

# 公的扶助 制度에 關한 研究\*

- 政策과 技術 -

A Study on Public Assistance - Policy & Technic -  
Intervention Strategy for Group Work Practice

張 仁 協

(서울대학교 社會福祉學科 教授)

\* 이 論文은 서울大 文學博士學位論文的 要約임.

## 目 次

第一章 序論(研究 意義, 目的, 方法)	5. 財源體系
第二章 公的扶助의 概念과 史的 背景	第五章 公的扶助 技術體系의 基盤
第三章 公的扶助의 論理的 根據와 實施上의 原理·原則	1. 公的扶助에 있어서 케이스워크의 必要性
第四章 公的扶助 政策體系의 基盤	2. 公的扶助 場에서의 케이스워크 接近方法
1. 分析의 틀	3. 公的扶助에 있어서 指導監督體系
2. 割當體系	4. 自願指導者(生活保護 委員)의 協力活動
3. 給與體系	第六章 結 論
4. 傳達體系	Bibliography

## 第一章 序 論

### 第 1 節 研究의 意義

우리나라는 지난 20餘年에 걸친 經濟開發 推進 過程에서 經濟的으로는 勿論 社會, 文化 諸側面에서 많은 變化와 發展을 이룩해 왔다. 이제 80年代를 맞이하여 國家的인 政策 方向으로서 福祉社會 建設이라는 目標을 設定하고 具體的으로 이에 對處할 수 있는 福祉課題를 企劃하며 實踐코자 하는 段階에 突入하고 있다.

本 研究에서는 福祉社會의 가장 重要한 基本要件이 되며 社會保障制度의 一環인 公的扶助制度에 關해 分析 考察해 보고자 한다. 우리나라 憲法 第 32條 3項을 보면 "生活能力이 없는 國民은 法律이 定하는 바에 의하여 國家의 保護를 받을 수 있다."라고 明示하고 있다. 이것은 貧困한 國民은 國家로부터 生活의 保護를 받을 權利를 가질 수 있다는 것이며 國民에 대한 國家의 生活保護 責任을 나타낸 것이다. 公的扶助事業은 이러한 貧困의 해소

社會保障은 貧困追防計劃이고 貧困에 對한 戰爭(War on Poverty)이라 말할 수 있다. 社會保障은 國家에 의한 全國民의 最低生活의 保障策이며 國民의 所得을 再分配하는 經濟的 機能도 遂行한다.

William Beveridge는 “社會保障의 目的은 貧困退治로서 生活維持가 어려운 사람에 對한 所得을 保障해 주는 것”이라고 主張했다.<sup>1)</sup>

그런데 우리나라의 社會保障에 관한 法律 第二條에 “이 法에서 社會保障이라 함은 社會保險에 의한 諸 給與와 無償으로 行하는 公的扶助를 말한다.”라고 하여 社會保障制度는 社會保險과 公的扶助의 兩大 支柱로 構成되어 있음을 示唆하고 있다.

오늘날 先進諸國에서는 社會保障制度의 一環으로 公的扶助 즉 生活困窮者들에 대한 國家의 經濟的 保護制度를 採擇하여 生活能力이 없거나 最低生活을 維持하지 못하는 國民들의 福祉와 勞動力의 再生産을 위하여 繼續的인 努力을 경주하고 있다.

우리나라에 있어서 社會保障 體系中 社會保障制度는 段階的인 體系確立의 基盤위에 점진적인 實施가 이루어지고 있는데 比하여 公的扶助制度 體系의 基盤이 제대로 確立되어 있지 않다고 해도 過言은 아니다.

1961년에 公的扶助制度의 核을 이루는 生活保護法이 制定되어 오늘에 이르고 있으나 아직 많은 問題點들을 지니고 있는 바 그 理由로는 무엇보다도 아직까지 公的扶助의 基本體系가 確立되어 있지 않은 데 基因하고 있는 듯 하다.

現在 우리가 當面하고 있는 公的扶助의 問題들을 개관해 본다면 우선 가장 重要한 公的扶助의 適用對象 體系가 確立되어 있지 못하다는 點이며,

둘째로는 保護의 內容이나 水準面에서도 法에 規定된 健康하고 文化的인 生活保護에는 아직도 요원한 바가 있다(生活保護法 第四條).

셋째로 公的扶助는 國家의 財源이 基盤이 되어야 하나 現實적으로 國家 財源의 制限이나 割當에서의 優先 排除등으로 適切한 給與가 이루어지지 못하고 있다.

네째로는 公的扶助의 서어비스 傳達體系가 確立되어 있지 못하므로 合理的이며 體系的인 問題解決 機能을 遂行치 못하고 있다.

끝으로 특히 美國이나 日本에서는 公的扶助制度는 自立自助의 社會的 心理的 서어비스도 함께 수반하도록 法的으로 규정하여 要保護 對象者에게 物質的인 援助와 아울러 精神的인 自立自助의 서어비스를 提供하는 것이 國家財源을 節約하는 길이며 要保護者가 가지기 쉬운 依存心을 豫防할 수 있음을 알고 이를 받아 들이고 있다. 그런데 우리의 경우는 物質的 서어비스만 一方的으로 提供할 뿐 社會的 心理的 서어비스의 傳達體系에는 전혀 미치지 못하고 있다.

1) William Beveridge, Social Insurance and Allied Services (London: Her Majesty's Stationary Office, 1942), pp. 120 & 153.

으로써 우리나라에 있어서 보다 合理的인 公的扶助 制度의 方向을 提示하는데 本 研究의 큰 意義가 있는 것으로 思料되는 바이다.

## 第 2 節 研究目的과 方法

스웨덴의 社會政策學者인 G. Myrdal은 1968年 핀란드에서 開催되었던 國際社會事業會議에서 “社會福祉事業은 印象적 側面과 政策的 側面을 兩極으로 하는 連續性(Continuum) 속에서 찾을 수 있으며 이 兩者의 關係는 分離된 두 개의 概念의 對立이 아니라 統一體의 兩極面인 것이다.”<sup>2)</sup>라고 말했다.

公的扶助도 하나의 重要的 社會福祉事業으로 自體內에 兩極面 即 社會政策的 側面과 臨床的 側面을 共히 具備하고 있음을 알 수 있다. 公的扶助의 政策的인 側面이란 公的扶助 受惠對象者, 保護水準, 財源 및 傳達體系등을 말하며 臨床的인 側面이란 社會的 心理的 서비스를 提供하는 技術的인 側面을 말한다.

따라서 公的扶助의 基本的 體系는 이와 같은 兩側面의 內容을 包括해서 樹立되어야만 할 것이다. 왜냐하면 原來 制度나 政策은 多數人의 共通된 欲求(need)에 對應하여 一括的인 處理를 目標삼는 刺一的인 것이기 때문이다. 가령 公的扶助制度는 困窮이라는 가장 基本的인 欲求에 對應하여 全國民이 利用할 수 있는 보편적 制度나 政策으로서 마련된다. 그런데 여기에서 유의할 바는 과연 普遍的 制度나 政策이 진정 個個人的 個別的 福祉 欲求를 充足시킬 수 있을까 하는 問題인 것이다. 個個人的 福祉를 實現하기 위해서는 그들 個人에게 焦點을 두는 個別化 즉 個別的 援助가 要請되는 것이다. 生活保護를 要하는 사람들이 經濟 生活에서 困窮하다는 點에서는 共通性을 지니고 있지만 個性이나 그밖의 다른 여러가지 面에서 相違한 點을 지니고 있으므로 國民의 最低 生活를 保障하는 面으로 普遍性을 갖는 일도 重要하지만 다른 側面에서 볼 때 個人的 個別的 條件과의 罅(gap)을 招來케 하는 要素가 있으므로 이러한 個別的 問題를 다룰 수 있는 技術도 아울러 考慮해야 할 것이다.

따라서 本 研究에서는 社會保障의 중요한 構成要素인 公的扶助의 基本體系로서의 兩側面인 政策體系와 技術體系의 基盤을 각기 明確히 하면서 그에 따른 우리나라의 公的扶助의 問題點을 把握하여 앞으로의 改善 方向을 提示코자 하는 데에 目的을 두고 있다.

公的扶助의 基本體系를 理解하는 데에는 우선 公的扶助 存立의 理論的 根據와 公的扶助의 原理, 原則을 理解하는 것으로부터 出發해야 할 必要가 있으며 우리나라 公的扶助의 問題點을 把握하는 데에는 歷史的 背景을 考慮해야 하므로 이들에 對한 考察도 또한 本論文의 한 目的이기도 하다.

研究方法으로서의 關係 參考書籍이나 각종 統計資料에 입각한 文獻을 통한 記述的 方法

2) G. Myrdal, Social Work Value & Social Work Education (I.C.S.W., 1968), p. 20.

은 公的扶助의 概念과 公的扶助의 制度가 限正하여 이 制度의 核  
心이 되는 生活保護制度를 中心하여 研究 檢討하였다. 특히 公的扶助는 國家管理의 福祉事  
業이므로 해당 部處인 保社部와 社會保障分野 主要 研究機關인 韓國開發研究院 研究資料  
를 主로 參考하였고 公的扶助制度가 發達한 美國이나 日本의 資料를 中心으로 比較하거나  
參照하였다.

## 第二章 公的扶助의 概念과 史的 背景

### 第1節 公的扶助의 概念

公的扶助란 두 單語의 合成語로서 '公的'이란 말과 '扶助'란 말로 나눌 수 있겠다.

公的(public)이라고 하면 私的(private)의 反對語로서 公的扶助란 私적이거나 個人的인  
扶助(Assistance)대신에 公的인 도움, 즉 도움의 主體가 國家나 公共機關임을 明確히 하  
고 있다.

따라서 公的扶助 制度라 하면 도움을 要하는 사람들에게 國家가 責任을 지고 도와 주는  
一種의 制度라 할 수 있다.

이와 같이 用語만으로 公的扶助의 共通的인 特徵이나 概念을 分明히 하기 어려우므로 公  
的扶助 形成의 論理的 構造나 基本的 原理, 原則 및 諸般 要素에 對한 研究를 通하여 그  
性質이나 概念을 규명할 수 있을 것이다.

公的扶助는 社會保險과 함께 國民의 健康하고 文化的인 最低生活에 對한 保障을 目的으  
로 하며, 더우기 生活 能力을 喪失한 者들과 一定한 生活 水準에 未達한 者들에 대하여 國  
家가 그들의 最低生活保障과 自立 促進을 目的으로 하여 樹立한 가장 直接的이며 最終의  
인 經濟的 保護制度라 하겠다.

그런데 도움을 要하는 사람들에 對한 國家의 保護라 할 때, 그 對象이나 限界面에서 매  
우 막연한 감을 갖게 한다. 여기서는 貧困 對策으로서의 國家的인 保護, 즉 도움을 要하  
는 사람들에 대한 生活 保護라는 데에 그 範圍를 잡고 있다.

우리나라에서 實施하고 있는 公的扶助事業을 보면 生活保護法(1961), 災害救護法(1962),  
自活指導事業에 관한 臨時措置法(1968), 醫療保護法(1977) 등을 들 수 있으며 위의 法을  
根據로 하여 生活保護事業, 零細民就勞事業, 罹災民救護事業 및 醫療保護事業을 實施하고  
있으며 軍事援護 補償法(1961)과 國家有功者 등을 위한 特別援護法(1962)에 의해 援護事  
業을 實施하고 있다.

### 第2節 公的扶助의 史的 背景

우리나라에서도 國家의 關心下에 實施된 生活保護事業의 歷史的 時期는 相當히 거슬러

에 各 時代別로 救貧이나 近代的 公的扶助와의 關聯性을 지닌 歷史的 事實들을 解放以前과 解放以後로 나누어 簡略히 考察해 보고자 한다.

## 1. 8.15 解放以前

三國時代에 있어서는 部分的이고 一時的이긴 하였으나 貧困한 사람들을 救恤하는 데 힘썼다는 記錄들을 찾아볼 수 있다.

即 이 時代에 벌써 國庫를 열어 饑民에게 食糧을 支給했고 不遇한 者들을 위한 救恤制度가 있었다는 事實은 우리나라도 오랜 救貧의 歷史를 갖고 있었다는 點을 立證해 주고 있는 것이다.

高麗時代에 있어서는 佛敎의 자비심에 입각한 善政으로 臨했기 때문에 各種의 民生制度가 代代로 정돈, 확장되었다.

특히 이 時代의 制度로서,

- 1) 倉積備荒(救護物品의 비축)의 恒久的 制度와
- 2) 賑恤救護의 臨機的 救濟 制度등이 確立되고 있었다.

李朝時代에 들어 오면서 近代的인 生活保護에 關한 內容과 유사한 것이 있었음을 찾아볼 수 있다.

李朝時代는 儒敎中心主義로서 이 儒敎는 封建 政治의 基本理念으로 利用됨은 勿論 敎化의 指針으로써 모든 社會生活에 그 原理가 適用되었던 것이다. 이 時代의 民生救恤 制度로는 還穀과 諸 倉備者의 備荒, 救荒 救災의 制度와 地方官의 救恤 責任의 制度 및 活人署, 惠民署등의 醫療救濟 機構를 비롯하여 四窮의 賑恤과 孤老의 收養, 哀喪등의 여러 制度가 생겨났다. 이밖에도 鄉約의 地域社會事業 또는 契·民間 隣保相助의 慣習등이 있었다.

## 2. 日帝末期와 解放以後

日帝時代에는 「恩賜金」등으로 救貧과 災害 救濟를 시행하였으나 植民地 政策下에 있었으므로 救恤 施策은 名目에 지나지 않았다.

當時 日本은 西紀 1929년에 벌써 救護法을 制定 公布하였으나 國家 財政 形便으로 지연되어 1932年 1月 1日부터 日本 本土에서만 이 法의 實施를 보게 되었다.

이것이 우리나라에는 22년이 지난 解放 前年인 1944年 3月 1日에 이르러서야 비로소 全文 33條를 거의 그대로 가져다가 朝鮮救護令으로서 公布, 實施하였다.

이러한 救護令은 1) 救護를 國家의 義務로 認定했다는 點, 2) 救護費의 負擔에 關해서도 國家나 道, 市, 邑의 補助의 義務를 規定한 點, 3) 救護施設에 關해 규정한 點, 4) 法上으로 어느 程度 정비된 點 등의 長點을 지니고 있었으나 日帝治下에 法上의 明文에 不過했었을 뿐 實效를 거두지 못했다. 그러나 이 救護令이 그래도 오늘날의 公的扶助 制度의 기반을 이루고 있음을 받아 들여야 하겠다.

1945年以後의 韓國 社會 經濟 狀況의 變遷에 對한 大體의 政策의 實施에 關한 敍護에 關한 여러가지 芻蕘(memorandum)가 發表되어 朝鮮敍護令과 함께 使用되었었다.

軍政 3年間に 있어서 注目할 事實은 格증한 越南同胞들에 對한 敍護活動의 必要로 말미암아 不充分한 私立施設과 機關의 亂立과 많은 外國 慈善機關의 亂立으로 混亂을 면할 수 없었던 面도 엿볼 수 있었다.

美 軍政이 撤收되고 韓國政府가 樹立되면서 다시 朝鮮敍護令에 의거하는 敍護行政이 施行되었었다.

그러나 뜻하지 않은 1950年의 6.25事變으로 因하여 戰爭孤兒, 以北에서의 避難民 등 긴급을 要하는 敍護對象者의 急增은 敍護令만으로는 到底히 감당할 수 없는 지경에 이르게 하였다. 그리하여 外國援助機關들의 敍護와 一般民間들의 援助를 不可避하게 하였으며 公的扶助財源에서 外援이 차지하는 比率이 더 높았었다.

1952年 10月에는 社會部 長官 訓令으로 "厚生施設 運營要領"을 示達함으로써 施設運營과 감독에 關한 準則을 세우게 되었고 점차 통제를 가하여 重複을 除去했으며 效果的方法을 摸索하는 方向으로 나가게 되었다.

5.16革命 以後 敍護對象者에 對한 적절하고도 合理的 生活保護措置 講究를 爲한 時代的 要請으로 全文 9章 47個 條項 附則 3으로 된 生活保護法을 1961年 12月 30日에 公布했으며 그 이듬해인 1962年 7月 23日付로 生活保護法 施行令을 公布하여 오늘에까지 계속 施行해 오고 있는 것이다. 同時에 公的扶助 領域에 속하는 其他 法律인 災害敍護法(1962), 自活指導事業에 關한 臨時措置法(1968), 醫療保護法(1977), 軍事援護報償法(1961), 國家有功者 特別援護法(1962)등이 制定, 實施되고 있다.

### 第三章 公的扶助의 論理的 根據와 實施上의 原理·原則

#### 第1節 公的扶助 存立의 論理的 根拠

1. 公的扶助制度는 社會保障 體制의 一環으로서 最低生活保護를 위한 補完的인 所得保障制度이다.
2. 社會 組織이나 制度의 變遷은 國家의 扶助責任을 불가피하게 했다.
3. 公的扶助는 貧困者에 對한 公的 保護로서 現代 産業社會에 없어서는 안될 經濟組織制度이다.
4. 公的扶助는 民主주의 정신에 입각한 基本權의 존중 사상에서 싹튼 制度이다.
5. 公的扶助는 人間의 共通的인 欲求를 충족케 하며 더우기 要保護者의 건전한 成長에 크게 이바지 할 수 있는 制度이다.

#### 第2節 公的扶助의 原理와 實施上의 原則

앞 章에서 提示한 바와 같이 公的扶助 制度가 法上의 規定에 있어 各己 나라마다 差異

는 있으나 그 存立의 論理的 根據를 갖고 있으며, 一般的으로 그 原理로서 國家責任, 無差別平等, 最低生活保護, 補充性 및 自立自助 等の 意味가 含蓄되거나 明示되고 있다. 그 ; 用 原理들을 說明하면 다음과 같다.

### 1. 公的扶助의 原理

公的扶助의 基本이 되는 生活保護法은 憲法에 입각하여 國家가 그 困窮의 程度에 必要한 保護를 實施하며 最低限度의 生活을 保障함과 아울러 自立自足을 助長하고자 하는 것이다. 따라서 原則적인 면을 다음의 몇 가지로 考慮할 수 있겠다.

#### 1) 國家責任의 原理

生活保護事業의 實施에 있어, 첫째로 國家는 生活保護法상의 國家責任을 民間團體 民間人에게 전가하거나 또는 이들로부터 財政적인 援助를 求해서는 안되며, 둘째로 國家- 行政 및 財政上 生活保護의 實施 責任 體制를 確立해야 한다는 原則이 파생될 수 있다.

오늘날 이 概念의 擴大는 福祉國家의 理念이나 原理로서 適用되고 있다.

#### 2) 無差別 平等의 原理

모든 國民은 法으로 制定된 要件에 該當하는 경우 누구나 無差別 平等하게 保護- 權利를 받을 수 있다는 原理이다. 生活이 困窮한 모든 國民은 그 原因, 身分, 人種, 信- 及 性別 등을 不問하고 法에 의한 保護의 請求權을 가질 수 있는 것이다.

#### 3) 最低生活保護의 原理

이 法에서 保障하려는 最低限度의 生活은 “健康하고도 文化的인 生活水準을 維持- 할 수 있는 것이라야 한다.”라고 하여 하나의 人間으로서 의미있는 生活을 누릴 수 있는 狀態를 意味하고 있다.

#### 4) 補充性的의 原理

이 保護는 生活 困窮者가 스스로 利用할 수 있는 資産, 勞動 能力, 其他 모든 것을 活用하여도 아직 最低生活을 維持할 수 없는 경우에만 받을 수 있는 것이다.

#### 5) 自立 助長의 原理

이 制度를 통하여 保護를 받고 있는 者의 潛在能力을 發見하고 育成하여 그들로 하여금 獨自的으로 社會生活에 適應케 하려는 것이다.

