

# 韓國의 社會福祉 政策에 관한 小考

姜 東 植\*

## 目 次

- |                        |                       |
|------------------------|-----------------------|
| I. 序                   | IV. 韓國의 社會福祉政策        |
| II. 社會福祉의 概念           | 1. 社會福祉政策의 發展過程       |
| 1. 狹義의 概念과 廣義의 概念      | 2. 社會福祉政策(制度)의 現況     |
| 2. 行政的 側面에서 본 概念       | V. 韓國의 社會福祉政策의 課題와 展望 |
| III. 先進國의 社會福祉政策과 發展過程 | 1. 社會福祉政策의 課題         |
| 1. 英國                  | 2. 社會福祉政策의 展望         |
| 2. 日本                  | VI. 結 論               |

## I. 序 論

人類의 歷史가 始作된 以來 人間이 追求해온 것은 幸福한 삶일 것이다. 人間은 幸福한 삶을 영위하기 위해서 經濟開發을 추진해 온 결과 많은 富를 蓄積하게 됐다. 現代 民主社會는 產業社會로 發展하면서 自由主義에 바탕을 둔 市場經濟原理를 채택하므로서 貧富의 差를 深化시킨 결과를 낳았다. 이로 말미암아 人間이 쌓아온 幸福한 삶의 꿈은 갖가지 制度와 手段에 의해 威脅 받고 있다.

오늘날 世界의 大多數 國家들은 이른바 福祉國家를 건설하기 위해 各己 나뉠대로 國民生活의

---

\* 學生生活研究所 專任講師

向上에 努力하고 있다. 즉 先進國은 先進國대로 開發途上國은 開發途上國대로 社會福祉에 관한 長短期計劃을 樹立하여 國利民福을 위한 最大公約數를 찾는 데 힘쓰고 있는 것이다.

그런데 各國의 이러한 努力은 나라마다 發展過程과 環境與件이 각각 다름에 따라 社會福祉의 形態나 樣式에서도 조금씩 다르며 福祉活動 部門別 比重도 一定치 않다.

社會福祉의 始初를 古代社會의 近隣扶助思想에서 찾으려는 學者도 있지만, 現代的 意味의 社會福祉는 英國의 產業革命 이후 飢餓, 疾病, 災害, 失業 등 各種 弊害가 極甚해지자 그 困難을 극복하기 위한 目的으로 部分的으로 마련된 몇가지 救濟措置를 始發點으로 보는 見解도 있다.<sup>1)</sup>

그러나 實際意味의 社會福祉政策이 마련된 것은 英國보다 獨逸이 먼저였다. Bismarck의 社會保險計劃은 이미 1881년에 勞動者災害保險法案을 마련케 하였으며 이 法案은 비록 1885년에 와서야 施行하게 되었지만 그 前年度에 醫療保險法이 實施되었고 1889년에는 老廢保險法이 制定되어 이른바 Bismarck의 社會保險三部作이 完成케 된 것이다.<sup>2)</sup> 그 후 이틀 3개의 法律은 10여년의 檢討를 거쳐 1911年 獨逸國 保險法이라는 하나의 法律로 統合됨으로써 獨逸社會福祉制度의 礎石이 된 것이다.

英國의 경우에는 獨逸보다 훨씬 앞서서 產業革命을 경험하였고 社會問題도 일찍 發生하여 심각성을 들어내고 있었다. 그러나 英國에서는 勞使間의 對立이 激烈하게 나타나지 않았는데 그것은 17C末부터 發生한 友愛組合(friendly society)의 傳統이 維持되고 Victoria 王朝의 經濟的 餘裕에 따른 相互保險制度가 있었기 때문이다.<sup>3)</sup> 또 英國에서는 慈善組合協會(COS)등 民間機構가 상당한 역할을 하였으며 몇번의 修正을 거친 救貧法이 機能을 발휘하고 있었으므로 本格的인 社會福祉制度가 약간 늦어지게 되었던 것이다.<sup>4)</sup>

그리하여 1897年の 勤勞者災害保償法과 1908年の 老齡年金法을 거쳐 1911年 國民保險法이 制定됨으로써 英國도 汎國家의 福祉制度를 가지게 된 것이다. 이를 槓點으로 世界各國에서는 失業保險을 包含한 各種 社會福祉關係法을 制定 또는 그 나라의 實情에 맞게 改善補完해 오고 있다.

상술한 바와같이 여러가지 法制定과 活動의 根底에는 相異한 두개의 理念的 基盤이 存在하여 結果적으로 福祉活動의 形態와 效果에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 즉 하나는 社會福祉政策의 發生原因을 어떤 개인에게 있는 것으로 보고 이를 治癒할 責任도 개인에게 있다는 類型이며, 다

- 1) Harold L. Wilensky and Charles N. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare*, (New York, N. Y.: Free press, 1965). p. 138.
- 2) 申守植, 「社會保障論」, 博英社, 1978, p. 61.
- 3) 結果적으로 英國의 勞動組合運動이 社會福祉制度의 성격이나 확장, 개선등에 큰 영향을 미쳤음은 주지의 사실이다.
- 4) 社會福祉制度가 自由黨政府의 首相이었던 L. George의 主導下에 制定되었기 때문에 獨逸의 경우 Bismarck形 社會保險이라는 명칭에 대하여, 英國의 社會保險은 George型이라고 불리워 진다.

른 하나는 社會福祉對象의 發生原因이 社會 自體의 構造的 矛盾에 있다고 보고 이러한 病理現像의 治癒責任은 社會(國家)에 있다는 것.<sup>5)</sup>

그런데 우리 나라의 경우를 보면 古代로부터 李朝末葉에 이르기까지 近代化 過程 이전의 時期에 있어서는 人間의 貧困, 疾病 및 辛苦같은 問題에 대해서는 惠愛安民의 古來의 東洋의 救貧思想으로 대처하였다. 近代化 過程이 진행중인 오늘에 있어서도 지난날의 뿌리깊은 民生救恤의 思想이나 慣習에서 벗어나지 못해 社會福祉 施行에 많은 어려움이 따르고 있는것에 주목<sup>6)</sup> 해야 할 것이다.

그런데 우리 나라에 있어서 社會事業이라는 새로운 用語가 公式的으로 처음 사용된 것은 1921年 朝鮮總督府에서 社會事業研究會를 組織하면서 였다.<sup>7)</sup> 이 研究會는 1929年 財團法人 朝鮮社會事業協會로 改稱되었다. 이와같이 등장한 近代의 意味의 社會事業은 1944年 朝鮮救護令이 公布, 實施되면서 本格化 하기에 이르렀다. 1960年代 以後 祖國近代化 추진에 발맞추어 60年代末에 이르러서는 急速한 經濟成長으로 社會福祉에 눈을 돌리게 되었다고 볼 수 있다. 1966年 12月에 發刊한 "韓國經濟의 長期展望"에서<sup>8)</sup> "社會와 經濟의 均衡開發을 통한 國民福祉의 實現"이라고 表現한것은 直接的으로 社會福祉와 密接한 關係가 있다고 보여지며 상당한 轉換의 意味가 있는 것으로 評價된다.

이러한 社會福祉의 政策은 第4.5共和國때에도 꾸준히 추진되어 왔지만 第6共和國은 出凡 당시부터 民主化와 福祉國家俱現을 기반으로한 「새 時代」를 強調하였다. 그러나 이러한 政府의 宣稱과 公約은 過去에도 있었다. 특히 1980年初 第5共和國政府는 福祉社會의 建設을 國政의 指標로 삼고 國民福祉增進 對策을 樹立하였으나, 經濟發展, 安保優先順位와 先成長 後分配政策 등으로 인해 實踐을 못했던 것이 事實<sup>9)</sup>이다.

우리 나라의 福祉社會 實現은 憲法의 테두리 內에서 國民과 政府의 協力을 통해서만 可能한 것은 말할 것도 없다. 第6共和國憲法 第34條와 35條에 國民의 福祉權과 國家의 福祉義務를 規定하고 특히 第34條1項에는 「모든 國民은 人間다운 生活을 할 權利를 가진다」라고 明示하고 있다. 또 새 憲法은 그 前文과 總綱第4條에서 「自由民主主義의 基本秩序」의 確立을, 第119條1項에서 自

5) Harold L. Wilensky and Charles N. Lebeaux, op. cit, pp. 137-138.

6) 全宰-外共著, 「社會福祉論」, 營雲出版社, 1983, pp. 13-15.

7) 上揭書 p. 14.

8) 民主共和黨政策室, 「韓國經濟의 長期展望」(1967~1988), 1966, 12. 제7장 財政收支: "政府의 役割"中 "第2次 經濟開發 5個年計劃期間까지에는 成長위주의 정책을 계속 추구해 나가지 않을 수 없다. 그러나 이 發展過程에서 發生되는 經濟的, 社會的 不均衡과 諸問題를 해결해 나가지 않으면 안될 것이며 또한 社會安定이 곧 經濟발전의 원동력이 된다는 觀點에서 社會開發政策을 동시에 병행해 나가도록 하여야 한다. 이러한 社會開發政策은 第3次, 第4次計劃期間중에는 成長과 병진하도록 계획하였으며 第5次期間中에는 社會發展을 중심으로 하는 政策轉換을 시도하였다."

