

‘탈시설 권리실현을 위한 정책토론회’

사회복지서비스 신청제도의 의의와 문제점

- 일 시 : 2010년 4월 30(금) 15:00-18:00
- 장 소 : 국회 의원회관 소회의실
- 공동주최 : 420장애인차별철폐공동투쟁단 / 시설장애인자립생활지원네트워크 /
장애와 인권 발바닥행동 / 탈시설정책위원회
- 후 원 : 국회의원 곽정숙 (민주노동당)

차례

◎ 축사 곽정숙의원 (민주노동당) / P5

◎ 발제 1. 사회복지시설 생활경험과 '탈시설-자립생활'에 대한 욕구 / p7
- 윤국진(음성꽃동네), 사회복지서비스변경신청 중 음성군수에게 보내는 편지

◎ 발제 2. 사회복지시설 생활경험과 '탈시설-자립생활'에 대한 욕구 / p9
- 박현(음성꽃동네), 사회복지서비스변경신청 중 음성군수에게 보내는 편지

◎ 발제 3. 사회복지서비스 신청제도의 의의와 문제점 / p11
- 임성택(범무법인 지평지성)

◎ 토론 1. 사회복지서비스 신청제도의 의의와 과제 / p29
- 유동철(동의대 사회복지과)

◎ 토론 2 / p34
- 김창완(보건복지부 사회복지정책실 복지정책과)

탈시설권리 실현을 위한 정책토론회 : 사회복지서비스 신청제도의 의의와 문제점

국회의원 곽정숙(민주노동당)

탈시설 권리 실현을 위해 '사회복지서비스 신청제도의 의의와 문제점'의 정책토론회라는 뜻 깊은 자리를 마련하신 주최기관에 진심으로 축하의 말씀을 전합니다.

최근 사회복지의 경향은 기존의 잔여적이고, 시혜적인 특성에서 보편적이고, 권리적인 특성으로 변화하고 있습니다. 장애인에 대한 분야에서도 마찬가지입니다. 시설중심의 보호에서 지역사회 중심의 자립적 삶으로 초점이 이동하고 있습니다. 이것은 '복지'가 누구나 누릴 수 있는 당연한 '권리'로서 인식되고, 자연스러운 '삶'에 녹아들어야 함을 반증하는 결과입니다.

2003년, 사회복지사업법이 개정되면서 '사회복지서비스'가 언급되었습니다. 사회복지가 '권리'로서 인식되는 구체적인 법안이 마련된 것입니다. 하지만 사회복지서비스에 대한 낮은 인식으로 인해 권리로서의 법적 의미가 실제 적용되지 못하고 있는 것이 현실입니다. 이러한 문제점을 해결하고자 본 의원은 금번 '사회복지서비스 이용과 이용권 관리에 관한 법률'을 제정법으로 발의하였고, 상정되어 심의 중에 있기도 합니다.

우리는 인간의 지극히 자연스러운 권리를 이야기 하는 것입니다. 장애가 있어도 일 할 수 있고, 가족과 함께 집에서 살 수 있고, 맘 편히 동네를 다닐 수도 있어야 합니다.

이번 토론회를 통해 장애인의 복지권이 '권리'로서 인식되는 논의가 활발해지기를 기대합니다.

저 또한 여러분들과 늘 함께 하겠습니다.
감사합니다.

“사람으로 태어났으니 사람처럼 인정받고 대접받으며 살고 싶어요”

윤 국 진 / 2009년 12월 16일 사회복지서비스변경신청 중 음성군수에게 보내는 편지

박수광 음성군수님 안녕하세요.

저는 음성꽃동네에서 19년간 생활하고 있는 윤국진입니다.

시설이 아닌 지역사회에서 사람답게 사는 삶을 꿈꾸고 짧게나마 저의 살아온 이야기를 들려드리고자 합니다. 꼭 끝까지 읽어주시길 부탁드립니다.

아버지 어머니 사이가 안좋아서 어머니가 집을 나가셨고, 아버지 사업이 잘 안되서 감방에 들어가있는 동안 아는 아줌마가 우리 형제를 돌봐주셨습니다. 어느날 아줌마가 저에게 “꽃동네에 아는 사람이 있으니 가보지 않겠느냐? 그리고 네가 안가면 나중에 동생들이 힘들어지지 않겠느냐?” 라고 하시더군요. 어쩔 수 없는 선택이었어요. 그때는 그 말이 맞다고 생각됐거든요. 늘 집에서만 생활해야 했고, 어머니 아버지는 집에 안 계셨으니까요. 시설에 처음 들어왔을 때는 애덕의 집에서 살았습니다. 꽃동네 와서 한 삼일은 밤마다 울었어요. 애덕의 집에서는 한달여 생활하다가 희망의 집에 오게 됐습니다.

시설에서 살면서 좀 지나고 적응이 되니 ‘나 같은 사람은 살기 좋구나’ 생각했었습니다. 제법 말도 잘 하고, 꽃동네에 봉사 오는 사람들과도 친해지고, 직원들과도 잘 지낼 수 있었다는 것도 그랬고. 능력도 없는 내가 먹을 것 걱정 없이 생활할 수 있는 곳. 이 정도면 만족하고 살 수 있다 생각했었거든요.

그러다가 2004년도에 모 장애인단체를 통해 자립생활도 알게 되었고, 교육도 받았습니다. 여름캠프를 가게 되었는데.. 충격이었어요. 다른 장애인이 지역에서 이렇게 살고 있구나. 나는 내가 그래도 잘 살고 있다고 생각했는데, 나보다 더 중한 장애를 갖고 있는 사람들도 지역사회에서 이렇게 잘 살 수 있는 거구나.. 내가 잘 살고 있었다고 생각했던 시간들이 아까웠습니다. 그리고 한 권에서 배신감도 밀려오더라고요. 아무도 나에게 시설 아닌 곳에서 살 수 있다는 걸 알려주지 않았으니까요. 아무것도 안 하고, 아무것도 못한 채 10년이 넘는 세월을 이 곳에서 살아왔으니까요. 그러다 같이 꽃동네에서 살던 형이 1년 만에 시설에서 나가게 됐습니다. 내가 내고 싶지만 낼 수 없었던 그 용기가, 그 선택이 너무도 부러웠습니다.

그렇게 몇 년여 시간을 보내다가 체험홈이라는 것을 알게 되었습니다. 집을 제공하는 것은 아니지만 잠시 머무를 수 있는 곳이라고 하더라고요. 저는 시설에서 나오기 위해서는 집이 중요하다는 생각을 가지게 되었습니다. 잠시가 아닌 오랜 기간 머무르며 살 수 있는 공간.. 무작정 집을 알아보았습니다. 그런데 쉽진 않더라고요. 집을 마련하기 위해서는 최소 500만원 이상의 보증금이 필요한데 당시 통장에는 8만원 밖에 없었습니다. 결국 가족에게 돈을 부탁하는 방법을 택하게 되었습니다. 동생들은 그런 제가 가족에게 짐이 되지 않을까 걱정이 되었는지 시설에서 나오는 것을 반대하였고 결국 다시 시설

에 눌러앉게 되었습니다.

꽃동네에서 나온다고 생각했을 때 가장 착잡했던 건 자립생활하면 하나부터 열까지 다 내가 책임져야 하는데 과연 내가 잘 할 수 있을까?라는 고민이었어요. 우선 나가려면 집도 필요하고 활동보조도 필요하고, 또 돈도 필요하고.. 이 문제들이 걸리지 않았다면 더 빨리 나올 수 있었을 거 같아요. 무엇보다도 이런 상담을 어디에 해야할지 막막했어요. 돈도 없는데...

