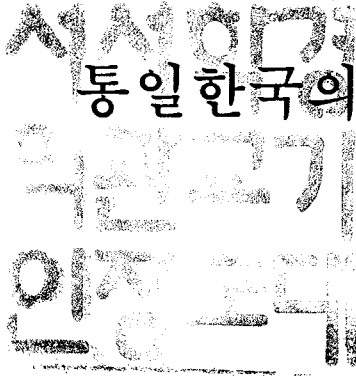


T
361. 610851
이 832E
c.4

1999 학년도
석사학위논문



통일한국의 사회복지제도에 관한 연구

지도교수 박 경 숙

경기대학교 통일안보전문대학원

북한사회복지학과

이 태 일

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 문제 제기	1
제 2 절 연구 목적	3
제 3 절 연구의 방법	5
 제 2 장 분단국의 통일과정과 사례가 주는 교훈	8
제 1 절 분단국가의 통일과정과 사례	8
1. 베트남의 사례	8
2. 예멘의 사례	11
3. 독일의 사례	13
4. 중국·대만 사례	16
제 2 절 분단국 통일이 우리에게 주는 교훈	17
 제 3 장 바람직한 대북정책과 통일한국상	21
제 1 절 정부의 포용정책과 대북정책의 원칙	21
제 2 절 최적의 한반도 통일모형	23
 제 4 장 남북한 사회복지 제도의 비교	28
제 1 절 비교의 방법	28
제 2 절 남북한 사회복지제도의 발전과정	31
제 3 절 분야별 남북한 사회복지제도 비교 및 평가	36
1. 사회보험 관련 제도	37

2. 공공부조 관련 제도	44
3. 사회복지서비스 관련 제도	46
제 4 절 비교 결과	50
제 5 장 점진적 통일모형에 입각한 사회복지제도 통합방향	55
제 1 절 제도 통합의 기본원리	55
제 2 절 사회복지제도통합에 앞선 선결과제	58
1. 경제적 문제	59
2. 심리적 문제	60
제 3 절 사회복지의 단계별 통합 방안	63
1. 화해·협력단계(교류·확대기)	63
2. 남·북연합단계(제도조정기)	64
3. 1민족 1국가 단계(제도조정기)	80
제 6 장 결 론	81
참 고 문 헌	85
ABSTRACT	90

표 차 례

< 표 4-1 > 남한 사회복지관련법의 역사	33
< 표 4-2 > 북한 사회복지관련법의 역사	35
< 표 4-3 > 남한의 국민연금가입자 종류	38

국 문 초 록

統一韓國의 社會福祉制度에 관한 研究

경기대학교 통일안보전문대학원
북한 사회복지학과 이태일
지도교수 박경숙

구 소련을 비롯한 사회주의 체제의 붕괴와 독일의 재결합 그리고 남북정상회담 개최 등으로 인해 과거 어느 때보다 한반도 통일에 대한 국민적 기대가 크다. 하지만 분단국의 재통합 사례에서 나타나듯이, 통일에 따른 고통과 후유증을 쉽게 예측할 수는 없다. 또한 통일은 시기와 방법, 내용과 형태에 따라 그 결과가 달리 나타났다. 그러나, 만약 통일에 대한 철저한 준비가 선행되고 통일 역량이 형성된다면 통일시의 문제점과 후유증을 최소화할 수 있을 것이다.

일반적으로 한 국가의 사회복지·사회보장은 그 사회가 추구하는 가치체계 및 경제·사회적 제도와 밀접한 관계를 맺으면서 발전한다. 자유민주주의 체제의 남한은 '기여에 따른 보상'원리에 기반한 사회복지제도인 반면, 북한은 '국가적 사회보장'에 기반한 형태이다. 따라서 남북한 사회복지·사회보장제도는 많은 부분에 있어 상당한 차이가 난다.

이러한 남북한간의 상이성과 이질적 요소를 줄이고 통일이후를 적극 대비하기 위해서는 점진적 통합이 이루어져야 한다. 즉, 통일한국이 현실적으로 보다 발전적인 최선의 통합을 기대하기 위해서는 점진

적 통합이 가장 합리적이다.

남북한 사회복지제도의 통합은 통일이후 예상되는 사회적 불안요소에 대응하고, 나아가 경제, 사회적 통합을 앞당긴다는 차원에서 매우 중요한 사안이다. 그러나 모든 분야의 통합이 그러하듯이 사회복지제도의 통합 역시 경제적 부담을 고려하지 않을 수 없다. 실제로 통일독일에서는 통일 이후 사회복지부문 지출이 급격히 증가하여 구 서독지역의 재정부담이 가중됨으로써 경제상태가 악화되는 결과를 초래한 바 있다. 따라서 통일이후 각종 제도를 즉각 완전 통합하는 것은 무조건 받아들여야 하는 대전제가 아니며 하나의 정책수단으로 활용해야 한다.

따라서 통일한국의 후유증을 최소화하기 위한 사회복지·사회보장제도의 점진적 통합은 단계에 따라, 제 1 단계 교류확대기에는 남북간의 교류와 협력을 확대하여 상호 이해와 신뢰를 높이고 남한의 지원에 의해 북한의 경제적 수준이 어느 정도 향상되어야 할 것이다. 북한이 현저하게 낙후되어 있는 이 시점에서 통합이 이루어지게 된다면 복지안정보다는 큰 사회적 혼란을 야기할 것이다. 화해·협력 단계에서는 남한의 적극적인 지원에 의해 북한의 경제수준을 어느 정도 끌어올려 다음단계에서 다가올 복지제도 통합에 대비해야 한다. 제 2 단계 제도조정기에는 화해·협력기에서 북한의 경제수준이 어느 정도 올랐다고는 하나 아직 남한에 비해 현저하게 낮은 수준이며 통합방안에 따른 사회복지제도를 적용할 경우 심각한 재정난과 함께 사회혼란을 야기할 것이다. 따라서 이 시기에는 사회복지제도의 적용기준을 달리하여 각각 남북한에 적용하고 북한주민에게 실질적 수혜가 돌아갈 수 있도록 재정지원을 해주는 것이 바람직하다. 그렇게 함으로써

통합후의 후유증을 최소화하고 북한주민의 사회복지수혜의 질적 향상과 함께 남북한 사회복지제도 통합의 기초를 다져야 한다. 또한 이원화된 기준을 적용하면서 계속적인 제도조정의 노력이 필요하다. 즉 북한의 경제성장과 남한의 통합을 위한 여건이 조성되면, 남한은 제도의 확대를 진행시키고 북한은 '기여에 따른 보상'원리를 강화하여 남한 사회복지와의 통합을 대비해야 한다. 따라서, 사회보험관련제도는 통합적으로 관리운영할 수 있는 통합관리체제를 유지하여야 하고, 재원은 노동자와 기업이 분담하는 보험료와 또한 국가일반재정에서 부담하는 재원으로 충당하며, 급여문제는 북한이 남한의 경제수준을 따라오기 전까지는 차등화하여 적용하되 점진적으로 통합되도록 해야 한다. 공공부조제도는 재정은 정부예산에 의해 관리되어야 하고, 관리운영은 사회복지전문요원을 확충하여 전문적으로 관리해야 한다. 또한 급여문제는 소득보장과 동일하게 완전통합을 이루는 데까지는 차등화해서 적용해야 한다. 사회복지서비스는 사회복지 이용시설의 확대, 사회복지 전문요원 충원, 공공복지조직 및 민간복지조직의 확대라는 세 가지로 요약될 수 있다. 제 3단계 발전적 통합기는 남북의 사회보장 제도가 수렴되어 완전 통합을 이루는 단계로서 제도발전기를 겪는 동안 상당부분이 발전되고 통합되어 독일이나 기타 국가들이 겪었던 심각한 사회문제는 일어나지 않을 것이다.

결국 남북한 사회복지 통합의 가장 바람직한 상황은 점진적 통합과정에서 제 2 단계에 해당하는 남북연합기중 제도통합을 위한 과도기를 거치는 동안에 남북한의 경제력을 비슷한 수준으로 만들어 놓는 것이다. 이러한 통일과정을 거친다면 통일직후 바로 제 3 단계 발전적 통합기에는 남북한 사회복지의 완전통합을 이루어도 무방하다.

제 1 장 서 론

제 1 절 문제 제기

남북 정상회담과 6. 15 『남북 공동 선언』을 민족통일로 연착륙(soft - landing) 시키지 못한다면 우리 민족은 지구촌에서 가장 못한 혈통이라 하여도 과언이 아니다.¹⁾

그러나 현 단계에서 남북한이 갑작스러운 통일을 달성한다면 이것은 과거의 집념이나 기존 이데올로기의 승리일 뿐, 결코 통일을 미래 지향적으로 맞이하는 우리의 바람직한 모습은 아닐 것이다. 이 경우 어느 누구도 정치, 경제, 사회, 문화, 국방 등의 모든 측면에서 원하지 않는 ‘혼란스런 통일 한국상’이 초래되어 통일을 지향하여 온 그동안의 충분한 분단과정은 아무런 의미 없는 세월로 간주되어 단순한 역사의 상흔(傷痕)으로만 남게 될 것이다. 따라서 우리는 지금의 분단상황을 단순히 통일 이전의 단계로 간주하고 빨리 벗어나고자 하는 욕망에만 사로잡혀서는 아니된다. 다양한 측면에서 철저한 사전준비가 더 더욱 요구되는 지금의 한국적 상황임을 명심해야 할 것이다.²⁾

남북 정상회담이 남북한 국민에게 통일에 대한 불안감과 양체제의 상대적 불신을 어느정도 해소 해주는 역할을 충분히 하였다고 평가할 수 있다. 그러나 이시점에서 분단이후 최초로 성사된 남북정상회담의 역사적 성과가 향후 통일 전개 과정에서 지속적으로 순기능적 토대로 천착 되도록 남북한 국민에게 보다 설득력 있는 통일 한국의 프로그램

1) 박상철, 『북한학, 통일학, 한국학』, 지정 출판사, 2000, 서문에서

2) 박상철, 『북한 법률용어의 분석 I』, 한국법대 연구원, 1995. 11

램이 제시되어야 할 것이다 이에선 무엇보다도 통일 한국에서는 인간의 존엄성과 가치가 더욱 보장받는다라는 확신이 요구된다. 통일 한국이 지향해야할 확고한 사회 보장제도가 그 해답이 될 것이다.

이와 관련하여 기존의 연구가 남·북한 사회복지의 비교·분석에만 치중하거나, 한반도 통일모형과는 별도로 분리되어 남·북한 사회복지통합의 일부만을 연구하거나, 통일모형과 연계한 연구라 해도 복지 부분은 통합의 일부만을 다룬 것과는 달리, 한반도의 통일모형에 따른 사회복지제도의 통합이라는 거시적인 안목과 미시적인 접근을 포함한 연구라 할 수 있다.

위의 두 내용을 모두 포함해야하는 이유는 다음과 같다. 민족공동체통일방안³⁾의 주요 내용을 간단히 살펴보면 통일의 기본철학은 ① 자유민주주의주의와 ② 민족공동체의 건설이다. 또, 통일의 원칙은 자주·평화·민주의 원칙 하에 남·북한이 같은 민족으로서 경제·사회·문화공동체를 회복·발전시켜 궁극적으로는 정치적 통합, 즉 1민족 1국가 1체제 1정부의 통일국가를 완성한다는 것이다. 통일의 과정으로는 ①화해·협력단계 ② 남·북 연합단계 ③ 1민족 1국가의 통일국가 완성단계로 나누어진다.

특히, ‘민족공동체통일방안’의 통일과정 중 두 번째 단계인 남·북 연합 단계에는 화해·협력단계에서 구축된 상호신뢰를 바탕으로 ‘남·북간의 교류와 협력이 더욱 활발해지고 제도화’ 되는 단계이다. 즉, 남·북연합 단계는 통합과정을 관리하고 정치적 통일을 위한 예비단계로서 남북이 공동으로 구성하는 기구에서 정치적 통일, 즉 국

3) 이 용어는 6공화국 노태우 정부에서 공식화 되었으며 명칭의 사용은 김영삼 정부가 들어서면서 공식적으로 폐기되었으나 3단계 통일방안의 유사성에 초점을 맞춰 이 용어를 사용한다.

가통일을 위한 여러 방법이 논의되며, 남·북연합에 어떤 기구를 두어 어떤 일을 할 것인가를 남·북한간의 합의에 의해 결정된다. 이때에 발생할 수 있는 남·북한간의 각종 제도통합을 위한 협의는 현행 법령을 기초로 해서 발전적으로 적용하기 위해 많은 과정을 거칠 것으로 예상된다. 따라서 이에 대비하여 남·북한 사회복지 관련법의 검토가 필요하며, 동시에 상호간의 사회복지 실태를 파악하고 현실적으로 적용 가능한 것과 미래지향적인 것을 구분해서 단계별로 우선순위에 의거 제도통합이 이루어져야 한다.

제도통합부분 중에서 사회복지분야의 통합이 우선적으로 이루어져야 하는 이유는 첫째, 분단국의 사례에서도 볼 수 있듯이 좀더 나은 삶을 위하여 인구의 대 이동이 예상되므로 이를 억제하기 위한 복지정책의 통합이 요구된다. 둘째, 국민의 마음속에 내재해 있는 이데올로기적 적대감과 불신을 해소하고 나아가 민족의 동질성을 회복 발전시켜서 민족공동체의식을 함양하기 위한 연대감 증진을 위해서이다.

제 2 절 연구 목적

본 연구에서는 통일한국을 대비, 남·북한의 사회복지제도를 비교·분석하고, 이를 기초로 통일한국의 사회복지정책의 기본 방향을 모색하며, 점진적 통합단계의 제도통합 과정에서 발생 할 수 있는 남·북한 사회복지제도의 통합방안을 제시하고자 한다.

따라서, 본 연구는 통일 정책 차원의 연구라는 점에서 다음과 같은 의의를 지닐 것으로 판단된다.

첫째, ‘통일한국 미래상 연구’의 한 분야로서 통일한국의 사회복지

정책에 대한 연구는 통일한국의 미래상을 국민들에게 보다 구체적인 형태로 보여줌으로써 통일의 당위성에 대한 논의를 ‘민족적 당위’라는 이념적 수준으로부터 ‘삶의 질 고양’이라는 현실적 차원으로 이동시킬 수 있다. 현대 자유민주사회의 시대적 이념상이 복지사회임을 고려할 때, 통일한국의 사회복지정책에 대한 기본방향이 제시됨으로써 국민들은 통일에 대하여 거부감 내지는 불안감보다는 긍정적 인식을 가질 수 있다. 또한 통일 정책의 차원에서 살펴보면, 반세기동안의 적대적 분단 상황이 남·북한 사회복지 발전에 부정적 영향을 미쳐왔다는 사실을 먼저 인정시키고 또한, 통일이 한반도의 민주복지국가 건설에 긍정적으로 기여할 뿐 아니라 필요 불가결하다는 점을 국민들에게 홍보할 수 있는 자료를 제시함으로써 통일에 대한 ‘국민적 합의’를 도출하는 데 기여할 수 있을 것이다.

둘째, 남북한 사회복지제도의 비교에 기초하여 통일한국의 사회복지정책을 사전 구상함으로써 통일의 첫 단계에서 심각한 문제로 등장할 수 있는 국민들의 실질적인 체감복지와 문제점을 사전 도출하고, 통일 후 북한주민의 통일에 대한 기대치와 남한국민의 상대적 피해의식을 조화시킬 수 있는 복지정책을 준비함으로써 통일직후 발생할 수 있는 사회·경제적 혼란으로 인한 북한 주민의 동요 및 남한 국민의 불안 등을 사회복지 차원에서 예방할 수 있는 방안을 강구할 수 있을 것이다.

셋째, 현존하는 남북한의 사회복지제도를 비교함으로써 체제이념 및 실질적 일상생활의 차원에서 남북간 존재하는 이질화 정도를 보다 구체적으로 파악할 수 있으며, 이는 특히 복지라고 불리는 삶의질에서 첨예화된 모습으로 드러날 것이다. 남북한의 사회복지 차원의 이

질화정도 파악은 그 자체로서 통일정책 구상에 중요한 기초자료가 될 수 있으며, 남북한 사회통합을 추진하는 통합정책의 구상에 있어서도 기초자료로서 활용될 수 있을 것이다.

넷째, 본 연구는 통일의 미래상이 '개인의 자유'와 '인간의 존중'을 실질적으로 보장하는 '복지사회'임을 분명하게 밝힘으로써 현재의 우리사회를 통일한국의 미래상에 접근할 수 있는 방향으로 변화시켜 나가는 데 도움이 될 것이다. 또한 정부의 관료, 지식인 및 언론인, 기업인 등에게 복지사회에 대한 인식을 높일 수 있고, 사회복지 증대에 보다 높은 관심을 갖도록 유도할 수 있을 것이다. 이와 같은 기초 위에 통일 과정에서부터 국민적 합의에 기초한 복지국가를 지금 우리사회에서부터 건설해 나감으로서 통일 후 발생 가능한 후유증 예방은 물론 통일한국의 궁극적인 목표인 복지국가를 건설할 수 있을 것이다.

제 3 절 연구의 방법

본 연구는 한반도 통일이라는 가상현실에 기초한 남·북한 사회복지 및 사회보장의 통합방안에 관한 연구이므로 먼저 한반도 통일방식에 대한 검토가 전제되어야 한다. 따라서 유형이 다른 네 국가의 통일 사례를 살펴보고, 그들의 통일 과정에서의 문제점 및 우리에게 주는 교훈을 바탕으로 남·북한 모두에게 통일의 후유증이 최소화될 수 있는 '최적의 통일방안'을 모색하고 통일한국의 사회복지 문제에 접근하고자 한다.

남·북한의 사회복지제도를 비교하고 통합방안을 도출하기 위하여

첫째 보편적 정책평가의 틀인 적용대상, 급여수준, 재정부담, 전달체계로 양측의 제도를 분석하고 둘째 통일한국의 모형을 점진적 통합에 두고 현행 남한제도의 북한적용에 있어서 제도통합상의 문제와 발전 방향 및 통일한국에 적용 가능한 사회복지제도를 중심으로 한 모델을 제시하고자 한다.

이 연구를 위해 한국사회복지정책학회와 통일연구원 등의 학회 논문과 보건복지부의 홍보자료 등이 대단히 중요하다. 또한 국민기초생활보장법 제정추진 연대회의의 시민공청회자료집과 통일교육원, 한국자유총연맹등에서 나온 자료집은 대단히 유익하였다.

남북한의 사회복지제도를 비교 연구하는 과정에서 북한의 사회복지제도와 그 실태를 파악하는데 상당한 어려움이 있었다. 사회주의라는 체제의 특성 때문에 북한의 사회복지제도에 관한 자료를 구하기가 불가능했으며 기존의 자료도 상당히 오래되고 현행성과 법규법력이 확인되지 않은 법령만이 전부였다. 따라서 북한의 법령을 중심으로 단순하게 비교되었기 때문에 북한 사회복지 내용의 세부적이고 실질적인 사항(법령과 실제적인 적용상태의 괴리 또는 차이)을 논하지 못한 한계가 있고, 또한 남한의 사회복지 실태와 북한의 사회복지 실태는 사실상 그 차원이 다르므로 상호비교의 대상이 된다는 자체가 현실과 상당한 거리가 있음을 인정하지 않을 수 없다.

본 연구는 크게 네 부분으로 구성되어 있다. 제 2 장에서는 베트남, 독일, 예멘, 중국과 대만 등 분단국가들의 통일 사례, 현재의 상황 그리고 문제점을 살펴보고 그들의 통일이 한반도의 통일에 주는 교훈을 알아본다.

제 3 장에서는 현 정부가 추진중인 포용정책이라는 대북정책의 기

조를 적용하여 향후 한반도에서의 최적 통일모형을 제시하고 나아가 통일 한국에서의 사회복지제도 연구의 적시성을 강조하고자 한다.

제 4 장에서는 남북한 사회복지·사회보장의 발전과정과 현재 시행 중인 제도·법령 중심의 현황을 고찰·분석해 보고 이를 일반적 평가 기준에 의해 평가하여 통일한국의 사회복지제도 통합시 갈등요인을 최소화 할 수 있는 실용적인 방안을 마련하는 데 기초가 될 수 있도록 할 것이다.

제 5 장에서는 제 2 장, 제 3 장, 제 4 장의 내용을 토대로 점진적인 통일 모형을 화해·협력단계(교류·확대기) - 남·북연합단계(제도조정기) - 1민족1국가단계(발전적 통합기)로 나누고 각 단계별 사회복지 제도 통합시 고려사항과 선결되어야 할 과제를 알아보고 통일후 적용할 수 있는 최적의 '통합 사회복지 모델'을 제시 하고자 한다.

제 2 장 분단국의 통일과정과 사례가 주는 교훈

제2차세계대전 후 동서 냉전체제하에서 분단·대립 해오던 베트남, 독일, 예멘 등 3개의 분단국가가 통일을 성취하였고, 중국과 대만이 현재 추진 중에 있다. 그들의 통일방식은 서로 달랐지만 베트남은 1975년에, 독일과 예멘은 1990년에 각각 민족의 통일을 이루었다. 이런 통일사례들은 아직 분단상태를 벗어나지 못한 우리에게 통일추진의 동기가 될 뿐 아니라 각 분단국들의 통일사례에서 발생한 문제점들을 교훈 삼아 향후 한반도 통일 과정에서의 문제점을 최소화하거나 통일후유증을 최소화 할 수 있는 최적의 통일모형을 모색 할 수 있는 교훈이 될 수 있다.

이 장에서는 각 분단국들의 통일 사례를 통일 모형의 틀에 따라 분석하여, 베트남은 무력통일, 예멘은 합의통일(무력재통합), 독일은 흡수통일의 예로 구분 짓고, 그들의 통일과정에서 발생되었던 문제점과 통일 이후의 후유증에 대하여 고찰하고 분단국의 통일이 우리에게 주는 교훈에 대하여 알아보고자 한다.

제 1 절 분단국가의 통일과정과 사례

1. 베트남의 사례

장기간 프랑스 지배 하에 있던 베트남은 1954년 ‘제네바 협정’에 의하여 남·북으로 분할되면서, 북쪽은 베트남 독립동맹(월맹)이 마르크스-레닌주의에 입각한 베트남 민주공화국(북베트남)을 세웠고 남쪽은

미국의 지원을 받아 베트남 공화국(남베트남)을 수립하였다.

