

# 사회복지분야의 특별행정심판제도 정비방안 연구

나 채 준



연구보고 2013-06

# 사회복지분야의 특별행정심판제도 정비방안 연구

나 채 준



# 사회복지분야의 특별행정심판제도 정비방안 연구

Research on Special administrative appeals system  
maintenance in Social Welfare

연구자 : 나채준(부연구위원)  
Na, Chae-Joon

2013. 10. 31.



## 요 약 문

### I. 배경 및 목적

- 사회복지법령에서는 권리침해의 객체가 사회적 약자라는 점과 생계유지를 위해 신속한 권리구제가 필요하다는 특성 때문에, 이의신청 등 간이한 불복절차를 대부분 도입·운용하고 있음.
- 이의신청 절차 등은 그 입법내용에 따라 특별행정심판으로 볼 수도 있고 간이한 전심절차로도 볼 수 있으나, 현행 사회복지법령에서는 해당 규정이 모호한 상태임.
  - 현재 사회복지 관련 법령은 심사·재심사, 신청·재신청, 이의신청, 행정심판 등 전심절차와 관련된 입법방식이 다양하여 특별행정심판 여부를 구분할 수 없음.
  - 이의신청 등의 전심절차와 행정심판간의 관계 미설정, 일원적 전심절차와 이원적 전심절차가 무분별하게 혼용되고 있음.
  - 특별행정심판에 갈음하는 이의신청의 경우에도 준사법절차가 준용되지 않는 등 현행 입법상 다양한 법리적·입법론적 문제가 산재되어 있음.
- 특별행정심판제도의 요건과 원칙에 반하는 각종 불복제도로 인하여 사회적 약자에 대한 권리구제가 어려워지고, 그 효율성도 저하되고 있어 더욱 문제가 되고 있음.

- 본 연구에서는 사회복지법령에 대한 전수조사를 하여 개별 법령상의 이의신청 등의 간이한 불복절차와 특별행정심판 절차 규정을 유형화하여 문제점을 제시함.
- 사회복지법령상의 특별행정심판제도에 대한 검토를 통하여 특별행정심판제도 통합의 법리를 연구하고, 특별행정심판 절차의 개선을 위한 법이론적 기초를 제공함.
- 현행 사회복지법령상의 특별행정심판 조항에 대한 개선방안을 제시

## II. 주요내용

- 서론
  - 사회복지법령상의 행정불복제도 현황
  - 사회복지법령상 권리구제의 특수성
- 현행 사회복지법령상의 특별행정심판제도
  - 특별행정심판의 개념과 요건
  - 일반 행정심판과 특별 행정심판간의 관계
  - 사회복지법령상 권리구제 조항에 대한 전수조사(총 38개 법령)
    - 사회보험법제 분야: 국민연금법, 국민건강보험법, 산업재해보상보험법, 고용보험법, 노인장기요양보험법 등 5개 법령

- 공공부조법제 분야: 국민기초생활보장법, 의료급여법, 재해구호법, 기초노령연금법 등 4개 법령
- 사회복지서비스법제 분야: 아동복지법, 노인복지법, 장애인복지법, 영유아복지법, 정신보건법 등 22개 법령

○ 사회복지법령상의 불복절차 조항의 유형별 분류 및 분석

- 일원적 불복절차 유형: 이의신청
- 이원적 불복절차 유형: 신청·재신청(또는 심의·재심의 조항 등)
- 개별 법령상 불복절차와 일반 행정심판절차와의 관계
- 개별 법령상 불복절차와 특별 행정심판절차와의 관계

□ 현행 사회복지법령상 특별행정심판절차의 문제점

○ 법규정상의 문제점

- 불복절차상의 용어의 문제
- 일반 행정심판과의 관계의 불명확
- 권리구제의 전문성과 특수성 결여

○ 운영 절차상의 문제점

- 심판기관의 독립성문제
- 권리구제의 실효성문제

□ 주요 외국의 사회복지법령상의 불복절차와 특별행정심판 입법례 분석

○ 미국, 독일, 일본 등 주요 국가의 사회복지법령상의 권리구제절차와 특별행정심판과의 관계 비교 분석

- 미국, 독일 등 주요 국가의 법령분석을 통한 시사점 도출
- **현행 사회복지법령상 특별행정심판절차의 개선방안 연구**
  - 특별행정심판제도의 통합여부에 대한 검토
    - 통합의 필요성 및 통합의 방향에 대한 검토
  - 사회복지법령상 권리구제절차와 일반 행정심판과의 관계 명확화
  - 용어의 정비 및 명확화를 위한 개선방안
  - 권리구제절차의 전문성·특수성에 관한 개선방안
  - 권리구제의 효율성에 대한 개선방안
  - 권리구제절차의 객관성과 공정성에 대한 개선방안
- **결론 및 제안**

### Ⅲ. 기대효과

- 사회복지 법령상의 특별행정심판에 관한 법제정비 방안 제시
- 사회복지법령 상의 특별행정심판제도의 법체계확립과 권리구제절차의 효율성 강화와 신속한 권리구제절차의 마련
- 사회복지법령 상의 특별행정심판 조항에 대한 개선방안 제시

▶ 주제어 : 사회복지, 특별행정심판, 사회보험법, 공공부조법, 사회복지서비스법, 사회보장법

## Abstract

### I . Backgrounds

- Social welfare legislation, Introduced and operates simple Appeal procedures such as Opposition, because of Characteristic the object of Infringement is the socially disadvantaged and needed fast remedies to Maintain sustenance.
- The current social welfare legislation caused Terminological confusion for use a variety of terms in the Remedies right procedures. And is not clear relationship with the Special administrative appeal
- Relationship between Simple remedies procedures such as complaints and Administrative appeal is unclear, Unitarily procedures and Dualistic procedures being indiscriminately mixed.
- In the case of complaints in lieu of a special administrative judgment, Quasi-judicial procedures is not apply etc. ... many problems exist.
- Due to the various appeals system which against the requirements and principles of Special administrative appeal system, right remedies for the socially disadvantaged is difficult and decreases the efficiency

- Therefore, this paper tries to review the problems of the social welfare act' rights remedies procedures by legal research on all the simple appeal procedures
- Through a review of the administrative appeal system, this paper provide a theoretical basis of law for ① the improvement of the administrative appeal procedures, ② the legal theory on Integration about Special administrative appeal system
- This paper presented improvement about the current social welfare act' special administrative appeal provision

## **II . Contents**

- Introduction
  - Administrative appeal system Status of Social welfare laws
  - The uniqueness of statutory social welfare Act's remedies
- The current special administrative appeals system on social welfare Act
  - Concepts and requirements of Special Administrative Judgment
  - The relationship between the General administrative appeals and special administrative appeal

- Research on Remedies Clauses of Social Welfare Act(A total of 38Act)
  - The field of social insurance legislation; National Pension Act, National Health Insurance Act, Industrial Accident Compensation Insurance Act, Employment Insurance Act, Old man Long-term Care Insurance Act etc.
  - The field of Social assistance legislation; National Basic Livelihood Security Act, Medical service Act, Disaster Relief Act, Basic old-age pensions Act etc.
  - The field of Social Welfare Services Legislation: Child Welfare Act, Old man Welfare Act, Disabled Welfare Act, Infant Welfare Act, Mental Health Act etc.
- Classification and analysis appeal procedures on social welfare act.
  - Unitarily appeal procedure type: Complaint
  - Dualistic appeal procedure Type: application and re-application (or consideration and reconsideration provisions, etc.)
  - The Relationship between Social welfare legislation's appeal procedure and General administrative appeal procedures
  - The Relationship between Social welfare legislation's appeal procedures and Special administrative appeal procedures
- Legal Analysis of Major foreign countries on Social Welfare Act's appeal procedures and Special Administrative Judgment procedures

- Comparative analysis of the relationship between the rights remedies of social welfare Act and the special administrative judgment in United States, Germany, Japan
- Derived implications by Analysis of legislation in United States, Germany, Japan
- Study on the improvement of the current Social Welfare Act's Special Administrative Judgment procedures
  - Review for whether the integration of Special Administrative Appeals systems
    - Review for the need of consolidation and the direction of integration
  - Clarification of the relationship between Social Welfare Act's the right remedy procedures and the general administrative appeal
  - Improvement for term maintenance and clarification
  - Improvement on expertise and Specificity of the right remedies
  - Improvement on the effectiveness of the right remedies
  - Improvement on the objectivity and impartiality of the right remedies
- Conclusions

### **III. Expected Effects**

- Propose Legislation maintenance plan for Special administrative appeal on social welfare legislation
  
- Established legal framework of special administrative appeals on Social welfare legislation and Enhance the effectiveness of Rights remedies Procedures and Provision of rapid right remedy

➤ **Key Words : Social Welfare, Special Administrative Appeals, Social Insurance Act, Public assistance Act, Social Welfare Services Act, Social Security Act**

# 목 차

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| 요약문 .....                         | 3  |
| Abstract .....                    | 7  |
| <br>                              |    |
| 제 1 장 서 론 .....                   | 17 |
| 제 1 절 연구의 필요성 및 목적 .....          | 17 |
| 1. 연구의 필요성 .....                  | 17 |
| 2. 연구의 목적 .....                   | 18 |
| 제 2 절 연구의 방법과 범위 .....            | 18 |
| 1. 연구방법 .....                     | 18 |
| 2. 연구 범위 및 기대효과 .....             | 19 |
| <br>                              |    |
| 제 2 장 사회복지법령상의 특별행정심판제도 .....     | 21 |
| 제 1 절 현행 사회복지분야의 법령체계 .....       | 21 |
| 1. 사회복지의 개념과 범위 .....             | 21 |
| 2. 사회복지분야의 법령체계 .....             | 24 |
| 제 2 절 현행 사회복지법령상의 권리구제제도 .....    | 33 |
| 1. 사회복지법령상의 권리구제 .....            | 33 |
| 2. 사회복지법령상 권리구제의 특수성 .....        | 44 |
| 제 3 절 현행 사회복지법령상의 특별행정 심판제도 ..... | 45 |
| 1. 특별행정심판의 의의 .....               | 45 |
| 2. 특별행정심판의 요건 .....               | 47 |
| 3. 일반 행정심판과 특별 행정심판간의 관계 .....    | 53 |

|                                                   |     |
|---------------------------------------------------|-----|
| 4. 사회복지법령상 권리구제절차 조항에 대한 전수조사<br>(총 38개 법령) ..... | 56  |
| 5. 사회복지법령상의 권리구제절차 조항의 유형별 분류 및 분석 ...            | 75  |
| 제 4 절 현행 사회복지법령상 특별행정심판 절차의 문제점 ....              | 109 |
| 1. 법체계상의 문제점 .....                                | 109 |
| 2. 운영 절차상의 문제점 .....                              | 112 |
| 제 3 장 주요 외국의 사회복지법령상의 권리구제절차와<br>특별행정심판제도 .....   | 117 |
| 제 1 절 미국의 사회복지법령상의 권리구제 제도 .....                  | 117 |
| 1. 일반적인 행정상의 권리구제제도 .....                         | 117 |
| 2. 사회복지법령상의 권리구제 .....                            | 121 |
| 3. 일반 행정심판과 특별 행정심판과의 관계 .....                    | 130 |
| 4. 시사점 .....                                      | 131 |
| 제 2 절 독일의 사회복지법령상의 권리구제 제도 .....                  | 133 |
| 1. 일반적인 행정상의 권리구제제도 .....                         | 133 |
| 2. 사회복지법령상의 권리구제 .....                            | 137 |
| 3. 일반 행정심판과 특별 행정심판과의 관계 .....                    | 149 |
| 4. 시사점 .....                                      | 150 |
| 제 3 절 일본의 사회복지법령상의 권리구제 제도 .....                  | 152 |
| 1. 일반적인 행정상의 권리구제제도 .....                         | 152 |
| 2. 사회복지법령상의 권리구제 .....                            | 156 |
| 3. 일반 행정심판과 특별 행정심판과의 관계 .....                    | 170 |
| 4. 시사점 .....                                      | 171 |

|       |                                     |     |
|-------|-------------------------------------|-----|
| 제 4 장 | 현행 사회복지법령상 특별행정심판제도 개선방안            | 173 |
| 제 1 절 | 특별행정심판제도의 통합여부                      | 173 |
| 1.    | 통합의 필요성                             | 173 |
| 2.    | 통합의 방향                              | 174 |
| 3.    | 소 결                                 | 179 |
| 제 2 절 | 사회복지법령상의 개별 권리구제절차의 개선방안            | 182 |
| 1.    | 사회복지법령상 권리구제절차와 일반 행정심판과의 관계<br>명확화 | 182 |
| 2.    | 용어의 정비 및 명확화를 위한 개선방안               | 188 |
| 3.    | 권리구제절차의 전문성·특수성에 관한 개선방안            | 197 |
| 4.    | 권리구제의 효율성에 대한 개선방안                  | 212 |
| 5.    | 권리구제절차의 객관성과 공정성에 대한 개선방안           | 218 |
| 제 5 장 | 결 론                                 | 223 |
|       | 참 고 문 헌                             | 225 |

## 제 1 장 서 론

### 제 1 절 연구의 필요성 및 목적

#### 1. 연구의 필요성

시대의 흐름에 따라 국민들의 권리의식이 점점 높아지고, 사회복지에 대한 다양한 욕구가 제기됨에 따라 이에 대한 권리구제에 대한 요구와 필요성이 점차 증대하고 있다. 특히 사회복지분야는 종래 국가가 시혜적 차원에서 제공하는 반사적 이익 내지 추상적 기본권 개념으로 이해하였으나 현재는 독립된 법적 권리 내지 구체성을 가지는 기본권으로 점차 인정되고 있으며, 그 권리가 침해된 경우 그에 대한 권리구제를 당연한 것으로 보고 관련 법률에서 권리구제절차를 규정하고 있다. 사회복지법령에서는 권리침해의 객체가 사회적 약자라는 점과 생계유지를 위해 신속한 권리구제가 필요하다는 특성을 고려하여 이의신청이나 심사청구 등 간이한 불복절차를 실행하고 있다. 이의신청 절차 등은 그 입법내용에 따라 특별행정심판으로 볼 수도 있고 간이한 전심절차로도 볼 수 있으나, 현행 사회복지법령에서는 해당 규정이 모호한 상태이다. 현재 사회복지 관련 법령은 이의신청, 심사·재심사, 신청·재신청, 행정심판 등 전심절차와 관련된 입법방식이 다양하여 특별행정심판 여부를 구분할 수 없다. 또한 이의신청 등의 전심절차와 행정심판간의 관계에 대한 규정이 불명확하여 일원적 전심절차와 이원적 전심절차가 무분별하게 혼용되고 있다. 특별행정심판에 갈음하는 이의신청의 경우에도 준사법절차의 미준용 등 현행 입법상 다양한 법리적·입법론적 문제가 산재되어 있다. 복지국가를 지향하는 오늘날 특별행정심판의 기준과 원칙에 반하는 각종 불복제도는 사회적 약자의 권익구제 여부와 직결된 사항이기 때문에 더욱

문제되고 있다. 그 동안 다양한 법적 영역에서 특별행정심판과 관련된 법이론적 입법실무적 정비가 있었지만, 사회복지영역에서는 아직 특별행정심판과 관련된 체계적 정비가 이루어진바 없어 이에 대한 연구가 필요하다.

## 2. 연구의 목적

본 연구에서는 그동안 제기된 여러 문제점을 바탕으로 다음과 같은 연구 목적을 제시하고자 한다. ① 현행 사회복지법령상의 불복절차규정에 대한 전수조사를 하여 개별 법령상의 이의신청, 심사청구 등 간이한 불복절차와 특별행정심판 절차 규정을 유형화하여 운영과정에서 발생하는 문제점을 제시하고자 한다. ② 특별행정심판의 법리연구와 입법론적 연구를 통하여 현행 법제의 개선을 위한 이론적 기초를 제공하고자 한다. ③ 행정법 영역에서 이루어졌던 특별행정심판과 관련된 이론적·입법실무적 정비사례를 연구하고, 사회복지영역에 대한 적용 방안을 연구한다. ④ 미국과 일본, 독일 등 주요국가의 사회복지법령상의 불복절차를 검토하여 시사점을 도출하고, 이를 바탕으로 현행 사회복지법령상의 특별행정심판 조항의 정비방안을 제시하고자 한다.

## 제 2 절 연구의 방법과 범위

### 1. 연구방법

본 연구의 수행은 ① 국내·외 문헌연구 및 인터넷을 활용한 자료수집, ② 국내 사회복지법령상의 불복절차 조항에 대한 전수조사 ③ 과제관련 전문가 그룹과 인적 네트워크를 구축한 자문 및 전문가들로 구성된 워크숍 개최, ④ 미국, 독일, 일본 등 주요 사회복지선진국의 사회복지법령 해석 및 분석 ⑤ 국민권익위원회의 실무담당자와의 정책협

의회 또는 자문정부부처 담당자와의 면담 등의 방식을 통해서 수행하였다. 본 연구의 수행에 있어서 기존의 선행연구에 대한 국내문헌의 검토와 최근의 사회복지법령상의 불복제도와 관련된 외국의 문헌검토를 바탕으로 법학과 사회복지학 등 여러 분야의 전문가들로 구성된 워크숍을 활용하여 보고서의 질과 정책 반영도를 높이려고 하였다. 그리고 행정심판제도와 사회복지 행정을 운영하는 관련 정부부처 담당자 등 실무 담당자들과의 면담을 통해서 보고서의 현실적인 개선방향과 적용가능성을 제고하려고 하였다.

## 2. 연구 범위 및 기대효과

이 연구의 내용은 제2장에서 사회복지법령상의 특별행정심판제도를 중심으로 행정불복제도 현황과 사회복지법령상 권리구제의 특수성에 대하여 서술하고, 현행 사회복지법령상의 특별행정심판제도로써 특별행정심판의 의의와 요건, 일반 행정심판과 특별행정심판간의 관계를 서술하였다. 또한 사회복지법령상 불복절차 조항에 대한 전수조사(총 31개 법령)를 실시하고, 이를 기초로 사회복지법령상의 불복절차 조항을 유형별로 분류 및 분석하고, 현행 사회복지법령상 특별행정심판절차의 문제점을 검토하였다. 제3장에서 미국, 독일, 일본 등 주요 국가의 사회복지법령상의 권리구제절차와 특별행정심판과의 관계를 비교 분석하고, 주요 국가의 법령분석을 통한 시사점을 도출하였다. 제4장에서는 외국의 시사점을 통한 현행 사회복지법령상 특별행정심판절차의 개선방안으로 사회복지법령상 권리구제절차와 특별행정심판과의 관계를 명확히 한 권리구제 규정을 제시하고 사회복지법령상의 불복절차의 개선방안을 제시하고자 한다. 제5장 결론부분에서는 사회복지법령상의 권리구제제도의 중요성을 강조하고, 신속한 권리구제를 위한 법제도의 정비의 필요성을 서술하고자 한다.

## 제 2 장 사회복지법령상의 특별행정심판제도

### 제 1 절 현행 사회복지분야의 법령체계

#### 1. 사회복지의 개념과 범위

##### (1) 사회복지(social welfare)의 개념

사회복지는 사회적(social)과 복지(welfare)의 두 단어가 결합된 것으로 다양한 견해가 있지만, 사회생활을 함에 있어 필요한 경제, 교육, 건강 등 기본적 욕구를 충족시키고 사회전체의 집단적인 복지 상태를 유지하기 위한 사회제도를 말한다. 사회복지란 사회생활에 있어 어려움 또는 장애를 받고 있는 자, 즉 장애인, 노인, 아동 등의 사회적 약자에 대한 보호, 육성, 지도, 치료, 재활 등의 서비스 정책을 포함해서 모든 국민의 건강과 행복을 보장하는 사회정책, 사회보장, 보건, 의료, 주택, 고용, 교육 등의 여러 가지 사회적 서비스를 총칭한다. 현대 모든 국가가 사회복지정책을 채택하여 실시하고 있지만 국가 간의 복지이념에 따라 복지국가의 사회복지정책은 다양하게 나타난다. 사회복지에 대한 많은 사회복지이론과 규정이 존재하지만, 윌렌스키와 르보(Wilensky & Lebeaux)가 제시한 사회복지의 잔여적 관점과 제도적 관점으로 구분하는 두 가지 복지유형이 대표적이다.<sup>1)</sup> 또한 사회복지의

---

1) 윌렌스키와 르보는 미국사회를 배경으로 사회복지의 기능을 잔여적(residual welfare)인 개념과 제도적(institutional welfare)개념의 이분법으로 설명하였다. ① 잔여적 개념에서의 사회복지란 가족 또는 시장과 같은 정상적인 공급구조가 제 기능을 발휘하지 못하는 경우에 활동을 시작하는 것으로 본다. 즉 개인의 욕구를 충족시켜 주어야 하는 가정이 가장의 실직이나 병고로 제 기능을 하지 못하거나, 시장체계가 경기침체나 그 밖의 요인으로 인하여 제 기능을 하지 못할 때 사회복지가 가정이나 시장체계를 대신하여 개입하게 되는 것이다. 그러므로 이 경우의 사회복지란 보충적, 일시적, 혹은 대체적인 성격을 지니게 된다. ② 제도적 개념에서의 사회복지 개념은 현대 산업사회에서 사람들이 만족할 만한 수준의 삶과 건강을 누릴

개념을 기능적인 관점에서 가족이나 시장경제가 정상적으로 제 기능을 못할 경우에 이에 대처하는 사회복지의 기능을 말하는 보충적 개념과 현대산업사회에 있어서 사회복지가 수행하는 정상적이며 우선적인 기능을 말하는 제도적 개념으로 구분한다. 그러나 사회복지에 대한 인식차가 크기 때문에 사회복지법상의 사회복지의 개념을 정의하는 것은 쉽지 않다.

## (2) 사회복지의 범위

사회복지의 개념은 사회복지의 객체에 따라 협의, 광의, 복합적 영역으로 나눌 수 있다. ① 협의적 개념으로서의 사회복지의 범위는 사회복지의 대상을 전체 국민 중에서 사회적 약자 또는 사회적 낙오자로 한정하고 그들의 구제와 보호, 갱생을 위해 도움을 주는 정책과 활동을 의미한다. 따라서 협의적 사회복지의 범위는 가족이나 사회로부터 보호를 받지 못하는 자들에게 정상적인 사회생활을 유지할 수 있도록 보호, 치료, 예방 차원의 정책이나 방법을 제공하는 경우로 범위를 한정한다. ② 광의적 개념의 사회복지의 범위는 사회 성원 일반을 대상으로 하여 기본적인 생활을 영위하는데 있어서 모든 국민의 생활영역에서 보다 바람직한 생활수준을 영위하도록 하는 것이다. 사회복지의 증대, 복지권의 확립, 최대 복지의 달성을 추구하는 사회적 책임 원리나 집합적 책임원리에 입각하고 있다. 오늘날의 사회복지의 개념은 광의적 개념으로 파악되고 있다. ③ 복합적 개념의 사회복지의 범위는 광의적 사회복지와 협의의 사회복지 범위를 모두 내포하고 있다.

---

수 있도록 하는 제도적 기능을 수행하는 것을 말한다. 개인과 사회의 복지를 국가가 책임진다는 것을 강조한다. 즉, 국가와 사회는 모든 사람들이 각자 능력을 최대한 발휘하고 사회기능을 향상할 수 있도록 사회복지서비스를 제공할 책임이 있다고 본다. 이 개념은 광의의 사회복지를 의미하며, 현대 국가의 복지이념을 수립하는데 기초가 되었다.

### (3) 사회보장과의 관계

사회보장(Social Security)이란 1935년 미국의 사회보장법(Social Security Act)에서 유래하여 1942년 영국의 베버리지 보고서가 공표된 이후 사회보장이라는 용어를 널리 사용하고 있으나<sup>2)</sup> 명확한 개념정의는 아직 없다. 일반적으로 사회 구성원들에게 발생한 위험으로부터 사회구성원의 생활을 사회가 공동적으로 보호하기 위하여 국가가 마련한 제반 조치를 말한다. 현행 사회보장기본법은 사회보장의 기본이념으로 ① 모든 국민이 다양한 사회적 위험으로부터 벗어나 행복하고 인간다운 생활을 향유할 수 있도록 자립을 지원하며, ② 사회참여·자아실현에 필요한 제도와 여건을 조성하여 ③ 사회통합과 행복한 복지사회를 실현하는 것이라 규정하고, “사회보장”을 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 말한다고 정의하고 있다.<sup>3)</sup> 따라서 사회복지, 사회복지정책, 사회보장제도에 용어가 혼용되고 있으나 사회보장제도를 통해 사회복지를 실현하는 것으로 수단과 목적의 관계에 있다고 해석된다.

### (4) 소 결

‘모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다’는 헌법 제34조 제1항의 규정에서 넓은 의미의 사회복지 개념을 도출할 수 있고, “국가는 사회보장과 사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다”는 제34조

2) 1942년 w.Beveridge 보고서의 정의를 소개하면 사회보장이란 실업, 병, 재해에 의하여 수입이 중단된 경우에 대처하기 위해서 또는 노령에 의한 취직이나 본인 이외의 사망에 의한 실업을 대비하기 위해서 출생, 사망, 결혼등과 관련된 특별한 지출을 감당하기 위한 소득보장을 의미 한다고 정의하고 있다.

3) 사회보장법 제2조-제3조 참조.

제2항의 규정에서는 사회보장과는 구별되는 좁은 의미의 사회복지 개념을 도출할 수 있다. 연혁적으로 볼 때 초기의 사회복지법령은 경제적으로 자립할 수 없는 자를 보호한다는 취지로 사회복지서비스를 중심으로 하는 협의의 사회복지 개념을 중심으로 하였다. 하지만 현대 사회에서는 국가가 모든 국민의 생존권적 기본권을 보장하여야 하므로 사회보험을 포함하는 광의의 사회복지 개념이 중심을 이루고 있다. 헌법 제34조 제2항의 헌법상의 규정에 의하면 사회보장과 사회복지는 구별되어야 하는 용어이지만 하위법인 사회보장기본법 제3조의 ‘사회보장’에 대한 정의규정을 고려할 때 사회보장이라는 용어가 사회복지라는 용어와 유사한 개념으로 판단된다. 현행 사회보장법은 사회복지법의 학문적 개념에서 광의의 사회복지개념을 취하고 있고, 개별 법률에서 협의의 사회복지법 개념에 기초하고 있다.

## 2. 사회복지분야의 법령체계

### (1) 사회복지분야의 법률현황

사회복지의 일반법에 사회보장법기본법이 있다. 사회보장기본법은 사회보장을 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고, 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 말한다고 규정하고 있다(제3조 제1호). 사회보장법(Social Security Act)은 국민의 생존권을 국가가 직접적이며 구체적으로 실현하는 법체계를 의미한다. ① 형식적 의미로 사회보장에 관련된 법령들의 총체를 말하고, ② 실질적 의미로 국민의 사회보장을 받을 권리와 이를 실현해야 할 국가의 의무관계를 규정한 법체계를 말한다. 사회보장법은 헌법상의 생존권을 구현하고, 복지국가의 실현, 사회연대사상에 의

한 상호부조를 기본이념으로 한다. 우리나라 사회복지관련 법률은 사회복지 수급권자의 권익을 보호하는 것을 목적으로 사회보험, 공공부조, 사회복지 및 사회복지사업 관련법을 대상으로 한다. 사회보장기본법은 ‘사회보장’의 형태를 사회보험·공공부조·사회서비스로 규정하고 있다. 이 법은 헌법과 국제협약의 사회보장에 관한 규정을 보다 구체화하여 국민의 사회보장을 받을 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고, 사회보장에 관한 법률들과 정책이 공통적으로 지향해야 할 기본이념과 사회보장의 운영원리와 운영원칙 그리고 정책의 수립과 시행에 관한 기본적인 사항을 규정하고 있다. 사회보장에 관한 다른 법률들은 이 법에 부합하여 제정되거나 개정되어야 한다. 이에 따라 사회복지에 관련된 법령을 분류하면 다음과 같다.

1) 사회보험법제분야

국민에게 발생하는 사회적 위험을 국가가 보험방식에 의하여 대처함으로써 국민건강과 소득을 보장하는 법제분야로 국민연금법, 국민건강보험법, 산업재해보상보험법, 고용보험법, 노인장기요양보험법 등이 이에 해당한다. 사회보험법제분야는 사회복지분야의 중심에 해당하므로 관련 법률의 목적과 특징을 표로 정리하였다.

<표 1> 개별 사회복지법률의 목적과 특징

| 법률    | 목적                                                        | 특징                                                                                                            |
|-------|-----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 국민연금법 | 국민의 노령, 질병, 폐질 또는 사망에 대하여 연금급여를 실시함으로써 국민의 생활안정과 복지증진에 기여 | ① 안정된 노후생활을 위해 국가가 운영하는 장기적인 소득보장 제도<br>② 연금보험료와 급여가 획일적으로 법정화<br>③ 전 국민 대상의 강제적 사회보험<br>④ 계층간, 세대간 소득재분배의 기능 |

제 2 장 사회복지법령상의 특별행정심판제도

| 법 률           | 목 적                                                                                                                         | 특 징                                                                                                                                                                                                                        |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|               |                                                                                                                             | ⑤ 고령화 사회와 핵가족화를 대비한 국가의 노후 소득보장장치                                                                                                                                                                                          |
| 국민 건강 보험 법    | 국민의 질병·부상에 대한 예방·진단·치료·재활과 출산, 사망 및 건강증진에 대하여 보험급여를 실시함으로써 국민보건을 향상시키고 사회보장을 증진                                             | ① 일반사업장의 근로자, 공무원, 교직원 및 지역의 주민을 적용 대상으로 하는 전 국민보험의 성격<br>② 강제보험으로 일정한 법적 요건이 충족되면 본인의 의사에 관계없이 강제적으로 적용.<br>③ 소득수준 등 보험료부담능력에 따라 부담하고 소득재분배기능                                                                             |
| 산업 재해 보상 보험 법 | 근로자의 업무상의 재해를 신속하고 공정하게 보상하고, 재해근로자의 재활 및 사회복귀를 촉진하기 위하여 필요한 보험시설을 설치·운영하며 재해예방 기타 근로자의 복지증진을 위한 사업을 행함으로써 근로자 보호에 이바지함을 목적 | ① 근로자의 안전과 건강을 위해 근로환경을 정비할 안전배려의무에 기초하여 사용자의 무과실책임인정<br>② 「민법」상의 손해배상제도와 「근로기준법」의 재해보상제도의 문제점을 시정하여 피해자의 생활보장과 무과실 재해보상에 대한 책임보험의 성격을 가지며 기업의 재해보상부담을 감소하기 위한 입법.<br>③ 강제보험의 성격<br>④ 「근로기준법」의 근로자가 주된 보호대상이고 사업주가 보험가입자임. |
| 고용 보험 법       | 실업의 예방, 고용의 촉진 및 근로자의 직업능력의 계발·향상을 도모하고, 국가의 직업지도·직업소개기능을 강화하며, 근로자가 실업한 경우에 생활에 필요                                         | ① 실업이라는 사회적 위험으로부터 사회보험의 방식에 의해 국민의 생활안정을 도모하는 점에서 사회보험법의 성격과 실직근로자에게 실업급여를 지급하여 실직자의 생계를 지원하는 사후적이고 소극적인 실업보험제도에서 그치지 아니하고, 실직자의 재                                                                                        |

| 법 률               | 목 적                                                                                                                                                         | 특 징                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                   | <p>한 급여를 실시함으로써 근로자의 생활의 안정과 구직활동을 촉진하여 경제·사회발전에 이바지함을 목적</p>                                                                                               | <p>취업을 촉진하고 근로자의 실업의 예방과 고용안정, 직업능력개발을 위한 지원을 하여 근로자의 일할 기회와 권리를 보장함으로써 노동법의 성격을 가짐.</p> <p>② 강제적 고용보험제도- 일정요건에 해당하는 사업주와 근로자는 그 당사자의 의사와 관계없이 강제적으로 고용보험제도에 가입</p> <p>③ 고용보험의 수급자의 다양화- 실업자 뿐 아니라 재직근로자, 사업주도 수급자.</p>                                    |
| <p>노인 장기요양보험법</p> | <p>고령이나 노인성 질병 등의 사유로 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인등에게 제공하는 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 장기요양급여에 관한 사항을 규정하여 노후의 건강증진 및 생활안정에도모하고 그 가족의 부담을 덜어줌으로써 국민의 삶의 질을 향상하도록 함을 목적.</p> | <p>① 노인의 간병, 장기요양문제를 사회적 연대원리에 따라 정부와 사회가 공동으로 해결하고 노인의 안정된 노후생활과 가족의 요양에 대한 부양부담을 덜고자 하는데 그 취지가 있음.</p> <p>② 그 대상은 장기요양이 필요한 65세 이상 노인 및 치매노인 등 노인성 질병을 가진 64세 이하의 국민으로 수급자 및 부양가족의 선택에 따라 서비스를 제공 받고 재원은 장기요양보험료와 국가 및 지방자치단체의 부담 및 이용자 본인의 부담으로 충당됨</p> |

2) 공공부조법제분야

국가 및 지방자치단체의 책임 하에 생활유지능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 법제분야로, 국민기초생활보장법, 의료급여법, 재해구호법, 기초노령연금법 등의 법령이

이에 해당한다. 공공부조는 사회보험분야와 달리 수급권자의 기여를 전제로 하지 않으며, 헌법상의 사회권적 기본권의 적극적 실현을 위한 법률마련도 국민기초생활보장법의 제정 이후에 시작되어 아직 미비하다.<sup>4)</sup>

<표 2> 개별 공공부조법률의 목적과 특징

| 법률        | 목적                                                               | 특징                                                                                                                                                                                                           |
|-----------|------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 국민기초생활보장법 | 이 법은 생활이 어려운 사람에게 필요한 급여를 실시하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 돕는 것을 목적으로 한다. | ① 국가의 보호를 필요로 하는 최저생계비 이하의 모든 국민에게 국가가 생계, 교육, 의료 등 기본생활을 제도적으로 보장<br>② 입법배경<br>- IMF체제 경제구조하에서 소외된 저소득층에 대한 경제적 지원<br>- 사회안전망으로서의 기존 생활보호법의 한계<br>③ 최근 법개정이 논의되고 있으나 최저생계비제도의 후퇴와 개별적 항목지원도입 등으로 논란이 되고 있음. |
| 의료급여법     | 이 법은 생활이 어려운 사람에게 의료급여를 함으로써 국민보건의 향상과 사회복지의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.  | ① 의료급여법은 종전의 국민기초생활보장법의 특별법인 의료보호법이 개정된 것<br>② 환자의 권익신장과 진료비 지원지급에 따른 요양기관의 경영난 해소를 위해 제정<br>③ 소득계층의 보험원리에 의해서 제공되는 의료보험제도와는 달리, 빈곤계층에 대하여 무료 혹은 공공부조의 원                                                     |

4) 박태정, 공공부조 권리구제절차의 문제점 및 개선방안, 사회복지정책 제37권, 2010.3, 128면 참조

| 법 률     | 목 적                                                                                                               | 특 징                                                                                                                                                                                                                                    |
|---------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|         |                                                                                                                   | <p>리에 의하여 적절한 수준의 의료서비스를 제공</p> <p>④ 급여비용 즉 의료보호진료비 예산확충을 위해 “국가와 지방자치단체로 하여금 기금운영에 필요한 충분한 예산을 확보”하도록 규정</p>                                                                                                                          |
| 재해구호법   | <p>이 법은 이재민(罹災民)의 구호와 의연금품(義捐金品)의 모집절차 및 사용방법 등에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 이재민 보호와 그 생활안정에 이바지함을 목적으로 한다.</p>            | <p>① 입법취지- 국가와 지방자치단체가 한해·풍해·수해·화재 등 비상재해가 발생시 응급적인 구호를 행함으로써 재해를 복구하고, 이재민의 생존을 보호하며, 사회 질서를 유지하기 위해 응급적인 구호를 행함</p> <p>② 재해로 인하여 피해를 입은 자(이재민)를 대상으로 고, 재해는(제2조 1항) 태풍·홍수·호우·폭풍·해일·폭설·가뭄 또는 지진. 기타 이에 준하는 자연형상으로 인하여 발생하는 피해를 의미</p> |
| 기초노령연금법 | <p>이 법은 노인이 후손의 양육과 국가 및 사회의 발전에 이바지하여 온 점을 고려하여 생활이 어려운 노인에게 기초노령연금을 지급함으로써 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진함을 목적으로 한다.</p> | <p>① 입법취지- 노인복지법상의 경로연금 제도를 폐지하면서 이를 대체하기 위해 기초노령연금법을 제정</p> <p>② 지급요건과 연금지급액 산정방식도 법령에 직접 규정해 놓고, 그 대상 범위를 확대하여 지급하도록 하고 있음.</p>                                                                                                      |

3) 사회복지서비스 및 사회복지사업 관련 법제분야<sup>5)</sup>

국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 상담·재활·직업소개 및 지도·사회복지시설 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 지원하는 법제분야이다. 사회복지서비스법은 사회복지서비스의 제공과 연관되는 법적 규정을 말한다. 사회복지사업과 유사한 말로 사용되며, 이는 사회생활상의 곤란 또는 장애를 받고 있는 장애인, 노인, 아동 등의 요보호자에 대한 보호, 육성, 지도, 치료, 재활 등에 대한 서비스라고 할 수 있다. 사회복지사업은 다양하게 정의될 수 있는데, 법상 법률에 따른 보호·선도(善導) 또는 복지에 관한 사업과 사회복지상담, 직업지원, 무료 숙박, 지역사회복지, 의료복지, 재가복지(在家福祉), 사회복지관 운영, 정신질환자 및 한센병력자의 사회복지에 관한 사업 등 각종 복지사업과 이와 관련된 자원봉사활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는 사업을 말한다.<sup>6)</sup>

사회복지서비스법은 사회보험법이나 공공부조법과는 구별되는 몇 가지 측면이 있다. 가장 큰 특징은 급여내용과 형태가 다르다는 점이다. 사회보험이나 공공부조는 소득이나 금전적인 급부가 대부분인데 반하여 사회복지서비스는 사회복지와 관련된 서비스를 주된 내용으로 한다. 또한 급부의 특성상 사회보험과 공공부조에 비하여 개인이 처한 상황에 따라 개별적인 서비스를 제공한다는 점에서도 사회보험과 공공부조와 구별되며, 상대적으로 더 어려운 측면이 있다. 그리고 급

---

5) 현행 사회보장법은 2013년 법을 개정하여 사회보장에 ‘사회서비스’를 포함하고 있으나, 그 범위가 포괄적이어서 본 보고서에서는 사회복지서비스 및 사회복지사업 관련 법제분야에 한정하여 서술하였다. 동법 제3조는 ‘사회서비스’를 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도로 포괄적으로 정의 하고 있다.

6) 사회복지사업법 제2조 참조.

부의 대부분이 서비스의 제공이라 서비스를 전달하는 사람의 전문적 판단과 기술이 중요하다. 이 분야의 법률로 국민기초생활보장법, 아동복지법, 노인복지법, 장애인복지법, 한부모가족지원법, 영유아보육법, 성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률, 정신보건법, 성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률, 입양특례법, 장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률, 장애아동복지지원법 등 26개 법령이 이에 해당한다.

<표 3> 개별 사회복지서비스 법률의 목적과 특징

| 법률    | 목적                                                             | 특징                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------|----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 아동복지법 | 이 법은 아동이 건강하게 출생하여 행복하고 안전하게 자랄 수 있도록 아동의 복지를 보장하는 것을 목적으로 한다. | ① 입법배경- 산업화과정을 거치면서 아동문제를 종래의 고아, 부랑아, 빈곤아동 등에 그치지 않고 비행, 가출, 약물중독, 자살, 범죄 등의 사회적 병리현상을 반영<br>② 종래의 소극적인 정책에서 벗어나 다음 세대의 건강한 ‘국민형성과 육성’이란 차원에서 1981년 4월 아동복지법을 ‘아동복지법’으로 개명되면서 동법의 대상이 종래의 요보호 아동에서 모든 아동으로 확대한 적극적인 사회복지 서비스법으로 개정·입법됨.<br>③ 기본 이념<br>- 아동에 대한 차별금지<br>- 아동에 대한 안정된 가정환경 제공<br>- 아동의 이익을 최우선적으로 고려 |
| 노인복지법 | 이 법은 노인의 질환을 사전예방 또는 조기발견하고 질환상태에 따른 적                         | ① 입법배경- 종래 노인문제는 사회문제가 아닌 개인문제로 인식하였으나 경제적 여유와 복지에 대한 욕구                                                                                                                                                                                                                                                            |

제 2 장 사회복지법령상의 특별행정심판제도

| 법 률                     | 목 적                                                                                                                                                                                                                                  | 특 징                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                         | <p>절한 치료·요양으로 심신의 건강을 유지하고, 노후의 생활안정을 위하여 필요한 조치를 강구함으로써 노인의 보건복지증진에 기여함을 목적으로 한다.</p>                                                                                                                                               | <p>증가로 국가와 사회에 대한 노인복지정책의 요구로 등장</p> <p>② 1989년 노인복지법이 전면 개정되면서 노인복지서비스 프로그램이 법적으로 규정되어 다양화, 체계화 되었으며 그 후 몇 차례의 개정을 통하여 다양한 서비스 프로그램이 마련</p> <p>③ 노인복지서비스내용- 소득보장제도, 의료보장제도, 재가복지사업, 시설보호사업, 경로우대제도 등</p>                                                                                                                                                                                                                             |
| <p>장애<br/>인복<br/>지법</p> | <p>이 법은 장애인의 인간다운 삶과 권리보장을 위한 국가와 지방자치단체 등의 책임을 명백히 하고, 장애발생 예방과 장애인의 의료·교육·직업재활·생활환경개선 등에 관한 사업을 정하여 장애인복지대책을 종합적으로 추진하며, 장애인의 자립생활·보호 및 수당지급 등에 관하여 필요한 사항을 정하여 장애인의 생활안정에 기여하는 등 장애인의 복지와 사회활동 참여증진을 통하여 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다.</p> | <p>① 입법연혁</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1981년 장애인복지제도의 기초가 된 심신장애자복지법을 제정하여 장애인복지의 제도적 장치를 마련</li> <li>- 1989년에는 심신장애자복지법을 장애인복지법으로 개정하여, 생계보조수당 지급과 의료비 지원 등을 규정</li> <li>- 2000년 장애의 범주에 주요 외부신체기능의 장애, 내부기관의 장애와 정신지체 또는 정신적 질환으로 발생하는 정신적 장애가 포함</li> <li>- 2010년 5월 일부 개정이 되기까지 몇 차례의 부분 개정, 타법 개정</li> </ul> <p>② 총칙, 기본시책의 강구, 복지 조치, 자립생활의 지원, 복지시설과 단체, 장애인보조기구, 장애인복지 전문인력, 보칙, 벌칙 등 9장, 전문 89조, 부칙으로 구성</p> |

| 법 률    | 목 적                                                                                                                       | 특 징                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 영유아보육법 | 이 법은 영유아(영幼兒)의 심신을 보호하고 건전하게 교육하여 건강한 사회 구성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 함으로써 영유아 및 가정의 복지 증진에 이바지함을 목적으로 한다. | ① 입법취지- 여성의 취업 증가와 맞벌이부부 증가와, 가족 역할 변화에 따른 아동보육문제의 해결. 자녀에 대한 기대심리, 정책적인 변화에 따라 현재 정부가 저출산 문제를 해결하기 위해서 보육정책에 대한 지원을 강화<br>② 입법연혁- 1991년 탁아시설의 공급확대 및 체계화로 아동의 건전한 보호교육 및 보호자의 경제적·사회적 활동을 지원하기 위하여 아동복지법과 사회복지사업법에 대한 특별법으로서 영유아보육법을 제정 |

## 제 2 절 현행 사회복지법령상의 권리구제제도

### 1. 사회복지법령상의 권리구제

#### (1) 권리구제 체계

사회복지법상 권리구제란 사회복지와 관련된 법에 규정되어 있는 사회복지급여대상자의 인권, 제반자격, 기여금, 서비스등과 관련하여 당해 처분에 이의가 있거나 불복이 있는 경우 관련법상에 규정되어 있는 각종 심사위원회나 심판위원회 및 법원에 그 처분의 시정과 취소를 구하는 절차를 통해서 구제받는 것을 말한다.<sup>7)</sup> 권리구제에 관하여 이의신청이나 심사·재심사 청구, 행정심판, 이의제기 등과 같은 규정을 두고 있으나 법률마다 다소 차이가 있다. 행정처분상의 권리

7) 이형하 외, 사회복지법상의 권리구제에 관한연구, 사회복지정책 37권 1호, 2010, 152면.

구제는 사법기관인 법원을 통한 사회복지와 관련된 문제가 된 처분이 나 조치를 해결하는 법적 쟁송이 원칙이다. 여기에는 경우에 따라 민사소송이나 행정소송 혹은 헌법 소원 등 다양한 법적 쟁송이 포함된다. 다만, 행정청의 위법 도는 부당한 처분에 의하여 권익이 침해될 때, 법원에 행정소송을 제기하여 권리구제를 받으려면 복잡하고 엄격한 형식의 소송절차를 따라야하지만 들어간 시간과 비용, 노력에 비해 반드시 성공적인 구제가 된다는 보장이 없다는 점에서<sup>8)</sup> 다른 권리구제절차의 중요성이 커지고 있다.

### 1) 사회복지 관련법상의 이의신청 또는 심사청구

우리나라 현행 사회복지관련 법률에는 공통적으로 이의신청과 심사청구에 관련된 규정을 두고 있다. 사회복지 관련법상의 이의신청 규정은 각종 법상의 처분에 의하여 권익을 침해당한 자가 법적인 소송절차를 통한 구제절차에 앞서 행정심판 혹은 행정부 내부적인 사전심사로서의 성격을 가진 심사위원회에 의한 시정을 구함으로써 사회복지 수급권자 권익을 보호하고 복지를 증진시키는데 목적이 있다. 예컨대, 사회보험분야인 국민연금법 제108조 이하 심사청구 규정을 두고,<sup>9)</sup> 국민건강보험법 제87조에서는 이의신청 등에 대한 규정을 두고 있다.<sup>10)</sup> 공공부조분야의 경우에도 국민기초생활보장법은 2차례의 이의신청을 규정하고, 긴급복지지원법 및 의료급여법도 각각 이의신청을 규정하고 있다.<sup>11)</sup> 이처럼 우리나라 사회복지관련 법률에는 거의 모두 이러한 이의신청이나 심사청구 제도를 두어 사회복지 수급권자

8) 김용섭, 행정소송 전단계의 권리구제방법 및 절차, 저스티스 105호, 2008, 216면 참조

9) 동법 108조 1항에서 가입자의 자격, 기준소득월액, 연금보험료, 그 밖의 이 법에 따른 징수금과 급여에 관한 공단 또는 건강보험공단의 처분에 이의가 있는 자는 그 처분을 한 공단 또는 건강보험공단에 심사청구를 할 수 있도록 규정하고 있다.

10) 동법 87조 1항에서 가입자 및 피부양자의 자격, 보험료 등, 보험급여, 보험급여 비용에 관한 공단의 처분에 이의가 있는 자는 공단에 이의신청을 할 수 있도록 규정하고 있다.

11) 박태정, 앞의 논문, 131면 참조.

의 권익을 보호하고 있다.

사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 및 사회복지사업분야 관련법에서 심사청구제도를 규정하고 있으며, 심사청구와 재심사청구 등 2심제를 원칙으로 한다. 2심적인 심사구조를 지나거나 경우에 따라서는 1심제를 취하는 것도 있다. 심사청구 후에도 분쟁이 해결되지 않을 때에는 최종적으로 법원의 사법적 판단을 위해 행정소송 등의 법적 쟁송절차가 진행된다. 법적 쟁송에는 일반적인 행정소송이나 민사소송 및 헌법재판소의 판결 등이 포함된다. 법적인 쟁송에 앞서서 심사청구제도를 두는 이유는 ① 행정청 스스로의 자율적 통제를 통하여 행정의 적법성과 타당성을 확보하려는 내부적 자기통제 내지 행정감독의 의미가 있다. ② 또한 법적인 권리구제를 보완하는 의미가 있다. 법적인 권리구제를 위해서는 해당 분야에 대한 고도의 전문적 지식이 요구되나, 사법부에게 모든 행정에 관한 전문성, 기술성을 요구하기는 사실상 어려우므로 해당 행정기관의 전문적인 지식을 활용하여 사전에 분쟁을 해결함으로써 법원의 부담을 경감시키고 동시에 국민의 권리구제를 용이하게 하는데 의의가 있다. ③ 그리고 사법적 절차에 의한 권리구제는 상당한 시일이 소요되므로 사법절차에 앞서 신속, 간편한 심사청구를 거치게 하여 행정사건에 관한 분쟁을 신속히 해결하여 행정적 비용을 줄이고 정책집행의 능률에 기여한다.

## 2) 행정심판

사회보장기본법은 권리구제와 관련하여 “위법 또는 부당한 처분을 받거나 필요한 처분을 받지 못함으로써 권리 또는 이익의 침해를 받은 국민은 행정심판법 또는 행정소송법의 규정에 의한 심판청구 또는 행정소송을 제기하여 그 처분의 취소 또는 변경 등을 청구할 수 있다.”고 규정하고 있다.<sup>12)</sup> 본 조항에 대해서는 사회복지행정상의 권리침해

12) 사회보장기본법 제35조.

해에 대한 재송절차는 일반 행정법과 동일하다는 해석과 이행소송을 인정하고 있는 특별한 규정이라고 해석하는 견해가 양립하고 있다.<sup>13)</sup>

우리나라는 사회복지 관련 개별법마다 별개의 불복절차를 달리하여 규정하고 있어서 통일적인 불복절차가 이루어지지 않고 있다. 사회복지법령상의 이의신청이나 심사청구, 행정심판의 절차는 개별법에 따라 다르지만, 사회보험분야의 경우 심사청구 또는 행정심판에 속하는 이의신청의 경우 재심사절차를 두어 2심적인 단계로 규정되어 있는 법률이 많다. 반면에 공공부조나 사회복지서비스분야는 이의신청만을 두고 있는 경우가 많다. 사회보험의 경우에는 수급권자가 일정부분을 부담하고 있으므로 그에 대한 권리구제를 보다 강화하려는 측면이 있고, 공공부조나 사회복지서비스의 경우에는 국가나 지방자치단체가 전적으로 부담하고 있으므로 권리구제절차에 구분을 둔 것으로 판단된다. 현재 일반 행정심판절차에 의하는 사안 중 특수한 전문성이 요청되는 사회복지분야에 있어 특별행정심판절차에 맡기는 경우가 많다.<sup>14)</sup>

### 3) 행정소송

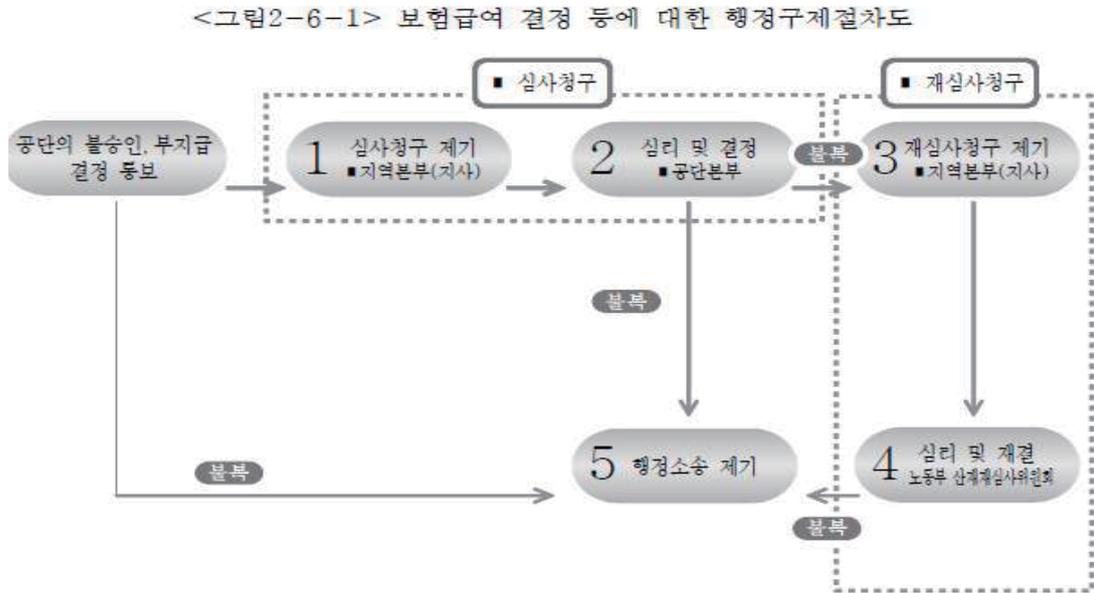
행정소송의 경우는 사회복지 관련법상 규정 되어 있는 각종 심사위원회 혹은 재심사위원회의 결정에 대하여 이의가 있을 경우에 제기된다. 예를 들어 국민건강보험법은 제90조에 “공단 또는 심사평가원의 처분에 이의가 있는 자와 제87조에 따른 이의신청 또는 제88조에 따른 심판청구에 대한 결정에 불복하는 자는 행정소송법에서 정하는 바에 따라 행정소송을 제기할 수 있다.”고 규정하고 있다.

---

13) 조만형, 우리나라 사회보장법상 행정불복절차에 관한 연구, 공법연구 제35집 제2호, 2006.

14) 예를 들면 국민건강보험의 요양급여비용에 관하여는 국민건강보험법에서 건강보험심사평가원의 이의신청 및 보건복지부에 대한 심사청구로 행정심판에 대신하고 있다. 그러나 의료급여환자에 대한 급여비용에 대하여는 의료급여법에서 특별한 절차를 규정하고 있지 아니하여 일반행정심판절차에 의하며, 중앙행정심판위원회에서 행정심판으로 심리·의결하고 있다.

<그림 1> 행정구제 절차



이하에서는 사회복지행정상의 행정불복절차에 관한 실정법 현황을 개관하고, 분야별 권리구제 현황에 대해 서술한다.

## (2) 현행 사회복지법령상의 분야별 권리구제 현황

### 1) 의료보험 분야

의료보험제도의 심사청구를 통한 권리구제와 연관된 다툼은 거의 모든 쟁점에 있어 연도별로 급속하게 증가하는 경향을 보인다. 심사청구의 쟁점별 현황을 살펴보면, 보험급여의 제한사항에 관한 것과 보험급여 비용에 관한 처분에 관한 것이 상대적으로 다수를 차지하고 있다. 특히 피보험자의 권리구제는 보험급여 문제에 집중되어 있다. 2012년도 국민건강보험공단의 이의신청 결정건수는 총 3,034건으로 전년도(2011년) 2,970건 대비 2.1% 증가했다.<sup>15)</sup> 유형별로는 보험료가 1,809건

15) 2012년도 이의신청 발생·결정현황, 보도자료, 국민건강관리보험공단

(59.6%)으로 가장 많았고, 다음으로 보험급여 634건(20.9%), 자격 500건 (16.5%), 요양급여비용 91건(3.0%) 순이며, 보험료는 전년도(2011년) 1,659건(55.9%) 보다 3.7% 늘어나 매년 증가하는 추세에 있다.<sup>16)</sup>

<그림 2> 이의신청 결정 현황, 국민건강보험관리공단, 통계연보

|                  | 구 분              | 건수          | 결정 유형별 현황 |       |       |     |     | 비 고                          |  |
|------------------|------------------|-------------|-----------|-------|-------|-----|-----|------------------------------|--|
|                  |                  |             | 인용        | 기각    | 각하    | 취하  | 기타  |                              |  |
| 이<br>의<br>신<br>청 | 처리대상건수           | 3,637       | -         | -     | -     | -   | -   | 진행 603건<br>(13년 이월)          |  |
|                  | 처리건수             | 3,034       | 209       | 1,914 | 448   | 463 | -   | 전년 이월<br>601건 포함             |  |
|                  | 자<br>격           | 소 계         | 500       | 27    | 377   | 31  | 65  | -                            |  |
|                  |                  | 피부양자        | 215       | 8     | 171   | 10  | 26  | -                            |  |
|                  |                  | 임의계속<br>가입자 | 142       | 14    | 97    | 6   | 25  | -                            |  |
|                  |                  | 기타 자격       | 143       | 5     | 109   | 15  | 14  | -                            |  |
|                  | 보<br>험<br>료      | 소 계         | 1,809     | 79    | 1,149 | 238 | 343 | -                            |  |
|                  |                  | 부과조정        | 1,460     | 31    | 1,022 | 152 | 255 | -                            |  |
|                  |                  | 징 수         | 349       | 48    | 127   | 86  | 88  | -                            |  |
|                  | 보<br>험<br>급<br>여 | 소 계         | 634       | 101   | 329   | 155 | 49  | -                            |  |
|                  |                  | 고의사고        | 23        | 3     | 19    | 1   | 0   | -                            |  |
|                  |                  | 범죄행위        | 88        | 13    | 60    | 10  | 5   | -                            |  |
|                  |                  | 기타<br>부당수급  | 422       | 85    | 250   | 47  | 40  | -                            |  |
|                  |                  | 민사사건        | 101       | 0     | 0     | 97  | 4   | -                            |  |
|                  | 요양급여비용           | 91          | 2         | 59    | 24    | 6   | -   |                              |  |
|                  | 2011년            | 2,970       | 203       | 1,794 | 446   | 527 | -   |                              |  |
|                  | 2010년            | 2,915       | 162       | 1,779 | 445   | 529 | -   |                              |  |
| 2009년            | 2,574            | 187         | 1,664     | 365   | 354   | 4   |     |                              |  |
| 2008년            | 1,677            | 138         | 1,022     | 221   | 286   | 10  |     |                              |  |
| 심사<br>청구         | 2012년            | 53          | 10        | 27    | 10    | 6   | -   | 진행 6건(13년 이월)<br>전년 이월 8건 포함 |  |
|                  | 2011년            | 60          | 14        | 21    | 12    | 13  | -   |                              |  |

2012년 이의신청 결정 3,034건 중 인용결정을 통해 신청인이 구제받은 건수는 209건(6.9%)이지만, 신청인의 주장에 따른 민원처리의 결과로 취하 종결된 463건(15.2%)을 더하면 실질적으로는 672건(22.1%)이 구제되었다.<sup>17)</sup>

16) 2013년 3월28일 보건복지부 보도자료 참조.

