

# 社會扶助<sup>1)</sup>關聯法の 問題點과 改善方案

李 成 基\*

## 제1장 머리말

어느 사회에서나 빈곤은 존재하여 왔으며, 빈곤을 해소하고자 하는 노력도 계속되어 왔다. 초기 사회에서는 자연발생적인 상부상조에 의하여, 중세사회에서는 종교단체나 통치집단의 자선에 의하여, 근세사회에서는 구빈제도에 의하여, 그리고 현대 산업사회에서는 사회보장제도에 의하여 빈곤을 해소하고자 하는 노력이 계속되고 있다.

이처럼 빈곤을 해결하고자 하는 노력은 오래 전부터 국가와 사회의 중요한 목표 중의 하나였으며, 아직도 사회복지의 일차적인 목표가 되고 있다. 이러한 구빈 제도의 현대적인 형태인 사회부조제도는 빈곤에 대하여 최종적인 정책대안(safety net)이라는 점에서 제도적인 의의를 갖고 있으며, 특히 사회보험제도가 시행되지 못하고 있거나 초기단계에 있는 사회에서는 그 중요성이 더욱 강조되고 있다. 이러한 의미에서 우리나라의 사회부조제도 역시 생활유지의 능력이 없거나 생활이 어려운 자에게 국가가 필요한 보호를 해줌으로써 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 도와 국민전체의 복지를 향상시키는데 그 목적을 두고 있다.

사회부조(관련)법은 이와 같은 제도적 목적을 달성하기 위하여 직접적이고 최종적인 정책수단을 규정하는 법을 말한다. 우리 나라 헌법 제34조는 '모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다', '생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다' 라고 규정함으로써 사회부조법의 법적 근거를 제시하고 있다.

그 동안 사회부조분야에서는 많은 연구가 축적되어 왔으나, 이들 연구의 대부분은 사회부조의 이론이나 제도에 대한 체계적인 해설을 시도하거나 정책현황에 대한 분석과 개선방안을 제시하는데 치중되어 왔다. 그러나 우리 나라의 사회부조제도는 사회부조법의 내용을 근거로 시행되고 있다는 점을 감안할 때, 사회부조를 법적인 측면에서 분석하고 개선방안을 제시한다는 것은 의의가 있다고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서

---

\* 한국보건사회연구원 책임연구원

1) 본 연구에서는 우리나라에서 일반적으로 사용되고 있는 공적부조라는 용어 대신에 사회부조라는 용어를 사용하였다. 공적부조라는 용어는 1909년 영국의 「왕실위원회 다수파 보고서」에서 처음으로 공용어로 사용되었으며, 사적부조 즉 민간의 자선(charity)에 대비되는 용어로 국가에 의한 공적인 부조라는 개념으로, 주로 미국이나 일본 등에서 사용되고 있다. 우리나라에서는 「사회보장에 관한 법률」 제2조(사회보장의 정의)에서 '이 법에서 사회보장이라 함은 사회보험에 의한 제급여와 무상으로 행하는 공적부조를 말한다'라고 규정하여 법률적인 용어로서도 사용되고 있다. 그러나 사회복지가 발달한 유럽에서는 이차 대전 이후 사회부조(social assistance)라는 용어가 보편적으로 사용되고 있으며, 이는 종래의 자선적 느낌이 강한 공적부조라는 용어를 보다 근대적인 사회적 연대와 권리에 의거한 개념으로 발전시킨 것이다.

는 사회부조의 개념이나 이론에 대한 정리는 최소한에 그치고, 실제 사회부조법의 내용과 문제점을 정책적 차원이 아닌 법리적 차원에서 분석하고 개선방안을 제시하고자 한다.

본 연구의 내용은 제2장에서는 우선 사회부조의 개념을 어떻게 규정할 것인가를 살펴보고, 사회부조가 사회복지제도로써 갖고 있는 고유한 원리와 제도를 시행하는 과정에서 이러한 원리를 달성하기 위하여 지켜야 하는 원칙을 정리하였다. 그리고 우리 나라 사회부조법의 체계를 분석하여 사회부조법의 범위를 설정하고, 연구의 대상으로 생활보호법, 의료보호법, 재해구호법의 내용을 정리하였다. 제3장 사회부조법의 분석에서는 우선 현행 사회부조법을 내용상, 운영상, 체제상의 3부문으로 나누어 각 부문별로 문제점을 분석하고 이에 대한 개선방안을 제시하였다.

## 제2장 사회부조와 사회부조법

### 제1절 사회부조의 개념

사회부조란 일반적으로 국가의 공적인 책임으로 도움을 필요로 하는 국민들에게 비기여 급여(noncontributory benefit)를 제공하는 제도를 말하며, 공적부조(public assistance), 국민부조(national assistance), 소득지원(income support) 등으로 불리기도 한다. 즉 사회부조는 저소득층을 대상으로 자산조사를 전제로 지급되는 현금 및 서비스를 의미하며, 이에 필요한 재원은 국가의 일반세입에서 지출된다.

우리 나라에서는 아직 사회부조의 개념을 법률적으로 규정한 예가 없으나, 현재 입법을 준비중인 「사회보장기본법(안)」에서는 '사회부조라 함은 국가 또는 지방자치단체의 책임으로 생활유지 능력이 없거나 생활이 어려운 저소득 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도를 말한다'<sup>2)</sup>라고 규정하고 있다.

### 제2절 사회부조의 원리와 원칙

사회부조는 국민의 생존권을 보장한다는 목표와 함께 국가의 일반세입으로 일정소득 이하의 국민을 보호한다는 특성을 동시에 지니고 있기 때문에, 사회부조제도는 이러한 목표를 달성하기 위하여 요구되는 제도적 원리와 이러한 특성을 반영하기 위한 운영상의 원칙이 있다. 이러한 제도적 원리와 운영상의 원칙은 제도를 설계하고 운영하는데 있어서 기준이 될 수 있을 뿐만 아니라, 제도를 평가하는데 있어서도 기준이 될 수 있을 것이다.<sup>3)</sup>

#### 1. 생존권 보장의 원리

생존권 또는 생존권적 기본권이란 모든 국민이 인간다운 생활을 유지하기 위하여 필요한 조건을 국가가 보장해 줄 것을 요구할 수 있는 권리이며, 생존권 보장의 원리란 국가가 생활이 어려운 모든 국민의 생

2) 정경배 이성기, 「사회보장기본법의 정책구상」, 한국보건사회연구원, 1994.

3) 이성기, 「생활보호법의 원리에 의한 현행 생활보호사업의 평가」, 한국보건사회연구원, 1989.

존권을 보장하여야 한다는 원리이다.

