

## “2002 최저생계비 결정”에 대한 장애인 인권 침해 헌법소원청구

### 1. 사건개요

### 2. 헌법소원심판청구서(최옥란)

### 3. 헌법소원심판청구서(이승연, 박정자, 이공열)

### 4. 신문기사

- “26만원으로 당신이 살아보라!”, 인권하루소식(2001.12.04)
- “장애인가구 추가 지출 외면... 행복추구권 침해”, 인권하루소식(2002.05.14)
- “[성명서] 묵과할 수 없는 경찰의 폭력만행을 즉각 중단하라 - 故 최옥란 씨 죽음에 붙여“, 민주사회를위한변론(2002.3/4 통권제45호)

2001년 12월 8일 고 최옥란씨는 보건복지부장관이 2001년 12월 1일자로 결정, 공포한 2002년도 최저생계비에 대해 헌법소원을 제기했다. 현행 최저생계비 결정 내용이 장애인이 없는 통상적인 가구와 장애인이 있는 가구의 최저생계비 차이를 전혀 반영하지 않은 채 심지어 대도시 가구가 아닌 농촌의 중소도시 가구를 기준으로 한 것이기 때문에, 대다수 대도시 장애인 가구는 통상적인 도시 가구보다 추가적으로 부담하는 각종 생계비에 해당하는 부분만큼 법률상의 불이익을 입고 있으며, 이로 인하여 헌법 및 법률에서 장하고 있는 “인간다운 생활을 할 권리”를 본질적으로 침해당하고 있다는 이유였다. 장애인의 경우, 월 평균 15만8천원의 장애로 인한 추가 생계비가 지출되고 있지만, 국민기초생활보장법에서는 대상자 선정기준이나 급여에 이 부분이 반영되지 않고 있으며, 부가급여인 장애수당은 1.2급 중 중 장애인 등 한정된 대상자에게 월 4만5천원을 지급하고 있어, 장애로 인한 추가 비용을 장애인 개인이 부담해야 하는 상황에 있다. 최씨는 뇌성마비 1급 1호인 중증지체장애인으로 국민기초생활법 제5조 제1항에서 정한 부양의무자가 없는, 법 제2조 제1호에서 정한 “수급권자”로서, 국민기초생활보장법 시행 이전에는 생활보호대상자로서, 시행 이후에는 법률상의 수급자로서 급여를 지급받아 왔다.

그러나 최씨가 아이의 양육권 및 최저생계비 수급권 문제 등을 비판해 자살을 시도, 2002년 3월 26일 사망함에 따라 자동으로 헌법소원의 내용이 소멸됐다. 이에 같은 해 5월 13일 아침 11시 서울지역실업운동연대·장애인실업자종합지원센터 등 장애인·복지 단체들은 서울 명동성당에서 기자회견을 열고 “국가가 결정·공포하는 최저생계비가 실질적으로 빈곤계층의 최저생계를 보장하지 못해 행복추구권 등 헌법상 기본권에 위배된다”며 고 최옥란 씨의 49세를 맞아 헌법소원 심판을 재청구한다고 밝혔다. 최씨와 마찬가지로 정신지체 1급 장애인이자 국민기초생활보장법 상 수급권자인 이승연씨가 14일 헌법소원을 재청구하게 됐다. 이씨는 역시 정신지체 1급 장애인인 어머니(박정자)와 67세의 아버지(이공열)와 함께 살고 있다. 3인 가구에 대해 보건복지부가 정한 최저생계비는 78만6천8백27원으로 의료비·교육비 등을 제하면 순수 현금급여액은 69만2천7백22원이다. 복지부는 ‘2000년 장애인 실태조사’ 결과, 장애인가구는 일반가구보다 평균 15만7천9백원의 추가 생계비가 더 든다고 밝힌 바 있지만 정작 최저생계비에는 장애인 가구의 경우 생계비가 추가로 지출된다는 점이 반영되지 않았다.

따라서 보건복지부장관이 장애인에 대한 가구별 특성을 감안하지 않고 일률적으로 비장애 가구를 기준으로 하여 “2002년도 최저생계비 결정”을 한 것은 장애인 수급권자에 대하여 헌법 제10조의 행복추구권을 침해하였을 뿐 아니라 장애인에게 소요되는 추가적인 최저생계비를 반영하지 않음으로써 불합리한 차별을 금지하는 헌법 제11조의 평등권조항을 위반한 것이다. 대상 선정과 생계급여액에 있어 장애인가구는 비장애인가구와 비교하여 많은 제약과 차별을 감수해야 하는 관계로 심각한 헌법상의 평등권 침해 등 형평성의 문제가 발생하게 되었다는 것이 그 근거이다. 또한 장애인가구가 장애로 인한 추가지출 비용이 포함되지 않은 채 비장애인가구와 동일한 생계급여를 받을 경우, 장애인가구는 생계급여의 상당부분을 장애로 인한 추가비용으로 지출함으로써 인하여 비장애인가구와 비교하여 상대적으로 낮은 생계급여를 받는 것이 되며, 이는 최저생계비 이하의 장애인 가구에 대한 “인간다운 생활을 할 권리”를 박탈하는 것이 되므로 장애인에게 보장된 헌법 제34조 제1항의 인간다운 생활을 할 권리를 침해한 위법적인 공권력 행사임이 분명하므로 이 규정은 헌법에 위반된다. 반드시 “장애인 가구 등 가구별 특성이 고려된 내용의 최저생계비로 개정, 시행되어야 한다.

# 헌법소원심판청구서

청구인 최 옥 란

광명시 하안3동

청구인소송대리인 변호사 이 찬 진

서울 서초구 서초동

피청구인 보건복지부장관

2002년도 최저생계비 결정고시처분위헌확인 의 소

## 청 구 취 지

“보건복지부장관이 2001. 12. 1.자로 공표한 2002년도 국민기초생활보장 최저생계비 결정”은 헌법에 위반된다.”

라는 재판을 구합니다.

## 침해된 권리

헌법 제10조 행복추구권, 헌법 제11조 제1항 평등권, 제34조 제1항 생존권적 기본권

## 침해의 원인

보건복지부장관이 2001. 12.1.자 결정,공표된 국민기초생활보장 최저생계비

## 청구원인

### 1. 당사자의 지위

가. 청구인은 1966.6.5.생인 뇌성마비 1급 1호인 중증지체장애인으로 국민기초생활보장법 제5조 제1항에서 정한 부양의무자가 없는 법 제2조 제1호에서 정한 “수급권자”이며, 국민기초생활보장법(이하 ‘법’이라고 함) 시행 이전에는 생활보호대상자로서, 시행 이후에는 법률상의 수급자로서 급여를 지급받아 왔으며(갑제1호증 의료급여카드) 현재도 아무런 소득이 없는 중증 장애인으로 2002년도의 법률상의 수급권자로서 급여를 지급받을 지위에 있습니다.

나. 피청구인은 법 제6조에 따라 최저생계비를 결정하고, 이를 집행하는 법률상의 ‘보장기관’입니다.

### 2. 관계법령의 검토

가. 헌법

0 제10조 ‘모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리를 가진다.’

0 제11조 제1항 ‘모든 국민은 법앞에 평등하다. 누구든지 성별,종교 또는 사회적 신

분에 의하여 정치적,경제적,사회적,문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.'

0 제 34조 제1항 '모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 갖는다.'

제5항 '신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다.'

나. 국민기초생활보장법(수급권자의 권리 관련)

0 법률 제1조(목적) '이 법은 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 한다.'

0 법률 제2조 제1호 "수급권자"라 함은 이 법에 의한 급여를 받을 수 있는 자격을 가진 자를 말한다.

제6호 "최저생계비"라 함은 국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용으로서 제6조의 규정에 의하여 보건복지부장관이 공표하는 금액을 말한다.

0 법률 제4조(보장의 기준 등)

① 이 법에 의한 생활보장은 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것이어야 한다.

② 이 법에 의한 급여의 기준은 보건복지부장관이 수급자의 연령,가구규모,거주지역 기타 생활여건 등을 고려하여 급여의 종류별로 정한다.

0 법률 제5조(수급권자의 범위)

① 수급권자는 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자로서 소득인정액이 최저생계비 이하인 자를 말한다.

0 법률 제6조(최저생계비의 결정)

① 보건복지부장관은 국민의 소득 지출수준과 수급권자의 생활실태,물가 상승률 등을 고려하여 최저생계비를 결정하여야 한다.

#### 0 법률 제7조(급여의 종류)

- ② 이 법에 의한 급여는 제1항 제1호의 생계급여와 수급자의 필요에 따라 동항 제2호 내지 제7호의 급여를 함께 행하는 것으로 한다. 이 경우 급여의 수준은 제1항 제1호 내지 제4호 및 제7호의 급여와 수급자의 소득인정액을 포함하여 최저생계비 이상이 되도록 하여야 한다.

### 3. 국민기초생활보장법의 제정 배경과 주요 내용

#### 가. 제정 배경

과거 '생활능력없는 국민'에 대하여는 생활보호법에 따라 국가 및 지방자치단체가 공공부조 제도를 시행하여 오다가 97년 IMF구제금융 시행이라는 초유의 경제적인 위기 상황에서 대량실업과 상당수 국민들의 빈곤층으로의 전락이라는 국가적인 위기에서 과거의 생활보호제도로는 '누구든지 절대적 빈곤층으로 전락될 수 있는 상황에서 적절한 사회안전망 역할을 할 수 없다'는 것이 입증되었습니다. 실제로 구조조정에 따른 대량실업으로 근로능력 있는 빈곤 인구가 급증하고 자살, 노숙자 증가, 가정해체 등 사회문제가 확대되었습니다. 그러나, 기존의 생활보호제도는 근로능력자에게는 생계비를 지급하지 않는 것이 원칙이었으므로 최후의 사회안전망으로서 한계가 그대로 드러난 것이었습니다. 그리하여 적어도 '최저생계비' 이하의 소득을 가진 수급권자에 대하여는 해당 가구별 소득과 최저생계비의 차액에 대하여 그 소득을 보충하는 생계급여 등을 지급함으로써 최저생계비 이상의 생활 수준을 실정법상으로 보장하고, 해당 최저생계비 이하의 소득을 가진 자에 대하여는 그 보충급여를 청구할 수 있는 법률상의 권리를 보장하는 내용으로 99.12. 7.자 법률 제6024호 국민기초생활보장법을 제정 시행하기에 이른 것입니다. 이와 같은 법률 제정의 배경은 '가난의 책임은 그 개인뿐만 아니라 사회에도 있다'는 빈곤관의 일대전환에 힘입은 바 컸다는 것 역시 사실이라고 하겠습니다.

