

## 〈발표4〉

## 일본의 사회복지사 자격에 대한 논의와 한국에의 함의

손희숙(일본 동지사대학 대학원)

## I. 연구배경 및 연구목적

일본에서 사회복지사가 본격적으로 제도화된 것은 1987년 「사회복지사 및 간호복지사법」이 제정되면서부터이다. 그 후, 공적개호보험제도의 도입 등으로 대표되는 사회복지기초구조개혁에 의해 자격제도에 관한 재검토의 필요성이 고조되고 있다. 본 연구에서는 최근 일본에서의 이러한 사회복지사 자격제도의 재검토 과정의 주요 논점들을 분석하고, 사회복지사의 자격제도의 방향설정에 요구되는 지향점과 그를 위한 과제에 대해 고찰하고자 한다. 이러한 작업은 최근 전문사회복지사 제도의 도입을 검토하고 있는 한국의 실정에 시사하는 바가 크다 할 것이다. 특히, 노인장기요양보험제도의 시행을 앞둔 상황에서의 이러한 검증은 원조전문직에 요구되는 내재적 질적 향상의 과제가 무엇인지 확인할 수 있는 기회를 제공함과 동시에, 사회복지직의 방향설정을 위한 시사점을 제공함으로써 후속 논의가 발전적으로 전개될 수 있는 기회를 제공할 수 있을 것으로 본다.

## II. 사회복지사의 자격제도 재검토에 대한 필요성

## 1. 사회복지사의 국가자격 도입배경

현재, 일본의 사회복지사는 국가자격의 하나이다. 국가자격이란 법률에 근거하여 국가가 실시하는 시험 등을 통해 개인의 전문적인 지식이나 기능이 일정 수준이상에 있음을 행정기관이 확인하여 부여하는 자격을 말한다. 이러한 국가자격을 도입하는 이유는 일반적으로, (1) 행정기구가 새로운 법률이나 정책을 용이하게 전개하기 위한 간접적인 수단으로, (2) 공익의 입장에서 민간기업의 활동에 일정한 제한을 가함으로써 공익의 대표자를 인정하기 위해, (3) 행정기구의 능률화를 촉진시키기 위한 수단적인 방법으로 설명되어지고 있다. 그렇다면, 사회복지사 자격이 이러한 일반적인 국가자격의 도입 이유에 해당하는지 검토해 보자.

(1)에 관해서는 먼저, 1987년에 사회복지사 및 간호복지사법이 성립된 배경을 통해 확인할 수 있다. 이는, ①인구 고령화에 따른 복지 욕구의 증가, ②다양화되고 고도화된 사회복지 욕구에 대한 전문적인 대응과 재가요양 체제에 대한 정비의 필요성, ③실버 서비스의 건전한 육성, ④일본의 사회복지 전문직화의 지연이 국제적으로 지적된 것이 동인으로 요약되기 때문이다. 그 후, 1989년의 소비세 도입에 맞추어 고령자보건복지추진10개년 전략(골드플랜)이 책정되었고, 사회복지 서비스의 확대를 위해 사회복지 종사자를 확대할 방침이 결정되어졌다. 따라서, 행정기구가 새로운 법률이나 정책을 침투시키기 위한 간접적인 수단으로 국가자격을 도입되고 있음은 사회복지사 자격의 제도

화 과정에서도 드러나고 있음을 알 수 있다. 다음으로, (2)에 대해서는 어떠한가. 사회복지사 자격 신설에 있어서, 실버 서비스의 건전 육성은 주요 목표의 하나로 설정되었으며, 사회복지 분야에 있어서의 민간기업의 활동을 확대한다는 것이 기본적인 방침이었다. 따라서, 사회복지사 자격의 도입은 「공익의 대표자를 인정하기 위해서」라는 일반적인 국가자격 도입의 목적과는 상반되는 의도로 실시된 것임을 의미한다. 마지막으로, (3)과 같이 행정기구의 능률화를 촉진시키는 기능은 사회복지사 자격이 행정조치가 행해지던 시대에 제도화되어 민간 사회복지시설 등에서 사회복지사의 유자격자로 근무한 직원은 행정기구의 업무를 대체하고 있었다고도 볼 수 있을 것이다.

