

都市貧困對策의 現況과 問題點

Urban Poverty Policy and its Problems

丁 衡 德

(韓國地方行政研究院 研究員)

<目 次>

- I. 序 論
- II. 都市貧困層의 개념과 研究傾向
- III. 都市貧困層의 形成
- IV. 우리나라 貧困對策의 現況
- V. 生活保護事業의 運營實態와 그 問題點
- VI. 結 論

I. 序 論

現代福祉國家에서는 全國民에 대하여 最低生活를 보장해 주는 것이 국가적인 의무이며, 生活유지가 어려운 계층은 國家에 대하여 最低生活의 보장을 요구할 수 있는 권리를 가지고 있다 할 것이다.

우리나라에서는 1961년 生活보호법이 제정된 以後 生活保護制度를 中心으로 사회보장제도가 마련되었고, 그간의 경제성장과 더불어 의료보험, 연금등의 사회보험제도가 도입되어 왔다.

이처럼 지금의 生活保護制度는 그간 政治·經濟·社會的 발전에 따라 그 대상과 내용을 확장시켜왔으나, 아직도 많은 문제점들이 나타나고 있는 실정이다.

따라서 本 연구에서는 도시빈곤층에 대한 연구경향을 살펴보고, 생활보호제도의 내용을 分析하여 생활보호제도의 운영실태와 그 문제점을 제시하고자 한다.

II. 도시빈곤층의 개념과 研究傾向

貧困은 經濟的·社會的 또는 心理的으로 여러가지 특성이 내포되어 있고, 따라서 都市貧困層을 규정하고 파악하는 작업 역시 다양하게 전개되어 오고있다.

여기에서는 都市貧困層의 개념에 관한 여러가지 研究立場들을 살펴보기로 한다.

첫째는, 도시빈곤층을 政府가 시행하는 生活保護對象者 범주로 보는 입장이 있다. 生活保護事業은 노령, 질병, 기타 근로능력의 상실로 인하여 生活維持의 能力이 없는 者에 대하여 居宅보호, 收容보호 또는 委託보호를 통하여 그들이 건강하고 文化的인 最低生活를 유지할 수 있도록 보호하여 社會福祉 向上에 기여하고자 國家와 地方自治團體가 운영 실시하는 制度이다.

이 方法으로 貧困層을 파악할 경우 政府의 政策수립과정과 그 運營體制를 파악함으로써 貧困層對策에 대한 現實處方의 接近이 가능하며 適當한 改善策 제시가 가능하다.

그러나 이 方法으로 都市貧困層을 파악할 경우 生活保護對象者에 포함되지 못한 많은 貧困層이 研究對象에서 제외되는 결과를 초래하며 특히 現在와 같이 生活保護對象者 調査가 非專門的, 자의적으로 이루어지고 있는 상황下에서는 貧困의 사슬에서 벗어나지 못하고 있는 여타 빈곤층이 제외되는 문제점을 지니고 있다. 특히 행정구역별로 生活保護對象者의 규모가 할당되기 때문에 行政區域間에 對象者 選定에 있어서 衡平性의 문제가 제기되고 있기 때문에 '生活保護對象者' 범주에 의한 貧困層의 정의는 다른 接近方法으로 보완되어야 할 것이다.

둘째는, 都市貧困層을 經濟的側面에서 파악하려는 시도들이 있다.¹⁾

이 方法에 의하게 되면 所得規模등 엄밀한 經濟指標를 바탕으로 빈곤을 규정하기 때문에 다른 方法에 의한 規定보다 相對的으로 科學的인 根據에 의하여 具體的인 貧困線의 제시가 가능하고 또한 現在 우리나라의 貧困문제가 '絶對的 貧困'문제와 함께 社會 전반적인 생활수준과 관련하여 相對的 박탈과 不平等의 문제를 포함하는 '主觀的 貧困' 혹은 '相對的 貧困'의 문제가 제기되고 있는데 경제적 측면에서의 貧困문제 파악은 객관적인 생활상태가 主觀的인 心理 狀態와 상승작용을 일으키는 과정을 포착할 수 있다.

셋째, 都市貧困層을 주거지를 단위로 분류하려는 입장이 있다.²⁾

주로 정상적인 주거공간을 확보할 수 없거

나 또는 거기에서 배제된 가난한 사람들이 밀집하여 거주하는 도심의 노후주거지역, 시외곽의 무허가 정착지나 불량주택 재개발대상 지역의 주민들을 도시빈민층으로 파악하는 방식이 있다.

이는 사회적 계층분화가 공간구조상의 분화과정과 밀접히 연관되어 있다는 가정에 토대하여 사회적 분배과정에서 소외된 계층들이 집단적인 거주를 통해 사회적 관계망을 형성하고 빈곤상황에 공동으로 대처해 나가는 측면을 부각시키려고 한다는 점에서 나름의 의의를 지니고 있다.

넷째, 도시비공식 부문론에 입각하여 도시 빈곤층의 고용구조를 중심으로 도시 빈곤층을 파악하려는 입장이 있다.³⁾

비공식 부문은 거의 組織化 되어있지 않기 때문에 열거하기 곤란하며 따라서 公式 經濟統計에 잡히지 않고 勞動條件이 法令에 의해 保護 받지 못하는 部門을 말한다. 街路商(street vendor), 신문팔이(newspaper seller), 구두닦이(shoeshine boy), 街販(stall-keeper), 淪落女(prostitute), 接待婦(hostess), 집꾼(porter), 거지(beggar), 行商(peddler), 날품팔이(hawker), 人力車꾼(ric-

2) 國土開發研究院, 「都市貧困層 대책에 관한 연구」, 1989년;

허석렬, "도시 무허가 정착지의 고용구조", 「한국사회연구」 제1집(서울;간길사), 1984.

3) 韓國地方行政研究院, 「都市 非公式部門에 관한 研究」, 1986;

조형, "한국 도시 비공식 부문과 빈곤", 「한국사회의 재인식(1)」, 한울사, 1984;

윤진호, "도시 비공식 부문", 「한국자본주의론」, 까치, 1984.

1) 李斗讓外 3人, 貧困論, 나남, 1991년;

崔日燮, "빈곤계층의 실태와 사회정책적 과제", 계간경향;思想과 政策 제1권 제2호(1984)

kshaw driver) 등 都市經濟의 주변에서 肉體勞動이나 半犯法的의 活動으로 非規則的이며 낮은 所得을 獲得하고 있는 小規模 商人이나 非熟鍊 勞動者를 總括하는 概念이다.

따라서 도시 빈민들은 이러한 비공식 부문을 통해 도시경제에 간접적이고 우회적으로 도시경제에 연결됨으로써 빈곤의 사슬에서 벗어나기 어렵다는 점을 연구자들은 밝히고 있다.

