

보건복지의료 전달체계의 연계를 위한 법제와 원칙에 관한 연구

황 미 경*

目 次

I. 서론

II. 사회복지전달체계의 연계와 통합서비스

1. 사회복지전달체계의 연계성과 맞춤형 통합서비스
2. 사회복지전달체계·보건복지의료 연계 관련 연구동향

III. 법제에 나타난 사회복지전달체계의 연계 원칙

1. 사회복지전달체계의 구축과 연계성
2. 사회보장기본법상 사회보장전달체계의 연계 원칙
3. 사회보장급여법상 사회보장전달체계의 연계 원칙

IV. 보건복지의료 전달체계 연계 법제와 복지증진

1. 사회복지사업법상 사회복지·보건의료 전달체계의 연계
2. 지역보건법상 사회보장기본계획·지역사회보장계획 및 보건의료의 연계
3. 보건의료기본법상 사회보장정책과 보건 의료정책의 연계
4. 공공보건의료에 관한 법률상 공공보건 의료 전달체계의 연계
5. 농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법상 농어촌보건복지 전달체계의 연계

V. 보건복지의료 전달체계의 연계 방안

1. 사회복지전달체계의 연계에 관한 법적 원칙 준용
2. 통합사례관리·사회서비스 전달체계의 광역 연계
3. 평생사회안전망 구현을 위한 평생복지 전달체계 구축

VI. 결론 및 제언

투고일: 2024.03.31., 심사일: 2024.04.11.-2024.04.23., 게재 확정일: 2024.04.23.

* 서울기독대학교 사회복지학과 교수

I. 서론

사회복지전달체계는 생애주기에 따라 다양한 휴먼서비스를 제공하기 위한 사회보장 체계로 발전하여 왔다. 한국의 맞춤형 사회보장제도의 개념은 「사회보장기본법」 제2조에서 “평생사회안전망”으로 정의되며 사회복지전달체계는 근접한 곳에서 서비스 이용자의 선택권을 보장할 수 있는 지역사회 중심의 전문화된 통합적 서비스 제공 체계 구축에 주력하고 있다. 2013년 전부 개정된 「사회보장기본법」 시행 이후 사회서비스의 개념이 확장되어 사회복지전달체계는 서비스를 이용하는 사람의 욕구를 반영하는 지역·광역 연계 서비스 제공을 위해 부단히 재편되면서 다원적 양태를 보이고 있다.

2024년 3월 26일 「의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률」의 제정으로 2026년 3월 27일에 시행되는바, 한편, 한편 보건·복지·의료 부문 간 통합적이고 전문적으로 서비스를 제공하기 위한 사회복지전달체계 연계 방안은 생애주기별 휴먼서비스의 접근성 문제를 해소하기 위한 과제로 전달체계 개편에 의한 위한 직제와 조직 개편(정부조직법)과 전문인력 확충을 시도해 왔다. 한국 사회복지전달체계 개편의 주요 역사에서 중앙과 지방의 균형적인 발전과 통합적 복지서비스 실현을 위해 노력하는 과정은 1987년 사회복지전문요원제도(사회복지직공무원) 시행, 1995년 보건복지사무소 시범사업, 2004년 사회복지사무소 시범사업과 2006년 주민생활지원서비스전달체계 구축으로 통합서비스의 기반 구축에 노력하였으며, 2011년의 복지전달체계 개선훈론에서는 사회복지통합관리망 구축과 사회복지직 공무원 확충, 기초자치단체의 통합사례관리 활성화를 주요 골자로 하여 2012년 시·군·구에 희망복지지원단이 신설되었다. 2013년 읍·면·동 복지허브화 시범사업 이후 행정복지센터에 맞춤형 복지팀이 운영되고, 2018년 지역사회 통합돌봄 정책 도입 이후 코로나19 등의 사회재난 및 초고령 사회에 대응할 수 있는 협력적 거버넌스 활동이 강조되고 있다. 이와 같이 보건복지부의 정책은 서비스 연계에 의한 지역·주거 기반의 지역사회 통합돌봄 및 통합사례관리를 주축으로 함에 있어 보건·복지·의료 전달체계의 연계 및 연계 체계 구축 방향 정립이 미진한 상황이므로 통합적 서비스 공급을 위한 전달체계의 연계성 분석과 사회복지전달체계 및 보건의료 전달체계의 연계 책임에 관한 법제를 고찰할 필요성이 있다.

사회복지전달체계의 연계에 관하여 사회복지법제에 나타난 국가와 지방자치단체의 책임성은 공공부문과 민간부문의 소득보장제도가 효과적으로 연계되도록 노력해야 하고(사회보장급여법 제24조), 사회보장급여와 민간 부문이 제공하는 복지서비스를 효과적으로 연계하여 제공할 수 있도록 노력할 의무가 있다(사회보장급여법 제4조제4항). 사회복지사업법에서는 국가와 지방자치단체가 사회복지서비스와 보건의료서비스를 함께 필요로 하는 사람에게 연계 서비스가 제공되도록 규정하였다.

보건복지의료 전달체계의 연계에 관한 법제는 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」에 따른 지역사회보장계획의 연계, 지역보건법에 의한 지역보건의료계획에서 「사회보장기본법」 제16조에 따른 사회보장 기본계획의 연계에 의거 국가와 지방자치는 보건복지와 보건의료 연계 책임의 법적 근거가 있다. 따라서 모든 국민의 복합적 욕구 해결과 지역 간 격차 해소를 위한 보건·복지·의료 부문 전달체계의 연계와 효율적 운영을 위한 법제적 근거를 분석할 필요성이 있다. 사회복지전달체계의 연계성은 통합성을 의미하므로(이영환, 2013), 통합적인 서비스 제공을 위해 “연계”하는 과정은 지역사회로부터 방대한 사회서비스 전달체계로 확대되고 있다. 사회복지전달체계의 연계에 관한 관심은 2000년대에 들어 자원 연계를 중시한 지역 사회 차원의 사회복지 연계 서비스 전달체계(이현주 외, 2000)에 관심을 두었으며, 2010년을 전후하여 읍·면·동 행정복지센터 출범과 보건소 분소 개설, 찾아가는 서비스 등은 대표적인 전달체계의 접근성 문제해결 전략이었다. 또한 지역 복지거버넌스 기능 확장에 따라 공공과 민간의 사회보장급여 연계·제공을 위한 통합사례관리(사회보장급여법 제42조의2), 국가·지방자치단체, 민간부문의 사회복지서비스를 연계·제공하는 사례관리(제34조의5)가 보편화되면서 클라이언트가 필요로 하는 다양한 기관의 서비스를 연결하여 제공하고 평가를 수행하는 과정에서 “연계”가 사회복지전달체계에서 가장 핵심적인 요소(Neil Gilbert and Paul Terrell, 2005; 황미경, 2009)라는 점이 강조되었다. 또한 2017년에 사회보장급여법 제42조의2로 법제화된 통합사례관리는 되어 공공과 민간 부문에 의한 사회보장급여와 서비스 연계·제공을 수행하는 대표적인 통합서비스 기제가 되었다. 2017년에는 치매국가책임제가 발표되었고 2018년에는 지역사회 통합돌봄 정책이 시작되어 중앙과 지방, 공공과 민간, 공적·사적 사회복지전달체계의 연계에 의한 효율적 운영이 더욱 강조되었다. 즉, 서비스를 연계하여 제공하기 위한 민관협력, 전문 직역(職域) 간 협업을 활성화할 수 있는 연계 기능이 전달체계 운영의 관건이 되므로 공공부문과 민간의 법인·단체·시설·인력의 연계로 보건복지, 복지의료, 요양과 돌봄에 관련된 서비스를 종합하여 통합적 서비스로 공급할 수 있는 사회복지전달체계의 원활한 연계 체계가 필요하다.

사회복지전달체계의 연계에 관한 연구 추이는 2000년대 초기 지역단위 사회복지 연계 서비스 전달체계 모형이 보고되었는데, 당시 보건복지사무소 시범사업이 성과를 거두지 못하고 종료된 후 서비스 통합을 위한 제도적 인프라가 미흡한 상황에서 복지수혜자와 서비스 기관을 고려한 지역사회 중심 서비스 자원 연계 모형이 제안되었고(이현주 외, 2000), 지역 자원 연계와 공공 사회복지전달체계 개선 방안(강혜규 외, 2008)이 보고되었다. 또한 지역 차원의 네트워크에 의한 기관과 자원 연계, 사회복지사의 연계망과 연계 교육의 필요성, 지역사회 복지기관 인력 및 연계망(유태균·김자옥, 2001; 함철호 외, 2001; 최옥채 2002; 함철호, 2003; 김준기·이민호, 2006; 나동석, 2007)에 관한 연구가 진행되었고, 재난관리를 위한 민간 파트너십 강화와 지자체

와 지역사회 역할(조남홍·채원호, 2008)이 강조되었다.

2010년대 이후에는 서비스의 통합적 제공을 위한 관점에서 거시적인 사회복지전달체계의 연계 논의가 이루어지면서 이영환(2013)은 전달체계의 연계성 항목으로 통합조사, 사례관리, 원스톱서비스, 사회복지통합관리망 등을 조사하여 통합서비스 실시상 필요한 통합조사 방식에 대한 시·군·구 공무원들의 긍정적 인식을 평가하였으며, 통합서비스 제공을 위한 보건·복지 연계서비스 모형 개발(김원진, 2012) 및 지역 기반 민관협력과 통합사례관리 체계 중심의 연계 체계가 제시되었다(김보영, 2013).

보건·복지·의료 서비스 부문의 연계에 관한 연구 동향은 복지와 건강불평등 문제해결을 위한 지역 차원의 보건의료 거버넌스 모형, 보건복지와 의료서비스 연계를 위한 법제 분석, 보건의료복지 네트워크를 통한 통합적 지원 방안 및 사회보장정보 전달체계의 통합성(강혜규, 2012; 황순기, 2013; 김현진, 2015; 강혜규 외, 2016; 배유진·최승원(2016); 명승환 외(2010); 하지선 외, 2017)이 논의되었다.

2020년대 이후 코로나19 팬데믹과 전 지구적 사회재난 등 새로운 사회적 위험이 도출하는 상황에서 커뮤니티 케어 체계의 정립을 위한 정책이 시행되고 보건복지, 보건의료, 복지의료 서비스 체계와 사회복지전달체계의 연계·협력에 관한 사회적 관심이 구체화 되었다. 사회복지전달체계 개편 정책의 연구진으로서 강혜규 외(2021)는 한국 보건·복지의 역사성을 성찰하여 정책패러다임 전환기의 정책과제를 보고하였으며, 함영진 외(2023)는 취약계층 발굴 정책의 개선 관련 복지전달체계 혁신의 필요성을 제시하고, 최슬기(2023)는 지역의료격차 문제 해소를 위한 지역 기반 전환기 환자 및 시설퇴소자를 위한 지역사회 중심 보건복지의료 연계의 중요성을 제기하였고, 공공보건의료 연계·협력의 중요성과 일차 보건의료에 기반한 통합 의료서비스 전달체계 구축(박현숙·배관표, 2023; 김지애·박춘선, 2023) 이 논의되면서 복지사각지대 해소와 예방의학적 차원의 보건·복지·의료 서비스 개선책이 제시되었다.

보건복지의료 부문의 연계와 관련하여 일본의 경우에는 보건·의료·복지복합체로서 지역포괄케어(윤재호, 2019)에 의한 커뮤니티 케어 시스템을 시사하고 있는 바, 보건복지부는 2024년 보건복지 혁신을 위한 의료개혁과 약자복지를 핵심 과제로 의료인력 확충 및 지역의료 강화를 위한 전달체계와 네트워크 정비, 가족의 간병 및 돌봄 부담을 감경시켜주는 의료-요양-돌봄 연계 통합지원체계를 발표하였다. 따라서 기존의 찾아가는 보건복지서비스 전달체계에서 생애주기별 의료, 요양, 돌봄의 책무를 수행할 범 거버넌스적 정부조직 및 전문 직역 간 보건·복지·의료 전달체계의 연계를 위한 제도적 근거와 원칙을 고찰할 필요성이 있다.

이상과 같이 사회복지전달체계의 변화와 선행연구를 종합하여 볼 때, 공공과 민간의 보건, 복지, 의료 및 돌봄 서비스는 사회서비스 전달체계를 통하여 통합사례관리와 맞춤형 돌봄사업으로 지역사회와 거주지 중심의 서비스 이용자에게 제공되는 과정에서 통합정보시스템에 의한 보건·복지·의료 및 전문 직역 간 전달체계의 연계에 의한

통합서비스 지원의 근거가 되는 법제 분석과 논의가 필요하다.

이에 이 연구에서는 2024년 「의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률」 제정과 2026년 시행을 앞둔 상황에서 평생사회안전망 구현을 위한 사회복지전달체계에서 보건복지의료 부문의 연계성 강화를 목적으로 「사회보장기본법」, 사회보장급여법, 「사회복지사업법」, 「지역보건법」, 「보건의료기본법」, 「공공보건의료에 관한 법률」, 「농어촌 주민의 보건복지 증진을 위한 특별법」 등에 나타난 전달체계의 연계 원칙과 지역사회 통합돌봄, 공공과 민간의 사회보장급여 연계·제공을 위한 통합 사례관리(사회보장급여법 제42조의2), 국가·지방자치단체, 민간부문의 사회복지서비스를 연계·제공하는 사례관리(제34조의5)의 효율화를 위한 보건복지의료 전달체계의 연계에 관한 근거를 파악하고자 한다. 따라서 보건복지의료 전달체계의 연계를 규정하는 주요 법제 및 원칙을 파악하고자 사회복지정책 분석틀(이명훈, 2009; 이영환, 2013; 이준영, 2016; 황미경, 2017; 김수정, 2023; 신복기 외, 2019; 김영중, 2019; Gilbert & Terrel·남찬섭 외, 2023)을 활용하여 사회복지전달체계의 연계 원칙을 분석하고, 보건·복지·의료 부문의 연계와 통합적 서비스 제공을 위하여 법제상의 원칙을 준용한 합목적적인 보건복지의료 전달체계의 연계와 통합 방안을 모색하고자 한다.

II. 사회복지전달체계의 연계와 통합서비스

1. 사회복지전달체계의 연계성과 통합서비스

한국의 보건·복지·의료 부문의 사회복지전달체계를 규정하는 상위 법령은 사회보장기본법, 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률, 사회복지사업법이며, 보건·복지·의료 관련 사회복지전달체계의 연계성과 책임성에 관한 국가와 지방자치단체의 책임을 명시한 법제는 「사회보장기본법」, 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」, 「사회복지사업법」, 「보건의료기본법」, 「지역보건법」 등의 법제와 공공보건의료법, 「농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법」 등이다.

사회복지전달체계는 이론과 제도적 개념으로 선행연구에 나타난 기관 간 네트워크, 지역 자원 연계망의 개념을 포함하며, 사회복지전달체계의 원칙인 연계성을 규정하는 법령은 III장에서 제시하는 바와 같이 「사회보장기본법」에서는 사회보장전달체계의 연계에 관하여 모든 국민에게 공공부문과 민간부문의 사회보장급여를 통합적으로 제공하기 위한 국가와 지방자치단체의 책무로 규정하였다. 한편 지역사회 통합돌봄 체계에서는 보건, 복지, 의료, 주거복지 부문의 연계, 사회복지통합정보 전달체계와 사회

서비스 연계, 통합사례관리 전달체계에서의 민관협력과 서비스 연계 및 제공 등의 문제해결 과정을 의미하기도 하므로 방대한 커뮤니티 케어 체계를 관장하는 연계의 속성은 생애주기에 따른 문제해결과 피드백(feed back), 사후관리를 위하여 연결된 조직 및 인력 간 협업 체계를 포함하므로 지속적이고 순환적인 연결망으로 이해할 수 있다. 따라서 보건·복지·의료에 관련된 국민의 욕구를 포괄하여 통합적으로 사회서비스를 공급할 수 있는 전달체계의 연계는 서비스 이용자 및 클라이언트 측면에서 접근성 문제를 우선적으로 해소시켜 주고 서비스 제공자 측면에서 긍정적 측면의 행정편의를 가져올 수 있다. 초고령사회의 평생복지안전망으로서 보건·복지·의료, 영양과 돌봄을 위한 사회보장급여를 공급해야 하는 국가와 지방자치단체는 지원대상자의 주거에 기반한 서비스 연계·제공을 위한 지역공동체의 협력으로 통합서비스를 관장해야 한다(사회보장급여법 제11조 및 제14조; 이영환, 2013; 강혜규·안수관·류진아 외, 2018; 강지원 외; 2021).

지역사회복지 환경에서 보건·복지·의료 부문 사회보장급여의 연계 제공은 국가와 지방자치단체의 책무로 전달체계의 연계를 위한 지역사회보장체계 구축 및 공공과 민간 부문의 협업과 네트워크, 모니터링, 조정의 과정을 포함하게 된다. 따라서 연계는 복지사무의 이관(refer)이 아닌 상호작용으로 지역사회 통합돌봄 현장에서 사회서비스 및 사회복지서비스의 연계 기반 형성을 위한 사회적 자본으로 더욱 강조되고, 보건복지, 보건의료, 의료서비스를 연계하는 지역사회의 통합서비스 거점은 읍·면·동 행정복지센터 및 사회서비스·사회복지서비스 기관으로 변모하고 있다. 그러므로 사회복지전달체계에서 연계의 원리는 인간의 문제를 해결을 위한 연결, link, connection, network 과정으로 따라서 다양한 직역 및 전문가 개인 및 조직 간 연결 장치(linkage)에 의한 정보공유, 협업, 사후관리를 포함하므로 공공재적 속성이 있으며, 사회적 네트워크의 개념인 사회적 자본의 요소로서 네트워크의 속성은 그 간격이 촘촘하고 클수록 긍정적인 효과를 사회에 가져다 준다(황미경, 2020). 그러므로 사회복지전달체계의 연계성은 부문·직역 간 협업과 정보의 공유 및 도움을 필요로 하는 사람의 보건복지의료 및 심리정서적 욕구를 충족시킬 수 있는 여러 가지 종류의 서비스를 종합한 서비스(total service)를 한 장소에서 다양한 직역과 연계·제공할 수 있는 맞춤형 통합서비스 공급의 요건이다.

2. 사회복지전달체계 · 보건복지의료 연계 관련 연구동향

사회복지전달체계의 연계에 관한 선행연구는 2000년대에 들어 사회복지기관과 지역사회 차원의 네트워크에 관심을 두고 사회복지기관 간 연계, 자원 동원, 사회복지사

의 연계망(유태균·김자옥, 2001; 함철호 외, 2001; 최옥채, 2002; 함철호, 2003; 나동석, 2007) 등을 주제로 연구가 진행되었는데, 연계의 개념은 주로 네트워크(network)의 개념(홍경준, 2002; 이봉주, 2005; 박현식, 2006; 김준기·이민호, 2006)으로 사용되었다. 전달체계의 연계에 관련된 정책 연구 추이는 지역 차원의 자원 연계를 중심으로 수행되었다. 사회복지서비스 욕구의 증가, 복지에 대한 접근이 어려운 클라이언트, 서비스 제공기관의 측면 등을 고려하여 서비스 연계는 지역 자원으로 최대의 효과를 얻도록 하는 자원효율성 확보 방안으로 지역 중심의 바람직한 연계체계 모형 개발의 필요성(이현주 외, 2000)이 제기되어 지역 기반의 서비스 연계에 노력하였다. 이 시기는 시범 보건복지사무소 사업이 종료된 이후 관련 조직 개편을 위한 법령과 제도적 기반이 미흡한 환경에서 지역 기반 연계 모형 개발을 시도한 이현주·강혜규 외(2000)는 연계와 연계체계의 개념을 명확화 하였는데, 연계는 클라이언트를 위해 사회복지서비스 기관 간 협력하여 서비스를 연결해 줄 수 있는 개념으로, 연계체계는 복지기관 간 지속적인 협력이 이루어지는 체계적인 협력관계로 정의하여 최초로 개념 명확화를 시도한바, 연계와 연계체계에 관한 개념을 명확화하려는 정의의 시도는 당시의 전달체계와 연계의 관점을 시사한다는 점에서 매우 중요하다. 또한 연계의 개념이 통합이라는 개념과 혼용되는 당시의 상황을 지적하고 통합의 기반이 마련되지 않은 상태에서 현실의 수준과 유리된 통합의 시도는 바람직하지 않다는 입장에서 1990년대 중반의 보건복지사무소 시범사업에서 서비스 연계 및 전문 분야 간 협력이 활발하지 못했음을 지적하였고, 자원의 효율적 연계를 위한 지역단위의 사회복지 연계서비스 전달체계 모형의 필요성을 제기하였는데, 서비스 연계 정책 연구의 관점에서 1996년에 보고(조애저 외, 1996)되었던 지역단위 사회복지서비스 연계체계 구축 방안에서 사회복지 연계서비스 전달체제로 연구의 범위를 넓혀 사회복지전달체계의 연계서비스 방안이 보고되었는데, 도시 규모와 복지기관의 연계성을 대상 클라이언트와 제공되는 서비스 중심으로 다루어 당시 사회복지전달체계의 서비스 연계 방안은 미시-중시 차원의 자원 연계에 중점을 두고 있음을 시사하였다. 이후 2000년대 중반에 이르기까지 민관협력, 부문·지역 간 협업을 위한 사회복지전달체계의 연계 논의가 확장됨 따라 원활한 사회복지서비스 공급을 위한 공공전달체계의 개선 방안(강혜규 외, 2008)이 보고되었고, 2000년부터 2005년까지의 사회복지전달체계 개편 시기를 강혜규는 복지행정도약기로 명명하여 공공 전달체계가 주도하는 통합서비스와 연계서비스의 도입 및 정착기로 설명하였다. 2010년을 전후로 사회복지전달체계의 연계에 관한 관심이 확대됨에 따라 사회보장급여법에 근거한 통합사례관리, 사회복지사업법에 근거한 사례관리는 국가가 지원하는 보편적 통합서비스 기제로 확대되어 전문직역과 연계가 원활한 전달체계 운영에 관한 관심이 확대되고, 지역 및 광역 연계에 의한 사회복지전달체계에서 공공부문과 민간부문의 협업을 촉구하였다(나동석, 2007; 조남홍·채원호, 2008; 서재호, 2008; 황미경, 2009; 홍성대, 2011; 강혜규, 2012; 김

원진, 2012; 이영환, 2013; 김보영, 2013)). 나동석(2007)은 연계 수준을 향상시키기 위한 사회복지사의 행정가 역할과 연계 교육의 필요성을 제시하였으며, 조남홍·채원호(2008)는 재난관리를 위한 거버넌스적 접근에서 민간 파트너십 강화, 지자체와 지역 사회의 중요성을 강조하였으며 서재호(2008)는 사회복지전달체계의 구성원칙에 따라 기초지방자치단체의 사회복지서비스 전달체계 개편에 대한 평가를 실시하였다.

한편 전달체계에서의 연계를 핵심 요소로 하는 통합사례관리에 관하여 황미경(2009)은 모든 사례관리 영역을 연계하고 총체적으로 관리하는 통합적인 사례관리 활동을 제공자 중심 모델 및 확장 중개자 모델(expanded broker model)로 제시하고 통합사례관리의 정착을 위하여 가장 핵심이 되는 요소로 “연계”가 실질적으로 이루어지는 통합사례관리 체계 구축을 제안하였다. 또한 장기적 사례관리 대상인 의료급여 사례관리 대상이 통합사례관리에서 연계되지 못하고 있음을 지적하고 의료서비스 전달체계 및 의료급여 사례관리 제도의 효과성 보장 방안으로 지방자치단체가 총괄하는 사전 예방, 대상 포괄 방식의 행정관리 모델을 제시하였다(황미경, 2010). 이와 관련하여 홍성대(2011)는 다양한 사례관리사업의 난립 상태를 연계하여 통합하는 지방자치단체의 사례관리 수행에 관한 법적 근거의 필요성과 복지사각지대 해소를 위한 법·제도적 과제로 사례관리의 보편화를 강조하였다.

보건·복지·의료 전달체계의 연계성과 통합에 관하여 강혜규(2012)는 분절적인 환경에서 생애주기별로 다양하고 포괄적인 복지 욕구에 대응할 수 있는 통합적인 서비스 제공의 필요성을 주장했고, 황순기(2013)는 지방정부의 보건의료 거버넌스 구축을 위한 정책을 제시하였고, 김현진(2015)은 지역사회복지와 보건·복지의 연계성을 법제 분석을 통하여 지역사회 보건·복지에 관한 법제 간 통합적 개선이 필요함을 제안하였고, 하지선 외(2017)의 연구에서는 보건-의료-복지 네트워크를 통한 통합적 지원 맥락을 구체적으로 탐색하고 ‘보건의료복지’의 통합 지원의 시도로 한국 보건복지 체계의 한계성을 보완할 가능성을 제시하여 연계 체계의 제도화를 제안하였다. 한편 보건복지의료 관련 정보관리에 관하여 명승환 외(2010)는 지역사회 전자정부 서비스 구현 방안을 제시하고 배유진·최승원(2016)은 사회복지 데이터관리 법제의 방향성으로 사회보장정보시스템(행복e음)과 사회서비스 전자바우처시스템을 분석하여 사회복지법 체계의 재정립으로 기술과의 융합에 의한 내용적 진화의 필요성을 제안하였다.

2013년 전부개정된 「사회보장기본법」의 시행과 2014년 사회보장급여법 신설로 지역사회보장협의체 활동 및 전문 직역 간 협업의 확대는 복지, 보건의료, 돌봄서비스 전달체계 간 간극 해소와 서비스 이용자의 접근성 문제 해결을 위하여 다양한 통합서비스 연계 체계 모형이 필요하게 되었다. 또한 기존의 방문형 보건복지 연계 서비스의 활성화(김원진, 2012) 기반에서 2017년 통합사례관리가 공공재적 사회서비스 방식으로 시행되고, 2018년 지역사회 통합돌봄의 시행에 따라 커뮤니티 케어와 통합사례관리의 연계 체계 구축(황미경, 2019) 및 의료서비스 연계에 관한 사회적 관심이 부

각되었다.

이영환(2013)은 사회복지전달체계의 연계성은 통합성을 의미하고 있음을 주장하고, 연계성 연구 항목으로 통합조사, 사례관리, 원스톱서비스, 사회복지통합관리망 등을 조사·분석하여 시·군·구 공무원들의 공적자료 통합조사 방식에 대한 긍정적 인식을 평가하였으며, 김보영(2013)은 지역차원 보건복지의 연계를 위한 지방정부 중심 민관 복지자원들의 협력과 통합사례관리 체계를 통해 이용자 중심의 연계 방안을 제안함으로써 전달체계의 분절성 탈피, 서비스 보장과 효과적인 질 관리 방안을 강조했고, 지역복지 차원의 보건의료 연계 체계에 관하여 황순기(2013)는 지역 보건의료 거버넌스 모형을 제안하여 지역 시민의 건강증진과 건강불평등 문제의 해결장치로 제안하였다. 또한 보건·복지서비스의 연계에 관하여 연구한 김현진(2015)은 제도적 연계의 중요성을 주장하여 사회보장 급여의 이용·제공 및 수급자 발굴에 관한 법률 시행 이전의 법제와 사회복지전달체계를 분석하였다. 강혜규·박세경·함영진 외(2016)는 사회보장부문 서비스 전달체계에 관하여 맞춤형 서비스를 위한 통합성을 분석하였다.

보건·복지·의료 통합적 관점의 연구에서 하지선 외(2017)는 보건의료복지 네트워크를 통한 통합적 지원을 위한 다전문직 팀구성, 병원 내외의 연계 및 치료 연계 체계 구축, 조정 수준의 자원 연계 전략과 조건을 갖춘 ‘보건의료복지’ 통합 지원으로 보건복지 지원 체계의 한계를 보완할 수 있음을 강조하였다. 지역 특성을 반영한 경기도의 공공복지전달체계 개편 방안에서는 무한돌봄종합복지센터 모형 개발(성은미, 2013)로 민관협력의 한계 극복을 시도했다. 또한 지역 기반의 아동보호 서비스 촉진 요인 중 연계체계 구축 요인이 가장 큰 영향력을 보이고 있음이 밝혀졌고(김미숙 외, 2015), 통합적인 사례관리에 의한 아동보호전달체계에서의 서비스 연계의 필요성(김형모, 2016)이 제기되었고, 사회서비스 전달체계의 분절 실태를 파악하고, 사회서비스 기관 간 교류와 연계의 필요성에 입각한 통합적 사회서비스 전달체계 구축 방안이 제시되었다(길현중 · 이영수, 2017) 한편 코로나19 팬데믹 기간에 거쳐 2020년 전후 지역 기반 보건·복지·의료 부문의 연계와 통합에 관한 연구가 진행되었는데, 2017년 사회보장급여법 제42조제2호로 통합사례관리 조항 신설 이후 2021년 「사회복지사업법」 제34조의5 사회복지관의 설치 조항 제2호에 사회복지관의 지역복지증진 사업으로 사례관리가 신설되었으며, 공공과 민간의 보건·복지·의료 부문의 전달체계의 실제적인 연계를 다루는 연구가 활발히 진행되었다. 강혜규 외(2021)는 우리나라 보건·복지에 대한 역사 연구를 수행하여 정책패러다임을 전환하기 위한 보건·복지 정책의 방향성을 논의하였으며, 최슬기(2023)는 지역의료격차 해소 정책을 분석하여 보건의료 부문의 통합으로 지역 기반 전환기 환자 및 시설외소자가 거주하는 지역 중심의 통합서비스 구도를 제시했으며, 김지애·박춘선(2023)은 일차 보건의료에 기반을 둔 의료시스템 강화를 위한 투자 및 통합된 의료서비스 전달체계의 중요성을 강조하였다. 박현숙·배관표(2023)는 보건의료 전달체계의 연계·협력을 촉구하면서 공공보건의료 연계·

협력을 위한 특·광역시 공공보건의료지원단의 운영 방식을 비교·분석하고 공공보건의료 기반이 다양하게 구축되어 있음에도 지원조직이 산발적인 실태를 지적하여 고유 업무를 탈피한 연계·협력이 절실함을 제시하였고, 함영진 외(2023)는 복지전달체계 혁신을 위한 취약계층 발굴 정책 개선 방안을 보고한바, 복지사각지대의 해소를 위한 취약계층 발굴과 보건복지의료 서비스의 통합적 체계 구축을 위한 논의가 확대되고 있다. 이에 보건, 복지, 의료, 돌봄 부문의 통합서비스 제공을 위한 전달체계의 과제는 사회서비스와 맞춤형 통합서비스 공급을 위한 보건복지의료 전달체계의 연계가 관건임을 시사한다.

Ⅲ. 법제에 나타난 사회복지전달체계의 연계 원칙

1. 사회복지전달체계의 구축과 연계성

사회복지전달체계의 연계를 위한 국가와 지방자치단체의 법적 책임은 사회보장기본법, 사회보장급여법, 사회복지사업법, 보건의료기본법, 지역보건법 등의 근거에 의하며 <표 1>에 나타나는 바와 같이 학자들이 제시한 사회복지전달체계의 구축·운영 원칙(이명훈, 2009; 이영환, 2013; 이준영, 2016; 황미경, 2017; 신복기 외, 2019; 김영중, 2019)은 효과적이고 효율적인 전달체계 운영을 위해 연계성의 원리로 지속적으로 운영해야 하는 사회정책의 책임성 평가 영역이다. 이러한 사회복지전달체계의 조직, 인력, 예산 체계는 모든 국민의 욕구에 대응하는 포괄적이고 통합적인 서비스 개발, 전문 인력을 갖춘 조직 구성, 서비스에 대한 공간·심리·시간적 접근성 확보, 서비스의 단편성을 탈피하고 파편적이거나 분절되지 않는 지속적 원리에 기반한 복지정책 및 행정, 복지서비스를 공공과 민간부문, 지역 간 협업을 위한 연계성에 따라 효율적 운영이 가능하다.

<표 1> 사회복지전달체계의 구축·운영을 위한 연계성

전달체계의 원칙	연계성
포괄성	소득, 건강, 사회심리적 욕구를 모두 포괄하여 동시 혹은 순차적으로 해결하기 위하여 서비스 연계가 필요함
통합성	서비스를 필요로 하는 사람의 다양한 욕구 해결을 위해 공공, 민간, 지역 간 연계로 통합적인 서비스를 제공해야 함
연계성	지역사회, 기초·광역지방자치단체, 전문 지역, 협의체 등 공공과 민

	간의 복지부문 간 연계하여 통합서비스 제공 및 서비스의 중복이나 누락을 예방함
접근성	지리적·심리적·시간적·비용적인 면에서 접근하기 쉬운 서비스 연계 체계가 필요함
전문성	전문가 및 전문조직에 의해 포괄적이고 통합적인 서비스가 연계·제공되어야 함
적절성	서비스를 필요로 하는 사람에게 충분한 서비스 제공을 위하여 전문직역 간 연계해야 함
평등성	모든 국민은 서비스 대상이 될 수 있으므로 공공과 민간의 복지 부문 간 연계가 필요함
효율성	최소 자원으로 한정된 자원을 극복하기 위해 서비스 연계 체계를 통하여 비용을 최소화 함
책임성·지속성	생애주기에 따른 국민의 다양한 욕구에 대응하기 위한 전달체계의 연계 책임이 있음

* 자료: 박병현(2019), 이명훈(2009), 이영환(2013), 이준영(2016), 황미경(2017), 신복기 외(2019), 김영중(2019), 함영진(2023)에 의거 구성.

2. 사회보장기본법상 사회보장전달체계의 연계 원칙

사회복지전달체계의 연계에 관한 책임은 「사회보장기본법」 제29조 사회보장전달체계 조항에서 공공부문과 민간부문의 사회보장전달체계의 연계를 명시하여 국가와 지방자치단체가 공공·민간의 사회보장 전달체계가 효율적으로 연계되도록 노력할 의무를 명시하였다. 또한 제24조에서는 공공부문과 민간부문의 소득보장제도가 효과적으로 연계할 의무(제24조)를 규정하여 공공과 민간의 연계를 전제로 구축되고 효율적으로 운영되어야 하는 사회보장전달체계의 제도적 속성을 표명하여 사회보장전달체계는 사회보험, 공공부조, 사회서비스와 사회복지서비스를 포괄하여 사회복지전달체계 구축 원칙인 포괄과 통합, 전문성, 효율성의 원칙을 명문화하였다.

사회복지전달체계의 연계 원칙을 중심으로 국민을 대상으로 하는 전달체계와 공공과 민간의 사회보장급여 연계 등에 관하여 길버트와 스펙트가 제시한 분석의 차원으로 정책이 국민에게 적용되는 구도를 살펴보면 국가와 지방자치단체는 모든 국민이 쉽게 이용할 수 있도록 접근성이 확보된 전달체계를 구축해야 하므로 시간적 접근성인 사회보장급여 제공을 적시에 제공하며 지리적 접근성인 지역에 기반한 사회보장전달체계가 효율적 운영으로 운영될 수 있도록 조직과 인력, 예산을 마련하여 공공과 민간부문의 연계를 주도해야 한다.

<표 2> 사회보장기본법상 사회보장전달체계의 연계 원칙

전달체계의 원칙		연계에 관한 원칙
전달체계 (Delivery)	연계성 포괄성 통합성 전문성 효율성 책임성	사회보장에 관한 지역계획은 기본계획과 연계되어야 함(제19조)
		공공부문과 민간부문의 사회보장전달체계가 효율적으로 연계되도록 노력(제29조3항)
		사회보장제도를 운영할 때에는 국민의 다양한 복지욕구를 효율적으로 충족시키기 위하여 연계성과 전문성을 높여야 함(제25조 제4항)
		국가와 지방자치단체는 모든 국민이 쉽게 이용할 수 있고 사회보장급여가 적시에 제공되도록 지역적·기능적으로 균형잡힌 사회보장 전달체계를 구축하여야 함(제29조제1항)
		사회보장수급권자 선정, 급여관리 등에 관한 정보를 통합·연계하여 처리·기록 및 관리하는 “사회보장정보시스템”을 구축·운영함(제37조)
대상 (Allocation)	평등성 접근성 책임성	모든 국민이 쉽게 이용할 수 있고 사회보장급여가 적시에 제공되도록 지역적·기능적으로 균형잡힌 사회보장 전달체계를 구축하여야 함(제29조제1항)
급여 (Benefit)	효과성 연계성 책임성	사회보장급여와 민간 복지서비스를 효과적으로 연계하여 제공
		사회서비스 보장과 소득보장이 효과적이고 균형적으로 연계(제23조제2항)
		공공부문과 민간부문의 소득보장제도가 효과적으로 연계(제24조)
재정 (Finance)	효율성 책임성	국가와 지방자치단체는 사회보장 전달체계의 효율적 운영에 필요한 조직, 인력, 예산 등을 갖추어야 함(제29조제2항)

* 자료: 사회보장기본법에 의거 저자 구성.

3. 사회보장급여법상 사회보장전달체계의 연계 원칙

(1) 사회보장급여법의 기본원칙에 나타난 복지권 보장

「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」 제4조에 나타난 기본원칙은 사회보장급여의 궁극적 목적인 복지권 보장을 위한 전달체계 운영의 원리로 분석된다. 국가, 지방자치단체 및 관계 기관·법인·단체·시설 등의 협력에 의한 지원대상자 발굴, 사회보장급여 신청과 사회보장급여의 제공 과정은 <표 3>에 제시한 바와 같이 수속적 권리의 보장, 권리구제와 실체적 권리 보장 및 복지욕구의 포괄과 생애주기별 사회보장제도 실현을 위한 권리보장 방안으로 그 원칙은 다음과 같다.

첫째, 수속적 권리 보장의 원칙이다. 사회보장기본법에 따른 사회보장급여 제공을

위한 안내와 상담 등의 충분한 제공을 명시함에 따라 사회보장급여 신청과 의무이행에 관련된 정보제공 및 상담, 사회복지기관을 이용할 수 있는 권리로써 신청과 조사, 결정, 실시 단계를 통해 지원대상자가 적법한 대우를 받아야 하는 권리다.

둘째, 권리구제 및 실제적 권리보장의 원칙이다. 사회보장급여와 서비스를 청구할 수 있는 구체적 권리보장을 위해 국가, 지방자치단체가 지원대상자의 발굴과 적절한 사회보장급여 지원 등 복지사각지대 대응에 노력할 의무와 다양한 복지욕구 충족의 의무를 규정하고 있으며, 사회보험, 공공부조, 사회서비스 등을 청구할 수 있는 권리다.

셋째, 복지욕구의 포괄과 생애주기별 사회보장제도 실현의 원칙이다. 보장기관이 다양한 복지욕구를 포괄하여 생애주기별 맞춤형 사회보장급여의 공정·투명·적정한 제공으로 맞춤형 사회보장제도인 평생사회안전망 실현을 위하여 노력할 의무를 규정하였다.

넷째, 민관협력과 서비스 연계 제공의 원칙으로 지원대상자 발굴 및 지역사회보호체계 구축을 위하여 지역사회보장협의체에 관계 기관·법인·단체·시설의 장 등을 포함시킬 수 있으며 지방자치단체에서 필요한 비용을 지원할 수 있도록 하였다.

<표 3> 사회보장급여법의 기본원칙에 나타난 복지권 보장

근거	기본원칙	복지권 보장
제4조 제1항	· 누구든지 자신의 의사에 따라 사회보장급여를 신청·보장기관은 안내와 상담 등의 지원을 충분히 제공	수속적 권리의 보장
제4조 제2항	· 보장기관은 지원이 필요한 국민이 급여대상에서 누락되지 않도록 적극 발굴 · 지원대상자들이 필요로 하는 사회보장급여를 적절하게 제공	실체적 권리의 보장 권리구제
제4조 제3항 제4조 제4항	· 보장기관은 국민의 다양한 복지욕구 충족, 생애주기별 필요에 맞는 사회보장급여가 공정·투명·적정하게 제공 · 사회보장급여와 사회복지사업법에 따른 사회보장 관련 민간 법인·단체·시설이 제공하는 복지혜택, 서비스를 효과적으로 연계하여 제공	사회보장급여와 민간의 복지서비스 연계 제공

* 자료: 사회보장기본법에 의거 저자 구성.

(2) 사회보장급여법상 통합사례관리·사회서비스 전달체계의 연계와 통합

「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」에서는 국가와 지방자치단체가 지원하는 사회보장급여와 민간부문의 사회보장 관련 서비스의 연계를 위한 원칙을 규정하고 있다.

국가와 지자체에서 제도적으로 지원하는 통합사례관리와 사회서비스 전달체계의 운영은 도움을 필요로 하는 사람의 보건·복지·의료에 관한 욕구를 효율적으로 충족시킬 있도록 사회보장급여, 사회서비스, 사회복지서비스 등 다원화된 영역의 연계와 통합을 관장해야 한다. 그러므로 광의의 사회보장전달체계와 지역사회보호체계에서 보건·복지·의료 부문을 연계하는 대표적인 통합서비스 기제는 통합사례관리이므로 통합사례관리 전달체계와 사회서비스 전달체계의 연계와 통합을 위한 정보시스템 개발과 표준화가 필요하다. 공공과 민간부문의 전달체계의 연계를 위한 원칙은 <표 4>에 나타나는 바와 같이 적절성, 책임성, 접근성 및 연계성에 기반한 서비스 연계·제공 및 민관협력을 명시하고, 국가와 지방자치단체, 사회서비스 제공기관이 사회보장급여를 효과적으로 제공할 수 있도록 사회서비스정보시스템과 사회보장정보시스템의 연계 원칙을 명시하고 있다.

<표 4> 사회보장급여법상 통합사례관리·사회서비스 전달체계의 연계와 통합

전달체계의 원칙	연계에 관한 원칙
사회보장 전달체계 (Delivery)	<ul style="list-style-type: none"> · 보장기관은 사회보장급여와 사회보장 관련 민간법인·단체·시설이 제공하는 복지혜택, 서비스를 효과적으로 연계하여 제공(제4조제4항)
	<ul style="list-style-type: none"> · 사회보장급여를 편리하게 이용하도록 사회보장정책 수립, 시행(제4조제5항) · 지역의 사회보장 수준이 균등하게 실현될 수 있도록 노력(제4조제6항)
	<ul style="list-style-type: none"> · 지역사회보호체계 구축 : 민관협력, 지원대상자 및 사각지대 발굴(제14조) · 지역사회보장계획에 지역사회보장전달체계의 조직·운영 포함(제36조 제4호)
	<ul style="list-style-type: none"> · 사회보장급여 연계 제공 계획 수립 (제15조제3호, 제15조제4호) 동일 수급권자에 대한 사회보장급여 제공기관의 상호간 연계방법 및 민간 법인·단체·시설이 제공하는 복지혜택 연계방법
	<ul style="list-style-type: none"> · 통합사례관리(제42조의2) <p>보건복지부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 지원대상자의 사회보장 수준을 높이기 위하여 다양하고 복합적인 특성에 따른 상담, 지도, 사회보장에 대한 욕구조사, 서비스 제공 계획 수립 실시, 보건·복지·고용·교육 등 사회보장급여 및 민간 법인·단체·시설 등이 제공하는 서비스를 종합적으로 연계·제공하는 통합사례관리를 실시</p>

		<ul style="list-style-type: none"> · 사회서비스의 통합·연계(제24조의2) - 사회서비스정보시스템의 사회서비스 제공기관 정보 통합 및 연계 - 통합사례관리, 「아동복지법」상 통합서비스, 「지역보건법」상 지역보건의료서비스 등 사례관리 사업 사이의 연계 및 협업에 관한 업무 - 사회서비스정보시스템과 사회보장정보시스템 연계 운영으로 보장기관과 사회서비스 제공기관의 사회보장급여 효과적 제공(제24조의2 제6항)
대상 (Allocation)	평등성 적절성	<ul style="list-style-type: none"> · 지원대상자를 적극 발굴, 사회보장급여를 적절하게 제공(제4조제2항) · 누락된 지원대상자가 사회보장급여를 제공받을 수 있도록 위기가구 발굴(제9조의2)
급여 (Benefit)	적절성 통합성 책임성	<ul style="list-style-type: none"> · 다양한 복지욕구 충족, 생애주기별 사회보장급여를 공정·투명·적절하게 제공, 지역의 사회보장 수준이 균등하게 실현되도록 노력(제4조제3항, 제6항)
재정 (Finance)	효율성 연계성 책임성	<ul style="list-style-type: none"> · 민관협력 지원 지역사회 내 지원대상자를 발굴활동 촉진, 비용 지원(제14조 제3항) · 지역사회보장협의체 지원 보장기관의 장은 필요한 인력, 운영비 등 재정 지원(제41조 제5항)

* 자료: 사회보장급여법에 의거 저자 구성.

Ⅳ. 보건복지의료 전달체계 연계 법제와 복지증진

1. 사회복지사업법상 사회복지·보건의료 전달체계의 연계

(1) 사회복지사업법상 사회복지·보건의료 서비스 연계 원칙과 사례관리

「사회복지사업법」에서는 사회복지, 보건의료 등 지역사회복지를 펼치는 다양한 사회서비스 부문을 사회복지사업에 포함시키고 있다. 「사회복지사업법」 제2조에서 사회복지사업의 정의는 복지사업 등과 지역사회복지, 의료복지, 재가복지(在家福祉), 사회복지관 운영, 정신질환자 및 한센병력자의 사회복지에 관한 사업 등의 각종 복지사업, 자원봉사활동 및 복지시설 운영·지원 사업을 의미하므로 관계 법령에 따른 보

건복지의료 부문을 포괄하는 범위이다.

「사회복지사업법」상 보건복지의료 연계 조항은 사회복지서비스를 필요로 하는 사람들에게 사회복지서비스의 실시에 대한 정보 제공의무 이행으로 보건복지의료로 포괄하는 사회복지서비스에 대한 정보접근성 강화 및 수속적 권리를 보호를 할 수 있다. 「사회복지사업법」 제4조 제2항 내지 제5항에서 사회복지와 보건의료의 연계를 위한 국가와 지방자치단체의 노력 의무를 명시하고 있는데, 국가와 지방자치단체의 복지와 인권증진을 위한 연계 노력의무 및 사회복지서비스와 보건의료서비스를 함께 필요로 하는 사람에 대한 서비스 연계 제공, 국민의 수요를 고려한 사회복지시설 균형 설치, 국가 및 지방자치단체의 사회복지사업과 민간부문 사회복지 증진활동의 원활한 연계 의무가 명시되어 있다.

사례관리는 사회복지관의 사업(제34조의5)으로 사회복지서비스를 연계·제공하는 사업으로 규정하고 있어 광의의 사회서비스 전달체계에서 개별적인 사회복지서비스 제공을 위한 욕구 사정과 지역 기반 사회복지서비스 연계 기능을 수행해야 한다. 그러므로 사회복지관의 사례관리 대상이 보건·복지·의료, 돌봄 부문의 서비스 지원이 필요한 위기상황¹⁾ 및 복지사각지대에 처한 위기가구에 해당하는 경우에는 통합사례관리를 통하여 공공과 민간의 긴급복지지원과 사회보장급여를 연계하고 심리상담과 돌봄 서비스 제공을 위한 사회서비스 연계 기능을 수행해야 한다(황미경, 2023).

<표 5> 사회복지사업법상 사회복지·보건의료 서비스 연계 원칙

전달체계의 원칙		사회복지·보건의료 연계 원칙
보건복지의료 전달체계	연계성 포괄성	· 국가와 지방자치단체는 사회복지서비스와 보건의료서비스를 함께 필요로 하는 사람에게 이들 서비스가 연계되어 제공되도록

1) 긴급복지지원법 제2조 (정의) “위기상황”이란 본인 또는 본인과 생계 및 주거를 같이 하고 있는 가구구성원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 인하여 생계유지 등이 어렵게 된 것을 말한다.

1. 주소득자(主所得者)가 사망, 가출, 행방불명, 구금시설에 수용되는 등의 사유로 소득을 상실한 경우
2. 중한 질병 또는 부상을 당한 경우
3. 가구구성원으로부터 방임(放任) 또는 유기(遺棄)되거나 학대 등을 당한 경우
4. 가정폭력을 당하여 가구구성원과 함께 원만한 가정생활을 하기 곤란하거나 가구구성원으로부터 성폭력을 당한 경우
5. 화재 또는 자연재해 등으로 인하여 거주하는 주택 또는 건물에서 생활하기 곤란하게 된 경우
6. 주소득자 또는 부소득자(副所得者)의 휴업, 폐업 또는 사업장의 화재 등으로 인하여 실질적인 영업이 곤란하게 된 경우
7. 주소득자 또는 부소득자의 실직으로 소득을 상실한 경우
8. 보건복지부령으로 정하는 기준에 따라 지방자치단체의 조례로 정한 사유가 발생한 경우
9. 그 밖에 보건복지부장관이 정하여 고시하는 사유가 발생한 경우

(Delivery)	통합성	<p>· 노력하여야 함(제4조제2항)</p> <p>· 민간부문의 사회복지 증진활동이 활성화되고 국가 및 지방자치단체의 사회복지사업과 민간부문의 사회복지 증진활동이 원활하게 연계될 수 있도록 노력(제4조제5항)</p> <p>· 지방자치단체의 장은 사회복지사업을 수행할 때 관할 복지행정시스템과 제1항에 따른 정보시스템을 전자적으로 연계하여 활용하여야 함(제6조의2제3항)</p> <p>· 사회복지협회의 연계 업무(제33조)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 사회복지 관련 기관·단체 간의 연계·협력·조정 - 사회복지 소외계층 발굴 및 민간 사회복지자원과의 연계·협력 <p>· 사례관리(제34조의5)</p> <p>· 사회복지관의 사업으로 국가·지자체, 민간 사회복지서비스를 연계·제공</p>
		<p>· 사회복지서비스를 필요로 하는 사람은 누구든지 자신의 의사에 따라 서비스를 신청하고 제공받을 수 있음(제1조의2제1항)</p> <p>· 사회복지서비스와 보건의료서비스를 함께 필요로 하는 사람에게 이들 서비스가 연계되어 제공되도록 노력하여야 함 (제4조제2항)</p>
		<p>· 사회복지서비스 및 보건의료서비스 연계 제공(제4조제2항)</p>
		<p>· 보조금 및 비용지원</p> <ul style="list-style-type: none"> - 국가나 지방자치단체는 사회복지사업을 하는 자에게 운영비 등 보조(제42조제1항) - 보건복지부장관은 시·도지사 및 시장·군수·구청장에게 사회복지사업의 수행에 필요한 비용 지원(제42조의3)
보건복지의료 대상 (Allocation)	평등성 포괄성 통합성 연계성	
서비스 급여 (Benefit)	연계성 통합성	
재정 (Finance)	효율성 책임성	

* 자료: 사회복지사업법에 의거 저자 구성.

(2) 사회복지사업법상 지역사회복지 전달체계의 연계

지역사회 차원의 사회복지 연계를 위하여 「사회복지사업법」 제1조에서는“지역사회복지 체계 구축”을 규정함으로써 전달체계 연계와 효율적 운영을 위한 지역성의 원리를 명시하였다. 「사회복지사업법」상 지역사회복지의 정의는 “주민의 복지증진과 삶의 질 향상을 위하여 지역사회 차원에서 전개하는 사회복지”로 규정하고, 지역 차원의 보건복지, 보건의료 연계의 근거로 국가와 지방자치단체는 시설 거주자 또는 보호자의 희망을 반영하여 지역사회보호체계에서 서비스가 제공될 수 있도록 하는 노력의무를 2012년 1월 26일에 신설하였다(제4조제8항).

주민참여와 지역사회조직, 사회복지관 운영, 사례관리 사업 등은 사회복지사업법, 지방자치법, 사회복지전달체계의 원칙과 사회복지서비스의 특성(구인회·손병돈·안상훈 외,

2010; 김영중, 2019; 신복기 외, 2019) 을 반영하며, 지역보건, 공공의료 법제에 따른 방문간호, 주치의 서비스가 제공되는 지역사회는 주거 기반의 커뮤니티 케어 체계에서 보건·복지·의료 부문 사회서비스 전달체계의 연계를 촉진시킬 것이다. 「사회복지사업법」상 지역사회복지체계 구축에 의한 지역사회복지 연계 체계는 <표 6>과 같이 지역복지의 증진, 복지사무전담기구의 설치 및 조례에 따르는 제도적 근거를 제시하고 있다.

<표 6> 사회복지사업법상 지역사회복지 전달체계의 연계

조항	내용	전달체계의 원칙
지역사회복지의 전개 제2조의2	주민의 복지증진과 삶의 질 향상을 위하여 지역사회 차원에서 전개하는 사회복지	· 복지증진 · 지역 차원 전개
복지사무전담기구 설치 제15조	사회복지사업에 관한 업무를 효율적으로 운영하기 위하여 시·군·구 또는 읍· 면·동에 복지사무를 전담하는 기구를 따 로 설치할 수 있으며, 사무 범위 및 조직 과 그 밖에 필요한 사항은 해당 시·군· 구의 조례로 정함	· 효율성 · 전문성 · 전담기구 설치 · 조례제정
지역복지의 증진 제34조의5 제1항, 제2항	· 사회복지관사업 지역사회 특성, 지역주민 복지욕구를 고 려한 서비스 제공, 지역복지증진 사업 실 시 · 모든 지역주민을 위한 사회복지서비스 실시 · 우선 사회복지서비스 제공 대상 - 국민기초생활보장 수급자, 차상위계층 - 장애인, 노인, 한부모가족, 다문화가족 - 직업 및 취업 알선이 필요한 사람 - 유아·아동 및 청소년 등	· 지역성 고려 · 욕구 포괄성 · 대상 평등성

* 자료: 사회복지사업법에 의거 저자 구성.

2. 지역보건법상 사회보장기본계획·지역사회보장계획 및 보건의료의 연계

「지역보건법」상 보건복지의료 전달체계 연계 원칙은 지역보건의료계획에서 「사회보장기본법」 제16조에 따른 사회보장 기본계획, 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」에 따른 지역사회보장계획과 「국민건강증진법」 제4조

에 따른 국민건강증진종합계획과 연계되도록 규정(제7조제5항)하여 지역 격차가 없이 모든 국민의 건강권과 복지권 보장을 위한 보건복지의료 전달체계 연계 조항으로 의의가 있다. 「지역보건법」은 지역주민의 건강증진을 목적으로 지역보건의료기관과 단체의 연계와 협력을 통해 효과적이고 효율적인 지역보건의료정책 추진을 목적(제1조)으로 하며, 지역보건의료계획 수립시 지역보건의료서비스의 제공을 위한 전달체계 구성을 의무화 하였다(제7조제4호).

최근 정부가 발표한 맞춤형 지역수가 도입과 지역의료발전기금 신설 방안으로 지역 간 의료격차 해소 방안을 검토함에 따라 사회복지전달체계의 법적 근간인 「사회보장기본법」, 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」, 「사회복지사업법」에 의한 지역사회보장체계에서 건강격차 발생을 방지하기 위한 예방의학 차원의 보건복지의료 연계 원칙으로 볼 수 있다.

