

## 일본사회복지의 최근 동향

발표 : 三浦文夫(동경사회사업대학장)

통역 : 신 섭 중 (부산대 교수)



# 사회복지정책의 방향과 과제

발표자 : 三浦文夫 (동경사회사업대학장)

통역 : 신섭중 (부산대교수)

## I. 신정부 사회복지정책의 기본방향과 한국형 사회복지모형의 성격

### 1. 신정부 사회복지정책의 기본방향

정부는 지난 7월 2일 [신경제5개년계획]과 더불어 그에 따른 [사회복지증진부문의 계획]을 발표하였다. 동계획에 있어 사회복지정책의 기본방향은 다음과 같다.

1) 국가발전수준에 부응하는 사회복지정책방향을 설정하여 기존제도의 내실화를 기하는 한편 복지제도상호간의 연계방안을 강구하는 등 복지시책의 효율성을 제고하여 국민복지증진 도모.

2) 농어민에 대한 국민연금 확대 실시 및 저소득 취약계층에 대한 기본생활을 보장하고, 복지사업에의 민간참여를 확대하여 복지 서비스의 공급확대와 복지 수준향상.

3) 장애인 편의시설확충 및 고용촉진을 도모하고 영유아보육시설확충으로 유휴인력을 활용하여 경제성장과 복지증진의 균형발전 추구. (보건의료부문 생략)

### 2. 한국형 사회복지모형의 성격

#### 1) 분배와 성장을 동시에 달성하는 복지정책 추구

(1) 모든 국민에게 최저한의 기본생활을 보장하고 [삶의 질]을 향상시킴으로써 공동체 의식을 증진하여 사회통합을 이룩하고,

(2) 복지에 대한 투자가 기능배양 및 근로동기부여등 인력개발과 연계되게 함으로써 성장잠재력 향상에 기여함.

