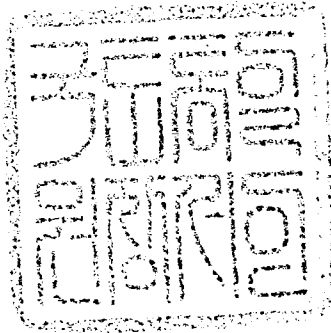


이 報告書는 國土統一院 73年度 上半期
學術用役に 關한 最終報告書로 提出합니다

1973年 6月



연구기관 : 한양대학교 법정대학

연구책임자 : 柳 寅 鶴

目 次

第一章 序	3
第二章 南北韓의 社会福祉政策의 基調에 对한 考察	7
第一節 南韓의 社会福祉政策의 基調	7
第二節 北韓의 社会福祉政策의 基調	16
第三節 南北韓 社会福祉政策의 基調 对比	21
第三章 南韓의 社会福祉政策의 現況比較分析	24
第一節 南韓의 社会福祉制度의 發展過程	24
第二節 南韓의 社会福祉制度의 現況分析	27
1. 概 說	27
2. 南北社会保險制度	28
3. 南北社会福祉制度	46
第四章 北韓의 社会福祉政策의 現況分析	52
第一節 北韓의 社会福祉制度의 發展過程	52
第二節 北韓의 社会福祉制度의 現況分析	58
1. 社会保險制度	58
2. 社会福祉制度	58
第三節 社会福祉 周辺制度	60
1. 北韓의 公衆衛生制度	60
2. 北韓의 其他 社会福祉周辺制度	63
第五章 南北韓 社会福祉政策의 比較分析	65

第六章	南北關係發展段階에 따르는 社会福祉政策 및 방향의 需要測定	83
第七章	南北關係發展에 对処한 韓國社会福祉政策의 段階的对策構想	93

第一章 序

20世紀 下半期에 国内外 政治狀況을 가장 決定的으로 左右하여 온 冷戰体制의 첨예한 對決場인 韓半島에 南北接觸으로 民族和解와 平和의 復權이 施圖되고 있는 「善意의 競争時期」에 다달았다.

그리하여 南北韓의 政治的 問題解決을 目標로 하는 南北調節委員會와 人道的 問題解決을 主目的으로 하는 南北赤十字會談이 서울과 平壤, 板門店을 바꾸어 가며 對話의 廣場이 形成되어 가고 있다. 이같은 南北接觸은 이제까지의 韓半島內에 自己体制의 存立만을 主張하고 相對体制의 崩壞, 轉覆, 征服을 피하거나 相對方의 破壞的 攻擊으로 부터 自衛를 위한 武力對決의 場으로 부터 平和的 福祉 競争의 時期로 突入함을 뜻하는 것이다. 즉 이제까지의 銃과 大砲와 피의 競争에서 빵과 福祉와 땀의 競争으로 바뀐 것을 말한다.

韓國의 朴正熙大統領은 1970年 8.15宣言에서 北僥에 對하여 「더 이상의 무고한 北韓同胞들의 民生을 犧牲시키면서 戰爭準備에 狂奔하는 罪惡을 犯하지 말고 보다 善意의 競争 말하자면 民主主義와 共產主義의 그 어느 体制가 國民을 더 잘 살게 할 수 있으며, 더 잘 살 수 있는 條件을 가진 社會인가를 立証하는 開發과 建設과 創造의 競争에 나설 用意가 없는가」를 묻고 또한 呼訴한바 있었던 것이다. 1)

이에 대하여 金日成은 같은 해 11월 朝鮮勞動黨 第5次 大會 報告에서 「社會主義와 共產主義를 建設하기 위하여 鬪爭하는 것도

註1) [] 第25週年 光復節 慶祝辭 1970.

결국은 全人民이 더욱 넉넉하고 골고루 다 잘 살게 하려는데 그
目的이 있다」고 했다. 이어서 그는 所謂 「南朝鮮 革命家들과
愛国的 人民들」은 「民主的 權利를 争取하기 위한 政治鬭争과 生
存의 權利를 위한 勤勞大衆의 經濟鬭争을 有機的으로 結合시켜야
한다」고 力說하였다. 여기에서 注目할 것은 金日成이 「政治的
權利」와 「經濟的 權利」의 두가지를 並列시켰다는 것이다. 2)

모든 社会体制의 効用性은 体制構成 自体에 있는 것이 아니라
그 時代的 狀況과 環境에 따라 國民이 如何히 보다 最善의 幸福
과 福祉를 獲得하게 하느냐에 있다고 할 수 있다. 南韓의 國家
目標(=國是)은 真正한 自由民主主義의 確立이다. 그러나 무릇 近代
國家가 夜譽國家的 古典的 自由民主主義에서 行政國家的 福祉國家를
指向하여 「自由와 빵」의 追求를 課題로 삼고 있다.

北韓類의 共產主義國家도 그 標榜하는 바는 「人間的 實質的인
自由權의 確保」와 「社會主義的 福祉」인 것이다.

그리하여 원래 어떤 類型의 近代國家든지 「自由와 빵」의 保障
은 가장 重要한 두개의 成就目的인 것이다.

그런데 그간에 南北韓을 不問하고 社會福祉問題는 그 優先順位에
있어서 次位性을 免치 못하였다. 왜냐하면 解放直後 부터 1960
年代에 까지 兩体制가 建國準備나 戰爭準備 및 戰爭復歸에 國家
및 社會的 精力의 大部分을 燒盡시켜 왔기 때문이고, 1960年 -
1970年代는 相互 優越한 國家的 力量을 確保하기 위하여 軍事
및 經濟建設에만 치우쳤기 때문이다. 원래 社會福祉政策을 遂行하

註2) 朴東雲, 南北接觸에 즈음한 南北韓社會保障政策의 理念 및 基
調에 관한 比較考察 P.1-2, 1972.5. 國土統一院

기 위하여서는 이에 投入할 수 있는 經濟的 富(財貨)와 社会的 精力(Energy)을 必要로 한다. 敵對的 相對方으로 부터 自體의 安全을 도모하고, 보다 急速한 經濟發展으로 優越한 位置를 占하여 야 한다는 必要性(necessity)과 그 熱望은 급기야 物量的 經濟成長에 滿足하고 말았다. 그리하여 經濟發展의 內實化와 社會福祉는 憲法上 表現된 裝飾的 効果밖에는 거둘 수가 없었다.

그러한 結果 南韓에서도 歪曲된 資本主義의 矛盾이 深化되기 시작하였고 北韓도 極限的 統制方式에 의한 收奪政策은 人民을 限界的 生存狀況에 놓이게 하였다.

이같은 兩體制內의 疎忽한 福祉政策의 問題가 南北의 接觸으로 因한 善意의 開放的 競争이 始作되면서부터 보다 더 잘 사는 社會, 보다 더 社會構成員이 日常的 幸福에 滿足하는 社會를 이룩하여 體制競争에 勝利하기 위하여 政策的 需要가 긴급한 當面課題가 된 것이다.

國際的 解氷무드와 現狀固着化의 추세는 各國의 政策을 脫이데올로기化하여 人間生存條件의 內實化와 福祉均占의 効率的 追求가 보다 우선하는 傾向이 일어나고 있다. 그런데 東西獨의 關係에 있어서 그 國力의 크기나 社會福祉의 競争에서도 西獨이 優越的 地位를 차지하여 自由世界의 優越性을 確保하였다.

그러므로 西獨이 推進하는 統獨政策도 東獨을 政治的 實在(Political entity)에서 合法的 政府(Government de jury)로 認定하여 U.N에 同時加入하는 迂回的 方法도 結果적으로는 自由世界에 有利하다는 確信을 全世界 自由民에게 주고 있는 것이다.

우리 大韓民國의 경우 이제부터 過去의 近代國家의 裝飾的 道具

에 不過하였던 社会福祉政策을 이제는 朴大統領의 主唱과 같이 과감히 遂行하여야 할 때가 온 것이다.

이같은 南北의 社会福祉政策의 对決에는 우리가 立脚해야 할 基本的인 準拠目標가 있다. 첫째 우리의 社会福祉政策이 自由大韓의 体制安保에 대단히 有用하게 기여하여야 할 体制内的 目標가 있어야 하고, 둘째로 우리의 社会福祉政策이 南北의 보다 잘 살기 競争에서 勝利하여 福祉大韓의 強점이 北韓의 社会變動可能性에 燭媒的 影響을 주어 自由化的 바람을 일으키는데 有利한 戰術, 戰略的 武器가 되어야 한다.

이같은 目標点이 達成되기 위하여서는 社会福祉問題에 대한 謙虛한 認識과 진지한 實踐力 그리고 그것을 뒷받침할 수 있는 經濟力量과 社会構成員의 心理的 滿足과 体制擁護的 使命感이 갖추어져야 할 것이다.

第二章 南北韓社会福祉政策의 基調에 대한 考察

第1節 南韓의 社会福祉政策의 基調

(1) 韓國憲法은 自由權의 基本權과 더불어 生活權의 基本權을 國家의 基本的 秩序로 規定하여 ㉔教育을 받을 權利 (27條), ㉕勤勞의 權利 (28條) ㉖勤勞者의 團結權 團體交涉權 團體行動權 (29條), ㉗人間다운 生活를 할 權利 (30條), ㉘婚姻, 保健에 관한 權利 (31條) 등을 규정하고 있다. 이같은 憲法上의 條文은 韓國의 憲法도 近代의 福祉 國家의 傾向을 充實히 具現하고자 하는 바를 나타낸 것이다.

원래 18世紀 市民革命以後 近代의 資本主義의 原則에 立脚한다면 各國民이 國家로부터의 自由 (Freiheit vom Staat)를 얻어 私的 自治와 契約自由, 所有權絶對의 原則등을 法制度의 基礎로 한다. 그리하여 19世紀부터 20世紀 初에 난숙한 資本主義의 文明은 生産手段의 所有와 富의 分配形式에 있어 甚한 不均衡을 유발시켰고 이러한 社会的 矛盾은 급기야 資本主義體制崩壞의 危險마저 갖게 되었다. 이같은 社会的 平等에 대한 慾求는 격심한 勞動運動과 社會主義運動等의 影響으로 各國은 꾸준히 社会福祉의 增進을 摸索해 오다가, 1919年 獨바이마르憲法에서 大幅의 經濟條項을 採択하고 특히 同憲法 151條의 「人間다운 生存 (menschenswürdiges Dasein)」의 保障을 宣言하여 修正資本主義的 福祉國家 (welfare State)가 탄생된 것이다. 3)

自由主義體制下에서 社會保障制度가 갖는 意味는 社會主義體制下에

註3) 文鴻柱 生活權의 基本權 韓國憲法 P.204-221. 法文社 1963.

서와는 相異하다. 自由主義下에서는 國民의 自由權的 基本權을 保護하는 것이 第1次的 意義를 갖는 것이 되며 그러기 위하여서는 國民의 干涉이 적은 夜警國家 (Nachwächterstaat)가 理想型인 것이다. 즉 「自由, 平等, 博愛」의 기치하에 國民의 社會, 經濟生活은 各自의 自由로운 創意活動에 맡기고 私的自活의 領域을 保護하는 것으로서 足하다고 생각되었다.

그러므로 보다 적은 國家干涉과 보다 自由로운 個人의 活動 國家의 行政權의 侵害危脅으로부터 自由로워야 하며 政府는 심지어 必要惡 (necessary evil) 으로 보아 왔던 것이다.

이러한 原則下에 經濟活動과 國家資源 및 財貨의 分配를 各個人과 企業의 自由下에 放任하자 「富益富 貧益貧」한 經濟的 不平等을 惹起시켰고, 이같은 經濟的 不平等은 生産手段과 國家財貨를 一部少數의 獨占資本家が 獨占 내지는 寡占하게 되어 資本家は 한량 없는 富의 蓄積과 人間다운 自由를 滿喫할 수 있지만 勞働者 農民은 점점 無產大衆化되어 「貧困과 加난속에 굶주릴 수 있는 自由」밖에 없는 人間喪失狀態의 비참한 모습으로 轉落한 것이다.

그리하여 前述한 바와 같이 從來의 自由放任的 基調속에 多數國民의 困窮과 生活上의 危脅이 重大한 社會問題로 클로즈 업되면서 수 많은 產業紛糾, 勞使紛爭, 近代古典의 自由國家의 基本法制인 所有權 絶對의 原則과 私的自治의 原則 및 契約自由의 原則이 制限받아 이같은 法益은 社會公益의 도모라는 限界內에서 保障받게 되었다. 즉 企業活動이나 生産活動은 政府의 統制를 받게 되었고 私有財產權도 從前의 「神聖不可侵性」을 主張할 수 없어 財產權의 行使는 公共利益에 附合되도록 行使하여야 하며 契約自由의 原則은 勞働契約이나 附款契約과 같이 形式上은 平等한 自由契約이나 實質

상은 一方的인 不平等契約일 때는 그 內容과 實現에 社會統制를 받게 되었다.

그리하여 自由主義的 資本主義體制의 基本的 모랄인 自由放任 (Laissezfaire)은 英國은 勿論 美國조차도 옛말이고 오늘날은 混合經濟體制로 移行한 가운데 모든 民主國家는 하나의 例外도 없이 社會權의 保障을 國家的課題로써 憲法에 明示하고 있다.

憲法 第30條 「社會保障」의 條項에는 ① 모든 國民은 人間다운 生活을 할 權利를 가진다. ② 國家는 社會保障의 增進에 努力하여야 한다. ③ 生活能力이 없는 國民은 法律이 定하는 바에 의하여 國家의 保護를 받는다 라고 하였다.

이같은 人間다운 生存을 보다 더 具體的으로 保障하기 위한 規定으로서 憲法 第27條 (敎育을 받을 權利와 義務) ① 모든 國民은 能力에 따라 均等하게 敎育을 받을 權利를 가진다. ② 모든 國民은 그 保護하는 子女에게 적어도 初等敎育과 法律이 定하는 敎育을 받게 할 義務를 진다. ③ 義務敎育은 無償으로 한다. 第28條 (勤勞의 權利·義務, 勤勞條件, 女子와 少年의 勤勞에 대한 保護) ① 모든 國民은 勤勞의 權利를 가진다. 國家는 社會的, 經濟的方法으로 勤勞者의 雇傭의 增進에 努力하여야 한다. ② 모든 國民은 勤勞의 義務를 가진다. 國家는 勤勞의 義務의 內容과 條件을 民主主義 原則에 따라 法律로 定한다. ③ 勤勞條件의 基準은 法律로서 定한다. ④ 女子와 少年의 勤勞는 特別한 保護를 받는다. 第29條 (勤勞者의 團結權등) ① 勤勞者의 團結權, 團體交涉權 및 團體行動權은 法律이 定하는 範圍 안에서 保障된다. 但 ②③項은 公務員등 一定한 身分者에게는 이같은 權限을 制限하거나 認定하지 않고 있다. 第31條 (혼인의 純潔과 保健) 모든 國民

은 인간의 純潔과 保健에 관하여 國家의 保護를 받는다.

그런데 이같은 社會權의 基本權은 憲法 第8條(基本的人權의 保障)에 「모든 國民은 人間으로서의 尊嚴과 價値를 가지며 이를 위하여 國家는 國民의 基本的 人權을 最大限으로 保障할 義務를 가진다」고 하여 그 保障性을 한層 더 強調하고 있는 것이다.

이같은 社會福祉關係條文은 그 实效性 보다는 多분히 訓示的規定인 경우가 많다. 즉 生活權保障의 規定등은 그같은 規定이 实效性을 거두기 위하여서는 이같은 制度의 實施를 可能케 하는 財源과 物資가 뒷받침하여야 한다.

韓國은 비록 生活權의 基本權保障의 熱意가 있다 할지라도 아직까지 限定된 財源과 社會的 力量下에서는 不可避하게 慾求를 充足시키지 못하고 있다. 過多한 人口와 資源의 不足, 技術力量의 未備과 戰爭과 貧困으로 인한 國家財政의 窮乏과 社會力量의 限定은 人間의 生存條件에 알맞는 制度의 實行을 困難케 하고 있다. 더구나 冷戰 30餘年에 越南戰爭과 함께 가장 悲慘한 同族相爭의 6.25와 그 후에도 간단없이 繼續되는 南北의 武力對決의 威脅은 過重한 國防費를 負擔하여 그나마 限定된 財源의 硬直性을 強化하였다.

비록 南北間에 對話와 接觸이 進行되고 있다 할지라도 本質적으로서는 조금 變形된 體制存亡에 관한 排他的 鬭爭이며, 兩體制의 開放的 競爭은 보다 더 經濟開發의 慾求와 產業基盤의 擴充을 刺戟하고 있다. 그리하여 한편에선 武力對決을 위한 軍備增強과 安保態勢의 強化를 圖謀함과 同時에 하루빨리 變轉하는 國際經濟情勢속에서 自立을 確保할 수 있는 近代化-產業의 近代化를 推進하여 優越한 經濟的 力量을 먼저 確保하여야 한다. 더구나 近來의 美國의 經濟收支의 赤字는 美國의

달러 방위 政策 등으로 國際經濟与件이 惡化될 수도 있어서 하루 빨리 經濟的自立을 도모하지 않는 한 치열한 國際競争에서 自立의 機會를 잃고마는 수도 있다. 특히 北韓은 그 經濟構造가 國際的 연관 속에 깊숙히 관련되기 보다는 아우타르키 시스템이 南韓보다 強化되어 國際的經濟与件的 變動에 더 有利하게 対応할 수 있는 장점도 있다.

그런데 그나마 限定된 財貨는 安保体制維持費用과 産業資金으로 充當되고 社会福祉에 割愛될 수 있는 豫算은 극히 制限的일 수 밖에 없다. 註 4)

韓國의 經濟的与件은 빈약한 資源과 劣勢의 資本蓄積과 低級의 技術水準이 經濟發展의 阻害要素임에 반하여 良質이자 豊富한 勞動力 바다와 內陸을 적당히 끼고있는 地理的 利点 및 先進經濟大國인 日本을 이웃하고 있다는 有利한 要素도 있다. 그리하여 韓國의 經濟開發戰略은 輕工業에서 重工業으로 勞動集約的 産業에서 裝置的 重化學工業으로 發展하는 不均衡開發戰略模型을 採択하고 있다. 註 5)

그러므로 先進國에서는 勞動集約的이거나 勞賃上昇壓力이나 公害産業이기에 斜陽化되는 産業이라도 國際分業의 原則下에 近代的 産業施設을 導入하여 經濟的 飛躍의 基礎로 삼으려는 開發戰略은 必然的으로 産業開發과 社会福祉問題가 相衡될 때에는 감정적으로 社会

註 4) 1973年 國家總豫算 億원중 進정한 社会福祉豫算은 불과 원에 불과하다.

5) 韓國의 經濟開發戰略模型에 대하여는 10月維新후 政府当局에서 새로 發展시키고 있다.

福祉問題를 後順位로 하여 留保하는 形式이 되고 있는 實情이다. 註6)

그리하여 韓國은 先建設 後統一이라는 戰略下에 1980年代에 <1,000弗 所得 100億弗 輸出>이라는 十月維新的 目標를 設定하고 邁進하고 있는 것이다.

그러므로 韓國의 社會福祉 問題는 그 當爲性과 時急性을 누구나가 認定하면서도 國家安保態勢의 確立때문에 勞動者의 團結權·團體行動權 등 勞動保護政策이 크게 制限받는다는가 社會福祉政策에 많은 投資를 할 수 없는 實情이다. 註7) 아울러 産業基盤造成에 必要한 外資導入과 施設導入을 위하여 勞動運動을 스스로 制限하거나 勞賃의 上昇을 막거나 公害現象의 發生이 不可避하게 隨伴되어 韓國이 U·N傘下 專門機構 13個中 유독 I.L.O의 加入에는 약간의 주저 속에 態度決定을 뒤로 미루고 있다는 것은 이러한 狀況을 잘 말해 주고 있다. 註8)

先進國의 社會福祉政策의 發展도 産業의 近代化와 資本主義의 成熟으로 因한 富의 蓄積가운데서 解決되고 發達되어 온 것을 상기할 때 社會福祉에 財政的 投入能力을 양성하는 意味에서 먼저 體

註6) 東亞日報 1973年6月 日 朴大統領은 墨湖地方視察中 「韓國은 아직 公害問題가 심각하지는 않으니 약간의 公害를 무릅쓰고라도 産業施設을 擴充하자」고 하셨다.

