

統一韓國의 未來像

- 福祉社會의 具現 -

보 관 용

(관리과) 5/2

國土統一院

- I. 이 책자는 國土統一院의 政策調查研究計劃에 依據한 特殊課題 研究報告書임.
II. 收錄된 內容은 刊行處의 意見을 받드시 反映하는 것은 아니며 安保問題에 關聯된 研究에 資料로 提供되는 것임.

統一韓國의 未來像

—福祉社會의 具現—

The welfare society as an idealistic Vision for the
Unified Korea

共同研究執筆

趙 璣

濬 (高麗大 教授)

金 泳

鎬 (慶北大 教授)

裴 茂

基 (서울大 教授)

刊行責任

尹 炳

益 (政策企劃室 第2研究官)

國土統一院 政策企劃室

概 要

韓國의 統一問題가 맹목적인 충돌의 차원을 벗어나기 위해서는 統一韓國의 未來象을 설정하고 그 像에 접근하는 努力이 統一의 지의 표현과 연결되는 것이 중요하다.

우리가 생각하는 統一은 단순한 地理的 統一이나 人種的 統一에 그치지 않고 그것을 넘어서 社會的 統一이다. 말하자면 南의 體制의 밑바탕에 깔려 있는 自由의 원리와 北의 體制의 밑바탕에 깔려 있는 平等의 원리의 새로운 통합이며 따라서 그 원리의 통합위에서 社會體制의 통합이다. 이경우 마치 南에는 平等概念이 없다는 것으로 이해되어서는 안된다. 왜냐하면, 平等은 自由와 더불어 近代人의 가장 전형적인 삶의 방식이며 따라서 民主主義는 이 두개의 바퀴로 굴러가는 것이기 때문이다. 문제는 강조점의 차이에 불과하다고 볼 수도 있다. 말하자면, 近代人의 가장 기본적인 삶의 방식속에 뿌리박고 있는 自由와 平等의 원리를 새로운 차원에서 통합하고 조정하는 것이 南北의 統合問題와 연결되는 사상적 출발점이 된다고 하겠다.

우리는 自由와 平等을 새로운 次元에서 통합하는 概念을 福祉國家라고 생각한다. 福祉國家는 결국 南과 北을 社會的으로 통합하는 길이며 또한 韓民族의 現代史를 세계사의 現조류와 접근시키는 새로운 통로가 된다고 하겠다.

여기서는 資本主義社會의 理念인 福祉國家의 概念과 그것이 社會主義社會와 관련될 때 어떠한 의미를 가지는가를 살펴본 뒤 南北韓間의 福祉政策의 理念과 實際를 또한 比較해 보고자 한다. 여기서 福祉란 그 社會構成員들의 전반적인 福祉厚生의 比較를 말하므로 南北韓間의 서로 다른 政治, 經濟體制를 넘어서 어디에서나 비교 가능하고 또한 重要한 問題이다.

흔히 자본주의 사회는 發展이나 成長의 面에서는 社會主義社會를 앞서지만 福祉나 平等의 面에서는 그들을 앞서기가 어렵다고 말해지기도 한다. 그리고 강력한 平等主義的 制度인 社會주의 社會에서 福祉와 平等을 적어도 形式的으로라도 크게 내세우는 것이 사실이다. 그러나 과연 그들의 福祉의 전반적인 수준이나 質이 그렇게 앞서며 南北韓間의 사정은 어떠한가?

南北韓間의 福祉政策이나 制度의 比較에 앞서 福祉國家라는 資本主義社會의 하나의 發展的인 形態가 國民들에 대한 社會保障制度의 發達, 國民的인 最低生活의 保障과 함께, 政治的으로는 全体主義社會를 막는, 따라서 民主主義의 발달을 전제로 하고 있음이 強調되어야 할 것이다.

다음에는 南北韓의 福祉政策, 制度를 간단히 比較하여 보자.

南韓에서는 基本的인 自由와 諸般權利(勤勞, 教育의 權利, 職業선택, 종교, 거주이전, 出版, 結社등의 自由등등)가 憲法에 잘 보장되어 있다. 이 가운데 北韓과의 比較에서 특히 중요한 의의를 가지는 것은 職業선택의 自由, 居住移轉의 自由등과 같은 體制의 차

이에서 오는 자유의 내용등이라고 하겠다. 南韓의 경우는 北韓의 憲法에서와 같이 義務敎官年限이나 医療 社會保障制度의 구체적 내용등이 憲法에 규정되고 있지는 않지만 이들은 해당 法令例規에 위임, 규정되고 있다. 選擇의 자유가 없는 곳에 人間의 자유가 있을수 없다는 뜻에서 南北韓間에는 근본적인 自由概念에도 차이가 있고 선택의 자유를 南韓이 保障하는 것은 의의가 크다.

社會保障制度는 크게 社會保險과 公的扶助로 나누어 지는데 南韓의 경우 이 部門은 지금까지 所得水準의 低位와 강력한 成長為主의 政策때문에 그다지 큰 發展이 없었고 發展의 初期단계에 있다고 할만하다. 公務員年金制度가 1960년에, 軍人年金制度가 1963年 그리고 私立敎員의 연금제도가 1973년에 시작되었으며, 産業災害保障保險이 1964년부터 實施되었다. 이 가운데 産災保險은 지속적으로 발전되어 1977년에는 적용사업체數가 38,829個所에 적용 근로자數는 2,646千名에 이르고 있다. 또한 1977년 7월부터 醫療保險이 500人이상의 근로자가 있는 사업체부터 실시되었고, 다시 1979년부터는 公務員과 私立敎員에게까지 擴大되었으며 1980년대 初부터 失業保險과 年金保險이 實施될 예정으로 있다. 그리고 醫療保護制度가 零細所得者, 극빈자들 대상으로 실시되고 있다.(1977年 7월부터 施行)

다음에는 所得分配의 문제를 들 수 있다. 所得分配는 南韓의 경우 확실한 통계는 없지만 高度成長으로 인하여 지금까지 대체로 惡化되어 온 것으로 보인다. 따라서 이러한 所得分配를 보다 平

等化하도록 하는 문제가 앞으로의 課題로 등장하고 있다.

北韓의 경우는 그들의 福祉政策이나 制度를 상당히 세부적으로 憲法에 羅列해둔 것이 하나의 特徵이다. 이 가운데 중요한 것을 보면 다음과 같다. 전반적 10年制 高中義務 教育과 無料教育 실시 (41條), 學齡前 아동의 1年間 의무 교육 (43條), 全般的 無料 治療制 (48條) 등이며 그 밖에도 託兒所, 幼稚園의 設置나 休息權 (8時間 노동제) 産前, 産後 休暇 保障 등도 憲法에 열거하고 있다.

그리고 北韓에서는 社會主義社會이므로 生計, 医療, 教育등을 國家 社會가 責任지는 것으로 되어 있다. 특히 社會保障制度는 勞動能力 喪失者에 대하여 生活보조를 주목적으로 하고 있으며 이 保險 制度를 운영하기 위하여 전부 국가의 부담으로 하지 않고 노동자와 사무원의 임금에서 每月 1%씩 保險料를 積立시키고 있다.

醫療서비스에 있어서는 비록 全國的인 서비스網이 되어 있기는 하지만 근본적인 投資額의 不足으로 그 서비스의 質的 水準은 대부분 낮다. 그리고 教育에 있어서는 10年의 無料, 의무교육으로 의무교육年限은 南韓보다 길지만 그 以後의 教育機會는 우선 적고 그 教育의 質도 상당히 낮은 것으로 評價된다.

所得分配의 面에서는 北韓의 경우 生産手段의 國有化 내지 社會 化로 資本制社會와 같은 財産 내지 財産所得에서 발생하는 큰 所得分配의 不平等은 있을 수 없다. 그러한 획일적인 의미에서 平等的이라고 할 수 있다. 그러나 勞動所得에 있어서는 隔差가

있다. 예컨대 賃金 및 俸給이 相級은 每月 350 원, 中等敎員 60 ~ 80 원, 근로자 (최하인 3級) 59 원, 공장지배인 180 원, 대학교수 150 ~ 190 원 등이 그것이다. 그리고 한가지 特記할 수 있는 것은 公共施設, 慰樂施設, 國營商店 등등에 대한 接近이나 特定商品 購入 등의 면에서는 差別待遇가 있고 그 特權에도 차이가 심한 것으로 알려지고 있다. 결국 전통적인 富와 所得의 不平等이 적은 代身, 새로운 不平等과 새로운 權力이 싹틀수 있다는 것이다.

지금까지 南北韓의 福祉政策이나 制度를 비교해 볼 때 적어도 나열적인 制度는 北韓이 앞서고 있는 면도 없지 않았다. 그러나 福祉수준이나 質이 근본적인 經濟力의 向上에 依存한다는 점과 南韓의 成長潛在力등으로 볼 때 현재에도 실질적인 수준이나 質에서는 南韓이 앞서는 것이 많다고도 할 수 있으며 장기적으로는 더욱 向上될 수 있을 것으로 보인다. 그것은 北韓經濟體制内에서는 항상 消費財나 住宅등 厚生에 관련되는데 대한 投資가 소홀히 되고 있는점 때문이다. 그러나 所得分配面에서는 南韓이 앞으로 적극적인 平等化努力이 있어야될 것으로 보인다.

南韓은 계속 北韓과의 競争가운데서 先進諸國에서 이미 採択하고 있는 진정한 福祉國家的 政策을 많이 導入함으로써 北韓에 그 側面에서 接近이 가능하고 이들을 先導할 수 있을 것이다. 장래의 統一을 위해서는 經濟적으로 社會保障制度를 더욱 發展시키고 所得

分配도 平等化努力을 계속하며 政治的으로 보다 民主主義를 發展시
키는 것이 큰 意義를 지닌다고 본다. 이러한 福祉國家의 方向이
앞으로 기대될 수 있는 韓國經濟의 發展方向이며 이것이 統一問題
와도 密接하게 관련된 다고 생각된다.

目 次

一. 總 觀	9
1. 序 言	11
2. 統一韓國의 理念像 · 福祉國家建設	12
3. 福祉國家의 概念과 그 思想的 背景	17
4. 南北韓의 政治經濟體制와 福祉社會에 의 接近	26
二. 福祉社會의 역 사적 展開過程	35
— 특히 英國의 先例를 中心으로 —	
1. 資本主義의 成立과 福祉	37
(1) 近代的 貧民의 出現과 救貧法의 成立	37
(2) 市民革命과 救貧法의 變모	39
2. 産業資本主義의 展開와 福祉問題	42
(1) 産業革命과 新救貧法의 成立	42
(2) 工場法의 成立과 兒童福祉問題	45
(3) 公衆衛生立法	47
3. 独占資本主義段階의 福祉問題	49
(1) 社會改良主義的 福祉政策의 實施	49
(2) 社會保障政策의 展開	53
4. 現代資本主義와 福祉國家	58
(1) 福祉國家의 成立	58
(2) 福祉國家의 變모와 問題點	61

三. 南北韓의 福祉制度의 理念과 그 實態比較	67
1. 序 言	71
2. 兩体制에 있어서 福祉國家의 意味	73
3. 南北韓 社會福祉政策·制度의 比較	85
(1) 韓國의 社會福祉政策·制度	85
(2) 北韓의 社會福祉政策·制度	129
四. 南北韓의 福祉共同體 실현의 전망과 과제	144
1. 福祉制度面에서 본 南北韓의 接近 可能性	144
※ 부록: K. 불당, 社會福祉와 經濟主義	149

一． 總

觀

1. 序 言

南北을 統一하여 하나의 民族國家를 形成해야 한다는 것은 우리 民族의 念願이며 至上課題인 것이다. 그러나 韓半島가 分斷된지도 이미 30餘年이 經過하였으나 統一에의 瑞光은 아직 비쳐지고 있지 못하다. 우리 民族은 그동안 누구나 統一을 願하고 있으면서도 統一의 方案을 論하는데 있어서는 慎重하지 않을 수 없었다. 그것은 南北韓이 서로 다른 體制를 갖고 있고 이 兩體制는 相互容納될수 없는 것으로 되어 있었기 때문이라고도 할수 있겠다. 事實 統一方案의 論議는 一般國民에게 있어서는 一種의 禁忌事項이 되어 왔으며 특히 北韓社會에서는 더욱 그러했던 것이다.

그러나 近來에 와서 大韓民國에서는 政府나 政界 學界 및 知識人이 國民 大衆의 關心과 念願을 깊이 헤아리고 統一問題를 自由롭게 研究하고 眞摯하게 討論하게 되고 있는데 이것은 統一에의 展望을 밝게해주는 바람직한 現象이라고 하겠다. 今般의 統一問題의 심포지움도 이러한 國民的 念願에 副應하는 努力의 一端이며 이러한 風土가 北韓에 造成되어 준다면 統一韓國의 實現은 한걸음 닳아올것이라 믿어도 좋을 것이다.

今般 심포지움에 發表되는 筆者의 이 論文은 國民의 한사람으로서 統一의 方案과 統一國家像에 對해 생각하는 바를 試論으로 提起하는 것이며 이 試案을 놓고 自由로운 討論을 거쳐 取할것은 取하고 버릴것은 버리면서 統一에의 接近을 模索해 보자는 意圖에서 쓰여진 것이다.

2. 統一韓國의 理念像, 福祉國家建設

1

韓國統一問題에서 核心을 이루는 것으로는 于先 두가지를 들수 있겠다. 그 하나는 統一하는 方法 즉 統一은 어떠한 方法으로 達成해야 하는가 하는 問題이며 다음은 統一되는 韓國은 어떠한 國家像이어야 하는가 하는 點이 될것이다.

半島가 南과 北으로 分斷된 것은 勿論 우리民族의 意思와는 關係없이 國際的 勢力關係에서 빚어진 結果였고 따라서 分斷된 韓國을 統一하는데 있어서도 이 國際的 努力關係가 크게 作用할 것은 分明하니 이를 度外視하고 생각할 수도 없을 것이다. 그러나 統一은 우리民族의 問題이니 우리民族의 意思가 主体가 되어 達成하여야 함은 두말할 것도 없다. 分斷은 他意에 依해서 이루어졌으나 統一은 우리가 達成해야 하는 課業이며 念願인 것이다. 따라서 統一하는 方法에 있어서도 우리가 願하는 方法과 願치않는 方法이 있는 것이며 統一韓國의 國家像도 이와 마찬가지로 우리가 바라는 國家像이 되어야 할것이다.

2

于先 統一하는 方法으로서 우리民族이 願치않는 方法은 武力統一이다. 이것은 絶對的인 命題가 되어야 한다. 武力統一은 地理的 統一을 손 쉽게 達成할런지 모르나 真正한 民族國家를 創建하는

方法이 될 수는 없다.北韓執權者에 의한 6.25南侵은 우리民族史의 큰汚點이 되고 있다. 우리는 이를 다시 되풀이해서는 안 될것이다.

우리民族이 願하는 統一의 方法은 民族內部的 和解에 立脚한 平和統一의 實現이다. 우리民族은 南과 北의 그 어느 地域에 居住하고 있던간에 民族의 同質性을 意識하고 있는 限에 있어서는 民族內部的 和解는 可能한 것이며 平和統一의 길은 열려있다고 하겠다. 다만 問題되는 것은 民族의 同質意識이 民衆의 가슴속에 언제까지 保存되고 있을 것인가 하는데 있다. 近來의 報告에 의하면 北韓社會에서는 靑少年層의 意識構造가 우리의 民族文化傳統으로부터 離脱되어 가는 異質化現象이 深化되고 있다고 한다. 北韓의 靑少年들도 우리民族史를 理解하는데 있어서나 家族, 社會, 民族 國家에 대한 倫理道德, 價值觀 甚而於 民族理解를 媒介해주는 言語까지도 달라져 간다고 한다.

民族의 傳統文化로부터의 異質化는 우리 大韓民國의 靑少年의 意識속에서도 나타나고 있다. 다만 北韓에서의 異質化는 閉鎖된 社會에서의 劃一的이고 計劃的인 教育과 訓練에 依한 것이며 南韓에서의 異質化는 開放社會에서 主體意識을 喪失한 外來文化의 受容에서 빚어지고 있다고 하겠다. 어쨌던 南北韓 靑少年사이에 民族文化認識에 대한 異質化現象은 民族統一의 앞날을 어둡게 하는 것이다. 그러한 까닭에 우리는 政治的 統一에 앞서 感情을 소통할 수 있는 對話의 길을 열어 놓는것이 眞實히 要望된다.

이 對話는 政治人끼리의 對話도 必要하나 보다 절실한 問題는 民衆과 民衆의 對話이다. 우리가 期待하는 唯一한 統一에의 希望은 北韓民衆과의 理解에 있는 것이다.

3

다음 統一韓國은 어떠한 「像」의 國家가 되어야 할것인가는 매우 어려운 問題이다. 統一하는 方法에서 武力統一이 바람직하지 못한 것과 한가지로 어느 한 體制를 다른 地域의 住民에게 無條件 強要하는 것은 賢明치 못하다. 南北韓의 우리民族은 그간 30餘年을 서로 다른 體制속에서 살고 있다. 이 30餘年이란 歲月을 하루아침에 뛰어넘을 수는 없다.

그간 兩體制에서 쌓아올린 民族의 體驗은 大端히 소중한 것이다. 體制가 다른 社會에서 얻어진 體驗이라하여 一顧의 價值조차 없다고 判斷해 버릴수는 없는 것이다. 이러한 體驗은 民族的 知性으로 正當히 評價되고 選擇되어야 하며 이를 바탕으로 創造的 統一國家像을 實現시켜야 할 것이다.

또 우리가 願하는 統一國家는 世界史의 潮流에 副應되어야 한다. 人類歷史의 發展過程에서 現代가 追求하는 人類의 理想이 우리의 統一國家에도 具現되어야 한다. 人類歷史의 흐름에 눈감아버리고 閉鎖的인 孤立國家가 되어서는 안되며 現代史의 理想을 拒逆하고 獨善的인 理想을 百姓에게 強要하는 獨裁國家가 되어서도 안될 것이다. 이러한 뜻에서 우리 統一國家形成은 西歐에서의 近代市民社

會成立의 歷史過程에서 많은 敎訓을 찾아야 할 것이다.

人類의 歷史는 巨視的인 眼目에서 觀察하여 보면 어떠한 큰 理想을 바라보면서 恒常 前進하여 왔다고 할 수 있다. 그것은 비단 近代에 들어와서만이 아니라 古代나 中世에 있어도 그러하였다. 다만 그 理想을 實現하는 方法이 올바르게 選擇되지 못했을 뿐이다. 그러했기 때문에 人類는 恒常 理想에 接近할 수 있는 보다 새로운 體制를 摸索하면서 發展하여 온 것이다. 이러한 뜻에서 人類歷史는 밝은 앞날을 約束받고 있다고 할 수 있다.

4

20世紀의 人類史는 두개의 서로 相反된 體制속에서 進行되고 있다. 그 하나는 自由民主主義 體制이며 다른 하나는 社會主義體制이다. 이 두 體制는 서로 容納하기 어려운 것이기는 하나 두 體制가 理想으로 내어 걸고 있는 目標에는 共通되는 點이 있는 것이다. 이 共通된 理想이란 바로 「福祉社會」의 建設인 것이다. 그러나 福祉社會라는 理想을 實現시키는 方法은 兩體制에서 서로 다른 길을 択하고 있다. 自由民主主義 體制下에서는 私有財產制와 自由로운 經濟活動을 바탕으로 하는 資本主義經濟로서 福祉社會를 達成코자 하는 反面에 社會主義體制下에서는 生産手段의 社會化 乃至 國有化와 經濟活動의 國家的 管理를 根幹으로 하는 共產主義의 經濟로서 福祉社會를 建設하고자 하는 것이다. 資本主義의 經濟制度下에서는 自由로운 經濟活動으로 豊요한 社會에 接近하고 있으나

平等의 社會는 아직도 實現시키지 못하고 있다. 오늘날 資本主義 社會에서 試圖하고 있는 社會保障制度는 이러한 平等의 原理를 導入하려는 努力의 表現이라고 하겠다. 한편 共產主義制度下에서는 平等한 社會를 強調하는 나머지 私有財産制를 拒否하고 生産活動을 國家가 管理함으로써 經濟成長이 鈍化되고 豊요한 社會를 이룩하지 못하고 있으며 그 結果 平等의 原理마저 具現시키지 못하고 있는 것이다.

統一韓國의 未來像도 이러한 世界史의 基本潮流에 副應하여 「福祉社會」의 建設을 理想으로 삼아야 하며 이를 實現시키는데 있어서는 지난 30餘年間の 南北韓民衆의 體驗을 土臺로 하여 自由와 平等이 具現되는 福祉의 民族國家가 되어야 할 것이다.

3. 福祉國家의 概念과 그 思想的 背景

1

現代社会에서는 福祉國家의 建設은 政治하는 사람이나 行政을 担当하는 官僚나 또는 一般國民 大衆들까지도 國家의 最高政策目標로서 認識하고 그 實現을 促求하게끔 되고 있다. 그것은 비단 自由民主主義의 体制下에서만이 아니라 共產主義体制下에서도 마찬가지다.

現代社会가 追求하는 福祉國家의 內容을 이루는 것은 모든 國民의 基礎生存權을 위한 生活條件과 基本人權을 保障하는 自由와 平等의 諸條件을 國家가 責任지고 實現시킨다는 것이다. 그것은 單純히 理想으로서의 表明이 아니라 具體적으로 法律로서 制度化하고 行政으로서 實現시킨다는 것이다. 이러한 福祉國家의 概念에는 다음과 같은 哲學이 깔려서 뒷받침되고 있다. 즉 貧困이나 失業으로 個人의 生計를 維持할 수 없게 된 것은 個人의 無能이나 失敗의 所産만은 아니고 個個人이 스스로의 힘으로 除去 또는 克服할 수 없는 社会制度 및 經濟制度나 制度運營의 失敗의 結果로서 國家는 마땅히 그 責任을 져야 한다는 것이다. 그러므로 國家는 各 個人이 그의 先天的인 能力을 發揮할 수 있도록 制度를 改革하여 貧困과 失業을 없애고 모든 國民의 基礎 生存權과 基本人權을 保障할 責任을 가져야 한다는 것이다. 이와같은 福祉國家의 概念이 定立되기까지는 오랜 歲月이 걸렸으며 그것이 社会的 共

感を 얻게 되고 国家政策에 積極적으로 反映되는 것은 第二次大戦
以後라고 하겠다.

2

貧困을 없애고 풍요하고 福된 社會를 이룩한다는 것은 人類社會
의 理想이다. 그럼으로 貧困을 救濟하는 事業은 東西洋을 莫論하
고 傳統社會에서도 볼 수 있었다. 우리나라의 中世社會에서도 賑
恤 또는 義倉制度가 있어 貧民救濟事業이 實施된 바가 있었고 英
國의 例를 보면 엘리자베드女王時代에 救貧法(1601年)이 發布되
어 貧困을 除去하려고 한것은 널리 알려져 있는 일이다. 그러나
이 傳統社會에서의 貧困 貧民救濟에서는 貧困은 個人의 無能이나
懶怠의 所産이고 따라서 貧民을 救濟하는 것은 人間의 博愛心에서
慈善活動으로 實施되어 왔다. 엘리자베드女王의 救貧法이 懶怠民防
止에 主眼을 두었고 浮浪民의 取締法的 性格이 強했던 것은 이러
한 思想에 根拠했음을 보여준 것이라고 하겠고 우리나라에서도
「가난은 나라님도 구제할 수 없다」는 말이 있는데 이것도 따지
고 보면 가난하다는 것은 가난한 사람의 責任이라는 思想이 뒷받
침하는 것이라고 하겠다.

3

英國에서 産業革命이 일어나고 19世紀前半期에 西歐大陸에도 伝
播되어 貧困한 勞働者가 大量으로 進出되고 構造的인 失業者가 배

출됨에 따라 貧困에 대한 從來의 思想에 反省이 일어나게 된 것이다. 즉 貧困이란 단순히 個人의 能力이나 意思와는 關係없이 資本主義의 社会經濟体制下에서는 不可避하게 發生하는 것이 아닌가 하는 反省이 대두된 것이다. 그리하여 19世紀 後半期에 와서는 産業化에 따른 貧困의 發生과 그 實態를 調査하는 各種 団体が 結成되었고 그 對策을 研究하는 社会政策学会가 組織되었다.

獨逸에서는 A. 와그너와 G. 슈탈러등 經濟學者들의 社会政策에 관한 建議가 받아들여져 1880年代에 비스말크宰相에 의해 社会保險制度가 全國적으로 實施되었다. 비스말크宰相이 이 制度를 採択하여 全國에 強制的으로 實施하게 한것은 當時 社会主義의 勞動者에 對한 呼訴力을 封鎖하기 위해서 健康하고 滿足해 하는 勞動者들이 獨逸을 보다 強力하게 받들고 忠誠心으로 國家에 奉仕할 것이라고 期待했기 때문이었다. 따라서 이 社会保險制度는 專制的性格이 強한 君主國家가 國民에게 強要한 政策이기는 했으나 그 政策은 좋은 成果를 나타냈으므로 第一次大戦以後에는 오스트리아, 北歐諸國, 베네룩스諸國, 프랑스, 이탈리아에서도 이 社会保險制度는 擴大實施되었다.

벤담의 功利主義와 만체스터經濟學의 깊은 影響을 받은 英國에서는 救貧法時代의 思想的 基調를 크게 벗어나지 못했다. 英國에서는 19世紀初 以來 貧民이 大量으로 發生하고 말사스등의 批判도 있어 1834년에 新救貧法이 發布되었으나 여기서도 國民의 社会保險問題에 대해서는 政府의 積極的인 干涉이나 介入은 反對한다

는 立場이 主流를 이루고 있었다. 따라서 이 新救貧法에서도 社會福祉的 政策은 나타나 있지 않았다. 英國의 社會福祉活動이 人道主義에 立脚한 民間人의 博愛事業으로 展開를 보게 된것은 이러한 思想的 背景에서 理解되는 것이다.

英國에서 貧困이 社會經濟構造의 所産이란 思想이 社會政策에 反映되는 것은 今世紀에 들어와서였다. 이때부터 비로서 救貧制度和 더불어 貧困을 防止하는 制度가 考慮되어야 한다고 主張되었다. 그리하여 1905년에 王立救貧法調査委員會가 設立되고, 여기서의 建議에 따라 1911년에 國民保險法이 制定됨으로서 社會保障이 法制化했다. 美國에서 社會保障制度가 導入된 것은 1930年代에 들어서였다.

이와같이 資本主義經濟가 擴大됨에 따라 勞働者階層이 大量으로 배출되고 貧困의 救濟가 社會問題로 登場하게 되자 社會保障制度는 各國에서 導入實施하게 되었다.

그러나 이 社會保障制度는 第2次世界大戰까지는 資本主義社會의 自律的 特性을 前提로 하는 保障制度로서 改良主義, 漸進主義를 표방하고 發表되어 왔다.

4

現代社會에서는 社會福祉問題는 새로운 次元에서 論議되고 그 政策에 있어서도 新紀元을 이룬다고 하겠다. 第2次大戰後 産業技術의 高度한 發展과 資本의 独占化의 急進展, 多国籍企業의 登場 등

으로 市場機構가 變形되고, 公害 및 環境問題 등으로 因한 一般 大衆의 構造的 被害가 莫甚해짐에 따라 社会的 公正基準의 導入이 不可避하게 되고 있다. 또 한편 現代 高度産業社會에서는 經濟的 市民社會의 自律的 規制가 이미 機能을 發揮할 수 없게 됨에 따라 國家의 介入은 必要不可欠한 것이 되고 있는 것이다. 이러한 狀況에서는 國民福祉政策은 國家의 義務로서 制度化하지 않으면 안 되고 反面 一般國民大衆의 側에서 말한다면 國民福祉問題는 國民의 基本權으로 要求되는 權利關係로 부각되고 있는 것이다.

5

福祉社會의 建設은 社會主義國家에서도 窮極的 理想으로 내어걸고 있는 目標라고 하겠다. 西歐社會에서 社會主義를 發生케 한 歷史的 背景은 19世紀 中葉以來 資本主義經濟가 高度로 發達함에 따른 失業者群의 大量排出, 貧富隔差의 深化, 社会的 不平等으로 因한 階級間的 對立의 激化라는 狀況이었다. 이러한 社会的 不条理는 資本主義體制에서는 必然的으로 나타나게 되는 屬性이라고 보고 이 體制自体를 否定하고 새로운 體制로서 社會主義를 發生하게 한 것이다. 그러므로 貧困이 없는 풍요한 社會, 貧富의 差等이 없는 平等한 社會로서의 福祉社會建設은 社會主体의 內在的인 目的이라고 일단 생각할 수 있다. 그리하여 社會主義가 目標하는 共產主義의 經濟體制下에서는 「能力에 應하여 일하고 必要에 應하여 分配」하는 福祉社會가 實現될 것으로 期待되고 있다. 그러나 社會主義가

目標로 내세웠던 福祉社會은 現實的으로는 社會主義의 經濟體制下에서는 實現되지 못하고 있고 그 可能性도 稀薄하다는 것이 오늘날의 共產國家의 實態에서 證明되고 있는 것이다.

社會主義의 經濟體制에서는 生産手段의 社會的 所有와 經濟活動의 集團的 管理를 基盤으로 한다는 것은 周知된 일이다. 經濟活動의 自由가 否認되는 體制에서는 職業의 自由가 許容되지 못하며 自由選擇이 容認되지 않는 社會에서 「能力에 應하여 일한다」는 原理는 한낱 口號에 不過한 것이다. 또 共產國家는 오늘날 資本主義國家에 比해 物質的 豊요에서 크게 뒤떨어져 있는 것이므로 이러한 狀態에서 必要에 應하여 分配」하기에는 너무나 먼거리에서 있는 것이다. 그러기 때문에 共產主義國家中에서 가장 經濟的發展을 이룩하고 있는 소련에서조차 「必要에 應해야 分配한다」는 原理는 實現 못되고 「勞動에 應하여 分配」한다는 按勞分配의 原則을 취하고 있는 것이다. 이 按勞分配의 經濟法則은 集團 및 個人의 不平等을 解消하기 보다는 助長하고 있는 것이다. 그렇게 되면 社會福祉에 대한 集團 또는 個人의 負擔이나 受惠에 不均等이 생기는 것은 當然한 歸結이 된다.

그 밖에 社會主義體制下에서는 社會福祉가 國民經濟에서 차지할 수 있는 量的側面도 保障되지 못한다. 國民總生産에서 社會福祉가 占하는 比率이라던가 福祉基金에 대한 個人 또는 集團의 負擔 및 受惠의 程度를 어느 線으로 할 것인가는 經濟成長率이라던가 經濟發展의 패턴이라던가 賃金所得에 左右되는 것이므로 一義的으로 決定

할 수는 없다. 즉, 社会的 控除의 量은 「經濟的 必要에 依하는
것이며 正義에 의해 算定될 수 있는 것이 아니기」 때문이다. 또
오늘날의 世界の 모든 共產國家에서 보는바와 같이 經濟開發에서
重工業과 軍需工業에 資源과 經濟諸力을 傾注하고 있는 狀況에서는
그 만큼 社会福祉의 量的 後退는 不可避하게 되는 것이다.

이와 같이 社会主義體制下에서는 福祉國家라는 것이 內在的인
目的으로 提示되고는 있으나 그 實現性은 資本主義體制下에서 보다
도 크게 뒤떨어져 있는 것이 現實이다.

4. 南北韓의 政治經濟體制와 福祉社會에의 接近

1

福祉社會는 現代를 사는 사람들이 다같이 念願하는 理想이며, 이것은 自由民主主義體의 國家는勿論이고 社會主義體의 國家에서도 窮極的으로 追求하는 目標이다. 따라서 分斷된 南北을 統一하고 建設하는 國家像도 福祉國家像이 되지 않으면 안될 것이다. 이 점은 앞에서 論及한 바이다. 그렇다면 지난 30年間 南韓과 北韓의 兩體制下에서 追求하여 온 福祉社會建設의 理念과 實態는 어떠한가, 여기서 福祉政策을 兩體制에서 서로 내세우는 理念과 實態를 區別하고자 한것은 理念과 現實이 달랐기 때문이다. 즉 北韓에서는 社會福祉에 대한 政策目標을 數多하게 羅列하고 있으나 現實的으로는 그를 뒷받침하는 財源調達이 없어 實踐에 옮겨진 것은 적었던 反面에 南韓에서는 福祉의 經濟的 基盤을 確立하고 하나 하나 實現可能한 것부터 實施해 나갔다는 점이 特色인 것이다.

大韓民國의 政治體制는 自由民主主義를 基軸으로 하고 있다. 이것은 統一韓國을 생각할 때에 北韓보다 有利한 強점이 될 것이다. 自由는 北韓住民의 가장 큰 念願이 되고 있기 때문이다. 經濟的 側面에서 보더라도 南韓經濟는 福祉國家에의 接近에서 밝은 展望을 갖게 한다.

福祉國家는 于先 一定 水準以上의 物質的 富의 蓄積과 繼統的인 蓄積의 可能性을 前提로 할 때 비로서 그 實現이 達成된다고 하겠다. 그런 뜻에서 보면 韓國經濟는 오늘날까지 높은 水準의 成長을 이룩하였고 所得水準도 向上되고 있으며 앞으로 더욱 큰 成長의 潛在力을 갖고 있는 터이므로 福祉社會建設을 위한 物質的 基礎는 確立되고 있다고 보겠다.

이러한 經濟成長趨勢에 따라 社會保障制度도 近年에 와서 括目할 만한 進展을 보이고 있어 앞으로의 發展에 國民은 큰 期待를 걸고 있다.

