

한국 사회

2022년 제23집 2호

일반논문

- 조보에서 관보로: 갑오개혁기 인쇄 관보의 등장
| 서호철
- 장애인의 자기결정권 강화 논쟁: 개인예산제를 중심으로
| 허준기 · 김정석 · 전보영 · 이준우
- 주 52시간 상한제 실시 후 근로자들이 느끼는 변화 연구
| 심규선 · 이윤석
- 4대 사회보험 관리운영체계 통합에 대한 비판적 연구
| 김원섭 · 유희원 · 이용하

한국사회는 고려대학교 부설 한국사회연구소가 발행하는 사회과학 분야 전문학술지로
서 연2회 발간된다. 한국사회연구소는 급변하는 현대 한국사회와 국제지역사회의 제
반 현상을 거시적·미시적 차원에서 분석함으로써 현대사회구조와 변동에 대한 설명
과 전망을 제시하기 위한 각종 연구수행을 목적으로 1996년 8월 22일 설립되었다.

고려대학교 한국사회연구소

(우 136-701) 서울특별시 성북구 안암동 5가 1번지

Tel: 02) 3290-1651 / Fax: 02) 924-4365

E-mail: lab050korea.ac.kr

Homepage: <http://isrku.org>

한국사회 투고: socialresearchku@gmail.com

2022년도 한국사회연구소 임원

소장

김원섭(고려대 사회학과)

부소장

신은경(고려대 사회학과)

센터장

사회트렌드 센터장: 임인숙(고려대 사회학과)

지역사회개발교육 센터장: 김수한(고려대 사회학과)

데이터분석 센터장: 김선엽(고려대 한국사회연구소)

자문위원

노익상(한국리서치)

염재호(고려대)

장하성(고려대)

(이상 가나다순)

운영위원

김수한 김진영 김철규 김형찬 마동훈 박길성 송효종 신현석

윤인진 이명진 임인숙 정일준 조대엽

(이상 가나다순)

한국 사회

2022년 제23집 2호

차례

〈일반논문〉

- | | |
|--|-----|
| ■ 조보에서 관보로: 갑오개혁기 인쇄 관보의 등장
 서호철 | 3 |
| ■ 장애인의 자기결정권 강화 논쟁: 개인예산제를 중심으로
 허준기 · 김정석 · 전보영 · 이준우 | 39 |
| ■ 주 52시간 상한제 실시 후 근로자들이 느끼는 변화 연구
 심규선 · 이윤석 | 75 |
| ■ 4대 사회보험 관리운영체계 통합에 대한 비판적 연구
 김원섭 · 유희원 · 이용하 | 111 |
| <hr/> | |
| ■ 한국사회 연구윤리규정 | 147 |
| ■ 원고제출 및 작성 요강 | 153 |

조보에서 관보로: 갑오개혁기 인쇄 관보의 등장

서 호 철*

요 약

1894년 갑오개혁 과정에서 인쇄 '관보'가 간행되어 종전의 필사본 조보를 대체해갔다. 그러나 초기 관보는 체재와 내용이 조보와 흡사했다. 1894년 6, 7월 관보에는 두 가지 판본이 있는데, 영인본에 수록된 것이 먼저 판본이고 나중에 그것을 수정한 것이 장서각 소장본이라고 생각된다. 관보는 대개 열흘치가 한 묶음으로 간행되다가 8월 하순부터 매일 발행되었을 것이다. 한동안 군국기무처의 『의안』과 수시의 인사 기록인 『정사』가 관보의 부록처럼 발행되었다. 따라서 초기 관보의 발행과 관련해서도 의정부 관보국이 새롭게 설치되었다는 사실보다, 기사를 제공한 것이 전통적으로 왕명출납을 담당한 승정원(승선원)이라는 사실을 주목해야 한다. 요컨대 이때의 관보는 근대적인 법령 공포의 매체라기보다는, 오히려 전통시대 조보의 연속선상에 있었다.

주제어: 관보, 조보(朝報), 정사(政事), 의안(議案), 갑오개혁, 승정원(승선원)

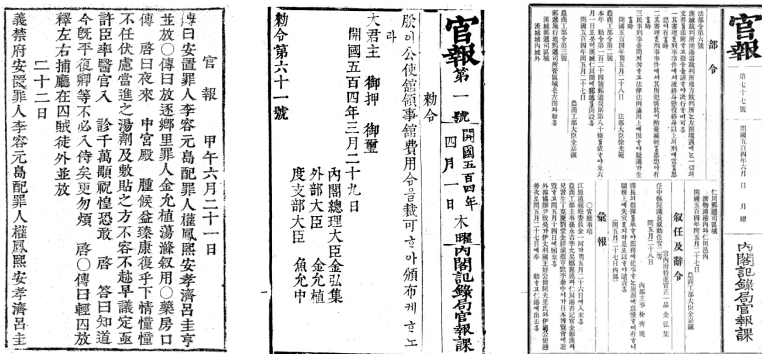
I. 들어가며

조선시대에는 그날그날 임금이 내린 명령과 여러 관청의 보고, 관리 인사, 상소와 비답 등을 승정원에서 정리한 것을 손으로 베껴써서 내는 조보(朝報)라는 소식지가 있었다. 조정의 일을 비교적 투명하고 상세하게 전국의 관청과 현직 관리, 심지어는 민간의 일부 양반 유력자들에게까지 전달하는, 유교문화권의 독특한 매체였다.¹⁾ 16세기 말 선조대에 민간에서 이 조보를

* 한국학중앙연구원 부교수, hochul@aks.ac.kr

1) 조보에 대한 지금까지의 연구성과는 차배근(2022)에 잘 정리되어 있다. 고종대 조보에 대해서는 서호철(2022)을 볼 것.

인쇄하려던 시도가 좌절된 이래, 조보는 내내 순한문 초서체의 필사본으로 ‘발행’되었다. 필사 방식으로는 대량 복제도 힘들었겠지만, 심하게 흘려쓴 글씨 때문에 양반 지식인들도 “오래도록 보아온 사람이 아니면 그것을 읽을 수 없었다(황현, 2005: 420)”는 사정도, 조정의 정보가 전해지고 ‘공론’이 모이는 범위를 제한했을 것이다. 그러다가 1894년 갑오개혁이 시작되면서 재주정리자(再鑄整理字)로 인쇄된 관보가 등장했다. 관보는 1895년 4월부터 기사들을 법률, 칙령, 서임및사령, 궁정녹사(宮廷錄事), 휘보 등 몇 가지 범주로 묶어 지면을 선으로 구획하고 “제1호”부터 호수를 매긴 체제로 개편되었으며, 이어 6월부터는 신식연월자 2단으로 인쇄되어 당시의 일본 관보와 비슷한 모습이 되었다(<사진 1>).²⁾ 맨 왼쪽 관보 한 면이 10행 22자인 데 반해, 테두리도 가로 세로 2~3cm씩 커졌지만 훨씬 작은 활자를 사용한 맨 오른쪽 관보의 한 면은 2단 구성에 1단이 26행 26자다. 관보는 훨씬 더 많은 정보를 담게 되었고, 이전까지는 거의 불가능했던 표나 문서양식, 그림도 지면에 등장하게 된다.



<사진 1> 관보 체제의 변화(1894.6.21; 1895.4.1; 1895.6.1)

* 출처: 차례로 서울대본, 장서각본, 규장각본

- 2) 관보는 근대국가의 보편적 장치이고 많은 국가가 법률은 관보에 게재됨으로써 공포된다고 규정하고 있다. 그러나 관보의 체제와 성격은 국가별로 다르다. 가령 20세기 전반 중화민국정부 공보들은 일본 관보와 달리 『한성순보』 비슷한 체제다 (원문은 타이완 政府公報資訊網에서 볼 수 있다: <https://gaz.ncl.edu.tw/browse.jsp?p=C79007133>).

이렇게 시작된 관보는 이후 1910년 8월 말까지 계속 발행된다. 많지 않은 선행연구들은 대개 조선·대한제국의 관보 전체를 뭉뚱그려 ‘근대적’이라고 규정했다.³⁾ 큰 그림으로는 당연한 말이겠지만, 이 시기 관보를 하나하나 살펴보기 전에 그렇게 선언하는 것은 조금 위험하지 않을까 싶다. 일찍이 최정태는, 이미 10년도 더 전에 박문국이 연활자로 『한성순보』를 간행했었는데 왜 관보는 다시 구식 채주정리자로 인쇄되었나 하는 물음을 던졌다(최정태, 1992: 55). 박문국 폐지 이후 인쇄 설비며 활자가 다 사라져 그것을 새로 마련하는 데 시간이 걸렸겠지만, 초기 관보의 형식과 내용을 보면 정말이지 『한성순보』의 경험은 어디 두고 전통적 조보로 되돌아갔는지 궁금해지는 것도 사실이다.⁴⁾ 인쇄되었다고는 하지만 <사진 3>과 <사진 4>에서 보는 것처럼 1895년 3월까지의 관보는 조선시대 『승정원일기』나 각종 등록(臚錄) 류의 지면과 별반 다르지 않다. 3백년 전에 시도된 인쇄 조보에 비해 기술면에서나 형태면에서 나아진 것도 없다. <사진 1>에서 보듯이 면모가 일신되는 것은 인쇄된 관보가 간행된 지 약 1년 뒤인 1895년 6월부터다. 게다가 관보가 등장하면서 필사본 조보가 당장 폐지된 것도 아닌 듯하다.⁵⁾

조선·대한제국관보는 물론 일본 관보의 영향을 크게 받았지만, 동시에 전통적 조보의 연장이기도 했다. 이 글에서는 조보와의 연속성에 주목하면서, 1894년 6월 하순에서 1895년 3월 말까지의 관보를 살펴보고자 한다. 초기의 관보란, 체제나 계제사항에 대한 규정도, 언제부터 어디서 무엇을 위해 관보를 간행한다는 언급도 없이 불쑥 등장한 물건이다. 같은 시기에 나온 『의안(議案)』이나 『정사(政事)』 같은 간행물과의 정확한 관계도 밝혀지지 않

3) 정진석(1990), 최정태(1992), 김영숙(2012), 김윤미(2020) 등은 모두 인쇄된 관보 자체를 ‘근대적’ 매체로 규정했지만, 매체의 ‘근대성’이 무엇인지에 대해서는 상세히 설명하지 않았다.

4) 박천홍(2018)은 박문국 설치와 『한성순보』, 『한성주보』 발행이 혁명적 사건이었다고 주장한다.

5) 심지어 서울대학교 규장각한국학연구원에는 1905년의 조보도 남아 있다. 청구기호 66016~66020, 1905년 6월 1일부터 10월 13일까지의 조보다.

았다.⁶⁾ 애초 구상한 것은 이 초기 관보를 그때까지의 조보, 또는 조보를 옮겨 적은 것으로 추정되는 난록(爛錄) 류와 비교해보는 일이었다.⁷⁾ 특히 한국학 중앙연구원 장서각에 소장된 난록 중 하나인 『난초(爛抄)』(K2-179) 제30책에는 1894년 7월 말까지의 기사가 실려 있는데, 그것을 관보와 비교하려고 했다. 『난초』의 6월 21일 이후 기사 중에 관보에 없는 것이 있다면, 그것은 관보가 등장한 뒤로도 조보가 계속 나왔다는 증거일 것이다. 그런데 조사과정에서 장서각본 관보철(K2-2063)을 뒤적이다가,⁸⁾ 거기 실린 1894년 6, 7월의 관보는 영인본에 실린 것과는 다른 판본임을 알게 되었다.⁹⁾ 결국 영인본에만 의존하지 않고 관보 원본의 체재와 발행사항을 확인하는 일이 또다른 과제가 되었다. 먼저 6, 7월 관보의 두 가지 판본 이야기부터 해보겠다.

- 6) 의안은 군국기무처 의안과 그것을 실은 간행물, 정사도 관리 임명을 위한 회의와 그 결과를 담은 간행물을 구분해서, 간행물에는 『』 표시를 하겠다. 관보에 대해서는 번거로워서 편의상 『』 표시를 생략한다.
- 7) 『난록(爛錄)』, 『난여(爛餘)』, 『난초(爛抄)』, 『난초(爛草)』 등 여러 가지 이름의, 아마 조보를 그대로 옮겨거나(謄錄) 그 일부를 발췌한(抄錄) 것이라고 추측되는 책자들이 있다. 이런 책들의 총칭은 따로 없는데, 임시로 '난록'이라는 이름을 붙여 보았다(서호철, 2022: 297 주8).
- 8) 장서각본 K2-2063 『관보』(54권)은 몇 개의 다른 소장본이 합쳐진 듯, 수록내용이 중복되는 것이 여럿 있고 구성이 복잡하다. 디지털 장서각(<https://jsg.aks.ac.kr/>)에서 흑백 pdf를 제공하는데, 원본 권수와 pdf '책' 수가 일치하지 않는다. '이미지 보기'의 고해상도 원문은 현재 5권에 대해서만 제공된다. 8권까지의 내용을 정리하면 다음과 같다.

원본철	수록내용	특기사항	pdf
1권	1894.6.21.~7.30.관보	7월까지 모두 B형식	1:1~1:185
2권	1894.6.21.~8.29.관보	“	1:186~3:69
3권	1894.12.1.~12.30.관보 + 6.28.~7.19.의안	7.20.윤음 포함	3:70~4:90
4권	1894.6.28.~8.18.의안		4:91~5:44
5권	1895.1.1.~3.28.관보	3.10.내무아문훈시 포함	5:45~6:46
6권	1895.3.29.법령 + 4.12.~4.29.관보		6:47~7:122
7권	1895.3.29. + 3.30.법령		7:123~8:103
8권	1895.4.1.~4.29.관보		8:104~9:195

- 9) 최근의 선행연구에서도 이 초기 관보에 두 개의 다른 판본이 있으며 영인본에도 여러 가지 문제점이 있음을 지적했다. 하명준, 2022: 296-299,

II. 조보 형식의 초기 관보: 1894년 6월~1895년 3월

1. 1894년 6, 7월 관보의 두 가지 판본

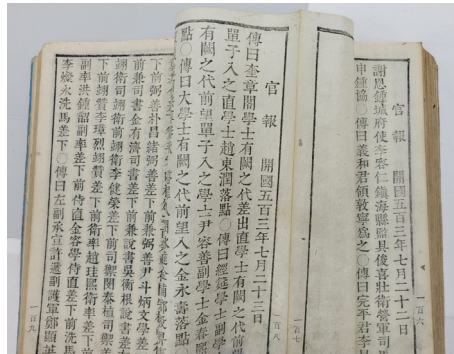
조선·대한제국 관보 영인본은 1970년대에 아세아문화사에서 ‘구한국관보’라는 이름으로 편찬·간행되었다. 서울대 중앙도서관 소장본(‘서울대본’)을 저본으로 하고 국립중앙도서관 소장본(‘국립본’) 등으로 결본을 보충해서 완질에 가까운 영인본을 만들었다고 한다(『구한국관보』편집부, 1973: v).¹⁰⁾ 당 시로서는 대단한 기획이자 노고였고, 이후 이 영인본은 많은 연구자들에게 절대적인 도움이 되었다. 그러나 언제나 그렇듯이 영인본의 편리함이 우리 눈을 가리는 측면도 있다. 무엇보다도 본래의 관보는 신문 같은 정기간행물로서, 현재 여러 기관에 소장된 책자 형태는 나중에 그것을 적당한 분량으로 묶어서 철한 것이다. 두 달치를 묶든 넉 달치를 묶든 구독자/소장자의 마음 이니까, 소장처마다 관보철의 권수와 각권의 구성은 다 다르고, 영인본은 또 다르다.¹¹⁾ 1894년 6~8월 사이에 관보와 병행해서 나온 (군국기무처)『의안』과 『정사』는 관보철 어디에 들어가야 하는 것일까? 이것도 소장처마다, 시리즈마다 처리해둔 방법이 다 다르다. 꼭 영인본의 순서대로여야 하는 것은 아니다. 그런가 하면 1895년 3월말의 법령 모음은 영인본에는 빠져 있다.

너무 당연한 말이지만, 남아 있는 관보의 실물이나 현재 여러 기관에서 제공하는 고해상도 컬러이미지는 영인본보다 훨씬 많은 것을 알려준다. 초기 관보가 조선후기의 금속활자로 인쇄되었다는 말에서 이미 눈치챌어야 할

10) 저본이 된 서울대본은 고문헌자료실 『관보』(Y55 53, 94권)인 듯하다. 1894년 것은 ‘디지털컬렉션’에서 원문을 볼 수 있다. 1894(6上)이 6~8월 관보, 1894(6中)이 정사, 1894(6下)가 의안이고, 그밖에 그해 10~12월치가 소장되어 있다. 서울대본을 보충한 국립본 관보는 古01668(63권) 시리즈라고 생각된다. 1권이 정사와 의안, 2권이 1894년 9~10월, 3권이 11~12월치 관보다. 홈페이지 검색> 고문헌에서 찾을 수 있다.

11) 현재 여러 기관에서 제공하고 있는 관보DB의 현황에 대해서는 하명준, 2022: 300에 잘 정리되어 있다.

텐데, 당시 관보는 A3 용지보다 조금 더 큰 한지 한쪽 면에 관보 두 면을 나란히 인쇄한 다음, 인쇄된 면이 겹이 되도록 되도록 반을 접은 것이다. 그러니까 당시 관보는 펼친다면 한지 한 장에 반엽(半葉)짜리 한 줄로 된(四周單邊)의 테두리(광곽: 匡郭)가 두 개 인쇄된 형태다. 반엽광곽 하나의 크기는 10행 22자이던 초기에는 대략 세로 25cm, 가로 16cm다.¹²⁾ 영인본이 B5 용지 정도 크기인 데 비해 원본은 반으로 접은 한 면이 A4 용지 정도가 된다. <사진 2>는 장서각본 『관보』 제1권 중 한 ‘장’의 앞뒷면이 이어진 모습을 보인 것이다. 개국503년(1894) 7월 22일자 관보의 두 번째 쪽인 (테두리 바깥 아래에 매겨진 쪽수로) 107쪽과 7월 23일자 관보의 첫 번째 쪽인 108쪽이, 본래 한 장에 좌우로 인쇄되어 각각 앞뒷면이 되도록 접혀 있음을 알 수 있다.



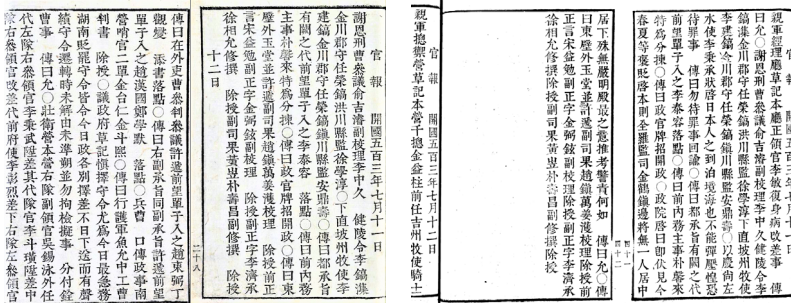
<사진 2> 1894년 7월 관보가 인쇄·제본된 상태

* 출처: 장서각본 1권, 필자 촬영

장서각에는 1894년 6, 7월치 관보를 담은 관보철이 두 권 소장되어 있는데, 두 권 다 서울대본을 저본으로 했다고 하는 영인본과 다른 판본을 담고 있다. <사진 3>에서 보듯이 같은 날짜의 관보인데도 영인본과 장서각본은

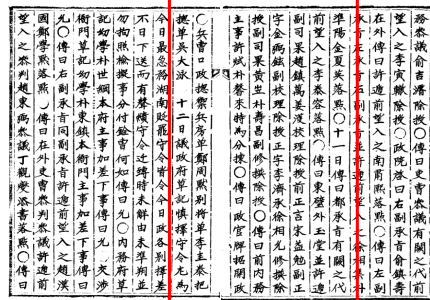
12) ‘반엽광곽’이란 말은 한국학중앙연구원 고문헌전공 옥영정 선생의 제안이다. 여러가지 도움말에 감사드린다.

체제도 다르고 기재된 내용도 조금 다르다. 왼쪽 영인본 7월 11일의 첫 번째 기사인 형조참의 유길준 등의 사은(謝恩)과 두 번째 기사인 파주목사 이진호 등의 하직(下直)이 오른쪽 장서각본에서는 두 번째 기사로 합쳐져 있고,¹³⁾ 11일자 전체 기사 수도 영인본 것은 6개, 장서각본은 8개다.¹⁴⁾



〈사진 3〉 1894년 7월 11,12일 관보의 두 판본

* 출처: 왼쪽은 서울대본, 오른쪽은 장서각본



〈사진 4〉 『난초』의 1894년 7월 11일 기사

* 출처: 장서각본

13) 조보에 실린 사은·하직 등 '숙배(肅拜)' 기사에 대해서는 서호철, 2022: 273 참조.
14) 새로운 기사마다 첫머리에 '○'기호로 표시하지만, 그날자 첫 번째 기사에는 표시하지 않는다.

7월 11일자 기사 내용의 차이는 잠시 미뤄두고, 관보의 체재부터 살펴보자. <사진 3> 왼쪽 것의 오른쪽 면 1894년 7월 11일자 지면에는 마지막 기사 다음에 행만 갈아서 12일자 기사가 연이어 실려 있다. 첫머리의 제목과 날짜 표시도 11일 것은 “관보 개국503년 7월 11일”이지만 다음날은 “12일”이라고만 했다. 테두리 바깥 아래쪽(사진에서는 가운데 아래)에는 “28”이라고 장수가 매겨져 있다. 장수는 7월 1일부터 한 달치를 일련번호로 매겼다.¹⁵⁾ 이렇게 영인본에 실린 7월 11일부터 20일까지의 관보는 매일 간행된 것이 아니라 열흘치 전체가 한 묶음인 듯한데, 이런 체재를 ‘A형식’, ‘A판본’이라고 부르기로 하자. 영인본의 6월 21~29일, 7월 21~30일 관보도 이렇게 되어 있다. 한편 장서각본의 7월 11~20일치 관보는 날짜가 바뀔 때마다 쪽을 갈고, 매일 관보 첫머리에 “관보 개국503년 7월 11일”, “관보 개국503년 7월 12일” 하는 식으로 표시를 했다. <사진 3>의 오른쪽은 7월 11일자가 앞 뒷장으로 인쇄된 것을 펼쳐놓으면서, 뒷장은 관보철로 제본된 상태를 보인 것이다. 7월 11일 지면의 뒷부분은 비워두고 다음날인 7월 12일 관보는 쪽을 바꾸어 시작한 것을 볼 수 있다. 테두리 바깥 아래쪽에는 7월 1일부터 연속해서 앞뒷면의 쪽수가 매겨져 있는데, 7월 11일 것은 41, 42쪽이고 7월 한 달치가 모두 138쪽이다. 이렇게 매일 쪽을 바꾸는 체재를 ‘B형식’, ‘B판본’이라고 하자. 영인본은 6, 7월분 중에서 7월 1~10일치만 B형식이 끼어 있고, 장서각본은 6~8월 관보가 모두 B형식이다.¹⁶⁾

2. A형식과 B형식의 비교

날짜가 바뀔 때마다 쪽을 바꾸는지 아닌지 날짜 표시를 어떻게 하는지 하는 것 말고 A형식과 B형식은 어떤 차이가 있을까? 임금과 관련된 글자 앞에

15) A형식처럼 앞뒤 한 장에 하나씩 일련번호를 매긴 것을 ‘장수’, B형식처럼 접은 앞뒷면 모두에 일련번호를 매긴 것을 ‘쪽수’라고 부르겠다. A형식은 장수, B형식은 쪽수로 되어 있고, C형식은 장수도 쪽수도 표시되어 있지 않은 것이 많다.

16) 8월 관보는 광곽 바깥 쪽수 위쪽에 “관보 개국503년 8월 초1일”하는 난외제(欄外題)가 있지만, 그것은 그냥 B형식에 포함시키기로 한다.

한 간을 비우는지(空格), 신하가 스스로를 지칭하는 ‘臣’자를 작은글씨로 해 두는지 하는 차이도 있지만, 일관적이지는 않다. 한편 영인본에서는 알 수 없지만, 서울대본 원문이미지를 보면 A형식에는 오자를 수정한 흔적이 여러 곳 있다. 영인본 1권의 (아래쪽 아라비아 숫자 쪽수로) 5쪽 3행 8자 ‘顧’, 11쪽 1행 3자 (홍계훈의) ‘薰’, 19쪽 4행 아래서 6자 (민응식의) ‘植’, 21쪽 1행 4째 (권영진의) ‘濼’자 등이 나중에 글자를 오려붙여 수정한 것이다.¹⁷⁾ 영인본 29쪽 9행 아래서 7~8자는 ‘전망단자(前望單子)’의 ‘望’자가 빠져서 옆에 붉은 글씨로 적어두기도 했다. 장서각본 B형식에서는 이런 오탈자가 다 수정되어 있다. 또 영인본(A형식) 6쪽 9행에서는 홍문관 부교리로 낙점된 것이 이승연이라고 했는데, 장서각본(B형식)과 『난초』, 『승정원일기』에 따르면 이원공이다.

문장에도 차이가 있다. 조선시대 조보 기사의 형식과 내용은 대개 『승정원일기』와 비슷했다. 둘 다 승정원이 출납한 문서와 승지·주서들이 적어둔 메모를 기반으로 하는데, 『승정원일기』는 시간을 두고 정리한 반면 조보는 다음날 바로 간행했으므로, 조보의 문장이 더 짧고 거칠다.¹⁸⁾ 우리가 다루는 시기 관보 기사들도 거의 다 『승정원일기』에서 찾아볼 수 있는데, A형식, B형식 둘 다 『승정원일기』보다는 대체로 문장이 짧다. 극단적인 예로는 A, B형식 모두에 7월 16일자 “의정부 제주목사 이봉헌”이라고 명사 세 개만 나열한 기사가 있는데, 『승정원일기』에는 “의정부에서 이봉헌을 제주목사로 추천했다(議政府薦望 以李鳳憲 爲濟州牧使)”라는 문장이 되어 있다. A, B형식의 문장이 서로 많이 다른 예로 장위영 군사마 한홍교가 병이 나서 사직을 허락하고 다른 사람으로 교체한다(改差)는 내용의 6월 26일 기사가 있다(영인본1: 23). A형식에 비해 B형식과 『승정원일기』에서 덧붙여진 내용을 굵은 글씨와 밑줄로 표시했다. A형식 기사는 그야말로 메모 수준이다. B형식은 한홍교의 병이 심해서 제대로 업무를 볼 수 없다는 설명도 넣었고, 이 건을 장위영에서 ‘초기(草記)’라는 문서로 임금에게 올려 윤허를 받았음도 보여준다. 그런데 장위영의 초기는 승정원을 거쳐 임금에게 올려지는 것이므로, 『승정원

17) 마지막 것은 장서각본에는 ‘權澄鎭’으로 되어 있다.

18) 조보와 『승정원일기』 기사의 비교는 명경일(2014)과 서호철(2022)을 볼 것.

일기』의 문장은 “또 (승지 누구가) 친군장위영의 말로써 아뢰기를”이라는 투식으로 시작하는 것이다.

영인본(A) 壯衛營 軍司馬 韓興教 身病改差

장서각본(B) 親軍壯衛營草記 本營軍司馬 韓興教 身病甚重 勢難察任
今姑改差事 傳曰允

『승정원일기』 又以親軍壯衛營言啓曰 本營軍司馬 韓興教 身病甚重
勢難察任 今姑改差何如 傳曰允

『승정원일기』에 실린 하루치 기사를 전체라고 본다면 그중 일부가 관보에 실린 셈인데, A, B 두 판본의 기사가 똑같은 날도 있지만, A형식에 없는 기사가 B에 몇 개 더 실린 경우가 많다. 6월 22일 기사 수는 A형식 28개, B형식 38개, 7월 12일은 각각 17개와 29개, 6월 21~29일을 합산하면 각각 135개와 155개다. 간혹 『승정원일기』에 없는 내용이 관보에 실리기도 했다. 6월 28일 갑신정변의 주역인 박영교와 서광범의 가족이 연좌율에 따라 옥살이하던 것을 석방하라고 고종이 지시하자 여러 부서에서 반대하는 일이 있었는데, 관보에는 승정원에서도 반대했다는 기사가 있지만 『승정원일기』에는 없다.¹⁹⁾ 종전의 조보에 자주 등장하는 사은·하직 기사는 고종대 『승정원일기』에는 기재되지 않았는데(서호철, 2022: 273), 인쇄 관보에도 처음에는 없다가 7월 11일부터 다시 나타난다. 기사 수가 그리 많지 않으면서 A, B 두 판본이 차이가 나는 7월 11일의 자료를 한번 비교해보자. 『승정원일기』 기사를 기준으로 장서각본 『난초』 30책(〈사진 4〉), 영인본과 장서각본 관보의(〈사진 3〉) 그날 기사를 정리하면 다음과 같다.²⁰⁾

19) 영인본1: 26, 7행 “院議 啓曰…”로 시작하는 기사다.

20) 『승정원일기』의 [01], [02]… 번호는 한국고전종합DB의 번역문에 붙은 것을 그대로 썼다. 『난초』 이하 기사에서 “① [05]+[06]”은 『승정원일기』의 [05], [06]이 합쳐져서 『난초』의 첫번째 기사가 되었다는 뜻이다. (x)는 『승정원일기』에 없는 기사, 밑줄친 굵은 글씨는 그 자료에만 있거나 A형식에는 없지만 B형식에 추가된 기사다.

『승정원일기』

- [01] 임금이 경복궁에 있었다.
- [02] 승정원 계: 전라감사 김학진이 관하 수령에 대한 봄·여름 인사고과(褒貶啓本)에서 ‘중’·‘하’를 하나도 주지 않은 것은 평가(殿最)를 소홀히 한 것이니 견책할 일→ 전교: 윤허
- [03] (승지 박준양에게) 전교: 전 내무부 주사 허식·박형래를 특별히 사면하라
- [04] 전교: 홍문관(玉堂) 관리 중 8명을 교체 임명
- [05] 전교: 도승지 자리가 비었으니 후보명단(前望單子)을 올리라
- [06] 승지 후보명단을 올리니 이태용을 선발(落點)
- [07] 전교: 인사담당관리(政官)를 모이게 하여 ‘정사(政事)’를 열라
- [08] (승지 남숙희에게) 전교: 전 내무부 주사 박형래를 특별히 사면하라
- [09] 경상좌수사 이병승 장계: 일본인이 경내 바다에 정박했는데 진압하지 못해서 황공한 마음으로 대죄(待罪)함→ 전교: 대죄하지 말라
- [10] 친군경리청 초기: 경리청 정령관 이민복이 병이 났으니 사직을 허락할 일→ 전교: 윤허

『난초』

- ① [05]+[06], ② [04], ③ [03], ④ [07], ⑤ 병조 구전정사(口傳政事):
총어병방 單 정주목, 별장 單 이규태, 파총 單 오대영(×)

관보 A형식(영인본)

- ① 형조참의 유길준 등 5명 사은(×), ② 파주목사 이진호 등 3명 하직(×), ③ [05]+[06], ④ [08], ⑤ [07], ⑥ [04]

관보 B형식(장서각본)

- ① [10], ② 형조참의 유길준 등 5명 사은, 파주목사 이진호 등 3명 하직(×), ③ [09], ④ [08], ⑤ [07], ⑥ [02], ⑦ [04]

모두에 공통된 기사는 [04], [07]이다. [05]+[06]은 관보 B형식에는 실리지 않았다. [03]과 [08]은 비슷한 내용을 두 명의 승지가 각각 받아적으면서 중복이 생겼는데 『난초』는 [03]을, 관보 A형식과 B형식은 [08]을 실었다. 『난초』에만 실린 마지막 기사 ⑤는 [07]의 ‘정사’를 개최한 결과다. 병조 담당의 무관 인사인데 총어병방·별장·파총 세 자리에 대해 정식으로 후보 세 명(三望)을 문서로 올리는 대신 구두(口傳政事)로 한 명씩만 추천해서(單望) 뽑았다는 내용이다. 사은·하직 기사 이야기는 앞에서 했다. 관보 A형식과 B형식을 비교하면 B형식에는 [05]+[06]이 빠지고 A형식 기사의 ①과 ②가 하나로 합쳐졌으며, [02], [09], [10]이 추가되었다.

이런 형식상·내용상의 특징을 종합해보면, A형식이 먼저 간행되었고 B형식이 A형식을 수정보완한 것이라고 생각된다. A형식이 7월말치까지 있다는 것은, 적어도 8월이 되어서야 7월까지의 B형식 관보가 재편집되어 간행되었음을 의미한다. 일부 오탈자를 수정하고 문장을 다듬은 것 외에 무엇을 고쳤을까? B형식 쪽이 기사가 더 많기는 하지만, 대개가 관리의 임명과 교체에 관한 그런 기사를 몇 개 빠뜨렸다는 것이 한 달치 관보를 새로 인쇄할 이유가 되는지는 모르겠다. 게다가 뒤에 다시 보겠지만 이 시기 고종의 인사라는 것은, 같은 사람을 하루에도 서너 개의 자리에, 또는 반대로 한 자리에 하루에도 서너 사람을 갈아가며 임명하는 어지러운 윤무(輪舞)였다. 가감된 기사의 내용 속에 우리가 놓친 어떤 이유가 숨어 있는 것일까? 아니면 당시에는 조보나 관보도 중요한 등록(謄錄)이나 사초(史草)로 인식되었기에 사소한 오류나 누락이라도 수정해서 보존하려고 했던 것일까?²¹⁾ 아직까지는 이런 질문들에 대한 답은 찾지 못했다. 지금의 영인본이 보여주듯이, 이미 A형식의 것이 간행·배포되어 버린 마당에 B형식으로 A를 완전히 대체할 수 있었을 것 같지도 않다.

21) 『한성순보』와 『한성주보』에도 오류를 정정하거나 기사를 다른 것으로 교체하면서 같은 호에 여러 개의 판본이 있는 것들이 있다고 한다(정진석, 1985: 81-88).

3. 묶음 발행에서 매일 발행으로: C형식의 관보

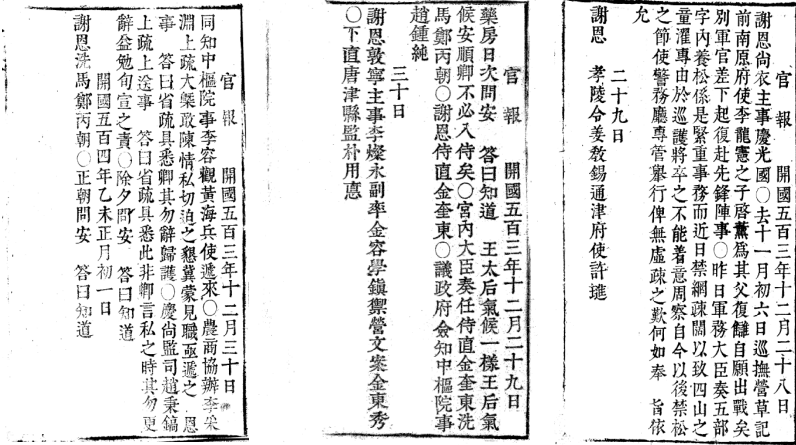
언제부터, 어떤 결정과 준비과정을 통해 관보가 발행되었는지는 알려져 있지 않다. 여러 가지 정황을 볼 때 남아 있는 최초의 관보인 6월 21일자가 관보의 첫날치라고 생각된다. 무엇보다 영인본에는 수록되지 않았지만 서울 대본에는 6월 21일자 관보 앞에 “관보 제1호”라고 인쇄된 별도의 표지가 있다. 뒤에 다시 보겠지만, 이 “제1호”란 6월 21~29일자 관보 뭉치를 가리키는 말이다. 또 장서각에는 1919년경 이왕직(李王職)에서 작성한 『관보목록』(K2-5129)이 있는데, “제1책 갑오 6월”이라고 쓰고 “二十一日 爲始”라고 적어두었다. 따라서 1894년 6월 21일 이전에도 인쇄 관보가 있었는데 일실(逸失)되었을 가능성은 거의 없어 보인다. 물론 6월 21일자가 최초의 것이라고 해서 관보가 꼭 그날부터 간행되지는 않았을 것이다. 당시는 6월 21일 새벽부터 일본군이 경복궁을 점령하고 22일에는 대원군이 다시 섭정으로 복귀하는 혼란과 위기의 상황이었다. 군국기무처 의원들이 최초 임명된 것이 25일, 관보국 설치를 규정한 군국기무처 장정 「의정부관제」가 나온 것이 28일이다. 7월 1일 군국기무처는 의안 공포를 위해 급히 활판을 설치해서 그것을 인쇄·간행하자는 의안(#24)을 결의했다. 관보며 『정사』, 『의안』 등이 간행된 것은 그 이후일 것이나, 관보는 갑오개혁이 시작된 6월 21일로, 『의안』은 최초 의안이 나오는 28일로 소급해서 간행한 것이 아닐까 싶다.

초기의 관보는 매일 간행되었을까? 적어도 7월까지의 관보는 대략 열흘 치가 한 묶음으로 간행되지 않았을까 싶다. 그렇게 추측하는 근거는 다음과 같다. 첫째, A형식의 경우 가령 6월 21~29일 기사는 하나로 쭉 이어져 있다.²²⁾ 둘째, 당시의 관보가 큰 종이 한쪽 면에 관보 두 면을 함께 인쇄해서 반을 접은 것이라는 사실이 많은 부분을 설명한다. <사진 2>에서 보듯이 중

22) 29일 관보는 다른 날과 달리 쪽을 갈아서 “관보 개국503년 6월 29일”이라고 제목·날짜를 표시했지만, 그것은 그날부터 새로 ‘개국’ 연호를 사용하게 된 탓이다. 관보 6월 21일자에는 “관보 갑오 6월 21일”이라고 했는데, 6월 28일 군국기무처 의안(#1)으로 “앞으로는 국내의 공사문첩에 개국 기년을 쓸 것”이 정해졌고, 뒤에서 볼 『정사』, 『의안』도 6월 29일 이후로는 개국 기년으로 바뀌고 있다.

이 한 장에 오른쪽은 7월 22일 관보의 마지막 면, 왼쪽은 23일 관보의 첫째 면이 인쇄되어 반 접혀서 앞뒤 한 장이 되므로, 어제치는 어제 나오고 오늘 치는 오늘 나올 수가 없었다. 셋째, 앞서 언급했듯이 서울대본 6월 21일자 관보 앞에는 “관보 제1호”라고 인쇄된 별도의 표지가 있다. 장서각본 7월 21일자 앞에도 “관보 제4호”라는 표지가 남아 있는데, 7월 21일자 첫 면과 한 장에 인쇄되어 접힌 것이다. 그렇다면 6월 하순치가 제1호, 7월 상순이 2호, 중순 3호, 하순 4호라는 추정이 가능해진다. 넷째, 8월 18일자 관보 끝에는 “관보 제4호 제43행 제7자 洪자는 弘자로 바로잡음”이라는, 아마도 최초의, 정오(正誤)가 실려 있다(영인본1: 199). 제4호를 7월 21~30일 뭉치라고 생각하고, 1면 10행이므로 그 뭉치에서 43행 7자 즉 4면 3행 7자를 찾으면, 이것은 7월 22일자 관보의 사람 이름 ‘安錫洪’을 ‘安錫弘’으로 고친다는 말이다.

그렇다면 언제부터 관보는 매일 간행되었을까? 여기서 1894년 관보의 또 하나의 형식을 주목해보고자 한다. 영인본에서는 9월부터 보이는 것으로, B 형식과 비슷하지만 그날자 관보 끝에 다음날 날짜와 함께 두어 개의 기사가 덧붙여진 형식이다. 덧붙여진 기사는 주로 7월 11일부터 (다시) 등장한 사인과 하직, 그러니까 새로 임명받은 중앙·지방 관리의 ‘숙배’에 관한 것이다. 쪽수나 장수는 잘 보이지 않는다. 말로 하면 복잡하지만, 〈사진 5〉에서 보면 맨 오른쪽이 1894년 12월 28일 관보인데 그날 기사 끝에 “29일”이라고 다음날 날짜를 적고 사인 기사 하나를 실었다. 그러나 이것은 A형식처럼 연이어서 여러 날치를 기재한 것은 아니다. 12월 29일 관보는 가운데처럼 따로 간행되었기 때문이다. 그것 역시 다음날인 “30일”의 사인·하직 기사 하나씩을 담고 있고, 왼쪽의 12월 30일 관보에는 또 그 다음날인 “개국504년 을미정월 초1일”의 사인 기사와 설날(正朝)의 내의원 문안 기사가 덧붙여져 있다.



〈사진 5〉 1894년 12월 28~30일자 관보 (오른쪽부터)

* 출처: 영인본

이렇게 하루치 관보 말미에 그 다음날 기사가 덧붙여진 것을 ‘C형식’이라고 부르자. 이것은 사실 갑오개혁 이전의 필사본 조보에 있던 “상장(上狀) ○월 ○일” 형식이 재도입된 것이다. 가령 국사편찬위원회 소장 1869년 12월 25일자 조보(5)에는 그날 기사에 이어 “상장 26일/ 오늘은 숙배가 없었다(上狀二十六日/ 當日無肅拜)”는 구절이 덧붙여져 있다.²³⁾ 조보에 관한 선행연구에서는 이것을, 매일 한 차례 발행되는 조보에 더해 수시로 발행되던 ‘분발(分發)’의 흔적이 남은 것으로, 매일 조보가 배달된 서울 지역 조보의 특징이라고 보았다. 조보는 그날 기사를 밤까지 승정원에서 정리해서 내면 다음날 오전에 기별서리들이 베끼게 되는데, 다음날 오전중의 기사도 조보를 내기 전까지 수합되면 “상장”이라고 표시해서 함께 기재했다는 것이다(박정규,

23) 국사편찬위원회, 2008a: 70. 기사가 없는데도 굳이 “오늘은 숙배가 없었다”고 쓴 것을 보면 이렇게 다음날 기사를 덧붙이는 것이 이미 정식이 되어 있었던 모양이다. 같은 자료집 상·하권에 실린 국편본 조보는 이후 1888년 것까지가 대개 같은 형식이다. 규장각본 조보 중에서도 문서번호 (67)과 (68), 1894년 4월 것은 이런 형식으로 되어 있다(서울대학교규장각 편, 1995: 415-452).

1982: 98-100; 서호철, 2022: 275).

영인본에는 8월 하순의 조보가 빠져 있지만, 장서각본을 보면 관보에서 C형식이 처음 보이는 것은 8월 24일이다. 조심스러운 추측이지만, 관보를 며칠씩의 묶음으로가 아니라 매일 따로 간행하게 되는 것은 이때쯤부터가 아닐까 싶다. 관보를 매일 낸다고 꼭 “상장” 방식을 택해야 할 이유는 없지만, 며칠치를 묶어서 낸다면 “상장” 같은 방식은 더더욱 불필요하다. 또 관보 실물을 보면 8월 25일 관보의 마지막 장이 한지 반 장으로 되어 있다. 27일 관보도 마찬가지다. 이후로는 이렇게 하루치 관보의 마지막 장을 반 장으로 인쇄한 것들을 많이 볼 수 있다.²⁴⁾ 반 장을 잘라서 냈다는 것은 A, B형식처럼 전날 관보와 다음날 관보를 한 면에 함께 인쇄하지 않았다는 뜻이다. 그리고 8월 25일자 관보부터, 8월 1일부터 이어오던 테두리 바깥의 “관보 개국503년 8월 24일”하는 난외제와 쪽수 표시도 사라진다. 이제 쪽수가 있더라도 열흘치, 한 달치씩 이어지는 것이 아니라 하루치 관보가 여러 장인 것을 표시하는 데 그친다. 물론 이 모든 것은 정황증거일 뿐이니까, 더 많은 조사가 필요하다. 지금까지 살펴본 초기 관보의 A, B, C형식의 특징을 요약하면 <표 1>과 같다.²⁵⁾

<표 1> 초기 관보의 세 가지 형식

	A형식	B형식	C형식
제목, 날짜 표시	몽치 첫날: “관보 개국503년 ○월 ○일”	“관보 개국503년 ○월 ○일”	“관보 개국503년 ○월 ○일”
	둘째날부터: “○월 ○일”		

24) 전통적 인쇄·제책 방식에서 하루치 관보의 마지막 장이 한지 한 장의 오른쪽에 온다면 왼쪽은 빈면으로 남기거나, 종이를 아끼려면 반 장을 써야 했을 것이다. 장서각본 『관보』 pdf 3책 56, 65쪽을 보면 오른쪽에 전날 기사가 인쇄된 뒷면이 비쳐 보인다. 국립본 1894년 9월 관보(古01668 2권)의 10, 14, 20, 28… 면은 그렇게 반 장에 인쇄한 뒷면이다.

