자치구의 사회복지비 비중이 전체 예산의 35.1%로 시도 13.3%나 시 16.9%, 군 14.2%에 비해 훨씬 많은 사회복지비를 지출하고 있다. 이는 자치구는 대도시 지역으로서 상대적으로 유동인구나 노인·장애인·아동 등이 많아 행정수요나 복지수요는 계속 증가하는데 비해 자치구의 재정상황은 최근 들어 매우 악화되고 있기 때문이다.⁷⁾

이러한 재정력 격차에 따른 복지재정 문제는 동종의 자치단체간에도 심각한 문제로 대두되고 있는데, 가장 대표적인 것이 소위 서울의 부유한 강남지역과 서민층 많이 거주하는 강북지역간의 복지재정 문제이다.

7) 2008년 기준 전체 69개 자치구개 중 49개(71%)가 자체 지방세수입으로 인건비를 해결하지 못하고 있는데 특히, 부산(15개), 대구(7개), 광주(5개)는 관내 전 자치구가 인건비를 해결하지 못하는 실정이다. 자치구가 타 시군에 비해 재정이 어려운 이유는 세수기반(면허세, 재산세, 사업소세 3개 세목) 자체가 시군(9개 세목)에 비해 약한 데다 오랜 동안 보통교부세 대상에서 제외되어 어려운 상황이 계속 누적되어 온 것으로 볼 수 있다.

<표 7> 단체별 사회복지분야 지출비중 (단위 : 억, %)

구분	총 예산	사회복지	비중
전체(광역+기초)	1,249,665	216,658	17.3
시·도	485,629	64,809	13.3
시	406,591	68,610	16.9
군	202,371	28,792	14.2
자치구	155,073	54,445	35.1
특별시	76,515	20,871	27.3
광역시	78,557	33,574	42.7

주: 1. 2008년도 당초 순계예산(일반+특별회계) 기준.
 2. 사회복지분야는 기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반 등 8개 부문으로 구성
 자료 : 행정안전부. 「지방자치단체 예산개요」(2008)를 기초로 재구성.

다음 <표 8>에서 보듯이 강북구, 노원구, 강서구 3개 지역의 총예산 대비 사회복지비 비중은 평균 44.0%로 종로구, 서초구, 강남구의 평균 사회복지비중 22.3%의 2배를 넘고 있다. 반면, 복지비 상위지출 3개 지역(강북구, 노원구, 강서구)의 평균 재정자립도는 깃서구5%이고 복지비 하위지출 3개 지역(종로구, 서초구, 강남구)의 재정자립도는 77.5%로 거의 2배를 넘고 있다. 이렇듯 재정상황이 열악하고 서민층이 많은 지역일수록 사회복지 지출이 많은 것은 복지의 주된 대상자인 노인이나 영유아가 부유한 지역보다 더 많기 때문이다. 이는 Tiebout가 직시한 것처럼 저비용-고소득주민은 부유한 지역으로 이동하고 고비용-저소득주민들은 빈곤한 지역으로 이동하는 현상으로 볼 수 있는데(김중순, 1997), 현실적으로 행정환경이나 여건의 급격한 변화가 없는 한 악순환은 계속 된다고 볼 수 있다.

<표 8> 서울시 자치구간 재정격차 및 사회복지비 (단위 : 단체수, %)

구분	복지비 상위지역			복지비 하위지역		
	강북구	노원구	강서구	종로구	서초구	강남구
총예산	237,849	337,898	294,240	215,694	292,438	466,131
사회복지비	93,967	158,882	133,592	44,001	63,322	101,784
비중(%)	39.5	47.0	45.4	20.4	21.7	21.8
재정자립도(%)	36.2	29.1	35.1	86.0	77.1	75.5
65세 이상 노인	36,533	52,820	45,460	19,921	30,808	38,735
0세~4세 영유아	13,288	27,520	27,892	5,557	16,328	18,858

자료 : 행정안전부(2008) 및 통계청(www.kosis.kr)

이렇듯 아직 도시·농촌간, 광역·기초자치단체간에 재정력 격차가 큰 상황에서 국가가 기본적으로 책임져야 할 복지책임을 지방에 전가할 경우 재정이 어려운 지역의 주민은 기초적인 복지서비스조차 제대로 받지 못하게 되어 등 지역간 복지격차가 심화될 우려가 있으며 이러한 우려가 상당부분 현실로 나타나고 있다.⁸⁾ 노인·장애인·아동 등 67개 사회복지사업은 국가가 사회적 안전망 유지를 위해 성별·지역 등의 차별없이 모든 국민에게 일정 수준(national minimum)의 복지서비스를 공급해야 하는 국가의 기본적 의무인 것이다. 특히, 2010년부터 분권교부세가 보통교부세로 흡수되면 재정이 열악한 지방자치단체는 복지사업의 축소가 불가피한 심각한 상황이 예상되며 이 경우 보통교부세를 직접 교부받지 못하는 69개 자치구는 사정이 더욱 어려워져 이에 대한 재원대책 마련이 있어야 할 것이다.

2. 주요 대안의 검토

지금까지 분권교부세의 제도개선을 위해 분권교부세율 인상, 수요산정방식 및 교부체계의 개선, 국고보조사업으로 환원, 포괄보조금제도 활용 및 차등보조율 확대, (가칭)복지교부금제도 도입, 분권교부세제도의 일정기간 존속(연장) 등 여러 방안이 제시되고 있다(손희준, 2006; 백종만, 2008). 본 연구에서는 재원성격, 지방재정 부담, 복지격차, 복지재정의 분권화 등의 측면에서 보통교부세로의 통합, 사회복지교부금제도 도입, 지방이양 사회복지사업의 국가 환원 등 3가지 방안들에 대한 주요내용과 장단점 등을 비교·검토해 보고자 한다.

1) 보통교부세로 통합

보통교부세로의 통합은 현행 지방교부세율을 최대한 유지하는 범위내에서 소폭 조정하는 안이다. 보통교부세 통합안은 현재 지방교부세법에 명시된 바와 같이 2010년에 분권교부세의 내국세 0.94%를 보통교부세에 통합하여 운영하는 형태이다. 당초 지방이양의 취지를 살려 지방자치단체의 자율적인 판단과 책임하에 이양사업을 운영할 필요가 있다는 것이다.

그러나 앞서 지적했듯이 자치단체에서 지방이양 사회복지사업의 재원부족 문제가 가중될 가능성이 높으며 특히, 보통교부세 불교부단체 뿐만 아니라 특별·광역시 69개 모든 자치구에

8) 노인장기요양보험 시행을 앞두고 노인요양시설의 대폭적 확충이 필요한데도 시설운영비 부담으로 일부 자치단체는 신규시설 설치를 기피하거나 완공시설 개원을 지연하고, 노인시설운영 사업의 지방이양 이후, 지역간 시설운영자 인건비 및 관리운영비 격차가 발생함에 따라 시설종사자들의 이직이 잦고 이로 인해 시설 서비스 질 저하가 유발되고 있다(감사원, 2008).

서는 더 어려운 상황이 전개될 수 있을 것이다. 분권교부세 폐지 후 보통교부세로 통합할 경우 보통교부세 불교부단체⁹⁾에서는 사회복지사업 사무이양에 상응한 재원이전을 보장받지 못하고, 특별·광역시 대도시 69개 자치구는 노인인구 증가 등 복지수요는 많은 반면, 기본적으로 시나 군보다 세입기반 자체가 약해 보통교부세로 통합 후 교부세를 받지 못하면 상황은 더 어려워질 것으로 예상된다.

그리고 보통교부세는 일반재원이기 때문에 사회복지 예산확보에 대한 강제가 없어 자치단체의 복지예산 확보에 대한 유인을 어렵게 한다. 즉, 일반재원으로서 재정운영의 책임이 지방자치단체에게 귀속되어 지방자치단체는 복지예산보다 시급한 지방수요에 대항하고자 하는 유혹을 느끼게 되므로 실질적인 지방의 복지예산은 더 축소될 수 있다는 것이다(이재원, 2005).

실제 보통교부세 산정시 전체 수요 대비 사회복지수요 비중을 2005년에 9.4%이던 것을 2008년에 20%까지 꾸준히 확대하여 왔으나 용도 특정이 없는 일반재원 성격으로 인해 자치단체의 복지재정 확충의 체감도가 미약하다는 것이 일반적 의견이다. 이와 비슷하게 부동산교부세의 경우도 종합부동산세 균형재원 배분시 사회복지수요를 25% 반영하도록 2008년에 개선되었으나 복지용도 특정이 없어 자치단체 복지재정 부담감소의 실질적인 대책이 되지 못했다.¹⁰⁾

결국, 분권교부세의 보통교부세로의 통합은 보통교부세 미교부단체와 69개 모든 자치구에서 보통교부세를 받지 못해 지방이양 사회복지사업의 자원부족 문제를 해결하지 못하는 근본적인 문제가 남아 있게 된다. 또한 보통교부세는 일반재원으로서 지방자치단체의 복지예산 확보에 대한 유인을 어렵게 하기 때문에 실질적인 지방의 복지예산은 더 축소되고 이로 인해 지역간 복지격차를 심화시킬 우려가 있다.

따라서 분권교부세를 보통교부세로 통합하는 것은 재정운영의 효율성이라는 관점에서는 일면 의의가 있다고 하겠으나, 복지재원의 부족, 복지예산 확보의 유인미흡 등 현재 당면한 분권교부세제도의 문제를 완화하고 장기적인 사회복지정책의 발전을 위해서는 크게 바람직하지 않은 대안으로 판단된다.

9) 2008년 현재 교부세 불교부단체는 서울, 경기, 수원, 성남, 안양, 안산, 고양, 과천, 용인, 화성 등 10개 단체로서 이들에 대한 분권교부세 배정현황은 다음과 같다.

구분	계	광역자치단체		기초자치단체							
		서울	경기	수원	성남	안양	안산	고양	과천	용인	화성
배정액 (억원)	2,530	1,210	1,070	50	50	30	30	30	10	30	20

자료 : 보건복지가족부(2008).

10) 부동산교부세 균형재원 배분기준을 재정여건 80%, 지방세운영상황 15%, 보유세 규모 5%에서 재정여건 50%, 사회복지 25%, 교육 20%, 보유세 규모 5%로 전환하였다.

2) 사회복지교부금제도의 도입

사회복지교부금 도입은 현재 지방교부세 틀내에 있는 분권교부세를 독립적인‘(가칭)사회복지교부금’으로 신설하여 복지업무의 주무부처인 보건복지가족부에서 주도적으로 운영하겠다는 것이다. 사회복지교부금은 2008년 기준 내국세 1.43%(약 1조 9,000억원)의 재원으로 하는데, 이는 사회복지분야 분권교부세(8,793억원), 부동산교부세 균형재원(6,755억원), 이양전 국고보조율 수준 회복시 추가재원(3,567억원) 등 이미 지방에 지원되고 있는 사회복지 관련재원으로 구성된다.

사회복지교부금은 지방분권의 기초를 유지하면서 사회복지분야에 대한 재원의 용도를 지정함으로써 실질적인 지방의 복지재정을 확충시켜 줄 수 있고, 복지정책의 주무부처와 복지재원의 관리주체가 동일하여 복지정책 및 관련사업의 효율적 추진이 가능하다는 측면이 있다. 그러나 사회복지교부금의 도입은 모든 국민에게 최소한의 기본적 복지서비스를 제공해야 할 의무가 있는 국가책임을 지방에 전가하는 결과를 초래하고, 무엇보다 내국세 규모와 연동되도록 한 것은 단순히 현행 분권교부세의 연장에 불과한 것이기 때문에 마찬가지로 지방자치단체의 부담을 가중시킬 수밖에 없다는 비판을 면할 수 없다.

<표 9>에서와 같이 2004년부터 2007년까지 내국세의 연평균 증가율은 8.3%에 비해 동 기간 동안 67개 지방이양 사회복지사업비의 증가율은 무려 20.4%에 이르고 있다. 고령화·양극화현상 가속, 복지시책 확대 등으로 재정수요가 급증하는 추세에서 내국세 1.43%에 연동시키는 것은 이를 재정수요에 맞춰 지속적으로 인상하지 않을 경우 향후 지방비 부담을 가중시킬 우려가 있다.

또한 사회복지교부금의 재원이 국가의 추가적인 재원보다 지방재원인 분권교부세, 부동산교부세 일부 등으로 구성됨으로써 보통교부세를 잠식하게 되고, 이는 재정력이 약한 지방자치단체의 일반재원의 감소로 사회복지분야 이외 주민생활과 밀접한 쓰레기, 상·하수도, 도로사업 축소 등 전반적인 주민서비스 질적 저하를 가져올 수 있다.

<표 9> 내국세 및 지방이양 사회복지사업의 증가율

연도	2004	2005	2006	2007	연평균 증가율
내국세(조원)	92.7	101.8	107.1	117.6	8.3%
지방이양사업(억원)	12,951	16,820	19,201	22,482	20.4%

자료 : 기획재정부, 나라살림 예산개요 각 년도.

사회복지교부금은 재원의 주체를 명확히 함으로써 사회복지재정의 책임성을 강화하고 사업을 효율적으로 추진할 수 있는 장점이 있다. 그러나 국가의 추가적인 재원마련 없이 원래 지방의 중요한 재원인 교부세 재원의 일부를 사회복지교부금으로 할 경우 현재 분권교부세가 당면하고 있는 가장 큰 문제인 재원부족의 근원적인 문제를 해결하는데 한계가 있다. 또한 사회복지교부금은 분권교부세와 마찬가지로 내국세 총액과 종합부동산에 연동되어 있기 때문에 미래의 사회복지 수요증가에 탄력적으로 대응할 수 없는 임시방편적이고 향후 지방비 부담이 가중될 우려가 여전히 상존해 있다.

결국, 이는 노인·장애인·아동 등과 관련된 사회복지 업무를 모두 지방으로 넘기고 앞으로 추가적으로 발생하는 복지수요도 사회복지교부금에서 해결하라는 것으로 국민에 대한 최소한의 복지서비스를 제공해야 하는 국가책임은 지방에 전가하는 꼴이다. 따라서 사회복지교부금의 도입안도 수혜자인 국민(주민)이나 시혜자인 지방자치단체의 입장에서도 크게 만족스럽지 못한 대안으로 사료된다.

3) 지방이양 사회복지사업의 국가환원

2005년 당시 지방으로 이양된 67개 전체 사회복지사업을 국가로 환원하여 국고보조사업으로 운영하는 형태이다. 이 방안은 노인·장애인·아동 등 사회적 약자를 대상으로 하는 복지는 사회적 안전망 유지를 위한 국가의 기본적인 책무로서 국가차원에서 모든 국민에게 기본적 서비스수준을 동등하게 보장할 필요가 있다는 것으로서 국가의 사회복지에 대한 일정부담 책임성을 강조하는 입장이다. 즉, 공급책임은 지방자치단체가 재정책임은 중앙정부가 분담하는 사회복지사업의 분권화 설계를 재구축하는 것이 필요하다는 것이다(이인재, 2006).

현재 분권교부세의 한계점을 보완하기 위해서 ①'전국 최저수준'(national minimum)이나'전국 표준서비스수준'(national standardization)이 요구되는 사회복지서비스, ② 기초시설인프라 구축이 요구되는 단계에 있는 사회복지서비스, ③ 외부효과 또는 지역간 누출효과로 인해 과소공급 또는 재원배분의 비효율성을 초래할 수 있는 사회복지서비스는 다시 국가사무로 환원하여 국가가 재정책임을 분담할 필요가 있는 것이다.(백종만, 2005; 2008).

따라서 67개 지방이양사업을 국가로 환원함으로써 이들 사업에 대한 안정적인 재원확보가 가능하고, 국고보조사업의 지방비 부담은 지방자치단체가 예산의 수립시 우선적으로 반영하여 예산확보가 용이할 것이다. 그러나 지금에 와서 67개 전 사업을 국가로 환원한다는 것은 지방분권화 추세에 역행하고 지방의 자율적 사업수행역량을 저하시킬 수 있으며 실현가능성이 낮

다는 비판도 제기되고 있다(곽채기 외, 2008).

결국, 67개 지방이양 사회복지사업의 국가환원은 고령화 및 저출산 사회의 도래에 따른 사회복지재정 안정적 확충 및 복지서비스 공급책임에 대한 국가차원의 책임을 강화해야 한다는 입장이다. 이를 통해 모든 국민에게 양질의 복지서비스를 공급함으로써 지역간 복지수준 격차를 완화하고 늘어나는 사회복지수요로 어려움을 겪고 있는 지방자치단체의 재정부담을 다소 덜어 줄 수 있을 것으로 판단된다.

IV. 요약 및 정책적 함의

분권교부세 도입시 당초 국고보조사업을 수행하는데 필요한 이양재원 규모를 책정하면서 지방이양사업의 미래 재정지출수요를 고려하지 않았다. 특히 전체 지방이양사업의 절반 이상을 차지하고 있는 노인·장애인 등 67개 사회복지사업은 지방이양 이후 수요가 크게 확대되어 내국세에 연동된 분권교부세의 평균 증가율은 9.2%인 반면, 67개 사회복지사업의 증가율은 20.5%로 이러한 추세가 계속될 경우 지방자치단체의 추가적인 재정부담이 가중될 수밖에 없다. 이렇게 충분한 복지재정이 수반되지 않은 분권교부세제도를 통해 지방이양된 사회복지사업이 현실에서 지방재정 압박요인으로 작용하고 이로 인해 재정력이 취약한 지방자치단체는 상대적으로 사회복지분야에 대한 재정지출을 줄여 나감으로써 복지서비스의 지역간 격차가 심화되고 있는 것이다.

그리고 분권교부세 제도의 주요 개편안으로 제시되고 있는 ① 보통교부세로의 통합, ② 지방이양 사회복지사업의 국가 환원, ③ 사회복지교부금제도 신설 등의 세 가지 방안에 대해 아래 <표 10>과 같이 지방재정부담, 재원규모, 지역간 복지격차, 복지재정 분권화의 등의 측면에서 개략적으로 비교·평가해 보았다.

보통교부세 통합안과 사회복지교부금 신설안은 현재 사회복지정책의 분권화 기초를 유지한다는 점은 있으나, 재원부족에 대한 근본적인 해결책이 되지 못함으로써 앞으로 지방재정의 어려움을 가중시키고 이로 인한 지역간 복지격차를 심화시킬 우려가 여전히 상존해 있다. 특히, 사회복지교부금은 현재 분권교부세와 같이 재원이 국세 일정률에 연동되어 있어 재원확보가 불안정하다는 문제점을 노정하고 있는 것이다.

반면, 지방이양 사회복지사업의 국가환원은 국가가 사회복지사업의 전체적인 재정책임을 지

고 공급책임은 지방자치단체가 지는 형태로써 현재 재원부족에 대한 문제점을 어느 정도 극복할 수 있을 것으로 기대한다. 이에 따라 지방재정 부담을 완화시키고 지역간 복지격차도 다소 극복할 수 있을 것으로 판단된다. 다만, 사회복지사업의 국가환원은 과거 중앙부처에서 정책을 주도하는 국고보조사업 형태로 전환하는 것으로 현재 국가정책의 분권화 흐름에 역행되는 측면이 있다. 그러나 이를 개별보조금이 아닌 사업들을 포괄보조금 형태로 운영한다면 사회복지사업에 대한 지방의 자율성과 창의성을 보장해 주고 지방이양사업의 국가환원은 지방분권 기조에 어긋난다는 비판도 어느 정도 극복할 수 있을 것으로 사료된다.

그리고 전체 사업의 국가환원이 어려울 경우, 3개 생활시설사업(노인·장애인·정신)을 국가로 환원하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다. 2008년 3개 생활시설사업의 분권교부세 예산은 4,300억원으로 사회복지분야 분권교부세 총액 8,800억원의 48%에 해당한다. 이런 생활시설은 시설이 위치해 있는 지역뿐만 아니라 전국의 모든 당사들이 입소할 수 있어 해당 지방자치단체는 급증하는 시설운영비로 많은 어려움을 겪고 있으며, 시설이 없는 지역과 형평성 문제까지 대두되고 있다. 또한 이들 관련예산의 대부분이 지방자치단체의 자율성이나 창의성이 개입할 여지가 거의 없는 운영비나 인건비 법정경비로서 국가차원에서 운영·관리할 필요성이 더욱 크다고 하겠다. 결국, 수혜효과가 전국적 범위에 걸쳐 있는 사회복지시설사업에 대한 정부차원의 개선책이 마련되어야 필요가 있는 것이다.

노인·장애인·아동 등 사회적 약자에 대한 복지서비스의 공급은 사회적 안전망 유지를 위한 국가의 기본적인 책무로서 국가차원에서 모든 국민에게 기본적 서비스수준을 동등하게 보장해야 한다. 따라서 복지서비스의 안정적 공급과 증가하는 미래의 복지수요에 대비하기 위해서는 지방자치단체에 책임을 전가시킬 것이 아니라 중앙정부의 복지재정 책임성을 보다 강화하고 지방자치단체는 공급책임을 분담하는 사회복지사업의 분권화 설계를 재구축하는 것이 절실한 시점이다.

<표 10> 분권교부세제도 개편안에 대한 비교·평가

대 안	지방재정 부담	재원규모	복지격차	복지재정 분권화
보통교부세로 통합	가중	미흡(불안정)	심화	분권화
사회복지교부금 신설	가중	미흡(불안정)	심화	분권화
사회복지사업의 국가환원	완화	충분(안정적)	완화	집권(중앙)화

참고문헌

- 감사원.(2008). 감사결과보고서: 사회복지분야 지방이양사업 운영실태.
- 강운호.(2000). 지방자치와 기초자치단체의 사회복지정책 정향: 시·군·자치구간 비교분석. 「한국행정학보」. 34(1): 109-126.
- 곽채기·김보현·이현우.(2008). 사회복지 지방이양사업 개선방안 공청회. 보건복지가족부.
- 구정태.(2009). 사회복지정책의 분권화: 분권교부세제도를 중심으로. 「한국사회복지조사연구」. 22: 1-24. 연세대학교 사회복지연구소.
- 구정태·김렬·조민경.(2008). 재정분권의 정치경제학: 재정분권과 경제성장간의 이론적 연계가능성. 「대한정치학회보」. 16(1): 109-131.
- 김렬·구정태·유근환.(2004). 참여정부의 지방분권정책네트워크 분석: 지방분권특별법제정과정을 중심으로. 「대한정치학회보」. 12(1): 27-53.
- 김순은.(2004). 우리나라 로컬 거버넌스에 관한 논의의 실제와 함의: 도시거버넌스와 지방분권을 강조하며. 「지방정부연구」. 8(4): 73-98.
- 김정현·정현화.(2003). 지방자치가 지역복지에 미치는 영향에 관한 연구: 영천시를 중심으로. 「복지행정논총」. 13(2). 41-72.
- 김중순.(1997). 「지방재정학」. 서울: 삼영사.
- 김종해.(2004). 지역복지와 주민참여-지방분권화의 과제. 2004 한국사회복지학회 추계공동학술대회 자료집. 17-34.
- 김재훈·이재원.(2008). 국고보조사업의 지방이양을 위한 분권교부세 평가와 개편과제. 한국정책학회 하계학술대회 발표논문.
- 김태일.(1998). 지방자치의 실시가 기초자치단체의 사회복지지출에 미친 영향. 「한국정책학회보」. 7(1). 317-338.
- 류진석.(2000). 지방분권과 사회복지의 지역간 형평성. 「한국사회복지행정학」. 9: 1-27.
- 박혜자.(2006). 복지분야 지방이양의 문제점과 개선방안: 분권교부세제도를 중심으로. 「한국거버넌스학회보」. 13(3): 279-300.
- _____.(2008). 보건복지행정의 기능과 재정분담에 있어 중앙-지방정부간 관계의 변화. 「한국지방자치학회보」. 20(3): 135-157.
- 배준구.(2004). 「프랑스의 지방분권」. 금정.
- 백종만.(2008). 사회복지 재정분권의 쟁점과 정책과제. 지방이양 사회복지사업 문제의 대안 모색을 위한 토론회. 국회의원 정하균 정책자료집.
- 보건복지가족부.(2007). 통계연보.
- 서정섭·조기현.(2006). 분권교부세제도의 운영실태와 개선방향. 한국행정연구원.
- 손희준.(2006). 분권교부세 도입에 따른 문제점과 개선방안. 「한국사회과학연구」. 28(1):

123-143.

- 유재원.(1999). 단체장 민선이후 자치단체의 정책변화: Peterson의 도시한계론 검증. 「한국정책학회보」. 8(3): 79-98.
- 이익섭·김동기.(2007). 지방이양에 따른 지방정부의 장애인복지자원 변화추이 및 장애인복지의 과제 -2004년부터 2006년도까지 자주재원을 중심으로-. 「한국사회복지조사연구」. 16: 49-71. 연세대학교 사회복지연구소
- 이인재.(2006). 사회복지 재정분권정책의 성과와 개선과제. 「동향과 전망」. 68: 299-332.
- 이중섭.(2008). '복지재정분권화'에 따른 지방정부의 '사회복지예산' 변화에 관한 연구. 「사회연구」. 15(1): 95-128.
- 임성일·조기현·서정섭.(2006). 분권교부세제도와 보통교부세제도의 재정기능에 관한 비교연구. 「한국지방재정논집」. 11(1): 71-96
- 최낙범.(1995). 일본 복지행정의 정부간 관계. 경남대학교 경남지역문제연구원. 「경남지역연구」. 창간호: 183-203.
- 보건복지가족부. 통계연보 각 년도.
- 기획재정부. 「나라살림 예산개요」 각 년도.
- 행정안전부. 「지방교부세 산정해설」 각 년도.
- _____. 「지방자치단체 예산개요」 각 년도.
- Cameron, David.(1978). The Expansion of Public Economy: A Comparative Analysis. *American Political Science Review*. 72(1243-1261).
- Gilbert, Neil, and Paul Terrell.(1998). *Dimension of Social Welfare Policy*. Boston: Allyn and Bacon.
- Martinez-Vazquez, Jorge and Robert M. McNab. (2001). Fiscal Decentralization and Economic Growth. *International Studies Program Working Paper*. Atlanta: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Peterson, Paul and Mark Rom.(2003). *Understanding the Finance of Welfare*. Bristol: The Policy Press.
- Prud' homme, Remy. (1995). On the Dangers of Decentralization. *World Bank Economic Review*. 9.
- Tanzi, Vito. (1996). Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. *Annual World Bank Conference on Development Economics*, M. Bruno and B. Pleskovic(eds), 295-316. Washington D.C.: World Bank.
- Wilensky, Harold L.(1975). *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley: University of California.

[국문초록]

본 연구에서는 2005년 노인·장애인·아동 등 67개 사회복지사업을 지방에 이양하면서 이의 재원보전을 위해 도입되었던 ‘분권교부세제도’를 중심으로 사회복지정책에서 분권화의 문제점과 향후 바람직한 제도개선을 위한 정책적 함의를 검토해 본다.

우리나라 사회복지정책에서 분권화는 공공서비스의 효율성 및 책임성 제고 등 분권화의 장점보다는 분권교부세에 내재된 재원부족과 재원성격의 모호성 등 구조적인 문제로 인하여 지방자치단체의 재정부담이 가중되고 지역간 복지수준의 격차도 심화되고 있는 것으로 나타났다.

노인·장애인 등 사회적 약자에 대한 사회복지서비스의 공급은 국가의 기본 책무로서 사회복지서비스의 안정적인 공급과 증가하는 복지수요에 대비하기 위해서는 최소한의 사회복지서비스의 공급은 지방자치단체에 책임을 전가시킬 것이 아니라 국가의 책임성을 보다 강화하는 방향으로 개선되어야 할 필요가 있다.

주제어 : 사회복지, 지방이양, 분권교부세, 지방분권

[Abstract]

A Review of Decentralization of Social Welfare Service

Jung-Tae Koo

The purpose of the study is to analyze the problems in the decentralization of social welfare service and to suggest how to improve it, especially focusing on improving the "decentralized allocation tax"(or decentralization revenue sharing system).

Roh Government has introduced "decentralized allocation tax" in 2005, a type of revenue sharing system to cover the costs from local delegation of 67 social welfare works. Because the functions and affairs of central governments was delegated to local government, expenditures of local government is expected to expand largely. But the revenues of national taxes is in short, the size of decentralized allocation tax is restricted with 0.83% of domestic tax revenues.

Local governments suffered the lack of budget and servants in the social welfare centers for handicapped or olders, especially social welfare programs. In addition, the disparity in the level of social welfare has worsened since 2005. Therefore, many scholars suggests various alternatives including integration to general grant, new establishment of welfare grants-in-aid to improving the delegated social welfare works.

However this study proposes bringing the 67 delegated social welfare works back to MIHWAF(Ministry for Health, Welfare and Family affairs) and running by previous national subsidies to strengthen the national responsibility for social welfare and to lessen the financial burden for local governments.

Key Words: social welfare, local devolution, decentralization allocation tax, decentralization

복지분권화에 따른 법적 문제

윤석진*

目 次

I. 들어가는 말

II. 지방분권과 복지분권의 논의 구조

1. 지방분권론의 다양성
2. 복지분권의 법적 함의

III. 복지분권의 현행 법적 근거

1. 사회보장기본법상의 제반원칙
2. 지방자치법상의 복지사무
3. 지방분권촉진에 관한 특별법(국가와 지방자치단체 간의 사무배분의 원칙)

IV. 복지분권을 둘러싼 제반 문제점

1. 복지분권의 불안정성
2. 입법상 문제
3. 재정분담의 한계

IV. 실질적 복지분권을 위한 입법개선 방향

1. 실질적 포괄이양을 위한 고려
2. 중앙정부와 지방정부의 사무 및 역할배분의 재정립
3. 지방자치단체의 제정확보

V. 결론

I. 들어가는 말

우리나라에서 복지의 분권화는 1995년부터 시작된 지방자치시대의 전개, 그리고 2005년 이후 사회복지사업의 지방이양을 계기로 본격화 되었는데, 오늘날 복지분권화는 지방자치제도와 사회복지제도의 통합을 의미하게 되었다. 따라서 복지분권의 실질적 구현은 중앙정부와 지방정부간의 실현가능한 분권과 분담과 그 전제로 기존 중앙정부에서 주관하고 있는 사회복지사업의 권한이양을 요구한다. 어떠한 권한을 중앙정부가 행사하는 것과 지방정부가 행사하는 것의 상대적 장단점에 관하여는 다양한 논의가 있을 수 있음은 부인할 수 없다.

그리고 이는 각국의 국가형태나 여러 제반 여건을 도외시키고 추상적·일률적으로 판단할 것은 아니다. 또한 복지국가이념의 실현, 국민생활의 안정이나 실질적 평등, 자원의 능률적·중

* 법학박사, 한국법제연구원 부연구위원

합적 확보와 이용 등에 관하여 중앙정부로서 행하여야 할 입법정책의 필요성으로 말미암아 지방자치 또는 지방정부의 독자성은 어느 정도 제약을 받을 수밖에 없다는 현실도 수증해야 한다. 문제는 어떻게 중앙과 지방의 권한을 배분하는 것이 지방자치를 충실하게 보장하는 길이 될 것인지, 더 나아가서는 모든 국민의 사회보장에 충실할 수 있는지에 있다.

지방분권의 제도적 표현의 하나인 지방자치제도와 사회복지제도가 통합을 이루기 위해서는 중앙정부와 지방자치단체 간에 적절한 분권과 분담이 이루어져야 한다. 현행 「사회보장기 2005년 참여정부는 사회복지영역에서 사회서비스의 확대가 주요과제로 등장하는 시점에서 사회복지의 지방분권화가 본격적으로 추진하였다. 그리고 국고보조금 사업의 재편을 추진하여 상당수 사회복지사업을 지방으로 이양하였다. 또 지방이양사업의 재원충당을 위한 과도적인 장치로서 2006년 분권교부세를 도입하였다. 하지만 참여정부가 추진한 이러한 사회복지 지방분권화는 기대했던 효과를 얻지 못하고 있다는 평가가 지배적이다. 지방이양 이후 노인, 장애인, 정신요양시설 등의 사회복지사업에서 차질이 빚어지는가 하면 복지종사자의 인건비 하락 등으로 서비스 질 하락이 우려되고 있다. 또한 지방자치단체의 사회복지비 부담이 급속하게 증대하면서, 지방재정이 더 압박을 받게 되었고 재정적으로 취약한 지방자치단체는 더욱 어려운 처지에 놓여 있다고 보고되고 있다.¹⁾

권한의 이양이란 계획수립단계에서 집행단계를 거쳐 위반사태에 대한 벌칙부과까지 모두 일괄하여 해당 기관에게 전속되는 것을 의미하는 바, 이러한 점에서 권한의 위임과 구별된다. 또한 권한행사에 수반하는 재정적 측면, 즉, 관련 사업에 소요되는 수입과 지출에 대한 전적인 권한까지도 일괄 이양되어야 진정한 권한이양의 모습을 갖추었다고 할 수 있다. 이러한 측면에서 볼 때 우리나라의 지방자치단체가 공공부조와 사회복지서비스에 대해 책임을 지고 있다고 말하기 어렵다. 지방자치단체가 독자적으로 지역차원의 복지계획을 수립하고 이를 집행할 수 있는 능력과 법적 권한은 거의 없고 사회복지서비스도 중앙정부에서 결정된 것을 시행하는 정도에 그치고 있는 형편이다. 그러다 보니 지방자치단체의 입장에서는 재정부담만 가중되었을 뿐 실질적인 권한이양은 요원한 상태일 뿐이다.