17) 주요 인용결정의 대표적 사례는 건강보험료 고지서가 반송된 사실 확인으로 연체금을 면제한 경우, 근로자의 의사와 무관하게 회사가 분사된 것은 계속근무로 보아 임의계속가입자로 자격을 인정한 경우 등이다.

## 2) 국민연금 분야

국민연금공단 심사청구의 건수는 2012년 기준 총 687건으로 2011년 611건에 비해 소폭 줄어들었다. 사안별로는 급여관리 533건, 자격관리 125건, 징수관리 29건으로 나타났으며, 인용건수는 각각 107건(11%), 32건(25.7%), 11(0%)건으로 권리 구제되었다. 급여별 심사로 살펴보면 노령연금 93건으로 전년도 88건에 비해 소폭 증가하였으며 장애연금 255건 전년도 243건에 비해 다소 증가하였다. 유족연금 34건으로 2011년보다 다소 감소하였고, 반환일시금 76건으로 2011년보다 소폭 (10건) 증가하였다.<sup>18)</sup>

&lt;그림 3&gt; 국민연금 분야 사안별 심사청구 현황

|      | 총 계<br>Grand Total |                       |                    |                      |                        | 자격관리<br>Qualification Management |                       |                    |                      |                        |
|------|--------------------|-----------------------|--------------------|----------------------|------------------------|----------------------------------|-----------------------|--------------------|----------------------|------------------------|
|      | 계<br>Total         | 인 용<br>Accep<br>tance | 기 각<br>Refu<br>sal | 각 하<br>Rejec<br>tion | 취 하<br>With-<br>drawal | 소 계<br>Sub-<br>total             | 인 용<br>Accep<br>tance | 기 각<br>Refu<br>sal | 각 하<br>Rejec<br>tion | 취 하<br>With-<br>drawal |
| 2003 | 513                | 89                    | 362                | 29                   | 33                     | 71                               | 10                    | 50                 | 8                    | 3                      |
| 2004 | 828                | 222                   | 489                | 80                   | 37                     | 345                              | 139                   | 140                | 47                   | 19                     |
| 2005 | 811                | 217                   | 543                | 29                   | 22                     | 308                              | 113                   | 171                | 16                   | 8                      |
| 2006 | 620                | 145                   | 425                | 35                   | 15                     | 88                               | 36                    | 34                 | 13                   | 5                      |
| 2007 | 640                | 152                   | 448                | 25                   | 15                     | 101                              | 32                    | 55                 | 12                   | 2                      |
| 2008 | 885                | 227                   | 601                | 30                   | 27                     | 84                               | 23                    | 49                 | 7                    | 5                      |
| 2009 | 763                | 161                   | 508                | 38                   | 56                     | 99                               | 17                    | 59                 | 14                   | 9                      |
| 2010 | 638                | 100                   | 477                | 18                   | 43                     | 100                              | 17                    | 63                 | 4                    | 16                     |
| 2011 | 611                | 85                    | 458                | 30                   | 38                     | 101                              | 29                    | 54                 | 7                    | 11                     |
| 2012 | 687                | 150                   | 438                | 19                   | 80                     | 125                              | 32                    | 44                 | 6                    | 43                     |

18) 2012년 국민연금통계연보, 국민연금관리공단, 318-321면 참조

| 징 수 관 리<br>Collection Management |                        |                     |                       |                        | 급 여 관 리<br>Benefit Management |                        |                     |                       |                        |    |
|----------------------------------|------------------------|---------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------------|------------------------|---------------------|-----------------------|------------------------|----|
| 소 계<br>Sub-<br>total             | 인 용<br>Accep-<br>tance | 기 각<br>Refu-<br>sal | 각 하<br>Rejec-<br>tion | 취 하<br>With-<br>drawal | 소 계<br>Sub-<br>total          | 인 용<br>Accep-<br>tance | 기 각<br>Refu-<br>sal | 각 하<br>Rejec-<br>tion | 취 하<br>With-<br>drawal |    |
| 2003                             | 90                     | 9                   | 49                    | 13                     | 19                            | 352                    | 70                  | 263                   | 8                      | 11 |
| 2004                             | 128                    | 6                   | 87                    | 25                     | 10                            | 355                    | 77                  | 262                   | 8                      | 8  |
| 2005                             | 48                     | 17                  | 25                    | 2                      | 4                             | 455                    | 87                  | 347                   | 11                     | 10 |
| 2006                             | 50                     | 17                  | 24                    | 9                      | 0                             | 482                    | 92                  | 367                   | 13                     | 10 |
| 2007                             | 38                     | 21                  | 7                     | 5                      | 5                             | 501                    | 99                  | 386                   | 8                      | 8  |
| 2008                             | 48                     | 18                  | 14                    | 5                      | 11                            | 753                    | 186                 | 538                   | 18                     | 11 |
| 2009                             | 79                     | 34                  | 19                    | 6                      | 20                            | 585                    | 110                 | 430                   | 18                     | 27 |
| 2010                             | 21                     | 5                   | 9                     | 4                      | 3                             | 517                    | 78                  | 405                   | 10                     | 24 |
| 2011                             | 18                     | 0                   | 12                    | 5                      | 1                             | 492                    | 56                  | 392                   | 18                     | 26 |
| 2012                             | 29                     | 11                  | 8                     | 1                      | 9                             | 533                    | 107                 | <b>386</b>            | 12                     | 28 |

### 3) 산재보험 분야

산재보험제도는 의료보험이나 국민연금에 비하여 일찍 실시되었고 근로자와 그 가족에게 미치는 영향이 커서 심사와 재심사가 비교적 활발하게 이루어지고 있다. 급여종류별 산재보험 심사 및 재심사 현황을 살펴보면, 소위 직업병 문제는 앞으로 산재보험 관련 심사 및 재심사의 중요한 원인으로 부각될 가능성이 높아지고 있다. 2011년 총 청구건수는 7,894건으로 요양급여 4,796건, 장애급여 1,547건, 기타급여 794건, 유족급여 488건, 휴업급여 179건 순서로 나타났다. 재심사 재결 현황은 총 3,356건으로 요양급여 2,314건, 장애급여 454건, 유족급여 422건, 기타급여 140건, 휴업급여 26건으로 순서는 동일하게 나타났다.<sup>19)</sup>

19) 통계표에 따라 수치가 일치하지 않는 부분이 있다.

<그림 4> 산재보험 분야 권리구제 현황

<표2-6-1> 심사청구 결정 현황

(단위 : 건, %)

| 구 분  | 보험급여 지급건수 | 청구 건수     | 결 정 내 용 |       |       |       |     | 취소율 |      |
|------|-----------|-----------|---------|-------|-------|-------|-----|-----|------|
|      |           |           | 계       | 취 소   | 기 각   | 각 하   | 취 하 |     |      |
| '11년 | 합 계       | 1,371,756 | 7,934   | 8,024 | 1,092 | 6,727 | 126 | 79  | 13.6 |
|      | 요양급여      | 618,629   | 4,976   | 5,085 | 621   | 4,322 | 90  | 52  | 12.2 |
|      | 휴업급여      | 454,407   | 179     | 178   | 46    | 124   | 3   | -   | 26.6 |
|      | 장해급여      | 43,375    | 1,547   | 1,546 | 195   | 1,326 | 11  | 14  | 12.6 |
|      | 유족급여      | 3,860     | 438     | 442   | 37    | 396   | 8   | 1   | 8.4  |
|      | 기타급여      | 251,485   | 794     | 778   | 193   | 559   | 14  | 12  | 24.3 |
| '10년 | 합 계       | 1,463,572 | 8,100   | 8,014 | 962   | 6,835 | 141 | 76  | 12.0 |
|      | 요양급여      | 653,821   | 5,229   | 5,001 | 521   | 4,352 | 86  | 42  | 10.4 |
|      | 휴업급여      | 474,518   | 184     | 188   | 43    | 135   | 5   | 5   | 22.9 |
|      | 장해급여      | 45,514    | 1,500   | 1,528 | 211   | 1,299 | 11  | 7   | 13.8 |
|      | 유족급여      | 3,923     | 430     | 421   | 42    | 357   | 17  | 5   | 10.0 |
|      | 기타급여      | 285,796   | 757     | 876   | 145   | 692   | 22  | 17  | 16.6 |

<표2-6-2> 재심사청구 재결 현황

(단위 : 건, %)

| 구 분  | 심사 기각건수 | 청구 건수 | 결 정 내 용 |       |     |       | 취소율 |      |
|------|---------|-------|---------|-------|-----|-------|-----|------|
|      |         |       | 계       | 취 소   | 기 각 | 각 하   |     |      |
| '11년 | 합 계     | 6,727 | 3,320   | 3,356 | 317 | 3,000 | 39  | 9.4  |
|      | 요양급여    | 4,322 | 2,311   | 2,314 | 220 | 2,074 | 20  | 9.5  |
|      | 휴업급여    | 124   | 28      | 26    | 3   | 23    | 0   | 11.5 |
|      | 장해급여    | 1,326 | 434     | 454   | 39  | 406   | 9   | 8.6  |
|      | 유족급여    | 396   | 417     | 422   | 26  | 390   | 6   | 6.2  |
|      | 기타급여    | 559   | 130     | 140   | 29  | 107   | 4   | 20.7 |
| '10년 | 합 계     | 6,835 | 3,527   | 3,371 | 323 | 3,003 | 45  | 9.6  |
|      | 요양급여    | 4,352 | 2,419   | 2,333 | 244 | 2,063 | 26  | 10.5 |
|      | 휴업급여    | 135   | 25      | 25    | 7   | 18    | 0   | 28.0 |
|      | 장해급여    | 1,299 | 416     | 393   | 33  | 350   | 10  | 8.4  |
|      | 유족급여    | 357   | 418     | 393   | 23  | 364   | 6   | 5.9  |
|      | 기타급여    | 692   | 249     | 227   | 16  | 208   | 3   | 7.0  |

(3) 분야별 법적 쟁송 현황

우리나라 행정소송건수가 2012년 기준 10년 동안 46%나 증가되었고,<sup>20)</sup> 행정소송 사건 수는 지속적인 증가추세를 보이고 있다. 2011년

20) 2009년 32,176건, 2010년 33,424건, 2011년 34,847, 2012년 34,854건으로 행정소송 건수가 꾸준히 증가하고 있다.

도에는 전년도에 비해 행정소송 총사건 수는 4.3% 증가하였다. 행정소송의 승소율은 2007년 이래 증가추세였으나, 2010년도에는 전년도에 비해 2.5% 감소하였고, 2011년도에는 전년도에 비해 2.4% 증가하였다. 행정소송의 패소율은 2007년 이래 감소추세였으나, 2010년도에는 전년도에 비해 1.5% 증가하였고, 2011년도에는 전년도에 0.6% 증가하였다.<sup>21)</sup> 사회복지 분야의 경우에도 국민연금, 산재보험, 의료보험 등 법원을 통한 권리구제가 꾸준히 증가하고 있다.

1) 산재보험 분야

<그림 5> 산재보험 분야 권리구제 현황

<표2-6-3> 행정소송 판결 현황

(단위 : 건, %)

| 급 여 별  | 접수 건수 | 판 결 내 용 |       |     |      |      |       | 계류 중 | 취소율 |
|--------|-------|---------|-------|-----|------|------|-------|------|-----|
|        |       | 계       | 승 소   | 패 소 | 일부승소 | 취하 등 |       |      |     |
| 합 계    | 3,922 | 1,651   | 1,032 | 172 | 55   | 392  | 2,271 | 10.5 |     |
| '11    |       |         |       |     |      |      |       |      |     |
| 요양급여   | 2,134 | 881     | 564   | 87  | 38   | 192  | 1,253 | 9.9  |     |
| 휴업급여   | 24    | 8       | 4     | -   | 3    | 1    | 16    | 0.0  |     |
| 장해급여   | 379   | 158     | 69    | 13  | 2    | 74   | 221   | 8.2  |     |
| 유족급여   | 969   | 403     | 303   | 54  | 3    | 43   | 566   | 13.4 |     |
| 기타급여   | 243   | 105     | 40    | 9   | 2    | 54   | 138   | 8.6  |     |
| 보험료 기타 | 173   | 96      | 52    | 9   | 7    | 28   | 77    | 9.4  |     |
| 합 계    | 3,833 | 1,586   | 999   | 257 | 44   | 286  | 2,247 | 16.2 |     |
| '10    |       |         |       |     |      |      |       |      |     |
| 요양급여   | 2,160 | 890     | 574   | 128 | 33   | 155  | 1,270 | 14.4 |     |
| 휴업급여   | 28    | 17      | 7     | 3   | 3    | 4    | 11    | 17.6 |     |
| 장해급여   | 387   | 176     | 82    | 34  | 1    | 59   | 211   | 19.3 |     |
| 유족급여   | 900   | 375     | 273   | 71  | 3    | 28   | 525   | 18.9 |     |
| 기타급여   | 190   | 57      | 28    | 10  | -    | 19   | 131   | 17.5 |     |
| 보험료 기타 | 170   | 71      | 35    | 11  | 4    | 21   | 99    | 15.5 |     |

행정 소송건수가 2010년 2,160건, 2011년 3,922건, 2012년 3,814건으로 꾸준히 증가하고 있다. 급여 유형별로는 요양급여, 유족급여, 장해급여, 기타급여, 보험료 기타 순으로 나타났다. 근로복지공단 2012년

21) 검찰청, 송무통계

도 전체 행정소송 3천814건 가운데 확정된 사건은 1천547건으로 그 중 일반적 산재소송인 보험급여(유족급여·요양급여·장해급여·기타) 사건은 1천451건이며, 공단 패소율은 16.3%다.<sup>22)</sup>

2) 의료보험 분야

최근 5년간(2008~2012년) 의료보험분야에서 제기된 행정소송 건수는 2008년 45건, 2009년 62건, 2010년 77건, 2011년 72건으로 증가추세를 보이다 2012년 52건으로 다소 감소하고 있다. 행정소송 제기 현황을 청구별로 분류하면 의료기관 심사에 따른 요양급여조정처분취소 소송은 2008년 37건, 2009년 50건, 2010년 49건, 2011년 47건, 2012년 35건이며, 환자민원으로 인한 과다본인부담금 확인처분취소 소송은 2008년 5건, 2009년 11건, 2010년 28건, 2011년 22건, 2012년 11건으로 나타났다.<sup>23)</sup> 또, 정보 비공개 취소청구를 구하는 행정소송도 2008년 3건, 2009년 1건, 2011년 1건, 요양기관 적정성평가처분에 따른 행정소송은 2011년 처음 2건 발생한 이후 2012년 6건으로 증가했다.

<그림 6> 의료보험 분야 권리구제 현황

□ 행정소송 제기 건수

| 년도    | 제기건수 | 청구별 분류               |                             |                           |                   |
|-------|------|----------------------|-----------------------------|---------------------------|-------------------|
|       |      | 요양급여조정처분<br>(의료기관심사) | 요양기관<br>적정성평가처분<br>(의료기관평가) | 과다본인부담금<br>확인처분<br>(환자민원) | 정보<br>비공개<br>취소청구 |
| 합 계   | 308  | 218                  | 8                           | 77                        | 5                 |
| 2008년 | 45   | 37                   | -                           | 5                         | 3                 |
| 2009년 | 62   | 50                   | -                           | 11                        | 1                 |
| 2010년 | 77   | 49                   | -                           | 28                        | -                 |
| 2011년 | 72   | 47                   | 2                           | 22                        | 1                 |
| 2012년 | 52   | 35                   | 6                           | 11                        | -                 |

22) 매일노동신문, 2013.10.05. 기사참조. 소송통계에 따르면 전심(심사위와 재심사위)을 경유한 공단 패소율은 18.1%(171건), 미경유 패소율은 13.3%다.

23) 청년의사, 2013년 4월3일 기사 참조.

## 2. 사회복지법령상 권리구제의 특수성

현대복지국가에서 사회적 약자에 대한 배려는 무엇보다 중요한 사회적 이슈이며, 국가의 관심분야가 되고 있다. 현재 사회복지분야에 대한 구제수단이 통합적인 법률이 없이 별도의 개별적 법률에서 특별행정심판제도를 두고 있어 체계적이지 못하다는 지적을 받고 있다. 또한 사회복지법령상의 권리구제의 특수성 즉, 권리구제를 신청하는 자의 상황과 제도의 편이성과 신속성을 통한 권리구제의 효율성을 고려할 때 특별행정심판제도를 설치 목적에 적합하도록 재정비할 필요가 있다. 이를 위해서는 사회복지법령상의 권리침해의 특수성과 권리구제제도의 특수성을 면밀히 검토하고, 이를 통한 제도개선의 연구가 수행되어야 한다.

### (1) 사회복지법률상의 권리침해의 특수성

사회복지법률은 인간다운 생활을 목적으로 하고 이러한 목적의 실현을 위하여 개인이 처한 상황과 여건에 따라 개별적이고 구체적인 급부를 행하여야 하므로 행정청에게 그에 따른 재량을 상당히 인정하고 행정의 탄력성을 가질 수밖에 없다. 따라서 사회복지법상의 권리침해는 급부행정의 특성상 입법의 부작위 또는 공권력의 부작위에 의한 권리침해형태가 주를 이룬다. 또한 권리를 침해 받는 자가 사회적 약자이며 사회적으로 위협에 처한 자가 대부분이어서 급부와 관련된 행정기관의 권리침해는 수급권자의 개인의 삶의 질과 인간다운 생활에 장기간 영향을 미친다. 따라서 신속하고도 효율적인 권리구제가 이루어져야 한다.

### (2) 사회복지법상의 권리구제의 특수성

사회보험, 공공부조, 사회복지서비스법상의 권리구제에 대해서는 다음과 같은 특수성이 있다.<sup>24)</sup> ① 사회복지행정은 급부행정영역으로 행

24) 조만형, 앞의 논문, 452면 참조.

정청의 처분에 대한 취소 또는 무효를 통해 권리침해가 제거되기 보다는 행정청의 처분이나 작용을 강제해야 권리구제가 이루어지는 경우가 많다. ② 사회복지법령에 의한 권리구제의 대상자는 사회 경제적 위험에 처한 상황으로 사회적 보호를 필요로 하는 사회복지수급권자이다. 침해받은 수급권자의 권리 자체가 생존권보장을 내용으로 하는 사회적 기본권에 해당하고 있어서 사회적 기본권의 속성상 구체적인 권리로서의 보호에 어려움이 있다. 특히 공공부조의 경우 다른 사회복지급여보다 더 사회적 보호 내지 최저생활의 보장이 시급한 분야이다. ③ 사회복지와 관련된 사회보장법은 그 내용이 매우 복잡하고 그 영역도 포괄적이다. 또한 정치적 영향으로 정권의 교체시마다 복지정책에 대한 변화가 있어왔고 그에 따라 잦은 법률의 개정이 있어왔다.<sup>25)</sup> 우리나라의 경우 통합적인 사회복지법이나 별도로 사법기관이 존재하는 것이 아니며 개별적인 사회복지법령에 특별히 규정된 권리구제 절차와 방법에 의해 일반 행정법상의 권리구제방법에 따라 권리구제를 받고 있다.

### 제 3 절 현행 사회복지법령상의 특별행정 심판제도

#### 1. 특별행정심판의 의의

행정심판은 행정청의 위법·부당한 처분 또는 부작위에 대한 불복에 대하여 행정기관이 심판하는 행정심판법상의 행정쟁송절차를 말한다.<sup>26)</sup> 행정청 스스로 행정청의 전문적·기술적 지식을 활용하여 시정할 기회를 주어 법적 분쟁을 해결하기 위한 제도로 과도한 소송으로

25) 송기민 외3인, 현행 사회보험 권리구제제도의 문제점 및 개선방안 한국사회보장학회, 사회보장연구 22권 2호, 2006. 190-191면 참조

26) 박균성, 행정법강의, 박영사, 2013, 612면 참조

인한 법원의 부담을 줄이고, 법적 분쟁에 요구되는 시간과 비용을 경감하기 위한 취지를 가지고 있다. 헌법은 재판의 전심절차로서 행정심판을 할 수 있고, 행정심판의 절차는 법률로 정하되 사법절차가 준용되도록 규정하고<sup>27)</sup>, 이에 따라 행정심판법에서 일반적인 행정심판 절차를 규정하고 있다. 행정심판법은 행정심판의 대상으로 ‘행정청의 처분 또는 부작위’로 규정하고, ‘다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우’ 외에는 동법에 따른 행정심판을 청구할 수 있다고 규정하고 있다.<sup>28)</sup> 즉, 다른 법률에서 행정심판과 같은 특별한 불복절차를 규정하고 있는 경우에는 그에 따르도록 규정하고 있다. 또한 사안(事案)의 전문성과 특수성을 살리기 위하여 특히 필요한 경우 외에는 이 법에 따른 행정심판을 갈음하는 특별한 행정불복절차(특별행정심판)나 이 법에 따른 행정심판 절차에 대한 특례를 다른 법률로 정할 수 없다고 규정하여 사안의 ‘전문성과 특수성’을 살리기 위하여 특히 필요한 경우가 아니면 행정심판에 대한 특례를 다른 법률로 정할 수 없도록 하고 있다.<sup>29)</sup>

현대 행정의 복잡성 및 다양성으로 인하여 긴급한 필요가 있거나 전문성, 특수성이 요구되는 분야의 경우에는 일반 행정심판절차와 달리 각 개별 법률에서 특별행정심판이나 특례를 두고 있는 경우가 많고, 주로 개별 법률에서 이의신청, 심사청구 등에 관하여 규정하고 있다. 사회복지법령도 이 경우에 해당한다. 개별 법률에 규정된 쟁송절차를 행정심판법 제3조가 말하는 ‘다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우’에 해당하는지의 여부와 특별행정심판의 요건으로서의 사안의 전문성과 특수성을 살리기 위해 특히 필요한 경우에 대한 해석이 문제된다. 개별법에서 불복절차를 규정하면서 ① 행정심판을 대체하는 불복절차임을 명시하거나 행정심판과 별개의 불복절차로 명시한 경우에는 문제가 없으나, 행정심판과의 관계를 명시하지 않거나 그 관계

27) 헌법 제107조제3항 참조.

28) 행정심판법 제3조 제1항 참조.

29) 행정심판법 제4조 제1항 참조.

가 불분명한 경우에는 이를 판단하기가 쉽지 않아 규정을 명확히할 필요가 있다. 또한 특별행정심판제도를 인정할 취지가 사안의 전문성·특수성을 고려한 권리구제의 효율성과 편의성을 위한 것이나 당사자의 입장에서 보면 권리구제절차가 복잡하고, 다양한 심판기관의 설치로 권리구제절차가 혼란을 주고 복잡해질 우려가 있으므로 특별행정심판제도의 확대에 대해서는 신중할 필요성도 제기되고 있다.

## 2. 특별행정심판의 요건

### (1) ‘다른 법률’로 특별히 정하고 있을 것

#### 1) ‘다른 법률’로 정하는 ‘특별규정’의 의미

행정심판법 제3조제1항에 의하면, 행정청의 처분 또는 부작위에 대하여 ‘다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 외’에는 행정심판법에 의하여 행정심판을 제기할 수 있다. 즉, 행정심판법에 의한 행정심판을 원칙으로 하되 그 예외를 규정하고 있다. 문제는 ‘다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우’라는 원칙적인 용어를 사용하고 있어 원칙과 예외의 관계가 명확하지 않아 어떤 경우에 특별한 규정이 있는 것으로 볼 것인가에 대한 해석의 여지를 남기고 있다. 예컨대, ① 그 용어나 심판절차, 행정심판을 담당하는 위원회의 구성방법과 운용 등과 관계없이 다른 법률에 특별한 규정을 두고 있기만 하면 행정심판법에 의한 행정심판이 아니라고 할 것인지, ② 다른 법률에서 정한 특별한 규정이 ‘행정심판’이라는 용어가 아닌, 이의신청, 심사청구, 소청, 재심사청구, 심판청구 등의 용어를 사용하고 있으면 이를 모두 예외로 할 것인지, ③ 행정상 심판절차의 전문성·특수성을 고려할 때 그 심판절차가 현저히 약식절차로 규율되어 있더라도 예외로 볼 것인지, ④ 특별규정의 행정심판기관의 위원 구성에 있어 과반수이상인 그 소속기

관 내부 공무원으로 이루어지거나 또는 위원 총수와는 별도로 개별 회의의 실제 운영상 회의 구성에 내부 공무원이 과반수이상 참여하는 것이 일반화되어 있는 경우 등에도 이러한 특례절차도 예외로 할 것인지에 대한 판단을 어렵게 하고 있는 것이다. 따라서 동법 제3조 제1항의 ‘다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외’라는 규정을 개별 법률상의 특례규정에 의한 불복절차의 경우 행정심판법의 적용에 앞서 당해 개별 법률상의 규정을 우선적으로 적용한다는 의미이고, 행정심판법의 모든 규정을 배제하는 것을 뜻하는 것으로 해석될 여지도 있다.

행정심판절차는 준사법적 절차로서 절차의 엄격성이 요구되고, 이러한 일반적 행정심판절차를 대체하는 특별행정심판제도를 인정한 취지상 심판의 긴급성이 요구되며, 심리의 전문성과 특수성을 위한 전문위원회 등에서 심리를 하는 구조를 갖추고 있는 경우라면 이는 행정심판법 제3조 제1항의 ‘다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우’에 해당한다고 볼 수 있다. 반면에 행정처분이 특별히 전문적이지도 않고 개별 법률에서 당해사안을 심리하기 위한 전문위원회도 두지 않으면서 단순히 처분에 대한 처분권자의 재고를 의미하는 불복절차인 경우에는 체계적인 심리절차가 보장되지 않고 있으므로 이를 준사법적인 절차가 적용되는 행정심판제도를 대체하는 특별행정심판절차로 볼 수 없다. 따라서 그 불복절차를 거쳤다 하더라도 행정심판절차를 통하여 정식으로 불복할 수 있도록 처리하여야 한다.

## 2) ‘다른 법률’에 의한 별도의 구제절차

다른 법률에서 정하고 있는 특별한 구제절차에는 특별행정심판절차와 기타 특별한 사법절차가 있다. 개별 법률에서 불복절차에 관하여 규정하고 있지 아니함에도 불구하고 행정심판법의 적용을 배제한다거나, 불복절차를 규정하고 있더라도 그 불복절차가 행정심판에 해당된다고 보기 어려운 경우에도 그 사항을 행정심판의 대상에서 제외한다

면 행정심판을 통한 권리구제를 제한하는 것이 되어 재판의 전심절차로 행정심판을 할 수 있도록 하고 있는 헌법 제107조제3항의 취지에 반하는 결과가 된다. 개별법에서 두고 있는 불복절차를 특별행정심판으로 인정할 것인가에 관하여는 법률에서 특별한 규정을 두고 있지 않는 경우 이에 대한 검토가 필요하다. 현재 특별행정심판의 예로서는 국세기본법에 의한 조세심판, 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률상의 수용재결에 대한 이의신청, 공무원법 및 지방공무원법에 의한 소청, 노동사건에 대한 노동행정심판 등을 들 수 있다. 이들은 각 개별 법률에서 정한절차에 따라 행정심판을 해야 한다. 기타 개별법상 규정된 특별 불복절차로 행정청의 처분에 대하여 행정심판절차를 거치지 아니하고 바로 법원에 의한 구제절차 등 특별한 불복절차를 거치도록 개별법에서 규정하고 있는 경우가 있다.

## (2) 사안의 ‘전문성과 특수성’ 요구

### 1) 사안의 ‘전문성·특수성’의 의미

일반 행정심판이 아닌 별도의 특별행정심판을 다른 법률로 정하기 위해서는 당해 사안에 대하여 일반 행정심판을 적용하기 곤란할 정도의 ‘전문성’과 ‘특수성’이 있어야 한다(행정소송법 제4조 제1항). 사안의 전문성과 특수성은 특별행정심판의 본질적 요소이므로 특별행정심판에 해당하는 규정을 개별법이 두고 있다하더라도 이를 결하는 경우에는 행정소송법 제4조 제1항에 반하는 것으로 특별 행정심판이 아니다. 사안의 전문성이란 당해 불복절차의 심리에 있어 전문성이 필요하여 주로 법적 전문가들로 구성된 일반 행정심판위원회의 심리에 의해서는 해결되기 어려운 사정이 인정되는 경우를 말한다. 전문성에는 어떤 특정 분야에 전문적 지식과 경험을 가진 전문가로서 변호사·의사·교수 등 인적 측면의 전문성과 조세·노동·교육 등 업무적 측면

의 전문성을 모두 포함한다. 사안의 특수성이란 해당 사안이 기술적 기타의 사유로 일반적이고 보편적인 것과 다른 특수한 분야임을 의미하고 그에 따른 특별한 권리구제절차가 필요함을 말한다. 당해 행정업무처리의 긴급성 등으로 인하여 약 2~3개월 걸리는 일반 행정심판절차로 하게 되면 당해 행정업무 처리 또는 청구인의 권리회복에 심각한 지장을 줄 우려가 있는 경우가 이에 해당한다. 특히 사회복지분야의 권리구제는 그 신속성과 편이성, 효율성 등이 특히 요구되고 있어서 이러한 고유 영역에 대한 특수성이 고려되어야 한다. 특별행정심판절차의 요건으로서 사안의 ‘전문성’과 ‘특수성’을 개념적으로 엄격히 구분하기 보다는 일반 행정심판절차를 통해서는 권익구제가 충분히 이루어지기 어려울 정도의 전문성·특수성이 요구되는 것으로 해석하는 것이 타당하다. 그러나 전문성·특수성이 어느 정도를 요구하는지 판단하는 것은 여전히 어려운 부분이다.

## 2) 사안의 ‘전문성·특수성’의 요구 정도

### 가. 행정심판에서의 전문성과 특수성

특별행정심판이 요구되는 분야는 사안의 전문성과 특수성이 요구되는 분야임이 원칙이고, 현행 각종 특별행정심판도 이러한 원칙에 따르고 있다. 그러나 중앙행정심판위원회 등 일반 행정심판의 경우에도 그 전문성과 특수성이 필요하고, 이를 제고하기 위하여 많은 노력을 하고 있다.<sup>30)</sup> 이러한 행정심판위원회의 전문성강화가 아직 국민들의 신뢰를 인정받기에는 미흡한 실정이지만 전문위원회의 설치로 분야별 사건의 인용률이 높아지고, 위원회의 심리부담도 경감되어 일정부분

30) 일반 행정심판의 경우 행정심판 심리의 전문화를 위해 전문위원회 설치계획을 수립하고 정보공개전문위원회(2003년), 보훈·의료분야 전문위원회(2004년)를 설치·운영하여 전문분야의 심리를 실시한바 있다. 또한 감정병원을 지정하고 외부전문가의 의견을 심리과정에 참고하도록 하여 행정심판위원회 심리의 공정성과 전문성을 강화하기 위해 노력해 왔다. 다만, 전문위원으로 참여하는 전문가들이 한정되어 있어 심리의 공정성을 확보하기가 어려운 문제점이 있다.

위원회의 효율적인 운영이 이루어지 있어 일정부분 효과를 보고 있다. 이러한 점에서 사안의 전문성과 특수성은 특별 행정심판은 물론 일반행정심판의 경우에도 요구되고 있다. 다만, 특별행정심판은 사안의 전문성과 특수성과 함께 사안을 심판하는 위원들에 대한 전문성을 모두 요구하고 그 정도도 강하게 요구하고 있다는 점에서 다르다. 따라서 사안에 대한 상당한 정도의 전문성과 특수성이 결여된 경우 특별행정심판으로서의 의의를 상실한 것이므로 이를 일반 행정심판으로 전환하여야 한다.

나. 특별 행정심판의 ‘전문성’

특별행정심판기관의 전문성은 행정심판의 공정성과 타당성에 있어 중요한 요인이지만, 전문화되고 복잡 다양한 현대 행정의 변화에 대응할 수 있는 전문역량을 갖추기가 매우 어려운 실정이다. 현재 일반적으로 특별행정심판기관이라고 인정되는 중앙토지수용위원회나 소청심사위원회 등에서 심판하는 행정심판의 경우에 그 전문성과 특수성이 긍정되고 있지만 그것이 특별행정심판으로 독립적으로 설치·운영될 정도로 “특히 필요한” 것인지에 대해서는 아직 논란이 있다. 또한 국세 및 지방세를 담당하는 조세심판원의 경우에는 상대적으로 높은 전문성에도 불구하고 여전히 독립적으로 설치할 필요가 있는 것인지에 대하여 의문이 제기되고 있다. 다만, 특허심판원의 경우에는 그 사안의 전문성 뿐 아니라 특허법원의 존치에 따라 별도의 조직으로 운영될 필요성은 크게 긍정된다고 할 수 있다.

다. 특별행정심판의 ‘특수성’

특별 행정심판에 있어 사안의 전문성이 인정되더라도 특수성이 함께 요구되는 영역의 경우에는 특수성 요건에 대한 검토가 필요하다. 행정심판법에 의한 행정심판위원회의 위원은 변호사, 법학교수 등 주

로 법률전문가이다. 그러나 현대행정의 복잡성과 다양성 등으로 인하여 특수한 분야의 행정은 법률의 전문성보다는 당해 행정 분야에 대한 전문성이 더 필요하게 되었다. 이러한 분야의 분쟁해결은 법률 전문가 위주로 구성된 일반 행정심판위원회보다는 당해 분야의 특수성을 고려하여 해당분야에 대한 전문성을 갖추고 있는 특별 행정심판절차에 맡기는 것이 보다 효율적이다.

또한 행정기관의 전문지식을 활용한 행정능률의 보장이라는 행정심판제도의 취지에도 부합한다. 다만, 사안에 대한 전문성과 특수성이 인정된다고 그 모두를 개별법상의 특별행정심판으로 하는 것은 예외를 원칙으로 할 수는 없다는 점에서 타당하지 않다. 개별법에서 특별행정심판절차를 두는 경우는 사안의 전문성과 특수성이 특히 높게 요구되는 일부 분야로 제한하고, 일반적 사안은 행정심판법상의 행정심판으로 분쟁해결을 하는 것이 타당하다. 결론적으로 개별법에서 불복절차를 정하면서 그 사안의 전문성과 특수성이 인정되지 않는다면 이를 특별행정심판으로 운영하는 것은 타당하지 않다. 적절하지 않다.

### (3) 사안의 전문성과 특수성을 살리기 위하여 ‘특히 필요한 경우’ 일 것

행정심판에 해당하는 사안의 전문성과 특수성을 살리기 위하여 ‘특히 필요한 경우’가 아니면 특별행정심판이나 행정심판법에 대한 특례를 다른 법률로 정할 수 없다(행정소송법 제4조제1항). 다만, 사안의 전문성과 특수성을 살리기 위한 ‘특별한 필요성’이 어느 정도인가가 문제되고, 이는 일정한 수준 이상의 전문성과 특수성이 인정되는 경우라 하더라도 이를 별도의 개별 법률로 특별행정심판절차를 정하여 심판해야 할 정도로 그 필요성이 크게 요구되는 것인가 여부를 기준으로 판단해야 할 것이다.<sup>31)</sup> 그런데 이러한 기준의 충족 여부는 입법정

31) 신봉기, 특별행정심판의 개념과 허용요건, 경북대학교 법학논고, 제32집, 2010.2 503면 참조.

책적 판단이 필요하다. 현행 개별 법률상 인정된 특례규정의 경우 그것이 모두 특별행정심판의 설치를 위한 ‘특별한 필요성’이 긍정된다고는 보기 어렵다. 다시 말해서 개별 법률의 불복절차가 전문성이 요구되거나 신속히 해결해야 할 필요가 있고, 민간이 참여하는 위원회의 심리를 거쳐 객관성이 확보되는 경우에는 그 절차를 행정심판절차에 대체하는 경우로 보아야 한다.<sup>32)</sup> 그렇지 않은 불복절차는 행정심판과는 구분되는 별도의 구제절차로 보아야 하고 이러한 불복절차를 거친 후에도 행정심판을 제기할 수 있는 것으로 해석해야 할 것이다

### 3. 일반 행정심판과 특별 행정심판간의 관계

특별행정심판이란 특정분야의 행정심판에 대하여 행정심판법에 의한 일반 행정심판 절차가 아닌 각 개별법에서 일반 행정심판을 대체하여 규정한 특별절차에 따라 심판하는 행정심판을 말한다. 이러한 특별 행정심판은 행정심판에 있어서 심판청구사건의 전문성 및 특수성을 살려야 할 필요가 있거나, 행정의 조속한 안정을 위하여 불복기간 등에 관하여 특례를 둘 필요가 있는 등의 경우에 인정된다.<sup>33)</sup> 다만, 이러한 특별 행정심판절차는 일반 행정심판 절차에 대한 예외로 심리의 절차에 있어서 준사법적 절차의 적용이 약화되거나, 심판기관의 객관성이나 공정성 등이 취약할 우려가 있어서 행정심판법에서는 ‘전문성과 특수성을 살리기 위하여 특히 필요한 경우’에 한하여 제한적으로 특별 행정심판제도를 두도록 하고 있다. 따라서 특별 행정심판절차를 두려면 당해 처분에 대한 권리구제절차에 대한 전문성 또는 특수성이 인정되어야 한다. 그러나 이미 검토한 바와 같이 현행 특별 행정심판제도나 특례규정 가운데 전문성이나 긴급성 등의 특수성을

32) 김승일, 특별행정심판에 관한 연구-개별법상 각종 불복절차의 분석-행정심판절차의 개선 방안에 관한 고찰, 행정심판제도개선연구 논문집, 법제처 2004, 3면 참조.

33) 행정심판법 제4조 참조.

인정하기 어려운 것들이 규정되어 있는 경우가 많고, 일반 행정심판의 경우에도 전문위원회 등 조직의 개편과 확대로 그동안 법적 전문성 뿐 아니라 다양한 행정분야의 전문성을 갖추어 왔기 때문에 일반 행정심판과 특별 행정심판 양자의 관계를 다른 새로운 관점에서 분석하여 특별행정심판제도의 필요성에 대한 검토를 하고, 현행 사회복지법령상의 특별행정심판제도에 대한 검토 및 정비가 필요하다. 또한 일반 행정심판절차에 의하되 심판청구기간에 대하여 특례를 두어 심판청구기간을 짧게 하는 경우가 많은데 이것은 법적 분쟁을 조기에 종결하여 행정을 단시간 내에 안정시키는 장점도 있으나 청구인의 권리구제를 제한하는 것이므로 청구기간특례를 두는 경우에도 그 정도의 긴급성이 있는 지에 대한 충분히 검토가 요구된다.

특별 행정심판은 행정심판법에 의한 일반 행정심판과의 관계에 있어서 사안에 대한 전문성과 특수성, 특례의 필요성 등에 있어서 차이가 있을 뿐 행정심판에 해당함은 당연하다. 따라서 행정심판에 요구되는 헌법 제107조 제3항의 ‘재판의 전심절차’로서의 역할과 ‘사법절차의 준용’이 특별행정심판에서도 그대로 적용되고, 행정심판의 준사법적 절차의 준용은 특별행정심판의 준사법적 절차의 보장도 포함한다. 이러한 점에서 특별행정심판은 헌법적 관점에서는 일반 행정심판과 큰 차이가 없고, 법률로 정하는 바에 따라 그 절차에 있어 일반 행정심판과 다소 달리 정할 수 있는 것으로 볼 수 있다. 특별행정심판의 경우에도 준사법절차가 적용되므로 행정심판법에 규정된 심판절차에 해당하는 정도의 절차, 즉 심판기관의 독립적 구조, 심리절차의 대심구조화, 심리절차의 객관화 등은 요구된다고 할 수 있다. 다만, 그 요구되는 심판절차의 정도가 문제되나 개별법에서 행정심판법이 규정하고 있는 정도의 준사법절차를 따로 규정하거나 그 심판절차에 행정심판법을 준용한다는 규정을 두고 있는 경우에는 특별행정심판에 해당한다고 볼 수 있다.

행정심판을 필요적 전치로 요구하던 구 행정소송법과 달리, 현행 행정소송법 제18조 제1항은 행정심판 임의주의를 채택하고 있다. 행정심판과 행정소송의 관계에서 행정심판을 거치지 않고도 행정소송을 제기할 수 있도록 국민들에게 권리구제에 대한 선택권을 주어 비용은 들지만 신속하게 법원에 의한 권리구제를 받을 수 있는 동시에 추가로 비용부담 없이 행정청 스스로의 자기통제를 통한 권리구제수단을 더 인정하려는 취지이다. 이러한 행정심판 임의주의로의 전환이 특별행정심판과 일반 행정심판과의 관계에서 의미가 있다. 행정심판전치주의에서는 행정소송을 통한 권리구제를 받으려면 반드시 행정심판절차를 거치도록 강제하고 있어서 ‘행정심판의 판단여부’가 국민의 권리구제를 제한하는 측면이 있었다. 이러한 이유로 판례는 국민의 권리구제차원에서 행정심판절차를 엄격하게 해석하지 않고 개별법의 불복절차를 거의 행정소송의 필수전치절차인 행정심판으로 인정하는 경향이 있었다. 또한 전치주의 요건 불비로 소송이 각하될 것을 우려하여 가급적 개별법상의 특별 행정심판절차를 행정심판법 제3조 제1항의 ‘다른 법률에 의한 특별절차’로 보아 특별행정심판의 범위를 넓게 인정해 왔다. 이런 이유로 사법절차가 전혀 준용되지 아니한 이의신청 등의 경우에도 행정청이 전문성의 관점에서 한번 더 판단하는 과정을 거치기만 하면 이를 행정심판으로 인정한 경우도 있다. 하지만 현행 행정소송법이 행정심판 임의주의를 채택한 이상 행정심판법 제3조제1항 및 제4조를 과거와 달리 보다 엄격히 해석할 필요가 있다. 이의신청 등 다른 법률에서 불복절차를 규정하고 있더라도 그 법률에서 명확하게 규정하고 있지 아니한 경우에는 그 불복절차를 특별행정심판으로 해석해서는 안된다. 청구인의 권익보호를 위한 제도로써 불충분한 불복절차까지 행정심판을 대체하는 불복절차로 인정한다면 행정처분의 상대방은 사법절차가 준용되는 행정심판을 통한 권리구제가 제한되는 결과를 초래하고, 예외인 특별행정심판을 광범위하게 인정하

여 일반 행정심판의 존재의의가 위축되는 결과가 발생한다. 따라서 현재의 행정심판 임의주의하에서는 다른 법률에서 행정심판법을 대체하거나 적용하지 않는 등의 특별한 규정을 두고 있지 않으면 개별 법률에서 정한 불복절차는 특별행정심판이 아닌 당해 법률 고유의 독립된 구제절차로 보아야 한다. 즉, 행정처분의 상대방은 개별 법률에서 정한 이의신청 등 불복절차를 거친 후에 행정심판 임의주의에 따라 행정심판을 거치지 아니하고 곧바로 행정소송을 제기하거나, 불복절차를 거친 후 행정심판을 청구하여 권리구제를 다툰 후에 다시 행정소송을 제기할 수도 있다.

#### 4. 사회복지법령상 권리구제절차 조항에 대한 전수조사(총 38개 법령)

권리구제를 위한 심사청구의 유형은 모든 사회복지 분야에 규정되어 있다. 사회보험 뿐만 아니라 공공부조와 사회복지서비스 분야에도 각각 심사청구제도가 있다. 국민연금법이나 국민건강보험법, 산재보험법 등의 권리성이 강한 소위 사회보험분야는 물론 국민기초생활보장법이나 사회복지사업 관련법 예컨대, 노인복지법 등에서도 모두 이러한 제도를 두고 있다. 이하에서는 사회복지법령상의 불복절차규정을 조사하여 이를 표로 정리하였다. 다만, 불복절차규정을 두지 않고 있는 법률도 상당수 있고, 해당 법률들은 제외하였다.

##### (1) 사회보험법의 권리구제절차 조항

국민에게 발생하는 사회적 위험을 국가가 보험방식에 의하여 대처함으로써 국민건강과 소득을 보장하는 법제분야로 국민연금법, 국민건강보험법, 산업재해보상보험법, 고용보험법, 노인장기요양보험법 등이 대표적이다. 그 외 공무원연금법, 사립학교교원연금법, 군인연금법도 포함하는 경우도 있다. 사회보험법제분야는 사회복지분야의 중심에

해당하고, 이하에서 권리구제절차의 내용을 표로 정리하였다.

<표 4> 사회보험법의 권리구제절차

| 1                    | 근거법령                           | 국민연금법                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------------------|--------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 권리<br>구제<br>절차       | 제108조<br>(심사청구)                | ① 가입자의 자격, 기준소득월액, 연금보험료, 그 밖의 이 법에 따른 징수금과 급여에 관한 공단 또는 건강보험공단의 처분에 이의가 있는 자는 그 처분을 한 공단 또는 건강보험공단에 <u>심사청구</u> 를 할 수 있다.<br>② 제1항에 따른 심사청구는 그 <u>처분이 있음을 안 날부터 90일 이내</u> 에 문서(「전자정부법」 제2조제7호에 따른 전자문서를 포함한다)로 하여야 하며, 처분이 있는 날부터 180일을 경과하면 이를 제기하지 못한다. 다만, 정당한 사유로 그 기간에 심사청구를 할 수 없었음을 증명하면 그 기간이 지난 후에도 심사 청구를 할 수 있다. |
|                      | 제110조<br>(재심사청구)               | 제108조에 따른 심사청구에 대한 결정에 불복하는 자는 그 결정통지를 받은 <u>날부터 90일 이내</u> 에 <u>국민연금재심사위원회</u> 에 재심사를 청구할 수 있다.                                                                                                                                                                                                                              |
| 특별<br>행정<br>심판<br>기관 | 제109조<br>(국민연금심사위원회 및 징수심사위원회) | ① 제108조에 따른 심사청구 사항을 심사하기 위하여 공단에 <u>국민연금심사위원회</u> (이하 “심사위원회”라 한다)를 두고, 건강보험공단에 <u>징수심사위원회</u> 를 둔다. <개정 2009.5.21><br>② 심사위원회 및 징수심사위원회의 구성·운영 및 심사 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.                                                                                                                                                  |
|                      | 제111조<br>(국민연금재심사위원회)          | ① 제110조에 따른 재심사청구 사항을 심사하기 위하여 보건복지부에 <u>국민연금재심사위원회</u> (이하 “재심사위원회”라 한다)를 둔다.<br>② 재심사위원회의 구성·운영 및 재심사 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.                                                                                                                                                                                                |

제 2 장 사회복지법령상의 특별행정심판제도

| 1      | 근거법령                    | 국민연금법                                                                                                                             |
|--------|-------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 기<br>타 | 제112조<br>(행정심판과의<br>관계) | ① 재심사위원회의 재심사와 재결에 관한 절차에 관하여는 「행정심판법」을 준용한다.<br>② 제110조에 따른 재심사청구 사항에 대한 재심사위원회의 재심사는 「행정소송법」 제18조를 적용할 때 「행정심판법」에 따른 행정심판으로 본다. |

| 2        | 근거법령           | 국민건강보험법                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|----------|----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 불복<br>절차 | 제87조<br>(이의신청) | ① 가입자 및 피부양자의 자격, 보험료등, 보험급여, 보험급여 비용에 관한 공단의 처분에 이의가 있는 자는 <u>공단에 이의신청</u> 을 할 수 있다.<br>② 요양급여비용 및 요양급여의 적정성 평가 등에 관한 심사평가원의 처분에 이의가 있는 공단, 요양기관 또는 그 밖의 자는 <u>심사평가원에 이의신청</u> 을 할 수 있다.<br>③ 제1항 및 제2항에 따른 이의신청(이하 “이의신청”이라 한다)은 처분이 있음을 안 날부터 <u>90일</u> 이내에 문서(전자문서를 포함한다)로 하여야 하며 처분이 있는 날부터 180일을 지나면 제기하지 못한다. 다만, 정당한 사유로 그 기간에 이의신청을 할 수 없었음을 소명한 경우에는 그러하지 아니하다.<br>④ 제3항 본문에도 불구하고 요양기관이 제48조에 따른 심사평가원의 확인에 대하여 이의신청을 하려면 같은 조 제2항에 따라 통보받은 날부터 30일 이내에 하여야 한다.<br>⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 이의신청의 방법·결정 및 그 결정의 통지 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. |
|          | 제88조<br>(심판청구) | ① <u>이의신청에 대한 결정에 불복하는 자는 제89조에 따른 건강보험분쟁조정위원회에 심판청구</u> 를 할 수 있다. 이 경우 심판청구의 제기기간 및 제기방                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

|                      |                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|----------------------|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2                    | 근거법령                      | 국민건강보험법                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|                      |                           | <p>법에 관하여는 제87조제3항을 준용한다.</p> <p>② 제1항에 따라 심판청구를 하려는 자는 대통령령으로 정하는 심판청구서를 제87조제1항 또는 제2항에 따른 처분을 한 공단 또는 심사평가원에 제출하거나 제89조에 따른 건강보험분쟁조정위원회에 제출하여야 한다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 심판청구의 절차·방법·결정 및 그 결정의 통지 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>                                                                                                                                     |
|                      | 제90조<br>(행정소송)            | <p>공단 또는 심사평가원의 처분에 이의가 있는 자와 제87조에 따른 이의신청 또는 제88조에 따른 심판청구에 대한 결정에 불복하는 자는 「행정소송법」에서 정하는 바에 따라 행정소송을 제기할 수 있다.</p>                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 특별<br>행정<br>심판<br>기관 | 제89조<br>(건강보험분쟁<br>조정위원회) | <p>① 제88조에 따른 심판청구를 심리·의결하기 위하여 보건복지부에 건강보험분쟁조정위원회(이하 “분쟁조정위원회”라 한다)를 둔다.</p> <p>② 분쟁조정위원회는 위원장을 포함하여 35명 이내의 위원으로 구성하고, 위원장을 제외한 위원 중 1명은 당연직위원으로 한다.</p> <p>③ 분쟁조정위원회의 회의는 위원장, 당연직위원 및 위원장이 매 회의마다 지정하는 7명의 위원을 포함하여 총 9명으로 구성한다.</p> <p>④ 분쟁조정위원회는 제3항에 따른 구성원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</p> <p>⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 분쟁조정위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> |

| 3        | 근거법령                     | 산업재해보상보험법                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------|--------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 불복<br>절차 | 제103조<br>(심사 청구의<br>제기)  | <p>① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공단의 결정 등(이하 “보험급여 결정등”이라 한다)에 불복하는 자는 <u>공단에 심사 청구</u>를 할 수 있다. &lt;개정 2010.5.20&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제3장 및 제3장의2에 따른 보험급여에 관한 결정</li> <li>2. 제45조 및 제91조의6제4항에 따른 진료비에 관한 결정</li> <li>3. 제46조에 따른 약제비에 관한 결정</li> <li>4. 제47조제2항에 따른 진료계획 변경 조치등</li> <li>5. 제76조에 따른 보험급여의 일시지급에 관한 결정</li> <li>6. 제84조에 따른 부당이득의 징수에 관한 결정</li> <li>7. 제89조에 따른 수급권의 대위에 관한 결정</li> </ol> <p>② 제1항에 따른 심사 청구는 그 보험급여 결정등을 한 공단의 소속 기관을 거쳐 공단에 제기하여야 한다.</p> <p>③ 제1항에 따른 심사 청구는 보험급여 결정 등이 있음을 안 날부터 90일 이내에 하여야 한다.</p> <p>④ 제2항에 따라 심사 청구서를 받은 공단의 소속 기관은 5일 이내에 의견서를 첨부하여 공단에 보내야 한다.</p> <p>⑤ 보험급여 결정 등에 대하여는 「행정심판법」에 따른 행정심판을 제기할 수 없다.</p> |
|          | 제106조<br>(재심사 청구의<br>제기) | <p>① 제105조제1항에 따른 심사 청구에 대한 결정에 불복하는 자는 제107조에 따른 산업재해보상보험재심사위원회에 <u>재심사 청구</u>를 할 수 있다. 다만, 판정위원회의 심의를 거친 보험급여에 관한 결정에 불복하는 자는 제103조에 따른 심사를 하지 아니하고 재심사 청구를 할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 재심사 청구는 그 보험급여 결정등을 한 공단의 소속 기관을 거쳐 제107조에 따른 <u>산업재해보상보험재심사위원회</u>에 제기하여야 한다.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

| 3                    | 근거법령                              | 산업재해보상보험법                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|----------------------|-----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                      |                                   | <p>③ 제1항에 따른 재심사 청구는 심사 청구에 대한 결정이 있음을 안 날부터 90일 이내에 제기하여야 한다. 다만, 제1항 단서에 따라 심사 청구를 거치지 아니하고 재심사 청구를 하는 경우에는 보험급여에 관한 결정이 있음을 안 날부터 90일 이내에 제기하여야 한다.</p> <p>④ 재심사 청구에 관하여는 제103조제4항을 준용한다. 이 경우 “심사 청구서”는 “재심사 청구서”로, “공단”은 “산업재해보상보험재심사위원회”로 본다.</p>                                                                                                                                                                        |
| 특별<br>행정<br>심판<br>기관 | <p>제104조<br/>(산업재해보상보험심사위원회)</p>  | <p>① 제103조에 따른 심사 청구를 심의하기 위하여 공단에 관계 전문가 등으로 구성되는 <u>산업재해보상보험심사위원회</u>(이하 “심사위원회”라 한다)를 둔다.</p> <p>② 심사위원회 위원의 제척·기피·회피에 관하여는 제108조를 준용한다.</p> <p>③ 심사위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>                                                                                                                                                                                                                                    |
|                      | <p>제107조<br/>(산업재해보상보험재심사위원회)</p> | <p>① 제106조에 따른 재심사 청구를 심리·재결하기 위하여 <u>고용노동부에 산업재해보상보험재심사위원회</u>(이하 “재심사위원회”라 한다)를 둔다. &lt;개정 2010.6.4&gt;</p> <p>② 재심사위원회는 위원장 1명을 포함한 60명 이내의 위원으로 구성하되, 위원 중 2명은 상임위원으로, 1명은 당연직위원으로 한다.</p> <p>③ 재심사위원회의 위원 중 5분의 2에 해당하는 위원은 제5항 제2호부터 제5호까지에 해당하는 자 중에서 근로자 단체 및 사용자 단체가 각각 추천하는 자로 구성한다. 이 경우 근로자 단체 및 사용자 단체가 추천한 자는 같은 수로 하여야 한다. &lt;개정 2010.1.27&gt;</p> <p>④ 제3항에도 불구하고 근로자단체나 사용자단체가 각각 추천하는 사람이 위촉하려는 전체 위원 수</p> |

| 3 | 근거법령 | 산업재해보상보험법                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|---|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|   |      | <p>의 5분의 1보다 적은 경우에는 제3항 후단을 적용하지 아니하고 근로자단체와 사용자단체가 추천하는 위원 수를 전체 위원 수의 5분의 2 미만으로 할 수 있다. &lt;신설 2010.1.27&gt;</p> <p>⑤ 재심사위원회의 위원장 및 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 고용노동부장관의 제청으로 대통령이 임명한다. 다만, 당연직위원은 고용노동부장관이 소속 3급의 일반직 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직 공무원 중에서 지명하는 자로 한다. &lt;개정 2010.1.27, 2010.6.4&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 3급 이상의 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직 공무원으로 재직하고 있거나 재직하였던 자</li> <li>2. 판사·검사·변호사 또는 경력 10년 이상의 공인노무사</li> <li>3. 「고등교육법」 제2조에 따른 학교에서 부교수 이상으로 재직하고 있거나 재직하였던 자</li> <li>4. 노동 관계 업무 또는 산업재해보상보험 관련 업무에 15년 이상 종사한 자</li> <li>5. 사회보험이나 산업의학에 관한 학식과 경험이 풍부한 자</li> </ol> <p>⑥ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 위원에 임명될 수 없다. &lt;개정 2010.1.27&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 금치산자·한정치산자 또는 파산선고를 받고 복권되지 아니한 자</li> <li>2. 금고 이상의 형을 선고받고 그 형의 집행이 종료되거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 3년이 지나지 아니한 자</li> <li>3. 심신 상실자·심신 박약자</li> </ol> <p>⑦ 재심사위원회 위원(당연직위원은 제외한다)의 임기는 3년으로 하되 연임할 수 있고, 위원장이나</p> |

