



사회자원정합/일본 국내 생활보호법 및 생활빈곤자 자립지원법의 현황과 과제

伊藤周平(가고시마대학교 교수)

- 1 문제원인
- 2 생활보호법의 제정과 추진
- 3 생활보호의 현황
- 4 생활보호법의 기본규정 및 보호조건
- 5 보호기준 및 필요 부합의 원칙과 가구단위의 원칙
- 6 생활보호의 종류와 방법
- 7 보호의 실행체제와 실행과정
- 8 생활빈곤자 자립지원법의 내용과 문제점
- 9 생활보호법과 생활빈곤자 자립지원법의 과제

1 문제원인

일본은 국가 및 공공단체의 차원에서 생활빈곤자와 금융피해자(채무자) 생활재건의 「생활보호(사회구조와 유사)제도」에 협조하고 있다. 하지만, 기타 사회보장제도는 아직도 완전하지 않으며, 특히나 연금과 실업급부 등의 소득보장제도가 제대로 완비되어 있지 않아 생활보호제도에 대한 과중한 재정부담을 지게 되었다. 또한 뒤에 서술하는 바와 같이, 생활보호제도의 보호를 받을 확률이 지극히 낮아 많은 생활빈곤자들이 그들이 필요로 하는 국가 및 공공단체의 지원을 받지 못하고, 한쪽으로 내버려졌다. 이 외에도, 일본은 교회가 개최하는 자선활동이 대만과 한국만큼 많지 않아 정부와 민간단체의 협력이 여전히 부족한 실정이다.

생활빈곤자 자립지원법은 근년에 성립되어 실시되고 있으나, 해당 법 역시 많은 과제들에 직면하고 있다. 본 보고는 일본의 생활보호법과 생활빈곤자 지원법을



소개하고, 동시에 이들의 현황과 과제에 대해 검토해 보고자 한다.

2 생활보호법의 제정과 추진

제2차 세계대전 이후, 일본을 인수하여 관할하게 된 연합국최고사령관총사령부(GHQ)은 일본에서 비군사화와 민주화 정책을 실행했다. 민주화의 일환으로, GHQ의 복지정책은 전쟁 전의 사회사업(당시에는 아직 「사회보장」 용어를 사용하지 않았다)의 시혜적이고 자선적인 성격을 떨쳐내는데 그 목적을 두었다. GHQ는 1946년 2월 일본정부에 대해 발포한 「사회구제(공적부조)」 비망록에서 공적부조의 세 가지 원칙을 명시하고 있다. ①무차별평등의 원칙 ②공적(국가)책임의 원칙 ③최저보장의 원칙(보조금총액은 한정하지 않는다).

같은 해 9월, 이 원칙에 의거하여 구(舊)생활보호법을 제정하였다. 하지만 해당 법은 여전히 미흡한 부분이 있었고, 보호청구권의 부정 이외에, 그 중에서도 제한을 설정하는 조항(제2조)은, 근로능력이 있음에도 근로의지가 없는 자와 「행실불량자」를 보호 적용대상에서 제외하였다. 그렇기에, 1949년 사회보장제도심의회 「생활보호제도의 개선 및 강화 사안」의 건의를 받아들여, 한 해 걸러 전면적인 법 개정이 이루어졌으며, 현행의 생활보호법을 제정하였다. 그 후, 생활보호금 수급자 수의 증가에 대응하여, 2013년 12월 생활보호법이 대폭 수정(이하, 「2013수정법」이라 한다)되었으며, 그 다음해 실행되기 시작했다.

※이 비망록의 원표제는 「public assistance」이며, 이는 「공적부조」로 번역하는 것이 마땅하나, 당시에는 「사회구제」로 번역되었다. 즉, 당시 일본어에는 이 「공적」 개념이 존재하지 않았다.

3 생활보호의 현황

1995년 일본경제단체연합회(구칭 「일경연」, 현재 약칭 「경단련」)는 「신(新)『일본식 경영』」을 발표하며, 정식직원을 감축하고 이를 비정규직으로



대체해 나갈 것을 제창하였다. 그 후, 재경제와 경영자단체의 경영전략 아래서, 1990년대 후반에서 2000년대 전반까지 노동자파견법 개정 등의 방식을 통해 점진적으로 노동법규를 완화해 나갔고, 저임금과 고용불안정의 비정규직 직원이 급속히 증가하게 되었다.

기한의 정함이 없는 노동계약을 체결하고 직접 고용한 정규노동자(정규직)가 아닌 자들을 통상적으로 「비전형취업인원(비정규직)」이라 한다. 흔히 볼 수 있는 비정규직에는 아래 세 가지 종류가 있다. ①기한에 정함이 있는 기간제 근로계약을 체결한 노동자(계약직 직원과 같다), ②비정규직 전업노동자(아르바이트족 포함), ③기업의 직접고용을 받지 않은 파견노동자. 이 총수는 2012만 명에 달하고 있으며, 전체노동자의 약 40%를 점하고 있다. 여성의 경우 취업자의 절반이상(53.3%)을 차지, 젊은 계층의 경우, 남녀를 불문한 절반가량이 비정규직이다(2015년 11월 일본총무성 「노동력조사」 참조). 일경연이신 일본식경영을 발표건의한 1995년, 비정규직의 비율은 근 20%정도였으나, 20년 후에 이 비율이 1.8배 성장한 것으로 보아, 노동자의 비정규화가 상당히 빠른 속도로 진전되고 있음을 알 수 있다. 비정규화 이외에도, 일본이 취약한 최저임금제도는, 단지 임금에만 의존해서는 최저생활조차 유지할 수 없는 저임금가구, 속칭 「궁망족(워킹푸어)」 또한 빠르게 급증시키는 결과를 초래했다. 통계에 따르면, 연수입이 200만 엔 이하의 민간기업 노동자가 1995년에 793만 명, 2006년에는 1000만 명을 돌파하였으며, 2014년에는 1100만 명까지 증가하였다(국세청 「민간임금실태조사통계」 참조).

그리하여, 일본의 생활보호금 수급자 수는, 1995년의 약 60만 가구를 최저치로 기록한 뒤로 끊임없는 성장세를 보이고 있다. 2011년 7월에 205만 명을 돌파하며, 수급자 수는 제도 실시 이후로 최대치에 달하고 있다. 그리고 2015년도의 생활보호금 수급자 수(월평균, 확정치)는 216만 3685명으로, 전년도와 비교해 2210명 감소하였지만, 수령 가구수는 162만 9743가구로 오히려 과거의 기록을 깼다(일본 후생노동성조사 참조). 반면, 1951년 최대 수급자 수(204만 6000명)의 기록을 세웠을 때, 일본 인구는 8457만 명으로, 보호율이 2.4%에 달하였으며, 보호율(현재 1.7%)로 말하자면, 결코



과거의 기록을 깨지 못하고 있다.(만약 보호율이 당시와 같다면, 생활보호금 수급자 수는 현 기록의 1.5배, 즉, 300만 명을 넘을 것이다.)

피보호가구 중 노동 가구는 10%를 웃도는 정도로, 65세 이상의 고령자 가구와 부상 또는 신체장애 가구가 대다수를 차지하고 있으며, 이로 인해 보호기간이 장기화되고 있다. 그 가운데, 연금의 급부수준이 비교적 낮아 어쩔 수 없이 생활보호금을 수급하는 고령자가 해마다 증가하고 있다. 2015년도 고령자의 수령 가구수는 과거의 기록을 경신하여 85만 5588가구에 달하며, 이는 전체의 52.4%를 점하는 것으로, 그 중에서 또 90%(77만 6415가구)는 단독가구이다. 이러한 고령자가구는 경제적 독립이 거의 불가능하기에, 사망할 때까지 지속적으로 보호금을 받아야만 한다. 보호금의 수급조건이 엄격하기 때문에, 일본생활보호의 보호를 받는 비율(생활상태가 생활보호기준 이하에 속하는 사람들 중에서 실질적으로 생활보호금을 수급하는 사람이 차지하는 비율)은 겨우 20% 전후이며, 이는 외국과 비교해봤을 때 지극히 낮은 수준이다. 하지만 수급자 수의 증가로 볼 때, 나날이 심각해지는 빈곤의 확대는 현 시점에서 중요시 여겨보아야 할 문제이다.

다른 한편으로, 일반국민들이 생활보호금 수급자를 대하는 시선은 아직도 비교적 싸늘하다. 예를 들어, 효고 현(縣) 오노 시(市)에서는 2013년 4월부터 「오노 시 복지급부제도의 적정화조례」를 실시하였다. 조례 속의 규정은, 만약 생활보호금 혹은 아동부양수당 등의 복지급부 및 수당의 수급자가 지급된 금액을 「과친코, 경륜, 경마 그리고 기타오락 및 도박」에 소비하는 것을 발견한다면, 「시민 및 지역사회의 구성원」은 시정부에 이에 대한 정보를 제공할 책임이 있다는 것이다. 하지만 이 조례는 생활보호금 수급자에 대한 감시를 강화시키고, 또한 밀고를 장려한다는 점에서 위헌의 우려가 있다.

