

사회보장관련법상 권리구제제도에 관한 연구

Research on relief system of right on social security Act

정 영 진* · 김 상 찬**

Jung, Young-Jin · Kim, Sang-Chan

목 차

- I. 서론
- II. 사회보장 권리구제의 개념 및 관련규정
- III. 사회보장관련법상 권리구제제도의 문제점
- IV. 사회보장관련법상 권리구제제도의 개선방안
- V. 결론

국문초록

본 연구에서는 우리나라의 사회복지기본법, 공공부조 관련법, 사회보험 관련법, 사회복지서비스 관련법 등 사회보장 관련법률 들의 규정을 살펴보면서 행정절차나 행정쟁송을 통한 권리구제 제도의 문제점을 도출하고 이에 대한 개선방안을 모색하고 정책적 제언을 하고 있다.

본 연구는 행정절차를 통한 권리구제의 문제점으로, 개별법마다 권리구제 절차 및 용어가 통일되지 않고 있으며, 공정성·객관성·실효성이 부족하고, 행정심판법과의 관계가 분명하지 않으며, 이의신청 결정 주체의 인력과 전문성이 부족하다는 것을 지적하고 있고, 이에 대한 개선방안으로서, 구제절차는

논문접수일 : 2015. 11. 15.

심사완료일 : 2015. 12. 07.

게재확정일 : 2015. 12. 07.

* 법학박사·제주대학교 법학부 강사(주저자)

** 법학박사·제주대학교 법학전문대학원 교수(교신저자)

가급적 통일시켜야 하며 사회보장급여의 성격에 따라 유형에 따른 절차의 통일을 모색하도록 방향을 제시하고 있다. 그리고 담당기관이나 인력의 전문화, 사회보장정보 시스템의 고도화를 통해 수급자가 자신의 소득재산 입증 및 파악을 원활히 할 수 있는 체계가 마련되어야 한다고 하고 있다.

또한, 행정쟁송을 통한 권리구제의 문제점으로, 관련 법률에 행정쟁송 관련 조항이 명시되고 있지 않은 경우가 많아 행정심판이나 행정소송 체계가 미흡하며, 청구인·피청구기관 간의 정보비대칭성, 행정통제라는 행정쟁송의 고유목적에서 내재하는 부정적 측면, 제도적 불합리성 등을 지적하면서, 이에 대한 개선방안으로 행정심판 관련 일반원칙 및 기본 절차에 대한 법 규정이 통일되어야 하고, 행정쟁송 절차를 체계화해야 하며, 청구인 지원체계를 구축해야 하고, 장기적으로는 사회보장법원 설립도 고려해야 한다고 주장하고 있다.

주제어 : 사회보장법, 공공부조, 사회복지, 행정절차, 행정쟁송, 권리구제

1. 서론

모든 국민은 인간다운 생활을 영위할 수 있는 생존권을 사회 또는 국가로부터 보장받을 권리가 있다(헌법 제34조 제1항). 국가가 제공하고 있는 각종 사회보장제도는 국민, 특히 사회적, 경제적 약자의 기본적 생존권 실현과 국민의 기본적인 삶의 질을 보장하기 위한 국가의 의무이다. 이러한 우리나라 사회복지 정책 및 제도는 국민들의 복지욕구 증대와 이에 대한 정치권의 대응력 강화로 인해 급여의 종류와 수급대상자 측면에서 크게 확대되었으며 이로 인해 정부가 지출하는 복지재정도 크게 증가하였다.¹⁾ 이러한 복지사업의 양적 확대는 당분간 지속될 것으로 보인다.

우리나라의 복지사업은 양적확대 뿐만 아니라, 생존권의 실질적 보장 측면에서도 법적, 제도적 보완으로 복지사업의 질적 제고가 이루어졌다. 특히 2012

1) 보건복지부, “복지예산 증가추이”, 「주요업무자료」, 2014.

년 1월 사회보장기본법 전부개정을 계기로 크게 변화하였다. 특히, 2012년 8월 사회복지통합관리망이 모든 부처의 복지사업을 통합 관리하는 사회보장정보 시스템으로 확장되어 운영되고 있기 때문에 수급자 선정의 정확성과 이에 대한 사후관리 및 조사결정에 대한 이의신청 등의 지속적인 관리가 가능해 지는 등 사회복지 권리구제의 기반이 되는 정보 인프라 측면에서 많은 발전이 있었다.

그러나 사회보장 수급권은 생존권의 추상성, 광범위한 입법재량성, 폭넓은 행정재량성 등의 특징으로 인하여 개인의 권리의식이 담보되지 않는 한 그 구제가 제한적일 수밖에 없다.²⁾ 과거에는 사회복지 급여가 국가에서 주어지는 수혜적 또는 시혜적 성격으로 인식되었지만 오늘날에는 국민이 최저한의 생활을 유지하기 위한 법적 권리로 인정되고 있어 그 권리가 침해되었을 때 당연히 권리구제에 대한 절차를 거쳐서 구제받을 수 있는 제도적 장치에 대한 요구가 높아지고 있다. 그러나 각종 복지급여에 대한 통합적 권리구제 체계가 구축되지 않아 중앙정부³⁾와 지방자치단체⁴⁾에서 일관성 있게 추진되지 못하고 있다.

단위 :조원, (%)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
정부총지출 (증가율)	210 (6.8)	224 (6.9)	238 (6.4)	263 (10.2)	302 (14.8)	293 (2.9)	309 (5.5)	325 (5.3)	349 (7.3)	356 (4.0)
보건복지분야총지출(증가율)	51 (15.2)	56 (10.2)	61 (9.6)	69 (12.1)	80 (16.9)	81 (8.9)	86 (6.3)	93 (7.2)	99 (7.2)	106 (9.3)
보건복지분야지출/ 정부지출	(24.2)	(25.0)	(25.8)	(26.2)	(26.6)	(27.7)	(28.0)	(28.5)	(28.5)	(29.9)
복지부 총지출 (증가율)	15 (8.2)	17 (10.4)	19 (14.0)	25 (29.3)	30 (19.1)	31 (9.4)	34 (8.2)	37 (9.3)	41 (13.0)	47 (14.2)

- 2) 이호용, “사회보장의 실현을 위한 공법학의 과제”, 「한양법학」 제14권, 한양법학회, 2002, 217면.
- 3) 보건복지부의 경우 2011년 4월 사후관리 전담조직인 복지급여관리과를 출범하여 사회복지통합관리망을 통해 지원되는 현금급여 18종을 대상 정책영역으로 확장하여 사후관리 전반을 담당하고 있다. 그러나 제한된 인력과 지자체 일시적 지원에 의한 중앙현장조사로는 실질적인 권리구제를 수행하고 지자체를 지원하기에는 여전히 한계를 지니고 있다.
- 4) 지자체의 경우 사회복지통합관리망을 통해 복지행정 수행절차에서 이의신청 관련 권리구제 업무를 수행하고 있으나 신규 급여조사 및 결정업무에 비해 상대적으로 비중이 낮으며, 복지급여 조사선정단계에서 제공되었던 공적자료의 재확인과 수급자에게 소명자료를 요청하고 이에 대한 기본적인 이의신청 절차를 수행하는 데 그치고 있다.

본 연구는 사회보장관련법상의 권리구제의 문제점을 살펴보고 이에 대한 개선방안을 도출하려고 한다. 그동안 우리나라에서 이루어진 사회보장과 관련된 권리구제에 대한 연구는 크게 2가지로 구분될 수 있다. 먼저 권리구제의 행정적·법적 측면에서 권리구제의 절차와 체계에 대한 문제점과 개선점을 지적한 연구들이다. 이들은 공공부조·사회보험·사회복지서비스를 포괄적으로 다루면서 권리구제의 전반적인 개선방안을 지적하고 있다.⁵⁾ 다른 하나는 공공부조, 사회보험, 사회복지서비스 등의 각각의 제도에만 집중하여 권리구제를 보다 심도 있게 분석한 연구들이다. 후자의 경우는 공공부조의 권리구제를 대상으로 한 연구⁶⁾와 사회보험의 권리구제를 대상으로 한 연구⁷⁾들로 구분할 수 있다.

본 연구에서는 사회보장 권리구제의 유형을 공급자 측면의 '적극적 행정'을 통한 권리구제와 수급자 측면의 '제도적 권리구제'로 구분하여 주로 후자를 중심으로 살펴보려 한다. 위의 기존 연구들은 공공부조나 사회보험제도에 한정시켜 고찰하고 있는 경우가 대부분인 바, 여기에서는 공공부조, 사회보험, 사회복지서비스의 영역을 포함한 모든 사회보장관련법상의 권리구제에 관하여 살펴보고자 한다.

5) 대표적인 것으로서, 현의성, "한국 사회복지 관련 법률상 권리구제 제도와 쟁송의 실태", 「사회복지연구」 제6권, 한국사회복지연구회, 1996; 채우석, "사회보장권과 행정상의 권리구제", 「토지공법」 제14권, 한국토지공법학회, 2001; 정형욱, "고용상의 성차별 분쟁 처리 절차의 문제점: 행정적 권리구제 기구를 중심으로", 「페미니즘연구」 제3권, 동녘, 2003.8; 조만형, "우리나라 사회보험법상 행정불복절차에 관한 연구", 「공법연구」 제35권 제2호, 한국공법학회, 2006; 박숙경, "사회복지서비스 이용자 권리 보장 방안", 「인권법평론」 창간호, 전남대학교 법률행정연구소, 2007.12; 이형하·조원탁·김형수·김재곤·심정영·조준, "사회복지법상의 권리구제에 관한 연구: 행정심판 관련 권리구제조항의 문제점과 개선방향을 중심으로", 「사회복지정책」 제37권 제1호, 2010; 하명호, "사회보장행정에서 권리의 체계와 그 구제", 「고려법학」 제64호, 고려대학교 법학연구원, 2012.3 등이 있다.