이러한 문제는 결국 복지분권의 근거가 되고 있는 개별법률, 즉 「사회보장기본법」, 「지방자치법」, 「지방분권촉진에 관한 특별법」, 「사회복지사업법」의 불완전성에 기인하는 것이

1) 구인회/양난주/이원진, “참여정부 복지분권화에 대한 비판적 고찰”, 「한국사회복지학」 제61권 제2호, 한국 사회복지학회, 2009.5, 62면 이하;곽제기/김보현/이형우/강혜규/정종화, “사회복지 지방이양사업 개선방안”, 「사회복지 지방이양사업 개선방안 공청회 자료집」, 보건복지가족부, 2008, 5면 이하; 박명현, “사회복지 지방분권화에 대한 비판적 고찰”, 「한국사회복지행정학」 제8집 제2호, 2007, 3면 이하; 이원진/구인회/양난주, “사회복지 지방분권화와 중앙·지방정부의 역할”, 「한국사회복지학회 2008년도 추계학술대회 발표 논문」, 2008 참조

며, 더 나아가서는 지방재정과 관련된 재정법제에서 비롯하는 것이다. 따라서 이하에서는 개별 법령상 나타나고 있는 문제점을 고찰하고 이의 개선방안을 제시하고자 한다.

II. 지방분권과 복지분권의 논의 구조

1. 지방분권론의 다양성

현대의 지방분권은 효율성을 염두에 둔 작은 정부론에 입각하여 규제완화, 민영화 등으로 지방의 권한확대를 도모하는 “신자유주의적 분권”이라는 흐름과 지방자치 특히, 주민자치의 신장을 도모하는 “민주주의적 분권”의 흐름으로 구분되는 양대 조류가 존재한다. 전자는 권한의 분산(decentralization)에 의한 지방분권 또는 권한의 위임(delegation)에 의한 지방분권과 유사하며, 후자는 권한의 이양(devolution)에 의한 지방분권에 상당하는 개념으로 이해할 수 있다.

분산(deconcentration)은 중앙의 기구 내에서의 분권을 의미한다. 구체적으로는 국가의 지방출선기관의 재량을 증대하는 것이다. 재량의 범위에 관한 기준은 중앙이 설정한다. 위임(delegation)은 중앙정부가 직접 통제할 수 없는 별도의 단체로서의 지방에게 특정사무나 서비스제공의 집행과 관리를 맡기는 것이다. 그러나 그 업무의 최종적인 책임은 중앙에 있다. 이양(devolution)은 중앙이 지방에게 특정사무나 서비스제공의 집행과 관리를 맡기는 점에서는 위임과 같지만, 그 최종적인 책임이 지방에 있는 점이 다르다. 통상 특정 분야에서 정치적 분권(국가의 의회에서 결정하였던 사항을 지방의 의회에서 결정하도록 하는 것)이 달성되면 당해 분야에서는 행정적으로 권한이양이 행하여진다.²⁾ 이들은 기본적으로 지방자치단체가 상대적으로 높은 자치추진력과 자율성을 가지고 있다는 것을 전제로 하고 있다. 하지만 분산과 위임은 정부주도형 분권이며, 이양은 지방주도형 분권이라고 할 수 있다.³⁾

2) Camille Cates Barnett/Henry P. Minis/Jerry VanSant, Democratic Decentralization, United States Agency International Development, 1997.12., p.2 (http://www.rti.org/pubs/Democr_Decen.PDF)

3) 그런데 중앙정부와 지방정부의 관계가 완벽한 형태의 이양으로 맺어지면 지방정부가 헌법적·법률적으로 독립된 권한을 가지고 중앙정부가 지방정부를 통제할 수 없기 때문에 지방정부와 독립국가가 거의 구별되지 않을 수도 있다. 그러나 주정부의 헌법적 권한을 인정하는 연방국가라 하더라도 주정부는 연방정부의 통제를 다양한 형태로 받는다. 따라서 분권이라는 용어는 현실적으로 채택되는 특정한 체제를 지칭하는 것이 아니고, 지방정부가 일정수준의 독립적 권한을 가질 때 사용되는 일반적 표현이라고 보는 것이 더 정확하다.

정부주도형 분권에 있어서는 중앙정부가 정하는 범주 내에서 분권화가 진행되고, 지방정부는 국가적 차원에서 법령으로 정하는 사무의 일부분에 대하여 완전한 자주성을 부여받거나, 필요에 따라 중앙정부가 소관 사무의 일부를 지방정부에 맡긴다. 그리하여 그의 명리와 책임 하에 처리하도록 하되 중앙정부는 위임사무의 처리에 있어 적정성을 확보하기 위하여 필요한 경우에는 지방정부의 사무처리 상황을 수시로 감독하는 시스템을 갖추는 것이 일반적인 사례이다.

지방주도형 분권에 있어서는 중앙정부와 지방정부가 기본적으로 동등한 권리와 책임을 갖는 동반자적 관계를 전제로, 지방정부의 자율성과 책임성을 강조한다. 이 경우 중앙정부와 지방정부는 헌법상 또는 법률상 상호협조관계 내지 역할분담을 명확히 설정하여 각각의 집행권자가 그 업무에 관하여 책임을 지도록 하고, 권한의 행사에 있어서도 사무를 집행하는 주체가 소관 분야에 관하여 입법을 하는 것을 기본으로 한다. 또한 지방정부가 자주적인 결정권과 선택권을 가지도록 국가의 법령에 대한 규율밀도를 완화하여 국가의 법령에는 국가가 필요한 최소한의 사항만을 규정하고, 그 이상의 세부적인 사항은 지방정부의 입법권에 맡긴다.

지방분권에 있어서 위와 같은 조류는 국가의 통치체제, 사회경제적인 여건 등에 따라 다양하게 설정될 수 있으나, 기본적으로 우리나라에서의 지방분권개혁은 규제완화형 지방분권이 실행되어 왔다고 할 수 있다. 그러나 2004년에 제정(「지방분권특별법」)되고, 2008년에 전부 개정된 「지방분권촉진에 관한 특별법」의 시행으로 지방주도형 분권으로의 추진을 본격화하였다. 특히 동법 제3조에서 지방분권의 기본이념으로서 “주민의 자발적 참여를 통하여 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 자기의 책임하에 집행하도록 하며, 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간의 역할을 합리적으로 분담하도록 함으로써 국정통일성을 확보하고 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내일 있는 지방자치를 실현함”을 명시하여, 국가와 지방의 관계를 획기적으로 전환하는 계기를 마련하였다.

2. 복지분권의 법적 함의

우리나라에서 진행되고 있는 지방분권영역에서의 사회복지의 지방자치제도에 따른 지역사회복지와 그 맥을 같이 한다. 또한 신자유주의가 사회복지에 대한 국가의 책임을 최소화하는 방향으로 지방분권을 추구하는 것과도 어느 정도 일치하는데 엄밀히 말하면 지방분담이라 할 수 있다. 이를 사회복지의 관점에서 바라보면 지방분권론은 사회복지에 대한 국가책임의 지방화의 의미를 가지며 복지책임에 대한 지방분담론으로 볼 수 있다.⁴⁾

사회보장 분야에 있어서 중앙정부와 지방정부간의 기능분담에 관한 사항은 헌법적 근거도 찾을 수 있다. 현행 헌법은 지방정부에 자치권을 보장하고 있고, 이때 자치권의내용으로 주민의 복리에 관한 사무를 들고 있다(제117조제1항). 따라서 가능한 범위내에서 사회보장행정은 지방분권화되어야 한다는 헌법적 요청이 근거지워질 수 있다.⁵⁾ 다만 지방분권에 따른 사회복지분야의 분권도 중앙정부와 지방자치단체 그리고 자치단체간의 권한과 책임의 한계의 명확화를 필요로 한다. 또한 사회보장행정을 분권화하는 데에는 일정한 한계가 있으며, 분야별로 세분화하여 관찰할 필요가 있다.

우선 금전적 급여를 집행하는 영역보다는 현물 혹은 서비스급여를 내용으로 하는 사회보장행정에서 분권적 행정이 요청된다. 분야별로는 사회보험보다는 공공부조 및 각종 복기관련 법상의 서비스급여가 지방자치의 전개와 더불어 분권화되어야 할 영역이다. 그렇다면 복지분권의 구체적 규범화는 「사회보장기본법」과 「지방자치법」의 체계정합성이 전제된 형태로 구성되어야 한다. 아울러 「지방분권촉진에 관한 특별법」에 의하여 복지분권의 추진동력을 얻어야 하며, 이를 뒷받침하기 위한 「지방교부세법」 및 「지방세법」상의 특별한 배려도 필요로 할 것이다.

Ⅲ. 복지분권의 현행 법적 근거

1. 사회보장기본법상의 제반원칙

1) 복지분권의 원칙

복지분권과 관련된 「사회보장기본법」의 내용은 다분히 선언적이다. 본래 기본법은 사회에 있어서 기본적인 원칙이나 준칙 내지 일정한 법분야에 있어서 제도, 정책 등에 관한 기본과 원칙, 기준, 방향성과 그 대강을 천명·지시하는 법률로 이해되고 있다. 이에 따라 기본법은 국가정책의 방향제시와 추진, 제도·정책의 체계화 및 종합화, 정책의 계속성·일관성확보, 행정의 통제, 국민에 대한 정책메세지 발신, 지방분권의 추진등의 기능을 하게 된다.⁶⁾ 현행 「사

4) 윤찬영, “지방분권론과 지역사회복지의 전망”, 「사회복지정책」 제16집, 한국사회복지정책학회, 2003.6., 34면.

5) 전광석, 「한국사회보장법론」, 법문사, 2010, 140면.

6) 기본법의 정의 및 기능에 관한 자세한 사항은 박영도, 「기본법의 입법모델연구」, 연구보고 2006-03, 한

회보장기본법」은 이러한 기본법의 특성을 잘 나타내고 있다. 특히 복지분권과 관련해서는 기본원칙을 중심으로 규정되어 있는바, 그 내용은 다음과 같다.

(1) 형평성의 원칙

현행법은 국가와 지방자치단체는 사회보장제도의 급여 수준과 비용 부담 등에서 형평성을 유지할 것을 선언하고 있다(제24조제2항). 형평성의 원칙은 보편성의 원칙·효율성의 원칙과 더불어 「사회보장기본법」의 핵심 운영원칙이다. 특히 형평성의 원칙은 수급자와 운영주체간에 적용되는 사항이기도 하지만 운영주체 내부를 통제하는 기능도 수행한다. 이에 따를 경우 형평성의 원칙은 지방자치단체 간의 복지수준에 있어서 형평성을 의미하게 된다.

(2) 역할의 조정

사회보장의 역할분담과 관련하여 사회보장기본법은 사회보장 전반에 있어서 국가와 지방자치단체가의 역할조정을 강조하고 있다. 즉 사회보험은 국가의 책임으로 시행함을 원칙으로 하고, 공공부조와 사회복지서비스는 국가와 지방자치단체의 책임으로 시행함을 원칙으로 하되, 국가와 지방자치단체의 재정 형편 등을 고려하여 이를 조정할 수 있다(제25조제2항). 여기에 더하여 사회보장에 민간의 참여까지도 조장하고 있다(제23조제1항).

(3) 비용분담의 원칙

비용분담의 원칙은 앞서 제시한 형평성의 원칙을 구체화하는 기능을 수행한다. 현행법상 사회보장비용에 대한 부담자는 국가·지방자치단체·민간부분으로 되어 있다(제27조제1항).그리고 그 부담의 기준은 「사회보장기본법」 제23조에 따른 역할의 조정에 준거하고 있다. 즉 사회보험에 드는 비용은 사용자, 피용자(被傭者) 및 자영업자가 부담하는 것을 원칙으로 하되, 관계 법령에서 정하는 바에 따라 국가가 그 비용의 일부를 부담할 수 있도록 하고 있다. 그리고 공공부조 및 관계 법령에서 정하는 일정 소득 수준 이하의 국민에 대한 사회복지서비스에 드는 비용의 전부 또는 일부는 국가와 지방자치단체가 부담하도록 하고 있다. 즉 사회보장비용의 부담은 각각의 사회보장제도에 대한 역할 분담에 따라 국가, 지방자치단체 및 민간부문간의 합리적인 조정을 통해서 충당하도록 하고 있는 것이 현행법의 입법태도이다(제27조제1항).

2. 지방자치법상의 복지사무

「지방자치법」 제9조제2항제2호에서는 지방자치단체의 복지관련 사무범위를 규정하면서 주민복지에 관한 사업, 사회복지시설의 설치·운영 및 관리, 생활이 곤궁(困窮)한 자의 보호 및 지원, 노인·아동·심신장애인·청소년 및 부녀(婦女)의 보호와 복지증진, 보건진료기관의 설치·운영, 전염병과 그 밖의 질병의 예방과 방역, 묘지·화장장(火葬場) 및 납골당의 운영·관리, 공중접객업소의 위생을 개선하기 위한 지도, 청소, 오물의 수거 및 처리, 지방공기업의 설치 및 운영을 그 대상으로 하고 있다. 이들 사무중 주민복지에 관한 사업, 사회복지시설의 설치·운영 및 관리, 생활이 어려운 자의 보호 및 지원, 노인·아동노인·아동·장애인·청소년 및 부녀의 보호와 복지 증진·장애인·청소년 및 부녀의 보호와 복지 증진에 관한 사무만이 사회복지와 직접적인 관련성을 가진다. 그리고 시행령 제8조의 규정에 따라 별표 1에서는 이들 사무를 광역자치단체와 기초자치단체별로 세분화하여 사무범위를 다시 규율하고 있는데 그 내용은 다음과 같다.

<표 1-1> 지방자치단체의 사회복지관련 사무

구분	시·도	시·군·자치구
주민복지에 관한 사업	<ol style="list-style-type: none"> 1) 주민복지 증진 및 주민보건 향상을 위한 종합계획 수립 및 지원 2) 시·군·자치구에 공통되는 복지업무의 연계·조정·지도 및 조언 	<ol style="list-style-type: none"> 1) 주민복지 증진사업계획의 수립·시행 2) 시·군·자치구 단위 주민복지시설의 운영·지원 3) 주민복지 상담 4) 환경위생 증진 등 주민보건 향상을 위한 사업 실시
사회복지시설의 설치·운영 및 관리	<ol style="list-style-type: none"> 1) 사회복지시설의 수요 판단과 지역별 배치 등 기본계획의 수립 2) 사회복지시설의 설치·운영 3) 사회복지법인의 지도·감독 및 지원 4) 사회복지시설 수혜자에게 비용 수납 및 승인 	<ol style="list-style-type: none"> 1) 사회복지시설의 설치·운영 2) 사회복지시설 수혜자에게 비용 수납 3) 사회복지법인에 대한 보조 및 지도 4) 사회복지법인 등의 시설 설치허가 및 그 시설의 운영 지도
생활이 어려운 자의 보호 및 지원	<ol style="list-style-type: none"> 1) 생활보호 실시에 따른 이의신청 심사 2) 생활보호비용의 일정액 지원 3) 시·군·자치구에 대한 생활보호보조금 지급 4) 생활보호기금의 적립 및 운용관리 5) 의료보호진료 지구의 설정 6) 의료보호시설의 지정 7) 의료보호기금의 설치·운용 	<ol style="list-style-type: none"> 1) 생활보호대상자 조사·선정 2) 생활보호대상자의 보호·관리 3) 생활보호의 실시(생업자금대여, 직업훈련, 취로사업, 수업료 지급, 장애보호비 지급등) 4) 생활보호비용의 일정액 지원 5) 생활보호대상자의 부양의무자에게 보호비용 징수 6) 생활보호기금의 적립 및 운용관리 7) 생활보호의 변경과 중지 8) 의료보호대상자 관리 및 의료보호의 실시(진료증 발급 등) 9) 의료보호기금의 설치·운용
노인·아동·장애인·청소년 및 부녀의 보호와 복지 증진	<ol style="list-style-type: none"> 1) 노인복지사업계획 수립·조정 2) 경로사업의 실시·지원 3) 노인복지시설의 설치·운영 및 지원 4) 아동복지사업 종합계획 수립·조정 5) 아동상담소의 설치·운영 6) 아동전용시설의 운영 	<ol style="list-style-type: none"> 1) 노인복지사업계획 수립·시행 2) 노인복지사업의 시행 3) 경로행사 등 경로사업의 실시·지원 4) 노인복지시설의 설치·운영 및 지원 5) 아동복지사업계획 수립·시행 6) 아동상담소의 설치·운영

<ul style="list-style-type: none"> 7) 아동보호조치 8) 아동복지시설의 운영·지원 9) 아동복지단체의 지도·육성 10) 장애인복지에 관한 종합계획 수립·조정 11) 장애인의 검진·재활상담 및 시설에의 입소 12) 장애인의 고용 촉진 13) 장애인 편의시설의 설치 지도·권고 14) 장애인복지시설 운영·지원 15) 청소년 건전육성계획 수립·조정 16) 청소년시설의 설치·운영 17) 지방청소년위원회 운영(시·도 단위) 18) 청소년육성 기본계획의 연도별 시행계획의 수립·시행 19) 청소년의 달 행사 추진 20) 청소년단체 육성·지원 21) 공공청소년 수련시설 설치·운영 22) 불우청소년 보호 지원 23) 부녀복지 종합계획 수립·조정 24) 모자보건사업계획의 수립·조정 25) 부녀단체 육성·지원 26) 부녀복지시설의 운영·지원 27) 성매매피해자 등의 선도 및 직업교육·지원 	<ul style="list-style-type: none"> 7) 아동전용시설의 운용 8) 아동보호조치 9) 아동복지시설의 운영·지원 10) 아동복지단체의 지도·육성 11) 보호시설에 있는 고아의 후견인 지정 12) 장애인복지에 관한 계획수립 및 시행 13) 장애인의 파악·관리 14) 장애인의 검진, 재활상담 및 시설에의 입소 15) 장애인의 고용 촉진 16) 장애인 편의시설의 설치 지도 17) 장애인복지시설 운영·지원 18) 청소년선도대책 수립·추진 19) 보호할 필요가 있는 청소년의 선도·계몽 20) 불우청소년보호 21) 청소년시설의 설치·운영 22) 지방청소년위원회 운영(시·군·구 단위) 23) 청소년지도위원 위촉 24) 청소년의 달 행사 추진 25) 부녀복지에 관한 계획 수립·시행 26) 모자보건사업의 세부계획 수립·시행 27) 모자보건기구의 설치·운영 28) 모자보건대상자의 선정(수첩의 발급 등) 29) 임산부 및 영·유아의 건강관리 30) 부녀교실 운영 및 여성 교육 31) 부녀단체 육성·지원 32) 부녀복지시설의 운영·지원 33) 성매매피해자 등의 선도 및 직업교육·지원
---	---

3. 지방분권촉진에 관한 특별법(국가와 지방자치단체간의 사무배분의 원칙)

「지방분권촉진에 관한 특별법」은 지방분권의 기본이념과 국가와 지방자치단체의 책무를 명확히 함과 동시에 지방분권의 추진에 관한 기본원칙·추진과제·추진체제 등을 규정함으로써 지방분권의 추진과제를 종합적·체계적·계획적으로 추진하여 지방분권을 촉진하는 것을 목적으로 하고 있다(제1조) 현행법의 입법목적은 보건의데 그 명칭에도 불구하고 「지방분권촉진에 관한 특별법」은 지방분권에 관한 기본법으로서의 성격을 가지고 있다.

이에 따라 지방자치와 관련되는 법령을 제정하는 경우에는 지방분권의 기본이념에 적합하도록 하여야 하며(제4조), 특히 분권정책을 수행하기 위한 법적 조치를 마련하는 때에는 포괄적·일괄적으로 하도록 규정하고 있다(제5조제4항). 이를 위하여 국가와 지방자치단체는 이에 필요한 행정상 및 재정상의 법·제도적인 조치를 마련할 것을 요구(제5조제1항)하고 있는 등 지방분권에 있어서의 제반원칙을 선언하고 있는바, 그 내용은 다음과 같다.

1) 보충성의 원칙

지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구의 사무로, 시·군·구가 처리하기 어려운 사무는 특별시·광역시·도 및 특별자치도의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다(제6조제2항).⁷⁾ 지방자치단체가 국가와의 관계에서 사무를 수행할 때 그 근접성과 효율성 측면에서 권한을 잘 수행할 수 있다. 즉, 사무의 수행에 있어서 광역의 공동체보다는 일차적으로 작은 공동체에게 배분되어야 하는 것이 바람직하다.⁸⁾

2) 포괄배분의 원칙

국가가 지방자치단체에 사무를 배분하거나 지방자치단체가 사무를 다른 지방자치단체에 재배분하는 때에는 사무를 배분 또는 재배분 받는 지방자치단체가 그 사무를 자기의 책임 하에 종합적으로 처리할 수 있도록 관련 사무를 포괄적으로 배분하여야 한다(제6조제3항). 이에 더하여 국가사무 또는 시·도의 사무로서 시·도 또는 시·군·구의 장에게 위임된 사무는 원칙적으로 폐지하고 자치사무와 국가사무로 이분화하여야 한다(제10조제1항).

3) 일괄이양의 원칙

국가는 권한 및 사무를 지방자치단체에 이양하는 경우 포괄적·일괄적 이양을 원칙으로 한다. 그리고 이에 수반된 법적 조치를 마련하여야 한다(제10조제2항).

4) 행정·재정지원의 원칙

국가는 지방자치단체에 이양한 사무가 원활히 처리될 수 있도록 행정적·재정적 지원을 병행하여야 한다. 이를 위하여 국가는 지방세의 비율을 확대하도록 국세를 지방세로 전환하기 위한 새로운 세목을 확보하여야 하며, 낙후지역에 대한 재정조정책임을 강화하여야 한다(제12조제1항). 뿐만 아니라 지방자치단체는 자치사무를 원활히 수행할 수 있도록 자체세입을 확충하여 지방재정의 안정성을 도모하고 예산지출의 합리성을 확보하기 위해 노력해야 하며, 복식부기 회계제도 도입 등 예산·회계제도를 합리적으로 개선하여 건전성을 강화하는 등 지방재정의 발

7) 유럽의 경우 유럽공동체를 구성하면서 유럽공동체와 그 구성국가 및 지역 간의 권한배분 및 활동의 원리로 보충성의 원리를 도입하였고, 독일의 경우 이를 연방공화국 기본법에 반영하고 있다

8) C. Stewing, Subsidiarität und Föderalismus in der Europäischen Union, Köln u. a., 1992, S. 15.

전방안을 마련하여야 한다(제12조제2항).

중앙정부와 지방정부간의 적절한 역할배분은 전체 국가발전을 도모함에 있어 가장 먼저 이루어야 할 과제이다. 하지만 중앙정부와 지방정부간의 합리적 역할배분이 이루어졌다고 해서 그것을 실행에 옮길 수 있는 재원의 뒷받침이 없다면 소기의 성과를 기대할 수 없다. 즉 중앙과 지방간의 재원이 지방자치정신에 부합되게 적절하게 배분될 때 재정분권이 이루어졌다고 할 수 있을 것이다.⁹⁾

IV. 복지분권을 둘러싼 제반 문제점

1. 복지분권의 불완전성

「지방분권촉진에 관한 특별법」은 국가와 지방자치단체간의 사무배분의 원칙으로서 포괄 배분 및 일괄이양의 원칙을 선언하고 있다. 이 원칙은 중앙정부로부터 사무를 이양받은 지방자치단체에게 해당 정책분야에 대한 계획고권, 처분 및 명령권까지 아우르는 총괄적 권한을 이양하는 것을 의미한다. 그러나 전국 공통의 획일적 기준이 대부분 적용되는 각종 사회복지사업의 기준 등을 고려해 본다면, 진정한 의미의 포괄배분 및 일괄이양은 요원해 보인다. 이러한 입법 상태는 고도의 자치권보장을 통한 복지분권의 완성이라는 입법취지가 중앙정부의 “완화된 관여”에 그치고, 실질적인 분권개혁의 필요성과 문제점이 더욱 부각되는 상황에 있다.¹⁰⁾

현행 「헌법」과 「지방자치법」이 지향하고 있는 분권모델은 대등·자립형 모델로서, 중앙정부와 지방정부가 상하의 종속관계가 아닌 대등하고 자립된 관계이다. 따라서 분권된 사회복지사무에 관한 권한은 명확성의 요청과 이양된 권한 내용의 실질화를 도모하기 위해 포괄적이고 배타적이어야 한다. 이것은 권한의 행사에 관하여 중앙정보와의 협력관계가 필요하다는 사고인 기능분담론적 발상을 배제하는 것이며, 중앙정부와의 명확한 역할분담을 통한 대등관계로의 변모를 의미한다.

본래 역할분담이라는 것의 의미는 자신들의 역할에 관해서는 자기절정과 자기책임하에 그

9) 경기개발연구원, 「지방분권개혁의 전략과 과제」, 정책연구 2007-47-2, 경기개발연구원, 2008, 29면.

10) 오준근, “제주특별자치도 관련 각종 특별법의 법적 쟁점에 관한 약간의 고찰”, 「제주특별자치법제와 주민참여법제」 한국지방자치법학회/제주지방자치학회/제주대학교 사회과학연구소 주최 학술대회 자료집, 2006, 27면 이하; 표명환, “제주특별자치법의 헌법적 한계와 개선방안”, 「토지공법연구」 제43집 제2호, 한국토지공법학회, 2009.2, 230면 이하 참조.

역할을 수행하는 데 있다. 중앙정부와 지방정부의 역할분담에는 두 가지 측면이 있다. 하나는 임무의 목적분야면에 있어 역할과 성질적·기능적인 면에 있어서의 역할이다. 임무의 목적분야면의 역할이란 예컨대, 외교, 국방, 통화, 사회복지 등 매우 개괄적으로 정치행정의 목적분야를 분류하여 중앙정부와 지방정부의 역할을 분담하는 것이다. 또한 이들 목적분야를 더욱 세분화할 수도 있다. 성질적·기능적인 측면의 역할이란 행정목적 가운데 그 업무와 관련한 성질적·기능적 측면, 즉 제도설계는 누가 담당하고, 기획입안은 누가 담당하며 기준설정 내지 조정은 누가 담당할 것인지 등으로 구분하여 역할을 분담하는 방식이다. 따라서 중앙정부와 지방정부의 역할분담은 목적분야별로 역할이 결정되면 원칙적으로 그 업무의 제도설계로부터 기획입안, 기준설정, 조정, 관리집행까지를 그 담당하는 주체가 일관되게 수행하는 것이다.¹¹⁾

현행 제도하에 있어서 중앙정부와 지방정부의 역할분담이라는 것은 목적분야별 역할분담은 매우 세부적으로 나누어 결정되고 이에 근거하여 사무가 결정되고 있다. 한편 업무의 성질적·기능적면에서도 대부분이 법령에 규정되어 그 결과 성질별·기능별로 제도설계, 기획입안, 기준설정은 거의 중앙정부의 역할로 되어있는 것이 현실이다. 결국 중앙정부는 항상 지방정부를 지휘하고, 지방정부는 그에 따라 움직이는 역할분담으로 되어 개별 법령상에 투영되고 있는 것이다. 하지만 이러한 모습은 앞서 제시한 지방분권 또는 복지분권의 개념에 비추어 볼 때 결코 바람직한 역할분담이 아니다.

예를 들면 「사회복지사업법」에서는 지역사회복지계획의 수립권을 기초지방자치단체장에 게 부여하고 있고 광역지방자치단체장은 지역사회복지계획에 대한 종합·조정권한과 이를 기반으로 한 광역지방자치단체의 지역사회복지계획의 수립권을 부여하고 있다(제15조의3). 하지만 사회복지법인의 설립허가권과 그 취소권, 사회복지법인의 정관변경 인가권, 사회복지법인의 재산에 대한 관리감독권(기본재산 처분허가, 재산취득보고 등), 사회복지법인 및 비영리법인의 설립허가 취소시 사업의 정지 및 폐쇄권한은 모두 중앙정부인 보건복지부장관의 권한으로 규정하고 있다. 또한 사회복지시설의 설치 및 시설의 휴지·재개·폐지는 신고제로 운영하면서 기초자치단체장의 권한으로 하고 있다.

이러한 현행법의 상황은 사회복지사업분야의 지방분권이 불완전하게 되어있는 대표적인 입법례라고 할 수 있다. 왜냐하면 지방분권의 의미, 그리고 「지방분권촉진에 관한 특별법」에서 규정하고 있는 포괄적 분권과도 부합하지 않는다.

11) 한국법제연구원, 「제주특별자치도완성을 위한 법률단위 일괄이양추진방안 검토」, 연구보고서, 한국법제연구원, 2009, 18면 이하 참조.

2. 입법상 문제

1) 불명확한 책임구분

「사회보장기본법」은 사회보험은 국가의 책임으로, 공공부조와 복지서비스는 지방자치단체의 책임으로 한다는 명확한 역할분담의 규정이 있지만 그 객관적인 타당성이 의심스럽다. 공공부조와 사회복지서비스는 현금급여 보다는 주로 현물·시설·대인서비스급여이기 때문에 수혜자의 다양한 수요를 파악하여야 한다, 또한 그 전달에 있어서 수혜자와 직접적인 접촉이 필요하다. 이러한 측면에서 지방자치단체의 책임을 강조하는 것은 일응 타당하다. 하지만 자기 기여에 상응하여 급여가 형성되는 사회보험과는 달리 공공부조 및 사회복지서비스분야는 개인에게 발생한 구체적 수요를 충족시켜야 한다. 그렇기 때문에 현금 외에 현물 및 서비스급여를 보충할 필요가 있고, 상대적으로 운영에 있어서 지방자치단체의 재량이 필요하다.¹²⁾ 그리고 이러한 지방자치단체의 재량은 비용분담에 있어서도 유효하여야 한다. 하지만 현행법은 우선 국가와 지방자치단체의 책임의 범위와 구체적 내용에 대한 입장을 전혀 명시하고 있지 않다. 그리고 이러한 입법상황은 중구적으로 재정충실도에 차이가 있는 지방자치단체 간의 복지수준의 불균형을 조정함에 있어서도 영향을 미치게 되어 형평성의 원칙마저도 유명무실하게 할 수 있는 위험이 있다.

2) 복지 관련 자치입법권의 유명무실

우리나라의 경우 지방자치단체가 제정한 사회복지관련 조례는 매우 빈약한 편이다. 법률추가조례나 법률초과조례 및 법률의 공백에 대한 조례가 없을 뿐만 아니라 법률의 위임사항에 관한 조례마저 충실히 제정하지 못하고 있다. 이러한 현실은 사회복지분야에서도 다르지 않다. 조례는 지방자치단체 및 민간부문의 도움을 필요로 하는 모든 주민에게 상담·재활·직업소개 및 지도·사회복지시설이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 지원하여 자립상실자나 비자립자에 대한 생존권을 보장하기 위한 사회복지서비스의 제공과 연관되는 법적 조치라 할 수 있다. 또한 조례는 사회생활상의 곤란 또는 장애를 받고 있는 아동, 노인, 장애인, 여성 등의 요보호자에 대한 보호, 육성, 지도, 치료, 재활 등의 서비스 시책에 관한 기본적인 사항을 규정하여 사회복지의 필요로 하는 사람의 인간다운 생활을 할 권리를 보장하고 사회복지의 전문성을 높이며 사회복지사업의 공정·투명·적정을 기함으로서 사회복지의 증진에 이바지

12) 전광석, 전게서, 228-229면.