7) 金潤煥 勞動組合運動과 韓國安保. 勞動問題研究 p.38
勞動庁 1972.3 崔誠實. 國家安保에 立脚한 勞使協力の 새로운 姿勢. Ibid. p.58 ~ 62

8) I.L.O. 加入問題는 社會福祉問題에서 보다는 國際舞臺에서 韓國의 正統性을 確保하기 위한 外交戰略의 一環으로서 甚중한 검토를 요한다.

制維持와 産業의 發展을 도모함도 一理있는 일이다. 그러나 우리는 先進諸국이 걸어온 不幸한 歷史를 反復하여서는 아니되며, 더구나 体制競争에서 勝利의 한 要素가 社会福祉 問題라는 것을 잊어서는 안될 것이다.

(2) 社会福祉의 概念規定

社会福祉 (Social Welfare) 의 意義는 広義와 狹義로 區別할 수가 있다.

広義로 解釈한다면 「國民의 人間다운 生活을 도모하기 위한 制度」라든가 「現代國家가 모든 國民에게 人間다운 最低生活을 保障할 것을 目的으로 하는 綜合施策」^{註 9-I} 이라 한다면 通稱 「生活權을 保障하기 위한 制度」의 總和가 된다.

그러나 이같은 意味의 制度는 그 内容, 本質, 機能面이 人間生活의 거의 全部門에 너무 広範圍하고 깊숙하게 관계되는 것이기 때문에 制限된 紙面을 가지고서는 全部 叙述할 수가 없는 것이다.

그러나 社会法 經濟學 및 社会学에서 부여하는 一般的인 意味는 社会保障制度 (Social security) 를 指稱하는 것이다. 韓國의 경우 1963年 公布된 社会保障에 관한 法律에서, 第1条 (目的) 에 「이 法은 國民의 人間다운 生活을 도모하기 위한 社会保障制度의 確立과 그 効率的 發展을 기함을 目的으로 한다」고 하며 同法第 2条 (社会保障의 定義) 에 「이 法에서 社会保障이라 함은 社会保險에 의한 諸給与와 無償으로 行하는 公的扶助」를 말한다.^{註 9-II}

註 9-I 經濟學大辭典, 서울, 1964. p.741

9-II 孝橋正一, 世界의 社会保障 p.1~p.4

平田富太郎, 社会保障研究 p.238 - 244 日本評論社刊

日本の 경우 그 「社会保障制度審議會」는 1950년에 「社会保障制度」란 疾病, 負傷, 分娩, 死亡, 老齡, 失業, 多子女, 其他 困窮의 原因에 대하여 保險的方法 또는 直接公的負擔으로 經濟的 保障方法을 講求하고 生活困窮에 빠진 者에 대해서는 國家扶助로 最低限度의 生活을 保障하는 同時에 公衆衛生 및 社會福祉의 向上을 도모함으로써 모든 國民이 文化的 社會의 成員다운 生活을 營為하게 하는 것」註10) 이라고 하였다.

그런데 本稿에서는 主로 社會保障政策에 重點을 두고 記述하겠으나 社會保障은 廣範圍한 社會福祉政策에 內包하는 것이며, 더우기 社會保障政策과 社會福祉政策은 아주 密接한 關係가 있기 때문에 社會福祉部門에서도 南北關係發展過程에서 特別히 意味가 큰 몇가지 問題(例컨데 教育問題등)를 聯關시켜 記述하였다.

(3) 小單位結論 —— 南韓의 福祉社會政策의 基調

a) 一般的 特性

i) 南韓의 福祉社會政策은 余他的 自由民主主義國家와 같이 自由權의 基本權보다 優先順位에 있어서 한 次元이 낮거나 아니면 最大限 竝列의 關係에 있다. 그러므로 近代化의 初期에는 아무래도 社會福祉政策은 副次的인 保護밖에는 받지 못한다.

ii) 社會福祉政策은 近代國家의 理想인 國民의 平等權을 實現하기 위한 實質的 補助手段이다. 원래 自由主義國家에서의 平等權은 機能的平等이지 配分的平等은 아니다. 만약 이같은 原則을 지나치게 信奉하다가는 한 國家內에 「 가진 者」와 「 갖지 못한 者」로

註 10) 田代不二男, 社會福祉法, 東京, 1970. p-3
朴東雲 Ibid p-6

分類되어 「한 国民内에 두개의 國家 (two countries in one nation)」가 成立되어 平等權은 事實上 有名無實하게 된다.

이와같은 때는 社會保險 및 公的扶助에 의하여 社會的弱者나 貧者에게 生活費 및 生活手段을 提供하고 就業의 機會등을 부여하여 實質的平等을 確保하여야 한다.

iii) 社會福祉政策은 勞動力을 保護하여 勞働의 質과 量을 伸張시키고 國民力量을 양성하고 備蓄하는 것이다. 社會福祉政策은 人道的인 目的에서 國家, 社會 및 企業의 負擔만을 늘리고 있는 것이 아니라, 이같은 保障策에 의하여 勞働生産性을 높이고 勞動力을 確保케 하여 産業力量의 蓄積이 되는 것이므로 巨視的인 面에서는 國民, 國家, 企業 3者가 모두 利로울 수 있는 것이고 또한 有益하여야 한다.

iv) 人道主義精神 (Humanism) 의 發顯이다. 社會保障등 社會福祉가 多분히 受惠의 性質이 濃厚하여 要對象者들에 대하여 人道主義的 慈悲를 베푸는 面이 殘在되어 있다.

b) 韓國의 特性

i) 本格的인 平和的 南北對決에 임하여 우리 社會體制가 보다 더 잘 사는 福祉國家라는 展示效果的 立法이나 宣言이 不尠함을 否認할 수 없다. 이같은 現象은 우리 보다는 北韓에 더욱 심각하여 北韓人民들의 實在 受惠狀況과는 거리가 먼 展示的 立法이나 政策스런것이 범람하고 있다. 그리하여 여태까지의 法文書上의 制度를 現實化시켜가는 實踐의 段階에 다달은 것이다.

ii) 이같은 좋은 目的의 福祉社會政策도 國家安保體制의 優先的 適用은 財源과 國家, 社會의 力量面에서도 體制維持를 爲한 附隨的 機能밖에 遂行하지 못하고 있다.

iii) 社会福祉追求의 熱望도 우선 近代的重工業國家로 進入하기 위하여 經濟投融資의 우선으로 勞動 및 生活環境의 保護 —— 企業活動, 資本蓄積 및 企業收支등과 公害問題등 —— 가 상당히 留保되고 있는 實情이다. 그러므로 當分間 南韓의 福祉社会政策은 政府 및 企業의 財政負擔을 適正線에서 調整하는 形式으로 制限된다.

最少限 韓國의 急速한 經濟成長에 크게 마이너스要因이 되는 것은 加급적 피하려는 것이다.

第 2 節 北韓의 社会福祉政策의 基調

(1) 北韓福祉政策의 基礎理論

北韓을 위시한 所謂 科學的社會主義國家인 共產國家에서의 社会福祉政策은 資本主義國家類型과는 相異한 것이다.

所謂 社會主義 및 共產主義國家의 탄생은 難숙한 資本主義社會의 矛盾이나 前近代의 封建性을 타파하기 위하여 대두된 것이라고 主張한다. 그러므로 人間이 비록 形式的인 自由權과 平等權의 保障 속에 存立한다 하더라도 生産手段과 配分의 公平을 잃은 舊制度는 人間을 完全히 社會 經濟的으로 無力한 人間喪失態에 놓이게 한다는 것이다. 그러므로 資本主義國家의 諸制度는 結果的으로 資本家階級의 利益만을 위하여 俸仕하게 되고 無產大衆은 점점 더 生活權을 剝奪당한 새로운 形態의 奴隸로 轉落한다.

이같은 經濟的 社會的 矛盾은 급기야 階級革命을 유발시켜 弱極的으로 「能力에 따라 일하고 必要에 따라 消費하는」 「階級없고」 「모두가 잘 살 수 있는 社會主義的 福祉國家가 탄생된다」고 한다. 그렇게 함으로써만이 人間에게 虛構的 自由權과 平等權을

實質적으로 保障할 수 있다는 것이다. 註 11)

그러므로 人間的 基本的 權利的 保障도 20 세기 소련憲法에는 生活權的 基本權이 主가 되고 自由權的 基本權은 오로지 生活權을 確保하는 手段으로 變質되어 있음을 알 수 있다. 註 12)

즉 人間的 生活權的 平等과 人間다운 生活의 保障을 위하여 生産手段의 國公有化, 私有財産權의 不認定, 不勞所得의 禁止, 社會的階級의 타파, 生産手段과 國家權力의 勞動者·農民과 프로레타리아트의 所有등을 規定하고 있다. 그러므로 社會福祉등의 生活權保障은 그 體制의 가장 中心的課題이자 名分上으로는 存在理由 (reason de'tret) 가 되는 것이다.

물론 共產國家에서의 法은 그 概念과 機能이 社會主義國家와는 相異하다. 法 政治 文化등 社會科學은 下部構造인 經濟構造의 產物이며 同一한 上層構造內에서도 法은 政治 經濟의 從屬構造에 불과하다. 그러므로 이상과 같은 生活權의 保障規定도 資本主義國家와 같이 그것이 基本的 社會構造를 規律하는 基本法이기 보다는 多분히 共產 社會主義革命의 當爲性과 그 成果를 究明하는 프로파간다的 要素가 多分한 것이다. 그러나 社會福祉問題에 관한 한 그 體制의 存在理由가 古典的 自由權과 市民的 諸般權利를 犧牲하더라도 人間다운 生活를 保障하겠다는 것이 政策目標인 이상 이 問題에 관한 熱意나 宣傳的 效果를 간단히 낮게 評價할 수는 없다.

註 11) 共產主義 및 社會主義의 福祉理論 孝橋正一. 世界の社會保障 p.35 ~ 42

12) 文鴻柱 Ibid p.216 - 217

北韓의 社会福祉制度는 社会主義經濟制度의 本質에서 派生되는 本源的制度이며 社会를 위한 勞動의 剩餘價値의 一部分이 社会福祉費用으로 抽出됨을 原則으로 한다. 이를 實現하기 위한 政策手段으로서 ① 生活手段의 社会化, ② 集團主義体制 確立, ③ 社会主義的 分配, ④ 프로레타리아獨裁形式등의 諸般手段을 動員하고 있는 것이다.

(2) 北韓 新憲法体系上的 社会福祉政策

北韓은 1948年8月 소련의 <스탈린憲法>을 모방 制定한 旧憲法을 5次에 걸쳐 극히 部分的인 改憲을 해 오다가, 72年12月 27日 北韓最高人民會議 第5期 1次會議에서 全文 11章 149條 (旧憲法은 全文 10章 104條)로 된 新憲法을 採択하였다.

北韓은 이 憲法의 特性을 自讚하여 過去 過渡期的 社会主義經濟体制가 이제는 完全히 社会主義革命을 實現하여 보다 더 社会主義的 革命을 發展시키고 金日成의 唯一思想과 主体思想을 實現하는 것이라고 하였다. 註13)

그리하여 憲法條文 도처에 이미 도달한 社会主義革命의 成果를 再確認하고 金日成의 唯一思想的 主体思想을 生活綱領으로 삼고 있는 것이다. 北韓憲法 第1條에 「北韓은 全体朝鮮人民의 利益을 代表하는 自主的인 社会主義國家이며, 同 第4條에는 「北韓은 맑스레닌主義를 우리나라의 現實에 創造的으로 適用한 朝鮮勞動黨의 主体思想의 自己生活의 指導的 指針으로 삼는다」라고 하였으며, 또한 同第5條에서도 「北半部에서의 社会主義의 完全한 勝利를」 宣稱하

註13) 國際問題 1973.3

고 있다. 이같은 思想위에서 北韓憲法中 社会福祉關係條項은 第 17條 「北韓의 法은 勞動者 農民을 비롯한 勤勞人民의 意思와 利益을 反映하고 있으며 모든 國家機關 企業所 社会協同團體 및 公民들에 의하여 자각적으로 遵守된다」고 하고 同憲法主權의 所在인 「北韓의 主權은 勞動者, 農民, 兵士, 勤勞인텔리에게 있다」고 하여 社会福祉事業의 対象者인 一般 庶民層의 存在를 소위 主權者의 位置에 두고 있는 것이다. 이같은 原則下에 同 23條는 「國家는 人民들의 物質文化生活을 끊임없이 높이는 것을 自己 活動의 最高原則으로 삼는다. 北韓에서 끊임없이 늘어나는 社会의 物質的 富源은 전적으로 勤勞者들의 福利增進에 돌려진다고 한다.

同第 31條에 소위 人民經濟發展計劃에 經濟建設 人民生活向上 國防力強化등을 들었고, 同第 33條에는 「國家는 낡은 社会의 遺物인 税金制度를 完全히 없앤다」라고 하였다. 또 同第 48條에는 「國家는 全般的 無償治療制를 더욱 鞏固發展시키며 予防醫學的 方針을 貫철하여 人民들의 生命을 保護하며 勤勞者들의 健康을 增進시킨다」고 無償醫療制를 나타내고 있다. 同第 49條에서는 「北韓에서 公民의 權利와 義務는 하나는 全体를 위해서 全体는 하나를 위해서」라는 集團主義原則을 基礎로 한다. 同法第 50條는 「國家는 모든 公民에게 참다운 民主的 權利와 自由 幸福한 物質生活을 實質的으로 保障한다」고 하고 同第 56條에서는 「公民은 勞動에 대한 權利를 가진다. 勞動能力있는 모든 公民은 希望과 才能에 따라 職業을 選擇하며 安定된 일자리와 勞動條件을 保障받는다.

公民은 能力에 따라 일하며 勞動의 量과 質에 따라 分配를 받는다.

또한 同法 第 57條는 「公民은 休息에 대한 權利를 가진다 이

權利는 8時間 勞動制, 有給休暇制, 國家費用에 의한 靜休養制 계속
늘어나는 여러가지의 文化施設에 의해서 保障된다」고 한다.

同法第 58 條에는 「公民은 無償으로 治療받을 權利를 가지며 나
이가 많거나, 病 또는 不具로 勞動力을 잃은 사람들, 돌볼 사람이
없는 늙은이들과 어린아이들은 物質的 幫助를 받을 權利를 가진다.

이 權利는 無償治療制, 繼續 늘어나는 病院 療養所를 비롯한 医
療施設, 國家社會保險 및 社會保障制에 의하여 保障된다」고 하여
醫療 및 社會保障制度를 宣言하고 있다. 同法 第 63 條에는 「結
婚 및 家庭은 國家의 保護를 받는다. 國家는 社會의 細胞인 家
庭을 鞏固히 하는 데 깊은 배려를 한다」고 규정하였다.

또한 同法 第 64 條에서는 「公民은 임신 및 住宅의 不可侵犯
書信의 秘密을 保障받는다」고 하여 임신과 住宅의 不可侵犯을 規
定하고 있다. 同法 第 69 條도 「勞動은 公民의 神聖한 義務이다.

公民은 勞動에 자각적으로 誠實히 參加하며 勞動規律과 勞動時間
을 嚴格히 지켜야 한다」고 勞動의 義務를 規定하고 있다.

以上과 같이 所謂 生活權的 基本權을 南韓보다는 훨씬 더 자세
하고 細密하게 規定하고 있으며 이같은 保障에 대한 國家社會의
責任所在을 明確히 하고 있다. 물론 北韓의 憲法은 前述한 바와
같은 法의 支配原理에 의한 當爲的 規範이 아니라 政治鬭爭의 下
位體系인 宣言的 訓示的 規定이며 今般 改正憲法은 南北對決을 念
頭に 두고 자기네들의 戰略과 같이 南韓에서 人民革命이 봉기되었
금 庶民大衆에 어필하게 하기 위한 프로파간다의 性格이 다분하다.

國家의 基本法이자 자기들의 革命鬭爭의 功績을 文書化하여 既定
事實化하고 南韓의 脆弱點인 社會保障制度와 民族文化政策등에선 자
己體制의 優越性을 主張하기 위한 宣傳道具인 性質이 다분하다.

그러나 우리는 生存与件이 꼭 經濟的 物質的 富만으로서는 充足 될 수 없으며 또 事實上 北韓의 庶民大衆과 大多數의 無産者가 그만큼 福祉生活을 누리고 있는 것이라고 보는 바는 아니다.

全体主義의 劃一性 冒險的 革命路線때문에 大多數 住民이 비참한 生活을 하고 있다고 確信한다.

그러나 本格的 南北의 開放에 의한 平和競爭時期에 우리 社會의 最大의 弱점이 不完全한 社會福祉政策과 相對的 不平等性에 있다고 自覺하여 이에 대한 對策이 要求되는 것이다.

第 3 節 南北韓 社會福祉政策의 基調對比

項 目	南 韓	北 韓	備 考
社會의 基本理論	1. 西歐式自由民主主義 2. 人間의 自由와 平等의 보호 그중인간의 基本的自由權의 保障은 不可侵襲. 3. 人間의 自由로운 生活保障	1. 東歐式 共產主義 2. 人間의 平等과 生活權의 保障이 보다 根源的인 社會保障임. 根本的 自由權은 이를 위한 補助的 規定임 3. 人間의 配分的 平等保障	脱이데올로기는 아직 韓半島에는 適用되지 않음
統治方法	1. 選舉에 의한 議會政治 2. 多數黨에 의한 政黨政治	1. 共產黨의 獨裁政治 2. 金日成의 偶像화에 의한 1人獨裁政治	

項 目	南 韓	北 韓	備 考
憲法上的 保障規定	<p>1. 國民의 基本權伸張 自由權的 基本權 (政治的 民主主義) 生存權的 基本權 (經濟的 民主主義)</p> <p>2. 國民의 生活은 原則 의으로 個人의 責任</p> <p>3. 例外的으로 社會福祉 政策의 實現으로 國家 의 配分的 機能 擴大</p>	<p>1. 國家의 公民에 대한 社會保障責任 規程</p> <p>2. 政治的 自由權은 共 産黨을 除外하고는 有 名無實함</p> <p>3. 社會福祉規定은 國家 와 社會의 責任下에 보다 完壁하게 하고자 함</p> <p>4. 基本的 自由權은 次位性임</p>	憲法文獻 上의 区 別은 別 實益이 없음
本 質	<p>1. 自選적 社會부조임</p> <p>2. 國民의 配分的 定義 의 樹立</p> <p>3. 自由主義的 資本主義 體制 維持的 機能이 있음</p> <p>4. 勞動力 및 國力의 保護에 있음</p>	<p>1. 社會主義 經濟制度의 本質에서 派生되는 制 度</p> <p>2. 社會를 爲한 剩餘 價值 一部分이 社會保障 으로 支出</p> <p>3. 社會主義體制의 存立 理由가 社會福祉制度임</p>	

項 目	南 韓	北 韓	備 考
	5. 自由主義의 自体 修正임	4. 社会主義의 本質임	
主 体	原則적으로 個人과 企業 및 國家・社会임	原則적으로 國家・社会임	
政策手段 의 活用	1. 個人保險制度 2. 社会保險制度 3. 医療保險制度 4. 公共扶助制度	1. 生産手段의 社会化에 서 얻은 國家利潤의 再分配 2. 部分的인 保險制度 医療保險等	
財 源	1. 保險金 (個人・企業 國家 三者가 부담) 2. 税金	1. 國家予算 2. 一部保險金	

第三章 南韓의 社会福祉政策의 現況 比較分析

第1節 南韓社会福祉制度의 發展過程

韓國經濟의 發展過程에 따라 社会福祉制度의 發展過程을 考察하면 다음과 같다.¹⁴⁾

(1) 過渡期的 經濟混亂期 (1945年8月15日~1948年8月)

8.15 解放後부터 大韓民國의 樹立까지는 過渡的 經濟混亂期이다. 이 時期에는 南韓의 모든 生産産業은 日本經濟와의 紐帶關係가 斷切되었을 뿐만 아니라 國土가 兩斷되고 同時에 政治的 社会的 混亂期이고 生産이 萎縮되었다. 많은 歸還同胞과 北韓避亂民이 過重한 經濟社会的 負擔을 주는 때였다.

이 時期에는 美軍政의 緊急救護對策의 實施로 우선 應急處方的인 社会福祉對策이 이루어 졌다. 이 때의 括目할 만한 對策으로서는 1946年7月 勞動問題 및 勞動者保護에 관한 政策發表, 最高勞動時間法制定(1946. 11), 未成年者保護法(1947. 5) 등의 對策이 있었다.

(2) 經濟的 收拾時 (1948年8月~1950年6月)

政府樹立에 의한 憲法制定과 經濟安定추세로 國家의 기틀이 잡혀져 가는 過程이었다.

當時에는 역시 越南者 海外歸還同胞의 救護對策實施와 零細民의 食糧配給實施, 民間慈善事業의 發展등을 들 수 있다.

