

---

---

# 公的扶助事業의 現況과 改善方向

徐 相 穆

▷ 目 次 ◁

- I. 序 論
- II. 生活保護事業
- III. 其他 公的扶助事業
- IV. 改善方向

## I. 序 論

한 國家經濟의 成長이나 發展의 目的이 國民全體의 福祉를 增進시키는 데 있다고 한다면 全國民에게 健康하고 文化的인 最低限의 生活水準을 保障하며 나아가서는 經濟水準向上에 상응하는 國民의 生活水準을 維持시키는 것은 現代國家의 社會·經濟政策의 매우 중요한 目標라 할 수 있다. 公的扶助制度는 이와 같은 目標를 달성하기 위한 가장 直接的이며 最終的인 政策手段이다. 우리 나라에서도 憲法 第32條에 「모든 國民은 人間다운 生活을 할 權利를 가진다.」 「生活能力이 없는 國民은

---

法律이 정하는 바에 의하여 國家의 보호를 받는다.」라고 規定하고 있어 公的扶助事業을 통한 貧困의 解消는 國家의 義務임을 明示하고 있다.

公的扶助는 國民의 最低生活水準의 確保가 基本目標로서 生活의 不安을 해소하려는 社會保險과 比較하여 볼 때 前者는 短期的이고 處方的인데 반해 後者는 長期的이고 豫防的인 特徵을 지니고 있다. 또한 公的扶助對象者의 選定에는 受惠者의 所得·財產狀態는 물론 自活能力 등이 고려되며, 이에 필요한 財源은 國家나 地方政府의 一般財政에서 充당되는 것이 通例이다. 이 반면에 社會保險은 被保險者의 범위가 公的扶助에 비해 훨씬 넓으며 대체로 財政은 이를 위한 特殊財源에서 調達되며 또한 被保險者에게 支給되는 給與水準과 費用負擔(保險科)間에는 相關關係를 갖게 된다. 各種 社會保險制度가 잘 발달되어 있는 先進國에서는 公的扶助(또는 社會扶助라고도 함)는 社會保險의 補完的인 制度로서의 役割과 機能을 遂行하고 있다. 그러나 社會保險制度

가 貧困解消의 主要政策手段으로 發展하기까지는 많은 시간이 소요되기 때문에 現在 우리나라와 같이 社會保障制度實施의 初期段階에서는 公的扶助의 役割이 相對적으로 중요하게 된다.

우리 나라 公的扶助制度的 沿革을 三國時代까지 거슬러 올라가서 찾기도 하나 이들 대부분이 部分的이고 斷片的인 救貧事業에 지나지 않았고 또한 日帝植民地에서의 救貧事業도 名目的인 것에 불과하였다<sup>1)</sup>. 1944년에 朝鮮救護令에 의거하여 救護活動이 필요에 따라 實施되기도 하였다. 그러나 보다 體系的이며 本格的인 公的扶助制度가 確立된 것은 5·16 革命以後 日帝下の 遺物인 朝鮮救護令을 代替하고 救護對象者에 대한 보다 適切하고 合理的인 生活保護를 위해 1961년에 生活保護法이 制定·公布된 때부터다. 또한 同年에 軍事援護報償法, 1962년에 災害救護法 및 國家有功者 및 越南歸順者·特別保護法, 1965년에 自活指導事業에 관한 特別措置法, 1977년에 醫療保護法 등을 制定·公布함으로써 公的扶助事業의 法的 基礎를 마련하였다.

現在 實施되고 있는 公的扶助事業은 크게 (1) 生活保護事業, (2) 零細民 就勞事業, (3) 罹災民 救護事業, (4) 軍警援護事業으로 分類할 수 있다. 本稿에서는 公的扶助事業의 核心인 生活保護事業을 중심으로 그 現況의 파악은 물론 問題點을 指摘하고 이 分野의 長期計劃을 세우기 위한 基本方向을 提示하고자 한다.

## II. 生活保護事業

生活保護事業은 現在 實施되고 있는 公的扶助制度的 核心이 되고 있는데 이는 老齡, 疾病 기타 勤勞能力的 喪失로 인하여 生活維持의 能力이 없는 者에 대해 居宅保護, 또는 委託保護를 통하여 그들이 健康하고 文化的인 最低生活을 維持할 수 있도록 保障하여 社會福祉의 向上에 기여하고자 國家와 地方自治團體가 運營, 實施하는 扶助制度이다.

### 1. 生活保護法

社會의 深層部에 깔린 貧困階層의 保護를 國家的 次元에서 制度的으로 保護해야 된다는 社會的 要求에 의하여 1961年 12月 30日 法律第913號로 生活保護法이 制定되었다. 그러나 法實施를 위한 施行令은 8年後인 1969年 11月 10日에 와서야 公布되었으며(大統領令 第4218號), 그후 다시 1976年 12月 30日 大統領令 第8320號로 改正되어 오늘에 이르고 있다. 生活保護法은 이와 같이 被保護者들에게 健康하고 文化的인 最低生活을 維持하게(同法 4條) 한다는 最低生活保障의 基本原理가 適用되고 있으며, 保護對象者의 選定基準으로 扶養義務者가 없거나 扶養義務者가 있어도 扶養할 能力이 없는 者(同法 3條)로 規定하고 있어 選定基準으로 世帶單位가 아닌 個人單位의 原則이 適用되며, 國家는 매년 要保護者의 實態를 把握할 義務(同法 17條)를 가지며 또한 保護를 받고자 하는 경우에는 要保護者와 그

1) 具滋憲(1970) 참조.

親族 기타 關係人은 要保護者의 保護를 管轄 保護機關長에게 申請할 수 있게 하는 申請保護의 原則(同法 18條)을 適用하고 있다. 이 밖에도 保護水準은 保健社會部長官이 定하도록 되어 있다.

이와 같은 우리 나라의 生活保護法의 기본 성격은 다른 國家의 生活保護法 내지는 關聯法規과 비교할 때 公的扶助事業을 制度的으로 뒷받침하는 法自體의 原理原則이 後進性을 면치 못하고 있어 이 事業을 위한 強力한 推進力을 잃고 있다고 보여진다. 예를 들어 日本의 生活保護法에는 生存權保障의 原理는 물론 無差別平等의 原理, 補足性의 原理, 自立助長의 原理, 國家責任의 原理 등이 條文化되어 生活保護事業이 보다 강한 推進力과 實行力을 가지고 있다.

生活保護法(同法 5條)에 의한 生活保護의 종류는 다음의 네 가지가 있다.

① 被保護者에 대하여 衣服, 飲食 기타 日常生活의 需要를 充足하기에 필요한 金品을 給付하여 그 生計를 維持하게 하는 生計保護

② 診療, 醫學的措置, 手術, 기타의 治療와 施術, 藥劑 또는 治療材料의 給付, 病院 또는 診療所에의 收容, 看護, 移送, 運搬, 기타 醫療目的의 達成을 위한 措置와 保護를 實施하는 醫療保護

③ 助産, 分娩前後의 必要한 措置와 保護를 실시하는 解産保護

④ 被保護者의 死亡時 屍體의 運搬, 火葬 또는 埋葬 등 기타 喪葬에 필요한 措置를 행하는 喪葬措置 등이다.