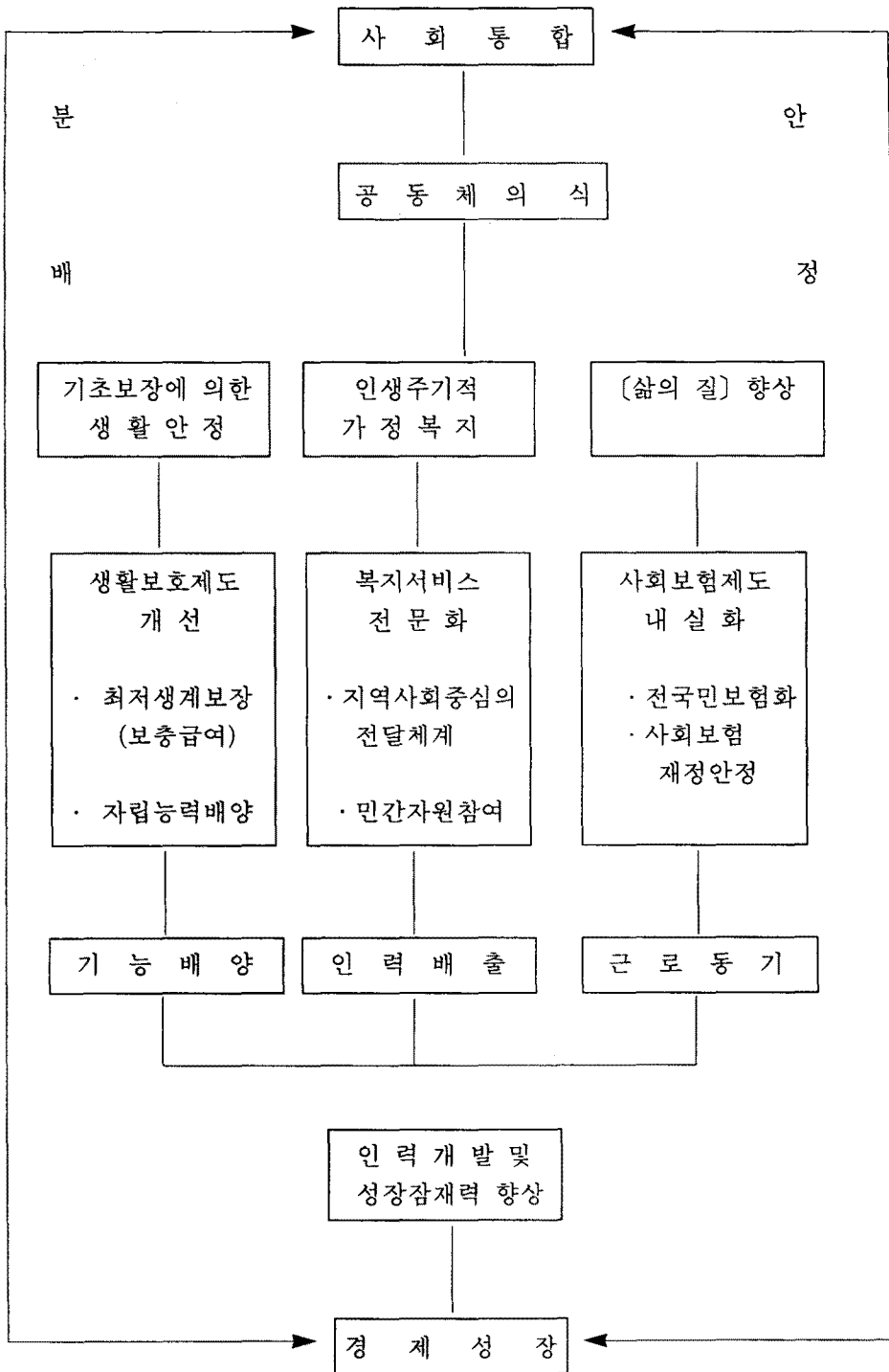
#### 2) 국가발전수준에 부응하는 국민복지의 기반달성

(1) 기초생계유지가 곤란한 빈곤층은 국가책임하에 기본적 생계보장.

(2) 노인, 장애인, 아동등 사회취약계층 보호를 위하여 가정의 복지기능강화와 전문적, 예방적 복지서비스 제공.

(3) 경제적 부담능력이 있는 계층에 대해서는 수익자부담원칙하에 사회보험제도 및 유료복지서비스의 확충을 안정된 생계보장.

〈 한국형 사회복지의 기본구상도 〉



자료 : 신경제계획위원회, 1993

그리고 동계획의 중점추진과제(사회보장부문)로서는 다음의 7대 과제를 들고 있다.

① 한국적 사회복지모형의 개발 ;

'94년까지 사회복지의 확대를 위하여 [사회보장기본법]을 제정하며, 대통령 직속 [사회복지운영위원회]를 설치하고, 사회보장심의기구]를 활성화하여 체계적인 복지모형을 개발함으로써 선진복지국가를 완성한다.

② 농어민 연금 실시 ; 실시방안을 '94년 말까지 확정하여, 국민연금체계내에서 의 실시를 검토한다.

③ 의료보험제도 개선 ; 보험급여범위의 확대, 의료보험제정의 안정기조 유지, 의료보험수가의 합리적 조정, 의료비청구심사제도의 개선, 의료보호수준의 향상, 의료기관의 공공성 강화, 지역의료보험조합운영의 자율권 강화.

④ 사회보험 관리기준의 효율화 ; 의료보험, 국민연금, 산재보험, 고용보험 등 사회보험제도의 기능분담 체계화등 효율성을 제고하여 사회보험제도의 합리적인 발전 추구.

⑤ 영유아보육시설의 확충 ; 직장보육시설, 국·공립 보육시설 및 비영리법인 운영 보육시설 확충, 민간보육시설확충, 보육서비스의 수준향상.

⑥ 복지사업에의 민간참여 확대 ; 지역사회내 민간의 인적·물적 복지자원을 동원하여 사회복지사업에 기여할 수 있도록 유도, 유료복지사업의 개발.

⑦ 장애인 편의시설 확충 및 고용촉진 ; 각종 장애인 편의시설을 의무적으로 설치할 수 있도록 제도개선, 국가 및 지방자치단체가 솔선하여 장애인을 고용함으로써 장애인고용촉진을 위한 사회적 분위기를 조성하고 장애인과 기업이 공감할 수 있는 제도개선 추진.

이상에서 살펴본 바와 같이 한국형 사회복지모형은 그 기본구상에 있어 모든 국민에게 최저한의 기본생활을 국가책임하에 보장한다는 점에 있어 복지국가 지향적이며, [삶의 질]을 향상기킴으로써 공동체의식을 증진하여 사회통합을 이룩한다는 점에 있어 복지사회 지향적이라고 할 수 있다.