9) 韓國行政學會, 「民主社會의 成熟을 위한 公共行政」, 考試院, 1988. pp. 321-324.

由經濟原則內에서의 여러가지 經濟政策指標를 明記, 政府의 責任을 表方하고 있다.

政府가 福祉政策을 표방한 이상 社會福祉政策에 대해 論議하는 것은 時期的으로 意味가 있다고 생각한다.

이 論文의 研究目的은 우리 나라의 福祉國家具現을 위해 조금이라도 參考가 될 수 있도록 첫째 社會福祉制度의 實現을 위한 社會福祉의 概念을 定立해 보고, 두번째에는 先進國의 社會福祉政策 및 發展過程을 살펴보고, 세번째는 우리 나라의 社會福祉가 어디까지 와있나를 알아보기 위해 시대별로 살펴보고, 네번째는 韓國型 社會福祉 具現을 위한 課題와 方向을 提示해 보는데 초점을 뒀다.

## II. 社會福祉의 概念

福祉 또는 社會福祉는 여러가지 概念으로 使用되고 있다.

오늘날 우리들이 社會福祉라 할 때 사용하고 있는 “福祉”에 해당하는 英語는 “Welfare”인데, 물론 이것은 우리들이 社會福祉를 도입할 때 “Welfare”의 譯語로 “福祉”를 選擇하였으므로<sup>10)</sup> 서로 관계되었다고 보는 것이 옳을 줄 안다. 여기서 표준적인 英英辭典「Concise Oxford Dictionary」을 통해 “Welfare”의 뜻을 살펴보면 “Satisfactory state, health and psosperity, well-being” 즉 “滿足한 狀態, 健康과 繁榮, 安寧”으로 되어있다.<sup>11)</sup> 結局 福祉는 어디까지나 Well-being의 뜻으로, 바람직한 상태를 나타내는 추상적인 말로 쓰여지고 있으며 welfare의 뜻으로서의 福祉는 Well-being의 實現을 기도하는 “特定의 社會的, 組織活動”을 일컫는 특수 전문용어<sup>12)</sup>이므로 혼동을 피해야 할 것이다.

이 말은 福祉社會, 福祉國家, 國民의 福祉增進이니 하는 用語에서의 福祉의 뜻과 社會福祉라 할 때의 福祉의 뜻은 서로 다르며, 前者의 경우는 Well-being의 뜻이고 後者の 경우는 Welfare의 뜻으로 풀이되고 있다.

그리고 社會福祉란 말을 英國에서는 social services로, 美國에서는 social Welfare로 通用되고 있으며, 社會事業은 英國에서는 social service로, 美國에서는 social Work로 사용되고 있다.<sup>13)</sup> 또한 社會福祉는 다른 사람을 돕는 職業의 目標로 자주 사용되고 있는데, 美國의 John Kidnei

10) 金相圭, 「社會福祉論」, 養雲出版社, 1983, p. 18~19.

11) 上掲書, p. 19.

12) 上掲書.

13) 上掲書.

gh는 社會福祉를 “同僚를 도우려는 人間的 바램”<sup>14)</sup> (man's humanitarian desire to help his fellow man)이라고 規定한 것은 이러한 觀點에서 본 것으로 볼 수 있다.

이렇게 볼 때 社會福祉는 個人과 集團의 健全하고 健康한 생활을 유지, 보장하려는 社會的 制度, 活動이라고 하는 機能的, 手段的 概念으로 사용되다가 하면 그러한 手段的 活動이 目標로써 추구하는 狀態로도 理解될 수 있다.

福祉論者들은 대개 前者의 입장을 취하여 社會福祉를 일련의 政策과 制度, 그리고 그것들의 시행활동의 총체라고 보는 경향이 있는데 W. A. Friedlander가 “個人과 集團의 표준적인 生活과 健康유지를 위하여 계획된 社會的 서어비스와 制度의 組織的 體系”<sup>15)</sup>를 社會福祉라고 설명한 것이 그에 속한다.

그러나 社會福祉事業, 福祉制度, 福祉政策이라는 용어가 별도로 있고 흔히 사용되고 있다는 점을 고려할 때 그와 같은 말이 社會福祉의 目的을 추구하는 기능적, 수단적 개념이기 때문에 社會福祉는 일단 狀態的 概念<sup>16)</sup>으로 이해하는 것이 혼동을 피할 수 있을 것이다.

### 1. 狹義의 概念과 廣義의 概念

學者들은 研究의 對象 또는 實際活動의 범위나 活動方法을 중심으로 概念을 構成하려는 傾向을 보이고 있다. 즉 福祉活動의 對象을 좁게 생각하여 “自力으로 정상생활을 영위할 수 없는 사람”으로 限定하고 活動領域 혹은 범위에 있어서도 그들을 도와 生活을 維持케하거나 自立할 수 있도록 指導하는데 그친다는 주장이다.<sup>17)</sup> 또 어떤 學者는 福祉活動의 對象을 全體國民이라고 넓게 잡고 그 活動領域에 있어서도 比助, 保護活動 뿐만 아니라 國民의 安樂과 生活을 營爲케하기 위해 모든 活動을 總網羅하여 包含시키는 것이 社會福祉의 領域이라고 주장하고 있는데,<sup>18)</sup> 前者를 狹義의 概念, 後者를 廣義의 概念이라 할 수 있다. 즉 말하면 狹義의 社會福祉는 社會事業이나, 社會福祉事業, 廣義의 社會福祉는 社會事業이나 社會福祉事業으로 표현되는 그 內容외에 社會政策, 社會保障과 더 나아가 教育, 住宅, 公衆衛生, 非行, 犯罪關係 등 주로 社會生活을 영위하는 人間的 精神的, 道德的, 肉體的, 生理的, 勞動的 및 經濟的, 諸條件에 밀착되는 社會的 施策의 총칭<sup>19)</sup>으로 사용되고 있다.

14) John Kidneigh, *Social Work as a profession*, in social work Year Book, ed, Russell N. Kurtz(New York : NASW, 1960), p. 563.

15) W. A. Friedlander, *In Introduction to Social Welfare* (New York : Prentic-Hall, Inc, 1955), p. 4.

16) 金泳宗, 「福祉政策論」, 營雲出版社, 1988, pp. 14-15.

17) 籠山京, 江口英-共著, 「社會福祉論」, (日本, 東京, 光生館, 1979), pp. 5~8.

18) 嶋田啓-郎, 「社會保險と社會福祉」, 都市問題研究(日本, 東京), 1959, p. 48.

19) 考橋正一, 「社會事業의 基本問題」, (東京 : シネルウア, 1954), pp. 44-45.

## 2. 行政的 側面에서 본 概念

福祉行政에 立脚한 意味를 追求하기 위해서는, 위의 여러 概念 중 어느것을 選擇하기 보다 綜合적으로 생각하여야 할 것이며 또한 行政的 側面に 固有한 現實性, 制度性, 民主性 등 몇가지 性質을 아울러 考慮하지 않을 수 없다.

社會福祉란 말은 원래 英語의 Social Welfare에서 따온 말로 廣義의 語義이다. 우리가 흔히 "福祉國家를 建設한다"라고 할 때 福祉國家가 내포하는 의미는 觀念的인 次元이라 할 수 있다. 때문에 社會福祉를 실현하기 위한 手段으로서의 福祉行政의 機能도 廣域化 되어야 할 것이다. 다만 現實적으로 實踐上 制約性으로 인하여 그 領域은 신축성이 필요하다.

이와같은 觀點에서 行政的 側面의 條件을 살펴보면 다음과 같다.<sup>20)</sup>

- 1) 社會福祉는 救護對象者 뿐만 아니라 全國民을 對象으로 하여야 한다.
- 2) 社會福祉는 物質的, 精神的 後援과 서서비스를 포함한다.
- 3) 社會福祉 活動은 時間과 場所를 초월해야 하며 未來에 올 事態에 피해예방적 기능까지도 포함되어야 한다.
- 4) 社會福祉는 國民의 實生活水準向上과 관련되는 것이므로 最少限의 實現可能性을 前提條件으로 하여야 할 것이다.

특히 福祉行政이라는 觀點에서 보면 實現可能性은 重要한 前提가 아닐 수 없다. 왜냐하면 아무리 훌륭한 福祉政策樹立도 實現可能性이 없고, 國民의 信賴를 얻지 못하면 진정한 社會福祉가 될 수 없기 때문이다.

이상 論議한 몇가지 條件을 감안하여 社會福祉의 概念에 대한 定義를 내려보면, 社會福祉란 全體 또는 部分的으로 全國民의 精神的, 物質的, 肉體의 生活水準의 向上에 直, 間接으로 기여하는 公, 私的 및 制度的, 非制度的 노력의 總和이며 過去에 緣由된 狀況에 대한 治癒든 未來狀態에 대한 豫防이든 實現可能性이 認定되는 것을 말한다.

本 論文에서는 社會福祉를 狹義로 보아 公的扶助, 社會保險, 兒童 및 가정복지, 保健事業, 勞動 保護 등 관련사업에 局限시켜 보기로 한다.