이처럼 현대국가가 보장하는 생존권은 다음과 같은 두 가지 특색을 지니고 있다. 첫째, 생존권은 사회적 약자에 대한 국가의 시혜가 아니라 사회구성원으로서 당연한 권리이며, 둘째, 생존권은 단지 살아갈 수 있는 정도가 아니라 건강하고 문화적인 생활을 할 수 있는 정도여야 한다는 것이다.

헌법 제32조 1항은 '모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.'라고 규정하여 생존권을 명시하고 있으며, 그 수준도 인간다운 생활이라고 명시하고 있다. 따라서 관계법률은 모든 국민이 인간다운 생활을 할 수 있도록 보장하고, 사회참여의 균등한 기회를 보장하기 위한 법적 조치를 마련하여야 한다.

이러한 생존권 보장의 원리는 사회부조의 시행과정에서는 신청보호의 원칙으로 나타나며, 보호신청을 권리로서 보장하는 신청보호의 원칙은 생존권 보장의 원리를 절차적으로 표현한 것이다.

## 2. 평등의 원리

모든 국민은 인간다운 생활을 유지하기 위하여 필요한 보호를 받을 수 있다는 생존권 보장의 원리에 입각하여, 관계법률이 정한 요건에 충족되면 성별, 인종, 종교, 사회적 신분 등을 이유로 차별을 받지 않고 평등하게 보호를 받을 권리를 갖는다는 것이다. 이러한 평등의 원리는 보호의 대상이 되는 것에 차별을 두지 않는다는 것이며, 보호의 내용에 있어서도 무차별 평등할 것을 의미하는 것은 아니다. 따라서 사회부조는 필요(need)에 따라 보호의 내용이 개별화되어야 하며, 이러한 보호의 개별화는 시행과정에서 필요충족의 원칙으로 나타난다.

## 3. 국가 책임의 원리

생활이 곤궁한 모든 국민의 생존권 보장을 국가의 책임으로 하는 원리이며, 이를 위한 사회부조제도를 실시할 궁극적인 책임은 국가가 진다는 것이다. 즉 국가는 국가의 책임으로 사회부조제도를 운영하기 위한 행정 및 재정체계를 확립하여야 한다.

사회부조의 국가책임과 관련하여 헌법 제34조 5항에서는 '생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다'고 규정하고 있다.

## 4. 보충성의 원리

이는 생활이 곤궁한 피보호자가 이용할 수 있는 그의 자산, 능력 및 그 밖의 모든 것을 활용한 후, 여기에서 부족한 부분을 보충해 주는 원리이다.

사회부조에 있어서 전제조건으로 노동의 능력이나 자산의 활용 등 개인으로서 가능한 모든 수단을 강구하도록 요구하는 것은 사회부조의 재원이 국민의 세금에 의하여 마련되기 때문이며 만약 이와 같은 전제 조건이 충족되지 않는다면 그것은 사회정의와 공평의 원리에 어긋나기 때문이다. 이러한 보충성의 원리는 구체적으로 자산 및 능력 우선활용의 원칙, 타법 우선보호의 원칙, 친족 우선부양의 원칙 등으로 나타난다.

## 5. 최저생활 보장의 원리

생존권을 보장하기 위한 사회부조의 급여수준은 단순히 생계를 유지할 수 있는 최저생활수준이 아닌, 건강하고 문화적인 생활의 수요를 충족시킬 수 있는 최저생활수준이 되어야 한다는 원리이다. 그러나 이러한 건강하고 문화적인 생활을 할 수 있는 최저생활수준이 구체적으로 어떠한 수준인지는 명확하지 않으며, 그 사회의 경제능력, 생활수준, 사회적 합의에 따라 달라질 것이다. 따라서 이러한 최저생활의 보장을 위하여 국가는 객관적인 조사를 바탕으로 사회부조의 수준을 국가의 재정능력에 맞게 단계적으로 조정하여야 한다.

이러한 최저생활 보장의 원리는 사회부조의 시행과정에서 구체적으로 최저 기준과 정도의 원칙으로 나타난다.

## 6. 자립조장의 원리

사회부조를 받는 자에게 내재되어 있는 가능성을 끌어내어 도와줌으로서 수급자가 독자적으로 사회생활에 적응해 나갈 수 있도록 하는 원칙이다. 이는 생활의 개인책임을 강조하는 것으로 사회부조의 목적이나 내용이 최저생활을 보장할 뿐 만 아니라 보다 궁극적으로는 수급자가 자기 힘으로 살아갈 수 있도록 하려는 것이다. 따라서 사회부조는 물질적인 급여와 함께 사회사업가의 전문적인 서비스를 제공하여 수급자의 잠재능력을 파악하고 개발하여 스스로 생활을 영위할 수 있도록 원조하고 아울러 국가의 재원도 절약하여야 한다.

## 제3절 사회부조법의 범위와 내용

우리 나라의 사회보장에 관한 현행 법체계는 헌법을 정점으로 하여 사회보장 일반에 관한 법률, 사회보험에 관한 법률, 사회부조에 관한 법률, 사회복지서비스에 관한 법률 그리고 기타 사회보장 관련법률로 나누어진다.

이러한 사회보장법체계에서 헌법상의 생존권 보장을 구체적으로 실현하기 위한 사회부조에 관한 법률은 생활보호분야에는 「생활보호법(1982)」과 「의료보호법(1991)」, 그리고 「일제하 일본군위안부에 대한 생활안정지원법(1993)」과 「귀순북한동포보호법(1993)」이 있으며, 재해구호분야에는 「재해구호법(1962)」과 「의사상자보호법(1990)」이 있다.<sup>4)</sup>

사회부조의 범위에 보훈을 포함시키는 견해도 있으나<sup>5)</sup>, 보훈은 빈곤에 대한 국가의 보호가 아닌 과거의 공훈에 대한 국가의 보상이라는 점에서 대상의 자격과 급여의 성격이 상이함으로 일반적으로 사회부조의 범위에서 제외된다. 본 연구에서는 우리 나라 사회부조법의 대표적인 법률이라고 할 수 있는 생활보호법을 중심으로, 의료보호법과 재해구호법의 내용을 살펴보고자 한다.<sup>6)</sup>

4) 한국법제연구원, 「대한민국 현행 법령집」, 제38편 사회복지, 1994.

5) 전재경, 「생활보호법제의 운용실태와 개선방향」, 한국법제연구원, 1992, 21쪽.