<표 7> 지역보건법상 사회보장기본계획·지역사회보장계획 및 보건의료 연계 원칙

전달체계의 원칙	사회보장계획과 보건의료 연계 원칙
지역보건의료 전달체계 (Delivery)	<ul style="list-style-type: none"> · 법의 목적 보건소 등 지역보건의료기관의 설치·운영에 관한 사항과 보건의료 관련기관·단체와의 연계·협력을 통하여 지역보건의료기관의 기능을 효과적으로 수행하는 데 필요한 사항을 규정함으로써 지역보건의료정책을 효율적으로 추진하여 지역주민의 건강 증진에 이바지함(제1조)
	<ul style="list-style-type: none"> · 지역보건의료계획의 수립시 지역보건의료서비스 제공을 위한 전달체계 구성 (제7조제1항4호) · 「사회보장기본법」에 따른 사회보장기본계획, 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」에 따른 지역사회보장계획, 「국민건강증진법」에 따른 국민건강증진종합계획과 연계(제7조제5항)
	<ul style="list-style-type: none"> · 보건소 및 보건지소의 설치 <ul style="list-style-type: none"> - 보건소: 시·군·구에 1개소, 인구가 30만 명을 초과하는 경우 추가 설치 - 보건지소: 지방자치단체의 조례에 따라 설치(제10조, 제13조)
	<ul style="list-style-type: none"> · 보건소의 연계 기능 보건의료 관련기관·단체, 학교, 직장 등과의 협력체계 구축(제11조제4호)
	<ul style="list-style-type: none"> · 전문인력 배치 지역보건의료기관의 장과 해당 기관의 기능을 수행하는 데 필요한 면허·자격 또는 전문지식을 가진 인력을 두어야 함(제16조)
대상 (Allocation)	<ul style="list-style-type: none"> · 지역보건의료서비스를 필요로 하는 사람(서비스대상자), 그 친족, 관계인은 관할 시장·군수·구청장에게 지역보건의료서비스 제공을 신청할 수 있음(제19조)

	통합성	· 국가 및 지방자치단체는 지역주민의 건강 상태에 격차가 발생하지 아니하도록 필요한 방안을 마련해야 함(제3조제3항)
급여 (Benefit)	연계성 포괄성 통합성 책임성	· 지역보건의료서비스 지역주민의 건강을 증진하고 질병을 예방·관리하기 위하여 지역보건의료기관이 직접 제공하거나 보건의료 관련기관·단체를 통하여 제공하는 서비스 · 지역보건의료서비스 제공 서비스대상자에게 서비스 제공을 하기로 결정하였을 때에는 서비스 제공기간 등을 계획하여 그 계획에 따라 지역보건의료서비스를 제공(제21조제3항)
재정 (Finance)	효율성 책임성	· 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 지역보건의료계획을 시행하는 데에 필요하다고 인정하는 경우에는 보건의료 관련기관·단체 등에 인력·기술 및 재정 지원(제8조제2항) · 국가와 시·도는 지역보건의료기관의 설치와 운영에 필요한 비용 및 지역보건의료계획의 시행에 필요한 비용의 일부 보조(제24조)

* 자료: 지역보건법에 의거 저자 구성.

3. 보건의료기본법상 사회보장정책과 보건의료정책의 연계

「보건의료기본법」에서는 사회복지전달체계의 연계 규정으로 보건의료정책과 관련되는 사회보장정책이 연계되도록 하는 국가와 지방자치단체의 책임을 명시하여(제7조), 앞 절에서 제시한 보건복지의료 전달체계 연계를 위한 법적 근거인 「사회보장기본법」, 사회보장급여법, 「사회복지사업법」, 「지역보건법」 및 「농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법」 및 「농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법」 등에 의한 보건복지의료 전달체계 연계를 위한 보건의료 정책의 기본 이념과 국가와 지방자치단체의 책임을 명문화하였다. 2000년 1월 12일에 제정, 2000년 7월 13일에 시행되어 보건의료 법령간의 체계성·연계성을 제고하고 국민의 건강권 보장과 보건의료 수요 대응을 위한 정부 부처간 기능을 종합·조정함으로써 보건의료제도의 효율적 운영 원칙을 명문화하였다.

<표 8> 보건의료기본법상 사회보장정책과 보건의료정책의 연계 원칙

전달체계의 원칙		사회보장·보건의료 연계 원칙
보건의료 전달체계 (Delivery)	연계성	· 보건의료정책과 사회보장정책의 연계 국가와 지방자치단체는 보건의료정책 관련 사회보장정책 연계(제7조) · 공공보건의료기관·민간보건의료기관의 역할분담과 상호협력 체계 마련(제27조)
	접근성 포괄성 통합성	

	전문성 효과성 효율성 책임성	· 보건의료의 제공 및 이용체계 구축 보건의료 인력, 시설, 물자 등 보건의료자원이 지역적으로 고루 분포되어 보건의료서비스 공급의 균형 및 양질의 보건의료서비스를 효율적으로 제공하기 위한 보건의료의 제공, 이용체계 마련을 위해 노력하여야 함(제29조)
		· 보건의료발전계획 수립 보건의료 제공, 이용체계, 보건의료의 효율화 시책을 수립해야 함(제15조제2항)
		· 보건의료인의 책임 양질의 적절한 보건의료서비스 제공, 적절한 보건의료서비스 제공을 위해 보건의료서비스를 받는 자를 다른 보건의료기관에 소개하고 그에 관한 보건의료 자료를 다른 보건의료기관에 제공하도록 노력하여야 함(제5조제1항, 제3항)
		· 보건의료인 간의 협력 양질의 보건의료서비스 제공, 국민의 보건 향상에 이바지하기 위하여 보건의료서비스를 제공할 때에 그 전문 분야별, 전문 분야 간 상호 협력(제26조)
보건의료 대상 (Allocation)	평등성 포괄성 통합성 적절성	· 모든 환자는 적절한 보건의료서비스를 받을 권리를 가짐(제6조제1항)
		· 여성, 어린이, 노인, 장애인 건강보호·증진시책 강구(제32조, 제33조, 제34조) · 감염병환자, 만성질환자에게 보건의료 제공, 관리시책 수립·시행(제40조, 제41조) · 취약계층에 대한 보건의료서비스 제공(제45조)
급여 (Benefit)	포괄성 통합성 연계성	· 건강권 보호 모든 국민은 자신과 가족의 건강에 관하여 국가의 보호를 받을 권리를 가짐(제10조)
		· 보건의료서비스 제공과 보건의료인의 책임 보건의료인은 자신의 학식과 경험, 양심에 따라 환자에게 양질의 적절한 보건의료서비스를 제공하기 위하여 노력하여야 함(제5조)
		· 평생국민건강관리사업 국가와 지방자치단체는 생애주기별 건강상 특성과 주요 건강위험요인을 고려한 평생국민건강관리를 위한 사업을 시행하여야 함(제31조)
재정 (Finance)	효율성 책임성	· 국가 : 지역보건의료계획 시행 비용의 전부 또는 일부를 지자체에 보조(제19조) · 국가와 지방자치단체 : 국민건강의 보호·증진을 위한 법적·제도적 장치 마련 및 재원 확보, 민간 보건의료에 대한 행정적·재정적 지원(제4조제1항, 제4항), 보건의료 제공 및 이용체계를 구축을 위한 행정상·재정상 조치 및 지원(제29조제2항). · 국민 : 자신과 가족의 건강을 보호·증진하기 위하여 노력, 건강을 보호·증진하는 데에 필요한 비용을 부담(제14조제1항)

* 자료: 보건의료기본법에 의거 저자 구성.

4. 공공보건의료에 관한 법률상 공공보건의료 전달체계의 연계

「공공보건의료에 관한 법률」에 나타난“공공보건의료 전달체계”의 개념은 국가, 지방자치단체가 보건의료 등을 제공하기 위하여 보건의료기관 간의 역할 수행 체계를 구축하는 것으로 정의하고 있다(제2조제5호). 국립중앙의료원, 국립대학병원, 권역별로 보건복지부장관이 지정하는 보건의료기관, 지방의료원 및 공공보건의료 수행기관으로 명시하고 있다. 따라서 국민의 건강권 보장과 보건의료수요를 충족시키기 위한 법제적 근거는 사회보장기본법, 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률, 사회복지사업법 및 지역보건법, 공공보건의료법 등 보건·복지·의료 전달체계 구축을 위한 법제적 맥락에서 공공보건의료 수행을 위한 연계 체계를 제시하고 있다. 또한 공공보건의료에 관한 공적 책임 수행기관을 명확화하여 보건복지부에 공공보건의료정책심의위원회를 두어 공공보건의료 수요자와 공급자 대표를 참여시키고 공공보건의료기관의 효율적 운영과 협력 및 연계에 관한 사항을 심의하도록 하여(제5조), 사회서비스 및 사회복지서비스 제공 대상자인 취약계층에 대한 공공보건의료 서비스의 우선 제공 의무를 규정(제7조)하여 보건복지의료 연계 원리를 나타내고 있다.

「공공보건의료에 관한 법률」은 2000년 1월 12일에 제정, 2000년 7월 13일에 시행되어 「보건의료기본법」과 제정 및 시행일이 같으며 「보건의료기본법」에 따른 보건의료발전계획과 연계하여 공공보건의료 기본계획을 5년마다 수립·시행하여 합목적인 보건의료 체계 구축의 필요성을 표명하였다.

<표 9> 공공보건의료에 관한 법률상 공공보건의료 전달체계의 연계 원칙

전달체계의 원칙		공공보건의료 연계 원칙
공공보건의료 전달체계 (Delivery)	연계성 포괄성 통합성 효율성 전문성 책임성	· “공공보건의료 전달체계”란 국가 또는 지방자치단체가 보건의료를 제공하기 위하여 국립중앙의료원, 서울대학교병원, 국립대학병원, 보건의료기관, 지방의료원, 공공보건의료수행기관 간의 역할 수행 체계를 구축하는 것을 말함(제2조제5호)
		· 국가와 지방자치단체는 공공보건의료사업 및 공공보건의료 전달체계 구축·운영을 추진하기 위한 자원 확보, 공공보건의료 수행기관에 대하여 필요한 재정적·행정적 지원을 할 수 있음(제3조제4항)
		· 공공보건의료 기본계획에는 공공보건의료 전달체계 구축·관리 방안이 포함되어야 함(제4조제4항)
		· 공공보건의료정책심의위원회는 공공보건의료기관의 효율적 운영과 협력 및 연계에 관한 사항을 심의함(제5조제5항제4호)
		· 보건복지부장관은 공공보건의료 수행기관 간 협력 체계 구축, 공공보건의료 전달체계의 조정·관리, 감염병 예방·진

		<p>료, 응급의료, 모자보건사업, 환자의 지역사회 연계를 위해 책임의료기관을 지정할 수 있음(제14조의2제2호, 제4호)</p> <ul style="list-style-type: none"> · 국가와 지방자치단체는 공공보건의료기관을 설치·운영, 국민의 기본적인 보건의료 수요를 형평성 있게 충족시킬 수 있도록 노력하여야 함(제6조제1항) · 공공보건의료기관 : 공공단체가 설립·운영하는 보건의료기관(제2조제3호) · 공공보건의료 수행기관 : 공공보건의료기관, 의료취약지 거점의료기관, 공공전문진료센터, 정부협약체결기관, 책임의료기관, 권역·지역심혈관질환센터, 권역·지역외상센터, 지역암센터 등(제2조제4호)
공공보건의료의 대상 (Allocation)	평등성 포괄성 통합성 보편성	<ul style="list-style-type: none"> · 지역·계층·분야에 관계없이 국민의 보편적인 의료 이용을 보장하고 건강을 보호·증진하는 모든 활동으로 국가, 지방자치단체, 보건의료기관이 공공보건의료를 제공함(제2조제1호)
급여 (Benefit)	연계성 통합성 전문성	<ul style="list-style-type: none"> · 공공보건의료 공급(제2조제2호) - 보건의료 공급이 원활하지 못한 지역 및 분야에 대한 의료 공급 - 보건의료 보장이 취약한 계층에 대한 의료 공급 - 감염병과 비감염병 예방 및 관리, 재난 환자의 진료, 관리, 건강증진, 보건교육 - 국가가 관리할 필요가 있는 보건의료 사업 등 · 양질의 의료서비스 제공 <p>국가와 지방자치단체는 공공보건의료기관이 양질의 의료서비스를 제공할 수 있도록 「의료법」에 따른 의료인 확보에 필요한 시책을 시행할 수 있음(제3조제4항)</p>
재정 (Finance)	책임성	<ul style="list-style-type: none"> · 국가와 지방자치단체 - 공공보건의료사업 및 공공보건의료 전달체계 구축·운영을 추진하기 위한 재원 확보, 공공보건의료 수행기관에 대하여 재정적·행정적 지원(제3조제4항) - 공공보건의료기관의 설치·운영에 필요한 비용을 보조(제6조제2항), 보건의료 제공 등에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 보조(제7조제4항) · 보건복지부장관, 시·도지사 <p>공공보건의료계획의 시행에 필요한 비용의 일부를 보조할 수 있음(제8조제3항)</p>

* 자료: 공공보건의료법에 의거 저자 구성.

5. 농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법상 농어촌보건복지 전달체계의 연계

「농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법」상 “농어촌보건복지의 전달체계”의

연계 원칙은 농어촌보건복지 기본계획의 수립시 포함되어야 하는 사항으로 제7조, 제98조에 명시하여 보건복지부장관이 5년마다 계획을 수립하도록 하고 있다. 농어촌보건복지 기본계획과 추진계획 및 실천계획은 농어촌보건복지에 관하여 「지역보건법」상의 지역보건의료계획과 사회보장급여법상의 지역사회보장계획 및 평가와 연계되도록 규정하여 농어촌지역의 보건복지의료 전달체계 연계 원칙을 명시하였다. 또한 농어촌의 보건의료기반 조성과 사회복지증진 지원책 마련을 위하여 2004년 1월 29일에 제정, 2004년 4월 30일에 시행되어 농어업인의 건강보험료와 국민연금보험료 지원, 국민기초생활수급권자 선정기준 및 한부모가족 지원대상자의 범위에 관한 특례, 자활지원시책, 사회복지시설의 우선 지원, 영유아 보육 및 아동보호사업 지원, 복합노인복지시설 설치, 저소득층 노인의 요양 지원, 농어촌특별세를 우선 지원하도록 하였다.

<표 10> 농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법상 보건복지의료 연계 원칙

전달체계의 원칙		농어촌보건복지 전달체계 연계 원칙
농어촌보건복지 전달체계 (Delivery)	연계성 지역성 전문성 책임성	<ul style="list-style-type: none"> · “농어촌보건복지 전달체계”를 농어촌보건복지 기본계획에 포함(제7조) · 농어촌보건복지 기본계획, 추진계획, 실천계획은 「지역보건법」에 따른 지역보건의료계획과 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」에 따른 지역사회보장계획의 내용 및 그 시행결과에 대한 평가와 “연계” 되도록 하여야 함(제9조)
대상 (Allocation)	평등성 접근성	· 농어촌, 농어촌주민, 농어업인에 대하여 적용(제3조).
급여 (Benefit)	포괄성 통합성	<ul style="list-style-type: none"> · 건강보험료·국민연금보험료 지원 · 자활지원 및 사회복지시설의 우선 지원 · 영유아 보육 및 아동보호 사업 지원 · 복합노인복지시설 설치 및 저소득층 노인의 요양 지원 · 농어촌특별세 지원 등
재정 (Finance)	책임성	<ul style="list-style-type: none"> · 국가와 지방자치단체가 비용 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 정신보건 및 구강보건사업, 한방산업(제16조, 제17조, 18조) - 영유아의 보육에서 농어촌 특성으로 인한 추가 비용(제22조) - 저소득층 농어업인 가구의 간병비용(제25조)

* 자료: 농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법에 의거 저자 구성

V. 보건복지의료 전달체계의 연계 방안

1. 사회복지전달체계의 연계에 관한 법적 원칙 준용

사회복지전달체계의 연계성은 통합성의 원칙에 따라 보건·복지·의료에 관한 사회보장급여와 사회서비스의 통합으로 다양한 사회서비스를 개별적으로 전달하는 과정에서 서비스 이용자 중심의 연계서비스가 중단되는 전달체계의 분절과 서비스의 파편화 현상을 예방하는 원칙이다.

앞에서 고찰한바, 보건복지의료 전달체계의 연계 구도는 「사회보장기본법」-사회보장급여법-「사회복지사업법」-「지역보건법」 및 「보건의료기본법」-「지역보건법」-「농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법」 등에 의한 연계 체계로 국민의 생애주기별 욕구에 맞는 합목적적 원칙이 준용되어야 한다. 그러므로 먼저 「사회보장기본법」상 공공부문과 민간부문의 사회보장전달체계의 연계 체계가 구축되어야 하고(제29조제3항), 사회복지급여법상의 통합사례관리 전달체계에서는 사회보장급여와 민간의 사회서비스 및 「사회복지사업법」상의 사례관리를 연계·포괄하며, 「보건의료기본법」에 나타난 보건의료정책과 사회보장정책의 연계, 「지역보건법」에 의한 지역보건의료기관 및 단체의 연계·협력을 통한 지역보건의료정책 추진 및 「공공보건의료에 관한 법률」상의 “공공보건의료 전달체계”와 「농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법」에 의한 “농어촌보건복지의 전달체계”의 근거에 따라 보건복지의료 전달체계의 연계를 위한 공공과 민간부문의 협업 의무를 제도적으로 강화해야 한다. 따라서 법적 근거에 의한 보건복지의료 전달체계의 연계로 국민의 기본적 욕구와 특수한 욕구를 고려해야 하는 평생복지 전달체계는 국가와 지방자치단체의 책임으로 운영되어야 하므로 일반적인 사회복지전달체계의 연계의 원칙은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 「사회보장기본법」상 보건복지의료 전달체계 연계의 주요 원칙은 공공부문과 민간부문의 사회보장전달체계가 연계되도록 노력하고(제29조제3항), 사회서비스 보장과 소득보장 연계(제23조), 국민의 다양한 복지욕구를 충족시키기 위한 연계성과 전문성 증진(제25조), 사회보장에 관한 지역계획은 기본계획과 연계(제19조)하고, 사회보장수급권자 관련 정보의 통합·연계 처리·기록, 관리를 위한 “사회보장정보시스템” 구축·운영의 원칙을 준용해야 한다.

둘째, 사회보장급여법에 따른 보건복지의료 전달체계의 연계를 위하여는 기본원칙(제4조)에 의한 복지권 보장을 강화해야 한다. 따라서 국가와 지방자치단체는 사회보장급여와 사회보장 관련 민간 법인·단체·시설의 상호간 연계 및 복지혜택, 서비스

를 연계 제공하고(제15조), 제42조의2 통합사례관리 조항에 의거 보건복지부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 지원대상자의 다양하고 복합적인 특성에 따른 상담, 지도, 사회보장 욕구조사, 서비스 제공 계획 및 보건·복지·고용·교육 등의 사회보장급여 및 민간 법인·단체·시설 등이 제공하는 서비스를 종합적으로 연계·제공하는 통합사례관리 실시하도록 하였다. 또한 사회보장정보시스템을 이용하여 보장기관의 업무시스템과 사회보장정보시스템 연계하여 이용하도록 하고, 사회서비스 제공기관의 업무를 전자화, 업무 수행에 필요한 정보를 통합·연계, 처리·기록, 관리하는 사회서비스정보시스템의 구축·운영으로 통합사례관리, 「아동복지법」에 따른 통합서비스, 지역보건법에 따른 지역보건의료서비스, 사례관리 사업 사이의 연계 및 협업에 관한 업무 관련 보장기관과 사회서비스 제공기관이 수급권자에게 사회보장급여를 효과적으로 제공할 수 있도록 사회서비스정보시스템을 사회보장정보시스템과 연계 운영하도록 하였다. 또한 지역사회보장계획 수립·시행을 위한 전달체계의 연계 원칙은 광역·기초 지자체에서 “지역사회보장계획”을 4년마다 수립하고 매년 연차별 시행계획을 수립해야 하며 「사회보장기본법」에 따른 사회보장에 관한 기본계획과 연계하고(제35조), 제36조에서는 지역사회보장계획의 내용에 분야별 추진전략, 중점 추진사업 및 연계협력 방안이 들어가도록 하였으며 제40조에서 시·도사회보장위원회의 심의·자문 사항으로 사회보장 관련 서비스 제공기관·법인·단체·시설과의 연계·협력의 강화, 제41조에서 지역사회보장협의체에서 지자체는 지역의 사회보장 증진 및 사회보장 관련 서비스를 제공하는 관계 기관·법인·단체·시설과 연계·협력 강화를 위해 지역사회보장협의체를 두도록 하였다.

셋째, 「사회복지사업법」상 보건복지의료 전달체계 연계의 주요 원칙으로 국가와 지방자치단체는 사회복지서비스와 보건의료서비스를 함께 필요로 하는 사람에게 이들 서비스가 연계되어 제공되도록 노력해야 하는 복지과 인권증진의 책임(제4조)을 두었다. 아울러 민간부문의 사회복지 증진활동이 활성화되고 국가 및 지방자치단체의 사회복지사업과 민간부문의 사회복지 증진활동이 원활하게 연계될 수 있도록 노력할 의무를 명시하고, 제6조의2 사회복지시설 업무의 전자화 조항에서는 지자체에서 사회복지사업을 수행시 관할 복지행정시스템과 정보시스템의 전자적으로 연계·활용의 근거를 규정하고, 사회복지협의회의에서의 연계 업무로서 사회복지 관련 기관·단체 간의 연계·협력·조정 및 사회복지 소외계층 발굴 및 민간사회복지자원과의 연계·협력(제33조)이 원활히 이루어지도록 해야 한다.

넷째, 「지역보건법」에 따른 보건복지의료 전달체계 연계의 원칙은 목적에 명시되어 보건소 등 지역보건의료기관의 설치·운영, 보건의료 관련기관·단체와의 연계·협력을 통하여 지역보건의료기관의 기능을 효과적으로 수행하는 데 필요한 사항을 규정하였다. 아울러 지역보건의료계획은 제7조에 의거 「사회보장기본법」에 따른 사회보장 기본계획, 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」에 따

른 지역사회보장계획 및 「국민건강증진법」에 따른 국민건강증진종합계획과 연계하도록 하고, 제5조에서 지역보건의료기관의 자료, 정보의 효율적 처리를 위해 지역보건의료정보시스템을 정보시스템과 전자적으로 연계 활용의 근거를 2023년 3월 28일에 신설하였다.

다섯째, 「보건의료기본법」, 「지역보건법」, 공공의료기본법 및 「농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법」은 지역사회 내 주민의 보건복지의료 서비스 전달체계 연계 원칙 및 건강에 관한 기본적·특수 욕구에 관여하는 보건복지의료 통합서비스 연계를 위한 원칙을 제시하고 있다. 따라서 「보건의료기본법」에 의거 보건의료정책은 사회보장정책과 연계하고 「공공보건의료에 관한 법률」에 따른 공공보건의료 전달체계 및 「농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법」상의 농어촌보건복지의 전달체계의 연계 체계에서 지역보건의료기관 및 단체의 연계·협력에 의한 지역보건의료 정책이 추진되어야 한다.

2. 통합사례관리·사회서비스 전달체계의 광역 연계

찾아가는 서비스의 진화는 통합사례관리에 의한 복지사각지대 해소와 모든 사람을 대상으로 하는 생애주기별 개입 및 탈시설화 정책에 따른 맞춤형 돌봄을 관장하는 사회서비스 전달체계의 연계가 주요 관건이 된다. 서비스의 연계·제공을 위한 법적 기제인 통합사례관리 방식은 사회보장급여 및 민간 법인·단체·시설 등이 제공하는 서비스를 종합적으로 연계·제공하고, 보건·복지·의료 전달체계의 연계 체계 구축을 위해서는 사회보장제도를 운영하는 정보시스템의 연계로 통합사례관리 및 민간부문의 사례관리와 모든 공공서비스가 연계되어야 할 것이며, 통합된 전달체계의 구축을 위하여는 부문별 기능 재정립이 필요하다. 통합사례관리와 지역사회 통합돌봄은 구체적인 목표에서 차이점이 있음에도 전달체계 구축과 지역사회 내 자원활용, 정보시스템 운영, 사례관리 업무프로세스의 준용에서 유사한 점이 더 많다(박규범, 2023). 그러므로 통합사례관리의 핵심 기능인 연계의 수단이 되는 사회서비스 정보시스템에 의한 복지사각지대 관리와 통합사례관리 정보의 연계는 통합적 서비스 제공 전달체계의 효율성을 촉진하는바, 통합사례관리의 규범적 특성은 2014년 이후 지방자치단체의 조례와 2017년 국가의 법률로 제도화되어 법적 구속력이 있으므로(김광병, 2023)²⁾ 맞춤형 통합서비스 제공을 위한 사회서비스 전달체계의 연계 영역을 확장시키게 될 것이다.

2) 2014년 9월 18일에 「부산광역시 연제구 통합사례관리 지원 조례」가 제정, 시행되었고, 2017년 3월 21일 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」 일부개정령으로 통합사례관리의 운영에 관한 법적 근거를 신설(제42조의2)하여 2017년 9월 22일에 시행되었다.

사회서비스 보장을 위한 국가와 지방자치단체의 책무에 관하여 「사회보장기본법」 제23조에서 모든 국민의 인간다운 생활과 자립, 사회참여, 자아실현을 지원하여 삶의 질이 향상될 수 있도록 사회서비스에 관한 정책을 마련하도록 하고, 사회서비스 보장과 소득보장의 연계에 관한 책임 명시와 아울러 소득보장에 관한 책임으로 다양한 사회적 위험에서 모든 국민이 인간다운 생활을 할 수 있는 소득보장 제도의 마련과 공공부문과 민간부문의 소득보장제도의 연계 의무를 규정하였다(제24조). 사회서비스 전달체계에서 관장하는 지역사회 통합돌봄의 핵심인 통합성은 사회복지전달체계의 전문성과 접근성 강화, 분절성 방지, 지속성 확보 등을 통해 충족할 수 있고(황미경, 2019), 커뮤니티 케어 체계에서 사정과 평가(assessment) 및 생애주기별 사회서비스 연계 업무가 필수적인 과정이다. 노인, 장애인, 아동·청소년, 영유아를 양육하는 사람과 그 가족을 위한 공공성의 대인서비스 과정에서 통합사례관리와 사회서비스 전달체계의 연계에 의한 정보 및 자원의 연계로 호혜적인 사회적 자본(황미경, 2020)을 확대할 수 있으며, 모든 국민의 기본욕구, 특수 욕구에 관여하는 통합사례관리 전달체계의 촘촘한 연계 네트워크는 보건복지의료 전달체계와 광역 사회서비스 전달체계의 연계성과 통합성을 강화할 것이다.

3. 평생사회안전망 구현을 위한 평생복지 전달체계 구축

보건복지의료 전달체계의 연계는 궁극적으로 평생사회안전망 구현을 위한 방안이므로 「사회보장기본법」 제3조제5호에서 평생사회안전망은 생애주기에 따른 기본욕구를 보편적으로 충족시키고, 사회위험에 의해 발생하는 특수욕구를 동시에 고려하여 소득과 서비스를 보장하는 맞춤형 사회보장제도로 정의하고 있다. 또한 이를 위한 사회보장제도의 운영원칙은 국가와 지방자치단체가 보장기관으로서 모든 국민의 다양한 복지욕구를 효율적으로 충족시키기 위하여 연계성과 전문성을 높여야 하는 책임을 가진다(「사회보장기본법」 제25조제4항).

사회복지전달체계의 연계에서 핵심적인 정보의 연계에 관하여 2021년 「사회보장기본법」 제3조제6호에 신설된 “사회보장 행정데이터”는 국가, 지방자치단체, 공공기관 및 법인이 관리하는 정보이며, 사회보장정보시스템의 구축과 운영(제37조), 한국사회보장정보원의 사회보장수급 관련 업무의 전자적 처리 및 사회서비스 사업 관리(사회보장급여법 제29조) 시스템 등은 평생복지 전달체계를 담당하는 것이다. 한편 보건복지부의 사회복지전달체계 개편 추이는 2013년 이후 서비스 연계와 통합서비스의 중심인 읍·면·동을 찾아가는 서비스 거점으로 하여 통합적 휴먼서비스의 접수와 사후 관리에 이르는 통합사례관리 전달체계의 모형을 구축하였고, 통합사례관리의 목표를

맞춤형 서비스의 연계·제공으로 명시하고, 복합적이고 다양한 욕구를 가진 대상자에게 복지·보건·고용·주거·교육·신용·법률 등의 서비스를 통합적으로 연계·제공하고, 지속적인 상담과 모니터링을 추진하였는데, 2016년 이후 새로 명명된 읍·면·동 행정복지센터 중심의 전달체계로 개편되고, 2018년 지역사회 통합돌봄의 시작으로 통합서비스의 거점은 지역의 전문 직역·인력간 연계로 비용효율성을 추구하는 전달체계로 변모하고 있다.

그간의 통합사례관리 확대 정책 기조에서 2013년에 국민 중심의 맞춤형 복지전달체계 개편과 2017년 찾아가는 보건복지전달체계 개편 이후 보건복지전담팀³⁾과 민간의 다양한 직역과 전문 인력은 사회보장급여와 사회서비스 제공을 위한 연계·협업에 주력하고 있다. 향후 돌봄통합지원법의 시행에 따라 보건·복지·의료 및 돌봄, 재활, 문화 등의 욕구를 포괄적으로 충족시키고자 하는 맞춤형 사회보장제도는 평생사회안전망으로서 지속성 원리에 따르는 평생복지 전달체계 구축 방안으로 운영되어야 할 것이다.

Ⅵ. 결론 및 제언

보건·복지·의료에 관련된 공공과 민간부문의 사회보장급여와 다양한 서비스를 연계·제공하는 사회복지전달체계의 연계성 강화 전략은 보건복지 통합적 관점에서 국민의 복지체감 수준을 향상시킬 수 있는 보건복지의료 전달체계 통합의 국면으로 확장되고 있다. 아울러 「의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률」의 2026년 시행에 대비하여 전달체계 간 연계와 통합의 제도화가 촉구된다.

이 연구는 보건복지의료 전달체계의 연계를 규정하는 「사회보장기본법」, 사회보장급여법, 「사회복지사업법」, 「보건의료기본법」, 「공공의료에 관한 법률」, 「농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법」 등에 나타난 법제적 원칙을 고찰하고 사회복지전달체계의 연계를 다루는 정책과 선행연구, 연계의 원칙을 분석하여 보건복지의료 전달체계의 연계 방안으로 법적 연계 원칙 준용, 통합사례관리·사회서비스 전달체계의 연계, 평생사회안전망 구현을 위한 평생복지 전달체계의 구축을 전망하였다.

이에 국민의 생애주기별 복지욕구를 충족시키기 위하여 공공과 민간 부문의 전문직역 간 연계·협업을 확대하고 사회서비스의 공공성(김영중, 2019)을 강화하는 보건복지의료 전달체계의 연계를 위한 방향성을 제언하고자 한다.

3) 2012년부터 설치한 지자체 희망복지지원단과 서비스연계팀에서 복지종합상담 및 통합사례관리를 강화하였으며, 2023년까지 전국 읍면동 3,350여 개소에 보건복지전담팀이 설치되었다.

첫째, 보건복지의료 전달체계의 연계에 관련된 법적 원칙은 국가와 지방자치단체의 보건복지의료 보장 책무에 따라 법령 간 합목적적인 전달체계의 연계 원칙을 마련해야 한다. 이에 따라 로컬 거버넌스 성장에 영향을 미치는 자치법규 제정(이성철·권영주, 2017)으로 주민을 위한 보건복지의료 전달체계의 연계와 통합적 관리를 지원하는 조례의 제정이 가능하며 전달체계의 연계에 한계가 되는 부처 연계의 우선 가능성을 점검하고 부처별 복지대상과 전달체계의 이질성을 극복할 수 있을 것이다.

둘째, 보건복지의료 부문의 공공재성을 강화하기 위한 사회서비스 전달체계의 연계와 확장이 필요하다. 지자체에 따라 달리 나타나는 사회서비스의 연계 지형도를 마련하여 중앙과 지자체 간 보편·특수 부문의 사회서비스를 시행하고 중복적인 사회서비스 제공을 예방할 수 있다.

셋째, 보건복지의료 전달체계의 연계 원칙은 「사회보장급여의 이용제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」의 기본원칙에서 지역사회 통합돌봄을 위한 보건복지의료 서비스 우선 연계 제도의 신설을 제언한다. 「사회보장기본법」상의 평생사회안전망은 맞춤형 사회보장제도로써 보건복지의료 뿐만이 아닌 복합적이고 다양한 국민의 욕구를 충족시키기 위한 보건복지의료의 통합체이며, 사회복지전달체계의 통합성 원칙은 실질적인 연계의 기능으로 운영되기 때문이다.

이 연구는 보건복지의료 전달체계의 연계에 관한 초기연구로 보건복지의료 전달체계의 연계 관련 법제와 원칙을 분석함에 있어 공공·민간부문의 연계에 관한 명령 체계와 놓여진 지역을 아우르는 보건복지의료 전달체계 연계 모형을 다루지 못한 한계성이 있으므로 돌봄통합지원법 시행 기반 정립을 위하여 이를 보완할 수 있는 후속연구가 요청된다.

[참고문헌]

단행본

- 구인회·손병돈·안상훈, 『사회복지정책론』, 나남, 2010.
- 김영중, 『한국의 사회서비스 - 정책 및 실천』, 학지사, 2019.
- 김수정, 『사회복지법제와 실천』, 학지사, 2023.
- 박병현, 『사회복지정책론 이론과 분석』, 정민사, 2019.
- 신복기·박경일·이명현·윤기혁·권진아, 『사회복지행정론』, 공동체출판사, 2019.
- 윤재호, 『일본의 커뮤니티케어와 보건·의료·복지복합체』, 부크크(Bookk), 2019.
- 이준영, 『사회복지행정론』, 학지사, 2016.
- Gilbert & Terrel·남찬섭·조성은 외, 『사회복지정책론-분석틀과 정책의 차원』, 지식공동체, 2023.
- Neil Gilbert and Paul Terrell, Dimensions of Social Welfare Policy, 6th Edition., Allyn & Bacon. 2005.

국내 학술논문

- 강혜규, “사회복지전달체계 개편의 성과와 발전방향”. 「보건복지포럼」 189권, 한국보건사회연구원, 2012
- 김광병, “통합사례관리 관련 법률·조례의 규범적 분석”, 「한국케어매니지먼트연구」 제48호, 한국통합사례관리학회, 2023.
- 김미숙·김기현·양심영·유비, “지역사회기반 아동보호체계의 서비스 연계 촉진요인 검증”, 「한국아동복지학」 제49호, 한국아동복지학회, 2015.
- 김보영, “통합사례관리를 위한 거버넌스 구조 구축: 지역 복지전달체계 혁신방안의 모색”. 「한국사회복지조사연구」 36, 연세대학교 사회복지연구소, 2013.
- 김원진, “보건 및 복지 연계서비스 모형개발을 통한 지역사회의 방문보건사업의 활성화 방안”, 「한국자치행정학보」 제26권 제2호, 한국자치행정학회, 2012.
- 김준기·이민호, “한국의 네트워크 거버넌스에 관한 연구: 사회복지관의 네트워크와 조직효과성”, 「행정논총」 제44권 1호, 서울대학교 행정대학원, 2006.
- 김지애·박춘선, “일차보건의료 관점의 보건의료 시스템 모니터링하기: 사람 중심의 통합된 의료 서비스 전달을 위하여”, 「HIRA RESEARCH」 3(1), 건강보험심사평가원 심사평가정책연구소, 2023.
- 김현진, “지역사회복지와 보건·복지 연계: 법제 분석을 통한 연계성 연구”, 「한국지역사회복지학」 54집, 한국지역사회복지학회, 2015.

- 김형모, “아동복지, 통합적 보호체계 마련해야”, 「월간 복지저널」 98호, 한국사회복지협의회, 2016.
- 나동석, “사회복지사의 지역사회자원 연계에 영향을 미치는 요인에 관한 연구”, 「한국지역사회복지학」 23권, 한국지역사회복지학회, 2007.
- 명승환, 허철준, 권용민, “주민밀착형 지역사회 전자정부 서비스 구현 방안에 관한 연구”, 「지방정부연구」 제14권 제2호, 한국지방정부학회, 2010.
- 박규범, “차세대 사회보장정보시스템에서의 통합사례관리 역할”, 「통합사례관리학회 추계학술대회 발표자료」, 한국통합사례관리학회, 2023.
- 박현숙·배관표, “공공보건의료 연계·협력 강화방안 연구: 특·광역시 공공보건의료지원단의 역할을 중심으로.” 「The Korean Journal of Local Government Studies」 27(1), 한국지방정부학회, 2023.
- 박현식, “사회복지조직간 네트워크 구축의 장애 요인 연구-탈북자 정착 지원을 중심으로”, 「사회복지정책」 25권, 사회복지정책학회, 2006.
- 배유진·최승원, “사회복지 데이터관리와 법제방향”, 「사회복지법제연구」 제7권 제1호, 사회복지법제학회, 2016.
- 서재호, “기초자치단체의 사회복지서비스 전달체계 개편에 대한 평가: 사회복지전달체계의 구성원칙을 중심으로”, 「한국거버넌스학회보」 15(1), 한국거버넌스학회, 2008.
- 성은미, “공공복지전달체계 개편 연구- 무한돌봄복지센터 시범사업모형 개발”, 「경기복지포럼」 제2호, 경기복지재단, 2013.
- 유태균·김자옥, “서울시 소재 종합사회복지관의 네트워크 특성 및 네트워크상에서의 중심자적 역할정도 결정요인에 관한 연구”, 「사회보장연구」 17(2), 한국사회보장학회, 2001.
- 이봉주, “통합적 복지서비스 전달체계 구축 전략과 모델: 사례관리와 지역사회복지 네트워크를 중심으로”, 「한국사회복지행정학회 추계 공동학술대회 자료집」, 한국사회복지행정학회, 2005.
- 이성철·권영주, “로컬 거버넌스와 지역성장의 관계 분석”. 「한국공공관리학보」, 31(4), 한국공공관리학회, 2017.
- 조남홍·채원호, “지방정부 재난관리 거버넌스 구축 연구- 부천시를 중심으로”, 「한국정책과학학회보」 제12권 제4호, 한국정책과학학회, 2008.
- 최슬기, “지역의료격차 해소를 위한 정책수단의 선택: 도구주의 또는 제도적 경로의존의 관점에서”. 「한국사회와 행정연구」 34(2), 서울행정학회, 2023.
- 최옥채, “사회복지실천을 위한 연계망 만들기과 활용”, 「한국사회복지학회 2002 춘계학술대회 자료집」, 한국사회복지학회, 2002.

- 하지선·김정현·임정현·김정연, “보건의료복지 네트워크를 통한 통합적 지원에 관한 질적 연구- 서울특별시 북부병원 301네트워크 사업 이용자 경험을 중심으로”, 「한국사회복지학」 69(2), 한국사회복지학회, 2017.
- 함철호·김태숙·정은경·문창진, “지역사회에서 보건의료와 복지의 연계실태와 연계의 틀로서 케어 매니지먼트에 대한 태도”, 「노인복지연구」 13, 한국노인복지학회, 2001.
- 함철호, “지역사회복지실천에 있어서 기관간 연계의 효과성 평가”, 「한국사회복지학」 55권, 한국사회복지학회, 2003.
- 홍경준, “전주지역 자활 관련 조직들의 네트워크 구조에 관한 연구”, 「한국사회복지학」 49권, 한국사회복지학회, 2002.
- 홍성대, “복지사각지대 해소 방안으로서의 사례관리 활성화를 위한 법·제도적 과제”, 「입법과 정책」 제3권 제2호, 국회입법조사처, 2011.
- 황미경, “공공 사회복지전달체계 내 통합사례관리 운영 방안에 관한 연구”, 「한국지역사회복지학」 30집, 한국지역사회복지학회, 2009.
- _____, “의료서비스대상자의 통합사례관리 방안 연구: 지방자치단체 총괄 방식의 '행정관리 모델' 중심으로”, 「한국케어매니지먼트연구」 5호, 한국통합사례관리학회, 2010.
- _____, “통합사례관리 법제화 및 사회복지전달체계 개편에 따른 사회복지법제 교육 방안”, 「사회복지법제연구」 제8권 제1호, 사회복지법제학회, 2017.
- _____, “커뮤니티 케어와 통합사례관리 연계 네트워크 실천 방안 연구”. 「한국케어매니지먼트연구」 30, 한국통합사례관리학회, 2019.
- _____, “사회복지법제에 나타난 사회적 자본의 기능과 형성에 관한 연구: 지역사회보장체계 구축과 지역사회 통합돌봄의 요건”, 「사회복지법제연구」 제11권 제2호, 사회복지법제학회, 2020.
- _____, “위기가구 지원을 위한 사회복지전달체계 구축 방안 연구”, 「사회복지법제연구」 제14권 제1호, 사회복지법제학회 2023.
- 황순기, “지역보건의료 거버넌스 구축방안”, 「지방정부연구」 제16권 제4호, 한국지방정부학회, 2013.

국내 연구보고서

- 강지원·최혜진·노현주 외, 「고령자 대상 주거지원 정책 평가 연구」, 한국보건사회연구원, 2021.
- 강혜규·조성은·이주민·함영진·문승현 외, 「한국 보건·복지의 역사적 성찰과 정책패러

- 다임 전환기의 과제」, 한국보건사회연구원, 2021.
- 강혜규·안수란·류진아 외, 「공공서비스 이용의 최적화를 위한 복지전달체계연구-지역 기반 거버넌스를 중심으로」, 한국보건사회연구원, 2018.
- 강혜규·박세경·함영진·이정은·김태은·최지선·김보영·John Hudson·Aniela Wenham, 「사회보장부문의 서비스 전달체계 연구: 맞춤형 서비스를 위한 통합성 분석을 중심으로」, 한국보건사회연구원, 2016.
- 강혜규 외, 「사회복지서비스 공공전달체계 개선방안」, 한국보건사회연구원, 2008.
- 길현중·이영수, 「통합적 사회서비스 전달체계 구축방안-대인서비스를 중심으로」, 한국노동연구원, 2017.
- 보건복지부, 「지역사회 중심 복지구현을 위한 커뮤니티 케어 추진방향(2018. 6. 7)」, 보건복지부 커뮤니티 케어 추진단, 2018.
- 이명훈, 「외국의 복지전달체계와 재정성과 제고를 위한 시사점」, 국회예산정책처, 2009.
- 이영환, 「복지전달체계의 효율성 제고를 위한 법·제도적 연구」, 한국경제연구원, 2013.
- 이선형·손정연·임승연, 「돌봄위기가구 실태조사 및 지원방안 연구」, 서울시 여성가족재단 연구사업보고서, 2019.
- 이현주·강혜규 외, 「지역단위 사회복지 관련 서비스 연계체계 모형개발」, 한국보건사회연구원, 2000.
- 조애저·이상영·배화옥, 「지역단위 사회복지서비스 연계체계 구축방안」, 한국보건사회연구원, 1996.
- 함영진·이현주·어유경 외, 「복지전달체계 혁신을 위한 대안적 고찰: 취약계층 발굴정책 개선을 중심으로」, 한국보건사회연구원, 2023.

기타

국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/>

보건복지부, <http://www.mohw.go.kr/react/index.jsp>

[국문초록]

보건복지의료 전달체계의 연계를 위한 법제와 원칙에 관한 연구

황 미 경

(서울기독대학교 사회복지학과 교수)

이 연구는 국민의 사회보장 수준을 향상시킬 수 있는 보건복지의료 전달체계의 연계 방안 모색을 목적으로 한다. 이에 사회보장기본법, 사회보장급여법, 사회복지사업법, 보건의료기본법, 공공보건의료에 관한 법률, 농어촌 주민의 보건복지 증진을 위한 특별법 등에 나타난 전달체계의 연계에 관한 원칙을 분석하였다. 이에 보건복지의료 전달체계의 연계 방안으로 법적 연계 원칙 준용, 통합사례관리와 사회서비스 전달체계의 연계, 평생사회안전망은 평생복지 전달체계로 구축되어야 함을 제시하였다.

한국의 커뮤니티 케어 체계에서 생애주기에 따른 맞춤형 통합돌봄의 책무를 강화함에 따라 정부조직 체계에 의한 보건복지의료 연계 전달체계 모형을 구상할 필요가 있다. 그러므로 보건복지의료 전달체계의 연계로 국민의 복합적 욕구에 대응할 수 있는 공공과 민간의 연계·협업을 강화하는 사회서비스의 공공성 강화를 위해 법적 원리에 따른 전달체계의 방향성을 다음과 같이 제언한다.

첫째, 보건복지의료 전달체계의 연계에 관련된 법적 원칙은 국가와 지방자치단체의 보건복지의료 보장 책무에 따라 법령 간 함목적적인 전달체계의 연계 원칙을 마련해야 한다.

둘째, 보건복지의료 부문의 공공재성을 강화하기 위한 사회서비스 전달체계의 연계와 확장이 필요하며 지자체에 따라 달리 나타나는 사회서비스의 연계도를 마련하여 중앙과 지자체 간 보편·특수 부문의 사회서비스를 시행하고 중복적인 사회서비스 제공을 예방할 수 있다.

셋째, 보건복지의료 전달체계의 연계 원칙은 사회보장급여의 이용제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률의 기본 원칙에서 지역사회 통합돌봄을 위한 보건복지의료 서비스 우선 연계 제도의 신설을 제언한다. 사회보장기본법상의 평생사회안전망은 맞춤형 사

회보장제도로써 보건복지의료 뿐만이 아닌 복합적이고 다양한 국민의 욕구를 충족시키기 위한 보건복지의료의 통합체이며, 사회복지전달체계의 통합성 원칙은 실질적인 연계의 기능으로 운영되기 때문이다.

주제어: 보건복지의료 전달체계, 연계, 통합사례관리 전달체계, 사회서비스 전달체계

[Abstract]

A Study on Legal principle on the Integration of the Health and Welfare Medical Delivery System

Hwang, Mee-Kyoung
(Professor, Seoul Christian University)

This study aims to explore integration strategies for the health and welfare medical delivery system to enhance the level of social security for citizens. It analyzes principles related to the system's integration as manifested in the Framework Act on Social Security, the Act on the Use and Provision of Social Security Benefits and Search for Eligible Beneficiaries, the Social Welfare Services Act, and the Framework Act on Health and Medical Services.

Accordingly, it proposes adherence to legal principles for the integration of the health and welfare medical delivery system, linkage between integrated care management and social service delivery systems, and operation as a lifelong welfare delivery system within a lifelong social safety net.

Given the enhancement of responsibilities for customized integrated care according to life cycles within Korea's community care system, there is a need to conceptualize a model for a health and welfare medical linkage delivery system that follows the governmental organizational structure. Therefore, to address the complex needs of citizens through public and private linkage and collaboration, it recommends strengthening the public nature of social services by adhering to legal principles for the system's directionality as follows:

First, legal principles related to the integration of the health and welfare medical delivery system should establish coherent integration principles among laws according

to the health and welfare medical security duties of the nation and local governments.

Second, there is a need for the linkage and expansion of the social service delivery system to strengthen the public good nature of the health and welfare sector. A degree of linkage for social services that varies by local government should be established to implement universal and specific social services between the central and local governments, thus preventing redundant provision of social services.

Third, principles for the integration of the health and welfare medical delivery system suggest establishing a priority linkage system for health and welfare medical services for integrated community care based on the basic principles of laws regarding the provision and discovery of social security beneficiaries. The Framework Act on Social Security's lifelong social safety net is an integrated body for health and welfare, not only to meet the complex and diverse needs of citizens but also because the principle of integration in the social welfare delivery system operates as an actual function of linkage.

keywords : Health and Welfare Medical Delivery System, Integration,
Integrated Care Management Delivery System, Social Service Delivery System

관광취약계층의 관광 활동에 관한 자치법규의 분석

김 제 선*

目 次

I. 서론

II. 이론적 배경

- 관광취약계층의 개념
- 「관광진흥법」과 관광취약계층
- 자치법규와 관광취약계층

III. 연구방법

- 연구의 대상
- 연구의 방법

IV. 분석 결과

- 조례의 제정 시기
- 조례의 목적
- 정책의 대상
- 단체장의 책무
- 지방자치단체의 기본계획 및 사업

V. 논의 및 결론

I. 서론

2014년 5월 28일 개정된 「관광진흥법」에서는 국가 및 지방자치단체가 장애인·고령자 등에 대한 관광 활동 지원(제47조의3)과 별도로, 관광 활동에 제약을 받고 있는 사람들, 즉 ‘관광취약계층’에 대한 관광복지 증진 시책을 강구(제47조의4)해야 함을 규정하고 있다.

취약계층 또는 사회(적) 취약계층의 용어들은 사회적 소수자 또는 사회적 소외계층과 밀접하게 관련되어 사회와 문화의 주류 집단에서 벗어나 있는 계층 또는 집단을 의미한다(류지영·김미진, 2019)는 공통적인 특징이 있다. 일반적으로 경제적, 신체적 및 기타 조건으로 인하여 다른 계층에 비해 상대적으로 사회 참여의 기회가 제한되고,

투고일: 2024.04.10., 논문심사일: 2024.04.11.-2024.04.23., 게재확정일: 2024.04.23.

* 강원대학교 사회복지학과 조교수

나아가 국가의 개입을 통하지 않고서는 한 사회의 구성원으로서 동등한 혜택을 제공 받을 기회로부터 배제되기 쉬운 계층을 취약계층이라고 정의할 수 있다.

사회복지와 더불어 ‘관광’은 문화라는 사회보장의 한 영역이며, 모든 시민이 향유해야 하는 사회활동이다. 즉 관광 활동은 인간의 삶에 있어서 기본적 권리를 실현하는 것이다. 장애인, 노인 등은 포괄적인 생활 영역에서 접근 가능하지 않은 요인들로부터 영향을 받고 있어 통합적 관점의 사회복지정책 패러다임이 필요한 계층이다. 예를 들어, 장애인은 그동안의 생존 및 재활, 그리고 사회복지적 문제에 집중되었다가, 최근 지엽적인 문제에서 벗어나 개인의 삶의 질 향상이 일상생활에서 큰 영역을 할애하고 있다고 보고 있다. 그 중의 하나가 관광 활동이다. 때문에 「관광진흥법」 제47조의3에서는 장애인, 노인 등이 그동안의 생존 문제에서 벗어나 그들의 개인적 삶의 질 향상을 위해 일상생활에서 큰 영역을 할애하고 있고, 그것이 곧 관광(여행)에 대한 접근성을 요구하는 정도가 높아지고 있음을 국가 및 지방자치단체가 인정하고, 시혜적 복지의 관점이 아닌, 그들의 삶과 관련된 정책으로서 관광 활동에 대한 지원을 하고자 하는 것이다.

이러한 측면에서 국민기초생활 수급자 등 저소득층 역시도 관광은 일반적으로 경제적인 즐거움과 문화적 교류를 증진시키는 활동이다. 하지만, 이들 계층은 여전히 관광 혜택을 충분히 누리지 못하고 있다. 관광 활동에 경제적·사회적 여건 등으로 제약받고있는 사람들이 있다는 것을 우리나라 법률에서는 관광취약계층이라고 지칭하는 한편, 국가 및 지방자치단체는 장애인, 노인 등과 별도로 이들이 관광 활동을 함으로써 사회복지를 증진할 수 있는 정책을 시행해야 할 의무와 책임을 법률로써 명시하고 있는 것이다.

따라서 취약계층에 대한 법률과 자치법규는 중앙정부뿐 아니라, 지방정부로서 지방자치단체가 장애인, 노인과 더불어 경제적으로 어려운 저소득층 등을 대상으로 사회적 평등성과 포용성을 증진하고 차별을 방지하거나 최소화하도록 하는 노력인 것이다. 또한, 이들을 위한 관광 자치법규는 다양한 문화를 존중하고 보호하는 데 도움이 될 수 있으며, 지역사회의 문화적 다양성을 강화할 수 있다.

그러나 지방자치단체에서는 관련 조례들을 산발적으로 제정하고 있고, 법률 용어인 관광취약계층 외에도, 관광약자 또는 무장애관광 등 유사한 용어를 혼용하고 있다. 그에 따라 지방자치단체마다 지원 대상이나 그 지원 내용 등을 상이한 수준에서 실시하고 있다. 이는 각각의 자치법규들이 그 목적이나 내용 등에 있어서 일관되지 않거나 체계성이 없기 때문이다. 더구나 관광취약계층 및 이들의 관광 활동 진흥과 관련된 연구들은 많지 않고, 그마저도 최근 진행된 연구들을 살펴보면 “서울시 유니버설 디자인(UD) 관광지의 공간적 특성”(백설·김성아·김홍순, 2022), “장애인 관광 활동의 기대, 제약과 협상 및 행동의도 간 구조관계”(류재숙, 2022), “관광 취약계층으로서 장애인과 고령자의 여가제약 비교”(송화성·강영애, 2021), “장애인의 관광접근성 개

선을 위한 해변 관광지의 유니버설디자인 적용”(이영진·송영민, 2011), “복지관광을 위한 사회적 취약계층의 관광 활동 의미”(신선정·고동환·여정태, 2008) 등에 불과하다. 이러한 연구들은 유니버설디자인 또는 관광 활동의 의미를 탐색하는 수준에 그쳐 있고, 관광 활동의 진흥을 위한 대상인 관광취약계층에 대한 체계적인 연구가 없어, 각각의 연구는 관광 활동의 대상이나 그 정책적 제언이 일관성이 없다.

따라서 현재 법률 용어인 관광취약계층에 대한 개념을 유사한 용어들과 비교하여 어떠한 의미가 있는지를 비판적으로 고찰하여 정의할 필요가 있으며, 이러한 용어들을 개별적으로 사용하여 제정된 지방자치단체의 조례(자치법규)의 제(개)정 경향을 분석하여 어떠한 특징이 있는지를 살펴보고, 그 조례 내용들을 분석하여 바람직한 자치법규의 입법 방향을 제언하는 것이 본 연구의 목적이다. 이를 통해 코로나-19로 멈추어 있거나 축소되어있는 관광산업은 차츰 정상화되거나 더욱 폭발적으로 성장할 것으로 예상되는 속에서 장애인에게도 관광 활동의 욕구는 앞으로 더욱 커질 것으로 전망되는 속에서 지방자치단체에서 장애인의 관광 활동 기본권을 지원하기 위한 정책으로서 관련 자치법규가 실효성을 갖을 수 있게 한다. 또한, 아직까지 관련 조례가 제정되어 있지 않은 다수의 지방자치단체에서 향후 장애인 등의 관광취약계층에 대한 관광 활동을 지원하기 위한 조례 제정의 틀을 제공하고, 지방정부 정책으로서의 장애인 등 관광취약계층의 관광 활동 활성화 및 지원 정책에 관한 방향을 제시할 수 있을 것으로 기대한다.

II. 이론적 배경

1. 관광취약계층의 개념

관광취약계층은 ‘관광’이라는 개념과 ‘취약계층’이라는 개념이 결합된 새로운 개념이다.

우선, 사전적으로 관광(觀光)이란 “다른 지방이나 다른 나라에 가서 그곳의 풍경, 풍습, 문물 따위를 구경함”(국립국어원 표준국어대사전 웹사이트)으로 정의된다. 동양적 어원의 관점에서 다른 나라의 문물이나 제도를 시찰하거나 다른 지역 또는 나라의 풍광·풍습을 유람 등을 뜻한다고 할 수 있다. 서양적 어원의 관점에서 관광이라는 말의 용어는 영어로 Tourism, Travel, Tour 등으로 표현된다. Tourism이라는 용어는 1811년 영국의 스포츠 월간잡지 <The Sporting Magazine>에서 처음 소개되었고, 관광(Tourism)은 ‘짧은 기간의 즐거운 여행’을 뜻하는 Tour의 파생어이고, Tour는 도르래를 의미하는 라틴어 Tournus에서 유래되었다. 1930년대까지는 ‘이민자가 아닌

(Non immigrant)'순회여행을 의미하였다. 최근에는 관광여행을 의미함은 물론 관광현상, 관광사업 등 다양한 의미를 내포하고 있다. 이처럼 관광의 개념에는 사전적 의미에서의 여행이라는 개념이 포함되어 있다고 보아야 할 것이다. 국어사전에서 '여행(旅行)'은 “일이나 유람을 목적으로 다른 고장이나 외국에 가는 일”(국립국어원 표준국어대사전 웹사이트)로, 영어사전에서 'Travel'은 “한 장소에서 다른 장소로, 일반적으로 일정 길이의 거리를 이동하는 것”(Oxford Languages 웹사이트)으로 정의되고 있다. 즉, 여행은 한 장소에서 다른 장소로 이동, 유람이든 간에 이동하는 과정 및 행위를 말한다.