## 第3節 公的扶助 實施上の 原則

公的扶助 實施에 있어서 一般的으로 考慮되어야 하는 實施上の 原則으로 다음의 諸要素들을 提起하고 있지만 우리의 경우는 아직도 많은 制約이나 問題를 안고 있다.

### 1. 申請保護

### 2. 基準 및 程度

3) 明山和夫, 生活保護(日本 京都: 昭和 42年), pp. 47~48.

- 3. 必妥原則
- 4. 世帶單位
- 5. 金錢扶助의 原則
- 6. 居宅保護의 原則

## 第四章 公的扶助 政策体系의 基盤

### 第1節 分析의 틀

現在 韓國의 公的扶助 制度가 어떠한가를 살펴보기에 앞서, 이러한 制度를 만들게 하는 前段階로서의 政策, 그 중에서도 社會福祉 政策(여기서는 公的扶助에 관한 政策이 되겠다)을 分析하는 틀에 관해서 살펴 보기로 한다. 이러한 分析틀이란 것은 한 分野 내에서 다른 要素들을 排除하고 特定 要素에 우리들의 注意를 돌리게 함으로써 事實을 整理하고 單純化할 수 있게 해 주는 知的 手段이 된다.<sup>4)</sup> 특히 社會福祉 政策은 그 定義와 目的, 그리고 그것이 가진 價値와 理念, 또한 그것의 形成過程 등에 있어서 複雜하고 獨特한 側面들을 가지고 있기 때문에 이들을 包括하는 分析틀을 要求하게 되는 것이다. 여기서는 몇몇 學者들이 提示한 既存의 分析틀을 中心으로 살펴보고 本 論文에서 採擇하게 되는 틀을 設定하게 될 것이다.

먼저 Charles S. Prigmore 와 Charles R. Atherton 의 政策 分析틀을 要約하면 다음과 같다.<sup>5)</sup>

이들은 社會福祉 政策이란 社會福祉프로그램과 問題들에 對한 意思決定을 위해서 使用되어지는 指針을 總稱하는 用語라고 定義한다. 또한 社會福祉 政策은 社會的, 政策的, 經濟的, 文化的 脈絡과 恒常 關聯을 지닌다고 하여 결국 社會福祉 政策의 本質이 問題 定義의 方式과 關聯되어 진다고 보고 있는데, 다시 말해서 한 社會가 어떤 事實을 問題로 간주하느냐의 與否는 그 社會가 지닌 價値에 左右된다는 것을 알 수 있다.

그리하여 이들은 組織的 脈絡에 焦點을 맞추어 政策을 分析하면서, 다음과 같은 前提를 내세운다. 즉, (1) 많은 社會機關들이 이미 存在한다. (2) 社會福祉 政策은 이와 같은 機關이나 組織을 통해서 實現되고 遂行되어 진다. (3) 機關이나 組織은 本質적으로 變化되기 어렵다. (4) 政策은 組織的 脈絡內에서 使用할 수 있도록 開發되어야 한다는 등이 그것이다.

4) Neil Gilbert & Harry Specht, Dimensions of Social Welfare Policy, (New Jersey: Prentice-Hall, 1974), p. 25.

5) Charles S. Prigmore & Charles R. Atherton, Social Welfare Policy (Toronto: D.C. Health & Company, 1979), 參照.



이러한 別挺 아래 이하는 다음과 같이 크게 네 가지 측면으로 區分하고 다시 13 가지로 細分하는 分析틀을 提示한다.

첫째는 文化的 價値와 關聯된 考慮 事項으로서, (1) 現在의 양식과의 양립성, (2) 公平과 正義에의 貢獻度, (3) 社會事業 價値와의 兩立性, (4) 社會의 重要的 他價値와의 兩立性 등이 있다.

둘째는 政策이 미치는 影響과 意思決定의 次元에서 보는 것으로, (1) 政治的 受容 可能性, (2) 合法性, (3) 關聯된 利益集團에 대한 滿足性 등이 있다.

세째는 知識의 考慮라는 側面에서 볼 때의 (1) 科學的 健全성과 (2) 合理性 등이고, 네째는 費用과 給與에 關聯된 要素들로서 (1) 經濟的 實踐可能性과 他代案에 비한 相對的 優秀性, (3) 效率性, (4) 政策이 다른 社會問題를 發生시킬 可能性 등이 그것이다.

다음에는 David G. Gil의 社會政策 分析틀을 紹介하면 다음과 같다.<sup>6)</sup>

Gil은 社會政策이란 아래와 같은 事項들에 影響을 미치기 위하여 計劃되어진 行動의 原則과 指針을 意味한다고 본다. 즉, 社會內的 全般的인 삶, 그 社會에 存在하는 個人과 集團들의 삶의 環境, 그리고 個人, 集團, 全體社會 사이의 相互的 社會關係의 性質 등이 그것이다.

그래서 이와 같은 影響을 미치기 위해서 다음과 같은 核心的 過程과 多面的 相互關係를 통해서 社會政策이 이루어 진다고 말한다. 즉, 生活을 維持하고 增進시키기 위한 物質的이거나 상징적인 資源, 物品 및 서어비스의 開發, 全體的인 社會的 任務와 機能內에서 特定한 社會的 地位를 個人이나 集團에게 割當하는 일, 그리고 個人이나 集團이 삶을 維持하고 增進시킬 수 있도록 物質的이거나 象徴的인 資源, 物品 및 서어비스 등의 特定權利를 부여하는 일 등이 그것이다.

위와 같은 目的과 過程을 지닌 社會政策의 分析틀로서 Gil은 크게 다섯 領域을 들어 說明하고 있다. 이것을 간단히 要約한다면, 첫째는 社會政策이 다루어야 할 重要的 問題(issues)가 무엇인가? 하는 것이고, 둘째는 政策의 目標, 價値前提 立場, 對象(target segments) 및 實質的 效果등의 側面이며, 세째는 社會政策의 核心的인 過程과 共通의 領域(全般的인 삶의 質, 個人과 集團의 삶의 狀況, 社會間의 人間關係)에 대한 그 政策의 意味에 관한 것이며, 네째는 政策 및 그것의 開發과 遂行을 둘러싼 勢力들 사이의 相互作用 效果이며, 다섯째가 새로운 社會政策을 開發해서 比較, 評價하는 것이다.

위에서 말한 準據들은 다음과 같이 이야기할 수 있다. 즉, 첫째, 한 社會에 대하여 많은 關心의 分野中에서 어느 것이 이 政策의 焦點을 이루는가? 둘째, 그 政策은 實質的인 形態로 이 分野에 어떻게 影響을 미치는가? 세째, 全體로서의 社會가 그 政策의 實質的인 結果에 의하여 어떻게 影響을 받는가? 네째, 社會內外에 있어 여러 勢力을 지닌 그 政策

6) David G. Gil, Unravelling Social Policy (Massachusetts: Schenkman Publishing Company, 1973). 參照.

거나 다른 政策目的(objective)을 成就하기 위하여 어떤 代案의 政策이 考案될 수 있는가? 등이다.

마지막으로 Neil Gilbert와 Harry Specht가 제시하는 社會福祉 政策의 分析틀을 살펴 보기로 한다.<sup>7)</sup>

이들은 社會福祉를 相互扶助의 機能을 遂行하는 社會制度의 하나로 보면서 社會福祉 政策이란 社會福祉를 行하는 公私의 機關들의 活動에 대한 計劃 或은 路線으로 간주한다. 이들은 또 社會福祉 政策이 取扱하는 水準은 微視的 水準과 巨視的 水準을 包括한다고 보면서, 게다가 社會福祉政策의 領域(realm) 또한 다양하다고 말한다. 그리하여 이들은 垂直 抽 위에 社會福祉政策의 廣範한 水準을 놓고, 水平 抽에 領域을 놓는다면 하나의 社會福祉 政策은 이 둘의 組合으로 이루어질 수 있다고 말한다.

한편, 社會福祉政策이란 一般市場組織의 外部에서 일어나는 給與와 割當의 機制(benefit-allocation mechanism)으로 본다. 따라서 이 給與와 割當의 內面에서 어떤 給與가 누구에게 提供되어야 하며 이들 給與는 어떻게 傳達되며 그것을 위한 財源調達은 어떻게 해야 하는가 등에 관한 決定을 내리는 諸原則이나 指針들 中에서 選擇하는 것을 社會福祉政策이라고 본다.

이러한 選擇에 관한 네 가지 主要構成要素들은 각기 價値, 理論, 代案의 3次元上에서 아래와 같은 質問의 形態로 表面되면서 分析을 위한 틀을 이룬다.

1. 社會的 割當의 根據는 무엇인가? (allocation)
2. 割當되어야 할 社會的 給與의(social provision)形態는 무엇인가?
3. 이들 給與의 傳達를 위한 戰略은 무엇인가? (delivery)
4. 이들 給與에 대한 財源類形은 무엇인가? (finance)

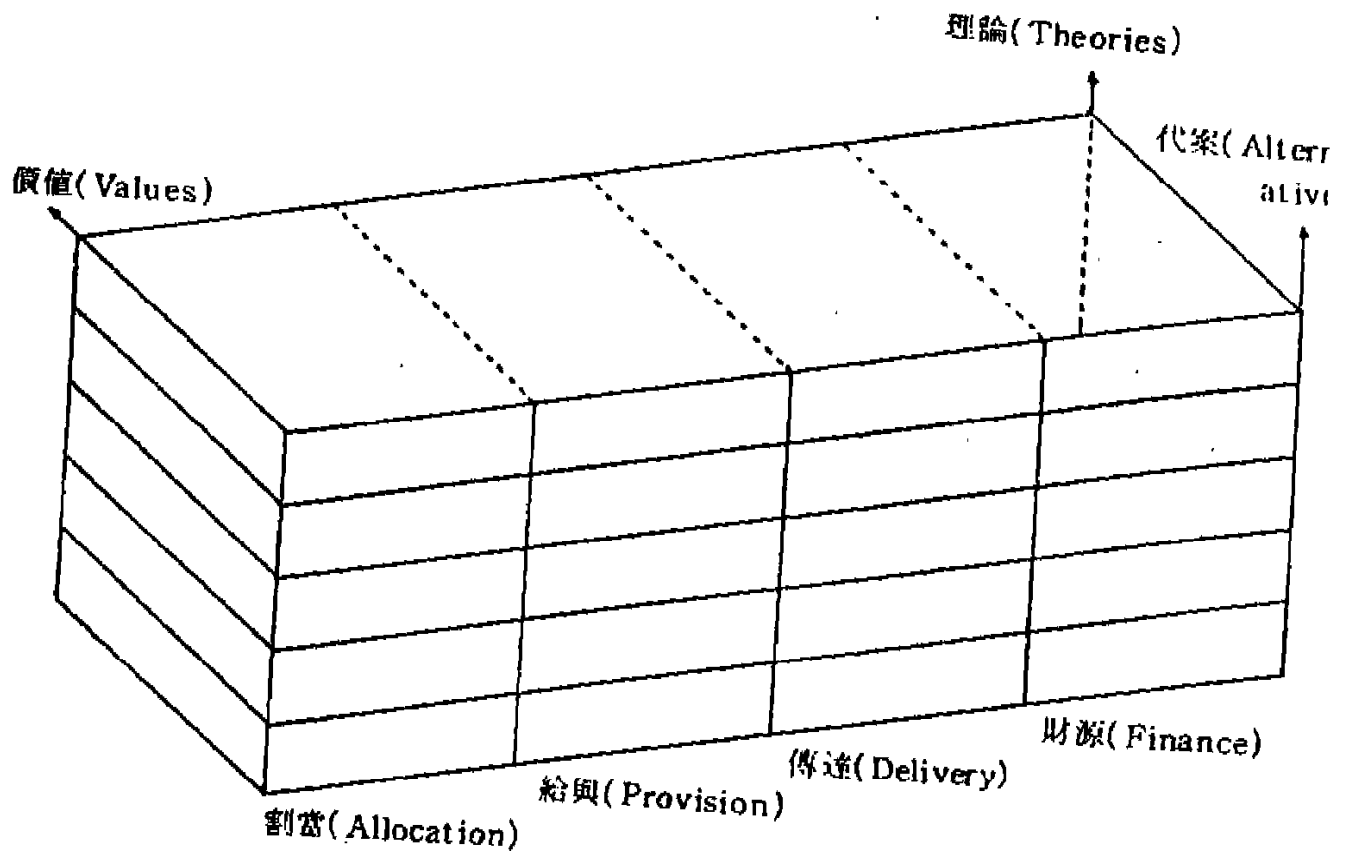
以上에서 우리들은 3사람의 分析틀을 概括적으로 살펴 보았다.

먼저, Charles S. Prigmore & Charles R. Atherton의 分析틀을 볼 것 같으면, (1) 社會福祉政策 形成에 있어서 價値의 役割을 相對적으로 매우 重視했고, (2) 既存 政策의 分析보다는 社會問題解決의 過程이라는 側面에서 社會福祉政策을 보고 있으며, (3) 따라서 社會問題 解決을 위한 여러 代案들의 政策들을 比較 評價하는 데 利點이 있다.

다음에 David G. Gil의 分析틀은, (1) 社會政策을 社會福祉政策을 包含한 보다 넓은 領域으로 보고, 社會全體와의 關聯에서 포착하려고 했으며, (2) 社會福祉政策을 包含한 其他의 社會政策에 全般的으로 使用될 수 있는 分析틀을 摸索하려고 했다.

마지막으로 Neil Gilbert & Harry Specht의 分析틀은, (1) 既存 政策을 分析하고 그 構成要素를 明白히 해주며, (2) 프로그램 위주의 具體적이고 實用的 分析이라고 말할 수 있다.

7) Neil Gilbert & Harry Specht, op. cit., 參照.



따라서 本 研究의 目的上 그 焦點이 韓國 公的扶助政策이 現 프로그램에 관한 問題分과 앞으로의 發展 方向을 提示하는 데 도움을 주려는 데 있으므로 Gilbert & Specht의 析를을 採擇하기로 한다.

## 第2節 割當體系

### 1. 資格要件

이것은 社會福祉政策이 어떤 사람들을 對象으로 하느냐에 대한 것으로, 社會에 있는 人이나 集團들에 대해 給與를 實施하기 위해 어떠한 原則에 根據를 두게 되느냐를 分析하는 側面이 되겠다. 따라서 適用對象을 決定하는 根據로는 資格要件(Eligibility criteria)에 관한 操作的 定義를 내리는 指針들이 活用될 수 있다.<sup>8)</sup>

그러면 具體的으로 이들 資格要件을 充足시켜서 公的扶助의 對象者가 되게 하는 것은 무엇인가?

Needs의 資格要件에 關해 Neil Gilbert와 Harry Specht가 상세하게 說明해 주고 있다. 그들은 資格要件의 네 가지 領域을 다음과 같이 提示하고 있다.<sup>9)</sup>

#### (I) 歸屬的 欲求(Attributed Need)

여기에서 말하는 資格要件은 市場體制에서 既存의 制度的 裝置에 의해 充足되지 못하

8) Ibid., p. 31.

9) N. Gilbert & H. Specht, op. cit., pp. 66~70.

는 共通의 欲求를 지니고 있는 사람들의 범주나 集團에 屬함으로써 正해될 수 있다. 이 原則下에서 欲求는 규범적 기준(Normative Standards)에 따라서 定하게 된다. 이러한 欲求는 英國의 Health Care의 경우에서 처럼 全體人口와 같이 큰 人口集團에 주어지거나 취업모(Working Mother)와 같은 限定的인 集團에 주어지며 이 原則을 支配하는 두 가지 條件은 1) 欲求의 규범적 기준에 기반을 둔 2) 限定된 범위의 할당이다.

(2) 補償(Compensation)

이 資格要件은 退役者, 社會保險의 構成員과 같은 社會的 經濟的 貢獻을 했거나 或은 社會에 依해 不當한 피해를 입은 사람들에게 해당된다. 이 原則을 支配하는 2가지 條件은 1) 平等回復을 위한 규범적 기준에 기반을 둔, 2) 限定된 범위의 割當이다.

(3) 診斷的 區分(Diagnostic Differentiation)

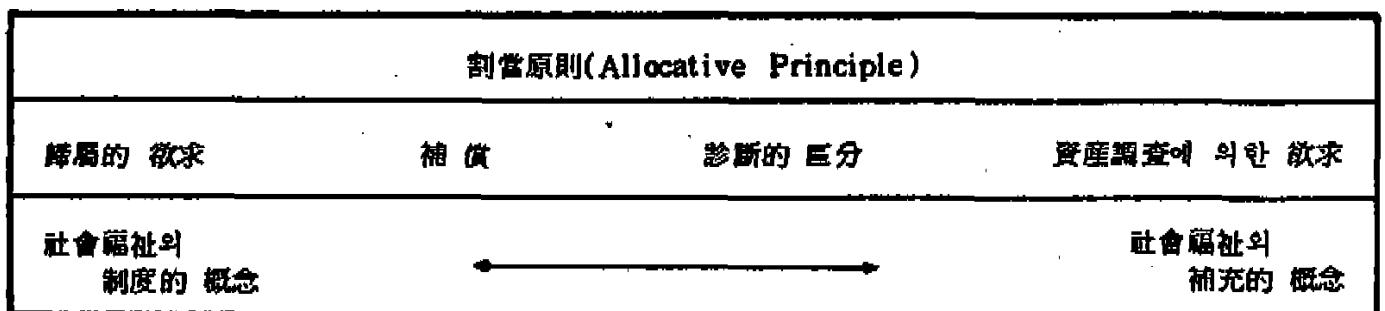
이 資格要件은 身體的으로 障礙가 있거나 정서적으로 混亂된 경우와 같이 特別한 재 화와 서어비스가 必要한 個人에 對한 專門的 診斷에 의해서 決定된다. 이 原則을 支配하 는 條件은 1) 欲求에 對한 技術的 診斷基準에 기반을 둔 2) 個人的 割當이다.

(4) 資產調查에 依한 欲求(Means-tested need)

이 資格要件은 재화와 용역을 구입할 수 없는 個人的 無能力에 依據하여 決定된다. 이 때 個人的으로 社會的 給與를 할당받게 되는 것은 欲求에 對한 규범적 定義, 平等의 回復, 技術的 評價 등과 같은 狀況에 의해서가 아니라 經濟的 狀況에 의해서 決定된다. 이 原則을 支配하는 두 가지 條件은 (1) 欲求에 對한 經濟的 基準에 基盤을 둔 (2) 個人的 割當이다.

上記의 4分類의 概念들을 社會福祉의 概念과 關聯지워서 圖式化한 것을 나타내 보면 다 음과 같다.

割當原則과 社會福祉의 概念



H.L.Wilensky 와 C.N.Lebeaux 에 依하면 社會福祉 概念은 制度的 概念과 補充的 概念을 共히 內包하며, 制度的 概念은 社會의 正常的 第1線의 機能으로 보는데 反해 補充的 概念은 個人的 欲求를 充足시키는 正常的 機能이 適切하게 수행하지 못하거나 充分히 活動하지 못할 때 一時的인 補充機能으로 作用하게 된다.<sup>10)</sup>

10) H.L.Wilensky & C.N.Lebeaux, Industrial Society & Social Welfare (New York: The Free Press, 1965), pp. 138~147 參照.

社會的 割當이 踴躍的 欲求에 依해서 이루어 진다면 充足되지 못한 問題는 制度的 失敗로서 일어나는 正常的인 問題로 간주된다. 이때의 資格要件은 個人的 특성이나 그가 처한 狀況을 調査하여 결정되는 것이 아니라, 市民, 兒童등과 같은 社會組織內的 유기체적 位置로서 決定된다. 여기에 關여하는 扶助 決定은 바로 社會福祉의 制度的 概念을 보여 주는 것이 된다.