6) 생활보호분야의 「일제하의 일본군위안부에 대한 생활안정지원법」은 과거 일제하의 특수한 피해에 대한 국가의 보호라는 점에서, 「귀순북한동포보호법」은 북한에서 귀순한 동포의 생활 정착을 위한 국가의 지원이라는 점에서, 그리고 재해보호분야의 「의사상자보호법」은 타인의 위해를 구제하다가 신체의 부상을 입은 자와 그 가족 및 사망한 자의 유족에 대한 국가의 보상 및 보호라는 점에서, 일반적인 빈곤에 대

## 1. 생활보호법(1982. 12. 31, 법률 제3623호 전문개정)

생활보호법은 헌법의 생존권 보장의 이념에 근거하여, 생활유지의 능력이 없거나 생활이 어려운 자에게 필요한 보호를 하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성함으로써 사회복지에 기여함을 목적으로 하고 있다. 따라서 생활보호법은 생존권의 구체적인 실현을 목적으로 하는 사회복지법 중에서 가장 대표적인 법률이라고 할 수 있다.

현행 생활보호법의 내용은 전체 9장 43조로 구성되어 있으며, 제1장 총칙, 제2장 보호의 종류와 방법, 제3장 보호기관, 제4장 보호의 실시, 제5장 보호시설, 제6장 피보호자의 권리와 의무, 제7장 이의신청, 제8장 보호비용, 제9장 벌칙으로 나누어진다.

### 1) 총칙

- 목적(제1조): 생활유지의 능력이 없거나 생활이 어려운 자에게 필요한 보호를 행하여 이들의 최저생활을 보호하고 자활을 조성함으로써 사회복지의 향상에 기여함.

- 용어의 정의(제2조): “피보호자”, “보호금품”, “보호기관”, “부양의무자”에 대한 정의

- 생활보호대상자의 범위(제3조): ① 65세 이상의 노쇠자, ② 18세 미만의 아동, ③ 임산부, ④ 폐질 또는 심신장애로 인하여 근로능력이 없는 자, ⑤ 기타 생활이 어려운 자로서 보호기관이 이 법에 의한 보호를 필요하다고 인정하는 자

- 보호의 기본원칙(제4조): 보호대상자가 자신의 생활유지와 향상을 위하여 그 자산과 근로능력 등을 최대한 활용하는 것을 전제로 이를 보충 발전시킴.

- 보호의 기준(제5조): 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 수준.

### 2) 보호의 종류와 방법

- 보호의 종류와 내용(제7조-제14조): 생계보호, 의료보호, 자활보호, 교육보호, 해산보호, 강제보호

### 3) 보호기관

- 보호기관(제15조): 보호대상자의 거주지를 관할하는 서울특별시청, 직할시장, 시장 또는 군수

- 생활보호위원회(제16조)

### 4) 보호의 실시

- 보호대상자의 조사 보고(제17조): 매년 1회 이상 조사 보고

- 보호의 신청(제18조)

- 보호의 결정(제21조): 보호신청이 있을 때에는 지체없이 보호 여부를 결정하고 이를 신청인에게 통지하여야 함.

- 보호의 변경(제23조, 제24조)

### 5) 보호시설(제25조, 제26조)

### 6) 피보호자의 권리와 의무(제27조-제30조)

---

한 국가의 보호를 연구대상으로 하는 본 연구에서는 제외시키고자 한다.

## 7) 이의신청

- 도지사에 대한 이의신청과 결정(제31조, 제32조)
- 보사부장관에 대한 이의신청과 재결(제33조, 제34조)

## 8) 보호비용

- 보호비용의 분담(제36조): 서울특별시(국가 5/10 이하, 서울시 5/10 이상), 직할시(국가 8/10 이상, 직할시 2/10 이하), 시 군(국가 8/10이상, 도 1/10 이상, 시 군 1/10 이하)
- 비용의 징수(제39조): 피보호자에게 부양능력이 있는 부양의무자가 있는 경우에는 부양비용을 징수할 수 있음.

## 9) 벌칙(제41조-제43조)

### 2. 의료보호법(1991. 3. 8, 법률 제4353호 전문개정)

의료보호는 1961년 생활보호법이 제정되면서 생활보호대상자를 대상으로 주로 국공립 의료기관에서 무료 진료로 시작하였으나, 의료의 내용이 빈약하여 의료보장으로서 실효를 거둘 수 없었다. 1976년 9월에는 전국의료보장 기반확립을 위한 「의료시혜 확대방안」이 마련되고, 1977년 1월 4일에는 이에 따라 「의료보호에 관한 규칙」이 제정되어 생활보호법상의 의료보호에 관한 미비점을 보완하였으며, 동년 12월 31일에는 의료보호법이 제정되었다. 그후 1989년에는 전국민의료보험이 실시되는 등 의료보장의 여건이 변화함에 따라 의료보호의 내용을 확대하고 법의 미비점을 개선하여 의료보호의 내실화를 도모하고자 1991년 3월 8일에는 의료보호법을 개정하였다.

의료는 인간의 생명을 지키는 중요한 수단이기 때문에, 의료보장은 소득보장과 함께 사회보장의 핵심적인 내용이라고 할 수 있다. 이러한 의료보장 중에서도 빈곤 때문에 건강을 유지할 수 없는 자에 대한 치료를 목적으로 하는 의료보호는 헌법이 규정한 인간다운 생활을 보장하기 위한 기본적인 제도라고 할 수 있다.

현행 의료보호법은 전체 30조로 구성되어 있으며, 주요내용은 다음과 같다.

#### 1) 목적과 대상

- 목적(제1조): 생활유지의 능력이 없거나 생활이 어려운 자에게 의료보호를 실시함으로써 국민보건의 향상과 사회복지의 증진에 이바지함.

- 용어의 정의(제2조): “의료보호진료기관”, “제1차 진료기관”, “제2차 진료기관”, “제3차 진료기관”에 대한 정의

- 보호대상자(제4조): ① 생활보호법에 의한 생활보호대상자, ② 재해구호법에 의한 이재민, ③ 의사상자보호법에 의한 의사상자 및 의사자 유족, ④ 국가유공자예우 등에 관한 법률에 의한 대상자, ⑤ 중요 무형문화재의 보유자 및 가족, ⑥ 귀순북한동포보호법의 보호를 받는자와 가족, ⑦ 기타 생활유지의 능력이 없거나 생활이 어려운 자로서 대통령령이 정하는 자

- 적용배제(제5조): 타법 우선의 의료보호

#### 2) 보호기관

- 보호기관(제6조): 시장, 군수, 구청장
- 의료보호심사위원회(제3조)

### 3) 보호의 내용

- 보호의 내용(제8조): ① 진찰, ② 처치 수술 기타의 치료, ③ 약제 또는 치료재료의 지급, ④ 의료시설에의 수용, ⑤ 간호, ⑥ 이송 기타 의료목적의 달성을 위한 조치, ⑦ 분만

### 4) 보호의 실시

- 보호기간(제9조): 연간 180일 이내
- 보호의 제한(제12조): ① 자신의 범죄행위나 고의로 사고를 발생시킨 경우, ② 제3자의 고의 과실에 의한 경우, ③ 정당한 사유없이 이 법의 규정이나 의료보호진료기관의 지시에 따르지 아니한 경우

### 5) 보호비용

- 보호비용의 대불(제15조): 보호비용을 의료보호기금에서 대불함.
- 부당이득의 징수(제19조): 사위 기타 부정한 방법으로 의료보호를 받은 경우 보호비용을 징수함.
- 의료보호기금(제21조): 기금은 국고보조금, 지방자치단체의 출연금, 당해 기금의 결산상 잉여금 등으로 조성함.