한가지 添言해 두어야 할 것은 社會福祉概念이 앞으로는 社會的, 政治思想的, 文化的, 經濟的인 諸 變化에 따라 變遷되어 갈 것이라는 점이다.

20) 金珍浩, "韓國社會福祉의 政策目標과 規模의 適正化를 위한 研究", 博士學位論文 延世大學 校大學院, 1980, pp. 13-15.

### Ⅲ. 先進國의 社會福祉政策과 發展過程

社會福祉 先進國이라 함은 福祉政策을 이미 立法制度化해서 實施하고 있는 나라를 말한다. 先進國에서 實施되는 福祉制度는 그 나라의 社會經濟의 條件과 政治的 背景 아래서 구체화된 歷史的 產物이다. 따라서 制度의 定着時期나 發展 過程과 內容도 다른 것이 당연하다.

흔히 福祉制度의 모델을 社會保險中心型和 公的 扶助中心型的 두가지로 구분하는 경향이 있으나<sup>21)</sup> 이러한 분류는 상황에 따라 변하는 流動的인 것이고, 오늘 날에는 두 制度가 상호보완적으로 운용되고 있다.

근래에 와서는 經濟的 여건과 社會構造의 變化가 빠른 속도로 이루어져 새로운 福祉制度의 등장, 적용대상의 확대, 舊制度의 統合, 整理 등이 매우 잦아 福祉制度의 체계적 검토가 힘든 실정이다.

때문에 世界 여러 나라의 社會福祉 制度를 비교 검토하는 것은 우선 福祉의 概念的 범주가 통일되지 못하는 것등 적지않은 문제가 따른다.

이러한 어려움을 前提로 하여 우리 나라의 社會福祉의 理解와 發展에 도움이 될 수 있다고 생각되는 先進國 중 英國과 日本의 社會福祉制度를 살펴 보기로 한다.

#### 1. 英國의 경우

産業革命의 搖籃인 英國에서 社會福祉制度가 발달한 것은 당연한 일인지도 모른다. 英國에서 일어난 産業革命 즉 가내수공업이 거대한 기계공업으로 轉換되면서 中世 봉건사회가 무너지게 됐고 많은 失業者를 낳게 되면서 英國社會는 수많은 부랑자와 절인 등으로 큰 社會問題에 직면하게 됐다.

그러나 英國의 社會福祉政策도 1530年代에 시작해 엘리자베스女王때 制定된 救貧法(Poor Law), 비버리지 보고서의 出現, 20世紀에 두 차례에 걸쳐 진행된 福祉制度의 팽창<sup>22)</sup> 政策으로

21) 社會保險中心型은 大陸諸國型이라고도 하며 勤勞者의 生活유지에 중점을 두는데 비해 公的 扶助中心型은 北歐 英國型이라고 하며 貧民의 최저생활을 확보하는데 중점을 둔다. 社會保障研究所編, 戰後의 社會保障(東京, 至誠堂, 1968), p. 10; 金泳宗, 「福祉政策論」, 營書出版社, 1988, p. 253.

22) 첫계의 팽창기는 1940年代이며, 두번째 팽창기는 1960年 중반부터 1970年代 中반까지 勞動黨政府가 집권하던 시기였다.

相互扶助, 社會福祉, 社會正義 및 社會改革 등 네 가지의 目標을 가지고 出發하였다. 그런데 英國을 福祉國家로 발전시킨 데에는 첫째, 西歐에 있어서 1世紀 이상에 걸친 人口의 安全的 成長을 들 수 있으며, 둘째, 産業革命을 전후한 지속적인 經濟成長과, 셋째, 代議政治의 確立을 통한 政治的 發展 등을 들 수 있는데 더욱 중요한 것은 주기적으로 일어나는 失業과 비참한 老後生活에서 市民의 生活을 보호하고자 努力한 일부의 社會改革家들의 관심과 鬭爭의 결과라 할 수 있다. 그런데 英國의 社會福祉는 二次大戰終末부터 1950年代와 1960年代에 걸쳐 여러가지 福祉政策을 立法制度化 하면서, 많은 社會問題들을 解決하기 위해서 政府가 直接介入 한 데서<sup>23)</sup> 비롯됐다고 볼 수 있다.

그러나 英國의 社會福祉制度의 核心은 1948년에 실시한 社會保障制度下에서의 國民保險制(National Insurance Scheme)에 있으며, 이를 始發로 일련의 法律體系에 의해 運營되고 있다. 그 重要한 法律들은 家族手當法, 國民保險法, 國民保健事業法, 國民扶助法, 兒童法 등이다.

이 결과 英國의 國民들은 “요람에서 무덤에 이르기까지 (From Cradle To The grave for entire nation)” 모든 事故로 부더의 生活의 保護를 받았다. 즉 子女들은 16세에 달할 때까지 養育費, 教育費의 全額을 國庫에서 扶助받으며, 國民들은 正當한 保健, 醫療, 再活事業의 혜택을 받으며, 適當한 職業이 保障, 正常基準의 葬禮費支給도 保障받고 있다.

이 때문에 英國은 스칸디나비아 諸國과 더불어 模範의인 福祉國家를 이루고 있다.

英國의 社會保障制度는 公的扶助와 社會保險을 根幹으로 하고 있는데 公衆保健施策과 各種 社會福祉施策이 가해져 “個人이 自身과 家族을 保護(질병, 실업, 산업재해, 불구 등)”하는 체계다.<sup>24)</sup> 社會保障制度를 全國民을 대상으로 한 것은 “궁핍, 질병, 무지, 거지, 무직의 5個 社會惡을 退治하는 것”이라 말한 Lord William Beveridge경의 1924年 調查報告書에 立脚하여 政府白書가 마련되었고, 1948年 全面 實施를 보게 된것은 英國의 始初이다. 英國의 社會保障制度 實施는 다른 나라에 큰 충격을 주어 다른 나라들도 정도의 차이는 있지만 社會保障制度를 政策으로 採擇하는 결과를 낳은 것이다.<sup>25)</sup>

그런데 英國에서는 近來 Thatcher 政府가 私營化(Privatization) 概念을 全般的인 政策에 까지 반영하고 있는데, 私營化 運動은 유럽 各國은 물론 美國에까지 輸出이 되었다. 간단히 말하면 私營化는 效率性, 平等, 그리고 自由의 側面에서 볼 때 國家가 介入되어 規制하고 支給하는 것 보다 더 合理化하고 緊縮財政政策에 합당하다는 原則에 그 理論의 根據를 두고 있다<sup>26)</sup> 하겠다.

그러나 1973年 세계 오일파동 이후 계속된 經濟的 沈滯로 인해 이들 福祉國家들도 예외 없이

23) William A. Robinson, *Welfare State and Welfare Society, Illusion and Reality*, London, 1976. pp. 14-15.

24) Walter Friedlander, *Introduction to Social Welfare*, 1959, p. 5.

25) 吳滋憲, 「社會福祉論」, 博英社, 1972, pp. 93-101.

26) Julian Legrand & Ray Robinson, *Privatization and Welfare State*, London, 1984.

財政赤字를 면치못했고, 드디어 소위「福祉國家의 危機」마저 초래케 되었다. 때문에 英國의 政府 指導者들은 福祉經費를 어떻게 調達해야 할 것인지에 대해 再檢討하지 않을 수 없고 福祉國家의 效率性을 둘러싼 政治的 論爭이 벌어졌으며, 어떤 學者는 福祉國家는 사라진 것<sup>27)</sup> 이라는 극단적인 말 까지 하고 있다.

그러나 英國國民들은 계속 福祉혜택을 누리고 있고, 앞으로도 누릴 것이다.

## 2. 日本의 경우

先進國 가운데 가장 뒤늦게 最近에 들어와서야 福祉政策의 立法制度化를 시작한 나라가 日本이다. 日本은 英國에 비해서 政府의 福祉役割이 制限되어 있으며, 1979年 소위「日本式 福祉」政策이 第7個年 經濟計劃의 一部로 發表됨으로써 더욱 활발한 福祉事業이 施行되게 된 것이다.<sup>28)</sup>

日本의 福祉制度는 세계 제2차대전후 美國의 영향을 많이 받았으며, 1948년에 구성된 社會保障制度 審議會는 1950년에 社會保障制度에 관한 권고안을 政府에 제출 했다. 日本의 社會保障制度에 의한 福祉體系는 社會保險을 核心으로 하고 있으며 公共扶助를 補完적으로 인정하여 公衆衛生과 醫療을 동시에 추진하고 社會福祉를 확충, 制度의 상호관련성과 一元的 統合성을 기하도록 했다.<sup>29)</sup>

이러한 制度는 1950年 韓國事變으로 시행이 연기되었으며, 1961년 醫療保險과 年金保險이 國民皆保險을 실시 함으로써 福祉國家로서의 기틀을 다지게 된 것이다.