註 14) 전응렬, 南北韓社会保障政策 및 現況比較考察 P.11 ~ 14.
國土統一院 1972.

(3) 動亂期 (1950年 6月~1953年 6月)

經濟, 社會, 政治 등 모든面에서의 極度の 混亂期로서 數 많은 戰災民과 戰後 復歸事業에 戰爭遂行以外的 全社會의 力量을 投資하던 때이다. 美國의 援助로 緊急救濟가 實施되었으며 各 機關의 應急復舊策이 最優先政策이었다.

이 期間에 특히 括目할 만한 進展은 勤勞基準法 (1953.5), 勞動組合法 (1953.3), 勞動爭議調整法 (1953.5), 勞動委員會法 (1953.5) 等이다.

(4) 戰後經濟復興期 (1953.7 ~ 1961.5)

戰後 美國의 援助와 韓國政府의 勞力으로 戰災復歸에 全力을 기울인 때이다. 유엔 各國의 無償援助로 戰災民緊急救護實施, 難民定着事業, 養老 및 孤兒保護事業 등이 있고 社會法의 形成期로서 傳染病豫防法 (1954.2), 麻藥法制定 (1957.4), 公務員年金法 (1959.12) 등이 있다.

(5) 第1次經濟開發計劃期 (1961.5 ~ 1966)

5.16 革命後 近代化의 強力한 意志로 經濟開發을 國家의 最優先政策으로 施行하기 시작한 때인데 한편으로는 社會福祉制度基礎整備期이다. 즉 社會福祉法 立法活動이 積極化 하고 過去 無償援助式의 社會福祉體系가 有償自活 및 支援救護體制로 轉換하고 自助勤勞事業推進과 援護事業이 本格化 되었다.

軍人保護法 (1962.3), 船員法 (1962.7), 軍人年金法 (1963.1), 産業災害報償保險法 (1963.11), 醫療保險法 (1963.12), 偷落行為防止法 (1961.11), 職業安定法 (1961.12), 生活保護法 (1961.12), 兒童福利法 (1961.12), 未成年者保護法 (1961.12) 災害救護法 (1962.3), 社會保障審議會法 (1962.3), 軍事援護報償

法の 戦争犠牲者援護關係法 6件 (1961 ~ 62), 国家有功者 및 越南帰順者特別援護法 (1962.4), 医療法 (1962.3), 保健所法 (1962.9), 社会保障에 관한 法律制度 (1963.11), 寄生虫疾患豫防法 (1966.4) 등이 있다.

(6) 第2次經濟開發計劃期 (1967.1 ~ 1971.12)

韓國經濟가 跳躍段階에 進入한 때로서 社会福祉制度의 整備期로서 法制面에서 体系化를 施圖하였으나 社会保險立法機能의 發揮는 아직도 未熟한 段階이다.

職業訓練法 (1967.1), 農材災害对策法 (1967.1), 風水害对策法 (1967.2), 独立有功者事業基金法 (1967.3) 과 青十字運動의 始作 (1968.5) 自活指導事業에 관한 臨時措置法 (1968.7), 社会福祉事業法 (1970.1), 災害救濟로 인한 戰傷者救護法 (1970.8), 大韓教員共濟會發足 (1971.3) 등이다. 특히 汎國民的 熱意 속에 推進하고 있는 새마을 事業은 (1971.9) 都. 農間의 地域 隔差의 解消, 近代化運動의 生活化, 自活自立的인 生活体系의 確立 등으로 劃期的인 發展의 展望이 있다.

(7) 第3次經濟開發計劃期 (1972.1 ~ 1976)

中進國에 로의 進入을 向한 本格的인 近代化運動으로서 維新体制의 成立으로 過去 消極的이고 慈善救護的인 社会福祉体系가 國家의 計劃과 指導下에서 強力한 行政力의 뒷받침으로 社会福祉制度의 本格的 發展期이다. 즉 急速한 近代化, 産業化의 慾求是 賃金上昇으로 인프레이要因의 除去와 國民總和的 産業体系의 確立을 爲하여 勞組法改正 등으로 勞動者의 團結權과 团体行動權은 상당히 制限을 가하면서도 한편으로 同一職種別 平均賃金支払의 권유라든가 社会保險의 擴充으로서 社会福祉政策의 内実化등을 主唱하고 있는 것이다.

즉 職業軍人福祉向上 方案 (1972. 7. 19) 에서 子女無償教育和 家族無料醫療 등의 制度化와 醫療保險의 社会化와 大衆化를 위한 韓國青十字中央會創立 (1972. 11. 12) 과 韓國開發研究院의 年金加入, 老齡, 障害, 死亡에 대한 遺族保護를 위한 社會保障制度의 施行과 이를 專擔할 社會保障廳新設 (1972. 5. 22) 과 同一職種別平均賃金制度, 各 企業에 대한 福祉政策과 賃金適正化의 促求, 産業災害의 範圍와 質의 擴大 (1973. 6. 14) 등의 近代化와 資本主義의 高度化에 뒤 따르는 諸般矛盾의 除去를 위하여 政府, 社會, 國民의 關心度의 向上과 強한 意慾이 엿 보이고 있다. 15)

第2節 南韓의 社會福祉制度의 現況分析

(1) 概 說

南韓의 社會福祉制度의 現況分析을 위하여서는 社會福祉制度의 概念規定如何에 따라서 달라진다. 前述한 바와 같이 廣義의 社會福祉制度 (Social welfare)란 「人間다운 生活을 保障하기 위한 諸般社會制度」이므로 教育, 勞勤, 保社 등 그 內容範圍가 대단히 廣範圍하여지므로 이 章에서는 狹義의 社會保障制度 (Social security)만을 言及한다. 단지 前者의 制度中에서 勞勤福祉, 義務教育, 住宅政策 등 현저하게 是正을 要하는 問題點과 그 主要한 解決策만을 後論部門에서 簡略하게 言及하고자 한다.

註 15) 上記의 韓國 社會福祉制度의 發展史의 分析과 研究는 國土統一院 研究資料에 의거한 것이다.

(2) 南韓의 社会保險制度

社会保障은 社会保險과 社会扶助로 構成하고 있는 데 前者를 代表하는 것은 医療保險, 年金保險, 災害補償保險 및 失業保險이고 後者를 代表하는 것은 社会福祉事業이다.

(i) 医療保險部門

1963年 12月 16日에 制定한 医療保險法은 그 適用對象이 勤勞者 公務員 軍人 및 自營者와 그 家族이고 勤勞者 公務員 및 軍人は 強制的 加入이고 自營者는 任意的 加入이다. 그 給与種類는 療養給与 葬祭給与 및 分娩給与 등이 있다. 療養給与는 被保險者나 扶養家族이 疾病 또는 負傷한 때 支給하고 葬祭給与는 被保險者 또는 그 扶養家族이 死亡한 때 支給하고 分娩給与는 被保險者 또는 그 配偶者가 分娩한 때 支給한다.¹⁶⁾

(a) 医療保險의 保險者 및 被保險者

医療保險의 保險者는 被保險者 및 그 被保險者를 使用하는 事業主로 組織된 法人인 医療保險組合이다. (同法 第12條, 第14條)

事業主는 医療保險組合員이 될 資格이 있는 被保險者로서의 勤勞者 300人以上의 同意를 얻어 定款을 作成하고 保健社會部長官의 認可를 받아 주된 事務所의 所在地에서 法人設立登記를 함으로써 医療保險組合을 設立할 수 있다 (同法 第17條, 第18條, 第20條).

医療保險組合의 被保險者로 될 수 있는 勤勞者는 2月 未滿의 期間을 定하여 臨時로 使用하거나 季節的 業務에 使用되는者 및 日傭勤勞者를 除外한 全勤勞者이다 (同法 第8條).

註 16) 전응렬, Ibid. P.14 ~ 15.

(b) 保險料 등

国家는 医療保險事業이 事務執行費의 全額을 補助하고 그 保險給付에 所要되는 費用의 100 分の 10에 해당하는 金額을 補助할 수 있다 (同法 第 43 条, 同法施行令 第 36 条 1 項).

保險者인 醫療保險組合은 醫療保險事業에 必要한 經費를 充當하기 위하여 保險料를 徵收하는 바 保險料率은 質金額의 100 分の 3 以上 100 分の 8 以內의 範圍 안에서 醫療保險審議委員會의 審議를 거쳐 每年 保健社會部長官이 決定하여 公告 한다 (同法 第 44 条, 同施行令 第 37 条).

이 保險料는 被保險者 및 그 保險者를 使用하는 事業主가 各々 半分하여 分擔한다 (同法 第 45 条, 同施行令 第 38 条)

(c) 保險給与의 内容

醫療保險給与는 療養給与, 分娩給与로 나눌 수 있는 바

i. 療養給与는 6 個月以內의 期間에 必要한 療養給与 或은 이에 갈음하는 治療費를 提供하며 醫療保險機關은 所要된 療養費 中에서 被保險者의 경우에는는 100 分の 20 그 扶養家族인 경우에는는 100 分の 40에 해당하는 金額을 療養給与를 받은者로 부터 徵收할 수 있다. (同法 第 28 条, 第 32 条, 同施行令 第 27 条)

ii. 葬祭給与에는 保險者가 死亡한 경우에는는 5 千원 그 扶養家族이 死亡한 경우에는는 3 千원을 支給한다 (同法 第 30 条, 同施行令 第 28 条).

iii. 分娩給与는 被保險者가 分娩한 경우에는는 1,500 원을 支給한다 (同法 第 34 条 第 1 項, 同施行令 第 29 条).

(d) 保險 醫療機關

療養給与를 위한 醫療保險機關은 醫療機關中에서 保險者인

医療保險組合의 申請에 依하여 保健社會部長官이 指定한다.

上記의 醫療保險을 製造業과 鉦業部門의 一部 勤勞者와 一般國民을 對象으로 하는 3個의 示範事業場의 그간의 実績을 보면 大略 다음과 같다.

<表 1> 연도별 시범사업장별 수혜인구현황

(單位：人) (月末現在)

연도	사업장 종별	총 계			호 남 비 료		
		부보인구	피보험자	부양가족	부보인구	피보험자	부양가족
1968		6,250	1,222	5,028	3,238	656	2,582
1969		19,922	4,436	15,486	2,008	585	1,423
1970		18,713	4,109	14,604	2,220	522	1,698
1971 (月平均)		16,841	3,672	13,169	2,105	490	1,615
1972 (9月現在)		17,620	3,924	13,696	2,134	468	1,666

연도	사업장 종별	봉 명 광 업			부 산 청 십 자		
		부보인구	피보험자	부양가족	부보인구	피보험자	부양가족
1968		3,012	566	2,446	-	-	-
1969		3,011	659	2,352	14,903	3,192	11,711
1970		2,723	640	2,083	13,770	2,947	10,823
1971 (月平均)		2,939	665	2,274	11,797	2,517	9,280
1972 (9月現在)		2,442	553	1,889	13,044	2,903	10,141

資料：保健社會部 醫療制度 擔當官室

연도별 시범사업장별 수입규모

(단위: 원)

연도	사업장 수입규모	총 계		호 남 비 로		방 명 광 업		부 산 청 십 자	
		총 규모	국고보조	총 규모	국고보조	총 규모	국고보조	총 규모	국고보조
1968		9,627,786	1,508,039	5,847,537	811,076	3,780,249	696,963	-	-
1969		16,924,716	2,957,741	6,583,704	1,137,535	5,447,542	852,206	4,893,470	968,000
1970		38,284,546	6,554,900	7,288,326	1,086,100	6,737,592	1,002,700	24,258,628	4,466,100
1971		49,141,792	6,676,000	8,337,495	880,300	10,721,178	1,216,300	30,083,119	4,579,400

資料: 保健社会部 医療制度 擔当官室

연도별 시범사업장별 급여실적

(단위 : 원)

연도	사업장 급여실적		총 계		호 남 비 료		봉 명 광 업		부 산 청 십 자	
	총 급여	요양급여	총 급여	요양급여	총 급여	요양급여	총 급여	요양급여	총 급여	요양급여
1968	9,202,483	8,763,983	5,682,499	5,466,999	3,519,984	3,296,984	-	-	-	-
1969	16,366,860	15,154,590	6,621,885	6,432,385	4,379,505	4,120,005	5,368,490	4,802,190	5,368,490	4,802,190
1970	36,297,345	33,755,145	6,452,499	6,263,499	5,586,218	5,356,718	24,258,628	22,134,928	24,258,628	22,134,928
1971	45,829,599	37,481,822	7,094,854	5,731,890	8,632,900	6,572,415	30,101,845	25,177,517	30,101,845	25,177,517

資料 : 保健社会部 医療制度 擔当官室

1971年 만 하더라도 月平均 被保險者總數는 3,672人이고 保險 財政의 年間規模는 49,141,792원에 달하고 있다. 또한 <表 3> 에서 보는 바와 같이 月平均 1人當 給與水準은 226원이고 이중 83%에 달하는 186원이 療養費로 支給되고 있다. 全般的으로 볼 때 對象人口 1人當 月平均 156원의 保險料 負擔으로 226원의 惠沢을 받고 있다.

1971年 實施한 國民健康調査에 의한 國民 1人當 月平均 醫療費 支出規模는 大都市 432원, 中小都市 306원, 農村 294원 平均 344원으로서 醫療保險의 附保人口 1人當 醫療費에 比하여 월 등허 높다는 사실은 國民全般에 관한 傷病管理가 効率的으로 이루어지지 못하고 있다. 17)

그런데 1971年 統計에 의하면 月平均 家口當 醫療費支出規模는 月間 家計支出規模에 대하여 大都市 5.6% (2,160원), 中小都市 5.6% (1,500원), 農村 10.6% (1,412원)로서 平均 7.6% (1,691원)의 막대한 費用을 負擔하고 있는 데 반해 國民 1人當 保健費는 175원에 不過하다. 18)

(ii) 年金保險部門

1962年 8月 31日에 制定한 公務員年金法은 그 適用對象이 公務員이고 그 給與種類를 보면 短期給與 (Insurance)에는 療養費, 醫療一時金, 分娩費, 健康診斷費 등 保健給與와 喪어手當, 分娩手當등의 附業給與 및 葬祭費인 葬祭給與등 3種給與가 있고 長期給與 (Assurance)에는 退職年金 또는 退職年金一時金 및 退職

註 17) 姜南熙 勞動公論 第2卷 第11号 P.58~60, 1972.

18) Ibid. P.62.

一時金등의 退職給与와 障害年金 또는 障害補償金인 障害給与 및 遺族年金, 遺族年金一時金 또는 遺族補助金 遺族一時金등의 遺族給与가 있다. 退職給与는 公務員이 20年以上 在職하고 退職한 때에는 死亡할 때까지 退職年金を 支給하고 障害給与는 公務員이 公務上 疾病 또는 負傷으로 인하여 廢疾狀態로 되어 退職할 때 支給하고 遺族給与는 退職年金과 障害年金を 받았던 者が 死亡하거나 公務上 傷으로 인하여 在職中에 死亡한 때 그 遺族에게 支給한다.

그 保險料負擔은 公務員과 國家이고 經營主体는 國家 및 地方自 体團體이다. 1963年 1月 28日에 制定한 軍人年金法도 大略 公務 員年金과 같은 形態로 保障하고 있으나 韓國의 年金制度中 가장 완벽하게 保障되어 있다.

그런데 이상의 年金制度는 臨時職 公務員은 受惠對象에서 除外되 어 있어 將次 臨時職公務員까지 包含한 皆公務員年金制로 發展하여 야 하며 現行法은 그 給与額이 充分치 못할 뿐만 아니라 扶養家 族이 療養給与의 惠沢을 받지 못하고 있다.

韓國의 現段階에선 養老年金保險을 實施하고 있지 않는 바 早速 히 立法 實施하여야 한다. 東洋的 家族構造는 崩壞하여 核家族制度 로 變形되고 이같은 過程에서 家庭의 經濟權이 夫婦에게 옮겨지며 人口增加趨勢가 多産多死型으로 부터 少産少死型으로 轉換함과 同時 에 平均壽命이 延長되어 男子 60歲, 女子 55歲 이상의 老齡人口 가 增加하였다.

물론 養老年金保險法案의 施行은 長期保障에 대한 受容態勢의 未 及이라든가 國民經濟狀態와 國民生活程度에 따르는 負擔能力이라든가 保險技術의 未熟등을 참작할 때 우선 公務員, 軍人, 勤勞基準法適用 을 받는 業体들에게 國家, 事業体, 個人의 共同負擔으로 이루어져야

한다.

한편 다른 나라들의 養老保險을 살펴보면 우리나라 經濟水準과 거의 같은 開發途上國家로서는 「니제」와 「우간다」가 1967년에 導入 施行을 보았고 1968년에는 「말라가시 共和國」과 「토코」가 그리고 1969년에는 「과테말라」, 「기야나」 및 「엘살바돌」이 이를 導入하고 있다.

또한 各種 社會保障方案(프로그램) 保有函數는 1969년에 總 123 個國인데 이중 養老, 廢疾, 遺族保險을 실시하는 나라가 97 個國, 廢疾 出產扶助制度가 있는 나라가 68 個國 產災保險을 實施하고 있는 나라가 120 個國, 失業保險 實施國이 34 個國, 그리고 家族手当支給이 62 個國이나 된다.¹⁹⁾

그러나 社會保障審議會에서 成案된 養老年金法의 段階的 實施가 要望되고 있다.

④ 産業災害報償制度

産業災害報償保險制度는 勤勞者의 業務上의 災害에 대한 報償을 目的으로 하는 것으로서 産業災害報償保險法 및 同施行令 (1969.11.30 大統領令 第4230号, 1971.11.19 改正)이 규정하는 바 주요내용을 보면 다음과 같다.

(a) 保險事業의 管掌

保健社會部長官下의 勞動廳長이 管掌한다. (同法 第2條)

(b) 保險加入者

産業災害報償保險法의 適用을 받는 事業의 事業主는 當然

註 19) 孫鶴奎 「養老年金의 方向과 問題點」 勞動公論, 第2卷 第11号 p.66, 1972.12.

히 産業災害報償保險의 保險加入者가 된다. (同法 第6條)

同法の 適用을 받지 않는 事業으로서는 ㉠ 農業, 林業, 漁業 등 ㉡ 國家 및 地方自治團體가 直接 行하는 事業, ㉢ 常用勤勞者 30人未滿의 事業으로서 年間延人員 8千人 이상의 勤勞者를 使用 하지 않는 事業 등이다. (同施行令), 同規定은 16人 이상 常用 勤勞者를 雇傭하는 業體와 額面 1,000 萬圓 (過去에는 2,000 萬圓) 이상의 建設工事에도 適用하도록 改正을 推進中이다.²⁰⁾

㉣ 保 險 料

保險料는 勞動廳長이 保險加入者로 부터 徵收한다 (産災 19條). 그리고 保險料는 保險加入者가 經營하는 事業의 賃金總額에 同種 事業에 適用되는 保險料率을 乘한 金額으로 한다.

保險料率은 過去 5年間の 災害率을 基礎로 하여 勞動廳長이 이를 數個 等級으로 区分하여 決定한다 (産災 20條, 21條)

㉤ 保險給與의 內容

保險給與는 療養給與, 休養給與, 障害給與, 遺族給與, 葬祭給與, 日時給與로 나눌 수 있는 바, ㉠ 療養給與는 8日 以上の 療養이 必要한 경우로서 療養費의 全額, ㉡ 休養給與는 休業期間 1日에 대하여 平均賃金 100分の 60 이상에 相當하는 金額 ㉢ 障害給與는 14等級으로 나누어 그 等級에 따라 一定率의 金額, ㉣ 遺族給與는 平均賃金の 1,000日에 相當하는 金額, ㉤ 葬祭給與는 平均賃金の 90日분에 相當하는 金額, ㉥ 一時給與는 平均賃金の 1,000日분에 相當하는 金額을 保險金으로 支給한

註 20) 東亜日報 1973. 6. 18.

다. (同法 第 9 条)

㉑ 保險給与의 請求

保險給与의 受給權者는 勤勞者 遺族 및 葬祭를 行하는 者이다. (同法 第 12 条)

그리고 遺族이라 함은 勤勞者의 配偶者 (事實婚包含), 子女, 父母, 孫 또는 兄弟姊妹로서 그 範圍는 大統領令에 의하여 決定한다.