분단 후 국민의 지지를 크게 받지 못했던 남베트남은 미국의 지원을 받으면서 전쟁을 수행하였지만, 북베트남과 베트콩의 조직적 저항으로 인하여 수없이 많은 피해를 입게 되었다. 결국 미국은 남·북베트남 정부와 베트콩을 모체로한 월남 임시 혁명 정부(민족해방전선) 대표자들과 함께 1973년 파리조약을 체결하였다. 이 조약에 의하여 미군이 철수하였으며, 베트콩의 활동은 법적으로 보장받게 되었다. 이후 크고 작은 전투행위가 지속되던 중 1974년 북베트남이 '구정대공세'를 시작으로 전면전을 재개한 결과 1975년 베트남 정부는 붕괴되고 말았다.

북베트남이 효과적으로 전쟁을 수행할 수 있었던 것은 나름대로 이유가 있었다. 먼저 남베트남에 통일전선을 성공적으로 구축함으로써 남베트남의 사회통합을 저해하고 정부에 대한 국민의 지지를 무력화시키는데 성공할 수 있었다. 반면 남베트남은 끊임없는 정통성 시비와 이에 따른 탄압정책으로 인하여 사회통합을 기대하기 어려웠다. 더구나 미군이 철수함으로써 전쟁수행능력이 현저하게 약화되었으며, 만연된 사회혼란으로 인하여 주민들의 국가 안보 의식도 상당히 약화되었다.

그런데 남베트남 정부가 무력화되자 공산당 지도부에게 예상외의 고민을 안겨주었다.⁴⁾ 내부적으로 교통과 통신이 남북으로 연결되어 주민들은 친인척을 찾아서 왕래하기 시작하였고, 북부 사람들은 남부인들의 생활수준에 대해서 놀랄 수밖에 없었다. 남부의 문화가 책과

4) 전경수, 서병철, 「통일사회의 재편과정:독일과 베트남」(서울 : 서울대학교 출판부, 1995), 130-141

음악 등을 통해서 북부로 스며들기 시작했으며, 북부 주민들은 사회주의 체제에 대한 의구심을 갖기 시작했다. 반대로 남부 사람들은 자유가 없고 경제가 열악한 북부의 삶의 질에 대하여 회의를 느끼기 시작했다. 이러한 상황에 접한 북부의 정치 지도자들은 위기의식을 느끼게 되었으며, 사회·경제·문화 전 분야에 걸친 통합작업을 서두르지 않을 수 없었다.

공산당 지도자들은 남·북 주민에게 사회주의의 우수성을 홍보하는데 주력하였으며, 서둘러 사회주의 체제를 강요하였다. 생산수단을 국유화·집단화하였으며, 경제활동을 강력히 통제하기 시작하였다. 물론 주요 당조직과 행정조직은 북부의 공산당원이 거의 독점하였다. 종교 활동은 표면적으로 허용되었지만, 사회주의적 이데올로기와 상충되는 종교적 이념은 허용하지 않음으로써 결과적으로 종교도 탄압하게 되었다.

특히 남부 주민을 ‘사회주의적 인간형’으로 만들기 위하여 대대적인 사상교육을 실시하였다.⁵⁾ 사상교육은 공산당 주도로 대중 동원 방식을 통해 이루어졌다. 우선 교육과정을 개편하여 학생들의 사회주의 의식화에 초점을 맞추었다. 성인들의 경우는 월남정부의 부당성과 사회주의 체제의 우월성을 주입시키는데 초점을 맞추었다. 그리고 정치인, 군인, 관료, 교사 등 이른바 ‘특수계층’들은 수용소에 구금하여 재교육을 실시하였다. 교육방식도 비인간적이었다. 밀림 등 사회와 격리된 재교육 캠프에서는 비위생적 환경, 공포심 조성, 배고픔, 의료보호의 박탈, 체형, 고문, 처형 등 심각한 인권유린이 만연되었다. 그 결과 90여만 명이 통일조국을 버리고 자유를 위해 탈출하였으며 이른바 보

5) 통일원, 「베트남 및 예멘의 통합사례 연구」(서울 : 통일원, 1995)

트 피플(boat people)이 생겨난 것이다.

2. 예멘의 사례

예멘은 사우디 아라비아반도 남쪽에 위치한 국가로서 장기적으로 외세의 지배를 받았고 예멘이 남북으로 분단된 상태에서 각각 독립을 이루게 되었으며 북예멘에는 이슬람교를 중심으로 하는 자본주의 체제가, 남예멘에는 마르크스-레닌주의를 표방하는 사회주의체제가 자리잡게 되었다.

남북예멘은 다른 분단 국가들처럼 서로의 정통성을 주장하면서 상대방을 통합하기 위하여 노력하였다. 그 결과 크고 작은 전쟁을 겪었는데, 무력충돌이 있을 때마다 아랍권 국가들이 중재하여 정상회담을 갖고 평화협정을 체결하였으며, 여기서 통일문제를 본격적으로 거론했다. 이와 같이 무력충돌-평화협정-통일원칙 합의가 반복적으로 일어나던 중 남·북정부는 1989년 다시 정상회담을 갖고 통일헌법안을 승인하였으며, 1990년 5월 통일을 선포함으로써 일단 합의에 의하여 통일을 이루었다.

예멘이 합의에 의해서 통일을 이룰 수 있었던 것은 아랍권 국가의 지속적인 중재와 소련 고르바초프의 개방·개혁 정책도 큰 힘이 되었지만, 결정적으로는 남북 예멘 지도자들간 권력배분에 대하여 합의할 수 있었기 때문이다. 통일조약에서 합의된 권력배분은 남북간 대등한 배분이었다. 예를 들면 북예멘은 대통령과 국방장관을 맡고 남예멘은 부통령, 총리, 내무장관, 외무장관을 맡게 되었다. 그러나 남북예멘의 지도자들은 정치적 통합에만 관심을 가졌을 뿐, 통일 후의 사회 통합 정책에는 거의 신경을 쓰지 못하였다.

결과적으로 정부기구는 확대되었고 비효율적이 되었다. 그리고 관료나 군인의 명령계통과 책임의 소재는 불명확했다. 더욱이 사회통합의 기조로 내세운 이슬람 교리에 대해 남북예멘 주민간 갈등이 노정되었다.⁶⁾ 북예멘 보수주의자들은 이슬람 율법을 ‘모든 법의 유일한 근원’으로 삼기를 바랐으며, 남예멘의 중산층들은 이슬람 율법의 불합리성을 주장하였다. 이러한 차이는 일부다처제, 여성의 사회활동문제, 음주 허용 여부 등을 둘러싸고 사사건건 대립하였다. 통일 수도 사나는 정부기구의 팽창과 걸프전 이후 귀환한 해외 근로자로 인하여 인구가 폭증하였으며, 사무실 및 주택문제, 식수 및 전력 부족으로 큰 불편이 발생하였다.⁷⁾ 이런 와중에 주민간 불신이 증가하고 갈등이 첨예화되어 반정부 시위, 노동자 파업, 주민 폭동이 빈번히 발생하였다. 이와 같은 사회혼란은 경제사정의 악화에도 일부 원인이 있었지만, 근본적으로는 남북예멘 정치인들이 세력과시를 위하여 사회집단들의 시위를 부추겼기 때문이다.

그 와중에 남예멘의 지도자들은 집무를 거부하고 남예멘의 수도였던 아덴으로 철수하였다. 이런 위기를 불식시키기 위하여 1994년 남북예멘의 지도자들은 다시 회동하고 권력배분 문제 등 위기종식을 위한 평화협정에 서명하였다. 그러나 평화협정 후 알비드 부통령(남예멘)이 사우디를 경유하여 아덴으로 귀향하자 살레 대통령(북예멘)은 부통령의 의도를 의심하게 되었다.⁸⁾ 결국 양측간 무력충돌이 벌어지고 여기서 북예멘이 승리함으로써 재통합되었다.

예멘은 베트남과는 달리 일단 합의에 의하여 통일을 달성하였지만,

6) 통일원, 「베트남 및 예멘의 통합사례 연구」(서울 : 통일원, 1995)

7) 김국신, 「예멘 통합사례 연구」(서울 : 민족통일연구원, 1993), 104-109

8) 통일원, 「베트남 및 예멘의 통합사례 논문집」(서울 : 통일원, 1995), 181

결과적으로 베트남과 같이 전쟁을 통해 통일을 완결 지은 셈이다. 그 이유는 합의 통일에도 불구하고 남북예멘의 정치인들이 뿌리깊은 갈등과 불신을 대화로 해소하지 못하였기 때문이라고 할 수 있다.

3. 독일의 사례

독일의 통일과정은 비교적 소상히 알려져 있다. 소련의 마지막 지도자였던 고르바초프의 ‘개방’과 ‘개혁’ 정책의 결과, 동서 냉전체제가 와해되고 동유럽권 국가들이 독자적인 체제를 갖추기 시작함에 따라 통일이 이루어진 것이다. 그러나 독일의 통일과정이 그렇게 순탄했던 것은 아니었다. 왜냐하면 다른 동구권 국가와는 달리 동독의 지도자들은 소련의 정책에 의구심을 가졌으며 개혁, 개방정책에 완강히 저항하였기 때문이다. 동독을 철권 통치하던 호네커는 동독 건국 40주년기념일 전야제에서 행한 연설에서 “미래는 사회주의의 것”이라고 호언하였을 정도였다.⁹⁾

그러나 개혁을 요구하는 동독주민의 소요가 빈발하는 가운데 개혁을 거부할 수 없었다. 동독 정권은 지도층 교체로 주민의 소요를 무마하려고 하였고 호네커(Erich Honecker)가 실각되고 크렌츠(Egon Krenz)와 모드로(Hans Modrow)로 지도자를 대체하였지만, 개혁과 통일을 염원하는 동독 주민의 요구를 만족시켜 줄 수는 없었다. 이와 같이 지도층이 재편되는 와중에 동독 주민들의 시위는 확산되었으며, 급기야 1989년 11월 9일 베를린 장벽이 붕괴되었다.

동서분단의 상징이었던 베를린 장벽의 붕괴는 더 이상 동독이 하나의 독립된 국가로 존립하기 힘들게 되었다는 점을 극명하게 드러낸

9) 통일원, 「독일통일백서」(서울 : 통일원, 1994), 5

사건이었다. 곧 이어 동독에 새로운 정치세력이 들어섰고, 1990년 3월 동독에서는 역사적인 자유총선거를 실시하였다. 이 선거에서 선출된 드메지어(Lothar de Maiziere) 수상을 수반으로 하는 연립정부는 서독의 콜 정부와 신속하고도 집중적인 협상을 전개하여, 통일조약을 체결함으로써 1990년 10월 3일 공식적으로 동독과 서독의 통일을 이루게 되었다. 이 조약에서 서독의 법체계를 동독지역에 확대한다는 원칙을 세움으로써 동독이 서독의 '신 연방주'로 흡수되는 형태로 통일이 이루어지는 결과를 낳았다.

베를린 장벽의 붕괴와 독일 통일은 문자 그대로 역사적 사건이었다. 수십만의 인파가 운집하였고, 이들은 망치로 벽을 부수고 서로 열싸안고 환호성을 터뜨렸으며, 그들은 자신의 힘으로 통일을 이루었다는 만족감과 민족적 자부심을 느꼈다. 독일정부에서 발간한 '독일통일과 신연방주 재건에 관한 자료집'에는 통일 선포식을 다음과 같이 묘사하고 있다. "베를린 제국 의사당 건물 앞에 흑·적·황색의 독일국기가 나부끼는 가운데 수십만 명의 인파가 참석한 통일축제가 성대하게 열렸다."¹⁰⁾

그러나 현실은 냉혹한 것이었다. 불법행위 청산작업, 재산권 문제, 붕괴된 사회주의 경제의 현실 등 산적한 문제에 직면하게 되었다. 특히 파탄지경에 이른 동독경제를 재건하기 위한 막대한 액수의 '통일비용'이 큰 문제가 되었다. 동독기업은 대부분 국제시장에서 경쟁력이 없는 것으로 드러났으며, 가격구조가 심각히 왜곡되어 있었고, 기간설비도 낙후되어 있었다. 사회주의식 완전고용은 허울이었을 뿐 모든 기업, 행정기관에 잠재실업이 숨길 수 없는 사실로 판명되었다. 또한

10) 통일원, 「독일통일백서」(서울 : 통일원, 1994), 15

근로자 1인당 생산성이 서독의 30%도 채 되지 못하였다.

그럼에도 불구하고 정부의 노력에 의하여 동독경제가 상당히 개선됨으로써 통일의 효과가 점차 드러나기 시작하였다. 1992~3년부터 서서히 회복기에 들어선 동독경제는 이후 실 국내총생산이 7~9%사이에서 증가하였다. 1인당 소득 수준으로 보면 1991년에 서독의 47%이었던 것이 1993년에는 62%로 상승했으며 지금은 89%를 상회하고 있다.¹¹⁾ 물론 이런 성장이 자생적으로 이루어진 성장이나 혹은, 서독으로부터 재정이전을 통하여 이루어진 성장이나에 대하여 논란이 있을 수 있지만, 통일초기에 우려되었던 경제문제가 상당히 해결되었고, 또 하나의 도약을 이룰 수 있는 기반이 갖춰지고 있는 것이 명백하다.

이제 독일이 해결해야 될 문제로 사회적 갈등을 들 수 있다. 왜냐하면 제도적 차원의 통일에 진력한 결과 사회통합 즉, 마음과 마음의 통합이 이루어지지 못함으로써 아직도 '1국가, 2사회' 문제로 시달리고 있기 때문이다.¹²⁾ 사회통합위기의 증표는 여러 곳에서 나타나고 있다. 우선 통일이후 실시된 첫 총선(1990) 결과 집권당은 기민-자민연정이 승리하기는 하였지만, 구동독 공산당의 후속 정당인 민주사회당(민사당)이 구 동독지역에서 약진한 것으로 나타났다.

의식조사 결과도 동서독 주민간 보이지 않는 '마음의 벽', 즉 편견이 크게 나타나고 있음을 보여주고 있다. 동독인들은 서독인들을 베시스(Wessis)라고, 서독인들은 동독인들을 오시스(Ossis)라고 서로를 비하하여 부르고 있다. 다시 말해 서독인들은 동독인보다 자신들이

11) 통일교육원, 「통일문제이해-통일환경과 남북관계-」 (서울 : 통일부 통일교육원, 1999), 262

12) 조선일보 1999. 11.

우월하다고 느끼며 통일초기보다 동독인들을 더 비판적으로 본다. 반면 동독인들은 서독인들을 ‘오만하다’고 생각하며, 자신들은 사회적이며 정직한 생활을 한다는 강한 자부심을 가지고 있다. 범죄도 증가하였다. 서독에서는 소매치기, 강도 등 일반범죄가 20%가량 증가하였으며, 동독 특히 드레스덴에서는 통일전보다 거의 4~5배가 증가하였다.¹³⁾

또한 젊은층을 중심으로 극우세력(신들러 리스트)이 등장함으로써 옛 나치의 망령이 되살아나는 조짐을 보여주기도 하였다. 이는 폴란드 관광객들을 습격하고, 베트남 출신 근로자를 폭행하며, 유태인 묘를 훼손한 사례에서 잘 드러난다. 주민간 갈등과 사회적 문제는 독일 정부가 제도적 통일에 치중한 나머지, 사회통합에 대한 대비가 미약했음을 보여주는 것이다.

4. 중국 · 대만 사례

국 · 공(國共)내전에서 수차례 패전한 국민당 정부는 급기야 1949년 12월에 대만으로 천도하여 선헌의 삼민주의를 건국이념으로 한 중화민국 정부의 출범을 선언하였고 중국대륙은 1949년 10월 1일 ‘중화인민 공화국’의 수립으로 공산화 되었다. 이로써 두 개의 중국으로 분단 되었으며 1971년 10월 25일 중국이 중화민국을 축출하고 UN에 가입함으로써 국제사회에서 절대우위의 외교적인 지위를 확보했다.

중국의 대만 정책은 적극적인 양안간의 교류확대와 대만의 국제적 고립유도를 통한 흡수통일의 추구라고 요약할 수 있고, 이러한 중국

13) 김영윤, 여인곤, 황병덕, 「독일통일의 분야별 실태연구」(서울 : 민족통일연구원, 1992), 292-305

의 대만 통일정책은 1978년 개혁 개방이래 3통원칙(통상,통우,통항)추진과 민간교류 확대로 경제협력을 진전시키며 대만을 “하나의 중국정책” 안으로 끌어당기는 전략을 구체화하고 있다.

반면 대만은, 중국의 대만정책에 대항하여 중국의 무력사용 포기를 요구하면서 중국과의 교류 증대를 통한 「민주·자유·평등」의 통일중국 건설을 목표로 하는 「국가 통일 강령」을 확정(1991. 3)하고, 중국의 흡수통일 전략이 대만을 직접적으로 위협하지 않는 선에서 중국과의 민간 교류확대를 간접 허용하는 정책을 추진해 왔다.

이러한 양안간의 경제·사회적 교류의 증가는 양안간의 전쟁발발가능성을 약화시켰고, 양안간의 갈등을 ‘체제간의 갈등’에서 ‘권력집단간의 갈등’으로 성격을 변화시켰으며, 경제·사회적 교류의 확대로 기능주의적인 통일의 기반을 확대했고, 양체제가 공존하면서 상호이익을 취할 수 있는 가능성을 높여 주고 있다.

그러나 1998년 10월18일 장쩌민(江澤民)중국 국가주석과 구전푸(辜振甫) 대만해협 교류 기금회 회장간의 대담에서도 나타나듯이 대만을 중국의 한 개의 성으로 보고 정치적 통일논의를 서둘러고 하는 중국의 입장과, 대만은 주권을 가진 정치적 실체이며, 중국의 민주화 이전에는 통일을 굳이 서둘 필요가 없다고 보는 대만의 입장간에는 아직도 깊은 대립이 상존하고 있다.

제 2 절 분단국 통일이 우리에게 주는 교훈

남·북한 통일이 앞서 제시한 다른 나라와 같은 방식으로 이루어진다는 보장은 없다. 그러나 기존 분단국가들의 다양한 통일 방식과 통

일과정에서 발생되었던 문제점들을 바탕으로 우리는 향후 한반도 통일과정에서 겪게될 문제점들을 사전 도출해보고, 통일후유증을 최소화 할 수 있는 한반도 최적의 통일방안을 모색할 수 있다는 점에서 이러한 통일사례들은 우리에게 다음과 같은 교훈을 주고 있다. 첫째, 통일은 평화적인 방법으로 이루어야 하며, 무력에 의한 통일을 경계해야 한다. 베트남의 사례로부터 알 수 있듯이, 전쟁에 의한 통일은 통일이 된다 하더라도 국토가 황폐화되고 생산시설이 파괴될 뿐 아니라 인명피해를 가져온다. 또한 주민간 이질감과 적대감이 증폭될 뿐 아니라, 사회통합이 강압적으로 이루어짐으로써 국민의 자발적 동의를 얻기 힘들며, 경제 발전과 삶의 질도 향상되기 어렵다. 따라서 북한의 무력도발을 억제하기 위해 국가안보에 철저한 대비가 있어야 할 것이다.

둘째, 분단국간의 경제교류 협력의 전개과정에서 한국가는 경제적 이익을 얻고, 다른국가는 평화와 안정이라는 정치적 이익도 얻어내는 두마리의 토끼를 잡는 식의 중국·대만형식의 “정·경 분리원칙”을 모델로 삼을 수 있을 것이다. 그러나 한반도에서 경제적효과와 현실을 도외시한 무리한 대북경협 추진은 수익성의 한계로 경제적 실리도 확보하지 못하고 북한 정치체제의 경직성과 취약성에 따른 정치적 부담만 안게될 우려가 있다는 점도 유의하여야 한다.

따라서 대북경협과 관련한 민간의 자율성 문제는 북한의 개방속도를 주시하면서 기업과 기업간, 기업과 정부간의 유기적인 협조 속에 추진해 나가야 할 것이다.

셋째, 무분별한 협상에 대한 경계심도 갖춰야 하겠다. ‘어떻게든 통일만 되면 된다’는 통일 지상주의는 오히려 통일상승 효과를 반감시

킬수 있다. 베트남의 통일에서 는 평화를 담보할 수 있는 제도적 장치가 없는 상태에서 평화협정이 체결됨으로써 결국 북베트남의 통일 전선 전술이 먹혀들었다. 예멘의 통일에서는 양국 정부 조직을 기계적으로 통합함으로써 조직이 비대화되고 명령, 통제 계통이 불명확했다. 이는 소수의 권력층의 권력을 지속시키기 위한 방편이었을 뿐, 통일 이후에 발생할 수 있는 사회문제에는 관심을 가지지 못했다는 것이다. 북예멘의 이슬람율법과 남예멘의 마스-레닌주의는 결코 병존할 수 없었으며, 결국 내전으로 끝나는 졸속통일이 되고 말았다. 따라서 통일도 중요하지만 통일후의 사회상에 대한 명확한 합의가 전제되지 않는다면 통일은 졸속으로 흐르기 쉽다. 통일은 지도자간 그리고 주민간 신뢰를 쌓은 다음 점진적으로 이루는 것이 바람직하다.

넷째, 통일이 이루어질 때를 대비한 통합역량을 극대화하여야 한다. 비록 통일이 점진적으로 협상에 의하여 이루어지는 것이 바람직하기는 하지만, 통일은 시나리오대로 이루어지는 것이 아니며, 시나리오대로 이루어진다고 하여도 두 체제간의 통합과정에서 발생하는 일시적 혼란을 피할 수 없다.

예멘의 사례에서 알 수 있듯이 국민의 동의가 없는 공권력의 사용은 비효율적이다. 따라서 국민의 동의를 수반하는 민주적 제도와 관행을 발달시켜야 한다. 또, 독일의 예에서 알 수 있듯이 통일은 막대한 경제적·사회적 비용을 수반한다. 이를 준비하기 위해서는 지속적인 경제성장을 담보하면서 한편으로는 공정분배를 제도화하는 경제제도를 발달시켜야 한다.