## 2. 保護對象者의 選定方法

生活保護對象者의 범위는 生活保護法 第3條에 의해 다음 各號의 1에 해당하는 者로서 扶養義務者가 없거나 扶養義務者가 있어도 扶養할 能力이 없는 者에 한한다고 되어 있다. 즉 ① 65歲 이상의 老衰者, ② 18歲 未滿의 兒童, ③ 妊産婦, ④ 不具, 癱疾, 傷痍 其他 精神 또는 身體의 障得로 인하여 勤勞能力이 없는 者 및 ⑤ 其他 保護機關이 本法에 의한 保護를 필요로 한다고 인정하는 者 등이다. 여기서 扶養義務者가 扶養能力이 없다고 함은 扶養義務者가 ① 男子로서 65歲 이상일 때, ② 婦女子로서 50歲 이상일 때 및 ③ 心身障得로 인하여 勤勞能力이 없을 때를 말한다(生保法施行令 1條). 이 밖에 18歲 미만의 兒童을 保護하는 경우에 그의 養育上 필요하다고 인정될 때는 兒童과 함께 그의 母를 保護할 수 있게 規定하고 있다.

이와 같이 원칙적인 保護對象者의 범위를 규정하고 이에 依據하여 保社部는 매년 일정한 住居를 갖고 있는 要保護對象者 選定基準을 各市道에 시달하여 生活保護對象者를 조사하고 있다. 이에 따르면 生活保護對象者는 生活無能力者(生保對象者 1, 2, 4號에 해당)와 零細民(生保對象者 3, 5號에 해당)으로 구분하고 있다. 生活無能力者는 居宅保護 또는 收容保護를 해야 하는 사람으로서 國家에서 無償으로 保護를 하지 않으면 生計가 곤란한 경우를 말하고, 零細民은 生活保護對象者 3號 및 5號에 해당하는 경우로서 耕作地, 財産, 所得 등이 一定水準에 미달하는 경우를 말하는데 이는 每年 保社部에서 그 기준을 各市道에 示

達하고 있다(表 1 참조).

生活保護法 第17條에 의해 서울特別市長, 市長 또는 郡守는 每年 1回 이상 管割區域內의 要保護者를 조사하도록 되어 있다. 保健社會部(保護課)는 每年 2월에 生活保護對象者調査와 策定基準을 결정하여 3월까지 生活保護對象者調査를 위한 지침 및 教育內容을 各市郡에 示達하고 있다. 各市郡은 이에 따라 4月 1일부터 30일까지 保護對象者調査를 실시하여 그 결과를 6月末까지 上級機關에 報告하도록 되어 있다.

한편 保護對象者의 確定을 위해 保社部는 報告받은 調査結果 對象人員에 따라 이에 필요

한 所要豫算要求를 經濟企劃院에 要請하여 審議를 거쳐 經濟企劃院으로부터 確定豫算의 通報를 받게 된다. 保社部는 이 確定된 豫算에 따라 被保護人員을 確定하여 各道를 통해 市郡에 通報하게 되어 있으며 市·郡은 이에 따라 그 地域의 受惠者를 確定하도록 되어 있다.

이렇게 해서 調査된 生活保護對象者의 推移를 보면 1965~75年間에는 계속 下落勢를 보였으나 1975年 이후에는 약간씩 증가하는 趨勢를 보이고 있다(表 2 참조). 이처럼 零細民을 포함한 生活保護對象者가 감소한 것은 그 동안의 經濟成長으로 인해서 所得이 향상되었

〈表 1〉 生活保護對象者 選定基準

	月所得(人當)		耕作地(家口當)		不 動 產		動 產	
	都 市	農 村	都 市	農 村	都 市	農 村	都 市	農 村
	(원)	(원)			(원)	(원)	(원)	(원)
1965	600	400	3段步 미만	3段步 미만				
1970	900	800	3段步 미만	3段步 미만				
1975	3,500	2,900	3段步 미만	3段步 미만	300,000	200,000	300,000	200,000
1976	4,400	3,600	3段步 미만	3段步 미만	400,000	300,000	400,000	300,000
1977	8,000	7,000	3段步 미만	3段步 미만	440,000	330,000	—	—
1978	15,000	13,000	3段步 미만	3段步 미만	500,000	400,000	—	—
1979	20,000	16,000	3段步 미만	3段步 미만	700,000	500,000	—	—
	(大 都 市)				(大 都 市)			
	18,000				600,000			
	(中 小 都 市)				(中 小 都 市)			
1980	26,000	20,000	—	3段步 미만	천 馱	천 馱	—	—
	(大 都 市)							
	23,000							
	(中 小 都 市)							

資料：保健社會部 保護課.

〈表 2〉 生活保護對象者 推移

(단위：%)

	生活保護對象者(千名)					生保者 總人口	生 活 無 能 力 者 總 人 口	零 細 民 總 人 口
	生活無能力者			零細民	合 計			
	居宅保護	施設保護	小 計					
1965	288	72	359	3,563	3,922	13.8	1.3	12.6
1970	306	63	369	2,116	2,486	7.9	1.2	6.7
1975	375	52	427	904	1,331	3.8	1.2	2.6
1979	282	47	329	1,500	1,829	4.9	0.9	4.0

資料：保健社會部 保護課.

음을 나타내고 있다. 특히 生活保護對象者가 減少한 원인이 生活無能力者의 減少에 있는 것이 아니고 零細民의 減少에 있는 것으로 보아 그간의 經濟成長이 어느 정도 貧困解消에 寄與했음을 말해 주고 있다. 그러나 1975年 이후에는 生活保護對象者 選定基準인 所得上限線이 대폭 증가함에 따라 生保對象者의 數도 증가하여 1979년에는 全人口의 4.9%에 이르고 있다.

生活保護對象者調査와 關聯된 이와 같은 保社部의 選定基準에는 몇가지 문제점이 있다. 우선 이 조사는 調査日을 기준으로 그 對象者를 조사하기 때문에 調査日로부터 그 다음 調査日 사이에 新規로 生活保護對象者의 범주에 속하게 되거나 또는 그 반대로 保護事由가 消滅되는 경우 및 保護對象者의 移動現象 등을 末端行政機關에서 動態的으로 把握·對處하는 行政業務가 실시되고 있지 않다. 즉, 必要即應의 原則이 缺如되어 필요에 따른 신속한 保護措置가 어렵다. 또한 調査日을 기준으로 일정한 住居를 갖고 있는 者만을 對象으로 하기 때문에 住居가 일정하지 않은 要保護者에 대해서는 조사가 실시되고 있지 못해 土幕, 天幕 등 假居住者와 露宿者에 대한 실태가 파악되지 않고 있다. 따라서 要保護者에 대한 實態把握은 保護行政의 가장 기준이 되는 것이기 때문에 靜態的인 保護行政에서 動態的으로 그 實態를 파악하는 行政措置가 필요하다.