하지만 이러한 사전적 정의는 비교적 넓은 뜻을 가지고 있다는 한계가 있으며, 모든 이동이 관광(여행)이 되는 것은 아니다. 학문적 측면에서 관광(여행)의 개념이 성립되기 위해서는 네 가지 기준이 충족되어야 한다. 첫째, 이동이 전제되어야 한다. 직업적이고 반복적인 이동은 해당되지 않는다. 예를 들면 여행인솔자, 가이드, 관광버스의 운전기사, 항공기의 승무원, 유람선의 승무원, 직장으로의 통근, 해외취업, 장거리 통학 등은 여행의 범주에 속하지 않는다. 따라서 출입국 여행통계에 포함시키면 안 된다. 둘째, 자유의지에 의한 이동이어야 한다. 따라서 군대의 이동이나 범인의 호송 등은 제외된다. 셋째, 이동거리와 기간에 대한 명확한 기준은 없지만 일상 생활권을 벗어나는 것을 말하며, 일반적으로 기간은 1년 미만이다. 넷째, 소비의 조건이 충족되어야 한다. 여행상품에 비용을 지불하고 여행지에서 소비를 지향하는 것이다. 그런데 여행의 종류가 다양해지고 소비형태도 변화하면서 배낭여행 같은 소비 위주가 아닌 여행중심 상품이 등장하였다. 따라서 이 사안은 여행의 필수조건은 아니지만 낮은 곳으로 여행을 가면 스스로 기분 좋은 소비를 한다는 개념이다. 따라서 관광(여행)이라는 개념은 일상생활과 관련 없이 자유 의지로 거주지를 떠나서, 다시 거주지로 돌아오는 동안의 모든 체험과정의 총체라고 정의할 수 있다(윤병국·양재영·박영진, 2020).

다음으로, 취약계층은 일반적으로 “경제적, 신체적 및 기타 조건으로 인하여 다른 계층에 비해 상대적으로 사회 참여의 기회가 제한되고, 나아가 국가의 개입을 통하지 않고서는 한 사회의 구성원으로서 동등한 혜택을 제공받을 기회로부터 배제되기 쉬운 계층”(이준섭·이진국, 2012)으로 정의된다. 하지만, 실생활뿐만 아니라 학술적, 법적, 정책적으로 취약계층은 소외계층, 사회적 약자 등의 다양한 용어들과 혼용되고 있다. 이러한 용어들은 사회경제적으로 약자의 위치에 있거나 약세에 있는 집단 또는 계층을 지칭하거나(류지영·김미진, 2019), 인생주기 또는 생활 및 경제활동 과정에서 예기치 않은 사고가 발생할 수 있거나 사회적 위험이 발생할 수 있는 경우 현재처럼 경제적, 사회적 상태¹⁾를 유지하기 어려운 개인이나 집단을 말한다.

1) 외국에서는 사회적 취약계층과 경제적 취약계층을 구분한다. 우선, 사회적 취약계층(socially

이러한 취약계층은 사회와 문화의 주류 집단에서 벗어나 있는 집단(류지영·김미진, 2019)으로서 사회적 소외계층 또는 약자와 밀접하게 관련되어 있다(이준섭·이진국, 2012). 그러나, 단순히 벗어나 있는 것만을 뜻하는 것이 아니라, 그 개인뿐 아니라, 그가 속한 가구(가족)들은 현재의 삶의 수준이 사회적으로 낮은 경제적 또는 빈곤한 생활 수준에서 사는 것뿐만 아니라, 그 가족 구성원 모두가 미래에 대한 전망이나 발전 가능성이 없다(Schenk & Moser, 2010: 20)는 것을 사회가 ‘규범화’하고 있다는 특징을 보인다. 때문에 취약계층의 개념에는 국가 및 지방자치단체의 사회정책 등 공적 개입이 필요한 사회복지 또는 사회보장(급여)의 ‘대상’인 노인, 장애인 등도 포함될 수 있지만, 스스로 소득 활동을 할 수 없거나 제약이 있는 저소득층 등의 사회복지(사회보장)급여에 대한 수혜의 ‘조건’에 해당하는 계층이 중심이다. 이러한 측면에서 취약계층의 용어는 노인, 장애인, 여성 등의 사회적 약자(소외계층)의 전통적인 계층을 포함하되, 소득이 없거나 낮은 이유 등으로 생활능력이 없는 조건을 갖는 국민기초생활 수급자, 차상위계층 등의 저소득층 가구라는 기준을 충족하는 경향을 갖는 개념이다. 그 결과, 기존의 저소득층, 노인, 장애인 등의 전통적인 취약계층은 물론, 기존의 수급자뿐 아니라, 1인가구, 여성, 다문화, 청년, 새터민 등의 새로운 취약계층들까지 나타나게 된다(김제선, 2021).

취약계층에 속해 있다는 것은 그 사회에서 ‘행복한 삶’이라고 여겨지는 기회들과 단절되고 삶이 제공해야 하는 것을 받지 못하고 있음을 의미한다고 볼 수 있다(Bauman, 1998). 물론, 그들 스스로 빈곤하거나 사회경제적으로 낮은 삶을 살아가는 조건을 갖춘 것에 대한 책임은 그 개인이나 가족 구성원에게 일정하게 있다고 볼 수도 있다. 하지만, 우리 사회의 구조적인 문제로 인해 취약계층으로 살 수밖에 없는 상황이 만들어질 수 있다. 빈곤의 이유로 개인은 물론, 그 가족들까지 제한을 받게 되고, 미래까지 포기되는 상황이 되는, 이른바 ‘악순환’이 이어질 수 있다. 이러한 사회에서는 취약계층은 곧 인간의 존엄성이 상실되거나 인격이 존중 받지 못하는 상황이 발생할 수 있으며(Schenk & Moser, 2010: 28), 그들의 미래는 희망이나 더 나은 삶에 대한 기회 실현을 기대할 수 없게 됨으로써 일반계층으로부터 평등성이 침해되거나 사회적 차별을 당할 소지가 크다(김제선, 2021).

이상의 내용을 정리하여, 본 연구에서는 관광취약계층이란 경제적 또는 사회적 등의 조건이 낮거나 부족하여 일상생활과 관련 없이 거주지를 떠나서 다시 거주지로 돌아오는 짧은 기간 동안 즐거운 여행활동을 할 수 없는 사회적 계층으로 정의하고자 한다.

disadvantaged individuals/groups)은 인종, 종교, 국적 등에 따른 사회적 편견과 차등대우, 배제의 대상이 되고 있는‘ 개인과 단체를 지칭한다. 다음으로, 경제적 취약계층(economically disadvantaged individuals/groups)은 사회적 지원체계나 법제도적 보호가 없을 경우 자유시장 경제 체제에서 스스로 공정한 경쟁을 통해 기본적인 삶을 영위하기 어려운 개인들이나 단체를 지칭한다(방하남·강신욱, 2012).

2. 「관광진흥법」과 관광취약계층

1986년 12월 31일 舊「관광단지개발촉진법」의 폐지와 舊「관광사업법」이 「관광진흥법」이라는 제목의 변경과 함께 전부개정(법률 제3910호)되었고, 그 다음 해인 7월 1일부터 시행되고 있다. 이처럼 舊「관광사업법」에 의한 관광지에서의 관광자원의 보호·관리업무와 舊「관광단지개발촉진법」에 의한 관광단지의 개발업무가 각각 개별법으로 이원화되어 있어 정부는 舊「관광사업법」을 관광여건의 조성과 진흥에 기여하기 위한 「관광진흥법」으로 그 제명을 변경하고 舊「관광단지개발촉진법」을 폐지함으로써 그 내용을 「관광진흥법」에 흡수·통합하는 한편, 규정상 불합리한 제도나 행정절차를 보완하려고 함에 따라 지금과 같은 「관광진흥법」으로 전부개정 및 시행되어 오고 있다.

이러한 「관광진흥법」은 2014년 5월 28일 다시 일부 개정되었는데, 개정 내용 중 장애인 관광 활동의 지원과 함께, 관광취약계층의 관광복지 증진 시책 강구라는 조항이 신설되었다. 제47조의3에서는 “국가 및 지방자치단체는 장애인의 여행 기회를 확대하고 장애인의 관광 활동을 장려·지원하기 위하여 관련 시설을 설치하는 등 필요한 시책을 강구하여야 한다.”(제1항), “국가 및 지방자치단체는 장애인의 여행 및 관광 활동 권리를 증진하기 위하여 장애인의 관광 지원 사업과 장애인 관광 지원 단체에 대하여 경비를 보조하는 등 필요한 지원을 할 수 있다.”(제2항)고 하는 장애인 관광 활동의 지원에 관하여, 그리고 “국가 및 지방자치단체는 경제적·사회적 여건 등으로 관광 활동에 제약을 받고 있는 관광취약계층의 여행 기회를 확대하고 관광 활동을 장려하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.”고 제47조의 4의 조항이 신설되었다. 이 조문에서 관광취약계층이라는 용어가 처음 사용되었는데, “경제적·사회적 여건 등으로 관광 활동에 제약을 받고 있는” 사람을 칭하고 있다는 것을 알 수 있다.

2014년 11월 28일 개정된 「관광진흥법 시행령」에서는 관광취약계층의 범위에 관한 제41조의3이 신설되었다. 또한, 2015년 11월 30일 본 조문이 개정되었는데, 법 제47조의5 제1항에서 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급권자, 그 밖에 소득수준이 낮은 저소득층 등 대통령령으로 정하는 관광취약계층을 네 가지로 설명하고 있다. 첫째, 「국민기초생활 보장법」 제2조 제2호에 따른 수급자를 말한다. 둘째, 「국민기초생활 보장법」 제2조 제10호에 따른 차상위계층에 해당하는 사람 중 「국민기초생활 보장법」 제7조 제1항 제7호에 따른 자활급여 수급자, 「장애인복지법」 제49조 제1항에 따른 장애수당 수급자 또는 같은 법 제50조에 따른 장애아동수당 수급자, 「장애인연금법」 제5조에 따른 장애인연금 수급자, 「국민건강보험법 시행령」 별표 2 제3호 라목의 경우에 해당하는 사람, 셋째, 「한부모가족지원법」 제5조에 따른 지원 대상자, 넷째, 그 밖에 경제적·사회적 제약 등으로 인하여 관광 활동을 영위하기 위하

여 지원이 필요한 사람으로서 문화체육관광부장관이 정하여 고시하는 기준에 해당하는 사람이다.

이처럼 국민 중에서도 관광을 할 때 도로 또는 대중교통 등에 따라 이동의 제약을 많이 받는 장애인뿐만 아니라, 경제적·사회적 여건 등으로 관광 활동에 제약을 받고 있는 취약계층에 대해서도 국가 및 지방자치단체가 여행 및 관광 활동 권리를 증진하거나 장려하기 위하여 필요한 정책을 마련하고 시행하도록 하고 있는 것이다. 그 일환으로 동법 제47조의5²⁾에서는 국민기초생활 수급권자 등의 관광취약계층이 관광 활동을 영위할 수 있도록 금액이나 수량이 기재(전자적 또는 자기적 방법에 의한 기록을 포함한다)된 증표(관광진흥법 제2조 제11의2호) 즉, 여행이용권을 그들에게 지급할 수 있도록 하고 있고, 그 지급 방법 및 운영 등에 관한 내용을 담고 있다.

3. 자치법규와 관광취약계층

「헌법」 제117조에서의 ‘지방자치단체의 자치입법권에 의한 자치법규’란 지방자치단체의 자치입법권에 의해 제정된 조례와 규칙을 말한다. 하지만, “지방자치단체의 자치입법권에 의해”에 대해서도 광의적 측면을 주장하는 경우 지방자치단체의 자치에 관계가 있는 모든 법규를 총칭해야 한다는 입장인 반면, 협의적 측면을 주장하는 경우 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 제정하는 자치에 관한 규정으로 보아야 한다는 입장으로 나뉜다(박봉국, 2006). 전자의 경우 헌법·지방자치법·지방교육자치에 관한 법률·지방재정법·지방자치단체기금관리기본법·공유재산및물품관리법·지방세법·지방공무원법 등과 동법시행령·시행규칙, 조례·규칙 등이 해당하며, 후자의 경우 조례와 규칙만을 의미한다. 본 연구에서는 지방자치단체는 자치권의 작용으로서 소관 사항에 관

2) “「관광진흥법」 제47조의5(여행이용권의 지급 및 관리) ① 국가 및 지방자치단체는 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급권자, 그 밖에 소득수준이 낮은 저소득층 등 대통령령으로 정하는 관광취약계층에게 여행이용권을 지급할 수 있다. ② 국가 및 지방자치단체는 여행이용권의 수급자격 및 자격유지의 적정성을 확인하기 위하여 필요한 가족관계증명·국세·지방세·토지·건물·건강보험 및 국민연금에 관한 자료 등 대통령령으로 정하는 자료를 관계기관의 장에게 요청할 수 있고, 해당 기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다. 다만, 「전자정부법」 제36조제1항에 따른 행정정보 공동이용을 통하여 확인할 수 있는 사항은 예외로 한다. ③ 국가 및 지방자치단체는 제2항에 따른 자료의 확인을 위하여 「사회복지사업법」 제6조의2제2항에 따른 정보시스템을 연계하여 사용할 수 있다. ④ 국가 및 지방자치단체는 여행이용권의 발급, 정보시스템의 구축·운영 등 여행이용권 업무의 효율적 수행을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 전담기관을 지정할 수 있다. ⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 여행이용권의 지급·이용 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ⑥ 문화체육관광부장관은 여행이용권의 이용 기회 확대 및 지원 업무의 효율성을 제고하기 위하여 여행이용권을 「문화예술진흥법」 제15조의4에 따른 문화이용권 등 문화체육관광부령으로 정하는 이용권과 통합하여 운영할 수 있다. [본조신설 2014. 5. 28.]”

하여 법령의 범위 안에서 일정한 규정을 정립할 수 있는 자치입법권을 부여받고 있기 때문에 자치법규를 자치입법권에 의하여 제정된 조례와 규칙으로 본다.

「지방자치법」 제3장에서는 지방자치단체가 제정하는 조례(제28조)와 규칙(제29조)에 대해 규정되어 있다. 제28조 제1항에 따라 “지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.” 또한, 동조 제2항에 따라 “법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항은 그 법령의 하위 법령에서 그 위임의 내용과 범위를 제한하거나 직접 규정할 수 없다.” 그리고 제29조에 따라 “지방자치단체의 장은 법령 또는 조례의 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다.”. 이러한 의미에서 지방자치단체 차원에서 법령에 의거 지방의회의 의결을 거쳐 제정되는 법을 조례로, 조례의 범위 내에서 지방자치단체장이 제정하는 법을 규칙으로 정의할 수 있다.

조례에 대한 입법을 하는 기관인 지방의회이다. 시·군·구(자치구)의회는 1991년 4월 15일, 그리고 시·도의회는 같은 해 7월 8일에 각각 개원하였기 때문에 자치법규인 조례 등이 제정된 것 역시 1991년부터라고 할 수 있다(박봉국, 2006).

자치법규는 지방자치단체에서 제정된 것이므로 당해 지방자치단체 구역 내에서만 원칙적으로 그 효력을 가지고 지방자치단체별로 독자적인 법체계를 형성한다. 그러나 자치법규도 헌법을 정점으로 하는 국가법령체계 전체의 한 구성분자이므로 체계상 국가 법령의 하위의 체계에 있게 된다. 이에 관하여 헌법 제117조 제1항에서 자치법규는 「법령의 범위안」에서 제정할 수 있도록 하고 있다.

이처럼 관광취약계층의 관광 활동에 관한 자치법규는 2014년 5월 28일 일부개정된 「관광진흥법」 제47조의3 제1항과 제2항의 장애인과 더불어, 동조 제3항의 “경제적·사회적 여건 등으로 관광 활동에 제약을 받고 있는 관광취약계층의 여행 기회를 확대하고 관광 활동을 장려하기 위하여 필요한 시책”을 지방자치단체에서 강구하는데 필요한 사항을 「법령의 범위안」에서 제정하고 있는 것이다. 그러나 현재 광역 및 기초 지방자치단체의 조례들에서는 장애인, 노인, 취약계층 등에 대한 관광환경 조성 또는 관광 활동 장려 등의 목적을 복합적으로 결합한 ‘관광취약계층’, ‘관광약자’, ‘무장애관광’의 조례들이 제정 및 시행되고 있는 것이다.

지방의회는 조례입법의 한계의 모호성과 입법 의욕이 넘쳐 상위 법령에 위반하거나 입법원칙에 부합되지 아니하는 조례안을 입안·의결함으로써 단체장으로부터 재의요구의 빌미를 제공하거나 대법원의 제소사유가 되어 대법원으로부터 무효판결을 받을 수 있다는 한계가 있다(박봉국, 2006). 또한, 「지방자치법」 제30조에 규정된 “시·군 및 자치구의 조례나 규칙은 해서는 아니 된다.”는 내용과 같이 기초지방자치단체에서 의욕적으로 제정한 조례나 규칙이 무효가 될 수 있는 한계 역시 있다. 이 때문에 복잡하게 제정되어 있는 관광취약계층의 관광 활동에 관한 조례를 체계적으로 검토할

필요가 있다.

Ⅲ. 연구방법

1. 연구의 대상

본 연구는 법제처에서 운용 중인 웹사이트 ‘국가법령정보센터’를 활용하여 전국 지방자치단체에서 제정된 자치법규 중 조례가 대상이다. 우선, 2023년 4월 20일을 기준으로 국가법령정보센터에 관광취약계층의 관광 활동에 관한 자치법규를 검색하기 위해 ‘관광취약계층’과 더불어, ‘관광약자’, ‘무장애관광’ 등의 용어를 입력하였다. 그 결과, ‘관광취약계층’으로는 3건, ‘관광약자’로는 43건³⁾, 그리고 ‘무장애관광’으로는 15건의 조례가 각각 검색되었다. 그 중 중복된 조례들을 제외한 총 55개의 조례들이 분석되었다.

첫째, 관광취약계층에 관한 조례를 제정한 지방자치단체는 3곳이어서, 3개의 조례가 분석되었다.

둘째, 관광약자에 관한 조례를 제정한 지방자치단체는 총 43곳으로 나타났는데, 광역의 경우 11개의 조례 중 1개가, 그리고 기초의 경우 32개의 조례 중 5개가 무장애관광에 관한 조례와 중복되어 있어 이들을 제외하였다. 최종적으로 37개(광역 10개, 기초 27개)가 분석되었다.

셋째, 무장애관광에 관한 조례를 제정한 지방자치단체는 광역 6곳과 기초 9곳으로 총 15곳으로 나타났다. 15개의 조례(광역 6개, 기초 9개)가 분석되었다.

<표 1> 연구대상 조례

검색어	지자체	조례명	제정일	비고
관광취약계층	광역	대전광역시 관광취약계층 관광 활동 지원조례	2017.4.28	
		서울특별시 관광취약계층을 위한 관광 활동지원 조례	2017.1.5.	
		세종특별자치시 관광취약계층 관광 활동 지원 조례	2017.7.20.	
관광약자	광역	강원도 관광약자를 위한 관광환경 조성 조례	2018.9.28	
		경기도 관광약자를 위한 관광환경 조성 조례	2017.6.13	

3) 본 연구에서는 자치법규 중 조례가 대상이기 때문에, 1건의 조례규칙(「제주특별자치도 관광약자의 접근가능한 관광환경 조성 조례 시행규칙」)은 제외하였다.

기초	경상남도 관광약자를 위한 관광환경 조성 조례	2019.3.28	
		2017.10.19	
		2020.7.10	제외
	부산광역시 관광약자를 위한 접근가능한 관광환경 조성 에 관한 조례	2016.8.3	
		2020.9.24	
	울산광역시 관광약자를 위한 관광환경 조성 조례	2017.9.25	
	인천광역시 관광약자를 위한 관광환경 조성 조례	2017.9.22	
	전라북도 관광약자를 위한 관광환경 조성 조례	2013.5.15	
	충청북도 관광약자를 위한 관광환경 조성 조례	2020.7.10	
	기초	2017.10.11	
		2021.3.31	제외
		2019.2.13	
		2020.11.27	제외
		2019.7.8	
		2021.12.10	
		2022.3.18	
		2019.4.9	
		2021.12.20	
		2020.12.10	
		2021.12.21	제외
		2020.12.10	
		2021.3.30	제외
		2021.8.10	
		2019.11.8	
		2017.4.10	
		2021.12.21	
		2017.12.26	
		2021.2.5	
		2019.3.8	
		2017.11.1	
		2021.3.30	
		2017.12.29	
		2019.4.18	

무 장 애 관 광	광역	안산시 관광약자의 접근 가능한 관광환경 조성 조례	2020.10.7	
		영광군 관광약자를 위한 관광환경 조성 조례	2017.12.26	
		완도군 관광약자를 위한 관광환경 조성 조례	2021.7.14	
		완주군 관광약자를 위한 관광환경 조성 조례	2019.11.7	
		익산시 관광약자를 위한 관광환경 조성 조례	2019.9.20	
		장흥군 장애인 등 관광약자 지원 및 관광환경 조성 조례	2019.8.5	
		전주시 관광약자를 위한 무장애관광 환경 조성 및 지원 조례	2021.11.8	제외
		춘천시 관광약자를 위한 관광환경 조성 조례	2021.5.20	
	기초	경기도 무장애관광 환경 조성 및 지원 조례	2017.6.13	
		광주광역시 무장애 관광환경 조성 및 지원 조례	2017.11.1	
		대구광역시 관광약자를 위한 무장애관광 환경 조성 및 지원 조례	2020.7.10	
		세종특별자치시 무장애관광 환경 조성 및 지원 조례	2017.7.20	
		전라남도 무장애관광 환경 조성 및 지원 조례	2018.12.29	
		충청남도 무장애관광 환경 조성 및 지원 조례	2020.7.10	
		광주광역시 광산구 관광약자를 위한 무장애 관광 환경 조성 및 지원 조례	2021.3.31	
		광주광역시 동구 관광약자를 위한 무장애관광 환경 조성 및 지원 조례	2020.11.27	
		나주시 무장애관광 환경 조성 및 지원 조례	2017.9.29	
		대구광역시 달서구 관광약자를 위한 무장애관광 환경 조성 조례	2021.12.21	
		대구광역시 수성구 관광약자를 위한 무장애관광 환경 조성 및 지원 조례	2021.3.30	
		대전광역시 유성구 무장애관광 환경 조성 지원 조례	2021.5.14	
		여주시 무장애관광 환경 조성 및 지원 조례	2021.10.1	
		전주시 관광약자를 위한 무장애관광 환경 조성 및 지원 조례	2021.11.8	
		해남군 무장애 관광환경 조성 및 지원 조례	2020.9.15	

2. 연구의 방법

본 연구는 자치법규에 대한 내용분석 방법으로 실시되었다. 내용분석 방법(Content Analysis Method)은 어떤 내용으로부터 체계적 과정을 통해 추론을 이끌어내기 위한 합리적인 사회과학의 한 연구방법이다(Weber, 1990). 따라서 본 연구에서는 법령과 광역 및 기초지방자치단체의 조례 위계성과 정합성을 기초로 하여 조례 내용과 의미를 개념화한 후 유사한 개념으로 묶어 범주화하고 계량화하는 방식으로 진행되었다.

본 연구에서 설정한 분석 틀은 다음과 같다. 첫째, 분석 유형은 조례들의 명칭에 따라 관광취약계층 조례, 관광약자⁴⁾ 조례, 무장애⁵⁾관광 조례로 분류한 다음에, 지방자치단체의 종류에 따라 광역과 기초로 다시 구분한다. 둘째, 분석의 항목은 조례들에서 공통적으로 나타나는 조문인 조례의 목적, 정책의 대상, 단체장의 책무, 그리고 지방자치단체의 기본계획 및 사업내용 등 5개의 사항이다. 셋째, 이러한 분석의 항목과 단위에 대한 분석 기준은 조문의 유무와 그 내용이다.

IV. 분석 결과

1. 조례의 제정 시기

관광취약계층 관광 활동 관련 조례들의 제정 시기를 살펴보면, 일반적으로 관련 법률 이전에는 관광약자 조례의 제정을 시작으로 하다가, 관련 법률에서 관련 근거가 생긴 이후인 2017년부터 관광취약계층 조례, 관광약자 조례, 무장애관광 조례가 우후죽순 제정되었다고 볼 수 있다.

관광취약계층의 관광 활동에 관한 자치법규 중 「제주특별자치도 관광약자의 접근 가능한 관광환경 조성 조례」가 가장 먼저 제정되었다. 이 조례는 “제주자치도가 1천만 관광객 시대의 도래로 인해 질적인 관광정책의 전환 및 국제적 수준의 선진관광수용시스템 개선요구가 대두되고 있는 가운데 특히, 장애인·고령자 등의 관광 활동에 제약을 받고 있는 관광약자들의 이동권과 접근성 보장을 통해 관광향유권의 확대와 복

4) 관광약자라는 용어는 관광활동 영역에서의 ‘사회적 약자’로 이해되는 것이 바람직할 수 있다. 「대한민국헌법」에서는 명시적으로 특정 사회적 약자의 범위를 규정하고 있는데 제34조에서 여자, 청소년, 신체장애자, 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민으로 열거하고 있다. 이 이외에도 여러 가지 이유로 사회적 약자로 분류할 수 있다. 사회적 약자의 범위를 논하는 것은 사회적 약자는 국가와 사회가 보호해야 할 의무가 있음을 인정하기 때문이다. 즉 헌법이 명시적으로 사회적 약자를 규정한 것은 ‘사회적 약자의 경우에는 개인 스스로가 자유행사의 실질적 조건을 갖추는 데 어려움이 많으므로 국가가 특히 이들에 대하여 자유를 실질적으로 행사할 수 있는 조건을 형성하고 유지해야 한다’는 점을 강조하는 것이다. 예를 들어, 「교통약자의 이동편의 증진법」에 따른 장애인·고령자·임산부 등 교통수단의 이용 및 보행에 어려움을 겪고 있는 계층을 교통약자로 칭하고 있다.

5) 무장애는 인구고령화 현상에 따른 ‘고령 친화적’ 사회환경의 조성, 전통적인 사회적 약자로서의 일상, 또한 장애인이 직업생활 영역에서 제한적 삶을 강요받아 온 것에 대한 ‘정당한 편의(reasonal accommodation)’ 관점 등에 의해 출발한 개념이다. 정책적 또는 법률적으로 무장애는 공간, 디자인, 건축환경 등의 용어와 결합되어 나타나고 있다(김제선·황성완·문상혁, 2021)

지관광 활성화를 위한 정책추진의 필요성이 대두됨에 따라 관련 내용에 대한 법제도적 근거 마련⁶⁾하고자 제주특별자치도에서 「관광진흥법」 제47조의4의 조문이 신설되기 이전인 2013년 5월 15일 제정하였다. 이후 부산광역시도 “관광약자를 위한 관광환경 조성에 필요한 사항을 규정함으로써 관광약자의 관광환경 이동권 및 접근권을 보장하여 관광향유권의 확대와 복지증진에 이바지하려는 것”을 이유로 「부산광역시 관광약자를 위한 관광환경 조성 조례」를 제정하였다. 제주와 부산의 경우 관광객이 다른 지역보다 상대적으로 많은 공통점이 있다.

그리고 본격적인 조례가 제정된 시기는 2017년부터라고 볼 수 있으며, 다음과 같은 특징들이 나타나고 있다. 첫째, 관광취약계층 조례의 경우 서울특별시 등 3곳의 광역 지방자치단체의 조례에서 관광취약계층을 정의함에 있어 “「관광진흥법 시행령」 제41조의3에 해당하는 사람”으로 근거하고 있다는 것이 공통적인 특징을 보였다.⁷⁾ 결국 이 조례들은 광역 지방자치단체에서 「관광진흥법」을 제47조의4를 근거로 하여 제정된 자치입법인 것이다. 둘째, 관광약자 조례의 경우들도 2017년부터 대폭 증가한 것으로 나타나고 있는데, 광역뿐 아니라, 기초 지방자치단체들도 관련 조례를 많이 제정하였다. 이들 조례의 경우는 기존 제주와 부산 지역의 조례를 벤치마킹하여 「관광진흥법」을 근거로 하지 않은 조례(경기도, 경상북도, 곡성군 등)와 「관광진흥법」을 근거로 하되, 동법 제41조의3과 제41조의4를 모두하고자 관광취약계층과는 별도로 관광약자를 사용한 조례(광주광역시 등)로 구분하여 제정되었다는 특징이 있다. 이후 일부 조례는 관광취약계층과 관광약자, 무장애관광으로 각각 구분하여 대상자를 포괄하기 위해 개정된 경우도 있었지만, 대다수의 조례는 「관광진흥법」과는 무관하여 장애인, 고령자, 임산부 등으로 제한된 관광약자를 대상으로 한 조례가 현재까지 시행되고 있었다. 셋째, 2017년도부터 무장애관광 조례 역시 광역과 기초 지방자치단체에서 제정되었다는 것을 확인할 수 있었다. 이 조례들 역시 앞의 관광약자 조례와 같이 「관광진흥법」을 근거로 하지 않은 조례와 그렇지 않은 조례로 구분되는 특징도 있지만, 사람이 아닌 “관광지, 관광상품 및 관광서비스” 즉, 관광 재화를 포함한 조례로 확장하고 있다는 특징이 있다. 이로 인해 몇몇 지역의 경우 관광약자 조례와 별도로, 무장애관광 조례를 별도로 제정하거나 중복하여 제정한 경우가 있었다.

또한, 2021년 이후부터는 광역 지방자치단체가 아닌, 기초 지방자치단체에서 관광약자 조례와 무장애관광 조례들이 제정되고 있었다. 이 시기 제정된 조례들의 경우

6) 「제주특별자치도 관광약자의 접근가능한 관광환경 조성 조례」 (제1033호)의 ‘제정 이유’, <https://www.law.go.kr/ordinInfoP.do?ordinSeq=1011764&chrClsCd=010202&gubun=ELIS&nwYn=N&onDatGubunCd=0>, (2023.6.20. 검색)

7) 「서울특별시 관광취약계층을 위한 관광 활동지원 조례」의 경우 2022년 10월 17일에 기존 관광취약계층에 관한 정의는 유지하되, 관광약자와 무장애관광이라는 용어가 각각 추가되었다.

「관광진흥법」 제41조의3과 제41조의4을 모두 근거로 하여 관광취약계층을 포함하되, 사람의 경우는 관광약자로, 재화의 경우는 무장애관광으로 구분하여 조례를 제정하는 특징이 있었다.

〈표 2〉 조례의 제정 시기

항목 및 기준	유형	관광취약계층		관광약자		무장애관광		계
		광역	기초	광역	기초	광역	기초	
조례의 제정 시기	2013-2014년			1				1
	2015-2016년			1				1
	2017-2018년	3		5	6	4	1	19
	2019-2020년			3	12	2	2	19
	2021-2022년				9		6	15
	계	3	0	10	27	6	9	55

2. 조례의 목적

관광취약계층 관광 활동 관련 조례들의 제정 목적을 살펴보면, 관광환경 조성, 이동·접근권 보장, 여행(관광) 기회(향유권) 확대, 관광 활동 장려(지원), 관광의 질적 향상, 복지관광(관광복지) 활성화, 복지(삶의 질) 증진이라는 7가지가 나타나고 있는데, 관광취약계층 조례와 관광약자 조례 또는 무장애관광 조례의 목적이 뚜렷하게 구분되어 있다는 것이다.

우선, 관광취약계층 조례들은 여행 또는 관광의 기회(향유권)를 확대하거나 관동을 장려하고 지원하는 것이 주요한 제정 목적이었다. 예를 들어, 서울특별시의 조례의 경우 장애인 및 저소득층 등 관광취약계층에게 여행 기회를 확대하고, 관광 활동을 장려하는 것을 목적으로 하였다.

반면, 관광약자 조례 또는 무장애관광 조례는 관광환경 조성, 이동·접근권 보장, 여행(관광) 기회(향유권) 확대, 복지(삶의 질) 증진, 또는 복지 증진이 주요한 제정 목적이었다. 예를 들어, 강원특별자치도와 제주특별자치도의 관광약자 조례의 경우 관광약자를 위한 접근가능한 관광환경을 조성하기 위해 필요한 사항을 정하여 관광약자의 이동권과 접근권을 보장함으로써 관광향유권의 확대와 복지관광 활성화에 기여하거나 복지증진에 이바지하는 것을 목적으로 하였다. 경기도의 무장애관광 조례의 경우는 「관광진흥법」 제47조의3 및 제47조의4에 따라 경기도 무장애관광 환경 조성 및 지원에 필요한 사항을 규정함으로써 관광약자의 관광환경에 대한 이동 및 접근을 보장하여 관광 향유 기회 확대와 복지증진에 이바지하는 것을 목적으로 하였다.

이처럼 이들 조례 모두에서는 「관광진흥법」 제47조의3 및 제47조의4에 따라 저소득층의 관광취약계층이든, 장애인, 노인 등 관광약자이든 간에 그들의 여행 또는 관광의 기회를 확대한다는 공통된 특징이 있었다.

<표 3> 조례의 목적(중복)

항목 및 기준	유형	관광취약계층		관광약자		무장애관광		계
		광역	기초	광역	기초	광역	기초	
조례의 목적	관광환경 조성			10	26	6	8	50
	이동·접근권 보장			6	22	5	7	40
	여행(관광) 기회(향유권) 확대	3		10	25	6	9	53
	관광 활동 장려(지원)	2		2	3		1	8
	관광의 질적 향상	1						1
	복지관광(관광복 지) 활성화			4	2			6
	복지(삶의 질) 증진			3	21	6	9	39
	계	6	0	35	99	23	34	197

3. 정책의 대상

관광취약계층 관광 활동 관련 조례들의 정책 대상을 살펴보면, 장애인, 노인, 임산부, 수급자, 차상위계층, 한부모가족 등으로 주로 「관광진흥법」 제47조의3과 제47조의4에서 명시하고 있는 대상자들이었는데, 비교적 관광취약계층 조례와 관광약자 또는 무장애관광 조례 간에는 차이가 있었다.

우선, 관광취약계층 조례에서는 서울특별시의 1개 조례를 제외하고는 주로 「관광진흥법」 제47조의4 및 동법 시행령 제41조의3에 따른 수급자, 차상위계층, 자활급여 수급자와 장애인 중 장애아동수당 수급자, 장애인연금 수급자 등 대부분 저소득층 또는 한부모가족으로 그 대상이 한정되어 있었다. 예를 들어, 서울특별시 조례의 경우 관광취약계층을 “「관광진흥법 시행령」 제41조의3에 따른 사람”으로 규정하고 있었다.

반면, 관광약자 또는 무장애관광 조례에서는 주로 장애인, 노인, 임산부 등의 「관

광진흥법」 제47조의3에 근거하는 사람들이었다. 예를 들어, 제주특별자치도 조례의 경우 관광약자를 "장애인, 노인, 임산부 등 이동과 시설이용 및 정보접근 등의 제약조건으로 관광 활동이 어려운 사람"으로 규정하고 있었다. 심지어는 이외에도 어린이, 이동약자, 정보 및 인지약자, 또한 외국인 등까지 포함하는 경우도 있었다. 예를 들어, 강원특별자치도 조례의 경우 관광약자에 장애인, 노인, 임산부, 영유아동반자, 어린이, 이동약자(일시적으로 신체활동이 불편한 사람도 포함한다), 정보 및 인지약자 등 이동과 시설이용 및 정보접근 등의 제약조건으로 관광 활동에 어려움이 있는 자를 포함하고 있었다.

또한, 관광약자 또는 무장애관광 조례에서 또 다른 특이한 점은 이러한 사람들 외에도 정책의 대상으로서 '접근가능한 관광환경 또는 관광상품 혹은 관광사업'⁸⁾, '대상시설'⁹⁾ 등 제반환경까지도 포함하고 있었다는 것이다.

〈표 4〉 정책의 대상(중복)

유형 항목 및 기준		관광취약계층		관광약자		무장애관광		계
		광역시	기초	광역시	기초	광역시	기초	
정책의 대상	수급자	3		1	8	6	9	27
	차상위계층	3			8	6	9	26
	한부모가족	3			8	6	9	26
	장애인			10	26	6	9	51
	노인	1		10	25	6	9	51
	임산부	1		10	24	6	8	49
	영유아동반자	1			3	1	5	10
	어린이			1				1
	외국인				2			2
	관광객 등				2			2
	계	12	0	32	106	37	58	245

4. 단체장의 책무

관광취약계층 관광 활동 관련 조례들의 단체장 책무사항을 살펴보면, 세 가지 조례

- 8) "접근가능한 관광환경"이란 관광약자들이 제약없는 관광 활동이 가능하도록 이동권과 접근권을 저해하는 각종 장애요소를 없애거나 접근가능한 관광상품 등이 개발·보급·육성되는 환경을, "접근가능한 관광상품 등"이란 관광약자를 대상으로 하는 관광상품 및 프로그램 등을, 그리고 "접근가능한 관광사업"이란 접근가능한 관광환경을 조성하는 사업을 말한다.
- 9) "대상시설"이란 관광약자들이 관광 활동을 영위함에 있어 이동권과 접근권의 장애요소를 제거하기 위하여 지방자치단체의 장이 정하는 시설과 설비를 말한다.

들은 거의 모두가 단체장의 책무가 규정되어 있었다.

그 내용을 조례 종류별로 좀더 살펴보면, 서울특별시의 관광취약계층 조례의 경우 "관광취약계층의 관광 활동 진흥을 위해 노력하고, 이에 필요한 시책을 강구하여야 한다."고 명시하고 있는 것처럼 단체장의 책무는 '관광 활동 진흥을 위한 노력'에 초점이 맞추어져 있었다.

반면, 강원특별자치도의 관광약자 조례에서 "관광약자를 위한 관광환경 조성에 필요한 시책을 마련하여 추진하여야 한다."고 하거나, 경기도의 무장애관광 조례에서 "무장애 관광을 위한 관광환경 조성에 필요한 시책을 마련하여 추진하여야 한다.", 또는 "무장애관광 환경 조성이 원활하게 이루어질 수 있도록 자원봉사자의 참여를 확대하는 등 경기도민의 참여를 촉진하도록 노력하여야 한다."고 나타났듯이, 단체장의 책무는 '관광환경 조성을 위한 시책 마련'에 초점이 맞추어져 있었다. 이처럼 거의 모든 조례들에서 단체장의 책무가 규정되어 있었다는 공통점이 있었지만, 그 내용에 있어서는 관광취약계층 조례와 관광약자 조례 또는 무장애관광 조례 간에는 차이가 있었다.

한편, 제주특별자치도의 1개 조례에서는 단체장의 책무에 관한 조항이 없었다.

<표 5> 단체장의 책무

항목 및 기준		관광취약계층		관광약자		무장애관광		계
		광역시	기초	광역시	기초	광역시	기초	
단체장 의 책무	있음	3		9	26	6	9	53
	없음			1	1			2
	계	3	0	10	27	6	9	55

5. 지방자치단체의 기본계획 및 사업

관광취약계층 관광 활동 관련 조례들의 지방자치단체의 기본계획에 관한 사항을 살펴보면, 크게 관광 활동지원 (기본)계획, 관광환경조성 추진계획, 무장애관광 기본계획이라는 세 가지의 형태로 각각의 조례들이 구분되고 있었다.

첫째, 관광취약계층 조례의 경우 단체장은 관광취약계층을 위한 관광지원기본계획을 수립하여 시행하도록 하고 있다. 이 때 그 사업으로는 관광취약계층을 위한 관광지원의 목표와 전략, 관광취약계층을 위한 관광지원 정책과제 발굴 및 추진계획, 관광취약계층을 위한 관광지원에 따른 재원확보, 관광취약계층을 위한 관광기반시설 확충 및 여건개선, 그리고 관광취약계층을 위한 관광상품 개발 및 홍보에 관한 사항 등을 포함하도록 하고 있었다. 그리고 이 기본계획은 해당 지방자치단체의 「관광진흥 조

례」에 따른 관광진흥종합계획에 포함하여 수립할 수 있음을 명시하고 있었다. 이들 조례에서의 사업들은 관광취약계층의 관광 활동 지원 및 관광환경 개선 방안 등에 대한 의견을 수렴하기 위하여 관광취약계층 관광모니터단을 설치하거나, 관광취약계층에게 역사·문화·예술·자연 등의 관광자원과 연계한 체험기회를 제공하는 사업, 관광취약계층을 위한 관광체험교육프로그램 개발 사업, 관광취약계층이 접근 가능한 관광환경 조성 사업 등 관광취약계층의 관광 활동 지원을 위한 사업들을 추진할 수 있도록 하고 있었다. 또는 장애인 관광 활동지원, 무장애 관광 지원, 그리고 민간참여의 촉진 등이 사업으로 규정되어 있었다. 종합하면, 기본계획부터 사업에 이르기까지 대부분은 관광취약계층을 위한 관광 활동지원 활성화와 관련되어 있었다.

둘째, 관광약자 조례의 경우 단체장은 관광약자를 위한 접근가능한 관광환경 조성을 위해 장·단기 기본계획 및 그에 따른 시책을 수립하도록 하고 있다. 이 기본계획에는 접근가능한 관광환경 조성의 기본 방향 및 목표, 대상시설의 확충 및 연차별 확대방안, 접근가능한 관광상품 등의 개발·보급·육성 방안, 접근가능한 관광환경 조성 전문인력 양성 및 교육사업, 접근가능한 관광환경 조성 실태조사 및 평가, 접근가능한 관광환경 조성 및 활성화를 위한 홍보활동, 관광약자의 정보접근성 향상 방안, 접근가능한 관광환경 조성에 필요한 재원확보 및 효율적 운용방안, 그리고 접근가능한 관광사업의 육성 및 지원 방안 등이 포함되도록 하고 있다. 기본계획이 수립된 이후에는 매년 추진상황을 해당 지방자치단체의 의회에 보고하도록 하고 있다. 이들 조례에서의 사업들은 대상시설의 범위 및 설치기준, 접근가능한 관광환경 인증제, 그리고 접근가능한 관광환경 조성을 위한 프로그램 개발 및 운영, 관광환경 전문인력 및 종사원 등의 교육 및 양성, 대상시설 및 설비 확충(신축, 증축, 개축, 개보수 등) 및 환경개선, 관광약자를 위한 저상버스 등의 관광교통수단 및 이동편의시설의 확충 및 운영, 마케팅 및 홍보, 관광약자 유형별 정보접근 콘텐츠 지원, 관광 안내책자 발간 및 홍보, 관광환경 조성 인식확대 교육사업 등의 관광환경 조성사업을 추진하거나 지원할 수 있도록 하거나, 장애인 인식교육 지원, 센터설치 및 운영 등이 사업으로 있었다.

셋째, 무장애관광 조례의 경우 단체장은 무장애관광 환경 조성을 적극적으로 지원하기 위하여 무장애관광 기본계획을 수립하도록 하고 있다. 이 기본계획에는 무장애관광을 위한 물리적 환경 개선 및 이동편의 증진, 관광약자 관광 활동 지원방안, 무장애관광 관광콘텐츠 발굴 및 육성, 무장애관광 정보 확충, 그 밖에 무장애 관광환경 조성 및 관광약자 관광복지에 필요한 사항 등이 포함되도록 하고 있다. 이들 조례에서의 사업들은 무장애관광에 필요한 편의시설 확충 및 접근성 개선, 무장애관광 실태조사, 무장애관광 맞춤형 관광콘텐츠 개발, 관광취약계층에 대한 관광 활동 지원, 무장애관광 정보제공, 무장애관광 전문인력 양성, 특장차량 임대를 통한 관광약자 여행 이동편의 지원, 관광·교통사업자 인식개선 교육 등의 무장애관광 환경 조성을 위한 사업들이 있거나, 사업의 효율적인 추진을 위하여 경기도 무장애관광 지원센터를 둘 수 있도록

하였다.

넷째, 일부 기초 지방자치단체의 관광약자 또는 무장애관광 조례에서는 이러한 지방자치단체의 지원계획 및 사업계획이 없어 이들 조례가 구체성이 없거나 시제적으로 지역사회에서 정책사업으로 시행되지 않는 선언적 조례가 될 가능성이 있는 경우도 있었다.

<표 6> 지방자치단체의 지원계획

항목 및 기준		유형		관광취약계층		관광약자		무장애관광		계
				광역시	기초	광역시	기초	광역시	기초	
지방자치단체의 지원계획	관광 활동지원 (기본)계획		3			1	1			5
	관광환경조성 추진계획					9	23	1	5	38
	무장애관광 기본계획							5	2	7
	계획 없음						3		2	5
	계		3	0		10	27	6	9	55

V. 논의 및 결론

2014년 개정된 「관광진흥법」에서는 장애인, 고령자 등에 대한 관광 활동 지원과 별도로, 사회적, 경제적 여건 등으로 인해 관광 활동에 제약을 받고 있는 사람들을 관광취약계층으로 규정하고, 국가 및 지방자치단체는 이들에 대한 관광복지 증진 시책을 강구하도록 하고 있다.

그러나 본 연구에서는 국가법령정보센터의 자치법규를 활용하여 관광취약계층 조례는 3건, 관광약자 조례는 43건, 무장애관광 조례는 15건을 검색하여 중복된 조례들을 제외한 총 55건의 조례들을 내용분석 방법으로 분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, 개정 「관광진흥법」 이전부터 일부 지방자치단체에서 관광약자 조례가 이미 제정되었다가, 2017년부터 「관광진흥법」을 근거로 제정된 관광취약계층 조례와는 별도로, 더 많은 지방자치단체에서는 「관광진흥법」에 근거하지 않은 관광약자 조례와 무장애관광 조례도 제정되었다. 둘째, 조례의 제정 목적은 관광환경 조성, 이동·접근권 보장, 여행(관광) 기회(향유권) 확대, 관광 활동 장려(지원), 관광의 질적 향상, 복지관광(관광복지) 활성화, 복지(삶의 질) 증진이라는 7가지가 나타나고 있으며, 관광취약계층

조례는 여행 또는 관광의 기회(향유권)를 확대하거나 관동을 장려하고 지원하는 것이 주요 목적인 반면, 관광약자 조례 또는 무장애관광 조례는 관광환경 조성, 이동·접근권 보장, 여행(관광) 기회(향유권) 확대, 복지(삶의 질) 증진, 또는 복지 증진이 주 목적으로 구분되었다. 셋째, 조례의 정책 대상은 장애인, 노인, 임산부, 수급자, 차상위계층, 한부모가족 등으로 주로 「관광진흥법」 제47조의3과 제47조의4에서 명시하고 있는 대상이었는데, 관광취약계층 조례는 「관광진흥법」 제47조의4 및 동법 시행령 제41조의3에 따른 수급자, 차상위계층, 자활급여 수급자와 장애인 중 장애아동수당 수급자, 장애인연금 수급자 등 대부분 저소득층 또는 한부모가족으로 그 대상이 한정되어 있었던 반면, 관광약자 또는 무장애관광 조례는 주로 장애인, 노인, 임산부 등의 「관광진흥법」 제47조의3에 근거하는 사람들로 차이가 있었다. 넷째, 1곳의 조례를 제외한 거의 모든 조례에서 단체장의 책무조항이 있었는데, 관광취약계층 조례는 관광 활동 진흥을 위한 노력이었던 반면, 관광약자 조례와 무장애관광 조례는 (무장애) 관광환경 조성에 필요한 시책을 마련하는 것이 단체장의 책무로 각각 구분되는 특징이 있었다. 다섯째, 조례의 지방자치단체의 기본계획 및 사업은 관광 활동지원 (기본) 계획, 관광환경조성 추진계획, 무장애관광 기본계획으로 각각 구분되었다.

이러한 연구결과를 통해 현행 지방자치단체의 관광취약계층의 관광활동 관련 조례들의 경우 「관광진흥법」 개정 이전부터 관광객이 비교적 많았던 지방자치단체를 중심으로 장애인 등을 중심으로 관광 활동 및 환경 조성 등이 필요한 사항을 지원 또는 시책 사업으로 제공할 수 있다는 내용의 유사 조례가 제정되었고, 이로 인해 동법 시행 이후에도 관광취약계층 조례와 별도로 유사 조례를 벤치마킹하여 관광약자 또는 무장애도시 조례 등이 우후죽순 제정되었다. 심지어 일부 지방자치단체에서는 같은 정책적 대상과 지원 내용 등 조례의 목적이 중복됨에도 불구하고, 유사한 조례를 각각 제정하고 시행하고 있었다. 그러나 본 연구 결과에서 보듯, 유사한 조례 목적인 정책 대상, 단체장의 책무, 그리고 정책사업 등이 조례의 종류에 따라 구분되고 있음을 확인할 수 있었고, 나아가 상당수의 조례들이 관련 법률과 일치하지 않음에 따라 신체적, 사회적, 경제적 여건 등에 따라 관광 활동을 제약받는 취약계층 중 일부는 누락 또는 배제되는 상황이 발생하고 있다는 사실 역시 확인할 수 있었다.

이러한 결과를 바탕으로 본 연구에서 제언하는 바는 다음과 같다.

첫째, 조례의 주요 제정 목적은 일부 다르거나 차이가 있을 수 있으나, 관광활동 지원 등에 대한 정책 대상은 최소한 「관광진흥법」 제47조의3과 제47조의4, 그리고 동법 시행령 제41조의3에서 규정하고 있는 계층을 포함해야 한다. 이미 저소득층 등을 중심으로 한 관광취약계층의 관광활동 지원 관련 조례와 장애인, 노인 등을 중심으로 한 관광약자의 관광환경 조성 관련 조례 및 무장애도시 조성을 위한 조례를 각각 제정하여 시행하고 있는 지방자치단체에서는 신체적, 경제적, 사회적 여건 등 다양한 요인으로 관광활동에 제약을 받거나 어려움을 겪는 주민들 중 상당수가 지방자치

단체의 정책 대상에서 제외될 수 있다는 사실을 인지하고, 관련 조례를 개정할 필요가 있다. 그리고 향후 관련 조례를 제정하고자 하는 지방자치단체에서도 정책적 대상에서 누락되는 관광취약계층 또는 관광약자가 없도록 「관광진흥법」 및 동법 시행령과 일치시킬 필요가 있다.

둘째, 조례에 근거한 지방자치단체의 장의 책무와 기본계획 등을 구체화하고, 그것을 바탕으로 실질적으로 관광취약계층 등에게 실효적인 사업이 시행(제공)되는지를 모니터링하고 성과평가할 수 있는 내용이 보완되어야 한다. 관광취약계층 조례와는 별도로, 관광약자 조례 또는 무장애도시 조례는 그 목적이나 기본계획 및 사업 등이 저소득층, 노인, 장애인 등에 대한 실질적인 관광 활동 지원 사업보다는 관광환경을 조정하는 것에 초점이 맞추어져 있다. 때문에 일부 지방자치단체에서는 단체장의 책무에 대한 규정이 없거나, 기본계획 및 사업에서 구체성이 없거나 추상적이며, 저소득층에게 실질적으로 관광 활동을 하도록 지원하는 사업이 부족하거나 부재한 실정이다. 때문에 책무와 기본계획의 내용을 구체적으로 포함하는 조문이 신설되어야 하거나 관련 조문을 개정해야 하며, 사업 내용에 해당 지방자치단체에서 관광취약계층 등에게 관광 활동을 지원하는 구체적인 사업을 포함하도록 하는 사항이 있도록 하며, 그에 대해 매년 모니터링하고 성과평가할 수 있는 사항이 신설 또는 개정될 필요가 있다.

셋째, 「관광진흥법」에 관광취약계층에 대한 용어 정의를 신설하고, 동법 제47조의3과 제47조의4 조문을 통합하는 방향에서 개정되어야 한다. 이미 동법이 개정되기 이전부터 일부 지방자치단체에서 유사 조례를 제정하여 시행하고 있었고, 그 이후에도 상당수의 지방자치단체에서는 동법보다는 기존 조례를 참고하여 유사 조례를 제정하고 있는 속에서 정책 대상이 누락되거나 배제될 수 있다는 문제점을 인식할 필요가 있다. 경제적, 사회적 여건에 따른 저소득층 등의 관광취약계층이든, 신체적 여건에 따른 장애인, 고령자 등의 관광약자이든 간에 관광 활동에 제약을 받는 것은 동일하나, 이 두 집단이 반드시 일치하지 않는 정책적 대상이기 때문에 이 두 용어로 인해 정책에서 누락되거나 배제되는 일이 없도록 국가 및 지방자치단체는 세심히 살필 필요가 있고, 대상이 모두 포괄되는 개념이 무엇인지 등을 연구하여 법률 용어로서 사용해야 할 것이다.

끝으로, 본 연구는 관광취약계층 관광활동 관련 자치법규가 제정된 배경이라든지 장점, 단점 그리고 단점 중에서도 어떠한 부분을 보완해야 하는지 등을 세부적으로 접근하지 못한 점과 동 자치법규의 근거가 되는 법률들과 사회취약계층의 범위를 다른 법률 간에 어떠한 차이가 있는지를 비교하지 못한 점 등의 한계가 있다. 따라서 이러한 한계에 관한 후속 연구가 계속 이루어져야 할 것으로 사료된다.

[참고문헌]

단행본

- 윤병국·양재영·박영진, 『최신 여행사 경영과 실무』, 서울: 도서출판 새로미, 2020.
- 이준섭·이진국, 『사회적 취약계층에 대한 권리보호 및 지원체계 구축을 위한 법제 정비 연구』, 법제처, 2012.

국내 학술논문

- 김제선, “건강취약계층의 개념과 법적 문제점, 그리고 건강보장을 위한 방안”, 「의료법학」 제22권 제3호, 대한의료법학회, 2021.
- 김제선·황성완·문상혁, “지방자치단체의 무장애도시 조성을 위한 자치입법의 지향점”, 「사회복지법제연구」 제12권 제2호, 사회복지법제학회, 2021.
- 류재숙, “장애인 관광 활동의 기대, 제약과 협상 및 행동의도 간 구조관계 연구”, 「관광연구저널」 제36권 제1호, 한국관광연구학회, 2022.
- 류지영·김미진, “소외계층 영재, 일반영재, 일반학생들의 자아존중감과 삶의 만족도 비교”, 「교육문화연구」 제25권 제5호, 교육연구소, 2019.
- 박봉국, “법기술론(I) : 법령 및 자치법규 개요”, 「자치발전」 제1호, 한국자치발전연구원, 2006.
- 방하남·강신욱, 「취약계층의 객관적 정의 및 고용과 복지를 위한 정책 방안 연구」, 경제사회발전 노사정위원회, 경제사회발전 노사정위원회, 2012.
- 백설·김성아·김홍순, “서울시 유니버설 디자인(UD) 관광지의 공간적 특성에 관한 연구”, 「토지주택연구」 제13권 제1호, 한국토지주택공사 토지주택연구원, 2022.
- 송화성·강영애, “관광 취약계층으로서 장애인과 고령자의 여가제약 비교 연구 : 열린 관광지 정책 관점에서”, 「관광연구」 제36권 제1호, 대한관광경영학회, 2021.
- 신선정·고동완·여정태, “복지관광을 위한 사회적 취약계층의 관광 활동 의미 분석”, 「관광연구논총」 제36권 제1호, 관광연구소, 2008.
- 이영진·송영민, “장애인의 관광접근성 개선을 위한 해변 관광지의 유니버설디자인 적용”, 「지체·중복·건강장애연구」 제54권 제4호, 한국지체·중복·건강장애교육학회, 2011.

해외문헌

- Bauman, Z., 「Work, consumerism and the new poor」, Philadelphia: Open

University Press, 1998.

Schenk, M. & Moser, M.(문병호·원당희 옮김), 「천의 얼굴을 가진 빈곤: 빈곤을 넘어서
상생과 복지로 가는 방안들」, 서울: 도서출판 세상의 거울, 2010.

Weber, R. P., 「Basic Content Analysis」, Thousand Oaks, CA: Sage, 1990.

