

韓國社會開發政策의 方向模索

俞 焄*

<目 次>

- | | |
|--------------------------|---------------------------|
| 一. 社會開發의 意義 | 2. 第 4 次 5 個年計劃上의 社會開發計劃 |
| 1. 社會開發의 必要性 | 3. 長期計劃에 나타난 社會開發計劃 |
| 2. 社會開發과 經濟開發 | 四. 우리의 現實에 適合한 社會開發의 方向模索 |
| 二. 外國의 社會開發政策檢討 | 1. 社會開發에 대한 國民의 所望 |
| 1. 美國의 社會開發政策 | 2. 우리의 現實에 適合한 社會開發의 方向 |
| 2. 日本의 社會開發政策 | |
| 三. 既存社會開發計劃의 方向點檢 | |
| 1. 第 4 次 5 個年計劃前의 社會開發計劃 | |

一. 社會開發의 意義

1. 社會開發의 必要性

들어켜 보건대 1960年代와 1970年代에 있어서 政府는 經濟發展과 國防에 力點을 두었으며, 이와 같은 政策을 反映한 政府豫算의 重點도 財政投融資과 國防費에 있었다고 해도 過言이 아니다.

第 1 次 經濟開發 5 個年計劃期間(1962~1966)에 있어서는 財政投融資가 一般財政部門 豫算의 25.7%를 占한데 대하여 國防費는 29.0%를 차지했다. 第 2 次 經濟開發 5 個年計劃期間(1967~1971)에 있어서는 財政投融資의 比重이 多少 提高되어 31.5%를 찾아한 대신 國防費의 比重은 24.6%로 떨어졌으며, 第 3 次 經濟開發 5 個年計劃期間(1972~1976)에 있어서는 兩者가 均衡을 이루어 財政投融資가 29.9%, 國防費가 29.2%를 各各 차지했다. 이리하여 1·2·3 次 5 個年計劃 全期間을 통하여 본다면 財政投融資는 29.0%를 차지했으며 國防費는 27.6%를 占하였던 것이다.

이에 비하여 社會開發費 내지 社會的 經費는 20% 内外를 찾아했는데 그것도 教育費가 大部分이며 教育費를 除外한 社會開發費는 一般財政部門 豫算의 5% 内外를 占하여 왔던 것이다.

* 서울大學校 行政大學院 院長

이와 같은 傾向은 1978年度 豫算에서도 그대로 持續되어 社會開發費가 1978年度 一般會計豫算(一般財政部門은 1977年度부터 廢止)의 22.4%를 차지하고 있는데 教育 및 文化費를 除外한 社會開發費는 一般會計豫算의 5.7%에 지나지 않는다.

그러면 輸出 百億弗을 達成한 이 마당에 있어서 이와 같은 政策과 豫算構造를 그대로 維持해 나갈 것인가 하는 問題가 여기에 提示된다.

國內市場이 狹少하고 賦存資源이 빈약한 우리나라는 앞으로도 輸出主導의 對外指向的 開發戰略을 繼續 追求해야 한다는 데에는 크게 異論이 있을 수 없으며 앞으로 우리 經濟에 있어서 投資增加가 要請되고 있는 部門은 重化學工業部門과 交通·通信·에너지 등 社會間接資本部門 그리고 技術 및 人力開發部門이라는 데에도 異議가 없다.

그러나 이러한 開發戰略이 반드시 過去와 같은 政策이나 豫算構造의 持續을 意味하지는 않는다고 생각한다.

成長成果의 適正分配를 통한 衡平의 增進은 持續的인 高度成長과 兩立할 수 있으며 앞으로의 豫算도 마땅히 이를 反映해야 할 것이다.

이제는 거의 常識化된 얘기이나 토다로(Michael Todaro)는 1977년에 發刊된 「第3世界の 經濟發展」이라는 그의 近著에서 所得의 公平分配와 持續的 成長의 關係에 관해서 다음과 같이 말하고 있다⁽¹⁾.

過去에 經濟學者들은 不均等한 所得分配가 持續的인 成長을 위하여 絶對로 必要한 것으로 생각했다. 高所得層은 所得의 相當部分을 貯蓄하며 이것이 投資되는데 대하여 低所得層은 모든 所得을 消費支出에 充當하는 까닭에 所得隔差가 클 수록 貯蓄이 늘어나며 成長率이 높아 진다는 것이다.

그러나 最近에 와서 많은 學者들이 이것이 發展途上國의 現實과는 距離가 먼 얘기일 뿐만 아니라 다음과 같은 理由로 보다 均等한 所得의 分配가 持續的인 經濟成長을 위한 前提條件이라고 생각하게 되었다.

첫째로 오늘날 發展途上國의 高所得層은 資本主義精神이 투철했던 先進國의 企業家들과 같이 所得의 相當部分을 貯蓄하고 投資하는 것이 아니라 豪華住宅·寶石·海外旅行 등을 위하여 浪費하고 있다는 것이다.

둘째로 貧困層의 低所得은 低教育水準 貧弱한 體力을 초래하며 이것은 나아가서 低生産性의 原因이 되며 經濟成長을 沮害하는 要因이 된다는 것이다. 따라서 低所得層의 所得增大는 이들의 福祉를 增進할 뿐만 아니라 한 나라의 生産性を 提高하고 成長率을 높이는 結果가 된다는 것이다.

세째로 低所得層의 所得向上은 內需의 增大를 招來하며 이것은 나아가서 雇傭의 增大와

(1) Michael P. Todaro, *Economic Development in the Third World*, New York: Longman, 1977, pp. 111-113.

投資의 增大를 가져온다는 것이다.

끝으로 所得隔差의 완화를 통한 低所得層의 所得向上은 온 國民에게 發展過程에 적극 참여하고자 하는 意欲을 고취한다는 것이다.

이 모두가 우리나라에 그대로 適用될 수는 없겠으나 우리에게 많은 示唆을 주는 것이라 하지 않을 수 없다. 前述한 바와 같이 앞으로 投資增加가 요청되는 部門은 重化學工業部門 社會間接資本部門 그리고 技術 및 人力開發部門인데 이中 社會間接資本의 擴充은 不得已 政府가 계속 담당해야 할 것이나 一部 技術 및 人力開發을 위한 投資와 重化學工業部門에 대한 投資는 果敢히 民間部門에 맡기고 政府는 經濟의 潛在力 擴大를 위한 社會開發에 力點을 두어야 할 것이다.

韓國開發研究院의 長期經濟社會發展計劃(1977~91)에 의하면 앞으로 1991년까지 年間 10% 水準의 成長을 유지하려면 7% 內外의 生産性增加가 이루어져야 한다고 한다⁽²⁾. 이와 같은 生産性向上을 위해서는 技術의 向上, 規模의 經濟, 產業構造의 高度化도 必要하나 무엇보다도 勤勞者들의 福祉增進 등 社會開發을 통한 生産性提高가 必要하다고 하지 않을 수 없다.

특히 都市住宅 및 農村住宅의 建設을 통한 住宅環境의 改善을 비롯하여 義務教育의 質的量的(年限)擴大, 職業訓練 등을 위한 投資가 增大되어야 한다. 뿐만 아니라 醫療施設, 上下水道의 擴充 등 國民保健의 向上을 기하고 勤勞意欲을 損傷하지 않는 範圍內에서의 公的扶助의 擴大와 醫療保險以外的 社會保險制度의 漸次的인 導入을 통하여 우리의 經濟發展段階에 알맞는 社會保障制度의 定着을 위한 努力도 이루어져야 한다.