함을 목적으로 하는 것이다.¹³⁾

결국 복지분권과 관련하여 가장 중요한 것은 지방자치단체가 보다 더 적극적이고 능동적으로 사회복지과연 조례를 제·개정하는 것이고, 이를 법률적 차원에서 지원하는 것이어야 한다. 그러나 지방분권논의가 본격적으로 진행된 지 약 5년여가 흘렀지만 현행법제들은 복지분권의 의의와 모순되는 입법상태이다. 「지방자치법」 제22조부터 제28조까지는 조례와 규칙제정에 관한 일반원칙과 절차를 규정하고 있다. 「지방분권촉진에 관한 특별법」 제10조제2항에서는 지방분권에 따른 권한이양과 사무배분을 위한 법적 조치, 즉 관련법령의 제·개정을 하도록 선언하고 있다. 이들 법령의 문언적 해석에 의할 경우 지방으로 이양된 권한사무에 대해서는 지방자치단체가 자치입법권을 가지는 것으로 이해할 수 있다. 그러나 지방분권에 따른 사회복지분야의 우선 이양대상인 사회복지사업의 경우를 보면 「사회복지사업법」은 이러한 취지에 반하고 있다.

또한 「사회복지사업법」은 사회복지공무원 중 별정직 공무원인 자의 임용에 관한 사항에 대해서만 조례로 정할 수 있을 뿐(제7조제1항 단서) 지방분권의 대상인 사회복지사업과 관련되어서는 전적으로 법률과 대통령령 및 보건복지부령에 의존하고 있다. 따라서 현행 「사회복지사업법」은 복지분권 일반론의 입장에서 보더라도 부합되지 않으며, 특히 「지방분권 촉진에 관한 특별법」에서 규정하고 있는 일괄적·포괄적 이양이라는 원칙과도 괴리현상을 보인다.

바로 이러한 입법상의 한계가 복지분권에 따른 사회복지사업의 이양과 그 공과에 대하여 비판적일 수 밖에 없는 원인을 제공하고 있다. 그 밖에도 법령의 내용이 지역적 특수성을 고려하지 못하고 획일적으로 규정되어 있으면, 오히려 주민의 인권과 복지를 제한하는 부작용을 유발할 수도 있다.¹⁴⁾ 아울러 이러한 입법태도는 복지분권과 관련된 입법들 간의 체계정합성에도 일탈되고 있는바, 이의 개선이 필요하다. 이는 앞서 제시한바와 같이 복지분권에 따라 지방자치단체로 이양하는 것이 바람직한 분야로 논의되었던 사회복지서비스법제 분야에서도 마찬가지이다.

3) 지방자치단체 간의 사무배분의 문제

현행 「지방자치법」 시행령 별표 1은 시·도 / 시·군·자치구의 지역복지사무만을 규정하고 있다. 하지만 지방자치단체의 재정건전성을 기준으로 평가해 본다면 특별시·광역시, 인구

13) 배기호 외 2인, 「한국사회복지법제론」, 한울출판사, 2003, 8면.

14) 신봉기, “자치입법의 재관상 허용범위”, 「지방자치법제의 발전과 전망에 관한 국제학술세미나 발표자료집」, 2001, 6면 이하.

50만 이상의 시 등이 사회복지사무를 처리함에 있어 상대적으로 안정적일 것이다. 하지만, 현행 지방자치법은 인구 50만 이상의 시가 직접 처리할 수 있는 도의 사무(「지방자치법」 시행령 별표 3)에서는 보건의료와 관련된 것으로 "병원급 이상 의료기관 설치 및 지도·감독" 사무만 규정하고 있을 뿐 자치구에서 처리하지 아니하고 특별시·광역시에서 처리하는 사무(「지방자치법」 시행령 별표 2)에서는 아예 사회복지에 관한 사무를 배제하고 있다. 이는 재정수반을 필수적으로 요구하는 사회복지사업의 성격을 간과한 규정이 아닌가 생각되며, 「지방분권촉진에 관한 특별법」에서 요구하는 보충성의 원칙과도 불일치하는 것으로 보인다.

3. 재정분담의 한계

「사회보장기본법」에서는 국가와 지방자치단체간의 사회보장 분야별 역할의 조정과 비용분담의 원칙을 선언하고 있다. 국가와 지방자치단체의 재정 형편 등을 고려하여 이를 조정할 수 있도록 하고 있으며, 공공부조 및 사회복지서비스의 경우에도 비용의 전부 또는 일부를 국가와 지방자치단체가 부담하도록 규정하고 있다. 이러한 입법태도는 각 지방자치단체의 재정건전성등을 고려할 때, 일응 타당한 입법조치라 할 수 있다. 하지만 복지분권을 지향하는 오늘날 이러한 입법태도는 오히려 지방자치단체로 하여금 사회복지재정의 자립을 위한 소극적 태도, 중앙정부에 대한 의존성 증대의 역효과를 나타낼 수 있는 문제가 노정되어 있다.

다만, 「지방분권촉진에 관한 특별법」 제12조에서는 분권에 따른 지방재정의 확충 및 건전성을 강화하기 위한 조치로 지방세 비율의 확대를 위한 국세의 지방세 전환, 낙후지역의 재정조정책임을 강화하도록 하는 규정을 두고 있어, 형식상 「사회보장기본법」상의 미비점을 보완하고 있다. 하지만 「지방분권촉진에 관한 특별법」의 면면을 살펴보면 여전히 모순적이다. 우선 현행법 제12조제1항의 규정에도 불구하고 제2항에서는 "지방자치단체로 하여금 자치사무를 원활히 수행 수행할 수 있도록 자체세입을 확충하여 지방재정의 안정성을 도모하고 예산지출의 합리성을 확보하기 위해 노력해야 하며, 복식부기회계제도 도입 등 예산·회계제도를 합리적으로 개선하여 건전성을 강화하는 등 지방재정의 발전방안을 마련하여야 한다"고 규정하고 있지만 역시 선언적 규정이 그치고 있다. 또한 제3항에서는 제1항을 구체화하기 위한 조치로서 지방세의 세원 및 비율의 조정에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있으면서도 실제 시행령 규정을 보면 어디에도 이와 관련된 사항을 규정하고 있지 않다. 따라서 현행법 제12조는 재정분권을 위한 근거조항이면서도 핵심조항에 해당함에도 불구하고 입법불비의 상태에 있다. 바로 이러한 점이 복지분권을 둘러싸고 지방자치단체가 회피하는 원인이 되고 있으

며, 실제 지방자치단체가 주관하고 있음에도 불구하고 당해 지방자치단체의 재정건전성 등의 문제로 오히려 복지수준이 감소되는 결과를 야기하는 문제가 되고 있다.

실제로 지난 2004년 국고보조금 정비방안에 따라 67개 사회복지분야 사업을 지방에 이양하면서 지방교부세 내에 분권교부세를 신설하여 재원도 이양하였으나¹⁵⁾ 지방비 부담의 증가폭이 이양된 사업비의 증가폭인 20.0%를 초과하는 30.1%를 보이고 있는바, 열악한 지방재정을 고려하는 경우 주민들에 대한 기초적인 복지서비스 제공에 차질이 발행할 수 있다는 문제가 지속적으로 제기되어 왔다. 그리고 종합부동산세 개편¹⁶⁾에 따른 부동산교부세의 세수규모의 감소에 기인하여 현재 지방재정의 안정적인 재원확보가 어려워지고 있는 점이 현행법의 문제 상황을 대변하는 것으로 볼 수 있다.

IV. 실질적 복지분권을 위한 입법개선 방향

1. 실질적 포괄이양을 위한 고려

일반적으로 지방분권의 추진에 있어서 중앙정부의 권한 내지 사무를 지방정부로 이양하는 데 있어서는 국가와 지방의 역할분담의 원칙을 고려하면서 ①사무의 성격, ②지방정부의 담당 적격성, ③지방정부담당당의 현실성 등의 관점을 종합적으로 검토하여야 한다. 그리고 복지국가의 이념을 실현하기 위하여 국민생활의 안정이나 실질적 평등, 자원의 능률적·종합적인 확보와 이용, 사회간접자본의 확충, 대외적 관계로부터 오는 경제질서의 유지라는 중앙정부로서 행하여야 할 입법정책의 필요성으로 말미암아 지방자치 또는 지방정부의 독자성은 어느 정도 제약을 받을 수밖에 없다¹⁷⁾는 점도 고려되어야 할 것이다.

「지방분권촉진에 관한 특별법」에서는 지방분권의 기본원칙으로서 일괄이양·포괄이양을

15) “국고보조금 정비방안”에 따라 보건복지부 67개 사업 5,955억원, 건설교통부 7개 사업 1,331억원, 문화관광부 24개 사업 356억원, 해양수산부 16개 사업 157억원 등 총 13개 부처의 149개 사업 9,581억원이 지방정부로 이양되었다 (2004년 지방이양사업 현황).

16) ‘08.12.26 종합부동산세법 일부개정법률은 헌법재판소의 위헌결정에 따라 주택분 및 종합합산대상 토지분 종합부동산세 과세방식을 세대별 합산 방식에서 인별 합산방식으로 변경하고, 주거 목적의 1주택 장기 보유자 등을 우대하도록 입법개선을 요구한 헌법재판소 결정의 취지에 따라 1주택 장기보유자 및 고령자에 대한 세액공제제도를 마련하였으며, 납세자의 세부담을 완화하기 위하여 과세기준금액, 과세표준의 구간 및 세율과 세부담 상한액을 조정하였다.

17) 현재결 1998.4.30. 96헌바62 전원재판부

선언하고 있다. 따라서 사회복지분야에 있어서 분권은 상술한 사항에 대한 충분한 고려 후 이양의 대상이 되는 권한과 이양의 단위를 분류하여 일괄적·포괄적으로 지방자치단체에 권한을 이양하여야 한다.

2. 중앙정부와 지방정부의 사무 및 역할배분의 재정립

복지분권과 관련된 중앙정부와 지방정부사이의 사무 및 역할 배분은 「지방자치법」의 차원에서 시도되어야 한다. 현행법은 이양대상 사무의 범위와 내용에 대한 언급이 없다. 환언하면 중앙정부의 전속적 권한과 지방자치단체의 전속적 권한에 대한 구별이 없다. 물론 「지방자치법」은 지방자치단체만을 대상으로 조직, 권한 등을 규율하고 있는 법이어서 중앙정부와는 직접적인 관련성은 상대적으로 미미하다. 하지만 복지분권의 추진과 원활한 운영을 위해서는 이양된 사무에 대한 지방자치단체의 권한의 범위와 한계 등은 「지방자치법」에서 분명하게 제시될 필요성이 있다. 따라서 현행법은 지방자치단체의 전속적 권한을 명문의 규정을 통해 확정할 필요가 있고, 여기에 해당하는 사무에 관해서는 자치입법권·자치행정권·자치재정권의 전속적 사무임을 밝혀야 할 것이다.

그리고 광역지방자치단체와 기초지방자치단체의 사무를 규율하고 있는 시행령 별표 2는 앞서 제시한 바와 같이 사회복지분야별 재정소요 및 규모를 기준으로 해당 지방자치단체의 담당 적격성, 지방정부담당의 현실성 등을 충분히 고려하여 재정립하여야 한다. 따라서 재정소요가 많은 노인복지사업, 장애인복지사업, 아동복지사업, 성매매피해자 등의 선도 사업등은 광역지방자치단체로 이관할 필요가 있다. 만일 현행 분류체계를 유지한다고 하더라도 이 분야의 재정지원에 관련된 사무는 광역지방자치단체의 소관사항으로 하는 것이 바람직 할 것이다.

3. 지방자치단체의 제정확보

복지분권을 실현을 현실적으로 제약하는 주요 원인은 재정문제이다. 아무리 복지분권을 위한 관련 입법을 「사회보장기본법」, 「지방자치법」, 「지방분권촉진에 관한 특별법」이 요구하는 수준이상으로 정비한다고 해도 재정문제가 해결되지 않으면, 그 실효성은 담보될 수 없다. 현재 지방자치단체는 지방분권화경향에 따라 지역현실과 특성에 알맞게 지방자치단체의 행정목적을 달성하여야 하나, 지방자치단체의 예산의 상당부분을 국가로부터 의존하여야 하고, 특히 지방자치단체의 재정자립도가 낮아지는 등 지방재정여건이 지속적으로 취약해지는 추세이다.¹⁸⁾

현재 우리나라의 지방재정은 크게 지방세, 세외수입, 지방교부세, 국고보조금, 지방채 등에 의해 조달되고 있는데, 지방세가 지방재정의 안정적인 재원조달의 재원이다. 그런데 지방세는 그 세율이 지역별로 불균형하게 편재되어 있고¹⁹⁾, 지방세의 부과징수도 조세법률주의에 의해 지방세법의 범위 내에서 지방자치단체가 조례로 재정하여 지방세를 부과·징수할 수 있을 뿐, 지방자치단체가 재정분권화와 자주재정권 확보라는 관점에서 논의되고 있는 지방소득세, 지방소비세, 지방특별소비세, 지방목적세 등의 신설문제를 조례로 정하는 데에는 일정한 한계가 있다.²⁰⁾

지방자치단체의 사회복지재정은 대부분 국고보조금에 의하여 충당되고 있다. 물론 「지방분권촉진에 관한 특별법」의 시행과 사회복지사업의 지방자치단체로의 권한 이양을 하면서 2005년부터 지방교부세에 분권교부세를 신설하여 지방자치단체에 대한 지원을 해오고 있다.²¹⁾ 현재 지방 이양된 복지사업의 재정을 충당하기 위한 목적으로 만들어진 지방분권교부세는 일시적으로 도입된 항목으로서 2009년도 까지 한시적으로 운영된 후 보통교부세에 편입되도록 하고 있다. 하지만 지방정부의 가장 중심적인 사업이 결국 지방경제의 활성화와 지역주민의 삶의 질 개선과 지역문제해결에 있다고 볼 때, 지방자치단체 장의 의지와 상관없이 그리고 지방자치단체의 재정적 자립도와 상관없이 지방재정분권에 따른 사회복지사업의 적절성과 안정성은 보장받아야 한다.²²⁾

이는 「지방세법」의 적극적·전향적 입법에서 출발하여야 한다.²³⁾ 즉 지방자치단체가 조례로 중앙정부에서 지방정부로 이양된 복지사업에 관한 전속적 입법권한을 행사할 수 있는 근거를 마련해 줄 필요가 있다. 이는 단순히 분권교부세로 지방자치단체의 분권사무를 보조하는 것에 그치는 것이 아니라, 적극적으로 지방자치단체가 조례를 통하여 재원을 마련할 수 있게

18) 김남욱, “지방분권화에 따른 지방세제의 공법적 검토”, 「공법학연구」 제7권 제5호, 한국비교공법학회, 2006. 12, 304면.

19) 박정우 외 1인, “지방자치단체의 과세자주권 확대에 대한 연구”, 「지방자치법연구」 제4권 제2호, 한국지방자치법학회, 2004, 352면 이하; 박민식, “지방세에 대한 조례재정권의 범위와 한계”, 「법조」 제49권 제7호, 법조협회, 2000, 38면 참조.

20) 최근 일본 지방세법은 법정의 목적세 지방자치단체에게 법정의 보통세 및 법정의 목적세의 세목신설권을 부여하고 있다. 다만, 지방자치단체가 법정의 보통세 및 법정의 목적세를 신설하고자 할 때에는 미리 총무대신과 협의하여 동의를 얻도록 하고 있는데 복지분권과 관련하여 우리가 참고할 만 하다. 이에 관한 자세한 내용은 이병환, ‘분권형 사회의 구현과 과세자주권’, 「자치행정」, 지방행정연구소, 2000, 93면 이하 참조.

21) 지방교부세와 분권교부세의 현황에 대해서는 김남욱, 전제논문, 311-312면 참조.

22) 지은구, “지방분권시대의 사회복지재정의 현 주소”, 「사회과학논총」 제26집 제2호, 계명대학교 사회과학연구소, 2007. 12, 51면.

23) 이경운, “현행 지방자치 관련 법제의 문제점과 개선방향”, 「저스티스」 통권 제69호, 한국법학원, 2002, 22면 이하 참조.

하여 지역복지사업의 내실화를 추구하는 것이다. 그리고 중앙정부는 지방자치단체의 독자적인 재정보호에도 불구하고 복지수준의 지역적 편차가 남을 경우, 이를 보조해 주는 보충적 기능을 담당하는데 그쳐야 한다.

헌법재판소 결정례에 의하면 지방자치단체의 자치권은 자치입법권·자치행정권·자치재정권으로 나눌 수 있으며, 지방재정권은 지방자치단체가 재산을 관리하며, 재산을 형성하고 유지할 권한을 의미한다고 한다.²⁴⁾ 이러한 헌법재판소의 입장은 복지분권에 따른 지방자치단체의 재정분권, 재정분권을 현실화하는 자치재정권과 이를 구체화하는 조례제정권을 긍정할 수 있는 근거가 된다. 따라서 「지방세법」에서는 지방자치단체에 이양된 사무를 중심으로 조례로 제정할 수 있는 사항을 규정할 필요가 있다. 다만, 법정외 세목에 대한 부분별한 징수 등을 방지하기 위하여 중앙정부와 협의토록 하는 사전협의제도가 전제되어야 할 것이다. 이와 같은 「지방세법」의 개선은 복지분권을 둘러싸고 있는 관련 입법, 즉 「사회복지기본법」, 「지방자치법」, 「지방분권촉진에 관한 특별법」 과도 조화로운 입법체계를 형성할 수 있을 것이며, 아울러 실질적인 복지분권을 담보하는 촉매가 될 것으로 기대된다.

V. 결론

참여정부부터 시작된 지방분권사업은 국고보조사업의 지방이양, 분권교부세의 한시적 도입이라는 수단을 통하여 진행되고 있다. 이에 따라 사회복지분야에서도 이른바 복지분권의 명목하에 영향을 받게 되었고 여러 사회복지분야 중 사회복지사업 부문이 가장 큰 영향을 받았다. 하지만 우리나라의 복지분권은 여러 선행연구에서도 밝히고 있는 것처럼 중앙정부의 지원 축소, 지방정부의 재정부담으로 인한 사업추진의 미진 등 전체적으로 실패한 분야로 평가되고 있다.

그 이유는 복지분권을 위한 법적 정비와 기반구축이 미진한 상태에서 진행되었다는 데 가장 큰 원인이 있는 것으로 파악된다. 특히 복지분권을 가름할 대표적 입법인 「사회보장기본법」, 「지방자치법」, 「지방분권촉진에 관한 특별법」 그리고 「지방세법」이 복지분권에 대한 입법적 준비를 제대로 하지 못했기 때문이다.

따라서 위 현행법에서는 국가의 권한 또는 사무를 지방자치단체로 포괄적 이양하는 것에 대한 입법적 보완이 필요하다. 이는 「지방자치법」상의 복지와 관련된 전속적 권한의 명문화와

24) 헌재결, 2006.6.2. 2004헌마50 전원재판부

이를 기반으로 하는 지방자치단체 단위별 사무의 구분체계의 재정립이 선행되어야 한다. 그리고 지방자치단체의 복지사업의 명운을 좌우할 수 있는 재정부담문제에 대한 입법적 접근으로서 「지방세법」상 복지분야의 조례재정권을 확대하는 근거를 마련할 필요가 있다. 물론 「지방세법」의 개정은 「지방자치법」상의 사무분권과 정합성을 가져야 할 것이며, 특히 사회복지사업에 대한 중앙정부의 재정지원제도는 보충성의 원칙에 입각하여 재정분권차원에서 지방이양사업과 국고보조사업에 대한 적절한 안배를 필요로 한다.

결론적으로 복지분권은 중앙정부와 지방정부간의 복지사무분권화와 복지재정분권화가 핵심과제이다. 이에 따라 복지사무분권화부분에서는 중앙정부와 지방정부가 서비스 공급책임을 분담할 경우 과소공급 또는 재원배분의 비효율성이 초래될 수 있는 사회복지서비스분야는 다시 국가사무로 환원하여 국고보조금 지원을 통해 중앙정부가 재정책임을 부담하여야 하도록 하여야 할 것이다.

재정분권화와 관련해서는 우선 지방자치단체의 자치입법권과 자치재정권의 실질적 보장을 입법적으로 해결하여야 할 것이다. 그리고 여기에 더하여 지방으로 이양된 사회복지사업의 일부에 대해서는 국고보조사업으로 환원 또는 일부 선행연구에서 제기하고 있는 구체적 대안으로 지방재정의 자율성 보장과 지역의 특수성을 반영할 수 있는 장점이 있다고 평가되는 포괄적 보조금제도의 도입에 대해서도 신중한 접근을 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

경기개발연구원, 「지방분권개혁의 전략과 과제」, 정책연구 2007-47-2, 경기개발연구원, 2008.

구인회·양난주·이원진, “참여정부 복지분권화에 대한 비판적 고찰”, 「한국사회복지학」 제61권 제2호, 한국사회복지학회, 2009.5.

곽제기·김보현·이형우·강혜규·정종화, “사회복지 지방이양사업 개선방안”, 「사회복지 지방 이양사업 개선방안 공청회 자료집」, 보건복지가족부, 2008.

김남욱, “지방분권화에 따른 지방세제의 공법적 검토”, 「공법학연구」 제7권 제5호, 한국비 교공 법학회, 2006. 12.

박영도, 「기본법의 입법모델연구」, 연구보고 2006-03, 한국법제연구원, 2006.

박민식, “지방세에 대한 조례제정권의 범위와 한계”, 「법조」 제49권 제7호, 법조협회, 2000.

박병현, “사회복지 지방분권화에 대한 비판적 고찰”, 「한국사회복지행정학」 제8집 제2호, 2007.

박정우 외 1인, “지방자치단체의 과세자주권 확대에 대한 연구”, 「지방자치법연구」 제4권 제2호, 한국지방자치법학회, 2004.

배기호 외 2인, 「한국사회복지법제론」, 한울출판사, 2003.

신봉기, “자치입법의 재판상 허용범위”, 「지방자치법제의 발전과 전망에 관한 국제학술세미나 발표자료집」, 2001.

오준근, “제주특별자치도 관련 각종 특별법의 법적 쟁점에 관한 약간의 고찰”, 「제주특별자치 법제와 주민참여법제」 한국지방자치법학회/제주지방자치학회/제주대학교 사회과학연구 소 주최 학술대회 자료집, 2006.

윤찬영, “지방분권론과 지역사회복지의 전망”, 「사회복지정책」 제16집, 한국사회복지정책학회, 2003.6.

이경운, “현행 지방자치 관련 법제의 문제점과 개선방향”, 「저스티스」 통권 제69호, 한국법학 원, 2002.

이병환, “분권형 사회의 구현과 과제자주권”, 「자치행정」, 지방행정연구소, 2000.

전광석, 「한국사회보장법론」, 법문사, 2010.

지은구, “지방분권시대의 사회복지재정의 현 주소”, 「사회과학논총」 제26집 제2호, 계명대학교 사회과학연구소, 2007. 1.

표명환, “제주특별자치법의 헌법적 한계와 개선방안”, 「토지공법연구」 제43집 제2호, 한국토지 공법학회, 2009.2.

한국법제연구원, 「제주특별자치도완성을 위한 법률단위 일괄이양추진방안 검토」, 연구보고서, 한국법제연구원, 2009.

한국법제연구원, 「제주특별자치도완성을 위한 법률단위 일괄이양추진방안 검토」, 연구보고서, 한국법제연구원, 2009, 1.

Camille Cates Barnett/Henry P. Minis/Jerry VanSant, Democratic Decentralization, United States Agency International Development, 1997.12.

C. Stewing, Subsidiarität und Föderalismus in der Europäischen Union, Köln u. a., 1992.

[국문초록]

실질적 복지분권이란 중앙정부로부터 대등하고 독립적인 위치에서 지방자치단체가 사회복지분야에서 종합적인 자치입법권, 자치행정권, 자치재정권을 갖는 것이다. 따라서 본 논문에서는 복지분권에 대응하기 위한 목적으로 복지분권과 관련된 현행법제의 문제점을 파악하고 그 개선방안을 제시하고 있다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 중앙정부와 지방자치단체간의 복지사무의 명확한 구분, 둘째, 지방자치단체의 분권사무의 완전한 이행을 위해 조례제정권의 자율권확대, 셋째 복지재정의 확충을 들고 있다. 넷째, 복지분권 관련 입법인 「사회보장기본법」, 「지방자치법」, 「지방분권촉진에 관한 특별법」 및 「지방세법」의 입법적 대응방안을 제시하고 있다.

주제어 : 지방분권, 복지분권, 재정분권, 지방자치단체의 권한 배분

Legislative Problem According to Welfare Decentralization

Yoon, Seok-Jin*

There has been a continuous debate on decentralization of welfare. The proponents of decentralization argue that it will enhance the autonomy of local governments and the efficiency in the provision of service. However, the opponents argue that it will lead to the welfare reduction and the increased inequality among localities. This study attempts to deal with the question, focusing on the evaluation of Decentralization reform.

The main results are as follows: After the decentralization, local governments has undergone hardships in financing the welfare service, while there is no clear evidence that the local autonomy has enhanced. In respect of fiscal role-sharing, local duties has significantly increased because of the insufficient grants-in-aid for decentralization and inappropriate formula in assessing the grants. In respect of functional role-sharing, the decreased role of central government made it difficult for local governments to provide enough residential institution for the elderly and the disabled. To improve the decentralization reform, deliberate reclassification is needed to decide which item should be transferred to localities.

Regarding the characteristic of the projects, social services could be transferred in the long run, while central government should take more responsibilities for the income guarantee and protection for the disadvantaged.

Key Word: Decentralization of Power, Welfare Decentralization,
Finance Decentralization, Authority Distribution of Local Autonomy.

* Korea Legislation Research Institute / Associate Research Fellow / Ph. D

장애인복지관의 법적 근거 강화 방안에 대한 탐색*

이승기**

目 次

I. 서론	III. 법적 근거 마련 방안
II. 장애인복지관의 기능 및 역할 및 관련 선행 연구	1. 장애인복지법의 체계와 법적 근거 검토
1. 장애인복지관의 기능 및 역할	2. 장애인복지법 개정 방안
2. 관련 선행연구	IV. 결 론

I. 서론

장애인복지 환경이 급속도로 변화하고 있다. 이명박 정부가 들어서면서 시장의 기능을 강화하는 정책기조가 장애인복지에도 영향을 미치고 있고, 효율성을 강조하는 이념적 색채가 뚜렷해지고 있다(김중해, 2008; 은재식, 2008). 시장은 기본적으로 공급자와 수요자가 각각의 욕구를 충족하기 위해 이기적으로 행동하는 것을 기본적 전제로 한다. 이러한 시장의 기능을 강화한다는 것은 현재의 복지 공급자 중심적 지원제도가 앞으로 수요자인 장애인당사자 중심으로 전환된다는 것을 의미하며, 공급자의 일방적 복지 제공이 아닌 수요자와의 계약 내지 거래가 활성화될 것이라는 것을 내포한다. 이를 위해 공급자의 경쟁체제 강화 및 수요자의 선택권 확보가 주된 목표로 자리 매김할 것이다.

사회복지의 전통적 가치 중 하나인 효율성이 시장 중심적 복지와 궤를 같이 하면서 복지 시장주의를 추진하는 주된 이념적 지향이 되고 있다. 현 정부와 정치적 색채가 차별화되었던 김대중 정부가 표방한 '생산적 복지'의 개념과 노무현 정부의 '사회투자국가론'도 정도의 차이는

* 한국장애인복지관협회의 수탁과제 "장애인복지관의 기능 및 역할 재정립 방안 연구"와 동 협회 주관 "장애인지역사회재활 활성화를 위한 장애인복지법 개정 토론회"(2010. 5. 14)의 발표 자료를 수정·보완하였음.

** 성신여자대학교 사회복지학과 조교수

있지만 이명박 정부가 주창하는 시장중심주의와 맥을 같이 했다는 점에서, 앞으로 정권의 부침과 교체에도 불구하고 복지의 시장화는 계속적으로 추진될 과제가 될 것임이 분명해 보인다. 이것은 복지의 시장화가 단순히 현 정부의 정책기조로 끝나는 것이 아니라 상당한 기간 동안 우리나라 정부의 정책 방향이 될 것임을 의미하는 것이다.

기본적으로 사회복지에 관여하고 있는 관련 전문가 및 서비스 공급자 등은 복지의 시장화에 상당한 거부감을 느끼고 있다. 시장의 효율성이 복지영역에 침투되었을 때의 과다경쟁에 따른 부작용, 그리고 인프라의 부족으로 인해 시장기능의 원활한 작동이 가능할 것인지에 대한 불확실성 등으로 인해 복지의 시장화가 결국은 복지의 수준향상이라기 보다는 국가 복지의 책무성을 시장으로 떠넘겨 복지의 후퇴를 가져올 가능성이 크다고 생각하기 때문이다(김종해, 2008).

전통적인 자유주의적 관점에서 볼 때에도 복지의 시장화는 신중한 접근을 필요로 한다. 자유주의적 관점에 따르면 복지는 자본주의 체제의 기반인 시장이 실패한 영역에 국가가 개입하는 최후의 수단으로 보고 있는데, 시장실패 영역을 다시 시장으로 해결하려는 것은 모순이고, 결국 또 다른 실패가 초래될 것이 분명하기 때문이다.

그러나 이러한 상황 속에서도 한 가지 짚고 넘어가야 할 것은 시장의 원리를 복지 영역에 적용하고자 하는 노력이 왜 끊임없이 일어나고 있는가 하는 것이다. 그것은 많은 사람이 생각하듯이 복지는 비효율적이라는 것에서 찾아 볼 수 있을 것이다. 이러한 점에서 복지의 시장화가 가져올 폐해를 극복하고 보다 발전된 모습의 장애인복지가 이루어지기 위해서는 현재의 장애인복지에 대한 진단과 이에 대한 대안적 모색이 심도 있게 이루어질 필요가 있다.

이러한 환경적 변화에 따른 대응 전략의 수립에서 장애인복지관도 예외일 수는 없다. 본고는 대응 전략의 방법 중 장애인복지관의 기능 및 역할을 강화하기 위한 법적 근거방안을 모색하는데 목적을 두고 있다. 장애인복지관의 기능 및 역할에 대한 법적 근거 강화 방안과 관련하여 두 가지 방향을 예정할 수 있다.

첫째는, 장애인복지관의 기능 및 역할에 대한 전면적인 고찰을 통하여 장애인복지관이 추구하여야 할 기능 및 역할을 재설정하고, 이에 도달하기 위한 법적인 근거방안을 고찰하는 것이다. 이와 같은 방안은 법적 근거 규정이 단순히 현실을 반영하는 데에 안주하지 않고, 오히려 현실을 선도하면서 향후 장애인복지관이 나아가야 할 방향을 모색하는 것에 초점을 두는 방식이라고 할 수 있다. 따라서 이것은 장애인복지관의 기능 및 역할에 대한 구체적이고 심층적인 점검뿐만 아니라 장애인복지를 둘러싸고 있는 다양한 서비스 공급주체와의 역할 관련성 및 서비스 이용자인 장애인 당사자의 지위와 참여에 대한 총괄적인 분석이 이루어지고, 이에 기초해 방향 설정에 대한 다양한 논의를 거치는 것이 전제되는 방식이라고 할 수 있다. 그만큼 포괄적

이며 보다 근본적인 변혁을 꾀하는 방식이다.

둘째는, 장애인복지관을 둘러싼 현재의 복지환경을 존중하면서, 장애인복지관이 수행하고 있는 기능 및 역할에 대하여 현행 보다 강화된 법적 근거 방안을 마련하는 것이다. 이것은 장애인복지관이 추구하여야 할 이상적인 변화를 반영 한다기보다는 장애인복지를 둘러싼 현실적인 제약조건을 인정하면서 현행 법 테두리 안에서 장애인복지관이 수행하는 업무에 대한 법적 근거를 강화하는 방안이라고 할 수 있다. 첫 번째 방식이 근본적인 변화를 목표로 하는 방식이라고 한다면 이 두 번째 방식은 점증적인 변화를 추구하는 방식이라고 구분할 수 있을 것이다.

이러한 두 가지 방식 중에서 본고에서 관심을 가지고 고찰한 것은 두 번째 방식이다. 즉, 현재의 장애인복지 시스템과 장애인복지관의 역할에 대한 근본적인 변화를 수반하지 않으면서 장애인복지관의 법적 근거를 강화하는 방안을 탐색해 보았다. 두 번째 방식에 초점을 두는 이유는 첫 번째 방식이 대규모의 연구와 합의를 요하는 것이라고 한다면, 두 번째 방식은 단기간에 소규모로 진행될 수 있다는 특징이 있었고, 나아가 현행 법 테두리 안에서 이해당사자의 갈등을 촉발하지 않는 범위 내에서 장애인복지관의 기능 및 역할을 부여하는 방안을 검토하는 것도 장애인복지발전에 의미가 있다고 판단했기 때문이다. 이하에서는 현재의 장애인복지관의 기능 및 역할이 무엇인지에 대해 살펴보고, 현재의 기능 및 역할을 수행하는 데 있어서 보다 강화된 법적 근거 방안은 무엇인지에 대해 알아보려고 한다.

