

[권두언]

[정년기념 논문]

재난민복지법의 제정 방향에 관한 연구
- 재해구호법의 문제점 해결을 중심으로 - 신복기 3

[학술대회 논문]

사회복지시설 종사자의 처우 및 지위보장 논거 김광병 33

[일반논문]

융합환경에서의 지식기반 사회공헌의 발전방향
- 기업의 사회공헌을 중심으로 - 배유진 55

청소년범죄에 대한 재범방지과 예방을 위한 교정복지 연구
- 회복적 사법정의(Restorative Justice) 관점으로 - 강예선·배임호 79

주거권 실현을 위한 주거비 지원의 법적 고찰 최승원·김태영 101

고령화시대에 대응한 연금제도와 고령자 고용의 연계에 관한 연구 권병구 143

미국의 복지개혁법(PRWORA) 이후, TANF의 집행체계에 관한 연구
- 미시건 주 사례를 중심 - 황정하 169

기부관련법의 구조와 기능을 통해 본 기부자의 법적지위에 관한
탐색적 연구 정은주·최성현 197

사회복지법인의 규제합리화를 위한 입법과제 윤석진 235

기초생활보장 수급자의 의사결정지원 유형분석과 평가
- 의사무능력(미약)자 급여관리를 중심으로 - 이명현 275

[사회복지법제학회 관련 자료] 303

창립취지문

사회복지법제학회 학술대회 프로그램

사회복지법제학회 정관(회칙)

사회복지법제학회 논문투고규정, 논문심사규정, 편집위원회규정, 윤리규정

사회복지법제학회 임원명단

사회복지법제학회 활동 안내

CONTENTS

[FOREWORD]

- A Study on Legislating Direction of Welfare Act for the Sufferers from Disaster
- Focused on the Solution of the Disaster Relief Act Problems - Shin, Bok-ki 3

[SYMPOSIUM]

- Guaranteeing treatment and status for practitioners of social welfare organizations
..... Kim Kwang-byung 33

[ARTICLES]

- Development of knowledge-based social contribution in the convergence environment
- Focusing on corporate social contribution - BAE. Yujin 55

- A Study on the Correctional Welfare for the prevention of juvenile delinquency and its repetition
- on the focused of Restorative Justice perspectives - Kang Ye Seon · Imho Bae 79

- A legal study on housing subsidy legislation for housing rights
..... Choi, Seung Won · Kim, Tae Young 101

- A Study on association of the Pension System and Aged Employment
corresponding to the Aging Society Kwon Byong Gu 143

- Study on the implementation system of TANF after the 1996 welfare reform
act in the United States
- Focused on the case of Michigan Sate - Hwang, Jeongha 169

- An Exploratory Study on legal positioning of Donator contemplated by the Structure
& Role of Donation relating Law Jung Eunju · Choi Sunghun 197

- The legislative issue for the regulated rationalization of
social welfare foundation Yoon, Seok-Jin 235

- Analysis and Evaluation of Decision Support Type of Basic Life Security Recipient
- Focusing on Payroll Management of Unintelligent Persons - Lee Myoung Hyun 275

- [MISCELLANY INFORMATION] 303

<권두언>

사회복지법제학회 명예회장님이시며, 부산대학교 사회복지학과에서 봉직하신 신복기 교수님이 정년을 맞으셨습니다. 사회복지학자로서 사회복지학계에 큰 기여를 하시고, 부산대학교 사회복지학과에서 후학들을 오랜 시간 양성하신 신복기 교수님의 정년을 기념하는 뜻을 사회복지법제연구에 담아 교수님의 학덕을 기리면서 「신복기 교수님 정년퇴임기념호」로 봉정하게 됨을 진심으로 축하드리며, 이에 사회복지법제연구 제7권 제2호는 신복기 교수님의 정년기념논문집으로 上梓합니다.

이 자리를 사회복지법제학회가 교수님과 같이 했던 지난 시간들을 돌아보면서 교수님이 남기신 발자취를 돌아보고 그 공을 기리고자 합니다. 신복기 교수님은 제2대 사회복지법제학회장을 역임 하셨으며, 창립 초기부터 한국의 사회복지법과 제도를 한 단계 발전시키기 위하여 학회의 발전에 힘써주셨습니다. 또한 학회의 주요 사업인 학술지 ‘사회복지법제연구’가 발전할 수 있도록 노고를 아끼지 않으셨으며, 사회복지학계와 법학계가 합심하여 사회복지법과 제도의 이론적·실천적 패러다임의 연구를 통하여 우리의 현실에 적용할 수 있는 적절하고도 역동적인 다양한 모델들을 제시 해주셨습니다. 또한 학문적으로 교수님은 평생 사회복지 문제에 천착하시면서 연보에 기록된 바와 같이 많은 논문과 저서를 발표하셨습니다.

이처럼 학문과 실무에 두루 능통하신 신복기 교수님의 정년을 사회복지법제연구를 통하여 기념할 수 있어 매우 기쁩니다.

이번 호에 많은 분들께서 옥고를 투고하여 주셨습니다. 신복기 교수님의 정년을 기념하는 뜻을 살릴 수 있도록 심사위원들은 옥고들을 엄정하게 심사하여 주셨고 편집위원회도 진지하게 회의에 임하였습니다. 게재가 결정된 10편의 옥고들은 다양한 분야들의 깊이 있는 연구 결과를 담고 있습니다. 사회복지학과 법학의 융합연구를 통하여 연구 자체도 훌륭하지만 이러한 연구 논문의 심사 및 게재는 사회복지법제연구가 관련 분야의 학자, 현장실천가, 행정가 등 권위 있는 심사자가 함께 참여하며 심사할 수 있는 인프라를 갖추고 있다는 점을 확인시켜 주었으며 이를 통하여 사회복지법제연구의 발전가능성을 재확인할 수 있는 계기가 되었습니다.

끝으로 옥고를 보내주신 집필자, 공정하고 세밀한 심사를 통하여 사회복지법제연구 투고자들의 학문적 역량을 높여주시는 심사위원 여러분께 진심으로 감사드립니다. 앞으로 우리 학회가 더욱 발전할 수 있도록 회원 여러분의 많은 협조와 적극적인 참여를 부탁드립니다.

2016년 11월

사단법인 사회복지법제학회 회원 일동

吉谷 辛 福 基 교수 연보

출 생 : 경남 창원군 길곡면 길곡리 145번지에서 處士 辛容述
선생과 全鍾出 여사와의 1남 4녀 중 장남으로 출생

생년월일 : 1951년 1월 24일



■ 학 력

- 1968. 3. - 1971. 2. 부산고등학교
- 1972. 3. - 1976. 2. 부산대학교 법정대학 사회사업학과 행정학사
- 1977. 3. - 1979. 2. 부산대학교 대학원 사회사업학과 행정학석사
- 1982. 3. - 1999. 2. 대구대학교 대학원 사회복지학과 철학박사

■ 경 력

- 1982. 03. - 1982. 08. 부산대학교 사회복지학과 조교
- 1982. 09. - 2017. 02. 부산대학교 전임강사, 조교수, 부교수, 교수
- 1990. 03. - 1993. 10. 부산대학교 사회과학대학 학생과장
- 1993. 11. - 1995. 02. 부산대학교 행정대학원 교무과장
- 1993. 12. - 1994. 12. 지방행정연구소 운영위원회 위원
- 2000. 03. - 2003. 09. 부산대학교 대학원 사회복지학과 학과장
- 2001. 03. - 2002. 07. 지역사회복지협의체 시범사업 부산 금정구 위원장
- 2003. 03. - 2005. 02. 부산대학교 사회복지연구소 소장
- 2003. 06. - 2004. 05. 한국사회복지행정학회 이사
- 2003. 08. - 2004. 07. 사단법인 한국자원봉사연합회 자문위원
- 2004. 04. - 2005. 02. 일본사회사업대학 객원교수
- 2005. 09. - 2007. 08. 부산대학교 사회과학대학 학장
- 2007. 11. - 2009. 11. 부산대학교 종합인력개발원 운영위원회 위원
- 2007. 11. - 2009. 11. 부산광역시 사회복지위원회 위원장
- 2008. 03. - 2011. 03. 국민건강보험공단 부산 금정구 장기요양등급판정위원회 위원장

2008. 03. - 2008. 12. 부산대학교 행정대학원 원장
 2009. 01. - 2010. 12. 부산대학교 대학원장
 2010. 09. - 2012. 09. 사단법인 한국노화연구소 이사
 2011. 04. - 2011. 12. 한국노인인력개발원 자문위원
 2011. 09. - 2014. 06. 한국사회복지법제학회 회장

■ 논문

“지역사회조직사업의 장애 관한 일고찰”, 사회과학논총, 1983.
 “사회사업행정의 발달과정에 관한 연구”, 사회과학논총, 1984.
 “사회복지프로그램의 효과적 관리에 관한 연구-Rino J. Patti의 프로그램 발달사이클에 따른 발달목표와 관리과업을 중심으로-”, 사회과학논총, 1986.
 “한국기업복지의 원리설정에 관한 연구-기업복지의 과제를 중심으로-” 사회과학논총, 1988.
 “한국 산업에 있어서의 사회사업실천 모형설정에 관한 연구”, 사회과학논총, 1990.
 “한국기업복지의 전망과 과제”, 사회과학논총, 1991.
 “영세모자가정의 경제적, 교육적, 의료적 및 정서적 문제와 그 대책”, 사회과학논총, 1992.
 “저소득계층 청소년을 위한 지역사회복지관 프로그램의 개선방안”, 사회과학논총, 1992.
 “장애인복지법의 문제점과 개선방안”, 사회복지연구, 1992.
 “노인의 주거환경과 경제문제- 부산시 금정구 노인세대를 중심으로”, 사회복지연구, 1993.
 “미군정 복지정책에 대한 한·일간의 비교”, 한일연구, 1993.
 “기업복지의 원리와 한국 기업복지의 추진방향”, 사회복지의 역사와 과제, 인창 신석중 박사 화갑기념 논문집, 1994.
 “부산지역 청소년 약물남용 예방과 치료를 위한 모델개발: 소년분류심사원, 보호관찰소, 정신병원, 중등학교, 종합사회복지관 연계성을 중심으로”, 한국사회복지학회, 1995.
 “공공사회복지체계와 민간사회복지체계의 연계모델”, 사회복지연구, 1995.
 “자활조성의 활성화를 위한 생활보호의 방향”, 사회복지연구, 1996.
 “사회복지에 있어서 정보 테크놀로지의 연구동향과 과제-Computers in Human Services지에 게재된 논문을 중심으로-”, 사회과학논총, 1996.
 “결혼과 가족문제해결에 대한 태도 연구”, 한국가족복지학회, 1997.
 “거택보호대상자와 자활보호대상자의 생활실태 비교연구-부산광역시를 중심으로-”, 사회복지연구, 1997.
 “생활보호대상자의 주거·경제·교육·문화 및 전달체계에 관한 조사연구-부산광역시를 중심으로-”, 사회복지연구, 1997.

- “한국 노인복지시설의 운영평가 모형”, 한일연구, 1999.
- “한국의 노인 장기요양보호정책 모형”, 박사학위논문, 1999.
- “한국 노인 장기요양보호의 전개과정”, 한국지역복지의 발전방향, 천광 이춘기 박사 정년 퇴임기념논문집, 2000.
- “한국 노인 장기요양보호의 문제점과 대책”, 사회복지개발연구, 2000.
- “사회복지관의 장애인복지 프로그램 활성화 방안-부산광역시를 중심으로-”, 사회과학논총, 2000.
- “원예치료가 치매노인의 인지적 기능 향상에 미치는 효과”, 사회복지연구, 2002.
- “Self-perception of Aging and Health Among Older Adults in Korea”, Journal of Aging, 2004.
- “부산지역 노인들의 취업욕구에 관한 서설적 연구”, 사회복지연구, 2004.
- “한국 노인요양보장제도의 도입방안에 관한 연구”, 사회복지연구, 2004.
- “Research on Systems of Preventing Abuse of Elderly in the Republic of Korea”, International Comparative Study on Support of the Elderly and Social Services in Asia and the Pacific, Japan College of Social Work, 2005.
- “가정봉사원파견센터의 연계구조 및 연계요인 분석-부산지역을 중심으로-”, 한국노년학회, 2006.
- “사회복지서비스 이용계약과 책임”, 사회법연구, 2008.
- “사회복지시설의 컴플라이언스에 관한 인식과 도입에 관한 연구”, 일본사회사업대학 연구 기요, 2009.
- “노인복지시설의 컴플라이언스(Compliance)활성화를 통한 조직신뢰 증진방안”, 사회복지정책, 2009.
- “재가장기요양서비스 이용 노인들의 서비스에 관한 주관적 인식유형 연구: Q방법론적 분석”, 노인복지연구, 2010.
- “청소년의 가정폭력, 학교폭력, 우울불안, 자살 간의 관계-가정위탁, 양육시설, 쉼터, 보호관찰청소년들을 중심으로-”, 한국민족문화연구, 2012.
- “사회복지법제교육의 개선방안에 관한 연구”, 한국사회복지교육, 2014.
- “한국과 일본의 노인학대 관련 법률 비교 연구”, 사회복지법제연구, 2015.
- “지역사회서비스투자사업의 서비스 재이용 의향에 영향을 미치는 요인: 이용자 만족도 매개 효과를 중심으로-”, 사회복지정책, 2015.
- “한국 노인들의 은퇴이후 자살생각, 자살계획, 자살시도까지의 기간에 영향을 미치는 요인”, 사회복지정책, 2016.
- “재난민복지법의 제정 방향에 관한 연구, 사회복지법제연구, 2016.

■ 저서

- 『한국사회복지법제개설』(공저), 대학출판사, 1991.
『사회복지행정론』(공저), 양서원, 2002.
『사회복지프로그램의 경제적 평가방법』(공저), 집문당, 2006.
『부산 사회복지의 역사와 토착화』(공저), 공동체, 2007.
『한국 사회복지의 새로운 지평』(공저), 공동체, 2007.
『사회복지행정론』(공저), 공동체, 2013.
『재난복지란 무엇인가? -생활지원체계의 구축을 향해서-』(공역), 박영사, 2015.

■ 수상

- “부산대학교 총장 표창장”, 1976. 02. 24, 부산대학교
“장기근속표창(25년 이상)”, 2007. 05. 15, 부산대학교
“녹조근정훈장, 2017. 2, 대통령

■ 가족관계

- 부인 : 이 춘 희
장남 : 신 태 훈(수의학박사 : 현재 서울대학교 수의과학연구소 연구원)
장녀 : 신 지 연(법학박사 : 현재 연세대학교 SSK, 기후변화와 국제법연구센터 연구원)

정년기념 논문

재난민복지법의 제정 방향에 관한 연구* - 재해구호법의 문제점 해결을 중심으로 -

신복기**

目 次

I. 서론	4. 전달체계의 통합성·연계성 등 부족
II. 재난민복지의 이론적 배경	5. 국가 등의 공적 비용부담 부족
1. 재난 및 재난민복지의 개념	IV. 재난복지법의 제정 방향
2. 재난민을 위한 서비스의 사회복지적 성격	1. 재난민복지의 이념 등 및 공공책임 명문화
3. 재난민복지의 주요 이론적 관점	2. 적용범위의 확대 및 수급권자의 구분
III. 재해구호법의 분석 및 문제점	3. 사회복지서비스의 다양화 및 강화
1. 사회복지 이념·가치·기본원칙의 부재 및 실시주체의 책임 불명확	4. 사회복지전달체계의 주요 원칙 적용 및 전 문인력의 양성
2. 적용범위의 협소 및 수급권자의 불명확	5. 재원의 공적 부담 강화
3. 전문적 사회복지서비스의 부족	V. 결론 및 제언

I. 서론

“재난1)은 잊어버릴만하면 찾아온다”라는 데라다 도라히코(寺田寅彦)의 유명한 말이 있지만 오늘날에는 “재난은 잊어버리기도 전에 찾아온다”(西尾祐吾 外, 2009:8)라는 말이 생겨날 정도로 자연재난 및 사회재난이 빈번히 일어나고 있다. 이러한 현상은 우리나라도 예외는 아니라

* 기고일 : 2016.11.07, 심사일: 2016.11.07, 게재확정일 : 2016.11.21.

이 논문은 2007년도 부산대학교 인문사회연구기금의 지원을 받아 연구되었음

** 부산대학교 사회복지학과 교수

1) 寺田寅彦와 西尾祐吾 外 등은 ‘재해’라는 용어를 사용하고 있으나 재해란 재앙으로 말미암아 받는 피해를 강조한 용어이고 재난이란 뜻밖에 일어난 재앙과 그 고난을 강조한 용어이다(성기환, 2005: 32). 본 연구에서는 ‘재난’이라는 용어를 통일적으로 사용하고자 한다. 왜냐하면 ‘재난’이라는 용어가 ‘재해’로 인한 고난을 해결할 목적으로 개입하는 사회복지의 목적에 부합할 뿐만 아니라 ‘재난’에 대처하는 기본법인 ‘재난 및 안전관리기본법’의 취지에도 부합하기 때문이다.

할 수 있다. 재난은 건강 안녕(well-being), 그리고 생존에 필요한 사회적·경제적, 그리고 환경적 조건들을 파괴하며, 재난은 그 위협으로부터 영향을 받는 즉시 가장 최악의 상태를 겪게 되는 종합적인 스트레스 상황(Gillespie & Danso, 2010:35)을 유발한다. 그러므로 Gillespie와 Danso(2010) 그리고 西尾祐吾 外(2009) 등은 재난에 대한 대응과 복구 노력은 생활의 물리적 조건들의 파괴는 물론 재난민의 정신적·심리적·사회적 관계의 파괴 등 모든 수준에서의 파괴를 감소시켜 재난민의 인간으로서의 존엄성과 기본권 및 행복하고 안전한 생활의 보장은 사회복지의 역할일 뿐만 아니라 사회복지의 이념·가치 및 원칙과 방법·기술이 재난 현장을 이해하고 개입하는데 아주 적절함을 강조하고 있다.

그럼에도 불구하고 우리나라는 재난민을 위한 서비스²⁾ 및 재해구호법에 대한 연구가 국민에 대한 복지의 차원에서 인식·접근되지 못하고 있기(이재은 외, 2012:4) 때문에 선행연구들은 현행 재해구호법의 문제점을 다음과 같이 지적하고 있다. 첫째, 재난 발생 직후의 임시적·단기적 응급구호에 치중하고 있으며(최수민·이주영, 2016:93; 한동우, 2006:45),³⁾ 둘째, 사회(복지)서비스 및 정신보건서비스가 매우 부족하며(신선인, 2000:62; 이재은 외, 2012:144-146), 셋째, 지방정부의 응급대응능력의 미흡(이은애, 2007:69) 및 민·관 협력체계·상호관계·연계체계 등의 미흡(이은애, 2007:69; 이주호·류상일, 2007; 김용상, 2016:171; 이재은, 2008:63), 넷째, 재난관리기관의 다원성과 복잡성(조호대, 2003:197-203)으로 신종·복합재난 대처를 위한 통합적 구호의 미흡 및 재해 약자 배려를 위한 법·제도적인 정비의 미흡(서정표·조원철, 2013:185), 다섯째, 구호서비스 전달체계의 미발달(한동우, 2006:44) 및 인력의 전문성·민감성 부족 그리고 전문인력 양성체계의 미흡(최호택·류상일, 2006:185; 한동우, 2006:36), 재정의 불충분성(한동우, 2006:36) 등이다.

이런 다양한 문제점의 핵심은 현행 재해구호법이 자연재난 및 사회재난의 피해를 입은 재난민을 위한 서비스를 사회복지의 차원 즉 인간다운 생활을 할 권리 및 행복추구권보장의 차원에서 인식하여 접근·제공하지 못한다는 데 있다. 이를 극복하기 위해 재난구호체계의 재정립의 중요성을 제기하고(한동우, 2006:37), 재해·재난관련 법령의 체계적 정비의 필요성을 주장하며(김태환, 2001:158) 그리고 사회복지 차원에서의 보다 장기적이고 체계적인 정책 마련의 필요성 등을 주장(이재은 외, 2012:4-5)하면서도 그 재정립 또는 체계적 정비의 방향조차 제시하지 못하고 있는 실정이다.

따라서 본 연구는 재난에의 적절한 대응과 복구노력 및 재난민에 대한 보호와 지원서비스를

-
- 2) 여기서 ‘재난민을 위한 서비스’란 재난으로 피해를 입은 주민 및 지역사회에 대한 보호 및 지원을 총괄하는 용어로 사용한다.
 - 3) 우리나라는 재난 관련 국가 R&D 과제도 재난 발생 이후 단계인 대응·복구에 비해, 이전 단계에 해당하는 예방·대비 단계의 과제 비중이 3배 이상 많은 것으로 나타났다(최수민·이주영, 2016:93).

사회복지의 실천과제로 인식하고 사회복지의 이념·가치의 반영 및 방법·기술 적용의 관점에서 재해구호법을 분석·평가하여 문제점을 도출하고 그러한 문제점을 극복할 수 있도록 재해구호법을 전면 개편하여 사회복지의 틀 속에서 자리매김할 수 있는 재난민복지법 제정의 주요 방향 제시를 목적으로 한다.

본 연구는 재난이라는 비일상적인 상황을 다루기 때문에 문헌연구 방법의 사용이 타당하다고 생각되어 문헌연구 방법을 사용하고자 하며, 연구의 범위는 사회복지관점에서 재해구호법의 분석·평가를 중심으로 하면서 필요에 따라 재난 및 안전관리기본법 내용의 일부도 범위에 포함시키고자 한다. 재해구호법을 분석하기 위해서는 사회복지정책의 일반적인 분석틀로 알려진 Gilbert와 Specht의 급여대상자, 급여의 형태, 급여의 전달체계 그리고 재원 등 네 가지 차원(박병현, 2003:121)에 이들을 이끌고 지도하는 사회복지의 이념·가치 등을 추가하여 분석틀로 사용하고자 한다.

Ⅱ. 재난민복지의 이론적 배경

1. 재난 및 재난민복지의 개념

우리나라는 재난의 정의를 “재난”이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 자연재난과 사회재난으로 구분하여 정의⁴⁾하면서 그러한 재난 및 안전을 관리하는데 초점을 두고 있다.⁵⁾ 그러나 표준국어대사전(2005)에 의하면 재난은 뜻밖에 일어난 재앙과 고난을 의미하며, 재해는 재앙으로 말미암아 받는 피해를 의미하고, 재앙은 뜻하지 아니하게 생긴 불행한 변고 또는 천재지변으로 인한 불행한 사고를 의미한다. 이런 관점에서 보면 재해란 재앙으로 말미암아 받는 피해를 강조한 용어이고 재난이란 뜻밖에 일어난 재앙과 그 고난을 강조한 용어이다(성기환, 2005: 32). 즉 재난이란 재앙을 당한 사람(이하 재난민이라 한다)⁶⁾들이 겪는 어려움을 강조하는 용어이다. 따라서 이러한 재난에의 효과적 대응은 전근대

4) 재난 및 안전관리기본법 제3조 제1호.

5) 동법 제3조 제3호에는 “재난관리”란 재난의 예방대비대응 및 복구를 위하여 하는 모든 활동을 말하며, 제4호에는 “안전관리”란 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 사람의 생명신체 및 재산의 안전을 확보하기 위하여 하는 모든 활동으로 정의되어 있기 때문이다.

6) 과거부터 우리나라는 재해(재난)를 입은 사람을 ‘이재민(罹災民)’이라 하였다. 따라서 현행 재해구호법 제2조 제1호에도 ‘이재민’으로 정의하고 있다. 그러나 ‘이재민’은 어려운 한자 용어이므로 법률 용어를 쉬운 우리말로 바꾸어가는 경향 및 재난 및 안전관리기본법의 재난 용어에 맞추어 ‘이재민’을 ‘재난민’으로 사용하는 것이 바람직하다.

적인 구호)만으로는 불충분하며, 그에 더하여 재난민이 겪는 일상생활·사회생활상의 어려움은 물론 그들의 인생을 회복시켜주는 재난민복지의 실천으로 자리매김할 필요가 있다. 과거부터 사회복지사들이 재난현장에서 재난대응 및 복구를 위해 노력해왔으나 너무 미약하거나 늦은 감이 없지 않기(최송식·박병현 역, 2015:1) 때문에 지금부터라도 재난에 대한 대응과 복구 노력 그리고 재난민을 위한 서비스는 재난민복지의 관점에 따라 접근할 필요가 있다.

그러나 ‘재난민복지’라는 말은 우리나라에서는 그 개념이 정립되지 못한 아주 생소한 용어이다. 이재은 외(2012:15-16)는 ‘재해구호복지’라는 용어를 사용하고 있지만 그 개념을 정의하지는 않고 있다. 그러나 이 용어는 부적절한 것으로 생각된다. 왜냐하면 과거의 구호는 현대 사회복지의 주요 영역인 공공부조 속에 포함되었기 때문에 ‘재해구호복지’는 용어가 중복되므로 ‘재난민복지’로 사용하는 것이 타당하다고 본다.⁸⁾ 따라서 일본의 西尾祐吾 등(2009:8)이 정의한 재해복지를 원용하여 재난민복지를 정의하면 다음과 같다. 재난민복지란 “재난을 계기로 생활 곤란에 직면한 재난민 특히 재난을 당하여 보호와 지원을 필요로 하는 사람들의 생명, 생활, 존엄성을 보장해주기 위해 재난민의 욕구를 미리 정확하게 파악하여 재난으로부터의 구원·생활지원·생활재건에 대해 효과적인 원조를 조직화하는 공·사의 원조활동”으로 정의할 수 있다. 즉 재난민복지란 ‘재난으로 피해를 입은 재난민들에 대하여 사회복지의 이념·가치와 지식·방법·기술을 활용하여 그들의 전체 인생의 회복을 조직적으로 지원하는 공·사의 활동’으로 정의할 수 있다.

2. 재난민을 위한 서비스의 사회복지적 성격

Gillespie와 Danso(2010:16-17)에 따르면 재난은 다차원적인 영역에 걸쳐 있어 자연환경뿐만 아니라 사회적·물리적 체계에 손상과 혼란을 주기 때문에 일반주의 접근과 사회정의를 지향하는 사회복지가 재난 현장을 이해하고 개입하는데 아주 적절하며, 또한 재난은 미시적 수준에서 거시적 수준까지 모든 시스템에 영향을 줄 뿐만 아니라 복잡한 사회 속에서 상호 관련된 사회시스템들을 교란시키기 때문에 사회복지의 재난의 사회적 역동을 이해하고 그 역동성에 개입할 탁월한 능력을 가지고 있다(西尾祐吾 외, 2009:67)고 한다. 즉 재난민의 일상생활이 의료보건·개호·복지 등의 사회서비스를 꼭 필요로 하기 때문에 사회복지가 관여해야 함을 주

7) 구호란 재해로 인해 어려움에 처한 사람을 도와 보호하는 것이지만 일시적·단편적인 경제적·물질적 보호만을 의미한다(이재은 외, 2012:16).

8) 西尾祐吾 등(2009:8)은 재해복지라는 용어를 사용하여 정의하고 있지만 사회복지에서는 재해 피해를 입은 사람을 강조할 필요성 때문에 ‘재난민복지’라는 용어가 타당하다고 본다.

장하고 있다. 그러므로 사회복지전문가들의 재난 현장에서의 개입은 필수적이며 매우 중요한 역할을 수행한다고 볼 수 있다. 이에 따라 재난민을 위한 서비스가 가진 사회복지적인 성격을 논의하고자 한다.

(1) 재난민을 위한 서비스는 사회복지 이념·가치, 인간관에 바탕을 둔다.

주지하다시피 사회복지의 기본이념·가치는 인간의 존엄성을 확보해 주기 위해 인간다운 생활을 할 권리와 행복추구권을 보장하는 것이다.⁹⁾ 그러나 재난은 지역사회주민 특히 재난 약자들¹⁰⁾의 생명·신체위기, 주거 등 재산상의 손해뿐만 아니라 심리적인 피해, 사회관계나 직장에서의 영향 등 다방면의 생활 및 사회시스템에 큰 영향을 미치므로 재난민은 인간의 존엄성, 행복추구권을 심각하게 위협 또는 침해받고 있다. 그러므로 재난민을 위한 서비스는 재난민이 인간으로서 존엄한 존재로 대우 받을 수 있도록 차별·학대·방임 없이 안전한 임시주거에서 가족과 같이 생활할 수 있게 도와줄 뿐만 아니라 개인적 욕구에 상응하여 필요한 질 높은 케어와 서비스를 제공하여 위협 또는 침해받고 있는 권리를 실현할 수 있도록 지원하는 것이므로 이것은 바로 사회복지의 기본이념·가치의 실현에 바탕을 두고 있는 것이다.

또한 재난민을 위한 서비스의 제공에는 그들이 주체적으로 생활을 재건할 수 있도록 지원해주는 주체성의 존중, 개인·가족·지역사회가 사회적 보호와 지원을 필요로 하는 상태에서 그들의 사회생활이 원활히 이루어지도록 지원해 주는 사회적 존중, 재난민 스스로가 재난상황에 대처하면서 회복해 갈 수 있는 회복능력을 가진 사람이라는 신념에 기초하여 모든 관계를 재구축할 수 있도록 지원해 주는 변화가능성 존중(西尾祐吾 외, 2009:67) 등이 주요 원칙으로 적용된다. 이러한 주요 원칙은 Butrym(1986; 최송식·류기형 외, 2015:85, 재인용)이 제시한 사회복지의 인간관 즉 주체성의 존중, 인간의 사회적 존중, 인간의 변화가능성 존중 등의 원칙과 일치하고 하고 있다.

(2) 재난민은 사회복지수급권자이다.

우리 헌법에는 각종 재해 예방과 재해 위험으로부터 국민을 보호하기 위해 노력할 의무를 국가에 부여하고¹¹⁾, 사회보장기본법에는 사회보장이 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 것임을 명시함¹²⁾과 동시에

9) 西尾祐吾 외(2009:2)는 개인 행복추구의 기초조건을 갖추어 주는 것이 사회복지의 역할이라 한다.

10) 西尾祐吾 외(2009:5)는 일상생활에서도 타인의 도움을 필요로 하지만 특히 재해와 같은 비일상적인 사태에 대응할 기력, 체력, 재력, 정보력이 부족한 장애인, 노인 등을 재난 약자라 한다.

11) 헌법 제34조 제6항.

관계 법령에서 정하는 바에 따라 모든 국민이 이러한 사회보장수급권¹³⁾을 가지며¹⁴⁾, 사회보장급여법¹⁵⁾은 이러한 권리를 가진 사람을 수급권자라 하고 있다.¹⁶⁾

그러므로 재난이라는 자연적·사회적 위협에 의하여 피해를 입은 재난민은 인간다운 생활을 할 권리와 행복추구권의 실현을 위하여 ‘재난 및 안전관리기본법’ 및 ‘재해구호법’ 등에 따라 당연히 국가의 보호와 지원을 받을 권리를 가진 사회복지수급권자이다. 즉 재난민은 재난으로 생명을 잃거나 부상을 입거나 그리고 생업의 상실, 주택의 파괴 및 수입의 단절 등 신체적·경제적 피해는 물론 피해 전의 가족이나 친구 등과의 친밀한 비공식적 인간관계의 파괴로 생존권과 행복추구권을 위협 또는 침해받는 사람이기 때문에 ‘사회보장기본법’과 ‘사회보장급여법’의 규정에 따른 사회복지수급권자가 됨은 당연하다.

(3) 재난민을 위한 서비스의 주요 수단은 사회복지의 방법·기술이다.

재난민복지는 재난이 초래한 피해가 재난민의 인간다운생활에 미치는 부정적인 영향에 주목하여 그것을 사회적 보호와 지원을 필요로 하는 사회복지적인 과제로 인식하는데 기반을 두고 있다. 그러므로 재난민을 위한 보호·지원서비스의 방법·기술 또한 사회복지방법·기술에 기초할 수밖에 없다. 그 이유는 다음과 같이 설명될 수 있다.

첫째, 재난은 일차적으로 개인·가족·지역사회에 피해를 주며, 그러한 재난 피해를 입은 개인·가족·지역사회는 사회복지서비스를 필요로 하는 수급권자이므로 그 피해를 완화·극복하기 위한 방법·기술 또한 전통적인 사회복지의 개별적 서비스(case work), 집단적 서비스(group work), 지역사회서비스(community work) 등의 방법과 기술이 활용되어야 한다. 물론 재난민을 위한 개별적 지원이 기본이 되겠지만 필요에 재난 피해를 입은 가족 및 집단이나 지역사회의 욕구와 문제 해결을 위해 이러한 방법·기술이 활용될 수밖에 없다.

둘째, 특히 만성적인 의존과 장애를 가진 사람 및 다문화가족과 같이 다양하고 복합적인 욕구를 가진 재난 약자들에 대하여 그들의 욕구충족과 보호에 중점을 두면서, 보호의 연속성을 보장하고 포괄적인 서비스를 효과적으로 제공할 수 있는 사회복지 사례관리(이근홍, 2006:2

12) 사회보장기본법 제3조 제1호.

13) 우리나라는 실정법상으로 사회보장은 넓은 개념으로, 사회복지지는 좁은 개념으로 규정하지만 사회복지학에서는 사회복지지를 넓은 개념으로, 사회보장을 좁은 개념으로 규정한다. 따라서 넓은 개념으로 보면 사회보장과 사회복지 그리고 사회보장수급권과 사회복지수급권은 동일한 개념이므로 본 연구에서는 사회복지학의 관점에 따라 사회보장수급권을 사회복지수급권으로 사용하고자 한다.

14) 사회보장기본법 제9조.

15) 사회보장급여법은 2016.8.4.일 시행한 ‘사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률’의 약칭이다.

16) 사회보장급여법 제2조 제2호.

1)17)는 핵심적인 방법·기술이 된다. 그러므로 Gillespie와 Danso(2010:248)는 특히 재난피해를 입은 다문화 사회구성원에 대한 서비스를 위하여 문화적으로 수용이 가능하면서 효과적인 방법으로 개입하는 것을 목적으로 재난사례관리를 위한 교육, 훈련, 지식, 기술 등의 개발 필요성을 강조하고 있다.

셋째, 또한 Gillespie와 Danso(2010:62)는 역사적으로 사회복지사는 재난피해와 관련하여 재난민 개인의 정신건강을 강조하여 정신적 외상 및 상실의 심리적 후유증에 초점을 두고 개입해 왔으며, 강점관점 및 복원력관점에 기반을 두고 재난민의 역량강화(empowerment) 등 재난민을 위한 사회복지실천의 필수적인 지식과 기술에 대한 틀을 보여주고 있다.

(4) 재난민을 위한 서비스 전달체계 주요 원칙은 사회복지전달체계 원칙과 일치한다.

사회복지전달체계란 서비스를 효율적으로 수급권자에게 전달하기 위해 서비스 공급자인 공·사 기관과 수혜자인 클라이언트를 적절히 연결시키는 조직적 장치이다(신복기 외, 2016:147). 이러한 전달체계의 핵심은 서비스 이용자를 그 중심에 두고 모든 이용자가 자신의 욕구 및 문제해결을 위해 필요로 하는 서비스에 쉽게 접근할 수 있음은 물론 서비스가 통합되고 연계되어 제공되도록 하는 전달체계 즉 접근용이성, 통합성 그리고 연계성을 갖추도록 하는 것이다. 이러한 주요 원칙은 재난민을 위한 서비스에도 그대로 적용된다고 볼 수 있다. 그 이유는 다음과 같이 설명될 수 있겠다.

첫째, 재난은 갑자기 일어나는 경우가 대부분이므로 재난민을 위한 보호 및 지원서비스는 재난민이 필요로 할 때 언제든지, 어떤 장애도 없이 서비스에 쉽게 접근할 수 있어야 하기 때문이고, 둘째, 재난 피해로 큰 혼란을 겪고 있는 재난민은 다양한 욕구와 문제를 가지고 있으며, 이러한 다양한 욕구와 문제를 적시에 충족 또는 해결하기 위해서는 각종 보호 및 지원서비스 또한 원스톱서비스나 사례관리 등과 같이 통합성이 확보되지 않으면 안 되기 때문이며, 셋째, 재난민을 중심에 두고 그들의 다양한 욕구 및 문제를 지속적·효과적으로 충족·해결하기 위해서는 공공부문과 민간부문에서 제공되는 보호 및 지원서비스가 효율적으로 연계되어 체계화된 구조를 갖추지 않으면 안 되기 때문이다.

따라서 사회보장기본법상 사회보장전달체계18)의 주요 원칙인 접근용이성·적시성(적절성)·균형성·연계성 및 사회보장급여법상의 충분성·적절성·접근용이성·통합성·연계성 중 주요 원칙19)은 재난민을 위한 보호 및 지원서비스의 효과적 전달을 위한 원칙으로 수용되

17) 이근홍은 사례관리(case/care management)를 개별관리라 한다.

18) 사회보장기본법 제29조 참조

19) 사회보장급여법 제4조 참조.

지 않으면 안 되기 때문에 재난민을 위한 서비스 전달체계의 원칙은 사회복지전달체계의 주요 원칙들과 일치하고 있다.

(5) 재난민을 위한 서비스 비용 및 사회복지비용은 사회적 재원으로 충당된다.

Wilensky와 Lebeaux(Wilensky와 Lebeaux; 장인협 역, 1979:122-123)는 사회복지의 한계를 짓기 위한 재원상의 기준으로 사회적 후원과 책임을 들고 있다. 사회적 후원이란 만약 필요의 충족을 위한 자원의 동원이 가족이나 시장경제를 통해 이루어질 수 없다면 어떤 제3의 조직이 이를 담당해야 하며, 이러한 조직의 대표적인 것이 사회전반에 걸쳐 활동하는 정부(지방자치단체 포함)나 민간조직의 집합체라 하고 있다. 특히 공공의 이익이 반영되고 지역사회에 대해 책임이 있는 서비스를 제공하기 위한 메카니즘은 사회적 후원의 기본이 된다고 한다. 이에 따르면 재난민을 위한 서비스 비용과 사회복지비용은 모두 가족이나 시장경제를 통하여 조달될 수 없으며, 또한 모두 공공의 이익이 반영될 뿐만 아니라 지역사회에 책임 있는 서비스를 제공해야 하기 때문에 사회적 후원에 의한 비용부담 즉 사회적 재원으로 충당되어야 한다.

따라서 재난민을 위한 서비스 비용 및 사회복지비용은 모두 정부와 지방자치단체 그리고 민간부문을 포함한 사회적 재원으로 충당되어야 한다. 이에 따라 우리나라는 사회복지(사회보장)에 드는 비용은 각각의 사회보장제도의 목적에 따라 국가, 지방자치단체 및 민간부문 간에 합리적으로 조정되도록 하고 있으며,²⁰⁾ 재난관리에 필요한 비용은 그 시행의 책임이 있는 자가 부담함을 원칙으로 하되,²¹⁾ 특별재난지역으로 선포된 지역의 경우에 한하여 재난의 원활한 복구를 위하여 ‘자연재난구호 및 복구 비용 부담기준 등에 관한 규정’²²⁾ 및 ‘사회재난 구호 및 복구비용 부담기준에 등에 관한 규정’²³⁾에서 정하는 바에 따라 그 비용의 전부 또는 일부를 국고에서 부담하거나 지방자치단체, 그 밖의 재난관리책임자에게 보조할 수 있도록²⁴⁾ 하고 있다. 그리고 ‘재해구호법’상 재해구호에 드는 비용은 원칙적으로 이재민 등의 거주지 또는 재해 발생지를 관할하는 광역 및 기초단체장이 적립한 재해구호기금으로 부담하지만 민간 의연금품을 모집·사용할 수 있어 역시 사회적 재원으로 충당한다고 볼 수 있다. 이와 같은 점에서 재난민을 서비스비용 및 사회복지비용은 모두 국가·지방자치단체·민간부문이 그 목적과 필요에 따라 조정·분담하는 사회적 재원의 형태를 취하고 있다고 볼 수 있다.

20) 사회보장기본법 제28조 제1항.

21) 재난 및 안전관리기본법 제62조제1항.

22) 대통령령 제27572호, 2016.11.1. 시행.

23) 대통령령 제27205호, 2016.9.30. 시행.

24) 재난 및 안전관리기본법 제66조제1항.

3. 재난민복지의 주요 이론적 관점

앞에서 논의한 바와 같이 재난민을 위한 서비스는 사회복지적인 성격을 가지고 있으므로 재난민복지는 사회복지이론 또는 관점에 따른 접근이 요구된다. 여기서는 재난과 관련한 사회복지의 이론적 관점으로 중요시되는 취약성의 관점과 복원력의 관점에 대하여 논의하고자 한다.

(1) 취약성의 관점

Gillespie와 Danso(2010:17)는 재난을 예방하고 재난에 대응하기 위한 새로운 지식을 개발하기 위해서는 취약성(vulnerable)의 개념에 기반을 둔 이론이 매우 유용할 수 있다고 한다. 그리고 재난 취약성이론은 환경과 관련된 역량과 책임 그리고 복원력과 민감성이 특정 인구집단들을 재난에 더 취약하게 만드는 복잡한 과정들을 이해하는데 사용될 수 있는 체계적인 준거틀이다(최송식·박병현 외 역, 2015:52). 재난은 장소적·사회적·환경적으로 취약하고 불안정한 상태에 있는 사람들에게 더 큰 영향을 미치기 때문이다. 즉 위험한 위치, 보호 장치가 없는 기반시설, 낮은 개발수준, 빈곤한 집단 그리고 재난에 대처하는 준비가 부족한 상태에 있는 사람들이 재난에 더 쉽게 노출되고 더 많은 피해를 입을 수 있기 때문이다. 또한 사회복지에서 취약성은 재난에 노출된 대상이나 시스템의 내부적 특징으로 규정될 수 있으며, 자연이나 인간이 원인이 되어 나타나는 불안정한 현상 즉 재난으로부터 오는 물리적·사회적·경제적·정치적 요인 또는 다른 요인에 의한 시스템의 손상(Gillespie & Danso, 2010:18)에 의한 주민과 지역사회의 취약성으로 규정될 수 있기 때문이다.

특히 재난은 미시적 수준에서 거시적 수준까지 모든 시스템에 영향을 줄 뿐만 아니라 복잡한 지역사회 속에서 상호 관련된 사회시스템들을 교란시키기 때문에 재난민복지는 재난으로 교란된 사회시스템들을 간의 영향 관계를 파악하여 어떤 수준의 시스템이 그 상위시스템과 하위 시스템 및 전체 시스템에 변화를 불러일으키는 방법에 초점을 두는 사회복지의 생태학적 및 시스템적 관점(Gillespie & Danso, 2010:16-17)에 기초를 두고 있다. 이런 생태학적 및 시스템적 관점에 따라 취약성에 기반을 둔 재난민을 위한 서비스 제공을 통해 재난에 의한 일상생활체계상의 피해를 완화·경감·극복할 수 있도록 해주는 것은 사회복지의 임무라고 볼 수 있다.

특히 사회복지 이용자는 원래 생활상의 기본적인 욕구를 충족하거나 문제를 해결하기 위해 특정한 원조를 필요로 하는 상태에 있는 취약한 사람들이 많기 때문에 일상생활에서도 타인의 도움을 필요로 하지만 특히 재해와 같은 비일상적인 사태에 대응할 기력, 체력, 재력, 정보력

이 부족한 재난 약자(西尾祐輔 외, 2009:7)들의 경우에는 취약성에 기반을 둔 사회복지적인 개입은 반드시 필요하다.

(2) 복원력의 관점

Stewart와 동료들(1997)은 복원력(resilience)²⁵⁾이란 “중대한 변화, 역경 또는 위협에 직면하여 성공적으로 대처하기 위한 개인의 능력이며, 이 능력은 시간의 흐름에 따라 변화하여 개인과 환경의 보호요인들에 의해 향상되는 것”(양옥경 외, 2004:57, 재인용)이라고 한다. Fraser와 동료들(1999)에 따르면 복원력이란 “고위험에 노출됨에도 불구하고 역경을 극복하고 성공적으로 되는 것, 억압 하에서 역량을 유지하는 것, 즉 고위험에 성공적으로 적응하는 것, 그리고 부정적 생활사건에 성공적으로 적응함으로써 외상으로부터 회복하는 것”(양옥경 외, 2004:56, 재인용)을 의미한다고 한다. 김원배·신혜원(2013:5)은 통상적으로 지역사회 복원력이란 지역사회가 재난 등의 외부적 충격을 받았을 때 해당 지역사회가 평형상태를 유지할 수 있는 능력 즉 충격 이전의 상태로 회복할 수 있는 능력으로 정의할 수 있다고 한다. 이들의 개념에 따르면 재난으로 인한 역경 또는 위협에 처해있는 재난민이 그 재난에 직면하여 부정적 생활사건 및 외상으로부터 성공적으로 대처·회복하도록 하기 위해서는 재난민과 그 환경의 위험요인을 제거하고 보호요인들을 강화시켜 줄 수 있는 사회복지의 방법이 효과적임을 나타내 준다.

또한 Gillespie와 Danso(2010:22)는 사회복지에서 복원력이론은 사회시스템 및 그것과 연결된 시스템과 환경 사이의 상호작용뿐만 아니라 사회환경과 인간행동의 관계를 더 잘 이해하도록 발달되어 왔고, 개인과 지역사회가 역경을 겪은 후 회복하고 성장하는 것을 가능하게 하는 지역사회의 특성으로서 재난상황에서 사회시스템을 이해하기 위한 가장 적절한 관점으로 보고 있다. Grotberg(1995)는 복원력은 개인, 집단, 또는 지역사회가 역경이 주는 손상적 영향을 예방하고, 최소화하며, 극복하도록 하는 전반적인 능력으로서 복원력은 탄력적인 사람들의 삶을 강화시키거나 변형시킬 수 있고, 이 탄력적인 행동은 역경에도 불구하고 현상을 유지하거나 정상적 발달을 형성하여 역경에 반응하도록 하는 것 또는 현재의 기능수준 이상의 성장의 촉진제일 수 있다고 한다(양옥경 외, 2004:57, 재인용).

이들의 견해를 따른다면 재난에 있어 복원력의 관점은 제어하기 힘들며 자체적으로 막을 수 없는 재난으로 피해를 입은 재난민이 재난에 효과적으로 대처할 수 있도록 하기 위해서는 재난민 개인 및 집단과 재난 지역사회의 복원력을 증가시키는 것이 재난을 극복하게 할 수 있는

25) 사회복지학에서 ‘resilience’는 ‘탄력성’으로 번역되는 경우가 일반적이거나 여기서는 재난피해 이전의 상태로 회복을 강조하는 의미에서 ‘복원력’이라 번역하고자 한다. 따라서 인용된 자료상에는 탄력성으로 되어 있는 것도 복원력으로 기술한다.

가장 확실한 방법이 된다. 이런 관점에서 재난민을 위한 효과적·효율적인 서비스를 위해서는 사회복지에서 중요시하는 복원력의 관점 즉 재생적 복원력(regenerative resilience), 적응적 복원력(adaptive resilience), 번영적 복원력(flourishing resilience) 등(양옥경 외, 2004:57, 재인용)의 관점에 기반을 두어야 한다. 왜냐하면 이들 복원력 관점은 재난민 개인·가족 그리고 지역사회에 대하여 강점관점, 임파워먼트 및 자아복원력, 가족복원력 그리고 지역사회복원력 등을 적극 활용함으로써 재난에 보다 더 탄력적이고 덜 취약한 지역주민 및 지역사회를 만드는 것은 물론 비상대응시스템 내에서의 적절한 조정과 의사소통, 재난민이 접근하기 쉬운 재난서비스 프로그램, 재난 대응과 회복을 위한 사회의 높은 역량, 정치적·경제적 안정 그리고 비공식적 지원을 위해 동원될 수 있는 지역사회자원의 적절한 수준 등의 확보(Gillespie와 Danso, 2010:21)를 통해 효과적·효율적으로 재난을 극복하는데 큰 공헌을 할 수 있기 때문이다.

그러나 재난 취약성 관점과 복원력 관점은 둘 다 복원력의 개념에 이론적 기초를 두고 있기 때문에 많은 유사점을 가진다고 볼 수 있다. 왜냐하면 재난에 있어서 취약성과 복원력을 이해하는 것은 취약한 인구집단에 대한 욕구와 강점 평가를 가능하게 할 뿐만 아니라 취약성 관점에서 중시하는 환경적 역량과 책임은 복원력 관점의 보호요인 및 위험요인과 상당히 유사하기 때문이다(최송식·박병현 외 역, 2015:52-53).

Ⅲ. 재해구호법의 분석 및 문제점

재난민을 위한 서비스는 사회복지의 관점에서 접근하는 것이 바람직함을 앞의 장에서 논의하였다. 본 장에서는 재해구호법을 사회복지 관점에서 Gilbert와 Specht의 사회복지정책 분석틀에 따라 분석하였다. 그 결과 ‘재해구호법’은 재난피해를 입은 지역사회 및 그 주민들의 욕구와 문제를 효율적·효과적으로 해결해주는 재난복지체계로서 다음과 같은 여러 가지 문제점이 나타났다.

1. 사회복지의 이념·가치·기본원칙의 부재 및 실시주체의 책임 불명확

‘재해구호법’상에는 법의 목적²⁶⁾만 있고 그 목적이 어떤 이념·가치를 실현하기 위한 것이

26) 이 법은 이재민(罹災民)의 구호와 의연금품(義捐金品)의 모집절차 및 사용방법 등에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 이재민 보호와 그 생활안정에 이바지함을 목적으로 한다.

며, 그러한 이념·가치를 실현하기 위해 어떤 기본원칙이 적용되는지에 관한 내용이 전무한 실정이다. 또한 목적 규정상에도 재난 발생 직후의 임시적이고 단기적인 응급구호와 의연금품을 통한 재난민의 보호와 생활안정에 머무르고 있다. 그러므로 ‘재해구호법’은 재난민의 기본적인 권리 구현을 통해 인간으로서의 존엄성을 지니고 행복과 안전을 확보해주며, 재난으로 인한 피해로부터 정상 생활로의 복귀를 가능하게 해주는 사회복지차원에서의 보다 장기적이고 체계적인 정책(이재은 외, 2012:4-5)이 되지 못하고 있다. 또한 장기적이고 체계적인 재난민복지를 위해 반드시 요구되는 인간다운 생활의 보장, 인간의 존엄성 존중과 행복추구권 보장이 라는 기본이념·가치 및 지역복지의 주요 원칙들이 누락되어 있다.

특히 ‘재해구호법’상에는 재난에의 대처 및 재난민을 위한 서비스 대한 국가 등의 책임 규정은 아예 없다. 즉 구호의 책임이 있는 구호기관은 구호대상자의 거주지 또는 재해 발생지역을 관할하는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이며²⁷⁾, 국민안전처장관이 매년 재해구호계획 수립지침을 작성하여 구호기관과 구호지원기관²⁸⁾에 통보하는 것 외에는 국가 또는 정부의 책임은 전혀 규정이 없는 실정이다. 그러므로 한동우(2006:36) 또한 우리나라 재해구호체계의 문제점으로 국가책임의 저열성을 지적하고 있다.

2. 적용범위의 협소 및 수급권자의 불명확

‘재해구호법’은 원칙적으로 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 자연재난 및 사회재난으로서 국가 또는 지방자치단체 차원의 대처가 필요한 인명 또는 재산의 피해를 가져온 재난 또는 에너지 등 국가기반체계의 마비를 가져온 재난 그리고 감염병 또는 가축전염병 등에 따른 재난 등에 적용되며,²⁹⁾ 그 구체적인 기준은 재난으로 사망한 사람의 유족 또는 실종된 사람의 가족 또는 재난으로 일상생활에 지장을 줄 정도의 부상을 당한 사람 등등으로 규정하고 있다.³⁰⁾ 외견상으로 보면 적용범위에는 큰 문제가 없어 보이지만 내용을 보면 모두 물질적 구호에만 한정되고 심리사회적인 피해로 서비스를 필요로 하는 경우 적용범위에 포함될 수 없기 때문에 적용범위가 다소 협소한 편이다.

수급권자 또한 구호의 대상³¹⁾으로 표현하여 재난민에 대한 복지서비스의 권리성이 인정되지 않고 있으며, 그 대상 또한 이재민, 일시대피자 그리고 그 밖에 재난을 직접 목격한 사람 또

27) 재해구호법 제2조 제3호 참조.

28) 대한적십자사와 전국재해구호협회 등을 말한다.

29) 재해구호법 제2조 제1호, 이재민의 정의에 따른 적용범위이다.

30) 재해구호법시행령 제1조의2 참조.

31) 재해구호법 제3조.

는 재해현장에서 구호·자원봉사 또는 복구활동에 참여한 사람 등으로서 재해로 인한 심리적 안정과 사회적응(심리회복이라 함) 지원이 필요한 사람³²⁾으로 되어 있어 그 대상이 협소하다는 문제가 있다. 즉 재난민을 위한 서비스는 단순히 심리회복에만 머물러서는 안 되며, 보다 적극적·장기적으로 정상적인 일상생활·사회생활로의 복귀를 위해 특정한 서비스를 필요로 하는 사람이 모두 수급권자에 포함되지 않는다는 문제점이 있다. 뿐만 아니라 평소의 일상생활에서도 취약성을 가진 아동, 노인, 장애인, 입원환자, 시설생활자 등은 재난 시에 더욱 큰 취약성을 가지기 때문에 이들과 같은 재난 약자들 또한 수급권자에 포함되는 것이 당연함에도 그렇지 못하다는 문제점이 있다.

3. 전문적 사회복지서비스의 부족

西尾祐吾 외(2009:74)는 재난민이 재난피해를 당한 시점부터 재난에 직면하여 대처해 나가는 과정 그리고 재난 피해를 극복하는 과정까지의 단계를 구호단계, 피난단계, 복구단계, 회복단계, 부흥단계로 구분하고 각 단계에서의 재난민 욕구와 문제가 서로 다르기 때문에 그러한 욕구 또는 문제에 대응하는 전문적 서비스를 제공할 것을 강조하고 있다. 재난민을 위한 급여 또는 서비스 차원에서의 ‘재해구호법’의 문제점은 다음과 같다.

(1) 재난피해 경험과정에 따른 전문적 복지서비스의 결여

산업화 과정에서 재난을 경험해 온 외국의 연구자들은 대규모 재난을 경험한 사람들에 대한 심리사회적 지원서비스가 반드시 필요하다는 점을 강조(한동우, 2006:37, 재인용)해 왔기 때문에 우리나라에서도 재난민에 대한 심리사회적 지원서비스는 반드시 필요하다. 다만 재난민은 재난피해를 당한 시점부터 재난에 직면하여 대처해 나가는 과정 그리고 재난 피해를 극복하는 과정까지의 각 단계에서 가지는 욕구와 문제가 각각 다르다. 그러므로 각각의 단계에서 나타나는 재난민의 욕구와 문제에 대응하여 그것을 해결해 줄 수 있는 서로 다른 전문적 서비스가 제공되어야 함은 당연하다. 그럼에도 불구하고 ‘재해구호법’상의 심리사회서비스는 각 단계별 재난민의 욕구 또는 문제는 전혀 고려하지 않은 채 단순한 심리회복 지원만 규정하고 있기 때문에 재난피해 경험과정에 따른 욕구 또는 문제에 따른 전문적인 서비스 제공이 결여되어 있는 문제점이 있다. 특히 우리의 경우 재난이 발생하면 재난민에 대한 자선적인 기부에만 여론이 집중되어 심리사회적인 지원은 등한시 해왔기(한동우, 2006:37) 때문에 더욱 단계별 욕구

32) 재해구호법시행령 제1조의3 참조.

또는 문제에 대응하는 전문적인 서비스의 제공 또한 등한시 될 수밖에 없었기 때문으로 생각된다. 사회(복지)서비스에서 매우 중요한 개별화의 원칙에서 볼 때 각 단계별 욕구와 문제에 대응하는 전문적 서비스를 고려하지 않은 것은 ‘재해구호법’의 심각한 문제점이라 할 수 있다.

(2) 재난약자들을 위한 복지서비스의 부재

재난 시에는 누구나 취약한 상태에 놓일 수 있으나 그 중에서도 배려를 필요로 하는 사람들은 더 큰 피해를 받는 사람들인 재난 약자에 주목해야 한다. 이러한 재난 약자 즉 재난 시에 특히 도움이 필요한 사람들은 일반적으로 아동·노인·장애인·질병 등의 요양자·임산부와 영유아·외국인·여행자 등이며, 이들은 재난 발생 시 우선 피해를 입을 상황에 있고, 원래 그들의 속성이라 할 수 있는 신체적·정신적·언어적 핸디캡, 그들이 가진 지원네트워크, 서비스의 수혜 용이성과 관련된 물리적 상황에 따라 욕구와 문제가 달라지므로 그들이 필요로 하는 서비스의 종류도 달라지기(西尾祐吾 외, 2009:10) 때문에 재난민을 위한 서비스 또한 이러한 재난 약자들의 특수한 욕구 충족을 위한 우선적 서비스의 제공은 필수적이라 할 수 있다. 그러나 ‘재해구호법’상에는 이런 재해 약자들에 대한 우선적·전문적 서비스의 제공이 전혀 규정되지 않고 있다는 문제점이 있다.

또한 다학제적 지식과 기술을 기반으로 하는 사회복지학의 성향은 재난 시의 취약계층을 위한 서비스의 실천에 자연스럽게 활용될 수 있으며, 사회복지사들은 지역사회원에 대한 주요 정보를 모두 파악하고 있기 때문에 주변 이웃이나 집단이 재난으로부터 스스로를 보호하거나 회복하는데 필요한 자원에 접근할 수 있는지의 여부를 누구보다 더 잘 파악할 수 있는 유리한 위치에 있다(최송식·박병현 외 역, 2015:5). 그럼에도 불구하고 재해구호법체계는 재난 시에 더욱 큰 피해를 입을 수 있는 취약성을 가진 재난 약자들에게 사회복지의 방법과 기술은 물론 지역사회원에 정통해 있는 사회복지사의 개입을 통해 우선적·전문적인 서비스를 제공할 수 있는 근거가 전혀 없다는 문제점이 나타났다.³³⁾

(3) 정신보건서비스의 부재

신선인(2000:61)의 연구에 따르면 재해를 당했을 때 정신보건서비스의 중요성에 대한 인식도가 미국 주민 못지않게 높았으며, 이를 위한 주요 담당전문가로서 사회복지사를 선택한 비율이 가장 높게 나타나 재해정신보건사업에 대한 사회복지적 대응이 매우 필요함이 파악되었

33) 재난 및 안전관리기본법 제61조에는 응급대책 및 재난구호와 복구에 필요한 행정상·재정상·금융상·의료상의 특별지원이 규정되어 있지만 재난약자를 위한 지원서비스는 아니다.

다고 한다. 또한 재난 피해는 심리적 상실감이나 역기능, 외상후 스트레스 증후군 등으로 정신 건강이 급속도로 악화되거나 심한 스트레스로 인해 일상생활에 심각한 장애를 입는 사람들이 많으며 심지어 자살하는 사람들도 있다(한동우, 2006:44). 그러므로 학자들은 재해나 재난을 경험하는 사람들은 물리적인 환경이나 조건이 회복된 이후에도 ‘외상후 증후군(post traumatic stress disorder)’같은 심리적 문제를 갖게 되며, 이것으로 인해 이들의 일상생활이 매우 어려워지거나 병적인 상태로 진전될 수도 있음을 경고(한동우, 2006:37, 재인용)하고 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라는 지금까지 많은 재난을 경험하면서도 재난민의 정신건강 문제를 해결하기 위한 정신보건서비스 제공의 문제에 대해서는 거의 관심을 두지 않았기 때문에 ‘재해구호법’상에도 단순한 심리회복지원만 있을 뿐 중·장기적인 정신보건서비스 제공에 관한 내용은 전혀 없을 뿐만 아니라 그 담당 전문가로서 사회복지사 또는 정신보건사회복지사에 관한 규정도 전혀 없다는 심각한 문제점을 가지고 있다.

4. 전달체계의 통합성·연계성 등 부족

재난에의 대응은 재난 현장의 긴급성과 위험성에 의해 전문화되고 일원화된 통합관리체계에 의해 운영될 것이 요구된다(이재은 외, 2012:95). 또한 재난민을 위한 서비스 전달체계는 강력한 조정기능 및 공공조직과 민간사회복지조직의 연계기능을 포함한 적시성, 접근용이성, 통합성 등이 확보된 민·관 협력적 거버넌스가 되어야 한다. 그럼에도 불구하고 ‘재해구호법’은 재해구호를 원활하게 수행하기 위하여 구호기관은 구호지원기관 및 자원봉사단체 등과 적극 협력하여야 한다³⁴⁾고만 규정하여 사회복지조직들을 협력 또는 연계기관에서 대부분 제외시키고 있는 문제점이 있다. 그러므로 공공기관과 민간사회복지조직 간의 조정기능과 연계기능이 미약하여 일반적인 전달체계 형성 기반에 문제점이 있는 것으로 나타났다. 그러므로 한동우(2006:164) 또한 우리나라 재해구호체계에서 구호관련 민간조직들의 활동 간에 조정과 연계가 매우 미흡한 점을 전달체계의 가장 큰 문제점으로 지적하고 있다.

그리고 ‘재해구호법’상의 공공전달체계인 ‘지역구호센터’³⁵⁾와 민간전달체계인 ‘전국재해구호협회’³⁶⁾는 재난민을 위한 서비스 전달체계로서 조정과 연계 그리고 통합적 기능을 제대로 수행하지 못하는 문제점이 있다. 즉 ‘지역구호센터’는 구호활동을 효율적으로 하기 위한 목적으로만 설치되어 그 외의 서비스는 전달할 수 없으며, ‘전국재해구호협회’는 사단법인으로서

34) 재해구호법 제12조 제1항.

35) 재해구호법 제8조 제1항.

36) 재해구호법 제29조 제1항.

그 목적이 단기적인 의연금품의 모집·관리 및 구호활동을 하는데 있다. 그러므로 ‘지역구호센터’와 ‘전국재해구호협회’는 모두 재난민을 위한 서비스 전달체계에서 중요한 연계성, 통합성 등의 기능을 할 수 없는 실정에 있을 뿐만 아니라 심리사회적 서비스와 정신보건서비스 등의 전문적 서비스를 제공하기 위한 전달체계의 역할을 전혀 할 수 없다는 문제점이 나타났다.

또한 재난으로 인한 긴급 상황이나 위기는 때로는 그러한 문제를 극복·해결하기 위해 신속한 조치·행동을 취할 전문인력인 사회복지사를 필요로 한다(Ginsberg, 1983: 113). 그러므로 전달체계상에서 재난민을 위한 전문적 서비스를 제공할 전문인력의 양성은 매우 중요하다. 따라서 ‘재해구호법’상에도 재해구호전문인력³⁷⁾을 양성하도록 하고 그러한 전문인력 양성을 위해 대학 또는 특정연구기관 등을 전문인력 양성기관을 지정할 수 있도록 하고 있다³⁸⁾. 그러나 이것은 재해구호만을 위한 전문인력 양성에 불과하기 때문에 전문인력 양성기관에서 실시하는 교육훈련 내용이 재해구호 절차 및 체계의 이해, 구호물자 및 장비의 사용법 등 구호활동 실무 등으로만 한정되어 있어³⁹⁾ 재난민을 위한 심리사회서비스와 정신보건서비스 등 전문적 서비스를 제공하는 전문인력인 사회복지사 또는 정신보건사회복지사를 전혀 양성할 수 없다⁴⁰⁾는 큰 문제점을 가지고 있다. 따라서 전달체계의 전문성 및 인력의 전문성에도 심각한 문제점을 노출시키고 있다.

5. 국가 등의 공적 비용부담 부족

대규모 재난으로 피해를 입은 재난민을 위한 서비스 비용은 일차적으로 국가의 비용부담 책임 하에 이차적으로 지방자치단체의 재원이 투입되고 그 다음 민간부문의 재원이 동원되는 것이 원칙이다. 대규모 재난은 국가적 차원에서 체계적으로 대처하지 않으면 극복할 수 없기 때문이다. 그러나 ‘재해구호법’은 재해구호에 대한 비용은 원칙적으로 구호기관인 재난지역을 관할하는 광역 및 기초단체장이 부담하고, 국가는 구호기관이 부담한 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있도록 규정⁴¹⁾하여 일차적인 책임을 지방자치단체장에게 부여하고 있다. 따라서 원칙적으로는 재해 구호 및 서비스 비용에서 국가 부담 부분은 없다고 볼 수 있는 문제점이 있다. 또한 재난 구호비용을 부담하기 위한 재해구호기금의 적립⁴²⁾에서도 최저적립 비율을 정하

37) 재해구호법 제16조의3 제1항.

38) 재해구호법 제16조의3 제2항 및 동법시행령 제9조의2.

39) 재해구호법시행령 제9조의3.

40) 재난 및 안전관리기본법상에도 안전교육 전문인력 양성시책 수립·추진 근거만 제시되어 있을 뿐이다 (재난 및 안전관리기본법 제66조의6).

41) 재해구호법 제13조 제1항 및 제2항.

고 시·도지사에게 적립의무를 부과하면서 국가의 출연금은 없기 때문에 재난구호 및 재난민을 위한 서비스 비용은 원칙적으로 보면 국가의 부담이 없다는 문제점이 있다.

‘재난 및 안전관리기본법’⁴³⁾ 역시 특별재난지역으로 선포된 지역의 경우 ‘자연재난 구호 및 복구비용 부담기준 등에 관한 규정’ 및 ‘사회재난 구호 및 복구비용 부담기준 등에 관한 규정’에서 정하는 바에 따라 재난복구사업의 재원에 한하여 국고의 부담금 또는 보조금과 지방자치단체의 부담금·의연금 등으로 충당하도록 되어 있다. 그러나 국가의 부담은 있지만 재난복구사업에만 적용되어 매우 제한적이라는 문제점이 있다. 즉 재난복구사업의 내용이 대부분 구호와 파괴된 물리적 시설·장비 등의 복구비를 지원하는 것에 한정되어 있다. 그러므로 손상된 물리적 시설·장비 등의 복구비 지원 외에 재난민을 위한 심리사회서비스와 정신보건서비스 등 전문적인 서비스의 비용에 있어서는 국가의 부담이 전혀 없다는 것은 심각한 문제이다. 민간부문으로부터 모집되는 재난민을 위한 의연금품은 자연재난의 경우에만 가능하고⁴⁴⁾ 대규모 사회재난의 경우에는 모집이 불가능하므로 민간부문의 자원동원에도 문제점이 나타난다.

IV. 재난민복지법의 제정 방향

재난민은 사회복지수급권자임에도 불구하고 그들에게 인간으로서의 존엄성 및 기본권을 보장하여 행복하고 안전한 생활을 확보해주기 위한 각종 서비스에는 사회복지의 가치·이론·원리·방법·기술 등이 거의 반영되지 못한 것이 사실이다. 그러므로 앞장에서 나타난 문제점을 해결·극복하는 차원에서 재난민을 위한 각종 보호와 서비스들이 보다 적극적으로 사회복지의 틀 속에서 자리매김할 수 있도록 하기 위한 재난민복지법의 주요 제정 방향을 다음과 같이 제시하고자 한다.

1. 재난민복지의 이념 등 및 공공책임 명문화

(1) 재난민복지법 전반에 사회복지의 기본이념·가치와 기본원칙이 반영되어야 한다.

재난민은 사회복지수급권자로서 인간의 존엄성과 인격을 존중받아야 할 뿐만 아니라 인간

42) 재해구호법 제14조 제1항.

43) 재난 및 안전관리기본법 제66조 제2항.

44) 재해구호법 제2조 제5호 참조.

다운생활을 할 권리 및 행복추구권도 아울러 보장받아야 한다. 재난민복지법에는 이러한 이념·가치들이 반영되도록 재난민복지법의 목적은 다음과 같이 규정되어야 한다. ‘이 법은 재난민복지사업에 필요한 사항을 규정하여 자연재난 또는 사회재난으로 물리적·신체적·정신적·경제적·사회적 피해를 입은 재난민에 대하여 인간의 존엄성과 인간다운 생활을 할 권리 및 행복추구권을 보장하는데 필요한 보호와 지원을 함으로써 재난민의 복지증진에 이바지함을 목적으로 한다.’

또한 재난민복지사업의 기본이념을 다음과 같이 선언할 필요가 있다. 첫째, 재난민은 누구든지 필요로 하는 보호와 지원을 자신의 의사에 따라 신청하고 제공받을 수 있다. 둘째, 재난민복지사업을 시행하는데 있어 그 보호와 지원을 제공하는 사람은 재난민의 인권을 보장하여야 한다. 셋째, 재난으로 인한 물리적·신체적·정신적·경제적·사회적 피해 회복을 위한 지원 대책 등의 수립에 재난민의 참여 권리를 보장하여야 한다.

(2) 재난민복지의 시행원칙은 지역복지의 주요 원칙을 적용하여야 한다.

재난지역의 주민은 갑작스런 재난에 따른 피해로 인하여 일상생활 및 사회생활상의 여러 가지 욕구와 문제를 가지고 있기 때문에 이들의 해결을 위한 각종 서비스는 재난이 일어난 지역을 기반으로 제공하는 것이 원칙이다. 그러므로 이러한 각종 서비스의 핵심은 재해의 피해로 자립생활이 곤란한 개인과 가족이 지역에서 스스로 자립생활이 가능하도록 관계망을 구축할 뿐만 아니라 필요한 서비스를 적시에 통합적으로 제공하는 것이며, 이에 필요한 물리적·정신적 환경조성을 도모하기 위해 사회자원의 활용, 사회복지제도의 확립 등을 종합적으로 행하는 지역복지활동(大橋謙策 著, 한일지역복지비교연구회 역, 2000:24)의 일환으로 전개되어야 한다. 그러므로 재난민복지법상의 재난민을 위한 서비스 시행에는 지역복지의 주요 원칙인 재난민 주체성 존중의 원칙, 재난민이 쉽게 서비스에 접근할 수 있도록 하는 접근성 존중의 원칙, 재난 피해를 입은 재난민에게 필요한 서비스가 최대한 빨리 적시에 제공되도록 하는 신속성의 원칙 그리고 모든 필요한 서비스가 맞춤형으로 연계되어 제공되도록 하는 연계성의 원칙 등이 세월호피해자지원법⁴⁵⁾ 제20조(지원의 원칙)와 같이 명문으로 규정되어야 한다.

(3) 재난민을 위한 복지서비스의 시행주체와 그 공공책임을 명시하여야 한다.

재난민을 서비스의 주체는 사회복지의 국가책임원리에 따라 국가와 지방자치단체로 하여야 하며, 아울러 국민의 책임도 규정하여야 한다. 우선 국가와 지방자치단체의 책임을 다음과 같

45) ‘4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등에 관한 특별법’을 말한다.

이 명시할 필요가 있다. 첫째, 국가 및 지방자치단체는 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책임이 있으며, 피해가 발생한 때에는 신속히 대응·복구하기 위한 계획을 수립·시행하여야 한다. 둘째, 국가 및 지방자치단체는 재난민이 심리적·사회적·정서적·경제적 안정에 필요한 생활 여건을 마련할 수 있도록 교육·건강·복지·돌봄·고용 등 일상생활 전반을 종합적으로 지원하여야 한다. 셋째, 국가 및 지방자치단체는 재난민을 위한 서비스에 관하여 적극적으로 안내하여야 한다. 넷째, 국가 및 지방자치단체는 국가와 지방자치단체의 서비스만으로는 재난민의 인간다운 생활의 보장과 행복추구권의 실현이 어렵다고 판단되는 경우에는 민간기관·단체와의 연계를 통하여 필요한 서비스를 제공받을 수 있도록 노력하여야 한다. 그리고 모든 국민에 대하여 ‘국민은 국가와 지방자치단체가 재난민을 위한 서비스를 수행할 때 최대한 협조하여야 한다’는 책임·의무도 명문으로 규정하여야 한다.

2. 적용범위의 확대 및 수급권자의 구분

특별재난지역은 물론 대규모재난이 일어난 지역의 피해는 국가 등의 차원에서 신속하게 그리고 체계적으로 대처하지 않으면 재난민의 생존권과 복지권 및 행복추구권의 심각한 침해가 오랫동안 방치되는 결과를 가져올 수 있다. 그러므로 새로운 재난민복지법에는 ‘재난 및 안전관리기본법’ 제60조(특별재난지역의 선포) 및 동법시행령 제69조(특별재난의 범위 및 선포)에 따라 대통령이 특별재난지역으로 선포한 지역과 동법 제14조 제1항(중앙재난안전대책본부 설치) 및 동법 시행령 제13조(대규모재난의 범위)에 따라 중앙재난안전대책본부 등을 두어 수급하지 않으면 안 되는 대규모재난이 일어난 지역을 원칙적인 적용범위로 하도록 명확히 규정하여야 한다. 다만 위의 재난에 준하는 재난의 경우에는 예외적으로 적용범위로 할 수 있는 기준을 국민안전처장관이 정할 수 있도록 할 필요가 있다. 대규모 재난이 아닐지라도 특정 지역 또는 주민들이 매우 심각한 피해를 입는 등의 재난민이 발생할 경우를 대비할 필요가 있기 때문이다.

재난민복지법상의 수급권자는 특별재난지역으로 선포된 지역과 대규모재난이 일어난 지역의 재난민으로서의 수급권자 및 그에 준하는-대규모재난이 아닌 특정 지역 또는 주민에게 매우 심각한 피해를 준 재난으로 인한-재난민으로서의 수급권자와 그러한 두 지역의 아동, 노인, 장애인 등 원래 사회복지수급권자인 재난 약자로서의 수급권자로 구분하여 접근할 필요가 있다. 즉 특별재난지역으로 선포된 지역과 대규모재난이 일어난 지역의 수급권자 및 그에 준하는 재난지역의 재난민을 1종 수급권자로 하고 두 지역의 재난약자-원래 사회복지수급권자-로

서 별도의 특수한 지원을 필요로 하는 사람을 2종 수급권자로 하여 시행령에서 수급권자의 인정기준 등에 관한 사항과 지원서비스의 내용과 기준을 구분하여 달리 정할 수 있도록 하여야 한다.⁴⁶⁾ 특히 1종 및 2종 수급권자에 해당하는 사람을 세월호피해자지원법 제2조 제3호(피해자)와 같이 구체적으로 규정하여야 한다.

3. 사회복지서비스의 다양화 및 강화

재난민을 위한 서비스는 민간에서 모집된 의연금품의 배분을 통한 전근대적인 생계를 위한 구호에 머물러서는 안 된다. 재난민복지사업은 재난 피해를 입은 재난민의 전체 인생을 회복하도록 지원해주는 것이 목적이기 때문이다. 그러므로 전체 인생의 회복을 위해 재난민의 욕구 및 문제에 따라 생계지원을 포함하여 다음과 같은 전문적이고 다양한 사회복지서비스가 제공될 수 있도록 명문화하여야 한다.

첫째, 생계지원과 의료지원 및 주거지원을 포함하여 재난민에게 필요한 각종 지원은 긴급복지지원법 제7조(지원요청 및 신고)와 제9조(긴급지원의 종류 및 내용) 및 세월호피해자지원법 제23조(생활지원금) 등의 규정을 참고하여 구체적으로 명시할 필요가 있다.

둘째, 재난으로 파괴된 일상생활과 사회생활을 포함하여 재난민의 전체 인생을 회복시켜주는 다양한 사회·심리·복지서비스가 필요에 따라 중·장기적으로 제공될 수 있도록 하여야 한다. 즉 심리적 안정과 사회적응을 위한 심리상담 및 일상생활과 사회생활 회복을 위한 사회복지상담 등이 필요에 따라 지속적으로 제공될 수 있도록 할 필요가 있기 때문이다. 그러므로 세월호피해자지원법 제24조(심리상담 등의 지원)와 같이 보다 강화된 사회복지서비스가 구체적으로 규정되어야 한다.

셋째, 재난에 따른 사별의 충격 등 정신적 문제의 해결 및 외상 후 스트레스 극복을 위한 정신보건서비스 및 사회복지후원서비스 등의 제공이 명문화되어야 한다. 특히 재난으로 인한 사별 등에 따른 정신적 충격으로 약화된 심리적 증상 및 정신질환 등에 대하여는 세월호피해자지원법⁴⁷⁾과 같이 정신건강의학과의 의학적 검사 또는 치료를 지원할 수 있는 근거가 마련되어야 한다. 재난 생존자들과 그들의 가족들이 정신적 외상 스트레스 및 관련된 질병에 대처하기 위해서는 사회복지사들이 제공하는 임상적 서비스가 가장 뛰어난 것으로 인식되었기 때문에 미국 사회복지사윤리강령은 사회복지사들에게 그들의 전문 기술적인 서비스를 공적으로 인정

46) 수급권자의 구분은 의료급여법 제3조의 수급권자와 동일하게 규정하는 것이 바람직하다고 본다.

47) 세월호피해자지원법 제25조(심리적 증상 및 정신질환 등의 검사·치료)에는 이런 지원이 이미 규정되어 있다.

된 비상시에 제공할 것을 촉구하고 있으며, 1990년 NASW는 미국적십자사와 파트너십을 통하여 사회복지사가 재난 시에 필요한 정신건강서비스 제공에 개입할 것을 공식화(Gillespie & Danso, 2010:134)하고 있는 것처럼 재난민복지법에도 재난민들이 필요에 따라 이들 서비스를 제공받을 수 있도록 제도화하여야 한다.

넷째, 특히 특별재난지역이나 대규모재난지역에서는 그 때까지 존재하던 지역사회 의 응집력, 교류성 등 공동체성이 파괴되었을 경우가 많다. 그런 경우에는 지역사회 영향력 사정(Community Impact Assessment: CIA)⁴⁸⁾을 실시하고 그 결과에 따라 재난지역에 기반을 두고 지역주민의 참여를 통한 지역복지를 적극적으로 추진할 뿐만 아니라 공공성과 공익성을 겸비한 지역사회복지협의회를 중심으로(小林雅彦 編著, 2002:105) 관계기관의 연계를 통해 무너진 지역공동체성을 회복할 수 있는 프로그램 또는 서비스를 개발·시행할 수 있는 근거를 세월호 피해지원법 제31조(공동체회복프로그램 개발·시행)처럼 명문화하여야 한다. 왜냐하면 유사한 피해 경험을 가진 사람들을 중심으로 자조집단을 형성하여 음악교실 또는 음악치료, 미술치료 등을 통해 그들의 교류와 소통을 증진시킴으로써 재난민의 적극적인 참여를 통하여 자생적 회복능력을 향상시켜 무너진 공동체성을 회복시킬 필요가 있기 때문이다.

다섯째, 아동, 노인, 장애인 등 재난 약자들에 대하여는 일상적인 서비스 외에 응급서비스 또는 피난 생활이 길어지면서 나타날 수 있는 건강 악화, 질병, 사망 등 2차 피해에 대처하는 서비스 또는 붕괴 우려가 있는 노후 시설 생활자 또는 입원환자 등을 안전한 시설로 옮기는 서비스 등 특수서비스⁴⁹⁾의 제공이 명문으로 규정되어야 한다. 원래 사회복지 수급권자인 재난 약자들은 재난이 일어나면 그 어려움이 더욱 가중되므로 그들의 특수한 욕구에 대처하는 특수 서비스가 요청되기 때문이다.

4. 사회복지전달체계의 주요 원칙 적용 및 전문인력의 양성

재난은 갑작스럽게 일어나므로 재난민은 긴급한 보호·지원서비스가 필요한 경우가 많다. 그러므로 그러한 서비스가 적시에 재난민에게 효율적·효과적으로 전달되도록 하는 것은 매

48) 지역사회 영향력 사정(Community Impact Assessment: CIA)이란 지역사회가 재난 후 다시 복구되는데 적용될 수 있는 이용가능한 자산 및 자원을 최대화하는 것을 돕는 데이터기반의 계획 및 평가도구, 재난복원력이 높은 주민과 지역사회를 형성하기 위한 접근방법이다(Gillespie & Danso, 2010:134).

49) 특수서비스란 공통의 요구에 따른 일반서비스에 의해서는 생활의 요구를 충족하지 못하는 특별한 조건을 가진 사람들에 대한 사회적 서비스 즉 사회보장과 생활수준의 향상을 도모하는 일반적 서비스가 있는데도 불구하고 이것만으로는 복지의 수단이 충분치 못한 특별한 계층을 대상으로 하는 것이다(岡村重夫 著, 송정부 역, 2000:97).

우 중요하다. 그래서 재난관리 분야의 효율적인 전달체계 구축을 위해 김용상(2015:71)은 재난관리 분야에서 민·관의 진정한 협력적 거버넌스를 바탕으로 공조와 위탁을 통해 추진 효율성을 높이고, 시민의 참여 속에서 민간의 전문성을 관리·육성할 것을 제안하고 있다. 따라서 사회복지전달체계의 적시성, 접근용이성, 통합성, 연계성 등 주요한 원칙은 ‘재난민복지법’상 재난민을 위한 복지서비스의 전달체계에도 그대로 적용 되어야 한다.

또한 재난민복지서비스의 전달체계에는 민간사회복지관련 기관·조직들이 포함되어야 한다. 왜냐하면 재난민복지사업이 단순한 구호 차원에서 탈피하여 전문화된 지역복지사업의 차원에서 실천될 필요가 있기 때문이다. 즉 재난민들이 장기적으로 피해로부터 회복하고 일상적인 생활로 복귀할 수 있도록 지원하는 전문적인 사회복지서비스를 제공할 필요가 있으며, 이러한 서비스의 상당부분이 사회복지적 개입을 통해서 이루어질 수 있기(한동우, 2006:46-47) 때문이다.

이러한 전달체계에 포함될 대표적인 사회복지단체는 재난지역의 ‘사회복지공동모금회’와 ‘사회복지협의회’이며, 사회복지공동모금회는 목적사업 중에 긴급지원사업을 이미 실시하고 있으며, 이러한 협력과 연계과정을 통해 더욱 전문적이고 효과적인 긴급지원사업을 실시할 수 있을 것이고, 사회복지협의회는 사회복지 전문프로그램과 인력을 통해 재난피해자들을 위한 심리사회적 개입과 아울러 재난 피해지역의 사회적 문제들에 대한 사회복지적 개입을 계획하고 실행할 수 있을 것으로 기대되기(한동우, 2006:46-47) 때문이다. 또한 재난민은 재난의 충격으로 해결해야 할 정신적 문제를 가질 수 있기 때문에 재난지역을 관할하는 보건소 및 그 산하에 있는 정신보건센터를 반드시 포함시켜야 한다. 그래서 재난민을 위한 정신보건서비스 전달체계가 확립되도록(신선인, 2000:79) 하여야 한다.

그리고 재난민을 위한 서비스전달체계 상에서 전문적인 역할을 수행할 사회복지 전문인력을 양성하는 규정을 명문화하여야 한다. 이러한 전문인력 양성의 중요성은 NASW가 재난 사건 발생 시 개입방법에 숙련될 수 있도록 사회복지사 및 사회복지전공 학생들의 교육에 대한 옹호를 계속하고 있을 뿐만 아니라 현재 재난으로 인한 대대적 파괴로부터 지역사회가 자연위난에 대한 충격을 완화하고 복구하는 복원력 강화 능력을 구축할 숙련된 사회복지사를 육성해야 할 필요성을 지속적으로 제기하고(Gillespie & Danso, 2010:134) 있는 데서도 찾을 수 있다. 재난민은 대부분이 재난이라는 특수 상황에 의한 사회복지수급권자이므로 일반적 수급권자와는 다른 개입방법·기술·능력이 요구되기 때문에 그러한 재난 및 재난민에 대처할 수 있는 체계적인 교육과 훈련을 받은 사회복지사 요구되기 때문이다.

5. 재원의 공적 부담 강화

재정은 모든 사회복지사업에서 매우 중요한 부문이지만 특히 갑작스런 그리고 광범위한 피해를 입은 재난민을 위한 서비스에 있어서는 더욱 그러하다. 따라서 재난민복지의 재정은 사회복지의 국가책임의 원리에 따라 원칙적으로 국가와 지방자치단체의 부담으로 함을 원칙으로 규정하여야 한다. 다만 ‘사회보장기본법’의 정신에 따라 민간부문의 참여를 촉진하여 국가, 지방자치단체 그리고 민간부문에 합리적으로 조정될 필요는 있다. 왜냐하면 재난민을 위한 서비스는 국가와 지방자치단체의 재원만으로는 불충분할 뿐만 아니라 민간부문도 재난민복지에 협조할 의무가 있기 때문이다. 그러나 민간부문의 비용부담은 공적 비용부담을 보완하는 역할에 머물러야 한다. 재난민복지 비용의 공적 부담책임을 강화하는 방향은 다음과 같다.

첫째, ‘재해구호기금’⁵⁰⁾을 폐지하고 ‘재난복지사업기금’을 신설하여 국가책임의 원리에 따라 그 기금의 절반 이상을 정부의 출연금으로 하도록 해야 하며, 기금의 최저적립액의 비율⁵¹⁾을 상향하도록 해야 한다. 재정자주도가 취약한 시·도가 기금을 적립하는데 한계가 있기 때문이다. 둘째, 재난민을 위한 서비스비용은 국고의 부담을 원칙으로 하고 필요에 따라 구호기관인 지방자치단체가 공동으로 부담하게 하는 것으로 해야 한다. 즉 재난은 특정 지역에서 일어나는 경우가 대부분이지만 그것은 그 지역의 문제만이 아닌 국가의 문제이므로 재정자주도가 취약한 구호기관인 지방자치단체의 부담을 원칙으로 해서는 안 되기 때문이다. 셋째, 대통령령인 “자연재난 구호 및 복구비용 부담기준 등에 관한 규정”과 “사회재난 구호 및 복구비용 부담기준 등에 관한 규정”을 통합하여 “재난복지비용 부담기준 등에 규정”으로 하고, 그 내용을 국가부담 우선 원칙에 따라 개편함과 동시에 법률상의 규정으로 승격시켜 명문으로 규정하여야 한다. 재난으로 인한 피해에 국가적으로 대처하기 위해서는 그 비용부담은 행정청의 재량이 아니라 법제화하는 것이 타당하기 때문이다. 또한 재난민을 위한 서비스 비용부담에 민간부문의 참여를 촉진하기 위해 자연재난에만 한정된 의연금품의 모집을 대규모 사회재난에도 허용될 필요가 있다.

50) 재해구호법 제14조 참조.

51) 재해구호법 제15조 참조.

V. 결론 및 제언

본 연구의 목적은 재난민을 위한 보호와 지원서비스를 사회복지의 실천과제로 인식하고 사회복지의 이념·가치 및 방법·기술 적용의 관점에서 ‘재해구호법’의 문제점을 극복할 수 있도록 ‘재해구호법’을 전면 개편한 새로운 ‘재난민복지법’ 주요 제정 방향을 제시하는데 있다. 이에 따른 연구결과 ‘재난민복지법’의 주요 제정 방향은 다음과 같다.

총칙에 사회복지의 이념·가치 및 기본원칙을 적용하고 사회복지의 국가책임의 원리를 반영하여 국가와 지방자치단체의 재난민복지에 대한 공공의 책임 등을 명시적으로 규정하여야 한다. 재난민복지법의 적용범위를 확대 규정해야 할 뿐만 아니라 수급권자를 1종 수급권자와 2종 수급권자로 분류하여 지원서비스의 내용과 기준을 구분하여 달리 정하도록 해야 한다.

또한 재난 피해에서 재난민이 그 피해를 경험하는 과정에서 나타나는 욕구와 문제에 대응하면서 재난민의 전체 인생을 회복시켜주는 사회·심리·복지서비스 및 정신보건서비스, 재난지역의 공동체성 회복서비스 그리고 재난약자들을 위한 특수 서비스 등 다양한 전문적인 사회복지서비스가 중·장기적으로 제공될 수 있도록 명문화하여야 한다. 재난민을 위한 서비스의 전달체계에 사회복지공동모금회와 지역사회복지협의회 등 민간사회복지관련 기관·조직들을 반드시 포함시켜 적시성, 접근용이성, 통합성, 연계성 등이 확보된 민·관 거버넌스를 구축할 뿐만 아니라 재난민복지서비스의 전문인력 양성체계를 명확히 규정하여야 한다. 재정에 있어서는 국가와 지방자치단체의 공적 비용부담 책임을 강화하고 민간부문의 재원 부담은 보완적이 되도록 법제화하여야 한다.

끝으로 기존 ‘재해구호법’을 전면 개편하여 위와 같은 방향으로 새로운 ‘재난민복지법’이 제정되도록 하기 위해 선결되어야 할 과제들을 몇 가지 제언하고자 한다. 첫째, 먼저 재난으로 피해를 입은 재난민을 위한 서비스 등이 사회복지의 실천과제임을 국가·사회적 차원에서 인식하는 것이 매우 중요하다. 둘째, 세월호 참사를 반면교사로 하여 대규모 자연재난 또는 사회재난에 효율적·효과적으로 대처하기 위해서는 전근대적인 ‘재해구호법’상의 구호 및 의연금품의 모집·배분 등만으로는 불가능하다는 점을 깊이 인식하고 새로운 ‘재난민복지법’ 제정의 필요성에 대하여 사회적 합의가 요청된다. 셋째, 재난은 예방이 매우 중요하지만 예방을 위해 아무리 노력하더라도 재난은 언제든지 일어날 수 있기 때문에 그에 적절히 대처할 수 있도록 관련 법·제도의 체계를 정비하는데 있어 국민안전처의 역할이 중요하다. 넷째, ‘재난민복지법’의 구체적인 제정 방안에 대하여는 사회복지학자와 재난전공학자가 공동 참여하는 후속연구가 요청된다.

[참고문헌]

- 김근홍, 「사회복지실천 사례관리」, 공동체, 2006.
- 김용상, 효율적 재난구호 활성화 방안 연구, 「한국방재학회 학술대회논문집」 제14권, 2015.
- 김원배 · 신혜원, 한국의경제위기와 지역 탄력성, 「국토연구」, 제79권, 2013.
- 김태환, “재해 · 재난관리의 효율화방안에 대한 연구”, 2001년도 「한국화재 · 소방학회 추계 학술논문발표회자료집」, 한국화재 · 소방학회, 2001.
- 박병현, 「사회복지정책론」 - 이론과 분석-, 현학사, 2003.
- 서정표 · 조원철, 우리나라의 재해구호 실태와 발전방안에 관한 연구, 「한국소방방재학회논문집」, 제13권 5호, 2013.
- 성기환, 우리나라 재해구호체계의 법 · 제도적 개선방안, 「한국방재학회지」, 제5권 제4호, 2005.
- 송정부역, 「사회복지학총론」, 나눔의 집, 2000.
- 이은애, 한국의 재해구호서비스 효율화 방안, 「한국위기관리논문집」 제3권 제2호, 2007.
- 이재은 · 양기근 · 이주호 · 성기환 · 이은애 · 심성화 · 한동우 · 류상일 · 변성수 공저, 「재해구호복지론」, 대영문화사, 2012.
- 이주호 · 류상일, 재해구호정책에 있어서 정책네트워크 접근의 유용성, 「한국콘텐츠 학회 종합 학술대회논문집」 5(1), 2007.
- 조호대, 우리나라 재난관리체계의 문제점 및 개선방안 - 재난관련법 개정방안을 중심으로-, 「아태공법연구」 제11권, 2003.
- 최송식 · 류기형 · 신복기 · 김민경 · 이진열 · 카네가에카즈마 · 배기이 공역, 「재난복지란 무엇인가? -생활지원체계의 구축을 향해서-, 박영사, 2015.
- 최송식 · 박병현 · 이기영 · 이성은 · 김진현 외 공역, 「재난의 개념과 이슈」, 박영사, 2015.
- 최수민 · 이주영, “재난유형과 관리단계로 본 국내 재난안전 R&D 현황 및 시사점”, 「한국방재학회논문집」 제16권 3호, 2016.
- 최호택 · 류상일, 효율적 재난대응을 위한 지방정부 역할 개선방안 : 미국, 일본과의 비교를 중심으로, 「한국콘텐츠학회논문집」, 제6권 12호, 2006.
- 한동우, “우리나라 재해구호체계의 문제점과 해결 과제”, 「한국위기관리논문집」 제2권 제2호, 한국위기관리학회, 2006.
- Gillespie David & Danso Kofi, *Disaster Concepts and Issues -A Guide for Social Work Education and Practice-*, CSWE Press, 2010.
- Ginsberg, Leon H., *The Practice of Social Work in Public Welfare*, New York : The Free Press,

1983.

Greene, Roberta R.,(ed), 양옥경 · 최소연 · 송인석 · 권지성 · 양후영 · 염태산 옮김, 「사회복지와 탄력성」, 나눔의집, 2006.

大橋謙策 著, 한일지역복지비교연구회 역, 「지역복지와 복지교육」, 아시아미디어리서치, 2000.

小林雅彦 編著, 地域福祉の法務と行政, ざようせい, 2002.

西尾祐吾 · 大塚保信 · 吉川隆司 編著, 「災害福地とは何か-生活支援体制の構築に向けて」, ミネルヴァ書房, 2009.

[국문초록]

재난민복지법의 제정 방향에 관한 연구 - 재해구호법의 문제점 해결을 중심으로 -

신 복 기
(부산대학교 사회복지학과 교수)

사회복지의 관점에서 재해구호법의 문제점은 사회복지의 이념·가치·기본원칙의 부재 및 실시주체의 책임 불명확, 적용범위의 협소 및 수급권자의 불명확, 전문적인 심리사회서비스의 부족, 전달체계의 통합성·연계성 부족, 국가와 지방자치단체의 공적 비용부담의 부족 등으로 파악되었다.

이들 문제점을 해결하기 위한 재난민복지법의 주요 제정 방향은 다음과 같이 나타났다.

첫째, 재난민복지법의 총칙에 사회복지의 이념·가치 및 기본원칙을 적용하고 국가와 지방자치단체의 책임을 명시적으로 규정하여야 한다.

둘째, 재난민복지법의 적용범위를 확대하고 수급권자를 1종과 2종으로 분류하여 지원서비스의 내용과 기준을 달리 정하도록 해야 한다.

셋째, 재난민을 위한 사회·심리·복지서비스 및 정신보건서비스, 재난지역의 공동체성 회복서비스 그리고 재난약자들을 위한 특수 서비스 등 전문적인 서비스가 중·장기적으로 제공될 수 있도록 명문화하여야 한다.

넷째, 재난민을 위한 서비스의 전달체계에 민간사회복지관련 기관·조직들을 반드시 포함시켜 통합성, 연계성을 강화하고 전문인력의 양성체계를 명확히 규정하여야 한다. 다섯째, 국가와 지방자치단체의 공적 비용부담 책임을 강화하고 민간부문의 재원 부담은 보완적이 되도록 법제화하여야 한다.

주제어 : 재해구호법, 재난민, 적용범위, 수급권자, 공동체성 회복, 재난약자, 전문인력 양성체계

[Abstract]

**A Study on Legislating Direction of Welfare Act
for the Sufferers from Disaster**
- Focused on the Solution of the Disaster Relief Act Problems -

Shin, Bok-ki
(Prof. Dept. of Social Welfare, Pusan National University)

From the viewpoint of social welfare, problems of Disaster Relief Act are the lack of ideology, values, basic principles of social welfare, unclearness of the implementing bodies' responsibility, unclarify of the scope of applicability and the eligible recipient, shortage of professional service, lack of delivery system's integrity and connectivity, incompleteness of the state and local governments' burden of public costs etc. To solve these problems, legislating direction of the Welfare Act for the Sufferers from Disaster is as follows:

First of all, ideology, values, basic principles of social welfare should be applied in the general provisions. It is also necessary to regulate clearly responsibility of the state and local governments in the general provisions.

Second, the scope of application need to clearly define and eligible recipient should be set differently by classifying as type1 and type2.

Third, It is necessary to stipulate that professional services such as social, psychological, welfare services and mental health services for sufferers from disaster, recover of collectivity in disaster areas, and special services for vulnerable persons to disaster should be provided for long period.

Fourth, private social welfare agencies and organizations must be included in the service delivery system, and clearly define the skilled manpower training system to strengthen integration and connectivity.

Fifth, it should tighten the cost burden of the state and local governments and legislate to make the financial burden of the private sector complementary.

Key words : Disaster Relief Act, Sufferers from Disaster, Scope of Applicability, Eligible Recipient, Recover of Collectivity, Vulnerable Persons to Disaster, Skilled Manpower Training System

학술대회 논문

사회복지시설 종사자의 처우 및 지위보장 논거*

김 광 병**

目 次

I. 서론	IV. 사회복지시설 종사자의 처우 및 지위보장 근거
II. 사회복지시설과 사회복지종사자	1. 국가 및 지방자치단체와 사회복지시설 종사자와의 관계: 사용종속관계
1. 사회복지시설의 정의와 유형	2. 공직자로서의 사회복지시설 종사자
2. 사회복지종사자와 사회복지근로자	V. 결론
III. 사회복지시설 종사자의 근로현황과 근로형태	
1. 사회복지시설 종사자의 근로현황	
2. 사회복지시설 종사자의 근로형태	

I. 서 론

헌법 제34조 제2항에 따라 오늘날 사회복지의 국가와 지방자치단체 등의 공공부문에 의해 형성·유지되어야 하는 분야이다. 그러나 현재 우리나라는 사회복지의 공공성 프레임을 유지하면서 사회복지서비스 영역에 민간의 참여를 적극 유도하는 상호 협조모형이 주류를 이루고 있다(윤석진, 2016:73).

그리고 사회복지서비스를 제공하기 위한 전달체계로 분야별 사회복지시설이 있고, 각 사회복지시설에는 사회복지사를 포함하여 특수교사, 간호사, 물리치료사, 작업치료사, 서무, 경리, 전산담당, 조리원, 관리인, 경비원 등 다양한 종사자가 근무를 하고 있다. 이러한 사회복지시설

* 기고일 : 2016.11.04, 심사일: 2016.11.07, 게재확정일 : 2016.11.21.

이 논문은 2016년 5월 20일에 개최된 이화여자대학교 창립 130주년 기념 공동학술대회 「돌봄노동의 실태와 종사자에 대한 법적보호(사법정책연구원, 이화여자대학교 법학연구소, 이화여자대학교 젠더법학연구소 공동주최, 한국젠더법학회, (사)사회복지법제학회, (사)자치법연구원 공동주관)」에서 발표한 “사회복지시설 종사자의 노동환경과 법적지위” 논문을 수정·보완한 것임.

** 청운대학교 사회복지학과 교수

의 종사자들은 통상 전문직으로서 사회복지직, 기능직, 관리직 등의 형태로 구분되어 근로를 제공하게 된다.

그리고 이들 종사자의 노동환경과 노동조건은 사회복지서비스의 양적 확대에도 불구하고 열악할 뿐만 아니라 근로자로서의 권리를 보호받지 못하고 있는 실정이다. 특히 저임금·고노동 등에 따른 열악한 처우는 직업이탈이라는 문제로 나타나고 있다(김영미, 2014:68; 윤석진, 2014:28; 이명현, 2014:3-4).

상황이 이렇다 보니 현재 사회복지시설에서 제공되고 있는 서비스는 단순 보호기능 및 단편적인 서비스에 편중되어 시설이용자의 서비스의 질은 상당히 낮은 것으로 평가되고 있으며, 이는 여러 요인 중 시설 종사자의 낮은 처우수준과 관련이 높은 것으로 제시되고 있다(김유경 외 5인, 2014:35). 즉, 사회복지서비스의 질은 사회복지사 등 종사자의 처우 및 지위와 깊은 관련이 있다고 볼 수 있다.

이에 2011년 3월 30일 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률(약칭: 사회복지사법)을 제정하여 2012년 1월 1일부터 시행하게 되면서 사회복지사 등의 보수 수준을 사회복지전담 공무원의 보수수준으로 도달토록 하게 하여 사회복지시설 종사자의 처우를 개선하고 지위를 향상시키고자(사회복지사업법 제3조 제2항 및 제1조) 하는 노력들이 나타나고 있다.

이처럼 현재 사회복지시설 종사자의 처우 및 지위와 관련한 접근은 종사자의 근로자성 확보와 처우수준과 밀접히 관련되어 있다고 볼 수 있다.

하지만 지금까지는 근로자성 논의가 부족했고, 법률이 제정되어 처우 개선을 요구하고 있음에도 불구하고 여전히 사회복지시설 종사자에 대한 처우 및 지위가 개선되지 못하고 있는 실정이다. 무엇보다도 처우 개선을 요구하는 것에만 초점을 둔 나머지 이를 보장하거나 강제화하기 위한 논리적 타당성을 확보하려는 노력은 소홀했던 것으로 보인다. 사회복지시설 종사자의 처우 및 지위가 열악하다는 것과 이를 극복하고자 하는 방안을 제시하기 위해서는 논리의 준거가 필요하며 이를 간과할 경우 주관적 주장에 그쳐 객관화시키기에는 한계를 가질 수밖에 없다.

선행연구(노재철, 2016; 김수정, 2015) 역시 사회복지시설 종사자의 처우 및 지위 보장에 대한 논리를 확보하지 못하고 있다. 이들 연구는 사회복지시설 종사자의 노동권 확보와 노무관리상 문제를 개선하기 위한 것으로 한계를 지니고 있다. 다만, 신동윤(2015a; 2015b) 연구에서 사회복지시설 종사자의 근로자성 논의와 김광병·박소영(2009)의 연구에서 사회복지시설 종사자와 사회복지전담공무원의 처우가 동일해야 하는 논의를 각각 단편적으로 전개시켰다는 점을 고려하여, 본 연구에서는 이들 연구의 관점을 통합적으로 접근하여 사회복지시설 종사자의 처우 및 지위보장에 대한 논리적 준거를 제시하고자 한다. 이를 통하여 국가 및 지방

자치단체가 사회복지시설 종사자에 대한 사용자로서 위치하고 있고, 사회복지시설 종사자의 처우가 사회복지전담공무원의 보수수준으로 당연히 보장 되어야 하는 정당성을 확보하고자 한다.

II. 사회복지시설과 사회복지종사자

1. 사회복지시설의 정의와 유형

사회복지시설은 사회복지사업법 제2조 제1호에 명시된 26개 법률에 따른 보호·선도 또는 복지에 관한 사업과 사회복지상담, 직업지원, 무료 숙박, 지역사회복지, 의료복지, 재가복지, 사회복지관 운영, 정신질환자 및 한센병력자의 사회복지에 관한 사업 등 각종 복지사업과 이와 관련된 자원봉사활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 설치된 시설을 말한다(사회복지사업법 제2조 제1호 및 제4호). 즉, 사회복지시설의 목적은 보호가 필요한 사람을 대상으로 삶의 질과 사회정상화를 도모하는 곳이라고 볼 수 있다(김유경 외 5인, 2014:35).

이러한 사회복지시설은 크게 생활시설과 이용시설로 구분되며 세부적인 현황은 <표 1>과 같다. 그리고 가장 큰 특징으로 생활시설은 사회복지대상자가 시설에 거주하면서 서비스를 이용 또는 제공받는 다는 점에서(김광병, 2016:106) 이용시설과 구별된다.

<표 1> 사회복지시설의 종류

소관부처	시설종류	세부종류	
		생활시설	이용시설
보건복지부	노인복지 시설	*노인주거복지시설(양로시설, 노인 공동생활가정, 노인복지주택) *노인의료복지시설(노인요양시설, 노인요양공동생활가정)	*재가노인복지시설(방문요양, 주·야간보호, 단기보호) *노인여가복지시설(노인복지관, 경로당, 노인교실) *노인보호전문기관 *노인일자리지원기관
	아동복지 시설	*아동양육시설 *아동일시보호시설 *아동보호치료시설 *자립지원시설 *공동생활가정	*아동상담소 *아동전용시설 *지역아동센터

소관부처	시설종류	세부종류	
		생활시설	이용시설
	장애인복지시설	*장애유형별 거주시설 *중증장애인 거주시설 *장애영유아 거주시설 *장애인단기 거주시설 *장애인공동생활가정	*장애인지역사회재활시설(장애인복지관, 장애인주간보호시설, 장애인체육시설, 장애인수련시설, 장애인생활이동지원센터, 수화통역센터, 점자도서관, 점서 및 녹음서출판시설) *장애인직업재활시설(장애인보호작업장, 장애인근로사업장) *장애인의료재활시설 *장애인생산품판매시설
	어린이집		*어린이집(국공립, 법인, 직장, 가정, 부모협동, 민간)
	정신보건시설	*정신요양시설 *사회복귀시설[정신질환자생활시설(입소생활시설), 정신질환자지역사회재활시설(공동생활가정, 단기보호시설), 중독자재활시설, 정신질환자종합시설]	*사회복귀시설[정신질환자지역사회재활시설(주간재활시설), 정신질환자직업재활시설, 정신질환자생산품판매시설, 정신질환자종합시설]
	노숙인시설	*노숙인자활시설 *노숙인재활시설 *노숙인요양시설	*노숙인종합지원센터 *노숙인일시보호시설 *노숙인급식시설 *노숙인진료시설 *쪽방상담소
	사회복지관 결핵·한센 시설	*결핵·한센시설	*사회복지관
	지역자활센터		*지역자활센터
여성가족부	성매매피해 지원시설	*일반지원시설 *청소년지원시설 *외국인여성지원시설 *자립지원공동생활시설	*자활지원센터
	성폭력피해 보호시설	*성폭력피해자보호시설	*성폭력피해상담소
	가정폭력 보호시설	*가정폭력피해자보호시설	*가정폭력상담소
	한부모가족 복지시설	*모자가족복지시설 *부자가족복지시설 *미혼모자가족복지시설 *일시지원복지시설	*한부모가족복지상담소
	다문화가족 지원센터		*다문화가족지원센터

보건복지부(2016). 사회복지시설 관리안내, pp. 5-6을 재구성

2. 사회복지종사자와 사회복지근로자

사회복지업무를 담당하는 사람을 종사자라고 하며 사회복지사를 포함하여 사회복지시설에서 근로를 제공하는 사람들 모두는 종사자이다.(사회복지사업법 제5조 및 제13조; 사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위한 법률 제2조). 이에 따라 지금까지는 사회복지근로자보다는 사회복지종사자라는 표현을 주로 사용하였다.

사전적으로 종사자는 어떤 분야에서 일하는 사람으로서 마음과 힘을 다하여 섬긴다는 의미를 담고 있다(Daum 국어사전). 사회복지사업의 일반범이라고 할 수 있는 사회복지사업법 제5조에서도 사회복지종사자는 업무를 수행할 때에 사회복지를 필요로 하는 사람을 위하여 인권을 존중하고 차별 없이 최대한 봉사¹⁾하도록 규정하고 있다. 따라서 그동안 사회복지업무를 담당하는 사람은 종사자로만 부각되어 근로기준법상 임금을 목적으로 하는 근로자로서의 인식이 부족했다.

물론 사회복지계 내부에서 사회복지종사자가 근로기준법상의 근로자라는 점은 이론의 여지가 없다. 그러나 사회복지종사자라는 인식과 최대 봉사의 원칙이 내재된 체의 근로자라는 점에서 여타의 근로자에 비해 근로자로서의 권리가 낮았을 뿐만 아니라 스스로 주장하지도 못한 상황에 처해 있다가 최근에 근로자성을 비롯한 근로관계에 관심을 가지게 되었다. 사회복지종사자가 근로기준법에 근로자라면 사회복지종사자는 임금을 목적으로 근로를 제공하는 것이 당연한 것임에도 불구하고 이를 드러내는 것에 부담을 가지고 있었다.

Ⅲ. 사회복지시설 종사자의 근로현황과 근로형태

1. 사회복지시설 종사자의 근로현황

사회복지 영역의 재원과 제도에 대한 주요 결정자가 국가이고, 국가에 의해 사회복지시장의 규모 및 노동력 등이 조정되고 있지만, 서비스 제공구조에서 공공과 민간이 혼재된 사회복지시장에서 동질적인 성격의 사회적 급여 및 서비스가 제공됨에도 사회복지종사자들의 임금 및 처우 등은 상당히 분화된 체로 차이가 있다. 일반적으로 사회보험제도와 공공부조제도가 공공전달체계 구조에서 운영되고, 사회복지서비스 영역은 주로 민간영역에서 담당하고 있다. 그리고 공

1) 공무원은 헌법 제7조 제1항에서 봉사자라고 칭하고 있다.

공전달체계 구조에서는 주로 현금급여가, 민간영역에서는 현물급여로서 서비스 형태가 제공되고 있다. 그리고 공공전달체계 구조에 있는 공단노동자와 공무원의 지위가 사회복지노동시장 구조에서 최상위에 속하고 그 다음으로 다양한 직종의 사회복지종사자들이 위치하고 있다(제갈현숙, 2013:5-6).

2012년 기준 우리나라 사회복지시설 및 종사자 규모는 59,162개소에 452,229명이 종사하며 1개 시설 당 평균 종사자수는 7.6명이다. 그 중에서 사회복지생활시설은 6,794개소에 95,728명, 사회복지이용시설은 52,368개소에 356,501명이 종사하여, 1개 시설 당 평균종사자수는 사회복지생활시설 14.1명, 사회복지이용시설은 6.8명으로 사회복지생활시설이 이용시설보다 7.3명의 종사자가 더 많은 것으로 나타났다(김유경 외 5인, 2014:35-36).

2014년 사회복지시설 종사자의 보수 및 근무와 관련한 실태를 살펴보면 다음과 같다(김유경 외 5인, 2014; 광경인, 2016).

첫째, 2013년 사회복지시설의 연간 총 수입 중 가장 높은 항목은 보조금으로 57.8%였다. 그 다음으로는 사업수입 15.7%, 기타 수입 15.1%, 후원금 수입 5.3%, 입소비용수입 5% 등으로 나타났다. 시설유형별로는 보조금 수입이 생활시설은 52.4%, 이용시설은 62.4%였다.

둘째, 2013년 말 기준으로 사회복지시설에서 지급하는 종사자의 연평균 보수총액은 25,859,735원이며, 보수총액을 월별로 나누면 2,154,977원이다. 같은 기간 우리나라 전체 근로자 월평균 임금총액 262만원의 약 82.3% 수준이었다. 근로형태에 따른 연 보수총액은 정규직 26,974,577원, 비정규 비전형근로 26,691,893원, 비정규-기간제 15,507,265원, 비정규-한시적 12,945,250원, 비정규 파트타임 8,457,159원 순으로 나타났다. 인건비 총액에서 차지하는 정부보조금 비율은 평균 76.9%였으며, 자부담 비율은 평균 16.8%였다.

셋째, 사회복지시설 종사자의 공무원 대비 보수수준을 살펴보기 위해 전국에서 가장 높은 보수를 받고 있는 서울시 사회복지시설 종사자를 기준으로 살펴보면 <표 2>와 같이 낮은 수준이다(광경인, 2016).

넷째, 사회복지시설의 97.6%는 근로계약서를 작성하고 있었으며, 생활시설은 97.2%, 이용시설은 98%였다. 91.1%는 취업규칙을 마련하고 있으며, 98.7%는 퇴직 시 퇴직금을 지급하고 있었다.

다섯째, 사회복지시설 종사자의 고용형태는 정규직이 77.6%, 비정규직은 22.4%이었다. 그 중 기간제 비정규직은 14.8%, 나머지는 무기계약직, 파트타임 순이었다. 시설유형별로는 정규직비율은 생활시설이 81.1%, 이용시설이 73.2%로 생활시설이 이용시설보다 7.9% 높았다.

여섯째, 주당 평균근로시간은 43.2시간으로 법적 근로시간인 40시간보다 평균 3.2시간을 초과하였다. 시설유형별로는 생활시설이 46.1시간, 이용시설이 39.6시간으로 생활시설이 이용시

설보다 평균 근로시간이 6.5시간 더 많았다. 생활시설 종사자는 법적 근로시간보다 평균 6.1시간을 초과 근무하고 있다. 하지만 시간외 근무수당은 전체시설의 60%만이 지급하였고, 시간외 근무수당 지급은 생활시설이 76.6%, 이용시설은 47.1%로 생활시설이 이용시설보다 약 30%로 높았다.

일급제, 시설종사자의 총 휴가 일수는 평균 13.2일이었고, 그 중 사용한 휴가 일수는 평균 10.2일, 사용하지 못한 휴가일수는 평균 3일로 전체 휴가의 77.3%를 사용하는 것으로 나타났으며, 생활시설이 81.5%, 이용시설이 73.1%로 사용하였다.

<표 2> 2014년 서울시 사회복지시설 종사자의 공무원 대비 보수수준

공무원비 교직급	사회복지시설 종사자					
	이용시설			생활시설		
	직급(호봉) [2014년 월인건비(천원)]	직위	공무원 대비(%)	직급(호봉) [2014년 월인건비(천원)]	직위	공무원 대비(%)
5급	1급(19) [4,213]	관장, 원장	82.4	1급(24) [4,340]	원장	79.9
6급	2급(18) [3,852]	관장, 원장, 부장	89.4	2급(18) [3,488]	원장, 사무국장	81.0
7급	3급(13) [3,190]	관장, 원장, 부장, 과장	90.3	3급(10) [2,791]	원장, 사무국장, 과장	85.8
8급	4급(8) [2,598]	대리	95.9	4급(9) [2,578]	선임생활지도원	91.9
9급	5급(5) [2,087]	사회복지사, 간호사, 물리치료사, 영양사	98.0	5급(9) [2,434]	생활지도원	95.5
9급	6급(7) [2,236]	간호조무사, 조리사, 사무원, 운전기사	94.4	6급(7) [2,131]	관리인	90.0
9급	7급(8) [2,153]	생활보조인, 취사원, 관리인, 환경미화원	87.5	7급(8) [2,242]	기능직	91.1

곽경인(2016). 인천형 복지 모형개발의 핵심과제 중 하나는 현장에서 일하고 있는 사회복지사의 처우개선입니다, pp. 59, 62를 재구성

*호봉수치는 실태조사 결과 산출된 직급별 평균 호봉임

이상과 같이 사회복지시설 종사자의 보수와 근무여건은 과거에 비해 좋아졌지만, 아직도 전체 근로자 월평균 임금총액의 약 82.3% 수준에 머물러 있고, 공무원과 비교해서는 낮은 보수를 받고 있으며 경력이 쌓일수록 보수 수준의 차이가 점점 벌어져 그 수준이 더욱 낮아지고 있음을 할 수 있다. 또한 초과근무가 만연해 있지만 시간외 근무수당은 전체시설의 60%만이 지급되고 있다. 한편 사회복지시설의 전체 수입 중 가장 큰 항목은 보조금이다. 일부 수익성이 확보되는 분야를 제외하고는 국가 및 지방자치단체의 책임에 따른 전체 예산을 지급해야 하지만 현실적으로 전체 예산 대비 57.8%만을 보조하고 있어 매우 부족한 수준이다.

2. 사회복지시설 종사자의 근로형태

일반적으로 근로자의 근로계약 형태는 전형근로계약과 비전형근로계약이 있다. 전형근로계약은 직접고용으로 기간을 정하지 않거나 풀타임 형태로써 사용자와 실제노무를 사용하는 사업주가 동일한 고용과 사용이 분리되지 않는 고용형태를 말한다. 따라서 직접고용을 통하여 근로자는 근로를 제공하며, 사용자는 근로제공에 대한 임금을 지급할 의무가 있다. 반면 비전형근로형태는 비정규직을 말하며 계약직 근로를 비롯하여 단시간 근로와 파견근로 등으로 나눈다. 그리고 이들 근로형태는 파견근로자보호 등에 관한 법률(약칭: 파견법), 기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률(약칭: 기간제법)로 비정규직 근로자를 어느 정도 보호하고 있다(신동윤, 2015a:4-10; 2015b:47-60).