#### 나. 국민기초생활보장제도의 주요 내용

○ 수급대상자

- 소득 및 재산이 일정 기준 금액 이하이고, 부양능력이 있는 부양의무자가 없는 자

○ 급여내용 및 수준

- 가구의 소득이 최저생계비보다 부족한 만큼을 지원하여 모든 수급자가 최저생계비 이상이 되도록 맞춤 급여

○ 근로능력자의 자립 지원

- 근로유인을 위한 근로소득공제제도 도입
- 근로능력자에 대해서는 스스로 일자리를 찾거나, 직업훈련, 공공근로, 자활공동체, 자원봉사 등에 참가를 조건부로 생계비 지급
- 근로의욕과 근로능력, 가구여건 등을 감안하여 자활지원프로그램 및 사회복지서비스를 제공

<생활보호제도와 기초생활보장제도 비교>

| 구분       | 생활보호법   | 국민기초생활보장법   |
|----------|---|---|
| 법적용어     | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국가에 의한 보호적 성격</li> <li>- 보호대상자, 보호기관</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 저소득층의 권리적 성격</li> <li>- 수급권자, 보장기관, 생계급여 등</li> </ul>  |
| 대상자 선정기준 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 소득과 재산이 기준 이하인 자</li> <li>※ '99년 - 소득 23만원(인·월)</li> <li>- 재산 2,900만원(가구)</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 2002년까지</li> <li>소득평가액과 재산이 기준 이하인 자</li> <li>○ 2003년부터</li> <li>소득인정액이 최저생계비 이하인 자</li> <li>※ 소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 소득환산액</li> </ul>  |
| 대상자 구분   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 인구학적 기준에 의한 대상자 구분</li> <li>- 거택보호자 : 18세미만 아동, 65세이상 노인 등 근로무능력자</li> <li>- 자활보호자 : 인구학적으로 경제활동 가능한 근로능력자</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 근로능력에 따른 대상자 구분</li> <li>- 근로무능력자는 조건없이 급여</li> <li>- 근로능력자는 자활사업참가 조건부 급여</li> </ul>  |
| 급여수준     | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 생계보호</li> <li>- 거택보호자에게만 지급</li> <li>○ 의료보호</li> <li>- 거택보호 : 의료비 전액지원</li> <li>- 자활보호 : 의료비의 80%</li> <li>○ 교육보호 : 중·고생자녀 학비 전액 지원</li> <li>○ 장제보호, 해산보호 등</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 생계급여</li> <li>- 모든 대상자에게 지급</li> <li>○ 주거급여 신설</li> <li>- 임대료, 유지수선비 등 주거안정을 위한 수급품</li> <li>○ 긴급급여 신설</li> <li>- 긴급필요시에 우선 급여를 실시</li> <li>○ 의료·교육·해산·장제보호 등은 현행과 동일</li> </ul> |
| 자활지원 계획  | <신설>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 근로능력자 가구별 자활지원계획 수립</li> <li>- 근로능력, 가구특성, 자활욕구 등을 토대로 자활방향 제시</li> <li>- 자활에 필요한 서비스를 체계적으로 제공</li> </ul>   |

# 1. 피청구인 결정의 2002년도 국민기초생활보장 최저생계비 결정의 위헌성

가. 피청구인의 2001. 12. 1.자 2002년도 국민기초생활보장 최저생계비 결정, 공표 내역

(1) 피청구인이 2001. 12. 1.자로 결정,공표한 2002년도 최저생계비는 가구규모별 및 현금 급여기준별로 다음과 같습니다. (갑제2호증 2002년도 최저생계비, 보건복지부 보도자료)

**<가구규모별 2002년도 최저생계비>**

| 가구규모    | 1인가구    | 2인가구    | 3인가구    | 4인가구    | 5인가구      | 6인가구      |
|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|-----------|
| 금액(원/월) | 345,412 | 572,058 | 786,827 | 989,719 | 1,125,311 | 1,269,809 |
| 2001년도  | 333,731 | 552,712 | 760,218 | 956,250 | 1,087,256 | 1,226,868 |

**<2002년도 현금급여기준>**

| 가구규모    | 1인가구    | 2인가구    | 3인가구    | 4인가구    | 5인가구    | 6인가구      |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|
| 금액(원/월) | 304,100 | 503,639 | 692,722 | 871,348 | 990,723 | 1,117,939 |

※ 현금급여기준은 최저생계비에서 의료비·교육비 및 타법령 지원액을 차감한 금액으로서, 소득이 전혀없는 수급자에게 현금으로 지급되는 최고금액 기준임(생계비·주거비)

- 수급자에게는 현금급여기준금액에서 가구소득을 제외한 금액을 생계비·주거비로 지급함(주거비 일부는 점검·수선서비스로 대체가능)
- 단, 교육비·의료비는 해당 가구원이 있는 경우 별도지급

(2) 위에서 살펴 본 바와 같이 피청구인은 법률상의 최저생계비를 결정함에 있어서 장애인가구 등 가구별 특성을 고려함이 없이 단지, 가구별 인원수만을 기준으로 하여 최저생계비를 결정하였음은 증거상 명백합니다.



## 나. 인간다운생활을 할 권리 및 행복추구권의 헌법적 보장

- (1) 헌법 제10조 '모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리를 가진다.'고 하여 행복추구권을 보장하고 있고, 제11조 제1항에서는 '모든 국민은 법앞에 평등하다. 누구든지 성별,종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적,경제적,사회적,문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.'고 하여 평등권을 규정하고 있으며, 제 34조 제1항은 '모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 갖는다.'고 규정하고 있으며, 같은 조 제5항에서는, '신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다'고 규정하여, 헌법은 '생활능력없는 국민'들에 대하여 국가에 대하여 '인간다운 생활을 보장할 것을 청구할 수 있는' 이른 바 '생존권적 기본권'을 명시적으로 보장하고 있습니다. 이에 따라 제정된 국민기초생활보장법 제4조 제1항은 "이 법에 의한 생활보장은 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것"이어야 한다고 규정하고 있습니다.

헌법재판소에서는 97.5.29.선고 94헌마33호 94년도 생계보호기준위헌확인 사건에서 "— 위와 같은 헌법 규정이, 입법부나 행정부에 대하여는 — 행위의 규범으로 작용하지만, 헌법재판에 있어서는 다른 국가기관, 즉 입법부나 행정부가 국민으로 하여금 인간다운 생활을 영위하도록 하기 위하여 객관적으로 필요한 최소한의 조치를 취할 의무를 다하였는지를 기준을 국가기관의 행위의 합헌성을 심사하여야 한다는 통제규범으로 작용한다."고 판시함으로써 그 구체적 권리성을 인정하고 있습니다.

- (2) 한편 법률 제2조 제6호에서 ["최저생계비"라 함은 국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용으로서 제6조의 규정에 의하여 보건복지부장관이 공표하는 금액을 말한다.]라고 규정하고 있고, 법률 제6조(최저생계비의 결정) 제1항은 [보건복지부장관은 국민의 소득 지출수준과 수급권자의

생활실태, 물가상승률 등을 고려하여 최저생계비를 결정하여야 한다.]라고 규정하고 있으며, 제7조 제2항에서는 “---이 경우 급여의 수준은 제1항 제1호 내지 제4호 및 제7호의 급여와 수급자의 소득인정액을 포함하여 최저생계비 이상이 되도록 하여야 한다.”고 규정하고 있습니다. 법률에서 최저생계비는 수급자 선정 소득기준과 수급자에게 지급되는 생계급여의 기준으로서 이는 헌법상의 행복추구권 및 “인간다운생활을 할 권리”를 실정법상으로 집행하기 위한 최소한의 법정 기준이라고 할 것이고, 그 기준은 반드시 “인간다운 생활을 할 권리”를 침해하여서는 아니될 것이며, 더욱이 수급권자들의 평등권을 침해하여서는 아니될 것입니다.

#### 다. 현행 최저생계비의 장애인 가구에 대한 위헌적인 차별

(1) 현행 최저생계비 결정 내용에는 장애인이 없는 통상적인 가구와 장애인이 있는 가구의 최저생계비 차이를 전혀 반영하지 않은 채 심지어 대도시 가구가 아닌 농촌의 중소도시 가구를 기준으로 하여 가구의 인원수를 기준으로 한 것입니다. 이로 인하여 대다수 대도시 장애인 가구는 통상적인 도시가구보다 추가적으로 부담하는 각종 생계비에 해당하는 부분만큼 법률상의 급여를 지급받지 못하는 법률상의 불이익을 입고 있으며, 이로 인하여 헌법 및 법률에서 정하고 있는 “인간다운 생활을 할 권리”를 본질적으로 침해당하고 있는 것입니다.

(2) 특히, 사회구조적인 조건으로 인하여 사회보장제도에 가장 많이 의존해야 하는 장애인의 경우, 기대와는 달리 장애인가구의 특성이 고려되지 않아 수급자 선정, 급여 수준 그리고 자활지원사업에의 참여 등 전반적인 부분에서 불합리한 제도로 인하여 심한 고통을 받고 있습니다.

장애인의 경우, 월 평균 158천원의 장애로 인한 추가 생계비가 지출되고 있지만, 대상자 선정기준이나 급여에 이 부분이 반영되지 않고 있으며, 부가급여인 장애수당은 1,2급 중증 장애인 등 한정된 대상자에게 월 4만5천원을 지급하고 있어, 장애로 인한 추가 비용을 장애인 개인이 부담해야 하는 상황에 있습니다.

이러한 문제점 등이 정비되지 않는다면 전 국민의 최저생활을 보장하기 위해 시행된 국민기초생활보장법의 제도의 취지가 상실될 뿐 아니라 근로취약계층인 장애인계층의 빈곤문제는 탈피되지 못할 것입니다.

## 라. 현행 2002년도 최저생계비의 장애인 수급권자에 대한 위헌적인 차별의 구체적인 내용

- (1) 보건복지부에서 발표한 “2000년 장애인실태조사”에 따르면 장애인가구는 보장구·의료비·간병비·특수교육비 등의 추가 지출로 인하여, 장애유형·등급별로 다양하나 평균적으로 월 157,900원의 추가 생계비를 지출하는 것으로 나타나고 있습니다.(갑제3호중 “2000년도 장애인실태조사” 참조)

【장애인의 장애로 인한 추가 지출비용】

단위 : 천원

| 구분         | 지체 장애 | 뇌병변 장애 | 시각 장애 | 청각 장애 | 언어 장애 | 정신 지체 | 발달 장애 (자폐) | 정신 장애 | 신장 장애 | 심장 장애 | 계    |
|------------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|------------|-------|-------|-------|------|
| 총 추가비용     | 132.6 | 199.0  | 86.1  | 124.9 | 132.4 | 217.5 | 338.0      | 147.0 | 383.9 | 192.7 | 1579 |
| 교통비        | 35.5  | 25.2   | 17.1  | 12.5  | 24.4  | 44.0  | 54.1       | 27.3  | 64.7  | 24.1  | 291  |
| 의료비        | 67.9  | 130.1  | 39.7  | 24.7  | 85.1  | 67.6  | 30.6       | 109.7 | 287.5 | 153.7 | 833  |
| 교육비        | 2.0   | 1.6    | 0.9   | 6.8   | 10.1  | 91.5  | 191.9      | 0.0   | 0.0   | 0.0   | 75   |
| 보호·간병인     | 5.8   | 27.4   | 4.0   | 1.3   | 11.0  | 0.7   | 17.8       | 1.0   | 26.5  | 6.5   | 96   |
| 보장구 구입·유지비 | 15.3  | 7.8    | 12.2  | 64.7  | 1.2   | 0.7   | 0.8        | 0.0   | 4.8   | 1.2   | 156  |
| 기타         | 1.6   | 6.1    | 1.5   | 5.8   | 0.0   | 11.6  | 25.5       | 12.3  | 0.4   | 7.3   | 42   |

- (2) 그러나 현행 최저생계비는 장애 유·무와 관계없이 일률적으로 정해져 있어 상대적으로 비장애인가구와 비교하여 장애인가구는 아무런 법률상의 근거없이 수급자 선정과 생계급여액에서 명백하게 위법한 차별을 받고 있는 것입니다.