25) 음력은 큰달이 30일, 작은달이 29일이다. 1894년 6, 8, 10월은 작은달이고 7, 9, 11, 12월은 큰달이다. 영인본의 결호가 다른 소장처에 있는 사례에 대해서는 하명준, 2022: 297에서 꼼꼼하게 찾아두었다.

	A형식	B형식	C형식
다음날 기사	전날 기사 뒤에 행 바꿈	쪽을 바꿈	쪽을 바꿈
“상장(上狀)”	없음	없음	있음
쪽수 표시	장수	쪽수	없는 경우가 많음
영인본 중에서	6.21~29; 7.11~20; 7.21~30	7.1~10; 8.1~19(이후 결본)	1894.9.1~1895.3.29

III. 관보와 ‘부록’을 통해 본 1차 갑오개혁

1. 『정사』와 고종의 인사권

1894년 6~8월에는 관보와 함께 『의안』이나 『정사』 같은 이름의 간행물도 나왔다. 둘 다 관보의 ‘부록’이었다고 생각되지만, 그런 내용이 명문화된 관보 발행규정이 없으니까 분명하지는 않다.²⁶⁾ 다만 『정사』라는 간행물은 이전에도 조보의 부록 같은 형태로 존재했으므로, 필사본이던 것이 인쇄본으로 바뀌었을 뿐이라고 생각된다. ‘정사(政事)’란 정치상의 일, 정무(政務)라는 뜻으로도 쓰였지만, 여기서는 빈 관직에 인물을 선발하는 절차나 그 결과를 가리키는 말이다. 조선시대에는 1년에 두 번 있는 정기인사 ‘도목정사(都目政事)’ 외에도 수시로 정사가 이루어졌는데, 문관 인사는 이조 중심의 ‘이비(吏批)’, 무관 인사는 병조 중심의 ‘병비(兵批)’가 담당했다. ‘삼망(三望)’이라고 해서 인사 담당 관계자들이 모인 가운데 빈 자리마다 후보자 세 명의 이름을 올리면 임금이 한 명을 선발(落點)하는 것이 원칙이지만, 많은 경우 약식이나 편법으로 인사가 이루어졌다(정구선, 2020: 534-535). 정사의 결과는 조보에 기록되었다. 삼망을 다 쓰고 낙점자 이름에 따로 표시를 하기도 했다. 분량이 많을 때는 정사만 별지에 베끼기도 했는데, 그것을 『정사』

26) 관보에 대한 최초의 법령은 1895년 3월 29일의 주본(각대신간규약조건 56) 「관보 體樣을 변경할 事」이고, 이것에 의해 4월 1일 새로운 관보 형식이 도입된다(김건우, 2008: 143-146; 하명준, 2022: 293-294).

라고 불렀다. 선행연구에 따르면 “양반관료들의 주요 관심사였던 조정의 인사소식만을 게재한 『정사』가 단골서리들에 의해서 대량으로 필사복제되어 독자들에게 배포”되었으며, 여기에는 “관원의 인사뿐만 아니라 고관이나 고관의 부모·조·증조고에게 사후에 階·職을 내리는 추증명단도 실렸기 때문에 양반계급이나 관원들의 중요한 관심거리가 되었다(박정규, 1982: 135-136)”고 한다. 남아 있는 조보나 난록 류에서도 『정사』를 찾아볼 수 있다.

인쇄본 『정사』는 1894년 6월 하순 4회(21, 25, 26, 29일), 7월 7회(3, 4, 5, 12, 14, 16, 19일) 정사의 결과를 담고 있다. 『승정원일기』에서 찾아보면 7월 19일의 정사는 모두 14차였는데, 『정사』에서는 그것을 일일이 구분해 놓지는 않았다. 매회의 『정사』가 따로 간행되었는지, 이것도 몇 회가 뭉치로 간행되었는지는 알 수 없다. 서울대본은 맨 앞에 “정사 제1호”라고 인쇄된 표지가 있지만, 제1호가 어디까지인지는 불명이다. 그런데 『정사』가 아니더라도 조보나 관보 기사의 상당 부분은 관리 인사에 대한 것이고, 그중에는 정사 없이 이루어진 것도 많다. 여러 가지 경우가 있는데, 일일이 구분하기는 힘들다.²⁷⁾ 아무튼 『정사』라는 간행물은 정사를 열어서 한 선발 기록만을 담고 있다. 정사가 아닌 방식으로 이루어진 인사 결과는 관보 기사에는 실리지만 『정사』에는 기재되지 않았다.

인쇄본 『정사』의 내용에는 직책과 선발된 관리의 이름 외에 특별한 것은 없지만, 그것이 제1차 갑오개혁 기간 중에 간행되었다는 점은 생각해볼 여지가 있다. 당시는 일본 세력이 대원군을 다시 정치무대에 끌어내고, 군국기

27) 1894년 6월 25일 고종은 예문관제학과 예조참의를 정사로 뽑으라고 전교했다(영인본1: 19-20). 같은 날 고종이 김홍집을 영의정에 제수하자 승정원은 정사를 열어 하비(下批)하자고 했고, 고종은 윤허했다(같은 책: 15). 반면 6월 23일 고종이 박준양을 내무참의에 임명하자 승정원은 정사를 열자고 했지만 고종은(정사 없이) 구전하비하라고 전교했다. 이 두 사례는 “중비(中批)로 정승을 임명하면 정사를 열어 하비하도록 할 것을 청한다(이강욱 역, 2012: 65)”는 『은대조례』 「이고(吏放)」의 규정에 해당할 것이다. 그날 도승지 임명은 고종이 후보명단을 올리라고 해서 낙점했는데, 승정원에서도 정사를 하자는 말이 없었다(같은 책: 10). 6월 24일에는 우승지 후보명단을 올리자 한창수의 이름을 더 써넣어서 그를 낙점하기도 했다(같은 책: 13).

무척과 의정부는 고종의 권력, 특히 인사권을 대폭 축소하려고 시도하던 시점이었기 때문이다. 일단 이 시기 관보에 기재된 고종의 관리 인사는 무척 혼란스럽다. 예컨대 장서각본(B형식) 관보 6월 22일자(를 보면, 세번째 기사는 내무(부)주사 박준양을 동부승지에 제수한다는 전교, 16번째 기사는 전(前) 주사 박준양을 본부주사로 임명하겠다는 내무부(內務府) 초기에 대한 윤허, 22번째는 전 승지 박준양을 내무참의로 차하한다는 전교, 37번째는 동부승지를 교체하고 후보명단을 올리라는 전교다. 도대체 이날 박준양은 어떤 자리에 임명된 것인가? 동부승지가 된 것은 누구인가? 초기의 관보 역시 이전의 조보와 마찬가지로 기사를 범주별로 묶거나 최종 결과만을 제시하지도 않고, 시간순서를 따르지도 않는다. 물론 여기에는 관보의 문제뿐 아니라 인사관행의 문제, 갑오개혁의 혼란함도 개입해 있다. 실제로 갑오개혁 전에도 관리의 재직기간은 그리 길지 않았던 것 같지만, 갑오개혁 초기 승정원 승지의 임면은 눈이 어지러울 정도다.

〈표 2〉 승정원 승지의 교체(1894.6.21~7.19)

직책	인물(임명일자)
도승지	김명규(5.14) → 김종한(6.23) → 이태용(7.11)
좌승지	윤길규(5.23) → 정만조(6.26) → (공석)(7.9) → 유진필(10) → 정만조(11) → 유진필(12) → 이재현(15) → 김학우(16) → 유진필(17) → 이응익(18) → 이학규(19)
우승지	이범진(6.9) → 이규재(24) → 이시영(26) → 한창수(7.7) → 남숙희(10) → 김천수(13) → 조경구(15) → 윤길병(16) → 김천수(17) → 이학규(18) → 박시순(19)
좌부승지	이규재(6.1) → 정향조(24) → 김학수(26) → 김유성(29) → 임선준(7.4) → 한창수(5) → 유진필(7) → 서상집(10) → 남숙희(13) → 서상집(14) → 이재현(15) → 박제순(16) → 이석영(17) → 김병기(18) → 이병준(19)
우부승지	정향조(6.9) → 이원궁(24) → 이시영(25) → 이남규(26) → 유진필(29) → 임선준(7.2) → 이병훈(4) → 채규룡(5) → 유진필(6) → 이종두(7) → 서병무(8) → 유진수(9) → 박준양(10) → 정학목(12) → 서상집(13) → 이재현(14) → 지석영(15) → 김홍락(16) → 조병건(17) → 이희익(18) → 이건영(19)
동부승지	윤상철(6.8) → 박준양(23) → 한창수(24) → 유길준(25) → 이최승(26) → 유진필(28) → 조경구(29) → 이병훈(7.2) → 한창수(4) → 육종윤(5) → 신경균(6) → 조희창(7) → 박현양(9) → 김하영(10) → 이재현(12) → 서완순(14) → 윤길병(15) → 유안주(16) → 권재수(17) → 심상황(18) → 김병유(19)

6월 21일~7월 19일 사이 『승정원일기』 좌목(座目)에 나타난, 거의 신경질적인 승지의 교체를 보면 <표 2>와 같다.²⁸⁾ 좌목은 그나마 임명이 확정된 인물이 출근을 했는지 안 했는지를 적은 것이고, 『승정원일기』 본문에 나오는, 임명되었다가 그날로 다시 교체된 사람까지 치면 이보다도 더 많아진다. 그리고 이들의 인사이동은 다른 관직의 인사이동과 맞물려 있으니, 승정원과 관련해서만 하루에도 수 명에서 십수 명이 임명되고 갈리고 한 셈이다. 그런 내용이 관보를 채우고 있다. 7월 20일부터는 승정원이 승선원으로 바뀌고 승지도 5명으로 줄게 된다. 그런데 이런 어지러운 관리인사는 이 시기 정치권력을 놓고 군국기무처와 대립했던 고종의 전술이었던 것 같다.²⁹⁾

당시 군국기무처는 관리의 인사를 전반적으로 총리대신과 각아문대신의 통제 아래 두고자 했다.³⁰⁾ 7월 14일 군국기무처 장정 「문관수임식(文官授任式)」은 관리의 품계를 칙임관(정1품~종2품), 주임관(3~6품), 판임관(7~9품)으로 구분하고(제1조), 칙임관은 임금이 선발하되 총리대신이 각아문대신, (의정부)찬정, 도헌 등과 회동·협의하여 삼망을 갖추어 취지를 아뢰며(제2조), 주임관은 해당아문 대신이 선발하고, 선발된 사람의 인적사항을 총리대신을 거쳐 임금에게 보고만 하게 하였다(제3조). 종래 임금이 당상관의 인사를 장악하고, 때로는 인사 원칙을 무시한 채 이조·병조의 천거 없이 임금이 특정인을 지목하여 임명하는 ‘중비(中批)’로 자기 뜻을 관철시켰던 것에 비하면, 큰 변화였다.³¹⁾ 물론 고종은 크게 반발했을 것이다.

28) 홍문기, 2006: 271-272에 6~8월 전체의 이동상황이 정리되어 있다. 6월 21일부터 7월 26일까지는 이동이 극심하지만, 그 전후로는 그렇게 자주 승지가 바뀐 것은 아니었음을 알 수 있다.

29) 홍문기의 선행연구에서는 가령 유길준이 6월 25일 하루 동안 동부승지로 재직한 것을, 고종이 군국기무처 설치를 선포하는 과정을 매끄럽게 진행하기 위한 조치로 해석하고 있다(홍문기, 2006: 273). 한편 젊은 시절의 고종은 인사권을 이용해 자신의 반대세력을 대거 해임하면서 ‘친정’ 체제를 구축하기도 했다(김성해, 2010).

30) 이하 이 시기 관리 인사권을 둘러싼 고종과 군국기무처의 갈등에 대해서는 홍문기(2006)과 류영익, 1990: 155-161.을 많이 참조하였다.

31) ‘중비’에 대해서는 이근호(2007). 1873년 대원군을 물러나게 하고 고종이 친정(親政)한 이후의 ‘중비’ 인사에 대해서는 은정태, 1998: 184-185.

『승정원일기』에 따르면 한편으로 고종은 7월 16일에 의정부 총리대신을 비롯 내무·택지·외무·법무·농상아문 등의 대신과 협판을 대거 임명했다. 갑오개혁을 통해 새로 설치된 부서들이었다. 이 결과가 그날자 『정사』에도 기록되어 있다. 그러나 이 인사는 고종, 대원군, 군국기무처, 또는 오토리 케이스케(大鳥圭介) 일본공사 중 누구의 뜻이었을까? 다른 한편 내무·외무아문 등을 설치했다고 해서 종래의 6조가 자동 폐지되지는 않은 듯, 다음날인 7월 17일에 고종은 이조판서와 참의를 새로 임명했다. 19일에는 “이조참판의 전망단자를 들이니 이준용을 더 써넣어 낙점”했고, 예조·공조의 판서와 참판도 새로 제수했으며, 14차의 정사를 통해 많은 인사발령을 내렸다. 대부분은 지방관과 무관직 인사였지만, 16일 임명을 고사한 내무·법무대신 자리에 새 인물을 뽑은 것도 있고, 형조·공조정랑처럼 6조의 관리를 뽑은 것도 있었다. 그러나 정사는 그날이 마지막이었다. 22일부터 각아문 체제가 시작되었고(홍문기, 2006: 269), 이후 얼마동안 고종의 인사는 궁내부 관리로 한정된다.

그러나 관리 인사를 둘러싼 고종과 군국기무처의 갈등은 계속되었다. 군국기무처는 「문관수임식」을 고수했다(8월 24일 #155). 군국기무처의 강경한 입장은 9월 11일에 정점에 이르렀다. 주임관의 사직소는 승선원으로 바로 제출하지 말고 각아문대신과 총리대신을 거쳐야 한다거나, 심지어 정령(政令)의 출납기관인 승선원은 궁내부에서 의정부로 이속해야 한다는 의안을 결의한 것이다(#177, #178). 그러나 군국기무처는 끝내 고종과 타협하지 않을 수 없었던 듯, 9월 19일에 가서는 의안으로 「문관수임식」 제2조를 고쳐 직임관은 모두 총리대신이 추천한 자 중에서 임금이 선발(聖簡)한다는 말 다음에 “혹은 (임금이 단독으로) 명할 수 있다(或命)”라는 구절을 추가했다(#185). 승선원의 의정부 이속 건도 9월 21일에 취소된다(#188).

또 한 가지 군국기무처로서도 어쩔 수 없었던 과거의 관행은 고위관리의 사직(上)소였다. 조선에서는 당상관은 사직소를 올려서 임금의 윤허를 얻어야 사직할 수 있었다. 대신이 사직소를 올렸을 때는 사직을 허락하든 않든 임금의 비답도 꽤나 꼭진한 것이 되곤 했다.³²⁾ 그리고 늘 그렇듯이 사직소

란 때로는 진짜 사직하려는 의지의 표현이지만, 새로 임명되면 으레 고사하는 관행이거나 사직소 형태를 빌어 정치적 의견을 전달하는 행위이기도 했다. 이 시기 총리대신 김홍집(9월 5, 7일)을 비롯해서 탁지아문대신 어윤중(8월 2일), 학무아문대신 박정양(8월 14일, 29일, 9월 5일), 공무아문대신 서정순(8월 28일), 농상아문대신 엄세영(9월 4일), 외무아문대신 김윤식(9월 6일) 등이 모두 고종에게 몇 차례씩 사직소를 올렸다(홍문기, 2006: 269). 인쇄본 『정사』가 잠깐 동안 간행되다 사라진 것은 그런 맥락 속에서였다.

2. 『의안』과 관보를 이용한 법령 공포

1차 갑오개혁의 중심이 된 군국기무처는 일종의 입법기관으로 기능하면서, 국정과 사회제도 전반에 걸친 다양한 개혁안과 동학농민전쟁의 수습책 등을 의결했다. 초기에는 거의 매일 열린 회의에서 발의되고 다수결로 의결된 장정(章程)과 의안은 고종의 재가를 거쳐 법령처럼 시행되었다.³²⁾ 6월 28일자부터 이런 군국기무처 장정·의안을 담은 『의안』이라는 간행물이 관보의 부록처럼 간행·배포되었다. “본처 의안이 점점 많아지니 급히 활판을 설치하고 인쇄·간행해서 공포에 편리하게 할 것(本處議案漸繁 亟設活版印行 以便廣布事)”이라는 7월 1일 의안(#24)이 근거가 되었을 것이다. 역시 추측일 뿐이지만, 『의안』이 관보의 부록이라는 데 대해서는 다음과 같은 정황증거가 있다. 첫째, 장서각본 『관보목록』(K2-5129)에는 “제2책”에 “부(附) 의안”이라고 해서 1894년 6, 7월 의안을 포함시켰고, 각 소장처의 관보철 시리즈에도 대개 『의안』과 『정사』가 포함되어 있다. 둘째 『의안』 간행물이 폐

32) 대신의 사직소에 대해서는 『은대조례』에 규정이 있다(이강욱 역, 2012: 88-89).

33) 7월 9일 의안(#50)에서 “무릇 제(諸)의안으로 윤희를 받아 시행되는 것은 방헌(邦憲)으로 삼는다”고 규정했다. 넓은 뜻의 의안은 다시 제1조, 제2조… 형식으로 제도를 규정한 ‘장정’(23개)과 “一 과부의 재가는 귀천을 막론하고 그 자유에 맡길 것(寡女再嫁無論貴賤任其自由事)” 하는 식의 짧은 조문인 좁은 뜻의 ‘의안’(198개)으로 나뉜다. 군국기무처 의안에 대해서는 유영익(1990)을 주로 참조했고, 장정과 의안의 구분과 번호 역시 유영익, 1990: 168, 229-239를 따랐다.

지된 뒤 군국기무처 의안은 관보의 기사로 통합된다. 셋째는, 둘째와도 관련 해서 뒤에 볼 「명령반포식」 제6조 규정이다.

영인본 1권은 6월 21일~8월 19일 관보, 『정사』, 『의안』, 9월 1일부터의 관보 순으로 되어 있지만, 이 순서는 임의적인 것이다. 영인본에 수록된 『의안』이 완전한 것인지도 알 수 없다. 영인본 1권 424쪽에는 “20일 의안, 반포하지 말 것(二十日議案 勿爲頒布)”이라는 말과 함께 8개 의안이 필사되어 있는데, 이것은 국립본 古01668 1권에만 있는 내용이다.³⁴⁾ 규장각본 『의안』(奎20066) 맨 뒤에는 영인본 1권 366쪽 이하의 것과는 다른 「궁내부·종정부·종백부관제」가 실려 있다.³⁵⁾ 그런가 하면 영인본 1권 389~103쪽에는 7월 17일 의정부 초기(새로 임명된 관리 명단)와 7월 20일 윤음이 끼여 있다. 이것은 서울대본 1894(6下)를 따른 것이지만, 과연 이 문서들도 『의안』에 포함되는 것인지 어떤지는 알 수 없다. 남아 있는 모든 『의안』 등록과 철의 내용을 다 비교해야 할 텐데, 그것은 숙제로 남겨둔다.

소장처별 『의안』 철에는 대개 열흘 이상 간격을 두고 “의안 제3호”, “의안 제4호”, “의안 제5호”라고 인쇄된 표지가 남아 있기도 해서, 이것 역시 여러 날 것이 묶여서 간행된 것으로 보인다. 『의안』에는 테두리 바깥 아래쪽에 6월 28일부터 8월 22일까지 이어지는 1~156의 쪽번호가 있고, 7월 17일부터는 그 위쪽에 “의안 제17호”라고 난외제(欄外題)도 붙게 된다. 그러나 7월 16일과 19일은 하루 2호씩을 발행했는가 하면 8월 14일과 16일이

34) 의안의 등록(謄錄)인 『의정존안』(奎17236)에 실린 것을 보면, 이 8개 의안 중 첫 번째 것(#145)은 그때껏 재가를 얻고도 시행되지 못하고 있는 의안이 한둘이 아니라면서, 그것들에 대해 고종의 의사를 다시 묻는 것이다. 유명익(1990)에서는 이것 하나만을 이날의 의안으로 해야겠다. 이하 임금이 날마다 외전(外殿)에 나와 업무를 보라거나(#67, #107) 친위군 외 군영의 통합(#70), 논핵상소의 처리(#94) 등 7개 의안은 #145에 첨부된 기존 의안이다. 『의정존안』은 인쇄·간행된 의안을 철한 것이 아니라, 전통의 문서처리방식대로 군국기무처에서 의안을 공책에 정서(淨書)해둔 등록이다.

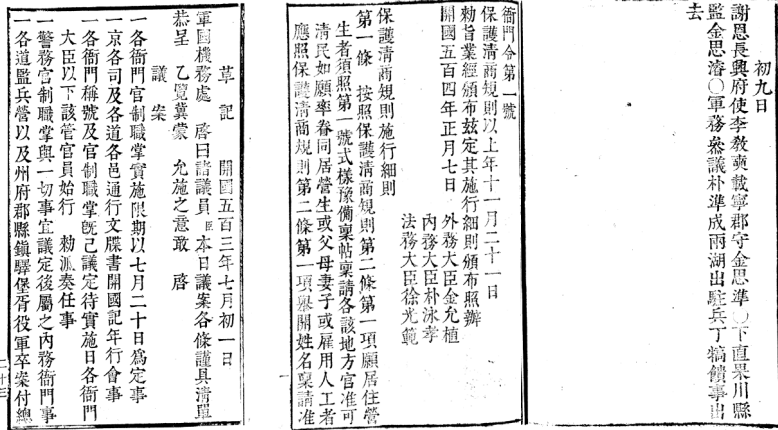
35) 이것은 유명익, 1990: 168의 'D'에 해당한다. 유명익은 D가 6월 28일에 작성되었으나 7월 22일에야 발표되었다고만 하였는데, 이 D와 7월 22일 발표된 것(영인본1: 366-380)은 내용이 조금 다르다. 『의안』(奎20066)은 규장각 소장 의, 관보철 시리즈에 포함되지 않고 『의안』만 따로 묶은 여러 개의 문서철 중 하나다.

모두 제29호라고 호수가 잘못 매겨져 있고, 제31호는 확인해본 모든 소장본에 빠져 있다.³⁶⁾ 어쨌든 『의안』은 8월 22일치 제32호가 마지막인 듯하다. 8월 25일 관보에 “이번 24일 의안(今二十四日議案)”이라고 해서 2건(#154, #155), 27일 관보에 3건, 29일 관보에 7건… 하는 식으로, 이후로는 의안이 관보 기사로 실리기 때문이다. 그리고 10월 1일 의안(#190)을 마지막으로, 군국기무처는 활동이 침체되고 결국 역사 속으로 사라지게 된다.

〈사진 6〉 왼쪽은 7월 1일 『의안』이다. 여러 부서에서 임금에게 보고할 때 쓰는 ‘초기(草記)’라는 문서 형식으로 “군국기무처에서 아뢰기를, 여러 의원(=신)이 오늘 의정한 각조를 목록을 갖추어 올리니 살펴보시고 윤허해주시기 바랍니다(軍國機務處啓曰 諸議員臣本日議定各條謹具清單恭呈 乙覽冀蒙 允施之意敢啓)”라는 말을 적고, 그 뒤에 의안들을 첨부했다.³⁷⁾ 8월 16일 『의안』 제29호부터 초기는 없이 의안만 기재하게 되지만, 『의정존안』에는 여전히 초기가 실려 있거나 적어도 “계본은 전과 같음(啓本 同前)”이라고 되어 있다. 계속해서 초기 형식을 써서 보고하고 재가를 얻었는데 간행된 『의안』의 체재만 바뀐 것이 아닐까 싶다.

36) 혹시 위에서 말한 8월 18일자 제30호 뒤 여백에 필사된 8월 20일 의안이 제31호가 아니었을까 싶기도 하다. 아니면 8월 22일 제32호의 호수가 잘못 매겨진 것일 수도 있다. 『의정존안』에도 8월 20일의 #145와 첨부된 7개의 재수록 의안 외에는 그 사이에 『의안』 제31호로 간행되었어야 할 만한 의안은 수록되어 있지 않다.

37) 『의안』은 이렇게 문서 제목이 ‘초기’처럼 보이기도 해서, 소장처 중에는 『의안』철을 『초기』라고 해둔 곳도 있다. 군국기무처에서는 매사를 문서(초기)로만 처리할 수는 없으니 임금이 외전에 나와 업무를 보시라는 것을 의안으로(#67) 정했으나, 주34)에서 보듯이 고종은 거기 따르지 않았다. 초기라는 문서형식에 대해서는 이강욱(2010) 참조.



〈사진 6〉 『의안』의 지면(왼쪽)과 법령·조약이 관보에 실린 양상(오른쪽)

* 출처: 장서각본

이렇게 『의안』은 갑오개혁 초기에 대거 생산된 군국기무처의 장정·의안들을 수록했다. 바로 이 『의안』에 실린 1894년 7월 12일 장정 「명령반포식」에는 다음과 같은 규정이 있다.

제2조 국내의 모든 법률과 칙령은 임금의 말씀으로 반포한다(國內一應法律勅令 皆以上諭頒布).

제6조 법률과 칙령은 모두 관보를 써서 반포한다. 각지방은 그 법령(관보)이 도착한 뒤 7일이 지나 시행한다(法律勅令 皆用官報頒布 各州縣以其令到後七日 爲施行期限).

‘법률’과 ‘칙령’이라는 용어는 일본 법령에서 베꼈을 것이다. 제2조는 반포보다는 ‘제정’에 대한 규정일 텐데, 국회 같은 입법기관이 따로 없던 왕정 국가에서 여전히 법령이란 임금의 명령일 수밖에 없었다. 제6조 앞부분은 법령은 관보에 게재함으로써 공포한다는 규정이고, 뒷부분은 법령은 공포일로부터 일정 기간이 경과한 뒤에 효력이 발생한다는 내용이다. 그리고 이런

규정은 이 「명령반포식」을 대체하는 11월 21일 칙령 제1호 「공문식(公文式)」과 또 그 뒤의 이런저런 법령을 거쳐 대한민국의 현행 「법령 등 공포에 관한 법률」에까지 계속 이어진다. 또 한 가지, 1894년 6월 28일자 관보에 실린 군국기무처 의안 「의정부관제」는 관보국을 관보 간행을 관장하는 부서가 아니라, “정령(政令)·헌법과 각 관부(官府)의 일체 공판성안(公判成案)의 반포를 관장”하는 부서라고 규정했다.³⁸⁾ 관보를 일차적으로 법령의 공포 지면으로 보고 있는 것이다.

그러나 과연 초기 관보가 그런 역할을 했던가? 법령 공포에 대한 이런 규정과 함께 근대는 쉽게 한 걸음 다가섰을까? 법령이 모두 관보로써 반포된다는 말은 사실 별로 새롭게 들리지 않았을 것이다. 이전에도 임금의 명령인 전교(傳敎)를 비롯해서 국정의 중요한 사항은 조보에 “반포”되었기 때문이다. 오히려 ‘법령’을 지금의 성문법처럼 이해한다면, 전교는 하루에도 여러 건이 내려지지만 그 가운데 법령적 성격의 것은 극소수였음을 지적해야 할 것이다.³⁹⁾ 제1차 갑오개혁은 군국기무처 장정·의안의 형태로 짧은 기간에 새로운 성격의 개혁법령이 쏟아진 예외적 사태였다. 그러나 의안 중에서도 각사(各司)의 현황을 보고하라는 명령, 지방에 선유사 파견, 군국기무처 회의 참석/정회, 권력을 농단한 민영준과 무당 진영군 등을 논죄해야 한다는 결의 등 상당수는 법령이나 제도의 개선안이 아니라 그때그때의 시책이었다. 게다가 이지용을 군국기무처 의원으로 임명하자는 안(#25), 개항장 세관에 고빙된 외국인에게 증명서(文憑)를 발급하자는 안(#71), 비답을 받은 논핵소(論劾疏)는 도찰원에 넘기겠다는 안(#114) 등 고종이 거부·보류한 의

38) ‘정령’은 법령의 성격을 갖는 임금의 명령이다. 그때까지의 ‘전교(傳敎)’, 대한제국기의 ‘조칙(詔勅)’과 ‘칙령’이 여기 해당된다. 여기서 ‘헌법’이라고 한 것은 법률, ‘공판성안’이란 나중에 관보에 실린 내용을 참작하면 각 부서의 부령(部令)·훈령과 공고·공시 등을 가리킨 것 같다.

39) 전교 가운데 최종적으로 6조 등 각 부서에서 법령으로 인정해서 법전에까지 수록하게 되는 것은 ‘수교(受敎)’라고 불렀다. 순조~고종대 84년간의 수교를 담은 『수교등록』에 수록된 수교의 수는 72개다(조지만, 2010: 399). 1년에 1개 꼴도 되지 않는다.

안도, 거부·보류의 비답과 함께 『의안』에 실렸다. 임금의 재가를 얻지 못한 내용까지 『의안』으로 공간했다는 사실은 지금 보면 파격적이다. 가령 식민지기 『관보』는 최종적으로 제정·공포된 법령만을 보여준다. 총독부가 추진했지만 결국 만들어지지 않은 제령안이 관보에 실리는 일은 없다. 실제로는 전혀 순조롭지 않았던 제정 과정의 뒷이야기도 『관보』가 아니라 민간 신문이나 잡지가 담당할 몫이다. 그러나 아마 조선시대 조보와 ‘공론’의 연장선 상에서겠지만, 이 시기 『의안』은 이렇게 막후에 가려져야 할 정치적 갈등까지도 그대로 드러내고 있다.⁴⁰⁾

이상한 것은, 「명령반포식」에서는 법령을 ‘관보’로써 반포한다고 했는데, 실제 8월 22일까지 군국기무처 의안이 실린 지면은 관보가 아니라 『의안』이라는 사실이다. 이 글에서는 그런 점에서 『의안』을 관보의 부록으로 간주했지만, 다른 한편 초기 관보는 형식면에서나 내용면에서 여전히 조보의 연장이어서, 그 형식을 벗어나는 ‘개조식(簡條書式)’의 일본식 법령에는 다른 지면이 요구되지 않았을까 싶기도 하다. 『의안』이 폐지된 뒤로 신식 법령이나 외국과의 조약은 관보에 실리지만, 관보 기사의 일부로 녹아들지 못하고 별지로 어색하게 첨부되었다. 관보에 조약이 실린 최초 사례인 1894년 8월 17일자 관보 뒤의 「대조선대일본양국맹약(大朝鮮大日本兩國盟約)」(영인본1: 195-196)에 이어,⁴¹⁾ 11월 20일 관보 뒤에는 「보호청상규칙(保護淸商規則)」이 실렸다. 모두 그날자 관보와는 구분되는 별지 형태고, 관보 기사에는 오 늘은 부록이 있다든가 하는 언급도 없다. 「보호청상규칙시행세칙」과 거기 딸린 양식들은 여러 토막으로 나뉘어 1895년 1월의 관보들 사이로 끼어들었다. <사진 6> 오른쪽에서 1월 8일 관보의 1월 9일 ‘상장’ 기사와 「보호청

40) 그런 기사의 구조는 조보에서 신료들의 주청(奏請)이나 상소와, 운허한다든지 상소 내용은 잘 알겠지만 그렇게 할 수 없다든지 하는 임금의 비답을 함께 실던 것과 비슷하다.

41) 7월 26일(양 8.26)에 조인되었고, 양국 모두 관보에 게재하여 조약의 체결 사실을 국민에게 알렸다. 국사편찬위원회 한국사데이터베이스> 주한일본공사관기록 4) 七. 歐文電報往復 四> (114) [무기반환 및 동맹조약 공포에 관한 통고]; (157) [朝鮮政府의 同盟條約 발표] 참조.

상규칙시행세칙」이 어색하게 나란히 놓인 모습을 볼 수 있다.⁴²⁾

외국과의 조약뿐 아니라 국내의 법률도 마찬가지다. 1894년 11월 21일 관보 뒤에 새로운 일본식의 ‘칙령’ 제1~8호가 역시 별지로 첨부되었다. 그런데 이쪽은 혼란의 연속이었다. 11월 21일자 칙령 제1호는 “「공문식」을 반포하고 종전의 「명령반포식」을 폐지하며 그날부터 승선원과 공사청도 폐지한다”는 반포문과 부서(副署)한 대신들의 명단만 있고 「공문식」 본문은 없다(영인본1: 733). 다음날에는 같은 반포문 뒤에 부서한 대신 명단이 빠지고 「공문식」 조항이 포함된 칙령 제1호가 다시 실렸고(영인본1: 741-745), 그 다음날 23일에는 종전 승선원이 거행하던 정령은 임시로 궁내부가 담당하라는 11월 23일자 칙령 제1호가 실렸다(영인본1: 747). 변호만 혼란스러운 것이 아니다. 21일의 칙령 제3호는 동지날에 태묘에 가서 독립을 서고(誓告)하겠다는 내용이고⁴³⁾ 제4호는 박영효를 내무대신으로 삼는 등의 인사명령이다. 이날부터 임금의 명령인 ‘전교’는 중국 황제의 명령과 같은 ‘조칙(詔勅)’으로, 승정원의 ‘계목(啓目)’은 ‘주본(奏本)’으로 격상되는데, 그 과정에서 임금의 지시·명령을 가리키는 ‘칙명’, ‘칙령’과 일본식 법령 형태인 ‘칙령’이 같은 이름을 갖게 되었던 모양이다.

3. 승선원의 폐지와 관보 지면의 변화

관보의 형식과 내용으로 보면, 초기에는 법령과 정부의 각종 정보가 의정부 관보국으로 바로 모여서 관보에 실린 것이 아니라, 여전히 각종 안건이 임금의 보고되고 재결을 받기 위해 승정원을 거치는 과정에서 정보가 정리되고, 그것이 관보국/관보과로 전달되지 않았나 싶다. 그렇다면 이렇게 공

42) 장서각본에서는 1월 8일 기사 뒤에 철회되었지만 영인본에서는 1월 9일 기사 뒤에 삽입되어 있다.

43) 이 서고는 12월 12일에 이루어지게 된다. 「홍범14조」를 포함하는 「독립서고문」으로 알려진 것인데, 당시 관보에는 이 서고문과 그 다음날의 윤음이 순한문, 순한글, 국한문혼용의 세 판본으로 실렸다(영인본1: 819-852).

문과 관보의 지면이 어수선하고 거칠어진 것은 주로 생소한 일본식 근대를 수용하는 과정의 시행착오였겠지만, 승선원이 폐지된 탓도 있었을 것 같다. 승선원은 승정원이 갑오개혁 때, 7월 20일부터 개편된 것이다. 그리고 1894년 8월부터 갑오개혁은 정체와 위기를 맞이했다. 일본은 청일전쟁의 승기를 잡으면서 내정간섭을 확대했고, 대원군과 군국기무처의 대립, 개혁세력 내부의 분열이 이어졌다. 앞서 보았듯이 9월 하순에 접어들면서 고종은 「문관수임식」의 수정을 이끌어냈고, 승선원의 의정부 이속 건도 취소시켰다. 9월 말 조선주차 일본공사가 이노우에 카오루(井上馨)로 교체되면서 상황은 급변했다. 이노우에는 대원군을 축출하고 11월 21일 군국기무처를 폐지했다. 그 동안 정치의 뒷전으로 밀려났던 고종의 친정체제를 회복시킨 것이지만, 그 내실은 의정부를 대신한 내각이 법령의 제정과 관리 임명을 장악한 것이었다(왕현중, 2003: 219-245). 궁중과 부중(府中)의 분리는 더 깊어졌고, 제1차 갑오개혁 기간에도 고종이 중요한 정치적 수단으로 활용했던 승선원은 폐지되었다. 궁내 잡무와 국가·왕실제사는 궁내부 시종원의 사무로 이어졌지만, 임금의 비서·문서출납을 담당하는 비서원이 다시 설치되는 것은 1895년 11월 10일의 일이다(홍문기, 2006: 274-279).

임금에게 올리는 모든 문서가 승정원/승선원을 거치던 구조가 무너지면서, 여러 관서의 초고를 승지가 받아 올리면서 “병조의 말로 아뢴다” 하는 식으로 적던 격식이 사라지고, 이제 각 대신이 직접 임금에게 주청을 올리고 윤허를 받게 되었다. 거기에 법률이니 칙령이니 각부의 부령·훈령이니 하는 일본식의 낯선 법령 양식까지 도입된 것이다. 그렇게 하여 11월 21일 이후 얼마동안 관보에는 상당한 파격과 혼란이 발생하게 된다. 한 가지 특기할 것은 한글의 사용이다. 1894년 12월 10일자 관보에는 칙령(제3호) 「순검징벌례」가 국한문혼용으로 실렸고, 12월 12일자에는 독립서고문과 흥범 14조가 각각 한문, 국한문혼용, 순한글 세 가지로 실렸다. 이듬해 1월 29일부터는 관보 본문기사가 종종 국한문혼용체로 게재되기 시작한다. 예전에 “啓曰… 傳曰允”이라고 하던 것이 “上奏_{ᄃᆞ}여 裁可_{ᄃᆞ}ᄃᆞ시물 經_{ᄃᆞ}ᄃᆞ”로 바뀌었다.

1895년 3월 25~30일 사이에 법률 3개와 칙령 33개가 한꺼번에 반포되는

일도 그런 가운데 일어났다. “관보 개국504년 3월 29일”이라는 표지 아래 법률 제1호 「재판소구성법」과 칙령 제38~60호가, 이어서 “관보 개국504년 3월 30일”이라는 표지 아래 법률 제2호 「회계법」과 제3호, 칙령 제63, 64, 68, 69, 70호와 정오표가 간행되었다. 표지는 이 간행물이 관보의 일부, 별책부록이라는 말일 텐데, 이 법령들은 어째서인지 영인본에는 통째로 빠지고 말았다. 소장처에 따라서는 이 법령들은 전혀 다른 이름으로 따로 첩되어 있기도 하다.⁴⁴⁾ 여전히 관보 따로, 부록 따로인 상황이 작용했던 것 같다. 이렇게, 1895년 4월부터 관보의 지면이 완전히 바뀌고 법령·칙령과 각 부령·훈령, 서임및사령, 궁정녹사, 휘보 등으로 관보의 게재내용을 정해 주기 전까지는, 초기 관보는 근대적 법령의 게재를 온전히 담당할 매체는 아니었다고 생각된다.

전체적으로 보면, 갑오개혁기에 등장한 인쇄 관보의 내용도 초기에는 승선원의 문서출납을 중심으로 이루어진 관리 인사에 관한 것이었다. 6월 21일에 일본군이 경복궁을 침범했다거나 하는 기사는 관보에는 실리지 않았다. 동학농민전쟁의 피해와 관련해서는 7월 초순까지는 아주 드물게, 전라도·충청도(兩湖)의 해당지방 수령들이 백성을 무휼하라는 지시(6월 24일자), 프랑스인 선교사가 살해당했다는 보고(7월 10일자) 등을 찾아볼 수 있을 뿐이다. 그러나 7월 중순부터 삼남지역으로 파견된 염찰사(廉察使), 선무사(宣撫使) 등의 장계가 올라왔고, 각도 관찰사 등도 곳곳에서 ‘난민(亂民)’이나 ‘비도(匪徒)’의 습격 등을 보고했다. 9월 초 농민군의 2차 봉기에 대해서는 9월 중순부터 활발하게 보고되기 시작했다. 갑오개혁 초기에 군국기무처는 농민군의 요구를 일부 수용하여 일련의 개혁의안을 결의했지만, 9월이 되면서는 농민군을 ‘몹쓸 백성(莠民)’으로 규정하면서 회유·진압의 병행을 천명했고, 10월 7일 농민군이 경기도까지 침범하게 되자 그들을 “비도”, “비류

44) 장서각본 6권에는 29일 것만, 7권에는 모두가 수록되어 있다. 규장각본 『관보』(奎16025, 표지는 『官制』), 국립중앙도서관에서 ‘관보’로 검색) 고문헌의 결과 중에 하버드 엔칭도서관에 소장된 『各部章程』 乾·坤도 이 관보 부록 법령집을 담고 있다.

(匪類)”라고 부르면서 해당지역 수령을 시켜 소탕·무마하게 하는 의안을 내놓았다(#172, 173). 이후 조정은 관군을 파견하여 일본군과 합세하여 농민군을 토벌하게 한다(류영익, 1990: 147-153). 11월 초 우금치전투에서 농민군이 대패한 뒤 관보에는 이례적으로, 그때까지의 승정원의 문서출납 형식의 관보 기사와는 전혀 다른 형식의 기사가 등장한다. 「이인지역(利仁之役)」, 「효포지전(孝浦之戰)」, 「우금지사(牛金之師)」 세 편으로 구성된 동학농민군 토벌의 기록인 「공산초비기(公山剿匪記)」가 11월 27~29일 관보에 나뉘어 실린 것이다.⁴⁵⁾ 6월 말 이래 한반도 중북부로 확대된 청일전쟁에 대한 보고는 그리 많지 않다.

전국의 농사상황, 즉 ‘농형(農形)’에 대한 기사도 초기 관보에서는 찾아보기 힘들다. 이것은 조금 이상한 일인데, 승정원의 업무지침인 『은대조례』에는 하지 이후 입추 전까지의 농사 상황과 비가 내린 상황에 대해 보고한 장계, 첫서리가 내린 상황을 보고한 장계는 모두 조보에 반포한다고 규정했기 때문이다(이강욱 역, 2012: 406). 1883년 10월 11일자 『한성순보』 제2호의 「내국기사」에도 9월 1일부터 4일까지 각 관찰사가 장계로 보고한 함경도·평안도·경상도·황해도·충청도의 농사 작황(農形)과 황해도의 호환(虎患) 보고 등이 실려 있다. 이전 시기의 조보라면 ‘원본’에는 있었으나 필사하는 과정에서 빼버렸다고 할 수 있겠지만, 인쇄된 관보에는 원본과 사본의 차이 같은 것은 없다. 처음부터 실리지 않은 것이다.⁴⁶⁾ 1894년은 동학농민운동

45) 국편 한국사DB 『동학농민혁명자료총서』 중 「公山剿匪記」에 대한 이이화의 설명은 “공주전투에 참전한 장위영 참모관인 具完喜가 공주일대에서 다른 관군 부대와 일본군이 합동으로 동학농민군을 토벌한 기록이다.” (···) “필사본 16쪽으로 규장각에 소장되어 있다.” “전체로 보면 세 가지 지형도와 전투사실을 담은 것이다. 비록 짤막한 내용이나 일자와 지명 그리고 연합전을 펼친 관군부대의 기술이 어느 자료보다 정확하다. 또 전투에 참여한 장수가 직접 기록한 점에서도 사실 오류가 가장 적다고 평가할 수 있다.”고 하였다. 공주전투를 이인, 효포, 우금치전투 세 국면으로 나누어 설명한 것이다. 『관보』 게재분에는 지형도는 없다.

46) 1870년대 이후 『승정원일기』에도 관찰사의 농형 보고는 좀처럼 실리지 않았다. 한국고전종합DB에서 검색해보면 입시 기사 등에서 고종이 「길가(沿路)의 농형은 어떻던가?’’ 하고 묻는 정도의 기사가 보일 뿐이다.

과 청일전쟁으로 어지러운 상황이라 농형에까지 관심이 미치지 않았던 것일까? 그해 9월 8일에 경기도 파주 등지에 서리가 내렸다(霜降)는 경기감사의 보고 정도가 보인다(영인본1: 479).

이전의 조보에는 간혹 상소나 장계, 임금과 신료들이 함께 국정을 논한 입시(入侍) 기사 등을 길게 베껴두는 일도 있었지만, 초기 관보에 오면 그런 것은 거의 없어진다. 반면 조보를 베껴두지 않았을까 생각되는 『난초』의 6월 27일에는 내의원(약방)의 입진(入診) 때 여러 대신이 함께 입시해서 군국기무처의 설치, 회의방식 등에 대해 논의하는 기사가 약 두 쪽 반에 걸쳐서 길게 실려 있다. 고종이 “각국에서는 회의 때 임금이 가서 본다고 하던데, 그런가?”하고 묻자 군국기무처 총재 김홍집이 “각국은 그렇다고 합니다.” 하고 대답하는 장면도 있다. 고종이 군국기무처 회의에서 배제되는 장면이다. 그러나 이 입시기사는 영인본 관보에도 장서각본 관보에도 없다. 상소도 이전에는 『소차(疏筴)』라고 하여 『정사』처럼 상소만 따로 베낀 문서도 있었고,⁴⁷⁾ 난록 류에도 중요한 상소 전문을 별지에 베껴서 붙여두기도 했던 것이지만, 관보 시기에 오면 그런 관행은 없어진다. 그래도 누구의 상소 “대개(大概)”라고 해서 상소의 내용을 얼마라도 요약해서 실는 경우도 있지만, “도헌 이태용의 사직소에 답하기를, ‘상소 내용은 잘 알았다. 경은 사직하지 말고 업무를 보라(答都憲李泰容辭疏曰 省疏具悉 卿其勿辭行公)’” 같은 기사는 그저 이태용이 사직소를 냈는데 임금이 윤허하지 않았다는 사실만을 알려줄 뿐이다. 조선시대에는 사직소를 빌어서 정치적 의견을 전달하거나 현상황을 신랄하게 비판하는 경우도 많았는데, 『소차』라는 간행물도 없어지고 이렇게 관보에도 제대로 실리지 않는다면 이제 그런 의사소통의 장은 차츰 축소될 터였다.