앞으로 시설에서 나와 돈을 벌고 싶어요. 내가 지금 할 수 있는 능력을 활용해 컴퓨터로 할 수 있는 걸 고민해 봤어요. 요즘 컴퓨터로 할 수 있는 게 많잖아요. 마음 맞는 친구들 3~4명 정도가 함께 살면서 조그맣게 쇼핑몰 혹은 컴퓨터와 관련된 무언가를 하면 좀 더 경제적으로 여유가 생기지 않을까? 고생은 좀 하겠지만 자리가 잡히고 나면 여유가 생기지 않을까? 생각을 해봤어요.

그동안 외출도 하고, 사람들도 만나면서 장애인들이 자립생활 하는 모습을 실제로 보고 '내가 너무 편하게만 살려고 하는 것은 아닌가?'라는 생각을 하게 되었어요. 어느 자립생활 교육을 갔을 때 어떤 사람이 시설에 있는 장애인은 개 돼지라고 표현을 하더라고요. 나는 사람인데 왜 개 돼지가 되어야 하는지.. 나의 삶이 그렇게 취급되어지는 것에 대해 화가 났습니다. 더 이상 이렇게 살 수 없다는 생각이 들었습니다. 그렇지만 시설에서 나와 살고 싶어도 집과 돈이 없으면 살아갈 수가 없다는 사실이 슬펐습니다.

박수광 음수군수님!!

우리도 사람입니다. 사람으로 태어났으니 사람처럼 인정받고 대접받으며 살다가 죽고 싶습니다. 시설에서 나가 잘 살 수 있도록 도와주세요.

“불쌍한 장애인이 아닌 당당한 시민으로 살고 싶습니다!!”

박 현 / 2009년 12월 16일 사회복지서비스변경신청 중 음성군수에게 보내는 편지

박수광 음성군수님 안녕하세요?

저는 음성 꽃동네에서 생활하고 있는 27살의 박현입니다. 저는 뇌병변 1급 장애인으로 음성 꽃동네에서 생활한지 14년 정도 되었습니다. 시설안의 무의미한 생활보다는 내안의 삶을 찾고 싶어 이렇게 편지를 쓰게 되었습니다. 꼭 끝까지 읽어주시길 부탁드립니다.

시설에 오기 전까지 저는 주로 집에 누워서만 생활을 했었어요. 휠체어도 없고 해서 나간다는 건 생각도 못했지요. 꽃동네 오게 된 건 부모님 두 분 다 일을 하셔서 낮에는 동네 아주머니가 봐주시고 그러셨는데, 엄마가 너무 힘들다보니까 알아보셨나봅니다. 저는 집에만 있다가 나가는 게 좋아서 그래서 꽃동네 오는 걸 좋아했었어요. 그때는 '꽃동네가 시설이라는.. 이 안에서만 먹고 자야한다는 건' 몰랐어요. 다른 사람들이 학교에 다니는 것처럼 저도 왔다 갔다 할 수 있는 것으로 알았습니다. 그래서 좋아했어요. 그런데 와보니 달랐습니다. 처음 꽃동네에 와서는 정말 많이 울었습니다. 모든 게 낯설고.. 그래서 많이 울고.. 그렇게 지내왔습니다.

그 당시는 가족이 있으면 꽃동네에 들어오는 게 어려웠어요. 그래서 가족이 꽃동네 앞에 버리고 가는 경우도 많았지요. 저도 부모님이 안 계시는 것처럼 해서 꽃동네에 들어왔습니다. 그래서 면회 온 '엄마'를 '이모'라고 불러야 했습니다. 참 마음이 아팠었습니다. 엄마는 1년에 두어 번 정도만 오셨어요. 자주 오면 다른 사람들에게 영향을 끼치고 사람들이 좋아하지 않는다고 하셨습니다. 지금은 그 때보다 조금 더 자유로워졌다고 하지만 어떤 면에서는 오히려 더 규제가 강해졌습니다. 일하는 사람들이 자원봉사자에서 직원으로 바뀌고 나서 오후 4시이후에는 면회도 되지 않습니다.

수없이 꽃동네를 나가 다른 친구들처럼 살고 싶었지만 엄마 속 썩이고 싶지 않고 시설에 계신 분들에게도 죄송해서 힘든 내색 않고 조용히 숨죽이고 살아왔습니다. 그렇게 오랫동안 참다가 막상 시설에서 나가고 싶다고 말했는데 모두가 반대를 했습니다. 반대가 있을 것이라고 생각하기는 했지만, 막상 반대에 부딪치니 많이 서러웠습니다.

매일 똑같이 먹고 자고하는 생활을 이제는 더 이상하고 싶지 않습니다. 그동안은 저 같은 사람들이 나가서 살 수 있다는 것을 알려주는 사람들이 없었습니다. 시설에서 나와 살려면 어떻게 해야 할지 몰랐습니다. 정보를 알려주는 사람도 없었고.. 그러나 저와 같은 뇌성마비 장애를 갖고 있는 다른 사람들이 지역에서 살면서 자유롭게 일도 하고 활동도 하는 모습을 보았습니다. 또 함께 생활하던 저랑 같은 장애가 있는 형이 이곳을 나가서 자립도 하고 결혼도 하는 것을 보게되었습니다. 저도 나가서 자립도 하고 공부도 하고 이성친구도 사귀고 보통 사람들처럼 살고 싶었습니다. 그래서 함께 사는 형

을 따라 시설에서 나가 같이 살려고 했는데 그 형이 나가지 못하게 되면서 저도 나갈 수 없게되었습니다.

집에 있을 때 한 번도 학교에 다녀본 적이 없었어요. 꽃동네에 와서 한글을 배우게 됐어요. 그때는 학교에 가고 싶긴 했는데, 아무도 갈 수 있다 이야기 해 주지 않아 갈 수가 없었죠. 갈 수 있는 곳인지도 몰랐어요. 지금은 검정고시를 통해 초등학교과정까지 마치게 되었어요. 검정고시 같은 경우도 내가 시설장한테 “저 공부 좀 배우고 싶은데, 어떻게 해야 할까요?” 물어봐서 준비할 수 있었어요. 당시 대학교수가 꽃동네에서 일을 해 개강 전에는 1주일에 5일, 개강 후에는 1주일에 3~4일씩 7개월 반 동안 함께 공부를 했어요. 그런데 그 교수님이 바빠지시면서 도움을 받을 수 없었습니다. 그 이후에는 혼자 준비하려니 쉽지 않더라구요. 결국 포기했죠.

14년 동안 살아온 이곳을 나가 스스로 살 생각을 하면 저 역시 걱정이 많이 됩니다. 우선 살 곳도 필요하고 활동보조도 받아야 하는데 어떻게 해야 할지 걱정입니다. 가장 필요한 것은 첫째로 집인 거 같아요. 저 같은 장애가 있는 친구들 3~4명 정도가 함께 사는 것도 좋을 것 같아요. 그런 곳에서 다른 사람들처럼 살면서 못다한 공부도 하고 쉽지는 않겠지만 열심히 공부해서 장애인 변호사가 되고 싶습니다. 그래서 저같은 뇌성마비 장애가 있는 친구들을 돕는 일도 하고 싶습니다. 왜 변호사냐고요? 나 처럼 시설에서만 갇혀 사는 사람들을 도와주고 싶어요. 지금 저를 도와주고 있는 변호사처럼...

박수광 음성 군수님!

많이 어렵겠지만 우리의 생각과 입장을 이해해주셨으면 좋겠습니다. 시설에서 나와 공부도 하고 싶고, 변호사도 되고 싶습니다. 어려운 꿈이지만 저도 꿈을 갖고 살고 싶습니다. 시설장애인이 아닌 박현, 불쌍한 장애인이 아닌 당당한 시민으로 살고 싶습니다. 제가 시설에서 나가 자립생활을 할 수 있도록 도와주시기 바랍니다.