### 6) 벌칙(제28조)

## 3. 재해구호법(1962. 3. 20, 법률 제1034호)

우리 나라 부조의 초기 형태는 재해구호로 시작되었다. 전통적인 사회에서는 수해나 한해가 심하여 오래 전부터 구호를 해 왔으며, 이는 오늘날까지 계속되어 국가는 많은 예산을 투입하여 재해구호를 하고 있다. 우리 나라의 재해구호법은 1962년 제정되었으며, 비상재해가 발생하였을 때 응급적인 구호를 행함으로써 재해의 복구, 이재민의 보호와 사회질서의 유지를 목적으로 한다. 이러한 재해구호법은 전체 24조로 구성되어 있으며, 주요내용은 다음과 같다.

### 1) 목적과 대상

- 목적(제1조): 비상재해가 발생하였을 때 응급적인 구호를 행함으로써 재해의 복구, 이재민의 보호와 사회질서의 유지를 기함.

- 구호의 대상(제2조): 조해, 풍해, 수해, 화재 기타의 재해로 인하여 동일한 지역내에서 다수의 이재자가 발생하여 응급적인 구호의 필요가 있을 때.

### 2) 구호기관

- 구호기관(제3조): 이재자의 현재지를 관할하는 서울특별시 또는 도
- 재해구호대책위원회(제4조): 보건사회부와 서울특별시, 도에 위원회를 둠.

### 3) 구호의 종류

- 구호의 종류(제5조): ① 수용시설의 제공, ② 급식 또는 식품, 의류, 침구, 학용품 기타 생활 필수품의

급여, ③ 의료 및 조산, ④ 이재자의 구출, ⑤ 이재주택의 응급수리, ⑥ 생업에 필요한 자금, 기구 또는 자제의 급여나 대여, ⑦ 생업알선, ⑧ 장사, ⑨ 기타

#### 4) 구호의 실시

- 협조의무(제6조): 대한적십자사 및 구호관계단체는 구호에 협조하여야 함

#### 5) 구호비용

- 국고부담(제14조): 정부는 서울특별시 및 도가 지변하는 손실보상금, 실비변상금 수당, 위탁비용과 구호비용의 7/10을 부담함

- 지방자치단체의 재해구호기금의 적립(제15조)

#### 6) 벌칙(제18조)

## 제3장 사회복지법의 분석

### 제1절 법 내용의 분석

기존의 사회복지에 관한 연구는 대부분 사회복지의 내용에 관한 연구라고 할 수 있다.<sup>7)</sup> 기존의 연구에서 주로 지적되는 문제점은 정책적인 측면에서 분석한 대상자 선정의 적정성에 관한 문제와 급여의 충분성에 관한 문제이다. 본 절에서는 사회복지의 내용을 법적인 측면에서 접근하여 우선 사회복지의 권리성에 대하여 논의하고 대상자 구분 조항의 법 적합성과 보호제한 규정의 타당성 등을 논의하고자 한다.

#### 1. 사회복지권의 성격에 대한 규정

사회복지법을 논하는데 있어서 가장 우선적인 것은 헌법의 생존권과 이를 제도적으로 보장하는 사회복지 조를 받을 권리, 즉 사회복지권의 성격을 어떻게 규정하고 이를 구체화할 것인가 하는 문제이다. 이러한 사회복지권의 성격을 규정하는데 있어서 근거는 헌법의 생존권 조항을 어떻게 해석하는가에 달려 있다고 할 수 있다.

##### 1) 헌법의 생존권 규정

헌법에서 최초로 생존권의 이념을 규정한 것은 1919년 독일의 바이마르(Weimar)헌법이다. 이러한 이념은 제2차 세계대전 후 제정된 각국의 헌법과 세계인권선언 등에 계승되었고, 오늘날에는 세계 각국의 헌법에 명문으로 규정되기에 이르렀다. 세계 각국의 헌법에 규정된 인간의 기본적 권리로서의 생존권은 그 내용과 성격이 다양하지만, 그 목적은 국민의 생존을 보장하기 위해 국가가 적극적으로 국민의 생활에 개입하며, 구체적인 내용은 사회보장정책을 통해서 실천한다는 것이다. 따라서 구체적인 생존권의 보장

7) 이두호 최일섭 외, 「빈곤론」, 나남, 1991, 182-183쪽.



방식은 하위법인 각종 사회보장법률에 의하여 구체화된다.

그러나 헌법상에 규정된 생존권 조항의 법적 효력, 즉 헌법상의 생존권 조항이 하위 법령에 대하여 갖는 구속력에 대해서는 여러 가지로 해석되고 있으며 이러한 해석은 국민의 생존권의 실현에 구체적으로 영향을 미치기 때문에 그 성격을 규명하는 것은 매우 중요한 일이라고 할 수 있다.

우리 나라 헌법 제10조 인간의 존엄성과 기본인권 보장에 관한 조항에서는 '모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리를 가진다', '국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다'고 규정하고 있으며, 제34조에서는 이러한 인간의 존엄성과 행복추구를 위한 생존권을 구체화시켜 다음과 같이 규정하고 있다.

- ① 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.
- ② 국가는 사회보장, 사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다.
- ③ 국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다.
- ④ 국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다.
- ⑤ 신체장애자 및 질병 노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다.
- ⑥ 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.

## 2) 생존권의 성격에 대한 해석

헌법상 생존권 조항의 법적 성격에 대한 논쟁은 크게 프로그램 규정설과 법적 권리설로 나뉘며, 법적 권리설은 다시 추상적 권리설과 구체적 권리설로 나뉜다.<sup>8)</sup>

### (1) 프로그램 규정설

프로그램 규정설에 의하면 생존권은 국가의 사회 정책적 목표와 강령을 선언한 것에 불과하므로 국가가 사회보장권의 실현을 위한 입법이나 정책 프로그램을 별도로 실시하지 않는 한, 그에 관한 헌법의 규정만으로는 국가에 대한 구체적인 청구권이 인정되지 않으며 그 구체적인 입법이나 정책 프로그램이 없다는 것을 헌법위반이라 하여 법원의 법령심사권을 통하여 시정할 수 없다는 해석이다.

