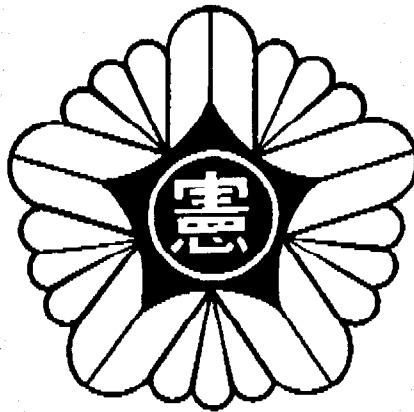


결 정



헌 법 재 판 소

헌 법 재 판 소

결 정

사 건 94헌마33 1994년 생계보호기준 위헌확인

청 구 인 1. 심 창 섭

2. 이 금 순

청구인들 대리인 변호사 이 남 진

주 문

청구인들의 심판청구를 모두 기각한다.

이 유

1. 사건의 개요와 심판의 대상

가. 사건의 개요

청구인들은 부부이고 생활보호법 제6조제1항 및 동법시행령 제6조제1호 소정의 “거택 보호대상자”로서, 1994. 1.경 보건복지부장관이 고시한 1994년 생활보호사업지침상의 “94년 생계보호기준”에 의하여 생계보호급여를 받고 있는 바, 이 보호급여 수준은 최저생계비에도 훨씬 미치지 못하여 헌법상 보장된 청구인들의 행복추구권과 인간다운 생활을 할 권리를 침해하고 있다는 이유로 1994. 2. 25. 위 “94년 생계보호기준”에 대한 헌법소원심판을 청구 하였다.

나. 심판의 대상

청구인들은 위 생계보호기준에 의하여 청구인들의 기본권이 침해되었으므로 위 "94년 생계보호기준"의 위헌확인을 구한다고 심판청구를 하고 있으나, 청구인들은 생활보호법 및 동법시행령 소정의 "거택보호대상자"에 해당하므로, 이 사건 심판의 대상은 1994년 생계보호기준 중 "거택보호대상자"에 관한 부분(이하 "이 사건 생계보호기준"이라 한다)에 국한되어야 할 것이고, 그 내용은 다음과 같다.

'94년 생계보호기준

구 분			1993년	1994년
거 택 보 호	보 호 대 상		338,000명	320,000명
	지 원 기 준	백 미 (인/월)	10kg	10kg
		정 맥 (인/월)	2.5kg	2.5kg
		부 식 비 (인/일)	700원	820원
		연 료 비 (가구/일)	563원	675원
		장 의 비	250,000원	300,000원
	보 호 수 준 (인/월)		56,000원	65,000원

※ 관련 법령조항

생활보호법

제3조 【보호대상자의 범위】 ① 이 법에 의한 보호대상자는 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없는 다음 각호의 1에 해당하는 자로서 이 법에 의한 보호

를 필요로 하는 자를 말한다.

1. 65세이상의 노쇠자
2. 18세미만의 아동
3. 임산부
4. 폐질 또는 심신장애로 인하여 근로능력이 없는 자
5. 기타 생활이 어려운 자로서 보호기관이 이 법에 의한 보호를 필요로 한다고 인정하는 자

② 생략

제5조 【보호의 기준등】 ① 이 법에 의한 보호의 수준은 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것이어야 한다.

② 이 법에 의한 보호의 기준은 보건사회부장관이 보호대상자의 연령·세대구성·거주지역 기타 생활여건 등을 고려하여 보호의 종류별로 정한다.

③ 생략

제6조 【보호대상자의 구분등】

① 보호기관은 보호대상자의 사정을 고려하여 대통령령으로 정하는 보호대상자의 구분에 따라 보호의 종류·내용 및 방법을 달리할 수 있다.

② 생략

제7조 【보호의 종류】

① 이 법에 의한 보호의 종류는 다음과 같다.