2022년 9월 18일 접수
2022년 12월 18일 수정 완료
2022년 12월 14일 게재 확정

47) 소차는 상소와, 그보다 짧고 격식을 덜 갖춘 차자(筴子)를 합쳐서 부르는 말이다.

IV. 나가며

이렇게, 갑오개혁과 함께 등장해서 조선후기의 필사본 조보를 차츰 대체 해간 인쇄 관보의 초기 양상을 살펴보았다. 그 시점에서 인쇄된 관보가 나온다고 하면 기대할 수 있는 방향은 세 가지가 있었을 것이다. 하나는 종전 조보의 연장이다. 다른 하나는 『한성순보』나 『한성주보』 같이 정부가 소유·주관하면서 일반 기사도 실고 대국민 홍보를 담당하는 신문이다. 마지막으로는 법령의 게재·공포와 관청사항의 게재에 치우친 식민지기 『조선총독부 관보』 같은 형태다. 실제로 간행된 관보는 지금 우리가 보듯이, 조선시대의 조보와 거의 같은 양상을 띠었다. 그런 체재와 내용을 결정지은 것은 의정부 관보국이라는 새로운 기구가 아니라, 종전과 같은 기능을 수행한 한 승정원/승선원이었다고 생각된다.

그런 관보에 담긴 것은 조정이라는 작은 세계다. 갑오농민운동과 청일전쟁, 갑오개혁의 소용돌이 속에서도 여전히 예전처럼 누군가가 임금의 건강을 묻고, 관직에 임명되고, 사은숙배를 하거나 장중한 문체로 사직소를 올리고 또 올리고 있다. 늘 중앙 정계의 동향에 귀를 곤두세우고 있던 당시 양반들이라면 어떤 자리에 노론이나 소론의, 어느 집안의 누가 임명되고 누가 갈렸다는 것이 어떤 의미를 갖는지 금방 알았을지 몰라도, 백여 년의 역사적 거리를 두고 지금 그것을 들여다보는 우리에게는 그 세계는 낯설다. 당시의 엄청난 역사적 격변이나 백성의 삶은 잘 보이지 않고, 거의 카프카적인 인사 소식만이 범람한다. 1차 갑오개혁 시기의 인쇄 관보는 ‘근대적’ 관보로의 과도적 양상 같은 것이 아니라, 식민지기 연활자와 석판인쇄가 보급되면서 갑자기 활발해진 족보 출판과 비슷한 현상이 아닐까 싶다. 물론 그 작은 세계에는 이미 균열이 가 있고 그 세계는 머지 않아 무너지겠지만, 그 균열은 어디서 오는 것일까? 안에서? 밖에서? 그 세계의 붕괴나 전환을 설명하기 위해서는 ‘근대’ 못지않게, 우리가 잘 알지 못하는 낯선 과거를 이해하는 일이 더 필요할 것 같다.

참고문헌

- (영인본). 1973. 『舊韓國 官報』. 제1,2권. 아세아문화사.
- 국사편찬위원회 편. 2008a. 『국사편찬위원회소장 고문서1: 朝報 上』.
- _____. 2008b. 『국사편찬위원회소장 고문서2: 朝報 下』.
- 김건우. 2008. 『근대 공문서의 탄생』. 소와당.
- 김성혜. 2010. “1873년 고종의 통치권 장악 과정에 대한 일고찰.” 『대동문화연구』 72: 343-389.
- 김영숙. 2012. “근대 미디어로서의 관보 창간: 메이지 일본과 조선을 중심으로.” 『일본학연구』 37: 219-240.
- 김영주. 2008. “조보(朝報)에 대한 몇 가지 쟁점.” 『한국언론정보학보』 43: 247-281.
- 김윤미. 2020. “대한제국 『관보』 발행의 근대적 변화.” 『동북아문화연구』 65: 85-102.
- 류영익. 1990. 『갑오경장연구』. 일조각.
- 명경일. 2014. “정조대 傳敎軸을 통해 본 『승정원일기』의 문서 등록 체계.” 『고문서연구』 44: 77-117.
- 박정규. 1982. “조선왕조시대의 전근대적 신문에 관한 연구: 朝報와 그 유사물의 특성을 중심으로.” 서울대 신문학과 박사학위논문.
- 박천홍. 2018. 『활자와 근대: 1883년, 지식의 질서가 바뀌던 날』. 너머북스.
- 서울대학교 규장각 편. 1995. 『고문서 11: 官府文書 朝報』.
- 서호철. 2022. “고종시대 조보의 간행과 그 의미.” 『역사비평』 141: 268-303.
- 왕현종. 2003. 『한국 근대국가의 형성과 갑오개혁』. 역사비평사.
- 은정태. 1998. “고종친정 이후 정치체제 개혁과 정치세력의 동향.” 『한국사론』 40: 159-214.
- 이강욱 역. 2012. 『은대조례: 조선조 승정원의 업무규정집(銀臺條例)』. 한국고전번역원.
- 이강욱. 2010. “『승정원일기』를 통해 본 草記의 전면적 고찰.” 『민족문화』

34: 307-353.

- 이근호. 2007. “英祖代 中批 除授의 내용과 성격.” 『진단학보』 103: 111-141.
- 정구선. 2020. “조선시대 口傳政事 연구.” 『동아시아고대학』 59: 531-564.
- 정진석. 1985. 『한국현대언론사론』. 전예원.
- _____. 1990. 『한국언론사』. 나남.
- 조지만. 2010. “《受教謄錄》에 관한 연구.” 『법학연구』 50: 395-417.
- 차배근. 2022. 『조선시대 「조보」 연구: 조선왕조실록 사료를 바탕으로』. 서울 대학교출판문화원.
- 최정태. 1992. 『한국의 관보』. 아세아문화사.
- 하명준. 2022. “조선·대한제국 관보 데이터베이스의 구축과 활용: 국사편찬 위원회 한국사데이터베이스를 중심으로.” 『장서각』 48: 286-315.
- 홍문기. 2006. “갑오개혁 이후 비서기관의 변천과 군주권.” 『한국사론』 52: 251-294.
- _____. 2020. “갑오개혁 당시 言官機關 해체와 그 기능의 계승.” 『史林』 71: 125-156.
- 황현. 2005. 임형택 외 역. 『역주 매천야록(梅泉野錄) 상』. 문학과지성사.

The Appearance of the Printed Official Gazette during the Gabo Reform

Seo, Ho-Chul

Professor, Dep. of Sociology, Academy of Korean Studies

Abstracts

When the Gabo Reform began in 1894, the printed Official Gazettes(*Gwanbo*) began to be published, replacing the previous manuscript gazettes(*Jobo*) of the late Joseon Dynasty. This study reviewed the early issues of the official gazette, which has not received much attention so far. There are two editions in the Official Gazettes of June and July 1894, and it is thought that the earlier version is contained in the photocopy, and the collection of Jangseogak is a revised version. At first, the official gazettes were usually published in a bundle of 10 days, and it would be from late August that the daily gazette was published. We may have to pay more attention to the traditional royal secretariat(*Seungjeongwon*) than to the Bureau of Official Gazettes in the *Uijeongbu*. In short, the Official Gazettes of this period is not a new medium for the promulgation of laws, but rather a medium similar to the traditional manuscript gazettes.

Key words: Official Gazettes(*Gwanbo*), manuscript gazettes(*Jobo*),
the Gabo Reform, the secretary's office(*Seungjeongwon*)

장애인의 자기결정권 강화 논쟁: 개인예산제를 중심으로*

허 준 기** · 김 정 석*** · 전 보 영**** · 이 준 우*****

요 약

본 연구는 장애인의 자기결정권 강화를 위한 대안 중 하나로 장애인 개인예산제를 둘러싼 논쟁과 그 대립지형을 점검하고자 한다. 장애인 개인예산제란 사회서비스를 현금으로 지급하여 장애인이 자율권을 행사하도록 만든 전달체계를 일컫는다. 전달 체계 개편 과정에서 그간 학계에서 진행되어 오던 제도의 구조 분석과 접근방식을 벗어나, 자기결정권을 중심으로 장애인 당사자들 스스로가 개인예산제를 어떻게 받아들이고 해석하는지를 살펴보고자 하였다. 주요 선행사례인 영국과는 달리, 한국은 장애인 당사자들 내에서도 개인예산제에 대한 입장이 큰 차이를 보인다. 이는 사회 복지학적 관점의 제도분석을 벗어나 제도를 둘러싼 행위자들과 그 주장을 고찰하는 장애학적 분석의 필요성을 보여준다. 기존문헌과 함께 서울시의 시범사업 추진 및 윤석열 정부의 대선기간 중 공약화에 따른 각 장애인 단체의 성명서, 보도자료, 언론 기사 등에 대한 문헌분석을 시도하였다. 그 결과, 학계에서 정책사례로 소개된 개인예산제는 현 정부의 국정과제로 채택되기에 이르렀으며, 장애인 단체 내부에서도 찬반을 둘러싼 팽팽한 대립이 관찰된다. 개인예산제를 반대하는 입장은 개인예산제가 가져올 수 있는 장애인의 자기결정권 강화 효과 보다는 이로 인한 장애정책의 사회공공성 약화에 더 큰 비중을 두고 있다. 이는 장애정책 영역의 예산 확보에 대한 신뢰가 부족한 상황에서 장애정책의 사회권 강화 없이 자유권만 주어졌을 때 자유로운 선택이 가능할 수 있는가에 대한 우려를 나타낸 것이다. 이와 함께, 개인예산제 도입 논쟁은 정책 의도와 그 결과간의 괴리를 좁힐 수 있을 때 합의에 이를 수

* 이 논문은 2021년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2021S1A3A2A01087152).

** 제1저자, 동국대 인구와사회협동연구소 연구초빙교수, gjwnsr12000@hanmail.net

*** 교신저자, 동국대 사회학과 교수, chkim108@hanmail.net

**** 공동저자, 명지전문대 보건의료정보과 조교수, jeon.boyoun26@gmail.com

***** 공동저자, 강남대 사회복지학부 교수, knudeaf@kangnam.ac.kr

있는 것으로 나타난다. 개인예산제 찬성 입장은 정책의 의도에 주목하는 한편, 반대 입장은 정책의 결과를 불신하는 것으로 보인다. 따라서 각 입장은 개인예산제의 의도와 결과라는 서로 다른 영역만을 바라보고 있으며, 이에 대한 인식이 논의에 전제되어야 할 것이다.

주제어: 개인예산제, 자기결정권, 자유권, 사회권

I. 서론

한국은 2010년을 전후로 하여 장애인복지서비스 전달체계 방식의 변화를 가져올 수 있는 개인예산제 도입 논의가 학계를 중심으로 시작되었다. 학계에서는 주로 영국, 미국, 독일 등 개인예산제를 시행하고 있는 해외 국가 사례를 소개하면서 한국으로의 도입 가능성 검토 및 필요성을 강조해왔다(원소연, 2010; 유동철, 2012; 이동석·김용득, 2013; 남용현, 2014; 김진우, 2018; 김경미, 2020; 이한나·김동기·김용진·전지혜, 2020).

개인예산제는 장애인 당사자에게 필요한 사회서비스를 현금으로 지급하여 서비스 이용시 자율권을 행사할 수 있도록 만든 전달체계 정책이다(김진우, 2018; 이동석·김용득, 2013). 대부분의 사회서비스는 정부 부처 및 기관을 통해 공급자 중심의 전달체계로 지속되어 왔다. 공급자 중심의 재정적 권한 행사는 사회서비스의 경직성과 질적 하락, 무엇보다도 장애인 당사자의 선택권을 제한한다는 점에서 비판을 받아 왔다. 이를 해결하기 위한 방안으로 개인예산제가 만들어졌으며 개인예산제를 통한 전달체계의 변화가 장애인의 자기결정권을 확보할 수 있다고 보았다.

한국으로의 개인예산제 도입 논의는 학계에서만 그치지 않았으며 지방자치단체에서도 시범사업을 검토하는 움직임으로 나타났다. 서울시는 2017년부터 서울형 장애인 개인예산제 시행을 위해서 연구용역을 진행해오고 있으며 2019년에는 시범사업을 추진하기 위한 연구용역도 실행했다. 서울시의 개인예산제 도입을 위한 움직임에 이어 최근 윤석열 정부의 집권으로 개인

예산제 논의는 다시 활발해지고 있다. 윤석열 정부가 제20대 대통령 선거 당시 장애인 공약 중의 하나로 개인예산제 도입을 제시했기 때문이다. 서울시와 윤석열 정부의 공약으로 최근 탈시설 기조, 장애등급제 폐지, 커뮤니티 케어와 사회서비스원 설립 등 장애정책의 변화 속에서 복지전달체계 개편이 함께 논의되고 있다. 개인예산제는 복지전달체계의 대안 중 하나로 주목받고 있다.

이러한 정책 환경의 변화 속에서 개인예산제를 둘러싼 논쟁은 심화되고 있다. 지금까지 학계를 중심으로 진행되어 온 개인예산제에 관한 논의는 윤석열 정부의 공약과 함께 장애계 내부의 논쟁으로 확대되고 있다. 개인예산제를 다룬 학술 연구동향을 살펴보면 학계의 도입 논의는 논쟁의 구도가 나타나지 않고 있다. 그러나 서울시의 개인예산제 도입 검토 이후 윤석열 정부의 공약으로 정책 채택 가능성이 높아지자 시민단체 사이에서 찬반 입장이 가시화되기 시작했다. 학계 전문가들은 개인예산제를 자기결정권 강화에 도움을 줄 수 있는 정책으로 정의하지만, 그동안 자기결정권을 강조해왔던 단체는 반대를 하고 있는 상황이다.

따라서 개인예산제를 제도적으로 검토하는 수준을 넘어서, 개인예산제에 대해 한국의 장애정책 전문가집단과 장애계가 어떻게 받아들이고 있는지, 논쟁의 지점은 무엇인지 분석이 필요하다. 분석의 필요성은 논쟁의 구도에서도 확인할 수 있다. 장애인단체 중에서도 장애인단체총연맹과(이하 장총) 장애인단체총연합회(이하 장총련)는 개인예산제를 제20대 대통령선거에서 각 정당의 선거공약으로 도입해줄 것을 요구할 정도로 찬성 입장을 피력하고 있다. 그런데 전국장애인차별철폐연대(이하 전장연)는 탈시설 운동과 장애인 자기결정권 강화를 강력하게 주장하면서도 개인예산제 도입은 반대하고 있다. 장애인의 자기결정권 강화를 거의 대부분의 단체가 찬성하지만, 개인예산제에 대한 입장이 다른 지점은 현재 한국에서 장애 정책 논쟁에 대한 고찰을 요구한다.

장애계 내부의 입장 차는 기존 문헌에서 주목했던 영국의 사례와 다른 정책 지형을 보여준다. 영국은 장애인 당사자의 운동이 뒷받침되어 개인예산

제 도입으로 이어졌지만 한국은 반대하는 당사자 집단이 있기에 개인예산제를 한국으로 도입하고자할 때 나타날 수 있는 한국적 맥락을 파악함으로써 논쟁의 지점과 구도를 확인할 수 있을 것이다. 또한 개인예산제의 장점과 한계를 사회복지학적 관점에서 파악함으로써 제도분석에 그치는 것이 아니라, 제도를 둘러싼 행위자들을 통해 논쟁을 고찰해볼 필요가 있다. 행위자 사이의 다른 지향과 입장, 특히 전장연이 반대하는 입장에 주목하여 장애인의 자기결정권과 사회적 맥락을 짚어봄으로써 현재 한국사회에서 취약계층, 그 중에서도 장애인의 자율과 선택권은 어떻게 발현될 수 있는지 논쟁을 포착하는 장애학적 분석의 시도가 요구된다. 더불어 급변하고 있는 장애정책 환경은 현재 전달체계의 개편이 이루어져야 하는 상황을 만들고 있으며 대안으로 제시되는 개인예산제가 내포하고 있는 정책의도에 따라 자기결정권을 실질적으로 강화할 수 있는지 검토해볼 필요가 있다. 장애등급제 폐지와 함께 지역의 커뮤니티 케어와 탈시설의 기초가 수립되고 있으면서도 지역 간 장애복지의 격차가 발생하고 있는 시점에서 전달체계 변화는 어떤 방향으로 이루어져야 할지 자기결정권 강화라는 목적에 초점을 두고 살펴볼 수 있다.

따라서 본 연구는 현재 한국의 개인예산제에 관한 논의를 자기결정권 강화를 중심으로 하여 살펴봄으로써 논쟁 지형을 각 입장별로 비교하고 주장과 한계가 무엇인지 분석하는 것을 목적으로 한다. 그리고 이들의 입장이 어떤 지점에서 차이를 만들어내고 그 원인은 무엇인지를 밝힐 것이다. 이는 이전까지 학계를 중심으로 진행되어 온 정책에 대한 구조적 분석과 선행사례 검토가 아니다. 한국에서 장애인 당사자들이 자기결정권 강화를 위한 대안으로 개인예산제를 어떻게 받아들이고 해석하는지를 살펴봄으로써 실제 논쟁이 되는 지점에 주목하는 것이다. 즉 정책 공론장의 활성화를 통해 장애인뿐만 아니라 노인 등 취약계층에 이르기까지 자기결정권 강화를 위한 사회적 조건이 어떻게 마련되어야 하는지 대안을 모색해보기 위한 시론적 고찰이라 할 수 있다.

분석을 통해 확인할 수 있는 연구의 의의는 다음과 같다. 개인예산제 도

입을 둘러싼 논쟁과 한계를 단지 제도적 차원이 아닌 행위자를 중심으로 살펴봄으로써 이들이 받아들이는 개인예산제에 대한 해석의 쟁점을 도출하여 정책 공론장 활성화에 기여할 수 있으며 한국 장애정책 구조를 성찰해보는 기회로 삼을 수 있다. 이는 장애인들의 복지전달체계에 관한 논의에 그치는 것을 넘어서 자기결정권 실현이 어려운 취약계층을 위해 사회서비스 선택권을 강화시키고자 할 때 발생할 수 있는 사례를 검토해봄으로써 앞으로 전개될 수 있는 취약계층을 위한 복지전달체계 개편에 함의를 가져다 줄 수 있을 것이다.

II. 개인예산제의 특징: 장애인의 자기결정권 강화

그간 장애인 당사자는 장애인의 자립생활과 권익옹호를 위해 장애인 개인의 고유성을 기반으로 사회참여를 수행하면서 선택권과 통제권 실현을 통한 자기결정권 강화에 주목해왔다(Ryan and Deci, 2000). 개인예산제는 장애인이 현물의 방식으로 공급되어오던 사회서비스를 현금급여를 통해 자기주도적으로 유연하게 사용할 수 있도록 만든다는 측면에서 장애인의 자기결정권을 강화할 수 있는 제도로 평가할 수 있다(Glasby and Littlechild, 2009). 개인예산제 도입을 주장하는 입장은 장애인 당사자 자신이 필요로 하는 서비스를 가장 잘 알고 있기 때문에 이들에게 선택권을 주고 이들 스스로가 통제할 수 있도록 복지의 전달체계를 바꿔야 함을 강조한다(이승기, 2019). 사회서비스에서 장애인의 자기결정권 실현은 언제, 어디에서 사회서비스를 받을 것인가 수요자가 직접 선택할 수 있음을 의미하며 이를 실현할 수 있을 때 장애복지가 추구하는 자기결정권의 실현이 가능해지는 것이다(원소연, 2010).

장애인의 자기결정권 실현을 위해 사회서비스 전달체계 개편을 추구하게 된 요인은 공급자 위주의 서비스 전달체계가 갖고 있는 비효율성, 경직성 등으로 인해 장애인의 욕구가 제대로 충족되지 못하고 사회서비스 체계 내

로 장애인의 삶이 종속되는 문제를 일으킨다는 점에 있었다(김진우, 2018). 이를 해결하기 위해 공급자 중심의 서비스 체계가 아닌 개인화 전략을 통한 사람 중심의 사정과 이용자 선호 반영, 이용자 선택 존중 등이 제시된 것이다(Spicker, 2013). 사람 중심 계획은 사회서비스를 이용하는 장애인 당사자가 삶의 목표를 설정하고 달성하기 위해 자원을 할당하게 만들면서 자기주도적 삶이 가능하도록 만든다(김경미, 2020). 이러한 개인예산제는 신체장애인의 자기결정권과 함께 발달장애인의 자기결정권 강화에도 유의미한 영향을 준다는 점을 확인할 수 있다. 개인예산제가 발달장애인에게도 예산의 사용처와 시기 등을 결정할 때 의견을 구하면서 이를 최대한 반영하기 위한 제도적 장치로 작동하기 때문에 발달장애인들의 자기주도성을 높이고 삶의 만족감을 향상시킬 수 있는 것이다(김진우, 2018).

개인예산제를 통해 필요한 사회서비스를 직접 구매하여 사용하게 될 때 주목해야할 이념적 특징으로는 소비자주의가 있다. 장애인의 사회서비스 영역에서 소비자주의란 수동적 서비스 수혜자가 아닌 상품의 구매자로서 서비스의 선택자에 위치하도록 복지전달체계 관점이 전환되는 것을 의미한다(남용현, 2014). 이는 현대 자본주의 사회에서 상품을 선택하고 구매하는 기본적인 시장 활동의 영역에서조차도 장애인들이 배제되어 왔기 때문에 소비자주의의 실현이 곧 자기결정권의 강화와 연결된다고 보는 것이다. 자유주의 경제체제에서 '선택'의 자유는 소비의 전제조건이자 소비자로 살아가는 시민의 권리와 역할로 본다(이한나·김윤영·이민경·김동기·김용진·이정기·전지혜, 2019). 개인예산제를 통한 현금 급여는 소비의 자유를 증진시키기 때문에 장애인의 자기결정권 실현을 강화하도록 해준다고 할 수 있다. 소비자주의의 실현은 공급자를 선택할 수 있는 권리, 서비스 이용을 중단할 수 있는 권리를 통해 이루어짐에 따라 공급자간 경쟁이 효율성과 다양성을 제고하도록 만들어 장애인의 삶의 질도 향상될 수 있다고 본다(남용현, 2014). 이는 이미 실행되고 있는 해외 사례를 통해서도 장애인 당사자 삶의 질을 향상시키고 있다는 점으로 확인이 가능하다(Matthias and Benjamin, 2008). 장애인의 자립은 신체적 능력을 활용하면서 나타나기 보다는 선택과 통제를

행할 수 있는지에 대한 여부가 중요한 사고의 과정이라는 점에(Barnes, 1991) 주목해봄으로써 포착할 수 있는 것이다. 사고의 영역에 권한을 실현할 수 있도록 제도적 장치를 마련해주는 시도는 장애정책의 영역에서 장애인의 위치를 옮겨 놓게 만든다. 이전에는 장애정책의 수혜 대상으로 선정되기 위해서 장애인으로서 무능력함을 선별받기 위한 부정적 의미를 강화시켰다면, 개인예산제를 통한 장애인의 자기결정권 실현은 장애인이 무엇을 할 수 있는가를 보여줄 수 있기 때문에 삶의 만족도가 달라지게 한다(이동석·김용득, 2013). 개인예산제는 장애인의 역량강화를 이루도록 추동해주는 역할을 하는 것이다(Finlay, Walton and Antaki, 2008). 이처럼 장애인의 돌봄서비스에 대한 통제권 확보는 시장의 공급을 변화시킬 힘을 줄 수 있게 되며 활동보조인을 직접 고용하는 위치로 옮겨가기 때문에 서비스 제공기관의 변화도 보다 적극적으로 요구할 수 있게 된다(Wilberforce, Glendinning, Challis, Fernandez, Jacobs, Jones, Knapp, Manthorpe, Moran, Netten and Stevens, 2011).

장애인 당사자주의 또한 개인예산제의 근간을 이루는 이념으로서 자리 잡고 있다. 당사자주의는 장애와 관련한 문제를 해결하기 위해서 당사자의 경험과 의견을 우선해야 한다는 것으로 장애인의 자기결정권을 강조하는 이념이라고 할 수 있다(남용현, 2014). 그동안의 사회서비스가 장애인 당사자의 의견을 듣기보다는 공급자의 편의를 중심으로 하여 획일적으로 재단하고 급여 서비스를 제공해온 측면이 있다. 한국을 예로 들면 얼마 전까지 유지되어 온 장애등급제가 당사자주의에서 벗어난 대표적인 전달체계라고 할 수 있다. 6단계로 장애유형을 나눠 사회서비스를 제공하는 방식으로 유지되어 온 장애등급제는 장애인의 다양한 욕구와 사회적·개인적 맥락을 고려하지 못했다. 장애등급제는 의료적 모델에 기반을 두고 의사 등 전문가 중심적 시각으로 장애인의 손상만으로 장애정도를 구분해왔다. 의학적 판단에 따라 장애등급을 부여받은 장애인은 등급을 기준으로 사회서비스를 받음으로써 획일적이고 경직된 프로그램을 이용하게 되었다. 이후 문재인 정부 들어 장애등급제가 폐지되기에 이르면서 장애인의 등급이 아닌 개인에 맞춘 복지

전달의 필요성이 대두되었으며 이때 필요한 이념이 장애인 당사자로서의 개인이 된다. 장애인 당사자의 특성은 본인 스스로가 가장 정확하게 알고 있기 때문에 생활에서 필요한 자원, 요구되는 활동보조의 특성, 권익옹호를 위한 전략을 당사자가 제시할 수 있으며 이를 국가의 사회복지서비스가 지원해줄 수 있도록 할 때 장애인 당사자주의가 확립되고 있다고 본다(Dejong, 1979).

장애인 당사자주의는 발달장애인들에게도 선택권과 통제권을 획득할 수 있도록 이념적 토대를 구축해준다는 점에서 중요하다. 영국에서 시행되었던 초기 직접지불제도는 발달장애인을 고려하지 않는다는 비판을 받아왔다. 이에 발달장애인까지도 사회서비스를 자기주도적으로 사용할 수 있도록 지원제도 마련과 전달체계 개편을 필요로 했다(강동욱, 2022). 발달장애인 또한 개인예산제를 통해 스스로의 삶을 만들어갈 수 있도록 장애인 당사자주의를 강력하게 관철시킨 것이다.

지금까지 살펴본 장애인의 자기결정권, 소비자주의, 당사자주의의 핵심 가치는 선택의 자유라고 할 수 있다. 선택할 수 있는 행위는 곧 시민권의 발현을 말한다. 삶을 결정짓고 계획할 수 있을 때 비로소 시민으로서 권리를 행사하는 것이며 사회의 구성원으로 자리할 수 있다는 것이다(Morris, 2006; Lister, 1997).

그러나 자기결정권이 강조하는 선택의 자유는 사회적 조건과 맥락 속에서 논의되지 않는다면 실현되기 어렵다는 한계가 존재한다. 물론 삶에서 선택은 시민권 획득의 필수 조건이라고 볼 수도 있다(Glendinning, 2008). 다만 시민권이 획득 되어야만 선택을 자유롭게 하게 될 수도 있다. 시민권은 단지 자유권만 있는 것이 아니라 자유권을 행사하기 위한 사회적 조건을 갖춘다는 차원에서 사회공공성과 연결되는 사회권도 존재하기 때문이다(김원섭, 2007). 자기주도적 삶을 살 수 있는 기회를 확대한다는 측면에서 개인예산제를 긍정할지라도 기회가 어떻게 마련되는가에 집중하지 않는다면 장애인의 선택권은 강화될 수 없다. 자유로운 삶을 위한 조건의 획득 여부는 취약계층에게 특히 선행되어야 할 지점이기도 하다. 사회적 배제에 놓여 있는

상황에서 자유로운 선택만이 주어진다면 개인과 사회가 연결되어 있는 맥락을 소거하면서 개인에게만 책임을 부과하게 되기 때문이다.

본 연구는 지금까지 살펴본 자기결정권이 강조하는 개인 선택의 영역과 사회적 조건에 대한 탈맥락적 한계를 바탕으로 한국에서의 개인예산제 도입을 둘러싼 논쟁을 분석할 것이다. 기존 연구에서 주로 다른 정책구조에 대한 논의보다는 개인예산제가 자기결정권 강화라는 정책의도를 한국적 맥락에서 실현할 수 있는지를 중심으로 살펴본다. 기존 연구를 통해 확인할 수 있는 논쟁 지점은 해외 사례를 통해 파악하는 제도적 한계나 개별국가별로 나타난 문제점 정도에 그친다. 실제 한국으로 개인예산제 도입을 추진하는 과정에서 대립의 지형이 나타나는 구도와 논쟁 지점을 파악하려는 연구가 부족한 것이다. 따라서 개인예산제 도입을 둘러싼 논쟁을 단지 제도를 몰이해 하는 집단과 제도를 과신하는 집단 간의 논쟁이라고 단순하게 설명하기 보다는 각기 다른 입장이 어떤 사례들을 통해 논쟁하고 있으며 논쟁의 근거는 무엇인지 파악할 수 있어야 한다. 한국의 개인예산제를 둘러싼 논쟁 지형을 행위자들에 대한 관찰을 바탕으로 분석할 때 두 집단 사이의 정책 논의를 보다 수월하게 할 수 있으며, 특히 개인예산제가 지니고 있는 자기결정권 강화라는 정책의도를 자기결정권을 강조하는 장애인단체에서 반대하는 현상에 답할 수 있는 것이다. 개인예산제 도입을 둘러싼 논쟁은 크게 세 영역에서 이루어졌다. 학계의 연구, 서울시의 시범사업 추진, 윤석열 정부의 대선공약 수립이다. 따라서 각 세 영역별로 개인예산제 도입을 둘러싼 논쟁이 자기결정권 강화의 측면에서 전개된 양상을 살펴보고 이들의 입장을 비교한다. 학계의 연구동향 파악과 함께, 특히 정책 논쟁이 본격화된 서울시와 윤석열 정부의 정책수립 시도 과정에서 각 행위자별 입장을 기사를 통한 인터뷰, 보고서, 입장문 등 문헌을 중심으로 분석한다. 이를 통해 이들이 개인예산제를 자기결정권의 측면에서 어떻게 판단하고 있는지 살펴봄으로써 한국적 맥락에서 드러나는 정책 진단과 주장, 그에 따른 차이를 파악한다.

Ⅲ. 개인예산제 논쟁 1 : 자기결정권 강화의 필요성과 자유주의적 한계

1. 자기결정권 강화로써 개인예산제의 필요성: 국내 연구동향

장애인 개인예산제는 장애인에게 지급되어오던 사회서비스의 형태를 현물에서 현금으로, 전달체계의 방식을 국가기관 중심의 공급에서 장애인의 개인 맞춤형 욕구와 수요에 따른 장애인 당사자 중심으로 변화시키는 특징을 갖춘 제도다(Glasby and Littlechild, 2009). 기존의 사회서비스는 정부 주도일 경우 장애인 이용자의 다양한 욕구를 수용하지 못하는 경직성을 보여왔기 때문에 이용자 중심의 전달체계 변화를 통해 장애인의 선택권을 높이고자 한 것이다(이한나 외, 2019).

한국에서도 장애인의 당사자성과 자기결정권 강화를 위한 정책 수단으로 개인예산제에 주목하였으며 2010년을 전후로 본격적인 연구가 시작되어 현재에 이르고 있다. 지금까지 장애인 개인예산제에 관한 선행연구를 검토해보면 연구방향은 크게 세 가지 정도의 특징이 나타난다.

첫째, 해외 국가의 개인예산제 사례에 대한 소개와 한국으로의 도입 가능성 검토에 관한 연구다. 개인예산제가 영국에서부터 시작했기 때문에 영국의 사례를 소개하는 연구가 대다수를 차지하고 있으면서도 독일의 사례에도 주목하고 있다. 이는 독일이 보수주의적 복지국가 레짐에 기반을 두고 있는 나라일지라도 장애인의 자기결정권 강화를 목적으로 현물에서 현금 급여로 전환되었음을 보여주는 사례에 해당하기 때문이다(원소연, 2010; 남용현, 2014).

영국을 주요 사례로 선정한 연구는 주로 영국의 개별적 유연화 개념의 변화 과정과 추동 요인, 제도적 쟁점 등을 다루고 있으며 한국으로의 도입 가능성을 검토하고 있다(유동철, 2012; 이동석·김용득, 2013). 그런데 영국 개인예산제도에 대해 공통적으로 지적된 한계는 발달장애인이 소외되는 지점이었다. 장애인의 선택권 강화는 신체장애인을 중심으로 이루어졌으며 발달

장애인에게까지 개인예산제의 취지가 제대로 구현되지 못했던 것이다. 이 때문에 최근의 영국 개인예산제를 검토하면서 영국 사례가 발달장애인을 어떻게 소외시키고 제도적으로 다시 포괄을 이루기 위한 개혁을 어떻게 실행했는지 살펴봄에 한국 정부가 시도하고 있는 커뮤니티 케어에 개인예산제의 적용가능성을 검토하고 있다(김진우, 2018). 탈시설과 커뮤니티 케어 방향으로 장애정책의 기조가 변화하고 있는 시점에서 영국의 제도 변화가 한국에도 함의를 줄 수 있는지 살펴본 것이다(김용득, 2019). 발달장애인에 대한 자기결정권 강화의 사례를 검토하고자 미국 미네소타의 개인예산제도 살펴봄으로써 발달장애인의 삶의 향상되는 것을 확인할 수도 있다(김경미, 2020).

둘째, 특정 국가의 사례 소개를 확대하여 국가간 비교와 개인예산제 유형화를 통해 한국에 적합한 모델을 검토하고 법적, 제도적 쟁점을 확인하는 연구가 있다. 국가마다 사회적 맥락과 돌봄 체계가 다르기 때문에 비교대상 국가 및 이용 형태를 퍼지셋을 통해 유형화하고 각 유형별 장점과 단점을 파악하는 것이다(이동석, 2015). 개인예산제는 국가별로 조금씩 차이를 보이면서 다양하게 나타나고 있기 때문에 제도를 할당, 급여, 전달체계 및 재정 등을 기준으로 하여 분류하고 어떤 유형의 형태가 한국에 더 적합한지 파악하는 시도이다(이한나 외, 2020). 제도적 특징의 차이와 함께 복지체제의 특성을 살펴보는 것 또한 제도적 적합성을 찾기 위한 시도라고 할 수 있다(유영림·이현숙, 2022). 더불어 현재 한국의 법체계는 개인예산제가 실행되었을 시 효과를 발휘할 수 있는 토대로써 구축되어 있는가를 살펴봄에, 장애인의 선택권을 강화하기 위한 법적 수단의 필요성을 검토하기도 한다(이승기, 2019).

셋째, 개인예산제 적용에 대한 실제 사례 연구다. 앞의 두 가지 연구방향은 주로 해외 사례에 대한 검토와 한국으로의 적용 가능성을 다양한 측면으로 살펴봤다면 세 번째 연구방향은 개인예산제가 실행되고 있는 실제 사례를 살펴봄으로써 효과성을 검토하려는 것이다. 한국은 현재 개인예산제가 도입되어 있지 않다. 다만 서울시의 장애인복지관들을 중심으로 시범사업을 운영하는 곳들이 나타나면서 시범사업의 대상자들이 어떤 지점에서 변화를

느끼는지 파악할 수 있다(장재웅, 2019; 김동홍·정종화, 2021). 시범사업에 직접 참여하지는 않았지만 개인예산제를 향한 정책 태도와 이해에 주목하여 장애인 당사자, 가족, 기관 종사자들과 심층면접을 진행하기도 했다(신근우, 2018). 이는 정책 도입 이전에 해당 정책에 대한 정책 이해관계자들의 이해가 충분한지 확인하기 위함이며 장애인의 선택권 강화를 위한 정책 수단이 반드시 개인예산제일 필요는 없다는 점을 보여주었다.

개인예산제에 대한 학계의 지속적인 관심과 함께 한국보건사회연구원에서도 연구용역을 수행하는 단계에 이르렀다. 해외 5개국에 대한 비교분석을 통해 한국으로의 도입 타당성 검토를 목적으로 수행되었다(이한나 외, 2019). 더불어 서울시는 지방자치단체 최초로 개인예산제 시범사업을 실시하기 위한 연구용역을 추진하기도 했다. 한국의 개인예산제 도입을 둘러싼 움직임은 단지 학계에서 그치지 않고 지방정부와 국가연구기관으로까지 확산되어 가고 있다.

2. 자기결정권의 자유주의적 한계

개인예산제 도입을 반대하는 장애인단체의 주된 주장 중 하나는 사회서비스의 시장화다. 사회복지의 전문성을 과소평가한 것이며 이러한 개별적 접근의 심화는 복지국가의 토대를 약화시키는 신자유주의적 방식이라는 비판이다(Ferguson, 2007). 이윤이 발생하는 사회서비스만이 확대되고 이윤의 창출 정도가 적은 분야는 약화될 수 있기 때문에 복지영역에서 시장 원리가 작동되기에는 한계가 존재한다(Pfeffer and Coote, 1996). 이윤이 발생하는 영역에서도 경쟁이 심화되면 개인예산제도에서 서비스를 제공하는 노동자의 권한이 약화되면서 서비스 질의 하락이 발생할 수 있는 지점도 간과되고 있다(Pile, 2014).

하지만 개인예산제의 신자유주의적 성격을 비판하는 것보다 더 근본적인 비판 지점이 존재하고 있다. 이들의 비판은 단지 현금이 주어지는 것만으로 장애인이 자기결정권을 실현할 수 있는가에 있다.

자기결정권의 실현은 인간으로서 자유를 추구한다는 것이며, 자유의 추구는 세계인권선언과 헌법에 있듯이 모든 인류가 누려야 하는 권리로써 절대적 보편성을 지니고 있다. 모든 인간은 자기 스스로 사고하고 시간과 공간을 통제하며 살 수 있는 존재라는 정의는 현대사회에서 강력한 보편 규범으로 자리 잡아 있다. 이러한 지점에서 자유주의의 급진성을 확인할 수 있다. 특정 집단만이 향유했던 자유라는 특권을 보편 인류의 권리로 확대했기 때문이다. 하지만 자유권이 주어졌더라도 실현의 방법이 부재하기에 자유주의의 급진성은 보수성으로 남아있게 된다. 개인예산제가 장애인 당사자에게 선택과 통제의 자유를 줄 수 있다고 하지만 현금을 소비하기 위한 사회적 조건이 갖춰지지 않았을 때 장애인들의 자유는 실현될 수 없을 것이다. 이 때문에 개인예산제를 반대하는 장애인단체는 개인예산제가 자기결정권을 강화할 수 있는 제도인 것을 동의하면서도 현재 한국의 정책지형에서 실행되었을 때는 오히려 장애인 삶의 조건을 후퇴시킨다고 본다. 선택할 자유 이전에 선택할 수 있는 조건을 달라고 요구하는 것이다.

예를 들어 개인예산제를 찬성하는 측은선 사회서비스를 자유롭게 이용할 수 있게 되며 개인의 맞춤형 사정으로 예산 확보를 통해 여가활동에도 사용함으로써 장애인의 삶의 질이 올라갈 수 있다고 본다. 그러나 이는 여가활동 장소로 가기 위한 사회적 조건, 즉 이동권의 확보와 여가활동을 할 수 있는 공간이 장애인에게 제약하는 요소가 없을 때 가능하다. 예산이 장애인에게 직접 주어져도 예산을 사용할 곳이 장애인을 위한 방향으로 갖춰져 있지 않으면 사용할 수 없는 것이다. 온전한 자기결정권의 실현을 위해서는 사회적 조건, 사회권이 전제되어야 한다. 개인예산제를 반대하는 장애인단체는 이러한 점을 지적하며 사회권 강화를 위한 사회공공성 부문을 우선적으로 다루기를 바라고 있다. 더불어 현재 한국은 장애인의 사회서비스 종류와 규모가 부족한 실정이다. 이러한 상황에서 단지 현재 존재하고 있는 사회서비스 이용의 자율성을 높인다는 측면에서 개인예산제를 도입하기에는 실효성이 약하다는 것이다. 개인예산제는 받을 수 있는 사회서비스의 크기와 종류만큼 현금을 지급받아서 선택권과 통제권을 가지는 방식이기 때문에 현재

수립되어 있는 사회서비스가 적절한 수준으로 있는지에 대한 검토가 선행될 필요가 있다(김진우, 2018).

장애인 삶의 사회적 조건 강화를 고려하지 않고 개인예산제를 실행했을 때 발생할 수 있는 지점은 영국 등 해외국가의 선행 사례를 통해서도 확인할 수 있다. 이들의 사례를 통해 발견한 사회적 조건 부재에 따른 문제점은 크게 두 가지 측면이 있다.

첫째는 지역 간 격차다. 현금 급여로의 전달체계 개편은 장애인들이 시장으로 동등하게 접근할 수 있도록 해야 하지만 영국의 경우 지역 간 격차가 발생했다(Pearson, 2000). 호주 또한 소도시에서는 시장의 협소함으로 선택권이 원활하게 작동하지 않았다(이한나 외, 2019). 한국의 경우에도 서울과 수도권 등 대도시를 중심으로 장애인을 위한 사회공공 인프라가 어느 정도 있을 뿐이며 지방 소도시는 자유롭게 선택할 수 있을 사회서비스의 시장 여건이 갖춰져 있다고 하기 어렵다.

둘째, 정보화와 사회적 자본의 격차가 불러오는 문제가 있다. 정보가 제대로 장애인 당사자에게 제공되지 않았을 때 시장에서의 제약이 발생할 수 있다. 원하는 사회서비스에 대한 지식이나 인적 네트워크 등이 불평등한 시장 거래를 만들어 내게 된다(이한나 외, 2019). 정보의 비대칭성은 사회서비스의 품질을 장담할 수 없게 만들며 이 때문에 장애인이 활동지원사를 찾고자 할 때 난항을 겪거나 불필요한 비용이 발생하기도 한다(Glasby and Littlechild, 2009). 장애인의 선택권 강화 측면에서 개인 소비 영역에서만 자유권을 강조하게 되면 결국 더 많이 교육받고 사회적 자본이 두터운 중산층 계층의 장애인에게만 자기결정권을 확보할 수 있도록 해주게 된다(Spandler, 2004).

결국 장애인단체는 지역 간 격차와 정보의 비대칭성 등, 사회적 조건이 부족한 상황에서 장애인에게 주어진 선택권이 이후 장애인 삶의 책임을 국가가 아닌 장애인 개인에게로 돌릴 가능성을 우려하면서 개인예산제 도입을 주저하게 된다. 장애인에게 선택권과 통제권한을 확대해준다는 명목으로 복지지의 책임을 사유화하고 국가의 책임을 축소할 가능성이 있다(이승기·이성규, 2014; 이한나 외, 2019). 장애인의 당사자성은 국제연합(UN) 장애인권리협

약에서도 강조되고 있지만 사회서비스의 확대나 관리 없이 장애인의 자율적 선택만을 강조한다면 장애인 당사자주의의 의미를 협소하게 바라본다고 할 수 있다. 오히려 장애인 당사자주의는 서비스 간 자기주도적 이용에서도 나타나지만 서비스별 당사자 중심의 사정과 정책 수립 과정에서의 참여로 나타날 수 있는 것이다.

결과적으로 장애인에게 선택권을 부여할 수 있다는 자유주의적 접근은 사회적 맥락을 배제시킨다는 한계를 보여준다(신유리·김정석·허준기, 2017). 비장애인이 누리는 삶에서 자유로운 선택과 통제권한의 실현 또한 사회적 맥락 속에서 실현 정도가 달리 나타난다. 따라서 장애인에게 선택권이 강화된다고 해서 비장애인과 같아질 수 없으며 오히려 선택에 따른 결과를 책임져야 할 수도 있는 것이다. 여성운동의 목표가 남성되기가 아니듯, 장애인운동의 목표도 비장애인 되거나 소비자 되기가 아님을 짚어야 한다.¹⁾ 실제로 개인예산제를 이용하고 있는 장애인 당사자들은 행정처리 과정에서 공무원들의 관료주의적 태도에 불만을 느끼고 있는데(남용현, 2014), 공무원들에게 심사를 받는 것으로부터 벗어나려면 완전한 자유 속에서 소비를 해야 하고 그에 따른 책임은 온전히 본인이 지게 된다. 결국 사회적인 문제를 개인의 문제로 협소화시킨다.

