

社會·保健·勞動行政組織의 問題點 및 이들의 經濟開發組織과의 關係

趙 錫 俊

| 目 次 | |
|------------------------------|--------------------------------|
| 1. 研究目的·範圍·方法 | ① 保健·療醫行政의 現況 |
| 2. 社會·保健·勞動行政現況과 關聯組織의 現況 | ② 保健·醫藥行政組織의 現況 |
| (1) 社會保障行政 | (6) 職列構造와 內部昇進 |
| ① 序論 | (7) 勞動行政 |
| ② 社會保障行政 | ① 序 |
| ③ 公的扶助行政 | ② 勞動行政에 대한 需要 |
| ④ 社會保障行政組織의 現況 | ③ 勞動行政의 多部關聯性 |
| (2) 保社部組織 | ④ 勞動行政組織의 現況 |
| (3) 社會福祉行政 | 3. 經濟企劃院과의 關係 |
| ① 特殊障礙者福祉 | (1) 經濟開發 5個年計劃 作成과 保社部와의 關係 |
| ② 兒童福祉 | (2) 豫算編成過程과 保社部 |
| ③ 婦女老人福祉 | (3) 物價政策과 保社部 |
| ④ 社會福祉行政組織의 現況 | (4) 經濟企劃院과의 其他關係 |
| (4) 其他社會開發行政組織의 現況 | 4. 問題點과 改善方向 |
| (5) 保健, 醫療行政 | |

1. 研究目的·範圍·方法

筆者는 平素 關心을 갖고 있던 社會開發分野의 政府組織에 대한 研究의 一環으로 이 論文을 作成하였다. 우리나라가 經濟開發에 比하여 社會開發을 等閑視해온 것과 마찬가지로, 政府組織에 대한 研究도 社會開發分野의 것에 대해서는 學者들의 關心이 많이 미치지 못하였다. 文教部, 保健社會部, 法務部 等の 行政과 組織이 그런 例였다.

本論文은 앞으로 우리나라가 社會開發을 強調할 것이라는 것을 前提하고, 그 경우 이 方面에 從事하는 政府組織부터 強化되어야 한다는 前提에서 出發하였다. 그래서 社會開發分野를 담당하는 政府組織들의 現況을 把握하고, 그것들의 問題點들이 어떤곳에 있는가를 把握코저 하였다. 特히 經濟開發을 擔當하고 있는 組織, 그가운데도 經濟企劃院과 이들 社會

開發分野의 組織들간의 關係의 再定立은 앞으로 우리나라의 發展方向에 많은 영향을 줄 것으로, 이 關係의 問題點도 研究하였다. 筆者는 對經濟企劃組織과의 關係에서 社會開發分野組織의 發言權이 많이 強化되어야 한다는 것을 前提하고 出發하였다.

社會開發分野의 많은 組織들 가운데서 이곳에서는 保健社會부와 그 傘下의 勞動廳만 다루었다. 같은 傘下機關인 環境廳을 뺀 理由는 그것이 設置된지 日淺하여 아직 分析할만한 位置에 있지 않다고 보았기 때문이다. 또 이 두개의 機關도 地方組織에 대해서는 詳細히 言及할 수가 없었다.

經濟開發組織과의 關係는 主로 經濟企劃院과의 關係를 다루었다. 他經濟部處와의 關係는 相對적으로 덜 重要하다고 判斷했기 때문이다.

保社部나 勞動廳의 組織을 다루는 方法에 있어서는, 첫째로 그 分野의 行政의 現況부터 記述하고 다음으로 機構를 보는 順序를 擇했다. 이렇게 한 理由는 機構라는 것은 일을 하기 위한 手筈이기 때문이다. 그러나 業務現況이라 하여도 이를 仔細히 다루면 너무 방대해지고 焦點이 흐려질 것임으로, 主로 ① 機構의 編成에 영향을 주리라 생각되는 業務現況, ② 長期的의 眼目에서 본 計劃事項, ③ 過去부터 現在까지의 傾向을 나타내는 것들을 重點적으로 다루었다. 現況에 대한 取扱이 장황하여진 部分이 있다할지라도 本論文의 目的은 어디까지나 組織上의 問題點과 方向을 탐색하는데 있고, 이 目的을 達成하기 위해서 業務現況을 다루고 있는 것을 再次 強調하고자 한다.

業務나 機構의 現況을 把握하는 方法에 있어서는 關係專門家들과의 面接은 하지 않았다. 이미 發刊된 資料, 新聞記事, 職制等을 分析하는 方法을 擇했다. 따라서 이 方面에 從事하는 實務界의 立場에서 보면 部分的 錯誤가 있을 可能性이 있다. 그런 部分이 있으면 後日의 補完을 위하여 助言해 주기를 바란다.

2. 社會·保健·勞動行政現況과 關聯組織의 現況

(1) 社會保障行政

① 序論

우리나라는 1963년에 이미 「社會保障에 관한 法律」을 公布하였으나, 當時로서는 오직 宣言的·意圖의 意味밖에 없었으며, 이 法에 의하여 保社部長官의 諮問機關으로 社會保障審議委員會를 設置하는데 그쳤다.

社會開發에 관한 論議가 活潑하게 나오기 始作한 것도 第4次經濟開發5個年計劃의 作成 때 부터였다. 同計劃書는 마지막章으로 「社會開發과 衡平의 增進」을 設置하고 이속에서 社會保障部門의 基盤을 確立하는 것을 計劃의 基調로 한다고 하였다.⁽¹⁾

그런데 그동안에 韓國이 이룬 經濟成長過程을 통하여 얻은 所得向上은 그 分配에 있어서

(1) 大韓民國政府, 第4次經濟開發5個年計劃(1977~1981), 1976, pp. 91-113.

는 過去보다 더욱 심한 不均衡을 이루게 되었다. 所得이 全國平均의 1/3以下인 相對貧困人口比率은 70年의 5%에서 78年엔 14%로 크게 높아졌다. 所得分配의 平等度를 나타내는 「지니」係數는 65年의 0.34에서 78年엔 0.4(1에 가까울수록 不平等度深化)로, 갈수록 惡化하여 臺灣의 0.28보다 크게 높은 水準을 보이고 있다.⁽²⁾ 앞으로 第5次經濟開發計劃期間 동안에는 이런 不平等을 是正하는 劃期的인 努力을 해야 할 것이다.

