한국사회복지학
Korean Journal of Social Welfare, Vol. 62, No. 1, 2010. 2, pp. 211-235

장애인 사회보장수급권의 실효성 기준에 관한 연구*

서 정 희
(가톨릭대학교)

[요 약]

본 연구는 장애인 사회보장수급권의 실효성 기준에 관한 연구이다. 시민권론과 기본권론 그리고 장애인 복지 논의들을 결합하여 장애인 사회보장수급권의 실효성을 가늠할 수 있는 기준을 마련함으로써, 장애인을 위한 사회보장이 명목적이지 않고 실효적으로 존재하기 위해 요구되는 구체적인 지침을 제시하는 데 그 목적이 있다. 일반적인 사회보장수급권의 실효성 논의를 토대로 사회보장수급권의 4대 권리 영역과 5대 일반원칙을 도출하고, 이를 장애인의 3대 사회보장 영역에 적용할 수 있도록 확대하였다. 또한 장애인 집단의 특수성을 반영한 구체적인 기준을 설정하였다. 각 기준들을 개별 법률에 적용하는 동 기준의 측정치는 '높다'와 '낮다'이다. 이러한 장애인 사회보장수급권의 실효성에 관한 기준 연구는 다음과 같은 함의가 존재한다. 첫째, 정책적 측면에서 동 기준은 장애인 사회보장 제도의 수준에 대한 객관적인 인식을 가능하게 한다. 둘째, 이론적 측면에서 동 연구는 학제간 연구를 통해 일반적인 사회보장수급권의 실효성에 대한 논의를 보다 확장시킴과 동시에 장애인 사회보장수급권의 실효성 기준을 구체적으로 제시함으로써 실증 연구의 토대를 마련하였다.

주제어 : 장애인, 사회보장수급권, 실효성, 기준

1. 서론

1960년대 이래 반세기 동안 한국의 장애인 사회보장은 괄목할만한 발전을 이루었다(차흥봉, 2004). 1961년 생활보호법 제정을 출발점으로 하여 한국의 장애인 사회보장 제도는 현재에 이르기까지 급속히 도입되어 왔다. 2008년 현재 장애인 사회보장제도는 상병수당과 보조금 고용 제도를 제외하고 모두 도입되었다. 법제화를 통해 공공부조, 장애연금(국민연금), 장해보상연금(산업재해보상보험), 장애

* 본 연구는 연구자의 박사학위논문을 요약·수정한 것이다.

수당, 보호고용, 지원고용, 유보고용, 고용할당제, 직업재활, 장애차별 금지, 의료급여 및 건강보험, 활동보조서비스 등의 정책들을 제도화하였다.

이러한 제도적 완비에 대한 정부의 자신감은 2008년 장애인의 권리에 관한 협약 비준 동의안을 처리하는 과정에서 분명하게 드러난다. 한국 정부는 동 협약을 비준하면서 "비용추계서 미첨부 사유서"를 통해 우리나라의 경우 추가 입법 조치 및 예산 조치가 불필요하다고 주장한다. 그 이유는 "장애인권리협약 50개 조항의 대부분이 국내법에 의하여 이행되고 있으므로 장애인권리협약 비준 후 신규 추진 예상 사업이 없다."는 것이다(정부, 2008). 달리 말하면 장애인 사회보장 제도들이 법제화를 통해 완비되어 있으므로 장애인의 권리에 관해 추가적 입법 조치나 예산 조치가 불필요하다는 것이다.

2008년 현재 취업 장애인의 월평균 소득은 115만6천원으로 상용직 노동자의 월평균 임금 284만원(노동부 2008년 4분기 사업체 임금·근로시간 조사) 대비 절반에도 미치지 못하는 수준이다. 소득이 적을 뿐만 아니라 장애 때문에 치료 등에 월 15만7천원이 추가로 들어가는 것으로 나타나, 생활에 더 어려움을 겪는 것으로 추정된다. 이런 이유들로 장애인 가운데 국민기초생활보장 수급 가구의 비율은 19.1%로, 전체 인구 대비 기초생활 수급자 비율 3.2%와 비교해도 6배가량 높다(변용찬 외, 2009).

제도의 형식적 도입이 실질적 권리의 확보를 보장할 수 없는 것처럼, 법제화를 통한 장애인 사회보장 제도의 도입이 장애인의 실질적 권리 확보로 직결되지는 않는다. 달리 말해 장애인 사회보장 제도 도입과 장애인 사회보장수급권의 실효성이 일치하지 않을 수도 있다는 것이다. 그럼에도 불구하고 장애인 사회보장수급권이 제도 도입을 통해 실질적으로 보장되고 있는지, 아니면 명목적으로만 존재하는 것인지 가늠할 수 있는 총체적인 판단 준거틀이 존재하지 않는다. 각 사회보장 관련법들이 사회보장수급권의 실효성을 담보하는 것인지에 판단할 근거가 없다. 개별적으로 그리고 부분적으로 추정할 뿐이다. 그러므로 장애인 사회보장 제도의 도입이 장애인 사회보장수급권을 얼마나 실효성 있게 보장하고 있는지 판단가능하게 하는 종합적인 준거틀이 요구된다.

장애를 사회적 문제로 인식하고, 장애인 복지를 '복지에 관한 권리'로 바라보게 된 것은 비교적 근래의 일이다. 더욱이 장애인 사회보장수급권의 실효성을 구체적으로 다루고 있는 문헌은 전무하다시피하다(Drewett, 1999: 115). 국내 연구나 국외 연구 모두 이 분야의 척박한 상황은 마찬가지다. 이러한 한계로 인해 장애인 사회보장수급권의 실효성을 규명하기 위해서는 일반적인 사회보장수급권에 대한 고찰에서 시작하여 장애인 사회보장의 특수성을 추가하여 보완할 필요가 있다.

이러한 문제의식 하에 본 연구는 사회보장수급권에 대한 일반적인 논의들에서 시작하여 장애인의 특수성을 추가함으로써 장애인 사회보장수급권의 실효성에 대한 준거틀을 설정하는 것을 목적으로 한다.

2. 이론적 배경

1) 사회보장수급권, 실효성 그리고 기준

사회보장수급권이라는 용어는 국가마다 학자마다 그 용례가 다양하다. 외국 학자들은 사회보장수급권을 복지권(welfare rights), 사회권(social rights), 사회적 시민권(social citizenship), 사회보장에 관한 권리(the rights to social security)라는 다양한 용례로 표현한다. 각 용어들은 복지국가가 사회적 목적을 반영하여 제공하는 급여에 대한 권리라는 동일한 의미로 사용되며 주로 사회권이라는 용어로 통용된다. 그러나 우리나라의 경우 현행 법체계와 학계의 논의들을 고려할 때 사회보장수급권을 사회권과 동일한 의미로 사용하기에는 무리가 있다. 우리나라 현행법에서 사회권이란 헌법상의 기본권인 인간다운 생활권, 사회보장수급권, 교육권, 근로3권, 환경권, 보건권과 모성을 보호받을 권리 등을 포괄하는 개념으로서(권영성, 2002) 그 의미의 포괄범위가 좀 더 넓기 때문에, 사회보장수급권을 사회권으로 치환하여 사용하는 것은 개념상의 혼동을 가져올 수 있다. 그러므로 본 연구에서 사회보장수급권은 사회보장기본법 상의 제9조의 정의를 차용하여 "사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 빈곤을 해소하며 국민생활의 질을 향상시키기 위하여 제공되는 사회보험 · 공공부조 · 사회복지서비스 및 관련복지제도의 급여를 받을 권리"로 정의한다.

장애인 사회보장수급권이 실효적이기 위해 요구되는 기준이 무엇인가를 논의하기 위해서는 실효성이 무엇인가에 대한 논의가 전제되어야 한다. 그러나 실효성 개념은 종종 모호하게 사용되고(홍준형, 2006: 149), 특히 권리의 실효성에 대한 논의들에서는 '권리의 실효성'을 일상적인 개념으로 사용하는 경향이 있다(Goldberg-Hiller, 2002: 340). 이러한 문제를 보완하기 위하여 권리의 실효성 개념과 가장 유사한 '법의 실효성' 개념들을 우선적으로 고찰하여 '권리의 실효성' 개념을 추론할 필요가 있다.

법의 실효성은 법의 효력의 하위 범주로 논의된다. 법의 효력의 하위 개념은 도덕적 효력, 사회적 효력, 법적 효력으로 구분되기도 하고(Zippelius, 1994; 최종고, 2005: 134-136에서 재인용), 실효성과 타당성으로 구분되기도 하고(최종고, 2005: 137), 사실적 효력과 법률적 효력으로 구분되기도 한다(심현섭, 1982: 62-68). 용어는 다소 차이가 있지만 공통된 지점은 법의 효력 중 사실적 효력이 곧 법의 실효성이라는 것이다(심현섭, 1982: 65). '법의 실효성'을 대부분 '사실적 효력'으로 사용하는데, 이는 어떤 법규범이 현실적으로 지켜지고 있을 때 실효성이 있다고 하는 것이고 그 정도나 크기를 측정할 수 있다는 것이다(홍준형, 2006: 149). 다시 말하자면 실효성 개념은 '유무(有無)'로 나타낼 수도 있고, 실효성이 '있다'라고 할 경우 다시 실효성 수준을 의미하는 '정도(程度)'까지 내포하는 개념이라 할 수 있다.

이러한 법의 실효성 개념을 권리에 적용하면 권리의 실효성이란 권리가 현실적으로 보장되는 것 혹은 그 권리가 요구하는 바가 준수되고 있는 정도를 의미한다. 그러나 법의 실효성 개념과 권리의

실효성 개념이 정확하게 일치하는 것은 아니다. '법의 실효성' 개념은 그 법이 요구하는 바가 실제로 준수되고 있느냐라는 개념으로 현행 법조문이라는 판단기준이 명확한 반면, '권리의 실효성' 개념은 '그 권리가 요구하는 바'를 개별 법률을 통해 구체화하는 것으로 권리의 본질에 대한 고려 즉, 입법론적 지향에 대한 별도의 고려가 있어야 한다. 실제로 권리의 실효성이라는 개념을 사용하고 있는 논의들(Goldberg-Hiller, 2002; Hirschl, 2005; Gardbaum, 2001; Nolan, 2009; 이흥재, 1999a; 1999b; 김종세, 2007; 노기남, 2008)은 '실효성' 개념을 정의하고 있지는 않으나, 권리의 이념형(ideal type)을 상정하고 이러한 이상적인 권리가 실제로 실현되는 실질적 효력이라는 의미로 실효성 개념을 사용하고 있다. 본 연구에서도 이러한 논의들을 바탕으로 장애인 사회보장수급권의 실효성을 '이상적인 장애인 사회보장수급권의 실질적 효력의 유무 혹은 정도'로 정의한다.

