

커뮤니티 케어 정착을 위한 주거복지 전달체계 연구 : 돌봄통합지원법 및 주거복지 법제 중심으로*

황 미 경**

目 次

- | | |
|-------------------------------------|--------------------------------|
| I. 서론 | IV. 돌봄 통합지원을 위한 주거복지 전달 체계 분석 |
| II. 커뮤니티 케어와 돌봄통합지원법 | 1. 통합지원의 대상 |
| 1. 한국의 커뮤니티 케어 : 지역사회 통합돌봄 | 2. 주거 기반 통합돌봄 급여 및 재원 |
| 2. 의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률 | 3. 주거복지 전달체계 및 통합돌봄 전달체계 |
| III. 주거복지 전달체계 관련 법제 | V. 커뮤니티 케어 정착을 위한 주거복지 전달체계 연계 |
| 1. 주거복지와 주거기본법 | VI. 결론 및 제언 |
| 2. 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률 및 주거급여법 | |
| 3. 장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법 | |
| 4. 연구동향 | |

I. 서론

정부는 2024년 통합돌봄을 지원하기 위한 의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률(돌봄통합지원법)을 제정하였다. 이는 한국형 커뮤니티 케어 정책을 관장하는 통합 법률로 2018년 11월에 발표한 지역사회 통합돌봄 기본계획 발표에 따라 지

투고일: 2025.03.31., 심사일: 2025.04.22.-2025.04.26., 게재확정일: 2025.04.26.

* 이 논문은 서울기독대학교 2025학년도 교내연구비 지원으로 연구되었음.

** 서울기독대학교 사회복지학과 교수

방자치단체가 추진중인 통합돌봄 정책 개발의 법제적 기반이다.

지역사회 통합돌봄 선도사업은 2019년 6월부터 1단계로 노인 커뮤니티 케어를 16개 시군구에서 실시하고, 장애인 및 정신질환자 커뮤니티 케어의 추진으로 돌봄 대상자가 살던 곳에서 평안한 삶을 누리도록 지원하는 주거 기반 통합돌봄 모델을 구상하였다. 이에 따라 서비스 이용자의 선택권을 보장할 수 있는 거주지 중심의 서비스 제공 체계에 관련된 주거복지정책은 2015년에 기본법적 지위를 갖는 주거기본법이 제정·시행되어 주거권 보장과 주거복지정책의 구도를 정하였으며, 주거안정과 주거수준의 향상시키려는 주택공급 확대 기조에서 주거복지의 향상 정책으로 전환되었다. 또한 주거기본법에 따라 주거복지 전달체계 구축 및 주거복지센터, 주거복지정보체계 등을 규정하여 주거정책의 기본원칙에 의한 주거권 보장, 주거복지지원센터 운영, 주거복지사 배치의 근거를 마련하여 맞춤형 주거복지정책으로 개편되고 있다. 한편 기본법 제정 이전 2014년 주거급여법의 제정·시행으로 사회적 취약계층을 위한 최저주거기준 보장에 관한 주거급여제도가 시행되었고 주택법, 임대주택법, 국민기초생활보장법 등의 관련 법제에 의한 주거권 보호 방안이 강조되면서 임대주택 공급 전략의 한계를 정비하고 있다.

지역사회 기반 통합돌봄 정책은 2024년 돌봄통합지원법 제정과 2026년 시행, 커뮤니티 케어의 정착을 위해 고령자, 장애인, 정신질환자, 노숙인의 탈시설과 지역사회 내 안정된 생활을 지원하고, 일상돌봄이 필요한 청·중장년과 가족돌봄청년을 위한 돌봄서비스 사업으로 살고 있는 주거에서 돌봄서비스를 제공받을 수 있는 재가복지사업과 사회서비스 전달체계를 확대되고 있다(보건복지부, 2024; 국회입법조사처, 2020; 한준, 2019). 이러한 과정에서 지역사회 통합돌봄의 지속을 위한 주거복지 접근은 지역 특성을 반영한 케어안심주택, 도시재생사업 등을 추진하여 돌봄약자가 주거에서 생애 말기까지 살아갈 수 있도록 보건복지의료 부문의 서비스를 연계하는 지역 공동체의 협력과 AIP 실현(김유진·박순미·박소정, 2019)을 강조한다.

특히 고령자, 장애인 등의 돌봄 약자를 위한 주거 지원과 서비스의 결합(강지원 외, 2021)을 강조하는 통합적 케어 서비스 제공을 위해 돌봄통합지원법에서 정의하는 통합지원의 의미는 주거를 포함한 보건의료, 건강관리, 장기요양, 일상생활돌봄을 직접 혹은 연계하여 통합적으로 제공하는 것으로 정의하고(제2조 제1호), 일상생활돌봄 서비스에 대하여는 통합지원 대상자의 건강 상태를 고려한 주거의 확보·제공, 주거환경 개선 등의 주거지원 서비스(제18조제6호) 등으로 규정하여 주거를 기반으로 다른 서비스와의 연계를 강화하도록 하였다. 이와 같은 지역 기반의 서비스 전달체계 연계 전략은 접근성 문제의 해소와 통합적 서비스 제공을 목적으로 한다. 그러므로 보건·복지·의료, 요양 및 돌봄을 관장하는 사회복지전달체계에서 사회보장급여와 서비스를 종합하여 지원할 수 있는 통합사례관리와 돌봄 부문의 사회서비스를 효율적으로 연계하기 위한 법제적 근거를 고찰할 필요가 있다. 따라서 여러 나라의 커뮤니티 케어 시행

을 위한 입법과 주거복지제도의 시행 사례를 살펴보면, 영국의 경우 1990년 커뮤니티 케어 입법 및 1993년 보건복지의료 부문의 재가 돌봄을 제공하는 케어매니지먼트 도입으로 고령자에 대한 기존의 임대 주택 정책에서 주거환경개선보조금 지원제도를 도입하고 시설보호의 팽창을 예방하였으며, 독일은 1995년에 사회법 제11편에 의한 커뮤니티 케어 시스템을 구축하여 지역사회 내 거주지, 시설에서의 통합적 케어 시스템을 구축하고 개인의 연금 수준에 근거한 다양한 주거서비스를 제공하고, 스웨덴에서는 탈시설화에 의한 개인 주거지원 제도로 전환하였다(박정훈·박근영·심경수, 2017). 한편 일본의 커뮤니티 케어는 2000년부터 개호보험법을 근거로 지역포괄케어시스템을 구축하여 장기간의 정책 과정을 통해 노인을 위한 다양한 주거 유형을 개발하였다. 특히, 노인의 주택 확보 및 생활 설계와 주택의 운영 관리로 정책과 제도를 개선하여 안정적인 생활 유지를 강조하면서 지역사회에서 지속적으로 거주하는 AIP 실천을 목표로 함에 시사점(변나향·유정원, 2020)이 있으며, 개호보험법 제9기(2023-2026) 기간의 핵심 정책은 자택에서 돌봄서비스를 제공받고 가족의 돌봄부담을 경감시켜 주고자 했던 지역포괄케어시스템의 바탕에서 가족 돌봄과 주민 참여를 강조하는 지역공생사회 실현을 위해 지역사회의 다양한 부문을 연계하는 사회적 자본(시라사와 마사카즈, 2024; 황미경, 2020)을 활성화하고 있다.

한국의 경우 지역사회 기반 거주지 중심의 커뮤니티 케어 기반이 되는 주거복지제도는 2000년대 이후 강조되어 주거복지정책 시행의 역사가 짧은 편이며 취약계층을 위한 공공임대주택 공급 위주의 정책을 전개해 왔으므로 2018년에 도입한 통합돌봄 체계에서 주거 기반 커뮤니티 케어의 지속을 위한 과제에 관한 논의와 연구의 축적이 필요하다.

선행연구에서 주거권 보장과 주거복지 전달체계에 관한 관심은 주거취약계층과 돌봄약자를 위한 거주지 중심의 돌봄서비스 연계 차원에서 주거복지 확충 방안이 강조되어 왔으며(국토교통부, 2024; 황미경, 2024; 이용재·박창우, 2022; 양승희, 2021; 강지원 외, 2021; 남기철, 2020; 김유진 외, 2019; 박윤영, 2019; 하석철, 2019; 박정훈·박근영·심경수, 2017; 최승원·김태영, 2016; 이은기, 2016; 문준혁, 2016; 박근석·주관수, 2016; 오정석·박홍철, 2016; 이종권·김경미, 2016; 진미윤, 2016; 여경수, 2011; 김지혜, 2011), 또한 통합적 서비스 접근을 위한 전달체계 및 지역사회 기반의 주거복지에 관한 연구가 진행되고 2018년 이후에는 지역사회 통합돌봄 추진을 위한 거주지 중심의 지역 기반 서비스 연계가 강조되어 커뮤니티 케어의 정착을 위한 주거취약계층의 주거안전망과 통합적 돌봄 체계 구축 논의가 필요하다(전용호, 2023; 정윤화·이동현, 2023; 서지연·김상겸, 2022; 윤진아, 2020; 변나향·유정원, 2020; 황미경·김현숙·노혜진, 2020; 황미경, 2019; 김유진·박순미·박소정, 2019; 손현, 2019; 강혜규 외, 2018; 박윤영, 2018; 전용호, 2018).

이에 본 연구에서는 커뮤니티 케어 정책으로서 주거 기반의 사회복지전달체계를 분

석하기 위한 연구 방법으로 Gilbert·Terrell의 정책 분석틀(남찬섭·조성은·김기태 외, 2023)에 의거 돌봄통합지원법 및 주거기본법 등에 의한 돌봄 약자 및 주거 약자를 위한 통합돌봄 전달체계를 분석하고 커뮤니티 케어 정책의 정착을 위한 주거복지 전달체계의 방향성을 제시하고자 한다.

II. 커뮤니티 케어와 돌봄통합지원법

1. 한국의 커뮤니티 케어: 지역사회 통합돌봄

한국의 커뮤니티 케어 정책으로서 지역사회 통합돌봄은 돌봄이 필요한 주민이 살던 집이나 그룹 홈 등에서 욕구에 맞는 서비스를 누리며 지역사회와 함께 어울려 살아갈 수 있도록 4대 핵심사업으로서 주거, 보건의료, 요양, 돌봄, 독립생활 등을 통합적으로 지원하는 지역주도형 사회서비스 정책이다. 2018년 11월 지역사회 통합돌봄 기본계획 발표 후 노인 커뮤니티 케어를 2019년 6월부터 16개 시군구에서 실시하고, 장애인 사업, 정신질환자 사업(화성시) 등을 2년간 실시하였다. 핵심사업 중 대표적인 주거지원 사업으로는 케어안심주택, 집수리 사업, 커뮤니티케어형 도시재생뉴딜 사업 실시로 지역에 맞는 모델을 개발하도록 지원하고 최저 주거기준 미달자를 위한 집수리 사업을 전개하였다(대한민국 정책브리핑, www.korea.kr).

커뮤니티 케어를 위한 돌봄(케어)의 복합적 개념에는 주거에 기반한 보건복지의료 및 독립적인 일상생활 지원까지 포함되며, 정부는 커뮤니티 케어 제공 기반을 구축을 목표로 2025년까지 4대 과제인 주거, 건강·의료, 요양·돌봄, 서비스 통합 제공을 위해 선도사업을 추진하였다.

이와 같이 커뮤니티 케어 정책 시행을 위한 지역사회 통합돌봄 사업의 전개는 거주지 중심 서비스의 장기적 제공을 위한 지원주택 건립과 도시재생사업 추진과 병행하여 지역케어회의와 통합사례회의 등을 통해 돌봄 연계 통합서비스 전달체계를 구축하는 지역 자율형 통합돌봄 모형을 구축하는 단계로 나타난다. 지역사회 통합돌봄 전달체계에서 생애 전반의 통합돌봄을 위해 지역 자원 활용과 주민이 참여하는 자조적 돌봄으로 자립적인 삶을 지속할 수 있는 사회적 자본의 활성화(황미경, 2020) 및 지역 거버넌스 기반의 협력이 필요하다.

2. 의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률

2024년 3월 26에 제정된 의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률(돌봄통합지원법) 시행의 기반은 살던 곳 중심의 재가 완결형 통합지원이 가능하도록 생활권 중심에서 생애 말기까지 통합지원서비스(제4조)를 제공받을 수 있도록 서비스 이용자의 선택권을 중시하고 지역주민 참여에 의한 통합지원 생태계를 명시하였다. 이 법률의 목적은 노쇠, 장애 등 일상생활 수행에 어려움을 겪는 사람이 살던 곳에서 계속하여 건강한 생활을 영위할 수 있도록 돌봄 지원을 통합·연계 제공하고 인간다운 생활을 유지, 증진하는 데에 기여하기 위함이다.

주거 기반의 복지와 관련하여 통합지원 대상자에게 통합적으로 제공하는 통합지원의 부문에 주거를 포함하여 보건의료, 건강관리, 장기요양, 일상생활돌봄 등의 서비스를 직접·연계하여 통합적 제공 하도록 하고(제2조제1호), 일상생활돌봄 대상자의 건강상태를 고려하여 주거 공간을 확보·제공하고 주거환경 개선 등의 주거지원 서비스를 제공하도록 명시하였다(제18조).

2018년 지역사회 통합돌봄 정책 발표 이후 2019년부터 선도사업을 추진하면서 주거복지사업이 케어안심주택 등의 지자체형 지원사업 유형으로 건립되었으며 2024년 돌봄통합지원을 위한 기본법 제정에 따라 지방자치단체는 주거 기반의 보건의료, 요양, 돌봄 서비스를 통합 제공하고 서비스 이용자의 선택권 보장, 가족·보호자 지원 등의 책무가 강화되었고 국가는 이에 대한 행정적·재정적 지원의 책무가 있다.

<표 1> 의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률에 나타난
통합돌봄 제도의 성격

주요 원칙		내용
국가와 지방자치단체 의 책무 (제4조)	포괄적 지원 체계 구축	생애말기까지 필요 욕구 포괄 서비스 제공
	재가완결형 통합지원	시설퇴소, 병원퇴원 후 살던 곳에서 계속 서비스 연계
	지역주민 참여	생활권 단위, 통합지원 생태계 조성
	자기결정권	통합지원 대상자가 통합지원에 관하여 스스로 결정
	공공성 강조	공공재성 통합지원서비스 제공의 공공성 높임
전 생애 통합돌봄 (제14조-제18조)	개인맞춤형 통합돌봄	개인별 지원계획에 따라 통합지원 제공
	세대통합적 평생돌봄	보건의료 연계, 건강, 예방, 장기요양, 일상생활돌봄
돌봄가족 지원(제4조, 제18조, 제19조)		‘통합지원대상자를 돌보는 가족, 보호자 지원·보호

* 자료: 의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률에 의거 구성.

<표 1>에 제시한 바와 같이 의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률에 따라 전 생애를 관장하는 통합돌봄 제도는 욕구의 포괄, 통합서비스 제공, 지역주민참여, 공공성, 통합지원 생태계 조성 등의 공공재적 성격이 강조된다.

Ⅲ. 주거복지 전달체계 관련 법제

1. 주거복지와 주거기본법

주거복지의 개념은 물리적인 주거의 의미가 아니라 사회적 관계까지 고려하는 개념(박윤영, 2018)이며 주거를 통한 삶의 질 보장은 헌법에 명시된 삶의 질에 관련된 개념으로 가족 생활과 자녀양육, 지역사회 기반의 공동체 기능(하성규, 2020) 등의 의미를 포함한다. 또한 주거의 의미는 주택의 개념¹⁾과는 다르므로 삶의 질을 평가하기 위한 GDP, 보건의료, 교육 등의 객관적 요소와 개인적 행복감에 관련된 주관적 요소로서 매우 중요하다.

2019년부터 시행한 커뮤니티 케어 선도사업에 의한 주거복지 관련 사업은 주거약자를 위한 주거 제공 및 돌봄약자를 위한 재가 돌봄과 서비스 연계를 포함하므로 주거 제공과 주거기반 서비스를 위한 대표적인 주거복지사업은 ‘케어안심주택’과 ‘지원주택사업’으로 시행되었다. 케어안심주택은 고령자의 건강관리와 돌봄서비스 지원을 위한 공공주택이고 지원주택은 도시재생법의 제정에 의해 지자체가 추진하는 사업으로 주거복지와 보건의료 통합서비스로 추진되어 시설 퇴소자의 자립을 지원하고, 자립체험주택은 정신질환자의 지역사회 복귀를 위한 지역사회 정착 지원 모델이다(보건복지부, 2019).

국가적으로 주거안전망 강화와 주거 커뮤니티 활성화, 주거복지센터의 확대 설치로 사회통합 기반 구축에 노력하는 바, 국토교통부의 2024년 주거종합계획에서는 급속한 고령화에 대응하여 서민과 중산층 대상의 시니어 레지던스를 확대하고 보건복지부와 협업하여 건강생활지원센터, 응급안전안심서비스 등 읍·면·동 단위 건강증진 전담기관으로 보건지소를 대체하고 응급상황 발생시 119에 연계하도록 고령자·장애인의 욕구에 맞게 민간이 설계·제공하는 특화 매입임대 계획을 공모하였다(국토교통부, 2024).

주거권 보장의 법제화는 2015년 12월 23일에 시행한 주거기본법을 근거로 주거복

1) 주택의 개념은 주택법 제2조에서 “세대(世帶)의 구성원이 장기간 독립된 주거생활을 할 수 있는 구조로 된 건축물의 전부 또는 일부 및 그 부속 토지를 말하며, 단독주택과 공동주택”으로 정의하고 있다.

지, 주거정책, 주거권 보장에 의한 주거수준의 향상에 노력하고 있다. 주거권 보장에 관한 국가와 지방자치단체의 책임은 주거기본법 제2조에서 “국민은 관계 법령 및 조례로 정하는 바에 따라 물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리를 갖는다”고 규정하였다. 주거기본법을 근거로 주택정책의 패러다임이 주택공급에서 주거복지로 전환되고 주거정책의 기본 방향이 주거복지의 향상으로 변화되었다.

주거기본법에서는 주거정책의 기본원칙, 주거권, 주거복지지원센터, 주거복지 전문인력 양성 등을 명시하고 있으며, 기존 주택법에서 규정했던 주택종합계획, 최저주거기준 등의 조항을 주거기본법으로 이관하여 주거급여 등의 맞춤형 주거복지정책을 시행하였다²⁾.

커뮤니티 케어에 관련된 주거권 보장과 주거약자 지원 규정은 제16조에서 국가 및 지방자치단체의 책무로 장애인·고령자 등의 주거약자가 안전하고 편리한 주거생활을 영위할 수 있도록 지원하는 의무를 명시하고 주거약자에 대한 주거비 지원을 명문화하여 수급자가 쾌적하고 안전한 주거생활을 할 수 있도록 하였다(제3조). 또한 최소한의 주거수준에 관한 지표로서 최저주거기준을 설정하고 기준에 미달되는 가구에 대한 주택공급, 주택 개량 자금 지원 등 최저주거기준을 준용하는 주거정책과 공공임대주택을 건설하도록 하였으며, 주거실태조사 대상으로서 장애인, 고령자, 국민기초생활보장수급권자 및 차상위계층, 신혼부부, 고시원 등의 거주자, 중·고생, 청년층, 지원대상아동 등 사회적 취약계층에 대한 주거복지정책을 실시하고 있다. 주거정책의 기본원칙은 <표 2>에 제시한 바와 같이 지역 기반 복지전달체계와 주거복지 전달체계의 연계와 통합적 구도로 나타나는 바, 서울시의 주거복지 전달체계 구축 사례는 [그림 1]과 같이 나타난다.

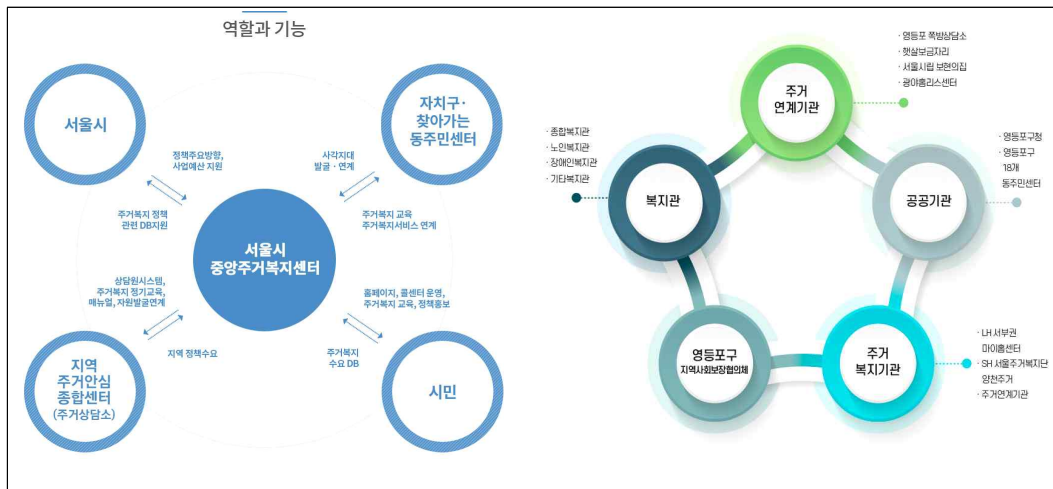
<표 2> 주거권 보장을 위한 주거정책의 기본원칙

조항	기본원칙의 내용	
주거정책의 기본원칙 (제3조)	소득수준 및 생애주기 접근	주택공급, 주거비 지원, 주거비 부담 가능한 수준 유지
	주거약자 우선 지원	임대주택 우선공급, 주거비 우선지원 (장애인, 고령자, 저소득층, 신혼부부, 청년층, 지원대상아동)

2) 주거기본법 시행 이전 주택정책의 기본법이었던 주택법은 주택건설 및 공급 관련 사항을 규정하고, 주거복지를 실현하기 위한 내용은 미흡하여 임대주택법과 주거급여법 등 주택 관련 다른 법률과의 관계도 명확하게 규정하지 못하는 상황에서 저출산·고령화사회에 대응하였으며, 1-2인 가구 증가와 주택보급률이 100%를 초과함에 따라 주거정책의 기본법적 지위를 갖는 주거기본법의 제정은 2015년 정부가 주거복지정책의 책임주체임을 새로이 표명한 것이다.

	주택건설	양질의 주택 건설 촉진, 임대주택 공급 확대
	주거공급	체계적이고 효율적으로 주택 공급
	주거관리	쾌적하고 안전하게 주택 관리
	주거수준	주거환경 정비, 노후주택 개량, 주민의 주거수준 향상
	주거약자 주거 안전 지원	장애인, 고령자 등의 안전, 편리한 주거생활지원
	인구·사회경제적 변화 대응	저출산, 고령화, 생활양식 다양화
	주택시장 건전육성	주택시장 정상 기능, 주택산업 건전 발전 유도

* 자료: 주거기본법에 의거 저자 작성.



* 자료: 서울시 중앙주거복지센터·영등포 주거안심종합센터 주거상담소 참조.

[그림 1] 서울시 주거복지 전달체계 구축 사례

2. 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률 및 주거급여법

주거약자를 위한 주거복지 관련 제도는 국민기초생활보장법, 주거기본법, 주거급여법, 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률, 주택법, 공공주택 특별법, 긴급복지지원법, 노인복지법, 장애인복지법, 한부모가족지원법, 노숙인복지법, 주택도시기금법 등에 근거한다.

장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률(주거약자법)은 헌법 제35조제3항 “국가는 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다”는 규정을 근거

로 장애인·고령자 등 주거약자의 주거안정과 주거복지 향상에 기여하기 위한 목적으로 제정되었다. 초고령사회 진입에 대비하여 주거복지 사각지대에 놓인 장애인가구의 주거안정과 노인의 노후 여건을 고려하여 장애인·고령자 등 주거약자용 주택의 최저주거기준 및 편의시설 설치기준 등을 명문화 하였다. 주거약자법에서는 “주거약자”의 개념에 관하여 65세 이상인 사람, 장애인복지법에 정의한 장애인 등으로 정의하고, 주거약자에 대한 국가와 지방자치단체의 책임은 주거안정과 주거수준 향상을 위하여 쾌적하고 안전한 주거생활, 주거약자용 주택의 원활한 공급 및 효율적 관리, 원활한 정보 제공, 편의시설의 적정 설치를 명시하고 있다(제3조).

주거급여법 및 국민기초생활법에서는 주거취약계층에게 국가와 지방자치단체의 책임으로 주거급여를 지원하고 있는 바(제15조), 2025년 주거급여 지원대상은 기준중위소득 48% 이하인 가구이며 2027년에 50%에 이르도록 단계적으로 확대 추진하고 있다. 주거급여의 한계에서 최저주거기준 및 주거권 보호를 위하여는 주택법, 임대주택법 등 주거복지 법제의 정비로 공공임대주택 지원을 확대할 필요가 있다. 주거약자법에 나타난 주거약자의 개념과 주거권 보장 방안을 <표 3>에 제시하였다.

<표 3> 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률에 나타난
주거약자의 주거권 보장 방안

조항	내용
주거약자의 정의(제2조)	<ul style="list-style-type: none"> · 65세 이상인 사람, 장애인복지법에 정의한 장애인 등
주거약자 주거지원계획 수립(제5조)	<ul style="list-style-type: none"> · 주거약자에 대한 주거지원계획 · 주거약자용 주택의 건설 및 공급 · 주거약자용 주택개조비용의 지원 등
주거약자 실태조사 (제7조)	<ul style="list-style-type: none"> · 주거약자의 주거환경 조사 등 · 주거약자가 있는 가구의 특성 등
주거약자 최저주거기준 설정(제8조)	<ul style="list-style-type: none"> · 주거약자 주택에 대하여 강화된 기준 설정
주거약자 안전·편의시설 설치(제8조)	<ul style="list-style-type: none"> · 주거약자 주택 안전기준, 편의시설 설치기준 설정, 공고
주거약자 주택 건설 의무(제10조)	<ul style="list-style-type: none"> · 공공임대주택의 100분의 3 이상 주거약자 주택 건설
주거약자 주택개조 지원(제15조)	<ul style="list-style-type: none"> · 주거약자에게 주택의 개조비용 지원
주거약자를 위한 주거지원센터 설치(제17조)	<ul style="list-style-type: none"> · 주택개조비용 지원 대상 주택 확인 · 주거약자의 주거문제 상담 및 생활관리 등 지원 · 주거약자가 거주하는 주택 및 주거환경 실태조사

* 자료: 주거약자법에 의거 저자 작성.

3. 장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법

장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법(장기임대주택법)에서는 주거약자의 주거권 보장을 위하여 장기공공임대주택 입주자의 주거환경개선, 주거복지증진 지원을 위해 국토교통부에서는 매 5년마다 입주자 삶의 질 향상 기본계획을 수립·시행하도록 명시하고 있다. 주요 내용은 거주민의 삶의 질 향상, 공동체 활성화 프로그램 개발, 재정 지원, 노약자, 장애인을 위한 승강기 등 편의시설 설치, 시설물 유지 보수 및 기능 향상에 필요한 비용 지원 및 복지시설 내 장비 설치 및 시설 운영에 필요한 비용을 지원할 수 있도록 하였다.

장기임대주택법에 나타난 주거복지 전달체계는 중앙정부, 지방자치단체, 공공기관, 민간단체, 입주자의 구도에서 국토교통부는 장기임대주택 정책의 기본 방향을 설정하고 필요한 예산을 지원하며 지방자치단체는 지역 특성을 반영한 주거복지정책 수립 및 입주자 선정, 생활지원에 필요한 주거복지 서비스를 제공한다. 한국토지주택공사(LH)는 장기임대주택 건설과 입주자 모집을 담당하고 사회복지관 등의 복지기관에서 상담 및 지역 기반 커뮤니티 프로그램을 운영한다. 그런데 공급 위주 정책에 따른 장기임대주택 공급과 입주 이후의 맞춤형 주거복지 체계가 정립되지 않아 주거의 노후화와 복지사각지대 발생의 문제가 있으므로 재정비 사업을 통한 주거환경 개선과 취약계층을 위한 일상생활돌봄서비스 연계가 필요하다.

4. 연구동향

커뮤니티 케어와 주거복지에 관련된 국내의 연구동향은 주거권 보장, 주거복지 전달체계, 주거복지 서비스, 주거기반 통합돌봄 제도에 관한 정책적 관점에서 개선 방안이 제시되고 있다.

주거권 보장에 관한 연구는 주거권과 주거복지 법제에 관한 헌법적 관점(서지연·김상겸, 2022), 주거복지의 효율적 달성을 위한 주거복지 관련 공법 체계의 개선(민태욱, 2022), 주거취약계층을 위한 정책 연계 방안(강미나·차미숙·김은란, 2020), 주거복지 향상을 위한 법제 개선(윤진아, 2020) 등의 연구가 수행되었다. 최승원·김태영(2016)은 주거비 지원 법제 및 주거권의 실현 방안을 고찰하고, 손현(2019)은 주거기본법의 위상 강화와 사회주택, 공동생활주택 관련 입법과 개발 근거 마련 개선 방안을 제시하여 사회통합형 주거복지 구현을 위한 법제 개선을 위한 협력적 거버넌스 체계 구축과 주거약자 중심으로 주거복지의 법제도적 기반 마련을 강조한 수요자 맞춤형 지원 체계 개편과 주거복지서비스 전달체계의 개선 방안을 제시하였다.

주거복지 전달체계 운영에 관한 연구는 지역 분권 차원의 주거복지 전달체계 구축(최은희·이슬해·오두선, 2020), 주거복지 서비스 제고를 위한 주거급여 전달체계 강화 방안(진미윤, 2018), 주거복지 서비스 제고를 위한 주거급여 전달체계(진미윤, 2019) 서울시 주거복지 전달체계의 지역 거점(오정석·박홍철, 2016) 등에 관한 연구가 수행되고, 주거복지서비스에 관하여 황규홍 외(2023)는 주거복지센터의 주거복지서비스 사례, 김미희(2023)는 주거 약자의 지원주택 적응 경험 연구, 이현정(2021)은 취약계층 독거 중년가구의 생활실태 및 주거복지서비스 요구를 조사하여 지역적인 주거복지 서비스 프로그램의 개발 방향 제시, 권오정(2020)은 장애인 가구를 위한 주거모델 및 ICT 기반 주거관리 방안, 최훈호·우신구(2019)는 지역 주거복지서비스의 매트릭스 분석을 통한 주거정책 방향을 제시하였다. 또한 주거 기반의 보건복지의료 통합적 접근을 위한 연구로서 퇴원환자의 지역사회 통합돌봄 연계(이한주, 2024), 커뮤니티 케어를 위한 보건·복지·돌봄 협업사례관리 경험 연구(정재연·남석인, 2024), 보건의료서비스를 강화한 통합돌봄 혁신 모형(김창오, 남일성, 서동민 외, 2022), 공공데이터 기반의 지역사회 보건-복지 커뮤니티 케어(서동화·김좌겸, 2019), 탈시설과 지역사회중심 복지서비스 구축(김용득, 2018) 및 국가별 커뮤니티 케어 정책 비교(정윤화·이동현, 2023)에 관하여 진행되었다.

주거복지 관련 연구의 추이는 주거기본법 제정 이후 주거권 보장에 관한 주제가 다루어지면서 주거 약자를 위한 주거 지원과 서비스에 관한 연구가 진행되었으며 주거복지정책과 제도적 관점에서 커뮤니티 케어 시행 기반인 주거안전망과 주거복지 전달체계 구축 방향으로 변화되고 있다.

IV. 돌봄 통합지원을 위한 주거복지 전달체계 분석

1. 통합지원의 대상

주거약자법에 나타난 주거 약자의 개념에는 돌봄통합지원법에서 정의하는 통합지원 대상자가 포함되며 통합지원 대상자의 개념에 대해 통합돌봄지원법에서는“노쇠, 장애, 질병, 사고 등으로 일상생활 유지에 어려움이 있어 복합적인 지원을 필요로 하는 노인, 장애인 등으로서 대통령령으로 정하는 사람” 등으로 정의하고 있다. 지역사회 통합돌봄 정책 시행 과정에서는 우선적으로 노인을 대상으로 선도사업을 실시하였고 장애인, 정신질환자, 노숙인 및 일상돌봄 대상자로 확대되고 있다. 통합돌봄 대상은 <표 4>에 제시한 바, 지자체들은 사회적 고립 상태인 1인 가구, 청장년 등에 대한 거주지

중심의 일상생활돌봄 사업을 확대하고 있다.

<표 4> 주거복지가 필요한 통합지원 대상

통합지원 대상	주거복지 욕구
노인, 장애인	· 지역사회 내 주거에서 생활을 할 수 있어야 함 · 집에서 중증 환자 및 장애인을 장기간 돌볼 수 있어야 함
정신질환자, 노숙인 등	· 지역사회에 정착하여 안정된 생활을 할 수 있어야 함 · 퇴원 후 지속적인 관리와 지원이 필요함 · 주거지원 및 건강·돌봄 서비스가 필요함
사회적 고립 가구 등	· 1인 가구, 청장년 등 실업·질병으로 일상생활 돌봄이 필요함

* 자료: 지역사회 통합돌봄 기본계획, 보건복지부(2018); 일상돌봄 사업안내, 보건복지부(2024).

2. 주거 기반 통합돌봄 급여 및 재원

돌봄통합지원법 제정에 따른 다양한 유형의 통합적 지원 서비스에서 재가돌봄 서비스 제공은 거주지에서 제공받을 수 있는 일상생활 지원, 간호, 재활 등의 서비스, 방문돌봄 서비스는 직접 방문하여 돌보는 서비스로 요양보호사, 간호인력 등이 제공하고 시설 내 돌봄서비스는 요양·장애인 시설 등에서 제공되는 전문적 돌봄 서비스 구분할 수 있다.

주거 기반의 통합돌봄 급여는 일상생활지원, 자립지원 등의 맞춤형 서비스 유형으로 <표 5>에 제시하였다. 주거약자는 주택을 개조하기 위하여 필요한 비용을 신청하고 개조비용을 지원받을 수 있으며 주거비 보조는 국가 및 지방자치단체가 저소득가구에 지원하는 주거급여제도가 대표적이며, 2020년에는 재가 중심 통합돌봄을 위한 식사·영양관리 시범사업을 공모하여 1년간 4개 시·군·구에서 시범사업(안)을 토대로 지역 여건에 맞는 사업 모델로 사업 신청 후 지역사회서비스로 운영하도록 하였다(보건복지부, 2020). 주요 재원은 돌봄통합지원법 제28조에 의거 국민건강보험법, 노인장기요양보험법상의 통합지원 기관에 운영비를 지원할 수 있다. 보건복지부는 선도사업 추진을 위한 국비를 사회서비스 재원인 지역사회서비스 투자사업 비용으로 시·도, 시·군·구에 지원하고 지자체에서 자율적으로 계획하여 예산을 집행하도록 하여 사업 평가 결과에 따른 차등 지원 방안을 추진중이다.

<표 5> 주거기반 통합돌봄 급여 유형

대상	재가·시설	생활지원 서비스	자립·재활지원 서비스
노인	재가, 시설 건보공단	- 방문간호, 재택의료 - 식사·목욕·가사 지원 - 케어플랜, 맞춤형돌봄	- 주거환경 개선(집수리) - 주간보호센터 이용 - 통합사례관리
장애인	재가, 시설	- 장애인 활동지원 서비스 - 이동 지원, 보조기기 지원	- 탈시설, 자립·일자리 지원 - 통합사례관리
정신질환자	재가, 시설	- 퇴원 후 지역사회 정착지원 - 정신건강복지센터 연계	- 주거, 상담, 재활, 일자리 연계 - 통합사례관리
노숙인 청장년	재가, 지역사회	- 일상돌봄, 병원동행 - 자립 및 주거 지원 - 사회서비스 프로그램 연계	- 사회적 관계 형성 지원 - 일자리 및 직업훈련 지원 - 통합사례관리
위기가구 퇴원환자 등	재가, 지역사회	- 보건복지의료 연계 - 긴급복지지원	- 일자리 지원 - 통합사례관리

* 자료: 지역사회 통합돌봄 기본계획(2018), 저자 구성.

3. 주거복지 전달체계 및 통합돌봄 전달체계

주거복지 전달체계 구축에 관하여 주거기본법에서는 국가 및 지방자치단체의 책임으로 모든 국민이 쉽게 이용할 수 있도록 지역적·기능적으로 균형 있는 주거복지 전달체계를 구축하도록 명시하고, 주거복지센터에서의 주거복지 관련 정보제공 및 상담, 주거 관련 조사 지원 등을 규정하였다(제22조). 또한 주거복지정책 접근성 확보를 위한 정보시스템 연계 및 주거복지정보체계의 구축·운영을 명시하고 주거복지 전문인력 양성 근거를 마련하였다(제24조).

한편 지역사회 통합돌봄 전달체계는 서비스연계를 위한 지역 자율형 전달체계 구축을 위해 통합돌봄 선도사업 과정에서 시군구에 통합돌봄 업무 전담 조직을 설치하고, 읍면동 행정복지센터마다 케어안내 창구를 개설하도록 하였다(보건복지부, 2019). 또한 지역케어회의는 민관협력과 서비스 연계·협력으로 핵심사업인 주거지원 확충을 위하여 어르신 맞춤형 케어안심주택 지원과 집수리 사업, 커뮤니티케어형 도시재생뉴딜 사업을 추진하였다.

케어안심주택 사업은 선도사업 지역이나 도시재생지역에서 실시하여 사는 곳에서 건강관리를 받고 통합돌봄 서비스 등을 제공받을 수 있는 다양한 모델 개발이 필요하여 독립생활 및 낙상 예방을 위한 주택개조 및 최저주거기준 미달자를 우선적으로 지

원하여 집에서 안전사고가 발생하지 않도록 하였다. 또한 주거 지원을 위한 커뮤니티 케어형 도시재생뉴딜사업이 2019년부터 복지부, 행안부, 국토부의 공동 협력으로 커뮤니티 케어-주민자치-도시재생 연계 모델 개발로 돌봄과 자치, 도시재생과 연계한 주거·의료·요양·복지 부문의 통합 돌봄을 확대하였다(대한민국 정책브리핑, 2019. 11, 18).

주거 기반 통합서비스 제공을 위한 전달체계의 연계 원칙으로 사회보장급여법상 사회보장전달체계의 원칙을 <표 6>에 제시하였고, 주거기본법에 의한 주거복지 전달체계 구축·운영 원칙은 <표 7>과 같이 나타나며, 돌봄통합지원법상 주거 기반 통합돌봄 전달체계의 연계성은 <표 8>에 제시하였다.

<표 6> 사회보장전달체계의 연계 원칙

전달체계의 원칙		연계 원칙
사회보장 전달체계 (Delivery system)	연계성	· 사회보장급여와 민간 법인·단체·시설의 복지혜택, 서비스 연계 제공(제4조제4항)
	포괄성	· 사회보장급여 제공계획 수립시 연계(제15조)
	통합성	- 보장기관, 관계 기관·법인·단체·시설 상호간 연계 방법
	민관협력	- 민간 법인·단체·시설이 제공하는 복지혜택 연계
대상 (Allocation)	평등성	· 민관협력(제14조)
		- 보장기관, 관계기관, 법인, 단체, 시설 등이 지원대상자 발굴
급여 (Benefit)	포괄성	- 가정과 지역공동체의 자발적 협조
		· 급여대상 누락되지 않도록 발굴, 사회보장급여 적절 제공 (제4조제2항)
재정 (Finance)	효율성	· 다양한 복지욕구 충족, 생애주기별 사회보장급여 공정·투명·
		적정제공, 지역의 사회보장 수준 균등 실현(제4조제3항, 제6항)
재정 (Finance)	민관협력	· 민관협력, 지원대상자 발굴 활동 촉진 비용 지원(제14조제3항)
		· 지역사회보장협의체의 효율적 운영을 위한 재정 지원(제41조제5항)

* 자료: 사회보장급여법에 의거 구성.

<표 7> 주거기본법에 의한 주거복지 전달체계 구축·운영 원칙

전달체계의 원칙		주거복지 전달체계 구축 운영
주거종합계획수립 (제5조)	책임성	· 주거복지 전달체계에 관한 계획 수립, 시행
주거복지전달체계 구축·운영	접근성 지역성	· 모든 국민이 쉽게 이용할 수 있도록 지역적·기능적 균형있는 주거복지 전달체계 구축

(제21조)	전문성 연계성	· 주거복지 전달체계의 효율적 운영에 필요한 조직, 인력, 예산을 갖추
		· 민간·공공부문 주거복지 전달체계의 효율적 연계
주거정책심의위원회 (제8조)	책임성	· 주거복지, 주거정책, 주택 건설·공급·거래 관련 심의

* 자료: 주거기본법에 의거 구성.

<표 8> 돌봄통합지원법에 의한 주거기반 통합돌봄 전달체계 연계성

주거 기반 연계 원칙		국가 · 지방자치단체의 책무
연계성 포괄성 통합성 연속성 접근성 충분성 지속성 가족보호	목적(제1조)	· 의료·요양 등 돌봄 지원 통합·연계 제공
	포괄적 지원체계 구축 재가 완결형, 생활권 단위 통합지원 연계 체계 (제4조)	· 예방적 건강관리부터 생애말기 돌봄까지 포괄적 서비스 · 병원, 시설 퇴소 이후 살던 곳에서 계속 서비스 이용 · 지역주민 참여, 생활권 단위의 통합지원생태계 조성 · 이용, 범위, 방식 등 자기결정권 보장, 공공성 높임
	통합지원 기본계획 및 통합지원 전달체계 연계 (제5조, 제6조)	· 「사회보장기본법」의 사회보장에 관한 기본계획 연계 · 「보건의료기본법」의 보건의료발전계획 연계 · 중앙행정기관, 전문기관, 통합지원 관련기관 연계·협력 · 통합지원 대상자 발굴 지원체계 구축 관련 기관 간 연 계·협력
	퇴원환자 연계 통합지원 연계 제공 (제11조, 제14조-제18조)	· 주소지 관할 시·군·구에서 퇴원, 퇴소 이후 통합지원 · 개인별지원계획에 따라 통합지원 제공 · 보건의료, 건강관리·예방, 장기요양, 일상생활돌봄
	통합지원협의체 및 전담조직 통합지원정보시스템 (제20조-제22조)	· 통합지원 기관 간 연계·협력, 통합지원협의체 조례 제정 · 시·군·구 전담조직, 통합지원 연계·조정, 모니터링 체계 운영 · 통합지원 서비스 제공 기관에 통합지원 대상자 연계
	가족지원 (제4조, 제19조)	· 통합지원 대상자를 돌보는 가족과 보호자 지원 및 보호

* 자료: 돌봄통합지원법 및 황미경(2025)에 의거 구성.

V. 커뮤니티 케어 정착을 위한 주거복지 전달체계 연계

커뮤니티 케어의 정착을 위하여 주거약자와 돌봄약자의 주거권 보장과 돌봄서비스의 접근성 문제 해결을 위한 주거복지 전달체계의 효율적 연계 방안이 강조되고 있다. 잠재적인 돌봄 약자들은 지역사회 내 주민센터, 복지관, 보건소, 병원 등을 각각 찾아가 상담하거나 안내를 받았으나 2018년 커뮤니티 케어 시행 이후 시군구 차원에서 커뮤니티 케어 모델 개발을 위하여 통합돌봄 제공 인력을 배치하고 행정복지센터, 보건소 등에 통합돌봄 안내창구를 마련하였다(보건복지부, 2019).

주거 취약계층의 돌봄 측면에서 볼 때 인간다운 생활을 위한 권리로 헌법에서 보장된 주거권의 보장에 관하여 주거기본법 제정에 따라 주거복지센터를 통한 주거서비스 실시 등의 기반을 마련하였으나 신청권 및 권리구제가 실질적으로 어려운 상황에서 주거권 보장은 복지적 측면 보다는 인간존엄성 보장을 위한 당위적 권리로 인정받을 수 있는 법·제도적 환경 조성이 강조된다(문준혁, 2016; 임숙녀·박희원, 2016). 이와 관련하여 주거약자와 돌봄약자의 문제를 자조적으로 해결 할 수 있는 주거복지 전달체계 연계는 지역사회 내 주거복지 수요를 발굴하여 지자체나 인근 주거복지센터와 민간기관에 연계하여 주거복지 서비스를 제공받도록 하는 지역 공동체 활성화와 주거복지 서비스 수요를 발굴하는 지역별 커뮤니티 구축 모델이 제시되었다(박근석·주관수, 2016).

한편 사회복지전달체계의 연계성은 이용자 중심의 서비스가 중단되거나 연결되지 않는 분절성과 파편성을 예방하는 통합성의 원칙이다. 이러한 사회복지전달체계의 연계에 관한 원칙은 사회보장기본법, 사회보장급여법, 사회복지사업법에 근거하며, 사회보장급여법에서는 사회보장급여 및 서비스 연계를 명시하고 사회복지사업법에서는 지역사회복지 체계 구축의 원리를 규정하고 있다(황미경, 2024).

돌봄통합지원법에 나타난 주거 기반 통합돌봄 전달체계의 연계성은 생활권 단위에서 생애 말기까지 각각 다른 서비스를 포괄적으로 제공하는 통합적 서비스 제공을 위한 통합지원생태계를 조성하도록 하고 통합지원 기본계획에서 통합지원 관련기관 간 연계·협력, 재가 완결형 통합지원 연계 체계를 명시하였다. 따라서 이를 지원할 수 있는 통합지원협의체 조항은 지자체 내 지역사회보장협의체와 연계·통합 운영이 가능할 것이며 지역 기반의 세대통합 돌봄을 사회적 자본 구축이 필요하다(황미경, 2025).

커뮤니티 케어를 위한 주거복지 전달체계의 연계 부문과 보편성의 돌봄서비스를 제공하기 위한 서비스 연계 체계를 <표 9>에 제시하였다.

<표 9> 커뮤니티 케어를 위한 주거복지 전달체계 연계 부문

정책과 법제	주거복지 전달체계 연계 부문	
커뮤니티 케어 법제	사회보장급여법, 돌봄통합지원법, 주거기본법, 주거약자법, 사회복지사업법, 사회서비스 관련법 등	
주요 대상 (주거약자, 돌봄약자)	고령자, 장애인, 정신질환자, 노숙인, 청장년, 1인 가구, 통합사례관리 대상자 등	
연계 전달체계	사회서비스전달체계, 보건복지의료, 요양 및 돌봄, 주거, 봉사 부문	
급여제공	사회보장급여, 주거급여, 주거복지 및 돌봄 관련 사회(복지)서비스	
주거 기반 연계 서비스 (핵심 사업)	주거지원 인프라	- 케어안심주택, 집수리, 주택개조 - 커뮤니티 케어형 도시재생 뉴딜
	재가 방문건강, 의료	- 집중형 방문건강, 의료, 예방 - 병원 지역연계실 운영
	재가 요양급여 영역 (신설)	- 차세대 노인장기요양보험 - 재가의료급여 신설, 식사배달
	서비스 연계를 위한 지역 자율형 전달체계 구축	- 읍면동 케어안내창구 신설, 지역케어 회의 - 재가복지센터 및 민관 서비스 연계 · 협력

* 자료: 대한민국 정책브리핑, 보건복지부(2019)에 의거 구성

Ⅵ. 결론 및 제언

한국의 커뮤니티 케어 정책은 지역사회 내 주거약자와 돌봄약자를 위한 통합돌봄 전달체계를 구축하고 있으며 주거권 보장을 위한 주거복지제도와 거주지 중심의 재가복지 체계로 확대되고 있다. 주거복지법제로서 주거기본법은 주거권과 주거복지의 개념, 국가와 지방자치단체의 책임, 주거지원을 위한 정책 방향을 제시하고 돌봄통합지원법은 주거약자 및 돌봄약자를 위한 주거기반의 복지 체계를 정립하기 위한 제도적 기반과 재가통합형 전달체계 구축의 근거를 제시하고 있다.

본 연구를 통하여 커뮤니티 케어의 정착을 위한 주거복지 전달체계의 분석한 바, 주거복지정책 전반을 종합적으로 분석하지 못한 제한점이 있으므로 다양한 주거복지 모델에 관한 연구의 축적이 필요하며, 커뮤니티 케어 정책은 주거 기반의 통합적 케어에 중점을 두고 있으므로 주거복지 및 통합돌봄 법제를 기반으로 주거복지 전달체

계의 발전 방안을 제시하고자 한다.

첫째, 주거복지와 돌봄서비스의 통합적 지원을 위한 지역 단위 전달체계의 연계망 구축이 필요하다. 돌봄 서비스의 접근성 확보를 위해 돌봄통합지원법상의 통합돌봄 서비스와 주거복지 연계망 구축을 위해 서비스 제공 기관과 주거지 간의 협력 체계를 구축하여, 주거지 내에서 돌봄 서비스가 원활하게 이루어지도록 서비스의 접근성을 높이기 위한 ICT 기반 돌봄 시스템 등을 활용하여 취약계층이 안정적으로 생활할 수 있도록 주거 기반 돌봄서비스의 효과 분석에 따른 사후 서비스가 제공되어야 한다.

둘째, 주거약자 및 돌봄약자를 위한 주거복지 정책으로 고령자·장애인 맞춤형 주택 등 다양한 주거 형태 마련과 주거비 부담 경감 정책의 확대가 필요하다. 돌봄약자 맞춤형 주거 서비스 제공을 위한 장애인 및 고령자 친화형 주거 공급 방안은 돌봄 욕구를 반영하는 특화된 주택 개량을 필요로 하므로 공공임대주택 내 돌봄서비스를 연계하여 주거와 돌봄이 통합된 실질적인 서비스를 제공할 수 있도록 주택 개조 및 돌봄약자용 승강기 설비 등의 안전시설을 지원해야 한다.