② 社會保障行政

a. 國民福祉年金制度

원래 第4次經濟開發 5個年計劃에서는 「國民福祉年金制度는 18歲以上 60歲未滿의 모든 國民을 對象으로 實施하고, 保險料는 報酬의 3~7% 水準에서 勤勞者와 企業主가 共同負擔하도록 할 것이다」라고 宣言하였었다.⁽³⁾

그동안에 政府는 이미 1973年 12月 24日字로 法律 2655號 國民福祉年金法을 制定公布하여 公務員, 軍人과 같이 獨立法에 의하여 年金惠澤을 받지 못하고 있는 18歲 以上 60歲未滿의 勤勞者들에게 適用하기로 하여 이들이 老齡年金, 障害年金, 遺族年金 등을 給與받을 수 있는 制度的裝置를 마련했었다.

翌年인 1974年의 1月 4日에는 同法施行令을 公布하였고, 同年 1月 21日에는 國民福祉年金審議委員會 規程까지 公布했었다.

그러나 國民福祉年金法은 1974年 12月과 1975年 12月에 各各 改正을 하게 되었고, 2次改正 때에는 施行時期의 問題를 法으로 부터 完全히 大統領令에 委任케하여 具體的인 施行時期에 관한 一切의 期約없이 오늘에 이르고 있다.

이렇게 된 理由는, 첫째 國民福祉年金制度는 老後保障制度인데 當場 더 急한것은 最低賃金制, 失業保險, 醫療保險 등의 即時 效果를 낼수 있는 制度라는 점, 둘째 企業側에서 또 하나의 濶出料負擔으로 인한 生産原價의 上昇, 資金壓迫 등을 들어 反對한데 있다.

앞으로 그의 實施時期에 관하여 그 確定的日字를 「社會·經濟的與件이 造成되는 可能한 빠른 時日內」라는 莫然한 表現以外에는 保障이 없고, 또 적어도 80年代의 前半에는 既存 醫療保險, 醫療保護를 擴大해 나가면서 兒童 및 老人問題 등의 社會福祉쪽을 補完해 나가는 政策基調를 見政府는 취하고 있다.

b. 醫療保險制度

우리나라에서 醫療保險制度가 本格的으로 實施된 것은 1977年 7月以後의 일이다. 醫療保險에는 一種과 二種, 그리고 「公務員 및 私立學校教員 醫療保險」이 있다.

政府는 이 制度를 實施하면서 一種組合의 경우에 常備被傭人 500人 以上の 業體부터 始作하여 300人 以上の 業體로 擴張했고, 1981年부터는 100人 以上の 業體로까지 擴大할 展望

(2) 東亞日報, 1980. 6. 25.

(3) 前掲, 第4次經濟開發 5個年計劃, p. 111.

이다. 그리고 1991年頃까지는 5人以上의 業體從事者들까지 포괄할 수 있어야 할 것이다.

反面에 第2種組合의 結成은 심히 不實한 狀態에 놓여 있다. 따라서 農漁民, 零細商人等은 아직 醫療保險의 惠擇을 받지 못하고 있다. 2種組合은 그 結成이나 運營에 있어서 어려운 點이 많지만, 政府는 앞으로 이들에게 醫療惠擇을 베푸는 것이 急先務라 할 것이다.

만일 1991年度를 國民皆保險(醫療保險단)의 年度로 잡는다면, 特殊職域者(公務員, 敎員, 軍人, 職業:軍人家族), 1種과 2種總加入者等 總受患者의 年度別增加 추세와 人口對比는 다음과 같다.⁽⁴⁾

[표 1]

(單位: 千名)

| 區 分 | 年度別 | '77 | '80 | '81 | '82 | '83 | '84 |
|----------|-----|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 適用 對象 人口 | | 34,479 | 35,015 | 35,619 | 36,299 | 36,989 | 37,640 |
| 受 惠 者 | | 7,978 | 9,015 | 9,867 | 13,804 | 15,591 | 17,393 |
| 比 率(%) | | 23.1 | 25.7 | 26.9 | 38.0 | 42.15 | 50.2 |

| 區 分 | 年度別 | '85 | '86 | '87 | '88 | '89 | '90 | '91 |
|----------|-----|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 適用 對象 人口 | | 38,301 | 38,967 | 39,575 | 40,913 | 40,815 | 41,459 | 42,100 |
| 受 惠 者 | | 20,826 | 22,743 | 27,653 | 31,540 | 35,262 | 39,606 | 42,100 |
| 比 率(%) | | 54.4 | 58.3 | 69.9 | 78.5 | 86.4 | 95.5 | 100.0 |

資料: 保社部

勿論 이와 같은 數值展望은 現況에 근거를 두면서, 1種組合의 계속적 擴張과 2種組合의 劃期的 擴散을 前提로 한 것이다.

이를 위하여 國庫에서 負擔하여야 할 金額의 추세는 다음과 같이 된다.⁽⁵⁾

| | |
|---------------------|-------------|
| 1978— 724 (單位: 百萬圓) | 1985—11,173 |
| 1979— 1,815 | 1986—13,613 |
| 1980— 2,174 | 1987—19,971 |
| 1981— 2,350 | 1988—26,832 |
| 1982— 5,108 | 1989—34,410 |
| 1983— 6,756 | 1990—42,836 |
| 1984— 8,644 | 1991—49,446 |

以上과 같은 擴張은 尙ほ 1991年까지 國民皆保險에 이르지 못한다 하더라도, 그런 方向으로 向하여 急速度로 伸張하지 않을 수 없으리라는 것을 말한다.

(4) 여 기의 人口增加率은 KDI, 長期經濟社會開發, 1977~1991年度, 1977, 12月, p.185에 의하여 '81~'86: 1.64%, '87~'91: 1.46%로 잡았다.

(5) 資料: 保社部

그 이유는 以上の 國庫負擔額이 매우 無理한 金額이라고 볼수 없다는 것 以外에도, 現在까지 社會的으로 比較的 中産 乃至 安定層이 이 惠澤을 보고 있어서, 정말로 惠澤을 必要로 하는 階層이 소의되어 있고, 이들로 부터의 또는 이들을 위한 社會的壓力이 계속하여 增加할것이기 때문이다. 生活保護者들에 대한 醫療保護도 이 制度의 惠澤을 받고 있는 사람은 1980年 1月現在 209萬名에 지나지 않는다.

장차 醫療保險은 現在の 保險對象者들과 現在の 醫療保護對象者들 사이에서 누락된 中間階層을 상개로 擴張되어야 하며, 또 그렇게 될 것으로 展望된다. 前示한 國庫支援額의 大部分이 2種組合의 支援을 위하여 算定된 것도 이런 理由때문이다.