끝으로 국민들의 정부 정책에 대한 신뢰와 지원이 있어야 한다. 서독주민들은 정부의 통일정책을 지원함으로써 콜수상이 이끄는 정부가

비교적 일사분란하게 통일과정을 주도할 수 있게 하였다. 이러한 독일의 사례에서도 알 수 있듯이, 아무리 훌륭한 정책도 주민의 적극적 참여없이 이루어질 수 없다. 통일시 발생할 수 있는 남북한 주민간, 계층간 편견과 차별을 극복하고, '더불어'생활하는 공동체적 사회를 형성할 수 있어야 한다. 그렇게 하기 위해서는 지속적으로 성숙된 시민의식을 제고시켜 나가야 할 것이다.

이에 통일한국이 지향해야할 사회복지제도에 관한 사전 연구와 논의는 안정되고 평화로운 통일 한국상을 규정지움은 물론 이 과정에서 통일에 대한 국민적 합의를 도출하는데 효과적 일 것이다.

제 3 장 바람직한 대북정책과 통일한국상

제 1 절 정부의 포용정책과 대북정책의 원칙

1998년 출범한 ‘국민의 정부’는 「평화와 화해·협력을 통한 남북관계 개선」을 대북정책의 목표로 설정하고, ①북한의 무력도발 불용 ②흡수통일배제 ③화해·협력 적극 추진 등 대북정책 3원칙에 입각하여 포용정책을 일관되게 추진해 오고 있다.¹⁴⁾

통일을 서두르기보다는 우선 한반도에서 평화를 정착시키고 화해·협력을 적극 도모해 나감으로써, 남북간 평화공존을 실현시키자는 것이다.

이는 확고한 안보를 바탕으로 「평화를 지키는 정책」이며, 북한의 대남 의존도를 증대시킴으로써 무력도발 의지를 근본적으로 약화시키는 「평화를 만들어 가는 정책」이고, 나아가 남북간 신뢰와 민족동질성을 회복함으로써 「평화통일의 기반을 닦아 나가는 정책」이다.

그 동안 IMF 관리체제하의 경제위기 속에서도 굴하지 않고 대북포용정책을 일관되게 추진해 온 결과, 한반도 정세가 평화와 안정, 그리고 긴장완화의 방향으로 나아가고 있으며, 이는 외자유치 등 우리의 경제위기 극복에도 큰 도움이 되었다.

또한 남북간에 화해·협력의 흐름이 정착되고 있는 바, 통일농구대회, 통일음악회 등 여러 분야에서 남북간 교류가 활성화되고, 금강산을 방문한 우리국민이 17만 명을 넘는 등 인적왕래가 획기적으로 증

14) 통일부, 「대북정책 이렇게 추진되고 있습니다」(서울 : 통일부, 2000), 6

가되었으며, 남북교역도 1999년에는 사상최대치인 3억3천만 불을 기록하였다.¹⁵⁾

대북포용정책은 북한의 변화 불가피성, 남북간의 현저한 국력격차, 한반도 안보환경의 변화 등 남북관계의 구체적 현실을 고려한 가장 현실적인 대안으로서, 우리가 인내심을 갖고 꾸준히 추진해 나간다면 반드시 성공적인 결실을 거둘 수 있을 것이다.

정부는 앞으로도 서해교전에서의 단호한 대처와 같이 확고한 안보태세를 유지하면서 포용정책을 일관되게 추진해 나갈 것이다.

이를 실행해 나가기 위해서 정부는 2000년 1월 5일 국가 안전보장회의에서 ①확고한 안보태세 유지 ②남북경제공동체 건설 ③냉전종식을 위한 외교적 노력 강화 등을 ‘2000년 대북정책 추진의 3대 기본방향’으로 정하였다.

그리고 이를 추진하기 위한 세부계획을 수립/실천해 나아가고 있으며 그 내용은 첫째, 남북경제공동체를 건설하는 것이다. 「남북경제공동체」는 현재 남북간에 진행되고 있는 교역과 경제협력뿐만 아니라 장래에 진행될 경제교류협력도 모두 묶어서 지칭하는 기능적 개념이다. 다시 말해 지금까지의 경제교류협력 성과를 바탕으로 그 폭과 깊이를 더욱 심화시켜 나감으로써 남북간 실질적인 관계개선을 도모해 나가자는 것이다.

둘째, 남북이산가족문제 해결에 주력하는 것이다. 이산가족 상봉은 인도적 전지에서 가장 시급히 해결하여야 할 사안이다. 이런 점에서 정부는 남북당국간 합의를 통한 본격적인 해결방안 마련을 추진하는 동시에, 보다 많은 이산가족들이 생사를 확인하고 상봉할 수 있도록

15) 통일부, 「대북정책 이렇게 추진되고 있습니다」(서울 : 통일부, 2000), 7

다각적인 방안을 강구해 나갈 계획이다.

셋째, 남북대화 재개를 위한 적극적인 노력이다. 한반도에서 평화를 정착시키고 「남북기본합의서」에 입각하여 남북관계를 개선해 나가기 위해서는 남북 당국간의 대화가 필수적이다.

넷째, 남북교류의 다변화를 추진하는 것이다. 정부는 민간교류가 체육, 문화, 예술, 학문, 종교 등 다방면으로 확대될 수 있도록 지원하는 한편, 이러한 교류협력이 안정적으로 추진될 수 있도록 제도적 장치 마련에 주력할 것이다.

다섯째, 한반도 냉전구조 해체를 위한 지속적인 노력을 실시하는 것이다. 한·미·일 3국간 긴밀한 공조체제의 유지와 중국 및 러시아와의 협력을 바탕으로 한반도 냉전구조 해체를 위한 포괄적 접근이 본격적인 궤도에 오를 수 있도록 노력할 것이다.

이러한 통일 정책의 기조는 금번 남북 정상회담을 계기로 더욱 공고해졌고 정부의 포용정책의 전개는 국내외 적으로 상승효과를 받게 될 것을 평가된다.

제 2 절 최적의 한반도 통일모형

이상의 통일모형들을 한반도에 적용한다면 사전 다음과 같은 결과를 도출해낼 수 있겠다. 첫째, 흡수통일 방식은 남·북한 국력의 비교에서 남한의 절대적인 우월성 그리고 북한체제의 한계성 등의 측면에서는 긍정적이나, 북한 정권 및 체제의 특수성, 남한의 통일준비 부족, 남한 경제력의 구조적 취약성 등의 측면에서는 부정적이다. 또한 독일의 통일에서처럼 상대적으로 경제력의 차이가 심한 북한이 남한

에 흡수된다면 북한의 모든 경제·문화·사회적 수준을 끌어올리기 위해 막대한 재정소요는 물론 북한주민의 대대적인 이주현상과 사회 불안 현상이 발생 할 것이다.

둘째, 합의통일 방식은 반세기가 넘는 기간동안 남·북한이 각기 다른 체제와 이념 그리고 상대를 적으로 간주하며 대처해온 모든 정신적·문화적 이질감은 오히려 남·북 예멘보다 더 깊고, 수십 년간의 남·북대화나 정상회담 제의를 거절해오고 있는 1당독재하 북한의 현실과 미래를 볼 때 사실상 쉽게 접근할 수는 없을 것으로 예상된다.¹⁶⁾

또한, 합의에 의한 통일이 이루어 진다해도 서로 다른 문화적·제도적·사회적 통합이 선행되지 않는다면 남·북 예멘의 경우처럼 기억하고 싶지 않은 동족상련의 비극이 되풀이 될 수 있다고 하겠다.

셋째, 무력통일 방식은 북한이 지난 한국전쟁을 일으켜 이미 통일 방식으로 적용한 바 있고, 그 이후 지금까지 계속 일관되게 고수해 오고 있는 노선이다. 이런 무력에 의한 통일방안의 추진은 상호간에 더욱 적개심만 증폭될 뿐 아니라 주변국의 간섭으로 한반도의 분단만 지속될 것이다.

또 통일이 된다 하여도, 6.25전쟁시 보다 수백 수천 배의 파괴 능력을 지닌 현대전의 특성을 고려해볼 때, 6.25전쟁이후 우리나라가 다시 경제·사회적으로 회복되기까지 수십 년의 세월과 노력이 필요했던 것 보다 더 어려운 여건에 직면하게 될 것이라는 것은 남·북한 모두가 너무나 잘 알고있는 상황이므로 선불리 선택하진 않을 것이다.

16) 류지현, 「한반도 통일 방식에 대한 연구」(서울 : 중앙대학교 행정대학원, 1994), 74

이러한 모든 결과를 토대로 볼 때, 향후 한반도의 통일 모형은, 현 국민의정부가 추진중인 '포괄적 접근방식의 대북 포용 정책'과도 일맥상통하는, 남·북한이 상호 위협요소를 해소하고 화해·협력하면서 공존·공영을 추구하는 '점진적 통일모형'임을 제시할 수 있겠다. 이러한 점진적 통일방안이 최적의 통일방안이라는 타당성을 열거해 보면 첫째, 한반도에서의 전쟁억제를 위한 최선의 방안이라는 것이다.

둘째, 가장 빠른 시기에 완전한 통일을 완수할 수 있다는 것이다. 즉, 점진적 통일은 국토통합 이외의 정치·경제·사회·문화통합을 통해 완전한 국가 정체성 회복과 민족의 동질감을 찾는 데 가장 짧은 시간이 소요된다.

셋째, 한반도의 역사는 끊임없는 외세의 영향을 받은 역사였다. 따라서 국제사회에서 생존할 수 있으려면 주변국가와의 영향을 배제할 수 있는 수준의 국력을 보유해야 되는 것이다. 그러기 위해서는 통일 후 경제적 손실이 큰 한 국가 중심의 흡수통일이나 무력통일 보다는 양국 공존 체제 하에서 상호간의 교류는 물론 사회기반 시설의 확충 등으로 국제사회의 영향력을 행사할 수 있고 외세에 대한 국가수호의 취약성도 줄일 수 있다는 것이다.

넷째, 북한은 50년간 오직 한반도의 적화통일이라는 변치 않는 목표를 추구해 왔으므로, 북한 기득권층의 적화통일 정책을 포기하게 하고 평화적으로 해결하기 위해서는 점진적 통일방안을 추구해야 한다. 즉, 한반도 통일의 경우 동족상련의 비극을 경험한 바 있으므로 비인도적인 무력통일방식을 배제한 평화적 통합방식을 선택해야만 한다. 이럴 경우 결국 장기간에 걸친 협력 단계를 거쳐 통일기반을 조성해야 한다.

이상에서와 같이 한반도에서 점진적 통일을 이루기 위해서는 우선, 남·북한간 선결되어야 할 과제가 있다. 그것은 앞서 제시한 독일통일의 교훈에서도 보았듯이 양국간의 통합은 정치적·경제적 통합뿐만 아닌 사회적·문화적 통합을 달성하기 위한 전 분야에 걸친 통합이 동시에 이루어져야 한다는 것이다. 정치·경제·사회·문화 전 분야에 걸친 완전한 통일을 이루기 위해서 우선 남·북한간의 이질감을 최소화 할 수 있는 사회·문화적 교류를 활성화시키고 그 기반 위에서 정치·경제적 교류와 통합으로 통일을 이루어 가야한다는 것이다.

특히 남북 정상회담이 남북한 주민에게 통일에 대한 불안감과 양체제간의 상대적 불신을 어느정도 해소해 주는 역할을 충분히 하였다고 평가 할 수 있다. 그러나 이 시점에서 분단이후 최초로 성사된 남북 정상회담의 역사적 성과가 향후 통일 전개과정에서 지속적으로 순기능적 토대로 천착 되도록 남북한 국민에게 보다 설득력 있는 통일한국의 프로그램이 제시되어야 할 것이다. 이에선 무엇보다도 '통일 한국에서는 인간의 존엄성과 가치가 더욱 보장 받는다'는 확신이 필요하다. 이를 구현하기 위해서는 통일한국이 지향해야 할 확고한 사회복지 제도가 그 해답이 될 것이다.

그리고 이를 추진하기 위한 세부계획을 수립 실천해 나가야하며, 첫 번째 단계인 화해 협력단계에서는 사회복지제도의 통합 준비기로서 남북한 교류와 협력을 확대하여 상호 이해·증진을 통한 신뢰는 높이고, 두 번째 단계인 남·북 연합 단계에서는 상호 공존속에서 남한은 북한의 통합 준비를 진행하고 북한은 시장경제와 민주주의적 정치체제로 개혁을 진행시켜 정치, 경제, 사회, 문화 전반에 걸친 개혁과동시에 사회복지, 사회보장제도에 대한 점진적인 개혁이 요구되며, 마지막으로

두 번째 단계가 성공적으로 진행되면 예멘이나 독일의 사례에서와 같은 충격과 부작용을 최소화 하면서 점진적으로 사회보장제도를 통합한다.

제 4 장 남북한 사회복지 제도의 비교

이 장에서는 남북한의 사회복지제도를 비교하고 평가함으로써 향후 통일한국의 사회복지제도 통합방향에 도움이 될 수 있도록 할 것이다. 남북한의 사회복지제도를 비교함에 있어 먼저 남북한 사회복지제도의 역사적 발전과정을 살펴보고, 현재 시행중인 남·북한 사회복지제도를 사회보험, 공공부조, 사회복지 서비스 분야로 구분하여 다음절에서 제시한 다섯가지 평가기준에 의거 분석해 보고자 한다.

제 1 절 비교의 방법

기본적으로 남북한의 사회복지제도는 남북한의 근대국가 형성전략, 즉 사회경제체제의 목표와 근대화 추진방법에 따라 달라졌다.

남한의 경우에는 자유자본주의를 경제체제의 원리로 채택함으로써, 국가가 잔여적 복지를 담당하면서 점차적으로 사회복지를 제도화하는 방향으로 사회복지제도를 발전시켜 나갔다. 따라서 한국사회의 사회복지제도는 사회보험을 기본틀로 하여, 공공부조와 사회복지서비스를 포함하는 형태로 형성되었다.

한편 북한은 헌법 제25조 ‘국가의 역할’에서 “조선민주주의 인민공화국은 인민들의 물질문화생활을 끊임없이 높이는 것을 자기활동의 최고 원칙으로 삼는다.”고 규정하고 있다. 이에 따르면, 북한사회는 사회복지 실현을 존재이유로 하는 사회체제라고 할 수 있으며, 따라서 사회복지지는 북한사회에서 일종의 체제 이념적 기능을 하고 있다고

볼 수 있다.

사회주의 체제원리에 의하여 규정되는 북한의 사회복지제도는 흔히 자본주의사회에서 사용되는 사회보험·공공부조·사회복지서비스를 포함한, 외형적으로는 사회복지제도를 넘어서는, 광의의 사회복지체계라고 할 수 있다. 즉 북한에는 자본주의 국가에서 실행되고 있는 사회보험과 그 형식에 있어서 거의 유사한 사회보험과 함께 국가 사회보장이 존재한다. 사회보험의 경우 재원은 노동자·사무원(피보험자) 및 고용주(국가, 사회단체, 소비조합, 기업소, 사무소 및 개인)에 의하여 조달되며, 국가 사회보장의 경우에는 국가에 의하여 재원이 조달된다. 국가 사회보장은 내용에 있어 남한의 공공부조 및 사회복지서비스에 유사하나, 국가가 대상 개인의 생활을 완전 보장하는 것을 목적으로 한다는 데에서 차이가 발생한다.

지금까지 살펴본 바와 같이 남북한 사회복지제도는 순수 복지증진을 위한 제도와 체제에 이념적 성격을 지닌 정책상의 차이 때문에 남북한 사회복지제도의 비교는 일정한 범위와 대상을 임의로 정하여 실행하여야 한다. 본 연구에서는 현재 한국사회에서 일반적으로 행하여지고 있는 남북한 사회복지제도의 비교들에 따라, 사회복지제도를 실질적 내용과 목적에 따라 사회보험관련, 공공부조관련, 사회복지서비스관련으로 분류하여 남북한 사회복지제도를 비교하려고 한다. 이와 같은 비교분석들은 한편으로는 남한의 경우 사회복지제도의 범위를 모두 포함하고 있으며, 다른 한편으로는 북한의 경우 체제이념으로서의 사회복지의 추구목표와 사회복지제도의 실제적 내용을 담아낼 수 있다는 장점이 있다.

남북한 사회복지제도의 평가는 일반적으로 사용되는 평가기준 중 다

섯 가지를 선택하여 평가하려고 한다.

아래의 다섯 가지 기준은 현재의 남북한 사회복지제도를 비교·평가하는 데 뿐만 아니라 통일한국의 이상적 사회복지제도 미래상을 구상하는 데에도 유용하게 사용될 수 있을 것이다. 또한, 이러한 기준에 의한 평가는 통일한국 사회복지제도 형성을 위해 어떻게 변화시켜 나가야 할 것인가도 판단할 수 있게 해준다.

- ① 복지혜택의 적용범위 : 사회적 위험 중 사회복지제도가 대응하고 있는 위험의 범위(복지제도의 포괄성)와 사회적 위험에 처해 있는 대상인구집단 중 사회복지제도의 보호영역에 포함되어 있는 인구비율(복지수혜자의 보편성)
- ② 복지혜택의 수준 혹은 적절성 : 사회복지제도에 의해 지급되는 복지급여의 사회적 충분성과 소득을 대체할 수 있는 정도, 즉 소득상실이나 중단시 급여수준의 생활보장 정도
- ③ 복지혜택의 형평성 혹은 재분배성 : 사회복지제도의 소득재분배 효과 정도
- ④ 복지재원의 안정성 : 사회복지제도 재원의 안정성 확보 정도
- ⑤ 사회복지전달체계의 민주성 및 효율성 : 사회 복지 전달체계의 민주적 참여 보장과 효율적 관리를 위한 행정체계 확립여부¹⁷⁾

17) 김태섭, 성경룡 『복지국가론』 (서울 : 나남출판, 1995) 333~340 : 함인희, “남북 공화국 연합단계에서의 『사회복지론 여성정책 교류방안에 관한 연구』 30~34 (서울 : 이화여대학교 1994)

제 2 절 남북한 사회복지제도의 발전과정

이 절에서는 남북한 사회복지제도 관련법의 형성시기를 기초로 사회복지제도의 발전과정을 살펴보고, 남북한 사회복지제도 형성과정에서 나타난 양국간의 차이점을 검토하고자 한다.

< 표 4-1 >과 < 표 4-2 >를 기초로 하여 남북한 사회복지제도의 발전과정을 비교하면, 다음과 같이 요약될 수 있다.¹⁸⁾

남한의 경우, 사회복지제도의 발전과정은 대략 4단계로 구분해볼 수 있다. 제1단계는 해방 후부터 한국전쟁을 거쳐 1960년에 이르기까지의 시기이다. 이 시기는 임시 구빈적 성격을 띤 민간의 사회복지서비스가 사회복지의 주를 이루는 시기였다. 특히, 한국전쟁을 거치면서 전쟁고아와 난민에 대한 구호사업이 민간에 의해 자선적이고 비전문적인 형태로 이루어졌다. 제1공화국은 국가와 특수한 관계를 갖는 집단에게만 복지혜택을 주고 국민의 복지에 대하여는 최소한의 구호활동만 수행한 복지 빈곤국이었다.

제2단계는 경제개발계획과 함께 산업화와 도시화가 급격히 진행되던 1961년부터 1972년에 이르는 시기로 사회복지제도의 형식적 기초가 법령의 제정을 통하여 이루어지던 시기였다. 1970년대까지 한국 사회복지의 근간을 이룬 생활보호법(1961년)과 아동복지법(1961년)이 제정되고, 재해구호법(1962년), 사회보장에 관한 법률(1963년), 의료보험법(1963년), 사회복지사업법(1970년)등이 제정되었다. 한편, 소득보장을 목적으로 하면서 사회보험적 성격을 띤 연금제도가 1961년 공무

18) 박순성, 『통일한국의 사회복지 정책』 (서울 : 민족 통일연구원 1994. 12)제32호.
15

원, 1963년 군인을 대상으로 실시되고, 산업재해 보상보험제도가 1964년부터 실시되었다. 이러한 법률제정과 부분적인 사회보험의 실시에도 불구하고, 이 시기는 산업화와 도시화에 따라 발생한 도시빈민층과 노동계급에 대한 실효성 있는 복지제공이 이루어지지 않았던 시기였다.

제3단계는 1973년 이후 1985년에 이르는 시기로, 사회복지제도의 실질적 발전이 억제되면서도, 국가가 경제성장 과정에서 나타난 사회적 불평등과 상대적 빈곤 및 아직도 해결되지 못한 절대적 빈곤에 대하여 관심을 갖고 사회개발 전략에 따라 대처해 나가기 시작한 시기였다. 이 기간 동안 전반적인 사회복지제도에 있어서 적용대상의 범위가 점차적으로 확대되었다.

한국사회에서의 사회복지제도의 본격적 발전은 1986년 이후 제4단계에 이르러 실현되었다. 정치적 민주화와 노동운동의 폭발적 발생에 따라 다음과 같은 중요한 사회복지제도의 확대가 이루어졌다. 먼저, '최저임금법'과 '국민연금법'이 1986년 제정되었고, 1988년 1월 1일부터 실시되었다. 그후 '의료보험법'(1987년)과 '산업재해 보상보험법'(1989년)이 확대 개정되었고, '장애인 고용촉진 등에 관한 법률'(1990)과 노동자에 대한 기업의 복지진출을 촉진하기 위한 '사회복지 기금법'(1991년)과 '고용보험법'(1993)이 제정되었다. 그리고 1995년부터 농어민 연금과 고용보험이 도입되어 실시되고 있다.¹⁹⁾

비율은 1992년 4.66%에서 1997년 6.82%로 증가하였다.²⁰⁾ 이상의 결과에서 보았을 때, 한국사회는 이제 복지 중진국의 단계로 진입하게 되었다고 할 수 있다.