이러한 입장에서는 勞動貧民의 問題를 단순한 實態記述의 次元에서 벗어나 社會構造的 視角에서 生産의 社會的 關係, 勞動의 不平等, 都市開發政策 등의 問題에 대해 理論的 含蓄性을 제시하고 이보다 한걸음 더 나아가 도시 빈민을 계급론적인 관점에서 파악하여 都市地域의 階級構成의 主要要素로서 주변계급 또는 도시빈민계급의 出現의 意味를 階級論에 反映시키려고 한다.

다섯째, 도시 빈곤층을 상대적 과잉인구로 파악하여 자본주의 경제에 흡수되지 못하면서 확대 재생산되는 노동자계급과 빈곤층을 총체적이고 체계적으로 분석하려는 입장이 있다.⁴⁾

따라서 都市貧困層에 대한 파악은 어느 하나의 부문에 대한 파악보다는 이들 삶의 다양한 모습을 함께 살펴보는 종합과학적 시각과 접근방법이 필요하다고 보여진다. 여기에서는 생활보호대상자를 중심으로 도시 빈곤층문제를 파악하고자 한다.

4) 서관보, “한국사회 계급구성의 연구”, 서울大學校 博士學位論文, 1987;

정건화, “한국 도시빈민의 형성 및 존재형태에 관한 일 연구”, 서울大學校 석사학위논문, 1987

Ⅲ. 都市貧困層의 形成

도시 빈곤층의 형성은 그 사회의 역사적 경험과 그 맥을 같이 하고 있는 바 現在의 우리나라 도시 빈곤층의 형성에 관한것은 日帝時期로 부터 그 뿌리를 두고 있다고 볼수 있다.

여기에서는 도시 빈곤층의 형성과정을 크게 3단계로 구분하여 살펴보기로 한다.

1. 日帝下 都市 貧困層의 形成

日帝의 한반도 지배 이후 부터 都市人口가 급격히 증가하기 시작하였다. 日帝의 식민지 침탈정책은 수탈적인 농업정책으로 나타나 농민수탈과 농촌의 피폐화를 가속화시켰고 소작 빈농층의 분해와 이농을 촉진시켰다.

농촌에서 살 자리를 잃은 농민들이 갈수있는 중요행선지는 서울 같은 大都市나 취업 기회가 있을 것으로 기대되는 신흥도시였다.

당시는 이들 이농민들의 노동력을 수용할 만큼 산업발전이 이루어지지 못하였으며 따라서 이들은 대개 정상적인 노동자 계급에 편입되지 못하고 일용 노동과 인부, 직공 및 행상 등 도시의 생산 유통 부문의 최말단 잡업직에 반고용된 상태로 생계를 꾸려 나갔다. 그리고 정상적인 주거를 마련하지 못한채 남의집 행랑살이를 하거나 자조적으로 ‘토막’을 축조하여 집단적 촌락을 이루어 살았는데 바로 이들 토막민이 우리나라 도시빈곤층의 효시라고 할 수 있다.⁵⁾

土幕民은 하천 혹은 임야등 官有地, 私有地를 무단점거하여 거주하는 者로서 정의되는데

5) 국토개발연구원, 前揭書, p56

이것은 오늘날의 도시 무허가 정착지 주민에 부합되는 개념이라고 말할 수 있다.

이 時期에 대다수의 土幕民들은 경성부의 외곽에서 都市를 포위하며 거주하고 있었다. 이들 빈민이 밀집하여 부락을 이루었던 곳은 경성부 내에서는 서대문의 현저동 일대, 마포의 도화동 일대, 남대문 바깥의 西界町 일대 등이었다. 한편 경성부 외에서의 인접지역에서는 아현리 일대, 공덕동 일대, 광화문 바깥의 신당리 일대, 동대문 방면의 신설리 일대, 왕십리, 영등포, 청량리 등으로 특히 동부방면에 밀집되어 있었다.

이러한 빈민지대는 아주 최근에 까지 遷移地帶(Zone in transition)로 남아 서울의 빈민지역으로 자리를 잡고 있었다.⁶⁾

2. 해방후 - 1950年代

해방후 남한의 人口는 급격히 증가하게 되었다. 해방직후의 人口 증가는 자연증가 외에도 해외동포의 귀환이 큰 비중을 차지하였다.

또한 남북 분단 과정에서 남북간에 대규모로 인구가 이동하면서 약 200만명 정도의 귀환 월남민들이 거의 도시로 몰려들면서 도시에서의 실업자 양산과 식량 不足 현상을 초래하였다.

6.25동란의 발발은 도시로의 人口집중을 재촉하면서 대다수의 국민들을 절대 빈곤의 틀 속으로 몰아넣었다.

당시의 빈곤층은 귀환동포, 피난민 및 농업 부문에서 이탈한 이농민 등으로 대표되는데

이들은 도시의 하천변, 산비탈 등에서 움집, 토막집 또는 판자촌을 짓고 집단적으로 거주하면서 살았다.

3. 1960年代 以后

이 시기는 비약적인 경제성장과 함께 현재의 도시 빈민계층이 형성 되어온 시기에 해당한다.

1960년대에 들어서면서 본격화된 한국의 산업화는 새로운 국제분업구조에 편입된 국가 주도형 수출대체 산업화 과정이었다.

그러나 경제개발을 위한 차관도입과 외채상환을 위한 수출 지향 산업화가 엇물린 산업화 전략은 한편으로 외채상환의 부담을 가중시키고 세계자본주의 체제에의 종속을 심화시켰다.

따라서 사회·경제적으로 누군가에게 이러한 성장의 부담을 지울것이 구조적으로 요구되었고 이는 결국 선성장 후분배 논리에 입각한 저임금과 저농산물가격 유지정책을 통해 그 부담을 노동자, 농민에게 전가시키는 방식으로 귀결되었다.⁷⁾

이와같은 농민들의 경제적인 궁핍화가 그에 따른 토지상실 그리고 都·農間 격차의 심화는 대량의 이농민을 발생케 하였다.

이것은 우리나라 人口 歷史上 처음으로 농촌에서의 높은 출산율에도 불구하고 1966년부터 농촌의 절대인구가 감소하는 현상을 보인 것으로도 입증되고 있다. 대량의 이농민들은 도시의 주변부에 집단거주하여 失業者로 남거나 도시 비공식 부문에 종사하였고 도시

6) 金益基, “都市低所得層 形成의 現狀적 考察”, 都市問題 88년 8월, p.10

7) 국토개발연구원, 前揭書, p.58

빈곤층과 하층 노동자 계급의 구조적 양산이 이루어졌다.

IV. 우리나라 貧困對策의 現況－ 生活保護事業을 中心으로

1. 우리나라 貧困對策의 概要

우리나라에서 현재 시행되고 있는 가장 직접적이고 대표적인 貧困對策으로는 절대 빈곤 계층에 대한 公的扶助事業을 들수 있고 그 다음으로는 低賃金 근로자에 대한 最低賃金制度와 低所得階層에 대한 租稅減免制度 및 賃貸住宅制度 등을 들수 있다.

여기에서는 公的扶助사업의 核心이 되는 生活保護事業을 中心으로 우리나라의 貧困對策의 現況을 살펴 보기로 한다.

