

기조연설

21세기 복지사회를 위한 정책구상

이 홍 윤 (보건복지부 사회복지정책실장)

21世紀 福祉社會를 위한 政策構想

이 흥 윤

보건복지부 사회복지정책실장

I. 머리글

복지사회를 위한 정부의 구상은 복지정책으로 나타나는 것이며 복지정책은 바람직한 사회상태로서 복지사회를 이루어 내려는 목표와 이를 달성하기 위해 필요한 수단에 대하여 정부기관이 공식적으로 결정한 방침이라고 볼때에 우선 무엇이 바람직한 사회상태로서의 복지사회인가 하는 정책목표는 그 자체가 본질적으로는 가치판단에 의존하기 때문에 주관적이며 따라서 일용 사회적인 합의가 이루어져 있는 것 같으나 실은 국민개개인의 입장과 가치판단에 따라 상당히 다르며 때로는 상호대립적일 수도 있다.

크게 보아 사회복지제도를 자본주의 경쟁사회체제에서 스스로 생존하기 어려운 계층을 보호·지원 함으로써 사회적 통합을 통한 자본주의 체제 유지를 궁극 목표로 한다고 한정적으로 여기는 견해도 있을 수 있으나 현재 우리나라에서는 일반적으로 사회복지제도를 헌법의 정신에 따라, 부녀자·노인·청소년·장애인 등 취약계층에 대한 보호와 생활능력이 없는 자들에 대한 보조를 실시하고 가정생활과 모성, 건강을 보호하며 깨끗한 환경에서 쾌적한 주거 생활을 영위할 수 있도록 노력함으로써 모든 국민에게 인간다운 생활을 하도록 하는 넓은 의미로 받아들이고 있다.

그러나 이러한 의미의 사회복지도 구체적으로 어떤 형태가 되어야 할 것인가에 대하여는 예컨대 정부 부처간에도 입장의 차이가 있을 수 있음을 이해하면서 여기서는 정부정책으로 확정되었다기 보다 현재 수립 중인 사회보장발전 방향을 토론하는 과정에서 나온 보건복지부 구상을 중심으로 짚어본다.

또한 정책의 목표를 달성하기 위해서는 일반적으로 인력·집행조직·공권력이나 규제 등의 수단이 필요한데 사회복지의 증진을 위하여는 특히 재원이 중요하므로 정책구상에는 얼마의 재원이 필요하며 그 재원은 결국 국민으로부터 나와야 하는 것인 이상, 필요한 경우 누가 이를 부담해야 하는 지도 언급하는 것이 바람직 하겠으나 여기에 대하여는 관계 부처와의 협의를 완료한 것이 아니므로 전반적인 방향만을 제시하는 한계가 있다.

II. 우리나라 福祉 現況 및 評價

우리나라의 복지제도는 50년대의 전후 긴급구호에서부터 60년대의 생활보호, 70년대의 의료보호 등 공공부조사업이 실시확장되는 한편, 사회보험으로서는 의료보험법의 제정(1963) 및 그 시행(1977)과 전국민의료보험의 실현(1989), 산재보험법의 제정 및 시행(1964), 그리고 근년에는(1995) 고용보험제도가 도입되었으며, 연금제도로서는 60년대의 공무원 및 군인에서 출발하여 사립학교 교직원(1975)에 대한 연금을 실시한 후 1988년에 국민연금제도를 도입한 후 농어민에게까지 확장(1995)되었다.

또한 전문사회복지서비스를 위하여 1987년에는 사회복지전문요원이 전국적으로 배치되었으며, 그의 최저임금제의 실시 등 규제활동을 통한 복지증진제도와 가족계획·모자보건사업, 지역보건의료서비스 공급체계의 구축 등 보건증진분야에서도 힘을 쏟아 선진국에서 실시하고 있는 여러 종류의 복지제도 내지 서비스를 도입, 확대 적용해오면서 지금은 복지의 기본 『틀』을 갖추어 정착단계에 접어들고 있다고 본다.