기타

국립국어원 표준국어대사전 웹사이트, <https://stdict.korean.go.kr/search/searchView.do>. (2023.6.20. 검색)

법제처 국가법령정보센터 웹사이트, <https://www.law.go.kr/>

「제주특별자치도 관광약자의 접근가능한 관광환경 조성 조례」 (제1033호)의 ‘제정
이유, <https://www.law.go.kr/ordinInfoP.do?ordinSeq=1011764&chrClsCd=010202&gubun=ELIS&nwYn=N&conDatGubunCd=0>. (2023.6.20. 검색)

Oxford Languages, <https://languages.oup.com/google-dictionary-en/>. (2023.6.20. 검색)

[국문초록]

관광취약계층의 관광 활동에 관한 자치법규의 분석

김 제 선

(강원대학교 사회복지학과 교수)

본 연구의 목적은 2014년 개정된 「관광진흥법」에 의해 사회적, 경제적 여건 등으로 인해 관광 활동에 제약을 받고 있는 관광취약계층에 대한 지방자치단체의 조례를 분석하여 바람직한 자치법규의 입법 방향을 제언하는 것이다. 먼저, 본 연구에서는 관광이라는 개념과 취약계층이라는 개념이 결합된 새로운 개념인 관광취약계층에 대한 그 의미를 고찰하였는데, 사회정책 대상인 노인, 장애인 등도 포함될 수 있지만, 스스로 소득 활동을 할 수 없거나 제약이 있는 저소득층 등 공적 급여에 대한 수혜의 ‘조건’에 해당하는 계층으로 전통적인 저소득층, 노인, 장애인 등은 물론, 기존의 수급자 뿐 아니라, 1인가구, 여성, 다문화, 청년, 새터민 등의 새로운 취약계층들까지 포함하고 있다. 다음으로, 국가법령정보센터의 자치법규를 활용하여 관광취약계층 조례는 3건, 관광약자 조례는 43건, 무장애관광 조례는 15건으로 검색되었고, 본 연구에서는 중복된 조례들을 제외한 총 55건의 조례들을 내용분석 방법으로 분석하였다. 연구결과, 「관광진흥법」 개정 이전부터 유사 조례가 제정되었고, 동법 시행 이후에도 관광취약계층 조례와 별도로 유사 조례들이 우후죽순 제정되었다. 유사한 조례 목적이거나 정책 대상, 단체장의 책무, 그리고 정책사업 등이 조례의 종류에 따라 구분되었지만, 상당수의 조례들이 관련 법률과 일치하지 않음에 따라 신체적, 사회적, 경제적 여건 등에 따라 관광 활동을 제약받는 취약계층 중 일부는 누락 또는 배제되는 상황이 발생하고 있다는 사실 역시 확인할 수 있었다. 이에 본 연구에서 조례 및 법률 등이 개선되어야 할 사항을 제언하였다.

주제어: 관광취약계층, 관광약자, 무장애관광, 관광 활동, 자치법규.

[Abstract]

Analytical Study of Autonomous Regulations on Tourism Activities of Tourism Vulnerable Groups

Kim, Je Sun

(Assistant Professor, Department of social welfare, Kangwon National University)

The purpose of this study is to analyze local governments' ordinances for tourism vulnerable groups who are restricted in tourism activities due to social and economic conditions under the Tourism Promotion Act revised in 2014, and to suggest a desirable direction for autonomous regulations. The first part of this study examined the meaning of the tourism vulnerable class, a new concept that combines the concept of tourism and the concept of the vulnerable class. The meaning of the concept may include the elderly and the disabled, who are targets of social policy, but it also refers to classes that meet the 'conditions' for receiving public benefits, such as low-income people who are unable or have limitations in self-earning activities. Therefore, it includes not only the traditional low-income group, the elderly, and the disabled, but also existing beneficiaries, as well as new vulnerable groups such as single-person households, women, multicultural people, youth, and North Korean defectors. Next, this study examined a total of 55 ordinances, excluding duplicate ordinances, among the tourism vulnerable class ordinances (3), tourism vulnerable groups (43), and barrier-free tourism ordinances (15) retrieved from the local government regulations of the National Law Information Center. It was analyzed using content analysis method. The research results show that similar ordinances were enacted even before the revision of the Tourism Promotion Act, and that even after the enforcement of the Act, similar ordinances were enacted in droves, separate from the tourism vulnerable class ordinance. This means that similar ordinance purposes, policy targets, responsibilities of group leaders, and policy projects

are classified according to the type of ordinance, but as many of the ordinances do not match the relevant laws, some people from tourism vulnerable groups are omitted or excluded from the policy. It meant that something was happening. Accordingly, the conclusion of this study suggested matters that need to be improved in ordinances and laws.

keywords : Tourism Vulnerable Groups, Tourism Underprivileged Groups,
Barrier-Free Tourism, Tourism Activities, Autonomous Regulations

읍면동 지역사회보장협의체의 기부금품모집에 관한 법적 고찰

손 지 현*

目 次

I. 서론

II. 관련 법 변화를 통한 한국 모금 활동의 특성

III. 읍면동 지역사회보장협의체의 기부금품모집

- 읍면동 지역사회보장협의체의 이해 :
구성 및 기능
- 읍면동 지역사회보장협의체의 기부금
품모집 : 유형과 한계

IV. 읍면동 지역사회보장협의체의 기부금 품 모집에 대한 법적 검토

V. 결론 및 제언

I. 서론

오랜 기간 한국의 공적 서비스로서 사회복지 영역을 책임지고 있던 두 축은 중앙·지방정부로 대표되는 관과 비영리 민간기관으로 볼 수 있다. 비록 2000년대 이후부터 등장한 (전자)바우처기관을 중심으로 한 사회서비스 영역이 지속적으로 강조(김은정, 2013)되고 있다 하더라도, 기존 두 영역의 핵심적 역할에 대한 이견은 없을 것¹⁾이다. 일제 강점기와 한국 전쟁 이후 공적 서비스를 제공할 역량을 갖추지 못한 관은 외원

투고일 : 2024.04.10., 논문심사일 2024.04.11.-2024.04.21., 게재확정일 2024.04.23.

* 신라대학교 상담심리복지학과 조교수

1) 한국 사회에서 사회서비스의 등장은 기존 사회복지 역할을 보완하기 위한 목적보다는 새로운 일자리 창출의 목적이 더 중요하게 고려된 것(유태균, 2017)으로 평가되고 있다.

기관(민)에게 그 역할을 의존할 수 밖에 없었으며, 1963년 제정된 「외국민간원조단체에 관한 법률」은 외원기관들의 역할을 반증²⁾하는 것으로 볼 수 있다. 하지만 한국 사회의 경제적 발전과 국제환경 변화(베트남 전쟁)는 더 이상 외원기관들에만 의존하는 방식으로 사회복지 서비스를 담당할 수 없는 상황을 맞이하게 되었다. 이에 외원기관들의 역할을 보완하기 위한 정부의 준비를 보여주는 내용이 1970년 제정된 「사회복지사업법」이었다. ‘사회복지법인 제도, 사회복지 자격증 제도, 일부 수익사업, 공동모금제도’와 관련한 내용으로 구성된 당시 사회복지사업법은 표면적으로는 국가의 사회복지서비스에 대한 책임을 명시화한 것으로 볼 수 있지만, 내부적으로는 외원기관 철수로 인한 공백에 대응하기 위한 것으로 평가된다(남찬섭, 2006). 즉 외원기관 철수로 인해 발생할 서비스 및 재정 공백을 보완하기 위한 목적이 중요한 상황이었으며, 이 과정에서 민간의 모금 행위³⁾를 활성화시키는 것은 필수적일 수 밖에 없었던 것⁴⁾이다. 외원기관으로 대표되는 비영리 민간기관에 의해 기반을 구축한 한국의 사회복지 시작과 변화 과정은 공적서비스의 책임주체와 관련한 논의인 동시에 재정부담과 관련한 논의로 이어진다는 것을 알 수 있다. 한국의 사회복지 환경에서 기부금품 모금 행위(모금활동)와 관련한 내용은 제도적, 사회적 변화와 함께 이해되어야 하는 것이다.

이에 한국의 모금 활동과 관련한 현장의 변화를 확인할 필요가 있는데, 이는 읍면동 지역사회보장협의체이다. 2014년 발생한 송파 세모녀 사건을 통한 사회적 경각심으로 제정된 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률(사회보장급여법)」에 근거한 읍면동 지역사회보장협의체는 지역사회 내 복지사각지대 발굴을 위한 역할을 명시하고 있다. 주민과 가장 밀접하게 활동하는 행정조직인 읍면동에서 주민의 참여를 통한 사각지대 관리는 2015년 읍면동 복지허브화 사업⁵⁾부터 본격적으로 시도되었다. 읍면동과 관련한 현실적 한계로 인해 일부 주민의 강제되거나 중복된 참

2) 외원기관의 활동은 해방 이전부터 확인되고 있으며, 이 법은 외원기관의 등록과 이를 통한 도입물품에 대한 관세 및 일부의 행·재정적 지원을 포함하고 있다.

3) 본 연구는 법률적 근거에 따라 정리하기 위해 기부금품모집이라는 용어를 기본적으로 사용하고 있다. 다만 기부금품모집이라는 용어가 모집주체로서 ‘관’의 역할로 이해되는 경우가 많아, 가독성을 위해 사회복지 현장에서 사용되는 모금 행위·활동이라는 용어를 크게 구분없이 사용하였음을 밝힌다.

4) 1951년 제정된 「기부금품모집금지법」의 예외 규정에 사회복지사업법의 공동모금제도를 포함시키고 있는 것은 이를 보여주는 내용이다. 공무원의 기부금품모집 행위를 금지하는 가운데, (당시) 보건사회부에서 공동모금에 대한 모집 및 사용에 관한 감독을 할 수 있도록 하였기 때문이다. 즉 모든 중앙부서 중에서 보건사회부만 기부금품 모집이 가능할 수 있었다는 것이다.

5) 읍면동 복지허브화 사업과 관련한 시도들은 중앙정부의 ‘읍면동 복지허브화 사업’과 서울시 ‘찾아가는 동주민센터 사업’이 거의 유사하게 시행된 것으로 볼 수 있다. 현재 읍면동 사업을 중심으로 진행되고 있는 ‘읍면동 찾아가는 보건복지서비스’는 이 두 사업의 모습이 함께 확인되는데, 관련한 사항은 손지현 외(2019)의 글을 참조하기 바란다.

여의 문제(채현탁, 2016; 오민수 외, 2021), 다양한 원인으로 인한 지역 간 차이의 문제(허철행, 2018; 부산광역시다북동지원단, 2019) 등이 발생하는 경우도 있으나, 지역사회보장협의체의 역할은 어느 정도 안정화되고 있는 것으로 평가된다. 다만 사업수행과 별개로 읍면동 지역사회보장협의체의 모금 활동이 강조되고 있는 현상을 볼 수 있는데, 일부 지역에서 읍면동 지역사회보장협의체를 통한 새로운 기부가 발생하기보다는 기존 민간기관에 지원되던 내용들이 읍면동 지역사회보장협의체로의 넘어가는 일종의 깔때기효과(funneling effect)가 발생하는 부정적 영향⁶⁾이다. 이는 새로운 기부기관의 등장이나 기부 참여 기회를 강화시키는 방식으로 작용해 기부문화를 활성화시킬 수 있을 것이라는 일반적인 기대이론과도 차이를 보인다. 더욱 큰 문제는 읍면동 지역사회보장협의체가 모금활동의 주체로서 적절한가에 대한 검토가 전혀 이루어지지 않은 채, 일부 사업 매뉴얼에 대한 임의적인 해석으로 이와 같은 상황이 발생하고 있다는 점이다.

이에 본 연구는 읍면동 지역사회보장협의체의 모금 활동의 적절성 및 효과성과 관련한 고민으로 시작되었다. 지역주민들의 적극적 참여를 통해 적절한 도움과 서비스가 다양하게 제공될 수 있는 환경을 구축하기 위한 목적 아래, 모금활동에 한정하여 지역사회보장협의체의 역할과 가능성을 검토해 보고자 하였다. 본 연구는 첫째, 기부금품법 변화를 통해 모금활동과 관련한 사회복지 환경(모금활동)의 특성을 정리해보고자 하였다. 둘째, 읍면동 지역사회보장협의체의 모금활동과 구조를 확인하고, 이를 통해 모금활동의 적절성을 검토해 보고자 하였다. 최종적으로 읍면동을 중심으로 한 지역사회통합돌봄시대에 적용가능한 지역 내 적절한 모금활동 방안을 모색해 보고자 하였다.

II. 관련 법 변화를 통한 한국 모금 활동의 특성

현재 한국에서 모금 활동과 관련하여 가장 기본이 되는 법률⁷⁾은 「기부금품의 모

6) 이는 다수의 현장 전문가 인터뷰를 통해 확인된 내용이지만 실증적으로 검증되지는 못했다. 다만 충분히 발생할 수 있는 내용인바, 본 연구를 이해하기 위한 배경으로 이해해주기 바란다. 관련한 내용은 후속 연구를 통해 보완토록 할 것이다.

7) 국내법에서 기부와 관련한 법률은 「법인세법」과 「소득세법」, 「기부금품 모집 및 사용에 관한 법률」로 볼 수 있다(이영주 외, 2022). 법인세법과 소득세법이 세제혜택을 중심으로 증여주체에 관한 법이라면, 기부금품법은 기부금품을 모집하는 대상에 대한 법률이다. 세제혜택이 민간의 기부활성화를 위한 목적이라는 점에서 기부금품법 중심으로 살펴보는 것이 본 연구의 목적에 부합할 수 있다.

집 및 사용에 관한 법률」이다. 해당 법은 1951년 「기부금품모집금지법」이라는 명칭으로 제정⁸⁾되었으며, 이를 기준으로 이후 법 변화 과정을 3단계로 나누어 정리(정진경, 2016)하고 있다. 다만 「기부금품모집금지법」은 당시 내무부(현 행정안전부)가 전담하는 일반법 기준으로 작용하는 내용으로, 사회복지 관련 기관의 모금활동을 온전히 이해하는 데에는 부족함이 있을 수 있다. 이를 위해 1970년 제정된 「사회복지사업법」과 1997년 제정된 「사회복지공동모금법」의 변화 과정을 함께 확인하면서 이를 보완하고자 하였다.

먼저 1951년 11월 17일 제정된 「기부금품모집금지법」은 전후 혼란한 시기 무분별하게 난립하고 있던 기부금품모집행위에 대한 규제 성격⁹⁾이 강했다고 볼 수 있는데, 제3조 “누구든지 기부금품의 모집을 할 수 없다. 단, 좌의 각호에 1에 해당하는 경우에 한하여 내부부장관과 도지사 또는 서울특별시장은 기부심사위원회의 심사를 거쳐 이를 허가할 수 있다.”에 따라 명시된 5개 분야(국제적 구제금융, 천재, 지변 기타 등에 대한 구휼, 국방기재를 헌납하기 위한 금품, 상이군경의 위문 또는 원호, 자선사업에 충당)를 제외하고 있었다. 동시에 제4조 “국제기관 또는 공무원 등은 환영금, 전별금 기타 축하금등 여하한 명목의 기부금품도 모집할 수 없다.”고 되어 있어 공무원의 기부금품모집행위 금지를 명시적으로 밝히고 있었다. 다만 이와 같은 명시적인 사유보다 더 중요한 요인이 있었던 것으로 볼 수 있는데, ‘외원기관에 대한 재정적 의존을 어떻게 보충하는가’라는 부분이었다. 남찬섭(2006)은 1962년부터 1969년까지 진행된 국회 보건사회위원회의 회의에서 국회 내무위원회의 ‘기부금품모집금지법의 적용제외 규정(제안된 법안의 원안 제24조)에 대한 삭제’의견¹⁰⁾과, 보건사회부(1969. 4. 17)의 ‘연간 100억원 가까이 들어오던 외원이 줄어드는 상황에서 정부와 지방자치단체의 재정능력이 충분히 보충하기 어려우며, 이를 위해 민간의 활발한 모금을 통해 사회복지사업의 기금 형성의 필요’의견이 대립되는 과정을 정리하였다. 이

8) 모금활동과 관련한 최초의 법률은 1949년 제정된 「기부통제법」이다. 법 제정이유도 거의 유사하다는 점에서 이를 더 우선된 법률로도 볼 수 있겠으나, 이 법이 기부금품법의 제정으로 폐지(1951)되면서 현재까지 이어지는 변화가 진행되었다는 점에서 기부금품법을 기준으로 하는 기존 틀을 적용하였다.

9) 당시 법 제정의 이유에서 이는 명확하게 확인되고 있다. 무분별하게 성행되고 있던 기부금품모집행위가 국민생활의 궁핍을 초래하는 원인이 되고 있어, 법 제정을 통해 국민의 재산권 보장과 생활안정에 기여토록 함을 밝히고 있다. 다만 이 제정 이유는 전술한 기부통제법의 제정 이유와 거의 동일하다는 점에서 이는 일제강점기 및 한국전쟁 당시 혼란한 전반적인 시대상황을 반영한 것으로 볼 수 있다.

10) 당시 내무위원회에서는 보건사회부에 대한 예외규정이 다른 부처로 확대될 우려, 기존 기부금품모집금지법에 규정된 제도(기부금품모집심사위원회)를 통해 이미 수행이 가능하다는 점을 들었다. 이는 현재 한국의 기부금품 모집과 관련한 한계로도 지적(이송림·한경석, 2020)되고 있는데, 기부금품모집 관계법을 별도로 두고 개별 모집 프로그램에 각각에 대해 사전 등록 및 사후 이행의무를 부과하는 현재까지 이어지는 구조는 미국, 영국, 일본 등 해외 사례에서도 확인할 수 없는 규제형태라는 것이다.

를 통해 절충안¹¹⁾으로 만들어진 「사회복지사업법」은 결과적으로만 확인해보면 공동 모금이 가능토록 했다는 점에서 보사부의 의견이 더욱 크게 반영된 내용으로 보는 것이 적절하다.

다음으로 1995년 12월 30일 전부개정된 「기부금품모집규제법」은 개정 목적으로 ‘기부금품모집허가 대상을 국제적 구제사업, 천재·지변 등으로 인한 구휼사업, 불우이웃돕기등 자선사업 및 국민적 참여가 필요한 사업으로 축소’하려는 목적을 밝히고 있으며, 이는 기부금품 모집 대상의 축소 및 모집허가제로 대표될 수 있다. 1995년 12월 18일 남평우 의원의 제안설명은 법률의 실효성을 확보하기 위해, 기부금품의 모집 대상·허가절차·사용방법 및 처벌규정을 현실에 맞게 대폭 정비함으로써 기부금품의 무분별한 모집을 규제하고 모집된 기부금품의 적정한 사용을 목적으로 하고 있다고 밝혀 해당 개정법의 특성을 잘 보여주고 있다. 다만 국가의 무조건적인 모금활동 금지에서 ‘정부기관과 민간단체의 자발적 기부 목적에 의한 구성원들로부터의 각출’을 규제 제외 대상으로 하여 변화를 확인할 수 있는데, 기부심사위원회의 심의를 거치도록 하고 있다 하더라도 이는 기부주체로서 관을 인정한 변화계기로 볼 수 있다. 당시 국회 상임위에서는 이에 대한 문제인식을 지속적으로 드러내고 있는데, 규제법은 민간의 역할을 키우기 위한 방향으로 규제 내용을 철폐·완화시켜야 한다는 것이다. 199회 1차 상임위(행정자치위원회)의 회의 내용을 확인해보면 당시 정부(행정자치부·지방재정세제국장)의 입장에서는 기존 기부금품모집규제법의 취지를 살려 배제 규정을 유지·강화시키는 방향으로 수정하려는 의견을 제안하고 있으나, 행정자치위원회(전석홍 의원)에서는 (시민단체의 의견을 받아) 자율적으로 풀어주는 방향으로 진행되어야 할 것을 지적하고 있었다. 추가적으로 이러한 특성은 이 시기 제정(1998.7.1.)된 「사회복지공동모금법」에서도 동일하게 확인할 수 있다. ‘관 주도의 성금 모금 및 관리·운영을 지양하고 민간단체가 이웃돕기성금을 직접 모금·배분 및 관리하도록 함으로써 이웃돕기운동의 자율성을 보장하며 민간의 참여를 활성화하려는 것’임이 법 제정의 이유로 명시되어 있기 때문이다.

2006년 3월 24일 일부개정된 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」은 사회변화에 맞추어 기부금품 모집의 금지 및 규제의 목적에서 벗어나고 있다. 당시 제명의 변경 이유는 ‘성숙한 기부문화 조성과 건전한 기부금품 모집제도의 정착에 기여하기 위함’으로 밝히고 있다. 이를 위해 규제법에서 명시한 기부금품 모집에 대한 허가제를 등록제로 전환시키고, 모집자가 모집된 기부금품을 모집비용에 충당할 수 있는 비율을 현실화하는 방식으로 이전 제도의 미비점을 보완하고자 하였다. 현재 법률에서는

11) 원안 제16조 제3항에 “모금회가 행하는 기부금품의 모집 및 그 사용에 관한 감독은 기부금품모집금지법 제7조 및 제8조의 규정에 불구하고 보건사회부장관이 행한다.”가 명시되었다. 즉 공동모금 자체는 내무부 관하의 기부금품모집금지법 내에 두면서, 모금하는 기부금품에 대한 관리 책임은 보건사회부에 주도록 한 것이다.

이전 규제법에서 정리한 기부금품 목적사업(불우이웃돕기 등 자선, 천재지변이나 그 밖에 이에 준하는 재난의 구휼사업, 국제적 구제사업)을 그대로 적용하되, 다만 영리 또는 정치·종교활동이 아닌 목적의 사업의 범위를 명확하게 규정하고 있다. 교육·문화·예술·과학 등의 진흥, 소비자 보호 등 건전한 경제활동, 환경보전, 사회적 약자의 권익신장, 보건·복지증진, 남북통일·평화구축 등 국제교육·협력, 시민참여·자원봉사 등 건전한 시민사회 구축, 그 밖에 대통령령으로 정하는 목적으로 정리한 것이다. 이러한 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」의 내용은 수정된 법령명처럼 기부 활성화의 관점이 중요하게 다루어지고 있는 보여주지만, 동시에 기존 법률의 기본적인 원칙은 그대로 따라가고 있는 것으로 볼 수 있다. 즉 국가 또는 지자체 및 소속기관과 공무원의 모집을 금지하는 원칙은 그대로 유지하고 있는 것이다. 시행령 제13조에서는 법 제5조 제1항에서 제안하고 있는 ‘대통령령으로 정하는 국가 또는 지방자치단체에서 출자·출연하여 설립된 법인·단체’에 대해서는 ‘국가기관이나 지방자치단체의 장으로부터 대표자의 인면과 업무 감독, 예산 승인, 조직원에 대한 인사 등에 실질적인 지휘·통제를 받지 아니하는 법인·단체’로 정의하여 이는 실질적으로 민간의 역할을 수행할 수 있는 기관으로 한정하는 것도 그대로 확인할 수 있다.

이상의 기부금품 모집과 관련한 법 변화 과정을 통해 두 가지 방향성을 확인할 수 있다. 먼저 한국의 기부금품 모집은 ‘사회복지 활동을 포함한 일부 분야의 공적 책임을 민간에 위임’하는 모습으로 나타나고 있다는 것이다. 기부금품모집규제법 제정 당시 논의에서 외원기관에 크게 의존하고 있던 상황과, 이에 대한 해결방식으로 사회복지사업에 한정된 분야로 공동모금을 인정하는 구조를 갖추고 있었기 때문이다. 이는 당시 국가의 재정능력 어려움¹²⁾으로 인한 어쩔 수 없는 선택으로 볼 수도 있다. 하지만 국가의 책임을 민간에 위임하는 방식이 정착되면서, 공적서비스 기능을 민관의 개별적 역할이 모호한 상태에서 끊임없이 상호에게 영향을 주는 한국의 사회복지서비스 전달체계 특성을 만든 원인으로 볼 수 있다. 사회복지에 대한 국가의 역할을 먼저 전제하면서, 민간기관의 역할이 보완되는 방식의 유럽국가에 비해 서로의 역할이 명확하게 구분되지 못하는 현재 한국 사회복지 현상이 이를 통해 확인할 수 있다는 것이다. 본 연구의 주제인 읍면동 지역사회보장협의체의 기부금품 모집활동 역시 이러한 평가에서 벗어나지 않는 것으로 볼 수 있는데, 관련 내용은 이후 다시 논의토록 할 것이다.

다음은 법 변화 과정에서 ‘국가(정부·지자체 등)의 기부금품 모집에 대한 규제’의 목적을 지속적으로 확인할 수 있다는 것이다. 과거 정부에 의해 진행된 강제적인 기부행위에 대한 문제 인식을 기본적으로 전제하고 있었다. 이후 민간의 역할을 중심으로

12) 당시 국가의 재정능력 한계로 볼 수도 있으나, 경제성장에 초점화된 국정 방향, 즉 사회복지 분야에 대한 국가의 낮은 인식이 더 큰 영향을 미친 것(남찬섭, 2006)으로 보는 시각이 적절할 수 있다.

시작된 한국 사회복지 형성과정에서 기부금품 모집은 (특별한 사유가 없는 한) 민간의 영역으로 인식되고 있던 것이다. 사실 이러한 인식은 현대사회에서는 일반적인 수준에서 이해될 수 있는 사항이다. 국가 역할을 수행하기 위해 가장 기본이 되는 재정 수입은 국민의 세금이며, 이에 따르면 만약 국가가 그 행위의 결과를 넘어서 특정사업을 수행하기 위한 (적법여부를 넘어서) 기부금품 모집활동은 기부행위의 대상이 되는 국민의 입장에서는 중복과세(이중과세)의 성격으로 보일 수 있기 때문이다. 시대가 변화함에 따라 국가의 역할 및 기부금품모집에 대한 인식이 완화의 관점으로 변화되고 있는 것을 확인할 수 있다. 문제는 이러한 방향이 전술한 공적영역을 책임지고 있던 주체(민관)의 관점에서 검토되고 있는지, 혹은 법적 근거와 그 적용이 바르게 이루어지고 있는지, 최종적으로 이러한 방향이 긍정적인 기부문화 활성화 및 사회복지 환경 구축에 도움이 될 수 있는지 검토되고 있지 못하다는 사실이다.

Ⅲ. 읍면동 지역사회보장협의체의 기부금품모집

읍면동 지역사회보장협의체는 사회적 안전망 부실에 대한 관심을 높이게 된 중요한 계기인 2014년 송과 세모녀 사건을 통해 제정된 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률(사회보장급여법)」에 근거하고 있다. 현재 읍면동 지역사회보장협의체는 읍면동 복지허브화 사업, 맞춤형 복지, 주민자치형 공공서비스, 찾아가는 보건복지사업까지 이어지는 2015년 이후 사회복지전달체계에서 지속적으로 중요한 역할을 수행토록 제안하고 있는 조직이다. 본 장에서는 먼저 읍면동 지역사회보장협의체의 구조와 역할을 통해 기부금품 모집이 어떻게 이해되고 있는지를 확인하고, 이후 실제 적용되고 있는 읍면동 기부활동을 점검해 보고자 하였다.

1. 읍면동 지역사회보장협의체의 이해 : 구성과 기능

읍면동 지역사회보장협의체는 2014년 7월부터 2015년 12월까지 진행된 시범사업을 통해 확인된 성과를 바탕으로 전국적으로 확산시키는 과정에서 중요한 조직으로 다루어지기 시작하였다. 읍면동 지역사회보장협의체는 2014년 5월 발표된 사회보장위원회의 ‘복지사각지대 발굴 및 지원 종합 대책’에서 제안한 민관협력을 통한 상시발굴 체계 구축 필요를 배경으로 하고 있다. 기존 설치되어 있던 시군구 지역사회보장협의체가 시군구 단위 사회보장정책 심의를 위한 조직인 것에 비해, 읍면동 지역사회보장협의체는 주민과 밀접한 행정단위에서 이루어지는 ‘복지사각지대 주민 발굴 및

지원'이라는 사업수행을 위한 조직이라는 이라는 차이를 확인할 수 있다. 이에 본 연구의 목적에 비추어 읍면동 지역사회보장협의체의 구성과 기능을 확인해 보면 기부금품모집 주체로서의 적절성을 확인할 수 있을 것이다.

먼저 읍면동 지역사회보장협의체가 구성·역할을 하게 된 지 10년 가까이 되어간다는 점에서 관련 내용도 점차 보완되고 있다. 이에 읍면동 지역사회보장협의체의 개별적인 역할이나 변화를 정리하는 것보다는, 시군구 지역사회보장협의체와 읍면동 지역사회보장협의체를 비교하는 것이 특성을 이해하는데 적절하다. 이를 간단히 비교한 내용은 다음 표와 같다. 읍면동 지역사회보장협의체는 읍면동장이 추천한 자에 대해 시군구청장이 위촉을 하도록 하고 있으며, 해촉에 대해서는 시군구 조례에 의거하여 구청장 또는 (대표)협의체 위원장¹³⁾이 할 수 있도록 하고 있다. 시군구 지역사회보장협의체에 비해 번거로울 수 있는 과정을 규정한 것은 읍면동 단위 주도적인 역할이 가능토록 하기 위함이었다. 또한 2016년 읍면동 맞춤형복지팀 매뉴얼¹⁴⁾에서는 읍면동 지역사회보장협의체의 위원구성을 위해서 읍면동장과 위원 중 호선된 민간위원장이 '공동위원장'으로 구성토록 하고 있으며, 이는 현재까지 다수의 지역에서 공통적으로 확인(부산광역시다북동지원단, 2019; 오민수 외, 2021)되고 있다. 또한 위원자격을 비교해보면 시군구 지역사회보장협의체가 전문가를 중심으로 한 구성이 이루어지고 있는 반면, 읍면동 지역사회보장협의체는 공무원(읍면동장, 담당공무원)과 주민조직이 우선되고 있음을 확인할 수 있다. 물론 읍면동 지역사회보장협의체에서도 사회보장관련 실무자가 제안되고 있으나, 부산 다북동 사례(손지현 외, 2019)를 제외한 다수 지역에서 민간기관의 실무자가 적극적으로 참여하는 사례를 확인하는 것은 쉽지 않다¹⁵⁾. 이러한 읍면동 지역사회보장협의체 구성의 특징을 정리해 보면, 관이 주도하는 틀 안에서 주민들이 참여하는 모습으로 이해할 수 있을 것이다. 이러한 특성은 기능을 통해 더욱 잘 확인된다.

<표 1> 시군구·읍면동 지역사회보장협의체 비교

구분	시군구 지역사회보장협의체	읍면동 단위 지역사회보장협의체
구성 방법	시군구청장 위촉	읍면동장 추천, 시군구청장 위촉

13) 자치법규정보시스템(<https://www.elis.go.kr>) (최종검색일 : 2024.04.10.)

14) 읍면동 맞춤형복지팀이 본격적으로 시행되는 것이 2016년이라는 점에서 해당 매뉴얼의 내용은 가장 기본적인 원칙과 기준이 포함되어 있다.

15) 부산지역의 다북동 사례에서는 사회복지관련 기관 실무자들이 '매니저'라는 명칭으로 참여·활동하고 있어 전국적으로 특성화된 사업으로 평가되고 있었으나, 사업방식의 변경과정에서 2019년부터는 공식적으로는 참여하지 않고 있다.

규모	10명 이상 40명 이하	10명 이상
위원 자격	① 사회보장에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 ② 지역사회보장 기관·법인·단체·시설의 대표자 ③ 비영리 민간단체에서 추천한 사람 ④ 복지위원의 대표자 ⑤ 사회보장에 관한 업무 담당공무원	① 읍장, 면장, 동장 ② 지역의 사회보장 기관·법인·단체·시설 또는 공익 단체의 실무자 ③ 사회보장업무 담당 공무원 ④ 비영리 단체에서 추천한 자 ⑤ 복지위원 ⑥ 통이장, 주민자치위원, 자원봉사단체 구성원 ⑦ 그 밖에 사회보장증진에 열의가 있는 자
기능	(아래 사항에 대한 심의·자문) ① 지역사회보장계획 수립·시행 및 평가에 관한 사항 ② 지역사회보장조사 및 지역사회보장지표에 관한 사항 ③ 사회보장급여 제공에 관한 사항 ④ 사회보장 추진에 관한 사항 ⑤ 읍면동 단위 지역사회보장협의체의 구성 및 운영에 관한 사항 ⑥ 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하는 사항	(아래 사항에 대한 지원) ① 관할 지역 내의 사회보장 대상자 발굴 ② 사회보장 자원 발굴 및 연계 ③ 지역보호체계 구축·운영 ④ 그 밖에 지역 주민의 사회보장 증진을 위하여 필요한 사항
역할	① 사업계획 심의 및 운영지원 ② 읍면동 협의체 위원 역량강화를 위한 교육 및 워크숍 기획·운영 지원 ③ 읍면동 지역사회보장협의체 운영 상황 모니터링 및 컨설팅 지원	① 위기가구 및 복지대상자 발굴 지원 ② 읍면동 특화사업 지원 ③ 시군구 차원에서 추진하는 공동사업 논의

※ 자료 : 보건복지부(2016; 2023)

전술한 내용처럼 읍면동 지역사회보장협의체는 읍면동에서 수행하는 4가지 사업에 대한 지원조직임을 명시하고 있다. 시군구 단위 사회보장정책을 심의하고 자문하는 전문기관의 역할을 수행토록 하고 있으며, 그 구성에서부터 지역사회보장 기관·법인·단체·시설의 대표자의 참여를 통해 민관협력기관의 특성을 보장받는 시군구 지역사회보장협의체와는 분명한 차이를 가진다. 시군구청장이 가지는 선출직의 특성상 예산사용으로 대표되는 사회보장정책의 책임을 가진다는 점에서 이와 같은 민관협력 조직

의 필요성은 충분히 인정된다. 이에 비해 읍면동 지역사회보장협의체는 그 성격을 다르게 가지고 있다. 송과 세모녀 자살사건을 통한 사각지대 발굴의 목적이 강하다는 배경 역시 중요하게 작용하지만, 읍면동 단위 관의 역할을 보조적으로 지원하는 지역사회보장협의체의 역할을 명시하고 있기 때문이다. 특히 읍면동장은 시군구청장의 임면권을 통해 임명된 자로서 예산 사용의 책임이 시군구청장에 의해 위임된 역할에 한정될 수 밖에 없다. 이러한 구조 속에서 읍면동장이 공동위원장으로 역할을 하게 되고, 동시에 이들의 추천을 받은 위원들의 참여를 통해서 수행하도록 하는 4가지 기능(지역 내 사회보장 대상자 발굴, 사회보장 자원 발굴 및 연계, 지역보호체계 구축·운영, 그 밖에 주민의 사회보장 증진을 위하여 필요한 사항)은 자연스럽게 해당 사업을 행정기관으로서 읍면동의 역할¹⁶⁾로 이해시키고 있는 것이다.

읍면동 맞춤형복지팀과 지역사회보장협의체의 역할을 정리해 보면 다음과 같다. 최근 사회복지 전달체계가 지속적으로 변화되고 있지만, 읍면동(더 정확히 정리하면 읍면동 맞춤형복지팀)의 역할은 유사하게 진행되고 있는 것을 확인할 수 있다. 이 가운데 기부금품모집과 관련한 내용은 2016년 매뉴얼에 의하면 ‘민관협력 활성화 및 자원관리’ 영역에서 해당 사업을 중요하게 설명하고 있으나, 2023년 매뉴얼에서는 찾아가는 보건복지팀의 ‘지역네트워크’ 사업에 인적 안전망과 물적 관계망이 어떤 것인지에 대해서만 간단히 기술되어 있을 뿐이다. 이를 세부적으로 살펴보면 읍면동 맞춤형복지팀 사업 초기 ‘자원개발 및 점검’에 대한 내용(보건복지부, 2016)에서는 자원조사와 자원개발, 점검 및 사후관리로 구분하여 그 역할을 정리하고 있다. 먼저 자원조사 분야에서는 지역 내 사회복지기관·시설에서 제공하는 서비스를 조사토록 하고 있는데, 이는 기존 희망복지지원체계에서 관리한 통합사례관리 내 자원에 대한 이해와 동일한 것으로 볼 수 있다. 즉 읍면동 맞춤형복지의 입장에서 자원은 통합사례관리 대상이 발견될 때 연결할 수 있는 서비스의 관점에서 정리되고 있던 것이다. 다음으로 자원개발 분야에서는 읍면동 지역사회보장협의체의 역할이 ‘읍면동 단위 지역사회보장협의체 참여기관(개인)을 정리하고, 주민 생활권 내 민간서비스 기관 및 근린시설, 주민 참여를 유도하며, 인근 읍면동과의 자원개발 연계 협력 사항’을 포함하는 것으로 제안되어 있다. 문제는 해당 매뉴얼에서 지속적으로 사용되고 있는 자원에 대해서 명확한 정의가 제안되어 있지 않다는 것¹⁷⁾이며, 기부금품모집과 관련한 내용은 어디에서도

16) 이는 읍면동을 행정사무조직과 주민자치조직 중 어떻게 이해하는가라는 부분과 관련된다. 해당되는 내용은 주민자치회 전환과 관련한 다수의 연구(심익섭, 2012; 최인수 외, 2020; 최용환, 2021)가 있으며, 그 범위와 내용에 약간 차이가 있으나 사회복지 분야에서는 김광병(2019)이 ‘자치복지’에 대해 주민자치 관점의 중요성을 다루고 있으나, 이 역시 현재 주민자치적 관점으로 읍면동 단위 활동이 활성화되고 있지 못하다는 관점에서 시작하고 있는 바 이러한 경향을 가지는 것으로 볼 수 있다.

17) 해당 매뉴얼에서 함께 제안되고 있는 시군구 단위의 자원개발, 시도 단위의 자원개발에서도 이는 동일하게 나타나고 있다. 다만 2023년 매뉴얼의 경우 읍면동은 자원개발에 있어서 자

확인할 수 없다는 것이다. 읍면동 사업에서 기부금품을 자원으로 정리하지 않았음에도, 현재와 같은 상황이 등장하게 된 계기는 다른 곳에서 유추할 수 있다. 개별 지역에서 임의적으로 자원을 해석·적용하고 있는 사례가 확산된 것으로 볼 수 있는데, 해당 매뉴얼에서 시범사업을 통한 자원개발·관리의 참고 예시로 소개된 내용에서 서울 노원구의 비영리사업자를 등록하여 고유번호증을 발급받은 사례를 대표로 우수사례로 제안된 시범지역(부산 서구, 광주 서구, 강원도 횡성군)에서 모두 기부금품을 모집한 결과가 제안¹⁸⁾되고 있는 것이다. 관련 법과 매뉴얼 모든 내용에서도 명확하게 정리되어 있지 않은 자원에 대해 개별 읍면동의 담당자가 임의적으로 해석한 사업내용과 수행 방향이 다시 읍면동 지역사회보장협의체의 대표적인 역할로 보급되는 아이러니한 상황을 발생시키게 된 것으로 볼 수 있다. 2023년 매뉴얼에서는 보건과 복지 영역에서 개별적으로 관리되던 자원을 연계·공유하는 것으로 정리하고 있는데, 이는 기존 모금이나 기금과 관련한 사업수행 방향에서 문제가 드러나지 않은바, 이를 그대로 전제하고 새로운 영역과의 조정을 우선적으로 고려하고 있는 상황을 반영한 것으로 기존 문제는 여전히 해결되지 않은 것이다.

이상의 내용은 읍면동 지역사회보장협의체에 대한 이해도 애매하게 만들고 있다. 읍면동 맞춤형복지팀(찾아가는 보건복지팀)의 역할을 보조적으로 지원하는 역할로 제안되어 있는 지역사회보장협의체가 기부금품모집의 주체로 적용되고 있다는 것이다. 지역사회보장협의체를 통해 기부금품모집을 하고, 해당 사업은 (이후 다시 정리하겠으나) 특화사업과 같은 방식으로 읍면동 맞춤형복지팀의 실제 사업에 활용되는 구조는 분명 모순적일 수 밖에 없다.

<표 2> 읍면동 맞춤형복지팀과 찾아가는 보건복지서비스 주요 사업

	읍면동 맞춤형복지팀(2016)	찾아가는 보건복지서비스(2023)
서비스 주요 내용	복지사각지대 발굴 찾아가는 복지상담 읍면동 통합사례관리 민관협력 활성화 및 자원관리	종합상담 위기가구 발굴 및 지원 찾아가는 보건복지상담 통합사례관리 「복지+건강」 기능강화 ¹⁹⁾

※ 자료 : 보건복지부(2016; 2023)

원발굴 및 연계만 제안하고 있을 뿐 이를 관리할 책임은 시군구로 명시하고 있다.

18) 다른 지역에서는 읍면동 지역사회보장협의체의 모금활동을 밝히고 있는 것에 비해, 강원 횡성군의 경우 군 지역사회보장협의체와 연계하여 성금을 제안하고 있어 차이를 보이고 있으나 이 역시 큰 틀에서 본 연구에서 제기하고 있는 문제를 벗어나지 않는다.

19) 복지+건강 기능강화와 관련한 부분은 간호직 공무원의 업무와 관련한 사항이 주된 내용이다.

2. 읍면동 지역사회보장협의체의 기부금품모집 : 유형과 한계

읍면동 지역사회보장협의체의 기부금품모집 구조는 기부금품모집을 전혀 진행하고 있지 않은 사례를 제외하면 네 가지 형태로 구분할 수 있다. 이는 세 가지 유형으로 구분한 기존 연구(손지현·정신모, 2017)에서 다루지 않은 방식인 별도의 법인을 설립·활용하는 형태를 보완한 것이다.

먼저 ‘모금기관 연계형’으로 구분되는 방식으로 읍면동 지역사회보장협의체가 전문 모금기관과 연계하여 기부금품모집을 진행하는 방식이다. 다수의 지역에서 활용하고 있는 방식²⁰⁾으로 확인되는데, 이는 기부금품 모집과 관련한 행정적 부담이 적으면서도 모금 기여자에 대한 세제지원까지 가능하여 많이 사용되고 있는 것으로 보인다. 다만 지정기탁의 방식을 사용하고 있다는 점에서 배분된 이후 모금기관에 대한 관리가 어려울 수 있으며, 해당 읍면동 지역사회보장협의체 위원들의 역량이 중요하게 다루어져야 한다는 전제가 쉽지 않을 수 있다는 위험을 가진다. 다음으로 ‘기초단위(시군구) 사회보장협의체 연계형’이다. 이 방식은 상대적으로 모금 및 배분과 관련한 전문가들의 참여가 가능할 수 있다는 점에서 안정성을 확보할 수 있고, 동시에 개별 동 단위 기부금품 모집에서 발생할 수 있는 격차를 조정할 수 있는 가능성을 가진다. 다만 이러한 가능성을 실현시킨 사례가 전무하며, 시군구 지역사회보장협의체의 역할이 심의·의결하는 주체로 제안되어 기부금품에 대한 개발과 관리가 현실적으로 쉽지 않다는 한계²¹⁾를 가진다고 볼 수 있다. 다음은 ‘민간 사회복지기관 연계형’이다. 이는 비교적 읍면동 복지허브화 사업 초기에 나타난 형태로, 기존 민간기관을 통해서 기부금품 모집을 진행하는 것이다. 이 방식은 민간기관의 업무 부담이 커지고, 모집·관리·사용에 있어서 민간기관의 전문성이 거의 반영될 수 없다는 점에서 현재는 거의 사라진 유형으로 볼 수 있다. 마지막으로 일부 지역에서 사용되고 있는 방식으로 ‘별도 법인 설립형’이다. 이는 시군구 단위에서 모금활동이 가능한 별도의 공익법인을 설립하여 모금활동을 수행하는 방식으로 활용가능성이 높지만, 설립된 법인의 목적에 한정하여 모금 및 배분활동을 제한될 수 밖에 없다. 동시에 이 방식을 사용하는 경우 읍면동 맞춤형복지팀에 대한 배분형태로 나타나, 지역사회보장협의체의 역할을 거의 확

20) 이와 관련한 기사는 일부는 다음과 같다.

시민신문(2021.07.09.), “양주시 회천4동, 양주시읍면동지역사회보장협의체 나눔유공자 표창 수여식 개최”, http://www.citizennews.co.kr/news_view.jsp?ncd=25611. (최종방문일 2024.04.08.); 아시아경제(2021.02.24.), “여수시 읍면동 지역사회보장협의체 연합모금액 최고 갱신기록 세워”, <https://v.daum.net/v/20210224153129073>. (최종방문일 2024.04.08.); 당진신문 (2023.11.24.) 당진시, “읍면동 지역사회보장협의체 특화사업 모금 협약식” <https://www.idjnews.kr/news/articleView.html?idxno=201691>. (최종방문일 2024.04.08.)

21) 동시에 지역사회보장협의체에 참여하는 기관·법인들이 별도의 모금활동을 하고 있는 경우가 많다는 점에서 이러한 역할에 대해 쉽게 참여할 수 없을 것이다.

인할 수 없게 된다.

이상의 다양한 유형에도 불구하고 여전히 해결되지 않은 사항은 읍면동 단위 기부금품 모집의 주체가 누구인가라는 부분이다. 현재의 법적 구조에서 읍면동 맞춤형복지팀은 접수의 역할만 가능하며 모집의 역할은 불가능하므로 이를 주체로 보기 어렵다. 다수의 사례에서 특화사업으로 구분되는 ‘읍면동 단위 자체 사업’에 기부금품이 사용되는 모습은 이러한 문제를 전혀 고려하지 못하고 있는 것으로 볼 수 있다. 이에 대비하여 가시적인 모금주체로 나타나는 읍면동 지역사회보장협의체를 기부 주체로 볼 수 있는가에 대해서는 이후 다시 논의하겠으나, 전술한 구성과 역할에서 한계가 너무 분명하다. 즉, 기부금품 모집 상황에 대해서는 지역사회보장협의체를 강조하고, 다시 모집된 기금과 사용에 대해서는 읍면동 맞춤형복지팀의 역할을 강조하는 방식으로 이해되는 것이다. 더욱 문제가 되는 상황은 지역사회 내 한정적 자원구조를 고려해 볼 때, 읍면동 지역사회보장협의체의 기부금품모집이 기존 민간기관과 중복·경쟁될 수 밖에 없는 바 지역사회 내 제로섬(zero-sum) 구조를 발생시킬 우려가 크다는 사실이다.

IV. 읍면동 지역사회보장협의체의 기부금품 모집에 대한 법적 검토

전술한 읍면동 지역사회보장협의체와 기부금품 모집에 대한 이해를 바탕으로 기부금품 모집 주체에 대한 적절성을 검토해 보면 다음과 같다. 먼저 기부주체로서 읍면동 지역사회보장협의체를 어떻게 이해할 수 있는가라는 부분이다. 읍면동 지역사회보장협의체를 행정조직의 일환으로 볼 것인지, 별개의 (민간 혹은 주민)조직으로 볼 것인지는 모금활동의 적절성을 이해하는데 있어 중요한 기준이 될 수 밖에 없다. 읍면동 지역사회보장협의체는 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」 제41조(지역사회보장협의체) 7항 “특별자치시장 및 시장·군수·구청장은 읍면동 단위로 읍면동의 사회보장 관련 업무의 원활한 수행을 위하여 해당 읍면동에 읍면동 단위 지역사회보장협의체를 둔다”라는 규정에 근거하고 있다. 읍면동의 업무가 시장·군수·구청장의 위임된 권한에 한정된다는 점에서 이는 읍면동 사회보장 관련 업무의 수행을 위한 조직이란 ‘행정조직’의 일환으로 보는 것이 적절²²⁾하다. 특히 읍면동 지

22) 행정자치부·보건복지부(2016) 자료에서는 ‘읍면동 단위로 생활이 어려운 이웃을 살피고, 알리고, 보살피는 주민운동의 구심체이자 지역공동체를 위해 다양한 복지욕구와 문제를 해결

역사회보장협의체를 통한 모금액이 담당공무원에 의해 기획된 사업에 진행되는 다수의 상황은 모금액의 실제 사용주체가 읍면동(맞춤형복지팀)이라는 사실을 보여준다는 점에서 이러한 평가의 적절성을 지지해 준다. 행정조직이 아닌 별개의 조직으로 이해하기 위해서는 이에 대한 책임을 분명하게 할 수 있는 공식적인 구조를 갖추어야 할 것이다. 다음으로 읍면동 지역사회보장협의체를 국가나 지방자치단체에서 설립한 별개의 단체로 볼 수 있을지에 대한 검토이다. 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」 제5조(국가 등 기부금품 모집·접수 제한 등)에 따르면 “국가나 지방자치단체 및 그 소속 기관·공무원과 국가 또는 지방자치단체에서 출자·출연하여 설립된 법인·단체는 기부금품을 모집할 수 없다. 다만 대통령령으로 정하는 국가 또는 지방자치단체에서 출자·출연하여 설립된 법인·단체는 기부금품을 모집할 수 있다.”고 명시하고 있다. 동시에 해당 시행령 제13조에 의하면 “‘대통령령으로 정하는 국가 또는 지방자치단체에서 출자·출연하여 설립된 법인·단체’란 국가기관이나 지방자치단체의 장으로부터 대표자의 임면과 업무 감독, 예산 승인, 조직원에 대한 인사 등에 실질적인 지휘·통제를 받지 아니하는 법인·단체를 말한다.”고 되어 있다. 결론적으로 정리하면 읍면동 지역사회보장협의체는 해당 내용들에 전혀 부합하지 않는 조직이다. 해당 근거에 따른 출자·출연하여 설립된 법인·단체로 볼 수 없으며, 읍면동장의 추천으로 구성되는 위원의 위촉과 임면에 대한 책임이 시군구청장에 있다는 점에서 별개의 조직으로 이해될 수도 없기 때문이다. 따라서 읍면동 지역사회보장협의체는 일종의 ‘유사 행정조직(quasi-administrative organization)’으로 볼 수 있다. 완전히 행정조직의 범위 내에 포함되지 않으면서도 이러한 특성을 벗어나지 못하고 있기 때문이다. 결과적으로 현재 상황은 기부금품법 변화 과정에서 공통적으로 확인되는 관의 모금행위 제한사항에 부합하지 않을뿐더러, 동시에 기부금품법의 내용도 위반하게 되는 것으로 볼 수 밖에 없다.

이상에서 밝힌 기준에도 불구하고 기부금품 모집이 가능한 경우를 해당 법에서 확인할 수 있는데, 이를 통해 읍면동 지역사회보장협의체의 기부금품 모집 및 사용을 점검해 보면 다음과 같다. 먼저 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」 제5조에 의하면 전술한 제한사항에도 불구하고, 2항에서 ‘대통령령으로 정하는 바에 따라 사용 용도와 목적을 지정하여 자발적으로 기탁하는 경우로서 제3항에 따른 기부심사위원회의 심의를 거친 경우’와 ‘모집자의 의뢰에 의하여 단순히 기부금품을 접하여 모집자에게 전달하는 경우’는 예외적으로 기부금품 모집이 가능²³⁾하도록 하고 있다. 이에 따

하는 민관 협력 네트워크 조직’으로 소개하고 있는데, 이는 사업소개를 위한 교육자료의 특성이 반영된 것으로 보인다.

23) 이외에도 ‘제1항의 단서에 따른 대통령령으로 정하는 국가 또는 지방자치단체에서 출자·출연하여 설립한 법인·단체가 기부금품을 접수하는 경우’를 함께 제안하고 있으나, 이는 전술한 내용에서 정리한 바 두 개의 근거를 중심으로 정리하였다.

르면 명확한 사용용도와 목적을 지정하여 전달만 하는 것은 가능할 수 있다. 하지만 전술한 관련 기사를 통해서 확인되는 것처럼 다수의 경우 지역사회보장협의체의 역할, 그 자체를 사용 목적을 지정하고 있어 이는 지원대상 및 사업내용의 모호성을 가지게 된다. 이는 다시 맞춤형복지팀의 담당자가 사용(특화사업)에 대한 책임을 질 수밖에 없는 구조를 만드는 것이다. 물론 이러한 구조는 개별 읍면동에서 발굴된 복지사각지대에 해당되는 주민을 위해 지역 내에서 자발적으로 접수된 내용을 그대로 전달하는 구조에서는 전혀 문제되지 않는다. 하지만 단순한 자원 접수·전달을 넘어선 활동·사업이 지속적으로 확인되는데 이는 전술한 내용과 연관되어 두 가지 모습을 보이게 된다. 먼저 자원에 대한 명확한 이해나, 기부금품 모집에 대한 근거가 없는 상황에서 지역사회보장협의체의 주요 활동으로 확산되고 있는 것이다. 이에 다수의 주민들이 생각하는 우리 동네에 대한 인식(손지현, 2018)과는 동떨어진 개별 동끼리 자원을 경쟁적으로 모집하고 있는 이상한 상황이 발생하기 시작한 것이다. 다음은 앞선 내용과 연계된 것으로 명확하지 않은 목적으로 접수된 기부금품이 특화사업을 위한 예산으로 사용되면서, 개별 지역의 상대적인 우수성으로 다루어진 것이다. 이러한 상황은 단순히 자원 접수·전달을 위한 역할보다는 기부금품모집과 관련하여 읍면동 지역사회보장협의체의 부담을 지속적으로 키우는 구조로 작용하게 된다. 세금을 통해 사업 수행을 해야 하는 정부조직이 주민의 자발적 기여금에 의존하고 있는 현재의 모습은 2장에서 정리한 기부금품 모집과 관련한 법 변화과정에 대한 검토내용이 그대로 반영되고 있는 것으로 볼 수 있다. 동시에 기부 참여를 의뢰받는 주민의 입장에서는 이중과세의 모습으로, 사용하는 읍면동의 입장에서는 안정적이지 못한 재원과 사업성과에 대한 부담으로, 지원 대상인 주민의 입장에서는 불안정한 사업에 대한 의존성이 높아지게 되는 복합적인 문제를 발생시키게 되는 것이다.

이상의 내용을 정리해 보면 읍면동 지역사회보장협의체는 기부금품모집의 주체로 보기에 적절하지 않으며, 동시에 현재 사업 운영 방식 역시 관련 법률 내용을 충족시킨다고 보기 어렵다. 동시에 읍면동 지역사회보장협의체의 기부금품 모집행위가 지역 내 긍정적 역할을 발생시키는 데에도 한계가 있다는 점에서 이에 대한 조정이 시급히 요구된다.

V. 결론 및 제언

본 연구는 읍면동 지역사회보장협의체 기부금품 모집활동의 법적 적절성을 검토하기 위한 목적으로 시작되었다. 지역주민과 가장 밀접한 행정단위에서 제공되는 서비

스 체계가 강조되고 있는 지역사회통합돌봄 시대에서 읍면동 지역사회보장협의체가 새로운 조직으로 등장한 지 이제 10년이 되어가고 있다. 그동안 읍면동 지역사회보장협의체는 지역사회통합돌봄이라는 큰 목적 아래 지역에서 요구되는 다양한 역할을 수행을 위한 도구로서 이해되어 온 경우가 많았다. 이에 다양한 역할을 수행하고 있으면서도 그 나름의 특성을 어떻게 이해해야 할 것인지에 대해서는 적절한 합의를 이루지 못한 것이 사실이다. 본 연구는 이러한 특성을 이해하기 위한 시작으로 기부금품 모집 활동을 선정하였으며, 이를 통해 안정적인 읍면동 지역사회보장협의체의 발전 방향을 제안하고자 하였다.