제 3 절 현행 사회복지법령상의 특별행정 심판제도

| 3  | 근거법령                  | 산업재해보상보험법                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|----|-----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    |                       | <p>상임위원인 위원의 임기가 끝난 경우 그 후임자가 임명될 때까지 그 직무를 수행할 수 있다. &lt;개정 2010.1.27&gt;</p> <p>⑧ 재심사위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 외에는 그 의사에 반하여 면직되지 아니한다. &lt;개정 2010.1.27&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 금고 이상의 형을 선고받은 경우</li> <li>2. 오랜 심신 쇠약으로 직무를 수행할 수 없게 된 경우</li> </ol> <p>⑨ 재심사위원회에 사무국을 둔다 &lt;개정 2010.1.27&gt;</p> <p>⑩ 재심사위원회의 조직·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. &lt;개정 2010.1.27&gt;</p> |
| 기타 | 제111조<br>(다른 법률과의 관계) | <p>① 제103조 및 제106조에 따른 심사 청구 및 재심사 청구의 제기는 시효의 중단에 관하여 「민법」 제168조에 따른 재판상의 청구로 본다.</p> <p>② 제106조에 따른 재심사 청구에 대한 재결은 「행정소송법」 제18조를 적용할 때 행정심판에 대한 재결로 본다.</p> <p>③ 제103조 및 제106조에 따른 심사 청구 및 재심사 청구에 관하여 이 법에서 정하고 있지 아니한 사항에 대하여는 「행정심판법」에 따른다.</p>                                                                                                                                                      |

| 4     | 근거법령              | 고용보험법                                                                                                                                                                                                     |
|-------|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 불복 절차 | 제87조<br>(심사와 재심사) | <p>① 제17조에 따른 피보험자격의 취득·상실에 대한 확인, 제4장의 규정에 따른 실업급여 및 제5장에 따른 육아휴직 급여와 출산전후휴가 급여 등에 관한 처분[이하 “원처분(原處分)등”이라 한다]에 이의가 있는 자는 제89조에 따른 심사관에게 심사를 청구할 수 있고, 그 결정에 이의가 있는 자는 제99조에 따른 심사위원회에 재심사를 청구할 수 있다.</p> |

제 2 장 사회복지법령상의 특별행정심판제도

| 4        | 근거법령                | 고용보험법                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------|---------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|          |                     | <p>&lt;개정 2012.2.1&gt;</p> <p>② 제1항에 따른 심사의 청구는 같은 항의 확인 또는 처분이 있음을 안 날부터 90일 이내에, 재심사의 청구는 심사청구에 대한 결정이 있음을 안 날부터 90일 이내에 각각 제기하여야 한다.</p> <p>③ 제1항에 따른 심사 및 재심사의 청구는 시효중단에 관하여 재판상의 청구로 본다.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|          | 제89조<br>(고용보험심사관)   | <p>① 제87조에 따른 <u>심사를 행하게 하기 위하여 고용보험심사관</u>(이하 “심사관”이라 한다)을 둔다.</p> <p>② 심사관은 제87조제1항에 따라 심사청구를 받으면 30일 이내에 그 심사청구에 대한 결정을 하여야 한다. 다만, 부득이한 사정으로 그 기간에 결정할 수 없을 때에는 1차에 한하여 10일을 넘지 아니하는 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다.</p> <p>③ 심사관의 정원·자격·배치 및 직무에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>④ 당사자는 심사관에게 심리·결정의 공정성을 기대하기 어려운 사정이 있으면 그 심사관에 대한 기피신청을 고용노동부장관에게 할 수 있다. [개정 2010.6.4 제10339호(정부조직법)] [[시행일 2010.7.5]]</p> <p>⑤ 심사청구인이 사망한 경우 그 심사청구인이 실업급여의 수급권자이면 제57조에 따른 유족이, 그 외의 자인 때에는 상속인 또는 심사청구의 대상인 원처분등에 관계되는 권리 또는 이익을 승계한 자가 각각 심사청구인의 지위를 승계한다.</p> |
| 특별행정심판기관 | 제99조<br>(고용보험심사위원회) | <p>① 제87조에 따른 재심사를 하게 하기 위하여 고용노동부에 <u>고용보험심사위원회</u>(이하 “심사위원회”라 한다)를 둔다. &lt;개정 2010.6.4&gt;</p> <p>② 심사위원회는 근로자를 대표하는 자 및 사용자를 대표하는 자 각 1명 이상을 포함한 15명 이내</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

제 3 절 현행 사회복지법령상의 특별행정 심판제도

| 4   | 근거법령                  | 고용보험법                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-----|-----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     |                       | <p>의 위원으로 구성한다.</p> <p>③ 제2항의 위원 중 2명은 상임위원으로 한다.</p> <p>④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 위원에 임명될 수 없다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 금치산자·한정치산자 또는 파산의 선고를 받고 복권되지 아니한 자</li> <li>2. 금고 이상의 형을 선고받고 그 형의 집행이 종료되거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 3년이 지나지 아니한 자</li> </ol> <p>⑤ 위원은 형의 선고를 받았거나 심신 쇠약 또는 현저한 능력 부족으로 직무를 수행하기 곤란한 때 외에는 그 의사와 다르게 면직되지 아니한다.</p> <p>⑥ 상임위원은 정당에 가입하거나 정치에 관여하여서는 아니 된다.</p> <p>⑦ 심사위원회는 제87조제1항에 따라 재심사의 청구를 받으면 50일 이내에 재결(裁決)을 하여야 한다. 이 경우 재결기간의 연장에 관하여는 제89조제2항을 준용한다.</p> <p>⑧ 심사위원회에 사무국을 둔다.</p> <p>⑨ 심사위원회 및 사무국의 조직·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> |
| 기 타 | 제104조<br>(다른 법률과의 관계) | <p>① 재심사의 청구에 대한 재결은 「행정소송법」 제18조를 적용할 경우 행정심판에 대한 재결로 본다.</p> <p>② 심사 및 재심사의 청구에 관하여 이 법에서 정하고 있지 아니한 사항은 「행정심판법」의 규정에 따른다</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

| 5        | 근거법령           | 노인장기요양보험법                                       |
|----------|----------------|-------------------------------------------------|
| 불복<br>절차 | 제55조<br>(이의신청) | ① 장기요양인정·장기요양등급·장기요양급여·부당이득·장기요양급여비용 또는 장기요양보험료 |

제 2 장 사회복지법령상의 특별행정심판제도

| 5                    | 근거법령           | 노인장기요양보험법                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----------------------|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                      |                | <p>등에 관한 공단의 처분에 이의가 있는 자는 공단에 <u>이의신청</u>을 할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 이의신청은 <u>처분이 있는 날부터 90일 이내</u>에 문서로 하여야 한다. 다만, <u>정당한 사유로</u> 본문의 기간 이내에 이의신청을 할 수 없었음을 소명한 때는 그러하지 아니하다.</p>                                                                                                                                                                                   |
|                      | 제56조<br>(심사청구) | <p>① 제55조에 따른 <u>이의신청</u>에 대한 결정에 불복하는 자는 결정처분을 받은 날부터 <u>90일 이내</u>에 <u>장기요양심판위원회</u>(이하 “<u>심판위원회</u>”라 한다)에 심사청구를 할 수 있다.</p>                                                                                                                                                                                                                                      |
|                      | 제57조<br>(행정소송) | <p>공단의 처분에 이의가 있는 자와 제55조에 따른 이의신청 또는 제56조에 따른 심사청구에 대한 결정에 불복하는 자는 「<u>행정소송법</u>」으로 정하는 바에 따라 행정소송을 제기할 수 있다.</p>                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 특별<br>행정<br>심판<br>기관 | 제55조<br>(이의신청) | <p>③ 공단은 <u>장기요양심사위원회</u>를 구성하여 제1항에 따른 이의신청사건을 심의하게 하여야 한다.</p> <p>④ 제3항에 따른 <u>장기요양심사위원회</u>의 구성·운영 및 위원의 임기, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>                                                                                                                                                                                                                          |
|                      | 제56조<br>(심사청구) | <p>① 제55조에 따른 이의신청에 대한 결정에 불복하는 자는 결정처분을 받은 날부터 <u>90일 이내</u>에 <u>장기요양심판위원회</u>(이하 “<u>심판위원회</u>”라 한다)에 심사청구를 할 수 있다.</p> <p>② 심판위원회는 <u>보건복지부장관 소속</u>으로 두고, 위원장 1인을 포함한 <u>20인 이내</u>의 위원으로 구성한다.</p> <p>③ 심판위원회의 위원은 관계 공무원, 법학, 그 밖에 <u>장기요양사업 분야</u>의 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 <u>보건복지부장관</u>이 임명 또는 위촉한다.</p> <p>④ 심판위원회의 구성·운영 및 위원의 임기, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> |

| 6                    | 근거법령             | 공무원연금법                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|----------------------|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 권리<br>구제<br>절차       | 제80조<br>(심사의 청구) | <p>① 급여에 관한 결정, 기여금의 징수, 그 밖에 이 법에 따른 급여(순직유족급여는 제외한다)에 관하여 <u>의의가 있는 자</u>는 대통령령으로 정하는 바에 따라 공무원연금급여 재심위원회에 그 <u>심사를 청구할 수 있다.</u></p> <p>② 제1항의 심사 청구는 급여에 관한 결정 등이 있었던 날부터 180일, 그 사실을 안 날부터 90일 이내에 하여야 한다. 다만, 그 기간 내에 정당한 사유가 있어 심사 청구를 할 수 없었던 것을 증명한 경우에는 예외로 한다.</p> |
| 특별<br>행정<br>심판<br>기관 |                  | <p>③ 제1항에 따른 <u>공무원연금급여 재심위원회</u>는 <u>안</u> 전행정부에 두되, 그 조직과 운영, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. &lt;개정 2013.3.23&gt;</p> <p>④ 급여에 관한 결정, 기여금의 징수, 그 밖에 이 법에 따른 급여(순직유족급여는 제외한다)에 관하여는 「행정심판법」에 따른 행정심판을 청구할 수 없다.</p>                                                                |

| 7                                     | 근거법령             | 사립학교교원연금법                                                                                                                                                                                                                                                           |
|---------------------------------------|------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 불복<br>절차<br>및<br>특별<br>행정<br>심판<br>기관 | 제53조<br>(심사의 청구) | <p>① 급여에 관한 결정, 개인부담금의 징수, 그 밖의 이 법에 따른 처분 또는 급여에 관하여 의의가 있는 사람은 대통령령으로 정하는 바에 따라 <u>사립학교교직원 연금급여재심위원회</u>에 그 <u>심사를 청구할 수 있다.</u></p> <p>② 제1항의 심사 청구는 처분이 있는 날부터 180일, 그 사실을 안 날부터 90일 이내에 하여야 한다. 다만, 그 기간 내에 정당한 사유로 인하여 심사 청구를 할 수 없었던 것을 증명한 경우에는 예외로 한다.</p> |

제 2 장 사회복지법령상의 특별행정심판제도

|  |  |                                                                                         |
|--|--|-----------------------------------------------------------------------------------------|
|  |  | ③ 제1항에 규정된 <u>사립학교교직원 연금급여재심위원회</u> 는 <u>공단</u> 에 두되 그 조직과 운영, 그 밖의 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. |
|--|--|-----------------------------------------------------------------------------------------|

| 8                   | 근거법령            | 군인연금법                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 불복 절차 및 특별 행정 심판 기관 | 제5조<br>(심사의 청구) | <p>① 급여에 관한 결정, 기여금의 징수, 그 밖에 이 법에 따른 급여에 관하여 이의가 있는 사람은 대통령령으로 정하는 바에 따라 <u>군인연금급여재심위원회</u>에 심사를 청구할 수 있다.</p> <p>② 제1항의 심사 청구는 급여에 관한 결정 등이 있는 날부터 180일, 그 사실을 안 날부터 90일 이내에 하여야 한다. 다만, 그 기간 내에 정당한 사유가 있어 심사 청구를 할 수 없었던 것을 증명한 경우에는 예외로 한다.</p> <p>③ 제1항에 따른 군인연금급여재심위원회는 국방부에 두되, 그 구성과 운영, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>④ 급여에 관한 결정, 기여금의 징수, 그 밖에 이 법에 따른 급여에 관하여는 「행정심판법」에 따른 행정심판을 청구할 수 없다.</p> |

(2) 공공부조분야 권리구제절차 조항

국가 및 지방자치단체의 책임 하에 생활유지능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 법제분야로, 국민기초생활보장법, 의료급여법, 재해구호법, 기초노령연금법 등의 법령이 이에 해당한다. 이하에서 권리구제절차의 내용을 표로 정리하였다.

<표 5> 공공부조분야 권리구제절차

| 1              | 근거법령                           | 국민기초생활보장법                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|----------------|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 권리<br>구제<br>절차 | 제38조<br>(시·도지사에게<br>대한 이의신청)   | ① 수급자나 급여 또는 급여 변경을 신청한 사람은 <u>특별자치도지사·시장·군수·구청장의 처분에 대하여 이의가 있는 경우에는 그 결정의 통지를 받은 날부터 60일 이내에 해당 보장기관을 거쳐 시·도지사(특별자치도지사의 처분에 이의가 있는 경우에는 해당 특별자치도지사를 말한다)에게 서면 또는 구두로 이의를 신청할 수 있다.</u> 이 경우 구두로 이의신청을 접수한 보장기관의 공무원은 이의신청서를 작성할 수 있도록 협조하여야 한다.<br>② 제1항에 따른 이의신청을 받은 시장·군수·구청장은 10일 이내에 의견서와 관계 서류를 첨부하여 시·도지사에게 보내야 한다. |
|                | 제40조<br>(보건복지부장관에게<br>대한 이의신청) | ① 제39조에 따른 처분 <sup>34)</sup> 등에 대하여 이의가 있는 사람은 그 처분 등의 통지를 받은 날부터 60일 이내에 <u>시·도지사를 거쳐 보건복지부장관에게 서면 또는 구두로 이의를 신청할 수 있다.</u> 이 경우 구두로 이의신청을 접수한 보장기관의 공무원은 이의신청서를 작성할 수 있도록 협조하여야 한다.<br>② 시·도지사는 제1항에 따른 이의신청을 받으면 10일 이내에 의견서와 관계 서류를 첨부하여 보건복지부장관에게 보내야 한다.                                                              |
|                | 제41조<br>(보건복지부장관의<br>재결)       | ① 보건복지부장관은 제40조제2항에 따라 이의신청서를 받았을 때에는 30일 이내에 필요한 심사를 하고 이의신청을 각하하거나 해당 처분의 변경 또는 취소의 <u>재결(裁決)</u> 을 하여야 한다.                                                                                                                                                                                                               |

34) 제39조 (시·도지사의 처분 등)

① 시·도지사가 제38조제2항에 따라 시장·군수·구청장으로부터 이의신청서를 받았을 때(특별자치도의 경우에는 특별자치도지사가 직접 이의신청을 받았을 때를

제 2 장 사회복지법령상의 특별행정심판제도

|   |      |                                                                                |
|---|------|--------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | 근거법령 | 국민기초생활보장법                                                                      |
|   |      | ② 보건복지부장관은 제1항에 따른 재결을 하였을 때에는 지체 없이 해당 시·도지사 및 신청인에게 각각 서면으로 재결 내용을 통지하여야 한다. |

|          |                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|----------|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2        | 근거법령             | 의료급여법                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 불복<br>절차 | 제30조<br>(이의신청 등) | <p>① 수급권자의 자격, 의료급여 및 급여비용에 대한 시장·군수·구청장의 처분에 이의가 있는 자는 시장·군수·구청장에게 <u>이의신청</u>을 할 수 있다.</p> <p>② 급여비용에 관한 급여비용심사기관의 심사·조정에 이의가 있는 의료급여기관은 <u>급여비용심사기관</u>에게 <u>이의신청</u>을 할 수 있다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항의 규정에 의한 이의신청은 처분이 있는 날부터 90일 이내에 문서로 하여야 한다. 다만, 정당한 사유에 따라 그 기간 내에 이의신청을 할 수 없었음을 소명한 때에는 그러하지 아니하다.</p> <p>④ 이의신청에 대한 결정, 그 결정의 통지 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> |

|          |                |                                                                                                                                                                         |
|----------|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3        | 근거법령           | 기초노령연금법                                                                                                                                                                 |
| 불복<br>절차 | 제15조<br>(이의신청) | <p>① 수급권자의 자격인정, 그 밖에 이 법에 따른 처분에 이의가 있는 자는 보건복지부장관 또는 지방자치단체의 장에게 <u>이의신청</u>을 할 수 있다.<br/>[개정 2008.2.29 제8852호(정부조직법), 2010.1.18 제9932호(정부조직법)] [[시행일 2010.3.19]]</p> |

말한다)에는 30일 이내에 필요한 심사를 하고 이의신청을 각하하거나 해당 처분을 변경 또는 취소하거나 그 밖에 필요한 급여를 명하여야 한다.  
 ② 시·도지사는 제1항에 따른 처분 등을 하였을 때에는 지체 없이 신청인과 해당 시장·군수·구청장에게 각각 서면으로 통지하여야 한다.

| 3 | 근거법령 | 기초노령연금법                                                                                                                                 |
|---|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|   |      | ② 제1항에 따른 이의신청은 그 처분이 있음을 안 날부터 90일 이내에 서면으로 하여야 한다. 다만, 정당한 사유로 인하여 그 기간 이내에 이의신청을 할 수 없음을 증명한 때에는 그 사유가 소멸한 때부터 60일 이내에 이의신청을 할 수 있다. |

(3) 사회복지서비스 및 사회복지사업 관련 권리구제절차 조항

국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 상담·재활·직업소개 및 지도·사회복지시설 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 지원하는 법제분야이다. 아동복지법, 노인복지법, 장애인복지법, 영유아보육법, 정신보건법 등 22개 법령이 이에 해당한다. 사회복지서비스법 가운데 불복절차 조항이 없는 법률이 상당수 존재한다. ① 영유아보육법, ② 사회복지사업법, ③ 사회복지공동모금회법, ④ 일제하 일본군위안부 피해자에 대한 생활안정지원 및 기념사업 등에 관한 법률, ⑤ 입양특례법, ⑥ 농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법, ⑦ 다문화가족지원법, ⑧ 성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률, ⑨ 성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률, ⑩ 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 등이 불복절차 규정이 없다. 이하에서 권리구제절차의 내용을 표로 정리하였다.

<표 6> 사회복지서비스분야 권리구제절차조항

| 1      | 근거법령             | 노인복지법                                                                   |
|--------|------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| 권리구제절차 | 제50조<br>(심사청구 등) | ① 노인 또는 그 부양의무자는 이 법에 의한 복지조치에 대하여 이의가 있을 때에는 당해 복지 실시기관에 심사를 청구할 수 있다. |

제 2 장 사회복지법령상의 특별행정심판제도

| 1 | 근거법령 | 노인복지법                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|---|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|   |      | <p>② 복지실시기관은 제1항의 심사청구를 받은 때에는 30일 이내에 이를 심사·결정하여 청구인에게 통보하여야 한다.</p> <p>③ 제2항의 심사·결정에 이의가 있는 자는 그 통보를 받은 날부터 90일 이내에 행정심판을 제기할 수 있다. &lt;개정 1999.2.8&gt;</p> <p>④ 제46조제3항의 규정에 의하여 부양의무자가 부담하여야 할 보호비용에 대하여 보호를 행한 자와 부양의무자 사이에 합의가 이루어지지 아니하는 경우로서 시장·군수·구청장은 당사자로부터 조정요청을 받은 경우에는 이를 조정할 수 있다. &lt;개정 2004.1.29&gt;</p> <p>⑤ 시장·군수·구청장은 제4항의 조정을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 부양의무자에게 소득·재산 등에 관한 자료의 제출을 요구할 수 있다.</p> |

| 2              | 근거법령            | 한부모가족지원법(구: 모자복지법)                                                                                                                                                                                              |
|----------------|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 권리<br>구제<br>절차 | 제28조<br>(심사 청구) | <p>① <u>보호대상자</u> 또는 그 친족이나 그 밖의 이해관계인은 이 법에 따른 <u>복지 급여 등에 대하여 이의가 있으면</u> 그 결정을 통지받은 날부터 90일 이내에 서면으로 해당 <u>복지실시기관에 심사를 청구할 수 있다.</u></p> <p>② 복지실시기관은 제1항의 심사 청구를 받으면 30일 이내에 이를 심사·결정하여 청구인에게 통보하여야 한다.</p> |

| 3              | 근거법령           | 장애인복지법                                                                |
|----------------|----------------|-----------------------------------------------------------------------|
| 권리<br>구제<br>절차 | 제84조<br>(심사청구) | ① <u>장애인</u> , 장애인의 법정대리인 또는 대통령령으로 정하는 보호자는 이 법에 따른 <u>복지조치에 이의가</u> |

| 3 | 근거법령 | 장애인복지법                                                                                                                                                                                       |
|---|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|   |      | <p>있으면 해당 <u>장애인복지실시기관에 심사를 청구</u> 할 수 있다.</p> <p>② 장애인복지실시기관은 제1항에 따른 심사청구를 받은 때에는 1개월 이내에 심사·결정하여 청구인에게 통보하여야 한다.</p> <p>③ 제2항에 따른 <u>심사·결정에 이의가 있는 자는 「행정심판법」에 따라 행정심판을 제기</u>할 수 있다.</p> |

| 4      | 근거법령           | 긴급복지지원법                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 권리구제절차 | 제16조<br>(이의신청) | <p>① 제8조제3항에 따른 결정이나 제15조제1항 또는 제2항에 따른 <u>반환명령에 이의가 있는 사람</u>은 그 처분을 고지받은 날부터 30일 이내에 해당 시장·군수·구청장을 거쳐 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 “<u>시·도지사</u>”라 한다)에게 <u>서면으로 이의신청</u>할 수 있다. 이 경우 시장·군수·구청장은 이의신청을 받은 날부터 10일 이내에 의견서와 관련 서류를 첨부하여 시·도지사에게 송부하여야 한다.</p> <p>② 시·도지사는 제1항에 따른 송부를 받은 날부터 15일 이내에 이를 검토하고 처분이 위법·부당하다고 인정되는 때는 시정, 그 밖에 필요한 조치를 하여야 한다.</p> |

사회복지사업 관련 법률의 경우에도 불복절차 규정이 없는 법률이 있다. ① 장애인고용촉진 및 직업재활법, ② 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률, ③ 청소년기본법, ④ 건강가정기본법, ⑤ 보호관찰 등에 관한 법률 등이 그러하다. 이하에서 권리구제절차의 내용을 표로 정리하였다.

<표 7> 사회복지사업 분야 권리구제절차조항

| 1              | 근거법령                                | 장애인 등에 대한 특수교육법                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------------|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 권리<br>구제<br>절차 | 제36조<br>(고등학교<br>과정<br>이하의<br>심사청구) | <p>① <u>특수교육대상자 또는 그 보호자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 교육장, 교육감 또는 각급학교의 장의 조치에 대하여 이의가 있을 때에는 해당 시·군·구특수교육운영위원회 또는 시·도특수교육운영위원회에 심사청구를 할 수 있다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제15조제1항에 따른 특수교육대상자의 선정</li> <li>2. 제16조제3항에 따른 교육지원 내용의 결정 사항</li> <li>3. 제17조제1항에 따른 학교에의 배치</li> <li>4. 제4조를 위반하는 부당한 차별</li> </ol> <p>② 제17조제1항에 따라 특수교육대상자를 배치받은 각급학교의 장은 이에 응할 수 없는 특별한 사유가 있거나 배치받은 특수교육대상자가 3개월 이상 학교 생활에의 적응에 상당한 어려움이 있는 경우에는 해당 시·군·구특수교육운영위원회 또는 시·도특수교육운영위원회에 심사청구를 할 수 있다.</p> <p>③ 시·군·구특수교육운영위원회 또는 시·도특수교육운영위원회는 제1항과 제2항의 심사청구를 받은 때에는 이를 심사하여 30일 이내에 그 결정을 청구인에게 통보하여야 한다.</p> <p>④ 제3항의 심사에서는 청구인에게 의견진술의 기회를 주어야 한다.</p> <p>⑤ 교육장, 교육감, 각급학교의 장, 그 밖의 관계자는 제3항에 따른 결정에 따라야 한다.</p> <p>⑥ 제3항에서 정하는 <u>심사결정에 이의가 있는 특수교육대상자 또는 그 보호자는 그 통보를 받은 날부터 90일 이내에 행정심판을 제기할 수 있다.</u></p> <p>⑦ 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 심사청구의 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> |

## 5. 사회복지법령상의 권리구제절차 조항의 유형별 분류 및 분석

행정소송 이전에 진행되는 이의신청·심사청구·행정심판 등 권리구제절차의 성질에 대하여 개별법이 일관되게 정립되어 있지 않다. 따라서 불복절차가 일반 행정심판에 해당하는지, 특별행정심판에 해당하는지 등에 여부에 대한 판단은 개별법에 의한 구체적 법령규정을 근거로 검토하여야 한다. 개별 불복절차마다 그 소속기관이나 위원장, 위원의 구성방식 등 행정심판의 독립성의 한계 여부에 대한 검토가 이루어 져야 한다. 불복절차에 있어서도 일반적인 행정심판을 거치도록 하고 있는지 확인하고, 행정심판법과 특별행정심판법에 대한 평가가 이루어져야 한다.

사회복지관련 개별 법령상의 권리구제차인 이의신청은 일부 특별행정심판으로 볼 수 있는 것이 있다. 이의신청을 특별행정심판으로 보려면 해당 법률에서 이에 대한 명확한 규정을 두어야 하고 특별 행정심판의 요건인 준사법적 절차가 적용되고 사안에 대한 전문성과 특수성이 인정되어야 한다. 또한 심사청구의 형식으로 권리구제절차를 규정한 경우 심사청구가 해당 법률에서 명확하게 행정심판을 대체하는 것으로 규정하고 있는 경우는 특별한 문제가 없다. 명백한 규정이 없는 경우에 행정심판을 대체하는 심사청구인지 아니면 심사청구를 거친 후에 심사청구에 대한 불복 시 행정심판을 다시 제기할 수 있는지에 관한 검토가 필요하다. 이는 개별 법률의 해석을 통하여 확정할 수 있다. 행정권행사에 대한 권리구제수단이 다양하게 보장될수록 실질적인 국민의 권리보호를 이룬다는 점에서 심사청구를 행정심판을 대체하는 것으로 해석하는 것은 엄격하게 할 필요성이 있다. 행정심판법상의 행정심판 외에 개별법에 표기되어 있는 이의신청 또는 심사청구절차의

관계가 모호한 경우가 많다. 현행법상의 규정 내용을 중심으로 분류해보면 행정심판과 이의신청 또는 심사청구와의 관계를 명시적으로 규정한 것과 그렇지 않은 것으로 나눌 수 있고, 그 성질에 있어 ① 이의신청 또는 심사청구가 일반 행정심판을 대체하는 특별행정심판으로서 기능하는 경우와 ② 특별행정심판이 아닌 일반적 이의신청으로서 행정심판의 사전적 구제절차로 기능하는 경우로 나눌 수 있다.

### (1) 심사청구의 작용별 분류

#### 1) 특별행정심판으로서 심사청구

특별행정심판으로 기능하는 심사청구로 행정심판을 대체하거나 배제하는 심사청구이다. 특별 행정심판에 해당하는 심사청구는 해당 법률에서 사안의 전문성과 특수성, 권리구제의 신속성이 요구되어 특례를 인정하고, 이러한 특수성으로 일반 행정심판절차는 거치지 않고 곧바로 행정소송을 제기할 수 있도록 규정하거나 해석이 되어야 한다. 행정심판을 대체하는 경우 심사청구를 제소하는 기관이 처분청이 아닌 처분청의 직근 상급청이고, 심사기관이 각 분야의 전문가들로 이어진 위원회인 경우가 많다. 또한 행정심판의 결정을 뜻하는 재결을 결정용어로 사용하고 있어서 행정심판과 유사하다. 이처럼 일반 행정심판을 대체한 심사청구는 특별 행정심판으로 인정되고 일반 행정심판은 원칙적으로 제기할 수 없고, 심사청구에 대한 불복이 있는 경우에 바로 행정소송을 제기하여야 한다.

#### 2) 일반적 이의신청 또는 특별행정심판이 아닌 추가적 구제절차인 심사청구

일반적 이의신청 또는 추가적 구제절차인 심사청구로 행정심판을 대체하지 못하고 독립된 하나의 사전적 구제절차로서 작용한다. 처분 등으로 권익을 침해된 당사자가 이의신청 또는 심사청구를 제기

하거나, 이의신청 또는 심사청구 없이 바로 행정심판 혹은 행정소송가 가능한 임의적 구제수단인 경우가 있다. 또한 심사청구와 재심사 청구를 모두 인정하여 심사청구 후 재심사청구를 거치도록 하는 경우도 있다. 임의적 심사청구의 경우 피침해자의 권리구제기회와 그 선택의 폭을 확대한 의미가 있고, 재심사청구와의 관계에 있어서는 행정청의 전문성을 활용한 내부판단을 추구하는 전치적 구제절차라 할 수 있다.

## (2) 개별 법률상의 심사청구 분석

사회복지법령상의 권리구제절차인 이의신청 또는 심사청구제도에 대한 구체적인 검토를 통해 행정심판을 대체하는 특별행정심판제도에 속하는 것과 일반 행정심판의 전단계로서의 일반적 이의신청 또는 심사청구에 해당하는 지를 유형화하였다. 다만, 모든 법령에 대한 분석이 아닌 권리구제절차규정이 있는 중요 법률을 중심으로 분석하였다.

### 1) 특별 행정심판인 경우

일반적으로 사회보험법분야가 해당한다. 보험급여 등에 관한 심사청구(국민건강보험 급여심사, 산업재해보상보험급여 재심사, 고용보험급여 재심사, 국민연금급여 재심사, 공무원연금급여 심사, 어선원 및 어선원 재해보상보험급여 재심사)인 경우이다. 행정심판법에 의해 행정심판을 대체하고 특별행정심판을 거친 후에는 행정심판을 제기 할 수 없다.

#### 가. 국민연금법상의 국민연금 급여 등에 관한 심사청구제도

국민연금법에 의한 국민연금 급여 심사청구는 국민연금공단 내 국민연금심사위원회에 대한 심사청구(동법 제108조) → 보건복지부의 국민연금재심사위원회에 대한 재심사청구(동법 제110조) → 행정소송의 절차를 따른다. 이 경우 심사청구 및 재심사청구는 임의절차이다.

(가) 심사청구(국민연금법 제108조 및 제112조)

국민연금에 관한 가입자의 자격, 기준소득월액, 연금보험료, 그 밖의 이 법에 따른 징수금과 급여에 관한 공단 또는 건강보험공단의 처분에 이의가 있는 자는 처분이 있음을 안 날부터 90일 이내에 공단에 심사청구를 할 수 있다.<sup>35)</sup> 심사청구사항을 심의하기 위하여 국민연금관리공단에 국민연금심사위원회를 둔다.<sup>36)</sup> 이 심사청구는 ① 처분에 대한 심사청구기관이 처분청인 공단 산하의 국민연금심사위원회라는 점과 ② 제108조의 심사청구에 대한 결정에 대한 불복절차로 사실상의 행정심판 역할을 대체하는 재심사청구를 규정하고 있다는 점에서<sup>37)</sup> 동법 제108조의 심사청구는 공단의 처분에 대한 독립적인 구제절차라고 할 수 있다. 또한 동법 제110조에서 규정된 재심사청구와의 관계를 고려할 때에 국민연금심사위원회의 심사청구에 대한 결정은 재심사의 필수적 절차로서 이의신청에 해당한다.

(나) 재심사청구(국민연금법 제110조 내지 제111조)

심사청구에 대한 결정에 불복이 있는 때에는 그 결정통지를 받은 날부터 90일 이내에 보건복지부에 두는 국민연금재심사위원회에 재심사청구를 할 수 있다. 규정의 내용을 보면 국민연금재심사위원회의 심사는 행정심판법에 의한 행정심판으로 해석된다. 재심사위원회는 위원장 1인을 포함한 7인의 위원으로 구성한다.<sup>38)</sup> 국민연금법은 국민

35) 국민연금법 제108조 참조.

36) 국민연금법 제109조 참조. 국민연금심사위원회는 위원장 1인을 포함한 10인의 위원으로 구성하고, 위원은 공단실장급 이상의 임직원, 사용자단체와 근로자단체가 추천하는 자 각 2인, 지역가입자를 대표하는 단체가 추천하는 자 2인과 변호사·사회보험 및 의료에 관한 학식과 경험이 있는 자 2인을 공단이사장이 임명 또는 위촉한다(국민연금법시행령 제89조).

37) 국민연금법 제110조 참조. 제108조에 따른 심사청구에 대한 결정에 불복하는 자는 그 결정통지를 받은 날부터 90일 이내에 국민연금재심사위원회에 재심사를 청구할 수 있다.

38) 국민연금법시행령 제104조 참조. 보건복지부장관이 임명하거나 위촉하는 자로 보

건강보험법과는 달리 재심사위원회의 재심사 및 재결에 관한 절차에 관하여는 행정심판법을 준용하도록 하는 준용규정을 두고<sup>39)</sup>, 재심사위원회의 재심사는 행정심판과의 관계를 규정한 행정소송법 제18조의 적용에 있어서는 이를 행정심판법에 의한 행정심판으로 본다는 명시적 규정을 두고 있다.<sup>40)</sup> 따라서, 재심사청구의 법적 성질은 특별행정심판에 해당한다. 국민연금법에 의한 징수금과 급여에 관한 국민연금관리공단의 처분에 이의가 있는 때에는 행정심판법에 의한 행정심판이 아니라 국민연금법에 의한 이의신청 및 심사청구를 제기하여야 하고, 행정심판법에 의한 행정심판 청구대상이 아니다.<sup>41)</sup>

#### 나. 국민건강보험 보험급여 등에 관한 심사청구제도

국민건강보험법에 의한 보험급여 심사청구는 국민건강보험공단, 심사평가원에 대한 이의신청(제87조) → 건강보험분쟁조정위원회에 대한 심사청구(제88조) → 행정소송의 절차를 따른다. 이 경우 이의신청 및 심사청구는 임의절차이다.

##### (가) 이의신청(국민건강보험법 제87조)

국민건강보험 가입자 및 피부양자의 자격, 보험료 등·보험급여 및 보험급여비용에 관한 국민건강보험공단의 처분에 이의가 있는 자는 공단에 이의신청을 할 수 있고, 요양급여비용 및 요양급여의 적정성에 대한 평가 등에 관한 심사평가원의 처분에 이의가 있는 공단·요양기관 기타의 자는 심사평가원에 이의신청을 할 수 있다. 이의신청은 처분이 있는 날부터 90일 이내에 문서로 하여야 하며 처분이 있는

---

건복지부 소속 3급 또는 4급 공무원이나 고위공무원단에 속하는 일반직 공무원, 판사나 검사 또는 변호사의 자격이 있는 자, 「고등교육법」 제2조에 따른 대학에서 부교수 이상의 직에 재직하고 있는 자, 사회보험 또는 의료에 관한 학식과 경험이 있는 자 중에서 보건복지부장관이 자격이 있다고 인정하는 자이다.

39) 국민연금법 제112조 참조.

40) 국민연금법 제112조 제2항.

41) 1996.4.29., 국행심 61240-273 참조.

날부터 180일을 지나면 제기하지 못한다.<sup>42)</sup> 이의신청에 대한 처분업무를 효율적으로 수행하기 위하여 공단 및 심사평가원에 각각 이의신청위원회를 설치한다.<sup>43)</sup> 이의신청위원회는 각각 위원장 1인을 포함한 10인의 위원으로 구성한다.<sup>44)</sup> 국민건강보험법상의 이의신청규정은 타당한 규정으로 판단된다.

(나) 심사청구(국민건강보험법 제88조)

국민건강보험공단 또는 심사평가원의 이의신청결정에 불복이 있는 자는 90일 이내에 보건복지부에 두는 건강보험분쟁조정위원회에 심사청구를 할 수 있다.<sup>45)</sup> 위 위원회는 건강보험에 관한 법학 또는 의학 분야의 학식과 경험이 풍부한 자 중 보건복지부장관이 임명 또는 위촉하는 20인 이내의 위원으로 구성한다.

그런데 국민건강보험법은 심사청구를 담당할 분쟁조정위원회의 조직과 구성 등에 대해서만 규정하고, 위원의 자격과 회의의 운영에 대해서는 대통령령에서 규정하고 있다. 하지만 심판기관인 분쟁조정위

---

42) 국민건강보험법 제87조 제3항. 다만, 정당한 사유에 의하여 그 기간 내에 이의신청을 할 수 없었음을 소명한 때에는 그러하지 아니하다.

43) 국민건강보험법 시행령 제53조 참조

44) 국민건강보험법 시행령 54조 참조. 공단에 설치하는 이의신청위원회의 위원장은 공단의 이사장이 지명하는 공단의 상임이사가 되고, 위원은 공단의 이사장이 임명하거나 위촉하는 다음 각 호의 사람으로 한다. 1. 공단의 임직원 1명 2. 사용자단체 및 근로자단체가 각각 4명씩 추천하는 8명 3. 시민단체, 소비자단체, 농어업인단체 및 자영업자단체가 각각 2명씩 추천하는 8명 4. 변호사, 사회보험 및 의료에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 7명 심사평가원에 설치하는 이의신청위원회의 위원장은 심사평가원의 원장이 지명하는 심사평가원의 상임이사가 되고, 위원은 심사평가원의 원장이 임명하거나 위촉하는 다음 각 호의 사람으로 한다. 1. 심사평가원의 임직원 1명 2. 가입자를 대표하는 단체(시민단체를 포함한다)가 추천하는 사람 5명 3. 변호사, 사회보험에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 4명 4. 의약 관련 단체가 추천하는 사람 14명

45) 국민건강보험법 제89조 분쟁조정위원회는 위원장을 포함하여 35명 이내의 위원으로 구성하고, 위원장을 제외한 위원 중 1명은 당연직위원으로 한다. 회의는 위원장, 당연직위원 및 위원장이 매 회의마다 지정하는 7명의 위원을 포함하여 총 9명으로 구성한다. 구성원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

원회의 기본적인 사항에 대해서는 시행령인 법률에서 규정할 필요가 있다. 또한 산업재해보상보험법상의 규정과 비교하여 위원의 제척·기피·회피, 신분보장에 대한 규정이 없다. 그 외 일반적 행정심판절차에 적용되는 준사법적 절차에 대한 규정도 없다.<sup>46)</sup>

(다) 행정심판 및 행정소송

국민건강보험법은 이의신청과 심사청구, 행정심판과의 관계를 명확히 규정하지 않아 해석상 논란의 여지가 있다. 물론 행정소송과의 관계에 대해서는 공단 또는 심사평가원의 처분에 이의가 있는 자와 이의신청 또는 심판청구에 대한 결정에 불복하는 자는 「행정소송법」에서 정하는 바에 따라 행정소송을 제기할 수 있다고 규정하고 있다.<sup>47)</sup>

이 규정에 따르면 이의신청을 거친 후 불복이 있다면 행정소송을 가거나, 이의신청 후 심사청구를 거쳐 행정소송으로 권리구제절차를 수행할 수 있다. 다만 이의신청을 거친 후 일반 행정심판의 청구가 가능한지가 해석상 논란이 된다. 따라서 동법에서 규정하고 있는 건강보험분쟁조정위원회에 제기하는 심사청구의 법적 성격을 명확하게 할 필요성이 있다.

심사청구의 법적 성질은 법률규정의 해석상 특별행정심판으로 해석된다. 왜냐하면 ① 보건복지부에 소속된 건강보험분쟁조정위원회가 조직구성이나 위원의 자격 요건 상 행정심판위원회에 준하는 독립성과 민간위원을 포함한 공정성을 가지고 있다고 판단되고, ② 전문성을 갖춘 자가 분쟁조정위원회의 위원으로 참여하고 있어 행정심판의 기능을 수행하는 것으로 볼 수 있기 때문이다.<sup>48)</sup>

46) 예컨대, 집행정지여부 판단, 청구의 취하, 청구의 변경, 대리인에 관한 사항, 이해관계인의 참가여부, 청구의 종류와 변경, 심리절차와 방법, 심리의 병합 또는 분리, 증거조사, 사정재결 여부, 재결절차, 재결의 효력이나 기속력 등에 관한 규정이 이에 해당한다.

47) 국민건강보험법 제90조 참조.

48) 국민건강보험법 시행령 제62- 제67조 참조.

다. 산업재해보상보험 보험급여 등에 관한 심사청구제도  
(산업재해보상보험법 제103조 내지 제111조)

산업재해보상법에 의한 보험급여 심사청구는 근로복지공단에 대한 심사청구(동법 제103조) → 고용노동부 내의 산업재해보상보험심사위원회에 대한 재심사청구(동법 제106조) → 행정소송의 절차를 따른다. 이 경우 심사청구 및 재심사청구는 임의절차이다.

(가) 심사청구

산업재해보상보험법도 다른 사회보험법과 같이 2단계 구조, 공단에 대한 심사청구와 심사청구 결정에 대한 불복절차인 재심사청구로 규정하고 있다. 보험급여에 관한 결정에 불복이 있는 자는 결정이 있음을 안 날부터 90일 이내에 근로복지공단에 심사청구를 할 수 있다.<sup>49)</sup> 또한 보험급여의 결정에 대해서는 행정심판법에 의한 행정심판은 제기할 수 없다고 명시하고 있다.<sup>50)</sup> 즉, 공단에 청구하는 심사청구는 일반 행정심판절차를 대체하는 특별행정심판으로서의 성질을 가진다. 심사청구의 법적 성질을 명확히 한다는 점에서 바람직한 입법이다. 따라서 이에 대한 불복은 동법에 따른 재심사청구에 의하여야 한다.

(나) 재심사청구

심사청구에 대한 결정에 불복이 있는 자는 심사청구에 대한 결정이 있음을 안 날로부터 90일 이내에 결정을 행한 공단의 소속기관을 거쳐 고용노동부에 두고 있는 산업재해보상보험심사위원회<sup>51)</sup>에 재심사

49) 산업재해보상보험법 제103조 제3항.

50) 산업재해보상보험법 제103조 제5항.

51) 산업재해보상보험심사위원회는 노동부에 두되, 위원장을 포함한 30인 이내의 위원으로 구성하고, 위원 중 2인은 상임위원으로, 1인은 당연직위원으로 한다. 심사위원회의 위원은 3급 이상의 공무원으로 재직하고 있거나 있었던 자, 판사·검사·변호사 또는 공인노무사로서 10년 이상의 경력이 있는 자, 고등교육법에 의한 대학에서 부교수 이상으로 재직하고 있거나 있었던 자, 노동관계업무에 15년 이상 종사한 자로서 심사위원회의 위원으로 적합하다고 인정되는 자, 사회보험 또는 산업의학에 관한 학식과 경험이 있는 자로서 심사위원회의 위원으로 적합하다고 인정되는 자 중에

청구를 할 수 있다.<sup>52)</sup> 재심사청구서를 받은 산업재해보상보험심사위원회의 소속기관은 5일 이내에 의견서를 첨부하여 이를 산업재해보상보험심사위원회에 송부하여야 한다.<sup>53)</sup> 청구인은 심사청구에 대한 결정에 불복이 있는 자이고, 재심사청구에 대한 심리·재결에 관하여는 심사청구에 대한 심사·결정을 준용한다.<sup>54)</sup> 산업재해보상보험 재심사청구에 대한 재결은 행정소송법 제18조를 적용함에 있어 이를 행정심판에 대한 재결로 본다고 규정하고 있어<sup>55)</sup> 동법 제88조제1항 및 제5항, 제90조제1항, 제94조제2항 및 제3항의 규정은 행정심판법 제3조제1항에서 말하는 “다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우”에 해당된다.<sup>56)</sup>

#### (다) 심사청구 및 재심사청구의 법적 성격

산업재해보상보험법상의 심사청구·재심사청구의 절차는 행정심판법의 심리절차 등을 고려할 때 특별행정심판에 해당한다. 그것은 ① 심사청구·재심사청구의 절차가 일견 대심주의 구조를 취하고 있고<sup>57)</sup>, ② 심리를 위한 조사 신청권 등 당사자의 절차적 권리가 보장되어 있으며<sup>58)</sup>, ③ 재결의 절차와 방식, 효력 등에 있어서도 준사법적 절차를 준용하고 있기 때문이다.<sup>59)</sup> 또한 ④ 재심사청구의 재결기관인 산업재해보상보험심사위원회는 규정의 해석상 그 구성과 운영에 있어서 독립성과 공정성을 확보한 것으로 평가할 수 있기 때문이다. 또한 ④ 동법

---

서 노동부장관의 제청으로 대통령이 임명한다. 다만, 당연직위원은 노동부장관이 소속 2급 또는 3급의 일반직 공무원 중에서 지명하는 자로 한다. 위원 중 3분의 1에 해당하는 위원은 근로자단체 및 사용자단체가 각각 추천하는 자로 하되, 동수로 하여야 한다.

52) 산업재해보상보험법 제106조 제3항.

53) 산업재해보상보험법 제106조 제4항.

54) 산업재해보상보험법 제109조 제1항.

55) 산업재해보상보험법 제111조 제2항.

56) 대법원 2000. 6. 1. 98헌바8

57) 산업재해보상보험법시행령 제101조 이하 참조.

58) 산업재해보상보험법시행령 제103조.

59) 산업재해보상보험법시행령 제113조 참조.

제103조 제5항에서 보험급여에 대한 심사청구에 대해서는 행정심판법에 의한 행정심판은 제기할 수 없다고 명시하고, 동법 제111조 제2항은 재심사청구에 대한 재결은 행정소송법제18조를 적용함에 있어 이를 행정심판에 대한 재결로 본다고 규정하여 심사청구와 재심사 청구는 행정심판을 대체함을 명백하게 규정하고 있다. 따라서 산업재해보상보험급여에 관한 재심사청구는 일반 행정심판이 아닌 특별행정심판에 해당함이 명백하다.

다만, 산업재해보상보험법상의 심사청구가 표현상 문제가 있다. 보험급여에 관한 공단에 대한 심사청구는 특별 행정심판인 이의신청에 해당한다. 왜냐하면 보험급여에 관한 결정기관에 심사청구를 하는 것이기 때문이다. 따라서 ‘심사청구’를 ‘이의신청’으로 개정하는 것이 타당하다. 그리고 현행 ‘심사청구’에 대한 불복으로 산업재해보상보험심사위원회에 ‘재심사청구’를 하므로 ‘재심사청구’는 특별행정심판에 해당하고, ‘심사청구’로 개정하는 것이 타당하다. 산업재해보상업무에는 그 판단에 있어서 업무와 재해간의 의학적 인과관계, 신체장애의 정도, 요양의 필요성 등 고도의 전문성과 기술성이 요구되어 이에 관한 행정기관의 전문성을 살릴 필요가 있으므로 현행 ‘심사청구와 재심사청구’는 특수한 전심절차구조를 이룬다고 할 수 있다.

라. 고용보험 보험급여 등에 관한 심사청구제도(고용보험법 제87조 및 제104조)<sup>60)</sup>

고용보험법에 의한 보험급여 심사청구는 고용보험심사사관에 대한 심사청구(동법 제87조) → 고용노동부 내의 고용보험심사위원회에 대한 재심사청구(동법 제87조) → 행정소송의 절차를 따른다.<sup>61)</sup> 이 경우

60) 2003년 12년 31일 법률 제7047호로 제정된 고용보험및산업재해보상보험의보험료징수등에관한법률은 고용보험과 산업재해보상보험의 보험관계의 성립·소멸, 보험료의 납부·징수 등에 관한 사항을 규정하고 있다.

61) 고용보험법에서는 국민연금법과 동일하게 “심사청구”와 “재심사청구”라는 용어를 사용하고 있다.

심사청구 및 재심사청구는 임의절차이다.

(가) 심사청구 및 재심사청구

고용보험법은 피보험자격의 취득·상실에 대한 확인, 실업급여 및 육아휴직 급여와 출산전후휴가 급여 등에 관한 처분에 이의가 있는 자는 고용보험심사관에게 심사를 청구할 수 있고, 그 결정에 이의가 있는 자는 고용보험심사위원회에 재심사를 청구할 수 있다고 규정하고 있다.<sup>62)</sup> 행정소송과의 관계에서 재심사의 청구에 대한 재결은 행정소송법 제18조를 적용함에 있어 이를 행정심판에 대한 재결로 본다 고 규정하고 있다.<sup>63)</sup> 따라서 고용보험법상의 실업급여에 대한 불복은 행정심판법의 특별규정인 고용보험법상의 구체절차에 따라서 행하여 져야 하고 행정심판의 대상이 아니다.<sup>64)</sup> 그 외 피보험자격의 취득·상실에 대한 확인, 실업급여, 육아휴직급여·산전후휴가급여에 관한 처분에 불복절차도 동일하다.<sup>65)</sup> 심사청구는 처분 등이 있음을 안 날 부터 90일 이내에, 재심사청구는 심사청구에 대한 결정이 있음을 안 날부터 90일 이내에 제기하여야 한다.<sup>66)</sup> 고용보험심사위원회는 고용노동부에 두되, 근로자대표위원 및 사용자대표위원 각 1인 이상을 포함 한 15인 이내의 위원으로 구성하고, 그 중 2인은 상임위원으로 한다.<sup>67)</sup> 심사위원회의 재결은 행정심판의 재결로 본다.

(나) 심사청구 및 재심사청구의 법적 성격 및 행정소송과의 관계

심사관에 심사청구와 재심사청구의 법적 성격에 대한 검토할 필요성이 있다. 우선 다툼의 대상이 되는 원처분은 직업안정기관이 행하고, 직업안정기관의 원처분에 대하여 심사관에게 심사청구를 한다. 이는

62) 고용보험법 제87조 참조.

63) 고용보험법 제104조 제1항.

64) 국행심 00-8649 고용보험수급자격불인정변경신청각하결정처분취소청구

65) 고용보험법 제87조 제1항 참조.

66) 고용보험법 제87조 제2항 참조.

67) 고용보험법 제99조 참조.

심판기관이 위원회인 국민건강보험법, 산업재해보상보험법상의 심사청구와 차이가 있다. 고용보험법상의 심사관은 처분청의 상급기관이라고 할 수 있기 때문에 단순한 이의신청이 아니라 특별행정심판절차에 해당하는 것으로 보는 것이 적합하다. 또한 고용보험심사위원회의 재심사도 고용보험법이 재심사의 청구에 대한 재결을 행정심판에 대한 재결로 본다고 규정<sup>68)</sup>하여 재심사청구가 특별행정심판임을 명시하고 있다. 따라서 재심사는 특별 행정심판으로 보아야 할 것이다. 따라서 고용보험법상의 권리구제는 복심제로 되어 있고, 고용보험심사위원회에서 수행하는 재심사에 대하여 불복이 있는 자는 특별행정심판절차를 거친 것으로 바로 행정소송으로 다룰 수 있다.

마. 공무원연금법, 군인연금법상의 급여 등에 관한 심사청구

(가) 공무원연금법상 심의청구

공무원연금의 급여결정·기여금징수 등에 관하여 이의가 있는 자가 급여결정 등이 있는 날부터 180일, 그 사실을 안 날부터 90일 이내에 공무원연금급여재심위원회에 그 심사를 청구할 수 있다.<sup>69)</sup> 심사청구의 법적 성격과 관련하여 동법은 급여에 관한 결정, 기여금의 징수 기타 이 법에 의한 급여에 관하여는 행정심판법에 의한 행정심판을 청구할 수 없다고 규정하여<sup>70)</sup> 일반 행정심판절차를 대체하는 특별행정심판절차임을 명시하고 있다. 심판기관인 공무원연금급여재심위원회는 안전행정부에 두되, 위원장 1인을 포함한 위원 7인 이상 9인 이하로 구성한다. 위원은 공무원, 의료계, 법조계 및 사회보장에 관한 학식·경험이 풍부한 인사 중에서 안전행정부장관이 임명하거나 위촉하도록 하고 있다.<sup>71)</sup>

68) 고용보험법 제104조 제1항 참조.

69) 공무원연금법 제80조 참조.

70) 공무원연금법 제80조 4항.

71) 공무원연금법시행령 제84조 참조.

## (나) 군인연금법 및 사립학교교직원연금법상 심사청구

군인연금법은 군인연금에 대한 급여에 관한 결정, 기여금의 징수 및 이 법에 따른 급여에 관하여 이의가 있는 자는 심사청구를 국방부에 두는 군인연금급여재심위원회에 하도록 규정하고 있다.<sup>72)</sup> 군인연금법에서는 급여에 관한 결정, 기여금의 징수 및 이법에 따른 급여에 관해서는 행정심판법에 따른 행정심판을 청구 할 수 없다고 명시하여<sup>73)</sup> 심사청구가 일반 행정심판절차를 특별 행정심판이라 해석된다. 또한 대통령령에서 심리절차로 대심구조를 취하고 있어 군인연금급여재심위원회는 위원장 1명을 포함한 위원 7명 이상 15명 이하로 구성하고, 위원은 국방부소속공무원(군인을 포함)·의료계·법조계 및 사회보장에 관한 학식과 경험이 풍부한 자중에서 성별을 고려하여 국방부장관이 임명 또는 위촉한다.<sup>74)</sup> 다만, 용어에 있어 ‘심사청구’를 사용하고 있으나 심판기관인 군인연금급여재심위원회를 급여에 대한 결정을 하는 국방부 장관이 속한 국방부 내에 두고 있으므로 ‘이의신청’으로 용어를 개정하는 것이 타당하다.

사립학교교직원연금법은 사립학교 교직원의 급여에 대한 심사청구를 사립학교교직원연금관리공단에 두는 사립학교 교직원 연금급여재심위원회에 하도록 하고 있다.<sup>75)</sup> 사립학교교직원연금급여재심위원회는 위원 9인으로 구성하며 교육부의 5급 이상 공무원(고위공무원단에 속하는 일반직공무원을 포함) 또는 장학관, 의료계, 법조계, 사회보장에 관한 학식과 경험이 풍부한 자중에서 교육부장관이 임명 또는 위촉한다.<sup>76)</sup> 문제는 사립학교교직원연금법에는 군인연금법과 달리 행정

---

72) 군인연금법 제5조.

73) 군인연금법 제5조 4항 참조. 이는 공무원연금법규정과 유사하다.

74) 군인연금법 시행령 제8조.

75) 사립학교교직원연금법 제53조 참조.

76) 사립학교교직원연금법 시행령 제76조 참조.

심판을 청구할 수 없다는 규정이 없어 사립학교 교직원연금에 대한 심사청구가 특별행정심판에 해당되는지의 여부가 불분명하다. 하지만 성질상 공무원연금법이나 군인연금법상의 심사청구와 차이가 없다는 점에서 규정은 없지만 특별 행정심판으로 보아야 한다. 다만, 용어에 있어 ‘심사청구’를 사용하고 있으나 심판기관인 사립학교교직원연금급여재심위원회를 급여에 대한 결정을 하는 공단 내에 두고 있으므로 ‘이의신청’으로 용어를 개정하는 것이 타당하다.

#### 바. 보상금 등의 지급결정에 대한 재심의

##### (가) 5.18민주화운동관련자에 대한 보상금 등의 지급결정에 대한 재심의신청(5.18민주화운동관련자보상등에관한법률 제11조)

5.18 민주화운동관련자 보상심의위원회가 결정한 사항에 대하여 이의가 있는 관련자 또는 그 유족은 결정서를 송달받은 날부터 30일 이내에 보상심의위원회에 재심을 신청할 수 있다.<sup>77)</sup> 보상결정에 이의가 있어 재심신청을 하고자 하는 때에는 보상결정서 정본을 송달받은 날부터 30일 이내에 보상심의위원회에 재심신청서 1부를 작성하여 재심신청을 할 수 있다고 규정하고, 보상심의위원회는 재심의 신청을 받은 날부터 90일 이내에 그 지급여부와 금액을 결정하여야 한다.