③ 公的扶助行政

公的扶助는 1961年 12月 30日에 公布된 生活保護法에 의하여 이루어지고 있다. 그 對象者는 1980. 1. 現在 生活無能力者 36萬 9千名과 低所得者(所得零細民) 172萬 6千名等 209萬 5千名이다. 이 가운데 生活無能力者란 年齡 65歲 以上 18歲 以下の者, 妊産婦, 勤勞能力이 없는者 등으로 扶養義務者가 없거나, 있어도 그 能力이 없는 경우의 者를 말한다.

그런데 이들에 대한 最低生活費支給, 醫療保護, 解産保護, 喪葬保護等이 公的扶助의 主宗을 이루기 왔던 것이 오늘날까지의 現實이었다. 그리고 이들에 대한 保護의 水準도 매우 낮은 水準의 것이었다.

低所得者에 대해서는 그동안 生活無能力者와 함께 零細民就勞事業에 從事케하는 것이 고작이었다가 最近에 와서 이들에게도 醫療保護의 惠澤을 擴張 適用하게 되었다.

第4次 5箇年計劃에서는 保護水準을 向上시키기 위하여 「公的扶助對象에 대한 生活費支給水準은 最低生計를 유지할 수 있는 水準으로 向上시킬 것이다」라고 하였다. 또 醫療保護에 있어서도 「完全治療水準으로 充實化하겠다」고 하였다. 이것은 그 동안에 最低生計費維持費도 支給하지 못했고, 不完全治療밖에 하지 못했다는 것을 솔직하게 是認한 것이라고 할 수 있다.

1980年後 現在, 以上の 水準向上 目標가 그대로 達成되지는 못했으나 이런 方向으로 많은 改善이 이루어 졌다.

앞으로 第5次 5箇年計劃期間에 있어서도 이런 目標에는 變함이 없을 것이며, 이들에 대한 職業輔導와 低所得의 概念自體에도 變化를 가져올 것으로 豫想된다.

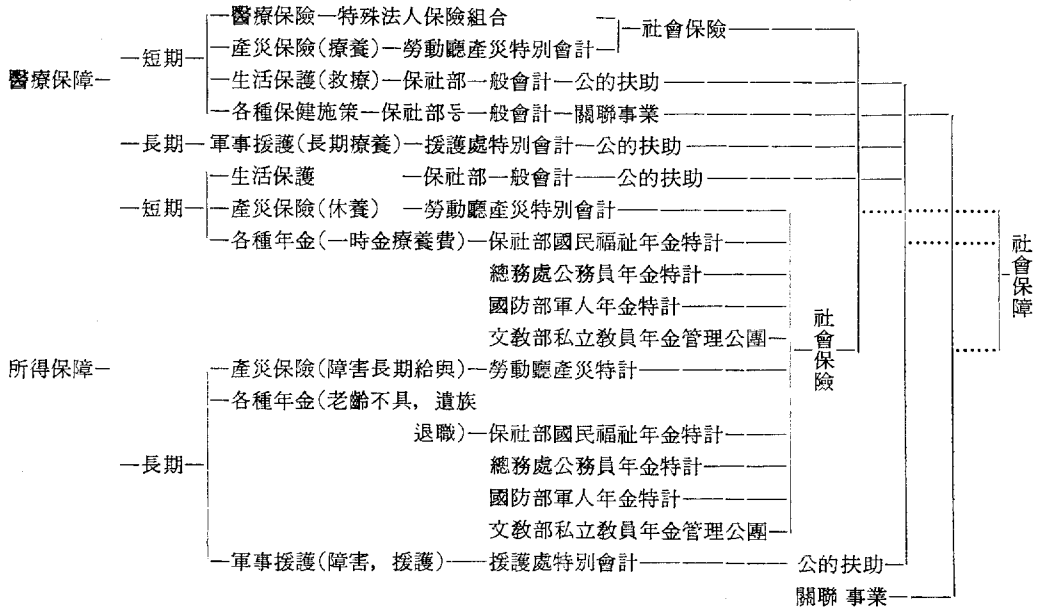
④ 社會保障行政組織現況

現在 社會保障行政은 保社部, 勞動廳, 援護處, 總務處, 國防部, 文敎部 등에서 分散하여 管理하고 있으며, 그 類型, 內容, 管理機關等은 다음 表에서 보는바와 같다.⁽⁶⁾

그런데 本研究에서는 앞에서 밝힌 바와 같이 保社部 및 勞動廳의 所管에 대해서만 다루었다. 또 이들은 各各 「受惠者」를 달리하는데, 元來 이들을 監督하는 機關에 그 方面의

(6) 崔千松, 韓國社會保障論, 韓國勞使問題研究會, 1977, p.313.

社會保障業務를 맡기는 것이 行政遂行上 便利하다고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 이들 業務는 社會保險이니 公的扶助이니 하는 概念에 있어서는 같은 性質을 갖고 있지만, 實際 業務遂行에 있어서는 別로 聯關關係를 맺을 必要가 없다고 생각한다.



(2) 保社部組織

保社部本部가 맡고 있는 社會保險業務는 前示와 같이 醫療保險業務(醫療保險管理公團과 醫療保險協議會를 통해서 間接 執行하고 있음) 뿐이다. 國民福祉年金은 保留狀態에 놓여 있다.

保社部에서는 社會保險局이 이 業務를 分擔하고 있다. 이 局안에는 保險制度課, 保險管理課, 保險給與課, 年金企劃課, 數理調查課의 5個課가 있다.

그런데 이 가운데 保險制度, 保險管理, 保險給與의 3課만이 醫療保險業務를 하고 있고, 年金企劃과 數理調查의 兩課는 主로 國民福祉年金에 관한 業務를 分擔하고 있다. 卽 이 兩課는 現在로는 存在하지도 않는 일을 맡게 되어 있다.

이렇게 된 理由는 機構改編의 過程에서 國民福祉年金制度가 施行될줄로 알고, 이 業務를 執行하기 위한 局編制를 總務處에 提出했다가, 後에 이 制度가 保留되고, 代身 醫療保險制度를 施行하게 되자 後者의 制度를 執行하기 위한 機構를 다시 編成하는 過程에서 前者의 制度를 위한 機構의 一部가 살아 남는데 있다. 이 局에는 42名의 定員이 있으며, 따라서 課의 平均規模는 8.4名에 지나지 않는다.

다음으로 公的扶助業務는 그의 大部分을 社會局保護課에서 擔當하고 있다.

卽, 「生活保護對象者의 調査와 保護」, 「保護對象者의 最低生計費計劃과 保護對象」, 「災

害罹災民의 應急救濟와 復舊 및 長期救護, 「災害罹災民의 住宅建築支援」, 「救護糧穀 및 物資備蓄管理」, 「災害義捐金管理」, 「生活保護委員會 및 災害救護對策委員會의 運營」, 「生活保護基金 및 災害救護基金의 樹立과 運營에 대한 指導監督을 맡고 있다.