그러나 日本의 福祉制度는 1) 社會保險, 2) 公的扶助, 3) 社會福祉, 4) 公衆衛生의 4가지로 체계화 돼 있으나, 핵심이 되는 사회보험은 ① 醫療保險(健康保險의 7種), ② 연금보험(厚生年金保險外 7種), ③ 失業保險,<sup>30)</sup> ④ 災害補償保險(勞動者, 災害補償保險外 3種)의 4 가지로 구성되어 있는 것이다. 이러한 日本의 福祉制度는 ① 制度가 워낙 복잡하여 적용범위, 급부조건 등에 있어서 통일성이 부족하고, ② 國民皆保險政策에 의하여 社會保險의 적용범위는 넓지만 일반적 급부수준

27) Shimon E. Spiro and Ephrain Yunchtman-Yaar, *Evaluating the Welfare State, Social and Political Perspectives*, N. Y.; Academic Press, 1983, pp. 1-3.

28) 韓國行政學會, 「民主社會의 成熟을 위한 公共行政」, 考試院, 1988, pp. 327-328.

29) 이 制度는 美國式制度에 英國福祉制度 基本原理를 가미한 것.

李橋正一, 社會政策と 社會保障, (京都, シネルウ'ア書房, 1971), p. 170; 金泳宗, 「福祉政策論」, 營雲出版社, 1988, pp. 273-274.

30) 失業保險은 오늘날 雇傭保險으로 그 명칭이 바뀌었는데 이는 단순히 失業手當을 지급하는 것보다 職業訓練, 就業斡旋, 不況業體支援을 통하여 雇傭足進機能을 상대적으로 강화시키기 위한 것이다. 金泳宗, 前掲書.

이 낮아<sup>31)</sup>, 유럽諸國의 福祉制度에 비하여 상당한 후진성을 띠고 있다.<sup>32)</sup>

日本의 福祉制度가 유럽諸國들에 비해 늦어진 이유를 Pempel은 다섯가지로 要約하고 있다.<sup>33)</sup> 첫째는 日本의 産業化 過程이 유럽福祉國家들에 비해 늦게 이루어졌고, 둘째 日本의 政治指導者들과 官僚들이 保守的 이었으며, 셋째 傳統의인 家族主義와 孝心觀念의 지속, 넷째, 組織된 勞動組合이 弱했으며, 다섯째, 私企業體들이 福祉事業을 벌이므로 政府의 소극적 태도 등을 들고 있다.<sup>34)</sup>

日本의 福祉政策이 70年代 후반에 들어와 심각한 문제로 대두되고 있는데 이는 다른 福祉國家들과 마찬가지로 福祉財政 變化에 있는 것이다. 例를 들면 의료보험에 있어서 의료계도의 확충에 따른 고령인구의 증가와 노인의료비의 증대로 인한 각종 의료비 증대 등 이다.

이러한 福祉財政의 惡化는 社會福祉 俱現에 많은 어려움을 주고있으므로 해서 政府의 임시조치가 강구되고 있는 실정이다.

## IV. 韓國의 社會福祉政策

### 1. 社會福祉政策의 發展過程

우리 나라에 있어서 社會福祉制度나 社會福祉事業, 또는 現代의 社會事業의 발달은 그 歷史가 오래지 못하여 社會福祉의 發達史를 일관성 있게 論議한다는 것은 쉬운일이 아니다. 그렇다고 해서 實質的인 면에서의 社會事業 또는 社會福祉事業의 性格을 면 各種制度和 活動이 전혀 없었던 것은 아니다.

우리 나라의 社會福祉政策의 뿌리는 三國時代의 民生救恤事業에 까지 거슬러 올라갈 수 있으며, 가까이는 李朝末期인 1888年(高宗25年) 3月 프랑스교회에 의하여 서울의 明洞에 설치된 孤兒院등을 들 수 있을 것이다.<sup>35)</sup> 그러나 現代의 意味의 社會福祉 즉 체계적이고, 法的, 行政的 뒷받침 아래 福祉事業이 展開된 것은 日帝時代 이후라고 할 수 있다.

31) 일반적인 社會保障給付水準은 標準的 勞動者의 普通資金의 40%정도에 머무르고 있다. 李橋正一, 前掲書, pp. 171-172.

32) 金泳宗, 前掲書, p. 274.

33) T. J. Pempel, *Policy and Politics in Japan*, Creative Conservatism, philadelphia : Temple University Press, 1982, pp. 132-152.

34) 韓國行政學會, 前掲書, pp. 327-328.

35) 金泳宗, 前掲書, pp. 166-167.

따라서 그 이후 福祉政策의 전개과정을 1) 日帝時代, 2) 解放이후의 時代(1945~1950年代), 3) 1960年 이후의 時代로 3 단계로 구분 개관하여 우리 나라의 福祉政策의 發展과정을 살펴 보고자 한다.

#### 가. 日帝時代

韓國에 있어서 社會事業 또는 社會福祉의 發展過程上 朝鮮總督府가 자행한 社會福祉政策은 착취 경제체제의 부수적인 產物로, 近代福祉理念과는 거리가 먼 것은 말할 필요도 없다. 그나마 이 時期가 社會福祉政策이 西歐에 있어서도 하나의 國家政策으로서 태동, 發展한 時期이며 社會, 行政制度的 측면에서 福祉政策이 전개된 것은 나름대로의 意義를 찾을 수 있을 것이다.<sup>36)</sup>

日帝時代 初期 政府의 社會福祉에 관한 고려는 保健衛生分野에 집중되어 政府內에 衛生局을 설치하고 貧民診療를 위해 公共資金으로 운영되는 公立病院을 지어 폐결핵의 치료와 예방 활동을 벌였었다.<sup>37)</sup> 이어 1911年 6月에는 朝鮮總督令으로 濟生院과, 1916年에 不良兒保護施設을 設立하여 운영 하였다.<sup>38)</sup> 또 1921年 7月 朝鮮總督府 內務部 內務局에 社會課를 설치, 社會敎育과 社會敎育事業을 위한 독자적인 行政體制를 갖추고 私設 社會事業機關의 운영에 대한 財政支援과 지도, 감독, 기능을 수행하였다. 여기서 주목할 것은 1929년에 財團法人으로 設立된 朝鮮社會事業協會인데 各道에 支部를 두어 全國의 社會事業團體를 통제 하였던 것이다.

그리고 日本은 1929년에 새로이 救貧法을 제정하여 종전보다 發展된 貧民事業을 실시한데 비하여 日帝治下에 있던 우리 나라에는 14년 뒤에야 이와 유사한 朝鮮救護令<sup>39)</sup>을 制定 公布하여 福祉政策의 施行 時期에도 많은 차별을 두고 있음을 알 수 있다.<sup>40)</sup> 日帝時代에는 위와 같은 기관과

36) 日帝時代에는 오늘날과 같은 社會福祉에 관한 獨立된 法規가 없었지만, 代表的인것으로 朝鮮救護令, 은사금 이재구조기금 관리규칙, 朝鮮수난 구호령, 조선이재구조기금령 등이 있다. 朝鮮救護令은 일반적인 救護에 관한 것으로서 1944년 3월 1일 勅令 제12호에 의해서 日本 自國의 救護法을 기본으로 하고 母子保護法과 醫療保護法을 부분적으로 첨부해서 종합한 法인데 주요골자는 65세 이상의 노쇠자, 13세 이하의 유아, 임신부, 불구, 질병, 상이 기타 정신 또는 신체의 장애에 의해서 노동할 수 없을 경우, 생활보조, 의료조산 및 생업부조에 대해 구조한 것이다. 그리고 朝鮮救護令은 수난구호를 위해서 1914年 4月에 日本 本國의 勅令 제12호로 제정된 것인데 이것은 日本의 수난수호법을 韓國에 실시하는 내용의 것이었다. 金相圭外 共著, 「社會福祉論」, 螢雪出版社, 1938, p. 86. 참조.

37) 朝鮮施政 25年史, 朝鮮總督府, 1935, pp. 296-298.

38) 濟生院을 설립한 것은 私設孤兒院事業을 계승토록 한 것이고, 不良兒保護施設을 비롯 貧窮兒敎育施設, 託兒所, 妊産婦保護施設 등을 설치 단계적으로 운영 하였는데, 이것은 慈善의 救貧事業을 하기위한 것이었다.

39) 朝鮮救護令은 總7章, 44條 및 附則으로 구성되어 있으며 ① 生活扶助 ② 醫療, ③ 助産, ④ 生産扶助의 4가지 救護事業을 규정하고 있다. 保健部, 醫政課, 社會保障法인 籍 法則의 考察, 1961, pp. 20-30.

40) 金泳宗, 前掲書, pp. 167-169.

시설이 설치 운영되었기 때문에 社會事業에 관한 活動의 내용도 매우 다양하게 나타나고 있다. 참고로 日帝時代의 社會事業 施設現況을 살펴보면 다음과 같다. <표-1>

<표-1> 日帝時代의 社會事業施設現況<sup>41)</sup>

구분	총 수	사회사업 조사 및 조성기반	일 반 구호사업	무료사업	아동보호 사업	경제적 보호사업	실 업 보호사업	사회교화 사업	석 방 자 보호사업
1924	212	4	25	48	31	78	-	-	26
1933	375	3	37	64	45	105	21	76	26
1938	498	4	103	66	90	144	20	6	26

※ 資料：朝鮮施政 25年史(1935), 附表, p. 34; 朝鮮總督統計年報(1940: p. 292)

#### 나. 解放以後時代

우리 나라는 解放以後 바로 美軍政, 政府樹立, 6.25事變의 발발로 政治, 經濟 및 社會의 諸分野에서 급격한 변화를 가져왔다. 이 期間의 福祉政策도 美軍政의 兒童保護事業과 6.25事變 이후의 戰後復舊事業과 관련된 罹災民 生計支援 活動이 고작이었다.