(同法 第 3 条 3 項)

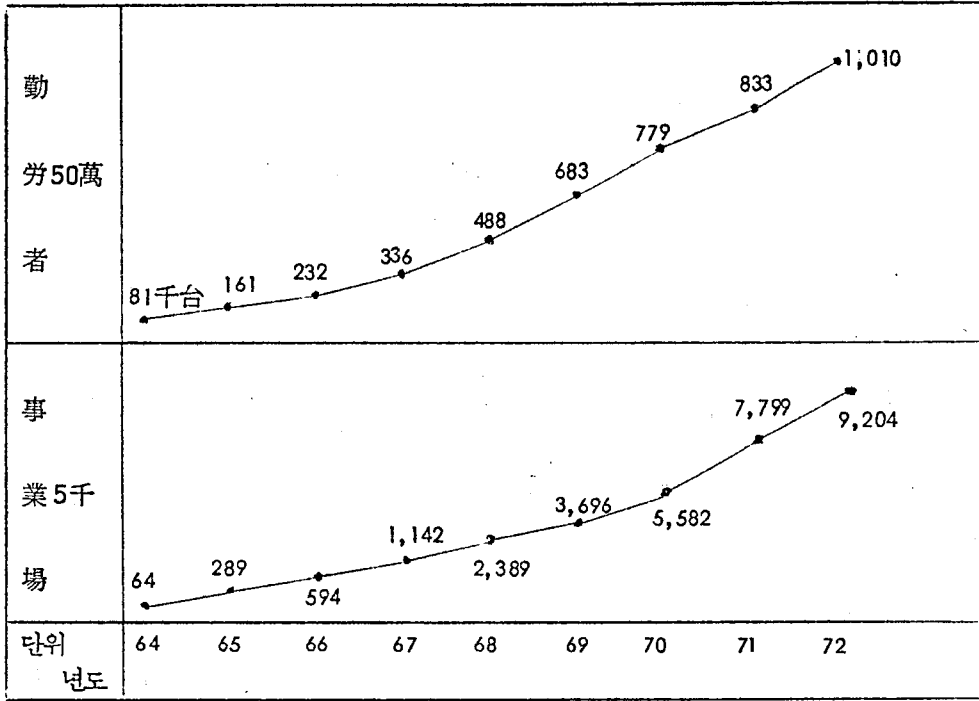
保險給与는 勤勞者의 業務上의 負傷, 疾病 또는 이로 인한 身體障害, 業務上 死亡 등의 事由가 發生한 경우 受給權者가 이를 請求한다. 그러나 勤勞者의 重大한 過失로 인하여 災害가 發生한 경우에는 休養給与 또는 障害給与의 全部 또는 一部를 行하지 아니 할 수 있다. (同法 第 14 条 1 項)

그런데 韓國의 産災保險은 適用事業場 및 勤勞者가 꾸준히 增加하여 1964 年에는 事業場 64 個所에 適用 勤勞者 814 名에서 1972 年에는 事業場 9,204 個所에 勤勞者 1,010 千名으로 확장 되었다.

適用勤勞者 比率은 製造業이 全體의 65.2% (659,185 名), 運輸倉庫業 17% (180,528 名), 鉞業 5.6% (57,639 名)이다.

<表 4 >

年度別 適用事業場 및 勤勞者



<表 5 >

産業別 産災保險適用狀況

種 別	事 業 場	勤 勞 者
計	9,204	1,010,836
鉦 業	182	57,639
製 造 業	4,043	659,185
建 設 業	2,537	26,827
電 氣 加 스 業	57	13,488
商 業	13	454
運 輸 倉 庫 業	1,790	180,528
서 어 비 스 業	274	30,957
各 級 事 務 所	308	41,758

그런데 保險金給与率을 보면 아래와 같다.

<表 6 >

区 分	勤 勞 基 準 法	産 災 保 險 法
休業補償		賃金變動順応率制 (Slide制) 実施
障害補償	一時金 1級~平均賃金 1,000 日分 10級~ " 50 日分	一時金 1級~平均賃金 1,340 日分 10級~ " 270 " 14級~ " 50 " 年 金 1~3級 年間 240 日~ 188 日分
遺族補償	一時金	一時金, 年金
一時補償	1 年療養後 平均賃金 1,000 日分	2 年療養後 平均賃金 1,340 日分

産災保險實施以來 약 8 年間 21 萬名의 勤勞者가 負傷 또는 死亡하였으며 支給된 保險給与額은 무려 98 億원에 달한다.

이를 年度別로 보면 1964 년에는 2 千 5 百萬원에 不過했던 것이 1965 년에는 약 8 倍로 增加하여 2 億 2 百萬원이 支給되었으며 每年 適用對象의 拡大로 災害者數가 增加됨에 따라 保險給与 支給額도 增加되어 1971 년에는 25 億원이 支給되고 1972 年 8 月末現在도 20 億 4 千 萬원이 支給되었는 바 年末까지는 적어도 35 億원 이상이 支給될 것이다.

이와 같이 8 年 동안에 98 億원이 支給된 保險給与를 給与種類別로 分析해 보면 負傷 또는 疾病에 대한 医療保險給付로서의 療

養給与가 48 億원으로 全体의 49%를 차지하고 있으며 다음에 死亡者의 遺族에게 支給하는 遺族給与로서 21%인 20 億 3 千萬원 休業給与가 19%인 17 億 8 千萬원, 障害給与가 9 億 9 千萬원으로 약 10%를 占하고 있으며, 葬儀費와 遺族特別給与가 1 億 94 萬원으로 全体의 1.1% 程度이다. 따라서 保險給与를 크게 醫療保障과 所得保障으로 区分 이를 比較해 볼 때 醫療保障費인 療養給与가 49%인데 比하여 所得保障費인 遺族給与, 休業給与, 障害給与 등이 51% 정도로 나타나고 있다.

韓國의 產災保險은 날로 發展하여 가고 있으며 다른 保險보다도 資本主義社會體制의 溫存과 勞動力保存을 위하여 가장 바람직한 保險制度이다. 21)

그런데 韓國의 產災保險은 政府 및 韓國開發研究院의 構想과 같이 그 適用範圍를 雇傭人員 數人에 이르는 零細業種까지도 擴張시켜야 하며 勞働者 保護의 質을 높이기 위하여 專門의 災害醫療機關의 設置등 많은 改善이 必要하다.

특히 產災保險의 財源은 保險加入者인 事業主가 負擔하는 바 社會保險은 「能力에 따라 保險料를 받고 必要에 따라서 支給하는 것」을 原則으로 하지만 產災保險은 「責任에 應하여 保險料를 받고 必要에 應하여 支給을 行하는 것」으로 轉換하여야 한다.

韓國의 產災保險의 平均料率이 總賃金에 比한 比率이 1964年 2.3%, 1967~1968年 2.6%였고 1972년에는 1.65%로 低下되었다. 이는 日本의 0.3%, 西獨의 1.5%, 이태리의 3.3%, 프랑스의 3.4%에 比하여 높은 比率은 아니지만 產災保險給与額

註 21) 平田富太郎 「社會保障研究」 p.233, Ibid.

의 質을 勘案할 때 앞으로 保險料의 引下가 要請되고 있다. 22)

④ 失業保險 部門

韓國에서 失業保險法을 制定 實施하지 않고 있으나 第3次 5 個年計劃期末이나 或은 第4次 5 個年經濟計劃初葉에는 實施하리라 본다. 특히 韓國은 過剩人口의 累進的 生産과 그 存在形態의 여러 가지 變動은 資本의 蓄積法則에 規定된 勞動市場機構를 통하여 資本主義社會 特有的 「失業」이라고 하는 社會現象을 나타낸다.

資本主義社會는 勞動力の 販賣가 使用者側과 대등하게 이루어 질 수 없으며 景氣變動과 自由放任的 競爭은 企業의 發達에 成衰를 가져오며 아무리 完全雇傭이 實施된다 하더라도 産業構造의 改編과 技術의 發達을 3~4%의 麻擦의 失業을 가져오기 마련이다.

이는 資本主義的 社會構造가 國家的 強制力에 의하여 全社會人の 完全雇傭이 이루어 질 수 있는 社會主義的 經濟構造에 대하여 가장 脆弱한 部門이며 資本主義的 社會体制의 矛盾이 顯저한 部門이다. 23) 더구나 農漁村과 都市의 下層市民의 만성화된 潛在的失業은 國家의 劃期的인 經濟發展없이는 不可避하다고 이 같은 多數의 失業者를 여하히 就業시키고 그들의 人間다운 最低生活을 保障하느냐는 우리 社會体制가 가지고 있는 가장 큰 難問題이다.

失業保險의 效果는 다음과 같다.

첫째, 人道的인 면에서 憲法 第30條의 人間이 人間다운 生活을 할 수 있는 權利를 充足시키고 國家社會는 그에게 부과된 當然한 義務를 履行한 것이다.

註 22) 李相崙 「産災保險의 方向과 問題點」 勞動公論 Ibid. p.52 ~ 55.

23) 孝橋正一 Ibid. p.87 ~ 96.

둘째, 政治的인 면에서 就業機會의 一部 独占으로 인한 社会構造的 矛盾의 解決策이며 失業者의 生計保護는 失業者의 社会에 대한 連帶意識과 歸屬感을 강화하며 社会的 갈등을 解消함으로써 國民總和에 기여하게 되어 國家의 安全性을 確保하게 된다. 특히 北韓의 赤化統一의 基本戰略이 人民革命戰略이며 그들이 指稱하는 人民은 北韓憲法 第7條에 「北韓의 主權은 勞動者, 農民, 兵士, 勤勞인테리」로 규정하여 그들의 工作對象을 失業者에게 第1次的으로 겨냥하고 있음을 감안할 때 體制安保를 위하여서도 가장 긴요한 部分이다.

비록 生産手段은 所有하지 않았을지라도 굶주리지 않고 最低文化生活을 영위할 수 있다는 體制滿足感이 全國民에게 수증되지 않고는 南北對決에서 커다란 弱點을 안고 있는 것이다.

셋째, 經濟面에서 失業保險은 生産, 分配 및 景氣에 영향을 주고 있다. 生産面에서 본 失業保險은 失業期間中에도 勤勞者가 保險金을支給받아 그들의 生活이 保障되어 勞動力이 健全하게 維持되므로 生産力을 增加시킬 수 있다. 分配面에서 본 失業保險은 保險金을 被傭者, 使用者, 國家 3者가 分擔하여 保險金을 勤勞者에支給하여 所得 再分配가 이루어지는 것이다. 景氣面에서 본 失業保險은 不況期에 失業者에게 保險金을支給하여 消費需要를 增大시키며 同時에 保險料 財源을 가지고 財政投融資를 實施하여 投資需要를 增加시켜 景氣를 回復할 수 있고 好況期에는 保險料를 徵收하고 失業者에 대한 保險金과 保險料에 의한 財政投融資가 減少하여 過熱好景期을 抑制할 수 있다.

넷째, 勞動市場의 效果的인 機能과 体系的인 組織을 이룩할 수 있다. 前者는 國家가 勞動力의 需給計劃을 樹立하여 全面的으로 人的資源을 量과 質的으로 把握하여 職業教育和 職業訓練을 實施한

後 勞働을 量的, 質的으로 適切하게 配置할 수 있다. 後者는 從來 血緣關係에 依하여 雇傭關係가 成立하던 封鎖的 勞働市場이 技術人 資源을 確保 動員할 수 있는 開放的 勞働市場으로 轉換되어 勞働 力의 需給關係에 依하여 勞働市場이 組織化 된다.

다섯째, 失業保險을 實施하면 勤勞者의 地位가 向上된다. 失業保險을 實施하면 勞働組合의 團體交涉權을 強化하여 賃金決定에 큰 도움이 되니 勞働者의 地位가 強化된다.

여섯째, 失業保險은 勤勞者의 勞働의 質을 向上시킬 수 있다.

最近 經濟構造의 高度化에 따라 產業構造가 高度化되는 過程에서 職種이 多樣化하여 勞働力의 地域間, 產業間, 職種間移動이 큰 問題로 되고 있다. 이의 解決策은 勞働力量의 增大보다 勞働質의 向上에 있는 데 政府 및 各 產業團體가 勞働力需給計劃과 技術開發計劃을 樹立하여 必要한 教育을 行할 수 있다.

그러나 反面에 이상과 같은 失業保險은 단점이 있다. 원래의 失業保險은 就業했던 失業勤勞者에게만 適用되고 未就業求職者 또는 潛在失業者가 많은 農漁村部門에는 適用되지 못한다. 그리고 独占經濟過程이 進行되면 失業이 慢性化하여 그 累積失業은 失業保險만 가지고 解決할 수 없게 되어 公的扶助에 의한 社會保障이 등장하게 된다. 24)

韓國에 失業保險適用上の 問題는 첫째, 勞働者들의 雇傭關係의 明確性和 安全性的 問題와 保險財政의 確保策이다.

職業安全性的 問題는 基金의 財政收支와 關係되는 데 離職率이 지나치게 높은 경우에는 財政上의 赤字를 모면하기 위하여 保險料率의 계속적인 引上이 要求되므로 이같은 경우에는 失業保險制度가

註 24) 金 應 烈, 박길중 Ibid. p.25 ~ 24.

成功하기 困難하다. <表 7>에서 보는 바와 같이 入職率과 離職率을 従業員數를 加重値로 하여 加重平均해 보면 入職率은 6.8%, 離職率은 5.3%로서 入職率이 1.5% 上廻하고 있으며, 離職率이 5.3%線에서 머물러 있다는 점에서 이 制度實施의 可能性을 말해주고 있다.

<表 7>

主要都市製造業部門勞動移動率

都 市	従業員數	入 職 數	離 職 數	入 職 率	離 職 率
平 均	180,972	12,257	9,607	6.8 (%)	5.3 (%)
서 울	115,336	6,371	4,475	5.5	3.9
仁 川	22,184	2,059	1,130	9.0	5.0
大 邱	33,278	3,084	2,947	9.3	8.8
光 州	10,174	743	1,005	7.3	10.3

資料：勞 動 廳 (1968.6)

生活水準의 문제는 勞動者들의 保險料 負擔能力과 直結되는 데 經濟企劃院에서 調査發表된 都市家計調査中 俸給者家口의 家計收支狀況을 보면 <表 8>과 같다.

이에 의하면 64 ~ 67年中 所得構造에 있어서 絶對額이 2.6倍 增加하고 所得伸張率이 20.1%나 費用伸張率을 앞서고 있다.

이는 俸給生活者의 生活이 점차 安定되어가는 것과 生活水準의 向上, 貯蓄의 餘力을 말해주는 것이다. 한편 이 期間中 「생활係數」를 보면 1967년에는 42.0%로 떨어졌으므로 극히 낮은 比率을

<表 8 >

俸給者家口家計収支

(單位：圓)

区 分	1964		1965		1966		1967	
	金 額	構 成 比	金 額	構 成 比	金 額	構 成 比	金 額	構 成 比
所 得	11,340	100	13,050	100	18,120	100	26,060	100
(伸張率)	(114.4)		(131.7)	77.4	(182.8)		(253.0)	
勤勞所得	8,800	77.6	10,100	77.4	13,430	74.1	18,190	69.8
(伸張率)	(109.6)		(125.8)		(167.2)		(226.5)	
其他所得	2,540	22.4	2,950	22.6	4,690	25.9	7,870	30.2
(伸張率)	(135.1)		(156.9)		(249.5)		(418.6)	
費用支出	11,700	100	13,160	100	17,490	100	24,820	100
(伸張率)	(114.5)		(128.8)		(171.1)		(242.9)	
消費支出	11,170	95.5	12,590	95.7	16,720	95.6	23,570	95.0
(伸張率)	(115.3)		(129.9)		(172.5)		(243.2)	
非消費支出	530	4.5	570	4.3	770	4.4	1,250	5.0
(伸張率)	(100.0)		(107.5)		(145.3)		(235.8)	

資料：經濟企劃院

차지하게 될 保險料率의 負擔은 별로 문제가 되지 아니할 것으로 보이며 3者負擔(國家, 使用者, 勤勞者)의 強制保險의 形式으로 取한 때는 무난히 解決될 것으로 보인다. 25)

그런데 社會保障制度를 상당히 主唱하는 사람들도 「失業保險」에

註 25) 金永泰 「失業保險制度의 方向과 문제점」 p.75 ~ 76.
 勞動公論 Ibid.

대하여서는 아직 時期尙早라는 見解가 있는 바 이는 失業保險制度에 대한 科学的 考察이 不足하기 때문이며 심히 遺憾된 処事이다. 26)

(3) 南韓의 社会福祉事業

① 生活保護事業

老齡, 疾病, 其他 勞動能力的 喪失로 인하여 生活維持의 能力이 없는 者를 保護하기 위하여 生活保護法이 制定되어 公的扶助制度로서의 生活保護를 規定하고 있다. 27)

1962年 8月 31日制定의 公務員年金法과 1963年 1月 28日制定의 軍人年金法이 大宗을 이루고 있다.

a) 保護對象者의 範圍

生活保護法에 의한 保護의 對象者는 65歲이상의 老衰者, 18歲未滿의 兒童, 妊産婦, 不具, 癱疾 등으로 勞動能力이 없는者 등으로서 扶養義務者가 없거나 扶養義務者가 있어도 扶養할 能力이 없는 경우(生保法 第2條)이다.

b) 保護機關, 保護費用

保護機關은 保護를 要하는 者를 管轄하는 서울特別市長, 市長, 郡守나 國家도 直接 保護를 行할 수 있다. (同法 第15條)

서울特別市長, 市長, 郡守는 每年 1回이상 管轄地域內的 要保護者

註 26) 韓國開發研究院(K.D.I.)의 社会保障制度에 관한 研究에서도 社会保障年金에 대하여는 比較的 상세하고 進歩된 Master-plan 을 作成하였으나 失業保險에 대하여는 전혀 언급함이 없는 바는 심히 유감된 處사이다. (韓國日報 1973.5.22 參照)

27) 孫鶴奎 「養老年金の 方向과 문제점」 勞動公論 第2卷 第11号, p.66 1972.12.

를 調査하여야 한다. (同法 第 17 条) 保護費用은 当該 国家 또는 地方自治團體의 費用으로 하며 (同法 第 38 条) 그 基金을 充當하기 위하여 保護基金을 積立할 수 있다. (同法 第 39 条)

c) 保護의 内容

生活保護法에 의한 保護는 生計保護 医療保護 解産保護 喪祭保護로 나눌 수 있는 바 金錢給付에 의함을 原則으로 한다.

- ㉠ 生計保護는 원칙적으로 1個月以内를 限度로 하여 衣服, 음식, 기타 日常生活의 需要를 充足하기에 必要한 金品을 給付하며 (同法 第 6 ~ 8 条),
- ㉡ 医療保護는 一定한 医療措置를 保護機關이 經營하거나 指定하는 医療機關에서 行한다. (同法 第 9 条, 第 10 条)
- ㉢ 解産保護는 助産과 分娩前後에 必要한 措置 (同法 第 11 条)
- ㉣ 喪祭保護는 初喪과 葬禮의 措置 (同法 第 13 条)를 行하는 것으로 한다.

d) 保護의 申請

要保護者와 그 親族 기타 關係人은 要保護者의 保護를 保護機關에 申請할 수 있으며 (同法 第 18 条) 保護機關은 遲滯없이 保護의 여부 및 保護의 種類 方法을 決定하여 14日以内에 申請人에게 通知하여야 한다. (同法 第 21 条)

(ii) 兒童 및 靑少年 福祉事業

兒童福祉와 母子保健에 관한 基本法으로서 1961年 12月 30日 兒童福祉法이 制定되었다. 同法에 의하면 国家 또는 地方自治團體는 18歲 미만의 要保護兒童과 出産前後 3月이내의 妊産婦를 保護하기 위하여 (兒童福利法 第 2 条) 兒童福利施設을 設置할 수 있으며 (兒福法 第 17 条) 그 費用의 一部를 補助할 수 있다. (兒福法 第 21 条 2 号)

兒童保護施設이라함은 兒童相談所, 保育施設, 助産施設, 精神薄弱兒保護施設, 盲聾兒養護施設, 身體虛弱兒保護施設, 遲滯不自由兒保護施設, 母子保護施設, 託兒施設, 兒童休養施設, 教護施設, 浮浪兒保護施設, 少年職業輔導施設 기타 兒童福利를 위한 施設을 말한다. (兒福法 第3條) 또 區廳長, 市長, 郡守는 그 管轄區域內에서 要保護兒童 또는 要保護妊産婦를 發見하였을 때에는 이를 一時 保護하고 서울特別市長 또는 道知事에게 報告하여야 하며 (兒福法 第8條) 서울特別市長 또는 道知事는 10日 以內에 이들을 兒童福利施設에 入所시키거나 기타 必要한 措置를 取하여야 한다. (兒福法 第9條)

靑少年保護 및 善導問題는 汎世界的 問題로서 첫째, 非行少年의 矯正問題. 둘째, 非行少年을 나쁜 惡性에 感染시키는 犯罪源遮斷問題 즉 社會淨化問題. 셋째, 健全한 靑年文化를 形成할 수 있는 健全한 人格教育을 위한 社會教育 및 새로운 價值觀의 形成問題와 넷째 無依無託한 孤兒 및 貧困少年의 保護와 그 教育에 관한 문제등이다. 靑少年保護를 위하여 보다 積極的인 對等의 必要性을 절감하고 있지만 限定된 財源과 実行力의 未及으로 우리 社會의 重要한 弱點으로 남아 있다. 특히 北韓의 靑少年이 金日成唯一思想體系로 劃一的으로 武裝되고 있음에 대하여 南韓의 無事安逸主義의 少市民의 快樂과 拜金主義의 幸福의 進求는 너무나도 重大한 問題를 提起하고 있다.²⁸⁾

部分的으로 B.B.C. 運動이나 靑少年善導運動등이 있으며 「어린이 大公園」의 開設등은 兒童, 靑少年福祉를 위한 誠實한 努力중

註 28) 柳寅鶴 「暴力行爲등 處罰에 관한 特別法에 관한 考察」

考試界 1968.10.