反面에 醫療保護에 대해서는 醫政局醫政 1課가 自己의 主業務(市道立病院, 國立病院, 保健所에 대한 監督과 無醫地域對象業務)에 隨伴되는 一部分의 形式으로 이를 分擔하고 있다.

또 「要救護兒童 및 混血兒의 保護」에 대해서는 婦女兒童局의 兒童課가, 「婦女保護 및 그 施設의 指導(監督)은 同局 婦女課가 各自 元來의 自己分擔業務의 一部로서 맡고 있다.

以上과 같이 保社部內의 公的扶助業務는 4個課(社會課, 醫政一課, 兒童課, 婦女課), 3個局(社會局, 醫政局, 婦女兒童局)에서 分散하여 管理하고 있다.

이것은 保社部內에서는 一個局에서 集中管理되고 있는 社會保險에 比하여 그만큼 焦點이 흐려지고 있다고 할 수도 있고, 또 國家的次元에서의 政策의 重點은 現在로서는 社會保險 特別히 醫療保險 쪽에 越等히 많은 比重이 주어지고 있다는 것을 뜻한다.

아무튼 保社部內에서 公的扶助의 主務課는 社會局保護課이며, 他 3課는 一線機關 또는 施設을 갖고 있기 때문에 그 系統의 保護業務를 맡고 있다. 醫政一課는 保健所網과 國公立病院을 갖고 있으니 醫療保護를 맡고, 兒童課는 兒童福祉施設(例, 孤兒院等)을 管掌하니가 따라서 兒童保護를 맡고 있다고 볼 수 있고, 婦女課는 婦女福祉施設(例, 母子院等)을 감독하고 있으니가 同時에 婦女保護業務까지 하고 있다고 볼 수 있는 것이다.

따라서 施設保護의 大部分은 兒童課와 婦女課에서 하고, 社會課는 主로 居宅保護쪽을 담당하고 있다. 이들 4個課의 定員配分을 보면 保護課 5名, 醫政 1課 9名, 兒童課 9名, 婦女課 5名에 지나지 않는 零細課들이다.

(3) 社會福祉行政

① 特殊障者福祉

一般的으로 特殊障者, 兒童, 婦女, 老人들을 위한 福祉事業을 社會福祉事業이라고 말한다. 特殊障者福祉는 身體障者와 精神障者를 대상으로 한 福祉로서, 이들에게는 施設에 收容하고 基本的인 生活의 扶助(公的 扶助中 施設保護에 해당함)와 아울러 專門化된 醫療 및 社會的인 再活制度를 필요로 하는 特色을 지니고 있다.

全國의 心身障者數는 108萬名으로 파악되고 있는데, 이중에서 特殊障者福祉施設(全國에 83個所 있음)에 收容中인 人員은 1979年末 現在 0.9%인 9,885名에 지나지 않는다. 이 같은 收容能力은 64년에 36個施設에 7,185名을 收容했던 것에 比하면 15年間에 크게 改善되지 못했다는 것을 뜻한다.⁽⁷⁾

② 兒童福祉

兒童福祉는 모든 兒童들이 家族 및 社會의 一員으로서 身體的으로나 精神的으로나 健全

(7) 每日經濟新聞 1980. 1. 30, p. 1.

하게 成長 發達할 수 있도록 地域社會, 社會福祉서비스 分野에 있는 公私團體나 機關들이 協力하여 兒童 福祉에 必要한 事業을 計劃하며 實踐에 옮기는 組織的인 活動을 뜻한다.

兒童福祉施設은 兒童相談所, 體育施設, 精神 박약兒施設, 盲농아者施設, 育兒施設, 肢體 虛弱人保護施設, 託兒施設등이 꼽힌다.

그러나 우리나라의 경우는 總 387개 兒童福祉施設中 育兒施設이 271個所를 占하고 있다. 모든 施設에 收容된 兒童數는 79年末現在 35,000餘名인데, 70年初의 施設數 562個所, 收容 兒童數 61,830名에 比하면 9年間に 많이 減少된것을 알수 있다.⁽⁸⁾ 이것은 勿論 戰爭孤兒들의 高齡化에 主因이 있다.

③ 婦女 老人福祉

現在까지는 戰爭未亡人, 勤勞女性, 生計가 어려운 未亡人, 倫落女性 등이 婦女福祉行政의 對象이 되어왔다. 婦女福祉事業은 主로 保護를 必要로 하는 女性에 대한 善導와 이들의 自己自活을 돕는 事業에 置重되고 있으며, 母子福祉事業, 婦女職業補導事業, 女性會館事業, 婦女教室事業, 婦女相談 등이 根幹을 이루고 있다.

婦女福祉施設은 婦女職業補導所 22個所, 母子施設 37個所, 相談員 255名 등으로, 늘어 나는 福祉需要에 比해서는 貧弱한 實情이라고 할 수 있다.⁽⁹⁾ 母子保護施設에 保護中인 人口는 要保護家口數의 1.2%에 不過하여 絶對的인 施設不足을 免치 못하고 있다.

한편 老人福祉問題를 보면 우리나라의 경우 極少數의 無依託老人들이 養老院에 收容되어 保護를 받고 있거나 生活保護法에 의한 居宅保護를 받고 있을 뿐이다. 養老院에 收容中인 老人은 全國 46個 養老院에 2,600餘名이고, 居宅保護對象人員은 40餘萬名에 이르고 있는 實情이다.⁽¹⁰⁾

兒童福祉의 경우도 그렇지만, 老人福祉에 이르면 이것은 거의 全的으로 生活保護法에 의한 公的扶助만을 받고 있으며, 따라서 그 保護水準도 매우 알을 수 밖에 없다. 公的扶助 以外에 社會福祉事業이라 하여 追加的으로 주어지는 惠澤은 거의 없다.

④ 社會福祉行政組織의 現況

現在 社會福祉業務의 主務課는 社會局內의 社會課이며 그 分掌事項은 다음과 같다.