장애인 사회보장수급권의 실효성 개념이 '유무'와 '정도'를 동시에 내포하고 있기 때문에 동 개념은 측정가능하다는 성격을 띤다. 측정가능하다는 측면에서 지표(index)나 지수(indicator)라는 표현을 사용할 수도 있으나 본 연구에서는 기준(standard)이라는 용어를 사용할 것이다. 현재까지 사회보장수급권에 관한 지표나 지수 연구는 Esping-Andersen(1990; 1999)과 사회적 시민권 지수 프로그램(Social Citizenship Indicator Program) 관련 연구들이 전부이다. 이들 연구는 소득대체율이나 포괄대상 인구비율 등과 같은 연속변수를 중심으로 한 양적인 데이터를 바탕으로 한데 반해, 본 연구는 상당수 항목들이 명목변수나 서열변수의 속성을 지닌 항목으로 구성되어 있기 때문에 지표나 지수라는 표현이 적절하지 않다. 또한 사회보장과 관련한 최초의 국제협약인 ILO의 1952년 제102호 협약(Convention No. 102)이 "The Social Security (Minimum Standards)"라는 명칭을 사용하였고, 이를 근거로 기존 연구들이(von Maydell, 2004; Riedel, 2007; Langford, 2007; Liebenberg, 2007; Kulke et. al., 2007; Nußberger, 2007; Müler, 2007) 지수나 지표 혹은 척도라는 표현보다 사회보장수급권의 준거틀 혹은 기준이라는 의미에서 'standard'라는 용어를 사용하고 있기 때문에 본 연구에서도 기준이라는 용어를 사용하기로 한다.

2) 시민권론과 기본권론에서의 사회보장수급권 실효성 논의

일반적인 사회보장수급권에 관한 이론적 흐름은 시민권론과 기본권론으로 대별된다. 사회보장수급권에 관하여 시민권론에서는 시민의 권리라는 측면에서 사회적 시민권(citizenship of social rights)이라는 용어를 사용하고, 기본권론에서는 인간에게 주어진 천부적 인권이라는 측면에서 사회적 기본권(fundamental social rights)이라는 용어를 사용한다. 사회적 시민권과 사회적 기본권의 속성은 복지국가가 제공하는 사회보장에 대한 개별 주체들의 적극적 권리라는 측면에서는 동일하나 권리가 권리로서 실효성을 갖기 위해 요구되는 전제조건들에 대한 강조점이 다르다.

(1) 시민권론에서의 사회보장수급권 실효성 논의

시민권론에서 사회보장수급권에 대한 이론적 논의는 Marshall(1963)에서 시작하여(Dean, 1996: 4; King and Waldron, 1988: 418; Klausen, 1995: 246; Powell, 2002: 229; Esping-Andersen, 1990: 21)

1990년대 이후 서구 사회에서 주요 이론적 쟁점으로 등장한다. 시민권론자들이 주장하는 사회적 시민권의 핵심은 권리의 '보편성'(universality)과 '무조건성'(unconditionality)이다. 이들은 사회적 시민권이 시민이라는 지위(status)에서 발생하므로 그 본질은 보편성에 있으며, 이는 곧 대상을 포괄하는 정도가 보편적이어야 한다고 주장한다(Handler, 2004; Shaver, 2002; Powell, 2002; King and Waldron, 1988). 그리고 시민권에 근거한(citizenship-based) 보편적 급여가 모든 사람에게 상징적 시민권을 부여함으로써 사회적 평등을 이루듯이(Powell, 2002: 231-232) 시민권에 근거한 복지 급여는 삶의 표준을 사회의 모든 구성원들에게 보장함으로써, 수급자의 감정적 호소나 낙인을 제거하고 행정적 측면에서는 공무원의 차별적 재량 행사를 배제할 수 있다고 본다(Procacci, 2001: 56). 또한 시민의 지위가 어떤 조건을 필요로 하지 않으므로 시민으로서 누려야 할 사회적 시민권 역시 무조건적이야 한다고 주장한다. 그런데 1970년대 후반 이후 복지국가의 사회보장 급여에는 조건이 부과된다. 수급권자에게 근로라는 조건을 부과하고 이를 충족시켰을 때 사회보장급여를 행하는 방식인 미국의 "근로연계복지"(workfare), 영국의 "복지에서 노동으로"(welfare to work), 노르웨이의 "근로라인"(work line), 덴마크와 유럽대륙의 "활성화 정책"(active line) 등이 그 대표적인 예이다. 이러한 조건부적 급여에 대해 사회적 시민권론자들은 거세게 반발한다. 사회보장 급여에 조건을 부과하는 것은 조건성을 수반하지 않는 시민의 지위로부터 부여되는 권리성을 훼손한다는 것이다(Kildal, 1999; Handler, 2004; Cox, 1998; Kinnear, 2001; Dahrendorf, 1994; Lister, 2005).[1)]

이러한 연구들은 사회보장수급권의 실효성에 대한 많은 기준들을 제시하고 있다. 특히 실체적 권리로서 사회보장수급권이 실현될 때 요구되는 두 영역 즉, '급여대상'과 '급여구성'이라는 영역에서 급여대상의 대상포괄성과 급여구성의 적절성 그리고 일반원칙으로서 '무조건성 원칙'과 '적절성 원칙' 등을 제시하고 있다고 할 수 있다. 그러나 이들의 주장은 그 논의의 깊이에도 불구하고 사회보장수급권의 실효성을 약화시키는 구체적 요인이 무엇인가에 대해서는 추상적 담론 수준을 벗어나지 못하고, 장애인에 대한 별도의 고려가 없으므로 이에 대한 보완이 요구된다.

시민권론 내부에서도 Marshall 등의 논의가 갖는 추상성에 대해 문제제기 하는 두 분파가 있다. 그 한 축인 Esping-Andersen(1990; 1999)은 Marshall의 사회적 시민권이 복지국가의 핵심적 이념을 구성한다는 것에는 동의한다(Esping-Andersen, 1990: 21). 그러나 그는 Marshall의 사회적 시민권이 보다 구체화되어야 한다고 문제제기하면서 사회보장수급권을 탈상품화라는 개념으로 재정의하고 이를 측정할 수 있는 지수로 연금보험의 최소연금 소득대체율, 기준 연금 소득대체율, 최소 기여 기간, 재정에서의 개인 기여 비율, 질병보험과 고용보험의 소득대체율, 최소 기여 기간, 급여 수급 대기일을 제시한다(Esping-Andersen, 1990: 48-54). 시민권론의 추상성을 극복하고자 하는 또 다른 축은 사회적 시민권 지수 프로그램(Social Citizenship Indicator Program : 이하 SCIP)을 진행하는 학자들이다. SCIP 논의에서는 사회보장수급권을 "시민의 권리 강화에 기초하여 시민의 경제적 복지와 사회보장을 보장할 목적으로 법제화된 사회적 급여에 대한 권리"(Kangas and Palme, 2007)라고 정의하고, 사회보장수급권 대상 제도를 노령연금, 질병보험, 산업재해보상보험, 실업보험, 가족수당으로 한정한다. 5

1) Marshall의 논의를 기반으로 한 사회적 시민권의 특징이 무엇인가에 대한 논쟁에 대해서는 서정희(2008)를 참조할 것.

가지 주요 정책의 가장 중요한 변수는 모델 가구의 순소득대체율[2]이다(Korpi and Palme, 2003: 432-433).

Esping-Andersen(1990; 1999)과 SCIP 관련 연구는 기존의 사회보장수급권 연구의 추상성을 구체적인 양적 변수들을 통해 구체화하였다는 점에서 의의가 있다. 본 연구와 관련하여 이들 연구는 두 가지 함의를 제공한다. 장애인의 사회보장수급권이 실효성이 있으려면 시장 참여와 관계없이 사회적으로 용인가능한 생활수준을 유지할 수 있어야 하고, 이는 시민의 권리에 기초한 사회보장법에 명시되어 있어야 한다는 것이다. 또한 사회보장수급권의 실효성을 위해서는 소득대체율, 대상포괄성, 대기일, 급여 기간, 최소 기여기간, 보험 재정에서 차지하는 개인기여 비율 등이 고려되어야 함을 시사한다. 이는 사회보장수급권의 실현을 위한 급여대상의 측면과 급여구성의 측면에서의 기준을 제시한 것이다. 이 지수들을 통해 권리 영역 중 실체적 권리에 해당하는 '급여대상', '급여구성' 영역, 그리고 일반원칙으로서 '국가재정부담 원칙', '적절성 원칙'을 도출할 수 있다.

그러나 이들 연구는 장애인 사회보장수급권을 규정하기에는 두 가지 한계가 있다. 첫째, 급여 수준이 높은 것, 급여의 대기일이 없는 것, 개인 기여 비율이 낮은 것만으로는 청구권, 권리구제 가능성, 강행가능성과 같은 권리의 기본적인 속성들을 포괄하지 못한다. 둘째, 사회보장수급권 지수를 주로 사회보험 중심으로 구성하고 있기 때문에 사회보험에 포괄되지 못하거나 포괄된다 하더라도 근로소득이 낮은 장애인의 경우 사회보장수급권의 보장 수준이 현저히 낮아지게 된다. 이러한 한계를 극복하기 위해 기본권론에서의 사회보장수급권 논의와 장애인 복지 영역에서의 논의들을 살펴볼 필요가 있다.

(2) 기본권론에서의 사회보장수급권 실효성 논의

사회보장수급권에 대한 또 다른 이론적 배경은 기본권론(theory of fundamental rights)을 근간으로 한다. 기본권론에서 사회적 기본권에 대한 논의는 헌법상 기본권인 사회적 기본권에 대한 성격 논쟁이 주를 이루어 왔는데, 1919년 바이마르 헌법에서 사회권 규정이 도입된 이래로 논쟁이 지속되었다. 사회적 기본권이 법적 권리인가 그리고 더 나아가 구체적 권리인가 하는 논쟁은 자유권의 권리실현에도 경찰력이나 법원과 같은 상당한 재원이 드는 절차가 필요하므로 국가의 재원조달의 필요성으로 권리의 성격을 구분하는 것은 타당하지 않고 재산권과 같은 자유권도 재산이 있는 사람에게만 국한되어 적용되므로 보편성을 근거로 한 실효성 구분은 의미가 없다는 방향으로 합의를 이루고 있다(Fabre, 2000). 이러한 논의들을 바탕으로 사회보장수급권 또한 권리성이 강하고 소송가능성도 가진다는 결론에 어느 정도 합의하게 되었다(Eide, 1995).

한편 헌법상 사회보장수급권에 대한 외국의 구체적 권리설과는 달리 한국에서는 '추상적 법적 권리설'이 다수설을 이루고 있다. 그러나 사회적 기본권의 성격에 대한 이러한 논란은 개별 입법에서 사회보장수급권을 실효성 있게 규정한다면 해결할 수 있는 문제이다. 헌법에서의 기본권 논쟁은 사회보장

2) 모델가구의 순소득대체율이란 표준화된 모델 가구의 각 제도별 순소득대체율을 말한다. 제조업 평균 생산 노동자의 임금을 전형적인 임노동자 소득으로 전제하고, 모델가구를 단일 임노동자로 구성된 단일 가구와 단일 임노동자와 그 배우자 및 2인의 자녀가 있는 4인 가구를 기본 가구로 설정한다(Kangas and Palme, 2007).