美軍政은 1946年 9月 法令 第112號로 兒童勞動法規를 공포 시행하였다. 47年 過度政府法令 第4號로 未成年者 勞動保護法으로 바뀌었으나 당시 社會혼란으로 계구실을 못했다. 1948年 韓國政府가 수립되었지만 福祉政策의 근거는 1944年에 제정된 朝鮮厚生事業과 罹災民保護事業<sup>42)</sup>을 근간으로 이루어 졌지만 별 활동은 없었다.<sup>43)</sup> 政府樹立 이후에도 憲法上 勤勞權을 비롯한 勞動三權이 보장을 명문화 했으며 1953년에는 勤勞基準令, 勞動組合法, 勞動爭議調整法, 勞動委員會法 등 이른바 勞動四法을 制定 公布<sup>44)</sup>하였지만 거의 實效를 거두지 못하였던 것이다.

그나마 이 時期에 勤勞者가 많은 서울, 釜山, 仁川 등지에 勤勞者 合宿所를 설치 운영한 것과 그 家族의 進폐를 위한 勞動病院이 釜山, 大田, 馬山, 木浦, 등에 설치<sup>45)</sup> 內科증심의 診療를 실시한 것등은 그 상황에 비추어 진취적인 것으로 평가되어야 할 것이다.

41) 金泳宗, 前掲書, p. 168에서 再引用

42) 解放으로 越南罹災民이 1948年 3月 현재 2,500,000여명이나 되어 이들에 대한 衣食住의 生活對策이 어려웠다. 施政月報, 第1號(1949).

43) 金泳宗, 前掲書, pp. 169-170.

44) 이 法律의 內容은 日本, 美國의 관계 法令을 모방한 것들이다.

45) 保健社會部, 「保健社會行政概觀」, 1958, p. 370.

## 다. 1960年代~1980年代

이 시대는 우리 나라의 經濟的 도약시기로 韓國經濟史에 한 획을 긋는 歷史的 過程으로 기록될 것이다. 이러한 經濟的 도약은 社會福祉政策的 側面에서도 漸次的인 社會福祉의 增進을 꾀하여 궁극적으로 福祉國家의 理想에 도달할 것을 施政의 目標로 하고있기 때문이다.

社會福祉制度和 行政의 基本精神은 1948年 12月10日 國際聯合會에 의하여 채택된 人權宣言<sup>46)</sup>과 우리 나라 第6共和國 憲法34條와, 35條에 "모든 國民은 人間다운 生活를 할 권리를 가지며 國家는 社會保障의 增進에 努力하여야 한다"라고 하였으며 第3項에 "生活能力이 없는 國民은 法律이 정하는 바에 의하여 國家의 保護를 받는다"라고 規定하고 있다.

이와같이 國家의 基本法인 憲法에 따라 1) 公的扶助 및 社會福祉事業 分野에서는 의미 公布 實施中인 生活保護法, 淪落行爲等 防止法, 少年法에 이어 災害救護法, 社會保障에 관한 法律이 制定되고 少年法 등이 각각 改正 公布되었다. 2) 勞動分野에서는 이미 公布實施中이던 勤勞基準法 등이 施行을 보고 職業安定法이 制定公布 되었다. 3) 社會保險法의 分野에서는 이미 實施中이던 公務員年金法 外에 船員保險法, 産業災害補償保險法, 醫療保險法 등이 연달라 制定公布되었다.

## 2. 社會福祉의 現況

우리 나라의 社會福祉政策은 앞에서(福祉政策의 發展過程)보는 바와같이 1960年代 이후 經濟的, 社會的 發展에 힘 입어 關係 法令의 改正, 制定 등으로 기틀을 다졌다고 할 수 있다.

여기서는 우리 나라의 社會福祉制度의 成立과 변모 과정을 既觀하는 것을 생략하고 다만 1980年代 中期를 기준으로 각종 福祉制度를 關望하는 中央機構와 社會福祉制度의 구체적인 내용인 法律別로 살펴보면 다음과 같다.

### 가. 社會福祉 行政 機構

#### ① 保健社會部

우리 나라의 社會福祉를 집행하는 任務를 가진 中央機構는 保健社會部이다. 保健社會部는 保健, 防疫, 醫政, 藥政, 救護, 自活指導, 婦女兒童과 家族計劃에 관한 事務를 關望하고 있다. 특히 社會福祉와 關連된 부분으로서 保健局, 衛生局, 社會局, 社會保險局, 婦女兒童局을 들 수 있다.

46) 人權宣言 第22條에 「모든 사람은 사회의 일원으로서 社會保障을 받을 權利를 가지며, 國家의 勞力과 國際的協力을 통하여 또는 各國의 組織과 資源에 대하여 個人의 尊嚴성과 個人人格의 自由로운 發展에 불가결한 經濟的, 社會的, 文化的 權利를 실현할 權利를 가진다」고 명시되어 있다.

이중 社會局은 民間의 社會福祉事業을 監督하고 自活指導事業, 災害等の 救護事業과 成人障者 福祉事業등을 관장한다. 또한 社會保險局에서는 年金企劃課, 數理調查課, 保險制度課의 4個 課로 社會保險에 관한 事務, 즉 醫療保險을 관장하고 있다. 婦女兒童局은 兒童福利施設等を 감독하고 婦女福祉 관련 事務를 管掌한다. 또한 保健社會部에는 社會保障에 관한 重要事項에 대한 諮問에 응하기 위하여 社會保障審議委員會가 설치되어 있다.

② 援護處

援護處에서는 援護對象者에 대한 援護事業을 담당하며, 國立援護院, 職業再活院, 國立援護病院等の 산하 기관이 있다.

③ 勞動部

勞動에 관한 事務를 管掌함으로써 社會福祉機能을 담당하고 있는데, 少年 및 婦女勤勞者들을 保護하고 產業災害를 예방하고 產業災害補償保險을 管理하고 있다. 또한 職業安定, 失業對策, 職業訓練 및 勤勞者福祉厚生을 위한 사업을 관장하고 있다.

④ 總務處

公務員 年金基金, 退職給與 保健給與등에 관한 事務를 관장하고 있다.

⑤ 內務部

生活保護對象者에 대한 支援과 保護 指導 및 老人, 幼兒中虛弱者, 少年을 保護 指導한다.

⑥ 國稅廳

內國稅의 부과, 감면徵收 및 財産에 관한 事務와 國民福祉年金法 規定에 의한 各출로 徵수에 관한 事務를 관장하는 의미에서 社會福祉의 일부분을 차지한다고 볼 수 있다.

⑦ 法務部

犯罪人의 更生事業 등 福祉의 側面에서 事務 수행.

⑧ 國防部

軍人年金事務등을 管掌.

⑨ 文敎部

各種 장학제도와 無償義務敎育 및 心身障者兒童을 위한 特殊學校를 設립 운영.

⑩ 建設部

災害豫防에 대한 事項과 各種 防災計劃 樹立, 災害復舊事業을 지도감독하고 風水害對策委員會를 운영하고 있다.

⑪ 農水産部

農, 漁村의 地域社會開發事業과 農水協을 통한 각종 보험, 공제제도 운영 관리등

나. 社會福祉制度의 法律別 內容

社會福祉制度를 전통적인 분류체계(즉 社會福祉, 公的扶助, 社會保險 등)로 나누어 그 내용을 既觀하는 것 보다 社會福祉法律別로 문제점, 개선방향을 언급하고자 한다.

施行中인 法律別로 내용을 살펴보면 다음과 같다.

### ① 社會福祉事業法

이 法律의 目的은 “社會福祉事業에 관한 基本的 事項을 規定하여 그 運營의 公正適切을 기함으로써 社會福祉의 增進을 도모하는데 있다”라고 밝히고 있다.<sup>47)</sup>

또 이 法의 定義는 “生活保護法, 兒童福祉法, 老人福祉法, 心身障者 福祉法, 淪落行爲等防止法, 기타 社會福祉事業 또는 施設을 運營하는 事業”<sup>48)</sup>으로 되어있다. 이 法이 無秩序하게 存在하였던 既存 社會福祉施設을 調整, 統合, 規制하고 社會福祉活動 특히 民間社會福祉活動을 一元의으로 체계화 하는데 영향을 준 것이 事實이다. 이 法이 施行前에는 社會福祉活動은 不適當하고 即興의인 行政措置에 의하여 허술하게 規制되어 폐단이 있었던 것이다.

本法은 民間 社會福祉 施設 爲主로 되었는데 公共社會福祉의 組織과 專門職 採用의 原則, 運營의 合理的 規制 등도 補完되어야 할 것으로 본다. 특히 이 法에서 고려되어야 할 領域은 企業主나 富豪가 社會福祉를 위하여 金錢을 寄增할 경우 源泉의으로 稅金을 免除하는 制度이다. 이 制度는 美國, 日本 등 各國에서도 實施되고 있는 制度로서 國家의 公共福祉事業의 補充으로서 間接的인 所得再分配을 꾀하는 措置인데, 適切한 規制로 免稅만을 노리는 폐단을 防止하면 社會福祉의 우수한 增進策이 될 수 있는 것이다.