6) 대표적인 것으로, 박태정, "공공부조 권리구제절차의 문제점 및 개선방안", 「사회복지정책」 제37권 제1호, 한국사회복지정책학회, 2010.3; 김지혜, "국민기초생활보장법상의 급여변경 및 중지절차의 적정성에 대한 법적 고찰: 적법절차원칙의 적용", 「사회복지연구」 제42권 제4호, 한국사회복지연구회, 2011 등이 있다.

7) 대표적인 것으로, 한승훈, "우리나라 사회보험행정상 심급적 행정심판을 위한 법제적 고찰", 「사회보장연구」 제20권 제3호, 한국사회보장학회, 2004; 송기민·고수경·박다진, "현행 사회보험 권리구제제도의 문제점 및 개선방안", 「사회보장연구」 제22권 제2호, 2006 등이 있다.

II. 사회보장 권리구제의 개념 및 관련규정

1. 사회보장 권리구제 개념

가. 사회보장 권리구제의 개념

최근 사회복지의 욕구의 증대와 그에 따른 예산의 증가로 인하여 공급자 중심 복지에서 수급자 중심 복지 서비스 제공이 강조되고 있으며, 복지는 '시혜에서 권리로', '잔여적인 것에서 보편적인 것으로' 그리고 '소극적에서 적극적인 것으로' 변화되고 있다. 이러한 복지환경의 변화에 따라 기존의 시혜적 또는 국가 반사적 이익으로 간주되었던 복지사업들이 국민 스스로의 권리로 인식되어져 가고 있으며, 이에 대한 권리보호와 구제를 위한 다양한 제도적 장치들이 강구되고 있다.

권리구제의 개념은 다양한 관점에서 논의되고 있는데, 사회복지 분야에서 보편적으로 제시되고 있는 권리구제의 개념은 법에서 보장하고 있는 국민의 권리가 침해당하거나 해당 결정이 부당하게 여겨질 때 자신의 권리보호 및 구제를 위한 절차적 수단으로 정의되고 있다. 그리고 사회복지법상 권리구제의 의미는 사회적 취약계층의 생존권을 신속하게 확보해주고 수급권의 보호 및 증진을 위한 행정적 또는 법적 절차로 정의되고 있다.⁸⁾ 말하자면, 사회복지 분야에서는 권리구제의 개념을 국민이 법 규정을 통해 보장된 자신의 권리를 실현하기 위한 절차적 수단으로 정립하고, 권리구제를 복지대상자의 인권, 제반자격, 급여, 서비스 등과 관련하여 당해 처분에 이의가 있거나 불복이 있는 경우 법적 절차를 거쳐 보호 및 구제받을 수 있는 제도적 장치로 보고 있다.⁹⁾

나. 사회보장 권리구제의 필요성

8) 현외성, 전계논문, 150면.

9) 박태정, 전계논문, 128면; 이형하 외, 전계논문, 152면.

사회보장 권리구제의 필요성은 권리구제 강화를 위한 행정통제와 수급권자의 권리보장 측면으로 나누어 살펴볼 수 있다. 즉, 사회보장 분야에서 권리구제는 복지정책 운영 및 집행과정에서 발생할 수 있는 공무원의 실수 또는 부정행위, 제도적 원인에 의한 집행의 부정확성, 그리고 시스템의 불완전성 때문에 발생하는 오류 등에 대한 행정통제의 목적¹⁰⁾과 사회보장 관련법에서 규정하고 있는 국민이 보장받을 권리를 보호하는데 목적이 있다.¹¹⁾

2. 사회보장 권리구제의 유형

사회보장 권리구제의 유형은 여러 가지로 구분할 수 있으나, 여기에서는 적극적 행정을 통한 권리구제와 제도적 권리구제로 구분하여 살펴보고자 한다. 즉, 제도적으로 명시된 절차에 따른 권리구제 뿐만 아니라 사각지대에 있는 취약계층 발굴을 통해 이들의 권리를 사전적으로 구제한다는 의미에서 '적극적 행정을 통한 권리구제'와 행정절차와 행정쟁송이라는 '제도적 권리구제'로 그 유형을 구분하고자 한다.

가. 적극적 행정을 통한 권리구제

적극적 행정을 통한 권리구제는, 사회보장수급권에 대한 제도자체에 대한 정보를 알지 못했거나 신청절차가 번거로워서 신청을 하지 않아 발생할 수 있는 사각지대를 발굴함으로써 국민에게 주어진 사회보장 권리를 구제하는

10) 사회보장에서 권리구제는 지자체가 행사한 부절적인 복지행정처분 뿐만 아니라 행정재량에 따른 부당한 처분에 대하여도 수급권자가 행정처분 변경을 신청할 수 있으며 이에 대한 의결권이 상위 행정청에 있으므로 하위 행정청 또는 공무원의 행정행위에 대한 통제기능이 있다(양승일, 「사회복지정책론」, 양서원, 2015, 212면).

11) '사회보장기본법' 제1조는, "이 법은 사회보장에 관한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 사회보장정책의 수립·추진과 관련 제도에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 국민의 복지증진에 이바지하는 것을 목적으로 한다"라고 하고 있고, 동법 제3조 1에서는 "사회보장이란 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민의 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스를 말한다"라고 하여 모든 사회보장에 대한 국가책임을 명시하고 있다.

것이며, 이에는 사전적 사각지대 발굴과 사후적 사각지대 발굴로 나눌 수 있을 것이다.

사전적 사회보장 권리구제는 신청주의로 인해 복지급여를 인지하지 못하고 있거나, 알고 있음에도 불구하고 신청을 못하고 있는 복지대상자를 발굴하여 복지급여 수급 권리를 발굴하고 찾아주는 것이다.¹²⁾ 그리고 사후적 사회보장 권리구제는 복지급여를 신청하였지만 보장결정단계에서 엄격한 자격심사 기준 때문에 탈락한 경우 재심사를 받으면 구제될 수 있는 경우에 해당된다. 즉, 부양의무자 기준 또는 소득재산조사의 한계 때문에 보장 결정에서 탈락한 경우 이의신청 또는 재심사를 청구하면 수급받을 자격이 충분함에도 불구하고 재심사를 청구하지 않아 발생하는 경우를 사후적 사각지대 발굴이라고 할 수 있다.¹³⁾

나. 제도적 권리구제

결국 적극적 행정을 통한 권리구제가 이루어지지 못하는 경우, 사후적으로 제도적 권리구제를 받을 수밖에 없게 된다. 사회복지관련 법률에 있어서 제반 사회복지 급여 수급권자가 수급자격, 보험제도의 경우에는 보험료, 급여 등과 관련하여 당해 처분에 대하여 이의가 있거나 불복이 있는 경우, 사회복지 관련법상에 규정되어 있는 각종 심사위원회나 법원에 그 처분의 시정을 구할 수 있는 절차를 제도적 권리구제라고 할 수 있다.¹⁴⁾

사회보장관련 권리구제에 관한 기존의 연구들을 살펴보면, 법규정 해석상 행정절차를 통한 권리구제의 내용과 행정쟁송 중 행정심판법에 의한 권리구제의

12) 복지급여를 위하여 2010년부터 사회복지통합관리망을 구축하여 많은 서비스들이 연계되기는 하였지만 복지부의 급여에 한정되고 있고 타 부처의 복지사업과의 연계가 이루어지지 않고 있어서, 보건복지부는 최저생활 사각지대의 해소를 위해 2011년 5월부터 6월까지 1차 복지사각지대 일제조사를 실시하였고, 2012년 4월부터 5월까지 2차 집중발굴조사를 실시한 바 있다(함영진, “사회보장 수급권자 선정의 문제점과 권리구제 체계화방안 연구(정책연구보고서)”, 국회입법조사처, 2012.9, 73면).

13) 일선 지자체에서는 복지대상자가 이의신청을 하지 않는 사각지대를 해소하기 위하여 탈락가구의 상담 및 사례관리를 실시하고 있으며, 상담을 통해 안타까운 상황이 발견되면 직권 조치 및 이의신청을 하도록 하고 있다. 하지만, 지자체 사회복지공무원의 한정된 인력과 업무과다로 인하여 상시적 사각지대 발굴은 어려운 상황이다.

14) 현외성, 전계논문, 149면.

관계가 모호한 경우가 많고, 행정절차를 통한 권리구제를 어디까지 범위로 볼 것이냐의 논쟁이 있어왔다고 할 수 있다.¹⁵⁾ 여기에서는 제도적 권리구제를 행정절차를 통한 권리구제와 행정쟁송을 통한 권리구제로 구분하기로 한다. 행정절차를 통한 권리구제는 소청, 이의신청, 심사청구, 재심사청구 등 행정절차를 밟아 권리구제를 하는 것이다. 그리고 행정쟁송을 통한 권리구제는 사회보장 관련 법률에서 행정심판 및 행정소송을 명확히 명시한 경우로 한정하였다.