### (2) 추상적 권리설

추상적 권리설은 헌법의 생존권은 비록 그 규정이 추상적일지라도 법적인 권리이며, 또한 국가의 의무 이행이 재판에 의하여 강제될 수는 없을지라도 국가의 생존권 보장의 의무는 헌법에 의거한 법적 의무라는 해석이다. 추상적 권리설은 생존권이 이에 관한 정비된 법체계를 갖추고 있지 못하고 그 보장수단이 없다고 하더라도, 이는 권리로서 불완전하다는 것이지 권리를 부정하는 것은 아니라고 해석하고 있다. 그러나 이러한 추상적 권리설은 실질적 내용에서는 프로그램 규정설과 별다른 차이가 없는 것으로, 우리 나라 학계의 다수설이기도 하다.

### (3) 구체적 권리설

8) 권영성, 「헌법학개론」, 법문사, 1986, 374쪽.

구체적 권리설은 생존권에 관한 헌법 규정은 그 규정을 구체화하는 입법이 존재하지 않는 경우에도 현실적 효력을 갖는 규정이고 완전한 권리로서 생존권을 보장하는 것이라는 해석이다. 따라서 국가의 생존권 실현에 관한 부작위는 현실적이고 구체적인 권리의 침해가 되어 국민은 국가의 '부작위 위헌확인소송' 또는 '의무이행소송'을 제기할 수 있다고 한다. 1954년 독일의 판례로서 채택된 이후 대부분의 복지 선진국의 통설로서 인정되고 있다.

### 3) 외국의 입법례 및 판례

독일의 바이마르공화국 헌법 151조에서는 '경제생활의 질서는 모든 사람에게 인간다운 생활을 보장하기 위하여 정의의 원칙에 적합하여야 하며, 이러한 범위내에서 개인의 자유는 보장되어야 한다'라고 규정하여 세계 최초로 헌법에 생존권을 선언적으로 규정하였다.

현행 독일 헌법(Grundgesetz) 20조(사회국가조항)에서는 '생활형편을 사회적으로 형성하기 위해 적절한 사회법적 규정을 마련하도록 한다'고 규정하고 있으며, 이에 따라 독일의 사회법전 제1편 총칙 38조에서 급여청구권을 규정하고 있다.

이와 함께 사회부조권에 대한 독일 법원의 판례를 보면, 1954년에 이미 연방행정법원은 사회부조의 권리성을 인정하였으며(BVerwGE 1,159), 이러한 판결은 입법에 영향을 미쳐 1961년 연방 사회부조법 4조에서 사회부조 급여의 법적 청구권을 인정하였다.<sup>9)</sup>

한편 일본의 경우는, 헌법 25조에서 '① 모든 국민은 건강하고 문화적인 최저한도의 생활을 영위할 권리를 가진다, ② 국가는 모든 생활의 측면에 있어서 사회복지 사회보장 및 공중위생의 향상 및 증진에 노력하여야 한다' 라고 규정하고 있다.

그러나 이러한 헌법규정도 불구하고, 사회부조권에 관한 대표적인 소송인 아사히 소송의 판례를 보면, 제1심 판결은 국민의 생존권을 인정하고 국가는 이를 보장할 의무가 있다는 구체적 권리설을 채택하였으나(동경지방법재판소, 1960. 10. 19), 제2심에서는 외형적으로는 구체적 권리설을 채택하고 있으나 보호기준의 구체적인 판단에 대해서는 후대대신의 자유재량에 위임한 것으로 해석하였으며(동경고등재판소, 1963. 11.4), 제3심 판결에서는 더욱 후퇴하여 명확하게 프로그램규정설을 채택하였다(최고재판소, 1967. 5. 24).<sup>10)</sup>

### 4) 문제점과 개선방안

앞에서 살펴본 바와 같이 우리 나라 헌법의 생존권 규정은 매우 추상적이며, 이에 대한 해석도 명확하지 않다. 즉 우리 나라에서는 헌법의 생존권이나 그 구체적인 형태로서의 사회부조권의 법적 성격에 대한 판례가 아직 확립되지 않았으나<sup>11)</sup>, 학계의 다수설은 추상적 권리설 이라고 할 수 있다. 그러나 기본권으

9) 독일 연방사회부조법은 제1조 2항에서 '사회부조의 과제는 수급자에게 인간의 존엄성이 보장되는 생활이 가능하도록 하는 것이다'라고 규정하여, 독일 사회부조의 기본이념을 밝히고 있다. Bundesgesetzblatt, Teil 1, Bundessozialhilfegesetz, 1991.

10) 현외성, 「비교사회정책연구」, 성은출판사, 마산, 1991, 305-341쪽.

11) 1994년 2월, 헌법의 생존권 규정에 대한 법적 해석을 청구하는 사건이 헌법재판소에 접수되었다. 이는 「생활보호급여수준지침에 대한 위헌심리청구사건」으로, 80세 고령의 심 창섭씨 부부는 현행 생활보호수준이 헌법 34조의 인간다운 생활을 할 권리를 보장할 수 없는 수준이며, 따라서 생활보호 수준결정의 근거인 보사부 지침의 위헌 여부를 심리하여 달라고 헌법재판소에 청구하였으며(1994. 2. 22), 헌법

로서의 생존권은 오늘날 많은 나라에서 구체적 권리로서의 성격을 인정하고 있으며, 특히 사회부조권은 인간다운 생활을 실질적으로 보장받을 수 있는 최종적인 권리라는 점에서 사회부조법에서 그 구체적인 청구권을 규정하고 있다. 따라서 우리 나라도 이러한 특성을 감안하여, 헌법의 생존권에 대한 보다 적극적인 해석과 함께, 사회부조법의 목적에 기본권으로서의 생존권 보장을 명시하여야 할 것이며 실질적으로 인간다운 생활을 보장할 수 있는 사회부조 청구권에 대한 규정이 포함되어 있어야 할 것이다.