본 연구 결과를 정리하기 전에 먼저 연구자의 입장을 밝히고자 한다. 본 연구가 자칫 읍면동 지역사회보장협의체를 포함하여 지역사회통합돌봄 사업에 대한 부정적 인식으로 보일 수 있을 우려 때문이다. 본 연구는 기본적으로 읍면동 지역사회보장협의체를 포함하여 지역 내 다층적인 복지체계 구축에 대해서 동의하고 있으며, 읍면동을 중심으로 한 관의 직접 사업수행에 대해서도 한계는 있으나 의미있는 변화라고 평가하고 있다. 다만 읍면동을 중심으로 한 전달체계 개편 과정에서 다양한 지역사회복지 서비스 구조를 충분히 고려한 것인가에 대해서는 의문을 가진다. 이는 읍면동 맞춤형 복지팀의 등장이 지역 내 사회복지서비스를 제공하고 있던 기존 민간기관과 구분될 수 있는 효과를 발생시킬 수 있는가라는 부분을 포함한다. 기존 서비스 제공주체의 역할과 중복되는 역할과 구조를 가지게 될 경우 기존 서비스 영역을 보완하기보다는 오히려 지역 내 복잡성과 불안정성을 증가시킬 수 밖에 없기 때문이다. 이러한 문제를 잘 보여주는 영역이 읍면동의 기부금품 모집과 이를 활용한 개별 사업 수행이라는 판단이었으며, 자연스럽게 이를 담당하고 있는 읍면동 지역사회보장협의체의 역할로 이어질 수 밖에 없었다. 읍면동 중심의 개편 과정에서 발생하는 다양한 논의는 앞으로 현장과 학계 모두에게서 진행되어야 하는 사항으로 전술한 부정적 평가는 특정 지역이나 상황을 전제하지 않은 일반적인 평가임을 함께 밝히고자 한다.

본 연구 결과를 정리해 보면 다음과 같다. 본 연구는 한국사회의 기부금품과 관련한 법의 변화 과정을 살펴보고 이를 통해 한국사회의 기부금품 모집활동의 특성을 정리해 보고자 하였다. 이를 통해 한국의 기부금품 모집과정의 특징으로 ‘공적 책임을 민간에 위임’시키고 있는 모습과 ‘국가의 기부금품 모집에 대한 규제’가 동일하게 다루어지고 있음을 밝혔다. 또한 외원기관에 의존하고 있던 사회복지 재원에 대한 부담을 민간의 공동모금으로 해결하고자 했던 이전의 모습이 현재 읍면동 지역사회보장협의체 모금활동에서도 동일하게 나타나고 있는 것을 확인할 수 있었다. 다음으로 읍면동 지역사회보장협의체의 기부금품 모집활동을 이해하기 위해 구성과 기능, 기부금품 모집 유형과 특성을 정리하였다. 이를 통해 읍면동 지역사회보장협의체가 실질적으로는 읍면동 맞춤형복지팀에 대한 보조적인 역할을 지원하는 조직으로 이해될 수 밖에

없으며, 이 과정에서 보조적 역할을 수행하는 읍면동 지역사회보장협의체가 기부금품 모집에서는 다시 주도적인 역할처럼 이해되고 있는 모순적 상황을 밝혔다. 동시에 현재의 기부금품 모집활동이 명확한 근거를 통해 제안된 사업이라기보다는 개별 담당자의 임의적 해석이 무비판적으로 확산된 결과임을 함께 정리하였다. 최종적으로 본 연구의 목적인 법적 검토를 통해 유사 행정조직(quasi-administrative organization)으로 이해되는 읍면동 지역사회보장협의체는 기부금품 모집의 주체로 적절하지 않음을 제시하였다. 또한 모금활동의 효과 역시 다수의 경우 읍면동 맞춤형복지팀의 사업성과에 한정될 수 밖에 없으며, 기존 지역사회복지(모금 및 배분) 구조에 비해 높은 효과를 발생시킬 수 있을런지에 대해서 부정적 견해를 밝혔다.

본 연구 결과를 기반으로 읍면동 지역사회복지 체계와 관련한 제언은 다음과 같다. 먼저 지역 내 사회복지전달체계 속에서 읍면동 지역사회보장협의체의 위치를 명확하게 정리해야 할 것이다. 현재 읍면동 지역사회보장협의체는 행정조직과 주민(민간)조직 사이에서 모호한 모습을 가지고 있다. 이러한 특성이 사업수행의 유연성을 확보할 수 있을 것으로 볼 수도 있겠으나, 향후 읍면동을 중심으로 한 사업이 상당한 기간동안 유지될 가능성을 고려해 볼 때 이는 시급히 정리되어야 할 것이다. 최근 일부 지역에서 마을복지계획을 대표로 한 주민자치의 역량을 높이하고자 하는 시도들이 이후 나타난 주민자치회 전환 시도 및 무산된 경험과 밀접하게 관련되어 있었다는 점에서 이러한 위치조정은 시급한 사안이다. 어떠한 조직으로 이해되는가에 따라 향후 지원과 확산방향이 달라질 수 밖에 없기 때문이다.

동시에 읍면동 지역사회보장협의체의 역할을 분명히 재정립해야 할 것이다. 이는 기부금품 모집을 포함하여 현재 읍면동 지역사회보장협의체의 구성과 운영 등을 모두 포괄하는 것이다. 복지사각지대 발굴을 중심으로 한 지역사회보장협의체의 역할은 그 중요성에 비해 상당히 모호하게 정리되어 있으며, 이에 개별 지역의 상황 및 담당자의 판단에 따라 임의적으로 적용될 수 밖에 없는 구조를 가진다. 모금액이 담당자의 역량에 따른 특화사업으로 진행되고, 이후 순환보직으로 인해 담당자가 바뀌게 된 경우 사업의 안정성은 확보될 수 없으며, 동시에 특화사업 중심으로 진행된 경험이 쌓인 주민들은 더욱 보조적인 역할에 학습될 수 밖에 없을 것이다. 즉 지역사회의 역량을 키우는 작업이 단시간에 구축되기 어렵다는 점에서 이와 같은 읍면동 지역사회보장협의체의 불안정성은 지역 내 분명한 위협요인일 수 밖에 없다. 최근 지역사회 내 보건과의 연계까지 시도하고 있는 현재 상황은 재정립을 위한 적절한 시기로 작용할 수 있을 것이다. 기존 불안정성이 해결되지 않는 상황에서 사업의 확산은 최종적 효과에 대한 긍정적 예측을 어렵게 만들기 때문에 시급히 이에 대한 논의가 이루어져야 할 것이다.

다음으로 읍면동 지역사회보장협의체를 포함한 모금활동을 위한 방안은 기존 민간

기관의 역할과 조정된 방식으로 진행되어야 할 것이다. 이는 이상의 논의에도 불구하고 읍면동에서 꼭 모금활동이 이루어져야 하는 상황을 전제하는 것으로, 모금의 주체와 관리는 개별 읍면동을 넘어서 민간이라는 전제에서 제안될 수 있는 내용이다. 손지현·정신모(2017)는 자원개발 관리를 위해 지역사회복지관을 통한 지역모금의 구조와 기능성을 정리한 바 있다. 개별 읍면동의 기부금품 모집행위가 경쟁적으로 발생하는 위험에 대해 기존 3-5개 동을 담당하는 지역사회복지관(별도의 배분위원회를 구성토록 함)을 통한 조정과 관리 방안을 제안한 그들의 연구는 현재 구조를 고려해 볼 때 꽤 의미 있는 구조가 될 수 있을 것이다. 동시에 현재 일부 지역에서 발생하고 있는 기부활동의 제로섬 구조에 대한 적절한 해결책으로 제시될 수도 있다. 다만 이를 위한 법률적 검토 역시 필수적이며, 전국에 충분한 수준으로 설립되지 못한 지역사회복지관의 현실에 대한 점검도 요구된다.

본 연구는 지역사회에서 중요한 환경변화로 이해되고 있는 읍면동 지역사회보장협의체 기부금품 모집활동에 대한 법적인 적절성을 검토한 최초의 연구라는 점에서 의의를 가진다. 단순히 인식적 차원에서 읍면동 지역사회보장협의체의 기부금품 모집행위의 부적절성을 논하는 것을 넘어서, 법적 기준에 따라 검토했다는 점에서 현장의 적용가능성을 확보하고 있다. 다만 확보할 수 있는 자료의 한계로 기부금품 모집행위와 관련한 충분한 수준의 읍면동 및 민간기관의 영향 및 관계를 실증적으로 검증할 수는 없었다. 이는 법률적 적절성을 검토하기 위한 본 연구의 목적을 벗어나는 내용으로 볼 수 있으나, 검증 필요성이 분명하다는 점에서 이는 후속연구의 필요로 남겨두고자 한다. 아무쪼록 본 연구의 한계가 관련 연구자들의 관심으로 더욱 다양한 연구를 통해 보완되기를 기대한다.

[참고문헌]

단행본

- 남찬섭, “1970년대의 사회복지-1”, 2006(2), 「월간복지동향」, 참여연대, 2006.
- 보건복지부, 『읍면동 맞춤형복지팀 매뉴얼』, 2016.
- 보건복지부, 『읍면동 찾아가는 보건복지서비스 매뉴얼』, 2023.
- 보건복지부 사회보장위원회, 『복지사각지대 발굴 및 지원 종합대책(안)』, 2014.
- 부산광역시다북동지원단, 『부산형 민관협력모델 구축연구』, 2019.
- 오민수·주경희·김주연, 『경기도 내 읍면동 지역사회보장협의체 운영현황 진단 및 발전방안』, 경기복지재단 정책연구보고 2021-17, 2021.
- 이승림, 한경석, 『기부금품 모집·사용제도 현황과 개선방향』, 국회입법조사처 입법정책보고서, vol 71, 2020.
- 정진경, 『기부금품법의 역사적 변화와 기부금품 모집제도의 현황 및 실태 연구 : 금지에서 규제로, 규제완화에서 건전한 기부문화 조성으로』, 아름다운재단 기부문화연구소, 2016 기획연구 보고서, 2016.
- 최용환, 『주민자치회 제도와 활성화 방안』, 충북연구원 연구보고서 2021-11, 2021.
- 최인수·전대옥·장인성, 『주민자치회 시범실시 실태조사 및 성과평가 연구』, 한국지방행정연구회 정책연구 2020-02, 2020.
- 행정자치부·보건복지부, 『읍면동 지역사회보장협의체 길잡이』, 읍면동 지역사회보장협의체 교육용 자료, 2016.

국내 학술논문

- 김광병, “자치복지의 의미와 가능성 : 전라북도 사회복지조례를 중심으로”, 「사회복지법제연구」, 제10권 제2호, 사회복지법제학회, 2019.
- 김은정, “사회서비스정책 현황분석과 정책적 과제”, 「한국사회와행정연구」, 제24권 제1호, 서울행정학회, 2013.
- 손원익, “공익법인 투명성 제고를 위한 최근의 정책동향”, 「재정포럼 현안분석」, 190권, 한국조세재정연구원, 2012.
- 손지현, “우리 동네는 어디까지인가? : 지역사회 내 사회적 배제공간에 대한 실증연구”, 「한국사회복지학」, 제70권 제2호, 한국사회복지학회, 2018.
- 손지현·배은석·이미라·김종진, “민관협력 기반의 지역사회복지체계 모형 비교 : 부산다북동과 서울 찾동 사례를 중심으로”, 「공공정책연구」, 제36권 제2호, 동의대학교 지방자치연구소, 2019.

손지현·정신모, “읍면동 복지허브화 사업의 자원개발관리를 위한 지역사회복지관의 역할에 관한 연구 : 부산지역 사례를 중심으로”, 「한국사회복지행정학」 제19권 제4호, 한국사회복지행정학회, 2017.

심익섭, “주민자치회의 제도화 방안과 발전방향에 관한 연구”, 「지방행정연구」, 제26권 제4호, 한국지방행정연구원, 2012.

유태균, “사회서비스 일자리 창출 정책 : 쟁점과 과제”, 「보건복지포럼」, 제251호, 한국보건사회연구원, 2017.

이영주·장윤주·정민정, “국내외 연구조사를 통해 본 기부 개념과 측정”, 「아름다운재단 이슈페이퍼」, 2022-4호, 아름다운재단, 2022.

채현탁, “읍면동 복지허브화 추진내용 분석에 관한 연구”, 「한국지역사회복지학」, 제58호, 한국지역사회복지학회, 2016.

허철행, “읍면동 복지허브화의 한계와 대응”, 「지방정부연구」, 제22권 제3호, 한국지방정부학회, 2018.

기타

자치법규정보시스템, <https://www.elis.go.kr>. (2024.04.10. 검색)

시민신문(2021.07.09.), “양주시 회천4동, 양주시읍면동지역사회보장협의체 나눔유공자 표창 수여식 개최”, http://www.citizennews.co.kr/news_view.jsp?ncd=25611. (2024.04.08. 검색)

아시아경제(2021.02.24.). “여수시 읍면동 지역사회보장협의체 연합모금액 최고 갱신 기록 세워”, <https://v.daum.net/v/20210224153129073>. (2024.04.08. 검색)

당진신문(2023.11.24.), “당진시, 읍면동 지역사회보장협의체 특화사업 모금 협약식”, <https://www.idjnews.kr/news/articleView.html?idxno=201691>. (2024.04.08. 검색)

[국문초록]

읍면동 지역사회보장협의체의 기부금품모집에 관한 법적 고찰

손 지 현
(신라대학교 상담심리복지학과 조교수)

본 연구는 지역 내 사회복지전달체계에서 중요한 역할을 수행하고 있는 읍면동 지역사회보장협의체에 대한 관심을 바탕으로, 기부금품 모집활동의 법적인 적절성을 검토하기 위한 목적을 가진다. 다수 지역에서 진행되고 있는 읍면동 지역사회보장협의체의 모금활동이 주민 참여를 높이거나 사업의 효과를 높이기보다는, 단순히 기존 자원이 읍면동으로 넘어가는 깔때기효과를 발생시키고 있는 상황을 보이고 있다. 문제는 이러한 상황이 읍면동 지역사회보장협의체가 기부금품 모집의 주체로서 적절한가에 대한 검토조차 이루어지지 않은 채 전국적으로 확산되고 있다는 것이다. 최종적으로 지역사회 내 다양한 활동에 대한 안정성을 저해하는 요인으로 작용할 수 밖에 없다.

이에 본 연구는 한국사회의 기부금품 모집과 관련한 법의 변화 과정을 통해 ‘공적 책임을 민간에 위임’시키고 있는 모습과 ‘국가의 기부금품 모집에 대한 규제’라는 두 가지 특성을 밝혔다. 그리고 읍면동 지역사회보장협의체가 읍면동 맞춤형 복지팀의 보조적 역할을 수행하는 유사 행정조직으로 이해될 수 있는바, 기부금품 모집의 주체로 적절하지 않음을 지적하였다. 또한 현재 진행되고 있는 모금활동의 효과 역시 읍면동 맞춤형복지팀의 개별적 성과에 한정될 수 밖에 없는 상황을 밝혔다.

본 연구를 통해 제언할 내용은 다음과 같다. 먼저 읍면동 지역사회보장협의체의 법적 위치를 명확하게 해야 할 것이다. 다음으로 모호하게 이해되고 있는 읍면동 지역사회보장협의체의 역할을 재정립할 필요가 있다. 마지막으로 읍면동 단위 지역사회보장협의체의 모금활동을 수행하고자 할 경우 적용가능한 방안을 관련 연구를 통해 제언하였다. 읍면동 단위 지역사회보장협의체의 다양한 역할을 위한 추가적인 관심과 노력이 요구되는 시점이다.

주제어: 읍면동, 지역사회보장협의체, 모금, 기부금품 모집, 법

[Abstract]

Legal consideration of fundraising activities by Eup-Myeon-Dong community security councils

Son, Ji Hyeon
(Assistant professor, Silla University)

There is a lot of interest in the Eup-Myeon-Dong community social security councils, which play an important role in the social welfare delivery system. The purpose of this study is to examine the legal appropriateness of their donation collection activities. In most regions, the fundraising activities of Eup-Myeon-Dong community security councils are showing negative results. It is not generating participation from residents and is lowering the effectiveness of the project. It is simply creating a funnel effect in which the existing funds are passed on to Eup-Myeon-Dong. The problem is that in this situation, there has not even been a review of whether the Eup-Myeon-Dong community security council is appropriate as the subject of donation collection. This inevitably acts as a factor that undermines the stability of community welfare.

To this end, this study looked at legal changes related to fundraising activities. We were able to confirm the state's responsibility for delegating to the private sector and the tendency to ban state donation activities. It was also confirmed that the Eup-Myeon-Dong community security councils have the appearance of 'quasi-administrative organization'. This means that it is not appropriate as an entity collecting donations.

The suggestions made through this study are as follows. First, the legal position of the Eup-Myeon-Dong community security councils will be clarified. Next, the need to redefine the role of Eup-Myeon-Dong community security councils was proposed. Lastly, we also proposed measures that can be used when carrying out fundraising activities. Continuous interest and effort are required for the various roles of Eup-Myeon-Dong community security councils.

keywords : Eup-Myeon-Dong, community security councils, fundraising,
Recruitment of donations, law

COVID-19 전후 ‘노인학대’ 언론기사 분석을 통한 정책 제언*

-빅데이터 기반의 ‘노인학대’ 언론기사를 중심으로-

김 효 정**

目 次

I. 서론

II. 연구방법

1. 빅카인즈(BIGKINFDS) 서비스
2. 자료수집
3. 분석방법

III. 분석결과

1. 빅카인즈 검색기사 분석
2. COVID-19 전후 ‘노인학대’ 언론기사
비교

IV. 결론 및 제언

1. 결론
2. 제언

I. 서론

2023년 우리나라 주민등록 인구통계(행정안전부, 2024)에 따르면, 우리나라의 65세 이상 고령 인구는 973만명으로 전체 인구 51,325,329명의 18.9%에 이르는 것으로 발표되었다. 통계청(2022)은 2025년에는 65세 이상 고령인구 비중이 20.6%로 우리나라는 초고령사회에 진입하고, 2035년에는 30.1%, 2050년에는 40%를 넘어설 것으로 전망하고 있다. 고령화가 심화되면서 노인학대, 치매유병률 증가 등 노인관련 사

투고일: 2024.04.10., 논문심사일: 2024.04.18.-2024.04.27., 게재확정일: 2024.04.28.

* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2019S1A3A2099593).

** 동국대학교 행정대학원 대우교수

회문제도 지속적으로 증가하고 있다. 우리나라에서는 1997년 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」과 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」에 의해 노인학대 범죄에 대응하는 한편 노인학대를 방지하고 학대받는 노인을 보호하기 위한 제도적 장치를 마련하였다. 하지만 가정폭력과 별도로 노인학대 예방과 관련한 정책을 강화하여야 할 필요가 제기되면서 2004년에 「노인복지법」의 일부를 개정하였다(김후년, 2022: 838). 2004년 개정된 노인복지법은 노인학대신고를 받을 수 있도록 하는 긴급전화의 설치, 노인학대의 예방, 보호를 전담하는 노인보호전문기관의 설치 등을 주요 내용으로 하고 있으며 노인학대의 예방과 학대받는 노인의 보호를 위한 제도적 장치를 강화하는 것을 목적으로 하고 있다¹⁾.

하지만 법적, 제도적 장치를 마련하는 등의 노력에도 노인학대는 지속적으로 증가해왔다(중앙노인보호전문기관, 2022)²⁾. 노인학대의 정의는 「노인복지법」 제1조의2에서 찾아볼 수 있는데, 이에 따르면 노인학대란 “노인에 대하여 신체적·정신적·정서적·성적 폭력 및 경제적 착취 또는 가혹행위를 하거나 유기 또는 방임을 하는 것”이고, 관련하여 노인학대 관련 범죄(제1조의2 제5호)의 정의 및 금지행위(제39조의9)와 그 위반에 대한 처벌규정(제55조의2-제55조의4)을 두고 있다(국가법령정보센터).

그동안 노인학대에 대한 연구는 법적, 제도적 측면에서의 연구(박숙완, 2021; 이범오·이건수, 2023; 조은경·강동욱, 2021; 김선협, 2019)나 노인학대 발생원인과 대응, 개입에 관한 연구(배나래·소권섭, 2019; 송영신·양호정, 2021; 홍송이·심혜인, 2021) 등이 주를 이루어왔으나 하지만 노인학대에 대한 사회적 시각과 거시적인 담론을 분석해내기에는 한계가 있었다.

특히 지난 2020년 본격화되어 전 사회에 지대한 영향을 주었던 COVID-19²⁾는 사회·경제적으로 취약한 집단에 더욱 부정적인 영향을 끼쳤다(신은혜 외, 2023: 218). 그 중에서도 취약 노인들의 삶에 더욱 막대한 영향을 주었다(윤기혁 외, 2021: 228).

일반 노인들은 외부활동 제한 등으로 인한 고독감, 사회적 고립과 함께 노인학대에 노출될 가능성이 높아졌고, 요양병원, 요양원에 있는 노인들은 면회제한 등으로 인해 병원, 시설에 고립되면서 노인학대에 노출될 가능성이 더욱 높아졌다.

실제로 노인학대 신고 건수를 살펴보면 2022년 한 해 동안 전국 지역노인보호전문기관을 통해 신고된 전체 신고 건수는 19,552건으로 2021년에 비해서는 0.8% 증가하였으며 이 중 학대사례로 판정³⁾된 건수는 전체 신고 건수 중 34.8%인 6,807건이

1) 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/>

2) 노인학대현황보고서(2022)에 따르면 최초로 노인학대 현황보고서가 작성된 2007년의 노인학대 건수는 2,312건이었으나 2022년에는 10,542건으로 약 4.6배 증가하였다.

2) WHO는 2019년 12월 중순 중국에서 코로나 환자가 발생한지 3개월여 만인 2020년 3월 COVID-19를 팬데믹으로 선언하였다(메디컬타임즈(2020.3.12.), “WHO, 코로나19에 팬데믹 선언… 전 세계 방역 노력 주문.”, <https://www.medicaltimes.com/Main/News/NewsView.html?ID=1132506> (2024.3.30. 최종방문)).

었다(보건복지부·중앙노인보호전문기관, 2022: 31). 하지만 COVID-19가 한창 기승을 부리던 시기인 2021년 한 해 동안 전국 지역노인보호전문기관을 통해 신고된 전체 신고건수는 19,391건으로 2020년 대비 14.2% 증가하였고, 이 중 학대사례는 6,259건에서 6,774건(34.9%)으로 2020년 대비 8.2% 증가하였다(보건복지부·중앙노인보호전문기관, 2021:18).

COVID-19가 장기화되면서 COVID-19가 노인에게 미치는 영향력을 살펴본 연구들이 수행되기는 했지만(박지현, 이미혜, 2021; 성기옥 외, 2021; 김이레, 오설미, 2022), 대부분의 연구들이 정형화된 데이터를 활용한 연구들이었기 때문에 사회적 이슈와 사회적 관심을 대변하는데 한계가 있었고, 사회적 이슈의 관점에서 노인학대와 관련하여 어떤 변화가 있었는지 살펴보는 연구는 매우 제한적이다.

사회적 이슈의 관점에서 노인학대와 관련하여 변화를 살펴보기 위해서는 빅데이터 기반의 연구가 필요하다. 최근 디지털기술의 발전으로 우리 사회는 많은 정보와 데이터가 계속 생산되는 빅데이터 환경이 구축되고 있으며 빅데이터의 분석에 대한 관심도 증대되고 있다. 빅데이터 분석은 선입견을 배제하고 새로운 해석을 가능하게 하는 한편 거시적 현상에 대한 분석도 가능하게 해준다(김문조 외, 2018: 38). 인터넷, 모바일 이용이 생활화되면서 생성되는 다양한 기록들, 각종 공공데이터 등 정형, 비정형의 다양한 데이터들이 생성되고 있다. 비정형데이터는 정형화된 데이터가 담지 못한 사회적 현상을 살펴볼 수 있는 장점이 있다. 대표적인 비정형데이터로는 언론보도가 있다(신은혜 외, 2023: 219). 언론보도는 사회적 이슈와 사회적 관심을 대변하며(이태준, 2016) 매일 방대한 양으로 생성되는 언론사의 기사는 특정 이슈에 대한 여론을 형성하고 이에 대한 논의가 이루어질 수 있도록 하는 중요한 역할을 한다(백지은, 2023: 112). 대중은 기사를 통해 어떠한 이슈에 대한 정보를 갖게 되고, 최신의 즉각적인 정보와 과거의 정보도 가질 수 있다. 이렇게 언론매체의 보도는 대중의 담론 형성 과정에 큰 영향을 미치고 사회적으로 확산한다(김재범·이계현, 1994: 65). 사회적 이슈는 언론 기사를 통해 대변되는데, 언론을 통해 대두된 사회적 이슈와 관심은 정책 의제를 형성하기도 한다(이태준, 2016).

특히 세대 간 갈등이 심화되는 우리 사회에서 노인, 그 중에서도 노인학대에 대해서는 사회구성원들의 인식과 태도가 매우 중요하며 사회의 구성원들이 그것을 얼마나 심각한 사회문제로써 인식하고 관심을 갖고 있는지에 따라 대응방안이나 제도, 정책에 차이가 있을 수 있으므로 거시적인 측면에서 노인학대에 대한 여론의 흐름을 분석

3) 노인학대로 신고접수된 사례 중 단순 정보제공이나 기관 안내 등의 문의로 학대의심사례로 보기 어려운 사례와 신고접수 시 노인학대가 의심되었으나 사실관계 확인 및 현장조사 등을 통하여 노인학대 및 학대위험요인이 드러나지 않는 사례는 일반사례, 현장조사 후 사례판정 결과 학대로 판단이 되면 학대사례로 구분하게 됨(중앙노인보호전문기관·보건복지부(2022), 『2021노인학대 현황보고서』, xxi-xxii).

하는 것이 필요하다.

2023년 5월 세계보건기구(WHO)가 COVID-19에 대한 국제 공중보건 비상사태(PHEIC)를 해제하였고 우리나라도 COVID-19 위기 단계를 ‘심각’에서 ‘경계’로 하향함으로써 우리사회에 큰 영향을 미쳤던 코로나 팬데믹은 일단락되었고 이제는 일상회복으로 돌아섰다.

하지만 COVID-19 기간 동안 감염 확산을 막기 위한 사회적 거리두기, 모임·이동 제한, 요양시설 코호트 격리, 입원 또는 입소 노인에 대한 면회제한, 관계망의 손실 등으로 인해 노인들은 여러 문제들에 노출되어 왔다. 2020년에 실시된 노인실태조사에서는 COVID-19의 노인 생활에의 영향을 부가로 조사하였는데 그에 따르면 노인들이 COVID-19로 인해 불안, 염려, 우울 등 부정적 정서 등의 정신건강 문제뿐 아니라 건강행태에서도 부정적 변화를 겪은 것으로 나타났다(남궁은하, 2021).

COVID-19가 발생하고 요양원에 대한 격리, 외출 제한 등이 시행되던 시기에 노인 학대 신고 건수가 전년대비 큰 폭으로 증가하였던 것에서 알 수 있듯이 이와 같은 부정적 변화는 학대 위험이 있는 노인층에게는 더욱 큰 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

하지만 이러한 문제가 사회문제로서 사회구성원들에게 인식되고, 여론이 형성되기 위해서는 실제로 그러한 영향들이 사회적 이슈를 다루는 언론에서 중요하게 다뤄졌는지, 어떻게 다루어졌는지에 대해 탐색할 필요가 있다.

이에 본 연구에서는 2000년부터 2022년까지 노인학대와 관련한 뉴스기사 빅데이터 분석을 통해 2000년 이후 노인학대와 관련된 사회적 이슈를 탐색하는 한편 COVID-19 전후의 노인학대에 대한 사회적인 이슈들을 파악함으로써 향후 노인학대 대응을 위한 정책 및 제도 개선의 방향성을 제시하고자 한다.

II. 연구방법

1. 빅카인즈(BIGKINDS)서비스

2016년 첫 선을 보인 빅카인즈(BIGKinds)는 종합일간지, 경제지, 지역일간지, 방송사 등을 포함한 최대 규모의 기사 DB에 빅데이터 분석기술을 접목해 만든 새로운 뉴스 분석 서비스로 1990년부터 시작한 KINDS(Korea Integrated News Database System)에서 진화한 새로운 뉴스분석서비스이다(한국언론진흥재단, 2021: 1). 54개 매체로부터 검색하고 활용할 수 있는 뉴스콘텐츠는 2023년 현재 7천만 건 이상으로, 뉴스콘텐츠를 빅데이터화하여 연관어 분석 등 다양한 분석과 함께 메타데이터를 제공

하고 있다. 빅카인즈(Bigkinds) 서비스 시스템은 기본적으로 비정형 텍스트로 구성된 뉴스 정보를 정형화된 데이터로 전환하여 관련 사회현상을 다양하게 분석할 수 있는 기초자료로 활용하는 데 도움을 주고 있는데 최근 빅데이터의 중요성이 증대되면서 빅카인즈 시스템은 다양한 학문분야에서 연구방법으로 활용되고 있다.

2. 자료수집

빅카인즈 시스템에서는 우리나라의 중앙지, 경제지, 지역종합지, 방송사, 전문지 54개 언론사의 기사정보를 제공하고 있다(한국언론진흥재단, 2021:1). 본 연구에서는 11개 전국일간지, 8개 전국 경제지를 대상으로 상세검색에서 검색어 처리는 ‘형태소 분석’, 검색어 범위는 ‘제목+ 본문’으로 설정하였다. 형태소 분석이란 여러 형태소들의 묶음이 표층형태로 나타나는 하나의 어절로부터 의미를 갖는 최소 단위인 각 형태소를 분석해내는 것이다.

2000년대 이후 노인학대⁴⁾에 대한 기사트렌드 분석을 위해 분석대상 기간을 2000년~2022년으로 설정하여 ‘노인학대’를 검색하였고, 그 결과 총 1,209건이 검색되었다. 그 중 사진기사 등을 제외하고 1,162건을 분석에 활용하였다. 다음으로 COVID-19 발생 이전과 COVID-19 이후에 ‘노인학대’ 관련 기사의 흐름을 파악하기 위해 검색기간을 COVID-19 이전 3년간인 2017~2019년 3년간과 COVID-19 발생 이후 3년인 2020~2022년으로 나누었다. 검색결과 2000~2019년까지의 검색결과 건수는 847건, 2020~2022년까지의 검색결과 건수는 315건이었고, COVID-19 이전 2017~2019년간의 노인학대 기사 건수는 207건이었다.

3. 분석방법

본 연구에서는 빅카인즈에서 제공하는 분석시스템인 관계도 분석, 키워드 트렌드 분석, 연관어 분석으로 각 기간에 대해 수집된 자료들을 다음과 같이 분석하였다.

첫째 2000년 이후 ‘노인학대’ 관련 기사가 보도된 뉴스의 흐름을 파악하기 위해 키워드 트렌드 분석을 하였다. 둘째, 다음으로 ‘노인학대’ 관련 기사들에서 어떠한 키워드들이 연관되어 있는지를 확인하기 위해 연관어 분석을 하였다. 연관어 분석에서는

4) 노인학대에 대해 본격적으로 관심을 가지게 된 것은 2000년대 이후로 볼 수 있다(우국희, 2000). 우리나라 「노인복지법」에 노인학대에 대한 정의가 신설된 것은 2004년 1월, 노인학대예방사업(노인보호전문기관의 설치 등)이었다. 이에 본 연구에서는 노인학대에 대한 기사 분석 시점을 2000년 이후로 설정하였다.

가중치를 통해 확인하는데, 가중치가 클수록 의미적 유사도가 큰 것을 의미한다(한국언론진흥재단, 2021:43). 셋째, ‘노인학대’와 관련된 기사에서 추출된 키워드들 간의 연결관계를 파악하기 위해 관계도 분석을 실시하였다. 관계도 분석은 검색 결과 중 정확도 상위 100건의 분석 뉴스에서 추출된 개체명(인물, 장소, 기관, 키워드) 사이의 연결관계를 네트워크 형태로 시각화하여 제공하는 서비스이다(한국언론진흥재단, 2021:10).

Ⅲ. 분석결과

1. 빅카인즈 검색기사 분석

1) 2000~2022년 노인학대 뉴스 트렌드 분석

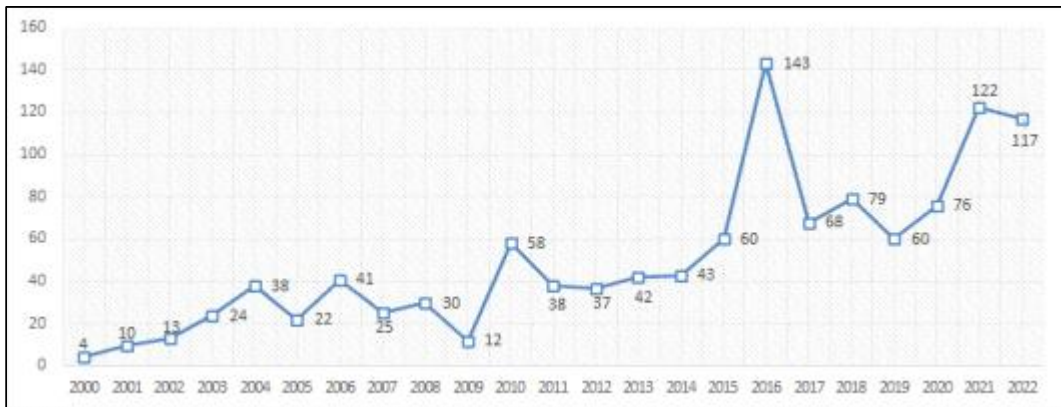
우리나라에서 노인학대예방사업의 법적근거가 마련된 것은 2004년 1월 노인복지법이 일부개정되어 제39조의 5(노인보호전문기관의 설치) 조항이 신설되면서부터이다(국가법령정보센터). 이는 뉴스트렌드에서도 확인되는데 [그림 1]에서도 확인되는 바와 같이 2000~2002년까지만 해도 ‘노인학대’에 대한 기사 수는 약 10건 내외였으나 2003년부터 조금씩 증가하는 것으로 나타나 이 시기부터 노인학대 문제에 대한 사회적 인식이 본격화되었다고 볼 수 있다.

본 연구의 대상기간인 2000~2022년까지의 ‘노인학대’ 기사 수는 연평균 50건이었는데, 2000년부터 2014년까지의 ‘노인학대’에 대한 기사 수는 2010년을 제외하고 평균 기사 수를 하회하였다. 총 58건의 뉴스기사가 보도되었던 2010년은 전국 노인들을 대상으로 한 최초의 노인학대 실태조사 결과⁵⁾가 발표된 해로 노인학대의 심각성이 실증적으로 드러난 해였다. 2010년 발표된 ‘2009년 전국노인학대실태조사’에서는 노인학대에 대한 정의, 한국형 노인학대 선별도구 개발, 노인학대 경험실태, 노인학대 인식에 대한 연구결과를 통해 노인학대 개념을 표준화하였으며, 정부에서는 노인학대에 대한 강경한 대응 계획이 발표되기도 하였다(서울경제, 2010.6.14.일 기사).

2010년 이후 2014년까지 노인학대에 대한 기사는 다시 감소하였다가 2015년말부터 2016년에 노인학대에 대한 기사 수가 폭발적으로 증가하였다. 이는 2015년 12월 노인학대 관련 노인복지법 일부가 개정되면서 관련 기사들이 집중된 것에 기인한다.

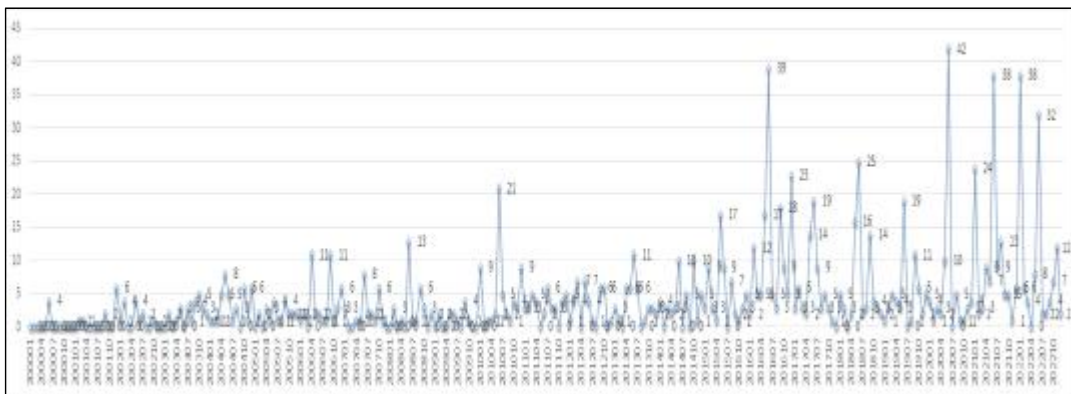
5) 해당 연구는 『2009년도 전국노인학대 실태조사』(보건사회연구원, 2010)로 2009년 4월부터 2010년 4월까지 전국 65세 이상 노인 6,745명과 일반인 2,000명을 대상으로 실시된 조사이다.

2015년 12월 29일 노인복지법(2016년 12월 30일 시행)이 일부개정되면서 노인학대 범죄 규정, 노인학대예방의 날 지정, 노인학대 신고의무자의 범위 확대, 노인관련기관 취업제한, 노인학대행위자에 대한 상담·교육, 위반시설에 대한 학대사실 공표 등 많은 법조항들이 신설되었고 관련 기사들이 집중적으로 보도되었다. 2016년 큰 관심을 갖고 보도되었던 것에 비해 2017~2020년까지 노인학대에 대한 기사는 절반 수준으로 감소하였다. 하지만 COVID-19 발생 1년 후인 2021~2022년에는 큰 폭으로 증가하였다. 이는 2020년부터 시작된 COVID-19로 인해 집에 머무는 기간이나 외부 활동의 제한 기간이 장기화되면서 노인학대 역시 증가하였다고 볼 수 있다.



[그림 1] 2000~2022년 연간 ‘노인학대’ 트렌드 분석

연도별 추이 외에 월별 추이를 비교한 결과 대부분 각 년도 6월에 기사가 집중되어 있음을 알 수 있었는데 이는 매년 6월에 노인학대현황보고서가 발간되면서 관심이 증가되고 그 심각성에 대한 뉴스기사가 집중되기 때문인 것으로 나타났다.



[그림 2] 2000~2022년 월별 ‘노인학대’ 키워드 트렌드 분석결과

2) ‘노인학대’ 연관어 분석

빅카인즈 2000~2022년 ‘노인학대’ 관련 언론기사에서 가중치 크기 순서대로 연관어를 살펴보면(<표 1>) ‘보건복지부(가중치 61.38)’, ‘가해자(가중치 38.85)’, ‘배우자(가중치 34.1)’, ‘현황보고서(가중치 21.29)’, ‘경찰청(가중치 20.55)’, ‘고령화(가중치 20.19)’의 순으로 나타났다.

2000년 이후 고령화가 심화되면서 노인학대가 증가하였으며 가해자가 배우자인 경우가 많고, 노인학대가 사회문제화되어왔고 대책마련이 촉구되어 왔음을 알 수 있다. 그와 함께 노인학대에 대한 정책, 제도 개선, 지원 등에 대한 역할로 보건복지부가 많이 언급되고 있음도 알 수 있다. 특히 ‘현황보고서’가 연관어로 나타나고 있는 것은 매년 6월 학대현황 보고서가 발간되면서 그에 대한 기사들이 집중적으로 보도되기 때문으로 확인된다. 또한 코로나19가 연관어에 포함되어있는 것을 통해 COVID-19로 인한 노인학대가 증가되었을 가능성이 있음을 알 수 있다.

<표 1> 연관어들의 가중치과 키워드 빈도수

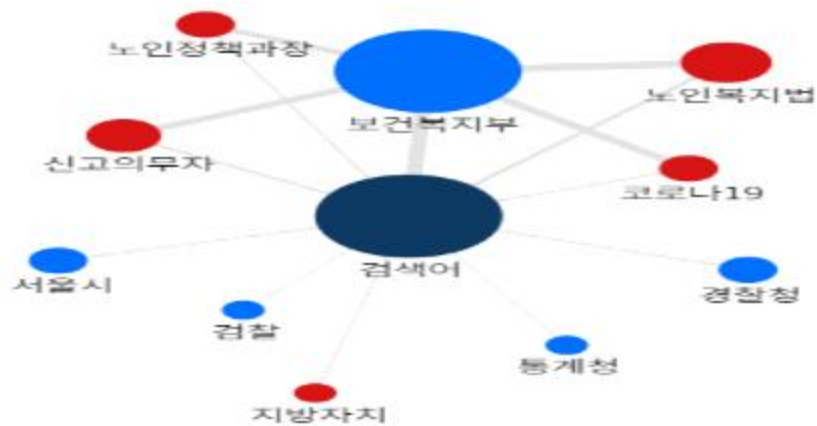
no.	키워드	가중치	키워드빈도수	no.	키워드	가중치	키워드빈도수
1	보건복지부	61.38	206	11	합동점검	6.69	42
2	가해자	38.85	407	12	경제적	6.15	172
3	배우자	34.01	339	13	사회문제	4.88	24
4	현황보고서	21.29	65	14	종사자	4.47	186
5	경찰청	20.55	111	15	방문 상담	4.29	4
6	고령화	20.19	121	16	경기도	4.19	29
7	피해자	12.54	252	17	개정안	4.19	24
8	코로나19	9.12	78	18	신고의무자	4.14	103
9	우리나라	8.08	42	19	신고 건수	4	98
10	증가세	8.05	15	20	대책마련	3.68	10



[그림 3] ‘노인학대’ 연관어 분석 워드클라우드

3) 2000~2022년 노인학대 언론기사 관계도 분석

관계도 분석이란 검색 결과 중 정확도 상위 100건의 분석 뉴스에서 추출된 개체명(인물, 장소, 기관, 키워드) 사이의 연결 관계를 네트워크 형태로 시각화한 서비스로 관계도의 원이 클수록 가중치가 큰 것을 의미한다(한국언론진흥재단, 2021). 2000~2022년간의 ‘노인학대’ 관련 관계도에는 ‘보건복지부’가 가장 크게 나타났는데 ‘보건복지부’가 노인학대 대응 정책, 제도 마련을 하는 부처이므로 관계가 밀접하기 때문이라고 할 수 있다. ‘노인복지법’은 2015년에 일부개정령으로 신설된 조항들에 대한 기사들이 주를 이루고 있었고 그와 함께 신고의무자에 대한 내용도 함께 거론되었음이 확인되었다. 그 외 COVID-19 역시 노인학대와 깊은 연관이 있음을 확인할 수 있다.



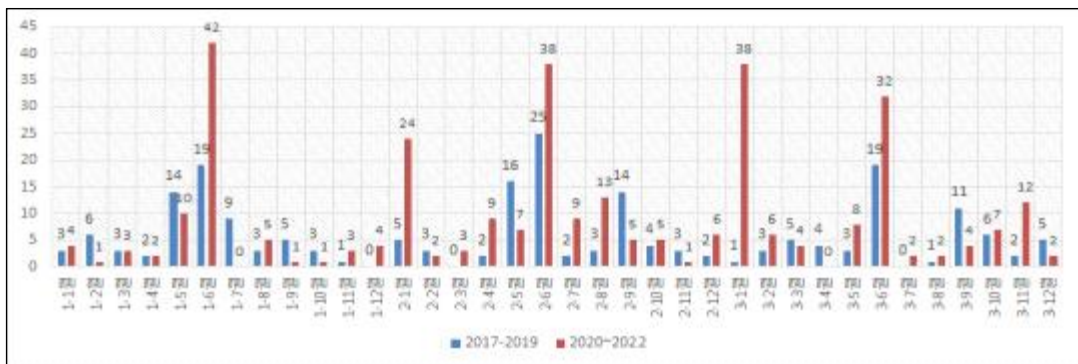
[그림 4] 2000~2022년 ‘노인학대’ 언론기사 관계도 분석

2. COVID-19 전후 ‘노인학대’ 언론기사 비교

2000~2022년 사이의 노인학대 관련 기사검색 결과 COVID-19가 노인학대와 밀접하게 연관되어 있는 것을 확인할 수 있었다. 본 연구에서는 COVID-19를 전후하여 노인학대 관련 기사에 어떤 차이가 있는지를 분석해보았다. 이를 위해 COVID-19 전후 2017년부터 2019년, 2020년부터 2022년 각각 3년간으로 기간을 구분하여 ‘노인학대’ 관련 기사를 분석하고 차이를 비교하였다.

1) COVID-19 전후 각 3년간 노인학대 뉴스 트렌드 분석

COVID-19가 발생하기 전 3년간인 2017~2019년 사이의 ‘노인학대’ 기사 수는 207건이었고, COVID-19가 발생한 후 3년간인 2020~2022년 사이에는 315건으로 COVID-19 이후의 ‘노인학대’ 기사 수가 1.5배 정도 증가한 것을 확인할 수 있었다. 연구대상 전체 기간 중 2017~2019년 사이의 ‘노인학대’ 관련 기사는 전체 기사 검색 수의 약 17.8%, 2020~2022년 사이는 27%로 최근 노인학대가 증가하고 있었던 것은 사실이지만 COVID-19가 노인학대를 심화시키는 계기가 되었음을 알 수 있다.



[그림 5] COVID-19 전후 각 3년간 ‘노인학대’ 키워드 트렌드 비교

2) COVID-19 전후 각 3년간 노인학대 연관어 분석

COVID-19 전후 ‘노인학대’ 키워드 연관어 분석을 비교해보면 COVID-19가 발생하기 전과 후에 차이를 좀 더 명확히 확인할 수 있다.

COVID-19 발생 전 ‘노인학대’ 관련 언론 기사에서 연관어의 가중치 크기 순서를 비교해보면 2017~2019년 사이에는 ‘보건복지부(가중치 30.5)’가 가장 연관이 높은 것으로 나타났으나 2020년~2022년 사이에는 ‘가해자(가중치 21.02)’와 ‘배우자(가중치 20.31)’가 가장 연관이 높은 것으로 나타났고, 코로나19(가중치 26.19)도 연관이 높은 것으로 나타났다. 이는 COVID-19로 인해 배우자가 노인학대의 가해자인 문제가 사회적으로 심각하게 대두되었음을 나타낸다. COVID-19 이전과 비교할 때 눈에 띄는 차이점으로 ‘요양보호사’, ‘요양시설’이 깊은 연관성이 있는 것으로 나타났다는 것이다. 2017~2019년의 키워드 연관어 분석에서도 ‘요양원’은 순위가 높았으나 2020~2022년에는 연관어로 ‘요양원’, ‘요양시설’, ‘요양보호사’가 모두 순위가 높았다.

이는 노인학대와 관련하여 요양원, 요양시설, 요양보호사 등이 거론되고, 문제화되

있던 경향이 반영된 것으로 특히 COVID-19 시기에 요양원에서의 노인학대 문제가 심각하게 사회적 문제로 나타나고 있었음을 알 수 있다.

<표 2> COVID-19 전후 각 3년간 ‘노인학대’ 연관어 분석 비교

	2017~2019			2020~2022		
	키워드	가중치	키워드 빈도수	키워드	가중치	키워드 빈도수
1	보건복지부	30.5	129	가해자	40.58	315
2	가해자	16.55	235	배우자	35.26	282
3	가정폭력	16.15	235	보건복지부	31.84	136
4	배우자	15.65	184	코로나19	26.19	193
5	현황보고서	12.69	38	피해자	20.87	374
6	요양원	12.26	135	요양원	19.83	175
7	경찰청	9.3	63	요양보호사	16.3	151
8	성폭력	8.19	48	요양시설	15.16	105
9	피해자	7.12	223	경북 김천	14.23	28
10	고령화	6.81	75	중학생	12.15	43
11	치매환자	6.77	92	CCTV	10.91	88
12	우리나라	5.96	38	경기도	9.75	76
13	국무회의	5.42	21	가정폭력	9.52	83
14	장기요양기관	5.31	53	시설 원장	9.07	31
15	APO	4.94	19	집단폭행	9.07	31
16	요양보호사	4.8	59	사회적 약자	8.4	43
17	방문 상담	4.29	5	종사자	8.31	123
18	CCTV	4.19	45	합동점검	7.83	49
19	장애인	3.38	129	장애인	7.5	73
20	업무협약	3.38	13	공공장소	5.86	12



[2017~2019년]

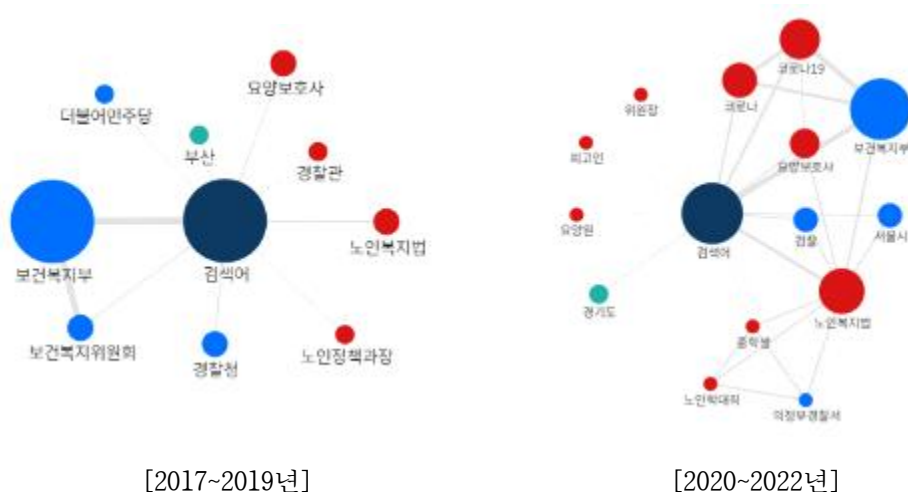
[2020~2022년]

[그림 6] COVID-19 전후 각 3년간 ‘노인학대’ 연관어 워드클라우드 비교

3) COVID-19 전후 각 3년간 노인학대 관계도 분석

COVID-19 전후 3년간 ‘노인학대’ 관련 언론기사의 관계도를 분석한 결과 COVID-19 이전과 이후 모두 키워드 중 하나인 ‘보건복지부’와 밀접한 연관이 있는 것으로 나타났다. 장소로는 COVID-19 이전에는 부산, COVID-19 이후에는 경기도 등이 나타났다. 부산의 경우 2017년 부산에서 발생했던 치매 시어머니 존속상해 및 상해치사로 징역 3년을 받았던 사건에 관한 기사들, 경기도의 경우 ○○시에서 발생했던 전철에서의 노인폭행 중학생들에 대한 노인학대죄 적용이나 경기도 소재 요양시설에서 발생했던 학대 사건 기사들이 주를 이루고 있었기 때문이다.

‘노인복지법’도 COVID-19 전후 모두 관계가 깊은 것으로 나타났는데 노인학대와 관련하여 노인복지법이 지속적으로 개정되면서 나타나게 된 연관어로 볼 수 있다. 또한 COVID-19 이후에는 코로나, 코로나19, 요양보호사가 검색어인 ‘노인학대’와 밀접한 관계가 있는 것으로 나타났는데 이는 COVID-19 기간동안 요양시설에서 요양보호사의 학대사건 등이 기사화되면서 밀접한 관계가 있는 것으로 나타났다고 볼 수 있다.



[그림 7] COVID-19 전후 각 3년간 ‘노인학대’ 기사 관계도 분석

IV. 결론 및 제언

1. 결론

1990년대에 들어서 사회문제로 대두되기 시작한 노인학대 문제는 저출산과 맞물려 심화되고 있는 고령화로 인해 더 이상은 개인의 노력만으로 해결할 수 있는 문제가 아닌, 적극적인 사회적 공감대와 해결책 마련이 요구되고 있다. 본 연구는 빅데이터 시스템을 활용하여 빅데이터를 기반으로 2000~2022년 사이의 ‘노인학대’에 대한 이슈와 인식에 대해 분석하는 한편 COVID-19 이전과 이후의 기간을 나누어 ‘노인학대’와 관련한 사회적 관심과 이슈들의 변화를 살펴보고 ‘노인학대’ 대응정책이나 제도 마련을 위한 기초자료를 제공하고자 한다.

주요 연구결과는 다음과 같다.

첫째, ‘노인학대’ 관련 뉴스는 2000년 이후 증가세를 보이긴 했으나 그 수가 많지는 않았다. 이후 노인학대실태조사결과가 처음으로 발표된 2010년과 노인학대범죄규정, 노인학대예방의 날 지정, 노인학대 노인복지법 일부개정 등 노인학대와 관련한 주요 정책 이슈가 있었던 시기를 중심으로 기사 수가 증가하였다. 특히 노인학대와 관련하여 노인복지법 일부개정이 있었던 2016년에는 기사 수가 눈에 띄게 많았다.

하지만 기사들의 대부분이 노인학대 자체에 대한 지속적인 관심보다는 법령개정이나 노인학대예방 인식의 날, 현황보고서가 발간되었을 때 노인학대보고서를 인용하여 어느 정도 발생했는지에 대한 통계적 수치 보도 등에 집중하고 있어 노인학대에 대한 사회적 인식은 높아졌으나 일회적, 일시적 관심에 그쳐왔음을 의미한다.

즉, 노인학대의 심각성에 대해 사회적 여론을 환기하기 위해서는 언론보도가 노인학대에 대한 대중의 담론 형성 과정에 큰 영향을 미치고 사회적으로 확산함으로써 정책의제를 형성해야 하지만 ‘노인학대’가 심각한 사회문제로서 인식되는 것과는 다르게 언론에서는 지속적이고도 비중있게 다루어지고 있지 않다는 것을 알 수 있다.

하지만 COVID-19는 노인학대에 대한 언론 보도 양상을 조금 변화시킨 것으로 확인된다. 우선 COVID-19가 심화된 2020년 말부터 2021년, 2022년에 노인학대 관련 기사수가 증가한 것을 확인할 수 있었다. 기사의 빈도수도 많아졌지만 단순히 보고서의 발간 또는 노인학대 예방의 날 등 일시적 행사에 맞추어 보도되는 것이 아니라 기사가 출현하는 간격도 이전에 비해 짧은 것으로 나타나 노인학대 자체에 대한 언론 보도가 증가하였음을 알 수 있다. 실제 기사 내용들을 살펴보면 COVID-19 이후에는 노인학대에 대해 학대의 사례, 문제 해결 방안 등 다양한 내용을 기사화하고 있음

을 확인할 수 있었다.

둘째, COVID-19 전후 각 3년간의 언론 기사를 비교 분석해보면 2017~2019년에 비해 2020~2022년 사이의 노인학대 관련 기사 수에 있어서 차이가 있었다. 노인학대를 검색한 전체 기간인 2000~2022년 사이의 노인학대 관련 기사 중 2020~2022년 사이의 노인학대 관련 기사 수는 전체의 27%인 315건, 2017~2019년 사이는 약 17.8%인 207건이었다. 이는 2016~2017년 즈음부터 노인학대가 증가하였고, 사회적 문제로도 인식이 높아졌음을 의미한다. COVID-19를 기점으로 한 2020~2022년 사이의 노인학대 기사는 COVID-19 이전 3년에 비해 150% 증가한 것으로 나타나는데 이는 COVID-19가 노인학대의 증가와 무관하지 않음을 나타내는 것으로 볼 수 있다. COVID-19는 노인들에게 사회적 관계의 단절로 인한 고립, 정신건강의 악화 등 다양한 부정적 영향을 미치는 것으로 보고되었는데(남궁은하, 2021) 이로 인해 노인학대도 증가했을 수 있음을 유추할 수 있다.

셋째, COVID-19 전후 각 3년간의 언론기사에 대해 20위 안의 연관어를 비교 분석한 결과 COVID-19 이전에는 보건복지부, 현황보고서, 경찰청, 장기요양기관, 고령화 등이 기사화되었는데 매년 발간되는 노인학대 현황보고서에서 노인학대의 증가, 현황에 대해 기사화되고 그에 대한 대응으로 국가의 제도마련, 기관 간의 역할 필요성 등에 대한 사회적 공감대가 이루어지고 있었음을 알 수 있다.