물론 삶에서 선택을 하고 그에 따라 책임짐으로써 성장한다고 본다면 선택을 실패하더라도 의미가 있다고 볼 수 있다. 그러나 장애인에게 선택권을 보장해준다는 것은 선택의 기회를 충분히 주는 것으로부터 비롯되며 선택 주체의 욕구에 선택지가 부합하지 않는다면 선택의 권리를 침해했다고 볼 수 있다(신근우, 2018). 현재 한국의 선택지는 충분한가 물었을 때 그렇지 않다는 것이 개인예산제 도입을 반대하는 장애인단체의 생각이며 선택지를 넓히는 방향을 우선순위에 두고 있기 때문에 개인예산제 도입을 둘러싼 논쟁이 발생하는 것이다.

1) 비마이너(2019.11.7.)

IV. 개인예산제 논쟁 2 : 정부(중앙정부-지방정부)의 정책추진 사례와 비판

1. 서울시의 개인예산제 시범사업 추진

학계를 중심으로만 진행되어 오던 개인예산제에 관한 논의는 두 차례에 걸쳐 일어난 일을 통해 장애계에 논쟁을 촉발시키게 된다. 첫 번째 사례는 서울시의 개인예산제 시범사업 추진 시도이다. 서울시의 추진 시도 이전에도 장충과 한국장애인자립생활센터총연합회(이하 한자연)를 중심으로 국제 세미나, 학술 토론회 등이 개최되었다. 개인예산제 도입을 요구하는 측에서는 주로 개인예산제가 장애인의 선택권과 통제권을 강화할 수 있는 대안이 될 수 있음을 강조했다.²⁾ 그러나 개인예산제 도입을 반대하는 측에서는 한국에서 시행되고 있는 장애인 활동지원서비스가 이미 준현금지급의 방식으로 이루어져 있으며 선택권이 어느 정도 보장되고 있기 때문에 도입의 필요성이 다소 떨어진다고 말했다.³⁾ 한국에서 필요한 것은 ‘서비스 간 자기주도 조정’보다는 ‘서비스별 자기주도 사정’에 있음을 강조했다.⁴⁾ 즉 기존에 실행되고 있는 사회서비스 프로그램을 활용하고자 할 때 자기주도적으로 활용의 방법을 조정하는 것도 중요하겠지만, 더욱 중요한 지점은 사회서비스가 실행되기 전부터 장애인 당사자의 요구가 제대로 반영되어 있어야 한다는 것이다.

이처럼 학술적 차원에서 논의되어 오던 개인예산제 논쟁은 서울시의 사업 추진과 함께 장애인단체 간의 성명서 발표 등 논쟁이 심화되기에 이르렀다. 서울시는 공급자 중심의 사회서비스 전달체계를 수요자 선택권 보장 방식으로 변화시키기 위함을 목적으로 연구를 진행하였으며 이를 추후 시범사업의 기초자료로 사용하고자 했다(김용득·이동석·김용진·박광옥, 2017). 서

2) 비마이너(2013.7.12.)

3) 비마이너(2015.7.6.)

4) 비마이너(2015.7.8.)

울시는 연구용역 수행과 함께 2017년 10월 개인예산제 시범사업 도입 방안 연구에 관한 공청회를 개최했다. 공청회를 전후로 하여 서울지역장애인소비자연대는 개인예산제 찬성을 촉구하는 활동을 하였으며 이를 반대하는 전장연은 성명서를 발표하기도 했다. 소비자연대가 자기주도성을 강조했지만 전장연은 복지예산의 총량 자체가 적은 상황에서 개인예산제 시행이 오히려 사회공공성 확장을 저해할 수 있다고 반대했다.⁵⁾ 예산의 총액이 늘어나지 않는 상황에서 서비스 간 칸막이 폐지 정도만이 이루어질 것이며 지원되는 사회서비스가 다양하지 않기 때문에 현물에서 현금으로 전달체계의 변화보다 시급한 사안은 선택권의 실효성을 높이는 사회구조의 변화인 것이다.⁶⁾ 이러한 비판은 공청회를 앞두고 발표된 전장연의 성명서에서 확인할 수 있다.

“사회서비스는 전자제품, 자동차 등과 같은 상품처럼 마음에 들지 않으면 마음에 들 때까지 반납하거나 기다릴 수 있는 것이 아니다. 서비스가 적절하지 않다고 해서 중단할 수 없는 필수적인 것이며, 그렇기에 사회서비스 선택권은 ‘잘못된 선택’을 하지 않을 권리로 이해하는 것이 적절하다. 민간주도의 시스템, 그리고 공공인프라가 부족한 상황에서 자금에 대한 통제권을 장애인이 갖는 것은 자칫 서비스 구매를 위한 장애인끼리의 경쟁만 강화되어 서비스 불평등으로 이어질 수 있을 것이다.”

〈전국장애인차별철폐연대 성명서 2017년 9월 19일 중 발췌〉

결국 개인예산제를 반대하는 장애인단체의 기자회견과 면담 이후 서울시는 개인예산제 시범사업을 향후 예산에 반영하지 않기로 하면서 논쟁이 소강상태에 접어들게 된다.⁷⁾

그러나 서울시장애인자립생활센터총연합회(이하 서자연)는 2017년 12월에 ‘서울형 장애인 개인예산제 도입 토론회’를 개최하는 등 개인예산제 도입

5) 에이블뉴스(2017.12.22.)

6) 비마이너(2017.10.19.)

7) 비마이너(2017.10.24.)

을 위한 활동을 끊임없이 추진해왔으며 2019년 서울시는 다시 시범사업 실행방안 개발 연구용역을 발주하게 된다. 문재인 정부에서 장애등급제가 폐지됨에 따라 장애인에게 사회서비스를 제공할 새로운 전달체계가 필요하게 되었으며 이를 대체할 제도로 개인예산제를 주목했다.⁸⁾ 아래의 그림을 살펴보면 기존의 사회서비스 전달체계가 개인예산제로 변화했을 경우 어떤 형태가 되는지 확인할 수 있다.

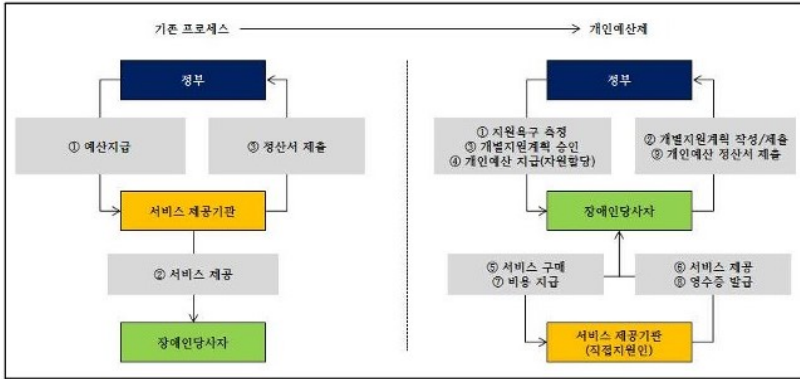
전장연은 2017년과 마찬가지로 장애인 선택권 강화의 전제조건으로 권리의 강화를 주장하며 개인의 선택 문제는 결국 개인에게 책임을 지게 만든다고 비판했다.⁹⁾ 더불어 문재인 정부의 복지정책 기조가 사회서비스원 설립을 통한 직접적 돌봄서비스 제공 등 공공성 강화로 나타나고 있는 상황에서 보건복지부에서도 적극적으로 고려하지 않는 모습을 보였다.¹⁰⁾ 이전의 개인예산제 관련 학술토론에서도 보건복지부의 입장을 파악해보면, 국가가 장애인의 욕구를 제대로 파악하고 서비스를 제공할 수 있는 체계를 갖춘다면 굳이 현금지급방식이 아니더라도 가능하며 현재의 바우처 방식과 큰 차이가 없음을 들어 개인예산제 도입에 회의적인 입장을 보였다.¹¹⁾ 이는 서비스 간 자기주도적 조정보다 서비스별 자기주도적 사정이 우선시 되어야 하며 현재의 바우처 제도와 개인예산제가 큰 차이가 없음을 주장하는 전장연과 비슷하다는 점에서 공통된 의견을 지니고 있는 것으로 파악할 수 있다.

8) 비마이너(2019.11.7.)

9) 비마이너(2019.11.7.)

10) 한국경제(2019.9.17.)

11) 비마이너(2015.6.30.)



〈그림 1〉 개인예산제 예산집행 및 서비스 이용 프로세스의 전환

자료: 정희경·허숙민·선승연·정수미·강인영·이흥진(2020: 46).

2. 윤석열 정부의 장애정책 공약화

개인예산제 도입에 관한 본격적인 논쟁을 촉발시킨 또 하나의 사례는 윤석열 정부가 개인예산제를 장애정책으로 공약화한 시도에서부터 비롯된다. 앞서 전장연을 중심으로 한 장애인단체의 반대와 보건복지부의 회의적 반응으로 다른 단체와 학계가 개인예산제 도입을 요구함에도 서울시의 시범사업 추진 정도에서 논의가 그칠 것처럼 보였다. 그러나 제20대 대통령 선거를 전후로 개인예산제는 다시 장애계에서 쟁점화 되었다.

2021년 11월에 37개의 장애인단체가 2022 대선장애인연대를 구성했다. 이들은 제20대 대통령 선거를 앞두고 10대 장애인 공약을 발표하였으며 세 번째로 개인예산제 도입을 집어넣었다. 당시 대통령 후보였던 윤석열은 2022년 1월 19일에 장애인 공약을 발표하며 개인예산제 도입을 제시함에 따라 2022 대선장애인연대를 구성하고 있는 37개의 장애인단체는 공약 도입을 적극 지지함을 표시했다. 윤석열 측에서 발표한 개인예산제 공약은 다음과 같다.

〈표 1〉 윤석열 장애인 정책 공약 - 개인예산제

2. 주어진 액수 안에서 스스로 복지 서비스 선택하는 '개인예산제' 도입
미국·영국·독일처럼 우리나라도 장애인이 주어진 예산 안에서 직접 본인이 원하는 복지 서비스를 선택할 수 있는 '개인예산제'를 도입하기로 했다. 공급자(정부·지자체·복지관) 중심 복지에서 수요자(장애인) 중심 복지로 전환하는 큰 변화다. 개인예산제에 따라 지원된 예산은 장애인의 선택에 따라 활동지원 서비스 이용, 보조기기 구입, 재활서비스 이용, 교육비용, 교통비용 등에 바우처 방식으로 사용할 수 있다.

자료: 제20대 대통령 선거 국민의힘 윤석열 대통령 후보 장애인 정책 보도자료(2022년 1월 19일).

개인예산제를 찬성하는 단체는 개인예산제를 바탕으로 장애인의 선택권 강화를 통해 전달체계의 수요자 중심성을 높임으로써 그동안 시장 영역에서 소홀히 취급되어 오던 장애인의 시민권을 강화할 수 있다는 긍정적인 반응을 보였다. 2022년 3월 4일에 진행된 2022 자립생활 콘퍼런스, 4월 1일에 장애인 개인예산제 도입 방안과 과제 토론회 등을 연이어 개최하고 개인예산제 도입에 관해 논의하는 자리를 만들면서 정책 도입의 가능성을 높이고자 했다. 한국지체장애인협회(이하 지장협)는 2022년 3월 16일 성명서 발표를 통해 개인예산제 공약이 이행될 수 있도록 요구했다.

“따라서 ‘장애인활동지원’ 예산을 장애인예산에서 집행하는 것은 불합리하다. 고용 측면에서 봐야 할 내용이다. 장애인활동지원사 고용은 장애인 고용을 위한 정책이 아니다. ‘장애인활동지원사’가 늘어나는 것은 정부의 일자리 창출이라는 정책에 부응할 뿐이다. ‘장애인활동지원’ 예산은 일자리 창출이나 고용에 관련된 부분에서 다뤄져야 한다. …… 막대한 예산이 투입되는 ‘장애인활동지원’제도 역시 개편할 필요가 있다. 장애인의 선택권을 보장하는 장애인 개인 예산제 도입이 필요한 이유다. 본인의 상황에 맞는 활동지원 서비스를 받을 수 있도록 장애인 당사자에게 선택권을 주는 것이다. 경우에 따라서 ‘장애인활동지원’ 서비스보다도 시급한 생존의 문제가 앞서기 때문이다.”

〈사단법인 한국지체장애인협회 성명서 2022년 3월 16일 중 발췌〉

지장협은 성명서를 통해 장애인활동 지원 예산이 장애인만을 위해 사용되는 것이 아닌, 활동지원사를 위해 사용된다며 비판했다. 활동보조지원에 관한 예산을 활동지원사만을 위한 고용 예산으로 접근하여 바라보면서 장애인을 위한 예산 확보를 통해 개인예산제가 실행되어야 한다는 것이다. 이를 통해 활동지원보다 더욱 시급한 문제가 발생할 경우 현금 급여를 유연하게 사용하여 장애인의 생존 문제를 해결할 수 있다는 주장이다.

개인예산제에 대해 이전부터 지속하여 반대의 입장을 보인 전장연은 지장협의 의견과는 다르게 윤석열 측의 장애정책 공약화에 대해서도 비판하는 성명서를 발표했다. 전장연은 장애인 사회서비스의 규모와 예산이 절대적으로 부족한 상황에서 현금 급여를 통한 유연화만을 강조하는 것이 실질적인 해결책이 되지 않는다고 주장했다.

“지금 장애인정책에 필요한 것은 서비스 종류와 양을 확대하고 그에 따른 예산을 확대하는 것이며, 당사자가 필요한 만큼 필요한 서비스를 받을 수 있는 ‘서비스별 자기주도 사정’입니다. …… 윤 후보가 들고 나온 ‘개인예산제’라는 것도 다양한 서비스가 없고, 급여량 판정 과정에서 당사자의 자기주도성도 없는 국내 상황을 감안하면, 서비스 간 칸막이를 허물어서 선택권을 보장한다는 논리는 매우 허구적인 발상이다. 가령 식당을 갔는데 메뉴판에 공기밥과 김치만 있다면 선택권을 보장해준다고 해봤자 다른 반찬은 못 먹는 상황인 것이다. 윤 후보가 개인예산제로 선택 가능한 서비스 예시로 나열한 활동지원 서비스 이용, 보조기기 구입, 재활서비스 이용, 교육비용, 교통비용 등에 대해서, 이 중에 필요한 것을 골라담게 해주는 것 보다, 당사자의 필요와 권리를 중심으로 서비스를 쌓아나가는 접근이 필요하다.”

〈전국장애인차별철폐연대 성명서 2022년 1월 24일 중 발췌〉

전장연은 현재 한국의 장애인 사회서비스 여건에서 서비스 간 이동이 유용함을 가질 정도로 다양한 서비스가 있는 것도 아니며, 급여수준을 평가하는 지점부터 당사자성이 배제되어 있는 상황이기 때문에 사회서비스 간 이동 허용만으로 선택권을 보장해준다고 하는 것은 장애인의 삶의 질 향상을

위한 대안이 아니라고 보고 있다.

정리하면, 지장협을 비롯한 개인예산제 도입을 찬성하는 장애인단체는 현재 시행되고 있는 장애인 사회서비스 간의 유연함을 가져오는 것만으로도 장애인 당사자의 자기결정권 향상과 함께 삶의 우선순위에 따라 현금을 자유롭게 쓸 수 있기 때문에 개인예산제 도입을 강조하고 있다.

이와 반대로 전장연은 장애인의 자기결정권은 단지 선택의 자유만을 부여한다고 달성할 수 있는 것이 아니며 선택을 위한 조건이 전제되어야 함을 강조한다. 장애인이 선택하기 위한 과정과 선택의 폭을 넓혀주지 못하는 상황에서 한정된 예산 안에서의 선택권만 주어졌을 때 장애정책 예산을 늘려 나가야 하는 사회공공성의 의무보다 장애인 개인에게 책임 전가가 우선되는 것을 우려하고 있다. 즉 자기결정권의 강화를 위한 우선순위의 차이, 그리고 현재의 정책 맥락에서 정책 의도가 제대로 발현되지 않을 경우 우려될 수 있는 사안에 대한 인식 차이에서 비롯되어 장애인단체 사이의 상반된 입장이 도출되고 있다. 이처럼 앞서 살펴본 두 사례가 현재 한국의 장애인 개인예산제를 둘러싼 논쟁을 촉발시키는 것으로 확인할 수 있으며 상반된 입장이 어떠한 인식의 차이에서 비롯되는지 더욱 자세히 살펴볼 수 있다.

3. 장애인의 선택권과 기존 전달체계 사이의 간극 해결을 위한 대안으로써 개인예산제

장애인의 삶에서 선택권과 통제권이 부여되는 것이 장애인의 삶의 질을 얼마나 높일 수 있는지 앞서 연구 동향 검토를 통해 살펴보았다. 이러한 논의를 통해 장애인의 선택권을 강화하기 위한 방향으로 사회서비스 전달체계가 개편되어야 하며 개인예산제가 가장 적절한 대안이라는 주장을 관찰할 수 있다. 기존의 사회서비스 전달체계가 실제 장애인의 선택과 욕구의 다양성 실현 과정을 얼마나 포괄하고 있지 못하는지 살펴봄으로써 장애인과 제도 사이의 간극을 확인하고 개인예산제의 필요성 주장 또한 포착할 수 있는 것이다.

대개 장애인들은 사회복지를 필요로 하는 사람들이기 때문에 자신의 권리 주장에서 어려움이 있으며, 이는 사회서비스 제공기관과 동등하지 못한 관계에 놓이도록 만들기도 한다(이봉주·김용득·김문근, 2008). 기초생활수급을 받는 장애인이 수급 대상자이기 때문에 해외여행을 가려는 시도조차 못하거나 생각을 전혀 해보지 않은 사례를 보더라도 경직된 전달체계가 다른 욕구까지도 실현하지 못하도록 만든다는 것을 확인할 수 있다(박홍근·허준기, 2015). 정책의 결과와 집행 과정이 정해져 있음에 따라 공급자 중심의 전달체계가 지속되면 장애인들의 삶은 선택권의 제한과 함께 주체성을 잃게 되는 것이다(이동석·김용득, 2013).

개인예산제 도입을 주장하는 쪽에서는 개인예산제가 이러한 전달체계 문제를 해결할 수 있음을 강조한다. 국가가 사회서비스의 형태를 표준화하고 제공하려는 서비스를 사전에 규제했다면, 개인예산제의 핵심은 개별적 유연화로써 장애인 당사자의 욕구에 전적으로 맡기자는 것이기 때문이다.¹²⁾ 현재의 사회서비스 전달체계가 장애인 당사자 삶의 패턴을 포괄할 수 없다면 이를 당사자에게 맡겨버리자는 것이 개인예산제의 핵심이라고 할 수 있다(이상호, 2017).

개인예산제 도입을 반대하는 측의 주장을 비판하면서 주목하는 것은 전달체계 패러다임의 변화다. 한국에서 개인예산제를 도입하고자 할 때 문제점으로 지적되는 것 중 하나로 장애정책에 관한 예산이 매우 부족한 상황에서 예산의 이용만 자율적으로 하는 방식은 장애인 자기결정권을 강화시킬 수 없다는 점이 있다. 그러나 개인예산제 도입을 요구하는 쪽은 현금지급의 방식이 지닌 본질이 국가가 획일적으로 서비스를 제공하는 방식에서 벗어나 장애인 스스로 서비스를 통제한다는 데 있다고 말한다.¹³⁾ 개인예산제를 통해 개인의 욕구를 실현하기 위한 재정 규모를 확인할 수 있으며, 이를 실현하기 위한 자원이 부족할지라도 중앙정부에 요구할 근거가 마련될 수 있다는 것이다(이동석·김용득, 2013). 즉 장애인 당사자가 삶을 살아가기 위해

12) 비마이너(2015.6.30.)

13) 비마이너(2015.6.30.)

필요한 예산을 장애인이 직접 작성함으로써 예산 편성의 권한을 당사자가 가져가는 것만으로도 이전과는 다른 사회서비스의 전환이 일어나리라 보고 있다. 장애인이 개인예산제를 통해 자기결정권을 강화하고자 할 때 한계나 문제점이 발생하더라도 선택의 과정을 경험하면서 성장 기회로 만들 수 있기에 도입의 근거로 충분하다고 볼 수 있다(김동홍·정종화, 2021).

4. 정책실패의 부재로 비롯된 개인예산제 도입 거부

개인예산제 도입을 반대하는 장애인단체가 제시하는 주요 이유 중 하나는 예산 확보에 대한 실패 부재가 있다. 영국에서 시작된 개인예산제에는 공공지출을 줄이려는 목적이 내재되어 있으며, 이 때문에 정해져 있는 기존의 예산 규모를 기준으로 재정 지원을 받게 됨으로써 제도 확대가 쉽게 이루어지지 않는 점이 존재했다(이동석·김용득, 2013). 따라서 한국에서 개인예산제를 도입하고 할 경우 현재도 GDP 대비 장애인복지 지출이 매우 적은 상황에서 개인예산제 도입을 통해 사회서비스 예산을 통제하겠다는 의도가 없음을 보여줄 수 있지 않으면 갈등을 피할 수 없게 된다(김진우, 2018).

만약 한국에서 공공지출을 줄이기 위한 방향으로 개인예산제를 도입하게 된다면 현재 한국 장애인복지의 성장 추세와도 충돌하게 된다. 여전히 부족하지만 장애인복지예산과 기반 시설이 성장하고 있는 상황에서 개인예산제로 장애인정책 예산을 구체화하게 되면 기존 예산 규모가 유지되면서 개인예산제는 오히려 전체 장애인복지 발전을 가로막는 장치로 사용되는 것이다. 이러한 우려는 2015년에 있었던 사회복지세 논쟁을 통해서도 살펴볼 수 있다. 당시에 복지확대를 위해 사회복지세 도입 요구가 나왔다. 사용처를 복지로 한정하여 복지증세를 시도하자는 것이었다. 이에 대한 비판으로 한국의 복지규모가 날로 증가해가고 있는데 복지세라는 이름으로 증세를 하면 복지세를 제외한 세금을 복지에 사용할 때 반발이 일어날 수 있어 오히려 복지에 투입할 세금의 양이 적어지는 문제가 발생할 수 있다는 점을 들었다. 한국의 모든 사회복지비는 복지세가 담당해야하는 게토화가 일어나는 것이다. 개

인예산제 또한 규모의 증가 없이 전체 장애인 사회서비스를 유일하게 담당하는 제도가 되어 오히려 전체 장애인복지 규모의 성장을 막을 것에 대한 우려가 있다. 이러한 우려가 나타나는 이유는 국가 예산을 담당하는 기획재정부에 대한 불신에 있다. 장애인단체가 요구하는 많은 장애정책과 사회서비스는 도입과정에서 급여수준과 규모가 기획재정부에 의해 축소되는 일이 빈번하게 일어나기 때문이다. 따라서 개인예산제 실행이 된다 할지라도 기획재정부가 장애인이 원하는 수준의 사회서비스에 부합하는 규모로 현금 급여를 지원해주지 않을 것이라는 불신이 존재하는 것이다. 개인예산제 도입 과정에서 기획재정부의 예산 권한이 장애인의 요구를 수용한다는 신뢰를 줄 수 없는 상황이라면 개인예산제 도입 논쟁은 해결되기 쉽지 않다.

기획재정부에 대한 불신과 함께 장애인 개인에게 필요한 예산의 규모가 가시화되었을 때 정책여론 또한 우려할 수 있는 지점이다. 예를 들어 활동지원서비스 시간당 수가를 1년을 기준으로 추계하면 상당한 금액이 산출되는데 이를 장애인 개인에게 지급한다고 할 때 비장애인들로부터 엄청난 오해와 반발을 불러올 수 있는 것이다.¹⁴⁾ 장애인이 다양한 영역에서 사회배제의 상태에 놓여있는 맥락은 가려지고 1년 마다 국가로부터 받는 현금 급여가 매우 많다는 식으로 보여질 수 있다.

종합하면 장애인단체는 지금도 장애인복지 예산의 총액을 쉽게 늘리지 못하는 상황에서 개인예산제 도입 후에는 가능할지에 대한 기존부터 있어왔던 기획재정부를 향한 불신으로 개인예산제 도입을 선호하지 않고 있다. 더불어 기존의 현물로 지급되던 사회서비스가 현금으로 변화하여 지원의 규모가 가시화됨에 따라 비장애인으로부터 복지 형평성에 대한 오해를 받게 될 가능성에 대한 우려 또한 존재함을 확인할 수 있었다.

14) 비마이너(2015.6.30.)

V. 결론

기존의 개인예산제 도입에 관한 연구들은 제도 자체에 주목하면서 개인 예산제의 한계와 고려해볼 수 있는 문제 지점을 주로 다루었다. 이를 통해 확인한 개인예산제의 제도적 한계는 보완 가능한 영역임을 말하며 개인예산제 도입의 필요성을 강조했다. 하지만 이러한 논의는 결국 개인예산제 도입을 반대하는 장애인단체를 설득하지 못하고 있다. 자기결정권 강화의 정책 의도를 가지고 있는 개인예산제가 한국의 장애인복지를 둘러싼 사회적 조건에서는 오히려 자기결정권을 약화시킬 수 있다는 우려 때문이다. 따라서 본 연구는 제도 분석이 아닌, 각기 다른 입장에 있는 행위자들에 주목하여 이들 사이에 나타나는 차이를 자기결정권의 측면을 중심으로 파악하고 대립지형이 어떻게 나타나는지 분석하고자 했다.

개인예산제는 아직 한국에 실행되고 있지 않는 상황에서도 제도적 평가가 나뉘고 있다. 그 이유는 제도를 바라보는 측면이 다르기 때문이다. 개인 예산제 도입을 찬성하는 학계 전문가와 장애인단체는 개인예산제가 추구하는 장애인의 자기결정권 강화에 주목한다. 개인예산제를 통해 장애인의 선택권이 강화될 수 있으며 선택권이 장애인의 삶을 주체적으로 바꿔내기 때문에 개인예산제로 사회서비스 전달체계가 개편되어야 함을 강조한다. 즉 제도가 추구하는 의도의 측면에서 개인예산제를 바라보고 있다.

그러나 제도에 내포되어 있는 의도가 실현되기 위해서는 제도가 실행되기 위해 놓여 있는 사회적 조건과 맥락을 간과할 수 없다. 한국의 복지국가적 특징 중 하나로 새로운 제도가 명목적으로 수립되더라도 실질적인 변화와 효과가 나타나지 않는 괴리가 발생한다(김원섭, 2011). 즉 개인예산제가 추구하는 목표인 자기결정권 강화는 개인예산제를 도입한다할지라도 한국의 장애인복지 맥락에서 효과가 미비할 수 있다는 것이다. 선택의 자유에 앞서 사회권적 토대가 구축되어 있지 않다면 장애인 개인의 자유로운 선택은 실현의 정도가 약할 수 있다. 단지 사회서비스 이용을 자유롭게 할 수 있도록 하는 것이 아니라 자유롭게 선택하기 위한 조건들이 선행될 필요가 있다.

개인예산제 도입을 거부하고 있는 학계 전문가와 장애인단체 또한 개인 예산제 도입이 만들어낼 제도적 결과에 주목하고 있다. 장애인의 자기결정권이 강화되기 위해서는 사회적 조건의 강화가 전제되어야 하는데 개인예산제를 통한 현금 급여만이 강조될 경우 사회서비스 종류의 확대나 급여수준의 강화가 요원할 것에 대한 우려가 존재한다. 이들은 장애정책 발전의 우선순위를 자유권으로서 시민권 강화보다 사회권으로서의 시민권 강화에 두고 있다. 개인예산제 도입을 찬성하는 측이 자기결정권 자체에 주목하고 있다면 도입을 거부하는 측은 자기결정권을 실현하기 위한 조건에 더 방점을 두고 있다. 장애인의 자유권과 사회권이 동반되어 발전할 수 있다면 개인예산제 도입을 둘러싼 논쟁이 약화되었을 지도 모른다. 그러나 장애정책에 관한 예산 편성을 쉽게 해주지 않는 기획재정부에 대한 불신 때문에 사회권을 강조하는 장애인단체는 개인예산제보다 사회서비스의 종류와 예산 확대를 우선시하고 있다.

결국 개인예산제가 추구하고 있는 정책 의도와 한국사회에서 작동될 시 일어날 수 있는 정책 결과에 대한 우려에서 자기결정권 실현을 둘러싼 한국적 맥락이 논쟁의 지점을 만들어낸다고 할 수 있다. 각기 다른 영역인 개인예산제의 의도와 결과를 주요 논거로 채택하고 있기 때문에 정확히는 논쟁의 영역이 불일치하고 있다. 한쪽은 제도가 내포하고 있는 긍정적인 의도를 말하며 도입을 요구하고 있고, 한쪽은 제도의 도입이 불러올 수 있는 부정적인 결과에 대한 우려로 거부하고 있는 것이다. 따라서 개인예산제의 의도에 대한 논의와 도입이 불러올 결과에 대한 논의의 지점을 나눠서 논쟁할 필요가 있다. 그렇다면 장애인 자기결정권 실현이라는 정책 의도에 대한 합의를 이끌어낼 수 있을 것이다. 개인예산제 도입을 비판하고 있는 전장연 또한 탈시설 운동과 자립생활운동에 적극적으로 참여하면서 장애인의 자기결정권 실현을 강조해온 단체라고 할 수 있기 때문에 개인예산제가 지니고 있는 자기결정권 강화라는 의도에 동의할 수 있다.

그러나 전장연이 생각하는 선택권은 현존하는 사회서비스 내에서의 자유가 아니다. 탈시설에는 동의하지만 개인예산제는 동의하지 않는 이유도 선

택권의 성격이 각기 다르다고 보기 때문이다. 이들은 탈시설이 장애인에게 공간과 이동, 시간의 자유를 가져오지만 개인예산제는 소비의 자유만을 구현할 것이라고 전망한다. 그리고 소비의 자유는 중산층 장애인에게만 도움을 줄 것으로 본다. 개인예산제가 삶의 선택이 아닌 사회서비스 내부만의 선택에 그치지 않으려면 선택의 폭이 더 넓어져야 하는 것이다. 그런데 개인예산제의 실행으로 장애정책 예산의 우선순위가 변동되고 개인예산제를 중심으로 계도화가 진행된다면 다른 영역의 장애정책 발전이 더뎌지게 된다고 우려한다. 사회서비스 종류와 급여수준, 시설 인프라의 강화와 장애인복지예산의 증액을 전제할 수 없다면 개인예산제 도입을 반대하는 장애인 당사자에 대한 설득도 어려우며, 개인예산제 실행 과정에서 오히려 의도한 효과가 나타나지 않는 괴리가 심화될 수 있다. 따라서 도입이 불러올 결과에 대한 불신의 지점을 도입을 요구하는 측에서 제거해줌으로써 개인예산제를 둘러싼 일정한 합의 지점을 도출할 수 있다.

결국 중요한 지점은 새로운 제도 도입에 관한 논쟁의 과정에서도 장애인 당사자의 의견에 주목하고 이들에게 이해를 구하는 것이 필요하다는 점이다. 더불어 장애인의 자기결정권 강화에 개인예산제가 아니면 이행될 수 없는지 다양한 제도를 함께 논의하면서 장애인의 자기결정권 실현을 위한 대안을 발굴할 필요가 있다. 이와 같은 개인예산제 도입을 둘러싼 논쟁은 장애인뿐만 아니라 다른 취약계층의 복지전달체계 개편을 시도할 때 참고할 수 있는 선행사례가 될 수 있다. 취약계층의 자기결정권 강화를 위해서 사회서비스 선택권을 유연화 하는 제도적 장치를 마련하고자 할 때, 개인의 욕구를 충족하는 유연성을 보장하면서도 개인의 선택을 국가의 책임으로 보장하려는 사회공공성을 확보할 수 있도록 장애인 개인예산제 사례를 살펴봄으로써 취약계층 복지전달체계 개편의 준거로 활용될 수 있을 것이다.

2022년 5월 30일 접수
 2022년 12월 8일 수정 완료
 2022년 7월 27일 게재 확정

참고문헌

- 강동욱. 2022. “장애인 개인예산제 도입 방안과 과제 - 주요 선행연구 검토를 중심으로 -.” 장애인 개인예산제 도입 방안과 과제 정책토론. 서울. 4월.
- 김경미. 2020. “장애인정책에 있어서 사람중심지원에 기반한 자기주도 개인 예산제에 대한 연구 - 미국 미네소타 주의 경험을 중심으로 -.” 『한국 장애인복지학』 48(48): 93-120.
- 김동홍·정중화. 2021. “발달장애인의 개인예산제 참여경험에 관한 사례연구 - 경계성 발달장애인을 중심으로.” 『한국장애인복지학』 51(51): 139-172.
- 김용득. 2019. “1990년 이후 영국 커뮤니티 케어 변화의 궤적 읽기: 이용자 선택과 제도 지속가능의 쟁점을 중심으로.” 『보건사회연구』 39(3): 114-147.
- 김용득·이동석·김용진·박광옥. 2017. 『자기주도지원 예산제도도입 타당성 연구』. 서울특별시.
- 김원섭. 2007. “복지국가란 무엇인가 - 시민권 이론의 관점에서.” 『사회보장 연구』 23(4): 139-166.
- 김원섭. 2011. “한국 복지국가 연구에 대한 이론적 고찰.” 『아세아연구』 54(4): 186-232.
- 김진우. 2018. “발달장애인 지원에 있어서 영국 개인예산제도의 함의와 쟁점.” 『한국장애인복지학』 41(41): 111-136.
- 남용현. 2014. “장애인 복지정책에서의 이용자 참여 강화: 독일의 개인예산 제도를 중심으로.” 『한국콘텐츠학회논문지』 14(11): 732-742.
- 박홍근·허준기. 2015. “‘장애인 수급자다움’이라는 아비투스 형성에 관한 연구: 장애인 기초생활수급자의 해외여행 사례를 중심으로.” 『장애의 재해석』. 1-60. 한국장애인재단.
- 신근우. 2018. “개인예산제도에 대한 이해 관계자들의 지지여부 분석 - 발달 장애인, 보호자, 그리고 기관종사자의 태도를 중심으로 -.” 성균관대학교 석사 학위 논문.

- 신유리·김정석·허준기. 2017. “장애인복지에서 사회적시민권의 이론적 적용 가능성 고찰: 자기결정권, 사회적배제, 사회적포함에 대한 비판을 중심으로.” 『한국사회』 18(1): 43-75.
- 원소연. 2010. “장애인의 자기결정권 실현을 위한 정책연구: 독일의 개인예산제도와 한국의 활동보조지원사업을 중심으로.” 『사회복지정책』 37(2): 267-289.
- 유동철. 2012. “영국 장애인 직접지불제도의 정책적 효과성에 대한 탐색적 연구: 사회적 배제의 관점에서.” 34: 129-162.
- 유영림·이현숙. 2022. “한국 복지체제에서 장애인 활동지원 서비스의 방향성 연구.” 『인문사회21』 13(1): 2287-2302.
- 이상호. 2017. “한국장애인운동사: 연대와 갈등사이를 읽고.” 한국장애학회 춘계 학술 대회. 서울. 5월.
- 이동석. 2015. “사회서비스 현금지급제도의 이용자 선택권 비교연구.” 『한국장애인복지학』 28(28): 49-74.
- 이동석·김용득. 2013. “영국 서비스 현금지급과 개인예산제도의 쟁점 및 한국의 도입가능성.” 『한국장애인복지학』 22(22): 47-66.
- 이봉주·김용득·김문근. 2008. 『사회복지서비스와 공급체계: 쟁점과 대안』. 서울: EM커뮤니티.
- 이승기. 2019. “개인예산제도에 관한 법률 도입 및 효과에 관한 고찰 - 이해관계자를 중심으로 -.” 『사회복지법제연구』 10(2): 35-55.
- 이승기·이성규. 2014. “직접지불제도와 개인예산제도 도입을 위한 탐색적 연구 - 영국 사례를 중심으로 -.” 『한국장애인복지학』 26(26): 235-249.
- 이한나·김동기·김용진·전지혜. 2020. “한국 사회서비스 분야 개인예산제도 도입에 대한 고찰.” 『한국장애인복지학』 49(49): 83-118.
- 이한나·김윤영·이민정·김동기·김용진·이정기·전지혜. 2019. 『사회서비스 분야 개인예산제도에 관한 기초연구』. 한국보건사회연구원.
- 장재웅. 2019. “사람중심계획(PCP)에 기반을 둔 개별유연화서포트서비스에 참여한 발달장애인에 대한 사례연구.” 숭실대학교 석사 학위 논문.

정희경·허숙민·선승연·정수미·강인영·이홍진. 2020. 『서울형 장애인 개인 예산제 시범사업 실행방안 개발연구』. 서울특별시.

Barnes, C. 1991. *Disabled people in Britain and discrimination : a case for anti-discrimination legislation* London: British Council of Organizations of Disabled People.

DeJong, G. 1979. *The Movement for Independent Living: Origins, Ideology, and Implications for Disability Research*. University of Michigan, University Center for International Rehabilitation.

Ferguson, I. 2007. "Increasing user choice or privatizing risk? The antinomies of personalisation." *British Journal of Social Work* 37(3): 387-403.

Finlay, W.M.L, Walton, C and Antaki, C. 2008, "Promoting choice and control in residential services for people with learning disabilities." *Disability & Society* 23(4): 349-360.

Glasby, J. and Littlechild, R. 2009. *Direct Payments and Personal Budgets - putting personalization into practice*. Bristol: Policy Press.

Glendinning, C. 2008. "Increasing choice and control for older and disabled people : a critical review of new developments in England." *Social Policy & Administration* 42(5): 451-469.

Lister, R. 1997. *Citizenship: Feminist Perspectives*. Basingstoke: Macmillan.

Matthias, R. E. and Benjamin, A. E. 2008. "Paying Friends, Family Members, or Strangers to be Home-Based Personal Assistants: How Satisfied Are Consumers?" *Journal of Disability Policy Studies* 18: 205-218.

Morris, J. 2006. "Independent living: the role of the disability movement

- in the development of government policy.” In Glendinning, C. and Kemp, P. A. (eds). 2006. *Cash and Care: Policy Challenges in the Welfare State*. Bristol: The Policy Press, 235-248.
- Pearson, C. 2000. “Money talks? Competing discourses in the implementation of direct payments.” *Critical Social Policy* 20(4): 459-77.
- Pfeffer, N. and Coote, A. 1996. *Is quality good for you? A critical review of quality assurance in welfare services* London: Institute for Public Policy Research.
- Pile, H. 2014. “What about the workforce?.” In Needham, C. and Glasby, J. (eds). 2014. *Debates in personalisation*. Bristol: The Policy Press 103-110.
- Ryan, R. M. and Deci, E. L. 2000. “Self-Determination Theory and the Facilitation of Intrinsic Motivation, Social Development, and Well-Being.” *American Psychologist* 55(1): 68-78.
- Spandler, H. 2004. “Friend or foe? Towards a critical assessment of direct payments.” *Critical Social Policy* 24(2): 187-209.
- Spicker, P. 2013. “Personalisation falls short.” *British Journal of Social Work* 43(7): 1259-1275.
- Wilberforce, M. Glendinning, C. Challis, D. Fernandez, J. L. Jacobs, S. Jones, K. Knapp, M. Manthorpe, J. Moran, N. Netten, A. and Stevens, M. 2011. “Implementing Consumer Choice in Long-term Care : The Impact of Individual Budgets on Social Care Providers in England.” *Social Policy & Administration* 45(5): 593-612.

사단법인 한국지체장애인협회 성명서 (2022년 3월 16일).

전국장애인차별철폐연대 성명서 (2017년 9월 19일).

전국장애인차별철폐연대 성명서 (2022년 1월 24일).

제20대 대통령 선거 국민의힘 윤석열 대통령 후보 장애인 정책 보도자료

(2022년 1월 19일).

- 김도현. 2015. “현금지급제도와 개인예산제도.” 『비마이너』 (7월 6일).
- 김도현. 2015. “현금지급제도와 개인예산제도.” 『비마이너』 (7월 8일).
- 박진우. 2019. “서울시 ‘장애인에 복지서비스 대신 현금 주겠다.’” 『한국경제』 (9월 17일).
- 이가연. 2019. “양상한 소비만 남고 권리는 사라질 개인예산제.” 『비마이너』 (11월 7일).
- 최석범. 2017. “찬반 극명한 장애인 개인예산제도 도입.” 『에이블뉴스』 (12월 22일)
- 최한별. 2017. “서비스 공공성 확보 없이 장애인에게 직접 현금을 준다고?” 『비마이너』 (10월 19일).
- 최한별. 2017. “스웨덴 장애인복지, 신청서에 원하는 서비스 범주 체크만 하면 끝.” 『비마이너』 (10월 24일).
- 하금철. 2015. “‘서비스 현금 지급 하자’ vs ‘공허한 탁상공론’ 장애인계 입장 충돌.” 『비마이너』 (6월 30일).
- 홍권호. 2013. “장애인의 선택과 통제, 개인예산제로 가능할까?” 『비마이너』 (7월 12일).

Debate on Improving the Right to Self-determination of People with Disabilities: Focusing on the Personal Budget

Heo JunGi

Research Professor of CCRPS(Center for Collaborative Research
on Population and Society), Dongguk University

Kim, Cheong-Seok

Professor, Department of Sociology, Dongguk University

Jeon, Boyoung

Assistant professor, Department of Health and Medical
Information, Myongji College

Lee, Jun-Woo

Professor, Division of Social Welfare, Kangnam University

Abstracts

This study analyses the controversy and conflicting landscape surrounding the personal budget as one alternative to improving self-determination rights for people with disabilities. The personal budget for the disabled refers to a delivery system that allows the disabled to exercise autonomy by providing social services in cash. In the process of reforming the delivery system, we examine how disabled people accept and interpret the personal budget, with a focus on self-determination rights. We step away from using a structural analysis approach, a more commonly used method and framework for examining the personal budget in academia. Unlike the United Kingdom, which set a major precedent, Korea shows a significant difference in its position on the personal budget, even among people with disabilities. This presents the need for a disability studies analysis to examine the actors and claims surrounding the system that goes beyond an institutional analysis from a social welfare perspective.

We analyze documents, including statements, press releases, and media articles of each disabled group, in addition to existing literature that discusses the promotion of the Seoul pilot project and the pledges made by the Yoon Seok-yeol administration during the presidential election. Results indicate that the personal budget, first introduced in academia as a policy case, has come to be adopted as a national task of the current government. We also show that a tense confrontation over pros and cons exists within groups of the disabled. Those that oppose the personal budget place greater emphasis on the weakening of disability policies' social publicity rather than on the effects the personal budget would have on strengthening the self-determination rights of the disabled. This is based on concerns over whether free choice is possible when only the right to freedom is presented without strengthening social rights through a disability policy in a context where there is insufficient trust in securing a budget for disability policies. At the same time, the debate about introducing the personal budget appears to reach an agreement when the gap between policy intentions and results can be narrowed. Those favoring the personal budget pay attention to policy intent, while those opposing distrust the policy outcome. Therefore, as each position focuses on different factors, intentions and results of the personal budget, recognizing such discrepancies should be a prerequisite for the discussion.

Key words: Personal budget, Self-determination, Liberties, Social rights

주 52시간 상한제 실시 후 근로자들이 느끼는 변화 연구

심 규 선* · 이 윤 석**

요 약

2018년 근로시간 단축 뿐 아니라 행복 추구하고 삶의 질 향상을 목표로 주 52시간 상한제가 실시되었다. 이 정책이 가져온 변화를 다룬 연구는 업무시간, 임금수준, 여가시간 등에 한정되어 있었다. 그렇지만 근로시간의 단축은 노동 및 여가 이외에 업무 효율성, 가족 시간 등 다양한 영역에 대해 영향을 줄 수 있다. 2020년 국민여가활동조사는 주 52시간 상한제 실시 직장을 다니는 근로자들에게 매우 광범위한 영역의 변화에 대해 물어보았다. 이 자료를 분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, 주 52시간 상한제가 적용된 직장인 중 반 정도는 별다른 변화를 느끼지 못하고 있다. 둘째, 변화를 느끼는 근로자들은 대부분 휴식과 여가 향상, 가족시간 증대 등 정책의 효과를 긍정적으로 평가하고 있으며 부정적 평가는 거의 없었다. 셋째, 긍정적 변화는 주로 학업수준이 높은 근로자 또는 화이트컬러 종사자에 집중되는 경향을 보이고 있다. 이러한 결과들은 아직 주 52시간 상한제의 긍정적 효과가 사회적 약자까지 광범위하게 퍼지지는 못했다는 점을 시사하고 있다. 또한 분석 결과는 새로운 시대에 걸맞는 일상의 재구조화라는 과제에 정부가 선도적인 역할을 해야 한다는 점을 보여준다.

