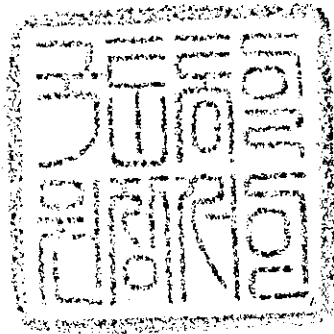


남북접촉에 즈음한 남북한 사회보장 정책의  
이념 및 기조에 관한 비교 고찰



1972. 5

박 동 운



南北接觸에 즈음한 南北韓

社會保障政策의 理念 및 基調에 관한 比較考察

朴 東 燾

< 「善意的 競争」에 따르는 問題提起와 그 歷史的背景 >

1971年 8月以後 「家族찾기運動」이라고 이름하는 「人道的 南北會談」의 開幕과 더불어 韓半島의 國土輻斷線을 사이두고 住民의 生活水準 및 安全度와 結附된 두개의 對照的 體制간의 . 對比가 漸次 現實的 問題提起로 「클로즈. 업」 되는데 이르렀다.

韓國의 朴正熙大統領은 1970年 『8.15宣言』에서 北傀에 대하여

「더 以上 無고한 北韓同胞들의 民生을 犧牲시키면서 戰爭準備에 狂奔하는 罪惡을 犯하지말고,

보다 善意的 競争, 말하자면 民主主義와 共產主義의 그 어느體制가 國民을 더 잘 살게 할 수 있으며, 더 잘 살수있는 條件을 가진 社會인가를 立証하는 開發과 建設과 創造의 競争에 나설 用意는 없는가」<sup>(1)</sup>

를 물고 또한 呼訴한바 있었던 것이다.

北傀는 이 『8.15宣言』을 拒否했던바, 金日成은 같은해 11月 朝鮮勞動黨 第5次大會 報告에서 「社會主義와 共產主義를 建設하기 위하여 鬪爭하는 것도 결국은 全體人民이 더욱 넉넉하고 골고루

---

註1) 朴正熙, 第25周年 光復節 慶祝辭, 1970. p.10.

다 잘살게 하려는데 그 目的」<sup>(2)</sup>이 있다고 했다. 이어서 그는 所謂「兩朝鮮革命家들과 愛國的人民들」은 「民主主義的 權利를 爭取하기 위한 政治鬭爭과 生存의 權利를 위한 勤勞大衆의 經濟鬭爭을 有機的으로 結合」<sup>(3)</sup> 시키야 한다고 力說했었다. 여기에서 注目할 것은 金日成이 「政治的權利」와 「經濟的權利」의 두가지를 併列시켰다는 局面이다.

앞서 引用한 朴大統領의 『8.15 構想』에서는 「잘 살수있게하는 體制」와 「잘 살수있는 條件을 가진 社會」라는 두가지 局面이 「善意的 競爭」의 內容으로 指摘되었음을 想起할 수 있겠다. 이것은 近代民主主義國家의 存在樣式에 關聯있는 省察의 反映이라고 볼만하다. 卽 國民의 生存權的基本權(社會權)과 自由權的基本權(自由權)을 高루 會談에 둔것으로서 現代의 民主主義的 憲法理論에 符合되는 것이다. 要컨대 國民이 「잘 산다」는 內容은 우선 「自由와 빵」의 保障을 前提로 한다는 풀이가 成立되는것이 常例이다.

大韓民國憲法은 第2章에서 「國民의 權利와 義務」를 規定하는 가운데 우선 第8條는 「모든 國民은 人間으로서의 尊嚴과 價値를 가지며, 이를 위하여 國家는 國民의 基本的人權을 最大限으로 保障할 義務를 진다」고 했다. 그리고 이 基本的人權은, 人間을 恐怖

---

註 2) 金日成, 朝鮮勞動黨 第5次大會에서한 中央委員會 事業總括報告, 1970. p.69.

3) Ibid., p.79

와 王政으로 解放하는것을 主旨로 삼는 自由權의 여러가지 項目 列挙에 이어서 個人的 生存, 그 生活의 維持와 向上에 이바지할 여러가지 條件의 造成, 確保에 걸친 社會權을 말하고있다.

즉 第27條의 「教育을 받을 權利와 義務」, 第28條의 「勤勞의 權利 義務, 勤勞條件, 女子와 少年의 勤勞에 대한 保護」, 第29條의 「勤勞者의 團結權등」, 第30條의 「社會保障」에 관한 規定이 社會權에 대한 憲法上의 保障에 該當된다.

특히 이 論文의 主題에 깊이 關聯된 第30條는

- 「① 모든 國民은 人間다운 生活을 할 權利를 가진다.
- ② 國家는 社會保障의 增進에 努力하여야한다.
- ③ 生活能力이 없는 國民은 法律이 定하는바에 의하여 國家의 保護를 받는다」고 하였다.

率直히 말해서 現段階에서는 형편없이 未洽한것이 事實인 우리의 社會保障制度가 理論上으로는 憲法的 當爲性을 지니고 있는때는 疑問의 余地가 없다.

解放後 尙舊 「自由南韓」이라는 말이 慣用되어 왔듯이 自由權의 基本權의 保障에 있어서 우리가 北傀보다 卓越한것은 그런대로 긴 說明이 必要하지 않으리라고 본다. 다만 生存權의 基本權, 즉 社會權 또는 經濟的權利의 俱現, 保障面에서 放心할 수 없으리라고 생각되는 것이다. 또 北傀가 南北의 두 體制간의 競争에서 그들의 標榜의 刀點을 어디다 둘것인가는 不問可慮의 일이라고 想定되며, 더구나 南北接觸이 現定的 日程에 오른 이마당에 不知何歲月적인 遷延은 우리의 體制維持上 容許될바가 아니다.

원래 近代民主國家는 前世紀 中葉까지만 하더라도 「自由·平等·博愛」의 旗 下에 國民의 社會, 經濟生活은 各者의 自由로운 創意 活動에 맡기고 私的自活의 領域을 保護하는것으로 足하다고 생각했다. 政府의 存在를 「必要惡」(necessary evil)이라고 보는 이른바 「夜警國家」(Nachwächterstaat)論도 있었듯이 市民生活에 대한 統制 또는 關与는 必要最少限에 그쳐야 한다는 것이었다. 軍事, 外交, 治安, 財政, 司法등 分野에서 市民들의 自由競爭이 可能한 條件만 造成하고 守護하면 足한듯이 보았던 것이다.

그러다가 19世紀 末葉과 20世紀에 접어들면서 從來의 自由放任 基調속에 多數 國民의 困窮과 生活上 威脅이 重大한 社會問題로 「클로즈·얼」되면서 體制自體의 危機도 指摘되는데 이르러 事情이 判異하게 되었다. 마침내 國家는 配分의 正義의 担当者로서 그 機能의 擴大가 促求된 것이다. 社會公益에 違背되는 企業活動은 政府의 統制를 받게 되었으며, 私有財產權이라해도 從前의 「神聖不可侵」性은 主張할 수 없게 되었다. 英國은 勿論 美國조차도 「自由放任」은 옛말이고 오늘은 「混合經濟」體制로 移行한 가운데, 모든 民主國家는 하나의 例外도없이 社會權의 保障을 國家的課題로서 憲法에 明記하고 있는 現實이다.