그러나 지난 5월 27일 제 7회 전국사회복지대회의 결의문에서도 명시된 바와 같이 비록 경제성장이 분배의 전제조건이기는 하나, 경제와 복지는 상호보완관계에 있음에도 불구하고 문민정부의 출범과 더불어 신한국 창조를 위한 [신경제 5개년계획]에 있어 신경제계획은 크게 강조되고 있는 반면에, 동계획의 사회복지증진부문의 신복지계획은 전향적이라기 보다는 위축되고 있음은 부인할 수 없는 사실이다. 따라서 조속한 시일내에 내실있는 중·장기 사회복지발전계획을 범국민적으로 수립할 필요가 있을 것이다.

그런데 1979년 일본의 신경제사회7개년계획에 있어서의 [일본형 복지사회]는 [복지국가]성숙에로의 길을 뒤흘는 일 없이 (혹은 선진국의 본을 따는 일 없이) 개인의 자조노력과 가정이나 근린사회등의 연대를 기초로 하여, 효율이 좋은 정부가 작성한 공적복지를 보장하는 것이 필요하다는 것을 그 주된 내용으로 하고 있다. 이에 대하여 [대처리즘]과 [레이저노믹스]로 대표되는 이런바 신자유주의 또는 신보수주의의 사상적 배경속에 사회복지의 국가책임을 축소시키고, 그 몫만큼 개인이나 가족 그리고 지역사회에 그 책임을 전가하는 것이라

는 비판을 받고 있다.

복지국가가 국민의 복지에 대한 국가 내지 정보의 책임과 의무를 강조하는데 대하여, 복지사회는 사회일반, 즉, 국가라는 association뿐만 아니라 전체사회내지 국민공동체(national commiunity) 전체의 주체성과 책임을 강조한다. 여기에서부터 지역복지 또는 가족기능의 재인식이 대두되는 것이다.

따라서 한국형 사회복지모형의 개발에 있어 전기한 바와 같은 신보수주의로의 회귀가 아니라 복지국가와 복지사회가 상호보완적인 형태의 모형개발이 되어야 할 것이다.

## II. 정치, 경제, 사회적 상황과 전망

### 1. 정치적 상황과 전망

사회적 통제를 주된 기능으로 하는 정치적 상황에 있어서는 1993년 2월 26일, 32년만의 [문민정치] 시대의 신정부 수립을 계기로 정권의 정통성과 도덕성을 바탕으로 정치적 민주화와 부정과 비리의 척결을 추구해 나가고 있다.

정치적 민주화를 정치 권력의 분산이라고 볼 때, 중앙정부 수준에 있어 3권 분립 확립을 통한 권력의 분산 또는 비중앙집권화와 아울러 지방자치의 시대를 맞아 지방분권화 내지 지방화가 민주정치의 발전과 아울러 사회복지의 발전에 있어 매우 중요한 계기를 이루게 될 것으로 전망된다.

그리하여 신정부의 복지증진계획의 실시와 더불어 지방자치제의 본격적인 실시에 따라, 중앙과 지방정부간의 복지재원 및 기능분담의 조정, 지방별 특수성이 반영된 지방자치단체별 사회복지프로그램과 복지수준의 향상, 그리고 민주화와 더불어 증진되는 복지욕구의 효율적 충족을 위한 예산 및 복지행정체제와 기능의 확대재정립등의 과제가 제기될 것이다.

### 2. 경제적 상황과 전망

우리나라는 1962년부터 1992년에 이르기까지 4차에 걸친 경제개발5개년계획과 제5, 6차 경제사회발전 5개년계획을 수행해오는 과정에 있어 수출제1주의와 그에 따른 공업화를 통하여 경제성장정책을 추구를 국가발전의 주된 전략으로 삼아왔다. 그 결과, 년평균 7%를 상회하는 지속적인 고도경제성장을 이룩하였으며, 국민 1인당 GNP도 1991년말 현재 6,480\$을 상회하여 [후기공업국]의 국가발전단계에 진입하기에 이르렀다.

그러나 30년이란 비교적 단기간에 걸친 급속한 공업화를 통한 경제성장정책의 추구는 제5, 6차 경제사회발전의 5개년계획을 통한 경제와 사회부문의 균형을 중심으로 하는 도·농간의 발전의 격차, 산업간의 발전의 불균형, 그리고 특히 '80년대 이후 점차 감소되고 있기는 하지만 소득계층간의 사회적인 갈등과 상대적 빈곤 등의 부정적인 측면이 부상되고 있다.