그러나 이러한 제반 제도들의 내용을 살펴보면 아직 꼭 필요로 하는 국민에게 적용되지 못한 부분이 있기도 하거니와 복지보장의 수준도 우리나라의 경제 발전정도에 비추어 결코 만족스럽지 못한 현실이다. 예를 들어 우리사회에서 가장 어려운 생활을 하고 있는 사람들을 돕기 위한 공공부조사업을 보면 생활보호 대상자의 보호수준은 금년 현재 최저 생계비의 90%정도이고 이들에 대한 의료보호도 의료보험과 어느정도 차별이 있는 것이 사실이며, 그 대상자도 엄격한 요건에 따라 전국민의 3%에서 그 선정에 탄력성이 적음으로써 실제 생계보호를 필요로 하는 계층도 포함되지 못하는 경우가 있는게 사실이다.

또한 사회보험의 적용율에 있어서 의료보험은 100%이나 국민연금 56.9%, 산재보험 61.5%, 고용보험 32.6%로, 도시자영자·일용직·5인미만의 사업장 근로자 등을 비롯한 다수의 국민이 사회보험제도에 가입하지 못하고 있으며 전국민이 보장받고 있는 의료보험(의료보호 포함)의 경우에도 보험급여의 범위가 만족스럽지는 못하다.

그리고 복지서비스는 시설 수용자 및 저소득층을 중심으로만 제공되고 서비스의 종류도 현대사회의 다양한 복지수요에 맞추어 나가지 못하며, 특히 산업화와 서구화의 물결속에서 전통적 가족의식과 지역 공동체적 유대가 급격히 상실되어 가고 있는 현실에서 새로운 사회복지제도 내지 복지서비스가 뿌리를 잘 내리지 못하고 있다.

Ⅲ. 21世紀 福祉需要의 展望과 與件

1. 福祉需要의 展望

이제 3년여 후면 맞이할 21세기의 복지수요를 생각해 보면 크게 보아 하나는 현재의 상태에서 미흡한 부분을 우선 개선 내지 치유해야 할 문제와, 또 하나는 물론 현재의 문제와 연장선상에 있는 것이기는 하지만, 앞으로 새로이 대두되는 문제로서 그때에 해결해야 할 문제가 있을 수 있겠다.

즉 앞에서 말한 현 사회복지 문제의 인식으로서 다른 사람은 복지제도의 적용을 받고 있으나 예를 들어 도시자영자들의 경우와 같이 비슷한 처지에 있는 사람이 적용을 받지 못하는 경우에는 이에 대한 해결의 요구가 크게 부각될 것이며, 현재에 비록 복지제도의 혜택은 입고 있으나 그 수준이 미흡한 경우는 그 수준의 향상을 바랄 것이다. 이것은 우리나라가 OECD 국가에 가입하고 개방화 정책을 펴나가는 이상 선진국에 버금가는 복지수요로 나타나리라고 본다

또한 앞으로 새롭게 부각될 문제로서는 첫째, 인구구조의 변동에 따른 고령화 현상을 들 수 있다. 출산력저하 및 평균수명의 연장에 따라 우리사회는 급속한 고령화시대로 접어들고 있다. 우리나라의 고령화속도를 보면 노인인구 7%인 고령화사회에서 14%인 고령사회로 가는데 22년이 소요될 것으로 전망되어, 미국 75년, 프랑스 115년, 영국 45년등 선진국에 비해 그 속도가 매우 빠르며 이에 따라 사회전체의 생산력 약화와 노인부양에 대한 사회적 부담이 증대될 것이므로 이에 대비한 소득 및 의료보장 등의 복지정책이 요구된다

둘째, 가족구조의 변동에 따른 복지수요의 변화에 대비하여야 한다. 가족구조가 핵가족화되고 여성의 사회참여 증대로 과거에는 장애인, 노인, 보육 등의 문제가 가정 내에서 해결되었으나 앞으로는 가정에서 해결이 어려워짐에 따라 새로운 차원의 노인복지·가족복지·지역복지정책 등이 필요하다.

셋째, 소득수준의 향상에 따른 생활안정으로 질적 개선을 위한 복지수요의 총량이 크게 증가할 뿐만 아니라, 다양한 부문에서 다양한 형태로 복지욕구가 대두될 것이다. 특히, 21세기의 삶의 질은 개인의 특성에 따른 다양화, 차별화라는 개별성 및 다양성 존중의 관점에서 전개될 것이므로 복지체제가 이러한 국민의 욕구에 대응할 수 있는 유연한 체제를 구축해야 할 것이다.

2. 福祉供給을 위한 要件

먼저 경제적 여건을 살펴보면, 현재 우리경제는 급격하게 변하는 대외적인 무한경쟁 체제에 효율적으로 대처하기 위해 고비용-저효율이라는 근본적인 경제구조를 조정하는 과정에서 대기업의 연쇄부도, 자금압박에 따른 중소기업의 어려움, 금융경색현상 등이 나타나는 등 어려움을 겪고 있다.