韓國으로 말하면 西歐型民主主義國家이면서도 그 經濟發展이 西歐와 같은 先進工業國家水準에 이르지 못한 難點이 있기는하나 다른 한편 北傀와 같은 戰鬪的 共產主義體制의 直接挑戰을 겪어야 하는 立場이다. 이에 그동안 社會保障을 당장 推進하기도 어렵고 그렇다고 안할 수도없는 二律背反的 苦衷이 생각 되었으나, 어차피 오늘의

情勢는 果敢한 新局面 開拓의 研究를 促迫한 課題로 삼지 않을 수 없게 하고 있다. 同時에 韓國은 두차례의 經濟開發 5個年計劃을 成功的으로 一段落지은 條件에서 過去와는 判異한 새布石의 可能性을 일깨우게 하는 바이다.

#### < 社會保障의 概念規定 >

社會保障의 內容, 그 構造와 機能을 考察하는데 있어서는 먼저 이 用語의 廣義와 狹義를 分別할 必要가 있다.

廣義로 解釋하여 社會保障을 「國民의 人間다운 生活을 圖謀하기 위한 制度」라든지 「現代國家가 모든 國民에게 人間다운 最低의 生活을 保障할것을 目的으로하는 綜合的施策」<sup>(4)</sup>이라한다면 그 概念의 徵表는 결코 固定不變일수 없는 것이다. 다시 말해서 一國의 存立基礎와 理念 및 目標, 政治勢力의 分布狀況, 現實的인 社會問題의 提起, 그리고 經濟發展水準에 따라 流動的임을 免치 못한다.

그러나 社會法, 經濟學 및 社會學에서 一般的으로 與論하는 社會保障의 內容은 狹義의 定義에 屬하는 것으로서 그 本質論과 方法論은 且宜하고라도 概念의 外延이 現段階에서는 共通的임을 觀察케 한다. 韓國의 경우 1963年에 公布된 『社會保障에 관한 法律』 第2條는 「이 法에서 社會保障이라함은 社會保險에 의한 諸給付와 無償으로 행하는 公的扶助를 말한다」고 하였다. 日本의 경우 그 「社會保障制度審議會」는 1950年에 「社會保障制度란 疾病, 負傷,

---

註 4) 經濟學大辭典, 서울, 1964. p. 741.

分단, 廢疾, 死亡, 老齡, 失業, 多子女, 기타困窮의 原因에 대하여 保  
險的方法 또는 直接 公的負擔으로 經濟的 保障의 方途  
를 講究하고, 生活困窮에 빠진 者에 대해서는 國家扶助로 最低限  
度の 生活을 保障하는 동시에 公衆衛生 및 社會福祉의 向上을 圖  
謀함으로써 모든 國民이 文化的社會의 成員다운 生活을 營為하게  
하는것」<sup>(5)</sup>이라고 具體的인 定義를 보여주고있다.

어느경우건 國際勞動機構 (ILO) 1944年 『필라델피아宣言』에서  
勸告한바에 따른 것이며 또 이 機構는 1952年에 『社會保障의  
最低基準에 관한 條約』(第102号)을 採択한것이다. 원래 國際勞  
動機構는 1次大戰後 國際聯盟 (League of Nations)의 姊妹機構  
였으나 2次大戰後에는 國際聯合 (United Nations)의 經濟社會理  
事會와 連結된 專門機構로 되었다. 그 事業內容은 勞動立法, 勞動  
條件, 社會保障에 걸쳐 各國政府에 대한 勸告, 勞動問題에 대한 調  
査와 紹介 내지 技術援助등 廣汎한 것이다. 韓國의 生産性本部에  
도 ILO의 專門技術團이 派遣되어 勞使關係 改善을 위한 研究와  
支援에 從事했으나 韓國政府는 이 專門機構에의 加入을 躊躇해왔  
다.

國際勞動機構의 有名한 『필라델피아 宣言』은 第1章에서 『根本  
原則』을 다음과 같이 闡明하였다.

(a) 勞動은 商品이 아니다.

---

註5) 田代不二男, 社會福祉, 東京, 1970, p. 3.



(b) 表現 및 結社의 自由는 不斷한 自由를 위하여 不可欠하다.

(c) 一部の 貧困은 全體의 繁榮에 危險하다.

(a) 欠乏에 대한 싸움은 各國內에 있어서 不屈의 勇氣를 가지고, 또한 勞務者 및 使用者의 代表가 政府의 代表와 同等的 地位에 있어서 一般의 福祉를 增進시키기 위하여 自由로운 討議 및 民主的인 決定에 함께 參加하는 繼續的이고 또한 協調的인 國際的 努力에 의하여 遂行할 것을 費한다」

그리고 第2章에서 強調된것은 다음과 같다……

(a) 모든 人間은 人種, 信條, 또는 性別에 關係없이 自由 및 尊嚴과 經濟的保障 및 機會均等の 條件에서 物質的福祉 및 情神의 發展을 追求할 權利를 가진다.

(b) 이를 可能케할 狀態의 實現은 國家的 및 國際的 政策의 中心目的이어야 한다」

다만 이 宣言은 「記述된 原則이 全世界의 모든 人民에게 充分히 適用될 수 있음과 동시에 그를 어떻게 適用하는가는 各國人民이 到達한 社會的 및 經濟的 發達의 段階를 充分히 考慮하여 決定」될것이라는 附言을 添加했으며, 그렇다라도 여하한 경우건 「그것을 漸進的으로 適用하는것이 文明世界 全體의 關心事」임을 確認하였던 것이다. (6)

要件대 國際勞動機構는 自由民主主義를 基調로 勞使協調와 國家施

---

註6) 國會圖書館, 立法參考資料 第44號, 서울, 1965, pp.20-3.

策의 調和속에 人間尊重 理念을 實踐的으로 追求하고 있다고 評價된다. 하기가 『필라델피아宣言』은 幅넓은 社会福祉 또는 広義의 社会保障 志向을 말한것이다.

共認된 狹義의 「社会保障」定義에 되돌아 갈적에 韓國의 社会立法에 明白하듯이 그 두개의 支柱는 ① 社会保險, ② 公的扶助(無償)이다.

「社会保險」이란, 危險의 共同負擔 原理에 따라 평소에 一定한 保險料를 払入하다가 일단 特定한 保險事故가 發生한 경우에 즈음해서는 自動的으로 所定の 金錢, 現物, 勞役등이 支給되는 保險技術을 社会問題 解決에 活用하는 制度를 말한다. 韓國의 形편을 보면 公務員年金法(1960), 産業災害補償保險法(1963), 医療保險法(1970)등이나 그 內容이 매우 未洽하다.

한편 「公的扶助」(또는 社会扶助)란 어떤 事情으로 所得確得의 能力 或은 機會를 欠如한 가담에 生活의 全部 或은 一部가 成立될 수 없는 者에 대하여 國家, 公共機關이 最低限度의 必要한 生活資料를 一方的으로 (無償)給与하는 制度이다. 韓·美合同의 糧穀支援등 「救護行政」이 이에 該當되었으나 1963年以後로는 漸次 有償(長期)의 「自活支援」事業으로 轉換되기 시작했다.

조금 더 範圍를 넓히면 「社会事業」 또는 「社会福祉事業」, 「社会的 서비스」라고 불리우는 것도 社会保障의 第3의 支柱로 看做될 수 있을 것이다. 이것은 國家의 援護나, 補導를 必要로 하는 사람들에게 自立 또는 更生能力을 啓蒙, 育成해주는 것으로서

例컨대 就業紹介, 勞務相談, 更生輔導, 내지 身體障礙者技術教育 등 制度이다.