㉑ 社會行政의 綜合的計劃과 調整

㉒ 老人福祉에 관한 事項

㉓ 身體障礙者 및 精神障礙者의 福祉에 관한 事項

㉔ 社會事業從事者의 養成 및 訓練

㉕ 國際社會事業機構와의 協助에 관한 事項

㉖ 外國民間援助團體의 導入物資의 認定, 配定과 操作

(8) 前掛新聞

(9) 前掛新聞

(10) 前掛新聞

- ㉔ 社會福祉社人科 團體의 育成 및 指導監督
- ㉕ 大韓赤十字社의 指導監督
- ㉖ 社會福祉中央委員會 및 中央救護協議委員會의 運營

이 가운데 ㉔㉕㉖가 순수하게 社會福祉에 관한 業務이며, 나머지는 이에 關聯된 것들이다. 다음으로 地域乃至 社會福祉館을 對象으로 하는 社會福祉業務를 取扱하는 福祉課가 있어서 ㉗ 福祉事業의 綜合計劃과 開發, ㉘ 自活指導事業, ㉙ 社會福祉館의 設置운영 ㉚ 새마을運動과 關聯된 事項, ㉛ 취약지에 대한 對策等を 맡고 있다.

그런데 公的扶助의 경우와 類似하게 兒童에 대해서는 受患者를 管理하는 婦女局 兒童課가 ㉜ 婦女兒童行政의 綜合的計劃과 調査, ㉝ 兒童福利, ㉞ 兒童福利事業團體의 指導監督, ㉟ 兒童福利施設의 保護育成, ㊱ 兒童福利思想의 啓蒙, ㊲ 年長兒의 職業補導事業을 맡고 있다.

婦女福祉는 婦女局婦女課가 ㉜ 婦女的 指導 및 啓蒙, ㉝ 婦女保護施設의 指導監督, ㉞ 倫落女性의 善導, ㉟ 婦女的 職業補導, ㊱ 婦女問題相談等を 맡고 있다.

以上으로 보아 兒童福祉의 主務는 兒童課가, 婦女福祉는 婦女課가, 老人福祉와 特殊障礙者福祉는 社會課가, 地域福祉는 福祉課가 擔當하고 있으며, 이 경우에도 2個局, 4個課에 分散管理되고 있으며, 社會局에 主務課를 두고, 其他는 對象者를 管理하는 局에 넘기고 있다.

福祉課나 婦女課는 各各 5名 定員밖에 없으며 社會課와 兒童課도 9名밖에 없다.

여기에서 우리는 婦女局에 대한 論及을 하고 넘어 가고자 한다. 이局的 性格이 어떤가를 把握하는 것이 重要하기 때문이다.

첫째로 婦女局은 무엇보다도 象徵的 性格의 機構라고 할 수 있다. 大韓國民의 모든 女性들을 위한 局과 같이 認知되고, 따라서 各種 女性團體들 가운데 全國的인 規模의 것으로서 一般的인 女性權益向上을 目的으로 하는것은 全部 이局的 指導監督을 받게 된다. 婦女局的 局長이 女子일 수 밖에 없고, 또 同局이 오랜 歷史를 갖고 있는것도 이런데 연유한다.

둘째로 婦女局은 前述한 바와 같이 婦女的와 兒童에 대한 公的扶助業務와 社會福祉業務를 함께 管掌하고 있다. 兒童福利施設이나 婦女保護施設에 收容되어 있는 對象者들에 대하여 基本生活의 維持는 公的扶助에 依하고, 그 以上の 指導, 職業補導, 相談等은 福利 또는 福祉行政의 對象으로 取扱한다고 할수 있다.

셋째로 婦女局은 消費者保護業務를 맡고 있다. 同局이 婦女團體를 監督하고 또 「生活改善」도 맡고 있음으로 이 團體들을 통한 消費者權益의 增進을 하게 되어 있다.

以上과 같이 婦女局은 한편으로는 社會的인 높은 次元의 業務부터 시작하여 다른 한편으로는 社會的으로 가장 虛弱한 階層을 위한 具體的인 業務에 이르기 까지 매우 異質的業務들을 관장하고 있는 局이다.

4) 其他社會開發行政組織現況

保健局內에서 社會開發에 관한 綜合長期計劃을 研究하고 試案을 作成하고 있는 것은 社會保障審議委員會다. 그런데 內部補助機關으로 社會局內에 社會開發擔當官을 設置하고, 그에게 ㉔ 社會開發에 관한 綜合計劃과 調整, ㉕ 社會保障制度的 調査研究, ㉖ 社會調查와 診斷, ㉗ 社會保障審議委員會의 운영, ㉘ 家庭儀禮의 普及 및 實踐을 맡기고 있다.

그러나 長期計劃樹立機能이 社會局內에 있기 때문에 局間의 調整을 하기가 困難하며, 長期計劃과 家庭儀禮準則이라는 相互 너무 異質의 業務를 맡고 있다.

5) 保健, 醫療行政

① 保健·醫療行政의 現況

韓國民의 保健狀態는 1960年代初부터 비롯된 高度의 經濟成長과 더불어 현저한 向上이 있었다. 그 代表的인 몇가지를 보면 1960年 당시 平均壽命이 56歲이던 것이 1970年과 1976年에 各 65歲와 67歲로 크게 延長되었으며 國民營養狀態도 1960年代初의 一日平均 2,000 칼로리 未滿에서 1976년에는 2,300칼로리에 이르고 있다. 이에 따라 같은 社會水準의 靑少年의 體格도 크게 向上되었다.⁽¹¹⁾

保健醫療資源쪽을 보면 免許醫師 1人當人口는 1976年=2,011名이었는데, 1991年頃까지는 醫師人力의 不足現象이 점차 증대할것으로 展望된다.⁽¹²⁾ 특히 醫療保險制度的 實施와 醫療保護의 擴大로 인하여 醫師, 病院, 病床等の 數는 앞으로 劃期的으로 擴張되어야 할 것이다.

保健醫療需要의 急增에 따라서 醫療品生産도 急增하였다. 1971年 當時에 390億원 相當을 生産한데 대하여 1976년에는 2兆 10億원 相當을 生産하였다.⁽¹³⁾

이分野行政의 앞으로의 課題는 質이 保障된 醫療人力의 大量供給, 病床의 增加等과 함께 醫療傳達體系의 確立, 醫療資源의 地域別分布의 適正化, 質이 保障된 醫藥品の 圓滑한 供給, 病의 治療로 부터 豫防으로의 政策的轉換等이라 할 것이다.

② 保健·醫療行政의 組織現況

a. 保健·衛生行政

保健部 保健局은 保健課, 結核豫防課, 慢性病課의 3課로 構成되어 있다. 主務課인 保健課는 「防疫對策」, 「國公立試驗研究機關의 監督」, 「檢疫業務」를 맡고 있고, 結核豫防課는 結核, 慢性病課는 癩病, 寄生蟲病, 地方病, 性病을 다루고 있으며, 各各 10名, 6名, 6名의 定員을 갖고 있다.