2. 社會開發과 經濟開發

前述한 바와 같이 從前에는 社會開發과 經濟開發은 二律背反的인 것으로 많은 學者들이 생각했으나 最近에 와서 社會開發과 經濟開發이 相互補完的인 關係에 설 수 있다는 것이 認識되기 시작했다⁽³⁾. 分野別로 社會開發과 經濟開發의 關係를 좀 더 具體的으로 考察하면 다음과 같다.

(1) 質的으로 優秀한 人力의 繼續的인 供給을 위한 人力開發은 經濟開發에 크게 貢獻할 수 있는 社會開發分野라 할 수 있다. 따라서 發展途上國이 제일 먼저 着眼하고 注力하는 社會開發分野가 바로 人力開發이라고 해도 過言이 아니다. 前述한 바와 같이 우리나라에서는 아직도 社會開發費의 大部分을 教育費가 차지하고 있는 것이다.

(2) 住宅環境의 改善이나 國民保健의 向上 등은 人力開發처럼 經濟開發에 대한 直接的인 貢獻도가 크지 않을런지 모르나 生産性提高에 이바지하고 經濟의 潛在力 擴大에 寄與하는 社會開發이라고 하겠다. 이리하여 우리나라에서도 最近 住宅環境의 改善과 國民保健의 向

(2) 經濟企劃院, 長期經濟社會發展(1977~1991), 서울, 1978, p. 21.

(3) 保健社會部 社會保障審議委員會, 社會開發, 서울, 1968, pp. 59-60.

上을 위하여 많은 施策을 강구하고 있다.

(3) 公的扶助와 社會保險을 包括하는 社會保障制度는 經濟開發을 阻害할 우려가 있는 社會開發이라는 地탄을 많이 받아 왔다. 첫째로 一部 先進國에서 볼 수 있는 바와 같이 社會保障制度는 자칫하던 勤勞意欲을 損傷할 우려가 있다. 둘째로 社會保障制度는 많은 財源을 必要로 하는 까닭에 資本의 不足에 허덕이는 發展途上國에는 큰 負擔이 될 수 있다.

이리하여 우리나라를 包含한 많은 發展途上國에서 産業災害補償保險이나 醫療保險과 같이 經濟開發과 緊密한 關聯이 있는 것을 除外한 餘他 社會保障制度에 當장 注力하기가 어려운 것이다.

이와 같이 考察할 때 社會開發은 經濟開發을 阻害하는 것이 아니라 經濟開發을 促進하고 經濟開發에 基因하는 社會的 不條理를 除去하는 役割을 담당한다고 할 수 있다.

社會開發은 그 自體가 獨自의인 目標가 되어야 하나 經濟開發에 注力하는 나머지 社會開發을 等閑히 할 수밖에 없다는 많은 政策決定者들도 最近에 와서 經濟開發에 이바지하는 限度內에서 社會開發의 必要性을 認定하기에 이른것 같다.

二. 外國의 社會開發政策檢討

1. 美國의 社會開發政策

(1) 人力政策

다른 많은 分野의 경우와 같이 人力開發分野에 있어서도 美國은 民間部門에 많이 依存하고 있다. 聯邦政府는 1862年의 모릴(Morrill)法에 의하여 農科大學의 設立을 위해 國有地를 州에 讓與한 것 외에는 거의 人力開發에 關與하지 않았으며⁽⁴⁾ 人力開發은 最近에 이르기까지 거의 州政府, 地方自治團體 및 民間部門에 一任되어 왔다고 해도 過言이 아니다.

州政府와 地方自治團體의 教育에 있어서의 役割을 본다면 表 1과 같이 公(州)立學校數의 比重이 初等教育에 있어서는 떨어지며 中等教育에 있어서는 變動이 없고 高等教育에 있어서는 다소 上昇하고 있다. 在學生의 比重은 表 2와 같이 初等教育과 中等教育에 있어서는 變動이 없으며 高等教育에 있어서는 急激히 上昇하고 있다. 한마디로 말해서 州政府·地方自治團體 特히 州政府의 教育에 있어서의 役割이 民間部門에 비하여 커지고 있다는 것을 알 수 있다.

教育을 위한 聯邦政府의 役割도 漸次 增大되고 있다. 聯邦政府는 前述한 國有地의 讓與 외에 第2次大戰中부터 大學의 研究를 支援하고 있으며 除隊軍人 및 其他 大學生들에 대해서 獎學金을 支給하고 大學의 施設을 위해서도 支援하고 있다⁽⁵⁾. 第2次大戰後에는 初中等

(4) Alice M. Rivlin, *The Role of the Federal Government in Financing Higher Education*, Washington, D.C.: Brookings institution, 1961, pp. 14-15.

(5) *Ibid.*, pp. 24-107.

교육을 위해서도 다소 支援하고 있다. 1974年 公立 初中等學校 所要經費의 8.5%가 聯邦政府 財源에 의하여 充當되고 있다.

[表 1] 美國公(州)立學校數의 比率 (單位: %)

區 分	1930	1940	1950	1960	1970	1974
初 等 教 育	96.2	94.2	92.5	87.2	82.3	82.3
中 等 教 育	87.9	87.5	87.8	86.6	86.2	87.8
高 等 教 育	36.8	35.3	34.6	34.9	42.0	44.1

資料: *Statistical Abstract of the U.S.* (1976), p. 112에서 作成

[表 2] 美國 公(州)立學校在學生數의 比率 (單位: %)

區 分	1930	1940	1950	1960	1970	1974
初 等 教 育	89.5	89.1	87.3	85.3	87.7	88.8
中 等 教 育	91.4	92.6	88.7	88.4	90.3	91.2
高 等 教 育	48.4	58.8	51.0	60.1	71.6	75.0

資料: *Statistical Abstract of the U.S.* (1976), p. 115에서 作成

後述하는 日本에 비하여 美國은 人力開發을 위한 政府의 役割이 消極的인 편이나 아직은 그 어떤 強大國보다 國民의 教育水準이 높다. 25歲부터 64歲사이의 美國人의 平均教育年數는 11.1年으로서 英國(10.2年), 프랑스(9.1年), 西獨(9.2年), 日本(9.2年)보다 많이 높다. 25歲부터 34歲사이의 젊은 層의 平均教育年數는 12.0年으로서 이 역시 英國(11.0年), 프랑스(10.1年), 西獨(9.4年), 日本(11.1年)보다 높다⁽⁶⁾.

1971年 現在 人口 10萬名에 대한 碩士學位 取得者가 120.8名, 博士學位取得者 16.1名, 合計 136.9名으로서 他國의 追從을 不許하고 있다⁽⁷⁾. 그러나 日本과 같이 政府가 積極的인 人力開發政策을 取하고 있는 國家들이 追越하려고 努力하고 있다는 事實을 잊어서는 안되겠다.