수급권을 개별입법에서 규정하고 있지 않을 때 유의미한 것이지, 개별입법에서 사회보장수급권을 실효성 있게 규정하고 있다면 헌법상 권리성 논쟁은 사회보장수급권의 실효성 문제와는 무관하기 때문이다. 그러므로 본 연구에서는 사회보장수급권의 실효성이 헌법이 아닌 개별 법률에서 얼마나 잘 구현되고 있는가를 중심으로 다루고자 한다.

그렇다면 개별 법률에서 사회보장수급권의 실효성을 담보하기 위해 요구되는 원칙들은 무엇인가? 첫째, 사회보장수급권의 실효성에 관한 논의에서 우선적으로 선행되어야 할 조건으로 언급되는 것은 강행규정 원칙이다. 법문의 조항이 임의규정일 경우 개인은 그 조항을 근거로 구체적 권리로서 국가의 급여를 요구할 수 없다(이흥재, 1998a: 257). 이와 달리 강행규정의 경우에는 국가의 작위(作爲) 혹은 부작위(不作爲)를 의무화하는 규정이기 때문에 그 규정을 근거로 국가에 작위 혹은 부작위를 청구할 수 있다.

강행규정 유무는 크게 두 가지 측면에서 중요하다. 첫째, 강행규정 유무는 그 규정이 보장하는 권리가 반사적 이익이냐 개인의 주관적 공권이냐를 구분하는 제1의 기준이 된다. 둘째, 강행규정은 국가의 행위가 재량행위가 아닌 기속행위로서 수행되어야 함을 전제로 하는 규정으로 이는 권리의 강행가능성(enforceability)을 담보하는 역할을 수행한다(Plant, 1992; Ayres et. al., 1995: 1036-39; Diller, 1996: 366). 특히 최근의 복지국가에서는 법률에 성문화되어 있지 않은 재량행위가 잦은 경향이 있다(Scheuerman, 1994). 이러한 재량행위는 수급권자를 차별 대우할 뿐만 아니라 스티그마나 애원을 동반하는 문제를 일으킨다(King & Waldron, 1988: 422; Procacci, 2001; 56). 그리고 재량 행위의 비일관성으로 인해(Dean, 1996; ch.8) 복지 급여 수급이 원칙보다는 공무원에게 감정적 호소를 행함으로써 이루어지고, 동시에 수급권자들 간의 경쟁을 통해 수급여부가 결정된다(Cox, 1998: 10-11). 따라서 재량행위는 재화와 서비스를 재분배하는 행위자들(agencies)에 의해 매우 불공평한 결과를 야기하므로(Runciman, 1996: 60) 권리일 수 없다(White, 2006: 71).

둘째, 국가가 사회보장 급여를 제공한다는 강행규정이 있더라도 국가의 책임과 의무에 관한 실질적 내용 또한 고려되어야 한다. 권리는 그에 상응하는 상대방의 의무를 전제하기 때문에 국가의 책임은 명문화된 책임규정만으로는 부족하고 이러한 책임을 이행하는 데 소요되는 재정조달 방법이나 재정부담 유무가 고려되어야 한다(윤찬영, 1994: 186; 윤찬영, 1997: 147). 국가 재정부담의 공식화는 적격성 요건과 급여 총량을 결정하는 공식을 성문화하고 국가의 강행지출을 명시하기 때문에 급여에 관한 강력한 법적 권리를 부여한다(Super, 2004: 652-653). 특히 사회보장수급권은 국가의 재정적 지원이 없이는 독립적인 권리를 창조할 수 없다(Klausen, 1995: 245). 그러므로 사회보장수급권은 복지 재원에 대한 국가의 적극적 의무를 포함해야 한다(Daly, 2002: 25).

셋째, 사회보장수급권의 적절성 즉, 사회보장수급권의 질(quality)은 현재 세계적으로 중시되는 테마이다(Daly, 2002: 58). 통상적으로 적절성은 사회보장수급권의 주요 원칙으로 사용되어 왔다. 적절한 소득보장, 적절한 주거, 적절한 보건의료를 보장하는 것이 사회보장수급권의 의미이고(Fabre, 2000: 7), 사회보장수급권의 핵심적 요소라는 것이다(Langford, 2007: 33). 그러나 적절성은 상대적으로 열린(open-ended) 개념이고 맥락마다 다양할 수 있기 때문에 질의 의미를 구체화하는 것이 중요하다(Daly, 2002; 58).

넷째, 사회보장수급권의 실효성을 확보하기 위해서는 강행규정, 국가재정부담 규정, 적절한 급여 규정만으로는 충분하지 않다. 제도 완비를 위한 충분한 구상은 그것이 지켜지지 않았을 때 강제할 수 있는 기제가 존재해야만 비로소 완성된다(Daly, 2002: 38). 실제로 사회보장제도의 내용과 원칙들에 대한 규정이 있다 하더라도 벌칙 조항이 없는 경우 그 내용이 실현되지 않는 사례들이 다수 존재한다(Oliver, 1996: 56; OECD, 2003: 107). 사회보장수급권의 실효성을 위한 강제 기제는 고용주와 같은 사적 영역에서의 행위자들이 의무를 이행하지 않았을 때 형벌 부과(Langford, 2007: 50)의 형태로 존재한다. 사적 주체들의 사회보장 제공 의무는 법률에 강행규정이 있다고 해서 반드시 지켜지는 것이 아니기 때문에 벌칙조항이 권리의 실효성을 담보하는 데 주요 기제로 작용하는 것이다.

이상의 논의는 사회보장수급권이 권리로서 기능하기 위해서 어떤 원칙들이 전제되어야 하는가를 제시한다. 사회보장수급권과 같은 적극적 권리는 국가의 예산이 수반되어야 실현될 수 있기 때문에, 이를 강제하기 위한 강행규정 원칙, 국가재정부담 원칙, 적절성 원칙, 벌칙조항수반 원칙 등이 함께 고려되어야 한다. 이는 장애인 사회보장수급권의 실효성을 위한 원칙에 있어서도 예외일 수 없고 이러한 원칙들이 반드시 고려되어야 함을 시사한다.

기본권론에서 사회보장수급권을 논의함에 있어 또 하나의 이론적 기여는 실체적 권리뿐만 아니라 절차적 권리에 대해서도 주목하고 있다는 점이다. 권리를 향유하는 당사자의 사회보장수급권은 제한되기도 하고 정지되기도 한다. 특히 급여제한 혹은 급여 중지는 침익적 행정행위에 속한다. 침익적 행정행위는 일방적으로 상대방의 권리·이익을 제한·침해하는 행위라는 점에서 그 발동에는 법률적 근거가 있어야 한다(김동희, 2003: 235). 다시 말해 급여제한 혹은 급여 철회에 관한 행정청의 처분은 명시적으로 법률에 그 사유가 열거되어 있어야 행정청의 재량을 피할 수 있다.

또한 권리가 침해되었을 경우 권리를 구제할 수 있는 수단은 권리를 보호하는 기능을 수행한다. 권리구제에 있어서 특히 소송가능성(justiciability)이 매우 중요하다(Daly, 2002: 34; Dean, 1996: 8장). 그러므로 사회보장수급권의 구체적인 권리를 다툴 수 있는 사법부를 통한 권리구제 수단이 요구된다. 이러한 권리구제는 소송 이외에 이의신청이나 심사청구와 같은 행정심판을 통해서도 가능하다. 이의신청 절차는 서비스 혹은 급여가 어떻게 작동하는가에 대한 피드백을 제공하는 중요한 역할을 수행한다(Daly, 2002: 39). 그러므로 서비스 혹은 급여의 작동에 관한 수급권자의 이의신청 제도가 갖추어져 있어야 한다.

3) 장애인을 위한 사회보장 논의

시민권론과 기본권론에서의 사회보장수급권에 대한 논의는 일반적인 사회보장수급권의 실효성에 관한 많은 함의를 제공한다. 그러나 장애인 사회보장수급권의 실효성에 대해서는 주목하고 있지 않기 때문에 보완이 요구된다.

장애인의 사회보장수급권이 실현되는 영역은 크게 3가지 영역이 존재한다. 소득보장, 고용보장, 의료보장 영역이 그것이다.[3] 장애인 사회보장의 각 영역에 대해서는 EU와 ILO 그리고 OECD 등의 국제기구에서 활발하게 논의되고 있다.[4] 이러한 국제적인 노력은 장애인 사회보장수급권의 실효성 원

칙 중에 적절성에 대한 구체적인 정보를 제공한다. 본 연구는 각 정책 영역별 장애인 사회보장의 적절성에 대해서 이러한 국제기구들에서 요구하는 기준들을 차용할 것이다.

3. 장애인 사회보장수급권의 실효성 기준 설정

1) 연구방법

본 연구의 연구문제는 장애인 사회보장수급권의 실효성에 대한 준거틀 즉, 장애인 사회보장수급권의 실효성 기준을 만드는 작업이며, 이는 앞에서 언급한 각 이론들의 결합을 통해 이루어진다. 이론적 논의가 활발하게 진행되지 못한 영역에서의 연구는 인과적 분석이 어려우므로 기술적 분석(descriptive analysis)이 전제되어야 한다(Rubin and Babbie, 1997). 이런 점에서 본 연구의 연구문제는 장애인 사회보장수급권의 실효성 기준에 관한 기술적 분석이 될 것이다.

기존의 이론적 논의들은 분절적으로 수행되어 왔다. 사회보장수급권에 대한 이론적 기초를 형성하고 있는 시민권론과 기본권론은 각각 권리의 일면만을 다루고 있다. 그러나 각 이론적 논의들을 병합하면 보편성 차원에서의 사회보장수급권의 실효성에 관한 준거틀을 설정할 수 있다. 실체적 권리와 절차적 권리를 모두 고려하여 실체적 권리 영역에 해당하는 급여대상, 급여구성이라는 영역과 절차적 권리 영역에 해당하는 급여제한, 권리구제라는 영역을 설정하는 것이 가능해진다. 그리고 사회보장수급권이 실효성을 갖기 위해 요구되는 5대 일반원칙(강행규정 원칙, 국가재정부담 원칙, 무조건성 원칙, 적절성 원칙, 벌칙조항 수반 원칙)의 설정이 가능하다.

