

## 2000年代를 向한 地方福祉行政

The Welfare Administration of Local Government Toward the 21st Century

金 庸 來

(京畿道知事)

### 〈目 次〉

- I. 序 論
- II. 生活保護
- III. 社會保險
- IV. 公衆保健·環境·衛生機能
- V. 積極的 社會福祉機能
- VI. 人口增加抑制와 首都圈人口集中問題解決
- VII. 結 論

### I. 序 論

#### 1. 概 說

「요람에서 무덤에 이르기까지 (from the cradle to the grave)」國民의 모든 物質的·精神的 生活를 保障한다는 福祉國家(welfare state)의 理念은 政府의 機能이 秩序維持에서 漸次 國民에 對한 奉仕와 福祉의 增進으로 移行하고 있음을 뜻한다. 卽 現代 福祉國家에서는 國民의 基本的인 生計를 保障하고 生活의 質的 向上을 圖謀하 므로서, 모든 國民이 人間다운 生活를 누릴 수 있도록 해야 한다.<sup>1)</sup>

이러한 福祉國家의 理念下에서 地方自治團體는 住民의 基本的 生計를 保障하고 生活의 質的 向上을 圖謀하는데 重要한 役割을 하고 있다고

하지 않을 수 없다. 우리나라의 憲法은 生存權의 基本權을 積極的으로 規定하여 모든 國民은 幸福 追求權을 가지며(第9條) 人間다운 生活를 할 權利를 가지고 있음을 宣言하고(第32條 第1項) 國家는 福祉增進에 努力해야 하며 生活能力이 없는 國民은 法律이 定하는 바에 의하여 國家로부터 公的扶助를 받을 權利가 있음을 規定하고 있다.

憲法의 이 規定은 모든 國民에게 生活의 基本的 需要를 充足시키고, 均衡있는 國民經濟의 發展을 指向하는 福祉國家主義를 明白히 闡明한 것이라고 할 것이다.<sup>2)</sup> 나아가서 住民 가까이 있으면서 住民의 生活를 保護하고 그 福祉를 增進함을 地方自治團體의 行政理念으로 하고 있음을 뜻할 것이다.

行政의 社會的 機能이라는 面에 있어서는 地方自治團體의 責任과 役割은 副次的인 것이 아니라 極히 多樣化한 福祉增進機能의 目的을 達成하는데 있어서 國家의 責任과 並行하여 本然의 것으로 더욱 加重되고 있다.

社會的 機能에 대한 國家와 地方自治團體間의 責任의 分擔은 事務의 性質에 따라 다를 것이지

1) 鄭世煜, 「地方行政學」(서울: 法文社, 1984), p. 437.

2) 金亨培, 「行政指導論」(서울: 啓明社, 1981), pp. 93~94.

만 대체로 全國的으로 一齊히 實施해야 할 事業 이거나 大規模的인 事業——例컨대 個人的 社會에서 最低限度的 生活과 安全을 保障하는 社會保障的 施設, 大規模的인 社會保險事業(失業保險, 厚生年金保險等), 職業紹介와 安定을 圖謀함을 目的으로 하는 職業安定所의 設置, 失業對策事業(非生產的·非建設的 生計保護事業보다도 建設的인 公共土木事業을 實施하여 雇傭效果和 建設效果를 아울러 이룩하자는 것이 오늘날 趨勢임), 生活保護 등은 國家가 直接 管掌하거나 또는 地方自治團體의 事務로 하는 境遇에도 이를 委任事務로 하여 國家는 計劃, 指導, 監督, 經費負擔을 擔當하고 그 實施의 責任은 地方自治團體 또는 機關에게 委任하는 것이 普通이며, 이 以外에 特히 그 地方住民에게만 利害關係가 있는 事業이거나 個人的 生活에 對하여 直接 個別的으로 施行해야 할 事業은 地方自治團體의 事務로 하는 것이 通例이다.

이러한 社會福祉機能은 生活保護의 機能, 社會保險의 機能, 公衆保健과 環境 및 衛生의 機能, 그리고 積極的 社會福祉 機能으로 大別하여 볼 수 있고, 人口增加의 抑制 및 首都圈 人口集中問題의 解決도 包含시켜야 할 것이다.

## 2. 地方福祉行政의 方向

1960年代 이후 우리나라 國家發展의 方向은 絶對貧困으로부터 벗어나기 爲하여 高度經濟成長을 繼續하여 온 結果 이제는 上位中進國이 되었다.

그러나 不公平한 分配에서 惹起되는 相對的 貧困의 問題가 社會的 關心事로 크게 擡頭되어 福祉社會를 指向하기 爲해서는 이에 對한 對策이 마련되어야 할 것이다.<sup>3)</sup>

3) 韓國開發研究院, 「國家長期發展構想」, 1985, pp. 149~152.

따라서 우리社會의 發展方向은 持續的 經濟成長과 더불어 社會 各 部門間의 衡平과 均衡發展을 이룸으로서 先進社會를 實現할 수 있도록 그 焦點을 맞추어야 할 것이다.

따라서 먼저 社會開發의 重要性을 認識하여야 할 것이다.<sup>4)</sup>

社會開發의 擴充은 社會成員의 能力開發과 能率을 提高시켜 生産性을 크게 向上시키는 同時에 經濟成長의 惠澤을 國民階層間에 公平하게 配分하는 效果도 創出하게 되어 社會的 衡平과 國民福祉를 增進하는 結果를 가져오게 된다.

오늘날 國民의 基本需要가 充足되어서 國民生活의 質的向上에 對한 要求가 더욱 늘어가고 있으며 社會的 安定을 이루고 國民福祉를 增進시키기 爲해서는 階層 및 部門間의 衡平을 이룩하는 것이 先進福祉社會의 必須的 要素인 것이다.

이러한 바람직한 福祉社會의 建設을 爲해서는  
① 中產階層을 擴大하여야 한다. 中產階層은 保守的 性向을 지니고 있어 社會的 安定的 發展을 追求하는 母體가 된다는 特徵이 있다. 따라서 中產階層이 社會의 主流을 이루어야 社會構成員間의 葛藤이 解消되며 國民階層間에도 同質性이 提高될 수 있다. 이를 爲해서는 우선 社會成員의 大多數를 이루는 勤勞者의 財產形成이 促進되어야 할 것이다.

② 社會保障制度를 確立하여 失業이나 疾病等 社會的 危險을 分散시키며 不可抗力의 理由로 사람다운 最低生活을 하지 못하는 階層을 極少化하여야 할 것이다.

③ 醫學技術의 發達로 우리社會도 漸次 高齡化 社會로 變化됨에 따라 老後生活의 保障이 重要な 社會的 關心事로 擡頭되었다. 더우기 1950年

4) 朱鶴中, 「2000년대로 향한 國家發展構想」, 「地方行政」 1985. 3, pp. 33~34.

代以後의 「baby boom」世代도 21世紀 初半에 是 老年期에 접어들게 되어 우리社會도 本格的으로 高齡化 時代로 進入하게 될 것이다. 이에 따라 老齡階層의 生活對策으로서 漸進的인 停年의 延長을 통하여 國家發展과 個人發展에 寄與하는 期間을 延長시켜 卒과 同時에 退職後 老後 生活問題에 對한 解決策도 講究되어야 할 것이다.

④ 急激한 人口增加와 都市化 및 產業化의 發展에 따라 公害와 自然環境의 毀損도 크게 늘어나고 있다.

그밖에도 所得水準의 向上에 따라 國民의 基本需要中 衣食生活은 크게 向上되었으나 住生活은 아직도 改善의 餘地가 많이 남아 있다. 이런 뜻에서 住居與件의 改善, 休樂施設의 擴充, 公害防止를 위한 自然保護等을 통하여 快適한 生活環境을 造成해야 할 必要性이 增大될 것이므로 이에 對한 對備策이 마련되어야 할 것이다.