### ② 生活保護法

公的扶助의 基本法이 되는 生活保護法은 “老齡, 疾病, 기타 勤勞能力의 상실로 인하여 生活維持의 能力이 없는 者 등에 대한 保護와 그 方法을 規定하여 社會福祉의 向上에 寄與한다”고 되어 있다.<sup>49)</sup> 그 對象은 ① 65세 이상의 노쇠자, ② 18세 미만의 兒童, ③ 妊産婦, ④ 發病 또는 心身障者로 인하여 勤勞能力이 없는 者로 限定되어 있으며,<sup>50)</sup> 보호의 種類는 ①生計保護, ② 醫療保護, ③ 自活保護, ④ 教育保護, ⑤ 解産保護, ⑥ 葬祭保護 등으로 되어 있다.<sup>51)</sup>

중전에 빈궁에 대한 일반의 慈善活動에 放任하여 浮浪乞食을 일삼던 풍조를 一新하여 國家의 義務로서 公的扶助의 施策을 確立한 것은 큰 功績이다.

### ③ 兒童福祉法

이 法은 주로 兒童들이 健全하게 出生하여 幸福하고 健康하게 育成되도록 그 福祉를 保障함을

47) 社會福祉事業法 第1條, 참조.

48) 社會福祉事業法 第2條, 참조.

49) 生活保護法 第1條, 참조.

50) 生活保護法 第4條, 참조.

51) 生活保護法 第7條, 참조.

目的으로 하는 것<sup>52)</sup>으로, 1950年代 이후 外國援助資源으로 발달되어 오던 兒童福祉事業을 체계적으로 수행하기 위하여 제정되었다. 또 이 법은 모든 國民들로 하여금 兒童을 保護養育하고 社會生活에 적응되도록 育成할 責任을 지도록 한 것<sup>53)</sup>과 兒童福祉委員會 制度<sup>54)</sup>를 도입한 것은 획기적인 것으로 평가되고 있다.

#### ④ 職業安定法

이 법은 두 가지 目的을 지니고 있다. 하나는 個人 福祉의 선결조건이라는 次元에서 勤勞者 個人의 能力에 적합한 就業의 機會를 부여토록 하는 것이고, 또 다른 하나는 工業化에 必要한 少勞 人력을 充當함으로써 經濟發展에 기여토록 하는 것이다<sup>55)</sup> 이와같은 두 가지 目的을 가지고 經濟性, 繼續性, 社會性, 倫理性을 내포한 職業의 保障을 위하여 國家가 近代의 職業安定法 制度를 운영할 것을 천명하고 있지만 이 법 또한 한편은 經濟的 여건의 미숙으로, 그리고 또 한편은 政策담당자들의 理解不足으로 그다지 効力を 거두지 못하고 있다.<sup>56)</sup>

#### ⑤ 産業災害補償保險法

이 법은 勤勞基準法에 規定된 使用主의 勤勞者災害補償責任을 保險化한 法이다.<sup>57)</sup> 또한 이 법은 우리 나라의 社會保障制度 창설의 기수로서의 역할을 충분히 한 것으로 종래 團體協約, 勤勞基準法에 의하여 만족스럽지 못하게 이루어지던 災害補償을 國家管理의 強制保險方式에 의하여 제도적 보장이 가능하도록 한 것이다.

#### ⑥ 職業訓練基本法

이 법은 유럽에서 발달한 職業訓練制度의 영향을 받은 法인데 先進國의 制度的 推의와 經濟開發計劃에 있어서 技能人力의 重要性을 인식, 우리 나라에서도 1961年 이 법이 制定 公布되었다. 이 법은 당초 訓練의 任意性 때문에 실효를 거두지 못하였으나 이후 改正 過程에서 公共職業訓練의 확대 事業場內 職業訓練의 의무화 등을 규정하여 定期教育을 받지 못한 靑少年들에게 職業을 가질 수 있는 能力을 부여함으로써 人力開發은 물론 福祉向上<sup>58)</sup> 側面에서도 상당한 기여를 하게 됐다.

#### ⑦ 國民福祉年金法

이 법은 國民의 老齡, 疾病 또는 死亡 등에 대하여 年金 給與를 實施함으로써 國民의 生活安定과 福祉增進에 기여함을 目的으로 하고 있다.<sup>59)</sup> 또한 이 법은 퇴직후의 노후문제, 世帶主가 사망

52) 兒童福祉法 第1條, 참조.

53) 兒童福祉法 第3條, 참조.

54) 兒童福祉法 第5條, 참조.

55) 金泳宗, 「職業安定, 職業訓練基本法」, 石金社, 1985, p. 39.

56) 金泳宗, 「福祉政策論」, 1988, 養雲出版社, p. 172.

57) 産業災害補償保險法 第1條, 참조.

58) 職業訓練基本法 第1條, 참조.

59) 國民福祉年金法 第1條, 참조.

한 뒤 유족의 生活對策 그리고 勤勞중 불구 폐질이 되어 所得能力을 상실했을 경우의 대책으로서 등장한 年金制度는 社會保障制度중에서 가장 중요한 제도의 하나 임이 분명하다.<sup>60)</sup>

이 법이 重要性 때문에 社會保障制度를 실시하는 國家에서는 대부분 실시하고 있는데, 1970年 代 말에 이르러 123個國家에서 시행하고 있다.<sup>61)</sup> 우리 나라에서도 1973年 12月24日 法律 第2665 號로 통과되어 햇빛을 보았지만 이전에 이미 公務員年金法과 軍人年金法이 1960年과 1963年에 각각 制定 시행을 하고 있다.

#### ⑧ 醫療保險法

醫療保險은 우리 나라에 있어서 가장 중요한 社會保障制度의 한 部分이 되고 있다. 이 事業은 1977年 7月1日부터 實施되고 있는데, 國民의 疾病, 負傷, 分娩 또는 死亡 等에 대하여 保險給與를 실시함으로써 國民保健을 向上시키고 社會保障의 增進을 도모하고 있다.<sup>62)</sup>

이 법의 적용대상은 國內에 居住하는 모든 國民은 醫療保險의 被保險對象이 되며 公務員 및 私立學校 教職員 醫療保險法에 의하여 의료보험에 加入된 者 및 의료보호법에 의하여 의료보호를 받는 者는 除外 한다<sup>63)</sup>고 되어 있다.

醫療保險은 國庫補助와 醫療保險組合의 組合員이 보험료로서 운영되며 國庫補助는 豫算의 범 위내에서 의료보험사업의 事務費用, 보험금여의 지급에 所要되는 保險者의 保險資金을 調整하기 위한 費用을 支援한다.<sup>64)</sup> 이 법은 保健社會部長官이 管掌하며 保社部 社會保險局에 年金企劃課, 數理調整課, 保險制度課 및 保險管理課 등 4個課가 있어 醫療保險事業과 公務員 및 私立學校 醫療保險事業을 執行하고 있다.<sup>65)</sup> 醫療保險에 대한 諮問機關으로는 保健社會部에 의료보험 審議委員會가 設置되어 있는데, 이 委員會에는 勤勞者, 使用者 및 의료계를 대표하는 各 同數의 委員과 公益을 代表하는 委員으로 組織되어 ① 의료보험 制度에 관한 사항, ② 保險給與에 관한 事項, ③ 保險料에 관한 事項, ④ 其他 醫療保險에 관하여 保社部長官의 問議하는 事項에 대하여 諮問에 응하고 있는 것이다.<sup>66)</sup>

우리 나라의 醫療保障은 社會保險方式의 醫療保險과 公的扶助方式의 醫療保護로 構成되어 있다.

醫療保險은 職場, 公務員, 教師, 職種 그리고 地域프로그램 등 4 가지로 나누어 지는데 크게 보아 公務員·教職員을 묶어 勤勞者 醫療保險, 職種과 地域을 합쳐 自營者 保險으로 구분될 수

60) 金翰周, 「韓國社會保障論」, 法文社, 1981, p. 178.

61) U. S. Department of Health and Human Services, *Social Security Administration, Social Security Programs Throughout the World*, 1979. 金泳宗, 前掲書, p. 173.

62) 醫療保險法, 第1條, 참조.

63) 醫療保險法, 第5條, 참조.

64) 醫療保險法, 第48, 51條, 참조.

65) 醫療保險聯合會, 의료보험통계조사, 1989 3월호(제13호), p. 7.

66) 醫療保險法, 第4條, 第59條, 참조.

있다.<sup>67)</sup> 각 프로그램 산하에는 公·教를 제외할 경우 다수의 醫療保險組合이 結成되어 있어 保社部의 지도, 감독하에 自治적으로 운영되고 있다.<sup>68)</sup>

우리 나라의 경우 醫療保險事業의 확대로 많은 國民들이 혜택을 받고 있는데 1988年 11月말 현재 醫療保障人口 41,975천명 중 73.83%인 33,088명에 이르고 있다.<sup>69)</sup> <표-2>참조, 의료보장인구(100%)를 세부적으로 구분, 구성비율을 보면 직장 48.4%, 당연지역 20.6%, 公·教 13.6%, 職種 3.6%, 임의지역 0.8%, 의료보호 및 부조 13.0%로 나타나고 있어 社會保障으로서의 뿌리를 내리고 있다.