행정소송과의 관계에 있어 보상금등의 지급에 관한 소송은 보상심의위원회의 보상금등의 지급 또는 기각의 결정을 거친 후에 한하여 이를 제기할 수 있도록 규정하여 전치주의를 취하고 있다.<sup>78)</sup>

77) 5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률 시행령 제6조 참조. 보상심의위원회는 위원장인 광주광역시장을 포함하여 전남대학교 총장·전라남도지사·광주지방검찰청검사장·광주광역시 교육위원회 교육감·광주지방 노동청장 및 보상지원위원회 분과위원회 위원장 2인과 학식과 경험이 풍부한 자중 국무총리가 위촉하는 자등 15인 이내의 위원으로 구성한다.

78) 5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률 제15조 참조.

(나) 민주화운동관련자에 대한 보상금 등의 지급결정에 대한 재심 신청(민주화운동관련자명예회복및보상등에관한법률 제13조)

이 법에 의한 보상금·의료지원금·생활지원금을 지급받고자 하는 자는 관련증빙서류를 첨부하여 서면으로 민주화운동관련자명예회복및보상심의위원회위원회에 보상금등의 지급을 신청하여야 한다.<sup>79)</sup> 위원회는 보상금등의 지급신청을 받은 날부터 90일 이내에 그 지급여부와 금액을 결정하여야 한다. 보상심의위원회가 결정한 보상금 지급여부 및 금액에 대하여 이의가 있는 피해자 또는 그 유족은 결정서를 송달 받은 날부터 30일 이내에 심의위원회에 재심의를 신청할 수 있다.<sup>80)</sup> 동법은 보상금등의 지급에 관한 소송은 위원회의 보상금등의 지급 또는 기각의 결정을 거친 후에 한하여 이를 제기할 수 있도록 전치주의를 취하고 있다.

(다) 삼청교육피해자에 대한 보상금 등의 지급결정에 대한 재심의 신청(삼청교육피해자의명예회복및보상에관한법률 제11조)

삼청교육피해자명예회복및보상심의위원회가 결정한 보상금 지급여부 및 금액에 대하여 이의가 있는 피해자 또는 그 유족은 결정서를 송달받은 날부터 30일 이내에 심의위원회에 재심의를 신청할 수 있다.<sup>81)</sup> 심의위원회는 학식과 경험이 풍부한 자와 관계 공무원중에서 국무총리가 위촉 또는 임명하는 15인 이내의 위원으로 구성한다.<sup>82)</sup> 위원회는 보상금등의 지급심사 및 명예회복을 위하여 피해자·증인 또는 참고인으로부터 증언 또는 진술을 청취하거나 필요하다고 인정하는 경우에는 검증 또는 조사를 하거나 관계기관의 장에게 필요한 협조를 요청할 수 있다. 보상금등의 지급에 관한 소송은 위원회의 결정을 거친

79) 민주화운동관련자명예회복및보상등에관한법률 제13조 참조.

80) 위원회는 위원장 1인을 포함한 9인의 위원으로 구성하며, 위원은 학식과 경험이 풍부한 자중에서 대통령이 임명한다.(동법 제5조) 위원장은 위원중에서 호선하고, 위원중 3인은 국회의장이 추천한 자를, 3인은 대법원장이 추천한 자를 임명한다.

81) 삼청교육피해자의명예회복및보상에관한법률 제11조

82) 삼청교육피해자의명예회복및보상에관한법률 제3조

후가 아니면 제기할 수 없다(동법 제15조 1항).

2) 특별 행정심판이 아닌 경우

가. 급여관련 심사청구

(가) 한부모가족지원법(구: 모자복지법)상의 심사청구

가) 법률의 규정

동법은 “보호대상자 또는 그 친족이나 그 밖의 이해관계인은 이 법에 따른 복지 급여 등에 대하여 이의가 있으면 그 결정을 통지받은 날부터 90일 이내에 서면으로 해당 복지실시기관에 심사를 청구할 수 있다.”고 규정하고<sup>83)</sup>, 복지실시기관은 심사 청구를 받으면 30일 이내에 이를 심사·결정하여 청구인에게 통보하도록 규정하고 있다. 여기서 복지실시기관은 국가 또는 지방자치단체를 의미한다. 한부모가족지원법의 복지 급여 등에 대한 이의로서 심사청구가 행정절차상의 단순한 이의신청인지 아니면 일반 행정심판을 대체하는 특별행정심판에 해당하는 심사청구인지에 대한 명확한 규정은 없다.

나) 심사청구의 법적 성질

한부모가족지원법상의 급여 등에 대한 복지실시기관에 제기하는 심사청구는 행정처분의 처분청에 제기한다는 점에서 이론상 단순한 이의신청에 해당한다. 따라서 용어에 있어 ‘심사청구’를 ‘이의신청’으로 개정할 필요성이 있다. 다만, 이의신청이 특별 행정심판절차에 해당하는지의 여부는 검토가 필요하다. 동 법률은 심사청구의 기간을 이의신청기간 보다 길게 행정심판의 제기기간과 유사하게 90일로 규정하고 있는데<sup>84)</sup>, 이것 때문에 해당 심사청구를 특별행정심판으로 해석할 필요는 없다. 복지 급여 등의 처분에 대한 심사청구를 특별행정심판

83) 한부모가족지원법 제28조 참조.

84) 행정심판의 제기기간은 행정처분을 안 날로부터 90일, 행정처분이 있는 날로부터 180일이다.

으로 인정하게 되면, 심사청구에 불복이 있는 자는 행정심판을 제기할 수 있는 기회를 상실하게 되어 오히려 일반적으로 인정된 법률상의 권리구제수단이 제한될 우려가 있다. 이러한 점에서 복지 급여 등에 대한 복지실시기관에 제기하는 심사청구는 특별 행정심판절차가 아닌 행정절차상의 단순한 이의신청으로 해석하는 것이 타당하다. 따라서 복지실시기관의 심사청구의 결정에 대하여 불복이 있을 때에는 행정심판의 청구가 가능하다고 판단된다. 입법론적으로 노인복지법 제50조제3항의 규정과 같이 규정을 신설하여 심사청구에 대하여 불복이 있거나 심사청구 후 30일이 경과하여도 결정을 통지 받지 못한 경우에는 행정심판을 청구할 수 있다는 명확한 규정을 둘 필요성이 있다. 이는 행정심판과는 별개의 불복절차로 이를 이의신청으로 본다면 심사청구의 제기기간도 너무 장기이므로 이에 대한 개정이 필요하다.

(나) 최저생활 보장급여 관련 이의신청(국민기초생활 보장법 제38-제41조)

가) 법률의 규정

수급자나 급여 또는 급여변경의 신청을 한 자는 그 결정의 통지를 받은 날부터 60일 이내에 시장·군수·구청장의 처분에 대하여 이의가 있는 경우에는 당해보장기관을 거쳐 시·도지사에게 서면 또는 구두로 이의를 신청할 수 있다.<sup>85)</sup> 시·도지사가 이의 신청서를 송부 받은 때에는 30일 이내에 필요한 심사를 하고, 이의신청을 각하하거나 당해 처분을 변경 또는 취소하거나 기타 필요한 급여를 명하여야 하며<sup>86)</sup>, 신청인과 당해 시장·군수·구청장에게 각각 서면으로 이를 통지하여야 한다. 위 처분 등에 대하여 이의가 있는 자는 그 처분 등의 통지를 받은 날부터 60일 이내에 시·도지사를 거쳐 보건복지부장관에게 서면 또는 구두로 이의를 신청할 수 있다.<sup>87)</sup> 보건복지부장관은 이의 신청서를

85) 국민기초생활 보장법 제38조(시·도지사에게 이의신청) 참조.

86) 국민기초생활 보장법 제39조(시·도지사의 처분 등) 참조.

87) 국민기초생활 보장법 제40조(보건복지부장관에게 이의신청) 참조.

송부 받은 때에는 30일 이내에 필요한 심사를 하고 이의신청을 각하하거나 당해 처분의 변경 또는 취소의 재결을 하여야 하며, 시·도지사 와 신청인에게 각각 서면으로 재결내용을 통지하여야 한다.<sup>88)</sup>

나) 이의신청의 법적 성질

동법은 이의신청에 관하여 행정심판과의 관계를 명시하지 않고 있으며, 두 단계의 이의신청제도를 채택하고 있다. 동법은 보건복지부장관에게 하는 이의신청에 대한 결정에 재결(裁決)이라는 용어를 사용하고 있으나<sup>89)</sup> 상급 감독청인 보건복지부장관이 재결청이 될 뿐 심리절차상 준사법절차를 취하고 있지 않다. 따라서 단순한 이의신청과 동일하다. 따라서 이의신청에 대한 결정에 대하여 ‘재결’이라는 용어를 쓰는 것은 타당하지 않고 이에 대한 개정이 필요하다. 그리고 이론상 이의신청보다는 심사청구라는 용어가 타당하다.

나. 의료급여 이의신청(의료급여법 제30조)

(가) 법률의 규정

수급권자의 자격, 의료급여 및 급여비용에 대한 시장·군수·구청장의 처분에 이의가 있는 자는 시장·군수·구청장에게 이의신청을 하고<sup>90)</sup>, 급여비용의 심사·조정에 관한 급여비용심사기관의 처분에 이의가 있는 의료급여기관은 급여비용심사기관에 이의신청을 할 수 있다.<sup>91)</sup> 이의신청은 처분이 있음을 안 날부터 90일 이내에 문서(전자문서를 포함)로 하여야 하며, 처분이 있는 날부터 180일이 지나면 제기하지 못한다.<sup>92)</sup> 규정한 사항 외에 이의신청의 방법, 이의신청에 대한 결정 및 결정의 통지 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하고 있다.

88) 국민기초생활 보장법 제41조 참조.

89) 국민기초생활 보장법 제41조 제1항 참조.

90) 의료급여법 제30조 제1항

91) 의료급여법 제30조 제2항

92) 의료급여법 제30조 제3항 참조. 다만, 정당한 사유에 따라 그 기간에 이의신청을 할 수 없었음을 소명한 경우에는 그러하지 아니하다.

(나) 이의신청의 법적 성질

이의신청과 행정심판과의 관계를 명시하지 않는 등 이의신청의 법적 성격에 관한 명시적 규정을 두고 있지 않다. 하지만 수급권자의 자격, 의료급여 및 급여비용에 대한 시장·군수·구청장의 처분에 대해 처분청인 시장·군수·구청장에게 이의신청을 하도록 규정하고 있어 행정절차상의 단순한 이의신청에 해당한다. 또한 급여비용의 심사·조정<sup>93)</sup>에 관한 급여비용심사기관의 처분에 대한 의료급여기관의 이의신청도 처분청인 급여비용심사기관에 하고 있어서 행정절차상의 이의신청에 해당한다. 동 법률은 심사청구의 기간을 단순한 이의신청기간 보다 길게 90일로 규정하고 있어 이에 대한 검토도 요구된다. 다만, 유사한 성질의 처분에 대하여 국민건강보험법에서는 특별 행정심판절차를 규정하고 있으므로 향후 법률을 개정하여 동법에서도 그에 따르도록 하는 것이 바람직할 것이다.<sup>93)</sup>

다. 장애인 복지관련 심사청구(장애인복지법 제84조)

(가) 법률의 규정

장애인복지법은 장애인, 그 법정대리인 또는 대통령령이 정하는 보호자는 동 법에 의한 복지조치에 대하여 이의가 있으면 해당 장애인복지 실시기관에 심사를 청구할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>94)</sup> 장애인복지 실시기관이 심사청구를 받은 때에는 1월 이내에 이를 심사·결정하여 청구인에게 통보하여야 하고<sup>95)</sup>, 그 심사·결정에 이의가 있는 자는 행정심판법에 따라 행정심판을 제기할 수 있다고 규정하고 있다.<sup>96)</sup>

93) 김승열, 특별행정심판에 관한 연구-개별법상 각종 불복절차의 분석- 행정심판절차의 개선 방안에 관한 고찰, 행정심판제도개선연구 논문집, 법제처 2004, 53면 참조.

94) 장애인복지법 제84조 제1항 참조.

95) 장애인복지법 제84조 제2항 참조.

96) 장애인복지법 제84조 제3항 참조.

(나) 심사청구의 법적 성질

장애인복지법상의 심사청구에 대해서는 그 불복절차로 행정심판을 제기할 수 있다고 명확한 규정을 두고 있어 동조의 심사청구는 단순한 이의신청으로 해석된다. 따라서 장애인복지실시기관의 복지처분에 대하여 불복이 있는 자는 이의 신청으로 당해 처분기관에 심사청구를 하고, 이에 불복하는 경우 행정심판을 제기할 수 있다. 또한 곧바로 행정소송을 제기하여 권리구제를 받을 수도 있다. 다만, 장애인복지법상의 복지조치에 대한 ‘심사청구’는 법률규정의 명확화를 위해서 심사청구를 ‘이의신청’으로 개정할 필요가 있다.

라. 노인 복지관련 심사청구 등(노인복지법 제50조)

(가) 법률의 규정

노인복지법은 제50조에서 ‘노인 또는 그 부양의무자는 이 법에 의한 복지조치에 대하여 이의가 있을 때에는 당해 복지실시기관에 심사를 청구할 수 있다’고 규정하고(제1항), 동조 제2항에서는 복지실시기관이 심사청구를 받은 때에는 30일 이내에 이를 심사·결정하여 청구인에게 통보하여야 한다고 규정하고 있다. 또한 심사·결정에 이의가 있는 자는 그 통보를 받은 날부터 90일 이내에 행정심판을 제기할 수 있다고 규정하고 있다(제3항).

(나) 심사청구의 법적 성질

동 법은 심사청구와 행정심판과의 관계를 동법 제50조 제3항에서 명확하게 규정하고 있다. 따라서 노인복지법 제50조의 심사청구는 일반적인 이의신청으로 해석되고, 행정심판의 전치적 권리구제절차로 판단된다. 심사청구의 결정기관도 처분청인 점에서도 이는 행정심판과는 별개의 불복절차로 보아야 할 것이다. 다만, 심사청구가 행정심판과는 별개의 불복절차임을 명시하고 있으나, 심사청구기간이 정해져 있지 않은 문제가 있다.

마. 북한이탈주민의 보호 및 지원에 관한 이의신청(북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제32조)

(가) 법률의 규정

이 법에 따른 보호 및 지원에 관한 처분에 이의가 있는 보호대상자는 그 처분의 통지를 받은 날부터 90일 이내에 통일부장관에게 서면으로 이의신청을 할 수 있다(동법 제32조). 통일부장관은 제1항에 따른 이의신청을 받은 때에는 지체 없이 이를 검토하여 처분이 위법 또는 부당하다고 인정되는 경우에는 그 시정이나 그 밖의 필요한 조치를 할 수 있다. 이 경우 미리 협의회의 심의를 거쳐야 한다.

(나) 이의신청의 법적 성질

동법은 이의신청에 관하여 행정심판과의 관계를 명시하지 않고 있으나, 보호 및 지원에 관한 처분에 이의가 있는 보호대상자가 처분청인 통일부장관에게 이의신청을 하도록 규정하고 있어서 행정절차상의 단순한 이의신청에 해당한다.

(3) 개별적 법률 분석결과

위에서 검토한 사회복지법령상의 불복제도를 기초로 조사결과를 표로 정리하면 다음과 같다.

<표 8> 사회복지법령상의 권리구제절차 규정 개관

| 구 분              | 사회복지법령  | 권리구제절차 명문규정 |       |             |       |
|------------------|---------|-------------|-------|-------------|-------|
|                  |         | 이의 신청       | 심사 청구 | 재심사 청구 (재결) | 행정 소송 |
| 사회<br>보험법<br>(8) | 국민연금법   | ×           | ○     | ○           | ○     |
|                  | 국민건강보험법 | ○           | ○     | ×           | ○     |

제 2 장 사회복지법령상의 특별행정심판제도

| 구 분                                                     | 사회복지법령                      | 권리구제절차 명문규정 |          |                   |          |
|---------------------------------------------------------|-----------------------------|-------------|----------|-------------------|----------|
|                                                         |                             | 이의<br>신청    | 심사<br>청구 | 재심사<br>청구<br>(재결) | 행정<br>소송 |
|                                                         | 산업재해보상보험법                   | ×           | ○        | ○                 | ○        |
|                                                         | 고용보험법                       | ×           | ○        | ○                 | ○        |
|                                                         | 노인장기요양보험법                   | ○           | ○        | ×                 | ○        |
|                                                         | 공무원연금법                      | ×           | ○        | ×                 | ○        |
|                                                         | 사립학교교직원연금법                  | ×           | ○        | ×                 | ×        |
|                                                         | 군인연금법                       | ×           | ○        | ×                 | ○        |
| 공공<br>부조법<br>(4)                                        | 국민기초생활보장법                   | ○           | ×        | ○                 | ×        |
|                                                         | 의료급여법                       | ○           | ×        | ×                 | ×        |
|                                                         | 재해구호법                       | ×           | ×        | ×                 | ×        |
|                                                         | 기초노령연금법                     | ○           | ×        | ×                 | ×        |
| 사회<br>복지<br>서비스<br>법 및<br>사회<br>복지<br>사업<br>관련법<br>(26) | 아동복지법                       | ○           | ○        | ×                 | ×        |
|                                                         | 한부모가족지원법                    | ×           | ○        | ×                 | ×        |
|                                                         | 노인복지법                       | ○           | ○        | ×                 | ○        |
|                                                         | 장애인복지법                      | ×           | ○        | ×                 | ○        |
|                                                         | 정신보건법                       | ○           | ×        | ×                 | ×        |
|                                                         | 긴급복지지원법                     | ○           | ×        | ×                 | ×        |
|                                                         | 장애인·노인·임산부등의<br>편의증진보장에관한법률 | ○           | ×        | ×                 | ×        |
|                                                         | 식품기부 활성화에 관한 법률             | ○           | ×        | ×                 | ×        |

제 3 절 현행 사회복지법령상의 특별행정 심판제도

| 구 분 | 사회복지법령                                           | 권리구제절차 명문규정 |          |                   |          |
|-----|--------------------------------------------------|-------------|----------|-------------------|----------|
|     |                                                  | 이의<br>신청    | 심사<br>청구 | 재심사<br>청구<br>(재결) | 행정<br>소송 |
|     | 사회복지사업법                                          | ×           | ×        | ×                 | ×        |
|     | 사회복지공동모금회법                                       | ×           | ×        | ×                 | ×        |
|     | 일제하 일본군위안부 피해<br>자에 대한 생활안정지원 및<br>기념사업 등에 관한 법률 | ×           | ×        | ×                 | ×        |
|     | 입양특례법                                            | ×           | ×        | ×                 | ×        |
|     | 농어촌주민의 보건복지증<br>진을 위한 특별법                        | ×           | ×        | ×                 | ×        |
|     | 다문화가족지원법                                         | ×           | ×        | ×                 | ×        |
|     | 성매매방지 및 피해자보호<br>등에 관한 법률                        | ×           | ×        | ×                 | ×        |
|     | 성폭력방지 및 피해자보호<br>등에 관한 법률                        | ×           | ×        | ×                 | ×        |
|     | 가정폭력방지 및 피해자보<br>호 등에 관한 법률                      | ×           | ×        | ×                 | ×        |
|     | 보호관찰 등에 관한 법률                                    | ×           | ×        | ×                 | ×        |
|     | 노숙인 등의 복지 및 자립<br>지원에 관한 법률                      | ×           | ×        | ×                 | ×        |
|     | 영유아보육법                                           | ×           | ×        | ×                 | ×        |
|     | 장애인 등에 대한 특수교<br>육법                              | ×           | ○        | ×                 | ○        |

제 2 장 사회복지법령상의 특별행정심판제도

| 구 분 | 사회복지법령                     | 권리구제절차 명문규정 |          |                   |          |
|-----|----------------------------|-------------|----------|-------------------|----------|
|     |                            | 이의<br>신청    | 심사<br>청구 | 재심사<br>청구<br>(재결) | 행정<br>소송 |
|     | 장애인연금법                     | ○           | ×        | ×                 | ×        |
|     | 장애인활동 지원에 관한<br>법률         | ○           | ×        | ×                 | ×        |
|     | 장애아동 복지지원법                 | ×           | ×        | ×                 | ×        |
|     | 장애인고용촉진 및 직업재<br>활법        | ×           | ×        | ×                 | ×        |
|     | 국가유공자 등 예우 및 지<br>원에 관한 법률 | ○           | ×        | ×                 | ○        |

<표 9> 사회복지법령상의 권리구제제도 체계-사회보협법

| 불복제도 |         |                |                                           |                                   |                                      |
|------|---------|----------------|-------------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|
| 연 번  | 법 령     | 이의 신청          | 심사청구 및 심사기관                               | 재심사청구 및 재심기관                      | 행정소송                                 |
| 1    | 국민연금법   | ×              | 국민연금심사위원회 및 징수심사위원회                       | 국민연금재심사위원회                        | 재심사, 재결<br>행정심판법 준용                  |
|      | 해당 조문   | ×              | 제108조(심사청구)<br>제109조(국민연금심사위원회 및 징수심사위원회) | 제110조(재심사청구)<br>제111조(국민연금재심사위원회) | 제112조(행정심판과의 관계)                     |
| 2    | 국민건강보험법 | 공단심사평가원        | 심판청구<br>[보건복지부]건강보험분쟁조정위원회                |                                   | 이의신청 또는 제88조에 따른 심판청구에 대한 결정에 불복하는 자 |
|      | 해당 조문   | 제87조<br>(이의신청) | 제88조(심판청구)<br>제89조(건강보험분쟁조정위원회)           | ×                                 | 제90조(행정소송)                           |

제 2 장 사회복지법령상의 특별행정심판제도

| 불복제도 |           |       |                                                                    |                                                                                               |                                                     |
|------|-----------|-------|--------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| 연 번  | 법 령       | 이의 신청 | 심사청구 및 심사기관                                                        | 재심사청구 및 재심기관                                                                                  | 행정소송                                                |
| 3    | 산업재해보상보험법 | ×     | 공단<br>산업재해보상보험심사위원회                                                | [고용노동부] 산업 재해 보상보험재심사위원회                                                                      | 재심사청구에 대한 재결심사 청구 및 재심사 청구에 관하여 이 법에서 정하고 있지 아니한 사항 |
|      | 해당 조문     | ×     | 제103조(심사 청구의 제기)<br>제104조(산업재해보상보험심사위원회)<br>제105조(심사 청구에 대한 심리·결정) | 제106조(재심사 청구의 제기)<br>제107조(산업재해보상보험재심사위원회)<br>제108조(위원의 제척·기피·회피)<br>제109조(재심사 청구에 대한 심리와 재결) | 제111조(다른 법률과의 관계)                                   |
| 4    | 고용보험법     | ×     | 고용보험심사관                                                            | [고용노동부]<br>고용보험심사위원회                                                                          | 재심사의 청구에 대한 재결, 심사 및 재                              |

제 3 절 현행 사회복지법령상의 특별행정 심판제도

| 불복제도 |            |              |                                                        |                                                        |                                 |
|------|------------|--------------|--------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|---------------------------------|
| 연 번  | 법 령        | 이의 신청        | 심사청구 및 심사기관                                            | 재심사청구 및 재심기관                                           | 행정소송                            |
|      |            |              |                                                        |                                                        | 심사의 청구에 관하여 이 법에서 정하고 있지 아니한 사항 |
|      | 해당 조문      | ×            | 제 87조 (심사와 재심사)<br>제 89조 (고용보험심사관)<br>제 90조 (심사의 청구 등) | 제 87조(심사와 재심사)<br>제 99조(고용보험심사위원회)<br>제 100조(재심사의 상대방) | 제 104조(다른 법률과의 관계)              |
| 5    | 노인장기요양 보험법 | 공 단          | 장기요양심사위원회                                              | ×                                                      | 공단처분, 이의신청, 심사청구 결정 불복          |
|      | 해당 조문      | 제 55조 (이의신청) | 제 56조 (심사청구)                                           | ×                                                      | 제 57조 (행정소송)                    |
| 6    | 공무원연금법     | ×            | [행정안전부] 공무원연금급여 재심위원회                                  | ×                                                      | 급여에 관한 결정, 기여금의 징수, 그 밖에        |

제 2 장 사회복지법령상의 특별행정심판제도

| 불복제도 |             |       |                   |              |                                    |
|------|-------------|-------|-------------------|--------------|------------------------------------|
| 연 번  | 법 령         | 이의 신청 | 심사청구 및 심사기관       | 재심사청구 및 재심기관 | 행정소송                               |
|      | 해당조문        | ×     | 제80조(심사의 청구)      | ×            | 이 법에 따른 급여 제외<br>제80조(심사의 청구)      |
| 7    | 사립학교교직원 연금법 | ×     | 사립학교교직원 연금급여재심위원회 | ×            | ×                                  |
|      | 해당조문        | ×     | 제53조(심사의 청구)      | ×            | ×                                  |
| 8    | 군인연금법       | ×     | [국방부] 군인연금급여재심위원회 | ×            | 급여에 관한 결정, 기여금의 징수 그 밖에 이 법에 따른 급여 |
|      | 해당조문        | ×     | 제5조(심사의 청구)       | ×            | 제5조(심사의 청구)                        |

<표 10> 사회복지법 관련 불복제도-공공부조법

| 불복제도 |           |                                                              |             |                       |      |   |
|------|-----------|--------------------------------------------------------------|-------------|-----------------------|------|---|
| 연 번  | 법 령       | 이의신청                                                         | 심사청구 및 심사기관 | 재심사청구 및 재심사기관         | 행정소송 |   |
| 1    | 국민기초생활보장법 | 시·도지사,<br>보건복지부장관                                            | ×           | ×                     | ×    | × |
|      | 해당조문      | 제38조 (시·도지사)<br>에<br>대한 이의신청)<br>제40조 (보건복지부장<br>관에 대한 이의신청) | ×           | 제41조(보건복지부장<br>관의 재결) | ×    | × |
| 2    | 의료급여법     | 시장·군수·구청장/<br>급여비용심사기관                                       | ×           | ×                     | ×    | × |
|      | 해당조문      | 제30조 (이의신청 등)                                                | ×           | ×                     | ×    | × |
| 3    | 기초노령연금법   | 보건복지부장관 또는<br>지방자치단체의 장                                      | ×           | ×                     | ×    | × |
|      | 해당조문      | 제15조 이의신청                                                    | ×           | ×                     | ×    | × |

제 2 장 사회복지법령상의 특별행정심판제도

<표 11>

| 불복제도 |          |                             |                     |              |                 |
|------|----------|-----------------------------|---------------------|--------------|-----------------|
| 연 번  | 법 령      | 이의신청                        | 심사청구 및 심사기관         | 재심사청구 및 심사기관 | 행정소송            |
| 1    | 아동복지법    | 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장 | 법 원                 | ×            | ×               |
|      | 해당조문     | 아동복지법 시행령제 36조(급식지원)        | 제18조(친권상실 신고의 청구 등) | ×            | ×               |
| 2    | 한부모가족지원법 | ×                           | 해당 복지실시기관           | ×            | ×               |
|      | 해당조문     | ×                           | 제28조(심사청구)          | ×            | ×               |
| 3    | 노인복지법    | 보건복지부장관, 시·도지사, 시장·군수·구청장   | 당해 복지실시기관           | ×            | 심사·결정에 이의가 있는 자 |

제 3 절 현행 사회복지법령상의 특별행정 심판제도

| 불복제도 |         |                                                |                 |              |                    |  |
|------|---------|------------------------------------------------|-----------------|--------------|--------------------|--|
| 연 번  | 법 령     | 이의신청                                           | 심사청구 및 심사기관     | 재심사청구 및 심사기관 | 행정소송               |  |
| 4    | 해당조문    | 제61조의2(과태료)                                    | 제50조(심사청구 등)    | ×            | 제50조<br>(심사청구 등)③  |  |
|      | 장애인복지법  | ×                                              | 해당<br>장애인복지심사기관 | ×            | 심사·결정에 이의가<br>있는 자 |  |
|      | 해당조문    | ×                                              | 제84조(심사청구)      | ×            | 제84조(심사청구)③        |  |
| 5    | 정신보건법   | 기초정신보건심의위원회<br>회 또는 광역정신보건<br>심의위원회            | ×               | ×            | ×                  |  |
|      | 해당조문    | 제24조(보호의무자에<br>의한 입원)⑥                         | ×               | ×            | ×                  |  |
| 6    | 긴급복지지원법 | 시장·군수·구청장을<br>거쳐 특별시장·광역<br>시장·도지사·특별자<br>치도지사 | ×               | ×            | ×                  |  |

제 2 장 사회복지법령상의 특별행정심판제도

| 불복제도 |                           |                      |             |              |      |  |
|------|---------------------------|----------------------|-------------|--------------|------|--|
| 연 번  | 법 령                       | 이의신청                 | 심사청구 및 심사기관 | 재심사청구 및 심사기관 | 행정소송 |  |
| 7    | 해당조문                      | 제16조(이의신청)           | ×           | ×            | ×    |  |
|      | 기초노령연금법                   | 보건복지부장관 또는 지방자치단체의 장 | ×           | ×            | ×    |  |
| 8    | 해당조문                      | 제15조(이의신청)           | ×           | ×            | ×    |  |
|      | 장애인·노인·임산부등의편의증진보장에 관한 법률 | 시설주관기관               | ×           | ×            | ×    |  |
| 9    | 해당조문                      | 제28조(이행강제금)          | ×           | ×            | ×    |  |
|      | 식품기부활성화법                  | 부과권자                 | ×           | ×            | ×    |  |
| 10   | 해당조문                      | 제14조(과태료)            | ×           | ×            | ×    |  |
|      | 사회복지사업법                   | ×                    | ×           | ×            | ×    |  |
| 11   | 사회복지공동모금회법                | ×                    | ×           | ×            | ×    |  |

제 3 절 현행 사회복지법령상의 특별행정 심판제도

| 불복제도 |                                        |      |             |              |      |
|------|----------------------------------------|------|-------------|--------------|------|
| 연 번  | 법 령                                    | 이의신청 | 심사청구 및 심사기관 | 재심사청구 및 심사기관 | 행정소송 |
| 12   | 일제하일본군위안부 피해자에 대한 생활안정지원및기념사업 등에 관한 법률 | ×    | ×           | ×            | ×    |
| 13   | 임양특례법                                  | ×    | ×           | ×            | ×    |
| 14   | 농어촌 등 보건의를료 위한 특별조치법                   | ×    | ×           | ×            | ×    |
| 15   | 다문화가족지원법                               |      |             |              |      |
| 16   | 성매매방지및피해자 보호등에관한법률                     | ×    | ×           | ×            | ×    |
| 17   | 성폭력방지및피해자 보호등에관한법률                     | ×    | ×           | ×            | ×    |

제 2 장 사회복지법령상의 특별행정심판제도

| 불복제도 |                       |      |             |              |      |
|------|-----------------------|------|-------------|--------------|------|
| 연 번  | 법 령                   | 이의신청 | 심사청구 및 심사기관 | 재심사청구 및 심사기관 | 행정소송 |
| 18   | 가정폭력방지및피해자보호등에관한법률    | ×    | ×           | ×            | ×    |
| 19   | 보호시설에있는미성년자의후견직무에관한법률 | ×    | ×           | ×            | ×    |
| 20   | 노숙인등의복지및차립지원에관한법률     | ×    | ×           | ×            | ×    |
| 21   | 영유아보육법                | ×    | ×           | ×            | ×    |

## 제 4 절 현행 사회복지법령상 특별행정심판 절차의 문제점

### 1. 법체계상의 문제점<sup>97)</sup>

#### (1) 사회복지관련 특별행정심판제도의 통합

행정심판제도는 사회복지법령상의 권리구제에 있어서 절차상 편리하고 신속한 구제, 거기에 경제성과 전문성을 기할 수 있다는 점에서 중요한 권리구제제도이다. 사회복지 행정영역에서 권리구제는 경제적 빈궁상태에 있거나 사회적 위험에 처한 자들에 대한 것이라 더욱 효율적인 권리구제가 필요하다. 이를 위해 권리구제의 원칙으로 ① 구제절차의 용이성 ② 신속한 분쟁종결, ③ 쟁송비용 최소화, ④ 분쟁담당자의 전문화 등이 요구된다.<sup>98)</sup>

현재 사회복지관련 법령상의 권리구제는 ① 심사 청구건수는 증가하는 반면 이를 처리하는 전문 인력의 부족에 따른 처리지연과 심리미흡, ② 이의신청 대상과 절차에 대한 규정의 불명확성으로 인한 청구의 불편, ③ 높은 기각율과 그에 따른 유사한 내용의 반복청구 및 충분한 심리의 미비로 인한 낮은 인용율, ④ 심리과정에서의 전문성, 객관성 부족 등 형식적인 권리구제절차의 운영으로 많은 문제점이 제기되고 있다. 불복절차의 경우 사회복지법령이 각 개별 법률의 특성에 따라 불복절차를 규정하고 있으나, 필요에 따라 그때그때 개별적으로 입법되어 시행되어 왔기 때문에 정해진 법원칙이나 통합적이고 일관적인 통칙규정과 같은 법원칙이 존재하지 않고 있다. 불복절차에 있어서도 일원화된 법률과 심사기관이 존재하지 않는다. 이로 인하여

97) 행정심판·행정소송·행정절차제도의 조화방안 연구, 국민권익위원회, 2012

98) 한승훈, 우리나라 사회보험행정상 심급적 행정심판을 위한 법제적 고찰, 사회보장연구 제20권 3호, 2004 pp 201~228

사회복지를 실행하는 과정에서 발생하는 행정처분에 대한 행정심판은 공정성과 효율성을 위해 전문성과 독립성을 갖춘 통합된 심사기관과 개별화된 법률에 권리구제를 위한 통일된 법률체계와 절차에 의해 행정심판이 이루어져야할 필요성이 제기되고 있다.

## (2) 용어의 통일 및 정리

### 1) 특별행정심판여부의 불명확

사회복지관련 개별 법률에서 이의신청 또는 심사청구의 규정을 두고 있으나 각기 다른 내용으로 규정하고 있어서 규정된 이의신청이 일반적 이의신청인지 아니면 특별심판에 해당하는 이의신청인가 불분명하다. 문제는 개별 법률에서 이를 명확히 규정하고 있는 법률도 있으나 이를 명확하게 규정하지 않고 있다는 점이다. 해석의 논란을 줄이기 위해서는 해당 법률에서 행정심판이나 행정소송과의 관계를 규정하는 명확한 규정을 두는 것이 바람직하다. 즉, 행정심판이 가능한 일반적 이의신청이나 심사청구인지 또는 사실상 특별행정심판에 해당하는지 여부를 밝혀야 한다. 그 이유는 개별법에 명시된 특별행정심판규정은 행정심판법보다 우선 적용되고<sup>99)</sup> 일반 행정심판절차를 대체하기 때문이다. 현행 사회복지법률들이 일반적 행정절차에 따른 이의제기의 형태인 이의신청이나 심사청구의 용어를 혼용하여 쓰기 때문에 더욱 명확한 법률적 정의와 정비가 필요한 실정이다. 일반적으로 명문의 규정이 없어도 심판기관을 기준으로 당해 처분청에 행하는 불복신청을 이의신청으로 보고 상급관청에 행하는 불복신청을 행정심판으로 보고 있다.<sup>100)</sup>

99) 한승훈, 우리나라 사회보험행정상 심급적 행정심판을 위한 법제적 고찰, 사회보장연구 제20권 3호, 2004, 대법원 판결 1983. 4. 26, 83누55

100) 박윤훈, 행정법론, 2000, 742면 참조.

그러나 이에 대해서는 준사법절차가 보장되는 경우에만 행정심판으로 보고 실질적인 심사절차의 내용이 준사법절차에 이르지 못한 경우에 이의신청으로 보아야 한다는 견해가 제기되고<sup>101)</sup>, 이 견해가 타당하다. 따라서 개별 법률의 권리구제절차가 일반적 행정심판인지 이의신청이나 심사청구 등 개별법에서 특별규정을 둔 특별행정심판제도를 의미하는지에 대한 검토를 하고 이에 따른 법률의 개정작업이 있어야 한다.

## 2) 이의신청과 심사청구의 혼용

행정심판의 개념에 대해서는 다양한 견해가 있다. 행정심판절차는 광의의 개념 또는 실질적 의미의 행정심판으로 소청·이의신청·심사청구·심판청구·행정심판 등의 용어로 지칭되는 이른바 행정청이 재결정이 되어 행정법관계에 관한 법적 분쟁을 심리·판단하는 쟁송절차의 일체를 말한다.<sup>102)</sup> 이에 반해 협의 또는 형식적 의미의 행정심판은 행정심판법 규정에 따라 위법 또는 부당한 처분 그 밖의 공권력의 행사·불행사 등으로 인하여 법률상의 이익을 침해당한 자가 상급행정기관에 행하는 행정쟁송을 말한다.<sup>103)</sup> 우리나라 사회복지법상의 불복절차에 관한 개별 법률들이 권리구제절차로 주로 이의신청, 심사청구, 재심사청구 등의 용어를 혼용하여 사용하고 있다. 이의신청과 심사청구의 관계에 있어서도 법률에 따라 ‘심사청구’를 이의신청과 같은 의미로 사용하여 구별 없이 혼용하여 사용하는 경우도 있고, 이의신청과 구별하여 불복절차의 단계적 구조로 보아 이의신청 다음단계의 불복절차로 규정한 경우도 있어서 혼란을 주고 있다. 법률의 규정된 내용에 따라 이의신청과 심사청구에 같은 구분기준을 적용하는 실정법의 태도로 인해 심사청구와 이의신청의 구별 실익도 모호해지고 있다. 행정심판법 체제 안에서 이들 용어가 일관성을 갖는 의미로 사용

101) 박균성, 행정법 총론, 2002:685~686.

102) 김동희, 1999, p539

103) 김남진, 2003: 587 석종현, 2002:723~706

되고 있지 않는 경우도 있다. 따라서 각 개별법에서 규정의 실질적인 내용을 해석하고 불복절차 상호간의 관계를 밝혀야 하는 문제점이 있다. 행정심판법과 행정소송법, 각종 사회복지법상의 권리구제절차의 개별규정에 대한 해석을 토대로 일관된 행정심판체제의 용어의 정비가 필요하다.

## 2. 운영 절차상의 문제점

### (1) 권리구제절차의 전문성·특수성에 관한 검토

행정심판법의 규정상 일반 행정심판과는 구별되는 특별행정심판제도를 권리구제절차로서 취하기 위해서는 그러한 특별행정심판이 다루는 사안이 ‘전문성’과 ‘특수성’을 가져야 한다. 이러한 요건을 결여하거나 이를 특히 인정하기 어렵다면 행정심판법의 취지상 이를 일반 행정심판으로 권리구제를 하는 것이 타당하다. 일반적으로 사안의 전문성과 특수성을 살리기 위하여 특히 필요한 경우란 일반 행정심판절차에 의해서는 충실한 권리구제를 기대하기 어렵거나 당해 사안을 심사하기 적합하지 않기 때문에 특별한 심판절차가 필요한 경우를 의미한다. 그러나 구체적으로 어떠한 경우에 사안의 전문성과 특수성이 인정되는 것인지는 명확하게 판단하기가 어렵다. 이 경우 특별 행정심판위원회의 위원이 어떻게 구성되어 있는지를 살펴보면 어느 정도의 전문성과 특수성을 가지고 있는지에 대한 판단이 가능하다. 문제는 특별 행정심판의 경우 사안에 대한 전문성과 특수성이 특히 요구됨에도 불구하고 현행 사회복지법률상의 특별심판위원회의 조직과 구성원을 보면 일반 행정심판위원회와 큰 차이가 없다는 점이다. 특별 행정심판인 사회보험법상의 대표적인 심사기관인 국민연금재심사위원회와 건강보험분쟁조정위원회의 위원구성을 보면 공무원, 법조인, 대학교수, 기타 사회보험이나 의료에 관하여 학식과 경험이 있는 자로

구성되도록 규정하고 있다.<sup>104)</sup> 또한 산업재해보상보험 재심사위원회는 공무원, 법조인 또는 노무사, 대학교수, 노동관계업무 등의 경력자, 사회보험이나 산업의학에 학식과 경험이 풍부한 자로<sup>105)</sup>, 고용보험심사위원회는 근로자와 사용자를 대표하는 일정 수의 위원과 법조인, 대학교수, 공무원, 노동관계 업무 경력자, 사회보험 또는 고용문제에 관한 학식과 경험이 있는 자로 구성되도록 각각 규정하고 있다<sup>106)</sup>. 이와 비교하여 일반 행정심판기관인 중앙행정심판위원회의 구성을 살펴보면 변호사, 대학교수, 공무원, 박사학위 자, 그 밖에 행정심판과 관련된 분야의 지식과 경험이 풍부한 사람으로 구성되도록 규정하고 있다.<sup>107)</sup> 이처럼 개별 사회복지법상 특별행정심판위원회의 위원과 일반 행정심판기관인 중앙행정심판위원회의 위원의 구성요건을 법령의 규정을 기준으로 비교하면 기본적으로 큰 차이점은 없다. 특히 국민연금재심사위원회나 건강보험분쟁조정위원회의 구성원은 중앙행정심판위원회의 구성원과 거의 같다. 다만, 고용보험심사위원회의 위원 중에는 근로자와 사용자를 대표하는 위원이 포함되도록 하고 있지만 이는 사안의 전문성보다는 개별 당사자의 이해관계를 반영한 결과이다. 이처럼 양자의 심판기관의 구성원이 유사하다는 것은 ‘사안의 전문성과 특수성을 살리기 위하여 특히 필요한 경우’에만 예외적으로 인정되는 특별행정심판의 취지상 문제가 있고, 특별 행정심판제도의 존재의의가 몰각될 우려도 있다.

## (2) 권리구제의 효율성에 대한 검토

우리나라의 사회복지법률상의 권리구제절차는 개별법에 따라 각기 다른 구제절차와 심사기관에 의하여 행해지고 있다. 특성이 다른 개

104) 국민연금법 시행령 제104조, 국민건강보험법 시행령 제62조 참조.

105) 산업재해보상보험법 제107조 참조

106) 고용보험법 시행령 130조 참조

107) 행정심판법 제7조 제4항 참조.

별적 영역의 각각의 사회복지법률들이 반드시 통일된 불복절차를 가져야만 하는 원리나 원칙이 존재하는 것은 아니다. 동시에 반드시 서로 다른 개별적인 불복절차를 취해야 할 절대적 원칙이 있는 것도 아니다. 이는 입법정책상의 문제이다. 그러나 일원화된 독립된 권리구제 전담기관이 없어서 사회보장수급권자가 동일한 사회보험수급권(예컨대, 피 건강보험자이면서 피 국민연금 수급자일 경우) 또는 공공부조 수급권을 지니면서도 각기 다른 절차에 따라 권리구제를 받을 수밖에 없다. 이 점은 효율적인 권리구제의 측면에서 문제가 있고, 경우에 따라 권리의 불평등을 초래할 우려가 있다. 물론 사회복지분야에는 고유한 영역별 특수성이 있어서 모든 사회보장행정 전반을 다루는 일원화된 기관이 오히려 사회복지 영역의 특수성과 효율성을 저해하여 바람직하지 못할 수도 있다. 하지만 적어도 사회보험분야, 공공부조분야, 사회복지서비스분야 등 영역별로 일원화된 심사기관을 설치할 필요성에 대한 검토가 필요하다. 또한 사회복지법령상의 권리구제는 그 청구권자가 사회의 보호를 필요로 하는 경제적 약자가 대부분이므로 권리구제절차가 어렵거나 복잡해서는 권리구제의 효율성을 달성할 수 없다. 따라서 권리구제절차를 간소화하고 가능한 쉽게 하여야 한다. 그러나 현행 권리구제현황을 보면 그렇지 않다. 사회보험분야인 건강보험의 경우 국민건강보험공단은 권리구제 절차인 이의신청 이외에 일반적 행정처리절차로 민원인의 민원을 받고 있는데 이러한 민원의 상당수가 이의신청에 해당하는 사안인 것으로 나타나고 있다. 이의신청을 제기해야함에도 불구하고 이를 민원으로 제기하는 것은 신청권자에게 이의신청 절차가 까다롭거나 이의신청에 요구되는 사항이 명확하지 않기 때문이다. 다른 사회복지영역에서도 이러한 현상이 나타나고 있다. 따라서 청구인의 효율적인 권리구제를 위해서는 절차의 간소화와 편의성에 대한 개선이 필요하다.

## (3) 권리구제절차의 객관성과 공정성에 대한 검토

사회복지분야의 불복절차로 일반 행정심판을 대체하는 특별 행정심판제도를 도입한 이유는 사안의 ‘전문성’과 ‘특수성’을 살려 객관적이고 공정한 판단을 하기 위해서이다. 그리고 특별 행정심판이라도 일반 행정심판절차에 요구되는 준사법적 절차가 절차의 객관성과 공정성을 확보하기 위해 특별행정심판에 동일하게 적용된다. 문제는 사안의 특수성에 때문에 일반 행정심판절차에서 요구되는 준사법적 절차가 특별 행정심판의 경우에는 형식화할 우려가 있다. 현행 사회복지법률상의 권리구제절차 규정을 보면 이러한 우려가 실제 발생할 가능성이 크다. 국민연금법상의 국민연금 급여 등에 관한 심사청구의 경우 심사청구를 위해 공단 내 ‘국민연금심사위원회’와 재심사청구를 위해 보건복지부에 ‘국민연금재심사위원회’를 설치하고 있다. 건강보험의 경우에도 이의신청을 위한 ‘이의신청위원회’와 심사청구를 위한 ‘분쟁조정위원회’를 설치하고 있다. 그 외 사회복지법률에서 유사하게 위원회를 설치하여 권리구제절차를 담당하고 있다. 이러한 이의신청이나 심사청구를 담당하는 기관이 공정하고 객관적인 결정을 할 수 있는가와 관련하여 몇 가지 문제점이 제기되고 있다. ① 위원회의 심리·의결 방식이 대부분 서면결의 등 형식적으로 운영되도록 되어 위원간의 충분한 논의가 이루어지지 않아 국민의 권리구제에 미흡하고, 준사법적 절차가 지켜지지 않고 있다. 또한 ② 심사청구에 대한 객관적이고 공정한 결정을 위해서는 위원회가 독립적으로 운영되어야 하나 대다수 위원회의 조직 구성이 독립적이지 못하고, 위원회가 자문 위원회의 역할에 그치고 있다. 산업재해보상보험의 경우 다른 법률과 유사하게 심사청구와 재심사청구의 2단계적 권리구제 절차를 취하고 있으나 심사청구의 경우 별도의 심사위원회 없이 원처분청인 근로자복지공단에 심사청구를 하도록 하고 있어서 심판의 객관성에 특히 문제가 되고 있다.

## 제 3 장 주요 외국의 사회복지법령상의 권리구제절차와 특별행정심판제도

사회복지법에 관한 분쟁을 대상으로 하는 권리구제의 형태인 불복 절차를 비교법적으로 유형화하면 크게 세 가지로 분류할 수 있다.<sup>108)</sup>

첫째, 사회보장법적 분쟁을 일반법원에서 관할하는 유형으로 우리나라, 프랑스, 이탈리아, 네덜란드 등이 있다. 둘째, 특별법원을 설치하여 사회복지 법령상의 불복 분쟁을 관할하는 유형으로 독일이 대표적이다. 특별법원으로 독일의 사회법원이 해당된다. 이와 유사하게 벨기에, 오스트리아, 폴란드에서는 특별법원이 사회보장법적 분쟁과 노동법적 분쟁을 함께 관할하고 있다. 셋째, 법적 분쟁을 원칙적으로 행정부 내부에서 심사를 통하여 결정하고, 중대한 침해여부의 한하여 법원이 관할하는 입법례로 영국과 아일랜드가 있다. 그러나 유형화한 분류 체계의 차이점에도 불구하고 발견되어지는 공통점은 사회복지법령이 가지는 법원칙에 기해 사회법적 권리구제를 위한 전문성, 비용부담의 경감, 소송절차의 간편화, 사회보장법 당사자의 참여보장을 추구하는 경향을 들 수 있다.

### 제 1 절 미국의 사회복지법령상의 권리구제 제도

#### 1. 일반적인 행정상의 권리구제제도

##### (1) 개 설

미국의 행정상 불복절차는 우리의 행정심판 또는 행정 불절차와 유사한 ‘행정상 불복심사제도’(administrative appeals)<sup>109)</sup> 또는 행정청에

108) 전광석, 독일사회보장법과 사회복지정책, 박영사, 2008, p281 재인용 Hans F. Zacher

109) Kenneth Culp Davis, Discretionary Justice, (Louisiana State University Press, 1969), p.144

의한 재심제도(appellate review in executive departments and agencies)<sup>110)</sup>를 통해 이루어진다. 행정법상 불복신청은 처분청의 상급기관에서 심사하는 예도 있지만 주로 독립된 전문적인 위원회나 심사기관에 의하여 재판과 유사한 청문(trial-like hearings)을 통하여 이루어지고 있다. 미국 국민들의 권리구제에 큰 역할을 담당해 온 이러한 시스템은 국가수립 이후부터 현재까지 계속되고 있으며 통상 상급행정청에 속한 청문주재관(administrative law judge, ALJ)에 의해서 행해진다.<sup>111)</sup> 청문주재관의 강한 독립성과 증거채택의 공정성은 미연방행정절차법(Administrative Procedure Act, APA; 1946년 제정)에 의하여 보장되고<sup>112)</sup>, 행정불복심사제도를 행정의 사전적 통제기능보다는 국민의 실질적인 권익보호기능에 역점을 두고 있다.<sup>113)</sup> 동법에서 청문주재관의 명칭을 과거의 ‘examminers’에서 ‘administrative law judge, ALJ로 변경하여 독립성을 보장하고, 행정청에게 향후 증거채택분야에서 1인 이상의 청문주재관을 반드시 선임하도록 강제하여 사전절차인 행정재결절차에서의 권리이익보호에 더욱 중점을 두게 되었다.<sup>114)</sup>

## (2) 권리구제체계 유형

미국은 우리나라 행정심판에 해당하는 일반법이 존재하지 않고 개별 법률에 따라 권리구제제도를 규정하고 있다. 행정청의 결정에 대

---

110) 이에 관하여는 Russell L. Weaver, “Appellate Review in Executive Departments and Agencies”, *Administrative Law Review* 48(1996) pp.251-253를 참조.

111) 김형남, “미국 행정법상 불복심사제도에 관한 연구”, 『공법연구』 제28집 제4권 제2호, 303면.

112) 5 U.S.C. §556(b) (1988). 이러한 미국의 행정절차법에 대하여 미국 내의 다수의 행정법학자들은 ‘예견가능성’ (predictability), ‘효율성’(efficiency), 및 ‘합법성’(legitimacy)의 세 가지로 특징 지우고 있다.; 예컨대, Holly E. Dolbey, “Wetlands Permitting under Section 404 of the Clean Water Act: Do Proposals for an Administrative Appeals Process have any Appeal?”, 13 *Virginia Environmental Law Journal* 651- 52(1994).

113) 미국행정법상 불복심사제도에 관한 연구

114) 5 U.S.C 556(b), 1988

한 불복심사는 불복심사위원회를 채택하여 불복심사위원회를 두고 청문주재관(administrative law judge : ALJ)이 이를 심사한다. 그리고 청문주재관(ALJ)의 결정에 대한 불복심사는 연방 행정청별로 각기 다른 상위의 기구를 두고 각기 다른 근거법과 권한과 지위를 갖고 다른 절차에 의하여 행해진다. 이를 분류하면 다음과 같다. 미연방행정청의 대부분은 비교적 조직적인 체계를 가지고 심사기능을 수행하는 불복심사위원회체계를 채택하고 있다.

#### 1) 사법관체계(judicial officer systems)

사법관체계(judicial officer systems)는 청문주재관의 결정을 심사하고 감독하는 기능을 수행하며, 행정청 내에서 ‘최종적인 결정을 내릴 수 있는 별도의 독립적인 지위를 가진 사법관(judicial officer, JO)을 두는 체계를 말한다. 미연방행정청들 중에서 미연방 농림부(U.S. Department of Agriculture, USAD), 미연방체신부(U.S. Postal Service, USPS), 환경보호청(Environmental Protection Agency, EPA)등은 사법관 체계를 가지고 있다.

#### 2) 불복심사위원회체계(Appeals Council, AC)체계

하나 또는 복수의 불복심사위원회를 두고 ALJ의 결정들을 최종적으로 심사하는 불복심사위원회체계(review board systems with final review authority)를 말한다. 사회보장행정에서 발생하는 행정불복심사는 불복심사위원회체계(review board systems with final review authority)를 취하고, 사회보장국(Social Security Administration, SSA)의 불복회의(Appeals Council, AC)에서 행한다. 사회보장국의 불복회의(Appeals Council, AC)는 불복심사위원회 중에서 규모가 가장 크다. 이에 대한 구체적인 사항은 후술한다.

### 3) 중간심사위원회 체계

드물지만 불복심사위원회가 어떤 결정을 내리더라도 행정청의 장(長; agency head)이 이를 재심하는 체계로 중간심사위원회체계(Review Boards to Further Discretionary Review)가 존재한다. 상무부(Department of Commerce, DOC)나 교통부(Department of Transportation, DOT)는 다른 행정청들과는 달리 행정청의 장이 직접 불복심사를 담당하고 있다. 이와 유사한 행정청의 장이 직접 불복심사를 담당하는 직접심사체계(Direct Review System by the Agency Head)도 존재한다. 내무성(Department of Interior), 연방통신위원회(Federal Communications Commission, FCC)는 불복심사위원회가 어떤 결정을 내리더라도 행정청의 장이 이를 재심하는 경우에 해당되므로 이 위원회를 중간심사위원회라고 명명한다.

### (3) 공통된 권리구제 절차

미국의 행정상 불복제도는 우리의 행정심판법과 같은 일반법이 존재하지 않기 때문에 독특한 개별법령에 의해 규정되어 있으며 연방행정청들의 공통된 불복심사제도는 다음과 같다.

#### 1) 재심청구(request for reconsideration)

각 연방행정청은 하급 행정청 또는 최초의 결정을 내린 행정청에 서면으로 통지를 받은 후 15일 이내에 재심을 청구하는 것이다. 행정청에 소속되어 있는 ALJ에 의해 제1차적 심사가 이루어지고, 이에 불복하면 상급행정청의 ALJ 또는 불복심사위원회가 재심사한다. 청구 사유는 ① 합리적 근거 없이 행정청이 행하는 어떤 절차 또는 계획에의 참가를 저지당했을 때, ② 법적 근거 없이 어떤 행정청의 결정이 요구하는 조건들을 충족시키도록 강요받았을 때, ③ 행정청의 명령을 수행하는 것이 개인의 사익을 지나치게 침해할 때 등이다. 개별 연방

제정법에 의한 약식청문(informal hearing)이 재심청구가 제기된 기간에서 진행된다. 최소한 10일전에 그 장소와 시간이 공지되어야 하며 청문주재관(ALJ)이 청문절차를 진행한다. 재심청구인은 약식청문에서 자기 자신을 위하여 증인을 세울 수 있다. 그러나 ALJ는 이러한 당사자 권리를 보장해 주어야 한다.

## 2) 재심에 대한 불복(the appeal)

ALJ재심에 불복하는 자는 상급행정청의 ALJ나 불복심사위원회에 이의를 신청할 수 있다. ALJ의 재심결정을 받은 당사자는 15이내에 상급행정청에 불복신청을 할 수 있다. 또한 당사자의 신청에 의해 약식청문이 개최될 수 있다. 청문을 주재하는 자는 하급행정청의 경우처럼 ALJ가 담당하는 것이 아니라 사법관(JO)이나 불복심사위원회의 위원(AJ)들이 이를 담당하며 몇 가지 예외를 제외하는 행정청의 최종적인 행정해위로서의 성격을 지니게 된다. 이에 불복하는 자는 행정청내에서 더 이상 심사받을 수 없고 단지 연방항소법원에 행정소송을 제기하는 길밖에 다른 방도는 없다.

## 2. 사회복지법령상의 권리구제

### (1) 사회복지제도 현황

현재 미국은 사회보장법(Social Security Act, 1935)에 사회보험, 공공부조, 사회복지 서비스 분야를 통합하여 관련 규정을 수정 또는 확장하여 나가고 있다. (US code. 2012) 예를 들어 ① 사회보험 프로그램으로 연방노령연금과 실업보장제도(연방과 주가 함께 운영), ② 공적부조 프로그램으로 노령부조, 요보호맹인부조, 요보호 아동부조 등을 포함하는 연방보조금(주 운영), ③ 사회복지 서비스 프로그램으로 모자보건 서비스, 절름발이 아동을 위한 서비스, 아동복지 서비스 직업

재활 및 공중보건 서비스에 대한 연방 보조금(주 운영)제도 등이 운영되고 있다.