따라서 先進國의 經驗을 最大限 勘案하여 社會福祉와 經濟成長이 調和를 이루어 社會의 均衡發展이 이루어질 수 있도록 長期的 眼目에서 適正分配下의 經濟成長政策을 遂行해 나가야 할 것이다. 이러한 觀點에서 福祉政策의 基本視覺은 ① 社會福祉의 根幹은 國民들의 根本能力을 培養시키고 勤勞機會를 賦與하는 것이어야 한다.

② 福祉費用의 分擔問題에 對하여는 다음世代에 지나친 負擔이 되지 않도록 國民의 合意가 이루어져야 할 것이다.

③ 國民各界各層의 就業能力을 提高할 수 있도록 教育投資의 增大 및 醫療施設의 擴充을 위한 集中的인 投資가 必要하다.

④ 醫療 및 失業保險과 年金制度 등 社會保險制度는 受益者負擔原則을 適用시켜 財政中立의 으로 管理運營되어야 할 것이다. 그러나 社會의

脆弱階層인 零細民을 위한 公的扶助事業은 國家가 補助金을 支給하는 등 直接的 支援方案을 竝行함으로써 貧困階層의 世襲化傾向을 制度的으로 防止하여야 할 것이다.

## II. 生活保護(또는 公的扶助)

生活保護란 中央政府 또는 地方自治團體가 自然的·社會的 原因에 依하여 生活의 維持 또는 安全이 困難한 生活扶助者나 要保護者에게 最低限度의 生活을 保護하기 위해 金錢이나 物品을 援助하는 것이다.

이러한 生活保護 乃至 救貧은 本來 慈善이라는 概念으로 中世紀 프랑스에서 宗教團體나 慈善團體에서 擔當하여 왔다. 이러한 傾向은 양상레짐(Ancien Régime)에 이르기까지 持續되다가 19世紀에 와서 慈善에서 公的扶助(assistance publique secours public)라는 概念으로 轉換되면서 漸次로 生活保護를 地方自治團體의 責任으로 認識하게 되어 公的扶助의 近代的 基盤이 形成되었고, 1953년에 이르러 生活保護의 概念이 公的扶助에서 社會扶助(l'aide sociale)로 바뀌어 갔다.

그러나 生活保護의 機能은 漸次로 地方自治團體로부터 中央政府로 移行되고 있음을 留意할 必要가 있다.

그 理由는 新中央集權化의 傾向에 따라 國民의 最低生活을 保障 乃至 保護하는 것은 中央政府가 全的으로 責任져야 할 事項이라는 概念이 西유럽諸國에 普遍化되었기 때문이다. 따라서 自治團體가 生活保護行政을 遂行하더라도 그 財源은 國家가 負擔하는 것이 一般的이다.<sup>5)</sup> 따라서 貧困階層에 대한 公的扶助는 政府의 財政

5) 鄭世煜, 「前掲書」, pp. 437~439.

〈表 1〉 絕對貧困率 및 相對貧困率의 推移  
(단위: %)

|      | 절대빈곤 <sup>1)</sup> |      |      | 상대빈곤 <sup>2)</sup> |      |      |
|------|--------------------|------|------|--------------------|------|------|
|      | 도시                 | 농촌   | 전국   | 도시                 | 농촌   | 전국   |
| 1965 | 54.9               | 35.8 | 40.9 | 17.9               | 10.0 | 12.2 |
| 1970 | 16.2               | 27.9 | 23.4 | 7.0                | 3.4  | 4.8  |
| 1976 | 18.1               | 11.7 | 14.8 | 16.0               | 9.2  | 12.4 |
| 1982 | 8.2                | 7.0  | 7.7  | 12.7               | 10.5 | 11.8 |

註: 1) 최저생활을 유지하는 데 필요한 생계비에 미달한 경우를 뜻하며, 최저생계비는 음식물의 수요와 엔겔(Engel)계수를 이용하여 추정하였음.

2) 소득분포의 변화를 나타내는 지수로 평균소득의 1/3에 미달하는 비율을 나타냄.

資料: 韓國開發研究院

〈表 2〉 老齡階層의 人口展望  
(단위: 1,000명, %)

|                               | 1980   | 1990   | 2000   |
|-------------------------------|--------|--------|--------|
| 65歲以上老齡人口                     | 1,456  | 2,074  | 3,034  |
| 生産人口(15~64歲)                  | 23,717 | 29,561 | 34,040 |
| 生産人口에 대한老齡人口構成比 <sup>1)</sup> | 6.1    | 7.0    | 8.9    |

註: 1) 生産人口 100명에 대한 扶養老齡人口比率임.

資料: 韓國人口保健研究院

支援으로 이루어져야 할 것이며 아울러 高齡化現象에 따라 退職後의 老後生活期間이 相對적으로 길어질 것에 對備한 老人福祉의 對應策도 樹立되어야 할 것이다.

### 1. 貧困階層의 解消

所得水準의 向上으로 우리나라의 貧困階層의 規模는 크게 減少되었다(表-1 參照). 이처럼 貧困階層의 比率이 相對적으로 減少되었으나 經濟成長의 惠澤을 받지 못하는 階層의 社會的 疏外感은 더욱 클 것이므로 이들 階層에 對한 適切한 保護對策이 필요하다.<sup>6)</sup>

貧困階層의 解消를 위한 支援對策은 ① 自活과 自立의 힘을 培養하도록 零細民에 對한 職業訓練을 強化하여 이들의 就業能力을 提高하게 해야 할 것이다.<sup>7)</sup>

② 零細民 子女에 대한 獎學制度를 擴大함과 同時에 이들의 취업기회를 擴大하여 貧困의 世襲化를 防止하여 零細民의 自活自立對策을 強化

하여야 할 것이다.

③ 心身障者 및 無依托老齡層에 對한 生活保護는 適切한 水準에서 公共機關의 支援으로 積極적으로 推進되어야 할 것이다.

④ 地域社會 및 民間團體에 依한 社會福祉活動의 擴大를 위한 制度的 裝置를 마련하여 이 部門에서의 所要財源을 政府와 民間이 分擔하는 한편 自願奉仕活動을 定着시켜 社會構成員간의 連帶意識을 높혀 나가야 할 것이다.<sup>8)</sup>

### 2. 老人福祉

生産年齡人口(15~64歲)에 對한 65歲以上の老齡階層의 比率은 1980年 6.1%에서 2000년에는 8.9%로 急速히 늘어나 生産年齡人口가 負擔해야 할 老齡人口의 壓力은 顯著히 늘어나게 된다(表-2 參照).

이와같은 增加가 豫想되는 老齡階層의 福祉增進方案은 두가지 側面에서 살펴보아야 할 것이다. 그 하나는 一次的으로 老齡階層의 蓄積된 經驗이 社會發展에 寄與할 수 있도록 活動機會를 擴大하는 方案이며, 다른 하나는 老人扶養의 方案이라 할 수 있다.

前者를 위해서는 停年延長制度가 實施되어야 할 것이다. 老齡階層의 早期退職現象을 誘發시키는 가장 큰 理由는 年功序列의 慣行에 따라 昇

6) 國立社會福祉硏修院, 「社會福祉硏究論文集」, 1985, pp. 98~99.

7) 李永求, 「江原道力點施策」, 「地方行政」, 1985. 3, pp. 87~89.

8) 國立社會福祉硏修院, 「前掲書」, pp. 99~102.

進 및 賃金上昇이라는 면에서 老齡勤勞者가 企業에 相對的으로 負擔이 되고 있기 때문이다. 따라서 昇進 및 給與引上에 自律的 制限을 두는 選擇의 停年制를 導入하여 老齡階層의 就業機會를 擴大시켜 나가야 할 것이다.