주제어: 주 52시간 상한제, 근로자의 인식, 정책적 함의

* 제1저자, 서울시립대 도시사회학과 겸임교수, ksshim19@gmail.com

** 교신저자, 서울시립대 도시사회학과 교수, yslee@uos.ac.kr

I. 서론

한국은 국민소득에 비해 긴 근로시간으로 잘 알려져 있다(김근주, 2019). 국제 협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development; OECD)에 따르면 2020년 한국은 OECD 국가 중 네 번째로 근로시간이 길다(OECD, 2021). 한국 정부는 2018년 03월 근로기준법을 개정하여 임금근로자의 주당 근로시간이 52시간을 초과하지 않도록 하였다. 이 정책은 경제적 수준에 비해 낮은 행복과 만족도 수준을 제고하고 노동 중심 사회에서 행복 추구 사회로의 변화를 꾀하는 노력의 일환이다(김승택, 2019). 과거 근로 이외에 자유시간(free time)이 생산성 향상과 효율성 증대를 위한 수단적 차원으로 이해되었다면 이제는 만족스러운 삶을 위한 적극적 차원으로 인식되고 있다. 주 52시간 상한제는 이러한 인식 전환을 배경으로 탄생되었다.

근로시간 상한제가 가져온 변화를 경험적으로 확인하기 위해 많은 연구가 이뤄졌다. 먼저 많은 연구가 노동생산성 및 근로수입(김유선, 2008), 직무만족도 그리고 직무몰입(전혜영, 2022) 등 노동 차원을 살펴보았다. 그리고 여가생활(김경식, 2020), 삶의 만족도(이효주·오수연·박상민, 2020) 등 생활, 여가의 측면에 초점을 맞췄다. 이 연구들이 주 52시간 상한제에 대한 이해를 넓혀주는데 기여하였지만 몇 가지 한계가 있다. 첫째, 근로시간 단축은 일상의 여러 면에 변화를 가져올 수 있는데 기존 연구들은 노동과 여가 차원만을 다뤘다. 물론 일하는 시간이 줄어서 여분의 여가와 휴식을 즐길 수 있기에 피로가 해소되고 일과 삶의 균형을 추구할 수 있게 되었다. 그렇지만 동시에 소득이 감소하고 업무강도가 높아져서 스트레스가 증가하는 부작용도 발생할 수 있다(김승택, 2019). 때문에 광범위한 변화 가능성을 살펴보는 연구가 있어야 할 것이다. 더군다나 정부는 근로시간의 단축을 통해 업무 환경 및 여가 분야 뿐 아니라 근로자와 근로자 가족의 일상 영역 전체에 걸쳐 긍정적 변화를 추구하려고 했다. 그렇기 때문에 더 폭넓은 영역을 검토해야 한다. 둘째, 어느 집단이 정책의 수혜를 더 또는 덜 보았는지 살펴본 연구가 별로 없다. 그렇지만 근로시간 감소 정도도 정책 실시 전 근로시

간에 따라 다르며(심재선·김호현, 2021), 늘어난 자유시간을 사용하는 방식도 개인적 특성에 따라 다르다(이종길·김동건·이문숙, 2007). 또한 임금을 일하는 시간에 따라 받는 근로자들은 법적 노동시간 단축 자체에 부정적이기도 하다(백대현·이재완, 2020). 때문에 집단에 따른 정책에 따른 변화 인식 차이에 주목해야 한다. 만약 특정 집단이 긍정적 효과로부터 소외되어 있다면 이에 적절한 후속조치들이 강구되어야 할 것이다.

본 연구는 근로시간 단축 정책 실시 여부와 실시 후 나타날 수 있는 다양한 차원의 변화에 대해 질문한 2020년 국민여가활동조사를 분석하여 정책이 채택된 지 2년 후 생긴 일상의 변화에 주목한다. 이 연구는 정책에 의한 변화에 대해 다양한 집단들이 실제로 어떻게 느끼는지 살펴봄으로써 주 52시간 상한제 연구에 기여하고자 한다. 특히나 코로나 위기 이후 재택근무 또는 유연근무 등 일하는 장소와 시간의 유연화라는 실험이 의도하지 않게 실시되었다. 이에 따라 다양한 근무형태에 대한 논의는 더욱 활발하게 진행되고 있다(신경아·이은아, 2021; 임재진, 2021). 그래서 정책적으로 근무시간을 제한한 정책에 대한 연구는 더욱 필요하다고 할 수 있다. 이러한 목표를 위해 본 연구는 다음과 같이 구성된다. 첫째, 근로시간 단축 정책의 역사에 대해 알아보고 정책적 변화를 다룬 연구를 자세히 살펴본다. 둘째, 2020년 국민여가활동조사에 대해 소개하고 분석에 동원된 변수 그리고 분석 방법을 소개한다. 셋째, 기본 분석 및 다변량 분석을 통해 정책 시행 후 변화에 대해 검토하고 여러 사회경제적 위치에 따라 각각의 변화를 어느 정도 느끼는지 확인한다. 넷째, 분석 결과를 정리하고 그 결과의 함의에 대해 알아본다.

II. 선행 연구 정리

1. 긴 근로시간

한국은 경제개발 초기 낮은 인건비를 바탕으로 한 노동집약적 산업을 집중 육성하였다. 이러한 전략은 유례를 찾아보기 힘든 경제적 성공에 실질적 기반이 되었다(Amsden, 1992). 때문에 태생적으로 한국 근로자들은 장시간 근로에 시달릴 수밖에 없었다. 게다가 기업들은 채용, 훈련에 따른 고정비용과 전체 인건비를 낮추기 위해 장시간 근로를 선호하게 된다. 많은 대기업들은 근로시간 감소에 따른 저숙련 노동력과 임금 상승을 회피하기 위해서 장시간 근로를 불가피한 선택으로 여겼다(Park, Kim & Han, 2017). 그래서 포괄임금제에 동반한 일상적 초과근로를 당연시하는 근로문화가 존재한다(Kim, McLean & Park, 2018). 더군다나 동아시아 외환위기 후 사회보험료에서 기업 담당분의 인상 등 채용에 부과되는 간접비용이 증가하여 기업들은 신규채용을 최대한 억제하기 시작했다. 이러한 기업 행위는 초과근로의 일상화를 부채질하였다(김승택, 2019).

오래전부터 장시간 근로를 개선해야 한다는 목소리가 사회적 공감을 얻기 시작했다. 긴 노동시간은 삶의 질 저하를 가져오며(Song & Lee, 2021), 흡연이나 비만 등으로 건강을 악화시키며(Jang, Kim, Lee & Koo, 2013), 가족들이 같이 보내는 시간을 빼앗는 등(Craig & Brown, 2014), 개인과 가족 차원에서 부정적 영향이 심각하기 때문이다. 다른 나라도 긴 근로시간을 줄여가고 있었다. 국제노동기구(International Labor Organization)는 1919년 창립총회에서 일하는 시간을 하루 8시간, 주 48시간으로 규정한 1호 협약을 채택했다. 그 후 ILO는 근로시간과 관련해서 22개 협약을 만들었으며 그 중 15개 협약은 여전히 유효하다. 대표적으로 제 47호 주 40시간 협약(1935년), 제 132호 유급휴일 협약(1970년), 171호 야근 협약(1990년) 등을 들 수 있다. 그 결과 미국(1938년), 프랑스(1946년), 독일(1967년) 등 선진국들은 오래 전에 주 40시간 제도를 시행하였다. 아시아에서는 일본(1988년) 및 중국

(1997년)이 그 뒤를 따랐다. 이러한 기준으로 볼 때는 현재 적용되고 있는 주 52시간 상한제는 국제적 기준에서 보면 건강한 근무환경이라고 부르는 데 어려울 것이다.

2. 근로시간 단축 정책: 주 52시간 상한제의 실시

한국은 1953년 05월에 근로시간에 관한 규정이 최초로 제정되어 법정근로시간이 주당 48시간으로 정해졌다. 그리고 1989년에 44시간으로, 2003년에 다시 40시간으로 단축되었다. 이러한 변화의 이면에는 근로시간 및 휴가제도 등 업무 방식을 국제기준에 맞춰 삶의 질 향상 및 기업 경쟁력 강화와 같은 목표가 있었다(김희성, 2004). 그래서 법정 근로시간은 OECD 국가 평균수준인 주 40시간에 도달했다.

그렇지만 과도한 초과 근로시간이 장시간 근로시간의 원인으로 남아있었다(노용진, 2013). 주 40시간제의 근로기준법은 초과근로를 12시간으로 제한하였지만 초과근로시간 계산에서 휴일 근무시간을 제외해서 결과적으로 주당 최대 근로시간을 68시간까지 보장해주었다(김희성, 2004). 법적 근로시간 40시간에 초과근로 12시간 그리고 1일 휴일근무 8시간 또는 2일 휴일근무 16시간을 가능하게 한 것이다. 그런데 2012년에 휴일 근로 가산임금 지급에 대한 쟁점이 불거지면서 근로시간 법 개정과 단축에 대한 사회적 논의가 다시 이뤄졌다.

박근혜 정부는 노사정위원회를 통해 합의안을 도출하고자 하였다(배규식, 2012). 그렇지만 경영계와 노동계는 휴일 근로의 가산임금과 정책 도입 시기를 두고 의견 격차를 좁히지 못하였다. 삶의 질 향상을 목표로 근로시간 단축을 요구하는 노동계와 노동생산성 유지와 기업 경쟁력 향상을 우선시하는 경영계는 갈등의 간극을 좁힐 수 없었다(양혜원·금현섭, 2009). 그러다 당시 정부의 노동 정책에 강하게 반대하던 노동계가 노사정위원회에 대해 보이콧을 선언하였다. 저성과자 해고 지침 요건 완화, 성과연봉제, 임금피크제와 같은 일련의 노동 정책에 대해 노동계가 크게 반발하면서 노사정

간의 대화 자체가 중단된 것이다(손지현, 2020).

그렇지만 일과 생활 간 균형, 저녁이 있는 삶 등에 대한 사회적 관심이 증가하면서 장시간 근로 관행을 바꿔야 한다는 사회적 압력은 높아져만 갔다(김유선, 2011). 2017년 조기 대선으로 출범한 문재인 정부는 연간 1,800시간대 노동시간 실현을 국정과제로 선언하였다(전혜영, 2022). 대통령이 직접 근로시간 단축 입법 의지를 천명하였고 근로시간을 단축하는 근로기준법이 국회를 통과하지 않으면 주말 근로 16시간에 대한 고용노동부의 행정해석을 폐기하겠다고 선언하였다. 그리고 여당대표가 적극적으로 나서는 위원회에 노동계가 참여하면서 경영계와 합의를 이루게 된다(김대일, 2021). 새롭게 제정된 주 52시간 상한제에서는 주당 초과근로시간 산정 기준이 7일로 명시되었다. 그리고 근로시간이 무제한 허용되는 특례업종은 26개에서 5개로 축소되었다. 주 52시간 상한제는 2018년 7월부터 300인 이상 기업 및 공공기관을 대상으로 실행되었으며 50인 이상 299인 이하 기업은 2021년 01월 01일부터 그리고 5인 이상 49인 이하 기업에는 2021년 7월 1일부터 적용된다. 위반 시 고용주는 징역 2년 이하 또는 2천만 원 이하의 벌금을 내야한다.

3. 정책에 대한 연구

정부는 주 52시간 상한제를 통해 근로시간 단축 뿐 아니라 교대제, 일자리 순환제가 도입되어 일자리 창출에 기여할 것으로 기대하였다(백대현·이재완, 2020). 이러한 목표를 달성하기 위해 정부는 근로시간 단축 정책을 적용한 기업에게 신규채용 인건비를 월 100만원까지 지원하였고 근로시간 단축으로 줄어든 재직자의 임금 감소에 대해 월 40만원까지 보전 비용을 제공하였다. 뿐만 아니라 정부는 유연근무제, 시간선택제, 육아휴직제 등을 통해 근로시간 축소 또는 유연화를 달성하여 가사노동 및 육아부담을 경감하고자 하였다.

이런 광범위한 목표를 가진 정책이 가져온 변화를 분석하기 위해 많은 경험적 연구들이 실시되었다. 우선 근로시간 변화를 살펴본 연구들이 있다. 이진우와 금종예(2021)는 한국노동패널자료를 분석하여 근로시간 단축제도

도입으로 임금근로자들의 초과근무시간이 주당 3시간 정도 감소하였다고 결론내렸다. 심재선과 김호현(2021)은 정책 실시 이전에 주 52시간 이상을 근무했었던 초과 집단은 정책 실시 이후 근로시간이 평균 8.28시간이 줄어들었으나 주 52시간 이하 집단은 근로시간에 별다른 변화가 없었다고 보고하였다. 고용 수준에 미친 영향을 살펴본 연구들도 있다. 김대일(2021)은 300인 이상 사업체에서 고용 증가 효과는 통계적으로 유의미하지 않은 반면 임시직 그리고 일용직은 고용과 근로시간에서 큰 감소를 경험하였다고 지적 하며 근로시간 단축정책에 의해 늘어난 인건비 부담이 이 불안한 고용 상태 노동자들에게 전가되었을 것이라고 해석하였다.

여가시간에 대한 연구는 비교적 일관성 있는 결론을 내리고 있다. 사실 한국은 하루 24시간 중 여가시간이 차지하는 비율이 17.9%인데 비해 여타 OECD 국가들, 예를 들어 노르웨이, 핀란드, 독일, 이탈리아 등은 22.0%를 상회한다(김경식 2020). 그런데 근로시간 단축으로 생긴 여유 시간 중 일부가 여가시간으로 전이되었다. 국가공무원 106명을 대상으로 한 연구에서 이종길, 김동건, 이문숙(2007)은 근로시간 단축 정책 실시 후 남성은 스포츠 활동을 여성은 문화 참여를 늘렸다고 보고하였다. 또한 여가 만족도, 직무 만족도, 생활 만족도가 모두 통계적으로 유의미하게 향상되었다고 한다. 그리고 미디어 자료를 분석한 김경식(2020)은 주 52시간 상한제 시행 후 문화, 리조트, 호텔과 같은 키워드가 급증하였으며 스포츠와 관광이란 단어가 자주 동시에 등장하였다고 보고하였다. 이에 따라 근로자들의 여가생활 만족도가 상승하였다(양혜원·금현섭, 2009; 최승묵, 2020). 물론 근로시간 단축으로 미디어 사용과 같은 수동적 여가만이 늘어났으며(최승묵, 2020), 수면과 같은 개인 관리시간이 증가하였다(Lee, Kawaguchi and Maermesh, 2012)는 지적이 있기는 하나 학자들은 대체로 주 52시간 상한제가 여가시간에 긍정적인 효과를 가져왔다는 점에 대해서는 공감하는 편이다.

이러한 연구들은 근로시간 단축 정책이 노동 및 여가 영역에 가져온 변화를 잘 보여주고 있다. 그렇지만 몇 가지 한계를 지적할 수 있다. 첫째, 노동 및 여가 이외에 다른 분야에 미칠 수 있는 가능성을 살펴보지 않았다. 노동

시간의 변화는 사회적 교제 시간, 가족 활동 시간 등 다른 활동에 투여되는 시간에도 변화를 줄 수 있다. 그렇지만 친밀한 관계에 대한 함의는 그리 단순하지는 않다. 이전보다 일찍 퇴근을 하게 되면 가족과 많은 친교활동을 할 수 있으며 부모들은 자녀양육에 더 많은 시간을 낼 수 있지만 새로 생긴 여유시간 동안 개인적 여가활동에 몰두하여 새로운 갈등의 불씨가 되기도 한다(이숙현 권영인, 2009; 한경혜 장미나, 2009). 해외에서는 다양한 근무 시간 및 형태가 사회적 관계에 미치는 변화에 대해서 많은 경험적 연구가 발표되었다. 절대적인 노동시간 증가는 부부는 물론 자녀와 보내는 가족시간 감소를 가져온다(Gracia & Kalmijn, 2016). 주말 노동 시간이 증가하면 가족은 물론 친구와 같이 보내는 여가시간 감소를 가져야 삶의 만족도 저하를 초래하게 된다(Graig & Brown, 2014). 그러나 한국에서는 주 52시간 상한제가 사회관계에 가져온 변화를 살펴본 연구는 별로 없다. 비슷하게 업무의 효율성 면에서도 상반된 결과가 초래되기도 한다. 많아진 휴식 그리고 재충전으로 업무의 생산성이 높아질 수 있지만 줄어든 근로시간으로 생긴 압축적 노동, 멀티태스킹 때문에 업무에 대한 피로도가 증가하기도 한다(홍경진, 2020). 그렇지만 근로시간 단축 정책이 업무 효율에 가져온 변화에 대해서도 별다른 연구가 없다. 다만 근로시간 단축에도 불구하고 근로자의 전반적 생활만족도는 크게 달라지지 않았다는 연구가 있다(오선정, 2016). 이러한 광범위한 부정적 가능성 때문에 몇몇 학자들은 일부 노동자들이 법적 노동시간 단축에 대해 반대할 수 있다고 경고한다(백대현·이재완, 2020).

둘째, 주 52시간 상한제가 가져온 변화는 다양한 사회적 집단에 따라 다를 수 있다. 사회경제적 위치에 따라 근로환경이나 시간선택호가 다를 수 있기 때문이다. 그러면 어떤 변수에 따라 차이가 있을 수 있을까? 제일 먼저 성별과 연령을 들 수 있다. 초과근로시간의 성별 추이를 살펴보면 남성이 여성보다 초과근로를 훨씬 더 지속해왔다(배규식, 2012). 그래서 남성들이 여성들 보다 적은 노동시간을 더 원한다(Reynolds, 2005). 그리고 일반적으로 노년층은 여가보다는 노동을 중요시하며 여가에 대해 소극적이고 제한적 인식을 갖고 있다. 그래서 노인들은 자유시간을 대부분 TV시청이나 경로당

친구 만남 등 수동적으로 보낸다(이운정, 2014). 그렇지만 청년세대들은 삶에서 여가를 중심으로 생각하며 특히 문화예술 또는 스포츠 관람 같이 동적인 여가활동을 즐긴다(윤혜진·김영문·김은희, 2016). 둘째, 학력이나 소득 수준 등 사회경제적 지표도 중요한 변수일 수 있다. 높은 학력 소유자는 일반적으로 조직 내 높은 위치를 지키고 승진에 대한 열망이 강하다(Proenca & Shewchuk, 1998). 반면 학력이 낮으면 학습을 통한 자기발전 또는 자기개발을 위한 시간을 추구할 수 있다(Stier & Lewin-Epstein, 2003). 소득수준이 다르면 시간 선호가 차이가 난다. 소득 수준이 높은 최상위계층은 실질적인 여가활동을 많이 하며 중산층은 노동을 통한 수입 증대 욕구가 강하다(윤혜진 외, 2016.). 셋째, 직업에 따라 노동시간에 대한 선호 및 평가가 변화할 수 있기 때문에 직업은 반드시 고려해야 한다. 서비스직은 기민하게 소비자의 요구에 대처해야 하기 때문에 저녁시간 근무와 같은 추가적 노동이 자주 발생한다(Presser, 1995). 생산직은 업무의 자동화 그리고 로봇의 등장 등으로 직업 안정성이 낮고 소득이 작업시간과 밀접하게 연결된 경우가 많아 근로시간 축소에 민감하다(Holman, 2013). 연구직은 대체로 일의 성격상 장시간 노동을 당연시 하며 전문직 근로자 스스로가 대체로 업무에 대해 사회적 개인적 의미를 부여하기 때문에 긴 노동시간에 둔감하다(Fujimoto, 2006). 마지막으로 혼인상태와 자녀이다. 자녀와 같은 가족 돌봄은 절대적 시간을 요구하고 시간 활용의 유연성을 제약한다. 때론 가족을 위해 비용을 더 지불하거나 직장을 포기하기도 한다. 이러한 맥락에서 Fagnani와 Letablier (2004)는 근로시간 단축 정책이 6세 이하 자녀를 가진 부모에게만 긍정적인 효과가 있었다고 보고하였다.

주 52시간 상한제 실시 이후 정책에 대한 연구가 활발히 진행되었다. 그렇지만 이전 연구들은 특정 영역에 집중되어 있다. 이 연구는 대상을 업무 인식, 가족 관계까지 확대한다. 이를 통해 정책에 대한 논의를 다양한 영향을 추구한 기존 목표에 맞춰 확장시키는 데 기여하고자 한다. 그리고 사회적 집단에 따른 차이를 분석하여 정책에 의한 변화 확산에 대한 논의를 끌어내고자 한다. 정책의 효과가 여러 집단에 파급되는데 대해 시차가 존재한

다는 지적은 많다. 예를 들어 문용필(2018)은 장기요양서비스에 대한 중고령 장애인의 수요가 연령에 따라 차이가 있다고 지적했다. 배우자 유무 여부와 주거 지역이 연령집단에 따라 수요가 차이가 나기 때문이다. 특히나 도와줄 가족이 없고 돌봄 시설이 부족한 지역에 사는 초고령자들이 장기요양 서비스를 더욱 적극적으로 활용할 수 있다. 즉 해당 서비스는 고연령층부터 확산이 된다는 것이다. 이러한 예가 보여주듯이 정책의 주요 혜택 집단을 알게 되면 정책 효과의 확산 방향과 메카니즘에 대한 논의가 가능해진다. 이에 본 연구는 최신 자료를 이용해서 이러한 함의를 끌어내보고자 한다.

정책에 대한 평가 기준으로는 효율성, 지속가능성, 효과성 등이 있다. 효율성(efficiency)은 투입된 예산, 인원, 시간 대비 양적 또는 질적 산출 정도를 의미한다(오승은·민주홍·김본, 2022). 지속가능성(sustainability)은 사업의 효과가 일정 시간 지속될 수 있는지 여부를 나타낸다(정은해, 2022). 효과성(effectiveness)은 프로그램 또는 정책이 처음 내세운 목표를 어느 정도 달성했는지에 관심이 있다(김진숙·이근주, 2014). 주 52시간 상한제에 대한 본 연구는 이 중 효과성을 기준으로 삼아 근로자들의 인식을 탐구한다. 본 정책은 근로시간 단축을 통해 근로자들의 일상생활을 개선하고 삶의 질을 고양시키는데 기본 목표가 있었다(김승택, 2019). 때문에 정책의 대상이 되는 개인들의 평가에 초점을 맞춰 원래 의도한 변화가 일어났는지 확인해본다.

4. 연구문제

주 52시간 상한제는 근로시간을 제한하여 새롭게 생긴 시간을 근로자들이 여가활동, 가족시간, 자기개발 등 긍정적인 방향으로 쓸 수 있도록 하기 위해 실시되었다. 정책 목표 실현을 확인하기 위해 몇몇 경험적 연구가 진행되었는데 주로 긍정적 차원만을 확인했을 뿐 수입 감소나 피로 증가 등 부정적 차원에 대해서는 별다른 연구가 없었다. 그리고 각각의 변화를 모든 근로자가 경험하고 있는지 아니면 특정 집단만이 느끼고 있는지에 대한 연구도 별로 없었다. 이에 본 연구는 다음의 연구문제를 제시한다.

첫째, 주 52시간 상한제가 실시된 직장을 다니고 있는 근로자들은 정책이 원래 목표로 한 다양한 변화를 일상에서 느끼고 있는가?

둘째, 정책 실시에 따른 변화 경험 여부가 여러 가지 배경변수에 따라 다른가?

III. 자료와 변수

1. 자료

본 연구는 2020년 국민여가활동조사를 이용한다. 국민여가활동조사는 다양하고 변화하는 국내 여가환경에 따른 여가수요와 여가활동을 분석하여 국민의 생활양식과 삶의 질을 파악하고자 실시된다. 첫 실시 이후 2년에 한번 실시되었던 조사주기가 2018년부터 매년으로 변경되었다. 2020년 국민여가활동조사는 2017년 인구주택총조사 조사구 자료를 바탕으로 전국 만 15세 이상 인구를 모집단으로 한 10,088명을 대상으로 실시되었다. 조사는 2020년 09월 07일부터 11월 16일까지 가구방문 면접조사 방식으로 진행되었다. 주 52시간 상한제의 효과에 대한 문항은 2019년과 2020년 조사에 동일하게 포함되었으며 본 연구는 더 최근 자료인 2020년 자료를 선택하였다. 다만 2020년 가을은 코로나 위기가 전 사회적으로 퍼지면서 사회활동이 위축되고 일부 근로자 또는 자영업자들은 심각한 수입 감소 등 경제적 어려움을 겪었던 시기이다(고영근·안태현, 2022). 그렇기 때문에 주 52시간 상한제가 여가생활, 교제활동, 경제적 수입에 미치는 영향을 올바르게 측정하기 어려울 수 있다. 그렇지만 노동시간의 축소에 따른 일상생활의 변화를 확인하기 위해서는 정책 실시 이후 어느 정도 시간이 지나가야 한다고 생각했다. 참고로 비교를 위해 2019년 자료도 분석해 보니 2020년과 별다른 차이가 없었다. 2019년에도 근로시간 상한제 실시 후 결과에 대해 정책 실시 직장에 근무하는 직장인 중 반 정도가 별다른 변화를 못 느끼고 열 명 중 두

명 정도가 휴식 시간과 가족 시간이 늘었다고 대답하는 등 2020년 결과와 매우 유사하였다(2020년 결과는 <표 2>에서 설명 예정)

18세 이상 성인 중 지난 일주일 동안 1시간 이상 금전적 소득을 목적으로 일한 적이 있거나 무급으로 18시간 이상 가구의 일을 한 적이 있는지 묻는 질문에 그렇다고 답한 사람은 6,044명이다. 이 중 근로시간 단축 정책 관련 문항에서 현재 직장에 다니고 있는지 묻는 질문에 대해 긍정적으로 답한 응답자는 5,410명이다. 나머지 634명은 대부분 자영업자로 주 52시간 상한제 적용 여부와 상관없는 응답자들이었다. 앞의 5,410명 중에서 “근로시간 단축(주 최대 52시간)을 실시”하는지 여부를 묻는 문항에 대해 2,937명은 긍정적으로 2,473명은 부정적으로 대답하였다. 본 연구의 목적은 정책이 가져온 변화이므로 정책이 실시되는 직장을 다니는 2,937명을 주요 연구 대상으로 삼는다. 2,473명의 정보는 앞 집단과 비교를 위해 사용된다.

본 연구의 주요 연구대상은 근로시간 단축 정책 실시 근로자들이다. 그렇지만 이 직장인들이 정책 실시 이전에 모두 주당 52시간 이상 일을 하지는 않았을 것이다. 그렇기 때문에 정책 실시 이전에 일하는 시간을 통제해서 연구를 진행해야 근로시간 단축 정책의 효과를 더욱 명확하게 측정할 수 있을 것이다. 그렇지만 본 자료는 횡단적(cross-sectional) 자료로 과거 일하는 시간에 대한 정보는 찾을 수 없다. 그렇지만 현존하는 종단적(longitudinal) 자료들 중 2020년 국민여가활동조사처럼 폭넓은 정책 결과를 묻는 자료는 없다는 점을 강조하고 싶다.

2. 변수

2020년 국민여가활동조사는 직장인에게 “귀하의 직장은 근로시간 단축(주 최대 52시간)을 실시하고 있습니까?”라고 물은 뒤 그렇다고 답한 응답자에게 “근로시간 단축 실시 후 생활에서 나타난 변화가 있으십니까?” 라고 질문한다. 응답자들은 아래 응답 중 해당되는 모든 경우를 선택할 수 있다. 이 선택이 본 연구의 종속변수가 된다.

- ① 체육활동을 통한 건강 증진
- ② 여가활동을 통한 개인적 즐거움 및 자기만족 증대
- ③ 휴식을 통한 정서적 신체적 안정
- ④ 대인관계 및 교제를 위한 시간 증대
- ⑤ 가족과 함께하는 시간 증대
- ⑥ 업무 효율성 향상
- ⑦ 추가적인 직업/부업 구함
- ⑧ 가족 간 갈등과 불화 심화
- ⑨ 자유시간 증가에 따른 심리적 부담
- ⑩ 여가활동 증가로 피곤함 경험
- ⑪ 수입 감소
- ⑫ 제한된 시간 내 업무로 인한 업무 압박 및 강도 증가
- ⑬ 가사노동 부담 증가
- ⑭ 별다른 변화 없음
- ⑮ 기타

①부터 ⑥까지는 일반적으로 긍정적 변화라고 그리고 ⑧번부터 ⑬번까지는 대체로 부정적인 변화라고 볼 수 있다. 주업 이외에 부업을 구하게 되었다는 ⑦번은 명확하게 긍정적 또는 부정적 변화라고 보기 어렵다. 본격적인 분석 전에 이 13가지 응답을 대상으로 상관관계 분석, 요인분석 등 기본적인 분석을 하였다. 대체로 긍정적 효과들 간의 그리고 부정적 효과들 간의 상관관계는 정적으로 강하였다. 예를 들어 긍정적인 변화인 ①번부터 ⑥번 응답 간의 모든 상관관계들은 통계적으로 유의미한 정의 관계를 갖고 있었다. 마찬가지로 ⑧번부터 ⑬번 응답 간의 모든 상관관계들은 ⑧번과 ⑫번을 제외한 모든 경우가 정의 방향으로 통계적 유의미성을 갖고 있었다. 부업에 대한 ⑦번 응답은 긍정적 변화인 ⑥번 업무효율성, 그리고 부정적 변화인 ⑧번 가족 갈등, ⑨번 심리적 부담, ⑩번 육체적 피곤, ⑪번 수입 감소, ⑬번 가사노동 부담과 정의 관계에 있었다. 요인분석 결과 고유값이 1보다 큰 유

의미한 요인은 오직 하나만 확인되었다. 이 요인과 13개의 긍정적 그리고 부정적 변화는 모두 양의 방향으로 관계를 맺고 있었다. 한 가지 긍정적 변화를 느낀 응답자들은 다른 긍정적 변화를 역시 경험할 가능성이 크다. 부정적 효과 역시 마찬가지다. 그렇지만 동시에 일부 응답자들은 긍정적 효과와 부정적 효과를 동시에 느끼고 있는 듯하다. 예를 들어 가족과 함께 하는 시간 증대와 가사노동 부담 증가는 정적인 상관관계를 갖고 있었다. 휴식을 통해 정서적 신체적 안정을 경험하는 응답자 중 일부는 자유시간 증가에 따른 심리적 부담 역시 느끼고 있었다. 반면 별다른 변화가 없다는 ⑭번을 선택하면 ①번부터 ⑬번까지 선택을 할 필요가 없다. 이 응답은 말 그대로 별다른 변화가 없는 경우부터 명확하게 기억에 남을만한 변화가 없다는 경우까지 포괄할 수 있다. 나중에 결과를 보여주겠지만 이 응답을 선택한 근로자들이 무척 많다(표 2) 참조). 그렇다면 매우 넓은 스펙트럼을 가진 이 응답의 다양하고 명확한 의미 역시 흥미로운 연구 주제가 될 수 있다.

독립변수의 역할을 하는 응답자의 특징은 인구사회학적 변수와 직업 관련 변수로 나눠 살펴본다. 인구사회학적 변수로 성별, 연령, 혼인상태, 교육 수준, 미취학 자녀의 수, 취학 자녀의 수를 이용한다. 성별은 남성을 기준변수로 여성을 1로 코딩한 가변수로 그리고 연령은 연속변수로 다룬다. 혼인 상태는 미혼, 배우자 있음, 이혼, 사별로 나뉘지며 미혼을 기준변수로 삼는다. 학력은 중학교 이하, 고등학교, 4년제 미만, 4년제 이상으로 구분하며 중학교 이하를 기준변수로 하고 나머지를 세 개의 가변수로 처리한다. 미취학 아동과 취학 아동은 모두 0, 1, 2명 이상으로 한 응답변수를 만들었다. 직업 관련 변수로는 직업, 개인소득을 들 수 있다. 직업은 관리자 및 전문가, 사무 종사자, 서비스 및 판매 종사자, 노동직 종사자(1.06%인 농림어업 종사자 포함)으로 구성되며 다변량 분석에서는 노동직 종사자를 기준변수로 한다. 개인소득은 근로소득, 사업소득, 재산소득, 이전소득, 비경상소득의 세금 공제 전 월평균을 물었으며 “소득 없음”부터 “월평균 1,000만원 이상”인 12자리 서열변수로 측정되었다.

3. 방법

먼저 사회경제학적 변수와 직업 관련 변수들의 분포 또는 평균을 주 52시간 상한제 실시 여부 따라 비교해본다(〈표 1〉). 그 후 시간단축 정책이 실시된 후 생겨난 변화에 대해 위 15개 문항에 대한 가변수 형태의 답변을 통해 살펴본다(〈표 2〉), 그리고 별다른 변화 없음을 제외한 14개 문항 모두에 대해 변화를 경험하지 못한 응답자와 하나라도 변화를 경험한 응답자를 비교하는 로짓분석을 실시한다(〈표 3〉). 이 모형은 다음과 같다.

$$Y_i = \beta \cdot X_i + \varepsilon$$

- 13가지 변화 중 하나라도 경험한 경우 $Y = 1$, 그렇지 않으면 0
- X 는 사회경제적 변수

마지막으로 15개 중 상대적 빈도가 많은 7가지 변화 경험 여부를 종속변수로 한 로짓분석을 실시한다(〈표 4〉). 〈표 2〉를 보면 극히 일부 근로자만 ⑮ 기타를 선택하였습니다. 〈표 3〉과 〈표 4〉 분석에서 ⑮번 선택을 제외하거나, ⑭ 별다른 변화가 없다고 리코드해도 결과의 차이는 없었다. 그래서 〈표 3〉과 〈표 4〉에서는 ⑮번을 ⑭와 합친 결과를 보고한다.

IV. 결과

1. 응답자들의 특징: 주 52시간 상한제 실시 여부에 따라

아래 표는 응답자들의 일반적 특징을 보여주고 있다. 〈표 1〉은 직장을 다니는 전체 응답자들을 주 52시간 상한제 실시 여부에 따라 특징을 보여준다.

〈표 1〉 응답자들의 사회경제적 특징: 주 52시간 상한제 실시 여부에 따라
(단위: %)

변수		주 52시간 상한제 적용	주 52시간 상한제 미적용
성별	남성	59.2	59.9
	여성	40.8	40.1
연령	20대	17.8	10.3
	30대	24.6	15.5
	40대	26.4	23.1
	50대	20.2	26.9
	60대 이상	11.1	24.3
혼인상태	미혼	31.7	23.0
	기혼	60.4	65.4
	이혼	5.0	6.1
	사별	2.9	5.5
교육수준	중졸 이하	5.6	14.2
	고졸	30.6	46.4
	4년제 미만	15.8	13.5
	4년제 이상	48.0	25.9
미취학 자녀	없음	87.8	93.3
	1명	9.3	4.8
	2명 이상	3.0	1.9
취학 자녀	없음	77.2	82.6
	1명	11.5	8.5
	2명 이상	11.4	8.9
직업	관리자/전문가	13.6	7.4
	사무 종사자	31.4	6.2
	서비스 종사자	34.2	59.2
	노동직 종사자	20.9	27.3
가구소득	100만원 이하	6.5	10.8
	100-200	15.4	20.0
	200-300	33.5	29.8
	300-400	26.1	22.8
	400-500	10.9	8.9
	500만원 이상	7.7	7.7
N		2,937	2,473

2020년 조사 시기에는 주 52시간 상한제가 300인 이상 기업에만 적용이 될 때이다. 그렇기 때문에 <표 1>에서 비교된 두 집단 중 정책이 적용된 근로자들은 상대적으로 규모가 큰 기업 소속일 것이다. 본 절에서 살펴본 차이는 아마도 기업의 규모 차이를 반영하고 있을 것이다. 그럼 그 차이를 구체적으로 알아보자.

주 52시간 상한제가 실시되는 직장을 다니는 응답자 중 여성과 남성의 비율은 각각 59.2%와 40.8%이다. 연령분포를 보면 20대와 30대는 17.8%와 24.6%인데 비해 50대와 60대 이상은 20.2%와 11.1%로 상대적으로 젊은 층의 비율이 더 높다. 연령 평균은 43.2살이다. 기혼이 60.4%로 가장 많고 미혼이 31.7%로 그 다음을 차지하고 있다. 교육수준은 4년제 이상이 48.0% 그리고 4년제 미만이 15.8%로 과반이 대학 졸업장을 갖고 있었다. 근로시간 단축 정책이 적용되지 않은 직장을 다니는 응답자들은 몇 가지 면에서 다르다. 우선 연령분포에서 50대와 60대 이상이 각각 26.8%와 24.3%로 고령자 비율이 높다. 평균 연령은 49.3살로 거의 50세에 가깝다. 더 나이가 많은 결과로 미혼은 더 적고(23.0%) 기혼은 더 많다(65.4%). 그런데 더 높은 기혼 비율에서 불구하고 미취학 및 취학 자녀의 수는 주 52시간 상한제 시행 직장을 다니는 응답자에 비해 더 적다. 마지막으로 근로시간 단축 정책 혜택을 받지 못하는 응답자들은 중졸과 고졸이 14.2%와 46.4%이며 4년제 이상이 25.9%로 교육수준이 낮다.

직업 관련 변수들로 넘어가자. 주 52시간 상한제 실시 직장인들의 직업분포를 보면 관리자/전문가 집단이 13.6%이며 사무 종사자가 31.4%로 화이트칼라 비율이 절반에 육박한다. 반면 서비스업은 34.2%이며 노동직은 20.9%이다. 월 소득수준은 200만원에서 300만원까지가 33.5%이며 300만원에서 400만원까지가 26.1%이다. 개인소득 평균값은 4.5이다 반면 주 52시간 상한제 미적용 직장 종사자들은 화이트칼라 종사자가 13.6%(=7.4+6.2)밖에 되지 않은 대신 서비스 또는 판매 종사자가 59.2%, 그리고 노무직이 27.3%로 블루칼라 비율이 무척 높다. 소득도 200만원에서 300만원까지가 29.8%이며 300만원에서 400만원까지가 22.8%이며 평균값은 4.3으로 낮다. 참고로

4점은 200만원에서 300만원 사이이며 5점은 300만원에서 400만원 사이다.

〈표 1〉은 정책 실시 여부에 따라 사회경제적 배경변수들을 비교해 보았다. 참고삼아 주 52시간 상한제 실시 여부를 종속변수로 그리고 〈표 1〉의 변수들을 독립변수로 한 로짓분석을 실시해보았다. 그 결과 성별, 연령, 교육수준, 직업수준과 정책 실시 여부가 관련이 있었다. 자세히 알아보자. 예상할 수 있듯이 전문직, 관리직, 사무직 등 화이트컬러 업종 종사자들이 근로시간 상한제의 혜택을 받을 확률이 높았다. 반면 서비스직 종사자들은 업무시간 상한제와는 거리가 먼 편이었다. 또한 남성이, 연령이 많을수록, 교육수준이 낮을수록 정책적 혜택을 받을 가능성이 적었다. 아마도 이 집단들이 정책적 사각지대에 상대적으로 더 많이 근무하고 있을 것이다(지상훈, 2021).

2. 주 52시간 상한제의 효과

이제 주 52시간 상한제가 실시되고 있는 직장을 다니는 2,937명 응답자들의 응답을 통해 이 정책 때문에 나타난 생활의 변화를 살펴보자.

〈표 2〉 주 52시간 상한제의 효과

(단위: %)

근로시간 단축에 따른 생활변화	경험
체육활동을 통한 건강 증진	10.2
여가활동을 통한 개인적 즐거움 및 자기만족 증대	16.4
휴식을 통한 정서적 신체적 안정	21.5
대인관계 및 교제를 위한 시간 증대	11.5
가족과 함께하는 시간 증대	19.7
업무 효율성 향상	11.6
추가적인 직업/부업 구함	1.3
가족 간 갈등과 불화 심화	1.0
자유시간 증가에 따른 심리적 부담	2.3
여가활동 증가로 피곤함 경험	1.9
수입 감소	8.4
제한된 시간 내 업무로 인한 업무 압박 및 강도 증가	1.5
가사노동 부담 증가	3.5
별다른 변화 없음	47.4
기타	0.1
N	2,937

정책 실시에도 불구하고 거의 반에 해당하는 47.4%는 일상에서 별다른 변화를 찾을 수 없다고 응답했다. 어쩌면 주 52시간 상한제 시행 이전에 이미 근로시간을 단축한 회사도 있기 때문에 변화를 느끼지 못했을 수도 있다(김승택 2019). 또는 변화가 있었지만 정책에 대한 기대수준이 높아서 크게 인식을 하지 못했을 수도 있다. 아니면 말 그대로 정책 효과가 무척 미비했을 수도 있다. 이러한 결과에 대해서는 후속 연구를 통해 면밀히 따져봐야 할 것 같다.

제일 많은 응답자가 휴식을 통한 정서적 신체적 안정을 선택했으며 21.5%였다. 두 번째는 19.7%로 가족과 함께 하는 시간 증대, 그리고 세 번째는 16.4%로 여가활동을 통한 개인적 즐거움 및 자기만족 증대였다. 이 세 가지는 정책당국이 주 52시간 상한제를 추진하면서 추구하였던 대표적 목표들이다. <표 2>은 정책을 경험하는 직장인 10명 중 2명 정도가 이러한 변화를 경험하였다는 점을 보여주고 있다. 그리고 응답자 10명 중 1명 정도가 업무 효율성 향상(11.6%), 대인관계 및 교제를 위한 시간 증대(11.5%), 체육활동을 통한 건강 증진(10.1%)을 느꼈다고 보고하였다.

정부가 의욕적으로 추진한 근로시간 단축 정책으로 인해 부정적인 변화를 경험한 응답자들은 별로 없었다. 예를 들어 3.5%만이 가사노동 부담 증가를 호소했으며 2.3%만이 자유시간 증가에 따른 심리적 부담을 느끼고 있으며 1.5%만이 제한된 시간 내 업무로 인한 업무 압박 및 강도 증가에 힘들어 하고 있다. 다만 일하는 시간 단축 정책으로 수입 감소를 경험한 응답자가 8.4%로 무시할 수 없는 수준이었다.

3. 주 52시간 상한제의 효과에 영향을 미치는 변수들

위 분석들을 통해 주52시간 상한제가 적용되는 직장에 다니는 응답자들은 별다른 변화 없는 집단과 변화가 있는 집단으로 나눌 수 있다. 근로시간 단축 정책의 효과에 대한 이러한 구분과 관련이 있는 사회경제적 변수와 직업 관련 변수를 찾기 위해 주 52시간 상한제가 적용되는 직장인 2,937명을 대상으로 정책에 의한 변화가 있는지 여부를 종속변수로 한 로지스틱 회귀

분석을 실시한다(〈표 3〉). 아래 분석에서 별다른 변화가 없다고 대답한 응답자를 0으로 변화가 하나라도 있는 응답자를 1로 코딩하였다. 별다른 변화가 없다고 했지만 동시에 다른 변화사항을 지정한 응답자들은 1%가 되지 않았다. 이 응답자들은 어느 쪽으로 코딩해도 결과가 달라지지는 않았다.

〈표 3〉 정책에 의한 변화 경험 여부를 종속변수로 한 로지스틱 회귀분석

구분		Coef.	S.E.
성별(vs. 남성)	여성	0.078	0.090
연령		-0.004	0.005
혼인상태(vs. 미혼)	기혼	0.237 ⁺	0.130
	이혼	-0.141	0.208
	사별	0.017	0.277
교육수준(vs. 중졸 이하)	고졸	0.614 ^{**}	0.207
	4년제 미만	0.556 [*]	0.234
	4년제 이상	0.812 ^{***}	0.230
미취학 자녀		-0.032	0.102
취학 자녀		-0.020	0.065
직업(vs. 노동직 종사자)	관리자/전문가	0.222	0.153
	사무 종사자	0.397 ^{**}	0.128
	서비스 종사자	0.213 ⁺	0.115
가구소득		0.028	0.032
N		2,937	
Log likelihood		-1991.574	

주: ⁺p<.10, ^{*}p<.05, ^{**}p<.01, ^{***}p<.001

위 분석에 따르면 근로시간 단축 정책을 실시하고 있는 응답자 중 정책 효과를 경험하고 있는 응답자와 그렇지 않은 응답자는 성별, 연령, 자녀수 그리고 개인소득에서 통계적으로 차이가 없다. 다만 혼인상태의 경우 미혼에 비해 기혼이 실제 변화를 경험할 가능성이 10% 유효수준에서 통계적 차이가 있을 뿐이었다. 그러나 두 집단은 교육수준 그리고 직업에서 차이가 있었다. 학력을 보면 중졸 이하 근로자에 비해 고졸, 전문대졸, 일반대졸은 정책 효과를 느낄 승산비(odds ratio)가 각각 84.5% [$\exp(.613)=1.845$],

74.3% [$\exp(.556)=1.743$], 125.0% [$\exp(.811)=2.250$] 높았다. 그리고 직업을 보면 노동직 종사자에 비해 관리직/전문직 종사자는 통계적으로 차이가 없지만 사무직 종사자들은 주 52시간 상한제에 의한 변화를 더 많이 느낀다. 서비스직 종사자도 10% 유의수준에서 노동직 종사자와 차이가 있었다.