II. 장애인복지관의 기능 및 역할 및 관련 선행 연구

1. 장애인복지관의 기능 및 역할

장애인복지법 제58조는 장애인복지시설의 종류 중 하나로 장애인 지역사회재활시설을 두면서, 지역사회재활시설을 “장애인을 전문적으로 상담·치료·훈련하거나 장애인의 여가 활동과 사회참여 활동 등에 편의를 제공하는 장애인복지관·의료재활시설·체육시설·수련시설 및 공동생활가정 등의 시설”로 정의하고 있다. 이를 근거로 각 시설의 역할을 보다 구체적으로 정한 동법 시행규칙 제41조와 이에 근거한 <별표 4>에서는 장애인복지관의 역할을 따로 정하고 있는데, “장애인에 대한 각종 상담 및 사회심리·교육·직업·의료재활 등 장애인의 지역사회생활에 필요한 종합적인 재활서비스를 제공하고 장애에 대한 사회적 인식 개선사업을 수행하는 시설”로 규정하고 있다.

이러한 법적 근거에 의해 장애인복지관은 실제로 “장애의 진단판정과 기초재활 서비스, 의료 및 사회심리재활, 직업재활, 재가복지 등”의 사업을 주로 하고 있으며, 일부 복지관에서 “생애주기에 따른 복지서비스를 제공하거나 지역사회복지 강화, 또는 생활체육 등의 특성화 프로그램”을 운영하고 있다 (이종길 외, 2008). 그러나 복지관의 서비스 대상을 살펴보면 대부분의 경우 “지적장애, 자폐성 장애, 지체장애 등이 주를 이루고 있고, 연령별로는 아동중심을 크게 벗어나지 못하고”(이종길 외, 2008) 있는 것이 현실이라고 할 수 있다.

장애인복지관이 현재 수행하고 있는 업무 내용을 2008년도 전국장애인복지관 편람에 따라 세부적으로 살펴보면, 가장 많이 이용되는 서비스가 재가복지(31.76%)이며, 사회심리재활(16.42%), 의료재활(15.89%), 진단판정(15.00%), 직업재활(13.75%) 서비스는 재가복지의 절반 정도의 분포를 보이고 있다. 이외의 교육재활(5.23%)과 여성장애인 서비스(1.95%)는 미미한 수준으로 나타났다.

한편, 최대값과 최소값 분포에 따른 장애인복지관별 서비스 내용별 차이를 보면, <표 1>에서 보듯이 차이가 심하지 않은 영역은 진단판정, 사회심리재활, 재가복지 및 여성장애인 서비스이고, 이외의 의료재활, 교육재활, 직업재활의 경우는 편차가 매우 심한 것으로 나타났다. 이러한 편차는 향후 장애인복지관의 서비스 차별화 가능성에 대한 시사점을 주고 있다.

<표 1> 장애인복지관 서비스 이용 현황 (단위 : 실인원/비율)

155개 복지관	진단판정	의료재활	교육재활	직업재활	사회심리재활	재가복지	여성장애인
합계	894,728 (15.00%)	134,172 (15.89%)	142,146 (5.23%)	46,775 (13.75%)	123,033 (16.42%)	146,935 (31.76%)	284,185 (1.95%)
평균	5,921 (13.53%)	8,386 (13.75%)	2,923 (5.91%)	7,690 (14.24%)	9,183 (18.38%)	17,762 (32.09%)	1,093 (2.09%)
최대값	220,163 (16.90%)	37,215 (22.97%)	50,561 (8.07%)	17,758 (11.08%)	24,386 (11.74%)	25,841 (26.90%)	59,222 (2.35%)
최소값	8,891 (11.73%)	1,043 (6.91%)	614 (1.09%)	391 (3.83%)	784 (9.32%)	829 (34.64%)	3,080 (2.41%)

자료 : 2008년도 전국장애인복지관 편람

<표 2>는 장애인복지관에 대한 3년 동안의 서비스 이용현황을 보여주고 있다. 특징적인 내용은 의료재활과 사회심리재활 영역인데, 의료재활의 경우 서비스 이용현황이 계속 증가하는 현상이 보이고, 이와는 반대로 사회심리재활의 경우는 지속적인 감소추세를 보여주고 있다. 두 영역을 제외하고는 이용현황 추이가 일관적이지 않아서 전반적인 상황을 파악하는 것은 쉽지

않다. 의료재활영역이 지속적으로 증가하는 것과 사회심리재활영역이 지속적으로 감소하는 것은 장애인복지관을 이용하는 서비스 욕구가 계속해서 변화하는 것을 보여주는 것으로 지역사회의 욕구에 대한 민감성을 장애인복지관이 가져야 함을 보여주는 것이다.

<표 2> 장애인복지관 서비스 이용 3개년 현황 (단위 : 실인원/비율)

연도	진단판정	의료재활	교육재활	직업재활	사회심리재활	지역복지
2005	106,727 (11.62%)	110,587 (12.04%)	53,082 (5.78%)	144,334 (15.72%)	213,432 (23.24%)	290,275 (31.61%)
2007	217,514 (20.05%)	122,727 (11.31%)	55,064 (5.08%)	200,520 (18.48%)	224,731 (20.71%)	264,402 (24.37%)
2008	134,172 (15.29%)	142,146 (16.20%)	46,775 (5.33%)	123,033 (14.02%)	146,935 (16.75%)	284,185 (32.40%)
2005/2008년 증감율	25.72%	28.54%	△11.88%	△14.76%	△31.16%	△2.10%

자료 : 2008년도 전국장애인복지관 편람

이와 같은 결과와 분석은 향후 장애인의 욕구에 대응한 서비스 제공이 적절히 이루어져야 하며 지역사회특성을 감안한 사업이 활성화 될 필요가 있음을 시사하고 있다. 향후 장애인복지에 시장 중심적 원리가 보다 적극적으로 반영될 경우 이러한 요구는 더욱 더 강해질 것으로 보여 장애인복지관에서는 이에 대한 적절한 대응책 모색이 필요하다고 말할 수 있다.

2. 관련 선행연구¹⁾

장애인복지관 기능과 역할에 대한 연구들도 꾸준히 진척되어 왔다. 정진모(1992), 김용득(1996), 김만두·전봉운(1999), 김동호(2000), 정무성(2004), 변용찬 외(2005) 및 이종길 외(2008) 등의 연구가 대표적이라고 할 수 있다.

정진모(1992)는 서울장애인종합복지관에 대한 조사를 통해 장애인복지관의 주요사업의 분석과 과제를 도출하였으며, 김용득(1996)은 생애주기적 관점에서 장애인복지관이 가져야 할 역할을 제시하였다.

김만두·전봉운(1999)은 장애인복지를 능력개발과 사회환경 개선으로 보아 장애인복지관이 개인의 능력개발 및 장애인 재활에 필요한 서비스를 제공해야 한다고 강조하였고, 김동호(2000)는 장애인복지관 운영에 자립생활패러다임을 적용하여 그 기능과 역할의 재설정 방안

1) 선행연구 부분은 이종길 외(2008)의 연구를 참고하여 재정리 하였음.

을 제시한 바 있다.

정무성(2004)은 장애인복지관의 기능 및 역할의 재정립을 위한 모형을 공통사업과 선택사업으로 구분하여 장애인복지관의 지역별 특성화 전략과 장애인의 개별욕구에 대응한 사업의 필요성을 강조하였다.

변용찬 외(2005)는 장애인복지관의 기능과 역할 재정립을 위해 환경의 변화에 대응하는 방향이 되어야 하며, 이를 위해 지역사회의 타 복지 제공기관과의 연계체계를 강화해야 한다고 말하고 있다.

본 연구와 가장 유사한 목적을 가지고 수행한 연구로는 이종길 외(2008)의 연구를 들 수 있는데, 이 연구에서는 장애인복지관이 지역사회의 구심점 역할을 하는 종합적 수행기관으로의 가능성 진단과 장애인복지관의 기능과 역할을 명확히 하기 위한 법적 근거 부여방안을 제시하고 있다.

<표 3> 장애인복지관의 기능과 역할 재정립을 위한 선행연구

연구자(연도)	주요사항	세부내용
정진모(1992)	서울장애인복지관의 현황과 조사결과 요약	-복지관의 일반현황과 사업 요약 -주요사업 분석 및 과제도출 -장애인복지의식 및 태도 -장애인복지관 중점사업 정리
전봉윤(1992)	2000년대를 향한 장애인종합복지관의 기능 및 역할정립	-한국장애인복지의 기본구조, 현황, 과제 도출 -장애인복지관의 기능과 역할정립
김용득(1996)	생애주기 관점에서 장애인복지관의 역할방향 정립	-생애주기, 팀협력, 지역사회 관점에 의한 역할 정립
김만두·전봉윤(1999)	장애인복지관의 기능 및 역할연구	-장애인복지관 기능 및 역할 정립 -기능정립을 위한 조직체계 정리
김동호(2000)	자립생활패러다임에 따른 장애인복지관 기능과 역할 정립	-장애인복지서비스 전달체계 기능을 자립생활에 입각한 전달 방향 -복지서비스 환경제약을 개선하는 서비스 구성요소 정리
정무성(2004)	장애인복지관의 기능 및 역할 정립을 위한 모형 제시	-대도시, 중소도시, 농촌지역별 장애인복지관 모형 제시 -공통사업과 선택(지정, 특화) 분류
변용찬 외(2005)	장애인이용시설 실태 및 개선방안	-장애인복지관 서비스 현황 및 문제점 제시 -장애인복지관 기능과 역할재정립 방향
이종길 외(2005)	장애인복지관의 역할 정립을 위한 관련 법 정비 연구	-장애인복지관의 종합복지 수행기관으로서의 가능성 검토 -장애인복지관 기능과 역할재정립을 위한 법적 근거 방안 제시

자료 ; 이종길 외(2005)의 재인용 및 연구자 재구성

이들 연구에서 다양한 견해와 의견들이 제시되었지만, 장애인복지관의 기능과 역할과 관련하여 환경적 변화에 대응하여 장애인복지관이 지역사회에서의 보다 의미 있는 복지제공자로서 위치하기 위한 노력이 필요하다는 것과 이를 위해 장애인복지관의 기능과 역할에 대한 법적 근거 방안을 어떻게 마련할 것인지에 대한 것이라고 할 수 있다. 앞서 논의했듯이, 이 두 가지 주제 중에서 본 연구에서는 두 번째 주제에 초점을 두고 논의를 진행하고자 한다.

III. 법적 근거 마련 방안

1. 장애인복지법의 체계와 법적 근거 검토

앞서 살펴보았듯이 장애인복지관의 기능과 역할에 대한 법적 근거는 장애인복지법 제58조와 동법 시행규칙 제41조에 따른 <별표 4>라고 할 수 있다.

<장애인복지법 제58조 및 동법 시행규칙 별표 4>

제58조 (장애인복지시설) ①장애인복지시설의 종류는 다음 각 호와 같다.	
1.	장애인 생활시설 : 장애인이 필요한 기간 생활하면서 재활에 필요한 상담·치료·훈련 등의 서비스를 받아 사회복지비를 준비하거나 장애로 인하여 장기간 요양하는 시설
2.	장애인 지역사회재활시설 : 장애인을 전문적으로 상담·치료·훈련하거나 장애인의 여가 활동과 사회참여 활동 등에 편의를 제공하는 장애인복지관·의료재활시설·체육시설·수련시설 및 공동생활가정 등의 시설
3.	장애인 직업재활시설 : 일반 작업환경에서는 일하기 어려운 장애인이 특별히 준비된 작업환경에서 직업훈련을 받거나 직업 생활을 할 수 있도록 하는 시설
4.	장애인 유료복지시설 : 장애인이 필요한 치료·상담·훈련 등 편의를 제공받고 그에 소요되는 모든 비용을 시설 운영자에게 납부하여 운영하는 시설
5.	그 밖에 대통령령으로 정하는 시설

[별표 4] 장애인복지시설의 종류(시행규칙 제41조 관련)

구분	시설의 종류 및 기능
2. 장애인 지역사회 재활시설	가. 장애인복지관: 장애인에 대한 각종 상담 및 사회심리·교육·직업·의료재활 등 장애인의 지역사회생활에 필요한 종합적인 재활서비스를 제공하고 장

	<p><u>애에 대한 사회적 인식 개선사업을 수행하는 시설</u></p> <p>나. 장애인 의료재활시설: 장애인을 입원 또는 통원하게 하여 상담, 진단·판정, 치료 등 의료재활서비스를 제공하는 시설</p> <p>다. 장애인 주간보호시설: 장애인을 주간에 일시 보호하여 장애인에게 필요한 재활서비스를 제공하는 시설</p> <p>라. 장애인 단기보호시설: 장애인을 일정기간 보호하여 장애인에게 필요한 재활서비스를 제공하는 시설</p> <p>마. 장애인 공동생활가정: 스스로 사회에 적응하기 곤란한 장애인들이 장애인복지 전문인력에 의한 지도와 보호를 받으며 공동으로 생활하는 지역사회 내의 소규모 주거시설</p> <p>바. 장애인 체육시설: 장애인의 체력증진 또는 신체기능 회복활동을 지원하고 이와 관련된 편의를 제공하는 시설</p> <p>사. 장애인 수련시설: 장애인의 문화·취미·오락활동 등을 통한 심신수련을 조장·지원하고 이와 관련된 편의를 제공하는 시설</p> <p>아. 장애인 심부름센터: 이동에 상당한 제약이 있는 장애인에게 차량운행을 통한 직장출퇴근 및 외출 보조나 그 밖의 이동서비스를 제공하는 시설</p> <p>자. 수화통역센터: 의사소통에 지장이 있는 청각·언어장애인에게 수화통역 및 상담서비스를 제공하는 시설</p> <p>차. 점자도서관: 시각장애인에게 점자간행물 및 녹음서를 열람하게 하는 시설</p> <p>카. 점자도서 및 녹음서 출판시설: 시각장애인을 위한 점자간행물 및 녹음서를 출판하는 시설</p>
--	---

이 규정들은 장애인복지시설의 종류에 관한 규정이어서, 장애인복지관의 법적 근거가 장애인복지관의 기능과 역할에 중점이 있는 것이 아니라, 장애인복지를 위한 '시설'의 한 종류라는 것에 초점이 주어져 있다고 할 수 있다. 기존 선행연구에서 논의되듯이 장애인복지관의 기능과 역할에 대한 명확한 법적 근거가 필요하다는 이슈가 지속적으로 제기되는 이유도, 결국 장애인복지관의 근거 규정이 시설의 한 유형으로 한정되어 있기 때문에 발생하는 문제라고 할 수 있다.

그렇다면 장애인복지관의 기능과 역할에 중점이 되는 법적 근거의 마련은 불가능한 것인가? 이 질문에 답을 하기 위해 사회복지와 관련된 법 체계를 살펴볼 필요가 있다. 먼저 사회복지사업법의 규정을 보면, 동법 제2조에서 사회복지사업을 보호·선도 또는 복지에 관한 사업과 사회복지상담·부랑인 및 노숙인 보호·직업보도·무료숙박·지역사회복지·의료복지·재가복지·사회복지관운영·정신질환자 및 한센병력자 사회복지에 관한 사업 등 각종 복지사업과 이와 관련된 자원봉사활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는 사업으로 규정하면서, 사회복지시설을 사회복지사업을 행할 목적으로 설치된 시설로, 사회복지관을 지역사회를 기반으로 일

정한 시설과 전문 인력을 갖추고 지역주민의 참여와 협력을 통하여 지역사회복지문제를 예방하고 해결하기 위하여 종합적인 복지서비스를 제공하는 시설로 규정하고 있다. 이러한 법 체계는 장애인복지관의 법적 근거 부여방식과 유사한 것으로, 사회복지시설 혹은 사회복지관의 기능과 역할을 우선적으로 규정하기 보다는 시설을 중심으로 법적 체계를 구성하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 법 체계하에서는 장애인복지관의 근거 조항인 시설 중심적 조문규정 방식에서 벗어나서, 장애인복지관의 기능과 역할을 독립된 법 조문에 구체적으로 명확히 규정하는 것이 쉽지 않은 일임을 시사해주고 있다.

이와 관련하여 최근에 장애인복지법의 개정으로 삽입되어진 자립생활의 지원 조항은 장애인복지관의 시설 중심적 규정과는 다른 방식으로 구성되어 있어 검토의 가치가 있다. 장애인복지법 제53조의 자립생활지원 조항에서, “국가와 지방자치단체는 중증장애인의 자기결정에 의한 자립생활을 위하여 활동보조인의 파견 등 활동보조서비스 또는 장애인보조기구의 제공, 그 밖의 각종 편의 및 정보제공 등 필요한 시책을 강구하여야 한다.”라고 규정하고 있고, 이를 실현하기 위하여 법 제54조를 두어 국가와 지방자치단체가 중증장애인의 자립생활을 실현하기 위하여 중증장애인자립생활지원센터를 통하여 필요한 각종 지원서비스를 제공하도록 하면서, 동 센터에 관하여 필요한 사항은 보건복지가족부령으로 정하도록 하고 있다.

<장애인복지법상 자립생활지원 조항>

제4장 자립생활의 지원

제53조 (자립생활지원) 국가와 지방자치단체는 중증장애인의 자기결정에 의한 자립생활을 위하여 활동보조인의 파견 등 활동보조서비스 또는 장애인보조기구의 제공, 그 밖의 각종 편의 및 정보제공 등 필요한 시책을 강구하여야 한다.

제54조 (중증장애인자립생활지원센터) ①국가와 지방자치단체는 중증장애인의 자립생활을 실현하기 위하여 중증장애인자립생활지원센터를 통하여 필요한 각종 지원서비스를 제공한다.

②제1항의 규정에 따른 중증장애인자립생활지원센터에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

이러한 규정방식은 중증장애인자립생활지원센터의 기능과 역할을 구체적으로 먼저 규정하고 이를 수행하기 위해 동 센터를 활용하도록 하는 것으로 시설의 종류에 중점을 두는 장애인복지관의 규정방법과는 상이한 구조라고 할 수 있다. 중증장애인자립생활지원센터의 근거 규정이 이렇게 기능과 역할을 우선하도록 구조화할 수 있는 것은, 동 센터를 시설의 한 종류로 보지 않고 별도의 독립된 기능을 하는 기관으로 보기 때문이다.

이와 같은 법 체계적 검토를 통해서 얻을 수 있는 결론은 장애인복지관을 시설의 한 유형으

로 보는 한, 기능과 역할을 독립된 조문으로 명확히 추가하는 것은 매우 어려운 작업이 될 것이라는 것이다. 장애인복지법 뿐만 아니라 사회복지법제의 체계와 충돌을 일으키기 때문이다.

이러한 상황에서 취할 수 있는 방법은 장애인복지관의 실질적인 기능과 역할에 대해 구체적인 규정이 아닌 포괄적인 규정을 두는 방식을 택하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 방식은 중증 장애인자립생활지원센터의 방식과 같이 명확한 역할 부여를 할 수는 없으며, 장애인복지관의 기능과 역할을 간접적이지만 실질적으로 인정하도록 근거를 마련하는 방식이라고 할 수 있다.

2. 장애인복지법 개정 방안

지역사회재활을 위한 포괄적인 규정을 두기 위해 먼저 장애인복지법의 체계와 구성을 검토해 볼 필요가 있다. 장애인복지법은 제9장 제89조로 구성되어 있는데, 포괄적 규정이 가능한 장은 제1장 총칙, 제2장 기본 정책의 강구, 그리고 제3장 복지조치라고 할 수 있다.

<표 8> 장애인복지법의 구성 및 체계

장	조문	비고
제1장 총칙	제1조 ~ 제16조	목적, 이념 및 책임 등
제2장 기본정책의 강구	제17조 ~ 제30조	기본적인 정책에 관한 사항
제3장 복지 조치	제31조 ~ 제52조	각종 복지조치 사항
제4장 자립생활의 지원	제53조 ~ 제56조	자립생활 및 활동보조서비스 등
제5장 복지시설과 단체	제57조 ~ 제64조	시설 및 단체관련 조항
제6장 장애인보조기구	제65조 ~ 제70조	장애인보조기구 관련 사항
제7장 장애인복지 전문인력	제71조 ~ 제78조	전문인력 자격 기준 등
제8장 보칙	제79조 ~ 제85조	비용 및 조세감면 등
제9장 벌칙	제86조 ~ 제89조	벌칙 및 과태료 등

제1장 “총칙” 중에서는 제9조 “국가와 지방자치단체의 책임”에 관한 규정을 수정하는 방안이 가장 근접해 보이고, 제2장 “기본정책의 강구” 중에서는 제17조 “장애발생 예방” 뒤에 조문을 제17조의 2로 신설하여 지역사회재활을 통합적으로 제공하는 규정을 두는 것이 타당해 보인다. 제3장 “복지 조치” 중에서는 제35조 “장애유형·장애 정도별 재활 및 자립지원 서비스 제공 등”의 규정을 수정하여 관련 사항을 규정하는 것이 가능하다고 생각한다. 이를 구체적으로 검토해 보기로 한다.

1) 제9조의 수정

먼저 제9조 “국가와 지방자치단체의 책임” 규정을 수정하는 방식에 관한 것이다. 제9조가 속한 제1장은 총칙 규정으로 선언적 의미가 강하며 따라서 제9조를 수정하여 지역사회재활사업에 대한 근거를 마련하는 방안은 실효성면에서 약하다고 할 수 있다. 다만, 제9조에 지역사회를 중심으로 서비스 제공이 이루어져야 한다는 원칙이 규정되면 향후 이를 기초로 관련 법 규정을 발전시킬 수 있다는 점에서 의미가 있다. 구체적인 조문 수정은 제9조제1항을 통해 이루어져야 할 것으로 보인다. 제9조제1항이 장애예방, 자립지원 등을 규정하고 있고, 제9조제2항과 제3항은 각각 여성장애인의 권익 및 홍보에 관해 규정하고 있어서, 내용의 흐름상 제1항을 수정하는 것이 타당하기 때문이다.

<현행 장애인복지법 관련 규정>

제9조(국가와 지방자치단체의 책임) ①국가와 지방자치단체는 장애 발생을 예방하고, 장애의 조기 발견에 대한 국민의 관심을 높이며, 장애인의 자립을 지원하고, 보호가 필요한 장애인을 보호하여 장애인의 복지를 향상시킬 책임을 진다.
 ②국가와 지방자치단체는 여성 장애인의 권익을 보호하기 위하여 정책을 강구하여야 한다.
 ③국가와 지방자치단체는 장애인복지정책을 장애인과 그 보호자에게 적극적으로 홍보하여야 하며, 국민이 장애인을 올바르게 이해하도록 하는 데에 필요한 정책을 강구하여야 한다.

현행의 장애인복지법 제9조제1항에 지역사회재활이라는 용어를 추가하면 다음과 같이 조문을 구성할 수 있다.

제9조(국가와 지방자치단체의 책임) ①국가와 지방자치단체는 장애 발생을 예방하고, 장애의 조기 발견에 대한 국민의 관심을 높이며, 장애인의 지역사회재활과 자립을 지원하고, 보호가 필요한 장애인을 보호하여 장애인의 복지를 향상시킬 책임을 진다.

이렇게 제1항을 수정하여 근거를 마련할 경우 앞서 논의했듯이 선언적 성격이 강하기 때문에 이를 근거로 하위법령인 시행령 및 시행규칙을 마련하는 것은 어려워 보인다.

2) 제17조의 2의 신설

두 번째로, 제17조의 2의 신설에 관한 사항이다. 제2장 “기본정책의 강구” 조문 구조를 보면

제17조에 “장애발생 예방”을, 제18조와 제19조에 각각 “의료와 재활치료” 및 “사회적응 훈련” 규정을 두고 있고, 그 이후의 규정은 세부적인 정책에 대한 내용으로 구성되어 있다. 지역사회 재활사업이 장애발생 예방을 포함할 수 있지만, 구체적인 정책집행 성격이 강하다는 점, 그리고 “의료와 재활치료” 및 “사회적응훈련”이 지역사회재활사업의 요소에 포함시킬 수 있다는 점을 감안한다면, 지역사회재활 관련 규정의 위치는 제17조 “장애발생 예방”의 뒤에 구성하여 제17조의 2로 규정되는 것이 타당해 보인다.

<현행 장애인복지법 관련 규정>

<p>제17조(장애발생 예방) ①국가와 지방자치단체는 장애의 발생 원인과 예방에 관한 조사 연구를 촉진하여야 하며, 모자보건사업의 강화, 장애의 원인이 되는 질병의 조기 발견과 조기 치료, 그 밖에 필요한 정책을 강구하여야 한다.</p> <p>②국가와 지방자치단체는 교통사고·산업재해·약물중독 및 환경오염 등에 의한 장애발생을 예방하기 위하여 필요한 조치를 강구하여야 한다.</p> <p>제18조(의료와 재활치료) 국가와 지방자치단체는 장애인이 생활기능을 익히거나 되찾을 수 있도록 필요한 기능치료와 심리치료 등 재활의료를 제공하고 장애인의 장애를 보완할 수 있는 장애인보조기구를 제공하는 등 필요한 정책을 강구하여야 한다.</p> <p>제19조(사회적응 훈련) 국가와 지방자치단체는 장애인이 재활치료를 마치고 일상생활이나 사회생활을 원활히 할 수 있도록 사회적응 훈련을 실시하여야 한다.</p>

지역사회재활사업이 규정되는 제17조의 2는 다음과 마련할 수 있다.

<p>제17조의 2(지역사회재활) 국가와 지방자치단체는 장애인이 지역사회에서 적응하여 살아갈 수 있도록 개인의 능력에 따라 재활치료, 사회적응훈련, 교육 및 직업알선 등의 지역사회재활을 위한 사업을 실시하여야 한다.</p>

제17조의 2의 규정의 경우 국가와 지방자치단체의 의무사항으로 규정하는 것이 가능하지만, 동 조가 속한 장이 기본정책의 강구에 관한 사항이고, 세부적인 내용은 보건복지가족부의 정책을 통하여 집행된다는 전체적인 장애인복지법의 구조상, 동 조를 근거로 하위법령을 마련하는 것은 어려워 보인다.

3) 제35조의 수정

세 번째로 제35조를 수정하는 것에 관한 사항이다. 제3장 “복지 조치”의 내용 중 제34조는 보건복지가족부장관, 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 장애인에 대한 검진 및 재활상담을 하고, 필요하다고 인정되면 다양한 복지 조치를 하도록 하고 있으며, 제35조는 국가와 지방자치단체가 장애인의 일상생활을 편리하게 하고 사회활동 참여를 높이기 위하여 장애 유형·장애 정도별로 재활 및 자립지원 서비스를 제공하는 등 필요한 정책을 강구하여야 하며, 예산의 범위 안에서 지원할 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 법의 구성 및 체계를 볼 때, 지역사회재활업무를 강조하는 근거 규정을 제35조를 수정하여 마련하는 것이 타당해보이며, 이 경우 제35조를 통해 장애인복지관이 실질적인 기능과 역할을 하도록 할 수 있다.

<현행 장애인복지법 관련 규정>

제34조(재활상담과 입소 등의 조치) ①보건복지가족부장관, 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장(이하 “장애인복지실시기관”이라 한다)은 장애인에 대한 검진 및 재활상담을 하고, 필요하다고 인정되면 다음 각 호의 조치를 하여야 한다.

- 1.국·공립병원, 보건소, 보건지소, 그 밖의 의료기관(이하 “의료기관”이라 한다)에 의뢰하여 의료와 보건지도를 받게 하는 것
- 2.국가 또는 지방자치단체가 설치한 장애인복지시설에서 주거편의·상담·치료·훈련 등의 필요한 서비스를 받도록 하는 것
- 3.제59조에 따라 설치된 장애인복지시설에 위탁하여 그 시설에서 주거편의·상담·치료·훈련 등의 필요한 서비스를 받도록 하는 것
- 4.공공직업능력개발훈련시설이나 사업장 내 직업훈련시설에서 하는 직업훈련 또는 취업알선을 필요로 하는 자를 관련 시설이나 직업안정업무기관에 소개하는 것

②장애인복지실시기관은 제1항의 재활 상담을 하는 데에 필요하다고 인정되면 제33조에 따른 장애인복지상담원을 해당 장애인의 가정 또는 장애인이 주거편의·상담·치료·훈련 등의 서비스를 받는 시설이나 의료기관을 방문하여 상담하게 하거나 필요한 지도를 하게 할 수 있다.

제35조(장애 유형·장애 정도별 재활 및 자립지원 서비스 제공 등) 국가와 지방자치단체는 장애인의 일상생활을 편리하게 하고 사회활동 참여를 높이기 위하여 장애 유형·장애 정도별로 재활 및 자립지원 서비스를 제공하는 등 필요한 정책을 강구하여야 하며, 예산의 범위 안에서 지원할 수 있다.

이렇게 검토될 경우 지역사회재활사업에 대한 근거를 제35조를 수정하여 다음과 같이 마련할 수 있을 것이다. 수정방식은 제35조를 제1항과 제2항으로 구분하여 제1항은 현행 규정을

유지하고, 제2항은 제1항에 대한 구체적인 시행방안- 지역사회재활서비스 대상자의 선정 및 서비스 제공방법 등 - 을 만드는 방식이 조문의 내용과 구성상 보다 적절하다고 생각한다. 아울러 제2항에 대한 구체적인 시행방안에 대해 위탁규정을 두어 지역사회재활서비스가 장애인복지관 등 전문기관에 의해 체계적으로 이루어질 수 있도록 규정화할 수 있을 것이다.

제35조(장애 유형·장애 정도별 **지역사회재활** 및 자립지원 서비스 제공 등) ①국가와 지방자치단체는 장애인의 일상생활을 편리하게 하고 사회활동 참여를 높이기 위하여 장애 유형·장애 정도별로 **지역사회재활** 및 자립지원 서비스를 제공하는 등 필요한 정책을 강구하여야 하며, 예산의 범위 안에서 지원할 수 있다.

②제1항에 따른 지역사회재활서비스를 제공하기 위한 대상자의 선정 및 서비스 제공방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

③국가와 지방자치단체는 제2항에 따른 지역사회재활서비스 대상의 선정 및 서비스 제공을 위한 업무를 관련 전문기관에 위탁할 수 있다.

제35조를 수정할 경우 수정된 제35조제2항의 규정에 따른 지역사회재활서비스의 대상자 기준 및 방법에 관해 구체적인 하위법령의 내용이 검토될 필요가 있는데, 대상자의 선정 및 서비스 제공방법에 대해서는 현행 활동보조서비스의 기준, 장애인장기요양보장 제도의 도입에 따른 대상자 선정 기준, 예산 상황 등을 고려하여 향후 구체적으로 마련되어야 할 필요가 있을 것이다.

수정된 제35조제3항은 제2항의 업무를 지방자치단체에서 수행하는 것이 어려울 경우 관련 전문기관에 위탁할 수 있는 규정인데, 그 동안 장애인복지관이 장애인진단 및 사정 기능을 고유 업무의 한 내용으로 수행하고 있고, 장애인복지법 시행규칙 제41조 <별표 4>의 장애인복지관의 기능에 따라 ‘종합적인 재활서비스’를 제공하고 있다는 점을 고려한다면, 재활서비스의 대상을 선정하기 위한 업무 및 서비스 제공을 위한 종합적 업무 수행을 장애인복지관에서 위탁받아 시행하는 것이 가능하다고 생각한다.

이상과 같이 검토된 법적 근거 부여는 장애인복지관이 지역사회재활시설로서 기능과 역할을 할 수 있는 포괄적인 근거는 되지만, 환경적 변화에 부응한 기능과 역할을 재정립할 수 있는 법적 해결 방안은 아니라고 할 수 있다. 구체적인 내용이 포함되어 있지 않기 때문이다. 다만, 지역사회재활사업에 대한 근거가 장애인복지법에 명확하게 규정되고 이를 통해 장애인복지관의 기능과 역할이 보다 분명한 법적 근거를 가지게 되면 향후 이용자 중심적 조직으로의 적극

적인 변화 기반이 될 수는 있을 것이다. 따라서 장애인복지관은 이러한 법적 근거 부여 노력뿐만 아니라 실제적으로도 기능과 역할을 재정립하기 위한 노력도 병행해야 지역사회의 중심적 역할을 계속해서 담당할 수 있을 것으로 생각된다. 아울러 지적하고 싶은 사항은 앞에서 논의한 바에 따라 장애인복지법에 지역사회재활사업에 관한 관련 규정이 추가될 경우 장애인복지관 외에 기타 지역사회재활사업에 관련된 기관들도 포괄적이기는 하나 보다 명시적인 법적 근거를 가질 수 있다는 점이다. 제시된 방안에 대해 관련기관들의 검토와 논의가 필요한 이유이다.