4 생활보호법의 기본규정 및 보호조건

(1) 생활보호법의 목적

생활보호법의 목적은 이와 같다. 「일본국헌법 제25조 규정의 이념에 의거하여,



국가가 생활이 곤궁한 국민 모두에 대하여, 곤궁의 정도에 따라 반드시 필요한 보호를 행하여, 최저한도의 생활을 보장한다。」(생활보호법 제1조). 다시 말해, 생활보호법의 가장 중요한 목적은 국민의 「최저한도의 생활」을 보장하는 것이다. 이 법이 보장하는 「최저한도의 생활」은 간신히 생존해 나갈 수 있는 최저한도생활(인간이 생존에 필요한 최저열량만을 충족하는 상태)가 아니라, 헌법 제25조 제1항이 상술하는 바와 같이 「건강하고 문화적인 최저한도의 생활」을 유지할 수 있도록 하는 것이며, 이 규정은 생활보호법에도 명시되어 있다.(생활보호법 제3조. 이하 「생보」라 한다.)

앞서 상술한 바와 같이, 국민이 생활보호를 받을 권리는 「건강하고 문화적인 최저한도의 생활을 유지할 수 있는 권리」(헌법 제25조 제1항)이며, 이는 생존권의 구현이라 할 수 있다. 그렇기에 생존권이 일정한 재판규범의 효력을 가지는 것, 생활보호법 폐지를 대체할 법안이 없는 것, 혹은 생활보호수준을 최저한도생활의 유지가 불가능할 정도까지 하향 조절하는 것, 이 모두가 위헌에 해당된다.

최저생활보장 이외에, 생활보호법의 또 다른 목적은 자립을 돕는 것이다(생보 제1조). 「자립」은 두 가지 의미로 해석할 수 있는데, 하나는 생활보호를 받지 않는 「자주」, 특히나 노동을 통해 경제적 자립을 이룬 것을 의미한다. 또 다른 하나는 사회보장급부 혹은 기타 원조를 받지만, 자주적으로 일상생활을 유지할 수 있는 상태를 「자립」(「자율」이라 하는 것이 더 적당할 것이다)이라 하며, 이는 신체장애인 자립생활센터에서 제시한 이념이다. 지금까지 생활보호법의 해석 및 운용은 전자가 주를 이루어, 「취업지원」에 치중되었었다. 하지만 헌법 제13조에 보장된 인격자율권의 관점에서 고려하여 본다면, 생활보장법의 해석 및 운용은 후자의 해석에 기반하여 도모되어야 한다.

(2) 무차별평등의 원칙

생활보호법의 기본원칙과 관련하여, 우선적으로 언급해야 할 것은 무차별평등의 원칙(생보 제2조)이다. 이 원칙은 보호를 받을 권리에 있어 모든 사람이 평등하고,



보호가 필요한 자에게 평등하게 보호를 실시해야 함을 의미하며, 동시에 빈곤의 원인이 무엇이든, 일률적으로 보호를 실시함을 뜻한다. 그리하여, 생활보호법은 낡은 구호법에서 근로능력이 있는 빈곤자는 공적 부조의 대상에서 제외시키는 「제한부조주의」를 포기하고, 「일반부조주의」로 개정하여 채택하고, 앞서 언급한 옛 법에서 근로자 혹은 행실불량자의 보호를 거부하는 제한조건 또한 폐지하였다. 그 밖에, 과거 적지 않은 지방정부가 일정한 주거지가 없는 「유랑민」에게 생활보호금을 지급하지 않았지만, 이러한 무차별평등의 원칙을 위배하는 시책은 오늘날에 거의 다시는 볼 수가 없다. 이 외에, 유랑민의 자립지원과 관한 특별처벌법 중에서, 유랑민이 주거지가 없다는 이유만으로 보호가 거부되어서는 안 됨을 분명히 하고 있으며, 과거 피보호자의 주거상황이 확실치 않다는 이유로 생활보호를 중지한 것에 대해 위법판결을 내린 사례가 있다(교토지방법원1993년 10월 25일 판례시보 1497호 112면).

행정 실무상, 생활보호법의 규정에 명시하고 있지는 않지만, 일본국적을 보유하는 것이 보호를 받는 데의 필요조건이다(국적요건). 이와 동시에 정부의 통지에 따라, 내국인에 대한 생활보호 사정과 실시기준을 비교대조하여, 생활이 빈곤한 외국인에 대해서 보호를 시행한다. 하지만 이 또한 생활보호금을 받는 외국인의 법적 지위의 불분명이라는 문제로 이어진다.

이에 대해서는, 난민의 지위에 관한 조약(난민조약)에 의거하여 영구거류의 자격을 가진 외국인에게 생활보호의 적용을 인정한 판결(후쿠오카고등법원 2011년 11월 15일 판례시보1377호 104면)이 있다. 하지만 이 사건의 제3심판결(최고법원 2014년 7월 18일 임금과 사회보장 1622호 30면)은, 생활보호법 제1조와 제2조가 가리키는 「국민」은 일본국민이라는 것을 전제로 하며, 거류상황이 어떠한지와 관계없이 외국인은 모두 생활보호를 받을 권리가 없고, 외국인에 대한 급여는 상부의 통지에 따라 행하는 「실질적 보호의 의미를 내포하고 있는 행정조치」에 근거하여야 함을 인정하면서, 생활보호법의 준용을 부정하였다. 그렇지만, 행정사무상 외국인에게 생활보호금을 지급하고 있다(실무상 「생활보호의 준용」이라 한다).

1990년대 정부는 영구거류 혹은 정착체류의 자격을 보유한 외국인에 한해서,



이들을 생활보험의 적용대상에 포함시키는 방침을 제시하였다. 최고법원의 판례(최고법원 2001년 9월 25일 판례시보 1768호 47면)에서, 불법거류의 외국인은 설령 긴급의료가 필요할지라도 보호 적용대상에 넣지 않음을 인정한 적이 있다. 하지만 새로운 방침을 시행한 후에는, 불법 거류자뿐만 아니라, 합법적 거류자격을 갖춘 비정착외국인(단기거류 혹은 유학생 등)까지도 긴급의료를 필요로 하는 상황을 맞닥뜨렸을 때 생활보호의 의료부조를 받을 수 없게 되었다. 많은 지방정부가 단기거류자들과 유학생에 대해 생활보호법에 의거한 구조조치를 실시하려 하더라도, 국가가 자금을 지급해주지 않아 지방정부 스스로 이를 부담하여야 한다. 이러한 조치는 의사의 진료의무(의사법 제19조)에 따라, 설령 의료부조가 없더라도 의사는 진료를 진행하여야 하기 때문에 문제가 되지는 않으나, 의사의 진료의무 이행확보에 관한 조치가 완비되어 있지 않아, 외국인의 의료비용 보조에 대한 확충과 입법 등의 장기적인 대책이 세워져야 한다.

(3) 자산활용

생활보호의 보충성의 원칙은 자기 힘으로 취득한 금전을 이미 충분히 활용(자산과 능력을 활용)하고, 부양의무자 혹은 타인이 제공하는 원조, 어울러 연금 등의 법적인 부조가 있는 후에도 여전히 보호가 필요한 자의 최저생활(친족부양우선 및 기타 법적부조우선)이 유지되기 어려울 때, 보호를 실시함을 뜻한다.(생보 제4조)

수입 이외의 좁은 의미의 자산은, 최저한도생활을 유지함에 필요한 부분을 보유할 수 있으나, 만약 상한선을 초과한다면, 원칙상 이를 처분하여 생활비로 충당하여야 한다.

항목별로 살펴보면, 토지와 주택부문은 거주용 주택과 부속 토지를 보유할 수 있다. 하지만 만약 처분가치가 이용가치보다 훨씬 높다고 여겨질 때는 예외로 한다. 그 외에도 일본 후생노동성의 통지에 기초해, 거주용 부동산을 담보로 하여 보호가 필요한 자에 대해 생활자금융자를 진행하는 제도를 도입하였다. 이는 각



현과 시의 사회복지협의회가 경영하는 일종의 사회복지 자금융자이다.

행정해석은 만약 이 융자제도의 이용을 거부할 경우, 자산활용요건을 충분히 충족시키지 않았다는 이유로 그 신청을 기각하거나, 심지어는 생활보호를 폐지하는 것을 인정하였다. 하지만, 이 해석은 최저생활보장의 원칙을 위배할 우려가 있으며, 타당하다고 말하기 어렵다.

가전생활용품 부문은, 가구의 인구 혹은 구성에 따라서 이 가전제품을 필수품으로 하며, 또한 이 보유가 해당 지역의 일반가구간의 균형을 훼손시키지 않을 것을 인가하면, 보유가 허용되었다. 구체적으로, 해당 지역 70%정도의 보급률을 기준으로 하고 있다. 하지만 에어컨 등과 같은 가전제품은 고령자와 신체장애자의 가구에서 신체상태 혹은 병세를 고려한 후, 만약 해당 가전제품을 보유하는 것이 사회적 적정성을 만족시킨다고 인정되면, 설사 보급률이 낮더라도 이를 보유할 수 있다.

자동차 부문은, 신체장애자(혹은 아동) 및 대중교통이 극히 불편한 지역에 거주하는 자로 한정하고, 통근, 병원 왕복, 통학 등의 필요가 있을 때 비로소 이를 보유할 수 있다. 그 밖에 후생노동성의 통지에서 정한 기준에 부합하여야 하며, 자동차 처분가치가 낮은 것을 포함, 원조와 기타 시책으로부터 유지비를 받음이 확실시 될 때만이 허가를 받을 수 있다. 신체장애자가 미처분 자가용을 이유로 생활보호를 폐지 당하여, 이후 재신청을 하였지만 기각 당한 사례에서, 법원은 기각을 위법으로 처분하고 이를 취소하라는 판결을 내린 바

있다(오사카지방법원 2013년 4월 19일 판례시보 2226호 3면. 판결확정). 자동차 차용에 있어서, 타자와의 균형을 고려하고, 일반적으로 이 행위가 최저한도생활에 부합하지 못한다고 여겨져, 자동차사용 금지의 원칙이 합리성을 가진다고 인정한 판례도 있다(후쿠오카지방법원 1998년 5월26일 판례시보 1678호 72면).