2. 生活 보호 사업의 의의

生活 보호 사업은 公的扶助制度의 核心이 되는 것으로서 老齡, 疾病, 기타 勞働能力의 喪失로 인하여 生活維持의 能力이 없는 者에 대해 居宅保護, 收容保護 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 向上에 기여하고자 國家와 地方自治團體가 運營實施하는 制度이다.⁸⁾

生活保護는 우리나라 憲法 第34條에서 「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 定하는 바에 의하여 國家의 保護를 받는다」라고 규정하면서 國民의 生存權保障을 천명하고 있다. 또한 生活保護法에서는 「生活維持의 能力이 없거나 生活이 어려운 者에게 必要한 保護를 行하여 이들의 最低生活을 保障하고 自活을 助成함으로서 社會福祉의 向上에 寄與함을 目的으로 한다」라고 規定하여 우리나라 生活保護事業의 意義를 分明히 하고 있다(생활보호법 제1조).

生活保護事業은 그 基本哲學이 헌법과 생활보호법의 규정속에 內在되어 있는데 이를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 國民最低生活 保障의 原則: 生活不能 狀態에 있거나 生活이 궁핍하여 生存의 위협을 받고있는 者는 國家에 대하여 보호를 청구할 權利가 있으며 國家는 보호의 의무가 있다.

둘째, 對象者選定의 公平性 原則: 모든 國民은 法으로 제정된 要件에 해당되는 경우 누구나 평등하게 보호받을 權利를 갖는다. 生活이 곤궁한 모든 국민은 그 原因, 身分, 人種, 宗教, 性別등을 불문하고 法에 의한 보호의 청구권을 가지고 있다.

셋째, 最低生計의 保障: 근로 能力이 없는 者에 대하여는 生計保護金品을 지급하고 保護基準以下의 所得과 資產을 가진 者에게는 自活할 수 있는 諸與件을 조성하여 悭으로서 最低生計를 유지할 수 있도록 해주어야 한다.

넷째, 補充性的 原理: 自由民主主義 社會에서는 個人과 家庭이 자신의 生計를 유지하는 일차적인 責任을 지고있다. 그러나 不可抗力의 理由로 인하여 外部의 도움 없이는 살수 없는 狀況에 처하게 되는데 이때 그 貧困의

8) 한국개발연구원, 「빈곤의 실태와 영세민 대책」, 1981년, p.180

문제가 심각해지고 그 規模가 커짐에 따라 民間的인 次元에서의 慈善的인 救護로서는 對處할 수 없게되고 이에따라 貧困을 解消하는 것은 國家의 責任이라는 理念下에서 發展된 制度가 公的扶助와 生活보호사업인 것이다.

다섯째, 세대단위 보호의 원리: 생활보호법에서는 그 보호의 단위를 세대별로 보고있다. 따라서 세대를 단위로 자산 및 소득의 크기를 조사하고 세대원 中에서 근로 능력자의 有無를 기준으로 조사한다.

3. 生活보호 사업의 現況

우리나라의 生活保護法은 生活保護 프로그램의 종류를 生計保護, 의료保護, 自活保護, 教育保護, 解産保護, 葬祭保護의 6가지로 規定하고 있다.⁹⁾

(1) 生計보호

生計保護는 勤勞能力이 없는 被保護者에 對하여 衣服, 食品등 日常生活의 需要를 充足하는데 必要한 金品을 國家가 支給하여 그 生計를 維持하게 하는 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 달성할 수 없을 경우 또는 被保護者가 특히 希望하는 경우에는 그를 保護施設이나 (시설보호) 他人의 家庭에 委託하여 保護를 행할수 있다.

生活保護의 方法은 金錢給付에 의해 행함을 原則으로 하는데, 이에 依할 수 없는 경우나 이에 의하는 것이 적당하지 않다고 認定될 경

우에는 物品을 지급함으로써 행할수 있다(생활보호법 제9조).

또한 보호 金品은 매월 정기적으로 미리 지급함을 원칙으로 하는데 다만, 被保護者의 주거가 오지·벽지·낙도 등 교통이 불편한 지역으로서 매월 정기적으로 지급하기가 곤란한 지역인 경우에는 3월분을 한도로 미리 지급할 수 있다.

그리고 保護金品은 被保險者에게 직접 支給하도록 되어 있으나 보호시설이나 他人의 家庭에 委託하여 生計보호를 行하는 경우에는 그 委託받은 者에게 이를 支給할 수 있게 되어 있다.

生活保護의 水準은 “健康하고 文化的인 最低生活를 維持할 수 있는” 정도 이어야 하는데, 現行의 保護水準은 다음의 <表 1>에서 보는 바와 같이 最低限의 生計 수준에는 아직도 미흡한 실정이다.

生活保護法이 規定하고 있는 保護費用으로는 保護業務에 소요되는 人件費와 事務費, 生活보호委員會 운영비 그리고 保護實施를 위한 保護實施費用 등이 있는데 여기에서 서울 特別市의 경우에는 그 總額의 10%의 5이하를 國家가, 10%의 5이상을 서울 特別市가 負擔해야 하며, 直轄市의 경우에는 그 總額의 10%의 8이상을 國家가, 10%의 2이하를 당해 直轄市가 負擔하고, 市와 郡의 경우에는 그 總額의 10%의 8이상을 國家가, 10%의 1이상을 당해 市와 郡을 管轄하는 道가, 10%의 1이하를 당해 市와 郡이 負擔하게 되어있다 (生活保護法 第36條).

(2) 의료보호

의료보호는 의료를 必要로 하는 要保護者에 대해서 診察, 手術과 기타의 치료, 藥劑 또는

9) 생활보호법 제7조

<表 1> 연도별 생계보호금품과 그 수준

연도	금품 보호 종별	주 식(양곡)		부 식 비(원)		연 료 비(원)		피 복 비(원)		월보 호수준(원)	
		거 택	시설(人/日)	거 택	시설(人/日)	거 택 (가구/月)	시설(人/日)	거 택	시설(人/年)	거 택	시 설
1980	백미:288g 정맥:138g	"	"	가구당 月	220	2,500	2,500	-	19,600	8,885	15,932
1981	"	"	"	3,000	265	3,000	3,000	-	26,700	11,015	19,649
1982	"	"	"	3,300	292	3,750	3,750	-	37,100	12,504	21,958
1983	"	"	"	3,465	306.6	3,937	1日/人 26.25	-	"	15,141	20,203
1984	백미:288g 정맥:138g	백미:432g 정맥:138g	"	3,569	315.8	4,056	27.04	-	39,600	16,156	32,104
1985	"	"	1일 세대주/세 대원	350	1일 세대주/세 대원	30	30	-	"	19,159	35,303
1986	"	"	250/20	370	332/166	35	35	-	39,600	22,423	35,744
1987	백미:341g 정맥:85g	백미:456g 정맥:114g	280/30	400	가구/日 370	38	38	-	"	27,300	40,300
1988	"	"	320/40	430	392	45	45	-	"	39,900	44,000
1989	"	"	400/45	450	410	50	50	-	42,500	35,643	45,000
1990	"	"	500/110	500	"	"	"	-	43,600	29,000	48,000
1991	人/月 백미:10kg 정맥:2.5kg	"	550/200	550	"	"	"	-	46,040	43,000	52,000

資料 : 이두호外 3人, 貧困論, 서울 : 나남, 1991年, p.292

治療材料의 給付, 의료시설에의 수용, 分娩, 看護, 移送 기타 診療目的의 달성을 위한 措置 등에 의한 保護를 말한다.