## 2. 대상자의 구분

### 1) 구분과 책정기준

생활보호법은 보호대상자의 범위를 ① 65세 이상의 노쇠자, ② 18세 미만의 아동, ③ 임산부, ④ 폐질 또는 심신장애자, ⑤ 기타 생활이 어려운 자로 규정하고 있다(제3조). 보호의 수준은 보호대상자가 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있도록 한다는 원칙만을 선언하고(제5조 1항), 구체적인 보호의 기준은 보호대상자의 연령, 세대구성, 거주지역, 기타 생활여건 등을 고려하여 보호의 종류별로 보건사회부장관이 정하도록 규정하고 있으며(제5조 2항), 이에 따라 보건사회부는 이를 매년 생활보호사업지침으로 책정기준을 공표하고 있다.<sup>12)</sup>

이와 함께 보호대상자의 구분은 시행령에 위임하고 있다(생활보호법 제6조 1항, 의료보호법 제4조 2항). 이러한 위임에 따라 생활보호법시행령에서는 보호의 종류에 따라 보호대상자를 거택보호대상자, 시설보호대상자, 자활보호대상자로 구분하고 있으며(시행령 제6조), 의료보호법시행규칙에서는 의료보호대상자를 1종과 2종 보호대상자로 구분하고 있다(시행규칙 제3조).

### 2) 문제점과 개선방안

현행 사회부조법은 앞에서 본바와 같이 기본사항인 보호대상자의 구분을 시행령 또는 시행규칙에 위임하고 있으며, 또한 시행령에서도 보호의 종류에 따라 보호대상자를 구분함으로써 본말이 전도되어 있다고 할 수 있다. 따라서 생활보호의 기본사항인 보호대상자의 구분은 필요하다면 시행령이 아닌 생활보호법에 명시하여야 할 것이며, 보호대상자의 구분도 보호의 종류에 따라 거택보호와 자활보호대상자로 구분할 필요가 없이 보호대상자의 범위(제3조)규정에 따라 생활보호대상자로 통일하고 대상자가 필요로 하는 보호를 개별화하여 제공하는 것이 바람직 할 것이다.

## 3. 대도시 전입 생활보호대상자에 대한 보호제한

### 1) 생활보호사업지침의 규정<sup>13)</sup>

저소득층의 대도시 집중을 억제하기 위하여, 자활보호대상자가 신규로 대도시(서울)로 전입하는 경우는 5

재판소는 이를 심리할 것을 결정하였다(1994. 3. 7).

12) 1994년도 생활보호대상자 책정기준은 거택보호대상자는 1인당 월소득 16만원 이하 가구당 재산 17백만원 이하이고, 자활보호대상자는 1인당 월소득 17만원 이하 가구당 재산액 2천만원 이하이다. 보건사회부, 「1994년 생활보호사업지침」, 보건사회부, 3쪽.

13) 보건사회부, 「1994년 생활보호지침」, 12쪽.

년 경과 시까지 생활보호대상자로 책정은 하되, 의료보호를 제외한 학비지원, 직업훈련, 취로사업, 생업자금 융자추천 등 일체의 정부지원을 유보하도록 규정하고 있다(1993년 7월 1일 시행).

## 2) 문제점과 개선방안

이러한 대도시 전입 생활보호대상자에 대한 보호제한은 지방 거주자의 대도시 전입을 억제하기 위한 것이나, 원칙적으로 헌법이 보장하고 있는 거주 이전의 자유는 물론, 인간다운 생활을 할 권리를 침해하는 것일 뿐만 아니라 국가의 사회보장 및 사회복지 증진의무에도 반하는 것이다. 이러한 위헌적인 요소외에도 행정지침으로 범규사항을 규정함으로써 상위법인 생활보호법의 목적에도 위배되는 것이다.

미국의 판례에 따르면, 부조대상자에 대한 거주요건에 의한 보호의 제한은 위헌임이 명백하다. 즉 특정 지역에서 최소한 1년 동안 거주하지 않은 자에게 공적부조를 거부하는 연방이나 주의 법률은, 설령 이에 대한 충분한 이유(good reason)가 있더라도 헌법을 위반한 것이다.<sup>14)</sup> 즉 공적부조는 특혜(privilege)이지 권리(right)가 아니라는 이유로, 또는 빈민들이 순전히 더 많은 복지급여를 받을 목적으로 이주하는 것을 방지하고자 보호제한을 하는 것은 명백한 위헌이라는 것이다.

따라서 지침에 의한 대도시 전입 생활보호대상자에 대한 보호제한은 즉시 폐지되어야 하며, 이러한 자발적인 폐지가 이루어지지 않을 때에는 이에 대한 헌법소원이 제기될 가능성이 높다.

## 4. 보호의 종류

### 1) 현행법상의 규정

생활보호법은 보호의 종류로서 ① 생계보호, ② 의료보호, ③ 자활보호, ④ 교육보호, ⑤ 해산보호, ⑥ 장애보호를 규정하고 있으며(제7조), 재해구호법은 구호의 종류로서 ① 수용시설의 제공, ② 급식 또는 식품, 의류, 침구, 학용품 기타 생활필수품의 급여, ③ 의료 및 조산, ④ 이재자의 구출, ⑤ 이재주택의 응급수리, ⑥ 생업에 필요한 자금, 기구 또는 자재의 급여나 대여, ⑦ 생업알선, ⑧ 장사, ⑨ 기타를 규정하고 있다(제5조)

### 2) 외국의 사회부조 급여의 종류

선진국의 사회부조 중 가장 다양한 급여를 갖고 있는 독일의 사회부조를 보면, 급여의 종류는 일상생활에 필요한 수요를 충족하기 위한 생계부조와 특수한 생활여건에 대응하기 위한 특별부조로 나누어진다.<sup>15)</sup>

생계부조(Hilfe zum Lebensunterhalt)는 일상생활에 필요한 수요를 충족하기 위한 급여로서 식료품, 주거, 피복, 보건위생, 가구, 광열 등 일상생활에 필요한 모든 비용과 함께 매일 생활하는데 필요한 잡비가 포함된다(BSHG Ab2, 11-1). 생계부조에는 계속급여와 일시급여가 있으며, 일시급여는 부조신청자가 계속급여는 필요하지 않지만 자신의 능력이나 자금만으로는 필요한 생계를 꾸려 나갈 수 없는 경우에 일시적으로 지급되며, 겨울철의 난방비나 필요한 경우 가구와 피복 등의 지급등이 이에 해당된다.

특별부조(Hilfe in besonderen Lebenslagen)는 장애, 질병, 노령 등의 특수한 생활여건에 대한 부조로서 13가지의 특별부조가 있으며, 이외에도 정당한 사유가 있으면 지급된다. 특별부조의 종류로는 ① 자활부

14) U.S. - Shapiro vs Thompson, Conn., 89 S. Ct. 1322, 394 U.S. 618, 22 L. Ed. 2d 600. 전재경, 앞의 책, 88쪽에서 재인용.

15) 정복란 이성기 외, 「생활보호제도 개선방안에 관한 연구」, 한국보건사회연구원, 1990, 271-274쪽.