저축부문은 원칙상 보유할 수 없지만, 보호가 시작될 때 저축을 포함한 현금은 생계비 잔액 부분으로 고려하여 최대 해당 가구 최저생활비의 50%까지 보유하는 것(의료부조와 간호부조는 포함하지 않는다)이 인정된다. 그 밖에, 생활보호 수급자는 매월 최저생활비를 절약하여 이를 저축할 수 있지만, 이 저금 보유의 여부를 두고 이뤄진 소송사건에서는, 저축의 보유에 대한 승낙요건으로, 저축의



목적은 생활보호의 급여목적에 위배하지 않으며, 일반적인 민정으로 보아 이 저축액이 여전히 합리적 범위에 속해 있는 것으로 보이므로 저축을 보유할 수 있음을 인정하고, 부분저축을 수입으로 여겨 급부금액을 삭감하는 처분은 확실한 위법에 속한다고 판결 내렸다. (아키타지방법원 1993년 4월 23일 행집 44권4호 325면). 현재, 급여금 잔액으로 저축을 하는 것은 그 사용목적이 생활보호의 취지에 위배되지 않는 것으로 여겨지기만 한다면 보유가능하다. 고저축성의 보험을 가지는 것에 대해서는, 원칙상으로 해약을 요구하고 회수금을 충분히 활용할 것을 요구한다. 학자금보험 만기보험금(약50만 엔)의 소송(나카지마 소송)에서, 최고법원(최고법원 2004년 3월 16일 민집 58권 3호 674면)은 피보호가구가 최저한도생활을 유지하면서 자녀를 위해 고등학교 취학의 용도로 저축을 열심히 한 것은 결코 생활보호법의 취지에 위배되지 않으며, 본 사안의 회수금은 수입에 속하지 않아, 고로 부분 자금을 수입으로 여겨 급부금액을 삭감하는 처분은 확실한 위법에 해당한다고 판결 내렸다.

(4)능력활용

능력활용 또한 생활보호법의 실행조건 중 하나로, 여기서 「능력」은 근로능력을 발휘함을 뜻한다. 실무상으로 국가는 아래의 세 가지점의 평가를 요구한다.

①근로능력의 유무는 반드시 객관적이고 종합적으로 판단한 후에, 다시 평가를 진행한다. ②근로능력 발휘의지의 유무 ③근로능력을 발휘할 수 있게 하는 직장의 유무. 하지만 빈곤의 원인이 무엇이든, 일률적으로 평등하게 보호를 실행해야 함을 분명히 하고 있는 생활보호법 제2조로 보아, 근로의지의 유무를 판단기준으로 간주하는 것은 타당하다 말하기 어렵다.

능력활용의 요건과 자산활용의 요건은 서로 다르다. 만약 이 요건을 충족하지 못하여 생활보호를 받을 수 없다면, 생활상태가 최저생활수준을 밑도는, 보호가 필요한 자들이 방치될 수도 있다. 원칙상, 보호신청은 14일내로 심사(생보 24조 5항)하여야 하지만, 보호를 실행하는 기관이 14일내로 능력활용의 요건을 검정하기에는 사실상 어려움이 있다. 그렇기에 능력활용을 보호 시행의 요건으로



여겨서는 안 되며, 보호가 필요한 자의 생활상태가 최저생활수준을 밑돌 때는 우선 보호를 시행하고, 그 후에 직업지원 등의 방면에서 능력활용을 판단기준으로 삼아야 한다. 판례 중에서, 근로능력과 근로의지를 가진 젊은 실업자 한 명이 근로능력을 발휘할 수 있는 직장을 얻지 못하여 일자리가 없는 것을 인정하여, 근로능력활용의 요건을 충족한 것으로 보고, 생활보호신청의 기각처분을 취소하고, 기각처분이 생활보호법에 대한 해석의 오류라 판결 내린 적이 있다. 그 밖에, 원고가 상담을 진행할 때 전문 요원의 대응 역시 원고의 신청권을 침해한 것으로 간주되어, 국가배상법을 위반한 것이므로 원고의 국가배상청구를 인정한다고 판결했다(오사카지방법원 2013년 10월 31일 임금과 사회보장 1603=1604호 81면. 기사와다 생활보호 소송). 만약 긴급사유가 있다면, 설령 자산활용 등 보호 시행의 요건을 충족시키지 않더라도, 보호를 시행한다(생보법 제4조 제3항). 하지만 실무상의 긴급사유는 대부분 생명이 위태로운 상황으로, 상당히 좁은 의미로 여겨지고 있다. 그 밖에, 신청자가 연금담보를 통해 융자대출을 진행한 것이, 수급기간이 연금상환의 이유로 신청을 기각한 적이 있었다. 하지만, 법관은 신청자가 당시 빈곤으로 인해 궁지에 처하여 생명유지에 필수적인 의료행위를 받는 것조차도 어려움이 있었다고 보고, 이를 긴급사유로 인정, 기각처분을 취소했다(오사카고등법원 2013년 6월 11일 임금과 사회보장 1593호 61면). 실시기관은 신속하게 보호가 필요한 자에게 보호를 실시하여야 하며, 만약 긴급사유에 속하지 않는다면, 사후 피보호자에게 상환을 청구할 수 있다. 이로부터 알 수 있듯, 긴급사유는 넓은 의미에서 자산을 운용하고 이용하여 생활비를 충당할 여유가 없는 상황을 포함해야 한다.

(5) 부양우선과 비용징수

생활보호법에서, 부양의무자가 제공하는 원조(부양의무의 이행)는 보호 시행의 요건이 아니다. 만약 부양의무자가 실제 원조를 한다면, 이미 원조를 받은 부분은 생활보호를 받을 수 없으며, 부양우선의 원칙(생보 제4조 제2항)을 채택한다. 2013년 법 개정 후, 부양의무자가 부양을 할 수 있을지에 대해 확인해야 하는 것 외에, 또 담당기관이 확실히 부양할 수 있는 의무자에 대해서 통지와 보고를



행할 것을 규정하였다(생보법 제24조 제8항, 제28조 제2항). 하지만 통지와 보고는 생활보호법 제77조 제1항에 근거하는 실시기관에 한하며, 부양의무자가 비용징수를 진행하는 상황(생활보호법시행세칙 제2조, 제3조)에 대한 고도의 개연성이 있다.

현행민법규정의 부양의무의 범위는 아래와 같다. ①부부, ②직계혈족 및 형제자매, ③3촌 이내의 친족. 그 중, 부부와 직계혈족 및 형제자매는 「절대적 부양의 의무」를 가지고, 3촌 이내의 친족은 「상대적 부양의 의무」를 가지며, 가정법원의 「특수한 이유가 있음」의 판결을 받아야만, 부양의 의무를 부담할 것이 요구된다(민법 제877조). 그 밖에, 부양의무의 내용과 관련한 민법의 해석에서는 이분법을 취하고 있다. 하나는 부부간 및 양친은 미성숙자녀의 부양에 대해, 부양의무자는 부양이 필요한 자의 생활정도와 자신의 생활을 대등하게 유지할 의무가 있다(「생활유지의 의무」). 다른 하나는 기타 친족의 부양은 부양의무자가 부양할 여력이 있는 것을 전제(자신의 지위와 생활을 희생할 필요는 없다)한 원조이다.

생활보호의 행정실무상, 보호 시행기관은 보호가 필요한 자의 신고에 기초하여, 호적등본 등의 자료에 의거해 부양의무자의 존재유무를 확인하고, 부양의무자를 확정된 후에 부양 가능성을 조사하여야 한다. 만약 조사 이후에 현부양의무자가 부양의 의무를 질 수 있음을 알게 되면, 그가 부양을 할 수 있을지를 확인한다. 이 때, 앞서 서술한 이분법에 의해, 사회상식 및 실효성의 관점에서, 부양 가능성을 지닌 생활유지의무자 혹은 생활유지의무기관외의 친족관계자에 대한 중점적인 조사가 진행된다. 하지만 그 외의 부양의무자는 최저필요한도의 조사만을 진행한다.

앞서 서술한 바와 같이, 현행생활보호법에는 부양의무를 지는 자의 부양이 결코 생활보호의 요건이 아님에도, 담당창구에서는 자주 부양의무의 이행을 보호 신청의 요건인 것처럼 설명함으로써, 신청자로 하여금 신청을 포기하게 하는데, 이러한 「물가에서 전쟁을 함(신청 저지)」은 창구의 상투적인 수단이다.

후생노동성은 통지에서 명언하고 있길, 「『부양의무자와 상의를 거치지 않은 것은 신청을 받지 아니한다.』 등의 언사는 신청권 침해의 혐의가 있다. 그 밖에도,



만약 자문을 구하는 자에게 설명을 할 때, 부양을 보호요건인 것처럼 표현하여, 자문을 구하는 자가 보호 신청을 포기하게 된다면 이 또한 신청권 침해의 여지가 있는 것으로, 충분한 주의를 기울여야 한다. 」

보호 실시 후에는, 앞서 서술한 생활보호법 제77조 제1항에 근거한 비용징수가 시행되고, 이로써 해당 법 제4조 제2항 규정의 부양우선의 원칙이 실현된다. 부양의무자의 부담금액은 보호실시기관이 제출한 재판신청에 따라 가정법원에서 판정한다(생보 제77조 제2항). 비록 실제 업무를 맡아 처리하는 데는 해당 법조를 거의 적용하지 않지만, 운용방식에 따라 생활보호법 제24조에 규정되어 있는 통지와 보고의 범위를 확대할 수도 있다.

