

統一韓國의 社會福祉政策

1994. 12

朴 淳 成(政策研究室 責任研究員)

民族統一研究院

- 이 報告書는 民族統一研究院의 研究計劃에 依據한 自體 研究 報告임.
- 收錄된 內容은 統一問題研究 및 政策開發의 參考資料로 提供되는 것으로서 發行處의 意見을 반드시 反映하는 것은 아님.

民族統一研究院 政策研究室

후
여

본 연구는 남북한 사회복지제도의 비교·평가에 기초하여 통일한국 사회복지정책의 기본원리, 정책기조 및 제도적 틀을 구상하고, 연구의 정책적 유용성을 높이기 위하여 점진적·단계적 통일과정에서 정부의 「민족공동체 통일방안」에 따른 구체적 통일정책의 일부분으로 활용 가능한 사회복지정책을 모색하였다.

통일한국의 건설은 정치·경제·문화분야에서의 통합만을 의미하지 않으며, 구체적인 차원에서 남북한 주민의 삶의 질을 고양하고 균질화하는 것이다. 이런 의미에서 삶의 질을 제도적 차원에서 결정하는 사회복지제도를 남북한간에 비교하고, 통일한국의 사회복지정책을 구상하는 작업은 통일정책의 차원에서도 매우 중요하다. 아울러 현존하는 남북한 사회복지제도를 통일한국의 사회복지정책에 맞추어 발전·통합시키기 위하여 「민족공동체 통일방안」을 추진하는 과정에서 고려해야 할 사회복지분야에서의 통일정책을 또한 구상할 필요가 있다.

남북한의 사회복지제도는 분단상황 하에서의 남북한의 근대 국민국가 형성전략, 즉 사회경제체제의 목표와 근대화 추진방법에 따라 달라졌다. 자유자본주의를 체제원리로 채택한 남한의 경우, 산업화 과정에서 사회복지가 잔여적 형태로만 제공되었지만, 1980년대 후반에 들어서면서 사회복지제도는 확대

되어 복지중진국 형태를 갖추게 되었다. 사회주의를 체제원리로 선택한 북한의 경우, 체제이념에 따라 보편적 사회복지를 실현하려는 국가사회보장이 일찌기 제도화되었으나, 전근대적 정치사상에 의한 복지개념의 변질과 경제 침체로 인하여 사회복지는 열악한 상태에 있다.

남북한 사회복지제도를 평가해 보면, 먼저 복지제도의 포괄성과 복지수혜자의 보편성의 측면에서 북한의 사회복지제도는 남한보다 우월한 것으로 판단된다. 이는 남한의 사회복지제도가 아직 형식적 차원에서 완결되지 못하였으며, 시장경제에 기초한 경제체제로 인하여 근본적으로 잔여적 성격을 띠고 발전하여 왔기 때문이다. 복지혜택의 수준에서는 남북한 모두 만족할 만한 결과를 달성하지 못하고 있으나, 남한이 사회복지급여에 있어서 북한보다 상대적으로 우월하다. 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. 사회복지전달체계의 차원에서 살펴보면, 북한은 국가중심적이며, 남한은 상당한 정도 시장기구에 의존하고 있다. 민주성의 차원에서는 북한의 사회복지체계가 사회전체의 비민주성으로 인하여 열악할 것으로 판단되나, 효율성의 차원에서는 국가기구에 의존하는 통일된 복지전달체계를 가진 북한이 유리할 것으로 판단될 수 있다.

구체적 자료가 부족한 상황에서 남북한 사회복지제도의 실

질적 복지증진 효과를 평가하기 위한 하나의 편법으로 1인당 사회보장수혜액을 비교해 볼 수 있다. 1인당 사회보장수혜액에서 남한은 1988년부터 북한을 앞지르기 시작하였으며, 1992년의 경우 남북한의 차이는 약 3.1배에 달한다.

이상의 평가에 기초하여 볼 때, 현재 남북한 사회복지제도는 형식적 제도면에서는 북한이 다소 뛰어난 것으로 판단되나, 실질적 복지수혜에 있어서는 남한이 우위에 있음을 알 수 있다.