다음 老人扶養에 對하여는 扶養家族에 對한 租稅支援 등 誘因策을 強化하여 우리나라의 傳統的인 敬老孝親思想에 바탕을 둔 家族中心의 老人福祉體制를 定着시켜야 할 것이다.<sup>9)</sup> 經濟的 餘力은 있으나 扶養家族이 없는 老人들을 위해서는 有料養老院 施設을 擴充하여 老人을 위한 快適한 生活環境을 提供하는 政策의 配慮가 뒤따라야 한다.

### 3. 災害救護

災害救護란 風·水害 등의 自然災害와 火災와 같은 非常災害로 因하여 發生된 罹災民에 대한 應急救護와 災害復舊의 必要性이 생겼을 때 이에 必要한 救護 또는 復舊措置를 取하는 것을 말한다. 이러한 災害의 救護를 위해 우리나라는 災害救護法을 制定하여 災害로 同一地域內에서 多數의 罹災民이 發生하여 應急救護를 할 必要가 있을 때에는 災害發生地를 管轄하는 上級地方自治團體(서울特別市, 直轄市, 道)가 救護活動을 하게 하였으며 이를 위하여 各各 災害救護對策委員會를 두도록 하였다.

한편 地方自治團體가 實施하는 救護活動에 協助하기 위하여 大韓赤十字社와 各種救護團體가 있으며 나아가 地方自治團體는 救護活動을 하는데 特別히 必要하다고 認定할 때는 醫療·土木·建築 또는 運送을 業으로 하는 者에게 救護에 關한 協力을 要求할 수 있다.

이 要求를 받은 者는 正當한 理由없이 이를 拒

絶할 수 없다.

그리고 救護에 所要되는 費用은 原則的으로 當該 地方自治團體(서울特別市·直轄市·道)가 支辨하여야 하며, 自治團體는 그 財源을 充當하기 위하여 每年 災害救護基金을 積立할 義務를 진다.

서울特別市, 直轄市, 道는 그 救護業務의 一部를 區·市·郡 또는 大韓赤十字社에 委任 또는 委託할 수 있으며, 委任한 救護業務를 遂行하는데 必要한 費用을 交付 또는 支辨하여야 한다. 當該 서울特別市·直轄市·道의 通常的인 財政力을 超過하여 救護에 費用이 必要할 때에는 그 超過部分에 對하여 國家가 補助를 해 주어야 한다.

### Ⅲ. 社會保險(social insurance)

社會保險(sécurité sociale)이란 疾病·傷害·其他 一時에 많은 經濟的 負擔을 져야 할 事故가 發生한 때에 國家 또는 地方自治團體가 社會的 寄與의 提供者(fournisseur de prestations sociales)로서 經濟的 弱者인 國民에게 遂行하는 社會保障의 機能을 말한다.<sup>10)</sup>

이러한 機能은 被保險者가 當初에 어느 程度의 負擔을 하고 이에 對하여 中央政府, 地方自治團體, 事業團體 등이 나머지를 分擔하는 것이다.

福祉國家의 理念을 實現하기 위하여는 이와같은 社會保障의 制度는 社會의 모든 階層을 對象으로 하는 것이 理想的이다.

오늘날 國家나 地方自治團體가 이 機能을 遂行하게 된 理由는 市民의 社會權(droits sociaux)이 그만큼 伸張되었기 때문이다. 確實히 政府의 關與와 公共서비스가 要求되는 여러部門 中에서

9) 李斗護, "83 社會福祉", 「地方行政」, 1983. 1, p. 91.

10) 鄭世規, 「前掲書」, p. 440.

社會部門이 特別 重要的 位置를 차지하고 있다. 社會保險에는 失業保險, 醫療保險, 產災保險等 여러가지 種類가 있으며, 社會發展에 따라 아직도 새로운 種類의 保險이 開發될 餘地가 많다.

프랑스에 있어서는 이러한 社會保險을 비롯한 社會的 公共서비스에 關한 限 地方分權이 오랜 傳統으로 되어 있다. 오늘날에는 市·郡·面과 道間에 社會的 公共서비스의 分擔이라는 새로운 趨勢를 나타내고 있어 이들 自治團體間에 機能의 調整·分權化·權限移讓等 그 機能을 相互 補完하고 있다.

그러나 다른 한편 이에 關한 地方自治團體의 權限이 國家로 移讓되는 傾向도 나타나고 있다.

한편 우리나라는 社會保險을 諸給與와 無償으로 行하는 公的 扶助에 關한 制度를 確立하기 위하여 1963년에 社會保障에 關한 法律을 制定하였으나 現在는 公務員 및 私立學校 敎職員 醫療保險, 產災保險等이 있을뿐 아직 初期段階에 있다고 생각된다.

특히 우리社會가 當面하고 있는 社會保障問題들을 列擧하면 低賃金を 解消하기 위한 最低賃金制度의 導入, 成年勤勞階層의 失業保險을 社會的으로 分散시키는 失業保險制度의 實施, 老後生計에 對備하기 위한 國民福祉年金制度의 實施와 醫療保險制度의 擴大 實施等이라고 할 수 있다. 특히 우리 大多數 國民의 福祉增進과 直結되는 國民福祉年金制度 實施와 醫療保險制度의 擴充은 福祉社會建設을 위하여 早速히 이루어져야 한다.<sup>11)</sup>

### 1. 國民福祉年金制度의 發展方向

1973년에 國民福祉年金法이 制定되었으나 아직도 그 施行이 留保되고 있다. 高齡層이 漸次

늘어날 趨勢에 있고 賃金 및 俸給生活者數도 相對的으로 增加하고 있으며 또한 核家族化 現象이 定着되어 간다는 點들을 勘案할 때, 老後生計에 對備하는 國民福祉年金制度의 實施는 時急한 問題라 아니할 수 없다. 21世紀의 福祉社會建設에 對處하는 現在狀況에서 年金法의 施行에 따르는 두가지 重要的 前提要件은 一定水準以上의 安定된 所得水準維持와 인플레이션으로부터의 年金財政의 保護라고 할 수 있다. 卽 年金은 退職後 未來의 消費를 위한 現在의 貯蓄을 意味하므로 現在의 一定한 消費水準을 維持하면서 年金 寄與金의 支拂能力이 있어야 한다.

또한 年金과 같은 形態의 長期貯蓄制度가 健全하게 運用되기 위해서는 物價安定이 무엇보다 重要하다. 이러한 두가지 前提要件이 우리나라의 現時點에서는 成熟되었다고 볼 수 있다.

따라서 國民福祉年金制度는 當然히 實施되어야 한다.

그러나 國民福祉年金制度를 實施하고 發展시키기 위하여서는 現在의 年金法을 다음과 같은 點을 考慮하여 修正·補完하여야 할 것이다.

① 年金의 釀出料率과 支給水準은 慎重히 決定하여야 할 것이다. 年金財政은 50~60년이 經過하여야만 正常的인 運營狀態에 到達하므로 國家財政에 負擔을 주지않는 範圍內에서 釀出料率과 支給料率을 決定하여 年金財政을 健全하게 運用하여야 할 것이다.

② 年金制度에 依한 世代間 및 階層間의 所得再分配效果를 可能한 限 調整하여 年金의 事實上 租稅化를 防止하여야 할 것이다.

③ 年金制度의 實施로 累積되는 基金은 住宅·農村生活環境改善等 國民福祉增進을 위한 投資財源으로 活用할 수 있는 方案을 摸索하여야 할 것이다.

11) 韓國開發研究院, 「前掲書」, pp. 158~161.