의 하나이다. 또한 1961年 12月 13日 未成年者保護法을 制定하여 未成年者의 喫煙, 飲酒 및 善良한 風俗을 害하는 行爲를 禁止하고 있다.

③ 婦女保護事業

國家는 淪落行爲의 常習이 있는 者와 環境 또는 性行으로 보아 淪落行爲를 하게 될 우려가 현저하게 있는 女子를 善導保護하기 위하여 都市 기타 必要한 곳에 保護指導所를 設置하고 (淪落行爲防止法 第7條), 또 이들 要保護者에 대하여 自立更生의 精神과 能力을 函養시키기 위하여 必要한 곳에 職業輔導施設을 設置한다. (淪落方法 第8條) 要保護者의 善導에 관한 費用은 國家負擔으로 하며 地方自治團體나 公益法人에 대하여는 費用의 全部 또는 一部를 國家가 補助할 수 있다. (淪落防法 第10條)

④ 醫療社會事業

a) 保健所와 公醫制度

政府는 保健行政의 合理的인 運營과 國民保健의 向上 및 增進을 도모하기 위하여 서울特別市와 市. 郡에 各 區. 市. 郡 單位로 保健所를 設置하고 (保健 第2條) 그 設置와 運營에 必要한 費用의 一部를 國庫와 道가 補助한다. (保健 第9條) 保健所는 保健思想의 啓蒙, 保健統計, 營業의 改善과 食品衛生, 環境衛生과 産業保健, 學校保健과 口腔對策, 醫療事業의 向上增進, 保健에 關한 實驗과 檢査, 結核, 性病, 癩病 등 傳染病과 기타 疾病의 豫防과 診療, 特殊地方病研究, 公醫指導, 醫藥指導, 母子保健과 家族計劃 기타 國民保健의 向上 增進에 關한 事項을 管掌한다 (保健 第4條)

b) 其他의 公共衛生

그 밖의 公共衛生事業으로서 政府는 寄生蟲疾患을 豫防하

기 위하여 必要한 檢査와 治療를 實施하며 豫防衛生施設을 設置하고 治療費와 施設費의 全部 또는 一部를 補助할 수 있다 (寄豫 第 11 条).

国家和 地方自治团体는 結核으로 인한 個人的, 社会的 被害를 防止하며 公共福利 增進과 国民保健向上을 期하기 위하여 結核豫防과 結核患者에 대한 適正한 医療를 實施하여야 하며 醫師 기타 医療 機關關係者도 이에 協助할 義務가 있다 (結豫法 第 3 条)

㉓ 災害救助事業

서울特別市와 道는 災害, 風害, 水害, 火災 기타의 災害로 인하여 同一地域内에서 多數의 罹患者가 發生한 경우에는 迅速히 救護하여야 한다 (災救法 第 2 条, 第 3 条). 救助費用은 原則的으로 서울特別市, 道가 負擔하며 (災救法 第 13 条) 特定の 경우에는 國庫 負擔으로 한다 (災救法 第 14 条). 洪水, 暴雪, 暴風, 海溢 등 天災地 變에 風水害對策法 (1967年 2月 28日) 과 農業災害對策法 (1967年 1月 16日) 이 있다.

㉔ 戰災犧牲者救護法

戰災犧牲者등의 軍事援護對象者를 國家的으로 保護하고 그 犧牲者에 대한 國家報答을 위하여 軍事援護法 (1961. 11. 1) 을 制定하고 附屬特別法 (軍事援護報償給與金法, 軍事援護對象者任用法, 軍事援護對象者雇傭法, 軍事援護對象者子女教育法, 軍事援護對象者定着貸付法) 이 있다.

軍事援護의 對象者는 除隊軍人, 像戾軍醫, 戰歿軍醫의 遺族이다. 軍事援護의 內容은 國家報償 (상이수당, 상이연금, 遺族年金과 生計扶助) 과 就業斡旋이 있다. 상이군경으로서 轉役, 退役, 免役, 退職後 傷處

의 加療가 계속 必要하거나 상처가 再發時에는 國家醫療施設 기타 醫療施設에서 加療를 받을 수 있으며 養老施設에 수용될 수 있다.

第四章 北韓의 社會福祉政策의 現況分析

第一節 北韓 社會福祉制의 發展過程

北韓의 社會保險과 社會福祉事業을 統合한 社會福祉制度를 經濟發展過程과 対応하여 考察한다. 註 28)

I. 社會主義 經濟體制 整備期

1945年 8月 15日 解放後부터 1948年末까지는 社會主義經濟體制的 整備期이었다. 同期間에 北韓은 計劃經濟의 準備와 生産手段의 初步的인 社會化를 實施하기 爲해서 社會主義經濟體制的인 모든 改革을 斷行하였다. 計劃經濟의 準備策으로서 1946年 8月 1日 産業固有化法令에 의하여 鉅工業에서 工場과 企業을 固有化하였다.

그리고 1947年 人民經濟計劃을 採択하였는데 同計劃은 日本帝國主義 統治의 結果에서 派生한 跛行的인 植民地性格을 除去하고서 人民의 物質的 文化的 水準을 向上시키기 爲하여 民族經濟가 自主的으로 發展할 수 있도록 基礎를 마련함을 目的으로 한다.

이 時期는 初期社會主義建設에 寄與할 社會保障制度의 基礎的 法制度 制定作業遂行이 主로서 勤勞者 基本的 生活保障에 努力하였다.

一般 勤勞者의 8時間制 해로운 生産部門에 就業하는 勞動者는 7時間制, 年少勞動者는 6時間制와 各企業所의 勞動者 및 事務員에 對하여 義務的으로 社會保障制를 實施한다고 制定하여 勞動者의 勞動條件과 社會保障에 관한 母法을 1946年 6月 24日 勞動者 및 事務員에 대한 勞動法令에 대한 決定書에서 申明하였다.

1946年 8月 18日 勞動者 및 事務員俸給에 관한 決定書를 公布하여 勞動法令에 의한 俸給表를 만들어 一般職業과 特殊職業에 從
註: 28) 全應렬 Ibid. P. 37

事하는 勞働者 및 事務員의 俸給을 策定하여 勞働能力에 따르는 勞働報酬를 받는 勞働賃金制를 마련하여 社會主義國家에 있어서 各者는 能力에 따라 일하고 勞働量에 따라 分配한다는 社會主義分配原則에 立脚한 勞働賃金制에 대한 整備作業을 하였다.

1946年12月19日 社會保障法을 公布하여 疾病, 傷害, 解産等 一時 勞働不能에 대한 手當들과 老令 廢疾 및 遺族에 대한 年金給與를 支給하는 社會主義 國家에 있어서 國家社會保險制가 確立하였다. 1947年3月24日 社會保險料收納法을 公布하여 社會保險料納付比率과 그 節次를 規定하여 社會保障制度의 機能을 發揮할 수 있었다.

1947年度 療養 休養事業組織에 관한 決定書(1947. 3. 31) 등이 있다.

勞働者の 保健衛生에 關한 法制度로서는 傳染病 防疫에 關한 決定書(1946. 11. 10) 해로운 條件을 가진 生産部門과 地下勞働 및 補充的 休暇를 주어야 할 職業種目에 關한 規定(1947. 6. 12) 救急所規程(1947. 6. 13) 治療費規則(1947. 6. 20) 病院, 암블라토리(의원) 및 폴리클리닉(診療所)規程(1947. 7. 10) 디스관셀(保健所)規程(1947. 7. 14) 탁아소規則(1947. 6. 13) 結核療養所規程(1947. 8. 23) 平均賃金計算規程(1947. 8. 29) 등이 있다.

II. 社會主義經濟체제의 基礎建設期(1949. 1 ~ 1950. 6)

1949. 1 人民經濟 二個年計劃은 社會主義經濟체제의 基礎建設期로서 軍事援護事業에 着手하여 朝鮮人民軍隊 戰士 및 下士들의 扶養家族援護에 關한 決定書(1949. 5. 9) 등을 發布施行 하였다.

Ⅲ. 動亂期 (1950. 6 ~ 1953. 7)

同 期間은 戰時經濟體制로서 軍需工業의 急速한 發展과 食糧割當徵發制를 採択하였다. 戰爭犠牲者 救護事業 中心의 緊急救護事業을 위한 戰傷病者, 戰死者, 遺族等의 援護法과 1952. 11. 23 無償治療制度를 實施할때 關한 決定書에서 無償治療制度를 크게 發展시켰다. 1951. 8. 30 國家社會保障에 關한 決定書를 發布하여 戰爭에 戰死한者 歿者의 遺家族과 不具者의 生活를 保障하고 遺家族의 職業을 保障하고 農民遺家族에게 土地, 住宅, 農具, 肥料等을 保障한 社會福祉事業이다.

Ⅳ. 戰後經濟復興期 (1953. 8 ~ 1956. 12)

人民經濟復興發展 3 個年計劃을 採択하여 生活水準을 戰前인 1949 年水準으로 引上시키는데 있었다.

戰後 除隊軍人 勤勞者 生活保障事業을 強化하고 救護援護事業中心으로 전개되었다.

Ⅴ. 社會主義工業建設整備期 (1957. 1 ~ 1960. 12)

人民經濟 5 個年計劃을 採択하여 重工業을 우선적으로 發展시키면서 輕工業과 農業을 發展시키려는 것이다.

社會保障에 대한 法制를 갖추어 最少限度의 人民生活保障과 最少限度의 國民醫療保障을 圖謀하고 兒童 및 靑少年의 福祉增進과 無償醫療制 確立으로 社會福祉의 質的 向上을 도모함에 있다.

특히 學生들의 授業料를 全般的으로 廢止할 때 關한 決定 (1959. 3. 2)이 있다.

Ⅵ. 社会主義鉅工業基礎建設期 (1961. 1 ~ 1970. 12)

7 個年 經濟計劃을 採択하여 重工業을 우선 發展시키고 技術革命과 文化革命을 提高하면서 人民生活을 向上시키는데 있다.

同 期間中 北韓은 四大軍事路綫을 当面課題로 追求하면서 社会保險中心에서 社会福祉事業中心으로 發展하여 7 個年計劃以後에는 「各者は 能力에 따라 일하고 必要에 따라 分配한다. 共產主義的 分配原則에 立脚하여 社会福祉事業이 中心이 되었다.

北韓의 7 個年計劃成果로서 社会主義農業國으로 부터 社会主義工業國으로 移行하였다. 第 5 次 全党大会報告에서 勤勞者賃金引上 平均 31.8 % 되고 農民戶当穀物分配率이 1.8 倍 增加되고 80 萬世代의 文化住宅을 建設하고 医療機關이 1.3 倍로 늘어나고 醫師數가 3 倍로 增加하였다고 주장하였다.

Ⅶ. 社会主義工業成熟期 (1971. 1 ~ 1976. 12)

5 次 全党大会에서 6 個年 經濟計劃을 採択하여 3 大技術革命을 達成하고 共產主義的 分配를 實現하고자 하고 있다.

無償治療制의 質的向上과 製藥。医療器具工業發展으로 2.5 倍의 增産하고 1972. 7. 1 党中央委決議에 의하여 10 年 義務教育을 實施하고 農村住宅改良事業에 力點을 두어 100 萬世帯 住宅建設을 推進한다고 하고 있다.

第 2 節 北韓社会福祉制度의 現況分析

社会主義社会保險은 資本主義社会保障과 같이 防貧政策을 中心으로 하는 消極的인 政策이 아니고 勞動能力和 勞動意慾을 가진 勤勞者에게 職場을 주어 報酬를 주며 그 勞動力을 保障하며 生産性을

向上시키므로서 社會主義 經濟를 建設하는 積極的인 政策이다.

社會主義國家의 目的 原理는 모든 勞動者에게 物質的 文化的 保障을 하고 있으므로 勤勞的 自活能力이 欠如되어 있는 者에게만 生活扶助를 하는 것이 아니고 모든 勤勞者에게 物質的 文化的 水準을 向上하는데 있다.

그러므로 社會主義의 存立意義가 바로 全體社會構成員의 物質的 文化的 生活保障이며 이 같은 政策目標를 達成하는 要素가 生産手段의 社會化 分配의 公平化 및 廣範圍한 社會福祉制度이다.

그러므로 勤勞者들의 「社會的인 生活保障」과 「生活의 社會的 保障」이 目標이며, 全體社會構成員 모두가 勤勞者라고 주장하고 있다. (註 29)

I. 北韓 社會保險制度

(1) 醫療保險部門

醫療保險은 社會保險法에서 被保險者 및 被保險者에 의하여 生計를 維持하는 者의 疾病, 負傷, 임신 解産에 대하여 醫療上의 幫助를 한다.

그 醫療幫助에는 公傷醫療幫助와 私傷醫療幫助가 있는데 前者는 被保險者 및 被扶養者가 業務上 原因으로 因한 病傷에 대하여 無料로 醫療費 藥品代 補裝具等の 醫療幫助를 하고 後者는 被保險者 및 被扶養者가 業務上과 關係없는 原因으로 因한 病傷에 대하여 無料로 醫療費 藥品代 補裝具等の 醫療幫助를 한다.

註 29 孝稿正一, Ibid P.37

保險料는 勤勞者인 被保險者와 雇傭主가 分担한다.

(2) 年金保險部門

年金保險은 社会保險法에서 老令年金 障害年金 遺族年金等 三種이 있다. 年金保險의 適用對象은 勞動者와 事務員이다.

老令年金은 年老한 被保險者에게 養老年恤金을 支給한다. 障害年金은 被保險者가 業務上 또는 業務外의 病傷으로 不具 또는 廢疾이 될때 年恤金을 支給한다.

遺族年金은 被保險者가 死亡할 때 그 遺族에게 年恤金을 支給한다.

(3) 災害補償保險部門

災害補償保險은 社会保險法에서 事故別 給与種類를 보면 病傷에 대한 療養補償休業에 대한 休業補助金 障害에 대한 障害補償이 있고 死亡에 대한 葬儀補助金이 있다.

療養補償은 疾病, 負傷不具로 인한 一時的인 勞動力이 喪失된 경우 補助金을 支給한다. 休業補助金은 임신 및 解産으로 因하여 勞動力이 喪失한 경우 補助金을 支給한다.

葬死補助金은 被保險者가 死亡했을 때 支給한다.

(4) 失業保險部門

失業保險은 社会保險法에서 被保險者가 勞動의 意思 및 能力이 있는 때에도 不拘하고 1個月以上 經過하도록 職業을 얻지 못하고 있던가 極貧하여 이를 扶養하는 者가 없을 경우 失業補助金을 支給한다.

以上과 같이 北韓은 国家社会保險은 그 適用對象이 넓고 社会

主義原理에 따르는 保險給與 保障의 多樣性 등을 들 수 있다.

제二절 北韓社會福祉事業制度

I. 生活保護事業

1948年 12月 16日 勞動者 事務員에 대한 生活必需品 支給事業에 대한 決定書를 公布하여 勤勞者의 生活向上을 위한 配給事業을 円滑히 運營하였다.

1954年 2月 23日 戰後勞動者 技術者 事務員들의 物質文化生活水準을 向上시키기 위한 加급금제 設定에 대한 決定書를 公布하여 勞動者의 生活向上을 圖謀하였다.

1954年 3月 11日 都市 및 農村住民들의 生活向上을 위한 水準物供給事業을 改善強化함에 관한 決定書를 公布하여 水産物은 값싸게 많이 供給하였다.

1955年 8月 11日 國家 및 社會協同團體機關 企業所의 勞動者 技術者 事務員의 生活向上에 대한 決定書를 公布하여 勞動者의 所得稅를 引下하여 그들의 生活向上을 圖謀하였다. 1953年 2月 18日 貧農民 및 零細漁民들의 經濟形便改善對策에 관한 決定書를 公布하여 農民에게 土地를 配給하고 家畜飼育等 副業을 獎勵하여 漁民에게 養殖漁業을 獎勵하였다.

II. 兒童에 대한 對策으로서의 兒童福祉事業

北韓이 實施한 兒童福祉事業은 다음과 같다. 1947年 6月 13日 託兒所規定을 公布하여 各 託兒所에서 幼兒를 맡아 保育하였으

며 1948年 12月 23日 幼兒相談所에 대한 規程을 公布하여 幼兒의 疾病의 予防 및 治療를 하여 幼兒를 健康하게 養育하게 하였다.

Ⅲ. 婦女에 대한 對策으로서 婦女保護事業

婦女保護事業에는 1948年 1月 23日 女性의 健康保護를 위해서 健康向上 就職 胎母健康 및 안질에 관한 相談을 하는 것이다.

Ⅳ. 老人에 대한 對策으로서 老人福祉事業은 아무런 法規가 없으므로 이 事業은 不振하다.

Ⅴ. 疾病에 대한 對策으로서 醫療社會事業

北韓의 醫療制度는 그 質에 있어서는 後進性を 免치 못하나 醫療惠沢의 適用범위는 1960年 2月 27日 人民保健事業을 強化함에 관한 決定書를 公布하여 醫療 서비스에 대한 무료 醫療制度를 確立하였다.

1947年 8月 8日 診療所 및 簡單産院規程을 公布하여 醫療機關을 下部地域까지 擴大하였다.

Ⅵ. 心身障害에 대한 對策으로서 精神薄弱者 및 身體障害者福祉事業에 대해서는 아무런 法制가 없는 것으로 보아 同事業은 不振하다

Ⅶ. 災害에 대한 對策으로서 災害補助事業

同事業에 대해서는 1951年 9月 10日 水害能災民 救濟對策

에 관한 決定書를 公布하여 水災民에게 收容所 提供, 糧穀配給 및 減免稅措置 등을 實施하였다.

VII. 戰爭被害에 대한 對策으로서 戰爭 희생者 援護事業

1953年 8月 14日 除隊軍人 및 榮譽戰死者들의 職業알선과 就業 및 就學을 保障해 주었고, 1956年 6月 10日 除隊軍人에게 職業알선 無依無託 除隊軍人에게 生活費 支給 및 援護事業을 實施하였다.

1950年 11月 20日 戰災民 收容所를 設置하여 病者를 無料收容 治療하며 유아는 養育院에 收容하고 無依無託者에게 糧穀을 配給하였다. 1951年 8月 30日 國家社會保障에 관한 決定書를 公布하여 戰場에서 戰死한 者 학살당한 者의 遺家族과 不具者의 生活과 職業을 保障하여 農民遺家族에게 土地 住宅 農具 및 비료를 保障하였다. (註 30)

第 3 節 北韓의 社會福祉 周邊制度

I. 北韓의 公衆衛生制度

① 病院의 運營 및 規模

最低文化水準의 확보를 위하여서는 生活水準의 所得保障과 醫療의 無償保障의 兩要素가 필수 불가결의 것이라 할 것이기 때문에 社會保障制度에서 公衆衛生制度가 차지하는 比重은 과소 評價될

註 30 全應렬 Ibid. P.46-53

수 없다.

1947.7.10의 「病院 암블라토리(의원) 및 폴리클리닉(진료소)規定」에 의하면 病院 암블라토리, 폴리클리닉은 保健局 및 道, 市, 郡, 面 人民委員會나 個人이 經營하는 의료기관이고, 1947.8.8의 「간이 암블라토리 및 간이 産院規定」에 의하면 이들은 郡, 面, 里 人民委員會 또는 個人이 開設, 經營하고, 1947.7.14의 「디프관셀(보건소)規定」에 의하면 이것은 各人民委員會가 經營한다고 되어 있다.