그러나 최근에는 비전형근로형태가 인력의 탄력적 운용 및 인건비 절감이라는 명분으로 민법상의 계약방식을 통하여 간접고용 형태로 확장되고 있다. 이러한 근로계약 형태가 바로 민법 제664조 도급과 제680조 업무위탁계약으로 근로자 파견과 유사한 형태이지만, 민사상의 위임계약이기에 고용관계를 전제 하지 않는 일의 완성이나 독립된 업무수행을 목적으로 하는 민법상의 노무이용관계로써 위탁기관과 수탁기관에 소속된 근로자와의 관계는 무관한 것이다. 이러한 간접고용관계는 3자간 관계 즉, 사업주, 중간사업주, 근로자간의 법률관계가 발생한다(신동윤, 2015a:4-5).

그러나 근로기준법상 근로자는 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자이며(제2조 제1항 1호), 근로계약은 근로자가 사용자에게 근로를 제공하고 사용자는 이에 대하여 임금을 지급하는 것을 목적으로 체결된 계약으로(제2조 제1항 4호) 기본적으로는 직접고용의 형태가 근로기준법상의 근로관계를 형성시키고, 근로자성을 인정하는 것으로 보인다.

현재 우리나라 민간부문의 사회복지시설은 크게 2가지 형태로 운영되고 있다. 하나는 위탁

계약에 의한 수탁기관으로서 사회복지시설과 다른 하나는 법인 등이 직접 운영하는 사회복지시설이 그것이다. 하지만 사회복지분야는 국가 및 지방자치단체의 책임이라는 특수성을 가지고 있어 수탁 받은 기관이 아닐지라도 대부분 국가 및 지방자치단체의 보조금에 의해 운영되고 있다. 즉, 형식적으로 사회복지종사자들의 근로형태는 사회복지시설에서 근로계약을 맺고 사용자와 근로자로서 관계를 가지는 직접고용 형태로서 임금을 목적으로 사회복지시설 등에 근로를 제공하고 있으므로 근로기준법상의 근로자임이 분명하다. 그러나 실질적으로 사회복지사업이 민법상의 업무위탁 내지 국가가 민간에 사회복지사업을 위임하고 있는 형태라는 점에서 사회복지시설 종사자의 근로관계는 간접고용형태로 근로자성 문제가 발생하게 된다.

IV. 사회복지시설 종사자의 처우 및 지위보장 근거

1. 국가 및 지자체와 사회복지시설 종사자와의 관계: 사용종속관계

근로자성 판단에 대한 대법원 판례는 그 근거로 사용종속성 여부를 종합적으로 판단하고 있다(서정희·오육찬·박경하, 2013:100). 판례(대판 1994. 12. 9, 94다22859; 대판 1996. 4. 26, 95다20348; 대판 2006. 12. 7, 2004다29736)는 종속적인 관계가 있는지 여부는 ① 업무 내용이 사용자에 의해 정해지는지 여부 ② 취업규칙 등의 적용을 받으며 업무수행과정에 있어서도 사용자로부터 구체적이고 직접적인지휘감독을 받는지 여부 ③ 사용자에 의해 근무시간과 근무 장소가 지정되고 이에 구속되는지의 여부 ④ 근로자 스스로가 제3자를 고용하여 업무를 대행케 하는 등 업무대체성이 있는지의 여부 ⑤ 비품원자재 작업도구 등의 소유관계 ⑥ 보수가 근로 자체의 대가적 성격을 가지는지의 여부 ⑦ 근로소득세의 원천징수 여부 ⑧ 근로제공관계의 계속성과 사용자에의 전속성 유무 정도 ⑨ 사회보장제도 등 다른 법령에 의해 근로자지위를 인정하는지 여부 ⑩ 양당사자의 경제·사회적 조건 등 당사자사이의 관계전반에 나타나는 사정 등을 종합적으로 고려하여 판단하고 있다(신동윤, 2015a:10).

그리고 이상의 판례들을 근거로 사용종속관계를 판단하기 위한 기준을 재분류하면 <표 3>과 같이 지휘명령 요소, 임금성 요소, 자영업자적 요소, 기타 요소 이상 4가지로 구분할 수 있다(서정희·오육찬·박경하, 2013:105).

<표 3> 사용종속관계의 판단 기준

사용종속관계의 기준	구체적인 판단요소
지휘명령의 요소	*근로자가 담당하는 업무의 내용이 사용자에 의해 정해지는지 여부 *취업규칙·복무규정·인사규정 등의 적용 여부 *업무수행 과정에 대한 상당한 지휘감독 여부 *사용자에 의해 근무 시간과 근무 장소가 지정되고 이에 구속을 받는지 여부
임금성 요소	*기본급이나 고정급 규정 유무 *보수가 근로 자체의 대상적 성격을 갖는지 여부
자영업자적 요소	*독립하여 자신의 계산으로 사업을 영위할 수 있는지 여부(*근로자 스스로 제 3자를 고용하여 업무를 대행하게 하는 등 업무의 대체성 여부 *비품·원자재·작업도구 등의 소유 여부) *노무제공을 통한 이윤의 창출과 손실의 초래 등 위험을 스스로 안고 있는지 여부
기타 요소	*근로 제공 관계의 계속성 *사용자에의 전속성의 유무와 정도 *근로소득세의 원천징수 여부나 사회보장제도에 관한 법령에서의 근로자 지위 인정 여부

서정희·오욱찬·박경하(2013), 사회복지 영역 일자리사업 참여자의 근로자성 비교 연구, p.105.

여기에서 지휘명령의 요소와 임금성 요소, 기타 요소가 나타날 때 사용종속관계가 성립되며, 반면 자영업자적 요소가 없어야 사용종속관계가 성립된다. 물론 이러한 요소는 제반 사정을 종합적으로 고려하여 실질적인 사용자를 판단하게 된다.

이상과 같이 놓고 볼 때, 사회복지시설 종사자는 사회복지사업법 제2조 제1호에 명시된 26개 법률에 따른 시설 등에서 국가 및 지방자치단체가 마련한 해당 시설의 관리안내, 사업안내, 운영관련 업무처리 안내 등의 형태로 된 지침에 따라 사회복지사업 및 서비스 업무를 수행하고 있고, 임금 역시 국가 및 지방자치단체의 보조금에서 지급받고 있는 등 실질적으로 국가 및 지방자치단체가 사회복지시설 종사자의 근로를 사용·이용하고 있다고 볼 수 있다. 다시 말하여 국가의 책임아래 놓여 있는 사회복지분야에서 정부 및 지방자치단체에 의한 노동시장이 창출되고 통제되고 있으므로 국가 및 지방자치단체와 사회복지시설 종사자는 사용종속관계가 성립된다고 볼 수 있다.

이러한 국가 주도에 의해 창출되는 노동시장에 대해 서구 선진국의 정부들은 사용자 역할을 수행하고 있으며, 유럽에서는 사용자로서 국가의 선도적 역할과 적극적인 공공고용을 강조하는 개념으로써 고용형태, 근로조건, 노사관계 등에서 민간부문에 표준을 제시하고 있다 (Beaumont and Leopold, 1985:19; Morgan and Allington, 2002:35; 서정희·오욱찬·박경하,

2013:96에서 재인용). 또한 사회복지서비스 영역에서 공공고용 수준이 높은 북유럽과 프랑스 같은 국가에서 정부가 사용자 역할을 수행함으로써 사회복지서비스 일자리가 표준적인 고용형태와 높은 전문성을 대표하는 일자리가 되었다(Kroos and Gottschall, 2012; 서정희·오욱찬·박경하, 2013:96에서 재인용).

따라서 우리나라에서도 사회복지시설 종사자에 대하여 국가 및 지방자치단체가 사용자로서 역할을 수행하는 것이 타당하며, 열악한 사회복지시설현장과 공공과 민간, 민간 내에서도 시설별로 분화되어 있는 사회복지종사자들에 대해 공공성이 확보된 고용 형태로 전환할 필요가 있다.

2. 공직자로서의 사회복지시설 종사자

공직자로서 사회복지사는 공무원 신분으로서가 아니라 헌법 제34조 제2항을 비롯하여 사회복지관련법에 따라 사회복지가 공공성에 기반을 두는 직업군이라는 점에서 기인한다(김광병·박소영, 2009:108; 114-116).

같은 맥락에서 현재 우리나라에서 사회복지와 같이 공공성에 기반을 둔 가장 유사한 형태의 직업군은 교육 분야이다. 사회복지사는 공무원으로서 사회복지전담공무원과 민간영역의 사회복지사로 구분되고 있으며, 교사 역시 공무원으로서 교사와 사립학교의 교사로 구분되어 있다.

하지만 교사는 사회복지사와는 달리 공무원으로서 교사와 사립학교 교사의 처우가 동일하다. 이와 관련된 대법원의 판결이 있는데(대판 1972. 12. 12, 71다2752), 사립학교 교사는 비록 형식상의 신분에 있어서 국·공립학교의 교사와 같지 않지만, 교육법 제1조가 정하는 교육목적의 구현을 전담하는 사람(교육자)으로서의 사명과 존재가치는 교육공무원에 못지않다. 그리고 교육의 자주성 확보, 교권 옹호의 필요성이 국·공립학교에만 한정된 특성이 될 수 없으며 사립학교도 이미 사사로운 존재가 아니고, 공적성질을 가지고 있기 때문에 국·공립학교와 똑같이 누려야 할 특권임은 교육의 특수성에서 볼 때, 자명한 이치이다. 따라서 교권을 지키는 자로서 사립학교 교원의 지위가 우대되어야 하며, 그 신분이 보장되어야 하고 그 신분은 교육공무원에 비하여 약하고 박해야 한다는 것을 용인할 수 없다. 그러므로 교원의 본분에 있어서 사립학교 교원은 교육공무원과 같고, 결단코 거기에는 상하나 후박이 있을 수 없다. 이상과 같은 양자의 실질적 동일성은 교육관계법령에서 양자의 자격이 동일하고, 복무규정이 똑같다는 점에서 위 정신의 일단을 명문으로 밝힌 것이라 해석하고 있다(김광병·박소영, 2009:121-122).

이에 따라 현행 사립학교 교원의 보수는 국·공립학교 교원과 동일하게 지급되고 있다. 그리고 그 재정은 지방교육재정교부금 중 보통교부금에서 재정결함지원금으로 사립학교에 지원

하고 있다.

이상과 같이 관례는 공무원과 민간인 신분으로 동일한 복무를 할 때, 공무원 신분이 아닌 민간인이더라도 동일분야에서 동일한 자격을 가지고 동일한 목적을 수행하는 자는 동일한 일을 수행하는 공무원과 같이 신분이 보장되고 처우가 동일해야 하며, 그 기관 역시 사사로운 존재가 아닌 공적성질을 지닌 공공기관이라는 취지의 판결을 한 것이다.

사회복지사도 사회복지사업법 제1조에 명시한 사회복지를 필요로 하는 사람에 대하여 인간의 존엄성과 인간다운 생활을 할 권리를 보장하고 사회복지의 증진에 이바지하는 사람으로서 사회복지전담공무원과 같이 동일한 자격증을 가지고 동일한 업무를 수행하고 있다. 또한 민간분야의 사회복지시설도 공공성에 따라 사회복지서비스 등을 공공전달체계와 동일하게 제공하고 있으므로 사적 형태로 보는 것은 문제가 있다. 따라서 사회복지사를 포함한 사회복지시설 종사자의 신분과 처우는 사회복지전담공무원과 같아야 하며, 사회복지시설 역시 사회복지 공공전달체계에 위치한 공공 조직과 동일하며 그에 따른 비용도 국가 및 지방자치단체로부터 확보되어야 한다.

이러한 맥락에서 2012년 1월 1일부터 시행되고 있는 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률(약칭: 사회복지사법) 제3조 제1항에서 사회복지사 등의 처우를 개선하고 복지를 증진함과 아울러 그 지위 향상을 위한 국가 및 지방자치단체의 책임이 노력규정으로 되어 있다는 점과 제2항에서 사회복지사 등의 보수가 사회복지전담공무원의 보수수준에 도달하도록 국가 및 지방자치단체가 노력하도록 규정한 것은 매우 적절치 못한 것이다.

V. 결 론

현대사회에서 사회복지에 대한 1차적 책임은 국가가 진다. 그리고 국가는 그 책임을 수행하기 위하여 공공영역의 사회복지와 민간영역의 사회복지로 구분하여 급여 및 서비스를 제공하고 있다. 공공영역은 최일선에서 읍·면·동 주민센터의 사회복지전담공무원과 공단의 사회복지관련 근로자를 통해서 이루어지고 있으며, 민간영역의 공급기관은 사회복지시설과 그곳에서 근로를 제공하는 전문가 집단 등 각종의 종사자들이 사회복지업무를 수행하고 있다.

그러나 지금까지는 사회복지가 확대되어가고, 사회복지종사자 수가 증가해도 민간영역의 사회복지시설 종사자에 대한 처우는 다른 직종에 비해 낮은 수준이며, 노동환경 역시 열악한 수준에 머물러 제공되는 사회복지서비스 질을 담보하지 못할 뿐만 아니라 이직하는 등의 문제가 지속적으로 제기되었다.

그럼에도 불구하고 국가 및 지방자치단체는 민간영역의 사회복지에 대하여 부족한 수준의 보조금을 제공하면서 법인 및 시설운영자의 책임으로 돌리는 소극적 수준의 책임에 머물러 소홀하게 다루어 왔다. 무상급식과 무상보육을 통한 보편적 복지에 대한 인식이 확대되어가고 있음에도 국가 및 지방자치단체는 사회복지시설 종사자의 처우개선 및 근로관계 향상에 대해서는 매우 방어적인 태도를 보이고 있다.

이와 같은 상황에서도 민간영역의 사회복지시설 종사자에 대한 지위보장은 가능한 것으로 나타나고 있다. 하나는 사회복지시설 종사자에 대한 실질적인 사용자로 국가 및 지방자치단체가 될 수 있다는 점이다. 이는 위탁기관뿐만 아니라 그렇지 않은 사회복지시설도 국가 및 지방자치단체에 의해 보조금이 지급되고 있고, 보조금으로 종사자의 임금을 지불하고 있으며, 복무와 관련한 내용을 행정지침으로 제시하고 있어서 사용종속관계가 성립될 수 있기 때문에 가능하다. 이러한 사용종속관계에 따라 사회복지시설 종사자의 처우 및 지위보장을 국가 및 지방자치단체의 책임영역에 포함시킬 수 있게 되는 것이다. 다른 하나는 사회복지시설 종사자가 사회복지전담공무원과 동일하게 공적 성질을 가진 사회복지 직무를 수행한다는 측면에서 신분보장과 처우가 공무원 수준으로 보장될 수 있고, 시설 역시 사적형태가 아닌 공공기관으로 인정될 수 있다는 점이다.

이러한 가능한 결과를 근거로 하여 제언을 하면 다음과 같다.

첫째, 국가 및 지방자치단체는 우선적으로 사회복지 위탁기관의 종사자의 신분과 처우를 공무원과 같게 해야 한다. 이는 실질적으로도 수탁기관 변경 시 새로운 위탁계약을 체결할 때에 종사자에 대한 고용을 승계토록 명문화 하고 있는데, 이를 국가 및 지방자치단체가 직접 보장하면 된다.

둘째, 민간영역의 사회복지시설을 공공의 형태로 변경한다. 현재 사회복지전달체계는 3가지 형태이다. 공공사회복지전달체계로써 보건복지부, 여성가족부 등의 중앙부처를 통하여 광역시·도 및 시·군·구 그리고 최일선의 읍·면·동 주민센터로 이어지는 형태와 국민연금공단, 국민건강보험공단, 근로복지공단 등의 공단형태 그리고 민간영역의 사회복지시설 형태로 사회복지급여 및 서비스가 제공되고 있다. 사회복지에 헌법 제34조 제2항에 의거 국가 및 지방자치단체 등의 공공부문에 의해 형성·유지되어야 하는 분야로써(윤석진, 2016:73) 사회복지시설을 공단과 같은 공공 형태로 전환할 필요가 있다.

공단은 국가 및 지방자치단체가 직접 설립하는 공법상 법인으로 공법상 사무범위 내에서 행정주체가 되기 때문에(윤석진, 2016:75) 사회복지시설을 공단의 형태로 전환시킨다면 사회복지시설 종사자의 처우 및 지위를 개선하고 보장하는데 효과적일 것이다. 현재에도 실질적으로 국가 및 지방자치단체가 사회복지시설에 대한 보조금 등을 지급하고 있고, 사업안내 등의 행

정지침을 통하여 지도·감독하고 있으므로 가능하리라 본다. 이렇게 된다면 사회복지시설 종사자가 공무원의 신분은 아니더라도 공단 근로자의 수준으로 근로자성이 확보될 수 있다.

셋째, 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률(사회복지사법)을 개정할 필요가 있다. 현재는 사회복지사 등의 처우개선과 신분보장에 대한 규정이 한 개 조항밖에 없고, 사회복지공제회 중심으로 구성되어 있다는 점에서 문제가 있다. 기본적으로 제3조 제1항의 국가와 지방자치단체는 사회복지사 등의 처우를 개선하고 복지를 증진함과 더불어 그 지위 향상을 위하여 적극적으로 노력해야 한다는 규정을 강행규정으로 변경해야 하며, 제2항의 국가와 지방자치단체는 사회복지사 등의 보수가 사회복지전담공무원의 보수수준에 도달하도록 노력하여야 한다는 규정을 강행규정으로 변경해야 한다. 나아가 현재 17개 모든 광역지방자치단체를 비롯하여 많은 기초지방자치단체별로 관련 조례를 제정하여 시행하고 있지만, 법률과 별반 차이가 없는 수준에 머물러 있으므로 조례수준에서 사회복지시설 종사자에 대한 처우 및 지위를 구체화 하는 것이 필요하다.

넷째, 여타의 전문직 관련법에서도 규정하고 있는 내용을 추가할 필요가 있다. 우선 신분보장과 관련하여 사회복지사 등이 본인의 의사에 반하여 휴직·강임 또는 면직을 당하지 아니한다는 규정을 추가할 필요가 있다. 또한 사회복지사 등의 지위향상을 위한 교섭·협약과 관련된 내용, 사회복지사에 대한 예우에 관한 사항, 사회복지활동 보호 및 침해행위에 대한 조치사항, 안전사고로부터의 보호 등의 내용을 추가할 필요가 있다.

다섯째, 사회복지종사자가 노동조합에 적극적으로 참여해야 한다. 2014년 1월 12일 사회복지분야에 종사하는 노동자들을 대상으로 하는 산업별 노동조합(이하 산별노조)이라 할 수 있는 ‘전국사회복지유니온’이 설립되었다(신동윤, 2015a:16; 김영미, 2014:79). 이러한 산별노조의 결성은 사회복지시설 종사자의 근로조건 및 환경 등을 개선·제안할 수 있는 대변자의 역할과 교섭당사자로서 사용자와 대등한 지위를 가질 수 있다(신동윤, 2015a:16-17). 그러나 사회복지노동조합의 중요성에 대해서는 지속적으로 제기되어 왔지만, 그 참여와 활동이 미비한 수준으로 교육과 홍보가 반드시 필요하다.

[참고문헌]

- 곽경인, 인천형 복지 모형개발의 핵심과제 중 하나는 현장에서 일하고 있는 사회복지사의 처우개선입니다, 「수요자 중심의 인천형 복지모델 개발을 위한 2016년 사회복지정책토론회 자료집」, 인천광역시사회복지사업회, 2016.
- 김광병, 사회복지법상 인권에 관한 연구: 사회복지사업법을 중심으로, 「사회복지법제연구」, 7(1), 2016.
- 김광병·박소영, 사회복지사의 법적 지위에 관한 탐색적 연구, 「한국사회복지행정학」, 11(2), 2009.
- 김수정, 사회복지사의 노동권 확보 방안 모색을 위한 FGI 연구, 「한국사회복지행정학」, 17(2), 2015.
- 김영미, 사회복지사의 법적지위에 관한 문제점과 개선방안: 노동관계법령을 중심으로, 「사회복지법제연구」, (5), 2014.
- 김유경·김미숙·박경수·윤덕찬·정희선·김가희, 「사회복지시설 종사자 보수수준 및 근로여건 실태조사」, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2014.
- 노재철, 사회복지시설 종사자들의 처우와 노무관리상의 문제점, 「일감법학」, (34), 2016.
- 보건복지부, 「사회복지시설 관리안내」, 2016.
- 서정희·오욱찬·박경하, 사회복지 영역 일자리사업 참여자의 근로자성 비교 연구, 「노동정책연구」, 13(2), 2013.
- 신동윤, 사회복지사의 근로형태 분석과 권리보호방안: 한국과 미국의 비교연구, 「사회복지법제연구」, (6), 2015(a).
- 신동윤, 민간위탁계약과 사회복지사의 근로형태에 관한 연구, 「사회법연구」, (25), 2015(b).
- 윤석진, 사회복지시설 종사자의 노동환경과 법적지위에 대한 토론편, 「돌봄노동의 실태와 종사자에 대한 법적보호」, 2016.
- 윤석진, 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률과 조례의 정합성 확보방안, 「사회복지법제연구」, (5), 2014.
- 이명현, 사회복지사의 정체성과 인권보호, 「사회복지법제연구」, (5), 2014.
- 제갈현숙, 사회복지노동시장의 특징, 현황 및 개선방향, 「월간 복지동향」, (176), 2013.
- Beaumont, P. and J. Leopold, Public sector industrial relations: Recent developments. *Employee Relations* 7(4):1-44, 1985.
- Daum 국어사전

Kroos, D. and K. Gottschall, Dualization and gender in social services: The role of the state in Germany and France. pp. 100-123, In Emmenegger, P., Hausermann, S., Palier, B. and Seeleib-Kaiser, M.(Eds.). *The age of dualization: The changing face of inequality in deindustrializing societies*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

Morgan, P. and N. Allington, Has the public sector retained its 'model employer' status? *Public Money & Management* 22(1):35-42, 2002.

[국문초록]

사회복지시설 종사자의 처우 및 지위보장 논거

김 광 병
(청운대학교 사회복지학과 교수)

본 연구는 사회복지시설 종사자의 처우 및 지위를 보장하기 위한 논리적 근거를 확보하여 국가 및 지방자치단체가 사회복지시설 종사자에 대한 사용자로서 위치하고 있고, 사회복지시설 종사자의 처우가 사회복지전담공무원의 보수수준으로 당연히 보장 되어야 하는 정당성을 제시하는데 목적이 있다.

그동안 사회복지시설 종사자는 종사자라는 인식과 함께 최대 봉사의 원칙이 내재된 체의 근로자라는 점에서 여타의 근로자에 비해 근로자로서의 권리가 낮았고, 급여수준 역시 전체 근로자 월평균 임금총액의 약 82.3% 수준에 머물러 있다.

사회복지시설 종사자들의 근로형태를 볼 때, 형식적으로는 사회복지시설에서 근로계약을 맺고 사용자와 근로자로서 관계를 가지는 직접고용 형태로써 근로기준법상의 근로자임이 분명하다. 그러나 실질적으로 사회복지사업이 민법상의 업무위탁 내지 국가가 민간에 사회복지사업을 위임하고 있는 형태라는 점에서 사회복지시설 종사자의 근로관계는 간접고용형태로 근로자성 문제가 나타날 수 있다.

그러나 사회복지시설 종사자는 국가 및 지방자치단체가 마련한 시설의 관리안내, 사업안내, 운영관련 업무처리 안내 등의 형태로 된 지침에 따라 사회복지사업 및 서비스 업무를 수행하고 있고, 임금 역시 국가 및 지방자치단체의 보조금에서 지급받고 있는 등 실질적으로 국가 및 지방자치단체가 사회복지시설 종사자의 근로를 사용·이용하고 있다고 볼 수 있으므로 국가 및 지방자치단체와 사회복지시설 종사자는 사용종속관계가 성립된다고 볼 수 있다.

또한 공무원 신분이 아닌 민간인이더라도 동일분야에서 동일한 자격을 가지고 동일한 목적을 수행하는 자는 동일한 일을 수행하는 공무원과 같이 신분이 보장되고 처우가 동일해야 한다는 판례에 따라 사회복지시설 종사자의 신분과 처우는 사회복지전담공무원과 같아야 하는 정당성을 가지게 된다.

이러한 논의에 따라 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률 제3조 제1항의 국가와

지방자치단체는 사회복지사 등의 처우를 개선하고 복지를 증진함과 아울러 그 지위 향상을 위하여 적극적으로 노력하여야 한다는 규정을 강행규정으로 변경해야 하며, 제2항의 사회복지사 등의 보수가 사회복지전담공무원의 보수수준에 도달하도록 노력하여야 한다는 규정을 강행규정으로 변경해야 한다. 나아가 여타의 전문직 관련법에서 규정하고 있는 수준의 내용을 추가할 필요가 있다.

주제어 : 사회복지종사자, 사회복지근로자, 처우 및 지위보장, 사용종속관계, 공직자로서의 사회복지종사자

[Abstract]

Guaranteeing treatment and status for practitioners of social welfare organizations

Kim Kwang-byung
(Chungwoon University, Social welfare professor)

This study is aimed at establishing reasons for guaranteeing treatment and bestowing status to social welfare practitioners on par with officials working in the social welfare sector because social welfare practitioners are employed by national and local governments.

Social welfare practitioners have had fewer rights than other laborers although they are not only practitioners but also laborers integrating the maximum volunteering. Their wage is about 82.3% of the average of the overall laborers' monthly wage.

In terms of the type of employment, social welfare organization's practitioners sign a formal labor contract with the social welfare organization, which is a direct employment with an employee-employer relationship. Hence, social welfare practitioners are certainly employees in terms of the Labor Standard Act. However, in practice, social welfare projects work like a business consignment based on the civil law or the mandate from the national to the private sector. In this regard, the labor relations of the social welfare worker may face the problems of indirect employment.

However, social welfare organization's practitioners work on social welfare projects and service in accordance with the guidance for facilities management, projects, and operational tasks, which are set forth by national and local governments. Their wages are derived from the subsidies of national and local governments. That is, the national and local governments can be considered as practically employing the workers of social welfare organizations. Hence, social welfare practitioners and the national and local governments are considered to be in a use-dependent relationship.

As per a judicial precedent, citizens who are not officials, but doing the same work in the same

field for the same purpose as officials do should be guaranteed the same status as officials, as well as the same treatment as that given to officials. Therefore, to ensure social justice, social welfare organization workers' status and treatment should be the same as that of the officials working on social welfare.

In this regard, Article 3 Clause 1 of the Act, which is aimed at improving the status and treatment of social workers, recommends a change to a compulsory regulation for national and local governments to improve the treatment, welfare, and status of social workers. Clause 2 recommending raising the wages of social workers to be on par with that of social welfare officials should be changed as a compulsory regulation as well. Furthermore, regulations equivalent to the laws for other professional occupations need to be added.

Key words : social welfare practitioner, social welfare employee, treatment and status guarantee, use-dependent relations, social worker as an official

일반 논문

융합환경에서의 지식기반 사회공헌의 발전방향* - 기업의 사회공헌을 중심으로 -

배 유 진**

目 次

I. 들어가며	III. 융합환경에서의 지식기반 사회공헌 지향
II. 기업 사회공헌의 현황과 한계	1. 4차 산업혁명과 지식기반산업을 통한 공유경제 및 공유가치 지향
1. 기업의 사회적 책임	2. 사회공헌 활동의 다양화와 지역복지 연계
2. 기업 사회공헌활동의 유형 및 현황	3. 기업의 사회공헌 최적화를 위한 데이터 관리
(1) 사회공헌활동의 의의	4. 융합적 사회공헌 법제의 뒷받침
(2) 사회공헌활동의 유형	
(3) 기업의 사회공헌활동 현황	
3. 평가 및 한계	IV. 마치며

I. 들어가며

전 세계적으로 기업의 사회적 책임에 대한 사회의 요구가 높아지고 있고, 이에 대응하여 기업들의 다양한 사회공헌활동 노력이 지속되고 있다. 저성장기조, 청년실업, 비정규직, 고령화에 따른 사회적 비용과 갈등이 장기화되면서 기업의 윤리를 포함한 사회구성원으로서의 기업의 사회적 책임 실현 문제까지 관심의 범위로 확대되어 오고 있는 것이다.¹⁾

대외적으로는 세계화 심화 추세와 맞물려 UN, OECD, ILO 등과 같은 국제기구들이 기업의 사회적 책임을 지속적으로 강조하였고, 2010년 11월1일 ‘사회책임에 관한 국제 가이드라인’에서 ISO26000이 발효되었다.²⁾ 국내에서는 글로벌 경제위기 상황에서 적극적 일자리 창출과 안

* 기고일 : 2016.10.31, 심사일: 2016.11.07, 게재확정일 : 2016.11.21.

** 고려대학교 법학연구원 연구교수

1) 성은빈·백현식, 경기도 내 기업의 사회적책임(CSR) 관련 조례연구, 경기연구원, GRI 연구논총 제18권 제2호, 2016. 8, 155면 참조.

2) 장영철·안치용, 기업의 사회적 책임(CSR)과 기업성과·경쟁력의 재음미, 대한경영학회, 대한경영학회

전한 고용유지 등 기업의 역할과 책임에 대한 기대가 높아지고, 기업의 사회적 책임의 이행 상황을 공시하도록 법제화하려는 움직임이 가시적으로 나타나고 있다.

이러한 대내외적인 환경변화에 따라 대기업 및 일부 선도 기업들을 중심으로 기업의 사회적 공헌 전담부서를 설치하고, 국제기준에 맞춰 기업의 사회공헌 보고서를 발간하는 등 국내 기업들도 다양한 사회공헌활동을 전개하고 있다.

중요한 것은 사회공헌이 시혜적인 차원의 기업중심의 일방적 획일적 활동이 되어서는 아니 되고, 가능한 한 공급자 수요자 모두에게 맞춤형 사회공헌활동이 될 수 있어야 한다. 수혜자 각각의 상황에 따라 어떤 공급자원 및 활동 등이 필요한지, 공급자원이 어느 정도 가능한지 그리고 가장 적합한 공급자원이 어디에 있는지 그 자원을 이용할 수 있는지 등의 데이터 뒷받침이 중요하다.

기업의 사회적 책임은 더 이상 선택사항이 되어서는 안 되고, 기업의 지속성장과 경쟁력 향상의 원천이라는 방향으로 논의가 모아지고 있다. 또한 융합환경하에서 기업의 사회공헌이 추구해야 하는 가치와 지역 복지의 연계 및 확대에 대한 고찰이 중요한 시점이다.

이에 본고는 선행 연구에서 논해진 기업의 사회적 책임이 의미하는 바가 무엇인지, 기업의 사회공헌활동이 어떻게 전개 및 확장되고 있는지 그 현황을 살펴보고 한계를 짚어보고자 한다. 그리고 그 한계 극복을 위하여 융합환경 하에서 기업이 사회적 책임을 실현하는데 지향해야 할 가치와 미래 발전방향을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 기업 사회공헌의 현황과 한계

1. 기업의 사회적 책임 의의

기업은 사회에서 재화와 서비스를 생산하고 판매하면서 수익을 창출하고 그 과정에서 일자리 창출과 임금지급 등의 과정을 통해 직·간접적으로 사회와 상호관계를 맺어 왔다. 기업의 사회적 책임(CSR: Corporate Social Responsibility)이란 기업을 경영하는 과정에서 사회 구성원의 하나로 기업이 사회에 가져야 하는 책임을 통칭하는 것이라 할 수 있다.

기업의 사회적 책임은 광범위한 개념으로 Bowen(1953)은 저서인 「기업인의 사회적 책임」에서 ‘우리 사회 목표나 가치에 적합하게 기업의 의사결정이 이루어지고, 그것을 행동으로 옮겨야 하는 기업인의 의무’로 정의하였고, McGuire(1963)에 의해 기업의 사회적 책임에는 경제적

지 제25권 제9호, 2012.12, 3554면 참조.

및 법적 의무뿐만 아니라, 그 범위를 넘어서서 사회전반에 대한 책임이 있다는 관점으로 진전되었으며, Carroll(1979)은 기업의 사회적 책임의 개념을 경제적, 법적, 윤리적, 자선적 책임으로 구체화하였다.³⁾ 즉, 경제적 책임, 법적 책임을 넘어 윤리경영과 자선적 책임을 모두 포괄하는 광의의 개념으로 “기업의 사회적 책임”을 정의한 것이다.

그 외 주요 국제기구에서 정의하고 있는 기업의 사회적 책임은 매우 다양하다.⁴⁾ 그 중 대표적인 국제표준화기구(ISO)에서는 2010년에 ISO26000을 제정하면서 사회적 책임을 “조직의 의사결정과 활동이 사회 및 환경에 미치는 영향에 대해 조직이 부담하는 책임”으로 정의하였다.

2. 기업 사회공헌활동의 유형 및 현황

(1) 사회공헌활동의 의의

기업의 사회적 책임이 중요시 되면서, 사회적 책임을 실행하는 의미를 담고 있는 사회공헌 활동이 주목받고 있다. 사회공헌활동은 기업의 본질적 활동인 경제적 역학의 차원을 넘어 보다 적극적인 차원에서 사회발전에 기여하고자 하는 일련의 활동을 일컫는다. 또한 기존에는 단순히 기부나 생색내기식의 봉사활동에 그쳤으나, 지역사회의 문제해결을 위해 앞장서는 등 보다 적극적인 활동으로 그 영역을 확장해 가고 있다. 즉, 기업의 사회공헌활동은 기업이 사회구성원으로서 수행해야 하는 여러 가지 책임 중에서 기업의 본래 목적인 경제적 활동 이외에 자발성을 전제로 여러 분야에서 다양한 방식으로 사회발전에 기여하기 위해 행하는 활동이라 할 수 있다.

이러한 사회공헌활동에 대해 연구자마다 다양한 정의를 내리고 있다. 앞에서 살펴봤듯이, Carroll은 사회공헌활동을 사회적 책임의 구성항목 중에서 자선적 책임에 해당하는 활동으로 정의하였다.⁵⁾ 국내연구자들은 구성원들이 개인 소유의 자원과 기업의 인적자원을 자발적으로

3) 안종희·양준규, 한국철도학회, 한국철도학회 학술발표대회논문집, 2012.5, 437면 재인용; 정기한·허미옥·신재익, 기업의 사회적 책임, 이미지, 신뢰, 몰입, 고객충성도 간의 관계에 관한 연구, 한국경영학회 통합학술대회, 2007. 참조.

4) 이밖에도 CSR에 관해 많은 정의가 존재하는데, 일반적으로 경제적 책임을 넘어선 보다 넓은 활동영역을 사회에 대한 기업의 책임영역으로 간주한다는 데에 공통점을 가진다. 국제기구들에서는 보편적으로 ‘기업의 사회적 책임(CSR)’이란 용어를 쓰고 있으나 경제협력개발기구(OECD)나 국제상공회의소(ICC)는 ‘사회적’이란 단어를 사용하면 기업의 책임을 사회문제에 국한할 우려가 있다는 지적을 반영해 CSR에서 ‘Social’을 빼고 ‘기업의 책임(CR)’이란 말을 쓴다. ISO26000을 발효시킨 국제표준화기구(ISO)는 사회적 책임이 기업에만 한정되지 않는다고 보아 CSR에서 Corporate을 빼고 SR이란 용어를 사용한다.(장영철·안치용, 앞의 글, 3556-3557면 참조.)

5) 안종희·양준규, 앞의 논문, 437면 참조.

지역사회에 제공하여 활용할 수 있도록 하는 활동들이라고 설명하기도 하고,⁶⁾ 기업과 지역사회 간의 상호작용으로 기업이 지역민과 지역의 여러 조직으로부터 좋은 이미지를 확보하고 지역사회복지에 기여함으로써 명성을 얻게 되는 활동으로 정의하기도 한다.⁷⁾ 또한 사회적 요구에 적극적으로 반응하는 행위로서 기업이 자발적으로 자원으로 투입하여 행하는 모든 활동이라고도 한다.⁸⁾

이렇듯 다양한 관점에서 정의되고 있는 기업의 사회공헌활동은 융합환경을 고려해 볼 때, 기업이 소비자와의 다양한 관계 속에서 상호 간의 작용을 원활히 하기 위하여 지역사회와 함께 유, 무형의 자원을 제공하여 행하는 모든 공헌활동이라고 볼 수 있다.

(2) 사회공헌활동의 유형

기업의 사회공헌활동은 일반적으로 현금이나 물품의 기부, 서비스 지원, 시설 제공, 봉사활동 등으로 이루어지고 있는데 유형이나 방식이 매우 다양하고 그 분류 또한 여러 형태로 나타날 수 있다. 대개는 기업의 사회공헌활동을 단순한 기부협찬 활동으로 분류하거나, 임직원을 통한 자원봉사활동 또는 직접적 사회공익활동으로 크게 분류한다.⁹⁾

전국경제인연합회에 의하면 우리나라 사회공헌활동 운영방식별 유형은 자율 프로그램과 간접 프로그램으로 분류되어 있다. 기업이 뚜렷한 기획의지를 가지고 참여한 자율 프로그램과 외부 협찬, 재해구호금 등 외부 활동을 지원하는 간접 프로그램인 일반기부금으로 나누고 있는 것이다.

자율 프로그램은 자체사업과 파트너십으로 구분되고 있다. 자체사업은 외부공익법인을 거치지 않고 기업이 단독 운영하는 공익사업에 투입된 예산으로 자체 사무국을 두고 직접 진행하는 사업비, 사회공헌 성격의 캠페인 비용, 임직원 봉사에 사용된 각종 부대비용 등 사회공헌 지출, 기획사나 대행사 등 활용한 사회공헌 사업 관련 행사 비용 등을 포함하고 있다. 파트너십은 기업의 다양한 내부자원을 투입, 외부와 협업을 통해 진행하는 사업으로 분류하고 있다. 간접 프로그램으로는 외부의 기존프로그램에 대한 후원협찬 일반적 재해구호금과 같은 비지정성 기부금 등의 일반기부금이 차지하고 있다.

6) 이성록, 자원봉사행동에 대한 다차원적인 동인의 영향력, 사회복지실천 제1권, 2002, 236면.

7) 문철수, 기업PR캠페인으로서의 전략적 사회공헌활동에 관한 연구, 한국광고학회, 광고학연구 제15권 제5호, 2004, 353면.

8) 이홍일, 기업 사회공헌의 전략적 특성 및 기업의 사회적 정당성이 재무성과에 미치는 영향에 관한 연구, 한양대학교대학원 박사학위논문, 2009. 참조.

9) 진용주, 기업 커뮤니케이션의 사회적 책임 유형과 주제가 기업평판과 사회적 연결감에 미치는 영향, 홍익대학교대학원 박사학위논문, 2009, 22면 참조.

분야별 유형은 취약계층, 교육·학교·학술, 문화예술·체육, 해외지원, 환경보전, 의료보건 기타로 분류되어 있다. 대상별 유형으로는 아동청소년, 사회일반, 장애인, 노인, 환경, 다문화 가정, 여성, 사회적기업, 기타로 구분하고 있고, 사업 파트너의 유형은 단독추진, 파트너 단체와 공동추진되는 NPO(Non Profit Organization), 정부·지자체, 자사출연재단, 기타로 나누고 있다. 지역별 구분으로는 전국단위형, 지역사회형, 글로벌형으로 분류하고 있으며, 지원형태별로는 시설을 건립하거나 물품을 지원하는 하드웨어 지원형, 특정프로그램 중심의 지원인 소프트웨어 지원형, 하드웨어와 소프트웨어를 동시에 지원하는 혼합형으로 구분하고 있다.¹⁰⁾

(3) 기업의 사회공헌활동 현황

2015년 기업 사회공헌 활동 실태를 통해 2015년 사회공헌 지출 현황 및 대표 사회공헌 프로그램의 현황에 대해 알아본다.¹¹⁾

1) 2015년 사회공헌 지출 현황

가. 사회공헌 총 지출규모

2015년 주요 기업 255개사가 지출한 사회공헌 총 지출규모는 2조 9,020억 5,073만 원으로 전년도에 비해 6.8% 증가하였다. 1개사 평균 지출규모는 113억 8,059만 원이며, 응답기업의 지출규모를 나열한 중간값은 23억 3,800만 원으로 조사되었다. 평균값과 중간값이 차이가 많이 나는 이유는 상위그룹과 하위그룹 간 사회공헌 비용 규모 차이가 크기 때문이며, '13년 이후 마이너스 성장을 보이던 사회공헌 지출이 플러스 증가로 선회된 성과를 올렸다.

규모 증가 이유로 ① 지역 기반 인프라 프로젝트 추진, ② 청년지원 프로그램 확대, ③ 내수 활성화 사업추진으로 분석되었다. 즉, 지역 기반 낙후 도서지역 및 산간 오지에 초고속 통신 인프라를 구축하거나 지역 공터에 공공복합문화공간을 조성하여 사회적 약자 자립 및 시민 휴식 공간을 마련하는 등 대규모 SOC성 투자 프로젝트 시행을 한 점, 정부와 기업 그리고 대학이 손을 잡고 청년 기업가 양성을 위한 체계적 창업교육 시스템을 구축하거나, 협력사 취업 희망자에게 직업훈련과 인턴십을 제공하는 프로그램을 론칭하여 청년지원을 확대한 것, 농산물 소비 촉진, 전통시장 상품권 구입, 협력회사 지원 등 메르스 여파 극복을 위한 내수 활성화 사업 확대를 추진한 결과로 보고 있다.

10) 사회공헌활동의 전반적인 유형은 전국경제인연합회, 2016 주요기업·기업재단 사회공헌백서, 2016. 10. 참조.

11) 전국경제인연합회, 앞의 보고서, 2-10면 참조.

나. 운영방식별 지출 현황

사회공헌 운영방식별 지출 현황을 보면, 자율 프로그램 비율은 61.8%, 일반기부에 대한 지출은 38.2%인 것으로 나타났고, 작년 대비 자체사업 비중이 4.0% 증가한 반면, 파트너십 비율은 2.4% 감소하였다. 이는 효율적인 사회공헌을 위해 내부 전문성을 활용하거나 프로젝트 성과 관리 차원에서 기업들이 직접 사회공헌을 챙기는 비중이 늘었음을 시사해 주고 있다. 또한 임직원 재능기부 활성화, 기업의 자산과 기술을 활용한 기업 가치를 살린 프로그램이 많아지고 있는 추세와도 연관이 있다고 할 수 있다.

다. 분야별 지출 현황

분야별 지출 현황을 보면, 취약계층 지원에 대한 지출(33.5%)이 가장 높고, 이어서 교육·학교·학술(17.5%), 문화예술 및 체육(16.4%) 순으로 나타났다. 취약계층 지원은 전통적으로 기업들이 가장 많은 관심을 보여 왔던 영역으로 사회가 복잡·다변화 되면서 지원 분야(디지털·에너지·문화 격차, 주거불안 등)와 대상(여성 가장, 환우, 영세 자영업, 범죄 피해자 등)의 세분화에 따라 지출비율 역시 증가되고 있는 것으로 보인다.

문화예술 및 체육 분야에 대한 지출은 16.4%로 2006년 집계 이래 가장 높은 비율을 보이고 있는데, 이는 그간 창의인재의 중요성과 삶의 질을 중시하는 트렌드가 확산되면서 문화예술을 수단으로 활용한 교육·치유 프로그램이 증가한 까닭으로 분석되고 있다.

2) 사회공헌 프로그램 현황

사업분야별로는 소외계층 지원, 지역사회 복지, 복지인프라 후원 등 취약계층 대상 사회복지성격의 지출이 39.7%로 가장 많은 것으로 나타났으며, 이어서 교육·학교·학술 연구에 대한 프로그램이 21.4%로 많은 것으로 나타났다.

사업대상별로는 ‘아동·청소년’ 분야가 40.1%로 가장 많았으며, 이어 일반 대중을 대상으로 하는 ‘사회일반’이 21.0%로 많은 것으로 나타났다.

사업파트너별에서는 기업 3곳 중 1곳(31.7%)은 NPO와 공동으로 사업을 추진하고 있다고 응답했으며, 기업이 단독으로 추진하는 사회공헌 프로그램도 28.4%로 나타났고, 정부·지자체와의 협업 비율이 작년 대비 증가(7.9%p)한 것이 특징으로 볼 수 있다.

지역별로는 사업장 소재지 또는 특정 지역을 기반으로 한 지역밀착형 프로그램이 절반 이상을 차지(57.2%)하였다.

지원형태별에서는 하드웨어와 소프트웨어 혼합형이 52.3%로 가장 많았으며, 소프트웨어 지원은 29.1%, 하드웨어 지원은 18.6%로 조사되었다.

3. 평가 및 한계

2015년 기업의 사회공헌에 대한 평가를 한다면,¹²⁾ 사회공헌의 총 규모의 지출이 플러스 증가로 나타나고 있는 것은 경기 침체에도 작년 한 해 기업들이 사회공헌 규모를 늘리고 기업의 사회적 책임의 중요성을 인식하고 사회 현안에 대응하기 위한 활발한 노력의 일환으로 볼 수 있다.

사업 분야에서는 2015년 지출과 대표 사회공헌 프로그램의 수치 차이는 낮지만, 순위 면에서는 취약계층 지원에 대한 지출이 가장 높게 나타나고 있고, 교육·학교·학술 분야가 그 뒤를 잇고 있다. 그 내용을 살펴보면, 분야별 지출현황에서 취약계층 분야는 기존에도 관심을 많은 분야이기도 하지만, 그 대상과 지원분야의 세분화로 여전히 큰 지출을 보이고 있다고 할 수 있다. 한편, 작년 대비 취약계층 지원 프로그램 비율은 감소한 반면(45.6→39.7%) 기타 분야는 증가(6.0→10.4%)한 것으로 나타난 것은 현대 사회가 다양해지고 복잡해지면서 사회공헌 분야 역시 세분화 또는 융합되어 진행되고 있음을 나타낸다.

파트너별에서 NPO와의 공동 사업 추진이 제일 높은 비율로 나타난 이유는 최근 들어 기업이 사회문제 해결을 위해 실질적인 주체로 등장하고, 이에 NPO의 전문성과 지역사회 수요를 발굴하기 위해서라고 할 수 있다. 또한 후순위로 기업이 단독으로 추진하는 사회공헌 프로그램도 28.4%로 나타나고 있는데, 이는 임직원이 참여하는 재능기부 활동과 기업이 보유한 자원 및 전문성과 연계된 프로그램이 자리 잡고 있기 때문으로 보인다.

지역별로는 지역사회형 프로그램이 절반 이상을 차지(57.2%)하는 것으로 볼 때, 기업이 위치한 지역사회를 기반으로 상권의 활성화, 협력업체 경영자문, 문화·교육 지원 등을 사회공헌 활동으로 해오고 있음을 예상할 수 있고, 지원형태에서는 소프트웨어와 하드웨어 혼합형(52.3%)이 가장 많았고 이는 기업들이 단순 물질 지원보다는 프로그램 연계를 통한 다각적 지원을 추진하고 있기 때문으로 볼 수 있다.

하지만, 아직도 기업의 사회공헌에는 여러 면에서 한계가 나타나고 있고 발전된 방향으로의 시도와 도약이 필요하다. 첫째, 여전히 우리 생활에 자리 잡은 인터넷 기반 소셜 컨버전스 환경의 인식이 부족하다. 인터넷 소셜미디어, 트위터, SNS 등이 일상화되고 있고, 그러한 소통의 문화를 통해 라이프사이클 역시 바뀌고 있다. 이러한 사회의 변화에 맞추어 기업은 융합환경과 이에 기반한 지식기반산업사회로의 이행을 고려하여, 기업의 생산 유통 판매에 따른 상호 이익을 공유하고 나누는 보다 적극적인 경제활동의 관점에서 사회공헌을 행해갈 필요가 있다.

12) 평가에 관한 내용은 각 관련현황의 비율 수치를 비교하고 그에 따른 원인분석을 참고하였음(전국경제인연합회, 앞의 보고서, 2-10면 참조).

둘째, 기업의 사회공헌이 전통적인 복지 분야 이외에도 다양한 분야로 확대되면서 사회공헌의 분야별 세분화가 어느 정도 시도되고 있지만, 다양성과 지역연계로의 시도에 머물고 있다. 사회공헌의 발전방향을 고려할 때 보다 적극적인 지역복지 내지 지역발전을 위한 연계노력이 요구된다.

셋째, 기업의 사회공헌 최적화를 위해서는 기업이 행했던, 앞으로 할 수 있는 것들에 관한 데이터가 분석되어 제공되어야 한다. 기업내부, 다른 기업들의 사회공헌에 관한 자료, 나아가 지역 복지시설 및 자원봉사기관 사이에서 소통의 기본이 데이터 관리이다. 그럼에도 불구하고 기업의 사회공헌의 허브 역할과 이를 뒷받침할 지식관리가 매우 미흡한 상황이다.

넷째, 현재 기업의 사회공헌 관련 법령이 부재한 상태이다. 경기도와 서울을 중심으로 조례가 시행되는 정도이다. 기업의 사회공헌활동은 지역적 단위만이 아닌 국가 전체적인 차원에서 도모되는 것도 중요하고, 특히 대기업과 비교하여 기업의 사회적 책임을 수행하기가 열악한 중소기업에게 여러 지원이 행해질 수 있도록, 그리고 다양한 주체들 간의 사회공헌 연계·연동활동을 원활히 할 수 있도록 융합적 관점에서의 사회공헌 법제의 뒷받침이 필요하다.

Ⅲ. 융합환경에서의 지식기반 사회공헌 지향

1. 4차 산업혁명과 지식기반산업을 통한 공유경제 및 공유가치 지향

인터넷 혁명으로 인하여 지식정보를 에너지로 한 생태적 생활공간인 전자공간이 무수히 만들어지고 있다. 지식정보는 새로운 세계, 새로운 사회를 열어 가는 원동력이다. 글로벌 웹 곳곳을 흐르면서 무한대의 전자공간을 창출해내고 있고, 동시에 자기진화의 에너지로서 작용한다. 지식정보사회 내지 지식기반산업사회의 도래는 정치·경제·사회·문화·교육 등 제반 생활영역에 많은 변화를 불러오고 있는 것이다.¹³⁾

이제는 생활화가 된 전자공간의 하나인 스마트폰은 PC에서 모바일로 전자공간을 확장하면서 기존 제조업과 IT기술의 융복합에 의한 제4차 산업혁명 시대를 열어가고 있고, 이를 통해 공유경제¹⁴⁾가 진화하고 있다. 공유경제를 반영한 서비스로는 '에어비앤비'와 '우버'를 대표로

13) 최승원(a), IT 기술 환경의 변화와 정보통신법제의 전망, 한국법제연구원, 『법연』 개원 20주년 특집호, 2010.8, 18면 참조.

14) 공유경제(共有經濟)는 sharing economy라고 하여 물품을 소유의 개념이 아닌 서로 대여해 주고 차용해 쓰는 개념으로 인식하여 경제활동을 하는 것을 가리키는 표현이다. 현재는 "물건이나 공간, 서비스를 빌리고 나눠 쓰는 인터넷과 스마트폰 기반의 사회적 경제 모델"이라는 뜻으로 많이 쓰인다. 한번 생산

꼭을 수 있다. 빈 집 혹은 빈 방을 유료로 빌려주는 ‘에어비앤비’와 자신의 차량을 다른 사람과 함께 타는 ‘우버’는 스마트폰을 매개로 형성되는 협력적 커뮤니티 서비스¹⁵⁾로, 공유경제를 공유가치로 전환하는 새로운 영역의 서비스로 볼 수 있다.

제4차 산업혁명 속에서 자연스럽게 새로운 공유경제를 구축해 가는 핵심은 전자공간이라는 매개체를 통해 쌍방향·다방향의 정보공유가 극대화되어 다면·다중관계 형성을 통한 주체적 참여가 웹기반의 콘텐츠 및 서비스매체를 통해 확대되고 있는 점이다.¹⁶⁾ 즉, 콘텐츠와 서비스를 이용한 새로운 사업영역을 창출하고 있는 것이다. 기존의 기업형태를 벗어나 온오프라인을 통한 새로운 콘텐츠와 서비스 융합 모델을 만들고 계속 진화하면서 다양한 형태의 시장을 열어 가고 있는 것이다.

제4차 산업혁명 시대에서의 공유경제는 IT 기술과의 접목으로 일반인들이 경험을 공유하고 수요와 공급이 지속적으로 늘어나면서 이를 뒷받침하기 위하여 만들어낸 플랫폼 비즈니스 모델을 뒷받침하며, 고객에게 수익을 돌려주겠다는 기업 철학이 내재되어 있다는 점¹⁷⁾에 주목해야 할 것이다. 이는 기업의 이익만 쫓아가는 산업시대와 달리 기업과 회원, 회원과 회원이 상호이익을 공유하는 친밀한 네트워크와 융합 기업의 성장을 이끌어내는 것으로, 기업이 새겨야 할 사회공헌의 중요한 공유가치로 지향해갈 필요가 있다.

덧붙여, 제4차 산업혁명 시대에서 나눔경제는 B2B, B2C, C2C 즉, B2B2C2C가 서로 정보를 공유하고 의견을 나누는 경제 민주주의와 그런 문화 속에서 만들어진 생산자와 판매자, 소비자들이 상호유기적 관계 속에서 다양한 비즈니스 모델을 공동형성하고 판단·선택하는 진정한 자본주의의 원리를 실현하는 원동력이 될 수도 있을 것이다.

된 제품을 여럿이 공유해 쓰는 협력소비를 기본으로 한 경제 방식을 말한다(김경호, 4차 산업시대를 열어가는 공유경제 서비스, 지속가능과학회, STSS지속가능과학회 학술대회, 2016.6, 137면 참조).

15) 김경호, 앞의 글, 137면 참조.

16) 최승원(a), 앞의 글, 18-19면 참조.

17) 예를 들어, 공유경제를 구현하고 있는 한 여행사인, WorldVentures 기업시스템은 rovia.com에서 공개형 무료 예약사이트, 그리고 dreamtrups.com 을 통해 매년 11,000 종류에 달하는 전 세계 여행 상품들을(물론 한국 상품도 포함) 구매하는 폐쇄형 여행 예약 사이트를 운영하고 있다. 이 회사가 다른 부킹사이트와 다른 점은 ‘무료회원’과 ‘유료회원’으로 나뉘어져 있고 유료회원에게는 가격부터 상품의 질까지 특화된 서비스를 제공한다는 것이다. 또 하나는 여기서 제공하는 여행 상품을 직접 경험한 회원이 여행 가치는 물론 가치에 비해 낮은 상품에 감동을 받아 가까운 회원들을 소개함으로써 자연스럽게 수익을 창출할 수 있다는 매력적 시스템을 보유하고 있다. 이 때문에 세계적 불황기임에도 불구하고 매년 50% 가 넘는 놀라운 성장률을 기록하고 있다고 설명하면서 공유경제의 특징을 꼽고 있다(김경호, 앞의 글, 138면).

2. 사회공헌 활동의 다양화와 지역복지 연계

아직까지 기업의 사회공헌 활동은 취약계층 지원을 중심으로 행해지고 있고, 현대 사회가 다양화됨에 따라 분야와 지원형태가 세분화 되고 있는 듯하지만, 그 분야들이 그리 많지 않다. 전통적 복지 분야 외의 교육, 문화, 환경, 역사 등 다양한 분야와 관련 인적, 물적, 유무형 자원을 연계한 사회공헌 모델들이 나와야 하고, 하드웨어적 지원에서 소프트웨어 특히, 콘텐츠와 서비스 지원 방향으로의 접근이 점점 확대되어야 한다. 이를 통해 실질적인 복지확대와 사각지대 발굴, 중복 비효율 방지 등의 효과도 기대할 수 있다.

기업과 사회는 상호간의 커뮤니케이션과 상생관계 속에서 순환되고 있다. 지역복지체계가 잘 이루어져야 기업의 사회공헌활동에도 효용성이 커진다. 기업의 사회공헌활동이 지속적으로 원활히 이루어지기 위해서는 지역복지와의 연계 즉 기업과 지역, 지역 간, 지역 내 민관협력의 네트워크는 필요하고도 중요한 기제이다. 이를 통해 지역 내 민간복지조직의 기능 활성화와 참여를 통한 중간역할이 확대될 수 있고, 이에 기반한 기업과 지역 간의 사회적 협력을 통한 지역복지모델이 보다 탄력을 받을 수 있을 것이다.

특히 소비모델에서 생산 유통 판매 모델에 이르기까지 사회공헌활동이 확대되면 지역경제나 지역발전에도 상당한 기여가 될 수 있다. 즉, 기업의 사회공헌과 지역복지의 연계 방향은 공급자 중심의 일률적이고 획일적인 형식적인 차원을 아닌, 수요자 맞춤형 서비스를 위한 분업·협업이 기본이 되어야 한다. 이를 위해서는 지역사회를 구성하는 다양한 주체들이 공동의 목적을 중심으로 함께 모이고, 무엇보다도 그 지역에 대한 깊은 이해를 바탕으로 한 전문사회기관이 적합한 역할을 감당할 때 더 큰 복지와 사회공헌 성과가 발생할 수 있다.¹⁸⁾ 또한 이 과정에 있어 그 기관의 책임 경영을 맡고 있는 사회복지법인, 지역의 복지전문가들, 지역 기업들, 소상공인들의 역할 인식 및 실천이 동반될 때 그 영향력은 배가될 수 있을 것이다.

나아가 모든 지역의 고민이 될 수 있는 고령화 사회에 일과 복지가 양립되어야 하는 방향으로 접근되어야 한다. 즉, 기업이나 사회공헌에 연계되고, 지역에 지속가능한 사회공헌 발전 모델을 통한 다양한 연령층의 지식일자리 창출 또한 지역경제, 지역복지의 질을 높이는 새로운 사회공헌 시도가 될 수 있을 것이다.

18) 윤희숙, 지역사회복지 중심으로 사회복지법인의 역할과 실천과제, 한국사회복지행정학회, 한국사회복지행정학회 학술대회 자료집, 2015. 4, 168면.

3. 기업의 사회공헌 최적화를 위한 데이터 관리

공급자 중심의 일방적 획일적 사회공헌을 지양하고 수요자 각각의 상황에 따라 어떤 사회공헌이 바람직한지를 잘 접근하는 것도 중요하다. 즉, 기업이 최적화된 사회공헌을 하기 위해서는 수혜자에 따라 어떤 활동이 필요한 지, 어느 정도의 공급자원이 필요한 지, 가장 적합한 수혜대상이 누구인지, 가장 적합한 공급자원이 어디에 있으며, 그 자원을 이용할 수 있는지 등 사회공헌활동 사전계획을 잘 세워야 한다. 또한 실행 후의 수혜자의 만족도, 성과 등의 피드백을 통한 지속적인 사회공헌의 활동 평가도 중요하다.

이러한 사회공헌의 사전계획부터 실행단계, 실행 단계 후의 평가와 피드백환류를 통한 최적화 선택은 다양한 관련 데이터의 관리로부터 나온다.

방대한 양의 데이터들을 관리하기 위해서는 오프라인으로는 불가능하고 펼쳐져 있는 기존 데이터를 수집하고, 그 수집된 데이터를 분류하고 세세한 유형화를 거쳐 지식을 온라인화하여서 그에 맞는 서비스로 흘러갈 수 있는 지식관리 체계화가 필요하다. 그런 기초 하에 이를 정형 비정형 웹콘텐츠화하여 N-Screen 온라인상에서 항목별 검색과 본문검색 등 고퀄리티 검색 활용이 가능하도록 지식시스템을 구축하여 맞춤형 굿데이터로서의 원하는 사회공헌 정보를 얻을 수 있도록 할 필요가 있다. 데이터 관리의 의미는 이용자의 접근을 극대화하여 일반적인 분석, 통계 뿐만 아니라, 원하는 데이터를 적재적소에 사용할 수 있게 하기 위함이다.

데이터 유형을 크게 정형과 비정형으로 나뉘 본다면, 비정형의 정형화가 필요하다. 많은 양의 콘텐츠를 정형화한다는 것은 대중화 즉, 표준화의 성격을 지니게 하는 것이다. 서로 같은 의미로 인식되는 이름과 값은 상대방과의 이해와 소통의 길을 넓힐 수 있다. 이러한 표준화된 데이터는 각 기관간의 지식을 공유하는 데에도 유용하다. 각 기관간의 데이터가 공유되고 시스템이 연동되어 유관기관의 연계서비스가 원활히 구현되게 되면 그 혜택의 주체는 대국민이 될 것이고, 이는 곧 이용자 중심의 서비스로 접근될 수 있기 때문이다.

데이터의 정형화 후에는 유형화 세분화를 통해 좀 더 구체적인 정형데이터로 끌어올려서 쉽게 찾을 수 있는 데이터로 만드는 것이 중요하다. 비정형적 콘텐츠가 정형 데이터로 되고, 그 정형적인 데이터가 유형적 세분화가 된 후에는 그 분류된 것들이 같은 선상에서 놓여지지 않고 parent - child 관계의 상하 레벨로 구별지어 체계화되는 과정을 거쳐야 한다. 이렇게 정제되는 작업이 펼쳐져 있는 데이터를 체계적으로 관리하는 방법이다.

이런 방법을 토대로 기업의 사회공헌 관련 데이터 관리를 중요한 항목 중심으로 구현해 볼 수 있다. 우선 앞서 전국경제인연합회의 보고서에서 유형화한 사회공헌의 수혜대상을 보면, 아동청소년, 사회일반, 장애인, 노인, 환경, 다문화 가정, 여성, 사회적기업, 기타로 구분하고 있

다. 이런 사회공헌활동의 분야가 단순하게 대분류로 되어 있는 것을 세세히 좀 더 유형화 해보면, 크게 지역사회와 국제사회로 구분하고 지역사회를 다시 중분류 단위로 구분하면 저소득층, 장애인, 아동, 노인, 청소년, 청년, 다문화, 복지시설, 환경, 문화재, 환자, 근로자로 나누어 볼 수 있다. 중분류를 다시 소분류로 분류하면, 저소득층은 환우가족, 소년소녀가장, 불우이웃, 무주택서민, 기초생활수급자, 차상위계층으로, 장애인은 시각장애인, 지적장애인, 지체장애인, 청각장애인, 뇌병변장애인, 언어장애인, 자폐성장애인으로, 아동은 결식아동, 빈곤아동, 학대아동, 난치병아동, 아토피아동으로, 노인은 녹거노인, 치매노인으로, 청소년은 소년원생으로, 청년은 대학생, 취업준비생, 창업준비청년으로, 다문화는 다문화가정, 새터민, 해외이주가정, 외국인근로자로, 복지시설은 도서관, 마을회관, 긴급학교, 클리닉으로, 환경은 자연생태계로, 문화재는 인간문화재, 세계문화유산으로, 환자는 긴급구호대상자, 안면기형환자, 저소득환자, 소아암환자, 백내장 환자로, 근로자는 농업인, 영세자영업자로 나눌 수 있다.

다음으로 사회공헌의 분야를 보면, 취약계층, 교육·학교·학술, 문화예술·체육, 해외지원, 환경보전, 의료보건 기타로 분류하고 있는데, 이를 좀 더 세분화하면 대분류로는 지역사회, 아동, 청소년, 환경, 문화예술, 의료, 국제사회로 구분해 볼 수 있다. 대분류에 있는 분야를 중분류로 분류하면, 지역사회분야는 저소득층, 장애인, 청년, 다문화가정으로, 청소년분야는 청소년 교육사업, 청소년 지원사업으로, 아동분야는 아동지원사업, 아동교육사업으로, 환경분야는 환경개선사업, 환경조성사업, 환경교육사업으로, 문화예술분야는 문화재, 예술로, 국제사회분야는 교육사업, 지원사업으로 유형화 해 볼 수 있다.

사회공헌의 지역별 구분을 보면, 전국단위형, 지역사회형, 글로벌형으로 분류하고 있다. 이를 세분화해 보면, 국내와 국외로 크게 나누어 볼 수 있고, 국내지역을 다시 서울경기, 충청도, 경상도, 전라도, 제주, 전국으로 분류할 수 있다. 국외지역은 개발도상국과 기타(개발도상국이 아닌 자연재해 등 긴급구호를 요하는 국가)로 구분해 볼 수 있다. 국내지역으로 분류된 서울경기는 서울특별시, 인천광역시, 경기도로, 충청도는 대전광역시, 세종특별자치시, 충청남도, 충청북도로, 경상도는 대구광역시, 부산광역시, 울산광역시, 경상북도, 경상남도로, 전라도는 광주광역시, 전라북도, 전라남도로, 제주는 그대로, 전국은 전체, 도시지역, 상공업지역, 농어촌지역 등으로 구분할 수 있다. 국외지역인 개발도상국은 아프리카, 아시아, 북한, 기타로 분류해 볼 수 있다.

이러한 분류는 예시이며, 유형별 세분화 작업을 통하여 체계적으로 분류하되, 사회공헌 사례를 분석하여 도출되는 항목을 반영하는 피드백 작업이 병행되어야 한다. 즉, Top Down 분류체계와 Bottom Up 사례분석을 통한 지속적 정형화에 의한 사회공헌 알고리즘을 만들어가고, 이를 기반으로 분류체계를 서식화하여 지식기반 사례관리를 함으로써, 다양한 제 주체들에게

맞춤형 컨설팅과 관련 프로그램을 제공할 수 있도록 하는 전문지식관리 작업이 중요하다. 지식과 기술 결합에 의한 기술혁신 노력이 수반되어야 함은 물론이다.

4. 융합적 사회공헌 법제의 뒷받침

(1) 국내 입법동향

사회공헌에 관한 국내 입법동향을 살펴보면, 국회 법안으로 상정되었던 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안」을 꼽을 수 있다. 19대 국회에서 발의된 법안으로 세계경제를 이끌었던 기존 신자유주의 성장에 대한 양극화 초래, 사회통합의 유지에 대한 한계, 인권, 노동권, 안전, 생태, 사회적 약자 배려, 양질의 일자리, 대기업과 중소기업의 상생협력 등 공공의 이익과 공동체 발전에 기여하는 사회적 가치가 경제운영원리의 중요한 축으로 자리매김 될 필요성을 제기하고 있다.¹⁹⁾ 이 법의 제정을 통해 정부의 공공서비스 책임성이 강화되고 공동체를 활성화하는 효과가 있을 것으로 전망되며, 사회적 가치를 지향하는 사회적 기업, 협동조합, 마을기업 등 다양한 사회적 경제조직을 활성화하고, 민간기업의 사회적 책임을 촉진하는 효과도 기대하였다. 또한 이 법의 제정으로 사회적 가치를 우리 사회의 중요한 운영원리로 설정함으로써 이윤과 효율만이 아니라 사람의 가치, 공동체의 가치를 중시하고 협동과 상생이 실현되는 사회로 나아가자는 것이 제안이유의 요지이다.

주요 내용으로는 첫째, 공공기관에서 실현해야 할 사회적 가치의 개념과 범주를 정의하고 있고(안 제3조), 둘째, 사회적 가치 실현을 준수해야 할 국가 및 지방자치단체를 포함한 공공기관의 역할과 기본책무를 규정하였다(안 제4조). 셋째로, 공공기관의 사회적 가치 실현에 관하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 시행하도록 하였고(안 제5조), 넷째, 사회적 가치 실현을 위한 공공기관의 역할을 정의하고 사회적 가치를 실현해야 하는 공공서비스의 사업대상을 규정하였다(안 제6조부터 제9조까지). 다섯째로는, 공공기관이 사회적 가치 실현을 위한 기본계획을 수립하고, 계획의 추진과 관련하여 사회적가치위원회가 의견을 제시할 수 있도록 하였다(안 제10조부터 제13조까지). 여섯째, 공공기관의 사회적 가치 실현과 관련한 주요 사항을 심의·의결하는 기구로 사회적가치위원회를 설치하고 운영하도록 하였고(안 제14조부터 제15조까지), 일곱째로, 정부의 사회적 가치 실현을 위한 기본계획 및 실행계획 수립 시 국회에 보고하도록 하였다(안 제16조). 여덟 번째로는 사회적 가치 실현을 위한 민간참여, 금융지원, 사회적경제 지원, 국·공유재산 활용지원, 재정지원 등의 지원체계와 원칙을 규정하였으며(안 제17

19) 성은빈·백현식, 앞의 글, 160-161면 참조.

조부터 제20조까지), 아홉째, 사회적 가치 실현을 근거로 지원을 받는 사업자의 책임사항을 규정하였다(안 제21조). 열째로, 사회적가치 성과평가의 기본원칙과 평가주체, 평가과정을 규정하고, 사회적가치 성과평가에 있어 공공기관이 추구하는 목적과 가치에 따라 우선순위와 평가 기준을 달리 할 수 있음을 규정하였고(안 제22조부터 제25조까지), 열한번째로는 정부가 사회적 가치 실현의 성과가 우수한 공공기관을 포상할 수 있도록 하였다(안 제26조). 본 법안은 시행되지 못하고 20대 국회가 들어서면서 임기만료로 폐기되었다.

또한 「사회적경제기본법안」도 19대 국회에서 국회 법안으로 상정되었다가 임기만료로 폐기되었고 20대 국회 들어서 현재 2개의 법안이 발의되어 심사 중인 단계에 있다. 올해 8월에 윤호중의원 등 27인이 발의한 법안과 다른 하나는 10월에 유승민의원 등 15인이 발의한 법안이다.

이 법안들에서 주장하는 공통적인 제안이유의 요지는 신자유주의의 폐해로 발생된 양극화, 대기업 위주의 경제성장과 기업의 도덕적 해이 등의 부작용 등 기존 경제와 사회체제의 모습을 비판하고 사회적 경제의 활성화로 양극화를 해소, 일자리 창출, 건강한 지역공동체 등을 만들기 위해 지속 가능한 사회적경제의 기틀을 마련하자는 것이다.

두 법안의 제정안의 구성과 주요내용²⁰⁾을 비교해보면 다음과 같다.

윤호중의원안	유승민의원안
제1장 총칙(제1조~제7조)	제1장 총칙(제1조~제5조)
제2장 사회적 경제 발전 기본계획 수립 등 (제8조~제14조)	제2장 사회적 경제 발전 정책의 수립 및 추진체계 (제6조~제16조)
제3장 사회적 경제발전위원회 및 추진체계 (제15조~제25조)	
제4장 사회적금융과 사회적 경제 발전기금 (제26조~제32조)	제3장 사회적 경제 발전기금 (제17조~제20조)
제5장 사회적 경제조직의 지원 및 육성 (제33조~제41조)	제4장 사회적 경제조직의 지원 및 육성 (제21조~제29조)
제6장 사회적 경제조직의 운영 (제42조~제43조)	제5장 사회적 경제조직의 운영 (제30조~제31조)
제7장 보칙(제44조~제47조)	제6장 별칙(제32조~제33조)

20) 발의된 두 법안의 검토보고서 내용(「사회적경제기본법안 검토보고」)을 참조함.

두 법안의 구성을 보면, 사회적 경제 발전을 위한 정책의 수립·총괄·조정 및 사회적 경제 조직의 설립·운영·지원 등에 필요한 사항을 정함으로써 사회적 경제 관련 정책을 통합적으로 추진하고 효율적인 사회적 경제 지원 환경을 조성하려는 것으로 볼 수 있다.

두 법안에서는 첫째, “사회적 경제”의 정의를 규정함으로써 포용적 성장을 실현하고 우리사회가 당면한 여러 가지 문제점을 해결하고자 하고 있다. 윤호중의원안은 “사회적 경제”와 “사회적 가치”의 정의를 규정하고 있는 반면, 유승민의원안에서는 “사회적 경제”만을 정의하고 있다.

둘째, 사회적 경제 관련 정책을 통합적·효율적으로 추진하고자 한다. 이는 사회적 기업(고용노동부), 협동조합(기획재정부), 마을기업(행정자치부) 등 다양한 경제조직이 있으나, 부처 및 제도 간 칸막이로 인해 행정력 낭비, 중복 규제 등의 문제가 발생하고 있기 때문이다.

셋째, 사회적 경제조직의 범위와 관련하여 유승민의원안은 모든 사회적 경제조직을 망라하여 포함하고 있는 반면, 윤호중의원안은 농·수협외 일부 조직(농협경제지주회사와 농협금융지주회사, 수협의 중앙회 출자회사와 은행업무) 및 복지시설을 제외하고 있다.

넷째, 사회적 경제조직의 설립·운영·금융 지원 등을 위해 두 법안은 정부·지자체 출연금을 재원으로 사회적 경제발전기금을 설치하여 기획재정부장관이 운용·관리하도록 하고 있다. 그리고 윤호중의원안은 이와 별도로 지역기금 및 민간기금을 설치할 수 있도록 하고 있다.

다섯째, 두 법안은 공공기관이 사회적 기업 및 사회적 협동조합이 생산하는 재화나 서비스를 총 구매액의 5% 범위에서 우선 구매하도록 의무화하고 있다. 이는 사회적 기업 및 사회적 협동조합은 일반 사회적 경제조직에 비해 공익증진사업 수행 등 추가적인 사회적 책임이 부과되므로 이에 상응하는 혜택을 부여하여 지원하려는 취지로 볼 수 있다.

여섯째, 사회적 경제(개발)원의 설립에 관해서는 윤호중의원안은 사회적 경제 관련 정책개발을 지원하기 위한 공공기관으로 기획재정부가 고용노동부 및 안전행정부 등 관계부처의 공동출연을 받아 「한국사회적경제개발원」을 설립하고, 고용노동부 및 안전행정부와 협력하여 개발원의 운영·감독을 총괄하도록 하고 있다. 현재 고용노동부 산하의 한국사회적기업진흥원은 개발원으로 통합하도록 하고 있는 반면, 유승민의원안은 사회적 경제 활성화사업에 관한 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 기획재정부 장관이 「한국사회적경제원」을 설립하도록 하고, 한국사회적기업진흥원과 중앙자활센터를 경제원으로 통합하도록 하고 있다.

일곱째, 사회적 경제 발전계획의 수립에 관해서는 윤호중의원안은 정부가 부문별 발전계획과 시·도 지역별 기본계획을 기초로 5년 단위의 사회적 경제 발전 기본계획을 수립하도록 하여 상향식 계획수립방식을 채택하고 있다. 한편, 유승민의원안은 기획재정부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년 단위의 사회적 경제 발전 기본계획을 수립하고, 시행계획 및 지

역계획은 이에 따라 수립하도록 하여 하향식 계획수립방식을 채택하고 있다.

여덟째, 사회적 경제(발전)위원회의 설치에 관해서 두 법안은 사회적 경제 관련 국가정책 등을 심의·조정하고 정책추진을 총괄조정하기 위해 대통령 소속으로 사회적 경제위원회를 설치하도록 하고 있으나, 위원회 구성 및 사무기구 설치 등에 있어 다르게 규정하고 있다.

아홉째, 사회적 경제지원센터의 지정에 관해서는 두 법안 모두 중앙정부 차원의 권역별 사회적 경제지원센터를 지정할 수 있도록 하고 있음. 다만, 윤호중의원안은 이와 별개로 지자체 차원의 지역별 사회적 경제지원센터를 설치할 수 있도록 하고 있다.

그 외 서울시와 경기도의 경우 기업의 사회적 책임 증대를 위한 공공조달에 관한 조례를 시행하고 있고, 경기도의회에서는 기존 사회적 기업과 협동조합 등을 사회적 경제조직으로 묶어 효율적이고 일원화된 지원을 위해 사회적 경제조직 지원에 관한 조례를 제정하여 시행하고 있다.

(2) 융합환경하에서의 사회공헌 법제의 방향

현재 국회에 회부된 두 법안 외에는 사회공헌 관련 국내의 현행법령은 아직 부재한 상태이다. 두 법안을 기초로, 변화되고 있는 사회에 그 내용들이 잘 담겨있는지 살펴보고 앞으로 기업과 사회가 유기적인 상생 관계에서 사회공헌활동이 잘 이루어 질 수 있는 국가의 규범적 뒷받침이 필요하리라 본다.

위에서 살핀, 두 법안 모두 사회적 경제 활성화를 목표로 일자리 창출 등 경제적 효과를 추구하고 있다. 또한 협동, 연대의 정신에 기반하여 기업문화 활성화 등을 통해 균형 있는 성장과 적정한 소득 분배를 도모하는 등 경제민주화 정신을 실현하려는 것으로 볼 수 있다.

하지만, 두 법안의 구성과 내용에 융합환경 하에서의 사회적 경제에 관한 고민은 빠진 듯하다. 사회적 조직 및 사회적 경제(개발)원의 설립조직, 사회적 경제(발전)위원회의 설치, 사회적 경제지원센터의 지정 등에 나타난 내용은 여전히 조직과 기관을 중심으로 하는 하드웨어적 관점 위주이다. 융합환경 하에서 급속도로 다가오고 있는 지식기반산업을 주목할 필요가 있다. 사회적 활성화와 지역 연계 등을 어떻게 할 것인지에 대한 내용이 법안의 핵심으로 들어가야 한다. 즉 조직이나 기능, 기관중심의 체계에만 머무르지 말고, 융복합 콘텐츠와 각 기관간의 데이터를 연계·연동할 수 있는 서비스의 이행체계²¹⁾가 중요하다. 이런 체계가 만들어져야 국가와 지방자치단체, 민·관 협력 및 지역 간의 네트워크가 구축되어 지속적인 사회적 경제의

21) 배유진·최승원, 사회복지 데이터관리와 법제방향, 사회복지법제학회, 사회복지법제연구 제7권 제1호, 2016, 208면 참조.

통합적 생태계를 이루어 갈 수 있다.

한편, 부처 및 제도 간 칸막이로 인해 행정력 낭비, 중복 규제 등의 문제 발생을 고려하여, 사회적 경제 관련 정책을 통합적·효율적으로 추진하고, 사회적 경제조직의 범위를 설정, 사회적 경제 발전계획의 수립, 사회적 경제조직의 설립·운영·금융 지원 등을 위해 중앙이 운용·관리하는 형태를 규정하고 있다. 이 내용 역시 공급자 위주의 공급을 생각하고 보조적으로 지역 및 민간들이 참여하는 형태를 띤 규정이라 보여진다. 오늘날의 복지나 사회공헌활동은 수요자 맞춤형 및 수요공급 연계를 지향하고 있다. 국가나 공급자, 사업자 중심의 내용구성은 수직적 칸막이 행정과 획일적이며 하향식 형태의 부작용을 낳게 되는 것이다. 이것은 복지혜택의 중복 또는 아예 혜택을 받을 수 없게 되는 공백현상 등 복지 비효율의 한 원인으로 이어지고 있다. 따라서 복지나 사회공헌 영역에서는 수요자 중심 내지 공급자와 수요자 양 측면을 고려한 입법흐름의 필요성을 인식하여, 입법형식이나 내용 측면에서 행정이나 공급자 규정만이 아닌 수요자 규정이 하드웨어만이 아닌 소프트웨어적인 관점에서 콘텐츠와 서비스 중심 내지 프로그램 구현방향을 염두에 두고 보다 체계적으로 담기는 것²²⁾이 바람직하다.

앞으로 사회공헌의 정책 방향은 공급자와 수요자 양 측면을 균형 있게 고려해야 할 것이고, 특히 융합환경하에서의 지식기반산업의 중요성을 인식하여 조직이나 기능 및 기관 중심에서 탈피하여 콘텐츠와 서비스 및 이를 위한 데이터관리 중심의 관점에서의 접근이 중요하며, 정부나 지방자치단체, 지역, 민간 등이 지속적인 데이터 연계연동 순기능 피드백환류 협업 네트워크를 구축·발전시켜 갈 수 있도록 시스템적 뒷받침을 잘 해가야 할 것이다. 입법측면에서도 조직이나 기관구성과 관련 소관사항 정도의 법규정화에 머무르지 말고, 종합체계적인 수요공급체계와 지식산업과 연계되는 사회공헌 프로그램을 목표로 하여 융복합 법제의 관점에서 법률과 시행령 및 조례간의 규율분담이 이루어질 수 있도록 하여야 할 것이다.

IV. 마치며

기업은 이제 이윤추구만을 목적으로 할 것이 아니라 기업의 투명성과 기업의 경영윤리 실천, 이윤의 일부 사회 환원, 기업 간의 상생협력, 공유경제, 공유가치 등을 실천할 때이다.

최근 경제성장이 정체기에 접어든 우리나라의 각 기업의 사회공헌의 지출규모는 플러스 성장에 이르렀고, 이는 기업이 사회적 책임의 중요성을 인식하고 꾸준히 실천해 왔음을 알 수 있

22) 배유진·최승원, 앞의 글, 207면 참조.

다. 더 중요한 것은 환경변화를 인식하고 그에 맞는 사회공헌을 지향하는 것이다.

융합환경 하에서의 지식기반 사회공헌은 기업과 지역사회가 새로운 영역의 사업과 사회공헌활동을 통해 윈윈해갈 수 있는 공유경제와 공유가치의 관점에서 그 중요성이 크다. 또한 기업의 사회공헌이 전통적인 복지 분야 이외에도 다양한 분야로 점차로 확대되어야 하고, 그것이 지역복지 내지 지역발전으로 연계되어야 한다. 그리고 기업의 사회공헌과 지역복지의 연계 방향은 국가, 지방자치단체 및 지역, 민간을 고려하여 도모되어야 한다. 이를 위한 법제 역시 공급자와 수요자 양 측면을 균형있게 바라보면서 필요한 내용을 체계적으로 담아야 할 것이다.

컨버전스 시대에 중요한 점은 기업이 최적화된 사회공헌을 행해가는 것이다. 이를 위해서는 사회공헌의 사전계획부터 실행단계, 실행 후의 성과나 만족도 평가 및 개선보완사항에 관한 데이터가 분석·활용되도록 하는 지식기반 사회공헌 데이터 관리가 중요하다. 사회공헌 관련 입법도 이를 반영할 수 있어야 하고, 이 또한 수요자 중심 내지 공급자와 수요자 양 측면을 고려한 법제 뒷받침이 필수적이다.

[참고문헌]

- 김경호, 4 차 산업시대를 열어가는 공유경제 서비스, 지속가능과학회, STSS지속가능과학회 학술대회, 2016.
- 문철수, 기업PR캠페인으로서의 전략적 사회공헌활동에 관한 연구, 한국광고학회, 광고학연구 제15권 제5호, 2004.
- 배유진·최승원, 사회복지 데이터관리와 법제방향, 사회복지법제학회, 사회복지법제연구 제7권 제1호2016.
- 성은빈·백현식, 경기도 내 기업의 사회적책임(CSR) 관련 조례연구, 경기연구원, GRI 연구논총, 제18권 제2호, 2016.
- 윤희숙, 지역사회복지 중심으로 사회복지법인의 역할과 실천과제, 한국사회복지행정학회, 한국사회복지행정학회 학술대회 자료집, 2015.
- 안중희·양준규, 한국철도학회, 한국철도학회, 학술발표대회논문집, 2012.
- 이홍일, 기업 사회공헌의 전략적 특성 및 기업의 사회적 정당성이 재무성과에 미치는 영향에 관한 연구, 한양대학교대학원 박사학위논문, 2009.
- 이성록, 자원봉사행동에 대한 다차원적인 동인의 영향력, 사회복지실천 제1권, 2002.
- 장영철·안치용, 기업의 사회적 책임(CSR)과 기업성과·경쟁력의 재음미, 대한경영학회, 대한경영학회지, 제25권 제9호, 2012.
- 정기한·허미옥·신재익, 기업의 사회적 책임, 이미지, 신뢰, 몰입, 고객충성도 간의 관계에 관한 연구, 한국경영학회, 한국경영학회 통합학술대회, 2007.
- 진용주, 기업 커뮤니케이션의 사회적 책임 유형과 주제가 기업평판과 사회적 연결감에 미치는 영향, 홍익대학교대학원 박사학위논문, 2009.
- 전국경제인연합회, 「2016 주요기업·기업재단 사회공헌백서」, 전국경제인연합회, 2016.
- 최승원(a), IT 기술 환경의 변화와 정보통신법제의 전망, 한국법제연구원, 『법연』 개원 20주년 특집호, 2010.
- _____ (b), 전자정부와 지식행정, 한국공법학회, 공법연구 제43집 제3호, 2015.

www.airbnb.com

www.rovia.com

www.dreamtrups.com

www.uber.com

[국문초록]

융합환경에서의 지식기반 사회공헌의 발전방향 - 기업의 사회공헌을 중심으로 -

배 유 진
(고려대학교 법학연구원 연구교수)

기업의 사회적 책임이 기업의 지속성장과 경쟁력 향상의 원천이라는 방향으로 논의가 모아지고 있고, 융합환경하에서의 기업의 사회공헌이 추구해야 하는 가치와 지역 복지의 연계 및 확대에 대한 고찰이 중요한 시점이다.

본 연구는 기업의 사회적 책임의 의미와 기업의 사회공헌활동의 현황을 진단하고, 평가와 한계를 짚어보면서 융합환경하에서 지식기반의 사회공헌이 지향해야 할 가치와 데이터 관리의 중요성 및 이를 뒷받침할 법제의 미래 발전방향을 제시하는데 목적이 있다.

본 연구를 위하여 기업의 사회적 책임의 의미를 살펴보고, 2015년 기업의 사회공헌활동의 규모와 현황을 통해 한계를 분석하였다.

첫째로, 컨버전스 환경의 인식이 부족하다는 점이다. 둘째, 기업의 사회공헌의 분야가 세분화되려고 어느 정도는 시도하고 있지만 다양성과 지역연계로의 시도에 머물고 있다. 셋째, 기업의 사회공헌의 허브화 역할을 해줄 지식관리가 여전히 미흡한 상황이다. 넷째, 현재 기업의 사회공헌 관련한 법령이 부재한 상태이다.

이런 문제점을 토대로 한 주요 고려사항으로는 지식기반사회에서의 복지와 관련한 서비스의 핵심은 데이터이므로, 지식관리에 의한 편리하고 다양한 서비스가 또 하나의 복지로 연결될 수 있는 지식관리의 중요성과 관리방향의 모습을 구체적으로 담았다. 사회공헌의 법제방향은 IT 지식관리 기반 복지시스템 및 공동체적 나눔 그리고 복지산업을 뒷받침하는 입법 및 수요자 중심 내지 및 공급자와 수요자 양 측면을 고려한 법제도의 중요성을 강조하였다.

첫째로, 제 4차혁명의 지식기반산업으로 인해 콘텐츠와 서비스를 이용한 새로운 융합사업모델이 창출되고 있다. 이런 사회의 변화에 맞추어 기업은 융합환경에 따른 상호이익을 나누는 공유경제 및공유가치의 관점으로 사회공헌을 행해야 할 것이다. 둘째로는 기업의 사회공헌이 전통적인 복지 분야 이외에도 다양한 분야로 점차로 확대되어야 하고, 그것이 지역의 복지발

전에도 연계가 되어야 할 것이다. 기업의 사회공헌과 지역복지의 연계의 방향은 공급자 중심의 일률적이고 획일적인 형식적인 차원을 아닌, 수요자 맞춤형 서비스를 위한 분업·협업이 기본이 되어야 한다. 셋째, 기업이 최적화된 사회공헌을 하기 위해서는 수요자 각각의 상황에 따라 어떤 복지가 필요한지를 잘 판단할 수 있어야 한다. 즉, 사회공헌의 사전계획부터 실행단계, 실행 단계 후의 관한 데이터가 분석되어 제공되어야 하므로 데이터 관리가 중요하다. 넷째, 기업과 사회가 유기적으로 갖는 상생적 관계에서 사회공헌의 촉진을 위해, 기업의 사회공헌활동은 지역적 단위만이 아닌 국가 전체적인 차원에서도 도모되어야 하고, 거버넌스적 관점에서 수요자 중심 내지 공급자와 수요자 양 측면을 고려한 입법과 융합환경하에서 지식기반산업의 사회공헌으로 접근될 수 있는 법제의 뒷받침이 필요하다.

주제어 : 융합환경, 제4차혁명, 지식기반, 데이터관리, 기업 사회공헌,
공유경제, 공유가치

[Abstract]

**Development of knowledge-based social contribution
in the convergence environment
- Focusing on corporate social contribution -**

BAE. Yujin
(Research Professor, Legal Research Institute of Korea University)

It is argued that corporate social responsibility is the source of corporate sustainability and increasing competitiveness and it is important to review the linkage and expansion of local welfare with the value that corporate social contribution in a convergent environment should pursue.

This study examines the meaning of corporate social responsibility and the status of corporate social contribution activities. The purpose of this paper, while examining their evaluation and limitations, is to present the future value of legal system to support the importance of data management and the value that social contribution of knowledge base should aim for under convergent environment.

In this study, the implications of corporate social responsibility are examined as well as the limitations in terms of the scope and status of corporate social contribution activities in 2015.

First, there is a lack of awareness of the convergence environment. Second, although some attempts have been made to subdivide the field of corporate social contribution, it has been merely attempted with diversity and local linkage. Third, knowledge management to serve as a hub for corporate social contribution is still insufficient. Fourth, there is no statute related to corporate social contribution.

The main consideration based on these problems is the data, which is the core of welfare-related services in knowledge management. With regard to that subject, the importance of knowledge management and management direction that can be linked to another welfare by convenient and various services by knowledge management are described in detail.

The legislative direction of social contribution emphasized the importance of legislative system

that considers both consumer-centered or supplier-and-consumer welfare system based on IT knowledge management and community sharing, along with the legislation that supports welfare-industry consumer-centered, both sides of supplier and consumer that support.

First, a new convergence business model using contents and services is being created due to the knowledge-based industry of the Fourth Revolution. In line with such changes in society, companies should contribute to society in terms of a shared economy and shared values that share mutual benefits based on the convergence environment. Second, corporate social contribution should be expanded to various fields besides traditional welfare field, and it should be linked to welfare development of local area. The direction of linking corporate social contribution and local welfare should be based on division of labor and cooperation for customized service for customers, rather than a formal and standardized way based on suppliers. Third, in order for a company to make an optimal social contribution, it should be able to judge what kind of welfare is necessary according to the situation of each consumer. In other words, data management is so important that the data should be analyzed and provided throughout the stages of pre-planning, execution and post-implementation of social contribution.

Fourth, in order to promote social contribution in a mutually beneficial relationship between corporations and society, corporate social contribution activities should be promoted not only by regional units, but also by the whole country. From a governance viewpoint, it is necessary to support legal system that can be approached by social contribution of knowledge based industry under legislative and convergence environment considering side.

Key words : Convergence Environment, Fourth Revolution, Knowledge Base, Data Management, Corporate Social Contribution, Shared Economy, Shared Value

청소년범죄에 대한 재범방지와 예방을 위한 교정복지 연구*

- 회복적 사법정의(Restorative Justice) 관점으로 -

강예선** · 배임호***

目 次

I. 서론	VI. 소년범죄 재범방지와 예방을 위한 회복적 사법정의 적용
II. 청소년범죄 현황과 현행 처우의 한계점	1. 피해자-가해자 중재 프로그램 (Victim-Offender Mediation)
1. 청소년범죄 현황	2. 가족 집단대화(Family Group Conferencing: FGC)
2. 소년보호 현행처분의 한계점	3. 서클(Circle sentencing)
III. 소년 사법과 회복적 사법정의	V. 결론
1. 소년사법	
2. 회복적 사법정의	

I. 서 론

매일 쏟아져 나오는 범죄관련 기사를 접하면 ‘우리 사회가 이대로 간다면 희망적인 미래가 있을까’를 고민하며 한숨 섞인 하소연과 염려로 하루를 시작한다. 최근 뉴스기사 중 ‘시민들이 가장 두려워하는 치안 불안 요소는 골목이나 공원 등에 삼삼오오 모여 있는 비행 청소년들인 것’으로 드러났다.¹⁾

* 기고일 : 2016.10.07, 심사일: 2016.11.07, 게재확정일 : 2016.11.21.

** 주저자: 숭실대학교 일반대학원 사회복지학부 박사과정수료

*** 교신저자: 숭실대학교 사회복지학부 교수

1) “서울시민 불안요소 1위는 비행청소년..경찰 선도활동 강화” 연합뉴스(2016.03.23.). 서울지방경찰청은 시민 약 12만 명에게 치안 수요를 조사한 결과, 응답자 중 12.8%가 ‘청소년 선도’, 9.3%가 ‘공원 안전 확보’를 가장 필요한 치안활동으로 꼽았다고 23일 밝혔다. 경찰은 응답자 중 약 22%가 동네 골목과 공원·놀이터 등에 운집해 비행과 범죄를 저지르는 청소년들이 가장 불안한 치안 요소라고 대답한 셈이라고 설명했다.

우리 사회의 특징은 갈수록 복잡·다원화 되어가고 있기에 오늘을 살아가는 우리들의 가치관과 생각에 수많은 혼란을 가져다준다. 특히 인생의 어느 시기보다 예민한 청소년들은 사회의 이러한 급변화로부터 생산되는 부정적 영향에 노출되기 가장 쉬운 대상이다. 청소년기는 인간의 성장과정 중 중요한 성장의 시기로 아직 불완전하며 자아정체감 형성과 동시에 현실에 적응하려는 의지 속에서 갈등과 고독, 소외감, 혼돈 등의 다양한 감정을 경험한다. 그들은 이러한 감정을 경험하고 또 처리하는 과정에서 일탈과 비행, 심지어 범죄에까지 연루되기도 한다. 최근 우리사회 청소년범죄는 위협 수위를 넘어 심각한 사회 문제로 대두되었다. 갈수록 폭력화·저연령화·흉포화·조직화 되어가며 정신건강문제, 또래관계문제, 가족기능약화문제, 학교폭력문제 등의 요인으로 청소년범죄와 재범률도 증가하는 추세에 있다. 소년사법의 경우 청소년범의 재범률은 2008년 25.8%, 2009년 32.4%, 2010년 35.5%, 2011년 36.9%로 계속 증가하는 추세다(정진수, 2013). 또한 청소년범죄는 10년 전보다 54.3% 늘어났으며, 수적 증가와 함께 강력범죄의 증가도 눈에 띄는 특징이다(대검찰청, 2015). 청소년범 범죄원인 1위는 우발적 행동으로 전체 사건의 45%(1,917명)를 차지한다. 다음은 호기심 27.4%(1,166명), 생활비 마련 10.4%(444명), 유희 9.6%(409명)의 순서다(대법원 법원행정처, 2015). 이렇게 청소년범죄 발생 연령의 저연령화 경향과 재범률 상승 등의 문제는 이제까지 대한민국에서 청소년범죄자의 교정을 위해 펼쳐온 정책과 방법들이 효과적이지 못했다는 사실을 시사해 준다. 또한 청소년시기에 범죄 경험이 있는 청소년의 상당수가 성인범으로 연결될 수 있기 때문에 교정과 개선이 가능한 청소년에 대한 적합한 대책이 현재와 미래의 범죄 예방을 위해 매우 중요한 과제다(고제원, 이규호, & 이민희, 2010). 우리사회 청소년 범죄문제의 심각화는 각종 비행이나 범죄와 연루된 청소년들을 위한 교정·교화, 재범 방지, 예방과 재사회화를 위한 정책적인 대안 모색과 전문적인 실천 방법 개발이 시급한 때임을 나타내는 신호다.

대체로 비행이나 범죄에 연루된 청소년의 특징은 자신의 행동에 대한 반성이나 책임감이 매우 부족하다. 또 피해자와 피해자 가족, 지역사회에 끼친 다양한 정신적·신체적 피해와 손상을 이해하거나 공감하고 회복하고자 하는 의지나 노력 또한 부족하다. 때로는 보호처분을 받음으로 자신의 의무를 다 한 것으로 합리화하고 책임을 회피하려고 한다(배임호, 김웅수, & 하태선, 2011).

지금까지 청소년범죄를 경감시키고 예방하려는 경찰, 검찰, 관계부처의 다양한 노력들이 있어왔다. 하지만 실제적으로 범죄률은 결코 낮아지지 않았고 우리사회에서 청소년범죄 문제는 여전히 심각한 사회문제로 남아있다. 그래서 소년보호처분에 대한 효과적인 다이버전이 절실히 필요한 때이다. 왜냐하면 아직 인성이 미숙한 범죄 경험 청소년들은 재판결과에 의한 처벌만으로 자신이 저지른 범죄에 대한 책임을 다한 것으로 생각할 수도 있으며, 피해의 범위를 피

해자 개인에게만 한정 짓고, 깨어진 다양한 관계 손상에 대한 이해나 그것을 회복하려는 의지가 부족하기에 시설에서 퇴소한 후에도 지역사회 내에서의 재범에 대한 우려는 피할 수 없는 사안이기 때문이다.

본 연구는 청소년범죄의 실태와 소년법, 현행 청소년 보호처분의 내용 및 소년사법체계의 한계점을 살펴보고 재범방지를 위한 교정복지적인 실천방안 중 ‘회복적 사법정의 (Restorative Justice)’가 갖는 가치와 특성을 활용하여 청소년범죄 예방과 재범률을 낮추기 위한 실천방안 및 소년사법체계의 발전방향들을 모색해 보고자 한다.

II. 청소년범죄 현황과 현행 처우의 한계점

1. 청소년범죄 현황

오늘날 청소년범죄는 갈수록 증가하는 추세이며 흉포화·지능화 되어가고 죄의식도 낮아지고 있다. 아울러 마스크이나 어른들을 모방한 강도, 살인, 성폭력 등 강력범죄 뿐 아니라 사기나 보이스피싱 같은 지능범죄까지 그 형태도 다양해졌다.²⁾ 또한 범행을 저지른 청소년들의 재범률도 높아지고 있다. 범죄를 저지른 청소년 10명 중 4명가량이 재범을 저질러 범죄의 수렁에서 못 벗어나는 것으로 드러났다. 전체 청소년범 9만여 명 가운데 재범 청소년범이 3만 7천여 명으로 약 40% 정도나 됐다. 청소년 범죄는 세월이 갈수록 대담해져 ‘처벌을 강화’해야 한다는 목소리와 의견이 곳곳에 분분지만 우리사회가 청소년의 특성을 제대로 이해한다면 무서운 처벌보다는 ‘예방’ 대책이 더 시급하다³⁾.

2) 연합뉴스(2016.07.01). 노트북을 들고 엘리베이터를 타는 고교생이 잠시 뒤 5층에서 50대 주부를 흉기로 끔찍하게 살해했다. 흉기 3자루를 미리 챙기는 등 치밀하게 범행을 준비했는데, 엘리베이터를 내리기 전에는 거울로 얼굴과 옷을 태연하게 확인했다. 인적이 드문 주차장에 마주 선 청소년과 중년 남성. 중년 남성이 빌면서 무릎까지 꿇었는데, 급기야 발로 차고 흉기까지 꺼내 들었다. 스마트폰 채팅앱으로 조건만남을 한 뒤 성매수남을 협박했다. <이모균/피의자> “(성매수 남성에게) 핸드폰 가져오라고 안 그러면 경찰에 신고해 버리겠다.” 고교생을 비롯한 청소년들은 돈을 벌기 위해 보이스피싱 범죄에 가담하는가 하면, 취객을 노려 범행하기도 하고, 빈집을 털거나 길거리 모금함까지 훔치기도 했다. 여학생에게 술을 먹여 집단 성폭행을 저지르거나 또래 여학생을 감금해 성매매를 시키고 돈을 챙기는 범행도 이제는 더 이상 낯설지 않다. <이웅혁 / 건국대 경찰학과 교수> “비행이 놀이처럼 간주되고 따라서 집단 내에서는 죄책감이 존재하지 않게 되고, 이것이 놀이문화에 편승돼서 과감하고 공격적으로 해야 인정을 받게 되고...” 관심과 교육이 청소년 범죄의 최대 예방법이라고 하지만, 일각에서는 일벌백계의 엄격한 처벌이 필요하다는 목소리도 있다.

3) [MBC 이브닝 뉴스] (2016.07.28). 무서운 10대들 “친구 구하겠다” 지구대 습격.

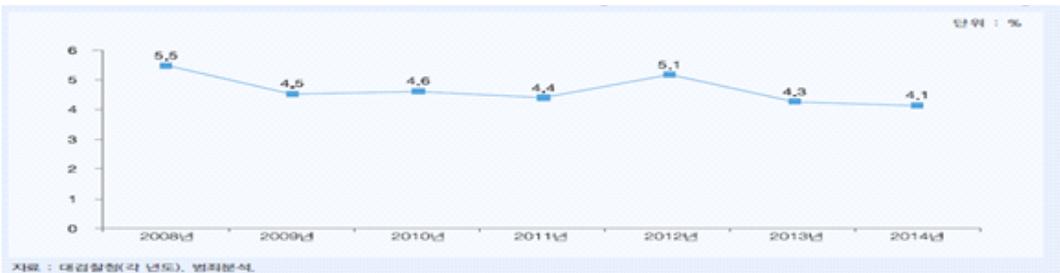
(1) 소년범죄 구성비율

<표 1> 전체범죄인원 중 소년범죄 구성비율(2006~2014년)

(단위: 명, %)

구분	연도	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
전체범죄자		1,932,729	1,989,862	2,472,897	2,519,237	1,954,331	1,907,641	2,117,737	2,147,250	1,879,548
소년범죄자		69,211	88,104	134,992	113,022	89,776	83,068	107,490	91,633	77,594
구성비(%)		3.6	4.4	5.5	4.5	4.6	4.4	5.1	4.3	4.1

주 : 2009년 이후 소년법 개정에 따라 소년범죄자는 '만 19세 미만자' 기준임(개정 전 '만 20세 미만자' 기준).
 자료 : 대검찰청(2007~2015), 범죄분석.



(2) 청소년범죄 연령별 현황

지난 10년간 전체범죄자의 연령별 발생추이를 보더라도 청소년범죄가 갈수록 증가하는 추세임을 볼 수 있다. 31~40세와 41~50세 범죄자의 발생 비율은 감소한 반면, 청소년범죄자(18세 이하), 51~61세 이상 범죄자의 발생 비율은 증가하였다. 청소년범죄자와 61세 이상의 노인범죄자의 발생비율의 증가폭은 각각 54.3%와 58.8%로 51~60세 증가폭(30.5%)보다 큰 것으로 나타났다(대검찰청, 2015). 청소년범죄의 저연령화 추세로 예방과 재범방지를 위한 지속적인 노력과 관심이 필요하다.

<표 2> 전체범죄자의 연령별 발생비 추이(2005~2014년)

(단위: 발생비)

연도	18세 이하	19세-30세	31세-40세	41세-50세	51세-60세	61세 이상
2005	503.1	3,867.7	5,748.0	6,708.4	4,131.9	690.7
2006	540.8	3,641.7	5,456.4	6,487.1	4,162.5	713.2
2007	709.7	3,983.7	5,550.5	6,569.9	4,218.6	696.1
2008	1,109.5	5,217.0	6,690.7	7,822.1	5,173.9	856.5
2009	1,101.8	5,321.5	6,738.3	7,811.2	5,453.8	930.8
2010	925.3	4,109.2	4,968.5	6,004.0	4,442.4	788.2
2011	931.5	3,823.1	4,663.9	5,767.1	4,460.7	813.5
2012	997.9	3,894.8	4,741.5	5,927.0	5,314.3	1,001.0
2013	865.3	4,035.3	4,872.8	5,871.0	5,247.8	1,018.5
2014	776.5	3,834.8	4,758.3	5,733.8	5,392.3	1,096.9

자료출처: 대검찰청 범죄분석(2015)

또한 2014년 전체 청소년범의 연령은 18세 소년범이 19,347명(24.9%)으로 가장 높은 비율을 차지하고 있다. 이어서 17세는 22.6%, 16세는 21.8%, 15세는 18.1%, 14세는 12.5%, 14세 미만은 1.1%의 순이었다. 전년도와 비교해 볼 때 14세 이하 저연령 소년범 비율은 증가하는 동시에, 18세 청소년범의 비율도 소폭 상승하였다.

<표 3> 전체범죄자의 연령별 현황

(단위 : 명, %)

연도 \ 연령	계	14세 미만	14세	15세	16세	17세	18세
2010년	89,776 (100)	445 (0.4)	8,870 (9.9)	19,280 (21.5)	21,611 (24.1)	19,637 (21.9)	19,933 (22.2)
2011년	83,068 (100)	360 (0.4)	5,189 (6.2)	17,084 (20.6)	21,815 (26.3)	19,936 (24.0)	18,684 (22.5)
2012년	107,490 (100)	856 (0.8)	12,978 (12.1)	21,009 (19.5)	26,080 (24.3)	24,140 (22.5)	22,427 (20.9)
2013년	91,633 (100)	471 (0.5)	11,338 (12.4)	16,645 (18.2)	20,463 (22.3)	21,208 (23.1)	21,508 (23.5)
2014년	77,594 (100)	37 (0.0)	9,712 (12.5)	14,041 (18.1)	16,940 (21.8)	17,517 (22.6)	19,347 (24.9)

자료 : 대검찰청(2011~2015), 범죄분석.

(3) 청소년범죄 유형 현황

청소년재산범죄⁴⁾의 발생비율은 2005년 청소년인구 10만 명당 208.6건으로부터 지속적으로 증가하여 2012년에는 438.4건으로 최고치를 기록했다. 이후 최근 3년간 감소하는 경향이 나타나고 있었지만 지난 10년 동안 청소년재산범죄 발생비율은 74.0% 증가하였다. 청소년강력(흉악)범죄의 발생비율은 2005년에는 청소년인구 10만 명당 16.2건에서 2011년에는 38.6건으로 증가하여 최고치를 기록하였다. 그 이후 최근 3년간 감소하는 경향이 나타나고 있긴 하지만, 지난 10년 동안 청소년강력범죄(흉악) 발생비율은 95.1%나 증가하였다. 청소년 강력(폭력)범죄 발생비는 2005년 청소년인구 10만 명당 140.5건에서 2011년 349.0건으로 증가하여 최고치를 기록하였다. 이후 최근 3년 동안 감소하는 경향을 띄고 있지만, 지난 10년간 청소년강력(폭력)범죄의 발생비율은 37.8%로 증가하였다. 청소년 교통범죄의 발생비율은 2005년에는 청소년인구 10만 명당 106.6건에서 빠르게 증가하여 2008년에는 225.7건으로 최고치를 기록하였다. 이후에 지속적 감소 추세로 2014년에는 92.6건을 기록하였다. 전체적으로 보면, 지난 10년 동안 청소년교통범죄의 발생비율은 13.1% 감소하였다. 4가지 범죄군 중에서 청소년범죄 발생비율이 가장 높은 범죄군은 재산범죄다. 다음은 강력(폭력)범죄, 교통범죄, 강력(흉악)범죄의 순서

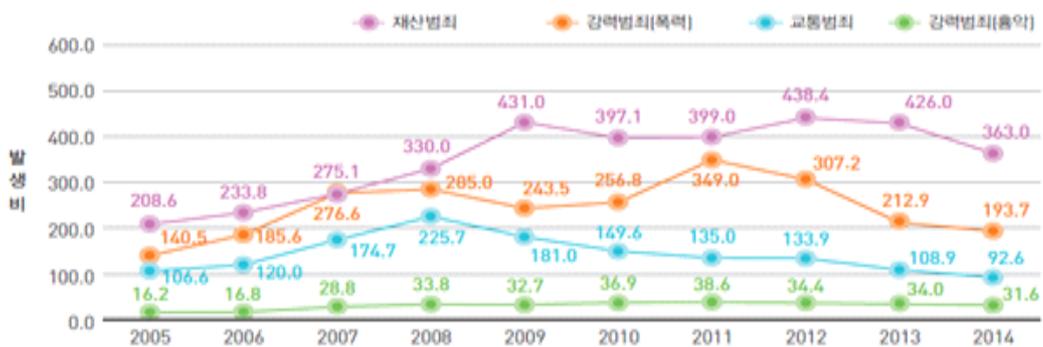
4) 청소년범죄자(10세~18세 범죄자)가 범한 재산범죄를 의미함. 이하 청소년 강력범죄(흉악/폭력), 청소년 교통범죄도 동일함.

였다. 강력(흉악)범죄는 소년범죄 발생비율이 가장 낮았지만 지난 10년 동안 그 증가율은 95.1%까지 증가했다. 이외에도 청소년 재산범죄 발생 증가율이 74.0%로 높았다(대검찰청, 2015). 비록 흉악범죄 건수 자체는 청소년 범죄가 다른 대상의 범죄 보다 적을지는 몰라도 10년 사이 발생증가비율이 2배 정도 늘었다는 것은 청소년 범죄의 심각화에 대해 우리에게 시사하는 바가 크다.

<표 4> 주요 범죄군 별 소년범죄의 발생비 추이(2005~2014년)

(단위: 발생비)

연도	재산범죄		강력범죄(흉악)		강력범죄(폭력)		교통범죄	
	발생비	증가율	발생비	증가율	발생비	증가율	발생비	증가율
2005	208.6	-	16.2	-	140.5	-	106.6	-
2006	233.8	12.1	16.8	3.7	185.6	32.1	120.0	12.6
2007	275.1	31.9	28.8	77.8	276.6	96.9	174.7	63.9
2008	330.0	58.2	33.8	108.6	285.0	102.9	225.7	111.7
2009	431.0	106.6	32.7	101.9	243.5	73.3	181.0	69.8
2010	397.1	90.4	36.9	127.8	256.8	82.8	149.6	40.3
2011	399.0	91.3	38.6	138.3	349.0	148.4	135.0	26.6
2012	438.4	110.1	34.4	112.1	307.2	118.6	133.9	25.6
2013	426.0	104.2	34.0	109.9	212.9	51.5	108.9	2.2
2014	363.0	74.0	31.6	95.1	193.7	37.8	92.6	-13.1



자료출처: 대검찰청(2015)

(4) 소년범죄 재범률 현황

최근 5년간 전과를 가지고 있는 소년범죄자의 비율은 지속적으로 증가하는 추세에 있다. 2014년도 전과가 없는 소년범죄자의 비율은 61.8%이나 전과가 있는 소년범죄자의 비율은 48.2%였다. 특히, 4범 이상 소년범의 비율이 2010년 10.7%에서 2014년 14.3%로 지속적 증가

추세다. 전체 소년범 9만여 명 가운데 재범 소년범이 3만 7천여 명으로 40% 정도나 됐다. 이는 청소년범죄의 상습화 문제가 심각해지고 있음을 알 수 있고, 재범률이 높은 청소년범죄자에 대한 지속적인 사후관리가 필요하다(여성가족부, 2015).

<표 5> 소년범죄의 전과별 현황

(단위 : 명, %)

연도 \ 연형	계	전과없음	1범	2범	3범	4범 이상
2010년	82,368 (100)	50,830 (61.7)	12,091 (14.7)	6,546 (8.0)	4,070 (4.9)	8,831 (10.7)
2011년	75,666 (100)	45,047 (59.5)	11,391 (15.1)	6,254 (8.3)	3,900 (5.1)	9,074 (12.0)
2012년	96,728 (100)	56,527 (58.4)	14,403 (14.9)	7,669 (7.9)	5,001 (5.2)	13,128 (13.6)
2013년	91,633 (100)	44,502 (48.6)	12,388 (13.5)	6,782 (7.4)	4,552 (5.0)	14,324 (15.6)
2014년	77,567 (100)	47,915 (61.8)	9,853 (12.7)	5,244 (6.8)	3,429 (4.4)	11,126 (14.3)

주 : 전체 합계에서 미상은 제외됨(2014년의 경우 전과 없음에 미상 포함).
 자료 : 대검찰청(2011 ~ 2015), 범죄분석.

2. 소년보호 현행처분의 한계점

(1) 현행 소년보호처분

현행 소년법에는 촉범소년과 우범소년은 보호처분이, 범죄소년은 보호처분과 형사처분이 가능하다. 소년보호처분⁵⁾의 대상이 되는 청소년은 크게 범죄소년, 촉범소년, 우범소년으로 구분된다(소년법, 제4조1항). ‘범죄소년’은 죄를 범한 14세 이상에서 19세 미만의 소년으로서 형벌법령에 저촉되는 행위를 한 자를 말하고 형사책임을 진다. ‘촉범소년’은 10세 이상에서 만 14세 미만의 형사미성년자로서 형벌을 받을 범법행위를 한 사람으로 형사책임능력이 없기 때문에 형벌이 아닌 보호처분을 받게 되는 소년이다. ‘우범소년’⁶⁾은 10세 이상에서 19세 미만자로서 소년법 제4조에서 규정한 사유에 해당하고 그의 성격이나 환경에 비추어 앞으로 형벌법령

- 5) 현행 소년보호처분의 내용은 보호자 또는 대리자에게 위탁(1호 처분), 수강명령(2호 처분), 사회봉사명령(3호 처분), 보호관찰관의 단기보호관찰(4호 처분), 보호관찰관의 장기보호관찰(5호 처분), 아동복지법에 따른 아동복지시설이나 그 밖의 소년보호시설에 감호 위탁(6호 처분), 병원, 요양소 또는 소년의료보호시설 위탁(7호 처분), 1개월 이내 소년원 송치(8호 처분), 단기 소년원 송치(9호 처분), 장기 소년원 송치(10호 처분)로 구분된다.
- 6) 우범소년이란 집단적으로 몰려다니며 주위 사람들에게 불안감을 조성하는 성벽이 있는 자, 정당한 이유 없이 가출하는 자, 술을 마시고 소란을 피우거나 유해환경에 접하는 성벽이 있어 그의 성격이나 환경에 비추어 앞으로 형벌법령에 저촉되는 행위를 할 우려가 있는 소년을 의미함.

에 저촉되는 행위를 할 우려가 있는 소년이다. 이들 중 소년법의 규정에 따라 지방법원 소년부 또는 가정법원 소년부에서 보호처분을 받을 소년을 보호소년이라고 한다(이금숙, 2015)

이렇게 소년보호처분은 성인과 구별된 청소년기의 특성을 고려하여 범죄의 결과만을 판단하여 처분하기 보다는 다양한 범죄의 원인을 규명하여 재범을 방지하고 사회의 일원으로 정상화시키고자 하는 취지를 가진 처우다. 즉 소년보호처분은 청소년 범죄자를 강력처벌의 대상으로 아닌 보호와 교육이나 복지적 개입을 우선하여 재범 예방과 사회의 잠재적인 인적자원의 관점으로 보고 현재의 결핍과 욕구를 도와주고자 하는 것이기에 더욱 신중한 개입이 요구되는 처분이다(이금숙, 2015). 이를 위해 현행 소년보호처분의 한계점을 주기적으로 파악하고 조사하여 효과적으로 갱신, 보완하는 노력과 전문적인 개입을 위한 정책과 실천이 요구된다.

(2) 현행 소년보호처분의 한계점

소년 범죄에 대한 교정의 목적은 범죄 소년을 처벌하는 것뿐 아니라 치료하고 관계를 회복하는 것에도 있기 때문에 그 효과성에 대한 고민은 계속되어야 할 숙제를 안고 있다.