1. 생계보호
2. 의료보호
3. 자활(自活)보호
4. 교육보호
5. 해산(解産)보호
6. 장제(葬祭)보호

②, ③ 생략

제9조 【생계보호의 방법】

- ① 생계보호는 금전을 지급함으로써 행한다. 다만, 이에 의할 수 없는 경우나 이에 의하는 것이 적당하지 아니하다고 인정될 경우에는 물품을 지급함으로써 행할 수 있다.
- ② 제1항의 보호금품은 매월 정기적으로 미리 지급하여야 한다. 다만, 특별한 사정이 있는 경우에는 그 지급방법을 다르게 정하여 지급할 수 있다.

③ 생략

생활보호법시행령

제6조 【보호대상자의 구분】

법 제6조 제1항의 규정에 의하여 보호대상자를 다음과 같이 거택보호대상자·시설보호대상자 및 자활보호대상자로 구분한다.

1. 거택보호대상자는 법 제3조 제1항 제1호 내지 제4호에 해당하는 자 또는 이들과 50세 이상의 부녀자만으로 구성된 세대에 속하는 자로서 그 주거에서 법 제7조제1항 각

호의 보호를 행할 자를 말한다.

2. 3. 생략

2. 청구인들의 주장과 관계기관의 의견

가. 청구인들의 주장

헌법은, 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가지며 그 실현을 보장하는 의미에서 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 지고 신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다(헌법 제34조제1, 2, 5항), 생활보호법상의 생활보호는 단순한 반사적 이익이 아니라 국가의 의무불이행이 있을 경우 적극적으로 권리 주장을 할 수 있는 법적 권리이다.

생활보호법은 보호의 수준에 관하여 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것이어야 한다고 규정하고 있으나, 청구인들과 같은 생활보호법상의 거택보호대상자에게 지급되는 생계보호기준은 1994년 현재 매월 금65,000원 정도의 수준으로서, 이는 1993년도의 월 최저생계비(전국:118,600원, 대도시:141,400원, 중소도시:126,400원, 농촌:106,100원)는 물론 육체적인 생존을 위하여 필요한 최저생계비 105,000원에도 훨씬 미치지 못하고 있다.

따라서 1994년도 생계보호기준은 헌법이 보장한 청구인들의 행복을 추구할 권리와 인간다운 생활을 할 권리를 침해하는 것으로서 헌법에 위반된다.

나. 보건복지부장관의 의견

(1) 적법요건에 관한 의견

“생계보호기준”은 행정조직의 업무처리에 관한 내부적인 지침에 불과하여 국민에게 직접적인 효력을 가지지 아니하므로, 위 생계보호기준을 고시한 행위는 헌법소원의 대상이 되는 “공권력의 행사”에 해당하지 아니한다. 만일 청구인들의 심판청구취지가 “보호급여처분”이 위헌이므로 이를 취소하여 달라는 취지라면, 이는 행정심판, 행정소송 등 다른 구제 절차를 거치지 아니한 것이므로 부적법하다.

(2) 본안에 관한 의견

생활보호의 기본원칙은 보호대상자가 자신의 생활의 유지·향상에 최대한 노력하는 것을 전제로 이를 보충·발전시키는 것이며, 생활보호법에 의한 보호보다는 보호의무자의 부양과 기타 다른 법령에 의한 보호가 우선되어야 한다.(생활보호법 제4조제1항, 제2항)

생활보호법에 의한 보호수준은 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것이어야 하지만(생활보호법 제5조제1항), 이는 생활보호법이 추구하는 목표일 뿐이고 실제 보호수준은 생활보호법의 목적과 생활보호의 기본원칙 그리고 국민의 생활수준과 국가의 재정상태 등을 고려하여 정하여 지는 것이므로 단순히 그 보호수준이 최저생계비에 미달한다고 하여 곧 인간다운 생활을 할 권리를 침해한다고는 볼 수 없다. 국가로서는 생계보호 외에도 직업훈련, 취업알선, 영구아파트 우선입주권 부여, 생업자금 융자, 수도료, 전화료, TV 수신료 등 각종 공과금 감면 등의 각종 보호를 병행하고 있을 뿐만 아니라, 매년 생활보호대상자에 대한 보호수준을 향상시켜 2,000년까지는 최저생계비 수준을 완전히 보장할 수 있도록 사회복지장기발전계획을 수립·시행하고 있으므로, 이 사건 생계보호기준을 위헌이라고

할 수는 없다.