또한 保社部가 各市·道에 每年 示達하는 選定基準도 그것이 어느 정도 合理的인 것인가 하는 의문이 提起된다. 生活保護對象者를 選定하는 策定基準은 그것이 最低生活水準을 나타내는 最低生計費가 되어야 하는 것이 合理的인 방법일 것이다. 그러나 現在 保社部에

서 生保對象者 選定에 사용하고 있는 所得上限線을 推計된 最低生計費와 비교해 보면 1975年까지는 所得上限線이 最低生計費를 크게 미달하였으나 최근에는 最低生計費보다 높은 수준으로 나타나고 있어 所得上限線 設定에 一貫性이 缺如되어 있음을 알 수 있다(表 3 참조).

〈表 3〉 生保對象者 所得上限線과 最低生計費의 比較

	生保對象者 所得上限線		最低生計費 <sup>1)</sup>	
	都 市	農 村	都 市	農 村
1965	600	400	1,700	1,400
1970	900	800	3,200	2,700
1975	3,500	2,900	8,000	6,700
1979	20,000 (大 都 市) 18,000 (中 小 都 市)	16,000	15,300	12,800
1980	26,000 (大 都 市) 23,000 (中 小 都 市)	20,000	19,600	16,400

註: 1) 徐相穆(1979, 여름호)  
資料: 保健社會部 保護課.

### 3. 生計保護

生計保護는 要保護者에 대하여 最低限의 生活維持에 필요한 衣服, 飲食 其他 日常生活의 需要를 充足하기에 필요한 金品을 國家가 無償으로 給付하여 그 生計를 維持하도록 하는 中추적인 保護方法이다. 이 生計保護는 被保護者의 住居에서 행하는 居宅保護를 原則으로 하는데 被保護者가 住居가 없거나 住居가 있어도 그곳에서는 保護의 目的을 達成할 수 없을 때와 被保護者가 특히 希望할 때에는 被保護者를 適當한 保護施設에 保護하는 收容保護나 個人의 家庭에 委託하여 保護하는 委託保護를 행할 수도 있다.

또한 生計保護는 金錢給付에 의해 행함을 原則으로 하는데 이에 의할 수 없거나 適當하지 않다고 認定될 때에는 現物給付를 행할 수 있다. 또한 保護金品은 1月分 이내를 限度로 前渡하는데, 단, 그것이 곤란할 때에는 1月分을 超過하여 前渡할 수도 있다. 그리고 保護金品은 被保護者에게 직접 交付하도록 되어 있으며, 단, 收容保護나 委託保護의 경우에는 保護施設 또는 保護를 委託받는 자에게 이를 交付할 수 있게 되어 있다.

收容保護의 保護施設은 ① 要保護者가 老衰로 인하여 獨立해서 日常生活을 營爲할 수 없

는 要保護者를 收容하여 生計保護를 행하는 養老施設, ② 年少者로서 扶養義務者가 없거나 있어도 扶養할 수 없기 때문에 生活할 수 없는 者를 收容하여 保護하는 養育施設, ③ 身體上 또는 精神上의 障礙로 인하여 獨立해서 日常生活을 營爲할 수 없는 要保護者를 위한 保護施設, ④ 身體上 또는 精神上의 障礙가 있는 者로서 再活할 수 있는 要保護者를 收容하여 醫療, 再活 및 職業輔導 등을 행하는 再活施設 등이 있다.

生活保護法 第6條에 근거하여 保健社會部는 每年 生計保護의 保護水準을 決定하고 있다.

〈表 4〉 生計保護水準(1人/1月)

	食費補助內容(1人1日)		金額換算(1人1日)		最低生計費(1人1日)	零細民
	居宅保護	施設收容	居宅保護	施設收容		
1965	밀가루 250g	쌀 115g 보리쌀 304g 부식비 3원	244	519	도시 1,720 농촌 1,441	
1970	밀가루 250g	쌀 216g 보리쌀 207g 부식비 10원	259	1,065	도시 3,233 농촌 2,714	
1975	밀가루 300g	쌀 216g 보리쌀 207g 부식비 54원	1,010	4,424	도시 8,030 농촌 6,733	
1980	쌀 288g 보리쌀 138g 부식비 2,500원(1가구1월) 연료비 2,500원(1가구1월)	쌀 432g 보리쌀 138g 부식비 220원 연료비 2,500원(5인/월)	6,292	14,390	도시 19,600 농촌 16,400	연료비 2,500원 중학수업료 전액면제
1981	쌀 288g 보리쌀 138g 부식비 3,000원(1가구1월) 연료비 3,000원(1가구1월)	쌀 432g 보리쌀 138g 부식비 360원 연료비 3,000원(5인/월)				

資料: 保健社會部 保護課.

〈表 5〉 生計保護實績

	居宅保護				收容保護			
	人員(千名)	保護財政(百萬元)			人員(千名)	保護財政(百萬元)		
		計	國庫	地方		計	國庫	地方
1965	283	840	646	194	49	610	556	54
1970	283	892	685	207	70	900	646	254
1975	330	3,731	2,877	854	48	2,465	1,570	895
1979	318	16,925	10,073	6,852	48	6,404	3,757	2,647
1980 <sup>1)</sup>	282	25,395	16,783	8,612	48	8,145	4,896	3,249

註: 1) 推計值임.

資料: 保健社會部 保護課.

保護水準은 同法 第4條에서 밝힌 대로 「健康하고 文化的인 最低生活」을 維持할 수 있는 정도이어야 하는데 現行 保護水準은 <表 4>에서 보는 바와 같이 最低限의 生計를 保障하는 정도의 것이라고 보기는 어려운 실정이다.

生活保護法이 規定하고 있는 保護費用으로는 保護業務에 필요한 人件費, 行政事務費 그리고 保護實施를 위한 保護實施費用 등이 있는데 이중 保護實施費用에 대하여는 國家가 80%, 當該道가 10% 이상, 市·郡이 10% 이내를 負擔해야 하며, 서울特別市の 경우는 國家가 50% 이내, 서울市 自體가 50% 이상을 負擔하고 있다. 그리고 國家 또는 地方自治團體는 保護費用의 財源을 充當하기 위해 일정한 金額과 年限을 정하여 保護基金을 積立할 수 있다.

이와 같은 財源을 財源으로 지금까지 實施되어온 生計保護의 實績은 <表 5>에서 보는 바와 같다.

#### 4. 醫療保護

醫療保護는 醫療을 필요로 하는 要保護者에 대해서 診療, 醫學的 措置, 手術과 其他의 治療와 施術, 藥劑 또는 治療材料의 給付, 病院 또는 診療所에의 收容, 看護, 移送, 運搬, 기타 診療目的의 達成을 위한 措置 등에 該當하는 保護를 행하는 것이다.