통일한국의 사회경제체제가 시장경제에 기초할 것이며 남한의 사회복지제도가 질적으로 우위에 있다는 점을 고려하였을 때, 통일 이후 사회복지제도는 남한의 사회복지제도를 기초로 구상되어야 한다. 즉, 통일한국에서의 사회복지정책은 남한의 사회복지제도를 점차 개선하면서 북한의 제도를 통합한다는 기조위에서 형성되어야 한다.

통일한국의 사회·경제체제는 개인의 자율성과 함께 사회적 질서를 중시하는 사회적 시장경제 형태를 띠게 될 것이며, 정치체제는 국민들의 정치과정에서의 적극적 참여를 보장하는 참여적 민주주의에 기초하여 형성될 것이다. 이러한 정치·경제체제의 특성을 고려할 때, 통일한국 사회복지제도의 기본원리는 다음 두가지가 되어야 한다. 첫번째 원리는 복지제도의 시장경제로부터의 자율성이다. 자율성의 원리란 복지제도가 시장경제원리에 대하여 우선성과 독자성을 갖는 것을 의미한다. 두번째 원리는 민주적 조합주의이다. 이 원리에 따르면, 복지

제도 및 복지정책이 결정되는 과정에서 사회경제적 관계에 의한 사회계층간의 갈등이 민주적 정치과정을 거치면서 사회통합의 상징적 존재인 국가권력을 대변하는 정부에 의해서 조정된다.

두가지 기본 원리에 기초하여 통일한국 사회복지제도 형성을 위한 정책기조는 ① 복지제도를 사회적 제도로 이해하는 비잔여주의적 태도, ② 전국적 수준에서의 최소상태를 상정하는 보편적 복지주의, ③ 사회계층·계층 및 이익집단들간의 협력관계를 형성할 수 있는 연대주의, ④ 복지정책과 경제정책의 통합성에 유의하는 정책기조, ⑤ 사회복지제도의 간결성 및 제도 내 부문간의 일관성을 유지하려는 정책기조 등으로 설정되어야 할 것이다.

이러한 기본원리와 정책기조에 비추어 보았을 때, 통일한국 사회복지정책의 가장 특징적인 제도는 국민에게 최저수준의 생계를 보장하는 최저소득보장제도가 될 것이다. 최저소득보장제도의 기본의의는 개인 모두가 사회구성원으로서 갖추어야 할 물적 조건을 사회제도에 의해 보장받게 되며, 또한 사회복지제도가 간결성을 지닐 수 있게 될 것이라는 점이다.

사회복지제도는 적절한 복지전달체계가 발달되어 있을 때 실질적 사회복지를 효과적으로 증대시킬 수 있다. 따라서 통일 한국의 사회복지제도에서는 사회복지전달체계의 전문화와 단일화를 통하여 효율성을 증대시키고, 사회구성원들의 사회복지제도에의 참여와 민간과 정부의 적절한 역할분담을 통하

여 사회복지전달체계를 민주화한다. 아울러, 남북한 사회복지 제도의 통합과정에서 일정한 분권화를 고려할 수도 있다.

남북한에 현존하고 있는 사회복지제도를 통일한국의 사회복지 제도로 통합·발전시키기 위하여 우리정부의 「민족공동체 통일방안」에 따라 3단계 통일과정에서 필요한 동시에 가능한 사회복지정책을 검토하면 다음과 같다.

화해·협력기 동안 남북한은 사회복지분야에서의 서로간의 이질성과 동질성을 확인하기 위한 전문인력간의 교류와 협력을 추진한다. 아울러, 이산가족재회 및 노인복지서비스 분야, 북한이 자신감을 가지고 있는 아동복지 및 여성복지 분야 등에서 교류를 추진한다. 의료분야에서 최근 북한에서 문제가 되었던 방역 및 의약품 분야에 있어서 남한 정부의 지원이 있을 수 있으며, 민간차원에서의 북한에 대한 의료지원도 가능할 것으로 판단된다. 한편, 이 기간 동안 우리 정부에서 적극적으로 추진해야 할 일 중 남북간 사회복지분야에서의 교류·협력에 못지 않게 중요한 것은 남한 사회 내부에서의 사회복지제도의 개선이다.