19) 최 균 외, 「한국사회보험의 현황과 정책과제」(서울 : 전국노동조합대표자회의, 1994), 16

20) 보건복지부, 「한국의 사회보장비 추계(요지)」(서울 : 보건복지부, 1999)

단 계	내 용
1 단 계 (복지빈곤국)	-1951. 9. 국민의료법 -1960. 1. 공무원연금법
2 단 계 (형식적 기초 법령제정)	-1961.12. 생활보호법 -1961.12. 아동복지법 -1962. 3. 재해구호법 -1963. 1. 군인연금법 -1963.11. 사회보장에 관한 법률 -1963.11. 산업재해보상보험법 -1963.12. 의료보험법 -1964. 7. 집단적 사용자 공동책임의 근대적 산재보험 제도 시작 -1970. 1. 사회복지사업법
3 단 계 (사회개발전략)	-1973. 1. 국민복지연금제도 -1973.12. 사립학교교원연금법 -1976.12. 의료보험법(강제가입) 개정 -1977. 7. 직장의보 실시 -1977. 7. 생활보호법에 의거 생활보호대상자에 대한 의료보호 사업 실시 -1977.12. 의료보호법 -1977.12. 공무원 및 사립학교교직원 의료보험법 -1980.12. 사회복지사업기금법 -1981. 4. 아동복지법 -1981. 6. 노인복지법 -1982.12. 생활보호법 개정 -1983. 5. 사회복지사업법 개정 -1986. 5. 모자보건법 -1986.12. 국민연금법 제정
4 단 계 (복지증진국)	-1988. 1. 국민연금법 시행 -1988. 1. 농어촌지역 의료보험 실시 -1989. 4. 모자복지법 -1989. 7. 도시지역 의료보험 실시 -1989.12. 노인복지법, 장애인복지법 개정 -1990. 1. 장애인고용촉진 등에 관한 법률 -1991. 1. 영유아보육법 -1991. 3. 의료보호법 개정 -1992.12. 사회복지사업법 개정 -1993.12. 고용보험법

< 표 4-1 > 남한 사회복지관련법의 역사

사회주의국가 건설이라는 목표 하에 수립된 북한의 경우 사회복지 제도의 발전은 대략 세 단계로 나누어 볼 수 있다.²¹⁾ 제1단계는 북조

21) 이철수, 「통일한국사회복지제도 통합에 관한 연구」(서울 : 한국의대, 1998), 39

선 임시인민위원회가 설립된 1946년부터 한국전쟁을 거쳐 전후복구가 완성되는 1960년까지로 설정할 수 있다. 북한은 1946년 3월에 공포된 <20개조 정강>에 기초하여 누진적 소득세제, 최저임금설정, 생명보험 실시, 기업소 보험제도실시, 전반적 의무교육화, 전염병 예방, 빈민무료치료, 여성복지사업 등과 같은 사회보장제도를 추진한다. 이 시기는 아직 사회보험적 성격을 띤 사회복지제도가 주를 이루었으나 그 후 한국전쟁을 거치면서 국가 사회보장을 본격적으로 실시하기 시작하였다. 전후 복구기 동안 북한은 전사자의 유가족, 전상자, 전재민에 대한 보장과 전후복구를 위한 국민보건의 확충을 위해 국가사회보장제도를 확대 실시한다. 제1단계 기간동안 대부분의 사회복지관련 법령들이 제정되었다.

제2단계는 1960년대로 북한이 사회주의 공업화의 추진에 따라 사회주의 사회복지제도를 확충해 간 시기이다. 특히, 자립적 민족경제건설과 경제·국방 병진정책의 추진에 따라 요구되는 노동력의 효율적 동원을 위하여 각종 사회보장제도가 확대 실시되었다. 특히 여성노동력의 경제활동 참가율이 증가함에 따라 탁아소가 급속도로 확대되고 여성과 아동에 대한 복지사업이 확대 개선되었다.

북한의 경제성장이 둔화되기 시작한 1970년대부터 현재에 이르는 제3단계는 사회주의 사회복지의 형태적 완성과 함께 사회복지의 질적 하락이 서서히 나타나기 시작하는 시기로 규정할 수 있다. 1972년 사회주의 헌법에서는 국가사회보험 및 국가사회보장에 따라 생활보장을 인민의 권리로서 확인하고 있다. 그러나 주체사상의 발전에 따른 김일성 유일사상의 정착과 권력세습체계의 구축에 따라, 북한의 사회복지급여는 인민의 권리에서 수령의 은혜로 점차 변질되어 가기 시작하

였다.²²⁾ 뿐만 아니라, 이 단계 후반부터 나타나기 시작한 북한경제의 침체는 사회주의 사회복지체계의 형식을 실질적으로 채울 수 있는 재원을 공급하지 못함으로써, 사회복지의 질이 하락하고 있는 것으로 판단된다.

단 계	내 용
1 단 계 (대부분의 법령 제정)	-1946. 3. 20개조 정강 -1946. 6. 북조선 노동자 및 사무원에 대한 노동법령 -1946.12. 사회보험법 -1946.12. 노동자, 사무원 및 그 부양가족에 대한 의료상 방조 실시와 산업의료시설 개편에 관한 결정서 -1947. 6. 탁아소 규칙 -1948.12. 유아상당소에 관한 규정 -1949. 5. 조선인민군대 전사 및 하사들의 부양가족 원호에 관한 결정서 -1950.11. 전재민 구호대책에 관한 결정서 -1951. 8. 국가사회보장에 관하여 -1951. 8. 국가사회보장법에 의한 산업재해보상 제도 실시 -1951. 9. 수재, 이재민 구호대책에 관하여 -1952.11. 무상치료제도를 실시할 데 관하여 -1956. 2. 국가공로자에 대한 사회보장 승인에 대하여 -1956. 6. 제대군인들의 생활안전의 제반 대책을 수립할데 대하여 -1956. 6. 재일교포들의 월복시 생활보장에 관하여 -1958. 2. 국가사회보험 및 노동보호관련사업에 대한 관리기능을 조선직업 총동맹 중앙위원회에 부여함에 관하여 -1958. 7. 내각에서 유자녀학원과 초등학교 및 애육원사업을 개선 강화할데 대하여 -1959. 1. 월복하는 남조선 주민들에게 공민으로서의 권리와 생활안정을 보장할데 관하여
2 단 계 (제도 확충)	-1964. 7. 유아원 사업을 개선 강화할데 대한 새로운 대책에 대한 내각 결정
3 단 계 (형태적 완성과 질적 하락)	-1976. 4. 어린이보육교양권 채택 -1978. 4. 노동법 -1980. 4. 인민보건법 -1985.10. 협동농민들에게 사회보장제를 실시할데 관하여

< 표 4-2 > 북한 사회복지관련법의 역사

남북한 사회복지제도의 발전과정을 비교할 때, 다음과 같은 특징이

22) 이상은, 「남북한 사회복지 비교연구」(서울 : 한국사회과학연구소, 1993) , 21

나타난다. 첫째, 사회복지관련 입법의 성립 시기와 관련하여 북한의 경우는 사회주의국가 성립 초기에 대부분의 법률이 제정되었으며 남한의 경우는 국가가 사회개발계획에 관심을 가지기 시작한 1972년을 시작으로 특히 정치적 민주화가 추진된 1980년대 중반에 사회복지입법이 활발하게 이루어졌다. 둘째, 사회복지제도의 적용대상수도 북한의 경우에는 초기에 급속히 확대되었으나, 남한의 경우에는 1980년대 후반에 이르러 사회전반에 걸쳐 확대되기 시작하였다. 남북한 사회복지제도의 형성과정에서 나타난 차이점은 주로 남북한의 사회·경제체제 차이에 의한 것으로 판단되어야 할 것이다.

제 3 절 분야별 남북한 사회복지제도 비교 및 평가

본 절에서는 남북한의 사회복지제도를 분야별로 비교하고 평가한다.

사회복지제도의 비교는 그 법적 내용 및 적용현황에 대한 비교의 목적이 통일한국의 사회복지정책을 구상하기 위한 것이므로, 비교분석의 추상수준을 높여 양 제도의 차이점과 유사성이 간략하게 드러나도록 하는 데 중점을 둘 것이다.

한편, 사회복지제도의 제도적 비교에서 드러난 차이점이 곧바로 사회구성원에 의해 실질적으로 수혜되고 있는 사회복지의 수준 및 그들의 삶의 질을 반영하지는 않는다. 따라서 남북한 사회복지제도가 실제로 각각의 사회구성원에게 어떠한 삶의 질을 보장해 줄 수 있을 것인가에 대한 보다 구체적인 평가는 사회복지제도의 제도적 평가와 함께 남북한의 실질적 경제력을 고려하여 평가할 수 있을 것이다.

1. 사회보험 관련 제도

가. 국민연금제도

남북한의 연금제도를 비교할 때, 가장 먼저 눈에 띄는 내용은 연금 제도의 제도화 시기이다. 북한은 1946년 '사회보험법'에 기초하여 전국민에 대한 연금제도를 실시하고 있으며, 남한은 1973년 12월 국민복지연금법을 제정하여 연금제도를 도입하였으며 1986년에는 국민연금법으로 개정된 후 1988년 1월에 들어 국민연금을 시행하기 시작하였다.

국민연금제도의 적용대상에 있어서 북한은 1985년 협동농장 농민들에게까지 연금혜택을 확대 실시함으로써, 전국민이 연금혜택을 받고 있는 실정이지만, 남한은 공무원(1960년), 군인(1963년), 사립학교교원(1973년), 10인 이상 사업장 근로자(1988년), 5인 이상 사업장 근로자(1991년), 농어민과 도시자영업자(1995년), 도시지역 주민(1999년 4월 1일)순으로 연금제도를 확대 실시하고 있고, 최근에는 법률에 의한 의무가입제로 전국민 연금시대를 열었으며, 2000년 7월부터는 농어민이 특례노령연금을 받게될 예정이다.²³⁾ 남한에서 현재 시행하고 있는 국민연금제도의 가입자종류는 < 표 4-3 >과 같다.²⁴⁾ 연금급여의 종류를 보면 남한의 경우는 크게 보아 퇴직급여(혹은 노령연금), 장애급여(혹은 상이연금), 유족급여로 나뉘어지며, 북한의 경우는 양로연휴금, 폐질연휴금, 유가족연휴금으로 나뉘어진다. 급여의 지급방법은 남한의 경우 옵션제가 있어 일시금 지급도 가능하나, 북한의 경우에는 정액 지급원칙에 의존하고 있다.

23) 보건복지부, 국민연금관리공단, 「국민연금제도에 대한 올바른 이해」(서울 : 보건복지부, 1999), 14

24) 국민연금관리공단, 「문답으로 알아보는 국민연금」(서울 : 국민연금관리공단, 1999), 7

종 별	종 류	대 상
사업장 가입자	당연적용 사업장가입자	18세이상 60세미만의 자로서 상시 근로자 5인 이상 사업장 종사자
	임의적용 사업장가입자	18세이상 60세미만의 자로서 국민연금에 가입된 상시 근로 자 5인 미만 사업장 종사자
	18세미만 사업장가입자	국민연금 가입 사업장에 종사하는 18세 미만의 근로자로서 본인이 가입을 희망하고 사용자의 동의를 얻어 가입한 자
지 역 가입자	당연적용 지역가입자	사업장가입자 외의 자(도시지역 및 농어촌지역 주민, 농어 민)로서 18세이상 60세미만의 자 - 5인미만 사업장근로자 - 자영업자 등
	특례적용 지역가입자	<ul style="list-style-type: none"> ◦ '95.7.1. 현재 60세이상 65세미만의 농어민으로서 '95.12.31. 까지 신청에 의해 가입한 자 ◦ '99.4.1. 현재 60세이상 65세미만자 중 2000.3.31.까지 가입 을 신청한 자(34.4.2.~39.4.1. 출생자)
임의가입자		18세이상 60세미만의 자로서 사업장가입자 및 지역가입자 에 해당하지 않는자 중 희망에 의해 가입한 자
임의계속가입자		사업장·지역·임의가입자가 60세에 달하였으나 희망에 의 해 계속 가입한 자

< 표 4-3 > 남한의 국민연금가입자 종류

급여자격의 경우 남한은(노령연금) 완전노령연금, 감액노령연금, 조기노령연금, 재직자노령연금 등으로 구분되고, 완전노령연금은 가입기간 20년 이상인 자로 60세에 달한 자, 감액노령연금은 가입기간 10년 이상 20년미만인 자로 60세에 달한 자, 조기노령연금은 가입기간 10년 이상, 연령 55세 이상인 자가 소득이 있는 업무에 종사하지 아니하고 60세 도달 전에 연금 수급을 원하는 경우, 재직자노령연금은 가입기간 10년 이상, 60세이상 65세 미만인 자로 소득 있는 업무에 종사하는 경우에 주어지며²⁵⁾, 북한은 20년 이상 가입한 자에게 주어진다. 단, 남한의 경우에는 남녀 모두 60세부터(실직할 경우 55세부터),

25) 국민연금관리공단, 「문답으로 알아보는 국민연금」(서울 : 국민연금관리공단, 1999)
, 24

북한의 경우에는 남자 60세, 여자 55세부터 주어진다.

급여수준을 살펴보면, 남한은 이전의 임금수준이 반영된 소득비례 연금제로서 완전노령연금은 기본연금액 100%+가급연금액이며, 감액 노령연금은 가입기간이 10년인 경우의 기본연금액47.5%+가급연금액 부터 19년인 경우 기본연금액92.5%+가급연금액까지 가입기간에 따라 달라지고, 조기노령연금 및 재직자노령연금은 가입자의 연령에 따라 달라진다.²⁶⁾ 또한 남한의 공적 연금제도는 국민연금과 특수지역 연금 간에 현격한 급여수준의 격차가 있다. 북한은 정액연금 형태로 월 기본 생활비의 60~70%에 해당하는 수준의 급여가 현금과 현물의 형태로 주어진다고 추정한다.

연금의 재정은 남한의 경우 사용자와 피용자의 보험료 각출에 의하여 마련된 재원에 의하여 조달되며, 북한의 경우에는 피보험자와 고용주가 각출을 하나, 대부분의 재원은 국고 및 지방비에서 조달된다.

연금제도의 전달체계는 남한의 경우에 공무원연금, 군인연금, 사립 학교 교직원연금, 국민연금 등으로 제도 자체가 분화되어 있으며, 전담부처(총무처, 국방부, 교육부, 보건복지부)도 다르다. 그러나 북한의 경우에는 노동당 중앙위원회 산하 노동부의 감독 하에 정무원 노동부에서 실시하며 전국적으로 일원적인 전달체계를 가지고 있다.²⁷⁾

나. 산업재해 보상제도

산업재해 보상제도는 북한의 경우 1946년 '20개조 정강', '로동법',

26) 국민연금관리공단, 「문답으로 알아보는 국민연금」(서울 : 국민연금관리공단, 1999), 23

27) 정경배 외, 「남북한 사회보장제도 비교연구」(서울 : 한국보건사회연구원, 1992), 41-61

‘사회보험법’에 의해 실시되기 시작하였으나, 남한은 1953년 근로기준법이 제정되었는데 근로관계가 계속되는 기간에 근로제공으로 인하여 생긴 사고에 의한 산업재해나 일정한 직업병에 관하여 사용자는 근로자에게 당연히 일정액의 보상을 하도록 하였다. 산업재해보상제도는 근로기준법이 제정된 지 10년 뒤인 1963년 경제개발에 따른 산업화가 본격화되면서 제정된 ‘산업재해 보상보험법’(1963년)에 의하여 실시되었다.

적용대상을 비교하면 남한의 경우 5인 이상 사업장의 피용자를 대상으로 하고 있으나 북한의 경우 모든 근로자를 대상으로 하고 있다.

급여는 남한의 경우 업무상의 사유에 의한 상병, 질병, 신체장애 및 사망의 경우 지급되며, 급여종류는 요양급여, 휴업급여, 장애급여, 상병보상연금, 장의비 등이 있고, 북한의 경우에는 노동능력 상실연금, 유족연금 등이 있다. 급여수준은 남북한 모두 노동력 상실 이전의 임금수준에 따라 결정된다.

산업재해 보상제도의 재원은 남한의 경우에는 사업주가 근로자의 보험료를 부담함으로써 충당되고, 북한의 경우에는 6개월 이상 노동력 상실자의 경우 국가예산에 의해, 6개월 미만 노동력 상실자의 경우 기업소 등의 보험료에 의해 각각 마련된다.

전달체계를 살펴보면 남한의 경우 산업재해 보상보험의 총체적 관리는 노동부가, 보험에 관한 실질적 운영업무는 노동부장관의 인가를 받은 보험조합이 하고 있으며, 북한의 경우에는 연금제도와 동일한 방식으로 산업재해 보상제도가 관리 운영되고 있다.

다. 고용보험제도

남한의 경우 고용보험제도는 1993년 12월 ‘고용보험법’이 통과되어 제도의 개략적 틀이 마련되었으며, 1995년 7월부터 고용보험이 시행되었다.

현행되고 있는 남한의 고용보험제도의 3대사업으로는 사업의 종류에 따라 실업급여, 고용안정사업, 직업능력 개발사업이 있다.²⁸⁾

- 실업급여는 산업구조조정, 조직 및 기구의 축소 등 기업의 사정으로 불가피하게 실직하는 근로자에게 구직급여와 재취직 촉진비용을 지원해준다.
- 고용안정사업은 근로자를 해고시키지 아니하고 고용을 유지하거나 구조조정으로 인한 실직자 등을 채용하여 고용을 늘리는 사업주에게 소요비용을 지원한다.
- 직업능력개발사업은 근로자의 직업능력개발을 위한 교육과 훈련을 실시하는 사업주와 근로자에게 일정비용을 지원한다.

북한은 ‘사회보험법’(1946년)에 의거하여 실업보조금을 지급하여 왔으나, 실업의 존재를 부정한 1978년 ‘로동법’ 제5조는 “사회주의 하에서 모든 근로자들은 로동에 대한 권리를 가진다.”고 법적 규정을 내리고 있으며, 아울러 “조선민주주의 인민공화국에서는 실업이 영원히 없어졌다.”고 사실에 대한 규정을 또한 내리고 있다.

이러한 점에 비추어 볼 때, 통일한국의 소득보장제도에서 고용보험 제도는 가장 중요한 사항으로 등장하게 될 가능성이 크다. 특히, 북한의 경제체제가 시장경제로 전환하는 과정에서 실업이 발생하게 될 가능성이 가장 크다는 점에 비추어 볼 때, 실업의 부재를 규정한 북한

28) 노동부, 「알기쉬운 고용보험」(서울 : 노동부, 1999), 1

의 ‘로동법’은 법에 의해 규정되지 않은 현실과 중요한 마찰을 일으키게 될 것이다.

따라서 남북한의 고용보험제도 비교는 제도적 시각차이 때문에 한계가 있으므로 여기서는 남한위주의 내용을 소개하겠다.

적용대상은 1998년 10월 1일부터 근로자 1인 이상을 고용하는 모든 사업에 적용되므로 법인 또는 개인을 불구하고 근로자를 고용하는 모든 사업주는 의무적으로 가입하여야 한다. 또한 위의 사업장에 근무하는 모든 근로자는 60세 이후 새로 고용된 자, 공무원 등을 제외하고 전원 고용보험에 가입해야 한다.

급여수준은 수급자격자가 지정된 실업인정일에 고용안정센터에 출석하여 실업상태에서 적극적인 구직노력사실을 신고하여 실업인정을 받을 경우, 구직급여와 취직촉진수당을 받게 된다. 구직급여는 보험가입기간에 따라 60~180일 동안 실직전 받던 임금의 50%를 지급 받고 1일 최대액은 35,000원이다. 취직촉진 수당은 조기재취직시 남은 금액의 1/2을 지급한다.

재원조달은 고용안정 및 직업능력 개발사업 보험료에 대해서는 사업주가 전액 부담하고 실업급여 보험료에 대해서는 노사가 각각 절반씩 부담한다.

전달체계는 고용보험의 총체적 관리는 노동부가, 보험에 관한 실질적 운영업무는 근로복지공단에서 하고 있다. 고용보험의 피보험자격 신고, 실업급여, 각종 지원금 신청은 노동부 고용안정센터에서 담당하고 있다.

라. 의료보험 제도

의료보험제도의 경우, 남한은 사회보험의 성격을 지닌 의료보험과 공공부조의 성격을 지닌 의료보호라는 두 제도가 혼합되어 있고 북한은 단일성을 지닌 의료보험이 국가사회보장형태로 이루어지고 있다.

의료보험제도와 관련한 법령을 살펴보면, 남한은 1963년 의료보험법이 제정되어 근로자를 대상으로 의료보험을 실시하였으나 임의가입 형태였고 1976년 동법을 개정하여 500인 이상 사업장 근로자를 대상으로 강제적인 의료보험제도가 1977년 7월부터 시행되었다. 한편 공무원 및 사립학교 교직원에 대한 의료보험제도는 별도의 법체계(공무원 및 사립학교 교직원 의료보험법)를 갖추어 1979년 1월부터 실시되었다. 이와 같이 이원화된 의료보험체계는 1997년 12월에 지역의료보험과 공무원 및 사립학교 교직원 의료보험을 통합하여 국민의료보험으로 제정되어 1998년 10월부터 시행하였다. 의료보험은 2000년 7월 1일부터 개정되어 '국민건강보험'으로 바뀔 예정이다.²⁹⁾ 북한은 '사회보험법'(1946)에 의해 기초가 마련된 후 1952년 '무상치료제도를 실시할데 관하여'라는 내각결정서에 의하여 입법이 완성되었다.

의료보험의 적용대상은 남한의 경우 1988년 농어촌 의료보험과 1989년 도시지역 의료보험의 실시로 전국민으로 확대되었고, 북한의 경우에는 주민 전체가 국가에 의한 의료보험의 혜택을 받고 있다.

의료보험의 급여형태는 북한의 경우가 훨씬 포괄적이다. 특히 남한의 경우에는 일시적 노동력 상실에 대하여 보조금 형식으로 지급되는 질병급여가 존재하지 않는다. 단, 북한의 경우에는 의료시설과 의약품이 열악하여 의료보험의 질적 수준은 매우 떨어질 것이다.

29) 국민의료보험관리공단, 「국민건강보험법」(서울 : 보건복지부, 2000)

의료보험제도의 재원은 남한의 경우 피보험자 및 고용자의 각출금에 의해 마련되며, 북한의 경우에는 전액 국가예산에서 충당된다고는 하나 임금의 사회보장비 명목으로 1%, 복지후생비 명목으로 10%를 유료부담하고 있다.

전달체계에서는 남한의 경우 국민 의료 보험 관리공단이 독립적으로 의료보험을 관리·운영하고 북한의 경우 보건부 감독 하에 일원적인 관리체계가 형성되어 있다.