以上과 같은 社會保障은 自由民主主義를 基調로한 國家體制에 있어 果然 政府의 「施惠」로 볼 것인가, 아니면 國民의 「權利」로 確認되어야 할 것인가. 앞서 引用한 우리 憲法 第30條는 「모든 國民은 人間다운 生活을 가진다」고 했으며 또 「國家는 社會保障의 增進에 努力하여야 한다」고 했다. 이 경우에 그 「權利」는 國家와의 相關關係에서 檢討되어야 할 것이며, 「權利」의 本質이 問題되는 것이다.

法理論上 「權利」란 自己의 利益으로서 他人에 대하여 法律적으로 主張할 수 있는 힘을 말하는 것이다. 그런데 憲法만으로는 原則의 宣言은 確認된다하나, 그 「權利」를 主張할 具體的手段과 節次, 즉 細目補充規定은 發具되지 않는다. 뿐만아니라 무엇이 「人間다운 生活」인가하는 經濟的 尺度는 明示되어있지 않기 때문에 그 裁量은 오로지 政府의 判斷에 내맡겨야지 法官이 나눌 問題가 아니다.

이로부터 憲法의 社會保障에 관한 規定은 國民의 一般的, 實効性 있는 「權利」라기 보다는 國家(政府)의 政治的, 道德的인 義務를 宣言했을 따름이라는 解釋이 成立될 수 밖에 없을것 같다. 하기가 憲法外에 法律로서 社會保障이 細目으로 補充規定된다면 그때에는 每個國民이 그 法律에 의하여 주어진 法的利益을 主張할 수 있게 되는 것이다. 또 만약에 그러한 立法을 外面하는 政權이라면

憲法에 基礎를 두는 正統性을 疑心받게 마련이다. 또 이러한 問題提起가 「클로즈. 옹」될 경우를 想定한다면, 이는 全世界 文明社會앞에 韓國의 「이네지」를 흐르게 할 뿐더러 体制安保 내지 國家安保에 否定的 影響을 언젠가 招來하게 될까봐서 걱정하지 않을 수 없다.

<福祉國家建設에서의 位置賦與와 左翼의 「本質論」 提起에 대한 批判>

일부 市民들은 「福祉國家」(Welfare state)를 「社會保障」(Social security)과 混同하는 傾向이 없지않고, 社會保障이 잘 되면 곧 福祉國家가 實現되는것처럼 생각하기로 한다. 그러나 社會保障은 福祉國家의 必要條件이지만 充足條件은 못된다.

「福祉國家」를 간결히 定義하면서 「K. E. 보울딩」은 「모든 住民의 一般的 福祉를 增進하는 것을 目的으로 하는 國家」<sup>(7)</sup>라고 하였다. 나아가서 그 政策的 實踐은 반드시 所得의 分配에 影響을 준다고 하면서 西歐와 西歐, 美國과 英國의 例를 들었다.

日本의 北岡 壽逸은 「福祉國家란 모든 國民에게 最低生活(但, 醫療와 教育에 있어서는 最高限)을 保障하며, 또 그러한 福祉의 增進을 國家의 가장 重要한 任務로 삼고 이를 위해 그 資源을 使用하는 社會體制」<sup>(8)</sup>라고 定義한다.

---

註7) Kenneth E. Boulding, Principles of Economic Policy, Prentice-Hall, 1958, p. 11.

8) 北岡 壽逸, 福祉國家의 建設, 東京, 1964, pp. 188-9.

어느 경우건 福祉國家의 概念 內容은 社會保障이 生産的 活動에서 臨落되거나 疎外된 사람들만을 主要對象으로 하는것 과는 달라서 廣泛한 一般的 福祉의 追求를 本領으로 삼는다는 것을 일깨워 준다. 하기가 무엇이 福祉인가에 관해서는 그 內容과 水準에 明確한 指標는 발견되지 않으며, 결국 社會通念과 國民經濟의 發展段階에 어울리는 것으로 되지 않을 수 없다. 나아가서 福祉國家는 人間尊重의 基調위에 自由民主社會에서 實現되지만 19世紀의 自由放任體制와는 달리 國民經濟에 대한 國家의 関與, 그 統制와 計劃性賦與를 予見케하는데 特徵이 있다. 또 福祉國家는 모든 國民에 대해 最低生活을 保障하며 高所得層에 대한 累進的 課稅를 賦課하는등 所得 再分配를 實行하기는하나, 私有財産을 認定하며 個人의 企業意欲을 喪失시키지않는에서 社會主義와 判異하다.

一般的으로 福祉國家의 세가지 必須的인 政策指針으로 알려진 것은 다음과 같다.

- ① 社會保障. 그 概念規定은 이미 考察한바와 같다.
- ② 完全雇傭. 社會保障은 失業에 對処하지만 完全雇傭은 失業을 防止하려는 것이다. 그러자면 經濟에 計劃性을 導入하는 이른바 「混合經濟」가 必須的인要請으로 된다. 完全雇傭이라고 하지만, 비록 求人數가 求職數보다 많다하더라도 職業的適應에 自由準備가 必要한 段階에 이른바 「摩擦的失業」現象이 不可避의이고 한편 「季節的 失業」이란것도 있다. 그래서 英國政府의 경우 3%까지의 失業은 完全雇傭狀態라고 본

다. (9)

③ 最低賃金制. 雇傭한 勞務者에게 人間다운 生活에 필요한 最低賃金を 支拂게 하는 制度이다. 最低賃金額을 定해놓고 이에 未達하는 賃金을 支拂하는 使用者는 刑罰을 免치 못하게 하는 것이 原則이다. 나라에 따라서는 政府監視下에 業者間의 協定에 의한 最低賃金額을 그대로 法定額으로 認定하는 경우 (日本 등)도 있다. (10) 이 경우에 그 弊端誘發을 防止하려면 勞組活動이 強力해야하는 동시에 國民經濟의 全般的 昂揚이 必要하다.

以上을 費컨대 社會保障은 福祉國家建設의 第一次의 必須要請이기는 하지만, 그 一部分이지 全部는 아니다. 또 社會保障의 包括分野와 水準은 國民經濟, 社會通念, 國家目的에 건주어 流動的, 漸進的일 수 밖에 없음을 보아왔다.

「보울딩」은 「社會保障計劃은 急進的動向에 對해 機先을 制한다」는 見地에서 그 本質을 말한다면 「保守的」計劃으로서 發達한 것 (11)이라고 指摘한다. 그는 또 美國의 成果에 對해 「이에 革命의 時代가 지나갔다면 그것은 社會保障計劃의 커다란 功績임에 틀림이 없다」 (12)고 評價한다.

---

註9) United Nations, Problem of Unemployment and Inflation, 1950, p. 6.

10) 田代 不二男, 社會福祉, 東京, 1970. p. 8.

11) Boulding, op. cit., p. 234.

12) Ibid., p. 235.

이러한 社會保障觀과 西方世界의 福祉國家가 造成한 水準에 대하여 社會主義者 내지 共產主義者가 唐慌어린 心理的反應을 느끼게 되는것은 斟酌하기에 어려운 일이 아니다.

例컨대 國際共產主義運動의 蘇聯系 前衛組織이라고 알려진 「世界勞連」의 社會保障觀을 들수 있겠다. 이 「世界勞連」은 1961年 12月 「모스크바」에서 열린 年5次大會에서 이른바 『全世界의 勞動者 人民에게 共通的인 社會保障의 原則』이란 것을 採択하였다. 그 骨子를 보면 우선 社會保障의 關係分野는 預防醫療, 公衆衛生, 勞動安全, 일할 수 있는 權利와 最低賃金, 時間短縮, 有給休暇, 住宅 등을 包含해야 한다는 것이다. 이어 社會保障의 「財源」은 「使用者 또는 國家, 或은 그 雙方에 의해 保障되어야 하며 勞動者에게 齟出시켜서는 안된다」고 하였다. 나아가서 社會保障의 管理는 勞動組合, 혹은 勞動組合의 參與裡에 受益者代表가 맡아야 한다고 했다.

