

韓國 社會福祉서비스의 問題點과 改善方向

金 東 炫

- ▷ 目 次 ◁
- I. 概 觀
 - II. 福祉서비스의 現況과 問題點
 - III. 政策課題와 改善方向

I. 概 觀

우리 나라는 지난 4次에 걸친 經濟開發 5 個年計劃 遂行過程에서 年平均 約 10%에 달하는 成長率과 廣範한 經濟構造의 變化를 經驗하였는데 이와 같은 變化는 近代化와 發展이라는 側面에서 큰 意義를 갖는다고 볼 수 있겠다. 그러나 開發의 目標가 全般的인 國民의 生活水準을 向上시키고, 生活의 質을 높이는 「衡平的인 成長과 發展」(equitable growth and development)에 있다고 한다면, 지금까지의 開發政策은 많은 社會·經濟的 問題點을 內包하고 있는 것이다.

韓國의 社會福祉 서비스 政策의 始初는 1945年 解放 이후 美軍政時부터이며 1950년까지는 混亂期로 特異할 만한 事業은 없었으나 1945年 10월에 公布된 美軍政法令에 依據하여 朝鮮總督府의 衛生課가 保健厚生部로 名稱이 變更되면서 既存의 衛生業務外에 公共救助, 兒童의 厚生 및 保護, 住宅事業 등을 總括하였다. 當時 美軍政의 消極的이며 無計劃的인 政策으로 不充實한 民間救護施設과 外國慈善機關의 亂立, 行政上의 調整未洽, 專門性的 缺如 등으로 많은 問題點을 惹起시켰다. 1951년부터 1960년까지의 時期는 戰後救護期로 急増된 戰爭孤兒, 未亡人 등 戰後 要保護對象者에 대한 收容救護의 必要性에 따라 많은 福祉施設이 建立되었고 UN 및 外國 民間援助活動이 活性化되어 外援團體는 77個로 增加하였다.

1961년부터 1970년까지는 社會福祉事業에 관한 制度確立期로 볼 수 있는데 1961년에 生活保護法과 兒童福利法, 그리고 淪落行爲防止法이, 1970년에 社會福祉事業法이 各各 制定

되었다. 여기서 社會福祉事業이란 첫째, 生活保護法에 의한 各種 保護事業 및 福祉施設의 運營을 目的으로 하는 事業, 둘째, 兒童福利法에 의한 各種 福祉事業 및 福祉施設의 運營을 目的으로 하는 事業, 셋째, 淪落行爲防止法에 의한 各種 善導事業 및 福祉施設의 運營을 目的으로 하는 事業, 끝으로 社會福祉 相談, 災害救護, 浮浪人 善導, 職業輔導, 老人 休養, 隣保無料宿泊 등 各種 福祉事業 및 福祉施設의 運營 등을 目的으로 하는 事業을 뜻한다.

한편 1971年 이후는 經濟의 高度成長과 外援의 相對的인 減縮으로 社會福祉事業은 保護水準의 向上을 위한 政府의 積極的 支援이 要請되고 있던 時期로 볼 수 있겠다.

社會福祉 서비스事業은 特殊한 問題를 지니고 있는 不遇한 사람들에게 問題를 解決해 줌으로써 正常的인 社會人으로 權利와 義務를 遂行할 수 있도록 回復시켜 주는 데 目的이 있는 것이다. 이러한 觀點에서 볼 때 社會福祉 서비스事業은 社會保障制度의 餘他部門인 社會保險이나 公的扶助와는 本質的으로 다른 性格을 가지고 있는 것이다. 따라서 社會福祉 서비스의 對象人口階層은 주로 貧困한 사람들로서 疾病家口, 母子家口, 老齡家口, 心身障礙者 家口들이 되며, 事業에 所要되는 主要한

資源으로는 福祉施設과 專門要員이 있다. 여기서 社會福祉施設이란 一般的으로 社會福祉 서비스對象者들의 保護, 治療, 訓練, 再活, 救濟 등을 目的으로 設置된 場所를 意味한다, 各種 社會福祉 서비스는 이러한 施設을 媒餘로 專門家에 의해서 傳達되는 것인데 施設의 運營主體에 따라 公·私로 구분된다.

本論文의 目的은 우리나라 社會福祉 서비스 政策의 改善을 위하여 現行 制度의 實態와 問題點을 事業別(兒童, 老人, 婦女 및 心身障礙者 福祉)로 分析·檢討하고 앞으로 우리가 追求해야 할 政策課題와 改善方向을 定立하는데 있다.

II. 福祉서비스의 現況과 問題點

우리나라 社會福祉 서비스는 韓國動亂 이래 社會的 需要가 急增하게 됨에 따라 1960年代에 들어서면서 生活保護法, 兒童福利法 및 淪落行爲防止法 등이 制定되었고 1970年代 初에는 社會福祉事業法이 制定되어 이들을 根據하여 現在까지 施行되어 오고 있으나 이 部門에 投入되고 있는 政府의 財政規模는 아직 微微

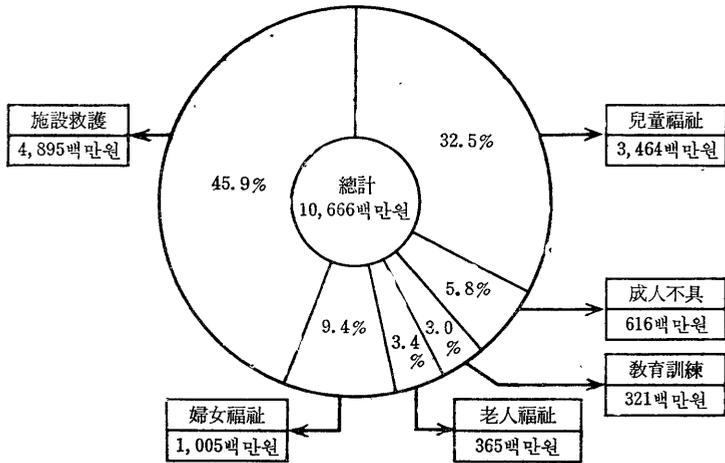
〈表 1〉 社會福祉事業 豫算의 推移

(단위 : 100萬원)

	G N P (10億원) (A)	一般財政歲出 (B)	保社部豫算 (C)	社會福祉 事業豫算 (D)	C/B (%)	D/B (%)	D/C (%)	D/A (%)
1965	805.72	93,534	3,168	—	3.4	—	—	—
1970	2,684.02	441,329	8,590	906	1.9	0.21	10.5	0.034
1975	9,792.85	1,550,214	42,689	2,040	2.8	0.13	4.8	0.021
1980	35,050.00	5,804,061	166,251	10,666	2.9	0.18	6.4	0.030

資料 : 保健社會部 社會局, 1980.