남북연합기 동안 남북한은 사회복지제도의 일원화를 위한 준비작업을 추진해 갈 제도적 장치를 형성한다. 제도적 장치로는 남북한의 사회복지 분야에서의 이질성을 확인하고 사회복지 분야에서의 남북한 통합을 준비할 ‘남북사회복지제도통합준비위원회’(가칭)와 그 산하에 ‘통일한국사회복지연구원’(가칭)을 둘 수 있다.

한편, 사회복지제도의 기본원리면에서, 남한은 보험주의적이고 잔여주의적 성격을 띠고 있는 사회복지체계를 사회권 개념에 기초한 복지국가적 사회보장체계로 전환하고, 북한은 사회복지체계의 전환을 서두르기 보다 경제력의 회복에 맞추어 현재 운영되고 있는 사회복지제도의 실제적 질과 효율성을 높이도록 노력한다.

남북연합기 초기 단계에 남북한은 비교적 통합의 기초가 마련되기 쉽다고 판단되는 의료보장 분야에서 협력을 추진할 필요가 있다. 북한의 경우 일정수준의 의료서비스는 무상으로 지원하면서, 그 이상의 의료서비스에 대하여는 보험제도를 도입한다.

한편, 남북연합기가 순조롭게 발전하여 북한경제가 발전하여 간다면, 북한 체제는 체제개혁을 본격화하게 될 것이다. 이에 따라 남북한간에는 임노동관계와 관련한 사회보장제도에서의 협력이 가능할 수 있다. 이 시기 동안 남한의 북한에 대한 직접투자 부분에 고용된 북한노동자에 대한 고용보험을 실시하는 것은 고려할 만한 일이다.

남북한이 남북연합기를 거쳐 통일국가를 형성하는 과정에 진입하게 되면, 북한은 최종적으로 경제체제를 완전한 시장경제로 전환하게 될 것이다. 시장경제로 완전히 이행하는 과정에서 북한의 일부 기업(소)들은 경쟁력 부족으로 인하여 도산할 위험에 처하게 될 것이며, 이에 따라 북한지역에는 대량의 실업이 발생하고 새로운 임노동관계에 의한 경제적 불안정

성이 확대될 것이다. 따라서, 북한지역 주민들의 사회적 안정을 위하여 통일한국에서는 최우선적으로 최저소득보장제도와 고용보험제도를 실시하여야 한다.

한편, 통일한국에서의 사회복지정책이 성공적으로 정착되기 위하여는 남북연합기 동안 사회복지정책에 필요한 재원을 충분히 마련해 두어야 한다. 이를 위하여 남북연합기 동안 군사비의 감축을 통하여, 통일과정에서 주도적 역할을 할 남한은 통일에 대비한 물질·사회적 기반을 마련하고, 북한은 경제성장 및 경제개혁을 조속히 추진할 필요가 있다.

「민족공동체 통일방안」에 기초한 우리정부의 노력에도 불구하고 북한체제의 위기로부터 급속한 통일이 유도될 경우 무엇보다도 중점을 두어야 할 정책과제는 북한지역 주민의 사회심리적 불안감을 가능한한 빨리 해소하고 남북지역 주민간의 사회적 갈등을 최소화하는 것이다. 따라서, 대량으로 발생할 수 있는 북한지역 주민들의 실업사태에 대처할 수 있는 고용보장제도와 남북주민 사이의 단일화된 정체감 형성을 위한 최저소득보장제도를 실시하는 것이 최우선과제라고 할 수 있다. 이 두가지 사회복지제도를 실시하기 위하여는 상당량의 재원이 미리 확보되어 있어야 할 것이다. 그러나 이는 현실적으로 불가능할 수밖에 없다. 이러한 현실적 제약조건을 고려할 때, 통일정부는 당분간 공적부조 내지는 긴급구호 정책에 의거하여 통일 초기에 발생할 수 있는 북한 주민들의 동요를 막는 대안을 강구할 필요가 있다. 다른 한편으로, 통일의 초기에

이러한 복지사업을 위하여 요구되는 재원을 지금부터 준비해 두는 정책적 지혜가 요구된다.