連續線上의 다른 끝에 있는 Means-test는 個人的 失敗로서 일어난다고 본다. 즉, 여기에서 일어나는 扶助 決定은 個人이 更生하거나 教育 및 訓練을 받을 때까지 暫定的으로 도와주는 安全網으로서 社會福祉의 補充的 概念을 보여 주는 것이 되고 있다.

또한 補償原則이나 診斷的 區分에 依한 原則은 社會福祉의 制度的 概念과 補充的 概念의 兩極端 사이에 位置해 있을 것이나, 補償原則은 社會福祉의 制度的 概念에, 그리고 診斷的 區分에 依한 原則은 社會福祉의 補充的 概念에 보다 더 가깝게 位置할 것이다.

이와 같은 關係를 公的扶助에 適用시켜 본다면, 公的扶助는 制度的인 데서 補充的인 데로, 補充的인 데서 制度的인 데로의 連續線上에 共히 關係되겠지만, 診斷的으로 區分되거나 資產으로 調査된 欲求 즉 社會福祉의 補充的 概念에로의 傾向이 보다 強하게 反映됨을 認識해야 하겠다. 이에 더하여 위의 圖表는 公的扶助의 對象原則에서도 適用될 수 있는 것으로 判斷된다. 즉, 老令에 對한 醫療扶助(歸屬的 欲求), 軍事援護補償制度(보상), 老衰者, 兒童, 妊産婦, 障礙者등(診斷的 區分) 및 所得의 最低生活費未達分의 補充(資產調査된 欲求充足)등 欲求概念을 보다 體系的으로 分類하고 있으며, 이러한 割當分類 體系는 圖表에 나타난 바와 같이 社會福祉의 概念과도 密接한 關係가 있음을 表明해 주고 있다.

이와 같이 資格要件에 대한 理論的 論述을 念頭に 두면서 各國에서 實施하고 있는 現在의 資格要件에 대해 살펴 본다면, 日本의 경우는 “生活困窮”이 公的扶助의 對象의 要件으로 간주되고 있는 바 美國의 need의 해당하는 意味로 볼 수 있겠다. 즉, “病으로 因해 勤務收入이 없어질 경우, 其他 身體障礙나 精神障礙者로 扶養者가 없는 경우등 生活이 困窮함에 이르렀을 때 扶助의 對象이 될 수 밖에 없다.”<sup>11)</sup>

우리나라의 경우도 生活保護法 施行令에서 “失職 其他 生活手段의 喪失로 因하여 本人 또는 그 扶養家族의 生計가 極히 困窮하여 保護機關의 保護를 받지 아니하고는 生計의 維持가 困難한 것으로 認定하는 者를 말한다.”라고 規定 짓고 있어 扶助對象의 要件은 生活의 困窮함에 두고 있음을 알 수 있다.

即 美國, 日本 및 韓國은 needs (困窮)과 같은 系列로서 受給資格對象을 선정하고 있음을 알 수 있다. 그러나 이러한 扶助對象 選定을 달리하는 나라들도 찾아 볼 수 있다. 即 英國이나 西獨은 生活收入이 基準生活費 水準 以下에로 떨어질 때 그 不足分을 扶助해 주는 方法을 採擇하고 있다. 最低生活費가 決定되어 있어 그에 未達되는 不足分은 어떠한 形態

11) 籠山京, 江口英一, 田中壽 共著, 公的扶助制度 比較研究(東京: 光生館, 昭和 43年), p. 215.

基準以下가 扶助對象의 資格要件이 되고 있는 바 우리나라의 경우 公的扶助의 큰 人口規模를 차지하는 零細民 保護는 바로 이와 유사한 즉 收入의 不足을 補充하는 對象者로 選定되고 있다.

## 2. 資産調査와 資産政策

다음으로 公的扶助 對象選定 要件으로서 資産調査와 그 政策과의 關係性を 重視하지 않을 수 없다.

### 1) 資産調査

公的扶助는 一種의 經濟扶助制度인 바 그 扶助 對象者는 現在 經濟的으로 保護를 要하는 狀態에 있는가? 있다고 한다면 어느 정도일까? 를 確認하는 것이다.

公的扶助에 있어서는 政府의 扶助 基準이 여하튼 간에 要保護者에게 實際로 支給되는 扶助額은 그가 갖는 資産과 그 資産의 評價 여하에 따라서 認定되는 것이다. 여기에서 "資産이란 要保護者가 갖는 收入 또는 實際로 手中에 갖고 있어 즉각적으로 活用할 수 있는 同等物을 意味한다. 즉, 그것은 收入, 財産, 貯蓄, 親戚 或은 親舊로 부터의 도움등 그 生活維持에 기여 하리라고 생각되어 지는 것 또는 金錢的 價値를 주리라고 생각되어 지는 모든 것을 意味한다." 12)

즉 扶助基準을 設定하기 爲해서는 申請者가 갖고 있는 資産을 調査, 確認, 評價하는 過程을 밟아서 그 必要의 範圍를 決定해야 하는 것이다. 이러한 過程은 歷史的으로 資産調査 "Means Test"라고 불려져 오고 있는 것이다.

H.M.Leyendecker에 依하면, 資産調査는 公的扶助에 있어서 必須不可缺의 要素이며 國家가 國民生活에 對해 經濟的 援助를 어떠한 方法으로 擴大하던 間에 만일 그것이 資産調査를 수반하는 것이 아닌 限 그것은 公的扶助가 아니다 13) 라고 까지 말하고 있다.

그러나 保護를 申請하는 사람들에 對한 調査는 매우 必要한 것이지만 자칫 잘못하면 國民에 對한 權利侵害나 感情의 손상을 가져올 수 있는 一面도 있어 資産調査에 對한 贊反의 論爭이 頻繁히 일어나고 있다. 公的扶助에서 資産調査는 嚴格히 施行되어야 하지만 그러나 그 調査를 받는 사람들에게 不必要하게 그 感情에 損傷을 주지 않도록 힘써야 할 것이다.

### 2) 資産政策

資産政策은 마치 資産調査가 公的扶助에 있어서 必須不可缺한 것과 마찬가지로 資産調査에 꼭 必要한 것이다. 一定한 資産政策이 없다면 要保護者가 얼마만큼의 扶助를 받아야 할 것인가를 認定하는 方法이 없을 것이다.

12) H.M.Leyendecker, op.cit., p. 193.

13) Ibid., p. 196.

의 내용을 찾아볼 수 있겠다.

美國의 경우,

- (1) 일에서의 收入
- (2) 不動産으로 부터의 收入, 또는 그만한 收入에 해당하는 것
- (3) 親戚들로부터의 扶助
- (4) 貯金
- (5) 其他의 資産<sup>14)</sup>

日本의 경우,

- (1) 世帯員의 勤務에 의한 收入
- (2) 手中現金 또는 貯蓄額
- (3) 恩給 및 年金 支給額
- (4) 主要한 動産 및 不動産과 이에서 생기는 收入
- (5) 扶養 義務者 및 緣故者로 부터의 送金 및 증여<sup>15)</sup>

즉 美國이나 日本의 경우는 共通的인 資産政策이 있어 이를 基盤으로 實施되고 있음을 찾아볼 수 있다.

우리나라도 앞으로 公的扶助를 合理的으로 實施함에 있어서는 이러한 資産政策의 樹立을 確立하여 受給 適格者를 選定하며 扶助對象者로 삼아야 한 것이다.

### 3. 우리 나라 保護對象의 現況과 問題點

生活保護法 第三條에 의하면, 다음의 각각에 해당하는 者로서 扶養義務者가 없거나 扶養義務者가 있어도 扶養 能力이 없는 者에 限한다고 되어 있다. 즉, 65歲 以上の 老衰者, 18歲 未滿의 兒童, 妊産婦, 不具, 廢疾, 傷痍 其他 精神 或은 身體의 障礙로 인하여 勤勞 能力이 없는 者, 그리고 其他 保護機關이 本法에 의한 保護를 必要로 한다고 認定하는 者 등이다. 扶養 能力이 없는 扶養義務者라 함은 扶養義務者가 男子로서 65歲 以上이거나, 婦女者로서 50歲 以上일 때, 그리고 心身障礙로 인하여 勤勞 能力이 없을 때를 말한다. (生活保護法 施行令 一條)<sup>16)</sup>

이와 같이 原則的인 保護對象者의 範圍를 규정하고 이에 의거하여 保社部는 每年 一定한 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 調査하고 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 區分하고 있다. 生活無能力者는 居宅保護 또는 收容

14) Ibid., p. 196.

15) 田代不二男, 公的扶助の研究(東京: 光生館, 1968), p. 37.

16) 朴宗洪外 4人, 社會保障制度 改善을 위한 研究報告書(KDI, 1981), pp. 294~298.

말하고, 零細民은 前述한 바와 같은 경우의 사람으로서 耕作地·財産·所得 등이 一定水準에 未達하는 경우를 말하는 데; 이는 每年 保社部에서 그 基準을 各市道에 示達하고 있다 (<表1> 参照).

(表1) 生活保護對象者 選定基準

	月所得(人當)		耕作地(家口當)		不動産		動産	
	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段步未滿	3段步未滿				
1970	900	800	"	"				
1975	3,500	2,900	"	"	300,000	200,000	300,000	200,000
1976	4,400	3,600	"	"	400,000	300,000	400,000	300,000
1977	8,000	7,000	"	"	44,000	330,000	-	
1978	15,000	13,000	"	"	500,000	400,000	-	
	20,000				700,000			
1979	(中小都市) 18,000	16,000	"	"	(大都市) 600,000	500,000	-	
	(中小都市) 26,000				(中小都市) 철책	철책	-	
1980	(大都市) 23,000	20,000	-	"				
	(中小都市)							

資料: 保社部 保護課

生活保護法 第十七條에 의해 서울特別市長·市長 또는 郡守는 每年 1回以上 管轄 구역內의 要保護者를 調査하도록 되어 있다. 保社部(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 指針 및 教育內容을 各市郡에 示達하고 있다. 各市郡은 이에 따라 4月 1日부터 30日까지 保護對象者 調査를 實施하여 그 結果를 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 調査結果對象人員數에 따라 必要한 所要豫算을 經濟企劃院에 要請하여 審議를 거쳐 經濟企劃院으로 부터 確定된 豫算을 통보받게 된다. 保社部는 이 確定된 豫算에 따라 被保護人員을 確定하여 各市道를 통해 市·郡에 통보하게 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 1965~1975年 사이에는 繼續 下落勢를 보였으나, 1975年 以後에는 약간씩 增加하는 추세를 나타내고 있다(<表2> 参照). 이



上되었음을 보여 주는 것이다. 그러나 1975年以後에는 生活保護對象者 選定基準인 所定 上限線이 大幅 增加함에 따라 生保對象者의 數도 增加하여 全人口의 4.9%에 이르고 있다.

그런데, 現 生活保護法上 保護對象集團을 居宅保護對象者·施設保護對象者 零細民 등으로 區別하는 이러한 方法은 몇 가지 特徵을 가지고 있다.<sup>17)</sup>

(表 2)

生活保護對象者 推移

(單位:千名)

	生活保護對象者					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
1980	339	47	316	1,500	1,816	4.8		
1981	339	47	386	1,704	2,180	5.6		

資料: 保社部 保護課

첫째로, 그 區分에 있어 保護場所에 의한 區別을 하고 있다. 즉 居宅保護와 施設保護의 區分은 이 點을 잘 보여 준다.

둘째로, 保護對象集團으로서의 零細民은 法的 根據가 微弱한 集團임에도 不拘하고 <表 2>에서 보는 바와 같이 保護對象集團中 가장 큰 比重을 차지하고 있다.

그리고 生活保護法이 規定한 保護對象이 나타내는 特徵을 分析해 보면 다음과 같다.

첫째, 同法이 규정하는 保護對象은 包括的인 性格을 갖고 있다. 즉 年齡·疾病 其他 身體 및 精神障礙로 容한 경우와 其他의 경우를 保護對象으로 함으로써 保護가 必要한 大部分의 경우를 包括할 수 있는 融通性을 가지고 있으며, 이것은 特히 同法 第三條 一項의 ⑤에 나타난다. 또 이것은 Gilbert와 Specht가 말한 診斷的 區分(diagnostic differentiation)에 該當한다.<sup>18)</sup>

둘째, 他法令에 의해 保護를 받는 경우를 除外시킴으로써 排他性을 갖고 있다.

셋째, 保護對象者의 選定에 있어서 그 個人에 대한 資産調査를 實施하도록 규정하고 있

17) 張仁協, "公的扶助制度의 問題點과 改善方向"(社會福祉, 韓國社會福祉協議會, 1981, 여름호),

pp. 59~11.

18) N. Gilbert & H. Specht, op.cit., pp. 67~68.

다. 그러나 이 두 가지 범주에 대한 정당한 기준을 제시하고 있는 것으로 나타난다.

다음으로 이와 같은 現在의 生活保護事業이 안고 있는 問題中에서 특히 適用對象에 관한 資格要件의 範圍와 受給資格의 決定根據에 대해 살펴 보면 다음과 같다.

生活保護法 第三條에서 네 개의 特定範圍와 其他를 包含한 5個의 범주로 資格要件을 分類하고 있으나, 特定 네 개 범주는 그 分類의 根據가 적합한 서어비스와 保護를 考慮하고 있다고는 보기 힘들 정도로 不完全하다고 보여진다.

그리고 이러한 資格要件에 따라 保護 與否를 決定하는 方法으로 診斷的 區分과 資産調查가 병행되고 있다고 앞서 說明하였다. 그런데 診斷的 區分이란 것은 特別한 處遇가 要求되는 個人의 경우를 專門的·技術的으로 판단하는 것인데 生活保護法의 경우는 이러한 專門的·技術的 過程에 대한 規定이 없기 때문에 客觀性과 公正性을 保障할만한 根據가 없는 實情이다. 그리고 資産調查는 扶助對象을 設定하기 위해 要保護者가 가지고 있는 資産을 調査·確認·評價하는 과정을 밟아 그 欲求의 範圍를 決定하는 機能을 갖고 있다. 또한 資産調查는 被保護者의 選定만이 아니라 保護의 水準과도 密接한 關係를 갖기 때문에, 調査方法, 評價基準 등이 扶助의 目的을 達成할 수 있도록 最低生計費등의 客觀的 指標가 設定되어 있어야 한다.

우리 나라의 生活保護制度는 資産調查에 대한 규정인 同法 第十九條 一項과 同 施行令 第十八條에 명시되어 있으나, 具體的인 基準 提示를 하지 못하고 있다. 이런 狀況에서 保健社會部 長官이 每年 定하는 基準에 따라 이루어지고 있기 때문에 임의성을 많이 띠고 있다. 이는 다음의 <表3>에서 잘 나타나고 있다.

(表 3) 生活保護對象者所得上限線과 最低生計費의 比較

(單位: 圓)

	生活保護對象者所得上限線		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)	16,000	15,300	12,800
	18,000			
	(中小都市)			
1980	26,000			
	(大都市)	20,000	19,400	16,300
	23,000			
	(中小都市)			

註: 1) 徐相穆, 「貧困人口의 推計와 屬性分析」, 『韓國開發研究』, 1979, 여름호

資料: 保社部 保護課

마지막으로 調査와 關聯된 問題點을 보면, 우선 이 調査는 調査日을 基準으로 그 對象者를 評價하기 때문에 調査日로부터 그 다음 調査日 사이에 發生할 수 있는 狀況의 變化는 反映되지 못하고 있다. 이처럼 擔當 行政機關이 業務遂行에 있어서 動態적으로 把握하여 處理하지 못하고 있을 뿐만 아니라, 住居가 一定하지 못하면서도 保護를 必要로 하는 많은 貧民들에 대해서는 그 實態 把握조차 하지 못하고 있는 實情이다.

### 第3節 給與體系

給與體系에서는 保護의 形態, 保護의 基準, 保護의 種類 및 保護의 算定 등에 關한 理論的 考察과 이에 關聯된 韓國의 現況과 問題點을 分析해 考察해 보기로 하겠다.

#### 1. 保護(給與)內容

社會福祉政策에 있어서 給與內容(social provision)에 대한 問題는 대단히 복잡하여 意見이 對立的이다. 傳統的으로 現物給與와 現金給與가 서로 대립하고 있다.

現物給與를 主張하는 사람은 주로 集團主義者들로서 그들은 給與할 現物을 政府가 大體으로 生産함으로써 生産원가를 적게 하고서도 福祉效用은 같게 할 수 있다고 말한다. 이에 反해서 現金給與를 주장하는 사람들은 個人主義者 或은 自由經濟主義者들인데, 그들은 定해진 公共基金으로써 個人的 福祉效用을 極大化할 수 있다는 것이다. 現物 給與를 擁護하는 사람들은, 現金보다는 現物給與를 함으로써 이루어지는 社會統制的 介入을 통해서 現代市場經濟의 不合理性에서 야기되는 과도한 浪費를 막자는 것이며 反面에 現金給與를 主張하는 사람들은 消費者 主權理論에 입각한 個人的 選擇의 自由와 人間的 尊嚴性을 강조하는 側面이 있다.

사실 이 兩者의 選擇에 대한 論爭은 심각하다.<sup>19)</sup> 이 兩者間的 갈등은 個人的 權利와 社會統制的 問題로 귀착되지만, 이 상충적 概念은 政府의 責任으로 個人的 選擇의 機會를 極大化 한다는 점에서 相補的으로 混合되어야 할 것이다.

社會給與(social provision)의 本質을 現金給與와 現物給與의 基本的인 2個의 形態를 中心으로 考察해 보았다. 이러한 類形態는 지나치게 單純化 시킨 感이 없지 않다. Neil Gilbert와 Harry Specht는 社會的 給與의 形態는 社會的 狀況과 對象者에 따라서 다양한 形態를 가질 수 있다고 하여 다음의 6가지 給與形態를 提示해 주고 있다.<sup>20)</sup>

#### 1) 機會(opportunity)

機會란 바라는 目的을 成就하기 위해서 利用되어지는 어떤 것을 誘發시키고 後援해 주는 一連의 狀況을 말한다. 이는 대단히 包括的이고 애매한 概念이지만 대단히 重要的 概

19) N. Gilbert & H. Specht, op. cit., pp. 82~87 參照.

20) Ibid., pp. 88~90.

와는 달리 機會는 窮極的으로 다른 給與를 얻도록 도움이 될 수 있다.

## 2) 서어비스(services)

서어비스란 Client의 利益을 위해서 教育, 카운셀링, 計劃, 治療, 訓練 등과 같은 어떤 機能을 遂行하는 것을 包含한다. 이 給與는 要保護者에게 市場價値를 倅각적으로 移轉할 수 없다.

## 3) 物品(goods)

이것은 食品, 衣服, 住宅등과 같은 具體的인 物品이다. 이 給與는 制限된 이전가치를 지니며 一般的으로 交換의 經路도 限定되어 있다.

## 4) 信用證書(credits)

이는 稅金證書 혹은 商品이나 서어비스에 對한 바우처(vouchers)등과 같은 形態의 給與이다. 이 給與는 組織的인 交換價値를 지니며 限定된 範圍內에서 여러가지 資源들에 대한 選擇을 할 수 있다.

가령 food stamps를 가지고 여러 食品을 산다거나 또는 稅金證書로써 醫療費를 支拂할 수도 있는 것이다.

## 5) 現金(cash)

이 給與는 公的扶助, 兒童手當과 같은 프로그램에서 主로 使用되어진다. 이 形態의 給與는 總체적 교환가치를 지니며 消費者 自身の 選擇을 가장 많이 保障한다.

## 6) 影響力(power)

이 給與는 商品이나 서어비스의 통제에 對한 影響력의 再配分에 關한 것이다. 이러한 影響력의 再配分은 社會福祉 給與를 提供하는 機關의 理事會에 貧民이나 低所得 階層의 代表者를 參席케 함으로써 이루어 질 수도 있다. 이와 같은 점에 있어서 影響力은 流動적 價値를 지닌다.