〔圖 1〕 部門別 社會福祉서비스 豫算, 1980



資料 : 保健社會部 社會局, 1980.

한 狀態에 있다. 즉 <表 1>에서 보는 바와 같이 政府의 社會福祉事業 豫算을 보면 絕對規模面에서는 增加趨勢에 있지만 政府의 一般財政歲出 總額에 대한 比率은 1970년에 0.21%에서 1980년에 0.18%로 떨어지고 있어 政策의 優先順位面에서 社會福祉事業이 얼마나 低調했는가를 알 수 있다.

또한 韓國 社會福祉事業의 特徵은 財源面에 있어서 아직 外國 民間援助에 크게 依存하고 있는데 實例를 보면, 1979年 保社部 全體 豫算이 125,682百萬元이었는데 이 중 外國民間團體로부터의 援助額은 物資와 現金을 포함하여 19,703百萬元(15.7%)이었다는 사실이다. 한편 1980年度 保社部 豫算의 6.4%에 해당하는 10,666百萬元이 社會福祉部門에 投入되고 있는데 그 具體的인 內譯을 보면 [圖 1]과 같으며, 施設救護서비스(45.9%)에 置重되고 있음을 알 수 있다.

1. 兒童福祉

最近 한 研究報告에 의하면 各種 社會保護機關에 收容되어 있는 兒童人口(18歲 未滿)의 比率이 開發途上國의 경우 1,000名當 0.3~8名, 先進國의 경우 10~40名인 데 반해¹⁾ 韓國의 경우(1979年)는 2.1名으로 나타나고 있다.

또한 이 報告書는 開發途上國의 80億 兒童人口中 約 1%, 즉, 8千萬名이 制度的 保護를 필요로 하고 있다고 主張하고 있으며, 그 數는 産業化, 都市化, 人口增加의 壓力, 社會構造의 變化 등으로 인하여 앞으로 加速的으로 增加될 것으로 豫想되고 있다.

우리 나라는 兒童福利法에 依據하여 18歲 未滿의 兒童을 對象人口로 정하고 있는데 <表 2>에서 보는 바와 같이 1975年 兒童人口는 15,843千名으로 全體人口의 45.8%로 總人口 對比 兒童人口의 比率은 1966~75年間 점차 낮아지고 있으나 絕對數는 增加해 왔다.

兒童에 관한 諸法規로서는 1961년에 制定된

1) Eugen Pusic, *Social Welfare and Social Development*, (The Hague: Institute of Social Welfare Studies, 1972), pp.210~212.

兒童福利法, 生活保護法, 孤兒入養特例法 등이 있는데 그중 兒童福利法은 그 當時의 主要 社會問題였던 孤兒, 浮浪兒, 棄兒, 母子世代 保護에 立脚하여 制定되었기 때문에 政治, 社會, 經濟與件이 크게 변한 오늘날에 있어서 그 內容에 많은 問題點이 있는 것으로 밝혀지고 있다.

兒童에 대한 行政의 支援은 比較的 活氣를 띠고 있어 兒童福利法에 根據하여 保社部內에 中央福利委員會와 各道에 地方福利委員會를 設置하여 兒童福利事業에 대한 專門家의 助言과 諮問을 얻어 事業을 遂行하도록 하고 있다. 또한 1977年 國務總理를 委員長으로 하는 靑少年對策委員會가 組織되어 靑少年 善導 및 保護에 관한 綜合的인 對策을 審議하게 되었고 專擔機構 마련을 위해 國務總理室 傘下에 第五調整官室을 設置하였다. 그러나 靑少年

善導를 위한 研究 및 豫算이 마련되어 있지 못할 뿐만 아니라 部處間의 綜合的·有機的 連結을 위한 制度的 裝置가 缺如되어 있어 活潑한 움직임을 보이지 못하고 있는 實情이다.

兒童福祉事業은 주로 施設保護事業과 施設外의 其他 事業으로 구분할 수 있는 바 施設保護事業은 嬰兒, 育兒, 浮浪兒, 職業輔導施設 등을 통해 兒童의 養育, 善導 및 職業技術 習得 등 各種 서비스를 提供함으로써 兒童의 健全育成을 圖謀하고 있다. 또한 其他事業으로는 相談事業, 託兒事業과 不遇兒童을 위한 施策으로 入養, 結緣, 年長兒 職業輔導 등이 있으며 그 具體的 內容은 다음과 같다.

1) 兒童福利施設 1979年末 心身障礙兒施設을 제외한 兒童福利施設은 327個所로 28,838名을 保護하고 있고 611個의 託兒施設에 41,632名의 兒童이 受託保護되고 있는데 託兒施設을 제외한 收容保護施設의 現況은 <表 3>과 같다.

2) 兒童相談指導機關 兒童福利事業의 效率的인 運營을 위해 서울特別市 및 各道에 1個씩 兒童相談所가 設置되었고 民間 私設機關을 포함하여 全國에 17個所가 있는데, 兒童과 妊産婦에 관한 相談 및 그 家庭에 대한 調查指導 등에 관한 事項을 管掌하고 있으며 現況은 <表 4>와 같다.

<表 2> 18歲未滿 兒童人口의 增加推移

(단위: 千名)

	總人口	兒童人口 (18歲未滿)	兒童人口/ 總人口比率 (%)
1966	29,159	14,318	49.1
1970	31,435	15,257	48.5
1975	34,678	15,893	45.8
1980	38,198	15,737	41.2
1986	42,088	15,740	37.4

資料: 經濟企劃院, 「人口센서스」 및 「經濟開發四次計劃 基礎資料」(未出刊)에 立脚한 人口推計.

<表 3> 年度別 兒童福利施設 現況

(단위: 個所, 名)

	計		嬰兒施設		育兒施設		浮浪兒施設		職業輔導施設	
	施設	人員	施設	人員	施設	人員	施設	人員	施設	人員
1974	406	40,065	42	3,883	327	30,922	12	3,458	25	1,802
1978	337	30,750	36	2,507	271	23,803	11	2,968	19	1,472
1979	327	28,838	35	2,401	264	22,215	11	2,865	17	1,357

資料: 保健社會部, 『保健社會統計年報』, 1980.