한편, 남북한에 현존하는 사회복지제도의 차이점을 분석한 기초위에서 구상된 통일한국 사회복지정책의 기본원리와 제도적 기본틀은 통일의 형태에 크게 영향을 받지 않으면서, 통일한국 사회복지정책의 기본방안으로 활용될 수 있다. 따라서, 본 연구에서 제시된 통일한국의 사회복지정책은 점진적·단계적 통일형태가 아닌 경우에도 통일한국에서 사회복지정책이 기본적으로 다루어야 할 정책과제를 제시해 줄 수 있다.

目 次

第 I 章 序 論	1
1. 연구의 목적과 의의	1
2. 연구의 방법 및 구성	3
第 II 章 南北韓 社會福祉制度 比較	6
1. 비교의 방법	6
가. 복지와 복지국가	6
나. 남북한 사회경제체제와 사회복지제도	10
2. 남북한 사회복지제도의 발전과정	13
3. 분야별 남북한 사회복지제도 현황 비교	20
가. 소득보장	20
나. 의료보장	26
다. 사회복지서비스	27
4. 남북한 사회복지제도에 대한 평가	31
가. 복지혜택의 적용범위	32
나. 복지혜택의 수준	33
다. 복지혜택의 형평성	34
라. 복지재원의 안정성	35
마. 사회복지전달체계의 민주성 및 효율성	36
第 III 章 統一韓國 社會福祉政策의 基本方向	41
1. 기본원리	42

2. 사회복지제도의 기본틀	52
가. 최저소득보장제도	53
나. 연금제도	54
다. 고용보험제도	56
라. 산업재해보상제도	58
마. 의료보장제도	59
바. 사회복지서비스	61
3. 사회복지전달체계에 대한 몇가지 고려사항	62
第 IV 章 統一政策으로서의 社會福祉政策	65
1. 화해·협력기에서의 사회복지정책	66
2. 남북연합기에서의 사회복지정책	70
3. 통일국가형성기에서의 사회복지정책	75
4. 사회복지제도 통합방안과 통일형태	78
第 V 章 結 論	87
參 考 文 獻	90

第 I 章 序 論

1. 연구의 목적과 의의

본 연구의 목적은 남북한의 현존하는 사회복지제도를 비교·분석하고, 이를 기초로 통일한국 사회복지정책의 기본방향을 구상하는 것이다. 아울러 현존하는 남북한의 사회복지제도를 통일한국의 사회복지정책에 맞추어 개선·변화시키기 위하여, 우리 정부가 「민족공동체 통일방안」을 추진하는 과정에서 고려해야 할 사회복지분야에서의 통일정책을 살펴본다.

통일한국의 건설은 단순히 정치·경제·문화분야에서의 통합만을 의미하지 않으며, 보다 구체적인 차원에서 남북한 주민의 삶의 질을 고양하고 균질화하는 것이다. 이런 의미에서 삶의 질을 제도적 차원에서 결정하는 사회복지제도를 남북간에 비교하고 그에 기초하여 통일한국의 사회복지정책을 구상하는 작업은 통일정책의 차원에서도 매우 중요하다.

특히 본 연구는 통일정책연구라는 차원에서 다음과 같은 의의를 지닐 것으로 판단된다.

첫째, ‘통일한국 미래상 연구’의 한 분야로서의 통일한국 사회복지정책에 대한 연구는 통일한국의 미래상을 국민들에게 보다 구체적인 형태로 보여줌으로써, 통일의 당위성에 대한 논의를 ‘민족적 당위’라는 이념적 수준으로부터 ‘삶의 질의 고양’이라는 현실적 차원으로 이동시킬 수 있다. 현대 자유민주

사회의 시대적 이념상이 복지사회임을 고려할 때, 통일한국의 사회복지정책에 대한 기본방향이 제시됨으로써 국민들은 통일에 대하여 거부감 내지는 불안감보다는 긍정적 인식을 가질 수 있다. 또한 통일정책의 차원에서 살펴보면, 본 연구는 적대적 분단상황이 남북한 사회복지의 발전에 부정적 영향을 미쳐왔으며 반면 통일이 민주복지국가 건설에 긍정적으로 기여할 뿐 아니라 필요불가결하다는 점을 국민들에게 홍보할 수 있는 자료를 제시함으로써 통일에 대한 국민적 합의를 도출하는데 기여할 수 있을 것이다.