(가) 수급자 선정과 관련하여

- 1) 수급자 선정 기준 중 재산기준은 소득평가액이 기준보다 낮은 가구를 수급 대상으로 규정하고 있습니다.

\*소득평가액 산정방식 (시행규칙 제2조)

$$\text{소득평가액} = \text{실제소득} - \text{가구특성에 따른 지출요인을 반영한 금품} - \text{근로활동을 통해 얻은 소득에 대한 공제액}$$

그러나 소득평가액의 기준이 되는 최저생계비에 장애가구의 추가비용이 포함되어 있지 않고, 소득평가액에서도 장애가구의 추가 생계비 지출 비용이 공제되지 않고 있습니다.

- 2) 이로 인하여 현행 산정방식은 장애로 인한 추가생계비 지출이 최저생계비에도 소득평가액에도 반영되지 않아, 장애인가구는 상대적으로 수급권자 선정에 있어 불리한 위치에 놓여 있습니다.

즉, 이른 바 '차상위 계층' 장애인 가구의 경우, 장애로 인한 추가생계비로 인하여 실질소득이 오히려 국민기초생활보장제도 수급자보다 낮음에도 불구하고 수급자로 선정되지 못하고 있으며, 장애로 인한 추가생계비 부담이 장애인 개인 혹은 가족에게 모두 전가되고 습니다. 이것은 수급자 선정부터 장애인 및 장애인 가구의 수급권을 명백하게 침해하는 것입니다.

(나) 생계급여액과 관련하여

- 1) 생계급여액 역시 소득평가액과 마찬가지로 최저생계비를 기준으로 하고 있음. 그러나 앞서 지적한 바와 같이 최저생계비에 장애로 인한 추가비용이 포함되어 있지 않아 장애인가구는 비장애인가구와 동일한 생계급여를 지급 받고 있습니다.
- 2) 장애인가구가 장애로 인한 추가지출 비용이 포함되지 않은 채 비장애인가구와 동일한 생계급여를 받을 경우, 장애인가구는 생계급여의 상당부분을 장애로 인한 추가비용으로 지출함으로써 비장애인가구와 비교하여 상대적으로 낮은 생계급여를 받게 되며, 이는 최저생계비 이하의 장애인 가구에 대한 "인간다운 생활을 할 권리"를 박탈하는 것입니다.

### (3) 소 결

현행과 같이 장애로 인한 추가생계비 지출이 최저생계비에 반영되지 않을 경우, 대상자 선정과 생계급여액에 있어 장애인가구는 비장애인가구와 비교하여 많은 제약과 차별을 감수해야 하는 관계로 심각한 헌법상의 평등권 침해 등 형평성의 문제가 발생하는 것입니다. 무엇보다도 중요한 것은 이와 같은 피청구인의 위헌적인 최저생계비 결정으로 인하여 저소득 빈곤계층의 최저생계를 보장하고자 하는 국민기초생활보장제도의 취지가 정면으로 위협받고 있는 것입니다.

### 마. 외국의 제도례(갑제4호증 미국, 영국, 일본의 공공부조제도상의 수급대상자 선정기준, 소득인정액제도, 급여제도 정리 자료 참조)

#### (1) 미 국

미국의 공공부조는 SSI, TANF, Food Stamp, 메디케이드, EITC의 5종류로 구분할 수 있으나, 여기서는 SSI (Supplemental Security Income : 빈곤 노인·장애인을 위한 보충적 소득보장)만을 소개하도록 하겠습니다.

SSI는 매월 빈곤한 노인과 장애인에게 제공되는 연방정부의 현금급여로 연방규정에 따라 모든 주에서 동일한 자격기준과 급여기준이 적용됩니다.<sup>1)</sup> 재원은 연방정부의 일반재정에 의해 조달하고 있습니다.

미국은 공공부조의 내용마다 다소 차이가 있으나 통일된 기준은 장애가구에 대하여는 장애로 인하여 발생한 모든 비용을 소득에서 전액 공제하고 있고, 이와 별도로 의료부조(Medi-caid)에서 전액 현물 및 현금급여를 실시하여 장애로 인한 추가 비용부담이 발생하지 않도록 하여 장애로 인한 차별이 발생되지 않도록 보장하고 있습니다.

1) 연방정부의 SSI 급여와는 별도로 주정부마다 SSI 급여를 보충하기 위한 급여를 제공하고 있음. 2000년 현재 Texas, Georgia 등 8개주를 제외한 모든 주에서 시행하고 있음.

## (2) 영 국

영국은 소득지원제도(Income Support) 형태로 운영하고 있는데 특히 장애인의 경우에는 수당제도와 별도로 소득지원 제도를 차등 운영함으로써 빈곤선 이상의 생활을 보장하고 있습니다.

## (3) 일 본

일본의 경우도 “최저생활비”를 기준으로 하여 생활부조 급여에서 장애자가산 부조를 실시함으로써 장애인 및 장애인 가구에 대한 차별이 발생하지 않도록 제도화하고 있습니다.

## (4) 소 결

이상과 같이 각국의 경우 제도의 내용은 다소 상이하더라도 최소한 장애인과 비장애인간에 공공부조제도를 시행함에 있어서 그 수급권이 침해되는 것을 방지하기 위한 제도적인 장치를 마련하고 있는 바, 이것은 결국 장애 가구와 비장애 가구간의 형평성 및 인간다운 생활을 할 권리를 보장하기 위한 국가 및 정부의 제도적인 노력을 보여 주는 것입니다. 그럼에도 국민기초생활보장제도를 관장하는 피청구인은 이와 같은 노력을 기울이지는커녕 헌법 및 법률상 아무런 근거없이 장애가구에 대하여 불합리한 차별을 하고 있는 것입니다.

### 바. 가구유형별 최저생계비 결정의 헌법적 요청

- (1) 앞서 살펴 본 바와 같이 피청구인이 정한 현행 2002년도 최저생계비는 장애인가구의 지출요인과 정도를 전혀 반영하지 않는 등 “수급권자의 생활실태”를 전혀 반영하지 않은 것으로서 위헌,위법인 것입니다.

따라서 적어도 청구인과 같은 최저생계비 이하의 장애인 및 장애인가구의 헌법상의 평등권 및 행복추구권, 인간다운 생활을 할 권리를 침해하지 않을 수준에서 정하여져야 합니다.

2000년 장애인 실태조사”에 따르면, 장애인의 28.7%가 실업자로 같은 시기 일반

실업률보다 무려 9배가 높다는 점과 장애인 가구의 월 평균 소득은 전체 가구 월 평균 소득의 46.4% 수준에 불과하며, 월 평균 158천원의 추가생계비가 들어감으로 인하여 저소득 실업과 아울러 장애로 인한 추가지출로 인하여 심각한 경제적 어려움에 직면하고 있습니다.

- (2) 이와 같은 장애인 및 장애인 가구에 대한 차별 문제를 시정하기 위한 대안으로는 학계 및 실무계에서 논의되는 바와 같이 ①소득기준 완화방안(소득평가액 산정시, 장애로 인한 추가생계비 공제) ②부가급여의 확대방안(장애관련 수당을 통하여 장애인 가구의 추가비용을 보장) ③가구유형별 최저생계비 도입방안(가구유형별 지출요인과 정도를 반영한 최저생계비 도입) 등을 고려할 여지는 있을 것이나 소득기준 완화방안은 생계급여액의 문제를, 부가급여의 확대방안은 수급자 선정 문제를 해결하는 데 한계점을 가지고 있습니다. 따라서 장애로 인하여 추가적으로 발생하는 비용을 고려하지 않은 최저생계비로 인하여 기초생활보장법상의 수급권자에서 배제되는 장애인의 권리를 보장하고, 나아가 생계급여액에 차별이 발생하지 않게 하기 위하여는 장애인가구의 특성을 감안한, 나아가 가구별 특성을 감안한 최저생계비를 결정하여 운용하여야 하는 것입니다.

## 사. 소 결

- (1) 청구인과 같은 장애가구는 통상적인 최저생계비 이하의 비장애인 가구에 비하여 헌법 제34조 제5항에서 정한 바와 같이 우선하여 보호,보장을 받도록 되어 있으며, 이것이 실질적인 평등을 규정하고 있는 헌법 제11조의 정신에도 부합됩니다.
- (2) 청구인의 구체적인 권리 침해의 내용

청구인은 뇌성마비 1급 중증장애인으로 피청구인이 공표한 2000년도 장애인 추가 생계비부담액 중 뇌변병장애인에 해당하는 매월 금 199,000원을 기준으로 하더라도 피청구인의 위헌적인 위와 같은 최저생계비 결정으로 말미암아 매월 금 199,000원에 상응하는 추가적인 생계급여를 더 받아야 할 권리를 침해받는 등 사회보장 수급권을 침해받고 있습니다.

- (3) 그럼에도 피청구인이 장애인에 대한 가구별 특성을 감안하지 않고 일률적으로 비 장애가구를 기준으로 하여 이 사건 “2002년도 최저생계비 결정”을 한 것은 청구인의 ‘인간다운 생활을 할 권리’ 및 행복추구권을 침해함과 아울러 불합리한 차별을 금지하는 헌법 제11조에서 정한 평등권을 침해하는 것일 뿐아니라 ‘법률’상의 청구인의 사회보장 수급권을 침해하는 위헌, 위법인 공권력 행사임이 분명하다고 할 것입니다. 나아가 피청구인의 이 사건 처분은 기초생활보장제도를 정면으로 부정하고 전국 빈곤층 장애인들의 생존권보장을 거부하는 위헌, 위법한 것입니다.

## 5. 헌법소원 대상성

### 가. 본건 최저생계비결정의 헌법소원 대상성

- (1) 헌법재판소법 제68조 제1항은 “공권력의 행사—로 인하여 헌법상 보장된 기본권을 침해받은 자는 — 헌법재판소에 헌법소원심판을 청구할 수 있다. 다만, 다른 법률에 구체절차가 있는 경우에는 다른 절차를 모두 거친 후가 아니면 청구할 수 없다.”라고 규정하고 있습니다.
- (2) 헌법재판소에서는 “법 제68조 제1항이 규정하고 있는 헌법소원심판의 대상으로서의 공권력이란 입법사법행정 등 모든 공권력을 말하는 것이므로 행정부에서 제정한 시행령이나 시행규칙 등은 그것들이 별도의 집행행위를 기다리지 않고 직접 기본권을 침해하는 것일 때에는 모두 헌법소원심판의 대상이 될 수 있다”(헌재 97.6.26.선고 94헌마52 판례집 9-1 659,667)고 판시한 바 있으며, 한편 헌법 제111조 제1항 제1호에서 법률의 위헌여부 심사권을 헌법재판소에 부여한 이상 통일적인 헌법해석과 규범통제를 위하여 공권력에 의한 기본권침해를 이유로 하는 헌법소원 심판청구사건에 있어서 법률의 하위규범인 명령, 규칙의 위헌여부심사권이 헌법재판소의 관할에 속함은 당연한 것으로서 헌법 제107조 제2항의 규정이 이를 배제한 것으로는 볼 수 없다고 판시한 바도 있습니다.(헌재 1990.10.15.선고 89헌마178, 판례집2, 365,369) 따라서, 이 사건 최저생계비 결정 처분으로 인하여 청구인은 별도



의 절차없이 향후 2002년도 국민기초생활보장법상 청구인이 지급받을 생계급여액에서 장애인가구의 비장애가구에 대한 추가생계비 상당만큼 지급받지 못하는 결과가 초래되고, 이에 따라서 청구인과 같은 장애인인 '기초법'상의 수급권자들은 그 직접적인 불이익을 입고 있는 것이 분명한 이상 이와 같은 피청구인의 '최저생계비 결정 공표 처분'은 위법한 공권력의 행사로서 의당 헌법소원의 대상이 된다고 하겠습니다.