이러한 相談所는 問題의 事前豫防의 側面에서 期待되는 바가 크나, 運營에 있어서 市·道單位에 相談 및 指導를 위하여 兒童福利指導員, 市·邑·面 單位에 區域內 兒童의 生活

狀態와 家庭環境의 把握을 위해 兒童委員을 두고 있으나 兒童委員의 경우 一種의 名譽職으로 專門性이 缺如되어 있어 問題兒童을 相談하는 力量과 役割이 未備한 實情이다.

〈表 4〉 兒童相談機關 現況(1979)

	兒童 相談所	兒童福利 指導員	兒童委員	相談件數
計	17	295	25,362	22,636
서울	2	24	737	14,521
釜山	2	18	1,154	2,075
京畿	2	34	3,787	1,169
江原	1	26	1,881	269
忠北	1	19	1,281	572
忠南	2	28	2,974	700
全北	1	23	2,282	627
全南	2	36	3,900	1,204
慶北	1	45	4,801	988
慶南	2	35	2,181	455
濟州	1	7	384	56

資料：保健社會部 婦女兒童局, 1980.

〈表 5〉 年度別 託兒保護 現況 (단위：個所, 名)

	施設數	保護兒童數
1974	564	39,211
1978	606	41,106
1979	611	41,632

資料：保健社會部, 婦女兒童局, 1980.

〈表 6〉 年度別 入養事業 現況 (단위：名)

	計	家庭入養	委託保護
1974	3,501	885	2,616
1978	5,034	3,522	1,512
1979	6,699	3,660	3,039

資料：保健社會部, 婦女兒童局, 1980.

〈表 7〉 不遇兒童 結緣事業 現況 (단위：千名)

	1976	1977	1978	1979
結緣兒童數	16,347	21,961	23,560	25,235

資料：保健社會部, 婦女兒童局, 1980.

3) 託兒事業 核家族化와 함께 女性勤勞者의 增加로 달미암아 家庭에서 保護하기 어려운 子女들을 위한 託兒事業의 擴充이 要望되므로 託兒施設의 支援·育成이 要請되고 있다. 政府에서는 이러한 社會的인 要請에 따라 兒童福利施設과 收容兒童의 減少, 棄兒 및 浮浪兒의 未然防止, 勤勞者의 能率向上 및 安定 등의 期待效果를 豫想하여 積極 支援할 計劃으로 있는데 이 事業의 現況을 살펴보면 〈表 5〉와 같다.

4) 入養事業 政府는 그동안 家庭에서 離脫된 兒童을 위해 施設을 통한 保護와 海外入養에 注力해 왔으나 1976年 入養特別法을 制定하여 國內入養 및 委託保護를 積極 推進하게 되었다. 그러나 法的·制度的인 面에서 秘密保障이 未備하고 公開入養에 대한 社會的인 認識이 否定的이기 때문에 〈表 6〉에서 보는 바와 같이 推進狀況이 매우 不振한 狀態에 있다.

5) 結緣事業 結緣事業은 不遇兒童과 社會各界의 人士들을 連結함으로써 後援者를 確保하여 一定額의 學費와 養育費를 支援받는 것으로, 過去에는 주로 社會의 民間資源을 動員하여 造成된 兒童福祉基金으로 推進되어 왔으나 〈表 7〉에서 보듯이 1976년부터는 政府의 不遇兒童을 위한 健全育成對策의 一環으로 이 事業이 擴大되어 가고 있다.

그러나 이 事業이 最近 官主導型으로 推進되어짐에 따라 國民의 自發的인 參與態識이 缺如되게 되었고, 또한 施設保護 兒童에게만

局限되어 있어 受惠範圍가 問題視되고 있다.

6) 成長孤兒 職場周旋 事業 政府는 1977년부터 施設에 收容保護中인 年長兒童에게 職業訓練을 提供하여 職場周旋 運動을 展開하고 있다. 그런데 企業體의 選拔要請으로 1979년에는 1,072名이 就業되어 이들이 健全한 社會人으로서 自立할 수 있는 契機를 마련해 주었다는 點에서 意義는 있으나 專門의 職業訓練未備, 施設兒童出身에 대한 社會人의 偏見과 職場不適應에 대한 補完的 프로그램의 缺如 등으로 離職率(1979年 就業兒童中 16.4%가 離職)이 높은 實情이다.

2. 老人福祉

Leonard Z. Breen에 의하면 老人을 ① 生理的·肉體的으로 變化期에 있는 사람, ② 心理的인 면에서 個性(Personality)의 機能이 減少되고 있는 사람, ③ 社會的인 變化에 따라서 社會的인 關係가 過去에 속해 있는 사람 등으로 定義하고 있다. 第二回 國際老齡學會에서는 老人을 人間의 老化過程에서 나타나는 生理的·心理的·經濟的인 社會環境과 行動의

變化가 相互 作用되는 複合形態의 過程으로 定義하였다. 그러나 이와 같은 定義는 老人人口를 把握하는 基準으로 삼기에는 模糊한 點이 있기 때문에 一般的으로 老人을 判別할 때는 生活年齡으로 하는 경우가 많다. 이 경우에 있어서 老人이란 주로 非生産的 年齡(Past Productive Age)을 뜻하며 많은 나라에서는 65歲를 基準으로 삼고 있으나 一部 國家에서는 60歲로 規定하기도 한다.

한편 우리 나라에서는 生活保護法에 65歲 이상으로 規定하고 있는데 老人人口數는 人口의 增加와 醫學的 發達에 따른 國民 平均壽命 延長 등으로 인해 漸次 增加하는 趨勢에 있으며 <表 8>에서 보는 바와 같이 1979年 現在 1,407千名으로 總人口의 약 3.7%를 占하고 있다.

老人福祉가 法的으로 學論된 것은 1970年에 公布된 社會福祉事業法 第2條에서 老人福祉施設을 社會福祉事業의 一部分으로 規定한 것과 同施行令에서 老人福祉 休養施設에 관한 것을 規定한 것이다. 그런데 最近 急增하는 老人問題의 重要性에 副應하여 保社部는 老人들의 生活安定, 健康問題 등을 解決하기 위한 綜合

<表 7> 老人人口 및 福祉對象者 推計

(단위: 千名)

	總人口	老人人口 (65歲以上)	老人人口/ 總人口比率 (%)	居宅保護 對象 ¹⁾	收容保護 對象 ¹⁾	治療對象 ¹⁾
1975	34,679	1,206	3.5	157	7.2	482
1979	37,355	1,407	3.7	183	8.4	563
1981	38,807	1,526	3.9	198	9.2	610
1986	42,088	1,840	4.4	239	11.0	736
1991	45,251	2,270	5.0	295	13.6	908

註: 1) 1974年 保健社會部 社會調査에 의한 比率에 立脚한 推計.
資料: 經濟企劃院, 「四次計劃 基礎資料」(未出刊)에 立脚한 人口推計.