그러나 우리 경제는 그동안 쌓아온 성장잠재력을 바탕으로 앞으로 우리나라의 강점인 높은 교육수준의 많은 잉여인력, 35% 수준에 이르는 높은 저축율, 기업가정신 등을 살려나간다면 현재의 어려움을 이겨내고 향후에도 지속적인 성장을 이룰 수 있을 것이다. 다만, 장기적으로 우리경제가 성숙되는 과정에서 성장률이 점차 둔화될 전망에 따라 선진국에서와 같이 실업문제가 대두될 가능성이 있고, 현재처럼 복지정책이 국가정책의 우선순위에서 밀리는 정책기조를 계속 유지할 경우 복지재원 확충에 애로가 발생할 것이다.

다음으로 공공복지전달체계를 전망해 보면 복지정책이 효과적으로 집행되기 위해서 복지수급대상자들의 다양하고 복잡한 문제와 욕구를 정확히 파악하고 이를 해결하는데 필요한 전문적 급여나 서비스를 제공하는 것이 매우 중요하다.

따라서, 복지정책을 집행하는 인력체계가 전문화되어야 하는데 21세기 개방화, 지방화시대는 각 분야의 전문성을 절실히 필요로 하는 시대이고 이에 따라 사회복지분야나 보건분야의 전문인력들도 계속 양성되어 사회로 배출될 전망이다.

향후, 이들 전문인력을 효율적으로 활용하여 복지전달인력체계를 효율적으로 구축하는 것이 필요하다. 또한, 복지전달조직 측면에서도 현재, 보건복지부를 중심으로 10여 개부처에 분산되어 있는 중앙정부의 복지기능의 전문적 통합과 사회보험의 관리효율성 제고를 위한 조직체계의 개편이 정치권을 중심으로 논의중이며 지방자치단체의 복지기능의 체계화 필요성에 대해서도 많은 견해들이 제기되고 있다.

본격적인 지방화시대에서 각 자치단체는 주민의 복지욕구에 대응하여 경쟁적으로 복지프로그램을 확대할 가능성이 크기 때문에 이러한 복지프로그램을 개발하고 전달할 복지전문조직의 필요성은 점점 커지게 될 것으로 전망된다. 또한 고령화 사회가 점점 진행해 감에 따라 특정의 사람 뿐만 아니라 일반주민들을 대상으로 하는 서비스, 즉 모든 주민의 보건·복지서비스의 통합관리를 위한 조직이 더욱 필요하게 될 것이다.

우리사회가 선진화되어 감에 따라 민간의 지역사회에 대한 참여나 관심이 증대하게

될 것이다. 선진국처럼 자원봉사 참여가 일반화되고 기업이나 종교단체의 사회적 책임이 강조되게 되면 현재 미미한 민간의 복지참여가 증가될 것으로 전망된다.

IV. 21世紀 國民福祉의 發展方向

21세기에는 한민족에게 새로운 가능성과 도전의 기회가 될 것으로 전망된다. 우리는 세계화·개방화된 새로운 세계질서 속에서 세계사의 조류에 능동적으로 참여하며 세계속의 한민족 공동체를 지향해 나가야 할 것이다.

오늘날 세계는 '80년대 후반이후 범세계적인 추세로 진행되고 있는 세계화, 지방화, 정보화등 변화의 물결이 급속히 그리고 온세계의 구석구석까지 파고들고 있다. 이 변화의 물결을 헤치고 국가의 장기적 균형발전을 도모하여 21세기에 대비하여야 한다.

우리나라는 지난 30여년간의 급속한 경제발전으로 1인당 GNP가 1만불을 넘고 OECD에 가입하는 등 비약적인 성과를 이루었으나, 성장우선주의 하에서 소외된 부문이 존재하는 등 국가의 균형발전은 이루지 못했다. 우리나라가 급속한 변화의 물결을 헤치고 21세기 선진국가를 이루기 위해서는 무한경쟁시대에 대비한 효율적인 경제체제 구축과 더불어 모든 국민이 풍요로운 삶을 영위할 수 있는 복지체제를 조화롭게 구축하는 것이 시급하다.