## (2) 사회보장법(social security act)에 의한 권리구제제도

사회보장행정에서 발생하는 권리구제절차는 불복심사위원회체계(review board systems with final review authority)를 취하고, 사회보장국(Social Security Administration, SSA)의 불복회의(Appeals Council, AC)에서 이를 심리한다. 불복심사위원회체계는 하나 또는 복수의 불복심사위원회를 두고 ALJ의 결정들을 최종적으로 심사하는 체계를 말한다. SSA는 1940년 3월에 창설되어 행정불복심사관(administrative appeals judge, AAJ) 24명으로 구성되었으며, 실제 참가하는 인원은 22명이다. 사회보장국의 청문주재실(hearing Offices)은 연간 300,000건의 사건을 처리하며 AC는 그중에서 약 50,00건의 사건을 심사한다. AC가 불복심사를 행할 때에는 일반적으로 서류심사를 행하는 것이 원칙이나 구두변론을 재가해 주는 경우도 있다.

특히 AC의 결정은 최종적인 것으로 다시 심사되지 아니한다. 사건이 접수되면 당사자에게 사회보장번호(social security number)가 부여되고, 각 업무영역(judicial circuit)별로 구분하여 약 230여명의 전문가들이 일차심사를 거친 후에 AC가 본안심사를 한다. AC의 재결은 행정불복절차로서 최종적인 것으로서 그에 대한 불복은 소송에 의하여야 한다. 불복절차에는 4단계가 있다. ① 이의신청에 대한 재검토 (Reconsideration)단계, ② 행정판사에 의한 청문(Hearing by an administrative law judges)단계, ③ 불복심사위원회에 의한 재심(Review by the Appeals Council)단계, ④ 연방법원에 의한 재심(Federal Court review)단계를 취하고 있다.

### 1) 이의신청 및 이의신청에 대한 재검토 (Reconsideration)

사회보장국으로부터 결정사항에 통보를 받은 후 60일 이내 이의신청을 할 수 있다. 60일내 하지 않을 경우 신청권리는 소멸되고, 사회

보장국의 결정이 최종 결정이 된다. 60일 이후에 결정 통보를 받았다는 증명을 할 수 없는 한 통보 시 기재된 날짜로부터 5일 이내에 서신을 받았다고 간주한다. 60일 이내 이의신청을 하지 않은 경우 기한시일이내에 할 수 없었다는 지연 사유를 소명해야 한다. 이신청제기는 서면으로 한다. 불복한다는 설명과 함께 사회보장번호를 기재하고 서명된 서한을 사회보장국으로 송부한다.

이의신청에 대한 재검토 (Reconsideration)는 원 처분의 결정과정에 참여하지 않았던 사회보장국(장애관련결정에 대한 이의신청인 경우 주 장애등급결정국) 담당자가 이의신청을 재검토하여 다시 한번 심사하는 것을 말한다. 재심담당자는 최초 결정에 사용된 모든 증거와 함께 추가 증거를 검토해야 한다. 재심 결정에 동의하지 않을 경우 청문을 신청할 수 있다.

## 2) 청 문(Hearing)

재심에 불복하는 경우 실시하고, 청문은 원처분이나 재심결정에 관여하지 않았던 행정판사가 주재한다. 청문은 통상 신청자의 거주지에서 75마일 이내의 장소에서 시행되고 행정판사가 심리의 시간과 장소를 통지한다. 신청인 또는 대리인은 청문에 참석하여야 하고, 청문에 참석할 수 없는 사정 또는 참석을 원치 않는 경우에는 신속하게 서면으로 고지하여야 한다. 다만, 행정판사가 신청인의 출석이 그 사건을 결정하는데 필수적이라고 판단하고 출석을 요청하지 않는 한 반드시 참석할 의무는 없다. 행정판사는 청문 전에 신청인에게 추가 증거의 제출 또는 신청에 대한 정보를 재확인해달라는 요청을 할 수 있고, 청문신청인은 파일에 있는 정보를 열람할 수 있고, 새로운 정보를 추가할 수 있다. 청문에서 행정판사는 신청인 및 신청인이 신청한 증인에게 질문할 수 있고, 의료전문가, 직업전문가 등 전문가의 의견을 듣고 질문할 수 있다. 청문의 신속한 개최를 위하여 일정한 경우 청문

을 화상회의로 진행할 수 있다. 청문이 종결되면 행정판사는 청문기록에 기초하여 서면으로 재결을 내린다. 결정에 대하여 이의가 있을 경우에는 60일 이내에 이의신청을 할 수 있음을 표시한 통지서와 함께 재결서 사본 1통을 이의신청자, 그리고 대표자가 있는 경우에는 그 대표자에게 우송한다.

### 3) 불복심사위원회(Appeals Council) 심리

행정판사의 청문결정에 동의하지 않는 경우, 사회보장국 불복위원회(Social Security Appeals Council)에 재심신청을 할 수 있다. Appeals Council 은 모든 재심신청을 심사하지만, 청문결정이 타당하다고 판단하면 재심신청을 거부할 수도 있다. 불복위원회가 재심하기로 결정하면 위원회에서 직접 결정을 내리거나 행정판사에게 환송하여 추가적인 심리를 하게 할 수 있다.

### 4) 연방법원에 의한 재심(Federal Court review)

Appeals Council에서 재심신청을 거부하거나, 재심에 대해 내린 결정에 불복하고자 하는 경우에는 연방지방법원 (federal district court)에 소송을 제기할 수 있다.

### 5) 불복절차 중 급부의 계속

사회복지행정은 대표적인 급부행정이므로 불복절차가 진행 중일지라도 사회보장수급권자의 보호를 위해 급부를 계속 지급할 필요가 있다. 미국의 경우 일정한 요건하에서 급부의 계속을 요구할 수 있도록 하고 있다. ① 건강상황의 개선으로 더 이상 장애가 인정되지 않아 Social Security 장애수당의 수급자격을 상실하였다는 결정에 불복하는 경우와 ② SSI 급여가 감액되어야 하거나 중단되어야 한다는 결정 또는 SSI 수급자격을 상실하였다는 결정에 불복하는 경우이다. 급부를 계속 받기 위해서는 최초 처분을 받은 날로부터 10일 이내에 신청을

하여야 하고, 불복절차에서 패하면 자격 없이 받은 모든 급여를 환수하여야 한다.

(2) 불복관련 개별법률

1) 법률규정

<표 12>

| 법 령 (US Code )                                                                                                                                            | 불복규정       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 주노인부양보조금<br>SUBCHAPTER I - GRANTS TO STATES FOR OLD-AGE ASSISTANCE<br>(Sec. 301~ 306)                                                                     | 재심청구 (405) |
| 연방노령,구제, 장애인 보험혜택<br>SUBCHAPTER II- FEDERAL OLD-AGE, SURVIVORS, AND DISABILITY INSURANCE BENEFITS<br>(Sec. 401~434)                                       |            |
| 주실업보상보조금<br>SUBCHAPTER III - GRANTS TO STATES FOR UNEMPLOYMENT COMPENSATION<br>(Sec. 501~504)                                                             |            |
| 후보조금 구제 서비스 및 지원<br>SUBCHAPTER IV - GRANTS TO STATES FOR AID AND SERVICES TO NEEDY FAMILIES WITH CHILDREN AND FOR CHILD-WELFARE SERVICES<br>(Sec.601~687) | 정식불복 (610) |
| 모자유영아정액건강보험<br>SUBCHAPTER V - MATERNAL AND CHILD HEALTH SERVICES BLOCK GRANT<br>(Sec.701~713)                                                             |            |

제 3 장 주요 외국의 사회복지법령상의 권리구제절차와 특별행정심판제도

| 법 령 (US Code )                                                                                                          | 불복규정           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| 주긴급회계, 구호 구제<br>SUBCHAPTER VI - TEMPORARY STATE FISCAL RELIEF<br>(Sec.801) Repealed.                                    |                |
| 관리당국<br>SUBCHAPTER VII - ADMINISTRATION<br>(Sec.901~914))                                                               |                |
| 2차세계대전 참전병, 재향군인을 위한 보험<br>SUBCHAPTER VIII - SPECIAL BENEFITS FOR CERTAIN<br>WORLD WAR II VETERANS<br>(Sec.1001~1013)   | 재심청구<br>(1009) |
| 고용보장 관리재정<br>SUBCHAPTER IX - EMPLOYMENT SECURITY<br>ADMINISTRATIVE FINANCING<br>(Sec.1101~1110)                         | 정식불복<br>(1122) |
| 시각장애인을 위한 주보조금<br>SUBCHAPTER X - GRANTS TO STATES FOR AID TO BLIND<br>(Sec.1201~1206)                                   |                |
| 일반규정<br>SUBCHAPTER XI - GENERAL PROVISIONS, PEER REVIEW,<br>AND ADMINISTRATIVE<br>(Sec.1301~1320e-2.)                   |                |
| 주실업기금<br>SUBCHAPTER XII - ADVANCES TO STATE<br>UNEMPLOYMENT FUNDS<br>(Sec. 1321~1324)                                   |                |
| 영구장애인부양를 위한 보조금<br>Subchapter XIV - GRANTS TO STATES FOR AID TO<br>PERMANENTLY AND TOTALLY DISABLED<br>(Sec. 1351~1355) |                |

| 법 령 (US Code )                                                                                                                         | 불복규정          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| SUBCHAPTER XV - UNEMPLOYMENT COMPENSATION FOR FEDERAL EMPLOYEES<br>(Sec. 1361~1371) 폐지                                                 |               |
| 노인, 시각장애인, 등 사회보장 추가재정<br>SUBCHAPTER XVI- SUPPLEMENTAL SECURITY INCOME FOR AGED, BLIND, AND<br>(Sec. 1381~1385)                        |               |
| 정신지체자 포괄적 조치 계획을 위한 보조금<br>Subchapter XVII - GRANTS FOR PLANNING COMPREHENSIVE ACTION TO COMBAT MENTAL RETARDATION<br>(Sec. 1391~1394) |               |
| 노인, 장애인 건강보험<br>SUBCHAPTER XVIII - HEALTH INSURANCE FOR AGED AND DISABLED<br>(Sec. 1395)                                               | 정식불복<br>1395조 |
| 사회서비스<br>Subchapter XX- BLOCK GRANTS TO STATES FOR SOCIAL SERVICES AND ELDER JUSTICE<br>(Sec. 1397)                                    |               |
| SUBCHAPTER XXI - STATE CHILDREN'S HEALTH INSURANCE PROGRAM (Sec. 1397)                                                                 |               |

2) 구체적 내용

가. 연방노령, 구제, 장애인 보험혜택에 대한 재심청구(sec.405)

사회보장 감독관에 대해 재심청구를 하고, 장애결정여부에 대한 결정의 전부 또는 개인에게 불리한 위원의 결정과 근거에 대한 증거를

포함하여 청구한다. 감독관은 청문회가 개최되는 경우, 그러한 결정에 대하여 청문회 등 신청자와 다른 이해관계인에게 적절한 통지 및 기회를 제공하여야 한다. 청문회에서 제출한 증거에 기초하여, 수정, 승인, 또는 사실과 그러한 결정에 대한 증거를 조사하여야 한다. 결정에 대한 재심청구는 결정의 통지를 받은 날로부터 60이내에 제기되어야 한다. 사회보장 감독관은 청문회를 개최하고 필요하거나 적절하다고 판단되는 조사를 실시하고, 다른 절차를 수행하기 위해 위원의 심리가 승인되어야 한다. 청문회, 조사, 또는 다른 절차의 과정에서, 위원은 증인을 검사하고 증거를 요구할 수 있다. 증거는 법정 절차에 적용되는 증거 규칙에 따라 사회보장 감독관이 청문회에서 실시한다.

심리 이후 사회보장청장의 사실인정과 결정은 해당 심리의 당사자인 모든 개인에게 구속력을 갖는다.<sup>115)</sup> 개인이나 부족, 정부 기관은 본 문서에 규정되지 않는 한 사회보장청장의 사실인정이나 결정을 재심할 수 없다.

나. 빈곤가정 구제 및 육아복지서비스 및 지원 후보조금에 대한 불복(sec.610)

일반적으로 빈곤가정 구제 및 육아복지서비스 및 지원에 대한 주정부의 조치에 대해 장관이 주정부에 대한 불리한 조치를 취할 경우 이를 주정부에 통지한다. 주(州) 정부는 이에 대해 불복할 경우 5일 이내에 불복 당사자에게 통보하고, 불리한 조치 통지를 수취한 후 60일 안에 보건복지부 항소위원회(Departmental Appeals Board, 본조에서 “위원회”라 함)에 항소를 제기하여 해당 조치를 전부 또는 일부 항소할 수 있다.<sup>116)</sup> 위원회의 최종 결정을 위해 필요한 경우 주가 관련 증거

115) Subchapter II- Federal Old-age, Survivors, and disability Insurance Benefits. sec.405,(g) 참조.

116) Subchapter IV - Grant to States for aid and Services to needy families with children and for child-welfare services, Sec.610(B)(1)

를 제출 할 수 있으며, 위원회는 관련 증거자료를 고려하여야한다. 위원회는 철저한 검토를 행해야하며 60일 이내 재심에 대해 최종 결정을 하여야한다. 위원회의 최종결정에 불복할 경우 최종 결정일로부터 90일 이내에 연방법원에 사법심사를 청구할 수 있다.<sup>117)</sup> 법원은 행정 절차에 대한 검토기준에 따라 위원회의 최종 결정을 검토하여야한다. 검토는 증거 문건 및 위원회에 제출 자료를 기준으로 해야 한다.

다. 제2차 세계대전 참전병, 재향군인을 위한 보험 재심청구 (sec.1009) 청문회 및 검토

(가) 청문회

사회보장 감독관은 하위 세부규정에 따라 개인이 신청한 사실을 기초로 재심청구에 대한 결정을 한다.<sup>118)</sup> 사회보장 감독관의 혜택 및 수급권과 관련한 결정에 불복하여 이의를 신청한 경우 신청인에게 청문의 기회를 제공하고 청문절차에 대한 적절한 통지를 하여야 한다. 결정을 통보를 받은 날로부터 60일 이내에 재심신청을 하고, 결정에 대한 불복 문제에 대한 청문회는 제출한 증거를 기본으로 결정을 확정, 수정, 변경할 수 있다. 사회보장 감독관은 청문회에서 필요하거나 적절하다고 판단되는 조사와 다른 절차를 수행 할 수 있다. 청문회, 조사, 또는 다른 절차의 과정에서 위원은 증인을 검사하고 증거를 채택 할 수 있다. 신청자는 사회보장기한이 도과한 이유에 대해 불완전 정보와 잘못된 정보에 따라 행동하여 검토를 요청하지 못했음을 소명하여야 한다.

(나) 사법 검토

청문회 후 사회보장 감독관의 최종 결정은 사법심사의 대상이 된다. 이에 불복하는 신청자는 연방법원에 소송을 제기할 수 있다.<sup>119)</sup>

---

117) Subchapter IV- Grant to States for aid and Services to needy families with children and for child-welfare services, Sec.610(C)(1)

118) Subchapter VIII - Special Benefits for Certain World War II Veterans, Sec.1009(a)(1) 참조.

119) Subchapter VIII - Special Benefits for Certain World War II Veterans, Sec.1009(b) 참조.

### 3. 일반 행정심판과 특별 행정심판과의 관계

미국에 있어 행정심판은 행정청의 처분에 관하여 행정청에 처분의 적법 여부에 관한 심사 요청을 하고 이를 심사하는 것을 말한다. 처분을 한 행정기관이 그에 대한 불복을 직접 심리 판단하는 것이 특징이다. 따라서 이미 결정이 내려진 처분에 대한 다툼이기 때문에 사전절차로서의 행정절차와는 구별되며, 법관으로 구성된 법원에 판결을 구하는 행정소송과도 구별된다. 미국은 행정기관의 전문지식을 활용하여 국민의 권익구제를 우선시하는 구조이다. 법원은 행정청의 결정이 있기 전까지 개입을 하지 않는다는 사법의 자기억제이론에 따라 행정청의 결정에는 행정심판절차까지 포함한다고 해석하고 있다. 사회복지의 비중이 높아지면서 사회복지를 담당하는 행정기관의 전문지식이 필수적으로 요구되고, 사법기관이 갖기 어려운 사회복지의 전문성을 행정심판에서 활용하고 있다. 권리구제적 측면에서 행정심판은 법관인 아닌 행정법 판사(administrative law justice)들에 의하여 심리된다. 재결의 의미는 행정심판을 통한 행정청의 최종적인 결정을 의미한다. 따라서 사후적 권리구제가 아닌 사전적인 권리구제적 측면에서 사회복지법의 특수한 영역에도 부합한다.

미국은 행정심판에 관한 일반적인 법률이 존재하지 않고 그 근거와 절차는 개별적인 법령에 의하여 다양하게 규정되어 있다. 행정심판은 독립적 권한을 가지는 각종의 행정위원회를 설치하고 있는 근거법에서 개별적으로 규율하고, 특별한 위원회에 의하여 심리 판단된다. 여기에 행정절차법에서 거치도록 하는 청문절차는 공통적으로 들어가고 있다. 미국의 행정심판은 독립적인 권한을 가진 심사위원회에서 담당하고 있으며 독자적인 권한을 가지고 당사자의 심판제기의 의하여 결정하게 된다. 독립성이 보장되어 행정소송과의 관계에 있어서도 특별한 지위를 가지고 있다. 특히 법령에 행정청에 의한 구제절차가 마련

되어 있는 경우는 사법부의 판단을 거치기 이전에 행정청의 권리구제 절차를 먼저 거치도록 되어 있다. 또한 심리와 판단을 거친 조사한 사실, 채택한 증거에 대해서 법원이 새로운 심사를 하지 않는다. 이는 심사위원회(행정위원회)의 판단을 존중하기 때문이다. 또한 결정을 행정청의 최종적인 판단으로 인정하기 때문에 행정기관이 가지는 특수성과 전문성을 존중하고 국민의 권리구제에 실효성을 거두고 있다.

미국의 대표적인 규제위원회인 주간통상위원회(ICC), 연방거래위원회(FTC), 연방통신위원회(FCC), 연방에너지규제위원회(FERC)등은 법령의 의하여 특별한 규제 및 행정심판 권한을 가지고 있는데 이러한 절차를 거치는 행정심판을 특별행정심판이라 할 수 있다. 미국의 행정심판제도는 독립규제위원회 등 특별한 위원회에 의하여 심리·판단된다. 독립규제위원회는 업무수행상 상당한 독립성이 부여되어 있고, 행정소송과의 관계에 있어서도 특별한 취급을 하고 있다. 우리나라의 경우 행정심판에 관한 일반법이 제정되어 있고, 종합적인 행정심판기관이 정비되어 있으나 미국은 행정심판절차 자체가 독립규제위원회나 행정심판소 제도와 연결되어 있어 각 행정심판이 별개로 운용되기 때문에 특별 행정심판을 논의할 실익은 적다. 다만, 일반적 행정심판절차와 특별한 행정심판 절차는 행정심판이라는 점에서 공통성을 가지고 행정심판제도의 존재이유에서 그 운용에 관한 일반적인 평가를 할 수 있다.

#### 4. 시사점

행정심판의 운용방법과 관련하여 행정절차와의 관계에 주목하여야 한다. 미국의 경우는 행정심판은 사실상 행정절차와 중복된다. 당사자의 법적지위에 관하여 행정청이 일차적인 판단을 하여 통보하면 당사자는 행정절차법에서 구체화하고 있는 청문을 신청할 수 있다. 행정심판의 종류에 따라서 상이하기는 하나 변론의 기회가 부여되고 전문적인 행정

법판사(administrative law)에 의해 심리 기회를 부여하는 재결절차는 행정심판과 같은 기능을 한다. 우리나라의 경우 행정절차와 행정심판이 서로 별개의 제도로 운용되고 있는 결과 ‘행정처분 절차→ 행정심판절차→ 행정소송 절차’로 이루어지는 권리구제단계가 시간과 비용면에서 부담이 되고, 절차를 반복하는 등 행정의 낭비를 초래 할 수 있다.<sup>120)</sup> 따라서 향후 행정절차법, 행정심판법, 행정소송법 간의 협력과 보완이 가미된 권리구제절차의 개발이 필요하다. 행정절차와 행정심판을 서로 보완적 제도로 활용하여 행정절차를 거치면 행정심판을 거치지 않아도 되는 방안도 고려할 필요가 있다. 또한 행정심판이 필요한 절차로 되어 있는 경우에는 행정절차를 생략하는 방안을 고려하여야 한다.

행정소송을 통해 법원에 의한 권리구제가 가능함에도 불구하고 행정심판을 통한 권리구제를 인정 한 취지는 행정이 가지는 전문성을 존중하고, 이를 활용하고자 하는 측면이 있다. 그리고 사안이 복잡하고 전문적이며 일반적이 사안과 구별되는 특성을 가지는 행정상 분쟁에 관한 권리구제는 특별한 행정심판의 방식으로 처리하는 것이 합리적이다. 그러나 행정심판에 관한 일반법을 두면서 특별행정심판을 과도하게 허용하는 것은 문제의 소지가 있다. 미국의 불복심사는 사법부에 의해 심사되는 것이 아니라 행정부 내부에서 실시되는 준판결절차이기 때문에 정치적 심사라는 부작용이 나타날 수 있다. 그러나 행정청의 정책입안, 재결절차, 불복과정 모든 면에서 행정청 내부의 결정이 일관성을 가질 수 있으며 행정청의 관련 업무를 가장 정확하게 파악할 수 있는 장점을 가지고 있다. 다만 재결절차는 정식재판절차에 해당하는 대심형구조(대심형청문)를 가지고 있으나 정작 불복심사제도에는 이러한 대심형 청문제도가 대입하지 않고 있다. 미국의 불복심사제도는 각 개별법령에서 불복절차를 규정하고 있기 때문에 특수한

120) 신봉기 외 2인, 특별행정심판 제도에 관한 연구, 경북대학교, 2009.12, 235-236면 참조.

분야의 전문가를 초빙하여 다양한 시민들의 수요를 적극적으로 반영할 수 있는 측면이 있다. 이는 행정심판에 대해 일반법이 존재하여 국민들의 권익을 효율적으로 구제하고자 하는 한국의 행정심판제도와 다른 점이다. 또한 미국은 처분청에게 이의신청을 할 수 있고, 이러한 이의 신청결과에 불복하는 경우에 상급행정청에 불복을 제기할 수 있는 다원적 구조를 가지고 있다. 또한 어떤 형태든지 미국과 달리 청문절차를 규정하고 있지 않다. 우리나라에도 구술심리절차 외에도 국민의 권익구제에 기여할 수 있는 청문절차를 도입하는 것이 타당하다고 하겠다. 행정청 내부에서 행해지는 절차라면 그것이 행정처분이 생성하는 재결절차이든지 사후구제적 측면의 불복심사제도 이든지 청문절차를 도입하는 것이 참여민주주의 이념에 부합되고 국민의 기본권을 보장할 수 있다고 판단된다. 또한 미국의 연방행정절차법(APA)에 의해 청문주재자(ALJ)도 공무원으로서 안정된 신분과 독립성을 인정하여 행정절차상 시민들의 권익을 보다 철저히 구제하도록 하고 있다. 이런 점에서 사후구제절차인 행정심판절차에 청문절차를 도입하는 방안도 고려할 필요가 있다. 물론 이를 위해서는 미국처럼 청문주재관들의 신분보장과 정치적 중립성 및 상급 행정청에의 독립성 보장이 선행되어야 한다.

## 제 2 절 독일의 사회복지법령상의 권리구제 제도

### 1. 일반적인 행정상의 권리구제제도

독일의 행정상 불복제도는 원칙적으로 행정심판전치주의에 따라 행정소송을 전제로 행해진다.

## (1) 행정심판에 의한 권리구제

### 1) 행정심판의 목적과 역할

독일의 행정심판은 국민의 권리를 구제하고 행정작용이 합리적으로 이루어질 수 있도록 통제하는 기능을 수행한다. 독일은 법원에 의한 통제를 원칙으로 하고 잘 발달되어 있어 행정청에 의한 통제는 상대적으로 비중이 높지 않다. 또한 별도의 행정심판법에서가 아니라 행정법원법에서 행정소송의 전심절차(Vorverfahren)로서 규율되고 있다.<sup>121)</sup>

그러나 행정심판은 행정청에 의한 권리구제가 신속하고 행정심판의 제기와 함께 처분의 집행이 정지되는 효력이 있으므로 권리구제의 실효성을 인정받고 있다. 독일 행정법원법은 취소소송과 의무이행소송을 제기하기 전에 반드시 행정심판을 거치도록 하고 있다(필요적 전심절차). 이것은 행정소송의 대상을 확정하는 의미와 함께 행정청이 스스로 자신의 판단에 대하여 시정할 수 있는 기회를 부여한다는 측면에서 의미가 있다.<sup>122)</sup> 그리고 행정심판은 소송상 본안판결이 확정되기 전까지는 반드시 종결되어야 한다. 또한 행정심판의 제기와 함께 처분의 효력이 정지된다.

### 2) 행정심판 절차

행정소송의 대상은 원처분이지만 그 내용은 행정심판을 통하여 확정되는 원처분이기 때문에 행정소송의 대상이 명확하고 구체화된다. 독일의 행정심판은 소송의 전심절차와 행정절차의 중간적인 성격을 띤다. 행정심판의 제기는 원칙적으로 처분청에다 하고 처분청이 이를 인용하지 않는 경우에 재결청이 불복신청에 대하여 판단하도록 사건

121) 행정법원법 제68조- 제73조 참조.

122) 신봉기 외2인, 특별행정심판 제도에 관한 연구, 2009.12, 224면 참조

을 이송하여야 한다. 원칙적으로 처분청의 직근 상급청이 재결청이 되지만, 직근 상급청이 명확하지 않은 경우에는 처분청의 업무에 대하여 합법성과 합목적성에 대하여 감독의무를 지는 행정청이 재결청이 된다. 지방자치단체의 자치사무에 대한 행정심판은 원칙적으로 당해 지방자치단체가 재결청이 된다. 지방자치단체의 자치사무에 대한 자율성을 보장하고 스스로에 의한 통제를 보장하기 위한 것이다. 구체적인 재결의 방법은 각 주의 법률에 의해 결정된다. 특별한 범위의 행정사무에 대하여는 독립적인 위원회를 재결청으로 구성함으로써 특별행정심판과 유사하게 처리하고 있다.

### 3) 독일 행정심판제도의 특징

독일 행정심판제도는 소송의 전심절차와 행정절차의 중간적인 성격을 가진다. 독일은 법원에 의한 통제가 잘 발달되어 있어서 행정청에 의한 통제는 상대적으로 비중이 높지 않다. 하지만 행정심판은 행정청에 의한 간이·신속한 권리구제가 가능할 뿐만 아니라 행정심판의 제기와 함께 처분의 집행이 정지되는 효력이 있으므로 권리구제의 실효성을 거둘 수 있는 특징이 있다.<sup>123)</sup> 독일의 행정심판은 국민의 권리를 구제하고 행정작용이 합리적으로 이루어 질수 있도록 통제하는 기능을 수행한다.<sup>124)</sup> 행정청의 결정에 대한 합법성과 아울러 합목적성을 통제하는 특징이 있다.<sup>125)</sup> 또한 법원의 부담경감을 목적으로 행정소송과의 관계에서 행정심판은 전심으로서 위상을 가진다. 행정소송을 제기하기 전에 행정심판을 거치도록 하는 것은 행정소송의 부담을 경감하고 행정소송의 제기 대상이 행정심판을 통하여 확정되는 의미를 가진다.

123) 신봉기 외 2인, 위의 논문, 251면 참조.

124) 독일 행정법원법 제 68조 제1항 제1문

125) 황해봉, 독일의 행정심판제도(1), 법제 2004. 1, 58면 이하 참조

## (2) 행정소송에 의한 권리구제

### 1) 행정소송의 목적과 역할

독일은 행정법원법 제68조~제73조에서 행정심판을 규율하면서 항고소송과 의무이행소송을 제기하기 전에 반드시 행정심판을 거치도록 하고 있다. 따라서 그에 관한 행정불복절차도 우리나라와 같은 행정심판법에 의한 행정심판을 통한 권리구제가 아니라 행정법원법과 사회법원법에 의한 권리구제절차가 원칙이다.

### 2) 행정소송 절차

독일의 행정소송은 행정청으로부터 완전히 분리된 독립의 법원에 의하여 이루어 진다.<sup>126)</sup> 행정법원은 행정의 자기통제 기관이 아닌 입법부 및 행정부와 구별되는 독립된 조직으로 법률과 법에 의한 재판을 한다. 행정법원법 제40조 제1항에서 행정소송에 대한 개괄주의를 채택하여 소송형식에 불문하고 행정법원이 원칙적으로 모든 재판권을 가지고 있다. 기본법 제19조 4항에서 공권력에 의하여 그 권리를 침해당한 때에는 누구든지 소송을 제기할 수 있도록 보장하고 있다. 행정법원법은 행정소송의 유형으로 취소소송과 의무이행소송<sup>127)</sup>, 확인소송<sup>128)</sup>을 인정하고 그 외에 학설과 판례에서 급부소송으로 예방적 부작위소송과 결과제거소송을 인정한다.

행정소송의 심리에 있어서는 직권심리주의를 채택하여 법원은 사실관계를 직권으로 탐지하고<sup>129)</sup>, 취소소송의 제기에 앞서 행정의 자기통제로서 행정행위의 적법성 및 합목적성을 심사하는 전치절차로 행정심판의 제기를 요구한다.

126) 독일 행정법원법 제1조 참조.

127) 독일 행정법원법 제42조 참조.

128) 독일 행정법원법 제43조 참조.

129) 독일 행정법원법 제86조 제1항 참조. 법원은 당사자의 신청 및 증거제출에 구속되지 않는다.

## 2. 사회복지법령상의 권리구제

### (1) 개 관

독일은 행정심판전치주의를 취하고 있어서 행정상 권리구제제도는 원칙적으로 행정소송을 의한 절차를 따르고 있다. 사회보장행정에 관한 법률분쟁 중 일부는 독립된 사회법원의 관할하고 있다. 사회법원법(Sozialgerichtsgesetz)을 제정하여 사회법에 관한 분쟁사건의 심판기관으로 연방사회법원(Bundessozialgericht)을 최고법원으로 설치하고, 특수한 행정법원(Verwaltungsgerichte)으로서 사회법원(Sozialgerichte)을 설립하였다. 독일은 사회보장에 관한 법률이 ‘사회법전(Sozialgesetzbuch, SGB)’이라는 하나의 법전 속에 통일적으로 규정되어 있는 법체계이다.<sup>130)</sup> 사회법원은 사회법에 관한 분쟁 중에서 사회보험과 고용촉진, 전쟁희생자부조를 제외한 아동보조금, 및 보험의법(Kassenartzrecht)에 관한 분쟁과 사회보상에 관한 분쟁사건을 관할한다.<sup>131)</sup> 그리고 사회보장에 관한 분쟁이라 할지라도 사회부조, 가정법원의 관할에 속하지 않는 아동 및 청소년보호에 관한 문제, 전쟁희생자부조, 교육촉진, 주택보조금 등의 사건은 행정법원법(Verwaltungsgerichtsgesetz, VwGG) 제 40조 제1항에 규정된 일반조항을 근거로 행정법원이 관할한다. 독일의 행정 불복 절차는 사회보장행정상 발생하는 행정청의 결정에 관한 내용에 불복이 있는 경우에는 원칙적으로 행정불복 절차를 거쳐야만 행정소송이나 사회보장소송에까지 이를 수 있도록 하고 있다. 따라서 우리나라의 사회복지법률에서의 행정불복 절차의 각 단계에서 일반행정심판이 가능한가에 관한 논란은 의미가 없다. 독일의 사회법(SGB)은

130) 독일의 사회법전에 관한 해설은 전광석, 『독일사회보장법론』, 법문사, 1994. 참조.

131) SGG, 제10조 제1항과 제2항.

사회보장행정에 관한 불복신청 외에 사회보장행정상의 행정절차에 관하여 제10책에 편찬하여 권리의 사전적인 보호를 꾀하고 있다. 행정불복신청은 원처분청에 이의를 제기함으로써 개시된다. 신청의 방법은 서면으로 행하는 외에 청구권자의 사회적 약자임을 감안하여 원처분청이 청구권자의 이의신청의사를 확인하고 조서기재를 하는 것으로도 행해진다. 청구는 행정행위가 불복청구권자에게 통지된 지 1개월 이내에 해야 하지만 1개월의 제소기간을 도과하더라도 여러 가지 구제의 방법을 인정하여 절차의 용이성, 신속성 등을 고려하고 있다.

우리나라와 달리 독일 행정상 권리구제에 있어서의 큰 장점의 하나는 이행소송이 인정된다는 것이고, 행정에 대한 이의신청은 취소소송이나 의무화소송에 있어서 필수적이다. 청구적격의 판단에 있어서는 권리침해의 가능성과 행정행위의 적법성 및 합목적성이 고려된다. 재결청은 원칙적으로 직근 상급행정청이 된다. 심사는 별도로 설치한 위원회나 합의체기관에서 행할 수 있다. 재결은 각하재결, 인용재결, 기각재결의 형태로 행해진다. 재결이 있는 후에는 1개월 내에 소송을 제기할 수 있음은 물론이다. 이와 같이 독일의 사회보장행정상의 행정불복절차는 행정심판과 행정소송이라는 양대 쟁송체계로 2원화된 우리나라 법체계의 시각에서 보면 어느 정도 가치가 약화된 것이 사실이다. 독일에서는 행정 불복 절차의 주된 목적이 행정소송의 편의를 위한 전심절차로서 행해지므로 청구권자는 행정 불복 보다는 소송에 의하여 궁극적으로 권리구제를 받게 된다. 독일의 사회보장소송제도는 취소소송, 확인소송은 물론 의무화소송, 이행소송등이 인정되고 있고, 연방사회법원은 판례로서 원상회복청구권(Herstellungsanspruch)도 인정되고 있어서 보다 궁극적인 권리구제가 가능한 소송체도를 갖고 있으며, 소송의 수행을 위한 법률구조제도가 활발히 행해지고 있어서 사회보장행정상의 소송수행이 용이하다.

## (2) 독일 사회법원법상 행정심판제도

### 1) 독일 사회보장 권리구제의 이원적 구조

독일은 기본법 제95조 제1항에 따라 사회법에 관한 분쟁사건을 최종적으로 관할하는 연방사회법원을 연방최고법원의 하나로 설치하고 있다. 다만 사회법에 관한 모든 분쟁을 사회법원이 관할하는 것은 아니며 사회법원과 행정법원이 기능을 분담하고 있다. 행정행위에 대한 정식적 권리구제에 관하여서는, 사회소송에 해당하면 사회법원법이 적용되고, 행정소송에 해당하면 법률에서 달리 정하지 않는 한, 행정소송법과 그 밖의 하위법령이 적용된다.<sup>132)</sup>

사회보험주체의 결정에 대한 불복은 주로 사회법원이 담당한다. 이에 비해서 일반 행정청으로서 사회보장업무를 함께 다루는 기관의 결정에 대한 권리구제는 행정법원이 관할한다. 주로 지방자치단체가 업무를 담당하는 사회보장 사안 즉, 교육촉진, 주택보조금, 아동 및 청소년보호, 전쟁희생자부조, 중증장애인보호 등의 사건이 여기에 해당한다. 다만 사회부조 관련 사무는 기존에 행정법원이 관할하였으나, 사회부조에 관한 법률인 사회법전 제12권이 편찬되면서 지금은 사회법원이 관할하고 있다(사회법원법 제51조 제1항 제6a호).

### 2) 사회법원법상 행정심판제도

사회보험사무의 경우 전심절차로서 행정심판은 사회법원법 제78조 이하의 규정에 따라 이루어진다. 행정소송에서와 마찬가지로 사회소송에서도 행정심판절차는 취소소송이나 의무이행소송을 제기하기 전에 반드시 거쳐야 하는 필수적인 절차이다. 사회소송에서는 원칙적으로 소송비용이 면제되고(사회법원법 제183조, 제184조), 소송비용의 면제는 법원을 통한 권리구제를 용이하게 하는 역할을 하고 있기 때문

132) 사회법전 제10권 제62조(행정행위에 대한 권리구제) 참조.

에, 전심절차를 통한 필터링이 중요한 역할을 한다. 전심절차는 행정의 자기통제를 가능케 한다는 점에서도 의미를 찾을 수 있다. 행정청 스스로 하자를 제거할 수 있으며 심판청구인의 이익에 맞는 결정을 내림으로써 법적 분쟁을 피할 수 있기 때문이다.

그 외에도 행정심판절차에 기본적으로 내재한 권리보호관념에서 행정심판의 의의를 찾을 수 있다. 법원을 통한 권리구제를 보장하고 있는 독일기본법 제19조 제4항에도 불구하고 행정심판의 권리보호기능을 부정할 수 없다. 다만 행정심판절차는 필수불가결한 것은 아니며, 행정법원법 제68조 제1항 제2문과 사회법원법 제78조 제1항 제2문은 전심절차를 요하지 아니하는 경우를 명시하고 있다. 각 호에 해당하는 경우에는 오로지 소송만이 허가된 정식적 권리구제수단이 된다.

### 3) 사회법원법상 행정심판제도의 특수성

행정법원법과 사회법원법에 규율된 전심절차에 관한 규정들을 비교하면 다음과 같다.

| 행정법원법                                                                                                                                                                                                                                                                            | 사회법원법                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>제68조(심판절차)</b> ① 취소소송의 제기 전에 행정행위의 적법성과 합목적성이 사전절차에서 심사되어야 한다. 법률이 이것을 특별한 경우로 규정하거나 또는 다음 각 호의 경우에는 그러한 심사를 요하지 아니한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 최상급 연방행정청이나 최상급 주행정청의 행정행위. 단 법률이 심사를 규정하고 있는 경우에는 그렇지 아니함. 또는</li> <li>2. 심판의 재결에 의해 제3자가</li> </ol> | <p><b>제78조(소송요건으로서 사전절차)</b></p> <p>① 취소소송을 제기하기 전에 행정행위의 적법성과 합목적성이 사전절차에서 심사되어야 한다. 다음 각 호의 경우에는 사전절차를 요하지 아니한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 법률이 특수한 경우에 대하여 사전절차를 요하지 아니함을 규정하고 있거나,</li> <li>2. 최상급 연방행정청이나 최상급 주행정청 또는 연방노동청장에 의하여 발하여진 행정행위. 단,</li> </ol> |

| 행정법원법                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 사회법원법                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>처음으로 불이익하게 되는 경우</p> <p>② 의무화소송에 있어서는 행정행위의 발령신청이 거절된 경우에 제1항이 준용된다.</p> <p><b>제69조(불복신청)</b> 사전절차는 불복신청의 제기를 통해 개시된다.</p> <p><b>제70조(불복신청의 기간 및 형식)</b></p> <p>① 불복신청은 행정행위가 청구인에게 통지된지 1개월 이내에 서면이나 조서로 행정행위를 발한 기관에게 제출되어야 한다. 기간은 재결을 하여야 하는 행정청에 불복신청을 제기함으로써 중단된다.</p> <p>② 제58조와 제60조 제1항 내지 제4항을 준용한다.</p> <p><b>제72조(인용결정)</b> 행정청이 불복신청을 이유있는 것으로 보는 경우에는, 행정청은 불복신청을 인용하고 비용에 관하여서도 결정한다.</p> <p><b>제73조(기각결정)</b> ① 행정청이 불복신청을 인용하지 않는 경우에는 재결이 이루어진다. 재결을 행하는 기관은 다음 각 호와 같다.</p> <p>1. 법률로서 다른 상급행정청이 규정되어 있지 않는 한 직근상</p> | <p>법률이 심사를 규정하고 있는 경우에는 그렇지 아니함. 또는</p> <p>3. <u>주정부, 보험사나 그 연합체가 소송을 제기하고자 하는 경우</u></p> <p>② 삭 제</p> <p>③ 의무화소송에 있어서는 행정행위의 발령신청이 거절된 경우에 제1항이 준용된다.</p> <p><b>제79조 내지 제82조 삭 제</b></p> <p><b>제83조(불복신청)</b> 사전절차는 불복신청의 제기를 통해 개시된다.</p> <p><b>제84조(불복신청의 기간 및 형식)</b></p> <p>① 불복신청은, 행정행위가 청구인에게 통지된 지 1개월 이내에, 서면이나 조서로 행정행위를 발한 기관에게 제출되어야 한다. <u>외국에 고지된 경우에 기간은 3개월이다.</u></p> <p>② <u>불복신청 제기기간은 불복신청서가 다른 국내 관청이나 보험조합, 또는 독일 영사관, 선원보험의 경우에 독일 선원청에 제출된 경우에도 준수된 것으로 간주된다.</u> 불복신청서는 지체 없이 관할 관청 또는 관할 보험조합에게 제출되어야 하며 해당기관은 신청서를 재결기관에게 이송하여야 한다. 그 밖에 제66조와 제67조가 준용된다.</p> <p><b>제85조(구제 또는 불복결정)</b></p> <p>① 불복신청을 이유 있는 것으로 보는 경우에는 구제된다.</p> |

| 행정법원법                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 사회법원법                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>급청</p> <p>2. 직근상급청이 최상급의 연방 또는 주행정청인 경우에는 행정청 행위를 발한 당해 행정청</p> <p>3. 법률에서 달리 정함이 없는 한, 지방자치행정사무에 있어서는 자치행정청.</p> <p>② 기각결정에는 이유가 제시되어야 하고, 심판청구수단의 교시가 있어야 하고, 송달되어야 한다. 누가 기각결정의 비용을 부담할 지도 정한다.</p> <p><b>제74조(제소기간)</b> ① 취소소송은 기각결정의 송달 후 1개월 내에 제기되어야 한다. 제68조에 의해 기각결정이 요구되지 아니하는 경우에는 소송은 행정행위의 통지 후 1개월 이내에 제기되어야 한다.</p> <p>② 의무화소송에 있어서는 행정행위의 발령신청이 거부된 경우에 준용한다.</p> <p><b>제75조(전심절차의 생략)</b> 불복신청에 대하여 또는 행정행위 이행신청에 대하여 충분한 이유 없이 적정 기간 내에 사실확정이 이루어지지 않았다면, 제68조에도 불구하고 소송이 허용된다. 소송은 불복신청이 제기된 지 또는 행정이</p> | <p>② 심판청구가 구제되지 아니하는 경우에는 다음 각 호의 기관이 불복신청에 대한 재결을 한다.</p> <p>1. 직근상급청, 또는 직근상급청이 최상급의 연방 또는 주행정청인 경우에는 행정행위를 발한 당해 행정청</p> <p>2. <u>사회보험사무에 있어서는 대의원회에 의해 특정된 기관</u></p> <p>3. <u>연방노동청사무에 있어서는 사회법전 제2권에 따른 사무를 제외하고 이사회에 의해 특정된 기관</u></p> <p>4. 법률에서 달리 정함이 없는 한, 자치행정사무에 있어서는 자치행정청.</p> <p><u>사회법전 제2권<sup>133)</sup>의 사무에 있어서는, 그리고 주법에 달리 정함이 없는 한 사회법전 제12권 제4장<sup>134)</sup>의 사무인 경우에는, 제1문 제1호에도 불구하고 불복의 이유가 된 행정행위를 발하였던 담당청이 불복결정에 대하여서도 관할이 있다; 사회법전 제2권 제44b조 제1항 제3문은 그대로 적용된다. 사전절차에서 위원회나 고문단이 행정청을 대신하는 규정들은 그대로 적용된다. 또한 제1문 제1호에도 불구하고</u></p> |

133) 실직자를 위한 기초급여에 관한 법률임.

134) 사회법전 제12권은 사회부조에 관한 법률이며 제4장은 노령 및 수입감소 시기 초급여에 관한 규정들임.

| 행정법원법                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 사회법원법                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>행신청이 있는 때로부터 3개월이 경과되기 전에는 제기될 수 없으며, 사건의 특수성으로 인하여 더 짧은 기간이 요구되어지는 경우에는 그렇지 아니다. 불복신청에 대하여 결정되지 않았거나 신청된 행정행위가 발하여지지 않았던 충분한 이유가 존재하는 경우에, 법원은 연기될 수 있는 기간을 정하여 그 기간의 경과 시까지 절차를 중단한다. 법원에 의해 정해진 기간 이내에 불복신청이 인용되거나 이 기간 내에 행정행위가 발하여지면 사건은 종결된다.</p> <p><b>제80조(집행정지)</b> ① 불복신청과 취소소송은 정지효를 가진다. 이것은 또한 형성적 행정행위와 확인적 행정행위, 그리고 복효적 행정행위(제80a조)에도 적용된다.</p> <p>② 다음의 각 호의 경우에는 정지효가 없다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 공과금과 비용에 대한 청구인 경우</li> <li>2. 경찰집행공무원의 정지효 없는 명령이나 처분</li> <li>3. 연방법률로 달리 정한 경우</li> <li>4. 공익이나 관계자의 중대한 이익을 위해, 행정행위를 발하였거나 불복신청에 대하여 결정하여야 하는 기관이 특별히 명한 경우 (이하 생략)</li> </ol> | <p>행정행위를 발하였던 행정청에 위원회나 고문단이 설치될 수 있다.</p> <p>③ 이하 생략</p> <p><b>제86조(사전절차 동안 새로운 결정, 불복신청의 효력)</b> 사전절차가 진행되는 동안 행정행위가 변경되면 새로운 행정행위도 사전절차의 대상이 된다; 새로운 행정행위에 대해서는 불복신청에 대하여 재결하는 기관에게 지체 없이 고지되어야 한다.</p> <p><b>제86a조(집행정지)</b> ① 불복신청과 취소소송은 정지효를 가진다. 이것은 또한 형성적 행정행위와 확인적 행정행위 그리고 복효적 행정행위에도 적용된다. ② 다음 각 호의 경우에는 정지효가 없다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 보험의무, 보험료납부의무, 공과금납부의무 및 보험료·공과금 그리고 부대비용을 포함한 그 밖의 조세의 부과에 대한 결정</li> <li>2. <u>사회보상법 및 연방노동청 사무로서 계속적 급여를 박탈하거나 삭감하는 행정행위의 경우</u></li> <li>3. <u>사회보험 사무에 대한 취소소송에서 계속적 급여를 삭감하거나 박탈하는 행정행위의 경우</u></li> <li>4. 연방법률로 달리 정한 경우</li> <li>5. 공익이나 관계자의 중대한 이익을 위해 즉시집행을 요하는 경우 그리고 행정행위를 발하였</li> </ol> |

| 행정법원법                                                                                      | 사회법원법                                                                                          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>③ 제2항 제4호의 경우에는 행정행위의 즉시 집행에 대한 특별한 이익이 있음을 서면으로 소명하여야 한다. (제2문 생략)</p> <p>④ - ⑤ 생략</p> | <p>거나 불복신청에 대하여 결정하여야 하는 기관이 즉시집행을 요하는 특별한 이익이 있음을 서면으로 소명함으로써 즉시집행을 명한 경우</p> <p>③ - ④ 생략</p> |

심판청구와 관련하여서 행정법원법과 달리 2002.1.2.에 개정된 사회법원법 제84조 제1항 제2문은, 외국에서 행정행위가 고지된 경우 심판청구 기한을 3개월로 연장하는 규정을 두고 있다. 또한 청구기간의 준수와 관련하여서도 사회법원법 제84조 제2항은 국내의 다른 행정청이나 보험주체 또는 독일대사관에 행정심판청구서를 제출하는 것으로 기간을 준수한 것으로 본다는 점에서 행정법원법과 차이를 보인다.

재결에 대한 관할은 사회법원법 제85조 제2항으로부터 도출된다. 다만 처분에 대한 효과적인 통제라는 관점에서 직근 상급청이 재결을 발하여야 한다는 원칙(제85조 제2항 제1문 제1호)은 실무적으로는 별로 의미가 없다. 자치행정사무에 대한 수많은 예외들 때문에(제85조 제2항 제1문 제2호 내지 제4호) 사회소송에서는 전통적인 사회보상관련 사건을 제외하고는 이러한 원칙이 거의 지켜지지 않는다고 볼 수 있다.<sup>135)</sup> 특히 노르트라인베스트팔렌주에서 주정부가 주체가 되는 급여행정을 폐지하면서부터 주법의 상황은 더욱 불명료한 상태가 되었으며, 사회법원법 제219<sup>136)</sup>은 각 주가 직근상급청 외의 다른 관청에게 재결을 위임할 수 있도록 하고 있어서 재결에 대한 관할은 더욱 복잡한 양상을 띠게 되었다. 결국 재결의 관할은 실질적으로 적용되는 규범들, 즉 사회

135) 사회보상은 원칙적으로 각 주가 관장하며, 각 주에는 이 사업의 수행을 위하여 부양청(Versorgungsamt)이 설치되어 있다. 이 밖에 지방자치단체가 참여한다.

136) 사회법원법 제219조 “각 주는 제85조 제2항 제1호와 달리 정할 수 있다.”

법전 각 권에 영역별로 규율된 개별 법률조항을 토대로 판단할 수밖에 없을 것이다. 이에 대해서는 항을 바꾸어 검토하기로 한다.

### (3) 개별 사회법전에서의 특별행정심판제도

독일은 사회입법이 총망라된 사회법전(Sozialgesetzbuch)를 가지고 있다. 사회법전은 총 12권으로 구성되어 있다.<sup>137)</sup> 사회법영역에서 행정심판에 관한 일반적인 사항은 사회법원법 제78조 이하에 규율되어 있으나, 각 영역별 특수한 사항들에 대하여서는 12권의 사회법전에 분산되어 규율되고 있다. 행정불복과 관련하여서는 질병보험법(사회법전 제5권)과 사회보험기본법(사회법전 제4권) 그리고 구직자 기초급여에 관한 법률(사회법전 제2권)과 사회부조법(사회법전 제12권) 등에서 특별한 규정을 두고 있다.

#### 1) 질병보험법상 불복제도

사회법전 제5권은 특히 계약의사의 허가에 관한 사무와 급여제공에 있어서 경제성심사와 관련된 사무에서 불복절차를 규정하고 있다.<sup>138)</sup> 계약의사의 허가와 관련하여 사회법전 제5권 제96조는 허가위원회의 결정에 대하여 불복신청이 있는 경우에 이에 대한 결정을 항고위원회(Berufungsausschuss)에 위임하고 있다.<sup>139)</sup> 사회법전 제5권 제106조에서는 경제성심

137) 그 구체적인 내용을 보면, 제1권 사회법총칙, 제2권 구직자의 기초급여에 관한 법률, 제3권 실직자의 취업지원에 관한 법률, 제4권 사회보험기본법, 제5권 질병보험에 관한 법률, 제6권 노령연금에 관한 법률, 제7권 재해보험에 관한 법률, 제8권 아동 및 청소년지원에 관한 법률, 제9권 장애인의 재활과 참여에 관한 법률, 제10권 사회행정절차 및 정보보호에 관한 법률, 제11권 요양보험에 관한 법률, 제12권 사회부조에 관한 법률 등으로 구성되어 있다.

138) 사실상 이러한 분야에서의 불복절차 규정은 본 보고서의 연구범위인 경제적 약자인 사회복지수급권자를 대상으로 하는 것이 아니라 본 보고서의 연구와 직접적인 관련은 없다.

139) 제96조(허가위원회) ④ 허가위원회의 결정에 대해서는 절차에 참가했던 의사와 요양시설들, 조합의사연합과 각 주의 질병조합 및 대체조합의 연합은 항고위원회에 소원할 수 있다(anrufen). 이러한 소원신청은 집행정지효를 가진다.

사와 관련하여 심사기관의 결정에 대하여 불복이 있는 경우 소원위원회 (Beschwerdeausschuss)에서 이에 대하여 결정하도록 하고 있다.<sup>140)</sup> 제96조 제3항과 제106조 제5항은 해당 위원회의 결정이 사전절차로서 간주된다는 사실을 명시하고 있다. 이후의 법원 소송절차에서 위원회의 결정이 - 사회법원법 제95조<sup>141)</sup>의 원칙에도 불구하고 - 심판대상이 되며, 위원회만 소송절차에 참가하고 처분청은 참가하지 아니한다.

## 2) 공공부조법 등에서의 불복제도

공공부조법 관련 사무의 경우에 재결기관은 처분청이며, 그것이 자치행정사무에 해당하는 한 급여보장기관에 의해 위임된 기관들(개인 또는 위원회)이 재결기관이 된다. 사회법전 제2권 구직자 기초급여의 보장기관은 원칙적으로 연방노동청이며, 심리상담이나 숙소제공 난방 관련 급여나 공공부조금에 대해서는 지방자치단체가 보장기관이 된

---

140) 제106조(계약의사 급여에 있어서 경제성심사) ① 질병조합과 조합의사연합은 심리와 심사로서 계약의사급여의 경제성을 감시한다.

④ 제2항 제4문에 언급된 계약당사자는 계약의사연합이나 제5문에 언급된 각 주 연합에다 공동 심사기관과 공동 소원위원회를 설립한다. 소원위원회는 조합의사연합의 대표와 질병조합대표 동수와 중립적인 의장으로 구성된다. 직무기간은 2년이다. 가부동수인 경우에 의장의 표로 결정된다. 의장과 그 직무대리인 및 소원위원회의 소재에 대해서 계약의사연합과 각 주의 질병조합 및 대체조합연합의 의견이 일치하여야 한다. 일치가 이루어지지 아니하면 감독청이 제7항에 따라 조합의사연합, 각 주의 질병조합 및 대체조합의 연합, 의장과 그 대리인을 임명하고 소원위원회의 소재지에 대하여 결정한다.

⑤ 심사기관은, 계약의사, 위탁의사 또는 위탁시설들이 경제성원칙을 위반하였는지 그리고 어떤 조치를 내렸는지에 대하여 심사한다. 그 경우에 원칙적으로 이후의 조치 이전에 심리가 먼저 이루어져야 한다. 심사기관의 결정에 대해서, 관련 의사, 의사에 의해 운영되는 시설 및 조합의사연합은 소원위원회에 소원할 수 있다 (anrufen). 소원신청은 집행정지효를 가진다. 당해 절차에 대해서는 사회법원법 제84조 제1항과 제85조 제3항이 적용된다. 소원위원회에서의 절차는 (사회법원법 제78조의) 진심절차로서 간주된다. 소원위원회에 확정된 급여보상액의 삭감에 대한 소송은 집행정지효를 갖지 않는다. 제3문에도 불구하고 법률이나 제92조에 따른 지침을 통해 제외된 급여의 경우에 발생하는 추가비용에 대한 조정의무를 확정하는 경우에는 사전절차가 실시되지 아니한다.

141) 사회법원법 제95조(취소소송의 대상) 사전절차가 실시된 경우에는, 불복재결을 통해 규명된 상태의 원행정처분이 소송의 대상이 된다.

다.<sup>142)</sup> 사회법전 제2권은 기본법 제91e조의 요청에 따라<sup>143)</sup> 구직자 기초급여의 통일적인 실시를 위하여 각 지방자치단체의 보장기관에 연방과 주의 연합시설인 직업센터를 설치하도록 하고 있다.<sup>144)</sup>

142) 사회법전 제2권 제 6 조(구직자에 대한 기초급여 보장기관) ① 다음 각 호는 본 법률에 따른 급여의 보장기관이다.

1. 제2호에서 달리 정하고 있지 아니하는 한, 연방노동청
2. 주법에 의하여 다른 보장기관이 특정되어져 있지 아니하는 한, 제16a조, 제22조, 제23조 제3항에 따른 급여에 대해서는 시나 군.

143) 기본법 제91e조 ① 구직자에 대한 기초보장의 분야에서 연방법률을 수행함에 있어서 연방과 주(州), 또는 주(州)법상의 소관 구(Gemeinde)와 구연합(Gemeindeverband)은 통상적으로 공동의 시설에서 협조한다.

② 연방은, 제한된 수의 구(Gemeinde) 및 구연합(Gemeindeverband)이 이들의 신청으로 그리고 주(州)최고관청의 동의하에 제1항에 따른 과제를 독자적으로 수행하는 것을 허용할 수 있다. 연방은, 제1항에 따른 법률의 수행에 있어서 그 과제가 연방에 의해 수행되어야 하는 한에서, 행정지출을 비롯한 필수적 지출을 부담한다.

③ 상세한 것은, 연방상원의 동의를 요하는 연방법률로 정한다.

144) 사회법전 제2권 제44b조(연합시설) ① 구직자를 위한 기초급여의 통일적인 실시를 위하여 제6조 제1항 제1문 제2호에서 정한 각 지자체의 보장기관들은 연합시설을 설치한다. 연합시설은 본 법률에 따른 보장기관의 업무를 수행한다; 제6조 및 제6a조 그리고 제6b조에 따른 보장업무는 그대로 유지된다. 연합시설은 행정행위를 발하고 불복신청에 대한 재결을 할 권한을 가진다. 업무는 해당 사무에 배속된 공무원과 근로자가 수행한다.