2) Leonard Z. Breen, *Handbook of Social Gerontology*, (Chicago, 1960), pp.147~148.

的方案으로 老人福祉法의 制定을 서두르고 있는데 老人에 대한 定期的인 健康診斷 實施, 醫療保護制度, 老人扶養手當 支給 등에 관한 것을 主要內容으로 하고 있다.

老人福祉를 위한 綜合的인 制度的 裝置가 缺如되어 있기 때문에 行政支援 역시 消極的이고 斷片的인 實情이며 部分的으로 老人團體, 클럽活動 및 老人學校의 運營을 돕고 있으며 社會篤志家에 의한 敬老堂, 老人亭과 같은 施設의 設置와 運營을 誘導하고 있다.

現行 老人福祉事業으로는 極少數의 無依無託한 老人들을 위한 養老施設이 있는데 現況을 보면 <表 8>과 같다. 한편 施設保護의 惠澤을 받는 老人은 施設保護를 요하는 老人의 34.6%에 不過하다.

最近 老人들의 餘暇善用을 위한 福祉事業으로 老人學校, 敬老堂, 老人亭 등이 運營되고 있으나 좀더 다른 次元에서 그들의 貴重한 知識이나 經驗이 生産的인 方向으로 社會에 寄與할 수 있도록 하는 프로그램開發은 거의 없는 實情이다.

<表 8> 養老施設 趨勢

(단위: 個所, 名)

	施設 數	收容 人員
1974	44	2,563
1978	46	2,756
1979	46	2,920

資料: 保健社會部 社會局, 1980.

3. 婦女福祉

一般的으로 婦女人 14歲 이상의 모든 女性을 意味하지만 婦女福祉는 未亡人, 未婚母, 淪落女性 등의 要保護女性들을 對象으로 하고

있다. 1979年 保社部의 『女性世帶主 家口調査 分析』에 의하면 女性世帶主 家口の 平均 家口員數는 3.77名이며 月收入은 84,000원으로 1978年度 우리나라 都市勤勞者 月平均 消費支出額인 127,710원과 비교해서 43,710원이나 낮은 것으로 나타났다. 그중 自家所有者가 39%이며 나머지 61%는 無住宅者로 나타나 女性世帶主 家口에 대한 福祉가 深刻한 問題로 臺頭되고 있다. 한편 淪落女性의 경우 <表 9>에서 보는 바와 같이 保社部에 登錄된 數는 漸次 減少하는 傾向이 있으나 1977年 保社部 實態調査統計에 의하면 36,924名으로 把握되어 實際는 이보다 훨씬 많은 數로 豫想되고 있다. 未婚母의 경우는 羞恥心 등으로 인해 個人的 次元에서 解決하려는 忌避傾向이 있어 要保護人員의 精確한 把握이 거의 不可能한 實情이다.

<表 9> 要保護婦女的 趨勢

(단위: 名)

	要 保 護 未 亡 人 世 帶	淪 落 女 性
1970	70,078	19,247
1975	63,371	15,700
1979	55,905	11,681

資料: 保健社會部 婦女兒童局, 1980.

그런데 우리나라 婦女福祉에 관한 制度로는 1961年 11月 淪落行爲防止法이 制定되었고 이에 準하여 職業輔導施設의 施設基準令, 淪落女性善導對策委員會의 構成, 保社部 內規로서 婦女相談員의 任用 및 配定에 관한 規則이 마련되어 이 部門에 一連의 體系가 整備되었다. 또한 母子問題에 있어서는 兒童福利의 한 部門으로 取扱되어 1961年 12月에 公布된 生活保護法, 兒童福利法에 依據하여 母子施設이 運營되고 있고 母子問題의 重要性和 積極的인

對策이 要望됨에 따라 母子保健法이 1973年 2 月に 制定되었다.

保社部에서는 1969年 淪落女性에 대한 問題 解決策으로 同部署內에 關係 公務員과 淪落女性 先導專門家를 중심으로 中央 淪落女性善導 對策委員會를 組織하고 서울特別市 및 道에 地方委員會를 設置하였으나 行政上의 硬直性 과 非能率로 큰 效果를 보지 못하고 있는 實情인데, 一般婦女子들을 위하여 邑·面單位로 婦女教室의 運營과 女性團體들의 活動을 後援 하고 있는 정도이다.

財政的인 側面에서 每年 支援額이 增額되고 있으나 施設中心의 事業이 대부분을 차지하고 있는 婦女福祉事業은 收容者에 대한 健康하고 文化的인 最低生活도 營爲시키기 어려운 實情에 있다. 그중에서도 法人體에 의해서 運營되고 있는 母子保護施設과 婦女職業輔導施設은 外援이 激減되고 있어 많은 어려움을 겪고 있다. 婦女職業輔導所의 경우 市·道立은 地方費, 郡立은 糧穀·副食·資材·醫療費의 1/2, 法人은 糧穀·副食·資材·醫療費의 全額을 支援받고 있다. 母子保護施設은 近年 새로이 收益財産造成費로 國庫 50%, 地方費 50%를 支援받고 있는데 그 豫算內譯은 <表 10>과 같다.

1) 婦女相談事業 社會問題를 惹起시킬 可能性이 있는 要保護 女性和 家出女性을 對象

<表 10> 婦女福祉 豫算內譯(1980) (단위:千원)

事業名	目標	豫算
婦女相談員配置	221名	256,743
婦女職業輔導所運營	22個所	260,056
運營支援	22 "	181,212
施設擴張	4 "	78,844
母子保護施設運營	36 "	193,618
運營支援	37 "	48,441
施設改修	15 "	15,177
收益事業支援	4 "	30,000
施設擴張	4 "	100,000

註:市道立 1,000個所 제외.
資料:保健社會部 婦女兒童局, 1980.

으로 全國 市·區·郡 등에 專門相談員 215名을 配置하여 相談 및 指導啓蒙을 하고 있는데 1979年度 相談者數는 240,622名이며 年度別 相談實績은 <表 11>과 같다. 한편 本事業은 一種의 豫防事業으로 그 意義가 매우 重要하나 相談員 1人當 相談者數가 1,000名을 超過하기 때문에 事業의 效果를 거두기 위해서는 量보다 質 또는 內容面에 더욱 置重해야 할 것이다.