(1) 행정절차를 통한 권리구제

행정절차를 통한 권리구제는 당사자가 행정기관에 이의신청, 심사, 그리고 재심사 청구를 통해서 권리를 구제받는 제도이다. 행정절차를 통한 권리구제는 보장결정단계에서 행정기관의 부득이한 결정 또는 처분·부작위 등에 이의가 있는 경우 복지대상자가 일정수준의 행정적 절차를 거쳐 권리를 구제받을 수 있는 제도적 안전망이다. 이 권리구제는 급여별로 절차 및 주체가 상이하게 구성되어 있다. 이러한 권리구제는 행정기관의 처분 및 결정에 이의가 있는 경우 수급자가 직접 이의신청을 제기하여야 하며 이 결정에 불복할 경우 다시 재심사 청구를 할 수 있는 순차적 규정으로 구성되어 있다.

행정절차를 통한 권리구제의 수단으로는 ‘이의신청, 심사 및 재심사청구, 행정개입청구권’ 등이 있는데 실정법상으로는 불복신청, 심사청구, 재심사청구, 재결신청 등의 용어가 혼용 되고 있다.

15) 법적 쟁송을 행정소송과 민사소송으로 구분하고, 행정소송 내에 행정소송과 행정심판으로 하위 유형을 분류하기도 하고(현의성, 전계논문, 150면), 권리구제는 공식적 이의제기와 행정쟁송으로 이루어진다고 구분하거나(강혜규 외, “기초보장 권리 구제체계 구축방안”, 한국보건사회연구원, 2006, 12면), 행정기관이나 법원에 원상회복·손해 전보 또는 당해 행정작용의 취소·변경을 청구하는 것을 행정상의 권리구제라고 정의하거나(이용환·고명석·김준환·유영주·양승규·이양훈·임승규·정주석·최우진, 『최신사회복지법제론』, 대왕사, 2007, 9면), 권리구제를 사전구제 제도와 사후구제 제도로 구분한 후, 전자의 유형으로는 청문, 행정청에 의한 직권취소, 청원 등을, 후자의 유형으로 행정상의 손해전보, 행정쟁송(행정심판 및 행정소송, 헌법소원 등으로 구별하거나(이형하 외, 전계논문, 154면), 법규정의 해석상 행정심판과의 관계가 모호한 이의신청이나 심사청구에 관한 규정들이 많음을 지적하면서, 그 대안으로 일본의 사회보험심사관 및 사회보험심사회법이 1단계 심사에 대한 일반 행정심판을 청구하지 못하도록 하는 규정(일본의 사회보험심사관 및 사회보험심사회법 제 17조의 2)과 같은 명시규정을 둔다면, 행정 불복절차를 명쾌하게 할 수 있다고 제시한 연구(조만형, 전계논문, 475면)도 있다.

행정절차를 통한 권리구제의 장점은 일반 행정쟁송을 통하여 분쟁을 해결하는 것보다 상대적으로 소요되는 시간이 적다는 점이다. 또한 행정소송의 경우 행정청의 위법한 처분과 그 밖에 공권력의 행사·불행사 등과 관련된 문제만을 따지는데 비해, 법규에 의한 행정절차를 통한 권리구제에서는 부당성의 문제까지 포함되어 다루어질 수 있고,¹⁶⁾ 이를 통하여 국민의 폭넓은 권리구제가 가능하다는 점에서 의의가 있다. 또한 사법의 보완적 기능을 통하여 국민의 권리를 보호할 수 있다.¹⁷⁾

(2) 행정쟁송을 통한 권리구제

행정쟁송을 통한 권리구제는 크게 행정심판과 행정소송으로 구분된다. 행정심판과 행정소송은 그 이전 단계인 행정절차를 통한 권리구제 이후의 단계라 할 수 있다. 따라서 행정절차를 통한 권리구제의 결정에 불복하거나 심각한 위반이 인정된다고 판단될 때, 행정심판법과 행정소송법에 의거하여 정당한 법적 절차를 밟는 것이라 할 수 있다. 행정절차를 통한 권리구제의 주체가 각 사회보장제도에서 규정하고 있는 행정청(시·군·구의 장)이라면, 행정쟁송을 통한 권리구제의 주체는 법원인 것이다.

행정쟁송이란 행정상의 법률관계에 대하여 분쟁이 있을 경우에 이해관계인의 쟁송제기에 따라 일정한 판단기관(행정청 또는 법원)이 그 분쟁을 판정하는 절차를 말하는 것으로서, 크게 '행정심판'¹⁸⁾과 '행정소송'¹⁹⁾으로 구분된다. 그런데 사회보장과 관련한 권리구제는 신속성과 저비용이 요구되는 특징이

16) 윤찬영, 「사회복지법제론」, 나남, 2013, 250면.

17) 현외성, 「한국사회복지법론」, 양서원, 2009, 354면.

18) '행정심판'이란 행정청의 위법 또는 부당한 처분이나 부작위로 침해된 국민의 권리 또는 이익을 구제하고, 아울러 행정의 적정한 운영을 피하기 위하여 마련된 절차이다(행정심판법 제1조). 따라서 사회보장기본법 등 사회보장과 관련된 법적 권리에 대한 정당한 침해를 받았을 경우, 행정심판을 통해 권리를 구제받을 수 있다는 것이다.

19) '행정소송'이란 행정청의 위법한 처분 그 밖에 공권력의 행사·불행사 등으로 인한 국민의 권리 또는 이익의 침해를 구제하고 공법상의 권리관계 또는 법적용에 관한 다툼을 해결하는 소송절차이다(행정소송법 제1조). 행정심판법에서 보장하는 것과 마찬가지로 사회보장과 관련된 법률에서 법적 권리에 대한 부당한 판정을 받았을 경우, 행정소송을 통해 권리를 구제받을 수 있다는 것이다.

있다. 사회보장의 수급자들은 대부분 생존권적 절박성이 있으며, 사회적 위험으로부터 노출된 저소득층이라는 공통된 특징을 공유하고 있기 때문이다. 따라서 신속성과 저비용이라는 측면에서 장기성과 고비용을 유발하는 행정소송은 실제 접근성은 현저히 떨어진다고 할 수 있다. 반면, 행정심판은 신속성과 저비용이라는 측면에서 행정소송보다 상대적으로 유리할 수 있다.²⁰⁾

사회보장 수급권에 관한 부당한 처분, 이의신청, 재심사라는 행정절차적 권리구제를 통해서 해결을 할 수 없는 경우에는 행정쟁송 절차로 갈 수 있는데, 행정심판을 꼭 거치지 않아도 행정소송을 제기할 수 있다. 그러나 행정소송은 행정심판보다 상대적으로 장기성·고비용·전문성을 요구함과 동시에 사회적 비용이 발생하므로 행정심판제도를 활성화하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 행정소송제도가 있음에도 불구하고 별도로 행정심판제도를 인정하는 이유는 행정심판의 간소화, 신속성, 비용최소화 및 전문화 등의 특성 때문이라고 한다.²¹⁾ 그럼에도 불구하고, 현행 행정심판법과 행정소송법의 관계에는 임의적 전치주의가 인정되고 있으므로,²²⁾ 행정심판을 꼭 강제할 법적 근거는 없으며, 행정심판의 경우, 그 구성이나 절차에 있어서 독립성, 공정성 등이 보장되지 않으면 구제받기가 쉽지 않다는 한계가 있음에 유의해야 한다.

3. 사회보장관련법상 권리구제 규정

우리나라의 사회보장관련 법률은 크게 다음의 5가지로 분류할 수 있다. 즉, 사회복지기본법(사회보장기본법, 사회복지사업법), 공공부조법(국민기초생활

20) 왜냐하면, 행정심판은 행정청의 위법 또는 부당한 공권력의 행사로 인한 국민의 권리 또는 이익의 침해를 구제하기 위한 행정기관에 의한 쟁송절차로서 행정청에 스스로 시정할 기회를 주고 행정청 자체의 전문적, 기술적 지식을 활용함으로써 과다한 행정소송의 폭주로 인한 법원의 부담을 줄이고, 분쟁을 해결하기 위한 시간과 비용을 절약할 수 있는 제도이기 때문이다.

21) 송기민·고수경·박다진, 전계논문, 201면.

22) 1994년 행정소송법 개정법률은 필요적 행정심판전치주의를 임의적 절차로 개정하였다. 즉 이전에는 행정심판을 거쳐 행정소송을 하도록 되어 있었으나(필요적 전치주의), 행정심판을 거치지 않고 곧바로 행정소송을 할 수 있도록 임의적 전치주의를 채택한 것이다(행정소송법 제18조 ①). 다만 단서조항을 두어 다른 법률에 필요적 전치의 규정이 있는 경우에는 예외로 하도록 하고 있다.

보장법, 의료급여법, 긴급복지지원법, 기초노령연금법, 장애인연금법, 사회보장급여법), 사회보험법(국민연금법, 국민건강보험법, 고용보험법, 산업재해보상보험법, 노인장기요양보험법), 사회복지사업법 제2조에 포함된 사회복지서비스 관련법,²³⁾ 사회복지사업법 제2조에 포함되지 않은 사회복지서비스 관련법들이 그것이다.²⁴⁾

여기에서는 이들 관련 법률들에 있어서 행정절차를 통한 권리구제 규정과 행정쟁송을 통한 권리구제 규정으로 나누어 살펴보고자 한다.