3. 판 단

가. 적법요건에 관한 판단

(1) 직접성 요건에 관하여

이 사건 생계보호기준은 생활보호법 제5조제2항의 위임에 따라 보건복지부장관이 보호의 종류별로 정한 보호의 기준으로서 일단 보호대상자로 지정이 되면 그 구분(거택보호대상자, 시설보호대상자 및 자활보호대상자)에 따른 각 그 보호기준에 따라 일정한 생계보호를 받게 된다는 점에서 직접 대외적 효력을 가지며, 공무원의 생계보호급여 지급이라는 집행행위는 위 생계보호기준에 따른 단순한 사실적 집행행위에 불과하므로, 위 생계보호기준은 그 지급대상자인 청구인들에 대하여 직접적인 효력을 갖는 규정이다.

(2) 보충성 요건에 관하여

이 사건 심판의 대상은 보건복지부장관 또는 그 산하 행정기관의 어떤 구체적인 보호급여처분(생계보호급여처분) 그 자체가 아니고 보건복지부장관이 법령의 위임에 따라 정한 그 보호급여(생계보호급여)의 기준으로서, 현행 행정소송법상 이를 다툰 방법이 있다고 볼 수 없으므로 이 사건은 다른 법적 구제수단이 없는 경우에 해당하여 보충성 요건을 갖춘 것이라 볼 수 있다.

나. 본안에 관한 판단

(1) 생활능력 없는 국민에 대한 국가의 보호의무

(가) 자본주의경제의 발달과정에 있어서 빈곤은 더 이상 개인적인 물질적 결핍의 문제가 아니라 사회의 안정을 위협하는 사회 전체의 문제이고, 경제의 성장에 의하여 자연적으로 해결될 수 있는 것도 아니라는 인식이 자리잡아 가면서, 빈곤문제는 국가의 과제로 인식되었다. 이러한 인식으로부터 현대의 여러 국가는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족시켜 줌으로써 건강하고 문화적인 생활을 보장하는 것이 국가의 책무라고 하는 사회국가원리를 헌법에 규정하게 되었고, 우리 헌법도 제34조제1, 2항에서 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가지며 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다고 규정하고 여러가지 "사회적 기본권"을 폭 넓게 규정함으로써 사회국가원리를 헌법적으로 수용하면서 특히 제34조제5항에서는 "신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다"고 규정함으로써 생활능력이 없는 국민에 대한 국가의 보호의무를 명시하고 있다.

(나) 이에 따라 "생활보호법"(1982. 12. 31. 법률 제3623호)은 생활유지의 능력이 없거나 생활이 어려운 자에게 필요한 보호를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성함으로써 사회복지의 향상에 기여할 목적으로(제1조) 보호대상자의 범위를 정하고(제3조) 보호대상자의 필요에 따라 생계보호외에도 의료보호, 자활보호, 교육보호, 해산보호 및 장애보호를 한다고 규정하는 한편(제7조) 그 보호의 수준은 "건강하고 문화적인 최저생활"을 유지할 수 있는 것이어야 한다고 규정하면서도(제5조제1항), 이 법에 의한 보호는 보호대상자

가 자신의 생활의 유지·향상을 위하여 그 자산·근로능력등을 활용하여 최대한 노력하는 것을 전제로 이를 보충발전시키는 것을 기본원칙으로 하며 또 부양의무자의 부양과 기타 다른 법령에 의한 보호는 이 법에 의한 보호에 우선하여 행하여 지는 것으로 한다고 규정 함으로써(제4조), 이 법에 의한 보호가 어디까지나 "보충적인 것"임을 명언하고 있다.