## 第 5 節 鑄物産業財 마케팅의 問題點 및 對應方案

### 1. 鑄物産業財 마케팅의 問題點

鑄物製品을 生産供給하는 製造業體와 이를 購入使用하는 購買業體에 대한 設問資料를 分析한 結果에 의하면 中小鑄物 産業財 製造業體의 마케팅 管理에 많은 問題點을 內包하고 있으며 이러한 問題點을 要約하면 다음과 같다.

첫째, 마케팅 概念의 一般事項에서의 問題點은

① 마케팅에 대한 認識이 相當히 저조한 實情으로 不過 24.3% 程度만이 그나마 들어본 상태이며,

② 마케팅 專擔部署가 대부분 營業部署로 나타나 實質적인 마케팅 管理가 없이 販賣活動에 不過하고,

③ 그나마 營業 즉 마케팅分野 擔當人員도 3 - 4名 程度가 대다수로 專門人力이 不足한 形편이다.

둘째, 製品에 관한 側面에서의 問題點은

① 製品의 Life Cycle등을 勘案한 새로운 製品開發에 대한 研究開發이 거의 없는 狀態일 뿐 아니라 製品의 多樣化 戰略도 없다.

② 새로운 製品의 生産이나 새로운 技術을 導入하게 되는 動機가 既存市場에의 進入이나 需要者의 直接的인 要求에 의한 境遇가 대부분이며, 特別한 製品 差別化 등의 政策도 없고

③ 製品의 品質水準에서도 21.6%가 自社 製品에 대한 不滿을 가지고 있으며, 納品後 返還되거나 A/S를 要請받은 境遇도 0.5%以上이 5.4%로 品質管理가 未洽한 것으로 導出되었다. 購買業體에 대한 調査分析 結果에 따르면 去來業體

로서는 藥業者管理·不正不良藥品團束等の 事務를 處理하는 것과 食品規制, 環境衛生規制等の 規制的 事務 그리고 墓地 및 埋葬에 關聯된 事務等이 重要的 部分을 이루고 있다.

### 1. 保健·醫療行政

住民의 健康을 保護하기 위하여 公衆保健(santé publique)과 傳染病等の 疾病豫防·防疫·醫療·藥務에 關한 機能을 地方自治團體에게 賦與하고 있다.

先進諸國에서는 中央政府가 保健·醫療에 關한 全般的인 企劃과 指導機能을 擔當하고 있으나 國家의 關與는 括目할 만하였다. 本來 保健은 個人的인 概念이었으나 漸次 社會的·國家的 概念으로 變하여 오늘날에는 私益이 아니라 國益으로 생각하게 되었다. 따라서 健康權의 確立과 더불어 國家의 國民의 健康維持義務라는 概念이 擡頭되어 國家와 地方自治團體가 保健醫療行政을 擔當하게 되었다.<sup>13)</sup>

우리나라는 서울特別市·直轄市·道에 保健社會局과 市·道立病院(現在 公社)을 두고 있으며, 市·郡·區에는 保健所를 設置하고 있다. 그러나 國民所得向上 및 老齡人口의 增加에 따라 늘어나는 醫療需要에 效率的으로 對處하고 國民 모두가 가까운 距離에서 低廉한 費用으로 醫療서비스를 받을 수 있도록 하므로써 全國民에게 均等하게 醫療惠澤이 돌아가도록 하여야 할 것이다.

따라서 農漁村地域의 1次診療를 保健所·支所等 公共醫療機關에서 擔當할 수 있도록 醫療施設 및 人力을 擴充 配置하며, 醫療利用形態의 變化와 醫療技術의 向上에 따라 醫師·看護員·藥師 相互間의 適正比率를 維持하도록 醫療人을

養成하며, 나아가 病院과 醫院間의 機能을 分化하여 一次診療는 醫院에서 받도록 하고, 醫·藥分業을 實施하여야 할 것이다.

그리고 癌·高血壓 등 成人病 및 精神病等 慢性疾患 管理를 위하여 成人病을 早期에 發見하는 體制를 確立하고, 精神病은 地域社會에 基盤을 둔 通院治療가 보다 效果的이므로 入院爲主의 治療方法을 改善하여야 할 것이다.<sup>14)</sup>

傳染病의 豫防을 위하여 上級地方自治團體의 長은 必要時 健康診斷을 받도록 命할 수 있으며 定期 또는 隨時로 豫防接種을 實施하여야 한다. 또한 各級地方自治團體의 長은 傳染病豫防을 위하여 豫防施設을 設置하고, 必要한 措置를 施行하여야 하며, 醫務·藥務에 關한 事務를 遂行키 위하여 醫療機關 또는 醫療人의 監督, 藥局의 開設, 登錄基準의 設定, 藥局·醫療機關의 開設者나 醫藥品의 取扱者에 對한 報告 命令, 藥局·醫藥品等を 製造·貯藏·取扱하는 工場·倉庫·店舖等과 關係帳簿·書類의 檢査, 不良藥品을 廢棄·處置하며, 無醫村住民의 保健과 醫療普及을 위하여는 必要한 公醫를 두고 있으나, 오늘날 더욱 重要的 것은 國民保健意識을 提高시키기 위해 國民健康生活指針을 마련하여 弘報하고, 保健教育用 教材를 開發하여 普及하며, 營養 및 食生活을 改善하여 健康을 스스로 지키는 生活習性을 어릴때부터 體質化하도록 國民을 教育시키는 일일 것이다.<sup>15)</sup>

### 2. 環境行政

地方自治團體의 機能中에서 環境에 關한 것으로는 汚物處理, 環境保護 및 環境汚染規制 등이 있다.<sup>16)</sup>

14) 經濟企劃院, 「第6次 經濟社會發展5個年計劃 作成指針」, pp. 186~189.

15) 李沖植, 「福祉施策」, 「地方行政」, 1985. 1, p. 46.

16) 鄭世煜, 「前掲書」, pp. 443~447.

13) 鄭世煜, 「前掲書」, pp. 441~443.



이러한 機能을 遂行하기 위하여 地域別環境保全綜合對策을 樹立하고 이를 實施하기 위하여 環境管理의 綜合調整機能을 強化하고, 環境保全委員會의 活動을 活性化하여 汎國民의으로 環境保全對策을 推進하여야 할 것이다.

· 따라서 環境投資財源 擴大方案을 講究하고 環境行政의 能率性을 提高토록 環境擔當人力을 教育·訓練等을 實施하여 專門化시켜야 할 것이다.<sup>17)</sup>

#### 가. 汚物處理·清掃

汚物處理行政은 쓰레기·재·糞尿·其他 廢棄物을 衛生的으로 處理하므로써 住民의 生活環境을 清潔히 하여 安樂한 삶을 누릴 수 있게 하려는데 그 目的이 있다. 따라서 汚物을 收去·運搬하여 處理하는 것은 일선기관인 市·郡·區의 重要한 機能이라 할 수 있다. 그러나 人口의 集中과 産業化의 促進, 生活水準의 向上으로 汚物이나 廢棄物의 量은 繼續 增大되고 있으므로<sup>18)</sup>

① 汚物이나 廢棄物을 資源回收側面에서 再活用하는 方案도 講究되어야 할 것이며,

② 收去·運搬도 將次 處理場이 都心地로부터 멀어질 것에 對備하여 大型 콘테이너나 汽車를 利用하는 方法도 導入되어야 할 것이다.

③ 處分に 있어서도 地域實情에 맞게 隣近海岸을 利用, 于拓事業을 兼한 大單位事業을 遂行하는 것도 바람직할 것이다.

④ 獨立法을 制定하여 業體, 官의 責任意識을 強化시키는 것도 必要할 것이다.