IV. 결 론

지금까지 장애인복지관의 기능 및 역할 강화를 위한 법적 근거부여 방안을 검토하였다. 그러나 이렇게 검토한 장애인복지관의 기능 및 역할에 대한 법적 근거 방안이 장애인복지관 및 장애인복지의 발전을 담보하는 것은 아니다. 장애인복지 그 중에서도 지역사회재활에 대한 구체적인 내용이 담겨져 있지 않고 그에 따른 비전도 결여되어 있기 때문이다. 따라서 장애인복지관이 지역사회의 중심적 인프라로 자리매김하기 위해서는 장애인복지 환경에 대한 민감성을 키우고 지역사회의 장애인복지를 선도해 나가는 역할에 대해, 꾸준하고도 혁신적인 노력과 방법적 모색이 필요할 것으로 생각한다.

사회복지 전달체계는 연구자에 따라 다양한 개념정의가 시도되지만 “지역사회의 서비스 공급자들 사이에 존재하는 그리고 서비스 공급자와 소비자들 사이에 존재하는 조직의 체계”(Gilbert & Terrell, 2007, 남찬섭·유태균 역)라고 정의할 수 있다. 이러한 정의는 전달체계가 단일한 조직에 의한 활동이 아니라 다수의 조직과 클라이언트들이 상호연관을 맺고 서비스가 제공되는 체계라는 것을 보여준다(김영중, 2009). 이러한 체계 속에서는 다양한 서비스 공급자들과 소비자들이 지역사회의 장에서 마주치고 역동적인 역학관계를 구성하므로 이를 체계적이고 정합성 있게 조정하는 일은 매우 중요한 과제가 되고, 전달체계가 어떻게 구축되느냐에 따라 정책의 성과까지 영향을 미치게 된다(이현주, 2006). 전달체계 구축과 관련하여 최근에는 이용자 참여가 강조되면서 수요자 중심적 조직으로의 전환이 논의되고 있는데 이러한 변화는 소비자 주권 원칙의 강화에 뿌리를 두고 있다(Butcher, 2002). 이와 관련 미국에서는 소비자 지향적 케어(consumer-directed care), 영국에서는 소비자 참여(user involvement)라는 개념이 사용되고 있는데, 이것은 전문가 중심 내지 공공체계 중심의 원칙에서 벗어나 소비자의 선택

(consumer or service user choice)이 보장되는 체계로의 전환을 의미하는 것이다(Yeatman et al, 2009).

이러한 변화를 고려해 볼 때, 장애인복지관의 경우도 법적 근거 강화와 함께 소비자 중심적 체계가 되도록 노력하는 것이 필요하다고 볼 수 있다. 장애인복지관은 지역사회 장애인복지의 중심적 역할을 담당해 왔고 또 앞으로 담당할 것이다. 지금까지 그래왔던 것처럼 변화하는 복지환경 속에서 장애인복지의 중심적 인프라로 장애인복지관이 위치할 수 있기를 기대해 본다.

[국문초록]

본 연구는 장애인복지법에 의거하여 지역사회재활시설로 규정되어 운영되고 있는 장애인복지관의 법적 근거강화 방안을 모색하는 것이다. 장애인복지관은 그동안 지역사회 장애인복지의 중심적 역할을 수행하여 왔으나, 시설중심적인 장애인복지법의 규정으로 인해 그 기능과 역할에 대한 법적 근거가 미약하다는 지적을 받아 왔다. 현재 역동적으로 변화하는 장애인복지환경에 부응하고 장애인 지역사회재활에 대한 보다 분명한 근거 규정을 마련하고자 장애인복지법을 분석하고 대안을 탐색하였다. 그 결과 장애인 복지법 제1장 총칙 중 국가와 지방자치단체의 책임을 규정한 제9조의 수정과, 제2장 기본정책의 강구 중 지역사회재활 조문의 신설 방안, 제3장 복지조치 중 장애유형·장애정도별 재활 및 자립지원 서비스 제공 등에 관한 사항을 다루는 제35조를 수정하여 법적 근거를 강화하는 방안을 제시하였다.

주제어 : 장애인복지관, 장애인복지법, 지역사회재활

Abstract

Exploring the Revision of the Welfare Law for People with Disabilities in order to strengthen legal basis for social welfare center for disabled people

Lee, Seung-Ki
(Sungshin Women's University)

The purpose of this article explores the revision of the Welfare Law for people with disabilities in order to strengthen legal basis for the social welfare center for disabled people, which is running as a community based rehabilitation facility. Although the center has played an important role in offering welfare services in a given community, it is pointed out that the legal basis for it is too weak.

In order to give an explicit legal basis to the center, this article suggests the necessities of the revision of Article 9 and 35, as well as of the creation of Article 17(2). Article 9 for responsibilities of governments needs to be revised to include the explicit term of the community based rehabilitation, and Article 17(2) is suggested to have more detailed regulations for the rehabilitation. This article also recommends that Article 35 regarding rehabilitation and independent living for people with disabilities should be revised to have the obvious regulations which address specific ways to offer welfare services through specialized institutions including the social welfare center for disabled people.

Key words : social welfare center for disabled people. the Welfare Law for people with disabilities, community based rehabilitation

참고문헌

김영중, 2009, 『사회복지행정』, 학지사.

김종혜, 2008, “사회서비스의 시장화, 무엇을 위한 것인가?”, 한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집, 한국사회복지학회, pp. 105-122.

은재식, 2008, “복지민영화, 시장화 대응”, 제 1회 비판과 대안을 위한 보건복지연합 학술대회, 비판과 대안을 위한 사회복지학회, pp. 112-120.

이종길 외, 2008, “장애인복지관의 역할정립을 위한 관련 법 정비 연구”, 한국장애인복지관협회.

이현주, 2006, “영국의 공공부조 전달체계 동향”, 국제사회보장동향 여름호, pp. 20-30, 한국보건사회연구원

한국장애인복지관협회, 2008, 『2008년도 전국장애인복지관 편람』 .

Butcher. T, 2002, *Delivering Welfare*, Open University Press.

Gibert, N and Terrell, P.,2007, 『사회복지정책론』, 남찬섭·유태균 역, 나눔의 집.

Yeatman, A., Dowsett, G., Fine, M. and Gursansky, D, 2009, *Individualization and the Delivery of Welfare Services*, Palgrave.

사적부양과 공적부조에서 미혼모에 대한 지원

차선자*

目 次

I. 서론

1. 문제의 제기
2. 연구의 범위와 방법

II. 미혼모와 사적부양체계

III. 미혼모에 대한 공적지원체계

1. 국민기초생활보장법
2. 한부모가족지원법

3. 주거지원

4. 미혼모의 복지자금 대여

5. 미혼모 지원 시설

6. 의료지원

7. 교육 및 훈련지원

VI. 결론

I. 서론

1. 문제의 제기

1995년 제4차 북경에서 개최된 세계여성회의에서는 여성인권의 핵심적 극복과제의 하나로 여성과 빈곤의 문제를 중요 의제로 지적하였다. 그로부터 15년의 시간이 지난 2010 우리사회에서 여성의 빈곤은 극복된 과제가 아니라 여전히 심각한 문제로 떠오르는 주제가 되고 있다.

일반적으로 여성 빈곤이 중요한 주제로 부각되기 시작한 것은 1970년대 후반 미국사회의 여성빈곤 문제를 분석한 다이애너 퍼스(Diana Pearce)의 연구에 의해서였다.¹⁾ 퍼스의 연구 결과에 의하면 미국에서 16세 이상 빈민 중 약 3분의 2, 성인 빈민의 70% 이상이 여성이라는 것을

* 전남대학교 법학전문대학원 교수

1) http://www.reportnet.co.kr/knowledge/pop_preview.html?dn=2053946.

확인하게 되었다. 결국 ‘여성의 빈곤화 빈곤의 여성화’란 빈곤의 절대다수가 여성이 되어 가는 것을 의미한다. 이후 다양한 나라와 지역을 대상으로 여성빈곤에 대한 관심과 조사가 확산되었는데, 이러한 조사결과 빈곤의 여성화는 단지 미국뿐 아니라 유럽, 아시아 지역에서도 예외 없이 나타나는 현상임을 알게 되었다.

양성간의 부의 불평등이 발생하는 원인은 다양하다. 여성의 임금노동 시장에서의 열악한 지위, 가정과 육아의 역할로 인하여 임금노동시장에서의 스스로의 경쟁력을 확대하지 못하는 상황 그리고 점차 증가하는 이혼비용 등은 여성을 점차 빈곤에 빠지게 하는 원인으로 지적할 수 있을 것이다. 즉 미혼모나 이혼, 남편의 사망 등으로 인해 발생하는 여성가구주 가구는 여성 혼자서 자녀를 양육하며 동시에 생계를 이끌어 가야 한다는 점에서 빈곤상태에 빠지기 쉬우며 이는 가족 구조의 문제가 여성의 빈곤에 원인이 되는 경우이다. 반면 취업기회의 제약, 가사 및 노동의 이중 활동에 따른 저생산성 및 저 수입 등은 노동시장과 관련하여 발생하는 빈곤의 문제이다.

이와 같이 여성의 빈곤이 가족적 요인과 임금노동시장에서의 열악한 여성의 지위 양자가 공존하며 만들어 내는 결과라고 한다면 특정 젠더에 있어서 구조적으로 존재하는 원인들로 인하여 발생하게 되는 빈곤은 더 이상 개인의 문제로 방치할 수 없으며, 우리 국가가 극복하기 위하여 노력해야 하는 과제일 것이다.

2. 연구의 범위와 방법

이 연구는 이러한 사실을 전제로 빈곤의 극복을 위하여 요구되는 부양의 범리에 관하여 검토하는 것을 목적으로 한다. 우리법체계에서 부양은 일차적으로 사법관계에 의하여 규정된다. 그러나 오늘날 사적부양체계만으로 사인간의 부양문제가 해결되는 것은 한계를 보이고 있다. 이러한 이유로 이미 국가마다 공적부양체계를 사적 부양체계와 연동적으로 운영하는 방식을 취하는 것이 일반적이라고 보여진다. 따라서 이 연구는 사적부양과 공적부조체계가 여성의 빈곤을 극복하기위하여 적절히 구성되어 있는지 검토하고자 한다.

이를 검토하는데 있어서 대상으로 하는 그룹은 미혼모를 중심으로 설정하고자 한다. 현행 한부모가족지원법은 사실혼 관계에 있지 않은 미혼인 부 또는 모가 자녀와 가족을 구성하는 경우를 포함하여 이들에 대한 지원을 규정하고 있다. 그러나 사적 부양체계를 구성하는 친족상속법의 부양제도는 혼인의 성립 여부가 부양의 권리와 의무를 규정하는 중요한 기준이 된다. 또한 한국사회에서 미혼모는 점차 증가하는 추세에 있으나 사실상 이들은 양육의 책임을 미혼

부와 공유하지 않으며 거의 단독으로 부담하는 것이 현실이며 부양을 통한 지원이 절실히 요구됨에도 불구하고 사적 부양체계를 통하여 적절히 부양의 권리를 구현하지 못하고 있다고 보여진다. 따라서 사적부양과 공공부조체계가 여성 빈곤에 대하여 미치는 영향에 대한 분석을 위해서 민법의 혼인체계에 편재되지 않으며 공공부조의 대상으로 인정되는 미혼모에 대한 부양관계를 검토하는 것은 부양에 대한 양 제도가 적절한 연동관계를 구성하고 있는지 살펴보는 데 도움이 될 것으로 생각된다.

II. 미혼모와 사적부양체계

민법은 직계혈족 및 그 배우자간에 그리고 생계를 함께 하는 기타 친족간에 부양의 의무가 있음을 명시하고 있다 (제974조). 그러나 동 규정은 2차적 부양의무로 친족간의 부양에 관한 것이며, 부부간의 부양은 동 규정에서 근거하지 않고 부부의 동거 부양 협조의 의무를 규정한 제826조 제1항에서 찾고 있다. 민법은 부모의 자녀에 대한 부양의무에 대해 명시적 규정을 두고 있지 않으나, 자녀에 대한 보호와 교양의 의무를 규정한 제913조²⁾ 및 직계혈족간의 부양의무를 규정한 제974조에서 찾을 수 있을 것으로 본다.

미혼모가 양육을 결심할 경우, 미혼모와 미혼부는 자에 대한 공동의 양육책임을 부담하는 것이 원칙일 것이다. 그러나 일반적으로 미혼모에 대한 실태조사들의 결과를 보면 상당수의 사례에서 미혼모와 미혼부는 관계가 단절되어 있는 경우가 많은 것으로 나타나고 있다. 또한 미혼모의 연령변화를 보면 1980년대 미혼모의 73.2%가 20대 연령층에서 분포하는 경향을 보이다가 1990년대는 미혼모 중에서 10대 연령층이 52.7%이고, 20대가 43.6%로 과반수 이상이 10대 연령층에 분포하는 특성을 보였다. 2000년대에 오면서 10대 연령층의 비율이 1990년대보다 약간 증가하는 경향을 보이면서 최근으로 올수록 미혼모의 연령이 20대에서 10대로 낮아지면서 연령의 폭이 넓어지는 변화를 보인다³⁾. 이러한 상황에서 미혼모가 양육을 결심하는 경우 대개는 미혼부와 공동으로 양육의 책임을 부담하기보다는 단독으로 양육에 대한 책임을 부담하게 되는 것으로 나타나고 있다.

사실상 양육에 대한 단독 책임을 부담하는 이외에도 미혼모는 미혼부가 혼인하지 않은 상태

2) 지원림, 민법강의, 박영사, 2007, 1597면.

3) 김유경 / 조애지 / 노총래, 미혼모의 출산 · 양육환경 개선을 위한 사회적 지원방향, 한국보건사회연구원, 2006, 83면 이하 참조.

에 있으므로 현행 민법의 부부로서의 상호부양의무를 부담하지 않는다(민법 제826조 제1항). 물론 미혼모와 미혼부가 사실상의 생활공동체를 형성하고 생계를 함께 하는 경우 사실혼 배우자로서 부양의 의무를 상호 부담하게 될 것이다⁴⁾. 그러나 판례는 사실혼의 성립을 긍정하기 위하여서는 당사자 사이의 주관적으로 혼인의사의 합치가 있어야 하며, 객관적으로 부부공동 생활이라고 인정될 만한 혼인생활의 실체가 존재할 것을 요구하고 있다⁵⁾.

판례가 이와 같이 사실혼의 성립에 있어서 당사자의 혼인의사가 존재할 것을 요구하기 때문에 이러한 입장에 의하면 남녀가 생활공동체를 형성하고 있다는 것만으로 사실혼으로 인정되는 것은 어려울 것으로 보여 진다⁶⁾. 따라서 미혼모와 미혼부가 사실상의 생활공동체를 형성하고 생계를 함께 하는 경우에도 항상 사실혼으로 인정되어 상호 부양 의무가 귀속되는 것은 아니다.

가족은 다양한 기능을 가지는 집단이며, 이들 중 가장 대표적인 것은 경제적 공동체를 형성한다는 것이다. 경제공동체로서 가족의 기능을 고려한다면, 당사자의 주관적 혼인의사의 유무와 관계없이 공동생활의 실체가 있으며 생계를 함께하고 자녀 양육을 공유한다면, 이는 사실혼 관계로 인정될 수 있어야 할 것이다. 민법이 사실혼의 개념을 이와 같이 객관적인 공동생활의 실체를 가지고 규정할 때, 비로소 당사자의 혼인 의사의 유무에 관계없이 객관적인 실체가 있는 경우 미혼모와 미혼부는 상호 부양의 의무를 귀속 받게 될 것이다.

그러나 미혼모와 미혼부의 관계가 단절된 상태에서 단독 양육을 결정하는 경우 미혼모에 대한 부양은 미혼모의 원 가족과의 문제로 전환될 것이다. 결국 미혼모에 대한 사적 부양은 민법 제974조에 의하여 미혼모의 부모에게 직계혈족 상호간의 부양의무가 귀속될 것이다. 그러나 민법 제974조에 의하여 규정되는 부양의 의무는 미성년 자녀에 대한 부양의무와 달리 성년인 자녀와 부모의 부양의무로 이는 2차적인 부양의무에 국한된다. 그러나 민법은 친족간의 부양 의무에 의하여 부양받을 자가 자기의 자력 또는 근로에 의하여 생활을 유지할 수 없는 경우에 한하여 부양의 의무를 귀속시키고 있다(제975조).

명확하지 않은 것은 우리 민법이 성년의 자녀에 대한 부양의 의무를 인정하는 입장에 있느냐의 문제이다. 일반적으로 최근 우리 사회는 이미 20세 이상의 성년의 자녀라 할지라도 학업 중에 있는 자녀는 부모의 부양을 받는 것이 보편화 되어 있다. 하급심에서는⁷⁾ “일반적으로 이

4) 대법원 1998. 8. 21, 297므544·551.

5) 대법원 1987. 2. 10, 86므70 ; 대법원 2001. 1. 30, 2000도4942 ; 대법원2001. 4. 13, 2000다52943.

6) 이점에서 판례는 간헐적 정교관계만으로 비록 당사자 사이에 자식이 태어났다고 하더라도 서로 혼인의사의 합치가 있었다거나 혼인생활의 실체가 존재한다고 할 수 없다는 이유로 사실혼의 성립을 부인하였다, 대법원 1984. 8. 21, 84므45 ; 대법원1986. 3. 11, 85므89 ; 대법원2001. 1. 30, 2000도4942.

7) 서울민사지법 1993.2.4. 선고 92가합44812.

혼자인 부모가 그 자녀들에 대한 부양의무의 하나로서 지게 되는 양육책임은 자녀가 성년이 되는 경우에는 이를 부담하지 않게 된다고 할 것이나, 부부가 이혼하면서 자녀들의 양육을 모가 맡아서 하되 부가 자녀들의 취업 또는 결혼 시까지 양육비와 생활비를 지급하기로 약정하였다면 자녀들이 성년이 된 이후에도 취업 내지 결혼하기 전까지는 양육비 등을 지급하여야 한다”고 하는 판례가 있다. 결국 이 판례의 입장에 의하면 성년이 되는 경우 부모는 부양의 의무를 부담하는 것이 원칙으로서 인정하는 것은 아니라고 본다.

다만 학업 과정에 있지 않은 경우라고 하더라도 사실상 아동의 양육 등의 이유로 노동시장에 나아가는데 한계를 가지게 되는 때에는 부양이 인정되어야 할 것이다. 이는 아동 양육이 사실상 노동시장으로 진입을 어렵게 하는 요인으로 작용한다는 것에 대한 사회적 공감의 형성되어야만 보편적인 권리로서 친족부양을 주장할 수 있게 될 것이다.

물론 미혼모가 미성년자인 경우, 언급한 바와 같이 미성년 미혼모에 대한 부양은 친권자인 미성년자의 부모에게 귀속될 것이다(제913조 및 제974조). 그러나 미성년 미혼모의 경우 원가족과의 단절된 경우가 상당히 높은 것으로 나타나고 있으므로 현실적으로 사적부양체계에 의하여 미성년 미혼모의 부양이 이루어 질 것을 기대하는 것은 실현가능성이 낮다고 생각된다.

또한 미성년 미혼모의 출생자에 대한 부양은 현행 민법의 체계에 의하면 스스로 친권자의 부양의 대상인 미성년 미혼모가 자신의 출생자를 보호 교양하여 부양할 것을 기대할 수는 없을 것이다. 다만 직계혈족간의 부양의무를 규정하고 있는 민법 제974조에 의하여 미성년 미혼모의 친권자가 출생자에 대한 2차적 부양의 의무가 귀속되게 될 것이다.

미성년 미혼모에 대한 친권자의 부양의무나 그 출생자에 대한 직계혈족으로서의 부양의무나 어떤 경우든 현실적으로 원 가족과의 분리로 인하여 사적부양체계에 의하여 부양이 이루어 지지 않는 경우는 제외하더라도, 현실적으로 부양의 능력이 있음에도 불구하고 부양을 거부하는 경우, 부양청구권을 행사하는 주체가 미성년자인 경우 단독으로 소송을 수행할 수 없는 미성년자가 자신의 친권자를 대상으로 사적부양에 대한 권리를 관철할 수 있는 방법은 없을 것이다.

그러나 이와 같은 사적 부양 체계에서 단독으로 자녀를 양육하는 미혼모의 부양문제는 부양의 능력이 있는 미혼모의 부모가 이를 실질적으로 이행하지 않는 경우 이를 강제할 수 있는 현실적인 방법이 부적하다고 본다. 또한 미혼모의 실태조사에 나타난 바와 같이 미성년 미혼모의 대다수가 이미 원가족과 분리되어 있다는 점을 고려할 때, 사적부양체계에 의해 이들을 지지할 수 있는 가능성은 적다.

III. 미혼모에 대한 공적지원체계

우리나라의 사회복지 체계는 국민연금법에 의하여 체계화되는 사회보험, 국민기초생활보장법을 기초로 하는 공공부조 및 기타 분야별 사회복지 법체계로 구성되어 있다. 복지체계가 잔여적 복지국가로 분류되므로 미혼모만을 대상으로 하는 포괄적인 사회보장제도나 서비스는 따로 없으며, 국민기초생활보장법을 근거로 하는 공적 부조 및 저소득가정에 대한 지원정책의 일부 가운데서 미혼모 정책을 찾아 볼 수 있다⁸⁾. 그 외에 한부모가족지원법, 의료급여법, 및 사회복지사업법 등에서 미혼모를 지원하는 내용을 포함하고 있다. 이 중 미혼모 지원의 가장 핵심적 부분인 국민기초생활보장법과 한부모가족지원법을 중심으로 미혼모에 대한 국가의 지원 내용을 검토하기로 한다.

1. 국민기초생활보장법

「국민기초생활보장법」에서는 미혼모가 구체적인 수혜대상임을 언급하지는 않으나, 미혼모 및 그 자녀가 생활능력이 없을 경우 그 보호대상에 포함될 수 있다고 되어있다. 「국민기초생활보장법」의 목적은 생활유지 능력이 없거나 생활이 어려운 자에게 필요한 보호를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성함으로써 사회복지의 향상에 기여함을 목적으로 하고 있다 (동법 제1조). 따라서 미혼모 복지시설을 이용하는 미혼모는 일시적으로 생계보호대상자로 인정되며, 자활보호를 위해 미혼모가 분만할 때 조산 및 분만 전후에 필요한 보호조치를 받을 수 있다. 또한 분만 후 일정기간 생계보호를 받을 수 있다.

「국민기초생활보장법」에 의한 급여의 종류는 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여 등이 있다. 하지만 미혼모들에게 지원될 수 있는 급여는 미혼모시설에서 출산을 위해 거주하는 동안 받을 수 있는 생계급여와 의료보호를 통한 의료급여가 주를 이루고 있다. 또한 미혼모시설 및 양육모를 위한 그룹홈에서 자립프로그램의 일환으로 인성교육 및 양육교육과 함께 직업교육을 시설 내·외에서 받을 수 있도록 하고 있지만 「국민기초생활보장법」에서 명시하고 있는 자활급여와는 차이가 있다⁹⁾.

위에서 언급한 바와 같이 단독으로 양육을 결정한 미혼부모가 처한 가장 큰 어려움은 경제적인 문제로 나타나고 있다. 특히 단독 양육을 결정하는 미혼모의 경우 원 가족과의 갈등이

8) 김유경 / 조애저 / 노충래, 앞의 보고서, 101면.

9) 김유경 / 조애저 / 노충래, 위의 연구보고서, 105면.

심각하여 시설 퇴소 후 거주할 공간이 확보되어 있지 않은 경우가 대다수이며, 미혼모의 부모가 미혼모의 자녀에 대한 양육을 거부하는 경우가 많으므로 미혼모는 자신의 부모로부터 독립하여 출생자와 생활하여야 하는 현실을 당면한다. 이러한 극한 상황에서 미혼모가 양육을 지속할 수 있게 하는 것은 경제적인 최소한의 지원이다.

그러나 현행 국민기초생활보장법은 그 수급 자격으로 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양받을 수 없는 자로서 소득인정액이 최저생계비 이하인 경우로 조건을 제한하고 있다 (동법 제5조 제1항).

동법에서 부양의무자란 수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자를 의미한다. 따라서 미혼모가 미성년자인 경우 미혼모의 부모가 부양의무자가 된다. 또한 동법은 “부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 경우”도 수급권자가 될 수 있음을 규정하였다 (동법 제5조 1항). 구체적으로 이에 해당하는 경우는 대통령령으로 정하고 있는데, 이에 의하면 부양능력이 없는 경우란 1. 수급자인 경우, 2. 직계존속 또는 [장애인복지법]에 의한 중증장애인의 직계비속을 자신의 주거에서 부양하는 경우, 3. 다음 각목의 어느 하나에 해당하는 자로서 재산의 소득환산액이 수급권자 및 당해 부양의무자 각각의 최저생계비의 100분의 42에 해당하는 금액을 합한 금액 미만인 경우, 가. 동법 대통령령 제3조의 근로, 사업, 재산, 기타소득에 따른 실제소득이 최저생계비의 100분의 130 미만인 자, 나. 일용근로 등에 종사하는 자, 이 경우 일용근로는 근로를 제공한 날 또는 시간에 따라 근로대가를 계산하는 근로로서 고용계약기간이 1월 미만인 근로로 한다. 4. 제1호 내지 3호 외의 자로서 다음 각 목의 요건을 충족하는 경우가, 가. 실제소득이 수급권자 및 당해 부양의무자 각각의 최저생계비를 합한 금액의 100분의 130 미만일 것, 나. 재산의 소득환산액이 수급권자 및 당해 부양의무자 각각의 최저생계비의 100분의 42에 해당하는 금액을 합한 금액 미만일 것, 다. 부양의무자의 실제소득에서 부양의무자 최저생계비의 100분의 130에 해당하는 금액을 차감한 금액의 범위 안에서 보건복지가족부장관이 정하는 금액을 수급권자에게 정기적으로 지원할 것, 5. 기타 질병·교육·가구특성 등으로 인하여 부양능력이 없다고 보건복지가족부 장관이 정하는 경우 (국민기초생활보장법 시행령, 제4조 제1항)가 해당된다.

또한 부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 경우라 함은 부양의무자가 1. [병역법]에 의하여 징집 또는 소집된 경우, 2. [해외이주법] 제2조의 규정에 의한 해외이주자에 해당하는 경우, 3. 동법 제2조 2항 제3호 내지 6호에 해당하는 경우 (이는 구체적으로 다음을 가리킨다. 3. [형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률] 및 [치료감호법] 등에 의한 교도소·구치소·치료감호시설등에 수용중인 자, 4. [장애인복지법] [노인복지법] [아동복지법] [정신보건법] [사

회복지사업법] 등의 규정에 의한 보장시설에서 급여를 받고 있는 자, 5. 실종선고의 절차가 진행중인 자, 6. 가출 또는 행방불명의 사유로 경찰서 등 행정관청에 신고되어 1월이 경과되었거나 가출 또는 행방불명 사실을 시장·군수·구청장이 확인하는 자), 4. 부양을 기피 또는 거부하는 경우, 5. 기타 수급권자가 부양을 받을 수 없다고 시장·군수·구청장이 확인한 경우, 등이 해당한다.

그러나 이 중 원 가족으로부터 실질적으로 분리되어 있는 미혼모가 개별적으로 출생자를 독립 양육한다는 사실에 의하여 국민기초생활보장법의 수급권자가 되는 것은 언급한 요건들에 해당하지 않는 경우 요원하다.

언급한 것처럼, 민법은 성인 자녀에 대한 부모의 부양의무의 범위가 어디까지인지 명확한 한계를 가지고 있지 않다. 결과적으로 당장에 양육을 부담하게 되는 미혼모가 자신의 자력과 근로에 의해 생활 유지가 불가능함에도 불구하고 미혼모의 부모가 실질적 부양을 부담하지 않고 있는 상황이 되어도, 민사부양의 한계가 법적으로 명확하지 않은 상황에서 미혼모는 민사법적인 부양받을 권리를 주장할 수 있는지 또는 위에서 언급한 요건들을 충족하여 국민기초생활보장법에 의한 수급자의 요건을 갖추는 것은 어렵다.

또한 국민기초생활보장법은 동법에 따른 급여를 받거나 동법에 따른 자격요건 부합여부에 관한 조사를 받는 기본단위를 개별가구로 전제하고 있으며 (동법 제2조 7호), 개인별 단위로 수급권자의 지위를 확인 받는 것이 아니다. 이러한 원칙은 결과적으로 미혼모는 원 가족과의 단절을 경험함으로써, 가족을 단위로 설정되어 있는 현행 복지체계에서도 누락되는 경험을 하게 된다.

민사부양과 저소득가정의 지원을 목적으로 하는 현행법의 혈족단위 또는 가족단위의 구성은 양자의 틀 속에서 미혼모와 그 자녀에 대해서는 사각지대가 발생함을 알 수 있다¹⁰⁾. 이러한 사각지대의 극복을 위해서는 국민기초생활보장법이 가족단위의 구조에서 개인단위의 구조로 전환하는 것이 요구된다. 또한 수급자의 요건이 부양의무자가 없거나 부양할 수 없는 경우로

10) 특히 최근 국민기초생활보장법에 의한 수급권자의 지위를 확정하는데 있어서 간주부양비에 관한 기준은 더욱 논란이 되고 있다. 즉 국민기초생활보장법상 수급권자로 선정되기 위해서는 소득인정액 기준과 부양의무자 기준을 동시에 충족시켜야 한다. '간주부양비'는 부양의무자 기준에서 부양의무자가 일정 금액의 '부양비'를 수급권자에게 정기적으로 지원하는 것을 전제로 부양능력이 없는 것으로 인정해주고 대신 '부양비'만큼 수급권자의 소득으로 간주하여 수급자 선정 및 급여액 결정에 반영하는 것이다. '간주부양비'는 명시적인 법률상 근거 없이 법 시행령(법시행령 제3조 제1항 제4호 나목, 제4조 제1항 제4호 다목)에서 작위적으로 부양의무자 실제 가구소득에서 최저생계비의 130%를 차감한 금액의 30%(출가한 딸 등인 경우 15%)를 피부양자에게 지급한 것으로 간주하도록 하고 있다. 그래서 실제로 소득이 전혀 없는데도 이 금액을 피부양자의 소득평가액에 합산하여 소득인정액을 계산함으로써 수급에서 탈락되거나 급여액이 깎이는 경우가 발생하고 있다, <http://blog.peoplepower21.org/Welfare/41026>

국한될 것이 아니라 실질적으로 부양이 이루어 지지 않는 경우로 확대되어야 할 것이다.

2. 한부모가족지원법

[국민기초생활보장법] 이외에 미혼모에 대한 지원을 포함하고 있는 것은 [한부모가족지원법]이다. 이는 1989년 제정된 [모자복지법]을 출발으로 2002년 [모·부자복지법]으로 개정되어 시행되다가 2007년 다시 [한부모가족지원법]으로 개정 시행하게 되었다. 동법에 의하여 미혼부모는 한부모 가족으로 일정한 지원을 받을 수 있으며 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

1) 저소득 미혼모 가족의 복지급여

(1) 복지급여의 신청

[한부모가족지원법] 제11조에 기하여 동법에 의한 보호대상자 또는 그 친족이나 그 밖의 이해관계인은 복지급여를 신청할 수 있다. 동법에 의한 보호대상자라 함은 배우자와 사별 또는 이혼하거나 배우자로부터 유기된 자, 정신이나 신체의 장애로 장기간 노동능력을 상실한 배우자를 가진 자, 사실혼 관계에 있지 않은 미혼자 등으로 아동인 자녀를 양육하는 모자 또는 부자 가족을 의미 한다 (동법 제4조 제1호 내지 7호 및 제5조). 따라서 미혼모가 사실혼관계에 있지 않은 경우 동법에 의한 보호대상자로 복지급여를 스스로 신청할 수 있다. 친족이나 그 밖의 이해관계인이 복지급여를 신청하는 경우는 본인의 동의를 얻어야 한다. 친족 이외에 복지급여를 신청할 수 있는 이해관계인의 범위는 [사회복지사업법] 제14조에 따른 사회복지 전담공무원, [한부모가족지원법] 제19조에 따른 한부모가족복지시설종사자, 보호대상자의 자녀가 재학하는 학교의 교사 등이 그 해당자이다¹¹⁾. 동법에 의한 복지급여 대상자의 보호기간은 1년으로 한다 (한부모가족지원법시행규칙 제4조 1항).