셋째, 주거복지 전달체계는 보건복지의료, 요양과 돌봄을 연계한 지역사회 통합돌봄 전달체계의 분절을 예방하도록 구축·운영해야 한다. 요양원 퇴소 및 병원 퇴원 환자의 경우 지역사회 내 재가 돌봄을 지원하는 커뮤니티 케어에서 의료부문의 분절과 접근성 문제가 노출되지 않도록 살고 있는 주거에서 가장 가까운 병의원의 기능을 활용할 수 있는 지자체 간 지역의료 연계 모델 개발이 필요하다.

넷째, 주거복지 전달체계와 지역사회 통합돌봄 전달체계의 통합적 운영을 지원할 수 있는 조례 제정과 관련 법령 정비가 필요하다. 주거약자에 대한 주거 지원과 돌봄약자를 위한 주거기반 서비스 제공은 국가와 지자체의 책무로 커뮤니티 케어의 정착을 위하여 주거기본법, 주거약자법 및 사회보장법제와 돌봄통합지원법 등을 연계한 사업이 지속되어야 하므로 자치법규를 근거로 생애주기별 돌봄서비스 수요자의 주거 욕구 조사 및 재가 서비스를 개발하고 주거약자 및 돌봄약자 특성에 맞는 지자체 중심의 주거 기반 돌봄 모델 개발을 지원할 수 있는 자치 입법의 활성화가 필요하다.

다섯째, 한국적인 커뮤니티 케어 정책의 성과를 위하여 사회보장기본법과 사회보장급여법에 따라 평생사회안전망을 관장하는 사회보장전달체계에서 주거 기반 통합돌봄을 지원하는 주거복지 관련 법령과 주거복지 전달체계의 효율적 연계 운영에 관한 연구의 활성화가 요청된다.

[참고문헌]

단행본

- 강미나·차미숙·김은란 외, 「주거취약계층을 위한 정책연계 강화 방안 연구」, 세종: KRIHS(국토연구원), 2020.
- 강지원·최혜진·노현주 외, 「고령자 대상 주거지원 정책 평가 연구」, 한국보건사회연구원, 2021.
- 강혜규 외, 「공공서비스 이용의 최적화를 위한 복지전달체계연구- 지역기반 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.
- 국토교통부, 「2024년 주거종합계획」, 2025.
- 국토교통부, 「2023년 주거종합계획」, 2024.
- 국회입법조사처, 「케어안심주택 사업계획의 쟁점 및 과제」, 2020.
- 권오정, 「장애인 가구를 위한 신개념 주거모델 및 ICT 기반 주거관리 기술 개발 국토교통기술촉진연구(R&D)」, 건국대학교 산학협력단·국토교통부, 2020.
- 김리영·한연주, 「시민밀착형 수원시 주거복지 전달체계 구축」, 수원시정연구원, 2018.
- 남찬섭·조성은·김기태 외, Neil Gilbert·Paul Terrell, 『사회복지정책론-분석틀과 정책의 차원』, 지식터, 2023.
- 보건복지부, 「찾아가는 보건복지서비스 업무안내」, 2024.
- 보건복지부, 「찾아가는 방문건강관리사업 안내」, 2024.
- 보건복지부, 「케어안심주택 운영 프로그램 매뉴얼 개발 연구」, 보건복지부 복지정책과, 2020.
- 보건복지부, 「지역사회 통합돌봄을 위한 식사·영양관리 시범사업 추진계획(안)」, 2020.
- 보건복지부, 「지역사회 통합돌봄 선도사업 추진계획」, 2018.
- 손현, 「사회통합형 주거복지법제에 관한 연구」, 한국법제연구원, 2019.
- 이길제, 「주거취약계층을 위한 주거상향 지원사업 강화 방안 연구」, 세종: 국토연구원, 2022.
- 이연숙, 「취약고령자 맞춤형 주택개선 지원시스템」, 고용위기기업 부설연구소 R&D 전문인력활용지원, 심바이오리빙텍, 과학기술정보통신부, 2020.
- 최은희·이슬해·오두선, 「협력형 주거복지전달체계 구축 연구」, 한국토지주택연구원, 2020.

- 통계청, 「한국의 사회동향」, 2024.
- 하성규, 『주거서비스 인사이트』, 박영사, 2020.
- 하성규, 『한국인 주거론』, 박영사, 2018.
- 한국토지주택공사/LH공사, 「한눈에 보는 주거복지사업 안내」, 2019.
- 한준, 「한국의 사회동향 - 사회적 고립의 현황과 결과」, 통계청 통계개발원, 2019.
- Gilbert & Terrel·남찬섭·조성은 외, 『사회복지정책론-분석틀과 정책의 차원』, 지식공동체, 2023.

국내 학술논문

- 김대환·김춘득, “주거복지정책이 임대 거주자의 주거만족도에 미치는 영향”, 「부동산연구」, 29(1), 한국부동산연구원, 2020.
- 김미희, “주거 약자의 지원주택 적응 경험에 관한 연구”, 「미래사회복지연구」, 14(3), 한국사회복지실천연구학회, 2023.
- 김민정·조민효, “주거복지정책의 주거비 부담과 주거만족도의 효과성에 관한 연구”, 「정책분석평가학회보」, 28(3), 한국정책분석평가학회, 2018.
- 김용득, “탈시설과 지역사회중심 복지서비스 구축, 어떻게 할 것인가?: 자립과 상호의존을 융합하는 커뮤니티 케어”, 「한국보건사회연구」, 38(3), 한국보건사회연구원, 2018.
- 김유진·박순미·박소정, “고령자의 에이징 인 플레이스 (Aging in Place) 를 위한 서비스 지원 주거 모델 개발 연구”, 「한국보건사회연구」, 39(2), 한국보건사회연구원, 2019.
- 김지혜, “홈리스의 주거권: 법적 근거와 구성요건”, 「사회복지정책」, 38(2), 한국사회복지정책학회, 2011.
- 김창오·남일성·서동민 외, “보건의료서비스가 강화된 통합돌봄 혁신모형의 제안”, 「장기요양연구」, 10(3), 한국장기요양학회, 2022.
- 김혜승·김태환, “최저주거기준과 최저주거비부담을 고려한 주거복지정책 소요추정”, 「국토연구」, 59, 2008.
- 나가타 유우, “일본의 포괄적 지원체계 현황과 과제”, 「국제사회보장리뷰」, 겨울호 Vol.7, 한국보건사회연구원, 2018.
- 남기철, “한국 지역사회통합돌봄 정책과 주거지원: 케어안심주택과 지원주택을 중심으로”, 「사회과학연구」, 27(3), 사회과학연구원, 2020.
- 문영임·김수정, “사회취약계층 주거복지지원의 쟁점과 법적 과제: 주택개량사업을 중심으로”

- 으로”, 「사회복지법제연구」, 9(2), 사회복지법제학회, 2018.
- 문준혁, “주거권 보장에 대한 사회보장법적 검토: 주거기본법을 중심으로”, 「사회보장법연구」, 5(1), 서울대 사회보장법연구회, 2016.
- 민태욱, “주거복지의 공법적 연구”, 「토지공법연구」, 97, 한국토지공법학회, 2022.
- 박근석·주관수, “주거복지 전달체계에서 커뮤니티의 역할에 대한 탐색적 연구”, 「토지주택연구」, 7(2), 한국토지주택공사 토지주택연구원, 2016.
- 박윤영, “커뮤니티케어정책에 따른 ‘장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률’의 개정방안”, 「인문사회 21」, 10(3), 2019.
- 박윤영, “주거기본법의 한계와 개정방안-사회복지적 관점에서”, 「사회복지법제연구」, 9(3), 사회복지법제학회, 2018.
- 박정연, “지역사회 통합돌봄의 구현을 위한 법제적 과제”, 「행정법학」, 23, 한국행정법학회, 2022.
- 박정훈·박근영·심경수, “노인주거보장정책에 관한 비교연구: 독일, 영국, 스웨덴 사례를 중심으로”, 「인문사회 21」, 8(4), 인문사회 21, 2017.
- 변나향·유정원, “일본 노인주택 사례 분석을 통한 국내 적용 방향”, 「디자인융복합연구」, 19(6), 디자인융복합학회, 2020.
- 서동희·김좌겸, “고령시대 공공데이터기반 지역사회 보건-복지 돌봄 방안 모색: 커뮤니티케어를 중심으로”, 「한국사회복지행정학」, 21(1), 한국사회복지행정학회, 2019.
- 서지연·김상겸, “주거권과 주거복지에 관한 헌법적 연구”, 「법학논총」, 35(2), 법학연구소, 2022.
- 시라사와 마사카즈, “지역포괄케어 초월 지역 공생사회 실현, 지역포괄케어 시스템(CICS) 구축을 위한 노력”, 「2024 한국통합사례관리학회 추계학술대회 자료집」, 2024.
- 양승희, “대전시 주거복지 전달체계 구축을 위한 센터 설치 운영방안”, 「한국주거학회 학술대회논문집」, 33(2), 2021.
- 여경수, “고령화 사회에 있어서 고령자주거복지를 위한 법제도적 개선방안”, 「서울법학」, 19(2), 서울시립대학교 법학연구소, 2011.
- 오정석·박홍철, “서울시 주거복지 전달체계의 지역거점 형성 및 운영방안”, 「한국지적학회지」, 32(1), 한국지적학회, 2016.
- 윤진아, “주거복지 향상을 위한 법제도 개선방안”, 「토지공법연구」, 89, 한국토지공법학회, 2020.
- 이용재·박창우, “고령화 시대 한국 노인돌봄체계의 구조와 한계, 지역사회 통합돌봄의

- 역할방향 고찰”, 「한국지역사회복지학」, 80, 한국지역사회복지학회, 2022.
- 이은기, “주거기본법의 제정과 주거권, 그 함의”, 「공법연구」, 44(4), 한국공법학회, 2016.
- 이종권·김경미, “주거복지 공적 전달체계 개편방안 연구: 통합적 지역거점 구축방안을 중심으로”, 「한국주거학회논문집」, 27(4), 한국주거학회, 2016.
- 이한주, 전환기 환자 지역사회 통합 돌봄을 위한 의료사회복지사의 서비스 연계 경험 연구, 서울기독대학교대학원 박사학위논문, 2024.
- 이호근, “「주거급여법」 도입과 사회적 취약계층 주거권확보를 위한 주거정책 및 법·제도 개선방안”, 「사회보장연구」, 31(1), 한국사회보장학회, 2015.
- 이현정, “취약계층 독거중년의 생활실태와 주거복지서비스 요구도-청주시 영구임대주택 단지 거주자를 중심으로”, 「한국주거학회논문집」, 32(5), 한국주거학회, 2021.
- 임숙녀·박희원, “주거권의 법리에 관한 고찰”, 「토지공법연구」, 75, 한국토지공법학회, 2016.
- 전용호, “지역사회 통합돌봄은 국가 정책으로 계속 강조되어야 한다”, 「보건사회연구」, 43(2), 한국보건사회연구원, 2023.
- 전용호, “노인 돌봄의 연속성 측면에서 바라본 의료·보건·복지 서비스의 이용과 연계”, 「보건사회연구」, 38(4), 한국보건사회연구원, 2018.
- 정윤화·이동현, “WHO 가이드 원칙을 통해 살펴본 한국의 커뮤니티 케어 시범사업과 일본, 스웨덴의 정책 비교”, 「보건사회연구」, 43(1), 한국보건사회연구원, 2023.
- 정재연·남석인, “커뮤니티 케어를 위한 보건·복지·돌봄 협업사례관리 경험에 관한 연구”, 「노인복지연구」, 79(1), 한국노인복지학회, 2024.
- 진미윤, “주거급여제도 평가: 선정기준, 급여 수준과 전달체계”, 「보건복지포럼」, 241, 한국보건사회연구원, 2016.
- 최승원·김태영, “주거권 실현을 위한 주거비 지원의 법적 고찰”, 「사회복지법제연구」, 7(2), 사회복지법제학회, 2016.
- 최임식, “현행 주거복지사업의 유형과 과제”, 「부동산법학」, 21(1), 한국부동산법학회, 2017.
- 최훈호·우신구, “지역 주거복지서비스의 매트릭스 분석을 통한 주거정책 방향 설정-부산광역시를 중심으로”, 「대한건축학회연합논문집」, 21(5), 대한건축학회지회연합회, 2019.
- 하석철, “노인의 돌봄 유형 선호에 영향을 미치는 요인-가족 돌봄, 재가 돌봄, 시설 돌봄을 중심으로”, 「사회복지정책」, 46(2), 한국사회복지정책학회, 2019.

- 한동희, "고령사회와 액티브에이징 고찰 연구", 「노인복지연구」, 64, 한국노인복지학회, 2014.
- 황광선, "주택점유형태에 따른 주거환경과 주거만족 연구: 주택복지정책에 대한 함의", 「서울도시연구」, 14(1), 서울연구원, 2013.
- 황규홍·권현주·오지영, "국내 주거복지센터의 주거복지서비스 사례연구", 「대한건축학회논문집」, 39(9), 대한건축학회, 2023.
- 황미경, "한국과 일본의 커뮤니티 케어 정책 비교연구: 한국 돌봄통합지원 법제화·일본 지역공생사회로의 전환", 「한국케어매니지먼트연구」, 54, 한국통합사례관리학회, 2025.
- 황미경, "보건복지의료 전달체계의 연계를 위한 법제와 원칙에 관한 연구", 「사회복지법제연구」, 15(1), 사회복지법제학회, 2024.
- 황미경, "사회복지법제에 나타난 사회적 자본의 기능과 형성에 관한 연구: 지역사회보장체계 구축과 지역사회 통합돌봄의 요건", 「사회복지법제연구」, 11(2), 사회복지법제학회, 2020.
- 황미경·김현숙·노혜진, "주거취약계층의 삶의 질 증진 방안 연구 : 공공임대주택 입주 탈시설 노숙인을 중심으로", 「한국케어매니지먼트연구」, 35, 한국통합사례관리학회, 2020.
- 황미경, "커뮤니티 케어와 통합사례관리 연계 네트워크 실천 방안 연구", 「한국케어매니지먼트연구」, 30, 한국통합사례관리학회, 2019.
- 황순기, "지역보건의료 거버넌스 구축방안", 「지방정부연구」, 16(4), 한국지방정부학회, 2013.

기타

- 보건복지부 보도자료, "지역사회 중심 복지구현을 위한 커뮤니티 케어 추진방향", 2018. 06. 07.
- 보건복지부 보도자료, "지역사회 통합돌봄 전달체계 개편방향과 과제 모색", 2021.05.18.
- 보건복지부 보도자료, "지역사회 통합돌봄 자체 추진 지자체에 길잡이 제공", 2020.07.27.
- 보건복지부 보도자료, "「지역사회 통합돌봄」모형 개발 본격화 된다", 2019.09.04.
- 보건복지부 보도자료, "6월부터 「지역사회 통합돌봄 선도사업」이 시작됩니다.", 2019.06.02.

국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/>

국토교통부, www.molit.go.kr

대한민국 정책브리핑, 지역사회 통합돌봄(커뮤니티 케어), www.korea.kr

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

한국사회보장정보원, www.ssis.or.kr

LH공사, <http://www.lh.or.kr>

SH공사, <https://www.i-sh.co.kr>

[국문초록]

커뮤니티 케어 정착을 위한 주거복지 전달체계 연구 : 돌봄통합지원법 및 주거복지 법제 중심으로

황 미 경
(서울기독대학교 사회복지학과 교수)

이 연구는 초고령 사회에 대응하는 커뮤니티 케어의 핵심인 지역사회 통합돌봄 대상자의 주거기반 서비스 전달체계의 개선을 목적으로 한다. 정부는 2018년 지역사회 통합돌봄 정책을 시행하여 지역사회 내 재가복지 접근을 위한 케어안심주택 건립 등 지역 특성을 반영한 주거 기반의 커뮤니티 케어 모델 개발을 추진중이며 2024년 돌봄통합지원법 제정에 따라 보건복지의료, 요양, 돌봄 부문의 연계에 의한 생애 전반의 통합적 돌봄서비스 제공을 강조하고 있다.

커뮤니티 케어는 살고 있는 곳에서 누구나 사회적 돌봄 서비스를 제공받을 수 있도록 지원하는 정책이므로 주거에 기반한 통합돌봄 서비스의 분절을 예방하고 접근성 확보를 위하여 돌봄 약자의 주거권 보장 및 돌봄 전달체계와 주거복지 전달체계의 연계와 통합적 운영이 필요하다. 이에 통합적 케어의 효율적 제공과 커뮤니티 케어의 정착을 위하여 주거약자 및 돌봄약자를 위한 주거복지 전달체계의 개선 방안을 제시하였다.

주제어: 커뮤니티 케어, 돌봄통합지원법, 주거기본법, 주거복지 전달체계,
주거약자, 연계

[Abstract]

A Study on the Housing Welfare Delivery System for Establishing Community Care

: Focusing on the Integrated Care Support Act and Housing Welfare
Legislation

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

This study aims to improve the housing-based service delivery system for community-based integrated care recipients, which is a key aspect of community care in response to a super-aged society. Since 2018, the government has been implementing a community-based integrated care policy, promoting the development of housing-based community care models tailored to regional characteristics, such as the establishment of Care Assurance Housing to enhance access to home-based welfare services. With the enactment of the Integrated Care Support Act in 2024, the government has emphasized the provision of comprehensive lifelong care services through the integration of health, welfare, medical care, and long-term care.

As community care ensures that individuals can receive social care services in their place of residence, it is essential to prevent service fragmentation and improve accessibility by guaranteeing the housing rights of vulnerable care recipients and integrating the care delivery system with the housing welfare delivery system. To achieve efficient integrated care provision and establish a sustainable community care system, this study proposes improvements to the housing welfare delivery system for vulnerable populations, including those in need of care and housing support.

keywords : Community Care, Integrated Care Support Act, Framework Act on
Residence, Housing Welfare Delivery System, Housing-Vulnerable Population,
Service Integration

청소년참여위원회 조례 분석
- 법률의 규범적 타당성과 실효성을 중심으로 -

양 유 진*·강 현 아**·강 민 지***

目 次	
I. 서론	III. 연구방법
II. 이론적 배경	1. 분석대상
1. 청소년 참여의 개념	2. 분석 기준 및 분석방법
2. 청소년참여위원회의 기능과 역할	IV. 연구결과
3. 청소년참여위원회 관련 조례	1. 규범적 타당성 체계
4. 선행연구 검토	2. 실효성 체계
	V. 논의 및 결론

I. 서론

청소년기는 사회 구성원으로서 지식, 기술, 태도를 학습하여 사회시민으로 성숙되는 시기로, 청소년의 사회화를 위해 참여 경험을 갖는 것이 중요하다. 유엔아동권리협약에서는 참여권을 아동의 4대 권리 중 하나로 보고 있으며, 우리나라 청소년 현장에서도 청소년은 자신의 삶의 주인으로서 정책 결정 과정에 참여할 권리를 가지고 있음을 명시하고 있다.

이렇듯 청소년의 참여는 주체성과 자율성을 가진 시민으로 성장하는 데에 필수적인 요소로 강조되고 있다. 특히 청소년정책 추진에 있어 청소년이 의견을 제시할 수 있

투고일: 2025.03.31., 심사일: 2025.04.17.-2025.04.27., 게재확정일: 2025.04.27.
* 숙명여자대학교 아동복지학과 박사과정 (제1저자).
** 숙명여자대학교 아동복지학과 교수 (교신저자).
*** 숙명여자대학교 아동복지학과 박사수료 (공동저자).

는 기회를 제공하는 것이 매우 중요한데, 이는 청소년 관련 정책을 형성하고 집행하는 과정과 그 결과가 모두 청소년에게 직간접적으로 영향을 미치기 때문이다(장여옥, 2023).

우리나라에서는 2005년 「청소년기본법」 개정을 통하여 본 법의 주요 추진방향으로서 청소년의 참여 보장을 포함하였다. 청소년 참여 정책의 일환으로 다양한 참여기구가 만들어졌는데 이중 특히 ‘청소년참여위원회’의 운영이 급증하고 있다(여성가족부, 2024). 청소년참여위원회는 청소년 자신이 살고 있는 지역사회의 새로운 정책을 발굴하거나 기존 정책에 대한 의견을 제시할 기회를 갖도록 하는 역할을 하는 지자체 정책 참여 기구이다(최창욱, 전명기, 김윤희, 2013). 따라서 다양한 청소년참여기구 중에서도 청소년의 삶에 가장 직접적으로 영향을 미칠 가능성이 크다고 볼 수 있다.

청소년참여위원회의 중요성은 ‘청소년정책 기본계획’을 통해서도 강조되었는데, 특히 모든 지자체에서의 청소년참여위원회의 운영 활성화를 명시한 ‘제 6차 청소년정책 기본계획(2018-2022)’을 들 수 있다. 이에 따라 청소년참여위원회의 수는 2018년 188개에서 2022년 233개로 대폭 증가하였고(관계부처합동, 2023), 2025년 2월 기준 235개인 것으로 본 연구 조사 결과 확인되었다.

현재 시행 중인 ‘제7차 청소년정책 기본계획(2023~2027)’에서는 청소년참여위원회 등 청소년참여제도의 활성화를 위한 지자체의 조례 제정을 권고하였다. 조례는 지자체 정책 수행의 근거 및 기준이 되는 규범이며(윤찬영, 1997), 지자체 사무의 지속성과 체계성을 확보하는 역할을 한다(민병익, 이시원, 2017). 따라서 지자체의 청소년참여위원회의 안정적 운영과 청소년의 실질적 참여를 보장하기 위해서는 해당 조례의 법률로서의 타당성과 기능이 매우 중요하다. 그러나 ‘청소년참여위원회’ 조례의 제정 현황이나 구성 특히 그 내용을 분석한 연구는 전무하며, 단지 청소년참여위원회의 운영실태나 개선 방안에 대한 연구(이상희, 이혜원, 최경옥, 2009; 이지미, 권일남, 2021)만 소수 있을 뿐이다. 따라서 청소년참여위원회가 정책으로써 활성화되고 제도적으로 자리 잡기 위해서는 그 근거가 되는 조례의 내용과 실효성을 분석하는 연구가 필요하다.

이에 본 연구의 목적은 청소년참여위원회 조례의 제정현황을 파악하고, 더욱 중요하게는 그 내용을 분석하여 조례가 법률로서 규범적 타당성과 실효성을 갖추고 있는지 검증하는 것이다. 더불어 조례가 청소년참여위원회라는 정책을 지역사회에서 잘 구현하고, 활성화시킬 수 있도록 뒷받침하는 역할을 하는지 판단하고자 한다. 이를 통해 문제점을 파악하고, 그에 따른 개선 방안을 도출하여 제안함으로써 청소년참여위원회 조례의 제·개정에 함의를 제공할 수 있을 것으로 기대된다. 이에 따른 본 연구의 연구문제는 다음과 같다.

첫째, 청소년참여위원회 조례는 법률로서 규범적 타당성이 어떠한가?

둘째, 청소년참여위원회 조례는 법률로서 실효성이 어떠한가?

II. 이론적 배경

1. 청소년 참여의 개념

청소년 참여는 청소년의 권리 신장 및 청소년정책 추진을 위한 기반이 되기도 한다. 유엔아동권리협약에서는 참여권을 아동의 기본권리 중 가장 적극적인 권리로 본다. 제12조 참여의 원칙을 통해 책임 있는 성인으로 발달하기 위해서는 아동 자신의 능력에 따라 사회활동에 참여할 기회를 갖고, 삶에 영향을 주는 일에 대해 의견을 말할 권리를 가지며, 그 의견이 존중되어야 함을 명시하고 있다. 우리나라 청소년 현장에서도 청소년은 인격체로서 존중받을 권리를 가지며, 삶의 주체로서의 자율과 참여의 기회를 누려야 함과 더불어 청소년 자신의 삶에 관련된 정책 결정 과정에 민주적인 절차에 따라 참여할 권리를 가지고 있음을 강조하고 있다.

청소년의 진정한 참여란 무엇인가에 대하여 많은 학자들에 의해 정의되고 있는데, Winter(1997)는 청소년들이 자신의 생활환경에 능동적이고 적극적으로 참여하는 과정이라고 정의하였으며, Chekoway(2011)는 청소년이 시민으로서 권리를 행사하여 그들만의 독특한 전문성을 발휘하는 과정이라고 정의한다.

특히 Hart(1997)는 많은 국가들이 청소년정책 참여기구를 통해 청소년이 정책에 자신의 목소리를 내는 것처럼 보이게 하지만, 이 과정에서 청소년의 참여 수준은 매우 다를 수 있음을 강조하였다. 즉, Hart(1997)는 청소년의 진정한 참여란 자신의 삶과 지역사회에 있어 어떠한 영향을 주는 의사결정 공유 과정이라고 정의했다. 이를 통해 8단계의 참여모델(청소년 참여사다리 모델)을 제시하여 참된 참여는 청소년 스스로 참여하고 있음을 인식하고, 논의하며 의사결정을 할 수 있어야 함을 강조하였다. 따라서 Hart(1997)가 제시한 8단계 참여모델은 크게 비참여와 실질적 참여로 구분될 수 있다. 즉, 1단계 조작(Manipulation or Deception), 2단계 장식(Decoration), 3단계 명목상 참여(Tokenism)의 단계는 겉으로는 참여인 것처럼 보이지만 내용상으로는 비참여라는 것이다. 이 단계를 실질적 참여로 보지 않는 이유는 청소년이 이슈에 대한 이해가 없는 상태에서 성인에 의해 이용되거나 의견을 피력할 기회를 주는 것 같지만 형식에 불과하기 때문이다.

참여가 진정으로 이루어진 단계인 실질적 참여단계는 4단계 제한적 위임과 정보제공(Assigned but informed), 5단계 협의와 정보제공(Consulted and informed), 6단계 성인주도, 청소년과 의사결정 공유(Adult-initiated, shared decision with children), 7단계 청소년이 주도하고 감독(Child-initiated and directed), 8단계 청소년주도, 성인과 의사결정 공유(Child-initiated, shared with adults)로 구분된다(Hart,

1997).

각 단계는 아동의 참여와 책임 정도가 다르다는 특징이 있으며(Daniela Wetzelhutter, Johann Bacher, 2015), 가장 상위단계인 8단계는 성인과 함께 의사결정을 공유한다는 측면에서 아동에게 완전한 통제권이 부여되지 않는 한계가 제기된다. 그러나 Hart (2008)는 논평을 통해 참여사다리는 아동 참여의 ‘정도’에 관한 것임을 밝힘으로써 아동·청소년의 참여는 일방적으로 성인을 배제하는 것이 아니라 아동·청소년과 성인 간의 파트너십이 중요하다고 주장하였다. 이는 아동·청소년이 높은 수준에서 참여권을 행사할 수 있도록 지자체, 정부의 노력이 필요함을 시사하고 있으며 우리나라의 청소년참여위원회 역시 Hart가 주장한 실질적 참여 보장을 위한 기구가 되어야 함을 보여 준다.

2. 청소년참여위원회의 기능과 역할

청소년의 정책 참여에 대한 중요성이 대두되면서 우리나라에서는 청소년의 참여를 활성화하기 위한 다양한 참여기구가 만들어졌다. 그중 청소년의 정책 참여를 보장하기 위한 대표적 기구는 바로 청소년기본법을 근거로 한 ‘청소년참여위원회’와 ‘청소년특별회의’, 청소년인권선언을 바탕으로 한 ‘청소년의회’ 등을 들 수 있다. 청소년특별회의는 「청소년기본법」 제12조를 근거로 청소년 위원 및 전문가가 범정부적 차원의 정책에 대해 토론, 모니터링 등을 통해 중앙정부의 정책과제를 발굴하고 추진하는 기구이다. 청소년의회는 청소년의 참여권 증진을 위한 목적으로 의회 회의, 민주적 의사결정 체험, 정책·정치 관련 캠페인, 토론, 토의 대회 등 다양한 정치 활동을 체험할 수 있게 하는 기구이다(모상현, 최용환, 남미자, 정건희, 2021). 한편, 청소년참여위원회는 「청소년기본법」 제5조의2 청소년의 자치권 확대 조항을 근거로, 청소년참여위원회 위원들이 정기회의를 통해 지자체의 청소년정책 수립 절차 및 정책 내용에 대해 의견을 내도록 하는 기구이다(정익중 외, 2024). 즉, 청소년참여위원회는 법적 근거를 통해 청소년이 자신의 삶에 직접적인 영향을 미치는 지자체 정책을 변화시킬 수 있는 기회를 갖게 하는 것이므로 청소년 참여기구 중에서도 그 기능과 역할에 대한 중요성이 더욱 크다고 볼 수 있다(여성가족부, 2024)

청소년참여위원회가 만들어지게 된 정책적 계기는 청소년참여의 가치를 정책에 반영한 ‘제2차 청소년육성 5개년 계획(1998~2012)’을 들 수 있으며, 이에 따라 1999년 제주도에서 처음으로 청소년참여위원회가 만들어졌다. 청소년육성 5개년 계획(현재 명칭은 ‘청소년정책기본계획’)은 1992년부터 수립하기 시작한 정부의 중장기 청소년정책으로서 청소년정책의 기본방향, 목표, 자원 조달 등의 내용이 포함되며 중앙정

부와 지자체의 협력하에 수립되고 시행된다.

2017년에는 「청소년기본법」의 개정을 통해 청소년참여위원회 근거가 신설되었으며, 해당 조항에서는 ‘국가 및 지방자치단체는 청소년 관련 정책의 수립과 시행과정에 청소년의 의견을 수렴하고 참여를 촉진하기 위하여 청소년으로 구성되는 청소년참여위원회를 운영하여야 한다.’고 규정하고 있다. 또한, 동법은 청소년참여위원회에서 제안된 내용을 정책의 수립에 적극 반영하도록 노력해야 한다고 명시한다.

나아가 ‘제6차 청소년정책 기본계획(2018-2022)’에서는 각 지자체의 청소년참여위원회 운영의 활성화를 명시하였다. 이를 통해 모든 시·도 및 시·군·구가 청소년참여위원회를 운영하도록 지원하기 위해 여성가족부는 컨설팅, 운영모델 제공, 모니터링 등 체계적인 지원에 대한 계획을 발표하기도 하였다(여성가족부, 2025).

실제 본 연구에서 한국청소년활동진흥원 청소년참여포털을 통해 최근 운영현황을 파악한 결과, 2025년 2월 기준 전국의 지자체 중 235개에서 청소년참여위원회가 운영되고 있는 것을 확인할 수 있었다. 이처럼 청소년참여위원회는 거의 모든 지자체에 설치되어 운영되고 있으며, 공적 영역에서 청소년 정책을 만들고 추진하는 과정에 청소년에게 주체적 참여기회를 제공하는 대표적 청소년참여기구로 그 기능이 공고화되고 있다. 주요 기능으로는 정부 및 지자체의 정책에 대한 의견제시, 정책 발굴 및 제안, 회의를 통한 청소년 정책 모니터링 활동 등이 있다. 이러한 활동을 통해 청소년의 권익증진을 도모하며 정책의 실효성 및 효율성을 제고하는 역할을 한다(최창욱 외, 2013).

3. 청소년참여위원회의 관련 조례

앞서 설명한 것처럼 청소년참여위원회의 운영 활성화와 더불어 지자체에서 운영의 안정성과 실효성을 확보하기 위해서는 관련 조례의 역할이 중요하다. 조례는 지역적 특성을 고려하여 특수한 문제를 해결하기 위한 지자체의 법률이다. 일반적 법률은 전국적으로 적용되는 규범을 목표로 보편성을 띠기 때문에 지역의 특수한 문제를 해결하는 데는 한계가 있다(김광병, 2013). 대한민국 헌법 제117조 1항에 ‘지자체는 주민의 복리, 재산 관리를 목적으로 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있음’을 명시하여 지방자치를 헌법이라는 제도하에서 보장하고 있다. 또한 지방자치법 제28조 ‘지자체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있음’을 통해 지자체의 조례 제정 권한을 명문으로 규정하고 있다. 이에 따라 지자체는 조례 제정권을 통해 지역사회에 맞는 법률을 만들어 정책을 수립하여 시행하고 있다.

특히 사회복지사업법 제4조에 의하면 사회복지사업의 주체로서 국가 외에 지자체가

포함되었으며, 사회복지서비스 증진을 위한 많은 업무가 지자체 중심으로 이루어지도록 규정하였기 때문에 지역복지에서 지자체의 역할이 더욱 중요해졌다. 따라서 그 중요성이 더욱 커진 사회복지조례는 각 지역의 특수한 복지 문제와 지역주민의 욕구를 해결하는 주요 수단이 되었으며, 더 나아가 전반적인 정책을 보완하여 사회복지의 실현을 위한 규범으로 작용하게 되었다(김광병, 2014).

지역복지 실현을 위하여 지자체의 새로운 정책을 발굴하거나 정책에 대한 의견을 제시하는 등 청소년 참여권 보장을 위한 참여기구 중 하나인 청소년참여위원회의 조례는 2002년 ‘이천시 차세대위원회 설치 및 운영 조례’라는 이름으로 처음 제정되었다. 이후 ‘제 6차 청소년정책 기본계획(2018-2022)’에서 청소년참여위원회의 운영 활성화가 강조되면서 2019년부터 청소년참여위원회 조례 제정 또한 급속히 늘어난 것으로 파악되었다. ‘제7차 청소년정책 기본계획(2023~2027)’에서는 특히 지자체의 청소년참여위원회 조례를 제정할 것을 권고하였다. 이로 인하여, 조례의 제·개정이 더욱 활발히 진행되고 있다. 본 연구에서 파악한 바에 의하면 2025년 2월 기준 총 79개의 조례가 제정되어 있다.

4. 선행연구 검토

청소년참여위원회의 급속한 활성화와 조례 제정의 급증에도 불구하고 이와 관련된 선행연구는 매우 소수이며 특히 조례 관련 연구는 전무한 실정이다. 이는 아직까지 청소년 분야에서의 조례 연구가 활성화되지 않은 상태이기 때문인 것으로 판단된다. 청소년 분야의 조례 관련 초기 연구는 ‘전국 광역자치단체의 아동 및 청소년 관련 조례 연구(김광병, 2013)’나 ‘학생인권조례 분석 연구(배유진, 김광병, 2017)’를 들 수 있다. 이 연구들에서는 청소년의 권리보장을 위해서는 조례가 현재의 선언적 수준의 내용에서 탈피해야 함을 강조하였다. 보다 최근 조례 연구로 ‘학교 밖 청소년 지원 조례 분석 연구(김광병, 김수정, 2020)’도 수행되었는데, 역시 대부분의 관련 조례가 선언적 수준의 내용에 불과하다는 점을 지적하며, 보다 구체적 내용과 지자체의 특성을 반영한 조례 제정의 필요성을 제안하였다. 또 다른 연구에서도 학교 밖 청소년 지원의 실효성을 높이기 위해 관련 법령을 근거로 조례의 내용을 구체화할 필요가 있다고 주장하였다(김선녀, 2019).

전술한 바와 같이 청소년참여위원회 조례 연구는 발견되지 않았으나 소수의 청소년참여위원회 선행연구 결과(이상희 외, 2009; 이지미, 권일남, 2021)를 검토해보면, 주로 청소년참여위원회의 경험, 운영 실태 분석 및 개선 방안 등을 모색하였다. 특히 이 연구들은 청소년참여위원회가 정책으로서 제도화로 정착되지 못하는 문제점으로써,

위탁과 운영과정에서 일관성 부족, 위촉에 있어 소수계층이 소외되는 차별의 문제점, 예산 부족과 지자체와의 소통과 협조 부재 등을 제시하며 이를 위한 제언으로 청소년 참여위원회의 조례 제정 중요성을 강조하기도 하였다.

비록 청소년참여위원회 조례 연구는 아니지만, 청소년의회 관련 조례를 분석한 연구(이윤주, 정상우, 2018; 이윤진, 김광병, 2022)는 소수 존재하였다. 청소년의회 조례 내용을 분석한 연구(이윤주, 정상우, 2018)에서는 청소년의회의 활동 범위가 제한적이고, 사회적 소외계층에 대한 참여 지원이 미흡하다는 점을 지적하면서 청소년 참여권 보장을 위해 활동 내용과 확대된 참여 대상을 조례에 명시해야 함을 제언하였다. 또한 청소년 의견 반영에 있어 대부분의 조례가 임의규정으로 되어 있는 문제점을 보고하며, 이를 보완하기 위하여 청소년의회를 통해 제안·결정된 사항이 실제로 정책 운영과정에 구현될 수 있도록 강행규정으로 조례에 명시되어야 함을 주장하였다.

또한 청소년의회 조례를 통해 청소년의회 운영에 있어 청소년의 참여권 보장 수준을 고찰한 연구(이윤진, 김광병, 2022)는 청소년의 참여권이 지역사회 내에서 실제적인 권리로 보장되지 못하고 있는 문제점을 지적하였다. 이를 위해 청소년의 지역사회 문제에 의견을 제안하거나, 구체적인 정책 결정 과정을 조례에 명확히 제시함으로써 명목적, 일회성 활동이 아닌 청소년의 참여라는 실제적인 목적을 달성해야 함을 제언하였다. 즉, 관련 선행연구들은 청소년의회 관련 조례들은 청소년 참여권 보장을 위한 실질적 보장의 역할을 하지 못하고 있음을 시사한다.

청소년 조례 분석 연구들의 결과를 종합해 보면 관련 조례들은 선언적 수준의 내용에 불과하거나 청소년의 실질적 참여 보장을 위한 강행규정의 미비, 제도의 전문적 운영을 위한 실효성 있는 내용이 부족함을 알 수 있다. 따라서 최근에 급속하게 증가한 청소년참여위원회 관련 조례 내용도 역시 분석하여 조례가 청소년의 의견을 얼마나 실제 정책 결정 과정에 반영될 수 있도록 하는지, 즉 조례가 청소년 의견의 정책 반영을 위한 강한 제도적 장치가 되고 있는지 파악해야 할 필요성을 보여준다. 청소년참여위원회가 정책으로써 활성화되고 제도적으로 자리 잡기 위해서는 그 근거가 되는 조례의 내용을 분석하고 조례가 법률적 지위로서 가져야 할 타당성과 실효성을 평가해야 할 필요가 있다.

Ⅲ. 연구방법

1. 분석대상

본 연구에서는 청소년참여위원회의 운영에 관한 전국 시도·시군구 조례의 내용을 분석하였다. 법제처의 국가법령정보센터 웹사이트(<http://www.law.go.kr>)를 활용하여 주제어로 ‘청소년 참여’, ‘청소년 위원회’ 단어를 포함한 조례를 검색하여 데이터를 수집하였다. 2025년 2월을 기준으로 전국 243개의 지자체(행정안전부, 2024) 중 시도 단위 지자체 10개, 시군구 기초자치단체 69개 총 79개의 지자체가 제정한 조례가 추출되었다. 전국 청소년참여위원회 조례 제정현황은 <표 1>과 같다.

<표 1> 전국 지자체 청소년참여위원회 관련 조례 제정현황

시도	광역시	대전광역시, 울산광역시	2	10
	특별자치시	세종특별자치시	1	
	도	경기도, 경상남도, 전라남도, 충청남도, 충청북도	5	
	특별자치도	전북특별자치도, 제주특별자치도	2	
기초자치 단체 (시군구)	시	강원특별자치도	2	27
		속초시, 원주시		
		경기도		
		고양시, 안성시, 안양시, 용인시, 의정부시, 이천시, 포천시, 평택시, 화성시	9	
		경상남도	4	
		사천시, 양산시, 창원시, 통영시		
		경상북도	1	
		구미시		
		전라남도	2	
		광양시, 목포시		
		전북특별자치도	3	
		군산시, 남원시, 익산시		
		충청남도	5	
		공주시, 논산시, 서산시, 아산시, 천안시		
		충청북도	1	
		충주시		
	군	강원특별자치도	1	15
		고성군		
		경기도		
		가평군	1	

		경상북도	1	27
		울릉군		
		경상남도	1	
		합천군		
		부산광역시	1	
		기장군		
		인천광역시	1	
		강화군		
		전라남도	3	
		담양군, 함평군, 화순군		
		전북특별자치도	1	
		무주군		
		충청남도	1	
		홍성군		
		충청북도	4	
		괴산군, 옥천군, 음성군, 진천군		
	구	서울특별시	13	
		강동구, 관악구, 광진구, 금천구, 노원구, 도봉구, 동대문구, 마포구, 서대문구, 서초구, 성동구, 송파구, 용산구		
		대구광역시	6	
		남구, 달서구, 동구, 북구, 수성구, 중구		
		부산광역시	5	
		남구, 동래구, 부산진구, 사하구, 해운대구		
		울산광역시	1	
		남구		
		인천광역시	2	
		부평구, 서구		

79건의 조례 중 광역지자체(광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도)는 10개로 전국 17개 광역지자체 기준으로 제정률은 58.8%로 나타났다. 기초지자체(시, 군, 구)의 경우, 기초지자체 총 226개 중 69개(제정률 30.5%)가 청소년참여위원회 조례를 제정하여 시행하고 있는 것으로 나타났다. 그중 시 단위는 27개(제정률 39.1%) 군 단위는 15개(제정률 21.8%) 구 단위는 27개(제정률 39.1%)로 나타났다. 서울특별시 경우 25개의 구 중에서 13개 구(제정률 52%)에서 청소년참여위원회 조례를 제정·시행하고 있어 가장 높은 제정률을 보였다.

2. 분석 기준 및 분석방법

본 연구는 79개의 시도·시군구의 청소년참여위원회 관련 조례의 특성을 분석하고,

조례의 구성 요소와 항목 분석을 통해 실효성 있는 조례의 개선 방안을 제시하고자 윤찬영(2017)의 사회복지입법평가 기준틀을 활용하여 내용분석을 실시하였다. 기준틀은 사회복지법을 입법한 이후 분석 및 평가 시 사용되는 분석 틀로, 법률의 내용적 체계화 수준을 진단하는 틀이다(민기채, 2023; 윤찬영, 2017). 여기서 내용적 체계화란 법으로서 기능하고 존재하기 위해서 갖춘 내용과 구조를 뜻하며, 그 수준은 법으로서 내용과 구조를 어느 정도 체계적으로 갖추고 있는지를 의미한다(윤찬영, 2017). 이는 사회복지법을 평가하기 위한 유용한 진단기준으로 다양한 조례 분석 연구(공정원, 2019; 김대건, 2019; 김경란, 김지혜, 2022; 조미정, 정순돌, 이하진, 2023; 이순영, 박소영, 김아란, 2024)에서 활용되어왔다.

이 분석틀은 사회복지법을 분석하는 기준으로 크게 2가지 요소, 즉 규범적 타당성(normative validity) 체계와 실효성(effectiveness) 체계를 포함한다. 사회복지 관련 조례가 법령의 범위 안에서 효력을 발휘하기 위해서는 규범적 타당성과 이를 지지해주는 실효성을 동시에 갖추어야 한다(윤찬영, 2017). 따라서 본 연구에서 청소년참여위원회 조례가 지니는 규범적 타당성과 실효성을 판단하고, 조례 내용의 체계성을 진단하기에 적합한 분석틀이라고 판단하였다.

(1) 규범적 타당성 체계

규범적 타당성 체계는 제도와 실천에 있어 그 본질적 성격을 반영하는 것으로, 법이 타당하게 정의되고 있는지와 법의 유효성 정도를 나타낸다(윤찬영, 2017). 이 체계의 분석 요소는 권리성, 대상의 범위와 요건, 급여수급의 요건 및 급여의 종류와 수준, 재정 부담의 원칙을 포함한다.

우선, 권리성은 법을 적용받게 되는 대상자를 권리의 주체로서 인정하는 것으로서 개인의 권리를 명확히 규정하고 있는가, 그에 따른 국가의 책임과 의무를 규정하고 있는가 하는 것이다. 본 연구에서는 조례 내 명문규정의 파악, 국가 책임규정, 급여 및 서비스의 강행규정 여부, 권리실현 절차, 권리구제절차와 벌칙 관련 내용을 통해 권리성을 분석하였다.

대상의 범위와 요건은 해당 법이 누구를 대상으로 적용되는가와 관련된 것으로, 본 연구에서는 대상의 범위를 청소년참여위원회의 참여 대상 연령 규정으로, 대상 요건은 참여 대상의 자격 및 구성 방법을 확인함으로써 분석하였다.

급여수급의 요건 및 급여의 종류와 수준은 대상자에게 제공되는 급여의 종류와 제공 방법에 관련된 것으로, 대부분의 조례에서 ‘기능’이라는 명칭의 조항을 통해 관련 내용을 확인할 수 있었다. 그 결과, 조례의 급여 수급의 구성요건에 대해서 그 대상은 청소년 연령을 기준으로 하므로 귀속적 특성을 가지고 있다고 판단하였다. 급여 종류와 수준에 대한 분석에서 본 연구는 조례에 나타난 유사한 급여 관련 내용들을 종합

하여 6개로 분류하였다. 이는 급여 관련 내용분석을 체계화하고 용이하게 하기 위함이다. 급여 종류는 ①정책에 대한 청소년 의견제시 및 반영 기회, ②사업기획, ③타 지역 참여위원회와의 교류, ④지자체장이 요구하는 사안에 대한 의견제시 및 지자체 행사 참여, ⑤위원회 운영에 대한 지자체의 가이드라인 및 모니터링 지원, ⑥수당, 포상 등 기타 급여이다.

또한 법이 규범적으로 정당성을 획득하기 위해서는 재원조달 또는 부담의 원칙이 필요하다. 본 연구에서는 이러한 재정부담의 원칙을 분석하기 위해 조례재정에 대한 지자체의 태도를 살펴보았다. 여기서 지자체의 태도란, 조례를 제정함에 있어 재원에 대하여 명확하게 명시하였는지, 규정 수준(강행 혹은 임의)은 어떠한지를 의미한다. 이는 재원조달 및 부담에 대한 지자체의 책임 정도와 의지를 볼 수 있는 부분이다.

(2) 실효성 체계

실효성 체계는 규범적으로 타당성을 가지고 있는 법을 현실화될 수 있게 하는 법적 장치를 의미하는 것으로, 운영 주체 및 관련 조직, 인력, 재정조달방법, 권리구제, 벌칙으로 실효성 체계의 분석 요소를 제시하고 있다.

먼저, 운영 주체 및 관련 조직은 급여 및 서비스를 공급, 관장하는 일을 한다. 실효성을 확보하기 위해서는 전달 조직이 법적 주체가 되어 운영되어야 하며, 이는 자원의 효율적 이용과 대상자의 욕구를 충족시키는데 결정적 역할을 한다(윤찬영, 2017). 본 연구에서는 운영 주체 및 관련 조직을 확인하기 위해 조례에 명시된 소관부서 명칭을 확인하였다. 즉, 실효성 수준을 확인하기 위하여 소관부서 명칭에 청소년참여위원회와 관련성이 높은 단어인 ‘청소년’, ‘여성·가족’, ‘청소년복지’, ‘교육’ 등이 포함되어 있는지를 살펴보았다.

인력에 관한 규정은 어떤 전문인력에 의해 서비스가 제공되는가와 관련되어 있다. 본 연구에서 확인한 모든 조례에서 청소년참여위원회의 운영 혹은 급여 제공과 관련된 인력 규정은 전혀 발견하지 못했다. 다만, 조례 중 청소년참여위원회 운영에 대해 민간 위탁 조항을 포함하고 있는 경우가 있어 그 관련 내용을 통해 인력 규정을 분석하였다.

재정조달방법은 청소년참여위원회의 운영을 위한 재정을 어디에서(출처)·어떻게(방법) 조달할 것인가를 분석하는 부분이다. 본 연구에서는 그 어떤 조례에서도 재정조달 방법에 대한 조항을 발견하지 못하였다. 다만, 수당 및 여비의 지급 출처 조항을 포함한 조례가 있어 그 지급 출처 명시 여부에 대해 분석하였다.

권리구제는 대상자의 권리가 침해되었을 때 이를 보상하기 위한 규정으로, 권리구제와 관련된 조항 여부를 확인하였으며 마지막으로 벌칙은 운영 주체에 대한 벌칙 여부를 살펴보았다. 본 연구의 분석틀은 <표 2>와 같이 정리될 수 있다.

<표 2> 청소년참여위원회 조례 분석 틀

분석 기준		분석요소
규범적 타당성	권리성	‘권리(혹은 참여권, 인권 등)’ 명문규정이 있는지 파악 국가책임규정 급여 및 서비스의 강행규정 여부 권리실현 절차 권리구제절차와 벌칙
	대상의 범위와 요건	범위: 참여대상의 연령 요건: 참여대상의 자격, 구성방법
	급여수급의 요건 및 급여의 종류와 수준	급여 수급의 구성 요건 급여 종류 별 내용분석 1) 정책에 대한 청소년 의견제시 및 반영 기회 2) 사업기획 3) 타 지역 참여위원회와의 교류 4) 지자체장이 요구하는 사안에 대한 의견제시 및 지자체 행사 참여 5) 청소년참여위원회 운영에 대한 지자체의 가이드라인 및 모니터링 지원 6) 수당, 포상 등 기타급여
	재정 부담의 원칙	재정 책임에 대한 입법 태도
실효성	운영주체 및 관련조직	청소년참여위원회 담당 부서의 명칭(청소년과의 관련성)
	인력	운영 주체의 민간 위탁가능 여부
	재정조달방법	여비나 수당의 출처 명시 여부
	권리구제	권리 침해에 대한 환원 및 보상 명시
	벌칙	운영자에 대한 벌칙 여부

※ 자료: 윤찬영(2014)의 분석틀(pp. 252-284)을 바탕으로 본 연구의 특성에 맞게 재구성.