그러나 사회복지의 증진을 위해서는 오늘날 한국경제가 당면한 고임금, 저투자, 근로의욕의 상실, 과소비등의 고질적인 병폐를 극복하기 위하여, 신정부의

[신경제계획 5개년계획에 있어 년평균 경제성장을 7%, 소비자물가상승을 3.6%, 경상수지흑자 104억불, 그리고 '98년말 국민1인당 GNP 74,506불을 목표로 하여 ① 경기활성화, ② 중소기업의 경쟁력 약화, ③ 기술개발의 촉진, ④ 경제행정규제의 완화 ⑤ 농·어촌구조개선사업의 개편, ⑥ 기본생활품 가격의 안정, 그리고 ⑦ 국민의 의식개혁 등을 7대과제로 선정 추진하고 있으며, 금융실명제도 실시하기에 이르렀다.

### 3. 인구 및 사회적 상황과 전망

먼저 인구적 상황과 전망에 있어, 생산물의 감소('90년, 1.56%)에 의한 소년인구의 감소('90년, 25.8%)와 지속적인 경제성장에 의한 생활수준의 향상과 의학의 발달에 따라 '90년에 71.3세이던 평균수명이 2000년에는 74.3세로 연장될 것으로 전망된다.

또한 65세이상의 노인인구도 점차 증가하여 '90년에 전체인구의 5.0%인 2,144천명에서 2000년에는 6.8%인 3,167천명으로 증가할 것으로 예상되어 우리나라도 고령화사회로 진입될 것으로 보아 노인복지정책의 확충이 요망된다.

급속한 공업화·도시화·핵가족화의 진전은 가족의 구조와 기능의 변화와 더불어 여성취업율의 증가에 따라 '92년의 대상인구 990천명을 위한 보육시설 32,558개소가 '96에는 대상인원 1,031천명에 33,895개소로 보육시설의 수요가 증대할 것으로 예상되어 가족복지정책의 확립이 요망된다.

나아가서는 후기산업사회로의 변화에 따라 생활구조상의 급격한 변화에 의한 이른바 풍요속의 새로운 빈곤으로서의 [상대적 빈곤]의 심화와 아울러 생활상의 장애자가 가일층 심화 될 것으로 보인다.

이와같은 현상은 [사회적 약자]로서의 빈곤자, 아동 및 청소년, 모자가정, 장애인 그리고 노인 등에 있어 두드러지게 나타날 전망이다.

## Ⅲ. 사회복지의 현황과 신정부 사회복지정책의 과제

### 1. 사회보험 프로그램의 현황과 정책과제

#### 1) 국민연금

1988년부터 시행된 국민연금제도는 '91년말 현재, 총 4,768천명의 가입자와 징수율 98.9%로서 1조514백만원의 각출료징수실적에다 33,275억원의 기금을 조성하고 있다. 국민연금제도의 과제는 다음과 같이 요약할 수가 있다.

① 농어민 및 도시자영업자 대상으로 적용대상의 단계적 확대, ② 현재 65세이상의 노인인에 대한 무각출노령연금제의 도입, ③ 급여의 적정화와 수준의 상향조정 (45 - 50%수준), ④ 관리운영구조의 효율화와 통합의 필요성, ⑤ 소득재분배효과를 위한 급여의 기초연금제도의 도입.

#### 2) 의료보험

'77년 출범한 의료보험은 '79년의 공·교의료보험, '88년의 농어촌지역의료

보험, 그리고 '89년의 도시지역의료보험의 실시로 전국민의료화의 시대에 접어들게 되었다. 그러나 의료보험제도의 분립·운영으로 말미암아 (A) ① 관리운영의 분립성, ② 기여제도의 불평등성, ③ 보험급여의 불공평성, ④ 보험재정의 불균형성, ⑤ 운영관리책의 소비성, 그리고 ⑥ 소득재분배의 추진성등의 과제를 안고 있다. 따라서, 세 의료보험제도의 종합 내지 일원화가 요망된다. 그 밖의 과제로서는 (B) 의료보호 및 의료보험 수가와 관행 일반의료수가와의 점진적 일원화, (C) 의료보험전달체계의 확립, 그리고 (D) 진료비지불제도와 진료비심사청구제도의 개선등을 들 수 있다.