#### 다. 기본권 침해성

국민기초생활보장법상 최저생계비가 어떻게 정하여지는가는 바로 수급권자의 선정은 물론이고 생계급여 등 법률상의 급여금액과 직결되는 것임이 분명하므로 이는 청구인과 같은 장애인 수급권자에 대한 직접적인 공권력의 행사로서의 성격을 갖는다고 하겠습니다.

위에서 살펴 본 바와 같이 피청구인의 2001. 12. 1.자 이 사건 최저생계비 결정, 공표 및 시행은 청구인의 법률상의 수급권을 침해하는 위법한 공권력행사로써 나아가 헌법상 청구인에게 보장되고 있는 헌법 제10조의 행복추구권, 제1조 제1항의 평등권 및 헌법 제34조 제1항 생존권적 기본권을 침해하는 것임이 분명하다고 하겠습니다.

#### 라. 자기관련성 및 현재성,보충성

(1) 앞서 살펴 보았듯이 피청구인의 이 사건 위법한 공권력 행사로 말미암아 청구인은 법률에도 근거없이 국민기초생활보장법상의 급여액을 장애가구의 최저생계비에 하회하여 비장애가구를 기준으로 하여 지급받게 됨이 분명하므로 헌법소원의 요건인 자기관련성 및 현재성을 충족하고 있습니다.

(2) 또한, 이론상으로는 이 사건 결정 처분이 행정처분으로 해석될 여지가 없지 않으나 위와 같은 법규명령 자체에 대한 행정처분으로서의 성격을 거의 인정하지 않고 있는 대법원 판례들의 입장에서 볼 때, 이것이 항고소송 형태의 행정소송의

대상이 될 여지도 거의 없는 것이 사실입니다. 따라서, 이 점에 있어서 보충성의 요건도 충족된다고 할 것입니다.(대법원 94.4.26. 선고 93부32 결정, 헌재 96.10.4. 선고 94헌마68) 실례로 헌법재판소에서는 “94년 생계보호기준”에 대한 헌법소원 청구 사건에서 “ 이 사건 심판의 대상은 보건복지부장관 또는 그 산하 행정기관의 어떤 구체적인 보호급여처분 그 자체가 아니고 보건복지부장관이 법령의 위임에 따라 정한 그 보호급여의 기준으로서, 현행 행정소송법상 이를 다룰 방법이 있다고 볼 수 없으므로 이 사건은 다른 법적 구제수단이 없는 경우에 해당하여 보충성 요건을 갖춘 것으로 볼 수 있다.”라고 판시한 바 있습니다.(헌재 97.5.29. 선고 94헌마33 판례집 9-1 543,552)

- (3) 나아가, 이 사건 최저생계비 결정 공표 및 시행으로 인하여 청구인은 2002. 1월 부터 동 규정에 의하여 장애인에게 소요되는 추가 최저생계비를 지급받지 못하는 불이익을 직접 입게 됨이 명백하며, 나아가 이 사건 최저생계비와 관련하여 이를 직접 대상으로 하는 다른 권리구제절차가 허용되는지 여부가 객관적으로 불확실합니다.

따라서, 헌법소원심판을 청구하는 외에 달리 효과적인 구제방법이 있다고 보기는 어려우므로 기본권 구제의 사각지대를 방치할 수 없다는 헌법소원심판제도의 근본적인 취지에 비추어 이 사건 헌법소원심판청구는 헌법소원심리의 대상이 된다고 할 것입니다.(헌재 200.12.14. 선고 2000헌마649 참조)

#### 마. 제소기간

피청구인의 이 사건 공권력행사는 2001. 12. 1.자로 이루어진 것이므로 이 사건 헌법소원은 그로부터 60일 이내에 제기된 것임이 명백하여 법상 요구되는 제소기간 내에 제기된 것임이 분명합니다.

#### 바. 소 결

이상과 같이 청구인의 이 사건 헌법소원심판청구는 헌법소원의 대상이 됨이 분명하다고 하겠습니다.

## 6. 결 론

이상과 같은 점에서 피청구인이 결정,공표한 2001. 12. 1.자 “2002년도 최저생계비”는 청구인과 같은 장애인 수급권자에 대하여 헌법 제10조의 행복추구권을 침해하였을 뿐아니라 장애인에게 소요되는 추가적인 최저생계비를 반영하지 않음으로써 불합리한 차별을 금지하는 헌법 제11조의 평등권 조항을 위반한 것이며, 나아가 장애인에게 보장된 헌법 제34조 제1항의 인간다운생활을 할 권리를 침해한 위법한 공권력행사임이 분명하므로 위 규정은 헌법에 위반된다고 할 것이며 반드시 “장애인 가구 등 가구별 특성이 고려된 내용의 최저생계비로 다시 개정,시행되어야 할 것입니다.

따라서 청구인의 이 사건 “최저생계비 규정”의 위헌을 확인받고자 이 사건 청구에 이르렀습니다.

### 입 증 방 법

- |                                |  |
|--------------------------------|--|
| 1. 강제1호증                       | 건강보험증(의료급여수급자용)                                    |
| 1. 강제2호증                       | 2002년도 최저생계비(보건복지부)                                |
| 1. 강제3호증                       | <b>“2000년도 장애인실태조사”(한국보건사회연구원)</b>                 |
| 1. 강제4호증                       | 미국,영국,일본의 공공부조제도상의 수급대상자 선정기준, 소득인정액제도, 급여제도 정리 자료 |
| 1. 기타 증거들은 필요에 따라 수시로 제출하겠습니다. |  |

### 첨 부 서 류

- 1. 위 입증방법
- 1. 청구서 부분
- 1. 위임장

각 1통  
통

2001. 12.

위 청구인소송대리인  
변호사 이 찬 진

헌법재판소 귀중.

## 헌법소원심판청구서

- 청구인 1. 이 공 열 [REDACTED]  
2. 박 정 자 [REDACTED]  
3. 이 승 연 [REDACTED]

위 청구인들 주소

[REDACTED]  
전화 : [REDACTED]

청구인들소송대리인 변호사 이 찬 진

서울 서초구 서초동 1656의1 성재빌딩3층

전화번호 ; 3474-5555, 팩스번호 : 3474-5131

피청구인 보건복지부장관

2002년도 최저생계비 결정고시처분위헌확인 의 소

### 청 구 취 지

“보건복지부장관이 2001. 12. 1.자로 공표한 2002년도 국민기초생활보장 최저생계비 결정”은 헌법에 위반된다.”

라는 재판을 구합니다.

## 침해된 권리

헌법 제10조 행복추구권, 헌법 제11조 제1항 평등권, 제34조 제1항 생존권적 기본권

## 침해의 원인

보건복지부장관이 2001. 12.1.자 결정, 공표한 국민기초생활보장 최저생계비

## 청구원인

### 1. 당사자의 지위

가. 청구인 박정자는 1946.10.생인 정신지체 1급 장애인, 청구인 이승연은 1973.3.생인 정신지체 1급 장애인으로 모녀 관계이며, 위 2명은 모두 혼자서는 움직일 수 없는 중증장애인들입니다. 청구인 이공열은 위 박정자의 남편이자 위 이승연의 부로서 위 청구인들은 모두 별다른 소득이 없으며, 부양의무자도 존재하지 아니한 국민기초생활보장법 제2조 제1호에서 정한 "수급권자"이며, 국민기초생활보장법(이하 '법'이라고 함) 시행 이전에는 생활보호대상자로서, 시행 이후에는 법률상의 수급자로서 급여를 지급받아 왔습니다.(갑제1호증 의료급여카드)

나. 피청구인은 법 제6조에 따라 최저생계비를 결정하고, 이를 집행하는 법률상의 '보장기관'입니다.

## 2. 관계법령의 검토

### 가. 헌 법

0 제10조 '모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리를 가진다.'

0 제11조 제1항 '모든 국민은 법앞에 평등하다. 누구든지 성별,종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적,경제적,사회적,문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.'

0 제 34조 제1항 '모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 갖는다.'

제5항 '신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다.'

### 나. 국민기초생활보장법(수급권자의 권리 관련)

0 법률 제1조(목적) '이 법은 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 한다.'

0 법률 제2조 제1호 "수급권자"라 함은 이 법에 의한 급여를 받을 수 있는 자격을 가진 자를 말한다.

제6호 "최저생계비"라 함은 국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용으로서 제6조의 규정에 의하여 보건복지부장관이 공표하는 금액을 말한다.

0 법률 제4조(보장의 기준 등)

①이 법에 의한 생활보장은 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것이어야 한다.

② 이 법에 의한 급여의 기준은 보건복지부장관이 수급자의 연령, 가구규모, 거주지역 기타 생활여건 등을 고려하여 급여의 종류별로 정한다.

0 법률 제5조(수급권자의 범위)

① 수급권자는 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자로서 소득인정액이 최저생계비 이하인 자를 말한다.

0 법률 제6조(최저생계비의 결정)

① 보건복지부장관은 국민의 소득 지출수준과 수급권자의 생활실태, 물가 상승률 등을 고려하여 최저생계비를 결정하여야 한다.

0 법률 제7조(급여의 종류)

② 이 법에 의한 급여는 제1항 제1호의 생계급여와 수급자의 필요에 따라 동항 제2호 내지 제7호의 급여를 함께 행하는 것으로 한다. 이 경우 급여의 수준은 제1항 제1호 내지 제4호 및 제7호의 급여와 수급자의 소득인정액을 포함하여 최저생계비 이상이 되도록 하여야 한다.

### 3. 국민기초생활보장법의 제정 배경과 주요 내용

#### 가. 제정 배경

과거 '생활능력없는 국민'에 대하여는 생활보호법에 따라 국가 및 지방자치단체가 공공부조 제도를 시행하여 오다가 97년 IMF구제금융 시행이라는 초유의 경제적인 위기 상황에서 대량실업과 상당수 국민들의 빈곤층으로의 전락이라는 국가적인 위기에서 과거의 생활보호제도로는 '누구든지 절대적 빈곤층으로 전락될 수 있는 상황에서 적절한 사회안전망 역할을 할 수 없다'는 것이 입증되었습니다. 실제로 구조조정에 따른 대량실업으로 근로능력 있는 빈곤 인구가 급증하고 자



살, 노숙자 증가, 가정해체 등 사회문제가 확대되었습니다. 그러나, 기존의 생활보호제도는 근로능력자에게는 생계비를 지급하지 않는 것이 원칙이었으므로 최후의 사회안전망으로서 한계가 그대로 드러난 것이었습니다. 그리하여 적어도 '최저생계비' 이하의 소득을 가진 수급권자에 대하여는 해당 가구별 소득과 최저생계비의 차액에 대하여 그 소득을 보충하는 생계급여 등을 지급함으로써 최저생계비 이상의 생활 수준을 실정법상으로 보장하고, 해당 최저생계비 이하의 소득을 가진 자에 대하여는 그 보충급여를 청구할 수 있는 법률상의 권리를 보장하는 내용으로 99.12. 7.자 법률 제6024호 국민기초생활보장법을 제정 시행하기에 이른 것입니다. 이와 같은 법률 제정의 배경은 '가난의 책임은 그 개인뿐만 아니라 사회에도 있다'는 빈곤관의 일대전환에 힘입은 바 컸다는 것 역시 사실이라고 하겠습니다.