<표-2> 의료보험 통계지표

(’88. 11. 30현재)

구분		계	직장	직종	당연지역	임의지역	공·교
총인구(천명)		41,975 <sup>1)</sup>	-	-	-	-	-
의료보장인구(천명)	계	33,088	-	-	-	-	-
	의소	28,798	16,017	1,198	5,816	273	4,491
	의료보험피보험자	13,741	5,196	300	6,816	273	1,156
	의료보험피부양자	15,057	10,821	898	(1,719)	(74)	3,338
	의료보호및부조	4,290	-	-	-	-	-
부양율		-	2.08	3.00	-	-	2.89
보험자수(개)		313	153	15	140	4	1
사업장수(개)		-	100,902	-	-	-	-
평균표준보수월액(원)		-	353,641	-	-	-	402,825 <sup>2)</sup>
의료보험료율(%)		-	3.44	-	-	-	4.60

※ 1) 경제기획원 연앙추계인구(’88. 11월 인구추계 결과)

2) 3/4분기 평균표준 보수월액

3) 이자료는 의료보험연합회, 의료보험조사통계(1989. 3. 제13호)

앞에서 살펴보았지만 우리 나라의 社會福祉政策은 ’80年度를 기점으로 많은 變化를 가져왔다. 1981년에 勞動力 喪失者 또는 불완전한 勞動力 所持者의 福祉對策을 체계화하는 法律과 勞動환경의 安定성과 勤勞者의 보건증진을 위하여 産業安全保健法이 마련됐다.

그러나 社會政策 내지 福祉政策의 집행과정에서는 制度와 實在의 괴리현상이 심하게 나타나는 것이 특징이다. 우리 나라도 외형적 制度는 그럴싸하지만 實在의 政策成果는 미미한 실정인데 이

67) 醫療保險研究會, 前掲書, p. 7.

68) 上掲書.

69) 醫療保險聯合會, 前掲書, p. 8.

는 福祉政策이 政府의 豫算確保과정에서 安保와 經濟第1主義政策에 밀렸기 때문이다.

그러나 第6共和國 憲法 第34條와 35條에 國民의 福祉權과 國家의 福祉義務를 규정하고 있어 밝은 전망을 보이고 있다.

지금까지 제기된 社會福祉政策의 전개과정에 있어서 基本目標은 成長과 福祉의 均衡, 社會的安定 기반구축으로 社會保障制度를 확대 실시되어야 한다는 것이다. 이를 정리해 보면 다음과 같다.

1. 先進國 福祉制度의 재반 단점을 보완 우리 실정에 맞는 福祉 모형을 개발하여야 한다.
2. 公的扶助事業의 확충과 傳達體系의 확립.
3. 職業안정기관의 활성화로 산업구조 변화에 부응할 수 있는 人力 양성.
4. 社會保障制度중 중요한 의료보험제도 확충과 國民福祉年金制度의 實施.
5. 福祉支援의 方向(중견 생계지원)을 自立할 수 있도록하는 方向으로 轉換하고 우리의 美風良俗에 맞는 制度로 유도 발전시켜야 할 것이다.

## V. 韓國의 社會福祉政策의 課題와 展望

### 1. 韓國의 社會福祉政策의 課題

#### 가. 財源의 確保

社會福祉가 追求하는 目標을 효과적으로 달성하기 위해서는 社會福祉 財源의 確保가 필요하다. 우리 나라는 60年代 이후 80年代까지 經濟發展 第1主義의 政策으로 눈부신 經濟도약을 이루어, 國民經濟가 급속히 성장하였다.

그러나 우리 나라의 경우 社會福祉 部分에 投資할 政府의 財源確保 制度<sup>70)</sup>는 마련했지만, 地理的인 特殊여건(北韓과 대치)때문에 방위비 증가 등으로 미흡한 실정이다.

社會福祉財源 確保의 方法으로는<sup>71)</sup> 收益者負擔金(user charges), 特別稅(earmorked Taxes), 一般稅入(general revenues), 自發的 기부금(Voluntary Contribution) 및 4가지의 複合型(Combination)의 다섯가지로 나누어 볼 수 있다. 우리 나라의 경우는 國庫, 地方費, 外援, 民間支援, 自體收入 등에 依存하고 있으며 이중 地方費의 지원이 가장 높고, 國庫, 外援의 순으로 되어있어 財源調達에

70) 1980年 12月31日 社會福祉基金法을 制定하여 政府와 民間이 共同으로 社會福祉基金을 확보할 수 있는 制度的 장치를 마련하였다.

71) Neil Gilbert & Harry Specht, *Dimensions of Social Welfare Policy*, (Englewood cliffs, N. J. : Prentice-Hall, 1974), p. 141.

많은 문제점을 내포하고 있다.<sup>72)</sup>

또한 우리 나라의 社會福祉財源은 政府 및 地方財政 외에 民間機關이 주축하는 共同募金, 赤十字會費, 災害對策協議會 募金, 結核基金募金, 백만인 걸기, 자선공연, 등 民間資源을 동원한 各種 制度에 의한 財源 充당이다.<sup>73)</sup>

그러나 政府의 基金積立에는 民間團體의 모금과 중복성이 있으며 體系的, 統合的 造成과 合理的, 효율적인 사용을 위한 統一과 調整이 事實상 어려운 實情이다. 이러한 問題는 社會福祉基金法에서 調整된다 하더라도 현재 우리 나라의 여건상 社會福祉財源의 확보는 어려운 實情이다.

#### 나. 專門人力의 確保

우리 나라는 60年代 이후 차례에 걸친 經濟發展 추진으로 經濟 및 社會發展에 주요한 역할을 했지만 그 중에서도 社會福祉 部分의 專門 및 고급인력의 양성 훈련과 확보에 많은 勞力을 했다. 이는 社會福祉 傳達體系의 확립과 병행, 중요한 요인으로 지적되고 있는데 科學的인 高度의 기술을 가진 專門人力의 확보 없이는 社會福祉의 發展은 기대할 수 없기 때문이다.

現代와 같은 高度産業社會<sup>74)</sup>에서는 새로운 형태의 많은 問題들이 제기되고 있어 문제 해결을 위한 專門的 知識을 필요로 하고 있으므로 각 체계에 필요한 전문가를 배치하여야 할 것이며 專門家로서의 資格證問題<sup>75)</sup>가 檢討되어야 할 것이다.

#### 다. 傳達體系의 改善

지속적인 開發政策으로 經濟的 成長과 生活水準이 向上된 것은 물론이지만 그 과정에서 많은 社會, 경제적 問題점을 드러 냈다. 즉 人口의 都市集中化, 公害化, 핵가족화, 人口의 老齡化, 부양관계의 쇠퇴화 및 價値觀의 變化등 다양하고 복합적인 社會問題가 출현했다.<sup>76)</sup> 이같은 社會問題의 解決과 人間의 福祉의 欲求를 충족시키기 위한 각종 서어비스 제공을 위해 傳達體系가 改善되어야 할 것이다.

우리 나라의 社會福祉體系는 社會變化에 따른 새로운 양상의 問題出現에 따라 保健社會部, 勞動部, 文敎部, 法務部 등 社會福祉關係 政府機構가 설치되어 있으나 독자적 기능수행에 主안점을

72) 金相圭, 尹旭, 全宰—外共著, 「社會福祉論」, 螢雪出版社, 1983, p. 432.

73) 韓國社會福祉協議會, 「社會福祉」, 1981, p. 115.

74) 여기서 말하는 高度産業社會란 기술혁신, 산업조직의 개편, 都市化, 전문직업과 관리직업의 확대, 교육수준의 향상, 여가시간의 증가에 따른 생활양식의 변화, 知識社會의 到來로 인한 정보의 팽창 등 많은 특징을 초래하는 社會로, Dael Bell의 Post Industrial Society 와 Kenneth Boulding의 Post civilized Society 등에 해당된다.

75) 張仁協, 「社會福祉概論」, 韓國社會開發研究院, 1981, 304-305.

76) 金東炫, 「韓國社會福祉 서어비스의 問題點과 改善方向」, 韓國開發研究院, 1980, p. 146; 金相圭外共著, 前掲書, p. 427.

둔 나머지 府處間의 협력 체계가 부족하는 등 운영에 많은 문제점을 낳고있어 傳達體系의 一元化를 위한 統一된 機關설립이 요청되고 있다.

## 2. 韓國의 社會福祉政策의 展望

오늘날 社會는 급속한 변화를 가져오고 있기 때문에 社會問題와 병행한 社會福祉面의 양상도 크게 달라지고 있다. 이와같이 社會의 큰 變化로 宗親의 孤兒, 未亡人, 貧困 등의 주요한 社會問題들이 오늘에 와서는 家出, 勤勞女性, 靑少年問題, 老人問題, 離婚, 相對的 貧困, 價値觀의 혼란으로 인한 갈등등의 주된 關心問題도 제기되고 있어<sup>77)</sup> 과거의 傳統的인 社會福祉 事業은 새로운 方向으로 변모해 가고 있다.