사회복지서비스 신청제도의 의의와 문제점

임 성 택 / 법무법인 지평지성

I. 머리말

2003년 7월 사회복지사업법이 개정되면서 '사회복지서비스의 실시'라는 장이 신설되었다(제2장의2). 사회복지서비스를 신청한 뒤 구체적인 서비스를 제공할 때까지, 절차에 관한 규정들이 마련된 것이다(제33조의2부터 제33조의7까지 6개 조문). 즉 ① 사회복지서비스를 필요로 하는 자가 관할 기관에 사회복지서비스 제공을 신청하면(제33조의2), ② 관할 기관은 복지요구를 조사한 뒤(제33조의3), ③ 보호의 실시 여부와 그 유형을 결정하고(제33조의4), ④ 보호대상자별 보호계획을 작성하며(제33조의5), ⑤ 그 보호계획에 따라 보호를 실시하는 것이다(제33조의6).

이 규정들이 도입되면서 국가의 '조치제도'¹⁾ 틀 안에 머물러 있던 사회복지서비스가 비로소 권리의 영역으로 한 걸음 전진하였다.²⁾ 사회복지서비스가 국가에 의한 단순한 시혜가 아니라, 당사자 스스로 서비스 제공을 요구할 권리로 인정된 것이다(사회복지서비스 신청권). 신청을 받은 관할기관은 복지서비스를 제공하기 전에 당사자의 복지요구를 자세히 조사하여야 한다(복지요구 조사). 이 때 당사자 및 그 친족뿐만 아니라 지역안의 관련 전문가의 의견을 청취할 수 있게 하였다(의견 청취). 복지서비스를 제공할 때에는 대상자별로 개별화된 보호계획을 세우도록 하였다(대상자별 보호계획). 이 부분도 매우 중요한 의미를 갖는다. 획일적인 복지서비스가 아니라, 대상자 개인의 상황과 욕구를 헤아려 개인에 따라 장단기로 서비스계획을 세우도록 한 것이다. 복지서비스는 이렇게 작성된 개별화된 보호계획에 따라 실시하여야 한다. 복지서비스를 실시할 때에는 현물로 제공하는 것을 원칙으로 하며, 사회복지서비스 이용권(바우처)을 지급하는 방법도 함께 도입되었다.

사회복지사업법은 사회복지에 관하여 일반법의 역할을 하기 때문에 아동복지, 노인복지, 장애인복지 등 개별 복지서비스에 관하여 위 규정들이 적용된다(사회복지사업법 제3조). 그런데 2003년 전에 도입된 위 규정들이 현실에서는 어떻게 기능하고 있을까? 사회복지서비스를 필요로 하는 사람들이 위 규정에 따라 활발하게 서비스 제공을 신청하고 있을까? 관할 기관도 위 규정이 정한 절차에 따라 개인의 복지요구를 자세히 조사하고, 관련자의 의견을 수렴한 뒤 개별화된 보호계획을 세워 복지서비스를 제공하고 있을까?

그러나 아쉽게도 현실에서 위 규정들은 거의 활용되지 않고 있다. 법전 속에서 잠자고 있는 것이다. 현장에서 보면 사회복지의 여전히 권리의 영역이 아닌 국가의 조치 영역에 머물러 있다. 사회복지서비스 신청제도가 어떻게 운영되고 있는지 확인하기 위하여 아래와 같은 내용에 관한 통계나 현황조사가 이루어져야 하는데, 아쉽게도 국가나 지방자치단체 모두 이러한 자료를 보유하고 있지 않다.

1) 사회복지서비스가 국가의 시혜적 조치에 의하여 이루어지는 제도를 말한다.

2) 윤찬영 교수도 "2003년에 개정된 사회복지사업법에서 서비스 신청권이 규정되어 사회복지서비스에서도 이제 수급권 개념이 등장하기 시작했다고 볼 수 있다"고 평가하고 있다(윤찬영, 사회복지법제론, 나남출판, 2005, 314면).

사회복지서비스 신청제도의 활용현황(사회복지사업법 제2장의2 관련)

- 연도별, 지역별 사회복지서비스 신청건수 및 직권신청건수(제33조의2 관련)
- 보호결정건수, 보호결정을 하는 경우 보호유형의 내용과 각 건수, 특히 보호정 중 주거지원 결정 건수(제33조의4 관련)
- 보호계획 수립건수, 보호계획을 수립한 경우 그 사례 및 내용, 보호계획의 정적 평가 여부(제33조의5 관련)
- 보호방법의 구체적 내용, 현물제공 원칙이 지켜지는지, 어떤 현물이 제공되는지(제33조의7 관련)
- 사회복지서비스이용권의 제공현황과 실태(제33조의7 관련)

사회복지서비스가 권리로서 인정되고, 권리의 영역에서 살아 움직이기 위해서는 사회복지사업법이 마련한 사회복지서비스 신청권이 활발하게 작동하여야 하고, 사회복지서비스 실시절차가 실질적으로 구현되어야 한다. 이하에서는 사회복지서비스가 권리로 인정되고, 발전되어야 한다는 관점에서 사회복지사업법의 관련 규정들을 살펴본다. 아울러 다른 개별 복지법과의 관계를 검토하며 사회복지서비스 신청권이 활성화되기 위한 제언을 하고자 한다. 잠자고 있는 사회복지서비스 신청제도가 다시 깨어나, 권리로써 당당히 부활하기를 기대하면서.

II. 사회복지서비스 신청권 도입의 배경

1. 사회복지서비스 - 권리인가, 시혜적 조치인가?

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

다만 복지서비스가 국가의 조치로 이루어지는 이른바 '조치제도' 아래에서 사회복지서비스를 신청할 권리가 '법적 권리'로 인정될 수 있는지는 현실적인 문제이다.⁴⁾ 일본의 사례이긴 하지만 법원에서 실제 문제로 문제가 되기도 했다. 시영양로원에 입소하여 4인실에 살던 노인이 '4인실은 인간다운 건강하고 문화적인 생활을 할 수 없다'는 이유로 관할 현에 개인실로 입소를 청구한 사건이었다.⁵⁾ 일본 법원은 "노인복지법 제11조에 의한 조치는 조치의 실시자에게 부과된 의무여서 희망자의 청구에 기한 것은 아니다. 따라서 조치에 따라 노인홈에서 양호를 받는 것은 노인에게 주어진 권리가 아니고 지방공공단체에 조치의무가 있는 것에 의해서 파생되는 반사적 이익에 지나지 않는다"는 취지로 개인실을 요구한 사회복지서비스 신청권을 부정하였다. 이에 대하여 일본의 학설은 "개별 복지법에 신청 절차규정 결여는 신청권 부정의 근거로 될 수 없다"고 주장하였다.⁶⁾

3) 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2010, 646-647면; 윤찬영, 앞의 책, 279-312면

4) 노병호, 사회복지에 관한 고찰, 법학연구 제16권 2호(2005. 12), 22-28면

5) 東京高裁判 平成4年 11月 30日(社会保障・社会福祉判例大系 第3卷, 判例大系刊行委員会, 労働旬報社, 1996, 334-335면에서 인용)

6) 田村和之, "最近の社会保障判例にみる行政法的諸問題", 社会保障法 第10号(1995.5), 304면

이처럼 복지가 '조치'의 테두리에 머물러 있을 때에는 해당 조치를 신청할 권리가 있는지조차도 논란이 되고 있는 것이다. 따라서 사회복지서비스 신청권을 명시적으로 인정하고 있는 사회복지사업법의 규정은 커다란 의미가 있다고 생각한다.