이것은 蘇聯의 制度를 禮讚한 것인데, 蘇聯의 社會保障 給付水準이 北歐의 「스칸디나비아」 3國이나 美國과 英國에 비해 크게 뒤떨어지고 있다는 事實은 世界의 常識에 屬한다. 그 事實을 隱蔽하면서 ① 財源과 ② 管理樣式만을 「클로즈 업」시키려는 趣旨이다. 勿論 社會保險料에 있어 高賃金속의 若干控制와 低賃金속의 無控制(即, 中央政府의 一元的統制計劃下的 超源泉的 控制)는 그 自体로서 後者の 優越性을 말할 수 없는 것이다. 나아가서 共產執權國의 勞動幹部란 곧 官吏外의 아무것도 아니라는 事實도 널리

알려진바와 같다.

蘇聯의 社會保障水準이 보잘것 없다고 判明됨으로써 體力을 喪失하게 되자, 共產主義者들은 이른바 「本質」對比가 必要하다는 論議를 展開하려고 試圖한다. 예컨대 日本의 孝橋正一은 다음과 같이 指摘한다.

「資本主義國家의 社會保障은 資本主義制度의 恒久持續性을 前提로 資本에게 最大限의 利潤을 獲得케 하기 위하여, 그리고 社會生活에 있어서의 個人의 自己責任을 原則으로하면서 이 原則이 社會制度의 構造的欠陥때문에 危機에 빠져드는 경우가 너무 많기 때문에 必要하게 된 社會的保護의 一形態이다. 이에 대해 社會主義國家의 社會保障은 生産手段의 社會的所有를 基礎로하는 制度的으로 欠陥이 없는 社會에 살고 모든 사람들이 能力에 따라 일하고 일에 따라 分配받는 社會에서 어떤 事故가 발생했을 적에 發動되는 社會的인 生活保障이다. ……따라서 社會保障이라는 말이 같이 쓰이더라도 그 社會的性質은 資本主義制度의 것과 社會主義制度의 것이 本質적으로 다르다는 점을 看過해서는 안된다」<sup>(13)</sup>는 것이다.

—이러한 「本質」論은 「이레올르기」本位의 拋象的說教에 不過하다. 經濟的인 生活水準이 切實하게 問題되는 마 당에 物質的欠乏을 思想的慰撫로 뒤바꿔 놓으려는 試圖이기 때문이다.

---

註13) 孝橋 正一, 社會政策と 社會保障, 東京, 1970, p. 157.



孝橋 正一보다는 같은 左翼系라도 江口 英一처럼 蘇聯의 社会保障의 真相이 알려짐에 따라 日本 勞組運動者간에서 前記한바 「社会保障의 原則」에 관한 「學習」이 내리막 길을 걷게 되었다고 告白하는 편이 率直하다고 느껴진다.<sup>(14)</sup>

<社会施策과 經濟施策의 相互依存性>

다른 한편 開發途上國家의 일부 經濟學者들은 社会保障의 條件에 관한 一面觀에 치우치는 傾向이 가끔 發見되고 있다. 흔히 그들은 先進 福祉國家의 經濟發展水準을 自國의 現狀과 对照하는데서 安易한 挫折感에 사로잡혀 敗北主義的인 社会保障觀같은 「뉴앙스」가 짙은 論議를 展開하곤한다.

예컨대 韓國의 어떤 經濟學者는 「社会保障制가 實現되기 위하여서는 最低賃金制, 完全雇傭을 指向하는 失業對策이 그 뒷받침이 되어야한다」<sup>(15)</sup>고 말한다. 또 다른 社会法學者는 「社会保障制度는 원래 完全雇傭과 所得増大를 二大支柱로하여 確立될 수 있는 制度이기 때문에 「요람에서 무덤까지」 生을 즐길 수 있는 꿈의 花園은 一朝一夕에 이루어지는 것은 아닌 것이다」<sup>(16)</sup>고 지적한다. 性急할 수 없는 條件形成의 荷察을 일깨운 바는 首肯이 된다.

그러나 여기에서 觀察되는것은 일부 學者들이 「社会保障과 「福祉國家」의 概念 外延을 模糊하게 混同하기 쉽다는 점이다. 이미

---

註14) 江口 英一, 日本に おける 社会保障の 課題. 桑摩書房, 經濟学全集, 第22卷, 東京, 1966. 別冊 p. 32.

15) 經濟学大辭典, op cit., p. 742.

16) 金麗沫, 韓國社会法の 成長過程. 成均館大學校附設 社会科学 研究所, 社会科学 第10輯, 서울, 1971, P. 146.

指摘한 바와 같이 社會保障은 福祉國家建設의 必須要件이기는 하지만 그 內包의 全部는 아니다. 다시 말해서 福祉國家의 實現을 誇示하기에 앞서 社會保障制度의 拡張은 능히 可能하며 또 切實한 當爲性을 지닌 것으로 보아야 한다.

英國의 경우를 歷史的으로 더듬어 보더라도 社會保障은 初期의 「救貧」行政으로부터 發展한 것이다. 즉 「救貧으로부터 시작하여 防貧對策으로서의 社會保險, 더 나아가서 그 全部를 統一하여 社會保障이 생긴 것이다.」<sup>(17)</sup> 그 다음에 햇별을 본 福祉國家로 말하면 要件 具備는 勿論 用語自体도 1941年이후의 일이다.

우리나라로 말하면 지금 南北接觸에 즈음한 當面政策으로서 社會保障制度의 整備, 拡張을 強調할 時點에 서있는 것이지, 福祉國家 建議自体는 長期的 展望일 따름이다.

그러나 韓國의 社會保障(또는 社會福祉事業)은 지금껏 거의 次要視되거나 아니면 遲延의 未開拓狀況에 放置되어 온 느낌이 짙었던 것이다.

社會保障, 勞動政策 등에 대한 政府의 보다 뚜렷한 關心表明을 促求하는 識者의 소리는 그치지 않았으나 歷代政權中 이 方面에 대한 願差가 가장 큰 것 같았던 5·16 이후의 狀況도 아직은 이렇다할 具體的 前進를 確認케 하는 바 없었다.

率直히 말해서 「社會保障을 포함하는 이른바 社會開發을 위한 長期計劃은 第1次 經濟開發 5 個年計劃에서 전혀 고려되지 않았고

---

註 17) 田代 不二男, OP.cit., p.5

第2次 經濟開發5個年計劃에도 加味되지 않았다」<sup>(18)</sup>고 볼 수 밖에 없었다.

이러한 狀況속에 学界와 保健社会部 実務者들간에 焦灼어린 「覺醒의 促求」소리가 그치지 않았고, 비록 晩時之嘆은 있으나, 1972年을 起點으로 하는 第3次 5個年計劃부터라도 社会保障 내지 社会開發事業을 包含시키게 되리라는 展望이 巨 成立된듯 싶었다.<sup>(19)</sup>

保健社会部の 경우 1967年에 官民会국의 「社会保障審議委員會」를 改編 強化함으로써 「1972年부터 시작되는 第3次 經濟開發計劃과 함께 그 施行이 考慮되어야 하는 우리나라 社会開發 計劃樹立을 위한 基本構想과 長期展望」을 体系化하는 作業에 進入했었다. 이것은 1959年の 『유엔 社会開發計劃 報告書』의 勸告에 刺戟된 바 적지 않았는데, 그 報告書는 「社会開發, 社会施策 또는 社会計劃은 결코 經濟發展의 波瀾에 밀려 남은 人間의 苦痛과 不安을 解消시키는 役割을 담당하는 看護婦가 아니며, 따라서 經濟開發計劃의 從屬物이 아니고 同時에 考慮되어야 한다」<sup>(20)</sup>고 했던 것이다. 「유엔」이 勸告한바 12個部門의 社会開發 類型은 다음과 같은 것들을 網羅하고 있다.