(나) 그런데 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가지며 국가는 생활능력 없는 국민을 보호할 의무가 있다는 헌법의 규정은 모든 국가기관을 기속하지만, 그 기속의 의미는 적극적·협성적 활동을 하는 입법부 또는 행정부의 경우와 헌법재판에 의한 사법적 통제기능을 하는 헌법재판소에 있어서 동일하지 아니하다.

위와 같은 헌법의 규정이, 입법부나 행정부에 대하여는 국민소득, 국가의 재정능력 과 정책 등을 고려하여 가능한 범위안에서 최대한으로 모든 국민이 물질적인 최저생활을 넘어서 인간의 존엄성에 맞는 건강하고 문화적인 생활을 누릴 수 있도록 하여야 한다는 행위의 지침 즉 행위규범으로서 작용하지만, 헌법재판에 있어서는 다른 국가기관 즉 입법부나 행정부가 국민으로 하여금 인간다운 생활을 영위하도록 하기 위하여 객관적으로 필요한 최소한의 조치를 취할 의무를 다하였는지를 기준으로 국가기관의 행위의 합헌성을 심사하여야 한다는 통제규범으로 작용하는 것이다.

(2) 이 사건 생계보호기준의 위헌여부

(가) 국민의 인간다운 생활을 할 권리를 보장하기 위하여 국가가 시행하는 사회보장의 방법에는, 국민 스스로의 기여를 기초로 생활의 여러가지 위험에 대비하도록 하는 "사회보험"과 국민의 자기기여를 전제로 하지 않고 국가가 순수한 사회정책적 목적

에서 지급하는 “사회부조”의 방법 등이 있다. 그런데 생활보호법에 근거하여 보건복지부장관이 정한 생계보호기준에 따라 행하여지는 생계보호는 보호대상자에 대하여 의복·음식물 기타 일상생활의 수요를 충족하는데 필요한 금품을 지급하여 그 생계를 유지하게 하는 것으로서(생활보호법 제8조) 사회부조의 전형적인 한 형태이다.

(나) 국가가 행하는 생계보호가 헌법이 요구하는 객관적인 최소한의 내용을 실현하고 있는지의 여부는 결국 국가가 국민의 “인간다운 생활”을 보장함에 필요한 최소한의 조치는 취하였는가의 여부에 달려있다고 할 것인 바, “인간다운 생활”이란 그 자체가 추상적이고 상대적인 개념으로서 그 나라의 문화의 발달, 역사적·사회적·경제적 여건에 따라 어느정도는 달라질 수 있는 것일 뿐만 아니라, 국가가 이를 보장하기 위한 생계보호 수준을 구체적으로 결정함에 있어서는 국민 전체의 소득수준과 생활수준, 국가의 재정규모와 정책, 국민 각 계층의 상충하는 갖가지 이해관계 등 복잡하고도 다양한 요소들을 함께 고려하여야 한다. 따라서 생계보호의 구체적 수준을 결정하는 것은 입법부 또는 입법에 의하여 다시 위임을 받은 행정부 등 해당기관의 광범위한 재량에 맡겨져 있다고 보아야 한다.

그러므로 국가가 인간다운 생활을 보장하기 위한 헌법적 의무를 다하였는지의 여부가 사법적 심사의 대상이 된 경우에는, 국가가 생계보호에 관한 입법을 전혀 하지 아니하였다든가 그 내용이 현저히 불합리하여 헌법상 용인될 수 있는 재량의 범위를 명백히 일탈한 경우에 한하여 헌법에 위반된다고 할 수 있다.