가. 행정절차를 통한 권리구제 규정

(1) 사회보장기본법

사회보장기본법 제39조에서는, “위법 또는 부당한 처분을 받거나 필요한 처분을 받지 못함으로써 권리 또는 이익을 침해받은 국민은 행정심판법에 따른 행정심판을 청구하거나 행정소송법에 따른 행정소송을 제기하여 그 처분의 취소 또는 변경 등을 청구할 수 있다”고 하여 일반적인 권리구제에 관하여 명시하고 있다. 또한 동법 제30조 제1항에서는 국가와 지방자치단체의 사회보장수급권자의 권리구제를 위한 관리체계의 구축의무를 규정하고 있으며, 동법 제4조에서는 “사회보장에 관한 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법에 부합되도록 하여야 한다”라고 규정하고 있다.

23) 사회복지사업법 제2조에 포함된 사회복지사업은 다음과 같다. 국민기초생활 보장법, 아동복지법, 노인복지법, 장애인복지법, 한부모가족지원법, 영유아보육법, 성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률, 정신보건법, 성폭력방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률, 입양특례법, 일제하 일본군위안부 피해자에 대한 생활안정지원 및 기념사업 등에 관한 법률, 사회복지공동모금회법, 장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률, 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률, 농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법, 식품기부 활성화에 관한 법률, 의료급여법, 기초노령연금법, 긴급복지지원법, 다문화가족지원법, 장애인연금법, 장애인활동 지원에 관한 법률, 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률, 보호관찰 등에 관한 법률, 장애아동 복지지원법, 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률 등 26개 법률이다. 이 중 국민기초생활보장법, 의료급여법, 기초노령연금법, 긴급복지지원법, 장애인연금법 이상 5가지는 공공부조의 범주에 포함시켰으므로, 사회복지사업법 제2조에 포함된 사회복지서비스 관련법은 총 21개이다.

24) ‘사회보장기본법’ 제3조의 정의 규정에 따라, 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 분야로 나누기도 한다.

(2) 사회보험분야의 법률

사회보험 분야의 법률²⁵⁾은 기본적으로 보험의 원리가 적용되는 것으로 특화된 불복 절차를 규정하고 있다. 각 법률은 모두 2단계의 권리구제 규정을 마련하고 있는데, 1단계는 심사청구·이의신청, 2단계는 재심사청구·심판청구 등의 용어를 사용하고 있다.

(3) 공공부조(공공분야) 관련법

공공부조는 국가와 지방자치단체의 책임 하에 생활유지능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도를 의미한다. 공공부조 관련법으로는 국민기초생활보장법과 의료급여법, 재해구호법, 의사상자 등 예우 및 지원에 관한 법률, 북한이탈 주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률, 일제하 일본군위안부 피해자에 대한 생활안정지원 및 기념사업 등에 관한 법률, 긴급복지지원법, 기초노령연금법, 장애인연금법, 국가유공자 등 예우에 관한 법률 등이 있다. 재해구호법, 일제하 일본군위안부 피해자에 대한 생활안정지원 및 기념사업 등에 관한 법률은 이의신청 관련 규정을 별도로 두지 않고 있지만, 국민기초생활보장법은 제38조-41조, 의료급여법은 제30조, 의사상자 등 예우 및 지원에 관한 법률은 제6조의 2, 북한이탈 주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률은 제32조, 긴급복지지원법은 제16조, 기초노령연금법 제15조, 장애인연금법 제18조, 국가유공자 등 예우에 관한 법률 제74조의 18에 각각 이의신청과 관련된 내용 및 절차를 대하여 명시하고 있다. 그러나 신청 기한과 절차 등이 법률마다 조금씩 다르게 규정되어 있다.

(4) 사회복지서비스 관련법

사회복지서비스 관련법은 사회복지서비스의 제공과 연관되는 법적 규정을 의미한다. 사회복지서비스 분야의 법률은 인간다운 생활 보장 및 삶의 질 향상을 위한 국가 등의 서비스에 관한 분야로, 권리구제 조항을 두고 있지 않은 경우가 다수이며²⁶⁾ 일부 법률에서 이의신청이나 심사청구라는 용어를 사용하고

25) 국민연금법, 국민건강보험법, 산업재해보상보험법, 고용보험법, 노인장기요양보험법 등.

있다. 예컨대, 노인복지법 제50조(심사청구), 한부모가족지원법 제28조(심사청구), 장애인복지법 제84조(심사청구), 장애아동 복지지원법 제38조(이의신청), 장애인활동 지원에 관한 법률 제36조(이의신청), 사회복지서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 제12조(이의신청) 등을 들 수 있다.

나. 행정쟁송을 통한 권리구제 규정

사회보장기본법은 행정심판과 행정소송 모두를 규정하고 있으나, 사회복지기본법의 양대 축 중의 하나인 '사회복지사업법'에는 행정심판이나 행정소송 관련 규정이 없다. 또한 공공부조와 관련된 5개 법안(국민기초생활보장법, 의료급여법, 긴급복지지원법, 기초노령연금법, 장애인연금법)들에도 행정소송 및 행정심판과 관련된 조항들이 없다.

사회보험 관련 법률들은 공공부조나 사회복지서비스 분야의 법률들에 비하여 행정심판 또는 행정소송에 관한 조항을 가장 명확하게 제시하고 있다. 국민연금법(제112조), 고용보험법(제104조), 산업재해보상보험법(제103조, 제111조)은 행정심판과 행정소송 모두를 명시하고 있으며, 국민건강보험법(제90조)과 노인장기요양보험법(제57조)은 행정소송만을 명시하고 있다.²⁷⁾

사회서비스 분야의 법률들의 경우, 사회복지사업법 제2조에 포함된 20개의 법안 중 장애인과 관련된 2개의 법률에만 행정심판 또는 행정소송과 관련된 조항들을 제시하고 있다.²⁸⁾ 사회복지사업법 제2조에 포함되지 않는 법안 중에서는 오로지 2개의 법안만이 행정심판 또는 행정소송에 관한 조항들을 포함하고 있었다. 장애인 차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률(제44조)은 행정소송만을, 장애인 등에 대한 특수교육법(제36조)은 행정심판만을 다루고 있다.

26) 이 분야의 법률들은 국가 및 지자체의 의무조항만을 두고 개인적 신청권을 규정하지 않는 경우가 많기 때문인 것으로 보인다.

27) 국민건강보험법과 노인장기요양보험법은 임의적 전치주의의 개정 취지를 반영하고 있는 것이기 때문이라고 이해되고 있다(함영진, 전계 정책연구보고서, 128면).

28) 장애인복지법은 행정심판과 관련된 조항만 있는 반면(동법 제84조), 장애인활동 지원에 관한 법률은 행정심판과 행정소송 모두를 포함하고 있다(동법 제36조).

Ⅲ. 사회보장관련법상 권리구제제도의 문제점

1. 행정절차를 통한 권리구제의 문제점

가. 개별법마다 권리구제 절차 및 용어가 통일되지 않고 있다

우리나라의 사회보장 정책은 지금까지 실제로 필요한 수요보다는 예산에 맞추어 시행한 측면이 많은 것이 사실이다. 이전과 비교하여 사회보장 예산은 증가하였으나 통합관리시스템의 부재, 일원화되지 않은 법체계 등으로 인하여 권리구제에 있어서도 개별법 상호간의 권리구제 절차가 다르게 되어 있다. 법률에 따라서 전심절차의 단계가 2단계로 되어 있는 경우가 있는가 하면, 1단계로 마무리되는 경우도 있다. 2단계로 구성되어 있다고 하더라도 국민기초생활보장법의 경우는 2회의 이의신청으로 구성되어 있다.

또한, 개별법상 권리구제 수단을 지칭하는 용어가 혼용되고 있다. 예컨대 ‘심사청구’라는 용어는 ‘국민연금법’에서는 공단에 제기하는 1단계 불복절차를 의미하나, ‘노인장기요양보험법’에서는 상급 행정청인 보건복지부에 제기하는 2단계 불복절차를 의미한다. 또한 개별법상 권리구제를 지칭하는 이의신청·심판청구 등의 다양한 용어들이 법률에 따라 ‘특별행정심판’에 해당하기도 하고 단순한 민원 내지 소청에 해당하기도 한다. 그리고 권리구제의 절차에 있어서도 개별법 간 통일성이 부족한 측면이 있다. 예컨대 ‘노인복지법’의 경우 기한의 제한 없이 당해 복지실시기관에 심사를 청구할 수 있고, 심사기간은 30일이며, 심사결정에 대하여 행정심판을 제기할 수 있다. 반면 ‘장애아동복지지원법’은 처분이 있음을 안 날로부터 90일 이내에 시장·군수·구청장에게 서면으로 이의신청을 할 수 있고 의견진술의 기회가 있음을 규정하고 있으나 심사기간이나 행정심판과의 관계에 대해서는 별도로 정하는 바 없이 시행규칙에 위임하고 있다.