(2) 保健政策

이 分野에 있어서도 政府의 役割은 日本의 경우보다 消極的이다. 醫師의 養成에 있어서도 美國은 民間部門에 많이 依存했다. 初期에 있어서는 많은 醫師들이 建물을 確保하여 醫學校를 設立하고 學生들의 授業料로 運營을 했다. 私立大學이나 州立大學이 醫科大學을 設立하기 시작한 것은 1880年 以後의 일이라 한다. 美國醫師協會의 說得에 따라 州議會들이 醫師協會의 認定을 받은 醫科大學卒業生에 限해서 免許를 부여하게 되었으며 1909년까지는 醫科大學의 整備가 完了되었다. 病院도 私立病院과 開業醫가 根幹을 이루었으나 漸次 市立病院, 州立病院이나 聯邦病院의 數가 增大하고 있다⁽⁸⁾.

(6) 文部省編, 我が國の 教育水準(1975年度), 京: 大藏省印刷局, 1976, p. 167.

(7) 上掲書 p. 50.

(8) Odin W. Anderson, *Health Care: Can There Be Equity?*, New York: Wiley, 1972, pp. 51-52.

美國은 醫師 1人當 人口가 1965年에 637名, 1970年에 588名, 1974年 現在 537名으로⁽⁹⁾ 單位人口當 醫師數는 많으나 平均壽命이 1974年 現在 男性 68.2歲 女性 75.9歲이며⁽¹⁰⁾ 嬰兒死亡率도 英國 스웨덴 같은 나라보다 높다는 統計가 나와 있다⁽¹¹⁾.

이와 같이 醫師의 數는 많으나 保健狀態가 좋지 않은데에는 여러가지 理由가 있겠으나 醫療費의 個人負擔率이 지나치게 높은데 그 理由의 하나가 있다고 하겠다. 醫療費의 個人負擔率이 1974年 現在 54.9%로서 1960年の 70%에 비하면 많이 줄어들었으나⁽¹²⁾ 英國 스웨덴 같은 나라에 비하면 越等하게 個人負擔率이 높다.

(3) 社會保障政策

美國은 世界最初로 社會保障(Social Security)이라는 用語를 法律에서 使用한 國家이다. 1935年の 社會保障法에 의하여 成立한 社會保障制度는 ① 老齡者·盲人·要扶養兒童에 대한 公的扶助制度, ② 失業保險·老齡保險 등으로 構成되는 社會保險制度, ③ 母子保健서비스, 身體障害兒童서비스 등의 社會福祉制度의 세가지 系列로 構成된다.

우선 公的扶助制度는 ① 生活이 困難한 老齡者에 대한 老齡扶助, ② 盲人을 對象으로 하는 盲人扶助, ③ 死亡 其他의 理由로 兩親의 扶養을 받을 수 없는 兒童을 對象으로 하는 要扶養兒童扶助 등으로 構成된다. 이러한 制度는 個別的인 制度로서 1935年以前에 많은 州가 導入하고 있었다. 그러나 制度運營을 위한 費用을 州政府가 負擔하는 경우는 적었고 運營費의 大部分 또는 全額을 地方自治團體가 부담하고 있었다. 社會保障法의 目標의 하나는 이와 같이 地方自治團體의 財源에 依存하고 實效가 적었던 公的扶助制度를 社會保障計劃의 一環으로 吸收하여 그 擴大強化를 圖謀하는데 있었다. 그리고 그 手段으로 使用된 것이 公的扶助에 대한 聯邦政府의 補助金交付였다.

公的扶助制度에 비하여 失業保險制度의 導入은 늦어 社會保障法 制定以前에는 위스콘신 州만이 失業保險制度를 運營하고 있었다. 社會保障法은 失業保險制度에 稅制上의 惠澤을 부여함으로써 社會保障法 施行後 2年內에 모든 州로 하여금 失業保險制度를 採擇케 했던 것이다.

公的扶助制度 失業保險制度는 州營方式을 택했는데 대하여 老齡保險制度는 聯邦政府가 直接 運營하는 방식이 採擇되었다. 1939年の 社會保障法改正에 의하여 扶養家族加給, 遺族年金 등이 첨가되었으며 制度의 名稱도 老齡遺族保險制度로 바뀌었다. 1950年代에 들어와서 社會保障法은 빈번히 改正되어 社會保險의 適用擴大, 給付改善, 財源調達強化 등이 이루어졌다. 老齡遺族保險制度에 관해서 特記할 것은 1956年에 廢疾保險이 追加되었으며

(9) Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the United States*(1976), Washington, D.C.: Government Printing Office, 1976, p.77.

(10) *Ibid.*, p. 60.

(11) Aederson, *op. cit.*, p. 148.

(12) Bureau of the Census, p. 73.

1965년에는 老齡者만을 受給의 對象으로 하는 健康保險이 첨가되었다는 事實이다.

이밖에도 美國에는 主로 各州가 運營하는 産業災害補償保險과 역시 各州가 運營하는 一時的 廢疾保險이 社會保險制度의 一環으로 運營되고 있다. 한마디로 말해서 美國의 社會保障制度는 카바하는 領域이 比較的 狹少하고 給付水準이 比較的 낮다고 하겠다. 특히 눈에 띄는 것은 醫療保險制度의 缺如이다. 健康保險이 聯邦政府에 의하여 運營되고 있으나 이는 老齡者만을 對象으로 하는 것이다⁽¹³⁾.

2. 日本의 社會開發政策

(1) 人力政策

社會開發의 諸分野中 日本政府가 가장 일찍이 注力한 分野는 人力開發이다. 日本의 明治維新政府는 1871年 文部省을 設置하고 1872年 教育法을 制定했다. 4年制 義務教育을 導入한 것이 1886年이며 1907年에 이르러 義務教育은 6年間으로 延長되었다.

日本에 있어서의 大衆教育은 文盲退治에 크게 寄與했으며 이는 나아가서 農業을 위시한 各種分野에 있어서의 새로운 技術의 普及에 크게 이바지 했다. 明治政府는 特別히 技術教育에 注力했으며 大學뿐만 아니라 實業高等學校, 專門學校 등을 많이 設立했다⁽¹⁴⁾. 人力開發을 위한 日本政府의 이와 같은 꾸준한 努力이 오늘날의 日本經濟力의 土臺가 되었다고 해도 過言이 아니다.

日本의 現行教育制度에 있어서 우선 9年制 義務教育을 본다면 1975年 現在 國民學校 兒童數 1,037萬名, 中學校 生徒數 476萬名, 合計 1,513萬名으로 이는 日本의 總教育人口(2,516萬名)의 60%에 該當된다. 心身障害 등의 事由로 因하여 就學義務를 猶豫 또는 免除된 學令兒童 및 生徒數를 보면 1975年에 1萬 3,000名이다⁽¹⁵⁾.

中學校 卒業者の 高等學校・高等專門學校 進學率의 推移를 살펴보면 1950년에는 42.5%에 지나지 않았으나 1954년에는 50.9%에 達하게 되었다. 그 後 日本經濟의 成長과 教育에 대한 需要의 增大로 因하여 1961년에는 進學率이 60%를 넘어서 1975년에는 91.9%로 上昇하였다⁽¹⁶⁾.