韓國에 있어서의 社會保險制度의 導入過程을 보면 1963年의 產業災害補償保險을 비롯하여 그 後 一部地域(公務員, 軍人職等)에서 年金制度를 採択했고 最近에 와서는 國民醫療保險의 導入 實施등이 있으나 그 範圍와 水準에 있어서는 이제 겨우 始作의 段階에 있다고 보는 것이 옳을것 같다. 이것은 于先 經濟成長을 達成하고 다음에 社會開發을 追求한다는 政策的 基調의 結果라고 하겠다.

그러나 1970年代의 後半期에 접어들면서 부터 政府는 社會福祉에 대한 國民의 輿論에 呼應하여 그간 經濟成長을 基盤으로 社會開發에 눈을 돌리기 始作했다. 1979年度의 豫算案에서도 政府의 이러한 決心이 反映되고 있다고 하겠다. 來年度의 豫算案에서 社會開發을 爲한 支出은 前年度에 비해 41.1%를 增加했고 總豫算中에서 社會開發이 차지하는 比率도 1978年의 22.4%에서

1979年度는 24.2%로 增加하고 있는 것이다. 北韓과 對峙하고 있는 現狀下에서는 社會主義 體制보다 모든 面에서 優劣하다는 點을 實證으로 보여주기 위해서도 우리의 福祉政策은 더욱 幅 넓게 追求되어야 할 것이다.

高度의 産業化過程에서 各種 社會的 弊害가 發生하고 있음은 西歐社會의 發展過程에서도 體驗하여 온 바이다. 開發途上國家의 産業化에서도 例外일 수는 없고 그로 因해 惹起되는 問題는 더욱 크게 드러나는 境遇가 많다. 開發途上國家는 資本의 不足, 技術의 落後 등으로 보다 深刻한 問題가 發生하는 境遇도 있고 또 같은 問題에 대해서도 國民이 느끼는 問題意識이 다를 수도 있는 것이다.

가령 賃金 등 勞動條件이나 勞動環境에 關해서도 産業革命 當時의 西歐人이 느꼈던 問題意識은 같은 段階의 工業化 過程에서의 오늘을 사는 開發途上國家의 國民이 느끼는 問題意識과는 같을 수는 없는 것이다. 開發途上國으로서는 先進國의 初期工業化過程에서의 體驗에서 敎訓을 얻을 수는 있으나 그들의 體驗을 똑 같이 걸어 가야 할 必要는 없는 것이다. 例를 들면 西歐諸國의 初期工業化에서 低賃金이 國民의 抵抗없이 許容되었다고 하여 現在를 사는 開發途上國에서도 그 過程을 밟아야 할 理由는 없고 또 容認될 수도 없는 것이다.

이러한 視角에서 보면 오늘날 韓國經濟의 開發政策은 많은 問題點을 안고 있다. 高度成長 過程에서 發生하는 貧富의 隔差, 所得

의 不平等으로 인한 低所得의 疎外感, 低賃金과 劣惡한 勤勞條件으로 나타나게 되는 勞動者들의 生産意慾의 減退, 人命輕視의 思想, 黃金萬能의 風潮, 社会正義感의 欠如等 이러한 諸現象은 福祉國家建設의 沮害要因이 된다. 또 社会保險의 領域에서도 失業保險, 最低賃金制度 등의 未完備도 指摘되고 政治, 社会面에서도 議會民主主義制度 勞動組合運動 消費者의 自体保護運動등도 高度成長의 優先政策에서는 뒤로 밀려나고 있는데 이러한 點은 社会不安을 惹起시키는 要因이 되어 福祉國家로의 接近을 遲延시키게 된다.

그러나 1970年代의 後半期에 접어들면서 高度成長過程에서 發生하는 各種 問題에 대해 政府나 企業人이나 國民大衆들이 問題의 所在을 適切히 認識하고 그 改善策이 論議되고 實踐에 옮겨지고 있어 福祉韓國의 앞날에 밝은 展望을 約束하고 있는 것이다.

北韓의 境遇를 보면 南韓과는 많은 點에서 對照的이다. 우선 北韓의 政治體制는 그들의 新憲法 49條에 나타나 있는 바와 같이 集團主義의 原則下에서 金日成 唯一思想體系와 所謂 主体性的 論理를 骨格으로 하고 있다. 이 政治體制는 소聯이나 中共과 한 가지로 一黨專制의 集權體制를 모방한 것이나 北韓의 境遇에는 現執權者의 唯一思想을 보다 더 強要함으로써 獨裁國家의 支配像을 더욱 부각시키고 있다. 이것은 現代를 사는 全世界의 人民大衆이 念願하는 「自由와 民主」를 拒逆하는 政治體制임으로 現代의 福祉社會의 모델이 될 수는 없는 것이다.

北韓의 經濟體制는 生産手段의 社會化 또는 國有化와 國家 또는 社會의 集團管理를 原則으로 하고 있다. 이러한 體制下에서는 財產所有의 不均等은 理論上으로는 存在하지 않는다. 그러나 모든 經濟活動은 集團管理下에 놓여 있고 所得分配는 「按勞分配」의 段階를 벗어나지 못하는 것이므로 所得의 不均等에서 오는 財產所有의 差異는 避할 수 없게 되어 있다.

특히 北韓과 같이 職業選擇의 自由가 전혀 許容되지 않는 곳에서는 就業機會는 黨에 對한 忠誠에 달려 있으므로 疎外階層이 發生하여 所得의 隔差에서 오는 生活水準의 差異가 甚하게 發生하고 있는 것이 實相이다.

社會的 不均等과 一切의 階級的 對立을 一掃하고 平等한 福祉生活를 約束하는 것이 社會主義 社會形成의 歷史的 課題가 되었던 만큼 北韓에 있어서도 福祉와 社會保障에 대해서는 廣範하고 높은 理想을 憲法에 表明하고 있다. 現行 北韓의 新憲法中에 規定되고 있는 福祉 및 社會保障에 關한 重要한 條項만 추려보아도 다음과 같이 廣範圍하다. 즉

- ① 全般的 10年制 高中義務教育과 無料教育實施(41條),
- ② 大學 및 高等專門學校 學生에게 獎學金支給(42條),
- ③ 學齡前 兒童의 一年間 義務教育(43條), ④ 學齡前 兒童 育成을 爲한 託兒所, 幼稚園의 設置(43條), ⑤ 全般的 無償治

療制,豫防医学的 方針採択(48条), ⑥ 物質文化生活的 實質的 保障(50条), 安定된 職場과 勞動條件의 保障(56条), ⑧ 休息權으로서의 8時間 勞動制 ⑨ 有給休暇制, 國家費用에 依한 靜休養制를 文化施設에 依해 保障(57条), ⑩ 無料治療制, 無依託者에 對한 物質的 幫助制(58条), ⑪ 革命鬪士, 革命烈士家族, 愛國烈士家族, 人民軍隊의 後方家族, 榮譽軍人들에 對한 國家와 社會의 保護(61条), ⑫ 産前, 産後休暇의 保障(62条), ⑬ 母性 保護를 爲한 勞動時間의 短縮, 産院, 託兒所, 幼稚園의 擴張(62条) 등이 그것이다.

이것은 形式的인 羅列이다. 또 여기에 規定된 福祉條項이 滿足스러운 水準으로 實施되고 있다고 믿기는 어려우며 또 實際로 提供되지 않고 있는 事實을 우리는 잘 알고 있다. 그러나 北韓의 憲法속에 福祉 및 社會保障에 對해 以上과 같이 廣範圍하고 높은 水準의 條項을 規定하고 있다는 事實은 注目되어야 할 것이다.

北韓은 勿論 現在의 經濟的 條件으로서는 위에 羅列한 福祉의 諸規定을 實現시킬만큼 財源이 調達되지 못하고 있다.

最近까지 알려진 情報에 따르면 北韓은 거듭되는 經濟政策의 失敗로 國民의 基本 生活權마저 滿足시키지 못하다고 한다.

뿐만 아니라 北韓은 重工業建設과 軍需産業에 經濟的 諸力을 傾注하고 있는 限 福祉 및 社會保障을 위한 財源調達이 實現되기 어려운 것은 分明하다.

萬一 北韓이 社會主義的 經濟의 效率을 높이고져 資本主義諸國으

로 부터 現代工業技術을 移植하고 經濟管理面에서도 中央集權的 計劃經濟시스템의 硬直化를 打破하기 위하여 物質的 刺戟制를 基軸으로 하는 一連의 經濟改革을 斷行하는 西歐共產主義諸國의 先例를 따른다면 社會福祉의 財源調達이 可能하여질 것이며 그렇게 되는 경우 憲法에 規定된 福祉 및 社會保障에 關한 諸條項은 國民에게 期待를 줄 수 있는 比喩이라는 點을 指摘하지 않을 수 없다.

結 言

以上에서 統一韓國을 念頭に 두면서 서로 體制가 다른 南北韓에서 追求되고 있는 理想과 現實을 考察하였다. 위에서 考察한 것을 要約해 보면 다음과 같은 結論이 될것 같다.

南韓과 北韓은 他意에 依해 分断되고 다른 體制에서 지난 30餘年을 보내왔다. 南韓은 自由民主主義의 體制下에 있고 北韓은 社會主義體制를 固守하고 있다.

이 兩體制下的 政治 및 經濟體制를 보면 南韓에서는 議會民主主義를 基軸으로 하고 있고 北韓에서는 集團支配體制를 根幹으로 하며 그 必然的인 結果로서 南韓의 經濟는 資本主義의 基本原則인 自由經濟를 基軸으로 하면서 어떠한 큰 理想을 내세우고 이를 위하여 國家가 計劃을 세우고 그 計劃達成을 위하여 國家가 指導하고 監督하는 混合經濟體制를 取하고 있다. 反面에 北韓에서는 主要生産手段을 國有化 또는 社會化하고 一切의 經濟活動을 國家 또는 社會集團이 管理하는 共產主義 經濟體制를 取하고 있는 것이다.

이와 같이 南北韓은 政治 및 經濟에서 서로 다른 體制를 取하고 있어 水火相克의 對立을 이루고 있으나 이 兩體制가 追求하는 理想은 같아서 여기서 南北韓은 公分母를 얻을 수 있다고 하겠다.

이 公分母가 바로 「福祉社會」의 建設이라고 하겠다. 따라서 統一韓國의 國家像은 福祉國家像으로 歸結될 것으로 생각된다.

福祉社會의 建設方法에 있어서는 兩體制下的 南北韓은 서로 다르

다. 南韓에서는 福祉社會를 實現시키는데 前提가 되는 經濟成長을 이룩하여 그 基盤을 다져 놓고 實現이 可能한 것부터 採択實施하고 있으나 北韓에서는 羅列主義로 福祉社會의 諸條項을 憲法에 規定해 놓았으나 이를 實現시킬 수 있는 經濟開發을 이룩하지 못하여 憲法條項은 거의 死文化하고 있다.

福祉社會를 念頭に 두면서 統一韓國의 像을 構想한다면 어느 하나의 體制를 다른 地域의 住民에게 無條件 強要할 수는 없다. 福祉社會라는 視角에서 兩體制가 本來 갖고 있는 長短點을 挾하여 弁証法的 「合」의 概念으로서의 새 韓國像을 實現시키는 것이다. 즉 資本主義體制의 長點이 되는 「自由의 原理」와 「社會主義 社會의 平等」의 原理를 補完하여 統一韓國의 未來像을 定立하는 것이 바람직하다고 본다.

南韓의 經濟에서는 所得不均等이 가장 큰 弱點이 되고 있으므로 이를 爲해서는 社會保障制度를 強化하는 同時에 한걸음 더 나아가서 國民大衆의 經營參與 및 利潤參與를 期하도록 制度的 改革을 斷行해야 할 것이다.

한편 北韓의 共產主義經濟에서는 經濟의 自由活動의 欠如가 가장 큰 弱點이 되고 있으므로 西歐共產國家에 이미 試圖하고 있는 經濟的 自由의 原理를 導入하여 生産意慾과 技術의 革新을 期하는 것이 바람직 하다고 하겠다.

끝으로 武力統一은 許容될 수 없다는 것이다. 그러나 北韓의 執權者들의 武力南侵의 野慾이 存続하는 限 對話協商에 依한 統一

은 어려울 것이나 南北協商을 통한 對話의 努力은 繼續되어야 할 것이다.

그러나 主要한 것은 兩地域의 大衆과 大衆과의 和解이다. 民族의 同質意識이 간직되고 있는 限 統一의 展望은 밝다.

그러나 지난 30餘年間 民族의 同質 意慾은 漸次 稀薄하게 되고 말았다.

따라서 民衆과 民衆의 對話는 時急하다고 하겠다. 그런 뜻에서 兩地域의 指導者들은 民衆의 交流의 機會를 만들어 獨逸에서 보는 바와 같은 家族訪問, 學術 및 一般文化交流등 感情의 交換을 통하여 民族의 同質意識의 強化를 期해야 할 것이다.

二．福祉社會의 歷史的 展開過程

1. 資本主義의 成立과 福祉

(1) 近代的 貧困의 出現과 救貧法의 成立

오늘날에 와서는 福祉問題가 理論과 政策이 全般的으로 志向하는 中心概念으로 크로스·업되고 있지만 그러나 실상 福祉概念은 오늘날에 와서 비로소 登場한 새로운 概念은 아니다.

그것은 이미 資本主義의 成立과 더불어 登場하여 資本主義의 變모 과정에서 그 性格과 형태를 끊임없이 變化시켜온 역사적 概念이다. 말하자면 福祉概念은 資本主義의 成立과정에서 發生하여 資本主義의 變모과정에서 內容變化를 거듭하면서 現代資本主義의 狀況속에서 그 전면적인 開化를 보게 되어 「福祉國家」를 형성하게 한 사상형태인 셈이다.

資本主義의 成立期에 있어서의 農民分解가 大量의 浮浪貧民問題를 불러 일으킨 것은 周知하는 바와 같다. 즉 恩클로우즈운동 (Enclosure movement)을 통하여 여태까지 中世的 土地所有에 묶여있던 村落共同體의 住民의 大多數를 土地로부터 분리시켜 離農民을 이루었고 그밖에 헨리 7世에 의한 封建家臣 및 傭兵의 解體와 헨리 8世의 宗教改革에 의한 修道院의 해산등이 賃勞動者 豫備勢力을 증가시켰다.

이러한 離農民을 中心으로 한 賃勞動者 豫備勢力은 都市의 신흥 毛織物工業에 진출하여 低賃金勞動力을 공급하게 되지만 상당수는

浮浪貧民으로 남게 되었다. 이러한 浮浪貧民은 勞動할 수 있는 身體를 갖고 있으면서도 일할 자리를 찾지 못하고 있는 이른바 「有能貧民」(the able-bodied poor)으로써 그것은 종전의 病弱者 등의 「無能貧民」과 區別되는 새로운 性格의 貧民이며 그들은 犯罪의 온상이 되기도 하여 絶對王政의 기반을 威脅하는 것이었다.

이러한 浮浪貧民問題를 해결하기 위하여 絶對王政은 처음에는 浮浪乞食抑壓조치를 강화하였다. 1531년에는 勞動能力을 가진 者의 浮浪乞食을 혹독히 벌하도록 조치했고 1536년에는 浮浪乞食의 三犯者를 重罪犯人으로 公共의 敵으로 死刑에 처하도록 했다. 이것은 맑스가 지적한 것처럼 「피의 立法」(Blutgesetz)이라 할 가혹한 조치였다.

그러나 浮浪乞食의 原因이 엔클로우즈運動을 비롯한 個人으로서는 不可抗力의 社会經濟的 變化에 있는 이상 가혹한 抑壓도 效果를 期待할 수는 없었다. 絶對王政은 보다 積極的인 對策을 樹立하지 않을수 없었다. 결국 1572년에는 貧民對策策을 確保하기 위한 救貧稅制度가 도입되고 救貧制度의 골격이 이루어졌으며 그것이 엘리자베스治世期間에 集大成을 보게 되었는데 일종의 近代 福祉制度의 출발점이 되었던 소위 엘리자베스救貧法(Elizabethan poor Law)이 그것이다.

엘리자베스救貧法은 教區를 末端組織으로 해서 거기에 無給의 貧民監督官(Overseers of the poor)를 임명하고 이 貧民監督官이 教區委員의 協力을 받아 救貧稅를 徵收하고 救濟事務를 遂行하게

하였다. 이러한 貧民監督官은 治安判事 (Justice of the Peace) 의 지휘 감독을 받아 中央政府의 枢密院 (Privy Council) 에 歸屬시키는 中央集權的 組織體制를 갖고 있었다. 그리고 救貧의 対象은

① 有能貧民

② 無能貧民 (the impotent)

③ 兒童으로 나누어 有能貧民에게는 生産道具와 材料를 제공하여 就勞를 強制하고 無能貧民에게는 生活의 扶養을 도모하고 兒童들에게는 徒第奉公을 強制하였다.

이러한 救貧法은 叙上한 乞食取締法 (Vagrancy Act) 에서의 抑圧에서 救濟에로 전환한 형태로서 역사적으로 福祉制度의 출발을 이루었으며 當時의 慈善法 (Statute of Charitable Uses) 과 함께 絶對王政의 社会的 基盤의 동요를 방지했던 것이다.

그러나 이러한 救貧法制度下의 有能貧民의 就業은 新興工業勞動力을 確保하게 해주는 役割을 한 것으로 資本과 勞動의 결합관계 [勞使關係] 를 강화 내지 발전시켜주는 役割을 한 것이치 결코 勞·使의 權力關係 내지 分配關係의 改善을 의도한 것은 아니라는 점에 注意를 기울여야 할것같다.

(2) 市民革命과 救民法의 변모

퓨리탄革命이 일어나자 狀況은 달라져 갔다. 그러나 퓨리탄革命은 救貧法에 있어서의 中央集權的 體制는 파기하였지만 救貧法

그 자체를 파기한 것은 아니었다. 資本主義 成立期에 있어서 資本의 原始蓄積이 계속되는한 浮浪貧民問題는 存続되고 救貧法은 그 問題에 대한 대책으로 活用할 必要가 있었던 것이다.

유명한 經濟史家 R·H Tawney는 淸리탄革命後의 貧困에 대한 一般的 認識을 「貧乏의 新藥」이라고 부르고 있는데 그것은

첫째로 貧民問題를 自由로운 營利原則에 입각하여 處理하며.

둘째로 貧困을 個人의 性格과 怠慢에서 구하여 貧民을 同情的으로 볼 必要가 없으며

셋째로 下層階級은 怠慢한 자들이기 때문에 窮乏해야만 勞力을 한다고 생각하는 것이다.

말하자면 市民革命을 겪으면서 貧民問題를 부르조아의적으로 考慮하는 사고방식이다. 이것은 當時 貧民層이 市民革命을 겪으면서 自覺하고 高揚되었던 進歩的 思考方式과는 대조를 이루며 대립되고 있다.

貧民層을 淸리탄革命 과정에서 政治무대에 登場하여 都市의 下層市民을 代表하는 水平派 (Levellers)는 貧困者, 老人 및 障礙者 등을 國費로서 救濟하는 것을 強調하였는데 救濟는 政府의 一種의 義務이며 貧困者로서는 一種의 權利라고 把握하고 있었다.

또한 真正水平派 (True Levellers, "Diggers")는 貧農과 土地에서 쫓겨난 浮浪民을 代表해서 私有財産의 廢止와 個個人이 勤勞할 수 있는 一定한 土地의 保障制度를 實施할 것을 主張했다.

이러한 貧民層의 진보적인 要求와는 대립적인 입장에서 市民層에

의하여 救貧法이 수정 내지 補完되어 갔다.

1662년에는 居住地法 (Settlement and Removal Acts)이 제정되었는데 그것은 救貧法의 受惠자격을 규제한 것이었다. 즉 일정한 出生條件과 일정액 이상의 借地를 보유하고 있는 貧民만을 救濟對象으로 한정하여 그이외의 貧民을 추방함으로써 救貧稅의 教區負擔을 경감시켰던 것이다.

教區는 장래의 救貧稅負擔을 줄이기 위하여 노동자의 移住를 규제하기도 하였다. 이것은 地主와 農業資本家層의 低賃金勞動力 確保要求를 반영한 것이기도 하여 결국 都市市民層의 救貧稅 輕減요구와 일치함으로써 이루어진 것인데 溫夫妻는 이것을 「새로운 抑壓組織」이라고 규정하였다. 이러한 救貧法의 수정은 18世紀 후반에 일반의 비난을 견디지 못하고 결국 大幅 緩和되고 말았다.

한편 救貧法과 병행하여 일어난 慈善事業에 대해서도 注目할 必要가 있다. 資本主義成立期の 慈善事業은 말하자면, 일종의 民間내부의 自發的인 福祉事業이었다.

유명한 역사가 G·M Trevelyan은

「科學과 博愛는 “啓蒙時代의 精神”의 정수이다.」고 말한 바 있거니와 當時의 소위 博愛事業 (Philanthropy)이 宗教組織을 통하여 폭넓게 전개되었는데 흔히 역사가들이 18世紀를 「博愛의 世紀」라고 불렀던 것도 이러한 民間내부의 宗教적인 博愛事業의 팽배때문이었다고 하겠다.

2. 産業資本主義의 展開와 福祉問題

(1) 産業革命과 新救貧法の 成立

18世紀 후반기 이래 綿紡織工業과 鉄鋼産業을 중심으로 機械制大工業이 본격적으로 展開되어 이른바 産業革命期로 접어들게 되었다.

市民革命의 결과로 각자는 모두 一人一票를 갖는 平等한 人格이 되었으나 産業革命으로 勞動力은 人格으로부터 分離된 별개의 商品으로 資本家에 의하여 구입되어 전형적인 「勞・使關係」가 형성되어 갔다. 더구나 蒸氣力의 보급에 의한 機械制工業은 熟練職人을 失業시키고 兒童과 婦人의 노동을 일반적으로 수요함으로써 兒童과 婦人의 低賃金勞動은 成人男女의 賃金を 引下시키는 결과를 가져왔다. 資本家는 機械部門에 投入된 投下資本을 빨리 회수하기 위하여 勞動時間을 최대한으로 늘이는 방향으로 強行하였다.

결국 勞動者는 18時間以上の 長時間勞動과 生存水準을 오락가락하는 低賃金으로 혹독하게 착취되어갔고 新興都市의 불결한 환경에서 工場에 의하여 汚染된 空氣와 물에 시달리어 갔다.

그것은 노동자의 平均壽命이 현저하게 떨어지고 있는데서 단적으로 나타나고 있었다. 産業革命이 거의 일단락되고 있던 1840年の 리버풀에서는 上流階級の 平均壽命이 35세이었음에 반하여 營業者와 上層의 手工業者의 平均壽命은 22세이었으며 勞動者一般의 平均

寿命은 거의 15세 이었다고 한다.

이러한 労働者의 비참한 생활조건은 종래의 救貧法으로서는 어쩔 수 없는 것이었다. 종래 救貧法의 구호대상은 就業하지 못하고 있는 失業浮浪貧民이었으며 産業革命後의 問題는 失業貧民보다는 오히려 就業하고 있는 低賃金労働이었던 것이다.

우선 就業하고 있는 低賃金労働問題를 해결하는 첫시도로서 1975년에 소위 Speenhamland System을 일부 지역에서 실시하였다. 이 제도는 労働者가 받는 賃金額과 労働者의 家族數를 基準으로 하여 労働者 保護基準을 만들어 賃金の 不足分을 救貧稅로 보충한다는 방식이다. 이것은 低賃金에 대한 消極的인 해결방식이지 필요한 最低生活費概念을 전면에 내세우고 不足分을 救貧稅로 보충하는 형식으로 단초적이나마 最低賃金制에의 접근을 促進하는 것이었고, 또 사실 S.whitbread는 最低賃金制의 실시를 의회에 제안하기도 했다.

그러나 労働者의 생활은 더욱 비참해지고 抵抗은 더욱 강렬하여 1830年 겨울에는 暴動이 南部를 휩쓸게 되었다. 労働者측의 격렬한 鬪爭은 마침내 労働組合會議(TUC)의 創設에 이르게 되었다. TUC의 創設이 이루어진 1868년부터 세기말(1899年)까지를 흔히 TUC역사의 第1期라고 일컫는데 이시기는 TUC가 주체가 되어 労働組合運動이 法的으로나 社会的으로 公認을 받는것을 運動目標로한 시기이다. 동시에 이시기는 労働組合運動이 産業資本主義體制에의 順應이 진행되면서 労働組合運動內에, 2個의 커다란 労働運動의 조류

즉 和親主義的 潮流와 階級主義的 潮流가 명확하게 나타나고 있던 시기이기도 하다. 이 두개의 노동운동의 조류는 勞動組合主義의 確立과 그것에 대한 新組合主義(new unionism)에 대한 도전의 형태로 전개되어 그후 약 1 시기간에 걸친 英國勞動運動史를 점철시켜 왔던것은 周知하는 바와 같다. 이 무렵의 TUC는 아직 정치적으로는 自由黨과 제휴하고 있었다.

英國의 議會는 1832年이래 救貧法의 大改革을 強行하였다. 이것을 新救貧法이라고 하여 宗래의 엘리자베드 救貧法과 구별하고 있는데 그內容은 이러하다.

즉 新救貧法에서는 末端의 行政單位인 教區를 教區連合(Parish Union)에 再編하여 貧民保護委員會를 두고 中央에는 救貧法委員(Poor Law commissioners)을 두어 補佐委員의 佐力으로 行政을 指導・監督하게 하는 中央集權的 行政機構를 재 建하였다.

新救貧法에서는

첫째로 救濟水準의 全國的 統一
둘째로 勞役場制度를 두어 有能貧民의 救濟를 勞役場에 한정할 것
셋째로 劣等處遇의 正當化로써 모든 貧民救濟는 實質的으로나 外見으로나 最下位의 獨立勞動者의 노동조건 내지 生活조건 이하의 수준에 들것 등을 基本原則으로 삼았다.

이러한 新救貧法의 原則은 基本的으로 말사스의 經濟思想위에 서 있다고 할 수 있다. 다 아는바와 같이 말사스는 貧困의 原因을 生活資料生産을 上廻하는 人口의 增加에 있다고 함으로써 責任을

사회로부터 돌려 自然法則에 두고 있다. 따라서 救貧은 전체적으로 오히려 貧困을 증가시키는 결과를 가져온다고 하여 消極的인 救貧論을 펴게 된다.

말하자면 新救貧法은 말사스적 救貧法으로 勞働能力이 있는 貧民을 「飢餓의 채찍」으로 工場에 가게 하여 劣惡한 勞働條件을 감수하게 함으로써 資本家의 自由로운 착취를 보장해 주는 법이라고 보는 評價가 나오게 되었다. 貧民을 救濟해 주기위한 社會福祉法이 실상 貧民을 묶어 資本家의 利益을 증진하는데 더욱 기여하는 측면을 여기에서 보게 된다.

産業革命의 결과로 한편에서는 資本蓄積이 진행되고 다른 한편에서는 貧困蓄積이 진행되어 소위 古典的 兩極化가 심화·발전되고 있던 상황에서 古典派 經濟學은 新救貧法의 限界를 自由主義的 慈善事業으로 어느정도 克服하고자 했다. 賃金抑除理論을 펴던 말사스가 열렬한 慈善事業제창자였던 것은 그 좋은 예의 하나라고 하겠다. 19世紀는 18世紀에 이어 각종 慈善事業이 각 부문에 걸쳐 활발하게 전개되었던 「慈善의 世紀」였다.

(2) 工場法의 成立과 兒童福祉問題

1802年 로바트·힐에 의하여 「徒弟의 健康 및 道德에 관한 法律」이 成立되었다. 이것은 綿工場에 있어서 夜間勞動의 禁止 勞動時間을 12時間으로 제한하는 조치, 12時間勞動後의 복서와 종교

사회로부터 돌려 自然法則에 두고 있다. 따라서 救貧은 전체적으로 오히려 貧困을 증가시키는 결과를 가져온다고 하여 消極的인 救貧論을 펴게 된다.

말하자면 新救貧法은 말사스적 救貧法으로 勞働能力이 있는 貧民을 「飢餓의 채적」으로 工場에 가게하여 劣惡한 勞働條件을 감수하게 함으로써 資本家의 自由로운 착취를 보장해 주는 법이라고 보는 評價가 나오게 되었다. 貧民을 救濟해 주기 위한 社会福祉法이 실상 貧民을 묶어 資本家의 利益을 증진하는데 더욱 기여하는 측면을 여기에서 보게 된다.

産業革命의 결과로 한편에서는 資本蓄積이 진행되고 다른 한편에서는 貧困蓄積이 진행되어 소위 古典的 兩極化가 심화·발전되고 있던 상황에서 古典派 經濟學은 新救貧法의 限界를 自由主義的 慈善事業으로 어느정도 克服하고자 했다. 賃金抑除理論을 폄하하던 말사스가 열렬한 慈善事業제창자였던 것은 그 좋은 예의 하나라고 하겠다. 19世紀는 18世紀에 이어 각종 慈善事業이 각 부문에 걸쳐 활발하게 전개되었던 「慈善의 世紀」였다.

(2) 工場法の 成立과 兒童福祉問題

1802年 로바트·힐에 의하여 「徒第의 健康 및 道德에 관한 法律」이 成立되었다. 이것은 綿工場에 있어서 夜間勞動의 禁止 勞動時間을 12時間으로 제한하는 조치, 12時間勞動後의 독서와 종교

教育 寮舎에 있어서의 男女의 分離, 침대의 共用禁止, 作業場의 通風換氣시설의 設置, 建物の 청결등을 규정한 勞動福祉法이었다.

그러나 이법은 勞動福祉를 보장해야할 監督官을 無給으로 하고 數도 적어 결국 實効를 거둘수가 없었다.

한편 로버트 오웬 등은 人道上的 견지에서가 아니라 産業의 繼續的인 發展의 기초를 만든다는 견지에서 兒童保護法을 제안하였다. 兒童保護法은 1819年 成立을 보았지만 역시 監督官制度의 不備로 實効를 거둘수가 없었다. 1880年代에 들어서면 勞動者團結禁止法의 廢止後 勞動者들은 實効있는 工場法의 실현을 요구하여 소위 10時間運動을 展開하였다. 그 結果로 成立한 것이 1833年의 「工場의 兒童 年少者勞動을 규제하는 法」이었다. 이법에 의하여 纖維工業부문에서 9세미만 어린이의 노동금지, 11세까지는 1일 9시간 주 48時間(그後 13세까지로 확대하였음) 18세미만은 1일 12時間으로 週69時間 야간작업의 금지 1日 最低 2時間의 教育義務가 강제되었다.

특히 종래의 「徒弟의 健康 및 道德에 관한 法律」과 「兒童保護法」등이 監督官制度의 不備로 實効를 거두지 못하였음에 비추어 이 「工場의 兒童 年少者勞動을 규제하는 法」에서는 무엇보다도 工場監督官制度를 確立함으로써 實効를 거두고자 했다.

이러한 工場法體系는 1844年의 教育條件을 改善하는 法과 婦人에 대한 근로조건을 改善하는 法을 이어 1847年의 소위 10時間勞動法이 실현되고 1850年代의 일련의 보조입법을 거쳐 거의

完成되었다.

이러한 工場法體系의 確立으로 노동자의 社会的 地위는 점차 개선되는 경향을 보이기 시작하였다. 특히 工場法은 兒童에 대한 社会的 保護의 必要를 승인하는 제 1 보가 되었다. 初等教育을 兒童勞動의 조건으로 삼은 것은 初等보통 교육제도로 발전시키는 중요한 계기가 되었다.

1833년에는 6세 내지 12세에 이르는 어린이의 의무교육안이 의회에 제출되었으며 학교건립을 위한 2萬파운드의 補助金을 내는 法案이 통과되었다. 이것은 국가의 입장에서 의무교육의 必要性을 인식하는 萌芽가 되었으며 우여곡절을 겪은 끝에 1870년에 初等教育法이 成立되었다. 兒童教育福祉의 획기적인 전환이었다.

(3) 公衆衛生立法

産業革命은 新興工業都市를 낳았으나 産業都市내에 劣惡한 勞動者居住地域, 즉 슬럼을 擴大시켰다. 勞動者의 集團的 居住地域은 流行病의 소굴이 되었는데 그것은 무엇보다도 公衆衛生施設의 未備에 기인한 것이었다. 노동자들이 病弱하고 流行病으로 시달리는 것은 資本家의 立場으로 보아도 勞動力確保에 심각한 威脅이 되는 것이었으며 더구나 都市슬럼지구에 발생한 流行病은 上流住宅家에도 심각한 威脅을 주고 있었다.

그러므로 슬럼지구의 公衆衛生시설은 노동자의 福祉를 위해서도
절실한 것이거나와 資本家들을 위해서도 절실한 것이었다.
이러한 양측의 요구가 일치하여 1848년 公衆衛生法(Public
Health Act)이 成立되었다. 이 法으로 下水溝의 정비와 水洗便
所, 道路鋪裝, 公衆便所의 設置등 환경대책이 세워지기 시작하였다.
이 法은 短命으로 끝나고 말았지만 1875년에 다시 부활하여 본
격적인 발전을 보게 되었는데 실제 코레라, 지프스 등 유행병에
의한 死亡率의 감소에 커다란 기여를 하였다.

아울러 불결한 作業場 또한 전염병발생의 중요한상이 되었거나
와 그것은 앞서 본 일련의 工場法에 의하여 対応되었으며 이와
아울러 公衆衛生法이 対応되어 1883년에는 公衆衛生法體系의 일
환으로 疾病豫防法이 실시되었다.