2. 사회복지서비스 신청권 관련 규정의 도입과 입법취지

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

“현재 사회복지서비스를 필요로 하는 자가 가정 내에서 어떤 문제가 발생하여 사회복지서비스를 이용하고 싶어도 어디에 가서 어떤 서비스를 받을 수 있는지, 또는 어디에서 정보를 얻을 수 있는지조차 알 수 없으며 각 서비스공급기관에 대하여 개별적 접촉을 하고 있는 실정인 바, 이러한 문제를 해소하고 사회복지서비스를 필요로 하는 자가 하나의 창구에 접수하면 그에게 필요한 다양한 서비스제공에 대한 검토와 계획수립을 통해 연계된 서비스가 제공될 수 있도록 했다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다고 생각합니다. 다만, 일련의 신청 - 요구조사 - 결정 - 보호계획수립 - 시행에 따라 보호대상자에게 불필요하거나 과도한 대기가 일어나지 않도록 하기 위하여 모든 경우 사회복지협의체의 심의를 거치도록 하는 것보다는 필요한 경우 협의를 거치도록 하고, 신속한 처리원칙을 천명해주는 것도 필요할 것으로 생각됩니다.”⁸⁾

2003년 개정 법률에서는 사회복지서비스 신청절차 이외에도 사회복지사업법 개정 역사에서 중요한 의미를 갖는다고 평가될 개정이 함께 이루어졌다. 첫째, 지역사회복지의 관점을 제시한 것이다. 즉 시설 수용 중심의 사회복지사업에서 벗어나 지역사회 중심의 사회복지사업을 추진하기 위하여 지역사회복지협의체를 설치하고 지역사회복지계획을 수립하여 시행하도록 하였다. 둘째, 재가복지를 강조한 것이다. 사회복지서비스를 필요로 하는 자에게 시설 입소에 우선하여 재가복지서비스를 제공하도록 하였다. 이를 위해 재가복지서비스의 내용을 가정봉사서비스 및 주간·단기보호 서비스로 구체화하고 보호자에 대한 지원을 강화하며, 가정봉사원을 양성하도록 하였다. 2003년 개정 법률안이 어떤 배경과 취지를 가지고 입법되었는지는 당시 전문위원의 검토보고서 중 아래 내용을 보면 잘 알 수 있다.⁹⁾

“최근의 복지서비스 요구의 특징은 보편화·지역화·종합화로 대변될 수 있는 바, 한정된 보호계층을 대상으로 하는 시설수용중심의 복지사업은 더 이상 보편적이고 종합적으로 발생하는 복지서비스수요를 충족시키지 못하며, 더구나 사회통합이라고 하는 사회복지의 궁극적인 목표에도 적합하지 않으므로 이러한 시설복지의 대안으로 지역사회를 중심으로 지역주민 모두를 대상으로 하는 지역복지의 중요성이 대두되고 있는 실정입니다. 한편 복지욕구가 보편화됨에도 불구하고 보건소·동사무소·상당소 등의 공공시설뿐만 아니라 민간시설인 사회

7) 사회복지사업법개정법률안(김홍신의원 대표발의-정부제출) 검토보고서(2001.2), 8면

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

9) 사회복지사업법개정법률안(김홍신의원 대표발의-정부제출) 검토보고서(2001.2), 3-4면

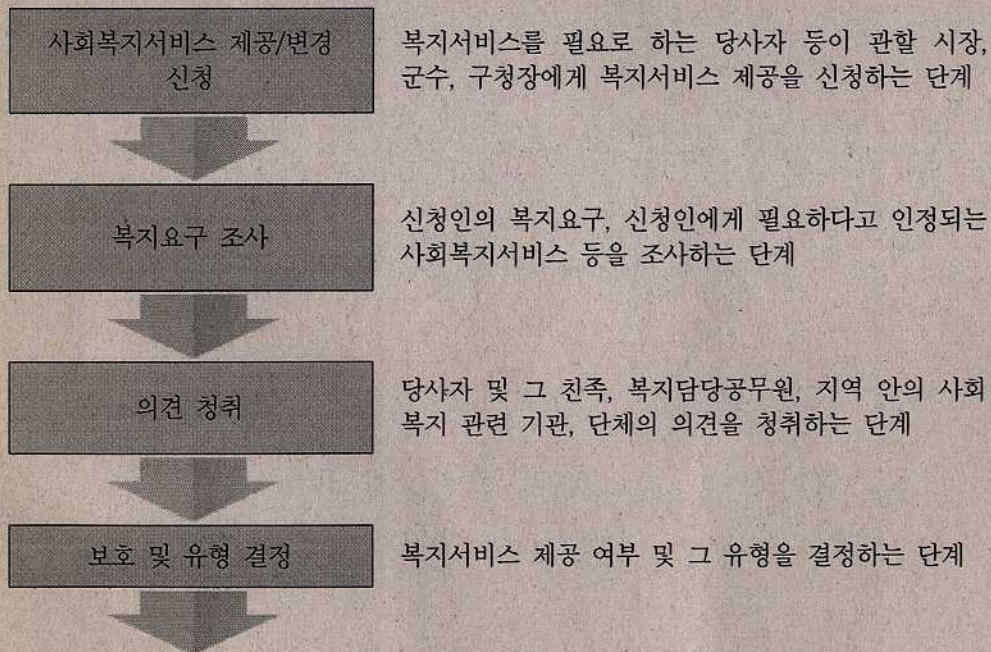
복지관·노인복지관·장애인복지관 기타 재가복지시설 및 복지단체 등의 다양한 서비스 전달체계의 단편성으로 말미암아 공공 - 공공, 공공 - 민간, 민간 - 민간시설간 서비스 연계 및 조정이 이루어지지 않아 절대적으로 부족한 복지서비스가 효과적·효율적으로 소비자에게 전달되지 못하고 있는 실정입니다. 현대의 복지서비스 요구는 신체적·경제적·정신구는 욕구 등이 다양해 민간 기 때문에 동일한 대상자에게 여러 서비스 전달체계로부터 서비스가 제공되는 것이 필요하므로 서비스 전달체계간에 연계·조정작업이 이루어진다면 유사한 서비스를 정리하고 일정을 조정하는 등 보다 효과적인 서비스 공급이 가능할 것입니다. 정부가 제출한 개정법률안은 이러한 시대적 변화와 현재의 문제를 인식하여 지역생활권단위에서 주민들의 복지욕구가 발생할 때, 언제 어디서나 즉각적으로 대응할 수 있는 지역복지서비스 전달체계를 구축하고, 다양한 서비스 전달체계간에 효과적인 연계 및 조정방안을 강구함으로써 지역복지서비스 공급의 효율성·효과성을 극대화하고자 했다는 점에서 진일보한 개정조치로 평가할 수 있겠습니다.”

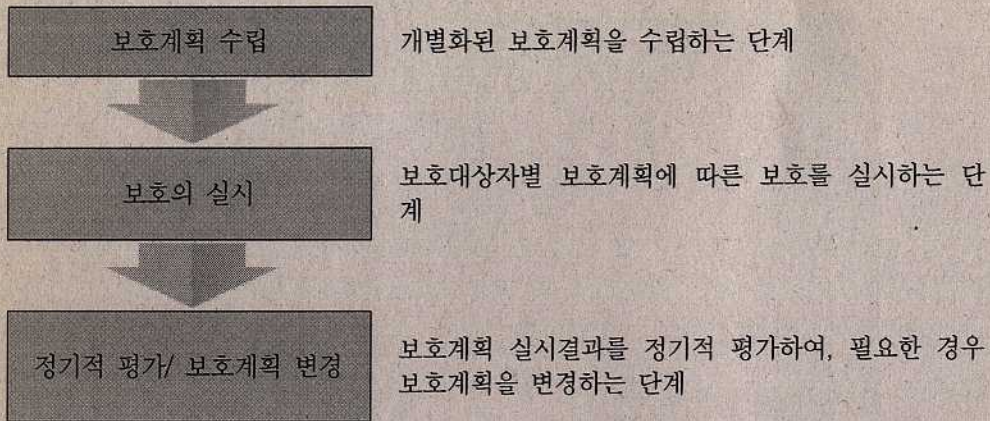
이처럼 개정 사회복지사업법은 사회복지서비스 신청을 권리로 인정하고, 신청 이후의 절차를 자세히 규정하였다. 5단계의 절차규정(사회복지서비스 신청 - 복지요구의 조사 - 보호 결정 - 보호계획 수립 - 보호 실시)과 보호방법에 관한 별개의 규정이 그것이다. 이하에서 개별적으로 살펴본다.