우리나라 현행 소년보호처분은 시설내처우와 사회내처우로 구분된다. 이 중 사회내처우에 비해 폐쇄적인 시설내처우⁷⁾는 한계점이 많다. 시설내처우의 한계점은 (배임호 et al., 2011), 첫째, ‘소년범죄 문제에서 여전히 구금형 위주의 수용시설 중심’이라는 점이다. 둘째, ‘시설내수용이기에 과잉수용의 문제는 불가피하다’는 것이다. 셋째, ‘청소년들은 비행친구의 수와 비행할 가능성이 비례하기에 시설내처우 과정 가운데 범죄 문화나 비행친구와 어울림 등을 통해 재범의 가능성이 높아질 수 있다’는 것이다. 넷째, ‘보호시설(소년원)내에서는 주로 학과공부와 직업교육에 집중한다’는 것이다. 이는 범죄로 인한 악영향에 대한 인지나 반성의 기회보다는 오히려 자신의 범행을 충분히 처벌받고 있다는 보상심리가 작용해 피해자 개인, 가족과 지역 사회 등 자신의 범죄로 인한 광범위한 영향에 대한 올바른 인지와 그로 인한 심각한 고민이나 관심과 책임감과는 거리가 멀다. 그러므로 시설내보호 과정 중 소년범죄의 예방과 치료를 위한 개입은 학과공부나 직업교육의 수준을 넘어서 지역사회까지 확대되어 범죄로 인한 손상과 깨어진 관계를 해결하기 위한 접근이 요구된다. 다섯째, ‘소년보호기관에 위탁되는 소년에 대한 연령별, 범죄 유형별로 세분화하여 맞춤형 개입과 프로그램의 개발과 실천이 요구된다’는 것이다. 이렇게 민감하고 중요한 범죄 소년 교정의 목적을 효과적으로 달성하기 위해 먼저 전문 인력 부족과 현행 개입방식에 많은 한계점이 존재함을 인지해야 한다.

7) 시설내처우는 소년법 제32조1항에 의해 아동복지법에 따른 아동복지 시설이나 그 밖의 소년보호시설에 감호 위탁하는 6호 처분, 소년의료보호시설에 위탁하는 7호 처분, 1개월 이내 소년원 송치인 8호 처분, 단기 소년원 송치인 9호 처분과 10호 처분인 장기 소년원 송치로 구분됨.

Ⅲ. 소년 사법과 회복적 사법정의

1. 소년사법

소년사법 운용은 우선 청소년기에 대한 다양한 관점에 대한 고찰이 전제되어야 한다. 기본적으로 필요한 것은 청소년에 대한 긍정적 시각과 적극적 이해의 자세다. 그래야만 청소년의 문제화된 행동에 대한 대응 전략에 대해서 방향을 잡을 수 있을 것이다. 청소년기가 ‘반항의 시기’일 경우라면 문제행동에 대한 보다 강력한 대처방안만을 강구해야 한다. 반면 청소년기가 ‘자신의 발견과 발전을 위해 노력하는 시기’이며 그 노력의 과정 중 순응이나 반항 행동이 외부로 표출될 수 있는 시기이거나, 오히려 ‘청소년기에 대한 부정적 시각이 고정관념에 그칠 수 있다’면 좀 더 유연한 대처방안이 선택되어야 하며, 청소년에 대한 신뢰가 주어져야 할 것이다(김준호 et al., 2009).

소년사법제도는 1958년에 제정된 소년법(법률 제489호 1958.7.24)으로 2007년까지 7차에 걸친 개정이 있었다.⁸⁾ 소년법 이외에 소년사법 관련법으로는 보호소년 등의 처우 및 교정교육과 소년원과 소년분류심사원의 조직, 기능 및 운영에 관하여 필요한 사항을 담고 있는 보호소년 등의 처우에 관한 법률(법률 제10541, 2011.4.5), 아동이 건강하게 출생하여 행복하고 안전하게 자라나도록 그 복지 보장을 목적으로 삼고 있는 아동복지법(법률 제10191호, 2010.3.26)등을 들 수 있다. 또한 청소년에게 유해한 매체물과 약물 등이 청소년에게 유통되는 것과 청소년이 유해 업소에 출입하는 것 등을 규제하고, 그들을 청소년폭력이나 학대 등 청소년유해행위를 포함한 각종 유해한 환경으로부터 보호 구제하여 그들이 건전한 인격체로 성장할 수 있도록 함을 목적으로 하는 청소년보호법(법률 제9932호, 2010.1.18), 재범방지를 위하여 보호관찰, 사회봉사, 수강명령을 비롯하여 갱생보호 등 체계적인 사회 내 처우가 필요하다고 인정되는 사람을 지도하고 보살피며 도와주어 건전한 사회복귀를 촉진하고 효율적인 범죄예방 활동을 전개하여 개인 및 공공의 복지를 증진하고 아울러 사회를 보호하고자 하는 것을 목적으로 하는 보호관찰 등에 관한 법률(법률 제10220호, 2010.3.31)등이 있다. 또한 소년법은 범죄한 소년에 대한 형사절차의 특칙을 규정하고 있다 (김준호 et al., 2009). 주요 특칙으로는 가급적 구송영장발부의 제한(제55조 제1항), 18세 미만의 소년에 대해서는 사형이나 무기형에 해당되는 경우에 15년 이하의 유기징역 선고(제59조), 상대적 부정기형 선고(제60조 제1항), 환형처분의 금지

8) 2011년 의료법(법률 제10785호, 2011.6.7) 개정으로 소년법 부칙 제4조 제6항의 일부 개정하였다(법률 제11005호, 2011.8.4, 타법개정, 시행 2011.8.4).

(제62조), 징역 또는 금고를 집행할 때 성인과 분리집행(제63조), 가석방의 완화(제65조), 자격형 적용의 완화(제67조), 보도금지(제68조) 등이 있다(장규원 & 윤현석, 2011).

소년법은 2007년에 개정되면서 보호 청소년의 품행 교정, 피해자의 보호 목적으로 보호처분하기 전 소년부 판사가 당사자들 간의 화해를 권고할 수 있는 화해권고제도를 개설했다. 하지만 그 당시 화해권고제도는 조사관의 조사를 통해 합의 의사를 확인했고, 화해의 주도자가 판사였다는 한계가 있었다. 그 때문에 2009년 민사상의 조정과 비슷한 화해권고위원을 선정하여 그들이 실질적으로 화해권고제도를 운영하게 했다(선의중 2010). 하지만 이 제도의 절차 또한 철저한 사법 관료와 화해권고위원들(공급자)의 입장과 관점에서 진행되었기에 당사자의 선호는 반영되기 어려운 한계가 있어왔다(2015, 천정환).

현행 소년사법체계는 국친사상⁹⁾에 의한 보호이념의 규범적 당위성으로 인해 혼란을 겪고 있다. 소년 보호주의를 이루겠다는 이념 추구의 노력은 오히려 그 이념이 현실적으로 사라지게 되는 결과를 가져왔다고 할 수 있다. 즉 현행 규정 대책만으로는 청소년의 성장발달 과정에서 나타나는 보호요인이나 위협요인을 적시에 파악하고 상황과 개별 특성에 맞는 실제적인 개입에는 한계가 있음을 인정해야만 한다(장규원 & 윤현석, 2011).

소년법에서 규정하는 형사처분뿐만 아니라 보호처분도 형사제재임에는 틀림없다(오영근, 2008). 또 보호처분도 형사처분과 다름없이 낙인 효과를 가져 오기 때문에 결정적인 교정의 목적인 수형자의 사회복지, 즉 재사회화와 건전한 청소년의 발달과 원만한 사회복귀를 이루기에는 한계가 많다(장규원 & 윤현석, 2011).

수용처우법 제1조¹⁰⁾에서 말하는 교정의 목적을 살펴보면 수형자의 사회복지, 즉 재사회화에 있다. 소년법은 반사회성이 있는 소년의 환경 조정과 품행 교정을 위한 보호처분 등의 필요한 조치를 하고, 형사처분에 관한 특별조치를 통해 소년이 건전하게 성장하도록 돕는 것을 목적으로 한다. 여기서도 교정과 재사회화가 핵심 목적이다. 그러나 아쉽게도 형사정책적인 담론의 주요 관심사는 약 60여 년간 누가 범죄를 저질렀는가? 또한 무엇이 범죄자에게 가해져야 하는가? 이다. 즉, 범행에 대한 가장 적절한 ‘처벌’과만 관련된 질문이다. 그런데 이 질문은 소년 범죄자에게 적용할 경우 교정과 재활을 증진하기 위한 가장 적합한 개입(treatment or service)인가에 관한 질문과 연결된다. 이것은 사실 교정복지적인 관점과 사법적인 관점의 대립

9) 국친사상(parent patriot): 소년법 운용의 배경에 있는 법 이념을 표시하는 말이며, 법을 범한 소년에 대해 국가가 피고에 대항하는 원고(대립당사자)로서 행동하는 것이 아니고 흡사 아버지(親)같은 입장에서 행동하고 보호한다는 원칙을 나타내고 있다. 고도로 전문화되어 있어 미국 소년사건은 민사이며, 보호처분이 소년의 복지를 위해 시행하고 있다. *출처: 사회복지학사전, 이철수 외 공저, Blue Fish, 2009년 8월 15일판.

10) 수형자의 교정교화와 건전한 사회복귀를 도모하고 수용자의 처우와 권리 및 교정시설의 운영에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

이다. 사실상 형사법체계에서 ‘소년보호’의 개념으로 성인과 구별된 ‘형사사법’이 등장한 기간은 길지 않다. 하지만 이 두 가지 관점은 서로 영향을 주고받으면서 오늘날의 각국 소년사법체계를 형성하고 발전시켜왔다(김은경, 2007).

2. 회복적 사법정의

(1) 회복적 사법정의의 개념과 정의

범죄에 관하여 우리들은 일상에서 자연스럽게 통용되는 ‘피해를 입은 만큼 상대에게 피해를 입힌다’는 의미가 담긴 응보적 사법정의 개념에 익숙하다. 응보적 사법정의의 관점으로 보면 어떤 행위가 유죄인가, 무죄인가를 밝혀내는 것이 핵심이겠지만 여기에는 행위에 대한 이해와 맥락이 빠져있다. 우리는 모두 자신의 선택에 책임을 져야 하겠지만, 사회나 심리적 맥락이 현실적이며 잠재적인 선택에 영향을 준다는 점을 간과해서는 안 된다(Zehr 저, 손진 역, 2010; 김은아, 2015 재인용). 응보적 사법정의의 한계를 극복하기 위해 시작된 것이 회복적 사법정의다.

<표 6> 응보적 사법과 회복적 사법의 비교

	응보적 사법정의	회복적 사법정의
범죄	국가와 법에 대한 침해	사람과 관계성에 대한 침해
잘못	유죄를 만들어냄	의무를 만들어 냄
정의	국가의 비난(유죄확정)과 고통부여(처벌)로 성취됨	잘못을 바로잡기 위한 피해자, 가해자, 공동체 구성원의 노력으로 성취됨
핵심	가해자가 합당한 형벌을 받는 것	피해를 회복하기 위한 피해자의 요구와 가해자의 책임
응보적 사법정의와 회복적 사법정의의 세 가지 다른 질문들		
질문	1. 어떤 법을 위반했는가? 2. 어떤 처벌이 합당한가? 3. 누가 범인인가?	1. 피해자의 요구는 무엇인가? 2. 누가 피해를 입었는가? 3. 누가 책임을 져야하는가?

자료출처: Zehr, H(2002) The little book of restorative justice

회복적 사법정의의 핵심 특성은 피해자를 재조명하는데 있다. 보편적인 처벌적 응보적 사법정의 시스템에서의 특성은 피해자 역할이 거의 무시되어 있다. 대신 국가가 법률위반 행위에 대한 법적 피해자로서 전제되어진다. 오랫동안 형사사법체계 내에서 피해자의 입장이 무시된

상황을 개선하기 위한 시도와 노력들이 있어왔지만 피해자에게 소송에 관한 정보, 형벌선고 및 가석방 결정에 대한 정보제공과 정보공유의 기회를 가질 뿐 좀 더 적극적인 권리제공은 몹시 부족했다. 또 기존 형사체계에서는 범죄 여부, 만일 그렇다면 누가 그랬고 어떻게 가해자를 처벌해야만 하는지를 결정하는 것에만 주목한다. 즉 처벌을 강조하는 응보적 사법정의 시스템의 초점은 주로 범죄자에게만 있다. 범죄자는 형사소송절차 과정의 핵심부분이다. 한편 피해자에게 직접적으로 자신의 잘못된 행위에 대한 책임을 저야 할 필요는 없는 것이다. 단지 가해자에게 있어 책임(accountability)의 문제는 국가 형법 차원에 기초한 양형 기간으로 대체된다. 반면, 회복적 사법정의는 가해자로 하여금 피해자와 지역공동체에 대해 책임을 지도록 하는 것이다(Zehr, 2005; 김은경 2007 재인용).

회복적 사법정의는 전통적인 처벌·응보적 형사사법체계에서의 한계점, 예를 들어 비효율성, 적대성, 피해자 욕구에 대한 배려부족 등을 문제 삼아 대립적 소송과정을 통한 강제적인 해결방안보다는 당사자들 간 상호 이해와 합의에 근거한 문제 해결과 치유를 강조한다. 회복적 사법정의에 대한 가장 보편적이고 일반적인 정의는 ‘범죄에 대해 이해관계를 가진 사람들이 해악(harm)을 치유할 목적으로 모여 함께 대화(dialogue)하는 것’이다. 회복적 사법정의 실천의 목적은 자신들의 인생에서 범죄가 끼친 전체적 영향에 대해서 이야기하고, 관련된 문제들을 다루며, 야기된 해악에 대처하기 위한 계획을 발전시키기 위해 서로가 직접적인 대화의 시간을 가질 기회를 얻도록 특정 범죄활동으로 가장 영향을 받은 사람들에게 안전한 시간과 장소를 제공하는 것이다. 그 기본적인 원칙과 가치는 첫째, 충분한 참여와 합의의 독려(invite), 둘째, 깨어진 것의 치유(heal), 충분하고 직접적인 책임(accountability)의 추구, 넷째, 분리된 것의 재결합, 다섯째, 지역사회의 강화와 미래범죄의 예방이다(Sharp, 1998; 김은경 2007 재인용).

Van Ness & Strong(2006)은 회복적 사법정의를 세 가지 측면을 강조했다 (Van Ness & Strong, 2006; 배임호 et al., 2011 재인용). 첫째, 만남(encounter) 측면이다. 범죄사건과 관련된 사람들이 먼저 만나서 문제를 의논하고 해결책을 찾아본다는 의미를 지닌다. 둘째, 범죄로 인한 손상을 수선(reparative)하는 측면이다. 범죄로 인해 손상을 입었기에 이것이 올바르게 수선될 때 사법정의가 이루어진다는 의미를 지닌다. 셋째, 변형(transformation)의 측면이다. 사회 내에서 범죄로 인해 깨어진 관계를 다시 조화롭고 건강한 관계로 변형, 즉 가해자와 그들 주변 환경과의 관계를 정상적으로 되돌리는 변형의 측면을 의미를 지닌다. 회복적 사법정의는 범죄 행위가 야기 시켰으나 드러낸 손상을 수선하는 데에 역점을 두는 사법정의 이론이다. 이는 발생된 범죄에의 모든 관련자들이 참여하는 협력과정을 통해 최상의 목적이 성취된다.

회복적 사법정의는 기존의 소년사법(Juvenile justice) 혹은 형사사법(Criminal justice)정의와는 달리 범죄로 인해 야기된 피해의 회복에 초점을 두고 이를 위해 범죄에 영향을 받은 모든

이해 당사자들, 즉 피해자, 가해자, 그들의 주변인 그리고 지역사회의 구성원들이 문제해결의 주역이 되는 대화와 협의의 절차를 통해 모두가 만족할만한 결과(피해자의 피해회복, 가해자의 사회재통합, 당사자들의 관계회복 및 사회평온의 재건)를 도출하는 것을 목적으로 하는 새로운 사법정의 패러다임이다. 이와 같은 인간적(humanistic)이고, 포괄적(global)인 사법이 기존의 사법 양식과 비교해서 갖는 강점은 무엇보다도 범죄로 인해 피해를 받은 모든 이들의 존엄성(dignity)을 회복할 수 있고, 이들의 구체적인 욕구(needs)에 맞게 효과적으로 부응할 수 있다는 점이다(김문귀, 2015).

IV. 소년범죄 재범방지와 예방을 위한 회복적 사법정의 적용

1. 피해자-가해자 중재 프로그램(Victim-Offender Mediation)

VOMP(Victim-Offender Mediation Program) 모델은 1974년 캐나다 온타리오(Ontario)주에서 처음 시작된 프로그램이다. 어떤 소년 범죄사건을 해결하려 할 때, Kitchener의 한 보호관찰관이 부랑행위로 말미암아 유죄판결을 받게 된 가해자를 피해자와 만나게 해야 한다고 주장하며 법관을 설득시켰던 것으로 시작되었다. 지역사회 봉사자들이 피해자의 상황을 듣고, 가해자의 사정도 들을 수 있었으며 손해 배상 문제를 의논할 수 있었다. 이는 기존의 교도소형이나 보호관찰만으로는 허용될 수 없는 것이었다. 처음엔 담당판사가 이 방법을 거부했다. 하지만 두 청소년에게 의논 후 결정한 내용을 보호관찰 조건으로 명령을 내리게 되었다. 결과는 성공적이었다. 그리하여 1976년 보호관찰관을 중심으로 중재프로그램을 적용·권장하기 위한 비영리 기관을 만들게 되었다. 그리하여 보호관찰에 토대를 둔 유죄판결 이후 형 선고의 대안으로 적용되었다(Van Ness & Strong, 2006: 27 ; 배임호, 2007 재인용).

가해자에게 가해행위에 대한 책임을 지게 하는 한편 피해자의 요구에 직면하기 위해 고안된 이 프로그램은 정부기관 뿐 아니라 비영리 기구에 의해 운영될 수도 있기에 대체적으로 경미한 사건에 제한된다. 또한 보호관찰관, 경찰, 검사, 법원 등으로부터 위탁을 받을 수 있다. 조정 프로그램은 기소전이나 기소 후, 또는 재판전이나 공판단계에서 운영될 수도 있고, 가해자와 피해자의 자발적인 참여가 필요하다. 이 프로그램의 장점은 조정 과정에서 가해자의 수감기간에도 성공적으로 운영될 수 있다는 점과 만일 장기간 형을 선고 받은 경우라도 사회복지를 위한 프로그램으로 활용될 수 있다는 점이다. 피해자-가해자 조정 프로그램의 운용되기 전 필요한 세 가지 조건은 첫째, 가해자가 자신의 범죄에 대한 책임을 인정해야 한다. 둘째, 피해자,

가해자 양자가 모두 자발적으로 참여해야 한다. 셋째, 피해자, 가해자 양자는 이 조정 과정에 참여하는 것을 안전하다고 인식해야만 한다.(Zehr, H. 2002; 배임호, 2007 재인용).

2. 가족 집단대화(Family Group Conferencing: FGC)

이 모델은 뉴질랜드 마오리족의 ‘Whanau회의’에서 착안하여 시행된 전통적인 시스템으로서 회복적 사법의 기본적인 원칙을 공유하기 위해 청소년범죄를 다루는 한 형태다. 1989년 뉴질랜드에 처음 도입되었으며, 현재는 성인범죄까지 확대 실시되고 있다. 호주에서도 1990년 중반까지 모든 주에서 도입되어 실시하고 있다(Hudson, Morris, Maxwell, & Galaway, 1996; 배임호 et al., 2011).

가족 집단대화 모델은 피해자와 가해자뿐 아니라 피해자의 친구와 가족, 가해자의 친구와 가족 등도 참가한다는 점에서 VOMP와는 구별된다. 프로그램에 따라서는 범죄자를 체포한 경찰과, 범죄자의 변호사 등도 참가할 수 있으며, 청소년범죄 사건에 많이 활용되고 있다. 당사자 이외의 참가자는 범죄로 인해 영향을 받은 사람들이며 최종적인 합의가 이루어질 때까지 참가한다(김중환, 2008).

마오리족은 그들의 자녀들이 범죄를 저질렀을 때 가정을 떠나 시설에 격리 수용되는 것을 걱정하면서 모두 가족의 일원으로 지켜야 한다고 인식하게 되었다. 실제로 마오리족에게는 자녀가 가해자가 된 경우, 피해자에게 해를 끼친 행동에 대해 교정의 과정을 거치는 동안 가족과 친척들이 가해자인 자녀의 책임의 짐을 같이 저주는 전통이 있었다. 이러한 배경에 의해 뉴질랜드 정부는 1989년 청소년가해자와 그 가족을 위한 새로운 대책 법률인 “The Children Young Persons and the Family Act”를 채택하게 되었다. 이후 경찰에서는 소년 범죄인을 재판장에 보내는 대신 Family Group Conference(FGC)를 정부 사회복지부(Social Welfare Department)관할 하에 실행하도록 규정하게 되었다(Van Ness & Strong, 2006; 배임호 et al., 2011 재인용).

뉴질랜드 청소년 사법정의의 시스템인 가족집단대화(FGC)는 긍정적이며 참신함을 지니고 있다. 이는 가해자가 자기의 행위에 대해 책임을 지는 방식이며 가족과 국가가 합의한 조치로서의 형사 처벌방식을 모색하며 기관 이용에 대한 의존도도 크게 감소하여 비용 절감의 효과도 크다. 가족을 의사 결정의 과정에 참여하도록 하고 대부분의 경우 가족이 청소년에 대한 책임을 함께 지고 있다. 가해자 가족의 지속적인 관리와 치료 및 기관의 기능을 촉진하기 위한 방법으로 확장된 가족(친족)이 포함되고 있다. 이 시스템의 탁월한 특징은 다양한 문화적 가치와 양식을 존중하는 사법절차를 마련하여 그 집단의 관습과 전통적인 과정을 사용하여 해결의 대안 방법 중 가장 적합한 것이 채택되어 제공되고 있다는 점이다(Maxwell, 1993; 손진희 at al,

2015 재인용).

FGC의 장점은 한 사람의 범죄에 대해 지역사회까지 동참한다는 점이다. 범죄의 영향은 개인과 개인에게 끝나는 것이 아니다. 피해자와 가해자 그리고 그들의 가족, 친족, 친구, 집단과 지역사회 등 마치 곰팡이 균과 같이 삼시간에 엄청난 영향을 끼친다는 것을 고려할 때 가족집단 대화의 효과는 더해진다. FGC는 모든 사람이 자신의 지금-현재의 감정을 표현하고 공유하는 과정을 통해 가해자가 자신의 죄를 돌아보고 책임감을 느끼는 시간을 주고 그에 상응하는 대가를 치르고 책임감을 갖도록 함께 돕는 것이다. 그리하여 가해자도 지역사회에 재사회화될 수 있는 기회를 주는 것이다. 이렇게 FGC는 피해자와 지역사회 주민들이 평상시의 삶의 패턴을 되찾을 수 있도록 범죄문제에 관한 공동체 의식을 갖고 공동의 보조를 맞추고자 하는 목표를 가지고 있다. 이제 뉴질랜드에서는 국가차원의 소년사법제도의 중심에서 FGC를 활용하게 되었으며, 미국, 영국, 호주, 남아공화국 등 세계의 여러 나라에서 활용되고 있다(배임호, 2007).

3. 서클(Circle sentencing)

서클은 미국과 캐나다 원주민이 사용하던 전통적인 범죄의 해결 방법을 현대적으로 적용한 것이다. 1991년 캐나다 요콘주에서 시작되어 전국적으로 실시하고 있으며, 1995년 미국 미네소타주를 시작으로 대부분의 주에서 실시하고 있다. 서클모델은 학교, 직장, 형사사법제도 등에 이르기까지 다양한 상황이나 환경에서도 이용 가능하다. 특히 지역 간의 갈등 문제, 학생의 퇴학 및 정학문제, 어린이 보호사건 등이 주된 대상이다. 그 중 대표적인 범죄 해결방법인 양형 서클(Sentencing Circles)은 피해자와 가해자, 그들의 후원자뿐 만 아니라 지역사회 구성원들에게 발언권을 주고 합의에 이르는 것이다. 그러나 더 큰 목표는 장기적으로 지역사회에서 공동체를 만들고 그들에게 더 많은 기능과 권한을 줄 수 있는 서로간의 신뢰와 감정적 유대를 만드는 것이다. 지역사회라는 상황을 중요하게 여기며 사법체계와 협력하여 진행되는 과정으로 한 가해사건에 대해 가능한 모든 관련 당사자들이 모여 의논하여 문제를 해결하는 모임이기에 ‘Peacemaking Circle’, ‘Healing Circle’이라고 말할 수 있다(Van Ness & Strong, 2006 ; 배임호 et al., 2011 재인용).

판사는 형벌을 결정하는 재판이나 법정에서 서클을 활용하게 되면서 서클의 장점을 발견하게 되었다. 첫째, 전문직 종사자들의 활동으로만 구성되었던 법정엔 비전문가의 참여로 인해 문제 관련정보의 양과 질이 향상되었다. 이는 문제해결을 위해 단편적인 방법이 아닌 다양한 방안과 생각이 모여 효과적인 결과 도출이 가능하다는 점이다. 둘째, 책임을 공유하는 환경 마

련으로 피해자와 가해자 양자 모두가 합의하고 만족할 만한 생산적인 결과 도출이 가능하다는 점이다. 셋째, 당시의 사법체계의 한계점을 넓은 맥락에서 이해하여 지역사회 자원을 연계하고 동원하면서 주민들의 가치를 발견할 수 있는 기회까지 마련할 수 있었다는 점이다. 이로 인해 서클의 필요성을 정부도 인정하게 된 계기가 마련된 것이다(Van Ness & Strong, 2006; 배임호, 2007 p159~160 재인용).

서클의 목표는 첫째, 범죄사건으로 인해 부정적인 영향을 받은 모든 관련자들의 치유와 회복을 촉하는 것이다. 둘째, 가해자가 자신의 잘못을 바로잡을 수 있도록 기회를 제공해 주는 것이다. 셋째, 피해자, 지역사회 구성원들, 가족들, 가해자에게 참여할 수 있도록 격려하여 건설적인 해결 방안을 모색하고자 하는 책임을 공유하도록 하는 것이다. 넷째, 범죄행위의 근본 원인을 언급한다. 다섯째, 지역사회라는 일체의식을 세워주고 사회의 갈등해소 능력을 향상시키는 것이다. 여섯째, 지역사회 가치들을 촉진시키고 이들을 공유하게 하는 것이다(배임호 et al., 2011).

V. 결 론

인간은 누구나 행복하게 살기 원하며 국가로부터 보호받고 안전하고 평화롭게 살기 원한다. 하지만 안타깝게도 인간이 사는 모든 환경에는 범죄 문제가 떠나지 않는다. 경제와 문화의 수준이 향상될수록 오히려 더 빈번해지고 잔인해지는 경향이 있다. 이러한 인간의 범죄 문제는 사물과 같이 잣대에 대고 원하는 모양대로 재단하여 자르고 버리고 취하는 방법만으로는 해결하기 어렵다. 수많은 인간의 문제 중 범죄 문제는 가장 중요하며 간과할 수 없는 문제다. 갈수록 다양해지고 비상식적으로 변해가는 범죄 문제는 단순히 형벌을 통한 응보주의적 해결방법만으로는 회복될 수 없다. 이는 사회 갈등과 정의, 인권 문제와 함께 생각해야 할 것이다. 범죄 문제 해결의 과정을 가해자, 피해자, 가해자 가족, 피해자 가족, 지역사회, 범죄행위와 관련된 사회와 연관 지어 목적주의적인 해결방법으로 고려해야 할 것이다. 아무리 행복한 사회보장 체계와 시스템을 구축하고 실천하려고 노력하는 국가라고 해도 근본적인 범죄 문제는 해결되지 않는다. 국민이 국가와 지역사회 안전망에 대해 신뢰할 수 없다면 그로인한 사회적 비용 지출 증가와 국민 생활 불안 등으로 인해 밑 빠진 독에 물을 붓고 있는 것과 같다. 범죄 예방이 어렵다는 불신이 생기면 피해자와 그의 가족, 지역사회 주민들에게 불안과 불신을 초래하며 인간관계의 파괴라는 문제와 만나게 된다. 특히 범행 대상자 중에서 우리 사회의 미래이며 이 나라를 이끌어가야 할 주인공인 청소년 범죄는 갈수록 저연령화·흉포화·지능화·재범율 증

가 추세이며 성인범죄로 이어질 수 있는 화근이 될 수 있기에 소년범죄에 대한 예방과 재범방지를 위한 더욱 적극적인 교정방안과 정책마련은 무엇보다 중요한 우리 사회의 숙제임에 틀림없다. 범죄로 인한 부정적인 영향 때문에 병약해진 개인과 가족과 집단과 지역사회와 국가를 치료하고 복구하고 회복시키기 위해서는 현행사법체계 시스템만을 고집하기엔 한계가 많아 다이버전인 회복적 사법정의의 적절한 적용이 반드시 필요하다. 특히 인생주기 중 중요한 성장기인 청소년의 특성과 교정의 목적을 고려할 때 회복적 소년사법은 우리사회에 던지는 의미가 크다. 회복적 사법정의 시스템에도 다양한 방법과 모델이 있지만 우리나라의 상황과 실정에 맞게 연구하고 적용하여 피해자와 가해자, 그들의 가족과 지역사회 모두가 깨어진 관계를 회복하도록 지원해주는 우리사회가 되어야 할 것이다.

[참고문헌]

- 고제원, 이규호, 이민희, 비행청소년의 범죄유형별 pai 프로파일. 법학연구 39(-), 2010.
- 김문귀, 소년범죄에 대한 경찰에서의 회복적 사법의 실천방안 및 해결과제. 한국치안행정논집, 12(2), 2015.
- 김은경, 21세기 소년사법 개혁과 회복적 사법의 가치. 형사정책연구 71(-), 2007.
- 김은아, 회복적 정의개념을 적용한 활동중심 갈등해결 프로그램이 초등학생의 공동체 의식에 미치는 효과. 국내석사학위논문, 2015.
- 김종환, 회복적 사법의 교정 복지 적용에 관한 연구. 법학연구, 30, 2008.
- 김준호 외, 청소년비행론. 서울 : 청목, 2009.
- 대검찰청, 범죄분석. 서울: 대검찰청, 2015.
- 대법원 법원행정처, 2015 사법연감. 서울: 법원행정처, 2015.
- 배임호, 회복적 사법정의(restorative justice)의 배경, 발전과정, 주요프로그램 그리고 선진교정 복지. 矯正研究, -(37), 2007.
- 배임호, 김웅수, 하대선. 소년범죄자를 위한 교정프로그램에 관한 연구. 矯正研究 -(51), 2011.
- 선의중, 소년법상 화해권고제도의 실질적 운영방안, 이대법학논집, 15(11), 2010.
- 손진희, 최윤진, 비행청소년의 재범방지를 위한 회복적 사법, 사회복지법제학회, (6). 2015.
- 여성가족부, 청소년백서. 서울: 여성가족부, 2015.
- 오영근, 개정소년법의 과제와 전망. 형사정책연구, 74(-), 2008.
- 이금숙, 소년범죄와 교정복지에 관한 연구. 한국범죄심리연구, 11(3), 2015.
- 장규원, 윤현석. 회복적 사법과 소년보호관찰. 少年保護研究, -(17), 2011.
- 정진수, 재범방지를 위한 교정보호의 선진화 방안 연구 (II) : 교정민영화의 쟁점과 과제. 한국 형사정책연구원, 2013.
- 천정환, 소년법에서의 화해권고제도의 개선방안, 교정복지연구(38), 2. 2015.
- Hudson, J., Morris, A., Maxwell, G., & Galaway, B. Family group conferences: Perspectives on policy & practice. Family Group Conferences: Perspectives on Policy & Practice, 1996.
- Maxwell, G. M, Family decision-making in youth justice: The new zealand model (from national conference on juvenile justice, 1993, Lynn Atkinson & Sally-Anne Gerull, eds. -- see NCJ-148673). Family Decision-Making in Youth Justice: The New Zealand Model (from National Conference on Juvenile Justice, P 113-126, 1993, Lynn Atkinson & Sally-Anne Gerull, Eds.-- See NCJ-148673), 1993.

Sharp Susan, Restorative Justice: A Vision for healing and change, Mediation and Restorative Justice Center, Edmonton, Alberta, Canada, 1998.

Van Ness, D. W., & Strong, K. H., Restoring justice. Cincinnati, Ohio]: LexisNexis/Anderson Pub, 2006.

Zehr, H., The little book of Restorative Justice. Intercourse, PA:Good Books, 2002.

Zehr, H., Changing lenses. Scottsdale, Pa.: Herald Press, 2005.

Zehr, H., 손진 역. 회복적 정의란 무엇인가? . 서울: KAP, 2010.

<기사>

연합뉴스(2016). “서울시민 불안요소 1위는 비행청소년..경찰 선도활동 강화”

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/03/22/0200000000AKR20160322168000004.HTML?input=1179m>.

연합뉴스(2016). 청소년 범죄 흉포화·지능화..“죄의식도 ↓”

<http://media.daum.net/society/others/newsview?newsid=20160702094301850>.

[MBC이브닝 뉴스] (2016.7.28)무서운 10대들 “친구 구하겠다” 지구대 습격.

http://imnews.imbc.com/replay/2015/nw1800/article/3793584_17808.html

[국문초록]

청소년범죄에 대한 재범방지와 예방을 위한 교정복지 연구 - 회복적 사법정의(Restorative Justice) 관점 -

강 예 선

(송실대학교 일반대학원 사회복지학부 박사과정수료)

배 임 호

(송실대학교 사회복지학부 교수)

본 연구는 청소년범죄에 대한 재범방지와 예방을 위해 우리나라 청소년범죄의 실태와 현행 청소년 보호처분 현황에 대한 이해와 더불어 한계점을 알아보고 재범방지를 위한 교정복지적 실천방안으로서의 ‘회복적 사법정의(Restorative Justice)’를 제시하였다. 청소년범죄에 대한 실태를 파악하고 현행 소년사법에 대한 이해를 거쳐야 청소년범죄에 대한 재범방지와 예방에 도움이 될 것이다. 갈수록 저연령화, 흉포화, 지능화되고, 재범율이 증가하며 쉽게 성인범죄로 이어지는 청소년범죄에 대한 예방과 재범방지를 위한 교정복지적 실천방안이 시급하다. 청소년범죄의 원인은 다양하고 복잡하며 범죄와 관련된 대상의 특성도 다양하다. 가해자, 피해자, 가해자 가족, 피해자 가족, 집단, 지역사회, 국가에 이르기까지 한 범죄로 인한 영향은 막대하다. 이렇게 수많은 범죄 요인들에 대한 개입을 단순히 사법체계의 잣대에만 의존하여 해결한다면 수많은 범죄관련 당사자들에게 미칠 악영향으로 더 무서운 결과를 초래할 것이다. 더욱이 우리사회는 구성원의 다양성을 인정하기에 그에 따른 다차원적인 범죄원인에 맞서기 위해서 적절한 대책과 실천방법이 요구된다. 특히 청소년기의 특성에 대한 기본적인 이해가 있다면 소년보호처분에만 의존하기보다는 교정복지적인 접근이 더 효과적임을 알 수 있다. 이를 위한 대안으로 회복적 사법정의에 대해 알아보았다. 소년사법체계의 발전방향과 효과적인 정책의 실천을 위해 회복적 사법정의를 우리나라 실정에 맞게 적용할 수 있도록 연구하고 개발하는 적극적인 실천과 노력이 요구된다.

주제어 : 소년범죄, 소년범죄예방, 교정복지, 소년보호처분, 회복적 사법정의

[Abstract]

**A Study on the Correctional Welfare for the prevention
of juvenile delinquency and its repetition
- on the focused of Restorative Justice perspectives -**

Kang Ye Seon
(Doctoral Student, School of Social Welfare, Soongsil University)

Imho Bae, Ph. D
(Professor, School of Social Welfare, Soongsil University)

This study is to find out and understand the limitations of the current situation of juvenile delinquency and the juvenile protective disposition for exploring prevention measures for juvenile delinquency and its repetition. Then we present Restorative Justice perspectives that give a meaningful implications for correctional work practice in the future.

In our society, statistics show increasing atrocities, lowering the crime age and intelligent crimes, therefore correctional welfare practice for the crime prevention and decreasing recidivism should be recognized enough as an urgent social problem. There are various causes of juvenile delinquency and complex characteristics of the target associated with crimes. Impacts on the crime victims, their family, the community even the offenders themselves is rapidly spread and very strong. The existing intervention for criminal problems by the current justice system does not work properly to remove such a negative and painful effects caused by the crimes. Furthermore, our society requires the proper measures and practices in order to remove the multi-dimensional crime causes related to human diversity in the multi-cultural society. Especially if we have better understanding of the characteristics of adolescence, it can be found that a more effective approach and correctional welfare, rather than relying only youth protection disposal. As results, we suggest the Restorative Justice is an alternative and potentially powerful approach for making the system effective. Restorative Justice is considered as a new avenue for the treating criminal issues and correctional field in the level of government and private practice, so that active efforts based on

Restorative Justice with making endeavors to adapt to the our situation is required for the implementation of proper policies and measures in the juvenile justice system.

Key words : juvenile delinquency, juvenile delinquency prevention, correctional welfare, juvenile protective disposition, restorative justice

주거권 실현을 위한 주거비 지원의 법적 고찰*

최승원** · 김태영***

目 次

I. 서 : 주거비 지원의 법적 고찰 필요성	IV. 주거지원 정책 수단으로서의 주거비 지원
II. 주거권과 주거복지	1. 우리나라 주거비 지원 법제
1. 주거권의 의의	2. 다른 나라의 주거비 지원 법제
2. 주거권의 헌법적 근거	V. 주거비 지원 법제의 개선방안
3. 종합적 성격의 주거권	1. 역할 재정비를 통한 제도 정비
4. 주거권 실현을 위한 주거복지	2. 실질적 급여 신청권 보장 등 절차적 개선
III. 주거권 실현을 위한 주거지원 정책	3. 주거지원 전달체계 강화
1. 우리나라 주거지원 정책 및 관련법	4. 권리구제 개선
2. 주거정책 관련 기본법으로서의 「주거 기본법」	VI. 결

I. 서 : 주거비 지원의 법적 고찰 필요성

현대 복지국가는 자유와 평등의 조화를 통한 인권 실현의 극대화를 위하여, 사회·경제적 약자에게는 공동체 안에서 더불어 사는데 필요한 최소한의 인간다운 삶을 보장하면서, 모든 국민들이 생활여건을 향상시키는 것을 중요한 존립이유로 하고 있다.¹⁾ 복지국가에서의 주택의 복지에 대한 관심은 특히 저소득층을 위한 공공주택정책에서 찾아볼 수 있다.²⁾ 그동안 우리나라

* 기고일 : 2016.10.13, 심사일: 2016.11.07, 게재확정일 : 2016.11.21.

본 논문은 주저자의 이화여자대학교 법학과 박사학위논문 중 일부를 수정하여 작성되었습니다. 박사학위 논문의 심사와 조언을 해주신 홍정선 교수님, 김유환 교수님, 최봉석 교수님, 김대인 교수님, 최승원 교수님(지도교수)께 진심으로 감사드립니다.

** 교신저자 : 이화여자대학교 법학전문대학원 교수

*** 주저자 : 이화여자대학교 법학박사

1) 최승원, “분권과 자치의 규범적 기초”, 지방자치법연구 제11권 제3호(통권 제31호), 한국지방자치법학회, 2011, 362면.

라는 부족한 주택공급을 확대하고 저소득층의 주거안정을 위해 주택의 양적 공급을 강화하는 공급중심의 주거복지정책을 추진하였다. 그럼에도 여전히 많은 사람들이 최저주거기준에 미달하는 열악한 주택에 거주하고 있다.³⁾ 이는 현재의 주거 빈곤을 해결하기 위해서는 수요자 중심의 주거비 지원제도가 필요하다는 것을 의미한다.⁴⁾ 즉, 서민들의 주거욕구를 본질적으로 해결하기 위해서는 저소득층의 주택시장 참여와 주택 선택권을 보장하는 주거비 지원제도의 강화가 필요하다.

현재로서는 주거복지 측면에서 주거비 지원의 역할이나 효과 등을 근거로 하여 그 필요성을 입증하는 연구가 새로 필요한 상황은 아니다.⁵⁾ 주거비 지원 제도 도입이 필요한가 필요하지 않은가가 아니라 현행 법률에 마련된 주거비 지원제도를 과연 어떻게 구체화 하고 현실화 하는 것이 주거권 실현에 적합한 것인지에 대한 연구가 필요한 시점이다.

주거복지와 관련된 선행 연구들은 두 가지로 정리될 수 있는데, 첫 번째는 주거권의 명문화 필요성에 대한 연구들이었다.⁶⁾ 「주거기본법」 제정 이전의 연구들로 주거권을 법률에 명문화하는 주거관련 기본법 제정 필요성에 대한 연구들이었다. 두 번째는 「주거급여법」 제정 전 혹은 제정 후라도 시행령 등 구체적 기준이 마련되기 전의 연구들로, 주로 어떠한 방식으로 주거급여를 지급 할 것인지 다른 나라의 주거급여 제도의 지급 방법에 대한 소개들이었다.⁷⁾ 주거급여를 다른 주거비 지원제도와 연결하여 통합적으로 주거비 지원제도를 검토한 연구는 없으며, 제정된 「주거기본법」 내용에 대해 분석하거나, 「주거급여법」 개정 후의 연구는 없는 것으로 보인다.

주거권을 국민의 권리로 선언한 「주거기본법」이 2015년 6월 제정되었고, 「주거급여법」과 동시행령이 시행되었다. 이에 이 글에서는 주거권을 명문화한 「주거기본법」의 주요 내용을 기존

2) 손세원·이영재, “공공임대주택의 정책변화에 관한 연구-사회적 배제의 해소를 위한 주거급여제도를 중심으로”, 한국지정정보학회지 제7권 제2호, 한국지정정보학회, 2005.12., 75면.

3) 국토교통부, 『2014년 주거실태 조사』, 2014.12., 55 ~ 98면.

4) 이현석, “최저주거기준과 주거비보조제도의 개선방향”, 토지공법연구 제54집, 한국토지공법학회, 2011.8, 95 ~ 96면.

5) 김현희, 『주거비 지원에 관한 주요 국가의 법제고찰』, 한국법제연구원, 2012.9.30., 22면.

6) 여경수, “(가칭)주거생활보장기본법 시안 작성의 필요성과 구성체계”, 토지공법연구 제52권, 2011; 오세탁·류지태, “주택권의 범리에 관한 연구”, 법학연구 제2호, 충북대학교 법과대학 법학연구소, 1990; 서종균, “주거권이란 무엇인가: 주거권 논의를 위한 노트”, 도시와 빈곤 13권, 1995.4. ; 한국도시연구소, 『주거기본법 제정을 위한 연구』, 1999 등.

7) 이호근, “「주거급여법」 도입과 사회적 취약계층 주거권확보를 위한 주거정책 및 법·제도 개선방안”, 사회보장연구 제31권 제1호, 한국사회보장학회, 2015; 장경석, “미국의 주거복지정책 관련 법률체계 개요: 주택바우처제도를 중심으로”, 최신외국법제정보 2013년 제1호, 한국법제연구원, 2013; 진미윤, “저소득층 주거지원 바우처 제도의 해외 사례”, 2012년 제3차 빈곤 포럼 자료집, 한국보건사회연구원, 2012.9.11. 등.

의 연구들에서 주장한 주거관련 기본법 제정 필요성에 대한 논의들과 비교하여 살펴봄으로써 주거관련 법체계의 최상위법 및 기본법으로서의 제 기능을 수행하기에 부족함이 없는지 검토해 보고자 한다. 그리고 우리나라 주거비 지원제도가 담긴 「주거급여법」, 「주택도시보증법」, 「한국주택금융공사법」을 살펴보고, 외국의 주거비 지원제도를 검토하여 주거권 실현을 위해 향후 주거비 지원 법제가 나아갈 방향에 대하여 모색해 보고자 한다.

II. 주거권과 주거복지

1. 주거권의 의의

주거권은 “모든 사람이 적절한 주거를 향유할 권리”⁸⁾ 또는 “인간의 존엄성에 적합한 주택조건을 향유할 권리”⁹⁾, “주거에 관한 국민생활최저선의 확보”¹⁰⁾ 등을 의미한다. 주거권은 주거를 공급받고 현재의 주거를 안정적으로 유지하고 향유함으로써 주거의 안정성을 확보할 수 있는 권리이다. 나아가 주거권의 내용은 ‘적절한’이라는 단어에 의해 강화되어, 단순히 거주할 수 있는 권리를 넘어 주거에 관한 일정기준과 주변요소들에 접근할 수 있는 권리까지 포함한다.¹¹⁾ 주거권을 인정한다는 것은 모든 사람이 적절한 주거에서 생활할 수 있는 권리가 있음을 인정하는 것이고, 이 권리의 인정에 따라 국가는 이를 보장할 책임이 있음을 확인하는 것이기도 하다.¹²⁾

주택권¹³⁾이라는 용어를 사용하기도 한다. 그러나 주택이란 좁은 의미로 사람이 거주할 수 있는 물리적인 시설물을 의미하고 넓은 의미로 주택이 위치하고 있는 입지나 주변 환경까지 포함되는 것으로, 주택을 기반으로 하여 생활하며 형성된 관계로서 가정생활이나 사회적 관계, 문화 등의 요소를 포함하는 인간의 사회적 생활관계를 의미하는 주거와는 구별되는 개념이다.¹⁴⁾ 따라서 물리적인 시설물 내지는 주변 환경에 대한 권리로서의 의미로 한정될 가능성이

8) 이대열, “주거권의 범리에 관한 연구”, 서강대학교 박사학위청구논문, 2012, 6면.

9) 이은기, “프랑스의 주거기본권 실현형태로서의 사회주택에 관한 법적 고찰 : H.I.M.(저임료주택)을 중심으로”, 서울대학교 박사학위청구논문, 1995, 25면.

10) 하성규, “주거권보장과 서민주거안정 : 유엔 Habitat II를 중심으로”, 한국사회정책 제3집, 한국사회정책학회, 1996.12., 110면.

11) Scott Leckie, *The Justiciability of The Housing Rights*, SIM Special 18, 1995, 15면.

12) 장은혜, “주거권의 범리적 쟁점과 보장법제에 관한 연구”, 아주법학 제8권 제1호, 아주대학교 법학연구소, 51면.

13) 류지태·오세탁, “주택권의 범리에 관한 연구”, 법학연구 제2권, 충북대학교 법학연구소, 1990, 199면 이하.

있는 ‘주택’권이라는 용어보다는 주택을 물리적 기반으로 하여 형성된 생활관계까지 포함할 수 있는 좀 더 포괄적인 개념의 ‘주거’권으로 사용하는 것이 적절하다고 생각한다. 또한 주택 ‘소유’의 개념으로 접근하기 보다는 ‘적절한 주거’의 ‘확보 이용’이라는 면에서 문제해결을 시도해야 하기 때문에 주거권으로 사용¹⁵⁾하는 것이 보다 타당하다.¹⁶⁾ 본 글에서는 단순히 주택을 점유하고 공급받는 것을 의미하는 권리를 넘어서서 사회적·문화적 관계를 고려하여 이러한 범주까지 보호하는 개념으로 주거권¹⁷⁾이라는 용어를 사용하였다.

2. 주거권의 헌법적 근거

우리 헌법상 ‘주거권’에 관한 명문의 규정은 없다. 그러나 2015년 6월 22일 제정되고 2015년 12월 23일 시행된 「주거기본법」 제2조에서 “국민은 관계법령 및 조례로 정하는 바에 따라 물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리를 갖는다”고 하여 주거권을 법률에 명문화하여, 기본권으로 선언한 이상 주거권의 권리 인정 여부에 대한 논의는 더 이상 불요한 것으로 보인다.

법률에서 선언한 주거권과 연결할 수 있는 규정을 헌법 곳곳에서 찾아볼 수 있다. 헌법 제35조 제3항의 주거환경권 규정으로부터 주거권의 환경적 측면을 보장함으로써 간접적으로 주거권의 존재와 필요성을 도출해 낼 수 있다. 또한 인간의 존엄과 가치를 규정한 헌법 제34조 제1항은 인간다운 생활의 가장 기초로서 주거권을 인정할 필요성의 근거가 된다.

헌법 제10조에서 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.”고 규정하고 있는 바, 국가는 개인에게 행복을 추구할 대전제로서 주거를 보장할 의무를 지고 있다고 볼 수 있다.¹⁸⁾ 즉, 헌법 제10조에 근거하여 주거권은 헌법 제37조 제1항의 열거되지 않은 기본권 중의 하나로 볼 수 있을 것이다. 또한 거주·이전의 자유를 규정한 제14조, 주거의 자유를 규정한 제16조 등도 주거권과 연결할 수 있다.

재산권 보장을 규정한 헌법 제23조도 주거권 보장의 근거로 볼 수 있다. 헌법상 재산권 개념

14) 이대열, “주거권의 법리에 관한 연구”, 서강대학교 박사학위청구논문, 2012, 7면 참조.

15) 김수갑, “인간다운 생활을 할 권리에 관한 연구”, 서울대학교 석사학위청구논문, 1989, 103면.

16) 헤비타트 의제 등 국제사회에서도 주택(house)이 아닌, 주거(housing)로 표현이 되고 있다. 즉, 적절한 주거에 대한 권리(a right to adequate housing), 주거에 대한 권리(a right to housing), 주거권(housing right) 등으로 사용되고 있다.

17) 이대열, “주거권의 법리에 관한 연구”, 서강대학교 박사학위청구논문, 2012, 7면.

18) 오준근, 『삶의 질 향상을 위한 주택건설관련법제 정비방안 연구: 주택건설촉진법의 개편방향을 중심으로』, 한국법제연구원, 2002, 12면.

은 민법상의 소유권 개념을 넘어, 물권법적 의미에서의 소유 외에 그 밖의 모든 물적인 권리, 나아가 재산적 가치가 있는 모든 채권법적 청구권을 포함하는 개념으로 확대·보충되고 있다.¹⁹⁾ 인격형성의 기초이며 인간생존의 기반이라는 주거의 특성을 고려하면, 헌법상 보호되는 재산권에는 주거소유권자는 물론 임차인의 점유권도 포함될 수 있으며, 점유의 법적 안정성은 이제 재산권 보장의 핵심기능인 존속보장에 의거 방어할 수 있게 된다. 즉, 임차인의 점유권이 헌법의 재산권으로서 보호된다면, 강제퇴거를 금지하는 주거권 보장의 헌법적 근거를 헌법 제 23조 제1항에서 찾을 수 있는 것이다.²⁰⁾

3. 종합적 성격의 주거권

주거권은 국가에 의한 개입과 국가에 의한 실현이라는 구조를 가지는 생존권적 기본권으로서의 특성을 지닌다.

그러나 생존권은 어디까지나 국가의 입법형성에 달려 있을 뿐, 재산권 침해에 따른 손실보상의무처럼 당연히 보상되는 권리가 아닐²¹⁾ 수 있으므로, 주거권을 생존권으로만 이해하게 되면, 그 보호범위와 관련하여 다툼이 생기고 침해 배제를 구하는데 한계가 있을 수 있다. 주거권의 실현은 국가에 의해서 이루어져야 하는 측면도 있지만 국가에 의한 무분별한 개발사업이나 대규모 토목공사 등에 의하여 침해되지 않고 안정적이고 지속적으로 주거를 향유하는 것을 존중받는 것에 의해서도 이루어지기 때문에²²⁾ 주거권에는 국가나 타인에 의한 침해의 경우에도 안정적으로 주거를 향유하고 유지할 수 있는 권리도 포함되는 것이다. 국제사회 및 우리나라에서 강제철거로 인한 주거권의 침해가 주거권 논의의 핵심임을 고려할 때, 주거권의 자유권적 성격을 인정할 필요가 있다. 특히 인간의 존엄 유지와 관련하여 주거권 보장의 긴급성이 요구되는 상황에서 주거권의 자유권적 성격을 인정하는데 더욱 의의가 있다. 국가나 제3자에 의해 주거를 빼앗기고 상실할 수 있는 위험성은 주거권에 있어 가장 심각한 위해 요소이다. 따라서 이러한 침해가 발생하였을 때, 주거권에 기해 국가나 제3자의 침해 배제를 청구할 수 있

19) 정태호, “인간생명공학, 재산권, 인격권”, 법학논총 제21집 제2호, 전남대학교 법률행정연구소, 2001, 129 ~ 130면.

20) 이계수, “주거권의 재산권적 재구성: 강제퇴거금지법 제정운동에 붙여”, 민주법학 제46호, 민주주의법학연구회, 2011.7., 33 ~ 37면.

21) 헌법 제34조 제1항이 보장하는 인간다운 생활을 할 권리는 사회권적 기본권의 일종으로서 인간의 존엄에 상응하는 최소한의 물질적인 생활의 유지에 필요한 급부를 요구할 수 있는 권리를 의미하는데, 이러한 권리는 국가가 재정형편 등 여러 가지 상황들을 종합적으로 감안하여 법률을 통하여 구체화할 때에 비로소 인정되는 법률적 권리라고 할 것이다: 헌재 2009.11.26., 2007헌마73.

22) 이득진, “주거권의 헌법적 보장과 실현방안”, 고려대학교 석사학위 청구논문, 2008, 52면.

다²³⁾고 보아야 한다.

‘인권으로서의 재산’, 즉 주거권을 자유권에서 더 나아가 재산권으로 인식하게 되면, ‘회피할 의무’ 혹은 ‘존중할 의무’와 같은 소극적 의무 외에 ‘지원할 의무’ 혹은 ‘충족시킬 의무’와 같은 적극적 의무 등 다양한 국가의 의무를 발생시키는 복합적인 권리로서 주거권을 인식할 수 있다.²⁴⁾ 오늘날에는, 소유물만이 아니라 노동의 대가로서의 임금 또는 여러 가지 사회보장적 성격의 급부가 국민생활에 불가결한 물질적 기초가 되고 있고,²⁵⁾ 경제생활의 기초가 되는 모든 재산가치 있는 사법상·공법상의 권리까지 재산권으로 보호해주어야 할 영역에 포함되고 있다.²⁶⁾ 따라서 세입자 등이 갖는 점유권 혹은 ‘사실상의 점유’도 헌법상 보장되어야 할 재산권에 포함된다.²⁷⁾ 특히 강제철거 상황에서 주거권의 실현이 재산권의 벽에 막혀 담보되는 상황을 타개하기 위하여, 자본소유로서의 재산 개념에 맞선 인권으로서의 재산을 인식해야 하는 것이다.²⁸⁾

유럽인권재판소도 주거권과 관련하여 쟁점이 되었던 사건에서 강제퇴거, 강제이주와 강제철거, 건강에 해로운 환경적 요인에 주거를 노출시키는 것은 사생활과 가족생활에 대한 권리 위반, 재산권 침해가 될 수 있다고 결정하였다.²⁹⁾ 즉, 이들 사건에서 재판소는 국유지 위에 불규칙적으로 지은 허름한 오두막이 제1의정서 제1조상 재산으로 간주되기 위한 요건으로 충분히 자연적인 것이라고 결정하였다.³⁰⁾ 같은 취지로 미주인권재판소는 강제퇴거 및 이전, 강제 철

23) 이대열, “주거권의 범리에 관한 연구”, 서강대학교 박사학위청구논문, 2012, 68면.

24) 이계수, “주거권의 재산권적 재구성: 강제퇴거금지법 제정운동에 붙여”, 민주법학 제46호, 민주주의법학연구회, 2011.7., 24 ~ 25면.

25) 장은혜, “주거권의 법리적 쟁점과 보장법제에 관한 연구”, 아주법학 제8권 제1호, 아주대학교 법학연구소, 58면.

26) 헌법 제23조 제1항, 제13조 제2항이 보장하고 있는 재산권이란 경제적 가치가 있는 공·사법상의 모든 권리를 포함하는 것이므로, 구 국가유공자등예우및지원에관한법률에 의한 보상금수급권도 위 헌법조항들에 의하여 보호받는 재산권의 하나로 보아야 할 것이다. 헌법재판소 2006.11.30. 선고 2005헌바25 결정.

27) 이계수, “주거권의 재산권적 재구성: 강제퇴거금지법 제정운동에 붙여”, 민주법학 제46호, 민주주의법학연구회, 2011.7., 18면.

28) 이계수, “주거권의 재산권적 재구성: 강제퇴거금지법 제정운동에 붙여”, 민주법학 제46호, 민주주의법학연구회, 2011.7., 13면.

29) European Court of Human Rights, *Aakdivar and others v. Turkey*, September 16, 1996, para. 88; *Cyprus v. Turkey*(강제 추방된 사람의 권리), May 10, 2001, paras. 187-189; *Yöyler v. Turkey*, May 10, 2001, paras. 79-80; *Demades v. Turkey*, October 31, 2003, paras. 46; *Xenides-Arestis v. Turkey*, December 22, 2005, paras. 27-32; *Selcuk and Asker v. Turkey*, April 24, 1998, paras. 86-87; *Bilgin v. Turkey*, November 16, 2000, paras. 108-109; *Ayder v. Turkey*, January 8, 2004, paras. 119-121; *Oneryildiz v. Turkey*, November 30, 2004.

30) 국제법률가위원회(박찬운 역), 『경제적, 사회적 및 문화적 권리의 사법집행: 사법심사가가능성 비교연구』, 국가인권위원회, 2009, 83면.

거는 재산권 침해, 사생활, 가족생활, 통신에 대한 방해로부터 자유로울 권리, 거주와 이전에 관한 자유권을 위반한다고 결정하였다.³¹⁾

국가 스스로 강제퇴거를 자행해서도 안되며 누군가 강제퇴거의 위협에 처해있다면 그들의 인권을 보호해야 할 의무가 국가에 있으며, 국가는 강제퇴거를 예방하기 위하여 입법·사법·행정적 조치를 취해야 하고, 국가의 의무를 다하기 위해 사용 가능한 자원을 최대한 활용할 것이 요구되는 것이다.³²⁾

따라서 주거권은 일정한 급부를 요구할 권리, 생존권적 성격과 함께 주거의 계속적인 유지를 보장하기 위하여 국가나 제3자부터의 침해를 배제할 수 있는 자유권적, 재산권적 측면도 지닌 종합적인 성격의 기본권이라고 보아야 할 것이다.

4. 주거권 실현을 위한 주거복지

인권이 인간의 본성에서 나오는 생래적 자연권을 의미하는데 비하여, 기본권은 헌법이 보장하는 국민의 기본적 권리를 말한다. 하지만 각국 헌법에서 보장하고 있는 기본권은 인권사상에 바탕을 두고 인간의 권리를 실현하려고 하는 것이므로 대체로 말한다면 기본권은 인권을 의미한다고 할 수 있다.³³⁾

사회복지의 개념을 한마디로 요약하기는 쉽지 않지만, 산업화의 진전에 따라 사회복지에 대한 인식은 보완적(residual) 것으로부터 제도적(institutional) 것으로 변화³⁴⁾하면서, 사회구성원에 대해 개인적·주관적인 원망(wants)이나 경제적 능력에 기초한 수요(demands)가 아니라 사회적 합의의 규범인 욕구(needs) 충족을 위해 집합적인 노력을 경주하는 체계로 개념지을 수 있다.³⁵⁾ 즉, 사회복지의 가족체계와 시장체계의 붕괴로 보편화된 사회문제를 해결하고 충족되지 않은 개인의 욕구를 사회적으로 충족시켜 주는 제도인 것이다.³⁶⁾

31) Inter-American Court of Human Rights, *Moiwana Community v. Suriname*, July 15, 2005, paras. 127-135; *Ituango Massacres v. Colombia*, July 1, 2006, paras. 175-188; *Ituango Massacres v. Colombia*, July 1, 2006, paras. 189-199; *Moiwana Community v. Suriname*, July 15, 2005, paras.107-121; *Mapiripán Massacre v. Colombia*, September 15, 2005, paras. 168-189; *Ituango Massacres v. Colombia*, July 1, 2006, paras. 206-253.

32) 미류, “‘강제퇴거금지법’ 제정의 의의 및 향후 추진방안”, 용산참사 재발 방지를 위한 “강제퇴거금지법” 제정 토론회 자료집, 용산참사 2주기 범국민 추모위원회, 2011.1.18., 12면.

33) 김철수, 『헌법학개론』, 박영사, 2007, 348면.

34) 윤찬영, 『사회복지법제론』, 나남, 2010, 93면.

35) 홍인옥·남기철·남원석·서종균·김혜승·김수현, 『주거복지의 새로운 패러다임』, (주)사회평론, 2011, 105면.

36) 윤찬영, 『사회복지법제론』, 나남, 2010, 93면.

일반적으로 주거문제 특히 주택은 교육이나 의료 등에 비해 공공성이 약한 사적소비재로 인식되는 경향으로 인하여 일견 사회보장과는 연관성이 없는 경제적인 부분으로 여길 수도 있다. 그러나 열악한 주택에 거주한다는 것은 주거 자체의 열악함만을 의미하는 것이 아니라, 고용기회와 교육의 기회 등 다양한 측면에서 열악한 생활의 원인이 되기 때문에, 주거문제는 사회보장이라는 커다란 분류 속에 속하는 부분이고, 그 중에서도 저소득층을 위한 주거정책은 사회보장과 밀접하게 연관되는 것으로, 복지국가를 지향하는 우리나라에서 주택문제 해결을 위한 정책적 개입과 주택보장으로의 방향전환은 필수적이라 할 것이다.³⁷⁾

주거복지는 ‘개별가구가 기존의 시장이나 주거관련 제도를 통하여 자신들의 기본적인 주거 욕구를 충족시키는데 어려움을 겪고 있거나 어려움이 예상될 때, 그 욕구를 충족시킬 수 있도록 도움을 제공하는 조직화된 활동의 총체’로 정의할 수 있다.³⁸⁾ 주거복지를 실현한다는 것은 ‘사회구성원이 자신의 주거 요구에 부합하는 적정수준 이상의 주택에 거주하되, 소외됨이 없이 공동체 생활을 적극적으로 영위할 수 있는 상태’를 말한다.³⁹⁾ 주거복지란 주거권 실현을 위한 활동의 총체로 이해할 수 있을 것이다. 여기서 인간의 존엄과 같은 인권사상을 바탕으로 한 주거권은 욕구 중심의 복지에서 더 나아가 권리 중심의 복지로, 기초필수적인 복지에서 더 나아가 추가적인 보편적 복지로 나아가는데 이념적 근거가 된다.⁴⁰⁾

Ⅲ. 주거권 실현을 위한 주거지원 정책

1. 우리나라 주거지원 정책 및 관련법

(1) 주거지원 정책

주거복지를 위한 국가의 주거지원 정책을 크게 대별하면 ‘주택생산자 보조방식’과 ‘주택소비자 보조방식’ 혹은 ‘건물에 대한 보조(건물보조)’와 ‘사람에 대한 보조(주택수당)’로 나눌 수 있다. 물론 이 두 방식을 혼합하여 실시하는 경우도 생각해 볼 수 있다.⁴¹⁾

37) 이현석, “주택법과 사회보장법의 연결”, 토지공법연구 제27집, 한국토지공법학회, 2005, 202면.

38) 홍인옥·남기철·남원석·서종균·김혜승·김수현, 『주거복지의 새로운 패러다임』, (주)사회평론, 2011, 117면, 각주 8.

39) 변용찬·이태진·허수정·강미나·김인순·박신영·서종균·이인혜·임성만·홍미령·홍인옥, 『취약계층 지원 및 주거복지 강화방안을 위한 연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2010, 27면.

40) 최윤영, “아동복지법제의 개선에 관한 연구 : 권리와 전달체계를 중심으로”, 이화여자대학교 박사학위 청구논문, 2013, 21면 참조.

41) 하성규, 『주택정책론』, 박영사, 2010, 285면.

직접적으로 주택을 공급하거나 아니면 주택생산이 확대될 수 있도록 보조하는 이른바 생산자 보조방식(producer subsidy system, bricks and mortar⁴²)은 주택의 재고가 가구 수에 절대적으로 부족한 도시지역에서 상화되기 시작하였고, 가장 적극적인 프로그램으로는 사회주택, 공공주택(social housing, public housing)의 공급이라 할 수 있다. 이는 정부가 직접 공공주택을 공급하여 시장임대료 이하의 저렴한 임대료로 저소득층을 입주시키는 방식을 말한다. 생산자 보조방식은 정부가 직접 주택을 공급하는 사회주택뿐 아니라 비영리 단체, 조합, 개인이 공급하는 임대주택의 보조방식을 포함한다.⁴³)

소비자 보조방식(consumer subsidy system, demand side assistance)은 주택수요자가 주거비용을 지불할 수 있도록 직접 돕는 방식으로 주택자금대출의 이차지원방식 등 다양하지만, 가장 대표적인 소비자 보조방식은 소득에 따른 주택수당을 지급하는 방식이다.⁴⁴ 대부분의 서유럽 국가들이 산업화와 도시화로 인한 주택문제와 세계 제1, 2차 대전을 통한 주택의 양적인 문제를 1960년대에 어느 정도 해결하게 되면서,⁴⁵ 생산자 보조방식의 주거지원 정책을 대체하는 수단으로 소비자 보조방식을 추진하게 되었다.⁴⁶ 주택시장에서 민간 주택재고가 공공 주택재고에 비해 많은 부분을 차지하고 있고, 저소득 가구가 더 많은 선택권을 가질 수 있도록 하기 위하여 정부의 주택보조 방식은 공급측면의 보조방식에서 소비자 보조방식으로 전환된 것이다.⁴⁷ 최초의 소비자 보조방식은 이미 1900년대 초 네덜란드에서 도입되었으며, 초기 소비자 보조방식은 최소한의 임대료도 지불하기 힘든 저소득층에 대하여 현금을 보조하는 주택수당제(housing allowance)였다.⁴⁸)

1970년 우리나라의 총 주택수는 약 440만호이고 주택보급률은 약 80%였다. 1980년 초반, 주택 500만호 공급목표, 1989년에는 주택 200만호 공급목표가 정부의 정책으로 채택되고 추진되어 온 것을 보면, 과거 우리 주택정책은 절대적인 주택 수를 확보하여 주택 보급률을 높이는 것에 초점이 맞추어져 있었다. 주택보급률을 높이기 위한 주택정책의 근거가 되었던 가장 핵심적인 법률은 1972년 제정된 「주택건설촉진법」이었다. 이 법은 공공부문의 주택건설로는 가시적인 주택건설의 효과를 볼 수 없었던 현실을 인식하고, 민간자본에 의한 주택건설을 유도

42) Peter A. Kemp, The role and design of income-related housing allowances, *International Social Security Review* Vol.53 Issue 3, 2002.12.19., p.44.

43) 김현희, 『주거비 지원에 관한 주요 국가의 법제 고찰』, 한국법제연구원, 2012, 28면.

44) Peter A. Kemp, *op.cit.*, p.44.

45) 하성규, 『주택정책론』, 박영사, 2010, 285 ~ 287면.

46) Marietta E. A. Haffner, Peter J.Boelhouwer, Housing Allowance and Economic Efficiency, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol.30 Issue 4, 2006.12., p.948.

47) Peter A. Kemp, *op.cit.*, pp.46 ~ 47.

48) 하성규, 『주택정책론』, 박영사, 2010, 287면.

하기 위하여 제정되었다. 이 법 시행 후 5년 정도 경과되었을 때 주택건설 붐과 부동산 투기가 사회문제가 될 만큼 상당히 강력한 효과를 가져왔다.⁴⁹⁾ 그러나 우리나라도 주택의 양적 보급이 어느 정도 충족되었기 때문에 수요자 측면에서의 주거비보조정책으로 주거정책의 중심이 이동할 시점이다. 생계급여 일환으로 지급되는 주거급여제도를 대폭 수정하고, 주택바우처와 같은 임대료 보조제도가 도입되어야 한다는 사회적 요구도 이러한 맥락에서 나온 것이다.⁵⁰⁾

(2) 주거지원 법제

국민의 주거생활 안정을 위한 일반적인 사항을 규정하고 있는 법률로는 「주택법」, 「주택임대차보호법」, 「임대주택법」을 들 수 있다. 국민의 주거생활 안정을 위한 일반적인 사항을 규정하고 있는 법률로는 「주택법」, 「주택임대차보호법」, 「임대주택법」을 들 수 있다. 각종 복지적 측면에서 주거생활을 보장하기 위한 사항들을 규정하고 있는 법률로는 「근로복지기본법」, 「긴급복지지원법」, 「노인복지법」, 「아동복지법」, 「장애아동복지지원법」, 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」, 「한부모가족지원법」, 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 등이 있고, 주거복지 실현 수단으로서 주거비 지원 제도에 관한 법률로는 「주거급여법」, 「한국주택금융공사법」과 「주택도시시기금법」이 있다.

이러한 개별 주거관련 법제 중 주거권 실현을 위한 주거비 지원의 내용을 담고 있는 법률로는 우선, 「긴급복지지원법」이 있다. 「긴급복지지원법」은 기존 공공부조제도의 사각지대문제를 완화하고 빈곤 취약계층의 극단적인 생계형 사고로부터 예방하고자 한시법으로 제정⁵¹⁾하게 되었다.

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에서도 세입자의 이주비 지원 등 주거비 지원 관련 규정을 두고 있으나, 이는 공익사업 개발로 발생한 경우에 한정하여 세입자의 주거안정을 위한 이주비 지원을 한다.

그 외 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」, 「아동복지법」, 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」 등에서도 주거비 지원 관련 규정을 찾아 볼 수 있다. 이들 법의 주거비 지원이 주거권 실현을 위한 제도임은 부정할 수 없지만, 적용 대상이 생계곤란자, 공익사업으로 인한 이주자, 북한이탈자, 아동, 장애인 또는 고령자 등 매우 제한적이고,

49) 김현희, 『주거비 지원에 관한 주요 국가의 법제고찰』, 한국법제연구원, 30 ~ 31면.

50) 이현석, “최저주거기준과 주거비보조제도의 개선방향”, 토지공법연구 제54집, 한국토지공법학회, 2011.8, 98면.

51) 신영아, “긴급복지지원법 제정과정에 관한 연구”, 한국사회복지정책연구 제4권 제1호, 한국사회복지정책연구학회, 2010.06., 60면.

지원방법도 특정한 상황 발생에 따른 일회적이거나 한시적으로 이 글에서는 이들에 대한 검토를 제외하였다.

국가 정책을 시행함에 있어 최우선적으로 사회취약계층을 위한 제도를 고려하여야 하므로, 공공부조로서의 주거비 지원 법률인 「주거급여법」을 검토대상으로 하였다. 그리고 모든 국민의 주거비 지원 제도를 규정한 「주택도시시기금법」, 「한국주택금융공사법」을 검토대상으로 하였다.

개별 주거관련 법은 주거권을 당위적 권리로 인정하기 보다는 정부의 정책적 수단에 따른 것으로, 개별법규에서 보장하고 있는 주거권의 내용은 주택정책의 목적과 밀접한 관련이 있다. 우리나라에서 현재 실시되고 있는 주택정책들인 공공임대주택, 주택임대사업자제도, 소형주택 및 임대주택공급 지원, 근로자주택, 재개발과 주거환경개선사업, 전세자금대출, 국민주택기금 융자 등에는 사회정책적인 내용이 이미 포함되어 있다. 주거권은 이러한 정책들이 보다 확대되고 주거정책의 중심적인 내용이 포함되어 있어야 함을 뜻하는 것으로, 주거권의 관점에서 이러한 사회 정책적 내용들이 재검토되고 조정되어야 한다.⁵²⁾

「주택법」 제1조에서 주택법의 목적을 국민의 주거안정과 주거수준의 향상에 이바지하는 것으로 설정해 놓았음에도 여전히 주택정책은 물량확보와 가격통제, 투기억제 등에 주로 초점이 맞추어졌다. 주택시장에서 주택의 공급율이 이미 100%를 넘어섰으나 임대료는 비정상적으로 폭등하여 서민의 전월세대책, 특히 사회적 취약계층 보호를 위한 주택정책과 이들의 최저주거수준의 확보, 주거권보장의 문제가 새로운 쟁점으로 부각되었다. 주거권을 확보한다함은 이러한 주택정책의 근본적인 변화를 의미하는 것이다.⁵³⁾

주택보급율이 100%를 초과함에 따라 주택정책의 패러다임도 주택공급 물량을 확대하는 정책인 ‘주택공급’에서 벗어나, 행복주택 등 생애주기별 맞춤형 ‘주택복지’정책으로 개편을 추진하면서, 여러 행정 부처에 산재해 추진되고 있는 공공 임대주택 건설 및 주거복지 관련 정책을 포괄적으로 규율하는 기본법 제정이 추진되었다.⁵⁴⁾ 동시에 주택건설 및 공급 내용 위주로 구성된 「주택법」에 대한 전면 개정도 추진되었다.⁵⁵⁾ 최종적으로 두 입법안의 주거복지에 관한 공통된 사항을 통합하고, 공급위주 정책적 법률인 「주택법」의 한계를 보완하는 법률로 「주거기본법」이 2015. 5. 29일 국회 본회의를 통과하고 2015. 6. 22일 제정·공포(법률 제133788호, 시행 2015. 12. 23)되었다.

52) 서종균, “주거권이란 무엇인가: 주거권 연구를 위한 노트”, 도시와 빈곤 13권, 1996.4., 47면.

53) 서종균, “주거권이란 무엇인가: 주거권 연구를 위한 노트”, 도시와 빈곤 13권, 1996.4., 48면.

54) 이미경의원 대표발의, 주거복지기본법안(의안번호 1902399), 2012.11.02., 1 ~ 2면.

55) 김성태의원 대표발의, 주택법 전부개정법률안(의안번호 1913833), 2015.1.29., 1 ~ 2면.

2. 주거정책 관련 기본법으로서의 「주거기본법」

(1) 「주거기본법」의 주요내용

“주거정책의 기본방향이 물리적인 주택공급 확대로부터 주거복지 향상으로 전환되었음을 선언”하고, “주거정책의 기본원칙, 주거권, 유도주거기준, 주거복지지원센터, 주거복지 전문인력 양성 등에 대한 규정을 신설하는 한편, 현행 「주택법」에서 규정하고 있는 주택종합계획, 주택정책심의위원회, 최저주거기준 등에 관한 조문을 보완하여 이관하려는 것”이 「주거기본법」을 제정한 이유이다.⁵⁶⁾ 즉, 「주거기본법」은 개별 주거정책관련 법들의 해석지침으로서 기능하는 상위법으로서의 역할을 하고, 주거정책의 기본이념과 지향하는 가치를 선언하며, 개별 주거정책관련 법들의 공통되는 사항들을 담고자 제정되었다. 「주거기본법」 제5조에서 국토교통부장관이 수립해야 할 주거종합계획에는 주거비 지원 등에 관한 사항이 포함되어 있다. 따라서 주거비 마련을 위한 정부 보증제도 등의 운영 근거 규정을 두고 있는 「한국주택금융공사법」도 「주거기본법」에서 정한 기본 원칙에 부합되어야 할 것이다.

「주거기본법」은 제2조에서 국민은 관계 법령 및 조례로 정하는 바에 따라 물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리를 갖는다고 선언하고, 제3조에서 국가와 지방자치단체에 기본원칙⁵⁷⁾에 따라 주거권 보장을 위한 주거정책 수립·시행의무를 부과하고 있다.

「주거기본법」 제5조에서 국토교통부장관은 국민의 주거안정과 주거수준의 향상을 도모하기 위하여 주거정책의 기본목표 및 기본방향에 관한 사항, 주택·택지의 수요 및 공급에 관한 사항, 공공임대주택 등 공공주택의 공급에 관한 사항, 공동주택의 관리에 관한 사항, 주거정책

56) 국토교통위원장, 주거기본법안(대안)(의안번호 1915043), 2015.5.6., 2면.

57) 주거기본법 제3조(주거정책의 기본원칙) 국가 및 지방자치단체는 제2조의 주거권을 보장하기 위하여 다음 각 호의 기본원칙에 따라 주거정책을 수립·시행하여야 한다.

1. 소득수준·생애주기 등에 따른 주택 공급 및 주거비 지원을 통하여 국민의 주거비가 부담 가능한 수준으로 유지되도록 할 것
2. 주거복지 수요에 따른 임대주택의 우선공급 및 주거비의 우선지원을 통하여 저소득층 등 주거취약계층의 주거수준이 향상되도록 할 것
3. 양질의 주택 건설을 촉진하고, 임대주택 공급을 확대할 것
4. 주택이 체계적이고 효율적으로 공급될 수 있도록 할 것
5. 주택이 쾌적하고 안전하게 관리될 수 있도록 할 것
6. 주거환경 정비, 노후주택 개량 등을 통하여 기존 주택에 거주하는 주민의 주거수준이 향상될 수 있도록 할 것
7. 장애인·고령자 등 주거약자가 안전하고 편리한 주거생활을 영위할 수 있도록 지원할 것
8. 저출산·고령화, 생활양식 다양화 등 장기적인 사회적·경제적 변화에 선제적으로 대응할 것
9. 주택시장이 정상적으로 기능하고 관련 주택산업이 건전하게 발전할 수 있도록 유도할 것

자금의 조달 및 운용에 관한 사항, 주거환경 정비 및 노후주택 개량 등에 관한 사항, 장애인·고령자·저소득층 등 주거지원이 필요한 계층에 대한 임대주택 우선공급 및 주거비 지원 등에 관한 사항, 최저주거기준 및 유도주거기준에 관한 사항, 주거복지 전달체계에 관한 사항이 포함된 주거종합계획을 연도별 및 10년마다 수립·시행하도록 하고 있다. 이에 따라 시·도지사는 연도별 시·도 주거종합계획 및 10년 단위 시·도 주거종합계획을 수립하여야 한다(제6조). 기존의 주택정책 기본법이라 할 수 있는 「주택법」이 주택건설 및 공급 위주의 내용으로 구성되었으나, 「주거기본법」에서는 주택이라는 용어대신 주거를 사용하고 종합계획 및 실태조사의 범위를 확대하는 등의 내용변화를 하였다. 이는 주거복지 실현을 위한 정책 방향으로의 전환의 의지를 담은 노력이라 여겨진다.

「주거기본법」에는 최소한의 주거수준 지표인 최저주거기준에서 더 나아가 지속적인 국민의 주거수준 향상을 유도하기 위한 유도주거기준을 설정·고시할 수 있도록 하는 근거규정(제19조)을 두고 있다.

한편, 주거복지를 위한 주택정책 목표를 달성하기 위해서는 법령에 정책대상 계층별 정책의 수립·집행 및 평가가 유기적으로 이루어지고, 지속적으로 국민의 주거복지수준 향상에 기여할 수 있는 주거복지전달체계가 구체적으로 규정되는 것이 필요하다.⁵⁸⁾ 그러나 그 간 주택정책의 기본법이라 할 수 있는 「주택법」에는 전달체계에 대한 근거 규정이 없었다. 「주거기본법」에 모든 국민이 쉽게 이용할 수 있도록 지역적·기능적으로 균형 있는 주거복지 전달체계를 구축할 의무를 국가 및 지방자치단체에 부과하여(제21조) 전달체계 구축의 근거규정을 마련하였다.

또한 주거복지 전달체계 강화를 위하여 주거복지사를 양성하도록 하고(제24조), 정보제공·상담을 수행하는 주거복지센터를 설치(제22조)할 수 있도록 하는 근거규정을 두고 있다.

(2) 「주거기본법」의 의의와 향후과제

「주거기본법」 제정을 통하여 주거권을 국민의 권리로 선언하고, 주거권 보장을 위한 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하였을 뿐만 아니라, 주거정책의 통일된 기본방향을 설정함으로써 국민의 주거복지 증진에 기여하고자 하는 의지를 표명하였다는 점에서 의의가 있다.

다른 주거관련 법령들과의 관계에 있어 「주거기본법」에 부합하도록 규정(제4조)하고 있다. 그러나 주거관련 법령들 간의 관계가 구체적으로 설정되어 있지 않고, 절차규정 등이 마련되어 있지 않아, 주거권의 실질적 실현을 위한 개별 주거정책관련 법들의 해석지침으로서의 역

58) 이현석, “주택법과 사회보장법의 연결”, 213면.

할을 수행하는데 한계가 있어 보인다.

「주거기본법」이 주거관련 법률들의 상위법으로서의 제 기능을 다하기 위해서는 주거관련 정책들의 나열뿐만 아니라, 향후 이들 관련 법령들 간의 관계, 구체적인 관련 자원 확보방안, 주거권 침해에 따른 구제절차 등이 포함되는 것이 필요할 것이다.

(3) 「주거기본법」과 사회보장법과의 관계

주거문제는 그동안 교육이나 의료 등 다른 사회보장 문제에 비해 상대적으로 공공성이 약한 사적소비재로 인식되고, 사회복지분야에서 별로 다루지 않은 분야이다.⁵⁹⁾ 그러나 주거문제는 인간다운 삶의 가장 기본적인 문제이며, 주거의 열악함은 주거 자체의 문제만이 아니라 고용 기회나 교육 기회, 건강 문제 등 다양한 측면에서의 삶의 질과 관련된 문제 원인이 될 수도 있으므로⁶⁰⁾ 당연히 사회복지분야의 한 분류에 속한다고 할 것이다.

그동안 사회보장법과 「주택법」의 연계성 부족으로 인하여 사회보장과 주거지원은 이원적으로 운영되었고, 그 결과 지원의 초점이 무엇인지에 대한 차이점을 보였다. 공적 부조를 포함한 대부분의 사회보장법은 대상자를 선정하고 그에 적합한 제도를 시행하는 대금지급을 원칙으로 한 반면, 「주택법」은 무주택자이면서 청약저축가입자라는 비교적 넓은 범위를 대상으로 하고, 그 중의 일부에게 공공임대주택을 지원하는 대물지급의 성격을 띠고 있었다.⁶¹⁾ 그러나 「주거기본법」은 과거의 개발과 공급 위주의 주택정책에서 벗어나 주거복지를 실현한다는 취지로 제정되었으므로, 실질적 평등의 실현과 사회적 연대의 원리에 기초한 사회보장법리를 적용하고 사회복지법과 연계해 볼 수 있다.

IV. 주거지원 정책 수단으로서의 주거비 지원

1. 우리나라 주거비 지원 법제

(1) 주거지 지원의 의의

주거비 지원은 공급을 통한 대물지원 수단과 함께 주거복지를 해결하기 위한 주거지원 수단

59) 이현식, “주택법과 사회보장법의 연결”, 202면.

60) Sandra Newman, C. Scott Holupka and Joseph Harkness, The Long-term Effects of Housing Assistance on Work and Welfare, Journal of Policy Analysis and Management Vol.28 Issue 1, 2008, p.86.

61) 이현식, “주택법과 사회보장법의 연결”, 214 ~ 215면.

중 하나이다. 그 동안 우리나라 서민주거안정을 위한 대표적인 수단이 공급중심의 공공임대주택이었음에도 불구하고 총주택재고량중 공공임대주택의 비중은 매우 낮다. 또한 저소득층의 월소득 대비 임대료 부담은 28.2%로 전체 가구 임대료 부담률 19.2%에 비해 상당히 높게 나타났다.⁶²⁾ 공공임대주택의 제공만으로는 주거빈곤자의 근본적인 주거문제를 해결하기 어려운 상황이다. 이에 재정적 수요도 줄이면서 민간주택을 활용하는 주거비 지원제도⁶³⁾의 중요성이 인식되고 있다.

주거비는 주택을 점유하고 있는 자가 주택이 주는 서비스의 대가로 지불하는 주거관련 비용의 총합이라고 할 수 있다.⁶⁴⁾ 따라서 주거복지 수단 중의 하나인 주거비 지원은 임차료 지원뿐만 아니라, 주거복지 향상을 위하여 제공되는 주거관련 비용 전반에 대한 지원으로 폭넓게 이해할 수 있을 것이고, 주거비 지원 제도도 생존 보장을 위한 기초필수적인 주거복지 실현을 위한 주거비 지원뿐만 아니라, 그 이상의 일반 주거복지 실현을 위한 주거비 지원, 초과 주거복지 실현을 위한 주거비 지원이 포함되는 것이다. 「주거급여법」⁶⁵⁾에서는 기초필수 주거복지 실현을 위한 제도를, 「주택도시기금법」⁶⁶⁾과 「한국주택금융공사법」⁶⁷⁾에서는 임차보증금 마련, 구입자금 마련 등의 제도 규정을 두고 있다.

(2) 「주거급여법」의 주거비 지원

우리나라 사회적 취약계층의 주거정책의 일환으로 「주거급여법」이 2014.1.24. 제정되어 2014. 10.1 시행되었다. 그간 ‘주거급여’는 종전 「생활보호법」을 대체하여 지난 1999.9.7. 제정되고 2000.10.1.부터 시행된 「국민기초생활보장법」에 규정되어 있었다.⁶⁸⁾

그 동안 기초생활보장제도는 최저생계비 이하 가구에 대해 통합 급여 체계로 지원하고, 소득 인정액이 최저생계비를 벗어나면 무조건 수급자격을 잃는 방식이었다. 이러한 방식은 정책 사각 지대를 야기하고 빈곤 계층의 욕구별 지원에도 한계가 있어 생계, 주거, 교육, 의료 급여를 각각 개별 급여로 분리, 독립시킨 맞춤형 급여 체계로 개편하였다.⁶⁹⁾ 그 후 사회적 취

62) 통계청, 『2014한국의 사회지표』, 2015.3., 226 ~ 230면, 235면: 2010년 총주택재고량 13,884천호중 약 6.6%인 924,455호가 공공임대주택이다.

63) 이대열, “주거권의 법리에 관한 연구”, 서강대학교 박사학위청구논문, 2012, 222면.

64) 김혜승, “주거비지불능력 개념에 기초한 주거비보조에 관한 연구”, 경희대학교 박사학위청구논문, 2004, 39면.

65) 법률 제13487호 2015.8.11., 일부개정, 2015.8.11.시행.

66) 법률 제12989호, 2015.1.6., 제정, 2015.7.1. 시행.

67) 법률 제12989호, 2015.1.6., 타법개정, 2015.7.1. 시행.

68) 종전 「생활보장법」에서는 주거비를 생계급여에 포함하여 지급하여 왔으나 「국민기초생활보장법」에서는 수급자의 주거실태에 따른 적절한 급여를 지급함으로써 수급자가 보다 나은 주거환경에서 거주할 수 있도록 유도하기 위하여 주거급여를 분리 신설하였다.

약계층에 대한 주거권 보장을 강화하고자 주거급여지원 근거 규정을 별도로 분리하여 「주거급여법」을 제정 및 공포(2014.1.24.)하고, 시행령·시행규칙의 제정안 입법예고(2014.3.10. ~ 4.18.)를 거쳐 시범사업(2014.7 ~ 9월)을 거친 후 2014년 10월부터 주거급여 제도의 전면적인 시행에 들어갔다.

「주거급여법」에서 “주거급여”란 “「국민기초생활보장법」 제7조 제1항 제2호의 주거급여로서 주거안정에 필요한 임차료, 수선유지비, 그 밖의 수급품을 지급하는 것을 말한다”고 규정하고 있다(제2조 제1호). 이어 “소득인정액”이란 “「국민기초생활보장법」 제2조 제8호70)의 소득인정액을 말한다”(제2조 제7호)고 하고, 제4조에서는 “주거급여에 관하여 이 법에서 정하지 아니한 사항에 대하여는 「국민기초생활보장법」에 따른다”고 하여 주거급여의 지급요건과 법적 근거를 「국민기초생활보장법」과 연계시키고 있다.⁷¹⁾ 주거급여 실시는 「주거급여법」에 근거하며, 구체적인 세부 지원 내용은 주거급여 실시에 관한 고시⁷²⁾, 주거급여 정보시스템 구축 운영의 위탁에 관한 고시⁷³⁾에 근거한다.

「주거급여법」 시행으로 주거급여의 소관부처가 「국민기초생활보장법」을 주관하는 보건복지부에서 국토교통부로 이관됨으로써, 국토교통부는 “주거복지정책 중 공공임대주택정책, 전세지원정책”의 주거급여지원까지 포괄하여 주택정책을 총괄하게 되었다.⁷⁴⁾

수급권자의 범위에 대해서는 「주거급여법」 제5조에서 “① 수급권자는 부양의무자가 없거나 부양의무가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 사람으로서 소득인정액이 「국민기초생활보장법」 제20조 제2항에 따른 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 결정하는 금액 이하인 사람으로 한다. 이 경우 주거급여 산정기준은 기준 중위소득의 100분의 43이상으로 한다. ② 제1항의 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 경우는 국민의 소득·지출 수준 등을 고려하여 대통령령으로 정한다”고 규정하고 있다.

또한 동법 제7조에서 임차료의 지급기준은 국토교통부장관이 수급자의 가구규모, 소득인정액, 거주형태, 임차료 부담수준 및 지역별 기준임대료 등을 고려하여 정하고(제3항), 국토교통부장관은 임차료의 지급수준을 정하기 위하여 가구규모, 「주택법」 제5조의 2의 최저주거기준

69) 국토교통부, 『2015년도 주거급여 사업안내』, 2015.5, 4 ~ 5면.

70) 「국민기초생활보장법」상 소득인정액은 제2조 제9호에서 규정하고 있으나 현재 주거급여법(법률 제12933호, 2014.12.30.개정, 2015.7.1.시행)에는 제2조 제8호로 오기 되어 있다.

71) 이호근, “「주거급여법」 도입과 사회적 취약계층 주거권확보를 위한 주거정책 및 법·제도 개선방안”, 사회보장연구 제31권 제1호, 한국사회보장학회, 2015, 14면.

72) 국토교통부 고시 제2015-338호, 주거급여 실시에 관한 고시.

73) 국토교통부 고시 제2014-89호, 주거급여 정보시스템 구축·운영의 위탁에 관한 고시.

74) 이호근, “「주거급여법」 도입과 사회적 취약계층 주거권확보를 위한 주거정책 및 법·제도 개선방안”, 사회보장연구 제31권 제1호, 한국사회보장학회, 2015, 19면.

등⁷⁵⁾을 고려하여 지역별 기준 임대료를 정할 수 있다(제4항)고 규정하고 있다. 가구원수별·지역별 기준 임대료를 상한으로 수급자의 소득인정액이 생계급여 기준 금액보다 적거나 같은 경우에는 기준 임대료(또는 실제 임차료) 전액을 지급하고, 소득인정액이 생계급여 기준 금액보다 높은 경우에는 기준 임대료(또는 실제 임대료)에서 자기 부담분을 공제하여 지급⁷⁶⁾한다.

자가 주택 소유자 등의 수선유지비 지급과 관련하여 동법 제8조 제2항에서 수선유지비의 지급기준은 국토교통부장관이 수급자의 가구규모, 소득인정액, 수선유지비 소요액, 주택의 노후도 등을 고려하여 정하도록 하고 있다.

자가 수급자에 대한 수선유지급여는 주택 노후도 등 주택 상태를 종합 점검하여 보수 범위를 경, 중, 대보수로 차등 적용⁷⁷⁾한다. 기존 방식에 비하여 최저기준보장을 강화하고 양질의 주택재고 확보에 기여할 것으로 기대하고 있다. 또한 보다 효과적인 주택 개량 및 실질적 주거보장을 강화하기 위하여 기존 5개 부처에서 각기 시행하던 유사 주택개량사업을 국토교통부로 통합·일원화(주거급여 수급자에 한함)하였다.⁷⁸⁾

동법은 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장이 임차료 및 수선유지비의 지급신청을 받고 관련 임대차계약사항 및 해당 주택 등의 구조 안전성, 방수, 단열 등 물리적 상태 등에 대하여 행하는 ‘신청조사’(제10조)와 매년 연간 조사계획을 수립하여 주거급여의 적정성을 확인하기 위하여 행하는 ‘확인조사’(제11조) 등도 규정하고 있다.

수급권자가 제13조(조사의 방법·절차 등)에 따른 자료제출 요구 또는 조사를 2회 이상 거부·방해 또는 기피하면 주거급여신청을 각하할 수 있으며(제14조 제1항), 자료제출의 요구 또는 조사를 2회 이상 거부·방해 또는 기피하는 경우, 수급권자가 임차료를 다른 용도로 사용하여 국토교통부령으로 정하는 기간(시행규칙 제10조 제1항, 3월) 이상으로 차임을 연체하는 경우 주거급여의 전부 또는 일부를 중지할 수 있다(제14조 제2항). 그 외 수급권자의 금융정보 등의 제공의무(제15조)를 규정하고, 주거급여 부담은 국가 및 지방자치단체가 「국민기초생활보장법」 제43조에 따라 부담(제19조)하도록 하고 있다. 또 속임수나 그 밖의 부정한 방법으로

75) 주택법 제5조의 2 제1항에서, 국토교통부장관은 쾌적하고 살기 좋은 생활을 하기 위하여 필요한 최저주거기준을 설정·공고하도록 되어 있고, 제3항에서 최저기준에는 주거면적, 용도별 방의 개수, 주택의 구조·설비·성능 및 환경요소 등 대통령령으로 정하는 사항이 포함되고, 사회적·경제적인 여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되어야 한다고 규정하고 있다. 또한 동법 시행령 제7조에서 최저주거기준에는 1. 가구구성별 최소 주거면적, 2. 용도별 방의 개수, 3. 전용부엌·화장실 등 필수적인 설비의 기준, 4. 안전성·쾌적성 등을 고려한 주택의 구조·성능 및 환경기준 등을 열거하고 있다.

76) 국토교통부 고시 제2015-338호, 주거급여 실시에 관한 고시 제7조.

77) 주거급여 실시에 관한 고시 제4조.

78) 국토교통부, “2015년도 주거급여 사업안내”, 7면: 산업부에서 실시한 저소득층 에너지효율 개선 사업, 환경부에서 실시한 주택 옥내 급수관 개량 사업과 슬레이트 지붕 철거 지원 사업, 복지부에서 실시한 농어촌장애인 주택개량사업, 행자부에서 실시한 지역공동체일자리(집수리사업) 등이 그것이다.

주거급여를 받거나 타인으로 하여금 주거급여를 받게 한 사람은 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금(제24조)에 처하도록 하는 등의 벌칙규정을 두고 있다.

(3) 「주택도시기금법」의 주거비 지원

「주택도시기금법」 시행으로 대한주택보증(주)가 2015.7.1.부터 주택도시보증공사(HUD)로 출범하였다. 주택도시보증공사는 주택은행 민영화 이후 시중은행 등이 위탁 관리하던 국민주택기금의 운용에 대한 전담기구역할뿐만 아니라 도시재생 활성화 사업과, 기존에 대한주택보증(주)에서 시행하던 주택관련 보증 업무를 담당하게 된다.

주택도시기금의 주거복지사업은 주택건설사업지원과 주택전세 및 구입수요자 자금지원, 주거환경개선 사업지원으로 구분할 수 있다. 주택건설사업지원으로는 무주택 서민, 사회초년생 등을 위한 임대주택(국민·행복주택 등) 건설사업 출자 및 용자지원, 무주택 서민, 도시영세민 등을 위한 분양주택(공공분양·다세대·다가구주택 등) 건설사업 용자지원이 있다. 주택전세 및 구입수요자 자금지원 제도로는 무주택 서민·근로자의 주택구입 또는 전세자금 지원, 저소득층·도시영세민들의 전세부담 완화를 위한 전세임대·자금지원, 전세가격 안정과 미분양주택 해소를 위한 매입임대주택 자금지원 제도가 있으며, 이러한 자금 지원 상품으로 내집마련 디딤돌 대출⁷⁹⁾, 공유형 모기지⁸⁰⁾, 버팀목 전세자금 대출⁸¹⁾ 등이 있다.⁸²⁾ 주택도시기금은 저리의 대출제도를 통해 시중 은행의 대출제도에 접근하기 어려운 일정 소득 이하의 서민들이 보다 적은 금융비용으로 국민주택규모 이하의 주거비용을 마련할 수 있도록 지원하고 있다.

주택도시기금공사는 주택도시기금의 대출 사업 외에 주택자금 마련 개인대출을 위한 개인보증을 실시하고 있다. 개인보증 상품으로는 전세보증금반환보증, 전세금안심대출보증, 정비사업자금대출보증, 리모델링자금보증, 주택구입자금보증, 주택임차자금보증, 전세임대주택전세보증금반환보증, 임차료 지급보증, 임대주택매입자금보증, 국민주택기금전세자금대출보증 등이 있다.⁸³⁾ 주택도시보증공사의 전신인 대한주택보증(주)에서는 “주택건설에 대한 각종 보

79) 무주택 서민의 주택구입 기회를 확대하고 주택금융 부담을 완화하기 위한 정책모기지를 일원화 하는 차원에서 기금상품과 한국주택금융공사의 보증자리론을 통합하여 전용면적 85㎡이하의 주택을 부부합산 소득 6천만원(생애최초의 경우 7천만원) 이하의 무주택 세대주가 구입하는 경우 대출지원(2015.7 현재 기준).

80) 기금과 주택 구입자가 주택가격 변동에 따른 위험과 수익을 공유하는 상품으로 전월세보다 저렴한 비용으로 내집마련을 할 수 있도록 85㎡(수도권을 제외한 도시지역이 아닌 읍 또는 면 지역은 100㎡)이하 아파트에 대한 주택 구입 대출지원.

81) 연간급여(소득)가 5천만원 이하이고, 대출신청일 현재 세대주를 포함한 세대원 전원이 무주택인 세대주(만 30세 미만 단독세대주 제외)가 전용면적 85㎡이하(수도권을 제외한 도시지역이 아닌 읍 또는 면 지역은 100㎡이하)에 임대차계약을 체결한 경우 임차보증금의 70% 범위에서 저리로 대출지원.

82) 주택도시기금 포털(<http://nhuf.molit.go.kr/>), 2015.7.10. 조회.

증을 함으로써 주택분양계약자를 보호하고 주택건설을 촉진하며 국민의 주거복지 향상 등에 기여하기 위하여 대한주택보증주식회사를 둔다⁸⁴⁾는 설립목적에 따라 그동안 건설사에 대한 분양보증을 주로 해오다가, 법상 별도 근거 없이 정관을 변경하여 2012년부터 건설사에 대한 보증 외에 개인에 대한 보증 업무를 시행하였었다. 「주택도시기금법」 시행으로 법에 근거하여 개인보증업무를 시행하게 됨으로써, 「한국주택금융공사법」의 주택금융신용보증기금과 유사한 역할을 수행하게 되었다. 이로써 주택금융을 안정적으로 공급을 하는 역할을 한국주택금융공사 뿐만 아니라 주택도시기금공사도 담당하게 된 것이다.

동법에 따라 국토교통부장관은 주택도시기금공사를 감독(제31조)하며, 주택도시기금의 최종적인 손실금은 정부가 보전한다(제14조).

(4) 「한국주택금융공사법」의 주거비 지원

주택금융과 학자금대출의 장기적·안정적 공급을 촉진하고 서민·중산층의 복리증진과 국민경제 발전을 도모하려는 목적⁸⁵⁾으로 2004년 3월 1일 시행⁸⁶⁾된 「한국주택금융공사법」에 따라 1987년 「근로자의주거안정과목돈마련지원에관한법률」에 근거하여 설치되고 주택은행에서 운영⁸⁷⁾하던 주택금융신용보증기금을 한국주택금융공사안에 설치하게 되었다. 동법에 따라 설립된 한국주택금융공사는 「주택저당채권유동화회사법」에 의해 설립된 한국주택저당채권유동화(주)를 흡수 합병하여 주택저당채권과 학자금대출 채권의 유동화 업무 및 주택금융신용보증 업무를 수행하게 되었다.

한국주택금융공사의 업무는 크게 신용보증 업무와 채권유동화 업무로 구분된다(한국주택금융공사법 제22조). 신용보증은 다시 주택보증과 연금보증으로 구분할 수 있다. 동법에서의 주택보증은 주택 혹은 준주택 수요자가 주거목적으로 주택 혹은 준주택을 구입하거나 임차하기 위한 자금 등을 금융기관으로부터 대출을 받는 경우 그 대출채무에 대하여 주택금융신용보증기금 부담으로 보증을 해주는 제도이다(동법 제2조 제8호).

주택금융신용보증은 다시 건설사업자에 대한 보증과 주택수요자에 대한 보증으로 구분되며, 주택수요자에 대한 보증으로는 전세자금보증⁸⁸⁾, 월세자금보증⁸⁹⁾, 임대보증금반환자금보증⁹⁰⁾,

83) 주택도시보증공사 홈페이지(<http://www.khug.or.kr/>), 2015.7.10. 조회.

84) 주택법(법률 제13379호, 2015.6.22., 일부개정, 2015.6.22. 시행) 제76조 제1항.

85) 재정경제위원회, 한국주택금융공사법안(정부제출)(의안번호 162649, 제안일자 2003.9.16.), 검토보고서, 2003.10., 1면, 3면.

86) 한국주택금융공사법(법률 제7030호, 2003.12.31., 제정, 2004.3.1., 시행).

87) 이후 1987년 주택은행이 국민은행으로 민영화되어 2004년 2월 28일까지 신용보증기금에서 관리·운영하였다.

모기지신용보증⁹¹⁾, 중도금보증, 건축·개량자금보증이 있다.⁹²⁾ 이러한 신용보증을 통해 주택 금융을 활성화 하고자 설치된 주택금융신용보증기금은 정부의 출연금, 금융기관의 출연금, 보증료 수입금 등으로 조성되며(동법 제56조), 신용보증채무의 이행 등의 용도로 사용된다(동법 제57조).

동법상 연금보증은 주택소유자가 주택에 저당권을 설정하고 금융기관으로부터 연금방식으로 노후생활자금을 대출받음으로써 부담하게 되는 금전채무를 공사가 보증해주는 주택담보노후연금보증제도를 의미한다(동법 제2조 제8호의 2). 한국주택금융공사는 주택보증을 통해 금융기관의 신용위험을 감소시켜줌으로써 담보력이 미약한 서민들의 주거마련에 필요한 자금마련을 보다 원활하게 해주고, 집을 소유하고 있으나 경제활동을 하지 못하는 등의 이유로 생활비 마련에 상대적으로 어려움을 겪는 만 60세 이상⁹³⁾의 생활비를 주택소유권 변동 없이 평생 마련할 수 있도록 지원해줌으로써 주거안정에 기여한다고 할 수 있다.

한국주택금융공사는 주택담보대출 채권의 유동화를 통하여 장기저리의 대출 자금을 조달하는 역할도 수행한다. 예컨대 2015년 3월 24일 출시되었던 안심전환대출은 주택금융공사의 유동화를 통하여 변동금리대출이거나 이자만 상환중인 대출을, 고정금리이면서 분할상환방식으로 대출구조를 개선시킨 예이다.⁹⁴⁾

한국주택금융공사는 정부의 서민 주거안정을 위한 자금 마련 정책을 시행하고 있다. 한국주택금융공사의 주택 구입자금 우대형 보증자리본과 국민주택기금의 생애최초 구입자금 보증을 통합한 디딤돌 대출을 시행하였는데, 이는 무주택 서민의 주택 구입자금 마련을 저리로 지원하던 정부 사업의 효율성을 제고시킨 예이다.

한국주택금융공사의 결산에 손실이 발생한 경우 최종적으로 정부가 보전하고(동법 제51조), 주택금융신용보증기금 운영계획의 수립 등 업무 수행과 관련하여서는 금융위원회의 감독을 받는다(동법 제60조). 금융위원회는 주택정책의 수행에 영향을 미친다고 인정하는 사항에 관하

88) 임차보증금 4억원 이하인 전월세계약을 체결한 세대주를 대상으로 최대 2억원까지 보증해 주는 제도.

89) 보증금 1억원 이하이고 월세 60만원 이하 임차계약을 체결한 임차인이 주택도시기금 주거안정 월세 대출을 받을 때 보증해 주는 제도

90) 임대차계약만료 3월 이내인 임차인에게 임대보증금을 반환하기 위해 금융기관에서 대출을 받고자 하는 임대인을 보증해 주는 제도

91) 은행에서 주택을 담보로 대출시 공제되는 소액임차보증금을 공제하지 않고 주택담보대출비용까지 대출을 받을 수 있도록 보증해 주는 제도

92) <http://www.hf.go.kr/hindex.html>(2015.8.24. 검색).

93) 조기은퇴자 등 하우스푸어 지원을 위한 제도로 만50세 이상을 대상으로 기존 주택담보대출 상환을 위한 사전가입연금이 2013년 8월 1일부터 2014년 5월 31일까지 한시적으로 시행되었었다. 한국주택금융공사, 주택담보노후연금보증규정(2014.12.21.개정), 부칙(18) 제3조.

94) 금융위원회, “안심전환대출 미시분석 결과(전수조사)”, 금융위원회 보도자료, 2015.5.12., 참조.

여는 미리 국토교통부장관과 협의하여야 한다(동법 제62조).

(5) 주거비 지원 법제의 문제점

그동안 주거급여 지원 대상이 최저생계비 이하에만 국한되어 지원대상 범위가 협소하였다. 주거의 질 향상을 위하여 주거비 지원 대상 확대 필요성에 대한 인식 속에 2014년 10월 「주거급여법」이 시행되었고 총괄 소관부처도 국토교통부로 이관되었다. 「주택도시보증법」 시행으로 주거급여외 주거비 보조제도인 주택도시보증 대출업무도 국토교통부 감독을 받는 주택도시보증공사에서 관리운영하게 되었다. 그러나 저소득가구 등 주거급여대상 요건 부분은 보건복지부의 「국민기초생활보장법」에 근거하고 있고, 「한국주택금융공사법」에 근거한 주택금융신용보증기금은 금융위원회의 감독을 받고 있어 주거비 지원제도의 관련부처가 분산되어 있다. 국민들의 주거권 실현, 주거안정에 대한 관심의 증대로 주거권을 명문화하고 주거복지 정책의 통일된 기본방향을 설정하고자 「주거기본법」이 제정되었음에도, 여전히 여러 부처에 분산된 주거비 지원 제도들 간의 관계 정립이 어디에도 없어 국민들이 여러 주거비 지원 제도를 파악하기에 여전히 어려움이 있다. 또한 공공기관인 주택도시보증공사와 한국주택금융공사에서 시행하고 있는 개인보증 상품은 민간회사인 SGI서울보증에도 유사한 개인보증 상품, 예컨대 개인금융신용보험(임차자금대출), MCI(Mortgage Insurance)⁹⁵⁾ 등이 존재한다. 제도의 필요성과 역할에 대한 재정립이 필요해 보인다. 즉, 각 제도의 소관 부처가 다르고 통합적인 운영이 되고 있지 않아, 제도의 중복도 발생하며, 필요한 수급대상자가 제도에 접근하는 것이 용이하지 않은 문제가 있다.

우리나라는 지역별 임차료 수준 등에 차이가 있는 현실을 반영하여 2015년 7월 1일 개정사항에서 지역을 1 ~ 4급지로 구분⁹⁶⁾하여, 지역별 가구원수별 기준임대료를 산정해 지원금액을 산정하고 있다. 그러나 경기인천을 2급지로 같이 분류하고, 그 외 지역을 모두 4급지로 분류하였다. 즉, 같은 급지내 세부 지역에 따른 실제 임차료 편차가 큼에도 한 급지로 분류하여 기준임대료를 산정하고 있어, 지역별 임차료를 실제 반영하기에는 한계가 있어 보인다. 실질적 지역 임대료 수준을 반영하기 위하여 좀 더 세분화된 분류가 필요할 것으로 보인다.

주거급여 대상자를 확대한 취지는 서민의 주거안정 측면에서 당연히 환영할 부분이지만 그

95) 개인금융신용보험(임차자금대출)은 전세보증금의 최대 80%와 매매시세 80%를 한도로 전세자금 대출에 대한 채무이행 위험관리 상품, MCI는 소액임차보증금을 공제하지 않고 담보비율까지 주택담보 대출을 받을 수 있도록 금융기관이 가입하는 보험 상품, 그 외 MI(Mortgage Insurance)는 LTV 60% 초과 대출에 대한 보험으로, 보험료는 대출은행이 부담: SGI서울보증 홈페이지 https://www.sgic.co.kr/chp/iutf/hp/insurance/CHPINFO002VM2_02.mvc, 2015.12.13. 검색).

96) <https://www.hb.go.kr/> (2015.7.26. 검색).

제도의 실효성 확보를 위해서는 신속한 지원을 위한 처리기간 보장, 인력 확충, 실제 임대료의 반영 등 시스템 확보가 뒷받침되어야 할 것이다.

오랫동안 한국주택금융공사의 우대형 보증자리론과 국민주택기금의 근로자·서민 구입자금대출, 생애최초 구입자금대출 등으로 분리운영되던 무주택 서민들의 주택 구입 자금을 지원하는 제도를 주거복지 형평성 및 재정운용의 효율성 제고를 위하여 2014년 1월 2일 통합 정책모기지인 내집마련 디딤돌 대출로 시행하였다.⁹⁷⁾ 주거복지 형평성 및 효율성 측면에서 유사 제도를 통합하여 운영할 필요성은 구입자금대출뿐만 아니라 전세자금보증 등 개인보증에도 존재한다. 정부 예산 및 정책의 효율성을 위하여 한국주택금융공사와 주택도시기금공사 두 기관의 역할을 재정립해보고, 중복된 부분에 대한 검토와 지원체계 재정비가 이루어져야 할 것이다.

요컨대 주거급여 제도의 실효성 확보를 위해 급여산정 기준 등 내용을 보강하고, 제도의 기능을 재정립하여 업무의 효율성을 위하여 주택도시기금과 주택금융신용보증기금 간의 중복 업무를 통합할 필요가 있다.

주거비 지원은 임대료 보조, 주거급여 등 그 명칭을 불문하고 대부분의 선진국에서 공공임대주택 건설과 병행하여 이루어지고 있는 대표적인 주거복지 정책 중의 하나이다. 우리나라는 “주거급여”, 미국은 “주거(선택)바우처(Housing Choice Voucher)”, 영국은 “주거급여(Housing Benefit)”, 프랑스는 “주거수당(Allocations Logement)”, 독일은 “주거급여(Wohngeld)”, 일본은 “주택부조(住宅扶助)”라는 명칭으로 불리고 있지만, 제도의 목표나 본질적인 이념은 별반 다르지 않아 보인다. 우리나라는 「주거급여법」을 제정·시행한지 얼마 되지 않고, 주거권을 국민의 권리로 법상 명문화한지 얼마 되지 않은 주거복지 국가로 발전하는 과정이라고 할 수 있다. 이런 우리나라의 입장과 다른 나라의 정치, 경제, 사회, 문화 등의 상황이 다르고 복지 수준이 다르지만, 우리 보다 먼저 주거비 지원제도를 시행하고 있는 나라들의 제도를 살펴보는 것은 우리의 주거비 지원 제도를 어떻게 발전시킬지 그 방향을 제시하는데 도움이 될 것이다.

2. 다른 나라의 주거비 지원 법제

주택공급 정책은 국가의 막대한 예산이 소요되에도 적기에 주택을 공급하는데 한계가 있고, 지원대상자들의 선택하는 면이 있는데 비해, 주택수요자 지원 정책은 상대적으로 적은 예산으로 주거복지를 효율적으로 실현할 수 있어, 주요국의 주거복지를 위한 주거지원 정책은 공급

97) 국토교통부, “내 집 마련의 꿈, “디딤돌대출”로 이루세요!”, 국토교통부 보도자료, 2013.12.31., 참조.

측면의 보조방식에서 소비자 보조방식으로 전환되었다.⁹⁸⁾

주거비 지원 제도의 세부적 운영기준은 다르지만, 공통적으로 소득과 임대료에 기반⁹⁹⁾하고 있으며, 가족 구성원의 수 등 가구특성¹⁰⁰⁾을 반영하여 지원 대상자를 선정하고 있다.

독일의 주거급여(Wongeld)는 지역별 기준임대료를 기준으로 지역에 따른 임대료 부담수준을 정하여 지급기준을 마련하고 있으며¹⁰¹⁾, 일본의 주택부조(住宅扶助)는 급지를 구분하여 각 지역의 실질적 임대료를 주택부조 기준으로 반영¹⁰²⁾하고 있다. 이러한 구체적 기준 마련은 지원 대상자들의 거주 상황을 반영할 수 있어 실질적 보장에 보다 기여할 것으로 보인다.

최저주거수준의 설정뿐만 아니라 최저주거수준의 충족여부를 주거비 보조제도의 요건으로 반영하여, 실질적 주거환경 보장을 도모하는 제도도 눈여겨 볼 필요가 있다. 미국의 주택선택 바우처(Housing Choice Voucher)의 경우 최저주거수준 미달 여부를 판단하기 위한 기준들을 마련하여 주택의 질적 기준에 대한 충족여부를 지급 요건에 엄격히 적용¹⁰³⁾하고 있다.

제도 수요자의 제도 접근성과 관련하여 미국과 독일은 국민들이 쉽게 제도에 대해 이해하고 접근 할 수 있도록 주거비 보조 관련 홈페이지, 안내 자료 등을 통하여 상세한 주거비 지원에 대한 기준을 명시하고 있다. 특히 독일은 온라인을 이용한 신청도 가능하며, 신청기한 도과를 방지하기 위하여 불완전한 신청서를 제출하고 1달 내에 보완할 경우 기한 내 신청으로 처리해 주고 있다.¹⁰⁴⁾

주거비 지원제도의 운영주체가 분산되어 있는 우리나라의 상황과 비교하여 미국은 사회보장 부서가 아닌, 주택정책 담당부서인 HUD에서 주거관련 정책을 총괄¹⁰⁵⁾하고, 일본은 주택부조 뿐만 아니라 제한적으로 지급되는 주거확보급부금도 사회보장 중앙부처인 후생노동성에서 총괄하고 각 지역 복지사무소에 운영¹⁰⁶⁾하고 있다. 영국도 사회보장 담당 중앙부처에서 주거급여를 총괄하고 행정집행은 지방정부에서 수행하고 있다.¹⁰⁷⁾ 프랑스와 독일은 주택정책 제도

98) Peter A. Kemp, op.cit., p.44.

99) Marietta E.A.Haffner, Peter J.Boelhouwer, op.cit., p.949.

100) 미국, HUD, Voucher program guidebook: Housing Choice, pp.4-18~4-19; 영국, <https://www.gov.uk/housing-benefit/eligibility>(2016.4.4. 검색); 프랑스, <http://www.territoires.gouv.fr/allocation-logement-al>(2015.12.17. 검색); 독일, BMBU, Wohngeld 2014: Ratschläge und Hinweise, S. 10 ff. 일본, 生活保護制度における生活扶{助基準額の算出方法(平成27年度).

101) BMBU, Wohngeld 2014: Ratschläge und Hinweise, S. 10 ff.

102) 厚生労働省, 生活保護制度における生活扶{助基準額の算出方法(平成27年度); 厚生労働省, 市町村の級地一覽表(平成27年4月1日現在).

103) 42U. S. Code §1437f(o)(8).

104) <http://www.wohngeld.org/antrag.html>.

105) 42U. S. Code §1437f.

106) 生活保護法 第十九條.

107) <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-communities-and-local-government>(2016.4.4.