노동자의 福祉事業으로서는 住宅問題가 또한 중요하였다. 그러나
19世紀의 노동자주택보급문제는 아직도 자선사업의 일환으로 시도
되었을 뿐이다. 그 가장 현저한 사례가 1844년에 결성을 본
「労働者層改善協會」인데 이 協會에서는 모델住宅의 공급을 사업
으로 삼았으며 1865년에는 住宅改善과 教化事業을 결합한 서비스
를 제공하여 훗날 住宅改善事業에 커다란 영향을 미쳤다.

그러나 노동자의 住宅改良事業은 제1차대전 이후야 본격적인
전개를 보게 되었다.

3. 獨占資本主義段階의 福祉問題

(1) 社会改良主義的 福祉政策의 實施

영국의 資本主義는 1873年 이래 약 20여년간에 걸쳐 「大不況」에 접어들게 된다. 大不況을 통하여 資本間의 격렬한 弱肉強食鬪爭을 거쳐 獨占資本을 형성하고 自由主義經濟는 獨占資本主義段階를 이루게 된다.

獨占資本은 安撫한 原料공급원으로서, 高價의 商品市場으로서 그리고 過剩資本의 投資대상지로서의 植民地獲得競爭에 열을 올리게 되어 帝國主義로 재편성되었던 것도 周知하는 바와 같다.

이러한 獨占資本主義段階에 이르러 英國經濟는 社会福祉史에 있어서도 새로운 단계에 접어들게 되었다.

새로운 福祉段階가 마련된 계기라고 할까 혹은 배경이라고 할 만한 요소로서 다음 몇가지 사실을 지적할 수 있다.

우선 첫째로 노동자들의 自覺과 意識이 고조되어 그들의 貧困과 불평 등이 그들 자신의 無能과 無知의 所産이 아니라 資本主義經濟의 構造的인 모순의 産物이며 따라서 貧困問題는 個人的인 責任이 아니라 社会的인 責任이라는 認識이 널리 퍼지기 시작하였다. 그리하여 노동운동지도자들은 「救濟」가 아니라 「正義」를 요구하였으며 「正義」를 실현하는 방법으로써 1880년대 이래에는 資本主義의 改革을, 따라서 社会主義 및 社会改良主

義의 운동이 活潑하게 일어나고 있었다. 1889年의 부두노동스트라이커는 社会改良主義의 要求를 정면으로 내건 「新」労働組合 (new unionism) 運動의 단서가 되었으며 非熟練노동자층을 組織化하는 계기가 되었다.

노동자계급은 점차 보수정당인 自由黨의 테두리에서 벗어나 1900년에는 「労働代表委員會」를 결성하였는데 그것이 労働黨의 전신이 된다. 모두가 労働運動의 政治化가 본격화되는 단계의 징후들이었다. 이때부터 TUC 史는 제 2기에 접어들게 된다.

이 제 2기는 정치적으로는 労働黨의 創設에 의하여 政治運動面이 強化되고 제 1차세계대전전의 労働不安期에 있어서 산디칼리즘에의 傾斜가 나타나면서 2차에 걸친 労働黨 政權의 成立, 1926년의 세네스트運動 失敗와 그후의 勞資協調路線의 강화등으로 점철되고 있는데, 그것은 무엇보다도 独占段階의 國家資本主義體制下에서 労働組合運動의 施行錯誤가 나타나고 있던 시기로 특징지워지고 있다.

이 무렵의 TUC는 労働運動内에서는 労働組合運動과 労働者政黨活動을 결합하면서 労働黨의 議會活動을 통하여 労働과 國家와의 關係를 밀접하게 強化시키고 있었으며 특히 그후 제 2차세계대전기간을 통하여 労働組合運動이 戰時國家體制에의 포섭과 조화가 이루어지게 하였다. 이것은 전후 福祉國家의 成立과도 깊은 關係를 갖고 있다.

둘째로 노동자계급의 叙上한 바와 같은 鬪爭을 資本의 所有層과 國家에서 무시할 수가 없는 상황이 계속되었다.

특히 1876 年의 選舉法改正에 이어 1884 年에는 農村의 노동자들에게도 選舉權이 있게되어 이들 새로운 有權者의 요구를 무시하고서는 政治的 支配를 계속할 수가 없었다. 支配階級이 支配를 계속 유지하기 위해서는 「改良」을 擴大하지 않을수 없었으며 고전적 자유주의의 온상이었던 「自由黨」에서조차도 「新」自由主義의 이름으로 社會改良을 推進하려고 하였다.

그것은 노동자를 위한 積極的인 改革이 아니라 그들의 支配를 유지하기 위해서 필요한 최소한의 「讓步」이었다고 하는것이 正當할런지 모른다. 더구나 그 「讓步」는 南阿戰爭時 兵役志願者의 40% 정도가 貧困으로 因하여 身體的으로 이상이 있는 상태여서 帝國主義戰爭을 위한 健民健兵이라는 견지에서도 일정한 勞動福祉는 불가피한 것이었다.

더구나 獲得한 植民地를 安撫한 原料 및 食糧의 공급지로서 그리고 商品市場 및 資本投資對象地로 개발함에 있어서 노동자들의 協力이 절대로 필요하였다.

이러한 상황에서 資本側의 「讓步」가 勞動側의 「福祉」로 이어지는 계기가 마련될 수 있었다. 실상 資本側의 讓步는 植民地에서 充分히 補填될 수가 있었고 植民地에서 공급되는 安撫의 食料品이 勞動者의 福祉를 증진시켜 주었던 것이다. 이것은 또한 帝國主義의 勞動과 植民地의 勞動間의 矛盾의 시작이기도 하였다.

이러한 背景 내지 契機에서 20 세기에 들어서면서부터 福祉政策은 본격적인 단계로 접어들게 되었다.

1906 年의 선거후에는 自由党에 의해서 일련의 社会改良立法이 이루어 졌다. 1906 年의 学童無料給食制度, 1907 年의 学童健康診断制度, 1908 年의 無拠出老齡年金制度和 兒童法, 1909 年의 最低賃金制 실시 같은해의 職業紹介所制度和 住宅都市計劃法の 실시, 1911 年의 疾病保險 및 失業保險을 重要내용으로 하는 國家保險法の 실시등이 바로 그것이다.

이러한 일련의 社会改良立法은 就業労働者の 賃金問題에서부터 保險問題, 救貧問題 및 兒童保護問題에까지 広範한 分野에까지 걸친 問題였다.

또한 救貧法도 1905 年에 임명된 「救貧法 및 失業에 관한 王命委員会」에 의하여 앞서 살펴본 바가 있는 1834 年의 소위 「劣等処遇의 原則」을 부정하고 이어 救貧法の 号称도 「公的扶助」(Public Assistance)로 바꿀것을 주장하기도 했다.

제1차세계대전이 발발하자 軍需産業이 붐을 이루고 軍需품을 타고 失業은 급격히 줄어들었다. 더구나 많은 젊은이가 兵力으로 동원됨에 따라 勞動力不足現象이 나타나기도 했다.

말하자면 失業과 貧困問題가 資本主義의 구조적 産物이라는 사실이 증명된 셈이다.

계속되는 好況으로 失業은 거의 일소되고 受救貧民의 수도 급격히 떨어지게 되자 1918 年 救貧法에서 受救失格柒項을 廢止하게 되어 모든 貧民은 受救惠拂을 받을 수 있게 되었다.

1919 年에는 保健省을 설치해서 救貧法行政을 그 소관사항으로

삼았으며 地方自治團體에서는 救貧法行政을 가장 중심적인 소관사항으로 삼았다.

(2) 社會保障政策의 展開

제 1 차대전 이후 점차 軍需품이 사라지면서 심각한 不況과 失業이 대대적으로 일어났다. 失業은 계속 10% 이상을 상회하였으며 특히 1932년에는 22.3%를 기록하였다. 失業이 노동자를 심각하게 威脅하게 되자 노동자들은 失業反對運動을 展開하면서 戰前의 계리라의 노동운동방식을 지양하고 總力戰的인 노동운동방식을 採択하였다. 이제 失業에 대한 社會保障問題가 전면에 登場하였다. 政府는 體制維持를 위해서도 「讓步」를 擴大하지 않을 수 없었다.

이미 政府는 1920년에 國家保險을 健康保險과 失業保險으로 分離하고 失業保險을 사실상 모든 노동자에 擴大 適用한 바 있거니와 1921년에는 失業保險의 受給期間을 연장하는 소위 「無契約給付」를 실시하였다. 이어 失業問題의 長期化에 대처하여 家族의 扶養給付制를 도입하였다.

이러한 失業保險에 있어서의 家族扶養給付制는 保險原則을 넘어서 生活保障原則에 접근한 制度로서 社會福祉史에 있어서 획기적인 조치로 評價되고 있다. 이러한 家族扶養給付制를 1924년의 勞動黨第 1次 內閣에서는 「擴大給付」라고 불렀으며 保守自由黨에

서도 이제도를 廢止하려고 하는 시도는 하지 않고 1927년에 이를 「過度的 給付」라고 이름을 고쳐 불렀다.

第2次 労働党内閣은 1929년에 시작된 세계 대공황으로부터 파운드를 보호하기 위하여 失業期間中の 家族의 扶養給付에 「收入認定」(Means Test) 제를 도입해서 過渡的 支払을 실시함으로써 失業者들을 희생시켰다. 이것이 原因이 되어 労働党内閣이 崩壞하고 1934年保守党内閣은 失業대책의 「合理化」방안으로서 「失業法」을 제정했다. 이法案으로 労働党内閣이 실시했던 「收入認定」은 그대로 두되 失業者들을 国費로 구제하는 소위 「失業扶助制度」를 創設하고 그대신 失業保險 자체에는 保險原則을 회복시켰다. 말하자면 失業保險에서 生活保障原則을 떨어버리고 保險原則을 살림으로써 「合理化」를 시도하는 한편 그러한 合理化로 인하여 後退되는 生活保障問題는 国費에서 해결하는 「失業扶助制度」를 도입함으로써 失業問題에 대한 社会保障의 한原型이 마련되었던 것이다. 勿論 社会保障이라는 用語의 事例는 1935年 미국의 뉴딜政策의 일환으로 「社会保障法」이 제정됨으로써 비로소 시작되었다는 사실은 周知하는 바와 같다.

失業扶助制가 運用되면서도 한편으로 救貧法은 여전히 실시되고 있었다. 그러나 失業者의 겨증으로 救貧法行政을 担当하고 있던 敎区連合은 재정파탄에 떨어져 効率的인 기능을 수행할 수 없었다. 더구나 労働者勢力의 發言權의 증진으로 労働者代表가 敎区連合의 救貧法行政機關인 貧民保護委員會에 진출하여 救貧法을 失業

者의 生活保障의 制度로 運用하려고 하였다. 이제 전통적 救貧法은 재정 파탄과 노동자의 壓力으로 더이상 지탱할 수가 없었다. 그리하여 1934년에 救貧法의 核心的 구제대상이었던 有能貧民을 救貧法의 대상에서 제외함으로써 결정적인 변질을 보게 되었다. 그러나 이렇게 변질된 救貧法도 1947年 「國家扶助法」이 제정됨으로써 廢止되고 말았는데 그러나 이 「國家扶助法」은 失業法에 있어서의 失業扶助制度의 계승 발전이었다는 점에서 救貧法은 이미 이전에 產業資本主義下에서는 기능을 다하고 独占資本主義下에서는 社會保障制度가 福祉制度의 실질적인 내용으로 등장하였다는 것을 엿볼수가 있다.

1941年에 영국정부는 各省聯合調查委員會에 社會保障計劃의 立案을 委觸하였다. 그래서 나온것이 1942年의 「베바리쉬報告」(베바리쉬는 各省聯合調查委員會의 委員長의 이름)였다.

이報告는 當時 영국사회에 커다란 영향을 끼쳤는데 그 內容인 즉 社會保障을 狹義로 所得保障이라고 정의하고 所得保障을 실현하기 위하여서는 社會保險을 체계화하되 社會保險으로 해결하지 못하는 부문은 公的扶助로서 보충해야 한다고 체계적인 설명을 가하고 있다.

특히 이報告書에는 広範한 社會保障이 해결해야 할 대상으로서 「五巨大患」을 들고 있는데 「窮乏」, 「疾病」, 「無知」, 「不潔」 및 「無爲」가 바로 그것이었다. 「窮乏」을 제거하기 위해서는 所得保障을, 疾病을 제거하기 위해서는 醫療保障을, 無知를 제거하

기 위해서는 住宅保障과 都市環境改善을 그리고 無爲를 제거하기
위해서는 完全雇傭対策을 요구하였다. 말할것도 없이 이러한 각
부문의 巨大惡을 해결하기 위해서는 巨額의 保險金과 扶助基金이
必要하였다. 문제는 결코 간단하지 않았다. 우선 保險料의 증액이
輸出市場에서 英國의 競爭力을 弱화시키지 않을까 혹은 生活保障
이 이루어질때 사람들은 열심히 일하려고 하는 勤勞意慾이 弱化
되지 않을까? 國際競爭力이 弱化되고 勤勞意慾이 떨어져 결국
경제성장이 둔화될지라도 社會保障을 계속적으로 뒷바침할수 있는
비용을 감당할수 있겠는가 이런문제가 우선 튀어 나왔다.

말하자면 수출증가와 社會福祉增加의 矛盾關係, 勤勞意慾增加와 社
會福祉增加와의 矛盾關係등의 디렘마에 이르르게 된 것이다.

오늘날 先進開發途上國이 부딪치고 있는 問題의 역사적 先例였다.

당시 「베바리쉬報告」의 제안에 대하여 英國經營者聯盟은 그것
이 불가능하고 현명치 못하다는 견해를 政府에 표명하면서 이를
정면에서 반대하고 나섰다. 또한 勞動組合측에서도 베바리쉬報告書
가 보다 진보적인 새로운 제안임을 인정하면서도 그것이 불철저
하고 妥協的인 것이라고 하여 비판적이었다.

왜냐하면 社會保障의 비용을 資本측의 利潤에서 부담하는 「垂
直的」인 所得再分配가 아니라 勞動측의 賃金에서 부담하는 「水
平的」재분배이기 때문이다.

결국 独占資本主義의 「福祉」는 資本측의 「讓步」의 擴大로
이루어졌으며 그 讓步는 실질적으로 大衆課稅의 恆久化와 所得逆

進的인 保險料의 「高負擔」으로 카바되었던 것이다.

베바리쉬報告에 대한 贊反論爭이 치열하게 전개되는 가운데 政府는 「五巨大惡」을 제거하는 社會保障法의 실시를 推進하고 있었다. 1943년의 都市計劃省의 설치 1944년의 國家保健計劃의 策定, 教育法 개정 身體障礙者 雇傭立法 完全雇傭政策의 약속 등이 그것이었다. 資本主義를 유지 발전시키고 있는 独占資本의 최대의 「讓步」가 勞動側의 壓力에 의하여 이루어졌던 셈이다.

4. 現代資本主義와 福祉國家

(1) 福祉國家의 成立

제 2 차 세계 대전이 끝난 1945 년부터 현재에 이르기까지의 소위 現代資本主義下에서는 福祉社會의 建設은 資本과 勞動의 力學關係에 의한 「混合經濟體制」型으로 展開되고 있었다.

TUC의 역사의 제 3 시기인 이시기는 다시 1945 年에서 1967 年에 이르는 시기와 1968 年에서 現在에 이르는 두개의 시기로 細分할 수 있는데 前者의 시기는 勞動組合運動이 「福祉國家」體制에의 順應過程에 있어서 상대적으로 안정되고 있던 시기이며 後者の 시기는 그 順應過程에의 逆反應이 현저하게 일어나고 있었던 시기로서, 말하자면 前期의 福祉國家體制型 勞動組合運動이라고 하는 new model에 대한 new unionism의 도전이 대두된 시기이다.

福祉國家型 勞動組合運動이라고 하는 소위 new model은 1945 年 새로 執權한 勞動黨에 의하여 進行되었다. 執權 勞動黨은 執權直後부터 역사적인 社會保障政策을 促進하고 있었는데 그것은 다음 6 個의 社會保障法으로 대표할 수 있는 것이었다.

즉 1945 年의 「家族手当法」, 1946 年의 「國家保險法」 같은 해의 「國家產災害保險法」 및 「國家保健서비스法」 1947 年의 「國家扶助法」 그리고 1948 年의 「兒童法」을 가리킨다.

이러한 4年餘에 걸친 6個의 거대한 社会福祉法の 실시로 흔히 이야기하는 「요람에서 무덤까지」의 전면적인 社会保障이 이루어지게 되었다. 이것은 전후 混合經濟型 「福祉国家」의 역사적 탄생을 의미하는 것으로서 現代資本主義의 역사적 변모를 초래하게 한 획기적인 조치로 評價되고 있다.

이러한 「福祉国家」에서는 英国國民이라면 男女老少 有能 無能을 莫論하고 「요람에서 무덤까지」 國民最低生計水準을 누릴 수 있게 되었는데 그것은 종래 「救貧法」단계의 經濟哲學과는 달리 政府의 施惠的 救濟로서가 아니라 國民의 당연한 「權利」로서 요구되는 것이었으며 現代国家는 그러한 權利를 보장해야 할 「義務」를 짊어지고 있었다.

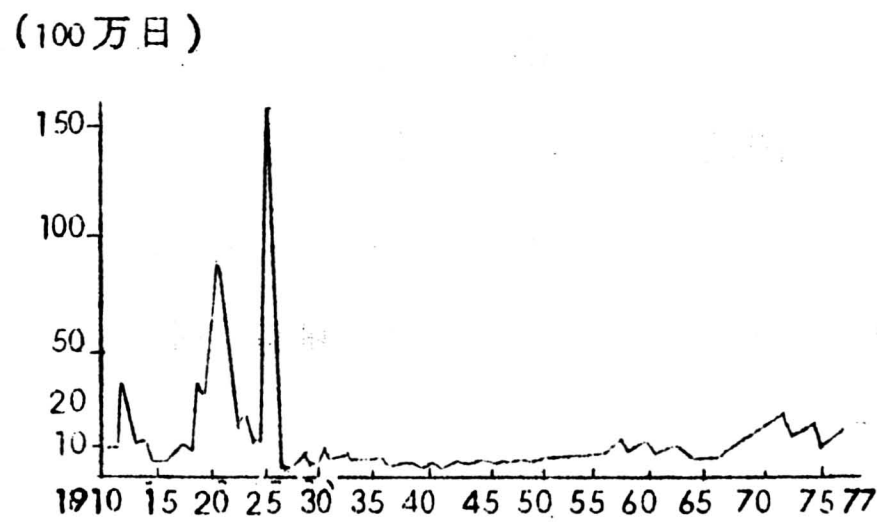
그리고 그러한 權利·義務는 貧困이 個人的 無能에서 나오는 個人的 責任의 問題가 아니라 資本主義經濟의 構造的 기능에서 超個人的으로 發生하는 문제라는 認識에서 출발하는 것이었으며 그러한 인식은 配分正義의 구현에 대한 예리한 意識과 연결되고 있었던 것이다.

福祉国家는 이러한 經濟哲學에 의하여 뒷바침되고 있었던 것이다.

労働党에 의한 混合經濟型 福祉国家에서는 「요람에서 무덤까지」의 전반적인 社会保障조치로 労働층의 福祉가 상대적으로 증가하고 労働組合의 體制順応으로 労働爭議는 현저히 줄어들고 있었다. 그것은 爭議에 의한 労働損失日數추계를 통해서도 確認할 수가

있다. 다음에 소개하는 도표를 보면 1945年이후에는 그 利權과 는 달리 戰時經濟體制를 벗어난 시기임에도 불구하고 爭議에 의한 勞動損失日數가 낮은 水準에서 安定되고 있으며 戰後 第2期 가 되는 1968年以後 前述한 바와 같은 new unionism의 대 두과정에서부터 다시 急增하는 추세를 나타내고 있다.

도표 : 勞動爭議에 의한 勞動損失日數
(100萬日)



(出典) B.R.Mitchell and P.Deane, Abstract of British Historical Statistics, 1962, p.71. Central Statistical Office, Monthly Digest of Statistics.

(2) 福祉國家의 변모와 問題點

現代의 「福祉國家」에 있어서 福祉와 經濟의 關係는 반드시 상호 조화적인 것만은 아니어서 많은 문제점이 노출되어왔고 그러한 問題點과 씨름을 하는 동안에 現代 福祉國家는 많은 변모를 겪게 되었다.

韓國의 6·25 事變에 英國이 直接·間接으로 參與하게 됨에 따라 軍備의 強化가 進行되었고 軍備強化에 따른 財源고갈 및 財政破綻으로 社會保障의 後退가 불가피하였다. 그例로 英國의 에트리 政權은 保健서비스費用에 한도를 설정하고 1951年 齒科 및 眼科의 일부 부담제를 도입해서 社會保障의 無料原則을 後退시키게 되었다. 여기에 대해서 左派의 비판保健相이 항의를 제출하고 「대포나 빠다냐」하는 名言을 남기었다.

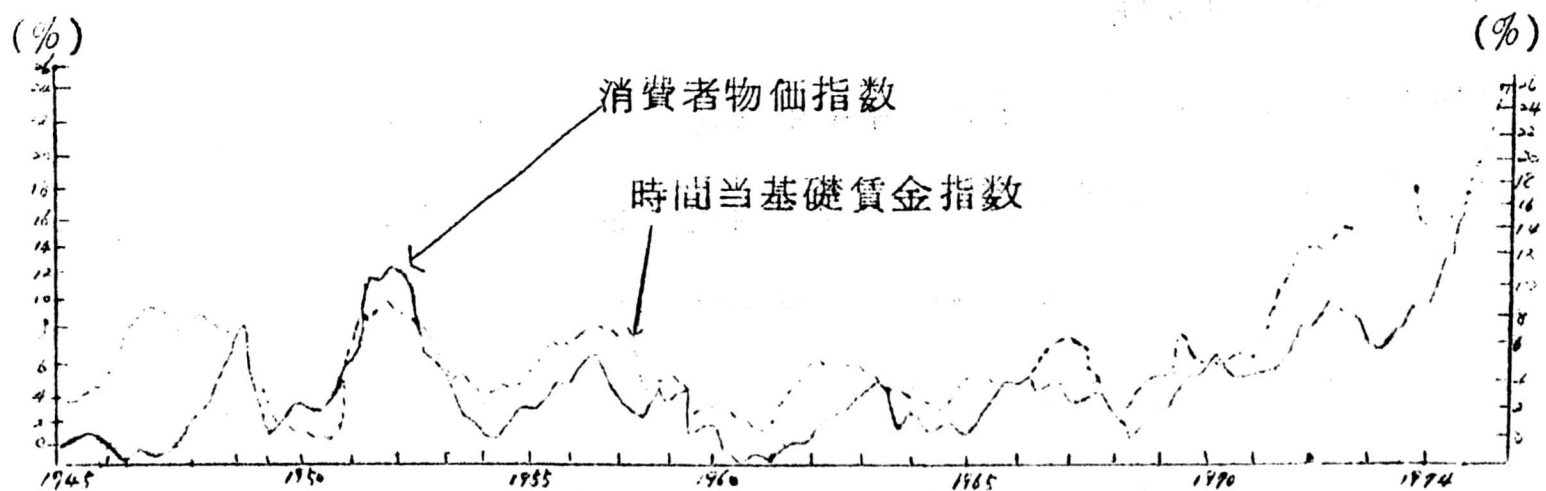
「대포와 빠다」중에서 국민들이 빠다를 택하게 됨에 따라 勞動党内閣은 崩壞하고 保守党内閣이 들어섰지만 수차에 걸친 無料原則의 後退로 社會保障은 점차 弱화되고 노동자생활은 그만큼 타격을 받게 되었다.

6·25 事變이 박차를 가한 국제인프리는 영국경제의 경우에도 더욱 克甚하여 國家保險制度의 실질적인 後退를 초래하였는데 年金의 境遇에는 더욱 심각하였다. 더구나 福祉증가가 經濟成長의 後退를 가져와 결과적으로 失業率이 높아짐에 따라 勞動者는 인프리와 失業의 양면에서 고통을 당해야 했고 失業의 증가에

따라 다음표가 제시해주는 바와같이 임금스트라이커가 증가하였다. 따라서 福祉政策은 그 양면에서부터 勞動者를 保護해야하는 惡순 환형상까지 보이고 있었다. 이런 상황하에서 「요람에서 무덤까지」의 전면적인 福祉制度는 後退되고 결국 「選別性」論으로 변질이 강요되었다. 「選別性論」이란 全般的인 社会保障 특히 保險金이나 年金등이 인프레로 실질적인 인하가 되었을 때 증액된 생활비와의 깊은 國家扶助를 메꾸어 주는데 전반적으로 골고루 다 나누어 주게되면 경비부족으로 전반적으로 골고루 다 부족하게 되니 차라리 몇몇 社会保障부분만을 선별하여 선별된 부문에만 충분한 社会保障을 해주는 방식이다.

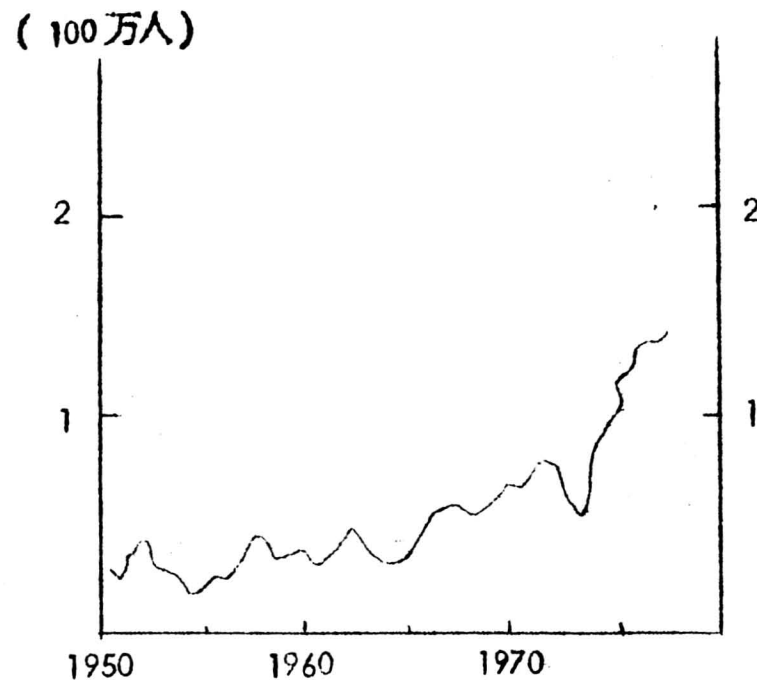
여기에서 「요람에서 무덤까지」의 社会保障時代에서 「選別化」의 시대로 전환하게 되는 경향을 엿볼 수 있다.

(도표) 消費者物価 및 時間当 基礎賃金の 对比表



(出典) The Economist, 1975. 3.29 p.29

第 1 圖 失業者數

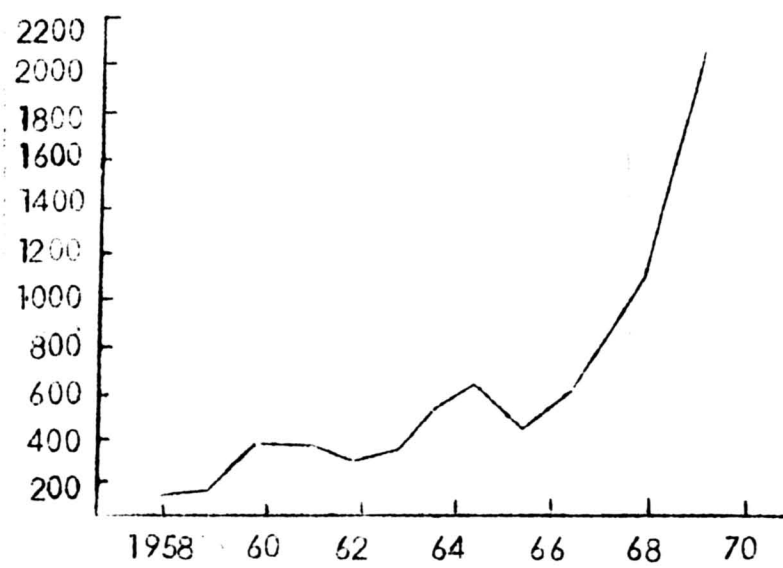


(出典) Central Statistical Office,
Annual Abstract of Statistics

1959年 保守党内閣은 「国家退職金 및 社会保障法」을 제정하였다. 이 点에서는 所得에 따라서 거출하고 거출액에 따라서 給付한다고 하는 「所得比例方式」을 따랐다.

이 방식은 福祉부담감의 증가로부터 國民의 부담감을 완화시켜주는 조치로서 採択된 것이지만 같은 所得層의 life-cycle에 따른 福祉는 保障시켜줄지 모르나 다른 所得階層 특히 低賃金層의 福祉는 相對的으로 뒤떨어지는 「福祉의 不平等」問題를 제기하였다.

賃金스트라이커件数(鉦山 및 採石業은 除外)



(出典) Jackson, D, H.A. Turner and F. Wilkinson
 Do Trade Unions Cause Inflation ?
 Cambridge University Press. 1972

1966 年에는 短期給付에서도 이러한 所得比例方式이 도입되어 베바리쉬의 均一거출에 의한 均一給付의 원칙은 사실상 종언을 고하고 말았다.

福祉國家의 또하나의 문제점으로서 최근에 중시하고 있는것은 「貧困의 再發見」이다.

1965년에 발표된 에이벨 스미스와 다운센드의 調査 「貧困層과 極貧層」에서는 社會保障의 실시로 貧困이 없어졌다고 선전하고 있지만 실상 새로운 貧困이 발생하고 그것은 증가하고 있다는 사실을 보여주고 있다. 「貧困의 再發見」이 폭로한 것은 老人의 貧困과 多子女家族의 貧困이지만 최근에 와서 貧困층에는 福祉政策에 의하여 줄어드는 境遇도 있지만 오히려 증가하는 境遇도 있다는 지적이 나오고 있다.

福祉政策에 의하여 감소되는 경향을 보이는 貧困은 失業과 低所得에서 생기는 古典的 貧困이며 이것은 完全雇傭과 保險 및 公的扶助에 의하여 구제될 수 있고 따라서 福祉政策의 구제대상이 되어있다.

福祉政策에 의해서 오히려 증가하는 경향을 보이는 소위 「現代的 貧困」은 公害와 都市問題로 인하여 발생하는 貧困이다. 現代資本主義에서 高所得層일수록 公害와 都市問題로부터 피해를 보는 정도가 줄어들고 있으며 그러한 피해로부터 벗어나려는 所得層의 努力이 오히려 公害와 都市問題를 더욱 加重시키고 그 피해는 低所得層 勞動者層이 본다는 견해이다.

가령 勞動福祉의 증가로 勤勞時間이 줄어들어 8時間에서 7時間이 될지라도 現代産業都市의 팽창으로 통근시간이 30分에서 1時間 다시 1時間에서 2時間으로 증가되어 노동자의 「餘暇」는 그만큼 줄어들게 되고 滿員버스나 滿員전차속의 1時間의 시달림은 事務室勞動의 2~3時間의 勞動에 해당될 수 있지만 賃금이

그것을 보상해 주지 않는다. 그러나 高所得層은 「마이카」(My Car)로 통행하기 때문에 이러한 都市問題의 피해를 보지 않고 오히려 都市問題를 더욱 惡化시키는 것이다. 公害의 경우도 그와 마찬가지로 평가할 수 있다.

이러한 「現代的 貧困」은 종래의 福祉政策에 의하여 해결되지 않고 오히려 상대적인 증가경향을 보이고 있다는 것이며 이것은 完全雇傭政策으로도 所得分離政策으로도 해결하기 어려운 問題이다. 이러한 問題는 社會主義先進國에도 登場하고 있어서 現代資本主義는 社會主義의 境遇와 함께 새로운 福祉政策의 과제를 안고 있는 셈이다.

三. 南北韓의 福祉制度의
理念과 그 實態比較

目 次

1. 序 言	71
2. 兩体制에 있어서 福祉國家의 意味	73
3. 南北韓 社會福祉政策, 制度의 比較	85
(1) 韓國의 社會福祉政策, 制度	85
1) 社會福祉에 關連된 憲法上의 諸條項	85
2) 韓國의 所得水準 및 所得分配	87
3) 韓國의 社會保險制度	93
4) 韓國의 公的扶助事業體制	106
5) 援護事業, 社會福祉, 기타	112
6) 保健, 醫療	113
(2) 北韓의 社會福祉政策, 制度	129
1) 社會福祉에 關連된 憲法上의 諸條項	129
2) 一般經濟事情, 貨金과 所得分配, 기타	131
3) 社會保障制度	138
4) 敎育制度	139
5) 保健, 醫療	146
4. 南北韓의 福祉共同體 실현의 展望과 課題	146

1 . 序 言

国土가 南北으로 分断되어 서로 다른 政治經濟体制를 가지고 지나온 기간도 벌써 33年이 넘었다. 이러한 기간동안에 韓國은 韓國대로, 그리고 北韓地域은 그들대로 서로 크게 다른 体制아래서 福祉政策이나 制度의 面에서 서로 많은 相異點을 가지고 發展해 왔다고 해야할 것이다.

그러면 과연 南北韓의 福祉政策이나 制度는 서로 어떠한 理念아래서 具體적으로 어떠한 制度로 進展되어 오고 있는가? 그리고 그것들의 類似點과 差異點은 무엇인가? 또한 만약에 앞으로의 統一韓國을 생각할 때 福祉政策이나 制度面에서 統一문제에 가지는 意義는 무엇인가? 이러한 문제들을 고려해 보는 것이 本稿의 目的이다.