COVID-19 이후에는 COVID-19 이전과 조금 차이가 있었는데 노인학대와 직접적 연관이 있는 연관어들이 20위 안에 더 많았고 코로나 19 역시 밀접한 연관어로 상위에 자리잡고 있었다. 실제로 2017년 이전까지는 노인복지법의 개정, 노인학대 신고 일원화, 노인학대 현황보고서 등의 내용이 있을 때 기사화되는 것이 주를 이루었다면 COVID-19 이후에는 노인학대 사건의 보도, 실태, 학대 원인 등에 대한 기획기사들이 주를 이루었다. 특히 연관어를 보면 배우자, 가해자, 요양원, 요양시설, 시설원장 등이 '노인학대'와 관련이 높게 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 이는 가정에서의 학대에 서 배우자와 연관되는 비율이 매우 높아지고 있고, 요양원에서의 노인학대가 사회적으로 점점 심각하게 인식되고 있다.

2. 제언

본 연구의 주요 연구 결과를 통한 정책적 제언은 다음과 같다.

노인학대 예방에 대한 지속적 관심과 학대를 예방하고 근절하기 위한 다양한 정책과 서비스가 필요하다. 그동안 법령의 개정, 노인보호전문기관의 설치 등을 통해 노인학대를 예방하고자 하는 정부의 노력은 지속되어 왔으나 아직 노인학대에 대한 실질

적인 예방책이나 뚜렷한 대책이 마련되지 않았으며, 그동안 노인학대의 책임도 개인이나 가족에게 맡겨져 왔던 것이 현실이다(염건령, 박영수, 2021: 100). 최근 COVID-19를 겪으면서 노인학대의 심각성, 더이상 가족이나 개인의 문제가 아니라는 사회적 공감대가 형성되고 있음을 알 수 있었다. 따라서 노인학대 예방을 위한 적극적인 홍보와 함께 사회적 대처 방안을 다양하게 마련함으로써 노인들이 안전하고 인권을 존중받는 삶을 영위할 수 있도록 해야 할 것이다.

배우자에 의한 노인학대를 예방하기 위한 노인 부부가구에 대한 돌봄서비스 강화가 필요하다. 기사 분석결과 노인학대와 관련하여 ‘배우자’가 매우 중요한 연관어로 나타났다. 이는 실제 노인학대 현황보고서의 학대가해자 중 가장 많은 비중을 차지하는 것이 자녀에서 배우자로 바뀌었다는 통계결과를 뒷받침하는 결과이기도 하다. 우리나라의 노인부부 가구는 계속 증가하고 있는데 급속한 고령화와 가족구조의 변화로 이러한 현상은 더욱 심화될 것으로 예상할 수 있다. 노인가구에서 배우자의 노인 돌봄 부양부담과 스트레스는 노(老)-노(老) 학대를 발생시키는 주요 요인이 될 수 있다. 2023년 12월 발표된 제3차 사회보장 기본계획에는 노인빈곤 완화, 가정 내 안전환경 조성, 요양-의료-돌봄 서비스 연계에 대한 내용은 포함되어 있으나 노인학대, 특히 노인 부부 가구 혹은 노(老)-노(老) 가구의 학대와 관련한 방안은 제시되고 있지 않다. 따라서 앞으로 증가하게 될 노(老)-노(老) 학대감소를 위한 방안이 제시되어야 할 것이다.

또한 팬데믹 상황에서 취약 노인에 대한 대응체계를 마련하는 것이 필요하다. COVID-19 팬데믹 상황에서 노인계층은 코로나 19로 인한 해당 집단의 사망률이 다른 연령집단보다 매우 높다는 이유로 감염기회를 차단하고 노인을 보호한다는 명분 하에 격리되는 차별을 겪었다(최동용 외, 2020: 111). 하지만 이 과정에서 취약한 노인의 경우 오히려 학대의 위험성이 높아졌으며 실제로 신문기사 분석을 통해 확인할 수 있었다. COVID-19는 해제되었으나 전문가들은 앞으로는 이러한 감염병으로 인한 팬데믹이 자주 발생할 것이라고 예고하고 있다. 따라서 감염병 재난에서도 취약한 노인계층이 고립되어 노인학대의 위험성에 노출되지 않도록 체계를 갖추는 것이 필요하다.

본 연구는 빅데이터를 통해 노인학대 관련 기사들의 빅데이터에서 추출된 키워드를 통해 분석한 내용으로 언론기사로 보도된 내용 이외의 세부적인 상황에 대한 분석은 어렵다는 제한점이 있다. 하지만 그동안 신문기사로 축적된 비정형 데이터를 통해 ‘노인학대’ 관련 사회적인 이슈와 관심사의 흐름을 2000년부터 2022년까지와 COVID-19 발생 전후 3년간의 기간을 비교 분석하였다는 점에서 의의가 있다.

[참고문헌]

단행본

- 남궁은하, 『코로나19로 인한 노인생활의 변화와 정책 과제』, 2021.
보건사회연구원, 『2009년도 전국노인학대실태조사』, 2010.
중앙노인보호전문기관·보건복지부, 『2021노인학대 현황보고서』, 2022.
_____, 『2022노인학대 현황보고서』, 2023.
한국언론진흥재단, 『빅카인즈 사용자 매뉴얼』, 2021.

국내 학술논문

- 강동욱, “「노인복지법」상 노인학대에 관한 규정의 개정방안”, 『법학연구』 22(2), 인하대학교 법학연구소, 2019.
김문조·이왕원·이혜수·서병조, “빅데이터를 통해 본 한국사회의 미래: 언론사 뉴스기사와 사회과학 학술논문의 ‘미래사회’ 관련 키워드 분석”, 『정보화정책』 25(4), 한국지능정보사회진흥원, 2018.
김선협, “노인학대에 관한 법정책적 연구”, 『법제』 687, 법제처, 2019.
김재범·이계현, “여론과 미디어: 다원적 무지와 제3자 가설에 대한 연구”, 『한국언론학회보』 31, 한국언론학회, 1994.
김후년, “노인학대 예방교육 강화방안”, 『인문사회21』 13(1), 인문사회 21, 2022.
박숙완, “고령사회 노인학대(虐待) 범죄에 대한 대응방안: 노인복지법상 노인학대에 관한 규정을 중심으로”, 『교정복지연구』 75, 한국교정복지학회, 2021.
배나래·소권섭, “노인학대에 대한 사회복지적 대응방안에 관한 연구”, 『한국산학기술학회논문지』 20(12), 한국산학기술학회, 2019.
백지은, “빅데이터 기반의 ‘독거노인’ 언론기사 분석: COVID-19 발생 전, 후 비교”, 『한국컴퓨터정보학회논문지』 28(1), 한국컴퓨터정보학회, 2023.
송영신·양호정, “노인학대 사례개입의 연계체계 문제점 : 인식, 실행, 제도체계 중심으로”, 『한국지역사회복지학』 77, 한국지역사회복지학회, 2021.
신은혜·장성록·서용윤·김이레, “코로나19 유행 시기별 재난취약계층에 관한 이슈분석: 언론기사에 대한 토픽 모델링을 중심으로”, 『사회복지연구』 54(1), 한국사회복지연구회, 2023.
염건령·박영수, “노인학대의 실태와 개선방안에 대한 고찰”, 『한국경찰학회보』 23(3), 한국경찰학회, 2021.
우국희, “노인학대의 의미와 사회적 개입에 대한 노인들의 인식연구 :질적조사연구”, 『한국사회복지학』 50, 한국사회복지학회, 2002.

- 윤기혁·박경일·이진열, “위드 코로나(With Corona)시대 노인복지관의 위험관리 대응 현황 및 개선방안 -부산 노인복지관 종사자가 경험한 위험을 중심으로-”, 「안전문화연구」 13, 사단법인 한국안전문화학회, 2021.
- 이범오·이건수, “노인학대 대응에 관한 연구”, 「법이론실무연구」 11(1), 사단법인 한국법이론실무학회, 2023.
- 조은경·강동욱, “노인학대 개념 등에 관한 비교법적 고찰”, 「비교법연구」 21(2), 동국대학교 비교법문화연구소, 2021.
- 최동용·오혜인·김준혁, “코로나 19, 노인만 격리하는 정책은 타당한가?”, 「생명, 윤리와 정책」 4(2), (재)국가생명윤리정책원, 2020.
- 홍송이·심혜은, “노인의 학대에 대한 인식이 학대대응태도에 미치는 영향”, 「한국치안행정논집」 18(3), 한국치안행정학회, 2021.

기타

- 국가법령정보센터, www.law.go.kr
- 메디컬타임즈(2020.3.12.), “WHO, 코로나19에 팬데믹 선언… 전 세계 방역 노력 주문”, <https://www.medicaltimes.com/Main/News/NewsView.html?ID=1132506>. (2024.03.30. 최종방문)
- 서울경제(2020.6.14.), “노인학대 가해자 72%가 ‘자녀세대’”, , <https://www.sedaily.com/NewsView/1HTXE4WQXE>. (2024.03.30. 최종방문)
- 세계일보(2023.5.8.), “WHO, 코로나19 비상사태 해제… 국내 위기경보 하향 전망”, <https://www.segye.com/newsView/20230507515444?OutUrl=naver>. (2024.03.30. 최종방문)

[국문초록]

COVID-19 전후 ‘노인학대’ 언론기사 분석을 통한 정책 제언 -빅데이터 기반의 ‘노인학대’ 언론기사를 중심으로-

김 효 정

(동국대학교 행정대학원 대우교수)

고령화를 20%를 바라보는 현 시점에서 노인학대 현황을 파악하는 것도 중요하지만 노인학대에 대한 사회적 인식을 파악하는 것은 노인학대 대응정책이나 제도를 마련하는데 있어서 매우 중요하다. 본 연구는 2000년 이후 ‘노인학대’에 대한 언론기사를 분석함으로써 최근 20여년 간의 노인학대에 대한 사회적 이슈를 파악하는 한편 COVID-19 전, 후 ‘노인학대’에 대한 언론기사의 흐름을 비교분석하여 향후 노인학대 대응을 위한 정책 및 제도 마련에 대한 기본적인 방향성을 제시하는 것을 목적으로 한다. 본 연구는 우리나라 최대 규모의 기사 DB에 빅데이터 분석기술을 접목해 만든 빅카인즈를 활용하여 11개 전국 일간지와 8개 전국 경제지를 대상으로 2000년~2022년 사이의 기사 중 ‘노인학대’를 검색한 기사 1,162건을 분석에 활용하였다. 수집된 자료는 빅카인즈에서 제공하는 분석시스템을 활용하여 2000~2022년의 ‘노인학대’ 관련 기사들의 관계도 분석, 키워드 트렌드 분석, 연관어 분석을 실시하였고, COVID-19전후 각 3년 간의 ‘노인학대’ 관련 기사들의 관계도, 키워드 트렌드, 연관어 분석 결과를 비교하였다. 2000~2022년 간의 ‘노인학대’ 관련 뉴스는 2000년 이후 꾸준히 증가세를 보였으나 2016년까지는 노인학대실태조사 결과가 처음으로 발표된 2010년과 관련법 개정이 있었던 2016년을 제외하고 평균 기사 수인 50건을 하회하였다. 하지만 코로나 19가 심화된 2020년 말부터 2021년, 2022년에 노인학대 관련 기사수가 증가한 것을 확인할 수 있었다. 이를 통해 노인학대의 심각성에 대한 사회적 공감기 높아지고 있음을 알 수 있었으며 COVID-19가 노인학대를 심화시켰음을 확인하였다. 노인학대의 심각성에 대한 사회적 공감기 높아지고 있는 것은 사실이지만 지속적이라기 보다는 사건이 발생할 때 기사의 양이 많아졌었다. 따라서 노인학대 예방에 대한 지속적 관심과 학대를 예방하고 근절하기 위한 다양한 정책과 서비스가 필요하며 COVID-19가 노인학대를 심화시켰음을 볼 때 감염병 재난에서도 취약한 노인계층이 고립되어 노인학대의 위험성에 노출되지 않도록 체계를 갖추는 것이 필요하다.

주제어: 빅카인즈, 노인학대, COVID-19, 빅데이터, 언론 기사

[Abstract]

Analysis of News Articles on ‘Elderly Abuse’ based on Big Data - Focusing on Analysis of Major Newspapers from 2000 to 2022 -

Kim, Hyojung
(Adjunct Professor, Dongguk University)

While it is important to grasp the current status of elder abuse at the current point in time when the population aging rate is expected to reach 20%, it is very important to identify social awareness of elder abuse in preparing policies or systems to respond. This study aims to identify social issues about elder abuse by analyzing media articles on "elder abuse" since 2000, while comparing and analyzing the flow of media articles on "elder abuse" before and after COVID-19. This study searched for 'Elder Abuse' among articles between 2000 and 2022 targeting 11 national daily newspapers and 8 national economic journals using Bigkinds, which was created by applying big data analysis technology to the largest article database in Korea. Therefore, 1,162 cases were used for analysis. The analysis of this study utilized the analysis system provided by BIGKinds to analyze the relationship between articles related to 'Elder Abuse' from 2000 to 2022, keyword trend analysis, and related word analysis, and analyzed the relationship between 3 years each before and after COVID-19. News related to 'elder abuse' between 2000 and 2022 showed a steady increase since 2000, but until 2016, the average number of articles was under 50, excluding 2010 when the results of the elder abuse survey were first announced and 2016 when related laws were revised. Through this, it was found that social consensus on the seriousness of elder abuse is increasing, and it was confirmed that COVID-19 has intensified elder abuse. It is true that social sympathy for the seriousness of elder abuse is increasing, but the amount of articles increased when the incident occurred rather than continuously. Therefore, continuous attention to

the prevention of elder abuse and various policies and services to prevent and eradicate abuse are needed. Considering that COVID-19 has intensified elder abuse, the elderly who are vulnerable even in infectious disease disasters are isolated and exposed to the risk of elder abuse. It is necessary to have a system in place so that this does not happen.

keywords : BIGKinds, Elderly Abuse, COVID-19, Big Data, News Articles

사회보장사건 구제절차 현황과 개선방안*

- 행정상 절차를 중심으로 -

박 우 경**

目 次

I. 서론

II. 사회보장법의 체계 및 사회보장사건 구제절차의 특수성

1. 사회보장법의 체계
2. 사회보장사건 구제절차의 특수성

III. 행정상 구제절차 현황

1. 사회보험법체계: 국민건강보험법, 국민연금법, 산업재해보상보험법상 불복절차
2. 공공부조법체계: 국민기초생활보장법상 불복절차

3. 사회보상법체계: 국가유공자법상 불복절차

4. 사회복지서비스법체계: 장애인복지법상 불복절차

IV. 개선 방안

1. 절차 일원화
2. 사건에 대한 종합적 접근
3. 행정심판 제도 개선

V. 결론

I. 서론

이 글의 목적은 우리나라 사회보장사건 구제절차의 현황을 행정 절차를 중심으로 확인하고 보다 나은 구제 절차를 만들기 위한 정책적 시사점을 도출하는 것이다.

* 투고일: 2024.04.10., 심사일: 2024.04.11.-2024.04.23., 게재확정일: 2024.04.23.

이 글은 사법정책연구원 연구보고서(박우경, 사회보장사건의 법원을 통한 구제절차 현황과 개선방안, 사법정책연구원, 2022)의 일부를 기초로 하고 이를 수정·보완한 것이다.

** 사법정책연구원 연구위원, 법학박사

이 연구가 사회보장사건에 주목하는 것은 사회변동에 따라 사회보장에 관한 수요가 증가하고 있고, 앞으로도 증가할 것이기 때문이다. 인구구조는 저출생, 기대수명 증가로 인한 고령화 등의 변화를 겪고 있고, 특수고용, 플랫폼노동 등 다양한 고용형태가 등장하면서 자영업자와 임금노동자 간 경계도 흐려지고 있으며, 가족관계도 1인 가구 증가, 비혈연 가족 등장 등의 변화를 보이고 있다. 즉, 기존의 가장 중심의 가족 단위 복지 체제가 흔들리고 있다. 이러한 상황에서 사회보장에 관한 수요는 확대되는 추세에 있다. 규모 차원에서 수요증가라는 측면도 있지만, 내용 차원에서 사회보장은 특수에서 일반, 선발에서 보편, 시혜에서 권리로 변화하고 있다. 또한 사회보장의 많은 영역에서 기존에는 권리로 인식되지 않던 것들이 권리의 영역으로 포함되고 있으며, 기존에 제공되던 여러 사회보장 급부의 성격도 달라지고 있다. 그 과정에서 기존의 법체제로 정리되지 못한 많은 사안이 발생할 수 있다. 이러한 맥락에서도 사회보장사건이 어떻게 생겨나고 처리되는지에 관한 연구가 필요하다고 할 것이다.

사회보장사건의 권리구제는 큰 의미를 갖는다. 법률과 정책의 의미를 확정하거나 변경하는 역할을 하기 때문이다. 사회보장 급부행정의 비중이 커진 현대의 법치국가에서 사법기관인 법원과 준사법적 기관인 행정심판기관 등은 자연스레 개별 사건들에서의 권리구제에 시간과 노력을 할애하게 된다. 예컨대, 법원과 준사법적 기관들은 빈곤층의 국민기초생활급여 거부처분이나 장애인에 대한 활동지원급여 거부처분 등과 같은 개별 사건에서의 권리구제에서 중요한 역할을 할 것을 기대받는다. 권리구제 절차를 필요로 하는 이익이 쌓이면, 이들 기관들은 개별 사건의 해결이 그 자체를 넘어 사회적·정책적 쟁점의 해결로 이어지는 경우들을 마주하게 된다. 예컨대, 빈곤한 수급자에게 부양의무자가 있는 경우 국가가 수급자에게 먼저 급여를 제공하고 부양의무자에게 구상권을 행사할 것인가, 아니면 부양의무자가 부양의무 이행을 거부하고 있음을 사실상 수급자가 증명하게 할 것인가의 쟁점은 어느 범위에서 빈곤층에 대한 사회보장을 인정하고 그에 대한 국가예산과 부양의무이행 여부 조사를 위한 행정인력의 양은 어느 정도로 책정할 것인가라는 정책적 쟁점과 연결된다.

그렇기 때문에 이러한 쟁점의 해결은 관련 쟁점에 대한 사회적 논의, 관련 쟁점을 바라보는 지방자치단체와 정부의 시각 변화 등의 영향을 받는다. 거꾸로, 관련 쟁점을 바라보는 사회적 관점에 일정하게 영향을 미칠 수도 있다. 기초생활보장신청에 대해 행정청으로부터 수급부적합 처분을 받아 신청인이 이의제기를 한 2013년과 2019년의 이의신청 사례를 예로 들면, 두 사안은 신청인이 부양의무자의 건강보험 피부양자로 등재된 점, 신청인이 부양의무자에게 연 1-2회 정도 연락을 한 점에서 그 사실관계가 유사하나 2013년의 이의신청은 기각되었고 2019년의 이의신청은 인용되었다. 이 사례들은 부양의무자 기준 폐지에 대한 사회적 논의가 지난 몇 년간 이어지고 일부 기준이 완화되고 있는 상황에서 부양의무자 기준에 대한 지방자치단체 및 보건복지부의 시각에 큰 변화가 있었음을 보여준다.

법원에서의 사회보장사건 해결은 앞의 두 단계, 즉 행정청의 처분 및 준사법적 기관의 운영방식과 밀접하게 연결되어 있다. 준사법적 구제절차를 거치지 않고 법원으로 바로 올 수 있는 사건도 있지만, 준사법적 구제절차를 먼저 거치고 법원으로 오는 경우가 상당수 존재하기 때문이다. 행정청의 처분이 얼마나 다룰 소지가 있는지, 준사법적 구제절차는 얼마나 실질적으로 운영되는지 등은 법원에서의 사회보장사건 구제절차 현황에 변수로 작용한다. 이러한 점을 고려하여 이 글에서는 행정상 구제절차에 초점을 맞추어 현황을 확인하고 개선방향을 도출하고자 한다. 그동안 사회보장의 특정 영역이나 구제절차의 특정한 단계에 주목한 연구들은 상당수 있으나¹⁾ 사회보장사건 전반에 관한 포괄적인 연구²⁾는 많지 않았다. 사회보장법(론)에 관한 교과서적인 정리 작업은 물론 있지만 이들 작업은 관련법의 구조와 의미에 관한 소개에 집중하고 있으며, 구제절차상의 제도적 조건과 현황에 대한 논의를 다룬 경우는 많지 않다.

이 글은 사회보장법의 체계를 검토하는 맥락에서 사회보장사건의 성격을 검토한다(Ⅱ). 사회보장법 체계는 크게 네 가지 영역, 즉 사회보험법체계, 공공부조법체계, 사회보상법체계 및 사회복지서비스법체계로 나누어 볼 수 있다. 각 영역의 특성에 따라 사회보장사건의 성격도 다르다. 나아가 구제절차의 절차와 성격도 일정 부분 달라진다. 이 점을 고려하여 영역별로 사회보장사건의 특징을 정리하고, 주요 법률에서 구제절차가 규정되는 방식을 확인한다. 사회보장법 체계를 검토하는 작업에서는 기본적으로 관련 법령을 검토하는 작업이 주가 되었다. 사회보장에 관한 국가의 의무를 종합

- 1) 행정상 권리구제절차 개선에 초점을 맞추는 연구로, 조만형, “우리나라 사회보장법상 행정불복절차에 관한 연구”, 「공법연구」 제35집 제2호, 한국공법학회, 2006; 김성훈·함영진, “사회보장정보시스템(행복e음)을 통해 본 권리구제의 문제점과 개선방향”, 한국지역정보화학회 학술발표대회 논문집, 한국지역정보화학회, 2013; 정영진·김상찬, “사회보장관련법상 권리구제제도에 관한 연구”, 「법과정책」 제21권 제3호, 제주대학교 법과정책연구원, 2015 등 참조. 법원의 권리구제절차 개선에 초점을 맞추는 연구로는, 차성안, “[참관기]법원을 통한 사회적 기본권의 실현-독일 사회법원 실무수습과 독일 연방사회법원 방문강연 경험기”, 「사회보장법연구」 제4권 제1호, 서울대 사회보장법연구회, 2015; 차성안, “독일의 사회법원”, 「공익과 인권」 26(사회권의 현황과 과제), 경인문화사, 2017; 장승혁, “사회보장소송의 특수성과 사회보장법원의 필요성”, 「사회보장법학」 제8권 제1호, 한국사회보장법학회, 2019; 차성안, “독일의 사회법 분쟁 해결과 사회법원의 역할”, 「사회보장법학」 제8권 제1호, 한국사회보장법학회, 2019 등 참조. 아울러 특정 영역에 초점을 맞추는 연구로, 정영선, “장애 차별 및 장애인 권리구제 제도 개선 방향에 대한 소고”, 「법학연구」 제22권 제1호, 충남대학교 법학연구소, 2011; 차성안, “소송을 통한 장애인 권리구제의 쟁점—장애인 교육차별에 관한 사례분석을 중심으로”, 「사회보장법연구」 창간호, 서울대 사회보장법연구회, 2012; 함영진, 사회보장 수급권자 선정의 문제점과 권리구제 체계화방안 연구(정책연구보고서), 국회입법조사처, 2012; 김재원, “장애 차별에 대한 구제조치: 법원을 통한 구제를 중심으로”, 「법과사회」 제45호, 법과사회이론학회, 2013; 구본권, “장애인차별금지법상 법원의 적극적 조치”, 「사회보장법연구」 제6권 제1호, 서울대 사회보장법연구회, 2017; 홍석표, “법원에서의 장애인 권리구제수단으로서의 공익소송”, 「사회보장법학」 제6권 제1호, 한국사회보장법학회, 2017 등 참조.
- 2) 하명호, “사회보장행정에서 권리의 체계와 그 구제”, 「고려법학」 제64호, 고려대학교 법학연구원, 2012 등 참조.

적으로 규정한 「사회보장기본법」 검토를 통해 사회보장에 관한 기본 정의를 확인한다. 이어서 주요 영역별로 주요 법률을 검토하고, 사회보장법적 권리구제의 절차와 현황을 개괄한다. 또한 행정 영역에서의 구체절차를 개괄하고 그 현황을 확인하며(Ⅲ), 검토의 결과를 요약하고 개선방안을 제안한다(Ⅳ).

Ⅱ. 사회보장법의 체계 및 사회보장사건 구체절차의 특수성

1. 사회보장법의 체계

사회보장법의 개념을 광의로 이해하면 사회보장법은 “주체와 방법을 불문하고 개인을 사회적 위험으로부터 보호하는 ‘기능’을 수행하는 모든 법영역”이라 할 수 있는데, 이렇게 이해했을 때 다원적인 보호 방법을 종합적으로 고려하여 정책을 형성할 수 있고,³⁾ 사회보장 기능을 수행하는 공법상 조치뿐만 아니라 사법상 조치들도 사회보장법에 포함된다.⁴⁾

협의를 사회보장법은 “국가 혹은 공법인이 주체가 되어 개인을 생활위험으로부터 보호하는 것을 1차적인 목적으로 제공되는 급여관계를 규율하는 공법체계”를 뜻하고, 이 범위에서 민간보험을 규율하는 법률은 제외된다.⁵⁾ 이러한 이해에 따르면, 노동법의 직접적인 목적은 근로자에 대한 사회보장이 아니라 노동과 임금의 정당한 교환관계를 규율하는 데 있고 세법의 일차적인 목적은 재정수입에 있다는 점에서 이들은 모두 사회보장법의 범위에서 제외된다. 이 글의 대상은 협의의 사회보장법에 한정된다.

사회보장법의 분류 체계에 관하여는 다양한 견해가 존재할 수 있지만, 급여의 원인 관계와 입법목적에 기준으로 이를 분류하는 견해⁶⁾에 따라 사회보험법체계, 공공부조법체계, 사회보상법체계 및 사회복지관련법체계로 나눌 수 있다. 이를 아래 표와 같이 도식화할 수 있다. 각 영역의 특성에 따라 사회보장사건의 성격도 다르다. 나아가 구체절차의 절차와 성격도 일정 부분 달라진다.

3) 전광석·박지순·김복기, 『사회보장법』, 신조사, 2022, 7.

4) 전광석, 『한국사회보장법론』, 집현재, 2019, 69.

5) 전광석, 『한국사회보장법론』, 집현재, 2019, 71.

6) 전광석, 『한국사회보장법론』, 집현재, 2019, 74; 전광석·박지순·김복기, 『사회보장법』, 신조사, 2022, 11.

<표 1> 사회보장법의 체계⁷⁾

구분	의의	종류
사회보험법체계	사회적 위험 발생 전에 보험료를 납부하여 보험관계를 성립시키고 사회적 위험이 발생하면 급여를 지급하는 사회보험에 관한 사항을 규율	국민건강보험법, 국민연금법, 공무원연금법, 군인연금법, 사립학교교직원연금법, 산업재해보상보험법, 고용보험법, 노인장기요양보험법 등
공공부조법체계	법적 원인관계를 전제로 하지 않고 순수한 사회정책적 목적에서 지급되는 급여관계를 규율	국민기초생활보장법, 의료급여법 등
사회보상법체계	국가유공행위 중에 발생하거나 특별히 공동체 전체에 책임이 귀속되는 개인의 인적·물적 피해에 대한 국가적 차원에서의 보상을 규율	국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률, 범죄피해자보호법 등
사회복지서비스법체계	신체적·정신적인 특수한 상황으로 인하여 자력에 의한 인격 실현에 어려움이 있는 집단의 보호를 규율	아동복지법, 노인복지법, 기초연금법, 장애인복지법, 장애인연금법, 장애인활동지원에 관한 법률 등

사회보험에는 기본적으로 보험의 원리가 적용되지만, 민간보험과는 달리 사회적 조정 내지 사회연대의 요소가 가미된다.⁸⁾ 민간보험에서는 당사자 간의 자유로운 의사결정에 의해 보험가입 여부가 결정되지만 사회보험에서 가입의무는 법률에 의해 부과되고, 민간보험에서는 개인이 지니는 위험의 정도와 발생빈도를 기준으로 보험료가 산정되지만 사회보험에서 보험료는 가입자의 소득에 비례하여 산정되며, 민간보험에서 보험급여는 가입자가 납부한 보험료에 비례하여 산정되나 사회보험에서는 보험료산정의 기초가 되는 소득에 비례하여 보험급여가 지급된다.⁹⁾ 사회보험은 사회적 위험 발생 전에 자신이 보험료를 납부하거나 산재보험에서 제3자인 사용자가 보험료를 납부하여 ‘법적 원인관계’가 성립하고, ‘특정한 사회적 위험’이 발생하면 급여를 지급하는 제도이다.¹⁰⁾ 현행 실정법 가운데 「국민건강보험법」, 「국민연금법」, 「공무원연금

7) 하명호, “사회보장행정에서 권리의 체계와 그 구제”, 「고려법학」 제64호, 고려대학교 법학연구원, 2012, 181.

8) 전광석, 『한국사회보장법론』, 집현재, 2019, 74-75.

9) 전광석, 『한국사회보장법론』, 집현재, 2019, 75.

법」, 「군인연금법」, 「사립학교교직원연금법」, 「산업재해보상보험법」, 「고용보험법」, 「노인장기요양보험법」 등이 사회보험법체계에 속한다.

공공부조법체계는 전통적인 빈민구조제도인 공적 부조의 발전된 형태로서, 법적 원인관계를 전제로 하지 않고 사회보장 목적으로 지급되는 급여관계를 규율한다. 사회보험이 추상적인 보호를 하는 데 비해, 공공부조는 보호가 필요한 상황이 발생했을 때 인간다운 최저생활을 보장하기 위한 급여를 지급함으로써 구체적인 보호를 한다.¹¹⁾ 공공부조법은 전국민을 대상으로 하며 사회보장 목적의 급여관계를 규율하므로 국가의 일반예산을 재원으로 운영되는데, 개인의 개별적인 생활을 보호의 대상으로 하므로 공공부조의 관리·운영 및 비용부담 등에 있어 지방자치단체의 역할이 중요하다.¹²⁾ 현행 실정법 가운데 「국민기초생활보장법」과 「의료급여법」 등이 공공부조법체계에 속한다.

사회보상법체계는 국가유공행위 중 발생한 피해 또는 공동체에 귀속되는 개인의 피해에 대한 국가적 차원 보상을 규율한다.¹³⁾ 사회보상은 위험발생의 원인관계를 전제로 한 급여이며, 희생이 발생하면 수요상황이 추상적으로 의제된다는 점에서 사회보험과 공통분모가 있으나, 사회보상 급여의 법적 원인관계 내용은 공동체의 이익을 위해 특정인에 가해진 특별희생이며 피해의 발생으로 급여의 법률관계가 성립되는 데에 비해, 사회보험 급여의 법적 원인관계 내용은 보험료 납부이고 개인이 사전에 자기 기여를 통해 보호관계를 성립시킨다는 점에서 서로 구별된다.¹⁴⁾ 사회보상체계는 국가적 연대성의 표현이므로, 국가가 그 운영주체이며 일반예산으로 운영된다.¹⁵⁾ 현행 실정법 가운데 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」(이하 ‘국가유공자법’이라 한다), 「범죄피해자보호법」 등이 사회보상법체계에 속한다.

사회복지관련법체계는 신체적·정신적 상황으로 인해 자력에 의한 인격 실현에 한계가 있는 집단을 보호한다. 사회복지관련법에서는 이들의 거동능력을 지원하기 위한 현금급여 및 서비스 급여를 규정한다.¹⁶⁾ 사회복지관련법은 공공부조법과 마찬가지로 전국민이 그 대상이며, 자기 기여를 전제하지 않고 사회보장 목적을 위하여 급여가

10) 전광석, 『한국사회보장법론』, 집현재, 2019, 75.

11) 전광석, 『한국사회보장법론』, 집현재, 2019, 76.

12) 전광석, 『한국사회보장법론』, 집현재, 2019, 79. 「사회보장기본법」 제25조 제5항은 “사회보험은 국가의 책임으로 시행하고, 공공부조와 사회서비스는 국가와 지방자치단체의 책임으로 시행하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 국가와 지방자치단체의 재정 형편 등을 고려하여 이를 협의·조정할 수 있다.”라고 규정하고 제28조 제3항에서 “공공부조 및 관계 법령에서 정하는 일정 소득 수준 이하의 국민에 대한 사회서비스에 드는 비용의 전부 또는 일부는 국가와 지방자치단체가 부담한다.”라고 규정하여 이 점을 명시한다.

13) 전광석, 『한국사회보장법론』, 집현재, 2019, 77.

14) 전광석, 『한국사회보장법론』, 집현재, 2019, 77.

15) 전광석, 『한국사회보장법론』, 집현재, 2019, 78.

16) 전광석, 『한국사회보장법론』, 집현재, 2019, 79 참조.

제공되므로 국가의 일반예산을 그 재원으로 하며, 관리·운영 및 비용부담과 관련하여 근거리행정을 담당하는 지방자치단체의 역할이 중요하다.¹⁷⁾ 현행 실정법 가운데 「사회복지사업법」, 「아동복지법」, 「노인복지법」, 「기초연금법」, 「장애인복지법」, 「장애인연금법」, 「장애인활동 지원에 관한 법률」 등이 사회복지관련법체계에 속한다. 「노인장기요양보험법」의 경우, 기여가 있다는 점에서 사회보험 영역에 해당하기도 하면서 사회복지서비스 영역에 해당할 여지도 있어 경계가 불분명하다. 사회복지관련법은 사회보장법체계에서 가장 큰 영역임에도 불구하고 이를 포괄하는 법체계가 부재한 상황에 있다. 사회복지 영역의 기본원칙을 정하고 사회복지관련법 간 발생할 수 있는 모순을 방지하는 법체계를 세울 필요가 있다.

2. 사회보장사건 구제절차의 특수성

사회보장법을 협의로 이해했을 때 사회보장법관계는 대부분 공법관계로 그에 관한 소송은 행정소송에 해당하지만, 사회보장법적 소송은 다음의 몇 가지 특수성으로 인해 일반 행정소송과 구별된다.¹⁸⁾ 첫째, 사회보장법관계는 그 내용이 복잡하고 광범위하며 관련법 개정도 빈번하므로 수급권자가 그의 청구권을 둘러싼 법률관계를 파악하는 것이 쉽지 않다. 둘째, 사회보장급여 수급권자는 일반 행정법관계의 당사자와 비교했을 때 특별한 사회적 보호가 필요하다. 셋째, 사회보장법관계의 내용은 개인에게 생존이 달린 문제이다. 넷째, 사회보장법은 보통 장기적 법률관계를 다루므로, 행정청의 위법한 행위 또는 그것을 계기로 행해진 결정은 개인의 경제생활에 장기적인 영향을 미친다.

그에 따라 일반 행정법적 권리구제와 비교했을 때 사회보장법적 권리구제가 갖는 특수성을 염두에 둔 다음의 기본원칙이 거론된다.¹⁹⁾ 첫째, 사회적 위험에 처해 있는 수급권자는 복잡한 사회보장법에 관한 충분한 지식을 가지고 있지 않을 가능성이 높으므로, 권리구제 절차가 간소하고 쉬워야 한다. 둘째, 사회보장수급권자는 사회경제적 약자인 경우가 많고 권리구제 절차가 길어지는 경우 불안정한 수준을 넘어 생존 위험에 처하게 될 수 있으므로 그 권리구제에 관한 분쟁은 짧은 시간 내에 종결되어야 한다. 셋째, 사회보장수급권자가 구제절차를 밟는 데 드는 비용이 구제절차를 통해 얻을 수 있는 급여액보다 큰 경우 사회보장수급권자는 구제절차를 밟는 것을 포기할

17) 전광석, 『한국사회보장법론』, 집현재, 2019, 80.

18) 전광석, 『한국사회보장법론』, 집현재, 2019, 91-92.

19) 조만형, “우리나라 사회보장법상 행정불복절차에 관한 연구”, 「공법연구」 제35집 제2호, 한국공법학회, 2006, 452-453; 하명호, “사회보장행정에서 권리의 체계와 그 구제”, 「고려법학」 제64호, 고려대학교 법학연구원, 2012, 185-186 참조.

수밖에 없기 때문에 권리구제 비용이 최소화되어야 한다. 넷째, 사회보장법은 수많은 법령에 산재해 있으며 개정이 빈번하여 정확한 내용을 파악하기가 어려우므로, 분쟁 담당 기관이 상당한 수준의 전문성을 갖춰야 한다.

이에 더하여 사회보장법적 권리구제의 특수성이 사회보장에 적용되는 행정절차법과 기타 소송법에도 반영되어야 한다는 견해²⁰⁾가 있다. 이 견해에 따르면 사회보장법의 내용을 수급권자가 파악하기 어렵기 때문에 개인에게는 상담받을 권리를 부여하고 사회보장기관에는 설명의무를 부과하여야 한다. 이 권리는 잘못된 상담으로 발생한 손해에 대해 사회보장기관에 배상책임을 구할 수 있을 정도로 보장되어야 한다. 예컨대, 사회보장기관의 잘못된 상담으로 사회보험 가입자격이 상실된 경우, 과거로 소급하여 가입을 인정받는 방안 등이 강구되어야 한다.

Ⅲ. 행정상 구제절차 현황

사회보장 관련 불복은 일차적으로 행정상 구제절차를 밟는 경우가 많다. 이의신청, 심사청구 등 넓은 의미에서 행정심판을 청구하거나 진정을 제기하기도 한다. 이 절차에서 구제되지 못하는 사건이 소송의 형태로 법원에 오게 된다. 한편, 법적 구속력은 없지만 국제기구에 호소할 수도 있다. 행정상 구제절차가 사법상 구제절차의 이전 단계라고 본다면, 국제기구 진정은 그 이후 단계라고 볼 수 있다.

아래에서는 사회보장법 영역에서의 1차적 구제절차인 행정상 불복절차(이의신청, 심사청구 등)를 사회보장법 체계의 순서대로 살펴본다. 사회보험법체계에 속하는 국민건강보험법, 국민연금법, 산업재해보상보험법상 불복절차를, 공공부조법체계에 속하는 국민기초생활보장법상 불복절차를, 사회보상법체계에 속하는 국가유공자법상 불복절차를, 사회복지서비스법체계에 속하는 장애인복지법상 불복절차를 예로 들어 순차적으로 검토한다. 절차를 개괄하고 사건 처리 건수 현황을 살펴본다.

1. 사회보험법체계: 국민건강보험법, 국민연금법 및 산업재해보상보험법상 불복절차

(1) 국민건강보험법상 불복절차

20) 전광석, 『한국사회보장법론』, 집현재, 2019, 92.

1) 절차

가입자 및 피부양자의 자격, 보험료등(가입자가 내야 하는 보험료와 그 밖에 국민건강보험법에 따른 징수금), 보험급여, 보험급여 비용에 관한 공단의 처분에 이의가 있는 사람은 국민건강보험공단에, 요양급여비용 및 요양급여의 적정성 평가 등에 관한 심사평가원의 처분에 이의가 있는 공단, 요양기관 또는 그 밖의 사람은 심사평가원에 이의신청을 할 수 있다(국민건강보험법 제87조 제1항, 제2항). 이러한 이의신청은 처분이 있음을 안 날로부터 90일 이내에 문서로 하여야 하며 처분이 있는 날로부터 180일이 지나면 제기하지 못한다(동법 제87조 제3항).

공단과 건강보험심사평가원은 이의신청을 받은 날로부터 60일 이내에 결정해야 하는데, 부득이한 사정이 있는 경우 결정기간이 끝나기 7일 전까지 이의신청을 한 사람에게 이를 알리고 30일의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다(동법 시행령 제58조 제1항, 제2항). 결정을 하면 지체 없이 신청인에게 결정서를, 이해관계인에게 그 사본을 보낸다(동법 시행령 제57조).

이의신청에 대한 결정에 불복하고자 하는 사람은 보건복지부 건강보험분쟁조정위원회에 심판청구를 할 수 있는데, 이 역시 처분이 있음을 안 날로부터 90일 이내에 하여야 하며 처분이 있는 날로부터 180일이 지나면 제기하지 못한다(동법 제88조 제1항).

건강보험분쟁조정위원회는 심판청구서가 제출된 날로부터 60일 이내에 결정하여야 하는데, 부득이한 사정이 있는 경우 결정기간이 끝나기 7일 전까지 청구인에게 이를 알리고 30일의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다(동법 시행령 제61조 제1항, 제2항). 청구인에게 결정서를, 이해관계인에게 그 사본을 보낸다(동법 시행령 제60조).

공단 또는 심사평가원의 처분에 이의가 있는 사람과 이의신청 또는 심판청구에 대한 결정에 불복하는 사람은 행정소송을 제기할 수 있다(동법 제90조). 따라서 공단 또는 심사평가원의 처분에 대해 위의 이의신청과 심판청구를 거치지 않고 바로 행정소송을 제기할 수도 있다.

이와 같은 불복절차를 요약하면, ‘국민건강보험공단 또는 건강보험심사평가원에 이의신청 → 건강보험분쟁조정위원회에 심판청구 → 행정소송’이라 할 수 있으며, 이를 도표화하면 다음과 같다.



[그림 1] 국민건강보험법상 불복절차

2) 현황

2022년을 기준으로 했을 때 건강보험 이의신청의 유형과 비중은 자격(19.4%), 보험료부과(63.2%), 보험료징수(3.9%), 급여사전(0.6%), 급여사후(9.9%) 및 보험급여비용(3%)로 분포되어 있다. 인용율은 일부인용을 포함하여 3% 정도이다. 최근 5년간 건강보험 이의신청과 심사청구 처리 현황은 아래 표와 같다.

<표 2> 건강보험 이의신청 및 심사청구 처리 현황²¹⁾

(단위: 건, %)

연도	구분	건강보험 이의신청							연금징수 심사청구
		총계	자격	보험료부과	보험료징수	급여사전	급여사후	보험급여비용	
2022	계	4,843	941 (19.4)	3,059 (63.2)	187 (3.9)	30 (0.6)	481 (9.9)	145 (3.0)	78
	(일부)인용	141 (2.9)	14	33	13	3	77	1	1 (1.3)
	기각	3,152 (65.1)	621	2,167	46	17	225	76	22 (28.2)
	각하 등	906 (18.7)	153	486	88	6	118	55	48 (61.5)
	취하종결	644 (13.3)	153	373	40	4	61	13	7 (9.0)
2021	계	3,220	708 (22.0)	1,794 (55.7)	146 (4.5)	29 (0.9)	449 (14.0)	94 (2.9)	59
	(일부)인용	106 (3.3)	19	16	11	0	57	3	3 (5.1)
	기각	2,062 (64.0)	469	1,257	33	15	236	52	10 (17.0)
	각하 등	565 (17.6)	123	229	74	7	100	32	33 (55.9)
	취하종결	487 (15.1)	97	292	28	7	56	7	13 (22.0)

21) 국민건강보험 홈페이지, “이의신청 및 심사청구 처리현황”, <<https://www.nhis.or.kr/announce/wbhaec11411m01.do>> 참조(2024. 3. 31. 최종확인).

연도	구분	건강보험 이의신청							연금징수 심사청구
		총계	자격	보험료부과	보험료징수	급여사전	급여사후	보험급여비용	
2020	계	2,775	472 (17.0)	1,532 (55.2)	139 (5.0)	49 (1.8)	459 (16.5)	124 (4.5)	60
	(일부)인용	83 (3.0)	10	19	10	5	34	5	2 (3.3)
	기각	1,582 (57.0)	273	920	31	23	264	71	24 (40.0)
	각하 등	543 (19.6)	100	255	51	9	87	41	20 (33.4)
	취하종결	567 (20.4)	89	338	47	12	74	7	14 (23.3)
2019	계	2,896	556 (19.2)	1,392 (48.1)	228 (7.9)	29 (1.0)	481 (16.6)	210 (7.2)	45
	(일부)인용	109 (3.8)	6	18	22	4	57	2	2 (4.4)
	기각	1,660 (57.3)	334	883	50	10	261	122	17 (37.8)
	각하 등	583 (20.1)	92	204	102	10	104	71	20 (44.5)
	취하종결	544 (18.8)	124	287	54	5	59	15	6 (13.3)
2018	계	3,315	688 (20.8)	1,655 (49.9)	267 (8.1)	24 (0.7)	455 (13.7)	226 (6.8)	48
	(일부)인용	104 (3.1)	13	16	16	3	52	4	0
	기각	1,819 (54.9)	408	992	35	10	236	138	4 (8.3)
	각하 등	635 (19.2)	107	208	140	8	100	72	32 (66.7)
	취하종결	757 (22.8)	160	439	76	3	67	12	12 (25.0)

(2) 국민연금법상 불복절차

1) 절차

가입자의 자격, 기준소득월액, 연금보험료, 그 밖의 국민연금법에 따른 징수금과 급여에 관한 국민연금공단 또는 국민건강보험공단의 처분에 이의가 있는 사람은 그 처분을 한 공단에 심사청구 할 수 있다(국민연금법 제108조 제1항). 이러한 심사청구는 그 처분이 있음을 안 날로부터 90일 이내에 문서로 하여야 하며, 처분이 있는 날로부터 180일이 지나면 제기하지 못한다(동법 제108조 제2항).

위 심사청구 사항의 심사를 위해 국민연금공단에 국민연금심사위원회를 두고, 국민건강보험공단에 징수심사위원회를 둔다. 국민연금공단은 심사청구를 받은 날로부터 60일 이내에 결정하여야 하나, 부득이한 사정이 있는 경우에는 결정기간이 끝나기 7일 전까지 청구인에게 이를 알린 후 위원장이 직권으로 30일을 연장할 수 있다(동법 시행령 제100조 제1항, 제2항).

심사청구에 대한 공단의 결정에 불복하는 사람은 결정통지를 받은 날로부터 90일 이내에 재심사청구서를 그 심사청구에 대한 결정을 한 공단이나 보건복지부장관에게 제출함으로써 보건복지부 국민연금재심사위원회에 재심사 청구를 할 수 있다(동법 제110조 제1항). 공단은 재심사청구서를 받은 날로부터 10일 이내에 이를 보건복지부장관에게 보내야 한다(동법 시행규칙 제49조 제2항).

재심사위원회의 재심사는 행정심판법상의 행정심판에 해당한다(동법 제112조 제2항). 행정심판법상 재결은 피청구인 또는 위원회가 심판청구서를 받은 날로부터 60일 이내에 하여야 하며, 부득이한 사정이 있는 경우 재결 기간이 끝나기 7일 전까지 당사자에게 알린 후 위원장이 직권으로 30일을 연장할 수 있다(행정심판법 제45조).

이와 같은 불복절차를 요약하면, 처분을 한 ‘국민연금공단 또는 국민건강보험공단에 심사청구 → 국민연금재심사위원회에 재심사청구’라 할 수 있다.

2) 현황

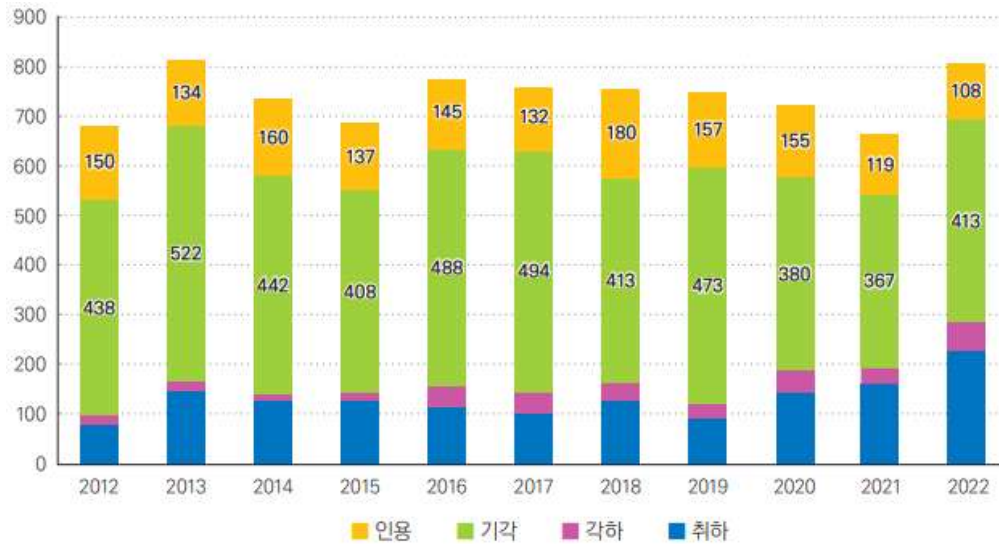
국민연금통계연보에 따르면 심사청구 유형은 급여관리(433건, 54.0%), 자격관리(333건, 41.5%), 징수관리(36건, 4.5%)로 나뉜다.²²⁾ 심사청구에 대한 결정의 추이는 아래 도표와 같다.

22) 국민연금공단, 『2022년 제35호 국민연금통계연보』, 2023, 17.

<표 3> 급여종류별 심사청구 처리 현황²³⁾

	연도	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
총계	인용	107	94	118	80	101	111	132	107	78	66	68
	기각	386	449	377	343	411	381	307	331	282	265	313
	각하	12	11	10	7	18	20	19	6	9	12	12
	취하	28	78	25	28	19	17	17	16	20	23	40
	계	533	632	530	458	549	529	475	460	389	366	433
노령 연금	인용	13	37	22	15	25	29	44	37	22	20	16
	기각	72	122	70	70	116	143	100	88	101	87	139
	각하	2	7	3	2	12	8	10	4	3	9	6
	취하	6	58	9	6	8	4	4	9	7	12	17
	소계	93	224	104	93	161	184	158	138	133	128	178
장애 연금	인용	50	33	62	46	40	44	49	43	40	36	43
	기각	255	252	220	180	207	169	170	189	152	149	145
	각하	9	2	5	4	2	5	4	0	4	2	3
	취하	16	15	5	13	2	9	6	4	7	6	17
	소계	330	302	292	243	251	227	229	236	203	193	208
유족 연금	인용	15	10	11	8	8	12	8	11	10	3	3
	기각	17	18	23	28	33	21	14	33	16	11	10
	각하	0	2	1	0	2	0	2	1	1	0	0
	취하	2	1	1	3	6	2	2	1	3	3	1
	소계	34	31	36	39	49	35	26	46	30	17	14
반환 일시 금	인용	29	14	23	11	28	26	31	16	6	7	6
	기각	42	57	64	65	55	48	23	21	13	18	19
	각하	1	0	1	1	2	7	3	1	1	1	3
	취하	4	4	10	6	3	2	5	2	3	2	5
	소계	76	75	98	83	88	83	62	40	23	28	33

23) 국민연금공단, 『2022년 제35호 국민연금통계연보』, 2023, 292-293 재구성.

[그림 2] 국민연금법상 심사청구 결정현황 추이²⁴⁾

급여종류별 심사청구 처리 현황을 살펴보면, 최근 5년간 총 건수가 감소하는 추세에 있는데, 노령연금²⁵⁾의 경우 (2022년을 제외하고) 최근 5년간 소폭 감소하는 추세에 있었지만 2022년과 2012년의 총 건수를 비교해보면 그 수치가 2배 가까이 증가한 것을 알 수 있다. 그에 비해 장애연금²⁶⁾의 경우 심사청구 건수가 10년 전에 비해 크게 감소한 것을 알 수 있다(2012년 330건, 2022년 208건). 유족연금²⁷⁾과 반환일시금²⁸⁾ 심사청구 건수는 그 자체로 적기도 하지만, 증가와 감소를 반복하는 가운데

24) 국민연금공단, 『2022년 제35호 국민연금통계연보』, 2023, 17.

25) 노령연금은 국민연금법 제2절(제61조 내지 제66조)에서 규정하는 연금으로서 국민의 안정된 노후생활을 보장하기 위해 지급되는 연금으로, 수급요건을 충족한 가입자가 연금을 청구하면 평생 매월 지급된다(국민연금공단, 『2022년 제35호 국민연금통계연보』, 2023, 307).

26) 장애연금은 국민연금법 제3절(제67조 내지 제71조)에서 규정하는 연금으로, 가입자나 가입자였던 자에게 질병이나 부상이 발생하여 완치(완치되지 않은 경우에는 초진일로부터 1년 6개월 경과) 후에도 신체적 또는 정신적 장애가 남은 경우, 장애정도(1~4급)에 따라 일정한 금액을 지급하여 장애로 인한 생계곤란의 위험에 대비하는 연금이다(국민연금공단, 『2022년 제35호 국민연금통계연보』, 2023, 309).

27) 유족연금은 국민연금법 제4절(제72조 내지 제76조)에서 규정하는 연금으로, 국민연금에 가입되어 있는 사람 또는 연금을 지급받던 사람이 사망할 경우 그에 의해 생계를 유지하던 유족들이 안정된 삶을 살 수 있도록 지급하는 연금이다. 유족의 범위는 배우자, 자녀, 부모(배우자의 부모 포함), 손자녀, 조부모(배우자의 조부모 포함)인데, 부모·조부모는 60세 이상이거나 장애등급 2급 이상, 자녀는 25세 미만 또는 장애 등급 2급 이상, 손자녀는 19세 미만이거나 장애등급 2급 이상이어야 하며, 최우선순위자에게 지급한다(국민연금공단, 『2022년 제35호 국민연금통계연보』, 2023, 310).

28) 반환일시금은 60세 도달, 사망, 국외이주 등의 사유로 국민연금에 더 이상 가입할 수 없게

전반적으로 감소하고 있으며 10년 전과 비교했을 때 절반 이상 감소한 수치를 나타내고 있다.

(3) 산업재해보상보험법상 불복절차

1) 절차

근로복지공단의 보험급여 결정 등에 불복하는 사람은 행정심판법에 따른 행정심판을 청구할 수 없고, 보험급여 결정 등이 있음을 안 날로부터 90일 이내에 그 보험급여 결정 등을 한 근로복지공단의 소속기관을 거쳐 근로복지공단에 심사청구를 하여야 한다(산업재해보상보험법 제103조 제1항, 제2항, 제3항, 제5항). 심사청구서를 받은 근로복지공단의 소속기관은 5일 이내에 의견서를 첨부하여 이를 근로복지공단에 보낸다(동법 제103조 제4항). 근로복지공단은 심사청구서를 받은 날로부터 60일 이내에 심사위원회의 심의를 거쳐 심사청구에 대해 결정하여야 하는데, 부득이한 사유가 있는 경우 결정기간이 끝나기 7일 전까지 심사청구인에 알리고 20일을 넘지 않는 범위에서 그 기간을 한 차례 연장할 수 있다(동법 제105조 제1항, 제3항).

심사청구에 대한 결정에 불복하는 사람은 심사청구에 대한 결정이 있음을 안 날로부터 90일 이내에 고용노동부 산업재해보상보험재심사위원회에 재심사를 청구할 수 있다(동법 제106조 제1항, 제3항). 관정위원회 심의를 거친 보험급여 관련 결정에 불복하는 사람은 심사청구를 하지 않고 재심사를 청구할 수 있다(동법 제106조 제1항). 재심사위원회는 재심사청구서를 받은 날로부터 60일 이내에 재심사청구에 대해 결정하여야 하는데, 부득이한 사유가 있는 경우 결정 기간이 끝나기 7일 전까지 심사청구인에 알리고 20일을 넘지 않는 범위에서 그 기간을 한 차례 연장할 수 있다(동법 제109조 제1항, 제105조 제1항). 재심사청구에 대한 산업재해보상보험재심사위원회의 재결은 행정심판의 재결로 본다(동법 제111조 제2항).

이와 같은 불복절차를 요약하면, ‘근로복지공단에 심사청구 → 산업재해보상보험재심사위원회에 재심사청구 → 행정소송(심사청구 및 재심사청구를 거치지 않고 바로 제기 가능)’이라 할 수 있으며, 이를 도표화하면 아래와 같다.



[그림 3] 산업재해보상보험법상 불복절차

되었으나 연금수급요건을 채우지 못한 경우, 그동안 납부한 보험료에 이자를 더해 일시금으로 지급하는 급여이다(국민연금공단, 『2022년 제35호 국민연금통계연보』, 2023, 310).

2) 현황

근로복지공단 심사청구 결정 현황은 아래 표와 같다. 총 건수는 10년 전에 비해 크게 증가하였으나, 장해급여를 제외하면 최근 3년간은 총 건수가 전반적으로 줄어드는 추세를 보이고 있다. 인용된 건수도 장해급여 영역을 제외하고는 일정하거나 소폭 증가와 감소를 반복하는 모습이다. 산재보험사건 소송확정 등 현황을 살펴보면, 민사사건의 경우 1/4 정도의 승소율이, 행정사건의 경우 절반을 조금 넘는 승소율이 있는 것으로 보인다.