② 보장기관들은 협의를 통하여 연합시설의 장소, 상세한 구성과 조직에 대하여 결정한다. 연합시설의 구성과 조직은 참여기관, 지역노동시장 그리고 지역 경제구조의 특성을 고려하여야 한다. 보장기관들은 수개의 연합시설의 연합을 하나의 연합시설로서 합의할 수 있다.

③ 적법하고 합목적적인 급여제공에 대한 책임은 각 보장기관들에게 부과된다. 각 보장기관들은 제6조 제1항 제1호나 제2호에 따른 업무영역에서 연합시설에 대한 지시권을 갖는다; 제44c조에 따른 보장기관의회의 관할영역에서는 그러하지 아니하다. 보장기관들은 연합시설로 하여금 급여제공에 대한 정보 및 해명자료의 제출을 요구하고 연합시설에서의 업무 수행을 심사하며 연합시설의 각 기관의 견해에 구속하게 할 수 있는 권한을 가진다. 근본적인 의미를 갖는 사무에 있어서는 각 보장기관들은 지시권을 행사하기 전에 제18b조에 따라 협력위원회를 조직한다. 협력위원회는 요청이 있을 때로부터 2주 이내에 권고안을 제출할 수 있다.

④ 연합시설을 각각의 업무를 보장기관들을 통하여서도 수행하게 할 수 있다.

⑤ 연합시설이 제공하는 서비스급여는 연방노동청이 마련한다.

⑥ 각 보장기관들은 알고 있었거나 급여를 위하여 필요한 모든 사실관계와 규명된 자료들을 연합시설에게 통지한다.

제6d조(직업센터) 제44b조에 따른 연합시설과 제6a조에 따라 허가된 지방자치단체의 보장기관은 직업센터라는 명칭을 사용한다.

사회법전 제2권 구직자 기초급여와 관련하여서는 전심절차에 관한 특별규정을 두고 있지 아니하며, 따라서 제85조 제2항 제2문 내지 제4문에 따라 처분청이 재결도 발령한다. 처분청은 노동청일수도, 자치단체의 보장기관일 수도 있으며 사회법전 제2권 제44b조에 따른 연합시설(gemeinsamen Einrichtungen)일 수도 있으며, 그 종류를 불문하고 처분청이 곧 재결청이 된다.

### 3) 비정식적 권리구제와 특별행정심판의 관계

독일 사회법전은 불복신청이나 소송과 같이 기간 등의 형식에 구속되는 정식적 권리구제 외에 기간 내지 형식에 구애받지 않고 권리구제를 요구할 수 있는 비정형적 권리구제(nicht förmliche Rechtsbehelfe)를 인정하고 있다. 주로 직근 상급청에 행정행위를 자신에게 유리하게 변경해달라는 식의 청원을 하는 것으로서 행정심판과는 구별되는 별개의 제도이다. 행정심판과 같은 정형적인 권리구제와 병행하거나 이를 대신하여 제기할 수 있다. 다만 정식적 권리구제와 달리 취소되어야 할 행정행위가 그대로 존속하며 집행이 정지되지 아니한다. 우리나라의 이의신청제도와 기능상 유사하다. 법률이 정한 관할 감독청이 피청구기관이 되는 감독소원(Aufsichtsbeschwerde),<sup>145)</sup> 연방의회 소속 소청심사위원회에게 제기하는 소청심사(Petition),<sup>146)</sup> 정보보호위원회에 대한 정

145) 사회법전 제4권 제87조(감독의 범위) ① 보험주체는 국가의 감독을 받는다. 국가의 감독은 법률 및 그 밖의 보험주체에게 중요한 기준이 되는 법의 준수에 미친다. ② 법정재해보험상 예방의 영역에 관하여서는 처분의 범위와 합목적성에 관하여서도 감독이 미친다.

제88조(심사와 고지) ① 감독청은 보험주체의 운영 및 회계를 심사할 수 있다. ② 보험주체는 감독청이나 해당 위원회의 요구가 있으면 모든 서류를 제출하여야 하며 감독청이 심사의무에 따른 감독권을 행사하는 데에 필요한 모든 정보를 제공하여야 한다.

제90조(감독청) ① 연방단위의 보험단체에 대해서는 연방보험청이, 법정 재해보험상 예방영역에 대해서는 연방노동사회부가 감독을 관할한다. ② 주 단위의 보험단체에 대해서는 사회보험을 관할하는 주의 최고행정청 혹은 이 업무가 위임된 행정청이 감독을 관할한다.

146) 기본법 제17조 누구든지 진정이나 소원을 통해서 문서로서 담당 기관 또는 대의기관

보보호청원(Datenschutzersuchen),<sup>147)</sup> 위법하고 비수익적 행정행위의 취소에 관한 심사청구(Überprüfungsanträge)<sup>148)</sup>가 이에 해당한다.

### 3. 일반 행정심판과 특별 행정심판과의 관계

이반 행정심판의 경우 심판의 제기는 처분청에 의하고, 행정심판의 재결청은 원칙적으로 처분청의 상급행정기관이 된다. 직근 상급행정청이 명확하지 않는 경우에는 처분청의 업무에 대하여 합법성과 합목적성의 감독의무를 지는 행정청이 재결청이 된다.<sup>149)</sup> 지방자치단체의 자치사무에 대한 행정심판은 지방자치단체가 재결청이 된다. 구체적인

---

에게 항변할 권리가 있다.

기본법 제45c조 ① 연방의회는 소청심사위원회를 설치하고 제17조에 따라 연방의회에 제기된 진정과 소원의 처리를 명한다. ② 소원심사를 위한 위원회의 자격은 연방법률로 정한다.

147) 사회법전 제10권 제81조(정보보호위원회) 인적 정보를 수집 편집 활용할 때 자신의 권리를 침해당한 것으로 판단하는 자는 연방정보보호위원회 또는 주법에 따라 정보보호통제를 담당하는 기관에게 항변할 수 있다.

148) 사회법전 제10권 제44조(위법한, 비수익적 행정행위의 취소) ① 개별 사안에서, 행정행위의 발령 시 법률이 잘못 적용되었거나 잘못된 사실관계에 착안하여서 사회급여가 부당하게 제공되지 아니하였거나 부당하게 보험료가 부과되었던 경우에 행정행위는 불가쟁력이 발생한 이후라도 소급적인 효력으로 취소할 수 있다. 당해 행정행위가, 당사자에 의하여 고의적으로 중대한 관계에 있어서 잘못된 혹은 불완전하게 제공된 정보에 기인한 경우에는 그러하지 아니하다.

② 그 밖에 위법하며 비수익적인 행정행위는, 불가쟁력이 발생한 이후라도, 장래를 향하여 효력이 생기도록 전부 또는 일부를 취소할 수 있다. 그러한 행정행위는 소급적인 효력으로도 취소될 수 있다.

③ 행정행위에 불가쟁력이 발생한 이후에 취소에 대해서는 관할 행정청이 결정한다; 취소되어야 할 행정행위가 다른 행정청에 의해 발동된 경우에도 그러하다.

④ 행정행위가 소급적인 효력으로 취소된 경우에, 본 법률 각칙이 정한 사회급여는 취소 전 4년 이내의 기간에 대해서는 그대로 지급된다. 취소의 시점은 행정행위가 취소된 당해 연도의 시작 시로부터 계산된다. 신청에 따라 행정행위가 취소된 경우에는, 소급적으로 급여가 지급되어야 할 시점을 계산할 때 취소 대신 신청시를 기준으로 한다.

사회법전 제2권 제40조(절차규정의 적용) ① 본 법률에 따른 절차에 대해서는 제10권이 적용된다. 제1문에도 불구하고 제10권 제44조 제4항 제1문의 경우에 4년 대신에 1년을 적용한다.

149) 김기표, 신행정심판론, 2003, 786면

재결의 방법은 각 주의 법률에 의하여 결정된다.

특별 행정심판의 경우 특별한 범위의 행정사무에 대하여는 독립적인 위원회를 재결청으로 구성함으로써 특별 행정심판에 유사한 처리를 하고 있다. 독일 특별 행정심판의 예로 자주 언급되는 것으로는 독일 경쟁제한방지법 제100조 제1항에 의한 발주심판소를 들 수 있다. 일정 금액 이상의 공공조달계약에 관한 분쟁은 발주심판소와 고등법원 발주 재판부의 배타적 관할에 의해 심판된다. 발주심판소는 법원의 구성과 거의 유사하며, 이는 유럽법의 요청을 반영한 것이다. 발주심판소의 심판원은 1인의 심판장과 2인의 배석심판원으로 구성된다. 심판부 구성원의 임기는 5년이며 발주심판소에는 독립성이 부여된다.

특별 행정법의 하나인 사회법의 행정절차를 규율하기 위하여 일반 행정절차법과는 독립하여 행정절차, 정보보호, 사회보장주체간이 협력 관계 및 사회보장주체와 제3자의 관계를 규율하는 사회보장 행정절차법이 사회법전 제10권에 규정되어 있다. 그러나 실제 사회보장 행정절차법과 일반 행정절차법이 크게 다르지 않아 사회보장 행정절차법이 사회법이 가진 특성을 충분히 반영하지 못한다는 비판이 있다.

#### 4. 시사점

독일은 사회복지분야의 권리구제 및 보장을 위해 독립된 특별법원인 사회법원을 설치, 운영하고 특별행정법으로 사회법이 독립하여 사회법의 행정절차를 규정하고 있다. 독일의 행정불복절차는 사회보장 행정상 발생하는 행정청의 결정에 관한 내용에 불복이 있는 경우에는 원칙적으로 행정불복절차를 거쳐야만 행정소송이나 사회보장소송에까지 이를 수 있도록 하고 있다. 그러나 행정소송에 일반적으로 제기되는 전심절차 적용배제사유에 해당하거나 행정행위가 연방의 최고 중앙기관에 의하여 행해지거나 주의 최고기관 또는 연방노동공단의 장에 의하여 발하여진 것인 때에는 전심절차가 생략되기도 한다(SGG 제78조

제1항).<sup>150)</sup> 그러므로 우리나라의 사회복지법률상의 행정불복절차인 이의신청이나 심사청구와 일반 행정심판과의 관계에 대한 논란이 일어날 가능성이 희박하다. 독일의 사회법(SGB)은 사회보장행정에 관한 불복신청 외에 사회보장행정상의 행정절차에 관하여 제10책에 편찬하여 권리의 사전적인 보호를 가능케 하였다. 독일의 사회보장행정상의 행정상 권리구제절차는 행정심판과 행정소송이라는 쟁송체계로 2원화된 우리나라 법체계의 시각에서 보면 행정심판에 의한 권리구제제도의 중요성이 크지 않을 수 있다. 독일에서는 행정불복절차의 주된 목적이 행정소송의 편의를 위한 전심절차로서 행해지므로 청구권자는 행정불복보다는 소송에 의하여 궁극적으로 권리구제를 받게 된다. 독일의 사회보장소송제도는 취소소송, 확인소송은 물론 의무화소송, 이행소송 등이 인정되고 있고, 연방사회법원은 판례로서 원상회복청구권(Herstellungsanspruch)도 인정되고 있어서 보다 궁극적인 권리구제가 가능한 소송제도를 가지고 있다. 소송의 수행을 위한 법률구조제도가 활발히 행해지고 있어서 사회보장행정상의 소송수행이 용이하다.

또한 우리나라와 달리 독일 행정상 권리구제에 있어서 이행소송이 인정되어 행정에 대한 이의신청은 취소소송이나 의무화소송에 있어서 필수적이라 하겠다. 사안의 특수성을 기준으로 보면 독일 사회법은 가입자들의 보험료로 운영되는 사회보험사무의 경우 전문성과 특수성을 고려하여 특별 행정심판을 두어 전심절차를 강화하고 있다. 또한 주로 연방과 각 주의 공적 자금으로 운영되는 공공부조분야의 경우에는 행정의 불필요한 이중적 자기통제절차를 축소하고 행정소송을 강화함으로써 원칙상 법원의 재판을 통한 권리구제를 보장하고 있으며, 보충적으로 임의적·비정식적 권리구제로서 감독소원이나 심사청구제도를 두어 기간이나 형식에 구애받지 않고 처분청 스스로 또는 감독청을 통해 위법한 행정행위나 합목적적이지 않은 행정행위에 대하여 실질적인 권

---

150) SGG 제78조 제1항

리구제를 받을 수 있도록 하여 권리구제의 불비를 보완하고 있다.

사회보험사무를 처리하는 방식에 있어서도 그 불복신청자를 기준으로 사회보험가입자가 불복신청을 하는 경우에는 일반 행정심판 내지 비정식적 권리구제로서 구제되며, 요양시설과 같은 서비스 공급자가 급여기준이나 비용보상 등에 관한 사항에 대하여 불복하는 경우에는 특별 행정심판제도를 두어 보다 전문적이고 독립적인 기관을 통하여 재결을 받을 수 있도록 보장하고 있다. 또한 보험조합 스스로 공급계약과 관련한 사항들에 대하여 불복하는 경우에는 공급자와 마찬가지로 특별 행정심판을 거치거나 공익적 관점에서 필요한 경우에는 사전 절차를 거치지 않고 바로 법원에 소송을 제기할 수 있도록 하고 있다.

### 제 3 절 일본의 사회복지법령상의 권리구제 제도

#### 1. 일반적인 행정상의 권리구제제도

##### (1) 행정불복심사법

일본에서도 ‘행정심판’이라는 개념이 전혀 쓰이지 않는 것은 아니나 그것은 어디까지나 학문상의 용어이다.<sup>151)</sup> 행정청의 공권력의 행사를 다투는 방법으로서 실정법상으로는 “사인이 행정기관에 대하여 불복을 신청한다”고 하여 ‘불복신청’이라는 표현을 사용한다. 이에 관하여 일반적으로 규율하는 법률로서 ‘행정불복심사법’<sup>152)</sup>이 있다. 이 법은 1962년에 기존의 소원법을 대체하여 제정되었다. 행정불복심사법은 불복신청

---

151) 행정기관의 계통으로부터 독립한 행정위원회나 그에 준하는 행정기관이 재판과 유사한 준사법적 절차를 거쳐 일정한 결정을 내리는 제도와 같이 오로지 형식적 개념으로 이해하여 행정불복심사제도와 미묘한 차이가 지적되기도 한다. 塩野宏, 行政法Ⅱ[第三版], 37-8頁.

152) 이는 우리나라의 ‘행정심판법’에 해당한다.

절차를 원칙적으로 심사청구로 일원화하고, 심리원에 의한 심사청구절차, 심사청구기간의 3개월의 연장 등을 내용으로 하는 전면개정안이 의욕적으로 연구되어 2008년도에 국회에 제출되었으나<sup>153)</sup> 두 차례 계속심사로 처리된 후 2009.7.21.에 중의원이 해산되면서 폐기되었다. 현행 행정불복심사법은 2006.6.8. 법률 제58호로 개정된 법이다.

## (2) 행정불복심사법상의 불복신청

### 1) 불복신청의 종류

행정불복심사법은 기본적으로 ① 이의신청, ② 심사청구, ③ 재심사청구 등 3가지의 불복신청을 마련하고 있다(법 제3조 제1항). 일본의 경우 이의신청과 심사청구는 불복신청의 담당기관에 따라 구분된다. 불복신청이 직접 해당 처분을 행한 행정기관(처분청 또는 부작위청)에 제기하면 이의신청이고, 그 외의 행정기관에 대하여 제기되는 것이면 심사청구이다(법 제3조 제2항). 처분청 이외의 행정청이라 하면 통상 처분청의 직근상급행정청을 말하므로 상급행정청이 존재하지 않는 행정기관이 행한 처분이나 부작위에 대해서는 이론상 이의신청밖에 불복을 제기할 수 있는 방법이 없다(법 제6조 제1호).<sup>154)</sup> 그러나 법률에서 처분청 이외의 행정기관에 대한 불복신청, 즉 심사청구를 인정한 경우에는 원칙적으로 심사청구를 제기하여야 하고 이의신청의 제기는 허용되지 않는다. 아래에 일본의 불복신청을 표로 정리하였다.

153) 개정안에 대한 학계에서의 논의도 뜨거웠다.

154) 행정불복심사법상 이의신청을 제기할 수 있는 경우는 (i) 처분청에게 상급행정청이 없는 때, (ii) 처분청이 주무대신 또는 공내청장관 또는 외국(外局)이나 이에 설치되는 청의 장인 때, (iii) 앞의 2개 호에 해당하지 않는 경우로서 법률에서 이의신청을 할 수 있다고 규정하고 있는 때의 세 경우이다(법 제6조).

<표 13> 일본의 권리구제 신청유형

|        |                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 이의 신청  | 행정청의 처분 또는 부작위에 대하여 처분청 내지 부작위청에게 불복을 신청하는 절차                                                                                                                                                                                     |
| 심사 청구  | 행정청의 처분 또는 부작위에 대하여 처분청 내지 부작위청 이외의 행정청에 대하여 불복을 신청하는 절차. 통상은 직근상급 행정청에 대하여 신청하지만 법률에 의하여 상급청 이외의 기관, 특히 제3자기관이 심사청으로 지정되는 경우도 있음. 제3자기관이 심리에 임하는 경우에는 심사청구의 중립공정성이 높아짐.                                                          |
| 재심사 청구 | 심사청구의 재결에 불복이 있는 자가 재차 불복을 신청하는 절차. 재심사청구는 원칙적으로 법률 또는 조례로 재심사청구가 가능한 취지의 규정이 있는 경우에만 허용된다(법 제8조 제1항). 이의신청과 심사청구가 개괄주의를 취하고 있는 것과 달리 재심사청구는 열기주의를 취한다. 심사청구의 재결에 불복이 있으면 중복하여 행정기관의 판단을 구하기보다도 곧바로 법원에 구제를 구하는 편이 적절하다고 해석되기 때문. |

2) 처분에 대한 원칙적 심사청구중심주의

행정불복심사법은 심사청구중심주의를 취하여 처분청에게 상급행정청이 없거나, 처분청이 주무대신 또는 궁내청장관이나 외국(外局) 또는 외국에 설치되는 청의 장인 때라도 “당해 처분에 대하여 심사청구를 할 수 있는 때에는” 원칙적으로 심사청구를 하여야 하고, 이의신청을 허용하지 않고 있다(법 제6조 단서). 이와 같이 원칙적으로 심사청구에 의하도록 하고 이를 심사청구중심주의라 한다. 따라서 직근 상급행정청이 존재하는 경우라면 원칙적으로 이의신청을 할 수 없고 심사청구를 하여야 한다.(법 제5조 제1항 제1호).

3) 부작위에 대한 불복신청의 자유선택주의

일반적인 처분에 대한 불복이 심사청구중심주의에 의하는 것과 달리 부작위처분에 대한 불복은 이의신청과 심사청구 중에 불복신청인

의 선택에 따라 어느 쪽으로도 제기할 수 있다.<sup>155)</sup> 이를 부작위의 자유선택주의라 한다. 다만, 자유선택주의는 부작위청에게 직근 상급행정청이 존재하는 경우에 인정되고, 상급행정청이 없는 경우라면 이의신청에 의한다. 또한 부작위청이 주무대신이거나 궁내청장관 또는 외국(外局)이나 외국에 설치된 청이 장인 때에는 이의신청만 할 수 있다.<sup>156)</sup> 부작위에 대하여 자유선택주의를 취하는 이유는 부작위에 대한 불복신청이 행정청에게 번의를 촉구하려는 것이 아니라 오로지 사무처리의 촉진을 구하기 위한 것이므로 부작위청에게 직접 신청하는 편이 신속하고 적절한 처리를 기대할 수 있는 점에 기인한다.<sup>157)</sup>

#### 4) 이의신청과 심사청구의 관계

이의신청과 심사청구는 원칙적으로 심사청구중심주의에 따라 심사청구가 가능하면 그에 의하여야 하고 이의신청에 의할 수 없다. 마찬가지로 이의신청을 하게 되면 심사청구를 할 수 없다. 그러나 개별법에서 이의신청과 심사청구를 양자택일이 아니라 모두 거치도록 한 경우에는 원칙적으로 이의신청의 결정을 받은 후가 아니면 심사청구를 제기할 수 없도록 규정하고 있다(법 제20조).<sup>158)</sup> 타당한 입법으로 판단된다.

### (3) 행정불복과 행정소송과의 관계

일본도 우리와 마찬가지로 행정불복심사 임의주의를 취하고 있어서 불복심사신청과 행정소송 중 어느 제도에 의한 권리구제를 선택할 것 인지는 원칙적으로 당사자에 맡겨져 있다. 그러나 ① 대량으로 이루어지는 처분으로 행정의 통일성을 기할 필요가 있는 경우(국세통칙법

155) 행정불복심사법 제7조 참조.

156) 행정불복심사법 제7조 단서 참조.

157) 原田尚彦, 行政法要論[全訂第4版], 278頁.

158) 행정불복심사법 제20조 참조

제115조), ②) 전문기술적인 성질을 띠는 처분인 경우(진폐법 제20조), ③) 심사청구에 관한 재결이 제3의 기관에 의해 이루어지도록 되어 있는 경우(관세법 제93조) 등의 경우에는 개별법에서 우리의 행정심판전치주의처럼 불복신청전치주의를 취하고 있다.

## 2. 사회복지법령상의 권리구제

### (1) 사회복지분야의 행정청의 처분에 대한 불복- 3가지 유형

일본에 있어서 사회복지분야의 행정청의 처분에 대한 불복제도는 크게 3가지 유형으로 나뉘고 있다. ① 행정불복신청의 일반법인 행정 불복심사법이 전적으로 적용되는 경우(1유형), ② 부분적으로 행정 불복심사법이 적용되는 경우(행정불복심사법을 기본으로 하면서도 부분적으로 개별 법률에 특별한 규정을 두는 경우)(2유형), ③ 행정불복심사법과는 전혀 별개의 독자적인 불복제도가 마련되는 있는 경우(3유형)이다. 이 가운데 3유형이 우리와 비교할 때 이른바 특별행정심판제도를 채택하고 있는 경우라 할 수 있다. 일본의 경우에도 우리와 유사하게 사회복지분야를 사회보험분야, 생활보호 및 사회수당에 관한 분야, 사회복지분야로 삼분할 수 있고, 이에 따른다면 사회보험분야는 3유형, 생활보호 및 사회수당분야는 2유형, 사회복지분야는 1유형에 각각 속하는 것으로 분석되고 있다.<sup>159)</sup> 행정불복심사법이 전적으로 적용되는 경우는 뒤에 별첨한 행정불복심사법을 참고하면 되므로 이하에서는 2와 3의 유형을 중심으로 서술한다.

159) 豊島明子, 『社会福祉における行政不服審査の課題』, 『行政不服審査制度の改革』, 223頁.

(2) 제3유형 - 행정불복심사법과는 별도로 사회복지분야에 고유한 행정불복심사를 마련한 경우

1) 개호보험법<sup>160)</sup>상의 불복신청

개호보험법은 우리나라의 노인장기요양보험법에 해당하는 것으로 동법에서는 보험급부에 관한 처분(피보험증의 교부청구에 관한 처분 및 요개호인정 또는 요지원인정에 관한 처분을 포함)과 보험료 그 밖에 동법의 규정에 의한 징수금에 관한 처분에 대하여 불복하는 경우, 도도부현(우리의 광역지방자치단체에 해당)에 설치되는 개호보험심사회에 심사청구 하도록 하고 있다.<sup>161)</sup>

개호보험심사회의 심사는 ① 요개호인정 또는 요지원인정 이외의 처분에 대한 심사청구에 대하여는 “회장, 피보험자를 대표하는 위원 및 시정촌을 대표하는 위원의 전원 및 회장 이외의 공익을 대표하는 위원 가운데 보험심사회가 지명하는 2인으로써 구성하는 합의체”가 처리하도록 하고 있음에 대하여(법 제189조 제1항), ② 요개호인정 또는 요지원인정에 관한 처분에 대한 심사청구에 대하여는 “공익을 대표하는 위원

160) 일본은 급격한 고령화에 따라 거동불능과 치매 등의 요개호자가 급증하고 있으나 핵가족화의 진행, 여성의 사회진출 등 사회상황의 변화로 종래의 가족에 의한 개호의 기능은 저하하고 있다. 개호문제는 국민의 노후생활에서 최대의 불안요인이 되어 그 대책 수립이 요구됨에 따라 사회전체에서 개호를 지탱할 수 있는 구조를 만들기 위하여 공적 개호보험제도가 창설되었다. 공적 개호보험은 고령에 따른 요개호자와 요지원자에게 그들이 가진 능력에 따라 스스로 일상생활을 영위할 수 있도록, 이용자의 선택에 따라 보험·의료·복지에 걸친 개호서비스를 종합적으로 제공하는 것이다. 개호보험법은 1997년 12월에 국회를 통과하여, 2000년 4월 1일부터 시행되고 있다.

161) 개호보험법 제183조, 제184조 참조. 개호보험심사회는 피보험자를 대표하는 위원 3인, 시정촌(우리의 기초지방자치단체에 해당)을 대표하는 위원 3인, 공익을 대표하는 위원 3인 이상의 자로 구성하도록 하여 세 부류의 이익이 균형 있게 고려될 수 있도록 규정되어 있다(법 제185조). 위원은 비상근으로서 도도부현지사(우리의 시도지사)에 해당)가 임명한다. 위원의 임기는 3년이고 연임 가능하다(법 제186조). 회장은 위원들의 선거로 선출하되 공익대표위원 가운데에서만 선출될 수 있다(법 제187조). 한편 개호인정여부를 심사판정하기 위한 기구로서는 시정촌에 개호인정심사회가 설치된다(개호보험법 제14조).

가운데에서 보험심사회가 지명하는 3인으로써 구성하는 합의체”가 처리한다고 하여 공익대표위원에 의하여만 심리된다(법 제189조 제2항). 또한 “요개호인정 또는 요지원인정에 관한 처분에 대한 심사청구사건에 관하여 전문사항을 조사”하는 역할을 담당하기 위하여 “요개호자 등의 보건, 의료 또는 복지에 관한 학식경험이 있는 자” 가운데에서 도도부현지사에 의하여 임명되는 전문조사원이 설치된다.<sup>162)</sup>

심사청구는 처분이 있음을 안 날의 다음날부터 기산하여 60일 이내에 서면 또는 구두로도 할 수 있고(법 제192조), 기간 내에 심사청구하지 못한 데에 정당한 이유가 있다면 심사청구기간은 연장될 수 있다. 개호보험심사회는 심사청구인 등으로부터 의견을 구할 수 있다(194조 1항). 심사청구는 당해 처분을 한 시정촌이 속하는 도도부현의 보험심사회에 대하여 제기하여야 하며 자신의 관할이 아닌데 제기된 심사청구에 대하여는 신속하게 소관 보험심사회로 이송하고 그 사실을 심사청구인에게 통지하여야 한다(법 제191조). 개호보험법상 심사청구의 대상이 되는 처분의 경우에는 심사청구를 거친 후가 아니면 그에 대하여 취소소송을 제기할 수 없다(심사청구전치주의, 법 제196조)

## 2) 장애인개호급부비 등 불복심사청구

장애인의 일상생활 및 사회생활을 종합적으로 지원하기 위한 법률(2012.6.27. 법률 제51호. 이하 ‘장애인종합지원법’이라 한다.<sup>163)</sup>)도 행

162) 개호보험법 제188조 참조.

163) 이 법률의 전신은 2006.4.1.에 부분적으로 시행되고 같은 해 10.1.부터 전면 시행된 ‘장애인자립지원법(2005년 법률 제123호)’이다. 동법은 법률명칭대로 “장애인의 자립을 지원하는” 것을 목적으로 장애인이 건강인과 동등하게 생활할 수 있는 사회를 지향하는 방향으로 제도구성을 하였다. 그 핵심은 ‘응능부담으로부터 응익부담으로’, ‘장애의 종류별로 법률이 있던 것을 모든 장애에 대하여 이 법률로 일원적으로 대응’, ‘시정촌을 사업의 모체로’, ‘장애인도 자립할 수 있는 사회지향’의 4가지에 있었다. 그러나 응능부담에서 응익부담으로 바뀌면서 원칙적으로 당사자가 받은 서비스에 따라 일률적으로 10%의 비용을 부담하게 하는 점이 수혜자들의 불안을 초래했고 그 밖에 여러 문제점들이 꾸준히 지적되면서 2012.6.에 법명에 ‘종합적’이란 수식어를 삽입하여 명칭을 수정하고 장애인의 범위 수정, 장애지원구분의 창설 등

정불복심사법과는 다른 독자적인 불복심사제도를 구축하고 있다. 이 법에 의하면 시정촌이 행하는 ‘개호급부비 등이나 지역상담지원급부비 등에 관한 처분’에 대한 불복신청은 도도부현지사에 대한 심사청구로 한다고 규정하고 있다(법 제97조 제1항). 동법 시행전의 지원비제도<sup>164)</sup>하에서의 행정불복 심사절차는 시정촌장에 대한 이의신청이었기 때문에 장애인자립지원법의 제정과 함께 장애인복지분야에서의 행정불복심사제도는 변경되었다고 지적된다.<sup>165)</sup>

개호급부비 등에 관한 처분에는 장애정도구분의 인정, 개호급부비 등의 지급요부인정, 이용자부담에 관한 결정 등이 포함된다. 그런데 동법에 기초한 심사청구에 대한 심리는 반드시 합의체인 불복심사회에서 심리된다고 할 수 없다. 왜냐하면 도도부현에 있어서의 불복심사를 담당할 것으로 예상되는 장애인개호급부비불복심사회가 조례가 정하는 바에 따라 도도부현지사가 설치여부를 결정할 수 있는 임의기관이기 때문이다(법 제98조제1항).<sup>166)</sup> 따라서 동 기관의 성격에 대하여 자문기관이라 언급하기도 한다.<sup>167)</sup> 이는 앞서 본 개호보험법상의

---

의 제도개선을 통해 현행 ‘장애인종합지원법으로 개정되었다(장애인종합지원법의 법문에는 부칙에서 개정전의 법률을 구자립지원법, 개정후를 신자립지원법이라 칭하기도 한다. 동법 부칙 제4조, 6조 참조).

164) 지원비제도는 신체장애인(아) 및 지적장애인(아)이 그의 필요에 따라 시정촌으로부터 각종의 정보제공과 적절한 서비스선택을 위한 상담을 받아, 이용하는 서비스의 종류별로 지원비의 지급을 받고, 사업자와의 계약에 기초하여 서비스를 이용할 수 있는 제도이다. 2003.4.에 시행되어 2006.4.에는 장애인자립지원법에 규정되었다. 지원비제도는 장애자 스스로가 필요하다고 생각하는 복지서비스를 자주적으로 선택하여 해당 복지서비스를 제공하는 복지시설과 계약을 체결하여 서비스를 제공받되 그 비용은 행정이 지원한다는 체계이다. 이를 일본사회에서는 ‘조치제도로부터 계약제도로의 이행’이라는 표어로 논한다.

165) 豊島明子, 前掲論文, 230頁.

166) 장애인개호급부비 등 불복심사위원회는 “인격이 고결하고 개호급부비 등에 관한 처분의 심리에 관하여 공정하고 중립적인 판단을 할 수가 있으며, 장애인 등의 보건 또는 복지에 관한 학식경험이 있는 자 가운데에서” 도도부현지사가 임명한다(법 제98조 제3항).

167) 豊島明子, 上掲論文, 230頁.

개호보험심사회가 필요적 설치기관이라는 점과 대조된다. 이에 대하여는 긍정하는 견해와 비판적인 견해가 공존한다. 긍정하는 견해는 ‘지방분권의 취지를 감안하면’ 문제될 것이 없다고 보지만<sup>168)</sup>, 합의체인 불복심사기관이 제3자성이나 전문성의 면에서 뛰어나다는 점에서 권리구제와 관련된 주요제도에 지역차를 고려할 이유가 없다는 반론이 있다.<sup>169)</sup>

장애인개호급부비불복심사회가 설치되지 않은 경우 도도부현지사가 직접 심사청구에 대하여 재결한다. 장애인개호급부비의 지급관련처분에 대한 불복신청도 개호보험관련 처분의 경우에서와 같이 도도부현지사에게 대한 심사청구를 거쳐야만 그에 대한 취소소송을 제기할 수 있다(법 제105조).

### 3) 사회보험분야의 심사청구

일반 행정분야에 있어 공권력의 행사에 관한 불복제도로서 행정불복심사법이 존재한다면 사회보험분야에서의 공권력의 행사와 관련한 권리구제제도로 사회보험심사관과 사회보험심사회제도가 있다. 이를 규율하기 위한 법률로서 ‘사회보험심사관 및 사회보험심사회법’(1963. 8.14. 법률 제206호)이 있다. 이는 마치 일반 행정분야에 있어서의 불복신청제도로서 행정불복심사법이 존재하는 것과 같이 사회보험분야에서의 불복신청을 담당하기 위한 일반법의 성격을 지닌다. ‘사회보험심사관 및 사회보험심사회법’은 1963년에 제정되어 1962년에 제정된 ‘행정불복심사법’과 거의 동시에 제정·운동되어 왔다. 따라서 사회보험분야는 일반 행정처분에 대한 불복과는 별도의 특별한 불복심사제도가 존재해왔고, 그 운용의 역사도 오래되어 일반적인 행정불복심사제와 특별한 사회보험불복심사제의 구조로 정착되어 있다 할 수 있다.

168) 障害者福祉研究会編, 『逐条解説障害者自立支援法』, 219頁.

169) 豊島明子, 前掲論文, 231頁.

가. 적용범위

‘사회보험심사관 및 사회보험심사회법’(이하 ‘사회보험불복심사법’이라 약칭)은 사회보험심사관과 사회보험심사회의 불복심사업무에 관하여 규율한다. 이 법에는 사회보험심사관과 사회보험심사회라는 두 개의 불복심사기구가 규정되어 있으며 각 심사기구별로 심사의 대상과 절차를 별도로 규율하고 있다.

<표 14> 사회보험심사관과 사회보험심사회의 불복심사업무

| 불복심사기관      | 불복심사대상과 불복심사의 종류                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 근거     |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| 사회보험<br>심사관 | 건강보험법 제189조, 선원보험법 제138조, 후생연금보험법 제90조 및 석탄광업연금기금법 제33조 제1항, 국민연금법 제101조 및 후생연금보험의 보험급부 및 국민연금의 급부의 지불연체에 관한 가산금의 지급에 관한 법률 제8조의 규정에 의한 심사청구사건                                                                                                                                                          | 법 제1조  |
| 사회보험<br>심사회 | ① 건강보험법 제189조, 선원보험법 제138조, 후생연금보험법 제90조 및 석탄광업연금기금법 제33조 제1항, 국민연금법 제101조 및 연금급부지연가산금지급법 제8조의 규정에 따른 재심사청구사건<br>② 건강보험법 제190조, 선원보험법 제139조, 후생연금보험법 제91조(동법 제169조에서 준용하는 경우를 포함. 제32조 제2항에서도 같다.), 석탄광업연금기금법 제33조 제2항 및 연금급부지연가산금지급법 제9조(연금급부지연가산금지급법 부칙 제2조 제1항에서 준용하는 경우를 포함. 이하 같다.)의 규정에 의한 심사청구사건 | 법 제19조 |

| 불복심사기관 | 불복심사대상과 불복심사의 종류                                                                                      | 근 거 |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
|        | (연금급부지연가산금지급법 제9조의 규정에 의한 후생연금보험법 부칙 제29조 제1항의 규정에 의한 탈퇴일시금에 관한 급부지연특별가산금에 관한 것을 제외. 제32조 제2항에서도 같다.) |     |

이에 의하면 ‘사회보험불복심사법’은 건강보험, 선원보험, 후생연금보험, 석탄광업연금기금, 국민연금, 후생연금보험의 보험급부 및 국민연금의 급부의 지불연체에 관한 가산금과 관련한 사건에 한정하여 불복신청을 처리하기 위한 제도이다. 이는 일반 행정상의 처분에 대하여 심리·판단하는 ‘행정불복심사법’과는 전혀 별개의 독자적인 불복절차이다.

나. ‘행정불복심사법’상의 불복신청 및 취소소송과의 관계의 관계

‘사회보험불복심사법’의 규정에 따라 사회보험심사관이 행한 처분에 대하여는 ‘행정불복심사법’에 의한 불복신청이 허용되지 않는다(법제17조의2). 또한 이들 분야에서의 불복신청은 모두 재심사청구 또는 심사청구에 대한 사회보험심사회의 재결을 거친 후가 아니면 취소송을 제기할 수 없게 되어 있다(불복심사전치주의).<sup>170)</sup>

다. 불복심사기관

‘사회보험불복심사법’에서의 불복심사기관은 언급한 것처럼 사회보험심사관과 사회보험심사회이다. 전자는 이른바 독립제행정기관인 것

170) 건강보험법 제192조, 선원보험법 제141조, 후생연금보험법 제91조의3, 석탄광업연금기금법 제33조 제3항, 국민연금법 제101조의2(이 경우에는 다른 법률의 경우와 달리 재심사청구에 대한 사회보험심사회의 재결전치에 관하여 규정하되 심사청구전치에 대하여는 언급하고 있지 않아 주의가 필요하다.), 후생연금보험의 보험급부 및 국민연금의 급부의 지불연체에 관한 가산금의 지급에 관한 법률 제11조.

이고, 후자는 합의체행정기관이다. 전자는 심사청구사건만 처리할 수 있으나 후자는 자신에게 고유한 심사청구사건과 사회보험심사관이 심사청구사건에 대하여 내린 결정에 불복하는 자가 재차 제기하는 재심사청구사건도 처리한다.

#### (가) 사회보험심사관

사회보험심사관은 후생노동성의 직원 가운데에서 후생노동대신이 임명한다(법 제2조)<sup>171)</sup>. 심사관은 각 지방 후생국(지방후생지국을 포함)에 설치되며 그 수는 정령에 따라 102명으로 정해져 있다(사회보험심사관 및 사회보험심사회법시행령 제1조). 심사관은 각기 자신의 관할지역이 정해져 있으며 관할이 다른 경우에는 정당한 관할권을 갖는 심사관에게로 사건을 이송하여야 한다(법 제3조, 제8조). 이 분야에 있어서 심사청구사건은 기본적으로 심사청구인의 소재지가 아닌 피청구인의 사무소 소재지를 관할하는 심사관의 관할에 속한다(법 제3조). 심사관은 심사청구사건의 수리에서부터 심사후의 결정에 이르기까지의 전 과정에 있어서 심사업무를 수행함에 필요한 권리와 의무를 갖는다.

#### (나) 사회보험심사회

사회보험심사회(이하 ‘심사회’라 한다.)는 후생노동대신의 관할 하에 설치된다(법 제19조). 심사회는 위원장과 위원 5인인 총 6인으로 구성되고(법 제21조)<sup>172)</sup>, 위원장 및 위원의 임명은 후생노동대신의 권한이나 사전에 중의원 및 참의원의 동의를 얻어야 한다는 제약이 있다(법 제22조 제1항). 위원장 및 위원의 임기는 3년이며 연임이 허용된다(법 제23조). 위원장 및 위원은 인격이 고결하고, 사회보장에 관한 지식이 있으며 법률 또는 사회보험에 관한 학식경험이 있을 것이 요구된다(법

171) 사회보험심사관은 사회보험사무소의 전직 간부 등으로 구성되어 있으며, 각 도도부현의 사회보험사무소에 2~4인이 상주한다.

172) 위원은 전직 사회보험청 간부나 관료출신자, 민간기업출신자라고 한다.

제22조 제1항). 심사회는 그 직권을 행사함에 있어 독립성이 보장되고 (법 제20조), 위원장 및 위원은 강한 신분보장을 받는다(법 제24조).<sup>173)</sup>

심사회는 위원장을 포함한 6인의 위원이 심사장 또는 심사원의 형태로 4개의 부회에 배치되어 각기 심사장 또는 심사원의 역할을 두 개 부회에서 수행하도록 구성되어 있다.<sup>174)</sup> 다만, 심사회가 특별히 정하는 경우에는 재심사청구 또는 심사청구사건이라 하더라도 위원장 및 위원 전원으로 구성되는 합의체에서 처리한다(법 제27조 제2항). 개별 부회에 의한 청구사건처리에는 3인의 심사원 전원 참석으로 개의하고 과반수의 찬성(2명의 찬성)으로 의결한다(법 제27조의3 제1항, 제2항). 예외적으로 전원합의체에서 처리해야 하는 경우에는 4인 이상의 심사원의 출석으로 개의하고, 출석한 심사원 중 3인 이상의 찬성으로써 의결한다(법 제27조의3 제1항, 제3항). 이 때 가부동수인 경우에는 심사장이 결정하는 바에 의한다.

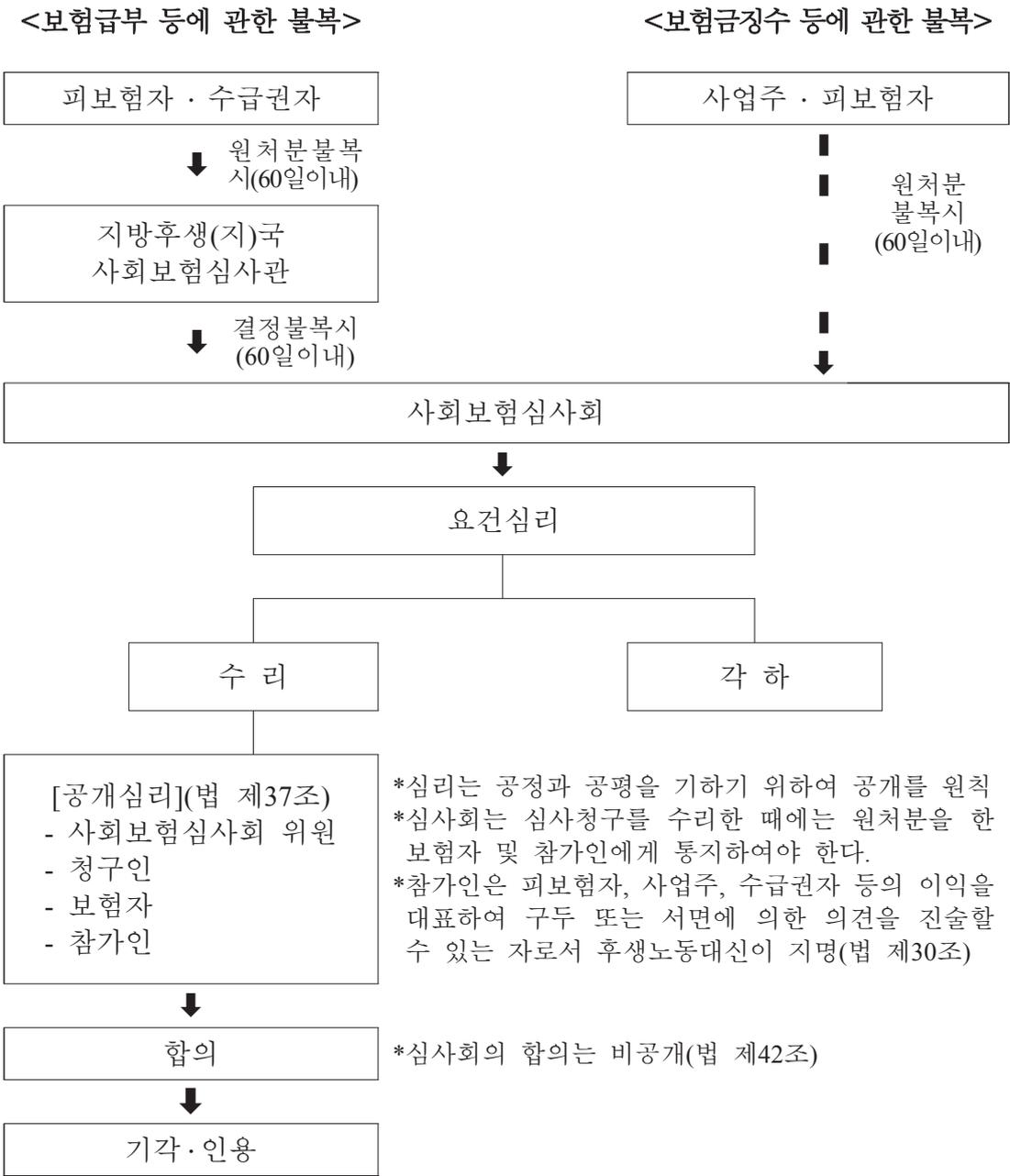
---

173) 위원장 및 위원은 ① 과산절차개시결정을 받은 때, ② 금고이상의 형에 처해진 때, ③ 심사회에 의하여 심신장애로 인하여 직무집행이 불가능하다고 인정되거나 직무상의 의무위반 그 밖에 위원장 또는 위원의 신분에 적합하지 않은 비행이 있다고 인정하는 때 이외에는 재임중의 그의 의사에 반하여 파면되지 않는다.

174) <http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/shinsa/syakai/01-02.html> 2013.10.27. 예를 들어 위원 A는 1부회와 3부회의 심사장을 맡고, 위원 B는 1부회와 4부회의 심사원의 직을 수행하는 식이다. 각 부회는 심사장 1인과 심사원2인의 3인으로 구성된다. 제1부회, 제2부회는 피용자보험에 관한 (재)심사청구의 심사를 행하고, 제3부회, 제4부회는 국민연금에 관한 (재)심사청구의 심사를 행한다(법 제27조 제1항).

라. 심사청구의 절차 및 불복신청 접수현황

(가) 심사청구절차<sup>175)</sup>



175) <http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/shinsa/syakai/02-02.html> 2013.10.27.

(나) 사회보험심사회 연도별 및 제도별 불복신청 접수현황<sup>176)</sup>

<표 15> 접수현황

|       | 급부종류          | 2009 | 2010 | 2011  | 소 계   |
|-------|---------------|------|------|-------|-------|
| 健康保險  | 療養費           | 27   | 70   | 22    | 119   |
|       | 傷病手当金         | 43   | 19   | 69    | 131   |
|       | 任意継続被保險者      | 9    | 8    | 3     | 20    |
|       | 기 타           | 4    | 10   | 12    | 26    |
|       | 소 계           | 83   | 107  | 106   | 296   |
| 健保・厚年 | 保險料           | 11   | 13   | 15    | 39    |
|       | “被保險者資格・標準報酬” | 15   | 41   | 37    | 93    |
|       | 기 타           | 12   | 10   | 20    | 42    |
|       | 소 계           | 38   | 64   | 72    | 174   |
| 厚生年金  | 老齡關係          | 38   | 81   | 72    | 191   |
|       | 障害關係          | 235  | 408  | 625   | 1,268 |
|       | 遺族關係          | 81   | 90   | 78    | 249   |
|       | 기 타           | 119  | 165  | 306   | 590   |
|       | 소 계           | 473  | 744  | 1,081 | 2,298 |
| 船員保險  | 傷病手当金         | 8    | 10   | 1     | 19    |
|       | 障害年金          | 3    | 0    | 0     | 3     |
|       | 遺族年金          | 1    | 2    | 2     | 5     |
|       | 기 타           | 2    | 7    | 20    | 29    |
|       | 소 계           | 14   | 19   | 23    | 56    |
|       | 老齡關係          | 38   | 50   | 34    | 122   |

176) <http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/shinsa/syakai/03-01-04.html> 2013.10.27.

|      | 급부종류  | 2009  | 2010  | 2011  | 소 계   |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 国民年金 | 障害関係  | 492   | 690   | 731   | 1,913 |
|      | 遺族関係  | 2     | 5     | 6     | 13    |
|      | 保険料免除 | 42    | 63    | 80    | 185   |
|      | 기 타   | 50    | 40    | 45    | 135   |
|      | 소 계   | 624   | 848   | 896   | 2,368 |
| 총 계  |       | 1,232 | 1,782 | 2,178 | 5,192 |

#### 마. 심사결과의 형태와 방식

심사관은 심리를 마친 경우에 결정의 형태로 심사결과를 공표한다. 결정은 본안심리가 이루어지지 않는 각하결정을 제외하고는 전부인용결정, 부분인용결정, 기각결정의 3가지의 형태를 띤다. 심사관은 이유를 부기하고 서명날인한 문서로써 결정을 해야 한다(법 제13조, 제14조). 심사회의 경우는 재결의 형태로 심사결과를 공표한다. 이 역시 각하재결을 제하면 전부인용재결, 부분인용재결, 기각재결의 3가지로 이루어지며 이유를 부기하고 심사장 및 합의에 참여한 심사원이 서명날인한 문서로써 하여야 한다(법 제43조, 법 제44조).<sup>177)</sup>

#### (3) 제2유형- 부분적으로 행정불복심사법이 적용되는 생활보호분야에서의 불복신청

행정불복심사법이 부분적으로 적용되는 사회복지분야로서는 대표적으로 생활보호의 경우가 있다. 생활보호법은 1950.5.4. 법률 제144호로 제정된 것으로 처음에는 독자적인 불복신청제도를 가지고 있었으

177) 사회보험심사관의 결정까지에는 약 3~4개월이 걸리고 사회보험심사회의 재결은 약 1년 가까이 소요된다고 한다. [http://www.asahi-kasei.co.jp/maison/ma-net/archives/2005/02/-post\\_130.html](http://www.asahi-kasei.co.jp/maison/ma-net/archives/2005/02/-post_130.html) 2013.10.27.

나 1962년 불복신청의 일반법으로서 행정불복심사법이 제정되자 일반적인 원칙은 동법에 넘기고 생활보호법에는 특유의 규정만을 남겨두었다.<sup>178)</sup> 따라서 부분적으로 행정불복심사법이 적용되는 영역으로 분류될 수 있다.

#### 1) 생활보호법상 불복신청제도의 개요

생활보호의 실시기관은 처분을 할 때에 불복신청에 관한 고지(불복신청이 가능한 사실, 불복신청을 하는 행정청, 불복신청이 가능한 기간 등)를 할 의무가 있다. 또한 불복신청은 행정불복심사법 제12조의 규정에 따라 대리인에 의해서도 할 수 있으며, 보호의 신청과는 달리 대리인이 될 수 있는 범위에 대한 제한은 없다. 보호의 실시기관이 한 ‘보호결정 및 실시에 관한 처분’에 불복이 있는 때에는 처분이 있는 사실을 안 날의 다음날부터 기산하여 60일 이내(행정불복심사법 제14조)에, 도도부현지사에게 대하여 심사청구를 할 수 있다. 또한 신청각하와 보호폐지처분을 받은 경우, 심사청구와 동시에 보호의 재신청을 할 수도 있으며, 이것이 유효성을 가지는 경우가 있다. 심사청구가 제기되면 심사청인 도도부현지사는 50일 이내에 재결을 하지 않으면 아니되고 그 기간 내에 재결이 없는 때에는 심사청구가 기각되었다고 간주될 수 있다(법 제65조). 심사청구의 재결에 불복이 있는 때에는 재결이 있음을 안 날의 다음 날부터 기산하여 30일 이내(행정불복심사법 제53조)에 후생노동대신에 대하여(행정불복심사법 제8조. 생활보호법 제66조 제1항에 따라 행정불복심사법에서 규정하는 바와 다른 경우에도 재심사청은 후생노동대신이 된다) 재심사청구를 할 수 있다.

재심사청구가 있는 경우 재심사청은 70일 이내에 재결하여야 한다(생활보호법 제66조 제2항). 이 기간 내에 재결이 없는 경우에는 소송을 제기하는 것이 당연히 가능하다. 본래 재심사청구는 소송의 전제

178) 池田和彦、砂脇恵、『公的扶助の基礎理論-現代の貧困と生活保護制度』, ミネルバ書房、75頁.

조건이 아니기 때문이다.<sup>179)</sup>

### 2) 생활보호법상의 불복신청의 종류와 불복심사기관

생활보호법은 생활보호에 관한 처분을 다투는 경우에 심사청구와 재심사청구를 인정하고 있다(법 제64조, 제66조). 이 때 심사기관은 심사청구의 경우는 도도부현지사가 되고, 재심사청구의 경우에는 후생노동대신이 된다. 재심사청구는 심사청구에 대한 도도부현지사의 재결에 여전히 만족할 수 없는 경우에 제기된다.

### 3) 생활보호법상 심사청구의 대상이 되는 처분

보호개시신청의 각하처분, 결정된 보호의 내용, 보호의 변경, 정지, 폐지처분과 같은 생활보호와 관련된 행정처분의 전부가 대상이 된다.<sup>180)</sup> 한편, 신청각하처분에 대하여는 두 경우가 있다. 보호의 실시기관은 신청이 있는 날로부터 14일 이내(특별한 이유가 있는 경우에는 30일 이내)에 보호의 요부 등을 결정하여 서면으로써 신청자에게 통지하여야 한다. 이 결정통지에 의하여 신청이 각하된 경우와, 30일 이내에 결정통지가 없어 신청이 각하되었다고 간주되어 불복신청을 하는 경우이다(법 제24조 제3항, 제4항).

179) 池田和彦・砂脇恵、前掲書、76頁.

180) 보다 구체적으로는 보면, (i) 보호신청이 인정되지 않은 경우(각하의 경우), (ii) 보호신청을 했는데 그 후 아무런 결정도 없이 방치되어 있는 경우, (iii) 보호신청을 한 후 30일이 지나도 복지사무소 등의 결정이 없는 때, (iv) 보호신청의 의사가 있음을 명확히 표시했음에도 불구하고 신청서를 교부하지 않거나 접수해 주지 않는 경우, 법적으로는 신청이 이루어졌다고 할 수 있으므로 (ii)의 경우와 마찬가지로 30일이 지나도 복지사무소 등의 결정이 없는 때, (v) 신청에 대하여 보호결정이 내려졌지만 결정된 보호비의 금액이 적은 등 결정내용에 불만이 있는 경우(결정된 보호비를 받은 경우에도 가능), (vi) 복지사무소 등이 한 보호폐지나 정지, 보호비의 감액결정 등을 한 것에 불만이 있는 경우, (vii) 복지사무소 등이 한 취업지도나 지시내용에 대하여 불만이 있는 경우 등을 들 수 있다.

#### 4) 소 결

생활보호법의 예를 보면, 생활보호관련 처분에 대한 불복심사제도는 심사청구 및 재심사청구만 인정되는 점, 심사기관이 도도부현지사와 후생노동대신인 점, 심사청구 및 재심사청구에 대한 재결에 있어서 재결기간이 명시되고, 해당 기간이 도과해도 재결이 없는 경우에는 기각으로 간주하여 취소소송 등 다음 쟁송으로 이행할 수 있도록 하고 있는 점, 심사청구전치주의를 취하고 있는 점(법 제69조) 등은 생활보호법에 고유한 불복심사제도라 할 수 있고, 그 외에 대리인에 의한 불복신청, 심사청구 등의 제기기간, 오고지에 관한 문제, 서면심리 원칙과 의견청취 등의 절차나 불복심사처리 방법은 행정불복심사법의 규정이 그대로 적용된다. 그런 점에서 생활보호분야는 행정불복심사법이 부분적으로 적용되는 영역이라 할 수 있을 것이다.

### 3. 일반 행정심판과 특별 행정심판과의 관계

일본의 행정심판은 행정청의 처분 또는 부작위에 대하여 처분청 또는 부작위청에 불복을 신청하는 것으로 이의신청, 심사청구, 재심사청구로 구분되어 있다. 이의신청은 처분청의 상급관청이 없는 경우와 법률에 특별한 규정이 있는 경우에 인정된다. 심사청구는 처분청 또는 부작위청의 직근 상급행정청이나 이들을 지휘·감독하는 지위에 있지 않은 제3의 행정기관에 인정된다. 재심사청구는 심사청구의 재결에 불복하는 경우이다. 일반적으로 심사청구를 할 수 있는 경우에는 이의신청은 허용되지 않는다.