이상과 같이, 사회복지사의 자격화는 사회복지직에 종사하는 사람들을 확보하기 위해서 혹은, 사회복지 분야에 있어 민간기업의 활동을 촉진시키기 위해서 등의 이유로 도입이 검토되었다고 할 수 있다. 이러한 정책적 의도로 만들어진 사회복지사 자격이었지만, 그동안 전문성을 인정받지 못했던 많은 사회복지 종사자들은 자격의 제도화로 인해 신분이 안정되고 임금을 비롯한 노동조건 등의 개선될 것을 기대했다. 또한, 정책집행자들도 신분의 안정과 노동조건 개선 등에 낙관적인 예측을 하고 있었다.

그러나, 이러한 기대에도 불구하고 실질적인 신분의 안정이나 노동조건 개선은 거의 확인할 수 없었다. 여기에, 2000년에는 노인복지분야라고 하는 제약은 있었지만, 사회복지사와 일부 업무가 겹치는 새로운 자격(개호지원 전문원, 이하 「케어매니저」로 표기)이 탄생하여, 이들에게는 사회복지사보다 오랜 현장 경험이나 지식이 요구되는 등, 실질적인 상급자격으로 자리매김되고 있어 사회복지사 자격이 갖는 의미는 법 제정 당시와는 상당히 다른 양상을 보이고 있다.

## 2. 사회복지사 업무의 실태

그렇다면, 사회복지사의 업무에 있어서는 어떠한가. 최근 20여 년간 사회복지 서비스가 확대되는 가운데, 사회복지시설 종사자의 수도 증가하여 법 제정 당시인 1987년에 약 57만여 명이었던 것이, 2003년에는 약 155만여 명으로 약 2.7배나 증가하였다. 아울러, 사회복지사 자격 시험에 응시하는 사람도 해마다 증가하여 2006년 10월 현재의 사회복지사 자격취득자 수는 8.3천여 명에 달하고 있다.

그러나, 이들이 사회복지사 자격을 취득하더라도 전적으로 상담원조업무에 종사하고 있는 비율은 극히 제한되어 있다고 할 수 있다. 이렇듯 사회복지사 자격이 현장에서 그다지 요구되지 않는 이유로는 사회복지사가 명칭독점의 자격으로 업무에 대한 절대적인 규제가 없는 것이나, 그 업무 내용이 명확하지 않음이 지적되고 있다. 또한, 개호보협체도의 실시 이후 개호복지사나 케어매니저에 대한 구인이 주류를 이루고 있음 또한 간과할 수 없는 현실이다. 여기에, 사회복지시설의 경우에는 사회복지사가 상담원으로 독립된 업무를 수행할 수 있을만큼 인건비의 확보가 용이하지 않음도 이유로 들 수 있을 것이다.

## Ⅲ. 사회복지사 자격제도의 재검토에 있어서의 논점

사회복지관련 제도와 법률은 많은 변화가 진행되는 가운데 대학의 사회복지교육이 이러한 시대의 변화에 신속히 부응하고 있지 못하다는 비판의 소리가 높아지면서, 사회복지사 시험제도와 그에 관련된 사회복지교육에 대한 논의가 활발히 전개되기 시작하였다. 이들 논의는 사회복지사 자격제도 자체에 대한 문제점과 사회복지사 시험이 오늘날의 상황에 입각해 있지 않다는 두 가지 축

면에서 이루어졌다. 여기에서는 전자의 문제에 대한 논의로서 「사회복지사 국가시험제도에 관한 제언안」을, 후자에 대한 논의로서 「향후 사회복지사 양성교육의 바람직한 방향에 대하여(제안)」를 대상으로 논점을 분석해 보고자 한다.

### 1. 사회복지사 국가시험제도의 방향성에 대하여

2005년 9월, 사회복지사 국가시험제도 문제검토위원회가 「사회복지사 국가시험제도에 관한 제언안」을 발표하였다. 여기에서 검토위원장인 후루카와씨는 사회복지사 자격시험에 출제되는 시험과목이나 문제가 오늘날의 상황에 입각해 있지 않으며, 자격이 직무상의 능력과 평형을 이루지 못하고 있는 점 등 사회복지사 자격이나 시험에 대한 여러가지 의문이나 비판에 대해 언급했다. 그 위에, 이러한 문제들을 동시에 해결할 수 있는 명안은 없다고 하면서 시험제도의 관계자가 서로의 입장을 상호 존중하면서 현행의 시험제도를 신중히 검토하여 보다 나은 방향으로 개선하는 방안을 추구하는 것이 요구된다고 지적하였다. 이러한 문제인식을 토대로 검토위원회는 「재검토의 배경과 필요성 및 방향성」, 「사회복지사에게 요구되는 사회복지사의 상」, 「재검토의 범위」, 「시험의 바람직한 형태」, 「제도의 본연의 모습」이라는 5개의 항목에 걸친 의견을 밝히고 있다. 여기에서는 사회복지사 자격이 지향해야 할 방향성을 명확하게 제시하고 있는 「사회복지사에게 요구되는 소셜 워커 상」과 「제도의 본연의 모습」의 2개의 항목에 대해 구체적인 내용을 분석하고자 한다.