2. 공공부조 관련 제도

공공부조 부문에 있어서 남한은 1961년 12월 생활보호법이 제정되었으나 재원을 확보하지 못하여 생계보호만이 부분적으로 실시되었고 1969년에 비로소 생활보호법 시행령이 만들어 졌고 1977년 의료보호법의 제정으로 생활보호대상자에 대한 의료보호가 행해지기 시작하였으며 1999년 9월 '국민기초생활보장법'을 제정하여 2000년 10월부터 시행할 예정이다. 국민기초생활보장법은 국가가 최저생계를 유지하지 못하는 모든 저소득층의 생계, 의료, 교육 등 기초생활을 보장함과 동시에 자활을 체계적으로 지원하는 것을 주요내용으로 하고 있다. 북한의 경우 공공부조제도는 주로 국가를 위하여 공헌한 특수계층이나 그 가족들에게 혜택을 주는 포상적 성격을 지닌 분배방식이다.³⁰⁾

공공부조제도에 있어서 남북한의 가장 뚜렷한 차이는 적용대상에서 나타난다. 남한의 경우 적용대상은 자산인정액이 최저생계비 이하인 생활보호 대상자들이다.³¹⁾ 북한의 경우는 완전고용이 달성되었으며

30) 정경배 외, 「남북한 사회보장제도 비교연구」(서울 : 한국보건사회연구원, 1992), 90

31) 자산인정액 산정방식은 수급대상자의 연령, 세대구성, 거주지역, 기타 생활여건

취업시 기본생활이 유지된다는 전제 하에 국가공로자, 영예전상자, 무의탁 제대군인, 군무원, 빨치산 및 그 부양가족이 공공부조의 대상자가 되며, 무의탁 노동무능력자(고아, 노인, 장애인 등), 이재민, 전제민 등이 추가적으로 공공부조의 대상을 이룬다.

사업의 내용을 보면, 남한의 경우 생활보호대상자에게 생계·의료·주거·장제급여 및 자활급여³²⁾와 의료·교육급여를 지급한다. 북한의 경우는 국가보조금 지급, 농업 현물세 감면, 취직알선, 무료치료, 우선적 배급, 기관사택제공, 각종 수수료 면제 등이 공공부조의 형태를 띠고 실시되며, 특히 전쟁 유자녀들에 대한 유자녀학원과 애육원이 설치·운영되고 있다.

급여수준은 남북한 모두 기본적인 수준의 급여를 지급하는 것을 목표로 하고 있다. 단, 북한의 경우 국가유공자에게는 급여수준이 다소 높을 것으로 추측된다.

공공부조의 재원은 남북한 모두 국가예산에 의해 충당된다. 특히, 남한의 경우는 조세에 의해 재원이 마련됨으로써 공공부조제도가 소득재분배적 성격을 지닌다고 할 수 있다.

전달체계의 경우, 남한에서는 사회복지전문요원을 배치하여 전문적 관리를 하고 있으며, 북한에서는 일반행정 담당자가 공공부조를 담당한다.³³⁾

등을 고려하여 중앙생활보장위원회의 심의를 거쳐 보건복지부령으로 정한다.

최저생계비는 국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용으로써 중앙생활보장위원회의 의결에 따라 보건복지부 장관이 매년 지역별, 가구규모별, 가구유형별로 공표하는 금액을 말한다.

32) 자활급여의 종류는 자활에 필요한 금품의 지급 또는 대여, 자활에 필요한 기능 습득의 지원, 취업알선 등 정보의 제공, 자활에 필요한 시설 및 장비의 대여, 기타 대통령령이 정하는 자활조성을 위한 각종 지원

33) 1997년 9월 현재 전국 3,749개 읍·면·동 중 1,242개소(33.1%)에 전담요원이

3. 사회복지서비스 관련 제도

가. 노인복지서비스

노인복지서비스 관련법은 북한의 경우 북한의 사회주의헌법이나 사회주의노동법 속에 포함되어 있다. 남한의 경우는 1981년에 제정되고 1989년 개정된 ‘노인복지법’이라는 독립된 법령에 의해 노인복지서비스가 실시되고 있다.

적용대상을 살펴보면, 남한에서는 노인복지법의 제반 혜택이 65세 이상의 노인에게 주어지며, 북한의 경우에는 남자 60세, 여자 55세부터 양로원에 수용 가능하다.³⁴⁾

서비스의 내용은 북한의 경우 무의탁 노인을 대상으로 한 양로원 수용과 사회보험 수급자격이 없는 노인에게 대한 일 500g(노동자 700g)의 배급이 주를 이루지만, 남한의 경우 노인복지서비스는 소득보장이외에 노인복지법에 의거한 노인복지시설(양로원, 노인요양원, 실비양로원, 유료양로원, 경로당 등) 운영, 경로우대제도, 무료건강진단, 노인공동사업장 실시 지원, 재가노인 봉사사업 지원 등의 다양한 사업이 존재한다.

서비스 전달체계는 남한에서는 보건복지부의 직접적 관리·운영과 함께 보건복지부 감독하의 민간기관의 역할이 두드러지나, 북한에서

미배치 되어 있고, 전문요원 1인당 생활보호가구기준 평균 169가구 담당 등 업무량 과중으로 질적인 서비스 제공이 곤란하다. 특히 실업 예산이 확보되었으나 전달체계(전문요원)확보 미흡으로 실적이 저조한 실태이다.

- 34) 1998년 현재 우리 나라의 65세 이상의 노인인구는 전체인구의 6.6%인 305만 명에 이르고 있고, 경제활동인구 대비 노인인구비율인 노년부양비가 1998년 현재 9.2%가 되고 있어 고령화사회에 대한 준비가 매우 시급한 실정이다. 노인복지시설의 현황에서도 선진국들은 4~5%의 노인이 시설보호를 받고 있음에 비추어 우리 나라는 0.3%로 절대적으로 부족한 상황이다. (출처: 복지사회와 21세기 법제, 인터넷 <http://welfare.or.kr/law/2000/21세기복지법제.htm>)

는 국가기관인 노동부에 의해 모든 서비스가 이루어진다.

나. 아동복지서비스

북한에서는 1947년 아동복지서비스 관련법이 제정되었으며, 한국전쟁의 영향으로 남한에서도 비교적 일찍 아동복지서비스에 관한 법령(1961년 ‘아동복지법’)이 제정되었고 1981년 4월 종전의 아동복지법을 아동복지법으로 제명을 변경하여 전문 개정하였다. 특히 이 법에 5월 5일 어린이날에 대한 법적 근거를 마련하였다.

적용대상을 살펴보면, 남한의 경우 빈곤가족의 아동을 국가가 집중 지원하는데 초점이 맞추어져 있었으나 개정되면서 요보호아동뿐만 아니라 일반 아동을 포함한 전체 아동을 대상으로 하고 있고, 북한의 경우 모든 취학전 아동이 대상자이다.³⁵⁾

서비스 내용을 살펴보면, 남한의 경우 빈곤아동은 국가에 의해 무료로 서비스가 주어지며 그 외의 아동은 자비로 민간기관의 서비스를 구매한다. 그러나 북한에서는 국가부담으로 모든 서비스가 제공된다.

전달체계는 남한의 경우 보건복지부가 보육시설 및 아동복지 시설의 관리를 담당하지만, 북한에서는 보건부가 탁아소를, 교육위원회가 유치원을 책임·관리하고 있다.

다. 여성복지서비스

북한은 1940년대 후반 남녀평등권에 대한 법령을 제정하고 그에 기

35) 1960년대 이후 아동인구는 계속 줄어들어 1980년도 아동인구는 전체인구의 41%인 1,562만 1천명이었으나, 1997년도에는 27.7%인 1,276만 1천 명으로 되었고, 2020년에는 21%인 1,098만 명으로 감소될 것으로 전망된다. (출처: 복지사회와 21세기 법제, 인터넷 <http://welfare.or.kr/law/2000/21세기복지법제.htm>)

초하여 여성복지서비스를 제공하는데 주력하였으며, 남한은 1960년대 이후 ‘생활보호법’ (1961년) 내에 모자보호규정을 마련하여 여성복지서비스를 제공하기 시작하였다.

여성복지서비스의 적용대상은 북한의 경우 여성 전체이며, 특히 자녀를 가진 여성이 중점적으로 보호받고 있다. 그러나 남한의 경우에는 배우자가 없거나 배우자가 노동능력을 상실한 여성 및 미혼모, 임산부, 그리고 윤락행위 방지를 위하여 보호가 요구되는 특별여성이 여성복지서비스의 대상이었으나 1980년대의 여성운동에 힘입어 여성복지 서비스의 대상이 일반여성에게도 확대되었다.

서비스의 내용은 남한의 경우 여성에 대한 정부의 사회복지 서비스는 크게 요보호여성을 위한 사회복지 서비스와 일반여성을 위한 사회복지 서비스의 두 가지로 구분된다. 여기서 요보호여성이란 저소득 모자가정, 미혼모, 가출여성, 윤락여성, 학대받는 여성, 저임금 근로여성을 말하고 일반여성이란 이들 요보호여성을 제외한 모든 여성을 말한다. 여성복지서비스는 요보호여성들의 보호 및 재활, 자립기반의 조성³⁶⁾은 물론 일반여성들의 지위향상과 권익옹호, 그리고 능력개발을 위해 제공되는 일련의 사회복지서비스를 제공하고 있다. 북한의 경우 산전·후 휴가(1990년 현재 150일) 및 자녀를 둔 여성의 노동시간단축이 주요 서비스이다.

서비스 전달체계는 남한의 경우 중앙행정기관인 보건복지부와 지방자치 단체의 주무부서를 통한 일원적인 체제로 분포되어 있으나 북한은 경우에 따라 각각 노동부, 인민재판소, 보건성의 업무가 분리되어

36) 요보호여성을 위한 사회복지 서비스는 크게 시설보호 사업과 상담사업 그리고 재가보호사업의 3가지로 분류할 수 있다. (김인숙, 한국의 사회복지서비스와 여성복지의 현실태, 인터넷 <http://hypnos.interpia98.net/~kwau/html/welfare/wel104.htm>)

있어 감독 및 운영기관이 다양하다.

라. 장애인복지서비스

장애인복지서비스와 관련한 입법의 경우는 남한에는 독립법이 존재하나, 북한에는 독립된 법률이 존재하지 않는다. 남한의 경우 장애자와 관련한 법률로는 1981년 6월 장애인복지법이 제정되었으며 1989년 12월에 '장애인복지법'으로 개정되었다. 1990년 1월에는 '장애인고용촉진 등에 관한 법률'이 제정되었다.

적용대상의 경우 남한은 대통령령에 의하여 선정된 장애인에 한하며, 북한은 주로 전상자, 국가공로자, 산업재해자 등으로 구성된다.³⁷⁾

장애인에 대한 소득보장의 형태로서 남한에서는 중증장애인에 대한 생계보조수단 지급, 저소득 장애인에 대한 보호 및 각종 세제 감면, 장애인 자립자금 지원, 의료비 지원, 자녀교육비 지원 등의 사업이 존재한다. 그리고 북한의 경우는 전상자에 대한 생활필수품의 보급, 본인 및 자녀의 학비면제, 국가주택 사용료 면제 등의 생활보호 등이 있다.

장애인복지서비스로는 남한의 경우 장애인 복지시설운영, 장애인 등록제도 운영, 장애인을 위한 편의시설 설치 확대, 장애인 재활 전문인력 양성³⁸⁾ 등을 추진하고 있으며, 장애인 직업재활과 기술훈련을 통한 취업지도와 장애인 의무고용제를 실시하고 있다. 북한에서는 주

37) 1997년 말 현재 등록장애인은 48만 188명이며 전체 추정장애인 105만 3,468명의 45.6%에 그치고 있어 아직도 장애인에 대한 사회적 편견이 많으며 장애인 복지 시책이 미흡함을 알 수 있다.(출처: 복지사회와 21세기 법제, 인터넷 위의 주소)

38) 1997년 현재 재활전문인력 확보현황을 보면 재활전문의가 376명, 물리치료사가 1만 1,960명, 직업치료사가 347명이다.(출처: 복지사회와 21세기 법제, 인터넷 위의 주소)

로 전쟁 또는 군복무시 불구가 된 자들을 위한 의료서비스, 직업보장, 취업알선, 생활보장 등을 실시하고, 장애고아는 특수애육원에서, 무의탁장애자들은 양생원에서 돌보아 준다.

장애인복지서비스의 전달체계는 장애인에 대한 급여(교육, 의료, 직업, 생활보호, 주거보장, 시설보호 등)의 다양성으로 인하여 남북한 모두 여러 행정기관으로 구성되어 있다. 특히 북한의 경우에는 제대군인 및 영예전상자들에 대한 사회적 서비스를 강조한다는 의미에서 장애인복지서비스를 감독하기 위한 정부·정당·사회단체로 구성된 감독위원회를 두고 있다.

제 4 절 비교 결과

지금까지 살펴본 남북한 사회복지제도의 분석결과를 평가들에 의해 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 복지혜택의 적용범위는 복지제도의 포괄성과 복지수혜자의 보편성의 측면에서 북한의 사회복지제도가 남한보다 우월한 것으로 판단된다. 이는 남한의 사회복지제도가 아직 형식적 차원에서 완결되지 못하였으며, 시장경제에 기초한 경제체제로 인하여 근본적으로 잔여적 성격을 띠고 발전하여 왔기 때문이다. 그러나 실업보험의 경우나 기타 사회복지서비스에 있어 과연 북한이 사회주의적 복지이념에 걸맞는 보편적 사회복지제도를 실시하고 있는지에 대하여는 의문이 가지 않을 수 없다. 특히 북한에서는 국가공로자에 대한 포상형식으로 복지급여가 지급되는 경향이 있으므로, 복지제도의 포괄성과 복지수혜자의 보편성이라는 측면에서 북한 사회복지제도의 실제적 운영원

리는 사회주의적 평등이념과는 일정한 괴리를 두고 있다고 할 수 있다.

둘째, 복지혜택이 기본적 삶을 유지하는데 적절한가를 평가하는 복지혜택의 수준에서 남북한 모두 만족할 만한 결과를 달성하지 못하고 있다. 노동능력 상실자를 포함한 생활보호대상자에 대한 공공부조 및 사회복지서비스의 급여수준을 최저수준보장이라는 기준으로 평가할 때, 남한은 국민기초생활보장제를 도입하여 기초생활유지에 필수적인 최저한의 생활을 보장하는 제도를 2000년 10월부터 시행하려 하는 반면 북한은 최저생활을 보장할 수준에 이르는 복지급여를 지급하지 못하고 있다.

노령연금면에서 남한은 65세 이상의 생활보호대상자 노인에게 월 40~50천원씩 경조연금과 저소득노인에게는 월 23~30천원을 지원하고 있어 충분한 복지급여를 지급하지 못하고 있다.

상대적으로 평가하면, 남한이 북한보다 우월한 것으로 판단된다. 예를 들면, 노령연금에 의한 임금대체율이 남한의 경우 약 40%에 달함으로써 ILO권고기준에는 이르지 못하고 있으나, 북한의 약 25% 전후 수준보다는 높다.³⁹⁾ 특히 북한의 경우에는 경제 침체로 인한 실제적인 사회보장재원의 결핍으로 복지혜택의 수준은 더욱 저하되고 있는 것으로 알려지고 있다.

셋째, 사회복지제도의 재원마련 및 복지급여의 양 측면에서 남북한 사회복지제도의 형평성을 평가해 보면, 재원을 국가가 대부분 마련하고 정액급여 형태가 주를 이루는 북한의 사회복지체계가 더 큰 소득

39) 함인희, 「남북공화국연합단계에서의 사회복지 및 여성정책 교류방안에 관한 연구」(서울: 이화여자대학교, 1994), 31

재분배의 효과를 가져올 것으로 판단된다. 그러나 엄밀한 의미에서 사회복지제도가 현존하는 소득불평등구조를 얼마나 교정하는 역할을 하는가에 대한 평가는 불가능하다. 북한의 경우 국가가 부담하는 재원은 실제로는 노동자의 임금으로 사용될 부분이 이전된 것이라고 볼 수 있으며, 공공부조와 사회복지서비스영역에서는 특수계층에 대한 혜택이 존재한다.⁴⁰⁾ 또한, 북한의 경우 1970년대 이후 ‘조선민주주의 인민공화국 사회주의 헌법’에도 불구하고 사회복지가 수령의 은혜라는 차원에서 실시되고 있다면, 북한 사회 내부의 사회계층에 따라 상당한 정도의 사회복지 수혜의 불평등성이 존재할 것으로 판단된다.

넷째, 복지재원의 대부분을 국가가 부담하는 북한의 경우 복지재원의 안정성이 뛰어나다고 할 수 있으나, 남북한의 경제력을 비교할 때 제도에 의거해 무조건적으로 복지재원의 안정성에 대한 판단을 내리기는 불가능하다. 북한의 경우, 1980년대에 들어서면서 경제성장속도가 둔화됨에 따라 사회복지제도와 관련되는 예산인 사회·문화시책비의 증가율이 하락하였다.⁴¹⁾ 또한 국내총생산 및 국가재정에서 군사비가 차지하는 비중이 높다는 점을 고려할 때, 경제가 회복되지 않을 때 과연 국가가 사회복지의 재원을 지속적으로 마련해 줄 수 있을지는 의문이 간다고 하겠다. 남북한 복지재원의 안정성 문제와 관련하여 주목하여야 할 점은 한반도에서의 군사적 적대관계가 사회복지에 미치는 부정적 영향이다. 한국전쟁 이후 고착화된 분단상황은 남북한으로 하여금 군사력 경쟁에 박차를 가하도록 하였다. 이에 따라 군사비가 정부예산에서 차지하는 비중은 1991년도를 기준으로 보았을 때

40) 함인희, 위의 책, 31-32

41) 박진, 이유수, 「남북한 사회보장제도의 비교 및 통합방향」(서울: 한국개발연구원, 1994), 25

남한의 경우 거의 28.7%, 북한의 경우 12.3%에 달하였다. 군사비가 정부예산에서 높은 비중을 차지함에 따라 사회복지분야에 대한 예산은 축소될 수밖에 없었다. 남한의 경우 2000년 보건사회부 예산이 정부예산에서 차지하는 비중은 5.23%이며 북한의 경우, 사회문화시책비 중 사회복지예산은 1994년 정부예산의 7%에 불과했다.⁴²⁾

다섯째, 사회복지전달체계의 차원에서 살펴보면, 북한은 국가 중심적이며, 남한의 공공복지전달체계는 보건복지부 소관의 정책을 내무부 산하의 시·군·구 → 읍·면·동의 체계를 통해 수행하는 일반적 수직적 전달체계를 갖추고 있다. 그러나 이 사실 자체가 사회복지전달체계의 민주성과 효율성을 직접적으로 평가할 수 있게 하는 준거가 될 수는 없다. 민주성의 차원에서는 북한의 사회복지체계가 사회전체의 비민주성으로 인하여 열악할 것으로 판단된다. 특히 사회복지 자체가 자율성을 지닌 근대인에게 하나의 권리로서 인식되고 있다는 선진복지국가에서의 기준으로 판단한다면, 수령의 은혜로서의 성격을 띤 북한에서의 복지급여는 중요한 결함을 지니고 있다고 하겠다. 효율성의 차원에서는 국가기구에 의존하는 통일된 복지전달체계를 가진 북한이 유리할 것으로 판단될 수 있다. 그러나, 복지전문요원이 육성되어 있지 않고 민간영역에서의 사회복지 서비스기관이 부족하다는 점과 관료화 문제를 고려할 때, 효율성의 차원에서 남북한간의 우월성은 쉽사리 판단되기 어렵다.⁴³⁾

한편, 통일한국의 경우 사회·경제체제가 시장경제에 기초하게 될

42) 기획예산처, 「2000년도 예산 개요」(서울: 기획예산처, 2000), 10-18

; 남북한 복지를 동년도에 비교해야 하나 현실적으로 북한의 자료부족으로 제한을 받고 있다.

43) 함인회, 앞의 책, 32-33

것임을 염두에 두었을 때, 통일 이후 사회복지제도는 질적으로 우위에 있는 남한의 사회복지제도를 기초로 구상되어야 할 것이다. 따라서, 통일한국에서의 사회복지정책은 남한의 사회복지제도를 점차 개선해 나간다는 기조 위에 형성되어야 할 것으로 판단된다.

제 5 장 점진적 통일모형에 입각한 사회복지제도 통합방향

통일한국의 사회·경제체제는 사회 구성원들간의 자유경쟁을 보장하는 시장경제 체제에 기초하면서도, 개인의 자율성과 함께 경쟁질서를 비롯한 사회적 가치를 중시하는 사회적 시장경제 형태를 띠게 될 것이다. 한편 통일한국의 정치체제는 국민모두가 정치과정에 적극적 참여를 보장받는 참여적 민주주의에 기초하여 형성될 것이다.

본 장에서는 남·북한 사회복지제도 통합에 있어 기본원리와 고려해야 할 제반사항을 파악하고, 점진적 통일방안을 실현하기 위해 통일의 과정을 세 단계로 나누고 각 단계별로 이루어져야 할 과제를 제시하고 해결 방안을 제시함으로써, 향후 가장 합리적인 통일한국의 사회복지 모델을 제시해 보고자 한다.

제 1 절 제도 통합의 기본원리

현재 통일한국의 체제이념에 대하여 인간의 존엄성·자유·복지라는 세 가지 기본 가치가 통일한국의 이념적 좌표로 설정되어야 한다는 공감대가 형성되어 있다. 이 세 가지 기본 가치 위에서 통일한국은 정치적으로는 참여적 민주주의에, 경제적으로는 사회적 시장경제에 기초한 정치·경제체제를, 현 정부의 국정이념으로 생산적 복지를 세우는 것을 이상형으로 하고 있다.

이와 같은 정치·경제체제의 이념적 구상 위에서 통일한국의 사회

복지제도를 형성하려고 할 때, 다음과 같은 두 가지 원칙이 기본적인 제도구상의 원리로 선택되어야 한다. 첫 번째 원리는, 통일한국의 기본적 경제체제가 시장경제 체제에서 발생할 수 있는 점을 감안하여, 사회복지제도는 시장경제원리에서 발생할 수 있는 사회악을 제거할 수 있는 방향으로 형성되어야 한다. 그러기 위해서 사회복지제도의 원리는 시장경제 원리에 대하여 일정한 자율성을 가져야 한다는 것이다.

사회복지제도가 시장경제로부터 일정한 자율성을 가진다고 했을 때, 두 원리간의 대립적 작용으로 인해 종종 시장기구에 기초한 경제체제의 경제적 효율성과 사회구성원의 보편적 사회복지 수혜원리간의 갈등이라는 마찰이 나타난다. 따라서 사회복지 제도의 원리는 경제적 효율성과 사회복지 수혜의 보편성과의 조화를 꾀할 수 있는 것이어야 한다. 또, 기본적으로 사회복지제도의 원리는 시장경제라는 경쟁적 체제원리에서 발생할 개인의 불안정과 구성원들간의 불평등을 시장경제원리에 제약받지 않고 독립적으로 해결해 낼 수 있어야 한다.