심사청구는 취소청구와 부작위위법확인청구로 구분된다. 행정불복심사법은 행정청의 처분이나 부작위를 모두 심사청구의 대상으로 인정하는 개괄주의를 취하고 있다. 다만 재심사청구는 법률의 규정이 있는 경우, 위임된 사안에 관하여 원래의 권한 있는 행정기관이 심사청

으로 재결한 경우에 한하여 신청할 수 있도록 하고 있다. 행정불복심사법은 처분의 성질상 통상의 절차보다는 특별법에 의하여 더욱 신중한 판단이 요구되는 경우에는 일반적인 불복심사의 예외를 규정하고 있다. 그리고 처분의 성질상 처분청의 고도의 전문기술적 판단을 요구하는 경우 통상의 불복절차에 의하여 심판하는 것이 적절하지 않는 것에는 불복심사를 청구하지 못하게 함으로써 특별한 절차의 성립가능성을 열어두고 있다.<sup>181)</sup>

#### 4. 시사점

사회복지와 관련된 불복심사에 대하여 일본의 제도에 있어서의 특징은 ‘사회보험심사관 및 사회보험심사회법’에 따른 불복심사제도의 존재를 들 수 있겠다. 행정불복심사법이 일반행정작용과 관련한 공권력의 행사에 대한 불복신청인데 반하여 ‘사회보험심사관 및 사회보험심사회법’은 사회보험관련 행정작용에 관한 불복신청의 일반법으로서의 역할을 하고 있다. 사회복지분야의 개별법마다 독자적인 불복신청제도를 설치하는 것이 아니라 일정한 사회복지분야에 대하여는 그들 분야에 공통적으로 적용되는 불복신청제도도 구축하고 있는 셈이다. ‘사회보험심사관 및 사회보험심사회법’은 건강보험을 비롯하여 선원보험, 후생연금보험, 석탄광업연금기금, 후생연금보험의 보험급부 및 국민연금의 급부의 지불연체에 관한 가산금의 지급과 같이 여러 개의 사회복지분야에 있어서의 불복심사를 커버하고 있으며, 이들 각 분야마다 예를 들어 국민연금의 경우라면 노령관계, 장애관계, 유족관계, 보험료 면제 등 세부적으로 보다 복잡하고 다양한 사안들이 포함되어 있음에도 불구하고 이들에 대하여 공통된 하나의 불복심사 장치에 의하도록 하고 있는 것은 불복심사제도 이용자의 입장에서 볼 때 편리한 제도라 판단된다. 행정상의 불복심사제도가 기본적으로 비용

181) 신봉기 외 2인, 특별행정심판 제도에 관한 연구, 경북대학교, 2009.12, 251면 참조.

과 시간을 줄이고 간이하고 신속한 구제절차라는 점을 고려하면 생계 유지 등을 위하여 당장의 공적급부가 간절한 생활보호나 사회보험 등 사회복지분야는 행정상 불복제도의 필요성이 더욱 크다. 그런데 급부 행정영역에서의 행정작용은 급부행정영역의 방대함에 더하여 수혜를 요하는 당사자들의 수가 다수이고, 그들이 처한 상황 또한 너무 다양하고 복잡하다. 따라서 일반적인 행정작용보다 그 처리에 있어서 요구되는 전문성의 정도도 상대적으로 높다. 이런 이유로 일반 행정작용에 대한 불복심사제도와 구별되는 별도의 전문성이 높은 특별한 불복심사제도가 필요하다. 무엇보다도 처리의 신속성 측면에서는 법원은 행정상 불복심사제도를 따라올 수 없다고 할 것이다. 뿐만 아니라 합법성뿐만 아니라 합목적성까지도 심사할 수 있다는 점은 사회복지분야에서 특별한 불복심사제도가 가지는 중요성을 확고하게 하고 있다.<sup>182)</sup> 이런 이유에서 일본이 수개의 유사한 사회복지분야를 한데 묶어 공통의 특별 불복심사제도로 규율하고 있는 것은 바람직하다고 생각한다. 이는 사회복지의 각 분야마다 개별법으로 저마다의 불복심사제도를 구축하는 경우의 비효율이나 제도의 복잡함, 나아가 불복신청자의 불복신청의 불편함 등을 해소시키거나 감소시킬 수 있을 것으로 판단된다. 사회복지분야의 불복심사제도에 있어서 또 한 가지 눈에 띄는 것은 불복신청의 종류로서 기본적으로 심사청구와 재심사청구만을 예비해 놓고 있다는 점이다. 이는 행정불복심사법이 위 두 가지에 더하여 이의신청제도를 두고 있는 것과 구별된다. 이의신청이 직접 당해 처분을 한 처분청에게 자신의 처분을 다시금 돌아볼 기회를 부여하는 장치라고 할 때, 사회복지분야에서는 처분청에게 재고의 기회를 주는 것이 별로 의미가 없다는 뜻으로 이해된다.

182) 사회복지분야에 있어서의 쟁송에 대하여는 예외 없이 불복심사전치주의를 취하고 있는 것도 이런 이유와 전혀 무관하지 않을 것이라 생각한다.

## 제 4 장 현행 사회복지법령상 특별행정심판제도 개선방안

### 제 1 절 특별행정심판제도의 통합여부

#### 1. 통합의 필요성

우리나라의 사회복지법률상의 행정불복절차는 각각의 개별법에 따라 서로 다른 불복절차와 심사기관에 의하여 행해지고 있다. 개별적인 영역의 특성이 다른 각각의 사회복지법률들이 반드시 통일된 권리구제절차를 가질 것이 요청되는 원칙이 존재하는 것은 아니다. 동시에 반드시 서로 다른 개별적인 불복절차에 의하여 행해질 것이 요구되는 것도 아니다. 이는 입법정책의 문제이다. 현재 우리나라 사회복지법령들이 불복절차를 개별적으로 규정하고 있고, 잦은 개정으로 법률관계의 파악에 어려움이 따른다. 또한 불복절차규정을 두지 않은 법률들도 다수 존재한다. 게다가 사회복지법령의 내용 자체도 매우 복잡하고 복합적인 법 영역을 포괄하고 있어 개별법의 규정 내용도 복잡하여 행정소송과 행정심판과의 관계에서 법규정의 해석을 어렵게 하고 있다.<sup>183)</sup> 이런 이유에서 사회복지법령상의 특별행정심판제도에 대한 통합의 필요성이 논의되고 있다. 구체적으로 사회복지법률과 관련한 사안을 전담하는 특별법원을 두거나 특별 행정심판위원회를 설립하고, 여기에 적용될 사회보장쟁송법을 법제화하는 방법 등이 현재 논의되고 있다. 사회복지법률 특히 사회보험법에서 인정되는 각종의 청구권은 재산권성이 인정되는 것이 대부분이다. 또한 불복신청의 대상이 가입자의 자격, 보험급여, 보험료 등에 공통된 내용을 담고 있다. 이러한 공통성이 있어 사회보험분야에 있어서 권리구제절차에 관

183) 전광석, 한국사회보장법론, 법문사, 2002, p 104

하여 통일적인 규정의 필요성이 제기되고 있다. 일본이 대표적인 예이다. 일본은 ‘사회보험심사관및사회보험심사법’이 제정되어 단일법에 근거를 두고 통일적일 권리구제절차와 통일적인 기관에 의하여 규율됨으로써 권리구제절차의 신속성과 편의성을 확보하고 있다는 평가를 받고 있다.<sup>184)</sup> 또한 단일법을 통한 소송비용의 최소화, 전문화를 추구하여 효율적으로 운영되고 있으며, 단일법에 근거한 일관된 절차와 독립된 기관이 존재하기 때문에 공정성도 보장되는 행정심판이 운용되고 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 미국의 경우 사회복지분야에 있어서 공통된 권리구제절차가 있고, 독일은 단일법전에 따른 통합된 권리구제절차가 이루어지고 있어 이에 관한 연구도 필요하다. 동시에 사회복지행정상의 권리구제에 관한 통일된 법을 제정하는 것에 대한 검토가 필요하다.

## 2. 통합의 방향

현행 행정심판법은 특별 행정심판과 관련하여 예외적으로 사안의 전문성이나 특수성을 살리기 위하여 특히 필요한 경우에만 제한적으로 특별행정심판이나 일반 행정심판에 대한 특례를 인정하고 있다(행정심판법 제4조 제1항 참조). 이와 관련하여 개별 사회복지관련 법률이 특별행정심판제도를 가지는 것이 ‘사안의 전문성이나 특수성을 살리기 위하여 특히 필요한 경우’에 해당한다고 볼 수 있을 것인가 또는 개인의 권리구제에 효율적인가에 관하여 논란이 있어왔다. 그러나 실정법에서 명문으로 특별행정심판제도를 인정하고 있고, 일반 행정처분과는 다른 사회복지법률상의 특수성이 일반적으로 인정되고 있는 만큼 이러한 논란보다는 사회복지법령상의 특별행정심판제도의 효율적 운영을 위한 개선사항에 대한 검토가 더 필요하다. 이와 관련하여 현재 개별 사회복지법상의 특별행정심판제도의 통합방안에 대해서는

---

184) 조만형, 앞의 논문, 473면 참조

다양한 논의가 진행되고 있다.

### (1) 일반 행정심판중심의 통합방안

행정심판법이 일반 행정심판과 구별되는 특별 행정심판제도를 인정하는 이유는 특별 행정심판이 다루는 사안이 ‘전문성’과 ‘특수성’을 요구하고, 사인의 전문성과 특수성을 살리기 위하여 특히 필요한 경우이기 때문이다. 이러한 사안의 전문성과 특수성이 필요한지의 인정여부는 특별 행정심판의 취지상 특별 행정심판위원회의 조직구성에 대한 검토를 통하여 일정부분 판단할 수 있다. 이미 검토한 바와 같이 사회보험분야의 ‘국민연금재심사위원회’와 ‘건강보험분쟁조정위원회’ 등 개별 사회복지법상 특별행정심판위원회의 위원구성과 일반 행정심판기관인 ‘중앙행정심판위원회’의 위원구성을 법령의 규정을 기준으로 비교하여 보면 기본적으로 큰 차이점은 없다.<sup>185)</sup> 특히 국민연금재심사위원회나 건강보험분쟁조정위원회의 구성원은 중앙행정심판위원회의 구성원과 거의 같다고 볼 수 있다. 따라서 심판위원회의 구성의 측면에서 보면 현재 양자사이에 본질적 차이가 없고, 심판위원회의 구성이 ‘사안의 전문성과 특수성을 살리기 위하여 특히 필요한 경우’를 위하여 불가결한 것은 아니라는 주장도 가능하다. 또한 조직구성측면의 중요성을 인정하더라도 현행 행정심판법의 규정에 의해서도 중앙행정심판위원회의 구성원의 다양화를 통하여 전문성과 특수성을

185) 국민연금재심사위원회와 건강보험분쟁조정위원회는 공무원, 법조인, 대학교수, 기타 사회보험이나 의료에 관하여 학식과 경험이 있는 자로 구성되도록 규정하고 있고, 산업재해보상보험재심사위원회는 공무원, 법조인 또는 노무사, 대학교수, 노동관계업무 등의 경력자, 사회보험이나 산업의학에 학식과 경험이 풍부한 자로, 고용보험심사위원회는 근로자와 사용자를 대표하는 일정 수의 위원과 법조인, 대학교수, 공무원, 노동관계 업무 경력자, 사회보험 또는 고용문제에 관한 학식과 경험이 있는 자로 구성되도록 각각 규정하고 있다. 이에 대해 중앙행정심판위원회의 구성을 살펴보면 변호사, 대학교수, 공무원, 박사학위자, 그 밖에 행정심판과 관련된 분야의 지식과 경험이 풍부한사람으로 구성되도록 규정하고 있다.

제고할 수 있다는 의견도 제기되고 있다. 또한 전문성이나 특수성이 요구된다고 하더라도 이를 반드시 특별 행정심판에서만 인정된다고 볼 필요는 없고, 중앙행정심판위원회도 위원의 구성에 있어서 이러한 전문성과 특수성에 대한 판단을 할 수 있도록 심판하는 것이 가능하다는 주장도 가능하다.

앞에서 언급한 것처럼 현행 제도를 유지하면서 개별 사회복지법상의 규정을 정비하여 문제점을 해결하는 방법도 가능하나 이것은 단기적이고 단편적인 해결방안에 해당하고, 거시적이고 장기적인 개선방안으로는 미국이나 독일의 경우처럼 통합적인 사회복지법을 제정하여 사회복지법 관련 분쟁을 전문적으로 다루는 통합된 특별 행정심판기관을 설립하는 방안도 가능하다.

그러나 현실을 고려할 때 실현하기 어려운 문제점이 많아 중간적인 개선안으로 개별 사회복지법상 특별행정심판제도를 중앙행정심판위원회가 통합하여 운영하는 방안을 고려할 수 있다. 이러한 방안은 앞에서 검토한 바와 같이 ① 현행 개별 사회복지법상의 특별 행정심판위원회 위원 구성을 고려할 때 중앙행정심판위원회와 본질적 차이가 없어 통합이 가능하고, ② 특정 사안이 전문성과 특수성을 가지고 있다고 하여도 이를 반드시 특별 행정심판절차로 하여야할 원칙이 있는 것은 아니라는 점이다. 이런 측면에서 사회복지행정에 대한 권리구제도 중앙행정심판위원회가 구성원의 전문성을 확보하고 사안의 특수성을 고려한 심판을 할 수 있는 여건을 마련한다면 일반 행정심판으로의 통합도 가능하다고 보고 있다. 또한 전문성이나 특수성이 요구된다고 하더라도 이를 반드시 특별행정심판에만 있다고 볼 필요는 없고, 중앙행정심판위원회도 위원의 구성에 있어서 이러한 전문성과 특수성을 판단할 수 있도록 심판하는 것도 가능하다고 본다. 이에 대해서는 중앙행정심판위원회는 지방행정심판위원회와의 관계상 기존의 특

별행정심판을 흡수·통합하는 것은 바람직하지 않고, 별도로 행정심판원을 설치할 것을 제안하는 견해도 있다.<sup>186)</sup> 현재의 행정심판조직으로 통합하기 위해서는 현행 중앙행정심판위원회의 조직과 구성에 변화가 필요하다. 현재 중앙행정심판위원회의 위원은 50인으로 구성되어 있고<sup>187)</sup>, 상임위원을 제외한 위원들은 변호사, 교수(의대교수 포함)로 구성되어 있다. 2012년 기준으로 처리한 사건 수도 30,472건으로 상당히 많은 양을 처리하고 있다.

따라서 현재의 심판에서 추가하여 개별 사회보험법상 특별행정심판을 중앙행정심판위원회가 담당하려면 필연적으로 행정심판위원회의 조직을 확대·개편하여 위원의 수를 확대하면서 조직을 다양화하여야 한다. 중앙행정심판위원회에 다수의 분과위원회나 소위원회를 설치하여 신속한 심리절차가 이루어지도록 하여야 한다. 현재 중앙행정심판위원회에는 하위조직으로 행정심판국을 두고 행정심판총괄과, 행정교육심판과, 재정경제심판과, 국토해양심판과, 사회복지심판과, 환경문화심판과 등을 두고 있다. 특히 사회복지법령상의 특별행정심판을 흡수하기 위해서는 사회복지심판과의 조직을 확대하고, 분야별 소위원회를 구성하여 각 위원회의 위원을 개별 소위원회의 특성에 맞게 위촉하여 개별 사건을 심판하도록 하여야 한다. 이 경우 사회복지분야의 불복신청 현황과 중요성을 고려할 때 행정교육심판과 등 다른 심판과의 관계설정이나 독립적인 심판기관의 설치 등 많은 문제점이 제기될 수 있다.

## (2) 통합된 특별행정심판제도 수립방안

우리나라의 사회복지법상의 행정상 권리구제절차는 개별법에 따라 각기 다른 불복절차와 심사기관에 의하여 행해지고 있다. 이는 입법

186) 신봉기 외 2인, 특별행정심판 제도에 관한 연구, 경북대학교, 2009.12, 361면 이하 참조.

187) 행정심판법 제8조 참조. 다만 다른 행정심판위원회는 30명 이내로 구성한다.

정책의 문제로 개별적인 영역의 특성이 다른 각각의 사회보장법률들이 반드시 통일된 불복절차에 하여야할 당위성이 있는 것은 아니다. 그러나 통합된 권리구제절차와 일원화된 독립적 심판기관이 없어서 사회보장수급권자의 권리구제에 불편을 초래할 수 있다. 예를 들어 사회복지수급권자가 본인과 관련된 사회보험분야의 ‘건강보험’과 ‘국민연금’에 대한 권리구제절차를 취하고자 한다면 통합된 하나의 절차가 아닌 각기 다른 법률에 의한 각기 다른 절차에 따라 각각 별도의 권리구제를 취할 수밖에 없다. 이는 공공부조분야나 사회서비스분야의 경우도 마찬가지이다. 이처럼 같은 유사한 분야의 수급권을 지니면서도 각각 별개의 권리구제절차를 거쳐야 하는 것은 행정의 비효율성을 가져오고, 신속하고 효율적인 권리구제를 원하는 피수급권자의 입장에서조차 바람직하지 않다. 뿐 아니라 권리구제의 모순저축과 불평등을 초래할 가능성도 있다.

물론 사회복지영역별 특수성을 고려하면 모든 사회복지행정 전반에 적용될 수 있는 통합된 기관의 설치는 오히려 분야별 특수성과 효율성을 저해할 우려가 있다는 반론도 가능하다. 하지만 적어도 사회보험분야, 공공부조분야, 사회복지서비스분야 별로 일원화된 심사기관을 설치하는 것은 타당성이 있다고 본다. 예컨대, 사회보험법분야의 경우 사회보험법상 인정되고 있는 각종의 청구권은 재산권적 성질을 가지는 청구권이 대부분이고,<sup>188)</sup> 이들 쟁송의 성격도 대부분 항고소송보다는 당사자 소송에 해당되는 경우가 일반적이다. 또한 불복신청의 대상이 가입자의 자격, 보험급여, 보험료 등으로서 공통적인 내용을 가지고 있다. 이러한 측면에서 보면 사회보험에 있어서의 불복절차에 관하여 통일적인 규정의 필요성이 인정된다. 공공부조분야에서는 자산조사를 통한 수급자격결정이나 급여금액의 정도에 대한 분쟁이 주

188) 사회보험법상 청구권의 재산권성에 관하여는 방승주, “독일사회보험법상 급여수급권과 재산권보장”, 헌법논총 제12집, 2001, 431면. 이하 참조.

로 발생하고 대부분 법률상의 권리와 의무관계를 따지는 당사자소송이 많다.<sup>189)</sup> 반면에 사회복지서비스분야의 행정은 직접적인 급부를 대상으로 행해지기보다 주로 수급권자의 자립·자활을 돕고, 재활할 수 있는 여건조성, 권유·알선·상담·보호조치 등을 대상으로 한다. 이런 사유로 사회보험분야와는 달리 사회복지서비스에 대한 권리구제절차는 주로 항고쟁송의 형태로 나타난다. 이처럼 행정의 성격과 분쟁의 성격이 서로 다른 분야에 있어서는 분야별로 다른 권리구제절차가 필요하다. 그러나 같은 복지분야별로 공통점을 가지고 있다면 동일영역 내에서는 효율적이고 신속한 권리구제가 될 수 있는 동일한 권리구제절차를 규정하는 것이 바람직하다.

사회복지분야에서의 통합되고 일원화된 권리구제절차에 따른 권리구제제도에 대한 개선방안으로 일본이나 미국과 같은 전문적이고 독립적인 심사회 또는 심사위원회를 통한 권리구제절차를 고려할 수 있다. 또한 우리나라는 헌법 제107조 제3항에서 행정심판절차에 대한 근거규정을 두고 있고, 행정소송법에서는 행정심판 임의주의를 취하고 있어 입법정책적 측면에서도 사회복지수급권자의 편의를 위한 특별 행정심판절차를 포함한 다양한 권리구제절차를 마련하는 것도 필요하다고 할 수 있다.

### 3. 소 결

본문에서 검토한 바와 같이 일반 행정심판제도와 사회복지법령을 포함한 특별 행정심판제도는 그 설치 및 허용기준, 실제 운영에 있어서 많은 문제점을 가지고 있다. 통상적인 행정작용에 대한 권리구제절차로 행정심판제도가 원칙상 행정불복절차로서 많은 역할을 해온 바 있고, 특별 행정심판제도는 예외적 절차에 해당한다. 복잡·다기한

189) 김영삼·전광석·김광수, “사회보험법의 헌법적 문제에 관한 연구”, 헌법재판연구 제11집, 2000. 10, 160면. 이하 참조.

모든 행정작용을 일반 행정심판절차로 다루기에는 현실적 어려움이 있어 특수한 분야의 경우 제한적으로 특별 행정심판제도를 운영하여 왔다. 그러나 현재는 예외적 절차인 특별 행정심판절차가 개별법마다 규정되고 특별 행정심판기관을 독립적으로 규정함에 따라 일반 행정심판과의 관계에서 많은 문제점을 야기한 것이 사실이다. 특별 행정심판제도는 헌법 제107조 제3항과 행정심판법 제3조 제1항 및 제43조에 따르면 그 취지가 “사안의 전문성 및 특수성을 살리기 위하여 특히 필요한 경우”에 인정되고, 그 설치기관으로부터 독립성이 확보되도록 “다른 법률로 특별히 정하도록”하고 있다. 그러나 현실은 그러한 취지가 잘 지켜지지 않고, 행정편의상 개별입법에서 독자적인 불복제도를 인정하다보니 무분별하게 특별 행정심판절차가 남발되고, 그 형태도 혼란을 주고 있는 실정이다. 사회복지행정분야도 그러하다. 이러한 현실에서 혼란을 주고 있는 특별행정심판제도를 체계상 정비하기 위한 다양한 방안이 제기 있고, 그 하나인 통합의 방향에 대해 ① 일반 행정심판중심의 통합방안과 ② 통합된 특별행정심판제도 수립방안에 대하여 검토하였다.

이와 관련하여 현행 개별 사회복지법상의 특별 행정심판위원회 위원들의 구성을 고려할 때 중앙행정심판위원회로의 통합이 가능하고, 특정 사안이 전문성과 특수성을 가지고 있다고 하여도 이를 반드시 특별 행정심판절차로 하여야할 원칙이 있는 것은 아니라는 점에서 사회복지행정에 대한 권리구제를 일반 행정심판으로의 통합도 가능하자는 견해가 있다. 물론 중앙행정심판위원회가 구성원의 전문성을 확보하고 사안의 특수성을 고려한 심판을 할 수 있는 여건을 마련한다면 가능하다고 본다. 그러나 현재 중앙행정심판위원회의 조직구성이나 사회복지분야의 불복신청 수와 그 중요성을 고려할 때 상당한 어려움이 예상된다. 그리고 사회복지법령상의 특별 행정심판제도가 문제가 되는 것은 사안자체의 특수성 및 전문성이 부정되어 특별 행정심판제도

의 취지에 반한다는 것이 아니다. 오히려 일반 행정적용과는 구분되는 특수성이 더욱 고려되어야 한다. 문제는 특별행정심판제도의 대상에는 해당하지만, 실제 제도의 운영에 있어서 특별행정심판제도의 취지에 反하는 것이 문제이다. 따라서 사회법령상의 특별행정심판제도를 일반 행정심판절차로 통합하는 것은 충분한 법률적 검토가 수반하지 않은 이상 현실적으로 어렵다. 또한 특별 행정심판제도를 인정하는 취지에서도 타당하지 않다.

사회복지분야의 특별행정심판제도 정비방안으로 가장 근본적인 개선방안은 특별 행정심판제도 취지를 인정하면서 사회복지행정의 불복절차에 관한 규정을 각 영역별 특징을 고려하여 영역별로 통합하고 일본과 같이 독립된 전문 심판기관을 설립하여 운영하는 방안이다. 현재와 같이 통합된 하나의 절차가 아닌 각기 다른 법률에 의한 각기 다른 절차에 따라 각각 별도의 권리구제를 취한다면 이는 행정의 비효율성을 가져오고, 신속하고 효율적인 권리구제도 어렵고, 권리구제의 모순저축과 불평등을 초래할 가능성도 있다. 그러나 현재의 입법현실을 고려할 때 이러한 제도적 개선을 마련하려면 이에 대한 다양한 의견수렴과 사회복지영역 이외의 특별행정심판과의 관계까지 고려하여야 하기 때문에 현실적으로 많은 시간이 필요하다. 또한 사회복지분야의 법률 외에 다른 법률들의 개정도 포함하여야 한다. 따라서 이러한 법적 현실을 감안하여 사회복지 각 영역별 특별행정심판의 통합과 특별 심판기관의 설립방안은 단기적 연구가 아닌 중장기적 연구가 필요하다. 결국 현재의 입법현실을 고려하고, 이에 관한 연구상황을 볼 때 현재 사회복지분야별로 각각 개별적인 특별 행정심판절차를 유지하면서 특별 행정심판제도를 인정한 취지에 반하는 법률규정과 제도를 개선하는 방안이 현실적이다. 예컨대, ① 일반 행정심판과의 명확한 관계설정을 명확히 하거나, ② 이의신청, 심사청구, 재심사청구 등 혼재되어 있는 불명확한 권리구제 절차를 법적 성격에 맞도록 통

합하거나 개선하는 내용이다. 또한 ③ 특별행정심판제도의 취지를 살린 심판기관의 전문성 및 독립성 확보를 위해 법률을 개정하고, ④ 사회복지 수급권자의 처지를 반영한 신속하고, 객관적이고 공정한 권리구제절차를 위한 개선방안 등이다. 따라서 이하에서는 현재의 사회복지법령분야의 특별행정심판제도의 틀을 유지함을 전제로 하고, 그에 다른 개선방안과 법률의 개정안을 제시하고자 한다.

## 제 2 절 사회복지법령상의 개별 권리구제절차의 개선방안

### 1. 사회복지법령상 권리구제절차와 일반 행정심판과의 관계 명확화

#### (1) 개선방안

우리나라는 행정임의주의를 취하고 있고, 개별 사회복지법률에서 “행정심판의 재결을 거치지 아니하면 취소소송을 제기할 수 없다”는 규정을 두고 있는 법률도 없다. 따라서 현행 사회복지행정상의 불복절차는 원칙적으로 행정소송과 독립된 절차로서 행해진다. 또한 일반 행정심판과의 관계에서도 양자의 관계를 명확히 하고 있는 법률도 일부에 그친다. 물론 일부 법률이 양자의 관계에 대해 ‘다른 법률과의 관계규정’을 두어 불복절차에 대한 재결은 “... 행정소송법 제18조를 적용함에 있어 이를 행정심판에 대한 재결로 본다.”라는 규정을 명시하고 있다.<sup>190)</sup> 이러한 규정에 대해서는 필요적 행정심판전치주의를 취하는 경우에 의미가 있는 규정이므로 행정심판 임의주의를 취하는 현행 제도 하에서는 불필요한 규정이라고 볼 수도 있으나<sup>191)</sup> 사회복지법령

190) 예컨대, 국민연금법, 산업재해보상보험법, 고용보험법 등.

191) 행정심판전치주의의 경우에는 행정소송을 제기하려면 반드시 행정심판을 거쳐야 하는데, 별도의 행정심판을 통한 재결을 거치지 아니하고 심사청구나 재심사청

상의 불복절차와 행정심판이나 행정소송과의 관계를 명확히 한다는 점에서 필요한 조항이라 판단된다. 오히려 개별 사회복지법률들에 있어서 이의신청이나 심사청구절차들이 특별행정심판인지의 여부가 명확하지 않아 법 해석상의 혼란을 주고 있다는 측면에서 이러한 다른 법률과의 관계, 특히 행정심판법이나 행정소송법과의 관계를 규정하지 않은 법률의 경우 법률을 개정하여 이에 대한 규정을 둘 필요가 있다. 사회복지법률상의 특별행정심판절차의 법적 성격을 명확히 하고, 본연의 제도상의 취지를 확보하기 위해서는 법률의 내용상 특별행정심판제도라고 할 수 없는 권리구제절차는 과감히 일반 행정심판이 적용되는 절차로 전환하고, 사안의 특수성이 인정되어 특별 행정심판 제도로 규율할 필요가 있는 구제절차에 대해서는 일반 행정심판과의 관계를 법률로 명확히 규정할 필요가 있다. 일본의 ‘사회보험심사관및 사회보험심사회법’이 제17조의 2에서 제1단계 심사에 대한 일반 행정심판을 청구하지 못하도록 하는 규정하고 있는데 이와 같은 명시규정을 둔다면, 행정불복절차를 명확하게 하여 복지수급권자의 권리구제에 있어서 혼선을 줄일 수 있을 것이다.

## (2) 법률 개정안

사회복지법률상의 권리구제절차의 법적 성격을 명확히 하기 위해서는 ‘다른 법률과의 관계규정’을 두어야 하고, 이를 두지 않는 법률에 대해서는 이를 개정하여 둘 필요가 있다. 대표적인 법률이 국민건강보험법이다. 다만 그 규정의 형식에 있어 다른 유사 법령과의 관계를 고려하여 독립된 규정을 두거나 관련 규정에서 관련 조항을 신설하여야 한다. 그 유형을 다음과 같이 개정안을 제시한다.

---

구에 의한 재결을 행정심판의 재결로 같음한다는 의미를 갖는 내용이기 때문이다. 필요적 행정심판전치주의를 취하던 시기의 규정이 임의주의로 변경된 현실을 반영하지 못하고 아직 개별법에서 개정하지 않고 둔 결과로 보고 있다.

1) 사회보험분야

현행 사회보험법 중에서 국민건강보험법만을 제외한 나머지 3개의 법률들에서는 ‘다른 법률과의 관계규정’을 두어 행정소송과의 관계에 관하여 불복절차에 대한 재결은 “ ... 행정소송법 제18조를 적용함에 있어 이를 행정심판에 대한 재결로 본다.”라는 규정을 공통적으로 명시하고 있다.<sup>192)</sup> 이 중 국민연금법은 “ ... 재심사위원회의 재심사는 「행정소송법」 제18조를 적용할 때 「행정심판법」에 따른 행정심판으로 본다.”라고 규정하여 보다 행정심판과의 관계를 명확히 규정하고 있다. 따라서 국민건강보험법과 노인장기요양보험법 등 다른 사회보험법에도 이와 유사한 규정을 두는 것이 타당하다. 또한 공무원연금법의 경우 행정심판과의 관계에 있어서 “급여에 관한 결정, 기여금의 징수, 그 밖에 이 법에 따른 급여(순직유족급여는 제외한다)에 관하여는 「행정심판법」에 따른 행정심판을 청구할 수 없다.”고 규정하여 특별행정심판제도를 명확히 하고 있다.<sup>193)</sup> 따라서 이와 성경이 유사한 사립학교교원연금법과 군인연금법에도 이와 유사한 규정을 두는 것이 타당하다.

<표 16> 사회보험법분야 개정안 예시

| 법 률             | 현 행              | 개 정 안                                                                                         |
|-----------------|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| 국민<br>건강<br>보험법 | 다른 법률과의 관계규정 없음. | <신 설><br>제##조(다른 법률과의 관계)<br>① 제88조에 따른 심판청구 사항에 대한 재결은 「행정소송법」 제18조를 적용할 때 행정심판법에 대한 재결로 본다. |

192) 국민연금법, 산업재해보상보험법, 고용보험법 등이 그러하다.

193) 공무원연금법 제80조 제4항.

| 법 률               | 현 행                        | 개 정 안                                                                                                                                                                                                           |
|-------------------|----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 사립학교<br>교원<br>연금법 | 제53조(심사의 청구)<br>① - ③ 현행유지 | ② 심판청구에 관하여 이 법<br>에서 정하고 있지 아니한 사<br>항은 「행정심판법」의 규정에<br>따른다<br><br>제53조(심사의 청구)<br>① - ③ 현행유지<br><신 설> ④ 급여에 관한 결정,<br>기여금의 징수, 그 밖에 이 법<br>에 따른 급여(순직유족급여는<br>제외한다)에 관하여는 「행정심<br>판법」에 따른 행정심판을 청구<br>할 수 없다. |

## 2) 공공부조법분야 개정안 제시

현행 공공부조법에는 국민기초생활보장법, 의료급여법, 긴급복지지원법, 재해구호법, 기초노령연금법 등의 법령이 이에 해당한다. 국민기초생활보장법, 의료급여법, 기초노령연금법 등에 불복절차로서 이의신청 등 권리구제절차 규정을 두고 있으나 국민기초생활보장법상의 이의신청은 독립청인 자치단체장과 장관에 대한 이의신청으로 강학상의 이의신청에 해당하고 특별 행정심판제도로 볼 수 없다. 또한 의료급여법상의 이의신청도 강학상 이의신청에 해당한다. 기초노령연금법도 시행규칙에서 이의신청을 접수받은 특별자치도지사·시장·군수·구청장이 접수일부터 7일 이내에 이의신청을 각하 또는 기각하거나 처분을 취소 또는 변경하는 결정을 하도록 규정하고 있어서<sup>194)</sup> 강학상 행정규칙에 해당한다. 따라서 관련 불복절차규정이 단순한 이의신

194) 기초노령연금법 시행규칙 제11조 제3항 참조.

청에 해당하므로 국민기초생활보장법과 의료급여법, 기초노령연금법 등에 행정심판과의 이의신청을 거친 후 행정심판을 제기할 수 있다는 내용의 규정을 두는 것이 바람직하다.

<표 17> 공공부조법분야 개정안 예시

| 법률        | 현행                                                                                                                                                                                                                      | 개정안                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 국민기초생활보장법 | <p>제41조(보건복지부장관의 결정)</p> <p>① 보건복지부장관은 제40조제2항에 따라 이의신청서를 받았을 때에는 30일 이내에 필요한 심사를 하고 이의신청을 각하하거나 해당 처분의 변경 또는 취소의 결정을 하여야 한다.</p> <p>② 보건복지부장관은 제1항에 따른 재결을 하였을 때에는 지체 없이 해당 시·도지사 및 신청인에게 각각 서면으로 결정 내용을 통지하여야 한다.</p> | <p>제41조(보건복지부장관의 결정)</p> <p>① 보건복지부장관은 제40조제2항에 따라 이의신청서를 받았을 때에는 30일 이내에 필요한 심사를 하고 이의신청을 각하하거나 해당 처분의 변경 또는 취소의 결정을 하여야 한다.</p> <p>② 보건복지부장관은 제1항에 따른 결정을 하였을 때에는 지체 없이 해당 시·도지사 및 신청인에게 각각 서면으로 결정 내용을 통지하여야 한다.</p> <p>③ 제2항의 심사·결정에 이의가 있는 자는 그 통보를 받은 날부터 90일 이내에 행정심판을 제기할 수 있다.</p> |

### 3) 사회복지서비스 및 사회복지사업 분야 개정안 제시

현행 사회복지서비스 및 사회복지사업 분야에는 아동복지법, 노인복지법, 장애인복지법, 영유아보육법, 정신보건법 등 25개 법령이 이에 해당한다. 그 중 노인복지법, 한부모가족지원법, 장애인복지법 등 몇 개의 관련 법률에서 권리구제절차로 ‘이의신청’이나 ‘심사청구’를 규정하고 있다. 하지만 그 내용을 검토하면 법적 성격이 강학상 ‘이의신

청'에 해당한다. 그 중 노인복지법과 장애인복지법에서 행정심판과의 관계를 명확히 하기위해 이의신청을 거친 후 행정심판을 제기할 수 있다는 내용의 규정을 두고 있다. 바람직한 입법이다. 문제는 그 규정 내용을 보면 노인복지법과 장애인복지법이 행정심판청구 기간을 다르게 규정하고 있다.<sup>195)</sup> 노인복지법상의 이의신청의 법적 성질이 강학상 이의신청인 이상 일반 행정심판청구기간을 단축하는 것은 타당하지 않고, 행정심판법에 따라 하는 것이 바람직하다. 따라서 노인복지법상의 청구 기간을 개정하고, 한부모가족지원법에도 이러한 규정을 두는 것이 타당하다.

<표 18> 사회복지서비스 및 사회복지사업 분야 개정안 예시

| 법률     | 현 행                                                                                                                                                                                                                                 | 개 정 안                                                                                                                                                                                                           |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 노인 복지법 | 제50조(심사청구 등) ① 노인 또는 그 부양의무자는 이 법에 의한 복지조치에 대하여 이의가 있을 때에는 당해 복지실시기관에 심사를 청구할 수 있다.<br>② 복지실시기관은 제1항의 심사청구를 받은 때에는 30일 이내에 이를 심사·결정하여 청구인에게 통보하여야 한다.<br>③ 제2항의 심사·결정에 이의가 있는 자는 그 통보를 받은 날부터 90일 이내에 행정심판을 제기할 수 있다. <개정 1999.2.8> | 제50조(이의신청 등) ① 노인 또는 그 부양의무자는 이 법에 의한 복지조치에 대하여 이의가 있을 때에는 당해 복지실시기관에 이의신청을 할 수 있다.<br>② 복지실시기관은 제1항의 심사청구를 받은 때에는 30일 이내에 이를 심사·결정하여 청구인에게 통보하여야 한다.<br>③ 제2항에 따른 심사·결정에 이의가 있는 자는 「행정심판법」에 따라 행정심판을 제기할 수 있다. |

195) 노인복지법은 행정심판청구기간을 이의신청에 대한 '통보를 받은 날부터 90일 이내'로 규정하고(노인복지법 제50조 제2항), 반면에 장애인복지법은 '심사·결정에 이의가 있는 자는 「행정심판법」에 따라 행정심판을 제기할 수 있다.'고 규정(장애인복지법 제84조 제3항)하고 있다.

| 법률               | 현 행                                                                                                                                                                                                                   | 개 정 안                                                                                                                                                                                                                      |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 한부모<br>가족<br>지원법 | <p>④- ⑤ 생략</p> <p>제28조(심사 청구) ① 보호대상자 또는 그 친족이나 그 밖의 이해관계인은 이 법에 따른 복지 급여 등에 대하여 이의가 있으면 그 결정을 통지받은 날부터 90일 이내에 서면으로 해당 복지실시기관에 심사를 청구할 수 있다.</p> <p>② 복지실시기관은 제1항의 심사 청구를 받으면 30일 이내에 이를 심사·결정하여 청구인에게 통보하여야 한다.</p> | <p>④- ⑤ 생략</p> <p>제28조(이의신청) ① 보호대상자 또는 그 친족이나 그 밖의 이해관계인은 이 법에 따른 복지 급여 등에 대하여 이의가 있으면 그 결정을 통지받은 날부터 90일 이내에 서면으로 해당 복지실시기관에 이의신청을 할 수 있다.</p> <p>② 생략</p> <p>③ 제2항에 따른 심사·결정에 이의가 있는 자는 「행정심판법」에 따라 행정심판을 제기할 수 있다.</p> |

## 2. 용어의 정비 및 명확화를 위한 개선방안

### (1) 개선방안

우리나라의 사회복지행정상의 불복절차는 사회복지에 관한 각각의 개별 법률들이 불복절차에 관한 통일된 원리나 절차를 가지고 있지 않다.<sup>196)</sup> 이러한 이유로 개별법상의 불복절차에 대한 해석상의 논란을 불러일으키고 있고, 권리구제의 절차도 불복절차의 복잡성으로 인하여 수급권자의 불복절차에 혼란을 가중시키고 있다. 또한 권리구제절

196) 우리나라 사회보장법상 행정불복절차에 관한 연구

차도 어렵다. 개별적인 영역의 특성이 다른 각각의 사회복지관련 법률들이 반드시 통일된 불복절차에 의하여 행해질 것이 요구되는 것은 아니지만 적어도 복지의 내용이 유사한 복지분야별로 즉, 사회보험영역, 공공부조영역, 사회복지서비스영역 별로 행정상 권리구제절차 규정에 대한 통일적인 법령의 정비가 필요하다.

또한 사회복지법상의 불복절차에 관한 개별 법률들이 불복절차로 이의신청, 심사청구, 재심사청구 등의 용어를 혼용하여 사용하고 있고, 양자의 관계에 있어서도 법률에 따라 ‘심사청구’를 이의신청과 같은 의미로 사용하여 구별 없이 혼용하여 사용하는 경우도 있고, 이의신청과 구별하여 불복절차의 단계적 구조로 보아 이의신청 다음단계의 불복절차로 규정한 경우도 있어서 혼란을 주고 있다. 현실적으로 현재의 실정법에 따라 행정불복절차를 진행한다면 지라도 이미 지적한 바와 같이 법규정의 해석상 행정심판과의 관계가 모호한 이의신청이나 심사청구에 관한 규정들이 다 수 존재한다. 개별법에 규정된 이의신청이나 심사청구를 행한 후에 일반 행정심판을 제기할 수 있는지 아니면 행정소송으로 다음의 권리구제절차를 진행하여야 하는지에 관한 규정이 흠결되거나 명확하지 않다. 이를 해결하기 위해서는 불복절차규정을 정비하여 이의신청과 심사청구, 재심사청구를 명확히 구분하여야 한다.

일본은 일반 행정상 권리구제절차로 행정불복심사법에서 직접 해당 처분을 행한 행정기관(처분청 또는 부작위청)에 대한 이의신청과 그 외의 행정기관에 대하여 제기하는 심사청구로 구분하고 있다. 타당한 입법이라고 판단된다. 또한 사회복지분야의 불복심사제도에 있어서는 불복신청의 종류로서 기본적으로 심사청구와 재심사청구만을 인정하고 있다. 이것은 행정불복심사법이 위 두 가지외에 이의신청제도를 두고 있는 것과 구별된다. 이것은 일반적인 행정상 이의신청과 특별 행정심판으로서의 의미를 가지는 심사청구나 재심사청구와는 구별해

야하고, 신속한 권리구제가 요구되는 사회복지법령상의 권리구제의 취지상 타당하다. 따라서 이하에서는 일본의 권리구제절차를 고려하여 법률의 개선안을 제시하고자 한다.

## (2) 개정 법률안

현재 사회복지법령상 권리구제절차로 혼재되어있는 이의신청, 심사청구, 재심사청구에 대한 용어에 대한 개선안을 다음과 같이 제시한다. 다만, 다수의 관련 법령이 있으나 사회보험분야의 대표적인 법률에 대한 개정안을 제시하고, 기타 다른 분야의 법령은 이를 기준으로 개정하여야 한다.

### 1) 사회보험법분야 개정안 제시

현행 사회보험법분야의 국민건강보험법과 고용보험법, 노인장기요양보험법은 용어상 문제가 없어 보인다. 또한 공무원연금의 경우 각종 급여의 결정은 당사자의 신청에 따라 안전행정부장관이 결정하고 공무원연금공단이 지급하는 시스템을 취하고 있다. 결국 각종 급여에 대한 처분청은 안전행정부장관이고, 규정상 심사청구를 안전행정부에 소속된 공무원연금급여 재심위원회에 하도록 규정하고 있어서 권리구제절차인 ‘심사청구’를 ‘이의신청’으로 개정하는 것이 타당하다. 공무원연금법, 사립학교교원연금법, 군인연금법의 경우 성격이 유사하므로 동일하다.

<표 19> 사회보험법분야 개정안 예시

| 법 른       | 현 행                                                                        | 개 정 안                                                                      |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| 국민<br>연금법 | <u>제108조(심사청구)</u> ① 가입자의 자격, 기준소득월액, 연금보험료, 그 밖의 이 법에 따른 징수금과 급여에 관한 공단 또 | <u>제108조(이의신청)</u> ① 가입자의 자격, 기준소득월액, 연금보험료, 그 밖의 이 법에 따른 징수금과 급여에 관한 공단 또 |

| 법 률                   | 현 행                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 개 정 안                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                       | <p>는 건강보험공단의 처분에 이의가 있는 자는 그 <u>처분을 한 공단 또는 건강보험공단에 심사청구</u>를 할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 <u>심사청구</u>는 그 <u>처분이 있음을 안 날부터 90일 이내</u>에 문서(「전자정부법」 제2조제7호에 따른 전자문서를 포함한다)로 하여야 하며, 처분이 있는 날부터 180일을 경과하면 이를 제기하지 못한다. 다만, 정당한 사유로 그 기간에 심사청구를 할 수 없었음을 증명하면 그 기간이 지난 후에도 <u>심사 청구</u>를 할 수 있다.</p> <p>제110조(재심사청구) 제108조에 따른 <u>심사청구</u>에 대한 결정에 불복하는 자는 그 결정통지를 받은 날부터 90일 이내에 국민연금재심사위원회에 <u>재심사</u>를 청구할 수 있다.</p> | <p>는 건강보험공단의 처분에 이의가 있는 자는 그 <u>처분을 한 공단 또는 건강보험공단에 이의신청</u>을 할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 <u>이의신청</u>은 그 <u>처분이 있음을 안 날부터 90일 이내</u>에 문서(「전자정부법」 제2조제7호에 따른 전자문서를 포함한다)로 하여야 하며, 처분이 있는 날부터 180일을 경과하면 이를 제기하지 못한다. 다만, 정당한 사유로 그 기간에 심사청구를 할 수 없었음을 증명하면 그 기간이 지난 후에도 <u>이의신청</u>을 할 수 있다.</p> <p>제110조(심사청구) 제108조에 따른 <u>이의신청</u>에 대한 결정에 불복하는 자는 그 결정통지를 받은 날부터 90일 이내에 국민연금재심사위원회에 <u>심사청구</u>를 할 수 있다.</p> |
| 산업<br>재해<br>보상<br>보험법 | <p>제103조(심사 청구의 제기) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공단의 결정 등(이하 “보험급여 결정등”이라 한다)에 불복하는 자는 공단에 <u>심사 청구</u>를 할 수 있다.</p> <p>1-7. 생략</p> <p>② 제1항에 따른 심사 청구는 그 보험급여 결정 등을 한 공단의 소속 기관을 거쳐 공단</p>                                                                                                                                                                                                                             | <p>제103조(이의신청) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공단의 결정 등(이하 “보험급여 결정등”이라 한다)에 불복하는 자는 공단에 <u>이의신청</u>을 할 수 있다.</p> <p>1-7. 생략</p> <p>② 제1항에 따른 <u>이의신청</u>은 그 보험급여 결정 등을 한 공단의 소속 기관을 거쳐 공단</p>                                                                                                                                                                                                                          |

| 법 률 | 현 행                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 개 정 안                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     | <p>에 제기하여야 한다.</p> <p>③ 제1항에 따른 심사 청구는 보험급여 결정 등이 있음을 안 날부터 90일 이내에 하여야 한다.</p> <p>④ 제2항에 따라 심사 청구서를 받은 공단의 소속 기관은 5일 이내에 의견서를 첨부하여 공단에 보내야 한다.</p> <p>⑤ 생략</p> <p>제106조 (재심사 청구의 제기)</p> <p>① 제105조제1항에 따른 심사 청구에 대한 결정에 불복하는 자는 제107조에 따른 산업재해보상보험재심사위원회에 <u>재심사</u> 청구를 할 수 있다. 다만, 판정위원회의 심의를 거친 보험급여에 관한 결정에 불복하는 자는 제103조에 따른 심사 청구를 하지 아니하고 <u>재심사</u> 청구를 할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 <u>재심사</u> 청구는 그 보험급여 결정 등을 한 공단의 소속 기관을 거쳐 제107조에 따른 산업재해보상보험재심사위원회에 제기하여야 한다.</p> <p>③ 제1항에 따른 <u>재심사</u> 청구는 심사 청구에 대한 결정이 있음을 안 날부터 90일 이내에 제기하여야 한다. 다만, 제1항 단서에 따라 심사 청구를 거</p> | <p>에 제기하여야 한다.</p> <p>③ 제1항에 따른 <u>이의신청</u>은 보험급여 결정 등이 있음을 안 날부터 90일 이내에 하여야 한다.</p> <p>④ 제2항에 따라 <u>이의신청</u> 청구서를 받은 공단의 소속 기관은 5일 이내에 의견서를 첨부하여 공단에 보내야 한다.</p> <p>⑤ 생략</p> <p>제106조 (<u>심사</u> 청구의 제기)</p> <p>① 제105조제1항에 따른 <u>이의신청</u> 청구에 대한 결정에 불복하는 자는 제107조에 따른 산업재해보상보험재심사위원회에 <u>심사</u> 청구를 할 수 있다. 다만, 판정위원회의 심의를 거친 보험급여에 관한 결정에 불복하는 자는 제103조에 따른 <u>이의신청</u>을 하지 아니하고 <u>심사</u> 청구를 할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 <u>심사</u> 청구는 그 보험급여 결정 등을 한 공단의 소속 기관을 거쳐 제107조에 따른 산업재해보상보험재심사위원회에 제기하여야 한다.</p> <p>③ 제1항에 따른 <u>심사</u> 청구는 심사 청구에 대한 결정이 있음을 안 날부터 90일 이내에 제기하여야 한다. 다만, 제1항 단서에 따라 심사 청구를 거</p> |

| 법 률        | 현 행                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 개 정 안                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|            | <p>치지 아니하고 재심사 청구를 하는 경우에는 보험급여에 관한 결정이 있음을 안 날부터 90일 이내에 제기하여야 한다.</p> <p>④ <u>재심사 청구</u>에 관하여는 제103조제4항을 준용한다. 이 경우 “<u>심사 청구서</u>”는 “<u>재심사 청구서</u>”로, “<u>공단</u>”은 “<u>산업재해보상보험재심사위원회</u>”로 본다.</p>                                                                                                                                                                                                     | <p>치지 아니하고 재심사 청구를 하는 경우에는 보험급여에 관한 결정이 있음을 안 날부터 90일 이내에 제기하여야 한다.</p> <p>④ <u>심사 청구</u>에 관하여는 제 103조제4항을 준용한다. 이 경우 “<u>공단</u>”은 “<u>산업재해보상보험재심사위원회</u>”로 본다.</p>                                                                                                                                                                                                                                             |
| 공무원<br>연금법 | <p>제80조(심사의 청구)① 급여에 관한 결정, 기여금의 징수, 그 밖에 이 법에 따른 급여(순직유족급여는 제외한다)에 관하여 <u>이의가 있는 자</u>는 대통령령으로 정하는 바에 따라 공무원연금급여 재심위원회에 그 심사를 청구할 수 있다.</p> <p>② 제1항의 <u>심사 청구</u>는 급여에 관한 결정 등이 있었던 날부터 180일, 그 사실을 안 날부터 90일 이내에 하여야 한다. 다만, 그 기간 내에 정당한 사유가 있어 심사 청구를 할 수 없었던 것을 증명한 경우에는 예외로 한다.</p> <p>③ 제1항에 따른 <u>공무원연금급여 재심위원회</u>는 <u>안전행정부</u>에 두되, 그 조직과 운영, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. &lt;개정 2013. 3.23&gt;</p> | <p>제80조(이의신청)① 급여에 관한 결정, 기여금의 징수, 그 밖에 이 법에 따른 급여(순직유족급여는 제외한다)에 관하여 <u>이의가 있는 자</u>는 대통령령으로 정하는 바에 따라 공무원연금급여 재심위원회에 그 <u>이의신청</u>을 할 수 있다.</p> <p>② 제1항의 <u>이의신청</u>은 급여에 관한 결정 등이 있었던 날부터 180일, 그 사실을 안 날부터 90일 이내에 하여야 한다. 다만, 그 기간 내에 정당한 사유가 있어 심사 청구를 할 수 없었던 것을 증명한 경우에는 예외로 한다.</p> <p>③ 제1항에 따른 <u>공무원연금급여 재심위원회</u>는 <u>안전행정부</u>에 두되, 그 조직과 운영, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. &lt;개정 2013. 3.23&gt;</p> |

| 법 률 | 현 행                                                                                   | 개 정 안                                                                                 |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
|     | ④ 급여에 관한 결정, 기여금의 징수, 그 밖에 이 법에 따른 급여(순직유족급여는 제외한다)에 관하여는 「행정심판법」에 따른 행정심판을 청구할 수 없다. | ④ 급여에 관한 결정, 기여금의 징수, 그 밖에 이 법에 따른 급여(순직유족급여는 제외한다)에 관하여는 「행정심판법」에 따른 행정심판을 청구할 수 없다. |

## 2) 공공부조법분야 개정안 제시

공공부조법에는 국민기초생활보장법, 의료급여법, 긴급복지지원법, 재해구호법, 기초노령연금법 등의 법령이 이에 해당한다. 국민기초생활보장법, 의료급여법, 기초노령연금법 등에 불복절차로서 이의신청규정이 있으나 용어상의 문제는 없어 보인다. 다만, 국민기초생활보장법상 이의신청 대상기관인 보건복지부 장관의 결정에 대해 재결(裁決)이라는 용어를 사용하고 있는데 이는 타당하지 않고, 일반적으로 사용되는 ‘이의신청의 결정’으로 개정하는 것이 타당하다. 또한 재해구호법에는 행정 불복 절차규정이 없다. 이는 재해구호와 관련된 의연금품의 모집·관리 및 구호활동 등을 전국재해구호협회의 배분위원회에서 하고 있어서 배분행위의 법적 성질에 대한 논의가 선행되어야 권리구제절차에 대한 명확한 규정을 둘 수 있어서 이에 대한 검토가 선행되어야 한다.

<표 20> 공공부조법분야 개정안 예시

| 법 률       | 현 행                                                                   | 개 정 안                                                                 |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| 국민기초생활보장법 | 제41조(보건복지부 장관의 재결)<br>① 보건복지부 장관은 제40조 제2항에 따라 이의신청서를 받았을 때에는 30일 이내에 | 제41조(보건복지부 장관의 결정)<br>① 보건복지부 장관은 제40조 제2항에 따라 이의신청서를 받았을 때에는 30일 이내에 |

| 법 률 | 현 행                                                                                                                                                                              | 개 정 안                                                                                                                                                                       |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     | <p>필요한 심사를 하고 이의신청을 각하하거나 해당 처분의 변경 또는 취소의 <u>재결(裁決)</u>을 하여야 한다.</p> <p>② 보건복지부장관은 제1항에 따른 재결을 하였을 때에는 지체 없이 해당 시·도지사<sup>197)</sup>와 신청인에게 각각 서면으로 <u>재결</u> 내용을 통지하여야 한다.</p> | <p>필요한 심사를 하고 이의신청을 각하하거나 해당 처분의 변경 또는 취소의 <u>결정</u>을 하여야 한다.</p> <p>② 보건복지부장관은 제1항에 따른 재결을 하였을 때에는 지체 없이 해당 시·도<sup>197)</sup>사와 신청인에게 각각 서면으로 <u>결정</u> 내용을 통지하여야 한다.</p> |

### 3) 사회복지서비스 및 사회복지사업 분야 개정안 제시

현행 사회복지서비스 및 사회복지사업 분야의 경우 노인복지법, 한부모가족지원법, 장애인복지법 등 몇 개의 관련 법률에서 권리구제절차로 이의신청과 심사청구를 규정하고 있다. 하지만 불복신청을 복지처분을 행한 복지실시기관에 하도록 규정하고 있어서 그 법적 성격이 강학상 ‘이의신청’에 해당하므로 ‘심사청구’를 이의신청으로 개정하는 것이 타당하다. 대부분의 개별 법률에서 불복절차 규정을 두고 있지 않다.<sup>197)</sup> 그 이유는 사회복지서비스분야의 대상이 되는 급부가 사회보험이나 공공부조처럼 소득이나 금전적인 급부가 아니라 비물질적이고 심리적 서비스를 주된 내용으로 하기 때문이다. 또한 급부의 특성상

197) 불복절차규정이 없는 법률로 ① 영유아보육법, ② 사회복지사업법, ③ 사회복지공동모금회법, ④ 일제하 일본군위안부 피해자에 대한 생활안정지원 및 기념사업 등에 관한 법률, ⑤ 입양특례법, ⑥ 농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법, ⑦ 다문화가족지원법, ⑧ 성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률, ⑨ 성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률, ⑩ 가정폭력방지 및 피해자보호 ⑪장애인고용촉진 및 직업재활법, ⑫ 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률, ⑬ 청소년기본법, ⑭ 건강가정기본법, ⑮ 보호관찰 등에 관한 법률 등이 있다.

사회보험과 공공부조에 비하여 개인의 필요에 따라 개별적 처우를 제공하여야 한다는 점에서 사회보험과 공공부조보다 상대적으로 어렵기 때문인 것으로 판단된다.