와 사회보장 제도로 운영하고 있고 그 소관부처를 달리하고 있지만, 각 국의 정부 부처 홈페이지에 이들 제도에 대한 설명을 하여 일반 국민들이 지원 받을 수 있는 주거비 보조제도가 어떤 것들이 있는지, 어디서 신청해야 하는지 접근 창구 등을 한 번에 살펴볼 수 있다. 특히 프랑스 주택수당제도(Allocations logement)의 경우 정부 부처가 다름에도 실제 운영은 하나의 기관에서 하고 있고, 제도간 우선순위를 명시¹⁰⁸⁾하여 국민들의 제도 접근성을 제고하고 있다.

우리나라의 현재 주거비 보조제도로는 「주거급여법」에 의한 주거급여, 「주택도시보증법」에 의한 임차자금지원제도, 「한국주택금융공사법」에 의한 전세자금보증 등이 있다. 이들은 각각 근거 법률, 소관부처 및 운영기관을 달리하고 있다. 주거비 보조제도 전체를 한눈에 개관해 볼 수 있는 자료나 정보가 없으며, 이들 제도간의 관계도 명확하지 않다. 따라서 주거비 보조제도를 통한 주거복지 향상을 위해서는 무엇보다 일반 국민들의 접근성을 개선할 필요가 있다. 이는 체계의 정비뿐만 아니라 운영주체를 설정하는 것보다 불가분의 관계에 있다고 할 것이다. 주거권 실현의 실질화를 위하여 우리나라 현행 주거비 지원제도의 운영주체의 개선방안을 모색해 볼 필요가 있다.

한편, 영국 등 유럽 국가는 수요자 지원제도로 주거지원 정책을 전환하면서 공공임대주택 건설에 대한 관심은 크게 줄어들어, 공공임대주택의 신규 공급은 급감하고 기존 공공임대주택도 민영화 정책으로 매각되면서, 임대료가 상승하게 되고, 상승한 임대료는 고스란히 정부 부담으로 남겨지게 되었다.¹⁰⁹⁾ 주거 빈곤자의 근본적인 주거문제 해결을 위해서는 주거비 보조제도가 필요 하지만 양질의 저렴한 신규 주택공급이 수반되어야 그 효과성이 충분히 발휘될 수 있다는 점을 염두에 두어야 할 것이다.

소득에 기초한 주거비 지원 제도는 노동을 억제하고, 필요 이상의 많은 주택 서비스를 조장하는 비효율성을 발생시키고, 지원이 필요한 모든 가구가 지원받지 못할 경우 수평적 비효율성의 문제를 발생시킨다.¹¹⁰⁾ 특히나 영국의 주거급여(Housing Benefit)는 임차인에 한정하고 있고, 소득상승에 따른 주거급여 감소비율이 높아 빈곤의 덫을 만들 가능성이 있다는 비판이 있다.¹¹¹⁾

하지만 주거수준을 향상시키고 주거권을 실현하기 위한 주거비 보조제도의 필요성마저 부정할 수는 없다. 다만, 주거비 보조제도를 설계할 때, 주거비 보조제도가 근로의욕을 억제시키

검색).

108) <http://www.gouvernement.fr/composition-du-gouvernement>(2015.7.18. 검색).

109) 진미윤, 저소득층 주거지원 바우처 제도의 해외 사례”, 23면.

110) Marietta E.A.Haffner, Peter J.Boelhouver, op.cit., pp.947~948.

111) <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200607/cmselect/cmworpen/463/463we34.htm> (2015.12.17. 검색).

는 면을 최소화하기 위한 노력을 기울여야 할 것이다. 따라서 주거비 보조제도의 최소 필요한 지원 수준을 산정하고 지원대상인 취약계층의 범위를 설정함에 있어 소득과의 관계 기준을 어떻게 할 것인가에 대한 신중한 검토가 뒷받침되어야 한다.

다른 나라의 주거비 지원제도 운영사례를 통해 얻을 수 있는 또 다른 시사점은 주거비 지원 제도가 본격화 되는데 최소한 10년 이상은 걸렸다는 점이다. 우리도 단기간에 성과를 기대하기 보다는 장기간 지속적으로 변화, 발전시켜야 할 것이다. 주거비 부담이 큰 저소득 가구의 주거안정을 위한 보조 수단으로 시작하여 적용 범위 확대 등을 검토하고, 과도한 주거소비를 방지하기 위한 조치들, 실질적 보장이 이루어지기 위한 지원 수준 마련, 권리구제 마련 등 제도 개선을 위하여 끊임없이 노력해 나가야 할 것이다.

V. 주거비 지원 법제의 개선방안

1. 역할 재정립을 통한 제도 정비

2015년 12월 1일 주거지원 제도에 대하여 일괄 안내하는 ‘마이홈’ 주거지원 안내시스템이 오픈되었다. 이로써 주거급여 뿐만 아니라 주택도시보증공사와 한국주택금융공사의 주택금융 상품에 대한 개략적인 안내를 한 사이트에서 받을 수 있게 되었다.¹¹²⁾

그러나 상품에 대하여 열거 하고 있을 뿐 통합적 검토가 이루어지지 않아, 상품의 차이가 거의 없는 개인보증 상품이 두 기관에서 각 각 운영되고 있는 등의 문제는 여전히 존재하고 있다. 효율적인 지원을 위해서는 제도간의 체계를 정비할 필요가 있는 것이다. 즉, 주거복지 실현을 위한 주거비 지원제도라는 하나의 큰 틀로 이들 제도를 정비할 필요가 있다.

이를 위해 우선, 현재 주거비 지원 제도의 관계를 명확히 하여, 임대료 지불이 어려운 최저 소득층부터, 정부지원시 주택구입이 가능한 계층 등 지원 대상에 맞는 역할을 분담하여야 한다. 가장 복지가 시급하고 필수적인 부분에 대한 공공부조는 지금과 같이 주거급여가 담당하고, 민간 부문에서 소외되는 영세민·저소득 가구의 안정적 주택금융, 장기 주택금융 제공 부분은 공공부문인 주택도시보증공사와 한국주택금융공사에서 담당하고, 고소득층은 민간부문 뿐만 아니라 공공부문의 주거비 지원 제도를 선택적으로 활용할 수 있도록 정비해야 한다. 두 번째로 주택도시보증공사와 한국주택금융공사의 장기·안정적 주거비 지원을 위한 유사한 제

112) 마이홈 시스템은 포털(www.myhome.go.kr)과 콜센터, 전국 36개소 상담센터로 운영된다: 국토교통부, “내게 맞는 주거지원 ‘마이홈 포털’에서 확인하세요”, 국토교통부 보도자료, 2015.11.30.

도를 검토하여 제도의 중복을 적절하게 제거하고 통합하여야 한다. 세 번째로 그 동안 주거비 지원이 필요했으나 마련되지 못한 복지 공백은 없었는지 살펴 추가적인 제도를 마련하여야 할 것이다. 주거비 지원은 주거복지 뿐만 아니라, 교육 복지 등 다른 복지의 실현으로까지 이어지는 제도이다.¹¹³⁾ 따라서 현재의 주거비 지원 제도의 정비에서 더 나아가 쾌적한 주거생활을 위한 추가적인 노력도 계속하여야 한다. 추가적인 주거비 지원 마련 등 주거비 지원의 실효성 확보를 위하여 현재 각 기관에서 제도 담당자가 개별적으로 마련하고 있는 주거비 지원 제도 운영지침도 좀 더 신중하게 작성되어야 할 것이다.

또한 주거권 실현이라는 통합적인 관점에서 다른 제도와 연계하여 주거비 지원제도를 시행할 필요가 있다.

우선 주거비 지원 가구가 필요 이상의 주거비를 지출하는 것을 방지하기 위하여 임대료와의 연계 방안을 생각해 볼 수 있다.¹¹⁴⁾ 다른 나라 주거비 지원 제도에서 특징적인 것은 공정임대료, 적정임대료, 표준임대료 등을 기준으로 한다는 점이다. 즉, 임대료의 공정한 시장가격이 법적으로 규율 가능하여, 임대료 상승이 임대인의 임의에 맡겨져 있지 않고, 실질 임대료를 반영한 주거비 지원이 가능하다는 점이다. 우리도 임대료에 대한 법적 규율이 실질적으로 가능하도록 관련 법규를 마련한다면, 막대한 정부의 예산 부담을 방지하고 주거비 지원제도의 실효성을 제고할 수 있을 것이다.

다음으로 주택공급 지원 방식과의 연계를 고려해 볼 수 있다. 사회적 취약계층의 주거안정을 위해서는 최저생활수준 이상 주택의 저렴한 공급이 지속적으로 유지되어야 한다.¹¹⁵⁾ 따라서 주거급여만을 독립하여 지원하기 보다는 영구임대주택, 공공임대주택 등 공공주택의 현물 지원방식과 연계하여 지원하고, 형평성을 고려한 주거지원이라는 형태로 현금지원과 현물지원을 통합하여 운영하는 것이 대상자 선정 및 지원전달 체계에 있어 효율성을 담보할 수 있을 것이다.

예컨대, 임대료 지불이 어려운 최저소득층에게는 주거급여 지급과 함께 저렴한 공공임대주택 등의 지원도 추진되어야 한다. 저소득층 중 주택구입 능력이 부족한 계층의 주거환경 개선을 위해서는 저렴한 공공주택 공급과 함께 저리의 자금 지원 정책을 추진할 필요가 있다. 중위소득의 주거안정을 위해서는 주택 구입 능력 향상을 위하여 공공 주택금융 지원과 함께 중소형 분양주택 공급의 확대가 이루어진다면, 주거복지 실현을 위한 주거지원 제도의 실효성이

113) Sandra Newman, C.Scott Holupka and Joseph Harkness, The Long-term Effects of Housing Assistance on Work and Welfare, *Journal of Policy Analysis and Management* Vol.28 Issue 1, 2008, p.86.

114) Marietta E.A.Haffner, Peter J.Boelhouwer, op.cit., pp.952 ~ 954.

115) Stephen E. Barton, Social Housing Versus Housing Allowance: Choosing Between Two Forms of Housing Subsidy at the Local Level, *Journal of the American Association*, 1996.3., pp.117 ~ 118.

향상될 수 있을 것이다.

2. 실질적 급여 신청권 보장 등 절차적 개선

수급권을 보장하기 위해서는 무엇보다 신청의 용이성이 확보되고, 신속하게 급부결정이 이루어져야 한다. 시간적 여유가 없거나 거동이 불편한 대상자들을 포함해 수급 대상자들이 신청을 용이하게 하기 위해서는 상세한 제도 안내뿐만 아니라 홈페이지를 통한 신청도 가능하도록 하고, 수급권자를 직권으로 발굴하는 것도 필요하다.

「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」¹¹⁶⁾은 사회보장급여가 절실히 필요한 계층에 대한 실질적 수급권을 보장하기 위하여 직권발굴을 할 수 있도록 하는 근거 규정을 두고 있다. 수급권자 보호를 강화하고 복지사각지대를 해소하기 위한 방안을 제도적으로 보완하기 위하여 동 법에서는 사회보장급여의 신청, 조사, 결정·지급, 사후관리에 이르는 복지대상자 선정과 지원에 필요한 일련의 절차 및 방법 등에 관한 사항을 구체적으로 규정하고, 소외계층을 발굴하기 위한 신고의무(제13조), 보호대상자에게 필요한 급여에 대한 업무담당자의 직권신청(제5조 제2항), 보호계획 수립·지원, 상담·안내·의뢰 등을 규정하고 있다.

동 법의 적용범위는 「사회보장기본법」 제3조 제1호의 사회보장급여이다. ‘사회보장’을 국가가 법정 급여를 통하여 사회적 위험으로부터 사회구성원을 보호하고, 최저생활을 보장하고자 하는 소득보장정책이라고 정의할 때,¹¹⁷⁾ 「주거급여법」의 주거급여는 사회보장의 하나이다. 따라서 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」을 근거로 주거급여 수급대상자의 직권 발굴이 가능할 것으로 보인다. 다만, 실질적 실효성 확보를 위하여 전문 인력확충 등 기반이 뒷받침되어야 할 것이다.

국토교통부는 2015년 12월 1일 마이홈 포털을 구축하여 주거급여제도 뿐만 아니라, 주택금융신용보증제도, 주택도시기금 대출 등에 대한 일괄 안내를 하고, 오프라인 상담센터도 설치하여 주택도시기금공사 직원과 한국토지주택공사 직원이 주거지원 제도에 대한 상담을 실시하도록 하였다.¹¹⁸⁾ 주거권 신청의 실질적 확보를 위하여 상담에서 더 나아가 대리 신청, 독일에서 시행되고 있는 온라인 신청도 가능하도록 구축할 필요가 있다.

감사원의 ‘사회복지제도 및 전달체계 운영실태’에 대한 감사결과에서 ‘사회복지권’의 집행 절차 과정 중 각종 부정과 비위가 총체적으로 발생하게 된 주요원인으로 “절차규범의 부재”가

116) 법률 제12935호, 2014.12.30., 제정, 시행 2015.7.1.

117) 사회보장기본법 제3조 제1호.

118) 국토교통부, “내게 맞는 주거지원 ‘마이홈 포털’에서 확인하세요!”, 국토교통부 보도자료, 2015.11.30.

지적되었다.¹¹⁹⁾

주거급여 역시 입법적 및 행정적 구체화를 통하여 실현되게 된다. 수익적 행정행위라는 이유로 법률유보의 문제를 간과해서는 안되며, 명확한 법적 절차를 완비함으로써 주거권 실현에 있어서도 법치주의가 구현되어야 한다. 구체적인 상황에 따라 합목적적 차원을 고려하여 행정적인 차원에서 결정될 사항도 있겠으나 구체적인 사회복지권 행사에 있어서 최소한의 기준과 절차는 법률의 형식으로 규율되어야 한다. 따라서 침해행정영역에 있어서 ‘처분절차 및 기준’에 대응하는 세부적인 절차, 즉 주거급여 등의 집행에 필요한 세부적 절차를 행정입법의 형태로 마련함으로써 전달체계의 안정성을 확보할 필요가 있다.¹²⁰⁾

「주거급여법」과 「국민기초생활보장법」에서는 처분에 대한 이의신청 절차를 규정하고 있을 뿐, 수급권자의 신청에 대한 처리기간, 결정의 통지방범 등에 대하여 규정하고 있지 않으나, 수급권자의 신속한 주거권 보장과 급여 신청자의 권리강화를 위하여 처리기간 명시, 이유부기 등 구체적 절차의 보장이 필요하다.

3. 주거지원 전달체계 강화

전달체계란 정책 및 프로그램을 공급자와 수혜자(수요자)간에 상호 연결시켜 주는 매개체이다. 따라서 정책 및 프로그램의 대상자 선정, 자격요건 및 지원내용 등에 관한 사회복지정책은 전달체계를 통해 비로소 실현된다. 전달체계는 욕구와 자원을 연결시키면서 서비스 공급자와 수요자를 어떻게 만나게 할 것인가와 관련된 일련의 관계체계를 의미한다고 할 수 있다.¹²¹⁾

「주거급여법」 개정 전에는 다른 급여제도들과 함께 주거급여는 보건복지부가 기획기능을 담당하고 각 지방자치단체가 집행기구를 담당하는 구조였다. 2015년 7월 1일부터 국토교통부로 소관부처가 변경되어 국토교통부가 주거급여 지급기준 등을 마련하지만, 주거급여 대상 및 지급범위 등의 기준인 소득인정액 등 기준은 「국민기초생활보장법」을 준용하여, 보건복지부의 결정에 따르고 있고, 보장기관은 여전히 각 지방자치단체가 담당하고 있다. 주택 공급을 담당하는 국토교통부로 주거급여 업무가 이관되어 향후 다른 주거정책과의 연계를 해볼 수 있는 발전적 측면이 기대되기는 하지만, 급여 산정 등 판단의 기초는 여전히 보건복지부에 기반을 두고 있어 기능적 분리로 효율성 문제가 발생할 수 있고, 정책의 결정과 집행의 이원화로 정책

119) 감사원, “「사회복지제도 및 전달체계 운영실태」 특별감사 결과발표”, 감사원 보도자료, 2009.11.17.

120) 방동희, 「앞사회복지법제 현황 및 개선방향 : 사회복지법제의 법치주의적 수용」, 공법학연구 제12권 제2호, 한국비교공법학회, 2011.5., 46 ~ 47면.

121) 배유진·최승원, “스마트바우처에 관한 법·기술 쟁점 -사회복지서비스 전달체계 개념 확대와 관련하여-”, 행정법연구 제33호, 2012.8, 행정법이론실무학회, 196면.

집행 결과가 정책결정에 반영되지 못하는 문제가 발생할 수 있다.

또한 주택도시기금의 임차자금 지원은 국토교통부 산하 주택도시기금공사에서, 주택금융신용보증기금을 통한 임차자금 지원제도는 금융위원회 산하 한국주택금융공사에서 관리, 운영하고, 취급에 대한 부분을 시중은행에 위탁계약 하고 있다.

주거비 보조제도의 소관부처가 국토교통부, 보건복지부, 금융위원회로 분산되어 있는 상황은 책임행정과 전문행정을 어렵게 만들고 주거비 지원 정책의 일관성과 효율성을 저해하는 요인이 될 수 있다. 향후 전달체계 효율성 제고를 위하여 주거비 지원 소관 부처를 하나로 통합 운영할 필요가 있다.

제도 특성상 소관부처를 나눌 수밖에 없다고 하더라도 프랑스나 독일의 경우처럼 실제 운영 기관만이라도 하나로 통합 운영하는 것이 필요하다. 통합 운영안으로 「주거기본법」의 주거복지지원센터를 활용을 고려할 수 있다. 일본의 「사회복지법」과 달리 우리 「주거기본법」의 주거복지센터 설치 규정은 재량규정이지만, 이 규정을 근거로 실제 전국 기초지자체 단위의 주거복지센터가 설치·운영되고 주거지원 서비스를 통합 제공한다면, 가능한 모든 지역주민이 주거지원서비스에 쉽게 접근할 수 있을 것이다.

4. 권리구제 개선

권리구제는 수급권 행사에 따른 일련의 절차들이 법취지와 생존권 보장이라는 목적에 부합되게 진행되었는지 여부를 확인하고 나아가 위법, 부당한 처분에 의해 침해된 권리의 회복과 보장을 위해 중요하다. 특히 수급권자의 결핍된 상황을 고려할 때 일반 행정절차에서 강조되는 권리구제의 의미 이상의 중요성을 갖는다. 또한 주거급여 등 급부행정은 행정기관의 재량행위가 많으므로 무엇보다 수급권자에 대한 공정성이 담보되어야 한다.¹²²⁾

주거급여에 있어 권리구제를 강화하기 위해 첫 번째로 「주거급여법」에 권리구제 절차를 명시하고, 제기기간과 기산점 규정을 정비할 필요가 있다. 사회적·경제적으로 어려운 상황의 수급자들이 일반적으로 불복절차를 인지하고 접근하기는 쉽지 않다. 더욱이 주거급여와 관련한 이의신청 등을 위해서는 「주거급여법」에 규정하고 있지 않아 동법 제4조에 따라 「국민기초생활보장법」도 찾아봐야 하는 등 불복절차를 인지하기가 만만치 않다. 「국민기초생활보장법」에 따른 주거급여 중지결정에 대한 이의신청절차는 통지받은 때로부터 60일 이내에 이의신청할 수 있다. 이는 「행정심판법」이 처분이 있음을 안날로부터 90일, 처분이 있는 날부터 180일로

122) 유럽 인권재판소도 사회보장분야에 있어 빠른 수급결정 및 합리적 기간 내의 의견 청취 등 절차적 권리의 중요성에 대하여 논하고 있다. Council of Europe, Social security as a human right, 2007.

정한 청구기간에 비하여 매우 짧다. 복잡하고 명확하지 않은 권리구제 절차와 상대적으로 짧은 제기기간으로 인하여 수급자는 본인의 의사에 반하여 권리행사가 지연되거나 해태되는 결과로 이어질 수 있다. 수급권자의 구제절차 접근 용이성을 제고하기 위하여 구제절차에 대한 명시가 필요하며, 제기기간에 대하여 행정쟁송 관계법규에서 처분이 있었던 날과 처분을 알게 된 날로 구분하여 설정하고 있는 점과 부득이한 사유의 소명시 예외규정을 두고 있는 점 등을 준용하여 제조정할 필요가 있다.¹²³⁾

두 번째로는 주거급여 권리구제 담당기관의 별도 마련이다. 주거급여 등 주거정책은 전문성과 기술적인 부분이 많아 담당기관 뿐만 아니라, 불복절차 심사기관도 전문적인 지식을 가지고 있어야 효율적이고 신속한 구제절차가 진행될 수 있다. 보다 객관적이고 공정한 권리구제를 위해 이를 전담할 심사기관과 인력규정이 법적으로 강화되어야 한다.¹²⁴⁾

세 번째로 신속한 이의신청 처리기간을 보장하여야 한다.¹²⁵⁾ 주거급여의 권리구제는 생존의 위기 해소와 관련된 것으로, 빠른 처리기간 보장이 필요하다.

네 번째로, 적절한 권리구제를 보장하기 위하여 행정청의 정보제공의무가 강화되어야 한다.¹²⁶⁾ 권리구제를 위해서는 당사자의 신청이 선행되어야 하므로, 권리구제 취지를 충분히 달성하기 위해서 권리구제 자체에 대한 수급권자의 인지와 접근성 확보가 필요하다. 따라서 주거급여 신청자의 자료요구권이나 행정청의 설명의무가 좀 더 강화될 필요가 있다.

다섯 번째로, 주거권 실현을 위한 당사자소송에 있어 가구제의 활용을 고려해 볼 필요가 있다. 당사자소송에 활용할 수 있는 가구제 제도로 민사집행법 제300조의 가처분 제도를 생각할 수 있다.¹²⁷⁾ 권력분립의 원칙상 일정한 한계가 있다는 전제로 가처분 제도의 행정소송상 적용을 부정하는 견해도 있으나, 권리보호의 확대, 가처분의 잠정적 성격 등을 고려하여 인정할 필요가 있다.¹²⁸⁾ 최근 판례는 당사자소송에 대해서 집행정지에 관한 규정이 준용되지 아니하므로 행정소송법 제8조 제2항에 따라 민사집행법상 가처분에 관한 규정이 준용되어야 한다고 판시하였다.¹²⁹⁾ 다만, 본 판례는 도시 및 주거환경정비법 상 행정주체인 주택재건축정비사업조합을 상대로 관리처분계획안에 대한 조합총회결의 효력을 다투는 공법상 지위·신분의 확인

123) 김승미, “사회보장행정법상의 공공부조수급권에 관한 연구”, 고려대학교 박사학위청구논문, 2012, 204면.

124) 하명호, “사회보장행정에서 권리의 체계와 그 구제”, 고려법학 제64권, 고려대학교 법학연구원, 201, 189면.

125) Council of Europe, *op.cit.*, p.15.

126) 김승미, “사회보장행정법상의 공공부조수급권에 관한 연구”, 고려대학교 박사학위청구논문, 2012, 202면.

127) 정선균, 공법상 당사자소송의 활성화에 대한 연구”, 서강대학교 박사학위청구논문, 2016, 75면.

128) 홍정선, 『행정법원론(상)』, 박영사, 2015, 1059 ~ 1060면 참조.

129) 대법원 2015.8.21.자 2015무26결정.

을 구하는 당사자소송¹³⁰⁾에 있어 민사집행법상의 가처분 규정 준용을 판시한 것이다.¹³¹⁾ 즉, 본 판례를 근거로 사회보장수급 지원을 요청하는 것과 같은 공법상 금전지급청구와 관련된 당사자소송에서까지 민사집행법상 가처분 규정 준용을 판단했다고 보기는 어렵고, 금전지급청구 소송에서 가처분을 인정할 경우 국가 예산의 낭비 등이 발생할 수 있는 문제는 있지만, 권리보호의 확대, 가처분의 잠정적 성격 등을 고려하여 행정소송상 가처분 제도의 인정을 고려해 볼 필요가 있다.¹³²⁾ 잠정적인 권리보호를 수단인 가구제 제도의 적극적인 활용이 기초적인 주거권 실현을 위한 수단인 주거급여와 관련된 분쟁에 있어 더욱 절실하다.

VI. 결

주거권을 국민의 권리로 선언한 「주거기본법」 제정 등 우리 사회에서도 주거권, 주거복지에 대한 관심이 커지고, 그 중요성에 대한 인식이 커지고 있다.

주거복지를 실현하는 수단은 크게 주택공급 지원방식과 주택수요자 지원방식으로 대별할 수 있다. 그 동안 우리나라는 절대적 주택량 부족을 해소하는데 중점을 두고 주택보급률을 향상시키는데 노력하였다. 그 결과 절대적 주택보급률은 100%를 넘어섰지만, 저소득 가구의 경우 최저주거기준 미달 가구율이 높게 나타나는 등 주거복지가 실현되었다고 보기는 어렵다. 이러한 상황으로 주택공급 중심정책에서 주거비 지불 능력 향상을 위한 주택 수요자 지원 정책으로 관심이 옮겨지고 있다.

우리나라 대표적인 주거비 지원법으로는 「주거급여법」, 「주택도시기금법」, 「한국주택금융공사법」이 있다.

실질적인 수준에서 많은 사람에게 주거급여를 지원하기 위하여 「주거급여법」을 제·개정하고, 통일된 주택정책을 시행하고자 「주택도시기금법」을 제정하는 등 주거비 보조제도의 정비가 있었지만, 주거권 실현을 위한 통합적 관점에서의 법적 고찰이 이루어지지지는 못하였다.

주거권 실현을 위해서 첫째, 각 주거비 지원 제도의 역할을 정립하고, 유사제도를 통합하는 등 제도를 정비할 필요가 있다. 주거급여제도, 주택도시기금의 저리 주택자금 대출 및 신용보증제도, 주택금융신용보증기금의 신용보증제도와 장기안정적 주택자금 대출제도 등 주거비 지원 제도는 각 각 「주거급여법」, 「주택도시기금법」, 「한국주택금융공사법」에 근거하고, 소관부

130) 홍정선, 『행정법원론(상)』, 박영사, 2015, 1148면.

131) 대법원 2015.8.21.자 2015무26결정.

132) 홍정선, 『행정법원론(상)』, 박영사, 2015, 1060면 참조.

처도 국토교통부와 금융위원회 등으로 분산되어 있어, 통합적으로 주거비 지원 법제를 접근하지 못한 점이 있다. 이에 주거비 지원이 필요한 수요자가 제도를 파악하여 접근하는데 한계가 있고, 제도 취지에 차이가 없는 신용보증 제도가 두 기관에 중복으로 시행되고 있다. 정부 예산 및 정책의 효율성을 위하여 개별 제도와 운영기관의 역할, 관계를 명확히 하여 체계 및 운영기관을 정비할 필요가 있다. 제도의 중복과 공백을 적절하게 제거해 나가고, 유사 제도를 통합하여 하나의 법체계 내에 이들 간의 관계를 명확히 규정하고, 효율적인 운영을 위해 운영기관을 통합하는 것도 하나의 방안일 것이다. 운영기관의 통합은 주거비 지원 대상에 대한 통합적 판단으로 지원 필요 대상의 발굴도 가능하게 하여 실질적 주거비 지원 확대 효과도 가져올 것이다.

둘째, 주거비 지원제도의 실효성 확보를 위하여 다른 제도와의 연계가 필요하다. 실질 임대료가 주거비 지원에 반영될 수 있도록 임대료관련 법률과의 연계, 임대료 지불이 어려운 최저소득층의 주거환경 개선을 위한 영구임대주택, 공공임대주택 등의 현물지원방식과의 연계 등이 필요하다.

셋째, 신속한 급부결정 및 신청자 권리강화를 위하여 법에 처리 기간 등을 명시하는 등 절차보장이 필요하다. 구체적인 상황에 따라 합목적적인 차원을 고려하여 행정적인 차원에서 결정될 사항도 있겠지만 최소한의 기준과 절차는 법률의 형식으로 규율되어야 한다. 명확한 법적 절차를 완비함으로써 주거권 실현에 있어서도 법치주의가 구현되어야 한다.

넷째, 정책 및 프로그램의 대상자 선정, 자격요건 및 지원내용 등에 관한 사회복지정책은 전달체계를 통해 비로소 실현된다. 전달체계는 욕구와 자원을 연결시키면서 서비스 공급자와 수요자를 어떻게 만나게 할 것인가에 관련된 일련의 관계체계로, 주거복지 실현의 효과 및 효율성을 제고하기 위해서는 일원화된 전달체계의 구축이 필요하다. 근거법이 나뉘어 있지만 집행부서를 통합 운영하여 전달체계의 효율성을 제고할 필요가 있다.

다섯째, 행정기관의 위법, 부당한 처분 내지 행위로 인한 생존권 침해를 막기 위하여 주거급여 권리구제 절차에 대한 개선이 필요하다. 권리구제 취지를 충분히 달성하기 위해서는 권리구제 자체에 대한 수급권자의 인지와 접근성 확보가 우선되어야 한다. 따라서 수급권자의 접근성을 보장하기 위해 행정청의 정보제공의무가 강화되어야 하고, 신속하고 공정하게 이루어질 수 있도록 처리기간을 명시하는 등 불복절차에 대하여 주거급여법에 명시하고 별도 구제절차 전담기관을 운영하는 것이 필요하다.

마지막으로 주거권은 인간존엄성 보장을 위한 전제적 요건이 되어야 함을 간과해서는 안 된다. 복지수준 등은 사회마다 그 상황이 다르기 때문에, 주거복지를 보장하는 것이 아니라 주거권 자체에 대한 보장이 이루어져야 한다. 「주거기본법」에서 선언하였듯이 궁극적으로 모든 인

간이 적절한 주거환경에서 살아갈 권리를 인정받고 보장받을 수 있어야 하는 것이다. 최저생활 보장을 위해 시혜적인 급부를 하는 것에 만족하는 것이 아니라 인간다운 생활을 당위적 권리로 인정받을 수 있는 법적 분위기가 조성되어야 한다.

다른 국가들의 주거비 지원제도가 본격화되기까지는 10년 이상의 시간이 소요되었고, 주거생활의 안정을 위하여 계속해서 변화되고 개선되고 있다. 우리도 짧은 시기에 주거비 지원제도 정착을 기대하기보다는 지속적인 변화와 발전을 위해 노력해야 할 것이다.

[참고문헌]

- 국제법률가위원회(박찬운 역), 『경제적, 사회적 및 문화적 권리의 사법집행: 사법심사가능성 비교연구』, 국가인권위원회, 2009.
- 국토교통부, 『2014년 주거실태 조사』, 2014.
- 국토교통부, 『2015년도 주거급여 사업안내』, 2015.
- 김현희, 『주거비 지원에 관한 주요 국가의 법제 고찰』, 한국법제연구원, 2012.
- 김철수, 『헌법학개론』, 박영사, 2007.
- 변용찬·이태진·허수정·강미나·김인순·박신영·서종균·이인혜·임성만·홍미령·홍인옥, 『취약계층 지원 및 주거복지 강화방안을 위한 연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2010.
- 오준근, 『삶의 질 향상을 위한 주택건설관련법제 정비방안 연구: 주택건설촉진법의 개편방향을 중심으로』, 한국법제연구원, 2002.
- 윤찬영, 『사회복지법제론』, 나남, 2010.
- 통계청, 『2014한국의 사회지표』, 2015.
- 하성규, 『주택정책론』, 박영사, 2010.
- 한국도시연구소, 『주거기본법 제정을 위한 연구』, 1999.
- 홍인옥·남기철·남원석·서종균·김혜승·김수현, 『주거복지의 새로운 패러다임』, (주)사회평론, 2011.
- 홍정선, (新)지방자치법, 박영사, 2013.
- 홍정선, 『행정법원론(상)』, 박영사, 2015.
- 김수갑, “인간다운 생활을 할 권리에 관한 연구”, 서울대학교 석사학위청구논문, 1989.
- 김혜승, “주거비지불능력 개념에 기초한 주거비보조에 관한 연구”, 경희대학교 박사학위청구논문, 2004.
- 이대열, “주거권의 법리에 관한 연구”, 서강대학교 박사학위청구논문, 2012.
- 이득진, “주거권의 헌법적 보장과 실현방안”, 고려대학교 석사학위청구논문, 2008.
- 이은기, “프랑스의 주거기본권 실현형태로서의 사회주택에 관한 법적 고찰 : H.I.M.(저임료주택)을 중심으로”, 서울대학교 박사학위청구논문, 1995.
- 정선균, “공법상 당사자소송의 활성화에 대한 연구”, 서강대학교 박사학위청구논문, 2016.
- 최윤영, “아동복지법제의 개선에 관한 연구 : 권리와 전달체계를 중심으로”, 이화여자대학교 박사학위 청구논문, 2013.

- 류지태·오세탁, “주택권의 법리에 관한 연구”, 법학연구 제2권, 충북대학교 법학연구소, 1990.
- 미류, “‘강제퇴거금지법’ 제정의 의의 및 향후 추진방안”, 용산참사 재발 방지를 위한 “강제퇴거 금지법” 제정 토론회 자료집, 용산참사 2주기 범국민 추모위원회, 2011.
- 방동희, 앞사회복지법제 현황 및 개선방향 : 사회복지법제의 법치주의적 수용”, 공법학연구 제 12권 제2호, 한국비교공법학회, 2011.
- 배유진·최승원, “스마트바우처에 관한 법·기술 쟁점 -사회복지서비스 전달체계 개념 확대와 관련하여-”, 행정법연구 제33호, 행정법이론실무학회, 2012.
- 서종균, “주거권이란 무엇인가: 주거권 논의를 위한 노트”, 도시와 빈곤 13권, 1995.
- 손세원·이영재, “공공임대주택의 정책변화에 관한 연구-사회적 배제의 해소를 위한 주거급여 제도를 중심으로”, 한국지적정보학회지 제7권 제2호, 한국지정정보학회, 2005.
- 신영아, “긴급복지지원법 제정과정에 관한 연구”, 한국사회복지질적연구 제4권 제1호, 한국사회복지질적연구학회, 2010.
- 여경수, “(가칭)주거생활보장기본법 시안 작성의 필요성과 구성체계”, 토지공법연구 제52권, 2011.
- 오세탁·류지태, “주택권의 법리에 관한 연구”, 법학연구 제2호, 충북대학교 법과대학 법학연구소, 1990.
- 이계수, “주거권의 재산권적 재구성: 강제퇴거금지법 제정운동에 붙여”, 민주법학 제46호, 민주주의법학연구회, 2011.
- 이헌석, “주택법과 사회보장법의 연결”, 토지공법연구 제27집, 한국토지공법학회, 2005.
- 이헌석, “최저주거기준과 주거비보조제도의 개선방향”, 토지공법연구 제54집, 한국토지공법학회, 2011.
- 이호근, “『주거급여법』 도입과 사회적 취약계층 주거권확보를 위한 주거정책 및 법·제도 개선방안”, 사회보장연구 제31권 제1호, 한국사회보장학회, 2015.
- 장경석, “미국의 주거복지정책 관련 법률체계 개요: 주택바우처제도를 중심으로”, 최신외국법 제정보 2013년 제1호, 한국법제연구원, 2013.
- 장은혜, “주거권의 법리적 쟁점과 보장법제에 관한 연구”, 아주법학 제8권 제1호, 아주대학교 법학연구소, 2014.
- 정태호, “인간생명공학, 재산권, 인격권”, 법학논총 제21집 제2호, 전남대학교 법률행정연구소, 2001.
- 진미윤, “저소득층 주거지원 바우처 제도의 해외 사례”, 2012년 제3차 빈곤 포럼 자료집, 한국보건사회연구원, 2012.
- 최승원, “분권과 자치의 규범적 기초”, 지방자치법연구 제11권 제3호(통권 제31호), 한국지방자치법학회, 2011.

하명호, “사회보장행정에서 권리의 체계와 그 구제”, 고려법학 제64권, 고려대학교 법학연구원, 2012.

하성규, “주거권보장과 서민주거안정 : 유엔 Habitat II를 중심으로”, 한국사회정책 제3집, 한국사회정책학회, 1996.

BMBU, Wohngeld 2014: Ratschläge und Hinweise.

Council of Europe, Social security as a human right, 2007.

HUD, Voucher program guidebook: Housing Choice, 2001.

Marietta E. A. Haffner, Peter J.Boelhouwer, Housing Allowance and Economic Efficiency, International Journal of Urban and Regional Research, Vol.30 Issue 4, 2006.12.

Peter A. Kemp, The role and design of income-related housing allowances, International Social Security Review Vol.53 Issue 3, 2002.12.19.

Sandra Newman, C. Scott Holupka and Joseph Harkness, The Long-term Effects of Housing Assistance on Work and Welfare, Journal of Policy Analysis and Management Vol.28 Issue 1, 2008.

Scott Leckie, The Justiciability of The Housing Rights, SIM Special 18, 1995.

Stephen E. Barton, Social Housing Versus Housing Allowance: Choosing Between Two Forms of Housing Subsidy at the Local Level, Journal of the American Association, 1996.3.

望月彰 ; 赤尾清子 ; 田中遊美, 自治体における子どもの権利に関する条例の制定動向, 社會問題研究 第56巻 第1・2合併号, 大阪府立大學人間社會學部社會福祉學科, 2007.

厚生労働省, 生活保護制度における生活扶助基準額の算出方法(平成27年度).

厚生労働省, 市町村の級地一覽表(平成27年4月1日現在).

감사원, “「사회복지제도 및 전달체계 운영실태」 특별감사 결과발표”, 감사원 보도자료, 2009.

국토교통부, “내 집 마련의 꿈, “디딤돌대출”로 이루세요!”, 국토교통부 보도자료, 2013.

국토교통부, “내게 맞는 주거지원 ‘마이홈 포털’에서 확인하세요”, 국토교통부 보도자료, 2015.

국토교통위원장, 주거기본법안(대안)(의안번호 1915043), 2015.

김성태의원 대표발의, 주택법 전부개정법률안(의안번호 1913833), 2015.

금융위원회, “안심전환대출 미시분석 결과(전수조사)”, 금융위원회 보도자료, 2015.

이미경의원 대표발의, 주거복지기본법안(의안번호 1902399), 2012.

재정경제위원회, 한국주택금융공사법안(정부제출)(의안번호 162649, 제안일자 2003.9.16.), 검토보고서, 2003.

대법원 종합법률정보 : <http://glaw.scourt.go.kr>

마이홈 포털 : www.myhome.go.kr

서울보증 홈페이지 : <https://www.sgie.co.kr/>

영국 정부 : <https://www.gov.uk>

독일 주거급여 : <http://www.wohngeld.org/>

주거급여 홈페이지 : <https://www.hb.go.kr>

주택도시시기금 포털 : <http://nhuf.molit.go.kr/>

주택도시보증공사 홈페이지 : <http://www.khug.or.kr/>

프랑스 정부 : <http://www.territoires.gouv.fr>

한국주택금융공사 홈페이지 : <http://www.hf.go.kr/>

[국문초록]

주거권 실현을 위한 주거비 지원의 법적 고찰

최 승 원
(이화여자대학교 법학전문대학원 교수)

김 태 영
(이화여자대학교 법학박사)

주택보급율이 100%를 초과하였음에도 여전히 많은 사람들이 최저주거기준에 미달하는 열악한 주택에서 삶을 지속할 수밖에 없는 이유는 주거비를 감당할 소득능력, 즉 주거비 지불능력이 부족하기 때문이다. 이는 최저주거기준과 주거비 지불능력이 불가분의 관계에 있으며, 주거권 실현을 위한 주거복지 정책 중 주거 빈곤의 핵심적인 해결방법이 주거비 지원제도라는 사실을 의미하는 것이다. 이에 이 글은 주거권의 개념에 대한 정립을 바탕으로 주거부담이 크고, 주거수준 향상이 보다 절실하다고 할 수 있는 사회경제적 약자인 저소득가구의 주거비 지원 법제들을 검토하고, 실질적 주거권 향상을 위한 주거비 지원 법제의 개선점을 모색하는데 목적을 두고 있다.

주거비 지원 규정을 두고 있는 법률로는 「긴급복지지원법」, 「노인복지법」, 「주거급여법」, 「주택도시시기금법」, 「한국주택금융공사법」 등이 있다. 이 법률 중 이 글에서는 일시적 지원이나, 노인 등 특정 대상에 한정된 지원이 아닌 경제적 상황에 기초하여 계속적으로 지원하는 제도에 관한 법률을 검토대상으로 하였다. 기초필수적인 주거복지를 위한 제도라고 할 수 있는 공공부조 제도를 규정한 「주거급여법」과 일반적인 주거복지 실현을 위한 주거비 지원 제도를 담고 있는 「주택도시시기금법」, 「한국주택금융공사법」의 주거비 지원 제도를 중심으로 검토하고, 개선방안을 도출하였다.

우선, 예산을 보다 효율적으로 운영하고 체계적으로 지원하기 위하여 「주거급여법」, 「주택도시시기금법」, 「한국주택금융공사법」상의 각 제도의 역할을 정비하고, 유사제도를 통합할 필요가 있다. 주거권 실현을 위해 주거비 지원 제도 자체를 마련하는 것도 중요하지만, 제도의 실효성 확보를 위해서는 마련된 주거비 지원 제도를 국민들이 이용할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

나아가 주거권 실현을 위하여 주거비 보조제도는 다른 주거지원 정책 수단들과 연계할 필요

가 있다. 예컨대, 임대료 지불이 어려운 최저소득층은 최저수준 이상의 주택공급을 받을 수 있도록 공공임대주택 지원과 함께, 주거급여, 저리의 전월세 자금 지원을 실시한다. 저소득층 중 주택구입능력이 부족한 계층은 주택구입을 지원하기 위하여 저렴한 공공주택 공급과 저리의 자금 지원이 필요하다. 중간소득층의 주거안정을 위해서는 공공 주택금융 지원제도와 함께 중소형 분양주택의 확대정책이 연계될 때 주거비 지원 효과가 제고될 수 있다.

생활이 어려운 주거급여 신청자들의 주거안정을 위해서는 주거급여의 신속한 지원이 필요하다. 신속한 주거급여 집행을 위해 처리기한 명시 등 세부적 절차를 행정입법의 형태로 마련할 필요가 있다. 또한 거동이 불편하거나 인지능력이 부족한 대상자들의 지원을 위하여 온라인 신청 제도의 활용과 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」의 직권신청 활용도 필요하다. 주거비 지원의 공정성을 담보하고 지원 신청자의 권리강화를 위해 이유부기와 청문 절차의 명시도 마련되어야 한다.

전달체계의 효율성을 제고를 위한 방안으로 2015년 12월 23일 시행된 「주거기본법」에 근거하여 ‘주거복지센터’를 기초지방자치단위로 설치하고, 주거복지센터에서 통합적으로 주거비 지원 정책을 수행하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 제도의 통합 운영은 주거비 지원 제도를 유기적이고 통합적으로 판단할 수 있게 하여, 중복으로 마련된 제도를 제거하고, 제도 신청의 유도 및 지원 대상자의 발굴도 가능하게 할 것이다. 주거비 지원을 보다 체계적이고 효율적으로 시행하기 위하여 통합적인 주거비 지원 정책 수행이 필요하다.

권리구제는 수급권 행사에 따른 일련의 절차들이 법취지와 생존권 보장이라는 목적에 부합되게 진행되었는지 여부를 확인하고 나아가 위법, 부당한 처분에 의해 침해된 권리의 회복과 보장을 위해 중요하다. 특히 주거급여 수급권자의 결핍된 상황을 고려할 때 권리구제의 의미는 더욱 크다고 할 수 있다. 따라서 주거권 실현을 위한 주거비 지원제도의 권리구제절차를 개선할 필요가 있다. 주거급여 수급자의 의사에 반하는 권리행사의 지연 또는 해태가 발생되지 않도록 하기 위하여 수급권자에게 이유부기 등 정보제공의무가 강화되고, 권리구제 절차에 대한 명시가 필요하다. 그리고 주거급여 권리구제는 수급권자의 생존적 위기 해소와 관련된 점을 고려하여 신속하게 이루어 질 수 있도록 권리구제 기산점 및 제기기간, 처리기간에 대한 재조정이 필요하다. 또한 주거급여 등 주거복지 정책은 전문성과 기술적인 부분이 많다. 불복절차 심사기관도 전문적인 지식을 가지고 있어야 효율적이고 신속한 구제절차가 진행될 수 있으므로, 보다 객관적이고 공정한 권리구제를 위해 이를 전담할 심사기관과 인력규정을 입법적으로 보완할 필요가 있다.

주제어 : 주거권, 주거복지, 주거지원, 주거비지원, 주거기본법, 주거급여법, 주택도시기금법, 한국주택금융공사법

[Abstract]

A legal study on housing subsidy legislation for housing rights

Prof. Dr. Choi, Seung Won
(Ewha Womans University Law School)

Dr. Kim, Tae Young
(Ewha Womans University Law School)

The housing supply ratio, which refers to the ratio of housing units relative to the number of household, is more than 100%, but there are a lot of people to live in poor homes do not meet the minimum housing standards, because of lack of income ability to afford housing expenses. This means that the minimum housing standards and housing expenses affordability are inseparable, and vital solution for housing poverty means to housing subsidy system.

The purpose of the study is to seek improvements of housing subsidy legislation for improving housing rights. Recently enacted Housing benefit Act separated from other benefits etc., our country is also interested in housing subsidy system. To actualize housing rights, it suggests the following improvements in this study.

Firstly, it is to clarify the relationship between the housing subsidy systems of various law needs to be improved so that people have easier access to the system. Housing Benefit Act as well as Korea Housing Finance Corporation Act and National Housing &Urban Funds Act are legislations about housing subsidy. However, there is no information that people can see an overview of the whole housing subsidy systems, the relationship between these systems is also unclear. So it is difficult to see if there are any housing subsidy systems.

They will be one of the plans to define clearly between them relations within a legal framework, consolidate similar systems and also to integrate the operating authority for the efficient operation.

Secondly, housing subsidy systems need a connection with other housing policy for stability of living and realization of housing rights. For example, housing subsidy so that they can be reflected in the real rents, amendment of law related with housing rent must be combined with housing

subsidy system. Public housing offering will also be considered.

Thirdly, guarantees for specific procedures are required, such as processing period specified, stating clearly about decision and hearing procedure for enhancing applicant rights and stabilizing service delivery system. There is no regulation about processing period from applying to notifying decision and stating reason about disadvantageous action in current law. We need to establish the process of legal for respecting rule of law in realization of housing rights.

Fourthly, it is necessary to establish efficient delivery system for enhancing realization of housing welfare effects. Social welfare system is realized through delivery system. Delivery system is a series of relationship system connected to the needs and resources and service suppliers and demanders. Housing subsidy systems have different legal basis, but effectiveness of delivery system will be enhanced by operating of merging agencies.

Fifthly, to ensure housing welfare the most efficiently, in addition, it is necessary to guarantee administrative remedy. Administrative remedy will be able to recover rights which violated by illegal or unfair action. Generally, disadvantaged groups are difficult to recognize proceeding of administrative remedy and access it. In addition to, there is no regulation about it in Housing Benefit Act. So if anyone to need administrative remedy in the process, they should see other act like National Basic Living Security Act. This situation will lead to delay to exercise their rights and finally they can not exercise their rights against their will because of lapse of the period. Therefore, explicit procedure of administrative remedy need for enhancing accessibility and achieving the aim of administrative remedy. Housing policies such as housing benefit also have so much technical and expertise. So not only operating authorities but also authorities for administrative remedy have expertise. These should be strengthened legally.

Lastly, housing rights are prerequisite for guaranteing human dignity beyond a mere welfare. According to Housing Security Act, each and every human being should have their right to live adequate housing.

Overview of the housing subsidy system of other countries, it took more than 10 years before the time in earnest, and continue to change and improve the system. We will strive for continuous change and development, rather than expecting the housing subsidy system settled in a short time.

Key words : Housing Rights, Housing Welfare, Housing Assistance,
Housing Expenses Assistance, Housing Subsidy System, Housing Security Act,
Housing Benefit Act, National Housing and Urban Funds Act,
Korea Housing Finance Corporation Act

고령화시대에 대응한 연금제도와 고령자 고용의 연계에 관한 연구*

권 병 구**

目 次

I. 서론	3. 선진국의 연금제도 개혁과 고령자 고용확 대책의 연계
II. 우리나라의 연금제도와 고령자 고용의 현황	IV. 연금제도와 고령자 고용을 연계한 융합적 정책 제언
1. 우리나라의 연금제도 실태	1. 연금제도에 대한 정책 제언
2. 우리나라의 고령자 고용 실태	2. 고령자 고용 확대를 위한 정책 제언
3. 연금제도와 고령자 고용의 상호관계	3. 연금제도와 고령자 고용을 연계한 융합적 정책 제언
4. 연금제도와 고령자 고용의 상호관계에 대한 실증적 분석	V. 결론
III. 선진국 사례분석 및 시사점	
1. 선진국의 연금제도 개혁	
2. 선진국의 고령자 고용 확대책	

I. 서 론

1. 연구배경

고령화의 급속한 진전으로 현재 우리사회에서는 100세 시대에 대비하여 무슨 준비를 어떻게 해야 되는지가 큰 관심사다. 특히, 고령층에서의 노후보장 문제는 생존이 걸린 사안으로 국가에서 시급히 대비해야 하는 이슈이기도 하다. 이에 따라 노후소득보장을 위해 연금제도의 다층체계화를 공고히 구축하는 것이 대안으로 제시되고 있지만, 국내 현실이 아직 연금제도가 성숙되지 못하고 시스템화도 미흡하여 제대로 역할을 수행하지 못하는 상황이며 더군다나 현

* 기고일 : 2016.10.22, 심사일: 2016.11.07, 게재확정일 : 2016.11.21.

** 사단법인 은퇴연금협회 상임부회장

재의 고령층에 대한 대비책은 더 못된다. 이에 보완책으로 고령자 고용이 그 어느 때보다 중요해지고 있는데, 최근 정부에서 법 개정을 통해 정년을 연장한 것이 좋은 사례이다. 그동안은 연금제도와 고령자 고용을 별개의 영역으로 취급하여 연구해 왔으나, 최근 정년연장이 이슈가 되어 정년연장이 연금제도에 미치는 영향 등이 연구되면서 상호 관계에 대해 분석하기 시작하였다. 따라서 연금제도가 미진한 우리 현실에서 노후소득보장의 취약성을 극복하는 방안으로 고령자 고용 확대책과 함께 연금제도와 고령자 고용의 상호 관계 분석을 토대로 연계 운영을 모색하는 융합적 관점에서의 접근방법으로 연구를 시도하였다.

2. 연구방법

고령화 문제와 함께 연금제도와 고령자 고용에 대한 과제가 사회 국가적으로 큰 이슈가 되고 있다. 그동안 이에 대해 선행적 연구들이 많았지만, 대부분 연금제도와 고령자 고용에 대해 개별적으로, 특히 연금제도에 대해 집중적으로 연구하였다.

임병인, 강성호(2005)는 연금제도별로 가입기간별 및 소득계층별 노후소득보장수준을 제시하였고, 강성호, 이지은(2010)은 생애기간을 고려한 공·사적연금제도의 연금소득대체율 추정치를 제시하였다. 이용하, 정해식(2008)은 연금제도 다층체계화의 대안으로 국민연금제도는 소득비례연금만 남기고 기본연금을 기초노령연금으로 전환하고, 퇴직급여제도는 점진적 강제화를 제안하였다. 또 정경희(2010)는 국민연금제도에 의존하는 취약한 연금체계이면서 광범위하게 사각지대 문제가 있다는 판단 하에, 공적연금제도의 지속가능성 개선 및 사각지대 해소와 함께 사적연금제도 확충방안 등을 제시하였다. 이와 같이 기존 연구들은 연금제도의 노후소득보장수준이나 다층체계화의 필요성 및 방향 제시, 그리고 개선방안으로서 재정안정화, 사각지대 개선, 사적연금 활성화 등에 대한 연구가 주를 이루고 있다.

김원섭, 이정우, 정해식, 한정림(2007)은 향후 근로유인형 연금제도 형태로 설계해가는 것이 필요하다고 주장하였다. 전용일, 임두빈, 박원주(2013)는 정년연장이 연금시장에 미치는 영향에 대해 계량적 분석을 통해 국민연금과 퇴직연금 등 노후소득보장측면에서 긍정적 영향을 미친다고 제시하였다. 이와 같이 연금제도와 고령자 고용에 대해서도 함께 연구한 사례는 있으나, 단순히 상호 관계에 대한 분석 수준이었다.

그래서 고령화시대에 노후소득보장을 위한 실질적이고 효과적인 방법을 찾기 위해 연금제도와 고령자 고용을 함께 고려할 필요성이 있었다. 이에 대한 현실적 검증을 위해 우리보다 앞서 고령화시대를 겪은 선진국 사례를 통해 노후소득보장을 위해 연금제도를 어떻게 발전시켰는지, 고령자 고용을 어떻게 확대하였는지, 또한 연금제도와 고령자 고용을 어떻게 연계 운

영하여 융합적 관점에서 효과를 거두었는지 등에 대해 알아보고 고령화시대에 접어든 우리의 현실에 맞는 시사점을 도출하였다. 다만, 본 연구는 실증적 분석 대신에 선행적 연구를 통해 최대한 논리와 대안을 찾았으며, 실증적 분석이 필요한 연금제도와 고령자 고용의 상호관계 분석은 일본과 OECD국가대상, 그리고 국내에서 이미 잘 분석된 연구결과가 있어 이를 활용하였다.

따라서 연금제도가 성숙되지 못한 우리의 현실에서 국민의 노후소득보장을 위해 연금제도의 역할 제고를 근간으로 하되, 연금제도의 구조적인 취약성을 극복하기 위한 방법으로 고령자 고용의 확대 및 유지책을 함께 연구하였다는 점에서 기존 연구와의 차별성이 있다. 더욱이 연금제도와 고령자 고용을 함께 고려하는 융합적 관점에서의 접근방법을 새롭게 시도했다는 점이 특징이며, 연금제도와 고령자 고용의 상호관계 연구를 통해 상호 영향을 미침을 검증하였고 융합적 관점에서도 정책적 제언을 함으로써 고령화시대에 대응하는 보다 실질적이고 효과적인 노후소득보장 방안을 제시하였다.

II. 우리나라의 연금제도와 고령자 고용의 현황

“Homo Hundred”, 세계에서 가장 빠른 속도로 고령화를 경험하고 있는 우리나라의 상황을 잘 대변하는 말이다. 특히 2010년에 시작된 베이비붐 세대의 은퇴와 노년기 진입으로 고령화가 사회문제화 됨으로써 정책에 대한 패러다임의 전환이 요구되고 있다. 현실적으로도 연금소득대체율이 저조한 상태에서 연금제도의 개혁과 함께 고령자 고용에 대한 중요성이 한층 부각되고 있다.

우리나라의 고령자 빈곤률이 2013년 48.1%로, OECD국가 평균치 13%의 3.5배 수준으로 1위를 차지하고 있다. 통계청, 2016.5월 경제활동인구조사에 따르면, 2015년 기준으로 실제 55세~79세 중·고령자의 연금수령자 비율이 44%수준이고 그 중 25만원미만 수령자가 50.4%를 차지하며 월평균연금수령액도 51만원수준에 머무르고 있다. 또 2015년 기준 고용노동부 퇴직연금 주요동향을 보면, 퇴직연금제도는 사업체기준 도입률이 17.4%수준 밖에 되지 않고 퇴직시 일시금으로 수령하는 경우가 대부분이며, 개인연금제도도 중산층이상 중심으로 일부만 가입하고 있는 실정이다. 이러한 상황에서 고령자는 직접 근로를 통한 수입이 필요한데, 이는 통계청 사회조사(2015)자료를 보면 알 수 있다. 60세 이상 고령자가 노후자금 충당방법으로, 부담주체는 본인-배우자 부담이 67%, 자녀-친척 지원이 23%, 정부-사회단체가 10%로 나타났으며, 수입원은 근로소득이 54%(특히 60대는 63%), 연금-퇴직금이 28%를 차지하고 있다.

1. 우리나라의 연금제도 실태

연금제도의 다층체계화는 구축되었으나 실제 노후소득보장수준은 아직 미흡하다. 이는 구조적 측면에서 연금제도의 도입시기가 늦어 아직 성숙되지 못한 것이 주된 요인이다. 하지만, 제도운영 측면에서 연금제도별로 개선하더라도 정부담당부처가 달라 부분최적화에 머무를 뿐, 통합관리가 어려워 전체최적화를 이루기는 어려운 것도 한 요인이 되고 있다.

우리나라의 노후소득보장체계는 공적연금제도인 국민연금과 기초연금, 사적연금제도인 퇴직연금, 개인연금 등의 4층 체계를 갖추고 있다. 하지만, 국민연금제도는 도입단계부터 저부담 고급여 구조로 설계되어 고령화·저출산의 사회 환경 변화과정에서 연금재정 문제에 처해 있으며, 사적연금제도는 임의가입 형태로 노후준비에 대한 인식이 아직 부족하여 노후소득보장 기능이 취약한 실정이다.

우리나라 연금제도가 아직 미성숙한 현 상태에서도 몇 가지 개선해야 할 과제가 있다.

첫째, 연금제도에 대한 비전과 목표가 명확히 설정되어 있지 못하다는 점이다. 연금제도의 재정안정화 목표는 있으나 국민입장에서 노후소득수준을 어느 정도 유지하는 게 바람직한지에 대해서는 명확한 제시가 없다. 국민연금제도는 재정 문제로 급여수준을 2차례에 걸쳐 낮추었지만, 이를 보충해야 할 사적연금제도에 대한 보완조치는 미흡한 실정이다. 퇴직연금제도는 퇴직금제도를 대체하는 수준에서 운영하고 있어 국민연금제도의 급여 축소부분을 보완하는 측면의 고려가 없었으며, 개인연금제도도 세제혜택 활용에 초점이 맞춰져 있어 노후소득보장 수단으로서의 역할이 미흡한 실정이다.

둘째, 연금제도의 다층체계화와 함께 연금제도간의 연계체계가 부족하다는 점이다. 연금제도가 각기 도입되어 연금제도간 연계를 통해 노후소득보장 수준을 제고하는 데에는 미흡한 실정이다. 이는 노후소득보장체계에 대해 종합적이고 체계적인 고려가 부족한 데 기인한다.

셋째, 노후소득보장 측면에서 연금제도별로 개선해야 할 과제를 안고 있다. 국민연금제도는 도입 시부터 저부담 고급여 구조로 설계)되어 재정적자 문제로 제도의 지속가능성이 현저히 떨어진다는 문제가 있다. 또 연금소득대체율이 도입당시 70%였던 것이 40%수준까지 축소하게 되어 있어 은퇴 전 소득대체기능이 크게 약화되었다. 퇴직연금제도는 도입시기가 늦어 아직 미성숙 단계이고 특히 연금형태의 수급률이 극히 미미한 상태이다. 개인연금제도도 아직 가입률이 낮은 상태여서 연금제도로서의 기능을 제대로 못하는 문제를 안고 있다.

넷째, 최저노후소득보장 기능해야 할 공적제도인 국민기초생활보장제도²⁾와 기초연금의 기

1) 인구고령화 수치를 보수적으로 추정한 통계자료 적용, 기금의 자산운용수익률을 높게 설정하여 장기부채 등

능도 취약하다는 점이다.

OECD(2013)에서 국가별 연금소득대체율을 발표하였는데, 우리나라의 국민연금 소득대체율이 39.6%로,³⁾ OECD에서 제시한 34개국 전체의 평균 연금소득대체율 54.4%에 비해 아주 낮은 수준을 보이고 있다. 주요 국가별 연금소득대체율을 보면 아래 표와 같다.

<표 1> OECD가 제시한 주요 국가별 연금 소득대체율

(%)

국가별	연금 소득대체율 (공적연금+강제사적연금)	비 고
한국	39.6	OECD 34개국 평균치 54.4%
네덜란드	90.7((29.5+61.1)	
이탈리아	71.2	
프랑스	58.8	
스웨덴	55.6%(33.9+21.7)	
스위스	55.2%(32.0+23.1)	
호주	52.3%(13.6+38.7)	
독일	42.0	
칠레	41.9%(4.8+37.2)	
미국	38.3	
일본	35.6	

자료: OECD(2013), Pension at a Glance 2013

2. 우리나라의 고령자 고용 실태

선진국의 경우 나이가 들면서 대개들 은퇴를 기다린다고 한다. 미국이나 영국은 강제퇴직을 연령차별로 간주해 금지하고 정년퇴직하면 바로 연금수령이 가능하기 때문이다. 즉 정년은 통상 연금수급개시연령과 연계되어 있어 근로의무가 면제되면서 사회복지 혜택도 받게 되기 때문이다. 이에 반해 우리나라는 위와 같은 제도적 기반도 취약할 뿐만 아니라, 노후에 대한 경

2) 2010.10월 도입되어 그동안 높은 소득환산을 적용과 비합리적인 부양의무자 기준으로 65세이상 고령자 수급률이 5.8%(전체 652만명 중 23.6만명 수혜)로 극히 낮은 수준임(통계포털, 사회, 2014).

3) 2013년 신규 가입한 평균소득자(연간소득 38.5백만)가 42년간 가입을 가정하여 산출함.

제적 준비도 부족하여 OECD국가 중 정년 후에도 가장 오래 일하는 나라가 되었다.⁴⁾ 그럼에도 65세 이상 노인빈곤률이 48.1%로 OECD국가 중 가장 높아 나이가 들어서도 일을 계속하지만 저임금⁵⁾에 빠져있는 현실을 보여주고 있다.

우리나라 고용시장의 특성을 보면, 강제 조기퇴직, 고용시장 유연화 등 다양한 요소들이 복합적으로 작용하여 주된 일자리에서는 비자발적 조기 퇴직함에도 불구하고 고용시장에서는 늦게 은퇴하는 특징을 보이고 있다. 특히 비자발적 조기퇴직은 근로자 본인에게 노후소득 준비의 갑작스런 단절을 초래하고 기업과 국가는 경험과 기술노하우 공백 문제를 갖게 된다. 대개 주된 일자리에서 퇴직하는 50대 중반부터 고용시장에서 최종 은퇴하는 70대초까지 10년 이상의 기간을 고용불안과 소득감소의 불안정한 시기를 보내게 되며, 주로 경제적 이유에서 여러 형태의 가교취업(bridge job)을 하게 된다. 즉 경제적으로 은퇴준비가 안된 상태에서 생계유지와 노후준비를 위해 ‘점진적 은퇴’ 과정을 거치는 것이다.

2014년 고령자 고용실태에 대한 통계청 자료를 보면, 50세 이상 고용률이 70%로 전체근로자 고용률 65%보다 높은 수준이다. 연령대별로는 50세~64세가 71.1%로 상당히 높지만, 고령자인 65세 이상은 33.8%로 낮은 수준이다. 재취업률은 50세 이상이 59.9%수준, 65세 이상도 46.1%로 높은 수준이다. 이처럼 높은 고용률에도 불구하고 근로희망비율이 61.2%수준⁶⁾으로 더 높아 노후준비의 취약성을 알 수 있다. 고령근로자의 고용형태는 상대적으로 열악한데, 50세부터 열악해지기 시작하여 60세 이후에는 더 급격히 열악해진다. 25세~49세 청·중년층은 상용직 58%, 자영업 18%, 임시일용직 24%인 반면, 50세~59세 장년층은 각각 39%, 36%, 25%를, 60세 이상 고령층은 16%, 52%, 33% 수준이다. 이와 같이 활동기에는 주로 상용직에 있다가 나이가 들어갈수록 자영업이나 임시·일용직 근로자로 전환되는 현상을 알 수 있다.

우리나라 고령자 고용 및 은퇴의 현실에 대해 다른 국가들과 비교 분석하면 뚜렷한 차이를 보인다. (이소정, 정홍원, 이지혜, 2011, p.39~47, p.55~58)

첫째, 우리나라의 경제활동인구 비율은 37.7%로 비교대상 10개국(19.3~43.6%)중에서 비교적 높은 수준이나, 은퇴인구 비율은 22.8%로 비교대상국(37.6~57.4%) 중에서 가장 낮은 수준이다. 이는 노후소득이 불안정하여 은퇴도 실업상태도 아닌 비경제활동인구로 남아있기 때문이다. 또 고용관계도 자영업자 비중이 45.9%로 비교대상국(10.4~27.8%)보다 훨씬 높으며, 근로계약

4) 2012년도 기준으로 실질 은퇴연령, 즉 노동시장에서 완전히 빠져나와 경제활동을 하지 않는 나이가 남성은 71세, 여성은 70세로 나타나 OECD국가 중에서 2위를 차지함.

60세 이상 고령자의 경제활동참가율과 고용률이 2015년도 37.5%와 36.7%수준으로 다른 OECD국가들보다 상당히 높은 수준을 보이고 있음(통계청, 2015년 고용동향).

5) 2014년도 65세 이상 임금근로자의 월급여 수준이 89.3만원으로 전체 임금근로자 223.4만원의 40%수준으로 낮아 고령자의 노후소득원으로 부족한 상황임(남재량, 2014).

6) 고령자(55세~79세)의 장래 근로에 대한 희망비율임(통계청, 2016.5월 경제활동인구조사).

기간도 “단기”가 35.8%로 비교대상국(5.0~16.7%) 대비 상당히 높아 고용상태가 불안정함을 알 수 있다. 둘째, 은퇴관련해서 주목되는 점은 50대 초반(50~54세)에서의 은퇴율이 8.4%수준으로 비교대상국(0.2~6.6%)보다 훨씬 높아 비자발적 조기퇴직의 심각성을 알 수 있다. 또 은퇴 사유로 연금수급개시연령에 도달하는 경우가 23.7%로 비교대상국(31.7~85.6%)에 비해 크게 낮아 아직은 노후보장제도와 연관성이 적다는 점을 알 수 있다.

3. 연금제도와 고령자 고용의 상호관계

고령화시대에 대응하는 주된 요소인 연금제도와 고령자 고용은 상호 밀접한 관련성이 있다. 기존의 연구 결과에서도 연금제도의 급여수준이 높으면 대체로 고령자 고용의 근로유인을 약화시켜 조기은퇴를 유발함으로써 고령자 고용률이 낮아지는 것을 보여준다. 또 정년연장은 퇴직 후 소득공백기간을 단축시키고, 국민연금 납입을 늘려 연금수령액을 증가시키며 재직기간을 늘려 퇴직연금적립금도 증가시키는 등 노후소득보장에 긍정적으로 기여한다.

연금제도가 고령자 고용에 미치는 영향은 긍정과 부정의 양면성이 혼재해 있는데, 먼저 긍정적 영향은 연금제도의 가입기간이 증가할수록 더 많은 연금급여를 수급할 수 있어 고령근로자의 근로의욕을 고취시키는 점이 있으며, 연금급여가 근로자 자신의 생애소득과 전체 가입근로자 평균소득에 함께 연동되므로 근로자 자신의 소득변화로 인한 연금급여의 영향을 완충시켜 고령자 노동이동을 용이하게 하는 점도 있다. 부정적 영향은 연금수급개시연령 이후에도 근로하는 경우 일부연금액 삭감으로 계속 근무하는데 걸림돌이 되고 있다.

고령자 고용도 연금제도에 영향을 미치는데, 특히 2016년부터 시행되는 60세 정년연장과 그에 따른 임금피크제 등의 임금체계 개편은 연금제도에 커다란 영향을 미칠 것이다.

첫째, 정년연장이 국민연금시장에 미치는 영향은 60세 정년제 도입으로 소득공백기간이 줄어들게 되어,⁷⁾ 조기노령연금 신청도 줄어들 것으로 예상된다. 구체적으로 가입, 급여, 재정부분으로 나누어 분석하면, 가입부분은 가입기간 및 가입자 증가 등 전반적으로 긍정적인 영향을 준다. 특히 사업장가입자 증가와 지역가입자 감소로 가입구조 안정화가 예상되며 가입가능연령의 상한도 높일 수 있다. 급여부분은 노령연금수급자 증가와 조기노령연금수급자 감소, 연금수급액 증가 등으로 노후소득보장에 긍정적인 영향을 줄 것이다. 재정부분도 국민연금보험료 납입이 늘어 재정수입이 증가하여 재정 부담이 완화되는 긍정적인 영향이 있다. 다만, 장기적으로는 국민연금제도가 저부담·고급여 구조여서 노령연금 수급자 증가가 재정 부담을 늘

7) 60세 정년제 도입이전의 300명 이상 기업의 평균 정년연령이 57.4세 수준이므로 3세 정도의 차이가 발생함.

려 기금 고갈시점을 앞당길 수 있다.⁸⁾

둘째, 정년연장이 사적연금시장에 미치는 영향은 근로자 재직기간이 늘어나 퇴직연금제도의 적립금이 증가하므로 퇴직 후 소득안정에 긍정적인 영향을 미치게 된다. 특히 향후 주력시장이 기존의 확정급여(DB)형에서 확정기여(DC)형으로 이동하게 된다는 점이다. 정년연장 관련 법⁹⁾에 근거하여 ‘임금피크제’가 실시되면 제도구조상 확정기여(DC)형은 영향을 받지 않지만, 확정급여(DB)형은 퇴직급여가 감소할 수 있어 신규가입자나 기존 확정급여(DB)형 가입자가 확정기여(DC)형을 선택하게 될 것이다. 확정기여(DC)형이 확산되면 제도운영 및 책임주체가 가입자본인이어서 성공적 운용여부가 노후생활을 좌우하므로 운용중심의 가입자교육 강화가 핵심과제가 될 것이다. 또한 2013년도부터 연금저축제도의 최소 가입기간이 5년으로 단축되어 정년연령이 60세로 연장되면 50대 연령층에서 연금저축 가입자가 증가할 것이다. 또 임금피크제가 도입되면서 기존 퇴직금을 ‘중간정산’하는 경우 개인형 퇴직연금으로 전환할 수 있지만, 일부 연금저축으로도 이동할 수 있다.

4. 연금제도와 고령자 고용의 상호관계에 대한 실증적 분석

연금제도와 고용자 고용의 상관관계에 대한 실증적 분석은 선진국과 국내에서 이미 잘 분석된 연구가 있어 재차 분석의 실효성이 적어 이를 활용하기로 한다.

먼저, 연금제도가 고령자 고용에 미치는 영향에 대한 선진국의 실증적 분석 결과를 보면, 공적연금제도가 고령자의 퇴직 의사결정이나 고령자 고용에 미치는 영향은 부(-)의 관계가 있음을 알 수 있다. 일본의 경우 적은 수준에서 시작한 노령연금이 크게 증가함에 따라 60세~64세 남성노동시장참가율이 1960년대 초반 82%에서 1980년대 후반 71%수준까지 하락하였는데, 주된 요인이 공적연금제도라고 분석되고 있다. 또 OECD국가대상 분석에서도 연금제도의 평균 소득대체율과 남성고령자의 노동시장참가율 간의 상관관계 지수가 부(-)의 수치인 -0.5로 나타났다.(OECD, 2014, 한국노동연구원 번역본 p46~49)

선진국의 분석결과를 유추해 볼 때, 우리나라도 연금제도의 성숙으로 평균소득대체율이 상승하면 고령자의 노동시장참가율이 하락할 가능성이 높다. 추가적으로 노동시장 여건별로도 영향에 차이가 있는데, 직업유형별로는 임금근로자가 비임금근로자 보다, 종사상 지위로는 상

8) 정년연장 시 국민연금제도의 연금기금 규모가 피크를 이루는 수직적자 시점과 연금기금 소진시점은 다소 순연될 것으로 보이지만, 수직적자 시점과 기금소진 시점 간의 시차는 당겨질 수 있음.

9) ‘정년을 연장하는 사업장의 노사는 임금체계 개편 등의 필요한 조치를 해야 한다’고 명문화되어 있어 임금피크제가 사실상 허용됨.

용직이 임시직이나 일용직보다 상대적으로 은퇴유인이 높은 것으로 나타났는데, 이는 직업 안정성이 높아 상대적으로 연금급여가 높음으로 인해 은퇴유인이 상대적으로 더 높아진다는 것을 알 수 있다.

다음으로, 고령자 고용(정년연장)이 연금시장에 미치는 영향에 대한 국내의 실증적 분석은 전용일, 임두빈 등(2013, p.33~58)이 계량적으로 분석한 연구결과에서 정년연장으로 인해 기업이 부담해야 할 인건비, 국민연금 납입 추가증가분, 퇴직연금 적립금 추가증가분 등을 추정할 자료가 잘되어 있어 별도로 분석하지 않고 인용하는 것으로 대체하였다.

<표 2> 인건비 추가증가분 추계 (2012년 명목임금 기준)

(원)

년도	추가액	년도	추가액	년도	추가액
2016	2조 1,910억	2017	4조 5,600억	2018	6조 2,850억
2019	7조 8,430억	2020	9조 1,140억		

<표 3> 국민연금 납입 추가증가분 추계

(억원)

년도	추가액	년도	추가액	년도	추가액
2016	1,040	2017	2,140	2018	2,960
2019	3,700	2020	4,310		

<표 4> 퇴직연금 적립금 추가증가분 추계

(억원)

년도	확정급여형	확정기여형	합 계
2016	610	440	1,050
2017	1,280	910	2,190
2018	1,760	1,260	3,020
2019	2,200	1,570	3,770
2020	2,550	1,820	4,370

정년연장이 실제 연금시장에 미치는 영향은 2016년 기준으로, 국민연금 납입액이 1,040억원 늘어나며 퇴직연금 적립금도 1,050억원이 증가되어 노후소득보장 측면에서는 긍정적 영향을 주는 것으로 나타났다. 하지만, 기업의 인건비 부담액이 2조 1,910억원(2012년 명목임금기준)이 증가되는 것으로 나타나 기업의 부담문제가 부각될 것이다.

Ⅲ. 선진국 사례 분석 및 시사점

1. 선진국의 연금제도 개혁

선진국의 연금제도는 시대의 변화에 따라 새로운 표준이 설정되었고 그에 따라 퇴직 후 생활에 대한 기대와 노후생활 모습도 바뀌고 있다. 미국의 경우 재정위기와 함께 의료비 증가, 저금리, 기대수명 증가, 사회보장 대상 은퇴연령 연장, 고용 안정성 약화 등으로 과거 고성장 시대의 생활수준을 기대하기 어려워 퇴직관련 사안들이 수정되고 있다.

또 과도한 연금지급으로 연금수급자의 삶은 풍요해졌지만, 경제활동인구의 근로의욕을 떨어뜨려 경제성장이 둔화되는 “연금역설(pension paradox)”의 문제가 야기되어 이를 해결하기 위한 대책들이 강구되고 있다.¹⁰⁾ 특히 많은 EU국가들이 공적연금제도 중심체계 하에 과도한 연금급여 등으로 지속가능성이 크게 위협받고 있어 사적연금제로 비중을 대체해왔다.

선진국의 연금제도 개혁의 대표적인 정책으로 다음 네가지를 들 수 있다.

첫째는 연금제도의 다층체계화 확립이다.

선진국은 노후소득보장을 위해 연금제도의 다층체계화 구축에 많은 노력을 기울여왔다. OECD국가 중 다층체계화를 성공적으로 구축하여 65세 이상의 노인빈곤률과 공적연금제도의 재정지출 수준이 평균보다 낮은 대표적인 국가로 영국¹¹⁾, 캐나다¹²⁾, 스웨덴¹³⁾, 네덜란드¹⁴⁾ 등

10) OECD 등 국제기구의 견해는 연금역설의 문제를 해결하기 위해 연금의 적정성과 지속가능성 간에 균형을 잡는 게 무엇보다도 중요하며, 연금정책도 국가주도형으로 연금개혁을 하되, 국민의 노후를 책임질 수 있고 국가경제와 국민이 감당할 수 있는 수준에서 추진해야 함. 또 지속가능성 유지를 위해 가능한 한 사전 적립하여 재정안정성을 확보해야 하며 계층 간 조화도 고려하여 갈등을 야기하지 않아야 함을 제시함.

11) 0층인 연금크레딧(PC)제도, 1층인 기초국가연금(BSP)제도, 2층인 국가2층연금(S2P)제도, 퇴직연금제도, 개인연금제도, 스테이크홀더연금제도, 그리고 3층인 부가적 기여연금제도 등으로 구성됨.

12) 공적연금제도는 조세로 운영하는 기초연금(OAS)제도와 최저보장연금(GIS)제도, 근로자 대상의 캐나다 연금보험(CPP)제도, 임의가입 퇴직연금인 사용자연금플랜(EPP)제도 등으로 구성됨.

13) 연금이 없거나 적은 고령자 대상으로 선별 지급하는 최저보장연금(GP)제도와 명목확정기여방식의 소득비례연금(IP)제도, 적립식 개인계정연금(PP)제도, 그밖에 기업과 노조 간 단체협약에 의한 퇴직연금

을 들 수 있다.(여유진, 김미곤, 권문일, 최옥금, 최준영. 2012, P103~137) 네덜란드는 중위소득의 50%수준, 스웨덴은 44%수준, 캐나다는 40%수준, 영국은 29%수준으로 다소 낮지만 연금크레딧제도를 통해 보충하고 있다. 이는 공적연금제도가 연금급여의 보편성을 확보하면서 어느 정도의 적정성도 유지하고 있으며, 그래도 부족 한 부분을 사적연금제도인 퇴직연금제도를 통해 보완하기 때문이다.¹⁵⁾

둘째는 연금제도의 안정성 제고를 위한 정책적 대응이다.

연금제도의 다층체계화 구축은 높은 경제성장과 높은 출산율, 그리고 완전고용 등의 여건 하에서 이루어졌다. 하지만 점차 경제성장 둔화, 출산율 저하, 고용여건 악화 등으로 연금제정이 악화됨에 따라 다양한 연금제도 안정책이 강구되었다. 직접적으로 연금급여를 축소하거나 연금수급조건을 강화하고 연금수급개시연령을 연장하는 등의 조치를 취하였고, 연금재원마련 방법을 기존의 부과방식에서 부분적립방식 등으로 대체하였다. 부분적립방식은 사적연금제도 운영에 익숙했던 스웨덴¹⁶⁾, 캐나다, 네덜란드 등이 적용했다.

또한 국가별 사정에 따라 다양한 방식으로 연금급여를 낮추었고 급여대상도 제한하는 등의 조치를 통해 연금보험료 부담과 연금급여의 연계를 강화하였다. 독일, 스웨덴, 미국 등은 조기 연금수급 시 연금감액을 확대하고 연금수급 연기 시는 연금증액을 강화하였다. 영국 등은 연금급여 수준을 낮추었고, 캐나다는 1989년부터 고소득층의 기초연금급여를 소득수준에 따라 일정부분 조세로 환수함으로써 실질적인 연금급여 제한조치를 실시하였다. 일본, 스위스 등은 연금수급개시연령을 연장하였고, 호주 등은 남성보다 낮았던 여성의 연금수급개시연령을 남성과 동일하게 65세로 통일하였다. 특히 폴란드 등은 생애소득이나 퇴직연령 뿐만 아니라 연금수급 시 경제상황이나 인구학적 변수 등에 따라 연금수급액을 조정하였다.

셋째는 취약집단에 대한 공적 노후소득보장 기능의 강화다.

연금개혁으로 공적연금제도의 연금급여가 약화된 국가에서 보완책으로 여러 조치들이 있었는데, 특히 저소득층에 대해 강화하였다. 영국은 1999년 연금개혁을 통해 공적소득비례연금제도를 S2P제도로 전환하면서 저소득층에 대해 SERPS에서 제공하던 연금급여를 2배로 인상하

제도로 구성됨.

- 14) 기초연금제도와 準강제성격의 퇴직연금제도 운영, 두 제도 합산한 연금소득대체율 목표수준이 70%임.
 15) 네덜란드: 공적연금제도는 모든 고령자 대상으로 기초보장만 제공하고 그 이상은 퇴직연금제도에
 서 보충
 캐 나 다: 마찬가지로 그 이상은 캐나다연금보험으로 보충하면서 퇴직연금제도 추가 운영
 영 국: 공적연금제도인 국가기초연금제도에서 기초수준 보장, 그 이상은 국가2층연금제도와 사
 적연금제도
 16) 스웨덴은 부분민영화를 통해 공적연금제도 내에 수익연금기금(PPR) 형태를 도입하여 연금보험료
 18.5% 중에서 2.5%를 민간보험사나 투자회사에서 운영할 수 있게 함.

였고, 스웨덴은 1998년 연금개혁으로 보편적 수급권의 기초연금제도 대신 저소득층대상의 최저보장연금제도를 도입하면서 집중화로 연금급여가 2배정도 인상되었다. 특히 취약집단에 대해 연금보험료 면제나 일부 보조금 지급 등의 조치를 실시하였는데, 스위스는 소득이 아주 낮은 근로자는 비경제활동자에 準해서 연금보험료를 부과하고 자영업자는 소득수준에 따라 차등보험료를 부과함으로써 취약집단의 부담을 경감해 주었다. 영국도 저소득층에게 ‘연금권 가산점 부여제’를 통해 근로에 연계한 보상형태로 연금급부를 강화하였다.

넷째는 공사연금제도의 역할을 재정립하였다.

영국에서 1986년 SERPS에 적용제외를 허용한 것을 시작으로 여러 나라에서 사적연금제도가 공적연금제도의 역할을 일부 대체하게 되었다. 과거에는 사적연금제도가 가입자가 주로 상위 소득계층이었는데 이를 중위소득계층까지 확대시키는 전략으로 부담보험료에 대한 세제지원과 직접지원을 시행하였으며,¹⁷⁾ 강력한 조치로 일부 국가에서는 가입을 강제화하였다. 하지만 사적연금제도 활성화 과정에서 일부 부작용이 발생되어 이를 최소화하기 위해 제도설계와 운영에 있어 세심한 규제와 감독이 실시되었다.¹⁸⁾

2. 선진국의 고령자 고용 확대책

1990년대 중반까지만 해도 고령자 고용정책에 대해 그렇게 중요하게 여기지 않았다. 이는 공적연금제도가 잘 발달되었고, 1970년대부터 부각된 청년실업문제에 대한 대책으로 조기퇴직정책을 추진하였기 때문이다. 하지만 환경변화로 1990년대 중반이후 고령자 고용 문제가 주된 사회정책으로 부각되었다. 이에 따라 정년연장을 비롯하여 고령자 고용을 가로막던 연령차별의 금지, 고용관행과 임금체계의 개선, 고용서비스 강화 등을 실시하였다.

국가별로, 영국은 ‘연령다양성 고용관행법(1999년)’을 시행하였고, 네덜란드는 조기퇴직제도에 대한 세제혜택 폐지와 실업급여 제도를 개혁하였다. 또 미자발적 조기퇴직 고령근로자의 소득보장 대안으로 독일은 부분연금제도, 스위스는 가교연금제도를 도입하였다. 특히 일본은 1994년 노동법 개정으로 정년을 60세 이상으로 의무화하였고, 2004년 노동법 재개정으로 65세까지 정년연장하거나 정년 후에 재고용 또는 정년폐지 등 3가지 중에서 택일하게 하였다. 이와 함께 임금피크제 70%이상 도입, 재고용제도 운영의 일반화가 이루어졌다.

17) 독일은 2001년도의 연금개혁을 통해 추가 노후소득보장지원제도를 도입하여 직접 보조금을 지급하거나 특별 세금공제를 통해 적립식 사적연금제도의 확대를 유도함.

18) 영국은 개인연금제도가 공적연금제도의 일부를 대체(적용제외)하는 것을 허용하는 과정에서 커다란 혼란을 치러 스테이크홀더연금제도(Stakeholder pension)를 도입함으로써 부작용 없이 공적소득비례연금제도를 사적연금제도로 대체할 수 있었음.

3. 선진국의 연금제도 개혁과 고령자 고용확대책의 연계

(1) 연금제도 개혁과 고령자 고용확대책의 동시다발적 추진

고령화의 진행으로 노동력 부족에 의해 잠재성장률이 저하되고 연금과 장기요양, 의료보험 등의 공공지출 증가로 인해 재정 악화가 초래되어, 그 대응책으로 연금제도 개혁과 고령자 고용확대책을 동시다발적으로 추진하였다. 연금제도 개혁으로 공적연금제도의 연금소득대체율 인하 및 연금수급개시연령 상향조정, 조기노령연금 억제 등을 통한 연금재정 안정화 노력과 함께 이를 보충하기 위한 사적연금제도의 활성화를 도모하였다. 이와 병행하여 고령자 고용확대책으로 정년연령 연장, 고용시장 유연성 제고, 연령에 따른 고용차별 시정, 고령자 직업교육 강화 등을 추진하였다.

(2) 연금제도와 고령자 고용의 상호관계

1970년대의 경제 불황과 청년실업을 극복하기 위한 대책으로 고령근로자의 조기퇴직을 유도하기 위해 공적연금제도를 적극 활용하였다. 하지만, 조기퇴직 유인책이 ‘무노동 유임금’ 형태까지 운영되면서 1980년대에는 근로가능자까지 대거 조기퇴직에 끼어들어 국가 연금재정 부담이 급격히 증가되었다. 더욱이 급속한 인구고령화와 경제 저성장화가 더해지면서 조기퇴직을 엄격하게 제한하는 방향으로 제도개선이 이루어졌다. 프랑스의 경우 1980년대 들어 청년실업문제가 심각하게 대두되면서 기업의 대규모 구조조정 과정에서 고령근로자의 조기퇴직을 유도하기 위해 공적연금 수급개시연령을 65세에서 60세로 낮추었다. 하지만, 조기연금지급 급증에 따른 과도한 연금지출과 함께 인구고령화로 닥치게 될 연금재정 악화를 우려하여 10년도 채 지나지 않은 1993년에 다시 65세로 환원시켰다.

또한, 고용시장 환경도 급격히 변화하였다. 특히 비정규직 증가 등 고용시장의 유연화 현상은 기존의 고용 안정성과 지속성에 기초한 전통적인 공적연금제도에 커다란 위협요인으로 등장하였다. 노후에 대한 최저보장이나 빈곤문제는 고용시장에 영향이 있으며, 연금제도도 고용시장 환경변화에 대응하는 방식에 따라 그 양상이 달라질 수 있다. 고용시장 유연화는 공적연금 수급권을 획득하지 못하는 근로자를 증가시키고, 수급권을 획득하더라도 저임금근로와 근로이력 단절 등으로 적절한 노후소득보장이 어렵다. 이에 효과적으로 대처한 국가로 네덜란드를 들 수 있다. 노동시장 유연화와 효과적인 소득안전망을 동시에 제공하는 “Fusion”관점의 전형적 사례로, 고령자 고용촉진까지 성공한 사례로 평가되고 있다. 노후빈곤 방지를 위해 기초연금제도가 중요한 역할을 하였고, 기업연금제도 확대과정에서 파트타임과 기간제 근로자까지

포괄하는 비전형 근로자 가입을 의무화하였기 때문이다.

(3) 점진적 퇴직제도

연금제도와 고령자 고용을 연계하여 도입한 선진제도로 점진적 퇴직제도가 주목받고 있는데, 그 대표적인 제도가 독일의 부분연금제도와 스위스의 가교연금제도다. 두 제도는 연금수급 개시연령의 상향조정에 따라 발생할 고령근로자의 실업문제를 해결함으로써 고령자의 고용안정에 크게 기여하고 있다. 또 고령자의 근로시간 단축을 통해 발생하는 일자리 공백을 청년 실업자에게 제공함으로써 고용기회의 세대 간 재분배 기능도 도모하는데 공통점이 있다. 다만 독일의 부분연금제도는 소요재원 대부분을 국가에서 책임지고 있으나, 스위스의 가교연금제도는 소요재원을 해당기업과 근로자본인이 책임지게 한다는 점에서 차이가 있다. 이는 노후소득 보장체계에서 공적연금제도의 비중이 높은 독일과 달리 공·사적연금제도의 효과적인 구축으로 근로자 책임이 큰 스위스와 차이를 기인한다. 노후소득보장의 사각지대 해소를 위해 최소한의 비용은 분담하되, 제도제공자는 제도유지비용측면에서 연금수급자는 급여수급측면에서 제도가 방만하게 운영되지 않도록 상호 견제와 유인을 극대화하는 방향으로 제도가 운영되고 있다.

IV. 연금제도와 고령자 고용을 연계한 융합적 정책 제언

앞의 II장과 III장에서 우리나라의 연금제도와 고령자 고용의 실태와 선진국의 다양한 정책 대응 사례들을 분석한 결과, 다음과 같은 정책적 제언을 하고자 한다.

1차적으로, 노후소득보장의 근간이 되는 연금제도의 충실화 방안을 제시하고자 한다. 무엇보다도 공적연금제도의 한계로 인한 연금제도의 다층체계화 확립을 최우선적으로 제안하며, 다층체계화 구축 과정에서 두 가지 추가방안을 제시한다. 하나는 사적연금제도의 활성화를 통해 공적연금제도의 노후소득보장 기능 축소 및 연금재정 문제를 해소하기 위해서다. 다른 하나는 사적연금제도 가입이 어려운 저소득층에 대해서는 공적연금제도의 재구조화를 통해 해결방안을 모색하는 것이다.

2차적으로는, 연금제도만으로는 구조적으로 노후소득보장을 충실히 할 수 없는 취약성을 극복하기 위한 최적의 대안으로 고령자 고용 확대방안을 제시하였다. 우선, 고령자 고용의 역할 제고를 위해서는 고용시장의 여건 개선을 위한 제도개혁이 전제되어야 한다. 다음으로, 직접적

인 방안으로 고용연장과 함께 고령자 고용 확대를 위한 법적 제도적 강화방안과 인식 제고 및 사회공헌활동 활성화 방안을 제시하였으며 고령자 고용 유지책도 제시하였다.

3차적으로, 연금제도와 고령자 고용을 연계한 융합적 관점에서의 정책적 제안을 하였다. 우선 ‘융합적 관점’을 새롭게 도입하였고, 융합적 관점에서의 고령자 고용과 연금제도의 개선 필요성을 제시하였다. 구체적인 대안으로 기존의 고용보험제도와 국민연금제도를 활용한 점진적 퇴직제도의 단계적 도입을 제안하였다.

1. 연금제도에 대한 정책 제언

고령화시대에 대응하는 최선의 방법으로 연금제도의 다층체계화 확립이 하나의 시대적 추세이다. 이 때 중요한 것은 사적연금제도의 역할 강화를 통해 공적연금제도의 재정 부담도 완화하면서 노후소득보장을 강화할 수 있어 사적연금제도를 활성화하는 제도적 뒷받침이 보다 확대되어야 한다는 점이다. 다만, 사적연금제도가 중산층 이상의 계층이 주로 가입하므로 소득 불평등이 더 심화될 우려되므로 저소득층에 대한 추가적인 대책이 필요하다.

따라서, 노후소득보장의 근간이 되는 연금제도의 개혁방안으로 다음 세 가지를 제언한다.

첫째, 무엇보다도 연금제도의 다층체계화를 확실히 갖추는 것이 중요하다.

국민연금제도는 저부담 고급역의 구조에다가 세계 최고의 고령화 추세가 더해져 지속가능성 문제가 있어 국민연금제도의 보장수준을 낮추는 대신 사적연금제도의 역할 강화가 절실한 상황이다. 이를 위해 국민연금제도의 노후소득보장 역할 가능성과 그 한계에 대한 정확한 분석을 통한 적절한 대응과 함께 그 보완의 중심축으로 퇴직연금제도의 역할을 확고히 해야 한다. 또 국민연금제도의 중요성 때문에 보건복지부 역할이 중요하지만 사적연금제도는 고용노동부와 금융위원회에서 관장하므로 이를 총괄할 수 있는 국무총리실 주관으로 중장기 로드맵을 설정하여 종합적이고 체계적으로 개혁을 추진해야 한다.

다른 시각에서 보면, 제도적 측면과 함께 수혜를 받는 가입자(국민) 입장에서의 접근도 중요하다. 가입자측면에서는 제도간의 상호 연계역할을 파악할 수 있어 바람직한 접근방법이라 할 수 있으므로 이러한 관점에서 제기되는 여러 쟁점들을 정리해 보는 것이 연금제도의 다층체계화를 통한 역할 제고방안을 모색하는데 도움이 될 것이다. 선진사례에서는 2005년 Holzman & Hinz 보고서에서 제시한 “5pillar(5층)체계”를 고려해 볼 수 있다.¹⁹⁾

19) 0층은 최소한의 생계수준 보장, 1층은 소득연계 기여형연금, 2층은 강제가입 형태의 다양한 개인저축 계좌, 3층은 유연하고 자발적인 다양한 형태의 연금, 4층은 가족 내 또는 세대 간 비공식적인 금전이나 비금전적 지원형태임.

둘째, 퇴직연금제도를 중심으로 사적연금제도의 활성화를 적극 추진해야 한다.

공적연금제도의 연금재정 문제와 노후소득보장기능 축소로 점차 사적연금제도의 역할 확대가 중요시되므로 세제혜택 강화와 소득계층별로 차별화된 전략을 통해 사적연금제도의 활성화를 모색해야 한다. 우선 사적연금제도의 중심축인 퇴직연금제도의 역할 제고를 위해 퇴직급여체계를 퇴직연금제도로 일원화하고, 지배구조 형태도 기존의 계약형에 기금형을 추가하며, 퇴직급여의 연금수령 확대를 위한 세제혜택 강화, 가입자교육의 실질적 운영이 조기에 실현되어야 한다. 또 최근 세제개편으로 연금과세방식이 소득공제에서 세액공제로 전환됨으로써 가입유인력이 약화되어 공제상한을 확대하는 등의 추가 유인책이 필요하다.

셋째, 저소득층의 최저소득보장을 중심으로 하는 공적연금제도의 재구조화가 필요하다.

공적연금제도의 지속가능성을 제고하는 동시에 국민의 노후소득보장을 도모하기 위해서는 공적연금제도를 둘러싼 사회·경제적, 제도적 제약요인들을 고려하면서 노후빈곤을 완화하는 방향으로 국민연금제도를 비롯한 기초연금과 기초생활보장제도를 재구조화하는 방안이 모색되어야 한다. 먼저 연금제도의 재원과 재정방식, 급여수준 요건 등 제도성격이 유사한 경우 통합 운영을 원칙으로 하고, 특히 노후빈곤률 완화측면에서 제도 간 역할조정 내지 연계가 이루어져야 한다. 또 인구고령화에 따라 미래세대의 부담이 과중하게 되지 않도록 연금급여 수준과 수급자격을 적정하게 설정하고 사회보장제도와 조세제도의 기능을 통합하거나 조정을 통해 재원을 지속적으로 발굴해야 한다. 구체적인 대안으로 저소득층 대상의 공공부조 성격의 기존 기초연금과 보편적 수급권 형태의 국민연금제도의 균등부분을 통합하여 저소득층 대상으로 최저소득 수준을 보장하는 한층 강화된 기초연금제도를 도입하고, 국민연금제도의 나머지 비례부분은 소득비례연금제도로 전환하는 방안을 제안한다. 이로써 노후빈곤 문제를 완화할 수 있고 사각지대의 완화와 연금수급권 강화도 기대할 수 있다. 하지만, 비정규직 저임금 근로자와 저소득 자영업자 등의 저소득층에 대해서는 추가적인 지원제도를 고려할 필요가 있다.²⁰⁾

2. 고령자 고용 확대를 위한 정책 제언

우리나라 장기인구추계에서 2050년 인구의 1/3이상이 65세 이상 고령자가 되고, 전체 근로자의 절반 이상이 50세 이상 근로자가 되는 것으로 예측되므로 고령화대책의 중심에 고령자의 고용이 있다 해도 과언이 아니다. 따라서 고령자 고용의 역할 제고를 위해 고용시장의 여건 개

20) 선진국의 대표적 제도인 국민보험료지원제도와 NEST제도 등의 도입을 적극 검토할 필요성이 있음.

선을 위한 제도개혁이 전제되어야 하고, 직접적인 방안으로 고용연장과 함께 다양한 고령자 고용 확대 및 유지책을 제시하였다.

첫째는 구조적으로 고용시장의 제도개혁이 우선 추진되어야 한다.

고령자 고용의 역할 제고를 위해 무엇보다 고용시장의 제도개혁이 선행되어야 한다. 고령자에게 다양한 일자리를 제공함으로써 기존의 기초연금, 국민연금, 퇴직연금, 개인연금 4층 구조에 고령근로를 추가한 5층 노후소득보장체계를 확립해야 한다. 60세 정년연장이 의무화되어 노후소득준비에 도움은 되었지만, 임금피크제 도입과 청년실업 문제, 기업 추가부담 등의 과제 해소책도 병행 추진되어야 한다. 이의 원활한 추진을 위해 연령이나 연공서열중심의 임금체계를 개인직무나 성과중심 임금체제로 전환하도록 적극 유도해야 한다. 또, 비자발적 조기퇴직으로 인한 소득공백 문제는 국가가 관련제도를 정비해야 하지만, 자발적인 퇴직은 勞使에게 일정부담 책임을 부여하는 것이 필요하다.

둘째, 실질적이고 효과적인 고령자 고용 확대책이 강구되어야 한다.

고령자 고용 확대를 위해 고령자 고용에 대한 법적 제도적 지원 강화와 인식 개선이 필요하고, 사회공헌활동 등 다양한 고용기회가 부여되어야 한다. 법적 지원강화책으로 고령자에 대한 법정 기준고용률을 준수하도록 지도를 강화하고 고령자 우선고용직종을 좀 더 내실 있게 운영해야 하며, 사회적 기업과 같이 정부권장정책에 고령자 고용도 포함시키는 것이 필요하다. 제도적 지원강화책으로는 현재 알선형태 수준의 지원제도에 대한 기업의 수요 진작책을 강구해야 하고, 고령자를 위한 근로환경 개선이나 교육훈련 비용에 대해 세금감면이나 부담비용을 지원하고, 특히 정부가 일정 시급을 보조하는 시간제 일자리 창출 등도 고령자 특성을 반영하여 지원해야 한다. 또, 고령자에 대한 부정적 인식을 타파하여 고령자 희망은퇴연령과 기업의 최대고용의사연령 간 격차를 줄여나아가야 할 것이다.²¹⁾ 특히, 중산층 이상의 고령자에 대한 사회공헌활동 지원도 강화해야 한다. 장년층의 퇴직 후 일자리 계획에 대한 2014년 고용노동부 근로구직 실태조사²²⁾에서도 중요성이 확인된 바, 고령자의 사회공헌활동 참여율을 높이고 건전한 활동여건을 조성하는 것이 필요하다.

셋째, 고령자의 지속적인 노동시장 참여를 보장하기 위해 추가로 고려해야 할 사안이 있다. 인력부족 예상업종에 친화성을 높여 고령자의 참여를 적극 유도하고 현실적으로 고령자가 많이 참여하는 자영업에 계속 종사할 수 있도록 하는 실질적인 지원책이 필요하다. 또, 고령자가

21) 시니어 인턴쉽 조사(조사대상 평균연령 66세)에서 은퇴희망연령이 74.3세인데 반해 최대 고용의사연령은 68.7세로 5.7세의 차이가 있었고, 고령자친화기업 조사(조사대상 평균연령 67세)에서도 은퇴희망연령이 75세인데 반해 최대고용의사연령은 73.6세로 상대적으로 차이는 적지만 1.4세의 차이를 보임.

22) 재취업 26.3%, 사회공헌 19.4%, 능력 활용 프리랜서 18.3%, 귀농·귀촌 13.4%, 창업 4.9%, 그냥 쉬 15.4%, 기타 2.3% 등으로 나타남.

기존 일자리에서 계속 근무할 수 있는 기업여건 조성을 위해 기업측면에서도 연공서열 중심의 임금체계나 정년제 등 연령에 기초한 기업의 인사 관행도 변화해야 한다. 일본 사례와 같이 재고용제도 운영이 일반화되도록 유도하는 것도 필요하다.

3. 연금제도와 고령자 고용을 연계한 융합적 정책 제언

고령화시대에 대응하기 위해서는 연금제도와 고령자 고용을 연계한 “융합적 관점”에서 정책을 추진하는 것이 무엇보다도 중요하다.

즉, 노후소득보장책을 고려할 때 연금제도와 고령자 고용의 개별제도 차원에서 접근하는 것 뿐만 아니라, 두 핵심요소에 대해 상호 간 영향에 대한 분석을 토대로 융합적 관점에서 접근하는 것도 필요하다.

이러한 융합적 관점은 크게 두 가지 관점에서 고려해야 한다. 하나는 ‘국민연금제도의 연금수급 여부와 연금급여수준이 고령자의 근로유인과 고용에 어떠한 영향을 미치는지’이고, 다른 하나는 ‘국민연금제도를 개선할 때 고령자의 근로유인과 고용창출까지 보다 적극적으로 고려해야한다’는 점이다. 일례로, 국민연금제도 기금을 고령자의 근로능력 개발에 활용하여 고령자의 고용률을 높일 수 있다면²³⁾, 장기적으로 연금재정 문제를 완화하고 노후소득보장 수준도 제고할 수 있다는 논리와 연결될 수 있다. 따라서 연금제도의 다층체계화와 고령자 고용확대의 상호관계를 고려한 융합적 관점에서도 정책대응이 필요하다.

고령화시대에 대응하는 정부차원의 복지정책도 은퇴 후 안정된 소득보장을 위한 연금제도를 통한 복지와 고령자가 일할 수 있도록 지원하는 고령자 고용을 통한 복지가 있는데,²⁴⁾ 이것도 융합적 관점에서의 정책수행이 필요하다. 이는 연금제도가 고령자의 근로여부에 영향을 주고, 고령자의 고용기간과 급여수준 등의 조정이 연금제도 재원에 영향을 주기 때문이다. 따라서 ‘노후생활에 대해 걱정이 없는 나라’를 만들어가기 위해서는 정부차원의 복지정책도 융합적 관점에서 고령자를 위한 연금제도의 구조적인 개선과 함께 고령자 고용촉진책이 적극 뒷받침되어야 한다.

23) 고령자는 고용보험의 피보험자 대상에는 제외되는 60세 이후 신규고용자나 65세 이상자를 대상으로 함. 고용보험의 경우 재직자의 직업훈련개발비, 50세 이상의 피보험자 재취업훈련비, 피보험자였던 실직자의 재취업훈련비 등을 지원함.

24) 연금제도를 통한 복지는 공적연금제도를 통해 고령자의 노후생활을 제도적으로 보장하고 공적 부조를 통해 최소한의 기초적인 생활을 보호하고 있음. 고령자 고용을 통한 복지는 정년을 연장하거나 근로를 위한 재고용과 부분은퇴를 장려하고 고령자 교육훈련 프로그램을 강화하는 등 고령자 고용 확대를 통해 고령자의 노후소득을 확보하도록 하고 있음.

다음으로, 정책의 효과를 극대화하기 위해서는 연금제도와 고령자 고용을 연계하여 제도 개선책을 추진해야 한다.

60세 정년연장이 올해부터 실시되면, 우선 60세 이후에도 최대한 근로소득으로 생활할 수 있도록 다양한 고용촉진책을 강구해야 하며, 동시에 국민연금제도도 2028년까지 수급개시연령이 65세로 상향 조정되므로 이에 연동하여 가입연령을 연금수급개시연령에 맞춰 연장해야 한다. 다만, 정년이 60세로 연장되더라도 여전히 최대 5년의 소득공백기간이 발생하므로 단기적으로 퇴직연금제도의 가교연금 역할을 강화²⁵⁾하고 중·장기적으로는 정년을 65세까지 연장할 수 있도록 제반 여건을 조성해가야 한다.

또한 정년연장과 함께 연금제도도 고령자 근로를 유인하는 형태로 재설계해야 한다. 국민연금 수급개시연령도달 이후에도 소득이 있는 경우 적용하는 연금삭감률을 조정하여 연금을 수급하면서 근로를 계속할 수 있도록 유도함으로써 노후소득보장을 강화하고, 이를 더 촉진하기 위해 고령자 근로소득에 대한 소득세 경감방안도 추진할 필요가 있다.

끝으로, 한국형 점진적 퇴직제도의 도입이 무엇보다도 필요하다.

조기퇴직에 따른 노후소득보장의 소득공백기간 문제를 해소하기 위한 대안으로 점진적 퇴직제도가 가장 유용하다고 판단되며, 다만 적절한 도입시기와 전제조건을 고려해야 한다. 우선 단기적으로 비자발적인 조기퇴직 문제를 해결하기 위해서는 제도운영에 정부부담증가 우려에도 독일 부분연금제도 도입이 타당할 것으로 판단된다.²⁶⁾ 여기서 정부부담 문제는 고용보험제도를 활용해서 해결하는 방안을 제시한다.

구체적으로 국민연금제도의 연금수급개시연령을 65세로 가정 시 60세정년 이전인 55세~60세까지는 기존의 고용보험제도를 활용하여 점진적 퇴직을 유도하고, 정년 이후인 60세~65세까지는 기존의 국민연금제도에서 부분연금 형태의 점진적 퇴직을 적용하는 방안이 효과적일 것이다. 즉 55세~60세는 부분근로에 따른 소득감소의 일부를 보전해주고 동시에 부분근로 이전 소득의 90%수준을 국민연금보험료로 보전해주며, 60세~65세는 연금수급개시연령 전에 조기퇴직으로 감액된 국민연금제도의 조기노령연금 일부를 수급할 수 있도록 하되, 나머지는 부분근로를 통해 납부하는 국민연금보험료와 합산하여 연금수급개시연령 도달 시 감액되지 않은 노령연금을 수급할 수 있도록 함으로써 고령근로자의 점진적 퇴직을 유도한다.

또한, 65세 이후에도 부분근로를 계속하는 경우 연금액에 가산률을 적용하여 노동시장에 계속 잔류하도록 유인하는 방안도 추진해야 한다. 이와 같은 제도가 잘 정착되기 위해서는 임금

25) 소득공백기간에 퇴직연금제도의 연금액을 많이 지급하고 국민연금 수급개시연령 이후에는 적게 지급함.

26) 우리나라는 외형적으로 다층노후소득보장체계는 구축하였으나 제 역할하기에는 상당한 시일이 필요하므로 실질적 운영을 전제로 하는 스위스가교연금제도는 당분간 현실적 대안이 되기 어려움.

피크제 도입이 일반화되어야 하고, 고령자의 고용경쟁력 제고를 위해 교육훈련 등 고령자 근로가 활성화될 수 있도록 고용환경을 조성하는 것이 전제되어야 한다.

장기적으로는 지속가능한 다층노후소득연금체계가 확립된다는 전제하에 스위스 가교연금제도를 도입하여 조기퇴직에 수반되는 비용을 노사가 공동으로 부담하게 함으로써 비자발적 조기퇴직은 물론, 자발적 조기퇴직까지 최소화시키는 것이 바람직할 것이다.

다만 우리나라와 같이 인구고령화 문제가 심각한 상황에서 상당수의 근로자들이 정년 이전에 강제로 조기 퇴직되는 현실을 볼 때, 국민연금제도 사각지대 문제 이상으로 비자발적인 조기퇴직자에 대한 소득보장 사각지대 문제가 더 심각하다. 이에 대한 대책으로 비자발적 조기퇴직에 따른 소득공백기간 문제는 우선 국가가 적극 나서서 관련제도 정비를 통해 해소책을 마련함과 함께, 자발적 퇴직은 근로자 본인에게, 비자발적 퇴직은 기업에게 일정부분 책임을 부여함으로써 조기퇴직을 최소화하는 방향으로 관련제도를 가능한 빠른 시일 내에 재구축해야 한다.

V. 결 론

선행연구 고찰과 선진국 사례 연구를 통해 다음과 같은 연구 결론을 얻게 되었다. 우선 연금제도의 다층체계화 확립을 통해 그동안 문제가 되었던 연금재정의 안정화를 도모하면서 국민 모두가 안정적인 노후생활자금도 확보할 수 있도록 해야 한다. 특히 연금제도가 아직 성숙되지 못한 우리의 현실에서 연금제도의 부족부분을 고령자 고용을 통해 추가 확보하는 것이 필요하다. 정부차원의 복지정책 추진에 있어서도 은퇴 후 안정된 소득보장을 위한 연금복지와 고령자가 일할 수 있도록 하는 고령자 고용복지를 융합적 관점에서의 정책수행도 필요하다. 다만, 복지정책 추진에 재정의 한계가 있다면 장래비용인 연금재정의 안정화와 현재비용인 중·장년층의 고용창출의 조화가 더욱 필요하다고 생각된다.

우리보다 앞서 고령화시대를 경험해 온 선진국의 연금제도와 고령자 고용의 역할에 대한 연구결과는 세 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 인구고령화와 함께 사회 환경변화에 영향을 주는 고용시장 변화가 연금제도 등 사회보장체계에 변화를 주고 있으며, 고용시장과 연금제도의 변화가 상호간에 영향을 미치면서 동시에 진행됨을 알 수 있다. 특히 고용시장 유연화는 기존 연금제도의 사각지대 문제를 과생시키는 원인이 되기도 하지만, 고용시장 유연화로 초래되는 비정규직을 비롯한 취약계층의 보호문제가 다시 연금제도 개혁을 통해 모색될 수 있다는 것을 알 수 있다. 둘째, 일본과 OECD분석 사례에서 보듯이 연금제도가 퇴직 의사결정이나 고령자

고용에 부(-)의 영향을 미침을 알 수 있다. 이는 우리나라도 연금제도가 성숙하여 연금소득대체율이 상승하게 되면 고령자의 노동시장참가율이 하락할 가능성이 높음을 시사한다. 셋째, 고령자의 고용시장 참여를 활성화하는 동시에 연기연금에 대한 인센티브를 강화하는 정책과 연금수급 조건에 적극적인 일자리 찾기를 제시하는 정책 등 고용시장 정책 변화가 연금제도 개혁을 지원한 사례를 참고할 필요가 있다.

고령화시대에 있어 국민의 노후소득보장을 위해서는 연금제도의 다층체계화 확립과 고령자 고용의 확대가 무엇보다 중요하다. 우선 확실한 노후소득원 확보를 위해 제도적 기반확충을 모색해야 한다. 연금제도는 개별제도의 효율적 운영과 함께 제도 간 상호 보완적이고 체계적인 다층소득보장체계를 확립하고, 고령자 고용은 정년연장과 함께 고령자 일자리를 창출하고 유지하는데 다양한 제도적 뒷받침이 필요하다. 여기에 연금제도와 고령자 고용이 별개가 아닌 융합적 관점에서도 역할제고방안을 모색해야 한다. 연금제도는 고용시장 여건과 밀접한 관련이 있으므로 고용시장과 연계를 통해 해결방안을 모색해야 한다. 특히 연금수급권 확보 가능성이 낮고 조기은퇴 유인이 있는 직업군에 대해서는 연금제도와 함께 계속근로가 가능하도록 하는 고용시장에서의 노력이 병행되어야 하며, 특히 저소득 고령층에 대해서는 정부가 일정 시급을 보조하는 시간제 일자리창출 지원 등의 별도 지원책을 마련할 필요가 있다.

[참고문헌]

- 강성호, 고령화 및 공적연금이 사적저축에 미치는 효과, 보험연구원, 2013.
- 강성호/이지은, 국민연금의 노후소득보장수준 연구, 국민연금연구원, 2010.
- 권문일. 반퇴시대에의 대응: 점진적 퇴직제도의 도입관련 쟁점 분석, 2015년도 은퇴연금협회 정책세미나, 2015.
- 권혁창/김현수/김형수. 정년연장이 국민연금 가입 및 급여지급에 미치는 영향, 국민연금연구원, 2013.
- 권혁창/김평강. OECD 주요 국가들의 연금개혁의 효과성 연구, 국민연금연구원, 2013.
- 김경아/권혁창. 노동시장유연화와 연금개혁: 영국사례를 중심으로, 국민연금연구원, 2012.
- 김민수/장석환. EU 고령화 파급영향과 노동·연금개혁방향, 한국은행, 2013.
- 김복순, 65세이상 노인인구의 고용구조 및 소득, 월간노동리뷰, 한국노동연구원, 2014.
- 김용하, 고령사회에서의 공·사적연금 역할, 순천향대학교, 2013.
- 김원섭/이정우 등, 근로유인 제고를 위한 국민연금제도 개선방안: 사회투자전략 관점에서, 국민연금연구원, 2007.
- 김재현/김원식 등, 100세 시대를 위한 연금시장 활성화 방안, 한국연금학회, 2012.
- 김재호, 노후소득 중장기전망과 적정성, 보건·복지Issue&Focus, 한국보건사회연구원, 2015.
- 김현수/최기홍, 국민연금자산이 우리나라 중·고령자노후소득에 대한 기여 분석, 2014년도 한국연금학회 경제학 공동학술대회, 국민연금연구원, 2014.
- 김현수/김원식 등, 정년연장이 국민연금제도에 미치는 영향에 관한 분석, 국민연금연구원, 2014.
- 김현수/최기홍, 국민연금자산이 노후소득에 미치는 영향분석 및 한국인의 은퇴 준비정도 추정, 국민연금연구원, 2013.
- 남재량, 고령층 노동시장 추이, 월간노동리뷰, 한국노동연구원, 2014.
- 문형표, 이지혜. (2012). 국민연금의 구조적 은퇴유인에 대한 평가, 한국개발연구원
- 방하남/강석훈 등, 점진적 은퇴와 부분연금제도 연구, 한국노동연구원, 2009.
- 백혜연, 반퇴시대에 공·사적연금과 고용의 균형보장을 통한 안정적인 노후소득 준비 방안, 2015년도 은퇴연금협회 정책세미나, 한국보건사회연구원, 2015.
- 백화중/석상훈 등, 한국인 은퇴준비와 노후소득수준의 적정성 평가, 국민연금연구원, 2011.
- 서병수, 노인빈곤 해소위한 노후최저소득보장제도 구축방안검토, 한국빈곤문제연구소, 2013.
- 송현주/이은영 등, 중·고령자 경제생활및 노후준비실태, 국민연금연구원, 2014.