따라서 以下에서는 우선 2에서 先進産業社會에서 크게 發展하고 있는 福祉國家(welfare state)의 思想과 그 內容을 兩体制에서 그것이 의미하는 바를 区分하고 比較해보는 立場에서 살펴 보고자 한다.

그리고 3에서는 南北韓의 社會福祉政策, 制度를 比較하되 各各의 憲法에 規定된 社會福祉관계의 條文에서 부터 所得水準이나 所得分配, 社會保險과 公的扶助, 保健, 醫療등등에 관하여 그 具體적인 政策, 制度와 實質적인 福祉水準등에 관하여 고찰코자 한다.

끝으로 4에서는 3에서 南北韓의 社会福祉制度를 각각 고찰한 것을 중요한 것에 관하여 간단히 比較하고자 한다. 그리고 資本制社会의 하나의 發展形態인 福祉國家라는 方向을 통하여 統一문제에 接近한다는 것이 무엇을 의미하며 그렇게 하기 위해서는 韓國의 앞으로의 政策方向이 진정한 福祉國家를 달성하기 위하여 어떻게 되어야 할 것인가 등에 관하여 간단히 言及하고자 한다. 그렇게 함으로써 所得分配의 平等化努力이나 社会保障制度의 發展같은 것이 統一문제에서 지니는 제대로의 位置를 提示해 보고자 한다.

2. 兩體制에 있어서 福祉國家의 意味

資本主義社會에서나 社會主義社會에서나 社會保障制度 등과 같은 福祉政策은 그 外形上의 類似性은 상당히 크다. 勞働能力이 있는 근로자에 대하여 그들의 生活을 보호하기 위하여 醫療, 產災, 失業, 年金 등의 分野에서 社會保險制度가 확립되고 노동능력이 없는 국민에 대하여는 公的扶助를 통하여 그들의 最低限의 生活을 保護한다.

그러나 이와 같은 外形上의 類似性에도 불구하고 社會保障制度 등의 理念은 兩體制間에 커다란 質的인 차이가 있다고 해야 할 것이다. 社會保障制度까지를 포함하는 더 넓은 社會福祉政策과 制度를 가지고 兩體制間의 理念上의 差異를 檢討하여 보자.

그와 같은 廣義의 개념에 적합한 것으로서 福祉國家라는 개념을 들 수 있다. 그러면 이 福祉國家라는 개념이 兩體制에서 갖는 의미는 무엇인가?

우선 밝혀두어야 할 것은 福祉國家라는 理念은 資本主義的인 개념이지 전형적인 마르크스주의의 그것은 아니라는 것이다. 이 福祉國家에 대하여는 서로 다른 그 淵源을 주장하는 경우가 많다. 그런데 그가운데의 하나로 인정될 수 있는 것은 그것이 民主社會主義에서 發展的인 形態로 생각하고 있는 하나의 理念이라는 것이다. 만약 그렇다고 할 때 이 民主社會主義는 프롤레타리아革命과 같은

것을 否定 하고 民主主義的인 議會政治의 發展을 통하여 社會主義
으로 移行할 것을 目標로 하므로 전혀 마르크스주의的이지 못하
다. 이들의 사상은 國家라는 機關이 민주주의적인 의회정치에 발전
과 함께 質的 變化를 하여 지금까지 근로자에 대한 支配, 搾取
만 하던 것에서 오히려 근로자를 보호하고 그 福祉를 向上시키
는 기관으로 점차 變化할 것으로 기대한다. 다른 한편에서는 產
業의 國有化가 점차 進行되어 勞·資間의 階級對立이 점차 解消되
고 社會主義으로 移行한다는 것이다.

그러므로 이들 民主社會主義者들의 입장에 따르면 福祉國家란
資本主義가 社會主義社會으로 이행하는 하나의 過渡期的 存在로
되는 셈이다.

그러나 福祉國家란 理念은 이러한 民主社會主義者들의 상당히
나이브한 생각과는 거리가 먼, 어쩌면 철저하게 資本主義的인 것
이라고 할 수 있다.

우선 福祉國家가 되기 위하여는 그 必要條件으로서 상당한 정
도의 生産力의 發展에 뒷받침된 物質的인 餘裕와 豊富함이 前提
되어야 한다. 그리고 勞動組合등의 상당정도의 발달과 그의 努力에
힘입어 各種의 社會保障制度가 갖추어질 것이 要求된다. 그렇지만
兩體制間에 가장 根本的인 차이라고 할 수 있는 몇가지 社會制
度는 여전히 資本主義的인 것으로 남는다. 예를 들면 社會主義社會
에서는 私的 所有가 否定되고 生産手段을 社會全體가 共有하게 되
며 資本家階級이 解消되어야 한다.

그런데 통상의 의미에 있어서의 福祉國家란 資本家の 負擔에 의하여 근로자의 生活條件을 維持, 向上시키는 것이며 資本家 對 근로자間的 生活條件의 差異를 縮小시키는 것에 지나지 않는다.

앞에서 兩體制間에 社會福祉制度에 있어서의 類似性을 지적하였거니와 그것이 類似性에 그치는 이유는 이와 같이 福祉國家가 資本主義의 發展의 한 形態로서 資本主義의 範圍內에 머물고 있을 뿐 그것이 資本家階級을 否定하고 生産手段의 社會化 내지 國有化를 철저히 추구하는 社會主義와는 전혀 다르다는 것이다.

그러나 高度의 産業社會化한 資本主義下에서는 勞動組合 등의 役割도 無視할 수 없을 만큼 크다. 따라서 資本家が 絶對的인 優位性을 항상 維持할 수 있는 것은 아니며 經濟體制로서는 資本主義이면서도 國家의 介入에 의하여 상당한 福祉政策과 制度를 導入함으로써 근로자나 一般 國民의 生活水準의 維持와 向上을 상당히 높은 정도까지 끌어올릴 수 있는 것도 否認할 수 없다.

社會主義社會에 있어서의 福祉制度의 理念은 그들의 마르크스主義라는 基本哲學에 근거를 두는 것이며 비록 物質的인 基盤의 脆弱 등으로 그 실질적인 水準은 낮을 지 모르나 상당한 範圍에 걸쳐도록 羅列的이 되지 않을 수 없다. 그것이 그렇게 廣範圍한 것이 되지 않을 수 없는 이유는 社會主義革命의 目標가 바로 그것이고 그러한 當爲性 없이는 體制의 維持가 곤란할 것이기 때문이다.

이에 대하여 資本主義社會에 있어서의 福祉政策, 制度 — 더 넓게는 福祉國家의 理念은 여러가지 複合的인 要因의 作用에 의하여

이룩되고 있다고 보아야 할 것이다. 그것은 첫째 勞動組合 또는 一般근로자의 生活向上, 노동조건 개선에 대한 要求와 이들의 鬪爭에 의하여 이루어 지는 側面이 하나 있다. 다음에는 高度의 産業社會에서는 資本家 스스로의 입장에서 資本主義 經濟體制를 보다 確固한 것으로 하고 勞動生産性을 높이며 世帶間에 優秀한 勞動力을 확보하기 위하여 근로자의 生活向上이 所望스러운 側面도 있다는 점이다. 그리고 後進國 또는 中進國의 입장에서 先進産業社會가 달성해 놓은 福祉國家的 思想이 급속히 導入됨으로 인하여 이들을 追從하지 않을 수 없는 壓力下에 놓이게도 된다.

여하간 이러한 여러 가지 複合的인 要因과 動機에 의하여 進行되는 福祉國家的인 政策, 制度는 나라마다 特殊한 經濟構造나 社會, 文化的 背景의 差異 때문에 반드시 같은 內容을 具現하는 것은 아닐지라도 전반적인 目標에 있어서는 상당한 共通性을 가지고 있는 것도 사실이다. 따라서 이하에서는 資本主義社會(특히 英美式의)에서 福祉國家가 어떠한 思想的 基礎下에서 어떠한 施策內容을 가지면서 發展하여 왔는가를 간단히 살펴 보고자 한다.

福祉國家(welfare state)란 한 社會가 그 구성원의 基本的인 복리후생에 대하여 法律的 책임을 져야 한다는 思想이 制度的으로 具現된 것이다. 이러한 國家의 개념은 한 社會나 혹은 그 社會의 意思를 決定하는 집단이 個個人의 社會구성원들의 복지에 대하여 그것을 그냥 과거와 같이 傳統的 乃至 非公式的인 方式으로 各者 해결하도록 내 버려 두기에는 너무 重要한 문제이기 때문에 政府가

이를 책임지고 돌아보아야 한다고 믿게될때 나타나는 것이다. 그때문에 福祉國家의 制度的 特色으로서는 흔히 ① 社會保障制度의 상당 정도의 完備, ② 經濟에 대한 政治의 統制(例컨대 獨占에 대한 規制와같은)가 이루어져 있는것, ③ 國家로 부터 獨立된, 強한 勞動組合의 조직이 있는 것과 의회제 민주주의가 安定되어 있는 것을 들기도 한다.

복지국가의 사상은 그 구체화된 제도상의 차이는 있지만 英, 美, 獨, 仏, 스칸디나비아諸國, 베네룩스, 이태리, 日本등 오늘날의 선진 자본주의제국의 경제정책배경의 주류를 이루고 있다. 이 사상은 적어도 구미의 역사적 경험을 통하여보는한 19세기의 후반기까지 지배하던 사상과는 상당히 거리가 멀다. 즉 19세기 후반기까지는 영국의 救貧法(1601年)이나 新救貧法(1834年)의 사상적 배경에서 보듯, 산업화에 따라 도시로 집중된 빈민 또는 실업자에 대하여 국가에서 救恤的 조치를 취하기는 하나 빈곤과 실업을 각자의 무능과 나태의 소치로 돌려 감옥과 별로 다름없는 사역장등에 수용하면서 가혹하게 대우하였다. 이와같은 빈민, 실업자, 癡救護者, 고령자, 부녀자, 아동에 대한 학대의 철학은 벤담의 공리주의와 「만체스터」경제학의 결합의 결과로서 英, 美등 諸國에서 19세기말까지 지배하였다.

그러나 19세기 말 또는 나라에 따라서는 20세기초에 들어서면서 그와같은 철학에는 커다란 변혁이 일어난다. 貧困과 失業 또는 국가기관에의 생계의 의존은 개인적 無能이나 실패의 소산이라고 보

기 보다는 오히려 그 개인 개인이 제거할 수 없는 市場 메카니즘의 실패의 결과로서 그들은 同情의 대상으로서가 아니고 社會正義의 실현으로서 그들의 소득이 마땅히 國家社會에 의하여 지급되어야 한다는 것이다. 심지어는 범죄까지도 福祉國家사상의 테두리 안에서는 빈곤과 마찬가지로 어떤 個人의 뿌리깊게 박힌 原罪의 표상으로서가 아니고 大部分 치유될 수 있는 개인적 혹은 社會的인 不調和의 產物로 본다. 이러한 것이 社會的 서비스國家라고도 불리우는 복지국가의 일반적 사조이다.

이러한 복지국가의 사상이 움트게 된 배경은 나라마다 그 계기를 조금씩 달리 하였다. 즉 英國에서는 工場制度의 부당 노동행위를 규제하려는 노력이나, 1834년의 救貧法의 규정을 완화하려는 노력이 부분적인 손질로서는 불가능하다는 認識이 점점 높아졌고, 또한 노동자들도 公民權을 획득하고 조직을 통하여 개혁을 요구하였으며 때 맞추어 19세기 말과 20세기 초에 걸쳐 방대하게 존재하는 빈민상에 대한 조사보고가 속출하였으며, 그위에 무엇보다도 세브夫妻, 베버릿지, 죠지, 피구 등의 뛰어난 실현가와 이론가가 이를 선도하였다. 그리하여 1909년에는 세브夫妻에 의하여 旧救貧法에 대체하여 종합적인 사회보험 계획이 제안되어 1911년에는 국민보험법으로 제정되었으며 이법의 制定에는 베버릿지와 죠지의 역할이 절대적이었다. 독일은 산업화의 弊害를 英國보다 늦게 감지하였으나 그에 대한 대책은 신속하여, 이미 1880년대에 사회보험의 국민적체계를 수립하였다. 이에 는 강력한 國民國家의 형성을 위하여 노동자들을

널리 포섭하려고 애썼던 비스말크재 상과 독일신역사학파인 社会政策学会의 지도자였던 경제학자 슈물러, 와그너 등의 사회개량주의가 공헌하였다.

독일의 뒤를이어 오스트리아, 스칸디나비아諸國, 베네룩스諸國, 프랑스, 이태리가 유사한 制度를 도입하였다. 이에 대하여 美国은 1930년대의 대공황을 겪고서야 비로소 福祉國家的 制度를 도입하였다.

그러면 福祉國家思想이 具現코자하는바의 내용은 무엇인가. 그것은 대체로 다음의 세가지 側面으로 파악할 수 있다.

그 첫째는 勞動者의 所得을 올리는 一聯의 措置로서 所得의 增大와 그 不平等을 해소시키는 政府의 구체적 方法으로서 ① 公共서비스의 數와 量을 확대하는 것 ② 累進稅制의 도입과 從業員을 위한 고용주에의 課稅, ③ 勞動者들이 보다 強化된 立場에서 使用者와 賃金交涉을 벌일 수 있도록 勞動運動을 助長하는 政策과 소비자들로 하여금 販賣者들과 보다 효과적으로 거래흥정을 할수있도록 소비자운동을 지원 하는 施策, ④ 最低賃金의 法制 등을 들수있다. 이가운데 累進稅制度는 그 본래의 취지에 가장 가깝게는 스칸디나비아諸國 英國등이 있고 美国이 이보다는 뒤지는 정도의 稅制를 가지고 있으며 이태리가 가장 그 점에서 뒤떨어지고 있다. 勞動運動을 위하여는 美国의 경우 1935년에 美国勞動의 대헌장이라고 할수있는 國家勞動交涉法이 制定되었다. 그리고 最低賃金制를 위하여는 1938년에 公正勞動基準法이 制定되었다.

세 가지 側面中 두번째는 心身障害者에 대한 支後이다. 이들 심신장애자들은 다시 크게 두가지 집단으로 나눌수 있는바 그 첫번째는, 장애도가 지나친 不具者들이고 두번째는 비록 심신장애자이지만 하나 所得을 스스로 벌어들인 경력이 있는 사람들이다. 이들에 대하여 전자에게는 주로 救護에 置重하고 가능한 限 건강을 原狀回復시키는 방향으로 지원하고, 후자에게는 치료와 소득보상의 양면을 다 카바하도록 지원해야할 것인바 나라에 따라서는 그中 한가지만에 그치는 경우도 있다. 심신장애자에 대한 美國의 지원상황을 보면 연방정부, 주정부 그리고 지방정부의 3級政府에서 지원을 행하여 오기는 하였으나 不完全하였으며 1935년에 制定된 社會保障법이 처음으로 대규모적으로 연방정부의 介入을 가능케하였다.

先進國家의 具體內容 가운데 그 범위나 規模에 있어서 큰것중의 하나가 失業에 대한 보상이다. 실업은 그 原因에 따라 市場적 실업, 구조적 실업, 그리고 경기적 실업 등으로 나눌수 있다. 市場적 실업은 기술적인 노동절약 방법의 도입에 따른것 運輸에 따른것 機械적인것 등등의 理由에 의하는데, 과거 복지국가이념이전의 시기에는 이러한 실업자는 본인들의 一方的 희생으로 낙착되었으나 오늘날은 系統的 失業보험제도에 의하여 대부분의 복지국가에서는 보상이 되도록 되어있다. 구조적 실업자는 好況, 不況과 같은 경기적 波動에서 오는 실업이 아니고 大規模적인 기술변화나 수요자의 嗜好의변동, 신제품의 개발등에 따르는 것이다. 그리고 경기적 실업은 물론 경기변동에 기인하는 실업이다. 이들 양자에 대하여는 그

세 가지 側面中 두번째는 心身障害者에 대한 支援이다. 이들 심신장애자들은 다시 크게 두가지 집단으로 나눌수 있는바 그 첫번째는, 장애도가 지나친 不具者들이고 두번째는 비록 심신장애자이기는 하나 所得을 스스로 벌어들인 경력이 있는 사람들이다. 이들에 대하여 전자에게는 주로 救護에 置重하고 가능한 限 건강을 原狀回復시키는 방향으로 지원하고, 후자에게는 치료와 소득보상의 양면을 다 카바하도록 지원해야할 것인바 나라에 따라서는 그中 한가지만에 그치는 경우도 있다. 심신장애자에 대한 美國의 지원상황을 보면 連邦정부, 주정부 그리고 지방정부의 3級政府에서 지원을 행하여 오기는 하였으나 不完全하였으며 1935년에 制定된 社會保障法이 처음으로 대규모적으로 連邦정부의 介入을 가능케하였다.

福祉國家의 具現內容 가운데 그 범위나 規模에 있어서 큰것中的 하나가 세번째인 失業者에 대한 보상이다. 실업은 그 原因에 따라 마찰적 실업, 구조적 실업, 그리고 경기적 실업 등으로 나눌수 있다. 마찰적 실업은 기술적인 노동절약 방법의 도입에 따른것 運轉에 따른것 계절적인것 등등의 理由에 의하는데, 과거 복지국가 이념 이전의 시기에는 이러한 실업자는 본인들의 一方的 희생으로 낙착되었으나 오늘날은 強制的 실업보험제도에 의하여 대부분의 복지국가에서는 보상이 되도록 되어있다. 구조적 실업자는 好況, 不況과 같은 경기적 파동에서 오는 실업이 아니고 大規模적인 기술변화나 수요자의 기호의 변동, 신제품의 개발 등에 따르는 것이다. 그리고 경기적 실업은 물론 경기변동에 기인하는 실업이다. 이들 양자에 대하여는 그

실업이 大量的인 경우가 많은 바 原則적으로 強制的 失業保險으로 例컨대 26 주간 등과 같이 相對的인 短期에는 보상이 可能하나 보다 長期化할 때에는 결국 실업보험으로의 보상이 不可能한것이 各國의 실정이다. 그러나 福祉國家의 現想으로는 일찌기 베버릿지가 主唱하였던 바와 같이 大量失業의 경우 大規模 外國侵入으로 부터 國民을 保護해야 하는 것과 꼭 마찬가지로 國家가 이를 保護해야 한다는 것이다. 美國의 경우는 1946 年の 역사적인 고용법에 의하여 연방정부가 실업자를 위하여 最大의 고용을 보장할 모든 措置를 다할것을 義務化하는 획기적인 法制定을 完了하여 앞서의 3個 福祉法案과 함께 美國의 福祉國家의 體系를 完成하였다.

위에서 본 福祉國家의 思想에 대하여 지금까지의 諸般制度와 그 成果를 檢討한것을 기초로 한 批判이 또한 있다.

批判의 첫째는 福祉國家에서 채택하는 累進稅制와 같은 制度로서는 所得不平等을 그다지 修正하지 못한다는 것이다.

이것은 특히 美國의 경우 1959 년에 약 2 분의 1의 國民이 貧困線以下の 所得을 얻고 있다는 데서 뒷받침된다.

둘째의 批判은 사회보장제도의 확립만하여도 그것이 國民들이 쟁취한 성과인면이 있는 반면, 또 다른 側面에서는 최저한의 환경위생과 보건의 유지를 통하여 충분하고 원활한 노동공급을 가능케하는 자본가들의 요구의 관철이라는 것이다. 그리하여 하베이 및 후드 또는 英國의 티트무쓰같은 학자는 복지국가들 現代자본주의, 특히 국가독점자본주의의 粉飾 형태라고 혹평하기도 한다.

福祉國家思想과 관련하여 한가지 지적될수 있는것은 후생경제학의 주요 분석개념들이 복지국가에서 다루어지는 문제와 밀접한 관계를 가진다는 것이다. 복지국가에서는 주로 貧困이나 실업에 대처하기 위하여 所得의 재분배, 실업보상등의 적극적 정책을 시행하고 있는데 후생경제학에서 크게 다루는 보상의 原理 혹은 基準이라든지, 소비자剩餘, 소비자상호간의 効用의 비교의 문제, 그리고 사회후생함수들이 그와같은 소득재분배時의 理論的 문제들 다룰때 援用되는 개념들이다.

결론으로 복지국가의 사상이 현시점의 우리들에게 示唆하는바를 생각해보면 다음과 같다.

첫째 한국의 경우 累進租稅制나 산재보험등을 제외하면 아직도 복지국가적인 制度는 도입된것이 미미하다고 할수있다.

그런데 지금까지의 역사적 경험이나 경제적 가능성의 양면에서 볼때 先進諸國이 반드시 그들의 高度의 산업화단계에서 福祉國家 制度를 도입하지 않았었다는 것은 우리들에게도 이제는 이제도를 本格的으로 検討, 도입할수 있다는 가능성을 제시하는것으로 보인다.

둘째 복지국가관은 어떤 국민의 경제발전을 위한 원동력을 사회구성원간의 소득이나 소비의 불평등과 격차의 갈등속에서 구하는것보다 조금이라도 所得分配를 평등의 방향으로 지향함으로써 구성원 상호간의 調和感속에서 참여, 협력하는것이 보다 長期的으로 효과적인 것이라는것을 그 배경에 가지고 있다는 점이 강조되어야 할 것이다.

지금까지는 資本主義社會에서의 福祉國家의 理念을 주로 그 社會保障制度的인 側面에서 고찰하였다. 그런데 이와는 밀접하게 관련되면서도 약간 次元과 局面이 다른 것으로서 福祉國家論의 政治的 側面이 있다. 이하에서는 이에 대하여 간단히 살펴 보고자 한다.

福祉國家의 理念은 무엇보다도 그것이 全體主義를 막기 위한 하나의 장벽으로서의 의의가 크다는 것이다. 그러므로 그 內容에 있어서 民主主義와 市民的 自由는 아무리 강조되어도 지나침이 없다고 해야 할 것이다.

그리고 福祉國家論에 있어서의 國家觀은 소위 積極國家觀으로서 그것이 發展되어온 經路는 과거의 夜警國家論에서 부터 國家가 積極的으로 社會 構成員의 福祉向上을 위하여 介入한다는 것이다. 그린 (Green)에 의하면 國家는 결코 必要惡이 아니고 진정한 善을 實現시키는 條件을 제공하며, 道德的 生活을 위하여 不可欠의 것이 라고 한다. 그러나 國家의 積極적인 介入이나 간섭은 市民權을 억압하기 위한 方向이 아니고 오히려 成員의 人格向上에 장애가 되는 것을 除去하는데 그 目標을 두는 것이다.

이렇게 積極적인 國家觀의 內容을 좀더 부연한다면 다음과 같다. 그것은 經濟的으로는 資本主義社會가 發展함에 따라 進展되고 深化되는 各種의 弊害나 不平等을 광정하는 것이 된다. 즉 獨寡占의 弊害를 줄이기 위하여 獨寡占企業이나 所有者인 資本家에 대한 牽制勢力으로서 作用해야 함을 의미한다.

그리고 所得의 不平等現象은 資本制社會에서는 不可避한 것이므로

각종 정책, 제도를 動員하고 轉入하여 이의 平等化에 적극 介入해야 함을 의미 하기도 한다. 특히 兩體制間을 比較하는 見地에서도 資本制 社會의 所得分配의 不平等現象은 社會主義經濟體制에 대하여 最大의 弱點이라고 하지 않을 수 없다.

資本制社會가 高度의 經濟-生産性-을 계속 유지할 수 있고 職業 選擇의 自由나 消費活動의 自由등을 누리는 많은 強點을 비록 가졌 다 하더라도 源泉的으로 社會主義社會에 比하여 뒤떨 어지게 되어 있는 이 分配의 問題가 지나치게 深刻한 것이 되지 않도록 최선을 다하여야 한다.

그리고 福祉라는 개념 자체가 결코 經濟的인 혹은 物質的인 富만을 의미하지 않는다는 것도 強調되어야 할 것이다. 人間은 基本的인 生活欲求를 充足시키기 위한 物質도 必要하겠지만 人間이 社會的 動物인 以上 政治決定에 參與하고자 하는 欲望, 남으로부터 認定을 받고 싶은 欲望등 등 非經濟的인 欲求에 대한 充足도 대단히 중요한 問題인 것이다. 그러므로 政治的인 欲求의 實現을 최대한 保障하고 選擇의 自由를 누리는것 이것은 物質的인 幸福에 못지 않게 重要한 福祉國家 理念의 內容을 이룬다.

3 . 南北韓 社会福祉政策 制度의 比較

(1) 韓國의 社会福祉政策, 制度

1) 社会福祉에 관련된 憲法上의 諸条項

韓國의 憲法은 中間에 大小의 改正이 있었으나 크게 1948年 7月17日에 制定된 소위 制憲 憲法과(앞으로 制憲이라 부름) 1962年 12月 26日에 成立된 第三共和國憲法(앞으로 三共이라 부름), 그리고 1972年 11月 24日의 維新憲法(앞으로 維新이라 부름) 으로 大別할 수 있다. 이들에 나타난 社会福祉관계 条項과 그 變遷과정에 대하여 간단히 살펴 보면 다음과 같다.

먼저 憲法 前文에 나타난 것을 가장 최근의 것인 維新憲法을 통하여 보면 “…… 政治, 經濟, 社会, 文化의 모든 領域에 있어서 各人의 機會를 均등히 하고 能力을 最高度로 發揮케 하며 責任과 義務를 完수하게 하여 안으로는 國民生活의 均등한 向上을 期하고……”라는 句節이 있는데 이것은 制憲, 三共의 그것과 大同小異하다.

다음에 財産權의 保障에 관해서는 制憲에서는 第15条에 “…… 公共必要에 의하여 國民의 財産權을 収用, 使用 또는 制限함은 法律의 定하는 바에 의하여 相當한 補償을 支給함으로써 行한다.”고 되어 있었다. 그러나 三共, 維新에서는 그것이 조금 緩和되어 三共에서는 “……法律로서 하되 正當한 補償을 支給하여야 한다”고 하

였고 維新에서는 “……公共必要에 의한 財産權의 收用, 使用 또는 制限 및 그 補償의 基準과 方法은 法律로서 定한다”고 하였다.

韓國의 憲法에는 第27條(維新)에 教育을 받을 權利, 義務가 規定되어 있다. (制憲: 第16條, 三共: 第27條)

그리고 勤勞의 權利, 義務, 勤勞條件의 基準, 女子와 少年의 勤勞의 保護, 勤勞者의 團結權등이 憲法에 規定되어 있다. 그런데 이들 條項에 있어서의 變遷과정을 보면 制憲 第18條에 “…營利를 目的으로 하는 私企業에 있어서는 勤勞者는 法律의 定하는 바에 의하여 利益의 分配에 均霑할 權利가 있다”는 條項이 있었으나 三共以後에는 이 部分이 削除되었다. 그리고 三共에서는 그대신 公務員인 勤勞者의 勞動三權(團結權, 團體交涉權, 團體行動權)을 制限하는 新規의 項이 생겼다. 또한 維新에서는 그밖에 다시금 追加項目으로서(第29條 3項新設) “公務員과 地方自治團體, 國營企業體, 公益事業體, 또는 國民經濟에 중대한 影響을 미치는 事業體에 종사하는 勤勞者의 團體行動權은 法律이 定하는 바에 의하여 이를 制限하거나 인정하지 아니할 수 있다”를 新設하였다.

그리고 社會保障을 받을 權利에 대하여는 制憲 第19條에서는 生活無能力者에 대한 保護를 규정하여 公的扶助的인 것밖에 없었으나 三共以後부터 社會保障 概念이 導入되고 있다(三共 및 維新 第30條(社會保障)),

이 밖에도 第8條에 基本的 人權의 保障, 第9條에 國民의 平等, 特殊階級制度의 否認, 榮典의 効力, 第10條에 身體의 自由, 第12條

에 居住 移轉의 自由, 第13條에 職業選擇의 自由, 第14條에 住居의 自由, 第15條에 通信의 秘密, 第16條에 宗教의 自由, 第17條에 良心의 自由, 第18條에 言論, 出版, 集會, 結社의 自由, 第19條에 學問과 藝術의 自由가 規定되어 있다.

이러한 憲法上의 諸條項과 함께 勤勞基準法, 勞動組合法, 勞動委員會法, 勞動爭議調整法등 勞動關係法이 있고 뒤에 韓國의 社會保險과 公的扶助에 관하여 살펴보는 데서 알 수 있는 바와 같이 여러가지 社會保障관련 法令例規가 있다.

2) 韓國의 所得水準 및 所得分配

韓國은 1962年 第1次經濟開發 5個年 計劃을 시작한 以來 1962-66年間の 第1次 계획 기간中에는 1970年 不度價格으로 平均 實質成長率 7.7%, 1967-71年間(第2次 계획 기간)에는 10.5%, 1972-76年間(第3次 계획 기간)에는 11.2% 라는 高度成長을 이룩한 결과 國民所得이 크게 증가하였다.

그리하여 1人當 GNP는 經常價格으로는 1977年에 864弗, 1978年에는 1,242弗이 되었으며 1970年 不度價格으로는 1977年에 422弗에 달하였다. 따라서 전반적으로 生活水準이 向上되었고 福祉國家로서 갖출 기초적인 社會保險이나 公的扶助도 점차 導入할 수 있는 시기에 이르고 있다.

그러나 이와 같은 經濟規模의 擴大와 平均概念인 1人當 GNP의 畧目할만한 增大에도 불구하고 그것이 과연 어느정도로 平等하

게 分配되어 있는가, 혹은 高度成長과정에서 所得分配문제는 어떻게 되어 왔는가 하는 것에는 문제가 많다고 생각된다. 쿠즈넛트教授의 假說이 示唆하는 바와같이 後進國의 成長初期, 특히 그것이 高度成長을 經驗할 때에는 所得分配은 不平等化해 질 가능성이 크다.

韓國의 경우도 세계적으로 예가 많지 않을 만큼의 急速한 高度成長을 短期間에 이루어 왔으므로 전체적인 富나 所得의 分配狀態는 惡化되었을 것이 틀림 없다고 추측된다.

상당히 不完全하고 制約이 많은 資料이긴 하지만 韓國開發研究院의 資料인 表Ⅲ-1-1에 의하면 全國의 全家口에서 下位所得家口 40%가 1965년에 차지하던 所得의 比重이 19.04%이던 것이 1976년에는 16.89%로 下落하였으며 같은 期間中에 上位所得家口 20%가 차지하던 所得의 比重은 42.33%에서 45.28%로 上昇하여 分配狀態가 惡化되었음을 알 수 있다.

이러한 下位 40%家口의 所得 對 上位 20%家口의 所得의 比는 1981년까지 계속 惡化하고 그 이후에는 약간씩 改善되는 것으로 豫測하고 있다.

그러나 1986년까지도 1965年度의 水準보다는 나쁜 상태인 17.5% 對 43.7%로 되며 1991년에야 비로소 1965年보다 好轉될 것으로 豫想하고 있다(表Ⅲ-1-2 참조)

表Ⅲ - 1 - 1

계층별 소득 분포

(단위 : 구성비%)

	전 가 구		농 가 가 구		비 농 가 구	
	1965	1976	1965	1976	1965	1976
제 1+分位	1.29	1.80	2.60	2.46	0.22	1.61
제 2+分位	4.36	3.92	5.28	4.32	3.48	3.66
제 3+分位	6.42	5.10	6.55	6.05	5.18	4.80
제 4+分位	6.97	6.08	7.13	6.62	5.54	5.76
제 5+分位	7.12	7.03	8.16	7.81	7.65	6.87
제 6+分位	8.33	8.53	9.63	9.13	8.18	8.39
제 7+分位	11.18	10.05	11.10	10.48	9.83	9.81
제 8+分位	12.00	12.22	11.50	12.51	12.54	12.22
제 9+分位	16.12	16.99	15.61	16.79	18.05	17.53
제 10+分位	26.21	28.29	22.42	23.82	28.93	29.36
	19.04 /	16.89 /	21.56 /	19.45 /	14.42 /	15.83 /
+分位分配率	42.33	45.28	38.03	40.61	46.99	46.89
지니集中係數 ¹⁾	0.35	0.38	0.29	0.32	0.41	0.40

자료 : 한국개발연구원, 15개년계획 (長期社会經濟發展 1977-91年),

1977.12

表Ⅲ - 1 - 2 한국소득분포현황과 전망 (1975년 불변가격)

	1965	1976	1981	1986
下 位 40 %	544 (19.0)	1,561 (16.9)	2,342 (15.6)	4,230 (17.5)
中 位 40 %	1,106 (38.6)	3,491 (37.8)	5,839 (38.9)	9,379 (38.8)
上 位 20 %	1,215 (42.3)	4,184 (45.3)	6,829 (45.5)	10,863 (43.7)
(上 位 5 %)	433 (15.1)	1,487 (16.1)	2,476 (16.5)	3,529 (14.4)
分配 对比率 (上位 5 %对上位 2%)	2.67	2.82	2.95	2.64
+分位分配率 (下位40%对 上位 20%)	19.0	16.9	15.6	17.5
	42.3	45.3	45.5	43.7
지 니 集 中 係 数	0.348	0.379	0.396	0.367

註：() 속 은 소득의 구성비 (%)

자료：한국개발연구원, 長期社会經濟發展, 1977-91年, 1977.12

(단위 : 10 억 원)

1991	66 ~ 76	계 층 별 소 득 증 가 율 (%)			
		77 ~ 81	82 ~ 86	87 ~ 91	77 ~ 91
7,591 (19.5)	10.06	8.45	12.55	12.41	11.12
15,261 (39.2)	11.01	10.84	9.94	10.23	10.33
16,078 (41.3)	11.90	10.29	9.73	8.16	9.39
5,396 (13.9)	11.87	10.74	7.34	8.86	8.97
2.31					
19.5					
41.3					
0.332					

그리고 絶对貧困階層으로 볼 수 있는 人口에 대한 推定 價가 表Ⅲ - 1 - 3 에 나타나 있다. 이 表에 나타난 推定絶对貧困人口는 潜在的 絶对貧困人口中에서 1975年 不度價格으로 1人当 平均所得이 月5,000 원 또는 家口当 月平均所得 2萬원에 未達되는 것으로 推定되는 所得階層이다.