이를 위해 성장과 복지가 조화를 이루는 균형된 국가정책을 수립하는 것이 무엇보다도 중요하며, 앞으로 지속적 경제성장과 함께 모든 국민이 높은 수준의 안정적이고 쾌적한 삶을 영위할 수 있는 복지국가의 기반을 마련할 수 있도록 노력할 계획이다.

1. 安定된 삶을 위한 所得保障의 實現

소득보장은 전국민을 대상으로 보편적으로 적용되는 기초보장으로서 사회보험을 중심으로 소득보장의 1차 안전망을 구축하고, 사회보험에서 소외되는 빈곤층에 대해서는 공공부조에 의한 2차 안전망을 구축하여 전국민 소득보장시대를 정착시켜 나가고자 한다.

이를 위해 국민연금제도를 도시자영업자에게까지 확대 적용하여 전국민연금화를 이룩하고, 1988년 국민연금 적용시 국민연금 혜택을 받지 못하고 있는 65세이상 저소득층 노인에게 '98.7월부터 경로연금을 지급한다.

또한 고용보험제도는 2000년까지 5인이상 사업장까지 확대하고, 모든 국민에게 취업 기회를 제공하는 고용보장을 강화하여야 한다.

현재 최저생계비의 90%수준인 생활보호대상자의 생계보호수준을 100% 완전보장하고 근로능력이 있는 저소득층의 자립·자활정책을 적극 추진할 방침이다.

2. 健康한 삶을 위한 醫療保障의 內實化

21세기에 국민들의 건강한 삶을 위해서는 무엇보다도 포괄적 보건의료서비스를 지속적으로 제공하는 것이 중요하다.

인구의 고령화, 만성질환 비중의 증대, 건강관련 생활양식의 변화 등에 적극적으로 대처하기 위하여 치료뿐만 아니라 예방, 건강증진, 재활 등 포괄적인 서비스가 적절하고 균형있게 제공될 수 있어야 한다.

이를 위해 보건과학의 진흥과 첨단 보건의료서비스의 개발에 역점을 두고자 한다. 생명공학, 의공학, 의료정보, 신약개발 등에 관련된 산업을 전략적으로 육성하며, 초고속공중정보통신망이 2015년에 일반가정까지 공급되는 것과 더불어 재택진료의 도입을 추진할 계획이다.

그리고 공공 및 민간조직이 모두 참여하는 범국민적 건강생활 실천운동을 사회적 운동으로 전개하는 등 국민건강증진사업을 활성화할 방침이다. 현재 담배사업자(1갑당 2원) 및 의료보험자(예방보건사업비의 5%)로부터 조성되는 국민건강증진기금을 활용하여 보건교육, 홍보자료 제작·배포, 국민건강영양조사 실시, 자치단체 및 보건소 건강증진사업 지원 등을 본격적으로 운용할 것이다.

또한 의료보험제도의 성숙화를 꾀할 것이다. 건강관리의 패턴이 예방 및 적극적인 건강증진의 추구로 변화함에 따라 의료보험을 보다 포괄적이고 능동적으로 확대할 계획에 있다.

이를 위해 의료보험 적용기간을 연장하여 2000년에는 급여기간 제한을 완전 철폐하고, 1차 의료기관의 의료기능을 획기적으로 강화하고 지역별로 종합검사센터를 설립해 나간다.

※ 65세이상 노인, 장애인, 국가유공자 중 상이자에 대하여는 '96년부터 급여기간 제한 철폐

의료보험 관리체계에 대해서는 관리 효율성을 제고할 수 있는 방안으로 통합 운영해 나간다. 그리고 급격하게 증가하는 노인의료비 부담에 효율적으로 대처하기 위하여 간호양로원, 치매전문병원, 재택진료 등 노인보건사업을 지속적으로 확충하고, 이들에 대한 보험수가를 개발하여 단계적으로 보험급여할 것이다

3. 편안한 삶을 위한 福祉서비스의 擴充

취약계층에 대한 사회복지서비스의 내실화 및 전문화를 통하여 노인·장애인·저소득층 등 취약계층의 개별적 복지욕구에 대응한 전문적인 복지서비스를 제공하고 일반 국민을 대상으로 하는 다양한 형태의 복지서비스도 개발해 나가야 한다.

21세기 사회복지서비스의 기본방향은 가족전체를 대상으로 하는 복지서비스를 전문적이고 체계적으로 제공해야 한다. 지금까지 복지정책은 요보호 아동, 장애인, 노인등 대상의 자격을 정해두고 서비스를 제공했기 때문에 제한받는 대상이 많았다.