IV. 연구결과

1. 규범적 타당성 체계

(1) 권리성

권리성을 파악하기 위해서는 가장 먼저 조례에 ‘권리’와 관련된 직접적 명문 규정이

있는지를 파악해야 한다. 이는 권리성을 위한 강력한 근거가 된다(윤찬영, 2017). 분석 결과, 79개의 조례 중 46개에서 ‘권리와 의무’라는 조항을 통해 ‘권리’라는 단어를 언급하고 있었다. 그러나 조항의 내용을 살펴보면 위원회와 지자체장의 의무에 대하여 강조할 뿐, 정작 청소년에 대한 권리보장의 주체 및 내용에 대한 구체적 명시가 부재하였다. 조례의 목적 및 전반적인 내용에서도 권리성을 나타내는 청소년의 ‘권리’ 혹은 ‘인권’ 등 권리와 관련된 단어를 직접적으로 명시한 조항은 그 어느 조례에서도 발견할 수 없었다. 국가(지자체) 책임 규정에 대한 내용분석을 통해서도 권리성을 분석할 수 있는데, 많은 조례(46개)에서 ‘권리와 의무’조항을 통해 청소년참여위원회 활동에 필요한 사항을 지원해야 하는 지자체의 책임을 규정하고 있으나, 나머지 33개의 조례에는 관련 내용이 부재하였다. 그 외, ‘청소년참여위원회의 활동 보장’과 관련된 내용과 ‘청소년의견수렴 및 반영’의 부분에서 지자체장의 의무와 책임을 통해 권리성 수준을 확인할 수 있었다. 먼저 청소년참여위원의 활동이 어느 정도 보장 되어지는지에 대한 참여 보장 횟수를 살펴본 결과 세 개를 제외한 모든 조례에 그 횟수가 명시되어 있었다.

다음으로 청소년 의견수렴 및 반영 부분에서는 총 79개의 조례 중 57개의 조례에서 지자체가 청소년참여위원회에 의견 반영 여부 등을 회신해야 함을 규정하고 있었다. 그러나 구체적인 회신 기간을 명시한 조례는 5개뿐이었다. 무엇보다 중요한 것은 청소년참여위원회의 결정이나 의견을 해당 지자체에서 중요하게 검토하고 반영하려는 노력을 명시하는 것인데, 어떤 조례에서도 관련 내용은 발견되지 않았다.

다음으로 급여 및 서비스의 강행규정 여부 규정을 통해서도 권리성을 파악할 수 있는데 분석 결과 모든 조례가 급여와 관련된 내용을 강행규정이 아닌 임의규정으로만 명시하고 있었다. 그 임의규정조차도 참여위원회의 주요 급여와 관련된 내용이 아닌, 여비 지급이나 우수 위원에 대한 표창 수여 등 부수적인 급여에 대한 내용이었다.

마지막으로 권리성 확인을 위해 권리구제절차와 벌칙 규정을 파악하였다. 대상자들의 권리성이 확보되기 위해서는 권리가 침해되었을 때 이를 구제할 수 있는 규정과 행정 책임에 대한 벌칙 규정이 마련되어야 하기 때문이다(윤찬영, 2017). 그러나 조례 분석 결과, 79개의 조례 중 어떠한 조례도 권리구제절차 및 벌칙에 대한 규정은 포함하지 않았다.

권리성 분석 결과 중 중요한 점은 분석 대상이 된 79개의 조례 모두 ‘청소년 권리(혹은 인권, 참여권 등)’등 권리에 대한 명문 규정은 포함하지 않고 있다는 것이다. 많은 사회복지법률에서 그러하듯, 청소년참여위원회 조례에서도 권리구제절차 및 벌칙 규정 역시 부재하였다. 또한 지자체가 청소년참여위원회의 의견수렴 결과를 회신해야 한다는 명목상 내용만 존재할 뿐, 지자체가 얼마나 책임감을 가지고 청소년 의견을 검토 혹은 반영해야 하는지에 대한 내용은 전혀 발견할 수 없었다. 따라서 조례에 나타난 청소년참여위원회 대상 청소년의 권리성은 매우 낮은 것으로 판단되며, 관련 조

례가 청소년 참여권 보장 내용을 충실히 담고 있다고 보기는 매우 어려운 것으로 판단되었다.

(2) 대상자 범위와 요건

조례가 규범적 타당성을 갖추기 위해서는 수급자의 권리를 인정하는 범위를 규정하는 것이 필요하다(윤찬영, 2017). 조례 대상자의 범위를 규정하는 일은 급여나 서비스에 대해 권리에 의한 수급을 인정하느냐 하는 문제와 직결된다.

분석 결과 대부분의 조례는 「청소년기본법」을 근거로 대상자의 연령 기준을 만 9세에서 만 24세로 제시하고 있었다. 그러나 소수의 조례에서는 대상을 ‘아동·청소년’으로 규정함으로써 만 18세 미만으로 연령을 제한하고 있거나, 구체적 대상 연령 기준을 포함하지 않았다. 이러한 경우 만 18세 이상에서 만 24세 미만에 해당하는 청소년들의 참여권이 제한될 수도 있으며, 청소년에 대한 기준의 모호함으로 인해 수급자의 명확성이 결여될 우려가 있다.

다음으로 대상자 요건과 관련하여 본 연구는 청소년참여위원회 위원 자격과 구성 방법에 초점을 두어 분석하였다. 위원 자격은 대부분의 조례가 주민등록상, 관내 학교 및 기관에 있는 청소년으로 명시하고 있었다. 또한 많은 조례에서는 「청소년기본법」의 차별금지를 근거로 하여 지역별, 성별, 연령별 등 다양한 청소년의 선발을 강조하고 있으나, 서비스 접근성이 떨어지는 소수 계층에 대한 명시가 부재하였다.

따라서 대상의 범위의 경우 연령 기준을 명확하게 제시한 측면에서는 적절하다고 볼 수 있으나, 대상의 요건과 관련하여 연령이라는 인구사회학적 배경만을 제시하였을 뿐, 위원회의 다양성과 대표성을 확보할 수 있는 구성 위원에 대한 구체성과 명확성은 결여되어 있었다.

(3) 급여수급의 요건 및 급여 종류와 수준

급여의 구성요건은 법에서 정한 급여를 받을 수 있는 조건으로 귀속적 욕구(attributed need)와 보상적 욕구(compensation need)로 구분된다. 귀속적 욕구는 법정 사유의 존재로 제공되는 급여로, 사회체계의 부적절성으로 발생하는 욕구 즉, 기존 제도에서 충족되지 않는 공통된 욕구를 지닌 자를 대상으로 한다. 이는 주로 거주지, 아동 연령 등과 같은 인구학적 배경에 따라 결정된다. 반면 보상적 욕구는 인과성의 원리로서 급여가 제공되는 형태로, 사회에 특수한 기여(보험료나 사용료 부담 등)를 하거나 특정한 희생(질병, 사망, 실업 등)이 법정 원인에 의해 발생했는지 확인할 수 있는 경우에 해당된다(윤찬영, 2017). 이를 기준으로 볼 때 청소년참여위원회 조례는 연령, 거주지 등과 같은 인구학적 배경을 조건으로 함으로, 귀속적 요건을 갖는다고

볼 수 있다.

다음으로 급여의 종류와 수준을 분석하기 위하여 급여와 관련된 내용을 살펴본 결과, 대부분의 조례가 청소년참여위원회의 ‘기능’이라는 제목의 조항을 통해 관련 내용을 명시하고 있었다. 본 연구는 조례에서 나타난 다양한 급여를 유사한 것들끼리 묶어 크게 6가지로 분류하였다.

급여 종류 첫 번째는 ‘정책에 대한 청소년 의견제시 및 반영 기회’이다. 이와 관련하여 1개를 제외한 모든 조례에서 청소년 의견수렴 보장을 위한 조항이 강행규정으로 명시되어 있었다. 이러한 점은 긍정적으로 평가되지만, 어떻게 보장해야 하는지에 대한 구체적인 내용은 없었다. 더불어 정책 반영 결과에 대한 구체적 피드백을 청소년 위원회에게 회신해야 함을 명시한 조례는 57개인 것으로 나타났다. 즉, 청소년 의견수렴의 강행조항은 대부분의 조례에 포함되었으나, 실제 반영 여부에 대한 피드백 제공과 관련된 내용은 상대적으로 미비한 것을 알 수 있다. 또한 예산편성에 대한 청소년 의견 제언의 필요가 명시된 조례는 79개중 12개에 불과하였다. 청소년의 참여권을 보장하기 위해서는 청소년이 직접 예산편성과정에 참여하여 필요한 정책을 직접 제안, 심사, 선정하는 것이 매우 중요함(윤민중, 정은진, 정건희, 이선영, 2016)에도 불구하고 많은 조례에는 그 근거가 마련되어 있지 않았다.

두 번째는 ‘사업기획’으로, 많은 조례(66개)에 청소년들이 청소년참여위원회를 통해 지자체 사업기획에 참여할 수 있음을 명시하는 조항이 마련되어 있었다. 그러나 여기서 말하는 사업이라는 것이 어떤 사업을 의미하는지 구체적인 내용은 없었다. 지자체의 새로운 청소년정책을 기획할 수 있는 기회를 뜻하는 것으로 해석된다.

세 번째 급여는 ‘타 지역 청소년참여위원회와의 교류’로서, 분석 결과 대부분의 조례(73개)가 관련 내용을 포함하였다. 여러 청소년참여위원회가 교류하며 다양한 정보를 공유하고, 그 지역의 문화활동을 경험하며 새로운 네트워크를 구축할 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가된다.

네 번째 급여는 ‘지자체장이 요구하는 사안에 대한 의견제시 및 지자체 행사 참여’이다. 분석 결과 대부분의 조례에서 위원회의 기능이라는 조항을 통해 해당 내용을 포함하고 있었다. 이 급여는 정책 외에 지역 내 구체적 사안에 대한 의견을 제시할 수 있는 급여로 보이나, 주로 ‘지자체장이 요구하는 사안’이라고 표현되어 있어 마치 청소년을 성인의 의도나 목표에 따르게 하는 듯한 인상을 줄 수 있다. 따라서 이 조항은 청소년의 주도성을 나타내는 형식으로 개정되어야 할 것으로 보인다.

다섯 번째 급여는 ‘위원회 운영 가이드라인 및 모니터링 지원’으로, 청소년참여위원회 활동에 조언이 필요할 시 청소년 관련 전문가 등으로 구성된 자문단을 둘 수 있다는 내용이 구성 조항에 명시되어 있다. 분석 결과, 대부분 조례(64개)에서 관련 내용을 명시하고 있었으나 모두 임의규정이었다. 이는 ‘제7차 청소년기본계획’에서도 청소년참여위원회의 운영 방향에서 모니터링 지원의 중요성을 강조했기 때문이라고 생각

된다. 모니터링 지원에 대한 지자체의 책임성이 강화되기 위해서는 강행 규정화 되어야 할 필요가 있다.

마지막으로 여섯 번째는 ‘수당, 포상 등 기타 급여’로, 대부분 조례(72개)에 명시되어 있었다. 그러나 수당의 경우 ‘예산의 범위 안에서’라는 조건을 명시하여 급여의 수준이 낮음을 알 수 있다.

급여에 대한 분석 결과를 정리하면, 조례를 통해 드러난 청소년참여위원회 주요 급여는 정책에 대한 청소년 의견제시와 반영 기회라고 볼 수 있다. 특히 조례에서 청소년의 의견을 수렴해야 한다는 점이 강행규정으로 되어 있었다. 그러나 이 내용만으로는 제시된 청소년 의견에 대해 지자체에서 얼마나 반영 노력을 해야 하는지 법적 구속력을 갖지는 않는다. 그 외의 급여들 또한 의견 제시 및 지원(사업기획, 지자체장이 요구하는 사안에 대한 의견제시, 운영 모니터링 지원 등)에 대한 내용 뿐이었다. 급여 중 조례 반영율이 가장 낮은 것은 예산편성에 대한 의견제시 기회로, 지자체의 책임성이 보다 더 요구되는 사안에 대해서는 급여로 제시하는 데에 소극적임을 알 수 있었다.

(4) 재정부담의 원칙

재정지출에 대한 규정은 국가의 책임을 이행하게 하는 전제 조건이 된다. 특히 재정지출 규정이 강행규정으로 되어 있을 때 국가의 예산 확보에 대한 구속력을 획득할 수 있다(윤찬영, 2017). 마찬가지로 청소년 참여 보장에 대한 지자체의 책임을 이행하기 위해서는 예산 확보가 필요하다 볼 수 있다. 따라서 청소년참여위원회 조례에서 재원에 대한 명확한 명시와 규정 수준을 살펴보는 것은 청소년의 참여권 보장을 위한 지자체의 책임 정도와 의지를 볼 수 있는 부분이다.

분석 결과, 앞서 연구방법 부분에서도 언급하였듯이 청소년참여위원회 운영 예산 및 재정에 관련된 조항은 부재하였으며, 여비 및 수당 지급에 대한 임의규정만 더러 찾아볼 수 있었다. 79개 조례 중 이러한 임의규정을 가진 조례는 72개로 확인되었다.

본 연구가 분석한 청소년참여위원회 조례의 규범적 타당성에 대한 결과를 정리해보면 다음과 같다. 우선, 대상의 범위 및 청소년들에게 제공되는 급여의 종류 내용은 형식적으로나마 최소한의 내용을 갖추고 있으나 권리성, 참여 요건, 각 급여의 수준, 재정부담의 원칙과 관련한 내용은 미비하거나 부재한 경우가 많아 대체로 규범적 타당성을 확보하지 못하였다고 평가된다. 특히 권리성과 관련하여 규범적 타당성의 중대한 결함을 발견하였는데, 이는 모든 조례에서 청소년 권리나 인권에 대한 어떠한 명문 규정이 발견되지 않았다는 점이다. 또한 지자체장에 대해 청소년 의견수렴의 의무를 강행조항으로 두고는 있었으나 권리구제 및 벌칙 관련 조항은 전혀 없었다는 점을 들 수 있다. 이는 전반적으로 지자체의 청소년참여위원회의 실질적 운영에 대한 법적

구속력이 매우 약하다는 것을 의미하며 급여 수준 자체도 낮을 것임을 시사한다.

2. 실효성 체계

실효성 체계는 규범적으로 타당성을 가지고 있는 법을 현실화 될 수 있게 하는 법적 장치를 의미하는 것으로, 운영 주체 및 관련 조직, 인력, 재정조달방법, 권리구제, 벌칙 등을 통해 실효성을 파악할 수 있다.

(1) 운영주체 및 관련조직

조례를 통해 청소년참여위원회의 실효성을 확보하려면 우선 운영 주체 및 관련 조직이 얼마나 청소년참여위원회 운영을 위해 적절성을 확보하고 있는지 즉, 전문성이나 관련성을 가지고 있는지 분석하는 것이 필요하다. 이를 위해 본 연구는 우선 청소년참여위원회 담당 부서와 관련된 조항이 존재하는지를 확인하였다. 그 결과, 그 어떤 조례에서도 운영 주체인 담당 부서를 구체적으로 명시한 조항은 찾아볼 수 없었다. 그러나 대부분의 조례에서 조례 제목 하단에 소관부서 명칭을 기재하고 있어 이를 통해 담당 부서를 파악할 수 있었다. 담당 부서 명칭이 청소년 참여권과 관련성이 있는지 분석하기 위해 ‘아동’ 혹은 ‘청소년’이 소관부서 명칭에 명확히 명시되어 있는지 살펴보았다. 그 결과, 소관부서 명칭에 아동 혹은 청소년이 포함된 조례는 단 42개였다. ‘아동’ 혹은 ‘청소년’이라는 대상 명시가 부재하고, 명칭만으로 해당 부서에서 청소년 참여권을 위한 사업을 담당함을 인식하기 어려운 조례(예, 평생교육과, 향촌복지과, 보육정책과, 인구활력과 등)는 34개, 소관부서 명시가 아예 없는 조례도 3개가 발견되었다. 지자체별 소관부서의 명칭이 어느 정도 일관성을 갖추지 못하면 서비스의 통합성·전문성이 저하되고, 인력 및 재원의 낭비가 초래될 수 있다(윤찬영, 2017). 따라서 소관부서 명칭의 비일관성이나 낮은 관련성은 청소년참여위원회에 대한 공공 인프라의 취약성 문제로도 이어질 수 있다. 정리하면, 운영주체 및 관련조직 측면에서 조례가 실효성을 확보하였다고 보기 어렵다.

(2) 인력

인력에 관련된 조항 역시 조직만큼 중요하다. 어떤 전문성 혹은 자격을 가진 인력이 청소년참여위원회 운영을 담당하는지 확인하는 것을 통해 청소년참여위원회 실효성을 파악할 수 있다. 그러나 앞서 연구방법 부분에서도 언급하였듯이 어느 조례에서

도 담당 인력 관련 조항은 발견되지 않았으며, 민간 위탁 관련 조항만을 확인할 수 있었다. 총 분석 대상 79개 조례 중 67개의 조례가 청소년참여위원회 운영을 민간에게 위탁할 수 있다는 조항을 가지고 있어 운영의 인력 주체가 공공인력이 아닐 수도 있음을 시사하였다. 이렇듯 담당 인력의 구성 및 자격 등 구체적인 내용이 없을뿐더러 민간위탁 가능성을 시사하는 조항들이 대다수 발견되어 인력 부분에서 실효성과 공공성이 매우 취약하다고 판단된다.

(3) 재정조달방법

앞서 규범적 타당성의 재정조달원칙 결과에서도 설명하였듯이 재정이나 예산 관련 조항은 전혀 발견되지 않았으므로 여비 및 수당 관련 조항을 통해서나마 재정조달방법을 분석해보았다. 그 결과, 19개 조례가 수당(혹은 여비) 지급기준의 근거가 되는 조항을 포함하고 있었다. 그러나 재정조달의 방법과 관련해서 전체적으로 볼 때 이를 구체적으로 명시한 조례는 존재하지 않으므로 재정 관련 실효성은 전혀 확보되지 않았다고 볼 수 있다.

(4) 권리구제 및 벌칙

권리를 보장받기 위해서는 권리 침해 시 이를 구제받을 수 있는 조항이 명시되어 있어야 한다. 현실적으로 법이 수급자의 권리성을 인정한다 하더라도 그 권리가 침해되었을 때 이것을 사실적으로 환원시키거나 보상받기 어렵다면 그 권리는 실효적이지 못하다(윤찬영, 2017). 또한 권리구제와 함께 법의 실효성을 확보하기 위해서는 급여 제공자 혹은 정책 입안가에 대한 벌칙 조항이 필요하다. 이는 급여 제공 및 정책운영에 있어 중대한 잘못을 저지른 경우 벌칙을 통해 정책과 서비스를 개선해 나가야 해당 법이 실질적으로 작동해 나갈 수 있음을 의미한다. 그러나 앞서 권리성 분석 결과에서도 설명하였듯이 모든 조례에 권리구제나 벌칙 관련 조항은 존재하지 않았다.

정리하면, 조례의 실효성 체계 분석 결과, 조직의 경우 전담부서의 명칭은 포괄적으로 청소년과 관련성이 있는 조례가 많았으나 아동 혹은 청소년을 명칭에 명확히 포함한 조례는 42개에 불과하였다. 또한 아동 혹은 청소년이 명칭에 포함되지 않거나 그 명칭만 볼 때 해당 부서에서 청소년 참여 관련 업무를 담당한다는 것을 알기 어려운 경우도 39개의 조례에서 나타났다. 운영주체의 경우도 민간위탁 가능성을 언급한 조례가 많아 청소년참여위원회의 취지를 고려해볼 때 지자체의 책임성을 이끌 수 있는지 우려가 된다. 더욱이 인력, 재정조달방법, 권리구제 및 벌칙 관련 조항은 그 어떤 조례에서도 발견되지 않았다. 이를 바탕으로 볼 때 조례 내용은 청소년참여위원회가 실질적이고 효과적으로 운영될 수 있는 실효성 있는 법적 근거를 제시한다고 보기 어렵다.

V. 논의 및 결론

본 연구는 청소년 참여 증진을 위한 청소년참여위원회 조례의 실효성을 파악하기 위하여 전국 시도·시군구의 청소년참여위원회 관련 조례 79개의 내용을 분석하였다. 이를 위해 ‘규범적 타당성 체계’와 ‘실효성 체계’ 두 가지 차원에서 청소년참여위원회 관련 조례의 조항별 세부 내용을 분석하였다.

분석 결과, 규범적 타당성의 경우 대상의 범위와 급여의 종류는 어느 정도 형식적 차원에서 내용을 갖추고는 있었으나 참여 요건, 각 급여의 수준, 재정부담의 원칙에 있어서는 규범적 타당성이 전혀 확보되지 못한 것으로 나타났다. 대부분의 조례가 연령 기준을 두어 대상자 범위를 정하여 둔 것을 알 수 있었고, 청소년참여위원회 ‘기능’이라는 조항을 두어 열거된 내용들이 급여의 종류로 분석되었다. 그러나 이 내용들은 단순히 청소년 의견을 수렴해야 한다는 것과 그 외 사업기획이나 지자체장이 요구하는 사안에 대한 의견제시 기회를 제공할 수 있다는 등의 내용으로 청소년의 실질적 참여 보장을 위한 구체적 내용은 발견하기 어려웠다. 더군다나 책임성 있는 청소년 의견 반영을 위한 메커니즘(예, 반영 여부에 대해 지자체장이 필수적으로 검토해야 한다든지, 정책 반영 결과를 청소년 뿐만 아니라 지자체에 공개해야 한다 등)과 관련되는 내용이 부재하였다. 이는 청소년 참여사다리 모델(Hart, 1997)에서 지적한 청소년의 비참여를 의미할 수도 있다. 즉, 해당 조례가 청소년참여위원회를 통해 마치 청소년이 정책에 참여하는 것처럼 보이게 하는 수단으로 이용하게 할 위험성을 내포한다.

청소년참여위원회의 실질적 운영을 뒷받침해야 할 조례의 실효성 체계에 대한 결과는 더욱 우려스럽다. 조직, 인력, 재정부담원칙, 권리구제절차 및 벌칙과 관련된 내용을 분석한 결과, 조례 내에 관련 내용이 거의 없다고 해도 과언이 아니었다. 먼저 조직의 경우, 전담부서의 명칭이나 관련 내용이 조례의 별도 조항으로 포함되어 있지 않았다. 거의 모든 조례가 제목 하단에 부서 명칭만 적시해두었으며, 그 명칭을 분석한 결과, 조례의 절반 정도는 청소년과 관련성이 있었으나, 그 역시도 지자체마다 너무나 상이하였다. 이는 아동 및 청소년 관련 업무가 지자체에서 중점을 두는 중요 업무라기보다 다른 업무와 함께 처리하는 부차적인 것으로 인식되고 있음을 시사한다. 또한 많은 조례들이 청소년참여위원회의 운영을 민간으로 위탁할 수 있다는 조항을 두고 있었는데, 이는 청소년의 정책 의견을 청취하고 반영해야 하는 주체가 지자체임을 감안할 때 긍정적 방향의 내용으로 보기 어렵다. 민간 기관에게 공적 서비스를 위탁할 때 비용 효율성을 높일 수 있다는 장점이 있을 수 있지만 공적 서비스의 기능을 떨어뜨릴 위험도 크다(Gilbert & Terrell, 2013). 그 외 인력, 재정조달원칙, 권리구제 및 벌칙과 관련된 내용은 어느 조례에서도 찾아볼 수 없었다. 따라서 청소년참여

위원회 조례의 실효성 체계는 심각하게 부적절하다고 볼 수 있다.

이러한 연구결과는 윤찬영의 기준틀을 활용하여 사회복지조례를 분석한 선행연구 결과와도 유사하다. 분석 조례의 규범적 타당성과 실효성 체계의 취약성이 크다는 점을 선행연구(공정원, 2019; 김경란, 김지혜, 2022; 김대건, 2019; 이순영 외, 2024)에서도 지적하였다. 특히 선행연구에서도 사회복지 조례들의 규범적 타당성 체계에서 권리성 및 법적 구속력의 약한 문제와 조직 및 인력 등 실효성 체계의 미비함이 드러났다. 법의 효력이 발생하기 위해서는 규범적 ‘타당성’과 ‘실효성’이 함께 확보되어야 하며, 타당성과 실효성 중 하나라도 제대로 확보되지 않으면 이는 유명무실한 법이 되거나 악법이 될 위험이 크다(윤찬영, 2017).

따라서 본 연구결과를 바탕으로 청소년참여위원회 조례의 규범적 타당성과 실효성 확보를 위한 개선 방안에 대하여 논의하고자 한다. 첫째, 청소년의 권리보장과 지자체 공적 책임에 관한 조례 규정이 강화되어야 한다. UN아동권리협약 제12조에 따르면, 아동은 자신과 관련된 문제 상황에 대해 의견을 표현할 권리가 있으며, 그 의견은 존중받아야 한다. 즉, 청소년참여위원회를 통하여 청소년들이 참여권을 보장받고, 제안한 의견이 존중·수렴될 수 있어야 하며, 이를 위해서는 밑바탕이 되는 청소년참여위원회 조례에 권리보장을 규정하는 조항 및 내용이 필요하다.

연구 결과에서 알 수 있듯이, 모든 조례에 청소년의 ‘권리’라는 단어의 명문 규정은 부재하였고, 국가 및 지자체의 의무와 책임을 통한 청소년 권리보장의 내용 또한 명확하지 않았다. 또한 청소년참여위원회 회의 결과를 지자체장에게 보고해야 하는 청소년들의 의무·책임은 강행규정임에 반해, 위원회의 의견 반영 및 피드백 등 지자체의 의무·책임에 관해서는 임의규정으로 되어 있었다. 이는 청소년참여위원회가 정책과제를 제안하더라도, 반영 여부나 이행 결과 등 후속 조치를 기대하기 어려운 현실임을 보고한 이지미, 권일남(2021)의 연구와도 맥을 같이 하며, 청소년의 권리보장을 위한 장치가 부족한 상태임을 드러낸다.

따라서 모든 조례에 ‘청소년의 권리’라는 명문 규정과 함께, ‘청소년의 권리규정’에 관한 조항 신설이 요구된다. 또한 청소년참여위원회의 제안 및 건의 사항의 반영, 진행 상황 및 결과 전달 등 후속 조치에 대한 지자체의 책임과 의무를 명시하는 조항을 보완해야 할 것이다.

둘째, 조례에 권리구제절차와 벌칙에 대한 규정이 마련되어야 한다. 설령 앞에서 제안한 바대로 조례에 청소년의 권리규정에 관한 조항을 명시하더라도, 권리가 침해되었을 때 이에 대한 사실적 환원 및 보상에 대한 규정이 없으면 실효성이 떨어진다고 볼 수 있다. 즉, 권리가 침해되었을 때 이를 구제할 수 있는 규정과 행정 책임에 대한 벌칙 규정이 마련되어야 한다는 것이다. 「사회보장기본법」은 제39조에 권리구제 조항을 두어 부당한 처분을 받거나 필요한 처분을 받지 못함으로써 권리를 침해받은 국민을 보호하기 위하여 행정심판 및 행정소송의 제기를 통하여 처분의 취소 또는 변경

을 청구할 수 있다고 규정하고 있다(박정선, 2013). 따라서 청소년 권리보장 장치 보완을 위하여, 활동 중 청소년의 권리가 침해받는 상황이 생겼을 때 수급자 권리 보호를 위한 권리구제 절차와 행정기관에 대한 제지의 근거가 되는 벌칙 규정이 마련되어야 한다.

셋째, 청소년참여위원회의 안정적 운영과 사업의 연속성을 위해 재원조달의 법적 근거가 강행규정으로 마련이 되어야 한다. 법령에서 재원 마련 조항이 임의규정으로 되어 있는 경우, 국가가 재량적으로 재원조달 여부를 결정할 수 있기 때문에 재원조달이 제한될 수 있다(윤찬영, 2017). 그러나 본 연구의 결과에서도 알 수 있듯이 사업 운영을 위한 예산 확보에 관하여 임의규정의 조항조차 부재하였으며, 조례에 법적 근거에 대한 언급이 전혀 없었다. 이러한 법적 근거의 부재는 재원조달 및 부담에 대한 지자체의 책임 저하로 이어지며, 이로 인해 지자체가 예산 확보에 힘쓰지 않을 경우 청소년참여위원회의 안정적·지속적 운영이 어려워질 수 있다. 실제로 선행연구(이지미, 권일남, 2021)에서는 청소년참여위원회 사업 운영에 있어 예산 및 지원의 부족을 문제로 꼽고 있다. 따라서 청소년참여위원회의 안정적 기능 수행을 위하여 재원조달의 법적 근거를 조례에 강행규정으로 명시할 필요가 있다.

넷째, 조례에 청소년참여위원회의 참여 자격 요건의 구체적 명시가 필요하다. 「청소년기본법」 제2조 2항과 제5조 2항에서 청소년의 참여 보장과 함께 인구사회학적 배경, 신체조건 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 않도록 해야 함을 명시하고 있다. 대구광역시 수성구의 조례는 위촉에 다양한 청소년이 포함될 수 있도록 학교급(초, 중, 고, 대학)별, 소수계층 청소년의 구성 비율을 명시하였다. 이를 제외하고는 모든 조례에 소수계층 청소년의 참여를 보장하는 구체적 명시가 부재한 실정이다. 이는 청소년참여위원회 위원 위촉에 있어 소수계층이 소외되는 차별의 문제점을 제시한 연구(이상희 외, 2009)와도 유사한 결과이다. 따라서 위촉에 있어 차별받지 않고 참여할 수 있다는 선언적인 내용에 그치는 것이 아닌, 청소년들이 어떠한 상황에 처해 있든 참여할 권리를 보장받을 수 있도록 적극적인 조치가 필요하다. 즉, 선발 과정에서 다문화가정, 취약계층, 학교밖청소년, 장애청소년 등 사회 소수계층이 배제되지 않고, 이들의 참여를 독려할 수 있도록 참여 자격 요건을 구체화 시킬 필요가 있다.

마지막으로, 조례를 통해 청소년의 참여기회 제공 확대를 위한 기반이 마련되어야 한다. 청소년들에게 다양한 기회를 제공하기 위해서는 조례를 통한 적절한 급여가 보장되어야 한다(김광병, 2014). 본 연구의 분석 틀을 기준으로 조례에 명시되어 있는 급여의 종류와 수준을 분석한 결과, 형식적으로 급여 종류는 나열하고 있으나 구체적 내용이 없어 그 급여의 적정 수준을 담보하기 어렵다고 판단되었다.

예를 들어 운영가이드라인 및 모니터링 지원, 수당에 관련한 조항은 강행이 아닌 임의규정에 그쳤다. ‘제7차 청소년정책기본계획’에서 강조하고 있듯이 청소년의 참여 활동 강화와 참여 역량 제고를 위해 지자체 정책 환경에 맞는 운영 가이드라인 및 모

니터링 지원이 필수적이다. 또한 청소년참여위원회가 원활하고 전문적으로 운영되기 위해서는 그에 필요한 전문인력 및 자원 마련, 전달체계 등이 규정되어야 한다.

다음으로 조례에 급여와 관련하여 예산편성 과정에 청소년이 직접 참여할 수 있는 기회를 보장하는 조항이 포함되어야 한다. 현재 조례의 주요 급여는 청소년 정책 의견제시, 사업기획 참여, 타 위원회와의 교류 정도이다. 예산편성과 관련된 의견은 정책의 수준과 내용을 정하는데 매우 중요하다. 청소년의 정책에 대한 의견 중요도를 높이기 위해서는 예산과 관련된 내용을 포함하는 것이 필수적일 것이다. 선행연구(윤민중 외, 2016)에서도 청소년의 참여권 보장을 위하여 청소년참여위원회의 정책 예산편성 과정 참여가 중요함을 강조하고 있다. 현재 청소년참여예산제도나 주민참여예산제도 등을 통해 청소년들이 직접 지역 예산편성에 참여하는 제도를 운영하고 있는 지자체가 존재하며, 정부에서는 ‘제7차 청소년정책기본계획’을 통하여 이 제도를 확산시키고자 하는 의지를 가지고 있다(여성가족부, 2024). 따라서 기존 운영되고 있는 참여기구와의 활발한 연계를 통해 청소년참여위원회가 제안한 정책이 선정되고, 그에 따른 예산이 편성되는 기회가 보장되어야 한다. 예산이 집행되는 모든 과정 속에서 청소년들의 의견수렴과 존중이 실현되는 것이 진정한 청소년의 참여권 보장의 실효성을 높이는 방안이라고 할 수 있다.

본 연구의 한계점과 그에 따른 후속 연구 방향을 제언하면 다음과 같다. 우선, 본 연구는 조례의 구성과 항목의 내용을 분석하는 데에 초점을 두었기 때문에 각 지자체의 특성 및 배경의 차이를 분석에 포함 시키지 못하였다. 각 지역의 인구통계학적 요인, 지역적 특성, 문화 등의 관점에서 조례의 차이를 비교 분석하여 시사점을 도출하는 후속 연구가 수행될 필요가 있다. 또한 각 지역의 특성을 반영한 조례를 근거로 실제로 이행하고 있는지 조사하고 분석하여 문제점을 도출해 내는 청소년참여위원회 현실 운영에 대한 연구가 필요할 것이다. 이를 통해 청소년참여위원회의 활동이 청소년들에게 어떠한 영향을 끼쳤는지 실증적으로 파악하는 것은, 보다 실효성 있는 정책의 대안을 모색할 수 있는 밑거름이 될 것이다.

이러한 연구의 한계점에도 불구하고 본 연구는 청소년참여위원회 조례의 내용을 비교·분석하여 조례가 법률로서 규범적 타당성과 실효성을 갖추고 있는지 살피고, 도출된 문제점을 통해 개선 방안을 제안함으로써 청소년참여위원회 조례의 제·개정에 함의를 제공하였다는 점에서 의의가 있다. 본 연구는 청소년 참여권 보장을 위한 다양한 제도적 노력이 확산되고, 국가 및 지자체의 적극적인 역할이 요구되는 시점에서 청소년참여위원회를 활성화하기 위한 근거자료로 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

[참고문헌]

단행본

- 모상현·최용환·남미자·정건희, 『청소년 정치참여 실태와 활성화방안 연구』, 한국청소년정책연구원, 2021.
- 관계부처합동, 『제7차 청소년정책 기본계획 (2023-2027)』, 여성가족부, 2023.
- 문화관광부, 『제2차 청소년육성 5개년 계획(1998-2002)』, 문화관광부, 1998.
- 여성가족부, 『2023 청소년백서』, 여성가족부, 2024.
- 윤민중·정은진·정건희·이선영, 『청소년 참여예산제 실태 및 발전 방안 연구』, 한국청소년정책연구원, 2016.
- 윤찬영, 『사회복지법제론 개정7판』, 나남, 2017.
- 정익중·이소희·도미향·김지혜·한윤선, 『청소년복지론』, 학지사, 2021.
- 최창욱·전명기·김윤희, 『청소년참여기구 활성화 방안 연구』, 한국청소년정책연구원, 2013.
- 행정안전부, 『2024년 지방자치단체 행정구역 및 인구 현황(23. 12. 31. 기준)』, 행정안전부, 2024.

국내 학술논문

- 공정원, “지방자치단체의 가족친화조례 내용분석”, 「여성학연구」, 29(1), 부산대학교 여성학연구소, 2019.
- 김경란·김지혜, “장애 인식개선 교육을 위한 지방자치단체 조례 연구”, 「한국콘텐츠학회지」, 22(10), 한국콘텐츠학회, 2022.
- 김광병, “전국 17개 광역자치단체의 아동 및 청소년 관련 조례에 관한 연구”, 「청소년시설환경」, 11(4), 한국청소년시설환경학회, 2013.
- 김광병, “지역사회복지실현의 사회복지조례 제정 방향”, 「사회복지법제연구」, 5(1), 사회복지법제학회, 2014.
- 김광병·김수정, “학교 밖 청소년 지원 조례 분석-서울특별시 본청 및 25개 기초자치단체 조례를 중심으로-”, 「사회복지법제연구」, 11(2), 사회복지법제학회, 2020.
- 김대건, “노인일자리 지원을 위한 기초자치단체 조례 분석 : 서울특별시의 자치구 조례를 중심으로”, 「한국콘텐츠학회지」, 19(4), 한국콘텐츠학회, 2019.
- 김선녀, “학교 밖 청소년 지원 조례제정 및 개정 현황과 개선방향 -2019년 조례 제정 및 개정된 지방자치단체를 중심으로-”, 「사회복지법제연구」, 10(3), 사회복지법제학회, 2019.

- 민기채, “북한이탈주민 정착지원 조례 비교 연구”, 「통일과 법률」, -(56), 법무부, 2023.
- 민병익·이시원, “조례의 특성과 처리 소요시간의 변화: 경상남도의회에서 다루어진 조례안을 중심으로”, 「사회과학연구」, 33(4), 경성대학교 사회과학연구소, 2017.
- 박정선, “사회적 기본권과 권리구제”, 「한국사회복지조사연구」, 36, 연세대학교 사회복지연구소, 2013.
- 배유진·김광병, “청소년 인권보장을 위한 조례개선에 관한 연구-학생인권 조례와의 비교를 중심으로-”, 「법과인권교육연구」, 10(1), 한국법과인권교육학회, 2017.
- 윤찬영, “사회복지조례의 제정운동의 필요성과 전망”, 「자치행정연구」, 2, 전주대학교 지방자치연구소, 1997.
- 이상희·이혜원·최경옥, “아동, 청소년참여위원회의 운영실태 분석과 개선방안”, 「청소년복지연구」, 11(3), 한국청소년복지학회, 2009.
- 이순영·박소영·김아란, “저장강박 의심가구 지원 조례 분석”, 「한국사회복지학」, 76(4), 한국사회복지학회, 2024.
- 이윤주·정상우, “청소년 정치참여의 소통 플랫폼으로서 청소년의회 고찰: 청소년의회 조례 분석과 평가를 중심으로”, 「교육문화연구」, 24(4), 인하대학교 교육연구소, 2018.
- 이윤진·김광병, “청소년 의회 관련 조례에 나타난 청소년 참여권 보장과 과제”, 「법과인권교육연구」, 15(1), 한국 법과인권교육학회, 2022.
- 이지미·권일남, “청소년참여위원회의 효과적 참여증진방안에 관한 면담조사 연구”, 「한국청소년활동연구」, 7(1), 한국청소년활동학회, 2021.
- 장여옥, “청소년참여기구 참여유무가 청소년활동 역량에 미치는 영향”, 「한국청소년활동연구」, 9(1), 한국청소년활동학회, 2023.
- 조미정·정순돌·이하진, “광역 및 기초지방자치단체의 고독사 예방에 관한 조례 비교분석: 고독사 예방법을 중심으로”, 「사회복지법제연구」, 14(2), 사회복지법제학회, 2023.

해외문헌

- Checkoway, B. (2011). What is youth participation? Children and Youth Services Review, 33(2), 340-345. doi:10.1016/j.childyouth.2010.09.017
- Gilbert, N., & Terrell, P. (2013). Dimensions of social welfare policy (8th ed., 남찬섭, 조성은, 김기태, 민기채, 김수정 역). 서울: 지식터. (원저 1974년 출

판)

- Hart, R. A. (1997) *Children's Participation: The Theory and practice of involving young citizens in community development and environmental care*, Earthscan.
- Hart, R. A. (2008). Stepping back from 'the ladder': Reflections on a model of participatory work with children. In A. Reid, B.B. Jensen, J. Nikel & V. Simovska, (Eds.), *Participation and Learning: Perspectives on education and the environment, health and sustainability* (pp. 19-31). Dordrecht: Springer.
- Wetzelhütter, D., & Bacher, J. (2015). How to measure participation of pupils at school. *Analysis of unfolding data based on Hart's ladder of participation. methods, data, analyses*, 9(1), 26.
- Winter, M. D. (1997). *Children as fellow citizens: Participation and commitment*. Radcliffe Medical Press.

기타

- 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/> (2024년 11월 12일 인출).
- 여성가족부, https://www.mogef.go.kr/mp/pcd/mp_pcd_s001d.do?mid=plc502&bbtSn=704748 (2024년 10월 1일 인출).
- 청소년참여포털, <https://www.youth.go.kr/ywith/index.do>. (2024년 11월 12일, 2025년 2월 12일 인출).

[국문초록]

청소년참여위원회 조례 분석 : 법률의 규범적 타당성과 실효성을 중심으로

양 유 진

(숙명여자대학교 아동복지학과 박사과정)

강 현 아

(숙명여자대학교 아동복지학과 교수)

강 민 지

(숙명여자대학교 아동복지학과 박사수료)

본 연구는 전국 청소년참여위원회 조례가 법률로서의 규범적 타당성과 실효성을 갖추었는지를 분석하였으며, 이를 통해 조례의 문제점을 파악하고 개선 방안을 도출하여 청소년참여위원회 조례의 제·개정애 함의를 제공하고자 하였다. 이를 위해 2024년 12월 기준, 전국의 지방자치단체(이하 지자체)에서 제정한 모든 청소년참여위원회 관련 조례를 탐색한 결과, 총 79개의 조례를 추출하였으며 ‘규범적 타당성’과 ‘실효성 체계’ 두 가지 차원을 중심으로 내용분석을 실시하였다.

분석 결과, 규범적 타당성의 경우 대상의 범위와 급여의 종류는 형식적 차원에서 내용을 어느 정도 갖추고 있었으나 권리성, 대상자 요건, 급여 수준, 재정부담의 원칙에 있어서는 규범적 타당성을 확보하지 못한 것으로 판단되었다. 실효성의 경우, 조직, 인력, 재정조달방법, 권리구제 절차 및 벌칙 조항을 분석하였으나 담당 부서명을 제외하고는 관련 내용이 거의 부재하여 실효성이 매우 낮은 것으로 판단되었다.

결론적으로 현재 전국적으로 제정 되어있는 청소년참여위원회 조례는 규범적 타당성과 실효성이 매우 미비한 상태라는 것을 확인하였으며, 청소년참여위원회라는 정책을 뒷받침하는 법적 근거로서 부적절한 것으로 판단된다. 이에 따라 조례의 법적 효력을 높이기 위한 개선 방안을 제안하였다.

주제어: 청소년참여위원회, 조례, 법률의 규범적 타당성과 실효성, 청소년참여

[Abstract]

An Analysis of Local Laws Related to the Youth Participation Committee: Focusing on Legal Normative Validity and Effectiveness

Yang, Yujin

(Ph.D. Student, Dept. of Child Welfare & Studies, Sookmyung Women's University)

Kang, Hyunah

(Professor, Dept. of Child Welfare & Studies, Sookmyung Women's University)

Kang, Minji

(Ph.D. Candidate, Dept. of Child Welfare & Studies, Sookmyung Women's University)

This study analyzed the local laws related to the Youth Participation Committee to assess whether they possess legal normative validity and effectiveness. The study aimed to identify issues within the laws and derived improvement measures to provide implications for the enactment and revision of the related laws. To this end, as of December 2024, all local laws related to the Youth Participation Committee enacted by local governments were examined. A total of 79 laws were identified, and their detailed contents were analyzed focusing on two dimensions: 'normative validity' and 'effectiveness'.

As a result of the analysis, in terms of normative validity, the scope of subjects and types of benefits were found to be relatively well-defined in a formal sense. However, the laws failed to ensure normative validity in aspects such as participation requirements, the level of each benefit, and the principles of financial responsibility. Regarding the effectiveness system, aspects such as organization, personnel, financial responsibility principles, grievance procedures, and penalty provisions were analyzed. However, the analysis revealed that the overall effectiveness was extremely low.

In conclusion, the study confirmed that the laws related to Youth Participation

Committee have low normative validity and effectiveness. As a result, they are deemed inadequate as legal instruments to support and promote the Youth Participation Committee policy. Accordingly, improvement measures were proposed to enhance the legal effectiveness of these laws.

keywords : Youth Participation Committee, Local Laws, Legal Normative Validity and Effectiveness, Youth Participation

「북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률」 개선 방안

- 길버트와 테렐의 사회복지정책 분석틀을 중심으로 -

정 보 라**유 영 미**

目 次

I. 서론	
II. 이론적 배경	IV. 북한이탈주민법 개선 방안
1. 북한이탈주민과 사회통합	1. 사회통합적 관점에서의 이념 재정립
2. 선행연구 고찰	2. 법적 정의 명확화 및 실태조사의 제도적 보완
3. 길버트와 테렐의 사회복지정책 분석 틀에 대한 이해	3. 거주지 보호의 법적 정비 및 포괄적 정착지원 체계 구축
III. 북한이탈주민법 분석	4. 전달체계 역할 재정립을 통한 정착지원 체계 강화
1. 할당: 지원 대상의 모호성	V. 결론 및 제언
2. 급여: 사회통합적 관점과 지원 내용 미비	
3. 전달: 지자체 역할의 미비점	
4. 재정: 정착지원 체계 운영에 있어 지자체의 낮은 자율성	

I. 서론

대한민국 헌법 제4조는 ‘대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각

투고일: 2025.03.31., 심사일: 2025.04.17.-2025.04.25., 게재 확정일: 2025.04.26.

* 부산대학교 사회복지학과 석사과정(주저자).

** 부산대학교 사회복지학과 교수(교신저자).

한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다.’고 명시하고 있으며, 대한민국 국민은 헌법적 가치를 보호하고 증진해야 할 의무가 있다. 북한이탈주민은 ‘먼저 온 통일’로 불리며, 그들의 성공적 정착이 통일로 이어질 수 있다는 의미를 내포한다. 따라서 우리의 헌법적 책무인 통일문제에 있어 북한이탈주민의 역할은 중요하며, 그들의 성공적인 한국 사회 정착을 위한 지속적인 연구와 제도적·실천적 노력이 필요하다.

탈북이 본격화된 1994년 이후 북한이탈주민 수가 급증하면서 1997년 7월 14일 「북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률」(이하 북한이탈주민법)이 제정되었다. 이 법은 북한이탈주민에 대한 종합적인 보호 및 정착지원에 관한 제도적 기반을 마련하고, 이들이 자유민주주의 체제에 적응할 수 있도록 다양한 보호와 혜택을 제공하여 우리 사회의 일원으로 정착하도록 지원하고자 하였다.

그러나 30년이 흐른 현재, 북한이탈주민의 인구 구조는 크게 변화하였다. 통일부의 북한이탈주민 입국 현황 자료를 보면 1998년 집계 이후 지속적으로 증가하여 2011년까지 연간 입국자 수가 2,000~3,000명 수준이었으나, 2011년 김정은 정권 집권 이후로 급격히 감소하였다. 그 후 2016년 입국 누적 인원이 3만명을 넘어섰고, 2019년까지 매년 1,000명 이상의 입국이 지속되었다. 그러나 2020년 코로나19로 또 한번의 급감의 시기를 맞이하며 북·중 접경지역 통제와 제3국에서의 이동 제한 등으로 입국 인원이 급격하게 감소되었다. 2023년 코로나19가 완화되면서 196명이 입국하며 소폭 증가했으나 과거와 비교해 적은 수준이다. 2023년 북한이탈주민지원재단이 실시한 북한이탈주민 정착 실태조사에 따르면, 거주기간 10년 이상의 북한이탈주민이 72%로 가장 많았으며, 5년 이상인 경우 91.9%로 북한이탈주민의 대부분을 차지하고 있다. 이처럼 초기 전입자가 급격히 감소한 상황에서, 기존에 전입한 북한이탈주민의 거주기간은 장기화되고 있다. 기존에 전입한 북한이탈주민의 거주기간이 장기화 되고, 코로나19 이후 변화된 인구와 환경은 북한이탈주민 정착지원 제도의 점검과 변화가 필요함을 시사한다.

2019년 북한이탈주민 모자 사망사건¹⁾ 발생 이후 정착지원 체계의 개선 노력에도 불구하고 북한이탈주민 복지 사각지대 문제는 지속되고 있다. 이에 통일부는 북한이탈주민 정착지원 시스템 전반을 점검하고, 2022년 북한이탈주민안전지원팀을 신설하여 안전 지원과 복지 사각지대 해소에 힘썼다. 그럼에도 불구하고 2022년 서울 양천구 고독사 사건²⁾과 경남 김해 20대 사망사건³⁾ 등 북한이탈주민 안전 문제는 계속 발

1) 2019년 7월 31일, 탈북민 한모 씨와 6살 아들 김모 군이 숨진 지 두 달 만에 발견된 사건이다. 사망 원인은 아사로 당시 집 안에는 음식물이 거의 없었던 것으로 알려졌다. 숨진 한 씨는 생계를 책임지던 남편과 이혼하면서 일정한 직업과 소득이 없었다. 휴대전화도 없이 외부와의 교류를 끊고 살면서 신변보호 담당관의 연락도 거절했다. 한 씨는 탈북한지 10년이 넘어 정착지원 대상자가 아니었고, 기초생활수급자 등 사회적 지원이 필요한 대상자도 아닌 사각지대에 놓여 있었다. 통일부는 이 사건을 계기로 북한이탈주민 정착지원 체계 전반에 대한 점검에 들어갔다(KBS뉴스, 2019).

생하고 있다. 특히 코로나19, 지진 등 최근 재난과 재해의 양상이 다양화·대형화 되면서 재난 취약계층인 북한이탈주민의 잠재적 위험 발생 가능성은 더욱 증가하고 있다. 또한 코로나19 이후 비대면 서비스 활성화로 디지털 취약계층인 북한이탈주민의 고립도가 높아짐에 따라 복지 사각지대 해소를 위한 실질적인 제도적 개선이 시급하다.

