

福祉社會 建設의 戰略

朴 東 緒
(院 長)

1. 福祉社會의 개념

福祉라고 하는 用語의 使用은 우리나라에서도 解放直後부터 많았으며 이의 概念規定을 東西洋의 많은 사람들이 하고 있을 뿐만 아니라⁽¹⁾ 이번 세미나에서도 첫째 部門에서 구체적으로 이루어질 것으로 생각되나 戰略을 論하면서 그가 이룩하려는 目標에 관하여 言及을 안할 수 없어 간략하게 규정하려고 한다.

論者에 따라 福祉라는 用語에 담고 있는 內容上的의 큰 차이는 없는 것으로 생각되며 다만 表現上的의 차이가 있는 것으로 생각되나 여기서는 다음의 세가지 側面에서 고찰, 규정하고자 한다.

(1) 政治面

人權이 존중될 수 있는 것이 核心的이라고 생각하며 이를 위하여 가장 기본적으로 이룩되어야 할 것은 民主理念에 따른 政治參與라고 생각된다. 왜냐하면 이러한 것이 이룩되면 政治權力 또는 影響力의 配分이 보다 平等的으로 이루어질 수 있기 때문이다.

(2) 經濟面

健康이 유지되고 向上될 수 있을 정도 이상의 收入의 증대를 일차적으로 생각할 수 있으며, 이에 따라 기본적인 衣食住의 문제는 물론 더 나아가 적절한 휴가·휴양을 할 수 있을 정도의 것이 내포된다고 생각된다.

(3) 社會 文化面

여기서는 持續的인 自己能力의 開發과, 開發된 能力 및 興味에 맞는 職責 役割遂行을 만족스럽게 하는 것을 의미한다.⁽²⁾

2. 戰略의 比較

人間의 생각이 언제나 相對性을 지니고 있으며 따라서 時代 狀況에 따라 수없이 人間이 그러는 福祉社會의 이상 모형이 바뀌어 왔지만, 앞에서 규정한 것에 目標을 두는 경우 이를

(1) R. A. Bauer, *Social Indicators*, Cambridge, MIT Press, 1966. PP. 147-152.

(2) William John Hanna, "Comparative Urban Politics," *Journal of Comparative Politics*, Vol. 4, No. 3. Nov. 1972. P. 269. (satisfying work)

이룩하려는 戰略은 政治理念을 위시한 그나라의 體制의 차에 따라 다른 것을 이해할 수 있으나 크게 英美型과 共產型으로 나누어 생각할 수 있을 것 같다.

英美型은 經濟의 발전에 따라 많은 勞動者의 배출과 貧富의 차를 초래하게 되어 이들은 勞動三權을 장악하게 되고, 더 나아가 政治參與를 통해서 그들의 福祉를 확보해 보려고 했던 것이다.

그러나 共產型은 그들의 理念에 따라 우선 政權을 장악하고 一次的으로 經濟 및 教育面의 政策轉換을 가져와 福祉社會를 이룩하려고 하였다고 볼 수 있겠다.

이러한 차이점이 구체적으로 건설한 政治, 經濟, 社會 文化面에 어떻게 反映되고 成就되었는가를 비교한다면 다음과 같다.

政治面· 英美型은 民主主義라고 하는 理念에 따라 보다 많은 사람이 참여를 하게 되고 人權을 즐길 수 있는 方向으로 계속 서서히 발전해 왔으나, 共產型의 경우는 소위 勞動黨이 政權을 一時에 장악했으나 眞正한 의미의 참여를 하는 사람의 수는 극히 한정되어 있으며, 人權의 향유는 거의 不可能하다는 것이다.

經濟面· 初創期에는 共產型의 경우 조속히 富의 配分을 이룩할 수 있으나 資本主義의 경우처럼 經濟體制의 生産性이 높을 수 없으며 무엇보다도 國民의 絶對多數인 소비자의 수요 욕구충족이 만족스럽게 이루어 질 수 없다는 것이다.