以上에서 提示한 諸社會的 給與는 그 選擇에 있어서 여러 價値를 內包하게 된다. 公的扶助의 측면에서도 6가지의 給與의 범주를 考慮할 때 給與形態에 따라 그 給與(保護)의 質은 效果와 效率을 招來할 수 있을 것이다. 이러한 選擇的 形態들은 保護의 基準이나 種類 및 保護算定面에서 많이 反映될 수 있을 것이다.

## 2. 保護(給與)基準

公的扶助 實施에 있어서 또 하나의 重要한 部分은 生活保障의 적절한 基準을 設定하는 問題이다. 國家의 한정된 豫算을 有效적질히 使用키 爲해서는 基準에 關한 原理 原則이 摸索되어야 할 것이다.

우리나라, 日本 및 其他 國家들에서도 마찬가지로 公的扶助의 基準은 最低 生活 水準의 비용을 충당할 만한 적절한 것이라야 한다는 점이다. 즉 衣食住, 醫療保護, 其他 社會的 서어비스가 最低生活를 保障할 수 있는 水準이라야 한다고 明示되어 있다.

여기에서 甄別해야 할 바는 전상하고 文化的인 最低生活의 유지란 말이 語彙的 수식에  
만 그쳐서는 안되며 그 概念에 적절한 內容이 있어야 한다는 점이다. 卽 이러한 基準은 國  
民이 단지 生物的 存在를 維持할 수 있어야 한다는 것이 아니라 人間다운 生活을 可能케  
하는 것이라야 할 것이다.

勿論 國家에 따라 특히 各國의 國民所得 水準, 國民經濟力, 社會的 文化的 發達의 程度  
및 國民의 生活感情등에 따라서 또는 個個人이 갖고 있는 欲求나 資源의 相異에 따라서 水  
準의 程度는 달라질 수 있을 것이다.

그러나 公的扶助가 要保護者의 權利와 國家의 義務로서 充足되기 위해서는 原則적으로 거  
기에 客觀性을 띤 하나의 基準이 있어서 그것을 尺度로 하여 많은 要保護者들의 다종 다  
양한 欲求를 측정할 수 있어야 할 것이다. 이와 같이 要保護者의 수요를 客觀적으로 測定  
하기 위한 尺度가 되는 것을 保護(給與)基準이라고 한다.

이러한 保護基準에는 一般的으로 두 가지 性格이 있다고 보겠는데 첫째는 保護의 與否를  
決定하기 위한 尺度로서의 保護基準이며 둘째는 保護費支給의 程度를 決定하기 위한 尺度  
로서의 保護基準을 들 수 있다. 卽, 첫째 保護與否를 決定할 尺度로서의 保護基準은 그  
基準의 合計額 卽 最低生活費와 그 保護對象者의 收入과를 對比하여 保護를 받을 수 있을  
것인가의 資格을 決定하기 위한 基準이며 두번째 基準은 保護를 받을 수 있는 것으로 決  
定된 케이스에 對해서 實際의 保護費로서 支給할 限度를 決定하기 위한 尺度가 되는 基準  
이다<sup>21)</sup> 라고 하는 점을 고려하여 이러한 保護 對象者 保護水準面에 包括的인 關心을 두고  
基準設定에 입해야 할 것이다.

### 3. 保護의 種類와 內容

美國에서 實施되고 있는 扶助의 種類와 그 內容을 살펴 보면 다음과 같다.

- ① 扶養兒童이 있는 家庭의 扶助(Aid to Families with Dependent Children-AFDC)
- ② 補完的保障所得(Supplemental Security Income-SSI)
- ③ 食費扶助(Food Stamps)
- ④ 醫療扶助(Medicaid)
- ⑤ 教育扶助(Basic Educational Opportunity Grants-BOGS)
- ⑥ 住宅扶助(Housing Assistance)
- ⑦ 一般扶助(General Assistance)
- ⑧ 援護年金(Veterans Pensions)
- ⑨ 所得稅控除(Earned Income Tax Credit)

다음으로 日本에서 實施되고 있는 扶助의 種類와 범위를 살펴 보기로 한다.<sup>22)</sup>

21) 財團法人 社會福祉調査會, 保護のてびき(東京: 昭和 56年), pp. 30~31.

22) 財團法人 社會福祉調査會, op. cit., pp. 18~22.

- ② 住宅扶助
- ③ 教育扶助
- ④ 醫療扶助
- ⑤ 出產扶助
- ⑥ 生業扶助
- ⑦ 葬祭扶助

우리나라에서 生活保護法에 의거하여 提供하는 保護內容을 보면 生計保護, 解産保護, 醫療保護 喪葬措置 등의 四種類가 있으며 이밖에 生活保護 對象者에 對한 中學校 課程의 授業料 支援規定에 依한 教育扶助가 있다.

우리나라의 保護種類를 日本이나 美國의 것과 比較해 볼 때 規模에 있어서나 그 質에 있어서 매우 貧弱한 점을 지적하지 않을 수 없다. 公的扶助가 所期의 目的을 달성하기 위해서는 하루 빨리 教育이나 住宅을 위한 扶助가 策定되어야 하며 나아가서는 生産扶助制度의 實施도 이루어져야 하겠다.

#### 4. 保護基準의 設定

##### 1) 基準 設定의 基本 前提

扶助 基準의 設定에는 다음과 같은 基本 前提가 考慮되어야 한다.<sup>23)</sup>

- ① 保護 基準은 단순히 生命을 연장하는 정도의 것이어서는 안된다. 그것은 現在의 生活 條件下에서 人間으로서의 生活을 保障할 수 있는 것이라야 한다. 가정 學齡 兒童인 경우 누구든지 義務教育을 받을 수 있어야 하며 成人이라면 多少라도 勞動力의 再生産을 考慮해야만 한다.
- ② 最低生活費는 現存하는 最低의 生活費를 意味하는 것이 아니라 當面할 最低 生活을 유지하기 위한 費用이므로 그것은 어디까지나 觀念的인 것이다.
- ③ 이 觀念的인 最低生活費는 우선 現實的인 社會 經濟 事情에 따라 수정되어야 한다.
- ④ 다음으로 國家의 財政 狀態와 맞추어 수정되어야 한다.

위의 같은 基本的 前提下에서 구체적인 算定 作業이나 方法이 摸索되어야 한다.

##### 2) 扶助 基準의 算定 資料

扶助 基準의 算定 資料를 살펴 보면 大體로 基本的인 生活必需品으로 구성되어 있다.

英國의 경우에는 食費(food), 衣服費(clothing), 光熱費(fuel, light and sundries), 마진(margin), 賃賃住宅(rent)등을 들고 있으며, 美國에서는 음식물, 의복, 광열비(전기, 가스, 水道), 住居費, 개인 잡비 등을 基準 算定 資料로 삼고 있다. 또한 日本에 경우에는 음식물비(主食費, 副食費, 조미료, 기호품비, 과자 등), 住居費(家賃, 家具什器), 被服費, 保健

23) 木村忠二郎, 生活保護法の解説(東京:時事通信社, 昭和 33年).

兩生質, 심비 등을 기준하고 있다.

이와 같이 上記한 여러 나라에서 公的扶助 基準의 算定資料로서 生活의 基本이 되는 食·住 및 광열비 등이 망라되고 있다.

### 3) 扶助基準(最低生活費)의 算定 方式

最低生活費 算定 方式은 두 가지로 大別한 수 있다. 그 하나는 Market Basket 方式이고 다른 하나는 Engel方式이다.

Market Basket 方式은 最低生活에 必要하다고 생각되는 品目, 數量을 選定하여 各該 品目의 單價를 곱한 것을 合計하는 方法으로 理論生計費 方式이라고도 한다. 즉 理論적으로 生活費 算出의 可能한 部分은 食物비로서 近代 醫學의 發達로 身體의 유지 발달에 必要되- 必要 熱量(calorie)에 기초를 둔 營養量을 算出하여 이것을 Market Basket 方式에 따라 그 비용을 算定해 내는 것으로 많은 國家들이 이 方式을 採擇하고 있다.

Engel方式은 먼저 最低生活에 必要한 食物비를 Market Basket 方式으로 算出해 내어 그 世代의 Engel係數를 算出하여 食物비를 Engel係數로서 除하여 消費支出 總額을 算出하고 여기에서 教育費 醫療費 등을 控除하여 生活費를 算出해내는 方式으로서 이를 實生計費 方式 또는 混合方式이라고 한다.<sup>24)</sup>

우리 나라에서 使用되고 있는 最低生活費 推計方法을 살펴 보면 다음과 같다.

國民生活實態調查資料를 기초로 하여 家口主 年齡 37歲, 主婦 32歲, 第一子 10歲, 第二子 8歲, 第三子 6歲의 5人 家口員으로 構成된 標準家口가 FAO 韓國協會 所要需量算出法에 의한 家口員 1日 1人當 平均所要熱量 2,191cal를 攝取할 수 있는 食料品構成을 (所得家口 食生活實態調查에 나타난 食品 構成 및 配分에 따라 정하고 그 食料品을 1971年 經濟企劃院의 主要商品 小賣價格으로 積算하여 飲食物費를 求하고 調査 資料에 의하여 家口主 年齡이 37歲 階層家口에서 就業人員 1人을 포함한 5人家口의 消費支出 家計에서 飲食物費와 Engel係數를 구하고, 이 相關式을 最少 自乘法에 의하여 定立하고 그 相關式으로 標準家口의 飲食物費에 대한 Engel係數를 구하고 이 Engel係數를 가지고 消費支出費 즉 標準家口의 最低生活費를 算出한다.<sup>25)</sup>

上記의 算定 方式에 의하여 5人家口의 最低限의 生計 維持에 必要한 生活需要費를 Engel方式에 따라 算定하여 볼 때 月消費支出費로 21,739원이 計測된다. 이 最低生活費는 全都市家口 平均月間消費 支出費의 53%로서, 1人當 消費水準으로 볼 때 都市家口의 경우 7,791원, 最低生活費로는 4,348원이 必要되어 全都市家口員 1人當 消費水準의 55.8%를 차지한다.<sup>26)</sup>고 했다. 즉 우리의 경우는 Engel方式을 基반으로 하여 漸定的 保護基準을 算定하고 있음을 알 수 있다. 美國, 日本의 경우는 Market Basket 方式, Engel 方式,

24) 明山和天, 生活保護(京都: ミネルヴァ書房, 昭和 42年), pp. 202~203.

25) 保健社會部, 國民生活 實態調查 報告書(서울: 1974), p. 260.

26) Ibid., p. 261.

用하고 있다.

## 5. 保護內容의 現況과 問題點

生活保護法에 依據하여 提供되는 保護內容(給與)에는 同法 第5條에 의하여 生計保護, 生産保護, 醫療保護, 喪葬措置法 등의 4가지로 區分하고 있다. 또한 同法은 그 給與의 형태를 규정하고 있는데 原則적으로 모든 給與는 現金으로 支給하도록 규정하나 保護方法上 現金給與가 부적당하거나 행할 수 없을 때 現物給付를 행할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 現金보다 現物 그것도 쌀, 보리쌀등이 대중을 이루고 있는 점에서 受養者들의 선택권의 축소, 나아가서는 그들의 自助自立能力의 向上에 制限을 加하게 되는 問題點을 안고 있다.

保護의 水準은 同法 第4條에 “本法에서 保障되는 保護의 水準은 健全하고 文化的인 最低生活를 유지할 수 있는 것이라야 한다”는 규정만이 있어 막연하고 추상적인 基準이 提示되어 있을 뿐 保護水準에 對한 客觀的이고 實行에 근거가 될 수 있는 규정이 없다. 따라서 그 給與水準의 決定이 任意的으로 이루어지기 때문에 目的을 達成함에 어려움을 겪고 있다. 또한 公約으로 最低生計費 計定이 되어 있지 않기 때문에 最低生計費에 못미치는 給與에도 감내할 수 밖에 없다. 各 保護種類別 現況과 問題를 살펴 보면 다음과 같다.

### 1) 生計保護

生計保護는 要保護者에 대해 最低限의 生活維持에 必要한 衣服, 飲食, 其他 日常生活의 수요를 충족하기에 必要한 金品을 國家가 無償으로 給與하여 그 生計를 유지하도록 하는 중추적인 保護方法이다. 이는 居宅保護를 原則으로 하며 이를 할 수 없을 경우 혹은 被保護者가 希望할 때는 收容保護나 委託保護를 한다. 生計保護는 現金給與를 原則으로 하며, 때에 따라서는 現物給與를 행할 수도 있다. 또한 保護金品은 被保護者에게 직접 교부하도록 되어 있으나, 수용보호나 위탁보호의 경우에는 保護施設 혹은 保護를 위탁받은 자에게 교부할 수 있다.

그리고 이와 같은 生計保護의 保護水準은 同法 第六條에 의거하여 매년 保社部長官이 決定하고 있다. 그러나 이 保護水準은 同法 第四條의 「健全하고 文化的인 最低生活」유지라는 條件을 滿足시킬 수 있는 것은 결코 못된다.

### 2) 醫療保護

醫療 保護는 醫療를 必要로 하는 要保護者에 대해서 診療·醫學的 措置, 手術과 其他 治療 및 施術, 藥劑 또는 治療材料의 給與, 病院 혹은 診療所에의 收容, 看護, 移送, 其他 診療 目的 達成을 위한 措置 등에 행하는 것이다.

醫療 保護 事業은 1976년까지 生活保護法에 根據를 두고 주로 無料診療를 取扱하는 救療事業을 實施해 왔다. 그러다 低所得者에 대한 의료 시혜를 확대, 강화하기 위해 醫療保護에 관한 規則('77. 1. 4), 醫療保護法('77. 12. 31), 同施行令('78. 5. 23), 同施行規則('78. 9. 1) 등이 制定 公布됨에 따라 종래의 醫療保護에 관한 규칙은 폐지되고 1979年 1月



(表 4)

## 生活保護水準(1人/1日)

(單位: 圓)

	食費補助內容(1人/1日)		金錢換算(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	쌀115g 보리쌀304g 부식비 3원	244	519	도시 1,720 농촌 1,441	
1970	밀가루 250g	쌀216g 보리쌀207g 부식비 10원	259	1,065	도시 3,233 농촌 2,714	
1975	밀가루 300g	쌀216g 보리쌀207g 부식비 54원	1,010	4,424	도시 8,030 농촌 6,733	
1980	쌀288g 보리쌀138g 부식비 2,500원 (1家口/月) 연료비 2,500원 ( " )	쌀432g 보리쌀138g 부식비 220원 연료비 3,500원 (5人/月)	6,292	14,390	도시 19,400 농촌 16,300	연료비 2,500 (5人/月) 中學授業料 全額免除 연료비 3,000 (5人/月)
1981	쌀288g 보리쌀138g 부식비 3,000 (1家口/月) 연료비 3,000 ( " )	쌀432g 보리쌀138g 부식비 360원 연료비 3,000원 (5人/月)				

註:1) 補助費支給額 包含 一般零細民 70%  
施設對象者 100%

資料: 保社部 保護課.

1日부터 새로운 醫療保護法에 의한 本格的인 醫療保護 事業이 擴大 實施되고 있다.

醫療保護法에 의하면, 對象者는 주로 生活保護 對象者들이고, 그 외에 社會福祉事業法에 의한 施設 收容者, 災害救護法에 의한 罹災民, 國家有功者등 特別援護法 및 軍事援護法의 적용 대상자와 그 家族 및 越南歸順勇士와 그 家族으로 援護處長官의 要求로 保社部長官이 認定된 자, 文化財保護法에 의하여 지정된 重要 無形文化財의 所有者 및 그 家族으로서 醫療保護가 必要하다고 認定된 자 및 其他 生活維持의 能力이 없거나 生活이 어려운 자로서 大統領令이 發하는 자 등이다. 1980年의 경우 生活保護對象者가 醫療保護對象者의 88%로 대종을 이루고 있음을 알 수 있다(〈表5〉參考).

이상과 같은 醫療保護 對象者 중에서 零細民을 除外한 모든 對象者는 外來와 入院이 全額無料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는 50%를 本人이 負擔하고 나머지를 基金에서 負擔하도록 되어 있다. 이 경우 本人이 支拂 能力이 없을 경우엔 國家가 代拂할 수 있고 代拂된 金額은 1~3년에 걸쳐 無利子로 元金만 분

(單位:名)

	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 保 對 象 者 及 追 加 對 象 者 (1~4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: 保社部 醫政局.

할 상환하도록 되어 있다. 그런데 1981년부터는 從前의 醫療保護 對象者 外에 準零細民 (生活保護對象者가 아닌 低所得者)이라는 새로운 대상을 선정해서 外來診療는 全額 無料, 入院은 50%를 國庫에서, 30%는 3年 分割 상환으로 融資하고 現金 負擔하도록 하고 있다.

### 3) 解産保護, 喪葬措置, 教育扶助

解産保護는 生活保護法 第11條에 의거하여 要保護者에 對해 助産, 分娩 前後에 必要한 解産措置와 保護를 하는 것으로, 그 方法은 一般醫療保護의 方法을 準用하도록 되어 있다.

喪葬措置는 生活保護法 第十三條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 其他 必要한 措置를 內容으로 하고 있다. 喪葬給與는 現金給與를 原則으로 하지만, 이것이 적절하지 않다고 認定될 때는 現物 給與도 할 수 있다. 이러한 喪葬措置에 대한 費用의 표준은 保社部長官이 정하는 바에 따라 變動이 있다.

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. 13)에 의해 生活保護對象者로서 中學校 혹은 이에 준하는 學校에 在學하는 者에 대한 授業料를 支援하기 위한 것이다. 保護 內容을 보면 生活保護法 3條 1項(生活 無能力者 및 零細民)에 該當하는 者나 保護施設에 수용되어 있는 자로서 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 과정에 入學 및 在學하는 者에 대한 授業料 全額을 부조하도록 되어 있다. 여기서는 授業料 以外에 學業에 必要한 경비의 부조는 하지 못하고 있음을 알 수 있다.

지금까지 保護內容을 詳述해 보았다. 이제 이같이 안고 있는 問題點들을 하나씩 살펴보기로 한다.

우선 解産, 醫療保護와 喪葬措置는 그 欲求나 保護의 內容이 明白히 規定되어 있기 때문에 被保護者의 選擇이 고정적이지만, 生計保護의 경우 生計 유지에 必要한 金品을 提供하는 것이니만큼 被保護者의 選擇權이 가장 강하게 된다. 이러한 生計保護에 提供되는 것으로서 衣服, 飲食 其他 日常生活의 需要를 充足하는데 必要한 措置를 規定하고 있다. 이러한 점으로 볼 때 給與의 形式은 現金이 우선이며, 여기에 더하여 現物과 其他 施設에서 保護받을 수 있는 機會가 提供되는 것으로 把握된다.

그런데 給與의 形式은 規定上으로는 現金을 支給하도록 되어 있음에도 不拘하고 實際는 오히려 現物, 그것도 쌀, 보리쌀 등이 大宗을 이루고 있는 것은 法令과 運營의 양자가 무관하다는 것을 나타내고 있다. 이러한 現物中心의 保護는 受惠者로 하여금 選擇의 權利를 축소시켜 그들의 自立能力의 向上에 制限을 가하게 되는 問題點을 안고 있으며, 現物의 巡營管理가 어려울 뿐 아니라 保護 節次上에도 번잡함을 주고, 창고비·운송비등 추가 비용이 더 들어가야 하는 問題를 惹起시킨다.

保護의 水準은 同法 第四條에 “本法에서 保障되는 保護의 水準은 健康하고 文化的인 最低生活을 유지할 수 있는 것이어야 한다”는 규정만이 있어 구체적인 提示가 없고, 實際 給與 內容에 있어서도 法規定과는 너무나 距離가 있음을 알 수 있다.