조, ② 예방보건부조, ③ 의료부조, ④ 임신부조, ⑤ 가족계획부조, ⑥ 출산부조, ⑦ 장애부조, ⑧ 결핵부조, ⑨ 맹인부조, ⑩ 간호부조, a) 가사부조, b) 사회적응부조, c) 노인부조가 있다.

이와 함께 우리 나라의 생활보호와 유사한 일본의 생활보호의 종류를 보면, ① 생활부조, ② 주택부조, ③ 교육부조, ④ 의료부조, ⑤ 출산부조, ⑥ 생업부조, ⑦ 장제부조로 구분하고 있다.<sup>16)</sup>

### 3) 문제점과 개선방안

우리 나라의 사회부조 급여를 외국의 사회부조 급여와 비교해 보면, 급여의 내용과 수준은 차치하고라도 급여의 종류가 부족함을 알 수 있다. 특히 우리 나라에서는 저소득층의 주거문제가 매우 심각함에도 불구하고, 생활의 필수적인 요소인 주거에 대한 보호가 이루어지지 않고 있어 사회부조 전체의 효과성을 떨어뜨리고 있다. 정부에서는 저소득층의 주거문제 해결을 위하여 영구임대주택의 건설과 전세금융자제도를 운영하고 있으나, 주거에 소요되는 비용에 대한 지원이 없기 때문에 생활보호대상자의 영구임대주택 입주 희망율이 50%에도 못 미치며 이는 입주 후 관리비 등을 낼 능력이 없기 때문인 것으로 드러났다.<sup>17)</sup> 따라서 보호대상자의 주거보장을 위하여는 지속적인 영구임대주택의 건설과 생활보호급여의 하나로 적절한 주거보호가 이루어 져야 할 것이다.

## 제2절 법 운영의 분석

사회부조법의 운영에 있어 가장 큰 문제점은 사회부조가 법률이 아닌 행정지침에 의하여 운영되고 있다는 점이며, 이러한 법 운영상의 하자는 사회부조제도의 법적 효력에 대한 의문을 야기할 우려가 있다.

### 1. 지침에 의한 운영

#### 1) 운영 현황

1961년에 제정되고 1982년에 전면개정된 현행 생활보호법은 그간 사회경제적 사정이 급속히 변화하였음에도 불구하고 10여 년간 한차례도 개정되지 않아 많은 문제들이 방치되고 있으며, 이러한 문제들이 지침에 의하여 처리되고 있다.

현재 보건사회부에서 매년 일선 행정기관에 시달하고 있는 「생활보호사업지침」은 ① 생활보호대상자 관리, ② 생계보호, ③ 자립지원시책, ④ 부랑인보호사업지침, ⑤ 재해구호지침, ⑥ 의사상자구호지침, ⑦ 지방이주거주 사후관리와 부록인 관계법률로 구성되어 있다.

#### 2) 문제점과 개선방안

현행 생활보호사업지침은 그 법적 성격에 문제가 있다. 이러한 지침은 법률의 시행을 위한 시행령이나 시행규칙도 아니며 행정기관 내부의 실무방침을 규정한 행정규칙으로서의 성격을 지니고 있다. 그리고 이 지침에서 규정하고 있는 ‘생활보호대상자 책정기준’ 등은 그 권한이 법률(생활보호법 제5조)에 의하여 보건사회부장관에게 위임되어 있다 하더라도 법적 효력의 범위와 한계가 불분명한 행정지침에 일임될 수 있는 성

16) 정복란 이성기 외, 앞의 책, 242-245쪽.

17) 전재경, 앞의 책, 107쪽.

질의 것은 아니다. 예컨대 ① 생활보호대상자의 자격요건으로서 1인당 월 소득수준과 가구당 재산기준을 규정하고 있는 '생활보호대상자 책정기준', ② 생활보호대상자 책정의 특례를 규정하고 있는 '생활보호대상자 책정특례기준', ③ 부양의무를 지는 친족의 범위를 규정하고 있는 '생활보호대상자 부양의무자의 범위', ④ 저소득층의 대도시 이주를 방지하기 위한 '대도시 전입 생활보호대상자에 대한 보호제한' 등은 생활보호법의 가장 중요한 대상자의 자격과 범위에 관한 사항으로서, 반드시 법률이나 시행령 또는 시행규칙으로 규정하여야 할 법규명령사항이지 보건사회부장관의 협조공문이나 지시공문의 형태로 처리될 수 있는 사항은 아니다. 이러한 행정관행은 위임입법의 한계를 벗어난 것으로 '법률에 의한 행정'이라기보다는 '편의에 의한 행정'이라고 할 수 있으며, 적어도 생활보호분야에서는 '법은 없고 지침만 있다'고 표현하여도 과언이 아니다.<sup>18)</sup> 따라서 가능한 한 빠른 시간내에 생활보호법을 비롯한 사회부조법체계를 정비하여 지침에 의한 보호가 아닌 법률에 의한 보호가 이루어지도록 하여야 할 것이다.

## 2. 정기조사와 신청보호

### 1) 현행법의 규정

현행 생활보호법은 과거 직권보호의 전통에 따라 보호대상자에 대하여 년1회 이상 전국규모의 조사를 실시하도록 규정하고 있으며(제17조 1항), 조사결과는 시장 도지사에게 보고하고, 시장 도지사는 이를 다시 보건사회부장관에게 보고하도록 하고 있다(제17조 2항). 이러한 전국조사는 매년 9월 한달 동안 실시하며, 조사내용에는 ① 가족사항, ② 생활실태, ③ 부양의무자가 있는 경우 그 부양능력의 유무, ④ 소득 및 자산 보유사항, ⑤ 기타 보호의 실시에 필요한 사항이 포함되어야 한다(시행규칙 제2조).

### 2) 문제점과 개선방안

과거 전문성이 없는 일반직 공무원에 의하여 생활보호가 실시될 때에는 생활보호대상자의 현황을 파악하고 보호예산을 편성하기 위하여 전국적인 조사를 할 필요성이 인정되었으나, 전국에 3천명의 사회복지전문요원이 생활보호대상자의 생활을 수시로 파악할 수 있는 현시점에서는 이와 같은 정기적이고 일시적인 조사가 필요하지는 않다. 그럼에도 불구하고 전국규모의 정기조사를 계속하여 실시한다는 것은 생활보호법의 신청보호의 규정(제18조)에도 부합되지 않을 뿐 만 아니라, 더욱이 이러한 조사가 9월 한달 동안에 이루어져 담당자들에게 과도한 부담을 주고 정상적인 생활보호업무마저도 불가능하게 한다. 따라서 신청보호의 원칙을 정착시키고 정상적으로 생활보호업무를 수행하기 위해서는 정기조사의 규정을 없애고 이를 폐지하여 신청에 따른 수시 보호가 이루어지도록 하여야 할 것이다.