醫療保護事業은 1976년까지 生活保護法에 근거를 두고 주로 無料診療를 取扱하는 救療事業을 實施해 왔다. 이 救療事業은 生保對象者에게 家口別로 生活保護診療券을 發付해서 保健支所, 保健所 및 管轄 市·道立病院에서 生保者의 診療를 專擔하도록 해서 通院治療

및 入院措置 등의 醫療救護를 實施하였다. 그러나 低所得者에 대한 醫療施惠를 擴大強化하기 위해 1977年 1月 4日 「醫療保護에 관한 規則」을, 1977年 12月 31日에는 따로 醫療保護法(法律 第3076號)이 制定되고 이어 1978年 5月 23日 醫療保護法施行令(大統領令 第9029號)과 醫療保護法施行規則(1978. 9. 1 保社部令 第606號)이 公希됨에 따라 生活保護法에 의한 종래의 「醫療保護에 관한 規則」은 폐지되고 1979年 1月 1日부터 이 새로운 醫療保護法에 의한 본격적인 醫療保護事業이 擴大 實施되고 있다.

醫療保護法에 의하면 醫療保護對象者는 주로 生活保護法에 의한 生活保護對象者들이고 그 외에 社會福祉事業法에 의한 社會福祉施設收容者, 災害救護法의 規定에 의한 罹災者, 國家有功者 등 特別援護法 및 軍事援護法의 適用對象者와 그 家族 및 越南歸順勇士 特別報償法에 의한 越南歸順勇士와 그 家族으로서 援護處長의 要求로 保健社會部長官이 醫療保護가 필요하다고 인정한 者, 文化財保護法에 의하여 지정된 重要無形文化財의 保有者 및 그 家族으로서 醫療保護가 필요하다고 인정되는 者 및 其他 生活維持의 能力이 없거나 生活이 어려운 者로서 大統領이 정하는 者 등이다. 1980年の 경우 生活保護對象者가 醫療保護對象者의 88%로 大宗을 이루고 있다(表 6 참조).

이상과 같은 醫療保健對象者 중 零細民(生保法 4條 1項 5號에 해당하는 者)을 제외한 모든 對象者는 外來와 入院이 全額 無料診療이며 零細民에 대해서는 1次診療는 全額을 醫療保護基金에서 2次診療(入院 또는 特殊診療에 의한 加療)는 50%를 本人이 負擔하고 나

머지는 基金에서 負擔하도록 되어 있다. 이 경우 本人이 支拂能力이 없을 경우 國家가 代拂할 수 있는데 代拂된 金額은 1~3년에 걸쳐 本人이 無利子로 元金단 分割償還하도록 되어 있다. 그러나 1981년부터는 從前의 醫療保護對象者 외에 準零細民(生活保護對象者가 아닌 低所得者) 158萬名에 대해 外來診療는 全額無料, 入院은 50%를 國庫에서 支援하고 나머지 30%는 3年 分割償還으로 融資하며 20%는 現金 負擔하도록 하여 醫療保護對象者의 범위를 대폭 확대할 計劃이다.

第1次診療機關이 行하는 醫療保護의 範圍(醫療保護法施行規則, 15條)는 ① 간단한 外科의 처치, 其他 通院診療가 가능한 疾病의 診療, ② 長期治療를 요하는 慢性疾患으로서 入院을 필요로 하지 않는 疾病의 診療, ③ 疾病狀態, 移送距離 및 時間 등으로 移送를 하여서는 患者의 生命에 위험이 초래될 경우의 緊急入院手術, ④ 第2次診療機關으로부터 회송받는 患者에 대한 診療 등이다.

第2次診療機關이 行하는 醫療保護의 범위는 ① 入院手術을 필요로 하는 診療, ② 合併症으로 인하여 入院을 필요로 하는 重症患者

의 診療, ③ 救護患者에 대한 診療, ④ 기타 第1次診療機關에서 行할 수 없는 處治 및 診療 등으로 되어 있다. 入院診療의 경우 入院期間은 2週內로 限定하고 있지만 계속 入院加療가 필요한 때에는 入院期間의 延長을 申請할 수 있는데 道知事는 醫療保護審議委員會의 審議를 거쳐 그 승인여부를 결정하도록 되어 있다.

生活保護法에 근거를 둔 醫療保護事業은 1976년까지 極貧者에 대해서만 실시되어 왔다. 그러나 1977年 이후에는 새로운 醫療保護法の 制定에 따라 대상범위를 零細民(5號)에게까지 확대하여 실제로 醫療保護의 惠澤을 받는 者는 <表 7>에서 보는 바와 같이 급격히 增加하는 추세를 보이고 있다.

이와 같은 診療實績의 增加趨勢와 관련하여 醫療保護對象者의 醫療利用實績을 보면 <表 8>에서와 같이 1977~79年間에 醫療保護對象者 1,000名當 月間 實利用人員(또는 實利用率)은 물론 延利用人員(또는 延利用率)이 外來와 入院 모두 매년 增加하고 있다. 이러한 醫療利用率의 增加趨勢는 一般醫療保險患者의 利用率에서도 같은 현상을 보이고 있다. 특히

<表 6> 醫療保護對象者 現況

	1977	1978	1979	1980
合 計	2,095,251	2,095,251	2,134,122	2,141,690
無 料 對 象 者	369,204	440,725	510,447	641,732
生活保護對象者 및 追加對象者 (1號~4號)	318,204	289,109	368,371	327,883
施 設 收 容 者	51,000	54,584	56,630	53,024
越 南 歸 順 者	—	2,225	1,840	2,330
人 間 文 化 財	—	800	628	775
援 護 對 象 者	—	65,940	58,662	97,770
罹 災 者	—	28,067	24,316	160,000
一 部 有 料 對 象 者 (5號)	1,726,047	1,654,526	1,623,675	1,499,958

資料: 保健社會部 醫政局.

한 것은 外來의 경우 醫療保護의 延醫療利用  
 率이 醫療保險의 延利用率보다 대체로 높고,  
 醫療保護의 無料入院利用率 역시 醫療保險의  
 入院率보다 높게 나타나고 있다는 점이다. 이  
 러한 樣相은 醫療保護對象者 특히 生活無能力  
 者(1, 2, 4號 對象者)의 屬性이 대부분 老年層  
 아니던 身體的으로 缺陷이 있는 者들로서 一  
 般醫療保險對象者들보다는 病勢도 重症으로

治療日數가 높은데서 起因된 것으로 풀이된  
 다. <表 9>는 醫療保護患者의 治療日數를 보  
 여 주고 있는데 外來나 入院 모두 醫療保險患  
 者의 治療日數보다 길게 나타나고 있다. 醫療  
 利用率과 관련하여 또 한가지 특이한 것은 醫  
 療保護對象者중 一部有料對象者인 零細民의  
 入院利用率이 一般醫療保險의 入院利用率보다  
 월등히 낮다는 점인데 이는 零細民의 現行 醫

<表 7> 醫療保護 診療實績

	無料對象者(千名)				一部有料對象者(千名)				計			
	實人員		延人員		實人員		延人員		實人員		延人員	
	外來	入院	外來	入院	外來	入院	外來	入院	外來	入院	外來	入院
1977	487	14	1,961	128	648	19	2,389	154	1,134	33	4,350	282
1978	869	22	3,629	258	713	20	3,113	187	1,583	42	6,742	445
1979	1,040	42	4,998	549	998	31	4,691	249	2,038	73	9,689	798

資料：保健社會部, 『保健社會統計年報』, 1979; 『主要保健社會統計』, 1980.