또한 분석적 차원에서 기존의 사회보장수급권의 실효성에 관한 논의들이 사회보험을 중심으로 진행되어 장애인과 같이 노동시장 참여가 제한적인 집단의 사회보장수급권에 관심을 기울이지 못했다는 한계를 극복할 필요가 있다. 이는 장애인 사회보장의 제 영역들에 대한 고찰을 통해 보완할 것이다. 장애인 사회보장에 관한 제 논의들이 소득보장, 고용보장, 의료보장에 대한 필요성을 설득력 있게 주장하고 있으므로 이러한 논의들을 토대로 장애인 사회보장수급권의 실효성을 올바르게 측정할 수 있

3) 본 연구에서는 사회보장수급권을 현행법의 정의를 차용하여 사회권보다 협소한 범위로 정의하였기 때문에 교육권, 정보접근권, 이동권 등은 사회보장수급권에서 배제한다. 장애인의 사회보장을 포괄적으로 다루고 있는 문헌들은 장애인의 3대 사회보장을 대개 소득보장, 고용보장, 의료보장으로 다루고 있다. European Commission(2002a)는 소득보장, 고용보장, 일상생활지원 정책으로, OECD(2003)은 소득보장과 고용보장으로, 한국노동연구원(2002)는 소득보장과 고용보장으로, 이홍재(1989)는 소득보장, 의료보장, 고용보장, 복지조치로 구분하여 다루고 있다.

4) 장애인의 사회보장에 대한 관심은 EU가 별도의 "장애인의 재활과 통합을 위한 위원회"(Committee on the Rehabilitation and Integration of People with disabilities(CD-P-RR))를 만들어서 상당량의 장애 정책 연구 보고서들을 출간하는 등의 활발한 활동을 수행하고 있다는 점, ILO가 1994년 장애인에 관한 일반논평(General Comment No. 5, Persons with disabilities)을 제정하였다는 점, OECD가 "고용, 노동 사회적 직무 부서"(Directorate for Employment, Labour and Social Affairs/Employment, Labour and Social Affairs Committee)에서 장애인과 관련한 보고서를 2003년 이후 거의 매년 출간하고 있다는 점에서 드러난다.

는 기준을 설정할 것이다.

측정할 수 있는 기준을 설정한다는 것은 측정치를 몇 분위로 분화할 것인가 하는 문제를 내포한다. 본 연구에서 장애인 사회보장수급권의 실효성은 2분위로 통일하여 분화할 것을 제안한다. 각 기준들의 속성을 살펴볼 때, 강행규정 원칙이나 무조건성 원칙, 벌칙조항수반 원칙 등은 각 원칙에 해당하는 내용의 유무로 실현되기 때문에 2분위 이상으로 분화할 수 없다. 국가재정부담 원칙이나 적절성 원칙은 그 수준을 여러 단계로 분화할 수 있다. 그러나 실효성 기준 측정치의 등간성을 확보하기 위해서는 동일한 수준에서 측정될 필요가 있기 때문에 본 연구에서 장애인 사회보장수급권의 실효성은 2분위로 구분하고 2분위의 측정은 '높다 혹은 낮다'로 할 것을 제안한다. 그러므로 본 연구에서 장애인 사회보장수급권의 실효성 기준은 실효성이 높은 기준과 낮은 기준으로 이분화하여 제시할 것이다.

2) 기본구조 – 4대 권리 영역 및 5대 일반원칙

장애인 사회보장수급권의 실효성 기준의 기본구조는 4대 권리영역과 5대 일반원칙으로 이루어진다. 권리 영역은 실체적 권리와 절차적 권리를 모두 포괄하는 영역으로서, 이는 다시 4가지 영역으로 구분된다. 실체적 권리는 권리가 실현되는 영역으로서, 급여대상과 급여구성이라는 두 가지 영역으로 나눌 수 있다. 절차적 권리는 급여 제한과 권리구제라는 두 가지 영역으로 나눌 수 있다.

실체적 권리의 하위 영역인 급여대상은 급여를 지급하는 대상을 규정하는 조문과 관련이 있다. 급여대상에 대한 사회보장수급권의 실효성은 대상포괄성으로 측정할 수 있다. 대상포괄성은 사회보장수급권의 대상에 대한 보편적 속성을 의미하는 것으로(Langford, 2007: 30) 포괄성이 높을수록 권리적 성격이 강하다(Cox, 1998). 보편적 급여는 모든 사람들에게 시민권의 상징을 부여하고 계층 간 구분을 완화함으로써 동질성을 확보하고(Marshall, 1963) 서비스가 "빈곤한 사람들을 위한 빈곤한 서비스"(poor service for poor people)가 되는 것을 방지한다(Powell, 2002: 233). 사회보장수급권의 일반적 특징인 대상포괄성을 장애인 복지 제도에 적용하면 장애인에 대한 인정이 얼마나 포괄적인가로 규정할 수 있다. 사회보장수급권의 대상포괄성은 본래 조건적이 아니라 범주적인 것이다(Dahrendorf, 1996: 33). 선별성에 근거한 사회보장수급권은 낙인을 촉진하지만 집단에 제공되는 급여는 사회보장수급권의 질을 강화한다(Procacci, 2001: 56-57).

실체적 권리의 또 하나의 하위 영역으로서의 급여구성은 다른 권리 영역의 기준들과 달리 하나의 기준으로 모든 법에 동시에 적용할 수 없다. 특히 각 요건의 적절성 항목이 문제가 될 수 있는데 모든 법률에서 제공하는 급여의 수준이 최소한의 빈곤만을 면하고자 하는 것이 아니기 때문에 최저생계비 등을 기준으로 모든 급여의 적절성을 논할 수는 없는 일이다. 그러므로 급여구성의 경우에는 각 제도에 적용하는 기준의 내용들도 제도의 목적과 내용을 반영하여 재구성할 필요가 있다.

절차적 권리의 하위 영역에 해당하는 급여제한은 급여가 중지 혹은 철회 처분이 내려지는 단계에서의 청문 절차와 같은 절차적 권리가 보장되고 있는가 하는 것이고, 권리구제는 급여가 철회 혹은 중지된 이후의 구제 절차가 존재하는가 하는 것이다. 권리가 침해되었을 때 권리를 구제할 수 있는 수단의 존재는 권리를 보호하는 기능을 수행한다.

사회보장수급권의 실효성을 담보하기 위한 일반원칙은 앞에서 고찰한 것처럼 강행규정 원칙, 국가재정부담 원칙, 무조건성 원칙, 적절성 원칙, 벌칙조항 수반 원칙이 그것이다. 이러한 일반원칙은 모든 권리 영역에 동시에 적용되어야 한다. 4대 권리영역과 5대 일반원칙을 병합하여 구성한 기본틀을 도식화하면 〈표 1〉과 같다.

〈표 1〉 장애인 사회보장수급권 실효성 기준

권리 영역		일반원칙 적용한 장애인 사회보장수급권의 실효성 기준		
		소득보장	고용보장	의료보장
실체적 권리	1. 급여대상	—		
		1-2 국가재정부담 원칙		
		—		
		1-4 적절성 원칙		
		—		
	2. 급여구성	2-1 강행규정 원칙		
		2-2 국가재정부담 원칙		
		2-3 무조건성 원칙		
		2-4 적절성 원칙		
		2-5 벌칙조항수반 원칙		
절차적 권리	3. 급여제한	3-1 강행규정 원칙		
		3-2 국가재정부담 원칙		
		3-3 무조건성 원칙		
		3-4 적절성 원칙		
		3-5 벌칙조항수반 원칙		
	4. 권리구제	4-1 강행규정 원칙		
		4-2 국가재정부담 원칙		
		4-3 무조건성 원칙		
		4-4 적절성 원칙		
		4-5 벌칙조항수반 원칙		

참고 : "— " 표시는 그 항목에 해당하는 기준이 타 영역에서의 기준과 중복되므로 고려하지 않는다는 의미임.

각 권리영역에 적용한 5대 일반원칙을 법률에 적용하여 측정하기 위해서는 측정기준이 구체적으로 논의되어야 한다.

첫째, 강행규정 원칙이 장애인 사회보장수급권의 실효성 기준으로 사용되기 위해서는 강행규정 여부를 어떻게 판단할 것인가 하는 문제를 구체화하여야 한다. 사회보장수급권이 법률에 명문화되는 방식과 내용은 정책을 통해 성취되어야 하는 일반적인 목적 혹은 기본원칙들을 서술하는 방식에서부터 구체적인 정책을 열거하는 방식까지 매우 다양하다(Daly, 2002: 33). 윤찬영(1997)의 경우 "~해야 한다"라는 강행규정과 "~할 수 있다"라는 임의규정으로 구분하여 권리성을 파악할 것을 제안한다. 이

홍재(1989)는 더 나아가 임의규정뿐만 아니라 "~노력하여야 한다"라는 노력의무 규정도 장애인의 사회보장수급권의 실효성을 담보하기는커녕 허구적인 규정이라고 지적한다. 이러한 논의를 토대로 본 연구에서 강행규정 원칙은 법률의 규정이 구체적인 의무 내용을 명시하는 강행규정이면 실효성이 '높다'로, 임의규정이나 노력의무규정이면 실효성이 '낮다'로 설정한다.

둘째, 국가재정부담 원칙은 국가가 급여에 대한 재정을 부담해야 한다는 원칙이다. 국가재정부담 원칙은 다시 급여 비용 전체를 국가가 부담하는가와 관리운영비 혹은 급여 일부만 국가가 부담하는가로 나눌 수 있다(이홍재, 1998a: 253-256). 국가재정부담 원칙의 측정은 급여측면에서 전액을 부담하는 국가와 관리운영비 이외에는 전혀 부담하지 않는 국가의 중간선인 급여 비용의 50%를 기준으로 설정한다. 그러므로 국가가 급여 비용의 50% 이상을 부담하면 '높다'로, 그 이하로 부담하거나 전혀 부담하고 있지 않으면 '낮다'로 측정한다.

셋째, 무조건성 원칙은 급여 수급에 최대한 조건을 부과하지 않아야 한다는 원칙이다. 사회보장수급권은 조건성(conditionality)의 정도에 따라 권리의 성격이 달라지게 되는데(Dwyer, 2002; Dean, 1996: 96-97), 특히 조건을 이행했을 때 급여가 지급되는 조건부 급여의 경우 더 이상 사회보장수급권은 권리가 아니라(Shaver, 2002: 340) 조건 이행에 대한 급여 지급이라는 상호호혜성, 상호의무[5] 이행이라는 계약적 성격을 띠고(Kinnear, 2001; Curtain, 2000; Goodin, 2002; Lister, 2005: 489-490), 시장과 개인에 대한 의존을 높여 사회보장수급권의 권리성을 약화시킨다(Mann, 1996).