社會 文化面· 共產型의 경우 國家가 원하는 人力의 形成이 빨리 이루어질 수 있으나, 英美型에서와 같이 個人的 適性에 따른 것이 인정되기 힘들며 무엇보다도 문제가 되는 것은 職務에 대한 만족감이라고 생각된다. 왜냐하면 選擇, 移動이 제약되어 있기 때문이다.

이상의 두가지 類型中 우리의 경우는 基本的으로 英美型에 속한다고 생각된다. 즉 根本的으로 民主主義와 資本主義를 바탕으로 하고 있기 때문이다.

그러나 지난 200年 이상 英美가 걸어온 과정을 分析하는 경우와 우리의 現況을 비교하는 경우 다음과 같은 사정이 다르며 이것이 우리가 금후 계속 福祉社會를 건설해 나가고자 하는데 있어 留意해야 할 點이라고 생각된다.

첫째 현재는 우리나라의 여러가지 與件에서 조속한 福祉社會의 건설이 쉬운 것은 아니겠으나 英美의 과거와 비교하는 경우 이를 촉진시켜 준다고 생각되는 것을 든다면 다음과 같다.

(1) **先進社會의 영향**· 매스·콤 및 交通 통신의 발전에 따라 현재의 先進社會像이 우리에게 전파되어 있어 우리에게 영향을 주고 있다는 것이다. 歷史적으로 보면 그들도 몇百年에 걸쳐 어려운 과정을 밟아 왔으나 현재의 우리에게서 과거 보다도 現況이 알려지고 있기 때문이다.

(2) **對北關係** 때문에 그들이 현시점에 있어서 지니고 있는 강점의 영향을 들 수 있으며, 部門別로 든다면 下位階級 教育機會의 문제를 들 수 있을 것 같다. 이러한 우리의 취약점을 조속히 극복하기 위하여 새마을 운동, 義務教育의 연장을 서두르고 있는 것이다.

(3) 우리의 전통적인 習得熱과 이의 보급으로 인하여 他面에 비하여 교육수준이 상대적으로 높다고 하는 것 등을 들 수 있다.

둘째 시에 비하여 英美의 경우보다 不利하다고 생각하는 것은

(1) 參與가 인정 될 수 없는 儒敎가 오랜기간 支配해와 政治參與 意識이 英美보다 약하다는 것이다.

(2) 이를 더욱 惡化시키고 있는 것이 對北關係 또는 北으로부터의 安保에 대한 위협이 참여 및 社會內의 集團間의 갈등 마찰을 억제하는 정당성을 현재 부여하고 있다는 것이다.

(3) 資本主義의 初創期라고 하는 것만이 아니라, 國內資源이 적어 주로 勞動集約的 加工業을 根幹으로하고 있어, 이들의 賃金引上에 지나치게 關心을 갖게 된다고 하는 것이다.

세째로 英美보다 有利 不利를 평하기 固難하나 그들의 과거와 크게 다른 사정은 우리의 경우 解放後 계속 政府의 役割 영향력이 壓倒的으로 강하다고 하는 것이다. 英美의 경우는 社會內에서의 갈등을 소극적으로 사후 조정하는 입장을 취해 왔으나 우리의 경우는 그것보다 적극적인 역할, 강한 영향력을 발휘하고 있다는 것이다.

따라서 政府의 政策 如何에 따라서 成果 이룩되는 결과는 英美의 경우 보다 훨씬 클 수 있다는 것이다. 그러므로 政府가 진정으로 福祉社會를 적극 추진하겠다고 決心하게 되면 그 가지치는 영향은 크다고 하는 것이 고려될 수 있을 것이며, 물론 이와 反對의 경우도 생각할 수 있어, 英美 보다 政策變數의 영향력이 크다고 하는 것이다.