5 보호기준 및 필요 부합의 원칙과 가구단위의 원칙

(1) 보호기준의 법적 성질과 계산 기준

보호기준은 후생노동성 대신이 제정한 것에 따라, 「최저한도생활을 충분히 충족」 시켜야 하며, 고로 보호기준은 보호가 필요한 자 개인 혹은 가구의 실제필요에 반드시 부합되어야 한다(생보 제8조, 제9조). 또한 최저생활비를 구체적으로 측정하는 척도는 보호기준이며, 보호가 필요한 자가 보유한 자산과 기타를 충분히 활용하더라도 여전히 최저생활을 충족할 수 없다면, 생활보호금에서 부족한 부분을 지급한다. 그 밖에, 보호기준은 다시 일반기준과 특별기준으로 나눌 수 있다.

일반기준(통상적으로 이를 보호기준이라 한다.)은 후생노동성 대신이 생활보호법 제8조에 의거해, 8가지의 부조에 초점을 맞춰 각기 제정한 고시이다(「생활보호법의 보호기준에 근거」). 여기서, 고시의 법적 성질은 법규명령으로 간주된다. 하지만 보호기준은 헌법 제25조 「건강하고 문화적인 최저한도의 생활」을 구현하는 것으로, 만약 기타법령 혹은 시책의 지침을 따라야 할 경우, 고시의 형식을 취해서는 안 되며, 국회의 심의를 거친 법률 별표의 형식으로 제정해야 한다.

정부는 생활보호법 제11조에 규정하고 있는 8가지의 부조에 맞춰 일반기준을 각기 제정하였으며 동시에, 소비자물가 등의 지역 차이를 반영하기 위해서 이를



6개 등급으로 나누었다. 생활보조의 계산 기준은 1948년부터

「장바구니법」(시장에서 최저생활유지에 필요한 필수품을 구매한다고 가정하여 계산한 금액)을 도입한 이래로, 앵겔지수법(최저생활유지에 필요한 식료품비 지출을 계산한 후에, 이를 앵겔지수로 나누어 생활비를 계산한다.)과 격차축소방식(일반가구와 생활보호 수급가구간의 격차를 줄이는 것을 목적으로 하는 계산방식)등의 변천을 거친 후에, 1984년에 현행의 소비수준 균형방식을 도입하여 해당연도 일반국민의 소비동향예측을 고려하여, 전년도까지의 일반국민 소비실태에 맞추어 조정을 하고, 대체로 생활보조기준을 일반가구 소비지출의 70%정도로 설정한다. 하지만, 이 방식은 충분한 이론적 근거가 부족하며, 계산과정에서도 투명성이 결여되어 있어, 여전히 해결해야 할 과제들이 많다.

(2)강제 하향 조절된 생활보호기준 및 그 문제점

2013년, 정부는 사회보장심의회 생활보장기준부회(이하 「기준부회」라 한다)의 검증결과를 고려하여, 2013년도부터 2015년도까지, 단계적으로 생활부조기준(이하 「생활보호기준」이라 한다)액을 하향 조절하여, 합계 670억(약6.5%)엔을 삭감하였다. 감축액은 과거 두 번의 하향 조절(2003년도 0.9%, 2004년도 0.2%)을 훨씬 뛰어 넘으며, 수급가구 96%의 급부금이 감축되었고, 자녀가 있는 가구는 약10%정도 더 감축되었다. 그 중, 생활부조 자체가 가지고 있는 90억은 기준부회의 검증에 근거해 하향 조절되었고, 나머지 580억(생활부조 자체 510억 및 추가적인 보조 70억)은 2008년 이래로의 물가하락(통화긴축)을 이유로 삭감되었다. 하지만 기준부회는 제한적으로 검증결과를 밝혔을 뿐만 아니라, 물가하락을 이유로 한 기준 하향 조절에 대해서는 거론조차 하지 않았다. 생활보호기준이 연금과는 달리, 물가에 따라 조정되지 않는 것은 생활보호법을 제정할 때 생활보호기준이 하향 조절될 수도 있음을 결코 예상하지 않았다는 것을 알 수 있다.

다시 말해, 물가가 하락했다고 하지만 소비자물가지수에 따르면, 교양오락비는 대폭 하락하였더라도 의식주 측면의 하락폭은 극히 작으며, 수도·전기세 또한



인상된 기록이 있다. 결과적으로, 이번 하향 조절은 2012년 선거 시, 생활보호기준을 10%하향 조절할 것을 정권공약으로 내건 자민당이 주도한 것으로, 「삭감을 전제로」 하여야만 이번 생활보호기준 하향 조절이 있을 수 있는 것이라 할 수 있다. 자민당이 여당으로 되돌아가면서, 기준 하향 조절이 실제 시행되었다). 현재 많은 지역에서 이번 생활보호기준의 하향 조절이 위헌에 해당한다고 여겨 소송을 제기하고 있으며, 법정에서 생활보호기준 하향 조절의 계산 방법과 판단과정에 있어서의 합리성유무를 가려낼 것이다.

(3)특별기준

특수한 사유로 인해 보호가 필요한 자에 초점을 맞춰, 최저한도생활의 필요에 속하지만 일반기준 범위에는 들어 있지 않는 특수한 요구가 있을 경우, 후생노동성 대신이 특별기준을 제정할 수도 있다(앞서 언급한 「생활보호법의 보호기준에 근거」 참조). 특별기준은 고시의 형식을 취하지 않고, 해당 사례의 보호실시기관에 대해 개별통지를 발포한다.

행정 실무상, 후생노동성의 통지(사전에 지급사유, 항목, 상한액을 정한다)를 특별기준의 설정으로 간주하여, 보호실시기관은 일반기준에 규범화되어있지 않은 요구를 인정하고, 보호 사정을 진행할 수 있다.

문제는, 보호실시기관이 통지에서 정해지지 않은 사유 혹은 항목에 지급할 수 있는지, 그리고 규정 상한액을 초과하는 금액을 지급할 수 있는지에 있다. 이 점에 관해서는, 신체장애자에 대한 추가적 보조 중에서 타인간호수당의 특별기준(상한선 설정)과 관련된 소송(고소송)이 있었는데, 소송의 쟁점은 이 금액이 집에서 거주하는 중증신체장애자의 간병 수당을 지출하기에 부족하다는 것이었고, 그로써 이를 근거로 하는 보호 사정이 위법할 수도 있음을 의심하였다.

상소 후에 법원은 후생 대신의(당시) 폭넓은 재량을 인가하고, 해당 특별기준설정이 적법하다고 판정하였다(나고야고등법원 가나자와분원 2000년 9월 11일 판례시보 1056호 175면). 반면, 본 판례는 중증장애를 가진 원고가 가정에서 생활하고자 하는 의지를 충분히 고려하지 않아 논쟁의 여지가



남아있다.

특별기준의 통지는 법규명령이 아닌, 처리 기준을 명시하는 것이므로, 지방정부에 대한 법률상의 구속력이다(지방자치법 245조의 9). 그렇기에, 생활보호법 제8조의 전제는, 보호실시기관이 일반기준에서 규범화되어 있지 않은 최저생활필요를 인정할 권리를 가지며, 보호를 사정하는 것이다. 각기 다른 개별 사안에 근거하여, 이러한 보호 사정을 진행해야 할 의무가 있다. 주택부조의 특별기준 측면에서, 정부의 통지에서 정하고 있는 한도액을 초과하는 보증금을 신청하여 보호실시기관으로부터 기각 당한 사례에서, 법원은 신청자가 신체장애로 인해 낮은 층으로 이사를 가는 것이 최저한도생활을 유지하기 위한 필요사유라 여겨, 설령 임대료가 주택부조기준을 초과하는 주택으로의 이사일지라도, 이것이 보증금 지급의 대상에 속하지 않는 것은 아니라고 인정함으로써, 해당 기각처분을 취소하였다(후쿠오카지방법원 2014년 3월 11일 임금과 사회보장 1615=1616호 112면).

(4)보호기준의 설정

판례에서, 후생노동 대신의 보호기준에 대한 설정을 인정하여, 전문성과 정책성을 갖춘 시각으로 재량권을 행사하도록 하며, 재량권 초월과 남용의 상황에 한하는 설정만이 위법에 해당된다.(행정사건소송법 제30조).

아사히 소송 제1심판결(도쿄지방법원 1960년 10월 19일 행집 11권 10호 2921면)에서, 피고가 국가의 재정상황을 이유로 한 항변을 인정하지 않고, 최저생활기준의 규범성을 강화하였다. 하지만, 아사히 소송

제2심판결(최고법원대법정판결 1967년 5월 24일 민집 21권 5호 1043면)에서, 후생 대신(당시)이 현실적인 생활조건을 무시한 듯, 매우 낮은 생활수준을 설정한 일은 재량권의 초월 혹은 남용과 연관되는 것으로 위법에 속한다고 판결했다.

이와 같은 폭넓은 행정재량을 인가하는 것은 후생 대신이 보호기준을 설정할 때, 아래의 네 가지 생활 외적의 요소를 고려할 능력이 있음을 인정하는 것이다.

①당시 국민소득, 나아가 이것이 반영해내는 국가재정상태, ②국민의 일반적인



생활수준 및 도시와 농촌의 생활격차, ③저소득자의 생활정도 및 저소득층 인구가 전체 인구에서 차지하는 비율, ④일반적인 민정 및 예산분배 상황.