사회보장수급권에 조건을 부과하는 방식은 크게 7가지로 세분화할 수 있다. 첫째, 자산조사를 수반하는 것이다. 단지 장애인이기 때문에 급여를 지급하는 방식이 아니라 장애인이라는 대상포괄성 기준을 통과했다 하더라도 일정한 소득과 재산에 대한 조사를 추가하여 이를 통과했을 경우 급여를 지급하는 것이다. 자산조사를 수반하는 조치는 사회보장수급권의 대상을 일반 시민에서 빈곤한 사람으로 전락시키고 낙인을 수반하게 된다(Shaver, 2002; Klausen, 1995). 둘째, 대기일(waiting-day) 혹은 대기 기간(waiting-period)을 두는 것이다. 상병수당 등에 대기일을 두는 것은 사회권을 약화시키고 탈상품화를 증가시킨다(Esping-Andersen, 1990: 2장). 장애와 관련하여 대기일은 더욱 가혹한 규정이다. 미국의 SSDI(Social Security Disability Insurance) 수급권자는 메디케어(Medicare)를 받기 전에 2년을 대기해야 한다. 2년을 대기하는 동안 장애인들은 자신들이 앞으로 노동할 수 없게 될 것이라고 좌절한다(Bagenstos, 2004: 32). 셋째, 고정적인 주소지 등을 요구하는 것이다. 사회보장수급권의 적격성 기준을 모두 충족시켰다 하더라도 절차상 고정적인 주소지를 요구하는 등의 절차적 조건들은 수급자격 획득을 무효화하는 대표적인 예이다(Daly, 2002: 37). 넷째, 현대 복지국가에서 사용하는 가장 대표적인 부과조건은 노동의무이다. 근로조건부 급여는 권리에 수반되는 의무를 강조함으로써 개인의 책임성을 강화하는 기제로 사용된다(Shaver, 2002; Handler, 2004; Kildal, 1999 외 다수). 노동의무 조건 부과는 장애인도 예외가 아니다.[6] 이는 장애인의 고용보장을 확대하기 위한 정책으로 볼 수 없

5) 상호의무가 국가 정책 상에서 어떻게 구체적으로 나타나는지 그리고 그 의무의 성격이 어떠한지에 대해서는 Curtain(2000), Goodin(2002)을 참조할 것.

6) 장애인을 대상으로 하는 급여 역시 근로연계복지의 주요 대상이 되었으며(Handler, 2002: 24), 영국의 경우 장애급여의 일부를 근로연계복지로 대체하였다(Dean, 1996: ch.6).

다. 근로조건부 급여는 자아실현이나 능력의 발전을 향상시키기 위해 노동을 행하게 하는 것이 아니라 급여를 받기 위해 자아실현이나 능력의 발전과 무관한 노동을 행할 수밖에 없는 "거절할 수 없는 제안"[7]인 것이다. 다섯째, 본인의 적격성뿐만 아니라 부양의무 규정을 통해 가족의 책임성을 강화하는 방식이 존재한다. 보통 부양의무라 함은 민법상의 사적 의무인데 이것을 공법상의 의무로 부과하면서 실제로는 오히려 의무 범위가 넓어진 측면이 존재하며(이병운, 2004), 개인의 사회보장수급권의 대상포괄성을 낮추게 된다. 여섯째, 사회보험 제도와 고용 정책의 경우 사업장의 규모로 제한하는 경우도 존재한다. 장애 연금, 장해보상연금, 상병수당과 같은 사회보험에서 사업장 규모 제한 규정은 동일하게 노동을 수행하고도 소규모 기업에서 종사한 장애인 노동자를 급여에서 배제시킨다. 또한 고용정책에서도 사업장 규모에 따른 제한 규정이 존재할 수 있는데, 고용할당제나 직업재활, 지원고용 등의 정책에서 사용되는 사업장 규모 제한 규정은 장애인의 고용 자체를 원천봉쇄하는 효과가 있다. 일곱째, 최소 기여 기간 규정을 두는 방식이다. 이는 국가마다 그리고 제도마다 상이한데, 네덜란드처럼 장애 연금에 가입기간 조건이 없거나 벨기에, 프랑스, 영국과 같이 1년 이하의 최소 가입 기간 규정을 두거나 하는 방식들이 존재한다. 그러나 상당수 국가에서 상병수당에 대해서는 최소 기여 기간 규정을 두지 않는다(OECD, 2003: 69). 최소 기여 기간의 설정은 순수한 사회권에 가장 가까운 형태의 보편적 급여를 지급하지 않고 개인의 책임성을 강화하는 기제로 사용된다(Dean, 1996: 96-98). 그 외에 고용 영역에서 사용되는 조건 부과 규정들이 존재한다. 고용보장 정책에서 사용되는 추가적 조건들은 소득보장 정책과 의료보장 정책과 그 형태가 다른데, 고용정책의 9가지 유형별로 상이하게 부과될 수 있으므로 이는 각 고용정책 급여를 설명하는 부분에서 설명한다. 이상의 논의를 토대로, 법률에서 무조건성 원칙의 측정은 급여 수급에 부가조건이 없으면 권리의 실효성이 '높다', 부가조건이 있으면 권리의 실효성이 '낮다'로 측정한다.

넷째, 적절성 원칙은 장애인 사회보장수급권을 보장하는 급여 혹은 제도가 양적인 측면에서 뿐만 아니라 질적인 측면에서도 그 수준이 높아야 한다는 원칙이다. 장애인의 사회보장수급권의 적절성에 대해서는 앞에서 설명한 것처럼 EU와 ILO 그리고 OECD 등의 국제기구에서 많이 논의되고 있다. 장애인 사회보장수급권의 적절성 원칙은 이러한 국제기구들이 제시한 장애인 복지의 일반 기준들과 각 정책 영역별 선행연구들이 제안하는 기준들을 차용할 것이다. 또한 국가 비교 연구들에 대한 검토를 통해 각 정책별로 잘 하고 있다고 평가받는 국가들을 기준으로 그 수준에 부합하면 '높다'로, 평균 이하라고 평가받는 국가들의 수준에 부합하면 '낮다'로 측정한다. 일반원칙으로서의 적절성 원칙은 강행규정 원칙, 국가재정부담 원칙, 무조건성 원칙 등의 일반원칙들과는 달리 각 권리 영역과 각 사회보장 영역별로 다르게 규정되어야 하므로 그 상세한 내용은 각 기준을 논의하는 장에서 구체적으로 다룰 것이다.

다섯째, 벌칙조항수반 원칙은 장애인 사회보장수급권의 실효성이 담보되기 위해서는 제 의무들을 다하지 않았을 때 벌칙조항이 존재해야 한다는 것이다. 국가가 제공하는 사회보장 급여는 강행규정과

7) Lódemel와 Trickey(2000)는 근로조건부급여(workfare) 정책을 통해 노동이 본래의 의미를 상실하고 급여 수급을 위한 거절할 수 없는 제안이 되었다는 의미에서 책 제목을 "An Offer You Can't Refuse"라 하였다.

재정부담 수준 및 뒤에서 설명하는 권리구제를 통해 의무이행이 강제된다. 그러나 사적 주체들의 사회보장 제공 의무는 법률에 강행규정이 있다고 해서 반드시 지켜지는 것이 아니기 때문에 벌칙조항이 권리의 실효성을 담보하는 데 주요 기제로 작용한다. 그러므로 본 연구에서 벌칙조항수반 원칙은 사적 행위자를 강제하는 경우에 한정하여 측정한다.

5가지 일반원칙의 내용과 측정을 도식화하면 〈표2〉와 같다.

〈표 2〉 일반원칙의 명칭과 내용

일반원칙	내 용	측 정
1 강행규정 원칙	"~해야 한다"라는 법문의 형식을 띤 강행규정	높다
	"~할 수 있다"라는 법문의 형식을 띤 임의규정	낮다
2 국가재정부담 원칙	국가가 급여의 50% 이상 부담	높다
	국가가 급여의 50% 미만 부담	낮다
3 무조건성 원칙	추가적인 조건 부과 규정 없음	높다
	추가적인 조건 부과 규정 있음	낮다
4 적절성 원칙	높은 수준의 국가 기준에 부합	높다
	낮은 수준의 국가 기준에 부합	낮다
5 벌칙조항수반 원칙	벌칙 조항 있음	높다
	벌칙 조항 없음	낮다

4. 구체적인 장애인 사회보장수급권의 실효성 기준

각 권리영역별로 일반원칙을 적용한 장애인 사회보장수급권의 실효성 기준의 기본구조는 장애인의 특수성을 적용하여 구체화할 필요가 있다. 강행규정 원칙, 국가재정부담 원칙, 무조건성 원칙, 벌칙조항수반 원칙들에 대해서는 앞 장에서 설명하였으므로 생략하고, 적절성 원칙을 중심으로 설명하되 지면의 한계상 그 기준을 도출한 출처를 표에 명시한다.

1) 급여대상에서의 장애인 사회보장수급권의 실효성 기준

급여대상에서의 장애인 사회보장수급권의 실효성 기준은 각각의 제도들이 장애를 얼마나 포괄적으로 인정하는가에 대한 것이다. 장애 인정에 대한 대상포괄성에서 가장 중시되는 지점은 일시 장애를 포함하는가, 부분 장애를 포함하는가, 내부 장애를 포함하는가이다. 일시 장애의 인정은 대상포괄성의 포괄범위를 확대할 뿐만 아니라 장애인의 고용과 사회통합을 증진시키는 데에도 중요한 역할을 담당한다(Honeycutt, 2005). 부분 장애 인정은 일시장애와 마찬가지로 대상포괄성의 확대와 사회통합 등에 중요한 역할을 담당하는데(Mitra, 2005), OECD(2003)는 노동력 상실률 25%부터 100%까지 6급간

의 기준을 제시한다. 본 연구에서는 부분 장애 인정 기준을 OECD(2003) 기준의 1,2,3 급간을 '높다'로 4,5,6급간을 '낮다'로 제시한다.

급여대상에서의 장애인 사회보장수급권의 실효성 기준을 도식화하면 〈표3〉과 같다.

〈표 3〉 급여대상에서의 장애인 사회보장수급권의 실효성 기준

권리 영역	기준	내 용		
		소득보장	고용보장	의료보장
1 급여 대상	1-1 강행규정 원칙	—		
	1-2 국가재정 부담 원칙	1-2-1 장애 판정 비용에 대한 국가재정부담 유무		
	1-3 무조건성 원칙	—		
	1-4 적절성 원칙	1-4-1 일시 장애 포함 유무(일시 장애 vs 영구 장애)(a)		
		1-4-2 부분 장애 포함 유무(부분 장애 vs 완전 장애)(b)		
		1-4-3 내부 장애 포함 유무(내부 장애 vs 외부 장애)(c)		
	1-5 벌칙조항수반 원칙	—		

참고 : "—" 표시는 그 항목에 해당하는 기준이 타 영역에서의 기준과 중복되거나 의미가 없으므로 고려하지 않는다는 의미임.

출처 : a - Mitra(2005), OECD(2003), Honeycutt(2005) / b - Dean(2005), Mitra(2005), OECD(2003) / c - 신규

2) 급여구성에서의 장애인 사회보장수급권의 실효성 기준

급여구성에서의 장애인 사회보장수급권의 실효성 기준은 각 사회보장 영역별로 세분화하고 다시 각 제도별로 세분화하여 구성할 필요가 있다.