현행 북한이탈주민 정착지원 제도는 전달체계, 자원, 서비스 등 다양한 측면에서 중앙과 수도권을 중심으로 이루어져 있어 북한이탈주민 거주지역 간 서비스 격차 문제가 발생하고 있다. 북한이탈주민 보호와 정착지원 업무를 총괄하는 주무부처인 통일부와 산하 공공기관으로 북한이탈주민 지원 핵심 사업을 실시하는 북한이탈주민지원재단은 모두 서울 소재에 있다. 각 지역마다 지역적응센터가 설치되어 있지만, 전국 25개소에 불과하고 민간 위탁 형태로 운영되고 있어 자원 발굴 및 사업 개발에 있어 공공과 민간 영역 간의 협력과 전문성에 한계가 있을 수 있다. 또한 매년 북한이탈주민지원재단에서 실시하는 정착실태조사는 표본조사로 진행되어, 전체 북한이탈주민 인구의 65%가 수도권에 거주하는 현실을 고려할 때 비수도권 지역의 구체적인 정착 실태와 다양한 욕구를 파악하기에 한계가 있다.

그렇다면 지방자치단체가 그 역할을 보완할 수는 없을까? 북한이탈주민법에 근거한 행정규칙인 「북한이탈주민 거주지 보호 및 신원확인 등에 관한 예규」 제3조에 따라, 지자체에서는 북한이탈주민 거주지 보호를 위해 거주지보호담당관을 지정하고 있다. 같은 행정규칙 제4조에 따라, 거주지보호담당관은 거주지 보호업무 및 총괄, 국민 기초생활보장 및 의료급여, 북한이탈주민 생활 실태조사 등 북한이탈주민 거주지 관련 업무를 수행하고 있다. 2022년 부산연구원에서 실시한 ‘북한이탈주민 정착지원을 위한 부산시의 역할 강화 방안’ 연구에 따르면, 부산시의 거주지보호담당관 운영은 주로 사회복지 부서에서 담당하고 있으며 해당 부서의 주요 업무를 수행하는 과정에서 부수적인 업무로 인식되고 있다. 이로 인해 지방자치단체의 역할이 강조되는 상황이지만, 실제 현장에서는 어려움이 있다는 응답이었다. 또한 거주지보호담당관의 업무에

- 2) 2022년 서울 양천구의 임대아파트에서 백골 상태로 발견된 40대 탈북민 A씨는, 사망 전 최소 7차례에 걸쳐 복지부로부터 위기 징후가 통일부에 전달되었음에도 불구하고 적절한 대응이 이루어지지 않은 것으로 드러났다. A씨는 통일부 산하 남북하나재단의 상담사로 근무하다 퇴사한 뒤 연락이 끊겼으며, 장기간의 건강보험료 및 관리비 체납에도 불구하고 통일부는 반복적인 조사에서 A씨를 위기 관리 대상에서 제외한 바 있다. 이 사건은 탈북민 위기가구에 대한 현행 발굴 및 대응 시스템의 구조적 한계를 보여주는 사례로 지적되고 있다(서울신문, 2022).
- 3) 2022년 11월 7일, 경남 김해시에서 20대 탈북민 A씨가 자택에서 숨진 채 발견되는 사건이 발생했다. A씨는 어린 시절 가족과 함께 탈북하여 남한에 정착하였으나, 고립된 생활 속에서 우울증과 알코올 의존 등 정신건강 문제를 겪어온 것으로 알려졌다. 이 사건은 같은 해 서울 양천구에서 백골 상태로 발견된 또 다른 탈북민 여성의 사망과 함께, 탈북민 위기가구에 대한 보호체계의 미비함을 다시 한 번 드러냈다. 이에 통일부는 탈북민 보호시스템 전반에 대한 정비와 위기가구 지원 강화 방안을 검토하겠다고 밝혔다(세계일보, 2022).

관한 질문에 대해 구·군별로 상이하지만, 북한이탈주민 증명 관련 서류 발급, 통일부 현황 보고, 북한이탈주민지역협의회 운영 등의 업무를 수행한다고 응답했다. 해당 연구는 전국 지자체의 거주지보호 업무를 완전히 대변할 수는 없지만, 현행 법령상 지방자치단체의 역할이 강화되고 있음에도 불구하고, 실제 현장에서의 거주지 보호 업무는 여전히 행정 처리에 그치고 있다는 한계를 보여준다. 이처럼 중앙정부 중심의 정착지원 체계 하에서 지역 간 서비스 격차가 존재하고 있기에, 지방자치단체 중심의 정착지원 체계 재정립이 필요하다. 따라서 본 연구는 사회복지 관점에서 길버트와 테렐의 분석틀을 활용하여 북한이탈주민법을 분석하고, 변화된 환경에 적합한 법률 개선방안을 제시하며, 사회통합적 관점에서 제도적 이념을 재구성하고자 한다.

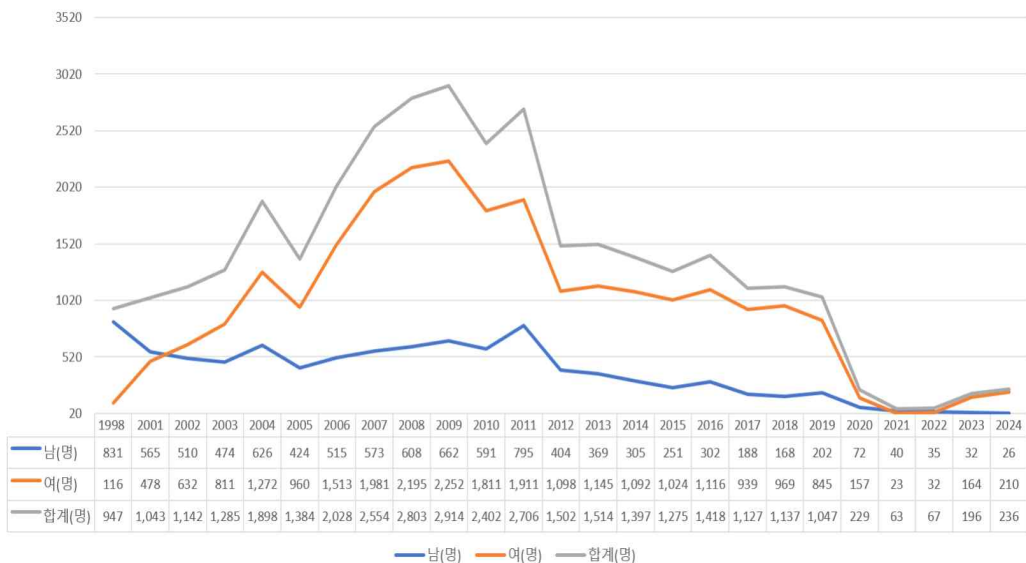
II. 이론적 배경

1. 북한이탈주민과 사회통합

북한이탈주민이란 ‘북한에 주소·직계가족·배우자·직장 등을 두고 있는 사람으로서, 북한을 벗어난 후 외국의 국적을 취득하지 아니한 사람’을 의미한다(북한이탈주민법 제2조제1호). 정부는 1997년 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제정 이후 ‘북한이탈주민’이라는 용어를 공식적으로 사용하고 있으며, 이를 줄여 ‘탈북민’이라는 용어도 사용하고 있다. 2004년 사회적 합의를 거쳐 채택하여 사용된 ‘새터민’이라는 용어는 자연스럽게 정착될 수 있도록 노력하였으나, 이에 대한 논쟁과 사회적 반대 여론이 심화되면서 2008부터 정부 내에서는 더 이상 사용되지 않고 있다.

통일부의 북한이탈주민 입국 현황 자료에 따르면, 1990년대 중반 북한의 식량 사정 악화로 꾸준히 증가하기 시작하여, 2002년에는 1,000명을 넘어섰고, 2006년에는 2,000명을 초과했다. 또한 2007년 2월에는 북한이탈주민 총입국자 수가 1만명을 넘어섰으며, 2010년 11월에는 2만명, 2016년 11월에는 3만명을 넘어섰다. 2005년 이후 지속적으로 증가 추세를 유지하다가, 2011년 김정은 정권 집권 이후로 급감하며 입국 인원이 감소 추세에 접어들었다. 이후 2019년까지 꾸준히 1,000명 이상의 입국자를 유지해왔으나, 2020년 코로나19로 인한 북·중 접경지역 통제, 제3국에서의 이동 제한 등으로 입국 인원수가 급격히 감소하였다. 2023년 코로나19가 완화되면서 196명이 입국하였고, 2024년에는 236명이 입국하여 다소 증가하는 추세를 보인다. 이는 중국 내 및 국가 간 이동 제한이 어느 정도 완화되었기 때문으로 보인다. 남녀 비율을 보면 여성이 72.1%로 월등히 높은 비율을 보였으며, 이는 북한 사회의 젠더 구조

와 경제적 상황에 기인한다. 북한에서는 여성들이 가사와 양육뿐만 아니라 가족 생계까지 책임지는 경우가 많다. 이러한 역할로 인해 경제적 어려움이 심화될수록 여성들이 생계를 위해 국경을 넘는 사례가 증가한다. 이 과정에서 일부 여성들은 중국 등 제3국에서 인신매매나 강제 결혼 등의 위험에 노출되기도 한다(정해순·최윤정·최자은, 2013). 연령대별 입국 현황을 보면 30~39세가 28.7%로 가장 많고, 그다음으로 20~29세 28.3%, 40~49세가 17.8% 순으로 나타났다. 지역별 거주 현황을 보면 경기도가 11,131명으로 가장 많은 인원이 거주하고 있으며, 그다음으로 서울이 6,355명, 인천 2,998명 순으로 나타났다. 수도권 거주 인원은 65%에 달하며, 이는 북한이탈주민의 수도권 집중화 현상을 시사한다.



*출처: 통일부 입국 현황 자료를 토대로 재구성함.

[그림 1] 북한이탈주민 입국 현황('24.12월 기준)

북한이탈주민의 안정적인 정착과 더불어 통일 준비라는 맥락에서 북한이탈주민의 사회통합은 매우 중요하다. 사회통합(social integration)은 사회 구성원이 자신이 속한 공동체에 소속감을 가지고 안정되고 안전한 사회를 이루고 유지하기 위해 협력하는 과정을 의미한다(박영희, 2016). 이주민이나 소수집단이 새로운 사회에 적응하는 과정은 '정착'과 '사회통합'의 개념을 통해 설명할 수 있다. 정착은 개인이 새로운 환경에서 경제적 자립을 이루고 주거를 안정시키며 기본적인 사회 서비스에 접근하는 초기 단계를 의미한다. 이는 주로 물리적이고 경제적인 측면에 초점을 맞추며, 새로운 사회에서의 생존과 기본 생활 유지에 중점을 둔다. 반면, 사회통합은 정착 단계를 넘

어서는 개념으로, 개인이 새로운 사회의 문화, 가치, 규범을 수용하고, 사회적 네트워크를 형성하며, 공동체의 일원으로서 적극적으로 참여하는 과정을 포함한다. 이는 사회적 유대감 형성, 소속감 증대, 사회적 연대 구축을 강조하며, 궁극적으로 사회의 조화와 안정을 추구한다. 따라서 정착은 새로운 사회에서의 생활 기반을 마련하는 것을 의미하고, 사회통합은 그 사회의 구성원으로서 완전히 참여하고 소속감을 느끼는 심화된 단계를 나타낸다. 이 두 과정은 상호 보완적이며, 성공적인 사회통합을 위해서는 초기 정착지원뿐만 아니라 장기적인 사회적 참여와 포용을 촉진하는 정책과 노력이 필요하다. 이를 위해 북한이탈주민이 한국 사회의 일원으로서 경제적 자립뿐만 아니라 문화적·사회적 측면에서 완전한 통합을 이룰 수 있도록 장기적인 관점에서의 사회통합 정책적 전환이 필요하다.

따라서 본 연구는 북한이탈주민법을 분석하여 기존 정착지원 제도의 한계를 평가하고, 사회통합을 위한 법적·제도적 개선 방안을 모색한다. 또한 북한이탈주민이 한국 사회의 주체적인 구성원으로서 역할을 수행할 수 있도록 하는 정책 방향을 제시하고자 한다.

2. 선행연구 고찰

북한이탈주민법이 제정되기까지 북한이탈주민 관련 법제는 여러 차례 변화해왔다. 한명진(2020)은 북한이탈주민법을 사회통합적 관점에서 분석하며 북한이탈주민 관련 지원 법제를 크게 다섯 가지 시기로 구분하였다: 안보차원 지원 시기, 보훈차원 지원 시기, 체제 선전 차원 지원 시기, 사회복지 차원 지원 시기, 통일대비 차원 지원 시기⁴⁾ 해당 연구에서는 정책 기조 변화가 업무체계에 미친 혼선과 제도 지속가능성에 문제를 비판하며, 북한이탈주민의 한국사회 통합을 위한 일관된 정책 방향 설정을 강조하였다.

북한이탈주민에 대한 정책과 제도는 그동안 주로 초기 정착지원을 중심으로 전개되어왔다. 북한이탈주민법은 북한이탈주민의 안정적인 남한 사회 정착을 목적으로 하지만, 현행 법률은 주로 보호와 생계, 취업 지원 등 초기 정착지원에 머무르고 있다는 비판이 지속적으로 제기되어 왔다. 권숙도(2023)는 해당 법률이 외형적 통합에 치중하고 있으며, 실제로는 북한이탈주민이 한국 사회의 일원으로서 자율성과 주체성을 갖고 살아가기 위한 ‘실질적 통합’까지는 도달하지 못하고 있다고 지적하였다. 이에

4) 한명진(2021)은 북한이탈주민 지원 법제를 다음과 같이 다섯 가지 시기로 구분하였다. ① 안보 차원 지원 시기(1952년-1963년), ② 보훈 차원 지원 시기(1962년-1978년): 최초의 북한이탈주민 보호법 제정, ③ 체제 선전 차원 지원 시기(1979년-1993년), ④ 사회복지 차원 지원 시기(1993년-1996년), ⑤ 통일 대비 차원 지원 시기(1997년-현재)

따라 최근에는 정착의 개념을 넘어 사회통합이라는 보다 포괄적인 개념으로 법률과 정책의 목적을 확장할 필요성이 제기되고 있다. 이민영·윤민화(2022)는 기존 북한이탈주민 정책이 ‘적응’에 초점을 맞추는 경향이 강하며, 이로 인해 북한이탈주민은 수동적 수혜자 또는 국가가 정의한 이상적 북한이탈주민으로 제한된 역할만을 수행하게 된다고 분석하였다. 이들은 정착의 개념을 넘어 평등한 권리 보장, 시민적 참여, 정체성의 인정을 포함하는 사회통합적 정책 전환의 필요성을 강조하였다. 또한 김안나 외(2023)는 북한이탈주민의 사회통합 실태를 분석한 결과, 단순히 제도적 지원의 유무보다는 개인의 임파워먼트, 지역사회 내 수용성, 사회적 자본이 통합의 질에 더 큰 영향을 미친다고 밝혔다. 이는 정착지원을 넘어 사회통합을 위한 다층적 접근이 필요하며, 법률 목적 또한 이러한 방향에 맞게 조정될 필요가 있음을 시사한다.

결론적으로 북한이탈주민법은 북한이탈주민 생애 전반을 포괄하기에는 한계가 있으며, 법적·제도적 장치가 사회통합이라는 목적 아래 재설정될 필요가 있다는 것이 최근 선행연구들의 공통된 주장이다. 이는 단순한 법조문 수정이 아니라 정책 설계와 전달 체계 전반에 걸친 패러다임 전환을 요구하는 것이며, 앞으로의 북한이탈주민 지원 체계는 ‘적극적 사회통합’을 지향해야 할 시점에 도달했음을 의미한다.

북한이탈주민법을 분석한 최근 연구들을 살펴보면, 북한이탈주민의 보호 및 정착지원 체계가 다양한 관점에서 분석되고 있음을 알 수 있다. 임희정·신하영(2020)은 성인지적 관점에서 북한이탈주민 정책의 평가와 개선 과제를 도출하며, 정책 실행 과정에서 성별 차이와 지원제도의 한계점을 중점적으로 다루었다. 이후 박원연(2022)은 헌법합치적 고찰을 통해 북한이탈주민의 법적 지위의 모호성과 그에 따른 개선 필요성을 제시하였다. 양승미(2022)는 복지향상을 위한 법제 개선 방안을 연구하여 사회보장, 교육, 취업지원 등 다양한 분야에서의 제도적 취약점을 면밀히 검토하였다. 정병화(2021)는 북한이탈주민이 남한 주류문화에 단순 동화만을 요구받는 현 북한이탈주민 지원 제도의 한계를 지적하고 인권과 자율성 보장을 강조하였다. 오현석·여현철(2022)은 인구학적 특성에 초점을 맞춘 연구에서 북한이탈주민 지원정책이 인적자본과 일자리 미스매치 문제와 직결됨을 밝히며, 성인과 청소년 등 연령별 맞춤형 지원의 필요성을 강조하였다. 또한 고용 기회 확대와 취업 교육 프로그램 강화를 시급한 과제로 시하였다. 이어 신하영·이정인(2023)은 젠더 관점에서 북한이탈주민 지원 체계를 재구성할 때 여성 북한이탈주민의 특수한 지원 필요성을 강조하였다. 또한 노동, 가족, 사회적 관계 등 다양한 측면의 질적 개선을 통한 정책 개선을 제안하였다.

이처럼 선행연구들은 북한이탈주민의 정착과 사회통합을 다룬 다양한 논의가 이루어졌으나, 대부분 특정 분야나 단일 관점에 국한된 분석이 주를 이루었다. 사회복지, 교육, 심리 등 개별 영역에서의 접근은 일정 부분 기여하였으나, 북한이탈주민법 전반을 포괄적으로 분석하고 이를 구조화된 틀에 따라 체계적으로 검토한 연구는 여전히 부족하다. 특히, 2020년 이후 코로나19로 인해 북한이탈주민 입국 인원이 급감하고,

기존 입국자의 거주기간이 장기화되는 등 북한이탈주민 집단의 특성이 변화하고 있다. 그러나 이러한 변화된 현실을 반영한 정책적 분석은 아직 미흡하다. 최근 지방자치단체의 역할 강화와 이를 반영한 법률 개정 움직임 등 정착지원 체계 전반에서의 변화 역시 기존 연구가 담지 못한 중요한 이슈로 남아 있다. 또한 연구 방법론적 측면에서도, 다수의 선행연구가 명확한 분석틀 없이 내용분석 형태로 서술되고 있어 한계가 드러났다. 따라서 북한이탈주민법 전반을 포괄하면서, 사회통합이라는 확장된 개념을 반영하여 변화된 정착지원 환경을 분석하는 체계적이고 구조화된 법제 연구가 필요하다. 이에 따라 본 연구는 구조화된 분석틀을 활용하여 북한이탈주민법 전반을 보다 체계적으로 검토하고, 북한이탈주민 집단의 특성과 사회통합적 관점을 반영한 제도 개선 방안을 제시하고자 한다.

3. 길버트와 테렐의 사회복지정책 분석틀에 대한 이해

길버트와 테렐은 ‘누가 급여를 받는가’, ‘무엇을 받는가’, ‘어떻게 급여를 받는가’, ‘누가 급여를 지불하는가’라는 네가지 질문을 통해 사회복지정책 분석의 기본 틀을 제시하였다. 이에 대한 답으로 길버트와 테렐은 할당, 급여, 전달, 재원의 네 가지 차원을 제시하였다. 첫째, ‘누구에게 제공하는가?’라는 질문에 대한 답으로 할당 차원을 제시하였다. 이는 사회적 할당의 기반을 분석하는 것으로, 선별주의와 보편주의를 논의하며 급여 대상의 범위를 규명한다. 둘째, ‘무엇을 제공하는가?’에 대한 답변으로 급여 차원을 제시하였다. 이는 정책이 제공하는 혜택의 내용과 형태를 분석한다. 셋째, ‘어떻게 제공하는가?’라는 질문에 대한 답으로 전달 차원을 제시하였다. 이는 사회복지 서비스를 전달하는 전달체계를 분석하는 것으로, 중앙정부, 지방정부, 민간 부문 등의 역할과 급여 전달 전략을 살펴본다. 마지막으로, ‘재원 조달 방법은 무엇인가?’라는 질문에 대한 답으로 재원 차원을 제시하여 재원 조달 방법을 분석한다.

본 연구의 주요 분석대상인 「북한이탈주민법」은 북한이탈주민의 보호와 정착 지원을 위한 법률로, 이들이 대한민국 사회에 신속히 적응하고 정착할 수 있도록 필요한 보호 및 지원 사항을 규정하고 있다(국가법령정보센터, 2024). 북한이탈주민법은 2018년 사회복지사업법 시행령 전문개정을 통해 제1조의2(사회복지사업 법률)에 따라 사회복지사업법으로 분류되었다. 현행법상 북한이탈주민 보호와 정착지원은 사회복지법 기반한 서비스 형태로 제공되고 있다. 지자체별로 북한이탈주민 거주지보호 업무가 상이하나, 대체로 복지 관련 부서에서 담당하고 있으며, 지역적응센터에서는 사회복지 자격 소지자의 의무 채용을 규정하고 있다. 이러한 점을 고려할 때, 북한이탈주민 보호와 정착지원에서 사회복지 영역이 핵심적인 역할을 하고 있음을 알 수 있

다. 따라서 본 연구는 길버트와 테렐의 사회복지정책 분석틀을 활용하여 북한이탈주민법이 사회복지의 주요 요소를 적절하게 반영하고 있는지를 분석한다.

Ⅲ. 북한이탈주민법 분석

길버트와 테렐의 사회복지정책 분석틀은 정책뿐만 아니라 법률 분석에도 효과적으로 활용될 수 있다. 법률은 정책의 구체적 실행 수단이므로, 이 분석틀을 적용하면 법률이 규정한 대상, 지원 내용, 전달체계, 재원 조달이 정책 목표와 수혜자의 욕구에 부합하는지 평가할 수 있다.⁵⁾ 따라서 길버트와 테렐의 사회복지정책 분석틀을 적용한 본 연구의 분석 대상과 자료수집방법은 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 분석대상 및 자료수집방법

구분	분석대상	자료수집방법
법률	- 「북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률」 - 「북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률 시행령」 - 「북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률 시행규칙」	법제처 국가법령정보센터
행정규칙	- 「제4차 북한이탈주민 정착지원 기본계획(’24~’26)」 - 「북한이탈주민 정착지원 시행계획」	통일부
기타	- 「2023년 정착지원 실무편람」 - 「2024년 지역적응센터 업무매뉴얼」	통일부

1. 할당: 지원 대상의 모호성

할당 차원에서는 해당 법령의 지원 대상을 분석하기 위해 정의와 적용 범위를 검토

5) 유사한 연구방법을 사용한 선행 연구로는 김나영·유영미(2020)의 「한국인 원자폭탄 피해자 지원 조례 분석: 길버트와 테렐의 정책 분석 모형을 중심으로」(가천법학 제13권 1호)와, 송병근·박성수·유수민(2023)의 「특수임무 수행자 보상에 대한 분석: 길버트와 테렐 분석틀을 중심으로」(JCCT 제9권 1호)가 있으며 두 연구 모두 정책분석모형의 분석대상으로 법률자료를 포함하고 있다.

하였다. 이에 해당하는 법 조항을 분류하면, 각 차원별 분석 조항의 할당 내용은 <부록>과 같다.

북한이탈주민법 제2조와 제3조에서는 이 법에 따라 보호 및 지원을 받는 대상에 대한 정의와 그 적용범위를 정하고 있다. 제2조 제1항에 따르면, ‘북한이탈주민’이란 군사분계선 이북지역(이하 ‘북한’)에 주소, 직계가족, 배우자, 직장을 두고 있던 사람으로서 북한을 벗어난 후 외국 국적을 취득하지 않은 사람을 의미한다. 제2조 제2항은 보호대상자를 이 법에 따라 보호 및 지원을 받는 북한이탈주민으로 정의한다. 제3조에서는 적용범위를 정하며 “이 법은 대한민국의 보호를 받으려는 의사를 표시한 북한이탈주민에 대하여 적용한다.”고 명시하였다. 보호대상자에 대한 결정은 제5조(보호 기준 등), 제7조(보호신청 등), 제8조(보호 결정 등), 제9조(보호 결정의 기준 등)에 따라 북한이탈주민보호 및 정착지원협의회의 심의를 거쳐 결정한다.

이에 따르면 실제 국내에 거주하며 보호 및 정착지원 제도를 제공받는 북한이탈주민에 대한 조항 해석이 모호함을 확인할 수 있었다. 이 법에서는 ①대한민국의 보호를 받으려는 의사 표시 여부 ②국내에서 북한이탈주민으로서 법적 지위 인정 여부 ③보호 및 지원 여부에 따라 대상을 구분할 수 있다. 이를 정리하면 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 이 법에 나타난 대상 구분

구분	①대한민국의 보호를 받으려는 의사 표시	②북한이탈주민으로서 법적 지위	③보호 및 지원	비고
보호대상자	○	○	○ (전부)	-
비보호대상자	○	○	△ (일부)	제9조2항, 3항 특례조항
보호대상자로 결정하지 아니한 자	○	×	×	-

대상 분류 기준을 살펴보면, ‘보호’의 의미가 ‘입국 전 단계’와 ‘입국 후 단계’에서 서로 다르게 사용되고 있음을 알 수 있다. 먼저 입국 전 단계의 북한이탈주민에 대한 보호 결정 여부에 따라 ‘보호대상자’와 ‘보호대상자로 결정하지 아니한 자’로 구분할 수 있다. 이러한 관점에서, 보호대상자로 결정되지 않은 자는 입국 전 단계에서 대한민국의 보호를 받으려는 의사를 표시하더라도, 북한이탈주민 정착지원협의회의 보호 결정 여부에 대한 심의만 받을 수 있으며, 국내에서의 보호를 받을 수 없다. 반면, ‘보호대상자’와 ‘비보호대상자’는 심의를 거쳐 북한이탈주민으로서 법적 지위를 인정받아 국내에서의 보호 및 지원을 받는 대상을 말한다. 비보호대상자는 제9조 제1항과 제2

항에 따라 국내 입국 후 3년이 지나서 보호 신청한 사람 중 대통령령으로 정하는 부득이한 사정이 있는 경우에 국내에서의 북한이탈주민으로서 법적 지위를 인정받은 사람을 말한다. 이들에 대해 제9조제4항제1호에서는 제11조(정착지원시설에서의 보호 등), 제13조(학력인정), 제14조(자격인정), 제16조(직업훈련), 제17조의3(영농 정착지원), 제19조(가족관계 등록 창설의 특례), 제20조(거주지원 등), 제22조의2(거주지에서의 신변보호), 제26조의2(국민연금에 대한 특례)에 따른 보호와 지원에 대한 특례조항을 규정하고 있다. 이를 종합하면, 해당 법률에서의 할당 차원의 지원 대상은 ‘보호대상자’와 ‘비보호대상자’로 구분할 수 있다. 이처럼 입국 전·후 단계에서 ‘보호’의 의미가 이중적으로 사용됨에 따라, 이 법에 따른 보호 및 정착지원 제도를 제공받는 보호대상자와 비보호대상자에 대한 파악과 해석이 매우 복잡한 과정을 거치게 됨을 확인할 수 있다.

또한 제5조(보호기준 등)에서는 보호대상자에 대한 보호 및 지원 기준과 보호 기간을 정하고 있다. 제5조 제4항을 보면 “보호대상자를 정착지원시설에서 보호하는 기간은 1년 이내로 하고, 거주지에서 보호하는 기간은 5년으로 한다. 다만, 특별한 사유가 있는 경우에는 제6조에 따른 북한이탈주민 보호 및 정착지원협의회의 심의를 거쳐 그 기간을 단축하거나 연장할 수 있다.”고 명시하고 있다. 여기서 주목할 부분은 ‘거주지에서 보호하는 기간 5년’이다. 해당 법의 제22조(거주지 보호)에 따라 실제 지방자치단체에서는 거주지 보호 기간 내 북한이탈주민의 정착에 있어 장애가 되는 사항을 해결하거나 그 밖에 자립·정착에 필요한 보호와 관련된 전반적인 거주지 보호 업무를 담당하고 있다. 그러나 2019년 발생한 탈북민 모자 사망사건, 2022년 경남 김해 20대 탈북민 사망사건, 같은 해 서울 양천구에서 발생한 북한이탈주민 백골 시신 사건 모두 한국 정착 후 10년이 경과한 거주지 보호 기간 외의 북한이탈주민에게서 발생한 사례였다(KBS, 2019; 서울신문, 2022). 현행법은 거주지 보호 기간 5년 내의 북한이탈주민을 대상으로 하여, 이는 북한이탈주민 복지 사각지대가 지속적으로 발생하는 상황에서 해당 법률이 현실과 괴리되어 있음을 보여준다. 다만, 거주지 보호 기간을 정하고 그 기간 내에 보다 신속하게 정착할 수 있도록 지원 제도를 구성하고 있다는 측면에서는 법적 의의가 있다고 볼 수 있다.

2. 급여: 사회통합적 관점과 지원내용 미비

급여 차원에서 해당 법령의 목적과 이에 따른 지원 내용이 적절하게 구성되어 있는지를 분석하였다. 이에 해당하는 법 조항을 분류하면, 각 차원별 분석 조항의 급여 내용은 <부록>과 같다.

이 법에서는 목적을 포함하여 총 30개 조항에서 지원 내용을 규정하고 있다. 먼저, 법의 목적을 살펴보면 제1조(목적) “이 법은 군사분계선 이북지역에서 벗어나 대한민국의 보호를 받으려는 군사분계선 이북지역의 주민이 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 생활 영역에서 신속히 적응·정착하는데 필요한 보호 및 지원에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.”라고 명시하고 있다. 법률에서의 목적은 해당 법의 취지를 설명하고, 이를 통해 실현하고자 하는 목표와 방향을 제시한다. 이러한 관점에서 북한이탈주민법의 핵심 목적은 북한이탈주민의 ‘신속한 적응·정착’이다. 이러한 법의 목적은 북한이탈주민의 한국사회 정착을 표면적·형식적 차원에 한정하는 한계를 지닌다. 이는 북한이탈주민의 실질적인 사회통합을 위한 목적 재설정이 필요함을 시사한다(한명진, 2020).

이 법에서 규정하는 보호 및 정착지원 내용은 다양하게 구성되어 있다. 지원내용을 기준으로 영역별로 범주화하면 ①교육 ②취업 ③사회적응교육 ④사회보장특례 ⑤행정절차 특례 ⑥주거 ⑦정착금 지급 ⑧거주지 보호 ⑨신변보호 ⑩전문상담제도 운영 등 총 10개 영역으로 분류할 수 있다. 그러나 세부 내용을 분석한 결과, 몇 가지 문제점이 확인되었다. 북한이탈주민법 제4조 제3항에서는 “보호대상자는 대한민국의 자유민주적 법질서에 적응하여 건강하고 문화적인 생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다.”고 명시되어 있다. 이 법에 따른 지원 대상의 책무를 강행규정으로 규정한 것이다. 반면, 지원 내용이 담긴 조항들의 성격을 보면 다소 소극적임을 알 수 있다. 이 법에서 규정한 급여 관련 조항을 살펴보면, 앞서 분류한 10개 지원 영역 중 ‘~할 수 있다.’로 명시되어 행정청의 재량이 인정되는 조항이 5개, ‘~하여야 한다.’로 명시되어 요건 충족 시 반드시 수행해야 하는 기속행위에 해당하는 조항이 2개, 그리고 부분 재량·부분 기속행위 조항이 3개로 나타난다. 또한 취업, 사회적응교육, 사회보장특례, 주거, 정착금 지급, 거주지 보호, 신변보호의 총 7개 영역에서 거주지 보호 기간 내 지원 기준을 두어 북한이탈주민이 초기에 신속하게 정착할 수 있도록 법률로 지원 내용을 구성하였으나, 거주지 보호 기간 외의 북한이탈주민 복지 사각지대 문제가 계속해서 발생하고 있는 만큼 해당 법률이 이들을 포괄적으로 담고 있지 못하다는 한계점을 확인할 수 있다. 이를 정리하면 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 지원내용 조항 성격 구분

연번	영역별 지원내용	조항	성격	거주지보호 기간 내 지원 기준
1	교육	제13조(학력 인정)	재량행위	×
		제24조(교육지원)	재량행위	×
2	취업	제14조(자격인정)	재량행위	×

		제16조(직업훈련)	재량행위	×
		제17조(취업보호 등)	실시: 기속행위 세부 지원내용: 재량행위	○
		제17조의3(영농 정착 지원)	재량행위	×
		제17조의6(창업 지원)	재량행위	×
		제18조(특별임용)	재량행위	×
		제21조의2(정착자산 형성의 지원)	재량행위	×
3	사회적응교육	제15조(사회적응교육 등)	기속행위	○
4	사회보장특례	제25조(의료급여 등)	기속행위	×
		제26조(생활보호)	재량행위	○
		제26조의2(국민연금에 대한 특례)	재량행위	×
		제26조의3(생업지원)	기속행위	×
		제26조의4(자금의 대여 등)	재량행위	×
5	행정절차특례	제19조(가족관계 등록 창설 특례)	기속행위	×
		제19조의2(이혼의 특례)	재량행위	×
		제19조의3 (주민등록번호 정정의 특례)	재량행위	×
6	주거	제20조(주거지원 등)	재량행위	○
7	정착금 지급	제21조(정착금 등의 지급)	재량행위	○
8	거주지 보호	제22조(거주지 보호)	재량행위	○
9	신변보호	제22조의2(거주지에서의 신변보호)	기속행위	○
10	전문상담사 제도	제22조의3(전문상담사제도 운영)	재량행위	×

지원 내용의 주요 특징을 살펴보면, 첫째, 취업 관련 조항 중 제17조(취업보호 등)를 제외한 모든 조항이 행정청의 판단 여지가 있는 재량행위에 해당한다. 북한이탈주민법은 행정법규로서 행정법적 판단 기준에 따라 지원 조항의 법적 성격을 재량행위와 기속행위로 구분하였다. 제17조를 보면, 취업보호의 실시 자체는 요건 충족 시 반드시 집행되어야 하는 기속행위로 분류되나, 그 세부 사항인 고용지원금 지원은 행정청의 재량으로 인정되고 있어 조항의 실질적 효과가 미흡하다. 둘째, 사회보장특례에서는 「의료급여법」, 「국민기초생활보장법」, 「국민연금법」에서 북한이탈주민에

대한 특례조항을 규정하고 있다. 이는 우리나라의 공공부조 및 사회보험 제도를 통해 북한이탈주민의 사회적 보호와 생활 안정을 도모하고자 한 조치이지만, 해당 조항 역시 행정청의 재량이 인정되어 북한이탈주민 정착지원 제도가 소극적 성격을 띠는 한계를 드러낸다. 셋째, 행정절차 특례에서는 제19조(가족관계 등록 창설의 특례)를 제외한 제19조의2(이혼의 특례), 제19조의3(주민등록번호 정정의 특례) 조항은 재량규정에 해당한다. 제19조의 경우 이 법에 따라 국내에서 북한이탈주민으로서 법적 지위를 인정받은 보호대상자 및 비보호대상자가 본인의 의사에 따라 한국에서 가족관계 등록을 창설하는 것과 관련된 조항이다. 이는 북한이탈주민의 한국 정착에 있어 매우 기본적이고 필수적인 작업으로 여타 정착지원을 위한 다양한 영역의 조항들이 행정청의 재량이 인정되는 만큼 해당 법의 지원 제도가 입국 초기의 정착지원을 중심으로 이루어져 있는 것으로 해석할 수 있다. 넷째, 거주지보호와 신변보호 관련 조항을 보면 제5조(보호기준 등), 제22조(거주지 보호)에서 거주지 보호 기간(5년)과 그 내용을 규정하며 행정청의 재량이 인정되는 조항이다. 반면, 제22조의2(거주지에서의 신변보호)에서는 보호대상자가 거주지로 전입한 후 그의 신변안전을 위한 신변보호와 관련된 내용과 그 기간(5년)을 정하여 해당 조항은 기속행위로 분류된다.

신변보호는 경찰청의 주요 업무로 실제 거주지에서는 보호대상자의 거주지 관할 경찰서에서 자체적으로 신변보호담당관을 지정하고 북한이탈주민에 대한 신변보호와 범죄예방 및 범죄피해자 보호·지원 업무를 담당한다(통일부, 2023). 거주지 보호 업무의 경우 제22조 제2항에 따라 통일부장관은 행정안전부장관과 협의하여 지방자치단체장에게 위임할 수 있다. 이 법에 근거한 행정규칙 「북한이탈주민 보호 및 신원확인 등에 관한 예규」 제3조에 따라 지방자치단체에서는 북한이탈주민 거주지 보호를 위해 거주지보호담당관을 지정하고 있다. 동일한 행정규칙 제4조에 따라 거주지보호담당관은 실태조사 및 거주지보호대장의 작성·관리, 국민기초생활보장 및 의료급여, 지역사회 내 사회복지서비스기관과의 연계 지원에 관한 사항 등 북한이탈주민 거주지 보호 관련 업무를 수행하고 있다. 특히 주목할 점은 거주지에서의 신변보호의 경우 동법 시행령 제42조 제4항에서 “보호대상자의 의사를 확인하려는 경우에는 소재불명 등 부득이한 사유가 없으면 신변보호 기간이 종료되기 전에 서면으로 확인해야 한다.”고 명시하고 있다. 이는 신변보호의 기간이 종료되기 전 보호대상자에게 이점을 알리고 연장 등의 의사를 서면으로 확인하는 행정절차를 법률에 명시하고 있는 것이다. 거주지 보호의 경우 보호 기간은 5년으로 정해져 있으며, 보호대상자의 신청에 따라 연장이 가능하다. 이에 대한 행정절차는 동법 시행령 제1조의4(거주지에서의 보호기간 연장 등)에서 규정하고 있다. 이 조항은 2024년 7월에 신설된 규정으로, 보호 기간 연장에 관한 제도적 근거를 마련함으로써 보호대상자의 권리와 거주지 보호 기능을 강화한 것으로 평가할 수 있다. 한편, 신변보호의 경우에는 시행령 제42조 제4항 및 제5항에 따라 연장 절차에서 보호대상자의 서면 의사 확인과 관계기관 협조 절차가 명

시되어 있어, 그 의사 확인을 보다 적극적으로 보장하고 있다고 볼 수 있다. 거주지 보호의 연장 절차는 종료 3개월 전 보호대상자에게 서면 안내 후 신청을 받는 구조로, 특별한 사유에 따라 단축 또는 연장이 가능하므로 신청주의에 기반한 보다 소극적인 운영 방식으로 이해될 수 있다. 이를 볼 때 현행법상 북한이탈주민의 거주지에 서의 보호는 신변안전의 측면을 강조하고 있고, 거주지 보호에 있어서 지역중심의 사회 안정망을 구축하기 위한 제도적 역할의 미비점을 확인할 수 있는 대목이다.

이처럼 급여 관련 조항을 종합적으로 보면, 이 법에서는 보호대상자에 대한 법률적 책무를 규정하고 있는 반면, 정착지원 관련 조항 대부분에 대해 행정청의 재량행위를 인정하고 있다. 또한, 요건 충족 시 반드시 집행되어야 하는 기속행위에 해당하는 조항의 경우 주로 초기 정착지원에 집중되어 있어 전반적으로 조항의 실효성이 미흡함을 확인할 수 있다.

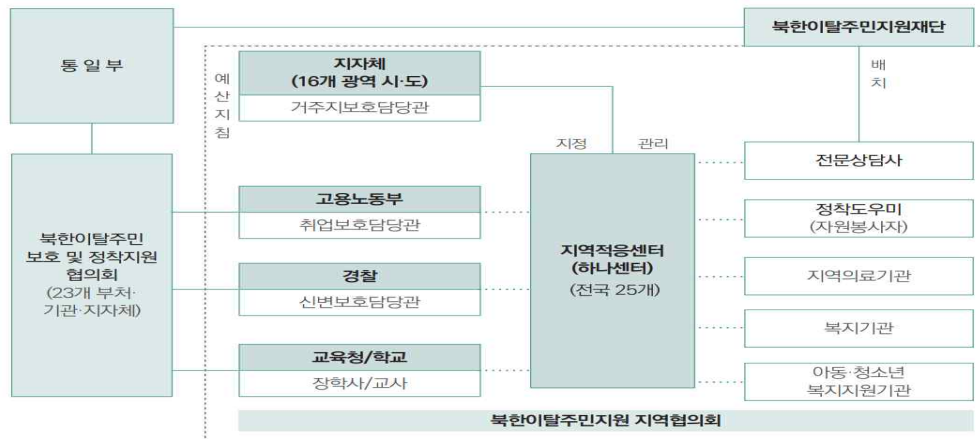
3. 전달: 지자체 역할의 미비점

전달에서는 북한이탈주민 정착지원 서비스 제공의 주체를 분류하여, 각 주체의 역할을 분석하였다. 이에 해당하는 법 조항은 <부록>과 같다. 전달체계와 관련된 조항은 총 9가지이다. 이 법에 따른 전달체계는 통일부(국가), 지방자치단체, 북한이탈주민 보호 및 정착지원협의회, 북한이탈주민 정착지원 사무소(정착지원시설), 지역응응센터, 남북통합문화센터, 북한이탈주민 예비학교, 북한이탈주민지원재단으로 분류할 수 있다. 이러한 분류를 바탕으로 주요 문제점을 살펴보면 첫째, 북한이탈주민보호 및 정착지원협의회의 구성 기준이 편향적이라는 한계가 있다. 제6조 제1항에서는 북한이탈주민보호 및 정착지원협의회에 관한 사항을 규정하며 “북한이탈주민에 관한 정책을 협의·조정하고 보호대상자의 보호 및 정착지원에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 통일부에 북한이탈주민 보호 및 정착지원협의회(이하 “협의회”라 한다)를 둔다.”고 명시하고 있다. 또한 제6조 제2항과 제4항에서는 협의회의 구성과 관련하여 협의회는 위원장 1명을 포함한 40명 이내의 위원으로 구성되며, 이 경우 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 소속 공무원을 포함한다. 협의회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는데 관련 조항을 살펴보면 시행령 제2조 제2항에서는 “협의회의 위원장(이하 “위원장”이라 한다)이 해당 지역에 거주하는 북한이탈주민의 수 등을 고려하여 협의회에 참여하는 것이 필요하다고 인정하는 지방자치단체의 실장·국장급 공무원 중에서 해당 지방자치단체의 장이 지명하는 사람 각 1명”으로 규정하고 있다. 협의회 구성에서 지방자치단체의 참여에 ‘북한이탈주민 거주 인원’을 기준으로 두고 있는 것이다. 2024년 12월 기준, 국내 북한이탈주민 34,314명 중

65%가 수도권(서울 6,355명, 경기 11,131명, 인천 2,998명)에 거주하고 있다(통일부, 2024). 이러한 조항과 통계를 고려할 때, 협의회 참여는 수도권 지방자치단체에 집중될 가능성이 크다. 실제 2023년 3월 6일~13일 개최된 북한이탈주민보호 및 정착지원협의회에 참여한 지방자치단체는 서울특별시, 경기도, 인천광역시인 것으로 나타났다(통일부, 2023). 이는 북한이탈주민 보호 및 정착지원협의회에 지방자치단체에 지방자치단체를 포함함으로써 지자체의 역할을 강화하려는 시도였으나, 거주인원을 기준으로 한 협의회 구성으로 결국 중앙정부와 수도권 중심의 정착지원 체계를 형성할 수 있다는 우려와 한계를 나타내고 있다.

둘째, 해당 법에서의 지방자치단체의 역할은 제한적임을 확인할 수 있다. 먼저 이 법의 연혁을 살펴보면 북한이탈주민 보호 및 정착지원에 있어 지방자치단체 역할의 역사는 그리 깊지 않다. 관련된 조항 제4조 제2항(국가 및 지방자치단체의 책무)은 2021년 1월 5일 국가의 책무에서 국가 및 지방자치단체의 책무로 개정되었다. 또한 2024년 2월 6일 제4조의3(기본계획 및 시행계획)에서 연도별 시행계획 수립·시행 시 지방자치단체의 장과 협의하도록 하는 내용을 신설하였다. 이를 종합적으로 보았을 때, 북한이탈주민법에서의 지방자치단체의 역할은 비교적 최근에 와서야 강화되고 있음을 알 수 있다. 이는 2019년 탈북민 모자 사망사건 이후 북한이탈주민 복지 사각지대 문제가 지속적으로 제기되면서, 지방자치단체의 역할 강화를 요구하는 사회적 논의가 확대된 흐름과 맞닿아 있다. 그렇다면 이 법에 따른 지방자치단체의 역할을 자세히 살펴보겠다. 해당 법에서 지방자치단체의 책무와 역할이 언급된 조항을 선별하면 제4조의2(국가 및 지방자치단체의 책무), 제4조의3(기본계획 및 시행계획), 제11조의2(무연고청소년 보호), 제15조의2(지역적응센터의 지정 및 업무의 위탁), 제16조(직업훈련), 제17조의4(세제혜택), 제22조(거주지보호), 제23조(보고의무), 제24조의3(공유재산의 대부·사용에 관한 특례), 제26조의3(생업지원), 제27조(보호의 변경), 제31조(권한의 위임·위탁)으로 총 12가지 조항을 확인할 수 있다. 해당 조항들의 주요 내용을 살펴보면, 제4조의2에서 북한이탈주민 보호 및 정착지원에 있어 국가와 함께 지방자치단체의 책무를 정하고 있으나, 이 법에 따른 지방자치단체의 주요 역할은 주무부처에 대한 협의, 협조, 보고, 기타 주무부처에 의해 위임받은 사항에 대한 업무이다. 일부 세입감면, 공유재산 대부, 공공시설사업 선정 시 북한이탈주민 우선 고려, 보호대상자에 대한 보호 중단과 연장 등에 관한 요청 등 지방자치단체가 주체적으로 수행하는 업무들도 있다. 그러나 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에서 지방자치단체의 역할은 주로 중앙정부에 대한 협조에 한정되며, 독자적으로 수행하는 업무는 대부분 행정적 절차에 집중되는 한계가 있다. 이러한 문제는 법률 조항뿐만 아니라 실제 정책 운영에서도 확인된다. 실제 거주지 정착지원을 위한 사업추진 체계에서 지방자치단체의 역할을 보면, 북한이탈주민 정착지원을 위한 지역 허브 기관인 지역적응센터에 대해 보조금에 한정되어 운영과 관리를 실시하고 있다. 이는 실제 정착지원 서비스

스 제공에서 지방자치단체의 역할이 제한적임을 보여준다. 정착지원 사업 추진체계와 이에 따른 주요 기관의 업무 내용은 다음 [그림 2]와 <표 4>와 같다.



*출처: 2024년 북한이탈주민 지역적응센터 업무매뉴얼.

[그림 2] 정착 지원사업 추진체계

<표 4> 주요기관 업무 내용

기관명	업무 내용
통일부	<ul style="list-style-type: none"> - 지역적응센터 기획 및 지정 총괄 - 지역적응센터 운영 관리·감독 및 지도 - 지역적응센터 보조금 편성 및 지원 총괄 - 사업수행상황 파악을 위한 지역적응센터에 대한 현장조사 실시
지방자치단체	<ul style="list-style-type: none"> - 지역적응센터 보조금 운영 관리·감독 및 지도 - 지역적응센터 수행상황 점검 - 지역적응센터와 지역 유관기관 단체와의 협력 조정 - 지역적응센터 운영을 지원하기 위한 북한이탈주민지원 지역협의회 운영
북한이탈주민지원재단	<ul style="list-style-type: none"> - 지역적응센터 프로그램 및 업무매뉴얼 개발·보급 - 지역적응센터 직원 보수교육 - 지역적응센터 운영 실태점검 - 지역적응센터 운영 성과평가 - 정보통신망 및 정보시스템 점검 및 보안 조치 - 자원연계 및 기타 운영지원

지역적응센터	<ul style="list-style-type: none"> - 지역전입지원, 초기집중교육 및 통합안전지원 - 센터 운영실적 및 예산 집행 보고 - 북한이탈주민 지원을 위한 지원을 위한 지역의 다양한 자원 발굴 및 연계
--------	--

* 출처: 2024년 북한이탈주민 지역적응센터 업무매뉴얼

북한이탈주민법 제정 이후, 최근에서야 지방자치단체의 역할 강화에 대한 논의가 확대되었으며, 이에 따라 지방자치단체의 책무를 규정하는 제도적 개편이 이루어지고 있다. 그러나 해당 법에서 규정한 지방자치단체의 역할을 분석하면, 북한이탈주민 보호 및 정착지원과 관련하여 지방자치단체가 주도적 역할을 수행하기 위한 제도적 기반이 미비함을 확인할 수 있다.

4. 재정: 북한이탈주민 정착지원 체계 운영에 있어 지자체의 낮은 자율성

재정 차원에서는 북한이탈주민 정착지원 서비스 제공을 위한 재원조달 방법을 확인하고 분석하였다. 이에 해당하는 법 조항은 <부록>과 같다. 제29조 제1항을 보면 “이 법에 따른 보호 및 정착지원에 드는 비용은 국가가 부담한다.”고 규정하고 있다. 북한이탈주민 보호 및 정착지원과 관련된 사업은 전액 국고보조사업으로 진행되는 것이다. 이는 지방자치단체의 낮은 재정자립도가 북한이탈주민 정착 지원 사업의 독립적 추진을 어렵게 한다는 점을 보여준다. 다시 말해, 기본적인 보호 및 정착지원은 국가 사무로서 국가가 경비를 부담하지만, 북한이탈주민의 안정적 지역사회 정착과 실질적 자립을 위해서는 지역 실정에 맞는 맞춤형 지원과 추가적 프로그램 개발이 요구된다. 이러한 추가적·자율적 지원사업은 지방자치단체의 창의성과 재정 여건에 크게 의존할 수밖에 없다. 그러나 재정자립도가 낮은 지방자치단체는 자체 재원을 투입하여 적극적인 지원사업을 추진하는 데 한계가 있다. 결국, 기본적인 정착지원 이외의 추가적인 지원은 재정 여력이 있는 지방자치단체에서만 가능하게 되고, 이에 따라 지역 간 지원 수준의 불균형이 발생할 가능성이 높다.