사회복지제도의 원리가 시장경제원리에 대하여 독립적이라는 의미는 시장이라는 경쟁체제에 종속되지 않은 사회복지제도가 형성되어야 한다는 것을 의미하며, 이는 곧 사회 내지는 국가가 개인들의 경쟁력과 무관하게 개인들의 삶의 안정을 보장하고 나아가 사회적 불평등을 제거하는 것을 의미한다.

두 번째 원리는, 민주적 조합주의로 표현될 수 있다.⁴⁴⁾ 통일한국의 정치적 체제이념이 참여적 민주주의라는 점에 기초하여 볼 때, 복지제도의 원리로서의 민주적 조합주의는 복지제도가 기본적으로 시장경

44) 최경구 『조합주의 복지국가』 (서울 : 한나래, 1991) 제5장

제에서 발생할 수밖에 없는 사회 계층·계급간의 갈등을 민주적으로 조정할 수 있는 제도를 형성한다는 것을 의미한다. 즉, 복지제도 및 복지정책이 결정되는 과정에서 사회·경제적 관계에 의하여 결정되는 사회 계급간의 갈등이 민주적 정치과정을 거치면서 사회통합의 상징적 존재이며 국가권력을 대변하는 정부에 의해서 조정되는 것이다. 이러한 민주적 조합주의 하에서는 사회 경제 관계에서 분리된 위치에 있는 노동자계급 내지는 사회 빈민 계층들의 입장이 민주정치의 제도적 틀을 통하여 좀 더 반영될 수 있다. 또한 통일한국의 초기단계에 남북한간의 지역적 경제력의 격차가 사회계급·계층 간의 갈등을 심화시킬 가능성이 있다는 점을 고려하였을 때, 민주적 조합주의에 의한 사회갈등의 조정은 사회구성원들의 사회발전에의 참여를 보다 용이하게 해 줄 것이다.

이상에서 분석된 두 원리에 기초하여 통일한국 사회복지제도 형성을 위한 정책기조는 다음과 같이 정리될 수 있다.

① 복지제도를 시장경제의 한계를 극복할 수 있는 사회적 제도로 이해하는 비잔여주의적 태도. 즉, 통일한국의 사회복지정책은 국가의 사회복지제도에 대한 책임을 강화하는 방향을 강구하여야 한다.

② 전국적 수준에서의 최소상태를 상정하는 보편적 복지제도의 형성을 정책적 목표로 설정하는 평등주의적 가치관. 이러한 평등주의적 가치관은 당연히 기회의 평등을 보장하는데 머무르지 않고, 최소한도 내에서는 결과의 평등이 이루어질 수 있는 제도를 추구한다. 이에 따라 복지제도의 변경은 사회적으로 불리한 위치에 있는 사회구성원에게 유리한 방향으로 발전되어야 한다.⁴⁵⁾

45) 황경식 역, 「사회정의론」(서울: 서광사, 1985), 316

③ 갈등관계를 일으키고 있는 사회계급·계층 및 이익 집단들간의 협력관계를 형성할 수 있는 연대주의적 사회가치. 사회 경제체제에서 발생할 수 있는 사회 구성원들간의 집단적 이익갈등은 정치적 힘이나 경제적 법칙에 의해서가 아니라, 사회 구성원들간의 연대성을 강화·발전시킬 수 있는 원리에 따라 조정되어야 한다.

④ 복지정책과 경제정책의 통합성에 유의하는 복지주의적 경제정책. 이제 복지주의는 경제적 효율성을 부정하는 태도가 아니라, 경제적 효율성이 사회복지의 증대에 따라 보다 효과적으로 달성되는 방안을 강구하는 정책기조로 이해된다.

⑤ 사회복지제도의 간결성 및 제도 내 부문간의 일관성 유지. 제도 구성원리 차원에서 사회복지제도는 가능한 한 간단하고 일관성 있게 조직됨으로써, 제도 자체에서 발생할 수 있는 비효율성과 자체 모순성이 제거될 수 있어야 하며, 사회복지 전달체계의 효율성과 민주성이 제고되어야 한다.

제 2 절 사회복지제도통합에 앞선 선결과제

앞에서 살펴본 바와 같이 한반도 통일시 남·북한 사회에 대한 최대의 문제점은 반세기가 넘는 세월동안 각기 전혀 다른 이념과 체제를 중심으로 한 제도적 격차로 경제발전 방향(남한 : 자본주의 경제체제를 중심으로 한 국제시장에서 경쟁력 있는 첨단산업 위주 발전, 북한 : 전쟁준비를 위한 중·공업분야 발전)과 자유민주주의와 1당 독재체제하 수십 년간 주체사상을 주장해온 남·북한 주민의 심리적인 차이는 실로 크다고 볼 수 있다. 따라서 본 절에서는 앞서본 분단

국의 실패 사례를 다시 겪지 않기 위해 우리가 해야할 방법으로서 남·북한 통합을 위해 선결되어야 할 경제·심리적 문제를 제시한다.

1. 경제적 문제

통일 독일의 예에서 경제적 측면을 살펴보면, 독일정부의 경제 부흥 정책으로 통일이후 지난해까지 구 동독지역에 약 1조1천억 마르크(약8백25조원)의 투자가 이루어졌다⁴⁶⁾. 또한, 구 동독지역에 모두 51만여 개의 기업이 설립돼 약 3백20만개의 일자리가 새로 생겼다고 밝혔다. 이는 곧 서독이 구 동독의 경제를 서독과 균형적으로 맞추기 위해 불가피하게 투자한 재원이었고, 또 당시 서독에 비해 열악한 구 동독경제를 활성화시키기 위한 통일정책의 일환이었다. 이러한 통일 독일의 예에서 보았듯이 한반도 통일의 경우에도 북한의 극심한 경제적 빈곤을 감안해 볼 때 안정하게 대처하다간 남한은 더욱 더 큰 문제에 직면할 수도 있다. 그러나 우리는 동·서독의 경우에서처럼 정치적으로 통일이 되더라도 일정기간 동안 두 개의 분할된 경제권역으로 유지하다가 양국 간의 격차가 어느 정도 해소된 후에 경제 및 통화 통합을 기반으로 최종적인 통일을 이루자는 선결과제를 제시할 수 있다. 왜냐하면 통일이 된다 하더라도 남한의 경제력이 통일비용을 감당할 수 있느냐 하는 문제와, 북한의 극심한 경제난을 통일후 어떻게 처리해 나가느냐 하는 문제가 끊임없이 지적되고 있기 때문이다.

즉, 통일 이후 북한 지역을 당분간 마치 경제특구처럼 분리시켜서 집중적인 지원과 관리를 하다가 생산성과 국민소득이 남한에 근접할

46) 안두순, 「한반도 통일과 경제통합」(서울 : 한국경제신문사, 1992), 235

만큼 어느 정도 상승하면 남한과 완전히 통합시키는 것이다.

이를 위해 북한의 경제난 해결을 위해서는 현재 추진중인 남한기업의 북한진출에 대한 지속적인 국가적 차원의 보장이 되어야 하고, 북한 식량난 해결을 위해서는 단순 식량/비료지원 차원이 아닌 근본적인 농업기반 시설 확충과 생산력 향상을 위한 대책마련 등 국제적 차원의 대북지원이 활성화되어야 한다는 것이다.

2. 심리적 문제

한반도 분단은 단일 민족의 사회·문화체계를 둘로 갈라놓고, 각기 다른 체제 속에서 남·북한 사회가 전혀 다른 모습으로 변모하도록 만들었다. 즉, 남과 북은 정치적으로만 갈라진 것이 아니라 사회·문화의 모든 측면에서 별개의 특성을 갖는 체제를 구축하게 된 것이다. 비록 자본주의와 공산주의라는 체제가 다르다고 할지라도 그 동안 인적·물적, 그리고 정보의 교류가 있었다면 서로간의 사회·문화 체제에 대한 이해에 도움이 되었을지도 모른다. 다시 말해 물리적으로 나뉘어져 있다 할지라도 상대방의 상황을 알 수 있는 충분한 정보가 교환되었다면 서로를 이해하는데 큰 어려움을 겪지 않았을 것이다.

그러나, 한반도 분단의 경우 거의 완벽한 차단이었고, 일반 사람들에게는 상대방의 사정에 대한 비교적 정확한 정보를 입수한다는 사실 그 자체가 '이적행위'로 간주될 정도로 위협시되면서 남·북한은 서로의 존재를 부인한 가운데 대립을 지속시키고 있다.

특히, 북한은 외부사회로 통하는 모든 문을 철저히 통제하고 있다. 북한은 언론 및 출판이 철저히 통치 당국에 의해 장악되어 있어 언론·출판의 자유가 보장되어 있지 않다. 물론 남한도 북한 및 공산주

의를 찬양하는 등의 ‘반체제적인’ 견해를 드러내거나 유포하는 것은 여전히 ‘이적행위’로 간주, 통제의 대상이 되고 있으나 북한처럼 심각한 정도의 통제를 받는 것은 아니다. 무엇보다도 북한은 폐쇄적 1인 우상화 체제가 가진 절대주의적 성격과 이러한 과오를 인정하지 않으려는 우상문화가 큰 장애 요인으로 지적할 수 있다.⁴⁷⁾ 남한은 새로운 단계의 민주주의 자기성숙 단계에 들어가고 있음에도 불구하고, 북한은 김일성 사망 후에도 여전히 김정일 중심의 세습제도를 더욱 심화·발전시키고 있는 실정이다.

독일의 예에서 보면 동·서독은 통일이 이루어지기 오래 전부터 방송의 상호수신, 개인 및 예술 단체들의 상호방문 등과 같은 사회·문화적 교류를 활발히 시행하였다. 특히, 동독인들의 경우 서독이나 서유럽의 문화는 대중매체를 통해 자주 접하여 상당히 친숙해져 있었다. 그럼에도 불구하고 통일 후 많은 동독인들은 새로운 체제 즉, 자본주의 시장경제체제에 적응하는데 어려움을 겪었으며 완전한 통일을 이룬 지금까지도 동·서독인들 간에 마음의 장벽은 여전히 높은 것이 현실이다.

이러한 독일통일의 통합과정에서 나타난 동·서독간의 심리적 갈등으로 미루어 볼 때 남·북한이 통일될 경우 북한주민의 혼란은 그 강도가 매우 심각할 것으로 예상된다. 이러한 심리적·문화적 측면에서의 갈등을 최소화하기 위해서는 다음과 같은 내용들이 선행되어야 할 것이다.

먼저, 독일통일의 경우에서 보는 바와 같이 통일 후 자본주의 체제

47) 도홍렬, “남북한 체제변화과정과 주요 사회적 관행의 변용양태,” 「통일후유증 극복방안연구」(서울: 한국정신문화연구원, 1994), 106

에 급속히 적응해야 하는 과정은 구 동독 주민들에게 현실적·심리적
으로 큰 부담으로 작용했다. 또, 이를 효과적으로 대응하지 못한 동독
주민들에게서 폭력, 범죄와 같은 퇴행적 행태가 급증하고 있다는 것
이 일반적 관측이다.(최근 독일에서는 신나치즘이 대두되어 심각한
사회문제가 되고 있다.) 한반도 통일의 경우에도 자본주의 체제에 제
대로 적응하지 못한 북한주민의 일부가 이와 같은 퇴행적 행태를 유
발할 가능성이 있다.

이를 예방하기 위해 통일한국 정부가 취해야 할 정책으로는 퇴행적
행태의 원인이 생계 및 고용불안 등의 심리적 요인에 있는 만큼 북한
주민들에 대한 설득력 있는, 사회복지·사회보장정책을 실시할 수 있
는, ‘통일 한국의 고용과 실업에 관한 정책’을 연구해야 하며, 더불어
북한 주민들이 자본주의 시장 경제체제에 효과적으로 적응할 수 있도
록 직업훈련 프로그램 개발도 선행되어야 한다.

문화적 측면에서는 현재 진행중인 종교단체나 각종 민간·예술단체
등의 남북교류를 더욱 활성화하여 이질화된 양국문화의 격차를 줄이
고 한민족이라는 동질성을 찾을 수 있는 민족 고유의 전통문화를 더
욱 계승 발전 시켜나가야 하겠다. 또한 통일후 북한 주민들의 문화적
충격을 완화해 줄 수 있는 사회 재교육 및 방송 프로그램의 개발이
시급하며, ‘집단주의적 가치관’을 수용하면서 살아온 북한 주민들에게
‘개인주의적 가치관’을 바탕으로 한 남한 중심의 자유시장 경제체제에
적응할 수 있도록 재교육을 실시할 수 있는 교육 내용과 교재개발 및
통일교육자의 양성이 통일을 준비하는 과정에서 긴요한 정책과제로
제기된다.

제 3 절 사회복지의 단계별 통합 방안

본 절에서는 통일한국의 사회복지제도가 자유시장 경제라는 통일한국의 사회 경제체제와, 보다 더 인본주의에 근접하고 통일후 현실성이 높은, 현행 남한의 사회복지제도를 개선·발전시켜 북한의 사회체제에 적용한다고 한정하고, 향후 통일 한국에 적용할 수 있는 사회복지제도의 모델을 설정하고자 한다.

사회복지제도는 사회적 위험으로부터 보호, 최저생활의 보장, 계층간 생활수준 격차를 완화시키는 기능을 갖고 있기 때문에 우리가 설정한 남북한의 사회통합 전략에 있어서 중요한 위치를 차지하게 된다. 따라서 여기서는 점진적 통일의 3단계인 화해·협력단계(교류·확대기) - 남·북연합단계(제도조정기) - 1민족1국가단계(발전적 통합기)를 적용하여 각 단계별로 어떻게 사회복지제도를 통합할 것인가를 제시해 보고자 한다.⁴⁸⁾ 또한 사회복지제도를 사회보험관련, 공공부조관련 그리고 사회복지서비스로 분류하여 남북한의 각 제도들이 사회통합을 위해 어떤 형태로 재편되는 것이 바람직하며, 후유증을 최소화할 수 있는가를 살펴보고, 최적의 통일한국의 사회복지 모델을 제시해 보고자 한다.

1. 화해·협력단계(교류·확대기)

이 시기는 남북통일이 이루어지기 이전 시기로 남·북한간에 교류와 협력을 확대하여 상호이해·증진을 통한 신뢰를 높이는 단계이다. 즉 남북 통일 및 사회복지제도통합의 준비단계라 할 수 있다. 이를

48) 남한의 민족공동체 통일방안에서 재인용

위해 남·북한 사회복지 전문가와 복지 단체들의 교류·확대가 이루어져야 한다. 실제 현재 남한의 경우 북한의 사회보장의 실태와 관련한 정보는 상당히 부족하다. 단지 북한의 법령을 통해 이해하고 있을 뿐이다. 단지 북한의, 정치체제와 경제력 그리고 최근 발생하고 있는 사회현상(탈북러시 등)에 비추어 볼 때 법령과 실태가 동일시 될 수 없는 상황이라 예상하고 있다.

따라서 사회복지 전문가의 상호방문, 공동세미나 주최, 학술교류 및 협력 등을 통해 각각 쌍방의 사회보장의 실태에 대한 이해를 제고하는 작업이 선행되어야 한다. 또한 여성단체, 노인단체, 장애인단체, 아동단체 등 각종 사회복지 수혜자 단체들간에 교류를 확대하여, 쌍방의 이해를 높이고 문제 해결을 위한 공동의 노력을 해야 한다.

또한 이 시기에는 북한의 경제수준을 일정수준 이상으로 끌어 올려야 한다. 사회복지제도가 통합되기 위해서는 남북한 두 사회구성원의 경제적 능력이 비슷해야 무난하다. 북한이 현저하게 낙후되어 있는 이 시점에서 통합이 이루어지게 된다면 복지안정보다는 큰 사회적 혼란을 야기할 것이다. 따라서 화해·협력 단계에서 남한의 적극적인 지원에 의해 북한의 경제수준을 어느 정도 끌어올려 다음단계에서 이루어질 복지제도 통합에 대비해야 한다.

2. 남·북연합단계(제도조정기)

이 단계에서는 통일이전의 남·북한 과도체제로서 남북연합을 창설, 상호공존 속에서 남북통일을 위해 조정작업을 점진적으로 진행시켜 나가는 단계이다. 이때 남한은 북한과의 통합준비를 진행하고 북한은 시장경제와 민주주의적 정치체제로 개혁을 진행시켜 정치, 경제,

사회. 문화 전반에 걸친 개혁과 동시에 사회복지·사회보장에 대한 개혁도 점진적으로 추진해야 한다.

서독의 경우와 비교해 보면 갑작스러운 서독의 흡수통일로 인해 상대적으로 포괄적 제도를 가지고 있던 동독의 사회보장과 통합하는데 사회복지 실태상 상당한 문제점이 야기되었다.

북한은 포괄적 사회보장 체계를 갖추고 있으나 복지수혜의 질·양적 수준이 낮으므로 북한의 제도와 통합을 위한 여건(이를테면, 비용, 인력, 장비 등)을 마련해야 한다.⁴⁹⁾ 또, 이때에 집합성과 평등성을 강조하고 있는 북한의 사회보장제도를 개별성을 강조하는 방향으로 변화시켜야 한다.

그러나 아직은 사회복지제도의 통합이 이루어지기에는 이르다. 화해·협력기에서 북한의 경제수준이 어느 정도 올랐다고는 하나 아직 남한에 비해 현저하게 낮은 수준이며 통합방안에 따른 사회복지제도를 적용할 경우 심각한 재정난과 함께 사회혼란을 야기할 것이다. 따라서 이 시기에는 사회복지제도의 적용기준을 달리하여 각각 남북한에 적용하고 북한주민에게 실질적 수혜가 돌아갈 수 있도록 재정지원을 해주는 것이 바람직하다. 그렇게 함으로써 통합후의 후유증을 최소화하고 북한주민의 사회복지수혜의 질적 향상과 함께 남북한 사회복지제도 통합의 기초를 다져야 한다. 또한 이원화된 기준을 적용하면서 지속적인 제도조정의 노력이 필요하다. 즉 북한의 경제성장과 남한의 통합을 위한 여건이 조성 되는 대로 뒤에서 제시할 통합방안에 근접할 수 있도록 계속적으로 조정해야 한다.

49) 통일 독일의 경우 통일비용의 투입이 대부분 구 동독 재건을 위한 투자와 구동독 주민을 위한 사회복지 확충에 소요되었다는 것은 통일의 과제의 우선 순위가 경제 재건과 사회복지 확충임을 증명해 주고 있다.

따라서 충분한 준비와 인내심을 가지고 남한 중심의 점진적 통합이 이루어져서 사회복지의 기반이 확충되고 어느 정도 사회통합이 이루어진다면 통일이 될 때 안정적 체제를 갖추리라 예상된다.

가. 사회보험관련제도의 재편 방안

(1) 소득보장제도

(가) 소득보장제도의 구조개편

소득보장제도에는 고용보험, 산재보험, 연금제도 등이 있다. 먼저 각각의 통합방안에 대하여 알아본후 구조개편 분야의 통합방안을 제시하고자 한다.

남북한 고용보험제도의 통합방안은 첫째, 기본체계는 현재 북한의 경우 외형적으로 북한에 의한 완전고용이 정착되어 있어 실업자체를 부정하고 있으나 통일이후 발생할 자유시장주의 경제체제에 따라 실업이 증가할 것으로 예상된다. 이에 대응하여 실업에 따른 소득상실에 대비 적극적 노동시장정책을 통해 최대한 실업을 감소하는 정책을 실행한다.

둘째, 적용대상은 남한은 1인 이상의 사업장 근로자를 포함하고, 북한은 고용보험이 부재하므로, 북한도 1인 이상 사업장 근로자에 대해 의무적용을 한다.

셋째, 급여내용은 남한의 고용안정 사업과 능력개발사업, 실업급여, 재고용 알선 등으로 이루어지므로 북한도 이와 동일한 급여를 제공한다.

넷째, 재정은 남북 통일시 남한의 경우 피용자는 실업급여 소용비용의 1/2을 부담하고, 사용자는 실업급여 소요비용의 1/2과 고용안정

사업과 능력개발사업비용의 전액을 부담한다. 남한의 기존의 방식을 유지·확대하면서 북한은 사용자와 피용자의 보험료 각출과 동시에 상당액의 정부예산을 지원·투자한다.

산업재해보험제도의 통합방안은 첫째, 적용대상은 적용범위를 전 근로자와 농어민의 의무가입을 적용하고 도시자영업자는 임의가입을 적용하며, 수급조건은 재해 인정범위를 근로자와 농어민에 각각 마련하여 적용해야 한다.

둘째, 급여는 ① 장애등급을 14등급의 세분화된 기준을 적용하고 ② 장애급여의 일시금을 폐지하고 연금화한다. ③ 요양급여에 있어 산재에 의한 질병과 부상은 산재보험에서 담당하고 산재치료시설과 산재지정병원을 남한과 균형적 조정, 활용해야 한다.

셋째, 재정은 각출료 부담을 사용자가 부담하고 각출료율은 남북한 협의에 기초하여 발전적으로 광범위 등급별로 설정해야 한다. 재정방식은 적립기금의 통합으로 재정안정화를 꾀해야 한다.

연금제도의 통합방안은 첫째, 연금제도의 기본체계는 기초연금과 소득비례연금 방식에 의한 기업연금제도 대상을 위주로 해야 한다. 적용대상으로는 ① 공적연금으로 국민연금은 전국민 모두에게 실시하고 특수직 연금은 공무원, 군인, 사립학교 교직원에게 현행대로 실시해야 한다. ② 기업연금 각출, 기업연금을 강제화하여 실시해야 하고 수급연령은 65세로 확대하여 남북지역에 동일하게 실시하고 가입기간을 통일해야 한다.

둘째, 급여내용은 먼저 급여종류를 연금방식의 현금급여로 하고 북한의 근로자 연금은 폐지하여 특수직 연금에 통합하는 것이 바람직하다. 급여수준에서 기초 연금은 평균 소득의 20%, 소득비례연금은 평

균소득의 50%이상으로 한다.