(1) 소득보장 영역에서의 장애인 사회보장수급권의 실효성 기준

장애인을 위한 소득보장 정책은 최소소득보장정책, 장애연금, 장애수당이 있다. 최소소득보장정책은 최소한의 소득을 보장하기 위한 정책이다. 장애연금은 장애로 인해 노동능력이 저하되어 소득상실이 되었을 때 소득 상실분을 보존하는 장기급여이다. 장애연금은 대개 일반 장애로 인한 소득상실은 연금보험에서, 산업재해로 인해 발생한 산재장애인의 소득상실은 산업재해보상보험에서 지급한다. 장애수당은 장애로 인한 추가 비용을 보존하기 위한 급여이다. 최소소득보장정책의 적절성은 ILO의 제128호 협약이 제시하는 장애 급여 기준과 제121호, 제130호, 제168호, 제183호 협약 및 OECD 통계연보 등 국제기구들의 적절성 기준을 차용한다. 장애연금 및 장애수당의 적절성 기준은 OECD(2003)가 제시하는 장애연금의 적절성 기준을 차용하였다. 각각의 소득보장 정책별로 기준과 내용을 도식화하여 제시하면 〈표 4〉와 같다.

〈표 4〉 급여구성에서의 장애인 사회보장수급권의 실효성 기준 1 : 소득보장

권리 영역	기준	내 용		
		최소소득보장	장애연금	장애수당
2 급여 구성	2-1 강행규정 원칙	최소 소득 보장에 대한 강행규정 유무	장애연금에 대한 강행규정 유무	장애수당에 대한 강행규정 유무
	2-2 국가재정부담 원칙	—	장애연금에 대한 국가의 재정부담 수준	—
	2-3 무조건성 원칙	2-3-1 부양의무 유무	2-3-1 최소기여기간 유무	2-3-1 자산조사 유무
		2-3-2 자산조사 유무	2-3-2 대기일 유무	2-3-2 노동의무 부과 유무
		2-3-3 노동의무 부과 유무	2-3-2 사업장 규모제한 유무	
		2-3-4 주소지 부과 유무		
	2-4 적절성 원칙	2-4-1 급여 수준(a)	2-4-1 최소급여수준(b)	2-4-1 장애아동부양수당 유무(f)
			2-4-2 최대급여수준(c)	
			2-4-3 완전급여에 대한 장애 인정 요건의 관대함(d)	
			2-4-4 직무사정 유무(e)	
	2-5 벌칙조항수반 원칙	—	—	—

참고 : "—" 표시는 그 항목에 해당하는 기준이 타 영역에서의 기준과 중복되므로 고려하지 않는다는 의미임.
출처 : a - ILO 제128호 장애, 노령, 유족급여에 관한 협약 및 OECD 통계연보 / b - 이홍재(1998a) / c - OECD(2003) / d - OECD(2003) / e - OECD(2003) / f - OECD(2003), Pozzo(2002)

(2) 고용보장 영역에서의 장애인 사회보장수급권의 실효성 기준

고용보장에 해당하는 정책은 차별금지제, 채용 및 해고 제한, 고용할당제, 보조금고용, 직업재활, 우선권 설정, 유보고용, 보호고용, 지원고용 제도이다. 이 중 채용 및 해고 제한과 우선권 설정은 각각 고용할당제와 유보고용으로 재배치하였다. 여러 고용보장 정책들이 국가마다 그리고 학자들마다 그 분류와 적용이 상이하기 때문인데, 각각의 고용보장 정책들은 서로 배타적으로 설계되어 있다기보다 서로 다른 제도들에 포함되어 적용되기도 하고 분리되어 적용되기도 하므로 서로 그 원리를 묶어서 적용할 수 있는 제도들을 재배치하였다.

각 고용정책의 적절성 기준은 고용정책에 대한 OECD(2003)의 기준을 차용하되, ILO의 기준과 국가비교연구에서의 적절성 원칙으로 제기되는 기준들을 추가하였다.[8)]

각 고용정책별로 급여구성 영역에서의 장애인 사회보장수급권의 실효성 기준을 도식화하면 〈표 5〉와 같다.

8) 각 정책별 적절성 기준에 대한 상세한 설명은 본 연구의 지면의 한계로 생략한다. 이에 대해서는 각각 출처로 명시한 문헌들과 서정희(2009)를 참조.

〈표 5〉 급여구성에서의 장애인 사회보장수급권의 실효성 기준 2 : 고용보장

<table>
<tr><th>권리영역</th><th>기준</th><th>차별금지</th><th>고용할당제</th><th>보조금 고용</th><th>직업재활</th><th>유보고용</th><th>보호고용</th><th>지원고용</th></tr>
<tr><td rowspan="7">2 급여 구성</td><td>2-1 강행규정 원칙</td><td colspan="7">각 고용정책에 대한 강행규정 유무</td></tr>
<tr><td rowspan="2">2-2 국가재정부담원칙</td><td rowspan="2">편의시설 설치 및 시설개조에 대한 보조금 지급 수준</td><td>2-2-1 편의시설 설치 및 시설 개조에 대한 보조금 지급 수준</td><td>2-2-1 편의시설 설치 및 시설 개조에 대한 보조금 지급 수준</td><td>2-2-1 편의시설 설치 및 시설 개조에 대한 보조금 지급 수준</td><td rowspan="2">2-2-1 편의시설 설치 및 시설 개조에 대한 보조금 지급 수준</td><td>2-2-1 편의시설 설치 및 시설 개조에 대한 보조금 지급 수준</td><td>2-2-1 편의시설 설치 및 시설 개조에 대한 보조금 지급 수준</td></tr>
<tr><td>2-2-2 할당초과 시 지원금 지급 유무</td><td>2-2-2 보조금 고용에 대한 국가재정 부담 수준</td><td>2-2-2 직업재활 비용에 대한 국가재정 부담 수준</td><td>2-2-2 임금에 대한 지원금 지급 수준</td><td>2-2-2 임금에 대한 지원금 지급 수준</td></tr>
<tr><td>2-3 무조건성 원칙</td><td>2-3-1 직무관련 규정 유무(a)
2-3-2 과도한 부담 규정 유무(b)</td><td>2-3-1 사업장 규모 제한 유무(d)</td><td>—</td><td>—</td><td>—</td><td>—</td><td>2-3-1 사업장 규모 제한 유무(d)</td></tr>
<tr><td rowspan="4">2-4 적절성 원칙</td><td rowspan="4">작업일정 수정이나 직무재배치와 같은 적극적 조치 유무(c)</td><td>2-4-1 해고제한 규정 유무(e)</td><td rowspan="4">보조금 지급 기간(i)</td><td rowspan="2">2-4-1 직업재활 시점(j)</td><td rowspan="4">배타성 확보 유무(l)</td><td rowspan="2">2-4-1 최저임금 보장 유무(m)</td><td>2-4-1 직무지도원 또는 작업반에 대한 국가 지원 유무(o)</td></tr>
<tr><td>2-4-2 할당 수준(f)</td><td>2-4-2 선택권 유무(p)</td></tr>
<tr><td>2-4-3 벌금 수준(g)</td><td rowspan="2">2-4-2 강제적 개입 유무(k)</td><td rowspan="2">2-4-2 근로 3권 보장 유무(n)</td><td>2-4-3 30시간 이상 주당 노동시간 규정 유무(q)</td></tr>
<tr><td>2-4-4 중증장애인 할증계산 유무(h)</td><td>2-4-4 기간 제한 유무(r)</td></tr>
<tr><td>2-5 벌칙조항수반원칙</td><td>고용주에 대한 제재조치 유무</td><td>벌금에 대한 이행 강제기제 유무</td><td>벌칙조항 유무</td><td>벌칙조항 유무</td><td>벌칙조항 유무</td><td>벌칙조항 유무</td><td>벌칙조항 유무</td></tr>
</table>

출처 : a- Bagenstos(2004) / b- OECD(2003), Lee(2001) / c- Langford(2007), UN의 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약 및 제5호 일반논평 / d- 신규 / e- European Commission(2002b) / f- OECD(2003) / g- OECD(2003), Waddington(1996) / h- Stein et al.(2007), European Commission(2002b), Waddington(1996) / I- OECD(2003) / j- OECD(2003), Gobelet and Franchignoni(2006) / k- OECD(2003), Pozzo(2002) / l- 신규 / m- O'Reilly(2003) / n- O'Reilly(2003) / o- O'Reilly(2003) / p- Wehman et al.(2003) / q- Wehman et al.(2003), OECD(2003) / r- OECD(2003)

(3) 의료보장 영역에서의 장애인 사회보장수급권의 실효성 기준

장애인 사회보장수급권을 구성하는 의료보장 정책은 현물서비스로서의 의료서비스 제도와 현금서비스로서의 상병수당(sick pay) 그리고 일상적인 돌봄서비스를 제공하는 일상생활지원서비스 제도[9]

9) 일상생활지원 서비스를 의료보장으로 구분하는 근거는 두 가지이다. 첫째, 일상생활지원서비스는 전통적인 의료보장 제도에서 전환된 새로운 형태의 서비스로서 의료적 욕구가 있는 대상자들에게 제

이다. 현물서비스로서의 의료서비스 정책은 사회보험과 공공부조 방식의 제도를 구분하여 제공할 수도 있고 하나의 보편 서비스로 제공할 수도 있다. 의료서비스는 보편적 방식으로 제공되는 것이 낙인을 제거하는 가장 바람직한 방식이며(Marshall, 1963; Powell, 2002; Titmuss, 1968), 보험방식이나 부조방식일 경우 본인부담분에 대한 국가지원이 존재해야 소득 수준이 낮은 계층의 경제적 부담을 완화시킬 수 있다(이흥재, 1990). 상병수당의 경우 OECD(2003)가 제안한 급여 적절성 기준을 차용한다. 일상생활지원서비스의 경우 일상생활 수행능력 제약 테스트의 엄격성이 서비스의 포괄성을 좌우하며(European Commission, 2002a: 38), 높은 수준의 사회서비스를 위해서는 시설화 제한 기준인 30인 미만 규정이 요구된다(Mansell et al., 2007). 또한 서비스에 대한 이용자 통제권은 최근 자립생활운동의 핵심개념이며 주요 아젠다이다(Mansell et al., 2007). 의료보장 제도들의 급여구성에서의 장애인 사회보장수급권의 실효성 기준을 도식화하면 〈표 6〉과 같다.