大學・初級大學(短期大學) 등에의 進學率을 보면 1960년에는 10.3%였으나 1964년에는 20.2%까지 上昇했다. 1965年 1966년에는 高等學校 卒業者の 急增으로 16.3%까지 떨어졌으나 그 後에는 進學該當人口의 減少도 作用하여 1975년에는 38.4%로 上昇을 繼續하고 있다. 大學만의 進學率은 1960年の 8.2%에서 1975년에는 26.7%로 上昇을 繼續하고 있다⁽¹⁷⁾

(13) 小川喜一編, 社會政策の 歷史, 東京; 有斐閣, 1977, pp.203-217; 平石長久外 2人共著, 歐米の 社會保障制度, 東京; 東洋經濟新聞社, 1976, pp.207-217.

(14) Angus Maddison, *Economic Growth in Japan and the USSR*, London: George Allen and Unwin, 1966, pp.15-16.

(15) 文部省編, 前掲書, pp.13-14.

(16) 上掲書, p.17.

(17) 上掲書, p.30.

學校教育의普及에 의하여 日本國民全體의 學歷水準이 어떻게 높아졌는가를 나타내는 統計가 있다. 15歲부터 64歲까지의 國民全體에 關해서 最終卒業學校의 教育段階別 構成의 推移를 보면 1950년에 있어서 「義務教育等」 修了者가 80.7%, 「高等學校」 修了者 14.3%, 「高等教育」 修了者 2.9%였으나, 1970년에는 「義務教育等」 修了者가 56.7%로 떨어진 대신 「高等學校」 修了者는 34.1%, 「高等教育」 修了者는 8.9%로 各各 그 比重이 上昇하였다⁽¹⁸⁾.

1970년에 있어서 25~64歲의 者의 平均教育年數는 9.2年이다. 이는 美國 英國보다는 짧고 西獨과 同一한 水準이다. 다른 한편 25~34歲의 젊은 層에 關한 平均教育年數를 보면 日本이 11.1年으로서 美國(12.0年)보다는 짧지만 프랑스(10.1年), 西獨(9.4年)보다는 길고 英國(11.0年)과 거의 同一한 水準이다⁽¹⁹⁾.

(2) 保健政策

日本政府는 明治維新以來 國民保健의 向上을 위하여 꾸준히 努力했다. 醫科大學뿐만 아니라 醫學專門學校도 많이 設立하여 醫師의 大量輩出을 위하여 힘을 기울였으며 醫療施設의 擴充을 위해서도 많은 投資를 했다. 無醫村을 줄이기 위하여 公醫制度를 마련하여 政府가 無醫村 開業醫에게 많은 補助를 했다.

日本の 醫師 1人當 人口의 推移를 보면 1953년에는 968名이었던 것이 1963년에는 903名으로 減少되었으며, 1970년에는 880名으로 더욱 줄어들었고 1975年現在 845名에 이르렀다⁽²⁰⁾.

다른 한편 日本人의 平均壽命을 보면 1935년에 男性 46.9歲, 女性 49.6歲였던 것이 1947년에는 男性 50.1歲, 女性 54.0歲로 延長되었으며 1960년에는 男性 65.4歲, 女性 70.3歲에 達하게 되었다⁽²¹⁾. 1976年 現在 日本人의 平均壽命을 보면 男性 72.15歲, 女性 77.35歲이다⁽²²⁾.

(3) 住宅政策

日本政府는 이 分野에 있어서도 明治維新以來 比較的 積極的인 政策을 實踐에 옮겨 왔다.

德川幕府가 西方國家들과 締結한 不平等條約을 早速히 廢止하기 위하여 公共建物等을 西歐式으로 改造할 必要가 있다고 생각하여 1875년부터 1878년에 걸쳐 水泥工場, 유리工場, 벽돌工場을 公企業으로 設立하기에 이르렀던 것이다⁽²³⁾.

第2次大戰後에는 戰災로 破壞된 住宅의 復舊를 위하여 積極的인 住宅政策을 樹立하고

(18) 上掲書, p. 165.

(19) 上掲書, p. 167.

(20) 總理府統計局編, 日本の統計(1977), 東京: 大藏省印刷局, 1977, pp. 266-267.

(21) 總理府統計局編, 日本の統計(1965), 東京: 大藏省印刷局, 1965, p. 24.

(22) 日本の統計(1977), p. 20.

(23) Thomas C. Smith, *Political Change and Industrial Development in Japan*, Stanford: Stanford University Press, 1955, p. 50.

執行하게 되었다. 우선 1945년부터 1946년에 걸쳐서 「罹災者應急簡易住宅 30萬戶建設要綱」을 마련하고 이를 實踐에 옮겼으며 1950년에는 住宅金融公庫法을 制定하여 中産層의 住宅建設을 金融面에서 支援하게 되었다.

1951년에는 公營住宅法이 制定되어 國家와 地方自治團體에 의한 住宅建設이 法制化되기에 이르렀다. 1955년의 總選舉에서는 「住宅難의 解消」가 爭點의 하나가 되었으며 選舉에 勝利한 自民黨政府는 日本住宅公團法을 制定하여 公營住宅의 建設에 더욱 拍車를 가하게 되었다⁽²⁴⁾. 1世帶 1住宅의 口號下에 自民黨政府는 第1期住宅建設5個年計劃(1966~1970)을 樹立하고 公的住宅 270萬戶, 民間住宅 400萬戶 合計 670萬戶의 住宅建設을 目標로 내세웠다. 이 第1期計劃은 目標를 超過達成하여 672萬戶의 住宅建設을 가져왔다. 그 後 다시 第2期 住宅建設 5個年計劃(1971~1975)을 樹立하여 950萬戶의 住宅建設을 推進했다⁽²⁵⁾.

1973年 現在 日本의 住宅普及率은 98.3%이며 1住宅當 建坪은 77.1m² 居住室數는 4.15室이다. 다른 한편 1室當人員은 0.87名이다⁽²⁶⁾.

(4) 社會保障政策

第2次大戰前의 日本에 社會保障關係 立法이 全無하였던 것은 아니다 日本의 社會保障制度가 本軌道에 오르기 시작한 것은 第2次大戰後의 일이라 하겠다.

第2次大戰後의 日本의 社會保障制度는 1950年代에 있어서의 生活保護制度의 整備, 1960年前後의 國民皆保險制度의 樹立, 1971年의 兒童手當法의 制定에 의하여 約 40餘個의 關聯法律의 制定을 보게 되었으며 社會福祉를 包含한 公的扶助와 失業保險, 老齡保險, 産業災害補償保險(勞動災害保險) 醫療保險 등 社會保障制度의 體制整備는 일단 끝난것으로 되어 있다.

「그러나 形式的인 制度의 完備가 日本의 社會保障이 國際水準에 到達했다는 것을 意味하지 않는다」고 批判하는 사람이 많다. 1952年 ILO 第35回 總會에서 採擇된 「社會保障의 最低水準에 관한 條約」이나 1953年의 비엔나 社會保障會議에서 採擇된 「社會保障要綱」 1961年의 社會保障憲章에 비추어 볼 것도 없이 日本의 社會保障制度가 落後되어 있다는 것은 明白하다는 것이다. 日本의 國民所得에 대한 社會保障給付比率이 EC 諸國 平均給付率의 約 3分の 1이며, 1人當 社會保障給付費가 스웨덴의 約8分の 1, 西獨의 約 6分の 1, 英國의 約 4分の 1, 이탈리아의 約 3分の 1에 지나지 않는다고 한다⁽²⁷⁾.