이들의 人口는 1981年까지는 약간 증가하다가 감소하기 시작하는 것으로 豫想하고 있다.

이러한 資料들을 볼 때 韓國은 비록 최근에 1人当 GNP는

表Ⅲ - 1 - 3 絶对貧困人口의 推定 (단위 : 천 명)

	1976	1981	1986	1991
노령인구 (남 녀)				
55세 이상	2,846	3,549	4,236	5,225
65세 이상(1)	1,217	1,525	1,840	2,270
사별여성가구인구				
20세~54세	2,850	2,691	2,571	2,502
30세~44세(2)	984	1,008	1,236	1,188
산재장애자 가구인구(3)	863	955	994	1,023
농업근로자 가구인구(4)	472	431	383	344
잠재적절대빈곤인구 (1 + 2 + 3 + 4)	3,536	3,919	4,453	4,825
추정 절대 빈곤인구	2,045	2,265	2,003	1,592
총인구 對比 (%)	5.7	5.8	4.7	3.5

자료 : 한국개발연구원, 長期社会經濟發展 1977-91年, 1977.12

상당히 급속도로 증가하고 있지만 經濟成長率만큼 家口所得의 成長이 따르지 못하여 所得의 不平等化현상은 계속되고 있는 것으로 판단된다.

따라서 이들에 대한 所得再分配 努力이 앞으로 集中되어야 할 것이며 특히 勞働能力 喪失者에 대하여는 公的扶助도 強化되어야 될 사정에 있다.

3) 韓國의 社會保險制度

韓國의 社會保險制度는 1963년에 導入된 産業災害補償保險과 公務員年金등을 除外하고는 지금까지 이렇다 할 發展이 없었다. 그러나 1977年 7月 1日부터 시행하게 된 医療保險과 醫療保護를 계기로 바야흐로 社會保險이 擴大 強化되는 시기로 突入하고 있는 것 같다.

최근의 綜合的인 研究報告書인 李光榮外, 韓國社會保障行政体制의 長期的 改善方案 (保社部 社會保障審議委員會 刊)을 주로 參考로 하면서 社會保險과 公的扶助를 概觀하면 다음과 같다.

韓國은 1945年の 解放, 1950年の 6.25, 1960年の 4.19, 1961年の 5.16을 거치는동안 社會保險에 눈을 돌릴 수 있는 經濟的인 餘裕가 없었던 것이 사실이다.

그러나 1960年을 고비로 하여 획기적인 社會福祉法의 成立이 있었다. 즉 社會保險 分野에서는 1960年初의 公務員年金保險制度, 船員保險法 (1962), 軍人年金法 (1963), 産災補償保險法 (1963), 醫療保險

法(1963) 이, 그리고 公的扶助의 分野에서는 生活保護法(1961), 軍事援護補償法(1961), 國家有功者 및 越南歸順者特別保護法(1962), 災害救護法(1962), 自活指導事業臨時措置法(1965) 등이 確立되었다. 또한 社會福祉 서비스 部門에서도 兒童福利法(1961), 淪落行為等防止法(1961), 社會福祉事業法(1970) 등이 導入되었다.

韓國의 社會保險體制를 簡條式으로 간단히 적은 것이 (A)의 韓國의 社會保險體制的 現況이다.

(A) 韓國의 社會保險體制的 現況

가. 主保險事故: 노령, 폐질, 사망(유족)

制度別(基本法)

1) 公務員年金

(法)

制定日: 1960. 1. 1

施行日: 1960. 2. 6

보호대상:

국가공무원 및 지방공무원

(일반직공무원, 교육공무원, 고용원, 관검사, 별정직)

財政源

피보험자: 봉급월액의 5.5%

政府: 매회계년도 봉급예산의 5.5%

(年4期로 분할납부)

※ 그外 재해보상금 부담 및 사무비부담

給 与

가 . 장기급여

(장해 급여와 순직 부조금은 他장기급여와 併給가능)

① 퇴직급여 (3종)

퇴직년금

퇴직년금一時金

퇴직一時金

② 장해급여 (2종)

장해년금

장해보상금

③ 유족급여 (4종)

유족년금

유족년금一時金

유족一時金

순직扶助金

나 . 단기급여 (장기급여 외의 併給可能)

① 보건급여 (5종)

공무상요양비

공무상요양一時金

요양부조금

분만비

건강진료비

② 휴업급여 (2 종)

傷病수당

분만수당

③ 재해급여 (2 종)

葬祭費

재해부조금

- ※ 以外에 학자금대부사업
년금주택건설사업

管掌機關

총무처

비 고

1975 년 가입자 490,759 명

2) 군인연금 (法)

制定日 1963 . 1 . 28

施行日 1963 . 2 . 6

보호대상

장기 복무 희망 中上士 , 準士官 및 장교

財政源

피보험자: 월봉급액의 5.5%

政 府: 매 회계년도 봉급액 산의 5.5%

※ 그外 재해보상금 부담 및 사무비부담

給 与

- ① 퇴직년금
- ② 퇴직一時金
- ③ 傷病년금
- ④ 유족년금
- ⑤ 유족一時金
- ⑥ 재해보상금

관장기관 : 국방부

비 고 : 1974년 가입자 약 119,000명

3) 사립학교 교육년금(法)

제정일 : 1973.12.30

시행일 : 1975.1.1

보호대상 : 사립학교 교원

財政源 :

피보험자 : 표준봉급월액의 5.5%

학교법인 : 원표준봉급총액의 3.5%

정 부 : 월표준봉급총액의 2.0%

給 与 : 공무원년금과 同一

관장기관

“사립학교 교원년금관리공단”

(문교부장관의 감독을받음)

비 고 : 1975년 가입자 40,347명

4) 국민복지연금(法)

제정일 : 1973.12.14

시행일 : 未施行

보호대상

18歲 이상 60세미만의 모든국민 단, 공무원연금, 군인연금, 사립학교교원연금등 다른연금가입자 제외

財政源

제1종가입자 : 표준보수월액의 3%

사용자 : 사무비의 전부 또는 일부부담 정부는 15,000원 이하 보수월액자의 기여금중 1%부담

제2종가입자 : 月 900 원이상의 정액

給 与

① 노령연금

전액노령연금

감액노령연금

재직자 노령연금

특수 노령연금

② 장해연금

- ③ 유족연금 배우자 유족연금
 자녀유족연금
 其他者유족연금
 50세미만 처유족연금

④ 반환一時金

관장기관 : 보사부

비 고

퇴직금제도 : 근로기준法의 적용을 받는 사업장의 근로자
 들을 위한 고용주책임방안이나 노령, 폐질, 사망이라는
 위험에 대한 보장책이 되지 못하고 산업 및 기업별로
 차이가 있고 일종의 단기실업보험의 기능을 하고 있을
 뿐이다.

5) 선원보험 (法)

制定日 : 1962.1.10

施行日 : 未施行

나. 主保險事故 : 勤勞傷害

制度別 (基本法)

1) 산업재해보상보험 (法)

制定日 : 1963.11.5

施行日 : 1964.6.9

보호대상 : 근로기준법의 적용을 받는 사업 또는 사업장
(사업주가 산해보험 가입자가 되고, 해당 사업장의 근로자가 보호를 받는다)

財源 : 사업주 단독 부담

보험요율 : 재해율에 따라 사업종류별로 相異 (적용근로자의 임금총액 X 해당보험요율)

75년도 전 사업체 평균보험요율 1.32%

- 給与 : ① 요양급여
② 휴업급여
③ 장해급여
④ 유족급여
⑤ 葬祭급여
⑥ 유족특별급여
⑦ 一時金급여

관장기관 : 노동청

비 고 : 1975년 말 21,369개 사업장 1,603,354명의
근로자 (16인 이상 상용사업 또는 사업장)

다. 主保險事故 : 질병, 출산

1) 의료보험(法)

制定日 : 최초 1963.11.16

개정 1970.8.7

개정 1976.12.22

施行日 : 최초 1964. 6 . 5

개정 1977. 7 . 1

보호대상 : 국내거주 국민전체

(단 , 공무원연금 , 군인연금 , 사립학교교원연금 法의 해당
자나 기타법 률에 의해 의료보험에 가입된자 및 생
활보호법에 의한 보호를 받는자와 그세대에 속한자
제외)

※ 제 1 종 피보험자 : 사업장의 근로자

제 2 종 피보험자 : 지역주민등 제 1 종 피보험자의외者

財政源 :

① 제 1 종 조합

피보험자 : 표준보수월액의 1.5% ~ 4% (조합정관에 따
라)

사용자 : 上同

政 府 : 대통령령이 정하는바에 의하여 매년도 예산범위
내에서 비용일부 부담 (급여비의 2%)

② 제 2 종 조합

피보험자 : 월세대당 정액제 (조합정관에 정하는바에
따름)

정 부 : 대통령령이 정하는 바에 의하여 매년도 예산범
위내에서 비용일부 부담 (급여비의 20% , 사무
비일부)

給 与

- ① 요양급여 (현물 및 현금급여, 질병 부상에 대해) 요양급여기간은 6개월이내
- ② 분만급여
- ③ 葬祭급여
- ④ 기타급여 (요양기간의 생계비 보조금)
(이상 조합정관에 따름)

수혜자의 비용 일부부담

요양급여나 분만급여시

1종조합원본인 : 외래진료비의 40%이하 입원진료비의 30%이하

부양가족 : 본인보다 10% 많다.

2종조합원본인 : 약 40%선

관장기관 : 보사부 (의료보험조합이 관리운영)

비 고 : ① 1977년 7월 500명 이상 상용사업장의 근로자와 그부양가족 및 시범지역자영자 근로자등 약 350만 (전체인구의 약 10%)

② 1979년 1월 1일 부터는 공무원 및 사립교원의료보험공단이 발족되어 이의 해당자들이 혜택을 받게 되었으며, 500명 이상 상용사업장 근로자에서 300명 이상으로 확대하기로 되었음.

이 상에서는 주로 社会保險의 制度的 側面을 살펴 보았다. 이에

대한 実績과 適用對象이나 範圍등을 統計적으로 보면 다음과 같다.

表Ⅲ - 1 - 4 에는 韓國의 社会保險의 概要가 表示되어 있다.

우선 医療保險은 1977年以前까지는 微微하였으나 法改正으로 1977年 7月 1日부터는 被保險者는 扶養家族을 포함하여 320萬名을 넘고 있다. 이것에 1979年부터 시행되는 公務員과 私立學校 教員의 適用으로 다시금 약 350萬名이 受惠者로 追加될 예정이다.

表Ⅲ - 1 - 4 사 회 보 험 개 요

	의 료 보 험			산 재	
	피보험자	부양가족	계	사업장	근로자
	명			수	
1961	-	-	-	-	-
1962	-	-	-	-	-
1963	-	-	-	-	-
1964	-	-	-	64	81,798
1965	343	1,205	1,548	289	161,150
1966	1,190	4,678	5,868	594	222,456
1967	1,359	5,573	6,932	1,142	336,159
1968	1,240	5,172	6,412	2,389	488,628
1969	4,387	18,418	22,815	3,696	683,377
1970	4,229	15,273	19,502	5,583	779,053
1971	3,672	13,169	16,841	7,799	833,441
1972	3,907	13,727	17,634	9,375	987,856
1973	7,589	28,563	36,152	13,924	1,166,850
1974	11,531	39,429	50,960	17,551	1,353,167
1975	15,820	52,109	67,929	21,369	1,938,209
1976	15,426	51,023	66,449	23,445	2,269,796
1977	1,199,537	2,003,744	3,202,981	38,829	2,646,542

자료 : 1 . 보건사회부 사회보험국 제공

2 . 노동청 통계연보 (71 ~ 76)

주 : 사업장기준

1964년 : 500인 이상 1965년 : 200인 이상

1966년 : 100인 이상 1967년 : 100인 이상

보		협		공무원연금 적용 대상 명
피재근로자 명	피재해자수	급여건수 건		
-	-	-	-	237,500
-	-	-	-	250,685
-	-	-	-	271,725
1,489	-	2,004	-	288,234
9,470	-	22,202	-	305,316
13,024	-	45,153	-	332,688
18,207	-	62,939	-	358,382
22,959	-	64,567	-	374,870
32,229	-	79,428	-	392,110
37,752	35,389	86,805	-	419,393
44,545	43,090	93,154	-	449,923
46,603	45,673	100,139	-	449,482
59,367	58,485	113,903	-	441,400
70,142	68,864	131,716	-	455,942
80,570	79,819	163,343	-	490,759
85,289	94,847	164,322	-	517,764
118,011	117,077	227,727	-	539,234

1968년 : 50인이상 1969 ~ 1972년 : 30인이상

1973 ~ 1975년 : 18인이상

그리고 가장 本格的인 社会保險으로 비교적 잘 발전되어 온 産災保險은 適用事業場數가 1977年 현재 38,829個所에 適用근로자는 2,646千名에 이르고 있으며 同年의 給与件數는 227,727件이나 된다.

다음에 公務員 年金의 適用對象은 1977年 현재 539,234名이다.

表Ⅲ-1-5에는 産災保險에 대한 보다 자세한 資料가 제시되어 있다. 1975年 현재 給与 総額은 약 104億원에 이르고 있으며 災害率이 災害件數 및 災害者數別로 表示되어 있다.

4) 韓國의 公的扶助事業體制

다음에는 公的扶助事業인데 이에 대한 現行 體制를 簡條式으로 정리하면 다음과 같다. 公的扶助의 對象은 크게 세 가지로 나눌 수 있다.

(1) 稼得能力喪失, 所得喪失 (生活無能力者)

事業名: 生活保護事業

保護方法: 居宅保護 또는 收容保護

保護種類: 生計保護, 医療保護, 解産保護, 喪葬措置

對象者數 (人口對比 1976): 3,184名 (0.9%)

生計保護內容:

居宅保護 1人1日 소액분 300g

(年間 9,448원)

表Ⅲ-1-5 산재보험의 연도별 추이

구분 년도	적용근로자수 (A)	재해건수 (B)	재해자수 (C)	급여총액 (천원) (D)	재해율	
					C/A (%)	B/A (%)
1964	81,798	2,004	1,489	25,211	(1.8)	(2.4)
1965	161,150 (97)	22,202 (1,007)	9,470 (536)	202,785 (704)	(5.9)	(13.8)
1966	222,456 (38)	45,153 (103)	13,024 (38)	452,762 (123)	(5.9)	(20.3)
1967	336,159 (51)	62,939 (39)	18,207 (40)	581,945 (29)	(5.4)	(18.7)
1968	488,628 (45)	64,567 (3)	22,959 (16)	837,977 (44)	(4.7)	(13.2)
1969	683,377 (40)	79,432 (23)	32,229 (40)	1,306,543 (56)	(4.7)	(11.6)
1970	779,053 (14)	86,805 (9)	37,752 (17)	1,843,599 (41)	(4.8)	(11.1)
1971	883,441 (7)	93,154 (7)	44,545 (18)	2,539,337 (38)	(5.3)	(11.2)
1972	987,856 (19)	100,139 (7)	46,603 (5)	3,456,740 (36)	(4.7)	(10.1)
1973	1,166,650 (18)	113,903 (14)	59,367 (27)	4,368,100 (26)	(5.1)	(9.8)
1974	1,353,167 (16)	131,716 (16)	70,142 (18)	6,516,929 (49)	(5.2)	(9.7)
1975	1,603,354 (18)	163,343 (24)	80,570 (15)	10,380,390 (59)	(5.0)	(10.2)
평균치	33	113.8	70.9	(109.5)	(5.3)	(12.9)

주: (A), (B), (C), (D), 난의 () 안 수치는 전년도 대비 증가율 (%)

자료: ① 노동청, 한국노동통계연감 및 노동자료

② 노동청, 노동관계 주요경제지표 1976.2

收容保護 1人1日 백미 216g, 정맥 209g, 부식비

70원 月間 피복비 33원

의료비 83원 광열비 200원 (년간 60,321원)

扶助性格 : 범주扶助

(2) 稼得能保有, 所得喪失 또는 中斷 (영세민)

事業名 : 就勞事業

保護方法 : 居宅保護

保護種類 : 生計保護

医療保護

対象者數 (人口對比 1976) : 1,726 千名 (5.0%)

生計保護內容 :

日当就勞勞賃 : 男子 1,000원

女子 700원

(生活補助) 仕長 1,500원 (1)

扶助性格 : 一般扶助

(3) 稼得能力保有, 所得一時中斷 (특수영세민, 罹災民)

事業名 : '특수영세민' 구호사업

保護方法 : 居宅保護

居宅保護 또는 收容保護

保護種類 : 生計保護, 医療保護, 住宅保護, 喪葬措置

対象者數 (人口對比 1976) 年度別로다름

扶助性格：特殊零細民救護事業은

一般扶助

罹災民救護事業은

緊急救護

위와 같은 公的扶助의 体制를 統計的으로 그 実績을 본 것이 以下の 者들이다.

表Ⅲ - 1 - 6 에 의하면 要保護對象家口가 1977年 현재 148,427 家口, 그 人口는 306,653 名, 新人口 對比 對象人口는 최근에 年次的으로 조금씩 減少하여 1970年에 최고 1.36% 이던 것이 1977年에는 0.84%로 下落하였다. 그리고 要保護對象者의 受惠率은 1975年부터는 100%로 되어 있다.

表Ⅲ-1-6 公 的 扶 助 (1)

	생 활 보 호 자				
	要보호대상 가 구	要 보 호 대상인구	총인구대비 (%) 대상인구	피보호자	대상인구비 수혜율 (%)
1964	-	-	-	-	-
1965	133,718	287,640	1.02	274,000	95.3
1966	143,774	316,971	1.09	268,000	84.6
1967	140,528	347,472	1.18	277,000	79.7
1968	142,508	328,283	1.09	278,000	84.7
1969	166,838	346,711	1.13	330,000	95.2
1970	148,631	427,673	1.36	283,000	66.1
1971	172,481	425,462	1.34	283,000	66.6
1972	179,003	419,906	1.29	283,000	67.4
1973	172,536	388,520	1.18	283,000	72.8
1974	156,137	348,000	1.04	283,000	94.3
1975	147,718	328,000	0.93	328,000	100
1976	154,591	331,000	0.92	331,000	100
1977	148,427	306,653	0.84	306,653	100

자료: 보건사회부, 보건사회 통계년보 1971 ~ 75

그리고 零細民에 관하여 表Ⅲ - 1 - 7 에서 보면 要保護対象家口는 1977年 현재 356,681家口, 그 対象人口는 무려 1,654千名인데 総人口 对 対象人口 比率은 1977年 현재 4.54%이다.

表Ⅲ - 1 - 7 公 的 扶 助 (2)

	영 세 민			이 재 민			
	要보호 대상가구	要보호 대상인구	총인구(%) 대상인구	피보호자	대상인구비 수혜율(%)	이재민 가 구	이재민
1964	-	-	-	-	-	23,840	120,139
1965	740,118	3,563,179	12.58	-	-	66,151	354,390
1966	613,525	2,979,513	10.29	-	-	45,040	221,614
1967	542,285	2,635,746	8.92	-	-	314,972	890,858
1968	608,290	3,124,954	10.36	-	-	114,392	656,793
1969	512,376	2,553,694	8.31	-	-	74,819	477,709
1970	418,850	2,116,498	6.73	957,859	45.2	45,881	255,372
1971	399,655	1,884,480	5.92	824,138	43.7	19,571	111,645
1972	383,224	1,748,744	5.40	765,651	43.6	134,582	607,523
1973	288,516	1,300,711	3.96	706,015	54.3	2,822	14,649
1974	368,435	1,519,530	4.56	1,106,192	72.8	7,906	41,544
1975	356,637	1,631,561	4.62	-	-	5,978	29,844
1976	370,611	1,726,968	4.82	-	-	3,075	15,178
1977	356,681	1,654,622	4.54	-	-	17,893	79,693

자료 : 보건사회부, 보건사회 통계 연보 1971 ~ 75.

또한 罹災民에 관하여도 보면 이것은 年度別로 隔差가 甚한데 상당히 그數가 많은 1977년에는 罹災民家口數가 17,893 家口에 罹災民은 79,693名으로서 최근 數年間의 平均보다 월등히 높다.

5) 援護事業, 社会福祉, 기타

社会保險과 公的扶助以外에도 特殊한 公的扶助로서 國家援護事業이 있는데 이 분야는 대단히 활발하며 그 給与水準도 상당히 높다. 그 対象者로서 1975年 현재 140,848名을 보호하고 있는데 年次的으로 그 対象者는 점차 조금씩 減少되고 있다.

이 事業은 단순한 公的扶助的 支援外에 각종 附帶的 福祉서비스를 제공하고 있으며 그 결과 援護対象者 1人당 平均所得을 보면 1975年 현재 189,400원으로 同年의 1人당 國民所得 252,500원의 75%線에 達하고 있다.

그리고 社会福祉事業을 보기위하여 그 施設과 受容現況을 表示한 것이 表Ⅲ-1-8이다. 各 範疇別로 施設數와 対象人口가 表示되어 있다. 이것은 전체적으로 보아 대단히 微微하고 低水準임을 알수 있다. 1977年현재 總 539 施設에 51,173名이 受容되어 있다.

또한 表Ⅲ-1-9에는 生活無能力者 및 受容施設保護者 1人당 月救護費 및 年間總救護費가 表示되어 있는데 그 水準은 한마디로 대단히 낮다고 할 수 밖에 없다.

이러한 분야에 대하여는 최근에 社會福祉에 대한 관심이 政府나 業界, 기타에서 점차 高潮되고 있으므로 앞으로는 상당히 급속도로 好轉될 것으로 기대된다.

6) 保健, 医療

韓國의 保健, 醫療部門에 대한 實情은 統計의 未備로 파악하기가 상당히 어렵다.

表Ⅲ-1-10에는 栄養死亡率 및 有病率 등의 基礎統計가 表示되어 있다. 전체적으로 볼 때 成人 1人當 熱量 섭취량은 每年 조금씩 改善되어 왔음을 알 수 있다.

表Ⅲ - 1 - 8 사회 복지 시설 및 수용 현황

시설/인구

	노인복지 시설	성인 불구시설	모자보호 시설	부녀직업 보도	아동복지 시설
1970	44 / 2,383	20 / 4,339	34 / 3,354	34 / 2,451	557 / 57,504
1971	46 / 2,529	22 / 4,782	34 / 3,426	34 / 2,717	523 / 54,047
1972	45 / 2,367	25 / 4,742	35 / 3,591	32 / 2,345	494 / 47,657
1973	46 / 2,497	25 / 4,493	36 / 3,717	32 / 1,942	459 / 43,528
1974	44 / 2,563	27 / 4,477	34 / 3,787	31 / 1,593	438 / 43,071
1975	45 / 2,441	26 / 4,728	34 / 3,782	31 / 2,672	425 / 42,215
1976	44 / 2,489	27 / 5,019	35 / 3,834	28 / 2,665	418 / 39,844
1977	45 / 3,154	25 / 4,154	36 / 3,749	27 / 2,396	406 / 37,720

자료 : 보건사회부 보건사회 통계연보

영육아시설	신체장애아	부랑아	소년 직업보도	총계
504 / 49,791	24 / 2,605	10 / 3,398	19 / 1,710	689 / 70,031
466 / 46,550	28 / 2,796	9 / 3,095	20 / 1,606	659 / 67,501
430 / 40,014	30 / 2,753	8 / 2,830	26 / 2,060	631 / 60,902
385 / 36,176	37 / 2,710	12 / 2,779	25 / 1,863	598 / 56,177
365 / 34,804	36 / 3,007	12 / 3,458	25 / 1,802	574 / 55,491
350 / 32,996	40 / 3,763	11 / 3,590	24 / 1,866	561 / 55,838
343 / 31,408	41 / 3,683	12 / 3,017	22 / 1,736	552 / 53,851
333 / 29,311	43 / 3,759	11 / 2,937	19 / 1,713	539 / 51,173

表Ⅲ - 1 - 9 생활무능력자 및 수용시 설보 호자 1인당 월구 호비

구 분	년 도		
	1970	1971	1972
<u>생활 무능력자</u>			
피보 호자 ¹⁾ (명)	283,000	283,000	283,000
1인당 월구 호비 (원)	262.4	262.4	301.6
1인당 실질구 호비 ²⁾ (원)	534.4	471.1	484.9
지수 (1970=100)	100.0	88.2	90.7
연간구 호비(100만원)	891	891	1,024
연간실질구 호비 ²⁾	1,814.7	1,599.6	1,646.3
지수(1970=100)	100.0	88.1	90.7
<u>수용시 설보 호자</u>			
피보 호자수 ¹⁾ (명)	96,600	73,412	69,600
1인당 월구 호비(원)	1,070	1,527.7	2,661.0
1인당실 질구 호비(원)	2,179.2	2,742.7	4,278.1
지수 (1970=100)	100.0	125.9	196.3
(100만원) 연간구 호비	893	1,346	2,222
연간실 질구 호비 ²⁾ (원)	1,818.7	2,461.5	3,572.3
지수(1970=100)	100.0	132.9	196.4

자료 : 1976년 11월 보사부 통계과 제공자료

주) : 1) 연평균 수치임

2) 연간실질구호비 = 절대구 호비 × 100 / 전도시 소비자물가지수 (75년기준)

및 연간 총구호비

1973	1974	1975	1976
283,000	283,000	330,000	318,436
321.6	411.1	947.7	1,068
500.9	514.5	947.7	926.3
93.7	96.3	177.3	173.3
1,092	1,396	3,753	4,081
1,700.9	1,747.2	3,753	3,539.5
93.7	96.3	206.8	195.0
62,000	485,007	52,000	52,000
2,757.0	2,986.7	3,274.7	5,662.7
4,295.6	3,738.0	3,274.7	4,911.3
197.1	171.5	150.3	225.4
2,051	1,783	2,043	3,533
3,194.7	2,231.5	2,043	3,064.2
175.7	122.7	112.3	168.5

表 III - 1 - 10

보 건 및 위 생

	영 양			사 망	
	성인일일당 동물성단백 질섭취량	성인일일당 식물성단백 질섭취량	성인일일당 열량 섭취량	장 티 프 스	
	g	g	Cal	발생환자수 명	이 환 율
1961	-	-	-	4,982	19.6
1962	7.5	45.7	1,943	2,862	10.2
1963	8.7	44.4	1,918	4,919	18.7
1964	9.7	44.9	2,041	4,380	15.5
1965	9.2	48.5	2,189	3,760	13.1
1966	10.2	46.2	2,079	3,454	11.8
1967	10.6	49.8	2,216	4,230	14.3
1968	9.7	52.4	2,276	3,931	12.9
1969	10.4	53.1	2,309	5,404	18.5
1970	10.7	62.7	2,704	4,221	14.5
1971	8.8	67.1	2,587.6	3,146	10.8
1972	16.8	53.5	2,300	2,030	8.2
1973	12.5	58.2	2,506	787	2.6
1974	13.5	62.1	2,566	856	2.0
1975	-	-	-	534	1.5
1976	-	-	-	672	1.9
1977	-	-	-	304	0.8

자료 : 1 . 보건사회부 모자보건관리실 제공

2 . 보건사회부 통계년보 및 주요업무지표 (77.4)

주 : 이 환 율 = $\frac{\text{발생환자수}}{\text{전국인구}} \times 100,000$

및 유 병 율				
결핵유병율	기생충감염율	粗 사망율 (1,000)	영아사망율 (1,000명당)	모성사망율 (만전당)
%				
		12.4	71.6	13.8
		11.9	69.0	12.7
		11.4	66.5	11.9
		10.9	64.1	11.1
5.1		10.4	61.8	10.4
4.9		10.0	60.0	9.7
4.7		9.7	58.2	9.1
4.5		9.5	56.4	8.8
4.3		9.2	54.5	8.5
4.2	55.6	9.0	53.0	8.3
4.0	51.6	8.5	51.3	8.0
3.8	45.8	8.1	50.0	7.8
3.6	42.0	7.7	45.0	7.0
3.4	43.0	7.3	41.0	6.3
3.3	44.0	7.0	38.0	5.6
3.1	40.0	6.6	35.0	5.0
3.0	-	6.4	-	-

그리고 장티프스, 結核, 기생충의 感染率등도 상당히 低下되고 있으며, 粗死亡率, 영아사망율, 母性死亡率등도 현저하게 低下되어 保健, 營養상태가 好轉되고 있음을 보여 준다.

表Ⅲ - 1 - 11 에는 医療費 支出의 정도를 나타내는 자료가 表示되어 있는데 時系列 資料의 未備로 그 全体 모습을 파악하기가 쉽지 않다. 다만 都市, 農村을 가릴 것없이 家計支出中 医療費의 支出比率은 해마다 增加하여 1977年 현재 각각 4.4% (도시) 와 4.2% (농촌) 으로 되어 있다.

그리고 醫療機關의 數를 보면 表Ⅲ - 1 - 12에 나타난 바와 같이 그 施設數는 1977年 綜合病院 또는 病院이 251個이고 醫院을 포함한 것은 10,394個所이다. 또한 1977年에 總病床數는 25,465 (醫院分 포함하면 45,044) 이며 人口 10萬名當 病床數는 69.9個 (醫院分 포함하면 125.6個) 이고 病床利用率은 59.1% 이다.

表Ⅲ - 1 - 13 에는 各種의 醫療人員과 그들 1人當 個數가 表示되어 있는데 이것은 뒤에 나오는 國際比較에서의 外國의 數나 比率과 對照해 볼 수 있다.

表Ⅲ - 1 - 14 에는 보다 자세한 病床利用率이 나와 있는데 1977年을 기준으로 보면 利用率이 높은 곳은 區分別로 精神, 國立, 一般, 私立등의 順이다.

表Ⅲ - 1 - 11 의료비 지출 내역

	국민총생산 대 의료비	정부예산대 보건비지출	의료비가격 지 수	가계지출중의료비의비		
				도 시	농 촌	계
1961				3.3		
1962						
1963				2.7	1.7	2.1
1964				2.1	1.9	2.0
1965				1.1	2.1	1.7
1966	0.43			1.3	2.4	1.8
1967	0.52			1.7	2.6	2.0
1968	0.58			2.9	2.6	2.8
1969	0.59			3.0	2.4	2.8
1970	0.66			3.1	2.5	2.8
1971	0.77			2.6	2.4	2.5
1972	0.65			2.6	2.1	2.5
1973				2.6	2.5	2.6
1974				2.6	3.3	2.9
1975				4.0	3.7	2.8
1976				4.4	3.6	4.0
1977				4.4	4.2	4.3

자료 : (1) 도시 가계년보 (EPP), (2) 농가경제조사 (농수산부)

表Ⅲ - 1 - 12 의료시설 현황

	의 료 시 설			
	의료시설수 (1)	병 상 수 (2)	인구 10만당 병상수 (3)	병상이용율 (4)
1961	210	8,894	34.9	52.8
1962	218	9,637	36.7	55.4
1963	182	10,477	38.8	60.2
1964	204	10,613	38.3	61.3
1965	217	11,413	40.3	56.6
1966	237	12,891	44.5	55.2
1967	238	14,948	50.8	63.3
1968	243	15,696	52.0	56.7
1969	240	16,270	52.9	57.2
1970	245	16,538	51.3	58.4
1971	290	17,506	53.2	56.6
1972	289	16,373	48.9	51.3
1973	220	18,306	53.7	57.6
1974	175	19,062	54.9	57.8
1975	178	21,242	60.2	64.5
1976	198 (10,394)	22,792 (45,044)	63.6 (125.6)	55.6
1977	251	25,465	69.9	59.1

자료: 보건사회부 통계연보,

주 : () 내의 수치는 의원 포함한것임 (1)(2)(3)(4) 종합병원, 병원, 치과병원, 한방병원 및 특수병원(결핵과)에 한한 것임.

表Ⅲ - 1 - 13

의 료 인 원 현 황

	의 료 인			
	의 사 수 (1)	의 사 1 인 당 인 구 수 (1)	간 호 원 수 (2)	간 호 원 1 인 당 인 구 (2)
1961	8,405	3,034	6,360	
1962	9,653	2,717	8,144	
1963	9,052	2,981	7,195	
1964	10,095	2,742	8,159	
1965	13,703	2,095	8,898	3,226
1966	14,924	2,059	9,851	2,988
1967	15,099	1,966	10,815	2,786
1968	16,134	1,911	12,775	2,414
1969	17,000	1,856	14,151	2,124
1970	18,184	1,773	17,958	1,795
1971	19,564	1,681	25,117	1,309
1972	20,437	1,639	35,693	939
1973	20,041	1,702	46,382	735
1974	18,465	1,879	48,697	713
1975	19,588	1,801	57,065	618
1976	20,703	1,732	64,902	533
1977	21,734	1,677	70,504	517

자료 : 보건사회부, 통계연보.

주 : (1) 한의사포함, (2) 간호보조원 포함.