#### 나. 環境保護 및 環境汚染規制

地方自治團體는 一般的으로 各種 汚染으로 인한 保健衛生上의 危害를 防止하고 環境을 適正

하게 保全하므로써 國民保健의 向上에 寄與해야 할 責任을 진다. 그러나 오늘날 人口의 急激한 增加와 都市化(concentration urbaine), 産業化로 人間環境에서 나오는 生活公害와 侵害(nuisances ou aggression)는 더욱 深化되고 있다.

이러한 것에 對處하기 위하여 公的 作用의 調整과 環境保護(protection de l'environnement)를 위한 綜合政策의 樹立·執行과 같은 새로운 措置가 必要하게 되었다.

따라서 環境破壞나 汚染은 人間의 幸福追求權에 對한 重大한 侵害로 보고 人間은 누구나 좋은 環境에서 生活할 수 있는 權利가 있다고 主張하기 始作하였다.

그리고 環境規制行政은 自然 및 環境保護(la protection de la nature et de l'environnement)와 環境汚染對策(la lutte contre les nuisances et pollutions)을 그 內容으로 한다.

自然 및 環境保護는 自然 및 環境資源의 保護·保存·利用·開發에 關한 積極的인 機能을 말하고, 環境汚染對策은 廢棄物(les déchets), 騒音(le bruit), 水質汚染(la pollution de l'eau), 大氣汚染(la pollution atmosphérique) 등의 環境汚染을 防止하는 것이다.

一般的으로 開發國에 있어서는 經濟發展을 促進하기 위하여 開發과 産業化를 國政의 最優先 目標로 하고 있으므로 環境汚染問題를 疎忽히 다루는 傾向이 있으나, 英國·프랑스는 先進國에서는 生活의 質(qualité de la vie)을 가장 重視하기 때문에 經濟成長率을 낮추고 開發을 遲延시키더라도 環境汚染의 防止에 最善의 努力을 傾注하고 있다.

우리나라도 1960年代까지는 經濟의 高度成長 政策을 推進해 왔기 때문에 環境汚染問題를 疎忽히 생각해 왔으나 1970年代에 접어들면서 環

17) 經濟企劃院, 「前揭書」, pp. 178~181.

18) 國立環境研究所, 「環境分野研究論文抄錄集」, 1985, pp. 249~267.

境汚染의 程度가 深刻해지자 公害防止法(1971年), 環境保全法(1977年)을 制定하게 되었다.

그러나 汚染防止施設의 設置 및 稼動을 促進하는 制度的 裝置를 마련하고 汚染許容基準 違反業體에 對하여는 實效性있는 規制手段을 講究하여야 할 것이다.

그리고 汚染情報蒐集源의 多樣化와 汚染處理의 電算化를 期하여야 하며 處理分析結果를 汚染豫報·汚染統制에 活用하는 시스템을 樹立하여야 할 것이다.<sup>19)</sup>

### 3. 食品衛生 및 營業規制

食品으로 因하여 疾病 其他 衛生上의 危害가 發生하는 것을 防止하고 質이 좋은 食品을 供給하므로써 國民保健을 向上시키기 위한 食品規制의 問題는 消費者保護의 側面에서 不良한 食品으로부터 消費者를 保護하기 위하여 違反者에 對하여는 罰則이나 行政處分基準을 強化하여 關係者의 處罰等의 規制를 嚴格히 하여야 할 것이다.<sup>20)</sup>

또한 興行場·公衆沐浴場·旅館·理美容所等 서비스事業으로 因한 公衆衛生上의 危害가 發生하는 것을 防止하기 위하여 營業規制를 強化하여야 할 것이다.

## V. 積極的 社會福祉機能

이 機能은 生活保護나 社會保險機能과는 달리 積極的으로 國民의 生活를 豊富히 하고 그 充實과 向上을 圖謀하므로써 住民의 福祉를 增進하고자 하는 機能이다.

### 1. 對人的 福祉機能

이는 直接 住民을 相對로 하여 여러가지 施設과 서비스를 提供하는 機能으로서 一般國民의 福祉를 積極的으로 增進하고자 하는 機能을 말한다.

예컨대 兒童福祉, 消費者保護, 勤勞者保護 등을 말하며 그밖에 遊園地設置, 學校의 衛生養護와 給食, 精神 障礙者에 對한 病院의 設置, 無料 또는 間易 宿泊所의 設置, 公益典當鋪의 設置, 公園·運動場·體育場·水泳場·스키장·登山施設等 헤아릴 수 없이 많다.

#### 가. 兒童·靑少年·女性福祉行政

兒童이 健全하게 出生하여 幸福하고 健康하게 育成되고 그 福祉를 增進하기 위하여 兒童福祉法은 兒童을 健全하게 育成할 責任을 國家와 地方自治團體에게 賦與하였고 이에 따라 不遇한 兒童을 健全하게 育成하고자 結緣, 職場斡旋 및 國內入養等を 持續的으로 推進하고 兒童이 공부할 수 있는 讀書室을 新築하려고 努力하고 있다.<sup>21)</sup>

또한 兒童福祉에 關한 事項을 調査·研究·審議·建議하게 하기 위하여 兒童福祉委員會를 上級地方自治團體에 두고, 一定한 資格을 가진 兒童福祉指導要員을 各級地方自治團體에 두어서 兒童福祉에 關한 事項을 相談·指導케 하고 있다. 특히 嬰育兒施設兒童들의 福祉와 참다운 人間化를 위하여 施設保護事業에서 家族中心事業으로 轉換하여 이들을 家庭으로 復歸케 하여야 할 것이다. 서울特別市長·直轄市長·道知事의 傘下에 兒童專擔機構를 擴大設置하여 專門의 技術을 要하는 兒童福祉業務를 擔當케 하고, 現行 市·郡·區의 社會課에 配置되어 있는 社會福祉關係

19) 經濟企劃院, 「前揭書」, pp. 178~181.

20) 李冲植, 「社會福祉」, 「地方行政」, 1986. 1. pp. 38~39.

21) 李斗讓, 「83 福祉施策」, 「地方行政」, 1983. 1. pp. 90~91.

專門要員과 一部職員을 分離하여 社會福祉 一線 專門서비스機關인 社會福祉事務所를 設置하여야 할 것이다.<sup>22)</sup>

靑少年을 健全하게 育成하기 爲하여는 靑少年 利用施設을 擴充하고 프로그램을 開發하여 指導하여야 할 것이며, 子女教育資料의 普及 및 學校相談室 運營의 活性化를 通한 家庭 및 學校의 教育機能을 強化토록 하고, 學校밖에 있는 靑少年을 保護 育成하기 爲하여 無職·未進學靑少年에 對하여 地域單位로 靑少年問題를 解決하는 方案을 摸索하며, 勤勞靑少年에게는 產業體附設學校 設置에 依한 教育機會를 持續적으로 擴大토록 하고, 民間部門에 있어서도 職業訓練과 教育의 機會를 擴大 誘導하여야 할 것이다.<sup>23)</sup>

女性에 對하여는 過去로부터 儒敎的 慣習의 影響으로 女性의 社會的 役割에 對한 認識이 不足하여 女性에 對한 差別的 思考와 慣習이 存續하고 있는 實情이나 健全한 社會發展을 爲하여서는 모든 構成員이 同等한 立場에서 各分野에 參與할 수 있는 條件을 造成하여야만 할 것이다.

女性政策의 樹立과 能力開發을 爲하여 1983年 韓國女性開發院을 設立한바 있고, 女性關聯政策을 綜合調整하기 爲하여 女性政策審議委員會를 設置하였다.

이러한 制度的 基盤을 바탕으로 女性의 自我實現을 圖謀하고 能力을 開發하여 女性人力を 活用하여야 할 것이다.