---

註 18) 李萬甲, 社会開發의 構想. 內閣企劃調整室(編), 韓國經濟發展의 理論과 現實, 第2卷, 서울, 1969, P.574.

19) Ibid., P.575.

그리고 保健社会部, 社会開發, 1968, P.3.

金聖洙, 前掲論文, P.146.

20) 社会開發, op.cit., P.12.

- ① 保健計劃
- ② 榮養計劃
- ③ 住宅 및 環境整理計劃
- ④ 勞働計劃
- ⑤ 教育計劃
- ⑥ 社會保障計劃
- ⑦ 保護, 再活計劃
- ⑧ 公共行政과 社會開發
- ⑨ 社會計劃과 社會調查
- ⑩ 農村開發計劃
- ⑪ 地域社會開發事業
- ⑫ 急速한 都市化와 그 對策

그리고 韓國의 保社部는 3次 5個年計劃에 社會開發을 包含시킬 수 있게 한다는 準備過程에서 社會倫理, 人口 및 勞動力, 公衆保健 및 醫療, 社會福祉, 地域社會開發, 社會保險, 公的扶助 등에 걸친 實態調查와 開拓構想에 對 積極的인 姿勢를 觀察케 하였다. 이 社會開發의 概念은 매우 廣汎한 것이고 또 나라마다 그 具體的인 問題把握 內容이 한결같지 않다. 요컨대 經濟開發 一辺倒에 對峙되는 것으로서, 人間尊重의 基調와 國家社會의 持續的發展을 指向하면서 「社會開發은 經濟開發의 補助的인 手段으로서가 아니라, 거꾸로 經濟開發이 社會開發의 手段으로 看做되어야 한다」<sup>(21)</sup>는 命題를 내

---

註 21) 李萬甲, 前掲論文, P.578.

걸었던 것이다.

그러나 막상 第3次 經濟開發 5個年計劃이 策定, 發表되고나자 이는 社會開發을 向한 부분 意欲에 또한번 失望과 挫折感을 되씹게 할 뿐이었음이 判明되었다.

政府의 公式 刊行物에 의하면 「後進國의 經濟開發은 長期的인 觀點에서 보아 初期에는 生産基盤의 拡大를 통하여 經濟規模의 拡大에 重點을 두고, 開發의 成果가 一定水準에 達하면 國民의 福祉 向上을 위한 努力을 기울여야 할것」<sup>(22)</sup>이라는 것이다. 요컨대 社會保障 내지 社會開發에의 本格的進入은 다시한번 遲延의 彼岸에 돌려버리게된 셈이다.

遺憾스럽게도 그러한 經濟開發 第一主義는 「유엔」의 勸告에 대한 外面임은 且體하고라도 當장 火急한 南北接觸期의 國家安保 또는 體制安保上의 問題提起를 恩視했다고 指摘하지 않을 수 없다.

별써 1968년에 保社部 조차도 「社會開發과 國家安全保障」을 論하면서, 「國家安保는 國家社會發展의 大前提」라 했고 또 「북괴의 南侵威脅과 南北對決 意識」에 대해 注意를 提起시킨바 있다.<sup>(23)</sup>

또 李萬甲教授는 「政府는 지난 몇년동안에 經濟成長이 얼마나 이룩되고 앞으로 몇년 지나면 얼마큼 成長하게 되리라고 하는 點에만 關心을 두고 있다. 그러나 그와같은 經濟成長이 國民各者에

---

註 22) 政府刊行物「第3次 經濟開發 5個年計劃, 1972-1976」, 서울, 1971, p.88

23) 社會開發, Op.cit., p.29.

게 어떤 意味를 갖고있는가 하는데 대해서는 별로 考慮를 하고있지 않는 것이다」고 指摘한다. 나아가서 그는「隔差가 줄어들지 않고 오히려 더욱더 버러지는 傾向을 갖는 것이라면 이것은 國家의 調和를 이룬 統合的發展을 阻害하며 심각한 社会的 不安을 造成하게 되어 持統的인 經濟發展에 惡影響을 미칠뿐더러 자칫 잘못하면 그 國家의 存亡까지도 左右하게될 念慮가 없지않은 것이다」고 警告하고 있다.

예마침 71年 12月6日에는 북괴 威脅과 關聯, 政府는 國家非常事態를 宣言했으며 「安保 最優先」의 施策方向을 提示한바 있다. 지금부터라도 經濟企劃院이 從前의 惰性인 「第一經濟」思考에 再省察있가를 促求해 마땅하리라고 본다.

앞서 引用한 「유엔」의 勸告는 「社會計劃과 經濟計劃, 社會施策과 經濟施策의 相互依存性」을 強調하면서 그 同時的인 均衡的發展을 慫慂했던 것이다. 특히 國家安保와 같은 迫切한 需要를 外面하려는듯 한 印象을 감돌게하는 經濟計劃이라면 環境適應面의 새修正이 要請되지 않을수 없다.

#### <韓國社會保障의 問題狀況>

하기야 社會開發에서 社會保障으로 接近의 範圍를 다시 좁혀가며 歷代 韓國政府의 社會施策의 발자취를 더듬어 보면 몇가지 肯定的發展이 觀察되는바 있다.

金麗洙教授는 韓國社會法の 成長過程을 回顧하면서 ① 50年代의 形成期 ② 60年代의 整備期 ③ 70年代의 發達期를 区分하였다.

그런데 1963年의 「社会保障에 관한 法律」 第3条 第3項이 야  
릇하게 規定했듯이 「社会保障事業은 國家의 經濟的 實情을 參酌하  
여 順次的으로 法律이 定하는 바에 의하여 行한다」는 것이니, 이  
러한 憲法的 宣言을 방불케 하는 社会法體系가 곧 바로 社会保障  
發展의 實質을 意味한다고는 다같이 볼 수 없을 것이다.

勿論 金教授가 옳이 指摘했듯이 社会保障의 두 支柱중의 하나인  
社会扶助(公的扶助)는 1963年을 고비로하여 從前의 短期的인 無  
償救護가 漸次 有償의 自活支援 救護體制로 轉換하게 된것은 두렵  
한 進歩라고 評價된다.<sup>(24)</sup> 그러는 동안 生活保護對象者 總數는  
1965年에 3百32萬1千名이던 것이 71년에는 1百45萬5千名으로  
줄어들었다고 하며, 이 內容은 一般零細民 95萬8千名, 施設收容者  
6萬9千名, 居宅保護者 42萬8千名이라고 한다.<sup>(25)</sup> 過去 6年間에  
要保護對象者數가 43.8% 減少된 것은 「經濟開發로 因한 雇傭增  
大, 自助勤勞事業의 効果的인 實施, 收容保護者들에 대한 取業輔導等  
生活安定과 自立基盤) 造成의 成果라는 것이다.