三. 既存社會開發計劃의 方向點檢

1. 第4次 5個年計劃前의 社會開發計劃

(24) 獨占分析研究會編, 日本의 公企業, 東京: 新日本出版社, 1973, pp. 364-365.

(25) 上掲書, p. 350.

(26) 日本의 統計(1977), p. 208.

(27) 小川喜一編, 前掲書, pp. 233-239.

1970年 保健社會部가 社會開發長期計劃을 發表하기까지는 우리나라에 社會開發計劃이 있었다면 그것은 部門別 計劃에 不過했다. 人力開發을 위한 人力開發計劃, 住宅問題를 위한 住宅建設計劃, 國民保健向上을 위한 保健計劃은 存在했으나 社會開發의 모든 分野를 包括하며 部門間的 綜合調整을 기한 社會開發計劃은 無었던 것이다.

그러다가 1967年 保健社會部는, 社會保障審議會로 하여금 社會開發計劃의 樹立을 위한 作業을 담당케 했으며 1970年 社會開發 長期計劃(1972~1986)이 發表되기에 이르렀다⁽²⁸⁾.

社會開發諸分野中 가장 落後되어 있다고 할 수 있는 社會保障에 관해서는 綜合된 計劃은

[表 3] 社會保障立法現況

部 門	法 律	制 定 日
社 會 保 障 社 會 保 險	社會保障에 관한 法律	1963. 11. 5
	軍人年金法	1963. 1. 28
	公務員年金法	1960. 1. 1
	私立學校敎員年金法	1973. 12. 30
	國民福祉年金法	1973. 12. 14
	船員保險法	1962. 1. 10
	産業災害補償保險法	1963. 11. 5
	醫療保險法	1970. 8. 7
	公務員 및 私立學校敎職員醫療保險法	1977. 12. 30
	公 的 扶 助	生活保護法
軍事援護報償法		1961. 11. 1
國家有功者 및 越南歸順者 特別保護法		1962. 4. 16
災害救護法		1962. 3. 30
醫療保護法		1977. 12. 30
社 會 福 祉	社會福祉事業法	1970. 1. 1
	兒童福利法	1961. 12. 30
	偷落行爲防止法	1961. 11. 9

資料：維新政友會, 내일의 韓國, 서울：1977, p. 284

[表 4] 5個年計劃의 相互 比較

計 劃 別	社會開發에 관한 目標	總投資에 있어서 社會開發投資가 占하는 比重
第 1 次 5 個年計劃	計劃의 目標에 있어서 社會開發에 대한 言及없음	算 出 不 能
第 2 次 5 個年計劃	家族計劃과 人的資源培養에 대한 言及있음	11.1%
第 3 次 5 個年計劃	8大 目標의 하나로서 住宅·衛生施設·社會保障의 擴充과 勤勞環境의 改善을 提示	14.2%
第 4 次 5 個年計劃	3大 目標의 하나로서 社會開發의 促進을 提示	20.6%

資料：各 5個年計劃에서 算出

(28) 許 範, 「社會指標의 類型과 體系」 韓國開發研究院, 社會開發指標의 體系, 서울, 1976, pp. 11-12~13.

없었으나 表 3과 같이 1960年代부터 오늘날에 이르기까지 散發的으로 많은 立法이 이루어 졌다는 것을 알 수 있다. 이 중에는 「國民福祉年金法」과 같이 制定만 해놓고 實施를 保留하고 있는 法律이 있는가 하면 「社會保障에 관한 法律」과 같이 象徵的인 意義만을 지닌 法律도 있다.

2. 第4次 5個年計劃上的 社會開發計劃

가. 5個年計劃의 比較

第4次 5個年計劃에 나타난 社會開發計劃의 特異性を 살펴보기 위하여 社會開發이라는 觀點에서 네차례에 걸친 5個年計劃을 比較한다면 거기에서 第4次 5個年計劃이 다른 5個年計劃과 크게 다르다는 것을 發見할 수 있다.

우선 目標을 살펴볼때 表 4와 같이 第1次 5個年計劃에서는 社會開發에 대한 言及조차 없다는 것을 알 수 있다. 第1次 5個年計劃은 그 目標로서 ① 에너지供給源의 確保, ② 農家所得의 上昇과 國民經濟의 構造的 不均衡의 是正, ③ 基幹産業의 擴充과 社會間接資本의 充足, ④ 遊休資源의 活用, ⑤ 國際收支의 改善, ⑥ 技術의 振興을 들고 있는데⁽²⁹⁾ 社會開發이라는 用語의 使用은 勿論, 人力開發이나 住宅·保健 등에 대한 言及조차 없다는 것을 알 수 있다.

第2次 5個年計劃도 經濟開發爲主의 計劃이라는 點에서는 第1次 5個年計劃과 다를바 없으나 6大目標속에 「雇傭을 增大하는 한편 家族計劃의 推進으로 人口膨脹을 抑制한다」와 「科學 및 經營技術을 振興하고 人的資源을 培養하여 技術水準과 生産性を 提高한다」가 포함되어 있다⁽³⁰⁾. 社會開發이라는 用語를 使用하지 않았으나 「家族計劃」과 「人的資源培養」에 대한 言及이 있다는 것을 알 수 있다.

第3次 5個年計劃은 여기서 一步 더 前進하여 8大目標의 하나로서 「住宅과 衛生施設 및 社會保障을 擴充하고 勤勞環境을 改善함으로써 國民의 福祉와 生活向上을 기한다」를 들고 있다⁽³¹⁾. 社會開發이라는 用語를 使用하지는 않았으나 社會開發이 獨立된 目標의 하나로 提示되었다는 點이 第1次나 第2次 5個年計劃과 다른 點이라고 하겠다.

從前的 經濟開發一邊倒의 經濟計劃을 脫皮하고 「自力成長構造의 實現」「技術의 革新과 能率의 向上」과 함께 「社會開發의 促進」을 計劃의 目標로 提示했다는 點에서 第4次 5個年計劃은 斷然 세차례에 걸친 5個年計劃과 區別되어야 한다.

다음에는 各 5個年計劃의 投資計劃에 있어서 社會開發投資가 차지하는 比重을 比較해 보기로 한다. 第1次 5個年計劃에 있어서는 社會開發投資의 算出이 不可能하나 第2次 5個年計劃부터는 社會開發投資의 算出이 可能해졌다.

(29) 大韓民國政府, 第1次經濟開發 5個年計劃, 1962, p. 16.

(30) 大韓民國政府, 第2次經濟開發 5個年計劃, 1966, p. 27.

(31) 大韓民國政府, 第3次經濟開發 5個年計劃, 서울, 1971, p. 2.

第2次5個年計劃의 投資計劃은 크게 農林·水產業, 鑛工業, 社會間接資本·其他서비스業으로 分類하고 있으며, 社會間接資本·其他서비스業의 小項目으로서 住宅, 保健, 教育 등이 羅列되어 있다. 이들을 合算한 結果 社會開發關聯投資는 第2次5個年計劃 投資總額의 11.1%를 차지했다.

第3次5個年計劃의 投資計劃도 農林·水產業, 鑛工業 社會間接資本 및 其他로 分類되어 있으며, 小項目으로서 教育, 人力開發, 保健, 住宅 등이 羅列되어 있다는 點에서 第2次5個年計劃과 크게 다른바 없으나 社會開發關聯 投資額은 投資總額의 14.2%를 차지하고 있다.