하지만 이렇게 되면, 정부가 국가재정 상태를 이유로, 최저생활기준을 최고법원이 이른바 「현실적인 생활조건을 무시」한 「매우 낮은 생활수준」에 가까운 수준으로까지 하향 조절할 수 있음을 허락하는 것과 같아진다.

(5) 필요부합의 원칙과 가구단위의 원칙

필요부합의 원칙(생보 제9조)은 아래의 두 가지점을 규범화하고 있다. ①보호의 종류, 정도, 방법은 효과적이고 보호를 필요로 하는 자의 실제 요구에 부합하여야 한다. ②보호기준은 보호의 정도를 정하여야 하며, 효과적이고 보호를 필요로 하는 자의 연령과 건강상태에 부합하는 보호를 실시하게 한다. 다시 말해, 이 원칙은 실시기관이 보호를 필요로 하는 자의 개별적 상황을 고려하여 생활보호법을 융통성 있게 해석하고 운용할 것을 요구한다.

이 원칙에 근거하여, 정부는 특정한 특수적 요구(연령의 증가 혹은 장애 등에 따른 요구)가 있는 피보호자의 실질적 최저생활을 보장하기 위해서, 특수적 요구에 초점을 맞춰 항목별로 추가적 보조를 제정하였다. 구체적인 항목으로는, 임산부 가산, 모자 가산(2006년 폐지, 2009년 복구), 신체장애인 가산, 간병보험 가산(후술), 동계 가산 등이 있다.

2006년, 70세 이상의 고령자에게 지급하는 노령 가산이 폐지되었다. 하지만 노령 가산을 폐지하는 것이 위법인지 아닌지가 쟁점이 되고 있는 일련의 소송에서, 후쿠오카고등법원판결((2010년 6월 14일 임금과 사회보장 1529=1530호 43면)은 노령 가산이 폐지 당한 과정을 상세히 분석하여(전문위원회의 의논 등을 포함), 폐지의 결정이 마땅히 고려해야 할 사항들에 대해 충분한 고려를 하지 않았고, 고려를 포함된 의견에 대해 제시한 평어 또한 명백히 합리성이 결여되어 있으며, 사회통념에 대조해보아도 이 폐지는 상당히 합리성이 결여되어 있음을 인정하고, 노령 가산의 폐지로 인해 생활보호에 불리한 변경을 야기한 점은 생활보호법 제56조(정당한 이유가 없는 불리한 변경을 금지한다)를 위반한



것으로 보아, 원고 승소 판정을 내렸다.

하지만, 제3심 최고법원판결(2014년 4월 2일 민집 66권 6호 2367면)은 생활보호법 제 56조의 적용을 부정하고, 원심의 판단이 생활보호법 제3조(최저생활의 원리) 및 해당 법 제8조 제2항(기준 및 정도의 원칙)을 위반한 것으로 보았으며, 동시에 생활보호법 제9조는 보호의 사정과 실시를 규정하는 것으로써 반드시 보호를 필요로 하는 자의 요구에 부합하여야 하며, 보호기준내용을 규정하는 것이 아니라는 법조를 이유로, 노령 가산의 폐지는 위헌으로 인정되지 않는다. 그러나, 이 법조는 만약 보호를 필요로 하는 자가 특수한 요구를 가진다면 생활보호의 내용을 특별히 고려하여 보호기준의 개정(가산의 감액, 폐지)을 승인한다는 것을 규정하고 있음을 고려해볼 때, 이 법조의 취지는 참작의 여지가 있다. 그 밖에, 노령 가산의 폐지 소송에서, 판결(오사카고등법원 2015년 12월 25일 임금과 사회보장 1663=1664호 10면)은 새로운 판단의 틀을 제시하기도 하였다. 이는 일본이 비준한 경제, 사회 및 문화 권리에 관한 국제조약에 포함되어 있는 제도 후퇴금지의 원칙으로, 법과 헌법을 해석하는데 적용되어 주목을 받았다.

다른 한편, 가구단위의 원칙(생보 제10조)는 공동가계가 있는 소비생활 단위로서의 가구에 기초하여, 생활보호 사정 및 생활보호금의 계산은 가구를 단위로 해야 함을 규정하고 있다. 주로 공동가계가 있는지의 여부로 동일가정인지 아닌지를 판단하고, 공동거주자인지 아닌지 혹은 부양의 의무 유무는 참고로만 여긴다. 피보호가구의 구성원은 모두 보호청구권을 가지며, 소송을 제기하여 생활보호 감액처분의 취소를 요구할 자격이 있다(후쿠오카고등법원 1998년 10월 9일 판례시보 994호 66면).

6 생활보호의 종류와 방법

(1) 생활부조와 교육부조

법으로 정한 생활보호의 종류는 생활부조, 교육부조, 생계부조, 주택부조, 의료부조, 간호부조, 출산부조, 장제부조의 7항목으로 나뉜다(생보 제11조). 생활부조는 의식과 기타 일상생활의 필요 및 교통의 필요를 대상으로 하여



지급하는 급부이다(생보12조). 보호방법은 재택보호를 원칙(생보30조)으로 하지만, 생활부조에는 재택생활보험금 이외에도, 보호시설 입주자의 입주보호 기본금, 입원환자의 일용품비용 및 돌봄시설 입주자의 기본생활비(기준생활비)까지 포함된다.

교육부조는 의무교육상에 필요한 교과서와 기타 학업용품, 영양가 있는 점심 및 기타 사항을 대상으로 하여 지급하는 급부이다(생보13조). 중학교에서 고등학교로의 진학률이 98%를 넘는 상황에서, 교육부조는 의무교육에 국한되어 있어 많은 비판을 받았다. 하지만 나카지마 소송의 최고법원 판결을 계기로, 고등학교 진학비용(교재비, 학비, 입학금, 통학비, 학습지원비 등)은 현재 생계부조로 지급할 수 있다.

(2) 주택부조

주택부조는 거주와 집 보수 등의 주택 유지의 필요를 대상으로 하여 지급하는 급부이다(생보14조). 행정실무상으로, 집세, 토지세, 집 보수비용 등 밖에, 이사에 필요한 보증금도 지급한다(이 상황은 특별기준으로 처리한다). 하지만 집세 측면에서의 주택부조기준(특별기준 포함)이 낮은 편으로, 특히나 이는 도시지역의 집세 수준을 반영해내지 못하기 때문에, 많은 생활보호 수급자들이 입주해 있는 주택은 국가(국토교통성)가 규정하고 있는 「건강하고 문화적인 주거생활」에 결코 미치지 못한다.

2015년도부터, 정부는 주택부조비를 삭감하였고(2015년도부터 2018년도까지 총 190억 엔을 삭감하였다), 도쿄 23구(1급지-1)에 살고 있는 2인 가구는 매달 수급액이 6000엔 감소하였다. 이러한 감액으로 인해, 이전에는 합리적이라 여겨져 전액 지급받았던 방세가 주택부조 기준액 중에서 「고액의 방세」가 되어, 수급자도 잦은 이사의 대상이 되어버리는 문제를 초래했다. 하지만 불합리한 이사 혹은 사실상의 강제 이사는, 고령자 혹은 신체장애인이 필요로 하는 지원을 받을 수 없게 할 수도 있으며, 특히나 고령자의 경우, 환경변화로 인해 치매에 걸리거나 혹은 건강상태가 악화될 수도 있다. 자녀가 있는 가정도 반드시 자녀로



하여금 전학을 가도록 해야 한다. 그렇기에, 피보호가구는 기준액을 초과하는 금액을 공익비용(빌딩관리보수비와 유사하다)로 고쳐 쓰는 등의 방식을 통해, 명목상의 방세를 기본액 이내로 맞춰놓고, 나아가 생활비를 절약하며, 자기희생을 통해 이사를 피하고자 한다. 후생노동성은 주택부조 감액과 상관된 국장에 통지를 보내, 과도적 조치로서 아래 세 가지 항목은 옛 기준에 적용할 수 있는 상황임을 명시하였다. ①이사가 병원왕복의 필요에 지장을 줄 때, ②이사가 통근 및 통학의 필요에 지장을 줄 때, ③친척 혹은 지역지원을 받는 고령자, 신체장애인, 이사가 이들의 자립에 지장을 줄 때. 현 단계의 과제는 이 과도적 조치를 어떻게 충분히 활용할 것인가에 있다.

일본은 기본인권에 속하는 거주에 대한 개념이 비교적 취약하여, 공공주택의 비율이 선진국가들 중에서도 현저히 낮을 편이다. 공공주택의 신청배율은, 전국평균이 6.6배이며, 도쿄 도시재개발은 23배에 달한다. 그리고 민간주택의 방면에서는, 현재 고임대료 주택이 끊임없이 증가하고 있으며, 저임대료 주택은 낡고 오래되어 점점 감소하고 있다. 그 밖에, 독거고령자는 늘 업자에 의해서 고독사망이 집을 「하자있는 물건」으로 만들 수도 있다는 것을 이유로 입주를 거부당한다. 이는 소득이 낮은 고령자 혹은 생활보호 수급자가 갈 곳을 없게 만들며, 열악한 거주환경에 머물 수밖에 없도록 한다. 2015년 4월, 가와사키 시에서 두 동의 간이거주지가 불에 타 10명이 목숨을 잃었고, 희생자의 대다수는 모두 생활보호 수급자였다. 2009년 3월 군마 현에서 무허가로 비용을 받고 있었던 노인의 집 「정양의 집TAMAYURA」에서 발생한 화재로 10명의 입주자가 사망하였고, 희생자의 대다수는 도쿄 도의 생활보호를 받는 고령자였다.