그리고 1970年末 現在로 要保護兒童數는 21萬6千4百39名인데,  
그중 6萬8千5百30名만을 557個施設에 收容保護하는 實情이라고  
한다. 70年現在의 「零細未亡人」은 8萬6千, 「不遇女性」은 1萬  
8千名이라는 것이다.

한편 社会保險의 主要한 法律的 기틀로는 公務員 및 軍人을 위

---

註 24) 金譽洙, 前掲論文, P. 142.

25) Ibid., P. 144.

한 年金法, 産業災害補償保險法, 医療保險法 등이 指摘된다. 그러나 産業災害補償保險法은 50名以上을 雇傭하는 企業체에만 該當되는 것이다.

医療保險法으로 말하면 70年8月の 改正으로 그 保險對象이 全國民的範圍로 擴大되었다고 한다. 다만 1972年에 示範事業으로 出發하는 医療保險은 우선 勤勞者 5萬名, 公務員, 軍人 2萬名이 對象이라는 것이다. (26)

여기에서 筆者는 政府의 公式刊行物인 『第3次 經濟開發 5個年計劃』(72 - 76)에 너무나 간단히 言及된 社會保險 및 社會扶助에 관한 文章의 完全한 引用이 어렵지 않다고 생각했다. 社會保險에 관해서는 다음과 같이 쓰여져 있다.

「計劃期間中 産災保險 및 医療保險事業의 適用對象을 漸次的으로 擴大한다. 産災保險은 1970年 現在 保險加入 勤勞者가 779천여 명에 이르고 있으며 保險財政도 安定된 傾向을 보여주고 있다. 計劃期間中 그 適用 對象을 現行의 50人以上の 事業場에서 30人以上の 事業場으로 擴大함과 아울러 保險支給基準의 引上 保險料率의 合理的調整등 諸般制度의 改善을 꾀한다. 医療保險은 1963年의 医療保險法의 制定을 契機로 鉱業 및 製造業에서 각 1個씩 示範事業으로 實施하고 있으며 1970年 現在 受惠者는 18천여명으로써 平均保護収支率은 87%의 安定성을 보이고 있다. 그동안의 示範事業의 成果를 土臺로 計劃期間中에는 医療保險事業

---

註 26) Ibid., P. 145



을 漸次 擴大한다」(27)

한편 社会扶助에 관해서는 記述이 더욱 簡潔하다.

「社会扶助를 위하여 現在 居宅救護, 收容救護 零細民自活指導 災害救護事業等 여러가지가 實施되고 있으나 앞으로 이들 事業은 自助能力을 培養하는 方向으로 運用上의 改善을 圖謀해야 할 것이다. 한편 兒童 및 青少年福祉 婦女福祉 心身障者 福祉老齡者福祉 授課事業등은 알맞는 職業訓練을 보다 強化하여 自活이 可能하도록 하며 健全한 技能人으로 社会에 參與토록 해야 할 것이다」(28)

總體的으로 보아 韓國의 社会保障은 社会扶助(公的扶助)面에서 刮目할만한 実績이 있는 反面 社会保險이 實로 보잘것 없음을 說할 수 있게 된다.

그나마 社会扶助의 巨大한 支出은 美國으로부터의 剩餘農産物 無償援助 輸入에 힘입은바 컸음은 周知하는바와 같다. 또 社会扶助의 実績 統計에는 政府外에 民間 특히 宗教團體등의 寄与가 두드러져 있음은 누구나 日常적으로 視察해온바와 같다. 나아가서 要保護對象者數의 減少는 時間의 經過에 따라 6.25 動亂의 傷處가 社会的으로 自然스러운 治療를 보인데도 原因이 있을 것이다.

그런데도 아직껏 一般零細民이 近百萬이며 居宅保護對象者가 42萬을 上廻한다는 것은 放心을 不許하는 바이다.

---

註 27) 第3次經濟開發5個年計劃(政府刊行物), op. cit., p.93

28) Ibid.

더구나 要保護兒童中 未收容數가 10萬以上이고 「零細未亡人」  
내지 「不遇女性」이 近10萬이라는 것은 南北接觸期에 우리의 두드  
러진 脆弱點을 形成한다고 보지 않을수 없다.

社會保險의 경우 醫療保險이 現時點에서도 極少數人員에 대한  
「示範事業」의 域을 벗어나지 못하고 있음이 注目を 끈다.

1971年 8月이후 南北赤十字社人員이 板門店에서 接觸을 開始함  
에 이르러 그 相互間에 가끔 「자랑의 応酬」가 벌어지곤 하였다.  
그무렵 「北赤」側人員이 病患도 걱정없다든지 그들의 兒童을 이룬  
바 「國家」에서 돌본다고 한것은 社會保障의 對比로 挑戰을 걸어  
온 것이었다. 우리側에 대한 促迫한 問題提起임을 생각하게 된다.

#### <북괴 社會保障의 實態>

오늘의 南北實情對比에서 우리(南韓)가 북괴에 뒤떨어졌다는 印  
象을 길게 하는것 중에는 ① 戰爭準備와 ② 社會保障의 心理的의 效果  
가 包含된다. 「心理的」이라고 한것은 북괴 社會保障의 實質的  
水準은 별로 대수로운것 아니면서도 一般大衆이나 外國의 視察者들  
의 눈에 비치는 對比效果面에서는 絶對로 放心못한다는 점을 念頭  
에 두었기 때문이다.

그런데 1970年末 現在로 南北의 總人口 對比는 南韓이 3千1百  
46萬, 北韓이 1千4百34萬정도라고 알려져 있다. 또 人口增加率  
은 南韓이 1.92 北韓이 3.0 내지 3.5라고 한다. 이 경우에  
南·北韓의 GNP對比는 1人당으로 풀이해서 南韓이 223.3弗  
北韓이 219弗이라고 推算된다는 것이다. (29)

비록 推定數值이기는 하지만 1人當 GNP에서 우리는 北韓보다 優越(1:0.97)하다. 그러나 이러한 經濟力의 바탕만으로 北괴의 社會保障制度를 過小評價할 수는 없다.

우리의 경우 私有財産制와 특히 生産手段의 私有로 말미암아 여러가지 優點이 있는 反面 國富는 民間「레벨」에 擴散되어 있으며 더구나 일부의 表現처럼 「富益富 貧益貧」등 財貨의 偏在가 問題되기도 한다. 한편 北괴는 그 「政府」레벨에서 모든 財貨를 動員可能한 一元的 統利에 틀어쥐고 있으며, 그들의 超憲法的 萬能 獨裁機構인 「黨」의 意思만으로 資源의 配分이 左右된다.

그리고 北괴는 住民들의 勞働生産性을 끌어올리기 위한 方案으로서 蘇聯과 中共과는 「뉴앙스」差 두드러지게 하려고 애쓴다. 가령 中共은 「思想的 刺戟」만으로 勞働生産性을 提高하려는데 대해 蘇聯은 北京의 方法을 「概念論的」인 것이라고 비웃는다. 「모스크바」의 方法은 「反스탈린運動」展開이후 「物質的刺戟」에 注重하는데 이르렀다. 金日成集團의 경우는 그 어느쪽에도 치우치지 않는 同助的 刺戟을 基調로 삼는다고 한다. 「思想武裝」을 重視하되 住民들의 「物質·文化水準 向上에 不斷한 配慮」를 기울인다는 격이다. (30) 하기야 「思想에 第1次的 意義를 賦与하고 있으니 결국은 中共의 方法에 더 가깝다고 하겠으며, 또 그 契機에서 北괴 住民의 生活水準의 現段階 限界性을 參酌이 가계도 한다.