(2) 복지급여의 내용

a. 자녀학비 지원

저소득 한부모 가족으로 선정된 경우 초·중등교육법 제2조의 규정에 의해 고등학교에 입학 또는 재학하는 자 및 이와 동등한 학력이 인정되는 각종학교, 평생교육법에 의한 평생교육시설의 학습에 참가하는 자에 대한 학비가 지원된다. 하지만 국민기초생활보장수급권자인 저소득

11) 보건복지가족부, 2009년도 한부모가족지원사업안내, 2009. 23면.

모·부자가정에 대해서는 [국민기초생활보장법]상의 교육보호를 적용한다.

b. 아동양육비 지원

지원대상자로 결정된 저소득 한부모가족의 만 10세 미만의 아동에게 매월 1인당 50,000을 지원한다. 단 국민기초생활보장수급자로 변경되거나 동법에 기하여 생계비 지급을 받은 경우 한부모가족 아동양육비 지원은 중단된다.

2) 자녀양육비 이행 확보 무료법률구조사업

미혼모 출산의 경우 미혼부가 실질적으로 책임을 부담하지 않는 경우에도 이를 강제하기 위한 절차의 어려움으로 현실적으로 책임을 공유하지 않는 경우가 다수인 것으로 나타나고 있다.

판례는 혼인 외의 자와 부와의 친생자 관계는 부의 인제에 의하여서만 발생하는 것이므로 혼인 외의 출생자인 피청구인이 청구인의 친생자로서 신분을 취득하려면 청구인의 인지가 있어야 하고 그 인지가 있었다는 자료가 없는 한 법률상 청구인과 피 청구인 사이의 친생자 관계는 생기지 않는 것으로 보고 있다¹²⁾. 또한 “혼인 외 출생자에 대하여는 그 실부가 인지함으로써 비로소 부자간 법률상의 친자관계가 형성되어 부양의무가 발생하는 것이고 아직 인지되지 않은 혼인 외 출생자에 대하여는 그 실부라 할지라도 법률상 부양의무가 있다고 할 수 없지만, 실부가 혼인 외 출생자에 대하여 인지하기 전에 생모에게 자의 양육을 부탁하면서 그 양육비를 지급하기로 약정하였다면 그러한 약정은 유효하다고 할 것이고 이러한 경우 약정한 범위 내에서는 과거의 양육비라도 청구할 수 있다¹³⁾”고 하였다.

따라서 친생자 관계가 생기지 않는 한 법적 부양의무는 존재하지 않으며, 단지 본인의 의사에 의하여 약정에 의한 부양료의 지급만을 기대할 수 있을 뿐이다. 그러므로 부의 임의 인지가 없는 경우 모에게 강제인지 청구권 및 이를 통하여 자에 대한 미혼부의 강제인지가 있으면 부로서 자에 대한 부양의무를 귀속시키게 된다. 그러나 미혼모 단독으로 미혼부를 상대로 강제인지 소송을 수행하는 것이 미혼모의 경제적 열악함 등으로 인하여 실질적으로 가능성이 낮다는 지적이 있어왔다.

[한부모가족지원법] 제17조는 국가와 지방자치단체에게 가족지원서비스를 제공하도록 하고 있으며 또한 건강가정기본법 제31조는 이혼예방 및 이혼가정지원을 규정하고 있다. 동 규정에 근거하여 한부모 가족의 자녀양육비 확보를 위한 법률상담, 소송서류작성, 소송대리 등 종합적

12) 대법원 1984. 9. 25. 84므73.

13) 대법원 1987. 12. 22. 87므59.

법률서비스를 제공함으로써, 한부모가족의 아동의 양육받을 권리를 보호하고 자녀양육 부담을 경감 및 생활안정을 도모하기 위하여 이에 대한 지원을 하고 있다. 미혼모자 가정의 경우 먼저, 미혼부를 대상으로 하는 자녀인지청구소송이 수행되어야 하며, 그에 의하여 부자관계 확정이 되면 이후 자녀양육비청구소송 및 자녀양육비 이행확보를 위한 법적 절차가 지원된다. 이에 대해서는 대한법률구조공단과 한국가정법률상담소가 수행한다¹⁴⁾.

3. 주거지원

[한부모가족지원법] 제18조는 국민주택을 분양하거나 임대할 경우 한부모 가족에게 일정 비율이 우선 분양 되도록 국가와 지방자치단체가 노력하여야 함을 규정하고 있다.

4. 미혼모의 복지자금 대여

국가와 지방자치단체는 미혼모의 보지 급여 이외에도 복지자금을 대여할 수 있다. 구체적인 자금대여의 대상은 사업에 필요한 자금, 아동교육비, 의료비, 주택자금 및 기타 대통령령으로 정하는 한부모가족의 복지를 위하여 필요한 사항을 지원할 수 있다 (동법 제13조).

대상자는 저소득 한부모 가족으로서 근로능력 및 자립자할 의지가 뚜렷하고 현실성 있는 사업계획을 제시하는 자에게 지원 한다. 창업에 필요한 비용을 지원하는 것으로 09년도 현재 무보증 대출의 경우 가구당 1,200만원 이하, 보증대출의 경우 가구당 2,000만원 이하, 담보대출의 경우 가구당 2,000만원 이하를 지원받고 상환은 5년 거치 및 5년 상환으로 고정금리 3.0%의 조건으로 대여하고 있다¹⁵⁾.

5. 미혼모 지원 시설

미혼모만을 지원하기 위한 시설로는 미혼모자시설, 미혼모자공동생활가정, 미혼모공동생활가정 등을 들 수 있다 ([한부모가족지원법] 제19조 1항, 제5호, 제6호 및 제9호).

미혼모자시설은 미혼 여성의 임신·출산 시 안전 분만 및 심신의 건강 회복과 출산 후 아동의 양육 지원을 위하여 일정 기간 보호하는 것을 목적으로 하는 시설을 의미 한다 (동법 제19조 제1항 제5호). 미혼모자공동생활가정은 출산 후의 미혼모와 해당 아동으로 구성된 미혼모자

14) 보건복지부, 2009년도 한부모가족지원사업안내, 68면 이하.

15) 보건복지부, 2009년도 한부모가족지원사업안내, 63면 이하.

가족이 일정기간 공동으로 가정을 이루어 아동을 양육하고 보호할 수 있도록 지원하는 것을 목적으로 하는 시설이며 (동법 제19조 제1항 제6호), 미혼모공동생활가정은 출산 후 해당 아동을 양육하지 아니하는 미혼모들이 일정 기간 공동으로 가정을 이루어 생활하면서 자립을 준비할 수 있도록 지원하는 것을 목적으로 하는 시설을 의미한다 (동법 제19조 제1항 제9호).

미혼모자 시설은 1991년 10개소, 2000년 8개소, 2003년 10개소, 2005년 18개소로 꾸준히 증가하여 현재 27개소에 달하며 공동생활가정은 2003년 5개소가 문을 연 이래 꾸준히 증가하여 2008년 현재 21개소 (미혼모자 공동생활가정 19개소, 미혼모공동생활가정 2개소)이다. 그 결과 이러한 시설을 이용하는 이용자는 90년대 1000여명에 불과한 것이 현재는 연 2000명을 상회하고 있다¹⁶⁾.

미혼모만을 대상으로 하는 것은 아니나, 미혼부모도 이용이 가능한 보호시설로는 모자 (부자) 보호시설이 있다. 이는 생활이 어려운 모자 또는 부자가정을 일시 또는 일정기간 보호하여 생계를 지원하고 퇴소 후 자립기반을 조성할 목적으로 마련된 지원시설이다 ([한부모가족지원법] 제19조 1항 제1호 및 제3호). 이 시설의 입소 대상은 미혼모뿐 아니라 사별이나 이혼 등으로 세대주인 모와 18세 미만의 자녀로 이루어진 저소득층 가정으로 무주택자이어야 한다. 거주기간은 3년으로 2년 연장 가능하다. 모자가정은 이 시설에 거주하는 동안 국민기초생활수급자로 책정되어 생계비, 의료비, 학자금, 직업 훈련 등을 지원받는다. 퇴소 시에는 정착금으로 200만원이 지급된다¹⁷⁾.

모자 (부자)자립시설은 만18세 미만의 자녀를 둔 모자 또는 부자가정세대가 모자 (부자)보호 시설에서 퇴소하였지만 자립준비가 미흡한 가정을 대상으로 자립을 도모할 목적으로 만들어진 시설이다 ([한부모가족지원법] 제19조 제1항 제2호 및 제4호).

6. 의료지원

미혼모보호시설 입소자들은 「의료급여법」 제3조 제1항 제1호에 의하여 「국민기초생활보장법」에 의한 수급자로 인정된 경우 의료급여의 수급자의 지위도 겸한다. 이에 의하여 미혼모들을 위한 의료보호는 지역 내의 병원 및 보건소 등에서 산전, 분만, 산후에 필요한 검진을 받을 수 있도록 하고, 이상분만 등과 같이 의료급여를 적용할 수 없는 부분에 한하여 미혼모 특수 치료비를 지급받는다.

16) 김혜영, 미혼모 정책 어디로 가야 하는가?, 제47차 여성정책 포럼 미혼모를 둘러싼 현황과 쟁점, 한국여성정책연구원, 33면.

17) 김유경 / 조애자 / 노충래, 앞의 연구보고서, 107면.

또한 『입양촉진 및 절차에 관한 특례법』에 의하여 국내에 입양된 아동의 경우 18세 미만 까지 의료급여의 수급권자가 된다 (「의료급여법」 제3조 제1항 제4호) 그러나 양육모를 위한 의료보호에 대하여는 뚜렷하게 명시된 것이 없다. 특히 양육모가 2세 미만의 영유아를 양육하면서 아동건강 및 발달, 그리고 질병예방에 필수적인 예방접종을 필요로 한다는 점에서 양육모 및 그 영유아를 위한 의료보호는 매우 중요한 지원이라 할 수 있지만 현재로서는 지원내용에 포함되어 있지 않다¹⁸⁾.

7. 교육 및 훈련지원

현재 우리나라에서는 국민기초생활보장 대상자로 선정되면, 교육급여의 일환으로 입학금, 수업료, 학용품비 등을 보조 받고, 자활급여의 일환으로 취업알선, 훈련, 공공근로 등에 참가할 수 있다. 미혼모와 양육모에게 특별히 제공되는 직업교육이나 훈련으로는 자립지원프로그램이 있으며, 구체적인 내용으로는 컴퓨터, 기계자수, 홈패션, 양재, 미용 등과 인성교육 및 상담, 취업훈련 및 직업알선을 제공받고 있다.

미혼모와 양육모는 임신자체로 교육기회를 박탈당할 가능성이 높다. 특히 미혼모나 양육모가 「모·부자복지법」이나 「국민기초생활보장법」에서 의도하는 바와 같이 경제적인 자립 및 자활을 통해 독자적인 생활을 영위하기 위해서는 노동시장에서 요구하는 적절한 직업기술과 능력을 보유해야 할 필요가 있다. 미혼모와 양육모를 대상으로 한 교육기회의 제공은 이러한 직업기술과 능력을 보유하기 위한 기초를 마련하는 것으로, 이에 중·고등학교 및 동등학력 이상의 교육기회를 제공할 필요가 있다. 현재 우리나라에서는 미혼모 및 양육모, 특히 10대 미혼모가 중·고등학교를 마칠 수 있는 교육적 기회는 매우 제한적이다. 즉, 임신 중에도 학업을 지속할 수 있는 공교육이나 대안(중·고등)학교는 전무한 형편이다.

또한 자립을 위한 직업훈련 및 취업준비 프로그램도 고소득을 보장하기 위한 것이라기보다는 노동집약적이면서 매우 제한된 소득만을 보장할 수 있는 것에 한정되어 있다. 나아가 미혼모 및 양육모들의 개별적인 욕구를 반영한 직업훈련 및 취업준비 프로그램도 매우 한정적으로 이루어지고 있을 뿐이다¹⁹⁾.

18) 김유경 / 조애저 / 노충래, 앞의 연구보고서, 108면.

19) 김유경 / 조애저 / 노충래, 앞의 연구보고서, 109면.

VI. 결론

우리 사회에서 미혼모의 출산이 가족유형의 다양화로 인식될 수 있는가? 이에 대한 의문은 우리가 여전히 가족을 정의하는 어려움을 극복하고 있지 못하다는 데서 다시 파생하는 물음일 것이다. 미혼 여성의 출산을 계약을 매개로 하는 현행 법률혼을 중심으로 검토할 경우 그 내부에 존재하는 다양한 유형의 미혼의 출산과 그로 인해 파생되는 문제들을 들어낼 수 없는 한계를 가진다. 따라서 미혼모의 정의를 단순히 혼인계약 유무라고 하는 규범에 의해서 파악하기 보다는 생계를 함께 하는 객관적인 생활공동체가 존재하는지 여부에 의하여 파악하는 것이 적절하다고 본다.

또한 미혼부의 인지 및 양육의 동참 여부와 관계없이 독립적으로 자신의 자를 양육하고자 하는 미혼모의 경우, 이미 언급한 바와 같이 실질적 양육기능을 수행하기 위해서는 경제적 지원이 필수적인 요인이 되고 있다. 이를 위해서는 저 연령의 아동을 둔 직접양육담당자인 미혼모가 현실적으로 노동시장에서 자립할 기회를 가지기 어렵다는 점에 대한 인식이 전제되어야 하며, 위에서 검토한 바와 같이 미혼모의 경우 원 가족과의 단절 등으로 미혼모 대한 부양의무자가 실질적으로 미혼모와 그 출생자를 부양하지 않고 있는 경우가 많다는 점을 전제로 미혼모에 대한 경제적 지원이 구성되어야 할 것이다.

우리 사회는 최근 저출산 현상이 극심하며, 이러한 현상의 이면의 원인으로 나타나는 것 중 한 가지는 자녀양육에 소요되는 고비용이 출산기피와 연결된다는 지적이 있다. 이것은 이미 우리가 혼인 및 가족을 구성하는데 경제적인 요소가 핵심적인 것으로 자리하게 되었음을 의미한다. 미혼모와 자녀로 구성된 관계를 가족의 새로운 유형으로 인식하고 이를 수용하기 위해서는 그만큼 경제적인 지원이 필수적인 요인이 될 것이다.

이에 대하여 우리 법은 독자적인 미혼모 지원 법률을 가지고 있지 않으며 한부모가족지원법에 의해 통일적인 지원체계를 구축하고 있다. 법체계적으로 개별적인 유형화 보다 통일을 기할 수 있는 장점이 있을 것이나, 적어도 그 원인이 어디에 있건 직접 양육을 담당하는 여성의 입장에 대한 배려와, 양육대상인 자녀의 연령에 따른 차별적 지원체계 구축이 없이는 진정한 의미에 한부모가족지원법으로 자리매김할 수 없을 것이다. 현행 한부모가족지원법이 유형별로 한부모가 되는 경우를 정의하고 있으나, 한부모의 원인 보다 중요한 것은 한부모와 함께 생활하는 아동의 연령에 의하여 한부모의 노동시장에서의 역할이 좌우될 수 있다는 점과 이것이 미혼모 가족의 가장 핵심적 문제인 경제적 문제의 해결과 직결된다는 점을 고려할 때, 한부모의

원이별 분석 이외에 양육대상의 연령별 분석에 따라 지원체계를 재구성하는 것이 요구되며, 이에 의해서만 미혼모 가족이 실질적으로 가족으로 자리매김하게 될 수 있을 것이다.

참고문헌

김주수, 친족상속법, 박영사, 2005,
김유경 / 조애저 / 노충래, 미혼모의 출산 · 양육환경 개선을 위한 사회적 지원방향, 한국보
건사회연구원, 2006.
박동섭, 친족상속법, 박영사, 2006
송덕수, 신민법강의, 박영사, 2009,
유유박, 한국의 미혼모 문제와 그 대책, 중앙대학교 사회개발 대학원 석사학위 논문, 1980.
이경희, 가족법, 법원사, 2008.
표갑수, 「아동 및 청소년복지론」, 청주대학교출판부, 1994.
한국여성개발원, 미혼모의 실태분석, 1984.
한국여성정책원, 미혼모를 둘러싼 현황과 쟁점, 제47차 여성정책포럼 발제문.
여성가족부, 미혼모부자 종합대책에 관한 연구, 2005.
지원림, 민법강의, 홍문사, 2007.

대법원 1998. 8. 21, 297므544·551.
대법원 1987. 2. 10, 86므70.
대법원 2001. 1. 30, 2000도4942.
대법원2001. 4. 13, 2000다52943.
대법원 1984. 8. 21, 84므45.
대법원1986. 3. 11, 85므89.
대법원2001. 1. 30, 2000도4942.
서울민사지법 1993.2.4. 선고 92가합44812.

<http://blog.peoplepower21.org/Welfare/41026>
http://www.reportnet.co.kr/knowledge/pop_preview.html?dn=2053946.

[국문초록]

사적부양과 공적부조에서 미혼모에 대한 지원

차선자*

1995년 제4차 세계여성회의에서는 성 평등을 위하여 극복하여야 하는 주요 현안 과제로 여성의 빈곤을 지적하였다. 그로부터 15년의 시간이 지난 지금도 전 지구적으로 여성은 남성에 비교하여 더욱 빈곤한 것으로 나타나고 있다. 양성간의 부의 불평등이 발생하는 원인으로는 여성의 임금노동 시장에서의 열악한 지위, 가정과 육아의 역할로 인하여 임금노동시장에서의 스스로의 경쟁력을 확대하지 못하는 상황 그리고 점차 증가하는 이혼비율 등이 지적되고 있다. 이러한 부의 불균등 상황은 우리나라의 경우도 동일한 것으로 나타나고 있다. 이 연구는 성에 따른 부의 불균형이 존재한다는 것을 전제로 현행 부양법체계를 검토하는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여 사적 부양과 공공부조 체계를 검토하여 현행 공·사법으로 이원화 되어있는 현행 부양법체계가 성별에 따른 부의 불균등을 극복하는데 일조할 수 있도록 구성되어 있는지 검토한다.

* 전남대학교 법학전문대학원 교수

사회복지법의 기초

최승원*

目 次

I. 들어가며

II. 사회복지법의 접근들

1. 헌법구체화법으로서 사회복지법
2. 행정법으로서 사회복지법
3. 지방자치법으로서 사회복지법
4. 융합법으로서 사회복지법
5. 기술법으로서 사회복지법

III. 사회복지권의 이해

1. 관련 논의
2. 사 건

IV. 마치며

I. 들어가며

복지는 정치·경제·사회·문화 등 다양한 생활영역에 관련된다. 사회복지란 그 대표적 표현일 뿐이다. 대한민국이 지향하는 사회복지란 무엇인가? 이에 관하여 헌법과 그 구체화법들은 어떤 내용을 담고 있고 또 담아가야 하는가? 우리 사회 구성원들은 어느 정도의 사회복지를 누리고 있고 또 요구할 수 있는가?

사회복지법과 사회복지권 이해에 작은 도움이 되었으면 하는 바람으로 쓴 이 글의 부족한 내용은 향후 많은 논의에 의하여 채워질 일이다.

II. 사회복지법의 접근들

입법은 합의의 산물이다. 선별적 복지인가 보편적 복지인가? 어떤 선택이 바람직한가? 사회

* 이화여자대학교 법학전문대학원 교수

복지에 관한 사회적 공감대가 필요하다. 폭넓은 법적 논의는 좋은 합의와 입법에 기여한다. 사회복지법은 헌법구체화법, 행정법, 지방자치법, 융합법, 기술법 등의 측면에서 접근될 수 있다.

1. 헌법구체화법으로서 사회복지법

1) 사회복지의 헌법적 보장

우리 헌법 제34조는 “① 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다. ② 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다. ③ 국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다. ④ 국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다. ⑤ 신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다...”라고 규정하고 있다. 그 외에도 여러 헌법조항들이 있다.

‘...권리를 가진다, ...노력하여야 한다, ...의무를 진다, ... 보호를 받는다, ...’라는 헌법규정의 실질적 의미는 이른바 사회권 또는 사회적 기본권 내지 사회복지권의 개념이나 성질을 어떻게 볼 것인가와 관련된다. 무엇을 어느 정도 사회복지혜택으로 인정하느냐는 대상·유형에 따라 그 성질·내용·범위 등이 다양할 수 있다.

개개의 사회복지권은 헌법상 자유권인가 사회권인가, 자연권인가 실정권인가? 아울러 사회복지권은 헌법상 직접적 권리인가, 법률구체화를 요하는 간접적 권리인가? 만일 헌법상 기본권으로서의 사회복지권이 부여된 것으로 볼 수는 없고, 국가에 사회복지실현의무를 부과할 뿐이라면 그에 의한 복지혜택은 권리로 포섭가능한가 아닌가? 기본권으로서의 사회복지권과 사회복지제도 및 국가의 사회복지책무의 관계는 어떠한가?

사회복지권의 개념성, 기본권성, 헌법적·법률적 권리성, 국가의 책무성, 제도보장 등에 관한 앞의 화두들은 목차를 달리하여 다룬다.

2) 사회복지법에 대한 기본적 헌법원리

법체계상 사회복지에 관한 법 즉, 사회복지법은 헌법구체화법의 하나이다.¹⁾ 당연히 헌법의

1) 종래 대륙법계는 공·사법 구분을 전제로 사법은 사적 자치원칙을 전제로 한 사익조절법으로 공법은 질서 유지나 복리증진을 위한 공익실현법으로 파악하였다. 그러나 오늘날에는 헌법을 기본권적 사고만이 아닌 공동체구성원의 다양한 이익실현과 상충하는 제 이익의 조절조화의 측면에서도 이해할 필요가 있으며, 헌법의 구체화법들에 대한 논리체계와 이해 역시 같은 사고가 바람직하다. 이러한 접근사고는 IT 관련 입법에도 마찬가지로 적용된다.

기본원리가 적용된다. 민주국가원리, 법치국가원리, 복리국가 내지 사회국가원리가 그것이다.

(1) 민주국가원리

민주주의는 정치·경제·문화·사회 제 영역에서의 공동체형성원리이자 생활원리이다.²⁾ 구성원의 다양성 존중, 의사형성 및 결정과정에서의 참여, 차선으로서의 다수결 및 소수보호, 가변적 다수관계 및 신진대사의 보장 등이 필수적이다. 다수결은 이해조절의 결과물을 확인하는 한 수단일 뿐, 부단한 이해조절 과정 그 자체가 민주주의의 동태적 실현이다.

민주국가에서 헌법은 단순히 국가의 조직과 작용 및 기본권보장에 관한 법 만으로서가 아니라, 공동체 구성원의 다양한 이익(기본권적 가치 포함) 실현과 상호조절을 위한 최상위의 생활 규범으로서 기능한다.

이와 같은 민주적 의사형성과 결정과정에 따른 공감대적 합의를 바탕으로 다수와 소수가 평화롭게 더불어 사는 사회시스템을 구축해가는 규범적 목표와 실천적 기능을 갖는 것이 헌법규체화법으로서의 사회복지법이다.

(2) 법치국가원리

법치주의란 인치가 아닌 법에 따라 공동체질서가 형성되는 원리이다.³⁾ 공동체와 그 구성원들의 다양한 이익의 조화로운 실현을 위한 규범체계 형성원리이다. 정의 내지 인권보장 즉, 자유와 평등의 실질적 구현이라는 이념에 합치되어야 한다는 설명도 같은 내용의 다른 표현이다.

법치국가에서 법적 안정은 기본적 요청이지만 그 자체가 목적은 아니다. 법률유보, 법률우위 관련 형식적·실질적 법치, 내용과 전달체계 관련 실체적·절차적 법치, 이해조절 관련 주관적·객관적 법치의 조화라야만 구성원의 다양성을 존중하는 정당성을 충실히 담보해낼 수 있다.⁴⁾ 곧 민주적 법치이기도 하다.

사회복지법은 민주적 법규범체계의 한 축으로 형성·발전되어야 한다. 기본권 형성적 법률유보로 뒷받침되나, 법률구체화가 필수적이냐는 헌법상 사회복지권의 성질 내지 효력 논의와 불가분의 관계에 있다. 사회복지 관련 법률들의 상론은 생략한다.

2) 줄고, 조례의 본질, 지방자치법연구 통권 제11호, 2006.6, 401면.

3) 민주주의에 대해서 '정당을 통한 평등한 국민의 통치형태', '전체국민이 정치과정에 참여하는 통치제도', '국민다수에 의해서 정당화된 통치형태', '자유롭고 공개적인 통치형태', '책임정치를 구현하는 통치형태', '법의 통치형태' 등 민주주의의 핵심을 지적하려는 무수한 시도가 나와 있지만, 모두가 민주주의의 본질을 단편적으로만 묘사하고 민주주의가 내포하고 있는 본질적 내용을 총괄적으로 나타내지 못한다는 한계가 있다. 이에 관해서는 허영, 헌법이론과 헌법, 202면 참조.

4) 줄고, 행정법과 공익-이해조절법적 행정법으로-, 행정법 연구 제16호, 2006, 97면.

(3) 복리(사회)국가원리

복리주의란 공동체 구성원들이 나오되지 않고 인간다운 삶을 영위하면서 더불어 사는 사회 구현원리이다. 사회경제적 약자의 인간다운 최저 생활을 보장하고 다양한 생활영역에서 공동체 구성원들의 삶의 수준을 향상시키는 것이 그 목표이다.

복리국가 내지 사회국가에서는 낙오방지를 위한 하향식 복지를, 삶의 수준향상을 위한 상향식 복지를 지향한다.⁵⁾ 개념상 복리국가와 사회국가를 구분한다면 사회국가는 근대적 개인적 자유와 현대적 공동체적 복리를 변증법적으로 조화시키는 의미를 갖는다.⁶⁾

사회복지법은 개인의 자유보장과 동시에 더불어 사는 사회형성을 이념적 좌표로 하는 헌법 구체화법이다. 보편적 복지와 선별적 복지를 모두 포함한다. 시혜적·일방적이어서도 아니 되고, 부족하거나 넘쳐도 곤란하다. 사회적 법치 내지 규범체계로 뒷받침된다.⁷⁾

2. 행정법으로서 사회복지법

사회복지행정을 고려하면 행정법적 접근은 사회복지법 이해에 필수적이다. 사회복지지는 강자와 약자간, 다수와 소수간, 다양한 공동체 구성원간의 제 이익을 조절하는 기능도 가지므로, 이해조절법으로서의 행정법 마인드가 중요하다.

행정법상 일반원칙은 사회복지영역에도 적용된다. 비례원칙, 보충성원칙, 평등원칙, 신뢰보호원칙 등이 그것이다. 예컨대 과잉금지원칙 내지 비례원칙은 과소복지나 과잉복지 양자를 지양하는 이해조절기능을 한다.

법치행정과 관련하여 사회복지행정법 논의는 더욱 중요하다. 사회복지행정법 체계는 사회복지행정조직법·사회복지행정작용법·사회복지행정구체법으로 구성된다.⁸⁾ 사회복지행정조직은 국가와 지방간의 책임분담체계가기도 하나, 사무위탁 등을 통한 민간과의 협력적 기능분담

5) 우리나라에서 대체로 사회국가와 복리국가의 개념을 혼용하는 경향이 있지만 구별해야 한다는 견해로는, 허영, 전게서, 158면.

6) 복리주의가 구현된 복리국가란 국가적인 조치를 통해 개인과 사회의 복지를 최대한 증대시키고, 아울러 국민들의 삶의 수준을 한 단계 더 높이는 것을 지향하는 개념이다. 복리국가의 개념은 개인의 생활조건을 최소한에서 최대한으로 끌어올리는, 즉 임무의 방향이 '아래에서 위로' 향해진 것을 내용으로 한다고 설명하는 견해로 홍정선, 행정법원론(상), 45면 이하 참조.

7) 민주주의가 국가의 통치활동에 참여할 수 있는 정치적인 자유와 평등을 그 내용으로 하는 것이고, 법치국가가 국가의 조직과 기능을 통한 자유와 평등의 실현을 꾀하는 것이라면, 사회국가는 국민 각자가 자율적으로 일상생활을 꾸려나갈 수 있도록 사회적인 생활환경을 조성하는 것을 그 내용으로 한다. 이렇게 볼 때, 민주주의 원리, 법치주의 원리, 사회국가원리는 자유와 평등을 실현시키기 위한 3면경(Triasspiegel)과도 같다고 할 것이다. 이에 관해서는 허영, 전게서, 158-159면 참조.

8) 이에 관해서는 홍정선, 행정법원론(하), 사회행정법 부분 참조.

도 포함된다. 사회복지행정작용은 행정법 총론의 다양한 행위형식으로 이루어진다. 행정계획, 행정입법, 행정행위, 행정지도, 행정계약 등 각종 행위 및 실효성확보수단이 포함된다. 사회복지행정구제는 전통적 구제법리를 넘어 사회경제적 약자의 적극적 권익 실현을 위한 이해조절적 쟁송의 의미로도 접근된다.

사회복지행정의 임의성·의무성, 처분성 및 기속성·재량성, 사회복지 수급이익의 공권성·법률상 이익성 내지 반사적 이익성 등은 주요한 행정법 논제이다.

복지혜택을 받는 자의 관점에서 사회복지의 실제적 내용과 절차적 전달체계를 법제화하는 것이 바람직하다. 사회복지권의 법적 개념을 논구하고, 법체계에 따라 수요유형별·계층별로 다양화함으로써, 시혜적·일률적인 공급자 중심의 복지가 아니라, 수급을 요하는 상황에 맞게 적절한 혜택이 주어질 수 있도록, 법체계적으로 유형화된 수요자 중심의 실효적인 전달체계에 의한 사회복지행정법 체계가 확립될 필요가 있다.

3. 지방자치법으로서 사회복지법

헌법 제117조 제1항은 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고...”라고 규정하여 지방자치단체의 복리사무 수행을 명문화하고 있다. 헌법의 구체화법으로서의 실질적 의미의 지방자치법은 지방자치조직과 작용 및 주민의 권익보호(복리)를 위한 법이다. 실정법으로서의 지방자치법은 헌법이념과 원리에 따라 사회복지법의 내용을 구체화하는 것이어야 한다.

직접적 근거리 복지의 실천은 지방자치의 헌법적 기능의 하나이다. 최소한의 인간다운 생활 보장 및 그 상향조정, 그리고 지역특성에 따른 균질하면서도 다양한 생활여건유지 및 향상이 국가와 지방자치단체의 존립이유이자 과제이므로, 지방자치는 궁극적으로 지역유지발전 및 이를 통한 주민(및 국민)의 실질적 권익보장으로도 이해될 수 있다.

관련하여 국가사무와 자치사무 구분에 관한 종래의 대립적 이원론을 극복하고 국가와 지방자치단체가 실질적 복리구현을 위한 상호 기능적·협력적 역할분담관계에 있음을 유념할 필요가 있다. 여기에는 보충원리가 적용된다. 즉, 지역과 주민의 복지에 대하여 국가는 기본적으로 2차적·후견적 지위에 선다. 물론 국가는 국가 전체차원의 복지의 마지노선을 지탱해주어야 하며, 특히 각 지방자치단체간의 재정능력에 따른 생활격차·복지격차의 축소를 위하여 각별한 지원을 할 의무가 있다.

지방자치는 지역공동체가 국가 내의 부분사회로서 지역 주민의 의사에 따른 자율규율을 통하여, 지역의 유지·발전과 함께 더불어 사는 지역사회 내에서 주민의 사회복지를 실현하고,

나아가 국가발전과 국민의 실질적 기본권 보장에 기여하는, 민주주의의 구현원리이자 법적 실천태이다. 지역특성을 반영한 국가와 지방간 기능분담과 이를 뒷받침하는 입법분담, 지역복지 격차 해소를 통한 생활균질성 보장과 이를 위한 재정분담 등은 사회복지법 이해에 지방자치법적 접근이 불가결함을 말해 준다.

4. 융합법으로서 사회복지법

취약계층은 물론 다양한 구성원들의 복지수요에 걸맞은 정합성을 구비한 사회복지시스템 구축을 위해서는 행정법 뿐 아니라 민법, 가족법, 조세법, 인권법, 노동법, 보험법 등 각종 공·사법 분야의 융합 연구가 불가피하다.⁹⁾

동시에 사회복지와 관련된 정책, 입법, 행정, 제도, 서비스, 전달체계 등 제 분야를 아우르기 위해서는 사회복지학 관련 분야와의 융합, 정책학, 행정학, 경영학과 같은 사회과학분야와의 융합, 나아가 건축학, 의학, 컴퓨터공학 등 타 학문분야와의 융합 연구도 중요하다.