이는 재정분권의 개념으로 좀 더 자세히 설명할 수 있다. 재정분권은 지방분권의 하위요소 중 하나로 지자체와 중앙정부 간의 재정상의 권한 이양 정도를 의미한다(이슬아·장백산, 2024; 김홍환, 2018). 지방분권을 구성하는 세 가지 주요 요소 가운데 재정분권은 특히 핵심적인 역할을 한다. 이는 정치적·행정적 권한이 지방정부에 확대 되더라도, 이를 실질적으로 수행할 수 있는 재정적 기반이 부족할 경우 그 권한이 현실에서 제대로 작동하기 어렵기 때문이다(김홍환, 2018). 다시 말해, 재정분권은 지방

정부의 실질적 권한 행사를 가능하게 하는 기반이며, 이는 지방정부가 재정운영에 대한 권한과 책임을 얼마나 확보하고 있는지를 의미한다고 볼 수 있다.

이러한 지방자치단체의 북한이탈주민 정착지원 업무에 대한 재정자립도는 북한이탈주민 보호 및 정착지원 사업의 효과적인 추진에 큰 영향을 미칠 수 있다. 특히 재정자립도는 지역의 재정 여건에 따른 지역 간 지원 수준의 불균형을 발생시킬 수 있다. 광역자치단체별 북한이탈주민 지원사업 현황을 살펴보면 서울특별시의 경우 2024년 약 34억 원의 예산을 투입하며 ‘북한이탈주민 자립을 위한 서울 동행 추진계획’을 통해 생계, 교육, 일자리 등 다양한 분야에서 지원을 강화하고 있다(서울시, 2024). 경기도의 경우 2024년 총 27억 2,500만원의 예산을 편성하여 경제적 자립 기반 조성, 건강한 가정 형성 지원, 남북 주민 소통·화합, 정착 위기 해소를 위한 통합 안전관리 등 4개 분야 13개 지원 정책을 추진하고 있다(경기도, 2024). 반면 인천, 대전, 대구, 부산, 광주, 울산시는 예산 규모에 대한 구체적인 자료가 확인되지 않았으며, 지역별 북한이탈주민 관련 사업은 다음과 같다. 인천은 건강 지원, 교육 지원, 심리지원율, 대전은 지역사회 교류 및 지원율, 대구는 교육지원, 건강지원, 지역사회 교류 사업을, 부산은 초기 전입자 생활가전제품 지원, 표준어 교실 운영, 지역사회 교류 프로그램을 진행하고 있다(인천시, 2024; 대전시, 2024; 대구시, 2024; 부산시, 2024). 광주는 초기 정착, 취업, 생계, 지역사회 교류 및 지원체계 구축에서 다양한 사업을 진행하고 있었는데 여기서 몇 가지 주목할 만한 점이 있다(광주시, 2024). 광주광역시 남구와 북구에서 진행 중인 재정지원 일자리 사업은 북한이탈주민을 포함한 취업 취약계층 주민들에게 일자리를 제공하여 생활 안정을 지원하는 사업으로 북한이탈주민이 지역 공동체 일자리사업에 참여하여 근로를 통해 자립 기반을 마련할 수 있도록 한다. 또한 2021년 코로나 시기 진행했던 사업 중 북한이탈주민 취약계층 1인당 10만원의 광주 상생카드를 지원한 사업은 북한이탈주민의 경제적 부담 완화와 지역경제 활성화를 위한 대책으로(아이뉴스24, 2021), 광주지역 현안과 특색을 고려한 방안이었다는 점에서 주목할 만하다. 울산은 초기 정착지원과 탈북민 지역공동체를 지원하고 있다(울산시, 2024). 정리 해보면 서울시와 경기도의 경우 비교적 큰 규모의 예산을 투입하여 북한이탈주민 정착지원을 위해 적극적으로 사업을 운영하고 있었다. 반면, 광역자치단체의 경우 지역별로 사업 운영의 규모와 내용이 상이했으며, 이에 대한 예산 규모를 파악하기 위한 자료는 확인되지 않았다. 특히 광주광역시의 경우 지역적 특성을 고려한 사업을 추진하며, 비교적 적극적인 북한이탈주민 지원 정책을 운영하고 있어 향후 서울시 및 경기도와 함께 지역 중심 서비스 강화를 위한 선진 모델로 활용할 수 있을 것이다. 이러한 점을 종합하면, 비록 북한이탈주민 지원이 국가 사무로 규정되어 있고 경비 부담 역시 국가가 책임지고 있지만, 지역사회 통합을 위한 실질적 정착지원은 지방자치단체의 추가적 역할과 자율성이 요구된다. 따라서 지방자치단체의 재정자립도는 북한이탈주민 정착지원 사업의 다양성과 수준을 결정짓는 중요한 요인이 되

며, 이는 결과적으로 지역 간 정착지원 서비스의 격차를 초래할 수 있다. 지방정부가 주체적으로 북한이탈주민 지원을 확대하고, 지역별 특성에 맞춘 맞춤형 정책을 추진하기 위해서는 재정자립도 향상과 이에 기반한 재정운영 자율성 확보가 필수적이라 할 것이다.

IV. 북한이탈주민법 개선방안

1. 사회통합적 관점에서의 이념 재정립

북한이탈주민의 한국사회 정착과 사회통합은 지속적인 정책적 과제로 논의되어 왔다. 사회통합(social integration)은 일반적으로 사회 구성원이 자신이 속한 공동체에 소속감을 가지고 안정되고 안전한 사회를 이루고 유지하기 위해 협력하는 과정을 의미한다(박영희, 2016). 우리 정부는 2016년 북한이탈주민의 ‘사회통합형 정책방향’을 발표하며 ‘창의와 융합의 통일준비’, ‘북한이탈주민 사회통합형 정착지원’, ‘통합형 정착지원체계구축’, ‘북한이탈주민에 대한 인식 개선’ 등을 기조로 다양한 사업을 진행하였다(통일부, 2016). 그러나 이러한 노력에도 불구하고 북한이탈주민의 사회통합 문제는 여전히 해결되지 않고 있다. 이 연구에서 북한이탈주민 정착지원의 근간이 되는 북한이탈주민법의 목적을 분석하고, 개선방안을 제시하고자 한다. 법률의 목적 조항은 해당 법의 취지와 실현하고자 하는 목표 및 기본 방향을 제시하는 역할을 한다. 현행 북한이탈주민법은 ‘신속한 적응·정착’을 핵심 목적으로 규정하고 있다. 앞서 할당 차원 분석에서 지적한 바와 같이, ‘신속한 적응과 정착’을 강조하는 법의 목적은 북한이탈주민의 실질적 사회통합을 저해하는 한계를 드러낸다. 이러한 한계를 극복하기 위해, 정착을 넘어 사회통합을 법적 이념으로 확립할 필요가 있다. ‘정착’과 ‘통합’은 사회적응 과정에서 서로 다른 의미를 지닌다. 정착은 새로운 사회에 물리적으로 자리잡고 생활 기반을 마련하는 것을 의미한다. 통합이란 정착을 넘어 새로운 사회의 가치, 규범, 문화 등을 수용하고 사회 구성원들과 상호작용하며 공동체의 일원으로서 소속감을 형성하는 과정을 말한다(권숙도, 2014; 최현숙·임세영, 2019). 정착은 새로운 환경에서의 기본적인 생활 기반 마련을 의미하는 반면, 통합은 그 사회의 가치와 문화를 수용하고 공동체의 일원으로서 적극적으로 참여하는 과정을 포함하는 보다 포괄적인 개념이다. 따라서 북한이탈주민법은 정착을 넘어 사회통합을 주요 목적 중 하나로 설정해야 하며, 이를 통해 북한이탈주민이 대한민국의 구성원으로서 건강하고 행복한 삶을 영위할 수 있도록 노력해야 한다. 이 법률의 개정안은 이주와 정착의 측면에서

유사한 맥락을 지닌 「다문화가족지원법」을 참고하여 제1조(목적)에 “이 법은 군사분계선 이북지역에서 벗어나 대한민국의 보호를 받으려는 군사분계선 이북지역의 주민이 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 생활 영역에서 신속히 적응·정착하는 데 필요한 보호 및 지원에 관한 사항을 규정하여 한국에 정착하는 북한이탈주민이 안정적인 생활을 영위하고 사회구성원으로서의 역할과 책임을 다할 수 있도록 함으로써 이들의 삶의 질 향상과 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다.”는 내용을 추가하여 사회통합 관점에서의 확대가 필요할 것이다.⁶⁾

2. 법적 정의 명확화 및 실태조사의 제도적 보완

우선, 법률에서 규정하는 지원 대상의 명확한 정의가 필요하다. 현행법은 제2조(정의)와 제3조(적용범위) 지원 대상을 규정하고 있다. 그러나 입국 전후 단계에서 ‘보호’ 개념을 이중적으로 사용하고 있어, 지원 대상의 명확한 해석이 어렵다. 이에 따라, 현행법에 근거하여 국내에 입국한 후 북한이탈주민으로서 법적 지위를 인정받고 보호 및 지원을 받는 ‘보호대상자’ 개념을 명확히 하기 위해 국내 입국 이후의 보호 개념을 추가하여 보호 개념의 중복 사용으로 인한 혼선을 해소할 필요가 있다. 또한 제9조 제1항과 제2항에 따르면, 국내 입국 후 3년이 지난 후 보호 신청을 한 사람 중 대통령령이 정하는 부득이한 사정이 있는 경우에 한하여 북한이탈주민으로서 법적 지위를 인정받을 수 있다. 이들은 ‘비보호대상자’로 분류된다. 앞서 할당 차원 분석에서도 확인했듯이, 보호대상자와 비보호대상자 간의 지원 내용에는 차이가 존재하지만, 비보호대상자 역시 법적 보호 및 지원 대상에 포함된다. 따라서 제2조(정의) 조항을 개정하여 비보호대상자의 개념을 명확히 규정할 필요가 있다.

둘째, 실태조사의 주기 및 지역별 실태조사에 대한 법적 근거를 명확히 규정 할 필요가 있다. 먼저 실태조사 주기에 대한 명시가 필요하다. 현행법상 실태조사는 제22조 제3항에 따라 통일부 장관에게 실태조사에 대한 책무가 있다. 제30조에 따라 북한이탈주민지원재단이 통일부로부터 실태조사 업무를 위탁받아 매년 실태조사를 수행하고 있으나, 실태조사 주기에 대한 명확한 법적 근거가 없는 실정이다. 따라서 이에 대한 법률 개정이 필요하다. 더불어 지역별 실태조사의 개선도 함께 이루어져야 한다. 실태조사는 정확한 현황을 파악하고 이를 토대로 기존의 정책을 평가하여 개선점을 도출할 수 있다는 점에서 반드시 이루어져야 한다. 앞서 언급 하였듯이 현행 정착 실태조사는 매년 표본조사로 이루어지고 있으며 조사 참여자 중 64.8%가 수도권 거주

6) 개정 전: 제1조(목적) 이 법은 군사분계선 이북지역에서 벗어나 대한민국의 보호를 받으려는 군사분계선 이북지역의 주민이 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 생활 영역에서 신속히 적응·정착하는 데 필요한 보호 및 지원에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

자이다. 실제 북한이탈주민 인구의 65%가 수도권 지역에 거주하고 있는 만큼 현행 실태조사 구조에서는 비수도권 지역의 북한이탈주민의 정확한 욕구를 파악하기에는 한계가 있다. 이러한 한계를 극복하기 위해, 기존 방식에 따른 실태조사를 유지하면서도, 지역별 실태조사 보고서를 추가로 발행하는 방안을 제안한다. 실제 북한이탈주민 지원재단에서는 2021년과 2024년 충청도, 경기도, 서울시에 대한 지역보고서를 발행한 바 있다. 추가적으로, 지방자치단체가 주도하는 실태조사 방안도 고려해 볼 수 있다. 이 경우 법률에서 지방자치단체장의 실태조사 책무를 명확히 규정하고, 세부 사항은 조례 개정을 통해 구체화할 필요가 있다. 실제 조사 실무에 관한 사항은 지방자치단체와 지역적응센터의 긴밀한 협력하에 이루어져야 할 것이다.

3. 거주지 보호의 법적 정비 및 포괄적 정착지원 체계 구축

본 연구에서는 급여 차원 분석을 통해 현행법의 목적과 지원 내용이 전반적으로 소극적 성격을 띠고 있으며, 해당 법률이 초기 정착지원을 중심으로 구성되어 있음을 확인하였다. 북한이탈주민법이 제정된 이후 30년이 경과하면서, 북한이탈주민의 인구구조 또한 변화하고 있다. 현행 북한이탈주민법이 초기 정착지원을 넘어 포괄적 정착지원 서비스로 확대될 필요성이 있으며, 이를 위한 다각적인 논의가 요구된다. 본 연구에서는 북한이탈주민 정착지원의 핵심 요소인 ‘거주지 보호’와 ‘거주지 보호 기간’에 초점을 맞춘다. 현행법 제5조에서는 거주지 보호와 그 기간을 5년으로 규정하고 있으며, 보호 기간이 만료되면 법적 거주지 보호 조치도 종료된다. 거주지 보호 기간은 북한이탈주민이 안정적으로 거주지를 확보하고 신속하게 정착할 수 있도록 마련된 제도적 장치였다. 그러나 최근 북한이탈주민 고독사 및 자살과 같은 안전사고 사례를 고려할 때, 거주지 보호 기간과 무관하게 이러한 문제들이 발생하고 있다. 특히, 거주지 보호 기간이 종료된 이후에도 북한이탈주민의 안전사고 문제가 지속적으로 발생하고 있으며, 그 심각성이 더욱 크다. 이러한 점을 고려할 때, 거주지 보호 기간은 ‘북한이탈주민의 신속한 거주지 정착’이라는 당초의 목적을 충분히 달성하지 못했으며, 복지 사각지대를 초래하는 주요 요인 중 하나로 작용하고 있다. 따라서 거주지 보호 기간의 법적 의의와 한계를 종합적으로 고려하고, 변화하는 북한이탈주민 집단의 특성과 인구구조를 반영하여 합리적인 거주지 보호 기간 설정 및 기간 종료 후의 지원 방안을 논의할 필요가 있다.

거주지 보호 기간 종료로 인해 발생하는 복지 사각지대 문제를 해결하기 위해서는 거주지 보호 대상자에 대한 보호 기간 종료 알림과 연장 의사 확인을 보다 적극적으로 수행할 필요가 있다. 앞서 분석에서도 보았듯이, 신변보호의 경우 종료 기간이 도

래하면 당사자의 의사를 반드시 서면으로 확인하고 의사 확인을 위한 관계기관 협조 관련 조항이 마련되어 있다. 이에 반해, 거주지 보호 연장에 관한 행정절차는 서면 알림과 함께 신청주의에 기반한 소극적 조치에 그치는 한계로, 이에 대해 보호대상자의 의사 확인 절차를 강화하는 제도적 보완이 필요하다. 이를 통해 북한이탈주민의 권리와 거주지에서의 보호 기능을 강화하고, 궁극적으로는 이들의 생존권을 보장할 수 있을 것이다. 서면 의사 확인 과정에서는 단순 거주지 보호 종료 알림을 넘어 5년의 보호 기간이 종료되는 시점에 신청이 가능한 급여와 지원 종료 대상 제도를 안내하고, 앞으로 이용 가능한 제도 및 자원을 제공함으로써 정책의 실효성을 제고해야 한다.

4. 전달체계 역할 재정립을 통한 정착지원 체계 강화

북한이탈주민법에서 규정한 전달체계는 총 8개 기관으로 구성되어 있으며, 이중 주무부처인 통일부, 지방자치단체, 북한이탈주민지원재단, 지역적응센터는 거주지 정착지원의 핵심 기관으로 역할하고 있다. 특히 지역적응센터는 2025년부터 사회복지사업법에 따른 시설로 인정되면서 사회복지 전달체계 내에서 정착지원 서비스를 효율적으로 제공하고 수요자의 삶의 질을 향상하는 핵심적인 역할을 수행해야 한다. 그러나 북한이탈주민 정착지원 체계에서는 기관 간 서비스 중복과 분절화 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 이 중 가장 큰 문제는 지방자치단체 역할의 모호하다는 점이다. 법적으로 지방자치단체는 북한이탈주민의 성공적인 정착을 지원할 책무를 가지지만, 현행 법률상 규정된 역할과 실제 수행 역할 간 괴리가 크다. 이에 따라 지방자치단체의 책무를 보다 현실적으로 반영할 수 있는 방안 마련이 필요하다. 이를 해결하기 위한 방안으로 지방자치단체의 지역적응센터 관리 권한 확대 및 협력체계 강화를 제안한다. 현행법에 따라 지방자치단체는 지역적응센터에 대해 ‘보조금 운영 관리·감독 및 지도’ 권한을 가진다. 지역 정착의 허브 기관인 지역적응센터에 대해 예산에 한정하여 관리·감독의 권한을 부여한 것이다. 이로 인해 거주지보호담당관을 지정하여 거주지 보호 업무를 수행하는 지방자치단체와 정착지원 및 북한이탈주민 관리를 담당하는 지역적응센터 간의 연계 부족 문제가 발생하고 있다. 이에 주무부처인 통일부의 지역적응센터 관리에 대한 권한을 지방자치단체로 이양하여 지방자치단체가 지역적응센터와 함께 지역 중심 서비스 제공을 실현할 수 있도록 해야 한다. 또한 민간 위탁 형태로 운영되고 있는 지역적응센터의 한계를 보완하기 위하여 지방자치단체의 유관기관 단체와의 협력·조정 역할을 강화하여 지역 자원 발굴에 있어 지자체가 중점적인 역할을 할 수 있도록 해야 한다. 더불어 북한이탈주민 보호 및 정착지원협의회 구성에 있어 거주 인원 기준을 해소하여 수도권 지역뿐만 아니라 다양한 지방자치단체가 참여하여

각 지역의 의사를 반영할 수 있도록 해야 한다.

한편, 통일부 보도자료에 따르면 2024년 1월 북한이탈주민 위기가구의 신속한 발굴, 자원연계 및 효과적인 통합 안전 지원을 위한 ‘북한이탈주민 통합지원시스템’서비스를 개시했다고 밝혔다. 본 시스템은 북한이탈주민의 지역적응을 돕는 하나센터에서 북한이탈주민의 위기를 조기에 발굴하고, 정착지원 및 복지자원을 연계하고, 지원 이력을 효과적으로 관리하는 디지털 기반 업무망 시스템이다(통일부, 2024). 그러나 본 시스템의 운영에 대한 법적 근거는 마련되어 있지 않다. 이와 유사한 전자 시스템 운영에 대한 법적 근거를 마련하고 있는 법률은 「사회복지사업법」 제6조의2(사회복지시설 업무의 전자화), 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」 제37조(사회보장정보시스템의 구축·운영 등)가 있다. 이러한 법적 근거를 통해 대상자 정보관리 시스템은 개인정보 보호와 효율적인 서비스 제공을 동시에 추구하고 있다. 이에 북한이탈주민법 개정을 통해 정보관리 시스템 구축 및 운영에 관한 명확한 법적 근거를 마련할 필요가 있다.

북한이탈주민의 안정적인 정착과 우리 사회로의 원활한 통합을 위해서는 다각적인 노력이 필요하다. 특히 북한이탈주민 지원에 있어 이들이 남한에 정착하는 과정에서 또다시 이탈하고 배제되지 않도록 촘촘한 사회 안전망을 구성해야 한다. 따라서 정착지원 관계 기관 간의 협력이 필수적이다. 오래전부터 강조되어 온 해결책이지만, 북한이탈주민 복지 사각지대, 부적응, 심각한 경우 재입북과 같은 문제가 지속적으로 발생하는 것은 북한이탈주민 정착지원 체계가 효과적으로 운영되지 않고 있음을 시사한다. 북한이탈주민 정착지원 체계는 중복되거나 단편적으로 운영되고 있으며, 기관 간 협력이 부족하다는 지적이 계속되고 있다. 관계 중앙행정기관 간, 중앙과 지자체, 민과 관, 민간과 민간 등 이에 관련된 기관들은 협력적 거버넌스를 구축하여, 북한이탈주민이 더 이상 배제되지 않고, 대한민국 국민으로서 안정적이고 자립적인 삶을 영위할 수 있도록 지원해야 한다.

V. 결론 및 제언

‘먼저 온 통일’로 불리는 북한이탈주민이 한국 사회에 안정적으로 정착하는 것을 넘어 사회통합을 이루기 위해서는 다각적인 정책적 노력이 요구된다. 최근 북한이탈주민의 국내 입국 인원이 급격히 감소하고 기존에 입국한 북한이탈주민의 거주기간이 장기화되는 현상이 나타나고 있으며, 이에 대한 정부와 정착지원 기관의 신속한 대응이 필요하다. 또한 북한이탈주민 안전과 복지 사각지대 문제를 해소하기 위해서는 정

착지원의 근간이 되는 법률 개정이 선행되어야 한다.

본 연구는 길버트와 테렐(Gilbert & Terrell)의 사회복지정책 분석틀을 적용하여 「북한이탈주민법」을 할당, 급여, 전달, 재정의 네 가지 측면에서 분석하였다. 이를 통해 지원 대상의 정의와 범위가 모호하고, 거주지 보호 기간이 5년으로 제한되어 복지 사각지대가 발생하고 있음을 확인하였다. 또한 지원 내용 대부분이 행정청의 재량 행위가 인정되는 조항들로 구성되어 소극적 성격을 띠고, 초기 정착지원에만 집중되어 있어 포괄적 정착지원이 부족한 문제가 드러났다. 전달체계는 중앙정부 중심으로 운영되면서 지역중심 서비스를 위한 지방자치단체의 역할이 미흡하였다. 재정 측면에서는 북한이탈주민 정착지원 사업이 전액 국고보조로 진행되고 있어 지방자치단체의 낮은 재정 자립도가 문제로 지적되었다.

따라서 북한이탈주민법의 개선은 단순한 정착지원을 넘어 사회통합을 목표로 한 포괄적인 제도 개편이 이루어져야 한다. 첫째, 법률의 목적을 ‘신속한 정착’에서 ‘사회통합’으로 개정하여 북한이탈주민이 대한민국의 구성원으로 소속감을 형성하고 공동체에 참여할 수 있도록 해야 한다. 둘째, 복지 사각지대 해소를 위해 보호대상자와 비보호대상자의 정의를 명확히 하고, 보호 기간 종료 후에도 장기적으로 보호받을 수 있는 제도적 보완이 필요하다. 이와 함께 정기적인 지역별 실태조사를 법적으로 의무화하고 이를 바탕으로 지역 중심 서비스 체계를 마련해야 한다. 셋째, 초기 정착지원에만 국한되지 않고 장기적인 관점에서 포괄적 정착지원 체계를 구축해야 한다. 이를 위해 거주지 보호 기간을 재검토하고, 보호 기간 이후에도 지역 중심의 사회안전망을 통해 북한이탈주민을 지속적으로 보호하고 지원해야 한다. 넷째, 전달체계를 재정비하여 중앙정부와 지방정부의 협력을 강화하고, 지방자치단체가 주체적으로 역할을 수행할 수 있도록 권한을 확대해야 한다. 무엇보다 중앙정부, 지방정부, 민간기관 간 협력적 거버넌스를 구축하여 서비스의 효율성을 높이고 중복 지원을 방지해야 한다. 마지막으로, 지방자치단체의 재정 자립도를 높여야 한다. 이를 위해 지역의 재정 여건에 따라 맞춤형 정책을 수립할 수 있도록 중앙정부의 지원과 지방정부의 자율성을 동시에 보장해야 한다.

결론적으로, 북한이탈주민의 안정적인 정착을 위해서는 단기적 지원을 넘어 지속 가능한 포괄적 지원체계를 구축해야 한다. 이를 위해 법적 명확성을 확보하고 중앙과 지방, 민간의 협력적 거버넌스를 강화하며, 지방자치단체의 자율성을 높여야 한다. 이러한 개선을 통해 북한이탈주민이 안정적으로 정착하고 이를 넘어 진정한 우리 사회로의 통합을 이루어낼 수 있을 것이다.

그러나 본 연구는 북한이탈주민법이 사회복지 주요 요소를 적절히 포함하고 있는지를 분석하는 데 초점을 맞추었으며, 세부적인 지원 내용 분석에는 한계가 있다. 따라서 후속 연구에서는 교육, 취업, 사회보장 등 각 지원 내용에 따른 문제점과 개선방안에 대한 분석이 필요하다. 또한 본 연구에서 강조한 거주지 보호 제도 개선에 대한

논의를 위해서는 각 지역의 거주지 보호 실태 파악이 선행되어야 할 것이다. 지방자치단체의 역할 강화를 위해서는 각 지자체의 제도 비교·분석을 통해 선진 모델 마련을 위한 연구가 진행되어야 한다. 더불어 북한이탈주민의 가족 구성을 고려하여 기존의 개인 중심 지원에서 가족 중심 지원으로의 패러다임 전환에 대한 연구가 필요하다.

〈부록〉 각 차원별 분석 조항

구분	분석조항
할당	<ul style="list-style-type: none"> - 제2조(정의) - 제3조(적용범위) - 제5조(보호기준 등) - 제7조(보호신청 등) - 제8조(보호 결정 등) - 제9조(보호 결정의 기준 등) - 제27조(보호의 변경)
급여	<ul style="list-style-type: none"> - 제1조(목적) - 제4조(기본원칙), 제4조의3(기본계획 및 시행계획) - 제11조(정착지원시설에서의 보호 등), 제11조의2(무연고청소년 보호) - 제13조(학력인정) - 제14조(자격 인정) - 제15조(사회적응교육 등) - 제16조(직업훈련) - 제17조(취업보호 등), 제17조의3(영농 정착지원), 제17조의4(세제혜택), 제17조의5(우선 구매 등), 제17조의6(창업지원) - 제18조(특별임용) - 제19조(가족관계 등록 창설의 특례), 제19조의2(이혼의 특례), 제19조의3(주민등록번호 정정의 특례) - 제20조(주거지원 등) - 제21조(정착금 등의 지급), 제21조의2(정착자산 형성의 지원) - 제22조(거주지 보호), 제22조의2(거주지에서의 신변보호), 제22조의3(전문상담사제도 운영) - 제24조(교육지원) - 제25조(의료급여 등) - 제26조(생활보호), 제26조의2(국민연금에 대한 특례), 제26조의3(생업 지원), 제26조의4(자금의 대여 등)
전달	<ul style="list-style-type: none"> - 제4조의2(국가 및 지방자치단체의 책무) - 제6조(북한이탈주민 보호 및 정착지원협의회) - 제10조(정착지원시설의 설치) - 제15조의2(지역적응센터의 지정 및 업무의 위탁) - 제15조의3(남북통합문화센터 설립·운영)

	<ul style="list-style-type: none"> - 제23조(보고 의무) - 제24조의2(북한이탈주민 예비학교 설립) - 제30조(북한이탈주민지원재단) - 제31조(권한의 위임·위탁)
재정	<ul style="list-style-type: none"> - 제29조(비용 부담)

[참고문헌]

단행본

- 북한이탈주민지원재단, 『2023 북한이탈주민 정착지원 실태조사』, 2023.
북한이탈주민지원재단, 『2024 북한이탈주민 지역적응센터 업무매뉴얼』, 2024.
통일부, 『2023 정착지원 실무편람』, 2023.
통일부, 『2024년도 북한이탈주민 정착지원 시행계획』, 2024.
박영희, 「사회통합형 북한이탈주민 지원방안 모색」, 통일부, 2016.

국내 학술논문

- 김나영·유영미, “한국인 원자폭탄 피해자 지원 조례 분석-길버트와 테렐의 정책분석 모형을 중심으로”, 「가천법학」, 제13권 제1호, 가천대학교 법학연구소, 2020.
- 김안나·최승아·김효진, “북한이탈주민의 사회통합 실태와 영향요인 분석”, 「사회복지연구」, 제54권 제1호, 한국사회복지연구회, 2023.
- 권숙도, “사회통합의 관점에서 본 북한이탈주민 정책방향 연구”, 「한국정치연구」, 제23집 제1호, 서울대학교 한국정치연구소, 2014.
- , “적극적 사회통합을 위한 북한이탈주민 정책 전환 방안”, 「국제정치연구」, 제26권 제1호, 동아시아국제정치학회, 2023.
- 김홍환, “참여정부 재정분권 정책에 대한 평가: 문재인 정부 재정분권정책 추진에 대한 제언을 중심으로”, 「한국지방재정논집」, 한국지방재정학회, 2018.
- 박원연, “북한이탈주민의 법적 지위에 관한 헌법합치적 고찰: 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 분석을 중심으로”, 「북한법연구」, 제28호, 통일과 북한법학회, 2022.
- 송병근·박성수·유수민, “특수임무 수행자 보상에 대한 분석-길버트와 테렐 분석틀을 중심으로”, 「문화기술의 융합」, 제9권 제1호, 국제문화기술진흥원, 2023.
- 신하영·이정인, “북한이탈주민 지원체계 재구성: 젠더관점을 중심으로”, 「인격교육」, 제17권 2호, 한국인격교육학회, 2023.
- 양승미, “북한이탈주민의 복지향상을 위한 법제 개선 방안-북한이탈주민의 법적 지위와 북한이탈주민법을 중심으로”, 「사회복지법제연구」, 제13권 제1호, 사회복지법제학회, 2022.
- 오현석·여현철, “북한이탈주민 지원정책에 관한 연구: 인구학적 특성을 중심으로”, 「Journal of North Korea Studies」, 제8권 제1호, 고려대학교 공공정책연구소, 2022.
- 이민영·윤민화, “북한이탈주민의 사회정책과 서비스 분석: 사회통합 관점을 적용하여”,

- 「미래사회복지연구」, 제13권 제2호, 한국사회복지실천연구학회, 2022.
- 장백산, “기초자치단체의 재정분권 수준이 자체복지사업 예산에 미치는 영향”, 「한국사회복지학」, 제76권 제3호, 한국사회복지학회, 2024.
- 정병화, “‘동등한 참여’를 위한 북한이탈주민 지원정책에 대한 비판적검토”, 「한국법정책학회」, 제21호 제2권, 한국법정책학회, 2021.
- 최현숙·임세영, “2000년 이후 학술논문에 나타난 북한이탈주민 사회통합 연구동향 분석”, 「인문사회21」, 아시아문화학술원, 2019.
- 한명진, “북한이탈주민의 사회통합을 위한 법정책적 고찰-「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」의 내용을 중심으로”, 「공법학연구」, 제21권 제1호, 한국비교공법학회, 2020.

기타

- “2019, “탈북민 모자 ‘아사’ 추정 사망, 숨진 2달 동안 왜 몰랐나?”“, 「KBS」, 2019년 8월 14일. <https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=4262234> (최종방문일 2024.10.16.)
- “광주광역시, 탈북민에게 ‘광주상생카드’지원”, 「아이뉴스24」, 2021년 6월 4일. <https://www.inews24.com/view/1373265>(최종방문일 2024.11.25.)
- “‘백골 시신’ 탈북민 위기징후, 통일부에 7번 보고됐다”, 「서울신문」, 2022년 10월 31일. https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20221101009006&wlog_tag3=naver(최종방문일 2024.10.16.)
- “이번엔 김해서 20대 탈북민 숨진 채 발견”, 「세계일보」, 2022년 11월 10일. <https://www.segye.com/newsView/20221110516905?OutUrl=naver>(최종방문일 2024.10.16.)

[국문초록]

「북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률」 개선 방안

- 길버트와 테렐의 사회복지정책 분석틀을 중심으로 -

정 보 라

(부산대학교 사회복지학과 석사과정)

유 영 미

(부산대학교 사회복지학과 교수)

본 연구는 길버트와 테렐의 사회복지 정책 분석틀을 활용하여 「북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률」(이하 북한이탈주민법)을 분석하고, 이에 대한 개선 방안을 제안하는 것을 목표로 한다. 북한이탈주민의 안정적 정착과 사회통합은 대한민국의 중요한 정책 과제 중 하나이며, 북한이탈주민법은 이를 위한 제도적 기반을 제공하고 있다. 그러나 현행 법률은 변화된 환경과 북한이탈주민의 욕구를 충분히 반영하지 못함에 따라 복지 사각지대와 제도적 한계가 지속적으로 발생하고 있다. 연구 결과, 첫째, 지원 대상의 정의가 모호하고, 거주지 보호 기간이 제한적으로 설정되어 있어 북한이탈주민이 복지 사각지대에 놓일 위험이 존재함을 확인하였다. 둘째, 법률의 목적과 지원 내용이 초기 정착지원에 집중되어 있어, 사회통합을 고려한 포괄적 지원 체계 마련에 한계가 있음을 확인하였다. 셋째, 정착지원 전달체계가 중앙정부 중심으로 운영되어 지방자치단체의 역할이 제한되고, 이에 따라 지역 간 서비스 격차가 심화되고 있음을 알 수 있었다. 마지막으로, 정착지원 서비스가 전적으로 국고보조사업에 의존함으로써, 지방자치단체의 낮은 재정자립도가 지속 가능한 지원 체계 구축의 장애요인으로 작용하고 있음을 확인하였다. 이에 대한 개선방안으로 북한이탈주민법의 목적을 사회통합적 중심으로 재정립하고, 복지 사각지대 해소를 위해 지원 대상을 명확히 규정하며, 지원 체계를 개선할 것을 제안하였다. 또한, 거주지 보호 제도를 정비하여 포괄적 정착지원 체계로 전환하고, 지방자치단체의 역할을 강화하여 지역 중심의 전달체계를 확립할 필요성을 강조하였다. 본 연구는 북한이탈주민법을 사회복지적 관점에서 체계적으로 분석하고 북한이탈주민의 안정적 정착과 사회통합을 위한 실질적이고 지속 가능한 법적 기반 마련을 위한 개선방안을 제시했다는 점에서 학문적 의의를 가진다.

주제어: 「북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률」, 사회통합, 거주지 보호, 지역기반 정착지원, 길버트와 테렐의 사회복지정책 분석틀

[Abstract]

Improvement of the 「North Korean Defectors Protection and Settlement Support Act」

- Focusing on Gilbert and Terrell's Social Welfare Policy Analysis Framework -

Jeong, Bo Ra

(Master's student, Dept. of Social Welfare, Pusan National University)

Yoo, Young Mi

(Professor, Dept. of Social Welfare, Pusan National University)

This study aims to analyze the 「North Korean Defectors Protection and Settlement Support Act」 using Gilbert and Terrell's social welfare policy analysis framework and to propose improvements. The stabilization and social integration of North Korean defectors is one of South Korea's key policy agendas, and the North Korean Defectors Act provides the institutional framework for their protection and settlement support. However, the current law fails to fully reflect the changing environment and evolving needs of North Korean defectors, resulting in persistent welfare blind spots and institutional limitations. The results of the analysis are as follows. First, the definition of support beneficiaries under the law is ambiguous, and the limited duration of residence protection increases the risk of social marginalization. Second, the purpose and support programs of the law focus mainly on initial settlement assistance, which limits the ability to establish a comprehensive support system that considers long-term settlement support and social integration. Third, the settlement support delivery system is operated mainly by the central government, thereby restricting the role of local governments and exacerbating regional disparities in services. Lastly, the support services' dependence on central government funding, due to the low financial autonomy of local governments, acts as a barrier to building a sustainable support system. Based on these findings, this study proposes to redefine the purpose of the North Korean Defectors Act with a focus on social integration, clarify

the definition of beneficiaries to eliminate welfare blind spots, and improve the overall support system. Additionally, it emphasizes the need to reform the residential protection system into a comprehensive settlement support system and to strengthen the role of local governments in establishing a region-centered delivery system.

This study systematically analyzes the North Korean Defectors Act from a social welfare perspective and proposes practical, sustainable legal reforms to facilitate the stable settlement and social integration of North Korean defectors.

keywords : 「North Korean Defectors Protection and Settlement Support Act」 ,
Social Integration, Residence Protection, Local-Based Settlement Support,
Gilbert and Terrell's framework for analyzing social policy

디지털 취약계층인 소상공인 보호를 위한 광고산업진흥법의 역할과 사회적 지원 체계 연구

박 정 섭**장 석 권**

目 次

I. 서설	
II. 광고산업 현황 및 광고산업진흥법의 필요성	IV. 소상공인 보호를 위한 광고산업진흥법의 역할과 사회적 지원 체계
1. 광고산업 현황과 시장의 변화	1. 소상공인 보호를 위한 광고산업진흥법의 공적 책임
2. 광고 관련 법 제정 연혁	2. 광고산업의 규제된 자율규제의 적용을 통한 사회적 책임
3. 광고산업진흥법의 필요성 논의	3. 광고산업의 소상공인 보호를 위한 사회적 지원 체계 제안
III. 광고산업진흥법 주요 내용	V. 결론
1. 광고산업진흥 계획의 수립 및 시행	
2. 광고산업 진흥 관련 규정	
3. 광고의 공적 책임 규정	

I. 서설

광고 시장은 온라인광고를 중심으로 지속적으로 성장하고 있으며, 온라인광고 시장은 디지털 취약계층인 소상공인이 주요 광고주로 자리매김하고 있다. 기존 방송광고 등에 비하여, SNS, 블로그, 지도 등을 활용하여 소상공인이 더 쉽게 접근할 수 있는 구조이다. 그러나 광고 산업 관련 통합법은 없으며, 표시·광고법에서 광고 전반의 표현에 대한 규제를 하는 수준에 그치는 상황이다. 품목별로도 건강기능식

투고일: 2025.04.03., 심사일: 2025.04.17.-2025.04.25., 게재 확정일: 2025.04.26.

* 한국인터넷진흥원 단장, 제1저자.

** 한국인터넷진흥원 팀장, 공동저자.

품의 기능성 규제 등 표현, 게재방식 등에 한하여 제한적으로 규정하고 있을 뿐, 광고 산업에 대한 진흥 및 규제 체계 전반에 대한 규정은 전무하다.

이에 한국광고총연합회를 중심으로 광고산업진흥에 관한 법률 제정을 추진해왔으며, 2024년 6월 18일 김승수 의원 대표 발의로 「광고산업진흥법」이 발의되었다. 「광고산업진흥법」은 제정 이유에서 “광고산업은 21세기 우리나라의 성장동력을 이끌 수 있는 산업으로서 국내 광고시장은 19조원이 넘는 규모를 형성하고 있음. 광고산업은 단순한 상품 판매 수단이나 마케팅의 하위 요소에 머무르는 수단이 아니라 다양한 미디어 산업의 재정적 존립기반이 되는 핵심산업이며, 문화콘텐츠의 중요한 분야로 성장하고 있는 문화산업이기도 함. 그러나, 광고산업을 정의하고 체계적이며 총괄적으로 지원할 수 있는 기본 법률이 없어 조사·연구, 인력 양성, 공정한 유통환경 조성이나 산업 생태계 보호 등 산업 진흥체계 마련에 대한 시장과 업계의 요구가 높아지고 있는 상황임. 이에 광고산업 진흥을 위한 기본적인 사항을 규정하여 광고문화를 진흥하는 기반을 마련함과 동시에 디지털 기술 발전, 글로벌화 등 시장 변화에 능동적으로 대응하고 시장 수요에 맞는 전문인력 육성 및 중소형 광고회사 지원을 통해 건강한 산업 생태계를 조성함으로써 산업 경쟁력을 강화하고 국민 경제 발전에 이바지하려는 것임.”이라고 밝히면서, 광고 산업 전반에 대한 활성화 및 건전화 체계 구축을 목적으로 하고 있음을 설명하고 있다.

광고 관련 통합 법률이 부재한 상황에서 이와 같이 광고 산업 활성화 및 건전화를 위한 전반적인 법률이 발의된 것은 환영할만하다. 다만, 최근의 광고 시장은 온라인광고가 기존 4대 매체의 4배 이상으로 성장한 만큼, 더 이상 기존 매체 중심의 산업 진흥 및 규제의 틀에서 벗어날 필요가 있다. 온라인광고는 제작물 중심의 문화 콘텐츠로서보다는 맞춤형광고, 인플루언서 광고, 클릭 기반 광고 등 기술적 요소가 반영된 광고가 상당하다. 또한 광고 규제체계도 자율성을 기반으로 하는 광고자율심의, 자율규정, 자율분쟁조정 등으로 이루어지고 있으므로, 새로운 산업에 대한 이해 및 특성이 반영되어야 한다. 무엇보다 온라인광고 시장의 가장 큰 특성은 소상공인이 직접적으로 활용할 수 있는 광고 수단이며, 실제 광고 시장의 가장 중요한 광고주로서 역할을 하고 있다는 것이다.

따라서 변화하는 광고 시장을 고려하면, 반드시 온라인광고를 가장 많이 활용하고 있는 소상공인 보호 규정 등 사회적 지원 체계에 대한 내용이 반영되어야 한다. 특히 음식점 등 지역 중심의 소상공인들은 디지털 기반의 광고 시장에 취약하며, 이들을 대상으로 광고 영업을 하는 사업자들로 인하여 지속적인 피해가 발생하고 있는 상황이다. 이하에서는 발의된 광고산업진흥법의 이해를 바탕으로, 소상공인 보호를 위한 광고산업진흥법의 역할과 사회적 지원 체계 관점에서 보완되어야 할 사항을 논의하고자 한다.

II. 광고 산업 현황 및 광고산업진흥법의 필요성

1. 광고산업 현황과 시장의 변화

광고산업은 2022년 기준 19조 6,661억 원 규모로, 전년 대비 3.9% 성장하는 등 매년 지속적으로 성장하고 있는 시장¹⁾이다. 최근 광고 산업의 가장 큰 변화는 오랜 기간 유지되어 온 4대 매체(TV, 라디오, 신문, 잡지) 중심의 시장에서, 인터넷·모바일 기기 확산에 따라 국민들의 콘텐츠 이용 행태가 변화하면서 온라인광고 시장의 중심으로 재편되었다는 점이다. 문화체육관광부가 매년 발간하는 광고산업조사보고서에 따르면, 2014년 이후 온라인광고 시장이 4대 매체 전체 시장을 넘어 1위 매체로 자리매김하고 있다. 이는 온라인광고의 매출은 대폭 증가하는 반면, 방송·인쇄 등의 광고 시장은 둔화 및 감소하고 있어, 온라인광고의 특성을 반영한 광고 진흥 및 규제 개선 방향 설정이 필요하다는 것을 의미한다.

<표 1> 광고 매출액 비중 변화²⁾

(단위 : 억원)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
총계	133,564	137,370	144,399	151,897	164,133	172,119	110,362	120,158	127,152	136,552
4대매체	45,012	35,743	34,578	29,895	31,124	30,729	30,729	28,152	23,470	24,549
- TV	31,883	20,825	19,194	16,632	16,522	16,228	16,228	13,974	11,070	11,783
- 라디오	2,155	2,667	2,742	2,771	2,940	2,909	2,909	2,862	2,108	2,298
- 신문	8,075	7,867	8,703	6,509	8,807	8,769	8,769	8,540	7,817	7,950
- 잡지	2,899	4,384	3,939	3,983	2,855	2,823	2,823	2,776	2,475	2,518
온라인 광고	28,696	46,650	48,690	50,749	54,771	59,933	59,933	70,783	86,142	93,065
옥외, 기타	21,008	25,413	61,131	71,253	78,238	81,457	19,700	21,223	17,540	18,939

광고 시장이 4대 매체 중심에서 온라인광고 중심으로 재편되는 것은 광고산업 진흥 및 규제 체계 설정에 있어서 상당히 중요한 의미를 가진다. 온라인광고산업은 기존

1) 문화체육관광부, 『2023 광고산업조사보고서』, 2023, 23면.

2) 문화체육관광부, 2023 광고산업조사보고서, 2023, 27면 재편집.

콘텐츠 제작 기반에서 나아가, 검색광고, 바이럴 마케팅, 인플루언서 등을 활용한 SNS 광고, 네트워크 광고 등으로 다양화되고 있다. 즉, 콘텐츠 중심에서 기술 중심으로 변화하면서, 이를 기반으로 하는 온라인광고 유통 구조도 상당한 차이³⁾가 있다. 이와 같은 시장 구조의 변화를 반영하여 광고산업 진흥 및 규제 체계를 설정하여야 하며, 이하에서 살펴보는 광고산업진흥법 제정안이 기존의 콘텐츠 중심에서 벗어나, 온라인광고산업의 기술적 요소들이 반영되어 있는지 검토해볼 필요가 있다.

2. 광고 관련 법 제정 연혁

광고산업진흥법 등 광고산업의 발전에 관한 법률에 대한 제정 필요성은 꾸준히 제기되어 왔지만, 반대 의견 또는 표시광고법 등 기존 광고 관련 법과의 충돌 문제로 제정되지 못했다. 가장 최근 논의된 것은 2021년 김승수 의원 대표 발의안으로, “광고산업은 21세기 우리나라의 성장동력을 이끌 수 있는 산업으로서 18조 원이 넘는 국내 광고시장을 형성하고 있음. 광고산업은 단순한 상품 판매수단이나 마케팅의 하위 요소에 머무르는 수단이 아니라 다양한 미디어 산업의 재정적 존립기반이 되는 핵심산업이며, ‘문화콘텐츠’의 중요한 분야로 성장하고 있는 문화산업이기도 함. 그러나, 광고산업을 정의하고 체계적이고 총괄적으로 지원할 수 있는 기본 법률이 없어, 조사·연구, 인력양성, 공정한 유통환경 조성이나 산업 생태계 보호 등 산업 진흥체계 마련에 대한 시장과 업계의 요구가 높아지고 있는 상황임. 이에 광고산업 진흥을 위한 기본적인 사항을 규정하여 광고문화를 진흥하는 기반을 마련함과 동시에 디지털 기술 발전, 글로벌화 등 시장 변화에 능동적으로 대응하고, 시장 수요에 맞는 전문인력 육성 및 중소형 광고회사 지원을 통해 건강한 산업 생태계를 조성함으로써 산업 경쟁력을 강화하고 국민경제 발전에 이바지하려는 것임.”을 제안 이유로 하여 발의⁴⁾하였다. 하지만 이듬해 9월 열린 국회 공청회를 마지막으로 이렇다 할 경과 없이 국회에 계류 중이었다가 올해 5월 21대 국회 마지막 회기를 끝으로 법안이 폐기 수순⁵⁾을 밟았다.

3) 온라인광고의 거래 주체는 일반적으로 광고주, 광고대행사, 미디어렐사(네트워크사업자), 매체사, 제작 등 간접적으로 참여하는 기업들 등으로 구성된다. 이 중 광고대행사는 온라인광고에 관한 전문적 지식 및 경험을 가진 자들로서, 온라인광고를 통해 매출을 올리고자 하는 광고주와 매체의 지면을 판매하여 수익을 창출하여야 하는 매체사 간의 가교 역할을 하고 있다.(장석권, “디지털 취약계층인 소상공인 보호를 위한 온라인광고 분쟁조정 제도 개선 방안 연구”, 「사회복지법제연구」 제15권 제1호, 사회복지법제학회, 2024, 4면.)

4) 광고산업 진흥법안(김승수 의원 등 10인), 문화체육관광위원회, 2021.12.24.

5) 공청회 이후, 문화체육관광부를 비롯하여 방송통신위원회와 과학기술정보통신부, 행정안전부 등 관련 기관 간의 협의를 통해 수정 개정안이 마련되어 최종 이를 바탕으로 법안 통과에 힘을 쏟아야 하는데, 문체부와 과기정통부, 행안부는 합의에 이르렀지만, 방통위가 이사장 궐석을 이유로 수정 개정안에 대한 합의를 보류시키면서 중단됐다.(한국광고협회, 광고산업

이후에도 광고업계는 코로나로 인한 광고시장 침체, OTT 등 해외 광고 플랫폼의 국내 매체시장 장악 등 광고시장 위기에 따라 광고산업을 체계적으로 지원해주고 보호해줄 수 있는 광고산업진흥 관련 법의 필요성을 지속적으로 제기⁶⁾해왔다.

3. 광고산업진흥법의 필요성 논의

광고산업진흥법 제정 토론회에서 광고산업진흥법의 제정이 시급한 이유로 국부 유출 방지, 일거리 창출, 광고정책 실효성 제고, 광고인력 양성, 광고 정책의 통합 등⁷⁾을 들고 있으며, 가장 핵심적인 주장으로는 광고산업이 전반적으로 위축되고 있으므로, 광고산업의 활성화 및 광고 회사의 성장을 위하여 광고산업에 대한 여러 지원이 필요하다는 것이다.

또한 헌법 상 의무 및 고부가가치 산업으로서의 가치를 인정해야한다고도 한다. 즉, 헌법 전문, 제9조, 제11조제1항, 제69조를 통해 선언하고 있는 문화국가원리에 따라 광고산업은 국가가 육성 및 진흥시켜야 하는 문화산업 중 하나이며 광고산업 진흥, 정책의 미비는 국가적 의무의 해태로 볼 수 있다는 주장이다. 따라서 광고산업의 진흥 및 육성은 헌법이 국가에게 부여한 목적이므로, 국가 및 지방자치단체는 이의 달성을 위해 노력할 의무를 진다⁸⁾고 한다. 광고가 고부가가치 산업이라는 주장⁹⁾은 “다른 산업에 비해 고정자산의 비중이 낮고 인적자산의 비중이 높다는 데에서 지식기반형¹⁰⁾이며, 제조업과 서비스산업 등 타 산업에 대한 파급효과가 높다는 데에서 고부가가치 산업¹¹⁾”이라고 설명하면서, 국가는 과학기술 발달을 활용한 새로운 일자리의 창출과 더불어 기존의 산업 중 과학기술이 대체하지 못할 산업을 육성하여 일자리 감소를 최소화할 수 있도록 정책을 수립 시행할 필요가 있으므로, 고부가가치 산업인 광고산업을 성장시킬 수 있는 법안을 마련해야한다고 주장하고 있다.