---

註 29) 例컨대 月刊<矢地回復>, 1971年 8月号 12.27參照.

30) 藤島 宇内, 現代朝鮮論, 東京, 1966, pp.165-6.

북괴의 「社会保障」은 그 目的意識에서부터 우리와는 判異하다. 즉 兩韓의 경우는 人道主義와 社会安定이 主要한 眼目이지만 이것은 共產主義者들의 視点에서는 消極的인 것으로 비친다. 북괴는 그들의 「社会保障」制度로 하여금 ① 党勳党(具體的으로는 金日成)에 대한 忠誠心을 鼓吹시키며 ② 「社会主義制度의 優越性」을 宣傳하는 積極的인 武器로 活用하려는 것이다.

북괴의 刊行物은 社会保障의 主要한 対象者로서 勞動力喪失者, 一般病傷不具者, 軍人遺家族, 榮譽軍人, 革命遺子女, 孤兒등을 養하고 있다. 그들을 보살피는 方法은 ① 社会扶助 結付 ② 社会保險 ③ 職業紹介 ④ 特殊施設에의 收容等이라는 것이다. 그 施設에는 榮譽軍人學校, 遺子女學院, 養老院, 幼稚園, 愛育院(우리의 孤兒院에 該當), 初等學院, 啞學院 등이 있다.<sup>(31)</sup>

북괴 社会保險의 物色은 이 論文에서 이미 몇차례 言及한바 있는 深聯式方式의 模倣으로 說明된다. 즉 積立金을 被保險者인 一般勤勞者들로부터 全額 徵收치 않고 惠沢만 준다는 外見印象이다. 그대신 保險基金은 「國家物利豫算」으로 令達된다는 식이다. 얼핏 보아 그럴사하지만 實際内幕인즉 勤勞者들에게 支給할 給料基金에서 一定額(勞賃의 5 - 8%)을 미리 削내어 特別會計에 編入시키고 있다.<sup>(32)</sup>

북괴가 유난히 자랑하는 것은 「母子保護」制度이다. 우선 就業

註 31) 外國文出版社(編), 朝鮮概況, 平壤, 1961, P.166 ff.

32) 公報部, 北韓要覽, 서울, 1968, P.203.

中인 임產婦에 대해서는 産前 35日 産後 42日의 完全 有給休  
 暇를 주어 入院시킨다. 職場을 안가진 임產婦도 医療를 받게 한  
 다. 다음으로 각 職場 및 産業協同組合에는 普遍的으로 托兒所,  
 幼稚園이 設置되어 있으며 兒童들은 無料로 飲食物과 玩具등을 供  
 給받는다. 이것은 職場 및 農村女性들을 勞力動員에 내모는 동시  
 에 어린이들을 生長過程에서부터 赤化시키는 方案이라고 볼 수 있  
 다. 그렇더라도 북괴의 兒童保護는 外國人들의 客觀的視察에 의해  
 서 大端히 높은 評價를 받고 있음을 看過해서는 안될 것이다.  
 例컨대 日本人記者들은 북괴를 가리켜 「兒童들을 대단히 貴重하게  
 돌보는 나라」라고 指稱하였다.<sup>(33)</sup> 또 다른 「필립핀」出身 AP  
 記者는 북괴訪問時의 三大印象을 ① 兒童들에 대한 盡心한 保護  
 ② 金日成에 대한 崇拜 ③ 大壙 建設事業이라고 報道하였다.<sup>(34)</sup>

북괴의 그다음 자랑거리는 「人民保健學業」에 있어 1953年以後  
 全面無料治療制를 實施하고 있다는 것이다. 하기야 「感氣도 폐炎  
 도 아스피린」이라는 概嘆이 들려오듯이 그 醫療水準은 대수로운  
 것이 못되게 마련이다. 그렇더라도 「医療에서의 無料 平等」이라  
 는 意識이 大衆에게 던져주는 心理的効果는 결코 過少評價되지 않  
 는다.

북괴는 또 1959年 4月부터 實施청 學費免除, 「國家」獎學制를  
 자랑하며 나아가서 1967年 4月以後의 9年制 技術義務教育制를

註 33) 朝日新聞, 東京, 1971年 11月 15日字

34) The Korea Times, August 10, 1971.

宣傳 하는데 이르렀다. (그들은 한글專用이지만 中學校부터 漢文을 教育시키며 外國語는 英語 또는 露語를 摺一케 한다.)

북괴는 300餘 觀光地에 各 産業部門別로 「勞働者 休養所」 또는 靜養所를 設立하여 이에 勤勞者들이 15日 내지 20日 入所하는 동안 그 費用이 소위 「國家」負擔이라고 자랑하고 있다. 勿論 누구나 入所 하는바가 아니고 이른바 「勞働」이 強하며 「勞力 成果」가 模範的이라고 認定된 사람들만이 그 惠沢을 누리는 것이지만 북괴의 對南宣傳의 主要한 資料中の 하나인 것도 事實이다.

金日成은 5次黨大會에서 「社會主義와 共產主義를 建設하기 위하여 鬪爭하는 것도 결국은 全體人民이 더욱 넉넉하고 골고루 다 잘 살게 하려는데 그 목적이 있습니다」고 했으나, 곧이어 「祖國統一의 偉業을 아직 이룩하지 못한 條件에서 우리는 결코 사치하고 華麗한 生活를 할 수 없으며 革命하는 時代의 사람답게 儉朴하게 살아야 합니다」<sup>(35)</sup>는 附言을 添加해야만 했다. 一般勞働者와 公務員 俸給이 70원 내지 1백원인데 洋服한벌이 2백원이라니 參酌이 간다.

1970年 11월 북괴 勞動黨 第5次大會가 採択한 『人民經濟發展 6個年(1971-1976)計劃』은 그 計劃期間에 消費品 값을 30%以上 낮추며 勞働者, 事務員들의 月平均勞賃水準을 90원에 이르게 할 것이라고 했다. 나아가서 「病院 寢台數를 1.4倍로 늘이며 醫師 및 准醫師를 훨씬 늘여 醫師担当區域制를 더욱 強化하도록 할 것」과

---

註 35) 金日成, op.cit., p.69.

「이름있는 藥水와 溫泉地區에 療養所들을 새로 지어 그 收容能力을 훨씬 늘일것」등을 말하였으나 그밖에 社會保障制度에 대한 새 計劃은 별로 發見되지 않는다.

북괴는 當分尙 社會保障의 現水準을 維持하면서 經濟 및 「國防」建設을 加強시킬 것으로 보인다. 그러나 북괴의 現水準도 몇가지 局面에서는 우리를 앞지르고 있으며 특히 그들이 노리는 南北接觸期의 宣使的 效果를 過少評價할 수 없다고 指摘해 두어야 할 것이다.

#### < 体制의 競争에 즈음한 政策的建議 >

西方自由世界의 先進國水準에서 그 社會保障이 絲毫를 凌駕하고 있음은 널리 알려진바와 같다. 이제 우리는 南北接觸 開始에 즈음하여 漸次 中進國 水準에서 북괴를 凌駕해야 할 것이다. 그리고 우리의 경우는 統一問題와 直結된 体制安定의 需要, 体制的 優越性을 證明할 需要가 더욱 切實하다.

무릇 우리의 統一努力 方向은 國家目的과 國家目標 및 戰略策略으로부터 設定되어야 할 것이다. 그런데 우리의 國家目的은 두말할것도 없이 民主統一의 達成이다. 즉 韓國(兩韓)主体 北韓同胞 解放方式의 南北統一인 것이다. 이 目的을 平和的으로 實現자면 客觀的으로 公認되는 体制의 優越性을 갖추어야 한다. 內治整頓과 勝共實力을 培養하며 國民大眾을 보다 잘살게 보다 自由롭고도 安全하게 살수있게 하자면 할일이 많고 時間을 벌어야 한다.