우선, 「사회복지사에게 요구되는 소셜 워커 상」에서는 현대사회의 다양한 상황에 대처할 수 있는 제너럴리스트 소셜 워커가 오늘날 요구되는 소셜 워커의 기본적인 모델이라고 명시하고 있다. 아울러, 국가자격으로서의 사회복지사는 전문성을 바탕으로 한 제너럴리스트 소셜 워커이며, 그 위에 각 분야의 전문성이나 전문적인 능력을 쌓는 것이 바람직하다고 밝히고 있다.

다음으로 「제도의 본연의 모습」에서는 사회복지사 국가시험제도의 창설에 의해 사회복지의 교육의 표준화가 진행된 반면, 그로 인해 교육의 획일화가 초래된 것을 문제점으로 지적하고 있다. 따라서, 사회복지사 국가시험제도의 창설과 그 운용이 사회복지교육에게 미친 영향에 대한 평가와 검토를 통해 사회복지사 국가시험제도의 향후의 방향을 전망할 필요성에 대해 지적하고 있다. 아울러, 최저 기준의 실습시간이나 실습 지도자 양성을 위한 방안, 취업처 확보의 필요성 등에 대해서도 언급한 뒤, 사회복지사 자격의 갱신제와 「상급 소셜 워커」 자격의 신설에 대해 제안하고 있다.

### 2. 향후 사회복지사 양성교육의 바람직한 방향에 대하여

검토위원회의 제언안이 국가시험제도의 바람직한 방향 등 자격제도를 둘러싸고 폭넓게 논의된 것이라면, 2006년 6월 일본 사회복지사양성교협회 총회에서 배포된 「향후 사회복지사 양성교육의 바람직한 상에 대하여(제안)」는 사회복지사 양성교육의 커리큘럼 재편에 초점을 맞추어 논의를 전개하고 있다. 사회복지사 양성교육의 커리큘럼의 개정안으로 3개의 안이 제시되고 있다. 이들 안은 모두 사회복지현장실습을 종래의 180시간에서 360시간으로 늘려 실습의 대폭적인 시간증가에 있어서는 일치하고 있지만, 그 외의 커리큘럼에 관해서는 약간의 차이를 보이고 있다. 먼저, 제1안에는 「사회복지의 전문직과 사회복지 서비스」, 「사례관리」, 「복지 서비스의 질적 관리」 등 28 과목으로 세분화하고 있는 것이 특징이다. 제2안은 분야별의 대상론을 현행보다 축소시키는 반면, 「사회복지공급시스템론」, 「사회복지재정론」, 「복지서비스론」 등의 시간을 확보한다는 내용으로 말하자면 제도론의 강화를 꾀하고 있음을 알 수 있다. 제3안은 현행의 지정 과목을 조정하고, 연습

과 실습을 강화시킨 안이라 할 수 있다. 이상에서의 확인을 통해 3개의 안은 각각의 새로운 시도가 보여진다고 할 수 있으나, 여기에는 공통되는 문제로 다음과 같은 점을 지적할 수 있다.

첫째, 모든 안에 있어 양성시간수가 현행에 비해 약 1.5배로 증가되고 있는 점이다. 현재도 4년제 대학의 복지계 학과의 학생들은 필수 과목의 단위를 취득하는데 쫓기고 있어 폭넓은 시야를 기르기 위해 필요한 일반교양과목을 선택하는 시간수가 제한되어 있다. 따라서, 더 이상 시간수가 확대된다면 일반교양과목을 선택하는 것은 더욱 어려워질 것이다.