그리고 保護對象者를 勤勞能力이 있는 경우와 없는 경우로 區分해서, 前者의 경우는 自活指導를 위한 就勞事業 등이 적용되고 있긴 하나, 여기에 職業訓練, 生業資金 支援 등의 對策이 병행되어야 하겠고, 後者에 대해서는 必要한 物質的 扶助는 물론 이들이 必要로 하는 諸般 社會福祉 서어비스도 함께 提供되어야 하겠다.

醫療保護事業에 있어서는, 保護 對象者에 대한 醫療酬價의 負擔率이 아직 높은 편이며, 특히 就業家口員이 長期的으로 入院할 경우 全家族이 生計에 威脅을 받게 되므로, 外國의 例와 같이 이들에 대한 短期生活對策이 아울러 要望되는 것이다.

解産保護는 그 性格上 醫療保護와는 區別되어야 하고, 現行法上으로 區分되어 있긴 하나 實際 內容面에서는 그렇지 못할 뿐 아니라 當局의 豫算編成에 있어서도 따로 項目을 設定하지 않고 있어 問題視 된다. 결국 解産保護는 産母와 胎兒의 兩者가 고려되어야 하고 兒童福祉의 次元에서도 이 保護는 강조되어야 한다.

지금까지 살펴 본 바와 같이 現行 生活保護法에 의한 保護의 實態는 사실상 基本的인 生活保障이 되지 못하고 있을 뿐만 아니라 基本的인 生活 自體에 대한 合理的 基準조차 設定하지 못하고 있다. 따라서 法의 執行過程, 다시 말해서 保護를 위한 準備와 保護의 實施 過程에 專門家가 參與해야 한다는 原則論的 主張이 아직은 이른 감이 없지 않다. 왜냐하면 이의 바탕이 되는 制度的 體系의 修正 補完을 위한 作業이 先行되어야 하겠기 때문이다.

## 第4節 傳 達 體 系

### 1. 傳達體系의 意義

公的扶助의 政策體系의 基盤으로 重要視되는 또하나의 次元은 傳達體系 卽 서어비스 傳達의 行政構造와 그 機能에 關한 問題이다.

Eveline Burns도 그 女의 名著인 “社會保障과 公共政策”에서 모든 社會保障에 關계된 프로그램을 設計할 때는 다음 네가지 形態의 決定이 내려져야 한다고 말했다. 卽 (1) 受惠의 性格과 量에 關한 決定, (2) 受惠의 資格要件에 關聯된 決定, (3) 社會保障 財源確保의 手段에 關한 決定, (4) 行政構造와 性格에 關한 決定을 내려야 한다.<sup>27)</sup>고 하여 行政機構의 要素를 不可缺한 것으로 받아들이고 있다.

卽, 누구에게 무엇을 어떻게 무슨 돈으로 줄 것이냐 하는 점에서 어떻게 要保護者들에게 効率的으로 서어비스를 傳達할 수 있을까 하는 것은 매우 重要한 要素로 간주되는 것이다.

要保護 對象者에게 적절한 惠擇을 주기 위해서 公的扶助 서어비스의 傳達體系가 어떻게 設計되어 있느냐 하는 것은 對象者의 選定과 惠擇의 內容을 決定하는데 있어서 매우 重要하다. 왜냐하면 受惠資格要件이나 惠擇의 性格에 關한 政策指針이 실제적으로 表現되는 것은 서어비스의 傳達體系를 통해서이기 때문이다.<sup>28)</sup> 이러한 表明은 要保護者들에게 적합한 서어비스를 적시에 提供해 줄 수 있는 政策指針을 具體적으로 反映해 주는 것이다.

### 2. 傳達體系의 原則

公的扶助 서어비스는 一般的으로 中央政府나 地方自治團體의 公共財政에 의해서 受惠者에게 無償의 援助形態를 取하는 것이므로 이를 傳達하는 體系는 一般行政 體系와는 多少 다른 前提와 原則下에서 設定되고 運營되어진다.<sup>29)</sup>

崔日燮 教授는 社會福祉 傳達體系의 設計와 行政에 따른 特殊한 原則을 다음과 같이 綜合 要約하고 있는 바<sup>30)</sup> 傳達體系의 內面에 흐르고 있는 基本的인 理念이나 思想을 잘 表明해 주고 있다.

- 1) 受惠對象者의 存命성에 關한 原則
- 2) 受惠對象者의 慾求에 따른 서어비스 提供의 原則
- 3) 受惠對象者의 居住地 特性에 따른 原則
- 4) 受惠者 參與의 原則

27) Eveline M. Burns, op. cit.

28) 崔日燮, “社會福祉 傳達體系”(貧困의 實態와 零細民對策, 韓國開發研究院, 1981), pp. 237~260.

29) H. B. Trecker, Social Work Administration (New York: Associate Press, 1971), p. 18.

30) 崔日燮, op. cit., pp. 5~8.

5) 可用 資源 助長의 原則

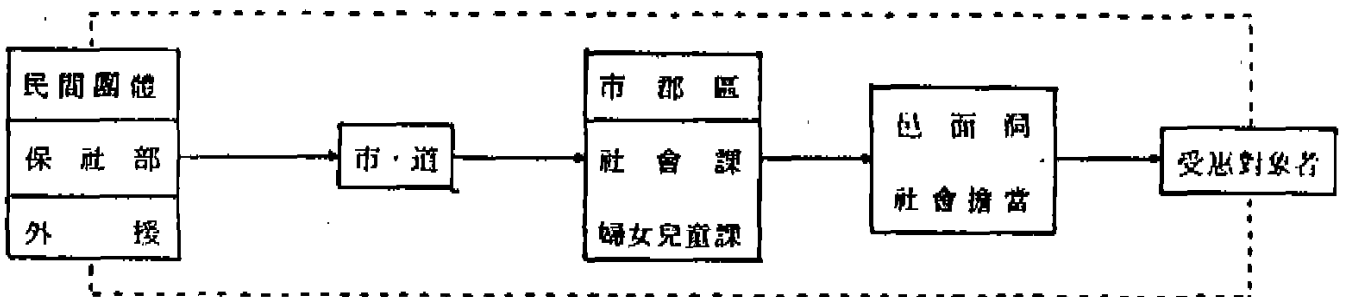
6) 評價의 原則

Neil Gilbert & Harry Specht는 서어비스 傳達의 效果에 대한 問題로서 傳達體系의 장치(Arrangement)에 대한 다음의 세 가지 質問을 던지고 있다. 즉, ① 意思決定에 대한 권위와 통제는 어디에 位置해야 할 것인가? ② 수행해야 할 業務는 누가 遂行한 것인가? ③ 傳達體系의 構成 즉 여러가지 單位 形態의 수요는 어떻게 해야 하는가? 등이다. 이들은 또한 서어비스 傳達體系上에서 많이 논의되는 問題들로서 斷片性(Fragmentation), 非 繼續性(Discontinuity), 非 責任性(Unaccountability) 및 非 接近性(Inaccessibility)를 들고 있다.<sup>31)</sup> 그리하여 이상적인 傳達體系는 諸般 社會福祉 서어비스가 통합되어 계속적이며, 接近 可能하고 責任性있는 것이 되어야 하겠다.

3. 傳達體系의 現況과 問題點

現行의 生活保護法 및 其他 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 하여 各道가 保護行政의 企劃 調整등을 관장하고 말단조직인 下部行政 機關에서 保護對象者 選定 및 保護實施業務를 擔當하고 있다. 이와 같은 現行의 公的扶助 行政體系는 上部下達式의 수직적인 組織으로서 下部 行政構造인 面이나 洞 事務所에는 實務職員으로서 한 두 명의 社會擔當 係員이 保護對象者의 實態把握과 糧穀給付業務, 診療設交付 및 就勞管理등의 業務를 擔當하고 있다.<sup>32)</sup>

(圖 1) 現 社會福祉 傳達體系



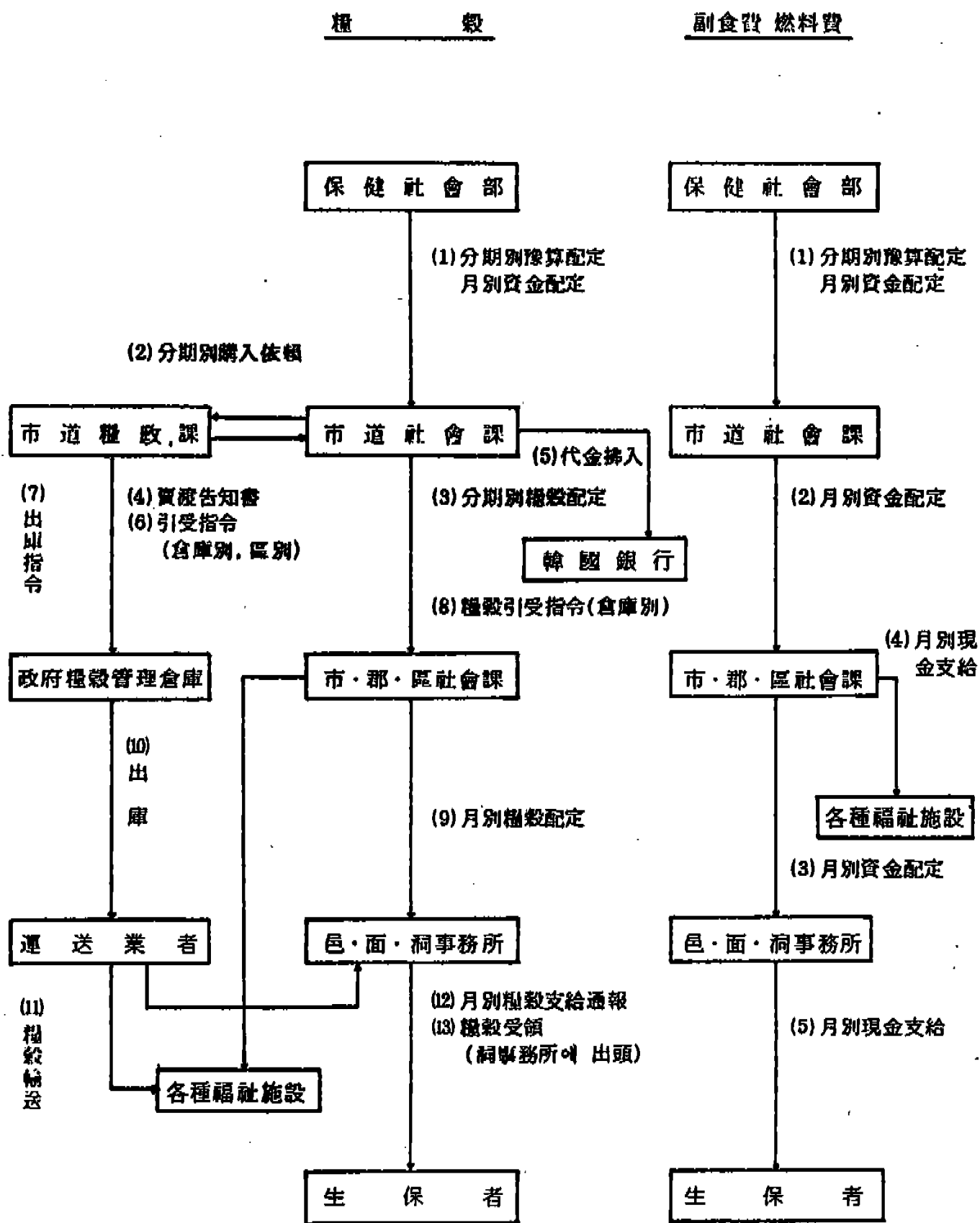
現行 公的扶助事業은 保社部에서 每年 策定하는 基準에 依據 一線行政機關에서 調查選定한 後 中央—市道—市郡區—邑面洞의 行政經路를 따라(中學生 授業料 免除는 教育委員會—教育廳 經路)對象者에게 保護支援을 하고 있는 바 이를 糧穀支援과 副食費 및 燃料費 補助로 나누어 圖式化한 表는 <圖 2>와 같다.

上記의 說明이나 圖表上으로 볼 때 現行 傳達體系에는 많은 問題點을 지니고 있음을 알 수 있겠다.

31) N.Gilbert & H.Specht, op.cit., pp.109~110.

32) 徐相穆, "公的扶助事業의 現況과 改善方況"(韓國開發研究院, 第2卷 第4號, 1980), p.93.

現行公的扶助行政體系



資料：保社部 保護課

우리나라 公的扶助 傳達體系는 諸般 裕興와 서어비스간에 統合性, 繼續性, 責任性, 接近可能性을 갖추지 못했으며 行政體系는 지나치게 上部下達式이며 業務를 專장한 人々 특히 專門人力은 全無한 상태이다. 따라서 이러한 狀況에서는 受給資格要件을 決定할 根據가 되는 資産調査를 實施할 수 없으며 더욱이나 自立自助의 個別的인 서어비스란 있을 수가 없을 것이다.

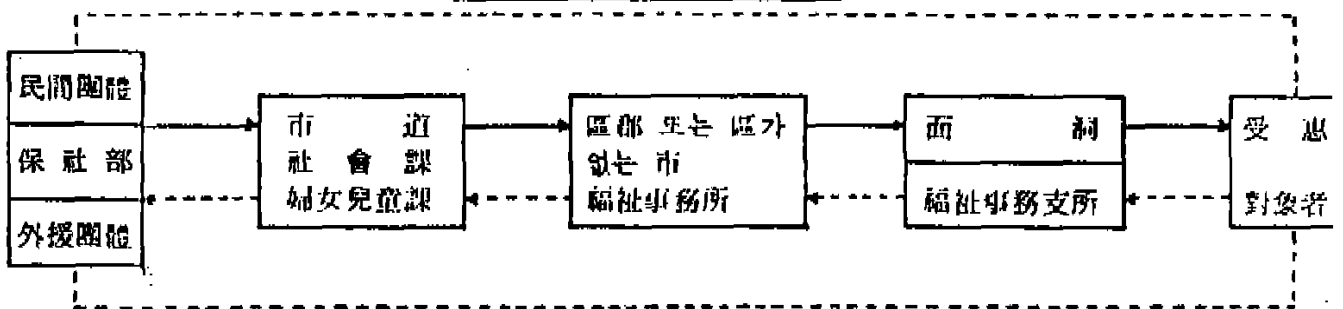
日本의 경우 이러한 폐단을 막기 위해 各地區에 서어비스 傳達 行政機構인 福祉事務所를 마련하여 公的扶助 業務를 擔當케 하고 있다. 이 事務所는 生活保護法등 福祉立法에 관한 주된 業務를 擔當케 하고 있는 바 우리에게도 이와 類似한 行政 傳達體系를 마련해야 할 것이다.

#### 4. 傳達體系의 改善方向

앞으로 公的扶助 서어비스 傳達體系의 改善를 위한 方案은 서어비스의 統合性, 專門性 및 接近의 容易性을 고려하여 다음과 같은 傳達體系를 提起하고 있는 바<sup>33)</sup> 바람직 하다고 생각된다.

(圖 3)

傳達體系의 改善



即 <圖表 3>에 依하면 福祉事務所를 行政單位別로 市는 各區에 1個所, 區가 없는 市와 郡에 1個所씩 設치하고 面과 洞에는 福祉事業支所 或은 福祉事務所出張所를 設置하는 構造를 이루고 있다.

崔日燮 教授가 提起하고 있는 社會福祉事務所의 組織과 構成을 보면, 福祉事務所는 1人의 所長과 生活保護課와 相談指導課의 2個課를 組織하며 各課에는 약간의 專門職員을 두어 市의 경우에는 數個洞과 邑面을 專擔케 한다. 專門職員中 課長(Supervisor)을 除外하고는 自己 擔當地域의 社會福祉事務所에 派遣하여 現地要員으로서 活動케 한다. 現地要員은 現地の 自願奉仕者와 緊密히 接觸하여 個人 및 家族의 欲求와 問題를 把握하고 適切한 서어비스를 提供한다. 그리고 福祉事務所가 遂行할 수 있는 機能은 크게 住民의 欲求把握 서어비스의 提供, 資源의 活用 및 評價를 할 수 있다<sup>34)</sup>라고 했다.

33) 朴宗汎外 4人編, 社會保障制度 改善을 위한 研究報告書(韓國開發研究院, 서울: 1981), pp. 366.

34) 崔日燮, op. cit., p. 18.

一 公的扶助事業의 財源은 一般의 稅收入에 의해서 調達되며 他社會保險 制度와는 달리 中央의 一般財政과 地方財政에서 主要 財源이 充當되는 것이다. 즉, 公的扶助事業은 國家가 關장하는 것이기 때문에 그 所要經費의 主要한 部分은 國家가 原則적으로 부담한다는 理致이다.

## 第5節 財源體系

公的扶助의 財源은 一般의 稅收入에 의해서 調達되며 他社會保險 制度와는 달리 中央의 一般財政과 地方財政에서 主要 財源이 充當되는 것이다. 즉, 公的扶助事業은 國家가 關장하는 것이기 때문에 그 所要經費의 主要한 部分은 國家가 原則적으로 부담한다는 理致이다.

政府가 國民으로부터 장수하게 되는 稅金의 形態에는 여러가지가 있다. 보통 所得稅 (income tax)같은 것은 누진적(progressive)성질을 지니고 있으므로 이와 같은 稅金으로 財源을 調達하는 社會福祉 프로그램의 給與는 高所得層보다 低所得層에 많이 割當됨으로써, 所得再分配的 機能을 지닌다. 따라서 公的扶助의 財源으로서는 所得再分配的 機能을 지닌 所得稅들이 유용할 것이다.

다양한 稅金의 形態 중에 어떤 稅金을 얼마만큼 賦課하여 財源으로 使用할 것인가 하는 考慮事項 以外에 여러가지가 考慮될 수 있다. 이들 考慮事項 중에서 가장 重要한 것 중의 하나가 政府의 安定化 目的(Stabilization goal)<sup>35)</sup>이다. 安定化 目的이란 財貨(goods)와 서어비스에 대한 全體國民의 需要水準을 調整하여, 극도의 인플레이션, 실업, 저임금 등을 避하기 위한 通貨政策, 人力政策, 財政政策, 社會福祉 등 여러가지 他政策들의 綜合政策을 말한다. 따라서 安定化 目的에 대한 考慮는 社會福祉政策의 財源을 計劃하는데 있어서, 보다 큰 社會體系에 대한 影響을 考慮해야 한다는 것을 意味한다. 마찬가지로 公的扶助의 財源에 對한 計劃過程에 이와 같은 여러 事項을 考慮해야 할 것이다.

또한 여기에서 留意할 바는 道市郡이나 邑面洞도 그 地域內의 住民의 保護에 對해서 國家와 利害를 共通으로 지니고 있다는 점으로 財政面에서 一部 責任을 負擔해야 하는 것으로 認定되고 있다. 그렇게 함으로써 地方費 使用에 있어서도 經濟面의 效率的 活用을 가져올 수 있다는 것이다. 美國의 경우도 公的扶助 事業은 주로 州(State)의 전담업무이며 聯邦政府는 Matching fund로 補助하는 形式을 取하고 있다.

우리나라의 경우도 公的扶助의 核이 되는 生活保護 制度에 所要되는 費用은 國家, 道, 市, 郡이 各各 獨立적으로 負擔하는 部分과 國家가 道·市·郡에 대해 보조금 形式으로 負擔하는 部分의 두 가지가 있다. 앞으로 이러한 公的扶助費用은 國家, 市道郡 邑面洞까지의 三者의 共同負擔 體系로써 財源의 원활성을 期해야 할 것이다.

〈表6〉에서 보듯이 公的扶助事業은 中央 一般財政 支出의 경우 1965년에 20億원으로 全事業費의 89.0%를 차지 하였으나 1980년에는 839億원으로 79.8%, 1981년에는 780

35) N. Gilbert & H. Specht, op. cit., p. 158.