- 여유진/김미곤 등, 현세대 노인의 빈곤실태 및 소득보장방안 연구, 한국보건사회연구원, 2012.
- 우해봉, OECD국가의 노후최저소득보장제도 운영현황과 시사점, 한국보건사회연구원, 2012
- 유호선/박주완 등, 우리나라 중·고령자들의 노동시장 특성과 국민연금제도 가입확대방안, 국민연금연구원, 2015.
- 유호선/이지은, 노후소득보장제도 유형별 연금제도 개혁 특성: 유럽연합 국가를 중심으로, 국민연금연구원, 2012.
- 윤석명/류건식 등, 다층노후소득보장체계 관점의 공적연금제도 개편방안, 한국보건사회연구원, 2013.
- 윤석명/최미선 등, 100세 행복연금 프로젝트 정책보고서, 한국보건사회연구원, 2011.
- 이소정/정홍원 등, 저출산·고령화 시대의 노인인력 활용 패러다임 모색: 연금제도와 고령자 경제활동의 관계를 중심으로, 한국보건사회연구원, 2011.
- 이용하/정해식, 국민연금과 퇴직연금의 보완적 발전방안, 국민연금연구원, 2008.
- 이용하, 다층연금체계 구축: 내실화과제 중심으로, 2011년 연금학회 춘계학술대회, 2011.
- 임병인/강성호, 국민 퇴직 개인연금의 소득계층별 노후소득보장 효과, 보험연구원, 2005.
- 임완섭/·노대명 등, 각국의 공공부조제도 비교 연구: 미국편, 프랑스편, 스웨덴편, 한국보건사회연구원, 2015.
- 전용일/임두빈 등, 정년연장과 연금제도, 성균관대학교, 2013.
- 한경림, 다층노후소득보장체계 급여수준의 출생코호트별 변화 분석, 2014년도 한국연금학회 정기학술대회, 2014.
- 고용노동부. 2014년 근로구직실태조사, 2015년 퇴직연금 주요동향, 2015.
- 국민연금연구원, 해외 공·사적연금(유럽) 2012년도 용역보고서, 2012.
- 국민연금연구원, OECD 주요국의 공적연금제도와 개혁 동향, 2010.
- 저출산 고령사회 기본계획, 2011~2015년.
- 한국노동연구원(번역본), 한국의 고령화와 고용정책(Ageing and Employment Policies: Korea), 2014년도 OECD워음
- 통계청. 2014년도 경제활동인구년보, 2014년 통계포털(사회)
2015년도 사회조사, 2015년도 고령자 고용 현황, 2015.12월 및 연간 고용동향,
2016.5월 경제활동인구조사 부가조사
- Baroli, Elisa, Pension Systems and Pension Reform in an Ageing Society: an Introduction to the Debate. Institute for Future Studies, 2007.
- Blöndal, S. and S. Scarpetta. The Retirement Decision in OECD Countries, OECD Economics Department Working Paper, No.202, Paris, 1999.
- Bonoli, Giuliano & Toshimitsu Shinkawa (Eds.). Ageing and Pension Reform Around the World:

- Evidence from Eleven Countries, 2005.
- Hinrichs, K. & Jessoula, M.(Eds.), Labor Market Flexibility and Pension Reform. Palgrave Macmillan, 2012.
- Holzman, Robert, Hinz, Richard, Old-age income support in the 21st century : an international perspective on pension systems and reform, Washington, DC: World Bank, 2005.
- Tros, F, “Flexibility and Security for Older Workers: HRM Arrangements in four European Countries,” Working and Ageing, 2010.
- OECD, Maintaining Prosperity in an Ageing Society, Paris, 1998.
- OECD, Reforms for an Ageing Society, Paris, 2000.
- OECD, Economic Outlook, Paris, 2001 .
- OECD, Ageing and Employment Policies: Sweden, 2003.
- OECD, Pensions at a Glance, Public Policies Across OECD Countries, Paris, 2007, 2009, 2011, 2013.

[국문초록]

고령화시대에 대응한 연금제도와 고령자 고용의 연계에 관한 연구

권 병 구
(사단법인 은퇴연금협회 상임부회장)

고령화시대에 대응하는 노후소득보장 수단으로 ‘연금’과 ‘고령자 일자리’가 최대 화두다. 최근 “반퇴(半退)시대”가 이슈가 되고 있는데, 퇴직연령이 52세로 조기퇴직이 만연하고, 국민연금 수급자의 실제 평균연금액은 10명 중 9명이 25만원정도 받는 것으로 나타났다. 이에 따라 노후생활자금의 근간이 되는 연금제도와 이를 보완하는 역할로서 고령자 고용의 중요성이 부각되고 있다.

고령화 문제와 함께 연금제도와 고령자 고용은 사회나 국가적으로 큰 이슈여서 그동안 연구는 계속 있었지만, 대부분이 연금제도에 대한 연구에 집중되어 고령화시대에 대응하는 보다 실질적이고 효과적인 노후소득보장책으로서 연금제도와 함께 고령자 고용을 연구할 필요성이 있었다.

우리나라의 실태조사를 통한 현실 파악과 선진국 사례분석을 통한 시사점 도출을 통해 우리나라의 상황에 맞는 정책적 제언을 하였다. 연금제도가 성숙되지 않은 우리의 현실에서 연금제도의 역할 제고를 근간으로 하되, 구조적으로 취약한 상황을 극복하기 위한 고령자 고용 확대방안을 제시하였다. 더욱이 연금제도와 고령자 고용의 상호관계 분석을 토대로 연계 운영을 통해 융합적 관점에서 접근한 노후소득보장방안도 새롭게 제시하였다.

특히, 고용보험제도와 국민연금제도를 활용한 점진적 퇴직제도의 도입은 비자발적 조기퇴직이 많은 우리 상황에서 고용 안정과 노령연금 보장과 함께 고용기회의 세대 간 재분배 효과까지 기대할 수 있다.

주제어 : 고령화시대, 노후소득보장, 연금제도, 고령자 고용, 융합적 관점

[Abstract]

A Study on association of the Pension System and Aged Employment corresponding to the Aging Society

Kwon Byong Gu
(Retirement Pension Association)

The 'Pension' and 'Elderly jobs' guaranteed retirement income corresponding to the aging society is the maximum of the topic. Recently there has been "half retirement era," the issue. The retirement age is 52. Early retirement occurs vertically. The actual average pension of pension recipients who was found 9 out of 10 people also received 250,000 won. Therefore, as it acts as a supplement to the pension system and the underlying importance of the elderly in retirement funds jobs are emerging.

The aged employment and pension system with the aging problem was a big issue in our community. Meanwhile, research was continuing. Most of the research has focused on the pension system. As a practical and efficient retirement income guarantees than the corresponding period there was a need for research on aging and the elderly with employment pension system.

Through the survey of the nation understand the reality and implications derived through case studies developed it was for the country's situation. It was the basis for enhancing the role of the pension system in our reality the pension system that is not mature. It proposed a system to overcome the expanding elderly employ structurally vulnerable. Moreover, it also proposed a new approach retirement income security measures at the point of fusion through association operating on the basis of correlation analysis about the pension system and the elderly jobs.

In particular, the introduction of gradual retirement system utilizing the employment insurance system and the pension system is expected to have the following effects in our involuntary early retirement situation. It can be expected in many situations for our intergenerational redistribution effects, employment opportunities, job security and guaranteed old-age pension.

Key words : Aging Society, Old-Age Income Security, Pension System, Aged Employment, Fusion Aspect

미국의 복지개혁법(PRWORA) 이후, TANF의 집행체계에 관한 연구* - 미시건 주 사례를 중심 -

황 정 하**

目 次

I. 서론	2. 미시건 주정부의 TANF 재정
	3. 미시건 주정부의 TANF 전달체계
II. 미국의 공공부조제도의 역사적 전개과정	IV. 미국의 TANF 프로그램의 성과와 최근 개혁 방향
1. 미국의 공공부조제도의 역사적 발전과 현황	1. TANF 집행체계의 성과와 한계
2. 미국의 TANF 집행체계	2. TANF에 대한 추가적인 개편 방향에 대한 최근 논의
III. 미시건 주정부의 TANF의 집행체계 분석	V. 결론 및 시사점
1. 미시건 주정부의 TANF 수급조건과 수급자 현황	

I. 서론

1995년 우리나라에 지방자치가 시작된 후 벌써 20여년이 지났다. 그리고 2004년 67개 사회 복지 사업이 지방정부로 이양되는 등의 성과가 있었으나, 그 이후 복지재정과 집행체계 측면에서는 여전히 중앙 집중적인 집행체계 구조가 유지되고 있는 실정이다.

최근에는 중앙정부가 복지예산의 효율화를 위해 지방정부 차원에서 자율적으로 기획되어 집행되었던 일부정책이 중앙정부사업과의 유사 또는 중복사업이라는 명목으로 획일적 조정 및 정비를 요구받은 바 있다. 그리고 청년의 구직활동 지원 용도로 지급하는 서울시의 청년수

* 기고일: 2016.11.04, 심사일: 2016. 11.07, 게재확정일: 2016.11.21.

본 연구는 2015년 한국보건사회연구원 연구과제인 『각국 공공부조제도 비교연구: 미국편』 내용 중 본 인이 담당한 '공공부조제도의 집행체계' 부분을 수정·보완한 것임.

** 전남대학교 생활복지학과

당 사업이나 성남시의 청년 배당 사업의 수행과 관련해서도 중앙정부와 지방정부 간의 법적 분쟁으로까지 비화되고 있다. 이와 같이 사회복지 혹은 사회보장사업과 관련해서 중앙정부와 지방정부의 권한 및 역할에 대한 논란이 핵심적인 사회적 이슈화되고 있다는 것 자체가 지역 사회복지의 중요성이 부각되고 있다는 반증일 수 있다(남기철, 2015). 또 다른 한편으로는 2013년부터 지역자율형 사회서비스투자사업과 지역사회 통합건강증진사업 등 사회서비스 일부사업이 포괄보조금¹⁾ 지원방식으로 전환되면서 프로그램의 실질적인 기획과 집행과 관련한 지방정부의 주도적인 역할과 향후 사회서비스 집행에 대한 지역화의 요구가 지속적으로 집중될 것으로 예측된다(김은정, 2014).

일찍부터 미국의 사회보장제도 측면에서는 중앙정부와 주정부 또는 지방정부 간의 역할 분담이 비교적 명확하게 되어있다고 볼 수 있다. 미국의 행정체계는 연방제(federalism)를 채택함에 따라 헌법에 의해 연방정부와 하위정부들(주정부, 지방정부)에게 통치권을 부여받음으로써 국가권력을 분점하고 있다. 또한, 주정부와 지방정부와의 관계에 있어서도 주정부 이하 지방자치제도에 관한 기본 사항은 연방헌법에 자세하게 규정되어 있지 않으며, 주(州)헌법 또는 주(州)법률에서 별도로 규정하고 있다는 것이 특징이라고 할 수 있다. 즉, 각 지방정부는 연방정부가 아닌 주정부의 권한을 위임받아 지자체의 재량에 따라 위임사무를 처리하고 있다고 할 수 있다(Peters, 2004). 1996년 복지개혁법(PRWORA)²⁾ 이후 그 이전보다 더욱 광범위한 주정부의 재량권이 허용됨에 따라 일부 정책분석가는 “전국적으로 보편적으로 적용될 복지에 관한 어떠한 진술(statement)도 더 이상 존재하지 않는다.”라고 주장하면서 “복지는 이제 연방정부의 정책이라기보다는 주정부의 정책이다”라고 선언하기도 하였다(Rowe & Giannarelli, 2006: 1).

1996년 복지개혁법(PRWORA) 이후, 미국의 대표적인 공공부조프로그램인 아동부양가정부조(AFDC)는 빈곤가정일시부조(TANF)³⁾제도로 전환되었다. 그 결과, 기존의 대응보조금

-
- 1) 포괄보조금(block grant)은 중앙정부가 지방으로 이전배분하는 재원 중 하나로, 지방정부가 포괄적인 기능영역에 대해 재량적으로 사용할 수 있도록 법적 공식에 따라 배분하는 재원으로 정의된다(ACIR, 1977; 김은정, 2014 재인용).
 - 2) 클린턴 대통령은 취임 후 첫 번째 상하원합동회의 국정연설(State of the Union Address)에서 “지금까지 알고 있었던 복지의 종언(end welfare as we know it)”을 약속하면서 복지개혁법안(일명 『개인책임 및 근로기회조정법, Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act』; PRWORA)의 의회통과를 호소하였다. 그리고 그해 1996년 8월 의회는 복지개혁안을 통과시켰고 그는 최종인준을 하였다(Adams et al., 2008).
 - 3) 미국의 공공부조제도는 자산조사(means-tested)를 통해 현금 또는 현물급여를 제공하는 80여개 정도의 빈곤프로그램이 존재한다고 할 수 있다. 대표적인 반빈곤프로그램(anti-poverty program)으로는 빈곤가정일시지원(Temporary Assistance for Needy Families, TANF)을 그 사례로 들 수 있다. 아동부양가정부조(Aid to Families with Dependent Children, AFDC)는 부모로부터 적절한 재정적 지원을 받지 못하는 아동이 있는 가정에 소득지원을 제공하는 현금급여 프로그램으로 편모나 편부 가정이 지원대상이며, 양부모가 있는 가정이라고 하더라도 주소득원이 실업상태에 있는 경우에는 소득지원을 받을 수 있다. 빈곤가

(matching) 방식의 AFDC는 포괄보조금(block grant) 방식의 재정지원 방식으로 전환되면서 연방정부의 규제 권한을 줄이는 대신 주정부의 자율성과 책임의무를 강화하였다. 즉, 주정부가 소득 및 자산기준과 급여수준, 그리고 구체적인 지원방식과 프로그램 구성내용까지도 결정할 수 있도록 재량권이 부여된 것이다. 복지개혁법 이전 AFDC는 수급자수나 복지급여가 증가할 경우 자동적으로 연방정부 보조금의 증가로 이어졌지만 TANF로 전환된 후에는 연방정부는 주정부에게 일정한도의 보조금을 포괄보조금 방식으로 지원하고 그 이상의 지원은 엄격하게 제한하도록 하고 있다. 이것은 주정부로 하여금 수급자수에 대한 체계적인 모니터링을 통한 통제 및 수급액의 엄격한 관리를 유도하였으며, 심지어는 기존 수급자를 감축하여 주정부 차원의 여유자금을 확보하는 경우도 발생하게 되었다(이현주 외, 2011). 복지개혁법 이후의 이러한 집행체계의 변화는 향후 우리나라 사회보장제도의 집행체계 개편노력에 있어서도 시사하는 바가 있다고 본다. 특히, 개별 사회보장제도의 수급자 선정기준이나 절차, 재정보조방식, 그리고 구체적인 서비스 전달체계 등에 있어서의 지역별 다양성은 중요한 함의가 있다고 본다.

본고는 미국의 복지개혁법 이후, 대표적인 공공부조제도인 TANF의 집행체계 구성 및 운영 방식의 최근 변화의 모습을 탐색하는 것을 목적으로 하고 있다. 이것을 위해 미국의 연방정부 차원의 보편적 집행체계와 주정부 차원의 자율적 집행체계를 동시에 분석을 시도하였다. 특히, 미시건(Michigan) 주정부의 사례를 중심으로 TANF 집행체계의 사례를 체계적으로 분석해 봄으로써 우리나라 공공부조제도의 개편에 대한 정책적 시사점과 함의를 도출하고자 하였다.

II. 미국의 공공부조제도의 역사적 전개과정

1. 미국의 공공부조제도의 역사적 발달과정과 현황

미국에서 1935년 사회보장법(Social Security Act)이 처음 도입되었을 당시, 공공부조 성격의 재정적 부조는 세 가지 범주의 대상집단(노인, OAA; 피부양아동, ADC; 시각장애인, AB)에 한

정일시부조(Temporary Assistance for Needy Families, TANF)는 수급기간의 제한과 근로의무의 조건을 둔 현금지원 프로그램으로 빈곤층의 자립을 지원하도록 지원하는 것을 목적으로 한다. TANF는 주정부가 빈곤가정에게 제공할 재정지원에 연방정부가 상한을 설정한 것 외에 공공부조 급여를 받을 수 있는 총수급기간을 제한하였다. 즉, 주정부로 하여금 빈곤가구 수급자에게 그들이 전생애기간 중 최대 5년 이상의 기간 동안 연방정부의 현금급여를 제공하지 못하도록 규정하고 있다. 단, 총수급자의 20%까지 이러한 기간제한으로부터 예외로 처리할 수 있도록 하고 있다. 또한 주정부로 하여금 2년간 공공부조 급여를 받은 수급가족에 대해 이들을 어떻게 근로활동에 종사시킬 것인지에 관한 계획수립을 의무화하도록 하고 있다.

정되어 있었다. 그 이후, 1950년 중증장애인부조(APTD)에 의한 장애인이 네 번째 범주로 새롭게 추가되었으며, 1961년 피부양아동부조(Aid to Dependent Children; ADC)프로그램이 아동부양가정부조(AFDC)로 개정되었고, 이후 1988년 제정된 법률에 따라 주정부는 부모가 실업상태인 경우 그 자녀에게 재정적 부조를 제공하도록 하였다(AFDC-UP). 1965년 빈곤층에게 의료부조제도(Medicaid)가 도입되었는데, 이는 과거 AFDC, AB, APTD, OAA 등 네 가지 범주적 프로그램에 분산되어 있던 의료부조를 하나로 통합된 통합의료부조제도이다. 1970년대 초반까지 메디케이드와 네 가지 범주형 공공부조 프로그램은 식품권제도(Food Stamp)와 함께 대표적인 미국의 공공부조 프로그램으로 자리를 잡게 되었다.

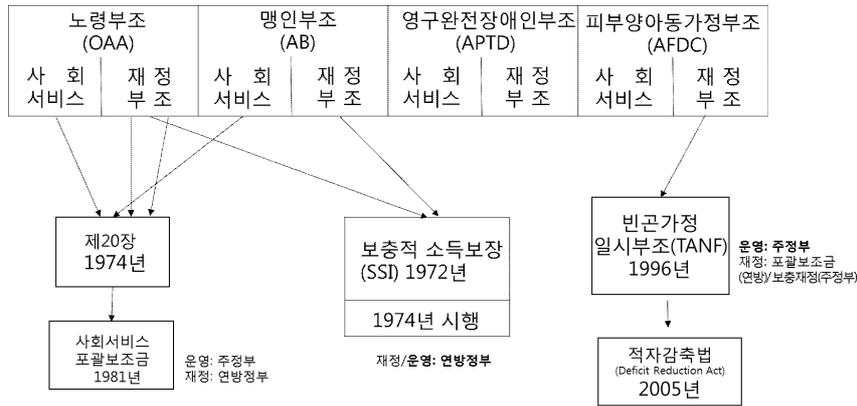
1996년 복지개혁법 이전까지 AFDC 역시 연방정부의 포괄적인 규제가 존재하고는 있었으나 그 운영은 주정부가 수행했으며, 재정 역시 개방형 대응자금방식(matching)에 의해 연방정부와 주정부가 공동으로 부담하도록 하고 있었다. 1996년 복지개혁법 이후, AFDC는 TANF로 전환됨에 따라 재정방식 역시 기존의 개방형 대응자금방식이 포괄보조금(block grant)으로 대체되었다. 그 결과 이전의 연방정부에 의한 일률적인 수급자격 요건은 폐지되었다고 볼 수 있다. 아래 <표 1>은 AFDC와 TANF 간의 주요한 내용 상의 차이를 설명해 주고 있다.

<표 1> AFDC와 TANF 비교

내용	AFDC	TANF
제정	연방정부와 주정부 매칭	포괄보조금
선정기준	한부모지원아동 또는 빈곤가정아동 (AFDC-UP)	주정부별로 지정된 빈곤가정 아동, 미혼모는 부모와 거주를 함께해야 하며, 학교교육을 받아야함
지원형태	현금지원	주에 따라 서비스나 비현금급여 지원에 차이가 존재
급여수준	주정부별 차이	모두 동일함
소득기준	가구소득이 총소득기준 초과금지	조건 없음
자산기준	연방 기준선	조건 없음
소득공제	4개월간 근로후, 아동양육비와 90달러 공제	조건 없음
근로 의무	3세미만 아동이 없는 부모는 JOBS에 참여 조건	엄격한 근로의무 부과, 구체적인 근로활동 명시, 교육과 교실훈련은 제외, 주당 20시간에서 30시간으로 근로시간 상향조정
아동 돌봄	JOBS 참여자 모두에게 보장	보장조건 삭제, 단 주정부 아동보육기금의 증가
벌칙	일반적 규제	근로 의무 불이행에 대한 구체적인 벌칙 부과, 아동지원강화, 학교참석 등

자료: Burke(1996); Ziliak, J.(2015). Temporary Assistance Needy Families. Prepared for the NBER Conference, Boston, MA. 재인용.

2002년으로 TANF 관련법이 시효를 다함에 따라 연방의회 내에서 그 시행 연장에 대한 다양한 논의가 진행되었으나, 그 결론을 내리지 못하다가 2005년에서야 적자감축법(Deficit Reduction Act; DRA)이 통과됨에 따라 5년 간 프로그램 시행이 연장되었다. 2010년 이후부터는 TANF의 집행은 매년 심사에 의해 자동적으로 연장되는 것으로 하였다.



자료: Gilbert, N., & Terrell, P. (1998). Dimensions of Social Welfare Policy. Allyn & Bacon.
최근의 법제정 사항을 반영하여 수정함.

[그림 1] 미국 정책 대상별 공공부조제도의 변화과정

공공부조 프로그램에 대한 전반적인 운영의 책임은 연방정부가 법률로 정해 놓은 범위 내에서 주정부가 이들 공공부조 프로그램들을 개별 주정부의 규범(법)과 전달방식에 따라 다양하게 운영해 왔다. 예를 들면, 50개주에서 공공부조 프로그램의 운영을 담당하는 주정부의 기관의 명칭이 20여개가 넘는다. 공공복지국(Public Welfare), 사회서비스국(Social Services), 가족 및 아동서비스국(Family and Children Services), 시설 및 기관관리국(Institutions and Agencies), 인간자원국(Human Resources), 경제보장국(Economic Security) 등으로 다양하며, 그 수급자격 기준과 지원금액의 수준에 있어서도 차이가 있다(Gilbert & Terrell, 1998).

미국의 주요한 공공부조 프로그램의 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 급여대상이 선별적(범주적)이나 보편적이냐에 따라 차이가 있다. 먼저, 가장 잘 알려진 현금지원 프로그램인 TANF는 편모(single mother)와 부양아동에게 급여를 제공하며, 보충적소득보장(SSI)은 빈곤 노인, 시각 및 중증장애인에게 급여를 제공한다. 그리고 메디케이드는 노인과 장애인, 그리고 편모 및 그 부양자녀에게 급여를 제공하며, 아동 돌봄서비스(Child Care)는 부양아동이 있는 근로 활동에 참여하고 있는 개인이나 그 가족에게만 제공된다. 이러한 범주형 프로그램과 달리, 식

품권 제도나 주택부조 프로그램은 선정기준에 있어서 비교적 보편적인 특징을 갖고 있다. 특히 식품권 프로그램은 소득과 자산조사와 같은 엄격한 선정기준을 제시하지 않는다는 점에서 진정한 의미에서 보편적 자산조사 현물이전(means-tested transfer) 프로그램이라고 할 수 있다. 둘째, 급여의 형식(form of assistance)에 있어서 개별 프로그램별로 차이가 있다. 식품권, 메디케이드, 주택부조, 그리고 아동돌봄 서비스 등은 현물급여(in-kind transfers) 프로그램이며, TANF나 보충적소득보장제도는 현금지원 프로그램이다. 셋째, 급여수준에서 각 프로그램별로 차이가 있다. 메디케이드가 가장 급여수준이 높으며, 보충적소득보장, 주택부조, TANF, 아동돌봄 서비스, 식품권 등의 순으로 나타났다. 그 외 각 주정부의 재정상황과 특성에 따라 일반부조(General Assistance) 프로그램을 통해 TANF나 보충적소득보장 프로그램 등에 의해서 보호를 받지 못하는 빈곤계층에게 급여를 제공하기도 한다.

2. 미국의 TANF의 집행체계

연방정부의 중앙부처 중 공공부조프로그램을 담당하고 있는 주무부처는 보건 및 휴먼서비스(Department of Health & Human Service: DHHS)이며 TANF의 경우에는 아동가족청(Administration for Children and Families, ACF)에서 주로 담당하고 있다. TANF 프로그램 집행에 대한 중앙정부 차원에서 수급자 선정기준 및 현황, 재정현황, 그리고 전달체계 구성을 살펴보면 다음과 같다.

(1) TANF의 수급자 선정기준 및 현황⁴⁾

각 주정부는 아동이 있는 빈곤가정의 생계유지를 위해 TANF 재정을 보조하고 있으며, TANF 수급권 선정에 있어서 광범위한 자율권을 행사하고 있다. 따라서 주정부는 다양한 TANF 프로그램 및 관련서비스들에 대한 차별적인 수급권 선정기준을 설정할 수 있다. 예를 들면, 주정부는 비교적 높은 소득이 있는 근로가구에 대한 아동돌봄 서비스(child care)나 교통지원서비스를 늘리는 대신 극빈가구의 소득지원을 위한 TANF의 현금지원을 제한할 수 있다.

수급자 선정을 위해서 대부분의 주정부는 1,000달러에서 10,000달러까지 다양한 자산상한선 기준을 두고 있으나, 그러나 8개 주정부(Alabama, Colorado, Hawaii, Illinois, Louisiana, Maryland, Ohio, and Virginia)의 경우에는 수급자격을 위한 특별한 자산기준을 두고 있지 않다.

4) Ziliak, J.P. (2015). Temporary assistance for needy families. Prepared the National Bureau of Economic Research Conference. Means-tested transfer programs in the United States.

또한, 19개 주정부의 경우 자산기준에 소유하고 있는 차량을 제외하고 있으며, 18개 주의 경우에는 가구당 또는 운전자 1인당 차량 1대만 자산기준에서 제외하고 있다. 그 외 나머지 주정부의 경우에는 1,500달러에서 10,000달러까지를 차량가격에서 공제하는 방식으로 자산으로 산정하고 있다.

또한 소득기준으로 각 주정부는 어떤 유형의 소득을 수급여부를 결정하는 소득으로 인정할 것인지 그리고 어느 정도의 소득을 선정기준으로 결정할 것인가에 대한 자율적 권한을 갖고 있다. 일반적으로, 대부분의 주정부는 각종 공공부조제도를 통해 수령한 금액만큼을 소득에서 공제하고 있으며, 비근로소득의 경우 소득으로 인정하여 처리하는 것에 있어서는 주정부별로 차이가 있다. 또한, 각 주정부는 급여수준, 재산조사, 근로활동, 의무조건 미이행에 따른 처벌, 급여기간 제한 등에 있어서 자체적인 정책적 지침을 수립할 수 있도록 하고 있다. 단, 다음의 조건에 해당할 때, 연방정부의 법률에 의해서 규율을 받고 있다고 할 수 있다.

먼저, 급여수급기간에 대한 제한 규정이 있다. 최장 60개월로 현금지원을 제한하고 있다. 그러나, 주정부 TANF 수급자 수의 20%에 한해서 60개월 제한 기간을 초과할 수 있도록 예외조항을 두고 있다. 그러나, 실제로는 50개 주정부 가운데 1/3가량이 연방정부의 급여수급기간의 제한인 60개월보다 오히려 짧게 제공하고 있음을 알 수 있다. 두 번째, 각 주정부는 수급자에게 근로활동참여를 요구해야하며, 만일 근로활동참여 의무를 이행하지 않을 경우 급여를 삭감하거나 종료하는 등의 제재를 가할 수 있도록 하고 있다. 이와 관련해서, 주정부는 자체적인 제재지침(sanction policies)을 수립할 수 있으며, 대부분의 주의 경우 부모가 근로조건 미이행 시 가족전체에게 급여를 종료하도록 하는 정책("full-family" sanctions)을 선택하고 있다. 주정부는 누가 근로활동에 참여해야 하며 무슨 일을 해야만 하는 지에 관한 정책지침도 자세하게 마련할 수 있다.

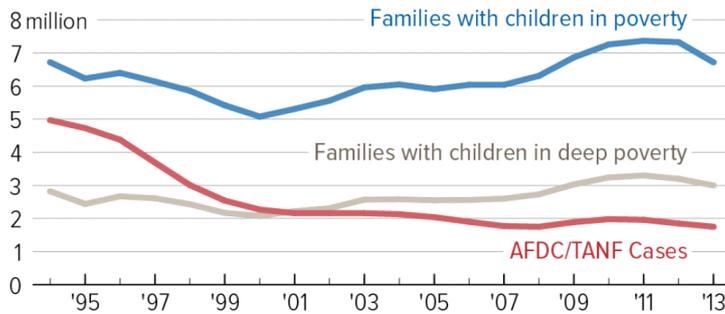
그러나, 이러한 주정부의 결정도 연방정부가 제시하는 구체적인 조건에 의해 측정되는 연방정부의 "TANF 근로활동참여률(TANF Work Participation Rates)"에 의해 강력한 규율을 받고 있다. 만일 이러한 연방정부의 근로활동참여률(WPR)을 충족하지 못할 경우, 주정부는 차등적인 재정적 제재를 받을 수 있다. 즉, 연방정부의 WPR을 충족하기 위해서는 각 주정부는 TANF 수급자의 절반이상이 1주일에 적어도 30시간의 근로활동(아동을 양육하는 1인가정의 경우는 20시간)을 하도록 강제하고 있다. 또한, 맞벌이 양부모 가정의 경우, 90% WPR 즉, 1주일에 35시간의 근로활동에 참여토록 하고 있으며, WPR로 인정할 수 있는 12가지 유형의 근로활동을 제시하고 있으며, 이들 가운데 9개 근로활동 유형⁵⁾은 핵심유형으로 구분하여 수급자가 주당

5) 9가지 유형의 핵심활동으로는 정부에 의한 고용지원이 없는 산업체에서의 근로, 정부의 고용지원을 받고 있는 민간기업에서의 근로, 정부지원을 받고 있는 공공부문에서의 근로, 근로경험, 직무훈련

20시간을 핵심유형의 근로활동에 참여했을 경우에만 WPR로 인정해 주고 나머지 3개는 기타 유형6)으로 구분하고 있다.

2012년 기준으로 두 자녀를 가진 한부모 가정의 최대 수급액은 주정부에 따라 차이가 있으며, 3인 가구 기준 최대 급여액이 가장 높은 곳은 알래스카(923달러), 뉴욕(770달러), 위스콘신(653달러) 등의 순이며, 중위값은 노스다코타(427달러)로 나타났다(Falk, 2014).

1996년 복지개혁법 이후, 지난 19년간 TANF 수급자의 수는 1/3 수준으로 감소하였다. 즉, 1996년 당시 4.7백 가구에 이르렀던 수급가구의 수가 2015년에는 1.7백만 가구로 줄었다(DHHS, 2015). 이렇게 대표적인 공공부조 프로그램인 TANF에 의해서 생계급여를 지원받고 있는 빈곤가정의 수는 지속적으로 줄어들고 있음에도 불구하고 미국사회 전체 빈곤 또는 극빈층의 인구는 반대로 지속적으로 증가하고 있다는 사실이다. 특히, 아동이 있는 빈곤가구의 수도 2000년 5.2백만으로 최저치를 기록한 이후 지속적으로 상승하여 한때 7백만을 넘어서다가 현재에는 약 6.7백만 명에 이르고 있다. 극빈가정의 수도 2000년 잠시 2백만 가구까지 완화되다가 지금은 그보다 50% 증가한 약 3백만 가구에 이르고 있다. 좀 더 간단하게 설명하면, 1996년 당시 빈곤가정을 100으로 환산하였을 때, 빈곤가정의 68가구가 TANF 프로그램에 의해서 지원을 받고 있었으나, 2013년에는 36가구만이 지원을 받고 있다고 할 수 있다.



주: 원자료의 출처는 CBPP analysis of Census Current Population Survey와 연방보건 복지부의 AFDC/TANF caseload data, CBPP 주사무소의 caseload data.
 자료: Center on Budget and Policy Priority. Chart Book: TANF at 19. April 8, 2015
 Revised August 20, 2015

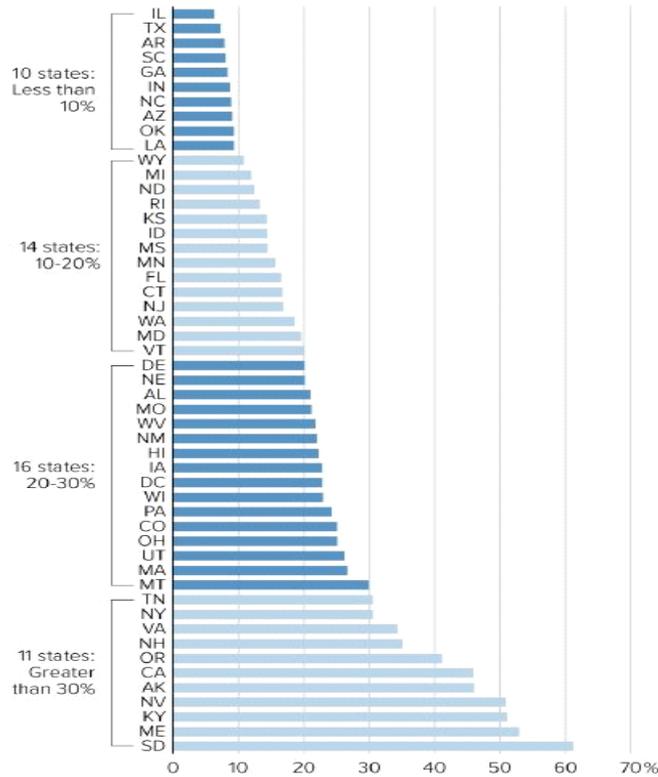
[그림 2] TANF 수급자 및 빈곤가정 추이

- (On-the-job training), 구직과 직무준비지원, 지역사회서비스 프로그램 참여, 직업훈련 및 교육, 지역사회 서비스 프로그램에 참여하는 자에게 아동돌봄 서비스를 제공하는 것 등의 활동이 있다.
- 6) 3가지의 비핵심유형 활동으로는 고용과 직접관련이 있는 직무기술 훈련, 고용과 직접관련이 있는 교육, 고등학교 졸업인정(GED)을 획득하기 위한 교육활동 참여 등이 있다.

(2) 연방정부의 TANF 재정 현황

1996년 복지개혁법 당시 TANF의 재정규모는 16.5천만 달러였으며, 2013년에 이르러서는 오히려 15천만 달러로 줄었으며, 이 금액을 그동안의 물가상승률(inflation)을 감안한다면 TANF의 재정규모는 1996년 지출수준의 1/3의 수준에 불과하고 할 수 있다(CBPP, 2015).

그리고, 연방정부로부터 재정을 교부받은 각 주정부에서는 이러한 TANF 재정을 어떠한 서비스의 유형에 주로 지출하는 지를 살펴보면, 복지개혁법의 본래 취지와 목적과는 다른 용도로 재정이 지출되고 있음을 알 수 있다. 즉, TANF 재정의 8%정도만 수급자의 고용가능성과 고용률 제고를 위해 지출되고 있는 것으로 나타났다. 16%정도를 아동의 돌봄 및 양육서비스에 지출되고 있으며, 영유아교육, 방과후 돌봄, 아동복지, 대학학자금지원 등과 같은 다른 서비스 유형에 재정의 상당부분(약 34%)을 지출하고 있는 것으로 나타났다(CBPP, 2015).



자료: Schott, L., Pavetti, L., & Floyd, I.(2015). How States Use Federal and State Funds Under the TANF Block Grant. Center on Budget and Policy Priority.

[그림 3] TANF 중 기초부조(Basic Assistance)가 차지하는 비중

그밖에, 각 주정부는 TANF 재정을 다양한 서비스유형(아동 돌봄, 교육 및 훈련, 교통, 학대 위험아동에 대한 지원 등)이나 소득지원(근로빈곤가구에 대한 보충급여 등)에 사용하고 있다. 위와 같이 각 주정부는 수급자의 탈수급을 유도하는 근로연계복지(welfare to work)와 사회적 안전망 확충과 같은 복지개혁의 핵심 분야보다는 포괄적인 사회서비스 부분에 재정을 사용할 수 있는 자유재량을 갖고 있으며, 실제로 이러한 주정부의 TANF 재정에 대한 유연한 운영의 경향이 위의 <그림 3>과 같이 각 주정부별로 다양하게 반영되고 있다고 볼 수 있다. 즉, 50개의 주정부 중 7개의 주정부는 TANF의 기본부조에 10%도 안 되는 재정을 지출하고 있으며, 11개 주정부만이 본래의 취지에 부합하는 성격의 기본부조에 30%이상을 지출하고 있다는 사실을 알 수 있다.

(3) TANF 프로그램의 전달체계

1) 아동가족청(Administration for Children and Families)

아동가족청은 10개의 권역별 지역사무소(regional offices)를 포함하여 총 18개의 지역사무소로 운영·관장하고 있으며, 각 개별 사무소별로 강력하고 건강한 지역사회를 만들기 위하여 가족과 개인의 역량강화와 서비스 접근성을 개선하기 위한 기관의 미션을 갖고 서비스를 제공하고 있다.

아동가족청 산하 조직의 역할과 기능을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 연방정부의 가족부조국(Office of Family Assistance; OFA) 내 주정부 TANF 정책과(Division of State TANF Policy)은 연방정부의 프로그램의 구체적인 운영지침을 개발하고 프로그램의 수행을 평가하며, 기술적인 조언과 지원을 제공하는 기능을 수행한다. 둘째, TANF 관리과(Division of State and Territory TANF Management)은 주정부와 지방정부 등에 기술적인 지원을 제공하는 기능을 수행하며, 건강한 결혼 및 책임 있는 부성(the Healthy Marriage and Responsible Fatherhood initiatives) 프로그램의 수행을 감독하는 역할을 맡고 있다. 셋째, 정보수집 및 분석과(Division of Data Collection and Analysis)는 TANF 관련 통계 및 재정데이터를 수집, 분석, 공유하는 기능을 수행한다. 넷째, 소수민족 TANF 관리과(Division of Tribal TANF Management)은 인디언이나 특정소수민족(American Indian tribes and certain Alaska Native)의 TANF 프로그램의 개발, 집행 및 평가기능을 수행한다. 그리고 다섯째, 가족부조 지역프로그램 분석과(Office of Family Assistance Regional Program Units)는 아동가족청, 주정부, 각종 소수민족의 자치정부 및 기타 재정수혜기관의 협력관계를 촉진하는 기능을 수행한다.

2) 아동가족청의 권역별 지역사무소(regional offices)

연방정부의 지역사무소는 1개의 총괄사무소(head quarter)와 10개의 권역별 지역사무소로 구성되어 있으며, 아동가족청의 본부조직은 Washington D.C.에 위치해 있으며, 그 활동을 지원하기 위해서 전미 지역에 걸쳐 10개의 광역지역사무소가 있으며, 이들 권역별 광역지역사무소는 일종의 전체 서비스 전달체계에서 허브(hub)조직의 성격을 가지고 있다. 이러한 중요성 때문에 각 광역지역사무소의 소장은 대통령이 직접 임명하며, 이들은 중앙부처인 보건 및 휴먼서비스부(DHHS)와 주정부 및 지방정부와 밀접한 관계를 유지토록 연계기능을 수행하여, 지역사회 서비스 대상자의 욕구가 중앙정부의 제도와 프로그램을 통해 적절하게 보장될 수 있도록 조정하는 역할을 수행하고 있다고 볼 수 있다.

Ⅲ. 미시건 주정부의 TANF의 집행체계 분석

미국 미시건 주는 9,938,444명(2000년 인구조사)의 인구가 거주하고 있으며, 미국 전체 50개의 주 가운데 8번째로 인구규모가 큰 주라고 할 수 있다. 미시건 주민의 80% 이상이 15개의 메트로폴리탄(metropolitan) 지역에 밀집되어 살고 있다. 국토면적은 57,022 스퀘어 마일로 면적 규모 기준으로는 50개의 주 가운데 11번째이다. 주도(State Capital)는 랜싱(Lansing)이고 가장 큰 도시는 디트로이트(Detroit)이다. 미시건(Michigan)이라는 주명칭은 ‘많은 물’을 뜻하는 인디언 말인 “mishi-gami”에서 유래되었다고 한다. 오대호(five great lakes) 중 4개의 호수와 인접해 있으며, 알래스카(Alaska) 주 다음으로 연안이 길다고 보고되고 있다(www.michigan.gov/mdhhs).

본 연구에서 미시건주를 분석사례로 선정한 이유로는 첫째, 미시건 주정부는 1996년 복지개혁법(PRWORA)이후에도 급여의 수급기간에 제한을 두지 않은 6개 주들 중 하나이기 때문이다. 즉, 수급자가 이미 5년간 급여를 모두 받았다고 하더라도, 주정부는 주정부 자체채정을 사용하여 급여를 지급하였다(Danziger, 2010).⁷⁾ 둘째, 1996년 복지개혁안이 실행되기 이전 미시건 주는 1992년에 이미 주정부차원의 복지개혁법안인 “미시건 가족강화(To Strengthening Michigan’s Families; TSMF)”법안을 시행함으로써 현금급여 수급의 조건으로 20여 시간의 근로 활동을 요구하는 개혁을 시도한 선도적인 경험적 증거가 존재하였다. 셋째, TANF 수급자의 역동성을 분석하기 위한 종단자료인 패널데이터(panel data)⁸⁾가 1996년 이후 구축되어 복지개

7) 2006년에 이르러서야 비로소 48개월간(4년)의 급여의 수급기간에 대한 제한 조항을 신설하는 법률에 대한 투표를 실시하였으며, 그 법이 통과되어 2007년부터 법적 효력을 갖게 되었다.

8) 가장 대표적인 빈곤패널연구로 미시건 사례인 Women’s Employment Study(WES)를 들 수 있으며, 이러

혁의 장기적인 제도의 효과를 분석하기가 용이하기 때문이다.

또한, 연방정부에서 1996년 복지개혁법이 통과된 후, 가장 빠르게 주정부 TANF 프로그램을 집행한 주가 미시건이며 이때 새롭게 명명된 ‘Michigan FIA(Family Independence Agency)’가 주정부 TANF 프로그램인 FIP(Family Independence Program)을 운영하도록 하였다(Seefeldt, Sandfort, & Danziger, 1998).

1. 미시건 주정부의 TANF 수급조건과 수급자 현황

1996년 복지개혁법은 현금부조를 위한 선정기준을 결정함에 있어서 근로소득의 상당부분을 예외로 인정한다거나 가족구성원이 근로를 할 수 있는 수준으로 소득기준금액에 한계를 없애는 등 복지공급체계에 있어서 근로유인(work incentive)조건을 강화하였다. 또한 TANF 수급자와 주정부간의 공공부조 수급에 대한 대가로 20시간의 근로활동 참여를 요구하는 사회계약제(social contract)를 도입하여 시행하였다. 미시건 주정부도 1996년 이후 모든 현금부조 수급자는 이러한 주정부의 근로활동 프로그램 참여를 의무화하였다. 즉, 한부모(single mother) 수급자의 경우에는 미시건 주정부 내 지역 Work first 담당직원의 감독 하에 1주일에 20시간의 구직활동을 하도록 했다.

1996년 복지개혁 이후, 미시건 주정부의 TANF 프로그램의 변화는 다음과 같다. 첫째, 연방정부의 AFDC 프로그램은 주정부 TANF 프로그램인 가족자립프로그램(Family Independence Program, FIP)으로 전환하였다. 둘째, 현금부조의 수급조건으로 Work First 프로그램 오리엔테이션 참여자로 제한하였다. 단, 신생아(출산 후 12주)가 있는 모의 경우에는 Work First 프로그램의 예외로 인정하였다. 셋째, 아이의 주간보호 돌봄을 비용으로 인정하지 않는 대신, 돌봄서비스 제공자나 수급자에게 보조금을 대신 지급한다. 넷째, 3개월간 지속적으로 근로활동을 할 경우에는 식료품권을 제공하도록 하였다(Cashed Out Food Stamp). 마지막으로 근로능력자이면서 실업상태에 있는 성인에 대한 연방정부 식료품권 수령을 제한하도록 하였다.

주정부 TANF 프로그램인 가족자립프로그램(FIP)의 수급자가 되기 위해서는 3인 가족 기준 연간 9,800달러 미만의 소득과 3,000달러 미만의 자산을 보유하고 있음을 증명해야 한다. 그리고 최대 급여액은 3인 가구 기준 월별 492달러로 정하고 있다(Sorenson, 2014). 2015년 기준 22,065가구와 53,298명의 수급자에게 미시건 가족자립프로그램을 제공하고 있는 것으로 나타났다(DHHS, 2015).

한 패널자료를 활용하여 S. Danziger(2004)나 M. Corcoran(2004), 그리고 A. Kalil(2007) 등의 대표적인 연구자들은 빈곤의 역동성과 제고의 효과성을 대한 분석을 시도하였다.

2. 미시건 주정부의 TANF 재정

2014년 미시건 주는 약 779백만 달러의 연방정부 TANF 포괄보조금(block grant)을 지출하였으며, 주정부 유지보수(Maintenance of Effort Requirement, MOE) 지출을 포함하여 TANF 관련 프로그램에 총 1천만 달러를 지출하였다. 미시건 주정부의 복지서비스 관련(Human Services) 재정의 약 80%는 연방정부 지원에 의해서 충당이 이뤄지고 있으며, 주정부의 일반예산 17%, 주정부의 제약예산(restricted funds) 2%, 기타 기금 및 민간예산 1% 등으로 구성되어 있음을 알 수 있다(Sorenson, 2014).

미시건 주정부의 TANF 지출을 그 유형별로 살펴보면 다음과 같다. 즉, 일반지원(basic assistance)에 총예산의 12%를 지출하였으며, 행정 및 시스템(Administration and Systems)유지 11%, 근로관련 프로그램(work-related activities) 5%, 환급세액공제(refundable tax credits) 3%, 그리고 아동 돌봄(child care) 2% 등을 각각 지출하였는데 비해서, 미혼임신예방, 대학수업료 지원 등과 같은 포괄적인 서비스 성격을 가진 기타 프로그램에는 총예산의 66%나 지출하고 있는 것으로 나타났다(CBPP, 2015).

이러한 미시건 주정부의 TANF 재정지출의 현황은 전국적 평균적 지출과 비교해 보았을 경우, 주정부의 지출 특성이 명확해진다고 할 수 있다. 즉, TANF 프로그램의 핵심적 목적사업인 일반지원, 근로관련 사업, 아동돌봄 등에서 전국의 평균수준보다 현저하게 적게 지출하고 있는 것으로 나타났다. 미혼임신예방이나 부모교육을 통한 부모유지 프로그램에 상당한 수준의 재정을 지출하는 것으로 나타났다.

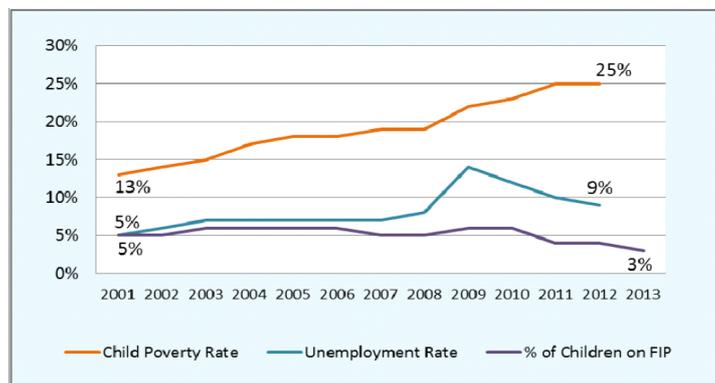
<표 2> 미시건 주정부와 전국 평균 지출 비교

(단위: 금액-백만달러, 비율-TANF와 MOE 지출 대비)

2014년 항목별 지출액	2014 미시간주 지출		2014 정부 지출	
기초보장	\$167	12%	\$8,443	26%
근로관련 활동지원	\$71	5%	\$2,619	8%
아동돌봄	\$31	2%	\$5,127	16%
행정	\$160	10%	\$2,275	7%
환급세액공제	\$48	3%	\$2,566	8%
일시단기제도	\$86	6%	\$716	2%
포괄보조금에 따른 이전	\$78	6%	\$1,156	4%
미혼임신방지 및 부모형성과 유지	\$500	36%	\$2,837	9%
AUPL(Authorized Under Prior Law) & Non-assistance	\$255	18%	\$6,150	19%

자료: Center on Budget and Policy Priority.(2015). Michigan TANF Spending Fact Sheet.

이러한 결과는 다른 지표와 관련해서도 설명이 될 수 있다. 지난 10년간 미시건주의 빈곤율은 지속적으로 악화되었다. 특히, 아동빈곤율(child poverty)은 전체아동의 무려 25%수준까지 증가하였는데도 불구하고, TANF 프로그램에 의해서 실질적인 보호를 받아야 할 빈곤아동의 수급율은 지속적으로 떨어져, 전체 아동의 단 3%만이 FIP 프로그램의 지원을 받고 있다는 사실을 알 수 있다. 즉, 최근 프로그램의 수급율(take-up rate)가 상당히 악화되고 있음을 알 수 있다.



자료: Sorenson, P. (2014). A Closer Look at the FY 2015 Budget for the Department of Human Services. Michigan League for Public Policy.

[그림 4] 빈곤아동 증가율과 수급가정의 아동의 비율

3. 미시건 주정부의 TANF 전달체계⁹⁾

미시건 주정부는 연방정부 차원의 1996년 복지개혁법이 입법화되기 이전에 이미 주정부 차원의 일련의 복지개혁이 시도된 바 있다. 즉, 1991년 미시건 주정부의 앵글러(John Engler) 주지사(1991-2003)는 가난하나 근로능력이 있는 성인을 대상으로 하는 주정부 차원의 일반부조(general assistance) 프로그램을 폐지하는 입법안을 통과시켰다. 그 결과, 1992년 미시건 주정부는 “미시건 가족강화(To Strengthening Michigan’s Families; TSMF)”라는 복지개혁안을 발표하고 연방정부에 여러 가지 면제조항을 요구하였다. 미시건 가족강화(TSMF) 프로그램은 고용, 가족유지 및 교육, 아동보건 및 가족계획까지 총 21개의 세부사업들로 초기에 시행되었다. 그

9) Seefeldt, K. S., Sandfort, J. R., & Danziger, S. K. (1998)와 Seefeldt, K. S., Danziger, S., & Danziger, S. K. (2003)의 문헌을 바탕으로 전체적인 내용을 정리하였으며, 최근의 조직개편에 따른 담당조직의 명칭이나 법령의 변화의 내용은 미시건 보건 및 휴먼서비스부 홈페이지(www.michigan.gov/mdhhs)나 미시건 인적자원개발국 홈페이지(<http://www.michigan.gov/wda>)의 내용들을 통해 보충함.

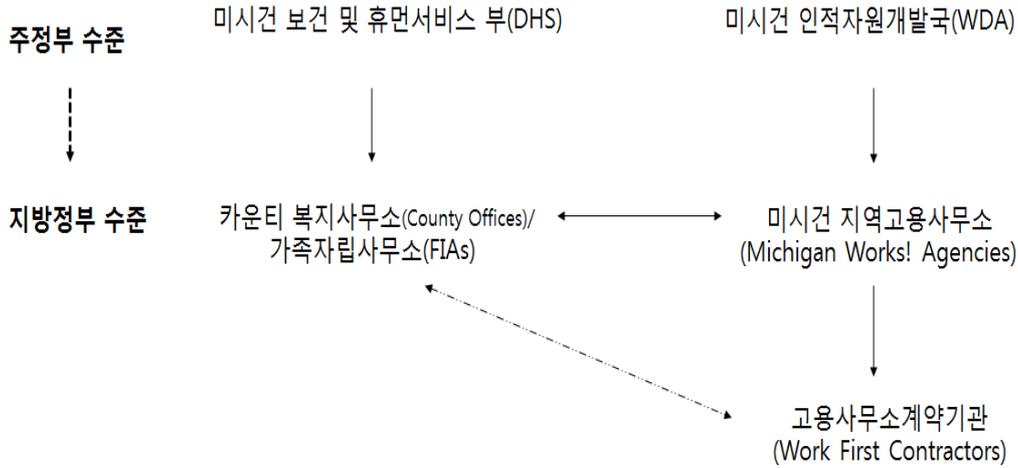
후, 2004년 미시건 그랜홀름(Jennifer Granholm) 주지사(2003-2011)는 기존의 ‘Work First’ 프로그램¹⁰⁾의 개혁을 시도하였다. 그 결과, 2006년 일자리, 교육 및 직업훈련(Jobs, Education and Training, JET) 시범사업이 4개 지역에서 실시되었으며, JET 시범사업은 프로그램 미수행자(non-compliance)에게 제재기간을 1차적으로 30일에서 90일 그리고 재발 시에는 90일에서 1년 등으로 처벌기간을 점진적으로 강화하였다.

그리고 미시건 정부의 TANF 프로그램의 전달체계에 대해서 설명하면, 먼저 주정부 차원의 TANF관련 공식조직이라 할 수 있는 미시건 보건 및 휴먼서비스부(Department of Health and Human Services, DHS)와 미시건 인적자원개발국(Michigan Workforce Development Agency, MWDA)이 있으며, 지역단위에서는 공공조직인 가족자립사무소(Family Independence Agency; FIA)과 비영리 민간조직인 고용사무소(Michigan Works! Agency; MWA)¹¹⁾ 간의 서비스 계약을 통해 협력적 관계를 수립하여 수급대상자에게 근로연계(Welfare to Work) 프로그램 운영의 전 반을 총괄하고 있다([그림 5] 참조).

주정부 보건 및 휴먼서비스부 조직은 여러 수준의 행정체계를 지닌 대규모 관료제조직으로써 각 지방정부(county)의 인구규모에 따라 1개 또는 여러 개의 지역사무소(FIA)를 두어 관련 프로그램을 운영하도록 하고 있다. 예를 들면, Wayne County(Detroit)의 경우, 약 30개의 지역 조직(district office)을 운영하고 있다. 반면, 비교적 인구규모가 작은 농촌지역의 경우에는 1명의 행정관이 2~3개의 지역사무소를 관장하도록 하고 있다. 이러한 지역사무소에서는 공공부조 업무인 소득보장(현금지원)업무를 담당하는 직원과 직업훈련 및 상담을 담당하는 직업상담원이 함께 같은 장소에서 프로그램 참여자에게 서비스를 제공토록 하였다. 그 결과, 이전에는 FIA 담당직원이 수급자와의 면대면 접촉(face to face contact)이 매우 제한적이며 형식적으로 이뤄졌으나 조직개편 이후 점차 서로간의 실질적인 상호교류(substantive interaction)의 기회가 확대되었다. 이러한 변화는 미시건 주정부의 개혁방향인 “가족의 자립(family independence)”을 위한 실질적인 서비스 개입과 각 수급자의 특성에 부합하는 서비스 제공방식과 일맥상통한다고 할 수 있다. 이와 관련한 다른 주정부 수준의 조직으로서 미시건 인적자원개발국(WDA)는 준정부기관의 성격을 가진 비영리 민간조직인 지역고용사무소(MWA)에 대부분의 권한을 위임함으로써 Work First 프로그램 서비스를 제공하고 있다.

10) Work First 프로그램은 복지수급자의 고용을 유도하기 위해 1994년 수립되었으며, 미시건 주 전역을 관할하는 지역고용센터(Michigan Works Agency)는 이러한 Work First 프로그램이 수행되었다. 지역고용센터는 복지급여 수급자와 지역기업이나 비영리조직들을 연결하는 기능을 수행하며, 복지수급자에게는 일부 예외적인 경우를 제외하고는 그 Work First 프로그램의 참여가 강제적이다.

11) 지역의 26개의 지역고용사무소(MWA)는 지방정부와 과거 연방정부의 JTPA(Job Training Partnership Act, JTPA) 프로그램을 운영하였던 공공컨소시엄 조직, 그리고 비영리 민간기관들로 구성된 일종의 협의체(assortment)적 성격의 조직이라고 이해하면 될 것이다.



자료: Sandfort, J. (1999)의 자료를 바탕으로 최근 조직개편의 따른 담당기구 명칭의 변화를 반영함.

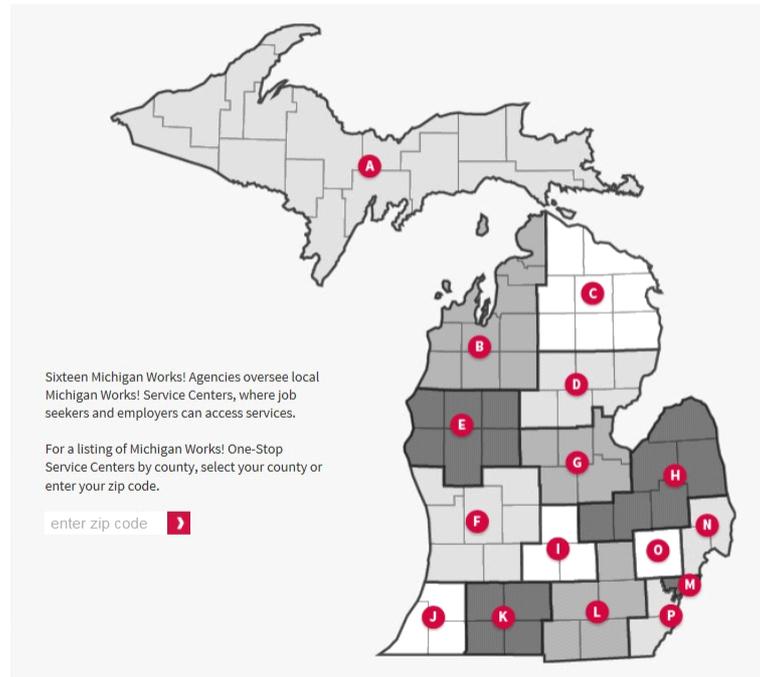
[그림 5] 미시건 주정부 및 지방정부의 TANF 전달체계

특히, 미시건 인적자원개발국(WDA)은 인적자원개발 및 프로그램 집행 관련 행정에 대한 총괄적인 책임은 맡고 있으며, 미시건 주내 입지한 기업의 환경을 개선하는 업무도 동시에 수행하고 있다. 따라서 인적자원개발국(WDA)의 일선직원들은 실제로 미시건 전역에 걸쳐 있는 26개의 지역단위 비영리 민간 지역고용사무소(Michigan Works! Agencies)에 파견되어 근무하면서 가족자립프로그램(FIP) 수급자에게 직접적인 구직활동, 고용 및 기술교육 서비스를 제공하고 있는 지역사회 내 민간 Work First 조직들과 긴밀하게 연계하여 서비스 제공하고 있다.

이러한 지역단위 26개의 지역고용사무소 중 16개의 광역 고용사무소는 구직자와 고용주들이 쉽게 접근할 수 있는 일선 구직센터(Michigan Works! Service Centers)를 지원하고 감독하는 기능도 수행하고 있다. 아래 [그림 6]은 이러한 16개 광역 지역고용사무소의 위치를 나타낸 것으로서, 구직자나 고용주 모두 이러한 광역 고용사무소의 홈페이지를 통해 자세한 일자리 정보(구인, 구직)를 쉽게 획득할 수 있게 하고 있다.

주정부의 인적자원개발국(WDA)은 정책의 가이드라인을 결정하고 서비스 제공을 모니터링 하며 연방정부의 근로활동참여률(WPR)과 같은 보고요건관련 통계를 생산하는 역할을 하는 반면, 실질적인 운영은 지역단위 지역고용사무소(Michigan Works! Agency)에게 위임되어 업무가 진행되고 있다고 볼 수 있다.

ONE-STOP SERVICE CENTERS



자료: <http://www.michiganworks.org/about-michigan-works/one-stop-service-centers> 15.10.10.접속

[그림 6] 광역 구직센터(Michigan Works! Center)의 위치 현황

또한 지역고용사무소(MWAs)는 지역사회 내 기업활동을 촉진하기 위한 다양한 프로그램들을 자체적으로 운영하고 있다. 대부분의 고용사무소(MWA)는 IT 업체, 제조업, 보건의료, 농업 및 에너지 분야 등 지역사회 내 주력산업을 포함하는 고용주기반(employer-based) 또는 산업기반(industrial-based) 이익단체들 간의 다양한 서비스들을 조정하는 역할을 수행한다. 고용관련 서비스는 수요중심체계(demand-driven system)에 따라 제공하고 있으며, 이러한 수요중심체계를 통해 주정부는 특정 산업분야와 고용주의 노동수요를 충족할 수 있는 노동인력의 공급을 위한 교육훈련 및 서비스 제공을 통해 지역경제의 활성화에 기여하고 있다. 다른 한편으로 수요중심체계는 고용주를 노동인력의 공급체계의 주요한 고객으로 선정하여 체계적인 관리를 시도하고 있다.

미시건 고용사무소(MWA)는 지역단위 일선조직에 근로연계복지 프로그램에 대한 유연한 운영권을 부여하고 있으며, 그 결과 각 일선조직마다 다양한 프로그램을 추진되고 있는 실정이다. 즉, 모든 일선조직은 복지수급자에게 적어도 1주일에 20시간 이상의 일자리를 연결해 줄

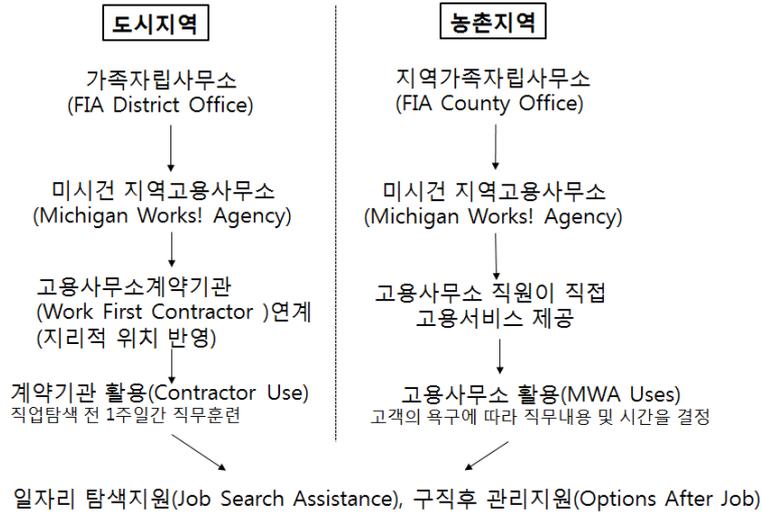
목적으로 구직서비스를 제공하기도 하지만, 일부 조직의 경우에는 현장면접기술과 같은 구직 서비스 뿐만 아니라 이력서 및 입사지원서 작성, 인터뷰 기술 교육 등을 포괄하는 여러 가지 직무역량교육도 제공하고 있다고 할 수 있다.

TANF 수급자를 위한 복지프로그램을 운영함에 있어서, 주정부와 지방정부 간 밀접한 상호 연계를 유지하고 있다. TANF 신청자가 지방정부의 FIA 사무소에 FIP 급여를 먼저 신청하게 되면, Work First 계약이 체결되어 있는 조직이 제공하는 구직 프로그램에 참여할 수 있도록 연계하고 있다. 만일, 이렇게 연계된 구직프로그램에 참여하지 않을 경우, 그 참여여부가 곧바로 지역 FIA 사무소로 통보가 이뤄져, 담당 FIA 직원이 해당 수급자가 프로그램에 참여하지 않는 이유를 확인조사하기 위해 수급자의 가정을 직접 방문하도록 되어 있다. 그 결과, 급여의 제공이 적절하지 않다고 결정이 되면, 미이행에 따른 제재(reductions in the amount of cash assistance)를 가하게 된다. 그 후 해당수급자가 Work First 프로그램에 다시 한 번 의뢰가 이루어지며, 이때 근로활동 참여의 기록이 있는 경우에 한해서 이전에 있었던 급여의 철회와 같은 제재가 소멸될 수 있도록 조치하고 있다.

2013년, JET(Jobs, Education, and Training) 프로그램은 “PATH(Partnership, Accountability, Training, Hope)¹²⁾”로 프로그램의 이름이 바뀌었으며, 이 PATH 프로그램에 따라 미시건 고용 사무소(Michigan Works! Agencies)가 FIP 지원자의 조건을 사정 및 평가하고 연방정부의 근로 활동 참여조건 충족과 자립·자활을 충분히 준비할 수 있도록 3주(21일) 간의 지원 및 선정 기간(Application Eligibility Period, AEP)을 별도로 두는 것을 특징이다.

미시건 주 전역을 통해 Work First 프로그램을 참여하는 수급자는 현재 거주하고 있는 지역의 지리적 입지조건에 따라 서비스의 제공절차에 있어서 차이가 존재한다. 즉, 수급자가 남동부의 도시지역에 거주하고 있거나 또는 북부의 농촌지역에 거주하고 있는가에 따라 FIP 서비스 전달체계 상의 기본적인 차이가 존재한다. 아래 [그림 7]은 이러한 차이를 도식적으로 설명하고 있다. 먼저 도시지역의 경우에는 FIA 지역사무소에 FIP 급여지원을 한 후 미시건 고용사무소(MWA)를 통해 수급자에게 적합한 Work First 조직을 통해 1주일 간 직무교육에 참여하는 등의 절차를 통해서 FIP 서비스 제공이 이뤄진다. 반면에 농촌지역의 경우, FIA 지역사무소에 FIP 수급을 신청한 후, 미시건 고용사무소(MWA)를 통해 Work First 조직을 경유하지 않고 MWA 직원이 직접 서비스를 제공함으로써 수급자의 욕구가 최대한 반영된 직무와 근로활동 시간을 결정할 수 있도록 하고 있다.

12) PATH 프로그램의 주요한 목적을 두 가지로 요약해 볼 수 있다. 첫째, PATH는 참여자들이 직업을 얻는데 장애요인을 확인하고 직업을 얻는데 필요한 자원을 연결하는 것을 목적으로 한다. 둘째, 연방정부 프로그램 가이드라인인 수급자의 50%의 근로활동참여율을 효과적으로 달성하는 것에 기여하도록 하고 있다.



[그림 7] 도시 및 농촌형 서비스 전달체계 비교

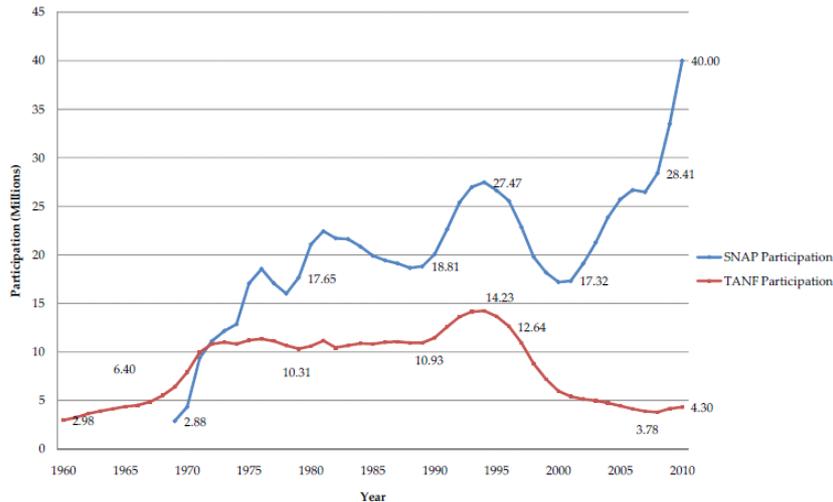
IV. 미국의 TANF 프로그램의 성과와 최근 개혁방향

1. TANF 집행체계의 성과와 한계

미국의 대표적인 공공부조 프로그램인 TANF 성과를 언급한다면, 앞의 미시건 주정부의 사례분석을 통해 알 수 있는 바와 같이 연방정부의 과도한 통제 없이 각 주정부는 개별 주의 특성을 반영하여 자율적이고 차별적인 집행체계를 구성할 수 있다는 점을 들 수 있다. 즉, TANF의 경우, 주정부에게 프로그램의 운영과 집행에 관한 대부분의 기능을 위임함으로써, 각 주정부의 독특성과 자율성을 충분히 반영하여 프로그램 운영의 효과성 제고를 꾀하고 있다는 것이다. 둘째, 주정부의 프로그램의 운영과정에서 급여 및 서비스 제공주체들 간의 협력적 체계가 비교적 꾸준히 진행되어 왔다는 점이다. 즉, TANF의 경우에는 수급자의 노동시장 재진입을 유도하기 위한 복지급여(welfare benefit)와 교육 및 직업훈련(education and training) 프로그램과의 서비스 연계를 위한 노력이 정부간(주정부와 지방정부) 그리고 정부와 비영리 민간서비스 제공기관들 간 다양한 형태로 진행되고 있었다. 셋째, 일선 지역사무소(regional office) 중심의 담당자와 수급자 간의 면대면(face to face) 서비스 기능의 강화를 통해 수급자의 서비스 접근성 및 민감성을 제고함으로써 복지수급자의 복지체감도를 증진시키는 방향으로 제도개혁이

진행되었다는 점이다. 그리고 이러한 제도개혁의 핵심은 일선 공공부조 담당자들의 업무형태를 급여지급(transaction) 업무에만 국한되어 있는 것이 아니라 대상자와의 관계형성(connection)을 중시하는 방식으로의 전환을 유도하고 있다는 점이다.

그럼에도 불구하고 지금까지 언급되었던 미국의 공공부조 프로그램이 노정하고 있는 근본적인 한계는 다음과 같다. 첫째, 무엇보다도 여전히 빈곤가구의 수는 지속적으로 늘어나고 있는 현실과는 반대로 이들 빈곤가구를 위한 TANF 등의 공공부조 프로그램의 수급자의 수는 지속적으로 감소하고 있다는 점이다. 이처럼 급증하고 있는 빈곤가구에 대한 현금지원 프로그램에 대한 접근성이 지속적으로 감소하고 있다는 점이다. TANF가 빈곤층에게 적절하게 도달하지 못할 경우 빈곤문제를 해결할 수 없다. 예를 들면, TANF 프로그램은 빈곤가구 100가구 중 26가구에게만 현금지원서비스를 제공하고 있는 실정이다. 설상가상으로 이러한 100가구 중 10가구에도 못 미치게 급여를 제공하는 주정부의 개수도 점차 늘고 있다는 점이다. 따라서 이렇게 빈곤가구의 TANF 수급률이 감소하면서 식료품권(food stamps)제도를 통한 일시적인 지원 및 그 수급자의 수는 급격하게 증가하고 있는 추세이다.



주: 2010년 수치는 예측값.

자료: Danziger, S.K. (2010). The decline of cash welfare and implications for social policy and poverty.

[그림 8] TANF의 수급자와 식품권 수급자의 추이(1960-2010)

둘째, 복지개혁법의 근본적인 목적인 근로유인을 통한 탈빈곤효과가 1996년 이후 상당기간 다소 개선되는 양상을 보였으나, 2000년대 중반이후 그 효과가 급격하게 감소하고 있다는 점

이다. 예를 들면, 2010년 기준 TANF의 빈곤감소효과는 1995년 당시 AFDC의 빈곤감소 효과와 비교하였을 때 그 실효성이 크게 감소하였음을 알 수 있다([그림 9]). 즉, 현금지원 프로그램에 의한 지원이 없었다면 극빈층(deep poverty¹³)에 머물러 있을 수밖에 없었던 221만 명의 아동을 AFDC 프로그램을 통해 탈빈곤하도록 하였는데 반해, TANF 프로그램은 62.9만 명의 극빈층 아이들만을 탈빈곤하도록 하는 성과에 그쳤다는 것이다.

TANF (2010)

심각한 빈곤위험에 있는 아동 23%를 구제



AFDC (1995)

심각한 빈곤위험에 있는 아동 62%를 구제



주: 1) 심각한 빈곤의 정의는 연방빈곤선의 50% 이하의 소득.
 2) 원자료의 출처는 CBPP analysis of Census Current Population Survey와 Health and Human Services TRIM model.
 자료: Center on Budget and Policy Priority. Chart Book: TANF at 19.

[그림 9] 복지개혁 전후 AFDC/TANF 간의 탈빈곤 효과 비교

2. TANF에 대한 추가적인 개편 방향에 대한 최근 논의

1996년 복지개혁법 이후, 20여년이 경과한 현재 시점에서 TANF 프로그램은 추가적인 개혁에 대한 요구가 다양하게 제기되어왔다. 이러한 추가적인 개편에 대한 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 각 주별로 연방정부에 보고하도록 의무화 되어 있는 고용성과(employment outcomes)를 각 주정부나 지방정부에서 실질적으로 적용할 수 있도록 보다 명확한 성과목표를 제시해주는 것이 필요하다는 점이다. 각 주정부의 TANF 프로그램의 성과 측정원칙으로 수급의 선결 조건으로 수급자가 고용관련 다양한 프로그램을 참여하였는지 그 여부보다는 수급자들이 고용에 성공해서 더 이상 프로그램에 참여하지 않아도 가구를 부양할 만큼의 충분한 소득이 있

13) 연방정부의 빈곤선(poverty line)의 50% 미만의 소득으로 생계를 유지하고 있는 가구를 극빈층(deep poverty)라고 정의한다.

는지, 즉 실질적인 탈수급을 확인할 수 있는 성과지표의 설정이 필요하다는 논의가 있다.

둘째, TANF 재정 확대를 위한 특단의 조치가 강구되어야 한다는 것이다. 1996년 TANF가 시행된 이후 그 포괄보조금액의 총액측면에서 그 동안의 인플레이션을 고려해 보았을 경우, 약 30%정도의 순가치 감소가 있었다고 한다.

셋째, 각 주정부 및 지방정부별로 특성화되어 있는 전달체계를 통합적인 전달체계 수립을 위한 새로운 접근에 요청이 논의되고 있다. 이것은 다양한 서비스 제공기관들 간의 네트워크 연결망의 수립과 동시에 정보기술(IT) 활용을 극대화 할 수 있는 서비스 창구(hub)의 역할을 수행할 수 있는 센터조직을 구축하는 방안이 제기되고 있다. 이를 통해 ‘보편적 접근(universal access)(직무연결, 고객의 선택, 서비스 통합 등)이 가능하도록 하여 개별 주정부의 실천적 복지 철학인 ‘Work First’와 통합적 서비스제공을 추동하는 ‘고객중심’의 철학을 균형감 있게 달성토록 유도할 필요가 있다는 주장이 있다(Finn, 2000).

V. 결론 및 시사점

우리나라 사회보장기본법은 “국가와 지방자치단체는 사회보장에 관한 책임과 역할을 합리적으로 분담하여야 한다(사회보장기본법 제5조 제2항)”라고 규정하고 있다. 그리고 동법 제28조에 규정된 비용부담체계에 의하면 “사회보장 비용의 부담은 각각의 사회보장제도의 목적에 따라 국가, 지방자치단체 및 민간부문 간의 합리적으로 조정되도록 하고 있다(사회보장기본법 제28조 제1항)”라고 덧붙이고 있다(문병효, 2015). 본고는 미국의 TANF 프로그램의 집행체계를 분석하면서, 특히 미시건 주정부의 사례분석을 통해 TANF 운영과정에서의 중앙정부와 지방정부 간의 역할과 기능의 분담 및 조정의 사례를 살펴보았다. 이러한 정부 간의 관계와 역할의 조정은 우리나라 상황에서도 그 적용을 고려해 볼 만한 시사점이 존재하며 그것을 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 미국의 각 주정부는 공공부조제도 수급자격기준에 대한 상대적 자율권을 갖고 있다는 점이다. 가령, 개별 주정부는 어떤 유형의 소득을 수급여부를 결정하는 소득으로 인정할 것인지 그리고 어느 정도의 소득을 급여선정기준으로 결정할 것인가에 대한 구체적인 자율권을 갖고 있다. 그 결과, 각 주정부는 주정부의 특수성을 고려한 공공부조제도의 운영을 할 수 있게 되었으며, 서비스 공급과 관리방식의 효과성 제고 등의 책임성도 강화되었다. 이것은 각주의 경제 및 산업기반의 차이, 그리고 외부적 고용환경(인구구조 등)의 상이성을 고려하여 유연하게 제도를 운영할 수 있도록 하여 지역경제수준에 부합하는 적절한 급여의 제공을 가능케 하

고 있다고 본다. 그러나 우리나라의 경우에는 전국적으로 통일된 표준화된 선정기준을 통해 제도의 효율성과 형평성을 제고하는 데는 일정부분 기여하는 바는 인정되지만, 각 지역의 특수성을 제대로 반영하지 못하고 있다는 한계가 있다. 따라서 최근 서울시에서 도입하여 실시하고 있는 ‘서울형 기초보장제도’(이승선, 김연명, 2014)는 향후 우리나라 공공부조제도의 개편을 위한 다양한 실험의 좋은 선행사례라고 본다. 다른 지방자치단체에서도 개편을 위한 유사한 노력들이 강구될 수 있다고 본다.

둘째, 미시건 주정부의 가족자립사무소(FIA)와 지역고용사무소(MWA)간의 협력사례를 통해서 알 수 있는 바와 같이, 복지와 고용부문 간의 유기적인 협조체계의 구축이 요구된다고 볼 수 있다. 일반적으로 공공부조제도는 상충되는 목표들을 동시에 달성하여야 하는 근본적인 한계를 지니고 있다. 즉, “이상적인 저소득층 소득보장 프로그램은 최소한의 비용으로 꼭 필요한 사람에게, 적절한 급여를 주되, 수혜자 혹은 비수혜자들의 근로의욕을 크게 저하시키지 않아야 한다”(Ozawa, 1978: 37-55). 이러한 공공부조제도의 딜레마 상황을 극복하기 위해서는 복지와 고용부문간의 밀착된 서비스 제공이 관건적인 요소이다. 따라서 현재 우리나라에서 지방자치단체 수준에서 진행되고 있는 고용복지플러스센터 사업의 실질적인 수행 및 강화가 요구된다. 이와 더불어, 지역사회 통합고용정보시스템의 개발과 지역사회 사업체들의 적극적인 참여를 유도하여 고용시장에서의 인력의 공급이 안정적으로 이뤄질 수 있는 기반마련도 또한 필요하다고 본다(강혜규, 2014). 그 결과, 근로의지가 있는 복지대상자들을 충분히 흡수할 수 있을 만큼의 충분한 일자리가 지역사회 내에서 공급이 요구된다.

셋째, 공공과 민간기관 간의 협력체계의 활성화에 대한 지속적인 노력이 필요하다는 점이다(남기철, 2015). 공공부조 수급자(수급가구)의 자립생활 및 탈빈곤을 유도하기 위해서는 공공 및 민간부문의 유기적인 협력관계 구축이 필요하다. 즉, 수급자의 실질적인 자활을 유도하기 위해서는 개인별 최적화된 사례관리가 전제가 되어야 하는데, 공공복지인력들의 경우 이에 대한 전문적인 기술과 능력이 없는 것이 현실이다. 따라서 민간기관의 구직상담이나 취업알선 등에 관한 전문적인 지식이나 기술이 있는 직업상담사 등과의 협업을 통한 사례관리가 필요하다고 본다.

넷째, 공공부조제도의 재정 및 전달체계와 관련하여 여타 제도와의 유기적인 관계를 살펴보는 제도들 간의 상호조응성을 기준으로 프로그램들 간의 재편 및 조정이 필요하다고 본다(이현주 외, 2011). 미국의 보충적소득보장 급여의 경우, 노령연금과 장애인연금과의 유기적인 관계를 강조하면서 여타 제도와의 호환, 보충적 서비스 제공을 마련하고 있다. 우리나라의 공공부조제도인 국민기초생활보장제도 역시 기초연금 및 장애연금, 그리고 각종 사회서비스 제도들 간의 제도적 정합성을 제고하는 방향으로 사회복지 전달체계의 조정이 필요하다고 본다.

다섯째, 도시와 농촌의 현실상황에 부합하는 유연한 공공부조 서비스 제공구조를 마련하는 것이 필요하다. 앞서 미시건주에 살펴본 바와 같이 도시와 농촌지역의 지리적 입지 및 특성을 반영하여 전달체계의 조정이 필요하다고 본다. 즉, 지리적 입지조건에 따라 복지 및 고용사무소 직원의 역할과 책임에 있어서 자율성을 발휘토록 하는 것이다. 즉, 일선 지역사무소 중심의 면대면(face to face) 서비스 기능의 강화를 통해 수급자의 서비스 접근성 및 활용도를 제고함으로써 수급자의 복지체감도를 증진하는 방향으로 제도개혁이 이뤄질 필요가 있다고 본다.

마지막으로 사회복지재정 지원방식에 있어 전향적인 변화에 대한 고민이 필요하다고 본다. 공공재정의 중앙정부로부터 지방정부로의 이전 방식의 변화는 사회복지서비스의 지방화에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 특히, 사회서비스, 고용, 주택 등 휴먼서비스를 다루는 분야의 경우, 지역적 특성을 고려하여 정책의 설계와 집행이 필요하다는 점이다(김은정, 2014). 기존의 개별보조가 포괄보조 방식으로 전환이 있을 경우, 사회복지서비스의 지방화에 상당한 정책적 진전이 있을 것으로 예측해 볼 수 있다.

[참고문헌]

- 강혜규, 복지 전달체계: 통섭적 인식, 실천의 모색. 2014년 사회정책연합 공동학술대회, 2014.
- 김은정, 사회서비스 재정의 지방화에 따른 지역의 대응방안. 18(1), 2014.
- 남기철, 지역사회복지관점에서의 서울시 동주민센터 개편사업 분석. 한국지역사회복지학, 2015.
- 문병효, 사회복지재정의 부담주체에 관한 소고. 사회복지법학, 4(1), 2015.
- 이승선·김연명, 국민기초생활보장제도 개혁방안으로서 “서울형 기초보장제도”의 의의와 한계. 한국사회정책, 21(4), 2014.
- 이현주·금현섭·박정민·황보람·박수진. 공공부조정책 내용의 집행과 상호조용성 분석. 한국보건사회연구원, 2011.
- 임완섭·노대명·이현주·전지현·김근혜·심창학·황정하·최연혁·Romich·Edlund·Paugam. 각국 공공부조제도 비교연구: 미국편. 한국보건사회연구원, 2015.
- Adams, M., Osho, G., & Hadnott, C. (2008). The consequence and public policy implications of welfare reform: A cost-benefit analysis of the welfare reform policy. *Journal of Business & Economic Research*, 6(4), 53-62.
- ACIR(Advisory Commission on Intergovernment Relations. (1977). *Block Grant: A Comparative Analysis: The Intergovernmental Grant System, an Assessment and Proposed Policies*. A-60.
- Burke, V. 1996. *New welfare law: Comparison of the New Block Grant Program with Aid to Families with Dependent Children*. Report no. 96-720 EPW. Washington, D.C.: Congressional Research Service.
- Center on Budget and Policy Priority.(2015). *An Introduction to TANF* from <http://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/7-22-10tanf2.pdf>
- Center on Budget and Policy Priority.(2015). *Michigan TANF Spending Fact Sheet*.
- Danziger, S.K. (2010). The decline of cash welfare and implications for social policy and poverty. *Annu. Rev. Sociol.* 36, 523-545.
- Danziger, S.K. (2011). *Welfare policy in the U.S.: Lessons from the 1996 Welfare reform and the Great Recession*. Prepared for Joint Conference WZB/Hertie School of Governance: Anti-poverty programs in a global perspectives: Lessons from rich and poor countries.
- Falk, G. (2014). *Temporary Assistance for Needy Families(TANF): Eligibility and benefit amounts in state TANF cash assistance programs*. Congressional Research Service.
- Finn, D.(2000). Welfare to Work: the local dimension. *Journal of European Social Policy*, 10(1),

43-57.

- Gilbert, N. (2009). US welfare reform: Rewriting the social contract. *Journal of Social Policy*, 38(3), 383-399.
- Gilbert, N., & Terrell, P. (1998). *Dimensions of Social Welfare Policy*. Allyn & Bacon.
- Ozawa, M.N. (1978). Issues in welfare reform. *Social Service Review*, 52(1), 37-55.
- Peters, B. G.(2004). *American public policy*. Washington, D.C.: CQ press.
- Rowe G, & Giannarelli L. (2006). Getting on, staying on, and getting off welfare: The complexity of state by state policy choices. Washington, DC: The Urban Institute.
- Schott, L., Pavetti, L., & Floyd, I.(2015). How States Use Federal and State Funds Under the TANF Block Grant. Center on Budget and Policy Priority.
- Sandfort, J. (1999). The structural impediments to human service collaboration: Examining welfare reform at the front lines. *Social Services Review*, 314-339.
- Seefeldt, K. S., Sandfort, J. R., & Danziger, S. K. (1998). *Moving toward a vision of family independence: Local managers' views of Michigan's welfare reforms*. Michigan Program on Poverty and Social Welfare Policy.
- Seefeldt, K. S., Danziger, S., & Danziger, S. K. (2003). *Michigan's welfare system*. Michigan at the Millennium, 351-70.
- Sorenson, P. (2014). *A Closer Look at the FY 2015 Budget for the Department of Human Services*. Michigan League for Public Policy.
- Tanner, M., & Hughes, C. (2014). *The war on poverty turns 50*. Policy Analysis, October 20, 2014(# 761)
- DHHS(U.S. Department of Health and Human Services). 1998. *Temporary Assistance for Needy Families Program: First annual report to Congress*. Washington, D.C.: Administration for Children and Families.
- DHHS(U.S. Department of Health and Human Services). 2015. *Welfare Rules Databook: State TANF Policies as of July 2014*. Washington, D.C.: Administration for Children and Families.
- Ziliak, J.P. (2015). *Temporary assistance for needy families*. Prepared the National Bureau of Economic Research Conference. Means-tested transfer programs in the United States.

[국문초록]

미국 복지개혁법(PRWORA) 이후,
TANF의 집행체계에 관한 연구
- 미시건 주 사례를 중심 -

황 정 하
(전남대학교 생활복지학과)

본고는 복지개혁법 이후, TANF의 집행체계 구성 및 운영방식에 있어서 최근의 제도변화의 모습을 탐색하는 것을 목적으로 하고 있다. 이것을 위해 미국의 연방정부 차원의 보편적 공공부조 프로그램과 특히 미시건 주정부의 사례를 체계적으로 분석해 봄으로써 향후 우리나라 공공부조제도의 개편에 대한 정책적 시사점과 함의를 도출하고자 하였다.

첫째, 미국의 각 주정부는 공공부조제도 수급자격기준에 대한 상대적 자율권을 갖고 있다는 점이다. 우리나라의 경우에는 전국적으로 통일된 표준화된 선정기준을 통해 제도의 효율성과 형평성을 제고라는 측면에서는 일정부분 그 기여를 인정할 수 있지만, 각 지역의 지역적 특수성을 제대로 반영하지 못하고 있다는 한계가 있다. 둘째, 수급자(수급가구)의 자립생활 및 탈빈곤을 위해서는 공공 및 민간부분의 협력관계를 생각해 볼 수 있다. 즉, 미시건 주정부 사례에서 볼 수 있는 바와 같이 지방정부 단위 가족자립사무소(FIA)와 지역고용사무소(MWA)간의 협력사례를 통해서 알 수 살펴본 바와 같이, 복지와 고용부문 간의 유기적인 협조체계의 구축이 요구된다고 볼 수 있다. 셋째, 공공부조제도의 재정 및 전달체계와 관련하여 여타 제도와의 유기적인 관계를 살펴보는 제도들 간의 상호조응성을 기준으로 프로그램들 간의 재편 및 조정이 필요하다고 본다. 다섯째, 도시와 농촌의 현실상황에 부합하는 유연한 공공부조 서비스 제공구조를 마련하는 것이 필요하다. 앞서 미시건 주정부 사례에서 살펴본 바와 같이 도시와 농촌지역의 지리적 입지 및 특성을 반영하여 서비스 전달체계 상의 조정이 필요하다고 본다.

주제어 : 개인책임 및 근로기회 조정법(PRWORA), 빈곤가정일시부조(TANF), 사회복지 전달체계, 미시건 주정부, 포괄보조금

[Abstract]

**Study on the implementation system of TANF after the 1996
welfare reform act in the United States
- Focused on the case of Michigan State -**

Hwang, Jeongha
(Assistant Professor, Chonnam National University)

The purpose of the study is to provide a more comprehensive approach to the implementation system of TANF after the 1996 welfare reform act in the United States focused on the case of Michigan State.

Through the case analysis of Michigan state' government reform, several implications were drawn as follows. First, each state government prevailed its authority and flexibility for applying its own eligibilities in implementing TANF program regardless of federal government authority. Second, a collaborative partnership between local governmental and non-profit organizations should be essentially needed in order to improve the capability of independent living and self-sufficiency for TANF recipients. Third, some comprehensive coordination and rearrangements among various anti-poverty programs should be done to help the TANF program to be a more effective and efficient implementation. Fourth, flexible mechanism of social welfare service supply chain should be established based on each community's physical and environmental conditions such as urban or rural areas.

Key words : Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act, TANF, delivery system for social service, Michigan state, block grant

기부관련법의 구조와 기능을 통해 본 기부자의 법적지위에 관한 탐색적 연구*

정은주** · 최성현***

目 次

I. 서론	III. 기부관련법의 분석
II. 이론적 배경	1. 기부관련법이 구조
1. 기부현황	2. 기부관련법의 기능
2. 기부와 모금의 이해	IV. 결과 및 제언
3. 기부관련법의 분석틀	1. 법의 구조적 측면에서 본 기부자의 법적지위
	2. 법의 기능적 측면에서 본 기부자의 법적지위
	3. 한계점과 후속연구에 관한 제언

I. 서론

‘원조를 받던 나라에서 원조를 하는 나라’, 요즘 여러 광고에서 볼 수 있는 우리나라를 설명하는 대표수식어 중 하나이다. 기부는 많은 사람들이 참여하는 우리나라의 주요 문화로 자리 잡아 가고 있다. 그렇다면 국가의 법제도는 활성화 되고 있는 기부행위를 뒷받침하기 위해 기부자의 법적지위를 뒷받침 하고 있는가? 본 연구는 이러한 의문에서부터 출발한다.

기부가 나눔 기반으로 주목받기 시작한 것은 시민사회의 발달과 함께 해방 후 60년 우리나라는 외환위기후 채권수익률증가, 주식 및 부동산 급증, 고소득 연봉자 확대 되면서 6.25 전쟁 이후 일정정도의 자산을 축적한 새로운 부유층들이 형성되기 시작한 사회적 경제적 배경과도 관계가 있다. 현재 기부는 국내외를 막론하고 볼런티어와 함께 나눔 문화를 확산시키는 중요한 요소 중 하나이다. 특히 기부는 시민의 나눔 실천 행동으로 공공재원의 한계를 극복하는 민

* 기고일 : 2016.11.04, 심사일: 2016.11.07, 게재확정일 : 2016.11.21.

** 숭실대학교 일반대학원 사회복지학과 박사과정

*** 숭실대학교 일반대학원 사회복지학과 박사과정

간재원으로서 제한된 정부의 재정지원에 비해 제3섹터의 영향력 증가와 이에 따른 비영리 조직의 물적 인적 자원의 재원확보의 측면에서 중요한 요소이다(박장원 외 2007). 이에 자본주의 시장경제내의 양극화 문제해결, 공동체 의식 증진 및 사회결속력 확보를 위한 제3섹터의 나눔 기반으로서 주목받고 있다.

한나라의 기부가 얼마나 활성화 되어 있는가를 보기 위해 개인기부자의 기부참여자수(참가율), 개별 기부자들의 기부금액, 기부자들이 얼마나 자주 기부활동에 참여하는지(정기성, 지속성)에 대한 사회지표들이 제시된다(손원익 외 2008; 윤병호 외 2008). 우리나라의 경우 기부에 관한 통계자료들이 공식화 되어 있지는 않지만 현재 개인기부 참여율은 48%(Giving Korea, 2014)이다.

또한 기부 참여행동은 다양한 형태로 나타나고 있다. 현재 운영되고 있는 기부의 여러 유형들을 살펴보면 일반적인 기부 이외에도 유산기부, 고액기부자, 온라인기부, 유한회사설립, 공익신탁 등 여러 소득계층과 연령별로 다양한 참여가 가능하며, 기부자의 기부 목적에 따라 여러 유형의 제도적 혜택이 제시되고 있어 기부자들의 기부참여의 폭을 더욱 증가시키고 있다. 이러한 기부유형의 특징은 기부자가 단순히 돈을 내는 것 이외에 기부자의 관심사와 관련된 욕구, 의사결정, 자산에 대한 활용계획 등이 가능하고, 활용할 수 있는 재원과 물품도 매우 다양하게 제시된다는 것이다(강철희 외, 2011). 이는 기부의 지속성과 참여율을 높이는데 많은 기여를 한다.

그러나 우리나라 기부자들의 기부패턴을 보면 나눔 문화가 정착된 미국 등의 OECD국가와는 다르게 정기적인 형태를 띄지 않으며, 간헐적인 참여의 형태로 나타나고 있다. 기부참여 패턴의 정기성을 확보하는 것은 보다 안정되고 지속적인 형태의 기부문화 정착에 있어 중요하다. 기부와 관련된 법과 제도는 이러한 기반 마련에 중요한 요소 중 하나이다. 때문에 기부관련법을 통해 기부에 대한 인식의 변화와 그에 따른 주요주체인 기부자들이 기부문화에 참여할 수 있는 환경적 요건을 관련법에서 보장할 필요가 있다. 그런 의미에서 기부관련법의 법학적연구는 매우 유의미한 일임에도 불구하고, 기부관련법의 전반적인 현황을 고찰하고, 그 속에서 기부자의 법적지위를 탐색한 연구는 이루어지지 않았다. 법적지위는 행위 주체자의 행동을 위한 법적기반을 근거로 형성된다(정형근, 2010). 기부자가 갖는 기본권과 주체성, 권리와 의무 등에 관한 구체적 제시를 통해 기부자는 기부행동의 범주와 가치실현의 정당성이 확보되어 질 수 있다. 현재 많은 논란 속에 있는 K스포츠와 미르재단의 문제 역시도 이러한 기부자의 기부행동에 대한 법률적 근거의 미비로 기부자의 법적지위가 확보되지 못해 기부행위 본연의 가치가 훼손된 구체적 사례라 할 수 있다.

이를 위해 기부와 관련된 선행연구들을 살펴본 결과, 기부를 결정하는 요인과 기부제도에

대한 세법 연구들이 주를 이루고 있다. 기부자의 기부를 결정하는 요인으로는 개인의 공감대, 동정심, 죄의식과 같은 심미적 요인을 다루는 내재적 요인과 경제상황, 세제혜택, 정부지원, 모금단체의 모금역량, 기부금의 사용의 투명성 등 외재적 요인에 의한 영향력(양용희, 2015; 김정훈, 2011; 김주원 외, 2008 등)에 관한 연구들이 있다. 기부제도에 관한 연구는 기부활성화를 위한 세법제도 개선에 관한 연구, 소득세법 문제점 및 개선, 부동산 기부에 대한 과세 문제, 개인기부의 세금공제 등 조세법과 기부에 관한 연구(이상신, 2016; 김진석, 2015; 김수성 외, 2015; 김현동, 2014; 박훈 외 2009)들이 대부분이다. 이러한 연구들은 기부를 활성화 시키기 위한 요소들로서 매우 의미 있다. 그러나 단순히 기부를 촉진시키기 위한 자극요인, 영향요인 등 개인을 중심으로 기부를 독려하기 위한 부분에 연구의 초점이 모아져 있거나, 모금기법이나 보상을 통해 기부행동을 유도하려는 측면에서만 기부자 기부행위를 인식하고 제도를 지원한다는 측면에서 한계를 갖는다. 기부자가 기부행위의 주체성을 인식, 기부행동에 대한 결정권, 기부자의 보호, 의무, 역할 활성화를 위한 기부자 중심에서의 권리와 의무, 기부 활성화를 위한 관점에서의 법적 기반이 필요로 된다.

본 연구에서는 기부관련법과 선행연구의 고찰을 통해, 우리나라에서 기부자들이 기부행동에 함께 적용되어지는 법들에는 어떤 것들이 있는지를 살펴보고, 각 법의 변천과정을 통해 우리 사회에 기부에 대한 인식변화의 흐름을 파악해보고자 한다. 아울러 기부행동은 사회의 유기체적인 구조와 그 속에서의 상호작용하는 기능들을 통해 이루어지는 활동으로 기부관련법은 구조와 기능적인 측면에서 분석해 볼 필요가 있다. 이에 기부관련법은 구조 기능주의적 측면으로 살펴보고, 기부자의 법적지위를 어떻게 제시하고 있는지 탐색하여, 변화하는 기부문화의 흐름에 따라 기부자 관련법에서 기부자의 법적지위 제고를 위해 필요로 되는 방안들을 제시해보고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 기부현황

국세청 통계에 따르면, 우리나라 인구의 기부참여수준은 30%정도이며, 기부금액은 1999년 2조 9천억원에서 2013년 12조 4천억으로 증가되었다. 이중 개인기부가 62.7%, 법인기부가 37.2% 정도를 차지하고 있다(강철희 외, 2015).

기부행위의 주체가 되는 기부자의 기부현황은 개인, 기업 등의 기부현황을 살펴봄으로서 그

참여의 흐름을 살펴볼 수 있다. 각종통계에 따르면, 개인 기부 현황은 1999년 8천 5백억원에서 약 9배 증가하여 2013년에는 7조 8천 3백억원으로 추계되었다(양용희, 2015). 1인당 연간 평균 6회 정도는 기부를 하고 있는 현황이다(사회복지공동모금회, 2015). 기업의 기부는 1998년 세계 금융위기 이후 10년간 꾸준히 증가되는 추세를 보이는데 1988년 330억 규모에서 2012년은 3조 2,535억원으로 약 10배정도 증가 하였다(전국경제인연합회, 2015). 그러나 국제통계연보(2015)에 따르면 기부금액은 2012년 11조 8천 4백억, 2013년 12조 4천9백억, 2014년은 11조 9천9백으로 2013년 까지 증가되다가 2014년 이후 감소하는 추세를 보이고 있다. 기부경험자수는 또한 2011년 36.4%, 2013년 34.6%, 2015년 29.9%로 지속적으로 증가하다가 2014년 이후 감소되는 추세이다(한국사회지표, 2015). 이러한 변화의 원인중 하나로 여러 연구에서는 2014년 시행된 세법개정(소득공제에서 세액공제로 전환)을 그이유로 들고 있다(김수성 외, 2015). 단지 하나의 이유 때문이라고 판단하기는 어려우나 기부관련법은 그만큼 기부행위에 밀접한 영향을 보이는 요소임에는 틀림없다.

기부금의 증가만큼 기부의 참여 유형도 매우 다양하게 변화하고 있다. 미국법상에서는 기부의 유형별 구분을 기존 자선단체에 대한 기부, 새로운 자선단체의 설립, 신탁설정의 세 가지 방식으로 구분한다(이상신 외, 2015). 기부유형은 크게 두 가지 방식으로 나누기도 한다. 거액의 기부금액을 요구하는 고액기부와 소소한 기부금의 소액기부로 분류할 수 있다. 또한 최근에는 본인의 재산의 반을 기부금으로 활용하는 기부연금제도, 본인이 공적연금으로 수령하는 연금의 일부를 사회적 약자를 위해 기부하는 연금기부방식 등이 나타나고 있다(김수성, 문성훈, 2015). 또한 미국을 중심으로 **planned giving**에 대한 상세한 이론적 논의와 교육 프로그램들이 활성화 되고 있다. 계획 기부는 어떤 형태, 규모, 목적으로 계획되느냐에 따라 다양성을 가질 수 있으며, 기부금액은 자선단체의 조직운영, 자본증대, 기금형성, 미션강화 프로젝트 등으로 바로 사용되거나 이후 사용되어질 수 있으며, 기부자는 기부금에 따른 세제 혜택을 받는다(Barrett & Ware, 2002). 이러한 기부 방식은 기부자가 자신의 기부금에 대한 목적, 시기등을 결정할 수 있고, 기부금을 여유 있는 돈의 활용이라기보다는 자산으로 보고 소득세·양도소득세·상속세 등을 공제 또는 감면받는 등의 여러 가지 혜택을 적용받을 수 있도록 한다. 이는 기부자의 철저한 재산(자산)계획 하에서 진행되므로 여러 가지 사안들을 기부자가 신중히 고려해 볼 수 있는 특징을 갖는 것이 추세이다. 이러한 방식의 기부에서는 현금 외에도 다양한 자산의 기부가 가능하며, 기부자의사에 대한 번복이 가능하며, 대체로 큰 규모의 기부가 많은 편이다. 2015년 페이스북의 창업자인 저커버그는 페이스북 지분의 99%인 52조를 '첸-저커버그 이니셔티브'란 자신과 부인이 이름을 딴 유한책임회사(LLC)를 설립했다. 유한회사는 '상법에 규정된 회사의 하나로, 주식회사·합명회사·합자회사와 함께 물적 회사(物的會社)와 인적 회

사(人的會社)의 요소를 가미한 중간형태의 회사'이다(두산백과, 2016). 유한회사의 직원들은 원칙적으로 출자가액(出資價額)을 한도로 하는 출자의무(出資義務)를 부담할 뿐 직접 아무런 책임을 부담하지 않는다(상법 제553조)회사이다. 출자자인 사람이 출자지분만큼 재단을 마음대로 통솔할 수 있고 자유롭게 수익 사업을 펼치면서도 자선단체가 그러듯 외부 기관의 감사를 받을 필요가 없다. 이러한 이유로 순수 자선단체가 아닌 유한책임회사를 설립하는 형식의 기부가 점차 증가하고 있다(뉴욕타임즈, 2015). 특히 비영리조직에 비해 민첩한 의사결정을 할 수 있고, 비영리 단체에게는 법적으로 허용되지 않는 활동 등 기부자가 원하는 목표를 보다 신속하고 정확하게 이룰 수 있는 요인들이 더욱 많다(허핑턴포스트코리아, 2015).

다양한 기부유형에서 볼 수 있듯이, 기부는 기부자가 의도와 가치가 보다 중요하게 여겨지고 있으며, 기부를 하는 방식 또한 기존의 비영리 재단설립이나 단순한 기부금투척의 형태가 아니라 지속가능한 자원의 재투자를 중요하게 생각하는 등 기부행위의 다양성이 증가하고 있는 실정이다. 이처럼 기부자의 기부참여의 영향요인으로서, 또한 다양한 기부의 참여를 위한 제도적 장치로서 기부관련법의 구조와 기능에 대한 탐색적 연구가 요구된다.

2. 기부와 모금의 이해

기부는 다양한 이해관계에 대한 상호작용의 결과로 기부행동을 위한 주체들 간의 개념적 이해가 요구된다.

기부는 공익목적의 사업을 돕거나 자선을 위해 돈, 시간, 물건 등을 대가없이 제공하는 것(문진주, 2016)을 말한다. 이러한 기부행위를 행하는 자를 기부자라고 한다. 본 연구에서 살펴보고자 하는 대상이기도 하다. 기부는 자원봉사활동 등 인적지원에 관한 부분과 기부금의 제공에 등 물질적 기여에 관한 부분으로 나누어 볼 수 있는데 본 연구에서는 후자에 해당되는 내용만을 다룬다.

모금은 현금 또는 현금의 가치가 있는 기부금품을 확보하거나 찾고자하는 일련의 행정적 과정(Lohmann, 1992)이다. 여기에서의 이러한 행위를 수행하는 집단을 모금조직이라 한다. 모금조직은 기부자로 하여금 기부금품을 받아 모금조직이나 비영리조직의 목적사업을 통해 공익적 활동을 수행해 나아간다.

기부자의 법적지위란 행위 주체자의 행동을 위한 법적기반을 근거로 형성된다는 것을 기본 전제로 한다. 법상에서의 지위란 법치국가에서 사회정의 실현을 위해 법의 대상자가 갖게 되는 존엄과 가치를 인정하는 개념이다. 예를 들어 헌법 제 10조에서 오늘날 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 지닌 인격자로 인정된다는 것은 헌법상에서의 국민의 법적 지위를 보장

하는 것이다(김문현, 2000). 따라서 본 연구에서는 기부관련법에 기부자들이 기부행동을 위해 그들의 지위를 어떠한 방식으로 보고 있는지를 법의 구조와 기능 속에서 기부관련 법조항들을 통해 살펴보고자 한다.

3. 기부관련법의 분석틀

본 연구에서는 기부의 구조와 기능의 분석틀을 고찰하기 위해 T. Parsons의 구조기능주의 이론을 토대로 기부의 구조와 개념을 제시하고자 하였다.

T. Parsons의 구조기능주의 이론은 구조와 기능의 개념에 따른 분석방법은 사회를 생물적 유기체와 유추해서 분석하고자 했던 사회학 이론에서 그 토대를 찾을 수 있다. 사회를 유기체로 보는 시각은 생물유기체처럼 부분과 전체를 따로 분리해서 생각할 수 없기 때문에 종교, 복지, 정치, 경제와 같은 주요제도들이 사회체계의 여러 구조 속에서 기능한다고 본다(오일환, 2001). 기부자의 기부행동을 설명하는 선행연구들을 보면, 기부행위는 법·제도적 요소, 경제적 요소, 사회적 요소, 기술적 요소 등 거시환경적인 측면들에 영향을 받으며(정무성외, 2015), 그러한 환경 속에서 함께하는 개인, 조직 등의 기부자들은 상호관련성을 가질 수밖에 없다. 구조기능주의 이론은 이러한 기부행위와 연관된 특징들을 사회체계와 기부자 측면에서 통합적으로 이해하고, 관련제도를 분석하기 위한 틀로서 적합하다고 판단되어 기부관련법을 구조 기능적 측면에서 살펴보고자 한다.

Parsons의 구조기능분석에서 구조분석은 제도의 분석이며, 기능 분석은 동태적 요소와 가변적 요소가 어떻게 관련되어 있는가를 찾아가는 방식으로 이루어진다. 즉 구조는 제도화된 역할로 구성되며, 그 안에서 사회체계의 유지, 존속을 위한 필요조건들이 기능하게 된다(박미라, 1986) 사회체계의 유지, 존속을 위해서는 4가지 기능적 요건이 있는데, 적응기능(adaptation), 목적달성기능(Goal-Attainment), 통합기능(integration), 잠재적 유형유지기능(Latent pattern-maintenance)이다.

기부는 다양한 이해관계를 갖는 개인, 집단, 조직 등에 의해 이루어지는 활동으로 기부 관련된 법은 이러한 활동을 형성하는 하나의 하위구조로 볼 수 있다. 법의 기능은 법의 구조에 의해서 수행되는 상호의존적인 관계로 기부관련법의 구조와 기능분석을 토대로 기부가 갖는 사회적 구조와 기능의 변화 등을 분석해 보고자 한다. 이러한 분석은 그 구조들의 관계나 기능수행의 역할 속에서 기부자가 갖게 되는 법적 지위를 고찰해 볼 수 있는 토대가 될 것이며, 이를 통해 기부활성화를 위한 정책적, 제도적 제언이 가능하다.

본 연구에서는 기부의 구조를 파악하기 위해 현재 우리사회의 기부와 관련된 법이 어떻게

변화되어 왔으며, 어떠한 유형이 기부관련법들이 존재하는지, 그리고 그 법을 수행하는 조직의 구조들을 어떻게 구성되어 있는지를 살펴보고자 한다.

기부관련법의 구조와 기능 분석틀은 <표 1>과 같다. 전통적인 법의 해석방법은 문언적, 체계적·논리적, 역사적, 목적론적 해석법이 있다(서보국, 2015). 본 연구에서는 법 구조에서 법의 역사적, 목적론적 해석법에 근거하여, 법 제정의 흐름, 법의 목적, 법의 운영주체를 중심으로 분석하고자 한다. 또한 법의 기능은 T. Parsons의 A.G.I.L 방식에 근거해 법의 적응기능, 목적달성기능, 통합기능, 잠재적 유형유지 기능으로 구분하여 분석하고자 한다.

<표 1> 기부관련법의 구조와 기능 분석틀

구분	내용	세부항목
법의구조	법제정의 흐름 기부의 목적 법의 운영주체	기부금품 모집 및 사용에 관한 법, 사회복지 공동모금회법, 비영리민간단체지원법, 소득세법, 상속세 및 증여세법, 법인세법, 공익신탁법, 여신금융법, 식품기부활성화에 관한 법
법의기능	적응기능 목적달성 기능 통합기능 잠재적 유형유지기능	기부자 보호요건, 정보제공 경제적, 사회적 편익 기부자와 모금조직의 기능과 역할 기부의 투명성, 신뢰성, 책임성을 위한 법조항

Ⅲ. 기부관련법의 분석

1. 기부관련법의 구조

기부관련법의 구조를 파악하기 위해 법제정의 흐름, 법의 목적, 법의 운영주체 세 가지 차원에서 기부관련법을 분석하였다.

(1) 법의 제정 흐름

우리나라의 기부에 대한 사회적 인식과 정책변화의 흐름을 살펴보기 위해 기부관련법의 제정과 개정의 변화에 대해 살펴보고자 한다.

우리나라의 기부관련 정책은 정부주도형에서 민간자선단체 주도형을 변화되어 왔다. 100여년 전 개신교가 전파되면서 개신교단을 통해 선교, 의료, 교육 사업이 수행되는 과정에서 외국

의 자선적 기부가 우리나라 기부의 시초가 되었다. 해방과 6.25전쟁을 거치면서 이루어진 근대적 차원의 기부행위는 정부주도에서 개인, 종교, 기업 등 민간자선단체 주도로 바뀌게 되었다(권오균, 2009). 세부적인 기부관련법의 재개정 현황은 <표 2>와 같다. 이러한 법제정, 개정의 흐름은 우리사회의 사회적, 경제적인 변화에 따라 기부에 대한 인식이 어떻게 달라지고 있는지를 보여 주고 있다. 1960~70년대는 정부주도형 기부가 주도하던 시기로 수출위주의 경제성장 정책에 초점이 맞추어져 있었으며, 기부에 대한 인식이 부족했다. 비자발적이고 준조세 성격의 기부가 주를 이루었다. 이시기에 ‘기부금품모집금지법’ 등이 제정되었다. 1980년대를 기점으로 기부문화가 태동되기 시작하였으며, 사회복지를 위한 기업재단들의 설립되기 시작하였다. 1990년대가 들어서는 민간 비영리 단체들의 자발적인 기부문화가 확산되기 시작하였으며, 기부방식 또한 다양화되기 시작하였다. ‘기부금품모집규제법’이 제정되었으며, 민간 비영리 재단인 사회복지공동모금회와 아름다운 재단이 설립되었다. 90년대 말을 기반으로 이와 관련된 ‘사회복지공동 모금회법’이 제정되었다. 2000대는 개인기부, 기업의 사회공헌, 민간단체활동이 활성화 되는 시기로 ‘비영리 민간단체 지원법’이 제정되었으며, 식품 등 다양한 영역에 기부를 위한 ‘식품등 기부에 관한 법률’이 제정되고, ‘기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률’로 기부금 규제에 관한 법이 개정되는 변화를 보인다. 2010년대는 다양한 기부형태와 사회적 요구에 의한 기부의 내용들의 활성화를 위한 법률이 제정, 개정되고 있다. 2014.3.18. ‘법인세법’, 2015. 3.17 ‘신탁법’이 개정되었다. 아울러 다양한 형태의 기부 문화 확산을 위해 2015. 3.17에는 ‘공익신탁법’, 2016.3.29.에는 ‘여신금융법’이 제정되었다.

<표 2> 기부관련법의 재·개정 현황

법률명	공포일	공포번호/제·개정 구분	주요 내용
기부통제법	1949.11.24	법률 제68호 제정	기부금품모집 금지, 허가 절차 규정
	1950.02.09	법률 제87호 일부개정	배제규정에 교육비 삽입
기부금품모집금지법	1951.11.17	법률 제224호 제정	기부금품모집 금지 허가대상 규정, 국민 재산권 보장
	1962.7.24	법률 제1110호 일부개정	기부금품모집 허가대상 확대(현충기념시설, 반공기구 설치)
	1970.8.12	법률 제2235호 일부개정	기부금품모집 허가대상 확대(국제기능올림픽대회 파견 금품)
법인세법	1952.12.14	법률 제263호 일부개정	공익법인 과세 상 특전 부여
	1975.1.1.	법률 제2686호 일부개정	기부금의 손금용인한도액 합리화, 기부금중 사회복지·문화·예술·교육·종교·자선등 공익성 감안 손금미산입

법률명	공포일	공포번호/제·개정 구분	주요 내용
	1981.12.31	법률 제3577호 일부개정	비영리법인 중간예납세액 납부
	1998.12.28	법률 제5581호 제3조 전문개정	비영리조직청산소득 법인세, 비수익사업소득 (고유목적사업소득) 법인세 비과세
		법률 제5581호 제29조 전문개정	고유목적사업, 지정기부금 지출 목적으로 고 유 목적사업 준비금을 손금으로 계상 시 한도 금액 내 소득금액의 손금산입
	1990.12.31	법률 제4282호 일부개정	고유목적의 사업에 직접 사용하지 않는 비영 리법인 부동산 양도차익을 법인세과세대상소 득에 추가
	2007.12.31	법률 제8831호 일부개정	기부금 영수증 허위 발급 시 가산세 부과를 상향조정, 기부투명성 강화
	2010.12.30	법률 제10423호 일부개정	기부금 구분체계 개선, 지정기부금의 소득공 제 한도를 확대, 기업의 사회적 책임제고, 법 정기부금 대상 기준 명확화
	2011.12.31	법률 제11128호 일부개정	법정기부금의 이월공제기간을 1년에서 3년으 로 연장
	2013.1.1	법률 제11607호 일부개정	일부 평생교육시설을 법정기부금 대상에 추가
	2014.1.1	법률 제12116호 일부개정	법정기부금의 이월공제기간을 연장, 기부활성화
소득세법	1994.12.22	법률 제4803호 제34조 전부개정	합계액 초과금액과 지정기부금외의 기부금은 사업자의 소득금액의 계산에 있어 당해년도 필요경비에 불산입
	2007.12.31	법률 제8825호 일부개정	기부문화 활성화를 위한 지정기부금의 필요 경비 산입한도, 소득공제 한도 확대, 기부금영 수증 불성실가산세를 강화
상속세 및 증여세법	1994.12.22	법률 제 4805호 일부개정	공익법인 보고절차 개선 등 규정상에 나타난 미비점 보완
	1996.12.30	법률 제5193호 제 48조 제 5항 전부개정	공익법인 출연재산 사후관리 방법개선 조항 신설
		제51조 제1항 전부개정	공익법인 등 소득세 과세기간, 법인세 사업연 도별 출연재산, 공익사업 운용 내용 등 장부 작성. 중요한 증명서류 요구
	2007.12.31	법률 제8828호 일부개정	기부주식의 출연한도 확대, 투명성확보 위한 외부 회계감사, 공시제도 등을 도입 및 출연 한도 확대
2010.01.01	법률 제9924호 제78조 제3항 타법개정	공익법인 출연재산관련 보고서, 보고서 미비 등에 관한 조치 상속세액, 증여세액의 1%에 상당하는 금액 징수	

법률명	공포일	공포번호/제·개정 구분	주요 내용
	2010.10.27.	법률 제10411호 일부개정	기업주식기부활성화 장려, 주식기부는 기업주 시보유한도 초과 시 상속세, 증여세 비과세
	2011.12.31	법률 제11130호 일부개정	공익법인 자율통제강화
	2013.01.01	법률 제11609호 일부개정	성실 공익 법인 등 투명성 요건 강화
	2015.12.15	법률 제13557호 일부개정	성금과 공인법인 가산세 예외 규정
기부금품 모집규제법	1995.12.30	법률 제5126호 일부개정	기부금품모집대상, 허가절차, 사용방법, 처벌 규정 등 규율
	1997.12.13	법률 제5453호 타법개정	모집자의 허가를 취소하고자 하는 경우에는 청문을 실시
	1999.1.18	법률 제5631호 일부개정	모집 상 의무, 모집결과 신고, 모집비용충당제한 조항 삭제
사회복지 공동모금회법	1997.3.27	법률 제5317호, 제정	지역·단체·대상자, 사업별 복지수요에 따른 기부금품 모집 및 배분
조세특례 제한법	1998.12.28	법률 제5584호, 전부개정	기부금의 손금산입에 관한 적용
	2013.12.30	법률 제7003호 제 88조의 4 제13항 일부개정	조합원이 아닌 자가 우리사주조합에 지출하는 기부금은 소득금액의 30%를 한도로 소득금액에서 공제, 손금산입
비영리민간 단체지원법	2000.1.12	법률 제6118호 제정	조세감면, 비영리민간단체지원 보조금
기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률	2006.3.24	법률 제7908호 일부개정	허가제에서 등록제로 전환, 모집비용 충당비율 현실화
	2006.9.22	법률 제7979호 일부개정	기부금품 모집 적용규정에 관한 경과조치
	2007.5.11	법률 제8419호 전부개정	모집절차/사용 방법 등 필요사항 규정, 용어 및 문장 정리
	2008.2.29	법률 제8852호 타법개정	기부금품 모집상황과 사용명세결과 공개, 정보공개
	2010.6.08	법률 제10346호 일부개정	모집자의 사무소나 모금장소 등에 출입하여 장부 등을 검사
식품기부 활성화에 관한 법률	2006.3.24	법률 제7918호 제정	기부된 식품을 생활이 어려운 자에게 지원함, 기부식품등의 모집 및 제공투명성 확보를 위한 평가
공익신탁법	2014.3.18	법률 제12420호 제정	공익 법인등의 출연 시 기부재산, 상속세·증여세·소득세·법인세 및 지방세 감면
여신전문 금융업법	2016.3.29	법률 제14127호 일부개정	신용카드 포인트 활용 사회공헌을 위한 기부금관리재단 설립

출처: 법제처 국가법령정보센터 재개정현황자료 요약

이외에도 기부금품의 모집방법의 특수성이 인정되는 경우 ‘기부금품 모집 및 사용에 관한 법’에 적용을 받지 않는 기부금품에 관한 내용을 다루고 있는 법령에는 정치자금법, 결핵예방법, 보훈기금법, 문화예술진흥법, 한국국제교류재단법, 재해구호법 문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법, 한국장학재단설립 등에 관한 법률이 있다. 본 연구에서는 사회적 변화흐름에 따라 기부의 인식변화를 주요하게 볼 수 있는 법들을 선정하여 그 법들의 제·개정 현황을 살펴 보았다.