의료보호사업은 1976년까지 生活保護法에 의하여 主로 무료 진료에 의한 진료사업을 실시해 왔다.

그러나 低所得者에 대한 의료시혜를 擴大 強化하기 위해 1977年 1月 4日 「의료보호에 관한 規則」이, 1977年 12月 31日에는 따로 의료보호법(法律 第3076號)이 制定되고, 이 어 1978年 5月 23日 의료보호법 施行令(大統 領令 第9029號)과 1978年 9月 1日 의료보호 법시행規則(保社部令 第606號)이 公布됨에

따라 生活保護法에 의한 종래의 「의료보호에 관한 規則」은 廢止되고 1979年 1月 1日 부터 새로운 의료보호법에 의한 本格的인 의료보호 사업이 확대 실시 되고 있다.¹⁰⁾

의료보호제도는 생활보호제도 보다 더 複雜 하고 다양한 내용과 과정을 내포하고 있는데 그것은 生活保護는 <보호기관>과 <피보호자>간의 단선적인 쌍방 관계인데 반해 의료보호는 보호기관인 市長·郡守와 피보호자인 환자 및 진료기관인 병·의원 간의 삼각적인

10) 韓國開發研究院, 「貧困의 실태와 영세민 對策」, 1980年 p.188

상호관계로 얽혀있기 때문이라고 설명할 수 있다.¹¹⁾

被보호자의 진료비 부담은 1종 보호 대상자는 外來, 入院 구분없이 基金에서 負擔하며 2종 보호 대상자의 경우에는 外來의 경우에는 無料이나 入院의 경우에는 정부에서 일부를 부담하고 本人이 그 나머지를 부담하게 된다.

本人負擔金이 10만원을 초과할 때에는 정부

에서 그 초과분을 무이자로 代拂한 후 1년 내지 3년에 걸쳐 연차적으로 분할 상환토록 하고 있으며 의료扶助 대상자의 경우에는 外來의 경우 44% 入院의 경우에는 대도시에 있어서는 40% 기타지역에 있어서는 30%를 본인이 부담하게 되는데 그 부담비율은 다음 <表 2>와 같다.

<表 2> 진료비 부담비율 (1991年末 현재)

구분	외 래	입 원	비 고
1종	전액무료(기금부담)	전액무료(기금부담)	• 진료내용은 의료보험과 동일 • 6개월로 급여제한하나 연장이 가능함
2종		일부 본인부담 • 대도시:30% • 기타지역:20%	
의료 부조	의료보험수가에 의함(평균 56% 기금부담)	일부 본인부담 • 대도시:40% • 기타지역:30%	• 의료부조대상자의 본인 부담금에 대한 대불제도는 없음

資料: 李斗護外, 前掲書, p.314

(3) 自活보호

自活保護는 勞働能力이 있는 영세민에게 積極的으로 自助, 自立의 基盤을 助成해 주는 保護로서 교육부조, 직업훈련, 그리고 生業資金융자 등의 事業이 있다.

生計保護는 빈곤층이 겪고있는 당장의 의식주 문제를 해결하는 가장 일차적인 方途이지만 그들 당사자나 그 자녀에 대하여 교육을 扶助하거나 직업훈련 또는 생업자금을 지원하여 앞으로의 소득능력을 培養하고 사회 경제적 地位를 向上시키는 일은 장기적으로 貧困의 世襲化를 방지하고 생계보호경비를 절감할 수 있는 효과적이고 중요한 일이라 할 수 있다.

따라서 生計保護를 당장의 衣·食·住 문제를 해결하기 위한 貧困의 短期對策이라고 한다면 自活보호는 貧困問題를 보다 근본적으로 해결하기 위한 長期對策이라고 할수있다.

自活보호내역은 다음 <表 3>에 제시되어 있다.

(4) 解産보호와 喪葬보호

解産保護는 보호대상자에 대해 助産, 分娩前後에 필요한 解産措置와 保護를 하는 것으로 그 保護는 보호기관이 指定하는 의료기관에 委託하여 行할수 있다(생활보호법 제13조).

이러한 解産保護는 생활보호법상으로는 保護內容이 區分되어 있지만 實際 內容面에 있어서 불때 의료보호와 크게 다를바가 없고 보호당국의 예산편성과과정에서도 解産保護의 項

11) 이두호外, 前掲書, p.310

<表 3> 연도별 자립·자활지원 내역

구분 연도	교육부조			직업훈련(천원)					생업자금융자	
	생계보호 대 상	자활보호대상	의료부조 대 상	훈련수당 (人/月)	훈련식비 (人/月)	가족생계비 (부양가족: 人/月)	훈 련 준비금 (1회)	취 업 준비금 (1회)	융자한도액 (가구당: 만원)	융사조건
1979	중학생수업료	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1981	"	-	-	20	20	-	20	50	-	-
1982	"	-	-	"	"	-	"	"	200	연리10% 2년 거치 3년상환
1983	"	-	-	"	22	22	"	"	"	"
1985	입학금추가	-	-	"	25	"	"	"	"	"
1987	실업고교생 까지 학비전액	면이상거주 실업고교생 학비전액	-	"	"	"	"	"	300	연리:8% 5년 거치 5년상환
1988	"	읍이상거주 실업고교생 학비 50%	-	"	"	"	"	"	"	"
1989	"	전국실업고교생 학비전 액	실업고교생 학비50%	"	"	30	30	"	400	연리:6% 여 타조건
1990	"	"	실업고교생 1.2학년 전 액	"	"	"	"	"	"	"
1991	전대상자 중학교 및 실업고교과정	학비전액		"	"	"	"	"	"	"

資料 : 李斗護外, 前揭書, p.301

目を 따라 設定하지 않고 있다.

喪葬措置는 보호대상자가 死亡한 경우에 死體의 檢案, 運搬, 火葬, 또는 埋葬 및 기타 喪葬에 필요한 措置를 그 內容으로 하고 있다.

喪葬給付는 喪葬措置 行하는 者에게 現金給付를 原則으로 하나 이것이 적당하지 않다고 인정되는 경우에는 現物給付를 할수 있게 되어 있다(생활보호법 제14조).