조직전문가들은 근로자들의 행동 변화를 의도(intention)와 통제(control)를 통해 설명한다(Ajzen, 1991). 우선 의도로 여가, 휴식, 운동 등 다양한 행위에 대한 참여 여부는 직원들의 의도에 따라 예측될 수 있다고 주장한다. 그렇지만 주어진 상황에서 특정 행위를 추구하려는 의도를 실현시킬 수 있는 능력과 기술이 있는 근로자만이 원하는 행위를 실현시킬 수 있다고 덧붙인다. 바로 통제의 중요성이다. 주 52시간 상한제 실시에 따라 실제 변화를 경험하는지 여부를 분석한 <표 3>은 의도와 통제 중 통제의 중요성을 보여주고 있다고 할 수 있다. 최근 한국 노동자들은 야근이나 회식을 지양하고 자기개발, 취미활동, 교제 등 개인적 활동을 추구하고 있으며 근무시간이 명확하고 일상의 자율성이 보장되는 회사를 선호한다(이영민, 이수명, 임정연 2014). 그렇기 때문에 아마도 응답자들은 개인적 시간을 더 갖고자 하는 의도는 배경변수에 상관없이 클 것이며 더군다나 자녀를 둔 응답자들은 가족 시간 또는 여가활동에 대한 열망은 클 것이다. 그럼에도 정책 변화에 따른 변화 경험에 대한 분석에서 미취학 또는 취학 자녀의 수는 별다른 차이를 내지 못하는데 비해 교육이나 직업에 따른 차이가 분명하다는 점은 주목할 필요가 있다. 본 분석은 정책 분석에서 근로자의 통제권에 주목해야 한다는 점을 확인하고 있다고 할 수 있다.

이제 구체적 변화 양상을 느끼는지 여부에 대해 알아보자. <표 2>에서 응답자 10명 중 1명 이상 변화를 느낀 분야는 6가지로 건강 증진, 여가 활동 확대, 휴식을 통한 안정, 대인 관계 향상, 가족 시간 증대, 업무 효율성 향상으로 모두 긍정적 부분이다. 그리고 전체 응답자 중 8% 정도가 수입 감소를 느끼고 있다. 반면 이 6가지 측면이외에 나머지는 응답자 중 겨우 3% 이하만이 느끼고 있다고 응답하였다. 그래서 분석에서 제외하고 이 6가지 경험 여부를 종속변수로 한 로짓모형을 측정해보자.

〈표 4〉 정책에 의한 변화 경험 여부를 종속변수로 한 로지스틱 회귀분석: 구체적 변화 양상을 대상으로

구분		건강 증진		여가 활동 확대		휴식 통한 안정		대인 관계 향상		가족 시간 증대		업무 효율 향상		수입 감소	
		Coef.	S.E.	Coef.	S.E.	Coef.	S.E.	Coef.	S.E.	Coef.	S.E.	Coef.	S.E.	Coef.	S.E.
성별(vs. 남성)	여성	-0.278 ⁺	0.149	0.064	0.118	0.033	0.107	-0.137	0.137	-0.061	0.117	0.089	0.136	0.318 ⁺	0.164
		0.002	0.008	-0.009	0.006	-0.001	0.006	-0.006	0.007	-0.012 ⁺	0.006	-0.014 ⁺	0.008	0.006	0.008
		-0.375 ⁺	0.212	-0.167	0.169	0.039	0.154	-0.034	0.198	1.478 ^{***}	0.182	-0.105	0.197	0.134	0.242
		-0.653 ⁺	0.383	-0.825 ⁺	0.352	0.122	0.250	-0.358	0.365	0.571 ⁺	0.326	-0.659	0.410	0.216	0.348
혼인상태 (vs. 미혼)	기혼	-0.404	0.495	-0.660	0.474	-0.414	0.388	-0.284	0.490	0.997 ⁺	0.402	-0.494	0.568	0.579	0.414
	이혼	0.556	0.415	0.165	0.348	0.333	0.281	-0.097	0.352	0.437	0.300	0.698	0.499	0.378	0.324
		사별	0.192	0.383	0.123	0.377	0.447	0.311	-0.022	0.390	0.301	0.334	0.445	0.529	0.489
교육수준 (vs. 중졸이하)	고졸	0.170	0.495	0.367	0.369	0.615 ⁺	0.304	0.250	0.380	0.436	0.326	0.757	0.520	0.264	0.374
	4년제 이상	0.037	0.415	-0.286 ⁺	0.144	-0.296 ⁺	0.129	-0.411 ⁺	0.178	0.255 ⁺	0.110	-0.087	0.154	0.149	0.183
직업 (vs. 노무직 종사자)	미취학 자녀	0.118	0.455	-0.095	0.089	-0.147 ⁺	0.080	-0.015	0.100	0.103	0.072	-0.006	0.100	0.040	0.114
	취학 자녀	0.807 ^{***}	0.447	0.299	0.212	0.376 ⁺	0.188	0.249	0.248	0.516 ^{***}	0.196	0.589 ⁺	0.244	-0.961 ^{***}	0.310
	관리자/전문가	0.408 ⁺	0.166	0.417 ⁺	0.182	0.389 ⁺	0.161	0.365 ⁺	0.210	0.418 ⁺	0.169	0.453 ⁺	0.216	-0.624 ^{***}	0.226
	사무 종사자	0.145	0.105	0.253	0.171	0.229	0.149	0.335 ⁺	0.195	0.209	0.156	0.232	0.204	-0.238	0.188
Log likelihood	서비스 종사자	0.059	0.240	0.094 ⁺	0.043	0.009	0.039	-0.012	0.051	-0.004	0.040	0.053	0.050	-0.013	0.060
	가구소득	N	2,937	2,937	2,937	2,937	2,937	2,937	2,937	2,937	2,937	2,937	2,937	2,937	2,937
		-945.689		-1275.361		-1504.983		-1033.406		-1350.663		-1025.066		-825.705	

주: +p < .10, *p < .05, **p < .01, ***p < .001

먼저 체육활동을 통한 건강 증진에 대해 알아보자. 노동자에 비해 관리자 또는 전문가 직종 종사자들은 근로시간 단축으로 생긴 시간에 운동을 더 할 수 있다고 응답할 확률이 높았다. 노무직 종사자에 비해 관리자 또는 전문가들은 스포츠 참여 증가로 답할 승산비가 123.8% [$\exp(.806)=2.238$] 높았다. 그리고 남성은 여성에 비해 또 사무직은 노동직에 비해 .10 유효수준에서 여분의 시간에 운동을 더 하고 있다. 여가활동 증가에 대해 사무직 종사자와 수입이 많은 응답자들이 주 52시간 상한제에 대해 긍정적으로 평가하였다. 노동직 종사자에 비해 사무직 종사자는 그리고 개인수입이 늘수록 여가활동이 늘어난다. 반면 근로시간 단축으로 생긴 여분의 시간에도 불구하고 미혼에 비해 이혼자들은 그리고 미취학 아동이 많아질수록 여가를 덜 즐기게 된다. 미혼에 비해 이혼은 그리고 자녀의 수가 한명 씩 늘어날수록 여가활동 증가를 경험할 승산비가 56.2% [$\exp(-.825)=-.438$] 그리고 24.8% [$\exp(-.285)=-.752$] 감소한다.

교육수준과 직업수준이 높을수록 정책 실시 이전에 비해 휴식을 더 취할 수 있었다고 생각하고 있다. 중졸에 비해 일반대학 또는 대학원 학력 보유자들은 휴식을 통해 정서적 신체적 안정을 얻게 되었다고 응답할 승산비가 84.9% [$\exp(.615)=1.849$] 증가한다. 노동직 종사자에 비해 관리직/전문직 그리고 사무직은 정책 실시 후 더 많은 휴식을 갖는다. 그러나 자녀가 많은 부모일수록 주 52시간 상한제 실시 후 휴식 시간은 더 줄어든 듯하다. 미취학 아동과 취학 아동 1인 증가(.10 유효수준)에 따라 승산비는 각각 25.7% [$\exp(-.296)=-.743$] 그리고 13.7% [$\exp(-.147)=-.863$] 줄어든다.

주 52시간 상한제 실시 후 교제활동 시간 증가 경험과 통계적으로 관련이 있는 변수는 오직 미취학 아동 밖에는 없다. 그런데 미취학 아동이 늘어날수록 교제활동 시간 증가를 경험할 가능성이 오히려 줄어들었다. 미취학 아동 1명이 늘어날수록 승산비는 33.8% [$\exp(-.411)=-.662$] 감소한다. 다만 .10 유효수준에서 블루칼라 노동자들에 비해 화이트칼라 종사자들이 더 많은 교제활동을 갖게 된다. 혼인상태, 미취학 아동, 직업수준은 가족 시간과 관련이 있었다. 미혼에 비해 기혼과 사별은 정책 실시 후 가족과 함께 보내

는 시간이 증가한다고 응답할 승산비가 각각 337.9% [$\exp(1.477)=4.379$] 그리고 170.7% [$\exp(.996)=2.707$]나 증가한다. 마취학 아동이 1명 늘어남에 따라 가족시간 증가를 더 경험하게 된다. 그리고 노동직 종사자에 비해 관리직/전문직 그리고 사무직이 역시 가족들과 시간을 더 보내게 된다.

업무 효율성은 오직 직업수준 변수와만 관련이 있었다. 블루칼라 노동자들에 비해 화이트칼라 종사자들은 근로시간 단축이 실시되면서 반대로 업무 효율성은 증가하였다. 관리직/전문직 그리고 사무직이 업무 효율성 향상을 경험할 승산비는 각각 80.2% [$\exp(.589)=1.802$] 또 57.3% [$\exp(.453)=1.573$] 증가한다. 반면 여성 그리고 노동직 종사자들은 주52시간제 실시 이후 수입 감소를 경험할 가능성이 커진 듯하다. 남성에 비해 여성들은 수입 감소를 응답할 승산비가 37.4% [$\exp(.318)=1.374$] 증가한다. 노동직은 관리직/전문직과 사무직에 비해 역시 임금감소를 경험할 가능성이 크다. 한국은 여타 복지국가들에 비해 복지 및 이전소득이 적은 편이다(전병욱 2022). 이러한 상황에서 근로시간의 강제적 제한은 수입의 대부분을 스스로 벌어야 하는 한국 근로자들에게 혜택이 아닐 수 있다. 타의에 의한 노동시간 감소는 수입의 대부분을 차지하는 근로수입의 감소로 연결되기 때문이다. 특히나 일하는 시간에 비례해 임금을 받는 업종 종사자들에게는 심각한 경제적 위협으로 다가갈 수 있다. 본 결과는 근로시간 상한제의 가능한 부작용인 수입 감소를 고려하여 수입 보존 정책도 같이 고민했어야 된다는 점을 상기시키고 있다.

앞서 정책 실시에 따른 변화 경험 여부를 살펴본 <표 3>의 결과를 의도와 통제 개념을 통해 해석해보았다. 한마디로 정리하면 정책이 시행되어도 실제 긍정적인 행위에 참여하는지 여부에서는 기술이나 능력 같은 통제력이 중요하다라는 점을 보여주고 있었다. 그럼 구체적인 변화에 초점을 맞춘 <표 4>의 결과는 사회적 배경 변수에 따라 추구하는 방향, 즉 의도의 차이를 보여주고 있다고 이해할 수 있을 것이다. 예를 들어 기혼이나 부모들은 물론 화이트칼라 종사자들이 가족시간을 더 많이 보낼 수 있게 되었다는 점은 이 집단들이 일상생활에서 가족과 보내는 시간을 중시한다는 점을 나타낸다고 할

수 있다. 실제로 조주은(2012)은 사무직 또는 전문직 여성들이 가족식사 또는 가족놀이 등 가족들이 같이 보내는 시간을 늘리면서 화목한 가족을 추구하려고 있다는 점을 보여주고 있다. 자녀가 있는 근로자들에게 가족과 보내는 시간을 중요시 여기는 데 비해 친구나 동료 등 가족 외 사람들과 보내는 시간은 상대적으로 덜 중요하게 여기는 듯 하다. 또한 <표 4>의 결과는 주 52시간 상한제 실시로 생긴 시간적 여유를 통해 개인적 선호를 실현시킬 통제력을 갖춘 고위 직업군들은 건강한 그리고 여유로운 삶을 추구한다는 점을 잘 보여주고 있다(권현아·조성진, 2016).

V. 결론

장시간 노동은 한국의 경제발전에 견인차 역할을 했지만 이제는 탈피해야 할 고질적 문제이다. 근로시간에 대한 규율을 통해 장시간 노동 해소를 추구하고 다양한 휴식제도를 확대하여 일과 생활의 균형을 추구하여 궁극적으로는 인간다운 삶을 보장한다는 정책적 지향점에 대해서는 일반 국민들은 대체로 공감하고 있다(김근주, 2019). 이러한 공감대를 바탕으로 탄생한 주 52시간 상한제는 근로시간 단축 뿐 아니라 일상 영역 전반에 걸친 변화를 추구하는 노력이다. 본 연구는 과연 현행 근로시간 단축제도가 처음 실시되었을 때 기획되었던 목표를 달성했는지 2020년 국민여가활동조사 자료를 통해 진단해보고자 했다.

긍정적 분야 뿐 아니라 부정적 부분까지 살펴본 분석 결과에 따르면 국민들은 주 52시간 상한제 정책이 어느 정도 폭넓은 목표에 부합하고 있다고 생각하는 듯하다. 정책을 실시하고 있는 직장에 다니는 응답자들은 여가, 휴식, 관계 등 다양한 차원에서 근로시간 단축제도는 긍정적 효과를 가져왔다고 생각했다. 더구나 스트레스, 업무 강도 등 부정적 분야에 대해서는 대부분 응답자들이 동의하지 않고 있었다. 그렇지만 동시에 과반수 정수의 응답자들은 정책에 따른 변화를 별로 인지하고 있지 않고 있다. 물론 많은 직장

에서 이전부터 근로시간을 단축했기 때문일 수 있지만 과반수라는 범위는 그렇게 외면하기에는 너무 크다. 그리고 <표 3>에 따르면 결혼을 하지 않았거나, 교육수준이 낮거나, 블루칼라 종사자들이 상대적으로 근로시간 단축 정책이 시행되었지만 별다른 변화를 느끼지 못했다. 이러한 근로자들이 특별히 근무시간이 짧지는 않다(김수완, 2017; 노용진, 2013)는 경험적 연구를 바탕으로 하면 정책 실시 이전부터 근로시간이 길지 않았기 때문에 정책에 따른 변화를 별로 감지하지 못한다고 결론 내리기는 어렵다. 그렇다면 또 하나의 가능성은 여분의 시간을 원하는 여가활동으로 선용할 수 있는 경제적 자원이 부족하거나 함께 시간을 보낼 가족이나 친지 등 친밀한 관계가 결핍되어 있기 때문일 수 있다. 혼인상태, 교육수준 그리고 직업위계에 따라 여가자원이나 사회적 관계가 다르다는 많은 경험적 연구(노혜진, 2018; 이수현, 2017)는 이러한 가설을 지지하고 있다. 향후 연구는 이러한 가능성에 대한 경험적 분석을 통해 왜 이런 정책의 사각지대가 존재하는지에 대해서 답을 내놔야 할 것이다.

정책의 변화를 느끼는 응답자들을 전체적으로 보면 주 52시간 상한제는 분명히 긍정적 변화를 가져왔다고 결론 내릴 수 있을 것이다. 부정적 변화, 예컨대 업무 강도, 육체적 피로 등을 느끼는 응답자들은 별로 없는데 비해 긍정적 결과, 즉 여가시간의 증대 및 가족생활의 향상을 느끼는 근로자들은 훨씬 많다. 근로자의 인식을 기준으로 볼 때, 근로시간 상한제는 성공적이라고 평가할 수 있다. 그렇지만 동시에 적지 않은 직장인들이 정책 실시 이후 수입 감소를 경험하였다. 게다가 긍정적 영향의 최대 수혜자들은 대체로 화이트칼라나 대학 이상 학력 소유자 등 사회적으로 이미 안정된 위치를 차지하고 있는 사람들이다. 특히나 노동자들에 비해 관리직, 전문직, 사무직 종사자들은 주 52시간 상한제 실시로 운동을 더 많이 하게 되었으며, 여가활동을 더 즐기게 되었고, 휴식을 더 취하게 되었으며, 가족과 더 시간을 보낼 수 있게 되었다. 이러한 결과는 과연 누구를 위해 이 정책을 폈는가 하는 비난을 받기에 충분하다고 할 수 있다. 근로시간 단축 정책에 의해 영향을 받은 사람들의 특징에 대해 장시간 근로에 더 많이 시달렸던 사람들은 근로시

간에 대한 자율권이 별로 없는 노동직 또는 서비스직 종사자 등 소위 사회적 약자들이 아닐까? 어쩌면 이들은 정책 실시에 있어서 원동력 역할을 하였으나 아직은 그 정책의 혜택을 충분히 누리지 못하고 있는지도 모를 일이다. 이러한 정책적 차원의 논의와 함께 정책의 혜택을 경험한 집단들은 시간 사용의 선호가 갖는 중요성을 잘 보여주고 있다. 전문직, 관리직 그리고 사무직 등 화이트칼라 직종 종사자들에 대해 주 52시간 상한제 정책은 휴식과 안정 그리고 업무 효율성에 도움을 주었다. 어린 자녀가 있는 기혼자들은 정책 실시 이후 가족 시간 증가를 경험할 수 있었다. 즉 근로시간 단축으로 인한 여분의 시간을 각 집단은 자신들에게 중요한 방식으로 사용하고 있는 것으로 볼 수 있다. 세계적으로 노동시간은 꾸준히 줄어들고 있으며 일부 학자들은 주4일 근무제의 실현을 멀지 않은 미래도 예측하기도 한다 (Bianchi & Milkie, 2010). 근로시간의 거대한 역사적 변화에 따라 우리 일상 역시 크게 달라질 것이다. 곧 다가올 미래에 대해 본 연구는 각 개인의, 특히나 사회적으로 안정된 집단의 시간 사용 선호를 매우 심각하게 다뤄야 한다는 점을 함의하고 있다. 풍부한 사회적 자원이 있는 개인들은 주어진 시간을 더욱 자신이 원하는 방식으로 사용할 것이기 때문이다. 더욱이 상층을 접하고 있는 이들은 많은 대중에 대해 롤모델 역할을 할 수도 있을 것이다.

본 연구결과는 중요한 정책적 함의를 보여주고 있다. 근로시간의 단축은 자연스럽게 일상의 변화를 가져온다. 사회적 관계를 넓히게 되고 운동 등 여가활동이 활발해진다. 가족과 보내는 시간이 길어지고 더 많은 휴식을 취하게 된다. 한마디로 근무시간 단축으로 인해 생긴 새로운 시간은 개인들에게 이전에 하지 못한 많은 행위들을 할 수 있게 해준다. 정부는 시민들이 시간을 잘 보낼 수 있는 다양한 정책적 노력을 통해 시간의 효용성을 높여야 할 것이다. 예를 들어 가족들이 또는 동료들이 같이 즐길 수 있는 문화 및 여가시설을 더욱 늘려야 할 것이다(강신겸·김소연·정성문, 2018). 또는 재취업이나 취미생활을 위한 교육프로그램을 더 활성화시킬 수도 있을 것이다(김종국, 2022). 그야말로 새로운 시대에 맞은 일상의 구축에 선도적인 역할을 해야 할 것이다.

마지막으로 본 연구의 한계점에 대해 논의하고 싶다. 본 연구는 정색 실시 이후 2년이 지난 시점에서 확인한 정책 효과 분석이다. 아직 정책의 효과가 모든 계층에까지 광범위하게 퍼지기에는 시간이 충분하지 못한지도 모른다. 본 연구의 대상은 주 52시간 상한제가 실시된 직장에 다니는 근로자들 이지만 2020년에는 아직 본 정책이 300인 미만 사업장에는 적용되지 않았다. 그렇기 때문에 노동시장의 취약계층까지 정책의 영향이 광범위하게 퍼지기는 아직 시간이 충분하지 않았을 수 있다. 더욱이 근로시간 감소 정책이 실시되기 전에 자율적으로 노동시간을 단축한 사업장들이 많았다. 그런 곳에서는 일하는 시간 감소에 따른 변화가 이미 오래전에 일어났기 때문에 정책 실시에 따른 변화를 감지하지 못한다고 답했을 수도 있다. 때문에 본 연구의 결과를 이해하는 데 주의가 필요하다. 다행이 국민여가활동조사가 2019년 이후 주 52시간 상한제와 관련된 질문은 계속 포함하고 있다. 매년 실시되는 본 조사로 인해 몇 년이 지나면 정책의 변화를 역사적으로 추적할 수 있게 된다. 이렇게 반복된 횡단조사 자료(repeated cross-sectional data)가 구축되면 다양한 통계기법을 동원하여 변화 양상의 집단 간 차이를 잘 분석할 수 있게 될 것이다. 또한 본 연구에서 살펴본 구체적 영역에 대한 면밀한 분석도 같이 실시되어야 할 것이다. 본 연구에서 사용한 자료는 응답자 개개인의 주관적 평가이다. 이러한 평가는 때로는 사회적 바람직성(social desirability)에 의한 편향(bias)에 무척 취약하다는 사실은 널리 알려져 있다(이윤석·심규선·조민희, 2018). 더군다나 본 연구는 변화가 있었는지만 물었을 뿐 변화가 어느 정도인지는 확인할 수 없다. 예를 들어 가족 시간은 가족에 대한 태도에 의해 과장 또는 과소 평가될 수 있다(Grosse, Pike, Soelaeman & Tilford, 2019). 근로시간 역시 주관적 평가가 부정확할 수 있기 때문에 업무성과와 일하는 시간의 비교에 기반한 업무효율성 역시 설문 응답이 아닌 더 객관적 측정을 동원해야 할 수도 있다(Robinson & Godbey, 1997). 또한 증가된 여가시간은 어느 정도이며 근로시간 단축에 의해 생긴 여분의 시간 중 얼마만큼에 해당하는지는 국민여가활동조사 자료를 통해서도 확인할 길이 없다. 본 연구가 밝힌 정책적 결과에 대한 커다란 진

술은 개개 분야에 대한 구체적이면서 정교한 접근으로 보완되어야 할 것이다. 또한 근로시간 인식에 있어서 삶의 만족도 또는 직무만족도가 중요한 역할을 한다는 보고가 있다(Robinson & Godbey, 1997). 그렇지만 본 연구는 정책에 따른 변화 인식 여부에 초점을 맞춰서 매개변수 또는 조절변수까지는 다루지 못하였다. 그렇지만 이러한 중간 변수들의 역할 역시 매우 중요하기 때문에 차후 연구의 주제로 꼭 다뤄져야 할 것이다.

2022년 10월 3일 접수
2022년 12월 14일 수정 완료
2022년 12월 13일 게재 확정

참고문헌

- 강신겸·김소연·정성문. 2018. “복합문화공간에 대한 시민의 기대와 성과 인식 분석: 국립아시아문화전당을 중심으로.” 「지역과 문화」, 5(4), 1-20.
- 고영근·안태현. 2022. “코로나 경제위기와 여성고용.” 「한국노동경제논집」, 45(1), 33-67.
- 권현아·조성진. 2016. “현대 사회구조의 전환에 따른 도시주거의 의미변화와 일상의 속성에 관한 연구.” 「대한건축학회논문집」, 32(9), 15-26.
- 김경식. 2020. “빅데이터를 활용한 주5일제 및 주52시간제 시행전후 여가 인식 분석.” 「한국사회체육학회지」, 80, 297-308.
- 김근주. 2019. “근로시간 단축 정책의 과제.” 「노동리뷰」, 177, 3-4.
- 김대일. 2021. “주 52시간 근무제 도입과 고용 및 근로시간의 변화.” 「노동경제론집」, 44(3), 27-64.
- 김수완. 2017. “근로시간 선호와 선택에 관한 연구.” 「비판사회정책」, 55, 153-186.
- 김승택. 2019. “근로시간 단축의 효과와 주 52시간 상한제의 적용.” 「노동리뷰」, 12월호, 39-54.
- 김유선. 2008. “법정근로시간 단축이 실근로시간, 고용, 실질임금에 미치는 영향.” 「산업노동연구」, 14(2), 1-21.
- 김유선. 2011. “주 40시간 근무제가 노동자 여가생활에 미치는 영향.” 「산업노동연구」, 17(1), 37-70.
- 김은수·정득·이종숙. 2020. “공공 여가시설 만족과 여가정책 만족도의 영향 관계에 관한 여가인식의 조절효과: 국민여가활동조사(2018)를 중심으로.” 「관광경영연구」, 24(2), 591-616.
- 김종국. 2022. “포스트코로나 시대 문화예술교육의 현황과 방향.” 「한국엔터테인먼트산업학회논문지」, 16(7), 73-82.
- 김진숙·이근주. 2014. “여성(양성평등)채용목표제의 정책 효과성 평가: 공공 부문과 민간부문의 여성채용 비교를 중심으로.” 「한국인사행정학회보」,

- 13(3), 151-178.
- 김태욱·윤선미. 2020. “외식기업 직원의 직장-가정 문화, 직장-가정 갈등, 그리고 철회행동과의 관계연구: 직장-가정 분리선호와 조절효과를 중심으로.” 「관광경영연구」, 96(3), 253-285.
- 김형락·이정민. 2012. “주 40시간 근무제의 도입이 근로시간, 임금 및 고용에 미치는 영향.” 「노동경제논집」, 35(3), 83-100.
- 김효준·정주호·조민효. 2021. “근로시간 단축법 개정의 정책변동과정 연구: 주52시간제 도입을 중심으로.” 「한국행정논립」, 33(2), 255-282.
- 김희성. 2004. “근로시간 단축 및 휴가제도 개선의 주요 내용과 쟁점.” 「경영법률」, 15(1), 233-252.
- 노용진. 2013. “초과근로시간의 결정요인.” 「산업관계연구」, 23(3), 67-87.
- 노혜진. 2018. “청년 1인가구의 사회적 관계.” 「보건사회연구」, 38(2), 71-102.
- 문용필. 2018. “중고령 장애인의 장기요양서비스 이용의향 예측요인 연구: 중고령 장애인 집단 내 연령차이를 중심으로.” 「한국사회정책」, 25(1), 125-159.
- 배규식. 2012. “한국 장시간 노동체제의 지속요인.” 「경제와 사회」, 95, 128-162.
- 백대현·이재완. 2020. “노동시간 단축 선호 결정요인: 생활방식과 노동시장 지위를 중심으로.” 「한국정책학회보」, 29(1), 91-117.
- 손지현. 2020. “주 52시간 근무제가 기혼남녀의 출산의도에 미치는 영향.” 「사회복지정책」, 47(1), 169-195.
- 신경아·이은아. 2021. “젠더 관점에서 본 유연근무제의 필요성과 딜레마.” 「가족과 문화」, 33(4), 1-39.
- 신영민. 2021. “시간빈곤인의 노동시간 특성에 관한 연구.” 「노동정책연구」, 21(2), 37-68.
- 심재선·김호현. 2021. “주 52시간 상한제가 장시간 근로자에 미치는 영향.” 「경영컨설팅연구」, 21(3), 251-259.
- 양혜원·금현섭. 2009. “주 5일 근무제의 효과 분석 여가행태의 변화를 중심으로.” 「정책분석평가학회보」, 19(3), 219-248.

- 오선정. 2016. “법정근로시간 단축과 생활만족도.” 「노동리뷰」, 134, 54-66
- 오승은·민주홍·김본. 2022. “우리나라 노인요양시설의 효율성 연구: 지자체 돌봄서비스 정책에의 함의를 중심으로.” 「한국사회복지조사연구」, 73, 47-64.
- 윤혜진·김영문·김은희. 2016. “세대별 여가인식, 활동 그리고 행복의 관계.” 「한국관광레저학회」, 28(12), 353-370.
- 이수현. 2017. “청년 여가정책의 필요성 연구: 청년세대의 여가자원 분포 특성 검토를 통하여.” 「여가학연구」, 15(3), 69-91.
- 이숙현 권영인. 2009. “기업의 가족 친화적 문화와 아버지의 자녀양육 참여.” 「가족과 문화」, 21(1), 1-28.
- 이영민·이수영·임정연. 2014. “대학생 선호직장의 취업 결정요인 분석.” 「사회과학연구(강원대 사회과학연구원)」, 53(1), 337-374.
- 이윤정. 2014. “조손가정 내 조부모의 여가활동이 우울감에 미치는 영향.” 「한국노년학」, 34(2), 299-313.
- 이윤석·심규선·조민희. 2018. “온라인과 오프라인 조사 결과 비교: 자살 생각, 자살 계획 및 자살 시도 문항의 경우.” 「한국사회」, 10(2), 177-206.
- 이종길·김동건·이문숙. 2007. “완전 주 40시간 근무제 실시에 따른 여가시간 및 여가활동 패턴의 변화가 여가만족, 직무만족, 생활만족의 변화에 미치는 영향.” 「한국체육학회지」, 46(2), 301-316.
- 이진우·금종예. 2021. “주 52시간 근로시간 단축제도가 가구 내 부부의 노동시간 격차에 미친 영향.” 「정부학연구」, 27(1), 219-247.
- 이효주·오수연·박상민. 2020. “기혼 여성근로자의 삶의 질에 관한 비교 연구: 여가 및 직장생활 수준의 매개효과 분석을 중심으로.” 「한국행정논집」, 32(3), 571-609.
- 임재진. 2021. “포스트 코로나 시대 공무원 재택근무의 효과성을 위한 개선 과제.” 「한국인사행정학회보」, 20(1), 277-291.
- 전병욱. 2022. “사회복지 수급실적 및 무상이전소득이 조세 및 복지제도에 대한 납세자의 인식에 미치는 영향.” 「세무와 회계저널」, 23(5), 183-207.

- 전혜영. 2022. “주 52시간 상한제가 직무만족에 가져다준 변화.” 「노동정책 연구」, 22(2), 69-95.
- 정영금·윤소영. 2014. “베이비부머 세대의 여가활동 특성과 여가경제에 미치는 영향.” 「한국가족자원경영학회지」, 18(3), 61-77.
- 정은해. 2022. “한국 육상풍력발전사업의 환경적 지속가능성 평가 연구: 58개 환경영향평가서 사례에 대한 정량적 분석.” 「환경영향평가」, 31(1), 47-62.
- 조주은. 2012. 「기획된 가족」. 서해문집.
- 지상훈. 2021. “「경제활동인구조사 부가조사」로 바라본 정규직과 비정규직의 유연근무제 활용과 변화.” 「노동리뷰」, 192(3월호), 66-76.
- 최승묵. 2020. “주 52시간 상한제 실시 여부에 따른 여가 활동 참여실태 및 만족도 분석: 2019 국민여가활동 조사 자료를 중심으로.” 「관광레저 연구」, 34(4), 389-406.
- 한경혜 장미나. 2009. “기혼남녀 근로자의 일 가족 균형과 관련요인: 남녀차이를 중심으로.” 「가족과 문화」, 21(1), 85-115.
- 홍경진. 2020. “간호사의 근무시간의 질이 일-생활 불균형에 미치는 영향.” 「간호행정학회지」, 26(1), 11-21.
- Ajzen, I. 1991. “The Theory of Planned Behavior.” *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 50(2): 179-211.
- Amsden, A. H. 1992. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford University Press.
- Ashkenazy, P. 2004. “Shorter Work Time, Hours Flexibility and Labor Intensification.” *Eastern Economic Journal* 30(4): 603-614.
- Bianchi, S. & Milkie, A. A. 2010. “Work and Family Research in the First Decade of the 21st Century.” *Journal of Marriage and Family* 72(3): 705-725.
- Grosse, S., Pike, J., Soelaeman, R. & Tilford, J. M. 2019. “Quantifying

- Family Spillover Effects in Economic Evaluations: Measurement and Valuation of Informal Care Time." *PharmacoEconomics* 37: 461-473.
- Craig L., & Brown, J. E. 2014. "Weekend Work and Leisure Time with Family and Friends: Who Misses Out?" *Journal of Marriage and Family* 76(4): 710-727.
- Drage R. 2000. "Trends in Working Time in the US: A Policy Perspective." *Labor Law Journal* 51(4): 212-218.
- Fagnani, J., & Letablier, M. T. 2004. "Work and Family Life Balance: The Impact of the 35-hour Laws in France." *Work Employment, and Society* 18(3): 551-572.
- Fujimoto, T. 2006. "Preferences for Working Hours over Life Course among Japanese Manufacturing Workers." *Career Development International* 11(3): 204-215.
- Gracia, P., & Kalmijn, M. 2016. "Parents' Family Time and Work Schedules: The Split-Shift Schedule in Spain." *Journal of Marriage and Family* 78(2): 401-415.
- Holman, D. 2013. "Job Types and Job Quality in Europe." *Human Relations* 66(4): 475-502.
- Jacobs, J. A., & Gerson, K. 2004. *The Time Divide: Work, Family, and Gender Inequality*. Harvard University Press.
- Jang, T., H., Kim, H., Lee, J. M., & Koo, J. 2013. "Long Work Hours and Obesity in Korean Adult Workers." *Journal of Occupational Health* 55(5): 359-366.
- Kim, S., McLean, G. N., & Park, S. 2018. "The Cultural Context of Long Working Hours: Workplace Experiences in Korea." *New Horizons in Adult Education and Human Resource Development* 30(2): 36-51.

- Lee, J., Kawaguchi, D., & Hamermesh, D. S. 2012. "Aggregate Impacts of a Gift of Time." *American Economic Review* 102(3): 612-616.
- OECD. (2021). *Hours Worked*.
- Park, J., Kim, Y., & Han, B. 2017. "Long Working Hours in Korea: Based on the 2014 Korean Working Conditions Survey." *Safety and Health at Work* 8: 343-346.
- Presser, H. B. 1995. "Job, Family, and Gender: Determinants of Nonstandard Work Schedules among Employed Americans in 1991." *Demography* 32(4): 577-598.
- Proenca, J. E., & Shewchuk, R. M. 1998. "Are Older Workers Really Different? The Effects of Age, Tenure, and Education on Work Preferences of Registered Nurses." *International Journal of Public Administration* 21(11): 1605-1627.
- Reynolds, J. 2005. "In the Face of Conflict: Work-life Conflict and Desired Work Hour Adjustments." *Journal of Marriage and Family* 67(5): 1313-1331.
- Robinson, J. P. & Godbey, G. 1997. *Time for Life: The Surprising Ways Americans Use Their Time*. The Pennsylvania State University Press.
- Song, Y., & Lee, Y. 2021. "Work Hours, Work Schedules, and Subjective Well-being in Korea." *International Sociology* 36(1): 25-48.
- Stier, H., & Lewin-Epstein, N. 2003. "Time to Work: A Comparative Analysis of Preferences for Working Hours." *Work and Occupation* 30(3): 302-326.
- Wielers, R., M nderlein, M., & Koster, F. 2014. "Part-time Work and Work Hour Preferences: An International Comparison." *European Sociological Review* 30(1): 76-89.

How Do Employees Feel after the 52-Hour Workweek Policy?

Kyusun Shim

Department of Urban Sociology
University of Seoul

Yun-Suk Lee

Department of Urban Sociology
University of Seoul

Abstracts

This study examines the influences of the 52-Hour Workweek policy using the 2020 Survey on National Leisure Activity, which includes questionnaire about a wide range of possible changes due to this shortened workweek policy. The main findings are as follows. First, about half of respondents have not experiences any changes resulting from this policy. Second, the other half generally assess the policy positively, indicating that they can have more leisure or family time due to this policy. Third, those who experience positive changes tend to be more educated or white collar job holders. Maybe it takes more time to extend these positive changes of the policy to the socially weak.

Keywords: the 52-hour workweek policy, Survey on National Leisure Activity, the social weak

4대 사회보험 관리운영체계 통합에 대한 비판적 연구*

김 원 섭** · 유 희 원*** · 이 용 하****

요 약

현재 우리나라는 전국민고용보험의 추진 논의, 제4차 산업혁명에 따른 노동구조의 변화, 코비드19 이후의 경기침체 등과 맞물리면서 다양한 사회보험 관리개선방안이 논의되고 있다. 이 연구는 최근 진행되고 있는 개편 논의를 효과성, 효율성, 실행가능성 측면에서 비판적으로 검토한다. 이를 위해 이 연구는 현재 제기되고 있는 네 가지 개혁대안을 사각지대 해소, 관리효율성, 개편에 대한 저항 측면에서 비판적으로 검토하였다: 1. 현 제도에서 징수 외 적용업무까지 건보가 통합하는 방안, 2. 제3의 기관으로 적용징수를 통합하는 방안, 3. 적용부과와 징수업무를 국세청이 통합하여 수행하는 방안, 4. 적용과 징수뿐 아니라 급여까지 완전 통합하는 방안. 검토 결과에 따르면, 이 대안들은 실행가능성은 낮고 효과성도 분명하지 않았다. 이는 이들이 지나치게 낙관적인 전망에 기초해 있으며, 필요한 제도적 전제조건을 아직은 갖추지 못했기 때문이었다. 이런 점에서 이 연구는 우선 현행 제도 하에서 사회보험 사각지대 해소를 위한 조치를 시행하면서, 전면적 개편에 필요한 전제조건을 준비할 것을 주장한다.

주제어: 사회보험 관리운영체계, 소득 중심 사회보험, 징수통합, 사회보험 사각지대

* 이 논문은 2020년 고려대학교 산학협력단에서 수행한 “사회보험제도 발전 방향” 연구과제의 연구 결과를 바탕으로 작성되었음.

** 제1저자 고려대학교 사회학과 교수, kimwonsub2@korea.ac.kr

*** 공동저자, 국민연금연구원 연구위원, heewon@nps.or.kr

**** 교신저자, 전주대학교 경영학과 초빙교수, leeyh7800@naver.com

I. 서론

우리나라의 사회보험제도는 역사는 짧지만 빠르게 발전하고 있다. 하지만, 제도의 성숙과 함께, 넓은 사각지대와 제도 간 상호 연계성의 부족과 같은 제도적 불안정성의 문제가 드러나고 있다. 우리나라 복지제도의 불안정성은 무엇보다도 핵심 복지제도인 사회보험제도와 고용구조가 잘 조응하지 않는 것에 기인한다. 사회보험제도는 법적인 권리성을 강화하는 장점을 가지고 있지만, 안정적 고용을 전제로 한다. 이런 점에서 영세자영업자와 비정규직과 같은 불안정 취업자의 비율이 높은 고용구조는 필연적으로 큰 사각지대를 낳을 수밖에 없었다. 넓은 사각지대는 사회보험제도가 국민에 사회보장제공이라는 본원적 목적의 달성을 저해하는 요소가 되었다. 이에 더하여 우리나라는 비스마르크 방식을 따라 위험별 사회보험제도들을 상호연계 없이 분절적으로 발전시켰다. 이러한 제도적 분절성은 관리의 효율성에 대한 문제를 제기하였다.

우리나라의 사회보험 관리체제의 통합은 1990년대 중반부터 추진되었다. 하지만, 최근 소득파악률의 개선, 기술발전과 코비드19 사태에 따른 고용형태의 변화 등과 같은 대외환경의 변화로 인해 사회보험제도 관리운영체계 전반의 개편 논의가 활발해지고 있다. 사회보험 관리통합 논의의 방향도 변화하고 있다. 초기 연구들이 사회보험의 관리통합을 업무효율화의 개선에 초점을 맞추어 논의한 경향을 보였다(설정곤, 2010; 김용하, 1999; 조성환, 2000), 즉 한국의 사회보험제도가 각각 분리된 관리체계를 가지고 있어서 상호연계가 부족한 점을 통합징수와 같은 제도통합을 통해 개선해보려는 것이었다. 이와 함께, 기대하는 사회보험의 사각지대 해소효과도 국세청과 같은 기관의 소득파악역량에 대한 기대에서 비롯하였다. 하지만, 최근의 소득 중심 사회보험제도에 관한 연구들은(김동헌, 허재준 2018; 노대명 2020; 장지연·홍민기, 2020; 최현수, 2020; 김병일·백승삼, 2020) 관리효율성보다는 한국 사회보험의 고질적 문제로 지적되어 오던 사각지대 해소에 보다 큰 관심을 보이고 있다. 나아가, 이들은 사각지대 해소를 위해 고용지위를 기반으로 하는 현행 사회보험의 징수체계를 소득기반으로 전환하고, 소득신고체제

와 부과체제를 개편하는 등 제도 전반에 걸친 변화를 추구하고 있다.

이 연구는 사회보험 관리운영체제 통합에 대한 논의를 지배하고 있는 징수통합의 주장을 중심으로 검토한다(징수통합에 유보적인 소수의견으로는 오상봉(2017)이¹⁾있음). 사회보험 징수통합의 핵심적 주장은 사회보험료 징수를 조세 징수와 연계하여 국세청이 모든 사회보험보험료를 통합하여 징수하면, 관리효율성을 개선하고, 나아가 비정규직과 자영업자를 비롯한 사회보장 취약계층을 사회보험에 실질적으로 가입시킬 수 있다는 것이다. 이 연구는 개편의 논의과정에서 제시된 여러 대안들을 제도의 효과성과성(사각지대의 해소)과 관리효율성의 측면에서 비판적으로 검토하여 사회보험제도 통합의 논의에 기여하고자 한다.

이를 위해 본 연구는 다음 장에서 그간의 사회보험제도 관리운영체제 개편의 현황을 추적하고 현재 논의되고 있는 정책방향에 대해 서술한다. 다음 장은 사회보험제도의 관리운영체제 개편을 둘러싼 쟁점을 검토하고 대안을 제시한다. 특히 이장은 최근 정책대안으로 논의되고 있는 소득 중심 사회보험제도의 구축과 사회보험 관리통합에 대한 논의를 사회보험의 효과성(사각지대 해소), 관리효율성, 실행가능성의 측면에서 비판적으로 고찰한다. 마지막으로 이연구는 최근 유력하게 부각되고 있는 네 가지 개편 대안들을 검토하여 정책적 함의를 제시한다.

II. 사회보험 관리운영체제의 개편 현황과 정책대안에 관한 기존 논의

우리나라 사회보험제도들은 도입·발전하는 과정에서 서로 분리되어 상호조절없이 발전하여 제도들이 상호이질적인 성격을 가지게 되었다. 이로 인

1) 이연구에서는 4대 사회보험인 산재보험, 건강보험, 국민연금, 고용보험을 대상으로 한다. 노인장기요양보험의 경우 건강보험료에 통합하여 징수되기 때문에 건강보험공단에서 관리를 담당하고 있다.

해 이들 제도는 사회통합이나 국민복지 향상을 위한 종합적 정책으로서는 상당한 한계를 보인다. 이들 제도는 시대적 상황에 따라 정권 유지에 유용한 특정 집단을 우선 포괄하거나, 보험료 징수가능성과 같은 경제적 효율성을 주로 고려하여 발전해왔기 때문에, 관리운영 측면에서도 철저한 분립형 구조를 형성하고 있다(조성한, 2006).

1990년대 이후 사회보험 관리운영조직의 비효율성, 사업의 중복성, 사회보장의 사각지대, 부실한 기금관리, 서비스 질 저하, 사회보험의 불균형 발전 등과 관련된 문제 제기가 이루어졌고, 이는 사회보험의 통합논의를 촉발시켰다(이용갑, 1998). 그 시작은 1995년 국민복지기획단에서 추진한 '삶의 질 세계화를 위한 국민복지의 기본구상(안)'에서 찾을 수 있다(국민복지기획단, 1995). 여기에서는 '사회보험 관리운영체계의 효율화'를 주요 추진전략 중 하나로 설정하고, 정보공유체계구축 및 징수기준 일원화 등을 통해 제도의 운영효율성을 제고하고, 제도 간 유기적 연계를 강화하고자 했다. 이후 국민의 정부는 이러한 논의를 기반으로 사회보험 통합을 본격적으로 공식화하였다. 아래에서는 1990년대 후반 국민의 정부부터 건강보험으로의 징수통합이 이루어진 이명박 정부까지의 추진 경과를 자세히 살펴보도록 한다. 이를 통해, 그동안 진행된 사회보험 관리운영체계 개편 작업의 성과와 한계를 도출하고, 향후 과제와 관련하여 제기되는 최근 논의들을 검토하려 한다.

1. 사회보험 관리운영체계 개편현황

1) 국민의 정부에서 사회보험관리 통합 논의

사회보험 통합을 위한 본격적인 논의는 1997년 외환위기로 전체 경제·사회의 구조조정 과정에서 시작되었다.²⁾ 1998년 2월 국민의 정부와 함께 출

2) 1997년 9월 노사관계개혁위원회에서 기존 사회보험제도의 적용·부과·징수·급여 등의 업무를 개선하기 위해, 노-사-정 간 합의를 토대로 '사회보험 관리운영체계개선방안'이 논의되었다.