2) 母子保護事業 本事業은 缺損家庭의 子女를 健全하게 養育하기 위하여 母子院을 設置하여 未亡人 母子世帶를 收容 保護하고 있다. <表 12>에서 보는 바와 같이 1958년에 2,382世帶에서 점차 減少趨勢를 나타내어 1979년에는 776世帶가 保護를 받고 있는 實情이다. 한편 母子保護施設에서 保護를 받고 있는

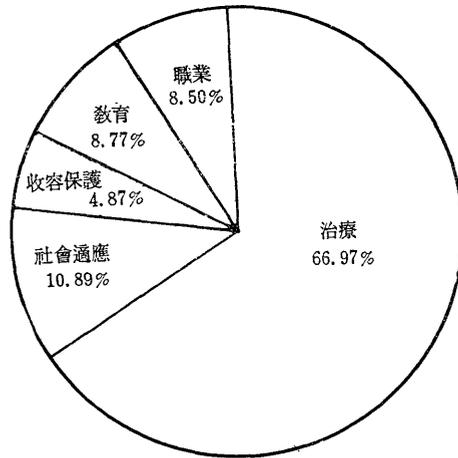
<表 11> 婦女相談 實施 現況

(단위:名)

	相談者 總數	措 置 別									
		計	職業斡旋	輔導所 入所	歸 鄉	保護施設 收容	生計保護	結婚仲媒	治療依頼	緊急救護	其 他
1974	193,381	186,461	3,383	2,362	14,124	4,564	4,967	4,001	17,603	4,437	131,017
1978	269,235	269,435	7,624	4,262	11,727	—	7,018	—	29,802	10,298	198,704
1979	240,622	236,466	6,798	3,413	9,809	2,720	5,158	3,100	25,759	4,267	175,442

資料:保健社會部 婦女兒童局, 1980.

〔圖 2〕 心身障礙者 保護者의 希望事項



資料：保健社會部, 『心身障礙者 實態調查』, 1979.

이 776世帶는 1979年度 全國母女家口 681,789 世帶中 8.2%를 차지하는 要保護 母子家口 (55,905世帶)의 불과 1.4%에 該當하는 數值로 要保護 母子家口를 위한 事業의 擴充이 要望되고 있다.

3) 婦女職業輔導事業 要保護女性의 自立更生을 위해 職業輔導所가 設置되어 技術教育을 實施하고 있다. 5個所의 市·道立施設을 합쳐 全國的으로 27個所에서 2,710名에게 洋裁, 編物, 美容 등 職業教育을 實施하고 있는데 婦女職業輔導所 運營 現況은 <表 13>과 같다. 그러나 最近 退所者의 약 30%가 再轉落하고 있는 것으로 나타나 退所後 계속적인 相

<表 12> 母子保護施設 趨移

年次	施設數	收容人員(名)	退所者數(名)
1958	67	—(2,382世帶)	1,000
1974	34	3,787 (824世帶)	358
1978	34	3,564 (811世帶)	1,391
1979	35	3,388 (776世帶)	957

資料：保健社會部 婦女兒童局, 1980.

談을 위한 프로그램의 開發이 隨伴되어야 하겠다.

4. 心身障礙者 福祉

1979年 實施된 保社部의 心身障礙者 實態調

<表 13> 婦女職業輔導所 運營 現況

年次	施設數	入所者數	年末在 所者數					
			計	洋裁	編物	理容	美容	其他
1974	31	12,509	1,593	359	256	363	231	284
1978	27	8,256	2,313	483	308	307	200	1,015
1979	27	9,262	2,710	427	218	321	202	1,042

資料：保健社會部 婦女兒童局, 1980.

査에 의하면 우리나라 心身障者의 出現率은 <表 14>에서와 같이 2.903%로 障者數는 1,086,823名에 이르는 것으로 推定되었고 20歲 未滿의 心身障者兒童은 278,055名으로 推定되었는데 이는 兒童人口의 1.8%에 해당된다.

이러한 心身障者는 그 정도에 따라서 治療, 收容保護, 職業訓練 對象 등으로 구분될 수 있는데 心身障者 對象別 推計는 <表 15>와 같다. 또한 心身障者 保護者의 要望에 따른 類型을 보면 [圖 2]와 같다. 그러나 政府의 事業內容은 治療나 社會適應보다는 일부 障者에 대한 收容保護에 불과하고 대부분의 障者는 放置되어 있는 實情이다.

心身障者를 위한 福祉事業의 法的 根據는 生活保護法, 兒童福利法, 産業災害補償法, 接護法, 特殊教育振興法 등에 依存하고 있다.

<表 14> 障者別 出現率

	出現率(%)	障者推定數(千名)
總障者	2.093	1,087(278)*
肢體障者	1.501	562(129)
視覺障者	0.287	108(20)
聽覺障者	0.329	123(29)
言語障者	0.347	130(48)
精神障者	0.439	165(52)

註：*는 20歲未滿 障者兒童數.
資料：保健社會部, 『心身障者 實態調查』, 1979.

<表 15> 心身障者 對象別 推計 (단위:千名)

	1979	1981	1986	1991
總人口	37,355	38,807	42,088	45,251
障者總數	1,087	1,126	1,221	1,313
治療對象人員	728	754	818	879
收容對象人員	53	55	59	64
職業訓練對象人員	92	96	104	112
教育對象人員	95	99	107	115

資料：經濟企劃院, 『4次計劃 基礎資料』(未出刊).
保健社會部, 『心身障者 實態調查』에 입각한 推計.

<表 16> 心身障者 福祉施設 現況

(단위:個所,名)

	成人不具施設		障者兒童施設							
			計		精神薄弱兒		盲聾兒		肢體不自由	
	施設	人員	施設	人員	施設	人員	施設	人員	施設	人員
1974	23	4,477	36	3,007	—	—	—	—	—	—
1978	31	6,362	52	4,455	19	1,768	18	1,125	15	1,562
1979	30	5,226	54	4,705	20	1,936	18	1,117	16	1,652

資料：保健社會部 社會局 및 婦女兒童局, 1980.

<表 17> 障者別 特殊學校 現況(1979)

	學校數	計			國民學校 課程			中學校 課程			高等學校 課程		
		學級數	學生數	教員數	學級數	學生數	教員數	學級數	學生數	教員數	學級數	學生數	教員數
計	53	714	8,052	809	596	6,541	609	88	1,101	134	30	410	66
視覺障者學校	13	144	1,105	172	102	714	103	27	213	37	15	178	32
聽覺障者學校	18	270	3,398	314	219	2,636	227	36	530	53	15	232	34
精神薄弱學校	17	237	2,662	250	222	2,432	222	15	230	28	—	—	—
肢體不自由學校	5	63	887	73	53	759	57	10	128	16	—	—	—

資料：文敎部, 『文敎統計年報』, 1979.