<表 8> 醫療保護對象者의 醫療利用率 推移

(단위：對象者 1,000名當, 月間)

		1977 <sup>1)</sup>		1978		1979	
		實利用人員	延利用人員	實利用人員	延利用人員	實利用人員	延利用人員
醫療保護	外來	45.1	173.0	63.0	268.2	79.6	378.4
	入院	1.3	11.2	1.7	17.7	2.9	31.2
	(無料) (一部有料)	(3.2) (0.9)	(28.9) (7.4)	(4.2) (1.0)	(48.8) (9.4)	(6.9) (1.6)	(89.7) (12.8)
醫療保險	外來	42.5	109.7	57.0	145.8	87.2	234.4
	入院	2.5	18.3	3.0	18.1	2.6	18.7

註：1) 1977年은 7月1日~12月31日間의 수치를 기준으로 산출.  
 資料：保健社會部, 『統計年報』, 1979; 『主要保健社會統計』, 1980.

<表 9> 醫療保護患者의 平均治療日數

(단위：日)

	外來	入 院		醫 療 保 險	
		無 料	一 部	外 來	入 院
1977 <sup>1)</sup>	4.7	9.1	8.1	2.6	7.4
1978	4.3	11.7	9.4	2.6	6.1
1979	4.7	13.4	8.0	2.7	7.2

註：1) 1977年 7月1日~12月31日間.  
 資料：保健社會部, 『保健社會統計年報』, 1979; 『主要保健社會統計』, 1980.

療酬價의 負擔比率 50%가 이들에게 여건히 過重한 데서 온 것이 아닌가 하여 주목할 만 하다.

醫療保護財政의 負擔은 醫療保護法 第10條 規定에 의해 保護基金 所要財源의 80%를 國庫에서 負擔(서울은 50%)하고 나머지는 各道와 該當市(서울, 부산)의 出捐金으로 充當하도록 되어 있다.

이러한 保護基金의 全般的인 管理와 指導 監督은 保健社會部長官의 所管이며 道知事は 當該道の 基金을 管理하기 위해 所屬 公務員 중에서 基金出納命令官과 基金出納公務員을 任命하도록 되어 있고, 基金의 用途는 醫療保護費用의 負擔 또는 償還을 조건으로 醫療費用을 代拂하는 경우를 제외하고는 이를 사용할 수 없도록 규정하고 있다.

한편 이러한 基金에서 支出되는 醫療保護의 診療酬價는 醫療保護法 第6條 4項 規定에 의해 保健社會部長官이 決定·告示하도록 되어 있는데 그 내용은 <表 11>에서 보여주는 바와 같다.

## 5. 解産保護와 喪葬措處

解産保護는 生活保護法 第11條에 의해 要保護者에 대해 助産, 分娩前과 分娩後의 필요한 解産措置와 保護를 하는 것으로 保護方法은 生活保護法 第12條에 의해 一般醫療保護의 방법을 準用하도록 되어 있다. 따라서 生活保護 對象者중 妊産婦는 一般醫療受患者와 같은 資格으로 해당 醫療施設에서 解産保護를 받을 수 있다. 이러한 解産保護는 生活保護法上으로는 保護內容이 구분되어 있지만 실제 內容面에서 볼 때 醫療保護와 크게 다를 바 없고 保

<表 10> 醫療保護基金

	計	國庫	地方費
1977	4,884	4,189	695
1978	7,410	5,660	1,750
1979	8,774	6,717	2,057
1980	10,711	8,171	2,540

資料：保健社會部 醫政局.

<表 11> 一日治療單價

(단위：원)

	1977	1978	1979	1980
外來	400	500	600	750
入院	5,000	6,500	7,000	8,000

資料：保健社會部 醫政局.

護當局의 豫算編成過程에서도 解産保護項目을 따로 設定하지 않고 있어 妊産婦를 위한 現行의 解産保護方法에는 문제점이 있다고 본다. 현실적으로 妊産婦는 産母와 胎兒의 健康을 위해 특별한 營養管理가 要求되고 出産에 따른 幼兒用品 등이 필수적인데 現行의 法規定에는 이와 같은 保護內容을 規定하지 않고 있어 解産保護를 위한 方法 및 保護水準面에서 改善의 여지가 있다고 보여진다.

喪葬措處는 生活保護法 第12條에 의해 要保護者가 死亡하였을 때 初喪과 葬禮의 措置를 행하는 것으로서 死體의 檢案, 運搬, 火葬 또는 埋葬 및 기타 喪葬에 필요한 措置를 內容으로 하고 있다. 喪葬給付는 現金給付를 原則으로 하나 이것이 適當하지 않다고 認定될 때에는 喪葬措置를 행하는 者에게 現物給付를 할 수 있다. 이러한 喪葬措處에 대한 費用의 標準은 保健社會部長官이 정하는 바에 의하는데 1980年の 葬儀費 基準額은 50,000원으로 1979年の 20,000원에 비해 대폭 인상되었다. 所要豫算面에서는 1979년까지는 地方財政에 의존하였으나 1980년부터는 國庫와 地方費로

充當하게 되었다.

## 6. 教育扶助

教育扶助制는 生活保護對象者 中學校課程 授業料支援規定(1979. 8. 31 大統領令)에 의해 生活保護對象者로서 中學校 또는 이에 준하는 學校에 在學하는 者에 대한 授業料를 支援하기 위해 1979年 9月 1日부터 施行되고 있다.

이 制度의 保護對象은 生活保護法 第3條 1項(生活無能力者 및 零細民)에 해당하는 者 또는 保護施設에 收容되어 있는 者로서 中學校, 技術學校, 高等公民學校, 特殊學校(中學校課程) 및 이와 유사한 中學校課程學校에 在學하는 者(入學을 포함)에 대하여 學校授業料 全額을 扶助하도록 되어 있다.

이러한 教育扶助의 保護對象者가 혜택을 받기 위해서는 그가 在學하는 學校長에게 生活保護對象者證明書 또는 保護施設收容者證明書를 제출하도록 되어 있으며 또한 學校의 長은 이들에게 免除해 준 授業料를 일정한 절차를 밟아 政府로부터 交付받을 수 있도록 되어 있다. 그 간의 教育扶助實績을 보면 <表 12>에 서와 같다.

이러한 教育扶助制는 保護內容이 授業料免除에 그치고 있어 教育用品이나 教材 등의 支援策이 缺如되어 있어 그 改善策이 요구되고 있다.

<表 12> 教育扶助實績(中學生授業料支援)

	扶助人員	支援額 (人/年)	所要豫算 <sup>千円</sup>
	(千名)	(千名)	(百萬圓)
1979	112	36	3,672
1980	114	84	9,565

資料：保健社會部 保護課.