범한 노사정위원회에서는 사회보험의 보험료 징수 효율화를 포함한 ‘경제위기 극복을 위한 사회협약’에 대한 노사정 합의³⁾가 이루어졌고, 이 논의를 토대로 1998년 11월 6일 사회보장심의위원회(위원장: 총리) 산하에 ‘4대 사회보험통합추진기획단(이하 통합기획단)’이 발족되면서 사회보험 통합논의가 본격화되었다. 당시 통합기획단에는 학계, 노동사회계, 관계부처 등 총 60명이 참여하였으며, 4대 보험의 통합을 통한 관리운영 효율화와 국민편의 증진을 위한 제도 개선방안 마련을 목적으로 ‘자격·징수 및 보험료 부과방법(1분과)’, ‘급여 및 재정의 관리운영(2분과)’, ‘조직 및 제도 간 정보공유체계 구축(3분과)’ 등을 주요 과업으로 설정하여 논의하였다. 이후 1년여의 기간 동안 총 55차례의 논의를 거쳐, 통합기획단은 ‘사회보험 관리운영체제 통합 추진방안’을 마련하였다. 이는 수요자 편익증진, 관리운영 효율성 제고, 제도의 질적 개선 등을 기본방향으로 설정하고, 관리조직 통합방안(단계적 2:2 통합⁴⁾) 및 기능별 통합방안(보험료 부과기준, 자격·징수관리, 급여·재정관리, 정보전산관리) 등을 제안하는 것이었다(김용하, 2006).

하지만 통합기획단의 제안은 소기의 성과를 달성하는 데 실패하였다(재정경제부 외, 2006; 김용하, 2006). 이는 무엇보다 통합기획단의 권고안이 강제성을 가지지 못했고, 이를 추진할 후속 기구나 절차 또한 마련되지 않았기 때문이었다. 더욱이 당시는 외환위기 직후로, 정부가 사회보험 적용확대나 실업자 지원 등과 같은 사회안전망 구축에 역량을 집중할 수밖에 없어, 적용·징수 통합은 현안 과제로 드러나기 어려웠다. 이런 상황들이 미성숙한 통합여건⁵⁾과 맞물리면서, 통합의 핵심 관계자였던 부처·보험공단·노조 등

3) 당시 보건복지부 소관의 건강보험·국민연금, 노동부 소관의 고용보험·산재보험 등과 관련하여 ‘사회보험료 2:2 징수통합방안’에 대한 합의가 이루어졌다.

4) 이는 총 3단계로 구성되는데 1단계는 관리조직은 유지하면서 징수·자격관리만 한 곳에서 전담하고, 2단계는 관리조직을 2대 2로 통합하며, 마지막으로 3단계(장기)에서는 4대 보험 간 정보공유체계를 구축하면서 징수·자격관리를 완전 통합하는 것이었다.

5) 당시 의료보험조차 지역(161개)과 직장(42개) 조합으로 분리되어 있었고, 각 사회보험 간 운영방식이 크게 차이 나는 등, 통합을 위한 기본 여건이 조성되어 있지 않았다(김용하, 2006).

이 자기 이해에 매몰되어 방어적 자세를 취했고, 결국 4대 사회보험통합은 그 추진이 중단되기에 이른다.

다만, 여러 제약 속에서도 부과기준 및 납부기한 일원화, 공단 내 조직통합, 정보연계구축 등과 같은 기초단계의 성과는 일부 달성할 수 있었다. 먼저 국민연금과 건강보험 직장가입자의 부과기준을 과세대상 근로소득으로 대부분 일치(일부 비과세대상 소득 항목 상이)시켰고, 보험료 납부기한을 익월 10일까지로 통일하였으며(국민연금 1999.4., 건강보험 2000.7.), 수납체계 및 고지체제도 2000년 7월부터 일원화했다. 또한 2000년 7월 건강보험의 직장 및 지역 조합을 하나의 단일 조직으로 통합하고, 2003년 2월부터 4대 보험의 일괄 접수처리를 위해 정보연계사업을 실시했으며, 사회보험 인터넷 포털서비스 구축을 통해 전자민원신고, 보험료 조회·납부, 개인 보험 정보 조회 등이 가능해졌다.

2) 참여정부에서 사회보험관리 통합 논의

국민의 정부에서 추진했던 개혁과제를 이어받아 참여정부의 대통령직인수위원회에서도 국민통합과제의 하나로 ‘사회보험 사각지대 해소 및 부과징수업무 일원화’를 추진하였다(재정경제부 외, 2006; 유경준, 2012; 국무조정실정보도자료, 2007.3.12.).

먼저 적용·징수조직 통합을 위한 기반 조성작업의 일환으로, 조직 통합시 장애요소로 작동하는 사회보험제도 간 차이를 해소하는 방안을 마련하였다. 여기에는 직장가입자 부과기준(갑근세 과세대상소득) 및 징수 방법(전년도 소득기준 및 고지납) 통일, 사업장 관리번호 일원화(사업장등록번호), 하도급기업(건설분야) 사회보험료 확보⁶⁾, 사각지대 해소를 위한 소득파악 기반 구축(임금지급조서 제출 의무 부과) 등이 포함된다.

6) 사회보험 적용이 어려운 건설업 종사자들을 제도 내로 포섭하기 위해, 조달청의 공사원가계산 적용기준에서 사회보험료율을 상향 조정하고(2004.12.), 공공 공사에 사후원가검토 조건부 계약방안을 적용(2006.9.)하는 등의 조치를 하였다.

다음으로 사회보험공단 인력 활용의 효율성을 제고하고, 사각지대 해소와 같은 정책 효과를 높이기 위한 적용·징수 업무 통합방안을 마련하였다. 당시 ①별도 징수공단 설립(국세청 산하), ②국세청 직접 징수, ③기존 보험공단 중 하나로 징수기능 통합 등 세 가지 대안이 검토되었는데<표 1>, 최종적으로는 징수공단을 신설하는 ①안을 정부안으로 설정하였다. 즉, 국세청 산하에 사회보험 징수공단을 신설하여 적용·징수업무를 통합하고, 기존 보험공단은 급여 중심의 서비스 기관으로 전환하는 방안을 추진했고, 이를 위한 구체적인 업무범위(급여·재정, 보험료율 산정 등 제외), 적용·징수체계, 전산 및 연계 시스템 구축 등과 관련된 세부 방안을 마련하였다. 이처럼 소득파악 및 징수업무에 전문성을 가진 국세청 산하에 별도 조직을 신설함으로써 사각지대 해소에 이바지함은 물론, 기존의 적용·징수 담당인력을 재배치·재활용할 수 있게 됨으로써 사회적 갈등도 완화할 수 있을 것으로 기대되었다.

〈표 1〉 적용·징수기구 통합방안 비교

대안	장점	단점
징수공단 설립 (국세청 산하)	- 고용안정 달성 가능 (사회갈등 완화) - 소득정보 연계 용이 - 사각지대 해소	기관 및 지사 조직 추가
국세청 직접 징수	- 소득파악 강화 - 조세 행정체계 직접 활용 - 비용효과성이 높음 (인건비가 상대적으로 低)	- 공무원 증원 / 既인력재배치 불가 - 사회보험방식과 부조화 - 조세인식 및 납세저항
既보험공단 중 하나로 통합	- 고용안정 달성 가능 - 사회보험 운영방식 부합	- 소득정보 연계 미흡 - 부처 간 조정 곤란

자료: 유경준. (2012). p. 282 <부표 2-3> 수정

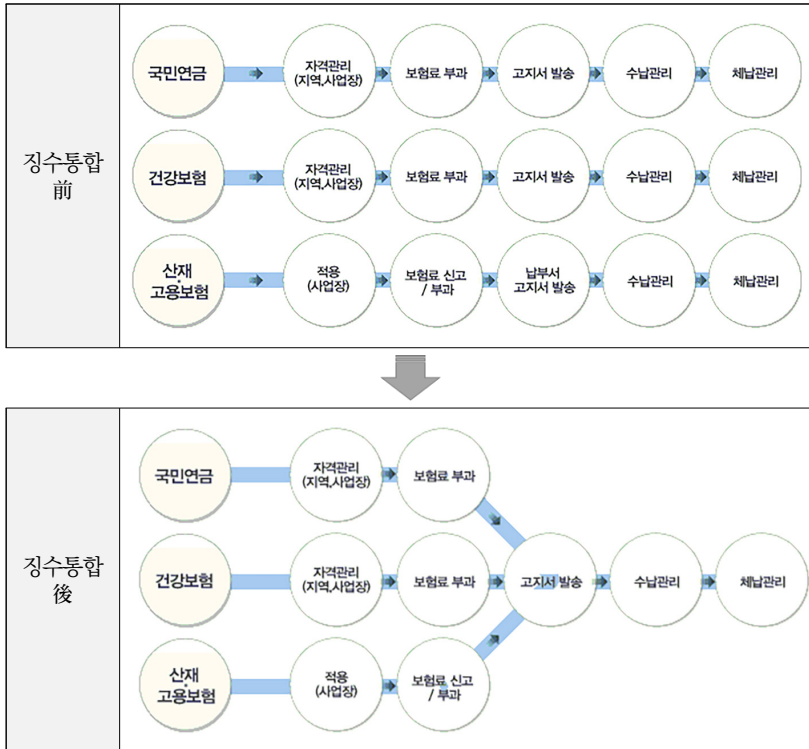
이처럼 참여정부는 징수공단의 신설 등 사회보험 관리운영체제 개선을 위해 다양한 시도를 했지만, 징수공단 신설의 비효율·비능률에 대한 문제제기, 4대 보험관련 공단 노조의 강경한 반대⁷⁾ 등에 직면하게 됨에 따라 통합 논의가 추진력을 잃었고, 결국 적용·징수업무 국세청 이관과 관련된 7개 법률 제·개정(안)이 17대 국회 회기 종료와 함께 폐기되었다.

3) 이명박 정부에서 사회보험 징수통합

이명박 정부에 들어서는 2008년 8월 공기업 선진화 1차 계획을 통해, 4대 사회보험의 징수업무를 국민건강보험공단으로 통합 일원화하는 방안을 발표하였다. 당시 보건복지부는 징수통합의 주관부처로서 「사회보험징수통합준비위원회」를 비롯하여, 「노사정실무협의회」 및 「정보화실무협의회」 등을 구성하고, 노동부 및 각 공단, 노조 간 협력 하에 징수통합 관련 법률의 개정, 징수업무와 조직의 재설계, 인력 재배치, 정보시스템 구축 등을 준비해나갔다. 이와 함께 2008년 8월 13일부터 동년 12월 31일까지 10회에 걸쳐 정부와 <사회보험 줄속통합 저지를 위한 공동투쟁본부>(근로복지공단 노조 등 3개 공단 노조로 2007년 1월 구성) 간 노정협의를 통해 의견을 수렴해나갔다.⁸⁾

7) 2006년 11월 국세청 산하 징수공단 설립이 정부안으로 제출된 이후부터 3개 공단노조로 구성된 '4대 보험 적용 통합징수 저지를 위한 공동투쟁본부'는 고용안정을 둘러싸고 정부안에 대해 방어적 자세를 보였고, 2007년 11월에는 전면파업에 돌입한 바 있다.

8) 당시 국민연금관리공단 노조는 2008년 12월 26일 건강보험관리공단으로 징수일원화를 반대하며 공동투쟁본부를 탈퇴한 후, 국회 보건복지위원회 소속 야당 의원을 상대로 국민연금관리공단 중심의 통합법(안)의 입법을 추진하였다.



〈그림 1〉 징수통합 전후 업무 비교

자료: 보건복지부 홈페이지

이후 1년여가 지난 2009년 12월 통합징수와 관련된 6개 법률의 개정⁹⁾이 마무리되었고, 2010년 한 해 동안 제반 준비를 거쳐 2011년 1월부터 통합징수가 이루어지게 되었다. 즉, 4대 보험의 유사기능인 보험료 고지·수납·체납관리 등을 보건복지부장관과 고용노동부장관이 각각 국민건강보험공단

9) 여기에는 보건복지부 소관의 「국민건강보험법」, 「국민연금법」의 개정·공포(2009. 5.21.), 노동부 소관의 「고용보험법」, 「산업재해보상보험법」 등 4개 법률 개정·공포(2010.1.27.) 등이 포함되며, 사회보험 징수통합 관련 노사정 합의서에 대한 서명(2009.6.4.)도 이루어졌다.

에 위탁할 수 있게 됨에 따라(설정근, 2010), 건강보험공단이 전체 사회보험의 징수업무를 통합하여 수행해오고 있다(그림 1).

이상의 사회보험 징수통합을 통해, 각 공단과 사업장의 업무가 간결해지고, 국민의 보험료 납부도 더 수월해질 것으로 기대되지만, 여전히 각 제도의 적용(자격관리)·급여 등의 업무는 개별 부처 및 공단에서 분립적으로 담당하고 있다는 문제가 남아있다. 즉 5대 사회보험과 관련하여 보건복지부(연금보험, 건강보험, 노인요양보험)와 고용노동부(산재보험과 고용보험) 등 2개 부처가 관장하고, 국민건강보험공단·국민연금공단·근로복지공단 등 3개 공단이 제도별 행정업무를 독자적으로 수행하고 있는 상황이다.¹⁰⁾

2. 사회보험 관리운영체계 개선의 성과와 한계

국민의 정부부터 이어져 온 사회보험 관리운영체계의 통합 시도는 미진한 부분이 있지만, 개별적으로 도입·발전된 제도 간 장벽을 없애고, 더욱 종합적인 조망 하에서 제도의 효과성과 효율성을 도모한 혁신적인 조치였다고 평가될 수 있다. 특히, 그간의 지난한 논의 과정을 거쳐 2011년 징수업무가 통합됨으로써 개별 공단에서 각기 수행하던 보험료 징수업무가 국민건강보험공단으로 일원화됨에 따라, 유사업무의 중복수행에 따른 비효율이 일부 해소되고, 노인장기요양 등과 같은 새로운 서비스 수요에 대한 대응 여력을 마련할 수 있었다. 실제로 4대 보험의 통합징수는 고지·수납업무의 효율화, 사업비 절감 및 징수실적 향상 등 국민편익을 향상시켰고, 각 제도의 재정 안정화에도 일정 정도 기여한 것으로 평가된다(국민건강보험공단 보도자료, 2012.3.28.). 여기에는 4대 보험 징수인력 효율화, 통합 고지 및 수납제도 확대를 통한 접근성 확대 및 비용 절감, 징수실적 등 업무효율성 향상 등의 성과가 포함된다.

10) 전 국민을 대상으로 하지 않는 공무원연금, 사학연금, 군인연금 등을 함께 고려할 경우, 행정안전부, 교육부, 국방부 등을 포함한 5개 부처 및 5개 공단이 운영하는 것으로 볼 수 있다.

하지만 징수통합 이후에도 단순히 형식적으로만 국민건강보험공단에서 고용·산재·건강·연금 등의 보험료를 통합 고지하고 있을 뿐, 실질적으로 크게 개선된 부분은 없다는 비판이 제기되기도 한다(김병일·백승삼, 2020). 즉, 여전히 상당 부분의 사회보험 업무가 분리 운영됨에 따라 비효율성 문제가 상존해있을 뿐만 아니라, 이러한 비효율적인 업무 처리과정으로 인해 기존에 만연해있던 사각지대 문제의 해소도 요원하다는 것이 이들 비판의 요지이다.

먼저 효율성 저하 문제를 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다. 현재 가입자는 보험업무 중 일부(자격관리·급여지급 등)에 대해 여전히 3개 보험공단을 각기 상대해야 하고 제도별로 부과기준과 적용범위에도 차이가 있어, 보험사무가 복잡해질 뿐만 아니라 행정비용¹¹⁾이 증가하고 업무가 중복되는 등의 비효율 문제가 남아 있게 된다. 이때 급여업무의 상이성¹²⁾은 일정 정도 수용한다고 하더라도, 징수업무는 가입자의 자격관리(적용)와 관련된 정보를 토대로 이루어지기 때문에, 적용과 징수를 분리 운영하는 현행 방식은 상당한 비효율성을 내재하고 있다고 볼 수 있다.¹³⁾ 특히, 사회보험 운영기관 간 적용·징수체계가 상이해 자료 공유에 어려움이 많고, 이로 인해 동일 가입자에 대해 자격관리, 부과 및 징수, 전산관리를 중복 처리해야 하는 문제가 발생하게 된다(김용하, 2006; 재정경제위원회, 2007; 남찬섭·백인립,

11) 실제로 사회보험의 통합논의가 시작되기 직전인 1990년대 중반 당시, 우리나라의 급여지출 대비 관리운영비 비율은 OECD 국가 평균인 3.1%보다 훨씬 높은 9.1%로 나타나, 관리운영비가 매우 높았다(김용하·석재은·윤석원, 1996).

12) 각 사회보험의 현금급여는 그 성격상 큰 차이가 없어 업무통합에 이론이 거의 없는 반면, 현물급여는 건강보험과 산재보험의 요양급여, 고용보험의 고용안정 및 능력개발서비스 등과 같이 전문성이 요구되는 분야이므로 통합의 적절성과 관련하여 논쟁의 여지가 있다(김용하, 2006). 이런 맥락에서 적용과 징수업무가 통합되더라도 전문성을 요구하는 급여 및 재정관리 업무는 각 공단에서 고유의 업무영역으로 유지하는 것이 바람직하다는 의견이 제시되기도 한다(오상봉, 2017).

13) 외국의 경우, 사회보험의 적용대상을 확대하는 과정에서 관리운영기구를 통합하여 운영하는 경우가 많은데, 특히 조합주의적 전통이 강한 독일이나 프랑스 등에서도 적용·징수업무의 경우 국세청이나 특정 보험공단 등 단일 조직에서 담당하도록 함으로써 제도의 효율성과 효과성을 도모하고 있다(남찬섭·백인립, 2011 ; 김태영 외, 2011).

2011). 이러한 문제의식 하에, 적용-징수 업무 간 병렬적 관계를 고려하여 기존의 징수업무(고지서발송·수납 및 체납관리) 외에, 자격관리 및 적용, 보험료 신고 및 부과 등의 업무도 통합시킬 필요성이 제기되고 있다.

다음으로 2011년 통합과정에서 적용(피보험 자격관리)과 부과(보험료 결정) 업무는 통합되지 않아, 사각지대 해소에 실질적으로 기여하지 못하고 있다는 비판이 제기되고 있다(김근주, 2020; 김병일, 백승삼, 2020; 이병희, 2020). 다원화되어 있는 현행 사회보험체계는 사업주(특히, 중소기업 사업주)의 제도 접근성을 떨어뜨려 비정규직 등 노동시장 취약계층을 실질적 가입자로 포괄하지 못하고, 결국 대규모의 급여 사각지대를 초래한다는 것이다. 실제로 3개 보험공단이 각기 다른 적용·부과기준을 적용하는 과정에서 비정규직과 영세 자영업자 등과 같은 불안정 노동계층을 중심으로 광범위한 사각지대가 발생하게 된다. 예컨대, 잦은 사업장 이동과 소득변동의 특성을 지는 비정규 근로자는 현재의 분리된 적용·징수 시스템 상에서는 제도 접근성과 수용성이 떨어지게 된다. 이에 대응하기 위해 각 사회보험제도가 직장가입자 적용범위를 지속적으로 확대하고, 일부 기능적 통합(징수부문)을 시행했음에도, 비정규직 등 노동시장 취약계층을 효과적으로 제도 내에 포섭하지 못하는 ‘법과 현실의 괴리’ 문제가 남아 있다고 할 수 있다.

3. 사회보험 관리운영체계 개선에 대한 논의

사회보험의 관리 효율성을 제고하고, 이를 통해 사각지대 해소라는 정책 효과성도 높이기 위해 그동안 많은 대안이 제시됐다. 그중에서 최근 영향력을 확대하고 있는 주장은 사회보험의 사각지대를 해소하기 위해, 적용기준을 ‘소득’ 기준으로 재편하고, 적용·징수 기관을 국세청(또는 산하 징수공단)으로 일원화하자는 것이다(김동현·허재준, 2018; 최현수, 2020; 노대명, 2020).

이를 더 자세히 살펴보면, 위 주장을 대변하는 견해에서는 먼저 사회보험의 사각지대 문제를 타개하기 위해 적용기준을 소득으로 변경할 것을 제안한다. 이는 기존의 적용기준(근로시간·근로일수) 하에서는 최근 급증하고 있

는 초단시간근로자, 일용직근로자, 특수형태근로종사자 등을 제도 내로 포섭하기 어렵기 때문이다(오상봉, 2017). 또한, 소득 기준 적용의 실효성을 높이기 위해 실시간 소득파악시스템(RTI PAYE: Real-Time Information Pay as You Earn)을 구축하여, 소득이 발생하는 모든 곳에 보험료를 부과할 것을 제안하기도 한다. 이를 통해, 원활한 소득파악 및 합산이 가능해져 초단시간 근로자 등 노동시장 취약계층의 상당수를 실질적인 적용대상으로 포괄시킬 것으로 기대한다. 이에 더해 사회보험 업무의 효율적 관리를 위해, 자격·부과·징수 등의 업무를 국세청 또는 국세청 산하 징수공단을 신설하여 통합적으로 운영할 필요성을 제기한다. 이는 보험료 징수체계와 세무행정 간의 연계를 강화함으로써, 보험료 부과체계의 정확성을 높이고, 사회보험 사각지대 해소에도 기여할 수 있기 때문이다(김병일·백승삼, 2020).¹⁴⁾ 특히 실시간 소득파악시스템이 구축될 경우, 그 운영주체인 국세청이 자격·부과·징수 업무를 담당하는 게 업무의 효율성과 효과성을 높일 수 있다는 것이 이들의 주장이다.

이에 반해, 사회보험별로 분리된 현행 체계를 선호하는 입장도 존재하는데(오상봉, 2017; 재정경제위원회, 2007), 그 요지는 징수 외에 적용업무까지 통합할 경우 애초 의도와는 다르게 사회보험의 효율성과 효과성이 저해될 수 있다는 것이다. 즉, 적용이나 자격관리 업무는 각 사회보험의 다양한 급여 규정을 반영하여 이루어질 수밖에 없으므로, 적용·징수 업무 통합 시 실질적으로는 급여 관련 업무까지 과도하게 할당될 가능성이 있고, 이 경우 기존 공단 업무와의 중복이 발생하여 오히려 관리운영 상의 비효율성이 나타날 수 있다는 것이다. 뿐만 아니라, 자격·징수업무를 국세청 등 별도 기관으로 통합할 경우, 사회보험과 관련된 양질의 종합서비스를 제공하기 어렵다는 것도 현 체계를 옹호하는 논거 중 하나이다. 예컨대, 국민연금금 가입

14) 특히, 최근 확산 중인 플랫폼 노동자, 프리랜서 등 복수사업장 종사자의 사회보험 가입을 위해서는 '소득합산'이 관건인데, 현행처럼 국세청에 소득을 신고한 뒤 공단이 보험료를 별도로 부과하고 납입할 경우 시차가 발생에 소득합산 적용이나 추후 정산 상 상당한 어려움이 발생할 수밖에 없다. 따라서 소득세와 사회보험료를 국세청이 통합징수하는 것이 바람직한 측면이 있다(이병희, 2020).

대상 여부, 신고소득 수준, 보험료 납부기간 등 자격·징수 관련 요소가 가입자의 급여 수준에 직접적인 영향을 미치게 된다. 이런 상황에서 자격과 급여를 분리 운영할 경우 전 생애에 걸친 가입자 관리 및 노후생활설계서비스(CSA)를 제공하기 쉽지 않은 게 사실이다.

Ⅲ. 사회보험제도 관리운영체계 개편의 정책대안

1. 사회보험 관리통합 논의의 쟁점

최근 전국민 고용보험 도입이 공론화되는 과정에서 우리나라 사회보험 전반의 효과성(사각지대 축소)과 효율성(관리비용 축소)을 높이기 위해 ‘소득 중심 적용체계’로 전환하고, 이의 실현을 뒷받침하기 위해 실시간 소득파악체계의 확립과 함께 가입자 관리 일체(기존의 징수관리뿐만 아니라 적용 및 부과기능까지의 관리기능)를 국세청으로 통합 일원화하자는 주장, 더 나아가서는 전체 사회보험의 관리를 완전재편 내지 완전통합하자는 주장까지 대두되고 있다(최현수, 2020).

이러한 주장의 현실성 여부는 소득 중심 적용체계로 전환 내지 사회보험의 추가적인 관리통합이 과연 의미가 있는가 즉, 효과적이며 효율적일 것인가가 핵심 쟁점이다. 그런데 이에 대한 면밀한 검토가 없이 논의가 계속되고 있다. 이에 아래에서는 소득 중심 적용체계의 실현 가능성을 먼저 검토하고 현재보다 진전된 형태의 관리통합 가능성을 순차적으로 검토하고자 한다.

1) 소득 중심 적용체계의 가능성

통상 사회보험은 종속적인 근로를 하는 피용자 요건(전속성)과 더불어 특정 소득 및 근로요건에 해당하는 사람을 가입대상으로 규정하고 있다. 이에 우리나라 사회보험도 고용지위 중심으로 적용범위를 설정한다. 먼저 국민연

금의 경우 피용자(사업장가입자)는 1개월 이상(정규직, 임시직 등)·주당 15시간 이상(시간제)·월 8일 이상(일용직) 근로를 하는 경우 적용대상자로 포괄하도록 규정한다. 이러한 근로조건에 해당하지 않는 경우 모두 지역가입자(자영자)로 취급한다. 이때 소득자료가 있으면 이에 기초하여 개인별로 가입자로 편입되며, 소득자료가 없는 가구에 한해 가구주가 의무적으로 가입하도록 하고 있다. 이처럼 국민연금은 개인 단위 가입을 원칙으로 하며, 보험료 부과도 개인 단위 및 개인의 소득을 기준으로 이루어진다(유경준 외, 2012).

한편, 건강보험의 경우 국민연금과 달리 가입과 보험료부과가 가구 단위로 이루어지는 점이 큰 특징이다. 물론 건강보험도 국민연금처럼 가입자를 크게 사업장가입자 가구와 지역가입자 가구로 구분하는 점에서는 국민연금과 같다. 이때 또 사업장가입자의 적용(자격)조건은 국민연금과 대동소이하다. 그러나 사업장가입자 가구(혹은 부모 가구 등 사업장가입자의 피부양자로 등록된 가구 포함)가 아닌 경우에는 모두 지역가입자로 취급하며, 이들은 가구 단위로 가입하고 보험료를 납부하게 된다. 사업장가입자의 경우 보험료는 순수하게 소득기준으로만 부과하며, 지역가입자 가구의 경우는 근로형태 및 소득발생 여부와 관계없이 가구 전체의 소득 및 재산에 기초하여 보험료를 부과한다.

고용보험과 산재보험의 경우 종속적인 근로계약을 맺은 피용근로자만이 대상이 된다. 국민연금과 건강보험처럼 피용 종속 근로에 종사하지 않는 자영자 등의 경우에는 적용대상에서 제외된다. 고용보험이나 산재보험은 원래 피용근로자에 대한 고용주의 책임보험 성격이 강했기 때문이다. 고용보험과 산재보험은 개인 단위(고용보험) 혹은 사업장 단위(산재보험)로 가입 및 보험료부과가 이루어지고 있다. 고용보험은 국민연금 등 다른 사회보험과 유사한 근로시간 및 근로기간 요건을 설정하고 있으나 산재보험의 경우는 다른 사회보험보다 더 완화된 형태의 요건을 적용하는 점에서 차이가 있다.

현행의 고용 지위 중심 적용체계를 소득 중심 적용체제로 전환하는 것은 근로소득이 있는 모든 사람을 즉, 피용자(강한 종속적 근로계약을 가진 근로자) 여부, 고용기간 및 근로시간 등을 가리지 않고 사회보험에 가입 및 적용시

키는 것을 의미한다. 이러한 소득 중심 적용체계의 주장이 등장하게 된 배경은 무엇보다도 현대의 노동시장이 다원화되면서 전형적 종속근로자 외에도 피용자와 자영자의 중간영역에 있는 특수형태근로종사자, 플랫폼노동자 등 비전형근로자의 수가 증가하면서 이들이 사회보험 사각지대로 내몰리고 있기 때문이다(제도 외적 사각지대)(최현수, 2020). 아울러 설령 법적으로 사회보험의 가입대상이 되더라도 실제로 고용 및 근로시간 등을 면밀하게 파악하여 가입시키는 것이 현실적으로 어려워(사업주의 자의성 및 온정성에 의해 가입 좌우 등) 많은 근로자가 사각지대에 놓여 있기 때문이다(제도 내적 사각지대).

물론 현행 고용지위 중심 적용체계에서 소득 중심 적용체계로 전환하면 일부 사각지대는 해소될 수 있을 것으로 기대된다. 제도 내적 사각지대에 있는 근로자의 경우, 고용기간 및 근로시간 요건 등을 점검할 필요 없이 고용 자체가 소득 발생을 의미하므로 사업주의 입장에서는 더 이상 가입을 누락시킬 틈이 없어지게 되기 때문이다. 제도 외적 사각지대에 있는 근로자도 특수형태근로종사자 및 플랫폼노동자 등 비전형근로자는 물론 더 나아가서는 자영자까지도(특히, 고용 및 산재보험) 대거 사회보험에 자연스럽게 수용할 수 있어 기존의 제도적 벽을 허물 수 있는 계기가 되기 때문이다.

그러나 소득 중심 적용체계로 전환 시 나타날 수 있는 부작용이 상당히 많은 점도 고려해야 할 것이다. 우선 소득 중심 적용체계로 모든 근로자를 가입자로 의무적용하도록 규정한다고 하더라도 고용주 등의 고용 사실 및 소득 등에 대한 신고기피나 누락으로 소득파악이 제대로 안될 경우 사각지대 문제는 물론 재분배 왜곡 문제를 피할 수 없다. 이는 특히 재분배기제가 강한 국민연금 및 고용보험에서 크게 대두될 가능성이 높다. 물론 건강보험도 소득 재분배 효과가 매우 크기 때문에 소득이 높은 가입자가 소득을 하향신고하여 보험료를 적게 내게 되면 소득재분배의 왜곡 현상을 피할 수 없을 것이다.

둘째, 소득 중심 적용체계는 가입 및 적용의 사각지대에 초점을 두다 보니 적정급여 문제를 소홀히 할 가능성이 높다. 현행 사회보험에서 소정의 주당 근로시간 및 월근로일수 등을 감안하는 것은 소득 및 그에 따른 사회

보험 급여가 그와 밀접하게 연계되어 있기 때문이다. 그런데 소득수준을 고려하지 않고 가입시킬 경우 저급여화 등으로 급여부실 문제가 대두될 수 있을 것이다. 급여액의 최저보장장치 등을 갖춘 고용보험이나 산재보험은 문제가 없으나 국민연금의 경우는 저급여화 문제가 불거질 우려가 있다.

셋째, 소득 중심 적용체계가 도입되면 고용보험과 산재보험의 경우 급여 지급 패러다임을 근본적으로 바꾸어야 할 것이다. 고용보험의 구직(실업)급여의 경우 비자발적 실업, 완전한 소득단절 그리고 적극적 취업활동 등을 전제로 지급되었지만 소득 중심 적용체계 하에서는 이러한 기준을 적용하기 매우 곤란해지게 될 것이다. 예를 들어, 아주 미미한 소득활동을 이어갈 경우에도 이를 소득활동으로 볼 것인지, 어느 정도의 미미한 소득활동을 급여 지급의 요건으로 볼 것인지 등에 재검토가 필요하다. 나아가 산재보험급여의 경우에도 근로종속성이 약한 근로자를 대개 수용할 경우, 어디까지가 사용자책임의 산재성격의 사고 내지 질병인지에 대한 기준의 변경 내지 재규정도 요구된다.

마지막으로, 기존 가입자의 저항 문제이다. 제도 전환에 대한 논의가 아직 본격화되지 않아 크게 인식되지 않는 단계라서 가입자 저항이 나타나지 않고 있지만, 향후 재분배 왜곡은 물론 비용부담에 대한 가입자 저항도 크게 대두될 가능성이 있다. 소득 중심 적용체계로의 전환을 주장하는 전문가들은 마치 소득파악이 제대로 되지 않는 상황에서도 고용 자체만 파악되면 사각지대 해소가 가능할 것이라는 비전만 강조한다. 하지만, 가입요건의 완화에 따른 미량소득자 및 소득파악 곤란에 따른 소득의 하향신고자가 대거 사회보험에 진입할 경우 그리고 이들이 고위험군일 경우 부담 대비 급여율이 커지면 결국 부담은 기존 가입자로 전가될 우려가 커지고 이는 사회적 갈등 초래가 우려된다.

종합하면, 소득 중심 적용체계의 구상은 이론적으로 보면, 사각지대 해소에 일부 기여할 수 있을 것으로 기대되나 현실적으로 구현할 수 있을지 나아가 구현한다고 하더라도 얼마나 효율적이고 효과적으로 작동할지는 의문으로 남는다. 그러한 적용체계가 효율적이고 효과적으로 작동하려면, 1) 모

든 국민에 대한 소득파악(근로여부는 물론 적정소득에 대한 파악)이 원활하게 이루어지거나 아니면 2) 사회보험급여체계 및 급여원리(급여의 완전소득 및 기여비례화)에 대한 재구조화가 전제되어야 한다. 이러한 전제 조건 중 어느 하나라도 충족되지 않을 경우 오히려 소득재분배 왜곡, 제도왜곡 나아가 부담불균형 등의 부작용에 따른 사회적 혼란을 초래할 우려가 있다.

2) 사회보험 관리통합의 가능성

지난 문재인 정부에서 전국민고용보험의 도입 논의 과정에서 소득 중심 혹은 소득 기반 사회보험적용체계로의 전환이 결국 적절한 소득파악이 전제되어야 하며 나아가 급여체계의 변화를 필요로 한다는 점을 인식하게 되면서, 그 해결책의 하나로 사회보험의 관리통합, 더 나아가 완전한 제도적 통합(급여포함 완전통합모형)까지도 정책대상으로 대두되고 있다.

특히 관리통합차원에서는 기존의 징수기능 통합을 넘어 적용기능까지 포함하여 국세청으로 통합 이관하는 방안이 가장 자주 언급된다. 그 기저에는 미국, 캐나다, 영국 등 일부 선진국의 경우 대개 단지 징수기능뿐만 아니라 그와 밀접하게 연계되어 있는 적용기능까지도 국세청이 통합적으로 수행하고 있는데다 강력한 소득파악 및 징수능력을 갖춘 국세청에게 두 기능을 맡기면 사회보험이 더욱 효율화될 것이라는 기대감이 깔려 있다(유경준, 2012). 특히 우리나라의 발달된 IT기술을 활용하여 실시간 고용 및 소득신고체제를 활용하면 충분히 가능한 사안이라고 주장한다. 이들은 영국에서 실시하고 있는 소위 실시간 소득파악시스템인 RTI(Real Time Information)을 한국에 도입할 것을 제안한다(최현수 2020). 이 시스템은 사업주가 근로자의 임금을 연단위로 신고했던 기존의 체제와 달리 월단위로 임금을 지급하기 전이나 지급 직전에 신고하게 강제하는 것을 특징으로 한다(HMRC, 2014). 이를 통해 사회보험의 사각지대로 남아있는 소규모 자영업체에 종사하는 근로자, 일용근로자, 플랫폼근로자와 같은 비정형근로자를 사회보험에 가입시킬 수 있을 것으로 보았다.

그런데 이러한 주장은 아래와 같은 질문을 제기한다. 첫째, 정부가 사회보험의 적용기능까지 통합하는 것이 과연 가능할 것인가? 적용기능까지 통합한 선진국 사례(통합징수기관이 국세청이나 아니냐에 관계없이)를 세밀하게 들여다보면, 우선 적용대상자의 범위 및 적용기준(개인 혹은 가구 기준)이 사회보험 간 거의 일원화되어 있음을 확인할 수 있다. 하지만 우리나라의 경우 사업장가입자를 제외한 지역가입자의 경우는 너무나 다른 적용대상범위와 적용기준(소득+가구기준 등으로 복잡다단함)을 설정하고 있다. 이러한 설정은 우리나라 국민연금이나 건강보험이 전국민연금 및 의료보장을 실현하기 위한 나름 불가피하게 선택한 차선택이었는데, 이런 적용범위와 적용기준을 ‘소득 중심’으로 바꾸어 당장 현실화한다는 것은 거의 불가능하다고 판단된다.

제다가 지역가입자의 규모가 여전히 전체 가입자의 1/3에 달할 정도로 대규모라는 점, 소득파악도 제대로 안 되는 상황에서 단순히 적용 범위와 기준을 변경한다고 하여 사각지대가 크게 줄어들 것이라고 기대하기는 어렵다. 물론 실시간 고용 및 소득신고체제라는 하드웨어를 갖추더라도 이에 대한 사업주의 순응에 대한 엄격한 사후검증 등이 따르지 않으면 소득파악이 제대로 이루어질 수 없을 것이다. 지금도 분기별로 임금지급조서를 제출하도록 하고 있다. 하지만, 그 신고내용은 사업주의 양심과 성실성에만 의존할 뿐 사후검증이나 감독이 거의 이루어지지 않아 정확성이 담보되지 않고 있다. 따라서 적용기능의 통합이 효과성과 효율을 담보할 수 없다는 것이다.

그리고 적용기능이든 징수기능이든 아니면 두 기능 모두가 국세청으로 이관하면 소득파악이 개선될 것인가도 핵심 쟁점의 하나이다. 국세청이 사회보험 통합징수를 실천하는 국가들의 면면을 보면, 사회보험과 국세청의 대상범위와 기준이 거의 동일하고 자영자 규모(전체 경제활동인구의 10% 내외)도 크지 않아 전국민 소득파악이 거의 문제가 없는 경우임을 확인할 수 있다(유경준, 2012 참고). 이러한 상황이라면 국세청의 사회보험통합징수는 무리가 없을 것이다. 하지만, 우리와 같이 사회보험과 국세 간 과세대상과 기준이 크게 다르고 소득이 잘 드러나지 않는 대규모의 자영자집단(전

체 경제활동인구의 30%)을 가진 경우라면 아무리 IT기술을 접목하여 실시간 소득파악 체제를 갖춘다고 하더라도 국세청의 통합징수가 효과적으로 작동할지 분명하지 않다. 이는 결국 국세와 동일한 징수범위와 기준을 설정하지 않는 한 (또 그 전제인 적절한 소득파악이 전제되지 않는 한) 사회보험 적용과 기능의 국세청 통합은 국세청의 비대화 내지 사회보험 공동화 문제를 야기할 우려가 크게 된다.

다른 한편, 관리통합을 넘어 급여통합 등까지도 고려하는 완전통합방안도 관련 논의에서 중요한 쟁점으로 대두되고 있다. 결론부터 말하면 이는 신중한 사회적 논의와 합의를 거쳐야 할 사항이다. 급여통합은 단순히 기존의 사회보험 급여들을 하나의 기관에서 함께 관리하는 것은 급여의 효과성 측면에서나 관리효율성 측면에서나 의미가 없다. 급여통합은 기존 사회보험 급여 간의 조정은 물론 급여형태(현물급여 vs 현금급여) 나아가 급여유형(비례 vs 정액 급여) 등 다양한 측면에서 재정리하여야 하며, 궁극적으로는 정부 부처 간 업무조정 나아가 사회보험 간 급격한 구조개편도 선행되어야 하는 부분이 많다.

이러한 모든 과제들을 일거에 해결하기에는 거의 불가능에 가깝다고 판단되며, 선례도 찾기 어렵다. 실제로 선진국 중에서도 부분통합형에서 완전통합형으로 이행한 국가를 찾아보기 어렵다(남찬섭·백인립, 2011; 유경준, 2012). 이는 급여재조정이 가입자의 저항을 유발하여 사회적 혼란을 초래할 수 있기 때문이다. 급여관리까지 통합이 이루어진 경우는 대개 영국 등 베버리지형 사회보험 국가에서 많이 찾아볼 수 있는데, 이는 완전통합은 결국 원래부터 통합관리체제에 맞게 각종 사회보장급여를 체계적으로 설계한 경우에만 가능하다는 것을 의미한다. 역사적으로 볼 때에도 분절적 운영을 전제로 하는 비스마르크 형 사회보험에서 출발하여 나중에 완전히 비버리지형 통합사회보험으로 전환한 사례는 거의 찾아볼 수 없는데, 이는 사후적 완전통합이 얼마나 어려운 일인지를 잘 방증하고 있다.

종합적으로 볼 때, 전국민고용보험 실현방안 논의 과정에서 사회보험 관리 및 급여의 통합까지를 그 대책의 하나로 논의되는 것은 무리한 측면이

없지 않다. 이보다는 전국민고용보험의 추진전략 이전에, 현 제도에서 기존의 제도 내적 사각지대를 점진적으로 해소할 방안을 모색하는 것이 더 필요하다. 아울러 중장기적인 플랜 하에서 여건의 성숙을 고려하면서 제도와 적 사각지대 등에 대해서도 단계적으로 해결하는 방안을 모색하는 것이 필요하다.

이를 넘어 소득 중심 적용체제로의 급격한 전환이나 이를 보완하기 위한 사회보험 관리 및 급여통합까지 고려하는 것은 실현가능성이 낮다고 사료된다. 소득 중심 적용체계는 개인별 철저한 소득파악이 가능할 정도로 소득과 악률이 크게 개선되고 사회보험별 적용 및 부과기준의 일원화 등이 선행될 때 비로소 실현 가능할 수 있을 것이다. 나아가 이러한 전제조건이 충족된 후에 사회보험 적용관리 등의 통합을 검토해도 늦지 않을 것이다. 최근의 논의는 이런 제도의 순차적이고 점진적인 개편과정을 배제하고 실현가능성이 떨어지는 정책대안들이 제시하는 경향을 보인다.

2. 사회보험 관리통합의 정책대안 분석

소득 중심 적용체제로의 전환을 주장하는 입장은 적절한 소득파악과 강력한 징수체계가 전제되어야 하므로 그 일환으로 IT기반 실시간 소득파악체계의 구축 및 적용징수 차원에서의 국세청 중심 관리통합도 필요하다는 입장이다. 한발 더 나아가 효율성 제고를 위해 급여관리도 통합하는 등 전면적 완전통합도 필요하다는 본다. 관리통합은 다양한 방안으로 고려할 수 있는데, 지금까지 고려되고 있는 통합방안을 보다 구체적으로 소개하고 개별방안의 강점과 약점을 분석하고자 한다. 소득 중심 적용체계의 구현을 주장하는 측은 주로 국세청 중심의 가입자관리 통합안에 집중하고 있다. 하지만, 사회보험 관리의 효과성과 효율성은 다양한 방법으로 실현될 수 있다. 이 연구에서는 현 상태에서 사회보험의 관리통합에는 아래의 4가지 정책대안이 가능하다고 본다.

1) 징수 외 적용업무까지 건보로 추가통합하는 방안

이 방안은 기존에 통합적으로 이루어지고 있는 징수기능 외에도 각 사회보험에서 독자적으로 수행하고 있는 가입자관리기능(적용+부과기능)까지도 건강보험에 모두 이관하여 일원적으로 수행하게 하는 것에 초점을 둔다. 해외 국가도 서로 밀접하게 연계된 사회보험의 적용, 부과, 징수업무를 묶어서 통합 관리하는 것이 통레이고, 우리나라의 경우만 징수만 통합하다보니 효율적이지 못하다는 비판이 대두되고 있다. 적용, 부과, 징수를 사회보험 중 한 기관이 통합하여 수행하는 대표적인 국가는 독일과 일본이다. 미국, 프랑스, 벨기에도 적용, 부과, 징수가 통합되어 있지만, 이 기능이 각각 국세청(미국)과 제3기관(프랑스와 벨기에)으로 이관되어 있다는 점에서 앞의 두 국가와는 다르다.¹⁵⁾

이렇게 적용부과업무까지 통합된 국가의 사례를 살펴보면, 대개 사회보험 간 적용범위나 보험료부과기준의 차이가 거의 없는 점이 특징이다. 이 경우 기능의 일원화가 용이하여 통합관리 시 효율성이 제고될 수 있는 점은 쉽게 짐작이 된다. 그러나 우리나라의 경우 가입자 관리방식 특히 지역가입자 관리방식이 보험별로 현저하게 다르고 지역가입자 규모가 대규모인 상황에서는 적용 및 부과업무를 완전히 통합할 경우 효율성이 제고될 것인지는 의문이다.