3. 具體的方案

이상으로서 福祉社會의 내용 또는 이러한 명목하에 이룩하려는 바람직한 狀態 (desirable state) 또는 발전된 狀態의 理想像이 어떠한 것이며, 世界의 많은 나라가 이러한 人類의 꿈을 구현하려는 戰略을 크게 美英型과 共產型으로 나누어 검토했으며, 우리의 경우 기본적으로 英美型에 따르고 있으나 그들과 與件이 어떻게 다른가 하는 것을 검토하였다.

이러한 사정을 염두에 두고 具體적으로 現在 우리가 놓여 있는 位置에서 바람직한 福祉社會를 이룩할 수 있는 方案, 그것도 가급적이면 效果的 能率的으로 달성할 수 있는 方案이 검토되어야 할 것 같다.

이미 우리의 경우 전술한 바와 같은 이유로 현실은 福祉社會와 격차가 심한면도 있으며, 對北關係에 있어서도 취약점이 있으나, 우리가 이러한 體制를 선택하고 지지하게 되는 이유는 점진적으로 福祉社會의 建設을 共產型에 비하여 궁극적으로는 効率性 있게 이룩할 수 있다는 생각에 있는 것으로 생각된다.

따라서 중요한 것은 이상으로 그리고 있는 福祉社會와 現實과의 거리 自體 보다도, 이를 점진적으로 이룩할 수 있으며 또 이룩해가고 있다는 생각을 國民들이 갖는 것이라고 생각

된다.⁽³⁾

이러한 國民의 기대를 점진적으로 충족시켜 주기 위한 英美의 接近方法을 二分한다면 소위 政策的 方法과 專門的 方法으로 나누어 설명할수 있다. 이와 같이 나누는 根本的인 원인은 現況의 原因을 어디에 두고 있느냐에 있는 것이다.

즉 전자의 경우는 넓은 의미의 社會構造的인데서 찾는 것이며 보다 具體化하면 政治 經濟 社會體制 自體에서 原因을 찾는 것이며 따라서 이의 變化가 요청된다고 하는 것이다.

이에 반하여 후자의 경우는 非構造的인 面 즉 個個人的 行動의 不適應 逸脫등에서 原因을 찾고, 이를 소위 社會事業家들이 하는 專門的인 方法에 의하여 시정하려는 것이다.⁽⁴⁾

물론 어느 나라의 경우에나 上述한 두 原因을 찾을 수 있겠으나 兩者間의 比重, 따라서 이를 福祉社會로 끌고가는 戰略의 效率性에는 國家에 따라 差가 있는 것으로 생각된다.

즉 英美와 같이 이미 經濟成長이 고도로 이루어지고 下流階級이라 하더라도 기본적인 生活를 위협받지 않으며 거의 언제나 完全雇傭이 이루어지고, 뿐만 아니라 政治參與가 고도화되어 政治의 責任性이 상대적으로 높은 곳에서는 構造的인데 보다도 個人的인데에 相對的으로 보다 많은 比重을 두고, 따라서 專門的 方法에 의하여 個個人的 心理의 病理를 치유하려는 것도 意義가 있으며 重視될 수 있을 것으로 생각된다.

물론 그렇다고 해서 英美 社會가 지니고 있는 政治經濟理念 즉 民主主義 資本主義라고 하는 理念이 더욱 非構造的인 側面을 강조케 하고 있다는 것을 否認하려는 것은 아니다.

그런데 우리의 경우는 英美의 경우와 발전단계도 다르고 文化가 다른데도 不拘하고 해방 후 英美의 영향을 받아 지나치게 非構造的인데 比重을 두고 이 문제를 생각하지 않았나 한다. 즉 이러한 戰略이 내포하는 政治經濟的인 성격이 英美文化의 壓倒的인 영향으로 면밀히 객觀적으로 평가되지 못하지 않았나 생각된다.