第4次5個年計劃의 投資計劃은 農林水產業, 鑛工業, 社會間接資本 및 其他 外에 社會開發이라는 大項目을 設定하고 이를 教育 및 人力開發, 保健, 住宅, 上下水道, 社會保障으로 細分하고 있으며 社會開發投資의 比重도 20.6%로 크게 上昇하고 있다.

나. 第4次5個年計劃에 나타난 社會開發

第4次5個年計劃은 「社會開發과 衡平의 增進」이라는 章에서 다음과 같이 7個項目에 걸쳐서 社會開發에 관한 詳細한 計劃을 提示하고 있다⁽³²⁾.

(1) 人口 및 雇傭 人口問題에 관한 새로운 價値觀을 定立하고 避妊事業을 擴大할 뿐만 아니라 海外移住事業을 促進하고 人口의 適正配置에 注力하며 雇傭의 增大를 期한다는 것이다.

(2) 國民教育和 人力開發 初等教育을 現實化하고 義務教育年限을 延長하기 위한 基盤을 造成할 뿐만 아니라 高等教育機會를 擴大하고 實業教育의 強化와 職業訓練의 擴大를 기한다는 것이다.

(3) 國民保健의 向上 低廉保健醫療制度를 開發하고 公衆保健事業을 強化할 뿐만 아니라 保健人力養成制度를 改善하고 生活環境의 改善과 公害防止의 基盤造成을 이룩한다는 것이다.

(4) 勤勞環境의 改善 零細勤勞者保護를 위한 法的基盤을 擴大하고 產業安全을 強化하며 勤勞環境을 改善할 뿐만 아니라 勞使協同의 產業風土를 造成하며 職業安全機能의 改善擴大를 期한다는 것이다.

(5) 住宅供給의 擴大 空지를 圓滑히 供給하며 住宅建設을 擴大함으로써 住宅價格을 安定시키고 住宅普及率을 提高한다. 이를 促進하기 위하여 住宅資金의 供給을 增大하고 住宅資材의 規格化를 기한다.

(6) 새마을事業의 擴大 새마을事業의 效率性を 提高하고 生産基盤의 擴充과 所得增大를 기할 뿐만 아니라 計劃期間內에 農漁村電化事業을 完了하고 簡易給水施設 住宅事業 등을

(32) 大韓民國政府, 第4次經濟開發5個年計劃, 서울, 1976, pp.92-113.

擴充한다.

(7) 社會保障의 基盤確立 公的扶助의 內實化와 國家援護의 擴充을 기할 뿐만 아니라 社會福祉事業을 強化하고 社會保險을 段階的으로 實施한다는 것이다.

다. 第4次5個年計劃의 特徵

第4次5個年計劃은 社會開發을 3大目標의 하나로 設定하고 社會開發에 관한 比較的 體系있는 計劃을 提示하고 있다는 點에서 세차례의 5個年計劃과 區別되어야 한다는 것은 이미 指摘했다.

그러나 第4次5個年計劃도 經濟開發에 이바지하는 限度內에서 社會開發의 必要性을 認定하고 있다는 印象을 完全히 拂拭하지는 못한것 같다.

한가지 多幸스러운 것은 第4次5個年計劃의 總投資에 있어서 社會開發投資가 차지하는 比重이 20.6%에 達한다는 事實이다. 이는 民間部門投資까지 망라한 數值이며 政府部門投資만 본다면 社會開發投資는 1兆 2,808億원으로서 政府部門投資總額 5兆 7,983億원의 22.1%에 達하고 있다.

3. 長期計劃에 나타난 社會開發計劃

最近 우리나라에서는 15個年 長期計劃이 發表되고 있다. 우리는 이곳에서 韓國開發研究院이 經濟企劃院의 委屬을 받아 樹立한 長期經濟社會發展計劃과 維新政友會가 發表한 「내일의 韓國」을 中心으로 하여 長期計劃에 나타난 社會開發計劃을 檢討하기로 한다.

가. 長期經濟社會發展計劃(1977~1991)

韓國開發研究院이 經濟企劃院의 委屬을 받아 樹立한 長期經濟社會發展計劃은 計劃이라기 보다는 「長期展望」이라고 보는 것이 妥當할 것 같으며 韓國開發研究院도 「計劃」이라는 用語의 使用을 忌避하고 있다.

이 經濟社會發展計劃도 經濟開發爲主의 計劃이라는 批判을 免하기는 어려울 것 같다. 15個章中 2個章단을 社會開發을 위하여 割愛하고 있다. 우리는 이곳에서 同計劃의 第12章 「教育과 人口開發」과 第13章 「國民福祉의 向上」을 中心으로 하여 社會開發計劃을 살펴보기로 한다⁽³³⁾.

(1) 教育水準의 向上 教育機會의 擴大와 質의改善을 위해 過密學級을 完全解消하여 學級當 平均定員을 40名 乃至 50名 水準으로 낮추고 義務教育年限을 中學校까지 延長해 나갈것이라 한다. 또한 各級學校의 進學率을 提高시킴으로써 高等學校의 경우 進學率은 92%가 되어 學生數가 190萬名에 이를 것이며 專門學校以上の 경우는 進學率이 53%로 늘어남으로써 學生數는 100萬名水準을 넘어서게 될 것이라 한다.

(2) 勤勞者福祉向上 90年代에 가면 完全雇傭이 實現되겠으나 勤勞者의 福祉를 向上시

(33) 韓國開發研究院, 長期經濟社會發展(1977-91), 서울, 1977, pp.183-221.

키기 위하여는 職業安定機能을 強化하여 一時的이고 摩擦的인 失業에 對峙하는 한편, 勤勞條件을 改善하고 從業員持株制 擴大 등을 통하여 勤勞者의 財產形成을 積極 促進한다는 것이다.

(3) 住宅供給의 增大 住宅供給의 劃期的인 增大로 91년에 가면 全國의 約 1,056萬家口가 모두 집을 마련하는 一家口一住宅時代가 實現될 것이며, 住宅當 平均建坪도 現在의 13.2坪에서 16坪으로 增加될 것이라 한다. 農漁村도 聚落構造改善事業이 完了되어 完全히 現代化된 모습으로 轉換될 것이라 한다.

(4) 國民保健의 暢達 醫療施設의 擴充에 따라 病床當 人口가 91년에는 130名으로, 醫師 1人當 人口數는 1,200名으로 改善될 것이며 生活環境面에서도 上水道 普及率이 95%로, 衛生 下水道施設은 現在의 3%에서 40%로 改善될 것이라 한다. 全般的인 國民保健의 向上에 따라 平均壽命은 76年の 67歲에서 91년에는 72歲로 延長될 것이라 한다.

(5) 社會保障制度의 擴充 社會福祉를 包含한 公的扶助의 漸次的인 擴大를 기하고 이 미 導入한 產業災害補償保險과 醫療保險은 對象을 더욱 擴大하며 法律은 制定되었으나 實施을 保留하고 있는 國民福祉年金制度의 實施와 失業保險制度導入을 위한 基盤造成을 이룩해야 한다.

나. 「來日의 韓國」

維新政友會가 펴낸 「來日의 韓國」도 韓國開發研究院의 長期經濟社會發展計劃과 같이 計劃이라기 보다는 長期展望이다⁽³⁴⁾.