(2) 기부관련법의 목적

기부관련법의 목적은 크게 3가지 목적으로 유형화 해 볼 수 있다. 첫째, 모금제반에 관한 규정과 절차, 둘째, 각종조세감면과 세제지원, 셋째, 기부목적과 유형의 다양화를 위한 지원에 관한 법이다.

첫째, 모금행위(모금조직) 제반에 관한 규정과 절차를 제시한 법은 크게 ‘기부금품 모집과 사용에 관한 법률’, ‘사회복지 공동모금회법’으로 나누어 볼 수 있다.

우리나라의 기부관련법의 대표적인 법 중 하나는 ‘기부금품 모집 및 사용에 관한 법률’이다 이법은 최초의 기부관련법은 1949년 기부통제법(1949.11.24.)으로 제정, 이후 ‘기부금품모집금지법’(1951.11.7.), ‘기부금품모집규제법’(1995.12.30.)으로 변화, 현재는 ‘기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률’(2006.3.24.)로 사용되고 있다. 조선총독부 기록에 의하면 1908년 ‘기부금품모집취제규칙’이 있었는데, 이 당시 을사조약(1905)을 계기로 우리나라의 외교권을 장악한 일제가 한말 한국에국제몽을 차단하기 위한 부분에서부터 그 유래를 찾아 볼 수 있다. 기부통제법의 제정은 계획없이 늘어나는 기부금 모집으로 국민세원이 고갈, 이것이 국가조세수입에 지장을 초래, 국민부담을 완화하기 위한 목적으로 제정되었다. 이 당시는 국가, 공무원 또한 기부를 요청할 수 없고, 민간차원에서는 공익사업에 한하여 기부금품의 모집을 허가하는 내용으로 구성되었다. 6.25전쟁이후 우리나라는 기부에 대한 관심이 보다 공식화 되었다. 1950년대부터 1970년대는 ‘기부금품모집금지법’은 전쟁난민 구호단체의 난립을 방지하고자 하였다. 기부는 국가가 필요로 하는 공익사업들을 허가하였다(손원익외, 2015). 국제적인 구제, 천재지변, 국방기제, 상이군경 위문, 자선사업 등(1951년), 현충기념시설 설치, 체육시설 설치, 올림픽선수파견(1962년), 국제 기능올림픽 대회 선수파견(1970년)등에 관한 사항이다. 민주화운동(1981년)이후 다양한 NGO활동으로 공익법인, 시민운동단체의 활동이 활발해 지면서 기부금을 장려하기 위한 노력으로 ‘기부금 모집 규제법’이 제정되었으며, ‘기부금품의 무분별한 모집을 규제하고 기부금품의 모집 및 사용의 투명성을 높이는 것을 목적’으로 하고 있다(황창순, 2010). 모집시

사전허가를 받아야 하는 것에서 사전등록제인 ‘기부금품 모집 및 사용에 관한 법률’(2006.3.24. 제정)과의 차이가 있다. ‘성숙한 기부문화의 조성’과 ‘건전한 기부금품 모집제도의 정착을 목적’으로 하고 있다. 주요내용은 기부금품 모집의 허가제를 등록제로 전환, 국가 등 기부금품 모집, 접수제한, 기부금품 출연강요의 금지, 등록말소 사유의 구체화, 모집비용 충당비용의 조정, 감사보고서의 제출에 관한 내용 등 기부행위에 대한 제약을 완화 시키고 사후관리에 부분을 제시하였다. 2010년 6월 개정된 법률에서는 기부금품 모집자가 기부자에게 기부금품의 모집, 사용결과가 공개되는 사실을 알리도록 하고, 등록청은 대통령령으로 정한 금액 이상의 기부금품을 모집하는 경우 장부 등에 대한 검사를 의무적으로 실시함으로써 바람직한 기부 문화 조성’과 ‘건전한 기부금 모집제도 정착’시키고자 하였다. ‘기부금품 모집 및 사용에 관한 법률’은 일부의 법에서는 기부에 관한 사항을 헌법에 적용받도록 보다 적극적 기부나 시급성의 요소들이 있을 경우 해당 법률의 적용을 받도록 하는 유연성을 갖는다.

‘사회복지공동모금회법’은 국민성금을 재원으로 하는 사회복지사업기금이 감사원에 의해 운영되는 것에 대한 문제를 해결하기 위해서 논의되어 1997년 3월 27일 제정되었다(이태수, 2008). ‘사회복지사업을 지원하기 위해 국민의 자발적인 성금으로 공동모금된 재원을 효율적으로 관리, 운영함으로써 사회복지의 증진에 이바지 하는 것을 목적’으로 한다. 이 법은 기부금에 대한 운영관리의 주체로서 민,관을 함께 고려했다는 부분과 민간재원의 확충을 위한 별도의 노력으로 전달체계를 구축했다는 것에 의미를 갖는다(조홍식 외, 1999).

둘째, 각종조세감면과 세제지원에 관한 기부관련법에는 소득세법, 상속세 및 증여세법, 조세특례제한법, 법인세법이 있다. 민간재원, 시민사회단체의 활동에 영향을 미치는 세제 혜택과 조세감면은 기부자와 모금조직들에게 있어 이들의 사회문제의 기여를 인정하는 부분에 있어 그 효과가 크며, 이는 외국의 여러 선진사례에서도 그 효과가 입증된바 있다(정기원외, 2001).

각 법은 법의 목적을 보면 기부와 관련된 지원을 목적으로 제정된 법률은 아니지만 기부금의 소득공제, 세액공제에 관한 내용을 중점적으로 살펴볼 필요가 있다. 기부문화를 확산하기 위한 효과 있는 제도 중 하나로서 기부자의 기부행동을 경제적, 사회적 측면에서 중요한 역할로 인정한다.

우리나라 기부금은 크게 법정기부금과 지정기부금으로 구분되며, 이러한 소득공제와 세액공제는 기부자와 모금조직이 개인이나 법인이나에 따라 다른 원칙을 적용하고 있다. 또한 법인은 법인의 종류와 성격에 따라 각기 다른 정도의 비율로 규정을 적용받고 있다(김수성, 문성훈, 2015).

본 연구에서는 기부자와 모금조직으로 구분하여 조세지원제도와 과세제도를 구분해서 보면 각 법률의 목적을 분석하였다. 우선 기부자를 중심으로 보면 재산기부의 세제지원과 과세제도

로는 ‘소득법세 상에는 특별공제’, ‘법인세법상 기부금 손금산입’이 있다. 모금조직은 기부를 받는 경우에 대한 세제지원과 과세제도가 있다. 적격한 요건을 갖춘 모금조직의 경우 ‘상속증여세법상 비과세’, ‘공익법인등의 출연재산에 대한 상속증여세 과세가액 불산입’이 있다. 사망을 이유로 재산을 이전받는 경우 상속재산에 해당, 증여에 의한 재산이전은 증여재산으로 구분되며 ‘상속세 및 증여세법’에 따라 과세적용이 된다. 또한 각각의 세법 따른 ‘조세특례제한법’상의 지원제도들이 적용된다(김진수의, 2009). 각 법별로 구분되는 기부금의 종류를 보면 ‘소득세’는 법정기부금, 정치자금기부금, 문화예술진흥기금 출연금, 특례기부금, 우리나라주조합에 지출하는 기부금, 지정기부금이 있다. ‘법인세’는 대학기부금, 법정기부금, 특례기부금, 지정기부금에 관한 사항을 다루고 있다. ‘상속세 및 증여세’는 상속과 증여에 대한 기부금 규정을 다룬다.

셋째, 기부목적과 유형의 다양화를 위한 지원에 관한 기부관련법에는 ‘식품기부활성화에 관한 법률’, ‘공익신탁법’, ‘여신전문금융업법’ 등이 있다. 식품기부, 공익신탁, 카드 포인트 기부 등 기부금품의 다양성과 신탁이라는 새로운 유형의 기부방식들의 법적기반을 제공한 것에 대한 의의를 갖는다. 특히 공익신탁법은 누구나 쉽게 공익 신탁으로 기부를 용이하게 하고, 운영의 투명성을 강화한 제도이다. 기존의 기부를 하는 방식은 일반적인 기부와 공익법인설립을 하는 두 가지 방식으로 분류해 볼 수 있다. 법인설립은 절차의 복잡성, 많은 시간과 비용이 소모된다. 이에 반해 공익신탁은 신탁계약체결에 따른 주무관청의 허가를 받는 방식으로 별도 조직 없이 운영되며, 절차 또한 간소화 되었다는 장점을 갖는다. 또한 모금조직이 파산하였다 하더라도, 수탁자의 고유재산은 별도 관리되며, 수탁자의 파산에 의해서도 영향을 받지 않는다. 이법은 기부자의 기부목적 달성을 위한 부분에 있어 융통성, 신속성, 지속성 유지가 보다 용이하다(공익신탁법 입법자료, 2015).

<표 3> 기부관련법의 종류와 목적

분류체계	법률명	목적
모금제반 규정/절차	기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률	기부금품 모집절차, 사용방법 등 필요한 사항을 규정 성숙한 기부문화 조성, 건전한 기부금품 모집제도 정착 모집된 기부금품이 적정하게 사용될 수 있도록 함
	사회복지 공동모금법	사회복지사업을 지원하기 위하여 국민의 자발적인 성금으로 공동모금된 재원을 효율적으로 관리·운용함으로써 사회복지의 증진에 이바지함을 목적으로 함
	비영리 민간단체지원법	비영리민간단체의 자발적 활동 보장 건전한 민간단체로의 성장을 지원 비영리민간단체의 공익활동증진, 민주사회발전에 기여

분류체계	법률명	목적
조세감면/ 세제지원	소득세법	국민들의 조세부담을 경감시키기 위한 조세개혁의 일환 中 기부자의 소득세법상 특별공제에 관한사항 개제
	상속세 및 증여세법	과세요건과 절차를 규정, 공정한 과세, 납세의무의 이행확보, 제정수입의 원활한 조달 목적 中 공익법인 등의 재산을 출연 받을 시에 조세감면 및 세제지원에 관한사항 개제
	법인세법	기업의 소득이 가계소득으로 원활하게 흘러들어가는게 목적 中 비영리조직 목적사업, 지정기부금 손금산입 관련사항 개제
	조세특례제한법	과세의 공평을 기하고 조세정책의 효율적 수행이 목적 中 각 세법별 기부금지원에 관한 사항 개제
기부목적/ 기부유형	여신전문금융업법	신용카드업·시설대여업·할부금융업 및 신기술사업금융업을 영위하는 자의 건전하고 창의적인 발전을 지원 中 신용카드 포인트 기부에 관한사항 개제
	식품기부 활성화에 관한 법률	식품기부 활성화, 기부식품을 생활이 어려운 자에게 지원 사회복지의 증진 및 사회공동체문화의 확산
	공익신탁법	공익목적 신탁의 설정·운영 및 감독 등에 「신탁법」 특례 신탁을 이용한 공익사업을 쉽고 편리하게 실행, 공익의 증진에 이바지

(3) 법의 운영주체

우리나라에서 운영되는 기부관련법은 그 기능에 따라 다양한 부처에서 운영된다. 행정자치부, 보건복지부, 기획재정부, 금융위원회, 법무부 등이 그러하다.

행정자치부에서는 기부금 모집제도 운영과 개선, 기부금품 모집, 등록관리, 기부대상기관인 민간단체 지원 등에 관한 ‘기부금품 모집 및 사용에 관한 법률’, ‘비영리민간단체지원법’을 소관한다. 보건복지부는 민간기부의 활성화 지원을 위한 사업과 사회복지 공동모금회의 관리감독 등을 위해 ‘사회복지공동모금회법’, ‘식품기부 활성화에 관한 법률’을 소관한다. 기획재정부는 개인, 단체의 기부금에 대한 세제지원, 기부금 단체의 지정관리 등에 관한 ‘소득세법’, ‘법인세법’, ‘조세제한 특례법’, ‘상속세 및 증여세’ 법등을 소관한다. 금융위원회는 ‘여신금융업법’의 소관부서로 신용카드 포인트 기부와 선불카드 잔액에 관한 기부에 관한 사항들을 지원한다. 법무부는 공익신탁의 활성화를 위해 ‘공익신탁법’을 소관하는 업무를 하고 있다. 국세청의 경우는 기부관련법을 소관하고 있지는 않으나 기부금 공제, 비영리법인의 회계자료공시에 관한 업무들을 맡고 있다. 국세청의 신고 현황을 통해 우리나라의 기부규모를 판단해 볼수 있다. 우리나라는 법의 목적과 기능에 따라 다양한 부처에서 기부관련법을 소관하여 운영하는 체계를 구축하고 있다.

<표 4> 법의 운영주체에 따른 소관법령과 기능

기관명	소관법령	주요기능
행정자치부	<ul style="list-style-type: none"> 기부금품 모집 및 사용에 관한 법률 비영리민간단체 지원법 조세특례제한법(지방세) 	<ul style="list-style-type: none"> 기부금 모집제도 운영 및 개선 기부금품 모집등록 관리 및 기부금 대상 민간단체 재정지원 IT기반 비영리조직 기부금관리 지원체계수립 비영리민간단체 지원법에 따라 등록 불특정 다수인 대상, 1천만원 이상 기부금품 모집기관 관리
보건복지부	<ul style="list-style-type: none"> 사회복지공동모금회법 식품기부 활성화에 관한법률 복지부 소관 비영리법인 설립 및 감독에 관한 규칙 	<ul style="list-style-type: none"> 기업의 사회공헌활동 지침마련 및 육성 이웃돕기 유공자 포상 등 민간기부 활성화 지원 사회복지 공동모금회 관리 감독
기획재정부	<ul style="list-style-type: none"> 소득세법 법인세법 조세특례제한법 상속세 및 증여세법 	<ul style="list-style-type: none"> 개인 및 재단의 기부금 세제지원 기부금 단체의 지정, 관리 등
금융위원회	<ul style="list-style-type: none"> 여신전문금융업법 	<ul style="list-style-type: none"> 신용카드 포인트 기부 활성화
법무부	<ul style="list-style-type: none"> 공익신탁법 	<ul style="list-style-type: none"> 신탁의 설정, 운영, 감독
국세청	<ul style="list-style-type: none"> 없음 	<ul style="list-style-type: none"> 연말정산간소화 서비스 제공 비영리 공익법인 등의 현황 관리 공익법인 결산서류 등 공시시스템 운영

출처: 국민권익위원회(2009)제시 자료 수정보완

2. 기부관련법의 기능

(1) 적응 기능

사회복지조직에게 있어 기부는 미션수행을 위한 재원 마련에 주요한 역할을 한다. 기부관련법은 기부를 보다 적극적으로 도울 수 있고 그들의 기부행위를 지원할 수 있는 외적, 도구적인 기능을 한다. 때문에 기부관련법이 기부자를 보호하고, 기부자들이 기부환경에서 자원과 정보를 획득하고 자신들의 자원을 기부할 수 있도록 돕는 기능은 기부관련법이 갖는 적응기능이라 할 수 있다. 독일의 기부관련법을 연구한 안경희(2012)의 연구에 의하면 기부관련법에서 기부자의 신뢰보호의 책임중 하나로 공신력 있는 기관이나 단체에서 기부금 영수증을 발급, 보관을 통해 기부를 확인해 주는 법적체계를 구축하는 것은 선의의 기부자를 보호할 수 있도록 기부관련법이 갖는 신뢰보호 체계로 정의하고 있다. 아울러 법상에서 기부금품에 대한 유형을

확인, 기부금품의 법적인 성질(기부금품의 유형)의 결정, 목적에 적합한 기부, 기부에 관한 증빙의 지원 등을 통해 구축된 신뢰체계를 기부를 보다 적극적으로 도울 수 있는 기반으로 작용한다.

본 연구에서는 기부자의 법적지위에 대한 적응기능의 구성요소를 기부자 보호요건, 기부에 관한 정보를 제공하는 것으로 분류하고, 각 법에서는 이러한 기부관련법의 적응기능을 확장시키기 위한 법률의 내용들은 무엇이 있는지 살펴보았다.

기부자의 보호요건에 관한 사항들은 <표 5>와 같다. 기부자를 보호하기 위한 요건으로 기부자의 기부의사를 고려한 기부원칙(사회복지공동모금회법 제3조, 여신전문금융법 68조, 소득세법27조)을 제시하고 있다. ‘사회복지공동모금회법’은 기부자의 기부의사를 인정하고, 자발적 참여의지를 법조항에 개제하였다. ‘여신전문금융법’은 기부 전에 기부자가 사용하지 않는 휴면자산에 있어서도 기부자의 사전 동의를 구하는 것의 필요에 대해 설명하고 있다. ‘소득세’법은 기부자가 자신의 기부금품을 지정토록 하여 기부자의 기부의도에 적합한 행위가 이루어 질 수 있도록 제시하고 있다. 이는 기부에 있어 기부자의 의사가 반영되어야 하는 기부의 원칙을 법률에서도 제시하고 있는 것이다. 또한 기부자에 권한보호와 신뢰체계구축요건에 관한 내용들을 다루고 있다(공익신탁법 18조, 법인세법112조, 소득세법160조). 기부자의 기부자산에 대한 훼손을 최소화 하고, 그 과정을 기부자가 열람할 수 있도록 하는 절차들을 신탁관리인의 권한과 의무로 설명하고 있다.

<표 5> 기부자 보호요건

구분	법명	주요내용
기부자 의사 고려	사회복지 공동모금회법	제3조(기본 원칙) ① 기부하는 자의 의사에 반하여 기부금품을 모집하여서는 아니 된다.
	여신전문 금융법	제68조(선불카드 미사용잔액 등의 기부) ③ 신용카드업자는 제1항 및 제2항에 따라 선불카드 미사용잔액 및 신용카드포인트(이하 "선불카드 미사용잔액등"이라 한다)를 기부하기로 결정한 경우에는 대통령령으로 정하는 금액 이상의 선불카드 미사용잔액등에 대하여 기부하기 1개월 전에 선불카드 미사용잔액등의 원권리자에게 기부에 관한 통지를 하고 동의를 얻어야 한다. 이 경우 통지 및 동의의 방법과 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다
	소득세법	제27조(기부금품의 지정 사용) ① 기부금품의 기부자는 배분지역, 배분대상자 또는 사용 용도를 지정할 수 있다. ② 모금회는 제1항에 따른 지정 취지가 이 법의 목적·취지나 「공직선거법」을 위반하는 경우 그 사실을 기부자에게 설명하고 이 법의 목적·취지와 「공직선거법」을 위반하지 아니하도록 지정할 것을 요구하거나 그 지정을 철회할 것을 요구하여야 한다. 기부자가 이에 따르지 아니하는 경우에는

구분	법명	주요내용
		기부금품을 접수하지 아니하여야 한다. ③ 모금회는 제1항 및 제2항에 따른 지정이 있는 경우 그 지정 취지에 따라 기부금품을 사용하여야 한다. ④ 모금회는 이사회의 의결을 거쳐 제1항에 따른 지정 및 그 사용방법에 필요한 사항을 정할 수 있다.
권리보호/ 신뢰체계	공익신탁법	제18조(신탁관리인 등의 권한과 의무) ① 신탁관리인은 업무를 수행할 때 수탁자와 제14조에 따라 신탁사무를 위임받은 자(이하 이 절에서 "수탁자등"이라 한다)의 부정행위, 법령이나 신탁행위로 정한 사항을 위반한 사실을 발견하면 지체 없이 법무부장관에게 보고하고, 수탁자등에 대한 손해배상 청구 등 필요한 조치를 하여야 한다. ② 신탁관리인은 수탁자등이 법령 또는 신탁행위로 정한 사항을 위반하거나 위반할 우려가 있고 해당 행위로 인하여 공익신탁에 회복할 수 없는 손해가 발생할 우려가 있는 경우에는 그 수탁자등에 대하여 그 행위를 유지(留止)할 것을 법원에 청구할 수 있다. ③ 수탁자는 제7조제2항에 따른 변경인가 신청서, 제8조제2항에 따른 변경신고서, 제16조에 따른 사업계획서 및 사업보고서, 제20조제3항에 따른 합병인가 신청서를 제출하기 전에 신탁관리인에게 알려야 한다. ④ 신탁관리인은 수탁자에게 제3항에 따른 신청서 등과 관계 서류의 열람 또는 복사를 청구할 수 있고, 신탁사무 처리에 관한 설명을 요청할 수 있다.
	법인세법	제112조의2(기부금영수증 발급명세의 작성·보관 의무 등) ① 기부금영수증을 발급하는 법인은 대통령령으로 정하는 기부자별 발급명세를 작성하여 발급한 날부터 5년간 보관하여야 한다. ② 기부금영수증을 발급하는 법인은 제1항에 따라 보관하고 있는 기부자별 발급명세를 국세청장, 지방국세청장 또는 납세지 관할 세무서장이 요청하는 경우 이를 제출하여야 한다. ③ 기부금영수증을 발급하는 법인은 해당 사업연도의 기부금영수증 총 발급 건수 및 금액 등이 적힌 기획재정부령으로 정하는 기부금영수증 발급명세서를 해당 사업연도의 종료일이 속하는 달의 말일부터 6개월 이내에 관할 세무서장에게 제출하여야 한다.
	소득세법	제160조의3(기부금영수증 발급명세의 작성·보관 의무 등) ① 거주자 또는 제121조제2항 및 제5항에 따른 비거주자에게 제34조 또는 제59조의4제4항에 따라 필요경비 산입 또는 기부금세액공제를 받거나 내국법인이 「법인세법」 제24조에 따라 손급에 산입하기 위하여 필요한 기부금영수증을 발급하는 거주자 또는 비거주자(이하 이 조에서 "기부금 영수증을 발급하는 자"로 한다)는 대통령령으로 정하는 기부자별 발급명세를 작성하여 발급한 날부터 5년간 보관하여야 한다. ② 기부금영수증을 발급하는 자는 제1항에 따라 보관하고 있는 기부자별 발급명세를 국세청장, 지방국세청장 또는 관할 세무서장이 요청하는 경우 제출하여야 한다. ③ 기부금영수증을 발급하는 자는 해당 과세기간의 기부금영수증 총 발급 건수 및 금액 등을 기재한 기부금영수증 발급명세서를 해당 과세기간의 다음 연도 6월 30일까지 제168조제5항에 따른 관할 세무서장에게 제출하여야 한다.

출처: 국가법령정보센터, 2016

모금캠페인 등 개인을 대상으로 하는 모금활동들에 관한 연구를 보면 기부자에게 어떠한 방식으로 정보를 제공하는가에 따라서 기부자의 기부행위에 영향을 미칠 수 있다고 하였다(노연희, 2015; 박하연 외, 2013; Merchant& Ford & Sargeant, 2010). 기부관련법에서는 기부를 위한 정보제공으로 기부금의 정의, 기부가 가능한 공익사업의 범주에 관한 내용들을 다루고 있다. 반대급부 없이 취득하는 금전이나 물품, 식품, 신용카드 포인트 등 기부가 가능한 기부금품에 대한 정의를 통해 기부자의 이해를 돕는다(기부금품의 모집과 사용에 관한 법률 제2조, 식품기부 활성화에 관한 법 제2조, 여신전문금융업법 68조). 또한 기부를 가능한 사업이나 문제들을 선정할 수 있도록 공익사업의 범주를 설명하고 있다(식품기부활성화에 관한법률 제 2조).

<표 6> 기부를 위한 정보제공

구분	법명	주요내용
기부금, 정의	기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률	제2조(정의)1. "기부금품"이란 환영금품, 축하금품, 찬조금품(贊助金品) 등 명칭이 어떠한 반대급부 없이 취득하는 금전이나 물품을 말한다.
	식품기부활성화에 관한법률	제2조(정의) 2. "기부식품"이라 함은 생활이 어려운 자에게 지원할 목적으로 제공된 식품을 말한다.
	여신전문금융업법	제68조(선불카드 미사용잔액 등의 기부) ② 신용카드업자는 신용카드회원의 기부 요청이 있거나 신용카드포인트가 유효기한 내에 사용되지 아니한 경우 신용카드포인트의 재산상 이익에 상당하는 금액(신용카드업자의 부담으로 적립된 금액에 한정한다)을 재단에 기부할 수 있다.
기부가능 범주	공익신탁법	제2조(정의)1. "공익사업"이란 다음 각 목의 사업을 말한다. 가. 학문·과학기술·문화·예술의 증진을 목적으로 하는 사업 나. 장애인·노인, 제정이나 건강 문제로 생활이 어려운 사람의 지원 또는 복지 증진을 목적으로 하는 사업 다. 아동·청소년의 건전한 육성을 목적으로 하는 사업 라. 근로자의 고용 촉진 및 생활 향상을 목적으로 하는 사업 마. 사고·재해 또는 범죄 예방을 목적으로 하거나 이로 인한 피해자 지원을 목적으로 하는 사업 바. 수용자 교육과 교화(敎化)를 목적으로 하는 사업 사. 교육·스포츠 등을 통한 심신의 건전한 발달 및 풍부한 인성 함양을 목적으로 하는 사업 아. 인종·성별, 그 밖의 사유로 인한 부당한 차별 및 편견 예방과 평등사회의 증진을 목적으로 하는 사업 자. 사상·양심·종교·표현의 자유 증진 및 옹호를 목적으로 하는 사업 차. 남북통일, 평화구축, 국제 상호이해 증진 또는 개발도상국에 대한 경제협력을 목적으로 하는 사업 카. 환경 보호와 정비를 목적으로 하거나 공중 위생 또는 안전의 증진을 목적으로 하는 사업 타. 지역사회 건전한 발전을 목적으로 하는 사업 파. 공정하고 자유로운 경제활동이나 소비자의 이익 증진을 목적으로 하는 사업 하. 그 밖에 공익 증진을 목적으로 하는 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업 2. "공익신탁"이란 공익사업을 목적으로 하는 「신탁법」에 따른 신탁으로서 제3조에 따라 법무부장관의 인가를 받은 신탁을 말한다.

출처: 국가법령정보센터, 2016

(2) 목적달성기능

기부에 대한 목표를 설정하고, 목표들 간의 우선순위를 결정, 모든 자원을 동원하여 설정된 목표를 수행하기 위한 기능이다(오일환, 2001). 기부관련법의 목적은 기부자가 보다 쉽게 기부 의지를 갖고, 기부행동을 수행할 수 있도록 지원하는 것에 초점을 둔다. 선행연구들은 기부행위의 목적을 다양하게 설명하고 있다. 이를 유형화 해보면 여러 다음의 세 가지 정도로 크게 설명할 수 있다. 첫째, 경제학적 측면에서 보면, 기부자는 사회구성원의 복리를 높여 공공재적인 성격을 갖는 재화나 서비스를 보다 많이 공급하기 위한 목적 때문이다. 동기학적인 측면에서 보면, 둘째 타인을 위한 기부행위는 기부자로 하여금 자신이 이웃을 위해 어떤 도움을 주었다고 느끼게 해 기부행위 자체에 대한 만족을 느낄 수 있기 때문이다. 마지막으로, 자발적 기부는 기부를 통해 정신적·물질적인 대가를 받을 수 있어 본인의 효용을 높일 수 있다(박수범, 2006). 선행연구들에서는 이러한 요소를 기부자소득, 기부금액, 기부자교육수준, 기부경험, 직업에 대한 개인특성에 관한 요인과 경제적 편익(조세감면, 세제혜택 등), 간접적 사회 편익(사회적 인정 등)등의 기부행위에 대한 만족을 증가시킬 수 있는 요소들로 이를 설명하고 있다(아름다운재단, 2014; 이용규 외, 2012; 정정호 외, 2008; 박태규, 2006). 경제적 편익, 간접적 사회 편익의 요인들이 기부관련법에 게시될 경우 기부참여를 촉진시키는 요소들이 될 수 있다. 때문에 기부관련법들이 어떠한 목적 제정되어 있고, 기부자의 경제적 편익과 사회편익을 증진시킬 수 있는 요인들을 설명해 내고 있는지를 분석해 보는 것이 요구된다.

기부관련법의 목적은 본 연구에서 고찰하고 있는 모든 법의 제1조에 기술되어 기부자로 하여금 법의 목적에 대한 이해를 돕고 있다. 기부행위 촉진을 위한 경제적, 사회적 편익은 <표 7>과 같다. 기부관련법의 여러 곳에서 기부행위의 촉진을 위한 내용으로 조세감면을 다루고 있었다. 공익신탁법 28조에서는 기부재산의 조세를 감면, 법인세법 34조는 기부금을 과세가 되는 소득분류에서의 혜택을 지원, 법인세법 59조에서는 종합소득공제에서 기부금에 해당되는 금액의 공제, 소득세법 12조에서는 공익신탁에 의한 이익을 비과세소득으로 구분, 조세제한 특별법 75조에서는 기부금의 세액공제와 기부장려금 지급에 관한 규정, 법인세법 51조에서는 공익신탁에 의한 신탁재산에 법인세 면제에 관한 사항들을 다루고 있다.

<표 7> 기부행위 촉진을 위한 경제적, 사회적 편익

구분	법명	주요내용
조세 감면	공익 신탁법	제28조(조세 감면 등) 공익신탁에 출연하거나 기부한 재산에 대한 상속세·증여세·소득세·법인세 및 지방세는 「조세특례제한법」 및 「지방세특례제한법」에서 정하는 바에 따라 감면할 수 있다.
	법인세법	제34조(기부금의 필요경비 불산입) ① 사업자가 해당 과세기간에 지출한 기부금으로서 사회복지·문화·예술·교육·종교·자선 등 공익성을 고려하여 대통령령으로 정하는 기부금(이하 "지정기부금"이라 한다) 중 다음 각 호의 어느 하나에 따른 금액(이하 이 조에서 "필요경비 산입한도액"이라 한다)을 초과하는 금액과 지정기부금 외의 기부금은 해당 과세기간의 사업소득금액을 계산할 때 필요경비에 산입하지 아니한다. ② 다음 각 호에 따른 기부금(이하 "법정기부금"이라 한다)에는 제1항을 적용하지 아니한다. 다만, 법정기부금의 합계액이 해당 과세기간의 소득금액에서 제45조에 따른 이월결손금을 뺀 금액을 초과하는 경우 그 초과하는 금액은 해당 과세기간의 소득금액을 계산할 때 필요경비에 산입하지 아니한다.
		제51조(비과세소득) 내국법인의 각 사업연도 소득 중 「공익신탁법」에 따른 공익신탁의 신탁재산에서 생기는 소득에 대하여는 각 사업연도의 소득에 대한 법인세를 과세하지 아니한다.
		제59조의4(특별세액공제) ④ 거주자(사업소득만 있는 자는 제외하되, 제73조제1항제4호에 따른 자 등 대통령령으로 정하는 자는 포함한다)가 해당 과세기간에 지급한 기부금[제50조제1항제2호 및 제3호에 해당하는 사람(다른 거주자의 기본공제를 적용받은 사람은 제외한다)이 지급한 기부금을 포함한다]이 있는 경우 다음 각 호의 기부금을 합한 금액에서 사업소득금액을 계산할 때 필요경비에 산입한 기부금을 뺀 금액의 100분의 15(해당 금액이 2천만원을 초과하는 경우 그 초과분에 대해서는 100분의30)에 해당하는 금액(이하 이 조에서 "기부금 세액공제액"이라 한다)을 해당 과세기간의 합산과세되는 종합소득산출세액(필요경비에 산입한 기부금이 있는 경우 사업소득에 대한 산출세액은 제외한다)에서 공제한다. 이 경우 제1호의 기부금과 제2호의 기부금이 함께 있으면 제1호의 기부금을 먼저 공제하되, 2013년 12월 31일 이전에 지급한 기부금을 2014년 1월 1일 이후에 개시하는 과세기간에 이월하여 소득공제하는 경우에는 해당 과세기간에 지급한 기부금보다 먼저 공제한다.
	소득세법	제12조(비과세소득) 다음 각 호의 소득에 대해서는 소득세를 과세하지 아니한다. 1. 「공익신탁법」에 따른 공익신탁의 이익
	조세제한 특례법	제75조(기부장려금) ① 「소득세법」 제59조의4제4항에 따라 기부금 세액공제를 신청할 수 있는 거주자(이하 이 조에서 "기부자"라 한다)는 본인이 기부금 세액공제를 받는 대신 그 기부금에 대한 세액공제 상당액(이하 이 조에서 "기부장려금"이라 한다)을 당초 기부금을 받은 자가 지급받을 수 있도록 기부장려금을 신청할 수 있다.

출처: 국가법령정보센터, 2016

(3) 통합기능

기부행위는 다양한 이해관계자들의 상호교류에 의해 이루어지는 활동이다. 기부와 관련된 구성변인으로는 크게 기부자, 모금조직(비영리조직, resource mobilizer), 모금환경으로 나누어 볼 수 있다(강철희 외, 2001). 모금환경은 제도적, 법적인 환경으로서 기부자, 모금조직에 대한 기능과 역할이 기부관련법에서 함께 논의되고 있는지 검토하는 것이 요구된다. 각기 다른 구성 요소들간의 기능과 역할을 이해함으로써 보다 활발한 상호작용행위가 이루어 질수 있는 토대가 된다. 이는 기부관련법이 다양한 역할을 수행하는 구성원들의 관계를 조정하는 통합기능을 수행하는 측면이기도 하다.

기부자와 모금조직의 기능과 역할은 <표 8>과 같다. 기부자에 대한 기능과 역할은 기부자는 어떠한 사람을 칭한다고 정의된 조항이 ‘식품기부 활성화에 관한 법률’ 제2조에 제시되었다. 이외 모금조직에 대한 기능과 역할은 기부관련법 전반에 걸쳐 설명되고 있다. 그 내용은 모금조직의 정의에 해당되는 것으로 ‘기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률’ 제2조 기부금품 모집, 모집자, 모집종사자에 정의, ‘비영리 민간단체 지원법’ 제2조 비영리민간단체의 정의, ‘사회복지공동모금회법’ 제4조 사회복지공동모금회의 설립목적, ‘여신전문금융업법’ 제 67조 기부금 관리재단의 설립, ‘공익신탁법’ 제14조 신탁사무의 위임관련 수탁자의 요건 등 다양한 모금 조직에 대한 설명이 제시되어 있다. 모금조직은 해당분야의 기부행위를 수행하기 위해 갖추어야 하는 구체적인 요건들이 함께 제시되어 있다.

다음으로는 기부금의 모집과 사용절차에 관한 설명이다. 기부금품의 모집 등록(기부금품 모집 사용에 관한 법률 제 4조·13조, 소득세법 18조~20조)은 관련된 절차, 모금창구의 지정, 모금을 위해 사용가능한 비용의 범위, 기부를 위해 제공가능한 사업 등을 설명한다. 아울러 기부금품 사용(기부금품 모집 사용에 관한 법률 제12조, 소득세법 27조, 공익신탁법 제12조)은 모집목적에 따른 배분과 사용, 신탁의 운용소득의 사용기준 등을 제시하고 있다. 기부자의 역할과 기능에 비해 모금조직의 기능과 역할은 모금행위의 준비에서부터 사용, 사용결과에 따른 부분까지 모금조직이 해야 할 역할들을 구체적으로 설명하고 있다.

기부자에 관한 법률이 모금조직의 기능과 역할에 비해 법적설명이 구체적이지 않으나 기부자는 모금조직의 역할과 기능에 따른 구체적 법률을 통해 모금조직을 이해하고 모금조직에 관한 신뢰형성을 법적체계가 된다.

<표 8> 기부자와 모금조직의 기능과 역할

대상	구분	범명	주요내용
기부자	기부자 정의	식품기부활성화에 관한 법률	제2조(정의) 4. "제공자"라 함은 기부식품을 이용자에게 직접 또는 간접으로 제공하는 자를 말한다.
모금 조직	모금조직 정의	기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률	제2조(정의)2. "기부금품의 모집"이란 서신, 광고, 그 밖의 방법으로 기부금품의 출연(出捐)을 타인에게 의뢰·권유 또는 요구하는 행위를 말한다. 3. "모집자"란 제4조에 따라 기부금품의 모집을 등록한 자를 말한다. 4. "모집종사자"란 모집자로부터 지시·의뢰를 받아 기부금품의 모집에 종사하는 자를 말한다.
		비영리민간단체 지원법	제2조(정의) 이 법에 있어서 "비영리민간단체"라 함은 영리가 아닌 공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 하는 민간단체로서 다음 각호의 요건을 갖춘 단체를 말한다.
		사회복지공동모금회법	제4조(사회복지공동모금회의 설립) ① 사회복지공동모금사업을 권장하도록 하기 위하여 사회복지공동모금회(이하 "모금회"라 한다)를 둔다. ② 모금회는 「사회복지사업법」 제2조제3호의 사회복지법인으로 한다. ③ 모금회는 정관을 작성하여 보건복지부장관의 인가를 받아 등기함으로써 설립된다.
		여신전문금융업법	제67조(기부금관리재단의 설립 등) ① 협회는 소멸시효가 완성된 선불카드의 사용잔액(이하 "선불카드 미사용잔액"이라 한다) 및 신용카드포인트 등 기부금을 통한 사회 공헌 사업의 효율적인 관리 및 운용 등을 위하여 기부금관리재단(이하 "재단"이라 한다)을 설립할 수 있다
		공익신탁법	제14조(신탁사무의 위임) ① 수탁자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 신탁사무를 수탁자 외의 자에게 위임할 수 있다. 다만, 신탁행위로 달리 정한 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 전문 지식이 필요한 신탁재산의 관리·운용과 관련된 사무 2. 모금활동과 관련된 사무 3. 타인에게 위임하지 아니하면 목적을 달성하기 어려운 신탁사무 또는 이와 유사한 사무로서 대통령령으로 정하는 사무 ③ 제1항의 경우 수탁자는 그 선임·감독에 관한 책임만을 진다
기부금 모집/사용	기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률	제4조(기부금품의 모집등록) ①1천만원 이상의 금액으로서 대통령령으로 정하는 금액 이상의 기부금품을 모집하려는 자는 다음의 사항을 적은 모집·사용계획서를 작성하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 행정자치부장관 또는 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 "등록청"이라 한다)에게 등록하여야 한다. 모집·사용계획서의 내용을 변경하려는 경우에도 또한 같다.	

대상	구분	법명	주요내용
		소득세법	<p>제18조(기부금품의 모집) ① 모금회는 사회복지사업이나 그 밖의 사회복지활동을 지원하기 위하여 연중 기부금품을 모집·접수할 수 있다.</p> <p>③ 모금회는 제2항에 따른 영수증에 기부금품의 금액과 그 금액에 대하여 세금혜택이 있다는 문구를 적고 일련번호를 표시하여야 한다.</p> <p>⑤ 모금회는 집중모금을 하려면 그 모집일부터 15일 전에 그 내용을 보건복지부장관에게 보고하여야 하며, 그 모집을 종료하였을 때에는 모집종료일부터 1개월 이내에 그 결과를 보건복지부장관에게 보고하여야 한다.</p> <p>제18조의2(복권의 발행) ① 모금회는 사회복지사업이나 그 밖의 사회복지활동 등을 지원하기 위한 재원을 조성하기 위하여 복권을 발행할 수 있다.</p> <p>제19조(모금창구의 지정) 모금회는 기부금품의 접수를 효율적이고 공정하게 하기 위하여 언론기관을 모금창구로 지정하고, 지정된 언론기관의 명의로 모금계좌를 개설할 수 있다.</p> <p>제20조(배분기준) ① 모금회는 매년 8월 31일까지 다음 각 호의 사항이 포함된 다음 회계연도의 공동모금재원 배분기준을 정하여 공고하여야 한다.</p> <p>② 모금회는 재난구호 및 긴급구호 등 긴급히 지원하여야 할 필요가 있는 경우에는 제1항에 준하여 별도의 배분기준에 따라 지원할 수 있다.</p> <p>제20조의2(국제보건의료지원사업에 대한 배분) 모금회는 제27조제1항에 따라 지정되지 아니한 기부금품의 100분의 10의 범위에서 이사회 의결로 정하는 비율을 「한국국제보건의료재단법」 제7조제1호에 따라 시행하는 개발도상국을 비롯한 외국 및 군사분계선 이북지역의 보건의료수준의 향상을 위한 사업에 사용되도록 배분할 수 있다.</p>
		기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률	<p>제12조(기부금품의 사용) ① 모집된 기부금품은 제13조에 따라 모집비용에 충당하는 경우 외에는 모집목적 외의 용도로 사용할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 등록청의 승인을 받아 등록된 모집목적과 유사한 용도로 사용할 수 있다.</p> <p>② 등록청은 제1항 단서에 따라 모집금품을 사용하려는 용도가 당초의 모집목적과 같은 사업(제4조제2항의 구분에 따른 사업을 말한다)에 해당되면 승인을 하여야 한다.</p> <p>제13조(모집비용 충당비율) 모집자는 모집된 기부금품의 규모에 따라 100분의 15 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율을 초과하지 아니하는 기부금품의 일부를 기부금품의 모집, 관리, 운영, 사용, 결과보고 등에 필요한 비용에 충당할 수 있다.</p>
		공익신탁법	<p>제12조(운용소득의 사용) ① 수탁자는 신탁재산의 운용소득 중 100분의 70 이상을 공익사업에 사용하여야 한다.</p>

출처: 국가법령정보센터, 2016

(4) 잠재적 유형유지

기부관련법은 기부자와 모금조직들이 기부제도의 가치를 변화시키는 기능, 즉 사회적 가치를 내면화 하면서도 균형 있게 유지해 나아가는 방식으로 발전시키는 잠재적인 균형유지 기능을 가지고 있어야 한다(오일환, 2001). 여러 연구들에서는 지속적 기부행위와 기부문화 확산을 위해 가장 기본적인 사회적 가치 중의 하나로 모금조직에 대한 투명성, 신뢰성, 책임성을 지적한다(서희열외 2008; 조영탁, 2007; 조영탁, 2007; 정무성외, 2006; 아름다운재단, 2006). 모금조직의 신뢰정도는 일반시민들의 모금 참여를 유도 하는데 있어 결정적 영향을 미치며, 신뢰도와 기부금 운영의 투명성은 기부행위의 지속과 중단을 설명하는데 있어서 중요한 요소가 됨을 설명하고 있다(강철희외, 2016). 또한 기부자들이 비영리 조직의 성과를 인식하는 것은 기부자 평생의 가치에 긍정적인 영향을 미치며(Sargeant, Douglas & Ford, 2001), 잠재 기부자들에게 있어서도 향후 기부를 결정하는 중요한 잣대가 된다(정무성 외, 2006).

뿐만 아니라 기부자는 기부행동을 단순히 기부금을 전달하는 행위 이외에 관심 있는 사회 문제를 해결하려는 모금조직들의 지속가능성 확장시켜주는 투자의 개념으로 인식되기 시작하였다(황성철 외, 2015). 기부금을 어떻게 활용하였는가하는 모금조직의 책임성이 기부행동을 결정하는 주요한 사회적 가치로 인식되기 시작했음을 보여준다. 기부금을 통해 문제를 얼마나 효율적이고 효과적으로 해결하였는가, 이를 통한 성과는 무엇인가 등 모금조직들의 잠재적 유형유지 노력에 관한 관심이 증대되고 있다.

기부행동에 있어 투명성은 무엇보다 당연한 본질적 요구사항이 되었고, 책임성은 기부행동을 보다 독려하기 위한 경쟁력 확보의 요소들이 되었다(강철희 외, 2011).

기부관련법이 사회적 가치를 내면화 하고 기부행위에 대한 잠재적 균형을 유지, 발전시키기 위한 기능을 기부에 관한 투명성, 신뢰성, 책임성차원에서 살펴보았다.

기부의 투명성, 신뢰성, 책임성을 위한 법적조항은 <표 9>와 같다. 정보공개에 관한 부분으로 기부금품의 모집, 운용, 사용경과에 관한 정보를 공개하는 것에 대한 규정(기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 8조, 사회복지공동모금회법 제3조, 공익신탁법 제10조)이다. 또한 투명성을 확보하기 위해 기부금품 모집, 사용에 관해 검사, 회계감사, 외부감사, 기관평가, 지도감독 등을 받도록 한다(기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 제9조, 제14조, 공익신탁법 제17조, 제25조, 식품기부활성화에 관한법률 제9조, 10조). 기부 활성화를 위한 세제감면의 투명성 확보를 위한 절차와 기준을 명시하고, 이를 수행하지 못할 경우에 대한 법적 제재를 제시하고 있다(법인세법 81조).

<표 9> 기부의 투명성, 신뢰성, 책임성을 위한 법적조항

구분	법명	주요내용
정보공개	기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률	제8조(기부금품의 모집에 관한 정보의 공개) 등록청은 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제7조에 따라 기부금품의 모집과 사용에 관한 정보를 공개하여야 한다.
	사회복지공동모금회법	제3조(기본 원칙) ③ 공동모금재단의 배분은 객관적인 기준에 따라 효율적으로 이루어지도록 하고, 그 결과를 공개하여야 한다
	공익신탁법	제10조(공익신탁의 공시) ① 법무부장관은 공익신탁에 관한 다음 각 호의 사항을 공시하여야 한다. 7. 제24조에 따라 남은 재산이 처분된 경우 그 사실 ② 제1항에 따른 공시의 세부 내용 및 방법은 법무부장관이 정한다.
감사/점검	기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률	제9조(검사 등) ① 등록청은 기부금품의 모집 또는 접수행위가 이 법 또는 이 법에 따른 명령에 위반하는지를 확인하기 위하여 필요하다고 인정하면 모집자나 모집종사자에게 관계 서류, 장부, 그 밖의 사업보고서를 제출하게 하거나 소속 공무원에게 모집자의 사무소나 모금장소 등에 출입하여 장부 등을 검사하도록 할 수 있다. 다만, 모집자의 모집목표액이 대통령령으로 정하는 금액 이상인 경우에는 모집기간 중 1회 이상 검사하도록 하여야 한다.
		제14조(공개 의무와 회계감사 등) ① 모집자와 모집종사자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 기부금품의 모집상황과 사용명세를 나타내는 장부·서류 등을 작성하고 갖추어 두어야 한다. ② 모집자가 기부금품의 모집을 중단하거나 끝낸 때, 모집된 기부금품을 사용하거나 제12조제1항 단서에 따라 다른 목적에 사용한 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 결과를 공개하여야 한다. ③ 모집자가 기부금품의 사용을 끝낸 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 모집상황과 사용명세 등에 대한 보고서에 「공인회계사법」 제7조에 따라 등록된 공인회계사나 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」 제3조에 따른 감사인이 작성한 감사보고서를 첨부하여 등록청에 제출하여야 한다. 다만, 모집된 기부금품이 대통령령으로 정하는 금액 이하이면 감사보고서의 첨부를 생략할 수 있다.
	공익신탁법	제17조(신탁재산의 외부감사) 수탁자는 직전 사업연도 말의 신탁재산의 자산총액이 대통령령으로 정하는 기준 이상인 경우에는 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」에 따른 감사를 받아야 한다. 제25조(감사 등) ① 법무부장관은 공익신탁의 효율적 감독을 위하여 수탁자에게 업무보고서 제출을 명하거나 회계를 감사하여 그 적정을 유지하고 공익사업을 원활히 수행하도록 지도하여야 한다

구분	법명	주요내용
	식품기부활성화에 관한 법률	<p>제9조의2(사업장에 대한 평가) ① 보건복지부장관은 식품등의 기부를 활성화하고 기부식품등의 안전성을 제고하기 위하여 제3조에 따라 신고한 사업자가 운영하는 사업장의 시설·장비·인력 등의 안전관리 수준과 기부식품등의 모집 및 제공의 투명성 확보 수준 등에 대한 평가를 실시하여야 한다.</p> <p>③ 보건복지부장관은 제1항에 따른 평가 결과를 공표할 수 있다.</p> <p>제10조(지도·감독 등) ① 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제공자 또는 사업자가 제5조제2항을 위반하거나 기부식품등으로 인한 중대한 위생상의 위해가 우려되는 때에는 그 업무에 관하여 보고 또는 관계서류의 제출을 명하거나 소속 공무원으로 하여금 제공자 및 사업자의 사무소 또는 시설에 출입하여 검사 또는 질문하도록 하는 등 지도·감독을 할 수 있다.</p>
법적제제/불이익	법인세법	<p>제81조(가산세) ⑫ 제34조 및 「법인세법」 제24조에 따라 기부금을 필요경비 또는 손급에 산입하거나, 제59조의4제4항에 따라 기부금세액공제를 받기 위하여 필요한 기부금영수증(이하 "기부금영수증"이라 한다)을 발급하는 거주자 또는 비거주자가 기부금영수증을 사실과 다르게 적어 발급(기부금액 또는 기부자의 인적사항 등 주요사항을 적지 아니하고 발급하는 경우를 포함한다. 이하 이 항에서 같다)하거나 기부자별 발급명세를 제160조의3제1항에 따라 작성·보관하지 아니한 경우에는 다음 각 호의 금액을 결정세액에 더하며, 「상속세 및 증여세법」 제78조제3항에 따라 보고서 제출의무를 이행하지 아니하거나 같은 조 제5항에 따라 출연받은 재산에 대한 장부의 작성·비치의무를 이행하지 아니하여 가산세가 부과되는 경우 제2호를 적용하지 아니한다.</p>

출처: 국가법령정보센터, 2016

IV. 결과 및 제언

우리나라에서 직간접적으로 기부와 관련된 법은 ‘기부금품 모집 및 사용에 관한 법’, ‘사회복지공동모금회법’, ‘비영리민간단체지원법’, ‘소득세법’, ‘상속세 및 증여세법’, ‘법인세법’, ‘공익신탁법’, ‘여신금융법’, ‘식품기부활성화에 관한 법’ 등으로 9가지 법률들을 통합적으로 살펴 보았다. 기부에 대한 인식의 변화와 기부자의 법적지위를 살펴보기 위해 기부관련법을 구조와 기능적인 측면으로 고찰해 보았다.

1. 법의 구조적 측면에서 본 기부자의 법적지위

법의 재개정 흐름, 기부관련법의 목적, 법의 운영주체 측면에서 기부관련법을 분석하였다.

(1) 기부관련법의 흐름을 통해 본 기부자의 법적지위

우리나라의 기부관련법은 시민단체의 활발한 활동과 함께 1990년대 말을 거점으로 민간기부의 중요성이 보다 크게 확대되었다. 이러한 변화는 민간재원을 자선단체 차원에서 운영하기 위한 법적기반을 갖추기 시작했다. 이러한 법의 시작과 발달은 기부에 있어 재원의 모금주체를 중심으로 관련법들이 제·개정되어 오게 된 계기가 된다. 우리나라 기부금관련법의 토대가 되는 ‘기부금품 모집과 사용에 관한 법률’에서 조차 법제정의 흐름에서 본 기부는 순수 기부의 개념보다는 모금의 규제라는 측면이 보다 강조되어 있었다. 또한 법제정의 초기 흐름은 모금의 무분별한 규제를 방지하는 것에서부터 시작되었다. 이러한 법제정의 인식은 절차나 방법적 측면에서 그 규제가 많이 완화되기는 하였지만, 기부의 활성화보다는 모금의 체계화에 대한 부분을 강조하고 있다. 때문에 현재의 기부관련법은 목적상에서 기부문화 활성화 제시하고 있지만 기부행동을 야기 시키는 두 주체의 역할과 기능을 조화롭게 제시하지 못하고 있다.

우리는 기부와 모금의 개념을 혼용하여 사용한다. 사전적 정의에 따르면 기부는 ‘자선사업이나 공공사업을 돕기 위해 돈이나 물건을 대가없이 내어 놓는 것’으로 정의 하고 있으며, 모금은 ‘기부금이나 성금을 모으는 것’으로 정의하고 있다(네이버사전, 2016). 사전적 정의에서도 알 수 있듯이 기부와 모금은 목적과 동기에 따라 행위주체가 다르다. 행위의 주체가 다르다는 것은 행위를 통해 실현하고자 하는 사회가치나 목적, 태도, 인식, 결과 또한 달라 질수 있음을 의미한다. 우리나라의 기부관련법은 기부를 직접적인 용어로 사용하고 있으나 이를 구성하는 법적조항들에는 행위의 주체를 기부가 아니라 모금으로 정하고 있다. 따라서 제시되는 법령들과 법의 재개정 내용들의 대부분은 주체를 모금으로 놓고 기부에 관한 법들을 설명하고 있다.

모금주체의 이해를 통해 기부자의 역할과 기능을 탐색할 수는 있으나 직접적인 기부자의 행위를 위한 법적체계는 미비하다 볼 수 있다. 기부자가 아니라 모금자에 대한 내용들이 주를 이룬다. 물론 법에서 모금자의 주요역할과 규칙들을 상세히 규정하고 있어, 이를 통해 정보를 획득하고, 신뢰체계를 형성할 수는 있으나, 기부자가 법적체계나 기반을 통해 기부행동을 보다 활발하게 참여하고, 그들의 동기와 권리, 의무에 관한 사항들을 다루는 기부자의 법적지위를 설명하는 요소들은 미비하다.

나눔의 실천은 인적, 물적 자원의 구분에 따라 자원봉사자, 기부자로 분류해 볼 수 있다. 인

적 나눔을 실천하는 자원봉사자와 관련된 ‘자원봉사활동기본법¹⁾’을 통해 기부관련법에서 요구되는 기부자의 법적 요건들을 살펴보았다. ‘자원봉사활동기본법’의 목적은 자원봉사활성화이다. 이법에서는 자원봉사를 모집하는 기관이 뿐만이 아니라 자원봉사활동을 하는 자원봉사자의 권익보호에 관한 사항들을 다루고 있다. 자원봉사단체에 대한 지원, 자원봉사자에 대한 교육과 훈련, 자원봉사자를 보호하기 환경적인 보호, 공로여부를 인정하는 포상, 자원봉사자의 고마움과 그들의 노고에 대해 생각해 볼 수 있는 자원봉사자의 날, 자원봉사주간, 이들이 자원봉사활동을 하면서 해서는 안 될 의무(제5조 정치활동 등의 금지의무) 등 자원봉사자를 위한 직접적인 권리와 의무, 인정에 관한 사항들을 다루고 있다. 기부자들의 권리와 의무, 인정에 관한내용등 기부에 적극적인 참여와 기부자로서의 주체성을 확보하기 위한 법적체제, 법적지위가 요구된다.

(2) 기부관련법의 목적을 통해본 기부자의 법적지위

기부관련법의 법적 신뢰체계의 다양성 측면을 분석하기 위해 법을 목적별로 유형화해보았다. 모금제반에 관한 규정, 조세감면과 세제지원, 기부목적과 기부유형의 다양성을 지원하기 위한 법으로 분류할 수 있었다. 2010년대를 거점으로 다양한 사회문제에 해결을 위해 보다 쉽게 기부를 선택하고, 간소화된 방법으로 기부자의 참여를 확보할 수 있는 기부관련법들이 증가하였다. 기부자로 하여금 다양한 기부의 유형을 접할 수 있고, 법적보호체계 하에서 기부행동을 수행할 수 있도록 하는 기반이 마련되었다.

모금제반에 관한 법규정들은 기부금을 모집할 수 있는 민간모금조직의 기능과 역할, 모금제반에 관한 규정과 절차들을 다루고 있다. 이들 법에서는 모금조직의 역할 기능, 민간재원을 민간이 운영하고, NPO활동을 강화하기 위한 자원마련기능으로서의 모금활동을 모금조직을 주체로 한 법적기반들을 기술하고 있다. 기부자는 단지 모금재원과 모금의 절차, 모금조직에 대한 이해를 도울 수 있는 정보를 얻을 수 있으나 기부자의 법적지위를 설명하기는 어렵다. 기부제반에 관한 내용을 다루는 법에서 기부자의 법적지위는 고려되지 않고 있는 실정이다.

조세감면과 세제지원을 목적으로 한 법은 법체계내의 기부자와 모금조직의 두 주체를 분리시켜 필요와 특징을 구분하여 각기 다른 상황에서 기능하게 되는 영역들에 대한 조세감면과 세제감면에 대한 내용을 다루고 있다. 조세감면과 세제지원을 연구한 논문들에서는 이러한 목적의 법이 기부자의 기부행동의 보다 효과적이고 직접적으로 촉진할 수 있는 요인 중 하나로

1) 자원봉사활동기본법 제 5조(정치활동등의 금지의무), 제11조(학교, 직장등의 자원봉사활동 장려), 제 12조 포상, 제13조(자원봉사자의 날 및 자원봉사주간), 제 14조(자원봉사자의 날 및 자원봉사주간) 제 15조(자원봉사자의 보호), 제 16조(자원봉사활동의 권리), 제 18조(자원봉사단체에 대한 지원) 등

설명하고 있다. 또한 모금조직은 그들의 재원마련과 비영리 활동을 다지기 위한 기반으로 이러한 요건들이 중요함을 설명하고 있다. 기부와 모금의 개념적, 역할적구분에 대한 상호보완적인 관계 내에서 요구되는 제도적 법의 지원을 설명한 법들이다. 그러나 최근 조세감면과 세제지원정책은 2014년을 기점으로 소득공제에서 세액공제로 변화되었다. 이는 기부자에게 돌아가는 세액의 혜택이 축소되는 형태로, 기부관련 현황자료에서도 기부금액과 기부자수가 줄어드는 결과를 나타내고 있다. 이는 기부가 단지 법체계 하나만 으로 활성화가 되는 것은 아니지만, 기부자들이 기부활동을 할 수 있는 중요한 제반사항이 되며, 법적기반은 기부자의 기부참여를 확대하기 위한 법적 지위가 됨을 보여주는 결과로 인식할 수 있다.

기부의 목적과 기부 유형 따른 구분을 보면 신용카드의 포인트나 식품 또는 신탁 등을 활용한 공익 활동이 확대되고 있는 추세를 확인할 수 있다. 이들 법의 특징을 보면 ‘여신전문금융업법’, ‘공익신탁법’은 처음부터 비영리에서 시작된 것이 아니라 영리 분야의 법과 사업에서부터 사회공헌 활동으로 확대되어진 법이다. 이 두 법에서는 공통적으로 사업의 집행에 있어 기부자의 의사를 중요하게 생각하는 것을 볼 수 있었다. 이는 기부자의 기부금을 단순한 자선물품이나 금액이 아니라 그들의 재산으로 인식하는 것에서부터 출발되어 지는 요건들이다. 기부관련법에서 기부자의 법적 지위는 기부금 역시도 기부자의 재산 중 일부로 인식하고 이에 따른 기부자의 법적권한이나 지위를 설정하는 노력이 중요한 부분임을 간과해서는 안 될 것이다.

(3) 법의 운영주체 측면에서 바라본 기부자의 법적지위

본 연구에서 조사된 소관법령과 법의 기능을 수행하기 위한 정부부처는 6개 부처에서 10가지 기부와 관련된 법들을 다루고 있는 것으로 조사 되었다. 이러한 현황에서 각 부처의 주요기능과 법의 목적이 반드시 일치되는 경우는 드물었다. 소관업무중의 일부 기부관련법의 성격이 요청된다면 해당 부처에서 부분적으로 그 권한이 집행되는 형태였다. 이는, 다수의 기부관련법이 각각 흩어져 있어 기부자의 법적권한과 필요한 정보를 쉽게 획득하는 것에 한계를 지닌다. 법 관련 주체가 해당법의 적용을 알기 어렵다면 그것이 유용한 법으로 활용 될 것인지에 대한 의문이 제기된다. 현재 기부금관련법은 법의 내용과 부처운영방식에서 복잡한 측면이 있어 기부자가 관련법을 이해하는 것에 많은 어려움이 따른다. 기부자에게 직접적인 세제 혜택이 있는 공제제도를 예로 들어보자면, 기부금의 공제한도는 기부대상기관이 개인과 법인 여부에 따라, 모금조직의 공익성 정도에 따라 법정, 특례, 지정기부금으로 구분되며 이에 따른 세제 혜택정도 또한 다르다. 기부자가 소득공제정도를 알기 위해서는 이러한 기부금의 종류에 대한

이해부터 시작해야 하는 복잡함이 있다. 또한 여러 부처별로 다르게 운영되는 법규정들은 해당법인 있는지 여부도 알기 어렵고, 전반적으로 기부에 관련된 법을 이해하는 데에도 한계가 따른다. 기부자들이 이를 한눈에 볼 수 있고, 활용할 수 있도록 하는 통합적이고 쉬운 법체제의 정비가 필요하다.

2. 법의 기능적 측면에서 바라본 기부자의 법적지위

기부문화 활성화를 위한 기부관련법의 기능적 측면을 살펴보기 위해 법의 기능을 4가지 측면에 살펴보았다. 첫째, 기부자가보다 쉽게 기부에 참여할 수 있도록 하기 위한 적응기능, 둘째, 기부자가 보다 쉽게 기부의 목표를 설정하고 우선순위를 결정할 수 있도록 돕기 위한 사회적, 경제적 편익을 고려한 목적달성기능, 셋째, 다양한 이해관계자에 의해 이루어지는 기부행동을 기부자와 모금조직의 역할과 기능 측면의 법률을 통해 어떻게 통합해갈 수 있는지를 보는 통합기능, 넷째, 기부관련법이 사회적 가치를 확보해 가면서 그러한 가치를 보다 의미 있게 변화 시켜 갈수 있도록 하는 잠재적 유형유지 기능에 관한 것으로 기부의 투명성, 신뢰성, 책임성 측면에서 기부관련법의 범조항들을 하나하나 살펴보았다.

(1) 기부관련법의 적응기능을 통해 본 기부자의 법적지위

기부관련법은 기부자의 기부행위를 도울 수 있는 법이 현재 법에 게재 되어 있는지를 살펴본 내용들이다. 기부관련법의 기부행동을 보다 유연하게 할 수 있는 기부자 보호 요건은 기부자의 의사에 따르는 적합한 기부, 기부금이 유용 또는 훼손되지 않도록 하기 위해 필요한 기부자의 권리와 권한에 대한 규정, 기부행동을 공식적으로 인정받을 수 있도록 모금조직에게 부여된 권한(예:기부금 영수증 발급 등)들이 있다. 이 요건은 기부 행동 시 기부자가 모금행동에 대한 이해를 도울 수 있도록 한다. 또한 기부금이 기부자의 자산이며, 자산의 효율적 관여와 운영을 통해 사회문제에 참여할 수 있는 법적기반으로도 해석된다. 그러나 이러한 법 항목을 기술하는 방식에 있어 주체는 모금조직으로 보여진다. 기부활성화를 위해 기부자의 적응기능을 도울수 있는 요건들을 중심으로 기부활동을 지원하기 위한 법적체계 마련이 요구된다.

무엇보다도 기부와 관련된 정보의 폭이 너무 좁다. 아울러 기부자가 기부에 관련된 정보를 보다 쉽게 찾아 볼 수 있는 체계가 구축되어야 한다. 기부가 일상에 보다 쉽게, 반드시 참여 할 수 있는 일들로 인식해 가는 사회적 분위기가 조성되어야 한다. 기부의 규모, 분야별기부현황, 소득수준에 따른 기부현황등 기부에 관한 다양한 정보 열람은 기부가 사회적으로 중요한 활동

임을 인식하는데 기여한다. 미국의 경우 NNCS(the National Center for Charitable Statistics)를 운영하여 기부, 나눔에 대한 양질의 데이터를 축적하고 여러 이해관계자들이 쉽게 기부 자료를 쉽게 공유한다. 이를 통해 기부자, 모금자는 기부에 대한 정확한 정보를 습득할 수 있고, 기부자는 기부를 누구나 참여해야 하는 중요한 사회적 가치행동으로 인식할 수 있는 사회적 분위기를 제공한다(손원익, 2010). 기부행동을 위해 필요한 기부의 알권리를 인정하고, 이를 확산할 수 있는 체제를 정비할 수 있도록 하는 것은 또 다른 형태의 사회적 인정방법이 된다. 이러한 요건들이 기부와 관련된 법체제를 근간으로 마련되어야 할 것이며, 법체계를 통한 기부자의 스스로 그들의 권리를 행사하기 위한 체계가 형성될 것이다.

(2) 기부관련법의 목적달성 기능을 통해 본 기부자의 법적지위

기부의 목적달성은 기부자가 보다 쉽게 기부 의지를 갖고 기부행동을 수행 할 수 있도록 지원하는 것에 초점을 두고 있다. 그중에서 기부관련법에서는 기부행위를 촉진시키기 위한 경제적, 사회적 편익에 관한 사항들이 관찰되었다. 그러나 이러한 사항에 관련된 법 조항은 조세감면과 세제혜택에 관한 내용으로 한정된다. 기부문화를 확산하는데 주요한 영향요인중 하나는 기부행위를 인정하는 사회적 분위기 이다. 우선 기존의 세제감면 제도가 있으나 정보 열람의 기회가 많거나 법의 이해가 쉽지 않다. 국가적인 차원에서 간소화되고, 정기적으로 쉽게 조세지원제도를 이해할 수 있도록 하는 체계 구축이 요구된다. 기부문화의 역사가 깊은 미국은 국세청에서 고액 재산가들에게 기부제도에 대한 안내가 국가차원에서 시행된다. 미국 국세청(IRS)은 기부공제대상, 공제대상기부, 공제비대상기부, 공제가능시기, 공제한도 등에 대한 가시적이 교육과 홍보를 진행하고 있다(김수성외, 2015). 기부의 목적이 기부금의 공제는 아니지만, 세제혜택과 같은 제도는 기부행동에 대한 국가적 차원에서의 인정의 개념을 갖는다. 기부자로 하여금 사회에 공헌하고 있다라는 감정을 느낄 수 있도록 하는 인정의 한가지의 방법이 된다. 이러한 사회적인정은 보다 쉽고, 빠르게 많은 사람들이 공유할 수 있도록 하는 체계마련이 요구된다. 또한, 기부에 대한 사회적가치의 인정을 확산하기 위한 다양한 방법의 모색이 요구된다.

우선 기부에 대한 사회인식의 변화가 필요하다. 기본적으로 기부가 무엇이고, 왜 필요한지, 내가 왜 참여해야하는지 등에 대한 시각을 바르게 정립할 수 있도록 하는 사회적 분위기 확산을 위해 체계적인 교육시스템이 요구된다. 기부에 대한 인식변화를 자연스럽게 기부의 가치를 인정하고, 기부문화를 확산 할 수 있는 기초가 된다.

(3) 기부관련법의 통합기능을 통해 본 기부자의 법적 지위

기부는 기부자, 모금조직, 모금환경의 마련 등 다양한 이해관계에 따른 상호교류작용이다. 우리 법에서는 기부자와 모금조직에 관한 조항들이 있었다. 기부자에 관한 조항은 기부자의 정의에 관한 사항이었다. 모금조직은 모금조직의 정의, 기부금의 모집과 사용에 관한 내용들을 전반적으로 다루고 있었다.

헌법에서는 기부와 관련된 법이 기부자의 권한과 역할들을 직접적으로 설명하고 있지 못하는 한계를 가지고 있다. 기부와 모금은 그 주체가 누가 되느냐에 따라 차이가 있을 뿐 이해관계자들의 통합적인 상호작용에 따라 이루어진다. 모금조직의 규제가 기부의 기부행동에 대한 제약과 한계를 가져올 수밖에 없다는 것이다. 이에 따라 기부관련법에는 기부와 모금의 상호혜성을 인지하고 기부자와 모금자의 균형 있는 역할과 기능에 대한 법조항의 마련이 요구되어진다. 또한 모금조직에서의 역할들은 모금조직의 주체성을 가진 권한과 의무에 관한 조항 보다는 모금조직에 대한 규정과 규칙을 통해 모금조직과 비영리 단체들의 모금행동을 통제하고 관리하는 방식으로 법조항들이 구성되어 있다.

모금과 기부는 모두 민간의 자발적 행동과 재원을 가지고 만들어 내는 제 3의 영역이다. 기부행위를 위한 기부자, 모금조직의 법적 지위와 지원은 이러한 기부가 갖는 고유의 목적을 원칙으로 강화 되어야 한다.

(4) 기부자의 잠재적 유형유지기능을 통해 본 기부자의 법적지위

기부관련법은 기부행위를 통한 기부가 갖는 목적달성을 지속적으로 유지 발전 시켜야 한다. 이를 위해 우리 법조항들에서 투명성, 신뢰성, 책임성에 관한 조항들 볼 수 있었다. 이는 기부자가 이를 신뢰할 수 있도록 하기 위해 모금조직이 기부금을 모집, 운영, 사용, 결과공개의 전 과정을 구체적으로 어떻게 실시해야 하는지를 구체적인 규정으로 제시하였다. 이는 기부자가 기부행동을 선택함에 있어 정보를 획득하고, 모금기관을 신뢰 할 수 있는 기반이 된다. 법조항들은 기부금에 관한 정보공개, 감사나 점검, 법적불이익 등에 대한 사후 조치 등을 다루고 있다. 그러나 실제로 이러한 규정들이 모금을 실시하는 다양한 모금조직들의 개별성을 모두 다루고 있지 못하며, 실제로 그러한 점검이 잘 이루어지고 있지 않다. 이는 기부자의 기부행동을 위축시키는 요인이 된다. 기부자로 하여금 모금조직의 투명성, 신뢰성, 책임성에 대한 정보를 직접 열람하고 요구할 수 있는 권한에 대한 기부자의 권한 등에 대한 검토가 필요하다. 기부의 패턴이 변화하고 있다, 단순한 원조가 아닌 비영리조직의 지속가능성을 보고 투자하는 개념으로 말이다. 단순히 모금조직이 제시하는 문제가 아니라 모금조직이 그 역할을 지속할 수 있는

나는 기부자들이 갖는 새로운 기부의 시선과 잣대가 되어 가고 있다.

3. 한계점과 후속연구에 관한 제언

본 연구에서는 우리나라에서 시행되고 있는 주요한 기부관련법 전반에 관한 사항을 다루고 있다. 그러나 기부관련법은 독립적인 법률과 함께 타법에서 파생되어 적용되어 지는 법률이 무수히 많았다. 그러한 법률을 포함한 국내 모든 기부관련법들을 다루지 못하는 한계를 지닌다.

또한 본 연구는 기부관련법을 통합적으로 다루어 분석하고 그 안에서 기부자의 법적지위에 대한 실태와 필요성을 제안한 것에는 학문적 의의가 있으나 탐색적 연구로 기부자들의 욕구에 필요한 법체계 마련이나 선진국에서 기부자의 법적지위를 고려한 부분에 관한 고찰은 다루고 있지 못해 후속연구에서 다루어지는 것들이 요구된다.

[참고문헌]

- 강철희, 한국인의 나눔노력에 관한 연구: Heckman Selection Model 과 Simultaneous Equation Model을 활용한 분석, 아름다운재단, GIVING KOREA, 2006.
- 강철희·김희성, 복지 비영리 조직의 이사회 기능 효과성과 조직성과에 관한 연구. 한국사회복지학, 44(3), 2001.
- 강철희·오양래, 시민의 복지의식과 기부행동의 관계에 관한 연구. 사회복지정책, 43(3), 2016.
- 강철희·황지민·오양래, 사회자본과 나눔 행동의 관계에 관한 연구: 신뢰, 호혜, 규범의 영향력 분석. 사회복지정책 Vol.42 No.2, 2015.
- 강철희·오준석·이상신, 나눔문화 확산을 위한 한국형 계획기부 모델 개발, 보건복지부연세대학교 산학협력단, 2011.
- 국민권익위원회, 국민권익위원회 자료, 2009.
- 국세청, 연도별 국세통계 연보, 2015.
- 권오균, 비영리기관 재정에서 개인기부 실태와 활성화 방안에 관한 연구, 한국인간복지실천연구 한국인간복지실천학회, 2009.
- 김문현, 법과 사회정의. 이화여자대학교 출판부, 2000.
- 김수성·문성훈, 기부문화 활성화를 위한 제도 및 세제지원 방안, 세무와 회계저널, 16(4), 2015.
- 김주원·김용준, 자선단체기부자의 기부동기와 기부행동에 관한 실증연구. 경영학연구, 37(3), 2008.
- 김진석, 소득세법상 기부금 공제의 문제점 및 개선방안, 조세법연구, 21(3), 2015.
- 김진수·김태훈·김정아, 주요국의 기부관련 세제지원제도와 시사점. 세법연구센터, 2009.
- 김현동, 기부 관련 현행 세제의 타당성 고찰, 조세법연구, 20(3), 2014.
- 노연희, 비영리조직 모금활동의 성공과 실패요인 분석: 모금캠페인 사례를 중심으로, 사회복지연구, 46(2), 2015.
- 문진주·홍기용, 개인기부에서 조세와 비조세의 영향, 세무와 회계저널, 17(1), 2016.
- 박미라, T. Parsons의 구조·기능주의와 N.Luhmann의 기능·구조주의 체계이론의 비교, 社會科學大學論文集 /3 (-), 1986.
- 박수범, 한국에서의 개인기부에 대한 요인분석-설문조사자료를 중심으로. 한국비영리연구, 5, 2006.
- 박장원·박현순, 기부 관여도, 메시지 소구방식, 자아효능감의 기부 의사 제고 효과에 관한 연구, 한국홍보학회 홍보학연구 11 (1), 2007.

- 박태규 · 윤병호 · 정진욱, 기부횟수의 결정요인에 대한 실증분석. 재정학연구, 1(3), 2008.
- 박태규, 한국 비영리 단체의 산출물 측정과 경제적 의미에 관한 연구. 국민계정, 4, 2006.
- 박하연 · 성영신 · 김지연, 기부 설득에서 수혜자 특성과 메시지 프레이밍의 상호작용 효과. 한국심리학회지: 소비자 · 광고, 14(1), 2013.
- 박훈 · 이상신, 개인 기부 활성화를 위한 세법제도 개선에 관한 연구. 기부 활성화를 위한 세법제도 개선 토론회, 아름다운 재단 기부문화연구소, 2009.
- 법제처, 공익신탁법 입법자료, 2015.
- 법제처, 국가법령정보센터, 2016.
- 사회복지공동모금회 나눔연구소, 사회복지공동모금회 나눔연구소 연구보고서 2015권3호, 2015.
- 서보국, 조세법상 법관의 법발견과 법형성. 법학연구, 26(3), 2015.
- 서희열 · 심충진 · 조영탁, 기부금 활성화를 위한 투명성 확보방안. 세무학연구, 25(2), 2008.
- 손원익 · 김태호, 주택에 대한 취득세의 합리적 과세방안. 한국지방세연구원 연차보고서, 2015.
- 손원익 · 박태규, 한국의 민간기부에 관한 연구, 서울: 한국조세연구원, 2008.
- 아름다운 재단, 기빙코리아 2014(Giving Korea 2014), 2014.
- 안경희, 독일 소득세법상 기부자의 신뢰보호와 기부책임. 법학논총, 25(2). 2012.
- 양용희, 한국사회의 개인기부의 결정 요인에 관한 탐색적 연구. 인간연구, (30), 2015.
- 오일환, 디지털시대의 정치과정의 변화와 참여민주주의의 발전방향 모색, 2001.
- 이상신, 부동산 기부채납의 법적 쟁점과 과세 문제, 부동산학보, 2016.
- 이상신 · 박훈, 계획기부 활성화를 위한 법제도 개선방안, 아름다운재단 기부문화연구소, 2015.
- 이용규 · 송용찬, 기부의도에 영향을 미치는 요인에 관한 연구. 한국공공관리학보, 26(3), 2012.
- 이태수, 사회복지공동모금회법, 월간 복지동향,(122), 2008.
- 진경련, 진국경제인연합회, 1998.
- 정기원 · 황창순 · 강철희 · 류승표, 민간복지자원 총량과약체계 구축방안, 보건복지부 · 한국사회복지협의회, 2000.
- 정무성 · 정호영, 사회복지시설의 신뢰와 몰입이 기부행위에 미치는 영향에 관한 연구. 한국비영리연구, 5, 2006.
- 정정호 · 김미희, 기부중단자의 특성 및 기부행위에 관한 연구, 사회복지연구, 37(단일호), 2008.
- 정훈, 대학생들의 개인적 특성과 돈 태도 유형이 기부에 대한 소비자 태도에 미치는 영향, 한국생활과학회지, 20(4), 2011.
- 조영탁, 공익법인 활성화를 위한 과세체계 연구, 한양대학교 행정 · 자치대학원, 석사학위 논

문, 2007.

조흥식, · 이태수, 공동모금제도와 민간복지부문의 역할정립. 한국사회복지학, 1999.

통계청, 연 한국의 사회지표, 2010.

황성철 · 정무성 · 강철희 · 최재성, 사회복지행정론, 정민사, 2015.

Barrett, R. D., & Ware, M. E., *Planned giving essentials: A step-by-step guide to success*. Jones & Bartlett Learning, 2002.

Lohmann, R.A., *New perspective on Nonprofit Organization, Voluntary Action and Philanthropy*, 1992.

Merchant, A., Ford, J. B., & Sargeant, A., Charitable organizations' storytelling influence on donors' emotions and intentions. *Journal of Business Research*, 63(7), 754-762, 2010.

Sargeant, A., West DC, Ford JB., "The role of perceptions in predicting donorvalue." *Journal of Marketing Management*, 17, 407-428, 2001.

뉴욕타임즈. http://www.nytimes.com/2015/12/02/technology/mark-zuckerberg-facebook-charity.html?_r=1

법률용어사전. <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=460104&cid=42131&categoryId=42131>

허핑턴포스트코리아. http://www.huffingtonpost.kr/2015/12/03/story_n_8704396.html

[국문초록]

기부관련법의 구조와 기능을 통해 본 기부자의 법적지위에 관한 탐색적 연구

정 은 주

(송실대학교 일반대학원 사회복지학과 박사과정)

최 성 현

(송실대학교 일반대학원 사회복지학과 박사과정)

우리나라의 기부의 규모는 6.25전쟁이후 확장되는 추세이다. 기부행동을 통해 시민들의 사회문제해결의 참여가 활발해 지면서 기부금품 종류, 기부의 유형과 방법이 매우 다양화되어 지고 있다. 이러한 사회변화에 따라 우리나라의 기부관련법은 인식변화 흐름과 법적 체계속에서 그들의 지위를 잘 설명하고 있는지에 대한 고찰과 탐색이 요구된다.

우리나라의 기부금 관련법은 ‘기부금품 모집 및 사용에 관한 법률’을 근간으로 하고 있으나, 이법만으로 기부행동에 관련된 모든 사항들을 포괄적으로 설명하고 있지는 못하다 이에 기부관련법들의 통합적 탐색이 요구된다.

본 연구에서는 기부관련법을 구조 기능주의적 관점에서 기부의 인식변화와 기부자의 법적 지위에 대해 탐색해 보았다. 법의 구조는 법의 제정흐름, 기부의 목적, 법의 운영주체 측면에서, 법의 기능은 적용, 목적달성, 통합, 잠재적 유형유지 측면에서 살펴보았다. 결과 우리나라의 기부관련법은 기부보다는 모금을 주체로 하는 대상을 위주로 설명되어 있다. 또한 기부자의 권리, 권익보호, 인정, 의무에 관한 사항들이 미비한 것으로 나타났는데 이는 기부가 발전되어온 사회적 흐름에서부터 그 이유를 찾을 수 있었다. 이에 모금과 기부의 주체에 대한 인식을 명확히 할수 있는 제도 정비, 기부행동에 대한 사회적 가치 인정제도 마련, 기부금 관련제도의 간소화 필요 방안을 제시하였다.

주제어 : 기부관련법, 기부자의 법적지위, 기부인식, 법의 구조, 법의 기능

[Abstract]

An Exploratory Study on legal positioning of Donator contemplated by the Structure & Role of Donation relating Law

Jung Eunju

(Doctoral Student, Department of Social Welfare, Soongsil University)

Choi Sunghun

(Doctoral Student, Department of Social Welfare, Soongsil University)

The scale of donation in Korea has been increasing since the Korean war. As engagements of citizens on social issues have been active by the conduct of donation, the kinds of donation goods and the method and style of donation have been diversified. According to this social changes, it is required to study and to contemplate whether our country's donation relating law explains well their positioning under the trend of cognizance-changes and the legal system.

Even though our country's donation relating law are composed of laws regarding the usage and collection of donation goods. It is not enough to explain comprehensively all situations on the conduct of donation only by this law. So, Comprehensive study on donation relating law is required.

This research has studied donation relating law with the view of structural-functionalism on cognizance changes of donation and legal positioning of donator. The structure of law has been examined with the view of enactment of law and the purpose of donation and operating parts of law. The function of law has been examined with the view of adaptation, goal-attainment, integration, latent pattern-main-tenance.

Our country's donation relating law shows that explanation has been focused on collection rather than donation and this also shows that the rights of donator and the conservation of the rights and recognition and duties lack. It is derived from the social trend which donation has developed.

To make conception on collection and principal part of donation clear, the correction of institution and the acknowledgement of social value on donation and the plainness of donation relating institution have been suggested.

Key words : Donation relating Law, Legal positioning of donator,
Donation awareness, Structure of the law, Function of the law

사회복지법인의 규제합리화를 위한 입법과제*

윤 석 진**

目 次

I. 서론	1. 법인설립규제의 투명성 부재
II. 사회복지법인 규제의 문제와 주요원인	2. 법인의 자율성, 의사결정권 제한
	3. 비탄력적 재정통제
	IV. 사회복지법인의 기능제고를 위한 입법개선
	1. 사회복지법인의 기능제고 필요성
1. 규제의 과도성	2. 사회복지법인의 중요성
2. 공공성 중심의 획일적 규제	3. 사회복지법인 기능제고를 위한 대안 모색
3. 규제입법의 불충분성	
4. 사회복지법인의 법적 지위 모호성에 따른 규제 비체계성	
III. 사회복지법인 설립·운영·퇴출 규제의 문제와 개선방향	V. 결론

I. 서 론

현대 복지국가의 운영 프레임은 중앙정부의 정책형성·관리, 지방자치단체의 정책집행·관리, 민간 사회복지법인 등의 정책집행·수요창출이라는 일련의 체계에 의해 이루어지고 있다. 우리 「헌법」은 1차적으로 사회보장·사회복지 증진의 의무를 국가에게 부여하고 있지만, 이를 구체화하고 있는 「사회보장기본법」, 「사회복지사업법」에서는 국가·지방자치단체는 물론 이거니와 그 밖의 민간의 참여를 유도하여 통합적 복지거버넌스 체계를 구축할 것을 선언하고 있다.¹⁾

* 기고일 : 2016.11.04, 심사일: 2016.11.07, 게재확정일 : 2016.11.11.

** 강남대학교 교수, 법학박사

1) 「헌법」 제34조 제1항은 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다”고 하면서 제2항에서는 “국가는 사회보장·사회복지증진에 노력할 의무를 진다”고 선언하여 모든 국민을 위한 사회보장 또는 사회복지 증진의 의무를 국가에게 부여하고 있다. 물론 여기에서 국가는 중앙정부와 지방자치단체를 모두 포함하는 것이라 할 수 있다. 한편, 「헌법」 제34조를 구체화하고 있는 「사회보장기본법」 제27조에서는

특히, 「사회보장기본법」 제3조 제4호에서는 사회복지서비스를 “국가·지방자치단체 및 민간부분의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다”라고 정의하면서 사회복지서비스의 제공주체로 민간을 등장시키고 있다.

제29조 제3항에서는 사회보장 전달체계를 규율하면서 국가와 지방자치단체는 공공부문과 민간부분의 사회보장 전달체계가 효율적으로 연계되도록 노력 할 것을 명시하고 있고, 「사회복지사업법」 제2조 제6호에서는 사회복지서비스를 정하면서 국가·지방자치단체·민간부분의 도움을 필요로 하는 자에게 적용되는 제도로 정의하고 있다. 따라서 현행 「헌법」, 「사회보장기본법」, 「사회복지사업법」 전체 체계를 보았을 때, 사회복지서비스 또는 사회복지서비스 분야는 국가·지방자치단체·민간의 협력적 거버넌스 체계를 전제로 운용되는 것이라 할 수 있다.²⁾

이러한 「헌법」과 「사회보장기본법」의 입법취지에도 불구하고 「사회복지사업법」은 사회복지서비스 분야에 참여하는 민간을 협력적 거버넌스의 파트너로 규정하기 보다는 매우 강한 규제 대상자로 정하고 있다. 「사회보장기본법」 제27조에서 정한 바와 같이 “국가와 지방자치단체는 사회보장에 대한 민간부분의 참여를 유도할 수 있도록 정책을 개발·시행하고 그 여건을 조성”(제1항), “민관 간의 상호협력체계 구축과 이에 대한 지원사업 실시”(제2항 제2호), “민간인 개인·법인 또는 단체가 사회보장에 참여하는 데에 드는 경비의 전부 또는 일부를 지원”(제3항)을 국가에게 일임하고 있다. 그런데 「사회복지사업법」은 사회복지서비스를 제공하는 주체로서 국가·지방자치단체·민간을 정하면서(제2조 제6호), 특히 민간으로는 사회복지법인과 시설을 정하고 있고(제16조부터 제41조 참조), 이들 민간부문에 대해서는 보조금(제42조),

“국가와 지방자치단체는 사회보장에 대한 민간부분의 참여를 유도할 수 있도록 정책을 개발·시행하고 그 여건을 조성하여야 한다”(제1항)고 정하면서, “국가와 지방자치단체는 사회보장에 대한 민간부분의 참여를 유도하기 위하여 민간부분과 상호협력체계 구축을 위한 지원사업을 할 수 있도록 하고 있고”(제2항 제2호), 이와 더불어 “개인·법인 또는 단체가 사회보장에 참여하는 데에 드는 경비의 전부 또는 일부를 지원하거나 그 업무를 수행하기 위하여 필요한 지원을 할 수 있도록 하고 있다”(제3항). 그리고 「사회복지사업법」은 사회복지서비스를 제공하는 주체로서 국가·지방자치단체·민간을 정하면서(제2조 제6호), 특히 민간으로는 사회복지법인 및 시설 등을 정하고 있는 것이다(제16조부터 제41조 참조).

2) 2012년 1월 26일 법률 제11238호로 전부개정되고 2013년 1월 27일부터 시행된 현행 「사회보장기본법」은 구법에서 사용하던 “사회복지서비스”라는 표현을 “사회서비스”로 변경하였고, 기존 사회복지서비스에 포함되던 개념범주보다 훨씬 광범위한 내용을 사회서비스에 포함시켰다. 하지만 구 「사회보장기본법」의 사회복지서비스를 구체적으로 규율하고 있던 「사회복지사업법」은 아직 구법에서 사용하던 사회복지서비스라는 용례를 유지하고 있다. 이와 관련하여 국내에서는 사회복지서비스와 사회서비스의 이동(異同)을 둘러싼 논란이 계속되고 있지만, 본 논문은 「사회복지사업법」을 주요연구대상으로 하고 있기 때문에 사회서비스라는 용례보다는 현행 「사회복지사업법」에 따른 사회복지서비스라는 표현을 사용한다.

국공유 재산 우선매각(제42조의2), 포상(제50조) 등의 지원을 할 수 있도록 하고 있다.

그러나 「사회복지사업법」에 따른 민간 사회복지법인 등에 대한 지원은 규제를 전제로 해서만 가능하도록 하고 있고, 이 규제 또한 보고·자기완결적 신고·등록 등 단지 지원목적의 행정적 관리규제가 아닌 사회복지법인 생애전주기를 허가 등을 통해 규율하는 이른바 경제적·사회적·행정적 차원의 강한 규제를 채택하고 있다. 다른 한편 2014년 12월 30일 법률 제 12935호로 제정되어 2015년 7월 1일부터 시행중인 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」이 탄생하면서, 구 「사회복지사업법」에서 규율하던 공공 전달체제로서 민간 사회복지법인에 대하여 협력적 거버넌스를 요구하는 입법사항이 대거 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」로 이관되면서 현행 「사회복지사업법」은 그야말로 민간 사회복지법인 등을 구속하는 규제법제도만 남게 되었다.

그 결과 현행 「사회복지사업법」은 「사회보장기본법」에서 선언하고 있는 것처럼 국내 사회복지서비스의 전달자로서 자격을 가지고 있는 민간 사회복지법인에 대하여 유도행정³⁾과 그 지원에 관한 사항은 과도하게 축소되는 대신 공공성을 가진 일반 여타의 사업자들과 유사한 정도의 강한 규제만 유지하게 되었다. 이러한 입법상태는 「사회보장기본법」의 정신과도 부합되지 않는다. 특히 현행 규제가 너무 광범위하고 과도하게 사회복지법인을 규율하고 있는 탓에 사회복지서비스의 민간전달자인 사회복지법인은 그 기능과 역할이 축소될 수밖에 없게 되었다.

이 논문은 민간 사회복지법인에 대한 유도행정이 아닌 규제일변도의 현행 「사회복지사업법」을 비판적으로 분석하고, 현행 사회복지법인을 대상으로 하고 있는 규제 중, 그 적합성과 타당성에 문제를 제기할 수 있는 일부규제(법인설립규제, 운영규제, 퇴출규제) 부분을 고찰하여 개선 가능한 대안을 살펴보는 것을 목적으로 하고 있다.

3) 유도행정이란 사회·경제·문화 등을 규제·지원 등의 조치에 의하여 일정한 방향으로 유도하고 개선하기 위하여 행하는 활동이다. 그 전형적인 수단은 행정계획과 보조금지급이다. 이러한 유도행정 관념은 비교적 최근에 학설상 주장되고 있으나, 질서행정이나 급부행정과는 명확히 구분하기 어려운 면이 있다(김동희, 행정법 I, 박영사, 2015, 19면). 오늘날 경제영역에서 공익실현을 위해 법제도가 개입하는 방식은 계약의 자유 중심, 경쟁법적 규제 그리고 이들을 효율적이고 정의롭게 달성하기 위한 추가적인 규제 등으로 유형화되고 있다. 이 중 추가적인 규제란 기존 시장경쟁질서를 보호하고 유지하는 단순한 경찰행정작용의 차원에 그치는 것이 아니라, 경쟁조건을 적극적으로 형성하고 때로는 사회적 목적 실현을 위해 국가가 개입한다는 점에서 유도행정, 나아가 사회행정목적의 규제까지 포함하는 것이다(이원우, 경제규제와 공익, 「경제규제와 법」 제7권 제2호, 서울대 공익산업법센터, 2006, 101면).

II. 사회복지법인 규제의 문제와 주요 원인

1. 규제의 과도성

우리나라는 사회복지서비스 제도의 형성과 발전과정에서 민간의 역할이 강조되고 그 기능에 크게 의존하는 국가에 속한다. 특히 사회복지서비스제도 형성 초기라 할 수 있는 1960년대에는 정부가 아닌 민간이 주도되어 사회복지서비스가 정착된 역사를 가지고 있다. 그러한 이유로 1970년 「사회복지사업법」을 제정하면서 사회복지법인에 대해서는 형식적 관리·감독의 규율체계에 그쳤던 것이다.⁴⁾

하지만 현재까지 총 41회에 걸쳐 단행되었던 「사회복지사업법」의 개정경과를 살펴보면, 1997년 「사회복지사업법」을 전부개정하면서 사회복지시설에 대한 규제완화(설립 허가제→신고제 전환) 조치를 제외하고는 전반적으로 사회복지법인에 대한 규제강화 일변도의 입법추이를 보이고 있다. 현행 「사회복지사업법」은 이념적 측면에서 민간 사회복지법인 등을 사회복지 전달체계의 중심이나 최일선에 위치시키고, 국가의 공적 사회복지서비스의 전달체계에 민간의 협력을 전제로 하고 이들에 대한 의존성을 여전히 중요한 입법과제로 삼고 있는 것은 분명하다. 하지만 「사회복지사업법」은 공공부문과 민간부문 간의 “복지 거버넌스”보다는 이들의 생애주기별 전 과정을 규제하는 데 치중하는 규제일변도의 규율체계를 유지하고 있어, 이념적 측면과 실정법적 측면의 입법과리가 있는 것이 현실이다.

이처럼 규제중심적 규율체계는 사회복지법인 등을 관리·감독함에 있어 매우 효율적일 수는 있다. 그러나 「사회복지사업법」이 규제의 일면만 강조하고 있을 뿐, 복지국가의 구현을 위한 사회복지법인의 운영 효율화·내실화에는 약점을 가지고 있는 것도 사실이다. 이러한 모습

4) 1950년대에는 6.25 한국전쟁의 여파로 국내 사회복지사업은 주로 외국의 원조에 의해 이루어졌다. 그러나 점차 외국 원조가 축소되고, 정부재정은 그 여력 미약하였기 때문에 사회복지단체들과 정부는 이러한 문제를 극복할 수 있는 대안을 모색하기에 이르렀다. 이에 1960년대 들어 사회복지공동모금회의 신설과 「사회복지사업법」 제정의 시급성이 널리 인식되었다. 이렇게 하여 1966년 「사회복지사업법」 제정안이 발의되었고 이로부터 2년여가 경과한 1968년에 이르러서야 본격적으로 국회에서 심의되었다. 그 결과 1970년 1월 1일 제정(법률 제2191)되어 같은 해 4월 2일부터 시행되었다. 하지만 「사회복지사업법」 제정 당시에는 정부주도의 경제개발 중심 정책, 부족한 예산사정 등 때문에 「사회복지사업법」에서는 정부에 대한 사회복지의 책임이나 공적 사회복지전달체계에 대한 조항을 두고 있지 못했다. 그 때문에 이 법에서는 사회복지전달체계를 사회복지법인을 통한 사회복지시설의 운영을 기본으로 하였고, 국가가 이에 대한 형식적으로나마 민간 사회복지시설에 대한 관리·감독을 목적으로 하는 규정만 두게 되었다(심재진, 사회복지사업법 제정사 연구, 「사회보장연구」 제27권 제2호, 한국사회보장학회, 2011. 295면).

은 「사회복지사업법」에 따른 사회복지법인의 운영규제(설립허가, 이사 및 감사선임에의 관여, 재정운영의 비탄력성 등)라는 면에서 나타나고 있다. 이는 규제행정법 영역에서 이른바 ‘규제의 역설’로 표현하기도 하며, 규제역설의 문제가 규제의 목적달성을 저해하는 경우에는 규제 개선의 필요성과 연계되기도 한다.

오늘날 선진규제체계는 규제대상의 자율과 책임, 명확한 기능과 역할분담, 해당 정책에 민간의 적극적 참여 등을 전제로 한 민관 협치체제가 주류를 이룬다. 이렇게 볼 때, 「사회복지사업법」이 채택하고 있는 규제체계는 선진규제체계와는 거리가 멀다는 것을 알 수 있다. 물론 우리가 선진규제체계가 아닌 전통적 명령·통제형 규제체계를 유지하고 있는 것은 그간 국내 발생했던 사회복지법인 등에서 비리, 사유화, 인권침해문제가 지속적으로 발행하였다는 점에서 나름 그 이유를 찾을 수는 있다. 그렇지만, 이러한 문제의 해결이 오로지 사회복지법인 등에 대한 규제강화를 통해서만 가능해진다면, 점차로 사회복지법인의 효율적 운용은 요원해질 수 있다.

다른 한편, 국민의 사회복지서비스 수요의 급증과 다양화, 새로운 사회복지서비스 공급주체의 등장이라는 새로운 경향성은 국내 사회복지법인의 지위와 기능에 문제를 제기하고 있다. 여기에는 「사회복지사업법」의 규율대상인 사회복지서비스 공급주체와 그렇지 않은 공급주체로 구별되는 결과를 야기하고 있고, 더 나아가 사회복지법인이 설치하는 시설과 그렇지 않은 시설 간의 법률관계를 복잡하게 하고 있다. 이러한 가운데 사회복지법인에게만 「사회복지사업법」에 따른 규제를 가한다면, 이른바 규제형평성의 문제가 발생할 수 있게 된다.

「사회복지사업법」에 따른 사회복지법인 등의 규제목적은 사회복지법인의 관리·감독 그 자체에 있는 것이 아니라 모든 국민의 인간다운 생활을 할 권리를 보장하는 데에 있어야 한다. 사회복지법인 등에 대한 규제가 타당성·정합성을 가지지 못한다면 그 피해는 국민에게 전가될 수밖에 없게 되는 것이다. 그리고 국민의 인간다운 생활을 할 권리는 과거처럼 정부주도로 달성될 수 있는 것이 아니라 민간의 자율과 창의가 결합되어 그 목적달성도를 극대화하는 것이 주요 복지 선진국이 흐름이라는 점도 고려할 시점이 되었다. 이러한 관점에서 「사회복지사업법」에 따른 사회복지법인 규제는 선진화된 복지운영체계 구축을 목표로 전향적으로 접근할 필요가 있으며, 그 핵심은 사회복지의 공공성 유지와 민간의 자율성을 보장할 수 있는 규범조화적 복지거버넌스 체제에서 찾아야 할 것이다. 따라서 현행법상 국가중심의 명령·통제방식의 포괄규제체계를 민간 사회복지법인의 자율성과 책임성을 확보하는 규제합리화 방향으로 접근하는 것이 무엇보다 필요하다.

현행 「사회복지사업법」은 새로운 시대적 욕구를 충분히 반영하는 데 다소 무리가 있다. 현실은 법을 만드는 것이다. 법은 입법당시 예측하지 못했던 새로운 규범현실을 반영하여야 한

다. 그래야 법은 현실에서 가장 유효적절하게 규범력을 확보할 수 있는 것이다. 여기에서 사회복지법인이 「사회복지사업법」 탄생 초기부터 오늘에 이르기까지 국내 사회복지서비스 영역에서 중추적 역할을 담당하고 있다는 점을 놓치지 말아야 할 것이다. 아무리 새로운 형태의 사회복지서비스 제공주체가 등장한다고 하여도 사회복지법인이 가지고 있는 본래적 기능과 책임은 여전히 그리고 앞으로도 중요할 수밖에 없는 것이다.

2. 공공성 중심의 획일적 규제

국내 사회복지법인은 전통적으로 국가의 복지사무를 대신 수행하는 이른바 “준공공법인”의 성격이 강하다.⁵⁾ 따라서 사회복지법인은 공공분야에서 논의되는 공공성·민주성·투명성원칙이 적용되는 영역이기도 하다.⁶⁾ 그래서 사회복지법인은 민간 주도로 구성되지만, 그 공공성 때문에 공적 재원이 투입되기도 하고 일련의 공적 통제장치가 작동되는 것이다.⁷⁾

그간 사회복지서비스의 운영주체로서 등장한 사회복지법인은 공적 사회복지서비스의 전달자로서 공공과 민간을 매개하는 중요한 위치에 있었다. 비록 민간 부문에서 사회복지서비스 급여를 지급하고 있지만, 엄연히 국가의 공적 사회복지서비스의 한 축을 담당한 것이다.⁸⁾ 그러한 이유로 사회복지법인의 성격을 규명함에 있어서도 「민법」에 의한 사단법인이나 재단법인보다 공익성이 강조되는 특수법인으로서 국가의 책임이 강화된 공공조직으로 보는 경향이 강했던 것이다.⁹⁾ 그 결과 「사회복지사업법」은 사회복지법인이 민간임에도 불구하고 매우 강한 공적규제와 의무를 부과하고 있는 것이다.

현행 「사회복지사업법」은 사회복지법인 설립허가제 등 진입규제를 비롯하여, 그 운영에 있

-
- 5) 윤석진, 사회복지법 체계내에서의 사회복지사업법의 지위와 역할, 사회복지사업법 개정과 민간복지의 역할과 기능, 사회복지사업법 개정관련 정책토론회 자료집, 2015. 45면.
 - 6) 이상용, 사회복지사업법 개정의 시사점: 사회복지법인 및 시설을 중심으로, 「보건복지포럼」, 한국보건사회연구원, 2015. 2, 113면; 윤석진 앞의 논문, 45면.
 - 7) 염형국, 사회복지사업법 개정의 의미와 과제, 「월간 복지동향」163, 참여연대사회복지위원회, 2012, 5면.
 - 8) 윤석진, 앞의 논문, 45면.
 - 9) 김연명/박상희, 공공복지인가? 민간복지인가? : 사회복지법인의 성격에 관한 연구, 「비판사회정책」 제36호, 비판과 대안을 위한 사회복지학회, 2012, 20-21면; 이와 관련하여 헌법재판소도 ““사회복지법인이 헌법 제34조 제2항에서 정하고 있는 국가의 사회복지증진의무를 분담하고 있다”고 하면서, 그 규제의 필요성에 대해서는 “국가는 사회복지법인의 자율성을 침해하지 않는 범위 내에서 사회복지법인이 사회복지 사업을 공명하고 적정하게 행하고 있는 지를 살필 필요가 있다”, “현행 민법이 비영리법인의 설립허가제, 감독청에 의한 감독권, 설립허가의 취소 등을 규정되어 있지만, 사회복지법인은 이들 규정만으로 그 공익성을 유지·감독하기에 미흡하고, 사적자치의 원칙 아래 공익성을 보장하면서 그 본래의 목적사업에 충실하게 하여 복지사회건설에 공헌할 수 있도록 「사회복지사업법」에 특례규정을 마련하고 있는 것이다” 라고 판시하고 있다(헌재결 2005. 2. 3. 2004헌바10).

어서도 기본재산 취득 및 변경 규제, 수익사업 규제, 법인 운영의 주체인 이사회 임원구성에 있어서 규제(외부추천 이사 및 감사제도), 법인해산에 있어서 잔여재산의 국고귀속 등 퇴출규제, 그 밖의 법인 운영에 있어 각종 보고의무 등 사회복지법인 생애 전 주기에 걸쳐 경제적·사회적·행정적 규제를 모두 가하고 있다.

「사회복지사업법」이 사회복지법인에 대하여 규제일변도의 규율체계를 가지고 있는 것은 사회복지법인이 공공성이 강한 사회복지사무를 직접 처리한다는 점에서 그 필요성이 인정될 수 있다. 그러나 현대 복지국가에서는 민간인 사회복지법인을 통한 복지서비스의 공급, 다양한 국민의 복지욕구에 따른 새로운 수요발굴, 복지 사각지대의 축소, 실질적 복지수요 보장 등이 매우 중요하게 여겨지고 있다. 이에 따라 관련 규제의 탄력성, 국가의 후견적 관리·감독이 아닌 적극적 조력자로서의 역할이 무엇보다 중요하게 되었다. 하지만 현행 「사회복지사업법」은 이러한 기능론적 접근을 하기에는 너무 강한 규율체계를 가지고 있다.

결국, 사회복지법인은 법인격 주체로서의 권리, 공공조직으로서의 권한이 미비한 상태에서 오로지 규제의 대상으로써 법적 의무만 부담하게 된 것이다. 이러한 규제실태는 국내 사회복지서비스 영역에서 사회복지법인의 역할을 위축시킬 수밖에 없게 하고, 법인 운영의 탄력성과 효율성을 통해 새로운 복지수요에 대응할 수 없게 하는 원인이 될 수밖에 없게 하는 것이다.¹⁰⁾

3. 규제입법의 불충분성

공공성 중심의 현행 「사회복지사업법」에 따른 사회복지법인에 대한 규제입법에도 법치주의 원칙에 위배될 수 있는 일련의 문제가 발견된다. 대표적으로 사회복지법인 설립허가 요건의 불명확성 문제이다. 규제행정법 영역에서 허가제는 개인의 재산권과 일반적 행동자유권을 제한하는 매우 강한 규제이고, 그렇기 때문에 허가규제에서는 명확성의 원칙 등 일련의 법치주의적 원칙이 매우 강하게 요구되는 것이다. 따라서 이 문제는 사회복지법인에 대하여 특별히 제기되는 것은 아니고, 모든 규제법제에 통칙적으로 적용되는 것이다.

통상 규제입법분야에서 허가제를 규율하는 경우 허가요건을 법률차원에서 매우 상세히 정하고, 집행상의 기술적·절차적 내용 등은 하위법령에 위임하기도 한다. 이 경우 「헌법」에서 정하고 있는 위임입법의 법리에 부합하여야 한다. 「헌법」 제75조는 “대통령은 법률에서 구체

10) 규제효율성과 관련해서는 규제목적이 공익을 추구한다는 측면에서 효율성과 공익사이의 간극이 존재할 수도 있다. 드워킨(Dworkin)과 포스너(Posner)의 논쟁처럼 일각에서는 규제와 관련하여 효율성은 수단일뿐 그 자체가 목적이 될 수 없다고 보기도 한다. 이에 관한 상세는 이원우, 규제개혁과 규제완화: 올바른 규제정책실현을 위한 법정책 모색, 「저스티스」 통권 106호, 한국법학원, 2008, 365-364면 참조.

적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다”, 제95조는 “국무총리 또는 행정각부의장은 소관사무에 관하여 법률이나 대통령령의 위임 또는 직권으로 총리령 또는 부령을 발할 수 있다”고 정하고 있다. 이에 따라 위임법률은 하위법령에 위임시 구체적으로 범위를 정하여 위임하여야 하고 이의 위반시 포괄 위임금지의 원칙에 반하게 된다. 그리고 하위법령들은 법률에서 정하는 위임의 범위 내에서 하위입법을 형성해야 하는 입법형성의 한계를 가지게 되는데 이를 법률유보의 원칙이라 한다.

일반적 법률유보의 원칙에 의할 때, 「헌법」상 기본권을 제한하는 입법형식은 우선 법률에 의해야 할 것이지만, 현행 「헌법」은 이를 국회독점을 인정하는 것은 아니고 기본권 제한적 법률의 경우에도 그 구체적인 입법은 하위의 시행령이나 시행규칙, 더 나아가서는 조례로도 그 형성이 가능한 것이다. 다만, 이러한 입법위임의 경우에도 법률이 기본권제한과 관련된 중요한 내용을 모두 하위법령에 위임하면 법을 집행하는 권한만 가지는 행정부가 사실상 국민의 기본권을 제한하는 결과를 가져와 국민주권의 원리를 비롯하여 법치주의를 부정하는 결과를 야기하게 된다. 따라서 국회가 행하는 하위법령으로의 위임에는 당연히 한계가 있을 수밖에 없는 것이고 「헌법」 제75조와 제95조가 반드시 “구체적으로 범위를 정하여” 위임하도록 하는 등 포괄위임을 금지시키고 있는 것이다.¹¹⁾

그렇다면 도대체 어떠한 사항을 법률에서 정하고 또 어떠한 사항을 하위법령에 위임할 수 있는 것인가? 이에 대하여 헌법재판소는 법률이 정할 사항은 수범자의 기본권제한적 내용이어야 하고, 그 중 기본권의 제한 내용과 수단 등을 고려하여 당해 기본권과 가장 밀접한 관련이 있는 사항을 구체적으로 법률로 형성할 것을 요구하고 있다.¹²⁾

다른 관점에서 「헌법」 제75조는 포괄위임을 금지하면서 위임입법 영역에 있어 하위법령에 입법을 위임하는 수권법률에 명확성의 원칙을 요구한다. 따라서 위임입법에 대한 위헌여부를 판단함에 있어 명확성의 원칙과 포괄위임금지의 원칙 여부를 모두 심사하지만, 포괄위임금지의 원칙에서 이미 당해 수권법률이 위임을 명확히 하고 있는지를 판단하기 때문에 명확성의 원칙은 포괄위임금지의 원칙에 흡수되어 판단된다.¹³⁾ 이 경우 위임근거의 명확성 여부는 법률에서 하위법령으로 위임한 내용 및 범위의 기본사항이 구체적으로 규정되어 있어 누구라도 당해 법률로부터 하위법령에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 있어야 한다. 즉, 법률의 규정에 의하여 이미 하위법령으로 규정될 내용 및 범위의 기본사항이 구체적으로 규정되어 있어 국민이 장래 하위법령으로 규정할 내용을 일일이 예견할 수 없다고 하여도 누구라도 당해 법률로

11) 헌재결 2001.8.30. 99헌바90 참조.

12) 헌재결 1995.5.27. 98헌바70; 헌재결 1995.7.21. 94헌마125; 헌재결 1998.11.26. 97헌바31; 헌재결 2004.11.25. 2004헌가15; 헌재결 2007.4.26. 2004헌가29등 참조.

13) 헌재결 1999.4.29. 94헌바37; 헌재결 2007.4.26. 2004헌가29등 참조.

부터 하위법령에 규정될 내용의 대강 내지 기본적 윤곽을 예측할 수 있어야 한다. 다만, 법률의 전반적 체계와 관련 규정에 비추어 위임조항의 내재적인 위임의 범위나 한계를 객관적으로 분명히 확정할 수 있다면 이는 포괄위임이 아닌 것으로 판단하고 있.¹⁴⁾

이러한 위임입법의 법리는 개별 법률이 침익적 영역에 해당하는 것인가 아니면 급부적 영역에 해당하는 것인가에 따라 달리 적용된다. 즉, 국민의 기본권을 직접적으로 제한하거나 침해하는 경우에는 법규에서 구체성·명확성의 요구가 강화되어 그 위임의 요건과 범위가 일반적 급부행정의 경우보다 더 엄격하게 제한적으로 규정되어야 한다. 반면, 당해 법률이 급부영역에 해당하거나 규율대상이 지극히 다양하고 수시로 변화하는 성질의 것일 때에는 위임의 구체성·명확성의 요건이 완화된다고 본다.¹⁵⁾

현행 「사회복지사업법」은 사회복지법인을 설치하고자 하는 자에게 주무관청의 허가를 받도록 하면서(제16조), 법인설립을 위한 허가요건을 구체적으로 정하지 아니하고 같은 법 시행규칙에서 정하는 바에 따라 주무관청에 제출하도록 하고 있다. 통상 사회복지법인 설립허가를 받기 위해서는 기본재산 출연요건을 갖추어야 한다. 그런데 법령 어디에도 기본재산을 어느 정도 출연하여야 하는 지에 대한 구체적이고 명확한 법적 규율을 하고 있지 않다. 한편, 「사회복지사업법」 시행령과 시행규칙, 보건복지부에서 발간하는 「사회복지법인 관리 안내서」에서는 법인의 재산을 기본재산과 보통재산으로 구분하면서 법인설립허가를 위해 필요로 하는 기본재산은 단지, 목적사업 및 수익사업의 수행을 위해 필요한 재산으로만 명기하고 있다.¹⁶⁾ 그리

14) 현재결 1991.7.8 91헌가4; 현재결 1995.7.21. 94헌마125; 현재결 1995.11.30. 91헌바1등; 현재결 2002.3.28. 2001헌바24등; 2007.12.27. 2006헌가8 참조

15) 현재결 1995.11.30. 91헌바1등; 현재결 1997.2.20. 95헌바27; 현재결 2007.4.26. 2005헌바51; 현재결 2007. 10.25. 2005헌바58; 현재결 2007.12.27. 2006헌가8 참조

16) 이와 관련하여 헌법재판소 2006년 7월 27일 「사회복지사업법」 제53조 제1호 등 위헌소원 사건에서 다수의견은 “사회복지법인은 사회복지사업을 수행할 것을 목적으로 설립된 법인이므로 그 목적사업을 수행하기 위하여 필요한 일정액 이상의 재산(기본재산)이 필요함은 당연하고, 이러한 사회복지법인의 기본재산의 범위는 경제사정의 변화, 사회복지법인의 성격과 사업의 내용 등에 의하여 변동될 가능성이 있으며, 법률로 이를 일일이 규정할 경우 그러한 변화에 적의 대처할 수 없게 될 우려가 있을 수 있으므로, 기본재산의 구체적 내용에 대해서 하위법령에서 정하게 할 필요성은 일응 인정된다..... 사회복지법인의 기본재산은 그 사전적 의미 및 통상적 사용법이나 사회복지사업법의 관련조항들을 종합하여 보면, 사회복지법인이 정관에 정한 목적사업을 수행하는 데 꼭 필요한 재산이라고 해석될 수밖에 없으므로, 법 제23조 제2항이 집행당국에 의한 자의적 해석의 여지를 주거나 수범자의 예견가능성을 해할 정도로 불명확하다고는 할 수 없다. 또한 위 법률조항에서 보건복지부령에 위임하고자 하는 내용이 사회복지법인의 기본재산과 보통재산이 구체적으로 무엇을 의미하고 어떻게 구분될 것인지, 사회복지법인의 존립과 운영에 필요하여 반드시 갖추어야 할 기본재산의 규모는 어느 정도인지 등이 라는 것은 누구라도 충분히 예측할 수 있다고 할 것이다”고 판단한바 있다. 그러나 이 결정례에서 재판관 송인준, 재판관 주선회의 반대의견은 이와는 다른 입장이었다. 이에 따르면 “사회복지사업법의 ‘기본재산’은 사회복지법인이 정관에 정한 목적사업을 수행하는 데 꼭 필요한 재산이라고 해석되는데 이러한 기본재산의 범위 내지 내용이 전문 기술적 영역에 속하거나, 시대상황의 변화에 따라 수시로 변

고 출연된 기본재산이 목적사업 및 수익사업을 위해 필요한 것인지에 대한 형식적·실질적 요건판단이 모두 주무관청의 재량에 의존하도록 하고 있는 것이다.

사회복지법인 설립에 있어 기본재산의 출연 요건은 법인설립에 있어 가장 핵심적 요소이기도 하며, 개인의 재산출연을 요구한다는 점에서 사회복지법인을 설립하고자 하는 자에게는 재산권 제한에 해당한다. 그렇다면 법률유보의 원칙에 따라 사회복지법인의 설립에 요구되는 기본재산 요건을 명확히 설정할 필요가 있는데, 「사회복지사업법」은 이러한 규정을 두고 있지 않다. 그리고 「사회복지사업법」에 따른 법인설립허가는 관련 법령 전체에 걸쳐 재량행위로서의 법적 성격을 가지고 있다. 그렇다면 법률에서 불분명한 허가요건을 정하고 있음에도 법인설립의 여부가 오로지 주무관청의 재량에 맡겨진 게 되는 것이다. 이는 사회복지법인을 설립하고자 하는 자의 입장에서는 예측가능성을 확보할 수 없게 하고, 다른 한편에서는 주무관청의 자의적인 법집행이 가능하게 하여 법치주의 원칙에 반하는 것이 된다.