#### 나. 국민기초생활보장제도의 주요 내용

##### ○ 수급대상자

- 소득 및 재산이 일정 기준 금액 이하이고, 부양능력이 있는 부양의무자가 없는 자

##### ○ 급여내용 및 수준

- 가구의 소득이 최저생계비보다 부족한 만큼을 지원하여 모든 수급자가 최저생계비 이상이 되도록 맞춤 급여

##### ○ 근로능력자의 자립 지원

- 근로유인을 위한 근로소득공제제도 도입
- 근로능력자에 대해서는 스스로 일자리를 찾거나, 직업훈련, 공공근로, 자활공동체, 자원봉사 등에 참가를 조건부로 생계비 지급
- 근로의욕과 근로능력, 가구여건 등을 감안하여 자활지원프로그램 및 사회복지서비스를 제공

<생활보호제도와 기초생활보장제도 비교>

| 구분       | 생활보호법   | 국민기초생활보장법   |
|----------|---|---|
| 법적용어     | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국가에 의한 보호적 성격</li> <li>- 보호대상자, 보호기관</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 저소득층의 권리적 성격</li> <li>- 수급권자, 보장기관, 생계급여 등</li> </ul>  |
| 대상자 선정기준 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 소득과 재산이 기준 이하인 자</li> <li>* '99년 - 소득 23만원(인·월)</li> <li>- 재산 2,900만원(가구)</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 2002년까지</li> <li>소득평가액과 재산이 기준 이하인 자</li> <li>○ 2003년부터</li> <li>소득인정액이 최저생계비 이하인 자</li> <li>* 소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 소득환산액</li> </ul>  |
| 대상자 구분   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 인구학적 기준에 의한 대상자 구분</li> <li>- 거택보호자 : 18세미만 아동, 65세이상 노인 등 근로무능력자</li> <li>- 자활보호자 : 인구학적으로 경제활동 가능한 근로능력자</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 근로능력에 따른 대상자 구분</li> <li>- 근로무능력자는 조건없이 급여</li> <li>- 근로능력자는 자활사업참가 조건부 급여</li> </ul>  |
| 급여수준     | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 생계보호</li> <li>- 거택보호자에게만 지급</li> <li>○ 의료보호</li> <li>- 거택보호 : 의료비 전액지원</li> <li>- 자활보호 : 의료비의 80%</li> <li>○ 교육보호 : 중·고생자녀 학비 전액 지원</li> <li>○ 장제보호, 해산보호 등</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 생계급여</li> <li>- 모든 대상자에게 지급</li> <li>○ 주거급여 신설</li> <li>- 임대료, 유지수선비 등 주거안정을 위한 수급품</li> <li>○ 긴급급여 신설</li> <li>- 긴급필요시에 우선 급여를 실시</li> <li>○ 의료·교육·해산·장제보호 등은 현행과 동일</li> </ul> |
| 자활지원 계획  | <신 설>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 근로능력자 가구별 자활지원계획 수립</li> <li>- 근로능력, 가구특성, 자활욕구 등을 토대로 자활방향 제시</li> <li>- 자활에 필요한 서비스를 체계적으로 제공</li> </ul>   |

#### 4. 피청구인 결정의 2002년도 국민기초생활보장 최저생계비 결정의 위헌성

가. 피청구인의 2001. 12. 1.자 2002년도 국민기초생활보장 최저생계비 결정, 공표 내역

(1) 피청구인이 2001. 12. 1.자로 결정,공표한 2002년도 최저생계비는 가구규모별 및 현금 급여기준별로 다음과 같습니다. (갑제2호증 2002년도 최저생계비, 보건복지부 보도자료)

<가구규모별 2002년도 최저생계비>

| 가구규모    | 1인가구    | 2인가구    | 3인가구    | 4인가구    | 5인가구      | 6인가구      |
|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|-----------|
| 금액(원/월) | 345,412 | 572,058 | 786,827 | 989,719 | 1,125,311 | 1,269,809 |
| 2001년도  | 333,731 | 552,712 | 760,218 | 956,250 | 1,087,256 | 1,226,868 |

<2002년도 현금급여기준>

| 가구규모    | 1인가구    | 2인가구    | 3인가구    | 4인가구    | 5인가구    | 6인가구      |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|
| 금액(원/월) | 304,100 | 503,639 | 692,722 | 871,348 | 990,723 | 1,117,939 |

※ 현금급여기준은 최저생계비에서 의료비·교육비 및 타법령 지원액을 차감한 금액으로서, 소득이 전혀없는 수급자에게 현금으로 지급되는 최고금액 기준임(생계비·주거비)

- 수급자에게는 현금급여기준금액에서 가구소득을 제외한 금액을 생계비·주거비로 지급함(주거비 일부는 점검·수선서비스로 대체가능)
- 단, 교육비·의료비는 해당 가구원이 있는 경우 별도지급

(2) 위에서 살펴 본 바와 같이 피청구인은 법률상의 최저생계비를 결정함에 있어서 장애인가구 등 가구별 특성을 고려함이 없이 단지, 가구별 인원수만을 기준으로 하여 최저생계비를 결정하였습은 증거상 명백합니다.

나. 인간다운생활을 할 권리 및 행복추구권의 헌법적 보장

- (1) 헌법 제10조 '모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리를 가진다.'고 하여 행복추구권을 보장하고 있고, 제11조 제1항에서는 '모든 국민은 법앞에 평등하다. 누구든지 성별, 종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적, 경제

적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.'고 하여 평등권을 규정하고 있으며, 제 34조 제1항은 '모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 갖는다.'고 규정하고 있으며, 같은 조 제5항에서는, '신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다'고 규정하여, 헌법은 '생활능력없는 국민'들에 대하여 국가에 대하여 '인간다운 생활을 보장할 것을 청구할 수 있는' 이른 바 '생존권적 기본권'을 명시적으로 보장하고 있습니다. 이에 따라 제정된 국민기초생활보장법 제4조 제1항은 "이 법에 의한 생활보장은 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것"이어야 한다고 규정하고 있습니다.

헌법재판소에서는 97.5.29.선고 94헌마33호 94년도 생계보호기준위헌확인 사건에서 "— 위와 같은 헌법 규정이, 입법부나 행정부에 대하여는 — 행위의 규범으로 작용하지만, 헌법재판에 있어서는 다른 국가기관, 즉 입법부나 행정부가 국민으로 하여금 인간다운 생활을 영위하도록 하기 위하여 객관적으로 필요한 최소한의 조치를 취할 의무를 다하였는지를 기준을 국가기관의 행위의 합헌성을 심사하여야 한다는 통제규범으로 작용한다."고 판시함으로써 그 구체적 권리성을 인정하고 있습니다.

- (2) 한편 법률 제2조 제6호에서 ["최저생계비"라 함은 국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용으로서 제6조의 규정에 의하여 보건복지부장관이 공표하는 금액을 말한다.]라고 규정하고 있고, 법률 제6조(최저생계비의 결정) 제1항은 [보건복지부장관은 국민의 소득 지출수준과 수급권자의 생활실태, 물가상승률 등을 고려하여 최저생계비를 결정하여야 한다.]라고 규정하고 있으며, 제7조 제2항에서는 "—이 경우 급여의 수준은 제1항 제1호 내지 제4호 및 제7호의 급여와 수급자의 소득인정액을 포함하여 최저생계비 이상이 되도록 하여야 한다."고 규정하고 있습니다. 법률에서 최저생계비는 수급자 선정 소득기준과 수급자에게 지급되는 생계급여의 기준으로서 이는 헌법상의 행복추

구권 및 “인간다운생활을 할 권리”를 실정법상으로 집행하기 위한 최소한의 법정 기준이라고 할 것이고, 그 기준은 반드시 “인간다운 생활을 할 권리”를 침해하여서는 아니될 것이며, 더욱이 수급권자들의 평등권을 침해하여서는 아니될 것입니다.

## 다. 현행 최저생계비의 장애인 가구에 대한 위헌적인 차별

(1) 현행 최저생계비 결정 내용에는 장애인이 없는 통상적인 가구와 장애인이 있는 가구의 최저생계비 차이를 전혀 반영하지 않은 채 심지어 대도시 가구가 아닌 농촌의 중소도시 가구를 기준으로 하여 가구의 인원수를 기준으로 한 것입니다. 이로 인하여 대도시 장애인 가구는 통상적인 도시가구보다 추가적으로 부담하는 각종 생계비에 해당하는 부분만큼 법률상의 급여를 지급받지 못하는 법률상의 불이익을 입고 있으며, 이로 인하여 헌법 및 법률에서 정하고 있는 “인간다운 생활을 할 권리”를 본질적으로 침해당하고 있는 것입니다.

(2) 특히, 사회구조적인 조건으로 인하여 사회보장제도에 가장 많이 의존해야 하는 장애인의 경우, 기대와는 달리 장애인가구의 특성이 고려되지 않아 수급자 선정, 급여 수준 그리고 자활지원사업에의 참여 등 전반적인 부분에서 불합리한 제도로 인하여 심한 고통을 받고 있습니다.

장애인의 경우, 월 평균 158천원의 장애로 인한 추가 생계비가 지출되고 있지만, 대상자 선정기준이나 급여에 이 부분이 반영되지 않고 있으며, 부가급여인 장애수당은 1급 중증 장애인 등 한정된 대상자에게 3개월마다 24만원을 지급하고 있어, 장애로 인한 추가 비용을 장애인 개인이 부담해야 하는 상황에 있습니다.

이러한 문제점 등이 정비되지 않는다면 전 국민의 최저생활을 보장하기 위해 시행된 국민기초생활보장법의 제도의 취지가 상실될 뿐 아니라 근로취약계층인 장애인계층의 빈곤문제는 탈피되지 못할 것입니다.