셋째, 재정은 재정방식에 있어 기초연금의 부가방식에 의하고 소득 비례연금은 적립방식에 따라 재정 안정화를 유지해야 한다. 각출료율은 사용자와 피용자가 공동부담하게 하며 퇴직기여금은 삭제해야 한다. 전달체계는 관리공단을 통합하여 일원화된 체계를 유지해야 한다.

소득보장제도의 구조를 남한처럼 고용보험, 국민연금, 산재보험 등 위험별 구조에 입각하여 분리·다원화된 체계를 유지할 것인지 혹은, 북한처럼 단일화된 구조를 유지할 것인지는 통일국가의 경제체제의 형태 특히, 고용주의 형태와 밀접히 연관된다. 남북한이 합의통일에 도달하는 과정에서 북한도 일정한 수준의 시장 메커니즘을 도입한다는 것을 전제로 하면 북한지역에서도 임노동자, 자영업자, 불완전노동자층 등 다양한 고용형태와 다수의 실업이 출현할 것이다. 고용형태가 다양화되면 '사회보험제'와 '사회보장제'로 단순화되어 있는 북한의 소득보장 구조는 재편될 수밖에 없을 것이며, 이 경우 개별적인 사회적 위험에 대처하는 분리된 소득보장제도로 재편되어야 한다.⁵⁰⁾ 그러므로 북한의 소득보장제도가 위험별 구조로 재편된 이후에야 남한 소득보장제도와 단계적인 통합이 가능할 것이다.

고용보험, 실업보험, 국민연금 등 위험별 구조로 설정되어 있는 남한의 소득보장제도의 구조를 북한처럼 단일화된 구조로 재편하는 것

50) 동유럽 사회주의의 시장경제로의 이행과정을 보면 존재하지 않았던 실업보험 혹은 실업부조 형태의 실업보장제도가 새롭게 만들어졌다는 것은(Voirin,1993: 57-58) 이러한 맥락에서 일정한 시사점을 던져 주고 있다. 불가리아는 1989년에, 폴란드는 1991년에 각각 실업보험제도를 도입했다. 중국도 '시장사회주의'라는 이름 하에 개방정책이 한참 진행중이던 1986년에 실업보험을 새롭게 도입하였다.

은 불가능한 것은 아니나 적립기금의 차이, 제도의 특수성 등으로 인해 너무나도 복잡한 제도 통합의 문제를 야기하게 된다. 따라서 위험별 사회보험구조를 전제로 기존 제도의 연계를 강화하는 소득보장제도의 재편이 필요하다. 위험별 구조를 전제로 할 경우 소득보장제도의 재편에 있어서 고려해야 될 사항은 소득보장제도간 기능 중복을 조정하는 것이다. 북한의 경우도 위험별 소득보장제도가 만들어질 경우 같은 원칙에 입각해서 제도를 설계하면 남한제도와의 유기적 통합이 가능할 것이다.

(나) 관리운영기구의 재편

통일국가의 소득보장 구조가 위험별 구조로 재편된다고 해서 반드시 관리 운영기구가 분리되어 존재할 필요는 없으며, 통합관리체제를 유지하여야 한다. 북한의 경우는 소득보장 행정체제가 노동부 산하 사회보험처 및 도·시·군의 사회보험 사무소에서 관장하는 국가직영체제로 운영되고 있기 때문에 통합된 관리 운영체제를 그대로 유지시켜야 한다. 남한의 경우는 사회보험의 분리된 체계가 비효율성과 낭비를 유발하며, 소득보장 제도의 기능유지를 위해서도 적절치 않다는 점이 지속적으로 지적되어 왔으며, 최근에 이러한 문제로 인해 4대 사회보험 관리운영기구의 통합이 추진되고 있다. 따라서 남한의 경우 위험별 사회보험구조를 유지하되, 보험료의 부과, 징수, 피보험자의 자격관리, 급여지급 등의 공통업무를 일원화함으로써 통합 행정체계를 구축하면 북한의 단일한 행정체계와의 2단계 통합은 쉽게 이루어질 수 있을 것이다. 소득보장 제도의 관리 운영 기구를 일원화할 경우 그 기구를 준공공기관으로 할 것인가(예를 들어 남한의 공단 혹은

공사 체제)아니면 북한처럼 완전한 국가 행정기구로 할 것인가의 문제는 행정의 유연성이 확보될 가능성이 있는 준공공기관 성격의 기구가 바람직할 것으로 보인다. 일원화된 관리운영기구를 보다 구체화시키면 중앙기구로서 준공공기관 성격의(가칭) ‘사회보험 관리공단’을 구축하고, 광역 행정단위인 시·도에는 ‘사회보험 관리공단지부’를 그리고 기초 행정단위에는 ‘사회보험 사무소’를 설치하여, 이 기구를 통해 각종 소득보장 제도를 통합·관리하도록 한다.⁵¹⁾

(다) 재원조달방식의 재편

남한의 경우 소득보장제도의 대부분의 재원이 가입자와 사용자가 기여금을 통해 조달하는 특징을 갖고 있으며, 국가 일반재정의 부담은 매우 취약하다. 반면 북한은 보험료에 의한 재원보다 국가 일반재정에서 부담하는 재원이 절대적인 몫을 차지하고 있다. 여기서 ‘통일 한국의 사회보장 재정과 국가일반 재정과 관계 어떻게 설정할 것인가?’ 하는 핵심적 문제가 제기된다. 최근에 시장메커니즘을 적극적으로 도입하고 있는 동유럽이나 소련, 그리고 유사한 전략을 도입한 중국에서 나타나는 경향은 사회보장 재정과 국가일반 재정의 연계를 약화시키는 정책이다. 러시아의 연금제도가 적립방식의 사회보험제도로 전환된 것, 그리고 중국에서 사회복지재원을 기업체, 지역사회, 개인 등으로 다원화시키려는 정책(Liu,1993; Chan &Chow,1992: 51-64) 등이 이러한 경향을 보여 주고 있다. 북한 역시 통일에 이르는 과정에서 시장메커니즘의 도입이 필연적일 것이기 때문에 사회보장 재정

51) 박종삼의 『남북한 사회통합을 위한 통합복지 모델연구(8집)』 (서울 : 한국사회복지 정책 학회), 204

과 국가일반 재정의 관계 설정에 있어서 구 사회주의 체제와 유사한 경로를 거쳐야 하며, 기업체나 개인의 소득보장 제도에 대한 비용부담이 늘어나야 한다.

남한의 경우는 북한과는 정반대로 국가일반 재정과 사회보장 재정의 연계가 극히 취약한 특징을 갖고 있다. 남한의 사회복지비 지출은 최근 몇 년간 GDP 대비 5~7% 정도를 유지하고 있는데 이는 선진 자본주의권의 30% 정도에 비하면 너무 열악한 수준이다.⁵²⁾ 이렇게 본다면 북한은 국가일반 재정의 부담이 악화되고, 남한은 현재보다 강화되는 경향 속에서, 재원조달에 관한 접합점을 찾을 수 있다. 즉 통일국가에서는 노동자·자영자 등 기업가와 기업이 분담하는 보험료가 사회보장 재정의 일부를 형성하고 또한 국가일반 재정에서 부담하는 재원이 나머지 일부를 형성할 것이다.

(라) 급여체계 및 수준의 재조정

‘남북한 소득보장제도의 급여 수준을 어느 정도 수준에서 유지할 것인가?’도 통합모형에 있어서 중요한 과제이다. ILO의 최저기준을 잣대로 해서 보면 업무 외 질병, 부상으로 인한 장애급여가 남북한 모두 ILO의 최저기준에 미달하고 있으며, 남한은 상병수당과 출산수당이 존재하지 않고 있다(김연명, 1995 : 94~95). ILO의 9가지 급여 중 노령연금, 산재연금 등을 제외한 나머지 급여는 ILO에서 정한 최저기준을 충족시키고 있기 때문에 통일국가 체제에서도 최소한 이 수준은 유지될 수 있을 것이다. 소득보장 제도 중에서 공공연금제도는 제도간 급여수준의 조정에 어려움이 예상된다. 북한의 연금제도는 재

52) 박종삼의 『남북한 사회통합을 위한 통합복지 모델연구(8집)』 (서울 : 한국사회복지 정책 학회), 204

원이 국가 일반재정에서 조달되며, 소득계층간 임금대체율의 폭이 상대적으로 크지 않기 때문에 모든 소득보장 제도가 통합되어 있는 '사회보장제'에서는 독립된 연금제도가 분리·성립되는 과정에서 가입기간 통산 문제나 급여수준의 조정 등 개편 절차상의 문제가 크게 부각되지 않을 것이다. 그러나 남한의 공적연금제도는 국민연금과 특수지역 연금간에 현격한 급여수준의 격차가 있기 때문에 공적연금제도의 기능조정 과정에서 상당한 어려움이 예상된다.

(2) 의료보험제도의 재편 방안

(가) 의료보험제도의 구조 개편

앞에서 살펴 본 남북한 의료보험제도의 현격한 차이점은 사실상 두 체제의 통합을 위한 아무런 수렴 점을 찾기 힘들게 하고 있다. 결국 통일국가의 의료보험제도의 형태는 '사회적 선택'의 문제로 귀결될 수밖에 없는데 여기서는 통일국가의 의료보험제도는 북한의 '무상치료제'의 전체적 틀을 기초로 하되, 남북한제도의 장단점을 발전적으로 통합하는 방안을 제시하고자 한다.⁵³⁾ 우리가 '무상치료제'의 기본적 틀을 통일국가 의료보험 제도로써 수용하는 데에는 다음과 같은 이유가 있다. 우선 원칙적인 측면에서 사회보험 방식보다는 '무상치료제'라는 전체적 틀이 국가책임의 강화라는 개념에 훨씬 부합하기 때문이다. 즉, 사회보험은 기여를 전제로 하는 일종의 '계약권리'인 반면, '무상치료제'는 기여를 전제로 하지 않는 '보편적 권리'라는 가치가 재개되어 있기 때문에 소득계층간 보건의료의 접근성과 의료이용의 형평성

53) 박종삼의 『남북한 사회통합을 위한 통합복지 모델 연구(8집)』 (서울 : 한국사회복지 정책학회), 206

이 잘 보장된다. 또한 실제적인 측면에서 볼 때도 북한은 해방이후 보건 의료 체제의 재편과정을 통해 도시·농촌간 의료이용 격차의 해소, 포괄적인 무료 의료의 제공, 광범위한 예방의료의 제공, 수혜대상의 보편성 확보라는 측면에서 상당한 성과를 거두고 있다는 것은 제한된 자료와 정보 속에서도 어느 정도 확인할 수 있다.⁵⁴⁾ 물론 북한의 무상치료제에 대해 의약품 공급 부족, 낙후된 보건의료시설 및 기기 등의 문제점이 부각되나 이것은 사회주의적 경제운용방식의 경직성에서 비롯된 문제이지 ‘무상치료제’라는 제도자체에서 기인한 문제는 아니다. 북한의 무상치료제의 전체적 틀을 통일국가 의료보험제의 기초로 삼는다 하더라도 시장에 의한 의료공급이 주도권을 갖고 있는 남한의 사정, 그리고 재원부담 문제 때문에 그 형태는 다소 변형된 형태가 될 수밖에 없다.

(나) 의료공급체계 및 진료비 지불제도 재편

북한의 ‘무상치료제’를 통일국가 의료보험제도의 기본 틀로 수용한다 하더라도, 민간 의료기관을 공공부분으로 재편하는 것은 아주 예외적인 사회적 상황이 전개되지 않는 한⁵⁵⁾ 현실적으로 어려운 일이

54) 북한의 평균수명, 영아사망률, 인구대비 보건의료인력 비율, 병상 수 등 각종 보건의료관련 지표에 대해서는 통계자료의 신빙성 문제 때문에 많은 논란이 일고 있다. 그러나 북한의 경제상태를 고려하면 보건의료지표가 상당히 양호한 수준이며 북한 발표치를 그대로 인용한다면 선진 자본주의 국가와 유사한 수준을 보이는 것으로 나타나고 있다(박종삼 외, 1998; 문옥륜 외, 1989). 물론 이것은 예방의학 강화와 의사담당구역제 등의 제도를 통해 1차 보건의료제도를 체계적으로 확립한 무상치료제의 존재와 밀접한 관련을 갖는 것이다. 그러나 최근에는 경제사정의 악화로 보건의료 전반의 지표가 급격히 악화되고 있다(김영치, 1997).

55) 영국이나 북한의 경우 민간의료기관이 공공의료기관으로 전환되는 과정에는 제 2차세계대전과 한국전쟁이라는 예외적인 상황이 전개되면서 자생력을 상실한 민간의료기관을 국가 떠맡게 되고 이것이 민간의료기관의 국가흡수를 결과적으로 촉진하게 된다.

며, 또한 공공성을 해치지 않는 범위 내에서 민간의료기관의 역할은 인정될 필요성이 있다. 따라서 모든 1차 의료기관은 공공부문으로 흡수하되 2,3차 의료기관은 민간부문과 공공부문이 혼합되는 형태의 의료공급체계를 원칙으로 남북한 의료공급체계를 재편하는 것이 적절하다. 1차 의료기관을 모두 공공부문화할 경우 북한지역은 현재 북한에서 1차 의료를 담당하는 농촌의 ‘리 인민병원’이나 ‘진료소’, 도시의 ‘종합진료소’와 ‘공장병원’ 등의 틀을 거의 그대로 유지할 수 있다. 반면 남한지역의 경우는 통일시점에 이르기까지 보건소의 기능과 조직을 획기적으로 확대하여 1차 진료기관의 축으로 삼고, 이를 바탕으로 의원급 민간 의료기관을 흡수·재편하는 방안이 취해져야 할 것이다. 1차 진료기관을 모두 공공 의료기관으로 한다면 1차 진료에 한해서는 ‘무상진료’의 원칙을 지켜 나갈 수 있을 것이며, 2차 의료기관과 3차 의료기관에는 ‘유상진료’를 도입할 수 있을 것이다.⁵⁶⁾

이와 같은 ‘1차 의료기관-무상’, ‘2·3차 의료기관-유상’이라는 구도가 확립되면 진료비 지불제도 역시 이에 조응하는 형태로 1차 진료기관은 ‘보급제’ 형태를 도입하고, 2차나 3차 진료기관은 현재 남한에서 도입이 추진되고 있는 ‘포괄수가제’ 혹은 ‘인두제’(capitation system)를 도입하는 방안도 충분히 설득력을 갖게 된다. 그리고 1차 진료기관의 공공부문화가 체계적으로 진행된다면 현재 북한에서 시행하고 있는 ‘의사 담당구역제’를 그대로 혹은 약간의 변형된 형태로 남북한 지역 모두에 확대 적용할 수 있을 것이며, 이를 통해 적어도 1차 진료에 있어서 만든 체계적인 건강검진, 예방사업, 보건교육 등 포괄적인 의료 서비스를 제공하는 체계의 확립이 가능하다.

56) 박종삼 『남북한 사회통합을 위한 통합복지 모델연구(8집)』 (서울: 사회 복지 정책학회). 207

(다) 재원조달 및 급여 범위 조정

의료보험제도의 재원조달방식은 의료공급체계의 구도와 일치되어야 한다. 즉 1차 의료기관을 모두 공공부문화 시키고 무상진료 개념을 도입한다면 적어도 1차 진료에 들어가는 비용은 국가 일반재정에서 충당되어야 한다. 북한은 현재도 모든 재원이 일반재정에서 부담되므로 1차 진료에 대한 국가부담은 계속적용이 가능하며, 남한지역은 지역의료보험에 지원되는 국고부담을 확대함으로써 1차 진료에 소요되는 재원을 충당할 수 있다. 그러나 2·3차 진료기관의 경우는 남북한 지역 모두에서 보험료 그리고 본인부담금을 적용하여 재원을 조달할 수 있다.

통일국가 의료보험제도에서 보장할 급여의 범위 및 수준에 대한 결정은 포괄적 의료 서비스 및 예방 중심의 의료서비스가 제공된다는 원칙이 필요하다. 특히 남한 의료보험제도에서 매우 취약한 건강검진의 미흡 등 예방 급여의 문제가 획기적으로 개선되어야 하며, 1차 진료기관을 중심으로 체계적인 1차 진료 활동이 이루어져야 한다. 북한의 경우는 예방급여와 1차 진료를 할 수 있는 틀이 갖추어져 있으나 진료의 질이 낮다는 문제가 제기된다. 그러나 통일국가 체제에서 남한의 보건 의료 기술이 접목되면 진료의 질적 문제는 자연스럽게 해결될 것이다.

(라) 관리운영체계 재편

의료보험제도의 관리운영체계는 무상의 1차 보건의료를 포괄하는 체계와 보험료 징수 및 자격관리를 담당하는 행정체계가 병립한다. 먼저 무상의 포괄적 1차 보건 의료 서비스에 대해서는 중앙 및 각급

행정단위에 ‘보건위원회’를 설치하여 여기에서 통일국가 전체의 의료 자원 및 인력의 배치, 예방·보건사업 계획의 수립 등 포괄적인 1차 보건 의료 서비스 계획을 수립하는 역할을 담당하도록 한다. 보건위원회 등에서 수립된 포괄적 1차 보건 의료 계획은 통일국가에서 보건 업무를 관장하는 국가기구가 행정업무를 담당하고 보건의료에 관한 사업은 1차 보건 의료 체계에서 담당하도록 한다. 의료보험료의 징수 및 피보험자의 자격관리 등은 소득보장제도를 관리 운영하기 위해 남 북한에 설치될 사회보험 통합 행정체계에서 담당한다.⁵⁷⁾

나. 공공부조관련제도 재편

공공부조제도는 첫째, 적용대상에 있어서의 문제는 남한은 자산인정액이 최저생계비 이하인 자를 대상으로 하며 북한은 원호대상자와 이재민 등 특수계층을 대상으로 하고 있어, 남한의 제도를 적용시 배급제의 폐지로 인해 빈민들이 다수 발생할 것이다. 이를 해결하기 위한 남한의 비용부담이 과중되게 된다.

둘째, 급여에 있어서의 문제는 급여의 종류에 있어 남한은 기초생활보장제도에서 생계급여, 주거급여, 의료급여, 장제급여, 교육급여, 해산급여, 자활급여로 하되 생계급여는 기본으로 하고 나머지는 수급자의 필요에 따라 급여를 함께 행하는 것으로 하고 있으나 북한은 생계보호를 위한 급여와 자립을 위한 포괄적 급여를 제공하고 있다. 급여수준에 있어 남한은 최저생계비 이상의 건강하고 문화적인 최저생

57) 박종삼 『남북한 사회통합을 위한 통합복지 모델연구(8집)』 (서울: 사회 복지 정책학회). 208

활을 유지할 수 있는 정도로 하며 북한은 원호대상 등의 특수성으로 인해 높은 수준이라 추정되고 있지만 그 형평성에 문제가 있다. 남한 제도 적용시 북한의 경제적 어려움으로 남한의 비용부담이 증가될 것이다.

셋째, 재정에 있어서의 문제는 남·북 모두 정부예산에 의해 이루어지고 있으므로 이에 대한 문제는 없다.

넷째, 관리운영에 있어서의 문제는 남한은 사회복지전문요원이 관리하는 전문성을 가지고 있으나, 북한은 일반 행정담당자가 담당하고 있다.

그러므로 남·북한 공공부조제도의 통합방안은 첫째, 적용대상은 현행 남한의 기초생활보장법에 의거해 자산인정액이 최저생계비 이하인 생활보호자로 하는 것이 타당하다. 왜냐하면 북한의 적용대상은 특수계층을 상대로 하고 있기 때문에 이를 통합방안에 반영하기에는 문제가 있다.

둘째, 급여종류는 남북협약에 따라 기존의 급여종류를 체계화해서 적용한다. 기존의 급여종류는 급여 외에 각종 시설 및 장비의 대여, 자활교육, 취업알선 등을 하고 있으며 이는 통일을 이룸에 따라 더욱 확충되어야 할 것이다.

셋째, 급여수준은 자산조사에 의한 선정을 통해 전국 동일한 빈곤선을 설정하여 최저 생계비를 보장해야 한다.

넷째, 재정은 정부예산에 의거하여 실시해야 한다. 재정관련 문제는 앞서도 거론했지만 절대적으로 경제우위에 있는 남한 쪽의 경제부담이 상당히 클 것으로 예상된다. 따라서 남한 정부는 이에 대비해 재정확보에 주력을 다해야 할 것이다.

다섯째, 관리운영체계는 사회복지전문요원에 의해 전국적으로 전달 체계를 형성해야 한다. 현재 남한은 사회복지전문요원에 의해 운영·전달체계를 갖추고 있지만 선진국에 비해 턱없이 부족한 실정이다 통합이 되면 이러한 사회복지 전문요원이 더욱 필요하게 될 것이므로 사회복지전문요원의 충분한 확보가 아주 중요하다.

다. 사회복지서비스 체제의 통합방안

사회주의 체제의 사회복지체제가 일반적으로 그렇듯이 북한도 노인 복지, 아동복지, 장애인복지 등 사회복지 서비스 부분이 매우 취약한 것으로 보인다. 특히 북한의 문헌에 의하면 보육 같은 예외적인 프로그램은 제외하면 대부분 수용시설이며 남한과 같은 이용시설이나 공공복지요원에 의한 상담, 심리서비스 같은 비물질적 서비스는 거의 보고되지 않고 있다(북한문제연구소, 1994). 따라서 사회복지서비스 부분에서의 남북한 통합모형은 남한에 존재하는 각종 사회복지서비스 기관이나 조직을 북한에서 수용하는 형태가 될 것이며 이와 관련하여 크게 세 가지의 과제가 제시될 수 있다.⁵⁸⁾

첫째, 북한 전 지역에 사회복지 이용시설이 확대되어야 한다. 북한은 어린이 보육시설을 제외하면 남한과 같은 종합복지관, 노인복지관, 혹은 장애인복지관 같은 이용시설이 존재한다는 증거가 없으며 시설의 대부분이 혁명유자녀 혹은 무의무탁한 노인·장애인·아동을 수용하는 이용시설만이 존재하고 있다. 따라서 남한과 같은 형태의 각종 복지이용시설이 북한에 확대되어 비물질적 서비스를 시행할 수 있는

58) 박종삼 『남북한 사회통합을 위한 통합복지 모델연구(8집)』 (서울: 사회 복지 정책학회). 209

기반이 마련되어야 한다. 또한 북한의 수용시설의 대부분은 국가직영 시설에 해당되므로, 남한과 같은 사회복지법인의 형태로 소유구조를 전환하여 종교단체나 복지단체 등 민간이 개입할 영역을 넓혀 주어야 한다.