이것은 결국 병원, 의원, 진료소의 個人經營을 許容하는 것이다. 그러나 1957년 이후의 이른바 經濟發展 5個年計劃의 추진과 함께 나타난 「千里馬運動」을 계기로 個人經營의 醫療機關도 公共運營機關으로 흡수된 것으로 보여진다.

金日成이 朝鮮勞動黨 第5次 大會에서 報告한 것을 토대로 살펴보면 결국 그들의 經濟發展 6個年(1971-1976)計劃期間中에 保健政策上的 目標은 醫療機關 및 醫師의 增強, 本病院의 強化, 農村진료소의 病院化, 兒童病院設置, 農村産院의 強化로 要約할 수 있다.

② 無償治療制

1947.6.20의 治療費規則은 주사료, 一定한 처치료, 入院助 助産科는 無料로 한다고 規定하고 있으나 진찰료, 검사료, 약값 기타의 처치료, 入院料는 이를 징수하는 바 그 額數를 규정하고 있다.

有償治療의 원칙은 1946.12.19의 社会保險法에서도 나타나는 바 의료상방조에 있어서 被保險者에게도 앞서 말한 의료상방조의에 일정한 범위의 医療費負擔을 인정하며 被扶養者에 있어서는 一般病院의 경우 醫療費의 40%를 徵收하도록 規定하고 있다.

그러나 이른바 社会主義体制의 強化에 따라 1961年 이전부터 無償治療制를 實施하였던바 이에 따라 모든 醫療機關에서의 治療는 無償으로 되어 公衆衛生面에서의 社会保障은 강화 되었다.

③ 요양소

療養所에 있어서도 無償治療制는 적용 된다.

北韓에서는 社会保險法上的의 의료상 방조를 위한 요양시설을 확보하기 위해 1947년에 일본인 단체, 일본인 및 이른바 民族反逆者의 所有였던 휴양소 별장등을 国有化하여 社会保險요양소, 사회보험휴양소, 사회보험유람시설로 하고 이미 国有化한 공장, 광산 운수 통신 및 각급기업소에 속하였던 시설들을 사회보험 요양시설로 사용키로 하였다.

김일은 제4차 党大会 報告 및 第5次 党大会 報告에서 요양소의 施設확장을 강조하였었다.

④ 탁아소

북한의 탁아소의 運營은 그들의 体制와 特別한 관계가 있으며, 이는 주부 근로자를 위하여 그 유아를 맡아 保育함을 目的으로 하는 것인 바 이 제도는 幼兒保護政策에 기인한다기 보다는 社会主義的 勤勞의 義務 내지 義務勤勞制下에서 婦女까지

를 포함한 모든 人民에게 勞動을 강요하도록 할 수 있는 制度的 뒷받침의 機能을 위하여 존재하는 것이라고 보아야 한다.

北韓에서는 1947.6.13 「탁아소규칙」을 保健局命令으로 制定, 公布하였다.

1947년의 탁아소규정은 「탁아소에는 소관 人民委員 위원장의 허가를 받아 탁아식사에 대한 설비를 부모에게서 받을 수 있으나 그 수입의 10%를 초과할 수 없다」고 규정했다.

(2) 北韓의 기타 社会福祉 주변제도

① 勞動福祉

1948年 9月8日의 소위 북한 헌법은 ① 同一勞動에 대한 同一勞動報酬, ② 勞動者 事務員에 대한 8시간 勞動日 및 有給休暇制를 保障하고 있다.

모든 勞動者, 事務員에 대한 8시간 勞動日을 保障하고 有害勞動・地下勞動에 從事하는 勞動者에 대하여는 7시간으로 하고, 少年勞動은 6시간으로 하며 14才 미만자의 勞動을 금지시키고 있는 등 우리의 勤勞基準法의 內容과 큰 차이가 없다.

그러나 1957 ~ 1961년의 經濟發展 5個年計劃의 達成을 위하여 1958年 9月 勞動黨 中央委員會의 決定이후의 이른바 「千里馬運動」등의 전개로 이러한 8시간 勞動日의 원칙은 계속 무시당하여 勞動時間은 1日 14時間이상 연장되었다.

8시간 勞動日은 현재까지 勞動者, 事務員에 대하여만 保障되고

全住民의 40%에 해당되는 協同農場員들에 대해서는 保障되고 있지 않다. 그리하여 協同農場에 있어서의 8시간 勞働日의 實施를 經濟發展 6 個年計劃 (1971-1976)의 目標로 삼고 있으며 北韓에서 最低賃金制가 實施되고 있는가의 如何는 알 수 없다.

② 義務教育

소위 北韓憲法 第 18 條는 「公民은 教育을 받을 權利를 가진다. 初等教育은 全般的으로 義務制이다」라고 規定하고 있다.

이에 따라 1949.9.10의 「全般的 初等教育의 義務教育制實施에 관한 法會」에 의하여 1950.9.1 부터 初等義務教育制가 實施되었다. 이에 의하면 人民學校에서 無料教育制를 實施하고 빈한한 子女에게는 교과서 學用品을 國家에서 無償으로 供給한다는 것이다.

社會主義體制의 建設에 따라 中等義務 教育制를 實施하고 1967 年부터는 「全般的 技術義務教育制」를 實施하게 되었다고 한다.

8才미만 3才이상의 어린이에 대한 教育은 유치원에서 담당한다. 유치원의 운영은 탁아소와 비슷하다

③ 住宅政策

住宅政策이 일반 福祉向上에 차지하는 比重은 작은 것이 아니다. 北韓에 있어서는 經濟發展 6 個年 (1971-1976)計劃期間안에 都市와 農村에서 100여만 세대의 住宅을 建設할 目標라 한다.

世代當 住宅數의 現황은 미상이나 都市에 있어서 보다 農村에 있어서 더 문제가 되는 것 같다.

第五章 南北韓社会福祉政策의 比較研究

모든 現代國家에 있어서 最上의 命題는 바로 人間으로서의 尊嚴과 價値와 生活을 如何히 實質的으로 保障하는가에 있다. 人間으로서의 生活과 價値는 政治的 自由·精神的 自由를 主軸으로 하는 自由權的 基本權의 實質的 保障을 一面으로 하고, 生活權的 基本權 및 이를 위한 社會保障制度의 實効的 保障을 他面으로 하여 兩者 모두를 通하여 具體的 現實理念으로 登場하게 되는 것이다. (註 30)

이같은 社會的 貧困을 除去하고 不均衡을 調整하여 實質的 平等權을 確保하여 人間다운 生活을 確保하려는 社會福祉制度는 社會體制에 따라 意義를 달리 한다. 즉 資本主義下에 있어서는 社會保障이 資本主義 經濟의 維持·發展을 위한 政策的 制度의 性格을 가지는데 反하여 社會主義下에 있어서는 그 社會經濟體制의 本質에서 派生되는 原理的制度라는 差異가 있다. 따라서 社會保障의 充實度도 一般的으로 資本主義에 있어서 보다 社會主義에 있어서 더욱 強調됨은 理論上 當然한 結論이다. (註 31)

現 南北韓의 社會體制는 위의 圖式的인 分類 보다는 南韓을 初期資本主義의 東洋的 權威主義體制라 하며 北韓은 極左冒險主義의인 東洋的 全體主義體制라고 할 수 있다.

南韓은 解放과 6.25 事變等 混亂期에서 自由主義的 初期資本主義形態에서 中進國 水準指向의 權威主義的인 社會體制로 移行되고 있다.

註 (30) 박길준 Lbid P 48

(31) 전응열 Lbid P 114

그리하여 社会福祉政策에 関한 한 過去의 消極的인 救護政策에서 企業의 社会性을 追求하고 새마을事業을 主張하는 維新体制型—自由와 社会統制가 效果的으로 調和되는— 이 形成되었다.

北韓은 解放後 前近代의 封建잔재 속의 無秩序를 점점 단계적인 操作속에 金日成唯一思想과 主体思想속에 全国土를 兵營化하는 極度로 廢鎖的이고 統制된 極左의 全体主義的 社会主義体制를 形成한 것이다.

그러므로 南北韓의 社会福祉制度의 比較로 이같은 社会構造的 特質을 감안하여 比較 分析하여야 한다.

社会主義型 社会福祉制度의 一般的特性은 國家가 人民들의 物質文化生活을 끊임없이 높이는 것을 自己活動의 最高原則으로 삼는다고 하여 (北韓新憲法第 23 條) 社会福祉制度 自体가 社会主義의 目的原理로 하고 있다.

그리하여 生産手段의 所有形態도 集團的 所有形態와 全人民의 國家所有形態이며 分配原則도 社会主義的 分配原則에서 失業補助金 年金等 國家社会保險을 實施하고 共產主義 分配原則에서는 無料医療保障과 母子手當 等으로 國家社会保障을 實施하고 있다.

이리하여 南北韓社会保障制度를 比較하여 圖式化하면 다음과 같이 表示할 수 있다. (註 32)

註 (32) 以下 国土統一院 資料에 依拠한 것이다.

남북한 사회보장제도 비교

가. 사회보험분야 대비

보장종류	북		남		비고
	피보장자	보장급여	피보장자	보장급여	
의료보험	근로자 사무양가족	치료비 요양비 약재비 해산비 해산보조금	근로자 공무원 자영업자 부양가족	혜양, 장급 분급	자영자 외에는 강제 가입제 보험료 2~8% 시행령 미비 시험단계
연금보험	근로자 사무 근사유	폐질연금 유가족연금 유가족보조료 양로연금	공무원 근로자 유가족	보건의료 장제 퇴직 장해 휴직 퇴직 상제	강제 가입제 보험료 봉급의 55/1000
실업보험	근로자 근사	사업보조금			
재해보험	근로자 근사유	요양등일시적 노동력상실보조 장제보조금	근로자 유가족	요양휴양장혜급여 유족특별급여 장의비일시급여	강제 가입제 (30인 이상 사업장)

나. 사회복지사업분야 대비

보장 종류	부		남		한			
	피보장자	보장급여	비	고	피보장자	보장급여	비	고
생 활 보 호 사 업	국가공로자 유 월	보상연 금 계 직장알선 등 원 호	국가유공자 유 월남귀순자	금 금 등	국가유공자 유 월남귀순자	연금수당 직장알선 등 기 타 원 호	영세민자조 근로사업, 직 업군인 가족 보호 새마을 채권사업	
	인민군전사 하 제 대 균 인	보조금기타 원 호 사 업 취직알선 보 조 금	재해구호의 사 상 자 제 대 균 인 폐질불구자 심신장애자	타 업 신 금	생제의료구호 자녀교육보호 장 례 비 직장알선 생 제 의 료 해 산 장 례 보호 직업소개시설 양 노 원	무의탁노령자		

아동소 년복지 사업	만 3세이하	탁아소 유아상담원 유아치과 유아기술의무교육 에듀원	18세미만자 부 6세~12세 고아 윤락행위 상습자	아동복지시설 초등의무교육 고아원 직업보도 교육시설	민간사업활발
	만 6세~16세 고아	여성상담소 산원 병원(공영제) 무상치료제 요양소,정양소 휴양소	전국 민 전	보건소공익제 기생충질환 결핵 진염병예방 가족계획	
부녀보 호사업	여성	여성상담소 산원	고아	고아원	민간사업활발
	전국 민	병원(공영제) 무상치료제 요양소,정양소 휴양소	전국 민 전	보건소공익제 기생충질환 결핵 진염병예방 가족계획	
재해구 호사업	사회보 험 수급권자	요양소,정양소 휴양소	고아	고아원	민간사업활발
	수해이재민	수용소양곡 세계감면	고아	고아원	
전재회 생자 원호사 업	전재회 생자	교육보호 직업알선등보호 유자녀학원 영예군인학원	고아	고아원	민간사업활발
	원호사 업	교육보호 직업알선등보호 유자녀학원 영예군인학원	고아	고아원	

다. 남북 사회보장제도의 특징

	북	남	비
	한	한	교
사 회 보 험	(1) 전근로자 강제가입 (2) 전인민 보호지양 (3) 급여보장의 다양성 (4) 양료연휴금 급여 (5) 실업보험 급여	(1) 조직화된 근로자 군인만 강제보험 (2) 실업보험제 미실시 (3) 공무원 군인만 연금 보험 (4) 의료보험제도 시험단 계	
사 회 복 지 사 업	1) 의료 사회사업 확충 (무상치료제 질적 향상) 2) 아동복지사업 적극화 3) 모자보호제도 강화 4) 학령전 교육의 공적 관리 5) 10년제 기술의무교육 추진 6) 교육비의 공공부담 확대 7) 원호사업 강화 8) 광범위한 인민보호 사업	1) 전염병예방, 가족계획 실시 2) 학령전교육의 사적운 영 3) 교육비의 수익자부담 과 공공부담 병행 4) 생활보호사업종류다양 자조근로사업 실시 5) 새마을 재건사업추진 6) 민간사업 활발 7) 원호사업의 기초확립 (5.16 후) 8) 문제별 복지사업 실 시	

북한 사회보장정책 분석평가

가. 북한 사회보장정책의 특색

특 색	내 용	비 고
<p>사회보 험중심 으로기 초확립</p>	<p>1) 전인민생활을 전체주의적 생산방위체 제로 집적 (불구폐질외에는 실업존재 불가)</p> <p>2) 사회보험제도 확충으로 공적부조의 제도목적 달성 기도 (보완적 기능으로서의 공적부조제도의 존재의의 감소)</p> <p>3) 사회주의 분배원칙에 의한 체제기반 조성</p>	<p>○ 사회계층구성 (1965) 노동자 41 % 농협원 40.8 % 사무원 16.5 % 기 타 1.7 %</p> <p>○ 사회체제상 사회보험에서 단절된층의빈곤 구제목적제도 필요성 부인</p>
<p>의료사 업중점</p>	<p>1) 사회복지사업중 사회보험과 유기적 관련하에 의료보조에 중점 (공중 위생제도 개발)</p>	<p>○ 노동력 보존 ○ 병원 공영제</p>
<p>사회복 지사업 지향</p>	<p>1) 무상의료 보장제 확립</p> <p>2) 아동 청소년복지사업 강화 확대</p> <p>3) 부녀보호사업 강화 (모자보건 포함) (여성 노동력 증대)</p> <p>4) 국가공로자 전 쟁희생자 원호사업강화</p> <p>5) 공산주의 분배원칙에 의한 체제발전</p>	<p>○ 최저문화수준 의 양대요소 소득보장과 의료보장</p> <p>○ 집단주의체제 확립</p> <p>○ 체제강화</p>

나. 사회 보장내용과 인간생활 보호

시기	기본 보장	특별 보장	비 고
유 아 기	<ul style="list-style-type: none"> ○ 산원에서 분만 보호 ○ 유아상담소 (생후 - 3세) ○ 탁아소 (생후30일 - 3세) ○ 유치원 (만3세 - 6세) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 어머니 유아간호 결근 ○ 유자녀 보육원 ○ 애육원 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 모자보호정책 발육보호 질병예방 100% 수용목표 ○ 집단주의 체제 형성 ○ 국가와 사회부담으로 양육
학 교 교 육 기	<ul style="list-style-type: none"> ○ 10년제 고등기술 의무교육 ○ 각급학교 수업료 폐지 ○ 국가장학제 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유자녀학원 (초등여자기술) ○ 유자녀 군사학원 ○ 애국열사 유자녀 초등학원 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교육의 국가부담 ○ 사상 생산 기술 군사 교육병행, 노력동원 ○ 당(수령)에의 충성심 고취
군 복 무 기	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사병가족 보조금 지급 ○ 감세, 각종 원호 사업 ○ 제대군인 생활보호 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 영예군인학교 ○ 상이군인 가산금 ○ 보양소, 정양소 수용 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 군인 사기와 충성심 고취 ○ 군복무후 원호충실 ○ 상이군인 갱생시설 확충

시기	기본보장	특별보장	비고
취업기	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의료보험 급여 ○ 부양가족 의료보조 ○ 해산보조금 ○ 직장 학교교육 ○ 요양소, 휴양소, 정양소 활용 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 폐질 연휴금 ○ 노동능력 상실보조 ○ 실업보조금 ○ 분만전후 유료휴가 ○ 여성상담소 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노동점수 희생우려, 증병의에는 입원기피 ○ 해당자 극소 ○ 모자보호정책
노년기	<ul style="list-style-type: none"> ○ 양로연휴금 ○ (양노원) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가공로자 생활보호 (보상연금) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연금해당자 계속근무시 가산금 (60이 청춘으로 무실화) ○ 노인복지사업 규정없음
사후	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유가족 연휴금 ○ 유가족 부조료 ○ 장례보조금 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 애국열사 전제 희생자 유족원호 ○ 국가공로자 보상연금 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회체제 성격상 실효성 한계보호
공통	<ul style="list-style-type: none"> ○ 무상 치료제 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재해구호 ○ 양생원 (무의탁 불구자) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의료에서 무료평등 (대중에 제 심리적 효과)

다. 북한의 정치현실과 사회보장의 문제점

문 제 점	내 용	비 고
<p>사회보장제도 완비의 필요 성과 정치현 실</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개인생활의 절대적 회 생 강요명분 ○ 남북 대비를 통한 우월성 선전 전략 ○ 독재체제 기반구축 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회주의 건설강행을 위한 “천리마”적강요 ○ 근대국가의 한 자격 요건 ○ 후진국가의 장식적제 도로서의 유혹
<p>북한 정책과 법 현실</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 법치주의 원칙무시 (법제도의 정치적 필 요에 의한 적용) ○ 전체주의 체제하에서 의 경제 건설과 국방 력증대에 따른 국가재 정의 한계성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 모든 제도는 실효적 운영을 위한 하나의 수단 ○ 사회보장제도의 속성 즉 막대한 재정을 일 반국민소득으로 분배할 필요성과 현실의 한계
<p>사회주의적 법치주의적 몰락</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 법에 대한 당(김일 성)의 우위성 강조 “법은 정치의 한개의 표현방식” ○ 법규범은 없고 법 현실만이 지배 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1958. 4 “전국사법 경찰 일군대회” 김일 성 연설 ○ 초헌법적 만능기구인 당(김일성) 의사로 자원배분 ○ 북한의 제도와 현실 의 괴리현상으로 실태 판단 곤란

라. 북한의 정치 전략으로서의 사회보장

항 목	내 용	비 고	
기 본 정 책 면	사회자본 의 동원 방식	○ 정부레벨에서 일원적 통제가능 (정책실현의 용이성)	당의사로 물적 인적자원의 효율적 배분
	노동력보 존과 질 적 확대 가능	○ 현북한정책의 목표 사회주의 공업국가 건 설과 체제옹호를 위한 투쟁촉구 (물질·문화수준향상은 후순위) ○ 노동생산성 제고방법 사상적(증공식) > 동시적 물질적(쏘련식) 자 극	김일성 5차 당대회 보고 연설 “혁명하는 시대의 사 람답게 검박하게 살아 야 한다” ○ 사상무장 중시로 현 단계의 한계성 암시
	집단주의 체제확립	○ 노동당(김일성)에 대한 충성심 고취방법 으로 이용 ○ 적화교육의 수단으로 활용	※ 자본주의 사회의 경우 인도주의와 사회안정
	공산주의 체제 우 월성선전	○ 체제우월성 선전의 적극적무기로 활용 ○ 해방직후부터 주민에 게 공산주의 합리성	○ 사회보장 기본법령을 헌법공포전에 제정 실시 (46년) ○ 1960년까지 40여

항 목		내 용	비 고
		과시수단으로 활용	법령 공포로 법제작업 대체로 완료
모 자 청 소 년 보 호 사 업	모자 보 호제도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 직장 및 농촌여성의 노력동원의 효율화 ○ 어린이를 성장과정부터 적화시키는 방안 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 아동보호는 피상적인 관찰로 외국인 호명 ○ 아동 특수시설 미비 ○ 어렸을때부터 ... 좋은 버릇 교육 <p>(김일성선집 4권 450면)</p>
	청소년교육 국가 보장	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공산주의 건설의 후세대 ○ 혁명위업의 계승자양성 	김일성선집 4 권 442 - 443 면
인 민 보 호 사 업	<p>전면 무 상치료제 활용</p> <p>근로자 요양시설</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의료수준은 빈약하나 광범위하게 실시 ○ “의료에서 무료평등” 의식이 대중에게 주는 심리적 효과 재고 ○ 국가부담 과대선전 ○ 당성과 노력성파에 수반한 혜택 ○ 천리마 운동으로 이 용도 저하 ○ 경쟁 보호시설로 노동력 회복 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 신 6개년계획중 시설을 2~3 배 발전 ○ 특수의료시설 부족하나 파소평가 불가 ○ 요양, 정양소 휴양소를 300 여 관광지에 설치 ○ 근로자들을 14 ~ 20 일 입소 ○ 계급에 따른 휴양소 차별이용

북한 사회보장시설 상황 (조선 중앙년감)

구 분		년 도				
		1946	1953	1956	1960	1964
휴양소 및 정양소	시 설 수			66	284	287
	침 대 수			5,395	22,313	23,883
	이용자수			127,000	359,000	
병 원 진료소	시 설 수	178	1,122	1,659	4,811	5,321
	침 대 수	2,031	13,829	18,104	32,698	51,068
의 사 준의사	인 원 수	1,009	3,009	5,650	11,919	22,706
	인구1만당	1.1	3.5	6.0	11.0	19.0
탁아소	시 설 수	1	64	224	7,626	7,043
	좌 석 수	20	2,165	6,538	394,489	787,504
추 가 사 항	구 분	시 설 수	수 용 율		비 고	
	유치원	15,218	적령아 66 %		1966년	
	탁아소	23,251	" 70 %		1966년	
	참 고	탁아소 유치원 수용수 증가 250만명 (1971. 10 여맹 발표)				

실 6 개년 경제계획 전망

항 목	내 용	항 목	내 용
보 건 후 생	약품생산 2.5 배 의약기구 2.4 배 병원침대수 1.4 배 의사 및 의료기관 증강 의사구역담당제 강화 농촌진료소 병원화 농촌 산원 강화 군병원 전문화 아동병원 전문병원증설	복지시설	요양소증축, 수용 능력증가 탁아소, 유치원에 전아동 수용 100 만세대 주택건설
		인민의 수 입	국민소득 1.8 배 (405 불) 월평균임금 90원 협동농장원 연수입 1,800 원 소비품 값 30 % 인하

한국보건의료시설 상황

구 분 \ 년 도		1960	1963	1966	1970	비 고
의료기관수		7,700	9,863	9,866	11,835	보건소 192
의사 수	의사총수	12,056	13,191	16,104	20,306	보건지소 1,342 포함 병상수 약 30,000
	인구1만당	4.8	4.1	5.5	6.5	
탁 아 소 수		8	17	38	203	

※ 의사총수내역 의사 14,932, 치과 의사 2,122, 한의사 3,252

한국보건인력상황 ('71년 통계)

구분	의사	약사	조산원	간호원	의료보조원	계
인원	21,066	15,356	6,239	16,192	6,404	65,257
인구 1만당	6.6	4.8	2.0	5.1	2.0	20.4
도시집중율	78%	61%	89%	88%	(80)%	73%
비고	도시, 농촌 인구구성비 36.4 ; 63.6 (1969년)					

* 간호보조원 3,541 포함

* 참고사항

이 통계는 보건사회 통계연보 '71 과 동아연감 '72 를 자료로 분석한 것임.