그러나 광고산업진흥법에 대해 반대하는 의견¹²⁾도 있으며, 창의성과 혁신이 중요한

진흥법 재추진, 7월 추진위원회 발족, 연내 법안 통과 목표, 광고계동향, 광고정보센터, 2024.6.19.)

6) 세명일보, 김승수 의원, ‘K광고산업진흥법’ 제정안 대표발의, 2021.12.27

7) 국회의원 김승수, 한국광고총연합회, 광고산업진흥법 제정 토론회, 2024.7.31. 중 김병희 서원대학교 광고홍보학과 교수의 토론

8) 양승광, “광고산업 진흥법안의 목적 및 정의 규정에 관한 검토”, 『문화·미디어·엔터테인먼트법』 제17권 제1호, 중앙대학교 법학연구원 문화 미디어 엔터테인먼트법연구소, 2023, 142면.

9) 양승광, 앞의 논문, 144면.

10) 김병희, 이희복, 성윤택, 양승광, 「광고산업의 지속 성장을 위한 건전성 확보 방안 연구」, 한국방송광고진흥공사, 2021, 12면.

11) 김봉철 외, 『한국의 광고산업과 광고제도』, 학지사, 2019, 36면.

12) 양승광, 앞의 논문, 141면.

분야인 광고산업에 시장의 제한이 있을 수 있다는 우려와 과도한 정부 개인으로 기업들에게 추가적인 부담이 될 수 있다는 점 등을 이유로 한다. 또한 광고주 일반적으로는 자본을 지닌 기업이 행하는 생산과 소비 활동으로서의 광고를 국민이 낸 세금으로 진흥 또는 육성할 필요가 있는가에 대한 의문¹³⁾과 광고산업은 내수용 산업이기에 때문에 게임처럼 수출을 통한 국가 경제적 진흥 필요성과도 연결되기 어렵다는 것이다.

이처럼 광고산업진흥법이 필요한가에 대한 대립되는 의견이 있으나, 광고가 국민에게 필요한 정보를 제공하는 ‘정보’로서의 기능도 상당하다는 점, 광고가 기업의 이익을 위한 산업이기는 하지만 ICT 산업의 핵심 수익 모델이라는 점, 이미 다양한 법률에 광고 규제가 난립되어 있다는 점, 주도적인 기관을 통한 산업의 규제체계가 정비되어야 한다는 점, 온라인광고를 중심으로 시장이 재편되었으며 소상공인이 주요 광고주로 자리매김하였다는 점 등을 이유로 광고산업진흥법이 제정되는 것은 일응 타당하다고 본다. 다만, 현재의 광고산업진흥법은 광고 시장의 변화를 고려한 것인가에 대해서는 의문이다. 기존의 4대 매체 중심의 콘텐츠 산업의 한계를 벗어나, 온라인광고 중심의 기술적 요소를 고려하여 진흥 및 규제 체계 전반을 다뤄야할 것이다. 이미 산재되어 있는 광고 법안들을 총괄할 수 있는 통합법으로서 갖추어야할 요소들이 보완될 필요가 있다. 또한 광고산업진흥법이 광고 진흥 관련 규정에 더하여 광고 규제에 관한 일반적인 내용도 담고 있는 만큼, 표시광고법 등 기존 광고 관련 규정들과의 관계 정립이 필요하며, 온라인광고를 가장 많이 활용하고 있는 소상공인 보호 규정 등 사회적 지원 체계에 대한 내용이 반영되어야 한다. 마지막으로 광고 자율규제에 관하여 선언적 규정에 그치는 것에서 나아가 실질적으로 광고로 인한 국민들의 고충을 처리 및 예방할 수 있는 체계를 갖추어야할 것이다.

II. 광고산업진흥법 주요 내용

김승수 의원이 대표 발의하고, 한국광고총연합회가 제정 촉구한 광고산업진흥법안¹⁴⁾은 문화체육관광부 장관이 광고진흥종합계획을 수립하고 이를 시행, 관리할 수

13) 광고산업진흥법이 논의되던 1990년 대의 의견으로는 송형목, “광고산업진흥법, 무엇이 문제인가_법 제정은 후진적 발상”, 「신문과 방송」, 한국언론재단, 1990, 61면, 광고산업의 발전은 자율적인 형태로 시장경제 원리에 의해 커가는 것이 기본이다. 모든 광고 선진 국가에서는 최소한의 장치 외에는 정부의 간섭과 개입을 최소한으로 제한하고 있다. 광고산업의 경영적인 성장과 광고내용의 규제 모두 광고산업 자체의 자율적인 기능에 맡기고 있다. 세계 어느나라에서도 광고산업을 “진흥”하겠다는 법이 있는 나라는 없다. 법을 만드는 것은 스스로 제도권 아래로 들어가 타율적으로 업무를 경색시키는 후진적인 발상이라는 것을 알고 있기 때문이다.

있다는 것을 핵심 사항으로 하여, 4장 19조의 형태로 발의되었다. 주요 내용으로는 안 제1조 “이 법은 광고산업 진흥에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 광고산업을 효과적으로 진흥할 수 있는 기반을 구축하고 건전한 광고문화 확산과 국민경제 발전에 이바지함을 목적으로 함”, 안 제4조 “문화체육관광부장관은 광고산업 진흥을 위하여 광고진흥종합계획을 수립하고 이를 시행·관리할 수 있음”, 안 제5조 “정부는 광고산업을 진흥하기 위하여 필요한 관련 분야 전문인력의양성을 지원할 수 있음”, 안 제9조 “문화체육관광부장관은 개발된 광고기술이나 광고서비스의 이용·보급을 촉진하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 시범사업을 실시할 수 있음”, 안 제11조 “문화체육관광부장관은 광고산업의 진흥에 필요한 사업을 체계적으로 수행하기 위하여 광고산업 진흥 업무를 전담하는 기관을 지정할 수 있음”, 안 제14조 “광고수용자는 허위·기만·과장 표현 등 유해하거나 부당한 광고로부터 자신의 권리가 침해당하지 아니하도록 보호받을 권리가 있음”, 안 제15조 “광고사업자는 광고수용자의 보호와 바람직한 광고산업 진흥을 위하여 관련 법령에서 허용하지 않는 사항을 광고에 포함하여서는 아니 되며, 광고사업자 및 광고매체 사업자는 공정한 광고 거래를 해칠 우려가 있는 행위를 하여서는 아니 됨” 등으로 정리할 수 있으며, 광고산업의 진흥 뿐만 아니라 부당한 광고로부터 권리 침해를 보호할 수 있는 규정 등 규제에 관한 사항도 규정하고 있다. 이하에서는 본 법안을 크게 광고산업 진흥 계획의 수립, 광고산업 진흥 관련 규정, 광고의 공적 책임 규정 등으로 구분하고, 각 항목에 따른 규정 분석을 토대로 법안의 미비점 등을 살펴보고자 한다.

1. 광고산업진흥 계획의 수립 및 시행

광고산업진흥법은 광고산업 진흥의 기본 방향 설정 및 조사·연구, 인력 양성, 권리 보호, 국제협력 등을 종합적으로 계획할 수 있는 광고진흥종합계획 수립 및 시행을 위한 내용을 규정하고, 이를 위한 광고산업정책협의회를 구성·운영할 수 있도록 하고 있다. 종합계획은 정책의 일관성 유지, 장기적인 목표 설정, 산업의 효율성 증대 등을 위해 수립하며, 대표적인 법령으로는 국토기본법 상의 국토종합계획, 환경정책기본법 상의 환경종합계획, 교육기본법 상의 교육발전 종합계획 등이 있다.

광고산업진흥법안 제4조(광고진흥종합계획의 수립 및 시행) ① 문화체육관광부장관은 광고산업 진흥을 위하여 광고진흥종합계획을 수립하고 이를 시행·관리할 수 있다.
② 종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

<ol style="list-style-type: none"> 1. 광고산업 진흥의 기본방향 2. 광고산업 발전을 위한 제도 개선 사항 3. 광고산업의 기반 구축에 관한 사항 4. 광고산업 진흥을 위한 조사·연구 등에 관한 사항 5. 광고 전문인력 양성에 관한 사항 6. 광고사업자의 지원에 관한 사항 7. 광고 관련 단체의 육성에 관한 사항 8. 광고수용자의 권리 보호에 관한 사항 9. 광고산업의 국제협력 및 해외시장 진출 등에 관한 사항 10. 그 밖에 광고산업 진흥에 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항 <p>③ 문화체육관광부장관은 종합계획의 수립 및 광고산업 진흥 등에 관하여 광고 관련 중앙행정기관의 장과 광고산업정책협의회를 구성·운영할 수 있다.</p> <p>④ 문화체육관광부장관은 종합계획의 수립 및 광고산업 진흥 등에관하여 필요한 경우 광고사업자, 광고 관련 단체 및 전문가 등에게 자문을 받을 수 있다.</p>

2. 광고산업 진흥 관련 규정

광고산업 진흥 관련하여 법안은 제2장에서 제5조 전문인력 양성의 지원, 제6조 공정한 유통환경 조성, 제7조 국제협력 촉진, 제8조 표준화 지원, 제9조 시범사업의 실시, 제10조 실태조사, 제11조 전담기관의 지정, 제12조 광고산업 진흥 사업에 대한 지원 등으로 규정하고 있다.

(1) 전문인력 양성의 지원

법안 제5조는 전문인력 양성 지원을 규정하고 있으며, 정부가 전문기관을 지정하고, 교육 및 훈련에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있는 근거를 마련하였다.

<p>제5조(전문인력 양성의 지원) ① 정부는 광고산업을 진흥하기 위하여 필요한 관련 분야 전문인력의 양성을 지원할 수 있다.</p> <p>② 문화체육관광부장관은 제1항에 따른 전문인력 양성을 지원하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 공공기관, 대학, 연구기관, 광고산업 관련 협회 및 단체, 그 밖의 전문기관을 지정할 수 있으며, 교육 및 훈련에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.</p>
--

(2) 공정한 유통환경 조성

법안 제6조는 공정한 유통환경 조성을 규정하면서 공정한 거래질서를 해하는 경우에는 문화체육부 장관이 공정거래위원회에 조사를 의뢰할 수 있도록 하고 있다. 광고산업의 진흥보다는 광고의 공적 책임에 적합한 규정으로 판단된다.

제6조(공정한 유통환경 조성) ① 정부는 광고주와 광고사업자 간, 광고사업자 상호간 또는 광고사업자와 광고매체사업자 간에 공정한 유통환경을 조성하도록 노력해야 한다.
② 문화체육관광부장관은 광고주, 광고사업자 또는 광고매체사업자 등 이해당사자가 공정한 거래질서를 현저하게 침해한다고 판단하는 경우에는 공정거래위원회에 그에 대한 조사를 의뢰할 수 있다.

(3) 국제협력 촉진

법안 제7조는 국제협력 촉진 규정을 통해 광고 사업자의 해외 진출 기회를 마련하도록 하고 있다. 또한 국제협력의 기초가 되는 조사·연구 및 국제세미나를 규정하고 있어, 내수 산업으로 분류되는 광고산업의 해외 진출 관련 사업이 활성화될 것으로 보인다.

제7조(국제협력 촉진) ① 정부는 외국의 정부·단체 및 광고사업자와 광고산업에 관한 국제협력을 촉진하기 위하여 노력해야 한다.
② 문화체육관광부장관은 광고산업의 국제협력 및 해외시장 진출을 활성화하기 위하여 다음 각 호의 사업을 지원할 수 있다.
1. 광고산업의 국제협력을 위한 조사·연구
2. 전문인력의 국제교류
3. 광고사업자의 해외시장 진출
4. 국제 및 국내 광고제 개최
5. 그 밖에 광고산업의 국제협력 및 해외시장 진출을 촉진하기 위하여 필요한 사업

(4) 광고기술 및 서비스의 표준화 지원, 시범사업, 실태조사

법안 제8조 및 제9조는 광고기술 및 서비스의 표준화 지원 및 시범 사업의 실시를 규정하고, 예산 지원의 근거를 마련하고 있다. 또한 제10조에서는 광고산업의 실태

및 광고 효과에 대한 조사를 할 수 있도록 하면서, 관계 기관에 자료 요청을 할 수 있도록 규정하고 있다.

제8조(표준화 지원) 문화체육관광부장관은 국내에서 개발되었거나개발 중인 광고기술·광고서비스 등의 표준화에 관한 지원을 할 수 있다.

제9조(시범사업의 실시) ① 문화체육관광부장관은 개발된 광고기술이나 광고서비스의 이용·보급을 촉진하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 시범사업을 실시할 수 있다.

② 문화체육관광부장관은 제1항에 따른 시범사업에 참여하는 자에게 필요한 지원을 할 수 있다.

제10조(실태조사) ① 문화체육관광부장관은 광고산업 진흥을 위하여 필요한 경우 광고산업의 실태 및 광고 효과에 관한 조사를 할 수 있다.

② 문화체육관광부장관은 제1항에 따른 조사를 위하여 필요한 경우 광고사업자, 광고매체사업자, 그 밖의 관계 기관이나 관련 단체에 필요한 자료 제출이나 의견 진술 등을 요청할 수 있다.

(5) 전담기관의 지정 및 예산 지원

법안 제11조는 광고산업 진흥 업무를 전담하는 기관을 지정할 수 있도록 하면서, 정책 및 제도의 연구·조사·기획, 광고산업 실태조사 및 통계작성, 광고 전문인력 양성, 표준화 및 개발 지원, 공정한 유통환경 조성, 국제협력 및 해외진출 지원, 광고수용자 권익보호, 건전한 광고문화 확산을 위한 지원, 데이터베이스 및 종합정보시스템의 구축·유통·체계적 관리 등 광고산업의 진흥 및 시장 건전화 활동에 관한 모든 사업을 할 수 있도록 규정하고, 기관에 대한 예산 지원 근거를 마련하도록 하고 있다. 전담기관의 지정 및 운영에 관한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있으나, 정부의 과도한 개입으로 광고자율심의기구 등이 위헌 결정¹⁵⁾난 사례들을 참고하여, 정부의 개입 범위, 기관의 업무 범위 등에 대한 명확한 설정이 필요할 것이다.

제11조(전담기관의 지정) ① 문화체육관광부장관은 광고산업의 진흥에필요한 사업을 체계적으로 수행하기 위하여 광고산업 진흥 업무를 전담하는 기관(이하 “전담기관”이라 한다)을 지정할 수 있다.

② 전담기관은 다음 각 호의 사업을 한다.

1. 광고산업 진흥을 위한 정책 및 제도의 연구·조사·기획
2. 광고산업 실태조사 및 통계작성
3. 광고 전문인력 양성
4. 광고기술 및 광고서비스 등의 표준화 및 개발 지원

15) 헌법이 금지하는 사전검열에 해당한다는 이유로 한국광고자율심의기구에 의한 방송광고의 사전심의가 위헌으로 판단되었다. (헌법재판소 2008.6.26. 선고 2005헌마506)

5. 광고산업의 공정한 유통환경 조성
 6. 광고산업의 국제협력 및 해외진출 지원
 7. 광고수용자 권익보호
 8. 건전한 광고문화 확산을 위한 지원
 9. 광고표현물의 데이터베이스 및 종합정보시스템의 구축·유통·체계적 관리
 10. 광고산업 진흥에 관하여 문화체육관광부장관이 위탁한 사업
 11. 그 밖에 전담기관의 지정 목적을 달성하기 위하여 필요한 사업
- ③ 국가는 예산의 범위에서 전담기관의 운영 등에 필요한 경비를 지원할 수 있다.
 ④ 전담기관의 지정 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제12조(광고산업 진흥 사업에 대한 지원) 정부는 광고산업 진흥에 관한 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 사업시행자에게 필요한 경비를 지원할 수 있다.

3. 광고의 공적 책임 규정

(1) 포괄적 의미로서 광고의 공적 책임 규정

법안 제13조는 진실한 내용 전달, 건전한 광고 문화 조성과 사회 윤리를 보호해야 할 공적 책임을 가진다는 선언 규정을 두면서, 제14조 광고수용자 보호, 제15조 광고사업자 등의 책임, 제16조 광고의 자율 심의 등, 제17조 광고의 표시기준 등의 공적 책임 세부 규정의 포괄적 의미를 담고 있다. 사업자가 광고물을 제작하여 일반 국민에게 전달되는 과정을 전제로, 사업자에게는 광고물에 대한 책임 규정을 두고, 광고수용자에게는 부당한 광고로부터 보호 받을 권리가 있음을 명확히 하고, 이에 대한 규범적 뒷받침으로 광고 자율 심의 및 광고 표시기준에 관한 규정을 두고 있다. 광고의 공적 책임에 관한 규정의 “진실한 내용”, “건전한 광고문화”, “사회윤리 보호” 등은 ‘상업적 목적’의 광고라고 할지라도 국민에게 미치는 영향력이 상당하므로, 이에 따른 사회적 책임을 다해야한다는 선언적 의미의 규정으로 보인다. 다만, 광고사업자 등 광고를 만들어내는 주체가 아니라, 광고 자체가 공적 책임을 진다는 규정이 적절한가에 대해서는 의문이다. 콘텐츠로서의 광고물에 대한 특성을 규정하고, 이에 대한 광고 유통구조에 관여하는 사업자의 공적 책임을 규정하는 것이 적절할 것이다.

제13조(광고의 공적 책임) 광고는 상품·서비스 등에 관한 진실한내용을 전달하여야 하고 건전한 광고문화와 사회윤리를 보호해야할공적 책임을 진다.

(2) 광고수용자 보호 및 광고사업자 등의 책임

법안 제14조의 광고 수용자 보호 규정은 표시광고법 등 광고 표현물 관련 규정에 두고 있는 사항을 수용자의 권리로써 정의하고 있다. 그 내용을 허위·기만·과장 표현 및 부당한 광고로 나열하고 있는데, 최근의 온라인광고 중심으로 시장이 재편되고 있는 상황을 감안하면, 기술적 침해, 콘텐츠를 가리는 이용자 방해 광고 등 표현물 자체 이외의 광고 기술적 요소로 인한 수용자 피해에 대한 사항도 반영되는 것이 적절할 것으로 판단된다.

법안 제15조의 광고사업자 등의 책임 규정에서는 광고 사업자가 관련 법령을 위반하지 않을 것, 사업자 간의 광고 거래에서 공정할 것 등을 규정함으로써, 광고 사업자의 이용자 보호 및 사업자 간의 공정거래라는 두 가지 광고 규제의 핵심가치를 설정하고 있다. 사업자 간의 공정거래에 관한 제2항은 광고 사업자 간의 갈등 요소로 나타나는 수수료 구조, 사업자 간의 백마진(back margin) 거래, 거래주체 간의 갑을관계 등에 대한 규정으로써, 선언적 의미에서 나아가 시행령 등으로 ‘공정한 광고 거래를 해칠 우려’에 대한 유형을 위임할 필요가 있다.

제14조(광고수용자 보호) 광고수용자는 허위·기만·과장 표현 등 유해하거나 부당한 광고로부터 자신의 권리가 침해당하지 아니하도록 보호 받을 권리가 있다.

제15조(광고사업자 등의 책임) ① 광고사업자는 광고수용자의 보호와 바람직한 광고산업 진흥을 위하여 관련 법령에서 허용하지 않는 사항을 광고에 포함하여서는 아니 된다.

② 광고사업자 및 광고매체사업자는 공정한 광고 거래를 해칠 우려가 있는 행위를 하여서는 아니 된다.

(3) 광고의 자율 심의 및 광고의 표시 기준

법안 제16조 및 법안 제17조는 광고사업자 등의 공적 책임에 있어 준수하여야 할 표시 기준과 이에 대한 규제 체계를 규정한 것으로, 주요 내용은 자율 심의 등의 자율규제를 기반으로 하고 있다. 광고 표현물의 내용 및 방법에 관한 결정 주체는 광고주와 광고사업자로 규정하고, 광고사업자 등이 광고의 심의에 관하여 심의기구를 운영하면서, 이에 대해 예산 지원을 할 수 있는 근거를 두고 있다. 또한 광고의 표시기준에 관하여도 관련 중앙행정기관의 장이 고시할 수 있도록 규정하는 등 자율규제 전반을 담고자 하였다. 다만, 자율규제는 행정규제의 입법, 행정, 사법의 틀을 따르면서, 자율규제와 행정기관과의 관계를 전반적으로 다루는 것이 적절한 입법이라고 판단된다. 현재의 입법안은 자율규제 중 형식적인 입법(광고 표시) 기준, 행정(자율규제의

주체)적 요소의 일부만 고려한 것으로서, 국민에게 중대한 영향을 미치는 표시·광고의 자율규제 체계를 규정으로서는 부족하며, 당사자 간의 분쟁에 대한 해결 기준, 행정기관과의 관계 등에 대한 내용을 보완할 필요가 있다.

제16조(광고의 자율심의 등) ① 광고의 내용·방법 등에 관하여는 광고주와 광고사업자가 자율적으로 결정하여야 한다.

② 광고사업자, 광고매체사업자 및 광고 관련 법인이나 단체 등은 광고의 심의를 위해 광고심의기구를 운영할 수 있다.

③ 국가는 광고심의기구의 운영과 사업 수행을 위하여 필요한 경우 예산의 범위에서 보조금을 지급할 수 있다.

제17조(광고의 표시기준) 광고 관련 정책에 관계되는 중앙행정기관의장은 건전한 광고문화의 확산을 위하여 경고 문구 및 그 밖의 법률에서 광고에 표시하도록 한 사항에 관하여 광고의 특성에 따른 표시기준을 정하여 고시할 수 있다. 다만, 다른 법률에서 광고의 특성에 따른 표시기준을 정한 경우에는 그에 따른다.

IV. 소상공인 보호를 위한 광고산업진흥법의 역할과 사회적 지원 체계

1. 소상공인 보호를 위한 광고산업진흥법의 공적 책임

헌법 제119조는 국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다고 규정하고 있으며, 이와 같은 규정의 취지에 따라 국가는 소상공인 등 경제적 약자 보호 및 육성을 위한 다양한 정책을 마련하여야 한다. 온라인광고산업의 핵심 구성원인 소상공인 보호에 관한 규정 없이, 광고산업 육성만을 위한 통합법을 마련하는 것은 적절하지 못하다. 표시광고법은 이미 정보의 취약계층인 소비자 보호를 위한 다양한 규정을 두고 있으므로, 소비자에게 정보를 전달해야 하는 영세 소상공인들을 위한 법제도 마련되는 것이 타당하다. 표시광고법의 소비자 보호를 위한 규정을 살펴보면, 표시광고법 제1조는 부당한 표시·광고를 방지하고 소비자에게 바르고 유용한 정보의 제공을 촉진함으로써 공정한 거래질서를 확립하고 소비자를 보호함을 목적으로 한다고 규정하면서, 제3조

에서는 사업자 등은 소비자를 속이거나 소비자로 하여금 잘못 알게 할 우려가 있는 표시·광고행위로서, 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위, 즉 부당한 표시·광고 행위의 구체적 내용인 거짓·과장의 표시·광고, 기만적인 표시·광고, 부당하게 비교하는 표시·광고 및 비방적인 표시·광고를 하거나 다른 사업자로 하여금 이를 하게 하는 행위를 금지하는 등 표시·광고의 내용적 규제를 주요 사항으로 하고 있다.

표시광고법은 모든 사업자와 상품, 서비스에 대하여 적용되는 일반법적인 성격을 가진다. 표시광고법 이외에 부당한 표시광고를 규제하는 법령은 약 130여 개에 이르며, 이러한 개별 법률들은 표시광고법의 특별법적 성격¹⁶⁾을 가지거나, 표시광고법과 개별법률들이 사안에 따라 중복해서 적용¹⁷⁾될 수 있다. 입법취지 및 목적 등에 비추어 표시광고법은 공정거래질서에 영향을 미치거나 소비자의 합리적 구매선택에 중대한 영향을 미치는 행위 등을 중심으로 규율하고, 특정 영역 또는 지역에 한정되거나 지방자치단체의 생활밀착형 단속이 필요한 영역 등은 개별 법률을 통해 유관 기관 또는 지자체가 중점적으로 규율하도록 하는 것이 입법 취지에 적합할 뿐만 아니라 중복 제재 최소화, 집행 자원의 효율적 분배 등을 위해서도 타당¹⁸⁾하다.

그러나 광고산업진흥법은 광고산업 진흥에 관한 기본적인 사항을 정하는 규정으로써 일반법적 성격을 가지며, 특히 제14조의 광고수용자 보호 규정은 실질적으로 표시광고법의 목적과 동일하므로, 비록 본 조항이 선언적 의미라고 할지라도 중복 규제 논란이 있을 수 있다. 따라서 표시광고법의 제정 목적인 “공정한 거래 질서 확립 및 소비자 보호”와 대상을 달리하거나, 목적을 다르게 설정하지 않는 한, 양 규정 간의 관계 정립을 고민할 필요가 있다.

또한 사업자인 인플루언서는 광고대행사와 유사한 정도의 법적 지위를 가진다고 볼 수 있는데¹⁹⁾, 이러한 인플루언서의 부당한 광고행위의 경우 표시광고법 제2조제3호는 사업자의 범위를 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제2조제1호에 따른 “제조업, 서비스업 또는 그 밖의 사업을 하는 자”를 말한다고 하고 있어 표시광고법이 적용될 수 있으나, 광고산업진흥법은 제2조제6호에서 “광고사업자란 광고의 제작·유통 등과 관련된 경제활동의 영위하는 자로서 광고매체를 운영하는 광고매체사업자를 제외한 자

16) 전자상거래법 제4조는 “전자상거래 또는 통신판매에서의 소비자보호에 관하여 이 법과 다른 법률이 경합하는 경우에는 이 법을 우선 적용한다. 다만, 다른 법률을 적용하는 것이 소비자에게 유리한 경우에는 그 법을 적용한다.”고 규정하고 있다.

17) 식품위생법 제11조 제1항이 금하는 식품의 품질에 관한 허위표시나 과대광고가 이를 오인한 소비자의 위생상의 위해를 방지할 필요가 있을 때에는 같은법 제55조에 의한 시정명령을 할 수 있고, 동시에 그 광고가 경쟁사업자 간의 공정거래를 해하는 것일 때에는 사업자간의 자유로운 경쟁의 촉진을 위하여 독점규제및공정거래에관한법률 제16조에 의한 시정명령을 할 수 있는 것이다.(대법원 1990.10.10. 선고 89누8200 판결)

18) 구성림, “부당한 광고의 행정법적 규제 현황 및 향후 운용방향”, 「경제법연구」 제20권제1호, 한국경제법학회, 2021, 107면.

19) 구성림, 위의 논문, 112면.

라고 하고 있어 인플루언서 같은 새로운 유형의 광고 형태가 광고사업자에 포함될지 여부에 대해 명확하지 않다. 특히 제15조제2항의 광고사업자 등의 책임 규정은 "공정한 광고 거래를 해칠 우려가 있는 행위를 하여서는 아니 된다"고 하고 있어, 오히려 소비자 보호까지 고려하고 있는 표시광고법 상의 부당한 표시·광고 행위 금지 규정보다 범위가 좁다. 광고산업진흥법은 문화체육관광부 소관이고, 표시광고법은 공정위 소관 법률로써 양 규정은 소관 부처와 규정 목적등이 상이하지만, 일부 법률이 중복되고 있다. 광고산업진흥법이 광고산업의 위기에 대한 대응책으로 광고산업 진흥 관련 법률들을 규정하는 것에 그치지 않고, 광고의 공적 책임 규정을 통해 광고 사업자 및 매체의 책임, 자율규제 등에 대하여 규정하고 있는 만큼, 양 법률 간의 조화로운 관계를 모색해야 할 것이다. 이에 대한 가장 큰 관계 정립 방향은 디지털 취약계층인 소상공인에 대한 사회적 지원 체계에 대한 규정을 마련하는 것이므로, 헌법 및 사회복지법의 사회적 안전망 강화 등을 근거로 소상공인 보호 방안을 반영하여야 할 것이다.

2. 광고산업의 규제된 자율규제의 적용을 통한 사회적 책임

자율규제(self-regulation)는 일반적으로 관련 산업의 자율규제(industry self-regulation)를 말한다. 규제의 주체가 관련 업계라는데 특징이 있으며, 규제의 주체인 관련 업계가 곧 규제의 대상이기도 하다²⁰⁾는 점에서, 자율규제·자주(自主)규제라고 불린다.²¹⁾ 자율규제는 그 동안 사업자 간의 완전한 자율규제 모델에서 독일의 보장국가 이론²²⁾을 근거로 제시된 "규제된 자율규제"가 사업자와 행정 기관과의 적절한 협력 모델로써 활용되고 있다. 규제된 자율규제는 국가가 직접적인 개입을 하지 않고 입법을 통하여 조정 감독하는 역할을 하는 규제방안으로써, 국가는 특정한 산업 분야에서 자율규제가 이루어질 수 있도록 하면서도, 규제의 목표와 전제 조건, 한계 등을 정하는 역할을 수행하며, 국가의 법은 사업자들의 자율적인 활동을 가능하게 하면서 동시에 공익을 보장하기 위하여 자유로운 활동을 제한하는 기능을 한다.²³⁾

20) 선지원, "자율규제의 유형별 사례와 플랫폼 자율규제를 위한 시사점", 「경제규제와 법」 제15권 제2호, 2022, 87면.

21) 이동진, "자율규제와 사적 질서", 「법조」 제72권 제4호(통권 제760호), 법조협회 2023. 146면.

22) 보장국가 이론에 관하여는 김일환, "헌법상 새로운 정보 질서 확립을 위한 서설적 고찰", 「헌법학연구」 제7권 제1호, 2001, 208면 : 정보 사회에서 국가에게 새로운 책임 및 권한이 부여되며, 정보사회에서는 국가의 역할과 기능이 국가의 직접적인 '이행책임' 및 이에 따라 발생하는 '결과책임'으로부터 이제는 정보 질서의 기능과 작용을 가능하게 하는 '보장책임'으로 옮겨 간다.

23) 홍석한, "새로운 국가역할 모델로서 보장국가론의 의미와 가능성", 「공법학연구」 제17권 제2호, 한국비교공법학회, 2016, 18면.

규제된 자율규제는 자율규제가 다수의 사업자들이 자율규제 뒤에 숨어 자율규제를 단순히 명문화하는데 그치거나, 적극적으로 자율규제를 활용하여 사업자 단체들의 이익을 위해서만 남용하는 등 자율규제가 제대로 작동하지 않는 상황에 대한 보완으로 등장하였다. 따라서 규제된 자율규제는 국가가 정해놓은 법적인 기초 위에서 작용하는 자율규제로서, 국가는 자율규제의 법적 기틀 마련, 업계에 자율규제 의무 부과, 절차적 규범의 공포, 규제 준수를 감독하는 위반 시 제재하는 등의 권한을 가진다.²⁴⁾

광고 시장은 그 동안 자율규제 적용을 위한 다양한 노력²⁵⁾을 해왔다. 그러나 광고 시장에서 자율규제는 완전히 자리잡지 못하고, 여러 기관에서 명목만 유지하고 있는 상황이다. 한국광고자율심의기구, 한국디지털광고협회, 한국인터넷자율정책기구, 한국인터넷광고재단 등이 광고 자율 심의에 관한 사업을 추진하고 있으나, 광고 자율규제에 관한 입법 부재, 광고 분쟁에 대한 해결 기구의 불안정한 지위, 과도한 정부 개입으로 인한 자율규제 기관의 위헌 결정 등에 따라 현재 광고산업의 자율규제는 적절하게 운영되지 못하고 있는 것으로 판단된다.

광고 시장에 규제된 자율규제 체계가 효과적으로 적용되어야 하며, 이를 위해서는 광고 시장의 자율규제 확립을 위한 국가의 입법적 역할(입법), 자율규제 조직의 법적 성격 및 역할(행정), 자율적 분쟁해결로서 광고 분쟁 해결 기관 설립(사법) 등을 구분하여 입법 및 정책 방향을 설정하여야 한다. 광고진흥법 입법안 제16조가 광고의 자율규제에 관한 선언적 의미에서 나아가, 규제된 자율규제를 고려하여 행정기관과 사업자 간의 균형 있는 자율 규제 체계를 구축할 있는 근거 규정이 될 수 있도록 구체화할 필요가 있다고 본다. 자율규제는 새로운 산업이 등장하는 과정에서 발생하는 사업자 간 및 이용자 피해에 대한 규제 방식으로 가장 이상적이며, 규제된 자율규제는 자율규제의 여러 단점을 보완하는 수단으로서, 자율규제를 고려한 입법²⁶⁾이라면 입

24) 왕승혜, “경제행정법상 자율규제에 관한 연구 -EU 프랑스 한국 식품법제의 비교를 중심으로-”, 서울대학교 박사학위논문, 2014, 21면.

25) 광고자율심의기구는 광고 활동이 기업윤리와 사회규범에 위배되지 않도록 광고윤리를 확립하고 광고의 자율성과 신뢰도를 높이기 위해 1991년에 설립된 사단법인으로서, (1)방송광고물 심의, (2)신문·방송·잡지·옥외광고물에 대한 모니터, (3)본 기구가 인지한 과대·허위·부당광고에 대한 심의, (4)광고심의 결과에 따른 이해 당사자 간의 분쟁조정, (5)광고심의규정 및 심의세칙 위반 광고물에 대한 제재 결정 등을 주 업무로 하고 있다.(<http://www.karb.or.kr/>)

26) 조소영, “광고규제에 대한 헌법적 검토 - 상업광고에 대한 논의를 중심으로-”, 「공법학연구」 제18권제3호, 한국공법학회, 2017, 246면 : 상업광고의 경우에는 그 헌법적 가치가 정확하고 유용한 정보의 유통이라 는 점에서 좀더 완벽하고 충실한 정보를 전달케 하기 위하여 정부가 일정한 사항을 공개하도록 요구하는 등의 표현강제가 인정될 수 있고, 정확한 정보 전달의 기능 확보라는 점에서 허위나 현혹적인 광고표현은 정부에 의한 규제의 대상이 될 수 있다. 하지만 광고표현에 대한 사전심의의 필요성이 이와 같을지라도 궁극적으로 사전심의제도의 구조는 자율규제방식을 중심으로 설계되어야만 할 것이다. 표현행위의 한 유형으로서의 상업광고는 헌법적으로 보호되는 표현행위이면서도 청자(聽者)들에게 들려질만한 표현행위인가의 여부를 상시적으로 자체감사해야만 하는 헌법적 과제를 부담한다고 할 것이

법, 행정, 사법 체계를 모두 고려한 자율규제를 규정해야한다.

현재의 광고산업진흥법안에는 자율규제 체계를 기반으로 하는 산업분야에서 반드시 고려해야할 “고충처리”에 관한 규정이 부재하다. 특히 온라인광고 시장은 기존 매체와 달리 소액으로 소상공인이 접근하기 쉽고, 1인 매체 확산으로 광고 매체도 다양화되고 있으므로, 빈번하게 발생하는 소상공인, 소비자, 소규모 매체의 피해에 대한 보호 규정이 필요하다.

사업자단체의 내부구성원 사이의 분쟁, 사업자 또는 사업자단체와 정보주체와의 분쟁은 우선적으로 자율적인 해결이 가능해야 한다. 따라서 자율규제의 주체는 소비자의 민원을 자율적으로 처리할 수 있는 분쟁해결 절차를 갖추고 있어야 한다. 국가의 개입이 없이 분쟁이 자율적으로 해결될 수 있도록 보장하고 그에 따른 성과를 도출하는 것은 자율규제의 활성화를 위하여 매우 중요한 의미를 지닌다. 현재도 이미 법원이 개입하지 않는 수많은 분쟁해결 절차들이 제공되고 있으며, 온라인광고 분야에서는 온라인광고분쟁조정위원회가 한국인터넷진흥원에 사무국을 두고 운영되고 있다. 이를 확대하여 광고산업 전반을 아우를 수 있는 자율규제의 일환으로서 운영되는 광고분쟁조정위원회를 법안에 규정하고, 행정 기관과의 연계를 통해 그 효력을 확보할 수 있는 방안을 검토해야 한다.

온라인광고 분야의 소상공인과 소액광고주 간의 계약 분쟁을 주로 처리하고 있는 온라인광고분쟁조정위원회도 법적 근거가 없어 운영이 안정적이지 못하며, 조정 결정의 효력에 민사적 효력에 그치고 있다. 광고산업진흥에 관한 통합법이 발의되면서, 본 법안에 공적 책임 규정을 두고 광고 사업자들의 법적·사회적 책임을 다하도록 하고 있으므로, 광고사업자 및 사업자 단체의 자율분쟁조정 제도를 구체적으로 법제화하여야 한다. 이를 통해 안정적인 조직과 예산을 운영하는 방식으로 자율규제의 한계를 보완하는 것이 적절한 입법 방향이라고 판단된다.

또한 광고분쟁조정위원회가 행정형 조정 기구로서 역할을 할 수 있도록 규정하는 것도 필요하다. 사업자 및 국민들의 고충처리 방안에 행정형 조정기구가 자율적 분쟁 해결 기구의 역할을 보충한다면 더 효과적으로 작용할 것이다. 광고와 관련된 각종 전문기법 및 기술에는 전문성이 필요하다는 점, 공공기관은 운영적 측면에서 경직될 수 밖에 없다는 점, 조정제도가 피해 구제 제도가 아니라 당사자 간의 분쟁 해결 제도라는 점 등을 종합해 볼 때, 민간자율위원회의 형식의 조정제도를 두고, 자율적 분쟁조정이 이루어지지 않을 경우 행정형 조정제도로 보완하는 것이 적절하다. 다만 자율적 분쟁해결을 강화한다고 하더라도, 조정결과의 권위확보를 통한 분쟁의 신속한 해결도모, 시장의 존중, 당해 분야의 분쟁해결기반으로서의 공적 성격 등을 고려할 때 법적 근거는 필요하다. 자율 규제의 주체는 분쟁해결을 위한 명확한 기준을 개발하고

고, 이것이 상업광고의 헌법적 보호의 한계라고 할 수 있을 것이다.

그 절차를 공개하는 등 성실한 분쟁해결을 위하여 노력해야 하며, 사례의 표준화, 효율적·체계적 조정 시스템 운영 등 운영 상의 효율화를 위하여도 고민하여야 할 것이다.

3. 광고산업의 소상공인 보호를 위한 사회적 지원 체계 제안

광고산업진흥법은 앞서 살펴본 바와 같이 광고산업진흥 계획의 수립 및 시행, 광고산업 진흥 관련 규정, 광고의 공적 책임 규정으로 구분하고 있다. 구체적인 법 규정은 광고산업 전반을 고려하고 있는 것으로 보이지만, 기존 4대 매체 중심의 입법으로 보인다. 4대 매체 중 대표적인 방송광고와 온라인광고는 규제의 틀에서부터 차이가 있다. 예를 들어 방송광고 규제의 큰 틀은 포지티브 방식으로써, 방송광고 유형을 프로그램광고, 토막광고, 자막광고, 시보광고, 중간광고, 가상광고, 간접광고 등 광고유형·시간·배치 방식 등을 까다롭게 정한 후 이 규정 외의 것은 모두 불허하는 방식의 포지티브 규제 원칙을 고수²⁷⁾하고 있다. 이는 프로그램 외 광고에 대한 총량제 문제에서 비롯되며, 이로 인하여 가상광고와 간접광고의 허용량에도 제한이 있다. 방송광구의 이러한 특성은 지역·방송에 대한 규제 뿐만 아니라, 온라인 중심으로 성장하고 있는 방송통신 융합 형태의 신유형광고의 활성화를 제한하고 있다.

본 법안이 포털 중심에서 이제는 유튜브²⁸⁾ 등 SNS 중심으로 지속적으로 성장하고 있는 온라인광고와 디지털 옥외광고²⁹⁾ 등에 대한 종합적 고려가 반영된 법안으로 보이지는 않는다. 광고는 일반적으로 사업자 등이 상품 등에 관한 사항을 각종 매체를

27) 문철수, “방송광고 규제 혁신 방안 : 적극적인 네거티브 규제 도입 방안 제안”, 「방송문화」, 2023년 봄호, 2023, 한국방송협회, 42면.

28) 김소라, “유튜브 이용자의 온라인광고에 대한 인식 및 광고규제 방안”, 「한국콘텐츠학회 논문지」, Vol. 21 No. 9, 한국콘텐츠학회, 2021, 540면 : 광고차단 서비스를 사용하고 있지만 사용의도가 있는 응답자가 시작 전 광고에 대한 불편함에 대해 가장 동의하는 것으로 나타났다. 개인미디어 광고, 온라인 맞춤형 광고 등 새로운 유형의 광고에 의한 부작용을 예방할 수 있어야 하겠다. 무엇보다 유튜브를 중심으로 한 1인 방송 콘텐츠 광고에 의한 사회적 문제, 청소년 유해 매체물로서의 불법 광고 등의 관리도 필요할 것이다.

29) 옥외광고도 최근에는 디지털 옥외광고의 개념화 및 규제법제에 관한 논의가 상당하다. 디지털 옥외광고도 통신망을 활용하고, 콘텐츠가 기존의 온라인광고와 동일하다는 측면에서 광고산업진흥법의 범위에 포함될 수 있는가에 대해서도 고려되어야 한다. 옥외광고법의 개념에 관하여는 배효성, “디지털 옥외광고산업진흥을 위한 규제법제 검토”, 「법과 정책」, 제29권 제3호, 제주대학교 법과정책연구소, 2023, 86면 : 디지털을 포함한 옥외광고 및 옥외광고물과 관련한 법률로서는 「옥외광고물법」이 있다. 「옥외광고물법」상 디지털 옥외광고에 대한 단어의 활용은 없지만, 디지털 옥외광고와 동일한 개념으로서, 같은 법 제2조에서는 ‘디지털광고물’에 대해 규정하고 있다. 이에, ‘디지털광고물’이란 “디지털 디스플레이를 이용하여 빛의 점멸 또는 빛의 노출로 화면·형태의 변화를 주는 등 정보·광고의 내용을 수시로 변화하도록 한 옥외광고물을 말한다. 따라서 디지털광고물은 같은 법 시행령 제2조제2항에 따른 디지털 디스플레이를 이용한 옥외광고물로서 디지털 옥외광고물과 동일한 개념으로 이해된다.

이용하여 소비자에게 널리 알리거나 제시하는 것으로서, 주로 광고주가 제품이나 서비스의 판매를 촉진하기 위하여 행한다. 광고를 노출하는 방법에 있어서 방송을 활용하기도 하고, 유튜브 등의 인터넷 매체를 통하기도 할 뿐 광고의 성격이나 콘텐츠 자체가 변하는 것은 아니다. 표시광고법을 소관하는 공정위도 새로운 매체나 기술의 도입에 따라 진화하는 광고를 시의적절하게 규제하는 데에는 어려움이 있으며, 그럼에도 불구하고 신유형의 매체에 따른 국민들의 피해가 지속되고 있으므로 규제 범위에 포함시키기 위한 다양한 노력을 하고 있다. 따라서 광고산업진흥법이 광고 분야의 통합법의 지위를 갖기 위해서는 매체에 따른 구분이 아닌 부당한 광고 및 부적절한 광고 형태에 의하여 피해를 입거나 입을 우려가 있는 소비자나 경쟁사업자에 의한 규제가 가능하도록 하는 길을 열어둘 필요³⁰⁾가 있다.

광고산업진흥법안이 핵심적 요소로 규정하고 있는 광고진흥종합계획의 수립 및 시행, 전문인력 양성, 국제협력 및 표준화 지원 등에 대해서는 법안 공청회 참여한 다양한 광고 사업자들이 한목소리로 밝히고 있는 바와 같이, 광고산업의 존폐 위기에서 새로운 성장 동력의 기반이 되고자 한다는 점에서는 동의하며, 신속한 입법을 통해 산업의 성장이 지속되기를 바란다. 다만, 광고 시장이 온라인 중심으로 재편되고 있는 만큼, 검색광고, 지도 중심의 리뷰 광고, 맞춤형 광고, SNS 광고 등의 다양한 기술적 요소도 함께 고려되어야 하며, 특히 한국방송광고진흥공사 중심의 방송광고 유통체계와 광고사업자 중심의 온라인광고는 유통 구조 및 수수료 체계 등에 큰 차이가 있으므로, 이에 대한 전반적인 고민이 반영되어야 한다. 한국방송광고진흥공사를 중심으로 콘텐츠에 대한 일정한 조정이 가능했던 방송광고에 비하여 온라인광고는 그 자율성을 기반으로 선정적 광고, 콘텐츠 가리는 광고, 딥 광고, 개인정보 침해 등의 문제가 지속적으로 제기되어 왔으므로, 광고산업의 일반법으로서 역할을 하고자 하는 광고산업진흥법안은 각 산업의 특성을 이해하고, 그 태생적 차이를 좁히는 방향으로 설정되어야 할 것이다.

마지막으로 광고산업의 핵심 구성원으로 등장한 소상공인에 대한 사회적 지원 체계도 마련되어야 한다. 최근 산업 전 분야에 걸쳐 디지털 전환이 가속화됨에 따라, 디지털 취약계층인 소상공인이 자신의 사업을 소비자에게 노출시키기 위해서는 온라인광고가 필수적인 방법이 되었으나, 아직 소상공인들이 직접 마케팅을 하기에는 역부족인 상황이다. 온라인광고 분쟁 조정에 접수되는 대부분의 사건들은 이와 같이 정보 불균형에 노출되어 있는 소상공인과 광고 대행사 간의 분쟁이며, 이러한 소상공인에 대한 국가의 보호는 반드시 필요하다. 현재 소상공인 보호를 위한 TF가 운영되고 있으며, 과학기술정보통신부, 공정거래위원회, 경찰청, 한국인터넷진흥원, 공정거래조정

30) 이선희, “인터넷 광고에 있어서 기만적 광고의 규제”, 『저스티스』, 통권 제190호, 한국법학원, 2022, 277면

원 등이 참여하여 악성광고 대행사 처벌을 위한 다양한 논의를 하고 있다. 따라서 제정되는 광고산업진흥법에 온라인광고분쟁조정위원회의 법제화, 기타 홍보활동 등 소상공인 보호를 위한 규정을 반영하여, 소상공인에 대한 지속적인 사회적 지원 체계 방안을 고민할 수 있는 근거를 마련하여야 한다.

V. 결론

광고산업진흥법안의 공청회에 참여한 사업자들이 기대하는 광고산업진흥법안의 방향성은 광고 사업자들의 성장 지원과 산업 활성화이다. 광고산업진흥법안을 주도적으로 추진하고 있는 한국광고산업총연합회가 발간하는 광고계동향³¹⁾에는 “폐업, 부도로 내몰리고 있는 광고회사들 광고인들의 생존이 달렸다. 페이스북, 인스타그램, 넷플릭스 등 해외시장으로 유출되는 광고비는 점점 늘어나고, 지속된 경기 침체는 기업들의 소극적 마케팅 활동으로 이어져 광고회사들의 경영난을 가중시키고 있다. 디지털로의 가속화는 업종간 경계를 무너뜨리고 광고회사, 제작사, 매체사, 미디어렙사, 플랫폼사, 인플루언서, 신문, 방송사 내 제작팀 등 과도한 무한경쟁을 부추긴다. 어느새 핵심 아이디어를 표현한 크리에이티브의 가치는 실종되고, 챗GPT 같은 인공지능이 광고인들을 대체할 수 있다는 말로 위기감이 고조되고 있다. 한때 창조산업의 대표 주자로 불리던 광고산업이었지만 그간 진흥을 위한 정책이나 지원이 부족한 탓에 코로나 팬데믹 상황에도 광고회사들은 대출이나 세제 혜택 등에서 사각지대에 놓였고 해외시장 진출을 모색하더라도 네트워크나 핵심 기술 개발, 인프라 구축 등의 어려움을 겪고, 글로벌 시장에서의 부당한 대우를 받더라도 어디 하소연할 곳이 없는 경우도 발생했다. 또한 업의 가치 하락은 기피 업종으로 비쳐 타 산업으로의 인력 이탈, 신규 채용 부재 등 심각한 인력난으로 이어졌다. 현재, 광고시장의 97%를 차지하고 있는 중소광고회사들은 한마디로 ‘죽겠다’고 외치며, 폐업과 부도 상황으로까지 내몰리고 있다. 그야말로 ‘광고, 위기의 시대’가 도래했다.”면서, 광고산업진흥법이 조속히 시행되어 광고 산업에 대한 종합적이고 체계적인 지원 정책 수립과 재원을 마련해야한다고 주장하고 있다.

광고 관련 법률이 산재되어 있고, 표시광고법이 광고의 표현물에 한정된 규제 중심의 법률이라는 점에서 광고산업의 육성을 목적으로 하는 법률은 적극 추진되어야 한다. 특히 인터넷 산업의 플랫폼들의 수익 모델이 대부분 서핑과 광고이므로, 광고산업의 성장은 IT산업의 성장동력이다. 또한 SNS가 대중화된 시장에서 광고와 정보는 명

31) 정현영, “광고산업진흥법 주요 내용과 기대효과”, 「광고계동향」, 광고정보센터 2024.

확히 구분되지 않으며, 소비자 입장에서 광고가 정보로서의 역할을 충분히 하고 있으므로, 광고산업의 성장을 도모하는 것은 국가 경제 및 소비자 이익 측면에서도 긍정적이라고 보여진다.