인

원 수	간 호 원 1 인당 인구 (2)	치 과 의 사 수	치 과 의 사 1 인당 인구	약 사 수	약 사 1 인당 인 구 수	조 산 원
2)						
,360		1,510	16,886	5,625	5,074	4,733
,144		1,725	15,206	5,999	4,373	6,391
,195		1,658	16,297	7,202	3,747	5,504
,159		1,722	16,073	8,519	3,249	5,631
,898	3,226	1,762	16,077	10,028	2,825	5,714
,851	2,988	1,810	16,001	10,736	2,829	5,811
,815	2,786	1,843	16,029	11,510	2,566	5,912
,775	2,414	1,963	15,370	12,792	2,359	6,017
,151	2,124	2,055	14,958	13,842	2,221	6,103
,958	1,795	2,122	15,194	14,648	2,201	6,182
,117	1,309	2,452	13,411	15,519	2,119	6,266
,693	939	2,552	13,119	16,724	2,003	6,354
,382	735	2,462	13,846	17,784	1,918	6,553
,697	713	2,422	14,324	18,729	1,852	3,445
,065	618	2,595	13,596	19,750	1,786	3,773
,902	533	2,744	13,069	20,718	1,731	4,028
,504	517	2,899	12,568	21,392	1,703	4,222

. 합 .

수	치 과 의 사 1 인 당 인 구	약 사 수	약 사 1 인 당 인 구 수	조 산 원	조 산 원 1 인 당 인 구 수
	16,886	5,625	5,074	4,733	5,387
	15,206	5,999	4,373	6,391	4,094
	16,297	7,202	3,747	5,504	4,881
	16,073	8,519	3,249	5,631	4,907
	16,077	10,028	2,825	5,714	4,966
	16,001	10,736	2,829	5,811	5,023
	16,029	11,510	2,566	5,912	5,037
	15,370	12,792	2,359	6,017	5,063
	14,958	13,842	2,221	6,103	4,992
	15,194	14,648	2,201	6,182	5,090
	13,411	15,519	2,119	6,266	5,022
	13,119	16,724	2,003	6,354	4,953
	13,846	17,784	1,918	6,553	4,797
	14,324	18,729	1,852	3,445	9,125
	13,596	19,750	1,786	3,773	9,192
	13,069	20,718	1,731	4,028	8,903
	12,568	21,392	1,703	4,222	8,630

表Ⅲ-1-14 病床利用率

단위 : %

	병상이용율							
	계	국립	공립	사립	일반	전염병	결핵	정신
1961	52.8	60.3	41.2	60.0	48.8	20.7	68.5	71.3
1962	55.4	60.5	52.2	55.7	50.1	14.1	79.0	71.9
1963	60.2	68.2	57.0	48.3	59.0	25.0	63.4	77.0
1964	61.3	63.8	63.5	58.4	55.0	25.5	88.0	76.9
1965	56.6	62.1	52.8	57.6	54.8	29.3	59.3	75.7
1966	55.2	67.9	53.8	51.3	56.7	26.5	64.8	17.1
1967	63.3	67.9	58.5	61.9	62.0	19.6	68.2	86.8
1968	56.7	74.1	52.0	52.8	54.8	16.6	70.8	67.4
1969	57.2	89.2	50.4	50.3	54.4	16.6	64.0	89.8
1970	58.4	72.7	54.0	55.3	58.8	12.9	59.2	86.3
1971	56.6	73.3	50.1	53.5	55.0	14.0	65.5	74.4
1972	51.3	44.4	52.3	53.6	-	-	-	-
1973	57.6	76.7	57.9	50.3	49.1	44.6	122.5	80.1
1974	57.8	89.7	53.8	42.9	54.1	-	84.9	58.6
1975	64.5	73.5	52.9	65.2	62.7	17.3	47.1	125.0
1976	55.6	66.9	38.4	58.1	55.5	37.0	55.3	68.3
1977	59.1	71.9	40.7	60.4	60.6	36.9	44.3	79.2

자료 : 주요업무지표 (보건사회부 1977.4)

주 : 1) : 종합병원, 병원, 치과병원, 한방병원 및 특수병원
(결핵과)에 한한것임.

2) 병상이용율 = $\frac{\text{1. 일평균재원환자수}}{\text{병상수}} \times 100$

表Ⅲ - 1 - 15 ~ 17 에는 主要保健指標의 國際比較가 表示되어 있다. 韓國과 餘他 外國과의 絶對數나 1人當 數, 比率등을 比較해 볼 수 있다.

表Ⅲ - 1 - 15 主要保健指標의 國際比較(1), (1972)

	병상당 인구 수	인구 10,000 명당 병상 수	인구 10,000 명당 입원환자수	병상이용율 (%)	1) 평균재원 일 수	인구 (千 人) (年中)
대한민국	796	12.6	915.8	3	13	33,505
인도	1,620	8.2	-	-	-	563,494
인도네시아	1,450	6.9	-	-	-	121,630
이란	730	13.7	-	-	-	30,550
이스라엘	170	59.2	1,441.0	93.8	8.6	3,000
일본	80	128.7	-	-	-	106,958
파키스탄	2,170	4.6	-	-	-	64,892
필리핀	850	11.7	-	-	-	39,041
사우디아라비아	900	11.1	-	-	-	8,199
타이랜드	820	12.2	377.4	-	6.0	36,266
브라질	260	38.2	704.5	-	-	98,854
캐나다	100	95.7	1,719.3	82.4	10.0	21,848
미국	140	72.2	1,610.6	78.9	8.6	-
오스트리아	90	108.7	1,617.4	87.4	-	-
벨기에	120	85.9	-	-	-	-
덴마크	100	96.8	1,564.3	88.2	12.8	-
영국	110	89.2	-	-	13.1	-
프랑스	100	98.0	-	-	-	-
이태리	90	105.8	1,620.5	78.9	-	-
스웨덴	70	151.6	1,760.4	84.4	13.1	-
스위스	90	113.9	-	-	15.8	-
서독	90	113.7	1,517.8	87.6	-	-
오스트레일리아	80	123.9	-	-	-	-
소련	90	112.9	-	-	-	-

자료 : 세계보건기구, 보건통계연감 (1976)

주 : 1) 일반병원

2) 1970년도 현황임.

表Ⅲ - 1 - 16 주요보건지표의 국제비교(2), (1972)

	의 사 치 과 의 사			
	인구 10,000 명당 의사수	의사 1 인당 인 구 수	인구 10,000 명 당 치과 의사수	치과 의사 1 인당 인 구 수
대한민국	5.1	1,972	0.8	13,119
인도	2.2	4,620	0.1	67,080
인도네시아	0.4	23,880	0.1	154,400
이란	3.3	3,040	0.6	17,460
이스라엘	27.4	360	7.7	1,300
일본	11.6	860	3.7	2,700
파키스탄	2.8	3,550	0.1	111,460
필리핀	3.3	2,990	1.0	9,750
사우디아라비아	2.4	4,100	0.1	132,200
타일랜드	1.9	5,380	0.2	37,560
브라질	6.0	1,660	3.2	3,120
캐나다	15.8	630	3.5	2,870
미국	16.5	600	5.0	1,980
오스트리아	19.2	520	2.2	4,470
벨기에	16.4	610	2.0	5,110
덴마크	16.3	620	7.6	1,310
영국	13.1	760	2.3	3,580
프랑스	14.1	710	4.4	2,270
이태리	19.3	520	-	-
스웨덴	14.7	680	8.2	1,220
스위스	15.3	650	4.0	2,520
서독	16.8	600	4.4	2,290
오스트레일리아	13.9	720	4.1	2,460
소련	25.6	390	3.9	2,550

자료 : 세계보건기구, 보건통계년감(1976)

表Ⅲ - 1 - 17 주요보건지표의 국제비교(3), (1972)

	약 사		간 호 원	
	인구 10,000 명당 약사수	약사 1인당 인구 수	인구 10,000 명당 간호원수	간호원 1인당 인구 수
대한민국	5.0	2,003	5.7	1,755
인도	1.1	8,940	1.5	6,850
인도네시아	0.1	144,215	1.4	6,958
이란	1.1	8,780	4.2	2,360
이스라엘	6.3	1,580	-	-
일본	6.6	1,520	30.2	330
파키스탄	0.1	71,510	1.0	10,190
필리핀	1.1	8,830	3.3	3,050
사우디아라비아	0.1	70,080	1.8	5,630
타일랜드	0.6	16,200	2.2	4,540
브라질	1.7	5,760	2.5	4,070
캐나다	5.3	1,880	74.6	130
미국	6.4	1,570	61.0	160
오스트리아	3.6	2,760	29.8	340
벨기에	7.1	1,410	-	-
덴마크	2.8	3,570	80.4	120
영국	2.8	3,600	35.0	290
프랑스	5.3	1,890	41.2	240
이태리	6.8	1,470	25.6	390
스웨덴	4.2	2,370	63.6	160
스위스	-	-	-	-
서독	1.7	5,810	-	-
오스트레일리아	-	-	-	-
소련	-	-	44.7	220

(2) . 北韓의 社会福祉政策, 制度

1) 社会福祉에 관련된 憲法上의 諸条項

앞서 韓國의 社会福祉에 관해서도 憲法上의 관계 条項을 간단히 살펴 보았으므로 北韓에 대해서도 그와 같이 해 볼 필요가 있다고 생각 된다.

北韓은 社会主義 國家이기 때문에 社会保障政策이나 制度라는 것이 韓國 또는 其他 資本主義 國家의 그것과 外形上으로는 尙사 類似하더라도 本質에 있어서 그 差異는 크다고 할 수 있다. 그 差異란 社会主義 政治 經濟体制의 根本的인 原理와 관계되는 것으로서 生活手段 등 모든 物的手段이 國有 내지 社會化되어 있기 때문에 衣食住의 問題에서 부터 教育, 医療, 勞動 등등에 관한 一切의 國民生活의 水準과 내용을 國家가 決定한다는 것이다. 그리고 社会主義 社會가 平等을 가장 높은 理想으로 하는 이상 모든 國民에게 그와 같은 혜택을 均等히 配分한다는 것이 明示的으로 될 수 밖에 없다. 北韓의 憲法에도 社会保障에 관한 것만 보더라도 그와 같은 內容이 羅列되어 있다.

그러나 이러한 羅列이 반드시 實質的인 保障으로 帰屬시킨다고 보기는 어렵다. 예컨대 憲法 第 57 條에 休息權을 認定하여 8 時間 勞動制를 規定하고 있지만 人力不足과 높게 配當된 責任 生産量의 達成을 위하여 어떠한 事業場이나 農場에서도 과연 8 時間 勞動制를 지킬 수 있을 것인가하는 點이다. 이 때에도 論理上으로는 自

自發的인 延長勞動이라고 主張할 지도 모르지만 個人的인 利益의 動機가 거의 欠如되어 있는 社會에서 그러한 自發的인 延長勞動은 대부분 非自發的인 것이 사실일 가능성이 크다.

北韓 憲法 中에 社會保障에 관한 條項들은 다음과 같다.

- 1 . 全般的 10年制 高中義務 教育과 無料教育 實施 (41 條)
- 2 . 大學 및 高等專門學校 學生들에게 獎學金 支給 (42 條)
- 3 . 學齡前 兒童의 1年間의 義務教育 (43 條)
- 4 . 學齡前 兒童育成을 위한 託兒所, 幼稚園의 設置 (43 條)
- 5 . 全般的 無償治療制, 豫防醫學的 方針 採択 (48 條)
- 6 . 物質文化 生活의 實質的 保障 (50 條)
- 7 . 安定된 職場과 勞動條件의 保障 (56 條)
- 8 . 休息權으로서 8時間 勞動制 有給休暇制, 國家費用에 의한 靜休養制를 文化施設에 의해 保障 (57 條)
- 9 . 無償治療制, 無依託者에 대한 物質的 방조제 (58 條)
- 10 . 革命鬪士, 革命烈士家族, 愛國烈士家族, 人民軍隊 後方家族, 榮譽軍人들에 대한 國家와 社會的 保護 (61 條)
- 11 . 產前, 產後 休暇의 保障 (62 條)

12. 母性 保護를 위한 勞動時間의 단축, 産院, 託兒所, 幼稚園의 擴張 (62 條)

이러한 北韓 憲法에 雜列된 社會保障관계 條項들을 볼 때 적어도 外形적으로 韓國의 水準보다 높은 것도 없지 않다. 예컨대 10年制 義務教育, 全般的인 無償治療制 등이 그것이다. 그러나 無償治療制라고 하여도 모든 경우에 그런 것은 아니다. 資料에 의하면 1960 ~ 62年부터 無料治療制가 導入되었으나 入院時에는 副食費 및 藥費를 自担하는 것으로 되어 있다.

그러나 이와 같은 社會保障制度가 北韓의 경우 南韓보다 높은分野도 있으나 대부분 여러分野에서 낮은 水準에 머물고 있으리라 짐작되며 하나의 特徵은 그것이 낮으면서도 보다 平等하다는 것이다. 이것이 바로 資本制社會와 社會主義社會間의 差異라고 할 수 있다.

2) 一般經濟事情, 資金과 所得分配, 기타

北韓은 그들의 新憲法 49條에 규정된 바와 같이 全体를 떠난 個人의 存在는 認定치 않으며 全体와 個體의 利害는 언제나 一致되는 것임을 公式적으로 強要하고 있는 社會이다. 그리고 金日成唯一思想 體系가 모든 價値를 決定하고 支配하는 社會이며 逸脫的인 行動은 容納되지 않는다.

北韓은 현재 廢鎖的인 상태에서 經濟成長을 追求하고 있으며 勞

動力을 비롯한 各種資源의 不足이 尤甚하고 過多한 生産財産業為主의 發展, 軍備強化등을 위하여 北韓住民들의 勞動生活은 대단히 長時間 노동과 劣惡한 勤勞条件下에 있을 것으로 推測되며 消費物資의 小売性的인 不足등으로 憲法上에 羅列된 여러가지의 社會保障的인 규정에도 不拘하고 實質的인 社會福祉水準은 대단히 낮을 것으로 評價된다.

以下에서는 몇 가지 資料로서 이를 살펴보고자 한다.

우선 北韓의 經濟建設에 대한 基本路線을 보면 “強力한 重工業, 現代的 輕工業, 先進的인 農業을 自體의 힘으로 發展”시킨다는 것이 前提로 되고 있다.

따라서 極度の 個人 消費를 抑制하고 國內貯蓄을 最大限 動員토록 하며 資源과 技術도 最大限 國內的으로 이를 해결코자 하는 封鎖經濟的, 自立化의 施策을 펴고 있다.

이것은 오늘날 많은 國家에서 貿易에 의한 所得을 얻고자 開放經濟型으로 國家經濟를 이끌어 가는 것과는 극단적인 對照를 이룬다. 이러한 사정下에서 國民들의 消費生活의 質이 낮을 것은 쉽게 추측할 수 있다.

그뿐 아니라 國防産業의 擴充과 重工業優先政策을 強力히 펴고 있기 때문에 資源의 配分에 있어서 社會保障側面에 대하여 그 水準을 높여가기가 대단히 어려운 制約으로 되고 있다.

우선 北韓의 전체적인 經濟規模를 보면 대강 다음과 같다. 社會主義社會에서의 國民經濟計算 方法은 資本制社會에서의 예컨대 國民

所得計定과 너무도 다르기 때문에 資本制社会的인 개념에 類似한 国民所得 (GNP)를 推計해보는 것은 쉬운일이 아니다. 表Ⅲ-2-1에는 資本制社会的 国民所得概念에 맞추어 본 北韓의 GNP와 1人当 GNP가 表示되어 있다.

이 表에 의하면 1976年 현재 GNP總額은 美貨로 58.1億弗이며 1人当 GNP는 363弗로 되어 있다. 이것을 韓國의 GNP와 비교해 보면 韓國은 同年에 GNP가 經常價格으로 251億弗, (1970年 不變價格으로는 139億弗)이고 1人当 GNP는 經常價格으로는 700弗 (1970年 不變價格으로는 388弗)이다. 그리고 韓國은 1978年末에 1人当 1,242弗의 水準으로 急上昇하였다.

表Ⅲ-2-1 北韓의 国民總生産

	총인구 (千명)	GNP (億弗)	1人当 GNP (弗)		총인구 (千명)	GNP (億弗)	1人当 GNP (弗)
1961	11,028	17.0	142	1969	13,508	27.3	199.5
1962	11,340	18.1	147	1970	14,354	31.9	227.8
1963	11,701	19.4	152	1971	14,700	34.6	241.4
1964	11,977	20.5	159	1972	15,100	37.5	255.4
1965	11,987	22.5	165	1973	15,500	44.5	295.3
1966	12,339	24.5	173	1974	15,800	48.2	313.1
1967	12,933	25.6	181	1975	16,160	53.8	342
1968	13,305	25.7	193.6	1976	-	58.1	363

註: 61~71年 1弗 = 2.57 北韓원

72~73年 1弗 = 2.37 "

資料: 국토통일원, 北韓資料集 (1978.1)

이렇게 볼 때 1人當의 經濟力의 比較에서는 北韓이 南韓보다 상당히 遲滯되고 있는 셈이다. 이러한 사실은 社會主義社會에서 社會福祉등이 資本制社會보다 더욱 平等한 점을 고려한다면 전반적인 福祉의 水準은 1人當 經濟力의 低水準에도 불구하고 오히려 높을 수 있다고 主張할 수 있을 런지 모르겠다. 그러나 北韓과같이 強力한 全體主義社會에서 外國의 別다른 支援없이 그 莫大한 軍備의 維持와 擴張, 重化學工業 優先政策등을 勵案할 때, 비록 平等的이란 점을 심분 고려하더라도 全般的인 社會福祉水準이 南韓보다 훨씬 뒤 떨어져 있을 것으로 推測된다.

社會主義社會에서의 平等이라고 하여도 그것이 絶對的인 平等을 결코 의미하는 것은 아니다. 資本制社會에 있어서의 財産所得의 不平等, 그것의 相續, 贈與를 통한 擴大등의 현상이 原則적으로 없다는 것 뿐이지 勞動所得에 까지 絶對적으로 平等한 것은 아니다.

表Ⅲ - 2 - 2 에는 北韓社會의 各職業에 따라 상당히 差가 나는 賃金表가 나타나 있다. 表에 의하면 最下의 賃金集團인 勞動者 3級이 每月 59원에서 最高인 相級의 350에 이르러 그 隔差는 약 6對 1로서 相對적으로 그다지 큰 것은 아니다. 그러나 같은 勞動者集團內에서도 아마 學歷, 經歷, 그리고 扶養家族數에 따라 그와 같은 差異가 생겼겠지만 3級과 支配人間에는 約 3對 1의 差異가 있다. 이러한 賃金隔差는 資本制社會의 그것에 比하면 물론 상당히 작은 것이다. 그러나 黨員 및 高級官吏들에게만 接近이 가능한 國營商店에서 商品을 싸게 購入할 수 있는 權利라든지, 혹은

表Ⅲ - 2 - 2 賃 金 表 (北 韓)

(72 년 말 현재)

구 분	직 업	임 금
정 당 및 사 회 단 체	相 級	350 원
	副相級	300 "
	군당 인민위원장	110 "
	" 지도원	100 "
	직맹위원장 (군)	80 "
	社勞靑위원장 (군)	80 "
	女 盟위원장 (군)	75 "
	구락부주임 (군)	80 "
교 직 원	대 학 교 수	150 ~ 190 "
	고등 전문 학교 교원	70 ~ 80 "
	중등 학교 교원	60 ~ 80 "
	인민 학교 교원	50 ~ 70 "
노 동 자 및 사 무 원	3 급	59 "
	4 "	65 "
	5 "	72 "
	6 "	78 "
	7 "	85 "
	8 "	92 "
	지 배 인	180 "
	技 士 長	160 "
筆 記 員	70 "	
사 무 원	65 "	

資料 : 國 土 統 一 院 , 北 韓 資 料 集 (1978.1)

表Ⅲ - 2 - 2 賃 金 表 (北 韓)

(72 년 말 현재)

구 분	직 업	임 금
정 당 및 사 회 단 체	相 級	350 원
	副相級	300 "
	군당 인민위원장	110 "
	" 지도원	100 "
	직맹위원장 (군)	80 "
	社勞靑위원장 (군)	80 "
	女 盟위원장 (군)	75 "
	구락부주임 (군)	80 "
교 직 원	대 학 교 수	150 ~ 190 "
	고등전문학교교원	70 ~ 80 "
	중등학교교원	60 ~ 80 "
	인민학교교원	50 ~ 70 "
노 동 자 및 사 무 원	3 급	59 "
	4 "	65 "
	5 "	72 "
	6 "	78 "
	7 "	85 "
	8 "	92 "
	지 배 인	180 "
	技 士 長	160 "
筆 記 員	70 "	
사 무 원	65 "	

資料 : 국토통일원 , 北韓資料集 (1978.1)

은 다음에 表Ⅲ - 2 - 3에서 보는 바와 같은 住宅에 있어서의 差別을 비롯한 各種 公共財 내지 公共施設에의 接近 可能性을 고려한다면 國民들間에는 優先 表에 나타난 것 以上으로 所得隔差가 있다고 할 수 있다.

北韓社会는 公式的으로는 4個의 社会階層으로 그들의 構成員을 나누고 있다. 그것은 즉 勞動者, 農民, 兵士, 그리고 勤勞인테리가 그것이다. 그러나 實質的인 社会階層은 社会統制의 基準으로 보아 첫째의 核心階層(革命的 要業), 둘째의 基本階層(動搖階層), 그리고 셋째의 敵對階層(複雜한 群象)으로 区分하고 있다.

따라서 첫 번째의 階層은 社会的으로 支配的인 位置에서 여러가지 特惠를 누린다고 보아야 할 것이다.

表Ⅲ - 2 - 3의 社会階層別 住宅事情을 보면 대체로 위의 推論이 뒷 받침 되는것 같다. 獨立高級住宅이나 新型的 高層아파트는, 党이나 行政府의 高級幹部, 知識계급으로서 指導級에 있는 사람들이 차지하고, 住宅의 型에 따라 入住하는 階層이 一種의 序列에 따르고 있다.

그리고 主食인 食糧配給에 대하여 보면 糧穀이 철저한 配給制度下에 있는데 成人으로서 勞動을 하는 사람들에게는 비교적 平等하게 配分되고 있다. 그것도 전체 重量에서는 비슷하지만 雜穀의 混合比率에서는 상당한 差異를 보여주고 있다.(表Ⅲ - 2 - 4 참조)

表Ⅲ - 2 - 3 사회계층별 주택사정 (북한)

주택형	가옥구조	입주자	비고
독립고급주택	<ul style="list-style-type: none"> ○ 독립식 단층 또는 2층주택 ○ 정원 ○ 수세식 변소 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙당 부부장 급이상 ○ 정무원 부부장 급이상 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고급건재사용 ○ 교통편 양호
신형고층아파트	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방 2개 이상 ○ 목욕탕 및 수세식 변소 ○ 베란다 냉온수 시설 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙당 과장급 이상 ○ 정무원 국장급 이상 ○ 대학교수 ○ 분예인 간부 	
중류독립주택	<ul style="list-style-type: none"> ○ 구식독립가옥 ○ 방 2, 부엌 1 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙기관 지도원급 이상 ○ 주요 기업소간부 	
일반아파트	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방 1, 마루방 1 부엌 1 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일반근로자 ○ 사무원 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공동변소 ○ 전체가옥의 30% 정도
집단공영주택	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방 1, 부엌 1 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 말단근로대중 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 상하수도 시설 불비
구옥	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방 2 - 3개의 기존 구옥 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 말단근로대중 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 破損部分에 대한보수 상항不良

자료 : 국토통일원, 北韓資料集 (1978. 1)

表Ⅲ - 2 - 4 식량배급 기준 (북한)

대 상 자	배 급 량	잡 곡 비 율
근 로 자	600 g	3 : 7
특 수 기 관	600 g	5 : 5
일 반 군 인	750 g	5 : 5
특 수 군 인	750 ~ 800 g	5 : 5
학생 (중학, 인민학교)	400 g	3 : 7
부 양 가 족	300 g	3 : 7

※ 근로자들에 대한 식량분배량은 원래 700g이나

1973년 이후 100g 감량 지급

자료 : 국토통일원,北韓資料集 (1978. 1)

3) 社会保障制度

北韓의 社会保障制度는 外形上은 韓國이나 기타 資本制社會의 그것과 大同小異하다. 즉 後者에서 社会保障制度를 크게 社會保險과 公的扶助의 2가지로 구분하여 社會保險에서는 勞働能力이 있는 사람에게 대하여 발생될 수 있는 여러가지 保險事故 즉 産業災害, 疾病, 失業, 老齡 및 退職 등에 대하여 社會保險을 실시한다. 그리고 勞働能力이 없는 사람에게서는 再活이 可能하면 再活教育, 아니면 一方的인 所得補助를 國家社會가 責任을 지고 맡는다.

北韓에서도 크게는 이와 비슷하여 一種의 社會保險制度를 운영하

고 있으며 이를 위하여 労働者와 事務員의 勞賃에서 每月 1%의 保險料를 積立시키고 있다. 그리고 保險金의 支給은 一時的 労働能力 喪失者에 대하여는 受勲이나 公傷 与否에 따라 支給額이 다르지만 보통 임금의 100%까지도 支給한다. 그리고 靜養費, 休養, 休暇費, 産前, 産後 補助金, 出産 및 葬禮補助金 등을 支給한다. 이상이 短期的保險金 支給에 관한 것이다.

長期補助金으로는 다음의 종류등이 있다.

① 年老年金

18歲以上 勤続의 勤勞者 남자 滿 60歲以上 여자 55歲以上에 도달하면 賃金の 50%와 食糧配給 100% 終身토록 支給한다.

② 長期病者 및 不具者 年金

2個月이상 病者 및 不具者는 原因과 労働能力 喪失의 정도에 따라 従前 賃金の 60~80%와 食糧 1日 600g을 支給한다.

이 밖에도 遺家族 年金, 傷痍年人 年金(級에 따라 差等)이 있다.

4) 教育制度

北韓의 教育制度는 그동안 크게 변동되어 왔다.北韓에서 教育의 基本理念이 社会主義 建設에 필요한 人間을 養成하는데 있음은 물론이지만 다른 社会主義諸國과 다른 점은 金日成唯一思想教育의 徹

底化라고 할 수 있겠다.

이들의 教育制度를 보면 1972年부터 部分的으로 改編하여 왔으나 1975年부터는 11年制 高·中 義務教育의 全般적인 실시를 내세우고 있다. 그 내용을 보면 4歲에서 5歲까지의 幼稚園教育과 5歲에서 9歲까지의 4年間の 人民學校, 9歲에서 15歲까지의 6年間の 高等中學校까지인 11年이 無料인 義務教育으로 되어 있다. 6年間の 高等中學校는 다시 4年間の 中等班과 2年間の 高等班으로 나눌 수도 있다. 그 以後에는 義務教育은 아니며 大學(4~6年)이나 敎員大學(2年), 혹은 高等專門學校(3年)으로 進學할 수 있게 되어 있다.

5) 保健, 医療

北韓의 保健, 医療部門의 現象이 南韓과 다른 點은 첫째 診療所 網을 全國의 各里級에 까지 擴張하고, 둘째 漢方醫學의 發展을 권장하여 소위 東醫學을 醫療體系內에서 상당히 큰 役割을 하도록 하고 있다는 점이다.

앞서 無料治療制의 採択(완전한 無料는 아님)에 대해서는 言及하였으므로 여기서는 醫療機構와 醫療委員에 대하여만 간단히 살펴 보고자 한다.

먼저 醫療機構의 擴張計劃을 보면 다음과 같다.

- ① 郡 人民病院의 現代化, 里 診療所의 人民病院化
- ② 産院 및 小兒科病棟 등 專門病院 增設

③ 豫防治療集團을 1萬個以上 增加시키고 病院枕床數를 1.4倍로 增設

④ 東醫病院 增設

⑤ 靜, 休養所 增設

⑥ 各郡에 高等醫學專門學校, 各道에 醫學大學 1個以上 設置

그리고 年度別 醫療要員의 增加現況을 나타낸 것이 表Ⅲ-2-5와 6이다. 먼저 表Ⅲ-2-5에 의하면 醫師 總數는 1976年현재 12,700名이며 이 가운데 (洋)醫師가 11,580명, 東醫師가 1,120名이다. 그리고 特徵的인 것 중의 하나로 準醫師가 37,031名이 있다. 準醫師의 養成은 11個 高等醫學校에서 修學年限 3年으로 每年 1,650名을 輩出시키고 있다. 이것은 아마도 醫療의 質的 水準이 多小 低下되더라도 醫療施惠를 均等히 갖도록 한다는 社會主義哲學에 맞는 制度라고 할 수 있겠다.

이 밖에도 1976年 현재 藥師가 5,000名, 東藥師가 600名이 있고 看護員이 24,548名이 있다.

表Ⅲ - 2 - 5 북한 연도별 의료요원 현황(1) (단위 : 명)

	의 사			준 의 사				
	의 사	東 의사	計	위 생 (방역)	구 강	고등의학 학교(출신)	기 타 (속성)	計
1946	210		210			799		799
1956	1,447		1,447	80		3,973	150	4,203
1958	1,944		1,944	240		5,009		5,249
1960	3,500	480	3,980	400		7,277	262	7,939
1961	3,900	520	4,420	480		8,859	482	9,821
1962	4,260	560	4,820	560	80	10,179	402	11,421
1963	4,620	600	5,220	640	160	11,499	722	13,021
1964	4,980	640	5,620	720	240	13,149	842	14,951
1965	5,340	680	6,020	800	320	14,799	962	16,881
1966	5,820	720	6,540	880	400	16,449	1,082	18,811
1967	6,300	760	7,060	960	480	18,099	1,202	20,741
1968	6,780	800	7,580	1,040	560	19,749	1,202	22,551
1969	7,260	840	8,100	1,120	640	21,399	1,202	24,361
1970	7,740	880	8,620	1,200	720	23,049	1,202	26,171
1971	8,220	920	9,140	1,280	800	24,699	1,202	27,981
1972	8,700	960	9,660	1,360	880	26,349	1,202	29,791
1973	9,180	1,000	10,180	1,440	960	27,999	1,202	30,399
1974	9,660	1,040	10,700	1,520	1,040	29,649	1,202	32,209
1975	10,540	1,080	11,620	1,600	1,120	31,299	1,202	34,019
1976	11,580	1,120	12,700	1,680	1,200	32,949	1,202	37,031

자료 : 국토통일원, 北韓資料集 (1978. 1)

表Ⅲ - 2 - 6 북한 연도별 의료요원 현황(2) (단위 : 명)

	약 사							비 고
	약 사	東약사	計	간 호원	약제사	조산원	기 타	
1946								
1956	800			3,034	4,509	1,262	1,106	
1958	1,120			4,381	6,172	4,835	1,553	
1960	1,440			6,068	9,018			
1961	1,600		1,600	7,223				
1962	1,760	40	1,800	8,378				
1963	1,920	80	2,000	9,533				
1964	2,080	120	2,200	10,688				
1965	2,240	160	2,400	11,843				
1966	2,400	200	2,600	12,998				
1967	2,560	240	2,800	14,153				
1968	2,720	280	3,000	15,308				
1969	2,880	320	3,200	16,463				
1970	3,040	360	3,400	17,618				
1971	3,200	400	3,600	18,773				
1972	3,560	440	4,000	19,928				
1973	3,920	480	4,400	21,083				
1974	4,280	520	4,800	22,238				
1975	4,640	560	5,200	23,393				
1976	5,000	600	5,600	24,548				

자료 : 국토통일원, 北韓資料集 (1978. 1)

4 . 南北韓의 福祉共同体 실현의

展望과 과제

1 . 福祉制度面에서 본 南北韓의 接近可能性

앞에서 南北韓의 社會福祉面의 차이를 살펴 보았거니와 그隔差는 결코 무시할수 없을 정도로 크다는점을 확인할 수 있다.

우선 각각의 憲法上의 關係 조문들을 보았을때 國民의 기본적인 權利 직업선택이나 居住移轉등의 自由에 관한 측면에서는 韓國의 경우가 압도적으로 앞서며 高次元의 것이라고 할 수 있다. 그런가 하면 北韓의 그것은 10年制(실제로는 11年) 義務教育이나 全般的인 無償治療制度등을 憲法에 規定하고 있어 그 실질적인 福祉의 水準을 論外로 한다면 이러한 점에서 外形上 앞서고 있는것 같다. 그것은 社會主義社會가 다른 무엇 보다도 平等을 앞세우고 있는 體制라는 면에서 생각할 때 다른 많은 것을 희생한 代價라고 볼 수도 있겠다.

그리고 南北韓의 전체 經濟力을 나타내는 GNP나 1人當 所得水準을 비교해보았을 때, 韓國이 北韓에 比하여 상당히 앞서고 있음을 알 수 있었다. 더구나 北韓은 南韓에 比하여 비교도 할 수 없을 만큼 軍備産業이나 重化學工業優先政策을 取하고 個人的 消費를 強力히 抑制하고 있으므로 전체적인 福祉水準이 南韓보다 결코 높을 수가 없다.

다만 所得의 分配面에서 客觀적으로 본다면 社会經濟体制의 差異에서 오는 당연한 것이라고도 할 수 있겠지만 南韓의 경우에는 상당한 所得分配 不平等의 문제가 있어서 앞으로 계속적인 所得再分配政策努力이 必要함을 알 수 있었다.

그리고 社会保險은 자세한 資料의 不足으로 제대로 評價하기는 어렵지만 南韓의 경우 産災保險, 公務員 및 軍人年金등이 비교적 오래된 制度로서 이미 定着되었고 医療保險이 1977年을 계기로 本格的인 實施에 突入하였으며 아직도 失業保險이나 年金保險 등은 實施되지 못하고 1980年代에 導入할 것을 準備中에 있다.