가령 例를 든다면 우리나라의 下流階級の 收入이 적은 것은, 주원인이 경작하고 싶어도 農土가 없거나 너무나 적으며, 배우고 싶어도 經濟的인 原因으로 인하여 中學以上 進學할 수 없으며 就業을 하고 싶어도 아직 就業의 機會가 많지 않거나 就業을 해도 生産性이 낮고 참여가 잘 안되어 받는 配分이 상대적으로 적다고 하는 것이다.

그러나 英美와 같은 先進國에서는 이러한 機會가 다 있어 즉 本人만 근로의욕 성취의욕이 강하면 교육을 大學까지도 받을 수 있으며 就業도 용이하고 거기서 받는 보수도 월등히 높다고 하는 것이다.

그러므로 이들의 社會에서의 貧民의 문제는 물론 構造的인데 원인이 없다는 것은 아니나 우리에게 비하면 상대적으로 非構造的인데에 더 큰 원인이 있는 것으로 볼 수 있다는 것이다.

이와같은 問題分析에 입각하여 우리의 方案을 강구하고자 하는 것이다.

(3) J. M. Mitchell and W. C. Mitchell, *Policy-Making and Human Welfare*, Chicago. Rand-McNally, 1969, pp. 65-6.

(4) 金泳謨 韓國社會福祉論, 서울, 法文社, pp. 14-19.

그러나 留意를 요하는 것은 이러한 문제의 解決은 언제나 社會體制의 全面에 걸쳐 있어 體制的으로 關連되어 있다고 보는 것이 옳을 것임으로 解決策에 關해서도 어느 하나의 側面에서 단 볼 것이 아니라 여러 면에서 綜合的으로 보아야 한다는 것이다.

(1) 社會面

첫째로 우선 注力해야 할 것은 教育 訓練을 통한 단순 노동력의 高級人力化인 것이다. 우리의 경우 自然資源은 거의 보잘것 없고 오직 人力만이 많다고 하는 것이며 그래도 多幸인 것은 이들이 고도의 습득지양성을 가지고 있다고 하는 것이다.

이의 原因은 李朝時代 以來의 유교문화의 영향이라고 생각되나 이러한 자랑스러운 전통을 우리는 이제부터 經濟發展 및 福祉社會를 건설하는데 가장 주요한 수단으로 利用할 수 있다는 것이다

이를 위하여 우리가 고려하여야 할 것은 습득의 내용이 福祉社會가 요청하는 것 또는 그를 이룩하는데 보다 적극적으로 이바지할 수 있는 것이 되도록 하는 것이다.

이와 같이 하면 우리가 지니고 있는 전통적인 습득의욕을 통하여 열성적으로 습득하게 될 것이며 이러한 습득의욕을 갖고 있지 못한 國民에 비하여 우리는 쉽게 값싸게 高級人力化할 수 있으며 이러한 戰略이 곧 發展을 위하여 전통을 파괴하는 것이 아니라 오히려 利用하는 길이며 따라서 발전을 보다 촉진하는 길이 되는 것이다.

둘째로 女性 勞動人의 人力化와 動員인 것이다. 우선 女性도 人力化하여야 한다는 것은 그들의 男女 平等을 위해서나 또는 보다 많은 收入을 얻는 것은 물론 거시적으로 우리 社會의 資源을 効率的으로 利用할 수 있다는 데 있는 것이다.

女性의 경우 막대한 비용을 投入하여 高等教育을 받은 후 그 技能을 社會發展을 위하여 利用하지 않고 기껏 少數人의 家族을 위해서만 投入한다는 것은 너무나 귀중한 資源을 낭비하는 결과가 되는 것이다. 그러므로 단순한 교양이나 家庭을 위한 습득 교육보다도 금후의 社會가 요청하는 기술을 습득하고 이것이 습득하자마자 사장될 것이 아니라 福祉社會의 건설을 위하여 活用될 수 있게 動員되어야 하는 것이다.