## 라. 현행 2002년도 최저생계비의 장애인 수급권자에 대한 위헌적인 차별의 구체적인 내용

(1) 보건복지부에서 발표한 “2000년 장애인실태조사”에 따르면 장애인가구는 보장구·의료비·간병비·특수교육비 등의 추가 지출로 인하여, 장애유형·등급별로 다양하나 평균적으로 월 157,900원의 추가 생계비를 지출하는 것으로 나타나고 있습니다.(갑제3호증 “2000년도 장애인실태조사” 참조)

【장애인의 장애로 인한 추가 지출비용】

단위 : 천원

| 구분         | 지체 장애 | 뇌병변 장애 | 시각 장애 | 청각 장애 | 언어 장애 | 정신 지체 | 발달 (자폐) | 정신 장애 | 신장 장애 | 심장 장애 | 계     |
|------------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|---------|-------|-------|-------|-------|
| 총 추가비용     | 132.6 | 199.0  | 86.1  | 124.9 | 132.4 | 217.5 | 338.0   | 147.0 | 383.9 | 192.7 | 157.9 |
| 교통비        | 35.5  | 25.2   | 17.1  | 12.5  | 24.4  | 44.0  | 54.1    | 27.3  | 64.7  | 24.1  | 29.1  |
| 의료비        | 67.9  | 130.1  | 39.7  | 24.7  | 85.1  | 67.6  | 30.6    | 109.7 | 287.5 | 153.7 | 83.3  |
| 교육비        | 2.0   | 1.6    | 0.9   | 6.8   | 10.1  | 91.5  | 191.9   | 0.0   | 0.0   | 0.0   | 7.5   |
| 보호·간병인     | 5.8   | 27.4   | 4.0   | 1.3   | 11.0  | 0.7   | 17.8    | 1.0   | 26.5  | 6.5   | 9.6   |
| 보장구 구입·유지비 | 15.3  | 7.8    | 12.2  | 64.7  | 1.2   | 0.7   | 0.8     | 0.0   | 4.8   | 1.2   | 15.6  |
| 기타         | 1.6   | 6.1    | 1.5   | 5.8   | 0.0   | 11.6  | 25.5    | 12.3  | 0.4   | 7.3   | 4.2   |

(2) 그러나 현행 최저생계비는 장애 유·무와 관계없이 일률적으로 정해져 있어 상대적으로 비장애인가구와 비교하여 장애인가구는 아무런 법률상의 근거없이 수급자 선정과 생계급여액에서 명백하게 위법한 차별을 받고 있는 것입니다.

(가) 수급자 선정과 관련하여

1) 수급자 선정 기준 중 재산기준은 소득평가액이 기준보다 낮은 가구를 수급 대상으로 규정하고 있습니다.

\*소득평가액 산정방식 (시행규칙 제2조)

$$\text{소득평가액} = \text{실제소득} - \text{가구특성에 따른 지출요인을 반영한 금품} - \text{근로활동을 통해 얻은 소득에 대한 공제액}$$

그러나 소득평가액의 기준이 되는 최저생계비에 장애가구의 추가비용이 포함되어 있지 않고, 소득평가액에서도 장애가구의 추가 생계비 지출 비용이 공제되지 않고 있습니다.

- 2) 이로 인하여 현행 산정방식은 장애로 인한 추가생계비 지출이 최저생계비에도 소득평가액에도 반영되지 않아, 장애인가구는 상대적으로 수급권자 선정에 있어 불리한 위치에 놓여 있습니다.

즉, 이른 바 '차상위 계층' 장애인 가구의 경우, 장애로 인한 추가생계비로 인하여 실질소득이 오히려 국민기초생활보장제도 수급자보다 낮음에도 불구하고 수급자로 선정되지 못하고 있으며, 장애로 인한 추가생계비 부담이 장애인 개인 혹은 가족에게 모두 전가되고 습니다. 이것은 수급자 선정부터 장애인 및 장애인 가구의 수급권을 명백하게 침해하는 것입니다.

(나) 생계급여액과 관련하여

- 1) 생계급여액 역시 소득평가액과 마찬가지로 최저생계비를 기준으로 하고 있음. 그러나 앞서 지적한 바와 같이 최저생계비에 장애로 인한 추가비용이 포함되어 있지 않아 장애인가구는 비장애인가구와 동일한 생계급여를 지급 받고 있습니다.
- 2) 장애인가구가 장애로 인한 추가지출 비용이 포함되지 않은 채 비장애인가구와 동일한 생계급여를 받을 경우, 장애인가구는 생계급여의 상당부분을 장애로 인한 추가

비용으로 지출함으로써 인하여 비장애인가구와 비교하여 상대적으로 낮은 생계급여를 받게 되며, 이는 최저생계비 이하의 장애인 가구에 대한 "인간다운 생활을 할 권리"를 박탈하는 것입니다.」

### (3) 소 결

현행과 같이 장애로 인한 추가생계비 지출이 최저생계비에 반영되지 않을 경우, 대상자 선정과 생계급여액에 있어 장애인가구는 비장애인가구와 비교하여 많은 제약과 차별을 감수해야 하는 관계로 심각한 헌법상의 평등권 침해 등 형평성의 문제가 발생하는 것입니다. 무엇보다도 중요한 것은 이와 같은 파청구인의 위헌적인 최저생계비 결정으로 인하여 저소득 빈곤계층의 최저생계를 보장하고자 하는 국민기초생활보장제도의 취지가 정면으로 위협받고 있는 것입니다.

마. 외국의 제도례(갑제4호중 미국, 영국, 일본의 공공부조제도상의 수급대상자 선정기준, 소득인정액제도, 급여제도 정리 자료 참조)

#### (1) 미 국

미국의 공공부조는 SSI, TANE, Food Stamp, 메디케이드, EITC의 5종류로 구분할 수 있으나, 여기서는 SSI (Supplemental Security Income : 빈곤 노인·장애인을 위한 보충적 소득보장)만을 소개하도록 하겠습니다.

SSI는 매월 빈곤한 노인과 장애인에게 제공되는 연방정부의 현금급여로 연방규정에 따라 모든 주에서 동일한 자격기준과 급여기준이 적용됩니다.<sup>1)</sup> 재원은 연방정부의 일반재정에 의해 조달하고 있습니다.

1) 연방정부의 SSI 급여와는 별도로 주정부마다 SSI 급여를 보충하기 위한 급여를 제공하고 있음. 2000년 현재 Texas, Georgia 등 8개주를 제외한 모든 주에서 시행하고 있음.



미국은 공공부조의 내용마다 다소 차이가 있으나 통일된 기준은 장애가구에 대하여는 장애로 인하여 발생한 모든 비용을 소득에서 전액 공제하고 있고, 이와 별도로 의료부조(Medi-caid)에서 전액 현물 및 현금급여를 실시하여 장애로 인한 추가 비용부담이 발생하지 않도록 하여 장애로 인한 차별이 발생되지 않도록 보장하고 있습니다.

## (2) 영 국

영국은 소득지원제도(Income Support) 형태로 운영하고 있는데 특히 장애인의 경우에는 수당제도와 별도로 소득지원 제도를 차등 운영함으로써 빈곤선 이상의 생활을 보장하고 있습니다.

## (3) 일 본

일본의 경우도 “최저생활비”를 기준으로 하여 생활부조 급여에서 장애자가산 부조를 실시함으로써 장애인 및 장애인 가구에 대한 차별이 발생하지 않도록 제도화하고 있습니다.

## (4) 소 결

이상과 같이 각국의 경우 제도의 내용은 다소 상이하더라도 최소한 장애인과 비장애인간에 공공부조제도를 시행함에 있어서 그 수급권이 침해되는 것을 방지하기 위한 제도적인 장치를 마련하고 있는 바, 이것은 결국 장애 가구와 비장애 가구간의 형평성 및 인간다운 생활을 할 권리를 보장하기 위한 국가 및 정부의 제도적인 노력을 보여 주는 것입니다. 그럼에도 국민기초생활보장제도를 관장하는 피청구인은 이와 같은 노력을 기울이지는커녕 헌법 및 법률상 아무런 근거없이 장애가구에 대하여 불합리한 차별을 하고 있는 것입니다.

## 바. 가구유형별 최저생계비 결정의 헌법적 요청

- (1) 앞서 살펴 본 바와 같이 피청구인이 정한 현행 2002년도 최저생계비는 장애인가구의 지출요인과 정도를 전혀 반영하지 않는 등 "수급권자의 생활실태"를 전혀 반영하지 않은 것으로서 위헌·위법인 것입니다.

따라서 적어도 청구인과 같은 최저생계비 이하의 장애인 및 장애인가구의 헌법상의 평등권 및 행복추구권, 인간다운 생활을 할 권리를 침해하지 않을 수준에서 정하여야 합니다.

2000년 장애인 실태조사"에 따르면, 장애인의 28.7%가 실업자로 같은 시기 일반 실업률보다 무려 9배가 높다는 점과 장애인 가구의 월 평균 소득은 전체 가구 월 평균 소득의 46.4% 수준에 불과하며, 월 평균 158천원의 추가생계비가 들어감으로 인하여 저소득 실업과 아울러 장애로 인한 추가지출로 인하여 심각한 경제적 어려움에 직면하고 있습니다.

- (2) 이와 같은 장애인 및 장애인 가구에 대한 차별 문제를 시정하기 위한 대안으로는 학계 및 실무계에서 논의되는 바와 같이 ①소득기준 완화방안(소득평가액 산정시, 장애로 인한 추가생계비 공제) ②부가급여의 확대방안(장애관련 수당을 통하여 장애인 가구의 추가비용을 보장) ③가구유형별 최저생계비 도입방안(가구유형별 지출요인과 정도를 반영한 최저생계비 도입) 등을 고려할 여지는 있을 것이나 소득기준 완화방안은 생계급여액의 문제를, 부가급여의 확대방안은 수급자 선정 문제를 해결하는 데 한계점을 가지고 있습니다. 따라서 장애로 인하여 추가적으로 발생하는 비용을 고려하지 않은 최저생계비로 인하여 기초생활보장법상의 수급권자에서 배제되는 장애인의 권리를 보장하고, 나아가 생계급여액에 차별이 발생하지 않게 하기 위하여는 장애인가구의 특성을 감안한, 나아가 가구별 특성을 감안한 최저생계비를 결정하여 운용하여야 하는 것입니다.

사. 소 결

(1) 청구인들과 같은 장애가구는 통상적인 최저생계비 이하의 비장애인 가구에 비하여 헌법 제34조 제5항에서 정한 바와 같이 우선하여 보호,보장을 받도록 되어 있으며, 이것이 실질적인 평등을 규정하고 있는 헌법 제11조의 정신에도 부합됩니다.

(2) 청구인들의 구체적인 권리 침해의 내용

청구인들 중 박정자,이승연은 각기 정신지체 1급 중증장애인으로서 피청구인이 공표한 2000년도 장애인 추가 생계비부담액 중 정신지체장애인 1인에 해당하는 매월 금 217,000원을 기준으로 하더라도 피청구인의 위헌적인 위와 같은 최저생계비 결정으로 말미암아 위 청구인 2인에 대하여 각기 매월 금 217,000원에 상응하는 추가적인 생계급여를 더 받아야 할 권리를 침해받는 등 사회보장 수급권을 침해받고 있습니다. 다만, 피청구인은 장애수당을 통하여 위 청구인 2명에 대하여 1인당 월 4만5000원의 장애수당을 별도로 지급하고 있으나 이것은 청구인들과 같은 정신지체 장애인가구에 소요되는 추가적인 최저생계비에 턱없이 부족한 금액입니다.