最近 保社部에서는 障礙者福祉를 위한 綜合的 對策의 一環으로 障礙者의 生活保護, 醫療保護, 特殊教育 및 職業訓練, 就業斡旋, 登錄義務制 등을 主要 骨子로 한 心身障礙者 福祉法의 制定을 準備中에 있다.

그런데 우리 나라에는 心身障礙者를 위한 特別法이 아직 없어 行政上의 支援도 保社部, 援護處, 勞動廳, 文教部 등으로 各各 分散되어 있다. 또한 保社部內에서도 障礙兒童은 婦女兒童局 兒童課에서, 成人障礙者는 社會局 社會課에서 擔當하고 있기 때문에 事業의 連繫性 및 能率性이 缺如되고 있는 實情이다.

心身障礙者를 위한 收容施設은 <表 16>에서 보는 바와 같이 1979年度에 成人施設 30個所(5,226各 收容)와 兒童施設 54個所(4,705名 收容)로 總 9,931名을 保護하고 있다. 이 人員은 收容保護를 希望하는 障礙者(52,936名)의 9.8%에 該當하는 數로서 收容施設이 需要에 비해 絶對적으로 不足하다는 事實을 立證하고 있다.

또한 <表 17>을 보면 特殊教育을 받고 있는 障礙兒童은 1979年度에 8,052名으로 全體 障礙兒童(278千名)의 일부(2.9%)에 불과하기 때문에 대부분 障礙兒童은 福祉惠澤에서 제외되고 있음을 알 수 있다.

Ⅲ. 政策課題와 改善方向

1. 地域社會 中心의 豫防事業

産業化, 都市化에 따른 急激한 社會變動과 家族制度의 變化過程에서 社會福祉서비스의

需要가 增大되고 새로운 接近方法이 要求되고 있기 때문에 지금까지 治療爲主의 事後救護事業에만 置重해 온 施設保護中心의 社會福祉事業은 問題의 事業豫防事業을 위한 地域社會中心의 것으로 轉換되어야 할 것이다.

地域社會中心의 發展戰略은 地域全體의 健全한 發展과 福祉를 위하여 地域住民의 積極的 參與와 協同으로 自發的인 計劃樹立과 서비스 傳達를 擔當토록 함을 意味한다. 이를 위하여 政府의 介入을 極小化하고 民間主導에 의한 家庭中心의 社會福祉서비스가 바람직하다 하겠다. 특히 家族制度의 維持發展과 健全한 家庭의 育成과 保護를 위하여 「家族手當制」를 制度化하고 地域社會 單位로 問題發生豫防 및 指導를 위한 相談事業으로 健全한 家庭保護를 維持토록 해야 할 것이다.

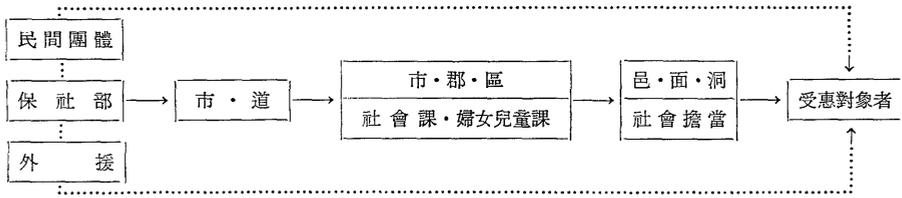
2. 傳達體系의 確立

現行 社會福祉서비스 傳達體系(圖 3)는 서비스傳達의 第一線的 機能을 擔當해야 할 區·郡 以下單位의 行政體系 不在로 인해 要保護對象者의 欲求把握이 不可能한 實情이다.

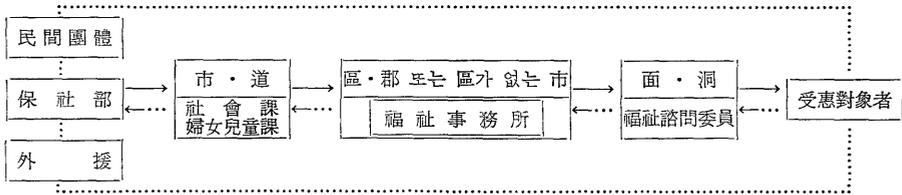
특히 豫想되는 80年代의 福祉需要에 對處하여 制限된 資源의 效率의 活用으로 福祉서비스의 수준을 向上시키기 위해서는 「이웃돕기 運動」을 持續적으로 展開하고 篤志家에 의한 社會福祉基金을 造成하는 한편 法人은 물론 個人에게까지 稅制의 惠澤을 주어 積極的인 民間參與(自願奉仕)의 地域社會 氛圍氣를 造成토록 해야 할 것이다.

現福祉서비스 傳達體系의 改善을 위한 方案은 서비스의 綜合性, 專門性 및 接近의 容易性을 위해 [圖 4]에서 보는 바와 같이 「福祉

〔圖 3〕 現 社會福祉서비스 傳達體系



〔圖 4〕 社會福祉서비스 傳達體系의 改善(例示)



事務所」를 行政單位別로 市는 各區에 1個所, 區가 없는 市와 郡에 各 1個所씩 設置(全國에 202個所 豫想)하고 面·洞에는 福祉諮問委員을 위촉하여 地域社會 發展을 圖謀토록 함이 바람직하다고 본다.

「福祉事務所」의 機能과 人力充員面은 다음과 같이 例示할 수 있겠다.

機能 各種 法規에 規定되어 있는 社會福祉서비스 業務와 生活保護事業(公的扶助)을 掌管하며 主要事業으로는 ① 兒童保護 相談 및 指導, ② 老人의 問題把握과 相談 및 指導, ③ 障礙者의 發見, 相談 및 措置, ④ 生活保護 對象者의 調査, 選定 및 指導保護措置, ⑤ 生活保護事業의 實施 등을 擔當토록 한다.