다만, 광고산업진흥법이 광고 사업자들이 바라는 광고산업의 지원 정책 수립과 재원 마련에서 나아가 광고 일반법으로서 자리매김하기 위해서는 광고의 공적 책임 등에 있어 더 세분화된 규정 마련이 필요하다. 먼저 공정한 거래질서 확립 및 소비자 보호를 목적으로 하고 있는 표시광고법과의 규제 중복의 문제, 자율규제의 선언적 의미보다는 입법·행정·사법적 요소를 모두 고려한 규제된 자율규제 체계의 정립, 온라인 광고 중심으로 성장하고 있는 시장의 다양한 광고 형태 등이 반영되어야 한다. 또한 광고산업의 핵심 구성원으로 등장한 소상공인에 대한 사회적 지원 체계도 마련되어야 한다. 광고산업진흥법에 온라인광고분쟁조정위원회의 법제화, 기타 홍보활동 등 소상공인 보호를 위한 규정을 반영하여, 소상공인에 대한 지속적인 사회적 지원 체계 방안을 고민할 수 있는 근거를 두어야 한다. 향후 광고산업의 발전에 가장 중요한 구성원으로서 역할을 할 소상공인에 대한 보호를 기반으로 광고산업의 다양한 정책을 논의할 수 있기를 기대한다.

[참고문헌]

단행본

- 문화체육관광부, 「2023 광고산업조사보고서」, 2023.
- 김병희, 이회복, 성윤택, 양승광, 「광고산업의 지속 성장을 위한 건전성 확보 방안 연구」, 한국방송광고진흥공사, 2021.
- 김봉철 외, 『한국의 광고산업과 광고제도』, 학지사, 2019.

국내 학술논문

- 구성립, “부당한 광고의 행정법적 규제 현황 및 향후 운용방향”, 「경제법연구」 제20권 1호, 2021.
- 김소라, “유튜브 이용자들의 온라인광고에 대한 인식 및 광고규제 방안”, 「한국콘텐츠학회논문지」, Vol. 21 No. 9, 한국콘텐츠학회, 2021.
- 김일환, “헌법상 새로운 정보 질서 확립을 위한 서설적 고찰”, 「헌법학연구」 제7권 제1호, 한국헌법학회, 2001.
- 문철수, “방송광고 규제 혁신 방안 : 적극적인 네거티브 규제 도입 방안 제안”, 「방송문화」 2023년 봄호, 한국방송협회, 2023.
- 배효성, “디지털 옥외광고산업진흥을 위한 규제법제 검토”, 「법과 정책」 제29권 제3호, 제주대학교 법과정책연구소, 2023.
- 선지원, “자율규제의 유형별 사례와 플랫폼 자율규제를 위한 시사점”, 「경제규제와 법」 제15권 제2호, 2022.
- 송형목, “광고산업진흥법, 무엇이 문제인가_법 제정은 후진적 발상”, 「신문과 방송」, 한국언론재단, 1990.
- 양승광, “광고산업 진흥법안의 목적 및 정의 규정에 관한 검토”, 「문화·미디어·엔터테인먼트법」 제17권 제1호, 중앙대학교 법학연구원 문화 미디어 엔터테인먼트연구소, 2023.
- 이동진, “자율규제와 사적 질서”, 「법조」 제72권 제4호(통권 제760호), 법조협회, 2023.
- 이선희, “인터넷 광고에 있어서 기만적 광고의 규제”, 「저스티스」 통권 제190호, 한국법학원, 2022.
- 장석권, “디지털 취약계층인 소상공인 보호를 위한 온라인광고 분쟁조정 제도 개선 방안 연구”, 「사회복지법제연구」 제15권 제1호(통권 제29호), 사회복지법제학회, 2024.
- 정현영, “광고산업진흥법 주요 내용과 기대효과”, 「광고계동향」, 광고정보센터 2024.

- 조소영, “광고규제에 대한 헌법적 검토 -상업광고에 대한 논의를 중심으로-”, 「공법학연구」 제18권제3호, 한국공법학회, 2017.
- 홍석한, “새로운 국가역할 모델로서 보장국가론의 의미와 가능성”, 「공법학연구」 제17권 제2호, 한국비교공법학회, 2016.
- 왕승혜, “경제행정법상 자율규제에 관한 연구 -EU 프랑스 한국 식품법제의 비교를 중심으로-”, 서울대학교 박사학위논문, 2014.

기타

- 광고산업 진흥법안(김승수 의원 등 10인), 문화체육관광위원회, 2021.
- 광고산업 진흥법안(김승수 의원 등 11인), 문화체육관광위원회, 2024.
- 한국광고협회, 광고산업진흥법 재추진, 7월 추진위원회 발족, 연내 법안 통과 목표, 광고계동향, 광고정보센터, 2024.
- 세명일보, 김승수 의원, ‘K광고산업진흥법’ 제정안 대표발의, 2021.

[국문초록]

디지털 취약계층인 소상공인 보호를 위한 광고산업진흥법의 역할과 사회적 지원 체계 연구

박 정 섭

(한국인터넷진흥원 단장)

장 석 권

(한국인터넷진흥원 팀장)

광고 시장은 온라인광고를 중심으로 지속적으로 성장하고 있으며, 온라인광고 시장은 디지털 취약계층인 소상공인이 주요 광고주로 자리매김하고 있다. 기존 방송광고 등에 비하여, SNS, 블로그, 지도 등을 활용하여 소상공인이 더 쉽게 접근할 수 있는 구조이다. 그러나 광고 산업 관련 통합법은 없으며, 표시·광고법에서 광고 전반의 표현에 대한 규제를 하는 수준에 그치는 상황이다. 품목별로도 건강기능식품의 기능성 규제 등 표현, 게재방식 등에 한하여 제한적으로 규정하고 있을 뿐, 광고 산업에 대한 진흥 및 규제 체계 전반에 대한 규정은 전무하다.

이에 한국광고총연합회를 중심으로 광고산업진흥에 관한 법률 제정을 추진해왔으며, 2024년 6월 18일 김승수 의원 대표 발의로 「광고산업진흥법」이 발의되었다. 「광고산업진흥법」은 제정 이유에서 “광고산업은 21세기 우리나라의 성장동력을 이끌 수 있는 산업으로서 국내 광고시장은 19조원이 넘는 규모를 형성하고 있음. 광고 산업은 단순한 상품 판매 수단이나 마케팅의 하위 요소에 머무르는 수단이 아니라 다양한 미디어 산업의 재정적 존립기반이 되는 핵심산업이며, 문화콘텐츠의 중요한 분야로 성장하고 있는 문화산업이기도 함. 그러나, 광고산업을 정의하고 체계적이며 총괄적으로 지원할 수 있는 기본 법률이 없어 조사·연구, 인력 양성, 공정한 유통환경 조성이나 산업 생태계 보호 등 산업 진흥체계 마련에 대한 시장과 업계의 요구가 높아지고 있는 상황임. 이에 광고산업 진흥을 위한 기본적인 사항을 규정하여 광고문화를 진흥하는 기반을 마련함과 동시에 디지털 기술 발전, 글로벌화 등시장 변화에 능동적으로 대응하고 시장 수요에 맞는 전문인력 육성 및 중소형 광고회사 지원을 통해 건강한 산업 생태계를 조성함으로써 산업 경쟁력을 강화하고 국민경제 발전에 이바지하려는 것임.”이라고 밝히면서, 광고 산업 전반에 대한 활성화 및 건전화 체계 구축을

목적으로 하고 있음을 설명하고 있다.

광고 관련 법률이 산재되어 있고, 표시광고법이 광고의 표현물에 한정된 규제 중심의 법률이라는 점에서 광고 산업의 육성을 목적으로 하는 법률은 적극 추진되어야 한다. 특히 인터넷 산업의 플랫폼들의 수익 모델이 대부분 쇼핑과 광고이므로, 광고 산업의 성장은 IT 산업의 성장동력이다. 또한 SNS가 대중화된 시장에서 광고와 정보는 명확히 구분되지 않으며, 소비자 입장에서 광고가 정보로서의 역할을 충분히 하고 있으므로, 광고 산업의 성장을 도모하는 것은 국가 경제 및 소비자 이익 측면에서도 긍정적이라고 보여진다.

다만, 현행의 광고산업진흥법은 광고 사업자 중심의 규정으로 되어 있으며, 광고 시장의 가장 큰 규모를 차지하고 있는 온라인광고에 대한 규정 및 이를 이용하는 소상공인 보호에 관한 규정은 전무한 상황이다. 따라서 변화하는 광고 시장을 고려하면, 반드시 온라인광고를 가장 많이 활용하고 있는 소상공인 보호 규정 등 사회적 지원 체계에 대한 내용이 반영되어야 한다. 이를 기반으로 공정한 거래질서 확립 및 소비자 보호를 목적으로 하고 있는 표시광고법과의 규제 중복의 문제, 자율규제의 선언적 의미보다는 입법·행정·사법적 요소를 모두 고려한 규제된 자율규제 체계의 정립, 온라인광고 중심으로 성장하고 있는 시장의 다양한 광고 형태 등을 추가적으로 논하는 것이 타당할 것이다.

주제어: 광고산업진흥법, 온라인광고, 광고분쟁, 온라인광고분쟁조정위원회,
소상공인 보호

[Abstract]

Research on the Role of the Advertising Industry Promotion Act and Social Support Systems to Protect Small Business Owners as a Digitally Vulnerable Group

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

The advertising market is continuously growing, centered on online advertising, but there is no integrated law related to the advertising industry, and the advertising law only regulates the expression of advertisements in general. Even for each item, there are only limited regulations on expression, publication method, etc., such as the regulation of the functionality of health functional foods, and there are no regulations on the overall promotion and regulation system for the advertising industry. Accordingly, the Korea Advertising Federation has been promoting the enactment of a law on the promotion of the advertising industry, and the “Advertising Industry Promotion Act” was proposed on June 18, 2024, by Representative Kim Seung-soo. The “Advertising Industry Promotion Act” states in its reason for enactment, “The advertising industry is an industry that can lead the growth engine of our country in the 21st century, and the domestic advertising market is worth over 19 trillion won. The advertising industry is not a simple means of selling products or a sub-element of marketing, but a core industry that serves as the financial foundation for various media industries, and is also a cultural industry that is growing as an important field of cultural content. However, since there is no basic law that can define the advertising industry and systematically and comprehensively support it, the market and industry are increasingly demanding for an industrial promotion system such as research and study, human resource development, creation of a fair distribution environment, and protection of the industrial ecosystem. Accordingly, by

stipulating the basic matters for the promotion of the advertising industry, we will establish a foundation for promoting advertising culture, while actively responding to changes in the market such as the development of digital technology and globalization, fostering professional human resources that meet market demands, and supporting small and medium-sized advertising companies, thereby strengthening industrial competitiveness and contributing to the development of the national economy.” It explains that the purpose is to establish a system for revitalizing and improving the advertising industry as a whole. In the absence of an integrated law related to advertising, it is welcome that such a comprehensive law for revitalizing and improving the advertising industry has been proposed. However, in the recent advertising market, online advertising has grown to be more than four times that of the existing four major media, so there is a need to break away from the framework of industry promotion and regulation centered on existing media. Online advertising is largely comprised of advertisements that reflect technical elements, such as customized advertisements, influencer advertisements, and click-based advertisements, rather than cultural content centered on production. Therefore, considering the evolving advertising market, it is essential to incorporate provisions for protecting small business owners—who are the most frequent users of online advertising—as well as related social support systems. In addition, the advertising regulatory system is comprised of advertisement self-review, self-regulation, and self-dispute resolution based on autonomy, so understanding and characteristics of the new industry must be reflected.

keywords : Advertising Industry Promotion Act, Online Advertising, Advertising Disputes, Online Advertising Dispute Mediation Committee, Self-Regulation, Small business protection

「사회복지사업법」상의 보조금환수처분에 대한
몇 가지 쟁점에 대한 소고

양 승 미*

目 次

I. 들어가며	III. 타법상의 보조금환수의 경우
1. 사회복지분야 보조금 미환수 현황	1. 「산업재해보상보험법」상의 부당이득징수
2. 사회복지분야에서 지급된 금전적 이익의 환수에 대한 논의 필요성	2. 「국민연금법」상의 급여의 환수
	3. 「국민건강보험법」의 부당이득징수
II. 「사회복지사업법」상의 보조금환수 처분의 법적 성격	IV. 사회복지분야에서 「공공재정환수법」의 적용가능성
1. 대법원 2024. 6. 13. 선고 2023두 54112 판결의 주요 내용	1. 「공공재정환수법」의 주요 내용
2. 「사회복지사업법」 제42조 제3항 본문과 단서의 해석	2. 「사회복지사업법」과 「공공재정환수법」의 관계
3. 이익형량의 원칙과 사회복지분야에서 수익적 행정처분의 금전적 이익 환수	3. 「사회복지사업법」과 「보조금법」의 관계
4. 보호가치 있는 신뢰와 사회복지분야에서 공법상 부당이득법리	V. 맺으며 - 입법적 과제를 대신하여

투고일: 2025.04.10., 심사일: 2025.04.20.-2025.04.25., 게재 확정일: 2025.04.26.
* 동양대학교 공공인재학과 교수, 법학박사.

I. 들어가며

1. 사회복지분야 보조금 미환수의 현황

2024년 상반기 공공기관이 결정한 부정수급 환수금 총액 중 69%에 달하는 373억원이 복지 분야에서 발생한 것이라 한다. 복지 분야는 정부지원금 부정수급이 가장 많이 발생하는 영역으로, 기초생활보장급여 및 한부모가족지원금 편취, 장애인활동지원비 부정사용, 육아휴직급여 편취 등이 대표적인 복지 분야 부정수급 유형이다.¹⁾ 2023년 하반기 환수액의 72%(534억원)가 사회복지 분야였으며, 산업·중소기업 및 에너지 분야 환수액이 18%(135억원)였다. 복지분야에서 생계·주거급여 등을 다른 급여와 중복하여 지급받거나 기존 근로자를 신규 채용한 것처럼 속여 지원금을 수령하는 경우, 근무 시간을 허위로 늘려 인건비를 과다 청구한 사례 등이 적발됐다. 2019년부터 5년간 적발된 국고보조금 부정수급액 미환수액이 1천300억원으로, 부정수급액의 절반은 환수로 회수하지 못한 것으로 나타났다. 기획재정부는 부정수급 미환수액 대부분이 생계급여, 기초연금 부정수령 등과 소송에서 기인했다고 밝혔다.²⁾

〈표 1〉 2019~2023년 국고보조금 부정수급 적발 및 환수 현황³⁾
(단위: 건, 억원)

연도	2019		2020		2021		2022		2023		합계액	
구분	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
총부정수급	127,691	566	78,733	391	74,133	557	71,064	758	43,542	309	388,163	2,581
환수	104,001	236	66,631	295	65,246	341	48,184	273	34,064	133	317,426	1,278
미환수	23,690	330	12,802	96	6,887	216	22,880	485	9,487	176	75,737	1,303
미환수비율	22.78	58.3	19.42	24.55	10.56	38.78	47.48	63.98	27.82	56.96	19.26	50.48

1) “취약계층 복지에산 373억원 줄줄…작년 상반기 부정환수금 69%에 달해”, 2025. 04. 03자, 「미디어생활」 <https://www.imedialife.co.kr/news/articleView.html?idxno=56545>, (2025. 04. 08. 최종방문)

2) “5년간 국고보조금 2천581억 부정수급…절반은 환수 못해”, 2024. 9. 11자, 「한국세정신문」 (<https://www.taxtimes.co.kr>), (2025. 04. 08. 최종방문) ; 2024년 국고보조금 부정수급 적발 및 환수 현황에 대한 공식 통계는 아직 공개되지 않음. 기획재정부의 보도자료에 따르면, 2024년에는 e나라도움 시스템을 통해 총 630건의 부정수급 의심 사례가 적발되었으며, 환수 금액은 약 493억 원임 - “24년 e나라도움 630건 493억원 규모의 국고보조금 부정수급 사례 적발”, 2025. 03. 19자, 기획재정부, 보도자료 (<https://www.moef.go.kr>), (2025. 04. 26. 최종방문)

3) 앞의 주 참고- 진성준 의원(더불어민주당)이 2024. 9. 11. 기재부 자료.

총부정수급은 매년 감소하고 있음에도 불구하고, 환수대상금액에서 매년 일정비율 이상이 환수되지 못하고 있고, 기획재정부는 이것이 생계급여, 기초연금 부정수령 등에서 발생하였다고 하는데, 매년 행정기관이 요건에 해당하는지 여부에 대해 판단할 때에 귀책사유가 있었던 것인지, 수급자가 수급권에 대한 해당여부 판단에 필요한 사실을 제대로 전달하지 않은 데에 귀책사유가 있는 것인지 그 원인에 대해 보다 면밀하게 검토할 필요가 있다.

2. 사회복지분야에서 지급된 금전적 이익의 환수에 대한 논의 필요성

적극국가의 경향이 확대되면서 국가의 금전적 지원은 증가하였으며, 동시에 그 관리에 대한 어려움이 주요한 법적 문제로 부각되었다. 부당하게 지급된 금전적 이익의 환수에 대해서 개별법상 각각의 환수처분, 부당이득징수처분 등이 마련되었으나, 충분하지 않았으며 그 입법적 공백을 보완하기 위해, 2020년부터는 「공공재정 부정청구 금지 및 부정이익 환수 등에 관한 법률(이하 공공재정환수법)」이 시행되는 등 입법적 측면에서의 다각적 노력이 있었다.

불법적 이익에 대한 환수 및 그에 대한 제재적 조치로서 제재부가금에 대한 규정은 일반법적 역할을 하는 「공공재정환수법」, 「보조금에 관한 법률(이하 보조금법)」을 제외하고, 중소기업지원, 농업, 임업, 수산업 지원 등 다양한 분야에서 11개 개별법률⁴⁾에 산재되어 있다. 부당이득의 환수는 부당이득환수처분⁵⁾⁶⁾, 형사절차⁷⁾, 손해배상

-
- 4) 「국가연구개발혁신법」, 「국방과학기술혁신 촉진법」, 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」, 「산업기술혁신 촉진법」, 「수산업·어촌 공익기능 증진을 위한 직접지불제도 운영에 관한 법률」, 「임업·산림 공익기능 증진을 위한 직접지불제도 운영에 관한 법률」, 「중소기업 기술혁신 촉진법」, 「중소기업창업 지원법」, 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」, 「학술진흥법」 (2023. 04. 09. 최종검색) - 직제규정과 시행령, 시행규칙등 하위규정 제외
- 5) 「국민건강보험법」 [시행 2024. 12. 27.] [법률 제19841호, 2023. 12. 26., 타법개정] 제57조(부당이득의 징수)① 공단은 속임수나 그 밖의 부당한 방법으로 보험급여를 받은 사람·준요양기관 및 보조기기 판매업자나 보험급여 비용을 받은 요양기관에 대하여 그 보험급여나 보험급여 비용에 상당하는 금액을 징수한다.<개정 2020. 12. 29., 2023. 5. 19.>
- 6) 「방위사업법」 [시행 2025. 1. 7.] [법률 제20644호, 2025. 1. 7., 타법개정] 제8조(부당이득의 환수 등)① 방위사업청장은 방산업체·일반업체, 방위산업과 관련없는 일반업체, 전문연구기관 또는 일반연구기관이 허위 그 밖에 부정한 내용의 원가계산자료를 정부에 제출하여 부당이득을 얻은 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 부당이득금과 부당이득금의 2배 이내에 해당하는 가산금을 환수하여야 한다.
- 7) 「공공주택 특별법」 [시행 2025. 1. 31.] [법률 제20754호, 2025. 1. 31., 일부개정] 제57조 ④ 제1항의 죄를 범한 자 또는 그 정을 아는 제3자가 제1항의 죄로 인하여 취득한 재물 또는 재산상의 이익은 몰수한다. 다만, 이를 몰수할 수 없을 때에는 그 가액을 추징한다. - 공직자나 공공기관의 종사자 등이 미공개정보를 미리 입수해 땅 투기를 한 사안과 관

청구⁸⁾, 과징금⁹⁾ 등 여러 형식을 통해 가능¹⁰⁾한데, 사회복지분야 개별법에서는 제재 부가금을 별도로 규정하지는 않으며, 「공공재정환수법」, 「보조금법」, 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」에 의한 제재부가금의 적용이 가능할 것으로 보인다.

한편 입법적 노력 뿐만 아니라, 법해석의 측면에서도 의미있는 판결들¹¹⁾이 있는데, 최근 사회복지분야에서 지급된 금전적 이익의 환수처분의 법적 성격을 잘 드러낸 판결이 있었다. 대법원 2024. 6. 13. 선고 2023두54112 판결은, 「사회복지사업법」 제42조 제3항 단서의 보조금환수처분에 대해서 발급 자체는 지속이지만, 환수금액을 정하는 것은 재량이라고 판단하는 것을 내용으로 한다. 대법원은 2011두31697판결부터 사회복지분야 금전적 이익의 환수처분의 위법성을 판단함에 있어, 공익과 사익의 형량을 적극적으로 적용하는데, 최근의 2023두54112 판결은 사회복지분야에서 지급된 금전적 이득에 대한 환수처분의 법적 성격에 대해 보다 확립된 입장을 제시하는 것으로 보인다.

사회복지분야의 보조금환수처분 또는 부당이득환수와 관련한 선행연구로는, 최근 제정된 「공공재정환수법」의 내용을 중심으로 그 법적 쟁점을 검토하거나¹²⁾ 종래 부당이득환수에 관한 개별법에서의 규정 해석과 관련한 판례의 태도에 대한 연구¹³⁾, 부

련하여, ‘부동산 등의 매매, 그 밖의 거래에 사용하거나 타인에게 제공 또는 누설한 자는 5년 이하의 징역 또는 그 위반행위로 얻은 재산상의 이익 또는 회피한 손실액의 3배 이상 5배 이하에 상당하는 벌금에 처한다.’(동법 제57조 제1항)는 규정이 신설되었는데, 이 벌금에 부당이득이 포함된다.

- 8) 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 [시행 2025. 1. 21.] [법률 제20712호, 2025. 1. 21., 타법개정] 제109조 제2항 사업자 또는 사업자단체는 제40조, 제48조 또는 제51조 제1항 제1호를 위반함으로써 손해를 입은 자가 있는 경우에는 그 자에게 발생한 손해의 3배를 넘지 아니하는 범위에서 손해배상의 책임을 진다.
- 9) 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 등 각종 경제행정부법 관련 분야에서는 법위반에 대한 부당이득환수 수단으로 과징금을 규정하고 있다. 특히 공정거래법 위반에 대한 과징금 부과 시 ‘위반행위로 취득한 이익’의 규모를 고려하도록 되어 있고(제102조 1항), 과징금부과 세부 기준 등에 관한 고시에서 이를 ‘부당이득’이라고 표현하고 있다(대규모유통업법 위반사업자에 대한 과징금 부과기준 고시, [시행 2024. 2. 6.] [공정거래위원회고시 제2024-4호, 2024. 2. 6., 일부개정] II. 9.“부당이득”은법 제35조제3항에 따라 준용하는 공정거래법제102조의 규정에 의한 참작사유 중 위반행위로 인해 취득한 이익으로서, 위반사업자가 위반행위로 인하여 직접 또는 간접적으로 얻은 경제적 이익을 말한다)
- 10) 김태오, “경제행정부상 부당이득환수 수단의 재론 - 독일 경쟁제한방지법의 논의를 소재로 -”, 「행정법연구」 제73호, 행정법이론실무학회, 2024, 103-106면에서 요약함.
- 11) 대법원 2013. 2. 15. 선고 2011두1870 판결, 대법원 2014. 4. 10. 선고 2011두31697 판결, 대법원 2017. 3. 30. 선고 2015두43971 판결, 대법원 2017. 6. 29. 선고 2014두39012 판결, 대법원 2020. 6. 4. 선고 2015두39996 판결, 대법원 2021. 1. 14. 선고 2020두38171 판결 등
- 12) 서지민, “공공재정환수법 제정에 따른 제재의 법률관계”, 「고려법학」 제97호, 고려대학교 법학연구원, 2020. ; 최진수, “공공재정환수법의 해석·적용상 몇 가지 쟁점에 관한 소고”, 「연세법학」 제40호, 연세법학회, 2022. 등
- 13) 김종권, “국민건강보험법의 부당이득징수처분의 법적 성질”, 「행정판례연구」 24(1), 한국행정판례연구회, 2021.

당이득 환수에 대한 개별법 규정들을 비교하는 연구¹⁴⁾등이 있었다. 그런데 2024년에 선고된 「사회복지사업법」 제42조 제3항 단서의 보조금환수처분에 대해서는 전면적으로 검토하는 연구는 발견하기 어려웠으며, 여러 문헌에서 해당 판례의 요지를 재량 행위, 또는 이익형량, 공법상 부당이득반환의 내용으로 설명하고 있었다.¹⁵⁾

본고에서는 「사회복지사업법」 상의 보조금환수처분에 대한 법적 이해를 위해 종래 연구되었던 보조금환수처분 또는 부당이득징수처분에 대한 연구들의 주요 내용을 검토하여 그 시사점을 도출하고자 하며, 사회복지분야에도 적용되는 「공공재정환수법」의 특수성 및 제재부가금에 대한 관련 쟁점을 검토하여 사회복지분야에서 고질적으로 일정비율 발생하는 보조금 환수에 관한 그 개선방향에 대한 시초를 모색하고자 한다.

II. 「사회복지사업법」상의 보조금환수처분의 법적 성격

1. 대법원 2024. 6. 13. 선고 2023두54112 판결의 주요 내용

기초지방자치단체장과 국민건강보험공단이 함께 실시한 현지조사 결과에 따라, 그 시설의 인력배치기준 위반 등을 이유로 하여, 노인장기요양보험법에 근거하는 노인요양시설, 재가노인복지시설을 운영하던 자가, 지급되었던 장기요양급여비용에 대한 환수처분을 받은 것에 대해, 그 취소를 청구한 사건에서, 원고인 시설운영자의 청구를 기각하고, 환수처분이 위법하지 않다고 한 사건에 대한 것이다.

이 판결은 「사회복지사업법」 제42조 제3항 단서의 보조금환수처분에 대해서, ‘보조금환수처분은 이미 지급받은 보조금 전액을 환수 대상으로 하되, 그 환수 범위는 보조사업의 목적과 내용, 보조금을 교부받으면서 부정한 방법을 취하게 된 동기 또는 보조금을 다른 용도로 사용하게 된 동기, 보조금의 전체 액수 중 부정한 방법으로 교부받거나 다른 용도로 사용한 보조금의 비율과 교부받은 보조금을 그 조건과 내용에 따라 사용한 비율 등을 종합하여 개별적으로 결정하여야 하는 재량행위의 성격을 지니고 있다’고 판시하였다.¹⁶⁾ 행정청은 지속적으로 보조금환수처분을 하여야 하지만, 그 환수범위를 재량으로 정할 수 있다는 것이다.

14) 문현호, “비의료인 개설 의료기관(‘이른바 사무장병원’)에 대한 국민건강보험법상 부당이득징수 처분”, 「사법」, 통권 54호, 사법발전재단, 2020.

15) 김중권, 『국민중심 행정법』, 2025, 124면; 정하중·김광수, 『행정법개론』, 2025, 621면 등.

16) 박균성, 『행정법강의』, 박영사, 제22판, 2025, 216면

이 사건 보조금환수처분에서 환수금액은 재가노인복지시설에서 단기보호서비스와 관련하여 수령한 보조금 2억 9,600여만원 중에서, 실제 근무하지 않은 사람에 대해서 부당하게 청구하여 수령한 인건비 3,900여만원과 이용자 기준을 충족하지 못하였으나 부당하게 청구하여 수령한 2,160만원, 합하여 6,000여만원을 그 내용으로 하고 있다. 원심인 고등법원에서는 이 처분을 기속행위로 보았으나, 대법원에서는 재량행위로 판단하였는바, 이에 대해서 살펴보겠다.

2. 「사회복지사업법」 제42조 제3항 본문과 단서의 해석

「사회복지사업법」 제42조에 따르면 ‘국가나 지방자치단체는 사회복지사업을 하는 자 중 대통령령으로 정하는 자에게 운영비 등 필요한 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있고’(제1항), 보조금을 받은 자가 ‘거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 받았을 때(제42조 제3항 1호)’, ‘사업 목적 외의 용도에 보조금을 사용하였을 때(2호)’에는 그 반환을 “명하여야” 하며(제3항 단서), ‘이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반하였을 때(3호)’는 이미 지급한 보조금의 전부 또는 일부의 반환을 “명할 수 있다”고 규정하고 있다(제3항).¹⁷⁾

동법 제42조 제3항의 보조금환수처분은, ‘전부 또는 일부를 취소할 수 있다’고 규정하여 문언상 재량행위로 볼 수 있으나, 제3항 단서에서는, 제3항 제1호 또는 제2호에 해당하는 경우, 즉 거짓이나 그 밖의 부정한 방법을 사용하거나 사업 목적 외의 용도에 사용하는 경우 ‘반환을 명하여야’ 한다고 규정하여 기속행위처럼 보이는 외관을 가지고 있다.

동법 제42조 제3항 단서에 의한 보조금 환수처분에서 범위를 정하는 것에 재량이 있다고 해버리면, ‘거짓이나 그 밖의 부정한 방법’으로 받은 보조금이나 ‘사업 목적 외의 용도’에 사용한 보조금의 전부가 아니라 일부를 환수해도 된다는 것인가 하는 법 적용의 혼란을 가져올 소지가 있다. 동법 제42조 제3항 본문에서는 ‘이미 지급받은 보조금의 전부 또는 일부’라고 하고 있으므로, 이미 지급받은 보조금 중에서 ‘전부(또는 일부)’를 거짓 등 부정한 방법으로 받았거나 사업목적 외 용도로 사용하는 경우 이에 해당하는 보조금 전부(또는 일부)를 환수대상으로 삼아야 하는 것이다.

17) 사회복지사업법 [시행 2025. 4. 1.] [법률 제20883호, 2025. 4. 1., 일부개정]

제42조(보조금 등) ③ 국가나 지방자치단체는 제1항에 따라 보조금을 받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 이미 지급한 보조금의 전부 또는 일부의 반환을 명할 수 있다.

다만, 제1호 및 제2호의 경우에는 반환을 명하여야 한다.<개정 2016. 2. 3.>

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 받았을 때
2. 사업 목적 외의 용도에 보조금을 사용하였을 때
3. 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반하였을 때

만약 이미 지급되었으므로 수익적 행정행위의 취소(철회) 제한의 법리에 따라 환수 범위에 대해서 이익형량이 가능하다고 해버리면(이익형량의 원칙을 기속이나 재량이나에 상관없이 사용하게 된다면), 거짓 등 부정한 방법으로 받은 불법적 이익 또는 사업 목적 외 용도로 사용한 보조금도 환수하지 않아도 된다는 결과(불법적 이익을 국가가 사회복지라는 이름으로 용인하게 되는 결과)에 이를 가능성이 있다. 부정한 방법을 사용하는 경우는 사인이 취소가능성을 예상하고 있는 경우로 볼 수 있고, 이러한 경우에는 지급받은 보조금을 ‘취소하여야’ 한다고 해석해야 한다. ‘취소할 수 있다’고 해석하는 것은 법치행정 원리의 근본적인 기둥을 뒤흔드는 것이 된다.

이에 대해서 「행정기본법」 제18조¹⁸⁾가 있으니 재량으로 하더라도 이러한 위험이 발생하지 않는다고 보는 견해도 있다.¹⁹⁾ 동법 제18조는 제2항에서 행정청이 ‘당사자에게 권리나 이익을 부여하는 처분을 취소하려는 경우에는 취소로 인하여 당사자가 입게 될 불이익을 취소로 달성되는 공익과 비교·형량하여야 한다(제2항)’고 규정하면서 이익형량을 하지 않아도 되는 경우로, ‘거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 처분을 받은 경우’(제2항 제1호), ‘당사자가 처분의 위법성을 알고 있었거나 중대한 과실로 알지 못한 경우’(제2호)를 규정하고 있다. 이에 따르면 ‘거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 처분을 받은 경우’에는 이익형량을 해야 하는 경우가 아니다.

다만 실제 적용에 있어서 ‘거짓이나 그 밖의 부정한 방법’이 포함되는 경우인지, ‘사업 목적 외의 용도’에 사용한 경우인지를 구별하기 어려울 수 있고, 여전히 이익형량 원리가 혼동하여 적용될 가능성이 있다. 만약 이러한 부당이득에 대한 부분을 취소할 수도 있고, 취소하지 않을 수도 있다고 해석하는 경우, 위법에 대한 방관 또는 위법에 대한 무지를 인정하거나 오히려 권장하는 결과가 도출될 수 있으며, 불법에 대한 일반예방적 측면에서도 바람직하지 않다.

한편 ‘전부 또는 일부’에 대해서 범위에 대해 재량이 있지만, 일단 범위가 정해지면 그 위법적인 요소를 제거‘하여야’ 한다고 기속으로 해석하게 되면, 그 본질이 재량행위인가에 대해서 해석상 다소 부조화가 발생한다. 이러한 처분 속에, 재량으로서의 범위에 대한 결정에 더하여, 환수하여야 한다는 기속적 성격도 함께 포함되어 있기 때

18) 제18조(위법 또는 부당한 처분의 취소) ① 행정청은 위법 또는 부당한 처분의 전부나 일부를 소급하여 취소할 수 있다. 다만, 당사자의 신뢰를 보호할 가치가 있는 등 정당한 사유가 있는 경우에는 장래를 향하여 취소할 수 있다.

② 행정청은 제1항에 따라 당사자에게 권리나 이익을 부여하는 처분을 취소하려는 경우에는 취소로 인하여 당사자가 입게 될 불이익을 취소로 달성되는 공익과 비교·형량(衡量)하여야 한다. 다만, 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 처분을 받은 경우

2. 당사자가 처분의 위법성을 알고 있었거나 중대한 과실로 알지 못한 경우

19) 이용우, “사회보장 행정영역에서 수익적 행정처분의 취소 및 부당이득징수처분이 갖는 특성 - 대법원 2017. 6. 29. 선고 2014두39012 판결에 대한 판례평석”, 「사회보장법연구」, 제12권 제1호, 서울대 사회보장법연구회, 2023, 145면 이하 참조

문이다. 그래서 대법원은 이 사건에서 부당이득 환수의 관점에서는 위법적인 요소를 제거해야 한다는 명제를 포기할 수 없었고, 이에 「사회복지사업법」 제42조 제3항 단서의 보조금환수처분에 대해 그 발급 자체는 기속이지만 환수금액의 확정에 대해서는 재량이 인정된다는 절충적 결정을 한 것으로 보인다. 그러나 이러한 해석은 법원의 심사권을 법률적 근거 없이 확대한 것과 다를 바 없어 수긍하기 어렵고, 특히 판례의 이익형량적 접근이 처음부터 사건의 중심적 판단기준으로 사용되는 것에 동의할 수 없다. 환수금액을 정하는 부분만을 재량행위로 본다고 하더라도 결국은 재량을 포함한 처분으로서 전체 환수처분을 재량으로 파악하는 것과 그 결론이 다르지 않기 때문이다.²⁰⁾ 다음에서는 수익적 행정처분의 금전적 이익 환수에 있어 이익형량의 원칙 적용에 대해서 검토하고자 한다.

3. 이익형량의 원칙과 사회복지분야에서 수익적 행정처분의 금전적 이익 환수

법원은 사회복지분야 뿐만 아니라 계획재량에서의 형량명령 등, 재량행위의 위법성 심사에서 대부분의 쟁점을 이익형량으로 환원하여 심사하는 방식을 취하고 있다. 이익형량론이란 원래 사적인 이해관계의 조정을 목적으로 사법영역에서 전개된 법해석 방법론으로 사적인 이해관계의 충돌은 물론 다양한 성격의 공익이 다층적으로 얽혀있는 공법영역의 문제에 그대로 적용하는 데에는 문제가 많다. 사법심사의 첫 단계에서는 이익형량론에 의해서가 아니라 그 행정작용이 입법목적에 기여하고 있는지에 초점을 두고 심사를 진행하여야 할 것이다. 이익형량론이 필요한 경우는 그 내용의 부합여부가 애매하거나 부적합한 경우이며, 법원은 행정청이 행정작용과정에서 사용한 수단이 목적에 부합하는가에 대한 판단을 우선적으로 진행하여야 할 것이다.²¹⁾

「사회복지사업법」 제42조 제3항 단서에 의한 보조금 환수처분을 대법원처럼, 재량행위로 보는 경우에는 위법 판단기준으로 재량의 일탈남용을 검토하게 된다. 재량행위에서 이익형량은 필수적이다. 「행정기본법」 제21조에 따라 행정청은 관련 이익을 정당하게 형량하여야 하며, 그 재량권의 범위를 넘어서는 안된다. 그런데 판례는 이 사건 부정수급의 경우 보조금 환급처분의 위법성을 판단하면서, 부정이익이 환수되어야 한다는 기속행위로서의 요소를 다소 간과하면서, 재량행위로서의 요소를 최우선적으로 파악하여 이익형량을 그 기준으로 삼고 있는 것으로 보인다. 수급자가 비의

20) 김중권, 앞의 책, 124면 참조

21) 유진식, “국토계획법상의 주민제안제도를 둘러싼 법문제”, 「행정판례연구」, 29(1), 한국행정판례연구회, 2024, 217-246면 주요 내용을 이 사건에 적용하고자 요약, 가공함.

도적인 부정수급을 받았다고 하더라도 부정이익은 환수되어야 한다. 사회복지분야에서 수익적 행정처분 취소의 특수성을 종합하여 이익형량의 요청을 강조하지만, 공동체 전체의 소중한 자산²²⁾에 대한 충분하지 않은 고려와 환수규정이 예정하지 않은 이익형량의 원칙의 적용은 법원의 입법작용으로의 진출 또는 법원에 의한 법형성작용에 의한 법치주의 원리의 부조화라는 부작용을 낳을 수 있다.

대법원은 2011두31697판결부터 환수처분의 위법성을 판단함에 있어, 공익과 사익의 형량의 문제로 치환시켜 논증을 하였다. 마찬가지로 ‘특례노령연금수급권취소처분 등취소청구의소’ 사건에서도, ‘그 공익상 필요가 당사자가 입게 될 불이익을 정당화할 만큼 강한 경우에 한하여 잘못 지급된 급여액에 해당하는 금액을 환수하는 처분을 하여야 한다²³⁾’고 판시하고 있다.

이 특례노령연금수급권 사건에서, 대법원이 이익형량의 요소로 고려한 사항은 - 지원받은 금액의 환수시 당사자는 ‘기득권과 신뢰의 보호 및 법률생활 안정의 침해 등의 불이익’을 받게 되며, 환수처분에서 고려해야 하는 요소는 ‘그 급여의 수급에 관하여 당사자에게 고의 또는 중과실 등 귀책사유가 있는지, 지급된 급여의 액수·연금지급 결정일과 지급결정 취소 및 환수처분일 사이의 시간적 간격·수급자의 급여액 소비 여부 등에 비추어 이를 다시 원상회복하는 것이 수급자에게 가혹한지 여부, 잘못 지급된 급여액에 해당하는 금액을 환수하는 처분을 통하여 달성하고자 하는 공익상 필요의 구체적 내용과 그 처분으로 말미암아 당사자가 입게 될 불이익의 내용 및 정도’- 등이다.

그리고 위의 이익형량의 요소를 고려하여, 판례는 ‘① 원고의 출생연월일이 사후적으로 정정된 결과 원고에 대한 지급결정 당시 특례노령연금 수급요건을 갖추지 못하게 되었다고 하더라도, 연금지급신청 당시 객관적 소명자료인 가족관계등록부에 기재된 출생연월일을 기재하여 특례노령연금을 지급받은 원고에게 고의 또는 중과실의 귀책사유가 있다고 단정하기 어려운 점, ② 원고에 대한 퇴직노령연금 지급개시시점과 이 사건 각 처분시점의 시간적 간격이 6년여가 되어 이미 지급된 급여를 원상회복하는 것이 쉽지 않아 보이고, 또한 지급된 급여에 대하여 원고가 이를 퇴직노령연금의 취지에 어긋나게 이 를 낭비하였다고 볼 만한 사정도 발견되지 아니하는 점, ③ 한편 이 사건 환수처분에 의하여 원고가 반환해야 하는 급여액수, 원고의 연령과 경제적 능력 등을 고려하면 원고에게 가혹하다’고 판시하여 ‘환수처분으로부터 얻게 되는 공익보다 사인이 입을 불이익이 더 크기 때문에, 환수처분은 위법하다고 판단하였다.

그러나 부당 지급된 연금의 환수처분이 위법하다고 판시한 것은 결과적으로 연금지급결정취소처분의 존재를 사실상 부인하는 것이 된다. 판례가 연금지급결정과 환수처

22) 김중권, “사회보장급부지급취소처분과 환수처분간의 관계”, 「법조」 제730호, 법조협회, 2018, 362면.

23) 대법원 2017. 3. 30. 선고 2015두43971 판결.

분을 분리하는 것은 결과적으로 부당이득의 법리를 전도시키는 모순된 결과를 도출시키는 것이다. 현행 실정법이 법을 위반하여 지급된 금액의 환수를 규정한 이상, 환수는 “해야 하는” 것이고 지급결정취소와 연결되는 것으로 봐야 한다.²⁴⁾

행정법관계의 특징은, 사익상호간의 이익을 조정하는 사법관계와는 달리 공익이 압도적으로 중요한 역할을 한다는 점에 있다. 국가가 위법한 공과금부과처분에 의하여 재산상 이익을 취한 경우에 공과금부과처분이 중대·명백한 하자로 무효가 아닌 한 행정력에 의하여 행정청이나 법원에 의하여 취소되기 전까지는 법률상 원인이 되기 때문에 부당이득이 되지 않는다. 개인이 국가로부터 위법한 보조금지급결정에 의하여 재산상의 이익을 취한 경우에도 마찬가지이다.²⁵⁾ 그러나 취소된 후에는 법률상 원인이 없어지므로, 부당이득이 되고 환수처분의 대상이 되는 것이다.

반면, 수익자의 귀책사유가 존재한다고 하더라도 수익자의 신뢰보호를 우선시 하여야 한다고 보는 견해²⁶⁾도 있다. 건강보험이나 국민연금 등 사회복지분야에서 수익적 행정처분의 금전적 이익에 대한 환수를 통해 달성하려고 하는 공익이란 근본적으로 보험료와 국고부담 등을 통해 형성되는 재정상 이익에 그치는 반면, 사회보장 급부가 취소될 경우 수익자로서는 생존 및 인간다운 삶의 영위에 직결되는 영향을 받게 될 것인바, 전자의 공익이 후자와 관련된 수익자의 사익보다 우월한 것으로 단정해서는 안된다는 것이 대법원의 입장이라는 것이다.

그러나 이익형량과정을 환수와 관련하여 전면적으로 적용하게 되면, ‘거짓등의 부정한 방법’으로 받은 보조금이라도, 지급받은 보조금의 일부에 해당하는 경우 이를 반환하는 것은 사인의 이익 침해의 요소가 적으므로 이익형량의 결과 일부 취소는 가능하고, 전체를 취소시키는 경우 사인의 이익 침해 요소가 크므로 전체 취소는 오히려 안된다는 (불법의 이익이 더 큰 경우라도 반환은 어려울 수 있다는) 결과가 도출될 수도 있다. 이익형량의 원칙이 우선적으로, 전면적으로 적용되는 경우, 법치주의 원리에서 예측하지 못한 어려운 상황이 생길 수 있다.

4. 보호가치 있는 신뢰와 사회복지분야에서 공법상 부당이득법리

앞에서 살펴보았듯이, 사회복지분야에서 수익적 행정처분의 금전적 이익에 대한 환수는 기속이라고 해석하여야 하고, 그렇다면 남은 것은 어떠한 방식으로 환수하여야 사인의 불이익을 최소화할 수 있는가에 대한 것이다.

24) 김중권, 앞의 글(주 22), 360면.

25) 정하중, “공법상 부당이득 청구의 독자성”, 「법률신문」, 판례평석, 2010.01.07.자. <https://www.lawtimes.co.kr/news/104947> (최종방문일 2025.04.08.)

26) 이용우, 앞의 글, 157면.

이에 대해서 민법상 부당이득법리에 대응하는 공법상 부당이득법리에 따라 수익에 대한 개인의 신뢰가 보호가치 있는가를 기준으로 판단하여야 한다고 보는 견해도 있다. 학설²⁷⁾은 이와 관련하여 행정법의 일반원칙으로서 확고하게 뿌리를 내린 신뢰보호의 원칙을 제시하고 있다. 구체적인 경우에 개인이 국가의 수익처분의 적법성과 존속을 신뢰하고 이러한 신뢰에 기초하여 수익처분에 의하여 획득한 이득을 소비한 경우에는 국가의 부당이득반환청구권이 배제된다고 보아야 하며, 국가의 위법한 보조금지급결정이나 연금결정에 의하여 수익을 얻은 개인이 이들 결정의 적법성과 존속을 신뢰한 경우에는 수익적 행정행위의 직권취소 제한의 법리에 의하여 행정주체의 결정은 계속 존속하여 개인의 수익에 대한 법률상 원인이 된다는 것이다.

비록 개인의 이득이 현존하고 있다고 하더라도 개인이 이에 대하여 신뢰를 하고 기대가능하지 않은 손실없이 더 이상 반환할 수 없는 방식으로 처분을 한 경우에는 그러한 이득은 반환대상이 되지 않으며, 반면 수익에 대한 개인의 신뢰가 보호가치가 없는 경우에는 부당이득이 성립되어 법정이자율에 의한 이자를 붙여 부당이득을 반환해야 한다고 보고 있다.

이러한 내용은 2010년 발안된 행정소송법안에는 명문으로 공법상 부당이득반환청구권을 당사자소송의 대상으로 규정되었으나, 현재 법적 근거규정이 마련되어 있지는 않다. 현재 명문의 규정없이 신뢰보호원칙을 실정법상의 명문이 있는 부당이득환수 또는 보조금반환처분의 제한원리로 우선하여 적용하는 데에는 한계가 있다고 생각한다. 법해석에 의한 해결은 불완전하며, 이에 대한 입법적 대안이 모색되어야 할 것이다. 수익자의 귀책사유 유무에 따라 부정수급의 유형을 구분하고, 그 환수방법도 수익자의 편의를 고려한 방법이 다각적으로 모색될 필요가 있다. 다음에서는 타법상의 보조금환수의 경우에 대한 판례와 평석을 살펴보고, 입법적 방향에 주는 시사점을 도출하고자 한다.

III. 타법상의 보조금환수의 경우

1. 「산업재해보상보험법」 상의 부당이득징수

(1) ‘거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로’ 지급된 금액을 징수하는 경우

「산업재해보상보험법」²⁸⁾ 제84조에서는 부당이득징수에 대해서 규정하고 있으며,

27) 정하중, 앞의 책, 621면

‘거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보험급여를 받은 경우(제1항 제1호)’에 해당하는 경우 그 급여액의 2배에 해당하는 금액을 징수하여야 하고, ‘수급권자 또는 수급권이 있었던 사람이 제114조 제2항부터 제4항까지의 규정에 따른 신고의무를 이행하지 아니하여 부당하게 보험급여를 지급받은 경우(2호)’ 또는 ‘그 밖에 잘못 지급된 보험급여가 있는 경우(제3호)’에 해당하는 경우에는 그 급여액에 해당하는 금액을 징수하여야 한다고 규정하고 있다.

대법원 2013. 2. 15. 선고 2011두1870판결에서는 「산업재해보상보험법」 제84조 제1항 제1호에 해당하는 ‘거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보험급여를 받은 경우’라는 것은 ‘보험급여를 받은 자가 주관적으로 거짓이나 그 밖의 부정한 방법임을 인식하면서 적극적으로 받을 수 없는 보험급여를 받은 경우’를 말하는 것이라고 판시하였고, 이러한 경우에는 ‘수익적 행정처분의 하자가 당사자의 사실은폐나 기타 사위의 방법에 의한 신청행위에 기인한 것이라면, 당사자는 처분에 의한 이익을 위법하게 취득하였음을 알아 취소가능성도 예상하고 있었을 것이므로, 그 자신이 처분에 관한 신뢰이익을 원용할 수 없음은 물론, 행정청이 이를 고려하지 아니하였다고 하여도 재량권의 남용이 되지 아니하고, 이 경우 당사자의 사실은폐나 기타 사위의 방법에 의한 신청행위가 제3자를 통하여 소극적으로 이루어졌다고 하여 달리 볼 것이 아니다’고 판시하였다.

이 판결에서는 제3자에 의한 소극적인 방식이 포함되었다고 하더라도 ‘거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보험급여를 받은 경우’에 해당하게 되면, 취소가능성도 예상하고 있었을 것이므로, 당사자의 신뢰이익을 고려하지 않아도 된다고 본 것이다. ‘거짓이나 그 밖의 부정한 방법’이 포함되는 경우 상대방의 불이익 형량의 가능성을 차단하고 있다는 것을 알 수 있다.

(2) 보험급여를 받은 당사자로부터 잘못 지급된 보험급여액²⁸⁾을 징수하는 경우

한편 「산업재해보상보험법」 제84조 부당이득징수 사건인 대법원 2014. 4. 10. 선고 2011두31697 판결에서는 동법 제84조 제1항 제3호에 의한 보험급여를 받은 당사자로부터 잘못 지급된 보험급여액을 환수하는 것이 타당한가에 대한 판시가 있었는데, 이 사건에서는 ‘거짓이나 그 밖의 부정한 방법’이 포함되지 않는 경우였고, 당사자의 비의도적 행위 또는 행정청의 비의도적 행정에 의한 지급액에 대한 환수가 문제되었다.