결론

단계	북한정책경향	문제점
과거	<p>〈군사력 증강〉 우선정책</p> <p>〈주민생활향상〉 선진위주</p> <p>〈경제건설강행〉</p> <p>〈사회보장제도〉</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민생활 압박 ○ 경제성장 둔화 ※ 모순노출
현황	<ol style="list-style-type: none"> 1) 북한주민생활향상 의면불가 2) 정책 시정정후 대두 <ul style="list-style-type: none"> ○ 신 6개년경제계획 채택 ○ 사회보장정책 재정비 ○ 일용품 공업성 신설 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 모순 시정책 ※ 남북관계 발전에 대비추세

단 계	북 한 정 책 경 향	문 제 점
전 망	1) 사회보장사업 다소 내실화 2) 경제성장에 비해 저조 예상 3) 경제적 모순으로 제획미달 예상 4) 주민의 국가의존도 재고로 독재 강화(특이한 국가관 형성)	○ 경제면 : 신산업투 자와 인 구증가 ○ 정치면 : 김일성독 재강화 ○ 군사면 : 현상유지 와 정예화
남한에 미칠영 향	1) 남북관계 확대에 따른 대남선전자 료로 활용 ○ 전쟁준비대결 → 사회체제대결 ○ 사상이론대결 → 서민생활현실대결	○ 한국의 당면한 대책 요망

단 계	남 한 정 책 방 향	문 제 점
과 거	전재 복구 경제건설추진 우선정책 국방력강화 국민기본전적자유보장 근대화의 추진 홍보자료 경공업 및 일용품의 발달	○ 부의 편제 ○ 소득배분의 불 균형 ○ 서민생활의 상 대적 빈곤 ○ 사회복지정책의 저조
현 황	1. 남한 서민생활향상의 시급성 2. 80년대를 향한 대비약의 진행 ○ 100억불수출 1,000억불소득	○ 유신체제의확립 ○ 자본주의모순의 심화와 그 제거 에 노력

단 계	남 한 정 책 방 향	문 제 점
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중진국 상위 도달 ○ 근대화 기반확립 ○ 유신체제로 인한 능률 효율성과 사회 안정성의 도모 ○ 새마을 사업의 진행으로 도시 농촌의 격차 해소 ○ 사회복지정책의 내실화추진 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회의 복지 균점 추진
전 망	<ol style="list-style-type: none"> 1. 급속한 경제발전 2. 도시 농촌간의 상대적 빈곤감소 3. 경제성장에 따르는 사회복지사업의 추진 4. 후생 교육 공해대책등 경제발전 에 따르는 복지균형이 사회문제의 표면 화함. 5. 남북대 결을 의식한 사회저변층의 복지내실화 	<p>경제면 : 대비책 정치면 : 유신체제 확립 군사면 : 현상유지 복지면 : 내실화</p>
북한의 미철영향	<ol style="list-style-type: none"> 1. 남북관계 확대에 따른 대북 홍보 자료 <ul style="list-style-type: none"> ○ 자유권보장 → 사회권보장 ○ 서민생활의 자유와 일용품 풍부 → 사회복지 균점화 추진 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회복지면에 남한의 약점의 시정 긴급성

以上 圖表에서 보는 바와 같이 北韓은 1964年에 病院診療所가 5,321 個所에 寢台數 51,068 개인데 南韓은 1970年 기준에 의 료기관수 11,835 개소이다.

그러나 醫師 準醫師數는 北韓은 1964年 기준으로 22,706 名으로 人口1万人當 19.0 名인데 反하여 南韓은 1970年 醫師數 20,306 名으로 人口1만인當 6.5 名에 不過하다.

그런데 南韓의 都市와 農村의 人口構成比는 36.4 : 63.6 (1969年 통계)인데 醫師의 都市集中率은 醫師 78 % 藥師 61 % 조산원 89 % 간호원 88 % 의료보조원 80 %이며 計 73 %로서 이같은 大多數의 의료인력이 都市 一部上層部만을 위하여 奉仕하게 된다는 점을 감안할때 南韓의 脆弱點이 되고 있다.

이같은 狀況은 幼稚園 및 託兒所에 있어서는 北韓은 勞動力착취와 家庭의 破壞를 위하여 위의 公共施設에 의한 兒童의 收容을 적극 추진한다고 하더라도 南韓側이 劣勢에 놓여 있는 것이다.

第六章 南北關係發展段階에 따르는 社會福祉政策 및 方向의 需要測定

南北韓關係는 그 進度에 完급은 있을지언정 接觸은 擴大되고 關係는 緊密化되어 갈것 같다. 現수의 國際政治가 共產 自由陣營間의 現狀固着化에 의한 相互體制의 開放과 分斷國問題에 대하여 相互承認의 方向에 의해 地域的 緊張緩和를 지향하고 있기 때문이다.

그리하여 1970年 8月 15日 朴正熙大統領의 平和競爭의 宣言과 1972年 李厚洛 朴成喆 南北調節委共同委員長團의 宣言은 當분간 韓半島內에 現狀維持는 不可避하기 때문에 戰爭을 回避하여 平和體制로 復歸하고 南北接觸의 擴大로 인하여 두개의 政治的 實體 (political entity)는 잠정적으로 인정하더라도 民族의 同一性 (national identity)만은 이 이상의 分極化를 防止하여 確保하는 것이다.

그리하여 韓國은 南北關係發展은 人道的接觸段階, 非政治的接觸段階, 政治的接觸段階라는 三段階的 接觸戰略을 세우고 있으며 이같은 段階的接觸에 의하여 緊張을 緩和하여 한반도를 平和指向體制로 유도하고 北韓에 自由化의 바람을 불려 일으켜 北韓體制自體의 矛盾을 격화노출시켜서 自由化的 社會變動의 可能性을 摸索하자는 것이다.

이같은 단계적 접촉은 그 정책설정의 次元을 測定할 수 있으나 時期的 段階는 設定함이 困難하다. 즉 經濟開發計劃이나 社會開發計劃은 時間性을 부여하여 年度別 段階設定이 可能하지마는 南北接觸은 信賴關係가 전혀 欠如된 敵對政治實體간의 對決이기 때문에 Game theory에 의한 狀況變數를 豫測하기 곤란하기 때문이다.

自由陣營과 共產陣營의 概括的인 關係發展은 相互의 必要性和 當爲性에서 大體的 豫測이 可能하지만 南北韓의 關係發展은 韓半島를 圍繞한 列強의 태도 변화 南北韓 自體의 內外的 要因 때문에 간단히 豫측할 수 없는 面이 多分하다.

더구나 6.25 라는 쓰라린 戰爭經驗을 가지고 相互挑發을 자행하였던 30年의 歷史는 東·西獨의 關係와도 달리 南北關係發展의 樣相을 豫斷키 어렵고(註33), 이같은 接觸이 꼭 相互 平和的的競爭體制의 接觸만이라고도 斷定할 수 없는 것이다.

그러나 政策立案의 便宜上 政府에서 設定한 人道的接觸段階를 1970~1975. 6年으로 非政治 및 人道的接觸段階를 '70年代 中半期에서 下半期인 1980年代까지 本格的인 政治的接觸段階를 '80年 以後로 假想한다.

그런데 '73年 가을에 東·西獨이 U.N에 加入되고 I.P.U와 W.H.O等 國際機構에 北韓이 加入되어 國際機構에서의 接觸이 強化될 때에는 이상의 豫想을 超越하여 부분적으로 政治的接觸이 훨씬 더 廣範圍하고 신속하게 展開될 可能性도 많다. 特히 經濟大國인 日本의 경제의 必要성을 中共·蘇가 同감한다던가(註34),

註(33) 南北의 關係發展은 꼭 平和的接觸關係만을 想定할 수는 없고 自己體制의 優越性은 過信하거나 體制內部的 弱點이 극심할때 지극히 破行的으로 심한 武力挑發等 緊張激化的인 接觸도 豫見할 수 있다.

註(34) 韓日間의 經濟分業과 日本의 對韓投資의 增加는 韓日間의 單一經濟圈의 形成을 防止하기 위하여서라도 對韓接觸을 中共·蘇가 서두를 수가 있다.

西海의 大陸棚開發問題로써 中共等 關係國과의 關係가 改善될때 南北關係는 加速的으로 緊密하여 질수도 있다. (註 35)

北韓 및 中共側도 急速한 經濟發展에의 慾求와 老朽施設改替의 必要上 日本等 資本主義國家의 資本導入을 希望할때 美·日等 關係國은 韓半島內의 緊張緩和의 보장책을 요구한 것이고 이같은 外延的 必要性은 人道的 및 非政治的接觸과 동반하여 本格的인 政治的 接觸의 可能性도 排除할 수 없는 것이다.

그러나 이같은 제반 가능성을 추상하여 一般的인 見解에서 상기의 時間的 단계를 설정하여 본 試案이다.

그런데 이같은 社會福祉政策에 對한 需要測定을 嚴密化할 수 없는 또 하나의 理由는 아직 政府에서 經濟開發計劃과 社會開發計劃 및 社會福祉 擴充計劃의 未備이다.

經濟開發計劃은 民主共和黨과 經濟企劃院의 長期開發計劃이 있었으나 지난 10月維新으로 그 대폭적 수정을 시도하고 있는바 아직 마스터 플랜이 나오지 않고 있다. (註 36)

社會開發計劃은 1968年 保健社會部 社會保障審議委員會의 基本構想이 發表되었으나 이것 역시 이번 10月維新으로 政府의 諸般

註(35) 韓國海岸에서 이미 石油等の 大陸棚資源의 賦存可能性이 상당히 고려되고 있으며 韓國政府는 中共에 對하여 大陸棚協商의 可能性을 示唆하였다.

만약 韓國沿岸에서의 石油의 發屈은 또 다른 極東地域의 緊張을 조성할 수도 있다.

註(36) 現在 政府에서는 '80年代에 100억불 輸出 1,000불 소득에 겨냥한 계획을 經濟企劃院의 주도로 作成中이다.

計劃이 修正되어서 早速한 時日內에 基本구상 만이라도 확정하여야 한다. (註 37)

勞働事業 社會福祉事業 等の 勞働庁等 經營官署의 基本構想도 이 것 역시 經濟計劃과 社會開發計劃에 맞추어 改定하여야 한다. (註 38)

이같은 政府의 基本計劃의 未備에도 不拘하고 南北關係發展에 對 처한 社會福祉部門의 需要를 測定하면 다음과 같다.

남북관계발전에 對 처한 社會복지정책의 수요

단계 기간	경제발전 단계	사회복지정책의 수요	비 고
(인 도 적 접 촉 단 계)	제 3 차 5 개년 계획 1. 공업화 기초 확립 2. '80 년대의 비약을 위한 기초 확립	1. 사회소득, 배분의 균 점 화목구 2. 도시, 농촌, 상하층간 의 평등화에의 욕구 3. 경제성장에 뒤따르는 사회복지의 수혜희망 4. 교육, 의료, 보험의 실질적 확대 5. 사회적격차감의 해소	북한 신인 민경제 6 개년 계획 추진

註 (37) 社會開發 (第一輯; 基本構想, 1968. 保健社會部 社會保障審
議委員會.

註 (38) 勞働事業 5 個年計劃 1967 - 1971. 1966. 12 노동청.

단계 기간	경제발전 단계	사회복지정책의 수요	비 고
		9. 실업 : 고용증대로 상대적 감소 10. 노임 : 저물가정책으로 상대적 실질소득 저해 11. 노조활동의 욕구는 증가하나 활동은 제한 12. 각종 사회보험 : 제도의 필요성 인식 그 준비단계	
비 정 치 적 접 촉 단 계 (一九七六 七 九·八〇)	'80년대 대비약의 성취기 ①중화학공업기 성취 ②수출주도형 경제체제 ③성숙단계의 자본주의 경제구조 ④소득배분 문제가 큰 사회문제화	1. 사회복지의 균형화 욕구 2. 인간의 실질적평등화의 욕구는 팽배하나 사회구조는 경직화할 가능성이 있음 3. 실질임금의 향상 욕구 4. 노조활동을 통한 투쟁주장 (I.L.O 가입) 5. 교육 : 의무교육년한 인상 (9-10년제)	북한 사회주의체제의 최대장점인 사회복지제도의 전시적선전 도구화. 1. 복지사회달성 주장선전 2. 복지의 균점화 주장 3. 일용품생산등 강화로 물질적 부의주장

단계 기간	경제발전 단계	사회복지정책의 수요	비 고
(사 회 복 지 제 도 확 창 기)	⑤ 도시인구의 증가 ⑥ 사회의 계층별 형성이 확고 ⑦ 사회발전의 균 형화목구	6. 의료 : 공의제도의 확충으로 지역별담당 무상치료제 대두의 료기관의 지방분산 지방의료기관의 시설 확충 7. 보건 : 공해문제 → 계층문제로 발전 인간다운 생활환경 의 명사적목구 8. 주택 : 대책을 위한 부심 9. 새마을사업 : 소득증 대사업과 지역사회발 전의 균형문제로 발 전, 남북대결의 기반 확충문제 10. 실업 : 실업보험문제 생활부조문제 대두 11. 노임 : 노임인상을 위한 투쟁, 산업평화 문제 대두	4. 남북대결을 의 식한 새로운 계 획작용이 예상됨 5. 남북체제대결의 강점으로서 사회 복지문제의 강화 6. 인민혁명전략의 티켓트가 빈곤한 서민층임.

단계 기간	경제발전 단계	사회복지정책의 수요	비 고
		12. 노조활동은 제한적 이나 파업등이 있음 13. 각종 사회보험 제도의 실천기 14. 남북대결의 초점이 정치체제로부터 사회 복지문제로 전환	
정치 적 접 촉 단 계 (一九八〇)	1. 성숙단계의 경제구조 2. 중화학공업의 완전설치 3. 산업구조의 고도화 4. 노동생산성의 향상 5. 도시인구의 전체인구의 65%이상 6. 불루칼라 및 중간계층의 증 가	1. 실질적 소득증가 달성으로 인한 보다 나은 인간생존의 욕 구 2. 국민 계층간의 사 회복지 균점화와 소 득배분문제의 정치화 3. 생존보호는 생활부 조로 발전, 실업 수 당제 4. 교육: 의무교육연장 고등교육 공 영화 추진	북한 남북대결에 사회 주의체제 효율성 을 사회복지부문 에서 주장 1. 사회복지의 거 의 완벽화 2. 복지 균점 3. 자유화의 물결 로 체제 긴장이 도래 4. 일품생산의 확 대

단계 기간	경제발전단계	사회복지정책의 수요	비 고
(사 회 복 지 제 도 의 상 대 적 우 위 확 보 기)	7. 사회적 발전 의 균형화 촉구 8. 실질적 평등 의 주장 9. 소득 분배의 재편 주장 10. 노동자 지주 제도 등 새로운 형태의 소유구 조 형성	5. 의료 : 무상치료제 철저한 공의 제도 추진 의료기관의 평준화 6. 보건 : 공해문제 - 정 치문제 인간 의 생활환경 문제 7. 주택 : 정부보조에 의한 정책전 립추진 8. 새마을사업 : 지역사회의 균형발전문제 9. 실업보험 : 전면 실시제 10. 노임 : 노임투쟁을 위한 노동자 의경영참여	5. 인민혁명전략 타겟드 도시개발 라화 예상 6. 사회복지의 질 의 향상을 도모 할 것임. 7. 노동생산성의 상대적 감소

단계 기간	경제발전 단계	사회복지정책의 수요	비 고
		<p>11. 각종 사회보험 : 본패도의 실천기</p> <p>12. 남북대결이 정치적 지지도에 의해 결정 사 회복지 문제가 초점.</p>	

第七章 南北關係發展에 對處한 韓國社會福祉 政策의 段階的對策構想

I. 社會福祉政策의 關心度 增加問題

南北關係發展에 對處하기 위한 努力은 어느 一部門에서 이루어지기 보다는 社會의 各界各層의 諸部門에서 이루어져야 하며 그것은 巨視的으로 國家發展의 社會開發戰略의 一環으로서 聯關性을 가져야만 한다. 이러한 面에서 社會福祉政策의 樹立은 廣範圍하고 緻密한 分析檢討後에 先進資本主義國家들이 겪는 社會的矛盾에 의한 苦痛을 最大限으로 輕減하도록 長期的인 目標을 세워 果敢하게 推進되어야 한다.

그런데 南韓의 政策指導者들은 北韓의 그들에 比하여 社會福祉部門에 對한 關心이 적지않나 하는 의구심마저 생긴다. 그 理由는 첫째 北韓新憲法의 17條, 23條, 33條, 48條, 50條, 56條, 58條, 69條등 社會福祉部門은 廣範圍 하게 規定하고 있다. 勿論 北韓의 新憲法은 南北關係를 意識한 綱領的宣傳의 色彩가 濃厚하다. 8時間勞動制의 宣言이나 幼兒나 兒童의 保護, 無償醫療治療制, 幸福한 物質生活의 實質的保障等은 바로 그같이 實施한다는 現實性의 問題 보다는 對南宣傳用的 展示的效果를 노리는 것이라고도 볼수 있다. 그러나 그들은 南韓의 脆弱點이 低所得層 乃至 一般庶民大衆의 社會福祉部門이라는 問題點을 正確하게 把握하고 있는 것이다. 이같은 努力은 北韓執權엘리트集團의 關心度變化에서도 알 수 있다. 經濟面에서의 關心이 漸漸 社會文化나 思想面으로 옮겨오고 있는 것이다.