V. 生活保護事業의 運營實態와 그 問題點

1. 對象者 選定過程

영세민으로서 생활보호대상자로 선정되는

자는 “①65세이상의 노약자 ②18세 미만의 아동 ③임산부 ④폐질 또는 심신장애로 인하여 근로능력이 없는자 ⑤기타 생활이 어려운 자로서 보호기관이 이 법에 의하여 보호를 필요로 한다고 인정하는 자”이다(생활보호법 제 3조).

생활 보호 사업의 보호 대상자는 서울특별시, 직할시장, 시장, 군수 職權조사와 申請에 의한 조사로 결정된다.

직권조사는 매년 9월에 실시하고 신청에 의한 조사는 보호 대상자 또는 그 친족 등으로 부터 신청을 받아 年中 수시로 실시 하는데 이때의 조사내용에는 조사대상자의 (1)가족 상황 (2)생활실태 (3)부양의무자가 있는 경우 그 부양능력의 有無 및 (4)所得 및 資産保

有現況이 포함되어야 한다.

그리고 調査實施要綱은 매년 中央부처에서 작성하여 각 시도를 통하여 전국의 시장·군수 및 읍·면·동장에게까지 시달린다.

현행 생활보호 대상자의 선정은 기존의 보호대상자 전체가구와 신청기간내의 신규신청가구를 중심으로 일정기간 동안 이루어지는 일시조사에 의한 선정과 여기에서 누락된 가구나 신청기간외에 신규보호사유가 발생한 가구에 대한 수시조사에 의한 선정으로 나눌수 있으며, 신청절차는 대체로 홍보, 신청접수, 조사실시, 대상자 책정의 순으로 이루어지고 있다.

가. 일시조사에 의한 선정절차

일시조사에 의한 선정절차는 1992년도 생활보호 대상자 선정절차를 예를 들어 살펴보면 다음과 같다.¹²⁾

1) 안내문 발송

안내문 발송은 생활보호 대상자의 선정을 대상자에게 알리는 절차로서 읍·면·동장은 현재 생활보호 대상자 및 의료부조대상자로 책정되어 보호를 받고 있는 전 가구에 대하여 생활보호신청서와 안내문을 발송하여야 하며, 읍·면·동사무소의 민원창구에도 동서식을 비치하여 희망자는 전원 신청할 수 있도록 하고 있다.

이와 함께 시장·군수·구청장은 신청절차 및 방법 등을 반상회를 통하여 공지하거나 읍·면·동의 게시판을 통하여 공고함으로써 신청대

상자가 알수 있도록 홍보를 실시하고 있으며 선정조사 실시를 위한 통·리장 회의시 신청보호에 대한 내용을 주지시켜 생활보호를 받아야 할 대상자가 누락되는 일이 없도록 하고 있다.

이러한 안내문 발송, 반상회보 게재, 시·군·구·읍·면·동 게시판 공고등 생활보호 대상자의 선정에 대한 홍보절차가 8월 한달동안에 걸쳐 이루어진다.

2) 신청접수

신청접수는 생활보호 대상자 선정을 위한 생활보호 신청을 접수하는 절차로서 읍·면·동 사무소별로 신청자 본인, 친족 또는 기타 관계인의 신청서를 접수한다. 따라서 자기 스스로 생계를 유지할 수 없거나 생활이 어려운 사람은 본인 또는 친족·기타 관계인이 생활보호신청서 및 구비서류를 읍면 동사무소에 제출하여야 한다.

그리고 신청서에 기재된 가족상황 및 소득·재산등 생활실태는 신청인에 대한 조사시 참고자료로 활용되며 구비서류로는 호적등본, 주민등록 등본, 소득·재산 관계서류, 건강진단서 등이 있다.

이러한 신청접수 절차는 8月 19日 부터 2주간에 걸쳐 이루어지며 이때 누락된 가구 또는 신규로 신청하는 자에 대해서는 신청에 의한 조사 및 추가책정을 연중수시로 실시하고 있다.

3) 조사

조사는 생활보호신청에 대하여 소득 재산조사등 생활실태를 조사하는 절차로서 생활보호 대상자 선정과정에서 가장 핵심적인 과정이라고 할수 있다.

① 조사 원칙 : 신청조사의 원칙

12) 보건사회부, 「1992년도 생활보호대상자 조사지침」, 1991.;

한국보건사회연구원, 「생활보호대상자 선정에 관한 연구」, 1991년, pp.132-137에서 재인용

생활보호신청에 대한 조사는 생활이 어려운 계층의 신청을 맡아 소득·재산조사등 생활실태를 조사하는 신청조사를 원칙으로 하고 필요시 최소한의 직권조사를 병행 실시하되, 직권조사에는 가구주 또는 이를 대신하는 자를 상대로 한 직접 개별상담과 통·리장 및 주민들의 도움을 받아서 조사의 공정을 기하도록 하고있다.

② 조사원의 지명

시장·군수·구청장은 읍·면·동별로 통·리담당 공무원 그리고 사회복지 전문요원 및 사회담당 공무원을 지도원으로 지명하고 이들에게 생활보호 대상자 조사지침에 대한 교육을 실시하고 있다.

③ 조사기간과 일정

1991年度 생활보호 대상자의 신청에 대한 조사는 1991年 9月 1日을 조사 기준일로 하여 8月 19日 부터 2주간 신청한 기존의 생활보호 대상자와 신규신청자에 대하여 9月 한달 동안 일시조사를 실시한다.

④ 조사내용

생활보호신청에 대한 조사는 신청시 제출한 생활보호신청서와 호적등본, 주민등록등본, 전·월세 계약서 등의 소득·재산관계서류, 건강진단서 등을 중심으로 이루어지며 주요 조사내용으로는 부양의무자 확인을 포함한 가족 상황, 소득상황, 재산상황 등이 있다.

⑤ 조사표의 작성 및 서명날인

생활보호신청에 대한 조사가 완료되면 조사원, 지도원 및 읍·면·동장은 조사내용에 대한 책임을 지고 조사표의 점검자란에 조사일자를 기록하고 서명날인을 함으로써 조사내용에 대한 확인절차를 거친다.

4) 결정

결정은 생활보호신청에 대한 조사결과에 의해 생활보호여부를 결정하는 과정으로서 일시조사에서의 결정은 조사결과에 대한 단계별 생활보호위원회의 심의, 의결과 보사부의 확정과정을 통하여 이루어진다.

① 생활보호위원회의 심의, 의결 및 결과 보고

읍·면·동 단위의 조사결과는 읍·면·동 생활보호위원회(기존의 리·동 개발위원회 및 읍·면동 새마을 추진위원회 등)에 의하여 적정여부에 대한 심의 의결을 거쳐 확정된 후 시·군·구 단위로 취합되며 시·군·구 단위의 조사결과는 시·군·구 생활보호위원회의 심의 의결을 거쳐 각 시·도를 통하여 보사부에 91年 10月 20日 까지 보고된다.