이처럼 권리구제수단의 용어 및 절차 상 통일성 결여는 국민은 물론 사업을 담당하는 일선 공무원 등에게도 혼란을 일으킨다. 특히 사회보장관련법 분야에서는 범부처 360개²⁹⁾의 복지사업이 시행되고 있으며 그 전달체계도 다양하

여 수급권자가 어느 기관에 어떠한 경로로 언제까지 이의를 제기해야 하는지 쉽게 알 수 없다. 최근 제정된 ‘사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률’(2014년 12월 30일에 제정되어 2015년 7월 1일부터 시행), 이 법에서는 이의신청 조항을 마련하고 있어 사회보장급여에 관하여 공통적으로 적용될 것으로 전망되고 있으나,³⁰⁾ 이 법은 사회보장급여에 관한 일반법으로서 다른 개별법에 특별한 규정들을 마련하고 있는 이상 그 취지가 반감될 수밖에 없다.³¹⁾

나. 공정성, 객관성, 실효성이 부족하다.

행정절차를 통한 권리구제는 결정이나 처분을 내린 기관이나 해당 기관의 상급기관에 신청하도록 하고 있다.³²⁾ 이의신청이나 심사청구에 대하여 처분행정청 또는 그 상급감독청으로 하고 있는 것은 공정성과 객관성을 담보할 수가 없게 된다. 또한 ‘이의신청 등’이 행정청으로 하여금 단순히 처분에 대한 재고의 기회를 제공하는 수준에 불과한 경우 실질적인 권리구제를 담보하기 어렵다. 심사기관의 독립성과 전문성이 확보되지 않는 한 당해 처분을 내린 행정청이 스스로 잘못을 인정하는 것은 쉽지 않기 때문이다.

‘이의신청 등’을 마련하고 있는 대부분의 사회보장관련법에서 신청기한을 90일로 두고 있어 ‘일반행정심판’과 비교할 때 큰 차이가 없다.³³⁾ 특히 일부 개

29) 현재 사회보장정보시스템(법정부)을 통해 관리되는 복지사업의 개수를 의미한다.

30) 사회보장급여법 제17조(이의신청) 제1항에는 “이 법에 따른 처분에 이의가 있는 수급권자 등은 그 처분을 받은 날로부터 90일 이내에 처분을 결정한 보장기관의 장에게 이의신청을 할 수 있다. 다만, 정당한 사유로 인하여 그 기간 내에 이의신청을 할 수 없음을 증명한 때에는 그 사유가 소멸한 때부터 60일 이내에 이의신청을 할 수 있다”라고 하고 있고, 또한 동법 시행령 제10조에서는 이의신청의 방법 및 처리절차 등에 대하여 상세히 규정하고 있다.

31) 동법 제3조(다른 법률과의 관계)에서는 “사회보장급여의 이용 및 제공에 필요한 기준, 방법, 절차와 지원 대상자의 발굴 및 지원 등에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에 따른다”라고 규정하고 있다.

32) 예컨대, 국민기초생활보장법은 1차 이의신청 단계에서 특별자치도지사·시장·군수·구청장의 처분에 대해 이의를 제기하는 것인데, 그 제기를 하는 곳이 시·도지사가 된다. 장애인 활동지원에 관한 법률과 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률을 보면 시장·군수·구청장이 처분하게 되고, 이의신청을 담당하기도 한다. 노인 복지법이나 장애인복지법, 한부모가족지원법의 경우에는 해당 복지실시기관에서 이의신청을 담당하게 된다.

별법들은 2심 구조로 되어 있거나 처분청을 경유하도록 규정하고 있어 신속한 처리가 어려운 측면이 있다. 예컨대 ‘국민기초생활보장법’상 이의신청 규정의 경우 최대 200일이 소요될 수도 있다.³⁴⁾

다. ‘행정심판법’과의 관계가 분명하지 않다.

‘행정심판법’ 제3조 제1항에 따라 행정청의 처분 등에 대하여 다른 법률에 ‘특별한 규정’이 있는 경우 외에는 행정심판을 청구할 수 있다. 그런데 이의신청 등을 규정하고 있는 대부분의 개별법에서 행정심판과의 관계를 명시하지 않거나 불명확하게 기술하고 있다.

예컨대 ‘사회복지사업법’ 제2조에 나열된 26개의 법률 중 이의신청 등 규정을 마련하고 있는 10개의 법률을 살펴보면 7개의 법률에서 행정심판과의 관계에 대한 언급이 전혀 없다. 또한 ‘장애인복지법’ 제48조 제3항은 “제2항에 따른 심사·결정에 이의가 있는 자는 ‘행정심판법’에 따른 행정심판을 제기할 수 있다”고 규정하고 있는데, 이 경우 해당 장애인복지실시기관에 대한 이의신청을 거치지 않고 행정심판을 제기할 수 있는지 여부가 불분명하다.

‘이의신청 등’이 ‘특별한 규정’에 해당하는지 여부는 수급자에 있어 별도로 ‘행정심판’을 제기할 수 있는지를 결정하는 중요한 문제임에도 법률에서 명확하게 규정하지 않는 것은 문제가 있다.

라. 이의신청 결정주체의 인력과 전문성이 부족하다.

권리구제 제도가 효과적으로 기능하기 위해서는 분쟁의 신속한 종결이 요

33) 주요 사회복지법상 이의신청 기한을 보면, 국민기초생활보장법 60일, 기초연금법 90일, 한부모가족지원법 90일, 의료급여법 90일, 장애인연금법 90일, 긴급복지지원법 30일, 장애인활동 지원에 관한 법률 90일, 장애아동복지법 90일, 노인복지법 기한없음, 장애인복지법 기한없음 등으로 규정되고 있다(자료: 국회법률지식정보시스템).

34) 예컨대, 1차 이의 신청기한(60일)+경유보장기관서류절차(10일)+1차심사기한(30일)+2차이의신청기한(60일)+경유보장기관서류절차(10일)+2차심사기한(30일)로 계산하면 200일 정도가 소요된다.

구되며, 이는 분쟁담당자의 전문성과도 관련된다. 그러나 대부분의 사회복지 시설이나 행정청 내에는 권리구제를 담당하는 전담부서가 없거나 인력이 부족한 실정이다. 해마다 복지정책 및 복지재정, 특히 복지대상자의 급격한 증가에도 불구하고, 사회복지 업무를 담당하는 행정직을 포함한 사회 복지공무원의 규모는 그 증가 속도를 따라가지 못하고 있으며,³⁵⁾ 특히 전문적 서비스를 제공할 수 있는 사회복지전담공무원의 확충은 거의 정체 상태에 머무르고 있다. 복지재정 및 복지사업의 증가에 비하여 적절한 규모의 사회복지공무원 확충이 뒷받침되지 못하면서 일선 지자체의 인력부족과 업무과중은 더욱 심화되어가고 있다.

마. 공적정보의 불일치로 인하여 정보의 반영이 어렵다.

공적자료의 연계문제는 정보생성 기관과 정보를 활용하는 기관 간 적용시점 차이로 인해 신청인의 정보가 일치하지 않아 발생하는 문제이다. 2010년 1월부터 사회복지 통합관리망이 구축되어 운영되기 시작하여, 복지급여 수급대상 선정체계 표준화 및 정보화, 공적 행정자료 우선적용원칙에 따른 자산조사 및 복지급여 대상 선정, 정기적인 공적 행정자료 연계 및 활용을 통한 변동사항 반영, 복지급여 수급이력에 대한 지속적인 관리가 가능해지는 등 복지전달체계 운영의 기반이 되는 정보 인프라 측면에서 획기적인 발전을 이루었음에도 불구하고 변화하는 신청인의 정보에 대하여 공적정보가 그 변화를 즉시 반영하지 못하는 한계가 있기 때문에 발생하는 문제점이다. 이러한 점은 사회복지통합관리망의 시스템 또는 기능적 문제가 아니라 정보의 생성과 활용에 있어 제도적 한계로 볼 수 있다. 그리고 이의신청과 관련하여 발생할 수 있는 문제는 보장결정이 내려진 이후 또 다시 행해지는 소득재산 조사에 있어 소득재산조사의 재확인 시 신청자의 정확한 소득이나 재산의 파악이 어렵다.

35) 복지대상자 수는 2006년 395명에서 2010년 1,017만명까지 늘어났으며, 복지사업 수도 2006년 67개에서 2010년 106개로 늘어났다. 또한 지방복지재정도 2006년 15.3조에서 2010년 26.5조까지 증가하였다. 반면에 담당공무원 수는 2006년 18,512명에서 2010년 22,461명으로 소폭 증가하였다(함영진, 전계 정책연구보고서, 103면).

수급인의 퇴직이나 휴직, 폐업, 근로능력 상실 등 근로소득에 있어 발생하는 수급자격에 대한 정보가 신속히 반영되기 어려우며, 재산변동, 가족관계의 변화, 소득산정 오류, 공적급여반영에서 발생하는 경우도 마찬가지이다. 이에 대해 신청인은 행정절차적 권리구제에 필요한 소명자료를 구비하여야 하는데 그 과정에서의 미흡함, 기한부족 등으로 소명할 기회를 놓치게 될 경우 이의 신청에 대한 결과에 문제가 발생할 수 있다.