〈표 4〉 근로복지공단 심사청구 결정현황²⁹⁾

(단위: 건)

	연도	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
총 계	취소	1,132	1,175	1,303	1,340	1,137	1,223	1,535	1,690	1,571	1,521	1,493
	기각	7,074	6,872	6,851	6,974	6,827	7,228	7,256	8,650	9,098	8,857	8,277
	각하	171	138	113	80	75	94	93	137	119	100	103
	기타	92	80	104	95	118	111	133	208	178	160	138
	계	8,469	8,265	8,371	8,489	8,157	8,656	9,017	10,685	10,966	10,638	10,011
요 양 급 여	취소	710	788	791	701	581	658	834	815	781	835	792
	기각	4,497	4,318	4,150	4,078	3,564	3,385	3,618	4,377	4,860	4,528	4,257
	각하	104	97	68	48	50	54	40	58	69	65	59
	기타	54	44	59	61	49	76	81	100	85	93	70
	소계	5,365	5,247	5,068	4,888	4,244	4,173	4,573	5,350	5,795	5,521	5,178
휴 업 급 여	취소	73	69	68	82	48	59	84	97	54	51	36
	기각	193	231	237	257	244	289	360	335	259	267	211
	각하	8	6	7	1	5	4	8	4	5	3	4
	기타	1	1	4	6	7	5	3	49	5	5	5
	소계	275	307	319	346	304	357	455	485	323	326	256
장 해 급 여	취소	185	197	274	372	395	392	486	587	554	546	567
	기각	1,423	1,467	1,642	1,831	2,285	2,248	2,196	2,526	2,935	3,307	3,086
	각하	21	15	18	13	11	16	22	20	30	18	22
	기타	23	15	19	18	53	20	30	32	36	50	50
	소계	1,652	1,694	1,953	2,234	2,744	2,676	2,734	3,165	3,555	3,921	3,725
유	취소	30	20	31	28	23	17	26	25	25	14	36

29) 고용노동부, 『2022년도 산재보험 사업연보』, 2023, 349.

	연도	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
족 급 여	기각	346	315	329	282	297	225	212	278	370	355	339
	각하	9	3	4	3	2	4	4	5	3	2	2
	기타	2	2	3	4	3	1	3	2	1	1	6
	소계	387	340	367	317	325	247	245	310	399	372	383
진 료 비	취소	62	52	49	63	43	49	47	101	64	57	34
	기각	239	211	186	188	150	194	151	184	204	133	156
	각하	9	6	5	2	0	2	10	32	1	0	7
	기타	6	7	5	0	1	1	0	7	1	3	2
	소계	316	276	245	253	194	246	208	324	270	193	199
기 타	취소	134	49	90	94	47	48	58	65	93	18	28
	기각	615	330	307	338	287	887	719	950	470	267	228
	각하	29	11	11	13	7	14	9	18	11	12	9
	기타	12	11	14	6	5	8	16	18	50	8	5
	소계	790	401	422	451	346	957	802	1,051	624	305	270

<표 5> 산재보험사건 소송확정 등 현황³⁰⁾

(단위: 건, %)

		연도	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
총 계	확 정 사 건 결 과	승소	1,199	1,175	1,231	1,317	1,341	1,227	1,048	907	907	917	1,085
		패소	266	217	217	235	242	267	398	280	274	241	283
		일부 승소	104	135	143	166	183	171	197	173	165	147	208
		조정	25	28	55	84	45	48	35	54	47	49	50
		화해	496	528	415	324	313	248	178	136	133	122	129
		취하등	646	806	958	1,255	941	1,201	1,620	1,303	1,143	1,125	1,070
		계	2,736	2,889	3,027	3,381	3,065	3,162	3,476	2,853	2,669	2,601	2,825
	계류중		3,148	3,314	965	3,111	2,963	2,819	2,484	2,818	3,169	3,696	3,740
	패소율		10	7.5	7.2	6.95	7.90	8.47	11.42	9.81	10.27	9.3	10
	민 사	확 정 사											
		승소	318	304	389	394	336	380	319	246	207	210	251
		패소	15	11	32	36	34	44	54	36	27	29	31

30) 고용노동부, 『2022년도 산재보험 사업연보』, 2023, 393-394. ‘인낙’ 사건은 연간 0건 내지 1건 정도가 있는 정도로 미미하여, 관련 통계는 ‘취하등’에 포함하였다.

		연도	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	건 결 과	일부 승소	64	72	104	135	141	147	153	141	136	116	164
		조정	25	28	55	84	45	48	35	54	47	49	50
		화해	496	528	415	324	313	247	177	136	133	121	129
		취하등	271	360	381	650	317	337	332	302	228	350	415
		계	1,189	1,303	1,375	1,623	1,186	1,203	1,070	915	778	875	1,040
	계류중		881	972	1,210	875	901	723	694	667	702	829	912
	폐소율		1	0.8	2.3	2.2	2.9	3.7	5.0	3.9	3.5	3.3	3.0
	행 정	확 정 사 건 결 과	승소	881	871	842	923	1,005	847	729	661	700	707
폐소			251	206	185	199	208	223	344	244	247	212	252
일부 승소			40	63	39	31	42	24	44	32	29	31	44
조정			0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
화해			0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0
취하등			375	446	586	605	624	864	1,288	1,001	915	775	655
계			1,547	1,586	1,652	1,758	1,879	1,959	2,406	1,938	1,891	1,726	1,785
계류중		2,267	2,342	2,259	2,236	2,062	2,096	694	2,151	2,467	2,867	2,828	
폐소율		16	13	11.2	11.3	11.1	11.4	14.3	12.6	13.1	12.3	14.1	

2. 공공부조법체계: 국민기초생활보장법상 불복절차

(1) 절차

수급자나 급여 또는 급여 변경을 신청한 사람은 시장·군수·구청장(교육급여인 경우에는 시·도교육감)의 처분에 대하여 이의가 있는 경우 그 결정의 통지를 받은 날로부터 90일 이내에 해당 보장기관을 거쳐 시·도지사(특별자치시장·특별자치도지사 및 시·도교육감)의 처분에 이의가 있는 경우에는 해당 특별자치시장·특별자치도지사 및 시·도교육감)에게 서면이나 구두로 이의신청을 할 수 있다(「국민기초생활보장법」 제38조 제1항).

이의신청을 받은 시장·군수·구청장은 10일 이내에 의견서와 관계서류를 첨부하여 시·도지사에게 보내고(동법 제38조 제2항), 시·도지사는 30일 이내에 필요한 심사를

하여 이의신청을 각하 또는 기각하거나 해당 처분을 변경 또는 취소하거나 그 밖에 필요한 급여를 명한다(동법 제39조 제1항).

서울시의 경우 이러한 이의신청 심사 과정에서 신청인의 자택을 방문하고 생활환경 조사를 하는 등 실태조사를 진행하고 있다. 현장조사는 공무원(서울시, 자치구, 동주민센터)과 변호사(서울사회복지공익법센터³¹⁾ 소속)가 함께 진행하며, 변호사가 현장조사를 바탕으로 인용·기각 등의 법적 판단을 하는 내용의 법률자문서를 작성하여 서울시에 제출한다. 서울시는 이를 바탕으로 인용·기각 등의 결정을 하고 그 결정을 수급(권)자에게 통지한다.³²⁾ 이를 도표화하면 다음과 같다.



[그림 4] 국민기초생활보장법상 이의신청 절차(시·도 이의신청 단계까지: 서울시의 경우)³³⁾

이러한 시·도지사의 처분 등에 대해 이의가 있는 경우 그 처분 등의 통지를 받은 날로부터 90일 이내에 그 처분 등의 통지를 받은 날로부터 90일 이내에 시·도지사를 거쳐 보건복지부장관에게 서면이나 구두로 이의신청을 할 수 있으며(동법 제40조 제1항), 시·도지사는 이의신청을 받고 10일 이내에 의견서와 관계 서류를 첨부하여 보건복지부장관 또는 소관 중앙행정기관의 장에게 보내야 한다(동법 제40조 제2항). 위 이의신청 규정, 즉 국민기초생활보장법 제40조에 따른 이의신청 규정은 행정심판법 제3조 제1항의 “다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우”에 해당하는 것으로 보기 어렵다. 독립성과 공정성을 갖춘 판단기관을 별도로 규정하고 있지 않고, 신청인과 피신청인 간의 대심적 심리구조나 주장에 대한 공격과 방어를 할 수 있는 절차 규정을 두지 않고 있기 때문이다.³⁴⁾

31) 서울사회복지공익법센터는 서울시복지재단 소속으로 설치된 공공기관으로 2012. 7.에 개소하였다. 서울시민의 권리보호 및 공익을 제고하기 위해 시민을 대상으로 법률상담·자문을 제공하고, 복지담당공무원 등을 대상으로 복지법률 관련 교육을 하며, 취약계층의 법률문제 해결을 위해 소송지원 활동을 한다(서울사회복지공익법센터 홈페이지 <<https://swlc.welfare.seoul.kr/swlc/html/sub/index.action?pno=060101>> 참조(2024. 3. 31. 최종확인)).

32) 전가영·정제형, 『국민기초생활보장제도 이의신청 사례·판례집』, 서울시복지재단, 2021, 5-6 참조.

33) 전가영·정제형, 『국민기초생활보장제도 이의신청 사례·판례집』, 서울시복지재단, 2021, 6 재구성.

34) 법제처 법령해석, “보건복지부-「국민기초생활 보장법」 제40조의 이의신청과 「행정심판법」에 따른 행정심판의 관계”, 2011. 6. 23., <https://www.moleg.go.kr/lawinfo/nwLwAnInfo.mo?mid=a10106020000&cs_seq=100391&rowidx=3704> 참조(2024. 3. 31. 최종확인).

보건복지부장관 또는 소관 중앙행정기관의 장은 이의신청서를 받고 30일 이내에 필요한 심사를 한 뒤 이의신청을 각하 또는 기각하거나 해당 처분을 변경하거나 취소하는 결정을 하여야 하고(동법 제41조 제1항), 그 결정 내용을 지체없이 신청인에게 서면으로 통지하여야 한다(동법 제41조 제2항).

이와 같은 불복절차를 요약하면, 시·도지사에 대한 이의신청 → 시·도지사의 처분 등 → 보건복지부장관에 대한 이의신청 → 보건복지부장관의 재결이라 할 수 있으며, 이를 도표화하면 다음과 같다.



[그림 5] 국민기초생활보장법상 불복절차(일반)³⁵⁾

(2) 현황

구제절차가 법으로 보장되어 있으나 이용하는 건수는 많지 않다. 서울시의 경우만 살펴보더라도, 자치구를 거쳐 서울시로 접수된 이의신청 건수가 매년 줄어들고 있으며, 2020년에는 총 3건에 불과하였다. 이의신청 사례를 보면, 부양의무자 기준, 소득 인정액 기준에 관한 것이 주를 이루고, 근로능력평가, 가구원 수 산정에 관한 것도 일부 존재한다.³⁶⁾

<표 6> 서울시 연도별 이의신청 건수³⁷⁾

연도	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	합계
건수	26	13	9	11	7	8	8	3	85

이의신청 건수가 많지 않은 이유에 대해 관련 사건을 다루는 공익변호사에 질의한 결과, 2020년에 이의신청 건수가 급격히 줄어든 것은 코로나바이러스감염증-19 상황으로 인해 지방자치단체에서 확인조사를 실시하지 않아 급여 중지나 삭감 판정을 받은 사례가 많지 않아서일 것이라는 답변을 받았다.³⁸⁾ 이와 더불어 인터뷰 대상 공익

35) 전가영·정제형, 『국민기초생활보장제도 이의신청 사례·판례집』, 서울시복지재단, 2021, 5.

36) 전가영·정제형, 『국민기초생활보장제도 이의신청 사례·판례집』, 서울시복지재단, 2021 참조.

37) 전가영·정제형, 『국민기초생활보장제도 이의신청 사례·판례집』, 서울시복지재단, 2021, 4.

38) 공익변호사와의 인터뷰 내용(2022. 3. 2.).

변호사는 이의신청 건수 자체가 적은 이유에 대해 서울시까지 사건이 올라오기 전에 구청 차원에서 지방생활보장위원회 등을 활용하여 문제를 해결해주는 경우가 있을 것이라고, 부양의무자의 부양거부 내지 기피에 대한 기존의 엄격한 판단이 많이 다투어지고 문제가 드러나면서 단편적인 사실만으로 부양거부 내지 기피가 부정되지 않게 된 점도 사건 감소에 영향을 주었을 것이라고 보았다.³⁹⁾

3. 사회보상법체계: 국가유공자법상 불복절차

(1) 절차

국가유공자법 제74조의5 제1항 제1호, 제3호 내지 제5호, 제11호 내지 제13호 및 제15호의 사항⁴⁰⁾과 관련된 국가보훈부장관의 처분에 이의가 있는 사람은, 해당 처분이 법령 적용의 착오에 기초하였다고 판단되는 경우 또는 국가보훈부장관이 해당 처분을 할 때에 중요한 증거자료를 검토하지 않았다고 판단되는 경우, 또는 해당 처분이 있는 뒤에 그와 관련된 새로운 증거자료가 발견된 경우, 국가보훈부장관에게 이의신청할 수 있다(국가유공자법 제74조의18 제1항 제1호 내지 제3호). 이의신청은 국가보훈부장관의 처분을 받은 날로부터 30일 이내에 국가보훈부령으로 정하는 바에 따라 하여야 한다(동법 제74조의18 제2항).

국가보훈부장관은 위 이의신청에 대하여 보훈심사위원회의 심의·의결을 거쳐 결정하고 그 결과를 이의신청한 자에게 통보하여야 한다(동법 제74조의18 제3항).

이의신청한 사람은 그 이의신청과 관계없이 행정심판법에 따른 행정심판을 청구할 수 있다. 이의신청하여 그 결과를 통보받은 사람은 통보받은 날로부터 90일 이내에 행정심판법에 따른 행정심판을 청구할 수 있다.

이와 같은 불복절차를 요약하면, ‘국가보훈처장에 이의신청(보훈심사위원회 심의·의결) → 행정심판(이의신청 거치지 않고 바로 청구 가능) → 행정소송(이의신청이나 행

39) 공익변호사와의 인터뷰 내용(2022. 3. 2.).

40) 국가보훈기본법 제3조 제2호에 따른 국가보훈대상자 중 보훈심사위원회의 심의·의결을 거치도록 규정된 사람의 등록요건 인정여부에 관한 사항(제1호), 국가유공자법 제6조의5 제1항에 따른 상이의 추가인정 여부에 관한 사항(제3호), 국가유공자법 제9조에 따른 권리소멸의 확인에 관한 사항(제4호), 국가유공자법 제13조 제2항 제2호에 따른 국가유공자를 주로 부양하거나 양육한 사람의 확인에 관한 사항(제5호), 국가유공자법 제76조에 따른 보훈급여금 등의 반환의무 면제에 관한 사항(제11호), 국가유공자법 제78조 제1항에 따른 보상정지 기간 및 보상의 정도에 관한 사항(제12호), 국가유공자법 제79조 제1항 제5호에 해당하는 사람에 대한 법 적용 대상 제외 여부 및 같은 조 제3항에 따른 법 적용 대상자로서의 결정 여부에 관한 사항(제13호), 그 밖에 다른 법령에서 보훈심사위원회의 소관으로 규정한 사항(제15호)이 그것이다.

정심판 거치지 않고 바로 제기 가능)’이라 할 수 있다.

(2) 현황

보훈사건에 관한 이의신청 처리현황 통계는 찾기 어려우나 행정심판 및 행정소송 통계는 아래 표와 같이 공개되어 있다.

<표 7> 보훈사건 행정심판 처리현황⁴¹⁾

구 분		접 수			처리결과					
		계	이월	당해 년도	계	재 결			취하 등	인용 률 (%)
						소계	인용	기각		
2018	요건확인	866	150	716	763	718	9	709	45	1.2
	상이등급 등	750	197	553	638	588	21	567	50	3.2
	계	1,695	347	1,296	1,401	1,306	30	1,276	95	2.1
2019	요건확인	887	167	720	663	631	8	623	32	1.2
	상이등급 등	770	171	599	567	495	31	464	72	5.4
	계	1,657	338	1,319	1,230	1,126	39	1,087	104	3.1
2020	요건확인	1,022	303	719	567	539	8	531	28	1.4
	상이등급 등	770	220	550	490	425	10	415	65	2.0

41) 국가보훈처 웹사이트(자료공간-현황통계-보훈대상자), “2024년 2월말 기준 행정심판 및 행정소송 현황” 및 “2022년 2월말 기준 행정심판 및 행정소송 현황”, <<https://www.mpva.go.kr/mpva/selectBbsNttView.do?key=181&bbsNo=361&nttNo=255637&searchCtgr=&searchCnd=all&searchKrdw=&integrDeptCode=&pageIndex=1>> 참조(2024. 3. 31. 최종 확인). 2022년까지의 통계에서는 일부인용과 조정 관련 통계는 취하 등에 포함되었으나, 2023년 통계부터는 일부인용과 조정 관련 통계가 별도로 제공되고 기존의 ‘취하 등’ 항목은 ‘취하, 각하’로 변경되었다. 이를 반영하여, 이 글에서는 2023년 인용 통계에 인용과 일부인용 수치를 합산하여 제시하고 괄호 안에 일부인용 통계를 별도로 제시하였다. 마찬가지로, 취하, 각하 및 조정 수치를 합산하여 제시하되 괄호 안에 조정 통계를 별도로 제시하였다. ‘취하 등’ 항목명은 그대로 유지하였다.

	계	1,792	523	1,269	1,057	964	18	946	93	1.7
2021	요건확인	965	448	517	696	660	11	649	36	1.6
	상이등급 등	842	259	583	558	474	40	434	84	7.2
	계	1,807	707	1,100	1,254	1,134	51	1,083	120	4.1
2022	요건확인	849	292	557	638	590	11	579	48	1.7
	상이등급 등	1,040	299	741	758	625	51	574	133	6.7
	계	1,889	591	1,298	1,396	1,215	62	1,153	181	4.1
2023	요건확인	669	147	522	572	541	18(9)	520	34(3)	1.6
	상이등급 등	1,035	190	845	824	622	68(15)	547	209(7)	6.4
	계	1,704	337	1,367	1,396	1,163	86(24)	1,067	243(10)	4.4

<표 8>보훈사건 행정소송 처리현황⁴²⁾

구 분		접 수			처리결과					
		계	이월	당해 년도	계	판 결			취하 등	패소 율 (%)
						소계	패소	승소		
2018	요건확인	885	566	319	420	290	24	266	130	5.7
	상이등급 등	484	284	200	225	154	15	139	71	6.6
	계	1,369	850	519	645	444	39	405	201	6.0
2019	요건확인	775	465	310	293	207	13	194	86	4.4

42) 국가보훈처 웹페이지(자료공간-현황통계-보훈대상자), “2024년 2월말 기준 행정심판 및 행정소송 현황” 및 “2022년 2월말 기준 행정심판 및 행정소송 현황”, <<https://www.mpva.go.kr/mpva/selectBbsNttView.do?key=181&bbsNo=361&nttNo=255637&searchCtgr=&searchCnd=all&searchKrd=&integrDeptCode=&pageIndex=1>> 참조(2024. 3. 31. 최종 확인).

	상이등급 등	458	259	199	191	119	19	100	72	9.9
	계	1,233	724	509	484	326	32	294	158	6.6
2020	요건확인	757	480	277	298	209	24	185	89	8.1
	상이등급 등	425	269	156	180	130	20	110	50	11.1
	계	1,182	749	433	478	339	44	295	139	9.2
2021	요건확인	740	460	280	253	166	20	146	87	7.9
	상이등급 등	439	244	195	168	104	11	93	64	6.5
	계	1,179	704	475	421	270	31	239	151	7.4
2022	요건확인	725	483	242	245	171	11	160	74	4.5
	상이등급 등	446	273	173	183	128	19	109	55	10.4
	계	1,171	756	415	428	299	30	269	129	7.0
2023	요건확인	726	480	246	238	194	15	179	44	6.3
	상이등급 등	430	263	167	181	123	19	104	58	10.5
	계	1,156	743	413	419	317	34	283	102	8.1

4. 사회복지서비스법 체계: 장애인복지법상 불복절차

(1) 절차

장애인이나 법정대리인 또는 대통령령으로 정하는 보호자는 장애인복지법에 따른 복지조치에 이의가 있는 경우 해당 장애인복지실시기관에 이의신청을 할 수 있다(장애인복지법 제84조 제1항). 이의신청은 복지조치가 있음을 안 날로부터 90일 이내에 문서로 하여야 하는데, 이의신청을 할 수 없었던 정당한 사유를 증명한 경우에는 그 사유가 소멸한 날로부터 60일 이내에 이의신청할 수 있다(동법 제84조 제2항).

이의신청을 받은 장애인복지실시기관은 30일 이내에 심사·결정하여 신청인에게 통보하여야 한다(동법 제84조 제3항). 장애인복지실시기관의 심사·결정에 이의가 있는

사람은 행정심판법에 따라 행정심판을 청구할 수 있다(동법 제84조 제4항).

이와 같은 불복절차를 요약하면, ‘장애인복지실시기관에 이의신청 → 행정심판’이라 할 수 있으며, 이를 도표화하면 아래와 같다.



[그림 6] 장애인복지법상 불복절차

(2) 현황

장애인복지법에 따른 복지조치가 다양하고 그에 대한 신청과 이의신청이 활발하게 이루어지고 있음에도 이에 대한 체계적인 통계를 찾기는 어렵다. 장애등급에 관한 현황 정도를 파악할 수 있을 뿐이다. 장애인 복지조치 관련 이의신청에 관한 별도의 통계를 산출하여 관리할 필요가 있을 것으로 보인다.

IV. 개선 방안

행정을 통한 구제절차는 법원을 통한 구제절차보다 간소한 이의제기가 가능하고 짧은 기간 내에 결과를 받아볼 수 있다는 장점이 있지만 앞서 살펴본 내용에 따르면 서로 다른 이의신청 및 특별행정신청 절차 간 체계화와 통합이 필요해 보인다. 아래에 서는 행정상 구제절차의 개선방안을 몇 가지 짚어본다.

1. 절차 일원화

(1) 창구 일원화 또는 사건이송체계 확립

앞서 본문에서 두 번째 단계의 구제절차는 특별행정심판(국민건강보험법, 국민연금법, 산업재해보상보험법, 국민기초생활법 등)으로 다뤄지기도 하고 일반행정심판(국가유공자법)으로 다뤄지기도 한다는 점을 확인하였다. 그런데 산업재해보상보험법 영역의 예를 들면 산업재해 관련 각종 심사는 특별행정심판위원회인 산업재해보상보험재

심사위원회에서 담당하지만, 산업재해보험료부과나 징수 등의 사건은 중앙행정심판위원회에서 담당한다.⁴³⁾ 이러한 상황에서 실제로 특별행정심판위원회에 청구할 사건을 중앙행정심판위원회에 청구하여 심판청구기간인 90일을 넘기는 경우가 발생한다.⁴⁴⁾ 기관의 통합이 현실적으로 어렵다면 창구만이라도 청구인이 알기 쉽게 일원화하거나 심판청구기간 관련 규정에 예외를 두고 기관 간 사건을 원활히 이송하는 시스템을 마련할 필요가 있다.⁴⁵⁾

(2) 용어의 통일 및 체계화

행정상 구제절차는 대부분 2단계로 구성되어 있는데, 국민건강보험법에서는 이의신청과 행정심판(보건복지부 건강보험분쟁조정위원회), 국민연금법에서는 심사청구와 재심사청구(보건복지부 국민연금재심사위원회), 산업재해보상보험법은 심사청구와 재심사청구(고용노동부 산업재해보상보험재심사위원회), 국민기초생활법은 1차 이의신청(지방자치단체장)과 2차 이의신청(보건복지부장관), 국가유공자법은 이의신청과 행정심판(중앙행정심판위원회)을 두고 있어, 이용자 입장에서는 서로 달리 사용하는 용어만으로도 혼란스러울 수 있다. 특히 국민기초생활법상 두 번째 단계에서의 이의신청은 특별행정심판의 성격을 가지기 때문에 용어로 인한 혼란이 가장 클 수 있다. 용어 문제는 그동안 끊임없이 제기되어 왔는데, 특별행정심판위원회들이 대다수이고 중앙에서의 관리가 이루어지지 못하다 보니 통일적인 개선이 되지 않고 있는 것으로 보인다.

(3) 세분화 및 체계화된 통계 산출

국민권익위원회에서 발간하는 국민권익백서는 운전면허사건과 보훈사건을 제외한 나머지 사건들을 ‘일반사건’⁴⁶⁾으로 통칭하고 통계도 일반사건을 전체를 통합한 형태

43) 국민권익위원회 행정심판국 사회복지심판과장 인터뷰 내용(2022. 3. 18.).

44) 처분서를 송달받지 못하여 심판청구 기관을 제대로 인지하지 못하고 공무원연금급여 재심위원회가 아닌 중앙행정심판위원회에 처분에 대한 심사청구를 한 원고가 공무원연금급여 재심위원회에서 심판청구기간 도과로 각하 결정을 받은 사례가 있다. 관련 판례로 대법원 2019. 8. 9. 선고 2019두38656 판결 참조.

45) 심판청구기간이 도과된 경우라 할지라도 현재와 같이 복잡한 특별행정심판 체계에서는 사회보장 사건의 청구인이 심판청구기관을 잘못 인지할 가능성이 없지 않다. 따라서 독일에서와 같이 법원이 아닌 다른 기관에 제출된 경우에도 그 기간에 제출된 시점을 기준으로 제소기간을 충족하였다고 인정해주지는 못하더라도, 최소한 청구인이 다른 기관에 심판청구서류를 제출한 경우에도 심판청구서류가 제출된 것으로 간주함으로써 이를 심판청구기간을 도과하지 않은 적법한 청구로 인정하고 관할 심판기관으로 사건을 이송해주는 방식으로 제도를 운용하는 것을 고려해볼 필요가 있다.

46) 운전면허사건과 보훈사건을 제외한 심판청구사건인 일반사건은 고용노동, 정보공개, 법무, 국방, 국토교통, 각종 시험, 보건복지, 재정금융, 학교폭력, 환경문화 등의 다양한 분야를 포

로 제시하고 있다. 사건의 규모 등의 현황을 파악하기 위해 통계를 가능한 한 세분화하여 제시할 필요가 있다. 분쟁의 내용은 국민권익위원회 중앙행정심판위원회에서 발간하는 행정심판재결례집을 통해 일부 파악할 수 있는데, 해당 재결례집에서 보건복지 분야로 분류된 사건들은 대부분 사회보장사건과 관련성이 적고, 노동과 보훈 분야로 분류된 사건들의 대부분이 사회보장사건에 해당된다.⁴⁷⁾

시도행정심판위원회 중 서울시행정심판위원회에서 발간하는 재결례집에서 제공하는 ‘행정심판 분야별 처리현황’ 통계를 살펴보면, 분야가 보건복지, 건설교통, 문화관광, 산업자원, 정보공개, 환경, 기타로 분류되어 있다. 보건복지로 분류된 사건들의 일부가 사회보장사건에 해당되는데,⁴⁸⁾ 2017-2021년 재결통계로 보았을 때 보건복지 분야 사건은 가장 큰 비중으로 전체의 41%를 차지하고 있다.⁴⁹⁾

현재는 행정심판사건의 청구인이 법원에 소제기를 한 경우, 그 종국적인 결과까지 보여주는 통계가 제공되지 않는다. 행정심판위원회나 법원에서, 또는 양쪽에서 내부적으로라도 이를 통계화하는 것이 필요하다. 행정심판과 행정소송의 결과를 잇는 작업은 어느 정도의 규모의 어떤 사건들이 행정심판에서 끝나는지, 행정심판을 거쳐 소송으로 이어지는지, 소송으로 이어진다면 소송의 어느 단계에서 끝나는지를 파악하는 양적 분석만으로도 많은 개선을 이끌어 낼 수 있을 것이다. 나아가 어떤 사건에서 서로 다른 결과가 있었는지를 분석한다면 사회보장분야 행정쟁송이 실질적으로 발전하는 계기가 될 것이다.

<표 9>중앙행정심판위원회 일반사건 행정심판 청구 및 재결 현황⁵⁰⁾

(단위: 건)

연도	구분	청구건수	재결건수			
			소계	인용 (인용률)	기각	각하
2019		9,258 (38.4%)	7,607	297 (14.7%)	1,722	5,588

팔하며, 대부분 보훈사건이나 운전면허사건보다 난이도가 높고 관련 기록이 방대하여 사건 검토에 많은 시간과 인력이 소요된다는 특징이 있다(국민권익위원회, 『2023 국민권익백서』, 2024, 268).

47) 국민권익위원회 중앙행정심판위원회, 『2022년도 행정심판재결례집 II』, 제34집, 2023 참조.

48) 2020년 재결례집에서 그 예를 들면, 2020-1152 사회보장급여 중지처분 취소청구, 2020-34 기초연금지급 부적합결정 취소청구 등이 있다(서울시행정심판위원회, 『2020 행정심판 재결례집』, 2021, 192-198 참조).

49) 비중은 보건복지(41%), 건설교통(31%), 정보공개(15%), 기타(7%), 문화관광(3%), 산업자원(2%), 환경(1%) 순이다(서울시행정심판위원회, 『2021 행정심판 재결례집』, 2022, ii 참조).

50) 국민권익위원회, 『2021 국민권익백서』, 2021, 329; 국민권익위원회, 『2023 국민권익백서』, 2024, 267.

2020	6,762 (30.2%)	7,139	438 (14.3%)	2,627	4,074
2021	5,497 (28.6%)	5,465	685 (19.7%)	2,795	1,995
2022	7,658 (35.7%)	7,006	588 (18.3%)	2,617	3,801
2023	17,414 (56.4%)	14,253	513 (13.0%)	3,425	10,315

<표 10>서울시행정심판위원회 행정심판 청구 및 재결 현황⁵¹⁾

(단위: 건)

연도	구분	청구건수	재결건수					평균 재결 기간 (일)	
			인용(인용률)			기각	각하		취하
			소계	전부인용	일부인용				
2018		1,611 (보건복지: 719)	326(22%)	99(7%)	227(15%)	943	241	84	104
2019		1,971 (보건복지: 606)	348(22%)	94(6%)	254(16%)	837	424	77	110
2020		1,605 (보건복지: 612)	337(18%)	128(7%)	209(11%)	1,017	474	126	104
2021		1,072 (보건복지: 367)	156(16%)	74(8%)	82(8%)	582	245	13	74

51) 서울시행정심판위원회, 『2020 행정심판 재결례집』, 2021, i - ii 참조.

2. 사건에 대한 종합적 접근

앞서, 같은 산업재해보상보험법 영역의 사안도 복수의 기관에서 영역을 다시 세분하여 이를 처리하고 있음을 확인하였다. 사건을 어느 기관에서 담당하고 이를 다시 어떻게 분류하느냐는 전문화를 위해 매우 중요하다. 중앙행정심판위원회 사건들을 처리하고 있는 국민권익위원회 행정심판국은 행정심판총괄과를 제외하고 5개 영역의 과(교육심판, 재정경제심판, 국토해양심판, 사회복지심판,⁵²⁾ 환경문화심판)와 운전심판팀으로 구성되는데, 과의 구별이 형식적이지는 않지만, 한정된 인원과 일정하게 들어오지 않는 사건 수로 인해 경우에 따라서는 담당이 아닌 과에서 사건을 맡아 처리하기도 한다.⁵³⁾

이러한 현황, 즉 한 분야의 사건을 (주로 맡는 기관은 있으나) 기관별로 쪼개어 담당하고 한 기관에서 맡는 각 분야 사건들마저도 전담 처리되지 못하는 상황은, 해당 영역의 사건들이 종합적으로 파악되고 관련 통계가 구별되어 산출되기 어려운 구조의 문제가 있다는 점을 확인해준다. 사건 분야의 전문화는 결국 청구인의 권익을 증진할 수 있다. 그러므로 연관되는 사건들을 최대한 한 기관으로 모으고, 부득이 담당 기관이 나눌 때에는 담당 영역에서 숙지하는 내용을 공유하는 것이 필요하다.

3. 행정심판 제도 개선

(1) 이의신청 제도 재고

재심사위원회 등 특별행정심판을 하는 기관들은 처분청으로부터 독립된 제3의 부처에 속하는 기관이 아니라 대부분 처분청에 속하는 기관들이다. 자정작용을 하는 것이 목적인 행정심판의 특성상 독립성 측면의 한계가 있는 것은 인정되고, 처분청에 속함으로써 구체적인 사실관계나 고려해야 할 사정을 더 잘 파악할 수 있다는 장점이 있지만, 그 때문에 청구 인용률이 낮을 수밖에 없다.

이에 더하여 처분청이 이의신청 심사기관인 경우에는 청구인의 이의신청을 받아들이면 자신의 잘못을 인정하는 결과가 되기도 해서 이의신청 인용률이 현저히 낮을 수밖에 없다. 이와 같은 상황에서는 이의신청제도가 권리구제를 오히려 지연시키는 역

52) 사회복지심판과에는 총 9인이 안전검토를 하고 있으며 1인 평균 연 180건 정도를 처리하여 연간 대략 1,600여 건이 처리되고 있다(국민권익위원회 행정심판국 사회복지심판과장 인터뷰 내용(2022. 3. 18.)).

53) 사회복지심판과의 경우 다른 과보다 사건 수가 많아 다른 과에서 이를 받아 처리하기도 한다(국민권익위원회 행정심판국 사회복지심판과장 인터뷰 내용(2022. 3. 18.)).

할을 하는 것은 아닌가 하는 의문이 제기되기도 한다. 이의신청 제도는 다양한 권리 구제 수단을 마련한다는 차원에서는 의미가 있고, 행정심판 및 행정소송과 같은 쟁송 절차에 비해 신청인이 별다른 증명을 하지 않아도 편리하게 이용할 수 있는 제도임에는 분명하다.⁵⁴⁾ 그리고 심판청구기간 도과 문제도 이제는 행정기본법⁵⁵⁾ 제정으로 해결되었다. 그러나 인용률이 낮은 이의신청 결과를 기다리는 동안 신청인의 권리구제가 지연될 수 있다는 비판은 여전히 피하기 어려울 것으로 보인다.

(2) 행정심판기관 통합

앞서 논의한 개선방안을 한 번에 실현할 수 있는 방안은 중앙행정심판위원회와 시·도행정심판위원회를 통합하고 일반행정심판과 특별행정심판 제도를 통합하여 하나의 기관 안에서 업무의 전문성을 인정하여 분야별로 부를 나누어 업무를 처리하는 것이다. 특별행정심판위원회 통합에 관한 논의는 중앙행정심판위원회가 법제처에서 국민권익위원회로 옮겨졌던 2008년부터 있어 왔는데, 그로부터 15년이 지났음에도 통합이 되지 않은 것은 전문성이 떨어질 수 있다는 우려와 조직상의 서로 다른 이해관계가 있었기 때문이다.⁵⁶⁾⁵⁷⁾ 서로 다른 전문성이 있는 업무를 한 기관에 모아놓았을 때 그 많은 분야들을 일반 행정공무원들이 파악하고 처리하기가 쉽지 않고, 처리를 하더라도 질이 떨어질 수밖에 없는데, 여기에서 질을 담보하고자 하면 조직은 하나로 유지하고 내부적으로는 칸막이가 생길 것이며 결과적으로 조직이 유기적으로 운영되기 어렵게 된다.⁵⁸⁾ 내부적으로 칸막이가 생겨 조직 구성원 간 이동도 없게 되면 이는 언제든 다시 깨질 수 있는 요인이 되며, 내부적 칸막이가 유사사건에 대해 다른 결론을 내리는 것으로 이어진다면 행정심판위원회에 대한 신뢰를 떨어뜨리는 요인이 될 수 있다. 통합이 바람직한 방향일지라도 현실적으로 맞닥뜨릴 수 있는 이러한 조직적

54) 공익변호사 인터뷰 내용(2022. 3. 18.).

55) 행정기본법(2021. 3. 23. 제정, 2021. 9. 24. 시행)은 제36조에서 처분에 대한 이의신청에 관하여 통칙적인 규정을 두고, 제5항에서 “다른 법률에서 이의신청과 이에 준하는 절차에 대해 정하고 있는 경우에도 그 법률에서 규정하지 아니한 사항에 관하여는 이 조에서 정하는 바에” 따르도록 규정하였다. 또한 동 조 제4항에서는 이의신청에 대한 결과를 통지받은 뒤에 행정심판 또는 행정소송을 제기하는 경우, 그 결과를 통지받은 날로부터 90일 이내에 행정심판 또는 행정소송을 제기할 수 있도록 함으로써, 심판청구기간, 제소기간과의 관계를 명확히 하였다.

56) 국민권익위원회 행정심판국 사회복지심판과장 인터뷰 내용(2022. 3. 18.).

57) 행정심판의 전국적 형평성과 중립성 문제를 반드시 기관통합을 통해 해결하여야 하는지에 대해 의문이 있을 수 있고, 양자가 통합될 경우 지방거주민의 행정심판에 대한 접근성의 약화될 수밖에 없기 때문에 행정심판의 효율성이 보장되리라 보기 어려울 수 있다는 견해로 김대인, “행정심판제도의 일원화에 대한 고찰: 중앙행정심판위원회와 시·도행정심판위원회간 관계를 중심으로”, 『공법학연구』 제19권 제1호, 한국비교공법학회, 2018, 354 참조.

58) 국민권익위원회 행정심판국 사회복지심판과장 인터뷰 내용(2022. 3. 18.).

문제에 대한 해결책이 제시될 수 있어야 통합을 고려할 수 있다.⁵⁹⁾

V. 결론

이 글의 목적은 우리나라 사회보장사건 구제절차의 현황을 행정 절차를 중심으로 확인하고 보다 나은 구제 절차를 만들기 위한 정책적 시사점을 도출하는 것이었다.

사회보장 관련 권리구제 절차는 행정상 구제절차, 사법상 구제절차, 그 밖의 국내외 구제절차로 구분할 수 있다. 대부분의 사회보장사건은 일차적으로 행정상 구제절차를 밟는다. 이의신청, 심판청구 등 넓은 의미에서 행정심판을 청구하는 것이다. 행정을 통한 구제절차는 사회보장 관련 개별법에 따라 다소 차이가 있다. 이 글에서는 사회보험법 영역의 국민건강보험법, 국민연금법, 산업재해보상보험법과 공공부조법 영역의 국민기초생활보장법, 그리고 사회복지관련법 영역의 장애인복지법에서 규정한 불복절차를 간략히 살펴보았다.

행정상 구제절차는 사법상 구제절차보다 간소한 이의제기가 가능하고 짧은 기간 내에 결과를 받아볼 수 있다는 점에서 장점이 있지만 절차가 기본적으로 개별법에 따라 규정되고 있어서 서로 다른 이의신청 및 특별행정신청 절차 간 체계화와 통합이 필요해 보인다. 구체적으로는 ① 용어를 통일하고, ② 구제신청 창구를 일원화하거나 사건 이송체계를 확립해야 하며, ③ 동일 분야 사건을 담당할 전담 기관을 지정하는 체계를 갖추어야 하고, ④ 이러한 체계화를 바탕으로 일관된 통계를 산출해야 한다. ⑤ 이와 별개로 이의신청 제도의 역할을 재검토해 취지에 맞는 기능을 할 수 있는 방식을 고민하는 것이 필요하다. 이들 문제를 해결하는 종합적인 방식으로 중앙행정심판위원회와 시·도행정심판위원회를 통합하고 일반행정심판과 특별행정심판 제도를 통합하여 하나의 기관 안에서 업무의 전문성을 인정하여 분야별로 부를 나누어 업무를 처리하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

59) 국민권익위원회 행정심판국 사회복지심판과장 인터뷰 내용(2022. 3. 18.).

[참고문헌]

단행본

- 고용노동부, 『2022년도 산재보험 사업연보』, 2023.
- 국민권익위원회, 『2021 국민권익백서』, 2021.
- 국민권익위원회, 『2023 국민권익백서』, 2024.
- 국민권익위원회 중앙행정심판위원회, 『2022년도 행정심판재결례집 II』, 제34집, 2023.
- 국민연금공단, 『2022년 제35호 국민연금통계연보』, 2023.
- 서울시행정심판위원회, 『2020 행정심판 재결례집』, 2021.
- 서울시행정심판위원회, 『2021 행정심판 재결례집』, 2022.
- 전가영·정제형, 『국민기초생활보장제도 이의신청 사례·판례집』, 서울시복지재단, 2021.
- 전광석, 『한국사회보장법론』, 집현재, 2019.
- 전광석·박지순·김복기, 『사회보장법』, 신조사, 2022.
- 차성안, 『독일의 사회법원』, 공익과 인권 26(사회권의 현황과 과제), 경인문화사, 2017.
- 함영진, 『사회보장 수급권자 선정의 문제점과 권리구제 체계화방안 연구(정책연구보고서)』, 국회입법조사처, 2012.

국내 학술논문

- 구본권, “장애인차별금지법상 법원의 적극적 조치”, 「사회보장법연구」 제6권 제1호, 서울대 사회보장법연구회, 2017.
- 김대인, “행정심판제도의 일원화에 대한 고찰: 중앙행정심판위원회와 시·도행정심판위원회간 관계를 중심으로”, 「공법학연구」 제19권 제1호, 한국비교공법학회, 2018.
- 김성훈·함영진, “사회보장정보시스템(행복e음)을 통해 본 권리구제의 문제점과 개선방향”, 「한국지역정보화학회 학술발표대회 논문집」, 한국지역정보화학회, 2013.
- 김재원, “장애 차별에 대한 구제조치: 법원을 통한 구제를 중심으로”, 「법과사회」 제45호, 법과사회이론학회, 2013.
- 장승혁, “사회보장소송의 특수성과 사회보장법원의 필요성”, 「사회보장법학」 제8권 제1호, 한국사회보장법학회, 2019.
- 정영선, “장애 차별 및 장애인 권리구제 제도 개선 방향에 대한 소고”, 「법학연구」

- 제22권 제1호, 충남대학교 법학연구소, 2011.
- 정영진·김상찬, “사회보장관련법상 권리구제제도에 관한 연구”, 「법과정책」 제21권 제3호, 제주대학교 법과정책연구원, 2015.
- 조만형, “우리나라 사회보장법상 행정불복절차에 관한 연구”, 「공법연구」 제35집 제2호, 한국공법학회, 2006.
- 차성안, “소송을 통한 장애인 권리구제의 쟁점: 장애인 교육차별에 관한 사례분석을 중심으로”, 「사회보장법연구」 창간호, 서울대 사회보장법연구회, 2012.
- 차성안, “[참관기]법원을 통한 사회적 기본권의 실현-독일 사회법원 실무수습과 독일 연방사회법원 방문강연 경험기”, 「사회보장법연구」 제4권 제1호, 서울대 사회보장법연구회, 2015.
- 차성안, “독일의 사회법 분쟁 해결과 사회법원의 역할”, 「사회보장법학」 제8권 제1호, 한국사회보장법학회, 2019.
- 하명호, “사회보장행정에서 권리의 체계와 그 구제”, 「고려법학」 제64호, 고려대학교 법학연구원, 2012.
- 홍석표, “법원에서의 장애인 권리구제수단으로서의 공익소송”, 「사회보장법학」 제6권 제1호, 한국사회보장법학회, 2017.

[국문초록]

사회보장사건 구제절차 현황과 개선방안 : 행정상 절차를 중심으로

박 우 경

(사법정책연구원 연구위원)

이 연구의 목적은 우리나라 사회보장사건 구제절차의 현황을 행정상 절차를 중심으로 확인하고 보다 나은 구제절차를 만들기 위한 정책적 시사점을 도출하는 것이다. 사회보장 관련 권리구제절차는 행정상 구제절차, 사법상 구제절차, 그 밖의 국내외 구제절차로 구분할 수 있다. 대부분의 사회보장사건은 일차적으로 행정상 구제절차를 밟는다. 이의신청, 심판청구 등 넓은 의미에서 행정심판을 청구하는 것이다. 행정을 통한 구제절차는 사회보장 관련 개별법에 따라 다소 차이가 있다. 이 연구에서는 사회보험법 영역의 국민건강보험법, 국민연금법, 산업재해보상보험법과 공공부조법 영역의 국민기초생활보장법, 그리고 사회복지관련법 영역의 장애인복지법에서 규정한 불복절차 및 현황을 살펴보았다. 행정상 구제절차는 사법상 구제절차보다 간소하게 이의를 제기하는 것이 가능하고 짧은 기간 내에 결과를 받아볼 수 있다는 점에서 장점이 있지만, 절차가 기본적으로 개별법에 따라 달리 규정되고 있어서 서로 다른 이의신청 및 특별행정신청 절차 간 체계화와 통합이 필요해 보인다. 구체적으로는 ① 용어를 통일하고, ② 구제신청 창구를 일원화하거나 사건이송체계를 확립해야 하며, ③ 동일 분야 사건을 담당할 전담 기관을 지정하는 체계를 갖추어야 하고, ④ 이러한 체계화를 바탕으로 일관된 통계를 산출해야 한다. ⑤ 또한 이의신청 제도의 역할을 재검토해 취지에 맞는 기능을 할 수 있는 방식을 고민하는 것이 필요하다. 이들 문제를 해결하는 종합적인 방식으로 중앙행정심판위원회와 시·도행정심판위원회를 통합하고 일반행정심판과 특별행정심판 제도를 통합하여 하나의 기관 안에서 업무의 전문성을 인정하여 분야별로 부를 나누어 업무를 처리하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

주제어: 사회보장사건, 사회보장법, 불복절차, 행정심판, 행정적 구제

[Abstract]

Administrative Remedy Procedures for Social Security Cases and Recommendations for Procedural Improvement

Park, Woo Kyung

(Research Fellow, Judicial Policy Research Institute)

The purpose of this study is to examine the current status of administrative remedy procedures for social security cases in Korea and to draw policy implications. Among remedy procedures for social security cases, there are administrative procedures, judicial procedures, and other domestic and international remedy procedures. The majority of social security cases go through administrative remedy procedures. Rules and provisions for administrative remedies vary depending on the law. In this study, appeal procedures are examined by subject fields: the National Health Insurance Act, the National Pension Act, the Industrial Accident Compensation Insurance Act for the field of social insurance law; the National Basic Living Security Act for the field of public assistance law; and the Act on Welfare of Persons with Disabilities for the field of social welfare law. Administrative remedies have advantages over judicial remedies in that they provide simplified appeal procedure and results within a shorter period of time. The procedures are, however, stipulated by different fields of laws, and there is a need for systematization and integration in managing the procedures. For process improvements, it is suggested to (1) unify terminologies, (2) unify the channels for appeals or create a case transfer system, (3) establish a system to designate an agency that takes full charge of handling cases in the same field, and (4) produce consistent statistics based on this systematization. (5) Also, reconsideration processes should be redesigned to become a meaningful procedure for claimants. A comprehensive approach to addressing these issues could be to integrate the Central Administrative Appeals Commission with

municipal administrative appeals commissions, and general administrative appeals commissions with special administrative appeals agencies, and to divide the work into sectors within one institution considering the expertise required to handle the cases.

keywords : social security cases, social security law, appeals procedure,
administrative tribunal, administrative remedy

디지털 취약계층인 소상공인 보호를 위한 온라인광고 분쟁조정 제도 개선 방안 연구

박 정 섭*, 장 석 권**

目 次

I. 서론	IV. 대체적 분쟁해결 제도의 개념과 유형
II. 온라인광고 산업의 현황 및 특성	1. 대체적 분쟁해결 제도의 개념
1. 온라인광고 산업의 현황과 성장	2. 분쟁 해결 주체에 따른 ADR 유형의 구분
2. 온라인광고 산업의 유통구조와 거래 특성	3. 행정형 ADR과 온라인광고분쟁조정 위원회의 법적 지위
III. 온라인광고 분쟁 조정 제도의 연혁과 주요 내용	V. 온라인광고 분쟁 조정 제도의 안정적 운영을 통한 소상공인 보호
1. 온라인광고 분쟁 조정 제도의 추진 배경 및 연혁	1. 온라인광고 분쟁조정 제도의 특성
2. 온라인광고분쟁조정위원회의 주요 조정 내용	2. 온라인광고 산업에서 분쟁조정 제도의 필요성
3. 온라인광고분쟁조정위원회의 법제화 논의	3. 온라인광고분쟁조정위원회의 법적 근거 마련과 민간기관과의 연계
	VI. 결어

I. 서론

국민들의 콘텐츠 이용 행태가 TV, 신문 등의 전통 매체에서 인터넷·모바일(이하 온라인)을 이용한 검색, SNS, 유튜브 등으로 변화하면서, 2014년 이후 온라인광고가 굳

투고일: 2024.03.28., 논문심사일: 2024.04.11.-2024.04.23., 게재확정일: 2024.04.23.

* 서울과학기술대학교 IT정책전문대학원 박사수료(한국인터넷진흥원), 제1저자.

** 성균관대학교 행정법 박사(한국인터넷진흥원), 공동저자.

건히 1위 매체로 자리매김하고 있다. 4대 매체(TV, 라디오, 신문, 잡지)의 2022년 광고 매출액이 2조 4천억 원에 불과한데 비하여, 온라인광고는 9조 3천억 원¹⁾으로 약 3배의 차이이다. 이와 같은 매체별 광고 산업 간의 매출 차이는 빅데이터, 메타, AI 등의 ICT 산업의 성장에 따라 점차 더 날 것이 명확하다.

그러나 이와 같은 온라인광고 시장의 급격한 성장 이면에는 온라인광고 산업의 전문 인력 부족, 유통구조 혼란, 효과측정 체계 부족, 이용자 및 소비자 피해, 중소 광고 대행사의 난립 등 산업 전반의 해결 과제가 산재해 있으며, 기존 4대 매체 중심의 산업 구조에서 나아가 더 적극적인 정책 방안 마련을 고민해야 한다. 특히, 허위·과장, 부정클릭, 부당·사기성 광고 계약 등으로 인한 중소광고주 피해는 지속적으로 발생²⁾하고 있으며, 이에 더해 이용자 방해·선정적 광고 등으로 인한 이용자의 콘텐츠 이용 불편이 계속될 경우 ICT 산업 전반의 신뢰 저하가 우려된다. 실제 중소광고주 피해 및 이용자 불편 등으로 인한 온라인광고분쟁조정위원회 조정 접수 건이 연간 약 1만 건으로, 조정위원회에 접수되지 않은 잠재적 피해자까지 고려하면, 그 피해액은 막대할 것으로 추정³⁾된다.

온라인광고 시장의 안정적 성장을 위해서는 온라인광고를 이용하는 소비자 및 시장 참여자에 대한 신뢰 확보가 중요한 요소이며, 현재 한국인터넷진흥원에서 운영하는 온라인광고분쟁조정위원회를 중심으로 온라인광고 유통구조 전반을 재점검할 필요가 있다. 온라인광고분쟁조정위원회에 접수되는 사건 중 200만원 이하의 소액광고 계약 건은 78.4%(2023년 기준)로, 소상공인과 중소대행사 간의 계약 분쟁이 대부분임을 알 수 있다. 이러한 소액 사건은 비용·시간적 측면으로 인하여 “소송”으로 진행하기 어려워, “조정” 등의 대체적 분쟁 해결 수단으로 진행하는 것이 최선이므로, 조정 제도의 확립을 기반으로 정책 방향을 설정하는 것이 적절하다.

따라서 온라인광고 시장의 중소상공인 보호와 나아가 ICT 산업의 신뢰 확보를 위하여 온라인광고 분쟁에 대한 현황을 파악하고, 법·정책적 개선방안을 제시할 필요가 있다. 이와 같은 문제점 인식하에 이하에서는 온라인광고에 대한 일반적 이해를 바탕

1) 문화체육관광부, 『광고산업조사』, 2024.

2) 유명포털 및 공공기관 유사명칭 사용, 광고비 지급형태 기망, 부당한 위약금 청구, 불법성 광고 유도 등에 의해 소상공인들의 피해가 극심(머니투데이(2024.1.15.), ““네이버 상단 띄워줄게요” 믿고 계약했는데 사기...600명 당했다”, <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2024011508135574005>, 최종검색일 2024.2.20.).

3) 온라인광고분쟁조정위원회에 접수 되는 건이 계약금액 평균 200만원 정도로 산정하면, 접수 되는 사건만 200억 수준이다(과학기술정보통신부, 『온라인광고분쟁조정 사례집』, 2024, 28면).

으로 중소기업의 온라인광고 계약에 대한 주요 유형을 소개하고, 행정형 분쟁조정 제도의 한계 및 자율 분쟁조정과의 연계, 법제화 방향 등에 대해 설명하고자 한다.

II. 온라인광고 산업의 현황 및 특성

1. 온라인광고 산업의 현황과 성장

국내 총 광고 시장은 온라인광고를 중심으로 10년간 3% 정도 지속적으로 성장 중에 있으며, 온라인광고 시장은 같은 기간 연평균 6.9% 성장하면서 9.3조원 규모(2023년)에 도달하였다. 글로벌 온라인광고 시장도 2024년 1,300조원(1T\$) 규모가 예상(WARC, 2023)되며, 2030년까지 연평균 15.7%로 지속 성장할 것으로 기대⁴⁾되는 등 지속적인 성장세를 보이고 있다. 글로벌 IT 기업 매출의 상당수는 광고 매출이며, 구글은 2022년 전체 매출 2,828억 달러 중 약 80%인 2,244억 달러가 광고 매출⁵⁾로 나타났으며, 메타도 1,166억 달러 매출 중 98%인 1,145억 달러가 광고 매출이다. 검색·SNS·전자상거래·영상과 같이 디지털 플랫폼의 유형은 제각각이어도, 결국 디지털 플랫폼의 수익 기반은 광고이다.

2. 온라인광고 산업의 유통구조와 거래 특성

온라인광고 산업은 기존의 한국방송광고진흥공사 중심으로 운영되어 온 방송광고와는 다른 유통구조를 가지고 있다. 온라인광고 시장은 크게 노출형광고, 검색광고, SNS 광고로 구분하고 있으며, 거래 주체는 일반적으로 광고주, 광고대행사, 미디어렐사(네트워크사업자), 매체사, 제작 등 간접적으로 참여하는 기업들 등으로 구성된다. 이 중 광고대행사는 온라인광고에 관한 전문적 지식·기술·경험을 가진 자들로서, 온라인광고를 통해 매출을 올리고자 하는 광고주와 매체의 지면을 판매하여 수익을 창출하여야 하는 매체사 간의 가교역할을 하고 있다.

4) Grand View Research, 2023, <https://www.grandviewresearch.com/industry-analysis/smart-advertising-services-market-report>, (최종검색일 2024.2.22.).

5) 2,244억 광고 매출 중 구글 서치 1,624억 달러, 유튜브 광고 292억 달러이다(Google, 2023, <https://www.grandviewresearch.com/industry-analysis/smart-advertising-services-market-report>, 최종검색일 2024.2.22.).

<표 1> 각 거래주체의 정의

구분	정의
광고주	온라인광고 관련 광고활동을 하는 주체자
종합광고대행사	4대 매체(TV, 신문, 라디오, 잡지)를 중심으로 종합적 광고 제공
온라인광고 대행사	온라인광고에 관한 전문지식기술경험으로 계획에서 실행까지 담당
미디어웹사	온라인광고 매체를 위해 광고 공간 및 광고시간 판매를 대행하는 회사 네트워크사업자
매체	온라인광고 의사전달과 관련하여 정보 혹은 데이터를 저장하고 전달하는 사이트

네이버, 카카오, 구글 등 주요 온라인매체사는 공식 대행사를 지정하여 운영하고 있으며, 공식 대행사를 통하거나, 광고주가 직접 매체의 서비스에 등록을 하여야만 매체를 통한 광고를 집행할 수 있다. 그러나 온라인광고가 광고주에서부터 매체를 통해 소비자에게 도달하기까지 이와 같은 복잡한 구조 속에서 이루어지고 있으므로, 중소기업인은 광고 대행사 없이 직접 광고를 집행하기는 상당히 어려운 구조이다.