그런데 結核이나 癩病, 寄生蟲病, 地方病等の 慢性病은 이미 減少추세에 있기 때문에 中央行政官署의 政策部署에서 이것들에 대하여 過去와 같은 程度의 政策重點을 계속 두어야 하는지 의문이다.

다음으로 衛生局은 衛生管理課, 食品 1課, 食品 2課의 3課를 두고 있으며, 食品 2課만

(11) KD, 長期經濟社會發展, 1977~91, 1977, pp.213-4.

(12) 上同

(13) 上同

29명의 定員을 갖고 있고, 他 2 課들은 9名, 7명의 定員을 갖고 있다. 食品 2 課가 이렇게 人員이 많은 것은 不正食品團束을 이곳에서 하기 때문이다. 食品 1 課는 食品의 價格問題를 맡고 있다.

b. 醫政·藥務行政

醫政局은 保社部內에서 歷史가 가장 오래된 局의 하나로서 그 밑에 醫療制度課, 醫政 1 課, 醫政 2 課, 醫政 3 課, 管理課의 4個課를 거느리고 있다.

主務課인 醫療制度課는 ㉞ 醫療行政의 綜合計劃 및 調整, ㉟ 醫療制度研究, ㊱ 保健醫療傳達體系에 관한 研究, ㊲ 醫療要員의 訓練 및 需給計劃, ㊳ 不正醫療行爲者 및 醫療類似業者團體, ㊴ 醫療酬價의 調整, ㊵ 專攻醫 等에 관한 것을 맡고 있다.

醫政 1 課는 ㉞ 國, 市, 道立病院, ㉟ 保健所, ㊱ 無醫地域對策, ㊲ 醫療保護等을 맡고 있다. 醫政 2 課는 ㉞ 其他醫療機關, ㉟ 血液管理, ㊱ 成人病 및 老人病에 관한 것을 맡고 있다. 醫政 3 課는 齒科醫, 看護員, 漢方醫, 助產員等을 對象으로 한다. 따라서 醫療制度課, 醫政 1 課와 2 課의 3個課는 醫師를 對象으로 한 課라 할 수 있다. 定員은 最小 6名에서 最高 11名이다.

藥政局은 藥務制度課, 業務課, 麻藥課, 藥品需給擔當官으로 構成된다. 藥務制度課는 ㉞ 藥務行政綜合計劃, ㉟ 藥師團體, ㊱ 醫藥品의 品質, 製造業의 施設管理, 販賣秩序, 不正醫藥品等을 다루고, 藥務課는 ㉞ 醫藥品等の 製造許可, ㉟ 毒劇物, ㊱ 中央藥師審查委員會에 관한 事項을 取扱하여, 麻藥課는 麻藥에 관한 事項을, 藥品需給擔當官은 ㉞ 醫藥品의 需給과 ㉟ 輸出入等을 맡고 있다. 麻藥課는 32名의 大課인데 그 理由는 主로 團束業務 때문이다. 他課들은 7名에서 10名線의 平均規模를 갖고 있다.

(6) 職制構造와 內部昇進

政府機關 가운데는 行政職事務官等이 三甲以上の 職級으로 昇進하기 매우 困難한 官署들이 있다.

法務部는 三甲以上職位의 大部分을 檢事로, 國防部는 現役軍人으로 補하고 있기 때문에, 이 兩機關속의 三乙一般職의 昇進可能性이 매우 적을수 밖에 없다.

이것은 三乙行政職公採의 合格者들이 이런 機關들을 回避 하게 되고, 設或 配定되었다 하더라도 그 士氣가 떨어질 것으로 推定된다.

保健社會部는 法務部나 國防部처럼 심하지는 않지만, 그가 갖고 있는 定員數에 比하여 技術職 三甲 以上으로 補職하는 職位가 他 部處에 比하여 相對적으로 많은 곳이다.

母子保健管理官(保健副技監), 醫政局長(保健技監), 保健局長(保健技監), 藥政局長(藥務技監) 等은 全部 行政職群이 아닌 사람들이다.

또 書記官級에서도 醫政 1 課長(醫務 또는 保健技正), 醫政 2 課長(醫務 또는 保健技正), 醫政 3 課長(醫務 또는 保健技正), 保健課長(保健技正), 結核豫防課長(保健技正), 慢性病課

長(保健技正), 藥務課長(藥務技正), 麻藥課長(藥務技正), 藥品需給擔當官(藥務技正), 食品課長(保健技正), 食品 2 課長(保健技正) 등이 全部 非行政職列이다.

따라서 醫政局, 藥政局, 保健局, 衛生局 등에 근무하는 行政事務官이 昇進할길이 막혀 있고, 이 들들은 醫務와 保健職群의 사람들이 主導하고 있는 局들이다.

그런데 行政職과 이들 專門職間의 妙한 關係는 以上の 補職을 行政職列에서도 占할수 있게 길을 더 놓고 있는것 以外에도, 以上 各局의 主務課(醫政局의 醫療制度課, 藥政局의 藥務制度課, 衛生局의 衛生管理課)는 書記官만으로 補하게 만들어 놓고 있다.

反面에 部全體로서의 主務局은 醫政局으로 되어 있다. 따라서 여기에 行政職과 專門職間의 妙한 가등이 숨겨져 있는 것으로 볼 수 있다.

또 專門職들이 長으로 있는 局이나 課들은 所謂 醫藥系의 專門職種別로 組織되어 있다. 醫師, 藥師, 齒科醫師, 看護員, 助產員, 漢醫師 등을 對象으로 하게 되어 있고, 이 가운데서 醫師가 優越한 地位를 占하고 있는것은 마치 病院속의 構造를 방불케 한다고 할 수 있다.

(7) 勤勞行政

① 序

現在 勤勞廳은 勤勞組合, 勞使關係調整, 勤勞條件, 産業安全保障, 婦女·少年勤勞者保護, 産業災害補償保險, 職業安定, 勤勞力需給調整, 海外人力進出 및 管理, 失業政策, 職業訓練, 勤勞統計, 勤勞福祉厚生 및 勤勞委員會 其他 勤勞에 관한 事務를 管掌하게 되어 있다.

② 勤勞行政에 대한 需要

將次 雇傭構造는 經濟活動人口가 絶對數에 있어서나 相對的比에 있어서 점차 增加할 것이다, 또 産業別構成比도 農林水産業部門으로 부터, 鑛工業이나 社會間接資本部門으로 그 重點이 移行할 것이다.

이와 併行하면서 勞組員의 數나 勞組結成率도 增加할 것이다. 勞使協調의 問題는 더욱 強調될 것이며, 共同參與意識을 提高하지 않으면 안될 것이다.