둘째, 실습시간을 현행의 2배로 대폭 늘리는 것에 수반되는 문제이다. 현행의 180시간이라는 실습시간에 관해서도 복지계 학과나 대학 등의 증가로 인해 실습지를 확보하는 것에 어려움이 있고, 실질적으로 실습 지도가 가능한 교원을 얼마나 확보 가능한가의 문제가 도사리고 있다. 또한, 이러한 실습시간수의 확대로 과연 어떠한 교육적 효과를 거둘 수 있는가에 대한 검증도 불충분한 상태이다. 따라서, 이러한 대폭적인 실습시간의 증가가 과연 필요한가, 그렇다면, 어떻게 단계적으로 진행시켜 나갈 것인가라는 점에 대해서도 심도있는 논의가 필요할 것이다.

#### IV. 사회복지사 자격제도의 방향성

##### 1. 사회복지사의 근무실태를 토대로 한 논의의 필요성

이상에서 검토위원회의 제언안과 양성교협회의 제언안을 채택해 그 내용을 검토해 보았다. 이들 논의를 재확인 하고 사회복지사 자격의 방향성에 대해 고찰해 보고자 한다.

우선, 검토위원회의 제언안에서는 지금까지 지적되어 온 사회복지사의 자격이나 시험에 대한 여러가지 의문과 비판에 대해 언급하면서 사회복지사 시험제도의 재검토의 필요성을 지적하였다. 2000년의 개호보험의 도입을 필두로 한 사회복지장이나 사회복지관련 제도의 많은 변화를 감안할 때, 사회복지사의 국가시험제도에 관한 재검토는 필연적인 것이며 검토위원회의 제언안은 그 돌파구를 여는 계기가 되었다. 또, 그 후 발표된 양성교협회의 제안은 검토위원회의 제언안보다 한층 심도있는 내용으로 커리큘럼의 재검토에 대해 언급하고 있다. 구체적인 내용은 전술한 것처럼 실습시간을 현재의 2배로 하는 등 사회복지사 양성 및 시험제도를 발본적으로 다시 재검토하는 내용이 되고 있다. 이와 같은 사회복지사 시험제도의 재검토 범위에 대해서는 새로운 논의가 필요하지만 제도의 재검토를 위한 첫 발을 내디딘 것은 큰 의의를 지닌 것이라 평가할 수 있다. 그러나, 이러한 재검토에 대한 논의에 있어서 불충분한 점도 지적할 수가 있다.

먼저, 이들 논의는 사회복지의 제도적인 관점에서 전개되어 사회복지사들의 실태를 바탕으로 하고 있지 않다는 점이다. 예를 들어, 검토위원회의 제언안에서는 사회복지사자격 취득자의 일자리가 많지 않음을 의식해 지방자치단체가 사회복지사의 임용을 적극적으로 실시하도록 하는 등 사회복지사의 일자리를 확대시킬 것을 지적하고 있다. 그러나, 검토위원회의 제언안과 양성교협회의 제안의 어디에도 사회복지사자격을 취득한 사람들 중에서 어느 정도가 사회복지 현장에서의 근무를 희망하고 있으며, 실제로 그 중 얼마가 사회복지 현장에 종사하고 있는지, 또 어떠한 업무가 중점적으로 수행되고 있는가에 대한 실태를 전혀 밝히고 있지 않다. 따라서, 사회복지사 시험제도의 재검토에 있어서는 먼저 사회복지사자격 취득자에 대한 실태조사를 실시하고, 그것의 정확한 분석을 통해 현행 제도의 문제점을 분석해 가는 시각이 필요할 것이다.

## 2. 사회복지사 자격의 자리매김에 대한 재검토

다음으로 사회복지사 자격의 자리매김에 대해 검토해 보고자 한다. 일본의 사회복지사 자격은 4년제 대학졸업 수준으로 되어 있다. 때문에, 당초부터 전문성을 습득할 수 있는 학습시간이나 실습시간이 부족하다는 비판이 있었다. 또, 현행의 사회복지사 자격이 실질적으로 기초자격의 수준에 머물고 있다는 인식에서 자격제도의 재검토를 둘러싼 논의에서는 상급자격을 마련하자는 의견도 제시되고 있다. 이러한 인식을 바탕으로 여기서는 사회복지사 자격의 자리매김에 대해 사회복지사 자격과 케어매니저 자격과의 관계성과 상급자격의 설치라고 하는 두 가지 측면에서 검토하고자 한다.