따라서 女性의 雇傭·勤勞條件 및 就業條件을 改善하고 女性能力開發을 爲한 教育·訓練 및 社會支援體制를 強化하며 健全한 家庭生活을 爲한 社會保障制度의 擴充에 努力해야 할 것이다. 健全한 家庭生活을 爲한 制度改善으로는 男兒選好

觀을 拂拭하고 女性家口에 對한 支援을 強化하고 醫療保險과 國民福祉年金 등에서 女性差別要素를 改善해야 할 것이다.<sup>24)</sup>

#### 나. 消費者保護行政

消費者는 組織力도 商品에 對한 專門知識도 未洽하여 企業이나 商人에 對하여 매우 不利한 立場에 있어 地方自治團體가 積極적으로 消費者를 保護하여야 하므로<sup>25)</sup> 프랑스 등 先進國에서는 民間團體에 依한 不買運動과 같은 消費者保護運動이 活潑함에도 不拘하고 別途의 專擔部署를 設置하고 있다.

우리나라에서도 不公正行爲者로부터 消費者를 保護하기 爲하여 地方自治團體의 長이 各種規制를 하고 있다. 그러나 經濟·社會의 變化에 따른 새로운 類型의 不公正去來行爲와 金融保險·不動產·建築業 등 서비스業의 不公正去來行爲의 規制를 強化하며, 이 制度의 地方擴散을 爲한 地方組織을 新設하고, 教育을 通한 擔當職員을 專門化하여야 할 것이다.<sup>26)</sup>

#### 다. 勤勞者保護行政

勤勞者保護란 勤勞者의 勤勞條件을 改善하고 勤勞3權의 行使를 保障하므로써 勤勞者의 福祉增進과 社會的 地位의 向上을 圖謀하고, 未就業者에게는 就業의 機會를 賦與하는 한편 勤勞者의 財產形成을 圖謀하여 勤勞者에게 人間다운 生活을 누리게 하는 것이다.

勤勞者와 使用者는 契約自由의 原則에 따라 雇傭契約을 맺게 되지만 實際로는 經濟的·社會的 地位의 差異로 不平等契約이 되기 쉽다. 따라서 最低賃金制實施·勤勞時間의 制限等 公權力의 介入을 通한 勤勞者의 社會的 地位向上을 圖謀할

22) 國立社會福祉研修院, 「前揭書」, pp. 103~104.

23) 經濟企劃院, 「前揭書」, pp. 160~162.

24) 經濟企劃院, 「前揭書」, pp. 163~166.

25) 鄭世煜, 「前揭書」, pp. 448~449.

26) 經濟企劃院, 「前揭書」, pp. 190~193.

必要性이 增大하게 되었다.

先進國에서는 勤勞者의 保護가 바로 國民의 生活保障과 直結되는 것이라는 意味에서 勤勞者의 保護를 中央政府와 地方自治團體의 重要한 機能으로 認識하고, 中央政府는 勤勞條件 및 基準의 設定과 全國的인 失業對策에 關한 計劃을 樹立하고, 地方自治團體는 勤勞條件 및 基準의 施行과 失業對策事業을 맡고 있다.

그러나 우리나라는 이 機能을 中央政府가 專擔하고 있으며 地方自治團體에게는 機能이 거의 配分되어 있지 않고, 다만 職業安定에 關한 事務의 一部가 서울特別市長·直轄市長·道知事에게 委任되어 있을 뿐이다.

그러나 勤勞者保護行政을 效率的으로 遂行키 위하여는 ① 職業安定을 서울特別市·直轄市·道の 事務로 하고 地方勞動行政機關과 公共職業紹介所의 設置와 運營을 上級地方自治團體의 機關으로 吸收改編하고

② 失業對策에 關하여서 計劃의 樹立은 中央政府가, 實施는 地方自治團體가 擔當하도록 하여야 한다.

오늘날에 와서는 이러한 勤勞者의 就業對策 以外에 勤勞者의 財產形成을 위한 方案도 講究되어야 할 것이다.

우리나라의 賃金 및 俸給生活者數는 1984年 現在 經濟活動人口의 半數程度이나 21世紀初에는 65%水準까지 늘어날 것으로 본다. 따라서 이들 階層의 財產形成을 통한 中產層帶의 擴充은 社會의 安定勢力의 構築이란 面에서 重要한 意義를 가진다.<sup>27)</sup> 이를 위하여서는

① 勤勞者의 金融資產을 擴大하기 위하여 勤勞者의 財形貯蓄을 擴充하고 從業員持株制를 活性化하고, 從業員持株制는 勤勞者의 財產形成은

〈表 3〉 우리社株組合 現況

|      | 株式數(百萬株)       |              |        | 金融(10億원)      |                 |        |
|------|----------------|--------------|--------|---------------|-----------------|--------|
|      | 우리社株組合預託株式數(A) | 證券去來市場株式數(B) | A/B(%) | 우리社株組合取得金額(C) | 證券去來市場株式時價總額(D) | C/D(%) |
| 1974 | 0.3            | 487.6        | 0.1    | 0.1           | 532.8           | 0.0    |
| 1977 | 29.6           | 2,117.2      | 1.4    | 18.6          | 2,350.8         | 0.8    |
| 1980 | 21.6           | 3,875.6      | 0.6    | 13.1          | 2,526.6         | 0.5    |
| 1983 | 35.5           | 5,444.1      | 0.7    | 18.1          | 3,489.7         | 0.5    |

資料：韓國證券去來所, 「증권통계연보」, 1983.  
證券監督院, 「증권조사월보」, 1984.5.

勿論 勤勞者의 勤勞意慾을 鼓吹시키며, 企業의 安定的인 資金調達을 도와야 한다.

그러나 現在 「우리社株組合」의 現況은 〈表-3〉과 같이 株式數나 時價總額에 對한 比率이 各各 1%도 되지 못한다. 따라서 이 比率을 擴大하기 위하여 企業公開를 促進하고 資本市場을 育成하며 從業員持株에 對한 投資收益을 最少限 銀行金利以上을 保障하여야 할 것이다.

② 勤勞者에게 내집마련의 機會를 擴大해야 한다. 住宅預金制度의 活性化와 勤勞者에게 分讓할 目的으로 建設하는 住宅에 對한 金融, 稅制面에 支援을 強化하여야 할 것이다.

이와 아울러 企業單位로 勤勞者住宅組合을 더욱 擴大運營하여야 할 것이다.

## 2. 住宅普及의 擴大

國民의 所屬感은 집있는 사람과 없는 사람 사이에 큰 差異가 있으므로 中產階層을 擴大하여 社會安定을 이룩하고 모든 國民이 文化的 生活를 營爲하기 위하여는 家庭이 安樂하고 내 집이 마련되어야 하는바 住宅政策은 地方行政의 問題로서는 가장 重要한 問題라고 하지 않을 수 없다. 이러한 住宅問題를 解決하기 위하여서는 公營住宅建設事業에서 住宅公社가 큰 役割을 遂行하고 있지만 地方自治團體도 積極的으로 財政을

27) 韓國開發研究院, 「前掲書」, pp. 157~158.

〈表 4〉 住宅普及率 展望

(단위 : %)

| 연도             | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 |      |
|----------------|------|------|------|------|------|
| 對GNP<br>주택투자비율 | 4.5  | 66.0 | 65.3 | 66.6 | 73.1 |
|                | 5.5  | 67.0 | 68.8 | 72.7 | 82.2 |
|                | 6.0  | 67.4 | 70.6 | 75.7 | 87.2 |

註: 주택건설가격은 1980年の 주택공사 13평아파트 기준으로 평당건축비 56만원을 가정하였음  
\*1983年 주택보급률은 67.6%였음

資料: 韓國開發研究院 推計

確保하여 獨自的으로 住宅建立計劃을 樹立하여 資金融資, 入住者選定, 住宅賦金徵收等 事業을 遂行하여야 하나(公營住宅法 第3條) 現在는 서울特別市와 釜山直轄市를 除外하고는 그다지 活潑하지 못하다.