② 시·도별 생활보호대상자 및 선정기준의 확정시달

각 시도별로 취합된 전국의 조사결과는 보호대상별로 나누어 거택보호와 자활보호 및 의료보호 대상자별로 소득·재산현황을 집계표로 작성한다. 이렇게 작성된 집계표에 의하여 이미 확정된 차기년도 보호대상별 예산에 맞추어 적정선에서 선정기준을 결정하게 되며, 이에따라 각 시·도별 대상자수를 조정하여 선정기준과 함께 대상인원을 확정하여 각 시도로 시달한다.

나. 수시조사에 의한 선정절차

수시조사에 의한 선정은 일시조사의 신청기간에 누락되었던 대상가구나 신규 보호사유가 발생한 기구의 신청에 대하여 조사를 통하여 선정하는 절차이다.

수시조사에 의한 선정절차는 일시조사에 의한 선정절차와 전체적으로 큰 차이는 없으나 과정별로 살펴보면 다음과 같다.

1) 홍보

생활 보호 제도 및 대상자 선정에 관한 홍보는 일시조사 기간에만 이루어지고 있으며 일시 조사 기간외에는 이에 대한 홍보가 이루어지지 않고 있다.

2) 신청 및 조사

수시 신청 및 이에 대한 조사과정은 기간이 설정되어 있지 않고 수시로 가능하다는 것 외는 일시조사에 의한 신청 및 조사과정과 대체로 유사하다.

3) 결정

수시조사에 의한 선정절차가 일시조사에 의한 그것과 가장 차이가 나는 점은 결정과정이다.

일시조사에 의한 경우는 전국의 조사가 이루어진후 차기년도의 예산에 따라 선정기준이 정해지고 이에 따라 대상자의 결정이 이루어지나 수시조사에 의한 대상자의 결정은 신청가구에 대한 조사결과에 대하여 이미 정해진 선정기준에 따라 보호여부를 결정한 후 읍·면·동 생활보호위원회의 심의 의결을 거쳐 이를 읍·면·동별로 취합하여 시·군·구의 생활보호위원회의 심의 의결에 의해 확정된다.

그리고 이들 보호대상자 策定基準은 행정적 기준이긴 하지만 이 기준은 일선 보호 기관의 보호대상자 調査決定과 보건사회부의 시·도별 보호대상자 調整 및 매년도 보호예산의 配定에 있어서 절대적 基準이 되고 있다.

이러한 生活保護對象者의 選定基準은 所得과 財産에 의해서 정해지며 1991년의 경우를 예로 들면, 소득은 1인당 月 平均소득이 55,000원 미만이고 부동산은 600만원 미만이다 (다음 <表 4> 참조).

이러한 生活保護 대상자의 調査方法과 選定基準에는 다음과 같은 문제점이 있다.

첫째, 생활보호 대상자의 選定은 1人當 月 所得을 기준으로 하고 있는데 실제로 이들 생활보호 대상자의 所得을 제대로 파악하기가 매우 어렵게 되어있다.

우리나라의 경우 소위 비공식부문(informal sector)에 종사하는 취업자가 총취업자의 3할이나 차지하고 있고 또한 이들 비공식부문의 취업자는 지극히 불안정한 취업상태로 있어 자기 자신의 소득도 제대로 파악하지 못하는 경우가 허다하다. 날품팔이 행상, 일용 노동자의 경우가 대표적이다.

그러나 이들의 소득이 불규칙적이고 파악하기가 어렵다고 하더라도 영세민 대상으로 선정하기 위해서는 일정한 객관적인 기준이 있어야 하는데 이 경우 소득이외는 다른 기준이 없다는데 그 문제점이 있다.

둘째, 따라서 생활대상자의 선정의 大部分이 調査에 나선 洞職員이나 통·반장들의 任意的 직관이나 판단에 의해 選定되고 있으며 또한 적격유무를 판단하는 서류제출이 거의 없는 등의 非合理的 요소가 存在하고 있다.

이렇게 되다보니 이전부터 보호를 받고 있던 가구는 계속 보호를 받게되고, 새로운 빈곤가구가 신규선정되기 어려운 경향이 나타나게 된다.

이러한 現象은 先進國에서 公的扶助對象者에게 實施하는 資產調査(means test)가 制度化되어 있지 못하고 面接과 家庭訪問등을 통해 자격요건을 파악할 수 있는 專門人力의 不在에서 緣由된다고 보아진다.

이러한 경향은 1991년의 경우 8월까지 생

<表 4> 연도별 보호대상자 책정기준

구분 연도	1인당 월소득(단위:원)			가구당 경지면적	가구당재산보유액(단위:만원)				
	도 시		농어촌		부 동 산			동 산	
	대도시	중 소 도 시			대도시	중 소 도 시	농어촌	도 시	농어촌
1966	600미만		400미만	도시·농촌 공히 3단보 미만	-			-	
1970	800 "		700 "	"	-			-	
1975	2,400 "		1,800 "	"	30미만		20미만	20미만	10미만
1976	3,500 "		2,900 "	"	"		"	30	20
1977	4,400 "		3,600 "	"	40 "		30 "	40	30
1978	8,000 "		7,000 "	"	44 "		33 "	-	
1979	15,000 "		13,000 "	"	50 "		40 "	-	
1980	20,000 "	18,000 "	16,000 "	"	70미만	60미만	50미만	-	
1981	26,000 "	23,000 "	20,000 "	농촌에 한 하여 3단 보 미만	-	-	-	-	
	(30,000)	(28,000)	(26,000)						
1982	33,000 "	29,000 "	25,000 "	"	200 "	175 "	150 "	-	
1983	35,000 "	31,000 "	27,000 "	"	210 "	185 "	160 "	-	
1984	36,000 "	32,000 "	28,000 "	"	230 "	200 "	180 "	-	
1985	38,000 "	34,000 "	30,000 "	"	290 "	260 "	230 "	-	
	(42,000)	(38,000)	(34,000)		(300)	(270)	(250)		
1986	42,000 "	38,000 "	34,000 "	"	320 "	290 "	260 "	-	
	(50,000)	(46,000)	(42,000)		(500)	(500)	(500)		
1987	43,000미만		-	-	320미만			-	
	(54,000)				(540)				
1988	44,000 "		-	-	320 "			-	
	(54,000)				(540)				
1989	46,000 "		-	-	320 "			-	
	(54,000)				(540)				
1990	48,000 "		-	-	320 "			-	
	(54,000)				(540)				
1991	55,000 "		-	-	600 "			-	
	(85,000)				(800 ")				

註: ()內 수치는 의료부조대상자 책정기준임.

資料: 이두호, 前掲書, p.281; 한국보건사회연구원, 「생활보호대상자 선정에 관한 연구」, 1991년, pp. 44~45에서 발취 작성.