(表6)

公的扶助事業費<sup>1)</sup>構成(援護事業費 除外)

(單位: 億圓)

事業別	1965		1970		1975		1980 <sup>2)</sup>		1981 <sup>2)</sup>	
	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%
居宅保護費 <sup>3)</sup>	8.4 (6.5)	37.4 (76.9)	8.9 (6.9)	19.1 (76.8)	37.3 (28.8)	10.4 (77.4)	303.6 (217.5)	28.9 (71.6)	361.0 (249.5)	31.8 (69.1)
施設保護費	6.1 (5.6)	27.2 (91.1)	9.0 (6.5)	19.3 (71.8)	24.7 (15.7)	6.8 (63.7)	92.4 (60.0)	8.8 (64.9)	108.4 (75.5)	9.5 (69.7)
就勞救護費	3.0 (3.0)	13.5 (100.0)	20.0 (20.0)	42.8 (100.0)	292.1 (252.1)	81.2 (86.3)	319.7 (250.8)	30.4 (78.5)	176.15 <sup>4)</sup> (100.1)	15.0 (56.8)
其他生活保護費 <sup>4)</sup>	4.9 (4.9)	21.9 (100.0)	8.8 (8.8)	18.8 (100.0)	5.7 (5.7)	1.6 (100.0)	229.1 (229.1)	21.8 (100.0)	271.0 (185.0)	23.9 (68.3)
醫療保護費	-	-	-	-	-	-	106.6 (81.7)	10.1 (76.7)	224.7 (169.5)	19.8 (75.4)
合計費	22.5 (20.0)	100.0 (89.0)	46.7 (42.1)	100.0 (90.1)	359.7 (302.3)	100.0 (84.0)	1,051.4 (839.1)	100.0 (79.8)	1,135.2 (779.5)	100.0 (68.7)

註: 1) 國費を除外した事業費は地方費임.

2) 豫算値임.

3) 國費의 比率은 各事業費에 對한 比率이며 나머지가 地方費負擔比率임.

4) 罹災民救護, 脫窮地對策, 零細民 生活安定對策費가 包含됨.

5) 이 중 地方費는 推定値임.

資料: 保健社會部 內部資料

大韓民國政府, 「歲入歲出決算報告書」, 各年度

經濟企劃院, 「豫算概要」, 1981.

고 있다. 즉 1981年 豫算에 의하면 公的扶助業費 總額은 1980年에 비해 8.0%가 增加되었으나 中央政府의 國庫負擔은 오히려 7.1%가 減少되어 地方費 負擔의 67.5% 增加가 이를 補完하고 있다. 이와 같이 中央의 國庫負擔이 減少한 것은 就勞事業費가 1980年보다 150億원이 縮少되었기 때문이다.<sup>36)</sup> 그리고 國庫와 地方費 比率面에서도 生活保護法上으로는 國家가 80%를 負擔케 되어 있으나 오히려 地方費 負擔이 67.5%나 되고 있어 國庫補助의 未弱함을 지적할 수 있겠다.

그리고 現在 生活保護者에 對한 政府의 實行豫算額과 推定된 必要 豫算間에는 큰 差異(不足)를 보이고 있어 政府는 公的扶助事業에 對한 豫算을 과감히 增額 調整하여 貧困解消을 위한 政府의 強한 의지를 보여 줌이 바람직 하다.<sup>37)</sup>

公的扶助費의 財源 調達은 原則적으로 全額 國家 負擔인 것이 通例이긴 하나 發展途上 國들에서는 이 公的扶助의 要求가 크기 때문에 他源泉에서도 調達할 수 있을 것이다. 우리나라의 경우도 지금까지는 民間財源(이웃돕기·結緣金)이나 外援이 公的扶助費의 一部를 擔當해 왔다.

“政府의 財源이 貧弱한 나라의 경우는 一般 國家豫算의 割當外에 輸出入商, 旅券비자, 自動車, 鐵道 및 航空料金, 1,2等 호텔 및 카바레 등의 計算書, 石油, 사치품 등에 一定額이나 一定率의 目的稅를 부과하여 여기서 조성되는 基金을 公的扶助에 割當하기도 한다.<sup>38)</sup> 필리핀에서는 福祉基金 마련의 한 方法으로서 大企業들이 福祉事業 支援基金에 課稅前 總利益의 1%를 自發적으로 기부하게 하며 이에 대해서는 稅金控除를 해 주는 方法을 採擇했다.<sup>39)</sup>

이러한 事例에 비추어 볼 때 公的扶助의 需要는 큰 反面에 支出할 割當 金額이 不足한 우리의 경우에도 一般 政府豫算外에 어떤 線 이상의 高所得層, 大企業體, 特定 遊興地域 및 사치품 등에 目的稅로서 福祉稅를 新設하여 公的扶助의 財源 調達을 도울 수 있는 方便도 강구될 수 있을 것이다.

36) 朴宗淮, 李奎億 編, 國家豫算과 政策目標(서울: 韓國開發研究室, 1981), p. 507.

37) 徐相穆, op. cit., pp. 93~94.

38) UN, Assistance to the Needy in Less-Developed Areas (New York: UN(ST/SOA/28), 1956), pp. 155~156.

39) 李光榮, 韓國社會保障 體制的 改善 發展方案(서울: 社會保障審議委員會, 1980), pp. 173~174.

## 第五章 公的扶助 技術体系的 基盤

### 第1節 公的扶助에 있어서 케이스워크의 必要性

公的扶助에 있어서 社會事業의 方法論을 適用해야 할 理由가 어디에 있는가 하는 點이 本章에서 研究 檢討할 課題이다.

1) 公的扶助의 機能과 케이스워크 서어비스間에는 깊은 相互作用의 體系를 이루고 있다. 公的扶助와 케이스워크 서어비스間의 相互關聯性에 대해서는 H.M.Leyendecker 가 잘 說明하고 있다.

우선 케이스워크의 定義를 살펴보면 “케이스워크란 클라이언트와 그의 周邊 環境의 全體 또는 一部分에 대해서 보다 나은 適應을 할 수 있도록 個人的 能力과 地域社會의 資源을 동원하기 위해 人間關係에 대한 科學的 知識과 對人 關係에 있어서의 機能을 活用하는 技術이다.”<sup>40)</sup>라고 했다.

이와 關聯해서 H.M.Leyendecker의 公的扶助의 三大機能을 살펴 보면 다음과 같다.

① 公的扶助에 있어서 受給 資格 要件에 該當하는 모든 要保護者에 대해 適當한 財政的 援助를 한다. 그러나 그 困窮함이 公的扶助 機關의 規準과 같이 艱박하지 않을 경우에는 扶助를 中止한다.

② 要保護狀態에 있는 個人的인 原因, 要保護者의 限界 및 能力에 대한 理解를 통해서 自立의 狀態로 復歸할 수 있도록 可能한 도움을 준다.

③ 要保護者로 하여금 도움을 받은 그의 經驗이 建設的인 것이 될 수 있도록 資格 要件을 決定하며 扶助와 關聯된 서어비스를 管理케 한다. 그리하여 저들로 하여금 自立 能力을 유지 강화케 하며, 원치 않는 要保護狀態를 바람직한 것으로 받아 들이지 않게 하며, 그의 不運으로 인하여 自己 人格이 格下된 것으로 느끼지 않도록 하여야 하겠다.<sup>41)</sup>

이상의 公的扶助의 三大機能은 前述한 케이스워크와 密接하게 關聯되어 있다. 즉, 貧困에 대한 財政的 援助는 地域社會의 資源 動員과 關聯이 있으며, 自立하도록 도와주는 個人的 能力을 動員하는 것이 되며, 또한 建設的 方法의 管理는 相互關係의 技術을 要求하는 것이라 하겠다.

따라서 公的扶助 機能을 遂行하기 위해서는 케이스워크 서어비스를 適用하지 않을 수 없는 것이다.

40) Swithun Bowers, "The Nature & Definition of Social Casework" (Journal of Social Casework, 1949)

41) H.M.Leyendecker, Problems and Policy in Public Assistance (New York: Harper & Brothers, 1955), pp. 240~241.

避하게 하고 있다.

1869年 英國에서 始作된 慈善組織協會(Charity Organization Society)運動의 발상에 대해서 살펴 보아야 하겠다.

이 協會는 두 가지 側面에서 關心을 기울였다. 그 하나는 보다 效果的이고 적절한 個別的 서어비스를 要保護 家族이나 個人에게 주도록 하는 일과, 다른 하나는 地域社會에 있는 여러 團體나 機關들이 相互 協同함으로써 全體적으로 조화를 면 援助를 提供해 주고자 하는 데서 이 運動이 展開되었다.

즉, 敎護의 重複을 防止하며, 敎護에서 누락되는 要敎護者의 發生을 防止하며, 自立 自助의 의욕을 환기시키며, 計劃的이며 合理的인 事業 展開가 實실했 要望되었으며 더우기 個人 및 家族이 안고 있는 問題나 地域社會內的 資源에 관해서는 組織的인 調查를 要하는 것이므로 케이스워크와 不可分의 關係를 맺게 된 것이다.

이와 같이 敎貧制度 實施에 따르는 問題點을 解消시키기 위해서 케이스워크 서어비스를 適用하게 되었고 이것이 오늘날의 發展的인 公的扶助 實施에도 더욱 要望되고 있는 點이다.

3) 公的扶助는 經濟的 援助뿐 아니라 自立 自助를 위한 心理的 援助도 要請되므로 케이스워크의 方法이나 技術이 더욱 適用되어야 한다.

學者에 따라서 또는 國家에 따라 다소 見解의 差異가 있다. 먼저 公的扶助는 經濟的 援助만 충족함으로써 그 目的을 達成하는 것이라고 主張하는 경우를 들 수 있다. 우리나라의 경우도 實際로 이러한 狀況에 놓여 있다고 본다. 또 다른 主張은 中樞의 心理的 要素가 무시된다면 貧困의 정도를 決定하는 일이나 클라이언트를 自立케 하는 일은 不可能하다고 맞서고 있다. 뿐만 아니라 公的扶助를 받는 者 中에는 經濟的 給與를 주는 것으로 足한 對象者와 經濟的 給與안으로는 不足하여 社會的 適應을 도모케 할 措置를 必要로 하는 對象者가 있는데, 前者의 경우는 케이스워크가 不必要하며 後者의 경우는 반대로 케이스워크가 必要하다고 말하고 있다.<sup>42)</sup>

오늘날 公的扶助가 잘 實施되고 있는 美國이나 日本의 경우를 보면 대체로 케이스워크 性格上 보편적인 케이스워크를 活用할 것인가 또는 特殊한 케이스워크 서어비스를 活用할 것인가의 論議는 있으나 公的扶助 實施에는 케이스워크 서어비스가 수반되어야 하는 것으로 認定되고 있다.

美國의 社會保障法이 정한 扶助 方式의 세 가지 形態를 살펴보면 다음과 같다.

① 受給者가 衣食住 및 醫療保護 등의 生活 必需品를 구할 수 있는 金錢 給付

② 有資格 受給者를 위해서는 醫療나 治療를 機關外 權限으로 提供

42) 田代不二男, op.cit., p.155.

③ 支給否나 支給 決定否를 可能한 한 目的하고는 도와주는 諸般 社會的 社會的 財政的 援助와 아울러 社會的 社會的 서비스를 提供하는 것은 依存을 豫防하거나 減少 시키는 것을 目的으로 한다.<sup>43)</sup> 따라서 公的扶助에는 財政的 支援뿐 아니라 케이스워크 서비스 서비스가 수반되어야 할 理由가 明白해 진다.

4) 公的扶助의 實際 運營에는 케이스워크의 原理 原則이 絶실히 要請되고 있다.

個別化에 의한 問題 解決의 原則, 受容의 原則, 自己 決定의 原則, 秘密 保持의 原則 들은 비록 公的扶助를 받는 위치에 있는 클라이언트에 있어서도 公적으로 願望하는 欲求 들이다. 따라서 公的扶助 實施에 있어서 이러한 케이스워크의 原理와 原則에 대한 體得 없이는 保護를 權理로서 받아 들이게 하기가 어려운 것이다.

케이스워크의 또 하나의 重要한 性質은 클라이언트의 問題解決 過程에 있어서 專門 的 對人 關係의 樹立이다. 즉, 心理적으로 兩者가 平等한 立場에서 자유롭게 서로의 感情을 表明하며 활발한 意思疏通(Communication)을 통해 클라이언트로 하여금 自己 理解나 洞察 또는 問題 解決에로 이끌게 할 수 있는 것이다. 公的扶助가 上下關係로 이루어져 一方的인 命令 指示만으로 實施된다면 클라이언트는 더욱 열등감에 잠겨 權威나 억압에 대한 저항감만 일으키게 되어 生活 意欲이나 建設的인 自立 自助의 길을 가로막게 될 것이다.

따라서 케이스워크의 專門 的 對人 關係 樹立, 個別化, 受容, 自己 決定, 秘密 保持 등의 特性이 公的扶助 實施에 수반됨으로써 受惠者의 人權이 保障될 수 있을 것이다.

5) 經濟的 扶助만을 위한 公的扶助의 總費用은 Case Worker에 의한 諸般 福祉 서비스를 통해 減少될 수 있다.

美國의 경우를 보면 訓練받은 Case Worker들 雇傭함으로써 오히려 公的扶助의 全體 費用을 減少시킬 수 있음이 調查 結果 드러났다.<sup>44)</sup> 1962年 社會保障法 中 公共福祉 改正案의 가장 重要한 特色은 社會的인 諸般 서비스를 公的扶助 要員의 訓練 費用과 月給의 75%를 연방 정부에서 支出케 한 것이었다. 이때부터 이 分野 從事者들을 社會事業 學校나 現在 訓練에 적극 派遣하는 措置를 취했던 것이었다. 이것이 社會事業의 訓練을 받은 케이스워크들을 公共福祉 分野에 投入하게 된 動機가 되었다.

日本의 경우도 社會福祉 主事의 資格은 所定の 研修 修了者나 社會事業大學을 履修한 者에게 주고 있어 公的扶助 從事者를 케이스워크 서비스를 줄 수 있는 訓練받은 사람으로 制限하고 있다.

우리나라의 경우는 아직까지 公的扶助 分野에는 資格 規定이 없어 社會事業을 전공한 사람들을 받아 들일만한 태세가 갖추어지지 않았다. 訓練받은 Case Worker들은 經濟的

43) Serving People in Need (U.S. Dept. of H.E. & W., 1966), p.1.

44) Ibid.

나 자금을 조달할 수 있는 방법이나, 공공의 복지에서 비롯되거나 목표의 달성을 위한  
대시킴으로써 國家 財源의 막대한 支出을 防止할 수 있는 點에서도 公的扶助에는 케이스  
워크 서비스가 絶對 必要함을 認識해야 하겠다.

## 第2節 公的扶助 場에서의 케이스워크 接近方法

케이스워크 接近方法이란 일정한 과정을 밟아 體系있게 接近해 감으로써 問題를 解決  
코자 하는 것으로서 一般的으로 인테이크, 診斷 및 治療의 과정을 밟게 되는 바 公的扶助  
事業에서도 이와 같은 過程에 입각해서 要保護 問題를 處理해 나갈 수 있는 것이다.

### 1. 公的扶助에서의 過程

#### 1) 인테이크(Intake)過程

Intake란 英語의 “taking in(반아드린다)”이라는 意味의 動詞를 名詞化한 것으로  
接受, 受理 또는 原語대로 “인테이크”로 쓰여지고 있다. 어떤 사람이 問題, 即 要求(need)  
가 있어 그것을 解決하기 위해 援助에 대한 必要를 意識하고 어떤 社會福祉 機關이나 施  
設에 찾아 온다. 그러면 맨 먼저 社會事業家가 이들과 接觸하여 그들의 要求가 무엇이며  
그것을 그 機關(Agency)에서 충족할 수 있을 것인가를 決定하게 되는데 이 過程을 가리  
켜 인테이크라 한다.<sup>5)</sup> 또한 이 初期 段階에서 행해지는 面接을 인테이크 面接이라고 하  
며 이 段階를 擔當하는 워커를 인테이크워커라 부른다. 여기서 言及하는 인테이크워  
커는 단순한 保護申請書類를 接扱하는 接受係나 職員과는 다르다. 이들은 專門職訓練과  
經驗을 쌓은 훌륭한 社會事業家이어야 한다.

一般的으로 인테이크의 內容에는 다음의 세 가지가 있다.

- ① 클라이언트의 問題點을 明確히 把握하며,
- ② 機關의 機能, 서비스의 內容을 說明해 준다.
- ③ 클라이언트의 期待와 機關의 서비스가 적합한 가를 檢討한다.

#### 2) 社會診斷

인테이크와 케이스 調查에서 얻은 諸般 資料를 통해서 問題의 性格이나 原因에 대한  
綜合的 解釋을 내릴 수 있으며 아울러 問題 解決을 위한 計劃을 樹立할 수 있다. 이러한  
全體 過程을 診斷이라 한다.

그런데 公的扶助에 있어서는 診斷에 대한 解釋을 달리하고 있다.

即 公的扶助의 視點에서는 要保護對象者의 適格性 與否에 대한 決定과 保護의 要·不要  
의 그 程度에 대한 正確한 判斷이 要請되는 것이다.<sup>6)</sup> 즉 公的扶助에 있어서 收支 認定

5) 張仁協, 케이스워크(서울: 南山堂, 1975), p. 59.

6) 仲村優一, 케이스워크의 原理와 技術(東京: 全國社會福祉協議會), pp. 27~28.

한 경우 嚴格한 意味에서 社會診斷이라 부르는는 不適하겠으나 自立 自助를 위한 社會福祉的 機能으로서 케이스워크를 必要로 할 때는 一般的으로 社會診斷으로서 活用하는 것도 妥當한 것이다.

더우기 一般 診斷過程에서는 保護對象者의 生活歷이나 社會歷을 重視하는 傾向이 있지만 公的扶助의 경우는 生活力보다는 오히려 現在的인 經濟的 生活 條件을 第一義적으로 생각함이 바람직 할 것이다.

### 3) 社會治療

케이스워크의 最終 段階로서 直接的인 問題 解決을 試圖하는 過程이다.

一般的으로 케이스워크 治療는 支持的 技法과 明確化 技法 또는 直接的 治療와 間接的 治療로 二大 區分하고 있다. 클라이언트에게 直接的으로 관여하여 面接을 통해서 問題 解決을 試圖하는 경우와 間接적으로 클라이언트의 環境的 資源을 活用하거나 環境 條件을 調整함으로써 問題 解決을 試圖코자 하는 경우가 있다. 그러나 公的扶助의 見地에서 一般的인 問題 治療의 경우와는 달라서 적절한 收支 認定에 입각한 經濟的 給付 그 自體가 治療 措置의 內容이 될 수 있는 것이다. 그러나 財政的 援助를 申請하는 클라이언트의 경우에는 經濟的 窮乏에 대한 感情, 즉 敗北感, 劣等感, 낮은 自我像을 지니고 있으므로 經濟的 給與 以外的 諸般 서서비스를 控除해 주어야 할 것이다. 이러한 경우는 公的扶助 場에서도 直接的, 間接的 治療 서서비스가 모두 要請되는 것이다.

## 2. 公的扶助에서의 面接

公的扶助에서 가장 重要的한 面接의 型은 인테이크 面接이라 하겠다. 각각의 클라이언트들은 公的扶助 申請書를 提出함에 있어 어떤 感情에 사로잡힌 狀態에서 機關을 방문하게 된다.

1) 클라이언트의 感情을 수용하고 理解해야 한다.

2) 클라이언트가 自身の 要求를 表明하도록 한다.

① 충분한 感情

② 말하도록 권장한다.

③ 적절한 情報를 얻는다.