〈표 6〉 급여구성에서의 장애인 사회보장수급권의 실효성 기준 3 : 의료보장

권리 영역	기준	내 용		
		의료서비스	상병수당	일상생활지원서비스
2 급여 구성	2-1 강행규정 원칙	의료서비스에 대한 강행규정 유무	상병수당에 대한 강행규정 유무	일상생활지원서비스에 대한 강행규정 유무
	2-2 국가재정부담 원칙	의료서비스에 대한 국가재정부담 수준	상병수당에 대한 국가재정부담 수준	일상생활지원서비스에 대한 국가재정부담 수준
	2-3 무조건성 원칙	2-3-1 부양의무 유무	2-3-1 최소기여기간 유무	2-3-1 자산조사 유무
		2-3-2 자산조사 혹은 기여 유무	2-3-2 대기일 유무	2-3-2 연령제한 유무
		2-3-3 대기일 유무	2-3-3 사업장 규모제한 유무	
		2-3-4 사업장 규모제한 유무		
	2-4 적절성 원칙	2-4-1 보편적 서비스 제공 유무(a)	2-4-1 최소급여수준(c)	2-4-1 일상생활 제한 테스트의 엄격성(g)
		2-4-2 (일부 본인부담률이 존재할 경우) 본인부담분에 대한 국가 지원 유무(b)	2-4-2 소득대체율(d)	2-4-2 거주 시설 30인 미만 규정 유무(h)
			2-4-3 급여 기간(e)	2-4-3 이용자 통제권 유무(i)
			2-4-4 직무사정 유무(f)	
	2-5 벌칙조항 수반 원칙	—	—	—

참고 : "—" 표시는 그 항목에 해당하는 기준이 타 영역에서의 기준과 중복되므로 고려하지 않는다는 의미임.
출처 : a - Marshall(1963), Powell(2002), Titmuss(1968) / b - 이흥재(1990) / c, d, e, f - OECD(2003) / g - European Commission(2002a), Council of Europe(2003) / h - Mansell et al.(2007) / I - Mansell et al.(2007a)

공되는 개인 지원 서비스라는 속성으로 미국의 경우 주로 Medicaid 예산에서 지급된다(Foster et. al., 2003; LaPlante et. al., 2007; Hinton, 2003). 둘째, 일상생활지원서비스는 그동안 가족이 담당해 왔던 장애인에 대한 돌봄노동(care)을 공공 영역의 활동으로 대체한 것이다(Dean, 1996).

3) 급여제한에서의 장애인 사회보장수급권의 실효성 기준

절차적 권리의 하위 영역으로서의 급여제한이라는 권리 영역은 지급되고 있던 급여가 중지 혹은 철회될 때 장애인 사회보장수급권이 얼마나 실효적으로 보장되는가에 대한 영역이다. 급여 중지에 관해서는 일방적 급여중지통보로 급여 중지가 이루어지는 것이 아니라, 사전통보를 하고 부적격 입증에 대한 조사절차로서 청문을 실시하고, 이 모든 과정이 종결된 후 급여를 중지해야 한다(Fabre, 2000). 이 때 처분권자의 재량을 구조화하기 위해서는 반드시 청문절차가 요구된다(Liebenberg, 2007; Coote, 1992; Dean, 1996). 급여제한에서의 장애인 사회보장수급권의 실효성 기준을 각 사회보장 영역별로 도식화하면 〈표 7〉과 같다.

〈표 7〉 급여제한에서의 장애인 사회보장수급권의 실효성 기준

권리 영역	기준	내 용		
		소득보장	고용보장	의료 보장
3 급여제한	3-1 강행규정 원칙	급여 중지에 대한 명시적 열거주의 채택 유무		
	3-2 국가재정부담 원칙	조사 종결 후 급여 중지(a)		
	3-3 무조건성 원칙	보험료 연체 등을 사유로 급여 중지(보험방식 제도에 한정)(b)	소득 발생 시 급여중지 시점(c)	보험료 연체 등을 사유로 급여 중지(보험방식 제도에 한정)(b)
	3-4 적절성 원칙	3-4-1 사전 고지 의무(d)		
		3-4-2 청문 절차 유무(e)		
	3-5 벌칙조항수반 원칙	—	벌칙조항 유무	—

참고 : "—" 표시는 그 항목에 해당하는 기준이 타 영역에서의 기준과 중복되거나 기준으로서 의미가 없으므로 고려하지 않는다는 의미임.

출처 : a - Fabre(2000) / b - 이흥재(1990) / c - OECD(2003) / d - Fabre(2000), 김동희(2003) / e - Liebenberg(2007), Coote(1992)

4) 권리구제에서의 장애인 사회보장수급권의 실효성 기준

절차적 권리의 하위 영역으로서 권리구제 영역은 장애인 사회보장수급권이 중지 혹은 철회된 이후 이를 구제하는 절차에 해당하는 영역이다. 권리구제는 용이해야 하고(Daly, 2002; 이흥재, 1989; 전광석, 2008), 행정소송이 아니라 행정심판의 경우에는 처분청과 독립적인 심판위원회가 구성되어야 하며(한승훈, 2004; 박정훈, 2006) 문자전화, 화상전화, 수화통역사 등의 장애인을 위한 편의서비스 등이 제공되어야 한다(전광석, 2008). 이 영역에서의 장애인 사회보장수급권의 실효성 기준은 모든 제도에 공통적으로 적용한다.

〈표 8〉 권리구제에서의 기준 측정

권리 영역	기준	내용		
		소득보장	고용보장	의료보장
4 권리 구제	4-1 강행규정 원칙	쟁송수단에 대한 강행규정 유무		
	4-2 국가재정부담 원칙	쟁송수단에 대한 국가 재정 부담 유무(a)		
	4-3 무조건성 원칙	—		
	4-4 적절성 원칙	4-4-1 소송의 용이성		간이 소송 절차 유무(b)
		4-4-2 행정심판제도의 적절성		민간인 위원을 규정한 독립적 심판위원회 유무(c)
		4-4-2 소송 시 편의 서비스 제공 유무		편의 서비스 제공 유무(d)
	4-5 벌칙조항수반 원칙	—		

참고 : "—" 표시는 그 항목에 해당하는 기준이 타 영역에서의 기준과 중복되거나 기준으로서 의미가 없으므로 고려하지 않는다는 의미임.

출처 : a - 한승훈(2004), OECD(2003), 전광석(2008), Daly(2002), 이홍재(1989) / b - 한승훈(2004), 박정훈(2006b) / d - 신규

5. 결론

본 연구의 목적은 장애인 사회보장수급권의 실효성 기준을 마련하여, 장애인 사회보장수급권이 실효성 있기 위해 요구되는 구체적인 지침들을 제공하는 데 있다. 그러나 장애인 사회보장수급권의 실효성과 관련된 직접적 논의들은 거의 없는 실정이어서 이와 유관한 이론적 논의들을 통해 기본 구조를 설정하고 세부 기준들을 도출하였다.

장애인 사회보장수급권의 실효성과 관련된 기존 논의는 크게 3가지 흐름이 존재한다. 시민권론에서의 사회보장수급권 논의가 그 첫째이다. 이 이론적 논의는 실체적 권리에 해당하는 급여대상과 급여구성을 중심으로 적절성 원칙, 무조건성 원칙 등을 제시한다. 그러나 권리가 제한되고 구제되는 영역에서의 권리인 절차적 권리에 대해서는 크게 다루지 않고 장애인의 사회보장수급권에 대한 논의도 부족하다. 이를 일부 보완할 수 있는 이론적 흐름은 기본권론에서의 사회보장수급권의 실효성 논의이다. 기본권론 내에서의 사회보장수급권 논의는 실체적 권리뿐만 아니라 절차적 권리의 중요성을 다루고 강행규정 원칙, 국가재정부담 원칙 등을 제시한다. 그러나 이 이론적 흐름 역시 장애인의 사회보장수급권의 실효성에 대해 심도있게 다루는 흐름은 부족하다. 마지막으로 세 번째 흐름은 장애인 사회보장에 대한 논의이다. 장애인의 사회보장을 위해 필요한 정책적 영역이 무엇인가에 대한 논의들과 정책별 적절성 원칙의 실현을 위한 다각도의 연구들이 존재한다. 그러나 장애인의 사회보장을 '권리'로 승화시키고자 하는 노력은 상대적으로 부족하다.

본 연구는 위의 3가지 논의들을 병합하여 장애인 사회보장수급권의 실효성 기준을 마련하였다. 시민권론과 기본권론에서의 사회보장수급권 관련 논의를 통해 4대 권리 영역과 5대 일반원칙을 설정하였다. 4대 권리 영역은 급여대상, 급여구성, 급여제한, 권리구제로 실체적 권리와 절차적 권리를 모두 아우르는 권리의 실현과 제한, 구제와 관련된 영역이다. 5대 일반원칙은 강행규정 원칙, 국가재정부담 원칙, 무조건성 원칙, 적절성 원칙, 벌칙조항수반 원칙이다. 4대 권리 영역에 5대 일반원칙을 각각 적용함에 있어서 장애인 사회보장 영역이라 할 수 있는 소득보장, 고용보장, 의료보장의 각 제도별로 세분화한 기준을 설정하였다.

이러한 장애인 사회보장수급권의 실효성에 관한 기준 연구는 다음과 같은 정책적, 이론적 함의가 존재한다. 첫째, 정책적 측면에서 동 기준은 장애인 사회보장 제도의 수준에 대한 객관적인 인식을 가능하게 한다. 또한 어떤 사회보장 영역의, 어떤 권리 영역의, 어떤 원칙적 측면에서 실효성을 높일 것인가에 대한 구체적인 입법 지침을 제공할 수 있다. 둘째, 이론적 측면에서 동 연구는 학제간 연구를 통해 일반적인 사회보장수급권의 실효성에 대한 논의를 보다 확장시켰다 할 것이다. 또한 장애인 사회보장에 관한 논의들을 일반적인 사회보장수급권 실효성 논의에 결합시킴으로써 사회보장수급권 실효성 논의의 구체성을 확보하고 동시에 장애인 사회보장수급권의 실효성 기준을 구체적으로 제시함으로써 실증 연구의 토대를 마련하였다 할 것이다.

참고문헌

권영성. 2002. 『헌법학 원론』. 법문사.

김동희. 2003. 『행정법Ⅰ』. 박영사.

김종세. 2007. “국가의 환경권보장을 위한 실효성 모색 - 환경교육 진흥법 제정안을 고려하여” 환경법연구, 29(1): 165-190.

노기남. 2008. “공법상 사회복지수급권의 실효성 확보를 위한 고찰”. 『사회복지실천』 7: 105-130.

박정훈. 2006. “행정심판의 기능 - 권리구제기능과 자기통제기능의 조화”. 『행정법연구』 15: 1-14.

변용찬 · 김성희 · 윤상용 · 강민희 · 최미영 · 손창균 · 오혜경. 2009. 『2008년 장애인 실태조사』 보건복지부 · 한국보건사회연구원 정책보고서 2009-16.

서정희. 2008. “시민권 담론의 두 얼굴 - Marshall의 사회적 시민권에 대한 재해석을 중심으로”. 『사회복지연구』 39: 147-165.

서정희. 2009. “장애인 사회보장수급권의 실효성에 관한 기준”. 서울대학교 사회복지학과 박사학위논문(미간행).

심헌섭. 1982. 『법철학Ⅰ - 법 · 도덕 · 힘』 법문사.

윤찬영. 1997. “사회복지법의 분석방법론에 관한 연구”. 『사회복지연구』 9: 133-152.

이병운. 2004. “민법상 부양의무와 사회보장법상 가족책임의 사회적 평가와 조정”. 『한국사회보장학회』 20(2): 179-207.