賃金を 包含한 勤勞條件, 産業場에 있어서의 産業安全管理과 保健의 問題가 계속하여 次元 높은 政策의關心事項이 될것이다. 또 職業訓練과 就業, 失業對策 등을 둘러싼 人力管理와 開發의 問題도 계속하여 脚光을 받는 政策課題가 될것이며, 産災補償保險業務도 肥大해질 것이다

③ 勤勞行政의 多部關聯性

勤勞行政은 他에 比하여 特히 여러개의 部處에 관련된 業務가 많다. 그例의 一部를 보면 다음과 같다.

첫째 人力開發行政에 있어서 部, 處, 廳間에 얽힌 狀態를 보면 다음과 같다.

經濟計劃院……經濟開發計劃, 總資源豫算, 長期展望

科學技術處……長期發展計劃, 人力開發投資計劃, 人力開發計劃
 文教部……科學技術系教育
 勞動廳……職業訓練
 國防部……技術兵訓練
 水產廳……遠洋漁業 및 漁民訓練
 遞信部……電氣, 通信訓練
 建設部……建設技術訓練
 商工部……精密機械訓練
 鐵道廳……青少年技術工訓練
 保社部……職業輔導 및 訓練
 法務部……職業訓練
 援護處……職業生活指導

둘째로 安全管理에 대하여 보면 다음과 같다.

科學技術處……原子力災害, 放射線災害防止
 內務部……交通事故, 火災豫防 및 鎮火, 銃砲·火藥類團束
 文教部……學校保健, 公害防止, 安全教育
 商工部……市場의 消防·衛生
 工業振興廳……電氣用品安全管理
 勳資部……電氣事業, 工事業 및 高壓가스安全, 原動機管理 및 鑛山保安
 建設部……河川防災, 道路施設安全, 運營安全, 重機管理
 環境廳……公害防止
 保社部……毒劇物團束, 食品衛生
 勞動廳……勤勞安全, 勤勞保健
 海港廳……海難防止, 船舶安全, 港灣防災
 交通部……自動車安全, 排出가스對策, 自動車整備, 航空機安全
 鐵道廳……鐵道輸送安全

세째로 金融行政에 있어서도 經濟企劃院의 經濟計劃 및 物價統制와 密接하게 關聯되어 있을 뿐만 아니라, 거의 모든 他部, 處, 廳과 連結되어 있다. 그 理由는 우리나라에서는 各부가 그 機能制로 民間業體들을 나누어 맡아 指導監督하고 있기 때문이다.

④ 勞動行政機構現況

勞動廳은 勞政局, 職業安定局, 職業訓練局, 勞動保險局 등 5個局 以外에 2甲으로 補하는 人力開發官 産業安定官, 勤勞基準官을 갖고 있다. 이 가운데 勤勞基準官 傘下에는 23名の

職員을 두고 있으며 따라서 人力面에서 正式局에 못지 않다. 한마디로 勞動廳本廳은 8個局을 갖고 있는 것이나 다름 없다고 할 수 있다. 이것은 그동안에 勞動部昇格을 위한 一連의 움직임과 關聯된 結果로 볼 수 있다.

3. 經濟企劃院과의 關係

(1) 經濟開發 5個年計劃作成과 保社部와의 關係

經濟開發 5個年計劃의 作成過程에 있어서 保社部는 社會保障審議委員會의 研究結果와 各局別로 成案된 것을 갖고 參與하고 있다. 勞動廳은 保社部를 통해서 間接적으로 參與하는 形式을 取하고 있다.

勿論 이과는 別途로 韓國開發研究院(KDI)內에서 保健社會分野에 관한 計劃試案이 作成되나, 이것은 經濟學者들에 의하여 主導되는 것이며, 또 KDI 對 經濟企劃院의 關係에 그치지, 保社部의 計劃作成過程에 KDI가 參與하는것은 아니다.

經濟開發 5個年計劃에 관한한 이상과 같은 作成過程上的 參與보다 더욱 重要한 것은 우리나라 全體에 관한 開發戰略의 內容이며, 이 內容을 決定하는데 있어서 經濟開發擔當者나 經濟學者들이 主導하고 있다는 것이다.

元來 社會福祉政策中에서 公的扶助는 行政이 一方的으로 주는 性格을 갖고 있다. 이것을 經濟學이나 經濟開發이라는 角度에서 보면 매우 不合理하게 보이며, 浪費로 밖에 보이지 않는다.

또 國家나 公共團體가 主導하는 社會保障政策도 全體를 위하여 相互 주고 받는다는 性格을 갖고 있다. 例로 國家가 主導하는 保險이 美國式의 民間會社爲主의 保險과 다른 點이 바로 이런데 있는 것이다. 美國式은 經濟的 思考方式 또는 資本主義的 自由競爭體制에 더 充實한 것으로서, 그것은 保險加入者나 保險會社나 加入者의 所屬會社나 다 各自 自己를 위해서 한다는 性格이 농후한 것이다.

그런데 우리나라의 社會開發, 社會政策, 社會福祉問題의 計劃에 관한 政策決定權이 經濟學者들이나 經濟開發計劃家들에게 있기 때문에, 이分野마저도 經濟的 觀念으로 다뤄려고 하는데 큰 모순이 있는 것이다.

例를 들면 最低賃金制度의 實施와 같은 것은 企業側의 再投資活動의 促進, 物價의 抑制, 低賃金を 통한 輸出競爭力의 確保等의 經濟的戰略을 理由로 하여 그 實施를 뒤로 미루어 오고 있는 것이다. 같은 例로 公害防止도 經濟開發爲主의 戰略때문에 뒷전으로 미루워 왔던 것이 事實이다.

國民福祉年金制度나 醫療保險制度의 경우에도 그것들의 社會政策의 效果보다 內資動員의 手段이나 勞動生産性의 向上과 같은 經濟的角度的 把握이 우선 하였던 것이 經濟計劃을 作成하는 者들의 態度였다고 할 수 있다.

反面에 畵族計劃事業과 같은 것은 人口抑制를 통하여 1人當 國民所得의 增加라는 經濟的 目標을 達成하는데 공헌하는 것이기 때문에 經濟開發計劃作成者들의 好感을 샀던 事業이 였고, 따라서 保社部事業中에도 豫算이 豊富했던 것에 속한다.

以上 要約 하면 經濟開發計劃作成者들이 經濟爲主로만 思考하는 弊端때문에 社會政策部 門이 後退하거나, 焦點이 흐려지거나, 實踐過程을 지나치게 어렵게 만들어 왔다고 할 수 있다.