Ⅲ. 사회복지서비스 신청권과 관련 절차의 구체적 내용

1. 절차의 개요

사회복지사업법에 따라 사회복지서비스를 신청한 뒤 구체적인 서비스를 제공할 때까지 절차의 흐름을 살펴보면 다음과 같다.





2. 사회복지서비스 신청(제33조의2)

(1) 신청권자 - 당사자, 친족, 그 밖의 관계인

사회복지서비스 신청권자는 ① 사회복지서비스를 필요로 하는 자와 ② 그 친족, ③ 그 밖의 관계인이다. 법은 사회복지서비스를 필요로 하는 당사자를 '보호대상자'라고 약칭하고 있다. 당사자 이외에 친족 그 밖의 관계인에게도 신청권을 인정하고 있다. 당초 정부안은 '가족' 그 밖의 관계인이었는데 국회 심사과정에서 '친족'으로 바뀌었다. '친족'은 민법에서 배우자, 혈족 및 인척으로 그 개념과 범위를 정하고 있다(민법 제767조). 친족도 그 범위가 지나치게 넓지만, '그 밖의 관계인'은 과연 누구를 말하는 것인지 불분명하다. 사회복지서비스 제공이 당사자에게 이익이 되는 처분이라는 점에서 신청권자를 광범위하게 정한 듯하다. 그러나 복지담당공무원의 직권신청이 가능한 이상 서비스 신청권자를 지나치게 넓게 인정하는 것은 입법론상 바람직하지 않다고 생각된다.

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

(2) 신청의 상대방 - 기초자치단체장

신청은 관할 시장·군수·구청장에게 한다. 즉 기초자치단체가 관련 절차를 담당한다. 사회복지사업법이 지역사회복지에 관한 규정을 도입하면서 지역사회복지의 기초단위를 기초자치단체로 한 것과 맥락을 함께 한다.¹⁰⁾ 그런데 이러한 입법태도는 개별 복지법의 태도와는 사뭇 다르다. 즉 장애인복지법, 노인복지법에서는 사회복지에 관한 각종 조치의 의무자를 보건복지부장관과 광역자치단체장, 기초자치단체장으로 하고 있고(장애인복지법 제34조, 노인복지법 제28조) 노약동복지법에서는 광역자치

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

단체장과 기초자치단체장으로 하고 있다(액동복지법 제10조). 국민기초생활 보장법의 급여보장기관도 광역자치단체장 및 기초자치단체장이다(국민기초생활 보장법 제19조). 사회복지사업법이 기초자치단체장을 관할기관으로 삼은 것은 접근성이 용이하고, 기초자치단체를 중심으로 지역사회복지를 구축하려는 의도에서 비롯되었다.

기초자치단체장을 관할기관으로 할 경우 해당 기초자치단체에서 제공할 수 없는 서비스를 당사자가 신청한 경우에 문제가 될 수 있다. 관할기관은 관할지역에서 제공하고 있는 서비스만을 놓고 서비스 제공 여부를 판단할 가능성이 높는데, 기초자치단체의 역량으로는 다양한 서비스 요구를 감당하기 어려운 경우가 많기 때문이다. 예컨대 농촌지역의 사회복지시설에 거주하는 사람이 도시의 공동생활가정(그룹홈)으로 사회복지서비스 변경신청을 한 경우에 관할 기초자치단체만으로는 그 요구를 해결할 수 없다. 그런데 관할기관을 기초자치단체로 한 것은 기초자치단체가 사회복지의 기본 전달체계를 담당할 뿐만 아니라, 당사자의 편의 관점에서 접근성이 높기 때문인 것이지, 해당 기초자치단체가 제공할 수 있는 서비스만을 제공하라는 것은 결코 아니다. 즉 창구를 기초자치단체로 한 것이지, 해당 기초자치단체가 제공할 수 있는 서비스만을 제공하라는 것은 아니다. 그렇게 보지 않는다면 대도시의 어느 구청에서 관할구역 안에서 제공할 수 없는 서비스라면 비록 옆 구청 관할에서 제공할 수 있는 경우에도 해당 서비스를 당사자에게 제공할 수 없다는 결과가 되는 것이다. 그러므로 관할 기초자치단체장은 필요한 경우 광역자치단체 또는 보건복지부와 협의하여 자신의 관할 구역 뿐만 아니라 다른 관할 구역에서 제공되는 서비스가 필요한 경우에 해당 서비스를 제공할 수 있도록 조정하고 연계할 의무가 있다고 생각된다. 사회복지사업법이 광역자치단체에 사회복지위원회를 두고(제7조), 기초자치단체의 지역사회 복지계획을 종합·조정하여 광역자치단체의 지역사회복지계획을 수립·시행하도록 한 것(제15조의3 제2항), 보건복지부 장관 또는 시·도지사가 지역복지계획의 내용에 대하여 조정을 권고할 수 있도록 한 것(제15조의3)도 같은 맥락이라고 생각된다.

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

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

(3) 신청의 내용 - 필요한 사회복지서비스

신청권자는 관할 기관에 사회복지서비스의 제공을 신청할 수 있다. 사회복지사업법에서는 사회복지서비스의 제공을 ‘보호’라고 약칭하고 있다. 법 제2조 정의규정에서는 사회복지서비스를 “국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 상담·재활·직업소개 및 지도, 사회복지시설의 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 제도적으로 지원하는 것”이라고 정의하고

있다(사회복지기본법도 같다). 이처럼 정의규정에서는 사회복지서비스의 예로 ① 상담, ② 재활, ③ 직업소개 및 지도, ④ 사회복지시설 이용을 들고 있다. 여기에서 주목할 것은 국가 및 지방자치단체 뿐 아니라 민간부문의 도움을 필요로 하는 경우를 포함한다는 것이다. 즉 민간이 제공할 수 있는 사회복지서비스도 이 법에 따라 제공될 수 있다는 것이다. 이는 사회복지서비스 실시주체로 상정된 지방자치단체장이 국가 또는 민간이 제공할 수 있는 서비스를 연계, 조정하여 이를 필요로 하는 자에게 제공하여야 한다는 것을 의미한다.

사회복지사업법 시행규칙 별지11)로 마련된 '사회복지서비스 신청서'에는 당사자가 신청할 수 있는 필요서비스로 ① 생활비 지원, ② 의료·재활 서비스, ③ 주거지원, ④ 취업지원, ⑤ 상담·후원서비스, ⑥ 시설이용·입소, ⑦ 기타를 들고 있다. 한편 사회복지서비스는 현물로 제공되는 것을 원칙으로 하고, 사회복지서비스 이용권을 지급하여 제공받을 수도 있다(제33조의7). 그런데 사회복지사업법 시행규칙에서는 사회복지서비스 이용권으로 이용할 수 있는 사회복지서비스로 ① 개인과 가정 돌봄 지원, ② 활동의 보조, ③ 가사 또는 간병서비스, ④ 신체적·정신적 건강의 향상을 목적으로 하는 사회복지서비스, ⑤ 그 밖에 보건복지부 장관이 정하는 사회복지서비스를 들고 있다.