또한, 신청인의 부채정보가 공적정보에 신속히 반영되지 않아 수급자에서 탈락하거나, 부채 자체가 보건복지부에서 인정하는 부채기준³⁶⁾에 포함되지 않을 때 탈락하게 되는 문제점이 있다. 우리나라의 가계부채는 지속적으로 늘어가고 있는 추세이기 때문에 부채로 인한 이의신청은 계속적으로 제기될 것으로 판단된다. 문제는 저소득층 가정에서의 '인정되지 않는 부채사채' 부분이다. 은행권 대출이 억제됨에 따라 저신용자들이 기타금융기관 대출로 옮겨가 이들 대출이 늘어나고 있는데,³⁷⁾ 기타금융기관 대출이 부채를 공적자료를 통해 반영이 어려운 점 때문에 이의신청이 발생될 수 있다.

36) 보건복지부가 인정하는 부채의 범위는 다음과 같다. 1. 금융부채: 금융기관 대출금, 신용카드 미결제금 (1) 금융기관의 개인대출금: 주택담보대출, 주택연금, 신용대출 등 - 용도(주택구입자금, 사업자금, 의료비 등)를 구분하지 않고 인정 - 보험회사의 대출(담보대출금, 신용대출금, 약관대출금) 포함 (2) 신용카드 미결제금: 3개월 이상 연체한 50만원 이상의 신용카드 대금 * 유의사항: 부채 인정시 신청인 또는 배우자가 주채무자인 경우에만 인정되며 연대보증인으로 표기된 경우에는 불인정. 2. 임대보증금 전세권이 설정된 임대보증금과 확정일자에 의한 임대보증금에 대해 공시가의 50% 범위 내에서 7천5백만원까지 부채로 차감(1가구 1주택에 한함). 3. 보건복지부장관이 정하는 부채공공기관 대출금: 지방자치단체, 국가보훈처, 공적연금기관, 근로복지공단, 주택공사, 한국농어촌공사 등 (1) 법에 근거한 공제회: 군인공제회, 한국교직원공제회, 지방행정 공제회, 소방공제회 등 (2) 법원의 화해·조정조서에 의하여 확인되는 사채. 4. 인정되지 않는 부채사채(사적 금전대차 계약에 의한 개인간 부채) (1) 금융기관 대출금 중 기업대출 (2) 한도대출(일명 '마이너스' 대출) (3) 카드론(신용카드회사에서 제공하는 단기간의 신용대출) 및 단기 간(1년 이내)의 어음할인에 의한 대출 (4) 보증보험 대출금(보건복지부, "사회복지사업관련 공통서식에 관한 고시", 2015.7 참조).

37) 한국은행에 따르면, 가계부채 규모는 최근 수년간 지속적으로 증가하는 추세로 2011년 말 현재 916조원으로 사상 처음으로 900조원을 돌파한 이후 2012년 963조, 2013년 1,019조, 2014년 1,085조원으로 계속 증가하고 있으며, 보험·증권사 등 기타금융기관의 대출이 은행 대출보다 빠른 증가세를 보이고 있다. 금융기관별로 살펴보면, 은행권의 대출 증가세는 진정세를 보였지만 반대로 상호금융, 보험 등 비은행 예금기관과 기타금융기관에서 두드러지게 증가하고 있다(한국은행, 가계신용자료, 2015.8).

2. 행정쟁송을 통한 권리구제의 문제점

행정쟁송을 통한 권리구제의 문제점은 다음과 같다. 첫째, 사회보장과 관련된 대부분의 법안들이 행정심판법과 행정소송법을 명시하지 않고 있다는 것이다. 사회보장기본법에 보장된 ‘행정심판’과 ‘행정소송’에 관한 내용은 다른 사회보장과 관련된 법률들 중에서 소수만이 명시하고 있고, 권리구제가 있는 법안들조차도 행정절차적 권리구제에 관한 사항들만 제시되어 있는 실정이다.

둘째, 행정소송 및 행정심판 관련제도가 체계화되어 있지 않다. 사회보장 관련 법률 사이에 행정심판에 관한 규정이 통일되어 있지 못하며, 심지어 행정심판 관련 절차에 대한 규정이 아예 존재하지 않는 경우도 많다. 또한 1994년 행정소송법 개정을 통해 필요적 전치주의에서 임의적 전치주의로 변경하였음에도 불구하고, 행정소송법의 개정 취지가 사회보장 관련 법률에서는 반영되어 있지 않고 있어서, 어떤 법률들에서는 행정심판과 행정소송 전부를, 어떤 법률들에서는 행정심판이나 행정소송 하나만을 규정하고 있다.

셋째, 행정심판 단계가 명확하게 구분되어 있지 않다. 넓은 의미로 보자면, 행정심판은 최초 처분을 한 행정기관을 대상으로 하는 단계와 최초 처분을 한 행정기관의 상급기관을 대상으로 하는 단계로 나누어 볼 수 있다. 후자가 좁은 의미의 행정심판이며 전자는 그 전심단계라 할 수 있는데, 각 법률마다 전심단계와 그 이후 단계에 대한 구분이 상이하여 혼란을 초래하고 있는 것이다. 예컨대, 각 법안에서 언급하는 행정심판법이 ‘행정절차를 통한 권리구제’에서 언급하는 이의신청 및 심사, 재심사 청구 등과의 차이점이 모호하다는 점에서 더 큰 문제라고 할 수 있다.

넷째, 청구인과 피청구기관 사이의 정보의 비대칭성³⁸⁾ 문제가 있다. 일반적으로, 청구기관에 비해 청구인이 심판관련 정보가 부족하기 때문에 공정한 심판이 어렵다. 사회보장 수급권자들은 대부분 정보를 수집하기 어렵고, 정보를 이해하기 어렵고, 올바른 정보를 선택했는지 판단하기 어려운 특성을 지니고

38) 정보의 비대칭성이란 둘 이상의 정보이용 주체들 중에서 한 쪽에만 정보가 편중되어 있는 현상을 말한다. 이에 관하여 자세히는, 김상찬·정영진, “정보제공의무의 체계적 지위에 관한 연구”, 『법과정책』 제17권 제2호, 제주대학교 법과정책연구소, 2011.8. 147면 이하 참조.

있기 때문에, 심판기관 또는 소송기관과 대등한 위치에 설 수 없는 것이다. 또한 청구인들이 피청구기관인 민간복지기관 또는 공공행정기관에 대한 정보는 부족한 데 반해, 피청구기관인 민간복지기관 또는 공공행정기관은 청구인들에 대한 정보를 상대적으로 더 많이 보유하고 있으므로 정보의 비대칭성 문제는 실제 행정심판 또는 행정소송에서 청구인에게 불리하게 작용할 가능성이 농후하다. 나아가 정보의 비대칭성은 권력의 비대칭성으로 이어져 자신의 행정심판권 내지 행정소송권을 포기하기에 이를 수밖에 없다.

다섯째, 행정심판의 고유 목적에서 기인하는 한계가 있다. 행정심판은 권리구제의 목적이 있기도 하지만 행정의 합법성 및 합목적성을 보장하기 위한 행정‘통제’라는 목적도 내재되어 있다. 또한 권리구제의 목적 측면에서도 준법에서 어긋나 개인의 권리가 침해된 부분을 구제하는데 초점이 있기 때문에, 행정심판에서 복지대상자의 다양한 욕구 및 환경적 특성을 고려한 권리구제가 이루어지는데 한계가 있다.³⁹⁾

IV. 사회보장관련법상 권리구제제도의 개선방안

1. 행정절차적 권리구제의 개선방안

가. 구제절차의 통일화

앞서 살펴보았듯이 각 보장단위별로 구제절차가 개별법마다 다르게 적용되고 있다. 따라서 영역별 특성에 부합하도록 내용이 유사한 영역별로 절차를 통합할 필요가 있으며, 절차에 사용되는 용어도 심사청구 또는 이의신청으로 통일시킬 필요가 있다.⁴⁰⁾ 또한 이의신청된 처분의 주체와 권리구제의 담당주

39) 송기민·고수경·박다진, 전제논문, 202면.

40) 2015년 8월에 고시된 사회복지사업관련 공통서식에서는 노인복지법, 장애인복지법, 한부모가족지원법 모두 심사청구 과정에서 이의신청서를 작성하도록 되어있다(보건복지부, 전제 사회복지관련 공통서식 참조).

체에 대한 객관성 확보문제를 해결하기 위해서는 담당기관의 재배치 또는 별도의 전문 담당기관 신설을 고려해 볼 필요가 있다.⁴¹⁾

그러나, 구제절차의 통일에 있어서 모든 구제절차를 하나로 통일시킬 수는 없을 것이다. 그러므로 개별법상 이의신청 등의 불복절차를 두 가지 유형으로 분류해 볼 필요가 있다. 하나는 객관성보다 신속성이 우선되는 것으로 이해관계자 간 대립이 없고 사실관계를 비교적 명확히 판단할 수 있는 유형이며(이하 '유형1'), 다른 하나는 이해관계자간 대립이 있고 사실관계를 명확히 판단하기 어려워 신속성보다 객관성이 요구되는 유형이다(이하 '유형2'). 이러한 구분을 전제로 다음과 같은 개선방안을 제시할 수 있다.