(3) 그럼에도 피청구인이 장애인에 대한 가구별 특성을 감안하지 않고 일률적으로 비장애가구를 기준으로 하여 이 사건 "2002년도 최저생계비 결정"을 한 것은 청구인의 '인간다운 생활을 할 권리' 및 행복추구권을 침해함과 아울러 불합리한 차별을 금지하는 헌법 제11조에서 정한 평등권을 침해하는 것일 뿐아니라 '법률'상의 청구인의 사회보장 수급권을 침해하는 위헌,위법인 공권력 행사임이 분명하다고 할 것입니다. 나아가 피청구인의 이 사건 처분은 기초생활보장제도를 정면으로 부정하고 전국 빈곤층 장애인들의 생존권보장을 거부하는 위헌,위법한 것입니다.

## 5. 헌법소원 대상성

가. 본건 최저생계비결정의 헌법소원 대상성

(1) 헌법재판소법 제68조 제1항은 “공권력의 행사로 인하여 헌법상 보장된 기본권을 침해받은 자는 - 헌법재판소에 헌법소원심판을 청구할 수 있다. 다만, 다른 법률에 구제절차가 있는 경우에는 다른 절차를 모두 거친 후가 아니면 청구할 수 없다.”라고 규정하고 있습니다.

(2) 헌법재판소에서는 “법 제68조 제1항이 규정하고 있는 헌법소원심판의 대상으로서의 공권력이란 입법·사법·행정 등 모든 공권력을 말하는 것이므로 행정부에서 제정한 시행령이나 시행규칙 등은 그것들이 별도의 집행행위를 기다리지 않고 직접 기본권을 침해하는 것일 때에는 모두 헌법소원심판의 대상이 될 수 있다.”(헌재 97.6.26.선고 94헌마52 판례집 9-1 659,667)고 판시한 바 있으며, 한편 헌법 제111조 제1항 제1호에서 법률의 위헌여부 심사권을 헌법재판소에 부여한 이상 통일적인 헌법해석과 규범통제를 위하여 공권력에 의한 기본권침해를 이유로 하는 헌법소원심판청구사건에 있어서 법률의 하위규범인 명령,규칙의 위헌여부심사권이 헌법재판소의 관할에 속함은 당연한 것으로서 헌법 제107조 제2항의 규정이 이를 배제한 것으로는 볼 수 없다고 판시한 바도 있습니다.(헌재 1990.10.15.선고 89헌마178, 판례집2, 365,369) 따라서, 이 사건 최저생계비 결정 처분으로 인하여 청구인은 별도의 절차없이 향후 2002년도 국민기초생활보장법상 청구인이 지급받을 생계급여액에서 장애인가구의 비장애인가구에 대한 추가생계비 상당만큼 지급받지 못하는 결과가 초래되고, 이에 따라서 청구인들과 같은 장애인인 ‘기초법’상의 수급권자들은 그 직접적인 불이익을 입고 있는 것이 분명한 이상 이와 같은 피청구인의 ‘최저생계비 결정 공표 처분’은 위법한 공권력의 행사로서 의당 헌법소원의 대상이 된다고 하겠습니다.

#### 다. 기본권 침해성

국민기초생활보장법상 최저생계비가 어떻게 정하여지는가는 바로 수급권자의 선

정은 물론이고 생계급여 등 법률상의 급여금액과 직결되는 것이 분명하므로 이는 청구인들과 같은 장애인 수급권자에 대한 직접적인 공권력의 행사로서의 성격을 갖는다고 하겠습니다.

위에서 살펴 본 바와 같이 피청구인의 2001. 12. 1.자 이 사건 최저생계비 결정, 공표 및 시행은 청구인들의 법률상의 수급권을 침해하는 위법한 공권력행사로써 나아가 헌법상 청구인에게 보장되고 있는 헌법 제10조의 행복추구권, 제1조 제1항의 평등권 및 헌법 제34조 제1항 생존권적 기본권을 침해하는 것이 분명하다고 하겠습니다.

라. 자기관련성 및 현재성,보충성

(1) 앞서 살펴 보았듯이 피청구인의 이 사건 위법한 공권력 행사로 말미암아 청구인들은 법률에도 근거없이 국민기초생활보장법상의 급여액을 장애가구의 최저생계비에 하회하여 비장애가구를 기준으로 하여 지급받게 됨이 분명하므로 헌법소원의 요건인 자기관련성 및 현재성을 충족하고 있습니다.

(2) 또한, 이론상으로는 이 사건 결정 처분이 행정처분으로 해석될 여지가 없지 않으나 위와 같은 법규명령 자체에 대한 행정처분으로서의 성격을 거의 인정하지 않고 있는 대법원 판례들의 입장에서 볼 때, 이것이 항고소송 형태의 행정소송의 대상이 될 여지도 거의 없는 것이 사실입니다. 따라서, 이 점에 있어서 보충성의 요건도 충족된다고 할 것입니다.(대법원 94.4.26. 선고 93부32 결정, 헌재 96.10.4. 선고 94헌마68) 실례로 헌법재판소에서는 "94년 생계보호기준"에 대한 헌법소원 청구 사건에서 "이 사건 심판의 대상은 보건복지부장관 또는 그 산하 행정기관의 어떤 구체적인 보호급여처분 그 자체가 아니고 보건복지부장관이 법령의 위임에 따라 정한 그 보호급여의 기준으로서, 현행 행정소송법상 이를 다룰 방법이 있다고 볼 수 없으므로 이 사건은 다른 법적 구제수단이 없는 경우에 해당하여 보충성 요건을 갖춘 것으로 볼 수 있다."라고 판시한 바 있습니다.(헌재 97.5.29.

- (3) 나아가, 이 사건 최저생계비 결정 공표 및 시행으로 인하여 청구인들은 2002. 1월 부터 동 규정에 의하여 장애인에게 소요되는 추가 최저생계비를 지급받지 못하는 불이익을 직접 입게 되고 있는 바, 나아가 이 사건 최저생계비와 관련하여 이를 직접 대상으로 하는 다른 권리구제절차가 허용되는지 여부가 객관적으로 불확실합니다.

따라서, 헌법소원심판을 청구하는 외에 달리 효과적인 구제방법이 있다고 보기는 어려우므로 기본권 구제의 사각지대를 방치할 수 없다는 헌법소원심판제도의 근본적인 취지에 비추어 이 사건 헌법소원심판청구는 헌법소원심리의 대상이 된다고 할 것입니다.(헌재 200.12.14.선고 2000헌마649 참조)

마. 제소기간

청구인들은 최근인 2002. 5.초경에야 시민사회단체와의 상담과정에서 자신들이 비현실적인 생계급여를 지급받고 있는 이유가 바로 피청구인이 고시한 최저생계비 때문이라는 것과 그것이 2001. 12. 1.자로 결정되었다는 것을 알게 되었습니다.

피청구인의 이 사건 공권력행사는 2001. 12. 1.자로 이루어진 것인 바, 이 사건 헌법소원은 청구인들이 동 결정,고시를 안 때로부터 60일이내이자 동 결정,고시가 있는 때로부터 180일 이내에 제기된 것임이 명백하여 범상 요구되는 제소기간내에 제기된 것임이 분명합니다.

바. 소 결

이상과 같이 청구인의 이 사건 헌법소원심판청구는 헌법소원의 대상이 됨이 분

명하다고 하겠습니다.

## 6. 결 론

이상과 같은 점에서 피청구인이 결정,공표한 2001. 12. 1.자 “2002년도 최저생계비”는 청구인과 같은 장애인 수급권자에 대하여 헌법 제10조의 행복추구권을 침해하였을 뿐 아니라 장애인에게 소요되는 추가적인 최저생계비를 반영하지 않음으로써 불합리한 차별을 금지하는 헌법 제11조의 평등권 조항을 위반한 것이며, 나아가 장애인에게 보장된 헌법 제34조 제1항의 인간다운생활을 할 권리를 침해한 위법한 공권력행사임이 분명하므로 위 규정은 헌법에 위반된다고 할 것이며 반드시 “장애인 가구 등 가구별 특성이 고려된 내용의 최저생계비로 다시 개정,시행되어야 할 것입니다.

따라서 청구인은 이 사건 “최저생계비 규정”의 위헌을 확인받고자 이 사건 청구에 이르렀습니다.

### 입 증 방 법

1. 갑제1호증                      건강보험증(의료급여수급자용)
1. 갑제2호증                      2002년도 최저생계비(보건복지부)
1. 갑제3호증                      “2000년도 장애인실태조사”(한국보건사회연구원)
1. 갑제4호증                      미국,영국,일본의 공공부조제도상의 수급대상자 선정기준, 소득인정액제도, 급여제도 정리 자료
1. 기타 증거들은 필요에 따라 수시로 제출하겠습니다.

# 인권하루소식

HUMAN RIGHTS DAILY NEWS

· T) 02-741-5363 · F) 02-741-5364 · 천리안) rights · E-mail) humanrights@sarangbang.or.kr · http://www.sarangbang.or.kr

2001년 12월 4일(화)

제 1990 호

발행처 : 인권운동사랑방

편집인 : 이주영

## “26만원으로 당신이 살아보라!”

### 장애인 최옥란씨, “최저생계비 보장” 농성

최소한의 생활조차 어려워 거리 농성을 시작한 이가 있다.

경기도 광명에 사는 1급 뇌성마비 장애인 최옥란(36)씨는 3일 오전 명동성당에서 “최저생활도 보장하지 않는 국민기초생활보장제도(아래 기초생활보장제)를 전면 개정하라”며 명동성당 농성에 들어갔다.

이날 최씨와 함께 기자회견을 가진 ‘생존권 쟁취와 최저생계비 현실화를 위한 농성단’(아래 농성단)은 “지난해 10월부터 시행된 기초생활보장제는 수급자 선정 기준 강화·낮은 생계급여·형식적 자활사업 등으로 인해 최저생계를 보장하는 제도가 아니라 오히려 저소득 계층을 더욱 빈곤하게 만들었다”며 “기초생활보장제가 빈곤 계층의 생계를 보장하는 제도로 거듭나야 한다”는 성명을 발표했다.

이날 농성에 들어간 최씨는 지난해 기초생활보장제가 시행되면서 생계를 위해 꾸려왔던 청계천 좌판을 접어야 했다. 동사무소 직원이 홀로 살아가는 최씨의 노점에 대해서도 소득으로 삼아 “최저생계비를 포기하던지 노점을 포기하던지 하라”고 으름장을 놔기 때문. 최씨는 어쩔 수 없이 좌판을 접었고 동사무소에서 지급하는 최저생계비 지급을 받았다. 그러나 정부에서 지급하는 최저생계비로는 도저히 ‘최저생계’를 유지할 수가 없었다.

한 달에 약 26만원의 최저생계비를 지급 받는 최씨는 영구임대 아파트 관리비, 의약품 구입비 등으로만 매달 29만원을 지출한다. 추가로 장애인 수

당을 매달 4만5천원씩 받긴 하지만 적자 가계부를 흑자로 돌리기에 역부족이다. 아파트관리비만도 16만원인데 정부는 주거급여비로 족방 임대료에도 못 미치는 월2만3천원을 상정하고 있기 때문이다. 결국 아파트 관리비조차 낼 수 없게 된 최씨가 택한 방법이 바로 명동성당 거리농성이다.

중앙생활보장위원회는 지난 1일 내년도 최저생활비를 4인 가족 기준의 경우 올해에 비해 3만원 오른 99만원으로 발표했으나, 이에 대해 장애인실업자종합지원센터 임태근 사무국장은 “최저생활비가 조금 올랐다 하더라도 받을 수 있는 사람에 대한 선정 기준이 까다로와 최저생계에 필요한 만큼 받지 못한다”고 말했다.