## Ⅲ. 其他 公的扶助事業

### 1. 零細民 就勞事業

零細民 就勞事業은 要保護者에 대하여 無償 保護와는 별도로 勤勞能力이 있는 者에 대한 生活安定策을 講究하기 위해 遊休勞動力을 農業用水, 農路開發, 小河川整備, 砂防事業 道路補修事業 등에 就勞케 하여 勞動力提供을 前提로 勞賃을 支拂하여 要保護者의 生計를 支援하는 自立保護方式의 公的扶助事業이다.

이 事業은 1964년부터 自助勤勞事業의 名칭으로 援助糧穀과 國庫를 財源으로 實施되어 오다가 1968年 自活指導事業에 관한 臨時措置法(法律 第2309號)이 制定되면서 그 명칭을 自活指導事業으로 바꾸어 계속 실시해 왔다. 그러나 1972年の 美國公法(PL 480號)에 의한 糧穀支援이 中斷됨에 따라 同事業에 필요한 財源調達이 어렵게 되어 就勞機會를 喪失한 零細家口의 生計支援策이 要求되었다. 이에 따라 1974年 1月 14日 大統領 緊急措置 第3號(國民生活安定)에 의거 零細民就勞事業이 再開되었으며 1975년부터는 그 명칭을 새마을勞賃所得事業으로 변경, 現在에 이르고 있다.

就勞對象은 生活保護法에 의한 生活保護對象者를 原則으로 하되 각종 災害罹災民, 極貧 救護對象者, 火田整理民 등 救護가 필요하다고 市長·郡守가 認定하는 生活이 困窮한 者에 대해서도 就勞를 許容하고 있다. 이러한 就勞對象者는 一線機關長의 책임하에 世帶當 1人을 기준으로 就勞證을 發給하여 就勞케 하

되 1世帶 2人 이상의 就勞希望者가 있을 경우, 에는 事業量 및 生活程度 등을 고려하여 1人 을 추가하여 就勞證을 해당 洞事務所를 통해 發給하고 있다. 事業의 總括 및 財政計劃은 保健社會部 福祉課가 關장하며 事業의 선정 및 細部計劃과 推進은 道·市 및 郡에서 地域 事情에 따라 시행하고 있다.

對象事業의 選定은 그 地域住民의 所得增大 내지는 落後마을 開發, 都市周邊環境整理事業 등 住民宿願事業을 선정하되 事業의 經濟的 效果보다는 救護效果에 注重하여 가능한 한 勞動集約的인 事業으로 當該年度內에 完決지 을 수 있는 事業을 선정하도록 되어 있다. 이 에 따라 國庫補助額 中 資材代 사용은 都市 30% 기타 地域 20% 이내로 制限되어 있지만 地方費로 資材代를 추가 사용하는 경우에는

制限을 받지 않고 있다. 또한 事業設計를 할 때 零細民이 就勞하는 部分에 대하여는 正常 人夫建設품셈의 60%에 해당하는 作業量을 책 정하고 있다.

就勞勞賃水準은 1980년에 1日當 男子 2,500 원, 女子 2,000원으로 되어 있으며 特殊技術 勞賃은 政府勞賃單價를 기준으로 하여 결정되 며 勞賃은 地域實情에 따라 週給 또는 10日 등의 간격으로 支給하되 就勞者가 희망하는 경우에는 就勞當日 現場에서도 支給할 수 있 도록 되어 있다. 그간의 就勞勞賃單價의 推移 는 <表 13>에서 보는 바와 같다. 이에 따르던 일반적으로 就勞勞賃單價는 政府建設勞賃單價 나 農村賃料金보다 훨씬 밀도는 수준임을 알 수 있다. 물론 就勞事業은 事業設計부터 就勞 者의 勞動의 質을 正常人夫建設품셈의 60%로

<表 13> 就勞勞賃單價推移

	就勞勞賃(원)		對政府 建設 勞賃 單價(%)		對農村賃料金單價 (%)	
	男	女	男	女	男	女
1978	1,500	1,200	49	44	44	48
1979	2,000	1,500	67	85	39	39
1980	2,500	2,000	66	88	38 <sup>1)</sup>	41 <sup>1)</sup>

註: 1) 1980年 5月 기준.  
資料: 保健社會部 福祉課; 農協中央會, 『農協調查月報』(1980. 7).

<表 14> 年度別 就勞事業實績

	財 源		事業場數 (個所)	勞賃支給額 (億원)	就勞延人員 (千名)	對象家口當平均	
	國 費 (億원)	地方費 (億원)				勞賃所得 (원)	就勞日數 (日)
1974	137	14	9,703	118	15,504	26,477	34.7
1975	200	40	11,254	151	15,910	33,806	35.6
1976	150	46	10,136	122	13,078	27,354	29.3
1977	100	32	4,570	82	7,376	17,696	16.0
1978	100	50	4,854	83	6,104	16,718	12.3
1979	293	50	12,435	241	11,149	25,963	12.0
1980 <sup>1)</sup>	250	40	8,300	18,750	8,340	57,600	25.6

註: 1) 推定值.  
資料: 保健社會部 福祉課.

잡고 있지만 就勞事業 자체가 公的扶助의 性格을 띠고 零細家口의 生活安定에 目的을 두고 있는 한 正常人夫의 勞賃과 너무 많은 隔差를 들 필요는 없을 것이다.

그간의 就勞事業 實績과 財源은 <表 14>에서 보여주는 바와 같다. 1979년의 경우 약 1萬 2千餘 就勞事業場에서 延人員 11百萬名이 就勞하여 總 248億원의 勞賃이 支給되었다. 그리고 對象家口當 平均就勞日數는 12일로 1974년의 34일보다 월등히 감소되었다.

이와 같이 就勞日數가 감소한 것은 地方費를 포함한 政府의 財源不足으로 零細民에 대한 就勞機會를 充足시키지 못하고 있음을 반영하는 것으로서 財源의 增額調整을 통한 就勞機會의 확대는 平均所得面에서 就勞對象家口의 所得水準이 都市勤勞家口의 15% 정도밖에 되지 않는 사실을 생각할 때 零細家口의 所得向上을 위해서도 필요한 施策이라고 본다.

이밖에 1979년의 就勞事業 種類別 財源配定과 投入된 就勞人員의 分布를 보면 <表 15>에서와 같이 全體事業實績의 약 50%가 小河川整理事業에 偏重되어 있어 道路와 農路는 약

<表 15> 1979년의 就勞事業 種類別 分布

	(단위 : %)		
	財 源	就 勞 人 員 延	完 工 事業場數
都 市 土 木	5.2	4.4	2.4
小 河 川 整 理	54.8	48.7	41.6
道 路 및 農 路	22.6	26.3	27.0
農 業 用 水	6.9	8.1	9.4
砂 防 造 林	3.5	4.6	4.3
環 境 衛 生	2.4	3.2	2.2
開 墾	0.4	0.4	7.9
其 他	4.1	4.3	5.4
計	100.0	100.0	100.0

註 : 1) 國費의 地方費를 포함한 總財源.  
資料 : 保健社會部 福祉課.