이흥재. 1999a. “노동기본권과 사회보장수급권의 실효성”. 『서울대학교 법학』 39(4): 109-127.

이흥재. 1999b. “신자유주의와 복지행정의 법이론- 사회보장법의 형성과 실효성의 검토를 중심으로”. 『공법연구』 27(2): 49-66.

차흥봉. 2004. “한국 장애인복지의 발전과 학회의 역할. 한국 장애인복지의 변화와 전망”. 『제1회 한국 장애인복지학회 창립기념 세미나 자료집』 11-31.

최종고. 2005. 『법철학』. 박영사.

한승훈. 2004. “우리나라 사회보험행정상 심급적 행정심판을 위한 법제적 고찰”. 『사회보장연구』 20(3): 201-228.

홍준형. 2006. “환경분쟁조정제도의 실효성 및 실효성 제고방안에 대한 고찰”. 『환경법연구』 28(1): 135-165.

Ayres, I. and Talley, E.. 1995. S”olomonic Bargaining: Dividing a Legal Entitlement to Facilitate Coasean Trade” *Yale Law Journal* 104: 1027-1117.

Bagenstos, S. R. 2004. “The Future of Disability Law”. *Yale Law Journal* 114(1): 1-83.

Coote, A. 1992. “Introduction’. In Coote, A.(Ed.). *The Welfare of Citizens : Developing New Social Rights*. IPPR/Rivers Oram Press : London.

Council of Europe, Committee on the Rehabilitation and Integration of People with disabilities(CD-P-RR) 2003. *Rehabilitation and Integration of People with Disabilities : Policy and Legislation*. Council of Europe.

Cox, R. H. 1998. “The Consequences of Welfare Reform : How Conceptions of Social Rights are Changing” *Journal of Social Policy* 27(1): 1-16.

Curtain, R. 2000. *Mutual Obligation: Policy and Practice in Australia Compared with the UK*. Dusseldorp Skills Forum.

Dahrendorf, R. 1994. “The Changing Quality of Citizenship”. In van Steenbergen, B.(Ed.). *The Condition of Citizenship*. SAGE Publications.

Daly, M. 2002. *Access to Social Rights in Europe*. Council of Europe Publishing.

Dean, D. 2005. “Partial Disability Pension Schemes”. In Honeycutt, T. and Mitra, S.(Eds.). *Learning from Others : Temporary and Partial Disability Programs in Nine Countries*. Disability Research Institutional Working Paper.

Dean, H. 1996. *Welfare, Law and Citizenship*. Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.

Diller, M. 1996. “Entitlement and Exclusion: The Role of Disability in the Social Welfare System” *UCLA Law Review* 44: 361-465.

Drewett, A. Y. 1999. “Social Rights and Disability : the Language of Right in Community Care Policies” *Disability and Society* 14(1): 115-128.

Eide, A. 1995. “Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights” In Eide, A., Krause, K. and Rosas, A.(Eds). *Economic, Social and Cultural Rights: a Textbook*. Dordrecht: Martinus Nijhoff.

Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Esping-Andersen, G. 1998. *Social Foundations of Post Industrial Economics*. Oxford University Press.

European Commission 2002a. *Definitions of Disability in Europe : A Comparative Analysis*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

European Commission 2002b. *Active Labour Market Programmes for People with Disabilities - Facts and Figures on Use and Impact*. A study prepared by EIM Business and Policy Research European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs.

Fabre, C. 2000. *Social Rights under the Constitution.* Oxford University Press.

Gardbaum, S. 2001. "The New Commonwealth Model of Constitutionalism" American *Journal of Comparative Law* 49(fall): 707-760.

Gobelet, C. and Franchignoni, F. 2006. "Vocational Rehabilitation" In Gobelet, C. and Franchignoni, F.(Eds). *Vocational Rehabilitation.* New York : Springer.

Goldberg-Hiller, N. M. J. 2002. "Reimagining Rights" *Law and Social Inquiry* 27(Spring): 339-368.

Goodin, R. E. 2002. 'Structures of Mutual Obligation" *Journal of Social Policy* 31(4): 579-596.

Handler, J. F. 2004). *Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe: The Paradox of Inclusion.* Cambridge University Press.

Hirschl, R. 2005. "The Question of Case Selection in Comparative Constitutional Law" *American Journal of Comparative Law* 53(winter): 125-155.

Honeycutt. T. 2005. "Temporary Disability Benefits" In Honeycutt, T. and Mitra, S.(Eds.). *Learning from Others : Temporary and Partial Disability Programs in Nine Countries.* Disability Research Institutional Working Paper.

King, D. S. and Waldron, J. 1988. "Citizenship, Social Citizenship and the Defence of Welfare Provision" *British Journal of Political Science* 18(4): 415-443.

Kinnear, Pamela L. 2001. "Mutual Obligation: A Reasonable Policy?" *The National Social Policy Conference*, UNSW July 4-6 2001.

Klausen, J. 1995. "Social Rights Advocacy and State Building - T. H. Marshall in the Hands of Social Reformers" *World Politics* 47: 244-267.

Korpi, W. and Palme, J. 2003. "New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization:Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-95" *American Political Science Review* 97(3): 425-446.

Kulke, U. and Morales, G. L. 2007. "Social Security - International Standards and the Right to Social Security" In Riedel(Ed.). *Social Security as a Human Right.* Springer.

Langford, M. 2007. "The Right to Social Security and Implications for Law, Policy and Practice" In Riedel(Ed.). *Social Security as a Human Right*. Springer.

Langford, M. 2007. "The Right to Social Security and Implications for Law, Policy and Practice" In Riedel(Ed.). *Social Security as a Human Right*. Springer.

Liebenberg, S. 2007. "The Judicial Enforcement of Social Security Rights in South Africa : Enhancing Accountability for the Basic Needs of the Poor" In Riedel(Ed.). *Social Security as a Human Right*. Springer.

Lister, M. 2005. "'Marshall-ing' Social and Political Citizenship: Towards a Unified Conception of Citizenship" *Government and Opposition* 40(4): 471-491.

Mann, M. 1996. "Ruling Class Strategies and Citizenship" In Bulmer, M and Rees, A. M.(Eds.). *Citizenship Today : The Contemporary Relevance of T. H. Marshall.* UCL Press.

Mansell, J., Knapp, M., Beadle-Brown, J. and Beecham, J. 2007. *Deinstitutionalisation and Community Living - Outcomes and Costs : Report of a European Study.* Volume 2 : Main Report. Canterbury: Tizard Centre, University of Kent.

Marshall, T. H. 1963. *Sociology at the Crossroads and other Essays*, Heinemann Education Books Ltd.

Mitra, S. 2005. "Introduction and Overview" In Honeycutt, T. and Mitra, S.(Eds.). *Learning from Others : Temporary and Partial Disability Programs in Nine Countries*. Disability Research Institutional Working Paper.

Müller, K. 2007. "Social Security Reforms and the Right to Social Security : Latin America and Eastern Europe Campared" In Riedel(Ed.). *Social Security as a Human Right*. Springer.

Nolan, A. 2009. "Addressing Economic and Social Rights Violations be Non-State Actors through the Role of the State : A Comparison of Regional Approaches to the Obligation to Protect" *Human Rights Law Review* 9: 225-255.

Nußberger, A. 2007. "Evaluating the ILO's Approach to Standard-Setting and Monitoring in the Field of Social Security" In Riedel(Ed.). *Social Security as a Human Right*. Springer.

O'Reilly, A. 2003. *The Right to Decent Work of Persons with Disabilites*. IFP/SKILLS WORKING PAPER NO. 14. International Labour Organization: Geneva.

OECD 2003. *Transforming Disability into Ability: Policies to Promote Work and Income Security for Disabled People*. Paris: OECD.

Plant, R. 1992. "Citizenship, Rights and Welfare" In Coote, A.(Ed.). The *Welfare of Citizens: Developing New Social Rights*. London: IPPR/Rivers Oram Press.

Powell, M. 2002. "The Hidden History of Social Citizenship" *Citizenship Studies* 6(3): 229-244.

Procacci, G. 2001. "Poor Citizens: Social Citizenship versus Individualization of Welfare" In Crouch, C., Eder, K. and Tambini, D.(Eds.). *Citizenship, Markets, and the State*. Oxford University Press.

Riedel, E. 2007. "The Human Right to Social Security : Some Challenges" In Riedel(Ed.). *Social Security as a Human Right*. Springer.

Rubin, A. and Babbie, E. 2007. *Research Methods for Social Work*. Brooks: Cole Publishing Company.

Runciman, W. G. 1996. "Why Social Inequalities Are Generated by Social Rights" In Bulmer, M and Rees, A. M.(Eds.). *Citizenship Today : The Contemporary Relevance of T. H. Marshall*. UCL Press.

Scheuerman, B. 1994. "The Rule of Law and the Welfare State: Toward a New Synthesis" *Politics and Society* 22(2): 195 - 213.

Shaver, S. 2002. "Australian Welfare Reform: From Citizenship to Supervision" *Social Policy and Administration* 36(4): 331-345.

Stein, M. A. and Stein, P. J. S. 2007. "Beyond Disability Civil Rights" Hastings *College of the Law* 58: 1203-1240.

Super, D. A. 2004. "The Political Economy of entitlement" *Columbia Law Review* 104(3): 633-728.

Titmuss, R. M. 1968. *Commitment to Welfare*. London, George Allen and Unwin..

von Maydell, B. 2004. *Relevance of international Social Security Standards in the Southern Eastern Mediterranean Countries. Social Security : A Factor of Social Cohesion*. Euro-Mediterranean Conference.

Waddington, L. 1996. "Reassessing the Employment of People with Disabilities in Europe: from Quotas to Antidiscrimination Laws" *Comparative Labour Law Journal* 18: 62-101.

Zippelius, R. 1994. *Rechtsphilosophie* 3. Aufl.

Standards on the Effectiveness of the Rights to Social Security of People with Disability

Seo, Jeong-Hee
(Catholic University)

This study attempts to examine standards on the effectiveness of the rights to social security of people with disability. The current research makes the standards on effectiveness of social security rights to the disabled. This standards draw four right areas and five general principles from debates about effectiveness of general social security rights and extend for applying three social area to the disabled.

Four right areas are benefit coverage, benefit structure, benefit restriction and rights relief. Five general principles are enforceable rule principle, national finance principle, unconditional principle, adequacy principle and penalties principle. These four right areas and five general principles apply to three social security areas of income support, employment security and medical security. Measurement values are 'high' and 'low'. These measurement values divided into two that are used to ensure same intervals.

This study on standards to the effectiveness of the rights to social security of people with disability has political and theoretical implications. First, in political aspects, these standards provide objective understanding of the present level of social security policies for the disabled. Second, theoretically the current study expands debates about the effectiveness of general social security through multi-disciplined research. At once this study is significant to establish empirical research foundation.

Key words: people with disability, social security rights, effectiveness, standard.

〔논문 접수일: 09. 09. 28, 심사일: 09. 10. 13, 게재 확정일: 09. 11. 28〕