## 2. 공적부조 프로그램의 현황과 과제

'61년에 제정되어 '62년부터 실시된 생활보호제도는 '92년 현재, 전국 217만6천명의 생활보호대상자(전국민의 약 5%)에게 생계·자활·해산·장제·교육등에 걸쳐 보호를 하고 있다. 생계보호의 수준에 있어서는 월 1인당 거택보호대상자는 49,000원, 그리고 시설보호대상자에게는 55,000원을 지급하고 있다.

이와같은 공적부조제도로서의 생활보호제도는 ① 예산의 부족 ② 보호대상과 악을 위한 합리적인 빈곤선의 미결정 ③ 보호율과 보호수준의 단위 그리고 ④ 보호종류와 보호기관의 미비 등의 정책과제를 안고 있다.

따라서 ① 보호수준의 년차적 인상(최저생계비의 80%까지), ② 교육보호 대상의 인문고교까지의 년차적 확대, ③ 직업훈련제도의 개선, ④ 생업자금융자제도의 개선, ⑤ 주택보호의 신설, 그리고 종합사회구호제도의 확립과 효율적 운영등이 이루어져야 할 것이다.

## 3. 사회복지 서비스

### 1) 아동복지

한국의 아동인구(14세미만)는 정부의 가족계획을 통한 인구정책에 의하여 매년 감소되어 '92년에는 전체인구의 24.8%로 감소하였다. 급속한 핵가족화(80%)의 진전에 따라 맞벌이 또는 이혼 등으로 인한 가족해체가 번발하는 가운데, 소년비행의 범죄연령의 연소화와 집단화, 그리고 양적 증가와 질적 조폭화, 그리고 요보호아동의 증가등의 현상을 나타내고 있다. '91년말 현재 전국 총276개의 아동복지시설에 22,327명의 요보호아동이 수용보호되고 있다.

아동복지의 과제와 정책방향은 다음과 같이 요약 할 수 있다.

① 산업화·도시화·핵가족화의 진전에 따른 국공립 및 민간 보육소의 증설('96년 까지 1337개소)과 서비스의 수준향상 ② 국내입양의 추진('91년 1241건), ③ 각종아동복지시설의 확충('91년, 33,895개소) ④ 결연사업의 지속적인 증진('91년 40,877명) ⑤ 성장고아의 취업대책의 적극추진('91년, 1,494명), 그리고 ⑥ 가정내 아동양육의 원칙에 따라, 소년·소녀가장직업('91년, 6,962명)에 대한 정부지원의 확대와 결연을 통한 자립능력의 배양.



## 2) 모자복지

'89년에 제정·실시된 모자복지법에 따라, '91년말 현재 전국 38개의 모자복지시설에 846세대가 2,303백만원의 지원금으로 수용보호되고 있다.

오늘날의 모자복지의 방향은 과거의 전쟁미망인대책으로부터 이혼, 미혼모, 사고미망인등의 증가에 대한 대책으로 변모하고 있다.

이제부터 그 증가가 예상되는 모자복지의 효율적인 추진을 위해서는 ① 모자복지시설의 확충(현재, 1%만 수용), ② 모자가정의 파악과 복지자원의 연결을 위한 모자상담소의 활성화, ③ 생활안정과 자활을 위한 모자복지자금의 효율적 활용, ④ 미혼모발생의 예방, ⑤ 부녀직업보도시설의 증설과 직업훈련 및 취업알선의 추진등이 요망된다.

## 3) 장애인복지

산업화의 진전과 더불어 공해와 산업재해 및 교통사고의 다발에 의하여 선천적 및 후천적 장애인이 증가하는 추세를 보이고 있다.

'91년말 현재, 장애인구는 95만6천여명으로 전체인구의 총 3%를 점하고 있다. '89년부터 시행된 심신장애자복지법에 따라 '91년말 현재 전국 167개의 각종심신장애인복지시설에 21,750백만원의 지원금으로 13,131명이 수용 또는 이용하고 있다. 또한 '91년부터 시행되고 있는 장애인 의무고용제에 따라 '91년말 현재 9,127명의 장애인이 취업하고 있다.

심신장애인 복지의 과제와 정책방향을 다음과 같이 전망할 수가 있다.