人力充員 所長을 포함한 一般行政要員과 福祉專門家인 地區擔當員을 配置토록 한다. 특히 地區擔當員은 그 地域의 受惠對象者의 實態把握, 서비스提供의 必要性 與否判定, 서

비스傳達 등의 業務를 遂行하기 위하여 正規大學 또는 國家가 認定하는 機關에서 社會福祉에 관한 필요한 訓練을 받은 者가 選定되도록 한다. 또한 福祉諮問委員은 無報酬로 그 地域實情을 잘 아는 地方篤志家들로서 「福祉事務所」와 地區擔當員의 諮問에 應하도록 한다,

3. 財源調達の 擴大

社會福祉서비스事業을 위한 財源調達の 類型은 一般的으로 다섯 가지로 分類할 수 있는바 收益者 負擔金(user charges), 特別稅(earmarked taxes), 一般稅入(general revenue) 篤志家의 獻金(voluntary contribution)과 이상의 4가지 複合型이 그것이다³⁾. 우리의 경우 現在 福祉서비스에 所要되는 財源은 國庫, 地方費, 外援, 民間支援, 自體收入 등에 依存하고 있으며 總社會福祉서비스 費用中 各 財源이 차지하는 構成比는 現實的으로 把握하기 어려운 實情이다. 왜냐하면 民間支援과 外援의 相當部分이 受惠團體에 直接 傳達되기 때

3) Neil Gilbert and Harry Specht, *Dimensions of Social Welfare Policy*(Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.), 1974, p.141.

문이고 그 用途가 福祉서비스에 局限되어 있지 않기 때문이다. 1978年 現在 財源의 대부분이(國庫의 경우 81.6%) 社會福祉서비스 施設運營에 投入되고 있는데 이의 財源別 構成比는 <表 18>에서 보는 바와 같다.

<表 18> 社會福祉서비스施設 運營費의 財源別 構成比

(단위: %)

	自體收入	國庫	地方費	外援	民間支援	기타
構成比	9.3	19.6	36.8	8.6	8.5	17.2

資料: 保健社會部 社會局, 1978.

이 表에 의하면 地方費가 36.8%로 가장 높은 比重을 차지하며 國庫는 19.6% 水準에 달하고 있다. 특히 外援이 아직 8.6%로 相當한 比重을 차지하고 있다는 事實은 注目할 만한 일이다. 이와 같은 財源調達의 問題點을 解決키 위해 改善方案을 摸索해 보면 다음과 같다.

첫째, 財源의 不足現象은 絶對的인 것과 相對的인 것으로 구분할 수 있는데 社會福祉事業의 경우 前者에 該當한다 하겠다. 日本의 경우 施設事業에 필요한 費用의 50%를 原則的으로 國庫에서 補助하는 것을 볼 때 우리 政府의 役割이 매우 微弱하다 하겠다. 따라서 第5次 5個年計劃期間에는 이 部門에 대한 政府財政支援의 擴大가 있어야겠다.

둘째, 財源調達의 硬直性이다. 우리의 경우 단순히 地方費, 國庫補助, 自體收入에 대부분 依存하고 있는 데 반해 日本의 경우는 國庫補助外에 特別地方債, 社會福祉振興會가 助成한 基金에 의한 融資, 기타 民間團體의 獻金 등으로 多元化되어 있다. 특히 우리는 外援의 役割이 漸次 減少하고 있다는 事實을 감안하

여 볼 때 既存 財源의 보다 效率的인 活用과 아울러 財源調達을 多元化할 필요가 있으며, 民間의 積極的인 參與를 促進할 수 있는 制度的 誘引(稅制上的 惠澤等)을 考慮해 보는 것이 바람직하다 하겠다.

4. 專門人力의 確保와 活用

社會福祉施設에서 從事하는 專門要員의 總數는 <表 20>에서 보듯이 1979年 現在 7,966名에 달하고 있으나 專門要員 1人當 收容人員數는 22.6名으로 日本의 경우(兒童福祉 施設의 경우 5.2名)와 比較해 볼 때 要員의 絶對數가 크게 不足하여 충분한 서비스를 提供치 못하고 있는 實情이다.

<表 20> 社會福祉施設 專門要員 現況(1979)
(단위: 名)

	施設數	專門要員數		離職率 (%)	
		計	有報酬		無報酬
計	1,097	7,966	7,545	421	26.4
兒童施設	961	7,170	6,800	370	28.7
成人施設	81	541	501	40	19.2
婦女施設	55	255	244	11	14.7

註: 託兒施設은 兒童施設에 포함.
資料: 保健社會部 集計, 1979.

專門要員 輩出狀況을 보면 每年 大學의 社會事業學科에서 460名의 卒業生이 社會에 進出하고 있으며, 部分的으로 教育訓練機關(中央訓練機關 1個所, 地方訓練機關 9個所)에서 養成訓練을 받고 있으나 訓練機能이 微弱하고 특히 地方의 경우 教育水準이 낮아 專門訓練機關으로서 機能을 發揮하지 못하고 있는 狀態이다.

1978年 保社部 標本調査에 의하면 施設專門要員中 資格證 所持者가 全要員의 27.2%이며

資格證 所持者が 없는 施設도 30.3%에 이르고 있어 專門의인 서비스의 提供이 매우 어려운 實情이다. 또한 既存 要員들의 많은 數가 離職現象(26.4%)을 나타내고 있어 問題의 深刻性은 高潮되고 있다.

이와 같은 問題點들을 解決하기 위해서는 첫째, 大學에서 輩出되는 專門人力을 活用할 수 있는 制度的 誘引策으로 國家資格證制度를 마련하여 身分과 處遇를 保障토록 해야 할 것이다. 둘째, 不足한 專門人力은 人力養成機關을 擴充함으로써 補完토록 하고 이들에게 準 專門職 資格證을 賦與하여 活用토록 한다. 셋째, 自願奉仕를 活用할 수 있는 制度를 만들어 福祉서비스의 效率를 기하도록 한다. 마지막으로, 모든 福祉事業에는 制度的으로 公認된 專門人力을 具備토록 하여 人力의 浪費를 防止하고 福祉서비스의 質的向上을 圖謀토록 해야 할 것이다.

5. 福祉施設의 再整備

社會福祉施設은 1950年代에 設立된 것이 相當數인데 1978年 現在 全體의 42.1%로 이미 考朽한 建物이 많다. 地域別 分布를 보면 施

〈表 21〉 社會福祉 施設狀況

	醫 療	沐 浴	上水道	化粧室 (水洗式)
有	62.0%	85.6%	61.0%	22.1%
無	38.0%	14.4%	39.0%	77.9%

資料：保健社會部 社會局, 『標本調査報告書』, 1978.

設과 收容人員의 都市集中現象이 뚜렷해 施設의 67.2%가 都市에 偏重되어 있으며, 〈表 21〉에서 보듯이 設備面에서 醫療, 沐浴, 給水 등 文化的인 設備를 具備치 못하고 대부분 在來의인 方式을 使用하고 있다. 또한 財政的인 어려움으로 인해 收容者에 대한 保護水準도 매우 낮은 實情에 있다.