일례로, 국민연금의 지역가입자 적용업무를 건강보험에 통합할 경우 노후설계서비스와 연계도 어렵거니와 이해관계도 없는 건보에서 국민연금의 실가입자확대를 위한 노력을 충실히 수행해 줄 것인지 의문이다. 따라서 우리

15) 해외의 사회보험 관리방식은 기능의 통합 정도에 따라 크게 부분통합형과 완전통합형 두 유형으로 나누어진다. 부분통합형은 사회보험별로 관리되는 분리되어 있지만, 적용과 징수는 통합된 형태이다. 이 유형은 주로 비스마르크형 사회보장국가들인데, 여기서 소개한 독일, 일본, 미국, 프랑스, 벨기에가 이에 속한다. 또 다른 유형인 완전통합형은 징수와 급여 등 거의 전 기능이 통합적으로 관리되는 유형이다. 주로 비버리지형이나 하이브리드 국가형이 채택한 유형이다. 이들 국가 중 영국과 스웨덴은 징수를 국세청으로, 스페인과 포르투갈은 제3의 기관에 이관한다(IMF, 2004; World Bank, 2005 참고). 한국은 징수는 통합되어 있지만 적용이 여전히 분리되어 있기 때문에 불완전한 부분통합형에 속한다.

나라의 경우 적용 및 부과업무를 통합하려면 최소한 국민연금과 건강보험의 지역가입자 적용 및 부과기준이 거의 동일한 수준에 도달해야 통합의 용이성 및 효율성 제고가 가능하다고 판단된다.

2) 제3의 징수기관으로 적용징수기능을 통합하는 방안

이 방안은 적용과 징수기능을 전담할 제3의 관리기관(국세청으로 통합하는 방안은 별도로 검토하는 후술 참조)을 신설하여 4대 사회보험의 적용 및 징수기능을 일괄적으로 위임 통합하자는 것이 핵심이다. 이 방안을 채택한다면, 예상되는 강점은 먼저 각 공단의 적용 및 징수 담당 인력을 상당 부분 정리하지 않고서도 신설기관으로 재배치함으로써 고용조정 문제에 따른 사회적 갈등은 최소화될 수 있다는 점이 가장 큰 강점이 될 것으로 예상된다. 해외 국가 중에서는 독일과 일본과 같이 적용, 부과, 징수가 통합되어 있으면서 사회보험기관 중 하나가 아닌 제3의 기관에 이관하는 프랑스와 벨기에가 이형태를 취하고 있다.

나아가 적용과 징수가 분리된 현 제도의 문제점도 일부 극복할 수 있을 것이다. 즉, 적용 시 생산된 정보를 징수에 활용하여 징수의 효율성을 높이고 하나의 기관에서 모든 사회보험의 적용과 징수업무를 함께 처리함으로써 가입자의 편의성을 높일 수 있다. 자영자와 같은 지역가입자의 특성에 맞는 적용과 징수체계의 유지가 가능하며, 일부 사각지대의 실질적 해소에도 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 다만 여전히 앞서 언급한 방안과 동일하게 급여와 자격관리의 연계성이 고려되지 않을 수 있으며, 특히 인력조정의 규모가 크지 않아서 관리조직 개편의 효과(비용효율성)은 크게 없다는 점이 가장 큰 단점으로 지적된다.

3) 적용부과 및 징수기능을 국세청에 통합하는 방안

이는 소득과약능력이 월등한 국세청에 4대 보험의 적용 및 징수기능을 일괄적으로 위임 통합하는 방안이다. 해외 국가에서는 미국에서 이 형태를

선택하고 있는데, 이는 사회보험료를 조세와 크게 다르게 얹게 취급하고 있다는 특징을 가진다(유경준, 2012). 이 대안을 주장하는 사람들은 국세청에 해당 업무를 통합할 경우 소득파악이 개선되어 사회보험의 사각지대가 크게 해소될 것이라 주장한다. 또한, 이들은 이런 유형의 관리통합 방안이 소득 중심 적용체계(소득만 있으면 가입 및 적용)와 함께 추진되면 사회보험 사각지대가 더욱 획기적으로 줄어들어 전국민고용보험도 실현가능하다고 주장한다.

하지만, 정말 그러한 기대가 우리나라에서도 실현될 수 있을지는 의문이다. 국세청에서 통합업무를 수행하는 국가를 자세히 살펴보면, 세원이 매우 투명하여 거의 대부분 국민이 소득세를 납부할 정도로 경제활동인구 대비 조세납부자 비율이 높고 소득세 부과기준과 사회보험료 부과기준이 거의 동일하여 국세행정의 효율성 제고가 가능한 경우이다. 하지만, 우리나라의 경우 소득세 납부자 비율이 워낙 낮아 소득파악률이 낮은 상황이다. 우리나라의 근로소득은 있지만, 세금을 내지 않는 면세대상자는 2019년 32.4%에 달한다. 이는 2013년에서 2014년 호주의 25.1%, 영국의 5.9%에 비해 높은 편이다(한국경제, 2021.10.05.). 이에 더하여 소득세와 사회보험료의 부과기준이 크게 다른 것도 국세청 통합이 효율성 형상에 얼마나 기여할지에 대해 의문을 제기한다.

우리나라에서 국세청이든 다른 기관에서 적용과 징수기능을 완전히 통합하는데 있어 효과성과 효율성이 담보되려면 반드시 적용 및 부과기준의 일원화와 함께 높은 소득파악률이 전제되어야 한다. 단순히 소득 중심 적용체계의 도입 및 국세청으로 적용기능의 통합이 그러한 효과성과 효율성의 제고를 담보해 주지는 못한다. 게다가 국세청으로의 사회보험 적용 및 징수관리의 이관통합은 각 공단의 업무축소에 따른 유희인력을 정리해야 하는 문제가 발생하는데, 이것이 가장 큰 난관이 될 것으로 예상된다. 물론 국세청으로 일부 사회보험관리인력을 재배치할 수 있겠지만, 유희인력의 축소조정은 불가피할 전망이다. 이에 따른 저항도 극복해야 할 민감한 과제가 될 것이다.

4) 적용징수통합 + 급여까지 완전통합하는 방안

이 방안은 사회보험의 적용, 부과 및 징수업무 등 가입자관리 업무를 국세청 등으로 일괄 이관하고, 동시에 모든 급여업무를 하나의 기관(사회보험 통합관리기관)으로 통합하여 수행하는 방안으로 최고 수준의 통합도를 자랑한다. 완전 통합유형은 영국 등 영연방국가나 남유럽국가 일부 또는 북유럽 국가 등에서 찾아볼 수 있다(주 17 참고). 이 경우 하나의 관리기관이 모든 사회보험급여를 동시에 취급하므로 가입자의 편의가 극대화되고 가입자관리도 단일기관에서 처리하므로 행정의 편의성이나 효율성도 높다는 강점이 있다(남찬섭·백인립, 2011).

그러나 그러한 완전통합을 위한 전제조건이 충족되어 있는지가 중요하다. 이러한 관리통합형태를 채택하고 있는 국가들은 우선 사회보험제도의 적용범위나 부과기준, 심지어 보험료도 통합사회보험료(국민보험) 형태로 거의 단일화되어야 하며, 급여체계도 단순화되어 있는 점이 특징이다. 하지만, 앞서 언급한 것처럼, 우리나라에서 당장 이런 수준으로 적용범위나 부과기준을 단일화하는 것은 아주 어려운 상황이다. 또한, 완전통합이 가능하기 위해서는 급여체계를 단순화하거나 단일화(예를 들어 국민연금의 장애, 유족급여와 산재의 장애, 유족급여 등의 통합)하는 작업이 선제되어야 한다.

이론적으로는 완전통합방안이 사회보험 관리의 효율성을 높이는 것은 분명하다. 하지만, 이를 위해 제도의 다양성이나 급여의 적정성 등이 희생될 수 있다. 나아가 우리나라가 처음부터 사회보험을 통합적이고 단일한 국민보험체제로 구축하였다면 모르지만, 분절적 비스마르크 체제에 기초하여 설계한 상황에서 이를 되돌리기 위해서는 제도 전반에 걸친 변화와 개혁이 동반되어야 한다. 이처럼 실현가능성에 대한 신중한 고려 없이 단순히 완전통합관리의 이상만 내세우는 것은 정당한 정책대안이 되기 어렵다.

IV. 결론 및 정책적 함의

현재 우리나라는 전국민고용보험의 추진, 제4차 산업혁명에 따른 고용시장의 구조변화, 코로나19 이후 경기침체 등과 맞물리면서 사회보험 관리체계의 개선방안이 논의되고 있다. 이 논의 과정에서는 기존의 사회보험 적용체계가 심각한 제도 내외적 사각지대 문제 해결에 효과적이지 않다는 문제제기에 기반한다. 또한, 논의 과정에서 기존 사회보험 관리체제의 대안으로 소득 중심 사회보험방식이 제기되었다. 소득 중심 사회보험제도 구축의 논의는 사회보험 적용과 징수기능의 개혁과 통합, 나아가 급여제도의 통합 등 전면적인 사회보험 관리운영체제의 개편에 관한 주장을 포함하고 있다. 이 연구는 최근 진행되고 있는 이러한 사회보험의 관리체제 개편 논의를 비판적으로 검토하기 위해 실시되었다.

이를 위해 이 연구는 현재 제기되고 있는 아래의 네 가지의 개혁 대안을 사각지대 해소의 효과성, 관리의 효율성, 그리고 제도 실행가능성 측면에서 비판적으로 검토하였다. 첫째 대안인 ‘현 제도에서 징수 외 적용업무까지 건보가 통합하는 방안’은 현재 실행가능한 수준의 대안으로 검토되었다. 하지만, 현 제도적 여건에서 적용의 통합이 제도의 효과성과 관리의 효율성을 개선할 수 있을지는 분명하지 않은 것으로 나타났다. 둘째 방안인 ‘제3의 기관으로 적용징수를 통합하는 방안’은 통합에 따른 저항이 약하고 징수와 적용을 통합할 수 있다는 장점을 가진다. 또한, 사각지대 일부의 해소에는 기여할 것으로 기대된다. 하지만, 효율성의 제고에는 제한적인 기여를 할 것으로 예상된다. 셋째 대안인 ‘적용부과와 징수업무를 국세청이 통합하여 수행하는 방안’은 전문가들이 사각지대 해소와 관리효율성의 개선 효과가 클 것으로 예상하는 대안이다. 하지만, 이 역시 현 우리나라의 제도적 여건에서는 기대효과의 달성이 확실하지 않고 제도개편에 대한 저항도 만만치 않으리라고 예상된다. 마지막으로 ‘적용과 징수뿐 아니라 급여까지 완전히 통합하는 방안’은 사회보험이 모든 기능을 통합한 형태로 이론적으로는 관리의 효율성을 높일 수 있다. 하지만, 이로 인해 급여의 적정성과 제도의 다양성이 희

생될 수 있고, 기존 제도를 전면적으로 개혁하기가 어려운 점이 고려되어야 한다.

이 연구는 현재 진행되고 있는 사회보험 관리통합에 관한 정책 논의에 대한 비판적 성찰을 제공한다. 연구 결과에 따르면, 관리체제 개편의 정책방안으로 제시된 소득 기반 사회보험과 사회보험 징수통합의 주장은 지나치게 낙관적인 전망에 기초해 있으며, 이에 따라 실현가능성이 낮고 효과성도 분명하지 않다. 이런 점에서 이 연구는 관리체제의 전면적 개편에 앞서, 단기적으로는 현 제도 및 관리체제 하에서 사회보험의 사각지대를 해소할 방안을 모색되어야 한다고 본다. 이 과정에서 개편에 필요한 전제조건이 확인되고 준비될 수 있을 것이다. 중장기적으로 소득파악 여건과 제도의 내적 통합의 기반이 갖추어지는 것을 전제로 사회보험의 관리체제와 제도의 통합 등 우리나라 사회보험의 발전방안이 수립될 수 있을 것이다.

2022년 6월 8일 접수
2022년 12월 20일 수정 완료
2022년 10월 31일 게재 확정

참고문헌

- 국무조정실. 2007. “국민 2/3이상이 4대 사회보험의 징수통합을 원해.” 보도 자료 2007.3.12.
- 국민건강보험공단. 2012. “4대 사회보험 징수통합 1년, 국민편의 향상에 기여.” 보도자료2012.3.28.
- 국민복지기획단. 1995. 「삶의질 세계화를 위한 국민복지의 기본구상(안)」. 공청회자료집. 1995.12.29.
- 김근주. 2020. “고용안전망 체계 개편의 방향과 정책적 검토 사항.” 「노동정책 연구」. 20(1): 123-153.
- 김동현·허재준. 2018. “고용보험제도의 개혁 방향: 사각지대 해소를 중심으로.” 「한국행정논집」. 30(1): 93-108.
- 김병일·백승삼. 2020. “사회보험료 징수실태의 문제점과 개선방안에 관한 연구.” 「한국조세법학회」. 5(2): 97-145.
- 김용하. 1999. “사회보험 관리운영통합 대안별 비교·평가.” 「한국사회보장학회 정기학술발표논문집」 Vol. 1999. No.1.
- _____. 2006. “사회보험의 관리효율성 제고방안.” 「한국재정학회 추계학술대회논문집」.
- 김태영·정원희, 이영안, 김봉준. 2011. 「4대 보험 통합징수 사례 연구」. 중앙 공무원교육원.
- 남찬섭·백인립. 2011. “선진국 사회보험에서 적용·징수·급여업무의 통합사례에 관한 연구 - 제도통합과 조직통합에 대한 역사적 고찰을 중심으로.” 「한국사회복지학」. 63(2): 5-29.
- 노대명·정세정·곽윤경·이지혜·임지영·이호근. 2020. 「고용형태 다변화에 따른 사회보장 패러다임 재편방안 연구」. 한국보건사회연구원.
- 설정곤. 2010. “4대 보험 통합징수 추진현황 및 향후 계획.” 「보건복지포럼」. 167: 54-63.
- 오상봉. 2017. 「사회보험 적용·징수체계 개선방안」. 고용노동부.

- 유경준. 2012. 「사회보험 사각지대 해소 시범사업 성과평가 연구」. 한국노동연구원.
- 유경준·문형표·김용성, 윤희숙, 최바울, 권형준, 차병섭, 이지혜, 권태구, 김상호. 2012. 「4대 사회보험 적용·징수 관리체계 개선방안 - 사회보험 사각지대 해소를 중심으로」. 한국개발연구원
- 이병희. 2016. “적용-징수 제도의 변천과 발전방향.” 「노동리뷰」, 140: 38-51.
- _____. 2020. 「사람중심 경제, 전국민 고용안전망 구축 방안」 토론회 자료집 2020.7.8.
- 이용갑. 1998. “독일의 사회보험 통합시도와 그 실패 - 한국 사회보험통합 논의에의 시사점.” 「한국사회정책」, 5(2): 125-156.
- 장지연·홍민기. 2020. “전국민 고용안전망을 위한 취업자 고용보험.” 「전국민고용보험제 도입을 위한 긴급토론회 발표문」.
- 재정경제부·보건복지부·노동부·국무조정실. 2006. 「사회보험 적용·징수업무 통합을 위한 입법공청회 자료집」. 2006.11.6.
- 재정경제위원회. 2007. 「사회보험료의 부과등에 관한 법률안에 관한 공청회 자료집」2007.2.27.
- 조성한. 2006. “사회보험 관리개선방안에 대한 소고.” 「한국정책과학학회보」, 10(1): 197-219.
- 최현수. 2020. “진짜 뉴딜은, ‘소득 중심의 전 국민 사회보험’ 실현을 위한 ‘월 단위 실시간 소득·매출 파악시스템 구축을 통한 국세청 사회적 징수 통합’이다.” 「복지동향」, 264.
- HMRC (HM Revenue & Customs). 2014. *Real Time Information (RTI): Improving the operation of Pay As You Earn*. <https://www.gov.uk/government/publications/real-time-information-improving-the-operation-of-pay-as-you-earn>
- IMF. 2004. *Integrating a Unified Revenue Administration for Tax and Social Contribution Collections: Experiences of Central and*

Eastern European Countries. IMF.

World Bank. 2005. *International experience in consolidated social contributions and tax collection, reporting and administration.*

World Bank.

A Critical Study on the Integration of the Social Insurance Management Systems

Kim, Won-Sub

Department of Sociology, Korea University

Yoo, Hee-Won

National Pension Research Institute

Lee, Yong-Ha

Department of Business Administration, Jeonju University

Abstract

There is currently discussion about reforming social insurance management in response to the extension of employment insurance, changes in the employment structure following the 4th industrial revolution, and the economic recession following Corona. This study critically examines the four reform alternatives in terms of blind spots of coverage, management efficiency, and resistance to reorganization: 1. An integration of application tasks and premium collection by the Health Insurance Corporation, 2. Integration of application tasks and premium collection by a third Agency, 3. Integration of application tasks and premium collection by the National Tax Service, 4. Full integration of the collection of premiums and delivery of benefits. Based on the review results, these alternatives were not feasible or effective. The reason for this was that they were based on overly optimistic projections without the necessary institutional prerequisites. This study argues, therefore, that under the current system, measures to eliminate blind spots in social insurance coverage are needed while preparing the groundwork for a full-scale reorganization.

Key Words: social insurance management system, integration of premium collection, blind spots in social insurance coverage

『한국사회』 투고 및 발행규정

- 제 1 조 (발간)** 고려대학교 한국사회연구소는 사회과학 분야 전문학술지인 〈한국사회〉라는 학술지를 발간한다.
- 제 2 조 (목적)** 〈한국사회〉는 한국사회가 지니는 다양한 접근방법에 입각하여 학제간의 유기적 협력을 추구함으로써 사회과학 기초이론의 발전에 기여함과 동시에 한국 사회문제 해결에도 적극적으로 공헌할 것을 그 목적으로 한다.
- 제 3 조 (발간회수 및 일자)** 〈한국사회〉는 연 2회, 6월 30일과 12월 30일에 발간한다. 단 편집위원회의 결의로 특집호를 발간할 수 있다.
- 제 4 조 (편집위원회)** 본 학술지의 발행을 위해 편집위원회를 둔다.
- 제 5 조 (편집위원회의 구성 및 임기)** 편집위원장은 한국사회연구소 운영위원 중 1인이 겸임하며, 10여명 내외의 편집위원을 둔다. 편집위원회의 임기는 2년을 원칙으로 하되, 연임할 수 있다. 편집위원장은 운영위원회에서 선임한다.
- 제 6 조 (편집위원회의 위촉)** 편집위원은 사회과학 분야의 연구업적에 있어서 탁월하며, 고려대학교 한국사회연구소의 제반학술활동에 적극적인 참여를 통해서 공로가 많은 사람을 편집위원장이 위촉한다.
- 제 7 조 (편집위원회의 임무)** 편집위원회의 임무는 다음과 같다.
1. 본 학술지의 편집방향의 결정 및 발행과 관련한 예산의 집회
 2. 논문심사의 방법 및 논문심사위원의 결정, 최종 게재여부의 결정
 3. 특집호의 발행 및 내용의 결정
 4. 본 학술지의 대내외적 홍보
- 제 8 조 (편집위원회의 개최)** 편집위원회는 연 2회 이상 개최하는 것을 원칙으로 한다.
- 제 9 조 (논문 심사)** 편집위원회에서 수행하는 논문심사 절차는 다음과 같다.
1. 원고접수는 연중 수시로 실시하나, 발행일로부터 3개월 전 원고모

집 및 발행과 관련된 공고를 한다.

2. 본 학술지에 투고할 원고는 다른 기관이 학회에 제출된 논문일 경우에는 심사대상에서 제외된다. 단 고려대학교 한국사회연구소의 학술대회에서 발표된 논문을 심사대상에 포함된다.
3. 편집위원회는 투고된 논문에 대해 유관분야 심사자를 선정하여 심사를 위촉한다. 심사의 위촉은 연중 수시로 실시할 수 있다.
4. 신청된 논문은 3인 이상의 전문영역 학자들에 의하여 게재 여부가 결정된다. 심사위원은 게재 가(O), 재심(△), 게재 부적합(X) 등으로 논문을 평가한다.
5. 심사위원의 세부 심사기준은 ① 연구목적의 명료성, ② 분석의 엄밀성, ③ 이론적용의 타당성, ④ 연구방법의 타당성, ⑤ 논의 및 구성의 논리성, ⑥ 관련문헌의 취급, ⑦ 연구결과의 의의, ⑧ 문장의 가독성, ⑨ 논문의 독창성, ⑩ 논문제목의 적합성, ⑪ 연구주제의 중요성, ⑫ 이론적 기여도, ⑬ 방법론적 기여도, ⑭ 연구결과의 실용성 등으로 나뉘어진다.
6. 투고 원고에 대한 최종판정은 아래의 심사판정기준을 따라 게재 여부를 편집위원회에서 최종 결정한다.

초심결과	판정	게재 및 재심 과정
○ ○ ○		게재확정
○ ○ △	게재가능	수정권고후 게재
○ ○ X		수정을 전제로 게재
○ △ △		△에게 재심을 의뢰하여 1인 이상이 게재 가이면 게재가능
○ △ X	재심	△에게 재심을 의뢰하여 게재 가이면 게재가능
△ △ X		△에게 재심을 의뢰하여 2인 모두가 게재 가이면 게재
X X X		
X X △	게재불가	
X X ○		

7. 재심 판정된 논문의 투고자가 재심에 응하지 않기로 알려진 경우 또는 재심용 원고가 편집위원회에서 정한 기한(재심판정일로부터 최대 1년) 내에 투고되지 않을 경우, 게재불가로 판정한다.
8. 논문의 접수, 심사의뢰, 최종원고 제출 등은 모두 전자메일을 이용한다.

제 10 조 (이의신청)

1. 논문 투고자가 게재불가 판정 결과에 불응할 경우 사유서를 제출하여 이의 제기를 할 수 있다.
2. 이의 제기가 접수되면, 편집위원회는 이의 제기된 심사논문의 원문, 심사 의견, 이의 제기 내용을 종합적으로 검토한다. 편집위원회는 이의 신청이 타당하다고 판단될 경우 게재불가 판정을 내린 심사위원을 대신하여 새로운 심사위원을 위촉하여 재심사를 진행한다. 이때 다시 한번 게재불가 판정이 내려지면 저자는 그 결과에 승복해야 한다. 이에 대한 이의 신청은 더 이상 받지 않는다.

제 11 조 (투고 규정) <한국사회>에 게재될 논문은 ‘<한국사회> 원고 작성 및 제출요강’에 맞추어 작성되어야 한다.

제 12 조 (게재) 원고분량은 원고지 150매 내외로 작성되어야 한다.

제 13 조 (저작권 활용동의 절차 및 권한명세)

1. 논문 투고자는 논문 투고 시, 연구윤리규정을 확인하여 이를 준수하고 연구윤리준수 협약서를 제출하여야 한다. 또한 게재확정이 된 논문의 경우, 최종 수정본을 제출할 때 저작권 양도 동의서를 작성하여 제출해야 한다.
2. 본 학술지에 게재되는 논문의 저작권은 한국사회연구소에 속한다. 본 학술지에 이미 게재되었거나 향후 게재되는 논문의 저작권은 한

국사회연구소에 귀속되며, 원고의 투고로서 논문의 저작권을 한국 사회연구소에 이양하는 것으로 본다.

제 14 조 (표절 방지)

논문 투고자는 논문 게재 확정 시, 최종본을 제출하기 전에 표절방지 프로그램을 사용하여 논문의 표절여부를 확인하는 등으로 표절방지를 위해 노력하여야 한다.

제 15 조 (개정) 이 규정의 개정은 편집위원장 또는 편집위원 1/3이상의 발의와 편집위원회 재직위원 2/3의 찬성으로 한다.

『한국사회』 연구윤리규정

2008. 7. 1 제정

제 1 장 총 칙

제 1 조 (목적) 본 연구윤리규정의 목적은 고려대학교 한국사회연구소(이하 본 연구소)에서 발행하는 전문학술지인 한국사회 (이하 본 학술지)에 투고되었거나 게재된 논문에서 연구부정행위가 발생하였을 시 이에 대한 검증 및 처리에 관한 사항을 규정하는 것이다.

제 2 조 (연구윤리)

1. (연구의 객관성) 본 학술지에 논문을 투고하는 저자는 연구수행의 전 과정에서 학문적 객관성을 유지하여야 하며, 의도적으로 연구결과 등을 누락, 추가, 변형해서는 안 된다.
2. (연구의 독창성) 본 학술지에 논문을 투고하는 저자는 타인의 연구업적을 존중하여야 하며, 투고 논문은 저자 본인의 것을 비롯한 기존의 연구 성과물과 차별되는 학문적 독창성을 확보하여야 한다.
3. (연구의 정직성) 본 학술지에 논문을 투고하는 저자는 연구수행과정이나 연구결과물의 출판과정에서 다음과 같은 연구부정행위를 해서는 안 된다.
 - (1) (연구수행과정에서의 정직성) 본 학술지에 논문을 투고하는 저자는 연구수행과정에서 위조, 변조, 표절 등의 연구부정행위를 해서는 안 된다.
 - (2) (연구출판과정에서의 정직성) 본 학술지에 논문을 투고하는 저자는 부당한 논문 저자 표기, 이중 투고, 중복 게재 등의 연구부정행위를 해서는 안 된다.

4. (연구의 공개성) 본 학술지에 논문을 게재한 저자는 다른 연구자의 요청이 있을 경우, 지적재산권상의 제약이나 기타 연구와 관련된 제한이 존재하지 않는 한, 관련 자료와 결과물을 적극적으로 제공하여 해당 연구자가 연구결과를 검토할 수 있도록 해야 한다.

제 2 장 연구부정행위

제 3 조 (위조) 위조라 함은 연구수행의 전 과정에서 존재하지 않는 자료나 연구결과 등을 허위로 만들어 내는 행위를 말한다. 단, 사회과학적 방법론에 근거하여 가상의 자료를 생성하여 분석을 하고, 이러한 사실을 논문에 밝힌 경우, 이를 위조로 보지 않는다.

제 4 조 (변조) 변조라 함은 연구수행의 전 과정에서 자료를 임의로 변형, 삭제함으로써 연구 내용 또는 결과를 왜곡하는 행위를 말한다. 단, 자료 내에 왜곡된 수치가 포함되어 있다고 믿을만한 합당한 사유가 있어 이를 제거하고, 이러한 사실을 논문에 밝힌 경우, 이를 변조로 보지 않는다.

제 5 조 (표절)

1. 표절이라 함은 국·내외 학술지, 학술대회나 세미나 등에서 발표된 논문, 연구보고서, 석·박사 학위논문, 서적, 잡지, 인터넷상의 문서 등을 통해 공개된 타인의 아이디어나 견해, 표현, 연구내용이나 결과 등을 인용 없이 기술하는 행위를 말한다.
2. 국내외 학술지에 게재된 자기 논문의 표현이나 연구내용, 결과 등을 인용 없이 사용하는 경우에도 표절로 본다(자기 표절). 그러나 자신의 아이디어를 나타내는 단어 등은 인용 없이 사용하더라도 표절로 보지 않는다.

3. 국·내외 학술지 이외의 매체를 통해 공개된 자기 글이나 논문 등을 기초로 논문을 작성하였고, 이를 논문에 밝혔을 경우 인용 없이 아이디어, 표현, 연구내용, 결과 등을 사용하더라도 표절로 보지 않는다.
4. 학계에서 통용되고 있는 보편적인 지식에 해당하는 글이나 그림, 아이디어, 연구결과 등은 인용 없이 이를 기술하더라도 표절로 보지 않는다.

제 6 조 (부당한 논문저자 표기) 부당한 논문저자 표기란 논문의 연구내용이나 결과에 일정한 기여를 한 사람에게 정당한 사유 없이 논문저자로 표기하기 않거나, 반대로 논문의 연구내용이나 결과에 일정한 기여를 하지 않은 사람을 논문저자로 표기하는 것을 말한다.

제 7 조 (이중 투고) 이중 투고란 본 학술지에 투고한 논문을 다른 국·내외 학술지에 투고하는 것을 말한다. 이미 국·내외 학술지에 투고한 논문을 본 학술지에 투고하는 것도 이중 투고에 해당한다.

제 8 조 (중복 게재)

중복 게재란 국·내외 학술지에 게재된 논문과 동일한 논문을 본 학회 학술지에 게재하는 것을 말한다. 그 반대로 본 학술지에 게재된 논문을 국·내외 학술지에 게재하는 것도 중복 게재에 해당한다.

제 9 조 (재투고)

1. 본 학술지에서 게재불가 판정을 받은 논문이나 이와 유사한 논문은 재투고할 수 없다.
2. 제1항의 규정에 의해 게재불가 판정을 받은 기존 논문과의 차별성 여부는 다음의 기준에 의거하여 판단한다.
 - (1) 연구의 목적, 방법, 범위, 자료, 결과, 논리전개방식 등의 항목

에 있어 최소한 2개 이상의 항목에서 기존 논문과 현저한 차이가 있어야 한다.

(2) 사용 언어의 차이는 차별성으로 인정하지 않는다.

제 3 장 연구부정행위의 처리절차

제 10 조 (편집위원회의 연구부정행위 조사)

1. 연구부정행위에 대한 제보가 있을 경우, 편집위원회는 관련 자료를 수집하여 제보의 신빙성을 확인해야 한다.
2. 제보가 신빙성이 있다고 판단할 경우, 편집위원장은 본 연구소 소장에게 연구윤리위원회의 설치를 요구하고, 연구윤리위원회로 하여금 연구부정행위에 대한 처벌을 요구해야 한다.

제 11 조 (연구윤리위원회의 설치)

1. 편집위원장이 연구부정행위에 대한 심의 및 의결을 위해 연구윤리위원회의 설치를 요구할 경우, 본 연구소 소장은 즉각 연구윤리위원회를 설치해야 한다.
2. 연구윤리위원회의 위원은 편집위원회 위원장을 포함하여 심의 안전에 대한 해당 분야 전문가 5명으로 구성한다.
3. 연구윤리위원회는 편집위원장이 요구한 사항을 심의하여, 연구부정행위 여부를 결정한다. 의결은 의원의 2/3 이상 출석에 2/3 이상 찬성으로 결정한다.
4. 연구윤리위원회는 심의를 위해 추가 조사를 할 수가 있으며, 당사자에게 소명기회를 부여할 수도 있다.
5. 연구윤리위원회는 심의 안전이 상정되는 대로 수시로 구성, 개최한다.

제 12 조 (이의 신청)

1. 연구부정행위로 판정된 논문의 저자는 연구윤리위원회에 1회에 한해 이의 신청을 할 수 있다.
2. 이의 신청을 받은 연구윤리위원회는 이의 신청의 타당성을 심의하여, 의결 내용을 수정 또 재확인할 수 있다.

제 13 조 (비밀보장의 의무)

1. 연구윤리위원회의 위원은 연구부정행위를 제보한 자의 신원을 공개해서는 안 된다. 단, 허위에 의해 연구부정행위를 제보한 사람은 보호대상에서 제외한다.
2. 연구윤리위원회의 위원은 연구부정행위로 최종 판정되기 전이나 연구부정행위가 아닌 것으로 판정되는 경우 해당 저자의 신원을 외부에 공개해서는 안 된다.
3. 비밀보장의 의무를 이행하지 않은 연구윤리위원회의 위원은 해당 행위를 한 것으로 인지된 날로부터 3년간 회원 자격을 정지시킨다.

제 4 장 별 칙

제 14 조 (연구부정행위에 대한 처벌)

1. 본 학술지에 투고된 논문이 제3조 내지 제8조에 9조에 해당하는 경우 다음과 같은 조치를 취한다.
 - (1) 해당 논문의 심사를 거부 또는 중단한다.
 - (2) 이중 투고의 경우, 해당 학술지 편집위원회에 이중 투고 사실을 통보한다.
 - (3) 해당 저자는 연구윤리위원회의 의결 시점으로부터 3년간 본 학술지에 논문을 투고할 수 없다.
2. 본 학술지에 게재된 논문이 제3조 내지 제8조에 해당하는 경우 다

음과 같은 조치를 취한다.

- (1) 본 연구소 홈페이지에 이러한 사실을 공지한다.
- (2) 해당 논문을 해당 학술지 논문 목록에서 삭제한다.
- (3) 해당 저자는 연구윤리위원회의 의결 시점으로부터 3년간 본 학술지에 논문을 투고할 수 없다.

부 칙

제 1 조 (시행일) 본 규정은 본 연구소 운영위원회에서 통과된 날로부터 시행한다.

제 2 조 (규정의 개폐) 본 규정은 본 연구소 운영위원회의 의결로 개폐할 수 있다.

제 3 조 (규칙 재·개정)

1. 이 규약은 1998년 8월 3일부터 시행한다.
2. 제1차 개정에 의한 새로운 규정은 2008년 7월 1일부터 시행한다.
3. 제2차 개정에 의한 새로운 규정은 2009년 3월 2일부터 시행한다.

원고제출 및 작성 요강

원고제출

1. 투고논문은 독창성을 갖는 것이면서 학술연구에 기여할 수 있는 것이어야 합니다.
2. 제출된 논문은 익명의 심사위원들의 평가를 거치며 평가자가 수정을 요청할 경우 원고 제출자는 이에 응하거나 납득할 만한 답변을 서면으로 해야 합니다. 심사결과 부적격 판정이 내려질 경우 또는 수정 제의에 대한 답변이 없을 경우 편집위원회는 원고게재를 거부할 수 있습니다.
3. 원고는 수시로 접수합니다. 당해 원고마감은 발행일 30일전이며 발간예정일은 당해 6월 30일, 12월 30일입니다. 게재 원고에 대해서는 내규에 따라 게재료를 납부합니다.
4. 원고는 워드프로세서로 작성된 원고파일을 전자우편으로 전송하거나, 백색 A4 용지에 단면으로 출력한 원고 4부를 고려대학교 한국사회연구소 편집위원회로 우송합니다.

보낼 곳: 고려대학교 한국사회연구소

(우 136-701) 서울특별시 성북구 안암동 5가 1번지

Tel: 02) 3290-1651 / Fax: 02) 924-4365

E-mail: socialresearchku@gmail.com

Homepage: <http://isrku.org>

원고작성

1. 원고분량은 각주, 참고문헌, 도표, 부록을 포함하여 200자 원고지 120매 (흔글 97 기준)를 초과하지 않도록 합니다. 초과시 추가료를 납부하여야 합니다.

2. 원고작성의 기본적인 형식요건은 다음과 같다.

글자크기: 본문 10p, 각주 9p, 인용문단 9p

줄 간격: 170%

여백 주기: 좌우 3cm, 위 2cm, 아래 1.5cm, 머리말·꼬리말 각 1.5cm

3. 원고는 한글 사용을 원칙으로 하고 한자 표기가 꼭 필요한 경우에는 괄호 속에 넣어서 쓸 수 있다. 기타 외국어는 첫 번에 한하여 한글 표기 뒤의 괄호 속에 넣어 쓴다.

4. 원고는 표지, 국문요약, 영문 주제어(Key Words) 순서로 구성한다.

5. 표지에는 논문제목, 필자의 이름, 소속, 연락처(이메일·전화·팩스)가 명기되어야 한다. 필자가 복수일 경우에는 횡렬로 기재하되, 1명의 ‘제1저자’(교신저자)를 지정하여 명시하고 다른 저자들은 ‘공동저자’로 표기한다. 감사의 말이나 연구비 수령 사실은 각주로 기재한다.

6. 국문요약은 200자 원고지 5매 또는 A4용지 1/2장 이내 분량으로 작성한다.

7. 본문은 논문 제목을 첫머리에 기재하는 것으로 시작하며, 필자를 알아볼 수 있게끔 하는 표시나 서술은 삼가야 한다.

8. 본문 서술의 세부적인 요령은 다음과 같다.

1) 장·절·항·목의 번호는 “I”, “1”, “1)”, “(1)”의 순서로 매긴다.

2) 강조어는 ‘ ’, 인용구는 “ ”로 둘러싼다.

3) 전거는 저자명과 간행연도를 반드시 표기하고, 필요시 인용 페이지를 덧붙여 기재한다. 같은 저술을 되풀이 이용할 때도 그 방식은 같다.

구체적인 전거표기의 예는 아래와 같다.

(1) 저자명은 서술의 흐름에 따라 논문에 노출시킬 수도 있고, 괄호속에 넣어야 할 경우도 있다.

[예1] “...홍승직(1994: 23)은 ...”;

[예2] “...라 했다(홍승직, 1994: 23).”

(2) 외국인 저자명은 한글로 먼저 표기한 후 괄호 속에 원어로 표기한다.

[예1] “...밀즈(Mills, 1956)”

- (3) 2인 공동저술일 경우, 두 저자명을 가운데점으로 구분하고 항상 병기한다.

[예] “...(김용학 · 임현진, 2000)”

- (4) 3인 이상의 공동저술일 경우, 첫 번째 전거표기에서는 모든 저자의 이름을 제시하고 그 다음부터는 “외”(et al.)를 사용한다.

[예] “...(양춘 · 김문조 · 손장권 · 박길성 · 김철규, 2001)”; “...(양춘 외, 2001)”

- (5) 출간예정인 저술은 “출간예정”(forthcoming)을, 미간행물은 “미간행”(unpublished)을 명기한다.

[예] “...(현영석, 2003 출간예정)”; “...(Lee, forthcoming)”

9. 각주는 꼭 필요한 것만 달도록 하여, 가급적 10개 내외로 최소화시킨다.

10. 참고문헌의 나열은 본문에 인용 또는 언급된 것만으로 제한한다. 먼저한 국어 문헌을 저자명의 가나다순으로 제시하고, 이어서 동양어 문헌을, 마지막으로 서양어 문헌을 알파벳 순으로 제시한다. 단, 중국어 및 일본어 저자명은 괄호 속에 영문 또는 한글 표기를 한다.

- 1) 동일 저자의 저술을 두 편 이상 제시할 때는 출판연도 순으로 나열한다.
- 2) 동일 저자의 저술로서 같은 연도에 출간되어 두 편 이상일 때는 제목의 가나다 또는 알파벳 순으로 나열하되, 연도표기 뒤에 a, b, c...를 부가하여 구별하도록 한다.
- 3) 저자가 2인 이상일 때는 모든 저자의 이름을 기재해야 한다.
- 4) 학술회의 발표문은 발표 장소와 날짜를 명기한다.
- 5) 참고문헌 기재의 구체적인 예는 아래와 같다.

(1) 서적

최재석. 1990. 「현대가족연구」. 일지사.

임희섭. 1987a. “한국정치체계의 위기구조와 정책정향: 1961-86.”

고려대학교 아세아문제연구소 편. 「한국사회개발연구」. 고려대학교

출판부. pp. 193-218

_____. 1987b. “정보사회에서의 커뮤니케이션정책의 과제.” 고려대학교 아세아문제연구소 편. 「한국사회개발연구」. 고려대학교 출판부. pp. 125-149.

菅谷章(스가라 아기라). 1988. 「日本社會政策史論」. 東京: 日本評論社.

Berger, P. L. and H. M. Hsiao (eds.). 1988. *In Search of an East Asian Development Model*. New Brunswick: Transaction.

Cannell, C. F., P. Miller and L. Oksenkerg. 1981. “Research on Interviewing Techniques.” pp. 389-437 in S. Leinhardt(ed.). *Sociological Methodology*. San Francisco: Jossey-Bass.

Amsden, A. H. 1989. *Asian's Next Giants: South Korea and Late Industrialization* (인근달 역. 1990. 「아시아의 다음 거인: 한국의 후발 공업화」. 시사영어사).

(2) 학술지, 학위논문, 보고서, 인터넷문서

손장권. 2001. “정보사회의 환경과 조직변화.” 「한국사회」 4: 147-172.

Heckman, James. 1979. “Sample Selection Bias as a Specification Error.” *Econometrica* 47(1): 153-162.

Shin, Ho Hyun. 1990. “Shooling and Employment of Married Women in Korea.” Unpublished of Hawaii.

Krafcik, J. F. and J. D. Macduffie. 1989. “Explaining High Performance Manufacturing.” *Working Paper of IMVP*. MIT.

Kollock, P. and M. Smith. 1994. “Managing the Virtual Commons: Cooperation and Conflic in Computer Communities.”

<http://www.sscnet.ucla.edu/soc/csoc/vcommons.htm>.

(3) 번역서

휴이트(John P. Hewitt). 2001. 「자아와 사회: 상징적 상호작용주의 사회심리학」. 윤인진 역. 학지사.

클레크 · 히긴스 · 스파이비(S. R. Clegg, W. Higgins and T. Spybey).

1994. “경제문화: 포스트 유교주의와 사회민주주의.” 공유식 · 김

혁래 · 박길성 · 유홍준 편. 「신경제사회학의 이해」. 역사비평사. pp. 195-210.

Weber, Max. 1951(1920). The Region of China translated by Hans H. Gerth. New York: Free Press.

11. 표와 그림은 다음과 같이 작성한다.

- 1) 하나씩 별지에 작성하되 본문 속에 들어갈 자리를 지정하여 “〈표 1〉 여기에 제시”와 같이 표시한다.
- 2) 제목은 “〈표 1〉...”과 같은 형식으로 표나 그림의 위에 적는다.
- 3) 설명주는 “주”로 시작하고 출처는 “자료: ”로 시작하여, 표나 그림의 아래에 적어 놓는다. 범례도 그림의 하단에 표시한다.
- 4) 표 속에 칸과 행에는 적절한 범주명을 반드시 넣어주어야 한다.
- 5) 표의 선은 맨 위에 맨 아래 선 및 첫 번째 열의 밑선 까지만 굵도록 한다.
- 6) 그림은 색을 넣어 그려도 좋으나, 인쇄시에는 흑백으로 표현됨을 유의한다.
- 7) 그림에는 x축과 y축과 곡선 · 면적 등으로 표현된 각 부분의 명칭을 반드시 붙여주어야 한다.
- 8) 통계적 유의도는 “* $p < .05$.” “* $p < .01$.” “*** $p < .001$ ”과 같이 표기한다.

심사자 여러분께 감사드립니다

아래의 분들은 2022년 한 해 동안 한국사회에 투고된 원고들을 적게는 한 번 많게는 여러 번 꼼꼼히 심사해 주셨습니다. 이에 편집위원회를 대신해 편집위원장은 깊은 감사의 인사를 드립니다. 앞으로도 많은 관심과 도움을 부탁드립니다. 감사합니다.

강수환 고려대학교 사회학과	심재만 고려대학교 사회학과
김경미 숭실대학교 사회복지학과	양승훈 경남대학교 사회학과
김경필 고려대학교 사회학과	이경목 신한대학교 교양학부
김근태 고려대학교 공공정책대학	이명진 고려대학교 사회학과
김동헌 동국대학교 글로벌경제통상학부	이진우 서울대학교 행정대학원
김수한 고려대학교 사회학과	이해진 충북대학교 사회학과
김윤영 전북대학교 사회복지학과	장서현 고려대학교 사회학과
김종진 한국노동사회연구소	장안식 고려대학교 사회학과
김주환 동아대학교 기초교양대학	전 준 충남대학교 사회학과
김지훈 인하대학교 사회교육학과	정종화 삼육대학교 사회복지학과
김홍중 서울대학교 사회학과	정준영 서울대학교 규장각
박창석 가톨릭관동대학교 경찰행정학과	조문영 연세대학교 문화인류학과
박효민 서울시립대학교 도시사회학과	조정우 경남대학교 사회학과
백경민 숭실대학교 정보사회학과	최성수 연세대학교 사회학과
송효종 고려대학교 사회학과	최 울 중앙대학교 사회학과

편집위원 명단

편집위원장: 신은경(고려대 사회학과)

편 집 위 원: 김재우(전북대 사회학과)	김지훈(인하대 사회교육과)
신인철(서울시립대 도시사회학과)	심보선(연세대 커뮤니케이션대학원)
심재만(고려대 사회학과)	윤상우(동아대 사회학과)
이승철(서울대 인류학과)	이해진(충북대 사회학과)
장서현(고려대 사회학과)	정고운(경희대 사회학과)
조정우(경남대 사회학과)	조혜정(한양대 미래사회연구소)
황선재(충남대 사회학과)	

(이상 가나다순)

편 집 간 사: 배진태(고려대 사회학과)

한국사회 제23집 2호

2022년 12월 29일 · 인쇄

2022년 12월 31일 · 발행

편집 · 발행/고려대학교 한국사회연구소

서울 성북구 안암동 5가 1번지

전화: 02-3290-1651 팩스: 02-924-4365

E-mail: lab050@korea.ac.kr

한국사회 투고: socialresearchku@gmail.com

Homepage: <http://isrku.org>

인쇄 · 출판/도서출판 새로운문화

전화: 02-313-1431 팩스: 02-313-1434

ISSN 1229-036X

Journal of Social Research

Vol.23 No.2 / December 2022

* 이 책은 한국리서치의 지원으로 발간되었습니다.

Institute of Social Research, Korea University
ISSN 1229-036X