#### “최저생계비 현실화하라”

한편, 농성단은 △지역별·가구유형별 최저생계비 선정기준 마련 △주정소득·부양비 간주제 폐지 △교육·의료·주거급여의 현실화 등을 기초생활보장제에 시급히 반영하라고 촉구했다. 농성단은 장애인실업자종합지원센터, 전국실업극복단체연대회의, 한국빈곤상담연구소 활동가들로 이루어져 있고, 8일까지 매일 시민들을 상대로 최저생계비 현실화를 위한 홍보활동과 서명운동을 펼칠 예정이다. 또한 최옥란 씨 등 농성단은 4일 서울 강북구 보건복지부 김원길 장관집을 방문해 “26만원으로 한 달을 살아 보라”는 뜻으로 장관 면담을 요구하며 생계급여를 반납할 계획이다. (심태섭)

## “파업 전부터 체포영장이라니!”

검찰 앞장서서 사회보험노조 탄압

검찰이 막판 교섭에 한창인 노조간부들에 대해 ‘파업이 시작되기도 전에’ 체포영장을 발부해 물의를 빚고 있다. 1일 서울지검 서부지청은 사회보험노조 김위홍 위원장 등 간부 10명에 대해 체포영장을 발부해, 교섭타결의 가능성을 원천적으로 배제하고 노조활동을 노골적으로 탄압했다.

민주노총 손낙구 교육선전실장은 “파업을 하기도 전에 체포영장이 발부된 예는 드물다”며 “이번 경우 공권력이 개입해 노사관계를 악화시켰다”고 주장했다.

또한 이번 조치는 노조 간부들에 대한 출두요구를 교섭기간 이후로 연기한 경찰의 방청과도 상반된 것으로 확인됐다.

한편, 지난 1일 노조와 협상을 진행하던 공단 측은 잠시 정회한 사이 모두 철수한 것으로 확인됐다. 사회보험노조는 당시 공단 측에서 ‘이사장이 춘천에 약속이 있어 나갔다’며 협상을 일방적으로 중단했다고 전했다. 이에 대해 노조의 전우일 선전국장은 “공단 측에서 일부러 협상을 결렬시킨 것 아니냐”는 의혹을 제기했다. 또 체포영장 발부에 대해 검찰이 “사회보험노조가 ‘국가기간산업 민영화(사유화) 저지 공동투쟁본부’와 연대할 것을 우려”해 사회보험노조를 먼저 ‘치려는’ 것이라고 주장했다.

사회보험노조는 지난해 노사가 합의한 △직장보험과 지역보험 업무의 일원화 △연한승진제(승진적체해소) △해고자 복직 등을 요구하며 3일 전면 파업에 돌입했다. (범용)



반대! 인터넷내용등급서비스

인터넷등급제 폐지, 정동부장관 퇴진! 1인 릴레이 철야단식 44일째  
오늘의 단식 : 동덕여대 행동그룹 사심 씨



작성일: 2002.05.14    작성자: chnews(편집실)    번호: 20288

장애인 가구 추가 지출 외면 ... 행복추구권 침해

-----  
장애인 가구 등 가구별 특성을 감안하지 않는 현행 최저생계비에 대한 위헌 소송이 제기됐다.

13일 아침 11시 서울지역실업운동연대·장애인실업자종합지원센터 등 장애인·복지 단체들은 서울 병동성당에서 기자회견을 열고 "국가가 결정·공표하는 최저생계비가 실질적으로 빈곤계층의 최저생계를 보장하지 못해 행복추구권 등 헌법상 기본권에 위배된다"며 고 최옥란 씨의 49재를 맞아 헌법소원 심판을 재청구한다고 밝혔다.

이때 지난 해 12월 8일 고 최옥란 씨는 보건복지부장관이 2001년 12월 1일사로 결정, 공표한 2002년도 최저생계비에 대해 헌법소원을 제기했다. 그러나 이후 최 씨가 아이의 양육권 및 최저생계비 수급권 문제 등을 비판해 자살을 시도, 지난 3월 26일 사망함에 따라 자능으로 헌법소원의 내용이 소실됐다.

이에 최 씨와 마찬가지로 정신지체 1급 장애인이자 국민기초생활보장법 상 수급권자인 이승연 씨가 14일 헌법소원을 재청구하게 됐다. 이 씨는 역시 정신지체1급 장애인인 어머니와 67세의 아버지와 함께 살고 있다. 3인 가구에 대해 보건복지부가 정한 최저생계비는 78만6천8백27원으로 의료비·교육비 등을 제하면 순수 현금급여액은 69만2천7백22원이다. 복지부는 "2000년 장애인 실태조사" 결과, 장애인 가구는 일반가구보다 평균 15만7천9백원의 추가 생계비가 더 든다고 밝힌 바 있다. 하지만 정착 최저생계비에는 장애인 가구의 경우 생계비가 추가로 지출된다는 점이 반영되지 않았다.

더구나 현재 이 씨 가족은 3인 가구 최저생계비에도 못 미치는 40~45만원만을 지급받고 있다. 이는 분가한 이 씨의 오빠를 부양의무자로 치지는 않았지만 부양능력 미약자로서 일정한 부양비를 부담하고 있다고 간주했기 때문으로 추정된다. 이 씨와 이 씨의 어머니가 각각 1인당 월 4만5천원의 장애수당을 받고 있지만 이를 더해도 여전히 최소한의 인간다운 생활과는 거리가 멀다.

이에 소송대리인인 이찬진 변호사는 소장에서 "현행 최저생계비는 장애인 수급권 자의 행복추구권을 침해할 뿐 아니라 추가 생계비 지출을 반영하지 않아 불합리한 차별을 감지하는 평등권 조항 역시 위반했다"며 "장애인 가구 등 가구별 특성을 고려해 최저생계비를 다시 개정, 시행해야 할 것"이라고 밝혔다.

한편, 이날 기자회견에 참석한 단체들은 헌법소원 외에도 △지역별·가구유형별최저생계비 도입 △생계급여를 포함해 교육·의료·주거급여의 현실화 등 국민기초생활보장제도 개선 부쟁을 지속해나갈 거라고 밝혔다. 이날 저녁 7시에는 '최옥란 열사 49재 추모문화제'가 연세대 앞에서 열렸다.

인권하루소식 이주영 기자

[성명서] 목과할 수 없는 경찰의 폭력만행을 즉각 중단하라 ·故최옥란씨 죽음에 붙여

우리는 최근 발생하고 있는 일련의 경찰 폭력에 대하여, 또 한번 깊은 절망감과 분노를 금할 수 없다.  
지난 3월 23일과 24일 전국공무원노조와 발전노조에 공권력을 투입하더니, 26일에는 고 최옥란 씨의 장례식장과 분향소까지 불법적으로 가로막고 침탈하는 상황이 발생하였다. 우리가 공권력 투입에 대하여 우려의 뜻을 표명한 지 불과 이틀만에 똑같은 상황이 재연된 것이다. 도대체 이 끝간 데 모를 경찰의 불법적인 행위를 도저히 목과할 수 없다. 경찰과 정부는 이 땅 민중의 모든 발언과 행동에 대해서 폭력적으로 탄압하는 것만이 능사라고 생각하는가.

청계천 도깨비 시장에서 노점을 하며 근근히 생계를 이어가던 고 최옥란씨는 뇌성마비 1급 장애인으로 국민기초생활보장제에 따라 26만원의 생계급여를 지급받아 왔다. 그녀에게는 하나 뿐인 아들이 있었는데, 이혼 후 양육권을 가지지 못한 관계로 아들을 만날 수 없었다고 한다. 그녀는 결국 양육권을 되찾기 위한 소송을 진행하였고, 승소하기 위해서는 양육을 감당할 경제력을 인정받아야 했다. 그런데 문제는 주변인의 도움으로 경제력을 인정받는 경우, 국민기초생활보장법의 어이없는 수급자 선정기준으로 인해 수급권이 박탈당하는 모순된 상황에 직면하였다. '아들의 양육권'과 '취피로 수급권' 사이에서, 그녀의 선택은 과산화수소 한통과 수면제 20알 뿐이었다.

'빛 좋은 개살구'일 뿐인 '국민기초생활보장법'은 수급자 선정기준을 강화하고 턱없이 모자라는 낮은 생계급여만을 지급하도록 함으로써 장애인에게 최저 생계를 보장하기는커녕 결국 한 명의 장애인을 죽음으로 몰아갔다.

게다가, 고인의 마지막 길마저도 경찰의 불법적인 폭력행사로 얼룩졌다.  
경찰은 고인의 장례식과 노제를 불법적으로 봉쇄하고 도로상에서 몇시간 동안 운구행렬을 강제구금한 것도 모자라, 이에 항의하는 문상객과 장애인들에게 폭력을 행사하였다. 연이어 29일에는 서울 시경 정문 앞에서 기자회견을 가지는 장례위원조차 구금하고 수인을 강제연행하였다. 그것도 모자라 경찰은 30일도 고인의 분향소를 침탈하여 분향 물품의 일부를 탈취하였다.

집시법 제13조에는 '학문·예술·체육·종교·의식·친목·오락·관혼상제 및 국경해사에 관한 집회에는 제6조 내지 제12조(집회의 신고 및 금지에 관한 조항들)의 규정을 적용하지 아니한다'고 규정하고 있다. 이는 장례행사와 관련된 일체의 행위들은 집시법상 규제대상이 될 수 없다는 것을 명확하게 표현한 것이다. 경찰의 위와 같은 행위는 현행법적으로도 용인될 수 없는 명백한 범법행위에 다름 아니다. 비단 현행법을 운운하지 않더라도, 사람의 얼굴을 하고 있다면, 그리고 인간에 대한 최소한의 예의가 있다면, 어찌 백주대낮에 공권력의 이름으로 이러한 야만스러운 행위를 자행할 수 있는가.

우리는 경찰이 반인륜적인 행위로 지탄받아 마땅한 일련의 행위를 한 데 대하여 엄중히 항의하며, 아래와 같이 우리의 요구사항을 밝힌다.

- 1. 정부는 장례식을 봉쇄하고 폭력을 행사한 모든 경찰관과 그 지시권자들을 법에 따라 엄중히 처벌하라.
- 1. 정부는 최근 발생하고 있는 무차별한 경찰의 폭력행위에 대하여 근본적인 대책을 마련하라.
- 1. 정부는 고인의 뜻에 따라, 최저 생계비 대상 확대 및 지원금 상향조정 등 국민기초생활보장법을 전면 개정하라.

고 최옥란 씨의 죽음은, 한 개인의 삶과 죽음을 넘어, 우리사회의 어두운 그늘을 적나라하게 드러내 주는 것이다. 이에 우리는, 정부가 스스로 인간으로서의 최저생계비를 요구하며 스스로 목숨을 던져야 했던 현실에 대한 책임을 통감하고 작금의 불법적인 경찰력 행사를 사과하고 소외된 시민들에 대한 대책을 시급하게 마련할 것을 거듭 촉구하며, 위 요구사항들을 즉각 이행할 것을 엄중히 요구하는 바이다.

2002. 4. 3.

민주사회를 위한 변호사모임