(3) 의료부조와 간호부조

수급자는 국민건강보험 및 후기고령자 의료의 피보험인에 속하지 않으며(국민건강보험법 제6조 제9호, 고령자의료확보상관법률 51조 제1호), 의료가 필요할 때, 의료부조를 받는다. 의료부조는 원칙상 현물지급(생보 제14조, 제34조)이며, 의료권을 발행하는 방식을 취한다. 이 진료방침 및 진료비는



국가건강보험을 본뜬 것으로, 기본적으로 사회보험의료에 상당하는 수준이다. 의료급부의 절대다수는 지정된 의료기관에 위탁되며, 지정 의료기관의 진료비 지출에 대해서는, 사회보험 진료비 지출기금에 의뢰할 수 있다(전법 제53조 제4항). 최근에 몇 건의 지정 의료기관의 규정위반을 폭로한 사건이 있었다. 이 때문에, 2013년의 법 개정은 지정 요건과 그것의 취소요건의 명확화를 제정(전법 제49조의 2, 제51조)하였을 뿐만 아니라, 지정의 갱신제도를 도입하여(전법 제49조의 3, 유효기간은 6년), 보고와 조사의 대상을 더욱 확대하였다(전법 제54조).

간호부조는 수급자를 반드시 간호보호법 제7조에 규정되어 있는 보호가 필요한 자 및 지원이 필요한 자로 규정하고, 이 내용과 간호보험 수급대상은 거의 같다(생보 15조의 2). 간호부조도 역시 원칙상 현물지급이며, 지정간호기관에 책임을 의뢰한다(전법 34조의 2). 65세 미만의 피보호자는 국민건강보험에 가입되어 있지 않기 때문에 간호보험을 적용할 수 없으며, 간호부조의 방식으로 바꾸어 보험에 상당하는 원조를 제공하고 간호한다. 상대적으로, 65세 이상의 피보호자는 개호보험 제1호 피보험자로, 보험비는 간호보험 가산의 명목으로 생활부조에 추가될 것이며, 간호부조로 본인부담 부분을 지급한다(10%의 비용).

(4) 출산부조와 생계부조 등

출산부조는 분만보조 등이 지급 대상이며(생보16조), 상제부조는 화장, 납골 및 기타 장례의 필요에 대해 원조한다(전법 제18조).

생계부조의 대상은 보호를 필요로 하는 자에 한하지 않고, 빈곤하여 최저한도생활을 유지할 수 없는 자에 대해서도 원조한다(생보 제17조). 그 중, 생계비급부는 생계유지만을 목적으로 하는 소규모사업이며, 예를 들어 요식업 가게 혹은 목공과 같은 자유업에 소요되는 자금, 기구 등의 비용이다. 또한 기능 학습비의 급부는 국가자격시험에 합격하는 등, 취업에 필요한 기능을 학습하기 위해 소비하는 비용이다(수업비, 교재비). 이 밖에도 취업준비금이 있는데, 이 항목은 확정취업자를 대상으로, 해당 취업에 필요한 복장, 신발 등의 치장비를



지급한다. 그 밖에, 앞서 언급한 바와 같이 고등학교 취학비용도 기능학습비의 급부범위에 해당된다.

이 8가지의 급부는 피보호자의 필요에 따라 단독으로 지급되며, 통합적으로 지급하는 것이 아니다(생보 제11조 제2항). 이러한 부조의 생활보호법 제11조를 열거하는 것이 단지 단순한 예시일 뿐인지, 아니면 열거를 제한한 것인지에 대한 쟁한 소송이 있었다(제2차 후지키소송). 이를 열거를 제한한 것으로 인정하여, 「신청거부처분」의 취소를 요구한 소송에서, 법원은 원고승소 판결을 내렸다. 하지만 원고는 소송에서 쓴 소송비와 변호사비로 인해 오히려 법원으로부터 생활보호법의 지급대상에 속하지 않음을 판정 받았다.

(5) 보호방법

생활부조는 재택보호를 원칙으로 한다(생보 제30조 제1항). 하지만 재택에서 보호할 수가 없거나, 보호 목적을 달성하기 어려운 상황이 있다거나 혹은 비보호자가 보호시설의 입주를 원한다면, 보호시설에 입주하여 보호를 행할 수 있다(전항의 단서). 하지만 피보호자의 의지를 위반하고 강제로 입주시켜서는 안 된다(전조2항).

과거에는 거주지가 없는, 보호를 필요로 하는 자가 주택에서 행하여지는 보호를 받고자 하는 의지를 고려하지 않고, 일률적으로 이를 보호시설에 입주하여 보호를 행해야 하는 대상으로 여겼지만, 보호실시기관이 현재 거주지가 없으나 자택에서 보호받기를 원하는 유랑민들에 대해서, 이를 「재택보호가 불가능함」이라 여기고, 보호시설에 강제로 입주시켜, 소송에서 이 보호사정을 위법으로 판정하여 취소되었다(오사카지방법원 2002년 3월 22일 임금과 사회보장 1321호 10면).

보호시설은 구급시설, 갱생시설, 의료보호시설, 보호소 공장, 수용시설을 포함한다(생보 제38조). 설립단위는 지방공공단체, 지방독립행정법인 및 사회복지법인, 그리고 일본 적십자회로 한정한다(전법 제41조).

최근 들어, 생활보호 수급자를 법률적 지위가 없는 시설, 심지어는 건축기준을



위반한 혐의가 있는 건축 등의 열악한 환경에 살게 하는 자들이 있다.

생활보호금에서 고액의 거주비를 수취하는 것으로, 이와 같은 「빈곤으로 돈을 버는」 상황이 점점 확대되어 사회문제가 되었다. 정부는 보호시설에 대한 관제감독을 강화하고, 피보호자가 적당한 거주지로 이사를 갈 수 있도록 지원하여야 한다.

7 보호실시제도와 실시과정

(1) 보호실시제도

생활보호의 실시기관은 도도부현(都道府縣)지사, 시(市)장 및 복지사무소 관리하는 정(町)·촌(村)장으로, 거주지가 없거나 거주지가 불분명한 보호가 필요한 자 혹은 긴급 상태에 처해 있는 보호가 필요한 자에 대해서, 해당지역의 관할 복지사무소의 보호실시기관이 보호의 책임을 져야한다(생보 제19조 제1항, 제2항). 복지사무소가 설립되지 않은 지역의 정(町)·촌(村)장도 보호가 필요한 자의 발견 및 조사, 보호신청의 수리 및 심사에 보내는 것, 그리고 응급보호의 실시를 집행하여야 한다(전조 6항 이하, 제25조 3항).

생활보호의 주요사무는 법으로 정한 수탁사무에 해당되며, 소위 법정 수탁사무는 국가가 마땅히 이행하여야 하는 직무에 속하지만, 국가가 적절한 처리의 필요성을 확보함에 기초하여, 특별히 법령규정에 따라 지방공공단체에 맡겨 처리하는 사무를 뜻한다(지방자치법 제2조 9항 1호, 제1호 법정 수탁사무라 한다).

그리하여, 통칭 보호실시요령이라 불리는 통지문서는 지방자치법 상의 처리기준에 속하며(지방자치법 제245조의 9), 이에 따라 사무감사를 실시한다(생보 제23조). 그 밖에, 보호를 실시하는데 필요한 비용은, 그의 4분의 3을 국가가 부담한다(생보 제75조).

보호실시기관의 권한은 해당관리의 행정청(복지사무소장)에 위탁할 수 있으며(생보 제19조 4항), 대다수는 위임의 형식을 취하고 있다. 복지사무소는 사찰 지도원과 생활보험 담당 요원(사회복지사)을 갖추고 있다. 이와 같은 직무는



반드시 사회복지 업무를 주재할 자격을 취득하여야 하며, 전임규정과 인원 수 배치 기준을 갖춰야 한다(사회복지법 제15조 이하). 일반시민이 위탁을 맡는 민생위원은 협력기관에 속한다(생보 제22조).

(2)보호신청의 원칙과 신청과 관련된 문제

생활보호법은 원칙상으로 신청에 기초하여 보호를 실시한다(생보 제7조).

입안자는 생활보호법이 국민의 보호청구권을 인정하는 것은, 제도상으로 신청이 곧 보호청구권을 행사하는 것이므로, 이를 기준으로 하여 보호를 실시하는 것이 목적에 부합하는 것이라 표했다. 여기서 알 수 있듯, 보호청구권은 신청권에 귀결된다.

2013년 법 개정 후, 보호 신청은 신청서 상의 필수 기재 사항을 기입하고 필수문서를 첨부할 의무가 있지만, 만약 해당 문서를 제출할 수 없는 특수한 사유가 있다면, 이러한 제한을 받지 않는다(생보 제24조 1항).

보호 신청은 요식 행위가 아니며, 신청의지를 확실히 밝히기만 한다면 구두로도 신청이 가능하다. 판례에서도 구두신청을 인정한 몇 건의 사례가

있다(사이타마지방법원 2013년 2월 20일 판례시보 2196호 88면). 2013년의 수정안에서, 이와 연관된 법률 조문은 신청행위와 신청서를 제출하는 데에 시간상의 간격이 존재하는 것은 법 개정 후에도 여전히 구두상의 보호 신청을 인정한다는 것을 드러내는 것으로 해석할 수 있다.