위 규정들이 열거하고 있는 서비스, 그 밖에 사회복지사업법 및 개별 복지법이 규정하고 있는 각종 서비스는 사회복지서비스 신청의 대상이 될 수 있다. 특히 중요한 것은 사회복지사업법 제41조의2에서 "기초자치단체의 장이 제33조의5에 의한 보호대상자별 보호계획에 따라 보호대상자에게 사회복지서비스를 제공하는 경우 시설에의 입소에 우선하여 재가복지서비스를 제공하도록 하여야 한다"고 규정하고 있는 부분이다. 재가복지서비스는 ① 가정봉사서비스, ② 주간·단기보호서비스로 구분되는데, 가정봉사서비스는 가사 및 개인활동을 지원하거나 정서활동을 지원하는 서비스를 말하고, 주간·단기보호서비스는 주간·단기보호시설에서 음식 및 치료 등 일상생활의 편의를 낮 동안 또는 단기간 동안 제공하거나 가족에 대한 교육 및 상담을 지원하는 서비스를 말한다. 따라서 재가복지서비스도 당연히 신청의 대상이 될 수 있다. 이 규정은 사회복지시설 중심의 복지보다는 가정에서 복지서비스를 제공받는 것이 우선된다는 것을 천명한 것으로 커다란 의미를 가진다.

당사자가 필요로 하는 서비스 중에는 사회복지사업법이나 다른 법률에서 그 근거를 마련하고 있는 것도 있지만, 그렇지 않은 것도 있을 수 있다. 개별 법률이 구체적인 근거를 마련한 경우에만 사회복지서비스를 제공할 수 있는 것은 아니므로, 지방자치단체는 사회복지사업법을 근거로 당사자에게 필요한 사회복지서비스를 제공할 수 있다고 보아야 한다. 예컨대 국민기초생활보장법에 따른 수급권을 가지지 못한 경우에도 지방자치단체는 생활비 지원 등의 결정을 할 수 있다. 서울시가 사회복지시설을 나와 자립생활을 하려는 자에게 탈시설정착금을 지원하는 것이 그 하나의 예가 될 수 있다(현재 탈시설 정착금제도는 법률에 규정되어 있지 않다).

(4) 신청절차 및 사회복지서비스 변경신청

사회복지서비스 신청은 사회복지서비스 제공신청서에 관련 서류를 첨부하여 시장·군수·구청장에게 제출하는 방법으로 한다. 첨부할 서류는 "보건복지부 장관이 정하는 바에 따라 보호대상자의 부양관계, 소득·재산상태 및 복지상태를 확인할 수 있는 서류"를 말한다(예컨대, 소득·재산을 확인할 수 있는 전·월세 계약서, 복지상태를 확인할 수 있는 복지진단서 및 검진서 등).

지금은 삭제되었지만 종전의 사회복지사업법 시행규칙 별지14호의2 서식에 의하면 신청서는 첫째, 보호대상자의 인적사항 및 가족사항을 기재하는 부분과 둘째, 주요 문제 및 욕구를 기재하는 부분, 셋

11) 사회복지사업법 시행규칙 별지14호의 2 서식이었는데, 2009년 11월 30일 삭제되었다. 신청서식이 반드시 필요한데도 다른 서식으로 대체하지도 않고 삭제한 이유는 알기 어렵다.

제, 필요서비스를 기재하는 부분으로 구성되어 있다. 필요서비스는 앞에서 본 바와 같고, 주요 문제 및 욕구는 필요서비스에 대응하여 ① 생계·경제적 문제, ② 장애·질병·의료 문제, ③ 주거 문제, ④ 가족·사회관계 문제, ⑤ 기타로 나누어 표시하도록 하고 있다(중복 표시 가능).

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

(5) 직권신청

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

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

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

3. 복지요구의 조사(제33조의3)

(1) 복지요구 조사의 대상

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

- (가) 신청인의 복지요구와 관련된 사항이나 그 밖에 신청인에게 필요하다고 인정되는 사회복지서비스 및 보건의료서비스에 관한 사항
- (나) 보호대상자 및 그 부양의무자(국민기초생활보장법에 의한 부양의무자를 말한다)의 소득

· 재산·근로능력 및 취업상태에 관한 사항

- (다) 보호대상자 및 그 부양의무자에 대한 개별 복지법에 따라 실시되는 급여, 사회복지서비스 및 보건의료서비스 중 보건복지부령으로 정하는 수혜 이력에 관한 사항
- (라) 그 밖에 보호실시 여부를 결정하기 위하여 필요하다고 인정하는 사항

(2) 복지요구 조사의 절차와 방법

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

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

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

4. 보호의 실시 및 그 유형 결정(제33조의4)

(1) 결정 절차(의견 청취 - 결정 - 통지)

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

(2) 결정의 법적 성격과 권리구제

보호의 실시 및 그 유형에 관한 결정은 법률상 행정처분에 해당한다. 따라서 행정소송, 특히 항고소송을 통하여 다툴 수 있다. ① 당사자가 신청한 사회복지서비스를 제공하지 않기로 하는 결정(즉 보호를 실시하지 않기로 하는 결정)이 대표적일 것이나, ② 당사자가 신청한 서비스가 아닌 다른 서비스를 제공하기로 하는 결정, ③ 당사자가 신청한 서비스를 불충분하게 제공하기로 하는 결정에 대하여도

행정소송을 통하여 다룰 수 있다. 이러한 행정소송에 대하여 사회복지서비스 제공을 반사적 이익으로 보아 권리의 부존재라는 근거를 들어 '각하'할 수 없다. 사회복지사업법이 신청권을 인정하고 있기 때문이다. 다만 행정청의 보호 실시 및 유형 결정을 재량행위로 볼 것인지, 재량행위라면 자유재량행위라고 볼 것인지 논란의 여지가 있다. 만일 자유재량행위라고 보더라도 행정청의 결정이 재량권을 일탈하였거나 남용하였다고 인정될 때에는 취소를 면할 수 없을 것이다.

위법한 결정으로 인하여 손해를 입은 경우에는 국가배상법에 따라 손해배상청구를 하는 것도 가능할 것이다. 일본에서는 신청인이 입소를 신청한 보육소 입소를 거부하고 다른 보육소에 입소 조치한 것에 대하여 손해배상책임을 인정한 사례가 있다(동화보육소 사건).¹²⁾

5. 보호대상자별 보호계획 작성(제33조의5)

(1) 보호계획의 작성

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

(가) 사회복지서비스 및 보건의료서비스의 유형·방법·수량 및 제공기간

(나) 제1호에 따른 서비스를 제공할 기관 또는 단체

(다) 같은 보호대상자에 대하여 제1호에 따른 서비스를 제공하여야 할 기관 또는 단체가 2 이상인 경우는 기관 또는 단체 간의 연계방법

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

(2) 개별화된 보호계획의 의의

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

(3) 보호계획 작성 전후의 절차

보호계획을 결정하기에 앞서서 필요한 경우 지역사회복지협의체의 의견을 들어야 한다. 개정안의

12) 社会保障判例, 季刊社會保障研究 35圈2號, 1999, 224면

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

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

(4) 보호계획에 대한 권리구제

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

6. 보호의 실시와 그 방법(제33조의6, 7)

(1) 보호의 실시와 방법

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

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

(2) 사회복지서비스 이용권

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

보건복지부장관, 시·도지사, 시장·군수·구청장은 사회복지서비스를 제공하는 기관 또는 단체 중 보건복지부장관이 정하는 기준을 갖춘 자를 이용권을 받고 보호를 실시하는 기관 또는 단체('보호실시기관')로 선정하고 이를 공고하여야 한다. 시장·군수·구청장은 보호대상자 중 보호실시기관을 이용

하게 하는 것이 보호에 적합하다고 인정되는 자에게 이용권을 지급하고 이용권의 가격, 사용기한, 이용이 가능한 보호실시기관 등에 관한 정보를 제공하여야 한다. 보호실시기관의 운영자는 이용권을 제출한 보호대상자에 대하여 이용권의 범위에서 보호를 실시하고 이에 따른 비용을 시장·군수·구청장에게 청구하여야 한다. 시장·군수·구청장은 보호실시비용의 지급과 정산 등에 관한 업무를 보건복지부장관이 정하는 전문기관이나 단체로 하여금 수행하게 할 수 있다. 이 경우 시장·군수·구청장은 당해 전문기관이나 단체에 미리 보호실시비용을 예탁하여야 한다.