“公的扶助 機關에는 法令에 따라 適格性의 必要 條件을 明文化한 條項들을 마련하고 있다. 그러나 그것이 調查의 基本的인 型을 設定하고 있다고 할 수는 없다. 이 일은 워어커와 클라이언트가 關係를 맺게 되는 最初의 面接에서부터 始作되어야 한다. 그러므로 保護申請書가 面接中 주저하거나, 의기를 상실하거나, 不快해 하는 일이 없도록 面接을 이끌어 나가야 한다.”<sup>47)</sup>

47) Mary Houk, "Interviewing in Public Assistance" (Public Welfare in Indiana, 1946).

이와 같이 適格性 決定의 責任은 다분히 클라이언트에 있으며 워어커는 단지 適格性 決定의 證據 資料를 수집하여 클라이언트를 援助하는 일을 하는 것 뿐이다. 따라서 워어커는 適格性 決定 및 關聯된 서어비스의 內容을 充分히 說明해 주어서 必要한 서어비스를 받게 하여야 하겠다.

### 3. 公的扶助 場에서의 關係 形成

#### 1) 上下의 關係

公的扶助 場에서 効果的인 適格性을 결정하여 關聯된 서어비스를 마련해 주기 위해서는 먼저 워어커와 클라이언트의 關係가 形成되어야 하겠다.

앞에서 기술했듯이 經濟的 困窮에 빠져 있는 사람들은 흔히 劣等感, 敗北感, 卑屈感을 Agency에 나타낸다. 이들이 保護 基準에 입각해서 保護받을 權利를 가지고 있음을 안다 하더라도 일단 Agency에 들어서게 되면 不安해 하며 당황하거나 초초해 한다. 또한 이들은 保護申請 要件을 지니고 있다는 점에서 劣等感이나 낮은 自我像 때문에 여기서 벗어나는 對人關係를 上下關係로 간주하여 워어커를 대하기 쉽다.

“公的扶助에서 케이스워어크의 의도하는 바는 그 出發點에서부터 上下關係로 이루어지기 쉬운 워어커와 클라이언트의 關係를 可能한 한 平等的 關係로 끌어 올리려는 것이다.”<sup>48)</sup> 그리하여 서로가 平等的 立場에서 자유롭게 그들의 意思를 表現할 수 있을 때 워어커와 클라이언트關係는 形成될 수 있으며, 클라이언트는 自己 意思와 能力으로 스스로의 行動을 決定할 수 있게 된다.

#### 2) 人間關係 形成

워어커와 클라이언트가 바람직한 “人間關係”를 形成한다 함은 워어커는 保護申請者나 要保護者를 여러가지 情緒的 障礙를 지니고 있을지 모르는 하나의 人間으로서 받아들여 人間的인 關係를 맺는 것을 意味한 것이다. 이와 같이 受給資格 認定의 過程은 하나의 단순한 事務的인 作業으로 끝나는 것이 아니라 人間과 人間의 關係 作用까지 이끌어 나가야 하므로 受給資格의 인정이 理論上으로는 간단할지 모르지만 實際로는 그렇게 간단한 것이 아니다.

社會調査의 過程에서 많은 質問과 答辯이 단지 機械的이어서는 안될 것이다. 거기에는 도움을 주거나 받고자 하는 진정한 人間關係가 形成되어 클라이언트가 積極的으로 그의 意思를 表現할 수 있는 분위기가 조성될 때 비로소 公的扶助의 所期의 目的도 達成할 수 있는 것이다. 따라서 워어커는 人間性 및 人間關係에 대한 理解와 통찰을 가져야 하겠다.

#### 3) 關係 形成의 技術

케이스워어크의 關係形成 理論은 Biestek, Felix의 著書 “Casework Relationship”

48) 仲村優一, op.cit., p.68.



에 잘 反映하고 있다.”<sup>49)</sup>

“케이스워커關係는 케이스워커와 클라이언트間的 태도나 감정의 力動的 相互作用이며 그 目的은 클라이언트가 自身과 그 環境間에 보다 나은 適應을 達成할 수 있도록 援助함에 있다.”<sup>50)</sup>라고 하여 케이스워커 關係의 基本은 워커와 클라이언트의 태도 및 감정의 相互作用으로 간주하고 있다.

클라이언트는 어떤 社會的 欲求나 問題에도 감정을 수반하고 있기 때문에 그들이 社會 機關에 어떤 援助를 申請할 경우라 하더라도 不安한 감정을 지니게 되는 것이다. 援助를 구하는 모든 사람들이 가지고 있는 共通的인 基本的 感情 및 態度的 型에 대해서 Biestek 는 이러한 基本的 感情이나 態度的 根源으로 일곱가지 人間의 基本的 欲求가 있다고 했다.<sup>51)</sup>

- ① 사색나 유형이나 또는 범주로서 보다는 오히려 個人으로 처우받고 싶어하는 欲求
- ② 肯定的, 否定的 兩面의 感情을 表明하고 싶어하는 欲求
- ③ 비록 의존적인 生活을 하며, 약점과 과오, 실패가 있다 하더라도 價値있는 人間으로서 대우받기를 바라는 欲求
- ④ 表明한 感情에 대해 동정적인 理解가 反應을 받고 싶은 欲求
- ⑤ 클라이언트 自身이 直面하고 있는 어려움에 대해 심판이나 詰責을 받지 않으려는 欲求
- ⑥ 自身の 生活에 대해 스스로 選擇, 決定하고자 하는 欲求, 強要당하거나 支配 받거나 권고 받기를 원치 않는 欲求
- ⑦ 自身에 關한 秘密 情報은 될 수 있는 한 秘密로 하고 싶은 欲求

따라서 워커는 이러한 欲求들을 充分히 理解하고 反應하게 될 때에 원만한 워커와 클라이언트의 關係는 形成될 수 있는 것이다.

### 第 3 節 公的扶助에 있어서 指導監督 體系(Supervisory System)

#### 1. Supervision 制度

公的扶助 機關은 Supervision 制度를 마련하는 것이 바람직하다. 美國이나 日本의 경우도 福祉事務所에 Supervision 의 직제를 두어 公的扶助事業을 보다 효과적으로 運營하고 있다.

Supervision 의 體系는 數名의 워커를 底邊으로 하여 Supervisor와 워커의 關係는 官僚制的 行政 機構와 같은 上下의 一方 交通이 아니라 雙方 交通의 民主的인 것으로 相

49) Felix P. Biestek, The Casework Relationship (Chicago: Loyola University Press, 1961).

50) Ibid., p.12.

51) 張仁協, op.cit., p.17.

또 平副하기가 利便한 丁번시 임제 符符의 概略을 부여하는 것이다.

公的扶助에서 Supervision 制度를 採擇함으로써 國民의 稅金에 의한 財源을 效果的으로 使用하게 되며, 클라이언트에 대해서는 事例別로 적절한 保護를 부여할 수 있으며, 클라이언트의 의존성을 막을 수 있게 된다.

## 2. Supervision의 定義와 必要性

### 1) Supervision의 定義

Supervision이란 經驗者가 無經驗者에게, 숙련자가 비숙련자에게, 실습지도자가 실습생에게 知識과 技術을 傳達하는 本원적인 方法(The principle method)으로서<sup>52)</sup> M. William에 의하면 “機關이 計劃하고 있는 프로그램을 수행하는 데 직접적인 責任을 지고 있는 個個人의 社會事業家들이 自身の 知識과 技術을 最大로 活用하고 그들의 能力을 向上시켜 총며 効率的으로 業務를 遂行하고, 그들 自身이나 機關에 대해 滿足感을 增加시킬 수 있도록 指定된 上級職員으로부터 도움을 받는 力動的인 能力 賦與 過程(dynamic enabling process)”<sup>53)</sup>이라고 定義하고 있다.

### 2) Supervision의 必要性

公的扶助 機關의 窮極的인 目的은 公的扶助를 원하는 클라이언트에게 가장 적합한 서비스를 効率的으로 提供하는 것이다. 이와 같은 目的을 達成하기 위해서는 클라이언트에게 직접 서비스를 提供하고 있는 워어커들이 効率的인 서비스를 提供할 수 있는 專門的인 知識과 技術을 갖추어야 하며, 機關의 運營 方針이나 行政 構造, 事務 節次, 業務 內容 등을 正確히 理解하고 効率的인 서비스를 傳達을 위해 充分히 活用할 수 있는 숙련된 技術이 要請된다.

그러나 專門的인 知識이나 숙련된 技術은 단시간에 습득되어질 수는 없는 것으로 숙련된 專門職員에 의한 지속적인 且 계속된 訓練 過程을 통해 점진적으로 습득되어지고 向上될 수 있는 것이다.

따라서 워어커의 資質 向上을 圖謀하며 機關이 最善의 서비스를 傳達하기 위해서는 워어커에 대한 지속적인 Supervision이 要請된다.

## 3. Supervision의 資格과 役割

### 1) Supervisor의 資格

公的扶助 機關에 있어서 Supervisor는 그가 가지고 있는 專門 知識과 技術의 숙련도에 의해 資格이 주어지며, 그 位置에 따르는 公式的인 責任과 權威가 賦與된다.

52) Encyclopedia of Social Work (N.A.S.W., 1977), p. 1544.

53) Margaret Williamson, Supervision-New Patterns and Process (New York: Association Press, 1961), p. 19.

Supervisor의 役割 가운데 가장 重要的 것을 지적하면 一般的으로 “教育” “諮問(Consultation)” “評價” “行政”을 들 수 있다.<sup>54)</sup> 이를 좀더 구체적으로 살펴 보면 다음과 같다.<sup>55)</sup>

① Supervision을 提供해야 할 모든 워어커들에게 豫備教育(Orientation)을 實施하고 業務를 割當해 주는 役割로서 워어커로 하여금 機關의 全體 業務에 대한 洞察力을 가지고 自身에게 부여된 業務를 全體와의 關聯속에서 效率的으로 處理할 수 있도록 도와주는 役割

② 個別的인 討議나 集團 會合을 통해 워어커에게 業務 遂行에 必要한 專門 知識과 技術을 傳達하고 向上케 하는 役割이다.

③ 業務 遂行中에 發生하는 여러가지 問題點에 대해 規則的이고 計劃된 討議 時間을 통해 지속적으로 職員과 상의하고 咨문해 주는 役割

④ 機關의 目的과 運營 方針, 事務 節次, 業務 基準, 要求되는 業務 達成 水準등을 職員에게 說明해 주는 役割로서 機關의 테두리 안에서 職員들이 機關의 方針이나 規則, 資源 등을 效率的으로 活用하여 바람직한 성과를 얻을 수 있도록 돕는 役割

⑤ 워어커의 職務能力에 대한 주기적인 評價를 통해 워어커의 成長過程과 才能, 變化되는 관심사 등을 把握하여 승진, 인사 이동, 워어커 개발 등의 事項에 대해 行政家에게 建議하는 役割

⑥ 情報交換과 機關 相互關係를 위한 매개체 역할이다. 즉 워어커들과 規則的인 接觸과 業務에 대한 全般的인 理解를 통해 워어커들이 획득한 機關과 全體 地域社會와의 關係에 대한 情報를 活用하여 行政家가 機關에 대한 地域社會의 態度, 變化하는 地域社會의 欲求, 機關 相互間의 關係 등에 대해 資料를 確保할 수 있도록 돕는 役割이다.

### 3) Supervision의 技術과 方法

① Supervisor는 워어커와의 相互的인 討議를 통하여 그들이 생각하고 느끼고 있는 것에 대해 興味와 理解를 나타냄으로써 워어커로 하여금 클라이언트가 가지고 있는 欲求나 思考, 感情에 대해 숙고해 보도록 誘導할 수 있다. 그리하여 워어커로 하여금 클라이언트를 救護對象者로서가 아니라 한 人間으로서 個別化할 수 있도록 도와 주어야 한다.

② Supervisor는 워어커의 業務 活動에 대한 評價에 있어서 一方的으로 그들의 缺點을 찾아내어 批判할 것이 아니라, 워어커와의 相互 討議 過程을 통해서 그들 스스로가 自身의 長點과 短點에 대해 批判하고 評價하게 하여 Supervisor에 依存하지 않고 맡은 바 責

54) Margaret Williamson, Supervision—New Pattern and Process (New York: Association Press, 1961), p. 42.

55) Ibid., p. 44. Carlton E. Munson, ed., Social Work Supervision: Classic Statements and Critical Issues (New York: The Free Press, 1979), pp. 85~86.

이러한 과정은 이 모든 비효율적인 능력을 없애준다.

③ Supervisor는 처음부터 워어커로 하여금 Supervisor 以外の 源泉, 즉 직부수첩, 독서 등을 통해 必要한 情報과 知識을 얻도록 指導해야 한다. 이렇게 할 때 그들은 점차 自立할 수 있는 能力을 갖추게 되는 것이다.

④ 集團討論을 통해서 케이스를 評價하고, 共通的인 問題를 全般的으로 檢討하거나, 事務 方法이나 事務 節次의 適用에 대한 再檢討를 함으로써 職員으로 하여금 集團內에서의 自身の 位置를 깨닫게 하며, 個別的인 討論로 인해 發生하는 Supervisor와 워어커의 지나친 個人 中心的인 關係를 防止할 수 있다.

⑤ 워어커의 知的인 호기심을 刺戟하고 特定한 知識과 技術을 그에게 傳達함으로써 그의 関心이 클라이언트에게 集中되도록 한다.

⑥ 워어커의 質問에 대해서는 저지하거나 피하지 말고 理解와 관심을 表明하도록 힘 쓴다. 또한 워어커와 함께 새로운 概念들에 대해 討論해 보고 實際 業務에 適用시켜 確認해 보도록 도와줌으로써 그들 스스로 自然스럽게 理解하고 받아들리게 해 주어야 한다.

⑦ 個別的인 面接이나 集團討論을 통해 워어커에게 서로 相反되는 意見들을 자유롭게 討論할 機會를 提供해줌으로써 合理的인 思考 方式을 習得케 하여 積極적으로 業務를 遂行하도록 도와주어야 한다.

⑧ Supervisor는 워어커의 反應을 受容하고, 自由로운 討論을 許用하며 새로 活用할 資料의 意味를 理解할 수 있도록 워어커를 도와줌으로써 Supervisor와 워어커간에 安定된 對人 關係를 유지하여 워어커로 하여금 Supervision 過程에 적극 참여토록 하여야 한다.<sup>56)</sup>

이와 같이 公的扶助 傳達 體系에는 意義있는 Supervisor의 位置가 마련되어 그의 役割 및 技術이 活用되어야 하겠다.

要는 Supervision 制度가 마련되어 워어커들이 적절한 指導를 받을 수 있다면 워어커들의 專門 知識이나 技術을 發展시키는데 큰 도움이 될 것이다. 그러나 이러한 機制가 미비된 경우에는 클라이언트에게는 效率的인 서비스를 提供할 수 없을 뿐 아니라 워어커들에게도 意慾 喪失과 함께 專門性 發展에 支障을 초래하게 될 것이다.

따라서 傳達體系 機構에 있어서는 우리의 경우 郡 水準의 福祉事務所에 반드시 Supervision 制度를 導入해야 하겠다. 여기서 유의할 바는 Supervisor는 적어도 現職의 經驗을 2,3年 가지고 있으며 指導 能力을 갖추고 있는 專門職者라야 한다는 것이다.

#### 第4節 自願指導者(Volunteer)의 協力 活動

生活保護 對象者를 위해서는 公的 保護 制度 體系에서 뿐만 아니라 社會 連帶의 責任의 原則에 입각해서 볼 때 一般 住民들로부터 協力 體系도 絶실히 要請된다.

56) Carlton E. Munson, ed., Ibid., p. 86.

歴史的으로 엘버펠드制度(Elberfeld System)는 오늘날의 自願指導者 制度의 始作이라 할 수 있다. 다시 말해서 엘버펠드制度란 영국 엘버펠드市를 여러 地區로 區分하여 各 地區에 保護委員을 배치하여 貧民의 相談者로서 또한 貧民救助 擔當者로서의 任務를 遂行케 했던 것을 말한다.<sup>57)</sup>

日本의 경우를 보면 生活保護法 第22條에 “民生委員은 이 法律을 施行함에 있어서 市町村長, 福祉事務所長 또는 社會福祉主事의 事務執行에 協力하도록 한다.”라고 規定되어 있다. 또한 民生委員法을 制定하여 民生委員의 職務를 다음과 같이 規定하고 있다.

- ① 地域의 社會調査
- ② 要保護者에 대한 적절한 保護 指導
- ③ 社會福祉事業 施設과의 連結
- ④ 要保護者를 發見하여 福祉事務所에 연락한다.

우리나라의 경우는 아직까지 이러한 自願指導者 制度가 生活保護法에 規定되지 못하고 있으며 實際로도 自願指導者 體系가 없기 때문에 里長이나 洞長 또는 公職者들이 隨意的이며 制限的 또는 親知的 對象만을 選定하는 傾向이 있어 要保護對象者들이 누락되는 경우가 많은 것이다. 이러한 問題點은 自願指導者 制度가 마련되어 이들이 그 管轄地域에서 要生活保護者를 發見했을 때는 公的福祉機關에 연락하며, 또는 公的扶助 워어키가 資產調査時에 이에 協力하거나 또는 生活 指導에 協力함으로써 解消될 수 있는 것이다.

더우기 社會福祉 組織이 末段에 이르러 극히 부진한 狀況에 처해 있을 때에는 더욱 더 自願指導者의 協力 活動이 절실히 要請되는 것이다. 특히 公的扶助에 있어서 自願指導者의 協力 活動은 그만큼 社會正義 구현을 위한 社會保障 體系 確立에 크게 寄與할 것이다.

따라서 社會福祉와 關聯되는 諸 法에 각각 自願指導者의 協力이라는 條項이 規定되어 民間의 協力 體制를 마련함이 바람직 할 것이다.

## 第六章 結 論

國家의 經濟水準의 向上과 아울러 모든 國民들이 福祉增進이야말로 오늘날 모든 現代國家들이 志向하는 最大의 理念的 目標이며 그 目標을 達成하기 위하여 各 國家들은 各種의 社會保障 制度를 確立하고자 努力하고 있다. 더우기 社會保障 制度中의 一環인 公的扶助의 段階的인 發展과 合理的이며 科學的인 公的扶助의 實施가 절실히 要請되고 있다는 點에서 本 研究의 意義를 찾을 수 있다.

우선 公的扶助는 概念的으로 生活能力이 없거나 一般的인 國民生活水準에 未達하는 零細民들을 國家가 保護하는 一種의 公的 經濟 扶助制度이며 이에는 國家責任, 無差別平等,

57) 張仁協, “社會福祉論”(서울: 韓國社會開發研究院, 1981), p. 33.

公的扶助의 實施上의 行政機關으로서 公的扶助의 政策이나 技術이 效率的으로 管理 運營되기 위해서는 이들 뒷받침 할 수 있는 機構가 수반되어야 하며 아울러 그 機能의 明確化와 訓練된 要員들의 確保를 통해서 公的扶助 Program이 수행되어야 하겠다. 公的扶助 서비스 傳達의 第一線的 行政機關으로 美·日과 같은 社會福祉事務所 設置가 切實히 要請된다.

公的扶助가 存立해야 할 論理的 根據로서 公的扶助는 憲法 第 32 條에 立脚한 最低生活 保障을 위한 經濟扶助로서 必須不可缺하다는 점과 社會組織이나 制度의 變遷은 國家의 扶助 責任을 不可避하게 했다는 것을 들 수 있다. 또한 公的扶助는 現代 產業社會에서 유발되는 貧困者들에게 대한 經濟組織으로서도 存立해야만 하고 民主主義 精神에 立脚한 基本 權의 尊重思想에서 自然的으로 發生하게 되었으며 人間의 基本欲求를 充足시키며 특히 要 保護者들이 健全한 成長發展에 크게 이바지 할 수 있는 制度라는 點에서 모든 國家들이 必要로 하는 制度로 存立하게 되었다.