4. 사회복지법인의 법적 지위 모호성에 따른 규제 비체계성

사회복지법인은 사회복지서비스 급여의 지급을 수행하는 주체로서 법인격을 가진다. 사회복지사업은 주로 사회복지시설을 통해 이루어지는데 이 때 법적으로 사회복지시설은 인적 및 물적 결합체로서 공공용 영조물일뿐 독립된 법인격의 주체는 아니다. 따라서 이러한 영조물을 책임 있게 관리·운영할 주체로서 법인격을 가진 사회복지법인이 존재하는 것이다. 물론 사회복지사업을 수행하는 주체로서 사회복지법인만 존재하는 것은 아니다. 의료법인, 종교법인, 학

등을 요하는 성격을 갖고 있는 것이라고는 보이지 않는다. 이는 실제로 사회복지법인의 기본재산을 형식면에서 ‘부동산, 정관에서 기본재산으로 정한 재산, 이사회의 결의에 의하여 기본재산으로 편입된 재산’이라고 구분한 이 사건 법률의 시행규칙 제12조 제1항과 사회복지법인의 기본재산을 내용면에서 ‘목적사업용 기본재산과 수익용 기본재산’으로 구분한 같은 시행규칙 제12조 제2항이 신설된 이후 현재에 이르기까지 조문의 위치 및 일부 사소한 부분의 표현만이 수차례 변경되었을 뿐 그 내용에 있어서 동일성을 유지하여 왔다는 점에서도 방증된다. 또한 위 시행규칙에서 정하고 있는 기본재산의 규정 내용에 비추어 보더라도 그 범위가 지나치게 넓고 다양하여 입법기술상 미리 법률로써 규정할 수 없는 부득이한 사정이 있다고도 보이지 않는다. 따라서 법(2006. 3. 24. 법률 제7918호로 일부개정되기 전의 것) 제23조 제2항, 제23조 제3항 제1호 중 ‘용도변경’ 부분 및 같은 법 제53조 제1호 중 ‘같은 법 제23조 제3항 제1호의 용도변경’과 관련된 부분(이하 ‘이 사건 법률조항’이라 한다)에서 처벌법규의 위임을 허용하는 요건인 특히 긴급한 필요나 미리 법률로써 자세히 정할 수 없는 부득이한 사정이 없이 그 구성요건의 일부인 ‘기본재산’을 보건복지부령에 위임하고 있는 것은 예측가능성이 확보되었는지 여부와는 관련 없이 죄형법정주의에 위배된다고 할 것이고, 이 사건 법률조항의 개별 조항이 결합하여 전체로서 처벌법규를 이루고 있는 이상 다수의견이 판단한 다른 부분의 위헌 여부에 대하여는 나아가 살필 필요 없이 이 사건 법률조항 전부가 헌법에 위반된다고 할 것이다”라고 판시하고 있다(헌재결 2006.7.27. 2005헌바66 참조). 본 논문은 바로 위 헌법재판소 결정례의 반대의견에 동의하는 입장이다.

교법인 등 비영리법인도 사회복지사업 수행주체가 될 수 있다. 어떤 유형이던 간에 사회복지시설의 설치·운영 주체는 법인격을 가진 법인이어야 하며, 법인격이 없는 사회복지시설이 권리와 의무의 주체가 되어 자체적으로 설치·운영되는 것은 아닌 것이다.¹⁷⁾

그러나 이와 같은 사회복지법인과 사회복지시설 간의 전통적 법률관계가 붕괴되는 최초의 입법사례가 1998년 7월 「사회복지사업법」을 통해 구체화되었다. 이전까지 「사회복지사업법」은 법인만이 사회복지시설을 설치할 수 있도록 하였는데, 이 법 개정으로 개인도 사회복지시설을 설치할 수 있게 된 것이다.¹⁸⁾

한편, 사회복지법인은 사회복지시설 운영에의 실무적 책임을 시설장 선임을 통해 맡겨놓은 상태에서, 시설 내에서 발생하는 재정적, 인권적 문제에 대한 일차적인 책임은 시설장이 지우되, 「사회복지사업법」은 사회복지시설과 더불어 이를 설치한 사회복지법인에게 연대책임을 지도록 하고 있다. 사회복지법인이 문제의 사회복지시설을 설치한 도의적 책임은 별론으로 할지라도 사회복지시설에 대한 적극적 관리·감독권, 사전·사후 예산 및 인사통제권 등의 미약한 사회복지법인이 현행법에 의해 연대책임의무를 지게 하는 것은 다소 과도한 규제로 남을 수 밖에 없다. 여기에 더하여 사회복지법인은 사회복지시설과의 관계에서 그 위상과 역할에 대한 의문이 자연스럽게 제기될 수 밖에 없는 것이다.¹⁹⁾

이는 현행 「사회복지사업법」이 사회복지법인과 사회복지시설 간의 관계를 설정하는 규정을 구체적으로 두고 있지 않는 데에서 그 원인을 찾을 수 있다. 그리고 현행법이 사회복지법인에서 설치한 시설과 개인이 설치한 시설의 차이점을 고려하지 못하고 이를 모두 동일하게 취급하고 있다는 점도 그 원인이라 할 수 있다. 결국 현행법 하에서 시설운영주체로서 법인이 존재하지만, 어떠한 책임성을 가져야 하는지, 어느 범위까지 적극적으로 관리·감독하여야 하는지, 관리·감독의 해태에 따라 연대책임을 져야하는 지 등에 대한 방향성이나 구체적인 방안이 부재한 상태에서 발생하는 문제라 할 수 있다.²⁰⁾

이러한 입법부재상태가 지속되는 한, 사회복지법인과 사회복지시설 간의 관계는 더욱 혼란스러워 질 것이며, 특히 사회복지법인의 위상과 역할, 역할에 따른 책임 등이 모호해 질 수 밖에 없을 것이다. 따라서 사회복지법인의 위상 등의 재정립은 관련 사항에 대한 법제화를 통해 해결하여야 할 것이다. 그렇다면, 현재 사회복지법인과 시설에 대한 규율을 주로 하고 있는 「사회복지사업법」이 이러한 입법부재의 문제를 해결하여야 한다. 따라서 향후 논의될 「사회복

17) 김진우, 급변하는 사회복지서비스 법제, 사회복지법인과 시설의 미래, 「한국사회복지행정학회 학술대회 자료집」 한국사회복지행정학회, 2015, 38면.

18) 김진우, 앞의 논문, 39면.

19) 김진우, 앞의 논문, 40면.

20) 김진우, 앞의 논문, 41면.

지사업법」의 개정과정에서는 이러한 현안과제를 충분히 인식하고 새롭게 사회복지법인과 시설의 관계, 양자의 권한, 소관업무영역, 책임관계 등을 명확히 설정하여야 할 필요가 매우 크다고 할 수 있다.²¹⁾

Ⅲ. 사회복지법인 설립·운영·퇴출 규제의 문제와 개선방향

1. 법인설립규제의 투명성 부재

(1) 법인설립허가제의 재량통제 미비

1) 허가처분의 법적 성격

현행 「사회복지사업법」 제16조 제1항에서는 사회복지법인을 설립하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시·도지사의 허가를 받도록 하고 있다. 같은 법 시행령 제8조 제1항은 사회복지법인의 설립허가를 받으려는 자는 법인설립허가신청서에 보건복지부령으로 정하는 서류를 첨부하여 사회복지법인의 주된 사무소의 소재지를 관할하는 시장·군수·구청장을 거쳐 시·도지사에게 제출하도록 하고 있다. 제2항에서는 시장·군수·구청장은 제1항에 따라 법인설립허가신청서를 받은 때에는 자산에 관한 실지조사의 결과와 사회복지법인 설립의 필요성에 관한 검토의견을 첨부하여 시·도지사에게 송부하도록 하고 있다.

현행 법령에 따른 법인설립허가 절차를 개관해보면 1차적으로는 사회복지법인을 설립하고자 하는 자가 제출하는 허가신청에 대하여 시·군·구에서는 신청법인에 대한 자산에 관한 실지조사결과(법인 소재사무소 및 기본재산 등에 대한 직접 확인조사), 법인설립 필요성에 관한 검토의견서 등 기초자료를 첨부하여 시·도에 신청서를 제출하도록 하고 있다(시행령 제8조).

여기에서 자산에 관한 실지조사는 출연재산의 소유권 및 사용권의 확실성 여부를 평가하는 것으로 예컨대 출연 부동산의 용도지역구분, 그린벨트 여부, 기타 건축·군사·환경법제 등의 규제여부 등을 판단하는 것이다. 그리고 출연재산에 대한 제한물권, 가압류·가처분 설정여부의 확인을 통해 채권자 의사에 의하여 법인의 목적사업에 장애를 초래하는지 여부를 검토한다. 다만, 주무관청은 출연재산에 제한물권이 설정된 경우, 법인의 부채현황, 채무이행능력 등을 고려하여 이를 합리적으로 판단하도록 하고 있다. 이러한 경우에 있어 제한물권 설정과 목

21) 이에 관한 자세한 사항은 하명호, 사회복지서비스법 총론 구성의 시론, 「사회보장법학」 제1권 제1호, 한국사회보장법학회, 2012, 202면 이하 참조.

적사업 수행의 장애여부를 판단하는 주무관청의 행위는 재량행위라 할 수 있다.

다음으로 법인설립 필요성에 관한 검토의견서는 사업계획서 및 예산서 등의 적정여부, 설립자의 자질 및 재정능력 등에 대한 객관적 의견, 법인 목적사업에 대한 실현가능성 등을 검토하고 그 밖의 특기사항 및 의견을 최종 허가 주무관청에 제출하는 것을 말한다. 따라서 그 내용과 성격상 이러한 검토의견서의 작성은 기속행위에 해당하나 그 내용형성은 재량행위에 해당하게 된다.

마지막으로 시·도에서 법인설립에 대한 최종적인 허가여부를 결정한다. 이 때 시·도는 법인설립 신청서와 시·군·구의 기초자료, 시·도의 복지여건, 법인의 목적사업에 해당하는 기본재산의 실제소유 여부 등을 매우 엄격하게 종합적으로 검토하여 법인설립허가를 최종적으로 결정한다. 다만, 신청법인의 목적사업이 2 이상의 시·도에 걸쳐 있는 경우에는 관련 시·도의 의견을 충분히 수렴하여 주된 시·도에서 최종허가여부를 결정하도록 하고 있다. 이러한 시·도의 허가처분은 비록 재량적 성격이 이전단계에 비하여 축소되었다고는 하나, 요건재량설의 입장에서 판단해 보면, 시·도의 효과재량은 이미 요건재량을 통해 구체화되는 것이므로 법인설립허가 전체가 하나의 재량행위라고 볼 수 있는 것이다. 이러한 결론은 법인설립을 위한 형식 및 실질요건 판단부분에서 더욱 분명해 진다.

2) 요건심사기준

가. 형식요건에 대한 판단

시·도지사는 법인설립허가 신청 내용을 심사함에 있어 목적사업이 구체적이며 실현가능한지 여부, 출연재산의 수입으로 목적사업을 달성할 수 있는 지 여부, 목적사업이 적극적으로 사회복지유지·증진하는 것인지의 여부 등 기준에 따라 허가여부를 결정한다. 시·도지사는 이러한 내용에 적합하다고 해서 반드시 허가할 의무는 있으나, 상기 내용을 충족하지 못하였을 경우에는 허가해서는 안된다.²²⁾ 따라서 최상위 주무관청은 상기 허가기준에 대한 판단행위 역시 재량행위에 속하는 것이라 할 수 있다.²³⁾

22) 보건복지부, 2015 사회복지법인 관리안내, 2015, 17면.

23) 대법원은 “비영리법인의 설립허가를 할 것인지 여부는 주무관청의 정책적 판단에 따른 재량에 맡겨져 있다. 따라서 주무관청의 법인설립 불허가 처분에 사실의 기초를 결여하였다든지 또는 사회관념상 현저하게 타당성을 잃었다는 등의 사유가 있지 아니하고, 주무관청이 그와 같은 결론에 이르게 된 판단 과정에 일응 합리성이 있음을 부정할 수 없는 경우에는, 다른 특별한 사정이 없는 한 그 불허가 처분에 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다고 할 수 없다”고 판시한바 있다(대판 1996.9.10, 95누18437 참조).

나. 실질요건에 대한 판단

사회복지법인의 설립허가는 목적의 비영리성과 정관의 효력발생이라는 세 가지 요건을 모두 갖추어야 한다.

첫째, 사회복지법인은 반드시 「사회복지사업법」 제2조의 “사회복지사업”을 수행할 목적으로 설립되어야 하며, 이윤추구를 위한 영리목적이 아닌 사회복지라는 비영리목적에 의해 존재하여야 한다(목적의 비영리성). 다만, 비영리사업의 목적을 달성하기 위해 필요한 한도에서 비영리사업의 본질에 반하지 않을 정도의 수익사업을 하는 것은 가능하다, 하지만 이 경우에도 수익사업으로 인한 수익은 언제나 사업목적의 수행에 충당하여야 한다(제28조). 수익사업의 여부, 범위, 종류에 대하여 주무관청이 결정하게 되는 데, 이 과정에서 주무관청은 개별 사안별로 비영리법인 본질 위배여부, 법인설립목적 달성을 위한 법인내 인적, 물적 상황 등 제반여건을 충분히 고려하여 판단하도록 하고 있다.²⁴⁾ 따라서, 법인설립 허가에 있어 요건판단부분은 주무관청의 재량행위로서의 성격을 갖는다. 이러한 요건판단을 위해서 신청자는 반드시 법인설립을 통해 수행하고자 하는 목적사업을 구체적으로 확정하여 신청하여야 한다.

둘째, 사회복지법인 허가를 받기 위해서는 기본재산의 출연과 정관작성이 있어야 한다(설립행위). 여기에서 재산의 종류는 동산, 부동산 등 다양한 형태가 가능하며 일정 신용평가등급 이상의 채권도 가능하다. 기본재산의 현금일 경우에는 「예금자보호법」에 의한 보호 등을 확인하여 기본재산 잠식의 위험성이 있는 보관방법은 지양하여야 한다. 그리고 출연재산에 일련의 제한물권이 설정되어 있거나, 가압류·가처분 결정의 효과로 법인이 채무부담 또는 재산권 행사의 제한사유가 있는 것도 허용되지 않는다.

셋째, 법인의 재산은 기본재산과 보통재산으로 구분된다. 기본재산은 목적용 재산²⁵⁾과 수익용 재산²⁶⁾으로 구분된다. 이들 재산은 모두 법인의 목적 수행을 위해 기본적으로 필요한 재산으로 부동산, 정관에서 기본재산으로 정한 재산, 이사회의 결의에 의하여 기본재산으로 편입된 재산이 모두 해당한다. 보통재산은 상술한 기본재산이외에 법인이 보유하는 모든 재산을 말한다.

(2) 개선방향 모색

현행 「사회복지사업법」에 따른 사회복지법인 설립허가를 법적으로 평가한다면 다음과 같은 특징을 갖는다.

24) 보건복지부, 앞의 책, 12면.

25) 법인의 시설 등을 설치하는데 직접 사용하는 기본재산을 말한다.

26) 법인이 그 수익으로 목적사업의 수행에 필요한 경비를 충당하기 위한 기본재산을 말한다.

첫째, 법인설립허가는 전형적인 재량행위이다. 그리고 그 재량행위는 형식요건과 실질요건 단계에서 거의 관할 주무관청에게 대부분 인정되고 있다.

둘째, 주무관청이 법인설립허가를 수행하는 과정에서의 재량판단과 그 기준을 살펴보면, 대단히 불분명한 법조문 형식을 띠고 있다. 예를 들어 실질요건으로서 목적의 비영리성을 판단하는 것이 여기에 해당한다.

셋째, 최종 허가권자인 시·도지사의 허가결정에 있어 조건 등의 부관을 붙일 수 있다는 점이다. 이는 사회복지법인 설립허가가 전체적으로 재량행위이기 때문에 부관을 붙일 수 있다는 것 자체가 법적으로 문제될 수 있는 것은 아니다. 하지만, 법인설립자가 1차적으로 신청하는 시·군·구 차원에서는 미리 예상하지 못한 사안을 최종 허가권자인 시·도지사 단위에서 새로이 요구하여 부관을 붙이고 이를 법인설립허가의 요건으로 삼고 있다면, 사회복지법인설립 신청자에게는 또 다른 부담적 행정작용이 될 수 있다.

이상의 현행 법인설립허가와 관련된 형식적·실질적 규제입법의 내용을 살펴보면, 너무 과도한 재량행위로 점철된 규제체계를 운영하고 있다는 것을 알 수 있다. 게다가 형식적이든 실질적이든 요건충족 여부에 대한 판단재량이 모두 주무관청에게 인정되고 있다는 점, 그러한 재량판단을 하기 위한 각종의 법령 기준 역시 대단히 추상적이고 포괄적인 법조문 형식으로 형성되어 있어, 사실상 주무관청의 재량통제가 어렵다는 문제점을 가지고 있다. 이러한 문제를 사회복지법인 설립신청자의 입장에서 보면, 당해 신청자가 법인설립허가를 받기 위해서 어떠한 기준을 어느 정도 갖추어야 할지, 본 행정처분인 허가처분 이외에 어떠한 조건을 전제로 부관이 첩부될지 사전에 예상하기 대단히 어려운 측면이 있다.

결국 현행 「사회복지사업법」에 따른 법인설립허가제도는 재량행위의 투명성, 예측가능성, 법적 안정성 등 헌법이 요구하는 법치주의적 요소가 충분히 고려되지 못하고 있는 상태라 판단된다. 따라서 현행 법령 중 법인설립허가에 관한 사항은 법률, 시행령, 시행규칙, 보건복지부 안내서를 통할하여 법률에 위치시킬 것과 하위법령에 위치시킬 것을 재정비할 필요가 있다. 이러한 관점에서 우선 「사회복지사업법」 제16조에서는 법인설립허가 요건을 구체적으로 제시하여야 한다.²⁷⁾ 물론 재량판단의 필요성 때문에 이러한 요건을 상세히 정하는 것이 곤란할 수

27) 이와 관련하여 앞서 제시한 헌법재판소 결정(헌재결 2006.7.27. 2005헌바66)의 재판관 송인준, 재판관 주선회의 반대의견을 참고할 필요가 있다. 이들 재판관은 「사회복지사업법」에 따른 법인설립허가 기준에 대하여 “ 사회복지사업법의 ‘기본재산’은 사회복지법인이 정관에 정한 목적사업을 수행하는 데 꼭 필요한 재산이라고 해석되는데 이러한 기본재산의 범위 내지 내용이 전문 기술적 영역에 속하거나, 시대상황의 변화에 따라 수시로 변동을 요하는 성격을 갖고 있는 것이라고는 보이지 않는다”고 하였다. 이는 해당 허가기준이 반드시 하위법령으로 정하여야 할 입법적 필요성이 불충분하다는 것이며, 특히 기본재산출연 등은 법인설립자의 재산권을 제한하는 것이므로, 법률에서 가능한 구체적으로 정할 필요성이 있음을 우회적으로 표현하고 있는 것으로 보인다.

있다. 그럼에도 불구하고 법인을 설립하고자 하는 자의 기본권관련성을 기준으로 기본권제한적 성격이 강한 요건은 그 대강이라도 법률에서 정하고, 이의 구체적 판단에 필요한 사항은 하위법령에서 정하도록 하여야 할 것이다. 필요하다면, 지역사회복지체제를 가장 잘 인지하고 있는 최종허가권자, 즉 시·도가 조례로서 구체적인 상세 법인허가 설립기준을 정하도록 하는 방안도 생각해 볼 수 있다.

다른 한편, 법인설립허가 영역에서 이른바 네거티브 규제입법방식을 채택하는 것도 생각해 볼 수 있다. 즉, 법인설립허가에 관한 기준을 법령에 어느 정도 규율하되 그 상세가 곤란한 경우에는 법인설립허가가 거부되는 사유를 열거하여 여기에 해당하는 경우 법인설립허가가 거부될 수 있음을 수범자인 법인설립허가 신청권자가 사전에 인지할 수 있도록 하는 것을 말한다.

2. 법인의 자율성, 의사결정권 제한

(1) 임원 구성의 관여

「사회복지사업법」 제18조제1항에서는 사회복지법인은 대표이사를 포함한 이사 7명, 2인의 감사를 두도록 하고 있다. 이 중 이사의 경우 제19조에서는 제7조제3항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람²⁸⁾, 제22조에 따른 해임명령²⁹⁾에 따라 해임된 날부터 5년이 지나지 아니한 사람,

28) 제7조(사회복지위원회) ①~② 생략

③다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 사회복지위원회의 위원이 될 수 없다

1. 미성년자
2. 금치산자 또는 한정치산자
3. 파산선고를 받고 복권되지 아니한 사람
4. 법원의 판결에 따라 자격이 상실되거나 정지된 사람
5. 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 끝나거나(집행이 끝난 것으로 보는 경우를 포함한다) 집행이 면제된 날부터 3년이 지나지 아니한 사람
6. 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받고 그 유예기간 중에 있는 사람
7. 제5호 및 제6호에도 불구하고 사회복지사업 또는 그 직무와 관련하여 「아동복지법」 제71조, 「보조금 관리에 관한 법률」 제40조부터 제42조까지 또는 「형법」 제28장·제40장(제360조는 제외한다)의 죄를 범하거나 이 법을 위반하여 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람
 - 가. 100만원 이상의 벌금형을 선고받고 그 형이 확정된 후 5년이 지나지 아니한 사람
 - 나. 형의 집행유예를 선고받고 그 형이 확정된 후 7년이 지나지 아니한 사람
 - 다. 징역형을 선고받고 그 집행이 끝나거나(집행이 끝난 것으로 보는 경우를 포함한다) 집행이 면제된 날부터 7년이 지나지 아니한 사람
8. 제5호부터 제7호까지의 규정에도 불구하고 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조의 성폭력범죄(「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조제1항제1호는 제외한다) 또는 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제2조제2호의 아동·청소년대상 성범죄를 저지른 사람으로서 형 또는 치료감

사회복지분야의 6급 이상 공무원으로 재직하다 퇴직한 지 2년이 경과하지 아니한 사람 중에서 퇴직 전 3년 동안 소속하였던 기초자치단체가 관할하는 법인의 임원이 되고자 하는 사람은 임원자격을 박탈하고 있다.³⁰⁾

하지만, 법인이사에 대한 통제는 이러한 결격사유의 규정에 그치지 않는다. 제18조제2항은 외부추천이사의 필요적 선임을 정하고 있어, 특정 기관의 추천인사를 반드시 이사로 선임하도록 하고 있다. 실제 동 조항에서는 이사의 선임에 있어 1/3 이상은 시·도 사회복지위원회, 지역사회복지협의체에서 추천한 자로 구성하도록 한정하고 있다. 여기에서 외부추천이사의 선임은 최초의 그 구성뿐만 아니라 전임 추천이사의 임기만료, 사임, 해임, 이사증원에 따른 신규 선임 등 모든 경우에 적용된다.

감사의 경우에도 제3항에 선임제한 규정을 그대로 적용받고 아울러 감사 중에 1인은 법률 또는 회계전문가로 선임토록 하고 있으며, 특히 제18조 제7항 및 시행령 제10조에 따라 직전 3회계연도의 세입결산서에 따른 세입의 평균이 30억원이상인 사회복지법인의 경우에는 시·도지사의 추천을 받아 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」 제3조 제1항에 따른 감사인에 속한 사람을 감사로 선임하도록 정하고 있다. 따라서 감사의 경우에도 법인의 규모에 따라서는 외부추천감사를 반드시 선임해야 하는 의무를 법인이 부담하게 된다.

(2) 개선방향 모색

현행법에 따른 사회복지법인의 외부추천 이사 및 감사제도에 관하여 민간 사회복지법인의 자율성을 과도하게 제한하여 법인운영에 효율성을 저해한다는 비판이 있을 수 있다. 이에 대하여 헌법재판소는 “사회복지법인의 건전한 발달을 도모하고 사회복지법인으로 하여금 그 본래의 사업목적사업에 충실하게 하기 위하여 사회복지법인의 임원 선임에 있어서 일정한 제약

호를 선고받고 확정된 후 그 형 또는 치료감호의 전부 또는 일부의 집행이 끝나거나(집행이 끝난 것으로 보는 경우를 포함한다) 집행이 유예·면제된 날부터 10년이 지나지 아니한 사람

29) 제22조(임원의 해임명령) ①시·도지사는 임원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 법인에 그 임원의 해임을 명할 수 있다.

1. 시·도지사의 명령을 정당한 이유 없이 이행하지 아니하였을 때
2. 회계부정이나 인권침해 등 현저한 불법행위 또는 그 밖의 부당행위 등이 발견되었을 때
3. 법인의 업무에 관하여 시·도지사에게 보고할 사항에 대하여 고의로 보고를 지연하거나 거짓으로 보고를 하였을 때
4. 제18조제2항·제3항 또는 제7항을 위반하여 선임된 사람
5. 제21조를 위반한 사람
6. 제22조의2에 따른 직무집행 정지명령을 이행하지 아니한 사람
7. 그 밖에 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반하였을 때

30) 이사 취임이후 이러한 결격사유에 해당하게 되는 경우에도 이사의 자격을 박탈한다(제18조제2항).

을 가함으로써 얻게 되는 공익은 외부추천이사조항에 의하여 제한되는 사회복지법인의 운영의 자유보다 더 중요하다”는 입장에 있다.³¹⁾ 이러한 입장은 비록 민간영역 주도로 운영되는 사회복지법인이지만, 사회복지제공의 책무가 여전히 공공성을 가지는 것이고, 이러한 차원에서 민간 사회복지법인의 운영에도 공공목적 달성을 위한 기본권 제한의 필요성, 적정성, 균형성이 요구된다는 것을 전제로 하고 있다.

특히, 헌법재판소는 이와 관련하여 “우리나라와 같이 국가가 직·간접적으로 지원하여 사회복지법인을 육성하는 경우에는 사회복지법인의 운영에 공공성이 강하게 요구될 수밖에 없고, 이에 따른 국가의 감독은 헌법 제34조 제2항이 예정하는 ‘국가가 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무’의 일환이기도 하다.”³²⁾ 점, “사회복지법인의 이사 등 임원이 수행하는 기능과 업무의 내용은 사회복지서비스를 제공하는 인적·물적 기반의 형성에 중요한 사항이다. 그런데 사회복지법인의 설립자나 운영자가 이사 등 임원을 임의로 구성할 수 있다면 사회복지법인이 설립자나 운영자에 의해 사익을 추구하거나 자의적으로 운영될 수 있으므로, 설립자나 소수 임원에 의한 전횡을 방지하고 법인운영의 공정성을 담보하기 위하여 임원 구성에 일정한 제한을 가할 필요가 있다”는 점을 강조하고 있다.³²⁾

하지만, 사회복지법인 출연자가 자신의 경제적 자력을 바탕으로 그가 스스로 선택하여 복지법인을 설립하거나 시설을 운영하고 있다고 본다면, 그에 의한 복지사업 또는 시설운영은

31) 헌법재판소가 판단한 외부추천이사제 및 감사제에 대한 입장은 다음과 같다. 첫째 외부추천이사제도에 대해서는 “외부추천이사조항은 사회복지법인의 투명성을 제고하고 기관 운영의 폐쇄성을 해소하기 위한 것이므로 그 목적의 정당성 및 수단의 적절성이 인정된다. 외부추천이사조항은 이사 정수의 3분의 1을 사회복지위원회나 지역사회복지협의회에서 추천한 사람 중에서 선임하도록 규정함으로써 외부에서 추천된 이사만으로는 사회복지법인의 의사가 결정되지 않도록 제한하고 있다. 그리고 사회복지위원회나 지역사회복지협의회가 선임될 이사의 2배수를 추천하도록 규정함으로써 사회복지법인의 최종적인 이사 선택권을 보장하므로 침해의 최소성이 인정된다. 나아가 외부추천이사조항을 통해 달성되는 공익은 그로 인한 사회복지법인 운영의 자유 제한보다 커서 법익 균형성도 인정되므로, 외부추천이사조항은 사회복지법인의 법인운영의 자유를 침해하지 아니한다.” 또한 외부추천 감사제도에 대하여 헌법재판소는 “감사선임조항은 사회복지법인의 투명성을 제고하고 기관 운영의 폐쇄성을 해소하기 위한 것이므로 그 목적의 정당성 및 수단의 적절성이 인정된다. 사회복지법인은 국가로부터 직·간접적 지원과 혜택을 받고 있으므로 공공성이 있어 투명한 회계집행이 중요한데, 내부감사에 의한 감사는 형식적으로 이루어질 가능성이 높으므로 형식적인 감사를 막고 투명한 회계집행을 보장하기 위하여는 시·도지사도 하여금 외부감사를 추천하도록 하는 것이 필요하다. 이러한 재정 투명성 및 외부감사의 필요성은 해당 법인의 재정규모가 클수록 더 커지는데, 감사선임조항은 세입의 평균이 30억 원 이상인 법인에게만 외부감사를 두도록 함으로써 법인의 규모에 따라 외부감사의 선임요건을 합리적으로 제한하고 있으므로 침해의 최소성이 인정된다. 감사선임조항을 통해 달성되는 공익은 그로 인한 사회복지법인 운영의 자유 제한보다 커서 법익 균형성도 인정되므로, 감사선임조항은 사회복지법인의 법인운영의 자유를 침해하지 아니 한다”라고 판시하고 있다(헌재결 2005.2.3. 2004헌바10; 헌재결 2014.1.28., 2012헌마654).

32) 헌재결 2014.1.28., 2012헌마654 참조.

자신의 복지사업에 대한 철학과 세계관에 따라 자유롭게 운영될 수 있도록 보장할 필요가 있다.³³⁾ 또한 이렇게 되도록 하기 위해서는 이들에게 법제도를 통한 행정 또는 제3자의 개입을 정당화시켜주기 보다는 이들의 독자적인 의사결정의 자유를 존중하는 것이 바람직할 것이다.³⁴⁾

또한 개인의 출연재산을 전제로 설립된 사회복지법인은 그가 처리하는 국가사무의 성격상 공공적 성격을 가지고 있지만, 그 자체로 공법인은 아니다. 비록 국내에서는 준공공성을 가진 조직이라는 점이 강조되고는 있지만, 그것은 사회복지법인이 처리하는 사무에 따른 분류일 뿐이지 민간의 자율조직임에는 분명하다.

이와 관련하여 함께 검토해 볼 것이 바로 「사회복지사업법」 제18조 제3항이다. 이 조항에서는 이사회의 구성에 있어서 대통령령으로 정하는 특별한 관계에 있는 사람이 이사 현원(現員)의 5분의 1을 초과할 수 없도록 하고 있다. 여기에서 특별한 관계에 있는 자란 출연자, 출연자 또는 이사와 친인척관계에 있는 자(6촌 이내의 혈족, 4촌 이내의 인척, 배우자, 친형자로서 다른 사람에게 친양자로 입양된 사람 및 그 배우자와 직계비속), 출연자 또는 이사의 사용인 그 밖에 고용관계에 있는 자, 출연자 또는 이사의 금전 그 밖의 재산에 의하여 생계를 유지하는 자 및 그와 생계를 같이 하는 자, 출연자 또는 이사가 재산을 출연한 다른 법인의 이사를 말한다(시행령 제9조 제1항). 이들은 현행법령에 의해 이미 7인의 이사 정수 총원의 1/5 을 넘지 못하도록 하고 있다. 따라서 임원의 결격사유를 규정하고 있는 제19조와 분리되어 제18조에서 임원의 선임에 관한 사항을 정하고 있지만, 양 조항은 통합하여 모두 이사구성에 있어 제한요건으로서 일련의 법인 기관구성에 있어 동일한 규제를 하고 있는 것이다.

또한 현행법 제22조는 임원의 해임명령을, 제22조의2에서는 임원의 직무집행정지를 정하면서 그 해임권자를 모두 시·도지사로 정하고 있다. 원칙적으로 임원의 구성권한은 법인자체에 있지만, 시·도지사는 그 구성에 있어 필수불가결 하게 관여하고 있고, 해임과 이에 앞서 행하여지는 직무집행 정지에 있어서는 전 권한을 행사할 수 있는 것이다. 결국, 법인의 이사 및 감사의 대내적·대외적 중요성과 업무의 공익성 등을 전제로 사회복지법인의 임원에 대한 임면 과정에 지방자치단체가 매우 강하게 개입하고 있는 것이다.

「사회복지사업법」에 따른 사회복지법인의 내부통제가 강화된 이유는 그 간 발생했던 사회복지법인의 비리, 사유화 등의 문제에 기인한다. 그래서 사회복지법인이 공공성을 유지하기 위한 국가의 통제필요성은 인정된다. 그렇지만, 현행법은 사회복지법인의 공공성만을 강조할 뿐,

33) 윤석진, 앞의 논문, 57면.

34) 백승주, 행정주체와 민간 사회복지사업주체 간의 법적 관계 고찰, 「토지공법연구」 제37집 제1호, (사) 한국토지공법학회, 2007, 262면; 윤석진, 앞의 논문, 57면.

그 태생은 민간이기 때문에 그들이 갖는 자율성과 책임성이라는 점은 간과하고 있다. 즉, 사회복지법인에 대한 내부규제가 공공성과 자율성의 조화로운 균형점을 상실하고 있다는 것이다.

앞서 제시한 바와 같이 현행법상 외부추천이사 및 감사제도 이외에도 이미 사회복지법인의 사유화나 이에 따른 비리들을 통제할 수 있는 수단과 방법은 여러 가지로 규범화되어 있다. 통상 규제를 사전규제와 사후규제로 보았을 때, 현행 「사회복지사업법」에 따른 법인운영 규제는 사전 및 사후규제 방식을 모두 동원하여 사회복지법인을 매우 강한 규제의 틀에서 규율하고 있는 것이다. 그 때문에 민간인 사회복지법인에 대한 자율성, 의사결정권을 과도하게 침해할 수 있는 소지가 남게 된 것이다. 따라서 현행법상 사회복지법인 운영에 대한 규제는 다음과 같이 그 개선방향을 고려해 볼 수 있다.

첫째, 민간의 자율성을 최대한 확보하기 위하여 외부추천이사 및 감사제도를 폐지하는 방안이다. 즉 사회복지법인 운영에 대하여 사전규제를 철폐하고 사후규제로 전환하는 것이다. 이 경우 현행 외부추천이사 및 감사제도 자체는 폐지된다. 그러나 「사회복지사업법」 제18조 제3항과 제7항의 ‘특별한 관계에 있는 자의 임원금지, 제19조의 임원의 결격사유, 제21조의 임원의 겸직금지를 통해 최소한의 사전규제만 남기는 것이다. 그리고 제22조 시·도지사의 임원해임명령, 제22조의 2 시·도지사의 임원 직무집행 정지, 제22조의3 시·도지사의 임시이사선임, 제22조의4 시·도지사의 임시이사의 해임 규정을 통해 사후규제체계를 통해, 비민주적 법인의 운영, 사유화, 비리 등을 통제할 수 있다.

둘째, 사회복지법인의 운영자율권 확보를 위해 또 하나 생각해 볼 수 있는 것이 현행 「사회복지사업법」의 규제체계를 최대한 유지하되, 사전 운영규제, 즉 외부추천 이사 또는 감사 정수 비율을 조정하는 것이다. 이 경우 외부추천 이사는 현행 1/3 이하로 축소하고 시·도지사의 일방적 추천이 아닌 사회복지위원회 및 지역사회보장협의체 소속 구성원 중 법인 이사회에서 추천하는 자로 이사를 선임할 수 있도록 하는 것이다.

셋째, 감사의 경우에도 현행처럼 수익규모를 기준으로 시·도지사가 추천한 자를 반드시 선임하도록 할 것이 아니라 법인 이사회에서 선임하도록 하는 방안을 함께 고려하여야 할 것이다. 이미 현행법은 감사의 경우 2인 중 1인은 법률 또는 회계에 관한 지식이 있는 사람 중에서 선임할 것을 정하고 있다. 감사의 직분을 생각해본다면, 시·도지사의 선임이 공정한 감사를 담보하는 유일한 수단일 수 없다. 정작 중요한 것은 감사를 위한 법률적·회계적 지식이 충분한 전문가에 의해 그 업무가 수행되는 가에 있는 것이다. 그렇다면 시·도지사의 감사추천제도는 감사제도의 기능론적 목적에 기여하는 바가 그리 크지 않을 것으로 판단된다. 그래서 감사의 선임에 있어서도 사회복지법인의 자율권을 최대한 보장하는 것이 보다 바람직할 것이라고 판단된다.

감사제도와 관련해서도 추가하여 고려해 볼 수 있는 것이 시·도지사 추천 감사와 법인 이사회에서 자율적으로 선임하는 감사가 공존하는 체계이다. 즉 현행법상 감사는 2인 이상을 두도록 하고 있기 때문에 감사선임에 있어 그 정수 배분을 시·도지사와 법인이 각각 갖는 방안이다. 이 방안은 현행 규제체계를 유지하면서 법인의 자율성을 동시에 고려하는 방안일 될 수 있을 것이다.

3. 비탄력적 재정통제

(1) 재정투입규제

「사회복지사업법」은 사회복지법인 설립허가 단계부터 일련의 투입규제 방식을 통한 재정통제를 가하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이, 법인설립허가 요건으로서 기본재산의 완비가 바로 그것이다. 다만, 법인설립허가행위 자체가 재량행위이고, 또 기본재산의 구비여부에 대한 일련의 재량판단권이 주무관청에 있기 때문에 재정통제의 첫 단계인 기본재산 통제도 재량적 투입규제방식을 채택하고 있다.

(2) 재정운영규제

「사회복지사업법」에 대한 재정통제는 비단 투입규제에만 머무르지 않는다. 현행법 제23조가 사회복지법인에게 사회복지사업의 운영에 필요한 재산을 소유하도록 하면서(제1항), 특히 법인이 기본재산을 매도·증여·교환·임대·담보제공 또는 용도변경³⁵⁾을 하려는 경우, 보건복지부령³⁶⁾으로 정하는 금액 이상을 1년 이상 장기차입(長期借入)하려는 경우에는 반드시 시·도의 허가³⁷⁾를 받도록 하여 그 운영과정에서도 허가라는 강한 규제수단을 동원하여 통제하고

35) ‘용도변경’의 사전적 의미는 ‘쓸 데를 다르게 바꾸는 것’이며, 법 제23조 제3항 제1호에서는 용도변경 이외에 허가를 받아야 하는 행위로 매도·증여·교환·임대·담보제공을 함께 규정하고 있는바, 이와 같은 위 법률의 입법목적과 용도변경의 사전적 의미 및 다른 행위와의 관계, 그리고 위 법률조항의 주된 수범자가 사회복지법인의 대표자 및 임원들인 점 등을 종합하여 보면, 처분의 제한 대상으로서 ‘용도변경’은 ‘매도·증여·교환·임대·담보제공이 아닌 방법으로 사회복지법인의 기본재산을 처분하는 행위, 즉 기본재산의 현상에 변동을 일으키는 행위 중 위와 같은 입법 목적을 침해할 우려가 있는 행위’라고 충분히 해석할 수 있다(대판 2006.11.23. 2005도5511; 헌재결 2006.7.27. 2005헌바66 참조).

36) 장기차입금 총액이 기본재산 총액에서 차입당시 부채총액을 공제한 금액의 5/100에 상당하는 금액 이상을 장기차입이라 한다. 이 경우 1년 이내 단기차입금의 만기를 연장하여 1년 이상 차입하는 경우에도 연장시점부터 장기차입금으로 간주하여 허가를 받아야 한다.

37) 다만, 임대계약의 갱신의 경우에는 별도의 기본재산처분허가의 대상이 되지 않는다고 보는 것이 대법원의 입장이다. 대법원은 “사회복지법인이 기본재산에 관한 임대계약을 갱신하는 경우에는 보건복지부장관의 허가를 받을 필요가 없다고 할 것이므로, 사회복지법인이 보건복지부장관의 허가를 받지 않

있다. 그리고 법인이 매수·기부채납, 후원 등의 방법으로 재산을 취득하였을 때에는 이를 법인의 재산으로 편입하여야 하며, 이 경우 그 취득사유, 취득재산의 종류·수량·가액을 매년 시·도에 보고하도록 하고 있다(제24조). 현재 기본재산의 처분허가와 관련해서는 유형별 다음과 같은 허가규제를 시행하고 있다.³⁸⁾

첫째, 일반적인 기본재산의 처분과 함께 도시계획 등으로 인해 의도하지 않게 법인 기본재산의 유형이 변경되는 경우에도 일반적인 기본재산처분 허가를 받도록 하고 있다.

둘째, 기본재산처분으로 발생한 수익은 반드시 정관변경 후 기본재산으로 편입하도록 하고 법인의 목적을 수행하기 위하여 사용할 경우 다시 주무관청의 허가를 받도록 하고 있다. 이 경우 기본재산 처분이 완료되면 즉시 정관변경 인가를 별도로 받아야 한다.

셋째, 기본재산 압류에 대한 경매 시에도 기본재산처분 허가를 받도록 하고 있다. 넷째, 기본재산이 현금인 경우 용도변경이 용이한 점을 고려하여 안정적인 수익창출이 아닌 방식으로 「예금자보호법」에 따라 예금이 보장되지 않거나 원금 손실이 발생할 수 있는 금융상품에 가입하는 경우 주무관청의 허가를 받도록 하고 있다. 따라서 허가를 받지 아니하고 기본재산을 처분하는 경우에는 무효가 되며, 이사회 의결 없이 재산을 처분한 경우에도 모두 무효가 된다.³⁹⁾

(3) 산출규제

「사회복지사업법」 제28조는 법인은 목적사업의 경비에 충당하기 위해 필요할 때에는 법인의 설립목적 수행에 지장이 없는 범위에서 수익사업을 할 수 있도록 하고 있다. 다만, 이러한 수익사업으로 발생한 수익은 법인 또는 법인이 설치한 사회복지시설의 운영목적 외의 목적에 사용할 수 없도록 하고 있다. 이에 따라 수익사업은 법인의 설립목적 수행에 지장이 없어야 하고, 수익사업의 범위 및 종류는 비영리법인의 본질을 위배할 수 없다. 그리고 수익사업에서 발생한 수익은 반드시 법인 또는 법인이 설치한 사회복지시설의 운영에 한하여 사용하여야 한다. 다만, 수익사업에 관한 회계는 사회복지법인 또는 시설의 일반회계와 분리하여 처리하여야 한다(제3항 및 「사회복지법인 및 사회복지시설 재무 및 회계규칙 제6조제2항).

고 기본재산에 관한 임대계약을 갱신하였다고 하더라도 이는 구 사회복지사업법 제23조 제3항을 위반한 행위라고 할 수 없으므로 같은 법 제53조 제1호에 정한 죄에 해당한다고 볼 수 없다. 이러한 법리는 보건복지부장관이 사회복지법인의 기본재산 임대에 관한 허가를 하면서 ‘임대기간 만료에 따라 임대기간을 연장하는 경우 재차 기본재산 처분허가를 받는다’라는 내용의 부관을 붙였다고 하더라도 달리 볼 것은 아니다.”고 판시한 바 있다(대판 2013.9.12. 2012도15453 참조).

38) 이하 보건복지부, 앞의 책, 42면 참조.

39) 대판 2002.6.28, 2000도20090; 대판 2006.11.23, 2005도5511; 대결 2007.6.18, 2005마1193 참조.

(4) 법인 퇴출에 따른 재정통제

사회복지법인에 대한 퇴출규제는 「민법」 관련 규정에 따라 이루어진다. 우선 사회복지법인의 퇴출규제는 여타의 법인이 그렇듯이 해산과 청산⁴⁰⁾이라는 이원적 절차에 의한다. 현재 사회복지법인의 해산과 청산절차는 파산의 경우 「사회복지사업법」에 별도의 규정을 두고 있지 않으므로 「민법」과 「채무자회생 및 파산에 관한 법률」의 적용을 받는다.

그러나 「사회복지사업법」 제26조에 따라 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 설립허가를 받았을 때, 설립허가 조건을 위반하였을 때, 목적 달성이 불가능하게 되었을 때, 목적사업 외의 사업을 하였을 때, 정당한 사유 없이 설립허가를 받은 날부터 6개월 이내에 목적사업을 시작하지 아니하거나 1년 이상 사업실적이 없을 때, 법인이 운영하는 시설에서 반복적 또는 집단적 성폭력범죄가 발생한 때, 법인 설립 후 기본재산을 출연하지 아니한 때, 제18조제1항의 임원정수를 위반한 때, 제18조제2항을 위반하여 이사를 선임한 때, 제22조에 따른 임원의 해임명령을 이행하지 아니한 때, 그 밖에 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 정관을 위반하였을 때⁴¹⁾에는 법인설립허가가 취소되어 해산하는 경우에는 「민법」과 「사회복지사업법」의 적용을 받는다.

무엇보다도 「사회복지사업법」 제27조는 사회복지법인이 해산한 경우, 남은 재산은 정관으로 정하는 바에 따라 국가 또는 지방자치단체에 귀속되도록 하고 있다(제1항). 그리고 이러한 귀속재산은 사회복지사업에 사용하거나 유사한 목적을 가진 법인에게 무상으로 대여하거나 사용·수익하게 할 수 있도록 하고 있다. 다만, 해산한 법인의 이사 본인 및 그와 특별한 관계⁴²⁾에 있는 사람이 이사로 있는 법인에 대해서는 무상대여하거나 사용·수익하게 하는 것을 금지

40) 해산은 법인 본래의 활동을 정지하는 것을 말하며 청산은 해산한 법인의 재산관계를 정리하는 것을 말한다. 해산 후 법인의 권리능력이 소멸되는 것이 아니라 청산이 종결될 때까지는 제한된 범위 내에서 권리능력을 가지며, 청산과 동시에 법인의 권리능력은 상실된다. 해산은 「민법」 제79조에 따른 파산, 「사회복지사업법」 제26조에 따른 법인설립허가 취소에 의해서 이루어진다. 청산의 경우 우선 「민법」상 파산에 따른 해산은 「채무자회생 및 파산에 관한 법률」에 따라 절차가 진행되거나 파산이외의 원인에 의한 해산은 「민법」에 따라 절차가 진행된다.

41) 법인설립허가 취소사유 중, 부정한 방법으로 설립허가를 받은 경우과 법인을 설립한 후 기본재산을 출연하지 아니한 때에는 필요적 허가취소사유에 해당하고 나머지는 임의적 설립허가 취소사유에 해당한다(제26조제2항 참조). 따라서 임의적 설립허가 취소에 해당하는 경우에는 주무관청은 다른 방법으로 감독목적은 달성할 수 없거나, 시정명령처분을 먼저 하고 6개월 이내에 법인이 이를 이행하지 아니한 경우에 법인설립허가를 취소할 수 있다.

42) 여기에는 출연자 또는 이사와의 관계가 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람, 6촌 이내의 혈족, 4촌 이내의 인척, 배우자(사실상 혼인관계에 있는 사람을 포함한다), 친생자(親生子)로서 다른 사람에게 친양자(親養子)로 입양된 사람 및 그 배우자와 직계비속, 출연자 또는 이사의 사용자 그 밖에 고용관계에 있는 자(출연자 또는 이사가 출자에 의하여 사실상 지배하고 있는 법인의 사용자 그 밖에 고용관계에 있는 자를 포함한다), 출연자 또는 이사의 금전 그 밖의 재산에 의하여 생계를 유지하는 자 및 그와 생계를 함께 하는 자, 출연자 또는 이사가 재산을 출연한 다른 법인의 이사가 해당된다(법 제27조제2항, 시행령 제10조의5 및 제9조제1항).

하고 있다(제2항). 바로 이러한 부분이 「사회복지사업법」에서 사회복지법인에 대한 퇴출규제를 운영하면서, 잔존재산을 모두 국공유 재산으로 귀속하게 하는 일련의 재정통제를 가하고 있는 것이다.

(5) 평가 및 개선방향 모색

「사회복지사업법」은 사회복지법인에 대한 재정통제를 투입, 운영, 산출, 퇴출에 이르는 전 과정에 걸쳐 시행하고 있다. 주무관청의 법인에 대한 재정통제는 매우 강한 규제 프레임으로 점철되어 있음을 알 수 있다. 이러한 재정통제에 대하여 헌법재판소는 “사회복지법인은 국가의 사회복지증진의무를 분담하고 있으므로, 이를 지원하고 보호하기 위하여 국가는 사회복지법인에게 필요한 비용의 전부 또는 일부를 보조금으로 지급하여 직접적으로 지원하고, 사회복지법인이 운영하는 사업에 출연 또는 기부한 재산은 상속세와 증여세, 소득세, 법인세 및 지방세가 감면되고, 사회복지법인의 고유목적사업에 대하여는 법인세가 면제되는 등 세제상의 간접적인 지원을 주고 있으며, 사회복지관련 법률에 의하여 지급된 금품과 이를 받을 권리는 압류하지 못하도록 되어 있다. 그러나 사회복지법인에 대하여 위와 같은 혜택이 주어지는 한편, 이를 기회로 사회복지법인의 설립자나 운영자가 이것을 사적인 목적에 이용함으로써 사회복지법인을 통한 각종 탈법행위가 이루어질 가능성이 있고, 방만하고 자의적인 경영을 한 결과 공익의 중요한 역할을 분담하는 사회복지법인 자체의 존속을 위협할 수 있어, 오히려 사회에 폐해를 끼치는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 국가는 사회복지법인의 자율성을 침해하지 않는 범위 내에서 사회복지법인이 사회복지사업을 공명하고 적정하게 행하고 있는지를 살필 필요가 있다”고 판시한바 있다.⁴³⁾

환언하면 헌법재판소는 사회복지법인도 국가와 더불어 복지사업이라는 공익사업의 한축을 담당하고 있기 때문에, 사회복지를 증진시켜야 할 책무를 진 국가가 일정한 범위 안에서 사회복지법인의 운영을 감독·통제할 권한과 책임을 지므로, 국가는 사회복지법인의 운영에 있어서 자율성을 인정하면서도 감독과 통제의 제약을 부과할 수 있다. 특히, 사회복지법인이 설립자나 법인 운영자의 사익이나 자의적 경영을 방지하기 위하여 국가가 관여하여 사회복지법인의 재산관리에 관여할 수 있어야 할 것이라고 본 것이다.⁴⁴⁾

「사회복지사업법」에 따른 사회복지법인의 재정통제의 정당성과 필요성은 법인의 설립목적, 사업분야의 공공성, 수급자의 사회서비스권의 실질적 보장 등을 고려했을 때 충분히 인정될

43) 헌재결 2005.2.3. 2004헌바10 참조.

44) 헌재결 2005.2.3. 2004헌바10 참조.

수 있다. 우리 헌법재판소 역시 여기에 역점을 두어 그 헌법합치성을 인정하고 있는 것으로 보인다.

그럼에도 불구하고 여전히 사회복지법인에 대한 현행법상의 재정통제 방식에 대해서는 몇 가지 의문이 남는다. 우선, 현행법상 기본재산 처분허가를 받는 경우 이와 연계되어 정관변경 인가를 별도로 받아야 한다. 그런데 이 경우 정관변경 인가의 법적 성격이 재량행위의 성격을 가지고 있기 때문에, 정관변경 인가를 하면서 주무관청은 부관까지 붙일 수 있다.⁴⁵⁾ 즉, 사회복지법인의 설립자가 「사회복지사업법」에서 정하고 있는 기본재산 처분의 형식적·실질적 요건을 모두 갖추어 사실상 기본재산의 처분이 가능한 경우에도 이와는 별도로 운영되는 정관변경 인가단계에서 주무관청의 재량판단에 따라 좌절되거나 추가적인 부담을 가질 수 있다는 것이다. 이는 법인설립허가의 재량행위 투명성 문제와 같은 유사한 문제가 제기될 수 있는 부분이다.

다른 한편, 현행법상 퇴출규제 시, 당시 사회복지법인에 귀속되어 있던 잔여재산을 예외 없이 국공유 재산에 편입되도록 한 것은 매우 과도한 규제로 판단된다는 점도 문제이다. 민간에 의하여 설립된 사회복지법인은 그 탄생유래에서부터 드러나는 것이지만, 개인의 자본을 출자하여야만 하는 특별한 희생을 전제로 출발한다. 즉, 법인설립허가시 까다로운 고정형 기본재산의 구축을 요건으로 한다. 이러한 기본재산은 개인의 재산권 영역임은 분명하다. 그리고 국가의 사회보장·사회복지 의무를 민간이 대신 이행하기 위하여 투입된 개인의 재산이라는 점을 고려한다면, 이 경우 기본재산은 개인의 특별한 희생을 요구하는 것이 된다.

이러한 입장은 사회복지법인 설립이후 형성된 수익재산의 경우에도 다르지 않다. 그러한 의미에서는 법인설립과정에서 형성·투입된 개인의 재산(기본재산), 그리고 운영과정에서 발생한 수익재산은 모두 사회복지법인의 설립목적에 부합하는 용도에만 활용할 수 있기 때문에 이들 재산은 개인의 특별한 희생을 전제로 재산권이라 할 수 있다.

그렇다고 하여 사회복지법인의 생애전주기에 걸쳐 소유하는 재산이 모두 특별한 희생의 산물이라고는 할 수 없다. 국내 사회복지법인은 국가가 수행하여야 할 사회복지증진의 책무를 민간이 대신 수행하는 것이고, 공공성이 인정되는 민간의 사업이기 때문에 국가 또는 지방자치단체는 이들 법인에게 보조금, 지원금, 국공유재산의 우선매각 등을 통해 재정지원을 하고 있다.

45) 사회복지사업에 관한 기본적 사항을 규정하여 그 운영의 공정·적절을 기함으로써 사회복지의 증진에 이바지함을 목적으로 하는 구 사회복지사업법(1997. 8. 22. 법률 제5358호로 전문 개정되기 전의 것)의 입법 취지와 같은 법 제12조, 제25조 등의 규정에 사회복지법인의 설립이나 설립 후의 정관변경의 허가에 관한 구체적인 기준이 정하여져 있지 아니한 점 등에 비추어 보면, 사회복지법인의 정관변경을 허가할 것인지의 여부는 주무관청의 정책적 판단에 따른 재량에 맡겨져 있다고 할 것이고, 주무관청이 정관변경허가를 함에 있어서는 비례의 원칙 및 평등의 원칙에 적합하고 행정처분의 본질적 효력을 해하지 않는 한도 내에서 부관을 붙일 수 있다(대판 2002.9.24. 2000두5661 참조).

그리고 조세법령에 따라 사회복지법인 등에 대한 세제지원을 하고 있다. 이처럼 국가 또는 지방자치단체의 공적 자금이 투입된 경우에는 이들을 모두 개인의 특별한 희생영역에 포함시킬 수는 없는 것이다.

앞서 살펴본 바와 같이, 사회복지법인이 출연한 재산(기본재산) 등은 특별한 희생에 따른 공공성을 가진 재산인 것이고 국가 또는 지방자치단체가 출자한 보조금 및 지원금 등은 공적 목적 달성을 위해 투입한 순수한 공적자금이다. 현행 「헌법」 제23조는 모든 국민의 재산권을 보장하면서, 그 내용과 한계는 법률로 정하도록 하고 있다. 그리고 제3항에서는 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용·제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 하도록 정하고 있다. 재산권제한과 보상의 근거를 특별희생설에 입각하여 판단해보면, 사회복지법인이 출연한 재산은 「헌법」 제23조 제1항에 따른 개인의 재산권에 해당한다. 그리고 「사회복지사업법」에 따라 사회복지법인이 출연한 재산을 전제로 사회복지서비스제공에 활용하는 것은 국가 또는 지방자치단체가 공공의 필요에 따라 개인의 재산권을 사용하는 것에 해당하는 것으로 볼 수 있다.

그렇다면, 「사회복지사업법」이 이러한 개인의 특별한 희생을 전제로 국가 또는 지방자치단체가 공공필요에 의해 사용된 재산권을 사용하면서, 법인해산 시 이를 수용하는 잔여재산의 국가 또는 지방자치단체의 귀속조항을 마련하였다면, 「헌법」 제23조 제3항 후단에 의거하여 이에 대한 정당한 보상을 법률로써 정하여야 당위성이 도출된다. 그러나 현행법은 법인해산에 따른 잔여재산에 대해서 일방적으로 국가 또는 지방자치단체에의 귀속만을 정하고 있으므로, 이는 「헌법」 제23조 제3항에 위배될 수 있는 소지가 남아 있다. 적어도 현행 헌법과의 합치성을 고려하고, 국민의 기본권 제한에 관한 제37조 제2항의 법리를 생각해 본다면, 이와 관련된 입법개선 조치가 필요할 것으로 판단된다.

다만, 이 경우 사회복지법인 설립자가 출연한 재산과 법인의 생애주기별로 지급된 각종의 보조금 등과의 구별이 필요하다. 왜냐하면, 법인에게 지급된 국가 또는 지방자치단체의 보조금과 지원금은 개인의 특별한 희생에 해당하는 재산권보호의 대상은 아니기 때문이다. 생각컨대, 현행 「사회복지사업법」 제28조에서 수익사업에 관한 회계를 사회복지법인 또는 시설의 일반회계와 분리하여 처리하도록 하는 것을 참고하여 국가 또는 지방자치단체의 보조금 및 지원금을 분리회계 처리하도록 한다면 사회복지법인이 출연한 개인재산부분에 한정하여 법인해산시 특별한 희생으로 간주하여 정당한 보상법리에 따라 일정부분을 보장해 줄 수 있는 가능성이 있다고 생각된다. 물론 이 경우 보상의 범위는 출연재산부분에 한정하되, 법인해산시 까지 유지하고 있는 출연재산부분으로 한정하여야 할 것이다. 왜냐하면 출연재산의 보장범위에 보조금 등이 지원된 부분까지 포함될 수 있기 때문이다. 하지만, 이러한 대안은 사회복지법인의 회

계처리에 관한 국내 법령체계를 전반적으로 개선해야 하는 방대한 작업을 수반한다.⁴⁶⁾

이와는 다른 차원에서 사회복지법인의 해산에 따른 잔여재산의 처리를 「사립학교법」의 사립학교법인의 해산에 따른 재산처분과도 체계성을 함께 도모하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 「사립학교법」에는 해산장려금제도가 바로 그것이다. 「사립학교법」 제35조의2는 고등학교 이하 각급학교의 학교법인이 학생수의 격감으로 인하여 그 목적의 달성이 곤란한 경우 이사정수의 3분의 2 이상의 동의를 받아 잔여재산처분계획서를 첨부하여 시·도교육감의 인가를 받아 해산할 수 있도록 하고 있다(제1항, 제2항, 제3항). 그리고 국가 또는 지방자치단체는 해산하는 학교법인이 원활한 해산을 할 수 있도록 해산인가 신청 당시 학교법인이 보유하고 있는 기본재산 감정평가액의 100분의 30 이내의 범위에서 해산장려금의 지급, 기본재산중 학교교육에 직접 사용되었던 재산의 매입을 할 수 있도록 하고 있다(제4항). 다른 한편, 해산한 학교법인은 그 잔여재산의 전부 또는 일부를 잔여재산처분계획서에서 정한 자에게 귀속시키거나 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제2조의 규정에 의한 공익법인의 설립을 위한 재산으로 출연할 수 있다(제7조).

이를 사회복지법인에 대입한다면, 사회복지법인이 해산신청 당시 보유하고 있던 기본재산중, 사회복지사업에 직접 사용되었던 재산을 국가 또는 지방자치단체가 매입하여 「국유재산법」 또는 「공유재산 및 물품관리법」에 따른 행정재산 또는 일반재산으로 편입하고 이를 다시 신규 사회복지법인에게 위탁하여 지속적으로 사회복지서비스 수요를 창출하는 방안을 생각해 볼 수 있는 것이다.

그 밖에도 법인해산에 대한 잔여재산의 처리규제와 관련하여 일본의 입법사례를 활용하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 일본은 사회복지법인에 대한 퇴출규제를 함에 있어서도 법인해산시 잔여재산에 대한 국가 또는 지방자치단체로의 귀속규정은 두고 있지 않다. 현행 일본 「공익법인법」은 법인해산시 공익목적 취득재산 잔액을 유사 사업목적의 다른 공익법인 기타 법률에 열거된 법인이나 국가 또는 지방자치단체에 증여하는 취지를 정관으로 정하도록 함으로써 잔여재산의 처리에 있어서도 법인의 자율권을 보장하고 있는 것이다.⁴⁷⁾

46) 대표적으로 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제13조도 해산한 공익법인의 남은 재산은 정관으로 정하는 바에 따라 국가나 지방자치단체에 귀속된다(제1항). 제1항에 따라 국가나 지방자치단체에 귀속된 재산은 공익사업에 사용하거나 이를 유사한 목적을 가진 공익법인에 증여하거나 무상대부(無償貸付)한다(제2항)고 규정되어 있기 때문에 잔여재산의 국고귀속을 개선하는 입법은 이들 관련 법령과 체계합성을 확보하는 방향으로 전개되어야 할 것이다.

47) 이에 관한 자세한 내용은 이순태, 민간단체의 공익성 및 신뢰성 확보를 위한 공익법인제도에 관한 연구, 한국법제연구원, 2013, 51-54면; 최성경, 일본의 공익법인제도 개혁, 「민사법학」 제41호, 한국민사법학회, 2008, 539-560면; 윤철홍, 비영리법인의 설립요건에 관한 입법론적 검토, 「민사법학」 제50호, 한국민사법학회, 2010, 728면 참조.

일본의 입법사례를 활용한다면 사회복지법인의 해산시 사회복지법인의 자율의사결정권에 의하여 잔여재산은 유사 목적 법인 또는 시설에 이전시킬 수도 있고, 국고에 귀속시킬 수도 있도록 정관에서 정할 수 있게 하는 것이다. 이 경우 현행법 제27조가 의도하는 사회복지법인 재산의 사유화 방지는 처벌조항의 신설을 통해 보완할 수 있을 것으로 판단된다. 그리고 이러한 해산시 잔여재산의 처리를 위한 구체적 내용은 「사회복지사업법」시행령, 시행규칙 그리고 「사회복지법인 및 사회복지시설 재무·회계규칙」에 그 근거를 마련하여 운용할 수 있을 것으로 판단된다. 이 경우에도 사회복지법인의 재산과 생애주기별 투입된 국고보조금 등의 관계는 분리회계, 잔여재산과의 상계처분 조항 등을 통해서 재산권보호에 관한 입법적 뒷받침을 충분히 할 수 있을 것으로 판단된다.

IV. 사회복지법인의 기능제고를 위한 입법개선

1. 사회복지법인의 기능제고 필요성

1997년 「사회복지사업법」 개정으로 사회복지법인에 소속되지 아니한 개인, 단체 등도 사회복지시설을 설치할 수 있게 되었다. 이후 사회복지시설에 대한 국가의 지원은 과거 사회복지법인을 통해 배부되던 체제에서 현재는 사회복지시설에 직접 지원되는 체제로 전환되었다. 그렇다보니, 사회복지법인은 사회복지시설과의 관계에서 고유목적 사업을 수행하는 주체로서의 기능이 약화될 수 밖에 없게 되었다.

게다가 현재는 사회복지법인 뿐만 아니라 사회적 기업 또는 사회적 협동조합 등이 사회복지시설의 설치 뿐만 아니라 사회복지서비스를 제공하는 주체로 등장하여 국내 사회복지서비스 제공주체가 유래없이 다양화되었다. 이러한 현상은 사회복지서비스 제공양태가 다양하게 확대된 측면에서 긍정적이다. 하지만, 사회복지법인의 입장에서 「사회복지사업법」 제28조 제1항이 사회복지법인이 수익사업을 할 수 있지만 운영시설에 재투자해야 하고 그 외에는 사용금지하도록 에서 규제하고 있고, 이에 따라 수익금 처분 용도의 제한하고 있다.⁴⁸⁾ 이 때문에 「사회복지

48) 「사회복지사업법」 제28조(수익사업) 제1항에서는 ‘법인은 목적사업의 경비에 충당하기 위하여 필요한 때에는 법인의 설립 목적 수행에 지장이 없는 범위에서 수익사업을 할 수 있다’라고 규정하고 있다. 하지만 동조 제2항에서는 ‘법인은 제1항에 따른 수익사업에서 생긴 수익을 법인 또는 법인이 설치한 사회복지시설의 운영 외의 목적에 사용할 수 없다’고 규정하면서, 이를 위반하면 1년 이하의 지역 또는 300만 원 이하의 벌금에 처하도록(법 제54조) 하고 있다. 문제는 지원법인인 경우에는 법인을 위해 사용할 수 있지만 시설운영법인인 경우에는 수익금은 법인이 아니라 소관 시설운영에 쓰도록 하고 있고 법인을 위해서는 쓰지 못하도록 지도감독하고 있는 것이 현실이다.

사업법』의 규제로부터 비교적 자유로운 사회적 기업 등은 사회복지법인 보다 그 사업운영에 있어 융통성(인력채용, 서비스제공대상에서의 복지성 추구)에 큰 이점을 가지고 있다.

이러한 문제는 사회적 기업 등 「사회복지사업법」에서 미처 규율하지 못하고 있는 새로운 형태의 사회복지서비스 공급주체의 등장으로 발생하는 이른바 규제의 회피문제로 이어질 수 있으며, 동일한 목적사업을 수행하는 두 가지 유형의 주체, 즉 사회복지법인과 사회적 기업 등간의 규제형평성의 문제가 제기될 수 있는 사항이기도 하다. 그리고 이러한 문제는 향후 사회복지법인의 존립기반마저 위태롭게 할 수 있는 원인이기도 한 것이다.

현행법의 규제미비에 따른 규제회피, 규제형평성의 문제는 「사회복지사업법」의 개정을 통해 어느 정도 극복될 수 있는 과제라고 생각된다. 즉, 현행 「사회복지사업법」에서 사회복지법인의 운영 양태와 조건을 융통적으로 재설계하면 어느 정도는 사회적 기업이 갖는 장점들을 흡수할 수 있게 된다는 것이다. 이는 사회복지법인으로 하여금 새로운 환경변화에 자발적으로 적응할 수 있게 할 것이고, 모든 국민의 다양한 복지수요에 적실성있게 대응하기 위한 복지전달체계를 구축하는 데 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

「사회복지사업법」은 시대적 요구, 지역사회의 생태적 환경변화 등 수요와 욕구는 끊임없이 진화하는데 반해 현재의 사회복지법인이 가지고 있는 법적 인프라로 대응하는 데에 한계를 가지고 있다. 그래서 더욱 사회복지법인이 새로운 사회복지서비스의 창출을 위해 융통성있는 운영이 가능하도록 입법개선이 필요하다.

2. 사회복지법인의 중요성

제3의 섹터로서 기업 및 정부의 보완과 대체 기능을 수행하여 온 사회복지법인은 사회복지서비스에 대한 국민의 욕구증대와 더불어 그 중요성은 증대되고 있다. 작금의 사회복지 현장은 복지의 시장화라는 측면에서 그 다양한 주체들이 존재하고, 이러한 상황에서 민간의 사회복지사업을 추진하여 온 사회복지법인에 의한 사회복지사업도 그 의미와 그 기능에 대한 재정립이 추진되어야 할 과제를 안고 있는 실정이다. 이 가운데 사회복지법인이 가지고 있는 가장 큰 현안은 민간 사회복지법인에 대한 정체성의 문제이다.⁴⁹⁾

오늘날 전반적인 복지욕구가 증대하고 있고 이에 대응하여 양질의 사회복지서비스를 필요로 한다. 하지만 사회복지 실천현장에서 이게 같음하는 적정한 사회복지서비스가 공급되고 있는 가는 여전히 의문으로 남아 있다. 이와 관련하여 2013년 한국보건사회연구원의 연구결과⁵⁰⁾

49) 오영호 외, 비영리법인제도의 개선방안에 관한 연구(1년차), 한국보건사회연구원, 2011. 318-319면.

50) 오영호 외, 비영리법인제도의 개선방안에 관한 연구(3년차), 한국보건사회연구원, 2013 참조.

가 유의미한 결과를 제시하고 있다.

이 연구보고서에서는 사회복지법인의 운영담당자들에 대한 패널조사를 하였고, 여기에 응답한 패널들은 규정화된 자원과 활동만을 할 수 밖에 없는 법인의 현실을 문제의 원인으로 지적하고 있다. 즉, 사회복지법인은 설립당시 미션을 달성하기 위해 사업을 확대하거나 새로운 사업을 계획, 운영하기 위해 예산확보를 위한자구책을 마련하여야 한다. 그러나 예산을 지원해주는 지방자치단체나 주무관청에 제출하는 사업계획서의 경우 예산이 어느 정도 예정되어 있고 기존의 사업에서 크게 벗어나지 않는 계획서이기 때문에 사업이나 구체적인 활동내용, 인력확보 등 철저하게 준비할 수 있지만, 은행이나 백화점 등 기업체의 외부예산을 확보하기 위해서는 많은 시간과 노력을 할애하지 못하게 하고 있음을 밝히고 있다.

기업체로부터 예산을 확보하기 위해 노력하는 것은 기존의 사업과는 달리 창의적이고 참신한 아이디어를 바탕으로 새로운 수요를 발굴하고 이를 법인자체사업으로 추진할 수 있는 등 사회복지법인의 생태계전환을 위해 반드시 필요한 시도로 보고 있었다. 그리고 이러한 시도는 외부예산을 확보하는 단계부터 사업의 계획, 운영, 집행 및 보고단계까지 담당자가 직접참여하게 되기 때문에 업무담당자로서 자존감과 업무의 만족도가 높아진다고 하고 있다.⁵¹⁾

그러나 현행 법제 하에서는 이렇게 예산을 확보한다고 하여도 이를 집행·운영과정에서 많은 제한을 받고 있기 때문에 사실상 민간의 창의와 자율을 접목한 새로운 사회복지서비스의 창출이 저해되고 있는 것으로 보고 있다. 이와 관련하여 패널들은 예산을 운영하는 데 있어 지방자치단체나 주무관청이 지나치게 간섭하고 감독하여 자율적으로 운영할 수 없는 문제점을 가장 큰 원인으로 제시하였다. 물론 예산운영의 문제가 드러난 일부 법인으로 인해 관련 법인 전체에 대한 규제의 필요성이 강조되기도 하지만, 그러한 한편으로는 현행 「사회복지사업법」상 사회복지법인에 대한 국가 또는 지방자치단체의 관리감독이 소홀하기 때문에 발생하는 문제라는 점도 지적하고 있다.⁵²⁾

이러한 문제점을 극복하기 위하여 우선 사회복지법인이 자발적인 예산확보를 위해 창의적이고 다양한 사업활동에 대한 제안서를 작성하고 운영할 수 있는 열린 분위기가 마련되어야 할 필요가 있다. 법인의 실무자와 관리자 등은 기존 사업을 그대로 답습하는 것보다 새롭고 창의적인 사업을 통해 이반 시민과 이용 고객들에게 더욱 공익성을 추구하는 모습을 보일 수 있도록 하여야 한다.⁵³⁾

이에 대하여 예산을 지원해주는 지방자치단체나 주무관청에서는 사회복지법인의 예산 운영

51) 오영호 외, 앞의 책, 475면.

52) 오영호 외, 앞의 책, 476면.

53) 오영호 외, 앞의 책, 538면.

에 있어 자율성을 보장해 줄 필요가 있다.⁵⁴⁾ 이때 지방자치단체나 주무관청은 사회복지법인을 단지 시설설치를 위해 사전에 존재하는 형식적 기구정도로 평가절하 할 것이 아니라 사회복지법인이 끊임없이 공공성 있는 사회복지프로그램, 서비스 및 사업을 개발하게 하고, 지방자치단체 및 주무관청은 이를 위해 해당 법인의 대표 또는 관리자에 대한 직무교육, 인력개발, 외부 전문가 풀을 통한 사업지원 등의 추가적인 행정적·재정적 지원프로그램을 다양하게 개발하여 이를 운용할 필요가 있다. 그리고 국가 또는 지방자치단체는 사회복지법인에 대하여 이러한 지원범위 내에서 감독하고 감시하는 역할을 하여 사회복지법인에 대한 융통성과 이에 대한 관리체계가 조화롭게 운용될 수 있는 새로운 관리체제로 전환할 필요가 있다.⁵⁵⁾ 이러한 방법이야말로 자율과 규제가 조화되어 사회복지법인의 공공성과 투명성을 동시에 확보할 수 있는 방안이 될 수 있을 것으로 기대된다.

3. 사회복지법인 기능제고를 위한 대안 모색

(1) 자발적 사업계획수행권 부여와 지원

국내 현실에서 앞서 제시한 사회복지법인의 역할, 위상 제고를 위해 가장 먼저 선행되어야 할 것이 사회복지법인이 독자적으로 공공성을 가진 정책사업을 개발하고 이를 수행할 수 있는 기반을 조성하는 것이다. 즉 사회복지법인이 지역사회복지의 거점으로서 복지사각지대를 축소할 수 있는 사업, 기존 사회복지서비스를 확대할 수 있는 사업 등을 소규모 프로그램 차원에서 중대규모 사업에 이르기 까지 독자적으로 수행할 수 있도록 하여야 할 것이다.

다만, 이러한 사업역시 공공복지서비스라는 범주 내에서 이루어져야 할 것이기 때문에 관할 당국의 관리가 필요하게 된다. 따라서 사회복지법인에게 일정 주기별로 발전계획 또는 사업계획을 수립할 수 있게 하고, 사업계획에는 공공목적 사업명, 수행목적과 필요성, 소요인적·물적 자원, 수반되는 예산(자체예산과 지원요청예산으로 분리), 기대효과 및 목표달성도 여부 등을 체계적으로 수립하게 한다. 그리고 관리당국은 사업계획서에 대한 주도면밀한 평가를 하여 당해 사업수행여부에 대한 승인을 하고, 그 필요성이 큰 사업에 대해서는 법인에게 행정적·재정적 지원을 할 수 있도록 한다.

54) 오영호 외, 앞의 책, 538면.

55) 오영호 외, 앞의 책, 538면.

(2) 인센티브제도와 병행

사업계획을 승인받은 사회복지법인은 매년 자체 사업수행평가를 하고, 이를 주관 부서에 보고하여 목표 및 성과달성도, 회계의 적정성 여부를 평가받고 차기 년도 지원여부 및 지원정도를 판단하는 데 참고자료로 사용토록 한다. 그리고 최종 사업주기가 도래하면 사회복지법인의 자구적 노력으로 자원을 동원하고 지역사회와의 파트너십을 공고히 한 사업실적을 평가하여 우수한 사회복지법인에 대해서는 운영비 또는 인건비를 지원하여 이를 기반으로 더 규모가 큰 사업을 수행할 수 있도록 여건 제공 필요가 있다.

이를 위해 반드시 사회복지법인에 대한 주기적인 실태평가가 이루어져야 한다. 이때의 평가는 사회복지시설에 대한 평가와는 달리 일종의 사업평가라 할 수 있다. 그리고 이러한 사업평가는 큰 틀에서는 법인의 실태조사 또는 실태평가 체계 내에 흡수될 수 있을 것이다. 이로써 국내 사회복지법인이 스스로의 발전을 위해 지속적으로 사업을 개발·수행하여 사회복지서비스 전반에 걸친 긍정적 효과를 도모하게 하는 경우 관계 기관의 지원을 통해 그 지위를 제고하게 한편, 그렇지 못한 사회복지법인은 시장경제의 원리에 의해 자연도태되도록 하여 사회복지법인 제도의 내실화를 도모할 수 있는 기틀을 마련할 수 있을 것으로 기대된다.

(3) 사회복지법인과 산하 시설간이 법률관계 재정립

「사회복지사업법」은 사회복지법인과 사회복지시설의 장을 별도로 구분하고 있고, 사회복지법인은 동법에 따라 사회복지사업을 행할 목적으로 설립된 법인으로 사회복지사업은 주로 사회복지시설의 운영이나 이를 지원하는 형태로 나타나고 있다. 반면, 사회복지법인에게 유일하게 법인격을 부여하고 있고, 사회복지시설은 사회복지사업을 위한 하나의 영조물의 형태로 나타나고 있다. 즉, 사회복지법인은 법인격을 가지고 활동할 수 있는 주체이나, 사회복지시설은 사회복지법인을 이루는 구성요소로서의 성격을 가진다. 그러므로 사회복지시설은 하나의 단위 인격을 가지지 못하며, 사회복지법인의 법인격에 의존하여 사업을 행하는 체계라고 할 수 있다. 그렇다면, 사회복지시설은 권리와 의무의 주체가 되지 못한다. 모든 법률행위는 사회복지법인에 의존하여 사업을 진행하여야 한다. 따라서 자금관계, 근로관계, 운영 방향 결정 등 모든 면에서 사회복지법인의 관리와 감독의 대상이 되어야 한다.⁵⁶⁾

「사회복지사업법」은 사회복지법인에게 관리책임을 부여하고 있다. 예를 들어 사회복지시설에서 반복적·집단적으로 성폭력범죄가 발생하는 경우 법인의 설립허가를 취소할 수 있도록 하고 있기도 하여(제26조), 법인 산하 사회복지시설에서 발생한 문제가 직접적으로 사회복지법

56) 배도, 사회복지법인제도하의 사회복지시설 관리체계에 관한 연구, 한국사회복지협의회, 2013, 36-37면.

인에 영향을 미치도록 구조화하고 있는 것이 여기에 해당한다. 이러한 규정은 사회복지법인으로 하여금 산하 시설에서 이와 같은 행위가 발생하지 않도록 관리·감독하여야 할 책임을 부여하고, 이를 준수하지 못하였을 경우에는 그에 대한 연대책임을 묻는 것으로 사회복지법인의 산하 시설에 대한 직접관리책임을 부담지우는 것이다. 이와 더불어 사회복지법인에서 운영하는 시설에서 진정, 투서, 언론보도, 비리발생, 인권침해, 행정처분이나 감사 지적사항 미이행 등이 발생한 경우에는 주무관청으로 하여금 법인에 대한 감사 및 지도·감독을 행할 수 있도록 하고 있다. 이 역시 사회복지법인과 산하 시설간의 연대책임을 확인하고 있는 것이다. 이처럼 사회복지법인에게 소속 사회복지시설에 대한 법적 연대책임을 부담시키는 이유는 사회복지법인만이 유일한 법인격의 보유주체이고, 유일하게 권리와 의무의 주체이기 때문이다. 이 때문에 권리·의무의 주체성을 인정받지 못하는 시설에게만 법적 책임을 묻지 못하고 사회복지법인이 연대하여 책임을 지는 것이다.⁵⁷⁾

여기에서 현행 「사회복지사업법」은 개인이 설치하는 사회복지시설과의 관계에서 다음과 같은 개선점이 발견된다.

첫째, 개인이 설치한 사회복지시설의 경우에는 시설의 운영자와 시설의 설치자가 동일한 인격체이다. 그래서 시설설치자와 운영자에게 동일한 책임을 묻는 것은 특별한 하자가 없다. 그러나 법인이 운영하는 시설은 전혀 다른 구조로 되어 있다. 왜냐 하면 법인이 운영하는 시설은 독립된 인격을 가지지 못하기 때문에 법인과의 관계에서 영조물에 불과한 것이기에 어떠한 처분을 받을 수 있는 주체로 인정되기 어렵다는 것이다.⁵⁸⁾

둘째, 그럼에도 불구하고 현행 「사회복지사업법」은 사회복지법인과 사회복지시설을 분리된 주체로 파악하고 있다. 그러나 사회복지법인에서 설치한 사회복지시설은 독립된 법인격을 부여할 수 없기에 양자는 분리가 아닌 동일체로 파악하여야 한다.⁵⁹⁾

셋째, 결국, 개인이 설치한 사회복지시설과 사회복지법인이 설치한 시설은 이분법적 규제가 필요하다. 다시 말하면, 개인이 설치한 시설은 현행 국가 및 지방자치단체의 관리체계에 의하여 규제될 필요가 있지만, 사회복지법인이 설치한 시설의 경우에는 국가 또는 지방자치단체의 관리체계가 달라야 한다는 것이다. 이 경우 사회복지시설에 대한 1차적 관리·감독책임은 사회복지법인에게 맡겨야 한다. 이러한 책임이 국가 또는 지방자치단체의 업무위탁일 수도 있고, 법인제도 본연의 특성에서 나오는 관리책임에 그 근거를 둘 수도 있다. 그 근거가 어떻든 간에 사회복지법인에서 설치한 시설에서 법적 문제가 발생한 경우에는 1차적인 관리·감독의 책

57) 배도, 앞의 책, 40면.

58) 배도, 앞의 책, 40면.

59) 배도, 앞의 책, 41-42면.

임 주체인 법인에게 책임해태에 근거하여 법적 책임을 부담하도록 할 필요가 있다.

넷째, 현행 「사회복지사업법」은 법인에 의한 산하시설의 관리체계는 시설로 하여금 인사, 행정, 회계, 운영 등에 대하여 전권을 위임하고서, 이에 대한 보고만을 사후적으로 행하는 구조를 취하고 있다. 이러한 입법태도는 앞서 제시한 바와 같이 개인이 설치하는 사회복지시설과 사회복지법인이 설치하는 시설을 구분하고 있지 않은 결과라고 할 수 있다. 그 결과 법인에서 사실상 산하시설에 대한 실질적인 관리·감독을 할 수 없게 하면서 시설에서의 법적 문제 발생시 연대책임만 지우는 불합리한 구조가 된 것이다. 따라서 이들 시설의 분리운영과 이에 따른 사회복지법인의 관리·감독책임의 강화를 위해서는 우선 사회복지법인에게 실질적인 관리·감독권을 부여할 필요가 있다. 이 경우 국가 또는 지방자치단체는 사회복지법인에게 예산, 회계, 인사 등 소속 시설 운영 전반에 걸친 관리권한을 부여하고, 이 권한에 근거하여 해당 법인으로 하여금 실질적인 시설감독을 할 수 있도록 하여야 할 것이다. 그래야만 현행 「사회복지사업법」에서 정하고 있는 것처럼, 사회복지법인의 관리·감독의무 해태에 따른 사후 제재로서 법적 문제가 발생한 소속 사회복지시설과 함께 연대책임을 지우는 것이 논리적 적합성을 확보할 수 있는 방안이 될 것으로 기대된다. 다른 한편, 이러한 관리체계의 전환은 사회복지법인과 사회복지시설을 법적 차원에서 일종의 운명공동체로 그룹화하게 되고 이 그룹내에서 사회복지법인은 상위기관으로 소속 사회복지시설은 하위기관으로 위치하여 상위기관에 의한 자발적·실질적 관리·감독이 이루어질 수 있는 초석이 될 수 있을 것이다.

V. 결 론

우리의 사회복지서비스는 민간 주도로 탄생하였다. 물론 초창기 국내 특유의 역사적 배경 때문에 외국의 원조로부터 출발하였지만, 곧 이를 대체하는 민간중심의 사회복지서비스가 국가의 공적의무를 대신하게 되었다. 지난한 역사 속에서도 민간 사회복지서비스 제공자들은 우리나라 공공복지전달체계에 중핵을 담당했던 것이다.

일부 사회복지법인 에서 발생하는 비민주성, 비리, 사유화문제, 시설 내에서의 인권침해 문제가 우리 「사회복지사업법」의 개정연혁과 그 명맥을 같이하였다. 그 결과, 현행 「사회복지사업법」은 규제론적 측면에서 경제적·사회적 규제가 연계된 복합규제의 형태를 가지게 되었고, 진입단계부터 퇴출단계에 이르는 전 과정을 전통적인 정부주도형 명령·통제방식의 규제로 구조화되었다. 사회복지법인 및 시설의 입장에서 보면 당해 법인 및 시설의 생애주기별도 정부주도의 규제프레임에서 벗어날 수 없음을 의미한다.

이제 「사회복지사업법」은 정부라는 공급자 중심의 입법관점에서 벗어나, 정부와 사회복지법인 및 시설이 상호연계된 균형있는 법률관계로 재정립할 필요가 있다. 이를 위해서는 정부의 공공성 유지와 사회복지법인 등의 자율과 창의성 보장이 균형있게 조화된 새로운 복지거버넌스 구축을 필요로 한다.

우선 진입규제 측면에서도 현행 허가제를 유지하여 강한 경제적 규제체제를 유지할 것인부터 고민할 필요가 있다. 선진 외국사례처럼 사전규제의 폐지·사후규제 강화방식으로 나아간다면, 현행 사회복지법인설립 허가제는 폐지하여야 할 것이다. 그리고 자유롭게 설립·설치된 사회복지법인 및 시설이 법령 위반사실이 나타난다면 지금보다 훨씬 더 강한 형사·행정적 제재를 통해 사후적으로 그 위험원을 제거하고 무거운 법적 책임을 지을 수 있는 구조로 개편되어야 할 것이다. 그러나 법인 설립허가제는 「민법」을 전제로 운영되는 것이고 국내 법인제도의 근간에 대한 변화 없이는 그 폐지가 매우 어렵다. 그렇다면 현행 사회복지법인설립 허가제는 유지하더라도 형행법이 가지고 있는 문제, 허가기준의 명확화 재량행위 투명화 등을 위한 입법적 개선을 반드시 이행되어야 할 것이다.

이상의 연구결과, 「사회복지사업법」을 현대 복지거버넌스에 부합하도록 하되 규제합리화 방법을 활용한다면, 다음과 같은 개선과제 들이 도출된다.

첫째, 법인설립허가 등의 명확화, 투명화이다. 이는 진입규제를 존치하되 수범자들에게 법적 안정성을 부여함으로써 규제준수의 가능성을 높이기 위한 전제가 된다. 현행법은 사회복지법인 설립허가 기준을 입법화함에 있어 너무 많은 부분에 불확정개념을 차용하였고, 주무관청에 너무 많은 재량을 부여하고 있다. 이에 따라 이러한 부분을 개선할 필요가 있다.

둘째, 현행 국내 사회복지 거버넌스 체계를 점진적으로 개선한다고 하여도 지금과 같은 사회복지법인의 내부질서 통제는 너무 과도한 규제라 판단된다. 즉, 사회복지법인의 기관구성과 그 운영, 재산권 제한에 있어서 주무관청의 관여는 그 목적달성을 위한 정당성의 한계에 놓여져 있다고 판단된다. 물론 우리 헌법재판소가 아직까지는 이 문제에 대하여 합헌이라는 입장이지만, 과연 헌법재판소가 규제거버넌스, 복지거버넌스의 입장에서 여기에 참여하는 민간의 기능과 역할, 법적 지위, 효율성 등을 충분히 고려한 판단이었는지는 의문이다. 헌법재판소의 견해에도 불구하고 입법자의 입법개선을 통해 얼마든지 선진 거버넌스 체계를 구축할 수 있음은 주지의 사실이다.

셋째, 이 모든 것들은 「사회복지사업법」에서 정부와 사회복지법인 및 시설 등의 역학관계를 구체적으로 규율하지 않았기 때문에 발생하는 문제이기도 하다. 그렇다면 기왕에 이들에 대한 구체적인 관계설정을 입법화하는 것도 생각해볼 문제이다. 이 가운데 현재 사회복지법인의 처한 현실적 한계, 즉 복지서비스공급주체 다양화로 인한 역할과 지위의 모호성 문제를 해결하

여야 할 것이다. 여기에서는 현행법이 사회복지법인을 바라보는 소극적 입장에서 벗어나 사회복지법인이 지역사회에서 다양한 복지수요를 발굴하고, 이에 대응하기 위한 서비스 및 사업을 적극적으로 개발하도록 유도하는 행정이 필요할 것으로 보인다. 물론, 이러한 유도행정은 정부 또는 지방자치단체에 의한 행정적·재정적 지원과 병행되어야 하며, 가능한 인센티브제를 도입하여 활발하게 사업을 기획·추진하고, 목적인 성과를 달성하여 지역사회복지에 크게 기여한 사회복지법인을 더욱 지원하는 체계가 뒷받침 되어야 할 필요가 있다.⁶⁰⁾

다른 한편, 본 논문에서 제시하고 있는 「사회복지사업법」의 규제합리화는 현재로서는 사회복지법인에 대하여 규제완화라는 효과로 다가올 것이다. 그러나 「사회복지사업법」이 현재처럼 비탄력적이고 명령·통제방식의 규제로 점철되고 있는 이유가 그동안 세간을 흔들었던 사회복지법인의 비리·사유화 등의 문제에서 기인하고 있음을 상기할 필요가 있다. 물론, 이러한 문제가 전체 사회복지법인의 일반화된 현상이라고는 할 수 없다. 그럼에도 불구하고 사회복지법인에 대한 규제완화의 필요성에는 많은 부분 공감을 하면서, 이에 따른 부작용을 우려하는 각계의 반응도 현실이다. 따라서 이러한 우려와 함께 규제합리화 조치가 조화롭게 이행되기 위해서는 다음과 같은 사항도 함께 고려될 필요가 있다.

첫째, 자율규제체계의 정립이다. 자율규제체계란 수범자집단과 규제법제를 같이 형성하거나 혹은 정부는 행정지도 차원에서의 규제만을 하고 이를 수범자집단 자율조직체계 중심으로 이행하는 것이다. 그리고 이러한 자율규제의 이행을 담보하기 위하여, 수범자집단의 자율규제 이행도에 따라 정부보조금 및 기타 행정적·재정적 지원여부를 결정하는 것이다. 이러한 방법이 최근까지 가장 선진화된 거버넌스 규제이다.

둘째, 현행법상 처벌조항을 강화하는 것이다. 규제합리화의 반사효과로서 입법목적에 반하는 수범자의 행정적·형사적 제재 수위를 매우 강하게 재정립하는 것이다. 예를 들어, 고의·중과실로 공공성을 상실한 사회복지법인에게 제재를 가하되 다시는 법인설립을 할 수 없을 정도로 제재한다. 그리고 단순한 법인해산시 잔여재산을 국고에 귀속시키게 하는 것이 아니라 제재의 효과로서 법인이 보유한 전 재산을 국고에 귀속시키도록 하는 조치 등을 생각해 볼 수 있을 것이다.

60) 유도행정, 민관협치, 인센티브 규제 등에 관한 상세한 사항은 김유환, 미국 행정법에서의 참여와 협력, 「공법연구」 제30집 제5호, 한국공법학회, 2002, 40면 이하 참조.

[참고문헌]

- 김동희, 행정법 I, 박영사, 2015.
- 김연명/박상희, 공공복지인가? 민간복지인가? : 사회복지법인의 성격에 관한 연구, 「비판사회정책」 제36호, 비판과 대안을 위한 사회복지학회, 2012.
- 김유환, 미국 행정법에서의 참여와 협력, 「공법연구」 제30집 제5호, 한국공법학회, 2002.
- 김진우, 급변하는 사회서비스 법제, 사회복지법인과 시설의 미래, 「한국사회복지행정학회 학술대회 자료집」 한국사회복지행정학회, 2015.
- 심재진, 사회복지사업법 제정사 연구, 「사회보장연구」 제27권 제2호, 한국사회보장학회, 2011.
- 염형국, 사회복지사업법 개정의 의미와 과제, 「월간 복지동향」 163, 참여연대사회복지위원회, 2012.
- 오영호 외, 비영리법인제도의 개선방안에 관한 연구(1년차), 한국보건사회연구원, 2011.
- 오영호 외, 비영리법인제도의 개선방안에 관한 연구(1년차), 한국보건사회연구원, 2013.
- 윤석진, 사회복지법 체계내에서의 사회복지사업법의 지위와 역할, 사회복지사업법 개정과 민간복지의 역할과 기능, 사회복지사업법 개정관련 정책토론회 자료집, 2015.
- 윤철홍, 비영리법인의 설립요건에 관한 입법론적 검토, 「민사법학」 제50호, 한국민사법학회, 2010.
- 이상용, 사회복지사업법 개정의 시사점: 사회복지법인 및 시설을 중심으로, 「보건복지포럼」, 한국보건사회연구원, 2015.
- 이순태, 민간단체의 공익성 및 신뢰성 확보를 위한 공익법인제도에 관한 연구, 한국법제연구원, 2013.
- 이원우, 경제규제와 공익, 「경제규제와 법」 제7권 제2호, 서울대 공익산업법센터, 2006.
- 이원우, 규제개혁과 규제완화: 올바른 규제정책실현을 위한 법정책 모색, 「저스티스」 통권 106호, 한국법학원, 2008.
- 보건복지부, 2015 사회복지법인 관리안내, 2015.
- 배 도, 사회복지법인제도하의 사회복지시설 관리체계에 관한 연구, 한국사회복지협의회, 2013.
- 백승주, 행정주체와 민간 사회복지사업주체 간의 법적 관계 고찰, 「토지공법연구」 제37집 제1호, (사)한국토지공법학회, 2007.
- 최성경, 일본의 공익법인제도 개혁, 「민사법학」 제41호, 한국민사법학회, 2008.
- 하명호, 사회복지서비스법 총론 구성의 시론, 「사회보장법학」 제1권 제1호, 한국사회보장법학회, 2012.

- 헌재결 1991.7.8 91헌가4
- 헌재결 1995.11.30. 91헌바1등
- 헌재결 1995.7.21. 94헌마125
- 헌재결 1995.11.30. 91헌바1등
- 헌재결 1995.5.27. 98헌바70
- 헌재결 1997.2.20. 95헌바27
- 헌재결 1998.11.26. 97헌바31
- 헌재결 2001.8.30. 99헌바90
- 헌재결 2002.3.28. 2001헌바24등
- 헌재결 2004.11.25. 2004헌가15
- 헌재결 2005.2.3. 2004헌바10
- 헌재결 2006.7.27. 2005헌바66
- 헌재결 2007.4.26. 2005헌바51
- 헌재결 2007.4.26. 2004헌가29등
- 헌재결 2007.10.25. 2005헌바58
- 헌재결 2007.12.27. 2006헌가8 참조
- 헌재결 2007.12.27. 2006헌가8
- 헌재결 2007.4.26. 2004헌가29등
- 헌재결 2014.1.28, 2012헌마654
- 헌재결 2014.1.28., 2012헌마654
- 대판 1996.9.10, 95누18437
- 대판 2002.9.24. 2000두5661
- 대판 2002.6.28, 2000도20090
- 대판 2006.11.23, 2005도5511
- 대결 2007.6.18, 2005마1193

[국문초록]

사회복지법인의 규제합리화를 위한 입법과제

윤 석 진
(강남대학교 교수)

오늘날 국민에 대한 사회복지서비스의 보장은 민관의 협력적 거버넌스에 기초하고 있다. 그러나 「사회복지사업법」은 민간 사회복지법인을 협력적 거버넌스의 파트너보다는 그들이 갖는 공공역무를 강조하여 오로지 규제의 대상으로만 파악하고 있다. 그 결과 「사회복지사업법」은 법인설립부터 법인운영, 법인의 퇴출에 이르는 전 과정을 매우 강한 규제로 규율하고 있다.

우리나라 사회복지법인의 문제는 「사회복지사업법」이 가지는 입법적 한계에서 출발한다. 현행법상 규제의 과도성, 공공성 중심의 획일적 규제체계, 규제입법의 불충분성, 사회복지법인의 법적 지위 모호성 및 이에 따른 규제의 비체계성 문제가 대표적이다. 이 논문은 이러한 「사회복지사업법」의 문제를 중심으로 해당 문제의 원인을 밝히고 바람직한 개선방향을 탐색하는데에 목적을 두고 있다.

연구결과, 첫째, 법인설립규제는 불분명한 허가기준과 법치주의원칙에 반하는 위임입법의 정비가 필요하다는 점을 제시하였다. 둘째, 법인운영규제에 대해서는 민간의 사회복지법인의 의사결정의 자유를 최대한 확보해 줄 필요성이 있다는 점을 제시하였다. 셋째, 사회복지법인의 퇴출규제는 사회복지법인 설립자의 재산권보장 법리에 따라 정비할 필요성을 제시하였다. 넷째, 사회복지법인의 기능제고를 위해 탄력적 규제로의 전환과 이에 따른 지원의 필요성을 제시하였다.

주제어 : 사회복지사업법, 사회복지법인, 법인설립규제, 법인운영규제, 법인퇴출규제, 규제합리화

[Abstract]

The legislative issue for the regulated rationalization of social welfare foundation

Yoon, Seok-Jin
(Prof. in Kangnam University, Ph. D)

Today, the guarantee for the social welfare services of the people is based on the cooperative governance of the public and private sectors. But the 「Social Welfare Service Act」 emphasizes only the public nature of social welfare services and grasps private social welfare foundation only as regulated subjects, not partners with cooperative governance. As a result, the 「Social Welfare Service Act」 regulates the entire process from the establishment of a corporation to corporate management and the exit of a corporation under a very strong regulation.

The problem of Korean social welfare corporation departs from the limits of legislation possessed by the 「Social Welfare Service Act」.

Existence of regulation overcurrent under the existing law, uniform regulation system centered on public nature, notice of inadequacy of regulatory legislation, ambiguity of legal status of social welfare corporations and the non-systematic nature of regulation accompanying it are representative

This paper focuses on the problem of 「Social Welfare Service Act」, and aims to clarify the cause of the problem and move to the direction of desirable improvement.

As a result of research, First, the regulation of the establishment of the corporation suggested that it is necessary to develop mandate legislation against unknown permit criteria and principles of law. Secondly, regarding corporate regulations, we suggested that we need to ensure maximum freedom of decision by private social welfare corporation. Third, the regulation of exit of social welfare corporations has presented the necessity of maintenance based on the doctrine of social welfare corporation based on the doctrine of property rights guarantee. Fourth, we presented the necessity of support for the transformation of social welfare corporations into flexible regulations for the improvement of the functions of social welfare corporations.

Key words : Social Welfare Service Act, social welfare foundation, Regulation on incorporation establishment, corporate management regulation, regulation of corporate exit, the regulated rationalization

기초생활보장 수급자의 의사결정지원 유형분석과 평가* - 의사무능력(미약)자 급여관리를 중심으로 -

이 명 현**

目 次

I. 서론	1. 의사결정지원의 유형
II. 이론적 배경	2. 의사결정지원의 목표
1. 의사결정지원의 의의	3. 판단기준
2. 자율과 의사결정지원	4. 역할
3. 최선의 이익과 의사결정지원	IV. 평가
III. 급여관리 의사결정지원의 유형분석	V. 결론

I. 서 론

스스로 의사결정이 어려운 사람들은 누가 결정할 권한을 가지고 어떻게 권한을 행사할 것인가에 대해 법적 지원이 필요하다. 영국의 경우 2005년 의사결정능력법¹⁾(Mental Capacity Act: MCA)으로 의사결정이 어려운 사람들에 대한 구체적 대응원칙과 방법을 정하고 있다. 주로 정신장애인이거나 노인 등이 의사결정지원의 주체라 할 수 있는데, 이들은 사회복지 제도의 주된 고객이며 사회서비스의 이용자라 할 수 있다. 따라서 현금급여 등의 경우 자신들의 주체적인 판단과 선택에 의해 소비와 관리를 할 수 있도록 지원이 이루어져야 한다. 이 경우 지원이란 단순히 통장을 대신 맡아서 관리하는 수준이 아니라 본인의 의사에 충실하게 원하는 분야에 사용할 수 있도록 지원하는 차원까지 포함되어야 할 것이다. 그렇다면 판단능력이 불충분한

* 기고일 : 2016.11.07, 심사일: 2016.11.07, 게재확정일 : 2016.11.21.

** 경북대학교 사회복지학부 교수

1) 이 법은 우리나라에서 정신능력법이라고 소개되고 있지만, 그 목적은 정신능력 판정에 목적이 있는 것이 아니라 본인의 결정을 조력하는 데에 초점이 있으므로 의사결정능력법이라고 명명하고자 한다.

사람들이 자율적으로 의사결정을 할 수 있도록 지원하는 행동원칙과 구체적 시스템이 마련되어야 할 것이다.

이 때 의사결정의 지원은 전문가나 공무원 등이 본인에게 가장 이익이 되는 방향으로 대신 결정하고 관리하는 형태(대리적 의사결정)가 아니라, 스스로에게 가장 최선의 이익이 되는 선택을 할 수 있도록 본인의 자율성을 최대한 지원하는 의사결정이 기본방향이 되어야 할 것이다. 따라서 자율적 의사결정과 최선의 이익 지원이 핵심적 이론적 근거로서 제도 운용에 적용되어야 한다. 최선의 이익은 구체적인 문장으로 개념화하기는 쉽지 않다. 왜냐하면 의사결정의 종류가 본인이 처한 상황에 따라 매우 다양하므로 성문화하기가 어렵기 때문이다. 따라서 추상적 정의를 시도하기 보다는 최선의 이익을 끌어내기 위하여 무엇이 필요한지를 판단하는 것이 실천적이다. 즉 최선의 이익 발견하는 데 공통적인 판단의 근거를 포괄적인 내용으로 만드는 것이 중요하다. 그것이 영국의 경우 의사결정능력법으로 형성된 것이다. 예를 들어, 연령·외모·상태 등에 의해 최선의 이익을 판단해서는 안 된다는 것, 최선의 이익을 정하는데 합리적으로 관련된다고 생각되는 것들을 모두 검토해서 판단해야 한다는 것, 스스로 참가하고 주체적으로 참가할 수 있는 환경을 만드는 것, 본인을 돌보거나 본인의 복지에 관심을 보이는 사람들을 고려할 것 등 기본적인 판단 요소를 규정하는 것이다. 우리나라의 경우 의사결정을 대리하는 성격이 강한 성년후견제도가 민법 속에 규정되어 있지만, 독립적인 별도의 의사결정지원법은 존재하지 않는다. 특히 복지와 관련된 법제의 경우 개별 법제 차원에서 판단능력이 불충분한 사람들의 복지에 관련된 급여나 서비스 제공에서 최선의 이익을 위한 의사결정지원 프로그램이 지원되어야 할 것이다. 최선의 이익은 본인의 과거의향이나 심정, 신념이나 가치관, 기타 본인이 소중하게 생각하는 사안을 고려하여 판단해야 한다. 이것은 사회복지사 등 전문가나 업무 담당자의 이익이나 가치관의 우선적인 반영을 배제하는 것을 의미한다. 예를 들어 금전관리에서 최선의 이익을 무시하고 대리자나 후견자의 사무처리 편의에 따라 제도를 운용하고자 하는 입장을 배격해야 할 것이다. 따라서 본인이 얻을 예상되는 이익과 불이익을 종합적으로 비교하는 접근이 필요할 것이다. 최선의 이익은 본인을 중심에 두는 발상이다. 여기서 중요한 키워드는 복지급여나 서비스의 ‘자율’이다. 복지의 성과를 높이면서 복지의 자유를 보장하는 방안을 생각해야 하며 최선의 이익뿐만 아니라 자기결정의 독립성과 의사의 진정성도 무시할 수 없다. 결국 이러한 원칙은 모두 의사결정 능력이 없다고 단정하고 무조건 권리를 대신하기보다, 본인에게 최선의 이익이 되는 사안이 무엇인지 스스로 결정할 수 있도록 지원하는 제도 운용을 요구하는 것이다.

이러한 배경을 고려할 경우, 복지급여나 서비스 이용에서 노인이나 장애인 등 판단능력이 불충분한 사람들도 최대한 본인 의향이 반영될 수 있는 서비스 이용지원이 실현되어야 한다.

또한 그들에 대해 잘 알고 있고 익숙한 지역에서 도움이 될 정보를 객관적으로 전달해 줄 수 있는 지원이 제공되어야 한다. 이들 지원은 의사결정을 조력하는 권리옹호로서 이루어져야 한다. 사회복지사는 자기결정에 의한 민주적 서비스가 뒷받침되지 않으면 정당성 확보가 어렵다.

의사결정지원 연구는 성년후견제도의 필요성과 과제 및 사회복지와의 연계(윤홍근, 2015; 이현곤, 2014; 신권철, 2013; 이지민·제철웅, 2013), 성년후견제도 대체제도 도입차원에서 의사결정지원 제도의 필요성 논의(정봉근, 2015), 인권의 관점에서 요보호 성인들의 의사결정지원을 위한 대응방안(제철웅, 2011), 영국 의사대변인 제도를 중심으로 한 자율적 의사결정지원 제도의 분석(이명현, 2015; 2012) 등이 수행되었지만, 구체적인 개별 사회복지제도를 중심으로 의사결정지원과 최선의 이익지원 원리의 적용을 분석한 사례연구는 찾아볼 수 없다. 따라서 인권과 자율을 바탕으로 본인 중심의 사회복지제도 운용체계 구축을 위해서도 자율적 의사결정 지원연구가 필요하다.

이러한 문제의식에 따라 이 연구는 사회복지에서 가장 취약한 대상을 고객으로 하는 기초생활수급제도의 급여관리 제도가 의사결정 지원 관점에서 얼마나 수급자의 최선의 이익을 위한 방향으로 정비되어 있는지 분석하고자 한다. 최선의 이익을 위한 의사결정지원의 유형과 논리를 이론적으로 분석할 것이다. 즉 본인의 의견보다 제3자가 주도하는 대리적 의사결정과 본인의 의견을 최대한 존중하고 반영하고자 하는 조력적 의사결정을 비교 검토하여 기초생활보장 제도의 현행 급여관리 운용에 대한 특징을 분석하고자 한다. 또한 최선의 이익 관점에서 기초생활보장제도의 수급관리 제도를 영국의 의사결정지원 체제와 비교하여 어떤 유형과 수준의 지원체제라 할 수 있는지 평가하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 의사결정지원의 의의

판단능력이 불충분한²⁾ 수급자에 대한 의사결정지원은 다음과 같은 의의를 가진다. 첫째, 대리결정으로부터 지원결정으로의 변화다. 대표적으로 자주 인용되는 것이 영국의 의사결정능력법이다. 영국은 건강이나 복지문제에 대하여 판단능력이 불충분한 사람들의 의사결정 주체성을 확보하는 안전장치로 의사대변인 제도를 설치하였다. 이러한 영국의 경험은 여러 나라에서 자율성을 중시하는 의사결정지원 제도의 설계에 중요한 사례로 활용되었다(이명현·강대

2) 본인의 잔존능력을 부정하는 의미가 강하여 본 연구자는 의사무능력자라는 표현은 사용하지 않는다.

선, 2015:74). 우리나라도 2013년 성년후견 제도의 입법방향과 정책과제 설정을 위한 법학계의 연구(이지만·제철웅, 2011; 백승흠, 2010; 신권철, 2010)와 자율성 보장을 위한 복지서비스 정책환경 조성을 위한 연구(이명현, 2012; 최윤영, 2012; 박정선, 2011), 자율 개념을 중심으로 사회복지와의 연계를 분석한 연구(신권철, 2013) 등에서 주요 연구 자료로 활용되었다. 현실적으로 판단능력이 불충분한 사람들의 자유권 향유는 필수적으로 건강과 사회적 보호영역 및 일상생활 속에서 이해관계자들과의 상호작용과 보호서비스 제공에 의해 실현된다고 하겠다. 그들이 일상적으로 직면하는 건강과 복지에 대한 결정뿐만 아니라 재산관리 등의 신상관련 문제들은 가족, 친구, 담당의사, 간호사, 사회복지사 등이 가진 정보를 최대한 수집한 후에, 본인에게 최선의 이익을 탐색하고 선택하는 지역사회 돌봄 차원의 통합적 접근이 필요하다. 수급비 관리의 경우에도 독립적 위치에서 복지관련 결정이 이루어지는 의사결정과정이라 할 수 있다(菅富美枝, 2013). 따라서 서비스 제공자들이 수급자의 최선의 이익에 부합하는 결정을 하도록 본인으로부터 얻은 정보를 전달하는 역할뿐만 아니라 공공사회복지 관련 조직, 민간 사회복지조직, 자원봉사조직, 가족 등의 비공식적 인적자원 체계와 접촉하여 일방적으로 그들을 관리자로 지정하는 것이 선행되어서는 안 될 것이다. 우선 본인의 가치, 의향, 생각 등에 대한 대변자로서의 역할을 디자인 한 후에 본인 중심의 의사결정을 이끌어내야 할 것이다. 둘째, 판단능력이 불충분한 사람에 대한 자율지원의 정당성이다. 수급자는 전통적인 취약계층이라 할 수 있다. 특히 치매, 정신질환, 지적장애 등을 가진 수급자는 의사능력이 불충분한 사람들이다. 이들은 판단능력이 불충분한 채 복지시설을 이용하는 상황일수도 있고, 상담 등의 현물 서비스 급여를 받는 지역사회서비스 대상자이기도 하다. 사회복지사와 같이 보호적 입장이 강한 서비스 제공자들은 클라이언트에 대해 재정자원의 한계와 업무지침에 따른 기계적 대응으로 접근할 가능성이 크므로 자율적 의사결정 지원에 적합한 역량 발휘에 한계가 있을 수 있다. 따라서 수급자를 비롯한 판단능력이 불충분한 사람들을 위해 지역사회에서 활동하는 제3의 옹호조직의 지원은 복지서비스 제공자의 결정의 정당성을 확보하게 하며, 동시에 수급자를 비롯한 복지 이용자의 자율성을 지지해 주는 장치가 될 수 있다. 셋째, 인권보호의 사각지대 해소다. 의사결정지원 프로그램과 같이 권리옹호 서비스를 통한 지역사회 차원의 대응은 대리결정을 통한 인권침해 가능성을 배제할 수 있다. 강제적 시설입소나 금전의 무단사용, 학대나 방임 등 남용 문제에 대한 예방책이 될 수 있고, 또 자기결정지원이 필요한 사람에게 법정 의사결정지원이 제공되지 않는 문제도 실질적으로 해결할 수 있다(신권철, 2013; Stevenson, Ryan and Anderson, 2009; 이명현·강대선, 2015). 이러한 의의를 고려할 때 의사결정 지원제도는 스스로 결정해야 하지만 주변의 도움을 받기 어려운 판단능력이 불충분한 수급자의 의향과 감정, 신념을 보다 구체적으로 파악하기 위해서는 필수적인 장치다. 따라서 본

인을 중심에 두고 최선의 이익에 맞는 결정을 선택하도록 지원하는 조력(supported) 의사결정 제도와 같은 권리옹호 프로그램이 수급비를 비롯한 급여 관리자 지정과 관리범위 등을 결정할 때에도 지원되어야 한다.

2. 자율과 의사결정 지원

자율이란 개인이 자신과 관계된 사안에 대하여 본인의 의지와 능력으로 내리는 독립적인 자기결정이다(Raz, 1987). 단어의 뜻 그대로라면 정신장애나 치매 등 타인의 의사결정 도움이 필요한 사람들은 자율의 주인이 될 수 없다. 처음부터 타인에 의해 본인의 복지에 대한 의사결정이 이루어질 가능성이 크다. 하지만 자율의 의미를 확장해서 해석한다면 이들도 주체가 될 수 있다. 즉 자기결정 속에 타인의 도움을 받아 결정하는 범위까지 포함되는 기준을 설정한다면 가능할 것이다. 대부분 사람들이 전문가, 타인의 조언, 또는 기술지원 등을 통해 개인적 선택을 하고 있지만, 우리는 그러한 이유로 수동적인 사람이라 비난받지는 않는다(Carney, 2013; 이명현·강대선, 2015: 75).

지원적 자율의 이론적 근거는 Dworkin(1998)의 논의를 눈여겨볼 만하다. 그는 타인으로부터의 지원 그 자체를 자율의 부정이 될 수 없다고 했다. 권리는 실정법으로 구체화되며 고정적이고 불변적인 것이 아니라 시대나 상황에 따라 범위나 한계, 우선순위가 조금씩 한정된다고 생각했다. 물론 그 방법의 문제는 충분히 해명되지 못한 부분도 있다(이동희, 2009). Dworkin은 그리스 신화의 오딧세이(Odyssey)와 사이렌(Siren)의 사례를 통하여 자율의 개념을 전개하고 있다(Dworkin, 1988). 오딧세이는 사이렌의 아름다운 노랫소리의 유혹으로부터 몸을 지키기 위하여 부하에게 자신의 몸을 돛대에 묶게 하고 어떤 경우에도 절대로 결박을 풀지 말도록 명령하였다. 이 장면에서 오딧세이의 신체적 자유는 부하에 의해 강제적으로 제약되었지만 유혹에 굴복하지 않겠다는 그의 의지에 따른 것이라 할 때, 외부에 의해 자율이 침해당한 것이 아니라 오히려 실현시키려는 노력이었다 할 수 있다. 이 때 부하들은 자율을 지원하는 사람이다. 그의 자기결정에는 자신의 욕구나 가치를 반성하며 스스로의 의향을 검토하는 인간의 능력이 전제되어 있다. Dworkin(1988)은 이것을 이차적 반성(second-order-reflection) 능력이며 이러한 결정을 진정한 의사로 보았다(Naquin, 2003). 그러나 자신의 자율을 보장하기 위해서는 이차적 반성만으로는 부족하다. 그 이유는 타인이 개인의 이차적 반성을 통한 선택에 영향을 줄 수 있기 때문이다. 예를 들어 최면상태나 조작, 설득 등이 가해질 수 있는데, 이는 절차적 독립성이 결여된 상태라 할 수 있다(이명현·강대선, 2015: 76). 그러나 절차적 독립성은 타인의 영향력을 완전히 배제하는 것이 아니며 타인의 영향이나 조언, 피드백 등이 본인의 의사결정을 침해하

거나 조작하지 않으면 자율침해는 아니라고 규정하였다(秋元美世, 2010). 그렇다면 자기결정은 타인의 지원을 받으면서 더욱 진정한 의사에 도달할 수 있다는 것이다. 즉 실질적인 자율적 결정은 타인뿐만 아니라 사회적 승인과의 결합이 필요하다고 볼 수 있다.

고령사회는 자신의 일을 스스로 선택하기 어려운 사람이나 선택할 수 있는 환경이 안 되는 사람들을 어떻게 지원할 것인가가 중요한 과제가 될 것이다. 즉 판단능력이 불충분한 사람의 대변을 위한 시스템이 작동하고 있는지 여부가 중요한 쟁점이 될 가능성이 높다. 따라서 자율이념에 따라 본인의 권리와 욕구에 맞는 제도나 서비스 이용지원이 가능한 시스템적 대응이 필요하다.

하지만, 개인의 권리를 실현하기 위해서는 본인의 이익을 대변하고 지지하는 권리옹호적 접근이 필요하다. 판단능력이 불충분한 사람들의 의사결정 지원을 핵심으로 하거나 판단능력이 불충분하지만 권리실현이 방해받고 있는 경우의 지원까지 포함하여 고려해야 할 것이다(이명현·강대선, 2015: 77). 사회복지수급자들의 경우 대체로 사회경제적으로 취약하며 판단능력이 미약한 사람들의 비중이 높을 수 있으므로 이들에 대한 의사결정지원에서 분명히 해야 할 부분이 있다. 수급권자 자기결정을 위한 조건을 정비하는 것, 의사결정 과정의 지원, 주장된 권리의 실현을 지원하는 것 등이다. 이는 판단능력이 충분한 사람들에게도 필요한 지원이지만, 무엇보다도 사회경제적 약자들에 대해서 의사결정 과정을 지원하고 자기결정을 요구하도록 하는 문제는 이들의 생존과 직결되므로 무엇보다 필수적인 내용이라 할 수 있다.