Ⅲ. 온라인광고 분쟁 조정 제도의 연혁과 주요 내용

1. 온라인광고 분쟁 조정 제도의 추진배경 및 연혁

온라인광고 시장은 2000년대 온라인 플랫폼의 급격한 성장과 함께 확산되었으며, 기존 4대 매체와는 다른 유형의 광고가 등장하면서, 다양한 피해 사례가 등장하였다. 화면을 가리는 이용자 방해 광고, 선정적 이미지를 활용한 유해한 광고, 저작권 침해 등의 불법 광고 등 신유형의 광고 피해 사례가 증가하면서, 이에 대한 사전·사후적 규제 필요성이 지속적으로 대두되었다. 또한 콘텐츠에 대한 이용자 피해 이외에도, 부정 클릭, 부당광고 계약 체결 등 온라인광고 사업자 간의 분쟁에 대한 대책도 요구되었다. 특히 온라인광고는 방송광고 등 기존 매체와 달리 검색광고 등 기술적 전문성,

소상공인부터 중소대행사 및 중소 매체 등 다양한 관계자, 소액의 광고비로 인하여 소송으로 진행하기 어려운 사건이 많다는 점 등에 따라 민간 자율에 의한 분쟁조정 제도에 중점을 두고 논의하였다.⁶⁾

방송통신위원회는 2010년 「인터넷광고시장 활성화 종합계획」을 통해 인터넷광고시장 자율정화 기반 강화, 인터넷광고 이용자 피해구제 체계 정비 등을 주요 과제로 제시하였으며, 온라인광고 피해방지 및 구제를 위해 협회 산하에 온라인광고분쟁조정위원회를 두어 업계가 자율적으로 분쟁을 조정할 수 있도록 지원하였다. 온라인광고분쟁조정위원회는 민간 자율로 운영되도록 하였으며, 공익적 성격에 따라 정부의 재정적 지원을 받도록 하였다. 온라인광고 분쟁조정 제도는 적극적·효율적 운영을 통해 분쟁당사자의 권익보호뿐만 아니라 공정한 경쟁환경 조성, 온라인광고산업 신뢰향상 등에 이바지할 것을 목적으로 하고 있다.⁷⁾

구체적 사업으로 온라인광고분쟁으로 인한 당사자들의 불만을 해소하고 온라인광고산업의 건전성을 향상시키기 위하여 ‘온라인광고분쟁조정위원회’를 시범운영하였다. 이후 「온라인광고조정위원회 운영규정」을 정비하였으며, 관련 안내책자 제작·배포 및 홈페이지 구축 등 조정위원회의 원활한 활동을 위한 제반사항을 준비하였다. 시범운영기간동안 ‘검색광고 부정클릭 분쟁’을 포함하여 ‘온라인광고계약 분쟁’, ‘온라인매체사의 서비스 개선 요청’ 등 총 7건의 사건을 처리하였다. 조정위원회는 ’09년 시범운영 결과를 바탕으로 하여 ’10년 제1기 온라인광고분쟁조정위원회가 정식 출범하였다. 조정위원회는 분쟁유형의 다양성, 전문성과 특이성을 감안하여 온라인광고에 관한 학식과 경험이 풍부한 전문가 30인(법조계 11명, 학계 10명, 업계 9명)으로 구성하였으며, 온라인광고분쟁의 이해당사자를 대변하고 온라인광고에 대한 이해도가 높은 업계의 전문가를 조정위원으로 위촉하였다. 이후 2016년 온라인광고분쟁조정위원회의 원활한 운영 및 중소광고주 보호를 근거로 한국인터넷진흥원으로 이관되었다.⁸⁾

온라인광고 분쟁조정 제도는 소송에 비해 비용 및 시간의 부담이 적으며, 전문가의 풍부한 지식 및 경험의 활용도가 높다는 장점이 있다. 온라인광고분쟁조정위원회는 온라인광고 분쟁으로 인한 당사자들의 불만을 해소시키기 위한 피해구제절차로서 공익적 성격에 따라 정부(과학기술정보통신부)의 지원을 받아 운영되고 있다. 조정대상으로는 온라인광고와 관련된 분쟁을 조정대상으로 하며, 조정위원회는 온라인광고와

6) 장석권, “온라인광고 규제 법리에 관한 연구”, 성균관대학교 박사학위 논문, 2016, 184면.

7) 방송통신위원회, 『인터넷광고시장 활성화 종합계획』, 2010, 6면.

8) 과학기술정보통신부, 『온라인광고분쟁조정 사례집』, 2024, 10면.

관련된 모든 분쟁을 조정대상으로 하며, 온라인광고분쟁조정 신청은 광고주 및 광고대행사, 미디어렙사, 매체사, 제3자 등 온라인광고분쟁의 당사자는 누구나 신청할 수 있다. 또한 온라인광고분쟁조정위원회는 조정 전 사건의 처리를 위해 당사자 간의 합의를 권고할 수 있고, 사건의 조사결과 타 기관에서 처리함이 상당하다고 인정되는 경우에는 해당기관으로 이첩할 수 있다.

조정위원회는 서면에 의한 조정절차를 원칙으로 하여, 분쟁당사자가 접수한 신청서 및 상대방의 답변서, 증거자료 등을 이용하여 분쟁을 조정한다. 다만, 조정위원회가 당사자 또는 참고인의 의견을 듣고자 하거나 당사자가 조정위원회에 출석하여 진술을 하고자 할 때에는 부득이한 사유가 있는 경우를 제외하고 회의 개시 3일 전까지 당사자 등에게 출석 일시 및 장소를 통지하여 진술할 수 있다. 온라인광고분쟁조정위원회는 조정신청에 대해 사실조사 진행, 조정전 합의, 조정부 회의 회부 등의 절차를 통해 분쟁해결을 지원하고 있다. 또한 조정부에 사건이 회부된 날로부터 60일 이내에 이를 심의하여 조정결정서를 통보하며, 당사자가 조정결정서를 통지받은 날로부터 15일 이내에 수락서에 기명날인함으로써 성립한다. 반면, 당사자가 조정결정서를 통지받은 날로부터 15일 이내에 조정결정을 수락하는 의사표시를 하지 아니하거나 수락거부의 의사표시를 했을 때에는 조정이 성립되지 아니한다. 또한 조정절차 진행을 통해 양 당사자가 수락한 조정은 민법상 화해계약(민법 제732조)이 성립된 것으로 본다.⁹⁾

2. 온라인광고분쟁조정위원회의 주요 조정 내용

조정위원회는 온라인광고와 관련된 모든 분쟁을 조정대상으로 하며, 온라인광고분쟁조정 신청은 광고주 및 광고대행사, 미디어렙사, 매체사, 제3자 등 온라인광고분쟁의 당사자는 누구나 신청할 수 있도록 하였다. 2023년 분쟁조정은 상담 8,724건, 접수 1,728건, 총 10,452건이 처리되었다. 신청인은 음식업, 숙박업 등 중소광고주이며, 피신청인은 온라인광고 대행사가 약 95%로, 주요 접수 사건이 소액광고주와 온라인광고 대행사 간의 분쟁임을 알 수 있다.¹⁰⁾ 온라인광고분쟁조정위원회에 접수되는 사건은 대부분 계약 분쟁으로 계약 체결, 계약의 진행, 계약의 종료 순으로 이어지므로, 계약 진행의 시점에 따라 사건을 구분하고, 온라인광고 분쟁 사례집을 근거로 온라인

9) 과학기술정보통신부, 앞의 전거서, 12면.

10) 과학기술정보통신부, 앞의 전거서, 23면.

광고 유형, 계약 방식 등 다양한 유형에 따라 구분하였다.

<표 2> 사례분석기준

구분	주요 내용
계약 당사자	<ul style="list-style-type: none"> - 가족의 계약 및 취소 - 직원의 계약
계약 체결 방법	<ul style="list-style-type: none"> - 대면 계약 - 전화 권유 계약 - 광고주 선 전화 연락 계약
결제 방식	<ul style="list-style-type: none"> - 월 납부 계약 - 카드 할부 계약
계약 목적물	<ul style="list-style-type: none"> - (모바일) 홈페이지 및 어플 제작 - 검색 사이트 등록 - 앱 마켓 등록 - 언론기사 노출 - 맛집 사이트 등록 - 포털 검색 등록 - SNS 주요 키워드 광고 - 연관검색어 광고 - 검색 상위 노출 약정 광고 - SNS 체험단 모집 광고
계약 종료 유형	<ul style="list-style-type: none"> - 방문판매법에 따른 청약철회¹¹⁾ - 합의 해제·해지 - 약관에 의한 해제·해지 - 단순변심에 의한 해지 - 채무불이행에 따른 해제·해지 - 도급계약의 해제 - 착오 및 기만에 의한 취소
환급금 산정 기준	<ul style="list-style-type: none"> - 실 집행 비용의 증명 - 약관에 정한 비용 - 당사자의 합의 요청 금액 기준 - 전체 계약 금액의 일정 비율 - 업계 자문위원의 주관적 평가¹²⁾
	위약금 인정 여부
매체	온라인광고 의사전달과 관련하여 정보 혹은 데이터를 저장하고 전달하는 사이트

11) 방문판매 등에 관한 법률은 “방문판매, 전화권유판매, 다단계판매, 후원방문판매, 계속거래 및 사업권유거래 등에 의한 재화 또는 용역의 공정한 거래에 관한 사항을 규정함으로써 소비자의 권익을 보호하고 시장의 신뢰도를 높여 국민경제의 건전한 발전에 이바지함”을 목적으로 제정되었다. 우리 민법에서 규정하고 있는 일반적인 계약체결 및 해제에 관한 규정

이처럼 온라인광고분쟁조정위원회에 접수되는 대표적인 유형은 소액광고주와 온라인광고 대행사의 계약 분쟁으로, 주로 계약 내용을 잘 알지 못하는 소액광고주를 이용하여 대행사가 과장된 정보를 제공한 후 분쟁 발생 시 최소한의 환불을 해주거나, 환불을 해주지 않는 사례이다. 따라서 소상공인의 부당한 피해를 방지하는 등 건전한 온라인광고 거래 환경 조성을 위하여 온라인광고 분쟁조정 제도의 법제화가 필요하다. 온라인광고 분쟁조정 제도의 법제화는 2012년부터 지속적으로 논의되어왔으나, 아직 법에 근거를 두지 못하고 있어, 위원회의 안정적 운영, 독립성 강화 및 신뢰성 확보, 체계적 시스템 운영 등에 어려움을 겪고 있다.

2. 온라인광고분쟁조정위원회의 법제화 논의

온라인광고 분쟁조정 제도의 법제화에 관하여는 2012년 정보통신망법 개정안을 통해 본격적으로 논의되었다. 당시 입법안의 제안 이유를 보면, “최근 이용자를 기만하거나, 이용자의 정보통신 서비스 이용에 현저한 불편을 초래하는 온라인광고가 증가하고, 온라인광고 업체 간의 불공정거래와 영업방해 등으로 인하여 이용자 및 중소기업의 피해가 지속적으로 발생하고 있으며, 이에 반해 온라인광고 시장의 자율규제 문화는 아직 정착되지 못한 상황임. 이와 같은 불건전한 온라인광고 이용 및 유통 환경은 온라인광고 산업에 대한 신뢰를 심각하게 저해하고 있으며, 나아가 국내 온라인광고 산업의 글로벌 경쟁력을 약화시킬 우려가 있음. 따라서, 온라인광고 시장의 신뢰 향상과 건전성을 강화하고, 이를 통해 온라인광고 산업의 지속적인 성장을 도모할 필요가 있음. 이에 따라, 온라인광고의 제한, 공정한 온라인광고 유통환경 조성 등을 규

에 앞서 적용되는 특별법의 성격이다. 따라서 본 조항의 조건에 적합한 경우는 방문판매법이 적용되며, 조정위원회에 접수되는 대부분의 건은 “전화 권유 판매”이므로 방문판매법으로 해결되는 사안이 많다. 다만 방문판매법은 “소비자”에 대한 권리이므로, 광고 계약을 체결하는 광고주가 소비자의 지위인지에 관하여 의견 대립이 있다. 조정위원회에서는 광고 계약에 한하여는 소상공인이 “소비자”의 지위에 있다고 판단하여 방문판매법을 적용해야 한다는 견해가 다수인 것으로 보인다. 가장 많이 적용되는 방문판매법 제8조가 적용되면, “전화 권유” 계약을 체결한 “소상공인”의 경우 계약 체결 후 14일 이내에 위약금 없이 계약을 철회할 수 있다.

- 12) 기 집행 비용을 산정하는 마지막 기준은 업계 자문위원의 주관적 평가이다. 피신청이 증명하는 자료가 없고, 약관에서 정한 사유도 적절하지 않는 등 환급금 산정 기준이 명확하지 않을 경우 위원회는 업계 자문위원의 의견을 반영하여 산정한다. 예를 들어, 홈페이지 제작 비용은 홈페이지에 기여한 근로자의 숙련 정도, 삽입된 콘텐츠의 질에 따라 가격이 천차만별이므로, 이미 제작된 홈페이지를 보고 업계의 전문가가 현재 가치를 산정하는 것이다.

정하여 건전한 온라인광고 이용환경을 조성하고, 온라인광고 자율분쟁조정, 온라인광고 자율심의기구 지정, 한국온라인광고협회 설립 등을 통해 온라인광고 시장의 자율규제를 촉진하고자 함.”이라고 설명하여, 온라인광고 분쟁조정의 자율적 운영을 유지하면서, 전담기관을 지정하여 지원하겠다는 취지로 개정안이 발의되었다.

위원회를 법제화하는 것은 조직의 권한 부여, 예산 지원 근거 마련 등을 위한 수권조항으로서의 의미가 있으며, 이는 궁극적으로 분쟁조정의 실효성 확보를 도모하게 될 것이다. 수권조항은 입법자가 예상할 수 없는 상황의 발생을 대비하여 법의 공백을 메우기 위해 일반조항을 두는 것이므로, 온라인광고 분쟁에 관한 개별적 권한 규정을 두지 않고 일반조항을 규정하여 향후 시행령 등으로 분쟁조정 기구의 권한 범위 등을 설정하는 것은 적절한 입법 방식으로 보인다.¹³⁾

입법안은 온라인광고사업자 및 광고주가 자율적으로 분쟁조정 기구를 설치할 수 있도록 규정하면서, 한국온라인광고협회가 분쟁조정 업무를 담당하도록 하고 있다. 또한 전담기관에 대해서는 소요비용을 지원할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 위원회 관련 주요 조항을 보면, 제61조의4제1항의 공정한 온라인광고 유통 환경의 조성에서는 “누구든지 그 지위를 이용하여 불공정한 계약을 강요하거나 부당한 이익을 취하는 등 공정한 온라인광고 거래를 해칠 우려가 있는 행위를 하거나 다른 사업자로 하여금 이를 하도록 하여서는 아니 된다.”고 하여 공정한 온라인광고 거래에 관한 기본원칙을 규정하였다. 이를 위해 제2항에서는 “방송통신위원회는 온라인광고의 합리적 유통 및 공정한 거래를 위하여 공정거래위원회와의 협의를 거쳐 표준계약서를 마련하고, 온라인광고사업자 및 광고주에게 이를 사용하도록 권고할 수 있다.”고 규정하여, 표준계약서를 통한 공정한 거래 환경 조성을 권장하고 있다. 또한 제3항에서는 “누구든지 광고주의 광고비용을 부당하게 증가시킬 목적으로 온라인광고에 대한 접속 건수를 증가시키는 행위를 하여서는 아니 된다.”고 하여 부정클릭¹⁴⁾에 대한 금지규정을 두고 있다. 제61조의4의 규정은 위원회가 주로 담당할 업무의 내용에 대한 규정으로 볼 수 있다.

다음으로 제61조의7 온라인광고의 자율분쟁조정에 관한 규정을 보면, 제1항에서 “온라인광고사업자등은 온라인광고에 관한 분쟁을 처리하기 위하여 분쟁조정기구를 설치하여 자율적 분쟁조정을 할 수 있다.”고 규정하여 설치 근거 규정을 두고, 제2항

13) 장석권, 앞의 전제 논문, 84면.

14) 인터넷 이용자가 클릭할 경우에만 과금이 되는 종량제 광고(CPC) 방식의 검색 광고에서 악의적인 프로그램 등을 이용해 의도적으로 클릭이 발생하도록 하는 행위를 말하며, 업계에서는 최근 언어적 의미에 충실해 “무효클릭”이라고 칭한다.

에서 “제1항에 따른 분쟁조정기구에 의한 분쟁조정은 당사자가 이를 수락한 경우에는 당사자 사이에 자율적인 분쟁조정의 내용과 동일한 합의가 성립된 것으로 본다.”고 하여, 합의의 효력에 대하여 민법상 화해의 효력이 있음을 규정하고 있다. 조정 업무 전담기구에 관하여는 제61조의9 한국온라인광고협회 규정 제3항제2호에서 협회가 온라인광고에 관한 자율적 분쟁조정 사업을 수행하도록 하고 있다. 또한 제61조의6제1항은 전담기관에 소요되는 비용을 정부가 지원할 수 있도록 하고 있다.

본 법안은 국회의 회기 내에 처리되지 못하면서 폐기되었다. 본 법안은 공공기관인 한국인터넷진흥원에 의한 행정형 분쟁조정이 아니라, 사적 단체인 한국온라인광고협회에서 온라인광고분쟁조정위원회를 운영하면서, 정부가 정책 및 예산을 지원할 수 있는 근거 규정을 마련하고자 하였다. 현재 온라인광고분쟁조정위원회는 한국인터넷진흥원에서 운영하고 있으므로, 본 법안의 취지와는 다른 형태로 행정형 분쟁조정 제도로 운영되고 있다. 다만 법적 근거 없는 분쟁조정위원회로 운영되고 있어, 행정형 분쟁조정의 필요성 및 근거 법규 등에 대한 논의를 바탕으로 온라인광고분쟁조정위원회의 설립 근거 및 운영 방안 등에 대한 전반적인 논의가 필요한 시점이다.

IV. 대체적 분쟁해결 제도의 개념과 유형

1. 대체적 분쟁해결 제도의 개념

분쟁¹⁵⁾을 해결하는 전통적 방식은 입법, 행정적 의사결정, 그리고 재판이었다. 특히, 소송은 재판관과 같은 제3자가 개입하여 분쟁 내용을 법리의 적용을 통해서 옳고 그름을 판단하기 때문에 가장 구속력이 높은 것이 특징이다. 소송은 분쟁 해결에 비용과 시간이 많이 소요되고, 소송의 대립적인 구조는 권력, 자원, 관련 지식과 전문성을 가진 사람들에게 유리하다. 이러한 배경에서 조정을 중심으로 하는 대체적 분쟁해

15) 주체를 중심으로 분쟁을 구분할 때, ① 기업간의 분쟁(B2B: Business to Business), ② 기업과 소비자간의 분쟁(B2C: Business to Consumer), ③ 소비자들 사이의 분쟁(C2C: Consumer to Consumer)로 대별되기도 한다. 여기에 정부를 포함시켜 ④ 기업과 정부간의 분쟁(B2G: Business to Government), ⑤ 정부와 소비자 간의 분쟁(G2C: Government to Consumer)까지 포함시키는 경우도 있다(김도훈, “온라인 분쟁과 그 해결방안에 관한 연구”, 「법학연구」 제2권 제3호, 연세대학교 법학연구소, 2002, 59면).

결제도(ADR : Alternative Dispute Resolution)가 1970년대 미국에서 등장¹⁶⁾하였고, 이후 미국 법원뿐만 아니라 전 세계에서 조정절차의 제도화가 이루어졌다. 조정은 법원의 업무 부담을 경감시키면서, 분쟁당사자에게 소송보다 훨씬 적은 비용으로 더 빨리 분쟁을 해결하면서 당사자들의 필요, 이해관계를 다루고, 당사자 간 관계를 보전하며, 법적 권리 구제를 넘어서 분쟁 해결의 옵션들을 다룰 수 있는, 당사자들의 직접 참여와 구제를 허용하는 방식이다. 적법절차와 실제적인 법규범에 근거한 공적 절차인 재판절차와 절차적, 실체적 유연성을 갖는 신속하고, 간단한 사적인 절차인 ADR 절차는 명확히 구분¹⁷⁾된다.

ADR의 목적은 첫째, 법원에의 사건 폭주와 이에 따른 사건처리의 지연을 막아주고 분쟁해결 비용을 줄이며, 둘째, 분쟁해결에 지역주민을 참여시키고, 셋째, 쉽게 접근할 수 있는 권리구제수단을 제공하며, 넷째, 보다 효율적인 분쟁해결방법을 마련하는 것으로 요약할 수 있다.¹⁸⁾ 또한 ADR의 특징으로는 첫째, 신속하고 저렴한 비용에 의한 분쟁해결, 둘째, 분쟁처리 과정에서의 법원개입의 가급적 배제, 셋째, 분쟁당사자 본인의 의사결정의 존중과 변호사 역할의 축소, 넷째, 최소한의 비형식적인 분쟁해결절차, 다섯째, 비공개의 사적인 절차, 여섯째, 실체법 적용의 회피와 창의적인 규범 창조 등이라 할 수 있다.¹⁹⁾ 이러한 ADR은 “당사자의 합의”에 의한 분쟁해결의 방법이지만, 재판은 당사자의 합의에 의하지 않고 국가권력에 의한 “강제적”인 분쟁해결 방법이라는 점에서 가장 큰 차이가 있다.

다만, ADR도 충분한 절차보장이 이루어지지 않고 사실조사가 미흡한 경우 분쟁의 공정한 해결이라는 근본 목적을 달성하기 어렵게 될 수 있으며, 경제적·사회적 강자인 상대방에 대하여 양보를 강요하는 절차로 전락될 수 있다. 그리고 분쟁을 야기한 당사자만을 선별적으로 구제해 주고 궁극적으로 법적 책임을 회피하는 수단으로 악용될 가능성 또한 배제할 수 없다. 또한, 어렵게 작성한 조정안이 최종단계에서 당사자의 수락 거절로 무용지물이 되고 마는 절차상의 취약점이 있다.²⁰⁾ 또한 당사자 쌍방의

16) Dukes, E. F. “What We Know About Environmental Conflict Resolution: An Analysis Based on Research”. Conflict Resolution Quarterly, 22(1-2), 2004, 193면.

17) Orna Rabinovich-Einy Ethan Katsh, “Chapter 17. Artificial Intelligence and the Future of Dispute Resolution”, SSRB, 2021, p.4.

18) 방송통신위원회, 『온라인광고 분쟁조정제도 도입방안』, 2009, 17면.

19) 김경배, “대체적 분쟁해결제도(ADR)의 활성화 방안에 관한 고찰”, 「중재연구」 제12권 제1호, 한국중재학회, 2002, 175면.

20) 민홍기, “대체적 분쟁해결제도와 소비자피해구제”, 「월간 소비자」 제255호, 한국소비자단체협의회, 2004, 22면.

경제적 능력에 큰 차이가 있는 사건, 당사자가 법인이거나 사회단체여서 화해할 권한이 있는 자가 누구인지 분명하지 않은 경우, 화해할 권한이 별개의 독립기구에 있는 경우, 정의가 반드시 실현되어야 할 사건 즉, 권위있는 법해석이 필요한 사건이 화해로 종결된다는 것은 ADR의 한계이다.²¹⁾ 흑백, 진실과 허위의 구별을 하지 아니한 채 상당주의로 얼버무리므로 원칙없이 적당히 타협해 버리는 성향을 고착화시키고, 고집센 당사자, 억지 쓰는 당사자가 상대방에게 양보를 강요함으로써 결과적으로 고집센 당사자가 이익을 취하게 되며, 비용측면에서 어쩔 수 없이 소송 대신 조정을 선택한 경우 그 결과에 불만을 가지는 사람이 발생할 수 있다.²²⁾ 마지막으로 분쟁조정 특성상 조정인이나 중재인의 성향에 따라 동일 또는 유사 사건에 대해 일관성 없는 결론이 도출되거나, 상당한 시간을 들여 화해를 진행하고 권고였지만, 끝내 화해나 조정이 불성립되는 경우 결과적으로 소송을 통한 분쟁해결을 지체시킨 것이 될 수도 있다.²³⁾

2. 분쟁 해결 주체에 따른 ADR 유형의 구분

ADR은 분쟁해결에 있어서 과정과 결과를 당사자가 통제하느냐, 제3자가 통제하느냐에 따라 구분할 수 있다. 분쟁 해결 과정과 결과를 제3자가 통제하는 재판이 있고, 분쟁당사자들이 통제하는 협상이 있으며, 그 중간에 중재와 조정이 있다.²⁴⁾ 이처럼 ADR은 협상(Negotiation), 조정(Mediation), 중재(Arbitration)으로 구분되며, 협상은 통상적 의미의 당사자간 의견 협상을 의미한다.²⁵⁾ 협상은 제3자의 개입이 요구되지 않는다는 점에서 제3자의 개입이 필요한 조정과 중재와는 구별된다.²⁶⁾ 이에 비해 조정은 중립적 제3자인 조정인이 당사자들의 동의를 얻어 협상에 개입함으로써 서로 수용할 수 있는 합의 조건을 도출할 수 있도록 도와주는 절차로서 별도의 구속력을 가지지 않는다는 특징을 가진다. 분쟁당사자 사이에 제3자가 개입하여 화해를 이끌어낸

21) 사법연수원, 『ADR : 판결 이외의 분쟁해결』, 2008, 26면.

22) 사법연수원, 앞의 전거서, 36면.

23) 방송통신위원회, 앞의 보고서, 15면.

24) 임동진, 『대안적 갈등해결방식(ARD)제도의 운영실태 및 개선방안 연구』, KIPA 연구보고서 2012-39, 한국행정연구원, 2012, 25면.

25) 협상은 흥정(bargaining)과 구분된다. 흥정은 개인과 개인 사이의 매매 등과 같은 상호작용을 가리키는 반면, 협상은 기업, 국가 등 복합적인 사회 작위간의 다수 의제에 대한 상호작용이다. 그러나 실제로는 구분 없이 사용하고 있다(장석권, 앞의 전거 논문, 181면 재인용).

26) 장석권, 앞의 전거 논문, 181면 재인용.

다는 점에서 중재와 큰 차이가 없는 것으로 보이지만, 중재의 경우에는 제3자의 판단이 법적인 구속력을 가지며, 당사자는 이에 따라야 하는 반면, 조정은 조정안이 법적인 구속력은 없어 당사자가 이를 수용하지 않을 수도 있다는 점에서 차이가 있다.

중재는 분쟁 또는 거래 당사자 간의 중재 합의에 따라 사법상 법률관계에 관한 분쟁을 법원의 판결에 의하지 않고, 중재인의 판정에 따라 분쟁을 최종적으로 해결하는 제도이다. 중재에 관해서는 중재법에서 구체적으로 규정하고 있으며, 중재법 제3조 제1호는 당사자 간의 합의로 사법상의 분쟁을 법원의 재판에 의하지 아니하고 중재인의 판정에 의하여 해결하는 절차로 중재에 관하여 정의하고 있다. 중재는 사전에 중재 합의²⁷⁾가 있어야 하며, 판결과 유사하게 법에 기초한 엄격한 절차를 따라야 하고, 중재결정의 효력은 대개 확정판결과 동일한 효력이 있으므로, 당사자에게 구속력을 갖는다.²⁸⁾ 중재제도의 경우, 강제적 분쟁해결인 재판과 자주적 분쟁해결방법인 화해 및 조정의 중간적 위치에 있는 분쟁해결 방법으로 볼 수 있다.²⁹⁾

3. 행정형 ADR과 온라인광고분쟁조정위원회의 법적 지위

ADR을 국가가 분쟁 해결에 관여하는 정도에 따라 국가주도형 ADR과 민간 주도형 ADR로 구분하고, 국가 주도형 ADR의 대표적 유형이 행정형 ADR이다. ADR 기관의 설치자·운영자가 법원·행정기관·민간 중 어느 쪽인가를 기준으로 하는 것이다. 행정형 ADR은 행정기관이 설치·운영하는 ADR로서, 법령상의 근거에 의하여 행정기관이나 그 산하기관에 설치된 분쟁해결기관에서 사인 간의 분쟁을 해결하기 위하여 행하는 ADR을 의미한다. 다만, 행정형이라는 수식어 때문에 내용이 행정과 관련된 것으로 오해할 수 있는데, 행정형 ADR은 분쟁해결의 내용적 측면에서 개인 간의 분쟁을 행정기관이나 그 산하기관이 설치·운영하는 프로그램에 의하여 해결해주는 것일 뿐, 행정사건을 해결하는 것은 아니라는 것이다. 다시 말해 행정기관 등이 사인간의 분쟁을 해결하는 절차를 행정형 ADR이라고 정리할 수 있다.³⁰⁾

27) 중재법 제3조제2호는 계약상의 분쟁인지 여부에 관계없이 일정한 법률관계에 관하여 당사자 간에 이미 발생하였거나 앞으로 발생할 수 있는 분쟁의 전부 또는 일부를 중재에 의하여 해결하도록 하는 당사자 간의 합의로 중재합의를 규정하고 있다.

28) 사법연수원, 앞의 전거서, 8면.

29) 최승원·Julia Hornle, “분쟁해결수단으로서 ODR”, 「공법연구」 제30권 제5호, 한국공법학회, 2002, 409-420면.

30) 행정형 ADR보다는 민간분쟁해결 ADR, 행정주도형 ADR이라는 표현을 쓰기도 한다(김상찬, “우리나라 행정형 ADR제도의 활성화 방안”, 「법학연구」 제46권, 한국법학회, 2012, 216

대한상사원에 의한 중재는 민간형 ADR의 대표적 유형으로서, 일부 예산이 정부에서 보조되고 있다고 하더라도, 기본적으로 당사자의 조정 비용 기반으로 운영되는 민간 주도형 ADR이라고 볼 수 있고, 전자거래분쟁조정위원회에 의한 조정의 경우에는 전자거래분쟁조정위원회가 전자거래법 상 구성되는 위원회이므로 행정형 ADR에 속한다고 볼 수 있다.³¹⁾

행정형 ADR은 행정기관이 해당 사안에 대하여 보다 효율적·실효적인 관리가 가능하고, 나아가 예방적 조치를 취하거나, 관련 정책을 개발함으로써 행정기관의 정책 효율화를 도모할 수 있다는 점에서 유용하다. 또한 행정형 ADR은 당사자에게 행정상의 제재를 부과할 수 있고, 직접적인 행정 조치는 아니더라도, 사업자들과 밀접한 관계가 있는 경우가 많아서 분쟁해결의 실효성이 증대된다. 따라서 개개의 분쟁 해결을 넘어 정책 추진에도 기여하고, 유사한 유형의 분쟁의 잠재 가능성이나 그 소재를 예측하여 예방적 정책을 입안하는데 기여하기도 한다.³²⁾

구체적으로 행정형 ADR과 민간형 ADR의 기관을 살펴보면, 행정관청에 설치되어 있는 것으로는 건설분쟁조정위원회, 건축분쟁전문위원회, 산업재산권분쟁조정위원회, 한국저작권위원회, 언론중재위원회 등이 있다. 다만, 해당 분쟁조정위원회의 사무를 보조하기 위한 상설사무국은 설치되어 있지 않고, 행정 관청 내 관련 부서가 주된 업무와 함께 부수적으로 조정업무를 지원하는 것이 일반적이다. 또한 행정관청 산하기관에 설치되어 있는 것으로는 소비자분쟁조정위원회(한국소비자원), 전자문서·전자거래분쟁조정위원회, 정보보호산업분쟁조정위원회, 인터넷주소분쟁조정위원회, 온라인광고분쟁조정위원회(이상 한국인터넷진흥원) 등이 있으며 상설사무국을 설치해 놓고 있다. 민간조정으로는 한국소비자단체협의회 자율분쟁조정위원회가 있다. 온라인광고분쟁조정위원회는 한국온라인광고협회에서 운영하는 민간형 ADR이었으나, 2016년 한국인터넷진흥원으로 이관되면서 행정형 ADR로 성격이 변경되었다.³³⁾

현재 온라인광고분쟁조정위원회는 한국인터넷진흥원에서 운영하고 있으므로, 행정형 ADR 제도라고 볼 수 있으나, 광고 진흥 및 규제에 관한 일반법의 부재로, 법적 근거를 두지 못하고 있다. 행정형 ADR 제도가 법에 근거를 두고 있지 못하면, 예산 확보, 조직 운영, 결정의 효력 등 다양한 면에서 그 효과가 경감될 수 있다. 온라인광

면).

31) 최석범, “국가주도형 ADR과 민간주도형 ADR에 관한 연구”, 「중재연구」 제20권 제3호, 한국중재학회, 2010, 72면.

32) 김상찬, 앞의 전제논문, 217면.

33) 장석권, 앞의 전제논문, 93면.

고 산업의 활성화 및 규제 정립 차원을 넘어 국민의 분쟁조정 기관으로서 소송의 단점을 적극 보완해야 한다는 측면에서 온라인광고분쟁조정위원회의 법적 근거 마련에 대한 논의가 필요하다.

V. 온라인광고 분쟁 조정 제도의 안정적 운영을 통한 소상공인 보호

1. 온라인광고 분쟁조정 제도의 특성

온라인광고 분쟁조정에 접수되는 사건은 대부분 200만원 이하의 소액 사건으로서, 온라인광고에 대해 잘 알지 못하는 소상공인과 광고 사업자 간의 계약 분쟁이 대부분이다. 쇼핑물의 물건 구매 등의 일반적인 계약 관계와 달리 마케팅이라는 정보의 우월성을 가지고 있는 광고 대행사의 설득에 의해 계약이 체결된다. 또한 일정한 마케팅 활동을 대행한다는 측면에서 지속적 계약, 위임 계약, 도급 계약 등의 법적 성격을 가진다.

온라인광고 산업은 광고주, 광고 대행사, 미디어렙사, 포털사를 거쳐 소비자에게 전달되는 유통구조를 가지고 있으며, 조정위원회에 접수되는 사건은 대부분 광고주와 광고 대행사 간의 분쟁이다. 이와 같은 분쟁유형은 기존의 4대 매체 중심의 시장에서는 찾아보기 어려운 형태로써, 기존 4대 매체가 대형광고주 중심으로 소비자에게 일방적으로 정보를 전달하는 방식이었다면, 새로운 유형의 온라인광고는 소상공인이 소비자와 상시 소통하는 채널 중심으로 확산되는 방식이라는 점에서 근본적인 차이가 있다.

구체적으로는 소액광고주와 중소대행사 간의 광고 대행 계약을 체결하고 이행하는 과정에서 나타나는 분쟁이라는 점(당사자 지위), 홈페이지 제작 등 광고물 제작에 관한 도급 계약이라는 점(계약의 형태), 광고주가 직접 수행할 수 있는 SNS를 위탁 대행하는 위임 계약이라는 점(계약의 형태), 계약의 목적인 광고의 효과 및 매출의 상승이 명확하지 않다는 점(광고 산업의 특성), 약관에 따른 계약으로 계약의 구체적 내용을 적시하지 않는 사례가 많다는 점(의사표시의 불일치), 광고주의 광고를 장기간 대행하는 약정이라는 점(계약의 기간), 소상공인이 분쟁 기간 동안 광고를 집행하지 못

함으로써 발생하는 영업적 손해가 광고 계약 비용보다 훨씬 더 크다는 점(확장 효과), 광고물 제작 및 마케팅 대행이 인건비에 의존하여 단가 산정이 어렵다는 점(기집행 비용 산정의 전문성) 등의 특성이 있다.

2. 온라인광고 산업에서 분쟁조정 제도의 필요성

온라인광고 분쟁은 당사자 지위, 계약의 형태, 광고 산업의 특성, 의사표시의 불일치, 계약의 기간, 광고 분쟁의 확장 효과, 기집행 비용 산정의 전문성 등의 특성에 따라 기존에 존재하던 소송 등의 분쟁해결 제도로는 효율적인 분쟁해결에 한계가 있다. 즉, 기존의 사법제도에 의존하면 온라인광고의 새로운 기법 및 기술에 대한 전문성을 갖추고 있지 못한 경우가 많아 소송심리의 질적 충실성을 기하기 어려울 수 있으며, 나아가 분쟁의 다발성으로 인해 법원의 양적 소송처리역량에도 한계가 있어 분쟁해결의 효율성이 저하될 가능성이 크다.³⁴⁾

또한 온라인광고 사업자를 소비자분쟁조정 제도를 통해 구제하기에도 어려움이 있다. 한국소비자원은 소비자의 범위를 되도록 좁게 해석하여 조정 대상으로 판단하고 있으므로, 소액광고주가 자신의 물품 및 콘텐츠 등을 노출시키기 위해 광고대행사와 체결한 계약에 대하여 소비자의 지위를 인정하지 않고 있다. 소액광고주와 대행사 모두 사업자로서, 일반적인 소비자로 판단하지 않으므로, 소비자 분쟁 조정의 구제를 받을 수 없다.³⁵⁾ 다음으로 광고 계약은 일반적인 매매 등의 계약과 달리 계약 목적물의

34) 방송통신심의위원회, 앞의 보고서, 41면.

35) 반면 소비자의 개념을 확대하여 온라인광고 계약에서의 소비자 개념을 넓게 해석해야 한다는 견해도 있다. 즉, 표시 또는 광고에 관한 일반법이라고 할 수 있는 표시광고의 공정화에 관한 법률(이하 ‘표시광고법’)에서도 보호의 대상자를 소비자로 규정하고 있으며, 동법상 소비자는 사업자들이 생산하거나 제공하는 상품들을 사용하거나 이용하는 자이다(동법 제2조 제5호). 따라서 표시광고법상 소비자와 방문판매법 및 전자상거래법상 소비자의 개념은 상이하다. 즉, 방문판매법 및 전자상거래법상 소비자는 본질적 의미의 소비자와 정책적 의미의 소비자로 구분되며, 본질적 의미의 소비자는 사업자가 제공하는 재화들을 소비생활을 위해 사용 또는 이용하는 자이다. 그러나 표시광고법상 소비자는 그 목적에 관계없이 상품들을 사용하거나 이용하는 자이다. 그 결과, 사업자라고 하더라도 다른 사업자가 생산하거나 제공하는 상품들을 사용하거나 이용한다면 동법상 소비자에 해당하게 된다. 이러한 표시광고법상 소비자의 개념은 상대적 약자로 통용되는 소비자의 개념과 일치하지 않으며, 이로 인해 소비자의 개념에 대해 혼란을 야기할 수 있다는 점에서 비판이 제기되었다.(고형석, “소비자의 개념에 관한 연구”, 법학논문집 제40집 제1호, 2016, 113면). 또한 표시광고법에서는 특별히 소비자 개념을 따로 두지 않고 단지 표시광고의 상대방으로 규정하여도 족하다는 견해 역시 이와 동일하다고 할 수 있다(이종덕, “소비자 개념의 확장에 대한 비판적 검토”, 「법학논총」 제37집 제2호, 한양대학교 법학연구소, 2020, 289면).

제작 및 대행이 목적이 아니라, 해당 계약의 원활한 운영을 통한 “소상공인의 영업적 이익”이 목적이므로, 분쟁의 신속한 해결이 필수적이다. 광고를 집행하지 못하는 동안 발생하는 지속적인 영업적 피해를 최소화해야하기 때문이다. 이러한 온라인광고 분쟁의 특성을 고려하면 분쟁의 초기 단계에서 보다 유연하고 신속하게 대응할 수 있는 조정 제도를 운영하고, 온라인광고 분쟁조정 제도에 대한 산업계, 정부의 역할 정립을 통한 조정 제도 활성화를 도모할 필요가 있다.

3. 온라인광고분쟁조정위원회의 법적 근거 마련과 민간기관과의 연계

온라인광고는 약 200여 개의 개별법령에서 표현에 관한 규제를 하고 있는 것에 그치고 있고, 온라인광고 산업의 활성화 및 규제에 관한 일반적인 법률을 두고 있지 않다. 이에 따라 온라인광고분쟁조정위원회도 근거 규정이 없이, 방송통신위원회의 직제 규칙에 방통위가 온라인광고 관련 산업을 추진할 수 있는 근거 정도를 기반으로 운영되고 있다. 온라인광고 분쟁조정위원회가 법적 근거 없이 운영되는 것은 위원회의 불안한 지위, 운영 예산의 한계, 조정 결정의 민사적 효력 등의 한계가 있다.

조정제도는 사실관계 조사, 합의안 제시, 조정결정 등 조정자의 적극적인 역할이 요청되는 절차적 제도로써, 조정위원 등 제3자가 당사자 사이에 개입하여 대화와 타협을 통해 분쟁이 실질적으로 해결될 수 있도록 하는 적극적인 역할을 수행하게 된다.³⁶⁾ 그러나 현재와 같이 법적 근거가 없는 온라인광고분쟁조정위원회는 조사 담당자가 직접 관련된 자료를 수집하거나 당사자로부터 의견을 청취하는데 한계가 있다. 전자거래법 제34조는 “위원회는 분쟁조정을 위하여 필요한 자료의 제공을 당사자 또는 참고인에게 요청할 수 있다. 이 경우 해당 당사자는 정당한 사유가 없으면 요청에 따라야한다.”고 규정함으로써, 조정위원회가 당사자뿐만 아니라 관련된 참고인에게도 강력한 자료 요청 권한을 부여하고 있다. 이에 따라 전자거래분쟁조정위원회는 당사자 외에도 쇼핑몰, 중고거래 플랫폼 등에 조정 당사자 관련 자료를 요청하고 있다. 온라인광고 분쟁조정 사건과 같이 소상공인과 광고 대행사 간의 정보 불균형³⁷⁾이 명확

36) 황승태·계인국, 『한국형 대체적 분쟁 해결(ADR)제도의 발전 방향에 관한 연구』, 대법원 사법정책연구원 연구총서, 사법정책연구원, 2016, 40면.

37) 공익적 측면을 보다 강화하여 온라인광고분쟁해결제도를 지식화하는 것이 필요하다. 앞에서 언급했던 바와 같이 법정위원회로의 근거 강화, 뒤에서 설명할 알선, 중재 등 분쟁해결제도의 다양화와 함께 공익적 분쟁해결절차로서 이해조절적 관점에서의 절차적 보완도 필요하고, 온라인광고분쟁조정위원회의 결정례를 지식화하여 유사한 사례에 대한 지식정보검색기

한 사건에서, 조정위원회가 당사자 및 참고인에게 관련 자료를 요청할 수 있는 권한을 부여하는 것은 중요한 요소이다.

앞서 설명한 바와 같이 현재 온라인광고분쟁조정위원회뿐만 아니라 온라인광고를 체계적으로 진흥 및 규제하는 법률이 부재한 상황이다. 이전의 한선교의원의 법안과 같이 정보통신망법에 근거를 두는 것보다는, 현재의 4대 매체 중심의 광고법 체계의 한계를 벗어나, 온라인광고를 중심으로 방송통신광고 통합법을 신설하는 것이 적절한 입법 방향으로 판단된다. 특히 온라인광고 시장은 신유형이 지속적으로 등장하고 있으므로, 규제 법제뿐만 아니라 새로운 광고 환경에 적합한 기술지원·유통체계 정비 등 활성화 정책 근거법을 마련하여야 한다. 구체적으로 방송통신 광고 산업의 핵심 기술 개발 지원, 신기술 발굴 및 글로벌 시장 진출의 교두보 마련, 산·학·관이 연계한 실무 전문 인력 양성, 중소광고주 교육센터 운영, 크로스미디어 환경에 적용 가능한 통합 효과지표 개발 등 방송통신광고 산업의 통합 활성화 및 연계 활동 등을 지원하는 근거를 마련하여야 한다.

방송통신광고 산업의 통합법 신설에 따라 온라인광고분쟁조정위원회의 권한 및 업무 범위 확대도 고려해 볼 만하다. 더 이상 방송광고와 신문광고, 온라인광고 등의 전송 매체별로 광고 시장을 구분하는 것은 의미가 없으므로, 방송통신광고 시장 전반의 다양한 분쟁을 해결할 수 있도록 온라인광고분쟁조정위원회의 조정 대상 범위를 넓힐 필요가 있다.

다음으로 온라인광고분쟁조정위원회에 접수되는 사건의 실질적 해결을 위해 민간 기관과 연계 방안을 마련해야 한다. 현재 민간과의 연계로 한국인터넷광고재단의 “인터넷광고계약 피해지원센터”가 운영되고 있다. 재단은 온라인광고 계약으로 피해를 입은 중소기업자를 대상으로 법률상담, 분쟁조정 및 소송지원 업무를 수행하고 있으며, 내용증명 작성 및 소액사건 담당 법률가 연계 등의 실질적 지원을 하고 있다. 다만 재단의 이와 같은 활동은 중소기업자에 대한 피해구제 노력의 일환이므로, 광고 업계의 자정적 노력을 기반으로 하는 민간 연계가 필요하다. 한국디지털광고협회, 아이보스 등 광고 사업자 커뮤니티 등 다양한 광고 관련 기업들의 자율적 활동을 유도하여, 중소 광고 사업자 측면에서의 법률 지원, 올바른 마케팅 문화 조성, 공동 규약 마련 등의 다양한 활동을 통해 온라인광고 시장 전반의 신뢰 구축을 위한 공동의 정

능을 강화함으로써 온라인광고분쟁의 대상이 되는 행위자, 행위의 유형 및 그 조정의 결과 등을 데이터화 하여 접근, 참고할 수 있도록 해야 할 것이다(최승원, 양승미, 이경은, “온라인광고분쟁 해결에 관한 입법 개선 방향”, 『법학논집』 제26권 제1호, 이화여자대학교 법학연구소, 2021, 312면).

책 방향을 고민하여야 한다.

Ⅵ. 결어

온라인광고 산업은 광고주, 대행사, 미디어렙사, 매체사, 소비자로 이어지는 구조다. 광고주와 소비자 간의 분쟁은 물건의 계약으로 이어져서 전자거래 또는 소비자 분쟁조정위원회의 영역이 되거나, 광고주의 불법·부당·불편 광고로 인한 이용자 피해로서 분쟁조정보다는 광고물 심의의 영역이 된다. 다음으로 대행사 및 미디어렙사와 매체사 간의 관계는 네이버, 카카오, 구글, 페이스북 등 플랫폼사들의 유기적 관계에 따라 당사자 간의 자율적 해결로 분쟁이 종결된다. 또한 광고주와 대행사 간의 관계도 기존의 4대 매체와 같이 광고주가 대형 기업 등의 대형광고주라면, 광고주 중심으로 분쟁이 해결되어 왔다. 그러나 IT 시장이 전방위적으로 확대되면서 소상공인들도 온라인광고를 하지 않고는 영업을 할 수 없는 상황이 되었으며, 이에 따라 중소광고주들이 중소대행사와 계약을 맺고, 검색광고, 맛집 광고, SNS 광고, 블로그 체험 마케팅 등 다양한 분야로 마케팅 활동을 하고 있다. 주요 포털사에 공식 대행사로 등록된 광고 대행사들은 1개월에 20~30만 원에 불과한 소상공인들의 광고비로 광고 대행을 하기에는 현실적 어려움이 있는 것이다. 결국 소상공인들은 중소 광고대행사에 의존하거나, 자발적으로 광고를 집행해야 하는 상황이며, 이러한 정상적이지 않은 마케팅 구조 속에서 광고 효과 검증 부재, 불충분한 계약의 내용, 프리랜서 중심의 중소대행사 등의 문제가 지속적으로 나타나고 있다. 광고는 그 자체의 계약으로 인한 효과보다는, 광고 계약으로 인한 실질적인 매출 상승이 목적이므로, 광고 분쟁이 발생하였을 때 발생하는 소상공인의 피해는 “매출” 피해이다. 따라서 올바른 온라인광고 시장의 유통구조 확립이 전제되어야만, 온라인광고 시장의 신뢰 확보 및 소상공인 보호가 가능하다. 온라인광고 시장의 유통구조를 기업 중심의 거래라는 인식에서 벗어나, 소상공인이 직접적으로 참여하고 있는 시장이라는 인식 확립이 필수적이다.

소상공인과 중소사업자 간의 온라인광고 거래관계가 계속될 것임을 전제하고, 올바른 계약을 위한 표준계약서 제작, 부당한 광고 유형에 대한 캠페인 활동, 분쟁 시 법적 근거 기반의 분쟁조정위원회를 통한 조정, 광고 업계의 자정적 활동 및 소상공인을 위한 민관 연계 프로그램 운영 등 다양한 정책 방향에 대한 고민이 지속되기를 기대해 본다.

[참고문헌]

단행본

- 과학기술정보통신부, 『온라인광고분쟁조정 사례집』, 2024.
- 문화체육관광부, 『광고산업조사』, 2024.
- 방송통신위원회, 『온라인광고 분쟁조정제도 도입방안』, 2009.
- 방송통신위원회, 『인터넷광고시장 활성화 종합계획』, 2010.
- 사법연수원, 『ADR : 판결 이외의 분쟁해결』, 2008.
- 임동진, 『대안적 갈등해결방식(ARD)제도의 운영실태 및 개선방안 연구』, KIPA 연구보고서 2012-39, 한국행정연구원, 2012.
- 조병량, 『광고의 윤리와 법과 규제』, 나남출판사, 2012.
- 황승태·계인국, 『한국형 대체적 분쟁 해결(ADR)제도의 발전 방향에 관한 연구』, 대법원 사법정책연구원 연구총서, 사법정책연구원, 2016.

국내 학술논문

- 고형석, “온라인광고계약에서 청약철회 또는 해지에 관한 연구”, 「재산법연구」 제37권 제4호, 한국재산법학회, 2021.
- 구성립, “부당한 광고의 행정법적 규제 현황 및 향후 운용방향”, 「경제법연구」 제20권 1호, 한국경제법학회, 2021.
- 김경배, “대체적 분쟁해결제도(ADR)의 활성화 방안에 관한 고찰”, 「중재연구」 제12권 제1호, 한국중재학회, 2002.
- 김도훈, “온라인 분쟁과 그 해결방안에 관한 연구”, 「법학연구」 제2권 제3호, 연세대학교 법학연구소, 2002.
- 김상찬, “우리나라 행정형 ADR제도의 활성화 방안”, 「법학연구」 제46권, 한국법학회, 2012.
- 민홍기, “대체적 분쟁해결제도와 소비자피해구제”, 「월간 소비자」 제255호, 한국소비자단체협의회, 2004.
- 윤남근, “행정형 ADR의 역기능”, 「고시계」, 2023년 5월호, 고시계사, 2023.
- 이로리, “ADR 제도 설계와 AI의 활용”, 「저스티스」 제194권 제2호, 한국법학원, 2023.
- 이병준, 박미영, “온라인 검색광고 플랫폼과 소상공인의 보호”, 「유통법연구」 제5권 제1호, 한국유통법학회, 2018.
- 이종덕, “소비자 개념의 확장에 대한 비판적 검토”, 「법학논총」 제37집 제2호, 한양대학교 법학연구소, 2020.

최석범, “국가주도형 ADR과 민간주도형 ADR에 관한 연구”, 「중재연구」 제20권 제3호, 한국중재학회, 2010.

최승원·Julia Hornle, “분쟁해결수단으로서 ODR”, 「공법연구」 제30권 제5호, 한국공법학회, 2002.

최승원, 양승미, 이경은, “온라인광고분쟁 해결에 관한 입법 개선 방향”, 「법학논집」 제26권 제1호, 이화여자대학교 법학연구소, 2021.

해외문헌

Dukes, E. F. “What We Know About Environmental Conflict Resolution: An Analysis Based on Research”. Conflict Resolution Quarterly, 22(1-2), 2004.

Orna Rabinovich-Einy Ethan Katsh, “Chapter 17. Artificial Intelligence and the Future of Dispute Resolution”, SSRB, 2021.

기타

장석권, “온라인광고 규제 법리에 관한 연구”, 성균관대학교 박사학위 논문, 2016.

머니투데이(2024.1.15.), “"네이버 상단 띄워줄게요" 믿고 계약했는데 사기...600명 당했다”, <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2024011508135574005> (최종검색일 2024.2.20.)

[국문초록]

디지털 취약계층인 소상공인 보호를 위한 온라인광고 분쟁조정 제도 개선 방안 연구

박 정 섭

(서울과학기술대학교 IT정책전문대학원 박사수료(한국인터넷진흥원))

장 석 권

(성균관대학교 행정법 박사(한국인터넷진흥원))

온라인광고 시장은 2022년 기준 9조 3천억원으로 최근 10년 간 급격한 성장을 거듭해왔으나, 이와 같은 온라인광고 시장의 급격한 성장 이면에는 온라인광고 산업의 전문 인력 부족, 유통구조 혼란, 효과측정 체계 부족, 이용자 및 소비자 피해, 중소 광고 대행사의 난립 등 산업 전반의 해결 과제가 산재해있다. 특히, 허위·과장, 부정클릭, 부당·사기성 광고 계약 등으로 인한 중소광고주 피해는 지속적으로 발생하고 있으며, 이에 더해 이용자 방해·선정적 광고 등으로 인한 이용자의 콘텐츠 이용 불편이 계속될 경우 ICT 산업 전반의 신뢰 저하가 우려된다. 실제 중소 광고주 피해 및 이용자 불편 등으로 인한 온라인광고분쟁조정위원회 조정 접수 건이 연간 약 1만 건으로, 조정위원회에 접수 되지 않은 잠재적 피해자까지 고려하면, 그 피해액은 막대할 것으로 추정된다.

현재 온라인광고분쟁조정위원회 뿐만 아니라 온라인광고를 체계적으로 진흥 및 규제하는 법률이 부재한 상황이다. 온라인광고 시장은 신유형이 지속적으로 등장하고 있으므로, 규제 법제 뿐만 아니라 새로운 광고환경에 적합한 기술지원·유통체계 정비 등 활성화 정책 근거법을 마련하여야 한다. 소상공인과 중소 사업자 간의 올바른 계약을 위한 표준계약서 제작, 부당한 광고 유형에 대한 캠페인 활동, 분쟁 시 법적 근거 기반의 분쟁조정위원회를 통한 조정, 광고 업계의 자정적 활동 및 소상공인을 위한 민관 연계 프로그램 운영 등 다양한 정책 방향에 대한 고민이 필요한 시점이다.

주제어: 온라인광고, 온라인광고 분쟁, 소상공인 보호, 자율분쟁조정.

[Abstract]

A Study on Improving the Online Advertising Dispute Resolution System for the Protection of Small Businesses with Digital Vulnerability

Park, Jung Sup
(Korea Internet & Security Agency)
Jang, Seok Kwon
(Korea Internet & Security Agency)

The online advertising market has rapidly grown to KRW 9.3 trillion in 2022, but beneath this growth lie various challenges, including a lack of specialized personnel, distribution structure confusion, inadequate effect measurement systems, user and consumer harm, and the proliferation of small advertising agencies. Particularly, small advertisers continue to suffer from false and exaggerated claims, invalid clicks, and fraudulent advertising contracts, which could lead to a decline in trust across the ICT industry if users continue to experience inconvenience from intrusive and sensational advertisements. In fact, the Online Advertising Dispute Resolution Committee receives about 10,000 cases annually, and considering unreported potential victims, the total damage is estimated to be substantial.

Currently, there is no comprehensive law to systematically promote and regulate online advertising, which keeps evolving with new types continually emerging. Therefore, it is necessary to establish a legal basis for policies that suit the new advertising environment, including technological support and distribution system adjustments. The time is ripe for thoughtful policy directions, such as creating standard contracts to ensure fair agreements between small business owners and advertisers, campaigning against unfair advertising practices, mediating disputes through a legally backed committee, and promoting industry self-regulation and public-private partnership programs for small businesses.

keywords : Online advertising, online advertising disputes, protection of small businesses, voluntary dispute resolution