그러나 大都市 人口集中現象의 深化로 都市에서의 家口數는 繼續 增加하고 있음에 比하여 住宅投資의 水準은 相對的으로 未洽하여 都市에서의 住宅普及率은 繼續 下落하는 趨勢이다.

우리나라의 住宅普及率은 1960年の 86.2%에서 1983年 67.6%로서, 이러한 下落現象을 막기 위하여서는 投資擴大와 購買力의 增大를 圖謀해야 할 것이다,<sup>28)</sup>

지금까지는 GNP에 對한 住宅投資의 比率이 5%未滿이었으나 住宅의 小規模化를 유도하면서 5.5%까지 增大하면 2000년에는 82%의 水準까지 到達하여 安定된 住居生活를 위한 土臺가 이루어질 것이다(表-4 參照).

이와같이 住宅의 普及率을 提高하기 위하여는 ① 住宅融資制度를 改善하는等 住宅購買力을 높혀 需要의 底邊擴大를 期하고

② 可用宅地面積의 限定性을 勘案, 共同住宅 建築을 유도하고, 住宅規模의 效率性을 提高하기 위하여 小規模住宅建設을 促進해야 하며

③ 産業勤勞者의 地域間 移動을 勘案한 賃貸 住宅建設을 摸索해야 할 것이다.

### 3. 生活環境의 改善

住宅의 量的 擴大供給과 더불어 住居條件의 質的 改善을 위한 對策이 講究되어야 할 것이다.

土地의 整備, 生活施設의 整備, 休樂施設의 整備 및 美化가 이것이다.

#### 가. 土地의 整備

道路·河川·港灣·軌道·廣場·公園·綠地·上下水道等 各種公共施設을 計劃的으로 配置하고, 住居地域·商業地域·工業地域等の 用途地域과 居住專用地區 및 文教地區等の 專門地口를 設定하며, 또는 特別用途地區의 指定·土地區劃 整理의 實施·建築規制·不良住宅地區의 改良等과 같이 土地 및 建築物에 대한 整備規制機能을 強化해야 할 것이다.

#### 나. 生活施設의 整備

上下水道·電氣·가스等の 供給施設과 軌道·地下鐵·버스·連絡船等の 交通輸送施設 및 市場·食堂·浴場等の 日常生活施設·火葬場·墓地·村落에 있어서의 有線放送施設·電話架設等 生活施設의 設置로 住居條件의 改善을 圖謀하여야 할 것이다. ① 化粧室·부엌施設等 住宅의 附帶施設을 近代式으로 改良·補修하고

② 都市化의 進展에 따라 上下水道施設을 擴張하여 1980年現在 55%水準을 2000년에는 85%까지 그 普及率을 擴大하여야 것이다.

③ 生活水準의 向上과 産業伸張에 따른 下水處理問題를 解決하여야 할 것이다.

21世紀에는 승용차의 普及으로 都市外廓地域으로의 住居移轉現象에 따라 田園都市의 開發을 위한 上下水道施設等 下部構造(infrastructure)

28) 韓國開發研究院, 「前掲書」, pp. 164~158.

〈表 5〉 公共用水 需要의 長期展望

|                | 1980(A) | 1990(B) | 2000(C) | (C)/<br>(A) |
|----------------|---------|---------|---------|-------------|
| 總 需 要(億噸/年)    | 30      | 75      | 101     | 3.4         |
| 生活用水(億噸/年)     | 23      | 52      | 68      | 3.0         |
| 工業用水(億噸/年)     | 7       | 23      | 33      | 4.7         |
| 總 人 口(1,000 名) | 38,153  | 44,757  | 49,355  | 1.3         |
| 給水人口(1,000 名)  | 20,822  | 35,806  | 43,107  | 2.1         |
| 普 及 率(%)       | 55      | 80      | 85      | 1.5         |

資料：國土開發研究院

의 集中投資가 要望된다. 2000 年頃에는 지금보다 2.9 배나 下水量이 發生할 것으로 보아 이에 對한 擴大整備方案이 마련되어야 할 것이다.<sup>29)</sup>

#### 다. 休樂施設等의 整備와 美化

高所得社會에서는 賃金引上에 對한 要求보다는 보다 많은 餘暇, 보다 좋은 休樂施設에 對한 需要가 增大될 것이다.

따라서 植樹·植花·植藝等 都市의 綠化와 美化, 街路·照明·記念塔의 設置等 美觀이나 風致, 情緒를 위한 環境造成을 생각하여야 할 것이다.

即 所得水準의 向上에 따라 精神·文化的 欲求가 餘暇 및 文化施設의 擴充과 開發을 要求할 것이다.

따라서 市民들이 餘暇善用을 할 수 있도록 都市公園을 위한 綠地를 確保하고 開發하여야 할 것이며, 自然保護道路 등을 造成하여 徒步, 自轉車를 마음놓고 使用토록 하고, 마음껏 즐길 수 있는 蹴球場·골프場·테니스場等 各種運動場을 建設하여 市民의 情緒醇化와 體力增進을 圖謀하여야 할 것이다.

다른 한편 自家用車의 普及이 普遍化 됨에 따라 餘暇活用, 近接性的 擴大가 豫想되므로 國公立公園 및 自然公園이 集中的으로 開發되어야 할

것이다.

#### 4. 社會福祉事業의 實施

社會福祉事業이 더욱 發展되고 그 內容이 擴充되면 物質的·金錢的 援助나 서어비스의 提供에서 더 나아가 自我實現을 위한 個人的 滿足 또는 社會的 滿足을 增進하기 위하여 人間關係에 關한 科學的 知識과 技術에 基礎를 둔 이른바 社會事業(social work)도 地方自治團體에서 實施하게 될 것이다. 하나의 專門的 서비스(professional service)로서의 社會事業은 個別指導(case work), 集團指導(group-work), 地域社會의 組織事業(community organisation), 社會福祉調查(social welfare research), 社會的 行動等을 包含하는데 物質生活이 豊饒한 先進國에서는 case work 등이 地方自治團體의 重要事業의 하나로 實施되고 있고 social worker(社會事業家)의 役割이 크게 重要視되고 있다.

그러나 우리나라에서는 이러한 事業을 위한 福祉施設이 未洽하며 施設從事者에 對한 支援도 보잘 것 없다.

따라서 社會福祉施設을 擴充하고 從前부터 支援하여 오던 施設從事者들에 대한 낮은 報酬를 引上하여 士氣를 振作시켜야 할 것이다. 나아가 全國의 社會福祉施設에 對한 綜合實態를 調査하여 그 結果를 土臺로 施設을 合理的으로 運營하는 方案을 講究하여야 할 것이다.<sup>30)</sup>

#### VI. 人口增加의 抑制와 首都圈人口集中問題解決

人口問題는 人口의 急激한 成長과 人口의 不均衡인 分布로 集約할 수 있다. 人口의 急激한 成長으로 生活條件들간의 심각한 不均衡이 더

29) 韓國開發研究院, 「前掲書」, pp. 166~167.

30) 李冲植, 「社會福祉」, 「地方行政」, 1986. 1. p. 45

욱 深化되어 生活의 質을 떨어뜨릴 危險이 있으며 그리고 人口의 都市化現象은 都市에 있어서 住宅·保健·環境·衛生·交通 등 모든 면에서 深刻한 問題를 일으키고 있다.<sup>31)</sup> 우리나라의 人口는 1975 年에 南韓만의 人口가 3500 萬名에 이르고 있으며 특히 1955~60 年사이의 人口成長率은 우리 歷史上 가장 높은 것으로 戰爭後의 Baby-boom 때문이라고 생각된다.