## 제3절 법 체계의 분석

우리 나라의 사회복지법체제는 개별법체계이기 때문에 여러 가지 사회복지법률들이 제공하는 각종 급여들이 단편적으로 운영되고 있다. 사회부조에 있어서도 대상자는 동일함에도 불구하고 급여가 분산되어 있어 급여의 효율성을 떨어뜨리고 있다. 예를 들면 거택보호 노인의 경우, 생활보호법에 의한 거택보호비와 노인

18) 전재경, 앞의 책, 22-24쪽

복지법에 의한 노령수당이 나누어 지급되고 있다. 그리고 시설보호는 장애인복지법, 노인복지법, 아동복지법, 사회복지사업법에서 규정하고 있는 수용시설에서 행하도록 규정하고 있다(생활보호법시행령 제26조). 이러한 사회복지법 체계에서는 주로 법간의 연계성이 문제가 된다.

## 1. 의료보호법의 체계와 내용

### 1) 의료보호법의 지위와 대상자 규정

의료보호법은 생활보호법의 특별법이기 때문에 생활보호법에서 규정하고 있는 의료보호는 의료보호법에 의하여 시행된다. 따라서 의료보호법은 생활보호법과 같이 생활능력이 없거나 생활이 어려운 자에게 의료보호를 실시하는 것을 목적으로 한다(제1조). 그러나 의료보호법이 규정하고 있는 대상자는 ① 생활보호법에 의한 생활보호대상자, ② 재해구호법에 의한 이재민, ③ 의사상자보호법에 의한 의사자 및 의사자 유족, ④ 국가유공자에우 등에 관한 법률에 의한 대상자, ⑤ 문화재보호법에 의한 중요 무형문화재의 보유자 및 가족, ⑥ 귀순북한동포보호법의 보호를 받는 자와 가족, ⑦ 기타 생활유지의 능력이 없거나 생활이 어려운 자로서 대통령령이 정하는 자이다(제4조).

### 2) 문제점과 개선방안

현행 의료보호대상자의 범위 중에서 의료보호법의 목적에 부합되는 대상자는 ① 생활보호법 ② 재해구호법에 의한 대상자와 ⑦ 기타 생활유지의 능력이 없거나 생활이 어려운 자로서 대통령령이 정하는 자 뿐이며, ③ 의사상자보호법 ④ 국가유공자에우 등에 관한 법률에 의한 대상자는 국가나 타인을 위한 희생에 대한 명예로운 국가의 보상이라는 점에서, ⑤ 문화재보호법에 의한 대상자는 국가의 문화육성을 위한 문화재보호라는 차원에서, ⑥ 귀순북한동포보호법에 의한 대상자는 귀순동포의 정착을 돕기 위한 것이란 차원에서, 저소득층의 최저생활보장을 목적으로 하는 의료보호법의 취지와는 맞지 않는다. 따라서 현행 의료보호법에 의한 의료보호는 본래의 생활보호법에 포함시켜 생활보호의 한 종류로서 규정하고, 나머지 대상자는 명예로운 별도의 의료보장체계를 마련하여야 할 것이다.

이와 함께 현행 의료보호의 진료체계를 의료보험과 통합하여, 진료과정에서 보호대상자에 대한 차별대우를 없애고 질 높은 의료서비스를 받도록 하는 방안이 마련되어야 할 것이다.

## 3. 재해구호법의 연계

1962년 제정된 재해구호법은 제정 후 30여 년이 경과하는 동안 모범은 거의 손대지 아니하고 시행령과 시행규칙만을 수시로 보완하여 운용하고 있다. 이 때문에 응급사고에 대처하고자 만든 법이 30여 년 동안 응급입법체제로 존속해 오고 있다고 할 수 있다. 따라서 현행 재해구호법은 현실에 맞게 개정할 필요가 있으며, 재해구호법도 사회복지의 성격을 갖고 있음으로 생활보호법과의 연계도 필요하다. 생활보호법에 의한 부조가 평상시의 일반적인 보호라면 재해구호법에 의한 부조는 비상시의 응급적인 보호라고 할 수 있으며, 현재의 구호내용이 생활보호의 내용과 유사하기 때문이다. 또한 이재민들이 원상회복에 실패하였을 때 자연히 생활보호대상자로 전환될 것이기 때문에 양자가 별개의 입법체제로 존재할 필요가 없을 것이다.

## 제4장 맺음말

우리 나라의 현행 사회복지법제는 내용과 운영에 있어서 개선의 여지가 많다. 우선 관련 법률들이 서로 유기적인 체계를 형성하지 못하고 있다. 사회복지의 근간을 이루고 있는 생활보호법, 생활보호법의 특별법인 의료보호법, 비상적인 재난에 대한 일시적인 생활보호를 내용으로 하는 재해구호법, 기타 노인, 장애인, 모자, 아동 등을 대상으로 하는 각종 서비스 법률들이 따로 운영되어 급여의 효율성이 떨어지고 행정의 일관성이 확보되지 못하고 있다.

이와 함께 개별법에 있어서도 상하법규간의 유기적인 조화가 결여되어 있다. 1962년에 제정되고 1982년에 전면 개정된 생활보호법은 시행령과 시행규칙이 제때에 정비되지 않아 법 전체의 효과성을 저하시키고 있다. 이러한 상황에서 생활보호업무의 추진을 위하여 생활보호사업지침에 의존하게 되고, 이러한 지침에 의한 운영은 단기적, 부분적으로는 행정효율을 증대시켰으나 장기적, 전체적으로는 법질서를 저해하고 헌법과 법률의 기본정신마저 침해하는 예가 생기게 되었다.

이러한 기본적인 평가를 토대로 사회복지법의 개선방향을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 사회복지의 체계와 대상자의 구분을 단순화, 체계화하여야 한다.

둘째, 각종 개별 복지서비스법들에서 제공하고 있는 특별부조 성격의 급여와 사회복지법의 일반부조 성격의 급여를 종합화할 수 있는 방안을 강구하여야 한다.

셋째, 보호의 내용을 강화하고 개별화하여야 한다.

넷째, 지방자치정부의 구성에 대비하여 중앙과 지방정부의 사회복지에 관한 권한과 책임을 명확히 하고, 지방정부의 참여를 보장할 수 있는 법적 장치를 마련하여야 한다.

이와 함께 멀지 않은 장래에 다가 올 남북통일에 대비하여, 북한동포의 보호를 위한 방안들을 사회복지법적 차원에서도 마련하여야 할 것이다.