<参考資料>

北韓執權 “엘리트”集團의 關心度 變化

單位：割

年 度 部 分	經 濟	外交北方	社会文化	思 想	其 他	計
1964 新年辭	68 (53.9%)	27 (21.4%)	5 (3.9%)	19 (15.1%)	7 (5.7%)	126 (100%)
1967.12.16 政 講 演 說	207 (41.2%)	142 (28.0%)	21 (4.3%)	112 (22.3%)	20 (4.2%)	502 (100%)
1970.11.3 政 策 演 說	257 (28.1%)	264 (28.7%)	96 (10.5%)	269 (29.3%)	32 (3.5%)	918 (100%)

(資料： 統一 論總 第4号 P. 24)

※ 위표는 北韓 金日成의 演說內容을 分析한것

한편 韓國政府의 社会保障에 대한 關心度는 政府의 全体豫算中 社会福祉事業은 '72年 基準으로 政府全体豫算 6,473 億원中 1,501 億원으로 總構成比 23.2%이나 이中에서 教育文化費의 1,181 億인 18.2%와 科学技術費 105 億원 (1.6%)를 除外하면 純粹 保健 및 社会保障費用은 215 億원으로 3.4%에 不過하다. 더구나 同豫算額數는 增加하였으나 賃金, 管理費上昇을 考慮하면 거의 增加하지 않는거나 다름이 없다. 特히 政府의 投融資를 보면 保健費가 1967年 78 億원으로 全体 政府投融資의 1.0%에서 1972年 154 億원으로 全体政府投融資의 1.3% 社会保障 및 其他는 1967年 169 億원 2.2%에서 1972年 216 億원 1.8%로 되어 保健分野는 第三次五個年計劃期間中 全体投融資構成比가 0.3% 增加 社会保障 및 其他는 오히려 0.4%의 相對的減少가 되고 있다.

政府 社会福祉事業費 ('70 - '72)

(单位：億 원)

年度	總豫算額	合計		教育文化		科学技術		保健및社会保障	
		金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
'70	4,463	1,020	22.9 %	786	17.6 %	65	1.5 %	169	3.8 %
'71	5,553	1,298	23.4 %	987	17.8 %	91	1.6 %	220	4.0 %
'72	6,473	1,501	23.2 %	1,181	18.2 %	105	1.6 %	215	3.4 %
增減	920	203	△0.2 %	194	0.4 %	14	0 %	△5	△0.6 %

資料： 나라의 豫算 經濟企劃院 ('70-'72)

政府 投融資 配分 1969年 價格

(单位：億 원)

区 分	1972~1976		1967~1971		增 減	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
教育및人力開發	1,284	11.0 %	776	10.0 %	507	65.3 %
科学技術	256	2.2 %	162	2.1 %	94	58.0 %
保 健	154	△1.3 %	78	1.0 %	76	97.3 %
社会保障및其他	216	△1.8 %	169	2.2 %	47	27.8 %
合 計	1,910	16.3 %	1,186	15.3 %	724	61.0 %
投融資總計	11,713	100.0 %	7,779	100.0 %	3,934	50.6 %

資料： 第3次 經濟開發 5個年計劃 (要約) 經濟企劃院

韓國과 같은 分断国인 西独의 社会保障은 東独에 비해 뚜렷이 卓越하다는 事實이 밝혀졌다. 年金, 失業保險, 健康保險, 疾病手當,

休暇手当, 家族手当 等 全分野에 걸쳐 1964年에서 1969년까지의 5年間 西独의 經費投入은 6百90億「마르크」로 57% 늘어났다고 한다. 한편 東独에서는 1百60億「마르크」에서 2百億「마르크」로 24%밖에 늘지 않았다는 것이다. 이것은 体制競争에서 西独의 優越性이 立証된 것이다.

勿論 社会福祉制度는 北韓이 全体 社会福祉의 主体와 財源이 国家 및 各 協同組合团体等に 局限됨에 反하여 南韓의 그것은 国家 地方自治团体, 各 經濟团体, 企業, 宗教团体等 慈善团体, 赤十字会等 그 主体와 財源이 多源化되어 있기 때문에 總額은 相当히 클 것이다. 이같은 社会各部面에서의 社会福祉에 投与되는 財源의 總和를 따져서 北韓의 全体社会福祉費用과 比較分析함이 좋으나 資料不足으로 実行하지 못한 것이다.

더구나 '73. 6. 23日 朴大統領의 對外政策의 基調인 平和統一外交 7項宣言에 의하여 U.N 및 그 산하기관에서 北韓과 同席 共同参加를 하고 南北이 自由·共產兩障營에 똑같이 開放될때 社会福祉制度는 ① 自由体制維持의 面에서나 ② 對北自由화를 위한 体制優越性의 과시를 爲하여서도 보다 積極的인 關心과 政策順位決定에 있어서 優先되어야 한다.

II. 一般的對策

平和統一을 指向한 南韓의 對策으로서 다음과 같은 基本的 方向에 立脚하여야 한다. 첫째 社会福祉政策이 自由体制의 優越性을 証明하고 社会主義國家의 最大強点인 公平하고 平等한 人間의 最少量의 物質的 慾求의 充足이라는 点を 相殺할 수 있도록 福祉의 均占化, 公平化, 社会連帶意識의 形成, 開發指向的 創意力의 發揮等이

確保되어야 한다. 39)

둘째 社会福祉政策은 統一指向의 民族文化形成에 寄与하여야 한다. 卽 統一指向의 大衆文化와 青年文化가 形成되어 庶民社会가 바탕이 된 韓國에서 健全한 統一担当勢力에게 活力과 体制優越性에 대한 信賴를 줄 수 있도록 하여야 한다.

세째, 統一指向의 經濟社会福祉政策의 一致化로 国力을 効率化하고 그 国力을 民族統一의 實現에 投与될 수 있도록 組織化하여야 한다. 그러나 以上の 方向은 어디까지나 自由民主主義의 基本 秩序 위에서 確保되어야지 社会主義体制과 같이 強制화된 組織化와 効率性은 우리 体制의 優越性에 對한 自己否定이 되고 만다.

以上の 問題點을 解決하기 위하여 다음과 같은 基本問題點들을 處理하여야 한다.

① 經濟社会的側面——社会階層構造를 피라미트型에서 다이아몬드型으로 바꾸어 多數의 中間階層을 育成하고 低所得層을 減少시켜야 한다. 그리고 高所得層의 誇示消費趨勢와 만연되는 Inflation 과 財源의 浪費를 막아야 한다. 雇傭을 極大化하여 全勞動力을 生産에 參與토록 하여야 한다.

1970年 集計에 의하면 生活保護對象者가 145万5千名이고 要保護兒童이 21万6千439名 要保護女性이 104,000名 等の 生活保護對象者를 生計를 마련하여 減少시켜야 한다. 비록 財政確保의 困難과 國家開發戰略의 差異에서 若干의 차질은 있을 수 있으나 此際에 社会勢力을 組織化 및 再改編하여야 한다.

② 國民意識構造面——貧富의 差異와 社会的 機會의 寡占性은 國

註39) 社会開發 Ibid p.29 ~ 41.

民의 隔差感과 疎外意識을 助張시켜 國民一體感 (National Identification)을 形成하여야 한다. 多數의 疎外된 群衆이 體制에 對한 信賴感과 將來에 對한 希望을 갖지 못할 때 社會的 不安은 잉태 되는 것이다. 그러므로 社會保險, 生活扶助, 教育의 均占등으로 社會連帶意識을 鼓吹하고 現實에 對한 安定感과 미래에 對한 期待感을 갖도록 하여야 한다. 特히 急激히 産業化되는 成熟期의 資本主義社會에서는 이와같은 社會分極化 現狀이 나타나는 수가 있다.

③ 制度的側面——社會保障에 關한 法律등 多數의 立法이 있고 80年代를 向한 開發戰略에 있어서도 劃期的으로 社會福祉政策을 導入하고 있으나 보다 強力한 實踐意志로써 立法化 및 計劃化를 하여야 한다. 北韓新憲法은 南北關係發展을 意識한 宣傳的인 社會福祉規定을 두어 南韓의 庶民大衆에게 어필하고자 하는 低意를 간과하여 그에 對處한 立法制度를 完備하여야 한다.

④ 其他 社會福祉政策의 基盤補充을 위하여 不實企業을 整理하는 등 産業構造의 健全化와 地域社會 開發, 人力開發, 非能力的 消費抑制 등의 諸般對策에도 努力하여야 한다.

Ⅲ. 分野別 對策

(1) 社會保險

- ① 不實企業의 整備 또는 運營合理化로 社會保險 與件造成
 - ② 職種別 福祉, 厚生事業의 推進
 - ③ 醫療保險制度의 現實化
 - ④ 職種別 및 産業別 社會保險制度의 段階的 適用對象의 擴大
- 以上은 企業人의 社會的責任을 促求하여 勤勞者를 保護하고 社會連帶意識을 強化하고 勞使間의 産業平和를 確保하도록 努力하여야

한다.

(2) 社会福祉事業部門

① 生活保護事業의 積極化

貧民窟 및 Slum 街의 適合한 對策樹立이 要請된다. 前日의 廣州團地의 暴動事件에서 보는 바와 같이 無計劃한 빈민窟 一掃對策은 오히려 社会的 緊張을 高潮하고 暴動大衆은 北韓의 人民革命戰略의 좋은 工作對衆이 될 수가 있다. 物理的 힘에 의하여 無計劃的으로 一掃할 것이 아니라 A. 라퀴안과 반·혹, 룯서의 主張과 같이 既存의 貧民窟을 再開發하여 既存家屋을 그대로 두고서 잘 짜여진 環境改善計劃을 樹立하도록 하여야 한다. 그들의 見解에 의한다면 發展的 貧民街 (Open-end Slum)는 万若 既存家屋만 撤去하지 아니하고 環境改善計劃만을 約束履行한다면 그들은 항상 与党쪽이나 現政府体制을 支持할 수 있는 体制順応的 存在라는 것이다. 40)

그러므로 우리는 貧民이 現在의 絶望的 貧民街 (Dead-end Slum)를 發展的 貧民街로 轉換하도록 立体的 對策을 세워야 한다.

② 婦女福祉法 制定

北韓의 新憲法은 從來의 封建的 反動集團이라는 家庭을 保護하는 規定을 두어 社会的 細胞로서 家庭을 鞏固히 하는 데 깊은 配慮를 하고 있으며 (北韓憲法 第63條) 産前産後에 約 50日 程度의 有給休暇를 認定하고 12歲未滿의 子女를 3人以上 두는 婦女子는 6時間勞動을 하고 있다. 無依無託한 婦女子에 대하여 公的扶助를 行함에 대하여 南韓도 婦女層의 健全한 育성과 社会参与

註 40) 都市化와 國家發展, p.207 ~ 220. 人口問題研究所, 1972.

를 위하여 婦女福祉法을 制定 實施하여야 한다.

現行의 娼女등에 대한 淪落行爲防止法은 內實을 거둘수 있도록 生活保護와 職業輔導가 施行되어야 한다.

③ 医療社会事業強化

南韓側의 社会福祉政策中 最大의 弱點이 醫療部門이다. 北韓은 北韓新憲法 第 48 條에서 「國家는 全般的 無償治療制를 더욱 鞏固 發展시키며 豫防醫學的 方針을 貫徹하여 사람들의 生命을 保護하며 勤勞者들의 健康을 增進시킨다」라고 規定하고 또 第 58 條에 「公民은 無償으로 治療받을 權利를 가지며 나이 많거나 病 또는 不具로 勞動力을 잃은 사람들, 돌 볼 사람이 없는 늙은이들과 어린이들은 物質的 幫助를 받을 權利를 가진다」 이 權利는 無償治療制 繼續 늘어나는 病院, 療養所를 비롯한 醫療施設 國家社會保險 및 社會保障制에 의하여 保障된다」고 하였다. 그리고 南韓이 前述한 바와 같이 人口 1 萬人當 醫師 6.5 名임에 對하여 (1970 年) 北韓은 人口 1 萬人當 醫師 19 名 (1964 年)이며 各 職場 및 地域單位로 責任制無料醫師制度가 施行되어 있다. ⁴¹⁾

그리고 南韓의 醫療施設 및 醫療人員이 都市에 集中되어 있어 現今도 無醫村이 있으며 또 南韓의 醫師가 비록 北韓에 比하여 質이 높다고 하였으나 바꾸어 생각하면 그 높은 質의 醫師와 좋은 醫療施設이 國民 大多數를 위하여 奉仕하기 보다는 都市의 特殊階層만을 위하여 奉仕하고 있다는 非難을 免할 길이 없다. ⁴²⁾

註 41) 非公式統計에 의하면 現在 北韓의 醫師數는 1 萬人當 27 人이라는 說이 있다.

註 42) 前述한 바와 같이 醫師, 藥師 및 看護員 等の 都市集中率은 78 %를 上廻하고 있다.

그러므로 우리는 하루 속히 農漁村과 貧民層을 相對로 한 無償 醫療制度의 確立과 保健 環境 衛生의 改善 및 醫療保險制度를 劃期的으로 改革하지 않는 限 우리 體制의 弱點을 補完할 길이 없다.

④ 兒童 靑少年 福祉事業部門

北韓은 兒童 및 靑少年의 保護를 徹底히 하여 出生(産母 保護 및 解産休暇와 無料解産), 幼兒(託兒所施設 및 給食保護 70%), 幼稚院(適齡兒의 66%收容), 少年期(義務教育 10年 完全無償) 등으로 相當히 完璧한 保護를 하고 있으며 靑少年에게도 唯一思想, 民族主体思想등에 立脚하여 劃一的인 精神敎化事業을 實行하며 滿 17歲以上은 選舉權을 가지며 少年勞動은 特別히 保護하는 등 各별한 保護對策을 쓰고 있다(北韓新憲法第39條, 40條, 41條, 42條, 43條, 52條參照)

또 靑少年의 健康狀態는 戰爭과 強制勞動에 沙달린 成人들 보다 더 良好하여 來日의 南北對決의 時期에 南韓靑少年의 身體의 力量, 價值觀, 體制擁護의 戰鬪的 姿勢, 精神武裝에서 많은 問題點이 있다. 特別히 西歐化의 逆機能的 現狀으로서 核家族主義에 따르는 靑少年의 情緒 欠乏과 社會的 蔑視와 侮蔑에 의한 非行的 性格 및 反抗性은 커다란 問題를 안고 있다.

그리하여 學齡前 兒童에게 幼稚院 및 託兒所 施設과 母子保健서비스向上, 어린이놀이터와 宗教施設등을 補充하여야 한다. 義務教育은 內的充實을 期하여 育成會費를 低學年에서 高學年으로 段階的으로 廢止하며 農漁村教育與件의 改善과 職業教育을 實施하고 社會的 格差感만을 造成하는 私立國民學校는 廢止 이를 中學校로 昇格하여야 한다. 教育制度의 質的 改善으로 高等教育의 量的 擴大보다는

능력에 따라 教育機會를 均等히 하고 職業教育의 積極化와 專門家 技術者의 養成으로 南北技術人力協力에 對比 自由進出의 力軍을 確保하여야 한다.

國家獎學制를 擴大하여 能力있는者는 出身性分과 階層에 關係없이 進學토록 하고 無能力한者는 아무리 富裕하여도 進學치 못하고 專門技術職에 俸職토록 한다.

靑少年非行問題는 現代國家의 共通된 問題點이다. 特히 北韓은 戰災孤兒(戰爭 有功者의 子女)의 對策으로 特殊學校를 設立하는 등 積極의 임에 反하여 南韓은 양아치, 펌프, 강패 등의 社會的 保護의 未備로 因한 非行少年이 많아 그 善導策이 來日의 統一担当勢力의 育成이라는 點에서 時急하게 要請되고 있다.

⑤ 勞働者保護의 問題

北韓은 新憲法第 57 條에 「公民은 休息에 對한 權利를 가진다. 이 權利는 8時間勞働制, 有給休暇制, 國家費用에 의한 靜休制度 繼續 늘어나는 여러가지 文化施設 등에 依하여 保障된다」고 하여 勞働者保護를 主張하고 있다. 情報에 의하면 一般勞働者는 8時間 3交代制이며 熱處理勞働者나 鉸山등 害로운 職場의 勞働者나 醫師는 6時間勞働制이며 12歲以下의 子女를 3人以上 둔 婦女는 6時間勞働을 하고 있다. 勿論 都給制의 導入과 超過勞働으로서 過剩勞働을 酷使 당하고 있다. 그러나 南韓의 一部 勞働者가 低賃金과 나쁜 勞働環境 超過勞働등에 苦痛당하고 있음을 감안할 때 勞働者保護의 對策이 要求된다.

勞賃引上은 Cost Push 를 惹起하여 對外競爭力을 弱化시키며 인플레이의 抑制를 爲하여서도 賃金上昇을 抑制할 必要性이 있으나 物價의 安定 間接的인 福祉惠沢의 擴充등으로 勞働者의 實質所得을

向上시켜야 한다. 가까운 将来에 労働者の 団体行動權의 扩充 등 労働 三權을 보다 實質的으로 保護하여야 한다. 43)

⑥ 環境保護問題

近來에 近代的産業의 發達로 因하여 많은 重化学工業이 建設되고 있는 데 이에 對한 不作用으로 環境汚染과 破壞의 問題가 대두되고 있다. 美·日과 같은 先進國도 環境汚染이 一部 特殊資本家階層의 利益만을 위하여 奉仕되고 있다고 非難되고 있다. 44) 特히나 國際分業에 依하여 先進國의 公害産業이 進出하고 있는 데 잘못하면 그 産業誘致로 인한 利益보다는 公害의 蔓延으로 因한 害가 클 수가 있다. 이는 北韓의 好戰的 共產主義者들에게 「南韓이 新植民地이기 때문에 人民에 惠沢이 없이 公害만 蔓延하고 있다」는 宣傳資料를 줄 수 있다.

近代的 企業施設의 扩充도 좋으나 잘못하면 그 公害産業이 住民의 福祉를 害치고 그 結果는 社会的 緊張만을 助張하는 結果가 된다. 그러므로 하루 빨리 日本의 環境庁과 같은 專門機構를 만들어 環境保護에 努力하여야 된다.

⑦ 民族文化의 保護 育成問題

이 問題는 社会福祉問題와는 直接連關性이 없으나 國民들의 健全한 價值體制를 위하여 民族的 主体性和 獨立性을 確保한 創造

註43) 労働事業 5個年計劃(1967~1971). p. 8. 労働庁 1966. 12.

註44) 日本의 水保病과 イタイイタイ病事件의 被害者側 辯護人은 「大多數의 住民이 한줌도 못되는 少数資本家들의 利益만을 위하여 公害에 시달려서는 안된다」고 主張하고 있다. シリスタ 1972. 6月, 9月 法律時報 1972年9月.

的 民族文化가 形成되어야 한다. 北韓의 憲法이 社會主義的 民族文化를 強調하고 (北韓新憲法 第35, 36, 37條) 심지어 民族語의 保存을 主張하는 등 多分히 南韓의 外來文物의 崇拜와 民族固有性의 喪失에 戰術的 타겟트를 겨냥하고 있다. 그러므로 우리는 民主的 民族文化를 眞情으로 開化시켜야 한다.

끝으로 以上の 모든 問題들을 解決하고 보다 積極的인 政策을 体系的 및 戰術的으로 確保하기 위하여 既存의 勞動庁 및 援護処 外에 社會保險庁, 醫療保健庁, 環境庁등을 設置하여야 한다.

北韓의 社會保障制度의 弱點으로서 우리가 自由化의 誘導方案에 使用할 수 있는 制度는 ① 共產黨員과 一般人民과의 社會的差別待遇 ② 出身性分에 立脚한 地主 브로좌계급 資本家등의 所謂 反動勢力의 活用問題 ③ 教育 및 社會的發展의 機會에 있어서 非黨員의 差別待遇 ④ 事實上 勞動時間과 다름없는 各種會議과 運動의 苦役 ⑤ 日用品 및 生活必須品의 欠乏으로 因한 消費生活의 低下 ⑥ 職業選擇의 自由등 社會的 流動性의 廢鎖 ⑦ 統制된 社會의 非能率性과 非人間性 ⑧ 社會主義管理體系의 不合理性 (그들은 社會

主義國家가 되면 社会的 矛盾이 解消됨으로 犯罪가 消滅된다고 하였으나 財産의 國家所有로 因하여 貧汚 浪費現狀등의 犯罪를 新憲法第 70 條에 規定하고 있다). ⑨ 人間生存의 個性과 特殊性의 無視 ⑩ 金日成 唯一思想体系의 極端的 獨裁性 등이다.

註 45) 南北은 平和統一七個項의 朴大統領宣言 (1973. 6. 23) 으로 머지않은 將來에 U. N에 加入하게 될 것이다. 그런데 韓國이 U. N 專門機構 13 個中 I. L. O 만 唯一하게 加入하지 않고 있는데 이는 北韓에게 좋은 宣傳資料를 贈과 同時에 韓國의 社會開發을 爲하여서도 早速히 加入하여야 한다.

발행일자	1973년 5월 일
발간업체명	주식회사 서라벌군예사
대표자	김재성
인가근거	내이 515.2-10803 (70.5.21)
참여자	한양대학교
	유인학