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

IV. 관련 법률과의 관계

1. 헌법과 사회보장기본법 - 사회보장수급권, 사회보장급여청구권의 인정

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

헌법 제34조에 따르면 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가지며, 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다. 학설은 헌법 제34조에 의거하여 사회보장수급권이 국민의 기본권으로 인정된다고 본다.¹³⁾ 사회보장수급권 중 하나가 사회복지수급권이다.

사회보장부문에 관한 기본법인 사회보장기본법에서는 사회보장을 받을 권리(사회보장수급권)를 규정하고 있다(사회보장기본법 제2장). 즉 모든 국민은 사회보장에 관한 관계 법령에서 정하는 바에 따라 사회보장급여를 받을 권리('사회보장수급권')를 가진다(제9조). 한편 사회보장급여를 받으려는 자는 관계 법령에서 정하는 바에 따라 국가나 지방자치단체에 신청하여야 한다(제11조). 사회보장의 내용 중에는 사회복지서비스가 포함되어 있다(제3조). 사회복지서비스 신청권, 나아가 사회복지서비스를 받을 권리는 사회보장기본법에 의해서도 보장되고 있는 것이다. 다만 사회보장기본법은 사회적 기본권이 구체적 권리라는 전제하에 관계 법령이 정하는 바에 따라 권리를 가지고, 관계 법령이 정하는 바에 따라 신청하도록 하고 있음에 유의하여야 한다(개별적 법률유보).

2. 개별 복지법의 태도 - 여전한 조치제도

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

13) 권영성, 앞의 책, 660-665면

담, 입소 등의 조치를 취할 의무를 부과하고 있다. 아동복지법 제10조도 보호조치라는 제목으로 복지 서비스 제공에 관하여 규율하고 있다.

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

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

V. 결 론

1. 사회복지서비스 신청권의 의의와 한계

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

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

2. 제언

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

둘째, 사회복지서비스 실시절차가 실질적으로 구현되어야 한다. 당사자의 욕구를 자세히 조사하고, 당사자와 친족·전문가의 의견을 청취하여 필요한 서비스의 내용과 유형을 정하며, 개별적인 상황과 욕구에 맞는 개별화된 계획을 세워 서비스를 제공하여야 한다. 나아가 이를 정기적으로 점검하여 부족한 점이 있는지 살펴야 한다. 이는 법이 정해놓은 절차이다. 창고에 깊이 처박혀 있는 이 규정들을

꺼내서 활발하게 활용하여야 한다. 그 과정에서 부당한 결정이 이루어지거나 불충분한 보호계획이 작성되었을 때 행정소송 등 권리구제절차를 적극적으로 진행하여야 한다. 이러한 쟁송절차에서 법원의 사법적극주의가 발동된다면 사회복지의 권리화는 더욱 실질화될 것이다.

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

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

다섯째, 효율적인 권리보호 및 옹호시스템이 마련될 필요가 있다. 이를 위해 미국과 같은 선진국이 가지고 있는 P&A(Protect & Advocacy) 시스템을 우리나라에 도입하는 것이 바람직하다.¹⁴⁾ 이와 관련하여 노인복지법, 아동복지법에 의하여 설치된 노인보호전문기관, 아동보호전문기관의 예를 참고할 수 있다. 개인적으로는 사회복지사업법이나 사회보장기본법에 P&A(권리옹호기관)를 두는 것을 고려하여야 한다고 생각한다. 노인보호전문기관, 아동보호전문기관과 같이 긴급전화를 설치하고, 조사권을 부여하며, 긴급조치권을 인정할 뿐만 아니라, 나아가 P&A가 사회적 약자를 위하여 원고가 되어 단체소송을 제기할 수 있도록 하는 것도 바람직할 것이다(소비자보호법의 단체소송 참고). 또한 P&A는 위와 같은 활동 이외에도 각종 상담과 교육, 정보제공을 서비스로 제공하는 기관이 되어야 한다.

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

사회복지서비스 신청제도의 의의와 과제

유 동 철 / 동의대 사회복지학과

1. 들어가며

사회복지서비스 신청제도는 수급권을 보장하기 위한 핵심적 제도이다. 사회복지서비스가 국가의 '조치'가 아니라 '권리'로 인정되는 절차적 요소를 규정하고 있기 때문이다. 권리로 인정한다고 하더라도 권리의 요구와 요구 이행 절차에 대한 규정이 없으면 권리는 사문화되기 십상이기 때문이다.

그러한 면에서 이번 정책토론회는 그 중요성을 확인하고 이에 필요한 과제를 드러낼 수 있는 중요한 토론회라고 생각된다. 발제자의 원고 또한 이 제도의 법적 의미를 잘 설명하고 있다고 보인다.

그러나 발제자도 여러번 언급했듯이 사회복지사업법에 규정된 신청제도는 여러 가지 면에서 한계를 드러내고 있다. 신청과 이에 따른 보호대상자의 개별 보호계획과 보호실시로 이어지는 일련의 조치들이 확인되고 있지 않기 때문이다.

이러한 문제들의 기본은 사회복지서비스 신청제도의 의미를 충분히 이해하지 못하는 정책담당자의 한계일 수도 있으나, 그보다 더 중요한 것은 이러한 메카니즘을 현실화할 수 있는 전달체계가 서 있지 않기 때문이다.

따라서 본 토론문에서는 발제자의 견해에 대한 토론보다는 서비스 신청제도의 중요성과 의의를 한번 더 지적한 후 이를 실현하기 위한 전달체계의 문제점과 과제를 지적해 보고자 한다.

2. 사회복지서비스 신청제도의 의의

Marshall에 따르면 '시민권은 지역사회의 완전한 구성원에게 주어지는 지위'이다. 따라서 지역사회의 구성원으로 인정된다면 시민권은 모든 시민에게 개방되는 것이다. 그렇다면 장애인도 지역사회의 구성원으로 인정되고 있는가? 인정된다면 장애인은 비장애인이 누리고 있는 시민권을 온전하게 소유하고 있다고 보아야 한다.

그러나 최근까지 장애인은 지역사회의 구성원으로 온전하게 인정되지 못했다. 대표적인 것이 외딴 지역의 대규모 생활시설에서 살아가도록 만든 생활시설 정책이다.

다시 한번 물어보자 장애인이 지역사회의 구성원인가? 만약 그렇다면 장애인은 지역사회가 제공하는 모든 권리를 누릴 주체라고 말할 수 있다. 그 중 하나는 지역사회에서 살아갈 권리라고 할 수 있다.

Marshall의 분류에 따라 공민권과 정치권은 적극적인 국가행위가 필요한 영역이 아니지만 사회권은 국가의 적극적인 급부행정이 필요한 영역이다. 그래서 프로그램규정설, 추상적 권리설, 구체적 권리설 등 다양한 법논리가 이의 성격을 규정하기 위해 제기되었다.