최근들어 政府에서도 政治的인 次元에서 社會福祉制度의 확립에 많은 노력을 기울이고 있다. 지금까지의 社會福祉는 自發的, 民間主導的 活動으로부터 國家次元으로 넘어감으로써 社會福祉 政策을 發展시키기 위하여 全國民이 共同參與할 수 있느냐에 관심을 기울여야 할 불가피한 현실에 놓여 있다. 지금까지 社會福祉의 주된 관심사였던 物質的 援助를 통한 치료적사후면에 못지 않게 예방을 중요시하는 豫防中心의 側面 즉 豫防醫學의 重要성과 마찬가지로 정신적인 측면이 강조되고 있어 앞으로 이러한 경향은 더욱 명백해 질 것이다.

社會福祉의 이러한 展望은 豫防的 活動에 拍車를 가한 1959年 美國 社會事業 教育協會(The Councilon Social Work Education)의 교육과정 연구에 있어 예방을 강조한 사실과 Carol H. Meyer의 豫防的 仲裁(Preventive intervention)에서 찾아 볼 수 있다.<sup>78)</sup> 최근 社會福祉事業에 대한 專門의 會議과 集會에 있어서 예방의 중요성에 관한 토론이나 論文發表가 많음을 발견할 수 있다.

實在面에 있어서의 장래의 展望은 社會變化에 따른 여러가지의 社會問題의 多樣성과 複雜性を 다룰 서어비스 프로그램과 社會福祉 專門人力의 養成問題를 해결하기 위한 育成方案이 재 검토되어야 하며, 社會福祉學會의 活潑한 活動이 전개되어 社會福祉教育 및 學問的 變化를 가져와야 한다.<sup>79)</sup>

한편 社會福祉의 發展은 社會福祉의 순수한 면과 응용면에서 現在의 活動을 客觀的으로 評價하기 위한 調查活動과 事態發生을 예방하기 위해 실시되는 實驗的, 說明的, 調查計劃의 마련, 調查研究와 問題豫防의 方法, 社會福祉 改善策 등이 活潑히 연구 검토되어야 한다.

이러한 觀點에서 우리 나라의 社會福祉의 초점은 社會福祉의 韓國的 土着化 문제로 집약될 것이다. 즉 우리 社會의 變化에 알맞는 프로그램 개발과 理論 展開를 爲한 사회복지 교육의 발전

77) 全宰一, 「社會福祉論」, 養雪出版社, 1983, p. 437.

78) Carol H. Meyer(ed), *Preventive Intervention*, Washington, D. C. : National Association of Social Workers, 1974, 金相圭外共著, 前掲書, p. 439, 再引用.

79) 全宰一, 尹旭, 金相圭, 「社會福祉論」, 養雪出版社, 1983. pp. 440-441.

계획과 전문적인 활동을 강화시켜 나가는데 중점을 두어야 한다. 이렇게 함으로써 우리의 사회와 文化環境에 따른 韓國實情에 맞는 社會福祉를 정립 요람에서 무덤에 이르기까지 特殊한 상황에 있는 사람들에 대한 物質的, 外的인 것 뿐만 아니라 精神的, 內的인 福祉 즉, 모든 國民들을 위한 마음의 부자가 具現될 것이다.

## VI. 結 論

社會福祉政策은 自由經濟體制에서 派生되는 여러가지 弊害를 修正하여 國民의 幸福한 삶을 保障하기 위한 制度를 말한다. 우리 나라와 같이 產業社會에로의 移行途上에 있는 國家의 경우, 經濟的으로는 深化하는 所得不均衡 狀態를 修正함으로써 國內購買力의 向上을 통한 지속적 발전을 追求해야 한다. 또한 社會的으로는 우리의 固有한 文化·遺産과 協同精神을 保存하면서, 한편으로는 現代產業社會에 적응할 수 있는 生活樣式과 意識構造를 모든 國民이 함께 참여하여 正립하고, 政治的으로는 國民의 安全과 民主發展이 礎石이 되는 國民統合을 促進시켜야 할 것이다.

우리 나라는 現代的 概念으로서의 社會福祉制度를 유지할 만큼 經濟的 여유가 있는 것도 아니다. 우리 實情에 맞는 社會福祉의 制度와 技術 에 충분한 研究實績을 쌓지도 못했다. 때문에 이에 대한 연구의 필요성은 더욱 절실하다.

그러나 周知하는 바와같이 社會福祉가 포함하는 영역이 넓어 우리의 바램이 충족될 수 없음을 自認하면서, 앞으로 이 分野에 研究를 계속 온 國民이 좋은 삶을 누릴 수 있도록 하여야 할 것이다.

## 參 考 文 獻

## 國內

- 金滿堤, 「社會保障年金制度를 위한 方案」 韓國開發研究院, 1970.
- 金相圭, 「社會福祉論」, 螢雪出版社, 1983.
- 金泳宗, 「職業安定, 職業訓練基本法」, 公認勞務考試研修院, 1985.
- 金泳宗, 「福祉政策論」, 螢雪出版社, 1988.
- 金翰周, 「韓國社會保障論」, 法文社, 1981.
- 金東炫, 「韓國社會福祉 서어비스問題와 改善方向」, 한국개발연구원, 1980.
- 具滋憲, 「社會福祉論」, 螢雪出版社, 1987.
- 張仁協, 「社會福祉概論」, 韓國社會開發研究院, 1981.
- 具滋憲, 「韓國社會福祉史」, 韓國社會福祉研究所, 1970.
- 金珍浩, 「韓國社會福祉의 政策目標와 規模의 適正化를 위한 研究」, 延世大學校 大學院行政科 博士學位論文, 1980.
- 神相俊, 「福祉行政學의 研究對象」, 韓國行政學會, 韓國行政學報, 第12號, 1978.
- 趙錫俊, 「福祉行政論의 對象과 範圍에 관한 試論」, 서울大學校, 行政論業, 第19卷, 1981.
- 申守植, 「社會保障論」, 博英社, 1978.
- 韓國行政學會, 「民主社會의 成熟을 위한 公共行政」, 考試院, 1988.
- 民主共和堂政策室, 韓國經濟의 長期展望, 1966.

## 國外

- 孝橋正一, 社會事業의 基本問題; 日本, 東京, シネルウア, 1954.
- 嶋田啓一即, 社會保險と社會福祉; 都市問題研究, 日本, 東京, 1959.
- 籠山京, 江口英一共著, 社會福祉; 日本, 東京, 光生堂, 1979.
- Harold L. Wilensky and Charles N. L. Lebeaux, *Industrial Society and social welfare*, New York, N. Y Free press, 1965.
- John Kidneigh, *Social work as profession*, in social work year Book, Russell N. Kurtz, New York, NASW, 1960.

- W. A. Friedlander, *Introduction To social welfare*, New York:Prentic-Hall, Inc, 1955.
- Willan A. Robinson, *Welfare state and Welfare society*, Illusion and Realty, London, 1976.
- Jalion Legrand & Ray Robinson, *Privatization and Welfare state*, Loudon, 1984.
- T. J. Pempel, *policy and politicis in Japan*, Creative Conservatism, philadelphia, Temple University press, 1982.
- Neil Gilbert & Harry Spech, *Dimensions of Social Welfare Policy*, Englewood cliffs, N. J : Prentice-Hall, 1974.
- Carol H. Meyer, *preventive Intervention*, Washington, D · C : National Association of Social Workers, 1974.

## Summary

## A Study on the Social Welfare Policy of Korea

*Kang Dong-sik*

Social welfare is one of the most important social problems in a modern industrial society.

It can be a matter of great concern in Korea switching over to an industrial society, for our country should correct income unbalance from the viewpoint of economics and seek after gradual and sustained development. It must also develop ways of life and thinking that are suitable for the modern industrial society from a social point of view, harmonizing them with our own cultural inheritance and cooperative spirit.

It is true that we had little experience in establishing the social welfare system as a modern concept. In addition, we were not so rich as to reach the level of social welfare. Furthermore, we did not study much about the system and techniques of social welfare that are appropriate to our society.

In this sense, we feel keenly the necessity of studying social welfare.

This study focuses on four issues : (1) we redefine the social welfare concept be fitting our actual circumstances, for its notion has a long history, but it has shifted in meaning with the changes in society; (2) we examine the social welfare policies of advanced nations and their developmental process, in order to establish our own social welfare system, for it can give us a good model for the development of social welfare policy; (3) we trace social welfare to its origin and study its developmental process through the ages and try to clarify its present condition; (4) we deal with various tasks which are helpful in promoting social welfare, such as looking for a revenue source, specialist and an improved communication system. This is the foundation of solving problems of social welfare which face us and of establishing a better social welfare state.

The problems of social welfare are a matter of common interest to many countries. It is necessary to make further study and analysis of social welfare, so as to promote it in our country with its poor resources, where we must build up national defense and economical development. More studies of social welfare from the administrative

perspective must be conducted, for in our modern society, administrative functions properly guide every policy decision.