둘째, 북한 전 지역에 사회복지 전문인력이 충원되어야 한다. 사회복지 이용시설이나 수용시설이 제대로 기능을 행사하기 위해서는 사회사업의 전문적 기술을 가진 인력이 필요하다. 그러나 북한에 이러한 인력이 존재한다는 보고는 어디서도 발견되지 않는다. 따라서 통합이행 과정에서 북한은 사회복지 전문인력을 양성할 수 있는 교육기관을 설치해야 하며, 경우에 따라서는 남한 사회복지 전문인력의 북한 파견이 이루어져야 할 필요성이 있으므로 남한 전문인력에 대한 통일준비 교육도 중요한 과제가 되어야 한다.

셋째, 공공복지조직 및 민간복지조직이 확대되어야 한다. 사회복지 전문인력이 없는 것처럼 북한의 공적 행정기구에도 남한의 사회복지 전문요원 같은 공공 전문인력이 없는 것으로 추정된다. 따라서 통합 과정에서 공공행정기구에 사회복지 전문인력을 배치하여 남한과 같이 생활보호 업무를 담당하도록 해야 한다. 민간복지 조직도 북한이 통합이행 과정에서 새롭게 구축해야 할 주요한 과제이다. 민간복지 조직은 중앙 사회복지협의회 및 지방조직, 공동모금회 및 지방조직, 적십자회 조직 등이 있다. 북한은 통합을 준비하는 과정에서 각종 민간조직의 활성화를 유도하는 정책을 취함으로써 남북통합이후 민간복지 부문에 대한 최소한 접합점을 마련해 놓아야 한다.

3. 1민족 1국가 단계(발전적 통합기)

이 단계는 남북통일을 실제로 이루는 단계로 남북연합기에 ‘남북사회보장협의회’에서 형성된 합의를 기반으로 사회보장제도를 통합한다. 점진적 통일에 의한 이 단계에서의 통합은, 급진적 통일시의 사회보장통합과 달리 통합에 따르는 충격과 부작용이 매우 적을 것이다. 다시 말해 그 동안 사회보장조정 단계를 거치면서 장기적으로 남·북한의 사회복지·사회보장제도를 조정해 왔으며, 북한의 경제성장과 더불어 남한의 통합을 위한 준비로 심각한 후유증 없이 사회보장제도를 통합할 수 있다는 것이다.

결국, 이 단계에서는 남·북사회보장통합은 상당히 수렴되어 있는 남·북의 사회복지·사회보장제도가 전제된 상태에서 완전한 통합이 되는 방향으로 전개될 것이고 독일이나 기타 국가들이 겪었던 심각한 사회문제는 일어나지 않을 것이다. 그러나 제도조정기에서 북한의 사회복지제도가 어느 정도 보완되었고 경제수준도 향상되었다고는 하나 만약에 남한의 복지수준에 비해 적정 수준에 미치지 못한다면 완전한 통합을 이룬 후 후유증과 남한 정부의 재정부담은 무시 못할 정도로 커질 것이다. 그리고 자유시장경제를 실제 접해본 북한주민의 심리적 동요로 새로운 삶의 터전을 찾기 위한 남한 도시로의 인구 집중현상이 생길 것이다. 따라서 북한 지역을 특정구역으로 설정하여 관리하는 것도 북한의 준비정도에 따라 추가적으로 고려해야 할 사항이다. 이러한 문제점과 향후 복지제도의 완전한 통합은 전적으로 남북한 정부의 제도조정기에서의 노력과 통일한국 정부의 역량에 달려 있다.

제 6 장 결 론

구 소련을 비롯한 사회주의 체제의 붕괴와 독일의 재결합 그리고 남북정상회담 개최 등으로 인해 과거 어느 때보다 한반도 통일에 대한 국민적 기대가 크다. 하지만 분단국의 재통합 사례에서 나타나듯이, 통일에 따른 고통과 후유증을 쉽게 예측할 수는 없다. 또한 통일 은 시기와 방법, 내용과 형태에 따라 그 결과가 달리 나타났다. 그러나, 만약 통일에 대한 철저한 준비가 선행되고 통일 역량이 형성된다면 통일시의 문제점과 후유증을 최소화할 수 있을 것이다.

지금까지 본 연구는 제 2 장에서 베트남, 예멘, 독일, 중국·대만 등의 통일과정에 대해 살펴보고 두 체제간의 통합과정에서 발생된 문제점과 우리 한반도 통일에 주는 교훈을 알아보았다.

제 3 장에서는 현 정부가 추진중인 대북정책의 기초와 원칙을 평가하고, 남북한 모두에게 통일의 후유증을 최소화할 수 있는 최적의 통일방안으로 남·북한이 상호 화해·협력하면서 공존·공영할 수 있는 ‘점진적 통일방안’을 제시하였다.

제 4 장에서는 남북한 사회복지·사회보장의 발전과정과 현재 시행 중인 제도·법령 중심의 현황을 고찰·분석해 보고 이를 일반적 평가 기준에 의해 평가해 본 결과, 북한은 제도적으로는 다소 포괄·보편적이거나 북한의 현실을 감안해 볼 때 실제 복지수혜는 제도적 현황과 상당한 차이가 있는 것으로 판단되었다. 반면, 남한은 제도적으로는 아직 미흡한 부분이 많지만 북한에 비해 실질적인 복지수혜와 서비스가 월등히 앞서있고 사회복지제도의 발전가능성이 높다는 것을 발견

하게 되었다.

제 5 장에서는 향후 한반도에서 최적의 통일방안으로 제시된 점진적 통일 방안을 전제로, 통일 한국의 사회복지 제도는 현재의 남한 사회복지제도를 중심으로 한 개선된 사회복지·사회보장의 과제와 통합방안을 제시한 결과, 제도 통합과 재편과정을 위해서는 반드시 통일 후유증을 최소화하기 위해 통일 단계별로 체계적인 준비가 필요하며, 현행 남한의 사회복지제도의 개선을 꾀하는 한편, 이를 위해 현실적으로 무엇보다도 통일비용 확보가 선결되어야 한다는 것을 발견할 수 있었다.

일반적으로 한 국가의 사회복지·사회보장은 그 사회가 추구하는 가치체계 및 경제·사회적 제도와 밀접한 관계를 맺으면서 발전한다. 자유민주주의 체제의 남한은 ‘기여에 따른 보상’원리에 기반한 사회복지제도인 반면, 북한은 ‘국가적 사회보장’에 기반한 형태이다. 따라서 남북한 사회복지·사회보장제도는 많은 부분에 있어 상당한 차이난다.

이러한 남북한간의 상이성과 이질적 요소를 줄이고 통일이후를 적극 대비하기 위해서는 점진적 통합이 이루어져야 한다. 즉, 통일한국이 현실적으로 보다 발전적인 최선의 통합을 기대하기 위해서는 점진적 통합이 가장 합리적이다.

남북한 사회복지제도의 통합은 통일이후 예상되는 사회적 불안요소에 대응하고, 나아가 경제, 사회적 통합을 앞당긴다는 차원에서 매우 중요한 사안이다. 그러나 모든 분야의 통합이 그러하듯이 사회복지제도의 통합 역시 경제적 부담을 고려하지 않을 수 없다. 실제로 통일독일에서는 통일 이후 사회복지부문 지출이 급격히 증가하여 구 서독

지역의 재정부담이 가중됨으로써 경제상태가 악화되는 결과를 초래한 바 있다. 따라서 통일이후 각종 제도를 즉각 완전 통합하는 것은 무조건 받아들여야 하는 대전제가 아니며 하나의 정책수단으로 활용해야 한다.

따라서 통일한국의 후유증을 최소화하기 위한 사회복지·사회보장 제도의 점진적 통합은 단계에 따라, 제 1 단계 교류확대기에는 남북간의 교류와 협력을 확대하여 상호 이해와 신뢰를 높이고 남한의 지원에 의해 북한의 경제적 수준이 어느 정도 향상되어야 할 것이다. 북한이 현저하게 낙후되어 있는 이 시점에서 통합이 이루어지게 되면 복지안정보다는 큰 사회적 혼란을 야기할 것이다. 화해·협력 단계에서는 남한의 적극적인 지원에 의해 북한의 경제수준을 어느 정도 끌어올려 다음단계에서 다가올 복지제도 통합에 대비해야 한다. 제 2 단계 제도조정기에는 화해·협력기에서 북한의 경제수준이 어느 정도 올랐다고는 하나 아직 남한에 비해 현저하게 낮은 수준이며 통합방안에 따른 사회복지제도를 적용할 경우 심각한 재정난과 함께 사회혼란을 야기할 것이다. 따라서 이 시기에는 사회복지제도의 적용기준을 달리하여 각각 남북한에 적용하고 북한주민에게 실질적 수혜가 돌아갈 수 있도록 재정지원을 해주는 것이 바람직하다. 그렇게 함으로써 통합후의 후유증을 최소화하고 북한주민의 사회복지수혜의 질적 향상과 함께 남북한 사회복지제도 통합의 기초를 다져야 한다. 또한 이원화된 기준을 적용하면서 지속적인 제도조정의 노력이 필요하다. 즉 북한의 경제성장과 남한의 통합을 위한 여건이 조성되는 대로 5장에서 제시한 통합방안에 근접할 수 있도록 계속적으로 조정해야 하며 남한은 제도의 확대를 진행시키고 북한은 '기여에 따른 보상'원리를

강화하여 남한 사회복지와의 통합을 대비해야 한다. 사회보험관련제도는 통합적으로 관리운영할 수 있는 통합관리체제를 유지하여야 하고, 재원은 노동자와 기업이 분담하는 보험료와 또한 국가일반재정에서 부담하는 재원으로 충당하며, 급여문제는 북한이 남한의 경제수준을 따라오기 전까지는 차등화하여 적용하되 점진적으로 통합되도록 해야 한다. 공공부조제도는 재정은 정부예산에 의해 관리되어야 하고, 관리운영은 사회복지전문요원을 확충하여 전문적으로 관리해야 한다. 또한 급여문제는 소득보장과 동일하게 완전통합을 이루는 데까지는 차등화해서 적용해야 한다. 사회복지서비스는 사회복지 이용시설의 확대, 사회복지 전문요원 충원, 공공복지조직 및 민간복지조직의 확대라는 세 가지로 요약될 수 있다. 제 3단계 발전적 통합기는 남북의 사회보장제도가 수렴되어 완전 통합을 이루는 단계로서 제도발전기를 겪는 동안 상당부분이 발전되고 통합되어 독일이나 기타 국가들이 겪었던 심각한 사회문제는 일어나지 않을 것이다.

결국 남북한 사회복지 통합의 가장 바람직한 상황은 점진적 통합과정에서 제 2 단계에 해당하는 남북연합기중 제도통합을 위한 과도기를 거치는 동안에 남북한의 경제력을 비슷한 수준으로 만들어 놓는 것이다. 이러한 통일과정을 거친다면 통일직후 바로 제 3 단계 발전적 통합기에는 남북한 사회복지의 완전통합을 이루어도 무방하다.

참 고 문 헌

1. 단 행 본

- 김국신 외. 『분단극복의 경험과 한반도 통일 1 & 2』 서울 : 한울, 1994
- 김만두. 『사회복지법제론』 서울 : 홍익제, 1993
- 김상웅. 『통일론 수난사』 서울 : 한겨레신문사, 1997
- 김태성, 성경룡. 『복지국가론』 서울 : 나남, 1993
- 공성진 외. 『미리 가본 통일한국』 서울 : 동화, 1994
- 박순성. 『통일한국의 사회복지 정책』 서울 : 민족통일연구원, 1994
- 박영호, 박종철. 『남북한 정치공동체 형성방안 연구』 서울 : 민족통일연구원, 1993
- 박진, 이유수. 『남북한 사회보장제도의 비교 및 통합방안』 서울 : 한국개발연구원, 1994
- 보건복지부. 『보건복지백서 1992년』 서울 : 보건복지부, 1992
- 보건복지부. 『보건복지백서 1994년』 서울 : 보건복지부, 1994
- 보건복지부. 『보건복지백서 1995년』 서울 : 보건복지부, 1995
- 성경룡. “통일한국의 사회통합을 위한 사회복지정책의 방향” 「통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색」 서울 : 한국정치학회, 1993
- 손준규. 『현대복지정책론』 서울 : 대학, 1993
- 신변중 외. 『비교사회복지론』 서울 : 풍류, 1994
- 안두순. 『한반도 통일과 경제통합』 서울 : 한국경제신문사, 1992
- 유석렬. 『남북한 통일론』(법문사, 1994)
- 윤미량. 『북한의 여성정책』 (한울, 1991)
- 이영기. 『독일 통일의 결산과 전망』(독일문제연구소, 1992)
- 이온죽 외. 『남북한 사회통합론』(삶과 꿈, 1997)

- 이흥구, 『분단과 통일 그리고 민족주의』(박영사, 1984)
- 전석태 외, 『남북한 언어비교』(녹진, 1989)
- 정영태, 『북한과 주변 4국의 군사관계』(민족 통일 연구원, 1996)
- 정용길, “남북한 통일정책과 분단국 통일 사례”, 『남북교류 이것만은
알아야 한다』 서울 : 한국자유총연맹, 1998
- 정용길, 『통일로 가는 길』(고려원, 1990)
- 정용석, 『분단국 통일과 남북통일』(다나, 1992)
- 정지웅, “한반도의 평화적 통일을 위한 방안과 유형의 모색,” 『한국통
일안보학회논집』 서울 : 한국통일안보학회, 1998
- 조영환, 『매우 특별한 인물, 김정일』(지식공작소, 1996)
- 최경구, 『한국사회의 이해』(일신사, 1996)
- 통일 교육원, 『통일문제이해 - 통일환경과 남북관계』서울 : 통일교육원, 1999
- 통일부, 『대북정책 이렇게 추진되고 있습니다.』 서울 : 통일부, 2000
- 통일북한 핸드북, (평화문제 연구소, 1996)
- 통일원, 『통독 2주년 보고서』 1992년
- 한국사회과학 연구소 사회복지 연구실, 『한국 사회복지의 이해』 서울
: 한울, 1999
- 함인회, 『남북한 공화국 단계에서의 사회복지 및 여성정책 교류방안
에 관한 연구』 서울 : 1994
- 황병덕, 『동서독 통합 후 갈등문제』(세종대 통일문제 연구소, 1994)

2. 논문 및 간행본

- 김기영, “남북한 통일정책 비교연구” 석사학위 청구논문, (충남대학교
정치외교학과 1995)

- 김도경, “통일 7년 이후 독일경제의 과제” (통일한국, 1997.7월호)
- 김상균, “통일대비, 남북한 인구문제 어떻게 할 것인가” (통일, 1995.7호)
- 김소영, “한국 정치발전의 갈등기능론적 분석에 관한 연구” 석사학위 청구논문(연세대학교 교육대학원, 1986)
- 김연철, “IMF와 남북관계” (삼성경제, 1998.2)
- 김인숙, “한국의 사회복지서비스와 여성복지의 현실태”
<http://hypnos.interpia98.net/~kwau/html/welfare/wel04.htm>
- 김종선, “독일통일을 통해본 한반도 통일에 관한 연구” 석사학위 청구논문 (동국대학교 행정대학원, 1993)
- 김택환, “독일통일후 정치경제사회통합의 애로가 한국통일에 줄 교훈” (한국교원대학교 교수논총 제9집, 1993.6)
- 국민기초생활보장법 제정추진 연대회의. “국민기초생활보장법 제정의 쟁점과 전망 - 저소득 실직자 생계문제 대책마련을 위한 시민 공청회”
 서울 : 국민기초생활보장법 제정추진 연대회의, 1999
- 권정순, “남북한 통일정책 비교연구” 석사학위 청구논문, (연세대학교 행정대학원, 1997)
- 국민연금관리공단.『문답으로 알아보는 국민연금』 서울 : 국민연금관리공단, 1999
- 남현욱, “남북한 통합후의 경제적 갈등문제와 대응방안 모색” (세종정책연구, 1994.12)
- 노동부. 『알기쉬운 고용보험』 서울 : 노동부, 1999
- 박영호, “통일한국에서의 정치사회적 갈등해소를 위한 과제” (민족통일연구원, 1994)

- 박종삼 외, 『남북한 사회통합을 위한 통합 복지모델연구(8집)』서울 : 한국사회복지정책학회, 1999)
- 손도율. 『통일의 원리를 찾아서』 서울 : 한겨레신문사, 1997
- 이규일. “남북예멘 통일과 교훈”, 『외교』제 16호, 1990
- 이철수. 『통일한국 사회복지제도 통합에 관한 연구』 서울 : 한국외국어대학교 정책과학원 석사학위논문, 1998
- 장호익. “복지사회와 21세기 법제”
<http://welfare.or.kr/law/2000/21세기복지법제.htm>
- 전성우, “동서독 통일과정의 사회학적 함의”(경제와 사회, 1995)
- 정용길, “독일통일의 교훈과 한반도 통일의 과제” (동국대학교 행정대 논문집, 1996.12)
- 진행남, “동서독의 사회적 통합문제” (통일한국, 1997년7월호)
- 최경구, “21세기 민족통일운동과 사회복지위상” (경기대학교 한국사회 복지 논총, 1997년 10월)

3. 국외문헌

- Arkerlof, et al, East Germany in from the Cold : The Economic Aftermath of Currency Union, Brookings Papers on Economic Activity No. 1, 1991.
- B.Milanovic, "Social costs of transition to Capitalism : Poland 1990~1991," Socialist Economies Reform Unit, Research Project on Income Distribution During the Transirion, Research Paper Series, No. 2, The World Bank, June 1992.
- Friedrich Ebert-Stiftung(FES); Strukturwandel und Beschaeftigungskrise

in den Neuen Bundeslaendern, Wirtschaftspolitische Diskurse
Nr. 5.

G.F.De Jong, and R.W.Gardner(ed.), "Migration Decision Making-
Multidisciplinary Approaches to Microlevel Studies in
Developed and Developing Countries," Pergamon Press,
New York, 1981.

Gaston V.Rimlinger. Welfare Policy and Industrialization in Europe,
American and Russia. N.Y.: John Wiley & Sons, 1971.

Gilbert, N., "From Entitlement to Incentives : The Changing
Philosophy of Social Protection," international Social
Security Review, Vol. 45, 1992.

H.Flassbeck, and G.Horn, "German Unification-An Example for
Korea," Economic Consequences of German Unification and
Its Policy Implication for Korea, KDI-DIW 공동세미나 자료
집, 1996.

Kim, Hyung Shik, "North Korea," J.Dixon and D.Macarov(eds.),
Social Welfare in Socialist Countries, London and New
York : Routledge, 1992.

ABSTRACT

A Study on Social Welfare Systems in unified Korea

Lee Tae Il

Master's program in Social Welfare

Graduate School of Public

Administration

KyungKi University

Advisor Prof. Park, Kyung Sook

Decaying socialism, such as decompositions of Soviet Union, unification of Germany, and two Korean leaders' meeting increase nations' hope unifying Korean peninsular, with more optimistic than before. However, as it has been shown that previous unification case, the side effects or negative impact are not easily predictable. Also, the outcomes of unification depend on several conditions such as timing, methods, contends and formations. Nonetheless, if capability and ability are thoroughly prepared for the unification, the negative impact on the unification can be minimized.

Generally, nation's social welfare systems are closely related to

and developed with structure of social value, economic & social systems. The social welfare system in the South Korea, adapted in democracy, is based on rules of "devotion and compensation". In contrast, North Korea is taking "National Social security" program in her welfare system. Therefore, the social welfare systems in two counties are quite different.

To reduce the differences between two countries' welfare systems and prepare for the possible negative impacts after unification, the unification must be approached gradually. In other words, successful unification must progress step by step, and it must be the most ideal.

Unifying social welfare systems, also, in two Korean countries are very important because it prepares unifying countries for socially chaotic factors, in addition, in state of advancing economic and social unification. Unifying social welfare systems, also, bring out the state of monetary matter as unification of other fields does. In fact, in case of Germany unification, budgets on social welfare were rapidly increased and the burdens were imposed on (old) West Germany. Consequently, it caused financial problem in Germany as a whole. Therefore, immediate and entire unification does not have to be general suggestion but one of the political means. Unification of the social welfare system, which minimizes negative impacts on society, would be divided into 3 steps.

In the first stage, called expansion and exchange, mutual

understanding and trust between two parties must be praised through exchange and cooperation, along with economical support by South Korea. Economic situation in North Korea should be improved with support by South Korea, at the same time. Even if two countries are unified, without improvement of economic state in North Korea, it might cause more serious social problems, than achieving stability of welfare. At the stage of reconciliation and cooperation, South Korea needs to help out economic problems in North Korea, and prepare for coming unification of social welfare.

The second stage is called restructuring social programs. Even though the economic conditions in North Korea is developed, it is still a lot worse than that of South Korea. If same level of social welfare is applied to North Korea, it can cause serious financial problems. In this stage, standard welfare system, which could apply to each country, need to be differentiated and the financial support must be followed to make North Korean be real beneficiaries. With this strategy, the real benefit to North Korea can be spread out evenly. Through these steps, negative side effects can be minimized, the quality of social welfare service distributed to North Korean is improved, and base of social welfare unification must be concrete. Also, with applying differentiated standard, the effort that tries to improve must be performed continuously. When economic situation in North Korea is improved and the conditions that South Korea must prepare to

unify the social welfare systems are ready, North Korea needs to try to strengthen the rules of "devotion and compensation". Therefore social welfare program should be controlled by central bureau and budget must be gathered from insurance fees paid by labors land companies, and taxes imposed on public. The level of wage should be differentiated until the state of economic backgrounds in North Korea are closed to that of South Korea. The budget for public supporting system need to be governed by certain central department and managed by expert agency. Wage need to be differentiated, like income distribution, until the complete unification is done. Social welfare services can broadly categorized into three groups; expansion of social welfare experts, expansion both public and private social welfare group.

The third stage, called developmental unification era, is time to accomplish the complete unifying of social welfare systems. From the first stage to the end of the second stage, systematic problems are resolved, therefore, there would be no negative side effects, unlikely other countries had, such as Germany.

Finally, the most ideal way to unify two different social welfare systems is to pass through gradual progress. When the progress passes the second stage, equating economic level in two countries are the most important. If the unification work goes thorough the ways suggested earlier, in the third stage, unification of two countries and the social welfare system will be done beautifully.