(1) 教育體制의 刷新 就學前教育을 本格化하고 公나물教室의 解消 등을 통하여 初等教育의 充實化를 기할 뿐만 아니라 義務教育을 中學校까지 延長하게 된다. 高等學校教育을 強化하고 量的 質的인 면에서 大學教育의 向上을 기하며 平生教育體제도 確立될 것이다.

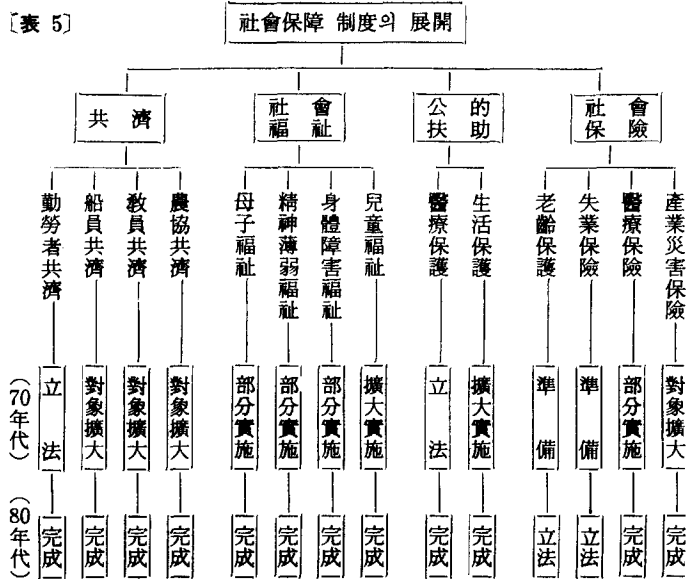
(2) 國民精神教育의 強化 1990年代에 豫見되는 「人間性的 喪失」 「安逸·권태·放縱」 「異國文化의 浸透」 등에 對備하기 위하여 國民의 精神教育을 強化해야 한다는 것이다.

(3) 變貌하는 生活環境 政府部門과 民間部門의 繼續的인 投資로 1981년까지 133萬戶의 새住宅이 建設됨으로써 住宅普及率이 80%에 이르게 될 것이며 1991년이 되면 住宅普及率은 93.7%에 達하게 될 것이라 한다. 流通構造도 크게 改善될 것이며 公害의 防止로 環境도 많이 淨化되리라 한다.

(4) 韓國的社會福祉體制 先進諸國의 前轍을 거울삼아 우리나라의 社會保障制度는 國民의 勤勞意慾을 損傷하지 않으며 우리의 經濟發展段階에 알맞는 것이어야 한다. 具體的으로 產災補償保險의 對象과 醫療保險의 對象이 擴大될 것이며, 段階的으로 失業保險, 老齡保險 등도 立法을 完了하여 90年代에는 本格的인 施行을 보게 될 것으로 展望된다. 公的

(34) 維新政友會, 내일의 韓國, 서울, 1977, pp. 279-341.

[表 5]



扶助는 이미 實施되어 왔으나 財源不足으로 그 實效를 거두지 못한 感이 있었는데 80年代에는 이의 完結을 보게 되리라 한다. 社會福祉施設도 80年代에는 크게 擴大되리라 한다. 이미 部分的으로 實施되고 있는 兒童福祉, 身體障害者福祉, 精神薄弱者福祉는 80年代에 이르면 完全施行段階에 들어서며 그 對象이 엄청나게 많을 母子福祉가 90年代의 結實을 向해 進척을 보게 되리라 한다.

(5) 擴充될 國民醫療 低所得層을 위한 醫療保護의 擴大와 醫療保險制度의 確立을 기하며 國民保健이 크게 向上되리라 한다. 醫師 1人當 人口數가 1975年の 2,078名에서 1991년에는 1,000名 水準이 될 것이며, 上下水道의 普及, 豫防醫學의 發達, 國民食生活의 質的 向上 등으로 1991년에는 平均壽命이 男性 70歲, 女性 75歲가 될 것으로 展望하고 있다.

四. 우리의 現實에 適合한 社會開發의 方向模索

1. 社會開發에 대한 國民의 所望

우리의 現實에 適合한 社會開發의 方向을 알기 위하여 筆者는 다른 調査者들과 함께 家口主에 準하는 成人 約 1,000名을 對象으로 하는 實態調査를 實施했다⁽³⁵⁾. 調査方法과 調査結果에 대한 詳細한 說明은 다음 機會로 미루기로 하거니와 이곳에서는 調査結果中 社會開發의 方向模索에 도움이 된다고 생각되는 것 몇 가지만 提示하기로 한다.

(1) 教育水準의 向上 表 6과 같이 應答者의 65%가 現在의 教育制度는 누구나 公平하

(35) 共同調査者는 서울大學校 社會科學大學의 金瓊東教授, 서울大學校 行政大學院의 金信福教授, 前忠南大學校 專任講師 朴龍治 등이다.

[表 6] 現行教育制度의 公平性

問 項	構 成 比
아 주 공 평	13.1%
相 當 히 공 평	51.5
그 저 그 령 다	16.4
약 간 不 공 평	17.6
아 주 不 공 평	1.3
合 計	100.0

게 教育을 받을 수 있는 機會를 베풀어 주고 있다고 應答함으로써 教育의 機會均等に 대한 強한 確信을 보여주고 있는 것은 多幸한 일이다. 大學教育에 대한 「社會的需要」가 지극히 높다는 것도 調査에 의하여 밝혀졌다. 表 7과 같이 應答者의 무려 77%가 그들의 아들은 大學教育 또는 그 以上の 教育을 받아야 한다고 主張하고 있는 것이다. 딸이 받아야 할 教育水準은 아들의 경우보다 낮으나 딸이 大學教育 또는 그 以上の 教育을 받아야 한다는 사람도 41%에 達하고 있다. 大學教育에 대한 「社會的需要」를 抑制하기 위한 施策을 여러가지로 강구하고 있기는 하나 所期의 成果를 거두기는 어려울 것으로 보이며 國民의 強한 教育熱을 充足시키기 위해서는 大學의 門을 크게 넓혀야 할 것으로 생각된다.

[表 7] 아들이 받아야 할 教育水準

問 項	構 成 比
國民學校卒業程度	0.2%
中學校卒業程度	1.2
高等學校卒業程度	22.0
大學校卒業程度	65.4
그 以 上	11.2
合 計	100.0

[表 8] 딸이 받아야 할 教育水準

問 項	構 成 比
國民學校卒業程度	0.3%
中學校卒業程度	6.7
高等學校卒業程度	51.7
大學校卒業程度	37.4
그 以 上	3.9
合 計	100.0

(2) 住宅供給의 擴大 現在의 所得이나 貯蓄水準을 감안할 때 最小의 집을 마련할 可能性이 있다고 보느냐는 質問에 대해서 可能하다고 答辯할 사람이 42%이며 不可能하다고 보는 사람이 32%, 半信半疑하고 있는 사람이 27%이다. 低廉한 住宅의 多量供給을 바라고

있는 것이다.

(3) 醫療施設の 質的向上과 低廉化 表 10과 같이 가까운곳에 있는 病院이 믿을만 하다고 한 사람은 36%에 지나지 않으며 많은 사람들이 醫療施設の 質的 向上을 바라고 있다는 것을 알 수 있다.