우선, 사회복지사 자격과 케어매니저 자격과의 관계에 대해 살펴보자. 개호보험제도의 실시로 노인복지분야로 제한적이긴 했지만, 사회복지의 「상담원조」 업무를 담당하는 케어매니저 자격이 도입되었다. 후생성 감수의 교재에 따르면, 이들은 「상담원조」, 「원조 계획의 작성」, 「조정자」의 역할을 수행하는 것으로 명시되어져 있다. 그러나, 이는 사회복지사제도가 도입될 당시 사회복지사의 업무내용으로 규정되었던 것과 중복되는 내용이었다. 하지만, 이상의 논의에서는 같은 업무를 수행하는 두 자격의 관련성에 대한 논의는 거의 이루어지지 않고 있다. 실질적으로, 사회복지계 4년제 대학의 졸업시점에 취득가능한 사회복지사 자격에 비해, 5년 이상의 현장 경험이 요구되는 케어매니저가 사회복지사보다 수요가 높은 자격이 되고 있다. 그럼에도 불구하고 사회복지사는 국가자격인 반면, 케어매니저는 인정 자격에 머물러 있다. 이러한 실태를 토대로 사회복지사 자격과 케어매니저 자격의 관계성에 대해 현재와 같은 자리매김이 타당한가에 대한 심사숙고가 필요할 것이다.

두번째로, 상급자격의 설치에 대한 논의이다. 사회복지사는 다양한 생활문제나 그에 대응한 사회제도의 변화에 능동적으로 대처하기 위해 부단히 노력하지 않을 수 없다. 그러한 의미에서, 경험 풍부한 사회복지사를 대상으로 한 보다 높은 수준의 전문직 자격을 새롭게 마련하는 것은 바람직할 것이다. 단, 이러한 상급자격제도가 마련되었다 하더라도 그것이 현실과 상응하지 않는 자격이라면 결과적으로 유능한 사회복지사의 양성에 연결되지 않고, 자격 취득을 위한 수험 경쟁을 격화시켜 교육산업을 활성화시킬 따름일 것이다. 따라서, 상급자격에 대한 논의에 있어서는 이러한 문제점을 의식하고 사회복지 종사자와 서비스의 이용자, 넓게는 국민들에게 과연 어떠한 자격이 그들의 인권을 지킬 수 있는 사회복지사를 탄생시킬 수 있는가를 신중히 고려해야 할 것이다.

마지막으로, 사회복지사 시험제도의 재검토에 고려할 점으로 사회복지 종사자의 노동조건 개선에 지적하고자 한다. 이것은 사회복지사 자격과 직접적인 관련을 갖지 않는다 하더라도, 사회복지사의 전문성을 추구함에 있어 간과 할 수 없는 점이라 판단되기 때문이다. 사회복지 종사자의 노동조건 열악함은 이용자에 대한 원조에도 악영향을 미치기 때문에 보다 나은 양질의 서비스가 전개되기 위해서는 사회복지직 종사자의 노동조건 개선이 필수적인 것이다. 전문성의 향상과 노동조건 향상은 상호유기적인 것이므로 어느 하나도 소홀할 수 없기 때문이다.

## V. 요약 및 제언

일부 사회복지시설에서 직원이 이용자를 학대한 사건 등이 보도되면서 사회복지 종사자에 대한 사회의 관심이 집중되고 있다. 이러한 가운데, 홈 헬퍼의 자격을 개호복지사로 단일화 시키는 등 사회복지 종사자의 능력을 향상시키기 위해 보다 수준 높은 자격을 강구하게 되었다. 사회복지사

자격에 있어서도 이제까지의 양적 확대 정책에서 벗어나 수험 자격을 엄격히 규제하는 등 보다 유능한 사회복지사의 양성을 위한 논의가 진행되고 있다.

때로는 이용자의 생명까지 책임지는 사회복지 종사자에게는 높은 전문성이 요구되며, 그 증명으로서 자격을 부여하는 것은 중요하다. 따라서, 자격에 관한 논의는 내면적인 질적인 수준의 향상을 요하는 것임에도 불구하고, 자칫하면 상급자격을 만든다고 하는 형식에 초점이 맞춰지기 쉽다. 아울러, 자격을 취득하는 것도 중요하지만, 자격을 취득한 후에 어떻게 전문성을 높여 나갈 것인가 하는 것은 보다 더 중요하다. 그러므로, 지속적인 연수기회를 제공하고 실질적인 소득보장 등 자격을 취득한 사회복지 종사자가 전문성을 추구하면서 계속해서 근무할 수 있는 환경을 마련하는 것이야말로 먼저 착수해야 할 과제일 것이다. 그를 후에 중장기적인 과제로서 상급자격에 대해 검토할 수 있는 여지가 생길 수 있을 것이다.