이 사건에서 판례는 ‘보험급여를 받은 당사자로부터 잘못 지급된 보험급여액에 해당하는 금액을 징수하는 처분을 할 때에는 보험급여의 수급에 관하여 당사자에게 고

28) [법률 제11141호, 시행 2012.09.01] 고용노동부

의 또는 중과실의 귀책사유가 있는지, 잘못 지급된 보험급여액을 쉽게 원상회복할 수 있는지, 잘못 지급된 보험급여액에 해당하는 금액을 징수하는 처분을 통하여 달성하고자 하는 공익상 필요의 구체적 내용과 처분으로 말미암아 당사자가 입게 될 불이익의 내용 및 정도와 같은 여러 사정을 두루 살펴, 잘못 지급된 보험급여액에 해당하는 금액을 징수하는 처분을 해야 할 공익상 필요와 그로 말미암아 당사자가 입게 될 기득권과 신뢰의 보호 및 법률생활 안정의 침해 등의 불이익을 비교·교량한 후, 공익상 필요가 당사자가 입게 될 불이익을 정당화할 만큼 강한 경우에 한하여 보험급여를 받은 당사자로부터 잘못 지급된 보험급여액에 해당하는 금액을 징수하는 처분을 해야 한다.’고 판시하여, 「산업재해보상보험법」 제84조 부당이득징수에 있어서 사인이 입을 불이익을 고려하여 공익과 형량해야 함을 최초로 제시한 중요한 판결이다.²⁹⁾

이 사건에서 판례는 「산업재해보상보험법」 제84조 제1항이 ‘지급하여야 한다’고 규정함에 도 불구하고 이를 재량행위로 판단하여, 재량을 고려할 때 이익형량의 원칙을 준수하여야 함을 제시하고 있는 것이다. 이에 대해서 판례의 법형성의 한계를 넘어선 것으로서 위헌적 쟁점이 있다고 판단되면 법원은 헌법재판소에 위헌제청을 하여야 하며, 사회복지 영역에서 법치국가와 조화되지 않는 것이라는 견해³⁰⁾, 부당이득 징수처분이 기속행위인지 재량행위인지 여부와 무관하게, 신뢰보호원칙 내지 공익과 사익 간의 비교·형량에 따라 그 위법을 판단할 수 있다는 견해³¹⁾, 근거법률에서 하자 있는 수익적 행정행위를 기속적으로 취소하도록 규정하고 있음에도, 재량행위를 통제하는 심사기준 내지 심사원리로 원용되는 이익형량을 한 것에 대해 비판적으로 바라보는 견해³²⁾가 있다.

29) 이에 대해서는 김중권, “국민건강보험법의 부당이득징수처분의 법적 성질”, 「행정판례연구」 24(1), 한국행정판례연구회, 2021, 18면 이하 참조.

이후 대법원 2017. 6. 29. 선고 2014두39012 판결 등에서는 ‘산재법상 각종 보험급여 등의 지급 결정이 적법한지를 판단하는 기준과 그 처분이 잘못되었음을 전제로 하여 이미 지급된 보험급여액에 해당하는 금액을 징수하는 처분이 적법한지를 판단하는 기준이 동일하다고 할 수는 없으므로, 지급결정이 적법하게 취소되었다고 하여 그에 기한 징수처분도 반드시 적법하다고 판단하여야 하는 것은 아니다’고 판시하여 수급 요건을 갖추지 못한 것이 나중에 발견되어 그 지급액을 환수하고자 하더라도, 원고의 고령 나이, 이미 장의비와 생활비 등으로 과실없이 사용된 점 등을 고려할 때, 원고가 입게 될 기득권과 신뢰보호 및 법률생활 안정의 침해 등 불이익이 더 크다고 보아 부당이득으로 징수하는 결정의 취소가 적법하다고 판시하였음.

30) 김중권, “사회보장급부지급취소처분과 환수처분간의 관계”, 「법조」 제730호, 법조협회, 2018, 3-39면 참조.

31) 이상덕, “산재보험 영역에서 과오급 보험급여 환수의 법적 문제 : 수익적 행정행위 직권취소 제한의 법리와 관련하여, 「사법논집」 제57집, 법원도서관, 2013. 123-174면 참조.

32) 정은영, “행정법상 비례원칙에 관한 연구 : 헌법상 비례원칙과의 비교를 중심으로”, 서울대학교 법학박사 학위논문, 2020, 223-239면.

2. 「국민연금법」 상의 급여의 환수

「국민연금법」³³⁾ 제57조는 제1항에서 ‘거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 급여를 받은 경우(제1호)’, ‘제121조의 신고 의무자가 같은 조에 따른 신고 사항을 공단에 신고하지 아니하거나 늦게 신고하여 급여를 잘못 지급 받은 경우(제2호)’, ‘가입자 또는 가입자였던 자가 제15조에 따라 사망한 것으로 추정되어 유족연금 등의 급여가 지급된 후 해당 가입자 또는 가입자였던 자의 생존이 확인된 경우(제3호)’, ‘그 밖의 사유로 급여가 잘못 지급된 경우(제4호)’ 중 어느 하나에 해당하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 금액(이하 "환수금"이라 한다)을 환수하여야 한다고 규정하고 있다.³⁴⁾

대법원 2017. 3. 30. 선고 2015두43971 판결에서는 「국민연금법」 제57조 제1항 제1항 제4호‘그 밖의 사유로 급여가 잘못 지급된 경우’로 환수하게 된 사건에서, 수급자인 원고가 출생연월일을 정정하면서(1948.2.10.에서 1949. 6.28, 소외인 언니의 출생연월일은 1948. 3.20) 특례노령연금 수급요건을 갖추지 못하여 연금수급권을 취소하고, 2008.3부터 2014.5까지 받은 연금액에 대한 환수처분을 한 것이 문제되었다. 이 사건에서 판례는 연금지급결정을 취소한 것은 적법하다고 하면서도, 원고가 반환해야 하는 급여액수, 원고의 연령과 경제적 능력 등을 고려하면 원고에게 가혹하다고 하면서, 이익형량을 통해 환수처분은 위법하다고 하였다.

사회보장의 특수성은 광범위한 입법형성의 여지를 바탕으로 입법차원에서 반영될 수 있으며, 법집행에서도 재량의 영역이나 입법공백의 상황에서는 나름 감안될 수 있다. 그러나 명문규정을 무시할 근거가 될 수 없으며, 아무리 신뢰보호원칙과 같은 헌법상의 원칙이 우선된다는 연금수급권이 사회보장수급권이라 하더라도, 명문의 기속규정을 재량규정으로 바꿀 수 없다 할 것이다.³⁵⁾ 기속규정으로 되어 있는 규정을 재량행위로 파악하여 이익형량을 적용하고자 한 판례는 사인의 불이익에 대한 치우친 해석으로 일반적인 법규정 해석에 나쁜 선례가 되었다고 할 수 밖에 없다.

3. 「국민건강보험법」의 부당이득징수

「국민건강보험법」³⁶⁾ 제57조는 제1항에서 ‘공단은 속임수나 그 밖의 부당한 방법으로 보험급여를 받은 사람·준요양기관 및 보조기기 판매업자나 보험급여 비용을 받

33) 일부개정 2024.12.20 [제20584호, 시행 2024.12.20]

34) 다만, 공단은 환수금이 대통령령으로 정하는 금액 미만인 경우에는 환수하지 아니한다.

35) 김종권, “사회보장급부지급취소처분과 환수처분간의 관계”, 「법조」 제730호, 법조협회, 2018, 359면 이하 참조.

36) [법률 제19841호, 2023. 12. 26., 타법개정]

은 요양기관에 대하여 그 보험급여나 보험급여 비용에 상당하는 금액을 징수한다’고 규정하고 있다. 「산업재해보상보험법」 상의 부당이득징수, 「국민연금법」 상의 급여의 환수의 ‘하여야 한다’ 규정과 다른 방식인 ‘징수한다’로 규정되어 있는 것에 대해서, 역시 기속행위로 접근하여야 하며, 부당이득의 징수나 환수 규정이 설령 ‘할 수 있다’고 규정되어 있다 하더라도 기속규정으로 접근하는 것이 바람직하다는 견해³⁷⁾가 있으나, 판례는 여기서도 환수에서 이익형량의 측면을 강조하기도 한다.

대법원 2020. 6. 4. 선고 2015두39996 판결에서는 의료기관을 개설할 수 없는 자가 개설한 의료기관이 요양기관으로서 요양급여를 실시하고 그 급여비용을 청구한 경우가 문제되었는데(이른바 사무장 병원) 이러한 경우에도 구 「국민건강보험법」 제52조에서 규정하던 부당이득징수가 가능하고, 이를 재량행위라고 판시하였으며, ‘요양기관이 실시한 요양급여 내용과 요양급여비용의 액수, 의료기관 개설·운영 과정에서의 개설명의인의 역할과 불법성의 정도, 의료기관 운영성과의 귀속 여부와 개설명의인이 얻은 이익의 정도, 그 밖에 조사에 대한 협조 여부 등의 사정을 고려하지 않고 의료기관의 개설명의인을 상대로 요양급여비용 전액을 징수하는 것은 다른 특별한 사정이 없는 한 비례의 원칙에 위배된 것으로 재량권을 일탈·남용한 때에 해당한다’고 판시하였다.

그러나 그 본질이 부당이득환수라 하더라도 민법상의 부당이득반환청구와는 다른 점이 있고, 그 재원이 공적 기금의 성격을 지니기에, 불법수급에 대해서는 더욱 엄격한 입장을 견지해야 할 것이다. 대상판결은 해당 규정이 일부 징수의 가능성을 두고 있으며, 부당이득 징수 자체가 침익적 성격이 크다는 점을 든다. 그러나 법 규정의 내용, 체제와 입법취지를 감안할 때, 구 「국민건강보험법」 제52조의 부당이득징수 규정은 기속규정일 수 밖에 없다³⁸⁾.

구 「국민건강보험법」 제52조의 부당징수 규정은 ‘속임수나 그 밖의 부당한 방법으로 보험급여를 받은’ 경우를 요건으로 규정하고 있으므로, 앞에서 언급한 「산업재해보상보험법」 상의 부당이득징수, 「국민연금법」 상의 급여의 환수에서의 규정에서 행정기관의 비의도적 지급에 대한 규정을 별도로 두고 있는 것과 다르다. ‘속임수나 그 밖의 부당한 방법’으로 받는 경우에도 이익형량에 대한 고려를 하고 있다는 것은 사회복지영역 내의 다른 개별법들과의 형평성도 문제될 수 있으며, 나아가 부당이득의 핵심법리도 훼손하는 결과를 낳을 수 있으므로 문제라 아니할 수 없다.

대법원 2021. 1. 14. 선고 2020두38171 판결에서는 구 국민건강보험법 제57조 제1항에서 정한 ‘속임수나 그 밖의 부당한 방법’에 대한 의미를 판시하면서, 여기에서 ‘속임수나 그 밖의 부당한 방법’이란 요양기관이 요양급여비용을 받기 위하여 허위의

37) 김중권, “국민건강보험법의 부당이득징수처분의 법적 성질”, 「행정판례연구」 24(1), 한국행정판례연구회, 2021, 38면 참조.

38) 김중권, 앞의 글(주35), 21면.

자료를 제출하거나 사실을 적극적으로 은폐할 것을 요하는 것은 아니고, 국민건강보험법령과 그 하위 규정들에 따르면 요양급여비용으로 지급받을 수 없는 비용임에도 이를 청구하여 지급받는 행위를 모두 포함한다고 하였다. 이는 「산업재해보상보험법」 상의 부당이득징수, 「국민연금법」 상의 급여의 환수 규정에서 ‘그 밖의 사유로 급여가 잘못 지급된 경우’로 규정하고 있는 것을 의미하는 것으로 보이는데, 명문의 규정이 없이, 부당이득의 대상을 확대한다는 문제가 있을 수 있다.³⁹⁾

Ⅳ. 사회복지분야에서 「공공재정환수법」의 적용가능성

1. 「공공재정환수법」의 주요 내용

「공공재정환수법」은 ‘공공재정지급금’을 ‘부정청구등’으로 받은 경우, 그 ‘부정이득등’에 대하여 환수하고, 그 이익의 5배까지 제재부가금으로 징수하여야 한다고 규정하고 있다.⁴⁰⁾ ‘공공재정지급금’이란 ‘법령 또는 자치법규에 따라 공공재정에서 제공되는 보조금·보상금·출연금이나 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 제공되는 금품등으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다’(동법 제2조 제5호). 모든 공공재정지급금의 일반법적인 규정으로서 공공재정환수법이 기능하게 되었다.⁴¹⁾

그리고 ‘부정청구등’이란 ‘거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 공공재정지급금을 청구할 자격이 없는데도 공공재정지급금을 청구하는 행위(제2조 제6호 가목)’, ‘거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 받아야 할 공공재정지급금보다 과다하게 공공재정지급금을 청구하는 행위(나목)’, ‘법령·자치법규나 기준(제1호나목부터 라목까지의 기관·법인·단체의 기준·규정·사규를 포함한다)에서 정한 절차에 따르지 아니하고 정해진 목적이나 용도와 달리 공공재정지급금을 사용하는 행위(다목)’, ‘그 밖에 공공재정지급금이 잘못 지급된 경우(라목)’의 어느 하나에 해당하는 행위로 공공재정에 손해를 입히거나 이익을 얻는 일체의 행위를 말한다.

39) 이때 환수범위의 책정에 대해서는 최승훈, “국민건강보험법상 부당이득징수처분에 대한 행정법적 통제 - 공법상 부당이득반환청구권의 관점에서 -”, 「행정판례연구」 28(1), 한국행정판례연구회, 2023, 31면 이하 참조.

40) 국가법령정보센터, 공공재정환수법의 제정이유 참조.

41) 대통령령에서 다시 「공공재정지급금의 범위에 관한 규정」(국민권익위원회 고시)로 그 내용을 위임하고 있어, 상위법령의 위임범위를 준수하고 있는가에 대한 문제제기가 있다. 이에 대해서는 최진수, “공공재정환수법의 해석·적용상 몇 가지 쟁점에 관한 소고”, 「연세법학」 제40호, 연세법학회, 2022, 7-8면 참조.

‘부정청구등’에 해당하면 ‘부정이익과 대통령령으로 정하는 이자(이하 “부정이익등”이라 한다)를 환수하여야 한다’(동법 제6조 제1항). 이러한 “부정이익등”에 대한 환수에 더하여, 동법 제9조에서 제재부가금을 규정하고 있다. ‘행정청은 제2조 제6호 가목부터 다목까지의 어느 하나에 해당하는 부정청구등이 있는 경우에는 제8조에 따른 환수에 추가하여 부정이익 가액의 5배 이내에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 제재부가금을 부과·징수하여야 한다(제9조 제1항)’고 규정하여, 제재부가금 부과·징수를 기속행위로 규정하고 있다.

다만 단서에서 ‘행정청은 부정청구등이 사소한 부주의나 오류 등 과실로 인한 것으로 인정되는 경우 등 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우에는 산정된 제재부가금을 줄이거나 부과하지 아니할 수 있다’(제1항 단서)고 규정하여 부주의나 과실에 대한 일정한 경우에 제재부가금 감면 또는 면제하는 것을 재량행위로 규정하고 있다.

‘부정청구등’의 유형(동법 제2조 제6호)을 결합한 제재부가금 산정기준(동법 시행령 제3조 제2항)은 <표 2>와 같다. ‘부정청구등’의 유형에 따라 ‘제재부가금’이 산정되고 있는데, ‘부정청구등’의 유형 ‘라목’에 해당하는 경우는 제재부가금산정에 대한 규정이 없다. 지급받은 사인의 의도적 부정이익에 대해서는 제재부가금을 징수하지만, 행정기관 측의 비의도적 부정이익에 대해서 제재부가금을 징수하지 않음을 알 수 있다.

<표 2> 공공재정환수법 제재부가금 산정기준

‘부정청구등’의 유형 (공공재정환수법 제2조 제6호)		제재부가금 산정기준 (공공재정환수법 시행령 제3조 제2항)		
가목	거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 공공재정지급금을 청구할 자격이 없는데도 공공재정지급금을 청구하는 행위	1호	법제2조 제6호가목의 행위로 인한 부정이익 가액: 제공받은 공공재정지급금액	500%
나목	거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 받아야 할 공공재정지급금보다 과다하게 공공재정지급금을 청구하는 행위	2호	법제2조제6호나목의 행위로 인한 부정이익 가액: 과다하게 청구하여 제공받은 공공재정지급금에서 원래 받아야 하는 공공재정지급금을 뺀 공공재정지급금액	300%
다목	법령·자치법규나 기준에서 정한 절차에 따르지 아니하고 정해진 목적이나 용도와 달리 공공재정지급금을 사용하는 행위	3호	법제2조 제6호다목의 행위로 인한 부정이익 가액: 법령·자치법규나 기준에서 정한 절차에 따르지 않고 정해진 목적이나 용도와 달리 사용한 공공재정지급금액	200%
라목	그 밖에 공공재정지급금이 잘못 지급된 경우		(규정없음)	

2. 「사회복지사업법」과 「공공재정환수법」의 관계

「사회복지사업법」 제42조 제4항에서는 ‘이 법에서 규정한 사항 외에는 「보조금 관리에 관한 법률」 및 「지방재정법」을 따른다’고 규정하고 있는데, 그러면 사회복지분야에서 국가등이 지급하는 지원금에 대해서 우선 「사회복지사업법」을 적용하고, 그외에는 「보조금법」이나 「지방재정법」을 적용하면 되고, 「공공재정환수법」은 적용되지 않는 것이 아닌가 하는 의문이 있을 수 있다. 그런데 「사회복지사업법」의 ‘보조금’과 「공공재정환수법」의 ‘공공재정지급금’의 개념이 다르며, 그리고 「사회복지사업법」의 보조금환수대상과 「공공재정환수법」의 ‘부정청구 등’의 개념도 다르다. 양법에서 적용하고 있는 제재부가금 관련 규정도 그 내용이 다르다.

「보조금법」의 대상이 되는 ‘보조금’은 ‘국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금, 부담금, 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금으로서’ ‘「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」 제3조에 따른 소득보조금’을 포함한다(이하 「보조금법」상 급부금).⁴²⁾

그런데 「공공재정환수법」의 ‘공공재정지급금’은 「보조금법」의 대상이 되는 ‘급부금’을 포함하여 각종 개별법상의 지급되는 금전을 포함하고 있다. 「공공재정환수법」의 ‘공공재정지급금’이란 ‘법령 또는 자치법규에 따라 공공재정에서 제공되는 보조금·보상금·출연금이나 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 제공되는 금품등으로서’ 「보조금법」상 급부금을 포함하여, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제78조제1항에 따른 이주정착금 등 국가 및 지방자치단체의 적법한 사업 수행으로 발생한 손실의 보상을 위해 제공되는 금품등, 「고용정책 기본법」 제26조에 따른 지원금 등, 「국민기초생활 보장법」에 따른 급여, 「장애인복지법」에 따른 장애수당, 「한부모가족지원법」에 따른 복지 급여, 「독립유공자예우에 관한 법률」에 따른 보훈급여금 등 사회복지 차원에서 일정 요건에 해당하는 기관이나 개인에게 제공되는 금품등을 포함한 보다 넓은 범위에서 공공재정에서 제공되는 금품 등을 포함하고 있다.⁴³⁾

‘사회복지사업’에 해당하는 시설 운영등과 관련한 「사회복지사업법」과 보다 넓은 범위에서의 금전적 지원을 모두 포함하는 「공공재정환수법」의 적용범위가 다르며, 「사회복지사업법」이 적용되지 않는 영역에서도 「공공재정환수법」은 적용될 수 있을 것으로 보인다.

한편 「사회복지사업법」 제42조 제3항은 보조금환수 대상에 대해서 규정하고 있

42) 「보조금관리에 관한 법률」 제2조 제1호 및 동법 시행령 제2조(급부금의 지정)

43) 「공공재정환수법」 제2조 제5호 및 동법 시행령 제2조(공공재정지급금의 범위)

으며, 「공공재정환수법」 제2조 제6호에서는 부당이득반환의 대상이 되는 ‘부정청구등’에 대한 유형을 규정하고 있다. 그런데, 「사회복지사업법」 제42조 제3항 ‘보조금환수대상’과 「공공재정환수법」 ‘부정청구등’ 유형을 비교하면, 「공공재정환수법」의 ‘부정청구등’ 유형에서는 거짓 등 그밖에 부정한 방법으로 ‘청구할 자격이 없는데도’ 청구하거나 ‘과다청구’하는 경우를 구별하고 있으나, 「사회복지사업법」의 ‘보조금환수대상’에서는 거짓 등 그밖에 부정한 방법으로 받은 경우만을 규정하고 ‘자격 없음’과 ‘과다청구’를 구별하지 않고 있다. 또한 지급받은 사인의 의도적 부정이익에 대해서는 환수대상으로 규정하지만, 행정기관 측의 비의도적 부정이익에 대한 환수 규정이 없어서 「사회복지사업법」으로 환수하지 못하고 「공공재정환수법」의 환수청구를 통해 반환청구를 하게 될 것이다.

〈표 3〉 공공재정환수법과 사회복지사업법 요건 비교

「공공재정환수법」 ‘부정청구등’ 유형 (동법제2조 제6호)		「사회복지사업법」 제42조 제3항 보조금환수대상	
가목	거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 공공재정지급금을 청구할 자격이 없는데도 공공재정지급금을 청구하는 행위	1호	거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 받았을 때
나목	거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 받아야 할 공공재정지급금보다 과다하게 공공재정지급금을 청구하는 행위		
다목	법령·자치법규나 기준에서 정한 절차에 따르지 아니하고 정해진 목적이나 용도와 달리 공공재정지급금을 사용하는 행위	2호	사업 목적 외의 용도에 보조금을 사용하였을 때
라목	그 밖에 공공재정지급금이 잘못 지급된 경우		
		3호	이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반하였을 때

다음은 제재부가금에 대해 살펴보겠다. 「공공재정환수법」 제5조에서는 ‘공공재정지급금의 지급 중단에 관하여 다른 법률에 중단, 정지 또는 중지 규정이 있는 경우에는 그 법률에서 정하는 바에 따른다’고 규정하고 있다. 제11조 제1항에서는 ‘이 법에 따른 제재부가금을 부과하지 아니할 수 있다’고 하면서 적용배제되는 사항을 재량행위로 규정하고 있다. 「사회복지사업법」 제42조 제3항의 보조금환수에 대한 규정이 「공공재정환수법」에 우선하여 적용되며, 「사회복지사업법」 제42조 제4항에 따라 「보조금법」 제33조의2 제1항 제재부가금 규정, 제2항 제재부가금 적용제외 규정이 적용된다. 그런데 「공공재정환수법」상의 제재부가금 적용배제 규정과 「보조금법」상의 제재부가금 적용제외 규정의 범위가 다르다.

「공공재정환수법」은 제11조에서 제재부가금의 적용배제에 대해서 규정하고 있다

- ①'제8조에 따른 환수 금액에서 이자를 제외한 금액(수회에 걸쳐 부정이익을 얻은 경우에는 그 누적된 금액을 말한다)이 100만원을 초과하지 아니하는 경우, ②'「국민기초생활 보장법」에 따른 급여, 「장애인복지법」에 따른 장애수당, 「장애인연금법」에 따른 장애인연금, 「기초연금법」에 따른 기초연금, 「한부모가족지원법」에 따른 복지 급여, 「독립유공자예우에 관한 법률」·「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」·「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」·「참전유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」·「고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법률」에 따른 보훈급여금 또는 그에 준하는 경우', ③ '제재부가금 부과·징수에 드는 비용이 부과·징수하려는 제재부가금보다 큰 경우 등 제재부가금을 부과할 실익이 크지 아니하다고 인정되는 경우 중 어느 하나에 해당하는 경우 이 법에 따른 제재부가금을 부과하지 아니할 수 있다(제11조 제1항).

「보조금법」 제33조의2에서는 다음 각호 하나에 해당하면 제재부가금을 부과하지 아니할 수 있다고 규정한다 - ①「국민기초생활 보장법」 제7조에 따른 급여, ②「장애인복지법」 제49조에 따른 장애수당, ③「기초연금법」에 따른 기초연금, ④「한부모가족지원법」 제12조에 따른 복지 급여, ⑤그 밖에 제재부가금을 부과·징수할 실익이 크지 아니한 것으로서 대통령령으로 정하는 경우.

이 둘을 비교하면, 「장애인연금법」에 따른 장애인연금 등의 경우는 「공공재정환수법」 제11조의 제재부가금 적용배제 범위에 포함되지만, 「보조금법」 제33조의2 제2항의 적용제외 범위에는 포함되지 않는다. 「사회복지사업법」 제42조 제4항 및 「보조금법」 제33조의2가 적용되지 않더라도, 「공공재정환수법」 제11조에 의해 제재부가금 적용배제가 가능할 수 있다. 「공공재정환수법」의 제재부가금 적용배제 규정의 범위가 「사회복지사업법」 및 「보조금법」상의 그것보다 넓다.

그런데 「공공재정환수법」 제11조 제2호에서 많은 개별법상의 각종 복지 급여에 대해 예시하면서 제재부가금의 면제가 가능하다고 규정하는 것은 다소 이해가 가지 않는다. 대상 법률이 개인의 어려운 생활 가능성이 높은 분야에 적용되는 특징이 있다고 하더라도 '거짓 또는 부정한 방법'을 사용하는 경우에는 제재부가금이 기속으로 부과되어야 하는 것인데도 이에 대해서도 재량으로 면제가 가능하다고 하고 있는 것은 문제이다.

동법 제11조 제1항 제2호의 '그에 준하는 경우'에 해당하게 되면 「사회복지사업법」을 근거로 한 보조금에 대해서 제재부가금 적용은 면제된다. 「사회복지사업법」은 장애인, 노인, 아동 복지시설 등을 모두 대상으로 하고 있는 일반법에 해당하므로 사회복지분야의 대부분의 복지 급여는 제재부가금 면제대상이 될 수 있다. 그러나 복지분야에 적용된다는 이유로 제재부가금을 면제할 수 있다고 규정하고 있는 것은 다소 문제가 있다.

「공공재정환수법」 제2조 제6호에 해당하는 '거짓이나 그밖의 부정한 방법으로 과

다하게 청구하는 행위'로 받은 '부정이익 등'에 대해서 제재부가금 '환수에 추가하여 부정이익 가액의 5배 이내에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 제재부가금을 부과·징수하여야 한다(제9조 제1항)'고 규정하고 있어서 지속적으로 '부과·징수하여야' 하는데, 재량으로 면제될 수 있게 규정한 것은 '부정이익등'에 대한 개별법률들 간의 합리적 이유가 없는 차별적인 규정으로, 입법적 한계로 밖에 볼 수 없다.

앞에서 살펴본, 2024두51124 사건에서의 노인장기요양보험법의 대상인 요양원, 재가복지센터의 경우, 만약 '거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 받았을 때 (「사회복지사업법」 제42조 제3항 1호)'에 해당하는 경우라면, 「사회복지사업법」에 근거하여 환수는 가능하나, 제재부가금 규정이 없고, 「보조금법」에 따라 제재부가금이 부과되어야 하나, 제재부가금 적용배제 규정이 적용될 수 있고 - 예를 들어 '그 밖에 제재부가금을 부과·징수할 실익이 크지 아니한 것으로서 대통령령으로 정하는 경우(제5호)'로서 동법 시행령 제14조의2 제4항에서의 '제재부가금의 부과·징수에 드는 비용이 부과·징수하려는 제재부가금보다 큰 것으로 인정되는 경우'에 해당한다면 - 보조금 환수에 추가하여 제재부가금을 징수할 수 없는 것이 된다. 그러나 사회복지분야가 아닌 다른 경우에 - 만약 「사회복지사업법」 상의 사회복지사업이 아닌 경우로서 「공공재정환수법」이 적용되어 '거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 공공재정지급금을 청구할 자격이 없음에도 공공재정지급금을 청구하는 행위(제2조 제6호 가목)'에 해당하면, '부정이익'은 환수되며, 이에 더하여 '제공받은 공공재정지급금액'의 5배까지 제재부가금이 부과될 것이다. '거짓이나 그밖에 부정한 방법'이 사용된 경우인데도 사회복지분야라고 해서 처음부터 제재부가금이 부과되지 않을 수 있는 가능성을 다른 분야 보다 넓게 설계한 것을 이해하기 어렵다.

3. 「사회복지사업법」과 「보조금법」의 관계

「보조금법」 제30조는 취소사유에 해당하면 '보조금 교부결정의 전부 또는 일부를 취소할 수 있다'고 규정하는데, 이 규정의 적용에 관하여 대법원은 '보조사업자가 허위의 신청이나 기타 부정한 방법으로 보조금의 교부를 받았음을 이유로 보조금의 교부결정을 취소함에 있어서 전부를 취소할 것인지 일부를 취소할 것인지 여부와 일부를 취소하는 경우 그 범위는 보조사업의 목적과 내용, 보조금을 교부받음에 있어서 부정한 방법을 취하게 된 동기, 보조금의 전체액수 중 부정한 방법으로 교부받은 보조금의 비율과 교부받은 보조금을 그 조건과 내용에 따라 사용한 비율 등을 종합하여 개별적으로 결정하여야' 한다⁴⁴⁾고 판시하고 있다.

44) 대법원 2005. 1. 28. 선고 2002두11165 판결.

이 대법원 판결의 사안은 보조금의 교부결정에 부정수익자의 사위의 방법에 의한 신청행위로 말미암은 하자가 있는 경우로서, ‘거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금 청구 자격이 없는데도 보조금이 지급된 경우’에 해당한다. 따라서 교부된 보조금 전액이 부정이익에 해당하므로 「보조금법」을 적용하더라도 보조금 전체가 부정이익 환수 대상에 해당한다. 부정이익 환수에 해당하는 보조금 반환 부분은 부당이득반환의 성격을 가지는 것이므로 그에 대하여 행정청의 재량이 인정된다고 보기 어렵고, 「보조금법」 제30조와 같이 재량을 인정하는 규정을 두고 있다 하더라도 원칙적으로 환수하는 것으로 재량권이 수축하는 것으로 해석하여야 할 것이다.⁴⁵⁾

이 대법원 판결에서도 보조금 청구자격에 하자가 있음을 이유로 교부결정 전부 취소가 적법하다고 판단하였다. 대법원이 「보조금법」 제30조 제1항의 교부결정 취소 범위에 관하여 재량을 인정한 것은, 교부금 과다 청구나 타 용도 사용과 같이 교부결정의 일부에만 직권취소 또는 소급적 철회 사유가 인정되는 경우에 있어, 그 일부에 대한 부정이익 환수를 넘어서는 부분에 대한 재량을 인정한 것으로 볼 수 있다.⁴⁶⁾ 일본의 건강보험법 제58조 제1항도 우리나라와 유사하게 규정하고 있는데, 사회보험법 연구회 발간 ‘건강보험법의 해석과 운용’에서는 기속행위로 해설하고 있다. 즉 ‘자구적으로 보험급여라는 넓은 표현을 취한 관계상, 사기 기타 부정행위에 의해 받은 부분은 일부라고 할 수 있으므로, 전부 또는 일부라는 것이며, 사기 기타 부정행위에 따라 받은 부분은 모두라는 취지이다.’⁴⁷⁾

다만 위와 같은 부정 청구 사안이 아니라 보조금을 교부받은 자의 귀책사유가 크지 않은 “잘못 지급”된 경우는 다르다. 민법상 부당이득반환 법리상 선의의 수익자의 반환범위는 현존이익으로 제한되고, 「행정기본법」 제18조 제2항에서 당사자의 귀책사유가 있는 것이 아니라면 이익형량을 해야 한다는 점이 부정이익 환수에서도 충분히 고려되어야 한다. 이러한 관점에서 “잘못 지급”된 경우 기속적인 반환 규정을 두고 있다 하더라도 환수처분이 제한될 수 있으며,⁴⁸⁾ 이러한 법리는 “잘못 지급”된 경우 부정이익 환수에 있어 재량을 배제한 「공공재정환수법」에도 그대로 적용된다⁴⁹⁾고 할 수 있고, 마찬가지로 「사회복지사업법」상의 환수처분에도 적용된다고 할 수 있다. 거짓 등 부정한 방법을 사용하거나 사업용도 목적외 사용인 경우로서 수급자 측

45) 임성훈, “보조금 부정청구에 대한 부정이익 환수 및 제재에 관한 연구”, 「행정법연구」 제 58호, 행정법이론실무학회, 2019. 116면.

46) 임성훈, 앞의 글, 117면.

47) 일본건강보험법 제58조(부정이익의 징수 등) 거짓 그 외 부정한 행위에 의해 보험급여를 받은 자가 있는 때에는 보험자는 그 사람으로부터 그 혜택의 가액의 전부 또는 일부를 징수할 수 있다. - 문현호, “비의료인 개설 의료기관(‘이른바 사무장병원’)에 대한 국민건강보험법상 부당이득징수 처분”, 「사법」, 통권 54호, 사법발전재단, 2020, 847면.

48) 대법원 2017.3.30. 선고 2015두43971 판결

49) 임성훈, “보조금 부정청구에 대한 부정이익 환수 및 제재에 관한 연구”, 「행정법연구」 제 58호, 행정법이론실무학회, 2019. 116면.

에 귀책사유가 있는 경우와, 행정기관측의 사유로 지급된 경우에는 부당이득 환수 범위를 정함에 있어 고려해야 하는 요소가 다르다.

V. 맺으며 - 입법적 과제를 대신하여

수급자의 의도적, 비의도적 사유, 행정기관의 의도적, 비의도적 사유에 의한 지급에 대한 보다 세분화된 기준이 필요하다. 「사회복지사업법」의 규정에도 ‘거짓등 부정한 방법’과 ‘사업용도 목적외 사용’의 경우, ‘그 밖의 사유’에 대한 구별이 필요하다. 현재 사회보장정보시스템(행복e음)⁵⁰⁾의 운용에 따라 사회복지분야 금전적 이익 환수에 대한 주요 데이터가 축적되어 있을 것으로 보이며, 이를 추출하여 입법으로 반영하는 피드백의 과정이 필요할 것으로 생각된다.

앞에서 언급한 특례노령연금 사건과 같은 사회복지분야에서의 금전적 이익에 대한 환수가 지속행위라면 실제 환수를 어떻게 진행하여야 하는가에 대한 방법도 입법적으로 해결하여야 할 것이다. 당사자가 반환해야 하는 금액이 장기간 지급되었고, 이를 원상회복하는 것이 쉽지않아보이는 경우 어떻게 조처하는 것이 바람직한가. 법해석의 문제로 사회복지분야에서 행정청의 재량의 문제로 잠정적이고 임시적으로, 판사의 너그러움과 행정기관의 시혜적 입장에 따라 달라지게 되는 환수범위는 효율적이지도 않고 공정하지도 않다. 그때마다 해결하기에는 현재의 복지재원은 규모는 거대하며, 대상 수급자들의 사정이나 자격유형이 매우 다양하다.

수급자의 의도성과 행위주체라는 요소를 중심으로, 부정수급의 유형을 사기, 수급자 오류, 행정적 오류, 부패의 4가지로 파악할 수 있다고 한다.⁵¹⁾ 비의도적 영역에 해당하는 부정수급은, 관련 규정이 제대로 만들어지지 않아서 지급되어야 할 사람에게 지급되지 못한 것인지 검토하고, 문제되는 규정 개선을 통해 반복되지 않도록 하는 피드백이 필요할 것이며, 사인의 수급권에 대한 정보를 제대로 제공하지 않은 부분도 시스템으로 행정청이 자체적으로 확인하는 방안을 마련하여야 할 것이다. 반면 의도적 오류에 대해서는 환수를 하여야 하는 것이고, 「공공재정환수법」상의 제재부가금 부과·징수대상이 되는 것으로 오히려 엄격하게 환수금액에 대한 법령 마련이 필요

50) 각종 사회복지 급여 및 서비스 지원 대상자의 자격과 이력에 관한 정보를 통합 관리하고, 지자체의 복지업무 처리를 지원하기 위해 기존 시·군·구별 서울행정시스템의 31개 업무 지원시스템 중 복지분야를 분리하여 개인별 가구별 DB로 중앙에 통합 구축한 정보시스템.

한국사회보장정보원, <https://www.ssis.or.kr/index.do> 참조.)

51) 부정수급 유형에 대해서는 다음을 참조 - 정용문, “사회보장급여 부정수급 관리 정책 : 호주의 경험과 시사점”, 「한국사회정책」 제29권 제3호, 한국사회정책학회, 2022. 12면

하다. 사회복지 영역에서의 특수성(사인의 생존과 생활이익의 측면) 뿐만 아니라, 공동체 전체의 재원으로서의 소중함과, 제도개선에 대한 측면이 균형있게 고려되어야 한다.

<표 4> 부정수급의 유형⁵²⁾

		의도적	
수급자 (외부자)	사기		부패
	수급자오류		행정적오류
		비의도적	
		행정기관 (내부자)	

부당이득에 대한 환수를 기속행위로 보는 저자의 입장에서, ‘거짓 등 부정한 방법’ 또는 ‘사업용도 목적외 사용’, ‘그밖에 잘못된 지급’에 해당하는 부정수급의 경우 법원에 의한 이익형량의 방법으로 환수처분의 범위가 임의적으로 줄어들거나 면제되어서는 안된다. 이러한 경우에도 환수처분은 필요하고, 그 범위에 대해서는 법령에 근거한 계산이 필요하다(그러한 세부기준이 없다면 마련하여야 한다). 그리고 환수처분의 방식은 조세처분과 동일한 방식이어서는 안되고, 그 환수처분의 기간 또한 장기간으로, 당사자에게 치명적인 타격을 주지 않는 방법에 대한 입법이 마련되는 것이 필요할 것이다. 이 과정에서 당사자가 사망하거나 하는 경우 책임의 범위를 줄여주는 공법적 장치가 필요할 수도 있다.⁵³⁾ 그리고 이러한 경우에 대한 대비로 지방자치단체나, 사회복지재단들이 일종의 보증보험 형식의 재원을 미리 마련하여 재정적 사고에 대처할 수 있게 하는 것도 고려할 수 있다. 현재 국가 또는 지방자치단체가 모든 사회복지재원의 감시자로서 전지적 시점에서 작동하는 것이 능사가 아니며, 매년 반복되는 미환수사항에 대한 피드백을 통해 이에 대한 보완이 있어야 한다고 생각한다. AI기술을 포함한 IT 검증기술 개발 및 메타데이터 활용 및 보완도 필요하다고 생각된다.

원론적으로 사회복지분야에서 수익적 처분의 금전적 이익의 환수도 법률에 근거하여야 하며 불법적 이익에 대한 환수는 기속행위로 보아야 한다. 그리고 그 환수 범위도 재량행위로 행정청에게만 맡겨놓을 것은 아니며, 환수 범위에 대해서 판례가 이미 제시한 이익형량적 요소를 법령에 반영하여 보다 정치한 법치주의의 시스템을 사회복지

52) van Stolk, C., & Tesliuc, E. D., Toolkit on tackling Error, Fraud and Corruption in Social Protection Programs : the World bank, 2010. - <https://www.researchgate.net> (최종방문일 2025. 04. 08.)

53) 상속에서 적극재산의 범주에서 소극재산에 대한 책임을 이행하는 한정승인제도의 책임한정과 유사한 방식을 고려해 볼 수 있다.

지분야에서도 정립하는 것이 필요하다.

불법적 이익은 환수‘되어야’ 한다. 다만 그 방법에 있어서의 ‘재량’이 있을 뿐이다. 불특정 다수의 이익인 공익이 언제나 침해되는 사익의 후순위가 되는 것은 아니다. 법위반자의 이득은 반드시 환수되어야 한다. 이를 통해 법위반의 유인을 제거할 수 있을 정도의 억지력이 발휘되어야 한다. 동시에 부당이득의 환수가 중복적으로 이루어지거나 제재가 거듭되는 것도 막아야 한다.⁵⁴⁾ 불법은 모두 환수되어야 한다는 원칙은 사회복지분야의 금전적 이익의 환수에서도 여전히 관철되어야 할 것이다.

이익형량과정에서의 사인의 침해는 과거 행위에 대한 소급적 시혜, 소급적 관용, 소급적 방관이 아니라, 장래적 행위의 행정목적에 이익형량으로 반영되어야 한다. 앞으로 지급할 금액에서 월급의 일부를 갚아가는 식으로 환수하거나, 강제집행을 면제해주는 별도의 방식 등을 입법화하여야 한다. 이것은 입법의 영역으로 생각되며 사법의 해석으로 해결하려는 것은 한계가 있다.

환수처분 및 제재부가금 적용에 있어, 비의도적 영역에 해당하는 부정수급, 의도적 영역에 해당하는 부정수급은 분리하여 규정되어야 하고, 행정기관의 비의도적 오류에 의한 경우, 수급자의 비의도적 오류에 대한 경우는 제도적 정비를 통해 틈새를 적극적으로 개선하려는 노력이 필요할 것이다. ‘거짓 등 부정한 방법’에 대해서는 보다 엄격한 집행의 방향으로 법률이 개정되어야 할 것이다. 뿐만 아니라 규정 자체가 일반인이 이해하기에 어려운 것은 아닌지, 지나치게 형식적인 조항은 아닌지 검토도 필요하다고 생각한다. 사회복지분야에서도 여전히 법치주의는 중요하다.

54) 김태오, 앞의 글, 105면

[참고문헌]

단행본

김중권, 『국민중심 행정법』, 법문사, 제6판, 2025.

박균성, 『행정법강의』, 박영사, 제22판, 2025.

정하중, 『행정법개론』, 법문사, 제19판, 2025.

국내 학술논문

김중권, “사회보장급부지급취소처분과 환수처분간의 관계”, 「법조」 제730호, 법조협회, 2018.

김중권, “사회보장분야에서 행정재판의 의의와 역할”, 「행정판례연구」 23(2), 한국행정판례연구회, 2018.

김중권, “국민건강보험법의 부당이득징수처분의 법적 성질”, 「행정판례연구」 24(1), 한국행정판례연구회, 2021.

김태오, “경제행정법상 부당이득환수 수단의 재론 -독일 경쟁제한방지법의 논의를 소재로-”, 「행정법연구」 제73호, 행정법이론실무학회, 2024.

김지영, “행정법상 부가금에 관한 고찰 - 징계부가금과 제재부가금을 중심으로-”, 「법과 정책연구」, 제17편 제3호, 한국법과정정책학회, 2017.

문현호, “비의료인 개설 의료기관(‘이른바 사무장병원’)에 대한 국민건강보험법상 부당이득징수 처분”, 「사법」, 통권 54호, 사법발전재단, 2020.

서지민, “공공재정환수법 제정에 따른 제재의 법률관계”, 「고려법학」 제97호, 고려대학교 법학연구원, 2020.

이상덕, “산재보험 영역에서 과오급 보험급여 환수의 법적 문제 : 수익적 행정행위 직권취소 제한의 법리와 관련하여”, 「사법논집」 제57집, 법원도서관, 2013.

이용우, “사회보장 행정영역에서 수익적 행정처분의 취소 및 부당이득징수처분이 갖는 특수성 - 대법원 2017. 6. 29. 선고 2014두39012 판결에 대한 판례평석, 사회보장법연구, 제12권 제1호, 서울대 사회보장법연구회, 2023.

임성훈, “보조금 부정청구에 대한 부정이익 환수 및 제재에 관한 연구”, 「행정법연구」 제58호, 행정법이론실무학회, 2019.

유진식, “국토계획법상의 주민제안제도를 둘러싼 법문제”, 「행정판례연구」, 29(1), 한국행정판례연구회, 2024.

정용문, “사회보장급여 부정수급 관리 정책 : 호주의 경험과 시사점”, 「한국사회정책」 제29권 제3호, 한국사회정책학회, 2022.

정은영, “행정법상 비례원칙에 관한 연구 : 헌법상 비례원칙과의 비교를 중심으로”,

법학박사 학위논문, 서울대학교 대학원, 2020.

최진수, “공공재정환수법의 해석·적용상 몇 가지 쟁점에 관한 소고”, 「연세법학」 제 40호, 연세법학회, 2022.

최승훈, 국민건강보험법상 부당이득징수처분에 대한 행정법적 통제 - 공법상 부당이득반환청구권의 관점에서 -, 「행정판례연구」 28(1), 한국행정판례연구회, 2023.

해외 문헌

van Stolk, C., & Tesliuc, E. D., Toolkit on tackling Error, Fraud and Corruption in Social Protection Programs : the World bank, 2010.

기타

“취약계층 복지예산 373억원 줄줄…작년 상반기 부정환수금 69%에 달해”, 2025. 04. 03자, 「미디어생활」, <https://www.imalife.co.kr> (최종방문일 2025.04.08.)

“5년간 국고보조금 2천581억 부정수급…절반은 환수 못해”, 2024. 9. 11자, 「한국세정신문」, <https://www.taxtimes.co.kr> (최종방문일 2025.04.08.)

“'24년 e나라도움 630건 493억원 규모의 국고보조금 부정수급 사례 적발”, 2025. 03. 19자, 기획재정부 보도자료, <https://www.moef.go.kr> (최종방문일 2025.04.08.)

[국문초록]

「사회복지사업법」상의 보조금환수처분에 대한 몇 가지 쟁점에 대한 소고

양 승 미

(동양대학교 공공인재학부 교수)

최근 5년간 적발된 국고보조금 부정수급액 미환수액이 1천300억원으로, 부정수급액의 절반은 환수로 회수하지 못한 것으로 나타났다. 부정수급 미환수액 대부분이 생계급여, 기초연금 부정수령 등과 소송에서 기인하였다.

적극국가의 경향이 확대되면서 국가의 금전적 지원은 증가하였으며, 동시에 그 관리에 대한 어려움이 주요한 법적 문제로 부각되었다. 공공재정환수법이 시행되는 등 입법적 측면에서 다각적 노력이 있었으며, 최근 2023두54112 판결에서는, 「사회복지사업법」 제42조 제3항 단서의 보조금환수처분에 대해서 발급 자체는 기속이지만, 환수금액을 정하는 것은 재량이라고 판단하는 것을 내용으로 한다.

「사회복지사업법」상의 보조금환수처분의 법적 성질의 이해를 위해 종래 연구되었던 보조금환수처분 또는 부당이득징수처분에 대한 연구들의 주요 내용을 검토하여 그 시사점을 도출하고자 하였다. 사회복지분야에서 수익적 처분의 금전적 이익의 환수도 법률에 근거하여야 하며 불법적 이익에 대한 환수는 기속행위로 보아야 한다. 그리고 그 환수 범위도 재량행위로 행정청에게만 맡겨놓을 것은 아니며, 환수 범위에 대해서 관례가 이미 제시한 이익형량적 요소를 법령에 반영하여 규정하는 것이 필요하다.

그리고 사회복지분야에도 적용되는 공공재정환수법의 특수성 및 동법상의 제재부가금에 대한 관련 쟁점을 검토하여 사회복지분야에서 고질적으로 일정비율 발생하는 보조금 환수에 대한 개선방향을 제시하고자 하였다. 비의도적 영역에 해당하는 부정수급은, 관련 규정이 제대로 만들어지지 않아서 지급되어야 할 사람에게 지급되지 못한 것인지 검토하고, 문제되는 규정 개선을 통해 반복되지 않도록 하는 피드백이 필요할 것이며, 사인의 수급권에 대한 정보를 제대로 제공하지 않은 부분도 시스템으로 행정청이 자체적으로 확인하는 방안을 마련하여야 할 것이다. 반면 의도적 부정수급에 대해서는 보다 엄격하게 환수처분을 해야 하며, 사회복지 영역에서의 특수성-사인의 생존과 생활이익의 측면-뿐만 아니라 공동체 전체의 재원이라는 점, 제도개선에 대한

측면이 균형있게 고려되어야 한다. 환수처분의 기간 또한 장기간으로, 당사자에게 치명적인 타격을 주지 않는 방법에 대한 입법이 필요하다.

주제어: 사회복지사업법, 보조금 환수, 부당이득 징수, 이익형량 원칙, 재량처분, 기속처분

[Abstract]

The study on some issues regarding subsidy recovery under the 「Social Welfare Services Act」

Yang, Seung-Mi
(Professor, Dongyang University)

The amount of unrecovered national subsidy fraud detected over the past five years was 130 billion won, and half of the fraudulently received amount was not recovered. Most of the unclaimed benefits were due to lawsuits over unlawful receipt of livelihood benefits and basic pensions.

As the trend of an active state expands, the government's financial support has increased, and at the same time, the challenges in managing these funds have emerged as significant legal issues. There were various legislative efforts, such as the implementation of the Public Finance Recovery Act. In the recent 2023Du54112 decision, the Supreme Court ruled that while the issuance of a subsidy recovery order under the proviso of Article 42(3) of the Social Welfare Services Act is mandatory, determining the amount to be recovered is a discretionary act.

In order to understand the legal nature of subsidy recovery dispositions under the Social Welfare Services Act, the purpose of this study is to review the main contents of previous research on subsidy recovery orders and unjust enrichment collection orders, and to derive implications from them. In the field of social welfare, the recovery of monetary benefits from profitable dispositions must also be based on the law, and the recovery of illegal profits must be viewed as a binding act. It is necessary to reflect in the law the quantitative elements of profit already presented in case law regarding the scope of recovery.

In addition, The Public Finance Recovery Act (PFRA) applies to the social welfare sector, and its unique characteristics, particularly concerning the imposition of additional sanctions, have been examined. It also seeks to

suggest ways to improve the recovery of subsidies, which is chronically occurring at a certain rate in the social welfare sector. The administrative agency should also devise a system to independently check areas where information on the right to receive benefits has not been properly provided. On the other hand, intentional errors should be more strictly recovered, and the special nature of the social welfare sector – the aspect of the individual's survival and living benefits – as well as the fact that it is a source of income for the entire community and the aspect of improving the system should be considered in a balanced manner. The recovery period should also be long, and legislation is needed on a method that does not cause fatal damage to the parties involved.

keywords : Social Welfare Services Act, Withdrawal of Subsidies from Subsidy Recipients, Collection of Unjust Gains, The principle of profit-balancing, Discretionary disposition, Binding disposition