醫療費의 高下에 대한 質問에 대해서 78%의 應答者가 비싸다고 答辯하고 있다. 醫療保護와 醫療保險制度의 擴充에 의해서 醫療費의 負擔을 輕減할 必要가 있는 것 같다.

[表 9] 最小限의 住宅을 마련할 可能性

問 項	構 成 比
전 연 不 可 能	6.8%
不 可 能	24.9
半 信 半 疑	26.7
可 能	36.5
確 實 히 可 能	5.1
合 計	100.0

[表 10] 가까운 病院의 信賴性

問 項	構 成 比
아주 믿을만 하다.	13.2%
相當히 믿을만 하다.	22.4
그저 그렇다.	49.8
믿을 수 없는 편이다.	12.7
전혀 믿을 수 없다.	1.9
合 計	100.0

[表 11] 가까운 病院의 治療費

問 項	構 成 比
아 주 비 싸 다	26.0%
비 싼 편 이 다	52.1
普 通 이 다	19.9
싼 편 이 다	1.5
아 주 싸 다	0.6
合 計	100.0

(4) 社會保障制度 社會保障制度의 모든 局面에 관한 質問을 던져보지는 못했으며 老齡保險制度의 必要性에 관한 質問을 設定해 보았다. 表 12와 같이 老後生活에 대해서 걱정하지 않는다는 사람이 22%에 達하며 相當히 걱정한다는 應答者는 19%에 지나지 않는다. 48%의 應答者가 약간 걱정한다고 말하고 있다. 아직도 大家族制度가 社會保障制度의 代役을 담당하고 있으나 大家族制度가 崩壞하려는 마당에 있어 많은 사람들이 老後生活에 대한

[表 12] 老後生活에 대한 걱정

問 項	構 成 比
전혀 걱정하지 않는다	4.2%
별로 걱정하지 않는다	18.2
그저 그렇다	10.8
약간 걱정한다	48.2
상당히 걱정한다	18.7
합 計	100.0

[表 13] 秩序의 必要性

問 項	構 成 比
적 극 찬 성	48.2%
찬 성	45.3
반 대	4.2
불 찬 성	1.4
적 극 불 찬 성	0.9
합 計	100.0

다소의 不安을 안고 있다는 것을 알 수 있다.

(5) 衡平의 增進 表 13과 같이 「社會라는 것은 여러사람들이 같이 살아가는 것이므로 個人에게 不便하더라도 秩序가 必要하다」는 命題에 대해서 94%의 應答者가 贊成하고 있으며 「太極旗가 날리고 愛國歌가 울러나오면 나도 모르게 경건한 자세를 갖추게 된다」는 사람이 92%에 達하고 있다. 國民總和를 沮害하는 要因만 없다면 國民總和의 維持는 크게 어려운 問題가 아닌것 같다.

[表 14] 國旗·國歌에 대한 경건한 자세

問 項	構 成 比
적 극 찬 성	48.2%
찬 성	44.2
반 대	6.3
불 찬 성	1.1
적 극 불 찬 성	0.3
합 計	100.0

國民總和를 沮害하는 要因으로서 여러가지를 들 수 있으나 生活隔差에서 오는 階層意識이 그중 하나임에는 틀림이 없다. 表 15와 같이 우리나라의 貧富의 隔差가 아주 심하다는 사람이 45%이며 심한 편이라고 보는 사람도 41.5%를 차지하고 있다. 좀 더 具體的으로 生活隔差에서 오는 階層意識이 國民總和에 어떤 影響을 미친다고 생각하느냐는 質問에 대해서 「대단히 害친다」는 사람이 26%이며 「약간 害친다」는 應答者가 39%를 차지하고 있다

[表 15] 우리나라의 貧富의 隔差

問 項	構 成 比
아주 심하다	45.0%
심한 편이다	41.5
그저 그렇다	11.3
차이가 별로 없다	1.9
전혀 차이가 없다	0.2
합 計	100.0

學者들의 調査에 의하면 韓國은 低所得層의 40%의 國民이 차지하는 所得의 比重이 18%에 達하는 國家로서 臺灣·日本 등 他儒敎圈國家와 같이 比較的 所得隔差가 심하지 않은 國家群에 속한다⁽³⁶⁾. 그러나 重要한 事實은 韓國이 다른 나라들과 比較할 때 所得隔差가 相對的으로 어떠한 하는데 있는 것이 아니라 國民들이 所得隔差를 어느 程度 느끼고 있으며 그것이 國民總和에 어떠한 影響을 미친다고 생각하느냐에 있는 것이다.

[表 16] 生活隔差에서 오는 階層意識이 國民總和에 미치는 影響

同 項	構 成 比
대단히 좋친다	26.1%
약간 좋친다	38.7
그저 그렇다	22.2
별로 좋치지 않는다	10.1
전연 좋치지 않는다	2.9
합 計	100.0

2. 우리의 現實에 適合한 社會開發의 方向

우리는 二에서 美國과 日本의 社會開發政策을 檢討했으며 三에서 우리나라의 既存의 社會開發計劃을 살펴 보았다. 本項의 前半에서는 社會開發에 대한 國民의 所望이 무엇인가를 實態調査의 結果를 援用하여 考察하여 보았다. 이러한 것들을 土臺로 하여 다음과 같이 結論을 내리고자 한다.

(1) 第4次 5個年計劃이 끝날때까지는 輸出主導의 經濟開發戰略에 이바지할 수 있는 社會開發이 重要視될 수밖에 없는 것이나 長期的인 觀點에서 第5次 5個年計劃부터는 經濟開發과 社會開發의 分離를 前提로한 社會開發計劃을 止揚하고 經濟開發計劃과 社會開發計劃의 統合을 기해야 할 것이다.

(2) 國民의 發展過程에의 參與意欲을 높이고 階層意識이 國民總和를 沮害하는 것을 最小限으로 줄이기 위해서도 開發成果의 適正分配를 통한 衡平의 增進을 等閑히 하지 말아야 할 것이다.

(36) Todaro, *op. cit.*, p. 106.

(3) 部門別로 들어가서 現段階에 있어서 우리가 가장 力點을 두어야 할 社會開發의 分野는 輸出主導의 對外指向的 開發戰略에 直接的으로 이바지 할 수 있는 人力開發分野라고 하겠다. 日本이 明治維新以後 오늘날까지 어떤 西方國家보다 높은 成長率을 持續할 수 있었던 原動力의 하나가 바로 여기에 있다는 것은 긴 說明을 要하지 않는다.

(4) 國民保健의 向上과 住宅環境의 改善도 現時點에 있어서 政府가 力點을 두고 있는 社會開發의 分野인데 앞으로 繼續하여 強調되어야 할 分野이다.

(5) 社會保障制度의 擴充은 慎重을 要하는 分野이다. 一部 北歐諸國의 例에서 볼 수 있는 바와 같이 勤勞意欲을 沮害하고 나태를 助長하는 制度로 轉落하는 것을 警戒해야 할 뿐만 아니라 企業家나 勤勞者에게 지나친 負擔을 주어서도 안될 것이다.

公的扶助의 實效性을 높이고 産業災害補償保險과 醫療保險의 擴充을 기하면서 失業保險과 老齡保險의 導入을 위한 基盤을 다져 나가야 할 것이다.