北韓의 경우에도 労働能力이 있는 사람에 대한 最低生活保障인 社会保險制度는 原理面에서는 資本制社会인 南韓과 상당히 다르지만 外形的인 制度로서는 類似성이 크다. 그들도 每月 1%의 保險料를 控除하여 이에 充當하고 있다. 그리고 北韓에서는 失業이란 原則적으로 있을 수 없으므로 失業保險은 없으며 年金保險은 實施되고 있다.

이 밖에 公的扶助의 面에서는 南北韓間에 큰 차이를 발견하기 어렵다. 그리고 保健, 医療나 教育의 面에서 볼 때 機會의 平等이라는 側面에서는 北韓이 南韓보다 앞선다고도 할 수 있겠으며 南韓의 경우 최근에 급속히 발전되고 있는 医療保險과 醫療保護가 定着되면 오히려 그 實質内容에 있어서 北韓을 앞설 수도 있겠다.

지금까지 南北韓間의 福祉政策, 制度를 극히 간단히 比較하여 보았다. 그러면 이러한 기초위에서 앞에서 論議한 福祉國家의 方向이

라는 것이 어떠한 意味를 갖는 것으로 해석해야 할 것인가를 간단히 살펴 보자.

福祉國家는 사람마다 다르게 定義할 수 있겠지만 대체로 社會保障制度와 完全雇傭을 수반하는 混合經濟의 經濟制度와 民主主義의 政治制度를 가진 國家라고 할 수 있다. 따라서 앞서 본 바와 같이 이것은 南韓과 같은 資本制 社會에서의 方向이며 北韓이 결코 福祉國家를 指向하고 있는 것은 아니다. 福祉國家의 方向이 資本主義社會인 韓國이 先進產業社會에서 發展시킨 것과 같은 앞으로의 進行方向이라고 할 때 現時點에서 이것은 南北韓의 서로 다른 體制와 이의 終局에서의 統一을 위한 準備로서 특별한 意味를 지닌다고 생각된다.

그것은 資本制 社會가 지니는 것으로 主張되는 經濟的 效率性を 充分히 살리면서 다만 平等의 側面에서 社會主義體制보다 뒤떨어져 있는 것을 이러한 福祉國家的 方向과 制度를 通하여 그 間隔을 縮小시킬 수 있기 때문이다.

여기서 統一문제를 깊게 다룰 여유나 方法은 없지만 統一문제에 대한 하나의 중요한 側面으로서 韓國의 진정한 福祉國家的인 發展이 統一을 위하여 대단히 有益한 것이 될 것이라는 점을 強調코자 하는 것이다.

韓國의 經濟的인 成長可能性은 아직도 상당히 크다고 보여지며 物質的인 面에서 福祉水準을 높이는 여러 가지의 追加的인 社會保險制度 등의 導入도 앞으로 더욱 可能해 질 것으로 보인다. 그 뿐 아니

라 이러한 物質的인 福祉의 水準을 높임과 同時에 그것과 無關한 것은 아니지만 分配의 平等化를 위해서도 보다 積極적인 노력이 傾注되어야 할 것이다.

그리고 福祉國家의 理念에 있어서 社會保障制度나 完全雇傭과 같은 經濟的인 側面도 重要하지만 政治的으로도 北韓과같은 획일적인 社會主義體制가 갖고있지 못하고 있는 高度의 民主主義의 發展이 또한 福祉國家의 具體的인 內容이란 것을 잊어서는 안될 것이다. 物質的 豊富는 福祉國家를 위한 必要條件이기는 하지만 充分條件까지는 아니기 때문이다. 그러므로 平等化努力과 함께 自由의 伸張, 그것이 또한 眞正한 福祉國家의 理念을 實現하는 길이며 그것이 統一에의 一步 進展을 의미한다고 할 수 있을 것이다. 따라서 結論的으로 말한다면 지금까지의 南北韓의 福祉面의 比較를 통하여 볼 때 南韓에서 진정한 福祉國家의 理念을 實現할 때 그것이 民族統一에의 一步 接近을 의미할 것이고 그렇기 때문에 統一을 希願하는 정도가 強할 수록 南韓의 입장에서는 진정한 福祉國家的인 方向을 追求하고 그것을 통하여 統一문제를 先導的인 立場에서 接近하고 解決할 수 있을 것이다.

※

부

부

[부록]

社 會 福 祉 와 經 濟 正 義

K . 불딩 (K.Boulding)

나는 경제학자로서 또 사회과학자로서 哲學者들의 貫例적인 方法과는 약간 다른 方法으로 사회정의의 문제에 접근해갈 것을 제의하고저 한다. 철학자는 정의의 概念을 본질적으로 규범적인 概念 (normative concept) 으로 취급하고 있다. 그들은 무엇이 옳고, 좋으며, 공정 (just) 한가에 대한 추상적인 觀念에 관심을 가진다. 그들은 무엇이 어떠해야 하는가 (what ought to be) (當為) 에 관심을 가질 뿐 무엇이 (what is) 어떠한가 (存在) 에 관심을 가지지는 않는다.

이러한 規範적인 논의는 重要하며 나 자신 조금이라도 그 가치들을 부인하고 싶지는 않다. 그러나 사회정의의 문제를 검토할 수 있는 또하나의 관점이 있다.

이것은 적극적인 (positive) 관점 또는 操作的인 (operational) 관점이라 할 수 있다.

이 관점에서는 사회정의 또는 적어도 社會成員들의 마음속에 存在하는 것과 같은 사회정의의 이미지가 사회의 동태적 과정과 進化를 결정하는 데 있어서 본질적인 변수가 된다.

“ 사회動學 ” (sociol dynamics) 이라 할 때 나는 사회진화

즉 사회가 월요일로부터 화요일 수요일 등등으로 움직여가는 전체의 커다란 과정 그 이상도 그 이하도 의미하지 않는다. 사회진화는 물론 대단히 복잡한 과정이다. 그러나 그것은 본질적으로 생물학적 진화과정에서 도출된 理論的 모형으로 解明될 수 있다. 生物的 진화와 사회진화사이에는 커다란 차이가 있지만 또한 중요한 類似性이 存在한다. 유사성중에 가장 중요한 점은 生態學的 連續의 概念 (ecological succession) 과 또 돌연변이와 자연도태에 기초한 動學 (dynamics) 의 概念이 兩者에게 모두 적용된다는 사실이다. 생물적 진화는 生態界의 短期的인 生物的 均衡의 연속으로 생각될 수 있다. 예를 들어 한 연못은 여러 相異한 化學的 生物的 種들이 相互 作用하는 均衡體系로 생각할 수 있다.

이러한 均衡은 조그만 攪亂에는 끄떡없을 것이다. 예를 들어 어떤 종류의 물고기를 10% 가량 연못에서 끄집어 낸다면 연못안의 여러 種의 個體群 (population) 의 比率이 교란될 것이나 아마 1~2년내에 그 比率이 再定立될 것이다.

그러나 外界의 힘 (external forces) 이 存在하지 않는 경우에는 均衡을 유지하고 있는 과정 그 자체상의 어떤 不可逆 (irreversible) 의 요소들로 하여 均衡은 장기적으로 점차 변화될 것이다. 예를 들어 生物의 탄소동화작용은 공기로부터 탄소를 吸收하며 따라서 연못은 점차적으로 메워져 높게 될 것이다.

돌연변이는 여러 生物有機體種의 遺傳因子集團 (genetic materials) 에서 일어난다. 대부분의 이들 변이는 잠시동안 均衡을 교

란시 키다가 사라진다. 그러나 때때로 그 生物有機體—궁극적으로는 種—에게 아주 커다란 利點을 가져다 주어 새롭고 영속적인 개체군의 낡은 것을 대체케하는 그런 변이가 나타난다.

때때로 생태적인 변혁 (revolution)은 急速하고 劇的이다. 즉 환경의 조그만 변화가 種의 개체군의 급격한 변화를 가져온다.

文明이 進出하기 전에 美国中西部 (Middle West)에서 이루어졌던 森林과 草原의 미묘한 均衡은 이점에 관한 재미있는 實例였다.

이와 마찬가지로, 사회도 相互作用하고 있는 個体群들로 가득 찬 하나의 거대한 연못으로 생각할 수 있다. 生物的 非生物的 種外에도 自動車, 學校, 주유소, 教師, 클럽, 철학자, 会社, 國家, 米사일, 觀念 (Ideas)과 같은 社會的 種들이 存在한다.

사회체제 (social system)와 生物界간에 또 사회진화와 生物진화사이에 본질적인 차이를 낳게 하는 것은 이들 중에서 맨마지막의 것이다. 人間아래 水準의 種에서는 觀念 (思考, 의식, Idea)이나 이미지가 아주 原初的인 형태로 存在할 따름이다. 즉 遺傳的으로 決定되는 本能과 또 이미지—즉 관계유기체의 認知구조—에 속하는 것이라 해도 좋은 행동유형 (behaviour pattern)이 있다. 그러나 이러한 이미지는 경험에서 학습되는 것이 아니라 유전因자가 유도하는 (guide) 成長過程에 의해 生物体内에 형성되는 것이다.

어떤 의미에서 그렇게 한 줄 알기 때문에 새는 등지를 치고 거미는 거미줄을 친다. 그러나 이 앎은 학습과정에 의해서 이루어지는

것도 경험에 의해서 이루어지는 것도 아니다. 이미지 즉 본능은 生物體의 유전적 성장과정에 의해 생물체자체내에 형성된다.

경험으로부터의 학습의 원리는 진화과정상에 있어 고등동물과 더불어 나타나기 시작할 따름이다. 예를 들어 고양이는 그 유전학적 구성 (genetic Constitution) 때문에 고양이답게 행동할 뿐 아니라 어린시절에 어미고양이로 부터 事象 (things) 을 배우기 때문에 고양이답게 행동한다. 아주 실제적인 의미에서 볼 때 고양이는 어떤 점에서 벌레가 갖지 못한 文化를 가지고 있다.

그러나 人間種의 發達에 있어서 또 다른 원리가 진화단계에 나타난다. 인간의 신경계는 상징적인 이미지를 창조하고 언어를 통해서 이 이미지를 수정하고 전달할 수 있다. 고양이는 몸짓 (sign) 을 통하여 가르친다. 반면 인간은 상징을 통하여 가르친다. 겉으로 보기에 조그마한 이러한 변화가 진화속도를 굉장히 가속화시켰다. 人間의 영향下에 지구의 모습과 地球上의 種의 구성이 그 이전보다 100 배 심지어는 천배이상의 속도로 변화하고 있다. 이 속도는 사회진화가 더욱 더 복잡한 사회적 형태 (social forms) 를 가져옴에 따라 -Julon 가속화된다.

누군가가 이렇게 묻고 싶을지 모른다. "그러나 이것이 사회정의와 무슨 관계가 있느냐?" 고

그 대답은 다음과 같다. 즉 인간이 자기 자신과 자기주위의 사회에 대해 가지는 이미지는 - 인간행동에 미치는 그 영향 때문에 - 사회진화의 과정에 있어서 중요한 요소, 아니 사실 거의

지배적인 요소이다. 이들 이미지에 있어서 사회정의의 관념(Idea)이 중요한 역할을 한다.

前의 한 著述¹⁾에서 나는 사람으로 하여금 본질적으로 미래에 관한 그의 잠재적인 이미지중에서 가장 높은 가치가 부여된 것으로 나아가게 하려는 일련의 사건경로를 作動시키는 것으로 구성되어 있는 人間行態(Human behavior)의 (또는 적어도 그것을 관찰하는 방법) 이론을 개발했다.

이것은 물론 한 경제학자가 그 문제를 바라보는 방법 — 즉 (인간)행동이 근본적으로 선택에 달려있는 것으로 여기는 것이다.

선택이란 우리가 수많은 가능한 미래를 검토해 보고 이 집합의 각 원소에 첫째, 둘째, 셋째와 같은 차례를 붙이며 첫째로 지목된 원소를 골라내는 과정이다. 이러한 과정에서 꼭 필요한 것이라곤 가능한 미래의 집합을 두개의 부분집합 즉 하나는 첫째로 지목한 것과 다른 하나는 둘째로 지목한 것으로 나누는 일뿐이다.

만약 제1로 붙인 집합에 단지 한개의 원소만 있다면 이것이 선택된 미래를 이루며 우리는 그에 따라 행동한다.

물론 미래는 언제나 우리가 기대한대로 되는 것은 아니다. 왜냐하면 어떤 미래를 선택하는 것이 반드시 그것을 보장해 주는 것은 아니기 때문이다. 그러나 미래는 우리가 내리는 선택에 의해 결정된다. 즉 선택된 미래와 현실적으로 나타나는 미래(actual

註1) The Image(University of Michigan Press, 1956)

future)를 연결시켜주는 집합함수가 있다.

그래서 $F_1 F_2 \dots F_n$ 을 가능한 미래에 대한 이미지의 집합이고 $G_1 G_2 \dots G_n$ 을 현실적인 미래의 집합이라 가정하자.

이를테면 F_1 의 선택이 우리가 반드시 F_1 에 대응하는 현실적 미래 G_1 으로 나아가는 것을 의미하지는 않는다. 즉 그렇게 아니라 우리가 선택한 어떤 F_1 에 대해서도 거기에 대응하여 어떤 G_j 가 존재한다는 것을 의미한다. 많은 선택에 있어서 사실 G_j 가 G_1 과 일치할 확률은 높지마는 이것이 반드시 사실인 것은 아니다.

예를 들어 어느해 3월 19일에 내가 Swarthmore에서 강의를 하고 있다면 그것은 내가 그 이전의 어느 때에 모든 가능한 미래중에서 3월 19일 Swarthmore에서 강의하는 것이 내 가치체계에서 첫째로 지목된 시간과공간의 이미지를 갖고 있었기 때문이다.

이러한 가치 신호(가치신호의 구조에 대한 이야기는 여기에서는 부적절하지만) 때문에 나는 여행사에 전화를 걸고 비행기표를 구하고 공항으로 나가서 비행기를 타는 등등의 행위를 했을 것이며 이 모든 것은 미래에 관한 이미지를 현실과 상응하게 하기 위해서 원인과 결과에 대한 나의 이미지속에 계획되어 있었던 것이다.

"3월 19일 Swarthmore에서"라는 이미지를 형성해서 선택하지 않았다면 나는 분명히 거기에 있지 않을 것이다. 그러나 내가 그런 이미지를 가지고 그것을 실현하기 위해서 어떤 행동을 한다는 단순한 사실이 그 이미지와 현실적미래가 일치할 것이라는

것을 보장해주지는 않는다. 내가 3월 9일에 이 글을 쓸 때 나는 3월 19일날 Swarthmore에 있지 않을 어떤 가능성을 인정해야 한다. 내가 병이 걸릴 수도 있고 기차와 비행기가 과업으로 마비될 수도 있고 또 Swarthmore이 그날 이전에 핵폭탄의 세례를 받을 수도 있다. 그러나 특별한 사건이 일어나지 않는에도 현실적 미래가 나의 이미지와 상응하지 않는다면 나는 약간 놀랄 것이다.

사회정의의 이미지(사회정의에 대해 가지는 이미지)(image of Social justice)가 어떻게 이러한 인간행동의 유형과 부합되는가?

내가 Swarthmore을 방문하는 것은 분명히 — 내눈에는 — 좋은 일이다. 그렇지 않다면 나는 가지 않을 것이다. 그러나 나는 이 특별한 활동을 사회적으로나 개인적으로 정의롭다(just)거나 부정의(unjust)한 것으로 생각해왔다고는 확신하지 않는다.

내가 생각하기로 X교수가 분명히 내보다 훨씬 더 나은 강의를 할 수 있을 때 내가 이 강의를 맡아 달라고 부탁받는 것은 부정의(불공정)하다고 느낄지 모른다. 반면에 X교수가 벌써 그런 부탁을 받고 거절했을 경우에는 부정의(不正義 injustice)(不公正)는 감소된다.

이 강의의 조직인들이 내가 사실 제일 강의를 잘하는 사람이라고 믿는 경우도 있을 수 있다. 이 경우에 그들은 지각없고 잘못 생각해서 실수를 한 셈이 되던가 지혜가 모자란 셈이 될지

모르나 不正義를 행한 것은 아니다. 또 내가 그 강의에 대해 받는 대가 (reward) 즉 보수 (사례) (honorarium) 와 Swarthmore에서 옛 친구들과 어울릴 때 얻는 즐거움은 내가 응당 받아야 할 것 (몫)이상이 될 지 모른다. 한편 나는 功績 (deserts)의 개념에 대해 操作的인 定義를 내릴 수 있다고는 확신하지 않는다. 만약 우리들이 응당 받아야 할 자기 몫 (desert)을 얻는다면 Hamlet가 말했듯이 누가 채찍질 (whipping)을 피하겠는가?

이 강의에 대한 총체적인 대가는 내가 오겠다고 응락했을지 모르는 최소의 액수보다 더 클지 모른다. 이 경우에 나는 경제학자들이 말하는 소위 경제적지대 (economic rent)나 경제적인 잉여 (economic surplus)를 얻는 셈이며 이는 아마 어떤 의미에서 부당 (unjust)할지 모른다. 그것이 부당하다면 그것은 내가 어느정도 태연하게 짊어 질 부담이라는 것을 고백해야 한다. 사회정의에 대한 나의 관념이 강의를 하러 갈지 안갈지를 결정하는데 아주 작은 역할밖에 하지 않는다는 사실이 이로 부터 명백하다. 이 사실은 사회정의의 이미지가 그러한 가치평가과정에서 인간이 결정을 내리는데 의거하는 보편적인 요소 (universal element)가 아니라는 것을 보여준다. 그러나 사회정의의 이미지가 아주 중요한 구실을 하는 몇몇 선택의 경우가 있다.

만약 우리들이 사회의 동학에 있어서 사회정의의 이미지가 하는 역할을 검토해 보려한다면 우리가 밝혀야 하는 것은 바로 이들

선택이다.

사회정의의 이미지가 중요한 역할을 하거나 또는 심지어 지배적인 역할을 하게 되는 이들 결정을 철저히 파헤치기 전에 잠시 숨을 돌려 知覺된 현실상태 (real situation)와 이상 상태의 차이를 인식하는 것이 결정작성에서 하는 역할을 살펴보자.

현실적 가치와 이상적가치 사이의 차이를인식한다는 개념은 인공 두뇌체계 (cybernetic system) 혹은 제어체계라고 하는 것의 行態를 설명하는데 지배적인 역할을 한다. 예를 들면 온도조절장치체계는 고정된 이상적 온도, 말하자면 70°와 같은 온도를 가지고 있다. 거기에는 실제온도를 "지각할 수" 있는 온도계가 있다. 실제온도가 이상온도 아래로 떨어지면 그 체계는 온도를 높이기 위하여 행동을 개시한다. 지각된 실제온도가 이상온도이상으로 올라가면 그 체계가 움직여서 결국 온도를 내리게 한다. 이것이 항상성 (恒常性 homeostasis)의 원리로서 Cannon이 "身體의 지혜"라 한 것을 이해하는데 아주 중요하다. 이 원리는 認知的 수준에 있는 것이든 感情的 (affective)인 수준에 있는 것이던간에 수 많은 人間行態를 해명하는데 이용될 수 있다. 우리는 신체나 가옥에 있어서 일정한 온도를 유지하는 것과 거의 동일한 과정으로 우정을 원할하게 유지한다. 즉 우정이 우리의 이상수준아래로 생각된다면 편지를 쓰거나 전화를 걸거나 크리스마스카드를 보내므로써 우정이 다시 회복된다. 친구가 약간 지나칠 정도로 애정이 넘치고 요구적 (demanding)이 되면 그를 진정시

켜줄 사회적 거리를 증가시키는 데는 많은 방법이 있다.

물론 정신의 지혜는 어디에 이상을 설정해야 할지를 아는데 있다. 순수한 恒常性기제는 — 광범한 制限속에서 — 그 이상이 어디에 설정되는 지에 대해 전혀 무관심하다. 우리집의 온도조절장치는 $50^{\circ} \sim 80^{\circ}$ 사이의 어디에선가 일정한 온도를 유지할 것이다. 건강, 활기, 안락의 요구를 가장 잘 충족시켜주는 수준에다 그 온도를 정하는 것은 내가 할 일이다.

우리가 사회체제에로(~에 관한 논의로) 나아감에 따라 이상을 어디에 설정해야 할지의 문제는 더욱 더 중요해진다. 사회체제내에서도 恒常性의 裝置(homeostatic apparatus)라 할 수 있는 것이 存在하며 이 장치는 知覺된 현실적 가치와 이상적가치의 간격을 줄이려고 한다.

이러한 항상성적(homeostatic sense) 의미에서 보면 사회정의는 理想이다. 즉 그것은 지각된 것과 차이가 나는 그 무엇이며 행동의 실마리로서 작용한다.

어떤 중요한 심리적 변수 — 즉 효용이나 일반적인 만족에 밀접하게 관련되어 있는 어떤 변수—의 지각된 현실적 가치와 이상적가치 사이의 간격(차이)을 인식하는 것을 불만이라 命名할 수 있다. 이런 의미에서 사람들이 원인결과(인과관계)에 대하여 가지는 이미지가 그로 하여금 지각된 현실과 이상사이의 격차를 줄이기 위한 행동을 할 수 있다고 믿도록 해 준다면 불만은 사람들을 행동케 하는 제 1요소로 생각될 수 있다. 여기에서 한가지

중요한 요점— 그 중요성은 나중에 더 명백해질 것이지만—을 간파할 수 있다. 현실과 이상의 격차는 현실은 조종 (manipulate) 하려고 행동하므로써 좁혀질 수 있다.

그리고 그것은 또 이상을 조정하므로써 좁혀질 수도 있다. 이것은 당신이 원하는 것을 얻기를 단념하는 방법이라기 보다 당신이 무엇을 얻기를 바라는 (무엇을 얻기를 바라지 않는 방법) 것을 단념하는 방법이다. 그것은 전통적으로 동양철학과 관련되어 있으며 만약 이것이 채택되면 급격한 변화를 강력히 억제하게 된다.

이상의 조정은 물론 반드시 "비합리적"인 것은 아니다.

지각된 현실과 이상사이의 격차를 좁히려는 활동이 계속 실패로 끝난다면 사람들은 다음 3방법 가운데 하나를 따를 것이다.

그는 자기의 인식 (perception) 을 바꿀지 모른다. 인식이 현실 (reality) 이라고 하는 것과 아주 다르면 이는 위험할지 모르지만 한편으로 위안을 주기도 하는 것이다. 어떤 사람은 자기 아내가 프라이팬 (frying pan) 으로 계속 자기 이마를 친다는 사실에도 불구하고 자기 아내가 실제로는 자기를 사랑하고 있다고 말할런지 모른다. 인식에 대하여 이루어진 현대의 연구를 보면 우리가 지각의 자료 (sense data) 로 생각하고 있는 것이 사실 既存의 믿음 (信念) 과 우리의 가치체계에 의해 아주 강력하게 인도되고 있기 때문에 안정적 균형 (恒常性) (homeostatic failure) 을 얻는데 실패한 것에 반응하여 인식을 변경하는 것

을 당장에 무효라고 기각할(버릴수) 수 없다는 점.

그러나 이 해결책에는 단한번의 갈채(박수)를 보낼 따름이다. 우리는 거기에 대해 의구심을 가지고 제 2의 대안 즉 이상의 재조정에 적어도 두 번의 박수를 보내는 것은 당연하다. 최악의 경우에 이 방법은 무관심에로 도피하는 것이나 범죄행위로서의 도피일 수가 있다.(도피로 化할수 있다)

그러나, 청춘의 활기(bloom)가 우리가 세상과 접촉하게 됨에 따라 점차로 우리에게서 떨어져 나갔듯이 도피하는 도중의 어디에선가 우리는 이런 종류의 조정을 한다.

세번째 반응-내가 3번의 박수를 보내고 싶은 것은 이것뿐이지만-은 새로운 행동의 경로를 찾아내고 원인결과에 대한 보다 정확확한 이미지를 개발해 내는 것이다.

안정적 균형점(항상성)을 찾는데 실패하는 경우에 정신분열증환자는 그의 인식을 조정하고 마음 약한 사람은 자기의 이상을 낮추고 영웅은 새로운 화덕을 내 놓아 집을 절연시킨다.

(the hero puts in a new furnace and insulates the house 새로운 방안을 내놓아 실패를 방지한다.)

정신의 지혜는 이 3가지 반응-눈을 감아버리는것(blind eye), 旗를 내리는 것(struck flag) 새로히 노력하는 것(the newed effort)-의 적절한 비율을 알아내는데 있다.

이제 다시 불만의 개념과 그것과 사회정의와의 관계의 문제로 돌아가자.

여기에서 중요한 구별은—社会正義의 定義의 관점에서 뿐만 아니라 사회정의가 사회의 전체動學(動態)에 미치는 영향의 관점에서 볼 때 — 개인적 불만이라 할 수 있는 것과 정치적 불만이라 할 수 있는 것을 구별하는 것이다.

이들은 주로 그들이 일으키는 반응에 따라 구별된다. 개인적 불만은 사회에 있어서 자기위치(position)에 대한 개인의 불만이며 그 사회체제내에의 자기의 현재위치와 자기의 노력을 통해서 얻을 수 있다고 느끼는 위치사이의 격차를 인식하는데서 일어난다. 따라서 개인적 불만은 개인에게 既存體制內에서 새로운 狀態(狀況 situation)를 추구하도록 한다. 그것은 체제 그 자체를 변화시키도록 충동하지는 않는다. 개인이 自己所得에 불만이 있다면 그는 보다 나은 직업을 찾아내거나 야간학교에 나가거나 부유한 여자와 결혼하려 할 것이다. 그가 자기결혼에 불만이 있다면 이혼을 준비할 것이다. 자기가 살고 있는 고장을 싫어하거나 이웃과 잘 어울려 살 수 없다면 그는 이사를 할 것이다.

개인적 불만은 Adam Smith의 보이지 않는 손을 움직이는 근육이다. 그것은 社會의 動學(dynamics 변동, 동태)에 깊은 영향을 미친다. 그것은 어떤 직업을 줄이기도 하고 어떤 직업을 증대시키기도 한다. 그것은 한 곳의 인구를 증가시키기도 하고 다른 곳의 인구를 감소시키기도 한다. 개인적 불만의 정치적 결과는 크기는 하지만 간접적이다. 개인의 정치적 불만은 직접적인 정치적 결과를 가져온다. 정치적 불만은 어떤 사람이 활동하는

그 사회의 체제에 대한 불만이다. 그것은 개인적 불만을 처리할 수 없을 때에 일어난다. 그는 자기의 위치를 개선하려고 노력했으나 실패했을지 모른다. 즉 그의 새 일자리는 전보다 낮지 않으며 새 주거지(고장)와 새로운 이웃은 이전의 모든 문제를 여전히 제기한다. 새 아내는 前妻와 다름없이 마음에 들지 않는다.

순전히 합리적인 개인은 이러한 상태(circumstances)하에서 개인적 불만을 덜어주는 종교나 정신분석같은 보다 근본적인 수단을 추구할 것이다. 그러나 이에 실패하거나 또는 심지어 이것이 이루어진 후에도 개인적 불만은 사회체제에 재지향될 수 있다.

그는 주장하기를 자신의 불만을 처리 못한 것은 개인적인 결함이나 잘못된 결정의 결과일리가 없다고 한다.

그것은 보다 큰 외적인 세력(external forces) 즉 "체제"(system)의 결과임에 틀림없다.

정치적 불만이 언제나 명예(disreputable origins)롭지 못한 동기를 가져야 하는 것은 아니다. 그것은 가장 고상하고 가장 이타적인 동기의 표현일 수 있고 또 흔히 그러하다.

정치적 불만은 흔히 다음과 같은 사람들 가운데 발견된다. 즉 개인적인 만족은 최고이나 주의깊은 관찰력과 예민한 성격을 가지고 냉대를 받는 것처럼 보이거나 불우해 보이거나 사회로부터 부당한 대우를 받는 것처럼 보이는 사람들과(비록 이 사람들이 사회로부터 받는 대우에 개인적으로 불만을 느끼지 않을지라도) 자기자신을 동일시 하는 사람들 가운데 발견된다. 그러나 이런

형태의 정치적 불만조차도 개인의 사적인 실패 (personal failure) 즉 그가 타인을 위해서 하고 싶은 것을 개인적인 능력으로는 해 줄수 없는데서 일어난다고 말할 수 있다.

그러나 이런 실패는 단순히 자신의 위치를 개선치 못한 개인적인 실패에서 발생하는 정치적 불만보다 훨씬 고상한 동기 (Origins) (이유)를 가지고 있다. 정치적 불만의 동기 (원천 sources) 가 무엇이든간에 그 결과 (effects)는 흔히 비슷하다. 정치적 불만은 어떤 종류의 정치적 . 사회적 변동을 위한 운동 (agitation) 으로 나타난다. 'agitation' 이란 단어 그 자체는 "아주 똑 같은 정도로 비슷하다. (a very accurate analogy) " 는데서 나온 것이다. 정치적으로 불만이 있는 개인은 수 많은 개인들의 움직임이 증대하면 궁극적으로 그들이 몸담고 있는 사회체제 (social Vessels) 의 변화가 일어날 것이라는 희망에서 사회의 브라운 운동을 증대시키고자 즉 다른 사람들에게서 불만을 불러 일으키고자 행동한다. 따라서 정치적 불만은 조직의 형태로 모임으로 선전으로 팜플렛으로 보다 극단적인 형태로는 -무장봉기로서 나타난다. 사실 모든 전쟁 (war) 은 약탈과 해적행위와는 달리 정치적 불만의 표현으로 간주되어야 한다. 어떤 점에서 정당 . 선거 편집자에게의 편지 . 팜플렛 . 연설 . 시가행진 . 연좌농성 데모 그리고 다른 형태의 비폭력적 저항은 전쟁 (war) 보다 조직적으로 우수한 전쟁 (war) 대용물로 간주되어야 한다. 정치적 불만의 특징은 투쟁이다.

이는 개인적 불만에 대한 반응과는 뚜렷한 대조를 이룬다. 개인적 불만에 대한 반응은 적응(조정)이며 실재하는 그러한 투쟁은 단지 부수적일 따름이다.

사회정의의 개념(관념)은 개인적 불만을 만족시키는 것과는 대개 무관계하기 때문에 사회생활의 아주 커다란 영역과는 무관계한 것처럼 보인다. 그러나 사회정의의 개념은 정치적 불만에 대해서 아주 근본적인 것이다. 왜냐하면 그것은 아마 사회의 기준(현재)(existing state) 상태와 중요한 차이가 나는 것으로 지각되는 사회의 이상상태를 나타내기 때문이다. 안정균형점(homeostatic change)의 변화의 동기로서 지각되는 것은 바로 이러한 사회의 이상상태와 현존상태의 차이(격차)이다. 그러나 여기에 있어서도 이상은 사회정의의 개념보다 더 많은 것을 포함한다. 예를 들어 바로 지금 전쟁과 평화에 대한 많은 사고(생각)가 현재의 군사기술단계에서 안정된 평화를 수립하기 위해서는 많은 부정의(injustice)의 대가를 치를 가치가 있다는 견해를 반영한다.

전쟁은 역사적으로 볼 때 인간이 부정한 것으로 인식한 것을 수정하려고 하는 하나의 방법이였지마는 지금은 전쟁이 이 세상을 보다 정의로운 질서로 나아가게 하는 수단으로서는 너무나 값비싸고 위험한 것이 되어 버렸다.

이와 비슷하게 사회정의에의 요구와 경제발전에의 욕망사이에 갈등이 존재할 수 있다. 어떤 사회에서는 사회정의라는 보다 미묘한 문제를 무시함으로써 고도의 경제발전(economic development)

을 성취할 수 있다. 정의와 자유사이에도 비슷한 경합관계가 존재한다. 자유와 정의는 측정하기 어려운 것이나 양자는 어느 하나(타자)를 희생함으로써 확대되는 것 같다. 정의의 제도(institutions)는 필연적으로 어떤 사람의 많은 자유를 제한하기도 하고 많은 사람의 어떤 자유를 제한하기도 한다. 몇몇 사람의 자유를 제한하는 것이 만인의 보다 더 큰 자유에 이익이 된다고 주장할 수 있으나 이 결론이 결코 필연적인 것은 아니다. 정의에 대한 지나치게 세심한 관심이 평화·자유·질서·경제성장·자유와 쉽사리 충돌할 수 있다는 것은 용이하게 증명될 수 있다. 공정한(fair share) 몫을 고집하는 것이 총체적인 사회적 산출의 성장을 방해할지 모르며 또 값비싼 갈등을 가져올지 모르며 사회내에서의 각 개인들의 행동의 자유를 심하게 제한할지 모른다. 위와같은 사실에서 정치적 불만은 불만의 대상에 따라 아주 많은 차원을 가지고 있다는 것은 명백하다. 기존사회체제에서 생겨나는 폭력과 전쟁의 무질서에 불만이 있다면 정치적 운동(agitation)은 세계정부의 수립으로 지향될 것이다. 경제성장물에 대한 불만은 성장을 촉진시켜줄 정치체제의 창설을 위해서 자의식적인 경제 program 운동을 가져올 것이다.

개인의 자유를 제한하는데 불만을 가지거나 특정민족 혹은 종족의 종속적 지위에 불만을 가지면 시민의 자유, 민족해방, 민권을 위한 운동이 일어날 것이다. 사회의 특권과 부담의 분배에 불만— 어떤 사람들은 그들이 응당 받아야 할 것보다 더 많이 받고 어

년 사람은 그보다 더적게 받고 있다는 느낌—은 누진적 소득세와 누진적 상속세의 운동을 가져올 것이며 심지어 재산몰수운동을 가져올 것이다. 이들 마지막 두 형태의 정치적 불만이 사회정의의 개념과 가장 밀접하게 관련되어 있다.