<표 21> 사회복지서비스 및 사회복지사업법 분야 개정안 예시

| 법률       | 현행                                                                                                                                                                                                                                                                       | 개정안                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 노인복지법    | <p>제50조(심사청구 등) ① 노인 또는 그 부양의무자는 이 법에 의한 복지조치에 대하여 이의가 있을 때에는 당해 복지실시기관에 심사를 청구할 수 있다.</p> <p>② 복지실시기관은 제1항의 심사청구를 받은 때에는 30일 이내에 이를 심사·결정하여 청구인에게 통보하여야 한다.</p> <p>③ 제2항의 심사·결정에 이의가 있는 자는 그 통보를 받은 날부터 90일 이내에 행정심판을 제기할 수 있다. &lt;개정 1999.2.8&gt;</p> <p>④ - ⑤ 생략</p> | <p>제50조(이의신청 등) ① 노인 또는 그 부양의무자는 이 법에 의한 복지조치에 대하여 이의가 있을 때에는 당해 복지실시기관에 이의신청을 할 수 있다.</p> <p>② 복지실시기관은 제1항의 심사청구를 받은 때에는 30일 이내에 이를 심사·결정하여 청구인에게 통보하여야 한다.</p> <p>③ 제2항의 심사·결정에 이의가 있는 자는 그 통보를 받은 날부터 90일 이내에 행정심판을 제기할 수 있다. &lt;개정 1999.2.8&gt;</p> <p>④- ⑤ 생략</p> |
| 한부모가족지원법 | <p>제28조(심사 청구) ① 보호대상자 또는 그 친족이나 그 밖의 이해관계인은 이 법에 따른 복지 급여 등에 대하여 이의가 있으면 그 결정을 통지받은 날부터 90일 이내에 서면으로 해당 복지실시기관에 심사를 청구할 수 있다.</p>                                                                                                                                       | <p>제28조(이의신청) ① 보호대상자 또는 그 친족이나 그 밖의 이해관계인은 이 법에 따른 복지 급여 등에 대하여 이의가 있으면 그 결정을 통지받은 날부터 90일 이내에 서면으로 해당 복지실시기관에 이의신청을 할 수 있다.</p>                                                                                                                                       |

| 법률      | 현 행                                                                                                                                                                                                                                                                 | 개 정 안                                                                                                                                                                                                      |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|         | <p>② 복지실시기관은 제1항의 심사 청구를 받으면 30일 이내에 이를 심사·결정하여 청구인에게 통보하여야 한다.</p>                                                                                                                                                                                                 | <p>② 생략</p> <p>③ 제2항에 따른 <u>심사·결정에 이의가 있는 자는 「행정심판법」에 따라 행정심판을 제기할 수 있다.</u></p>                                                                                                                           |
| 장애인 복지법 | <p>제84조(심사청구)① 장애인, 장애인의 법정대리인 또는 대통령령으로 정하는 보호자는 이 법에 따른 <u>복지조치에 이의가 있으면 해당 장애인복지실시기관에 심사를 청구할 수 있다.</u></p> <p>② 장애인복지실시기관은 제1항에 따른 <u>심사청구</u>를 받은 때에는 1개월 이내에 심사·결정하여 청구인에게 통보하여야 한다.</p> <p>③ 제2항에 따른 <u>심사·결정에 이의가 있는 자는 「행정심판법」에 따라 행정심판을 제기할 수 있다.</u></p> | <p>제84조(이의신청)① 장애인, 장애인의 법정대리인 또는 대통령령으로 정하는 보호자는 이 법에 따른 <u>복지조치에 이의가 있으면 해당 장애인복지실시기관에 이의신청을 할 수 있다.</u></p> <p>② 장애인복지실시기관은 제1항에 따른 <u>이의신청</u>을 받은 때에는 1개월 이내에 심사·결정하여 청구인에게 통보하여야 한다.</p> <p>③ 생략</p> |

### 3. 권리구제절차의 전문성·특수성에 관한 개선방안

#### (1) 개선방안

행정심판법의 규정상 일반 행정심판과는 구별되는 특별행정심판제도를 운용하기 위해서는 그러한 특별행정심판이 다루는 사안이 ‘전문

성'과 '특수성'을 가져야 한다. 또한 사안의 전문성과 특수성을 살리기 위하여 특히 필요한 경우이어야 한다. 구체적으로 어떠한 경우에 사안의 전문성과 특수성이 인정되는 것인지는 명확하게 판단하기 어렵지만 특별행정심판의 취지를 고려하여 특별 행정심판위원회의 위원의 구성을 중심으로 개선사항을 검토하고자 한다. 현재 심판위원회의 조직 구성을 분석하면 어느 정도의 전문성과 특수성을 가지고 있는지에 대한 판단이 가능하다. 일반 행정심판을 대체하는 특별 행정심판 제도라고 인정받기 위해서는 심판기관의 조직구성에서 상당한 정도의 전문성과 특수성이 확보되어야 한다. 대표적 특별 행정심판으로 인정되는 '국민연금재심사위원회'와 '건강보험분쟁조정위원회'는 공무원, 법조인, 대학교수, 기타 사회보험이나 의료에 관하여 학식과 경험이 있는 자로 구성되도록 규정하고 있고<sup>198)</sup>, '산업재해보상보험재심사위원회'는 공무원, 법조인 또는 노무사, 대학교수, 노동관계업무 등의 경력자, 사회보험이나 산업의학에 학식과 경험이 풍부한 자로<sup>199)</sup>, '고용보험심사위원회'는 근로자와 사용자를 대표하는 일정 수의 위원과 법조인, 대학교수, 공무원, 노동관계 업무 경력자, 사회보험 또는 고용문제에 관한 학식과 경험이 있는 자로 구성되도록 각각 규정하고 있다.<sup>200)</sup> 이와 비교하여 '중앙행정심판위원회'의 구성을 살펴보면 변호사, 대학교수, 공무원, 박사학위 자, 그 밖에 행정심판과 관련된 분야의 지식과 경험이 풍부한 사람으로 구성되도록 규정하고 있다.<sup>201)</sup> 이처럼 개별 사회복지법상 특별 행정심판위원회의 위원과 일반 행정심판기관인 중앙행정심판위원회의 위원구성에 관한 규정을 비교하여 보면, 기본적으로 큰 차이점은 없다. 특히 국민연금재심사위원회나 건강보험분쟁조정위원회의 구성원은 중앙행정심판위원회의 구성원과 거의

198) 국민연금법 제34조; 국민건강보험법 제34조 참조

199) 산업재해보상보험법 제107조 제5항 참조

200) 고용보험법시행령 제130조 제2항 참조

201) 행정심판법 제7조 제4항 참조.

같다고 볼 수 있다. 다만, 고용보험심사위원회의 위원 중에는 근로자와 사용자를 대표하는 위원이 포함되도록 하고 있지만 이는 사안의 전문성보다는 개별 당사자의 이해관계를 반영하기 위함으로 보인다. 이런 이유로 현행 사회복지법률상의 심판위원회의 구성이 사안의 ‘전문성과 특수성’을 살려 권리구제를 하기에는 부족하다는 비판이 제기되고 있다.

또한 현행 행정심판법상의 중앙행정심판위원회의 구성원의 다양화를 통하여 전문성과 특수성을 제고할 수 있으므로 일반 행정심판에 통합해야 한다는 주장까지 나오고 있는 실정이다. 따라서 특별 행정심판제도의 본연의 취지를 위해서는 심판위원회의 조직구성에 대한 개선이 요구된다. 특히 일본은 사회복지분야의 경우 개호법상의 불복신청과 장애인종합지원법, 사회보험분야의 심사청구에 있어서 불복심사기관의 조직구성에 대해서는 심판위원회의 위원의 수, 자격, 임기, 면직사유, 체척사유 등을 법률에서 명확히 규정하여 신분보장과 그 권한 행사에 있어 독립성을 보장하고 있다. 우리나라처럼 심판기관의 조직구성에 대한 규정이 없거나 형식적인 규정을 두거나 이를 충분한 고려 없이 대통령령에 위임하는 것은 개선하여야 한다. 이하에서는 이를 중심으로 개선안을 제사하고자 한다.

## (2) 개정 법률안

### 1) 사회보험법 분야 개정안 제시

현행 사회보험분야의 법률에는 각각 불복심사기관을 두고 있다. 국민연금법상의 국민연금재심사위원회와 국민건강보험법상의 건강보험분쟁조정위원회, 산업재해보상보험법상의 산업재해보상보험재심사위원회, 고용보험법상의 고용보험심사위원회 등이다. 각각의 법률마다 심판기관의 조직과 운영에 대한 규정내용이 다르다. 이는 각 심판기관의 담당 업무의 성격에 다른 차이로 생각된다. 그 중 산업재해보상

보험법상의 ‘산업재해보상보험 재심사위원회’와 고용보험법상의 ‘고용보험심사위원회 등에 관한 규정이 비교적 잘 정비되어 있다. 그 외에는 이러한 심판기관의 성격이 특별 행정심판기관임에도 그에 합당한 규정이 미비 되어 있어 이에 대한 개정이 필요하다. 따라서 국민연금법, 국민건강보험법, 고용보험법, 노인장기요양보험법의 심사기관에 대한 위원의 수, 자격, 임기, 면직사유, 체척사유 등의 사항에 대한 개정이 필요하다. 또한 공무원연금과 사립학교교원연금, 군인연금에 대한 개정도 필요한데, 이들은 유사한 성격을 가지고 있어 이를 반영한 개정이 요구된다.<sup>202)</sup>

<표 22> 사회보험법 분야 개정안 예시

| 법 률       | 현 행                                                                                                                                                                                                                                                                          | 개 정 안                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 국민<br>연금법 | 제109조(국민연금심사위원회 및 징수심사위원회) ① 제108조에 따른 <u>심사청구</u> 사항을 심사하기 위하여 공단에 <u>국민연금심사위원회</u> (이하 “심사위원회”라 한다)를 두고, 건강보험공단에 <u>징수심사위원회</u> 를 둔다. <개정 2009.5.21><br>② <u>심사위원회 및 징수심사위원회의 구성·운영 및 심사 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u><br>제111조(국민연금재심사위원회)<br>① 제110조에 따른 재심사청구 사항을 심사하기 위하여 | 제109조(국민연금심사위원회 및 징수심사위원회) ① 제108조에 따른 <u>이의신청</u> 사항을 심사하기 위하여 공단에 <u>국민연금심사위원회</u> (이하 “심사위원회”라 한다)를 두고, 건강보험공단에 <u>징수심사위원회</u> 를 둔다. <개정 2009.5.21><br>② <u>심사위원회 및 징수심사위원회의 구성·운영 및 심사 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u><br>제111조(국민연금재심사위원회)<br>① 제110조에 따른 재심사청구 사항을 심사하기 위하여 |

202) 공무원연금법과 사립학교교원연금법, 군인연금법 등은 급부유형이 유사하여 그 중 공무원연금법에 대한 개정안을 대표로 제시하였다.

| 법 률 | 현 행                                                                                                              | 개 정 안                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     | <p>보건복지부에 <u>국민연금재심사위원회(이하 “재심사위원회”라 한다)</u>를 둔다.</p> <p>② <u>재심사위원회의 구성·운영 및 재심사 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u></p> | <p>보건복지부에 <u>국민연금재심사위원회(이하 “재심사위원회”라 한다)</u>를 둔다.</p> <p>② <u>재심사위원회는 위원장 1명을 포함한 50명 이내의 위원으로 구성하고, 위원장을 제외한 위원 중 1명은 당연직위원으로 한다.</u></p> <p>③ <u>재심사위원회의 위원장은 보건복지부 연금정책관하고 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 보건복지부장관이 임명하거나 위촉하는 자로 한다. 다만, 당연직위원은 보건복지부장관이 소속 3급의 일반직 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직 공무원 중에서 지명하는 자로 한다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <u>보건복지부 소속 3급 또는 4급 공무원이나 고위공무원단에 속하는 일반직 공무원</u></li> <li>2. <u>판사나 검사 또는 변호사의 자격이 있는 자</u></li> <li>3. <u>「고등교육법」 제2조 제1호부터 제3호까지의 규정에 따른 학교에서 사회보험 또는 의료와 관련된 분야에 부교수 이상으로 재직하고 있는 사람</u></li> <li>4. <u>사회보험 또는 의료에 관한</u></li> </ol> |

제 4 장 현행 사회복지법령상 특별행정심판제도 개선방안

| 법 률 | 현 행 | 개 정 안                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     |     | <p><u>학식과 경험이 있는 자 중에서 보건복지부장관이 자격이 있다고 인정하는 자</u></p> <p>④ <u>재심사위원회 위원(당연직 위원은 제외한다)의 임기는 3년으로 하되 연임할 수 있고, 위원장이나 상임위원인 위원의 임기가 끝난 경우 그 후임자가 임명될 때까지 그 직무를 수행할 수 있다.</u></p> <p>⑤ <u>재심사위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 외에는 그 의사에 반하여 면직되지 아니한다.</u></p> <p>1. <u>금고 이상의 형을 선고받은 경우</u></p> <p>2. <u>오랜 심신 쇠약으로 직무를 수행할 수 없게 된 경우</u></p> <p>⑥ <u>재심사위원회의 회의는 위원장과 당연직위원 및 위원장이 매 회의마다 지정하는 6명의 위원을 포함하여 총 8명으로 구성한다.</u></p> <p>⑦ <u>재심의위원회는 제6항에 따른 구성원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</u></p> <p>⑧ <u>제1항부터 제7항까지에서 규정한 사항 외에 재심사위원회의 구성 및 운영 등에 필요</u></p> |

| 법 률             | 현 행                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 개 정 안                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 국민<br>건강<br>보험법 | <p>제89조(건강보험분쟁조정위원회)</p> <p>① 제88조에 따른 심판청구를 심리·의결하기 위하여 보건복지부에 <u>건강보험분쟁조정위원회(이하 “분쟁조정위원회”라 한다)</u>를 둔다.</p> <p>② 분쟁조정위원회는 위원장을 포함하여 35명 이내의 위원으로 구성하고, 위원장을 제외한 위원 중 1명은 당연직 위원으로 한다.</p> <p>③ 분쟁조정위원회의 회의는 위원장, 당연직위원 및 위원장이 매 회의마다 지정하는 7명의 위원을 포함하여 총 9명으로 구성한다.</p> <p>④ 분쟁조정위원회는 제3항에 따른 구성원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</p> <p>⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 분쟁조정위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> | <p><u>한 사항은 대통령령으로 정한다.</u></p> <p>제89조(건강보험분쟁조정위원회)</p> <p>① 제88조에 따른 심판청구를 심리·의결하기 위하여 보건복지부에 <u>건강보험분쟁조정위원회(이하 “분쟁조정위원회”라 한다)</u>를 둔다.</p> <p>② 분쟁조정위원회는 위원장을 포함하여 50명 이내의 위원으로 구성하고, 위원장을 제외한 위원 중 1명은 당연직 위원으로 한다.</p> <p>③ 분쟁조정위원회의 위원장은 보건복지부 건강보험정책관으로 하고, 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 보건복지부장관이 임명하거나 위촉한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 4급 이상 공무원 또는 고위 공무원단에 속하는 일반직공무원으로 재직 중이거나 재직하였던 사람</li> <li>2. 판사·검사 또는 변호사 자격이 있는 사람</li> <li>3. 「고등교육법」 제2조제1호부터 제3호까지의 규정에 따른 학교에서 사회보험 또는 의료와 관련된 분야에 부교수 이상으로 재직하고 있는 사람</li> <li>4. 사회보험 또는 의료에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람</li> </ol> <p>④ 분쟁조정위원회 위원(당연</p> |

제 4 장 현행 사회복지법령상 특별행정심판제도 개선방안

| 법 률       | 현 행                                                                        | 개 정 안                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|           |                                                                            | <p><u>직위원은 제외한다)의 임기는 3년으로 하되 연임할 수 있고, 위원장이나 상임위원인 위원의 임기가 끝난 경우 그 후임자가 임명될 때까지 그 직무를 수행할 수 있다.</u></p> <p>⑤ <u>재심사위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 외에는 그 의사에 반하여 면직되지 아니한다.</u></p> <p>1. <u>금고 이상의 형을 선고받은 경우</u></p> <p>2. <u>오랜 심신 쇠약으로 직무를 수행할 수 없게 된 경우</u></p> <p>⑥ <u>분쟁조정위원회의 회의는 위원장, 당연직위원 및 위원장이 매 회의마다 지정하는 7명의 위원을 포함하여 총 9명으로 구성한다.</u></p> <p>⑦ <u>분쟁조정위원회는 제6항에 따른 구성원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</u></p> <p>⑧ <u>제1항부터 제7항까지에서 규정한 사항 외에 분쟁조정위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u></p> |
| 고용<br>보험법 | 제99조(고용보험심사위원회)<br>① 제87조에 따른 재심사를 하게 하기 위하여 <u>고용노동부에 고용보험심사위원회(이하 “심</u> | 제99조(고용보험심사위원회)<br>① 제87조에 따른 재심사를 하게 하기 위하여 <u>고용노동부에 고용보험심사위원회(이하 “심사</u>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

| 법 률 | 현 행                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 개 정 안                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     | <p>사위원회”라 한다)를 둔다. &lt;개정 2010.6.4&gt;</p> <p>② 심사위원회는 근로자를 대표하는 자 및 사용자를 대표하는 자 각 1명 이상을 포함한 <u>15명</u> 이내의 위원으로 구성한다.</p> <p>③ 제2항의 위원 중 2명은 상임위원으로 한다.</p> <p>④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 위원에 임명될 수 없다.</p> <p>1. 금치산자·한정치산자 또는 파산의 선고를 받고 복권되지 아니한 자</p> <p>2. 금고 이상의 형을 선고받고 그 형의 집행이 종료되거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 3년이 지나지 아니한 자</p> <p>⑤ 위원은 형의 선고를 받았거나 심신 쇠약 또는 현저한 능력 부족으로 직무를 수행하기 곤란한 때 외에는 그 의사와 다르게 면직되지 아니한다.</p> | <p>위원회”라 한다)를 둔다. &lt;개정 2010.6.4&gt;</p> <p>② 심사위원회는 근로자를 대표하는 자 및 사용자를 대표하는 자 각 1명 이상을 포함한 <u>30명</u> 이내의 위원으로 구성한다.</p> <p>③ <u>심사위원회 위원장은 상임위원 중에서 고용노동부장관의 제청으로 대통령이 임명하고, 부위원장은 위원 중에서 호선한다. 제2항의 위원 중 2명은 상임위원으로 한다.</u></p> <p>④ <u>고용보험심사위원회(이하 “심사위원회”라 한다)의 위원 중 근로자를 대표하는 위원은 총연합단체인 노동조합에서, 사용자를 대표하는 위원은 전국적 규모의 사용자단체에서 추천한 자 중에서 고용노동부장관의 제청으로 각각 대통령이 위촉한다.</u></p> <p>⑤ <u>심사위원회의 위원 중 근로자를 대표하는 위원, 사용자를 대표하는 위원과 당연직 위원 외의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 고용노동부장관의 제청으로 대통령이 위촉한다. 다만,</u></p> |

제 4 장 현행 사회복지법령상 특별행정심판제도 개선방안

| 법 률 | 현 행                                                                                                                | 개 정 안                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     | <p>⑥ 상임위원은 정당에 가입하거나 정치에 관여하여서는 아니 된다.</p> <p>⑦ 심사위원회는 제87조제1항에 따라 재심사의 청구를 받으면 50일 이내에 재결(裁決)을 하여야 한다. 이 경우 재</p> | <p>상임위원은 제3호나 제4호에 해당하는 자 중에서 고용노동부 장관의 제청으로 대통령이 임명한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 판사·검사 또는 변호사의 자격이 있는 자</li> <li>2. 「고등교육법」에 따른 대학에서 부교수 이상으로 재직하고 있거나 재직하였던 자</li> <li>3. 3급 이상의 공무원이나 고위공무원단에 속하는 일반직 공무원으로 재직하고 있거나 재직하였던 자</li> <li>4. 노동관계 업무에 15년 이상 종사한 자로서 고용노동부 장관이 자격이 있다고 인정하는 자</li> <li>5. 사회보험 또는 고용문제에 관한 학식과 경험이 있는 자 중에서 고용노동부 장관이 자격이 있다고 인정하는 자</li> </ol> <p>⑥ 고용노동부 장관은 보험 업무를 담당하는 고용노동부의 3급 공무원이나 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 1명을 심사위원회의 당연직 위원으로 지명한다.</p> <p>⑦ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 위원에 임명될 수 없다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 금치산자·한정치산자 또는</li> </ol> |

| 법 률                             | 현 행                                                                                                              | 개 정 안                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|---------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                 | <p>결기간의 연장에 관하여는 제 89조제2항을 준용한다.</p> <p>⑧ 심사위원회에 사무국을 둔다.</p> <p>⑨ 심사위원회 및 사무국의 조직·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> | <p>파산의 선고를 받고 복권되지 아니한 자</p> <p>2. 금고 이상의 형을 선고받고 그 형의 집행이 종료되거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 3년이 지나지 아니한 자</p> <p>⑧ 위원은 형의 선고를 받았거나 심신 쇠약 또는 현저한 능력 부족으로 직무를 수행하기 곤란한 때 외에는 그 의사와 다르게 면직되지 아니한다.</p> <p>⑨ 상임위원은 정당에 가입하거나 정치에 관여하여서는 아니 된다.</p> <p>⑩ 심사위원회는 제87조제1항에 따라 재심사의 청구를 받으면 50일 이내에 재결(裁決)을 하여야 한다. 이 경우 재결기간의 연장에 관하여는 제89조제2항을 준용한다.</p> <p>⑪ 심사위원회에 사무국을 둔다.</p> <p>⑫ 심사위원회 및 사무국의 조직·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> |
| <p>노인<br/>장기<br/>요양<br/>보험법</p> | <p>제56조(심사청구) ① 제55조에 따른 이의신청에 대한 결정에 불복하는 자는 결정처분을 받은 날부터 90일 이내에 장기요양심판위원회(이하 “심판위원회”라 한다)에 심사청구를 할</p>        | <p>제56조(심사청구) ① 제55조에 따른 이의신청에 대한 결정에 불복하는 자는 결정처분을 받은 날부터 90일 이내에 장기요양심판위원회(이하 “심판위원회”라 한다)에 심사청구를 할 수</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

제 4 장 현행 사회복지법령상 특별행정심판제도 개선방안

| 법 률 | 현 행                                                                                                                                                                                                                                        | 개 정 안                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     | <p>수 있다.</p> <p>② 심판위원회는 <u>보건복지부장관 소속으로 두고, 위원장 1인을 포함한 20인 이내의 위원으로 구성한다.</u></p> <p>③ 심판위원회의 위원은 <u>관계 공무원, 법학, 그 밖에 장기요양사업 분야의 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 보건복지부장관이 임명 또는 위촉한다.</u></p> <p>④ 심판위원회의 구성·운영 및 위원의 임기, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> | <p>있다.</p> <p>② 심판위원회는 <u>보건복지부장관 소속으로 두고, 위원장 1인을 포함한 20인 이내의 위원으로 구성한다.</u></p> <p>③ 심판위원회의 위원장은 <u>보건복지부의 고위공무원단 소속 공무원 중에서 보건복지부장관이 임명하고</u> 위원은 <u>다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 보건복지부장관이 임명하거나 위촉한다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <u>보건복지부의 4급 이상 공무원 또는 고위공무원단 소속 공무원으로 재직 중인 자</u></li> <li>2. <u>판사·검사 또는 변호사의 자격이 있는 자</u></li> <li>3. <u>「고등교육법」 제2조 제1호부터 제3호까지의 규정에 따른 학교에서 사회보험 또는 의료와 관련된 분야의 부교수 이상으로 재직하고 있는 자</u></li> <li>4. <u>그 밖에 법학, 사회보험 또는 의료에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 보건복지부장관이 자격이 있다고 인정하는 자</u></li> </ol> <p>④ 심판위원회 위원의 임기는 <u>3년으로 하되 연임할 수 있고, 위원장이나 상임위원인 위원의 임기가 끝난 경우 그 후임</u></p> |

| 법 른        | 현 행                                                                                                                       | 개 정 안                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|            |                                                                                                                           | <p><u>자가 임명될 때까지 그 직무를 수행할 수 있다.</u></p> <p>⑤ <u>심판위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 외에는 그 의사에 반하여 면직되지 아니한다.</u></p> <p>1. <u>금고 이상의 형을 선고받은 경우</u></p> <p>2. <u>오랜 심신 쇠약으로 직무를 수행할 수 없게 된 경우</u></p> <p>⑥ <u>심판위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</u></p> <p>⑦ <u>제1항부터 제6항까지에서 규정한 사항 외에 심판위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u></p> |
| 공무원<br>연금법 | <p>제80조(심사의 청구)</p> <p>① - ② 생략</p> <p>③ <u>제1항에 따른 공무원연금 급여 재심위원회는 안전행정부에 두되, 그 조직과 운영, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u></p> | <p>제80조(심사의 청구)</p> <p>① - ② 생략</p> <p>③ <u>제1항에 따른 공무원연금 급여 재심위원회는 안전행정부에 두되, 위원장 1명을 포함하여 7명 이상 9명 이하의 위원으로 구성한다.</u></p> <p>④ <u>재심위원회의 위원장은 위원 중에서 호선(互選)하고 위원은 공무원, 의료계, 법조계 및 사회보장에 관한 학식·경험이 풍부한 인사 중에서 안전행정부장관이 임명하거나 위촉한다.</u></p>                                                                                                            |

제 4 장 현행 사회복지법령상 특별행정심판제도 개선방안

| 법 률 | 현 행 | 개 정 안                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     |     | <p>⑤ 재심위원회 위원의 임기는 3년으로 하되 연임할 수 있고, 위원장인 위원의 임기가 끝난 경우 그 후임자가 임명될 때까지 그 직무를 수행할 수 있다.</p> <p>⑤ 재심위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 외에는 그 의사에 반하여 면직되지 아니한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 금고 이상의 형을 선고받은 경우</li> <li>2. 오랜 심신 쇠약으로 직무를 수행할 수 없게 된 경우</li> </ol> <p>⑥ 재심위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</p> <p>⑦ 제1항부터 제6항까지에서 규정한 사항 외에 재심위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> |

2) 공공부조법 분야 개정안 제시

현행 공공부조분야의 법률에도 각각 불복심사기관에 관한 규정을 두고 있다. 국민기초생활보장법상 시·도지사(법 제38조)와 보건복지부장관에 대한 이의신청(법 제40조)을 규정하고, 의료급여법상 시장·군수·구청장에 대한 이의신청(법 제30조 1항)과 급여비용심사기관에 대한 이의신청(법 제30조 2항)을 규정하고 있다. 또한 기초노령연금법도 이의신청규정을 두고 있다.

하지만 국민기초생활보장법상의 이의신청은 독립적인 자치단체장과 장관에 대한 이의신청으로 강학상의 이의신청에 해당하고 특별 행정심판제도로 볼 수 없어 개정안에서 제외한다.

또한 의료급여법상의 이의신청도 강학상 이의신청에 해당한다. 다만, 유사한 성질의 처분에 대하여 국민건강보험법에서는 특별행정심판절차를 규정하고 있으므로 향후 법률을 개정하여 동법에서도 그에 따르도록 하는 것이 바람직할 것이다. 또한 기초노령연금법도 이의신청규정도 시행규칙에서 이의신청을 접수받은 특별자치도지사·시장·군수·구청장이 접수일 부터 7일 이내에 이의신청을 각하 또는 기각하거나 처분을 취소 또는 변경하는 결정을 하도록 규정하고 있어서<sup>203)</sup> 강학상 이의신청에 해당하므로 특별 행정심판제도에 요구되는 개정안에서 제외한다.

### 3) 사회복지서비스 및 사회복지사업 분야 개정안

사회복지서비스 및 사회복지사업 분야에는 아동복지법, 노인복지법, 장애인복지법, 영유아보육법, 정신보건법 등 25개 법령이 이에 해당하고, 몇 개의 개별 법률에서 각각 불복심사기관에 관한 규정을 두고 있다.<sup>204)</sup> 노인복지법에서 복지실시기관에 대한 심사를 청구를 규정하고(법 제50조), 한부모가족지원법과 장애인복지법에서도 유사한 규정을 두고 있다. 하지만 장애인복지법에서 심사청구<sup>205)</sup>에 대한 결정에 이의가 있는 자는 「행정심판법」에 따라 행정심판을 제기할 수 있다고 규정하고 있어서<sup>206)</sup> 성질상 강학상 이의신청에 해당한다.

203) 기초노령연금법 시행규칙 제11조 제3항 참조.

204) 상당수의 개별 법률에서 불복절차 규정을 두고 있지 않다. 해당 법률에 대해서는 각주 131) 참조.

205) 법 규정상 표현은 심사청구라고 하고 있으나 처분청에 대한 불복신청이므로 이의신청에 해당한다.

206) 장애인복지법 제84조 제3항

## 4. 권리구제의 효율성에 대한 개선방안

### (1) 개선 방안

권리구제의 효율성과 관련하여서는 다음의 두 가지를 검토해 볼 필요가 있다. ① 첫째로 사회복지법률상 특별 행정심판제도를 통한 권리구제가 일반 행정심판제도보다 국민에게 더 유리한가에 대한 검토와 ② 두 번째는 사회복지법률상 특별 행정심판을 통한 권리구제가 행정심판 본연의 취지인 편리하고 신속한 권리구제에 충실한가에 대한 검토이다. 첫 번째인 사회복지법률상의 특별 행정심판제도를 통한 권리구제가 일반 행정심판제도보다 국민에게 더 유리한가에 대해서는 견해의 차이는 있을 수 있으나 각 특별 행정심판에 있어서의 인용률을 검토해보면 알 수 있다. 예컨대 국민연금법상 심사청구의 경우 2011년을 기준으로 총 638건 중 인용된 것은 100건으로 인용률은 약 15.6%이고, 건강보험분쟁조정위원회에 의한 심판청구의 경우 2012년도 국민건강보험공단의 이의신청 결정건수는 총 3,034건으로 그 중 인용결정을 통해 신청인이 구제받은 건수는 209건(6.9%)이지만, 신청인의 주장에 따른 민원처리의 결과로 취하 종결된 463건(15.2%)을 더하면 실질적으로는 672건(22.1%)이 구제되었다. 또한 산업재해보상보험재심사위원회에 의한 재심사의 경우 2011년을 기준으로 결정을 행한 총 3,356건 중 인용된 것은 317건으로 인용률은 약 9.4%이고, 고용보험심사위원회의 재심사의 경우 2010년을 기준으로 총 142건 중 인용된 것은 20건으로 인용률은 약 14.1%이다. 이와 비교되는 중앙행정심판위원회의 경우에는 2010년을 기준으로 총 31,019건 중 인용된 것은 4,990건으로 인용률은 약 16.4%이다. 이러한 수치를 종합하여 보면 중앙행정심판위원회에 의한 일반 행정심판청구에서 인용률이 개별 사회복지법률상 특별 행정심판제도의 인용율 보다 조금 높게 나타나 결과적으로는

일반 행정심판에 비하여 국민의 권리구제에 충실하지 못한 것으로 나타났다 또한 각 개별법상의 인용률의 차이가 나타나 각 특별 행정심판 위원회간의 심리 및 재결에 있어서 형평성의 문제도 제기되고 있다. 결국 인용율의 문제는 심판기관의 조직구성의 전문성과 독립성과 관련이 있고 이에 대해서는 위에서 개선방안을 제시한 바 있다.

두 번째는 사회복지법상 특별행정심판을 통한 권리구제가 행정심판 본연의 목적인 편리하고 신속한 권리구제에 해당하는가이다. 일반적으로 사회복지수급권자는 경제적 약자가 대부분이므로 편리한 권리구제절차가 신속하게 이루어질 필요가 있다. 이런 측면에서 사회복지법률상의 권리구제수단으로 법원의 재판이 아닌 행정심판과 같은 권리구제절차는 중요하다. 문제는 신속한 권리구제를 위해서는 행정청 내 이를 담당하는 전담부서가 존재하고 그 인력도 충분하여야 하는데 과연 그러한가 이다. 국민건강보험의 경우 국민건강보험공단과 심사평가원에 이의신청을 전담하는 부서가 있으나, 이의신청건수가 너무 많아 이를 담당할 인력이 부족하여 충분한 검토가 이루어지지 않고 있는 실정이다. 따라서 이에 대한 개정안을 제시한다.

## (2) 개정 법률안

### 1) 사회보험법분야 개정안 제시

현행 사회보험법분야의 법률에 각각 불복심사기관을 두고 있다. 국민연금법상의 ‘국민연금재심사위원회’와 국민건강보험법상의 ‘건강보험분쟁조정위원회’, 산업재해보상보험법상의 ‘산업재해보상보험재심사위원회’, 고용보험법상의 ‘고용보험심사위원회’ 등이다. 국민건강보험법상의 이의신청심판기관인 심사평가원의 경우 보험료, 보험급여 등에 대한 이의신청과 요양급여 등에 대한 이의신청을 처리하고 있다.<sup>207)</sup>

207) 국민건강보험법 제87조 제1항 및 제2항 참조.

그리고 이의신청을 효율적으로 처리하기 위하여 공단 및 심사평가원에 각각 이의신청위원회를 설치하고 있다.<sup>208)</sup> 이의신청위원회는 위원장 1명을 포함한 25명의 위원으로 구성한다. 보건복지부에 설치하는 심판기관인 건강보험분쟁조정위원회의 경우 분쟁조정위원회의 위원자격과 위원의 임기 등을 법률이 아닌 시행령에서 규정하고 있는데 이것은 법률에 규정하는 것이 타당하다. 건강보험 심판청구를 심리·의결하기 위하여 위원장 1명과 당연지 위원 1명을 포함하여 35명의 위원으로 구성되고, 분쟁조정위원회의 회의는 위원장, 당연직위원 및 위원장이 매 회의마다 지정하는 7명의 위원을 포함하여 총 9명으로 구성한다. 검토한 바와 같이 심사평가원에 대한 이의신청과 보건복지부의 건강보험분쟁조정위원회에 제기되는 이의신청과 심사건수는 매년 증가하고 있다. 2012년 기준 국민건강보험공단의 이의신청 결정건수는 총 3,034건에 해당하고, 분쟁조정위원회의 처리건수도 2007년에 3700여 건이던 심판청구 건수는 2010년 1만3천여 건, 2011년 1만 7천여 건, 2012년 6월 기준 1만 2천 건이 접수되어 매년 급증하고 있다. 이에 반해 법정처리 기한인 90일 이내에 처리되는 비율은 해마다 감소하여 2007년 24.8%에서 2010년 15.8%, 2011년 13.4%로 대폭 하락하였다.<sup>209)</sup> 따라서 신속하고 효율적인 분쟁조정을 위해서는 분쟁조정위원 수를 증원하고 위원회 업무를 지원하는 사무국을 신설하는 등 전담조직과 전문인력을 확충하는 내용의 개정이 필요하다. 그 외 국민연금법상의 ‘국민연금재심사위원회’와 산업재해보상보험법상의 ‘산업재해보상보험재심사위원회’, 고용보험법상의 ‘고용보험심사위원회’ 등에 대해서도 이와 유사한 내용의 개정이 요구된다.

208) 국민건강보험법 시행령 제53조 및 54조 참조. 이의신청위원회의 위원장은 공단의 이사장이 지명하는 공단의 상임이사가 되고, 위원은 공단의 이사장이 임명하거나 위촉한다.

209) <http://www.dailymedi.com/news/view.html?no=758526&section=1> 참조.

<표 23> 사회보험법 분야 개정안 예시

| 법률              | 현행                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 개정안                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 국민<br>건강<br>보험법 | <p>제89조(건강보험분쟁조정위원회)</p> <p>① 제88조에 따른 심판청구를 심리·의결하기 위하여 보건복지부에 <u>건강보험분쟁조정위원회(이하 “분쟁조정위원회”라 한다)</u>를 둔다.</p> <p>② 분쟁조정위원회는 위원장을 포함하여 35명 이내의 위원으로 구성하고, 위원장을 제외한 위원 중 1명은 당연직위원으로 한다.</p> <p>③ 분쟁조정위원회의 회의는 위원장, 당연직위원 및 위원장이 매 회의마다 지정하는 7명의 위원을 포함하여 총 9명으로 구성한다.</p> <p>④ 분쟁조정위원회는 제3항에 따른 구성원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</p> <p>⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 분쟁조정위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> | <p>제89조(건강보험분쟁조정위원회)</p> <p>① 제88조에 따른 심판청구를 심리·의결하기 위하여 보건복지부에 <u>건강보험분쟁조정위원회(이하 “분쟁조정위원회”라 한다)</u>를 둔다.</p> <p>② 분쟁조정위원회는 위원장을 포함하여 50명 이내의 위원으로 구성하고, 위원장을 제외한 위원 중 1명은 당연직위원으로 한다.</p> <p>③ 분쟁조정위원회의 위원장은 보건복지부 건강보험정책관으로 하고, 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 보건복지부장관이 임명하거나 위촉한다.</p> <p>1. 4급 이상 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원으로 재직 중이거나 재직하였던 사람</p> <p>2. 판사·검사 또는 변호사 자격이 있는 사람</p> <p>3. 「고등교육법」 제2조제1호부터 제3호까지의 규정에 따른 학교에서 사회보험 또는 의료와 관련된 분야에 부교수 이상으로 재직하고 있는 사람</p> <p>4. 사회보험 또는 의료에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람</p> <p>④ 분쟁조정위원회 위원(당연</p> |

제 4 장 현행 사회복지법령상 특별행정심판제도 개선방안

| 법률 | 현행 | 개정안                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|----|----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    |    | <p>직위원은 제외한다)의 임기는 3년으로 하되 연임할 수 있고, 위원장이나 상임위원인 위원의 임기가 끝난 경우 그 후임자가 임명될 때까지 그 직무를 수행할 수 있다.</p> <p>⑤ 재심사위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 외에는 그 의사에 반하여 면직되지 아니한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 금고 이상의 형을 선고받은 경우</li> <li>2. 오랜 심신 쇠약으로 직무를 수행할 수 없게 된 경우</li> </ol> <p>⑥ 분쟁조정위원회의 회의는 위원장, 당연직위원 및 위원장이 매 회의마다 지정하는 7명의 위원을 포함하여 총 9명으로 구성한다.</p> <p>⑦ 분쟁조정위원회는 제6항에 따른 구성원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</p> <p>⑧ 분쟁조정위원회에 사무국을 둔다.</p> <p>⑨ 제1항부터 제8항까지에서 규정한 사항 외에 분쟁조정위원회 및 사무국의 조직 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> |

## 2) 공공부조법 분야의 경우

현행 공공부조분야의 법률에도 각각 불복심사기관에 관한 규정을 두고 있다.<sup>210)</sup> 하지만 국민기초생활보장법과 의료급여법, 기초노령연금법상의 이의신청은 그 법적 성질이 강학상의 이의신청에 해당하고 특별 행정심판제도로 볼 수 없어<sup>211)</sup> 특별 행정심판제도 정비와 직접적인 관련이 없어 개정안에서 제외한다.

독임청인 자치단체장과 장관에 대한 이의신청으로 강학상의 이의신청에 해당하고 특별 행정심판제도로 볼 수 없어 개정안에서 제외한다. 또한 의료급여법상의 이의신청도 강학상 이의신청에 해당한다. 다만, 유사한 성질의 처분에 대하여 국민건강보험법에서는 특별행정심판절차를 규정하고 있으므로 향후 법률을 개정하여 동법에서도 그에 따르도록 하는 것이 바람직할 것이다. 또한 기초노령연금법도 이의신청규정도 시행규칙에서 이의신청을 접수받은 특별자치도지사·시장·군수·구청장이 접수일부터 7일 이내에 이의신청을 각하 또는 기각하거나 처분을 취소 또는 변경하는 결정을 하도록 규정하고 있어서<sup>212)</sup> 강학상 이의신청에 해당하므로 특별 행정심판제도에 요구되는 개정안에서 제외한다.

## 3) 사회복지서비스 및 사회복지사업 분야의 경우

아동복지법, 노인복지법, 장애인복지법, 영유아보육법, 정신보건법 등 25개 법령이 이에 해당하고, 그 중 노인복지법과 한부모가족지원법, 장애인복지법에서 복지실시기관에 대한 심사를 청구를 규정하고

---

210) 국민기초생활보장법은 시·도지사에게 대한 이의신청(법 제38조)과 보건복지부장관에 대한 이의신청(법 제40조)을 규정하고, 의료급여법상 시장·군수·구청장에 대한 이의신청(법 제30조 1항)과 급여비용심사기관에 대한 이의신청(법 제30조 2항)을 규정하고 있다. 또한 기초노령연금법도 이의신청규정을 두고 있다.

211) 그에 대한 구체적 내용은 보고서 208면 참조.

212) 기초노령연금법 시행규칙 제11조 제3항 참조.

있다. 하지만 장애인복지법에서 심사청구에 대한 결정에 이의가 있는 자는 「행정심판법」에 따라 행정심판을 제기할 수 있다고 규정하고 있어서<sup>213)</sup> 성질상 강학상 이의신청에 해당한다. 따라서 본 연구보고서의 특별 행정심판제도에 요구되는 개정안에서 제외한다. 다만, 권리구제의 효율성을 위해서 심사기관인 복지실시기관의 이의신청기관에 대한 기본적인 내용을 시행령에 규정할 필요는 있다.

## 5. 권리구제절차의 객관성과 공정성에 대한 개선방안

### (1) 개선 방안

사회복지분야의 불복절차로 일반 행정심판을 대체하는 특별 행정심판제도를 도입한 이유는 사안의 ‘전문성’과 ‘특수성’을 살려 객관적이고 공정한 판단을 하기 위해서이다. 그리고 특별 행정심판이라도 일반 행정심판절차에 요구되는 준사법적 절차가 절차의 객관성과 공정성을 확보하기 위해 특별행정심판에 동일하게 적용된다. 문제는 사안의 특수성에 때문에 일반 행정심판절차에서 요구되는 준사법적 절차가 특별 행정심판의 경우에는 형식화할 우려가 있다. 현행 사회복지법률상의 권리구제절차 규정을 보면 이러한 우려가 실제 발생할 가능성이 크다. 국민연금법상의 국민연금 급여 등에 관한 심사청구의 경우 심사청구를 위해 공단 내 ‘국민연금심사위원회’와 재심사청구를 위해 보건복지부에 ‘국민연금재심사위원회’를 설치하고 있다. 건강보험의 경우에도 이의신청을 위한 ‘이의신청위원회’와 심사청구를 위한 ‘분쟁조정위원회’를 설치하고 있다. 그 외 사회복지법률에서 유사하게 위원회를 설치하여 권리구제절차를 담당하고 있다. 이러한 이의신청이나 심사청구를 담당하는 기관이 공정하고 객관적인 결정을 할 수 있는가와 관련하여 몇 가지 문제점이 제기되고 있다. ① 위원회의 심

213) 장애인복지법 제84조 제3항

리·의결 방식이 대부분 서면결의 등 형식적으로 운영되도록 되어 위원간의 충분한 논의가 이루어지지 않아 국민의 권리구제에 미흡하고, 준사법적 절차가 지켜지지 않고 있다. 또한 ② 심사청구에 대한 객관적이고 공정한 결정을 위해서는 위원회가 독립적으로 운영되어야 하나 대다수 위원회의 조직 구성이 독립적이지 못하고, 위원회가 자문 위원회의 역할에 그치고 있다. 따라서 심판기관의 심판에 대한 객관성과 공정성을 확보하기 위한 개선방안을 제시한다.

## (2) 개정 법률안

### 1) 사회보험법분야 개정안 제시

현행 사회보험법분야의 법률에 각각 불복심사기관을 두고 있다. 국민연금법상의 ‘국민연금재심사위원회’와 국민건강보험법상의 ‘건강보험분쟁조정위원회’, 산업재해보상보험법상의 ‘산업재해보상보험재심사위원회’, 고용보험법상의 ‘고용보험심사위원회’ 등이다. 심판기관의 심사대상 성격이 유사하고 따라서 대표적인 국민건강보험법상의 심판기관에 대한 분석과 개선사항을 제시한다. 특별행정심판기관에도 준사법적 절차가 진행되므로 공정하고 객관적인 심판을 위해서는 조세심판이나 토지수용위원회 등 다른 특별행정심판기관의 준사법적 심리절차를 규정할 필요가 있다. 현재 이러한 준사법적인 절차 규정이 명확하게 규정되어 있지 않다. 예컨대, 국민연금법의 경우 국민연금재심사위원회에 대한 재심사청구시 “재심사위원회의 재심사와 재결에 관한 절차에 관하여는 행정심판법을 준용한다.”고 규정하여 행정심판법상의 준사법절차가 준용됨을 규정하고 있다.<sup>214)</sup> 그 외 국민건강보험은 이러한 규정이 없고, 산업재해보상보험법과 고용보험법은 유사한 규정을 두고 있으나 명확하지 않다. 따라서 이에 대한 개정안을 제시한다. 심판기관의 공정성을 위한 조직의 독립성에 대해서는 이미 개정안을 제시한바 있다.

214) 국민연금법 제112조 1항 참조.

<표 24> 사회보험법 분야 개정안 예시

| 법 률                   | 현 행                                                                                                                                                                                                                                                                           | 개 정 안                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 국민<br>건강<br>보험법       | 현행 규정 없음                                                                                                                                                                                                                                                                      | <p>제##조(행정심판과의 관계)</p> <p>① 제88조에 따른 심판청구의 심사절차에 관하여는 「행정심판법」을 준용한다.</p> <p>② 제88조에 따른 심판청구 사항에 대한 건강보험분쟁조정 위원회회의 재결은 「행정소송법」 제18조를 적용할 때 「행정심판법」에 따른 행정심판으로 본다.</p>                                                                                                                                                            |
| 산업<br>재해<br>보상<br>보험법 | <p>제111조(다른 법률과의 관계)</p> <p>① 제103조 및 제106조에 따른 심사 청구 및 재심사 청구의 제기는 시효의 중단에 관하여 「민법」 제168조에 따른 재판상의 청구로 본다.</p> <p>② 제106조에 따른 재심사 청구에 대한 재결은 「행정소송법」 제18조를 적용할 때 행정심판에 대한 재결로 본다.</p> <p>③ 제103조 및 제106조에 따른 심사 청구 및 재심사 청구에 관하여 이 법에서 정하고 있지 아니한 사항에 대하여는 「행정심판법」에 따른다.</p> | <p>제111조(다른 법률과의 관계)</p> <p>① 제103조 및 제106조에 따른 심사 청구 및 재심사 청구의 제기는 시효의 중단에 관하여 「민법」 제168조에 따른 재판상의 청구로 본다.</p> <p>② 제88조에 따른 심판청구의 심사절차에 관하여는 「행정심판법」을 준용한다.</p> <p>③ 제106조에 따른 재심사 청구에 대한 재결은 「행정소송법」 제18조를 적용할 때 행정심판에 대한 재결로 본다.</p> <p>④ 제103조 및 제106조에 따른 심사 청구 및 재심사 청구에 관하여 이 법에서 정하고 있지 아니한 사항에 대하여는 「행정심판법」에 따른다.</p> |

## 2) 공공부조법, 사회복지서비스 및 사회복지사업 분야의 경우

현행 공공부조분야의 법률의 경우 국민기초생활보장법과 의료급여법, 기초노령연금법상에서 이의신청절차를 규정하고 있다. 하지만 그 법적 성질이 강학상의 이의신청에 해당하고 특별 행정심판제도로 볼 수 없고<sup>215)</sup>, 게다가 이의신청에 대한 판단을 자치단체장이나 보건복지부장관 등에게 하도록 하고 있다. 따라서 특별 행정심판제도 정비와 직접적인 관련이 없어 개정안에서 제외한다. 다만, 공공부조분야 법률에서 이의신청 후 일반 행정심판을 제기할 수 있다고 규정하고 있어서 사실상 사회보험법분야와 달리 특별 행정심판절차를 인정하지 않고 있다고 볼 수 있다. 따라서 차후에 공공부조분야의 권리구제절차로서 특별행정심판제도로 전환할 것인가에 대한 연구가 있어야 할 것이다. 이점은 사회복지서비스 및 사회복지사업 분야의 경우도 동일하다.

사회복지서비스 및 사회복지사업 분야에도 아동복지법, 노인복지법, 장애인복지법, 영유아보육법, 정신보건법 등 25개 법령이 있다. 그 중 노인복지법과 한부모가족지원법, 장애인복지법에서 복지실시기관에 대한 심사를 청구를 규정하고 있으나 장애인복지법에서 심사청구에 대한 결정에 이의가 있는 자는 「행정심판법」에 따라 행정심판을 제기할 수 있다고 규정하고 있어서<sup>216)</sup> 성질상 강학상 이의신청에 해당한다. 따라서 본 연구보고서의 특별 행정심판제도에 요구되는 개정안에서 제외한다.

215) 그에 대한 구체적 내용은 보고서 208면 참조.

216) 장애인복지법 제84조 제3항

## 제 5 장 결 론

그 동안 행정법 영역에서 일반 행정심판과 특별행정심판과의 관계에 대한 많은 연구와 법제도적 정비가 있어왔다. 통상적인 행정작용에 대한 권리구제절차로 행정심판제도가 많은 역할을 해온 바 있다. 그러나 복잡·다기한 모든 행정작용을 일반 행정심판절차로 다루기에는 현실적 어려움이 있어 특수한 분야의 경우 제한적으로 특별 행정심판제도를 운영하여 왔다. 조세심판원의 조세심판청구, 공무원징계에 대한 소청심사위원회의 소청제도, 토지수용에 대한 토지수용위원회에 대한 이의신청, 노동사건에 관한 재심사청구 등이 대표적이고, 그 외 의료사건 등 특정 분야에서 특별행정심판제도를 운영해 오고 있다. 관련 분야의 많은 연구가 있어왔으나 유독 사회복지행정영역에서 만큼은 특별행정심판과 관련된 체계적 정비가 이루어진바 없어 사회복지수급권자의 권리구제에 혼선과 어려움을 주고 있다.

우리나라의 행정법상의 쟁송체계가 행정심판과 행정소송으로 구분되어 있는 현실을 감안할 때 사회복지수급권자에게 유리한 권리구제의 방법은 그 특성상 권리구제의절차가 용이하고, 신속하게 분쟁을 해결할 수 있어야 한다. 또한 적은 비용으로 전문적인 심판기관에 의해 해결될 것이 요구된다. 이러한 점에서 소송에 앞서 행정심판 내지는 특별 행정불복절차에 따라 분쟁을 해결하는 것이 사회복지수급권자의 권리구제에 효율적이라는 점은 분명하다. 이를 실현하기 위해서는 본문에서 논의한 바와 같이 사회복지법령에서는 권리침해의 객체가 사회적 약자라는 점과 생계유지를 위해 신속한 권리구제가 필요하다는 특성 때문에, 이의신청 등 간이한 불복절차를 대부분 도입·운영하고 있다. 하지만 사회복지분야에서 특별 행정심판을 인정한 제도적 취지를 살리기에는 많은 문제가 있음을 본문에서 검토하고, 그에 대한 개선방안을 제시하였다.

복지국가를 지향하는 오늘날 특별행정심판의 기준과 원칙에 반하는 각종 불복제도는 사회적 약자의 권익구제 여부와 직결된 사항이기 때문에 더욱 문제되고 있다. 사회복지분야의 특별행정심판제도 정비방안으로 가장 근본적인 개선방안은 본문에서 제안한 바와 같이 사회복지행정의 불복절차에 관한 규정을 각 영역별 특장을 고려하여 영역별로 통일적으로 규정하고, 일본과 같이 실현할 독립된 전문기관의 설치가 필요하다. 그러나 현재의 입법현실을 고려할 때 이러한 제도적 개선을 마련하려면 이에 대한 다양한 의견수렴과 사회복지영역 이외의 특별행정심판과의 관계까지 고려하여야 하기 때문에 현실적으로 많은 시간이 필요하다. 또한 사회복지분야의 법률 외에 다른 법률들의 개정도 포함하여야 한다. 따라서 이러한 법현실을 감안하여 사회복지 각 영역별 특별행정심판의 통합과 특별 심판기관의 설립은 단기적 연구가 아닌 중장기적 연구가 필요하여 본 연구보고서에서는 개선 방향만 제시하고 구체적인 법률의 개정안은 일부만 제시하였다. 현재의 입법현실을 고려하여 현행의 각 분야별 개별적인 특별 행정심판절차를 유지하면서 ① 일반 행정심판과의 명확한 관계설정, ② 이의신청, 심사청구, 재심사청구 등 혼재되어 있는 불명확한 권리구제 절차에 대한 법적 성격에 따른 규정의 개선, ③ 특별행정심판제도의 취지를 살린 심판기관의 전문성 및 독립성 확보 방안, ④ 사회복지 수급권자의 처지를 반영한 신속하고, 객관적이고 공정한 권리구제절차를 위한 개선방안에 대한 관련 법률의 개정방안을 제시하였다.

본 연구보고서의 이러한 개선방안이 근본적인 것이 아니라 일시적이고 단기적인 해결방안에 해당하고, 이를 토대로 중장기적인 전반적인 연구가 있어야 한다. 사회복지분야에 한정된 문제가 아니라 ‘일반 행정심판과 특별행정심판과의 관계설정’이라는 큰 틀에서 관련된 특별행정심판제도를 종합적으로 고려하는 연구가 진행되어야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

- 국민권익위원회, 행정심판·행정소송·행정절차제도의 조화방안 연구, 2012.8
- 김성수, 행정법I, 법문사, 2002.
- 김승열, 특별행정심판에 관한 연구-개별법상 각종 불복절차의 분석-행정심판절차의 개선 방안에 관한 고찰, 행정심판제도개선연구 논문집, 법제처 2004
- 김영삼·전광석·김광수, 사회보험법의 헌법적 문제에 관한 연구, 헌법재판연구 제11집, 헌법재판소, 2000. 10.
- 김용섭, 독일의 행정심판에 관한 연구, 월간 법제 제461호, 법제처, 1996. 5.
- 김용진, 이의신청등과 행정심판, 월간 법제, 1999.12, 법제처
- 김정순, 행정심판제도의 발전방안연구, 한국법제연구원, 2002.12
- 김춘환, 행정구제법강의, 조선대학교출판부, 2000.
- \_\_\_\_\_, 우리나라의 행정절차법과 미국 연방행정절차법의 비교연구, 공법연구 제27집 제1호, 한국공법학회, 1998.
- 김형남, 미국 행정법상 불복심사제도에 관한 연구, 공법연구 제28집 제4-2호, 한국공법학회, 1999.
- 박균성, 행정법 강의, 박영사, 2013.
- 박 인, 특별행정심판제도의 고찰, 월간 법제, 1997.4, 법제처
- 박정훈, 행정심판법의 구조와 기능, 행정법연구, 第21號, 2008.8
- 박태정, 공공부조 권리구제절차의 문제점 및 개선방안, 사회복지정책 제37권, 2010.3

참 고 문 헌

- 손윤석, 사회보험 관련법상 특별행정심판제도에 대한 고찰, 부산대학교 법학연구, 제53권 제1호, 2012.2.
- 송기민, 고수경, 박다진, 현행 사회보험 권리구제제도의 문제점 및 개선방안 한국사회보장학회, 사회보장연구 제22권 2호. 2006
- 신봉기 외 2인, 특별행정심판 제도에 관한 연구, 경북대학교, 2009.12
- 신봉기, 특별행정심판의 개념과 허용 요건, 경북대학교 법학논고, 제32집, 2010.2
- 안중범, 사회보장기본법 개정의 주요내용과 기대효과, 사회보장기본법 전부개정을 위한 공청회, 2010, 12, 20.
- 연화준, 사회복지법상의 법률관계에 대한 소고, 극동복지저널 제6권, 2010.12
- 이상희, 특별행정심판제도의 실태분석 및 발전방안, 월간 법제, 199.3, 법제처
- 이효용, 사회보장의 실현을 위한 공법학의 과제, 한양법학 제14집, 2003.12
- 이형하 외 5인, 사회복지법상의 권리구제에 관한 연구, 사회복지정책, 제37권 제1호, 2010.3.
- 조만형, 우리나라 사회보장법상 행정불복절차에 관한 연구, 공법연구 제35집 제2호, 2006.12,
- 조원탁 · 이형하 · 조준, 사회보장기본법의 관련 복지 제도 규정에 관한 연구, 사회보장연구, 제23권 제1호. 2007.
- 진명구, 사회보장기본법 및 개정안의 문제점과 개선방안, 한국사회보장학회, 사회보장연구 27권3호, 2011
- 채우석, 사회보장권과 행정성의 권리구제, 토지공법연구, 2001.9.

하명호, 사회보장행정에서 권리의 체계와 그 구제, 고려대학교 법학연구원, 고려법학 제64권. 2012.

한승훈, 사회보장실현을 위한 몇 가지 공법이론적 과제, 공법연구 제31집 제5호, 한국공법학회, 2003. 6.

\_\_\_\_\_, 우리나라 사회보험행정상 심급적 행정심판을 위한 법제적 고찰, 사회보장연구 제20권 제3호, 한국사회보장학회, 2004. 12.

2012년 국민연금통계연보, 국민연금관리공단, 2013.7.

Holly E. Dolbey, "Wetlands Permitting under Section 404 of the Clean Water Act: Do Proposals for an Administrative Appeals Process have any Appeal?", 13 Virginia Environmental Law Journal 651-52(1994).

Kenneth Culp Davis, Discretionary Justice, (Louisiana State University Press, 1969), p.144

Russell L. Weaver, "Appellate Review in Executive Departments and Agencies", Administrative Law Review 48(1996) pp.251-253.

塩野宏、行政法Ⅱ[第三版], 37-8頁.

原田尚彦、行政法要論[全訂第4版]、278頁.

豊島明子、「社会福祉における行政不服審査の課題」、『行政不服審査制度の改革』、223頁.

障害者福祉研究会編、『逐条解説障害者自立支援法』、219頁.

池田和彦、砂脇恵、『公的扶助の基礎理論-現代の貧困と生活保護制度』, ミネルバ書房、75頁.

<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/shinsa/syakai/02-02.html> 2013.10.27.

참 고 문 헌

<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/shinsa/syakai/01-02.html>

<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/shinsa/syakai/03-01-04.html>  
2013.10.27.

[http://www.asahi-kasei.co.jp/maison/ma-net/archives/2005/02/post\\_130.html](http://www.asahi-kasei.co.jp/maison/ma-net/archives/2005/02/post_130.html)  
2013.10.27.