25%로 비교적 單純事業에 중점적으로 財源을 投入하고 있음을 엿볼 수 있다.

## 2. 罹災民 救護事業

罹災民 救護事業은 1962年 3月 20日 災害救護法이 制定되어 非常災害가 발생할 때 應急的인 救護를 행함으로써 災害의 復舊 및 罹災民의 保護와 社會秩序의 維持를 목적으로 旱害, 風害, 水害, 火災, 기타의 非常災害로 인해 救護가 필요한 罹災民에 대하여 다음과 같은 내용의 救護를 행하고 있다.

- ① 收容施設의 提供, 給食, 衣類, 寢具, 學用品 및 기타 生活必須品の 給與
- ② 醫療 및 助産
- ③ 罹災者의 救出
- ④ 罹災者住宅의 應急修理
- ⑤ 生業에 필요한 資金, 器具 또는 資材의 給與 및 代與
- ⑥ 生業斡旋
- ⑦ 葬事
- ⑧ 기타 필요한 경우에 現金給與

이러한 救護事業은 保健社會部의 主管으로 罹災者의 現在地를 管轄하는 서울特別市 또는 道가 행하도록 되어 있는데 이들 救護機關은 災害救護事業의 企劃, 調査, 기타 救護實施에 관하여 필요한 事項을 審議하기 위하여 保健社會部에는 中央災害對策委員會를, 서울特別市 및 道에는 地方災害救護對策委員會를 設置 運營하도록 되어 있다. 또한 이들 救護機關은 필요에 따라 救護業務의 一部를 大韓赤十字社에 委託하여 실시할 수도 있다.

救護費用의 負擔은 國庫에서 70%를, 나머지 是 地方自治團體가 災害救護基金을 積立하

여 필요한 救護費用을 負擔하고 있다.

災害가 발생하여 救護를 받고자 하는 罹災者는 書面 또는 口頭로 家族數와 被害程度 및 救護를 받고자 하는 사항을 救護機關에 신고해야 하며, 다만 緊急을 요하는 경우에는 救護機關은 신고를 기다리지 아니하고 7日 이내에 救護를 실시하도록 하고 있다.

이밖에 給食 및 기타 救護品の 給與限度나 損失補償範圍 등의 救護水準은 일정한 規定에 따라서 실시되는데 특히 罹災住宅의 應急修理의 경우 住宅의 破損이나 燒失 등의 정도에 따라 差等を 두어 補助하고 있다. 罹災民救護事業實績은 <表 16>에서 보여주는 바와 같다.

## N. 改善方向

貧困問題를 解決하기 위한 公的扶助制度의 改善方向으로 既存制度의 問題點을 보완하는 短期的 改善策은 물론 向後的 福祉社會建設을

위한 長期的인 改善策이 아울러 提示되어야 할 것으로 思科된다.

### 1. 生活保護事業

現行의 生活保護對象者 策定方式은 保健社會部에서 마련한 일정한 지침에 따라 每年 4月 1日을 기준으로 調査한 資料에 근거하고 있다. 이 調査는 調査日을 기준으로 對象者의 實態를 파악하기 때문에 調査日로부터 그 다음 調査日 사이에 新規로 生活保護對象者 범주에 속하게 되거나 또는 保護事由가 消滅되는 경우, 이들에 대한 措置가 缺如되어 있다. 때문에 要保護者에 대한 實態를 보다 動態的으로 파악하기 위해 調査빈도를 늘리거나 要保護者가 自進申請하도록 계몽을 강화하여 年中 어느 때고 保護가 필요한 경우 被保者로 선정될 수 있는 行政業務가 필요하다고 본다 (必要即應의 原理). 또한 保護對象者의 크기를 좌우하는 生活保護對象者 選定基準인 所得上限線이 客觀性을 잃고 있어 保護對象者의

<表 16> 災害發生現況

(1979. 12. 31. 現在)

	罹災民 (千名)	人 命 被 害(名)				住 宅 被 害(棟)			總救護金額 (千圓)
		計	死 亡	失 踪	負 傷	計	全 破	半 破	
1969	478	1,548	731	207	610	23,359	10,000	13,159	122,263
1970	255	1,255	549	57	649	11,474	5,254	6,220	171,610
1975	30	202	150	12	40	807	200	607	27,351
1976	15 (16)	601 (469)	195 (121)	347 (263)	59 (85)	736 (561)	413 (315)	323 (246)	857,295 (1,964,263)
1977	79 (47)	2,194 (1,937)	369 (259)	90 (43)	1,735 (1,635)	3,970 (2,459)	1,851 (1,324)	2,119 (1,135)	398,829 (1,279,186)
1978	29 (22)	302 (1,487)	155 (144)	46 (185)	101 (1,158)	2,986 (2,135)	918 (811)	2,168 (1,324)	491,567 (979,072)
1979	38 (59)	554 (460)	327 (222)	107 (117)	120 (121)	4,698 (4,435)	2,377 (2,649)	2,321 (1,786)	1,604,844 (4,972,876)

註: 괄호 안의 數値는 實調査值임.  
資料: 保健社會部 保護課.

變動狀況 파악이 어려운 실정이다. 따라서 과학적인 방법에 의하여 最低生計費를 計測하여 이를 生活保護對象者 選定에 適用하는 客觀적인 選定基準이 필요하다고 본다(最低生計費의 計測).

保護水準面에서 現行의 生活保護水準이 生活保護法에 規定된 「健康하고 文化的인 最低生活」을 維持할 수 있는 水準에 未達하므로 科學적인 방법에 의한 最低生計費에 근거를 두고 保護水準을 決定하는 것이 要望된다. 또한 保護額은 對象家口의 實質所得과 關係없이 一律적으로 決定되기 때문에 對象家口間 所得水準의 衡平이 缺如되어 있으므로 이에 대한 對策이 필요하다(補足性的 原理).

또한 保護內容 및 方法에 있어서도 現在 보리쌀 등 現物을 직접 配給하는 데에는 運搬費, 倉庫費等 諸費用이 많이 들 뿐 아니라 運營上의 煩雜이 招來되므로 準現金과 같은 證書를 支給함이 바람직하다고 본다.

## 2. 醫療保護事業

1980년에 비해 1981년에는 醫療保護對象者의 범위가 확대되어 總 370萬에 이를 것으로 豫想되는데 이들에 대한 醫療酬價의 負擔比率은 이들에게 아직도 높은 것으로 思料되며 특히 就業家口員의 長期入院의 경우 全家族이 生計에 위협을 받게 되므로 外國의 例와 같이 이들에 대한 短期生活保護策이 아울러 要望된다.