우리나라의 公的扶助의 歷史的 展開過程을 살펴보면 各 時代別로 救貧의 一形態로 國家의 責任이 구현되기는 하였으나 그러한 國家의 責任은 部分的이며 經濟 社會 發展變化에 따르는 質的, 量的 向上등은 體系的으로 持續的 發展過程을 이루어 오지 못했다.

公的扶助 政策體系의 基盤을 對象, 給與, 傳達 및 財源등의 諸側面에서 考慮한 바 各己에 改善策이 마련되어야 함을 찾아 보았다.

첫째로 對象面에서 既存의 隘의적이며 어느 程度 豫算範圍 안에서 對象規模를 定하는 方法을 止揚해야 하겠다. 보다 合理的이고 客觀的인 對象을 選定하기 위해서는 最低生活費 計定 基準을 作成하여 活用하며 도움을 要하는 사람들이 自進하여 保護申請을 하도록 制度化 하여야 하며 수시로 正確한 實態를 把握할 수 있는 調查方法이 活用되어 任意的 對象選定方法에서 必要呼應의 方法을 採擇해 나가야 할 것이다.

둘째로 給與(Provision)에서는 특히 保護內容이나 水準設定面에서 實質的으로 도움이 될 수 있는 것이어야 한다. 科學的 算出方法에 의한 最低生活費와 이를 根據로 하는 受惠 資格 決定要件이 마련되어야 하겠다. 또한 給與內容의 正確性을 期하기 위해 訓練된 人力으로 資産調查를 實施케 하여 實生活 需要를 補充할 수 있는 制度를 確立해야 하며 現物을 直接配付하는 給與方法에서 現金을 支給하는 方法으로 점차 전환해야 할 것이다.

셋째로 서비스 傳達에서는 아직도 서비스의 傳達體系가 確立되어 있지 못하다는 점을 들 수 있다. 公的扶助 實施上의 行政機關面에서 公的扶助 政策이나 技術이 效率的으로 管理 運營되기 위해서는 이들 뒷받침 할 수 있는 機構가 수반되어야 하며 아울러 그 機能의 明確化와 訓練된 要員들의 確保를 통해서 公的扶助 Program이 수행되어야 하겠다. 公的扶助 서비스 傳達의 第一線的 行政機關으로 美·日과 같은 社會福祉事務所 設置가 切實히 要請된다.

넷째로 財源面에서 公的扶助의 財源은 주지하는 바와 같이 國民의 稅金에 의해 마련되는 것이다. 그러나 지금까지의 公的扶助 財源割當은 不充分 했으며 앞으로는 一般 國家豫算의 割當外의 財源調達源을 찾아 보아야 할 것이다.

앞으로 公的扶助를 實施함에 있어서 技術體系, 即 社會事業 方法論의 하나인 케이스워크 서비스의 不可避함을 立證했다. 公的扶助의 機能과 케이스워크 서비스 間 깊은 相互作用 關係가 있다. 즉 窮乏에 대한 財政的 援助는 地域社會의 적절한 資源과 關聯되며, 自立하도록 도와주는 것은 個人的 諸 能力을 動員하는 것이 되며, 建設法의 管理는 相互關係의 技術을 要求하는 것이라 하겠다.

公的扶助의 發達 過程을 살펴 보더라도 救貧制度 實施에서 케이스워크 서비스를 可避하게 하여 濫救나 漏救, 重複의 防止, 自立 自助의 意慾을 북돋울 수 있었으며, 的인 問題解決을 위해서는 慈善組織協會(C.O.S)를 創設케 하였고 이 協會를 起點으로 人이나 家族, 地域社會의 問題 및 資源에 관한 組織的인 調査와 技術의 必要性을 認게 되었다.

이와 같이 公的扶助는 經濟的 援助뿐 아니라 自立 自助를 위한 心理的 援助의 必要로 인하여 心理 社會的 治療의 目的으로 삼는 케이스워크의 方法과 技術이 더욱 되기에 이르렀고, 公的扶助의 實際 運營에는 個別化, 受容, 自己 決定, 秘密保持 등의 케이스워크의 原理 原則이 適用된 것이다. 또한 公的扶助의 總費用은 訓練된 케이스워크에 의해서 그 費用을 減少시킬 수 있다.

公的扶助 實施에 따르는 技術體系의 基盤으로서 社會事業方法論의 하나인 케이스워크의 接近方法이 適用되어야 함을 지적할 수 있었다. 그러나 公的扶助 場에서의 케이스워크의 活用은 一般 社會事業 機關의 경우와는 달라야 하는 것도 아래 表에서와 같이 볼 수 있다.

(表 7) 公 的 扶 助 的 實 施 過 程

케이스워크 過 程	인태이크 (初期過程) (社會調査포함)	社 會 診 斷	社 會 治 療
케이스워크 一 般	生活歷 } 生育歷 } 社會心理調査 社會歷 }	① 力 動 的 診 斷 ② 發 生 學 的 診 斷 ③ 臨 床 的 診 斷	① 支 持 的 治 療 法 ② 明 確 化 療 法
公的扶助의 場 에 서	① Client의 要求를 明確히 ② 機關의 서비스內容 說明 ③ 要求와 서비스의 適合 與否에 대한 檢討	① 保 護 的 適 格 性 決 定 ② 保 護 的 認 定 及 程 度 에 對 한 判 斷 (資 產 調 査 를 榜 한)	① 經 濟 的 給 與 ② 自 立 自 助 服 務

또한 公的扶助의 場에서의 面接에서는 워커는 클라이언트를 理解, 受容토록 하여 그들 로 하여금 自身들의 要求를 잘 表現하게 하여 保護 決定의 적절한 情報를 얻어 關聯되는 서비스 부여에 도움이 되도록 힘써야 하겠다. 또한 이를 위해서는 무엇보다도 워커의 클라이언트의 關係 形成이 重要하므로 Biestek의 關係形成 理論의 活用은 公的扶助 實施

다음으로 公的扶助 技術體系의 基盤으로 指導 監督(Supervision)制度를 採擇하는 것이 바람직하다는 점이다. 指導監督體系라 함은 數名の 워어커를 底邊으로 하고 指導監督員(Supervisor)을 頂點으로 하는 피라밋型을 組織하여 一方 交通이 아닌 雙方的 圓만한 意思疏通 過程을 통해서 學習과 問題解決 機能을 遂行하는 것이다. 이와 같이 公的扶助에 指導監督體系를 적절히 活用한다면 財源의 效果的 使用뿐 아니라 클라이언트에 대해서는 個別的으로 적절한 保護를 줄 수 있기 때문에 클라이언트의 依存性이나 消極性을 改善시킬 수 있는 훌륭한 方便이 될 것이다.

公的扶助라 하여 全적으로 公的인 責任으로 들릴 것이 아니라 社會連措의 責任이라는 觀點에서 一般 社會 住民들로 부터의 協力體系가 實질히 要請되고 있다. 이 일을 위해서는 管轄 地域內的 民間 篤志家(民生委員)를 設定하여 要保護者를 發見했을 때 生活 指導하거나 公的扶助機關에 연락하도록 하며, 또한 워어커가 資產調查를 할 때에는 이에 協助하여 問題 解決을 提議하 하는데 參與하도록 하는 民生委員法의 制定을 勸奨하는 바이다.

따라서 公的扶助에서의 政策과 技術의 兩側面이 連續線 上에서 密接한 作用 關係를 유지하고 있음을 유의해야 하겠다. 主務 行政機關이 對象者 選定方法, 保護基準의 設定, 적절한 經路를 통한 서어비스의 傳達 및 財源의 源泉이나 割當 등을 實施함에 있어서는 體系的이며 合理的인 扶助를 줄 수 있어야 할 것이다. 公的扶助가 第一線에서 行政體系網을 통해 實施되는 過程에서 諸問題點(對象, 保護內容, 技術, 財源 등)들이 發生했을 때에는 이것을 다시금 政策的 水準으로 전환하여 修正할 수 있도록 繼續的인 措置를 펴 나가야 하겠다. 아직 技術體系 實施의 場이 되는 機構(福祉事務所)가 確立되지 못한 우리의 경우에 있어서는 다음과 같이 公的扶助 行政機關의 모델을 提議하는 바이다.

## 提 言

公的扶助 傳達體系의 樹立을 위해서 第一線 行政機關으로서 福祉事務所가 設置됨이 바람직 하겠다. 福祉事務所는 市部의 경우에는 1市1個所, 큰 市의 경우에는 地區別로 設置하며, 郡部의 경우에는 郡單位로 1個씩 마련하여 점차 邑面洞에서는 支所도 마련해야 한다.

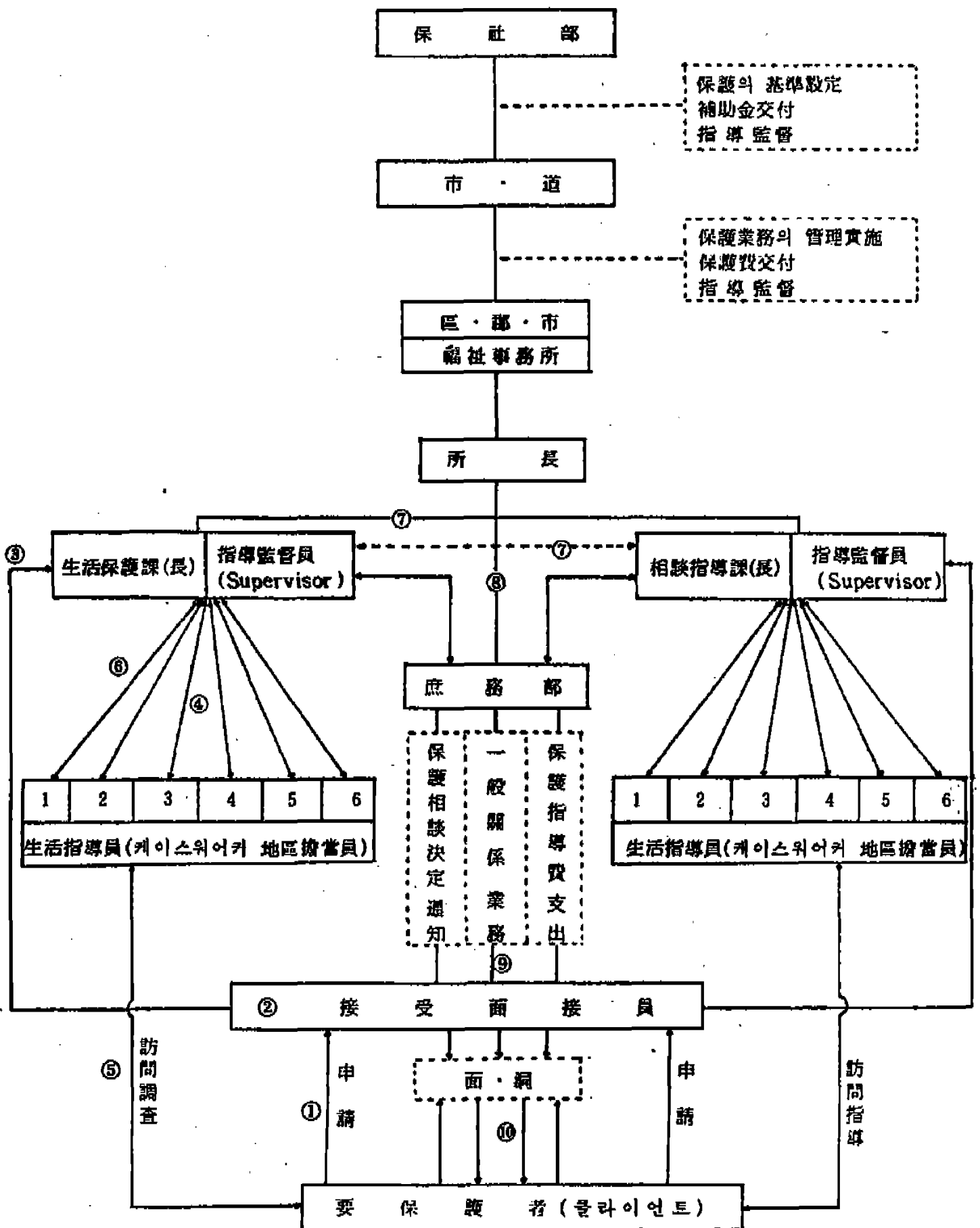
福祉事務所の 組織으로는 1人의 所長과 生活保護課와 相談指導課의 2個課를 組織토록 하며 兩課의 補助的 行政業務를 擔當할 庶務部를 設置토록 한다. 즉, 福祉事務所는 機能으로는 一面으로 生活保護業務와 他面으로는 兒童福祉法, 老人福祉法, 障害者福祉法, 倫落行爲防止法 및 母子福祉法(豫定)등의 諸般 規定과 關聯되는 相談指導業務를 遂行케 한다.

그리고 福祉事務所에는 行政一體를 責任지는 所長과 專門的으로 兩課의 業務를 관장지도하는 指導監督員(Supervisor)과 實際 生活保護나 相談指導의 業務를 擔當하는 生活指



職員(Caseworker)과 一般行政業務를 擔當할 事務職員을 指稱한다. 實際로 保護받을 者에 對한 節次를 別紙圖表에 依해 表明한다면, ① 要保護者(알라이언트)는 保護를 該當地區의 福祉事務所(혹은 支所)에 申請, ② 直接으로 接受面接하며, ③ 面接員(社會福祉從事者)은 該當 申請書類를 各己의 指導監督員(Supervisor)에 上申한다. ④ 指導監督員은 케이스를 2기 生活指導員인 生活指導員(케이스위어커: 地區擔當員)에게 配定하여, 擔當된 케이스를 直接 措置하기 爲하여, ⑤ 要保護者를 訪問調査指導케 하며, ⑥ 所要되는 保護費用을 算定, 指導監督員에게 다시 上申한다. ⑦ 指導監督員은 保護의 決定을 所長에 上申하거나 決定을 行하고 相談指導의 附加적인 서비스가 要請될 때는 ⑧ 相談指導課로 委託(referral)한다. 다음으로 ⑨ 所長의 決定을 받은 후 該當 指導員은 물론 庶務部를 통해서, ⑩ 保護費決定이나 保護費支出을 實施케 하여, 마침내 ⑪ 要保護者에게 도움을 준다.

이에 덧붙여, 앞으로의 生活保護 및 相談指導와 關係되는 諸業務를 擔當할 生活指導員(Caseworker)들은 文敎部가 認定한 大學에서 社會福祉에 關한 科目을 이수한 者를 雇傭함이 바람직할 것이다. 外國의 例에 비추어 볼 때, 적어도 大學4年, 大學院 2年以上 生活指導의 業務를 經驗한 者를 指導監督員(Supervisor)으로 任命하여, 그 職에서 다시 3年以上의 經驗을 쌓은 者를 所長의 地位에로 昇進시키는 法的인 資格規定도 마련함이 바람직하겠다.



## 参 考 文 献(Bibliography)

### 1. 韓國文献

- 申守植, 社會保障論, 서울:博英社, 1978.
- 愼雙重, 社會保障政策論, 釜山:福祉出版社, 1980.
- 崔千松, 韓國社會保障論, 서울:産經文化社, 1977.
- 朴宗洪·李奎億, 國家豫算과 政策目標, 韓國開發研究院, 1981.
- 朴宗洪·徐相穆·延河消·金東炫·閔載成 編, “社會保障制度改善을 爲한 研究 報告書,”  
韓國開發研究院, 1981.
- 徐相穆, “公的扶助事業의 現況과 改善方向,” 韓國開發研究院, 韓國開發研究, 第2卷第  
號, 1980. 12.
- 安彰洙, “우리나라 社會保障 公的扶助 制度에 關한 研究,” 保健社會部 社會保障審議  
委員會, 1975.
- 李光榮, “韓國社會保障體制의 改善發展方案,” 社會保障審議委員會, 1980.
- 崔日燮, “社會福祉傳達體系,” 研究報告書, 韓國開發研究院, 1981.
- 張仁協, “公的扶助에 關한 研究,” 文教部(學術研究), 1971.
- 保健社會部, “國民生活實態調查報告書,” 1974.
- 保健社會部, “社會保障計劃(1977~1981),” 1976.
- 保健社會部, “社會保障部門計劃(1982~1986),” 1981.
- 保健社會部, 社會開發(第2輯)長期計劃(1970)
- 韓國社會福祉協議會, “80年代의 社會福祉戰略,” 全國社會福祉大會, 1981.
- 韓國社會福祉協議會, “社會福祉,” 69號, 1981.

### 2. 日本文献

- 田代不二男, 公的扶助の研究, 東京:光生館, 1968.
- 小倉讓二, 公的扶助, 京都:ミネルグア書房, 昭和37年.
- 木村忠二郎, 生活保護法の解説, 東京:時事通信社, 昭和33年.
- 明出和夫, 生活保護, 京都:ミネルグア, 1974.
- 篤山京·江口英一·田中壽, 公的扶助制度比較研究, 東京:光生館, 1968.
- 篤山京, 公的扶助論, 東京:光生館, 1978.
- 仲村優一, 生活保護への提言, 東京:全國社會福祉協議會, 1978.
- 小沼正, 扶困一その測定と生活保護, 東京大學出版會, 1974.

小川政亮, 社會保障權と福祉行政, ミネルヴァ書房, 1979.

寺本喜一, ケースワークと社會, 東京: 相川書房, 1976.

財団法人 社會福祉調査會, 保護のてびき, 厚生省 社會局 保護課監修, 昭和56年.

### 3. 欧美文獻

1. Burns, Eveline M., The American Social Security System, Boston: Houghton Mifflin Company, 1951.
2. Leyendecker, Hilary M., Problems and Policy in Public Assistance, New York: Harper & Brothers Publishers, 1955.
3. Friedlander, Walter A., Introduction to Social Welfare, Prentice-Hall, Inc., 1962.
4. Schorr, Alvin L., Explorations in Social Policy, Basic Books, Inc., 1968.
5. Vasey, Wayne, Government and Social Welfare, Henry Holt & Company, 1958.
6. Towle Charltte, Common Human Need, University of Chicago Press, 1957.
7. Wiltse, Kermit T., "Social Casework and Public Assistance," The Social Service Review, Vol. XXXII, No. 1. March, 1958.
8. Wilensky, H.L., & Lebeaus, C.N., Industrial Society and Social Welfare, Russel Sage Foundation, 1958.
9. U.S Dept. of Health, Education and Welfare, Serving People in Need, Public Assistance Under the Social Security Act(1964 pamphlet).
10. Schottland, Charles I., The Social Security Program in the United States, New York: Appleton-Century-Crofts, 1970.
11. Trecker, Harleigh B., Social Work Administration, New York: Association Press, 1971.
12. Prigmore, Charles S. & Atherton Charles R., Social Welfare Policy, Toronto: D.C. Health and Company, 1979.
13. Gilbert, Neil & Specht, Harry, Dimensions of Social Welfare Policy, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1974.
14. Gil, David G., Unravelling Social Policy, Massachusetts: Schenkman Publishing Company, 1973.
15. Plotnick, Robert D. & Skidmore, Felicity, Progress Against Poverty, New York: Academic Press, 1975.

16. Aaron, Henry J., Why is welfare so hard to reform?, The Washington, D.C., : The Brookings Institution, 1973.
17. Williamson, Margaret, Supervision-New Patterns and Processes, New York: Association Press, 1961.
18. Haveman, Robert H., ed., A Decade of Federal Antipoverty Programs, New York: Academic Press, 1977.
19. Palmer, John L. & Pechman, Joseph A., ed., Welfare in Rural Areas, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1978.
20. Pechman, Joseph A. & Timpane, P. Michael, ed., Work Incentives and Income Guarantees, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1975.
21. William Beveridge, Social Insurance and Allied Services, London: Her Majesty's Stationary Office, 1942.