첫째, 유형1에 대해서는 이의신청 및 처리기한을 단축하고 심사절차를 간소화할 필요가 있다. 또한 유형2에 대해서는 심사기관의 독립성과 전문성을 확보하고 심사절차도 객관성을 유지할 수 있도록 강화할 필요가 있다. 둘째, 유형1의 용어를 '이의신청'으로 통일하고 신청방법·신청기관 등을 일치시킬 필요가 있다. 이를 위해 '사회보장급여법'상 이의신청 규정을 정비하여 공통 규정을 마련하고 이에 따르도록 하되, 특별한 사정이 있는 경우에만 개별법에 예외적인 규정을 마련하는 방안이 있다. 한편 유형2에 대해서는 심사기관의 독립성과 준사법적 절차를 보장하여 '행정심판법'에 따른 행정심판을 갈음하는 절차로 운영하는 것이 바람직하다. 따라서 그 명칭도 '특별행정심판'으로 통일하는 방안을 고려할 수 있다. 셋째, '행정심판법'과의 관계를 입법적으로 명확히 할 필요가 있다. 이를 위해 유형1의 경우 '이의신청'과 별도로 '행정심판법'에 따라 행정심판을 제기할 수 있음을, 유형2의 경우 '행정심판법' 제4조의 '특별행정심판'임을 명시하는 방안이 있다.

나. 기관 및 인력의 전문화

41) 일본의 경우에는 우리나라의 행정심판법과 유사한 행정불복심사법 외에 사회보험 행정영역에서의 특별법으로서 사회보험심사관 및 사회보험심사회의법이 제정되어 있다. 이에 따르면, 사회보험심사관은 1차 불복절차인 심사청구 사건을 담당하고, 사회보험심사회 소속하에 3인으로 구성된 합의체에서 2차 불복절차로서 재심사청구 사건을 담당하는 2심적 구조로 되어 있다(함영진, 전계 정책연구보고서, 108면).

행정절차적 권리구제는 전문적이고 기술적인 부분이 많아 행정을 담당하는 공무원뿐만 아니라 담당기관의 전문성을 필요로 하며, 이를 통하여 효율적이고 신속한 절차가 진행될 수 있다.⁴²⁾ 예를 들어, 건강보험관리공단의 경우에는 법무지원실에 건강보험 분쟁을 조절하고 이의신청을 전담으로 처리하는 조직을 만들어 운영하고 있다. 보건복지부에서도 전담조직인 복지급여관리과를 신설하였다. 그러나 적은 인력의 문제와 행정절차적 권리구제 담당기관인 지자체나 복지실시기관의 전문성을 확보하기에는 어려움이 있다. 따라서 행정절차적 권리구제를 위한 전문화된 특별한 전담기구를 설립하거나⁴³⁾ 국민권익위원회의 행정심판위원회에 사회복지분야 권리구제만을 전문적으로 담당하는 조직을 신설하는 방안을 강구해야 할 것이다.⁴⁴⁾

다. 정보시스템의 고도화

공적 정보자료의 생성에서부터 활용에 이르기까지 정보전달체계 상에서 발생하는 시차 문제와 사회복지통합관리망으로의 연계·제공되는 정보의 적용 측면에서 한계를 해결하기 위해서는 맞춤형 복지사업 설계 및 집행을 위해 복지사업 집행에 필요한 정보를 원활히 연계할 수 있는 효율적인 정보전달체계의 구축이 필요하다. 사회복지통합관리망을 통해서 구축된 각종 인적정보, 소득 및 재산정보를 분류하여 공적 행정자료 변동사항의 주기적 적용이 가능한 영역과 시차 문제를 원천적으로 개선하기 어려운 영역으로 구분하여, 후자

42) 하명호, 전계논문, 193면.

43) 하명호, 상계논문, 194면. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 아일랜드의 권리구제 및 이의신청 전담 조직인 SWAO (Social Welfare Appeal Office), 호주의 SSAT(Social Security Appeals Tribunal) 등과 같이 사회보장 행정역역에 전문화된 특별한 심판기관을 설립하고, 전문화된 인력을 투입하는 방안을 고려해 볼 수 있다는 견해도 있다(함영진, 전계 정책연구보고서, 103면).

44) 이와 관련하여, 사회보장기본법에 사회보장행정 전반에 적용될 수 있는 일원화된 행정상 불복절차를 동법의 개정을 통하여 마련하고 개별법률에 수급자에 대한 특별행정절차를 설치 운영할 수 있게 해야 하며, 보건복지부 산하에 사회보장특별행정심판제도를 담당하는 직제를 설치하고 전문화된 인력을 보강해야 한다는 견해가 있다(이만우, “사회보장행정에서 권리의 체계와 그 구제 관련(지정토론자료)”, 「법제와 입법」 제6호, 국회법제연구회, 2012, 57-63면).

의 경우 신규 신청조사 및 변동사항에 대한 신고를 적극적으로 유도할 수 있는 방안을 강구하여야 한다.

또한 지속적으로 추진하고 있는 전자정부 시스템을 이의신청 과정에 도입하는 방안을 고려할 수 있다. 그 방안으로 제시될 수 있는 것은 ODR(Online Dispute Resolution)이다.⁴⁵⁾ 전자정부를 구현하고 있는 현 시점에서 온라인을 통한 이의신청제도의 도입이 절실히 요청된다.⁴⁶⁾ 온라인제도의 도입은 구체절차에 관여하는 모든 이해당사자들에게 편의성과 함께 신속성, 투명성 등 법적 절차에서 요구되는 이상적 가치를 제고 하는데 기여할 수 있다.⁴⁷⁾

2. 행정쟁송을 통한 권리구제의 개선방안

위의 문제점에 대한 개선방안으로서 다음과 같은 것을 들 수 있다. 첫째, 행정심판 관련 일반원칙 및 기본 절차에 대한 통일적인 법 규정 마련이 요청된다. 현재 사회보장기본법에 행정소송 및 행정심판 관련 규정이 있지만 추상적 원칙을 천명하고 있음에 불과하다. 행정심판의 청구 주체, 대상, 청구기한, 심판기한 등에 대한 규정이 명확히 제시되어야 할 것이다.

사회보험과 관련된 법안들은 행정심판 또는 행정소송과 관련된 내용들이 모두 다 포함되어 있는 반면, 공공부조와 관련된 법안들은 행정심판 및 행정소송의 조항들이 전혀 없다. 추측가능한 이유로는 공공부조의 재원이 일반 조세에서 나오는 것에 반해, 사회보험은 자신의 기여금(contributions)에 의해 이루어지는 특성의 차이라고 할 수 있다. 또한 공공부조의 수급대상자가 사회보

45) ODR은 다양한 On·Offline 분쟁의 Online 해결을 의미하는 것으로 일반적으로는 Online 분쟁을 정보통신(IT)기술을 이용하여 Online 공간에서 해결하는 분쟁해결수단을 의미한다.(손현, “온라인 분쟁해결(ODR)에 관한 국제규범 모델 연구”, 『법제연구』, 28권, 한국법제연구원, 2012.4, 32면).

46) 온라인 행정심판제도(Online Administrative Adjudication)의 도입은 전자정부 구현에 있어서 반드시 시도하여야 할 과제라는 견해가 있다(최승원·조동섭·김유환, “온라인 행정심판제도의 도입방안 연구”, 이화여자대학교 법학연구소, 2003, 37면.).

47) ODR에 의한 분쟁해결의 의 장단점에 대하여는, 김상찬·이충은, “온라인 ADR을 통한 전자상거래 분쟁해결제도에 관한 연구”, 『중재연구』 제20권 제1호, 한국중재학회, 2010.3, 67면 이하 참조.

협 급여대상자보다 사회적 약자이기 때문에 행정쟁송과 같은 법 조항에 자신의 목소리를 낼 수 없기 때문이기도 하다. 이와 같은 이유로 노인이나 장애인과 같은 이익집단들은 공공부조 대상자와 달리 세력을 형성하고 법적 강제를 할 수 있는 그룹이기 때문에 행정쟁송에 관한 조항들이 포함되어 있다고 해석될 수 있다. 그런데, 노인과 장애인 이외에도, 아동·다문화·북한이탈주민·노숙인·한부모가족·농어촌 주민 등 다양한 취약계층이 많음을 인식할 때, 이들의 사회보장 수급권을 위한 행정쟁송 체계마련이 절실하다고 할 수 있다.

둘째, 행정쟁송 절차를 체계화해야 할 것이다. 행정심판 및 행정소송에 대한 용어, 이의신청 요건, 전심단계, 심판기한 등을 통일시켜야 할 것이다. 통일적 체계의 구축은 2가지 방향으로 마련될 수 있는데, 하나는 사회보장 특별심판법 또는 사회보장특별소송법으로 완전 단일화하는 방법이 있고, 다른 하나는 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스별로 각각 단일화하는 방법이 있다. 이러한 방법의 선택은 관련 법안들 간의 상호연계와 효율성을 강화하는 방법으로 선택해야 할 것이다. 무엇보다 중요한 것은 행정심판과 행정소송에서 객관성과 공정성의 원칙을 보장하기 위한 '전담 심판기구 및 전담 소송기구'의 설립이다.

셋째, 청구인 지원체계를 튼튼히 구축해야 할 것이다. 그 이유는 제도의 빈번한 개정 및 제정과 신청주의 자체에서 기인하는 측면이 크다. 청구인을 위한 국선변호사제도 및 공익변호사 이용의 활성화를 위한 사회보장 전문법조인을 장기적으로 육성하는 것도 바람직하다 그리고 행정쟁송을 통한 권리구제의 절차를 간소화하여야 한다. 즉, 행정절차를 통한 권리구제에 불복할 경우 신속하게 행정심판 및 행정소송에 이를 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 위해 수급권자의 행정쟁송에 대한 인지와 접근성을 보장하기 위한 음부즈만 제도, 행정심판 청구지원서비스, 온라인 심판청구 등 도입을 검토할 수 있다.