그런데 인권의 핵심적 특징 중 하나로 거론되는 '불가분성'의 원칙에 의하면 사회권을 다른 권리에 비해 추가적으로 실현되어도 되는 조건적 권리로 말할 수는 없다. 또한 사회보장기본법에서 이미 사회보장수급권을 규정하고 있다는 면에서 사회보장수급권으로 대표되는 사회권 또한 구체적인 권리로

인정되고 있다고 할 것이다.

문제는 구체적인 권리로 인정은 하되 이를 구현할 수 있는 절차가 이루어져 있지 않다면 사회권은 현실화 될 수 없다는 것이다. 법적 권리를 '주관적 공권'이라고 했을 때 스스로 그 공적 권리를 주장하지 않으면 권리 실현이 어려워진다. 이러한 면에서 사회복지서비스 신청제도는 법규에 의해 규정된 구체적 권리를 실현하는 구체적 실현과정이라고 볼 수 있다.

3. 개별적 지원(사례관리)의 필요성

서비스 신청을 하게 되면 욕구사정 단계를 거쳐 보호대상자별 보호계획을 작성하며(제33조의5), 그 보호계획에 따라 보호를 실시하도록 되어 있다(제33조의6). 이는 곧 사례관리를 명시하고 있는 것이다.

장애인의 삶은 어느 한 시기에 고정되어 있는 것이 아니라 일생에 걸쳐 발달한다. 이들은 보통 특수교육 체제로부터 성인재활 서비스 체제로 나아가는 전환 가정을 가지게 된다.

또한 장애인의 욕구는 매우 다양하다. 의료, 사회, 심리, 직업 등 다양한 영역에 걸쳐 욕구가 발현된다.

장애인의 삶의 주기에서 이전 단계의 장애인 개별적 상황을 확인하고 연속적인 서비스를 제공하기 위해서, 그리고 각 단계마다 존재하는 다양한 욕구들을 포괄적으로 충족시키기 위해서는 사례관리기법이 매우 필요하다.

지난 20년 동안 서비스 실천에 있어 사례관리 방법은 사회복지 서비스를 제공하는 데 있어 뛰어난 방법론으로 발전해왔다. 사례관리는 사회사업의 실천모델에 있어 케이스웍 실천과 유사하다. 그렇지만, 사례관리는 미시적 체계에 초점을 두고 우선적으로 개입하기보다는, 클라이언트에게 영향을 주는 체계들과의 전문적인 개입을 강조한다.

사례관리는 두 개의 기능들을 동시에 포함하고 있다. 첫째, 지역사회내의 클라이언트에게 개별화된 조언, 상담, 치료를 제공하는 기능이다. 둘째, 지역사회 기관과 비공식적인 원조망들에 의해서 제공될 수 있는 자원들과 필요한 서비스들을 클라이언트에게 연결시키는 기능이다. 이러한 점에서 사례관리는 거시적이고 미시적이다. 그것은 개인적 실천과 지역사회의 실천에 있어 통합된 형식을 필요로 한다.

게다가, 사례관리는 지역사회로부터 넓은 범위의 조정과 함께 장기 케어관리를 가능하게 한다. 한 사례관리자가 개별 장애인의 현상태와 욕구 및 자원을 지속적으로 관리해 줌으로써 장기적인 계획이 제공될 수 있으며, 전환 과정에서도 적절한 연계를 가능하도록 도울 수 있다. 중증장애를 가진 사람들에게 사례관리 기법을 사용하는데 있어, 사례관리자들은 사정을 하고, 개인에게 필요한 서비스들을 찾는다. 이 서비스들에는 주거, 건강, 정신건강, 사회화, 여가생활, 그리고 교육 등이 포함될 수 있다. 필수적인 서비스들이 달성된 후에는 사례관리자가 이 서비스들이 유지되고 있는지 지속적으로 각 사례들을 점검한다(김용득, 2001).

복합적인 욕구를 지닌 장애인들을 지원하기 위해서는 팀접근법(team approach)이 필요하다고 판단된다. 미국에서는 신체적, 정신적으로 기능이 쇠퇴해가는 노인에게 대한 사례관리 기법의 한 형태로서 팀 접근법을 시도하고 있다(Collier & Early, 1995). 이 사례관리 팀은 의사, 간호사, 지역방문간호사, 사회복지사로 구성되어 지역방문간호사를 중심으로 모든 구성원들이 역할을 분담하여 노인 환자의 신체, 정신, 사회적 욕구를 해결해 나갔다. 환자의 일반적 의료와 관련된 사항은 지역방문간호사가 담당하였고, 사회적 보호, 지역사회 자원의 발굴 및 연결 등과 관련된 것은 사회복지사가 담당하였으며, 의사와 간호사는 지역방문간호사가 파악한 정보에 따라 적절한 처치와 간호를 유기적으로 담당하였다. 캐나다

의 경우는 사회복지사와 보건부가 한 팀을 이루어 사례관리를 실시하는데, 보건부는 클라이언트의 건강이라는 관점에서, 사회복지사는 사회생활 지지라는 관점에서 관여하고 있다(정순돌, 2005: 32).

4. 문제는 전달체계

그런데 문제는 장애인의 욕구를 복합적으로 충족시켜줄 수 있는 사례관리 전달체계가 없다는 것이다. 전달체계란 지역사회 서비스 공급자와 소비자들 사이에 존재하는 조직의 체계를 말한다.

우리나라에도 공공전달체계(주민생활 지원서비스 전달체계와 전담공무원, 지역복지협의체)의 조직이 있지만 사회복지사업법 개정과 동시에 추진되었던 사회복지사무소 시범사업(2004.7. - 2006.6.)이 좌초되면서 사례관리를 위한 기반이 사라져 버렸다.

민간단체들은 사례관리를 위한 권한이 없거나 시설이나 동단위 중심의 전달체계여서 광범위한 욕구를 조정, 연계할 수 있는 시스템을 갖추고 있지 못하다.

사회복지사업법 제15조에 따르면 '사회복지사업에 관한 업무를 효율적으로 운영하기 위하여 필요한 경우 시·군·구 또는 읍·면·동에 복지사무를 전담하는 기구를 따로 설치할 수 있다'. 이에 필요한 사항은 시·군·구의 조례로 정하면 된다(제15조 제2항).

이에 대한 좋은 예가 얼마전 서울시에서 발표한 '서울형 그물망복지센터'이다. 물론 이 계획의 경우 130명에 달하는 전문자원봉사상담원을 확보하는 것이 쉽지않아 보이긴 하지만 현실성이 담보된다면 좋은 예가 될 수 있을 것으로 보인다.

더 나아가 시·군·구에 사례관리지원팀을 구성하는 방안도 추진할 만하다고 보인다. 사회복지사(4명), 직업능력평가사(1명), 심리평가 전공자(1명), 특수교사 자격증 소지자(1명) 등으로 구성된 사례관리지원팀이 구성되어 서비스를 신청하는 경우 복합적인 욕구평가를 통해 다양한 개별화 지원계획을 수립하고 지역의 다양한 공공과 민간의 전달체계를 활용하는 방안을 추진해 볼 수 있을 것이다.

5. 나가며

사회복지서비스 신청제도는 명문화된 권리를 현실화시키는 도구이다. 그런 면에서 매우 중요한 제도임에 분명하다. 그러나 이러한 도구가 작동하지 않는 것은 전달체계가 제대로 확립되어 있지 못하기 때문이다. 따라서 이러한 전달체계를 수립하는 정책적 노력이 병행되어야만 할 것이다. 아울러 장애인들의 탈시설화라는 중요한 역사적 소임을 수행하고 있는 탈시설정책위에 감사의 말씀을 드리며, 탈시설화를 위한 단계적이고 현실적인 노력들에 대한 고민들을 함께 해나갈 수 있는 많은 우군들을 포섭할 필요성이 있음을 지적하고 싶다.