5. 기술법으로서 사회복지법

지식기반 정보사회에서 사회복지의 온라인상의 디지털 격차해소라는 화두와 연결된다. 전자복지라 할 수 있다. 여기에는 온라인 복지와 온라인을 통한 복지가 포함된다.¹⁰⁾ 온라인 복지는 지식정보나 정보 콘텐츠 및 관련 서비스에의 접근 내지 이용을, 온라인을 통한 복지는 오프라인 복지의 온라인 구현을 의미한다.

넓은 의미의 온라인 복지 내지 전자복지의 이처럼 정보접근 뿐 아니라 쌍방향·다방향 유무선 복합멀티미디어 콘텐츠의 향유를 지향한다. 약자에게 우선적 배려를 하여야 함은 물론이다. 이를 위한 전자 인프라의 구축이 긴요하다.

사회복지 인프라는 전자정부 내지 전자행정과도 관련된다. 전자정부는 IT Infra-IT

9) 사회복지법을 노동법, 경제법과 함께 사회법의 범주에서 설명하고, 헌법에서 출발하여 사회복지법을 사회보장에 관한 법률(의료보험법 등), 기타 사회정책 입법, 사회복지사업법(노인복지법 등)으로 설명하는 견해로 윤찬영, 사회보장법의 이해를 위한 기초적 연구, 한국사회복지학 제18권, 1991. 11, 71면이하 참조.

10) ICT 기반하에 새롭게 도래하고 있는 지식기반정보사회 내지 이른바 전자사회는 On-Offline 통합공간으로서 전자공간을 기반으로 한다. 인터넷망을 통하여 형성되는 Cyberspace 를 가상공간 또는 사이버공간으로 번역하기도 하나, 필자는 지식정보라는 생산요소를 동력으로 하여 글로벌 네트워크 기반 위에서 온·오프라인에 걸쳐 유비쿼터스 패러다임에 의한 생태적 생활공간으로 진화해 간다는 복합적·포괄적 의미로서 전자공간이라는 용어를 사용하고 있다. 이에 관하여는 즐고, 전자정부의 법적 기본틀, 행정법연구 제18호, 2007.8, 참조.

Management-IT Security의 복합체계 구축, 아날로그와 디지털-오프라인과 온라인의 융복합을 통한 유비쿼터스 내지 5A 기반의 Hardware-Software-Netware 연동과 이를 통한 Contents 구현 등 일련의 다양한 Convergence 기술기반에 의존한다.¹¹⁾

전자정부구현이 오프라인 방식의 온라인화만을 의미하는 것은 아니다. 전자복지 및 이해조절 마인드가 결합된 전자정부 추진은 자칫 행정편의적 부작용을 낳을 수 있다. 무엇보다도 수요자 중심의 서비스 제공을 위한 G·B·C 제 주체의 상호보완적 협업시스템 구축이 절실하다.

사회복지법은 이처럼 T-Code와 L-Code의 결합법적 성격을 늘려갈 것이다. 사회복지서비스는 전달체계만이 아니라 그 자체가 정보시스템에 의한 복지 콘텐츠 서비스로 진화발전하게 된다. 사회복지서비스가 온라인화 개인화할수록 Privacy 보호의 필요성도 커진다.¹²⁾

Ⅲ. 사회복지권의 이해

글로벌 경제위기와 양극화로 인한 사회경제적 취약계층의 고통은 이루 말할 수 없다. 전체 또는 부분공동체로서의 국가와 지방자치단체의 사회안전망 내지 사회복지시스템이 잘 갖추어져 있다면 그나마 다행이겠으나, 우리나라의 경우 사회보장기본법, 국민기초생활보장법 등 여러 법률을 제정하고 있음에도 불구하고 아직 갈 길은 멀다.

난제 중 하나로 복지혜택을 받아야 하는데도 수급대상에서 제외되거나, 수급대상에 해당되더라도 정작 필요한 수혜에 못 미치는 경우를 들 수 있다. 여러 측면에서의 개선·보완이 필요하나, 복지혜택을 어느 정도 권리로서 실현할 수 있는가 즉, 사회복지권 확립이 관건이다.

기본권적 성질 내지 국가의 책무에 관한 헌법 논의가 근본 바탕이 될 것이나, 그것만으로는 한계가 있다. 대부분의 헌법 논의는 사회적 기본권의 구체적 권리성 인정여부에 머물러 있다.

11) 전자정부는 글로벌 웹 기반의 G(A)·B·C 상호간의 기능적 역할 분담을 전제로 한 Governance의 흐름을 수용하여야 한다. 전자사회의 등장은 국가와 개인 간의 관계변화와 함께 국가나 정부의 역할의 재정립을 요구한다. 기업가적·고객지향적 전자정부로의 이행과정에서 새로운 행정패러다임이 창출되고 있고, 이에 따라 행정도 더 이상 공권력 중심의 규제적 기능에 안주하기보다 다양한 사이버조직과의 서비스경쟁 및 협력관계에 서면서, 수요자 중심의 서비스 정보제공과 특히 정보격차 해소와 전자복지구현이라는 과제를 실현하여야 할 것이다. 이에 관해서는 앞의 주, 265면 이하 참조.

12) 이는 전자공간을 규율하는 입법의 과정에서 고려하여야 하는 사항 중에 하나로서, 전자공간에서는 정부(G)의 경우 Security, Taxation, Public Good Service 등에 대해, 사법인(B)의 경우 이윤확보와 기업운영 등에 대한 Data Protection 등에 대해, 사인(C)의 경우 Dispute Resolution, Privacy 보호 등에 대해 유의할 필요가 있다. 사회복지법의 전달체계 또는 복지 콘텐츠 서비스에서도 마찬가지이다. 이에 관하여는 앞의 주, 258면 이하 참조.

법률 관점으로 논의가 확산되어야 한다. 다양한 법분야별 접근이 필요하며, 특히 중요한 하나는 행정법 접근일 것이다. 복리행정의 기속성·재량성, 사회복지 수급이익의 공권성·반사적 이익성 논의가 그러하다.

한편, 실체적 권리성 확보에 못지않게 중요한 것은 권리실현의 절차적 수월성이다. 사회복지 수급권이 주어지더라도 실현과정이 번잡·불편하거나 꺼려지는 것이어서는 아니된다. 취약계층에게는 더욱 그러하다. 사회복지 전달체계가 함께 고려되어야 하는 이유가 여기에 있다.

이 글에서는 유형화 필요성을 강조하되 사회복지권의 개념 정립은 유보한다. 그 내포와 외연의 경계를 열어 놓는 것이 유익하다고 보기 때문이다.¹³⁾

1. 관련 논의

사회복지권과 관련하여 그간의 논의는 주로 헌법적 관점에서 사회적 기본권 또는 헌법 규정의 성질이 무엇인가에 대해서였다. 사회적 기본권의 헌법편입 연혁이나 개념정의 등도 중요하나, 좋은 저술이나 글들이 있으므로¹⁴⁾ 여기서는 헌법상 사회적 기본권 규정의 법적 성질 논의만을 간략히 일별한다.¹⁵⁾

1) 학설

프로그램규정설, 국가의무설, 제도보장설 등을 권리성을 부정하는 입장이라 할 수 있으며, 추상적 권리설, 구체적 권리설, 원칙모델에 따른 권리설 등을 권리성을 긍정하는 입장이라 할 수 있다. 전자를 객관설 후자를 주관설로 구분하기도 한다.

(1) 프로그램규정설

13) 사회적 기본권 등의 개념은 무엇을 어느 정도 사회복지혜택으로 인정하느냐와 관련되므로 여기서는 개방적으로 열어놓기로 한다. 유형화·세분화 통한 귀납적·연역적 피드백을 거쳐 개념 역시 구체화될 수 있다.

14) 허영, 『헌법이론과 헌법』 박영사, 2004; 전광석, 『한국사회보장법론』 법문사, 2005; 전광석, “사회적 기본권의 헌법적 실현구조”, 『세계헌법연구』 제12권 제1호, 국제헌법학회 한국학회, 2006.6 ; 이준일, “사회적 기본권”, 『헌법학연구』 제10권 제1호, 한국헌법학회, 2004. 3 등 참조.

15) 상세히는 정철, “사회적 기본권이 법적 성질”, 『세계헌법연구』 제13권 제1호, 국제헌법학회 한국학회, 2007.6; 김종보, “사회적 기본권의 구체적 권리성 여부”, 『법학연구』 제49권 제1호, 부산대학교 법학연구소, 2008.8 등 참조.

사회권 규정은 국가의 사회정책적 방향 내지 입법 방침을 지시하는 선언적 강령규정일 뿐이라고 본다. 권리실현을 위한 입법이 없는 한 국가에 그 이행을 청구하지 못하며, 헌법규정을 근거로 법원에 직접 소구를 할 수 없다고 본다. 국가의 입법태만을 위헌이라 할 수 없고, 국가의 재정능력에 따라 입법정책적·행정재량적으로 결정될 수밖에 없다고 본다.

(2) 국가의무설

사회권 규정은 입법·행정·사법의 모든 국가작용에 대해 방향성을 제시하고 실질적 과제를 부여하는 것이라는 국가목표규정설, 구속력 있는 입법의무를 과한 것이라는 입법위임설 내지 입법부에 대한 구속력설, 입법 뿐 아니라 행정·사법 등 모든 국가기관에 구속적인 의무를 부과한 것이라는 헌법위임설 내지 국가기관에 대한 구속력설 등이 있다.

(3) 제도보장설

추상적 권리 개념의 한계를 극복하려는 입장으로서, 기본권으로의 포섭에 어려움이 있음을 감안하여 제도보장의 관점에서 접근한다. 즉, 헌법의 사회권 규정은 권리규정이라기 보다는 제도보장규정이며, 국가가 사회복지제도를 실현함으로써 결과적으로 기본권이 보장되는 것과 같아진다는 입장이다.

(4) 추상적 권리설

헌법에 기본권으로 규정된 이상 권리로서의 성격을 부인할 수 없으나, 권리의 실현을 위해서는 헌법 규정을 구체화하는 법률이 필요하다는 입장이다. 국가는 입법의무를 지므로 입법부작위는 위헌이며, 국민은 사회권 실현에 적합한 입법을 요구할 수 있다고 한다.

(5) 구체적 권리설(불완전한 구체적 권리설)

사회권을 구체적 권리로 보는 입장에서는 국민은 헌법 규정만으로 국가에 대해서 일정한 급부를 청구할 수 있다고 보는 것이 논리적이거나, 국가의 입법부작위에 대한 위헌여부는 다룰 수 있지만 일정한 급부를 내용으로 하는 입법을 강제하기는 어렵다는 이른바 불완전한 구체적 권리설을 취하기도 한다.

(6) 원칙모델에 따른 권리설

사회권을 일률적인 내용으로 일반화할 경우 다양성이 보장되지 못한다는 관점에서, 헌법규정이 개인에게 주관적 권리를 부여하는 규범인가, 아니면 국가에게 객관적인 의무를 부과하는

규범인가, 구속적 규범인가 아니면 비구속적 규범인가, 권리와 의무를 확정적으로 부여하는가 아니면 잠정적으로 부여하는가에 따라 8가지로 구분하여 이와 같은 형량을 거쳐 최적화된 후에야 사회권은 비로소 확정적 권리가 될 수 있다는 Alexy의 원칙모델이 있다.¹⁶⁾

2) 판례

헌법재판소는 “의무교육의 무상원칙을 규정한 헌법 제31조 제3항은 초등교육에 관한 직접적 효력규정으로서 개인이 국가에 대하여 수업료 등을 면제받을 수 있는 헌법상의 권리”라거나,¹⁷⁾ “헌법 제34조 제1항의 인간다운 생활을 할 권리로부터 인간 존엄에 상응하는 생활에 필요한 최소한의 물질적인 생활유지에 필요한 급부를 요구할 수 있는 구체적인 권리가 상황에 따라 직접 도출될 수 있다고 할 수는 있어도 그 이상의 급부를 내용으로 하는 구체적인 권리를 발생케 한다고 볼 수는 없고.. 국가의 재정형편 등 여러 가지 상황들을 종합적으로 감안하여 법률을 통하여 구체화될 때 비로소 인정되는 법률적 권리”라고 하거나,¹⁸⁾ 장애인을 위한 저상버스 도입의무와 관련하여 “사회적 기본권은 국가의 모든 의사결정과정에서 사회적 기본권이 담고 있는 국가목표를 고려하여야 할 국가의 의무를 의미”한다고 판시하는 등 다양한 고려를 하고 있다.¹⁹⁾

2. 사 건

나무에 물을 주려고 스프링클러를 설치하더라도 항상 물을 뿌리게 할 필요는 없다. 강수량에 역비례하여 작동되면 족하다. 그러나 너무 가물어 나무가 말라죽을 지경이면 스프링클러의 가동은 무조건적이다. 사회복지도 이와 같다. 수급을 요하는 자가 처한 상황의 심각성을 유형적으로 세분하여 필요적절한 혜택이 주어져야 한다. 사회복지영역에서 과잉급부금지원칙과 과소급부금지원칙이 양 태두리로 기능하는 것도 같은 맥락이다. 헌법재판소도 같은 입장일 것이다.

사회적 기본권의 헌법적 의미나 법률구체화 논의에 있어서, 이분법적·획일적 접근만 가지고는 충분한 해결책을 제시하기 어렵다. 사회적 기본권의 포괄성에 기하여, 복지수급의 불가피

16) 이에 관하여는 계희열, 『헌법학(중)』 박영사, 2007, 622쪽; 정태호, “원리(Prinzip)로서의 사회적 기본권 : R. Alexy의 원리모델(Prinzipienmodell)을 중심으로”, 『청암 정경식박사화갑기념논문집』 1997, 238쪽 이하 참조.

17) 헌재결, 1991.2.11, 90헌가27.

18) 헌재결, 1996.7.21, 93헌가14.

19) 헌재결, 2002.12.18, 2002헌마52.

성·긴급성의 정도에 따라 성질과 내용이 다양한 개별 복지권익을 도출하려는 노력이 필요하다. 이하에서는 헌법상 사회권 규정의 기본권성과 그 구체화로서의 사회복지법률상의 권리성에 관한 쟁점을 간략히 살피기로 한다.

1) 사회복지권은 헌법상 자유권인가 사회권인가, 자연권인가 실정권인가?

인간은 육신을 가진 생명이기에 먹지 않고서는 살 수 없다. 굶어 죽지 않을 자유야말로 모든 자유의 전제조건이다. 이러한 생존권적 사회복지권은 어쩌면 존엄한 인간이기 위한 가장 원초적인 자유권이자 자연권이라 할 수 있다. 국가는 공동체 구성원이 이와 같은 상황에 처하면 최우선적으로 이를 부조할 책임과 의무가 있다. 더불어 사는 사회이기 위한 사회복지실현은 공동체의 규범적 구성부분이자 존재이유이다.

땀과 질병으로부터의 해방이 전부는 아니다. 생존이 육체적·경제적 생존만을 의미할 수는 없다. 인간의 존엄성은 정신적·문화적 생존도 강조한다. 공동체 구성원이 어느 정도 주거복지·의료복지·교육복지 및 문화복지·환경복지를 누리는가는 복지의 주요 척도이다. 국가에 따라서는 최소한에도 미치지 못할 수 있고, 평균적·상대적으로 상당한 수준 이상일 수도 있다. 인간존엄에 필수적인 또는 필요한 복지수준이 어느 정도인가의 공동체별 공감대에 따라 생존권적일 수도 최소한의 생활권적일 수도 있고, 이를 넘어서는 복지혜택일 수도 있다.

헌법적 포섭에서는 전자 쪽일수록 자유권·자연권적이고 후자 쪽일수록 사회권·실정권적이게 된다. 기실 자유권·사회권 또는 자연권·실정권은 선형적으로 구분되기보다는 선형적으로 구분할 수 있다고 이해되는 개념이다. 헌법규범체계 내지 기본권체계의 안전성을 해치지 않는 범위 내에서, 공동체의 시대적·사회적 가치판단에 따라 개념구분 기준점은 이동될 수 있다. 한편, 이에 상응하는 국가의 책무도 전자 쪽일수록 필수적·의무적 성격이 강하고 후자 쪽일수록 덜하며, 그 이상의 복지혜택은 상대적으로 임의적·재량적이다. 헌법재판소의 입장도 그러하듯 사회복지권은 계층에 따라 다양한 내용일 수 있으므로, 그 성질을 일률적으로 볼 것은 아니다.

2) 사회복지권은 헌법상 직접적 권리인가, 법률구체화를 요하는 간접적 권리인가?

권리실현이 법률 없이도 직접 헌법만으로 가능한지 아닌지, 규정내용이 구체적인지 추상적인지는 다른 문제이다. 법규상 구체적 내용규정에 의해서만 권리가 구체화되는 것은 아니다. 헌법규정의 내용이 일반·추상적이더라도, 직접적 권리실현은 가능하다. 종래 헌법학이 추상

적 권리라는 용어를 사용하면서 이를 법률구체화에 의해서만 권리가 실현되는 것으로 관념한다면, 용어 문제를 지적하지 않을 수 없다.

법률 없이도 국가에 대하여 사회복지혜택을 줄 것을 직접 청구할 수 있다면 즉, 기본권 실현이 헌법규정만으로 가능하다면 이를 직접적 효력규정 내지 직접적 권리로, 법률을 통해서만 가능하다면 간접적 효력규정 내지 간접적 권리로 부르는 것이 좋을 듯하다. 직접적 권리의 내용은 당해 법규상 구체적일 수도 추상적일 수도 있다. 추상적이라고 해서 직접적 권리성 부인으로 귀결되는 것은 아니다. 추상성은 법률을 통해서도 구체화될 수 있고, 유권기관의 법해석에 의해서도 구체화될 수 있다.

헌법규정의 취지가 반드시 법률구체화를 통해서만 권리가 실현된다는 것일 경우, 이에 속하는 기본권은 직접적 권리로 볼 수 없다. 법률구체화가 국가 내지 입법부의 의무일지라도 입법부작위 상태인 한 권리는 실현되지 못한다. 헌법학에서 사용하는 추상적 권리가 이러한 의미라면 간접적 권리라는 용어가 더 나올 수 있다.

그러나 취약계층의 생존권적 사회복지권은 헌법규정만으로도 직접적 권리성이 인정될 필요가 있다. 내용 구체화는 일차적으로 법률의 몫이지만, 입법 미비·불완전의 경우에는 이차적·보충적·후견적으로 사법부가 구체화하여야 한다. 사법부가 권력분립을 이유로 입법부작위에 대한 위헌선언에 머물러서는 아니된다. 방치는 회복불가능한 존엄성 훼손 내지 존재부정일 수 있기 때문이다. 현대국가에서 기능적 권력분립과 사법적극주의가 강조되는 것도 같은 맥락이다.

직접적 권리이면서도 그 내용은 헌법상 구체적일 수도 추상적일 수도 있다. 법률구체화가 바람직하며 이를 통한 기본권구체화가 이루어지면 사회복지권은 법률상의 권리 또는 행정법상 개인적 공권으로서 실현된다. 그러나 법률구체화가 없더라도 여전히 직접적 권리이다. 내용확정 또한 헌법의 몫이다.

사회복지의 계층적 다양성을 감안할 때, 헌법상 사회복지권 규정이 간접적 권리를 부여한 것으로 볼 경우도 있다. 법률구체화가 있어야만 권리실현이 가능하다는 의미이다. 국가(또는 입법부)의 입법 자체는 의무적이지만, 내용확정은 헌법테두리 내의 법률의 몫이다. 이른바 기본권형성적 법률유보의 전형에 해당하게 된다. 입법부작위는 위헌이나, 입법적으로 권리실현이 담보되지는 못한다. 그러나 간접적 권리도 헌법상 권리로서 사법적 소구권이 인정된다. 어쨌든 입법으로써 실현되는 사회복지혜택은 권리로 포섭된다. 행정법상으로는 개인적 공권성이 인정된다.

헌법상 직접적 효력 내지 권리규정이든 간접적 효력 내지 권리규정이든 사회적 기본권의 청

구권성으로부터, 그리고 그 실현을 위한 국가의 법률구체화 의무에 상응하여, 국민에게는²⁰⁾ 입법청구권이 인정된다.

3) 헌법상 기본권으로서의 사회복지권이 부여된 것으로 볼 수는 없고, 다만, 국가에 사회 복지 실현의무를 부과할 뿐이라면 그에 의한 복지혜택은 권리인가 아닌가?

국가에 주어진 사회복지실현의무는 법률을 통하여 구체화되며, 입법부작위는 위헌이 된다. 이로써 마련되는 사회복지제도에 의하여 개인이 누리는 이익을 제도보장의 반사적 효과로만 접근할 것은 아니다. 개인적 공권 내지 법적 이익으로 포섭할지, 단순히 반사적 이익만을 인정할지는 입법 즉, 법률형성의 몫이다. 각 계층의 복지 필요도·의존도를 고려하되, 복리국가라면 가능한 한 공권 내지 법적 이익 쪽에 관심 둘 것이다. 헌법적 차원이 아닌 법률적 차원의 복지권 실현도 복지의 유형화 측면에서는 적지 않은 의의를 갖는다.

상대적이기는 하나, 기본권적 규범가치는 주관적 공권과 객관적 규범질서의 양면에서 실현되는 것임을 감안하면, 오늘날 기본권보장과 제도보장을 이분법적으로 구분할 필연은 없다. 민주주의원리 위의 헌법 목표는 공동체 구성원 개개인의 다양한 이익실현과 제주체간의 이해조절을 통한 더불어 사는 사회 형성이다. 이를 위한 기본권보장과 제도보장은 모두 다 실질적 보장이라야 하며, 서로 보완적 분담관계에 선다. 사회적 기본권 실현과 사회복지제도 보장도 마찬가지로이다. 마치 동전의 양면처럼, 법성숙과 더불어 기본권과 제도는 상호 긴밀히 융합되어 간다. 법분야에서는 이를 위한 주관적·객관적 법치, 실제적·절차적 법치, 형식적·실질적 법치의 조화가 핵심이다.

국가의 입법부작위에 대하여, 국민에게 소극적 위헌확인 외에 적극적 입법청구권이 인정될 수 있느냐도 논할 문제이다. 공동체 구성원인 국민은 주관적 공권으로서의 기본권 향유자이자 객관적 규범질서의 공동형성자이다. 후자의 지위에서 국민은 입법청구권을 갖는다고 볼 수도 있다.

4) 사회복지행정은 의무적인가 임의적인가? 기속적인가 재량적인가?

사회복지가 국가나 지방자치단체에 의해서만 실현되는 것은 아니다. 사회복지제도는 공적 복지와 사적 복지의 기능 분담을 통하여 형성·발전된다. 복구와 같은 하향식 복리국가보다는

20) 헌법상 사회복지권은 국민에게 주어지는 것이 일반이나, 경우에 따라서는 주민의 권리나 인간의 권리로 관념될 수도 있다.

궁극적으로는 자립을 지향하는 상향식 사회국가가 바람직하다. 복지수단과 강도는 계층별 수요에 따라 다양화할 필요가 있다.

최약자의 생존·생활복지는 기본권과 제도 양 측면에서의 국가책무이다. 구체화입법과 이를 통한 사회복지 행정수행은 의무적·필수적이다. 복지수단을 반드시 제공하여야 하므로 결정재량은 없고 따라서 지속적이다. 복지수단 선택재량은 인정될 수 있으나 경우에 따라서는 재량권이 축소되어 지속될 수 있다. 어느 경우의 재량행사든 적법타당한 형량에 의하여야 한다. 행정청은 특정 수단을 선택할 수도 있으나, 가능한 한 수급자를 위하여 하나가 아닌 복수의 수단을 제공할 필요가 있다. 수요자 중심의 복지차원에서 최종선택 기회는 수급자에게 주는 것이 바람직하다.

복리국가인 한 일반복지도 국가의 책무이다. 기본권이 아닌 제도보장으로 접근하더라도 입법과 사회복지행정은 의무적이다. 결정재량은 없거나 예외적이라는 점에서 지속적이며, 그 수단과 강도의 선택에 있어서는 어느 정도 유연한 재량이 인정될 수 있다.

그 이상의 복지는 국가정책목표나 지향방향에 포섭될 성격의 것이다. 어느 시점에서 국가가 이를 고려하여 관련 입법을 할지 그 내용을 어떻게 정할지는 임의적이며, 행정에 있어서는 결정재량과 선택재량이 모두 인정된다. 그러나 복지수준을 상향조정하고자 하는 공감대 하에서 임의성은 축소되며, 상향조정 후 그 이상의 복지에 대해서는 다시 임의성이 확대된다.

IV. 마치며

헌법상 어느 사회복지에 관하여 이를 직접적 권리로 보는 경우 개인은 헌법적 권리와 법률적 권리를 동시에 갖는다. 일차적으로는 법률적 권리 내지 행정법상 개인적 공권으로 실현되나, 입법 미비나 불완전의 경우 헌법적 권리로서 실현된다. 요컨대 법률구체화가 있든 없든 권리는 실현된다.

간접적 권리로 보는 경우 법률구체화를 통하여 법률적 권리 내지 행정법상 개인적 공권으로 실현된다. 입법부작위의 한계는 사법적으로 보완된다. 입법 미비·불완전의 경우 헌법에 의한 권리실현을 허용하게 되면 직접적 권리로 전환되는 결과가 된다. 부단한 법진화와 법완성이라는 동태적 관점에서는, 직접적 권리성과 간접적 권리성도 상대적일 수 있다.

기본권 포섭이 아닌 국가의무로만 접근하는 경우 사회복지의 법률구체화에 의하여 개인적

공권이나 법률상 이익 내지 반사적 이익으로 실현될 수 있다. 요컨대 기본권보장이 아닌 제도 보장일 뿐이라는 이유로 반사적 이익으로만 접근될 것은 아니다.

한편, 사회복지 행정이 수익적이라는 이유로 재량으로만 접근하는 것은 타당하지 않다. 기본권실현이든, 제도보장이든 입법과 행정은 의무적이다. 유형에 따라 기속적일수도 있고, 결정재량 선택재량 어느 하나만 인정될 수도 있으며 함께 인정될 수도 있다. 유형적 체계화를 통하여 가능한 한 자의를 배제할 필요가 있다.

덧붙여 사회복지 전달체계가 확립되어야 한다. 특히 사회복지의 출발점은 소수보호·약자배려이므로, 이들에게 수월하게 전달될 수 있는 절차가 실효적으로 보장되어야 한다. 특히 디지털 기반의 융복합 복지콘텐츠와 연동서비스 시스템구축이 중요하다.

아울러 유형화·세분화를 통한 다양한 사회복지서비스가 수급자의 선택에 따라 주어질 수 있도록 사회복지입법체계가 확립되어가야 할 것이며, 이를 위한 학제간 연구가 활발히 진행되기를 기대한다.²¹⁾

21) 사회복지의 약자나 소수를 위한 기초필수복지 내지 특수복지와 구성원 전체를 대상으로 하는 일반복지로 나누어 볼 수 있다. 일반복지의 보편적 복지로서 기초필수복지의 선별적 복지로서도 접근가능하다. 무상급식은 어떠한가? 보편적 복지의 하나인 교육복지에 포함시킬 수도 있고, 별도로 선별적 복지의 대상으로 할 수도 있다. 공감대적 합의의 문제이다. 다만 선별을 위한 비용이나 부작용이 적지 않다면, 이해조절적 규범 조화적 결정과 선택은 그리 어렵지 않다.

한국사회복지법제학회 관련자료

I. 한국사회복지법제학회 창립과정

□ 2008. 10. 25

학제간 공동연구, 민관·산학연연계, 이론실무의 결합, 필드를 위한 법적 지원, 치밀한 복지사회시스템구축을 함으로써 더불어 사는 사회 형성에 기여하고 궁극적인 지향점을 사회통합에 두는 것에 대한 필요성에 공감하고 학회 설립을 하고자 함.

□ 2009. 1. 5

1. 사회복지법제학회의 인적 구성을 위한 구체적인 논의를 함.

사회복지 관련학과를 개설하고 있는 대학을 조사하고, 사회복지법제와 관련 있는 분야를 구분하여 사회복지와 관련된 전문가 영입을 위해 역할을 분담함.

구체적으로 각 전공별(법학, 사회복지학, 경영학, 재정학 등), 참여주체별(학계, 연구계, 실무계, 공무원, 수요자), 지역별로 구분함.

2. 학회를 구성하여 운영하면서 연구하고자 하는 학술대회, 프로젝트 관련 주제에 대해 관련 전문가들이 관심주제를 공유함.

- 제3의 길 이후의 사회복지에 관한 담론적 논의. 이념적 지향점.
- 각 분야에서의 사회복지의 흐름과 기존 논의 정리
- 각종 법령에서의 용어 정비
- 헌법재판소 판결, 대법원 판결 등을 비롯한 관련 판례 연구
- 현안 사례 연구
- 사회복지와 사법·행정의 연계, 전달체계 연구
- 사회복지의 기본권적 의미
- 지방자치단체별 사회복지서비스 제공에 관한 연구
- 복리행정 수행 방식에 관한 연구
- 사회복지장수급권 침해에 대한 구제에 관한 연구.

- 사회복지수급권 대상자가 되는 원인에 관한 연구
- 사회복지사의 원고적격

□ 2009. 1. 14

1. 사회복지에 관심을 가진 20여명의 학자와 실무가들이 자리를 함께 하여 학회의 설립목적과 나아가야 할 방향을 모색하고, 함께 우리 나라 복지 발전에 기여하기 위해 노력하고자하는 공감대를 형성함.

2. 본격적으로 학회의 기본적인 조직 및 운영에 관한 논의를 함.

조직은 일반적으로 사회복지관련학회에서 분과위원회를 두는 선례에 따라 총5개의 분과위원회로 구성하기로 하고, 이외에도 회원 자격, 사단법인화, 학술지 발행에 대한 회의를 함.

3. 김소영 교수님, 김주일 교수님, 차선자 교수님께서 함께 토론하고자 하는 주제에 대한 발표를 하셨음.

○ 김소영 교수님

- 학회 설립목적의 구체화·명료화 ,
- 학회가 정책 참여에 비중을 둔다면, 구성원간에 사회복지제도의 밑그림에 대한 공감대가 전제되어야 할 것임.
- 노동법과 사회복지법의 내용적 동화, 사회정책의 부분 영역별로 하나의 통일적 제도 구축 필요성, 노동법 분해의 필요성, 적용대상의 구체화

○ 김주일 교수님

- 효과적 및 효율적인 기업복지를 통한 사회복지의 구축 어프로치
- 형평성과 복지확대를 기반으로 하는 기업복지를 통한 사회복지의 구축 어프로치

○ 차선자 교수님

- 복지서비스와 사회권
- 장애인의 권리에 대한 독일의 논의 - 기본법 장애인 조항의 출현을 중심으로-

□ 2009. 2. 11

1. 각 분야별 담당자를 정하여 관련 주제에 대해 논의하고자하는 테마를 준비하도록 하고, 사회복지법제 전공자를 기초로 다양한 분야의 전문가 참여 유도하며 기존 회원들과 연계로 회원 영입하고자 함.

2. 복지사각의 발생 원인 및 종합 대책, 다양한 복지 관련 DB 관리와 이용에 대한 제안으로 프로젝트 제안서 작성을 계획함.

3. 박수경 교수님, 이상익 차장님께서 장애인 관련 주제로 발표를 해주셔 장애인에 대한 사회복지 현실에 대해 재고할 기회를 마련함.

○ 박수경 교수님

- 장애와 소득보장

○ 이상익 차장님

- 장애인복지의 이성적 접근

- 법에서의 장애인의 유형

- 장애 문제 해결의 사회적 확장

- 투쟁(운동)과 법적 성과들

- 장애인 분야의 이슈들

□ 2009. 3. 14

1. 아산사회복지재단 학술연구비 지원사업공모 관련 논의를 함.

- '복지사각지대 발생 요인과 종합대책'을 주제로 사각지대를 현황 등을 분석함으로써 설명하고, 그것의 권리적·법적인 의미를 찾아 개선방향의 지향점을 찾고자 하는 연구 수행을 목표로 함.

2. 기존에 사회복지제도 및 정책에 대한 분석들은 길버트 등의 분석들이 마련되어있으나, 사

회복지관관련법에 대한 분석들은 부재인 상태이므로, 사회복지관련법에 대한 분석들을 구성에 대한 기획을 함.