(2) 豫章編成過程과 保社部

經濟企劃完豫算局과 保社部와의 關係는 前者와 他部處와의 關係와 같다. 다만 特記할 단 點은 大部分의 部에서 企劃管理室의 豫算 또는 企劃豫算擔當官은 三甲職員인데 대하여 保社部企劃管理室에서 豫算을 擔當하고 있는 政策調整官은 二甲職員이라는 점이다.

또 豫算局이 經濟企劃院안에 있음으로 말미암아, 前述한바와 같이 經濟開發計劃作成者들의 要求를 充分反映해야 하기 때문에 結果的으로 保社部와 2所屬廳의 豫算이 그런 方向에서 制約을 받고 있다.

1960년부터 1977년까지의 統計를 보면 保社部豫算이 政府全體豫算額中에서 차지하는 比는 以下에서 보는바와 같이 1960年の 4.76%에서 77년에는 1.97%로 激減하고 있다.

(3) 物價政策과 保社部

經濟企劃完이 物價全般에 대한 責任을 지고, 그것의 全般的調整뿐만 아니라, 具體的·個別的統制까지 하고 있음으로, 保社部는 다음과 같은 두가지 側面에서 干涉과 影響을 받고 있다.

政府豫算 對 保社部豫算

單位：百萬圓

| 豫算 | 年度 | 1960 | 1965 | 1970 | 1976 | 1977 |
|-----------|----|--------|--------|---------|-----------|-----------|
| 政府豫算 (A) | | 41,995 | 94,692 | 432,722 | 2,025,049 | 2,675,052 |
| 保社部豫算 (B) | | 2,000 | 3,168 | 8,590 | 40,547 | 52,727 |
| 保 健 (C) | | 412 | 886 | 4,332 | 68,556 | 33,193 |
| 社會保障 (D) | | 1,588 | 2,282 | 4,268 | 21,891 | 19,534 |
| B : A | | 4.76 | 3.35 | 1.98 | 1.99 | 1.97 |
| C : A | | 0.98 | 0.94 | 1.00 | 0.92 | 1.24 |
| D : A | | 3.78 | 2.41 | 0.99 | 1.08 | 0.73 |
| C : E | | 20.60 | 37.97 | 50.31 | 45.76 | 12.95 |
| D : E | | 79.40 | 73.03 | 19.69 | 54.24 | 37.05 |

資料：保社部

첫째는 企業의 原價上昇要因으로 作用할만한 賃金의 引上이나, 其他 企業側에 負擔을 초래할 福祉年金, 醫療保險, 產災補償保險等 勞動者나 一般國民에게 莫大한 直接 惠澤이 주어질 수 있는 政策에 대한 拒否反應을 일으킨다.

둘째로 具體的인 生產品의 販賣價格自體를 묶어 두며, 그 對象으로 保社部가 管掌하고

있는 食品·藥品等を 들수 있다.

所謂 事實上 許可品目이나 다른바 없는 行政指導對象品目の 分布狀況을 1980年 6月末 現在로 보되 다음과 같다.⁽¹⁴⁾

商工部……………151개
保社部…………… 28개
農水產部…………… 7개
其 也…………… 7개

따라서 經濟企劃院에 의한 物價干涉對象面에서 볼때 保社部는 第2位의 部임을 알 수가 있다. 특히 이런 物價干涉이 強力할 수 있었던 것은 最高政治指導者의 關心과 함께 經濟企劃院이 그 手段으로 經濟開發計劃作成權과 함께 豫算權을 갖고 있기 때문이라 할 수 있다.

(4) 經濟企劃院과의 其他關係

經濟企劃院은 經濟協力機能을 갖고 있기 때문에 食品工學이나 製藥工業等の 長期借款申請이나 職業訓練이나 國際協力を 통한 公共借款의 導入에 있어서 自然히 干涉을 받게 된다.

其他 豫算策定이나 執行過程을 통하여 定員調整에도 間接的 干涉이 可能하며, 豫備費使用에 있어서도 絶對的인 權限을 갖고 있는 것이 經濟企劃院이라 할 수 있다.

또 經濟企劃院이 公正去來乃至 消費者保護에 關與하게 됨으로, 保社部 婦女局의 消費者保護運動은 그 手段의 性格을 갖게 된다. 이 分野에서 經濟企劃院이 統制하는 것은 없지만 兩者間에 密接한 關聯이 있는 것은 事實이다.

4. 問題點과 改善方向

保社部의 內部組織의 問題點은 課가 一般的으로 너무 小規模의 人力밖에 갖고 있지 않다는 點이다. 그러나 이것은 保社部 特有한 問題가 아니기 때문에 各中央行政官署 共通으로 大課主義의 方向으로 變更할때에 함께 그런 方向으로 옮겨가야 할 問題다. 이 경우 保社部の 局數도 縮少調整될 것이다. 특히 業務量이나 政策의 重要性이라는 角度에서 結核豫防課, 慢性病課 移住局等은 그 存在價値가 의문시된다.

다음으로 婦女福祉, 兒童福祉, 老人福祉, 特殊障礙者福祉業務가 積極的으로 모든 婦女, 兒童, 老人等を 對象으로 하기보다, 問題가 생긴 者에 대한 뒷수습과 같이 되어 있고, 公的 扶助도 가능한 적은 數를 生計維持에도 未達하는 線에서 形式的으로만 救護하는 線에서 머물고 있다.

이것은 勿論 이 方面에 대한 財政投資의 消極性에 기인하지만 이 方面의 組織自體도 이

(14) 朝鮮日報, 1980. 7. 2, p.1.

런 消極的性向의 組織으로 되어 있다.

例를 들면, 民間大企業이나 各種社會團體를 이 方面에 積極參與하도록 誘導하기 위한 體制나 組織도 할 수 없다.

保社部組織에 관해서 무엇보다도 큰 問題點은 그 內部보다도 對外的 地位問題에 있다. 特히 經濟計劃과 豫算過程에 修正이 있어야 한다. 經濟開發計劃은 그名稱부터 國家開發計劃으로 바꾸어야 하고, 이에 從事하는 機構에서도 「經濟」의 두 글자를 없애야 하며, 計劃作成에 從事하는 實務陣도 經濟計劃背景과 社會開發計劃背景의 者들이 同率로 參與해야 한다. 勿論 經濟長官會議도 없어야 하고, 經濟企劃院長官도 없어야 한다고 생각한다. 萬一 經濟長官會議를 두는 경우에는 이와 對等한 社會開發長官會議를 設置해야 한다.

마지막으로 勞動行政은 國務會議級의 政策決定에서 다루어져야 할 重要問題이므로 現在와 같이 保社部長官에 의해서만 代表될 것이 아니라 勞動部長官이 直接 參與하는 體制로 바뀌어야 할 것이다.