지금까지, 보호실시기관은 상담을 명목으로 신청서를 내어주지 않거나, 혹은 신청 희망자로 하여금 스스로 신청을 포기하게 하는 등의 위법적인 저지행위를 공공연하게 해왔으며, 간접적으로 아사사건과 자살사건 등의 비극이 끊임없이 일어나도록 하였다. 이런 까닭에, 후생노동성도 사무차관 통지를 보내어, 「보호 상담에 응함에 있어, 이는 보호자의 신청권을 침해할 수 없으며, 신청권을 침해할 우려가 있는 행위를 더욱 엄격하게 방지해야 한다.」고 표명하였고, 보호 신청권을 침해하는 행위에 초점을 맞춰 현장에 대해 경고를 내렸다. 2013년의 개정법에서, 원칙상으로 신청인은 서면 신청을 하여 「필요문서」를 제출 할



의무가 있다(생보 제24조 제2항). 하지만 현재 여전히 「필요문서」가 무엇을 가리키는지를 명시한 법령이 제정되지 않아, 해당 조문은 실제상으로 효력이 없는 것으로 전락했다.

그 밖에, 보호실시기관이 보호가 필요한 자의 신청을 받을 때, 신속하게 보호를 행하여야 하며, 그렇지 않으면 위법으로 판정될 수도 있다(후쿠오카지방법원 고쿠라분원 2011년 3월 29일 임금과 사회보장 1547호 42면 참조). 만약 보호가 필요한 자가 긴급 상황에 처한다면(긴급 상황과 관련하여서는 4(4)를 참고바람), 보호실시기관은 보호가 필요한 자가 신청하는 것을 기다리지 않고, 곧바로 자신의 직권으로 보호를 실시한다.

(3) 조사와 보호 사정

보호실시기관이 신청을 수리한 후에는, 보호의 필요유무 및 보호의 정도를 판단하기 위해서 반드시 보호가 필요한 자의 자산과 수입상황, 상황상태, 부양상태 및 기타 필요사항에 대한 조사를 행하여야 한다. 보호가 필요한 자가 신청 시 스스로 신고하고 제출한 자료 이외에도, 보호가 필요한 자의 주거장소를 조사하거나 또는 의사의 검사진단을 참고할 수 있다(생보 제28조 제1항). 그 밖에, 전문에서도 이미 언급한 바와 같이, 2013년의 개정법은 보호실시기관의 조사권한을 강화하였다(4(5)참고). 상술한 조사는 강제성을 가지지 않아, 보호가 필요한 자가 조사를 거절할 수 있으나, 만약 보호가 필요한 자가 보고를 행하지 않았거나 보고가 사실이 아닌, 또는 거주장소 조사를 거절·방해·회피하고, 검사진단 명령에 불복종할 경우, 보호실시기관은 이 신청을 기각 혹은 불리한 변경을 할 수 있다(생보 제28조 제5항). 일반적으로 기각과 변경은 보호가 필요한 자에 대한 제재가 아니라, 보호여부의 필요사항을 조사, 사정할 수가 없기에, 고로 적법한 보호사정을 행할 수가 없는 것으로 인정한다.

상술한 조사를 거쳐 보호실시기관은 보호여부와 보호의 종류, 정도 및 방법을 심사하여 결정할 수 있으며, 서면으로 신청자에게 통지하여야 하며, 또한 이 서면에 반드시 사정의 이유를 첨부하여야 한다(생보 제24조 제3항, 제4항). 보호



실시의 사정이 서면으로 이유를 명시해야 할 의무가 있는 까닭은, 보호실시기관이 보호의 종류, 정도, 방법까지 고려하여 부분신청을 거절할 수도 있기 때문이다. 만약 이유가 누락되어 있거나 명백히 사실을 위반한 거짓이유를 첨부한다면, 이 처분은 위법이다(도쿄지방법원 1993년 10월 25일 판례시보 1497호 112면). 그 외에, 과거의 판례와 통설 모두, 만약 특수한 사유 없다면, 서면에 표시된 이유의 내용과 정도가 처분을 받는 대상으로 하여금 보호실시기관이 어떠한 사실관계를 기반하는 것인지, 어느 법령을 적용한 것인지, 심판기준, 처분기준을 충분히 이해하도록 하고 나서, 해당처분을 내려야 하며, 추상적으로 처분의 근거를 제시한 것으로는 결코 충분하지 않다(최고법원 1985년 1월 22일 민집 39권 1호 1면, 최고법원 2011년 6월 7일 민집 65권 4호 2081면). 그 밖에, 보호의 불리한 변경처분도 마찬가지로 이 이유를 제시할 의무를 지닌다.

보호 사정의 통지는 신청일로부터 14일 내로 보내야 한다. 하지만 특수한 사유가 있다면, 예를 들어 부양의무자의 자산 및 수입상황 등을 조사하는데 시간을 들여야 한다면, 30일까지 연장할 수 있다(생보 제24조 제5항). 이 규정은 보호가 필요한 자가 신속히 보호를 받을 수 있도록 보장한다.

만약 30일 이내로 통지를 받지 못한다면, 신청자는 보호실시기관이 신청을 이미 기각한 것으로 볼 수 있다(전조 제7항. 기각처분으로 간주). 이 법조는 신청자가 신속하게 권리구제를 받을 수 있도록 하는데 의미가 있으며, 신청자는 기각처분으로 간주된 데에 대한 심사 진행을 요구할 수 있고, 또한 해당 처분취소의 소송을 제기할 수 있다.

(4) 피보호자에 대한 지도와 지시 및 불리처분

보호실시기관이 생활의 유지 및 개선, 그리고 보호목적의 달성하려면, 피보호자에 대해 필요한 지도 혹은 지시를 행해야 한다(생보 제27조 제1항). 보호실시기관은 피보호자의 자유를 존중하여야 하며, 필요한 최소한도의 지도와 지시만을 행해야 하며, 지도와 지시를 피보호자의 의지를 위반하고 강제 집행할 수 있는 행위로



해석해서는 안 된다(전조 제2항, 제3항). 다른 한편으로, 생활보호법은 피보호자가 필요한 지도와 지시에 준수할 의무가 있음을 규정하고, 만약 피보호자가 이 의무를 위반한다면, 보호실시기관은 보호변경과 폐지 등의 불리한 변경을 행할 수 있다(생보 제62조 제1항, 제3항). 불리한 변경을 행할 때, 반드시 서면으로 지도와 지시를 행하여야 하고(생활보호법 실행규정 제19조), 이 수속은 피보호자의 권리를 보호하는데 목적을 두는 것으로 규정한다. 서면의 지도와 지시가 결여된 생활보호 폐지처분이 위법이라는 판결이 있었다(고베지방법원 2011년 9월 16일 임금과 사회보장 1547호 42면).

행정실무상의 지도와 지시내용은 자산처분, 자료제출에 관한 요구 등을 포함하며, 포괄범위가 몹시 넓다. 지도와 지시는 「보호목적 달성의 필요」를 위한 것이다. 다시 말해, 이는 생활보호법의 목적 중에서 「피보호자의 자립 협조」를 달성하기 위함이다. 이 밖에, 지도와 지시의 내용은 반드시 분명하고 확실하여야 한다. 최고법원은 피보호자가 지정액까지의 수입증가를 요구한 것에 대하여 보호실시기관의 자의적인 행사를 금지하는 법령 및 지도와 지시의 명확화의 법령을 참조할 것을 지시하고, 서면지도와 지시의 내용은 해당 서면 그 자체에 기재하여야 함을 인정하며, 상술의 사항들을 고려한 후에 이 내용이 해당 서면 미기재의 사항에 포함된다고 볼 수 없다고 판결했다(본 건은 자동차처분)(최고법원 2014년 10월 23일 판례시보 2245호 10면).

지도와 지시의 법률적 성질에 관해서는, 지도와 지시를 준수하지 않는 것은 생활보호법 제62조 제3항에 의거해 불리한 처분을 내려야 하므로, 실질적인 규범력을 가지고 있다. 그렇기에 학술상 유력한 견해는, 이 성질이 행정처분에 속하므로 항고소송의 대상으로 여길 수 있다고 본다(행정사건소송법 제3조 제1항). 반면, 행정해석이 이 처분성을 부정하기 때문에, 설령 심사청구를 제기하여 지도와 지시의 취소를 요구하더라도, 이 처분성이 없음으로 인해 기각판결을 받을 것이다.

이미 인정된 보호는, 정당한 이유가 없다면 불리한 변경을 해서는 안 된다(생보 제56조). 불리한 변경은 보호의 폐지를 제외하고도, 정지 혹은 감액 및 종류 혹은 방법의 변경도 포함한다. 소위 「정당한 이유」는 보호필요성의 소멸(전법 26조),



혹은 전술한 지도와 지시를 준수하지 않음(전법 62조 3항) 등의 법정 요건 몇 법령(보호기준포함)개정에 부합하는 것을 의미한다. 하지만 행정사무상, 과거에는 폐지의 사유가 없어도 사전에 피보호자로 하여금 보호 해직서를 제출하게 하여, 이를 이유로 폐지처분을 행하는 방법을 볼 수 있었으나, 이러한 행위는 위법에 해당될 수도 있다.

지시와 지도를 준수하지 않을 때의 불리한 처분에 관해서, 비록 피보호자에게 해명의 기회를 부여할 의무가 있지만, 그 밖의 불리한 처분은 행정수속법 제12조(처분기준의 정립)와 제14조(이유의 제시)이외의 행정수속법 제3장에 관련된 법조(생보 제29조의2, 제62조 제4항, 제5항)를 적용하지 않는다. 생활보호의 불리한 변경은 피보호자의 생활에 중대한 영향을 미칠 수 있음을 고려하여, 모든 불리한 처분들은 사전에 해명의 기회를 부여해야 할 것이다.