① 장애인의 소득보장과 취업의 보장과 고용촉진 ('91년, 1,402명 취업알선), ②재활기회의 보편화와 시설의 확충 및 전문요원의 확보 ('91년, 7,551명), ③ 장애인에 대한 사회적 환경의 개선 ('91년, 편의시설 설치, 2,871명), ④ 장애인복지서비스전달체계의 확립과 재정의 확보 및 조달 ('91년, 시설운영지원액, 24,065백만원), ⑤ 장애인발생의 예방, 조기발견과 등록 ('91년, 273천명, 전체장애인의 28,5%) 및 조기교육의 철저.

## 4) 노인복지

오늘날, 지속적인 경제성장에 따른 생활수준의 향상과 의학의 발달에 의하여 노인인구가 증가하는 가운데, 산업화의 논리에 의한 핵가족화의 급속한 진전으로 전통적인 대가족제도의 구조와 기능의 변화와 더불어 한국의 노인부양문제가 현저화되고 있다. 65세이상의 노인인구는 '92말 현재 2,283천명으로서 전체인구의 5.2%를 점하고 있으며, 2000년에는 3,168천명으로 6.8%에 이를 전망이다.

그러나 노인복지시설의 현황을 보건대 '91년말 현재 135개의 각종노인시설에 11,037명의 노인이 수용 또는 이용하고 있다. 또한 경노당과 노인교실등 19,933개의 노인여가시설을 957,826명의 노인이 이용하고 있다.

한국노인복지의 과제와 발전방향을 다음과 같이 요약할 수가 있다.

① 노후소득보장의 중핵으로서의 국민연금제도의 확대와 국민개연금화, ② 노인복지시설의 다양화 및 확충, ③ 노인복지프로그램의 개발, ④ 노인의료대책의 확립 (노인건강진단의 무료화, 요양시설의 확충, 노인병원의 설치), ⑤

향년연장과 능력별 노인의 고용촉진('91년 노인취업알선 85,282명), ⑥ 커뮤니티케어와 더불어 재가노인복지서비스의 강화와 가사봉사원제도의 확립, 그리고 유료 노인복지서비스와 실버산업의 신중한 개발.

#### Ⅳ. 2000년대 사회복지의 정책방향

전술한 바와 같이 한국은 복지국가 지향의 2000년을 바라보면서, 선진국형 인구증가(1%미만)을 바탕으로, 문민정치시대의 민주정치의 발전과 아울러 신정부의 [신경제계획]에 따라 고도경제성장을 지속하는 가운데 후기산업사회의 다양한 생활문제와 국민의 접고하는 복지욕구에 효율적으로 대처해 나가야 할 것이다. 그러기 위해서는 사회복지독립전달체계의 확립, 정부재정지원의 확대와 재원조달의 다원화를 통한 사회복지재원의 확충, 전문인력의 확보와 활용, 사회복지시설의 재정비와 확충, 그리고 민간자원봉사활동조직체를 통한 국민의 사회의식의 제고를 도모해 나가야 할 것이다.

나아가서는 종래의 사후의 구호사업적인 시설중심의 사회복지서비스로부터 탈퇴하여 사전예방위주의 [커뮤니티 케어]와 가족복지에 사회복지정책의 역점을 두면서, 한국의 정치·경제·사회의발전단계에 부합하는 한국 고유의 복지이념에 입각한 한국적인 사회복지제도의 정착과 발전을 기해 나가도록 해야 할 것이다.

특히 32년만의 문민정부의 출범과 더불어 우리나라 사회보장체계의 완성을 위하여 도입계획으로 있는 고용보험의 실시와 아동수당제의 도입과 아울러 사회복지의 효율적인 운영을 위하여 선진제국에서와 같이 독립적인 사회복지전달체계의 확립을 강력히 요망한다.

〈참 고 문 헌〉

1. 신섭중, 한국사회복지정책론, 서울대출판부, 1993
2. 신섭중, 사회보장정책론, 서울대출판부, 1993
3. 한국산업경제기술연구원, 2000년을 향한 공업부문개발구상을 위한  
기본가정
4. 보건사회부, 보건사회백서, 1992
5. 신경제계획위원회, [신경제5개년계획] 사회복지증진부문, 1993.7
6. 岡田藤太郎, 福祉國家 福祉社會, 東京相川書房, 1991
7. 三浦文夫 外, 社會福祉政策, 東京有斐閣, 1982
8. William A. Robson, Welfare State and Welfare Society,  
London George Allen & Unwin Ltd., 1976)