활보호대상자 中 신규책정자의 비율이 3.2%에 불과하며, 이러한 理由는 무엇보다도 수시조사에 의한 신규보호결정의 경우 집중적인 감사의 대상이 됨으로 因하여 일선 업무담당자들이 신규보호결정을 기피하는 경향이 있기

때문이다.¹³⁾

셋째, 행정구역별로 대상자의 규모가 할당

13) 한국보건사회연구원, 「생활보호대상자 선정에 관한 연구」, 1991년, p.145

되기 때문에 빈곤층이 밀집한 지역에서는 극빈자들만이 이에 포함되는 반면 상대적으로 중산층 거주지역에서는 생활수준이 높은자도 이에 포함되어 行政單位間的 대상자 선정에 있어서 衡平性이 문제가 된다.

넷째, 급여수준이 너무 열악하여 최저生活水準을 나타내는 最低生計費에도 훨씬 못미치고 있다.

이 문제는 국가의 재정과 밀접히 관련되어 있어 단 시일안에 대상자가 만족할만한 수준으로 지급하기는 어렵다 하더라도 대상자 선정 方法이나 그 과정을 보다 효율적으로 운영하여 급여의 質을 최대한 向上시켜 나가야 할 것이다.

다섯째, 現在의 各種 扶助는 金品만의 支給에 置重되어 있고 對象者의 自活과 社會適應力을 도와주기 위한 相談, 教育, 訓練等 專門的인 「서비스」가 缺如되어 있다(한국개발연구원, 1981). 生活保護對象者의 大部分을 차지하고 있는 零細民들은 貧困을 理由로 公的 扶助를 받고 있으나 그들이 貧困한 處地에 놓

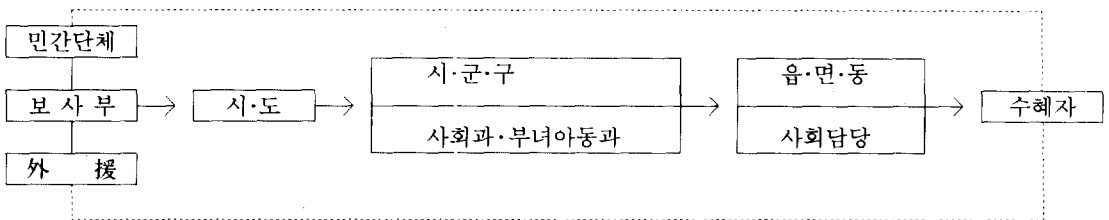
이게 된데는 여러 非經濟的인 要因때문이며, 또한 貧困으로 因해 家庭破綻, 非行, 犯罪等 各種 社會問題를 야기시킬 위험성이 있는데 이의 解決을 위한 社會的인 「서비스」가 缺如되어 있다.

2. 中央정부와 地方정부의 역할

公的 扶助·社會福祉 서비스는 [圖 1]에서 보는 바와같이 保健社會部를 頂點으로 서울특별시·直轄市·道와 시·군·구를 거쳐 末端組職인 邑·面·洞에 이어서 受惠者에게 최종 전달되는 上部下達式의 수직적인 전달체계로 되어 있다.¹⁴⁾

즉 公的 扶助의 主된 事業인 生活 보호 사업은 保健社會部에서 매년 策定하는 基準에 의거 일선 행정기관에서 調查選定한 後 보건사회부→서울특별시·直轄市·道→市·郡·區→邑·面·洞의 行政經路를 따라 대상자에게 保護 金品이 지원되고 있다.¹⁵⁾

[圖 1] 現行 公的 扶助 서비스 전달체계



14) 崔日燮, "공적부조의 전달체계와 向后 10년의 과제", 社會복지, 1985년 여름 pp.5-12

15) 李廷鎬, 「한국社會福祉 行政組織體系」, 경희대학원 박사학위논문, 1987, pp.27-48

가. 中央정부의 역할

보건사회부의 사회복지 담당부서로는 社會局, 社會保險局, 家庭福祉局이 있고, 사회국에서는 사회과, 생활보호과, 재활과가 있고 社會保險局에는 보험제도과, 보호급여과, 보험관리과가 있으며 家庭福祉局에는 가정복지과, 아동복지과, 부녀복지과가 있다.

여기에서는 公的扶助 업무를 담당하고 있는 社會局의 各 課 業務現況을 살펴 보기로 한다.

먼저 社會課에서는 社會福祉行政의 종합계획의 수립 및 조정, 사회개발에 관한 종합계획의 樹立 및 調整, 사회사업 종사자의 양성 및 훈련등의 업무를 담당하고 있으며 생활보호과에서는 생활보호 대상자의 조사 및 보호대책, 最低生計費計測 및 保護水準決定, 생활보호 대상자의 기능훈련 및 生業資金支援, 재활지도 사업, 재해이재민의 救護 및 복구지원, 구호양곡 및 물자의 비축관리, 재해의 연금, 生活保護基金 및 재해구호기금의 관리·운영, 生活保護委員會 및 재해대책위원회의 운영등을 담당하며 再活課에서는

心身障礙者 福祉行政의 종합계획의 수립 및 조정, 心身障礙者에 관한 調查·研究, 心身障礙者의 발생예방 및 재활치료, 心身障礙者의 직업보도, 장애인보장구의 開發·普及, 心身障礙者 福祉施設의 育成 및 지도·감독 등을 담당한다.

그리고 行政廳을 補助하여 그 諮問에 응하고 審議를 행하는 각종 委員會가 設置되어 있는데 생활보호사업의 경우에는 보호사업의 企劃·調査·實施등에 관하여 必要한 事項을 심의하기 위하여 保健社會部와 서울특별시·直轄市·道·市·郡에 각각 生活保護委員會를 두고 있

다.

나. 地方自治團體의 역할

각 도와 서울특별시, 직할시의 보건사회국은 사회과와 부녀 아동과로 구성되어 있으며 그 구체적인 사업으로는

- ① 사회복지 시설의 허가·감독 및 운영 지원
- ② 인보 복지사업 창구의 운영
- ③ 생활보호대상의 책정 및 구호
- ④ 의료시설
- ⑤ 탁아시설의 운영
- ⑥ 재해이재민의 구호 및 의연금품의 모금
- ⑦ 취로사업의 실시
- ⑧ 새마을사업 등 시·도의 자체사업을 들수 있다.

市·郡·區에는 社會課·婦女靑少年課가 설치되어 있으며 이들이 실시하고 있는 업무를 열거해 보면

- ① 사회복지 시설의 운영 지원
- ② 생활보호 대상자의 책정 및 구호
- ③ 재해구호 및 의사상자의 구호
- ④ 취로사업의 실시
- ⑤ 상담 및 지도사업
- ⑥ 새마을사업 등 시·도 자체사업을 들수 있다.

邑·面·洞의 경우를 보면 邑의 경우는 社會係 또는 福祉係를 設置하고 있고 面·洞의 경우는 社會係나 총무계 소속의 사회담당공무원을 두고 있다. 社會係의 業務는

- ① 생활보호 대상자의 조사, 선정, 구호양곡지급
- ② 영세민 취로사업
- ③ 불우이웃돕기
- ④ 부녀회 육성지도

⑤ 기·미아 발생예방 및 청소년선도 등에 관한 사항을 담당하며, 面·洞의 社會담당공무원은 邑의 社會係 業務를 담당하고 필요시 지역별 담당공무원의 협조를 받아 업무를 수행하고 있다. 그리고 邑·面·洞에는 自願奉仕者인 福祉委員을 制度的으로 위촉하여 활용하도록 되어있다.