1985 年 12 月末 現在 우리나라의 人口는 南韓만 4131 萬으로 最近의 出生率과 死亡率을 보면 2000 年에는 5700 萬이 될 것으로 推測된다.

限定된 國土와 資源을 가지고 이와같이 急激히 成長하는 人口를 어떻게 扶養할 것인가가 問題이다. 그리고 이러한 人口가 急激히 都市化하여 1949 年에 17%에 不過한 것이 1970 年에 41.2%(邑人口 未包含), 1975 年에 48.6%, 1985 年에는 62.8%로 상승하였는 바 이는 急激한 社會經濟的 變動의 反映이라고 생각된다.

여기에 人口問題의 深刻성이 우리앞에 닥쳐와 모든 政策에 于先하여 人口增加를 抑制하고 首都圈人口問題를 解決하지 않으면 안되게 되었다.<sup>32)</sup>

### 1. 人口增加抑制施策의 強化

우리나라의 人口增加抑制施策은 指導的인 雰圍氣 造成으로 家族計劃事業을 積極的으로 實施한 結果 先進國水準의 避妊實踐率에 到達하였고 可妊女性의 平均出產水準이 當初의 目標보다도 超過되는 등 많은 成果를 거두었다.

그러나 人口問題의 深刻성을 勘案할 때 1993 年 人口增加率 1%를 早期達成하는 등 더욱 強力한 抑制施策을 推進해 나가야 할 것이다.<sup>33)</sup>

〈表 6〉 우리나라 시·읍·면 人口 변화 (1960~1985) (단위 : 1,000 인)

| 년도    |     | 總人口    | 市人口    | 邑人口   | 面人口    |
|-------|-----|--------|--------|-------|--------|
| 1960  | 인구수 | 24,956 | 7,083  | 2,259 | 15,612 |
|       | %   | 100    | 28.4   | 9.1   | 62.6   |
| 1966  | 인구수 | 28,705 | 9,261  | 2,264 | 17,180 |
|       | %   | 100    | 32.3   | 7.9   | 59.8   |
| 1970  | 인구수 | 31,435 | 12,941 | 2,350 | 15,644 |
|       | %   | 100    | 41.2   | 9.1   | 49.7   |
| 1975  | 인구수 | 34,679 | 16,839 | 3,690 | 14,150 |
|       | %   | 100    | 48.6   | 10.6  | 40.8   |
| 1980  | 인구수 | 37,448 | 21,441 | 5,374 | 10,633 |
|       | %   | 100    | 57.3   | 14.4  | 28.3   |
| 1985* | 인구수 | 41,522 | 26,076 | 4,655 | 10,791 |
|       | %   | 100    | 62.8   | 11.2  | 26.0   |

\* 1985 年은 상주인구조사보고에 의한 추계 자료임. 기타는 센서스자료에 의함.

① 人口目標의 早期達成與否는 20 代 젊은 婦人層이 少子女觀을 가지고 얼마나 避妊을 實踐하느냐에 달려 있다.

이를 위하여 邑面洞 또는 里·統別로 都市에는 20~29 歲婦人, 農村은 20~34 歲婦人의 避妊 實踐事項을 記錄한 카드를 備置토록 하여 邑面洞 家族計劃擔當要員이 定期的으로 指導하고

② 1 子女 斷產家庭에 對한 施策으로 就學前 子女에 對한 1 次 無料診料를 醫療保險指定病·醫院까지 擴大해주고 1 子女分娩時 斷產을 希望하는 者에게 分娩費를 無料로 해주며 不妊施術 零細民에게도 1 子女 斷產家庭에는 生計費支援 單價를 引上支給하여야 할 것이다.

### 2. 首都圈人口問題解決

1960 年代 以後 서울은 急激한 人口成長으로 因해 現在 950 萬名이 넘는 大都市로 成長하여 總人口의 23.5%가 居住하고 있어 根本的이고 刻

31) 大韓家族計劃協會, 「人口 및 家族計劃」, pp.9~10.

32) 李瑜錫, “都市化的 再評價와 研究課題”, 「都市問題」, 1986. 1, pp.19~22.

33) 李沖杞, 「前掲書」, 1986. 1, pp.40.

期的인 人口增加抑制策을 講究하지 않는 限 2000 年에는 1400 萬名 水準에 이를 것으로 推測된다. 이같은 人口集中은 交通難, 住宅難, 大氣와 水質汚染等 많은 問題를 惹起시키고 있으며 그 深刻度는 이미 限界線을 넘어서고 있다.

人口와 經濟活動의 이러한 超過集中으로 서울은 이미 「經濟的 規模를 넘어서는 狀態」이기 때문에 國家發展의 沮害要因으로 作用하고 있을 뿐만 아니라 서울에 偏重된 經濟成長은 地域間 不均衡成長을 招來하여 더욱 人口의 서울集中을 낳고 있다.

이같은 서울過密化問題의 解消를 위해 지난 20 年間 10 여차례에 걸쳐 서울人口集中抑制策을 樹立하여 推進하였으나 人口集中現象은 더욱 深化되고 있다.

이러한 서울의 慢性的 人口過密問題를 解決하기 위하여서는 斷片的이고 短期的인 措置를 止揚하고 首都圈內에서는 人口의 增加抑制 및 地域內 分散政策을 推進하는 한편 中少都市와 農村의 地地開發을 活性化하여 地域間的 格差를 緩和함으로써 人口의 地方分散 및 定着을 誘導할 수 있는 多角的인 對策이 講究되어야 할 것이다.<sup>34)</sup>

그러므로 新規事業의 事前統制를 強化하여 人口增加를 抑制하는 反面 開發誘導圈域으로 新規開發과 移轉을 誘導하는等 地域內的 分散受容을 促進하여야 할 것이다. 또한 서울의 人口過密은 政治·經濟·社會·文化等 大部分의 機能이 서울에 偏重되어 있는데에 起因하고 있으므로 長期的으로 서울은 國際的 經濟機能과 文化的 機

能等을 中心으로 發展시키고 그 밖의 모든 中央行政機能은 地方自治制와 分權化로 점차 地方으로 委讓, 分散시켜야 할 것이다.

또한 中樞行政機關은 國土의 中心部로 移轉하여 地域間的 均衡發展을 誘導하여야 할 것이다.

## VII. 結 論

2000 年代를 向한 地方福祉行政은 地方自治制의 實施를 앞두고 地方行政이 達成하여야 할 課題로서 國家發展은 窮極的으로 國民生活의 量的 質的 水準을 向上시켜 國民福祉의 增進을 結果하여야 하며, 成長에 依한 所得向上과 意識水準의 變化로 因한 參與와 衡平에 對한 國民의 欲求가 增大됨에 따라 이를 福祉施策으로 成長의 果實을 高루 亨有케 하는 것은 國民的 合意로 그 低力을 國家發展에 凝集시키는 捷徑이라 할 수 있다.

이러한 福祉行政을 推進함에 있어서 우리는 先進國의 經驗을 教訓삼아 社會福祉와 經濟成長間에 均衡을 維持하며, 個人의 創意와 成就動機가 적절히 補償되어 成長과 衡平의 調和가 이루어지도록 하는 細心한 注意가 必要하다고 할 것이다.

이러한 原則에 따라 社會保障制度의 確立과 中產層帶의 擴大, 아울러 住居·休樂施設等 生活環境을 改善하여 社會的 不安要素를 除去하므로써 國家發展의 活氣를 더하여 모든 國民이 健康하고 快適한 環境에서 幸福한 生活를 營爲할 수 있게 하여야 할 것이다.

34) 韓國開發研究院, 「前掲書」, pp. 169~171.