그러하여 우리의 當面한 國家目標은 70年代 後半期線까지의 現

狀凍結裡의 国力培養 및 戰爭抑止이어야 하리라고 생각된다. 現段階의 南北接觸으로 말하면 分斷苦痛輕減과 더불어 戰爭抑止라는 意義가 있다. 그리하여 社會保障을 包含한 福祉社會建設에서 북괴를 凌駕한 基礎위에 70年代 後半期에는 必然코 到來할 統一위한 決定的인 體制競爭에 臨해야 하리라는 것이다.

우리의 國家戰略은 그러한 目的意識과 目標設定에 이바지하는 것이라야만 合理性을 지니게 된다. 國家戰略이란 長期的인 國家目的達成과 當面한 國家目標追求를 위한 國家의 諸力 즉 政治, 經濟, 外交, 軍事, 教育, 社會, 心理等 諸分野에 걸친 力量의 培養과 活用에 관한 方策이라고 定義된다. 그 가운데서 지난날에 자칫하면 後次的인 것으로 미루어지기 쉬웠으나 南北接觸期에 이르러서는 더 이상 遲延될 수 없게된 力量整備가 바로 社會保障을 包含한 社會, 心理的 分野라고 考察되는 것이다.

앞서 引用한 「유엔」의 勸告에 보듯이 經濟開發과 社會開發은 併行되어야 하는 것이다. 그리고 韓國에서는 본시 72年을 起點으로한 第3次 5個年計劃부터 社會保障을 包含한 社會開發에의 本格的 進入을 豫見했다가 거듭 흐지부지 되는 印象을 감들게 하고 있다. 이러한동안 南北接觸의 開始는 社會保障을 包含한 두 體制간의 優劣競爭 進入을 내다보게 하는 形편에 이르렀다.

여기에서 筆者는 다음과 같은 政策的 建議가 可能하리라고 믿는다. 당장 着手할 수 있으며 또 그 實効와 心理的效果가 큰것을 간추려 보고자 한다.

첫째로 強調할 것은 職種別 福祉厚生事業의 勸獎과 그 多元化이



다. 그 본보기 中の 하나는 71年 3월에 発足한 大韓敎員共濟會의 稼働이다.

이 共濟會의 1972年度 事業內容은 7億원의 資金을 들여 다음과 같은 活動을 展開하는 것이다.

- ① 敎員들의 退職, 傷자와 遺家族 등에 대한 給與金으로 2億3千萬원
- ② 生活安定資金(子女學資金, 慶弔資金, 罹災資金)으로 2億원
- ③ 住宅建立資金으로 2億원
- ④ 結核罹患敎員들에 대한 療養資金으로 2千萬원

以上 資金配定은 該當敎員들에게 低利로 貸附해 주고 長期 分割 償還토록 한다는 것이다. 특히 老後對策을 겸한 退職金 支給에 重點을 두며, 一口座(月 6百원)에 加入한 敎員이라면 30年 勤屬에 180萬원, 25年이면 2百40萬원, 30年 勤屬의 경우는 3百萬원을 支給하리라고 한다.<sup>(36)</sup>

그러한 共濟會 發展方式은 政府勸奨裡에 우선 言論界, 談曹界에 披延할 수 있으며 나아가서 國公私立의 각종 施設 및 企業體에 걸쳐 多元的인 組織으로 制度化할 수 있을 것이다.

둘째로 들것은 民間會社 및 각종 企業體의 不合理한 給與 狀態와 不實運營에 대한 政府関與의 增大이다. 例컨대 일부 言論機關의 「貧慾社主」들은 그 社員 즉 記者들에게 生活給未達의 學道단 俸給支出을 能事로 아는 偏向이 發見되고 있다. 그 結果는 言論

---

註 36) 東亞日報, 1971年 11月 23日字

人들의 日常的인 挫折感, 慾求不滿이 招來하는 反政府的 冷嘲記事의 汎濫이라든지 部分的으로 이른바 「似而非記者」들의 脱線과 腐助助長으로 나타나게 된다.

社論의 公器이며 國民의 눈과 귀와 입이기도한 言論機關의 그러한 不實經營은 政府로서 결코 看過할바 아니다. 일부 言論機關의 社主들은 드물지않게 「赤字」 經營을 云謂하고 있지만 그 주제에 無節制한 奢侈性浪費와 浮亂邑이 길은 週刊紙등 所謂 「姊妹紙」의 複數化에 골몰하는 實情을 드러내기도 한다.

政府는 마땅히 그러한 言論機關을 ① 個人經營에서 法人體로 轉換시켜 增資를 實現케 하든지 ② 數個社를 統合에 이르게하는 동시에 俸給生活者인 言論人들에 대한 処遇改善의 다짐을 받을수 있을 것이다. 一例를 言論機關에 들었을뿐 다른 業種에 대해서도 相當한 範圍에 걸쳐 頌推가 可能하리라고 본다. 또 그러한 勸獎과 督勵는 이른바 「豫算 打鈴」을 必要로 하지 않는다.

세계로 들것은 官民合同으로 社會保障審議會議를 強化, 新發足에 이르게 하며 이를 常設機關化하는 問題이다. 이와 동시에 現在의 保健 社會部는 保健部와 社會部로 分立시킬 必要性이 提起된다.

그밖에 富裕層으로 하여금 貧困克服을 위한 事業에 投資케 한다든지 工業團地를 農村地方에 分散시키며 또 地方都市를 發展시키는 등 여러가지 構想이 있을수 있다. 그 가운데서 富裕層에 대한 啓蒙, 勸獎은 政府가 當장 着手할 수 있다해도 餘他는 中・長期計劃을 내다볼수 밖에 없을 것이다.

朴正희大統領은 1970年 『8・15宣言』에서 북괴에 대해 「善

意의 競争」 즉 社会福祉를 包含한 「보다 잘살수 있는 体制」의 競争을 号召한바 있다. 이와 거의 맥을 같이하여 西独의 内独關係省은 東·西独의 国民生活水準과 社会保障水準을 比較, 对照한 報告를 發表하였다.

그 경우에 西独의 社会保障은 東独에 比해 뚜렷이 卓越하다는 事實이 밝혀졌다. 年金, 失業保險, 健康保險, 疾病手當, 休職手當, 家族手當 등 全分野에 걸쳐 1964年에서 69年까지의 5年間 西独의 總費投入은 6百90億「마르크」에서 1千85億「마르크」로 57% 늘었다고 한다. 다른 한편 東独에서는 1百60億「마르크」에서 2百億「마르크」로 24%밖에 늘지 않았다는 것이다.<sup>(38)</sup> 体制의 競争에서 西独의 優越性이 立証된 것이다.

우리의 立地條件에서도 社会保障의 本格化를 經濟開發의 다음으로 거듭 遲延시켜도 좋을 時間的餘裕는 그리 많지 않다고 생각된다. 所得再分配의 意的側面보다도 國民으로 하여금 自由民主主義 体制에 自信과 愛着을 갖게 하도록 衡平의 原則과 國家의 바람직한 보살핌을 突感시켜야 할 重大하고 切實한 課題가 우리앞에 提起되어 있는 것이다. <1971年 12月 執筆>

---

註 38) 東亞日報, 1971年 8月 30日 字