넷째, 장기적으로 사회보장법원 설립을 고려해야 한다. 독일과 같이 독립된 사회보장 법원이 있다면, 사회보장행정에서의 권리구제의 기본원칙을 준수하는데 결정적 도움이 될 수 있을 것이다. 즉, 사회보장 권리구제의 기본원칙인 구제절차 용이성의 원칙, 신속한 분쟁종결의 원칙, 쟁송비용 최소화 원칙, 분쟁담당자의 전문화의 원칙⁴⁸⁾이 효과적으로 보장될 수 있을 것이다. 특히 쟁송당사자인 사회보장 수급권자들은 대부분 생존권적 위협에 노출되어 있기에

이러한 원칙들이 보장된 독립된 사회보장법원이 존재한다면, 사회적 위협을 보다 최소화할 수 있을 것이다.

V. 결론 및 제언

본 연구의 요약 및 정책제언은 다음과 같다. 우선, 행정절차를 통한 권리구제에 관하여 요약하면, 행정절차를 통한 권리구제의 주요 문제점으로는 개별법마다 권리구제 절차 및 용어가 통일되지 않고 있으며, 공정성·객관성·실효성이 부족하고, '행정심판법'과의 관계가 분명하지 않다. 그리고 이의신청 결정주체의 인력과 전문성이 부족하며, 신청자의 공적정보의 불일치로 인하여 정보의 반영에 어려움이 있다는 것이다. 따라서 행정절차를 통한 권리구제의 개선방안으로서, 구제절차를 통일시켜야 하며 이의신청에 관한 처리는 조속히 해결할 수 있어야 한다. 다만, 구제절차를 통일하는데 있어서는 사회보장급여의 성격에 따라 적절한 권리구제 수단을 규정하는 것이 필요하며, 이러한 점에서 여기에서는 유형구분에 따른 절차의 통일을 모색하도록 방향을 제시하고 있다. 아울러, 정보의 취약계층이기도 한 신청인의 지원체계가 구축되어야 하며 담당기관이나 인력이 전문화되어야 한다. 그리고 사회보장정보 시스템의 고도화를 통해 수급자가 자신의 소득재산 입증 및 파악을 원활히 할 수 있는 체계가 마련되어야 한다는 점을 제시하였다.

다음으로, 행정쟁송을 통한 권리구제에 관하여 요약하면, 행정쟁송을 통한 권리구제의 문제점으로 첫째, 행정쟁송 관련 법률이 명시되고 있지 않은 상황, 둘째, 행정소송 및 행정심판 관련 제도의 체계화 미흡, 셋째, 행정심판 단계의 불명확성, 넷째, 청구인·피청구기관 간의 정보비대칭성, 다섯째, 행정통제라는 행정쟁송의 고유목적에서 내재하는 부정적 측면, 다섯째, 제도적 불합리성 등을 지적하였다. 이러한 문제점을 바탕으로 다음과 같이 정책제언을 하였다. 첫째, 행정심판 관련 일반원칙 및 기본 절차에 대한 통일적인 법 규정 마련이

48) 한승훈, 전계논문, 220면.

요청된다. 둘째, 행정쟁송 절차의 체계화 방안으로서, 사회보장 특별심판법 또는 사회보장 특별소송법으로 완전 단일화하는 방법과 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스별로 각각 단일화하는 방법을 제시하였다. 셋째, 청구인 지원체계의 튼튼히 구축하는 것이 필요하다는 것이다. 넷째, 사회보장법원 설립을 고려해야 한다는 것이다.

참고문헌

- 강신욱 외, “2010 한국복지패널 기초분석 보고서”, 서울대학교 사회복지연구소 · 한국보건사회연구원, 2010
- 강혜규 외, “기초보장 권리 구제체계 구축방안”, 한국보건사회연구원, 2006
- 김상찬 · 이충은, “온라인 ADR을 통한 전자상거래 분쟁해결제도에 관한 연구”, 「중재연구」 제20권 제1호, 한국중재학회, 2010.3.
- 김상찬 · 정영진, “정보제공의무의 체계적 지위에 관한 연구”, 「법과정책」 제17권 제2호, 제주대학교 법과정책연구소, 2011.8.
- 김지혜, “국민기초생활보장법상의 급여변경 및 중지절차의 적정성에 대한 법적 고찰: 적법절차원칙의 적용”, 「사회복지연구」 제42권 제4호, 한국사회복지연구회, 2011.
- 박숙경, “사회복지서비스 이용자 권리 보장 방안”, 「인권법평론」 창간호, 전남대학교 법률행정연구소, 2007.12.
- 박태정, “공공부조 권리구제절차의 문제점 및 개선방안”, 「사회복지정책」 제37권 제1호, 한국사회복지정책학회, 2010.3.
- 보건복지부, “2014년 국민기초생활보장 수급자 현황”, 보건복지부, 2015.
- 보건복지부, “2014년 사회복지 통합업무 안내”, 보건복지부, 2014.
- 보건복지부, “사회복지사업관련 공통서식에 관한 고시”, 2015.7.
- 손 현, “온라인 분쟁해결(ODR)에 관한 국제규범 모델연구”, 「법제연구」 28권, 한국법제연구원, 2011.
- 송기민 · 고수경 · 박다진, “현행 사회보험 권리구제제도의 문제점 및 개선방

- 안”, 「사회보장연구」 제22권 제2호, 한국사회보장학회, 2006.
- 양승일, 「사회복지정책론」, 양서원, 2015.
- 윤찬영, 「사회복지법제론」, 나남, 2013.
- 이만우, “사회보장행정에서 권리의 체계와 그 구제 관련(지정토론자료)”, 「법제와 입법」 제6호, 국회법제연구회, 2012.
- 이용환 · 고명석 · 김준환 · 유영주 · 양승규 · 이양훈 · 임승규 · 정주석 · 최우진, 「최신사회복지법제론」, 대왕사, 2007.
- 이형하 · 조원탁 · 김형수 · 김재곤 · 심정영 · 조준, “사회복지법상의 권리구제에 관한 연구: 행정심판 관련 권리구제조항의 문제점과 개선방향을 중심으로”, 「사회복지정책」 제37권 제1호, 한국사회복지정책학회, 2010.3.
- 이호용, “사회보장의 실현을 위한 공법학의 과제”, 「한양법학」 제14권, 한양법학회, 2002.
- 정형욱, “고용상의 성차별 분쟁 처리 절차의 문제점: 행정적 권리구제 기구를 중심으로”, 「페미니즘연구」 제3권, 동녘, 2003.8.
- 조만형, “우리나라 사회보험법상 행정불복절차에 관한 연구”, 「공법연구」 제35권 제2호, 한국공법학회, 2006.
- 채우석, “사회보장권과 행정상의 권리구제”, 「토지공법」 제14권, 한국토지공법학회, 2001.
- 최승원 · 조동섭 · 김유환, “온라인 행정심판제도의 도입방안 연구”, 이화여자대학교 법학연구소, 2003.
- 하명호, “사회보장행정에서 권리의 체계와 그 구제”, 「고려법학」 제64호, 고려대학교 법학연구원, 2012.3.
- 한국은행, “가계신용자료”, 2015.8.
- 한승훈, “우리나라 사회보험행정상 심급적 행정심판을 위한 법제적 고찰”, 「사회보장연구」 제20권 제3호, 한국사회보장학회, 2004.
- 함영진, “사회보장 수급권자 선정의 문제점과 권리구제 체계화방안 연구(정책연구보고서)”, 국회입법조사처, 2012.9.
- 현외성, “한국 사회복지 관련 법률상 권리구제 제도와 쟁송의 실태”, 「사회복지 연구」 제6권, 한국사회복지연구회, 1996.

현외성, 「한국사회복지법제론」, 양서원, 2009.

[Abstract]

Research on relief system of right on social security Act

Jung, Young-Jin

Ph.D., Professor, Part-time Jeju National University

Kim, Sang-Chan

Ph.D., Professor, Jeju National University

This research studies relief system of right through administrative process and dispute by examining Korea's clause of relevant social insurance laws including basic social security Act, relevant public assistance Act, relevant social insurance Act, relevant social welfare and studies way for development and proposing political advise.

This research, as for problem of relief system of right through administrative process, is that procedure and word for right aid for each Act is not unified, lack of fairness, objectiveness, practicality, unclear relationship between administrative appeal, lack of personnel and professionalism on decision entity of appeal. Solution for these problems, unified aid procedure and unification of procedure depending on type and characteristics of social insurance payment have been proposed. Also, through specialization of relevant department and personnel and systemize of social insurance information system, receiver should be able to identify and prove receiver's asset.

For problem of relief system of right through administrative appeal, administrative court and dispute system is weak as relevant clause of

administrative dispute is not specified, information asymmetry between claimer and claimee, negative perspective inherent in purpose of administrative dispute, unreasonableness of system. To improve on this, proposal stating that unification of law regarding basic standard and principle of administrative court, systemize administrative dispute procedure, systemize supporting system of claimer and consideration of establishment of social security court in the long term.

Key words : social security law, public assistance, social welfare, administrative process, administrative appeal, relief system of right