이러한 길에서는 무엇 보다도 家庭主婦들이 진출할 수 있는 직업분야의 선정, 이를 위한 교육 훈련 이들이 家庭主婦로서 직장생활을 할 수 있게끔 家庭生活의 簡素化, 託兒所, 時間制勤務의 보급 등이 요청된다고 생각된다.⁽⁵⁾

이와 같이 됨으로서 人口의 半인 女性도 그들이 습득한 것을 活用하게 되며 社會的으로 意義있는 생활을 하게 될 뿐만 아니라 일 자체에 보다 흥미와 만족감을 갖게 할 수 있다는 것이다.

세째로 들 것은 職業安定業務의 발전인 것이다. 이를 위하여 할 것은 우선, 우리 社會에

(5) Jacob Mincer, "The Labor Participation of Married Women," in: Nona Glazer-Malbin and H.Y. Waehrer (ed.), *Woman in a Man-Made World*, Chicago, Rand McNally, 1972. pp. 198-203.

存在하는 職業의 종류를 파악 정리하고 이의 辭典을 편찬하며 이를 자료로 하여 全國에 普及성 있는 職業安定所를 都市를 基點으로 하여 많이 만들고 이들간에 情報교환을 迅速정확하게 하는 것이다.

이와같이 되면 누구나 求職者는 여기를 1次로 찾아가 보다 많은 선택을 가질 수 있으며, 보다 收入이 많고 적성흥미에 맞는 職業을 擇할 수 있어, 보다 만족스러운 職業人의 生活를 하게 되기 때문이다.

그러므로 이러한 기능을 수행하는 公共職業安定所가 增設됨으로서 현재 많은 비난을 받고 있으며 福祉社會의 進歩와 逆行하는 일까지 자행하는 私設紹介所는 淘汰되어야 하는 것이다.

(2) 經濟面

첫째로 급한 일은 文化的인 生活을 고사하고 健康의 유지 또는 노동력의 再生産조차 어려운 정도의 欠損 저임금의 시정인 것이다.

이의 例로 1972년에 女工들에 대하여 이루어진 조사에 의하면 月收入 萬원 이하가 29.7%나 되며, 34.7%가 就業後 健康이 나빠졌다고 평가하고 있으며, 따라서 장기 근무하지 못하고 있어 통계를 보면 이들의 32.3%가 1年 以下의 근무자이고 最低치가 1年 이상 2年 이하로 되어 있으며 21.9%나 占하고 있다.⁽⁶⁾

이러한 狀態는 日本 女工의 平均 勤續期間이 4年인 것에 비하면 놀라울 정도로 짧으며 따라서 이러한 단기 근무자를 통해서 熟練生産性의 向上을 기할 수 없음은 물론 무엇보다도 문제는 健康마저 해치고 있다는 것이다.

둘째 우리의 경우 資源도 적고 資本도 없어 初創期에는 할 수 없이 노동집약적인 산업부터 시작할 수밖에 없으나, 이것에 머무는 한 언제까지나 收入의 증대를 지속적으로 기한다는 것은 어리운 것으로 생각된다.

그러므로 일단 어느정도 失業의 문제가 해결되기 시작하면 조속히 자본 집약적인 산업으로 전환 시키어야 한다는 것이다.

(3) 政治面

우리의 現況은 政治權力이 經濟 社會面에 미치는 영향력이 엄청나게 큼으로, 이면에서의 對策이 주는 결과 성과는 막대할 것으로 생각되며 따라서 英美의 경우보다 중시되어야 할 것으로 생각된다.