한편, 국가가 국민의 인간다운 생활을 보장하기 위하여 행하는 사회부조에는 생활

보호법에 의한 생계보호(이 사건 생계보호) 외에 다른 법령에 의하여 행하여지는 것도 있으므로(생활보호법 제4조제2항 참조) 국가가 행하는 생계보호의 수준이 그 재량의 범위를 명백히 일탈하였는지의 여부, 즉 인간다운 생활을 보장하기 위한 객관적 내용의 최소한을 보장하고 있는지의 여부는 생활보호법에 의한 생계보호급여만을 가지고 판단하여서는 아니되고 그 외의 법령에 의거하여 국가가 생계보호를 위하여 지급하는 각종 급여나 각종 부담의 감면등을 총괄한 수준을 가지고 판단하여야 한다.

(다) 그런데 보건복지부장관의 사실조회회신에 의하면, 1994년도를 기준으로 볼 때 거택보호대상자에게는 청구인들이 주장하는 매월 1인당 금 65,000원 정도(주식비, 부식비, 연료비등을 합한 것)의 생계보호 이외에도 월동대책비로 1인당 1년에 61,000원, 생활보호대상자 중 70세이상의 노인에게는 노인복지법에 의한 노령수당으로 1인당 월 15,000원이 각 지급되었고, 65세이상 노인 전체에 대하여는 매월 1인당 3,600원 상당의 버스승차권이 지급되었으며, 생활보호대상자에 대하여는 각 지방자치단체의 급수조례 및 하수도조례에 의하여 상하수도 사용료가 감면되며(서울특별시 경우 매월 기본사용료 각 2,500원 면제), 한국방송공사법시행령에 의거 월2,500원의 텔레비전 수신료가 면제되고, 한국통신공사 이용약관에 의거하여 전화 사용료 월6,000원(기본요금 + 통화 150회)까지는 면제되는 등 각종 급여와 부담감면이 행하여지고 있음을 알 수 있고, 한편 청구인들과 같이 2인이 1가구를 구성하는 경우의 1994년도 최저생계비는 1인당 매월 대도시에서는 190,000원 정도, 중소도시에서는 178,000원 정도, 농어촌에서는 154,000원 정도임을 알 수 있다.

(라) 그렇다면 위 (나)항에서 본 생계보호기준의 구체적 결정에 있어 고려할 여러 가지 요소들에 비추어, 이 사건 생계보호기준이 청구인들의 인간다운 생활을 보장하기 위하여 국가가 실현해야 할 객관적 내용의 최소한도의 보장에도 이르지 못하였다거나 헌법상 용인될 수 있는 재량의 범위를 명백히 일탈하였다고는 보기 어렵고(보건복지부장관의 사실조회회신에 의하면, 생계보호의 지원내용도 1인당 월평균 1995년에는 78,000원정도, 1996년에는 107,000원정도로 점차 향상시켰고 1998년까지는 최저생계비수준을 완전히 보장할 수 있도록 사회복지장기발전계획을 수립·시행하고 있으며, 보건복지부의 전체예산 중 사회보장 부분에 투자된 예산액은 1994년도의 경우 약 87%정도임을 알 수 있다), 따라서 비록 위와 같은 생계보호의 수준이 일반 최저생계비에 못미친다고 하더라도 그 사실만으로 곧 그것이 헌법에 위반된다거나 청구인들의 행복추구권이나 인간다운 생활을 할 권리를 침해한 것이라고는 볼 수 없다 할 것이다.

4. 결 론

그렇다면 이 사건 생계보호기준의 위헌확인을 구하는 청구인들의 이 사건 심판청구는 이유없으므로 이를 모두 기각하기로 하여 재판관 전원의 일치된 의견으로 주문과 같이 결정한다.

1997. 5. 29.

재판장 재판관 김 용 준

재판관 김 문 회

주심 재판관 황 도 연

재판관 이 재 화

재판관 조 승 형 해외출장으로 서명날인 불능

재판장
재판관

재판관 정 경 식

재판관 고 중 석

재판관 신 창 언

재판관 이 영 모

정본입니다.

199 1997. 6. 05

헌 법 재 판 소



사무관 김 정 회 (인)

헌재법 40조 1항
민소법 151조 2항

주 : 이 정본에는 헌법재판소의 인을 찍을 것