福祉委員은 管轄지역안의 영세민, 兒童, 노인, 心身障者, 要保護女性 등에 대하여 항상 그 生活實態 및 家庭環境 등을 把握하고 社會福祉에 관하여 필요한 원조와 지도를 행하고, 관계 행정기관과 相互協力 하도록 하는 名譽職으로 洞·邑·面長의 추천에 의해 서울 특별시장·직할시장 또는 시장·군수가 위촉한다.

다. 문제점

우리나라 生活보호사업 전달체계의 문제점은 다음과 같다.

첫째, 社會福祉行政의 業務遂行過程이 保健社會部→市·道→市·郡·區→邑·面·洞으로 이어지는 上部下達式으로 수행되고 있으며 下部一線行政機關의 업무과중으로 하부 행정기관인 면사무소나 동사무소에는 한 두명의 담당직원이 보호대상자의 실태파악과 양곡급여업무, 진료증교부, 취로증교부 및 취로관리와 기타 洞의 업무 등의 과중한 업무를 담당하고 있어서 요보호 대상자의 자산, 소득등 생활실태조사 조차 제대로 실시되지 못하고 있는 실정이다.

둘째, 생활보호 대상자는 경제적·사회적·심리적으로 복합적인 문제를 갖고 있는데 反하여 물질과 금전이외의 서비스를 제공할 수 있는 인력이 부족하고 전문성도 결여되고 있다.

즉 일반행정조직에 의한 단순구조위주의 物質的인 金品 서어비스에 치중하고 自立意態

고취를 위한 相談·指導등 對人福祉 서어비스(Personal Social Service)는 결여된 실정이다.

셋째, 도 및 시·군 단위의 생활보호 업무관장부서의 경우에 있어서도 인력이 부족하고 업무과중으로 일선 업무집행의 적정을 기하기 위한 지도·감독의 기능을 원활히 수행하기가 곤란하다. 또한 지방단위사업을 자체적으로 수립하고 시행하기 위한 기획 조정기능이 미약하다.

넷째, 선진국의 경우 공적부조 사업은 資產調查(means test)를 전제로 하여 실시하고 있으나 우리나라의 경우는 이를 위한 과학적인 기초조사가 없을 뿐만 아니라 통반장들이 임의로 추천하고 보고한 대상자가 동사무소에 의해서 선정되고 있어서 누락의 염려, 情實에 의한 선정에 대한 불평의 여지가 있을 가능성이 그만큼 많게 되어 있다.

다섯째, 공적부조의 궁극적인 목표는 보호대상자가 하루속히 수혜로부터 벗어나 자활할 수 있게 하는 것으로서 대상자 개개 가정의 동태 및 욕구등의 변천을 지속적으로 추적·파악해야 함에도 불구하고 현행 체제는 그해 그해 임기응변적으로 대처하고 있는 실정이다. 이와 관련하여 현재 사용되고 있는 대상자대장(카드)는 그 기록이 부실하고 대상자 개별가정의 욕구를 파악하기에는 미흡하게 되어있다.

VI. 結 論

現代福祉國家에서는 全國民에 대하여 最低生活를 보장해 주는 것이 國家的인 義務이며, 生活이 어려운 계층은 國家에 대하여 最低生

活의 보장을 요구할 수 있는 권리를 가지고 있다 할것이다.

우리나라의 생활보호제도는 1961년 생활보호법 제정 이후 계속적으로 그 대상과 수준을 向上시켜 왔으나, 아직도 빈곤계층에 대한 社會扶助制度로서 미흡한 점이 많다고 할것이다.

이를 개선키 위해서는 첫째, 現行 生活保護法과 關聯法規에 의해 提供되고 있는 各種 扶助, 즉 生計保護, 醫療保護, 教育扶助, 解產保護, 喪葬措置는 要保護對象者의 욕구를 충족시키고 문제를 해소시킬 수 있도록 그 종류를 擴大 또는 統合하여 再調整하여야 하고, 둘째는 생활보호대상자를 선정함에 있어서는 合理的이고 専門적인 評價에 의해서 公正하게 실시하여야 하며 셋째는 보호수준을 “건강하고 文化的인 最低生活”을 유지할 수 있는 수준으로 현실화하여야 한다.

넷째, 소득기준과 재산기준을 통합한 통합기준의 채택으로 對象者選定의 衡平性을 提高하도록 하여야 하며

다섯째, 일시조사를 폐지하고 연중 조사체계로 전환함으로써 조사의 専門성과 정확성을 提高하도록 하여야 할것이다.

< 參 考 文 獻 >

李斗護外, 貧困論, 서울;나남, 1991년

金泳謨, 韓國貧困研究, 韓國福祉政策研究所 出版部, 1990년.

韓國開發研究院, 「빈곤의 실태와 영세민 대책」, 1981년.

—, 「사회복지전달체계의 개선과 전문인력 活用方案」, 1988년.

—, 「成長과 都市化문제」, 1984년.
韓國保健社會研究院, 「생활보호 대상자 선정에 관한 연구」, 1991년.

—, 「저소득층의 사회복지 수요분석」, 1991년.

—, 「의료재활서비스의 공급 및 보상체계 확립방안 연구」, 1989년.

國土開發研究院, 「都市貧困層對策에 관한 研究」, 1989년.

韓國地方行政研究院, 「都市非公式部門에 관한 연구」, 1986년.

홍기용, 「도시빈곤의 실태와 정책연구」, 단국대 출판부, 1986.

신섭중외, 「비교사회복지론」, 유평출판사, 1990.

원석조, “영세민 대상선정 과정에서의 문제점”, 「사회복지」 1986년 가을.

최일섭, 김광역, “한국사회에 있어서 빈곤문제 연구의 성과와 과제”, 「사회과학과 정책연구」, 서울대, 1982.6.

金益基, “都市 低所得層形成의 연혁적 고찰”, 도시문제 1988.6.

허석렬, “도시 무허가 정착지의 고용구조”, 「한국사회연구」제1집, 한길사, 1984.

尹辰浩, “빈곤의 악순환, 도시빈민의 실태”, 新東亞, 1987년 10월.

David M. GorDoN, Problems in Political economy, D.C Health and Company, 1977년.

Diana M.Dinitto and Thomas R.Dye, Social Welfare:Politics and Public Policy, (New Jersey:Prentice-Hall, 1983).

Sarah Curtis, The Geography of Public Welfare Provision, (London and New York:

Routledge, 1989).

Sheldon H. Danziger and Daniel H. Weinberg, Fighting Poverty, (Harvard University Press, 1986).

Saue Becker, Stewart Macpherson, Flona Falkingham, "Some Local Authority Responses to Poverty", Local Government Studies, May/June 1987.