□ 2009. 6. 13

1. 창립총회 및 학술대회 준비 단계

- 폭넓은 분야의 전문가들과 사회복지에 대한 관심을 가진 회원들을 영입하여 학회 창립의 기초를 형성함.

- 학회가 첫발걸음을 내딛는 자리로서 “한국사회복지법제의 발전사와 지향점”이라는 거시적인 주제로 우리 학회의 설립목적과 나아갈 방향을 제시하고자 함. 이와 함께 창립취지문을 작성하여 학회 운영의 기틀을 마련함.

2. 이화여자대학교에서 한국사회복지법제학회 학술발표대회·창립총회를 개최함.

(1) 1부에서는 윤찬영 교수님, 김인재 교수님, 최승원 교수님의 학술발표가 있었음.

○ 윤찬영 교수님

- 사회복지법운동의 전개 - 참여연대의 공익소송과 입법청원 운동을 중심으로-

○ 김인재 교수님

- 사회복지 입법의 전개와 향후 과제

○ 최승원 교수님

- 사회복지법의 접근들

○ 김주일 교수님, 김한욱 관장님, 김혜련 교수님, 박수경 교수님, 박용오 실장님, 원명순 총장님께서 종합토론에 참가하여 주심.

(2) 창립총회

- 경과보고 및 창립회원 소개(차선자 교수님)
- 창립취지문 낭독
- 회장단, 감사를 선출 추대하고, 학회 창립을 공표함.

□ 2009. 9. 26

- 9월 연구모임
- 주제발표 : “사회복지공동모금회법” - 박용오 실장

□ 2009. 10. 30

- 10월 연구모임
- 주제발표 : “사회복지공동모금법제에 관한 검토” - 손현 박사

□ 2009. 11. 28

1. 한국사회복지협의회 회관에서 한국사회복지법제학회 학술발표대회 개최함.

(1) 전광석 교수님, 김희성 교수님, 임성택 변호사님의 학술발표가 있었음.

- 전광석 교수님
 - 사회복지; 규범적 실현과 제도적 실현
 - 토론 : 윤찬영 교수님

- 김희성 교수님
 - 사회복지 서비스 민간위탁에 대한 계약법적 책임
 - 토론 : 김종해 교수님, 배 도 박사님

- 임성택 변호사님

- 사회복지사업법의 쟁점 : 사회복지서비스 신청권을 중심으로
- 토론 : 류만희 교수님, 공상길 관장님

□ 2010. 1

1. 공통주제 : 법제화가 필요한 사회복지현안과제에 관한 논의
 : 국가와 지방간 사회복지 책임과 기능의 분담, 사회복지시설 종사자 처우개선, 사회복지시설 기능보강 건축단가의 문제 등

2. 분야별 주제

- * 아동 - 아동자립지원센터 관련 법안 필요성 문제
- * 장애인 - 장애인 연금법 도입에 관한 문제, 장애인 생활시설 이용자 장애수당 현실화, 장애인공동생활가정(그룹홈) 직원배치 기준 현실화 방안, 장애인 생활시설 이용자의 주부식비 현실화
- * 장애인복지관 - 재가복지봉사센터 확충, 여성장애인 종합서비스 제공을 위한 지원센터와 관련된 법적 지원, 장애인복지관 분관 설치, 장애인 주간·단기 보호시설 및 그룹홈 설치 확충, 장애인복지관 전산시스템 운영관리 및 전산인력 지원, 농림지역 사회복지시설 신축 규제관련 법적 문제, 사회복지관 웹접근성 준수 방안에 대한 정부차원의 지원문제
- * 재가노인복지 - 요양보호사 보수교육에 관한 사항

□ 2010. 2. 25

○ 사회복지시설 관련 문제 논의하고, 기존의 운동적 접근 을 넘어 학술적 접근이 필요하다는 것에 공감함.

□ 2010. 3. 19

○ 사회복지법 해설서 발간, 복지조례제정 운동 활동에 대한 필요성 논의하고 추후활동을 위한 준비를 하도록 함.

□ 2010. 4. 17

○ 『사회복지법제연구』 창간 및 사회복지법 해설서 발간, 복지조례제정 운동 활동 관련 논의함.

○ 상반기 학술대회 준비를 위한 운영회의 개최.

□ 2010. 5. 7

1. 한국사회복지협의회 회관에서 한국사회복지법제학회 학술발표대회 개최함.

(1) 이재완 교수님, 이호용 교수님의 학술발표가 있었음.

○ 이재완 교수님

- 지방이양 사회복지사업의 현황과 쟁점
- 토론 : 박태영 교수님, 윤동성 이사장님, 이광원 보좌관님,
김수삼 부장님, 타카하시 아케미선생님

○ 김희성 교수님

- 복지분권화와 국가·지방 간 사회복지사무의 분담
- 토론 : 구정태 수석전문위원님, 김성호 실장님, 윤석진 연구위원님

II. 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 높아지고 있다. 이것은 한국사회의 재도약을 위하여 새로운 비전과 전략, 그리고 실천이 필요함을 의미한다.

우리는 한국사회를 한 단계 발전시키는 가장 중요한 요건 중의 하나로서 선진적 사회복지시스템 구축에 주목한다. 취약계층은 물론, 다양한 구성원들의 복지수요에 적절히 부응하는 사회복지 시스템의 구축은 사회통합과 경제발전의 원동력이 됨을 확신하기에 우리는 정합성을 구비한 사회복지시스템의 법적·제도적 기반 확립에 힘쓰고자 한다. 여기에는 사회복지와 관련된 정책, 입법, 행정, 제도, 서비스, 전달체계 등 제 분야가 포함되며, 동시에 이들 관련분야를 아우르는 융합연구가 필요함을 인지한다.

보다 구체적으로는 국민 개개인의 사회복지권을 명확히 하고 사회복지컨텐츠를 다양화하며, 실효적인 민·관 협력적 온·오프라인 전달체계를 마련하고, 특히 사회복지사의 법적 지위와 전문성을 향상시켜, 선진 사회복지시스템의 법적·제도적 기반 확립에 기여할 수 있도록 제 주체가 함께 참여하고 논의하는 한국사회복지법제학회를 창립하고자 한다.

뜻을 같이하는 학자, 현장실천가, 행정가, 일반 시민의 적극적인 참여와 지지를 권고하며, 본 학회의 창립이 한국사회의 복지발전에 큰 기여가 되기를 기원한다.

2009년 6월 13일 한국사회복지법제학회 창립 회원 일동

Ⅲ. 한국사회복지법제학회 학술대회 프로그램

【한국사회복지법제의 발전사와 지향점】

- 이화여자대학교 법학연구소 심포지엄 -

- 일시 : 2009. 6. 13. 13:30 - 18:00
- 장소 : 이화여자대학교 법학관 232호

【 1부 이화여자대학교 법학연구소 심포지엄 】

13:30 등 록

13:40 개 회

개회사

축 사

발 제

- 14:00 - 14:30 사회복지법운동의 전개
- 참여연대의 공익소송과 입법청원 운동을 중심으로-
윤찬영 교수 (전주대학교 사회복지학과)
- 14:30 - 15:00 사회복지 입법의 전개와 향후 과제
김인재 교수 (인하대학교 법학전문대학원)
- 15:00 - 15:30 사회복지법의 접근틀
최승원 교수 (이화여자대학교 법학전문대학원)
- 15:30 - 15:40 Coffee Break

패널토론

15:40 - 16:40 김한욱 관장 (반포종합사회복지관)
 김혜련 교수 (서울여대 사회복지학과)
 원명순 총장 (한국사회복지사협회)
 박수경 교수 (대진대 사회복지학과)
 박용오 실장 (한국사회복지협의회)
 김주일 교수 (한국기술교육대학교)

【 2부 한국사회복지법제학회 창립총회 】

17:00 - 18:00

개 회

경과보고 · 창립회원 소개

창립취지문 낭독

회칙 채택

회장 추대

회장 수락사

부회장 · 감사 선임

축 사

회장 인사

폐 회 18:00 - 20:00

만 찬

한국사회복지법제학회 2009년 하반기 학술발표대회

【사회복지에서 권리의 의미와 법적책임】

일시 : 2009년 11월 28일 오후 13시 30분

장소 : 한국사회복지협의회 회관 6층 대회의실

주최 : 한국사회복지법제학회 · 한국사회복지협의회

■ 초청의 말씀

아침 저녁으로 쌀쌀한 날씨가 사람의 온기를 더욱 소중하게 느끼도록 하는 시기입니다. 회원 여러분 안녕하십니까? 오랫동안 학술행사 소식이 없어 궁금하셨을 것으로 생각합니다. 저희 학회 운영위원들은 6월 창립행사 이후 다각도로 학회의 운영방안을 구상하였고 이제 11월 28일 “사회복지에서 권리의 의미와 법적 책임”이라는 주제로 학술 대회를 개최합니다. 사회복지가 시혜적 지원이 아닌 국민의 권리이어야 한다는 것은 사회복지를 이해하고 제반 수급 상황의 현실을 재구성하는데 필수적인 인식의 출발일 것으로 생각합니다. 부디 오셔서 학술행사의 즐거움을 함께 향유하시며 생산적 담론의 장을 만들어 주시기 바랍니다.

2009. 11. 28

한국사회복지법제학회 회장 송 정 부

한국사회복지협의회 회장 김 득 린

■ 프로그램

13:30	등록
13:50	인사 송정부(한국사회복지법제학회 회장)
13:55	인사 김득린(한국사회복지협의회 회장)

◆ 제1세션 14:00 - 14:40

사회복지: 규범적 실현과 제도적 실현

사회 : 최승원 교수(이화여자대학교 법학전문대학원)

발표 : 전광석 교수(연세대학교 법학전문대학원)

토론 : 윤찬영 교수(전주대학교 사회복지학과)

14:40 - 15:00 Coffee break

◆ 제2세션(15:00 - 15:55)

사회복지 서비스 민간위탁에 대한 계약법적 책임

사회 : 윤찬영 교수(전주대 사회복지학과)

발표 : 김희성 교수(강원대학교 법학전문대학원)

토론 : 김종해 교수(카톨릭대학교 사회복지학과)

배 도 박사(한국사회복지협의회 사회복지연구원)

15:55 - 16:05 Coffee Break

◆ 제3세션(16:05 - 17:00)

사회복지사업법의 쟁점 : 사회복지서비스 신청권을 중심으로

사회 : 윤찬영 교수(전주대 사회복지학과)

발표 : 임성택 변호사(법무법인 지성)

토론 : 류만희 교수(상지대학교 사회복지학과)

공상길 관장(신길종합사회복지관)

◆ 종합 토론(17:00 - 17:50)

17 : 50 폐회사 송정부 회장 (상지대학교 사회복지학과)

18 : 00 만찬

■ 학회 연회비 및 학술대회 참가비 안내

연회비 : 30,000원

참가비 : 10,000원

학생참가비 : 5,000원

▣ 찾아오시는 길



서울특별시 마포구 공덕동 456 한국사회복지회관 5층
TEL: 02) 2077-3908-10(대표) FAX: 02) 719-5643(대표)

지하철: 지하철 5호선, 6호선 공덕역 6번 출구 바로 앞
버 스: 일반버스 - 163, 261, 263, 604 좌석버스 - 730

2010년 한국사회복지법제학회 상반기 학술대회

『국가와 지방 간 사회복지 책임과 기능의 분담
- 사회복지사업 지방이양의 문제와 대책 -』

- 일 시 : 2010. 5. 7 (금) 14:00
- 장 소 : 한국사회복지회관 6층(대회의실)
(서울·마포구 공덕동 456, ☎ 02-2077-3952)
- 공동주최 : 한국사회복지법제학회, 한국지방자치법학회, 한국지역사회복지학회
- 후 원 : 전국시장군수구청장협의회, 한국사회복지협의회, 한국사회복지학회

■ 등록 13:30~14:00

■ 개회 14:00~14:30 • 전체사회 : 차선자(한국사회복지법제학회 총무이사)

- 개 회-----사 회 자
- 국민의례-----다 함 께
- 개 회 사-----송 정 부(한국사회복지법제학회 회장)
- 축 사-----김 득 린(한국사회복지협의회 회장)
- 축 사-----양 옥 경(한국사회복지학회 회장)
- 축 사-----전 광 현(한국지역사회복지학회 회장)
- 폐 회-----사 회 자

■ 학술대회 • 사 회 : 신복기(한국사회복지법제학회 부회장)

14:30~15:00

[제1발제] : 지방이양 사회복지사업의 현황과 쟁점
이 재 완(공주대학교 사회복지학과 교수)

15:00~15:30

[제2발제] : 복지분권화와 국가와 지방 간 사회복지사무의 분담
이 호 용(단국대학교 법학과 교수)

15:30~15:40 Coffee Break

15:40~17:55 (토론자 9인: 각 15분)

[토 론] : 박 태 영(대구대학교 사회복지학과 교수)
윤 동 성(순천성신원 이사장)

구 정 태(전국시군구청장협의회 수석전문위원)
 김 성 호(전국시도지사협의회 정책실장)
 이 광 원(정하균 국회의원 보좌관)
 김 수 삼(한국사회복지협의회 정책개발부장)
 윤 석 진(한국법제연구원 부연구위원)
 박 종 관(백석대학교 법정부학부 교수)
 타카하시 아케미(명치학원대학 사회복지학전공)

17:55~18:05 Coffee Break

- 18:05~18:40 종합토론 • 사 회 : 윤찬영(전주대학교 사회복지학과 교수)
- 18:00 ~ 폐 회

■ 찾아오시는 길



지하철: 지하철 5호선, 6호선 공덕역 6번 출구
 버 스: 일반버스 - 163, 246, 263, 604 외 다수, 좌석버스 - 730
 주 소: 서울특별시 마포구 공덕동 456 한국사회복지회관 6층(우: 121-020)
 T E L: 02) 2077-3952 FAX: 02) 718-3384

한국사회복지법제학회 정관

제1장 총 칙

제1조 (명칭) 본회는 사단법인 한국사회복지법제학회(이하 “학회”, 영문명칭은 Korean Academy of Social Welfare and Law(KASWL))라 한다.

제2조 (목적) 학회는 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 준회원이 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 당회계년도 회비를 미납한 회원은 의결권을 행사할 수 없다.

제3장 임원과 기구

제8조 (임원 등) ① 학회에 다음의 임원을 둔다.

1. 이사장 1인, 집행이사회 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 이사장은 정회원 중에서 이사회가 선임하며, 회장은 정회원인 학자 중에서 총회가 선임한다.

② 부회장, 이사, 고문, 명예회장은 집행이사회의 의결을 거쳐 회장이 위촉한다.

③ 감사는 총회의 승인을 얻어 회장이 위촉한다.

④ 회장은 이사 중에서 총무분과위원장, 연구분과위원장, 학술분과위원장, 편집분과위원장, 대외협력분과위원장, 재무분과위원장 등 필요한 집행이사를 위촉할 수 있다.

제10조 (임원의 임기) ① 이사장, 회장, 부회장, 감사의 임기는 1년으로 하되 연임할 수 있다.

② 이사의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다.

제11조 (임원등의 직무) ① 이사장은 학회를 대표하며, 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, 지방의회회장, 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. 정관에 의하여 총회의 권한으로 되어 있는 사항
3. 정관의 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 이사장이나 회장이 필요하다고 인정하거나 집행이사회의 의결이 있을 때, 혹은 정회원 20인 이상의 요구가 있을 때 회장이 소집한다.

제19조 (총회의 의결방법) ① 총회의 의결은 출석 정회원 과반수의 찬성으로써 한다.

② 회원은 미리 서면 또는 전자우편(e-mail) 등으로 의결권을 회장이나 부회장에게 위임할 수 있다.

제20조 (이사회 · 집행이사회의 구성) ① 이사회는 이사장 · 회장 · 부회장 · 집행이사 · 이사로 구성하고, 이사장이 그 의장이 된다.

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

제21조 (이사회 · 집행이사회의 권한) 이사회는 다음의 사항을 심의 · 의결한다. 다만 이사장이 필요하다고 인정하는 경우에는 이사회를 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. 정관에 따른 제규정의 제정 · 개정에 관한 사항
4. 정관에 의하여 이사회의 권한으로 되어 있는 사항
5. 총회에서 위임받은 사항
6. 기타 학회의 운영에 관한 중요한 사항

제22조 (이사회 · 집행이사회의 소집) ① 이사회는 이사장이 필요하다고 인정하거나 집행이사회의 요청이 있을 때 이사장이 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 편집위원회(이하 위원회)를 둔다.
② 위원회는 연구분과위원장·학술분과위원장·편집분과위원장을 포함하여 회장이 위촉하는 위원 10인 이내로 구성하며, 학회지 기타 발간물에 게재하고자 하는 논문 심사 및 편집과 간행에 관한 전반적인 사업을 관장한다.
③ 위원회의 운영과 사업에 관하여 필요한 사항은 따로 규정으로 정한다.

제8장 보 칙

제28조 (학회의 해산) 학회를 해산하고자 할 때에는 총회에서 출석회원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다.

제29조 (정관의 변경) 학회의 정관을 개정하는 때에는 집행이사회와 총회의 의결을 거쳐 주무관청의 허가를 얻어서 한다.

부 칙 (2009. 6.)

제1조 (시행일) 이 정관은 주무관청의 허가를 얻어 등기한 날로부터 시행한다.

제2조 (경과조치) 발기인은 이 정관에 의한 정회원으로 한다.

제3조 본 정관에 명시되지 아니한 사항은 통상의 관례에 따른다.

한국사회복지법제학회지 논문투고규정

[제 정 2010. .]

제 1 조[목적] 이 규정은 한국사회복지법제학회(이하 '본회'라 한다)의 학회지 논문투고에 관한 지침을 마련함을 목적으로 한다.

제 2 조[논문투고자격] ① 논문 투고의 자격은 본회의 정회원에게 있다.

② 본회의 정회원이 아닌 외국저명학자, 기타 이에 준하는 비회원으로서는 본회의 특별요청이 있는 경우에는 특별논문을 기고할 수 있다.

③ 본회가 주최하는 학술대회에서 발표된 논문은 일반 연구논문에 우선하여 투고할 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 출판이사에게 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 출판이사에게 제출하여야 한다.

③ 논문을 제출할 때에는 논문의 외국문 제목, 필자의 외국문 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. 국문초록·주제어

5. 외국문초록·키워드

6. 참고문헌

7. 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] 국문논문에는 국문초록과 외국문(영문, 독문, 불문, 일문 등)초록을, 외국어 논문에는 외국문초록과 국문 요약번역문을 첨부하여야 하고, 초록의 분량은 A4지 1매 이상이 되어야 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. 저서: 저자명, 서명, 출판사, 출판연도, 면수.

2. 정기간행물: 저자명, 논문제목, 게재지명 및 권·호수(제○권 제○호), 출판연도, 면수.

3. 기념논문집: 저자명, 논문제목, 기념논문집명(○○○선생○○기념논문집), 출판사, 출판연도, 면수.

4. 판결인용: 다음과 같이 대법원과 헌법재판소의 양식에 준하여 작성한다.

판결: 대법원 ○○○○. ○○. ○○ 선고 ○○누○○ 판결

결정: 대법원 ○○○○. ○○. ○○ 선고 ○○두○○ 결정

헌재 ○○○○. ○○. ○○ 선고 ○○헌가○○ 결정

5. 외국문헌: 그 나라의 표준적인 인용방법에 따른다.

6. 외국판결: 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. 국내문헌·외국문헌의 순으로 정리하되, 단행본, 논문, 기타 자료의 순으로 정리한다.

2. 국내 단행본 및 국내논문의 참고문헌 정리방식은 제7조제5항의 각주 표기 방식에 따르며, 면수는 제외한다.

3. 외국문헌은 그 나라의 표준적인 인용방법과 순서에 의하여 정리한다.

제 9 조[학회지 발행횟수와 발행일] 학회지의 발행횟수는 연 2회로 하고 그 발행일은 6월 30일, 12월 31일로 한다. 다만 회원의 연구활동 정도 및 논문접수상황 등을 고려하여 중간이 필요한 경우에는 편집위원회가 이를 정할 수 있다.

제 10 조[학회지의 전자출판 등] ① 학회지는 종이 문서 외에 전자출판이나 인터넷 홈페이지에 게재하는 등의 방법을 통하여 발행할 수 있다.

② 학회지에 원고를 기고한 자는 기고 시에 전자출판에도 동의한 것으로 본다. 단 기고자가 전자출판에 동의하지 않는다는 의사표시를 한 논문은 전자출판에서 제외한다.

[부 칙]

(시행일) 이 규정은 제정된 날부터 시행한다.

한국사회복지법제학회 논문심사규정

[제 정 2010. .]

제 1 조 [목적] 이 규정은 한국복지법제학회의 학회지인 『사회복지법제연구』에 기고한 논문의 심사에 관한 지침을 마련함을 목적으로 한다.

제2조 【심사위원 선정과 심사의뢰】 ① 논문접수가 마감되면 편집위원장은 편집위원회를 소집하여 논문심사절차를 진행하여야 한다. 다만, 본회 주최의 학술대회 발표논문과 외국저명학자 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 【심사절차】 ① 심사위원이 논문을 심사할 때에는 논문의 질, 논문의 독창성, 논문의 전문성, 논문의 논리적 체계성, 근거 제시의 적절성, 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 기고자에게 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 사람에 대하여는 논문 기고자가 납부한 심사료의 한도 내에서 심사사례비를 지급할 수 있다.

[부 칙](시행일) 이 규정은 제정한 때부터 시행한다.

[별표 1]

『사회복지법제연구』 게재신청 논문심사서

게재지	『사회복지법제연구』 통권 제 호		심사일	20 . . .
심사위원	소 속		성 명	
대상논문				
판정	1) 게재 가 () 2) 게재 불가 () 3) 원고 수정 후 재심사 ()			
심사의견 ※ 심사기준 및 고려사항 · 논문의 질 · 논문의 독창성 · 논문의 전문성 · 논문의 논리적 체계성 · 근거 제시의 적절성 · 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

[제 정 2010. .]

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 편집위원장을 포함한 10인 이내의 편집위원으로 구성한다.

제 3 조[편집위원의 선임 및 임기] ① 편집위원장은 본회의 부회장 중에서 회장이 지명한다.

② 당연직 편집위원은 본회의 사무총장, 연구이사 및 출판이사로 한다.

③ 편집위원은 본회의 정회원 중에서 회장이 지명한다.

④ 편집위원의 임기는 1년으로 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 윤리규정

[제 정 2010. .]

제1조(목적) 「한국사회복지법제학회 연구윤리규정」(이하 「윤리규정」이라 약칭함)은 연구 논문
의 저자는 물론 학술지의 편집위원과 심사위원이 지켜야 할 연구윤리의 원칙과 기준을
정하고자 한다.

제2조(연구자의 책임) 연구자는 자신이 실제로 하거나 기여한 내용에 대해서만 업적으로서 인정
받으며 그 내용에 대하여 책임을 져야 한다.

제3조(연구부정행위의 정의) 이 규정에서 제시하는 연구부정행위(이하 “부정행위”라 한다)는 연
구과제의 제안, 연구과제의 수행, 연구결과의 발표 등에서 행하여진 행위로서 다음 각 호의
행위를 말한다.

1. “표절”이라 함은 타인의 연구내용이나 결과 혹은 아이디어 등을 정당한 승인 또는 인용 없
이 도용하는 행위를 말한다. 다만, 타인의 연구 결과를 출처와 함께 인용하거나 참조하는
경우에는 그러하지 아니 하다.
2. “부당한 논문저자 표시”는 연구내용 또는 결과에 대하여 공헌 또는 기여를 한 사람에게 정
당한 이유 없이 논문저자 자격을 부여하지 않거나, 공헌 또는 기여를 하지 않은 자에게 논문
저자 자격을 부여하는 행위를 말한다.
3. 본인 또는 타인의 부정행위의 의혹에 대한 조사를 고의로 방해하거나 제보자에게 위해를
가하는 행위
4. 그 밖에 이 항에서 정한 것을 제외하고 연구윤리위원회가 연구부정행위로 결정하는 행위

제4조(중복투고의 금지) ①국내외를 막론하고 이전에 출판된 자신의 연구물(게재 예정이거나 심
사 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 경우에
는 학술지의 편집자에게 이전 출판에 대한 정보를 제공하고 편집자는 이에 대하여 중복 게
재나 이중 출판에 해당하는지의 여부를 확인하여야 한다.

제5조(인용 및 참고 표시) ①다른 사람의 저술이나 공개된 학술 자료를 인용할 경우에는 「한국
사회복지법제학회지 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 신입건이나 사적인 친분과 무관하게 논문의 수준과 투고 규정에 근거하여 공평하게 취급하여야 한다.

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

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

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

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

② 심사위원 자신이 논문의 내용을 평가하기에 책임자가 아니라고 판단될 경우에는 본 학회 편집위원회에 그 사실을 통지하여 심사위원의 교체를 요청하여야 한다.

③ 심사위원은 학술지의 편집위원이 의뢰하는 논문을 심사규정에서 정한 기간 내에 성실하게 평가하여야 하고 그 결과를 편집위원회에 통지하여야 한다.

④ 심사위원은 심사의뢰 받은 논문이 이미 다른 학술지에서 출판되어 중복투고 되었거나 기타 연구윤리부정행위에 해당하는 문제를 발견하였을 때에는 편집위원회에 해당 사실을 지체 없이 알려야 한다.

제11조(객관적이고 공정한 평가의 의무) 심사위원은 심사 의뢰를 받은 논문에 대하여 개인적인 학술 신념이나 저자와의 사적 친분 관계를 떠나 객관적이고 공정한 기준에 의하여 평가하여야 한다.

제12조(비밀유지의무) 심사위원은 심사 대상 논문에 대한 비밀을 지켜야 한다. 논문 평가를 위해 특별히 조연을 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(연구윤리규정 서약) 한국사회복지법제학회의 회원으로 가입하기 위해서는 본 연구윤리규정을 준수할 것을 서약해야 한다. 다만, 본 윤리규정 효력 발생 시의 기존 회원은 본 윤리규정에 서약한 것으로 간주한다.

제14조(연구윤리위원회의 구성) ①연구윤리에 관한 사항을 심의, 결정하기 위하여 연구윤리위원회(이하 '윤리위원회'라 한다)를 둔다.

②윤리위원회는 편집이사는 당연직 위원으로 하는 5인 이상의 위원으로 구성하며, 이사회의 추천을 받아 회장이 임명한다. 편집이사는 위원회의 간사가 된다.

③윤리위원회는 정기적으로 매년 2회 학술대회 개최일 1개월 전에 개최하며, 연구부정행위가 보고된 경우, 위원장이 필요하다고 판단한 경우에 개최한다.

제15조(연구윤리규정 위반의 보고) ①회원은 다른 회원이 연구윤리규정을 위반한 것을 알게 된 경우 그 회원에게 연구윤리규정을 환기시킴으로써 문제를 사전에 예방할 수 있도록 한다.

②제1항의 노력에도 불구하고 연구윤리의 규정을 위반한 경우에는 윤리위원회에 보고하여야 한다.

③제1항과 제2항과 관련 문제를 제보한 회원의 신원을 윤리위원회는 외부에 절대로 공개해서는 아니 된다.

제16조(조사위원회 등) ①부정행위의 사실 여부를 확인하기 위한 경우 등 연구윤리규정을 위반한 사항과 관련하여 필요한 경우 조사를 할 수 있다.

②윤리위원장은 3인 이내의 위원으로 구성된 조사위원회를 둘 수 있으며, 윤리위원이 아닌 자 중에서 조사위원으로 위촉할 수 있다. 조사위원장은 윤리위원장이 정한다.

③각 조사위원은 당해 사건과 직접적인 이해관계가 있는 경우 그 안건의 조사·심의·의결에 참여할 수 없다.

④피조사자는 조사위원에게 법관에게 공정한 결정을 기대하기 어려운 사정이 있는 때에는 기피 신청을 할 수 있다.

⑤조사위원은 제3항과 제4항의 사유가 있는 경우에는 윤리위원장의 동의를 얻어 회피할 수 있다.

⑥ 조사위원회는 조사결과를 윤리위원장에게 보고하여야 하며, 윤리위원장은 윤리위원회를 소집

하여 조사결과를 근거로 하여 부의된 사항에 대한 판정을 한다.

제17조(조사절차) ①조사위원회는 제보자와 피조사자에게 의견진술의 기회를 주어야 하며, 조사 결과를 확정하기 이전에 이의제기 및 변론의 기회를 주어야 한다. 당사자가 이에 응하지 않을 경우에는 이의가 없는 것으로 간주한다.

②연구윤리규정 위반으로 제보된 회원은 윤리위원회에서 행하는 조사에 협조해야 한다. 만약 정당한 조사에 협조하지 않거나 방해하는 경우에는 연구윤리규정의 위반으로 간주한다.

제18조(판정결과와 보고) ①윤리위원장은 조사의 결과와 내용을 조사의 종료 및 판정 후 각각 10일 이내에 이사회에 보고하여야 한다. 조사의 결과보고서에는 다음 각호의 사항이 반드시 포함되어야 한다.

1. 제보의 내용
2. 조사의 대상이 된 부정행위
3. 조사위원회의 조사위원 명단
4. 당해 연구에서의 피조사자의 역할과 부정행위의 사실 여부
5. 관련 증거 및 증인
6. 제보자와 피조사자의 이의제기 또는 변론 내용과 그에 대한 처리결과

②조사결과보고서는 제보자와 피조사자에게 문서로써 통보한다.

제19조(윤리위원회의 제재조치 건의권) 윤리위원회는 조사 결과 연구윤리규정에 위반한 사실이 있다고 판단되는 경우 부정행위자를 이사회에 징계 등 적절한 제재조치를 건의할 수 있다.

제20조(징계의 절차 및 내용) 윤리위원회의 징계 건의가 있을 경우, 회장은 이사회를 통하여 징계 여부 및 징계 내용을 최종적으로 결정한다. 연구윤리규정을 위반했다고 판단된 회원에 대해서는 경고, 투고 제한, 회원자격 정지 내지 박탈 등의 징계를 할 수 있고, 이 조치를 소속기관을 포함한 대외에 공표할 수 있다.

제21조(조사 대상자에 대한 비밀 보호) 연구윤리규정 위반에 대해 학회의 최종적인 징계 결정이 내려질 때까지 윤리위원회 위원들은 해당 회원의 신원을 외부에 절대로 공개해서는 아니 된다.

제22조(연구윤리규정의 개정) 연구윤리규정의 개정은 이사회 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					

한국사회복지법제학회 집행임원진 연락처

직책	성명	소속	이메일
회 장	송정부	상지대학교	jbsong@mail.sangji.ac.kr
부회장	김소영	충남대학교	ksy0808@cnu.ac.kr
	신복기	부산대학교	bkshin@pusan.ac.kr
	전광현	서울신학대학교	khjun111@hanmail.net
	최승원	이화여자대학교	csw@ewha.ac.kr
감 사	원성춘	사)참사랑복지재단	wsc0220@hanmail.net
	김주일	한국기술교육대학교	jikimi@kut.ac.kr
총 무	차선자	전남대학교	seonja@jnu.ac.kr
	류영수	한국사회복지협의회	ryou12433@paran.com
학 술	윤찬영	전주대학교	pjyooncy@hanmail.net
연 구	최승원	이화여자대학교	csw@ewha.ac.kr
	김한욱	반포종합사회복지관	nprkim@mybanpo.org
대외협력	박용오	한국사회서비스관리원장	pyo60@hanmail.net
재 무	윤동성	순천 성신원	pswyds@hanmail.net
출 판	조성희	순천향대학교	saint@sch.ac.kr

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 육고를 부탁드립니다.

4. 회비납부 안내

□ 한국사회복지법제학회는 회원여러분의 회비로 운영되고 있습니다.

학회 발전을 위한 회원 여러분의 많은 관심과 애정 부탁드립니다.

(1) 연회비 : 회장 100만원 / 부회장 50만원 / 이사 10만원 / 회원 3만원

: 단체회원 10만원

(2) 입금계좌 : 신한은행 110 - 283 - 842820 (예금주명 : 최윤영 -학회 간사)

한국사회복지법제학회

2010. 10.

통권 제1호

인 쇄: 2010년 10월 31일

발 행: 2010년 10월 31일

발행인: 최

발행처: 한국사회복지법제학회

주 소: 120-750 서울시

전화: 010-2247-9700

전송: (02) 3277-4010

인쇄처: 도서출판 신정

전화: (02) 3211-4782

전송: (02) 3211-4784

ISSN