전술한 요인들 즉 福祉社會의 進歩를 촉진한다고 생각되는 요인으로서 對北關係·교육의 보급·先進社會의 展示性 등은 政府로 하여금 이를 적극 지원하고자 하나 反面 이를 주저케 하는 것으로서 集團行爲의 두려움·유교와 같은 傳統文化·勞動集約 産業에 입각한 資本主義體制등을 들 수 있어 언제나 相反되는 갈등 속에 놓이게 되며 이 가운데서 政策方向을 모

(6) 서울大 行政大學院, 勤勞女性의 勞動力 保存 및 活用に 관한 研究, 1972. pp. 31-34. pp. 69-79. pp. 26-7.

색하게 될 것으로 생각된다.

이러한 고려를 하는 가운데 現在政府가 취하고 있는 政策의 方向을 한마디로 지적한다는 것은 어려운 일이지만 구태어 表現한다면 消極的 이었다고 할 수 있다. 建國初부터 社會民主主義的 理念의 영향을 받아 전적으로 무시할 수는 없어 최소한도 명목상으로나마 福祉國家의 건설이 우리의 理念目標라고 했고, 政府機構에도 名稱은 여러 번 바뀌었지만 처음부터 保健社會部가 存立하였으며 勞動關係法令도 일찍 제정되었던 것이다.

이와같이 外面上 法則上으로는 어느 정도의 關心이 表明되었으나 實際行動(effective behavior)面에서 보면 이 機關에서 장악하고 있는 人員, 豫算額이 全公務員數 및 豫算總額에서 차지하는 比重은 감소되었으며 勞動關係法令도 美辭麗句로 그치고 실천되지 못하고 있는 것이다.

昨今에 勞使關係에 대한 政府의 立場은 어떻게 보면 溫情主義的(Paternalistic)立場에서 있다고 볼 수 있겠다. 즉 勞使關係를 수탈적 관계, 은정주의적 관계, 자문적 관계(consultative), 끝으로 참여적 관계로 類型化하는 경우 현실적으로 현재 우리나라는 이 네가지 關係가 新生國의 一般性에 따라 다 共存하고 있다고 보겠으며, 이에 대한 政府의 立場은 참여를 권장하지는 않으며 그렇다고 수탈관계를 묵인하지도 않으면서 企業主들에게 正當한 대우를 할 것을 권장하고 있는 立場에 있는 것으로 판단되기 때문이다.

왜냐하면 언제나 企業主 스스로가 근로자의 어려운 사정을 감안하여 이를 도와주는 것을 권장하고 있는 것으로 볼 수 있기 때문이다.

그러나 社會科學 특히 政治行政學의 一般理論에 비추어 불적에 참여 없이 그들의 正當한 價値의 配分을 받을 수 있다고 하는 것은 成立할 수 없는 것이며, 따라서 政府의 勤勞者에 대한 政策도 점진적으로 참여의 단계로 指向해 나가야 할 것으로 생각된다.

이와 같이 指向해 나가는 과정에 있어서 주의를 요하는 것 두 가지를 들면, 우선 現段階에 있어서 資本主나 企業主를 위한 政策이 그들의 反社會的인 價値의 獨占濫費를 허용하는 것까지 묵인 인정되어서는 안되는 것이며, 둘째로 참여를 인정한다고 해서 지나친 壓力을 多數의 힘으로 加하여 현저 많은 先進國에서 보는 바와 같은 反發展性向 즉 賃金이 生産性向上을 훨씬 앞질러 인플레이를 격화 시키고 國際競爭力을 약화 시키며 결국은 國力을 상대적으로 약화시켜서는 안되기 때문이다.

그러므로 여기에 公益性・國家利益性을 찾고 이를 決定 大변하는 政府의 政策決定者들의 어려움이 있는 것이라고 생각되며 언제나 公益과 私益의 고려가 동시에 이루어져 國力이 계속 成長하면서 그의 惠澤을 國民의 多數가 正當性 있게 받게 됨으로써 福祉社會의 건설이 이루어져야 하며 이러한 점에서 우리와 같이 政治權力이 강한 社會에서 무엇보다도 중요한 것은 政策決定者의 理念 責任性이라고 생각된다.