8 생활빈곤자 자립지원법의 내용과 문제점

다른 한편, 2015년 4월부터 실시된 생활빈곤자 자립지원법은, 이의 목적을 「생활빈곤자의 자립촉진」(해당 법 제1조)이라 밝히고 있으며, 이에 대해 어떤 이들은 찬성하지만, 현 단계의 해당 법은 여전히 문제들로 가득하다.

이 법은 시정촌(市町村) 등의 지방정부가 가지는 두 가지의 필수적 업무를 규정한다. ①생활빈곤자의 자립상담 지원의 업무, ②생활빈곤자의 주택확보 급부금 지불의 의무(전법 제4조, 제5조), 그리고 한 가지 임의적 업무가 있다.

③생활빈곤자의 취업준비 지원의 업무. ③생활빈곤자의 취업준비 지원의 업무 이외에, 생활빈곤자의 임시생활지원의 의무, 생활빈곤자 가계상담 지원의 의무, 생활빈곤아동 학습지원의 업무, 그리고 기타 생활빈곤자 자립촉진에 필요한 업무도 포함한다(해당 법 제6조). 하지만, 많은 지방정부가 예산문제로 인해, 필수적 업무만을 집행하며, 임의적 업무를 아울러 살필 수가 없다.

필수적 업무에서, ①의 생활빈곤자의 자립상담 지원의 업무는 생활빈곤자의 자문에 응하고, 이를 위해 필요한 정보 혹은 건의를 제공하는 업무이다(해당 법 제2조 제2항). 상담자가 생활보호 신청을 반드시 건의해야 한다는 규정이 없으며,



통보의 의무 규정도 없기 때문에, 책임 요원은 본래 생활보호를 이용할 수 있는 하는 사람에 대해 언급을 회피하며, 그가 다른 생활빈곤자 자립지원의 업무를 이용하도록 유도할 수도 있다. 그래서 생활보호 신청을 고려하는 생활빈곤자들은 반강제적으로 생활빈곤자 지원의 업무에서 발길을 돌릴 수도 있다(하지만 이는 생활보호법 신청권을 침해하는 행위에 속한다). 근본적으로, 매 항목의 의무 모두가 생활빈곤자의 권리를 보장하지 않고 있다. 예를 들어 말하자면, 지원신청이 기각되더라도 재조사를 신청할 수가 없기 때문에, 이는 운용방식에 근거해 생활보호신청을 억제하는 수단으로 변해버릴 수도 있다.

그 밖에, ③에서의 취업준비 지원업무는 실업과 일반취업간의 공백기로, 직능훈련적 성질을 가진 「중간성 직업」에 종사하는 것을 허락하고, 실업으로 인해 빈곤에 빠진 사람으로 하여금 즉시 일반 직장으로 복귀할 필요 없이, 「직업훈련」을 이용하여 직전준비와 직능훈련을 행할 수 있도록 한다. 하지만 직업훈련업무는 최저임금법에 적용되지 않아 현재의 직업현황으로 고려하여 볼 때, 국가 및 공공기관이 이 업무에 대한 규범과 참여가 결코 충분하지 않는 것은, 생활빈곤자가 임금이 최저임금을 밑도는 악덕기업에 고용되는 것을 야기하는 것으로, 이러한 기업들의 난폭한 행동의 온상이 될 수도 있다. 또한 줄곧 일반직장으로 복귀하지 못하고, 중간성 직업에의 종사만을 지속하고 있는 자는 직업훈련업무의 근본목적에 위반하는 상황을 초래할 수 있다. 본래, 생활빈곤자 직업 방면의 자립지원을 행하는 것에 대해서는, 그로 하여금 우선적으로 생활보호를 신청하도록 하여, 생활보호를 받은 후에 다시 직업지원을 행해야 한다. 하지만 생활빈곤자 자립지원제도는 생활보호자의 최저생활을 보장하고 있지 않을 뿐 아니라, 그로 하여금 단기간 내에 바로 직장에 들어가도록 하고 있기에(또한 임금은 최저임금을 밑돈다), 이러한 제도는 생활빈곤자가 생활보호제도를 이용하는 것을 저지하도록 하는 데 쓰일 수도 있다.

재무성의 재정제도 등 심의회는 「헤이세이 27년도 예산배정 등에 관한 회의」(2014년 12월 25일)에서, 생활빈곤자 자립지원법이 「확실하게 생활보호수급자를 감소시키는 효과를 달성했지만, 변함없이 치밀하게 검증을 행하여야 한다.»라고 밝혔다. 정부(또는 재정을 책임지는 재무성을 말한다)의



목적은 생활빈곤자 자립지원법을 통해 생활빈곤자의 생활보호제도에 대한 이용을 제어하고, 생활보호수급자를 줄이는 것으로, 이로써 생활보호금의 증가를 억제하고자 하는 것이다. 그렇기에 해당 제도의 향후 운용에 대해 충분히 주시하여야 한다.

9 생활보호법과 생활빈곤자 자립지원법의 과제

몇 년 간, 생존권소송을 명목으로 생활보호와 관련된 집단소송이 연이어 끊이지 않았다. 이러한 소송은 전술한 노령 가산 폐지소송에서 시작되어, 현재는 생활보호기준 하향 조절 하나에 초점을 맞춰 끊임없이 위법·위헌소송을 제기하고 있다. 이 소송과 노령 가산 소송은 같지 않으며, 소송의 쟁점은 기준 자체의 하향 조절이었기 때문에 법원의 판결은 주목을 받았다.

생활보호법의 과제는 무엇보다도 운용방면에 있으며, 보호실시기관은 민중으로 하여금 근로능력이 있는 자가 만약 능력을 활용할 수 있는 직장이 없을 경우, 생활보호를 이용할 수 있음을 알게 하여야 한다. 취직하였으나 자산이 없거나, 임금이 최저생활비에 충족되지 못하는 경우에도 생활보호를 이용할 수 있다. 적극적으로 의견을 제시하며, 생활보호를 충분히 활용하여야 한다.

그 밖에, 생활보호법 제24조를 다시 수정하여, 생활보호 신청이 불요식행위로 명확히 제정하여 신청 방식을 간소화하고, 영국과 같이 우체국에 신청문건을 구비해 두어 기입해 보내면 즉시 신청이 가능한 기제를 갖춰야 한다. 신청의지를 명확하게 나타내기만 하면 구두 신청이 가능하며, 규정된 신청문건이 없으면 일반 종이 위에 신청에 필요한 사항을 기입하는 것도 합법적 신청에 해당된다. 상술한 사항을 대중들에게 보급하는 동시에, 되도록 속히 보호권의 저지행위와 보호의 강제해직 등의 위법 운용을 개선시켜야 한다.

또한, 생활보호법 자체도 근본부터 수정을 하여야 한다. 생활보호 수급자의 권리성을 명시하여, 「생활보호」를 「생활보장법」으로 바꿈으로써 오명을 떨치고, 연관된 법령의 문구를 개정하여, 법률에서 신청권을 침해해서는 안 됨을 명시하고, 모든 신청을 반드시 수리해야 한다. 행정수속법상에서도 물론 이와



같다(해당 법 제7조 참조). 하지만 위법의 운용이 끊임없이 나타나고 있기 때문에, 고로 여전히 법률상의 명시가 필요하다. 개인 신청권 이외에도, 개인은 필요한 건의와 지원을 청구할 권리가 있으며, 행정방도 정보를 제공할 의무를 가진다는 것을 명기하여야 한다.

이 뿐만 아니라, 법률로써 기준설정과 관련된 광범위한 입법재량을 규범화하고 보호하기 위해, 최저생활비 계산과정의 투명성을 높이는 동시에, 최저생활비 계산방식의 이론적 근거를 새로이 검토하여야 한다(전술한 생활보호법기준 하향 조절의 위헌소송 중에서, 기준 하향 조절 판단과정의 불투명성과 자의성 또한 쟁점 중 하나이다). 그리고 보호기준은 후생노동 대신이 고시를 발표하는 방식을 취하는 것이 아니라, 법률 별표형식을 취하는 것으로 개정하고, 보험기준개정에 대한 국민 감찰자도 없어서는 안 된다.

이 밖에, 노령 가산의 부활 및 보충성의 원칙(제4조)에 초점을 맞춰, 이른바 「자산」, 행정재량을 규범에 맞도록 하기 위해, 생활보호법에서 제정하는 원칙규정을 제외하고, 의료부조 혹은 주택부조 등의 항목들의 개별적인 이용에 있어서, 수입과 자산요건을 완화하는 등의 개정을 고려해보아야 한다.

생활빈곤자 자립지원법의 방면에서, 법 개정을 통해 국가와 지방정부가 각 사무소가 부담하는 책임 및 이용자의 권리성에 대해 명시하고, 예산을 투자해서 각 사무에 초점을 맞춰 전국공통의 기준을 제정해야 한다. 구체적으로 말하자면, 자문 사무를 책임지는 창구에는 상담자가 생활보호를 제안하는 것을 의무로 하며, 주택확보 급부금을 높이고, 취업훈련 사무에 최저임금을 적용하는 등은 반드시 수정하여야 한다.

상술한 매 항목들은 모두 입법과 개정을 거쳐 생활보호 및 생활빈곤자 자립지원법 이용자의 권리를 보장하며, 개별적인 지원활동 이외에, 정치적으로 입법운동도 필요하다.