의사결정지원의 주요한 목적이 복지와 관련된 사안에서 판단능력이 불충분한 본인의 자기결정과 선택을 지원하는 것이라 할 때, 자율의 존중 정도에 따라 의사결정지원의 논리가 달라질 수 있다. 그 차이에 따라 지원체제의 분석유형을 구분할 수 있다. 즉 의사결정을 대리하는 차원, 스스로 의사결정 하도록 최대한 지원하는 차원이다. 이는 보호와 자율 어느 쪽을 더 강조하는 지원인가에 따라 수급비 관리계약 등 대리의사결정을 지원하는 차원과 타인의 도움을 통해 본인 중심의 의사결정을 하는 조력 의사결정의 차원으로 구분할 수 있다.

3. 최선의 이익과 의사결정지원

‘최선의 이익(best interest)’이란 스스로 의사결정을 할 수 없는 사람들을 위하여 결정을 해야 할 때 준수해야 할 규율이다. 영국 의사결정능력법은 모든 결정행위를 최선의 이익에 따라 실천해야 한다고 규정하고 있다(Section 1(5) and 4 of the Mental Capacity Act 2005). 만일 최선의 이익에 반하는 결정행위가 이루어져 구체적으로 본인에게 손해가 발생한다면 법적 책임을 물을 수도 있을 것이다(이명현·강대선, 2015: 83).

하지만 최선의 이익을 단순하게 정의할 수는 없다. 그것은 책임추궁을 위한 면책이나 법령 수준의 요건으로 만들어진 것이 아니라 의사결정 권한자가 목표로 정해야 할 뿐만 아니라 사회적 전체가 지향해야 하기 때문이다. 사람들이 의사결정을 할 수 없는 상황은 매우 다양하다. 그렇지 아니하면 최선의 이익 개념을 정할 경우, 개별적으로 판단이 필요함에도 불구하고 객관적인 가치기준이라는 이름으로 불필요한 강제적 관여를 적용할 수 있는 것이다. 그렇다면 지원을 받는 본인은 오히려 자율의 침해 경험을 하게 될 것이다.

그러므로 영국의 경우, 의사결정 권한자에게 재량권을 부여하여 본인이 처해있는 상황에 따라 유연한 의사결정을 하도록 장려하고 행위의 지침을 통해 ‘최선의 이익’을 의식하여 지원하도록 하는 구조를 설정하고 있다. 최선의 이익에 비추어 행동하고 있다는 자각, 그리고 그에 대한 비판에 답할 수 있도록 결정행위 및 결정결과에 대한 정당성을 확보하기 위한 장치를 두고 있는 것이다.

구체적으로 2005년 의사결정능력법(MCA)은 최선의 이익을 이해하고 도출하기 위한 판단기준을 제시하고 있다. 관련되는 기준을 몇 가지 소개하면 다음과 같다. ① 본인의 연령이나 외모, 상태, 몸짓에 의해 판단하지 않는다(Equal consideration and non-discrimination) ② 해당 문제에 관계될 경우, 합리적이라 생각되는 사정에 대하여 모두 고려하고 판단한다(Considering all the relevant circumstance) ③ 본인이 의사결정 능력을 회복할 가능성을 고려한다(Regaining capacity) ④ 본인이 스스로 의사결정에 참가하고 주체적으로 관여할 수 있는 환경을 가능한 정비한다(Permitting and encouraging participation) ⑤ 본인의 과거 및 현재의 의도, 심정, 신념이나 가치관을 고려한다(The person's past and present wishes and feelings, beliefs and values) ⑥ 본인이 상담자로 지명한 사람, 가족 및 우인 등 가까운 돌봄자, 법정후견인, 임의후견인 등의 견해를 고려해서 판단한다(The views of the other people). 이와 같은 판단 기준에 대해서 주목해야 할 것은 본인이 처한 다양한 상황과 조건에서 최선의 이익 실현을 어떻게 이룰 것인가에 대한 명확한 지침을 설정하려고 노력하고 있다는 것이다. 이런 자세를 통해 본인을 중심에 두고 최선의 이익을 탐색하는 ‘주관적 최선의 이익’주의를 볼 수 있는 것이다. 즉 단순히 객관적 관점에서만 바람직하다고 생각하는 결론만 이끌어내는 기계적 관점은 배제하고 있는 것이다. 물론 자율적인 개인으로 받아들여져야 할 성인에 대하여 타인의 개입을 법적으로 인정할지라도, 본인의 동의 없이 후견인 등 본인 이외의 타인 결정에 의해 이루어진 결과도 본인에게 귀속된다. 의사결정을 하는 사람과 실제 그 결과로 영향을 받는 사람이 분리되므로 강력하게 정당성을 설득할 수 있는 논리적 근거가 요구된다.

아무리 객관적으로 본인의 이익을 위해서라고 해도 본인의 동의가 없으면 권리침해다. 물론 객관적인 기준에 따라 본인에게 최대의 이익을 초래하는 것이 최선의 이익임은 분명하다. 이

때 본인의 심정을 포함한 다양한 이익에 대해 주의 깊게 고려하는 것이 무엇보다 중요하다. 즉 객관적인 관점에서 최선의 이익을 추구하는 균형적 판단 방식이 아니라 본인의 의향이나 감정을 적극 반영한 기준이 중요한 것이다. 영국의 경우 법원이 2005년 의사결정능력법 시행 이후 법원은 이런 관점을 적극적으로 유지하게 되었다. 그리하여 때로는 본인의 의향이나 감정을 배려하는 것이 다소 리스크를 수반하더라도 본인의 행복실현을 위해서 불가피하다고 생각하게 되었다(Re MM(An Adult, 2007) EWHC,2003, para 120-121). 법원은 개인의 의사를 존중하고 그 실현을 지향하는 결정을 하는 경우에 그것이 비합리적·비현실적·무책임이 아닌 한, 또한 본인을 해칠 위험성이 없는 한 허용된다. 하지만 본인을 해칠 위험성이 있다고 해도 그 의사를 무시하는 데는 신중해야하며 위험으로부터 보호한다는 강력한 설득력이 요구된다. 그리고 본인의 권리나 행동 자유를 침해할 정도가 가장 적은 수단을 선택해야 한다. 따라서 과거를 포함하여 현재 상황에 대하여 얼마나 본인의 주관적 의사를 충실히 반영하느냐가 관건이 될 것이다. 그렇다면 최선의 이익은 정지된 것이 아니라 항상 능동적이고 계속적으로 변하는 과정에 있다고 해석해야 할 것이다.

복지수급권자에 관한 복지적 결정을 할 경우, 복지·의학·사회 관점에서 본인의 객관적 욕구를 탐색하고 필요한 지원계획을 수립하여 실행하려는 관점은 전통적인 복지주의 관점이다. 이 경우 가장 중요하게 부각되는 것은 본인 보다는 전문가의 의견이며 미성년자에 대한 복지적 결정이 그러한 예에 해당될 것이다. 또한 판단능력이 없는 성인에 대한 의료행위 실시 여부에 대한 법적 판단에서 의료행위 실시에 따라 얻는 이익과 불이익을 모두 열거해서 판단하여 이익이 불이익을 앞서는 경우에만 그 행위를 허용하는 것이 최선의 이익이라 생각하기 쉽다. 이 경우 최선의 이익은 본인의 의사와 일치하지 않을 수 있으며 본인이 생각하는 이익과 다른 것이다. 하지만, 최근 동향은 본인의 잠재적 이익과 불이익의 경우 본인의 심정이나 의사와 같은 주관적 요소가 더 큰 판단 기준으로 강조된다. 수급자는 권리의 보유자이므로 감정의 객체가 아니라 주체다. 이들이 스스로 참여하고 결정하는 인간적인 공공부조 제도가 필요하다. 그런 차원에서 급여 관리도 전문가 중심의 객관적 복지주의에서 본인 중심의 주관적 복지주의로의 패러다임 전환이 요청된다.

지금까지 논의된 최선의 이익과 의사결정 지원에 대한 기준을 정리하면 아래의 <표 1>과 같다.

<표 1> 사회복지 이용관리에 있어서 의사결정 지원 유형화 기준

최선의 이익을 위한 의사결정지원		
보호 대리의사결정		자율 조력의사결정
가부장적 지원	유형	본인 중심 지원
대행을 통한 최선의 이익 추구 (substitute decision-making)	목적	지원을 통한 최선의 이익 추구 (supported decision-making)
객관적·균형적 관점으로 판단하는 최선의 이익 공익의 보호자로서 관여하는 전문가 중심의 판단	판단 기준	본인 의향이나 감정을 반영하는 최선의 이익 돌봄이나 치료에 관여하는 주위 사람들 중심의 판단
수급비 관리, 서비스 이용 등 사회복지 이용관리에 대한 후견인 중심의 의사결정 대리	역할	수급비 관리, 서비스 이용 등 사회복지 이용관리에 대한 본인 중심의 의사결정 지원

자료: 이명현·강대선, 2015: 78의 유형화 기준을 참고로 새롭게 재구성함.

Ⅲ. 급여관리 의사결정지원의 유형 분석

1. 의사결정 지원의 유형

의사무능력 수급자의 급여관리 체제의 유형을 판단하기 위해서는 가부장적 보호 대 본인중심 지원으로 대비해 분석할 수 있겠다. 기초생활보장제도의 수급자 관리는 의사능력이 없거나 미약한 수급자에 대한 대리적 관리다. 그 근거는 사업안내에서 규정하는 것처럼 수급관리 결정은 보장기관이 판단하는 데에 있다. 보장기관이 판단하기 전에 최선의 이익을 판단하기 위한 의사결정 지원인력과 서비스를 지원하는 절차가 명시되어 있지 않는 한, 그것은 대리적 결정으로 자기결정을 박탈하는 시스템에 가깝다. 따라서 본인의 의사를 대변하는 권리옹호적 서비스가 제공되는 유형은 아니다.

이와 관련하여 영국의 의사결정능력법은 본인의 자율적 의사결정을 지원하는 대표적 법적 장치다. 판단능력이 불충분한 성인들에게 최선의 이익을 위한 결정을 본인 입장에서 실시하도록 지원하는 원칙을 정하고 있다. 의사결정능력이 있는 동안 어떻게 미래를 준비할 것인가에 대하여 기준을 정한 체제라고도 할 수 있다. 타인이 본인의 이익을 위한 최선의 결정을 내릴

경우, 본인이라면 선택 가능성이 높은 결정을 내릴 수 있도록 최대한 지원하는 법률이므로 자율을 지원하는 체제인 것이다. 이를 수급자 관리 운용에 적용할 경우, 수급자라면 과연 어떤 선택을 할 것인가에 대하여 수급자 본인을 의사결정에 참여시켜 의견을 이끌어내고 주위로부터 여러 정보와 정황을 숙고하면서 검토하는 절차적 권리를 보장하는 가이드라인이 제공되어야 한다. 따라서 본인을 중심에 두고 항상 자율적 능력이 있다는 것을 전제로 결정하도록 지원하는 기반과 절차, 방법이 준비되어야 한다. 이 점에서 전문가나 공무원의 선의와 능력에 의존할 수밖에 없는 법정 후견 중심의 가부장적 대리결정과 동일한 유형이라 할 수 없으며, 최대한 본인 중심의 지원을 준비하는 형태라 할 수 있다. 만일 의사결정 당사자에 대한 고민 없이 대리결정이 최선의 이익이라는 점만 강조된다면 자율성 지원의 형태는 대리결정을 정당화하기 위한 수단에 불과할 것이다(Stevenson, et al., 2009). 수급자는 선택의 고비마다 차별당하지 않아야 하며 최선의 이익이라 제안된 결정이 본인의 자유를 제한하는 성질이 있을 경우에는 반드시 지원받을 수 있어야 한다.

2. 의사결정 지원의 목표

기초생활보장제도의 의사무능력(미약)자의 급여 관리에 있어서 수급자 본인이 타인의 급여를 희망하지 않는 경우 또는 스스로 급여를 관리하거나 사용할 능력이 있다고 판단되는 경우에는 별도의 급여 관리를 실시하지 않는다(보건복지부, 2016: 262). 이는 사적자치의 원칙에 입각하여 제도 운용에서 이용자의 자율성을 최대한 보장하려는 목적이라 할 수 있다. 스스로의 의사결정을 독립적으로 할 수 있는 사람은 자율의 형식적 보장으로도 권리실현에 큰 무리가 없을 것이다. 따라서 이념상으로는 독립적 의사결정이며 지원 여부를 판단할 필요가 없는 본인 중심의 자기결정이다.

그렇지만 판단능력이 불충분한 사람들의 경우는 운용 지침을 다르게 설정하고 있다. 즉 의사능력이 없거나 미약한 정신장애인·노인 등에 대하여는 제3자로 하여금 급여를 관리하도록 할 수 있으며, 이 때 복지급여가 수급자 자신을 위해 사용되고 있는지 확인하고 점검할 필요가 있다는 것이다. 사적자치 능력이 미흡한 사람이 급여 관리를 희망하지 않는 경우에는 급여 관리 상황을 정기적으로 확인하여 부당한 수급권 침해 가능성을 사전에 차단하고자 한다. 이를 해석하면 판단능력이 불충분한 사람들의 경우 제3자에게 수급권을 위임하여 부당한 권리침해를 보호하고자 하는 것이다. 미리 일어날지도 모를 위험을 사전에 보호자나 관계자의 판단 하에 방지하여 최선의 이익을 보호하려는 취지라고 볼 때 가부장적인 대리의사결정을 지향한다고 볼 수 있다. 수급관리에서 이와 같은 가부장적 후견주의가 정당화되기 위해서는 가장 약한

입장에 있다고 생각되는 사람들을 대신하여 타인이 의사결정을 해야 하므로 급여 관리자의 역할과 함께, 교육훈련 등과 관련된 당사자의 자율성을 보장하는 공정한 기준이 제시되는 것이 중요하다.

급여 관리에서 본인의 의사결정이 중요한 이유는 단순히 금전관리가 어려워 제3자가 그 역할만 대신한다는 의미는 아니다. 의사결정을 스스로 할 능력이 없는 성년자를 대신하여 결정을 내릴 때에는 무엇보다 본인의 최선의 이익을 존중하는 방향으로 급여 관리가 진행되어야 한다는 것이다. 본인이 급여를 관리할 능력이 없다는 것을 확인하고 본인의 의사가 사전에 효과적으로 표명되지 않았다는 것을 확인 후에, 제안되는 급여 관리가 초래할 수 있는 수급자 본인에 대한 이익과 불이익을 사정한 후에 해당 행위가 최선의 이익에 적합한지 여부를 결정해야 할 것이다. 하지만 본인의 의향과 심정을 최선의 이익을 판단하는 요소로 중요하게 다루어야 한다. 특히 수급자가 의사결정능력이 없다고 해도 결정에 영향을 끼칠 신념이나 가치관, 의사능력이 있었다면 고려해야 할 요소를 배려해야 한다. 즉 급여 관리자나 행정 당국이 중요하다고 생각하는 결정을 하는 것이 아니라 의사능력을 상실하지 않았다면 본인이 선택하였을 결정을 대신 선택하는 것이다. 이렇게 볼 때 의사무능력자라 할지라도 어떠한 객관적이고 공정한 판단절차 없이 자연스럽게 제3자가 급여를 관리할 수 있도록 하는 대리 결정은 자율이념에서 볼 때 바람직한 것이 아니다. 대행에 의한 결정에 의존하기보다는 조력(supported)에 의한 본인 중심 의사결정을 목표로 최선의 이익을 추구하는 지원방식이 정비되어야 할 것이다.

3. 판단기준

최선의 이익을 위한 의사결정 지원에 대한 판단은 보호와 자율의 수평선상에서 분석해야 한다. 공익의 보호자로서 판단하는 전문가 중심의 판단이라면 가부장적 보호, 즉 대리적·후견적 의사결정에 의해 이루어진다. 반면 돌봄이나 치료에 관여하는 주위 사람들 중심의 판단일 경우, 지원적·조력적 의사결정에 의해 진행된다.

의사결정 지원의 엄격한 기준이 확정되어 있지는 않지만, 2005년 영국의 의사결정능력법의 원칙에서 시사를 얻을 수 있다. 이 법에서는 다섯 개의 판단 원칙을 제시하고 있다(이명현, 2012: 417). ① 의사결정능력 존재의 추정원칙이다(Section1(2)of the Mental Capacity Act 2005). 이를 수급자에게 맞게 해석한다면 수급자가 의사결정능력을 상실하고 있다는 분명한 증거가 없다면 의사결정능력이 있다고 추정하고 지원하는 방법을 고려해야 할 것이다. ② 임파워먼트 원칙이다(Section1(3)of the Mental Capacity Act 2006). 수급자의 경우라면, 수급자가 스스로 의사결정을 내릴 수 있도록 지원한 후, 그것들이 효력을 발휘할 수 없을 때만이 의사결정이 불가

능하다고 평가해야 할 것이다. ③ 본인의 의사능력 존중의 원칙이다(Section1(4)of the Mental Capacity Act). 수급자가 본인에게 객관적으로 불리하게 보이는 의사결정을 했다는 이유만으로 본인에게 의사결정 능력이 없다고 판단하지 않아야 한다. ④ 필요 최소한 개입의 원칙이다(Section1(6)of the Mental Capacity Act 2005). 수급자의 권리나 행동 자유를 제한하는 정도가 최소화 되도록 해야 한다.

의사무능력(미약)자의 급여 관리에 있어서 2016년 기초생활보장사업 안내에는 ‘의사능력이 미약한 정신장애인·노인 등에 대하여는 제3자로 하여금 급여를 관리하도록 할 수 있으며... (생략)...(보건복지부, 2016:262)’라고 소개되어 있다. 그런데, 의사능력을 상실하고 있다는 명확한 근거를 어떻게 확정하여 판단할 것인지 분명한 원칙이나 구체적인 기준은 제시하고 있지 않다.

또한 급여 관리자 지정 및 점검의 경우, 부양의무자(며느리, 사위, 계부모 포함)·형제자매 등 혈연관계에 있는 자 중 급여 관리와 사용을 지원하기에 적합한 자를 지정하도록 규정하고 있다. 하지만 여기서도 본인이 급여 관리나 관리자에 대해 어떤 선호를 가지고 있는지 의사를 선택하도록 하는 지원 절차나 인적수단 등에 대한 기준은 제시되어 있지 않다. 아울러 부양의무자 등이 없거나 부양기피·원거리 거주·부당한 급여사용 우려, 부양의무자의 장애·정신질환 등으로 급여 관리에 적합하지 않은 경우에는 사회복지기관 재가복지담당자, 의료기관 복지담당자, 교사, 지역사회복지협의체위원, 복지위원, 이웃 등 수급자의 생활실태 파악 및 지원이 용이한 지역인사를 급여 관리자로 지정하도록 하고 있다. 여기서도 본인 중심의 의사결정 지원 원칙에 따라 자기결정을 지원하고자 하는 노력은 찾아볼 수 없다. 급여 관리자 지정 주체와 방법이 모두 행정 주도에 의해 가부장적 대리결정으로 이루어지고 있다. 더욱이 급여 관리자 지정 시, 급여 관리자에 대한 동의서 작성을 거치도록 하여 급여 관리자의 책임을 유도하는 조치는 강화하고 있지만, 수급자 본인의 급여 관리에 대한 의향여부를 확인하는 과정이 반드시 필요할 것이라 생각된다.

본인의 의사능력 가능성을 완전히 무시하는 이러한 대리적 결정은 명백한 자기결정권 침해라 할 수 있다. 물론 이것이 본인의 이익을 지원하기 위한 최선의 결정이라면 의미가 있을 수 있다. 하지만 그것이 정당화되기 위해서는 최선의 결정을 위한 본인을 중심에 두는 지원노력이 제공되어야 한다. 대리 의사결정자, 즉 재가복지담당자 등이 의사무능력자에 대하여 최선이라고 믿는 방법을 선택하기 위해서는 본인이 의사능력을 상실하지 않은 상황일 때 어떤 결정을 할 것인지가 핵심이다(秋元美世, 2010:67). 특정인의 최선의 이익을 결정한다는 것은 본인에게 가장 중요한 것이 무엇인가를, 그리고 그들이 무엇을 원했던가를 발견하려는 노력을 의미하며, 급여 관리자나 사회복지사, 공무원의 업무를 보다 효율적으로 수행하기 위한 방법을 찾

아내는 것이 아니다. 최선의 이익이란 구체적으로 어떤 것인지 구체적으로 고정화하기는 어려울 것이다. 사람들이 처해 있는 상황이 다양하므로 의사결정 지원을 실현하기 위해서는 다양한 상황과 변화하는 정황에 맞게 특정 시점에서의 본인이 원하는 방향과 이익을 실현하는 것이 중요하다.

본인의 최선의 이익을 확보하기 위하여 대리결정이 필요한 상황에도 본인에 대한 의사결정 지원 노력을 계속하면서 스스로 의사결정을 할 수 있는 가능성을 기대해야 할 것이다. 즉 대리적 결정이 필요한 상황에서도 항상 사회적 지원에 의한 자기결정으로 연계되는 방향을 모색해야 할 것이다. 본인의 의도와 정서, 신념, 가치관, 기타 본인에게 중요한 사안을 대리결정에 반영시킬 수 있어야 할 것이다. 그렇다면 본인의 결정과 대리적 결정 사이에서 최선의 이익을 발견하기 위한 연속적 구조가 있다는 것이다. 의사결정을 위한 판단기준은 자율과 지원의 상호보완성을 전제로 선택의 독립성을 확보할 수 있어야 한다. 대리결정의 경우 사실상 본인의 자기결정을 대리인이 수행하게 되므로 자율성을 완전히 박탈하는 가부장적 보호의 성격이 강하지만 박탈을 최소화하기 위해 최선의 이익기준에 따른 지원적 판단이 중요하다. 그렇다면 완전한 대리적 결정은 최소화하고 지원을 수반하는 조력적 의사결정이 더욱 권장되어야 할 것이다. 따라서 수급자의 급여 관리에서도 최선의 이익을 위해 수급자의 의사결정을 지원할 수 있는 판단기준을 개발하여 법적 후견제도의 적용 이전의 권리옹호 서비스로 운용할 수 있는 방안이 필요하다.

4. 역할

급여 관리가 필요한 수급자는 다음과 같다. 정신의료기관 장기입원자, 장애인복지법에 따른 정신장애 및 발달장애인, 치매노인, 18세미만 아동 등 스스로 급여를 사용·관리할 능력이 부족하다고 보장기관이 판단하는 사람이다(보건복지부, 2016:263). 아동 이외에는 법적인 성인후견이 필요한 경우라 할 수 있다. 여기에서 규정한 대상자들은 의사능력이 불충분하지만, 잔존능력을 완전히 상실한 사람들은 아니다. 의사결정능력을 회복할 가능성을 항상 가지고 있으며 주체적으로 관여할 수 있는 판단능력이 불충분한 사람들이라 인식해야 한다. 그런데 스스로 급여를 사용하거나 관리할 능력이 부족하다고 보장기관이 판단하는 구조에서는 대리적 판단이 우선적일 수밖에 없다. 특히 유소년 단독가구나 장애상태, 의사능력 정도, 생활실태 등 개별 차이를 감안하여 급여 관리의 내실을 위하여 읍면동장이 특히 필요하다고 인정하는 사람은 급여 관리자가 필요한 대상에 포함할 수 있게 되어 있다(보건복지부, 2016:263).

그리고 급여 관리 제외대상을 정할 경우에도 자기결정 지원이 필요한 대목이 있지만, 지원

적 구조는 마련되어 있지 않다. 구체적으로 급여 관리 제외대상은 수급자 본인이 스스로 급여를 관리하거나 사용할 능력이 있다고 판단되는 경우, 복지급여 본인관리 확인서를 작성하게 한 후 반기별 급여 관리 점검에서 제외한다고 되어 있다. 이 경우 스스로 금전소비가 가능한지 여부를 간략히 점검한 후 금전관리가 가능할 경우에만 확인서를 수리하도록 되어 있다. 간략히 점검하는 기준과 내용이 무엇인지 제시되어 있지 않고, 그 경우 본인이 지원자의 도움을 받거나 이용할 수 있는 수단이 무엇인지에 대해서도 언급하고 있지 않다. 그런데 간략히 점검하는 지침으로서 일상적 의사소통, 물품 구매시 거스름돈 계산, 은행계좌 입출금 정리, 급여지출 계획 등 개별적 상황을 종합적으로 판단한 후 본인관리 확인서 서식 담당자 의견란에 기록 관리를 하도록 되어 있다. 문제는 이 과정에서 본인의 선호를 파악하는 절차가 없다는 것이다. 수급관리 선정이나 제외에 대하여 본인의 가부에 대한 선호가 전제되어야 한다. 기본적인 본인 의향을 파악하기 위한 지원적 노력, 즉 자기결정을 위한 절차나 내용, 판단기준이 전혀 규정되어 있지 아니하므로 보장기관의 자의적이고 가부장적 판단에 의해, 전문가의 판단이 가미될지라도 제량적으로 관리자 필요 여부를 결정할 수 있는 것이다. 이들의 의사결정을 대리하는 법정후견 과정이 있지만, 그것 자체는 본인의 의사를 제3자가 대신하는 가부장적 구조로서 자율의 박탈 성격이 강하다. 그러므로 본인의 자기결정권 보장 이념에 비취볼 때 권리실현의 의미는 약하다고 볼 수 있다. 수급권을 관리하기 위한 조치로서 의미는 있지만, 진정한 자율성의 보장이라고 하기는 미흡하다. 따라서 완전한 자기결정 지원이 어렵고, 불가피하게 대리가 필요하다라도 제한적 대리결정이 권장되어야 할 것이다. 영국 정부의 지적장애인 백서를 기억할 필요가 있다. ‘모든 사람이 선택할 수 있도록 해야 한다. 여기에는 중증장애인도 포함된다. 적절한 처치와 지원이 있다면 그들도 일상생활에서 중요한 선택을 하고 선호를 표현할 수 있어야 한다(Department of Health, 2002)’. 급여 관리 운용에서도 일련의 연속적 지원과정을 통해 가부장적 범위를 초월하여 자기결정의 범위를 확대해가는 판단기준을 확립해야 가야 할 것이다.

급여 관리자 지정 주체는 보장기관이다. 급여관리자 지정은 부양의무자(며느리, 사위, 계부모 포함), 형제자매 등 혈연관계에 있는 자 중 급여관리와 사용을 지정하기에 적합한 자를 지정한다(보건복지부, 2016: 264). 부양의무자 등이 없거나 부양기피, 원거리 거주, 부당한 급여 사용 우려, 부양의무자의 장애·정신질환 등으로 급여관리가 적합하지 않은 경우에는 사회복지기관 재가복지담당자, 의료기관 복지담당자, 교사, 지역사회복지협의체위원, 복지위원, 이웃 등 수급자의 생활실태 파악 및 지원이 용이한 지역인사를 급여관리자로 지정한다. 지정과정에 수급자 본인의 의사를 어떻게 반영해 갈 것인지에 대한 구체적인 내용은 알 수 없다.

대리결정에 의해 지정된 급여 관리자의 역할은 매우 광범위하게 설정되어 있다. 급여 관리

자는 급여를 지출한 경우 그 내역을 기록해야 한다. 급여 관리상의 편의를 위해 공과금 등은 자동이체를 적극 활용하고, 급여지출은 체크카드 사용을 원칙으로 하되 지역별 여건에 따라 현금지출 시에는 영수증으로 관리한다.

읍면동장은 부적정 급여관리의 개연성이 높은 가구를 중심으로 반기별로 현장 확인 후 급여 관리 점검표를 작성한다(보건복지부, 2016: 264). 행정이 점검해야 할 사항은 급여 관리자 지정 가구와 급여 관리 점검을 생략한 가구 중 1회 이상 부정적 급여관리 의심 또는 신고가 접수된 가구에 대한 조사다. 구체적인 점검 내용은 기초생활수급자의 실제 급여수령 여부, 급여관리자의 급여사용 실태 점검 시 급여 관리자 지정동의서, 급여통장, 통장 입출금 내역을 점검하고 급여지출내역 및 증빙서류를 최대한 확보하되 고령 등의 이유로 급여 관리자에 대한 정리가 어려운 경우 담당 공무원이 구술로 확인하여 기재하도록 되어 있다(보건복지부, 2016: 265). 부양의무자 등 가족이 급여를 관리하는 경우, 영수증 보관·관리로 지출기록을 대체할 수 있도록 하되 가능한 한 체크카드를 사용하여 급여 관리의 투명성을 향상시킬 수 있도록 협조 요청하고 수급자 생활실태 등을 수시로 현장 확인하여 급여가 수급자를 위해 사용되고 있는지 점검해야 한다. 시장·군수·구청장은 급여 관리자가 급여를 다른 목적에 사용하는 등 고의로 수급권을 침해하였을 경우 고발 등 법적 대응을 하도록 규정하고 있다. 이러한 내용은 급여관리자의 지도감독과 관련된 내용으로서 수급권 침해에 대한 고발내용까지 들어 있다. 하지만 수급권 실현을 위해 본인 중심의 의향 파악이나 실태 점검 등의 구체적 원칙과 기준은 볼 수 없다. 또한 급여 관리자가 수급자의 의향 파악을 위해 할 수 있는 의사결정 지원역할 및 내용과 관련된 판단기준이나 훈련 등에 대한 가이드라인 제공 등 대응태세는 매우 미흡한 상황이라 할 수 있다.

수급비는 일신 전속의 성질을 가진 급여다. 본인에게 중요한 영향을 미치며 생존의 물질적 기반을 확보하여 실질적 자유를 실현하는 필수재라 생각한다. 수급비를 관리하는 제3자라면 당연히 수급자의 자기결정을 존중하는 선택을 해야 할 것이다. 이러한 논리를 가장 잘 반영한 영국의 의사대변인(IMCA)³⁾ 제도의 운용 논리를 참고로 좀 더 본인의 인권을 존중하는 역할을 강화해야 할 것이다. 예를 들어 의사대변인은 본인과 본인을 알고 있는 사람들과 만난다. 이후 중요한 결정을 내리는 사안과 관련하여 본인의 견해·의향·감정·신념을 파악한다. 나아가 모든 정보를 바탕으로 본인이 처해 있는 객관적 상황 파악에 노력한다. 수급자라면 그러한 상황을 바탕으로 수급비 관리 여부를 결정하고 본인을 대변하여 선택하는데 지원을 할 수 있을 것이다. 영국의 의사대변인은 본인에게 충실하게 역할을 수행해야하며 본인을 대신하여 주

3) 돌봄, 건강 및 의료관련 조직과 전담 인력들이 의논한 사람이나 대상이 없는 의사결정무능력자를 대상으로, 본인에게 중요한 영향을 미치는 사안에 관련된 선택을 할 때 결정을 지원하는 권리옹호서비스다.

위에 질문을 확인하고 권리를 지키는 자이다. 본인의 상황과 견해 등 결정을 내리는 데 중요한 보고서를 검토할 수 있으며 특정한 결정 내용이 본인의 최선의 이익에 부합한다고 생각되는 증거가 있는 경우에는 의사대변인의 보고서에 결정 가능한 선택지로서 반영해야 한다. 의사대변인이 가장 역점을 두는 역할은 결정방법이 본인이 의사결정에 참가할 수 있도록 지원하고 있는지 확인하는 것이다. 그를 위해 최선의 이익 확정을 위한 판단기준을 충분히 검토했는지 확인하는 것이다. 수급비 관리의 경우라면, 수급비 관리자 지정을 할 때 수급자가 판단능력이 불충분할지라도 그의 심정이나 기분을 파악할 절차나 수단을 확보하여 확인했는지가 문제로 될 수 있는 것이다. 영국의 경우 그 결정방법이 의사결정능력법의 지원규정에 위배되거나, 본인이 의사결정능력을 가지고 있다는 것이 명백한 경우 의사대변인이 이의를 제기할 수 있다. 의사대변인은 결정을 할 책임을 지고 있는 사람들과의 대화를 통하여 비공식적으로 문제를 해결하려는 노력을 할 수 있다. 그리고 많은 경우 그런 시도는 서로 다른 결정이나 문제의 중대성에 대한 올바른 이해로 연결될 것이다. 그렇지만 비공식적 수단으로 해결할 수 없는 경우도 있을 수 있다. 그런 경우에 제안된 결정에 대하여 이의를 제기하기 위하여 의사대변인이 공식적인 수단(법원)에 의뢰할 수 있는 장치가 마련되어 있다. 서비스 이용자를 위하여 그와 같은 법적 구제를 요구할 수 있는 절차적 권리가 보장되어 있다는 점은 매우 중요하다. 그렇지 않다면 아무리 본인을 대신하여 문제를 해결하고자 노력해도 조력(助) 의사결정 서비스는 아무런 권한을 발휘하지 못하게 된다. 의사결정지원은 판단능력이 불충분한 사람들을 다시 사회 속으로 이끄는 역할이 되어야 한다. 수급비 관리자 지정문제도 수급자의 관점에서 자신이 원하는 방식으로 관리자의 지원을 통해 사회 속으로 진출하는 조력(助)의 역할을 할 수 있어야 한다. 행정관청이 바람직하다고 생각하여 부양의무자, 사회복지기관 재가복지담당자, 지역인사 등 기계적 순위에 의해 지정하기 보다는 의사대변인과 같은 공적인 지원인력에 의해 결정에 도움을 받을 수 있는 시스템을 구축하는 권리옹호적 대응방향이 필요할 것이라 생각된다.

IV. 평 가

기초생활보장제도의 수급비 관리와 관련하여 의사결정 지원체제 유형을 어떻게 평가할 수 있을까? 전문가와 행정기관 중심의 가부장적 대리결정 체제로 운용되고 있으며, 본인 중심의 지원적 역할에 충실한 대응태세는 전무하며 그에 대한 문제의식도 없다고 평가할 수 있다. 급여 관리의 목적과 원칙, 급여 관리 범위, 급여 관리자 지정 및 점검과 관련된 매뉴얼 상에도 행정기관의 관리자 범위 설정과 지정 등에 대한 대리적 결정 지침과 방향만 볼 수 있다.

우리나라의 경우, 수급자를 비롯한 판단능력이 불충분한 사람들에 대한 지원적 의사결정 체제는 성년후견제도다. 기존의 금치산자·한정치산자 제도처럼 본인의 복지에 관한 결정에 대하여 본인의 결정권을 완전히 박탈하는 방식은 아니다(이명현·강대선, 2015:88). 따라서 판단능력이 불충분한 기초생활보장 수급자의 수급비 관리자 결정도 성년후견제도와 같은 의사지원 제도의 절차를 보장하여 수급권을 보호해야 할 것이다. 연구자는 현행 우리나라의 성년후견제도는 영국과 같이 본인 중심의 자율적 의사결정 체제로 개혁되어야 하며, 그 연장선상에서 수급자의 급여관리 지원도 논의되어야 한다고 생각한다. 실제 성년후견제도 평가와 관련된 논의들을 살펴보면 영국식 제도로의 전환을 요구하는 목소리가 높다. 물론 현행 성년후견제도는 의사무능력자의 자기결정권 보장을 도입 취지로 삼고 있다. 법정 후견과 의사결정 능력의 강약 정도 사이의 연관성을 최소화하고 있으므로 제3자가 완전히 결정의 권한을 박탈하는 제도는 아니다. 즉 법정 후견 유형을 피후견인의 의사결정 능력 쇠퇴 정도에 따라 정도가 심할 경우 성년후견, 조금 덜할 경우 한정후견, 가벼울 경우 특정 후견 등으로 기계적으로 결정하여 보호하는 구조는 아니다(이명현·강대선, 2015: 88). 의사결정이 필요한 사안에 따라 본인의 개별적 기능에 따라 판단하려는 취지를 살리고 있으므로 영국과 같은 조력의사결정 성격이 반영되었다고 할 수 있다.

그러나 일괄적으로 권리를 박탈하거나 제한하는 결격조항이 그대로 적용되며 피후견인의 행위능력을 제한하고 박탈하면서 후견인의 권한을 장기간 강화하는 등 본인의 권리를 박탈할 수 있다는 비판이 제기되고 있다(제철웅, 2014). 또한 후견인 선임과 선임비용 등 사법적 절차를 거치지 아니하면 지원을 받기 어려워 수급자와 같은 사회경제적 약자들에게는 너무나 거리가 먼 서비스일수 있다. 특히 UN 장애인권리협약에는 후견은 보충적이고 필요한 범위에서만 최소한으로, 가장 짧게 하도록 명시하고 있으므로 수급자 등 의사결정 능력이 떨어지는 사람들이 스스로 결정하며 사회에 통합될 수 있도록 보조하는 지원서비스가 요청된다.⁴⁾ 이러한 취지를 고려한다면 사법적 제도뿐만 아니라 본인에게 다양한 선택권을 보장하는 비법정 서비스

4) UN 장애인권리협약 12조 제1항 협약국은 장애인은 어느 곳에서나 법 앞에서 인간으로서 인정받을 권리가 있음을 다시 확인한다. 제2항 협약국은 장애인이 생활의 모든 영역에서 다른 사람과 동일한 기반 위에 법적 능력을 누린다는 점을 인정해야 한다. 제3장 협약국은 장애인이 자신의 법적 능력을 행사함에 있어서 필요한 지원에 접근할 수 있도록 적절한 조치를 취해야 한다. 제4장 제1문 협약국은 법적 능력의 행사에 관한 모든 조치가 학대를 방지할 수 있는 적절하고 효율적인 안전망을 국제 인권법에 적합하게 제공할 수 있도록 보장해야 한다. 그 안전망은 법적 능력의 행사에 관한 조치가 그들 자신의 권리, 의사, 그리고 선호도들을 존중할 수 있고 (중략) 안전망은 당해 조치가 개인의 권리와 이익에 영향을 주는 정도에 비례해야 한다. 제5항 협약국은 장애인이 재산을 소유하거나 상속받는 것, 자신○의 재정적 사무를 관리하는 것, 은행대출, 저당권부 주택구입, 여타 신용에 평등하게 접근할 수 있도록 그의 평등권을 보장할 적절한 적절하고 실효적인 모든 조치를 취하여야 하고, 또 장애인이 자의적으로 박탈되지 않도록 하여야 한다.

가 마련되어야 할 것이다. 다시 말하면 의사결정 대리는 보충적 수단이며 당사자가 가장 쉬운 방법에 의해 의사결정지원을 통하여 선택을 우선적으로 할 수 있어야 할 것이다.

현행 대리결정 실행체계를 대체하는 특별법 제정 요구도 제기된다. 성년후견제도는 법무부에서 담당하고 있으나 금지산제도와 달리 법률후견에 사회복지 측면이 포함되므로 본인의 복지지원과 후견인 감독을 아우르는 특별법을 만들고 보건복지부가 담당해야 한다는 것이다(이현곤, 2014). 지역의 복지인권 단체를 중심으로 권역별 의사결정지원을 담당하는 권리옹호조직을 설치하여 경험 있고 훈련된 사회복지사가 관련 전문가들과 협업하면서 수급자의 의향을 대변하는 과정에 의해 수급비 관리자를 결정하는 권한을 부여할 필요가 있다. 보다 적극적으로는 의사결정지원기본법을 만들어 수급자와 발달장애인, 치매노인 등 판단능력이 불충분한 사람들의 자기결정과 지원이 가능한 서비스 내용과 방법 등을 정비해야 할 것이다.

나아가 행정 중심의 제3자 대리결정이 아니라 영국과 같은 서비스를 보다 더 적극적으로 요구하는 입장도 있다. 구체적으로 현행 제도는 당연히 폐기되어야 한다고 주장한다. 2015년 성년후견제도 폐지추진연대가 출범하여 토론회를 개최하였다. 핵심은 성년후견제도 폐지와 의사결정지원제도의 도입이다(박미선, 2015). 현재의 성년후견인은 본인에 대한 권리행사 제한이 너무 광범위하다는 것이다. 예를 들어, 복지시설을 이용하는 등 모든 법적 계약을 체결하는 등 행위를 스스로 할 수 없다. 수술이나 강제입원 등 본인의 의사에 반하여 동의하고 치료나 입원이 강요될 수도 있다(민법 제947의 2). 수급비 관리자 제도의 경우 관리자를 지정하면 본인을 대신하여 급여관리를 하는 바, 급여 사용에 있어서 관리자의 동의를 얻어야 소비행위를 할 수 있는 결과를 초래할 것이다. 수급비 관리자에 대해 급여 지출 내역을 기록하고 지출은 체크카드 상용을 권장하는 등 급여 관리 점검표를 작성하고 급여 관리자가 고의로 수급권을 침해하였을 경우 고발 등 법적 대응을 하도록 하고 있다. 하지만 부양의무자나 복지위원 등 개인 차원의 대응보다는 사회복지협의회나 건강보험공단 등 공적인 권한을 가진 주체가 급여 관리를 하는 게 안전하다고 생각되며 그러한 선택이 본인 입장에서 충분히 고려되도록 지원하는 절차가 요청된다. 한마디로 일상생활과 신상에 관련된 관리자의 간섭이 개입되는 것을 차단하는 방향이 필요한 것이다.

특히 2013년 국가인권회의 결정은 중요한 시사를 제공한다. 즉 자기결정권 존중을 위해서는 본인의 의사를 정확히 반영해야 하므로 의사소통 전문가 또는 신뢰관계인을 참여시키고 관련된 여러 사람의 의견을 듣는 절차가 필요하다는 것이다. 이는 최선의 이익을 위하여 본인의 의사결정에 대한 올바른 판단을 내릴 수 있도록 지원하는 것으로 수급비 관리자 지정 여부를 결정하는 과정에서도 동일한 맥락의 접근이 필요하다고 생각된다. 판단능력이 불충분한 사람들에게 대해 행정이 부모 역할이 아니라 조력자로서 본인의 손과 발, 입이 되는 역할을 해야 할 것

이다 이와 같이 본인을 중심에 둔 의사결정지원제도는 수급자에게도 공정하게 적용되어야 할 것이다. 의사결정지원이 가능하기 위해서는 지속적인 교육훈련, 사회활동 참여를 통해 자신의 의사결정능력을 기를 수 있어야 하며 그러한 기반이 정비되어야 할 것이다. 시각적인 보조도구나 의사소통 보조기구를 동원하여 본인의 의사표현이나 의사소통을 도울 수도 있다(정봉근, 2014: 25). 그런 점에서 법률적 절차 이전에 손쉽게 의사대변을 지원하는 서비스 구축방안이 조속이 마련되어야 할 것이다. 수급비 관리자 결정여부와 관리자를 지정해야 할 경우, 영국과 같이 의사대변자가 본인에게 의미 있는 정보를 전달하여 권리를 주장하게 하고 그것이 결정되도록 조력하는 역할이 가능해야 할 것이다. 본인의 복지적 결정에 대한 의향이나 자기표현에 대한 지원제도의 정비 없이 행정이 일방적으로 자율적 선택과 다양한 의사결정 지원 기회를 제한하거나 박탈하므로 가부장적 대리결정은 배제되어야 할 것이다. 이러한 수급비 관리자 결정 여부나 관리자 지정 범위 등은 복지서비스의 사례관리 계획에 편입하여 복지원조의 한 축으로 운용해야 할 것이다.

V. 결 론

지금까지의 분석과 평가를 바탕으로 정리하면 다음과 같다. 급여 관리가 필요한 수급자를 비롯하여 판단능력이 불충분한 사람들을 위한 의사결정 지원체제는 이중적 유형이 있다. 즉 판단능력이 불충분한 사람들에 대한 지원을 가족과 전문가의 대리결정에만 맡기지 않고 외부에 의해 제공될 수 있는 의사결정지원 중심의 사회적 권리옹호 체제이다. 우리나라의 경우, 행정기관이 직권에 의해 수급비 관리자를 지정하는 대리적 결정 유형이다. 하지만 판단능력이 불충분한 사람이라도 본인의 잔존능력의 활용과 인권을 기반으로 생각한다면, 주관적 의향의 판단에 도움이 되는 조력을 받아 결정하는 지원적 결정이 권장되어야 한다. 이러한 체제는 사회적 약자의 자율성을 존중하는 사회로서 행정기관을 비롯한 공적 복지기관은 부모와 같은 역할이 아니라 본인의 권능을 발휘하도록 지원하는 조력 역할을 수행해야 한다. 의사지원자의 서비스를 활용하여 본인의 역량을 극대화하고 최선의 이익을 추구할 수 있도록 지원이 이루어져야 한다. 필요한 사람이 자신의 욕구에 맞게 선택을 할 수 있도록 정보와 환경을 제공할 수 있어야 한다. 이러한 장치를 바탕으로 연대와 참여를 바탕으로 지원제도를 운용해야 할 것이다. 본인 중심의 자기결정 지원체제를 운용하기 위해서는 지역사회 차원의 권리옹호 지원활동 참가를 지원하는 제도를 정비해야 한다. 무엇보다 지방자치단체와 사회복지사, 시민단체와의 네트워크를 통한 지원 체제가 형성되어야 한다. 이는 각 지역사회의 실태에 부합하는 자율적

의사결정지원 질서의 구축을 뜻한다. 예를 들어, 의사결정을 지원하는 권리옹호 복지사의 양성과 시민대변자 지원에 대하여 지방자치단체가 준공공적 복지단체나 시민단체의 의사결정지원 기능을 지역사회보장계획 중심으로 주도적으로 조직화해야 할 것이다. 또한 판단능력이 불충분한 사람들을 지원하기 위하여 자발적으로 활동하는 민간복지기관 등이 적극적으로 활동하면서 자치단체로부터의 적극적 지원을 이끌어내야 한다. 개인 자격으로 의사지원활동을 수행하는 개인들의 네트워크를 만들어 지역사회와 밀착성을 높이고 의사결정지원 매뉴얼을 만들고 실행체계를 정비하는 등 공공적 권리옹호 체계를 정비해야 할 것이다. 후견청이나 권리옹호청 등을 조직하고 의사대변자나 공공후견인과 같이 사법적 체계 이전의 의사결정 지원 제도를 정비하는 등 지역사회의 자기결정 지원활동을 위한 기반정비와 공적지원 체계와 관련된 구체적인 대안들이 도출되어야 할 것이다.

우리나라 사회복지법제 속에는 자기결정지원이 필요한 장면이 여러 곳에서 나타나고 있다. 기초생활보장법도 신청권 등 수급권 보호 차원에서 의사결정지원이 필요하다. 하지만 지금까지 살펴본 바와 같이 국민기초생활보장제도는 의사무능력(미약)자의 급여관리에 대해 대리적 결정을 하도록 지침을 마련하고 있다. 의사능력이 미약한 정신장애인·노인 등에 대해서는 제 3자로 하여금 급여 관리가 가능하도록 하고 있으며, 급여관리자는 우선적으로 혈연관계에 있는 자, 급여 관리와 사용을 지원하기에 적합한 자를 지정하도록 규정하고 있다. 지정할 경우에 급여 관리자에 대한 동의서 작성 등 공식적 절차를 거치도록 하고 있지만, 본인의 의사파악을 위한 구체적인 동의를 얻는 방법, 동의를 얻는 데에 있어서 구체적인 자기결정 지원방법에 대한 안내 없이 대리 급여 관리자의 책임과 인센티브만 규정하고 있다(이명현·강대선, 2015: 91).

국가는 판단능력이 불충분한 사람들도 사회의 주체적인 구성원으로서 계속 살아갈 수 있도록 해야 한다. 복잡하고 다양한 사회 경제적 상황 속에서도 자율을 확보할 수 있도록 자기결정 실현을 가능하게 하는 실질적 인권이 보장되어야 한다. 법이나 제도가 마련되지 않았다고 해서 판단능력이 불충분한 사람들이 사회참가가 배제되거나 자기결정이 저해되는 사태가 발생한다면 사회가 이를 바로잡아야 한다는 인권의식은 세계표준이다. 이들을 사회로 연결하여 자기결정을 할 수 있도록 도와야 할 사람들이 자발적으로 연대하여 상호 네트워크를 만들어가는 논리는 국가가 담당해야 할 복지 지원 기능을 부분적으로 대행하는 성질을 가진다(이명현·강대선, 2015: 91). 하지만 국가는 자발적인 자율지원 사회의 외부에 있을 뿐이다. 그것을 강화하기 위한 인프라를 구축하고 조직적·재정적 기반을 정비하는 등 간접적 지원을 하는 데에 그쳐야 할 것이다. 상황이 서로 다른 사람들의 다양한 삶의 방식을 반영한 최선의 이익을 지향한다면, 본인 중심의 의사결정 지원논리는 매우 중요하다. 가족이 부담을 지게 해서도 안 되고

철저히 상황 속의 개인에 초점을 두어야 한다. 자조가 요구되는 개인의 영역에서 해결되어야 하는 사안이 제3자의 책임으로 돌아간다면, 제3자가 본인의 의사에 의해 조종되도록 최선의 노력과 장치를 만들어야 할 것이다. 모두가 의존해야 하는 고령사회에서는 의사결정도 공공의 영역에 속하는 사안이라는 인식을 가져야 한다. 이것이 복지 욕구 해결을 위해서 외부의 조력을 받으면서 자기실현을 해 나가는 사회시스템의 한 축에 수급자 의사결정 지원 체제가 편입되어야 하는 이유이기도 하다. 이는 사적 자치를 지원하는 새로운 체제이며 실질적 자기결정을 지원하기 위한 의사결정 지원 제도에 대한 적극적 요구라 할 수 있다.

[참고문헌]

- 박미선, 성년후견제도의 문제점, 성년후견제도의 문제점과 대안, 성년후견제도폐지추진연대 토론회자료집, 2015.
- 박정신, 성년후견제도의 사회적 책임, 한국장애인복지학, 제16권, 2011.
- 백승흠, 성년후견제도의 입법방향, 민사법학 제19권, 2010.
- 보건복지부, 국민기초생활보장사업안내, 2016.
- 신권철, 성년후견제도의 도입과 법원의 역할, 사법, 제1권 제14호, 2010.
- 신권철, 성년후견제도와 사회복지적 연계, 집문당, 2013.
- 윤홍근, 성년후견제 2년 시행점검, 성년후견제 시행 2년 점검 심포지엄, 법무법인 율촌·한국 지적장애인복지협회, 2015.
- 이동희, 드워킨(R. Dworkin)의 도덕적 권리론-구성적 모델과 권리 기저적 권리론-, 법학논총, 제33권 제2호, 2009.
- 이명현, 영국 성년후견법을 통해 본 복지사회 구상, 민주주의와 인권, 제12권 제3호.
- 이명현·강대선, 영국 권리옹호서비스의 자율적 의사결정 지원에 관한 연구, 한국장애인복지학, 제30권, 2015.
- 이지민·제철웅, 신상영역에서의 의사결정능력, 비교사법, 제20권 제1호, 2013.
- 이현곤, 성년후견제도의 중간점검과 향후 과제, 성년후견제 시행 1년 점검 심포지엄, 법무법인 율촌·한국지적장애인복지협회, 2014.
- 정봉근, 의사결정지원제도의 도입 추진 방안, 성년후견제도의 문제점과 대안, 성년후견제도 폐지추진연대 출범기념 토론회, 성년후견제도폐지추진연대, 2015.
- 제철웅, 요보호성인의 인권존중 관점에서 본 한국의 성년후견제도, 민사법학, 2011.
- 최윤영, 장애인성년후견제 운영방안, 한국장애인복지협회.
- 秋元美世, 『社會福祉の利用者と人權』. 東京: 明石書店, 2010.
- Carney, T., "Guardianship, Citizenship, and Theorizing Substitute Decision Making Law" in *Beyond Elder Law: New Direction in Law and Aging*, edited by I. Doron and A. Soden., Berlin Heidelberg: Springer Verlag, 59, 2012.
- Department of Health, "The Second Year of the Independent Mental Capacity Advocacy Service" <http://www.dh.gov.uk>., 2009.
- Dworkin, G., *The Theory and Practice of Autonomy*. New York: Cambridge University Press, 1988.
- Naquin, P. J., "The Need for Autonomy". Unpublished Master's of Thesis. Louisiana Tec

University, 2003.

Stevenson, G. S., T. Ryan, and S. Anderrson, "Principles, Patient Welfare and The Adults with Incapacity(Scotland) Act 2000". *International Journal of Law and Psychiatyr.* 30, 2009.

[국문초록]

기초생활보장 수급자의 의사결정지원 유형분석과 평가 - 의사무능력(미약)자 급여관리를 중심으로 -

이 명 현
(경북대학교 사회복지학부 교수)

이 연구는 사회복지에서 가장 취약한 대상을 고객으로 하는 기초생활수급제도의 급여관리 제도가 의사결정 지원 관점에서 얼마나 수급자의 최선의 이익을 위한 방향으로 정비되어 있는지 분석한다. 또한 최선의 이익을 위한 의사결정지원의 유형과 논리를 이론적으로 분석한다. 의사결정의 지원은 전문가나 공무원 등이 본인에게 가장 이익이 되는 방향으로 대신 결정하고 관리하는 형태(대리적 의사결정)가 아니라, 스스로에게 가장 최선의 이익이 되는 선택을 할 수 있도록 본인의 자율성을 최대한 지원하는 의사결정이 기본방향이 되어야 한다.

의사결정지원은 본인의 가치나 의향 등에 대한 대변자로서의 역할을 하면서 본인의 중심의 의사결정을 이끌어내야 한다. 판단능력이 불충분한 수급자의 의향과 감정 등을 보다 구체적으로 이해하기 위해서는 의사결정지원제도가 필수적이다. 이러한 의사결정지원은 본인의 자율을 지원하는 방향이 되어야 하며, 자율적 의사결정은 독립적 의사결정만이 아니라 판단능력이 불충분한 사람이 타인의 도움을 받아서 본인의 최선의 이익을 위한 대안을 결정하는 지원적 의사결정을 의미한다. 기초생활보장제도는 판단능력이 불충분한 사람에 대한 급여관리 제도를 도입하고 있다. 의사결정지원 유형은 대리적 유형과 지원적 유형이 있는데, 기초생활수급제도의 경우 유형, 목표, 판단기준, 역할을 기준으로 분석한 결과, 행정기관이나 가족이 결정을 전적으로 대신하는 대리결정 유형이다. 기초생활보장제도의 수급비 관리와 관련하여 의사결정 지원체제 유형은 본인 중심의 지원적 역할에 충실한 대응태세는 전무하며 그에 대한 문제의식도 없다고 평가할 수 있다. 급여 관리의 목적과 원칙, 급여 관리 범위, 급여 관리자 지정 및 점검과 관련된 매뉴얼 상에도 행정기관의 관리자 범위 설정과 지정 등에 대한 대리적 결정 지침과 방향만 볼 수 있다. 하지만 판단능력이 불충분한 사람이라도 본인의 잔존능력의 활용과 인권을 기반으로 생각한다면, 주관적 의향의 판단에 도움이 되는 조력을 받아 결정하는 지원적 결정이 권장되어야 한다. 이러한 체제는 사회적 약자의 자율성을 존중하는 사회로서 행정기관

을 비롯한 공적 복지기관은 부모와 같은 역할이 아니라 본인의 권능을 발휘하도록 지원하는 조력 역할을 수행해야 한다. 의사지원자의 서비스를 활용하여 본인의 역량을 극대화하고 최선의 이익을 추구할 수 있도록 지원이 이루어져야 한다.

주제어 : 의사결정지원, 대리결정, 지원적 결정, 정신능력법, 자율지원, 최선의 이익

[Abstract]

**Analysis and Evaluation of Decision Support Type of
Basic Life Security Recipient
- Focusing on Payroll Management of Unintelligent Persons -**

Lee Myoung Hyun
(Professor, Kyungpook National University)

The purpose of this research is to analyze whether the system to manage salaries of beneficiaries is being developed in the direction for their own interests. I analyzed the type of decision support for the best interests. There are two types of support for decision making. First, experts and civil servants make decisions, not in the direction to get the most benefit to people. Secondly, it is a type that supports themselves to make the most profitable choices for themselves. Decision support should play a role as a spokesman for his or her own values and intentions. And should bring down the decision of the principal's center. Decision support must be in a direction to support autonomy, and a person with weak judgment ability makes a decision through help. Korean public assistance has introduced a payroll system for those with insufficient judgment ability. We analyzed Korean public aid based on type, goal, judgment criteria and role. As a result, South Korea is the type of proxy decision in which administrative agencies and families completely replace decisions. In connection with payroll management, evaluation of decision support type is not faithful to the role of support person-centered support, and there is no problem consciousness to it. The purpose and principle of payroll accounting, the scope of payroll management, the manual related to the designation and confirmation of payroll administrators can also know only the guidelines and directions of proxy decisions of the administrative ranges of administrative organizations. However, even those with insufficient judgment skills should recommend the idea of choosing with the help of subjective choice, if it is based on the utilization of the residual abilities of the principal and human rights. These systems aim at a society that respects the autonomy of socially vulnerable people. Public welfare

organizations such as administrative agencies need to perform roles to assist them not to play like parents but to support themselves. We must utilize the services of doctor applicants to maximize the individual's ability and support the best interests.

Key words : payroll management, best interest, substitute
decision-making, supported decision making

사회복지법제학회 관련자료

I. 사회복지법제학회 창립취지문

한국사회는 지난 반세기 동안 사회구성원들의 역동적 참여로 급속한 경제성장을 이룸으로써 물질적으로는 선진국의 문턱에 도달하는 놀라운 성과를 일궈냈다. 그러나 물질적 풍요로움이 전 구성원들에 고루 향유되지 못하고 일부 계층에 편중되는 양극화가 심화되고 있으며, 삶의 질 또한 여전히 중진국 수준을 벗어나지 못하고 있다. 여기에 더하여 최근 대두한 지구적 경제위기로 인한 고용불안의 가중, 노령화의 가속, 출산율 저하 등으로 서민생활이 어려워지고, 사회적 활력이 약화되고 있으며, 사회경제적 위기감이 높아가고 있다. 이것은 한국사회의 재도약을 위하여 새로운 비전과 전략, 그리고 실천이 필요함을 의미한다.

우리는 한국사회를 한 단계 발전시키는 가장 중요한 요건 중의 하나로서 선진적 사회복지시스템 구축에 주목한다. 취약계층은 물론, 다양한 구성원들의 복지수요에 적절히 부응하는 사회복지 시스템의 구축은 사회통합과 경제발전의 원동력이 됨을 확신하기에 우리는 정합성을 구비한 사회복지시스템의 법적·제도적 기반 확립에 힘쓰고자 한다. 여기에는 사회복지와 관련된 정책, 입법, 행정, 제도, 서비스, 전달체계 등 제 분야가 포함되며, 동시에 이들 관련분야를 아우르는 융합연구가 필요함을 인지한다.

보다 구체적으로는 국민 개개인의 사회복지권을 명확히 하고 사회복지컨텐츠를 다양화하며, 실효적인 민·관 협력적 온·오프라인 전달체계를 마련하고, 특히 사회복지사의 법적 지위와 전문성을 향상시켜, 선진 사회복지시스템의 법적·제도적 기반 확립에 기여할 수 있도록 제 주체가 함께 참여하고 논의하는 사회복지법제학회를 창립하고자 한다.

뜻을 같이하는 학자, 현장실천가, 행정가, 일반 시민의 적극적인 참여와 지지를 권고하며, 본 학회의 창립이 한국사회의 복지발전에 큰 기여가 되기를 기원한다.

2009년 6월 13일 사회복지법제학회 창립 회원 일동

II. 사회복지법제학회 학술대회 프로그램

이화여자대학교 창립 130주년 기념
공동 학술대회



“돌봄노동의 실태와 종사자에 대한 법적보호”



2016년 5월 20일 1시 30분

장 소: 이화여자대학교 법학관 405호

공동주최 : 사법정책연구원, 이화여자대학교 법학연구소, 이화여자대학교 젠더법학연구소
 주관 : 한국젠더법학회, 사회복지법제학회, (사)자치법연구원
 후원 : 한국사회복지협의회, 한국사회복지공제회, 한국사회복지법인협회

개회사	최승원 이화여자대학교 법학연구소장
환영사	호문혁 사법정책연구원 원장
축사	오수근 법학전문대학원 원장
세션 I	사회 : 이승길 아주대학교 법학전문대학원 교수
	발제 1 : 사회복지시설 종사자의 노동환경과 법적지위
	발제 : 김광병 청운대학교 사회복지학과 교수
	발제 2 : 요양보호사의 노동 현실과 노인장기요양보험법
	발제 : 서동민 백석대학교 사회복지학부 교수
	발제 3 : 아이돌보미 근로관계의 법적 검토
	발제 : 이소아 변호사
토론	1주제 토론 : 윤석진 강남대학교 법학과 교수
	2주제 토론 : 김나경 성신여자대학교 법학과 교수
	3주제 토론 : 사법정책연구원 김윤정 연구위원, 판사
	휴식시간(15분)
세션 II	사회 : 정현미 이화여자대학교 젠더법학연구소장
	발제 4 : 보육교사의 근로환경 개선을 위한 법적 지원
	발제 : 차선자 한국젠더법학회 회장, 전남대학교 법학전문대학원 교수
	발제 5 : 가사근로자의 법제도적 보호를 위한 입법과제
	발제 : 박선영 한국여성정책연구원 선임연구위원
토론	4주제 토론 : 사법정책연구원 표현덕 연구위원, 판사
	5주제 토론 : 장명선 이화여자대학교 젠더법학연구소 교수
	전체 발제 주제에 대한 종합토론
	이화여자대학교 법학전문대학원 원장 초청 저녁만찬

2016 사회정책연합 공동학술대회

지방자치 20년!

복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

일시 | 2016년 10월 14일(금)~15일(토)

장소 | 충북 오송 한국보건복지인력개발원

주최 | 사회복지법제학회, 한국사회정책학회, 한국사회보장학회, 한국사회복지정책학회, 비판과 대안을 위한 사회복지학회, 한국건강정책학회

후원 | 한국법제연구원, 한국보건사회연구원, OECD 대한민국 정책센터, 국민연금연구원, 한국연구재단, 서울연구원, 한국어성정책연구원, 한국건강증진개발원, 한국고용정보원, 생명보험협회, 한국사회복지협의회, 한국사회복지공제회, 한국사회복지법인협회, (사)자치법연구원, (주)3KSOF, (주)3KCNS

PROGRAM

첫째날 - 10월 14일 (금요일)

시간/장소	304호			404호		
9:30~10:30	방법론 강의					
10:00~11:30	304호 연구용례 최영애(이화여대) 김영한(법 : 부정행위금지법의 이해) 박기림(법무법인 소환) 사회 : 최윤영(이화여대)	사회복지 빅데이터 추병주(사회보장정책원 사회복지정보연구소, 박우진(고려대)) 사회 : 이승기(삼신여대)				
11:30~12:30	점심식사 (상할관 1층 식당)					
12:30~13:00	개회사 · 환영사 및 축사 (교육관 서대강)					
	개회사 : 최송현(사회복지정책학회) 환영사 : 류호영(한국건강복지정책개발원) 축 사 : 이원현(한국법제연구원), 김성호(한국보건사회연구원), 나성용(OECD 대한민국 정책센터 사회정책본부장), 김성식(국민연금연구원), 김수현(서울연구원), 이명선(한국여성정책연구원), 장기배(한국건강증진개발원) 사 회 : 윤복진(강남대)					
13:00~14:00	기조강연 (교육관 서대강) : 정제민(지방자치, 서울시 복지정책의 도전과 혁신 - 박현순(서울시청))					
14:00~14:20	휴식					
14:20~16:10	303호 중앙정부의 지방정부의 복지 거버넌스	304호 북자국가와 지방정부, 그리고 지역정치	305호 중앙정부의 지방정부의 복지갈등과 발전 사례			
16:10~16:30	휴식					
16:30~16:40	303호 국민건강증진통합계획 건강행동성 대표지표 및 건강여차 해소 전략 한국건강행동성학회	304호 2060 재정전망과 복지정책 비판과 대안을 위한 사회복지학회	305호 고용·노동·복지부문에서의 중앙과 지방의 역할분담 한국사회보장학회			
16:40~16:50	회화별 세션					
후원기관별 세션 I	303호 사회보장법제의 정원과 과제 공동주의 한국법제연구원 · 사회복지법제학회		402호 아시아 태평양 지역의 노동보장체계의 가족정책 OECD 대한민국 정책센터			
자유세션 I	404호 디지털 자본주의와 복지국가의 변화 (리운드 데이불)					
18:40~19:00	휴식					
19:00~20:00	저녁식사 (상할관 1층 식당)					
20:00~22:00	대학원생 네트워크 세션 (교육관 304호) * 참여를 원하는 분은 해당시간에 와주시면 됩니다.					

둘째날 - 10월 15일 (토요일)

7:30~9:30	아침식사 (상할관 1층 식당) 및 학회별 총회 (교육관)					
시간/장소	301호	302호	303호	304호	305호	
9:30~11:20	301호 소득보장정책	302호 빈곤과 불평등	303호 비교복지국가/ 복지정치	304호 장기요양/ 장말체계	305호 의료보장/ 건강행동성	
자유세션 II	401호 호스피스/ 완화의료	403호 사회보험	404호 연금	406호 노인/아동/기타		
후원기관별 세션 II	402호 여성의 삶 : 결혼, 취업, 그리고 정부지출 한국여성정책연구원			405호 서울의 복지에서 한국복지국가의 미래를 논한다 서울연구원		
11:20~11:40	휴식					
폐널세션 11:40~13:00	폐널토론 (교육관 서대강) : 지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰					
폐막 13:00	폐막식 (교육관 서대강)					

Ⅲ. 사회복지법제학회 제규정

사회복지법제학회 회칙

제정 : 2009년 6월 13일

개정 : 2016년 4월 14일

제1장 총 칙

제 1 조 (명칭) 본 법인은 “사단법인 사회복지법제학회”(이하 “학회”, 영문명칭은 Academy of Social Welfare and Law, ASL)라 한다.

제 2 조 (목적) 본 학회는 사회복지학과 법학의 학문적 융합을 기반으로 한 사회복지법제와 관련된 실천적·학술적 제반활동과 회원 상호간의 교류와 협력을 통하여 더불어 사는 사회 형성과 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제 3 조 (사무소의 소재지) 본 학회의 주 사무소는 서울시 영등포구 경인로 775(문래동 3가 55-20번지) 에이스하이테크시티 1103호에 둔다.

제 4 조 (사업) 본 학회는 제2조의 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사업을 수행한다.

1. 학술연구 및 조사
2. 학회지 기타 간행물의 발행
3. 연구발표회와 강연회 등의 개최
4. 학회와 목적을 같이 하는 단체와의 교류
5. 사회복지 관련기관 및 그 구성원에 대한 법적 자문 및 연수지원
6. 기타 학회 목적 달성에 필요한 사업

제2장 회 원

제 5 조 (회원의 종류와 자격) ① 학회의 회원은 학회의 목적에 찬동하고 이를 위한 활동에 참여하고자 하는 사람 또는 단체로 하되, 정회원·준회원·특별회원·단체회원으로 구분한다.

② 정회원은 이사회를 승인을 얻은 다음 각 호의 사람이 된다. 다만, 제3항의 준회원이 다음 각 호의 1에 해당된 때에는 그 때부터 정회원이 된다.

1. 대학에서 강의를 하거나 하였던 사람
 2. 사회복지 관련 전공으로 학위를 취득한 사람
 3. 국회의원, 지방의회의원의 직에 재직하거나 하였던 사람
 4. 판사, 검사, 변호사의 직에 재직하거나 하였던 사람
 5. 공무원의 직에 재직하거나 하였던 사람
 6. 사회복지사, 노무사, 기타 사회복지와 관련된 직역에 종사하는 사람
 7. 연구기관에서 사회복지와 관련된 분야의 연구를 수행하는 사람
 8. 사회복지에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람
- ③ 준회원은 이사회의 승인을 얻어 될 수 있다.
- ④ 특별회원은 본 학회의 취지에 찬동하고 적극적으로 본 학회 사업에 찬조하거나 본 학회 발전에 공헌한 사람으로서 이사회의 승인을 얻어 된다.
- ⑤ 단체회원은 국내외의 단체 또는 연구기관으로서 이사회의 승인을 얻어 된다.

- 제 6 조 (회원의 권리) ① 회원은 학회 임원 선거권 및 피선거권을 가지며 총회에 참석하여 법인의 활동에 관한 의견을 제안하고 의결에 참여할 권리를 가진다.
- ② 회원은 학회의 각종 업무와 사업에 참여할 수 있는 권리를 가진다.
- ③ 회원은 학회의 자료 및 출판물을 제공받으며, 학회운영에 관한 자료를 열람할 수 있다.

- 제 7 조 (회원의 의무) 회원은 다음의 의무를 진다.
1. 학회의 정관 및 모든 규정 준수
 2. 총회 및 이사회의 결의사항 이행
 3. 회비 및 모든 부담금의 납부

- 제 8 조 (회원의 탈회와 자격정지)
- ① 회원은 서면 또는 전자우편(e-mail) 등으로 탈퇴원을 제출함으로써 퇴회할 수 있다.
 - ② 회원이 학회의 명예를 훼손하였거나 학회의 정관을 위반하였을 때에는 이사회의 의결을 거쳐 퇴회시킬 수 있다.
 - ③ 회원이 정당한 사유 없이 3회 이상 회비를 납부하지 아니하는 때에는 이사회의 의결을 거쳐 회원자격을 정지시킬 수 있다.
 - ④ 전회계년도와 당회계년도 회비를 미납한 회원은 의결권을 행사할 수 없다.
 - ⑤ 퇴회 및 자격정지로 인하여 회원의 자격을 상실한 경우에는 납부한 회비 등에 대한 권리를 요구할 수 없다.

제3장 임 원

제9조 (임원의 종류와 정수) ① 본 학회에 다음 각 호의 임원을 둔다.

1. 회장 1인
2. 부회장 10인 이하
3. 이사(회장, 부회장을 포함한다) 25인 이하
4. 감사 2인

② 본 학회에 고문, 명예회장을 둘 수 있다.

제10조 (임원 등의 선임) ① 임원은 다음 각 호에 따라 총회에서 선출한다.

1. 회장은 정회원인 학자 중에서 총회가 선임한다.
2. 부회장, 이사, 고문, 명예회장은 이사회가 추천과, 총회의 의결을 거쳐 회장이 위촉한다.
3. 감사는 총회의 승인을 얻어 회장이 위촉한다.

② 회장은 학회의 원활한 사업운영을 위하여 총무분과, 연구분과, 학술분과, 편집분과, 대외협력분과, 입법분과, 재무분과, 지식분과 등을 둘 수 있다.

③ 회장은 제2항에 따른 분과 운영을 위하여 이사 중에서 총회의 승인을 거쳐 분과위원장을 위촉할 수 있으며, 이를 변경하는 경우에도 같다.

④ 임원선출 및 변경이 있을 때에는 임원선출 및 변경이 있는 날부터 3주 이내에 관할법원에 등기를 마친 후 주무관청에 통보하여야 한다.

제11조 (임원의 해임) 임원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 때에는 총회의 의결을 거쳐 해임할 수 있다.

1. 학회의 목적에 위배되는 행위
2. 임원간의 분쟁·회계부정 또는 현저한 부당행위
3. 학회의 업무를 방해하는 행위

제12조 (임원의 결격사유) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 임원이 될 수 없다.

1. 미성년자
2. 피성년후견인(금치산자), 피한정후견인(한정치산자)
3. 파산자로서 복권이 되지 아니한 자
4. 법원의 판결 또는 다른 것에 따라 자격이 상실 또는 정지된 자
5. 금고 이상의 실형의 선고를 받고 그 집행이 종료(집행이 종료된 것으로 보는 경우를 포함)되거나 집행이 면제된 날부터 3년이 경과되지 아니한 자

② 임원이 제1항 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 된 때에는 임원 자격을 상실한다.

제13조 (임원 등의 직무) ① 회장은 학회를 대표하고 회무를 통할한다.

- ② 부회장은 회장을 보좌하며, 회장이 미리 직무대행을 정하지 아니하고 사고로 직무를 수행할 수 없을 때 상호협의하여 그 직무를 대행한다.
- ③ 이사는 이사회에 출석하여 학회 업무에 관한 사항을 의결하며 이사회 또는 회장으로부터 위임받은 사항을 처리한다.
- ④ 분과위원장은 학회운영의 실무를 관장하되 다음 각 호의 직무를 분장한다.
 - 1. 총무분과위원장: 학회운영 및 행정에 관한 사무
 - 2. 연구분과위원장: 학술연구와 학술상 수여에 관한 사무
 - 3. 학술분과위원장: 국내·외 학술대회 주관 사무
 - 4. 편집분과위원장: 학술지 등 출판사무
 - 5. 대외협력분과위원장: 국내·외 대외협력활동에 관한 사무
 - 6. 입법분과위원장: 사회복지 입법지원활동에 관한 사무
 - 7. 재무분과위원장: 회계 및 재무에 관한 사무
 - 8. 지식분과위원장: 각종 데이터 등 지식관리에 관한 사무
- ⑤ 감사는 학회의 업무 및 회계감사 등 다음 각 호의 직무를 수행한다.
 - 1. 학회의 업무, 재산 및 회계 감사
 - 2. 총회, 이사회 운영과 그 업무에 관한 사항에 대한 감사
 - 3. 제1호 및 제2호의 감사결과 부정 또는 부당한 점이 있음을 발견한 때에는 총회 또는 및 주무관청에의 보고
 - 4. 제3호의 시정요구 및 보고를 위해 필요한 경우 총회 또는 이사회 소집요구
 - 5. 감사결과에 대한 이사회 또는 회장에게 보고
- ⑥ 회장은 전문분야별·지역별 또는 각 지역별 연구활동에 종사하게 하기 위하여 연구위원을 위촉할 수 있다.

제14조 (임원의 임기) ① 모든 임원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다. 다만, 보궐위촉된 임원은 전임자의 잔여임기기간으로 한다.

② 임원은 임기만료 후라도 후임자가 취임할 때까지는 임원으로 직무를 수행한다.

제15조 (자문위원) ① 학회 활동에 관한 자문과 지원을 위하여 회장은 이사회의 승인을 얻어 국회의 원, 지방자치단체의 장, 지방의회의장, 전문직역 및 단체의 장 등을 자문위원으로 위촉할 수 있다.

② 자문위원의 위촉 및 활동 등에 관하여 필요한 사항은 따로 규정으로 정한다.

제16조 (연구회 및 지회) ① 사회복지와 관련된 전문 연구수행을 위하여 분야별 또는 지역별 연구회를 둘 수 있다.

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

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

- 제17조 (회장의 직무대행) ① 회장이 유고 또는 결위된 때에는 부회장이 회장의 직무를 대행하고, 회장 및 부회장이 동시에 유고 또는 결위된 때에는 이사 중 연장자가 회장의 직무를 대행한다.
② 회장이 결위된 때에는 회장의 직무 대행자는 지체 없이 회장 선임절차를 취하여야 한다.

제4장 총 회

- 제18조 (총회의 구성) ① 총회는 학회의 최고의결기관이며 정회원으로 구성한다.
② 총회의 의장은 회장이 된다.

- 제19조 (총회의 구분과 소집) ① 총회는 정기총회와 임시총회로 구분하며, 회장이 소집한다.
② 정기총회는 매년 1회 개최하되 회계연도 개시 1월 전까지 소집하며, 임시총회는 회장이 필요하다고 인정할 때에 소집한다.
③ 총회의 소집은 회장이 회의안건·일시·장소 등을 명확하게 기록하여 회의 개시 7일전까지 문서로 각 회원에게 통지하여야 한다.

- 제20조 (총회 소집의 특례) ① 회장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 소집요구가 있을 때에는 그 소집요구일로부터 20일 이내에 총회를 소집하여야 한다.
1. 재적이사 과반수가 회의의 목적을 제시하여 소집을 요구한 때
2. 법인의 재산상황 및 총회, 이사회의 운영과 그 업무에 관하여 시정요구 및 보고를 하기 위하여 감사가 제15조 제5항 제4호에 따른 소집을 요구한 때
3. 정회원 3분의 1이상이 회의의 목적을 제시하여 소집을 요구한 때
② 총회 소집권자가 결위되거나 이를 기피함으로써 7일 이상 총회소집이 불가능한 때에는 재적이사 3분의 1이상의 찬성으로 총회를 소집할 수 있다.
③ 제2항의 규정에 따른 총회는 출석이사 중 최연장자나 호선이사의 사회로 그 의장을 선출한다.

- 제21조 (총회의 의결사항) 총회는 다음의 사항을 의결한다.

1. 임원의 선출 및 해임에 관한 사항
2. 법인의 해산 및 정관변경에 관한 사항
3. 사업계획, 예산 및 결산승인에 관한 사항
4. 기본재산의 취득 및 처분, 자금의 차입에 관한 사항
5. 정관에 의하여 총회의 권한으로 되어 있는 사항
6. 이사회가 부의하는 사항
7. 기타 학회에 관한 중요한 사항

제22조 (의결정족수 및 의결방법) ① 총회는 출석회원 과반수 찬성으로 의결하되 가부동수인 경우 부결된 것으로 한다.

② 회원은 미리 서면 또는 전자우편(e-mail) 등으로 의결권을 회장이나 부회장에게 위임할 수 있다.

제23조 (의결제척사유) 회원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 그 의결에 참여하지 못한다.

1. 임원의 선출 및 해임에 있어 자신에 관한 사항을 의결할 때
2. 금전 및 재산의 수수 또는 소송 등에 관련되는 사항으로서 자신과 법인의 이해가 상반될 때

제24조 (서면결의) 회원은 미리 서면 또는 전자우편(e-mail) 등으로 의결권을 회장이나 부회장에게 위임할 수 있다.

제5장 이사회

제25조 (이사회의 구성) 이사회는 회장·부회장·이사·분과위원장으로 구성하고, 회장이 그 의장이 된다.

제26조 (이사회의 소집) ① 이사회는 정기이사회와 임시이사회로 구분한다.

② 정기이사회는 매년 2회 개최하고 임시이사회는 회장이 필요하다고 인정하거나 감사 또는 재적이사 3분의 1이상의 요청이 있을 때에 개최한다.

③ 회장은 이사회를 개최하고자 할 때에는 회의 소집 7일 전까지 이사 및 감사에게 회의안건·일시·장소 등을 명확하게 기록하여 통지하여야 한다. 다만, 긴급하다고 인정되는 정당한 사유가 있을 때에는 그러하지 아니하다.

제27조 (이사회의 의결사항) 이사회는 다음의 사항을 심의·의결한다.

1. 사업계획의 수립 및 집행에 관한 사항
2. 학회의 예산·결산서 작성, 회비 기타 재정운영에 관한 사항
3. 정관에 따른 제 규정의 제정·개정에 관한 사항
4. 총회에 부의할 안건의 작성
5. 정관에 의하여 이사회의 권한으로 되어 있는 사항
6. 총회에서 위임받은 사항
7. 기타 학회의 운영에 관한 중요한 사항

제28조 (의결정족수) 이사회는 재적이사 과반수의 출석으로 개최하고 출석이사 과반수의 찬성으로 의결한다. 다만, 가부동수인 경우에는 부결된 것으로 한다.

제29조 (서면결의) ① 회장은 이사회에 부의할 사항 중 경미한 사항 또는 긴급을 요하는 사항에 관하여는 이를 서면으로 의결할 수 있다. 이 경우 회장은 그 결과를 차기 이사회에 보고하여야 한다.

② 제1항의 서면결의 사항에 대하여 재적이사 과반수가 이사회에 부의 할 것을 요구하는 때에는 회장은 이에 따라야 한다.

제30조 (의결제척사유) 이사가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 그 의결에 참여하지 못한다.

1. 임원의 선출 및 해임에 있어 자신에 관한 사항을 의결할 때
2. 금전 및 재산의 수수 또는 소송 등에 관련되는 사항으로서 자신과 법인의 이해가 상반될 때

제6장 재정 등

제31조 (재산의 구분) ① 학회의 재산은 기본재산과 보통재산으로 구분한다.

② 기본재산은 학회의 목적사업 수행에 관계되는 부동산 또는 동산으로서 법인 설립시 출연한 재산과 이사회에서 기본재산으로 정한 재산으로 하며 그 목록은 별지1과 같다.

③ 보통재산은 기본재산 이외의 재산으로 한다.

제32조 (재원 및 관리) ① 학회는 회원의 입회비 및 연회비, 기부금, 찬조금 기타 수입금으로 운영한다.

② 학회의 회계연도는 1월 1일부터 12월 31일까지로 한다.

③ 기본재산을 매도, 증여, 임대, 교환하거나 담보제공 또는 용도 등을 변경하거나 의무의 부담 또는 권리를 포기하고자 할 때에는 총회의 의결을 거쳐야 한다.

④ 기본재산의 변경에 관하여는 정관변경에 관한 규정을 준용한다.

⑤ 학회의 예산은 회계연도 1월 전까지 사업계획과 함께 이사회 의결을 거쳐 총회의 승인을 받아야 한다.

⑥ 학회의 결산은 회계연도 종료 후 2월 말일까지 사무국에서 작성하고, 감사의 의견서를 첨부하여 동년 3월 15일까지 이사회에 보고하여야 한다.

⑦ 이사회는 제6항에 따라 제출된 결산보고서에 대한 심의·의결을 하여야 하며, 총회에 부의하여 최종 승인을 받아야 한다.

제33조 (회비 및 납입) 회비의 결정, 부과, 납입방법은 이사회에서 정한다.

제34조 (임원의 보수) 임원에 대하여는 보수를 지급하지 아니한다. 다만, 업무수행에 필요한 실비는 지급할 수 있다.

제7장 사무부서

- 제35조 (사무국) ① 학회의 제반 사무의 수행·지원을 위해 사무국을 둘 수 있다.
② 사무국은 회장 또는 회장의 명을 받은 부회장이 관장한다.
③ 학회 사무의 원활한 처리를 위하여 간사를 둘 수 있다.

제8장 학술상 및 모범사회복지가상

- 제36조 (학술상) ① 사회복지법제 연구가 탁월한 회원에게 학술상을 수여한다.
② 학술상에 관한 사항은 따로 규정으로 정한다.
- 제37조 (모범사회복지가상) ① 사회복지법제 발전에 기여한 공무원이나 실무종사자에게 모범사회복지가상을 수여한다.
② 모범사회복지가상에 관한 사항은 따로 규정으로 정한다.

제9장 학회지 편집위원회

- 제38조 (학회지 편집위원회) ① 학회에 학회지 기타 발간물의 편집·간행을 위하여 학회지 편집위원회를 둔다.
② 편집위원회의 구성 기타 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 규정으로 정한다.
- 제39조 (연구윤리위원회) ① 연구윤리를 준수함으로써 학술 연구의 도덕적 의무와 사회적 책무를 이행하며 연구의 투명성을 확보하기 위하여 연구윤리위원회를 둔다.
② 연구윤리위원회의 구성과 내용에 관하여 필요한 사항은 따로 규정으로 정한다.

제10장 보 칙

- 제40조 (업무보고) ① 학회는 익년도의 사업계획서 및 예산서, 당해연도 사업실적서 및 수지결산서를 회계연도 종료 후 4월 이내에 주무관청에 보고하여야 한다.
② 제1항에 따른 업무보고에는 재산목록, 업무현황 및 감사결과 보고서도 함께 제출하여야 한다.
- 제41조 (정관변경) 이 정관을 변경하고자 할 때에는 재적이사 3분의 2 이상의 찬성과 총회에서 출석

회원 3분의 2이상의 찬성으로 의결하며, 주무관청의 허가를 받아야 한다.

제42조 (학회의 해산) 학회를 해산하고자 할 때에는 재적이사 과반수의 찬성과 총회에서 재적회원 4분의 3이상의 찬성(위임 포함)으로 의결하며, 주무관청에 신고하여야 한다.

제43조 (잔여재산의 처리) 학회가 해산된 때에 잔여재산은 총회의 의결을 거쳐 주무관청의 허가를 받아 본 학회와 유사한 목적을 가진 다른 단체에 출연한다.

제44조 (청산종결의 신고) 청산인은 학회의 청산을 종결한 때에는 민법 제94조의 규정에 의하여 그 취지를 등기하고 청산종결 신고서를 주무관청에 제출한다.

제45조 (준용규정) 이 정관에 규정되지 아니한 사항은 민법 중 사단법인에 관한 규정과 보건복지부 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙을 준용한다.

제46조 (규칙의 제정) 이 정관이 정한 것 외에 학회의 운영에 관하여 필요한 사항은 이사회회의 의결을 거쳐 따로 규칙으로 정한다.

< 부 칙 >

제 1 조 (시행일) 이 정관은 주무관청이 허가한 날부터 시행한다.

제 2 조 (경과조치) 이 정관 시행당시 법인설립을 위하여 발기인 등이 행한 행위는 이 정관에 따라 행한 것으로 본다.

제 3 조 (설립자의 기명날인) 법인을 설립하기 위하여 이 정관을 작성하고 다음과 같이 설립자 전원이 기명날인 한다.

사회복지법제학회지 논문투고규정

제정 : 2010년 5월 7일

개정 : 2014년 6월 13일

제 1 조[목적] 이 규정은 사회복지법제학회(이하 '본회'라 한다)의 학회지 논문투고에 관한 지침을 마련함을 목적으로 한다.

제 2 조[원고모집과 투고자격] ① 학회지에 게재할 논문은 학회지 발행일로부터 3개월 전에 공고를 통하여 모집한다.

② 원고를 투고하고자 하는 자는 본 학회의 회원으로서 회원의 의무를 성실히 이행한 자이어야 한다. 다만 비회원은 편집위원회의 승인을 받아 원고를 제출할 수 있다.

③ 본회의 정회원이 아닌 국내외 저명학자, 기타 이에 준하는 비회원으로서 본회의 특별요청이 있는 경우에는 특별논문을 기고할 수 있다.

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

② 논문 내용은 본회 회칙에서 규정하는 사업에 적합한 것이어야 한다.

제 4 조[논문의 제출] ① 투고하는 논문은 이 규정이 정하는 논문작성요령에 맞추어 작성하여 편집위원회가 정하여 공고하는 기고기한 내에 편집분과위원장에게 그 디스켓과 출력본 3부를 제출하여야 한다. 다만 경우에 따라서는 원고파일을 전자우편에 첨부하는 방식으로 제출할 수 있다.

② 본 회의 학술대회에서 발표된 논문은 지정토론 또는 종합토론에서 논의된 미비점을 보완하고 이 규정이 정하는 논문작성요령에 맞추어 작성하여 학술대회 종료 후 2주 이내에 편집분과위원장에게 제출하여야 한다.

③ 논문을 제출할 때에는 논문의 영문 제목, 필자의 영문 성명, 연락처 및 교정파일을 받을 이메일 주소를 반드시 따로 기재하여야 한다.

④ 논문을 게재하고자 하는 자는 소정의 심사료 및 게재료를 납부한다. 단, 본회의 학술대회에서 발표된 논문에 대해서는 심사료 및 게재료를 납부하지 아니한다.

제 5 조[논문의 작성] ① 기고하는 논문은 (주)한글과컴퓨터의 "문서파일(*.hwp)"로 작성하고 한글 사용을 원칙으로 하되, 필요한 경우 국한문혼용·외국문(영문, 독문, 불문, 일문 등)을 사용할 수 있다.

- ② 원고분량은 도표, 사진, 참고문헌 포함하여 A4용지 20매(200자 원고지 150매) 내외로 한다.
- ③ 기고하는 논문은 다음 각 호의 순서에 의하여 구성한다.

1. 제목	2. 목차
3. 본문	4. 참고문헌
5. 국문·영문초록·키워드	6. 부록(필요한 경우)

- ④ 공동저술의 경우 제1저자 및 교신저자 등을 표기하며, 특별한 표기가 없는 경우 처음에 기재된 이름을 제1저자로 본다.
- ⑤ 연구보고서 또는 학위논문의 일부를 논문으로 정리하여 투고하는 경우에는 그 사유를 밝혀야 한다.

제 6 조[초록작성] ① 국문논문에는 국문·영문초록을, 외국어논문에는 영문초록과 국문 요약번역문을 첨부하여야 하고, 초록의 분량은 A4지 1매이내가 되어야 한다.

② 초록은 논문 내용을 전체적으로 전달할 수 있을 만큼 포괄적인 내용이어야 하고, 쉽고 정확하게 전달할 수 있도록 작성되어야 한다.

③ 논문의 국문·영문초록은 본문과 초록, 초록과 주제어(Key Word), 본문과 주제어(Key Word) 간의 정합성을 확보할 수 있도록 작성되어야 한다.

④ 편집위원회는 논문의 최종 게재여부를 판정함에 있어 국문·영문초록의 정합성 여부를 검토하여야 한다. 이 경우 편집위원회가 수정이 필요하다고 의결하는 투고논문에 대해서는 초록수정의견을 논문투고자에게 제시하여야 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 다음의 예시에 따라 기재한다.

I. 사회복지 관한 법체계 1. 사회보장기본법 (1) 사회서비스법제 1) 장애인분야 ① 장애인복지법 順
※ ① 이후의 목차번호는 논문제출자가 임의로 정하여 사용할 수 있다.

- ⑤ 인용 및 참고자료의 출처를 기재하는 방법은 참고주, 내용주, 각주를 사용하되 처음 인용의 경우에는 각 호와 같이 표시한다.

1. 인용, 참고한 자료의 출처를 밝히는 참고주는 다음과 같이 본문 중에 괄호를 사용하여 처리

하고, 그 자료의 내역을 정리한 참고문헌을 논문의 말미에 첨부한다.

- 1) 저자가 본문의 일부로 언급되는 경우의 예
최승원(2006)에 의하면...
- 2) 특별한 저자가 없는 자료를 인용하는 경우의 예
『보건복지백서 2006』(2007)에 의하면...
- 3) 저자가 본문과 분리되어 언급되는 경우의 예
...입장을 취하고 있다(전광석, 2010; Dean, 2005)
- 4) 같은 저자의 문헌이 2개 이상 인용될 때의 예(연도가 같은 경우)
 - ...라고 볼 수 있다(송정부, 2010a).
 - ...라고 볼 수 있다(송정부, 2010b).
2. 본문의 내용에 설명을 부여하기 위한 내용주는 해당 부분의 오른쪽 위에 논문 전편을 통해서 일련번호를 붙이고(예: ...하였다.1)), 그 페이지 하단에 각주로 처리한다.
3. 인용, 참고한 자료의 출처를 밝히는 각주는 다음과 같이 본문 중에 괄호를 사용하여 처리하고, 그 자료의 내역을 정리한 참고문헌을 논문의 말미에 첨부한다.
 - 1) 저서 : 저자, 서명, 출판사, 출판년도, 면수;
(예시) 홍길동, 사회복지법제론, 법정출판사, 2010, 18면.
 - 2) 논문 : 필자, “논문제목”, 『서명』○권○호, 발행처, 발행년도, 면수;
(예시) 홍길동, “기초생계급여의 법적문제”, 『사회복지법제연구』제2권제3호, 사회복지법제학회, 2011, 237면.
4. 외국문헌의 경우 그 나라의 표준적인 인용방법에 따른다.
- ⑥ 재인용할 경우의 각주는 다음과 같이 표기한다.
 1. 저서인용: 저자명, 앞의 책, 면수.
 2. 논문인용: 저자명, 앞의 논문, 면수.
- ⑦ 본문의 글자모양과 문단모양 또는 각주의 글자모양과 문단모양은 본회에서 배포하는 표준양식의 스타일을 적용하는 것을 원칙으로 한다.

제 8 조[참고문헌] 참고문헌은 다음의 각 호의 방식으로 정리한다.

1. 본문에 인용 또는 언급된 참고문헌은 국내문헌과 외국문헌(동, 서양의 순)으로 구분하되 저자의 성을 기준으로 전자는 가나다의 순으로, 후자는 알파벳의 순으로 배열한다.
2. 참고문헌은 저자, 제목, 출판사항, 출판년도의 순으로 다음과 같이 기재한다.
 - 1) 단행본인 경우 [저자명, 서명, 출판사항, 출판연도]
예) 김철수, 학설 판례 헌법학(상) . 박영사, 2008
 - 2) 일반논문인 경우 [저자, 논문제목, 수록서명 및 발행제호, 출판연도)
예) 윤상용, 장애인 이동권 보장을 위한 바람직한 입법방향, 보건복지포럼, 제95호, 1999
 - 3) 학위논문인 경우 [저자, 논문제목, 학위성격, 수여기관명, 출판연도]
예) 서정희, 장애인 사회보장수급권의 실효성에 관한 기준, 박사학위논문, 서울대학교

대학원, 2009

4) 기타 저자가 없는 경우

예) 보건복지백서 2006. 보건복지부, 2007.

5) 외국문헌은 그 나라의 표준적인 인용방법과 순서에 의하여 정리한다.

제 9 조[학회지 발행횟수와 발행일] 학회지의 발행횟수는 연 2회로 하고 그 발행일은 5월 31일, 11월 30일로 한다. 다만 회원의 연구활동 정도 및 논문접수상황 등을 고려하여 중간이 필요한 경우에는 편집위원회가 이를 정할 수 있다.

제10조[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.

사회복지법제학회 논문심사규정

제정 : 2010년 5월 7일

개정 : 2015년 6월 4일

제 1 조 【목적】 이 규정은 사회복지법제학회의 학회지인 『사회복지법제연구』에 기고한 논문의 심사에 관한 지침을 마련함을 목적으로 한다.

제 2 조 【심사위원 선정과 심사의뢰】 ① 논문접수가 마감되면 편집위원장은 편집위원회를 소집하여 논문심사절차를 진행하여야 한다. 다만, 본회 주최의 학술대회 발표논문과 국내외 저명학자 등의 특별기고논문에 대하여는 논문심사절차를 생략할 수 있다.

② 편집위원회는 심사하기로 한 논문에 대하여 한 편당 3인씩의 심사위원을 선정하여 심사를 의뢰한다. 이 때 논문기고자와 명백히 특별한 관계에 있어 심사의 공정성을 해칠 우려가 있는 사람을 심사위원으로 선정해서는 안 된다.

③ 편집위원회는 특히 필요한 경우 편집위원 이외에, 해당 분야의 전문가를 논문의 심사위원으로 위촉할 수 있다.

④ 편집위원장은 심사위원의 선정 및 심사의 진행에 관한 기밀이 외부로 누설되지 않도록 필요한 조치를 취하여야 하며, 심사위원은 자신의 논문심사 사실을 타인에게 알려서는 안 된다.

제 3 조 【심사기준 및 절차】 ① 심사위원이 논문을 심사할 때에는 논문의 질, 논문의 독창성, 논문의 전문성, 논문의 논리적 체계성, 근거 제시의 적절성, 표절·모방여부, 기고요령의 준수 및 분량 등을 종합적으로 감안하여 심사의견을 제출하여야 한다.

② 심사위원은 편집위원회로부터 논문을 접수한 날로부터 14일 이내에 논문에 대한 심사를 완료하고 [별표 1]의 서식에 의한 『사회복지법제연구』 게재신청논문심사서를 작성하여 편집위원회에 제출하여야 한다.

③ 심사위원은 심사기준별로 논문심사서의 정량평가부분에 “√” 표기를 하여야 하며, 종합판정심사의견부분에 정성평가 사항을 자세히 기술하여야 한다.

④ 심사위원은 ‘판정’ 의견을 기재할 때는 다음의 요령을 따른다.

1. 정량평가결과 90점 이상인 경우에는 “게재 가(可)”에 “√”에 표기를 한다.
2. 정량평가결과 80점 이상 90점 미만인 경우에는 “수정후 게재”에 “√”에 표기를 한다.
3. 정량평가결과 70점 이상 80점 미만인 경우에는 “수정후 재심사”에 “√”에 표기를 한다.
4. 정량평가결과 70점 미만인 경우에는 “게재 불가(不可)”에 “√”에 표기를 한다.
5. 심사자는 정성평가의 결과가 정량평가결과에 반영되도록 평가하여야 하며, 필요할 경우 제 2호에도 불구하고 “게재 가(可)” 판정을 할 수 있다.

심사위원의 판정	편집위원회 종합판정
○ ○ ○	계재 확정
○ ○ □	
○ ○ ×	
○ □ □	수정 후 계재
□ □ □	
□ □ △	
□ □ ×	
△ △ △	수정 후 재심사
△ △ □	
△ △ ○	
△ △ ×	
○ × ×	계재 불가
△ × ×	
× × ×	

※ ○=“계재 가”, □=“수정 후 계재”, △=“수정 후 재심사”, ×=“계재 불가”

⑤ 편집위원회의 종합판정 결과, ‘수정 후 재심사’로 판정된 논문에 대하여는 재심사절차를 진행한다. 이 때 초심에서 ‘계재 가’ 또는 ‘수정 후 재심사’ 판정을 한 심사위원은 바꾸지 아니하고, ‘계재 불가’ 판정을 한 심사 위원은 다른 사람으로 교체하여 심사를 의뢰한다.

⑥ 재심사는 ‘계재 가’와 ‘계재 불가’의 두 종류로만 판정하며, 초심의 결과와 재심사 결과를 합산하여 ‘계재 가’가 둘 이상이면 ‘계재’로 최종 확정한다.

제 4 조 【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 ‘계재 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.

제 5 조 【심사료의 지급】 편집위원회가 논문심사위원으로 선정하여 논문심사를 의뢰한 사람에 대하여는 논문 기고자가 납부한 심사료의 한도 내에서 심사사례비를 지급할 수 있다.

[부 칙]

(시행일) 이 규정은 제정된 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) 수정 후 게재 () 2) 게재 불가 () 3) 수정 후 재심사 ()				
심시기준	매우 적정 (20)	적정 (18)	보통 (16)	부적정 (14)	매우 부적정 (12)
논문의 질					
논문의 독창성과 전문성					
논문의 논리적 체계성					
근거제시의 적절성					
투고요령 준수					
표절 및 모방여부	可()		不()		
종합판정의견					

※ 심사의견 작성 시 유의사항

- ◇ 부적합 또는 수정·보완해야 할 필요성이 있다고 판정할 때에는 구체적으로 명시해 주십시오.
- ◇ 작성란이 부족하면 별지를 이용해 주시기 바랍니다.

사회복지법제학회 편집위원회

사회복지법제학회 편집위원회규정

제정 : 2010년 5월 7일

개정 : 2015년 6월 4일

제 1 조[목 적] 이 규정은 사회복지법제학회(이하 “본회”라 한다)의 학회지인 『사회복지법제연구』 기타 본회가 발행하는 간행물에 게재할 논문의 심사 및 편집과 간행을 위한 편집위원회(이하 “위원회”라 한다)의 구성 및 운영에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제 2 조[구 성] 위원회는 편집위원장, 편집부위원장을 포함한 15인 이내의 편집위원으로 구성한다.

제 3 조[편집위원의 선임 및 임기] ① 편집위원장은 본회의 부회장 중에서 회장이 임명한다.

② 편집부위원장과 편집위원은 본회의 정회원 중에서 회장이 임명한다.

③ 편집위원장, 편집부위원장 및 편집위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다.

제 4 조[업 무] 위원회의 주요업무는 다음 각 호와 같다.

1. 본회 학술지의 편집 및 출판
2. 기타 본회 발간물의 편집 및 출판
3. 학술지 기타 발간물에 게재할 원고의 접수 및 심사의뢰와 게재여부의 결정

제 5 조[운 영] ① 위원회는 위원장이 필요하다고 판단하거나 편집위원 과반수의 요구가 있는 경우에 위원장이 소집한다.

② 위원회는 편집위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 결정한다.

③ 위원회는 학회지 기타 발간물에 기고된 원고에 대하여 게재여부를 결정한다.

④ 제3항의 원고게재여부에 관한 결정은 “게재 확정”, “수정후 게재”, “게재 불가” 또는 “수정 후 재심사”로 구분한다.

⑤ “수정 후 재심사”로 결정된 원고가 수정·기고된 경우 위원회는 그 재심사를 3명의 위원에게 의뢰할 수 있고, 재심사의 결정은 “게재 확정” 또는 “게재 불가”로 구분한다.

⑥ 기타 기고논문 등의 심사절차 및 게재 여부 결정 등에 관한 세부적인 사항은 논문심사규정으로 정한다.

⑦ 편집위원장은 위원회의 업무를 효율적으로 처리하기 위하여 편집간사를 둔다.

제 6 조[규정개정] 이 규정은 이사회의 의결로 개정할 수 있다.

[부 칙] (시행일) 이 규정은 제정한 때부터 시행한다.

사회복지법제학회 연구윤리규정

제정 : 2010년 5월 7일

제 1 조(목적) 이 규정은 연구 논문의 저자는 물론 학술지의 편집위원과 심사위원이 지켜야 할 연구윤리의 원칙과 기준 및 연구윤리위원회(이하 ‘위원회’라 한다)의 구성 및 운영에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제 2 조(연구자의 책임) 연구자는 자신이 실제로 하거나 기여한 내용에 대해서만 업적으로서 인정 받으며 그 내용에 대하여 책임을 져야 한다.

제 3 조(연구부정행위의 정의) 이 규정에서 제시하는 연구부정행위(이하 “부정행위”라 한다)는 연구과제의 제안, 연구과제의 수행, 연구결과의 발표 등에서 행하여진 행위로서 다음 각 호의 행위를 말한다.

1. 타인의 연구내용이나 결과 혹은 아이디어 등을 정당한 승인 또는 인용 없이 도용하는 행위
2. 연구내용 또는 결과에 대하여 공헌 또는 기여를 한 사람에게 정당한 이유 없이 논문저자 자격을 부여하지 않거나, 공헌 또는 기여를 하지 않은 자에게 논문저자 자격을 부여하는 행위
3. 허위의 자료, 결과기록, 보고 등을 연구결과로서 제출하는 행위
4. 연구자료 또는 장비 혹은 과정을 조작하거나 데이터 또는 결과를 바꾸거나 생략하여 연구기록이 정확하게 표현되지 않도록 하는 행위
5. 본인 또는 타인의 부정행위의 의혹에 대한 조사를 고의로 방해하거나 제보자에게 위해를 가하는 행위
6. 그 밖에 이 항에서 정한 것을 제외하고 연구윤리위원회가 연구부정행위로 결정하는 행위

제 4 조(중복투고의 금지) ① 국내외를 막론하고 이전에 출판된 자신의 연구물(게재 예정이거나 심사 중인 연구물 포함)을 새로운 연구물인 것처럼 출판하거나 투고해서는 아니 되며, 동일한 연구물을 유사 학회 등에 중복하여 투고해서도 아니 된다. 단, 편집위원회의 특별한 요청에 의해 투고하는 경우는 그러하지 아니하다.

② 투고 이전에 출판된 연구물(박사학위 논문 포함)의 일부를 사용하여 투고하고자 할 경우에는 학술지의 편집자에게 이전 출판에 대한 정보를 제공하고 편집자는 이에 대하여 중복 게재나 이중 출판에 해당하는지의 여부를 확인하여야 한다.

제 5 조(인용 및 참고 표시) ① 다른 사람의 저술이나 공개된 학술 자료를 인용할 경우에는 「사회복지법제학회지 논문투고규정」에 정해진 방법에 따라 정확하게 기술하여야 하며, 상식에 속하

는 자료가 아닌 한 반드시 그 출처를 명백히 밝혀야 한다.

② 개인적인 접촉을 통해서 얻은 자료의 경우에는 그 정보를 제공한 연구자의 동의를 받은 후에 인용할 수 있다.

제 6 조(연구윤리규정준수확인서 등) 연구물을 투고하는 경우에는 (별지 1)의 연구윤리규정준수확인서 및 논문사용권등위임동의서를 작성하여 제출하여야 한다.

제 7 조(편집위원회의 평가) ① 편집위원회는 투고된 논문의 게재 여부에 대하여 저자의 인격과 학자로서의 독립성을 최대한 존중하면서 평가하여야 한다.

② 편집위원회는 학술지 게재를 위해 투고된 논문을 저자의 성별, 나이, 소속 기관은 물론이고 어떤 선입견이나 사적인 친분과 무관하게 논문의 수준과 투고 규정에 근거하여 공정하게 취급하여야 한다.

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

제 8 조(편집위원회의 비공개 의무) 편집위원회는 투고된 논문의 게재 여부가 결정될 때까지는 저자에 대한 사항이나 논문의 내용을 공개해서는 아니 된다.

제 9 조(편집위원회의 통지의무) 편집위원회는 심사위원의 투고된 논문심사와 관련한 문제 제기 등 사항이 발생할 경우, 편집위원회에 신속히 알리고 그에 대한 적절한 대응을 하여야 한다.

제10조(심사위원의 평가) 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(심사위원의 객관적이고 공정한 평가의무) 심사위원은 심사 의뢰를 받은 논문에 대하여 개인적인 학술 신념이나 저자와의 사적 친분 관계를 떠나 객관적이고 공정한 기준에 의하여 평가하여야 한다.

제12조(심사위원의 비밀유지의무) 심사위원은 심사 대상 논문에 대한 비밀을 지켜야 한다. 논문 평가를 위해 특별히 조언을 구하는 경우가 아니라면 논문을 다른 사람에게 보여주거나 논문 내용을 놓고 다른 사람과 논의하여서는 아니 된다. 또한 논문이 게재된 학술지가 출판되기 전에 논문의 내용을 인용해서는 아니 된다.

제13조(위원회의 구성 및 임기) ① 위원회는 위원장 1인을 포함한 5인 이상의 위원으로 구성한다.
 ② 위원장과 위원은 이사회의 추천을 받아 이사 중에서 학회의 회장이 임명한다.
 ③ 위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다.
 ④ 위원 중에 결원이 생긴 때에는 지체없이 후임위원을 위촉하며, 그 임기는 잔여기간으로 한다.

제14조(위원장 등의 임무) ① 위원장은 회의를 주재하고 위원회를 대표한다.
 ② 위원장의 유고시에는 위원 중 연장자가 위원장의 직무를 대행한다.

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

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

제17조(위원회 회의) ① 위원회 회의는 위원장이 소집하고 그 의장이 된다.
 ② 위원장은 회장 또는 위원 3인 이상의 요청이 있을 때에는 회의를 소집하여야 한다.
 ③ 회의는 다른 특별한 규정이 없는 한, 재적위원 3분의 2 이상의 출석으로 개최하며 출석위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다.
 ④ 위원장은 서면으로 각 위원에게 회의안건 및 필요한 사항을 기재하여 적어도 회의개최일 10일 전에 통지하여야 한다.
 ⑤ 위원회의 회의와 의사록은 공개하지 아니한다. 단, 필요한 경우에는 위원회의 결정에 따라 의사록을 공개할 수 있다.

제18조(심의신청) ① 학회 회원 또는 이해관계당사자는 위원회에 서면으로 특정 회원의 특정행위가 제3조 윤리규정에 위반하는지 여부에 관한 판단을 신청할 수 있다.
 ② 위원장은 전항에 따른 신청서가 접수되면 조속히 위원회를 소집하여야 한다.

제19조(조사절차와 심의결과 통지 등) ① 위원회는 제18조 제1항의 심의신청사항에 대하여 진상조사가 필요하다고 인정한 때에는 즉시 조사절차를 개시하여야 한다.
 ② 위원회는 전항의 조사절차에서 피신청인에게 소명기회를 부여하여야 한다. 다만, 피신청인이 이에응하지 않을 경우에는 이의가 없는 것으로 간주한다.

- ③ 표절문제를 확인하기 위하여 논문표절방지시스템을 활용할 수 있다.
- ④ 위원회는 피신청인, 신청인 및 관계인에게 자료제출을 요구하거나 관련자들을 출석하게 하여 의견을 청취할 수 있다.
- ⑤ 위원회는 심의신청사항의 진상을 조사하기 위하여 필요한 때에는 위원회에 특별조사위원회를 둘 수 있다.
- ⑥ 위원회는 심의신청사항에 대한 조사를 종료한 때에는 신청인에게 심의결과를 서면으로 10일 이내 통지하여야 한다.

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

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

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

④ 제19조 제5항에 따라 위원회가 해당 위원회에 회부한 사항에 대해서는 그 해당 위원회로부터 결과를 통보받아 이를 심의하고, 필요한 경우에는 전 3항의 조치를 취하여야 한다.

제21조(재심의) ① 신청인 또는 피신청인은 위원회의 결정에 대하여 위원회의 결정을 통보받은 날로부터 14일 이내에 위원회에 재심을 요청할 수 있다.

② 위원회는 재심요청이 있을 때에는 즉시 재심여부를 결정하여야 하며, 재적위원 과반수의 찬성으로 재심이 필요하다고 인정되면 제19조 및 제20조의 절차를 진행하여야 한다.

제22조(제척, 기피, 회피) ① 위원회의 위원이 조사대상사건과 직접적인 이해관계가 있는 때에는 조사 절차에서 제척된다.

② 피신청인은 위원회의 위원에 대하여 공정한 조사를 기대하기 어려운 객관적 사유가 있는 때에는 기피의 신청을 할 수 있으며, 이에 대하여 위원회는 지체 없이 결정하여야 한다.

③ 제2항의 사유가 있는 때에는 위원은 회피할 수 있으며, 이에 대하여 위원회는 지체 없이 결정하여야 한다.

④ 전항에 따라 제척, 기피, 회피된 위원이 3인 이상인 경우에는 회장은 그 위원의 수 범위 내에서 임시윤리위원을 위촉할 수 있다.

제23조(조사 등의 비밀유지의무) 피신청인 등에 대한 조사 및 조사결과 등 일체의 사항은 비밀로 하며, 조사절차에 참여한 자는 조사 또는 직무수행 상 알게 된 개인의 생활화 또는 비밀 등을 누설하여서는 아니 되고, 그 직을 그만둔 후에도 같다.

제24조(연구윤리규정의 개정) 연구윤리규정의 개정은 이사회 의결절차에 따라 한다.

[부 칙]

(시행일) 이 규정은 제정한 때부터 시행한다.

[별표 1]

연구윤리규정준수 확인서 및 논문사용권 등 위임동의서(사회복지법제연구 제○호)

사회복지법제학회 귀중

논문제목:

연구윤리규정준수 확인서

저자(들)는 사회복지법제학회의 연구윤리규정을 준수하여 논문을 작성하였으며, 특히 아래의 사항에 대하여 확인합니다.

1. 투고논문이 저자의 지적 창작이며 타인의 저작권을 침해한 바 없음
2. 저자는 투고논문의 작성에 실질적인 지적 공헌을 하였으며, 투고논문의 내용에 대하여 모든 책임을 부담함
3. 투고논문은 타인의 명예 등 권리를 침해한 바 없음
4. 투고논문은 과거에 출판된 적이 없으며, 다른 학술지에 중복 게재를 위하여 투고하지 않았고, 투고할 계획이 없음
5. 사회복지법제학회지인 『사회복지법제연구』 발행인은 투고논문에 대한 저작권 침해에 대하여 이의제기, 고소 기타 저작권 보호를 위한 제반 권리를 보유함

논문 사용권 및 복제·전송권 위임서

저자(들)는 본 논문이 사회복지법제학회지인 『사회복지법제연구』에 게재될 경우, 논문사용권 및 복제·전송권을 사회복지법제학회에 위임합니다.

20 년 월 일

저자	성명	소속	이메일	연락처	서명
제1저자					
교신저자					
공동저자 1					
공동저자 2					

IV. 2016년 사회복지법제학회 임원 명단

1. 명예회장

명예회장	송정부 (상지대학교)
명예회장	신복기 (부산대학교)

2. 회장

회장	최승원 (이화여자대학교)
----	---------------

3. 부회장 10인 이내:

사회복지학분야	윤찬영 (전주대학교)
	이명현 (경북대학교)
법학분야	차선자 (전남대학교)
	조성규 (전북대학교)
	우주형 (나사렛대학교)
실무분야	윤동성 (순천 성신원)
	박용오 (한국사회복지사협회)

4. 감사 2인

사회복지학분야	조윤영 (초록우산 부산아카데미)
법학분야	윤현석 (원광대학교)

5. 집행이사회

	위원장
총무 분과	사회복지학: 이승기 (성신여대학교)
	법학: 윤석진 (강남대학교)
연구 분과	사회복지학: 서동명 (동덕여자대학교), 김태동 (김포대학교)
	법학: 이호용 (한양대학교), 최윤영 (이화여자대학교)
학술 분과	사회복지학: 이홍직 (강남대학교)
	법학: 김영미 (SCI사회자본연구원), 장선미(이화여자대학교)
편집 분과	사회복지학: 김광병 (청운대학교)
	법학: 김상태 (순천향대학교), 손현 (한국법제연구원)
교육 분과	사회복지학: 류미령 (강동대학교)
대외 협력 분과	사회복지학: 박찬선 (한국사회복지사협회), 박은양 (사회복지법인회락원)
	법학: 김은주 (제주대학교), 최환용 (한국법제연구원)
재무 분과	사회복지학: 조윤화 (한국장애인개발원)
	법학: 양승미 (동양대학교)
입법 분과	배봉수 (한국사회복지사협회), 이연정 (한국사회복지사협회)
	법학: 김민정 (감사원 감사연구원), 장유리 (노무법인 유앤)
지식 분과	법학 : 배유진 (고려대학교)
간사	김태환, 홍문기, 하민정, 성윤희, 임주리, 강예선

V. 사회복지법제학회 활동 안내

1. 사회복지법제학회 학술행사 안내

□ 5월, 10월 상·하반기 두 차례 학술대회를 개최합니다.

2. 사회복지법제학회 연구회 운영 안내

□ 매월 연구회를 진행하며, 연속적인 논의를 할 수 있도록 합니다.

3. 사회복지법제학회 학술지 『사회복지법제연구』 발간 안내

□ 『사회복지법제연구』는 학술대회 발표논문, 일반논문, 사회복지관련 법령 해설, 판례 평석, issue와 쟁점, 주요 해외 법령소개 및 논문 번역 등 다양한 주제로 만들어가고자 합니다. 『사회복지법제연구』의 구성 및 편집에 관한 고견과 회원 여러분의 옥고를 부탁드립니다.

4. 회비납부 안내

□ 사회복지법제학회는 회원여러분의 회비로 운영되고 있으며, 학술대회 참가 시 납부 영수증을 배부해드리거나 요청 시 우편으로 발송해드립니다.
학회 발전을 위한 회원 여러분의 많은 관심과 애정 부탁드립니다.

(1) 연 회 비 : 회장 100만원 / 부회장 50만원 / 이사 10만원

일반회원 3만원 / 단체회원 10만원

(2) 입금계좌 : 신한은행 100-031-125023(예금주: 최승원-사회복지법제학회)

▣ 사회복지법제연구 편집위원 (임기 2015.1.1.~2016.12.31. 2년 임기)

편집위원장			차선자(전남대)		
부위원장			이희성(원광대)		
사 회 복 지 학	위원	이승기(성신여대)	법학	위원	하명호(고려대)
		서정희(군산대)			이달휴(경북대)
		이명현(경북대)			심재진(대구대)
		김광병(청운대)			조성규(전북대)
		남찬섭(동아대)			윤석진(강남대)
	간사	홍문기(더드림복지연구소장)		간사	하민정(이화여대 박사수료)
		강예선(숭실대 박사수료)			성윤희(이화여대 박사과정)

사회복지법제연구 2016. 11. 제7권 제2호 (통권 제8호)

SOCIAL WELFARE AND LAW JOURNAL Vol. 8

인 쇄: 2016년 11월 28일

발 행: 2016년 11월 30일

발행인: 최 승 원

발행처: 社會福祉法制學會

주 소: 120-750 서울 서대문구 대현동 11-1

이화여자대학교 법과대학 법학관 416호

전화: (02) 3277-3503

전송: (02) 3277-3503

인쇄처: 도서출판 새로문화

전화: (02) 313-1431

전송: (02) 313-1434

ISSN 2093-8667