정의의 개념은 심히 (profoundly) 2(차)원적 (two-dimensional)이다.

그것은 한편으로 소위 "비소외 (disalienation)라는 관념 idea (이념) 즉 어느 누구도 그가 살고 있는 사회에서 소외되어서는 안된다는 이념을 포함한다. 이는 평등—법 앞의 평등, 그 뿐만 아니라 문화에 있어 인종적 종교적 계집단의 평등 그리고 극단적인 형태 또는 소득의 평등—을 위한 투쟁에 반영되어 있는 정의의 측면이다. 여기에서의 그 개념은 가족적인 개념이다. 즉 사회라는 것은 가장 보잘 것 없는 성원까지도 그 식탁에서 제외시키지 않는 대가족으로 생각된다.

정의의 제 2차원은 공적 (desert)의 개념이다. 정의로운 사회에서는 각자가 그가 응당 받아야 (deserve)할 것을 얻지 그 이상도 그 이하도 얻지 않는다. 바로 이 개념이 공헌에 따라 분배한다는 생산성 (productioity)이론을 낳으며 사회적 산출에 공헌하지 않는 사람은 거기에서 어떤 보수 (reward)도 얻을 자격이 없다는 견해를 가져온다. 정의의 이 두차원사이에는 상당한 긴장이 존재한다. 일반적으로 그들 양자를 함께 만족시켜 줄 수 없다. 참석할 자격이 없는 많은 사람들이 사회의 식탁에 와서

았으며 어떤 공헌도 하지 못한 사람이 식탁에서 식사를 한다. 엄격한 공적이론에서 젊은이(어린애)는 장래에 공헌할 것이라는 이유로 수용될 수 있고 노인들은 과거에 공헌을 했다는 이유로 받아들일 수 있다. 그러나 이 이론은 병자나 무능력자 정신적 결함자의 문제를 남겨둔다.

따라서 우리는 다음과 같은 딜레마 즉 만일 모든 사람이 자기의 공적에 따라 보수를 받는다면 몇몇사람은 식탁에서 쫓겨나야 하고 모든 사람이 다 식탁에 오게 되면 몇몇사람이 자기가 마땅히 받아야 할 자기 몫(deserts)을 다 받지는 못하게 된다는 딜레마에 직면하게 된다.

실제로 이 문제는 소위 빈민법 사회보장 여러가지 복지사업의 형태로 나타나는 것처럼 사회적 최소한(sociol mininum)을 설정함으로써 해결되는 것처럼 보인다. 공적의 원리는 이 사회적 최소한을 넘어선 범위에서 작용할 수 있다. 말하자면 사회는 모든 사람이 식사를 할 수 있는 수수한 식탁(modest table)을 하나 차리고 또 자격있는 사람이 즐길 수 있는 주빈의 식탁(high table)을 하나 차린다. 이 일반적인 원리는 그 문제를 해결하려는 거의 모든 실제적인 노력에서 찾아볼 수 있다.

이 원리를 수립(설정)하는 것이 비록 유용하지만 그러나 아주 많은 문제를 미해결로 남겨둔다. 사회적 최소한의 원리를 수립하는 것은 이 최소한을 어디에다 설정할지를 결정하는 것과는 전혀 별개의 문제다. 그것은 Malthus 주의적인 아주 엄격한 극한(ut-

most limits of Malthusian rigor) — 즉 빵과 물외는 아무것도 없는 멩그렁한 식탁—에다 설정될 수 있다. 그것은 보다 많은 동정심으로 더 높게 설정될 수도 있으나 Speenhamland나 원조에 의존하는 어린애 (aid-to-dependent-children)에서 처럼 장기적으로 타당성이 저하될 것이다.

다음 최소한이 어떻게 설정되던 간에 그 최소한의 위에서는 각자에게 그의 공적에 따른 분배의 원리 (the principle of to each according to his deserts)가 지배하는 것이 허용될 수 있다.

그러나 이 원리의 이러한 제한내에서도 광범한 논쟁이 가능하다. 무제한의 시장경제가 부자들에게 그들이 마땅히 받아야 할 몫보다 더 많이 준다는 데에는 거의 전적으로 의견이 일치되어 있다. 그래서 많은 국가들이 부자와 빈자사이의 소득격차를 줄일 목적으로 누진세제를 시행하나 전반적인 성공을 거두고 있지는 못하다.

한 국가에 있어서 실제적인 과세스케줄 (schedule)과 누진율 (actual schedule of taxation)은 주로 역사적인 사건 (우연성 accident)에 좌우되는 것 같다. 분명 이상적인 과세스케줄은 없다. 거의 어떤 스케줄도 일단 확립되면 계속 지속하려는 강력한 경향이 있다. 특별히 상위계층의 구성원 사이에서 기존의 스케줄에 정치적 불만이 있을 수 있다. 그러나 이 불만을 정치적 행동으로 나타내고 입법적 (legislative results)인 결과를 가져오기는 아주 어려운 것 같다.

실제로 미국에서 세율을 소득의 25%로 제한한자는 운동은 아무런 성과를 거두지 못했다. 다수를 구성하는 빈자들과 중산층이 부자들의 걱정에 많은 공감을 느끼기란 아주 어려운 일이며 따라서 민주사회에서 부자들은 정치적 교섭력 (political bargaining power) 을 거의 갖고 있지 않다.

그런데 정치적 불만은 사회변동의 강력한 요인 (agent) 이다. 사실 소위 " 顯在的 (manifest social change)" 인 사회변동의 주된 요인이며 현재적인 사회변동에서 사회의 진로 (course) 는 자의식적 (self-conscious end) 인 목적을 향해 교묘히 지향된다. 사회의 동학 (동태) 은 정치적 미래에 관한 지배적 (prevailing) 인 이미지를 고려하지 않고는 이해될 수 없다. 그러나 개인의 경우에서처럼 미래에 대한 이미지가 미래를 결정하는 중요한 요소라 할지라도 실현되지 않을 수 있다. 이는 개인행태의 동학에 있어서 보다 사회동학의 경우에 더욱 더 그렇다. 우리는 차표없이 아무데도 가지 않는다. 차표에 기재되어 있는 것이 우리가 어디로 갈지를 결정한다. 그러나 차표에 기재된 것이 반드시 우리의 종착지는 아니하다는 사실은 개인의 경우에서 보다 사회의 경우에 더욱 더 그렇다. 왜냐하면 사회동학에 있어서 잠재력은 종종 정치적 불만자들의 명시적인 계획조차도 망쳐놓기 때문이다. 그래서 천국 (heavenly kingdom) 에 대한 기독교인의 이미지는 본래 (본질적으로) Zion과는 닮은 점이 많지 않은 지상의 많은 사회를 조직하는데 도움을 주었다. 이와 비슷하게 무제급사회에

대한 공산주의자의 이미지는 사실 전체주의적이며 고도로 위계적인 독재를 낳았다. 말일성도의 사회에 대한 모르몬교도의 비전은 utah주의 설립을 가져왔으나 이 곳은 표면상으로 덜 고결한 사회에 맞먹는 범죄율과 이혼율을 유지하고 있다.

사회정의의 이상에 관계되는 정치적 불만의 일부가 때때로 사회변동의 중요한 요인이기도 하고 때때로 그렇지 않기도 하다. 사회동학의 이론에서 아주 중요한 문제는 불만이 정치적 형태를 띠는 것 보다 개인적 형태를 띠게 되는 상황(여건 circumstances)과 정치적 불만이 질서·성장·자유보다 오히려 사회정의를 열망하게 되는 상황을 결정하는 일이다. 여기에는 많은 곤란한 문제들이 있다. 예를 들어 사람들이 가난하다는 바로 그 이유때문에 개인적으로 혹은 정치적으로 불만을 가지게 될 것이라고는 생각할 수 없다. 역사는 그들의 빈궁과 착취상태가 개탄할 정도로 지속적이었음에도 개인적 불만이나 정치적 불만을 나타내지 않은 사람들이 많이 존재했음을 기록하고 있다.

누군가는 감히 이런 가정을 세울지 모른다. 즉 어느 수준의 빈곤하에서는 사람들이 자기 운명을 문제삼을 기력도 없이 단지 하루하루 보잘 것 없이 생계를 지탱해 나가기 때문에 불만이 전무하다고.

이 수준위에서는 조그만 개선은 단지 욕망을 더 크게 할 따름이기 때문에 불만을 감소시키기 위해서는 커다란 조건(여건 condition) 개선이 필요할 것이다.

또 하나의 가정은 사람들이 처음에 상당히 부유하다 할지라도 조건의 악화는 어떤 것이든 불만을 증가시킬 것이라는 것이다. 개인은 그가 늘 받아왔던 것을 받을 자격(merit)이 있다고 생각하게 된다. 그래서 조건이 조그만 악화되어도 그것은 자존심(self-esteem)에 대한 커다란 위협이 되는 것이다.

다음에 거기에 종속되는 가설로서 다음과 같은 가정을 세울 수 있다.

즉 자존심에 대한 위협은 정치적이든 개인적이든 불만의 주요한 원인이라는 것이다.

셋째 가정은 불만이 일단 발생하면 그 불만은 성공의 기회와 가능성에 따라 정치적 형태를 띠거나 개인적 형태를 띠 수 있다는 것이다.

개인이 조그만 노력으로도 전체부에 참여할 수 있는 급속히 발전하는 사회에서는 대부분의 불만은 개인적일 것이며 그것은 기존 사회체제내에서 자기 지위를 상승시키려는 개인의 노력으로 나타날 것이다. 반면 정체된 사회에서나 퇴보하는 사회에서는 정치적 불만이 발생하기 쉬울 것이다. 왜냐하면 순전히 개인적인 수단으로 자기문제를 해결하려는 개인은 성공할 가능성이 상당히 희박하다는 데 직면할 것이기 때문이다. 이는 그의 자존심을 손상시킬 것이며 손상된 자존심은 사회체제를 공격하므로써만이 회복될 수 있을 따름이다.

네번째 밀접히 연관된 가정은 한 사회의 구성원들이 사실이 그

렇든 안 그렇든간에 그 사회내에서 정치적 변화가 용이하다고 인식하면 불만은 아마 보다 개인적인 형태를 띠는 것이라는 가정이다. 그래서 민주주의 사회에서는 정치적 불만이 온건할 것이며 반면에 전체주의 사회에서나 독재사회에서는 정치활동의 억압 바로 그것이 정치적 불만을 강화시킨다.

정치적 불만은 나아가 혁명적 불만 (revolutionary discontent) 과 합헌적 불만 (Constitutional discontent) 으로 나눌 수 있다. 합헌적 불만은 명칭자체가 의미하듯이 그 사회의 헌법범위 안에서 표현된다. 그것은 인물의 교체나 정당의 교체를 추구할지 모르나 근본적인 정치체제의 변화를 추구하지 않는다. 불만이 합헌적으로 표현될 수 없다면 그것은 혁명적인 방법으로 나타날 것이다. 혁명적인 불만은 사회의 기존헌법범위내에서의 만족할 만한 정치변화를 단념하고 헌법 그 자체를 변화시키려고 한다.

정치적 불만의 강도 또한 중요한데 온건한 정치적 불만은 아마 합헌적으로 나타나기 쉬우나 강렬한 정치적 불만은 혁명적인 형태로 나타나기 쉽다. 불만이 강해지면 질수록 그 표현은 격렬해지기 쉽다. (violent)

다음 문제는 정치적 불만의 양태 (mode) 를 결정하는 일이다.

즉 정치적 불만이 무질서 (anarchy) 나 전쟁에 지향되거나 빈곤과 경제성장의 실패에 지향되거나 자유나 존엄의 제한에 지향되거나 사회정의에 지향되기 쉬운 그런 상황을 결정하는 일이다.

이것은 분명 기존사회에 대해 가지는 이미지의 성격과 또 이

이미지와 이상적 이미지 사이의 격차의 성격 (차이 = divergence) 에 좌우된다. 정치적 불만은 그 사회에서 이상과 아주 동떨어져 있다고 느껴지는 요소에 지향될 것이다. 사회가 질서가 있고 전쟁 (war) 이 단지 주변적인 활동으로만 인식된다면 질서와 무질서 (anarchy) 의 문제는 많은 관심을 끌지 못할 것이다.

마찬가지로 사회가 더 많은 일인당 국민소득을 향해 만족스러운 정도로 진보되어 가고 있는 것 같으면 전반적인 경제개혁에 대한 압력은 크지 않을 것이다. 질서가 있고 진보하고는 있지만 빈부의 격차가 크거나 계급간, 집단간에 차별이 존재하는 사회에서는 정치적 불만은 주로 사회정의를 요구하는 형태를 띠는 것이다. 이는 재미있는 질문을 제기한다. 즉 사회정의를 이미 질서가 잡히고 진보해가는 사회에서만 중요성을 띠게 되는 이상인가? 또는 사회정의를 문제는 질서가 안 잡혀있거나 정체를 사회에서도 정치적 불만속에 두드러지게 나타나는가?

이 문제는 역사적 사실을 참조하지 않고서는 대답될 수 없다.

사람들은 이와 같은 종류의 지배적인 질서에도 나아가는 경향이 있지 않나 생각한다. 즉 사회부정의에 향하는 강력한 정치적 불만은 비교적 질서있고 진보해가는 (progressive) 사회에서만 일어날 것 같고 무질서하고 빈곤한 사회에서는 사회정의에 대한 요구가 낮을 것이라고 생각한다.

이에 대한 있을 수 있는 예외는 사실 정치적 행동의 습관을 길러 온 사회에 존재한다. 그러한 사회에서 질서와 진보의 문제

가 제대로 해결되어 있지 않다 하더라도 정치적행동이 그 자체 정의에의 추구로 바뀔 것이다.

불만과 행동의 관계는 그 자체 불변적인 관계는 아니다. 어떤 사회가 정치에 깊은 관심을 가지고 있고 그 사회의 인간의 정력이 종교·예술·가정생활·경제진보에 "동려지지" 않을 때는 조그만 정치적 불만도 그 불만에 어울리지(맞지) 않는 정도의 정치적행동을 야기할 것이다.

이런 여건(조건)하에서는 사회정의의 추구가 실제로 그러한 추구를 가능하게 해 준 바로 그 질서와 진보에 유해하다는 것이 판명될지 모른다. 여기에서 어려운 점은 사회정의의 이상이 다른 정치적 이상만큼 그렇게 쉽게 정의되지 않는다는 것이다. 무질서나 경제적 정체를 지각하는 것은 너무나 쉬운 일이며 심한 부정의를 지각하는 일 또한 아마 용이할 것이다. 그러나 정의를 멋지게 정의내리는 것은 아주 어려운 일이며 논쟁이 벌어질 수 있는 사회상태는 광범위하다. 이러한 여건하에서는 사회정의의 추구가 실제로 그런 추구를 가능하게 해 준 바로 그 질서와 진보를 위협하게 할 수 있다.

과자의 최종적인 분배에 관해서 벌어지는 투쟁에서 과자 그 자체는 땅에 떨어져서 잃어버릴지 모른다. 이것은 가족내에서도 볼 수 있는데 가족내 어린이 애들 사이에 개인적 정의(공정)를 추구하는 것이 결과적으로 드물지 않게 가족생활의 많은 가치들이 상실되는 괴롭고 말썽많은 상태를 야기한다. 각자 자기의 정당한

몫을 얻으려는 데서 분배될 수 있는 전체량을 줄이는 것이다.

우리는 이들 원리의 몇가지 역사적으로서 결론지을 수 있다.

1880 년경부터 북서유럽제국과 미국에서 사회정의의 추구는 정치적 불만에 있어서 아주 중요한 요소가 되었으며 이들 사회의 정치적 활동에 커다란 영향을 미쳤다고 주장할 수 있다. 이들 사회는 이미 보유해지고 있었다. 이들 사회는 이 기간동안 고도의 내적인 질서를 향유했고 극히 최근까지도 전쟁(war)은 단지 지엽적으로만(peripherally) 그들에게 영향을 미쳤다. 헌법적 권리(constitutional right)와 개인적 권리가 잘 발달되어 있었고 독재정부에 대항해서 위대한 헌법적(입헌적) 투쟁은 승리를 거두었다.

그러나 거기에는 정치적 행동의 강력한 습관(habits)과 입법을 위한 발달된 제도가 존재했다. 그러므로 정치적 행동이 대체로 사회정의를 요구하는 형태를 띠었고 한편으로 이러한 요구가 이들 사회의 입법활동에서 지배적인 역할을 했다는 것은 놀라운 일이 아니다. 아주 급속하게 진보하고 있었던 미국에서는 불만이 여전히 정치적 행태보다는 개인적 형태를 띠었다. 예를 들어 미국의 노동운동은 유럽의 노동운동과는 대조적으로 근본적으로 개인적 불만의 표현이었다.

미국의 노동조합 특히 미국노동연맹(A.F.L)의 직업별 조합(craft union)은 여전히 사회보장을 비난하고 있었다. 사회주의자들이 노동조합에서 약간의 영향력이 있었지마는 결코 지배할

수는 없었다. 그러나 유럽민주사회에서는 계급구조가 보다 엄격하고 전반적인 상승율이 미국만큼 높지 않았기 때문에 개인적으로 상승할 기회가 미국보다 적었다. 따라서 불만이 보다 정치적인 형태를 띠게 되고 유럽에서의 노동운동이 그후에 사회민주주의 정당을 낳은 것은 놀라운 일이 아니다.

그러나 유럽에서도 대중들이 사회제도에서 비교적 덜 소외되었기 때문에 불만은 일반적으로 혁명적인 형태보다도 합헌적인 형태를 띠었다. 프랑스를 제외한 대부분의 유럽선진국들은 군주제를 유지해 왔다. 그리고 아마 프랑스는 극히 최근까지 경제발전이 일정치 않고 지방적인 (색채 (localized)) 를 띠었으며 만족스러운 것이 못되었기 때문에 그 범칙을 증명해 주는 예외가 될 것이다. 사회정의라는 병리학에서 또 하나의 재미있는 사례 (연구)는 농업정책이다. 경제발전과 더불어 농업에 종사하는 인구비율이 계속 감소되어 이제 모든 선진국에서는 비교적 소수에 지나지 않는다. 이에도 불구하고 농업에 대한 사회정의를 증진시키는데 바쳐진 입법활동은 계속 증가되어 왔고 국민가운데 비교적 소수에 지나지 않는 사람을 보조하기 위해서 거액이 사용된다. 이런 행태에 대해 정신분석학적 원인 (근원) 을 찾아 볼 수 있다. 즉 많은 도시인들이 농촌의 부모, 조부모, 증조부모를 가지고 있고 도시에의 이주는 농촌생활과 농촌가치를 거부하는 것을 반영하는 것으로 그것은 어떤 의미에서 부모를 거부하는 것일 수 있으며 따라서 이에 대한 죄책감을 농업보조금으로 보상해왔다.

입법부에서 — 예를 들어 미 상원에서 — 농업인구(농민)를 너무 지나칠 정도로 대변해 주는 결과를 초래하는 어떤 입헌적(헌정상의)인 지체현상(constitutional lag)에서 부분적으로 이 문제에 대한 설명을 찾아 볼 수 있다. 그러나 이것은 농업 보조금의 현상을 설명해 주기에는 충분하지 못하다. 왜냐하면 이런 보조금들이 거의 모두 도시유권자의 지지를 필요로 했기 때문이다. 농업정책의 근본적 이유(이론적 근거 rationale)는 사회정의에의 어필(appeal)로 설명될 수 있을 따름이다. 농촌에의 관심은 농업에 있어서 1인당소득의 약반에 지나지 않는다는 사실을 증시해왔다. 그래서 균등(parity)의 개념이나 농업에 대한 평등의 개념하에서 지지를 얻는다. 그런데 농업에 대한 보조는 일반적으로 가격지지형태를 취한다. 이 가격지지는 사실상 부정의를 바로 잡기보다는 부정의를 낳는다. 왜냐하면 이는 필연적으로 가난한 농민보다는 오히려 부유한 농민에게 보조해 주는 셈이 되기 때문이다. 가난한 농민들은 판매할 물품이 거의 없는 사람이다. 그래서 보다 나은 가격은 그들의 조건을 개선시켜 주지 않는다. 그러나 그것은 팔 물건이 많은 사람에게는 큰 이익을 준다. 농업가격정책은 사회정의를 입법화하려는 시도였으나 그 결과는 정반대가 되기 쉽다. 그럼에도 불구하고 그런 행동은 사회정의에의 어필로써 설명되어야 한다. 의도치 않은 결과를 가져오는 사회정의에의 어필의 또 하나의 실례는 최저임금제의 역사이다. 최저임금제의 입법은 사회적 최소한(social minimum)에의

어필로 주장된다. 그러나 최저임금제가 단기적으로는 상당히 많은 사람을 사회적 최저한의 아래로 밀어내는 결과를 가져오기 쉽다. 왜냐하면 이전에 새로운 최저임금 아래에서 고용되었던 사람들이 이제는 고용되지 않을 것이기 때문이다.

그러나 최저임금제가 장기적으로는 영향을 받은 산업을 기술적으로 재조직하는 결과를 가져올 수 있다. 그런데 이 재조직은 최저임금제가 아니었다면 일어나지 않았을 것이며 그것은 궁극적으로 최저임금수준이나 그 이상의 수준에서 노동자들을 다시 흡수할 것이다. 사회정의의 수단으로 의도되었던 것이 경제발전의 수단이 되어버리고 사회정의는 궁극적으로 경제발전의 부산물로서 나타나는 것이다. 합리적인 정치적 불만의 목표로서의 사회정의가 본질적으로 종속적인 지위를 지니고 있다는 것은 다음과 같은 원리에 근거해 설명되어 진다.

즉 어떤 집단도 경제발전율에 있어 최소한의 저하(decline)일지라도 그것을 댓가로 치르면서 소득 그 자체를 위해 소득을 재분배하는 것은 궁극적으로 아무 이득이 될 수 없다는 것을 알 것 이라는 원리에 의해 설명될 수 있다.

그러한 재분배에 성공한 어떠한 집단에 있어서도 앞으로 수년 동안 절대적인 의미에서 더 곤궁해질 것이다. 「왜냐하면(?) 그러한 재분배는 초기(시초)의 재분배(initial redistribution)에 유리하게 작용하기 때문이다.」

전체적인 결론은 다음과 같이 내려지는 것 같다. — 사회정의는

우리가 꼭 가져야하나 아주 몹시 원해서도 안되는 어떤 것이다. 혹은 그렇지 않으면 사회정의에 대한 우리의 갈망은 사회정의를 우리의 입으로부터 (from our lips) 내뿜음이 될 것이며 사회정의를 움켜질려는 열망에서 우리는 그것을 엿지름 것이다.

분배문제처럼 보이는 많은 문제들이 사실상 상대적으로 성장의 문제 (problems of relative growth) 이기 때문에 그 문제들을 분배상의 문제로 다루는 것은 그 문제를 해결해 줄 성장을 저해할지 모른다는 위험이 존재한다.

이것은 오늘날 세계의 주요문제 즉 세계가 부국과 빈국으로 분열된 문제에 대해서도 대체로 마찬가지다. 이 문제는 부국의 부를 빈국에 재분배함으로써 해결될 수 있는 것이 아니라 빈국을 생산적으로 만들므로써 해결될 수 있는 문제다. 부국은 그 문제에 있어서 중요한 역할을 할 수 있고 해야하나 빈국 자신이 보다 더 중요한 구실을 해야 한다. 즉 그들은 급속한 경제발전을 할 수 있도록 그들 사회를 재조직해야 한다.

이것은 때로 어렵고 도량이 좁은 (편협한) 敎義처럼 보일지 모르나 불행하게도 그것은 모두 사실이다. 아주 실제적인 의미에서 정의는 부국만이 향유할 수 있는 것이다. 빈국이 부유하게 될 때 사회정의는 어떤 의미에서든 수립될 수 있다. 그러나 이것은 주로 현재의 분배의 문제가 아니라 고도사회의 조직과 생산성에의 궁극적인 참여의 문제이다.

내가 사회정의에 반대해 온 것처럼 보이지 않기 위해서 나는

사회정의를 옹호하는 말을 한마디 첨가하기로 한다.

사회발전에 있어서 자멸적일 수 있는 과정이 있는데 왜냐하면 그 과정이 사회정의의 의식을 침해하기 때문이다. Castro혁명이 일어나기전의 쿠바의 경제발전형태가 그 좋은 예이다. 그 경제발전으로 쿠바의 일인당 국민소득이 여타의 다른 중남미국가의 그것보다 상승되었지만 그 경제발전은 많은 사람들에게서 사회정의의 의식을 침해했기 때문에 궁극적으로 그 자체를 파괴했다. 경제발전의 이득은 약 20%의 국민이 향유했고 나머지 국민들은 거의 혜택을 못 받았거나 심지어 몇몇 경우에는 퇴보했다. 보다 좋은 (호의적인) 상황하에서는 개인적 통로를 발견할 수도 있었을 뿐만이—그와 같은 사회서및 상승의 기회가 단절당했다고 느끼는 농민층에서나 중산층의 동정자층에서 다같이—순전히 정치적인 형태를 띠게 되었다.

혁명의 결과로 나타난 새롭고 아주 상이한 동학 (dynamic)이 사회정의의 문제와 더불어 경제발전의 문제를 해결할 수 있을지는 두고 볼 일이다.

경제발전이란 단지 성장의 과정만은 아니다. 그것은 사회 그 자체의 급격한 재조직을 포함한다. 그러나 경제발전과정에 있어 그 사회의 일부만이 변형되는 단계가 있다. 이 단계에서는 변형된 부문과 경제의 변형되지 않은 부문간에 소득의 광범한 불균형이 존재하기 쉽기 때문에 경제발전은 사회정의를 대가로 치루고 이룩된 것 같다. 이 사실은 오늘날 전세계적으로 볼 수 있다.

18 C 최부국의 1인당소득은 아마 최빈국의 1인당소득의 4~5 배 이상은 되지 않았을 것이다. 그러나 지금은 최부국의 1인당 소득은 최빈국의 1인당소득의 약 40배나 된다. 이것은 착취의 결과가 아니라 상이한 성장을 때문이다. 이러한 불균형이 한 사회안에서 일어날 때 이는 사회체재내에서 상당한 긴장을 낳는다. 빈자들은 그들이 부자들의 부가 증가되는 것을 볼 때 틀림없이 더욱 더 불만을 가지게 될 것이다. 이러한 불만이 개인적인 형태로 나타날 수 있고 발전의 과정이 빈자들이 개인적 노력을 통해 그들의 조건을 개선할 수 있는 그런 것이라면 정치적 변혁 (upheaval)은 회피될 것이다. 이것은 영국과 미국의 유형이었다. 이것은 또한 공산주의자들이 노동자들을 설득해서 20년 이상의 기간동안 실질소득의 급격한 감축을 받아들이게 할 수 있었던 러시아의 형태였다. 이것은 그 사회가 빈자들이 소외되는 것을 막는 이데오로기를 개발할 수 있을 경우에만 일어날 수 있다. 빈자들이 소외되면 그들은 궁극적으로 부자들을 전복시킬 것이다. 이것은 — 예를 들어 마야문명에서 그랬던 것처럼 보이는 바와 같이 — 발전의 전체과정을 끝장낼 것이다.

그러나 만약 빈자들이 중산층에 의해 지도된다면 발전의 전체과정은 새로운 사회형태하에서 용이하게 계속될 수 있을 것이다.

이러한 생각들은 사회정의의 두개념 즉 비소외 (disalienation) 와 평등사이의 밀접한 관계를 강조한다. 평등은 부유한 사회의 사치품이다. 가난한 사회가 어떤 최고도의 업적 (achievement)

과 문명을 유지할려 한다면 그들은 평등은 향유할 수는 없다.

격심한 불평등이 없었다면 판테온(panthenon) 신전도 캐톨릭 성당도 과거문명의 위대한 문화적 업적도 存在하지 않았을 것이다.

그러나 위대한 혁명의 도래와 더불어 또 소위 내가 말한 후문명(post-civilization)단계의 도래와 더불어 평등은 사회적 이상으로서 가능해 질 것이다. 평등 그것은 발전의 과실 중의 하나다. 한편 소외가 존재한다면 발전의 과정에서 필연적으로 나타나는 불평등은 정치적 불만을 통해 그 발전을 저지할 것이다. 그러므로 사회정의는 사회의 단순한 이상도 단 하나의 이상도 아니라 그것은 사회변동의 거대한 복합체중의 본질적인 부분이다.

SUMMARY

A COMPARATIVE STUDY ON THEIR IDEOLOGIES AND PRACTICES OF WELFARE POLICIES IN NORTH AND SOUTH KOREA

This study aims to compare welfare policies and systems of north and south Korea. The meaning of welfare used in this study is intended to be very broad one. Welfare of people is very important problem beyond the difference of economic systems. It is frequently said that capitalistic system is far better than socialism in efficiency and growth, but is worse in equity. We will try to examine the differentials of quantitative and qualitative welfare or well-being of people living in two areas.

To begin with, the concept of welfare state should be defined both accurately and properly. Of course, welfare state is a developed form of capitalistic society, and never have any implication whatsoever to Marxist one.

The welfare state is the institutional outcome of the assumption by a society of legal and therefore formal and explicit responsibility for the basic well-being of all of its members. Such a state emerges when a society or its decision-making groups become convinced that the welfare of the individual is too important to be left to custom or to informal

arrangements and private understandings and is therefore a concern of government. The philosophy of the welfare state is a wholly different one such as poor law of England.

Poverty and dependence are no longer regarded as evidence of personal failure. Quite apart from the physically disabled, workers who are underpaid and unemployed or intermittently employed are considered to be impoverished through no fault of their own.

Where the supply of labor nearly always exceeds the demand and opportunity is unevenly distributed, it is held that the free market fails in a vast number of cases to proportion reward to merit. As the wealth created by modern industry increases it is contended that there is enough to assure everyone, including the physically and mentally handicapped, of adequate support without unfairly penalizing or impairing the initiative of the talented and enterprising. An income large enough to provide the basic necessities of life in adequate measure is regarded as the right of every member of society. If anyone's income falls short, it should be supplemented not as an act of charity but as an act of social justice.

Welfare state can only be developed properly with two basic

foundations. The one is the provision of economic minimum to everyone and the other is democracy or non-totalitarianistic political system.

Now, the comparison of welfare policies and systems of both areas is in order.

In south Korea, basic freedoms and rights of various aspects are well defined and prescribed in the constitution. They are; freedom of occupational or job choice, freedom of religion, freedom of mobility, freedom of publication and combination, right to work and right to educate oneself, etc. These basic freedoms and rights are far more important than anything else because there can no longer be human well-being without the freedom of choice or selection.

The social security system in south Korea which can be divided by the social insurances and public assistance is in its primitive stage of development. This is largely because the level of income is still generally low on the one hand and economic growth oriented policy has been vigorously pursued on the other.

In the social insurance sector, pension plan was introduced only for the civil service in 1960 and it later extended to

military personnel in 1963 and teachers in private institutions in 1973. The overall pension insurance system was legalized in 1973 but not practically implemented yet. The government plans to start the plan in 1980 or 1981. The industrial accident compensation insurance was implemented by 1964 and it covers 38,829 establishments and 2,646 thousand workers in 1977. This is the most advanced and well developed social insurance in the country. The medical service insurance was enacted by July 1977 and it again extended to cover civil service and teachers in private schools from this year. The unemployment insurance is expected to be implemented by the beginning of 1980s. The medicare service for the low income families is also enacted by July 1977.

Next, there is income distribution problem in Korea. It is well known that the Korean economy has experienced quite high economic growth rates since 1962. Such a rapid economic expansion is apt to be accompanied by inequitable distribution of income. Remembering the U shape theory of income distribution over time by Simon Kuznets, we are inclined to believe that the country has also witnessed very similar trend during her rapid economic growth period. If this can be true, the equitable distribution problem of income and wealth of Korea

is one of the very important task we have to tackle in the future.

It is noted that north Korea lists quite detailed provisions for social security and related matters in its constitution. In the north Korean constitution, they specifically prescribe 10 year free and mandatory education, 1 year pre-school again mandatory education, free medical service and other work or leisure related provisions. However, they provide so called "stable jobs" but not freedom of job selection.

Since the social security system of north Korea is fundamentally based on the socialistic set-up, its major object is the support of the temporarily or permanently disabled. In order to run this sort of insurance system, they impose monthly payment of 1% of wages for laborers and clerical workers. There are national network for medical service, but the general level and quality of the service seem quite low. This is due to the lack of manpower and of investment distribution to this sector.

There can not be any serious distribution problem in the property income and wealth or assets in north Korea, since all capital, land or any means of production are categorically either nationalized or socially owned. In this regard, the

distribution is much more equitable and they can be said to be superior to the south. However, they also suffer from some distributional or inequitable problems especially in labor income on the one hand and the privilege to access public facilities on the other. It is said that there are discriminative allocation of the privilege to access public facilities or nationalized stores, etc.

We may draw some tentative conclusion from the above comparison of welfare policies of north and south Korea. First of all we have to evaluate the welfare related policies and systems of two areas in their general level and in the probability of improvement. It seems that the general level of welfare is better for the south than the north, and that nevertheless south Korea has much more serious problem in the distribution of income than the north. The probability or potentiality of economic growth is also very important. South Korea seems to be in much better position in this regard.

It is suggested that the south Korean government should be alert to introduce suitable measures for welfare state which are tested and adopted in most advanced countries in order to effectively confront the north. By doing so, we could overcome

the distributive differentials between two areas and could take initiative for the unification of the country.