이 외에도 障礙種別이 다른 對象者들을 同一施設에 收容(例：精薄兒와 농육아 混合收容)하거나 男女를 混合收容함으로써 各對象者의 異質的인 欲求에 副應하지 못하고 있는 點과 同種施設間의 隔差가 問題로 臺頭되고 있는 것이다.

이상과 같은 問題의 解決을 위해서는 施設運營의 收支가 改善되어야 한다. 즉, 保護水準, 施設設備上의 問題는 충분한 收入源의 確保가 先行되어야 할 것이다. 日本의 경우, 社會福祉 施設運營費는 原則的으로 中央이 80%

〈表 22〉 社會福祉서비스 關聯立法 現況(1980年度 現在)

	兒 童	老 人	婦 女	心 身 障 碍 者(兒)
法	兒童福利法(1961) 生活保護法(1961) 入養特別法(1976)	生活保護法(1961)	生活保護法(1961) 兒童福利法(1961) 淪落行爲等防止法(1961) 母子保健法(1973)	心身障碍者 生活保護法(1961) 産災害補償法(1963) 援護法(1963)
制				心身障碍兒 生活保護法(1961) 兒童福利法(1961) 特殊教育振興法(1977)

註：上記 立法外에도 生活保護法, 淪落行爲等防止法, 兒童福利法에 規定한 施設運用, 기타 福利事業을 위한 法律로서 社會福祉事業法(1970)이 있음.

를 負擔하고 地方政府(都, 道, 府, 縣 또는 市)가 20%를 負擔하는 것을 볼 때, 우리의 경우 最少限 國庫의 負擔率을 50%線까지는 올려야 할 것이다. 長期的인 見地에서 「社會 福祉基金」을 造成하여 收益性있는 事業에 投資한다든지 일부 施設을 有料化하여 自體收入을 擴大하는 方向이 바람직하다 하겠다.

6. 關係法の 再整備

現行 社會福祉 서비스事業과 關聯된 關係法の 現況은 <表 22>와 같다. 특히 兒童福利法, 生活保護法, 淪落行爲等防止法, 社會福祉事業法 등은 直接的으로 福祉서비스의 提供을 基本目的으로 하고 있는데 이의 適用對象과 事業內容을 보면 다음과 같다.

生活保護法(1961) 65歲 이상 老齡者, 18歲未滿 兒童, 妊産婦, 不具廢疾者, 기타 保護必要가 있는 者를 위하여 養老, 養育, 保護 또는 再活醫療서비스의 提供을 規定하고 있다.

兒童福利法(1961) 18歲 未滿의 要保護 兒童과 要保護 妊産婦를 위하여 保育, 母子保護, 障礙兒, 浮浪兒保護, 職業輔導, 兒童相談, 託兒 서비스 등을 提供하도록 規定하고 있다.

淪落行爲等防止法(1961) 淪落行爲 常習者 또는 要保護 婦女子를 위한 保護指導, 職業輔導 등을 目的으로 하고 있다.

社會福祉事業法(1970) 同法은 特別한 對象을 위한 것이 아니고 生活保護法, 兒童福利法, 淪落行爲等防止法에서 規定한 各種 施設

事業의 運營指針을 마련하기 위한 것이다.

이상 社會福祉 서비스와 直接 有關한 現行 法制를 檢討하여 볼 때 未備點으로 指摘할 수 있는 事項은 첫째, 老人 및 障礙者(兒)와 母子에 관한 福祉基本法이 없다는 점이다. 둘째, 社會福祉事業法을 제외한 生活保護法, 兒童福利法, 淪落行爲等防止法이 모두 1961년에 制定된 것으로 과거 韓國動亂 이후의 戰後 救護를 위한 事後治療的 性格을 지니고 있기 때문에, 오늘날 豫防事業에 傾注하는 福祉서비스 趨勢에 問題點이 있는 것이다.

이와 같은 諸法規의 問題點을 解消하고 社會福祉서비스의 質的 向上을 圖謀하기 위한 改善方案은 다음과 같다.

첫째, 心身障礙者(兒)를 對象으로 그들의 生計保護, 醫療保護, 特殊教育 및 職業訓練을 통한 就業機會의 擴大, 公共施設에 있어 心身障礙者(兒) 專用施設 設置의 義務化 등을 明文化한 心身障礙者(兒)法の 制定이 필요하다.

둘째, 65歲 이상의 老人을 對象으로 하는 敬老手當, 定期健康診斷, 醫療保護惠澤 등을 規定하는 老人福祉法の 制定과 母子保護 및 營養의 改善을 위한 母子福祉法, 營養改善法の 制定이 필요하며, 이외에도 社會福祉基本法, 社會福祉基金造成의 制定과 兒童福利法, 社會福祉事業法과 生活保護法の 改正이 필요하다 하겠다.

이상 諸法規는 經濟成長에 따른 國民福祉 欲求水準의 向上을 감안하여 事前豫防的 서비스의 強化와 實效性을 確保할 수 있는 方向으로의 制定 및 改正이 要望된다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

- 金泳謨譯, 『福祉國家와 福祉社會: 幻想과 現實』, 서울, 經文社, 1979.
- 保社部 社會保障審議委員會, 『우리 나라의 社會福祉向上策에 關한 研究』, 1976.
- 申守植著, 『社會保障論』, 서울, 博英社, 1978.
- Breen, Leonard Z., *Handbook of Social Gerontology*, Chicago, 1990.
- Gilbert Neil & Harry Specht, *Dimensions of Social Welfare Policy*(N.J.: Prentice-Hall Inc.), 1974.
- Kadushin, Alfred *Developing Social Policy in Conditions of Dynamic Change* (Vienna: International Council of Social Welfare), 1972.
- Morris, Robert, *Social Policy of the American Welfare State: An Introduction to Policy Analysis*(N.Y.: Harper & Row), 1979.
- Pusic, Eugen, *Social Welfare and Social Development*(Hague: Mouton), 1972.
- Rein, Martin, *Social Policy: Issues and Choice and Change*(N.Y.: Random House), 1970.
- Rescher, Nicholas, *Welfare: The Social Issues in Philosophical Perspective*, (Pittsburgh: Univ. of Pittsburgh, Press), 1972.
- Romanyshyn, John M., *Social Welfare*(N.Y.: Random House), 1977.
- Zastrow, Charles, *Introduction to Social Welfare Institutions: Social Problems, Services And Current Issues*(Illinois: Dorsey Press), 1978.