그러나 향후 복지서비스 지원은 가족의 틀에서 대상별(아동,장애인,노인 등)로 지원 하는 것으로 정책의 방향을 전환하여 문제가 있는 복지대상자가 제외되지 않도록 해야 한다.

※ 현재 생활보호대상가정이 아닌 경우, 가족원 중에 중증 장애인, 정신질환자, 치매 노인이 있을 경우 가족해체로까지 악화되고 있으나 이들에 대한 사회복지제공은 거의 없는 실정이다.

이러한 관점에서 가족부양수당제도의 도입도 검토해야 한다. 노인·장애인·아동 등을 부양하는 가정에 대해 가정에서 계속 보호할 수 있도록 하는 일종의 유인제도로써 가족부양수당을 제공하고, 특히 장애정도가 심한 경우에는 간병인 수당도 지급한다.

또한, 장애인들의 복지를 증진시키고 원활한 사회참여를 위해 편의시설 설치를 의무화하며 장애인 의무고용 대상사업체의 범위도 확대하고, 내부장애와 정신장애도 장애 범주에 포함시켜 보호할 예정이다.

인구구조의 고령화에 따른 노인복지를 지속적으로 확충할 방침이다. 노인질병의 특성에 맞는 예방적 보건서비스와 병행하여 장기요양 중심의 노인 보건·의료 전달체계를 개발하며, 보건과 복지서비스의 연계를 강화하고, 중산층 노인의 안락한 노후생활을 위한 실버산업을 육성·지원할 계획이다.

4. 民·官이 함께하는 福祉共同體의 構築

우리나라 보건 및 사회보장비 지출이 국가예산에서 차지하는 비율은 11.07% 수준(IMF 1996, 통합재정 기준)으로 선진국의 40~70% 수준에 크게 뒤떨어져 있다.

공공부조부문의 국고 대 지방비 비율은 77:23, 복지서비스부문의 분담비율은 55:45의 수준으로 지방자치단체가 사회복지 사업에 있어 큰 역할을 하지 못하고 있다.

21세기 선진 복지사회를 이루기 위해서 먼저 공공부문의 복지체계를 확립해 나갈 것이다. 중앙정부의 복지지출 규모를 대폭 확대해야 하며, 중앙과 지방자치단체의 기능배분을 적절히 조화 시키고, 국민의 복지욕구에 탄력적·효율적으로 대처하기 위한 복지전달체계를 확립하고자 한다.

공공복지전달체계를 확립하기 위해서는 보건·복지에 관한 지식과 가치를 이해하는 전문인력과 조직을 육성하고 보건·복지서비스의 효율적 연계체계를 구축해야 한다.

그리고 민간의 복지참여도 활성화되어야 한다. 자원봉사 참여의 확대, 민간의 복지투자 활성화 등을 통하여 민간복지자원을 적극 개발·활성화하여 공공 및 민간복지부문이 상호보완 협력체계를 구축하는 복지체계의 유연성을 확보하기 위하여 노력하고자 한다.

V. 맺는말

『근대화·산업화의 시대』이었던 지난 30~40년간 우리의 목표는 절대빈곤에서 벗어나 빠른 경제성장을 이룩하는 일이었다. 고용창출이 최선의 복지라고 생각하여 한정된 자원을 성장에 집중시켜 국가의 복지투자 수준을 낮추는 소극적·사후적 복지정책을 고수하여 왔다.

그러나, 21세기는 국민의 다양한 복지욕구가 표출되는 시기이며 국민의 복지와 삶의 질에 대한 국가의 관심과 의무를 더 이상 미룰 수 없는 시대이다.

21세기 선진복지사회를 이루고 모든 국민이 더불어 잘살기 위해서는 먼저 정부의 사회복지지출을 우리나라의 경제수준에 걸맞게 확충해야 한다. 또한 고도복지사회는 정부의 힘만으로 이루어지는 것은 아니다. 민간부문의 힘이 합쳐져야 한다. 민과 관의 협조와, 민과 민의 협력이 있어야 한다.

성장과 복지가 균형을 이루는 선진복지사회는 우리에게 주어진 사명이요, 과제요, 목표이다. 정부와 국민 모두가 합심협력하여 복지정책을 개발하고 추진할 때 우리는 21세기의 선진복지국가로 발전할 수 있을 것이다.