## 3. 就勞事業

現行의 生活保護事業에서는 居宅保護者에게

만 食糧과 副食費 또는 煙炭費條로 保護費用이 支給되고 있고, 기타의 生活保護者인 零細民階層에게는 一定額의 煙炭費와 子女의 學校授業料만을 免除해 주는 실정이다. 따라서 就勞事業의 對象이 되는 이들 居宅保護者나 零細民은 多數가 勤勞能力을 가진 貧困層이므로 短期的으로 이들의 生計를 保護해 주는 最適의 方法이 就勞事業이다. 특히 不景氣에 기인한 就勞機會의 相對적인 隘路를 감안할 때 就勞事業이 零細民에게 주는 의미는 어느 때보다 크다고 여겨진다. 이와는 대조적으로 政府의 就勞事業 豫算額은 차츰 減少하는 추세인데 이들 零細民에 대한 職業訓練이나 就勞斡旋이 短期的으로 어려움에 비추어 이 事業에 대한 豫算額의 上向調整이 필요한 것으로 思料된다. 現在와 같은 家口當 年間 就勞日數가 15日 정도로는 零細民의 所得保障策에 미흡하다고 본다. 특히 금년과 같이 農產物의 作況이 그 어느 때보다 나쁘다는 事實로 미루어 앞으로 실시될 農村地域의 絕糧農家에 대한 糧穀貸與와 아울러 기타 生計費의 不足을 充足시킨다는 의미에서도 就勞事業의 확대 실시는 필요하다.

## 4. 職業訓練 및 職業安定網

居宅保護者나 零細民중에는 상당수가 勤勞能力者들인데 이들을 위한 零細民 就勞事業은 短期的인 生計保護策이므로 生計保護者가 恒구적인 職場을 가질 수 있도록 職業訓練을 실시하고 職業斡旋을 해주는 것은 직접적인 公的扶助事業에 못지 않게 중요한 貧困解消策이라고 본다.

現在 우리 나라의 職業訓練은 주로 勞動廳

이 主管하고 있는데 앞으로는 職業訓練을 政府뿐이 아니고 民間企業도 自體의 努力으로 訓練施設을 갖추어 폭넓은 職業訓練을 실시하는 것이 필요하다고 본다. 특히 生活保護者에 대한 職業訓練은 그들이 生活이 위협을 받고 있다는 점을 고려하여 우선적으로 배려될 수 있는 法的 근거의 확립이 필요하다.

現在 職業斡旋業務의 「체널」은 勞動廳과 私設職業紹介所, 學校나 學院 또는 매스컴 등을 통해 실시되고 있는데 특히 이들 중 民間「체널」이 커다란 비중을 차지하고 있다. 따라서 零細民은 대부분 未熟練의 勞務者로 就業戰線에서 競爭力이 약하므로 相對的으로 就勞機會가 적게 주어지기 마련이다. 또한 求人者가 求職者를 찾을 경우 현재처럼 公開採用이 적은 상황하에서 零細民은 就業情報面에서도 열세에 놓이게 된다. 따라서 效率인 職業斡旋業務를 위해 全國的인 職業安定網을 확립하여 就業斡旋業務를 關장하게 하고 특히 低所得層에 대한 就業斡旋을 相對的으로 強化하는 조치가 필요하다고 본다.

## 5. 行政體系

現行의 生活保護法 및 기타 公的扶助 關聯法規에 의한 保護行政體系는 保健社會部를 頂點으로 各道와 保護行政의 企劃·調整등을 關장하고 말단조직인 下部行政機關에서 保護對象者選定 및 保護實施業務를 담당하고 있다.

이와 같은 現行의 公的扶助 行政體系는 上部下達式的 垂直的인 조직으로서 下部行政機關인 面事務所나 洞事務所에는 實務職員으로서 한두명의 社會擔當係員이 保護對象者의 實態把握과 糧穀給付業務, 診療證交付, 就勞證

交付 및 就勞管理 등의 業務를 담당하고 있다. 따라서 公的扶助事業을 長期的인 次元에서 改善·發展시키기 위해서는 現在의 公的扶助 行政體系보다는 全般的인 社會福祉關係를 劃一的으로 취급하는 專門行政機構의 新設이 要望된다고 하겠다.

先進諸國의 경우 公的扶助事業은 所得調査(means test)를 전제로 하여 실시되고 있다. 日本의 경우, 이러한 業務는 各地區의 福祉事務所에서 행하고 있는데 이 事務所는 소위 生活保護法 등 福祉六法에 關한 주된 行政業務를 담당하는 第一線機關이다. 이와 같은 福祉事務所는 1977年 現在 日本 全國에 1,148個所나 되며 現業員만도 全國에 10,145名에 이르고 있다. 現業員의 資格은 大學에서 社會福祉關係科目을 履修한 者를 原則으로 하고 있다.

우리 나라의 公的扶助事業도 앞서 언급된 改善策을 현실적으로 시행하기 위해서는 이와 비슷한 우리 실정에 맞는 福祉事務所의 設置가 바람직하다고 본다. 現在와 같은 公的扶助 行政體系와 人的資源으로는 公的扶助의 전제 조건인 所得調査(means test)를 效率的으로 수행할 수 없기 때문이다. 아울러 이 福祉事務所는 諸般 社會福祉 關係法(老人福祉法, 兒童福祉法 등)에 의한 各種業務를 종합적으로 擔當하는 社會福祉行政의 第一線機關이 되어야 할 것이다.

## 6. 保護豫算

1979年의 生活保護事業中 居宅保護와 零細民 就勞事業에 支給된 實行豫算額은 519億원으로 GNP의 0.2% 中央政府支出額의 0.9% 였다. 한편 生活保護對象者(居宅保護 및 零細

民)의 平均所得水準과 最低生計費의 隔差를 근거로 하여 算出한 1979年의 總必要豫算額은 1,087億원으로 추정된다. 이러한 必要豫算額은 保護對象者(居宅保護者 및 零細民)를 現在의 選定基準에 의해 추계된 1,769千名으로 하였을 경우의 所要金額이다. 따라서 生活保護

者에 대한 이와 같은 政府의 實行豫算額과 推定된 必要豫算額間의 큰 差異로 보아, 政府는 生活保護事業에 대한 豫算을 과감히 增額調整하여 貧困解消을 위한 政府의 강한 의지를 보여줌이 바람직하다.

### ▷ 參 考 文 獻 ◁

具滋憲, 『韓國社會福祉史』, 韓國社會福祉研究所, 1970.  
 保健社會部 社會保障審議委員會, 『社會保障의 現況』, 1976. 12.  
 徐相穆, 「貧困人口의 推計와 屬性分析」, 『韓國開發研究』, 1979, 여름호.  
 \_\_\_\_\_, 「우리나라 貧困의 決定要因」, 『韓國開發研究』, 1979, 겨울호.  
 接護處, 『韓國의 接護政策』, 1980.  
 鄭慶均, 「絕對貧困과 生活保護」, 『韓國의 所得分配와 決定要因(上)』(朱鶴中編, 韓國開

發研究院, 1979)  
 日本社會福祉調査會, 『保護のてびき』, 1979. 4.  
 Aaron, Henry J., *Why is Welfare so Hard to Reform?*, The Brookings Institution, 1973.  
 Haveman, Robert H., *A Decade of Federal Antipoverty Programs*, Academic Press, 1977.  
 Henderson, Ronald F., *Poverty in Australia*, Australian Government, 1975.