둘째, 남북한 사회복지제도의 비교에 기초하여 통일한국의 사회복지정책과 함께 통일정책으로서의 사회복지정책을 구상함으로써, 통일의 첫단계에서 심각한 문제로 등장할 국민들의 실질적 체감복지 상태의 변화를 예상하고 이에 대한 준비를 철저히 할 수 있다. 특히, 통일후 북한 주민의 통일에 대한 기대치와 남한 국민의 상대적 피해 의식을 조화시킬 수 있는 복지정책을 준비함으로써, 통일 직후 발생할 수 있는 사회·경제적 혼란으로 인한 북한주민의 동요 및 남한 국민의 불안을 사회복지 차원에서 예방할 수 있는 방안을 강구할 수 있을 것이다.

셋째, 현존하는 남북한의 사회복지제도를 비교함으로써 체제이념 및 실질적 일상생활의 차원에서 남북간에 존재하는 異質化 程度를 보다 구체적으로 파악할 수 있다. 남북간 異質化의 정도는 일상의 생활양식에서 보다 구체적으로 파악될 수

있을 것이며, 이는 특히 福祉라고 불리우는 삶의 질에서 첨예화된 모습으로 드러날 것이다. 남북한의 사회복지 차원에서의 이질화 정도의 파악은 그 자체로서 통일정책 구상에 중요한 기초자료가 될 수 있으며, 남북한 사회통합을 추진하는 통합정책의 구상에 있어서도 기초자료로서 활용될 수 있다.

넷째, 통일의 미래상이 ‘개인의 자유’와 ‘인간의 존중’을 실질적으로 보장하는 ‘복지사회’임을 분명하게 밝힘으로써,¹⁾ 본 연구는 현재의 우리 사회를 통일한국의 미래상에 접근할 수 있는 방향으로 변화시켜 나가는 데 도움이 될 것이다. 또한 정부의 관료, 지식인 및 언론인, 기업인 등등에게 복지사회에 대한 인식을 높임으로써, 우리 사회의 내적 결속력을 높일 수 있는 사회복지 증대에 보다 높은 관심을 갖도록 유도할 수 있다. 이와 같은 기초위에 통일과정에서부터 국민적 합의에 기초하여 복지국가를 지금 우리사회에서 건설해 나감으로써, 통일이라는 중대한 현실변화가 유발할 수도 있는 ‘한국사회 역발전’의 가능성을 예방할 수 있을 것이다.

2. 연구의 방법 및 구성

남북한 사회복지제도의 구체적 내용과 관련하여 현재까지

1) 자유·인간존중·사회복지를 기초로 하는 통일한국의 체제이념에 대하여는 黃炳憲, 「統一韓國의 政治理念」(서울: 민족통일연구원, 1994)을 참조.

상당수의 비교연구가 존재한다.²⁾ 따라서 본 연구에서는 일차 자료에 의거하여 남북한 사회복지제도를 직접 비교·분석하기 보다는, 통일한국 사회복지정책 및 통일과정에서의 사회복지정책의 기본방향을 구상하기 위한 수준에서 남북한의 사회복지제도를 비교할 것이다. 다시 말해, 본 연구는 남북한 사회복지제도의 구체적 분야 하나하나의 성격과 내용보다는 남북한 사회복지제도의 역사적 발전과정, 제도적 특징 및 사회복지전달체계의 문제점 등을 분석하고, 이에 기초하여 통일한국 사회복지정책의 기본방향을 구상하려고 한다.

한편 통일한국에서의 사회복지정책에 대한 연구는 그 자체로서의 의미에도 불구하고, 우리 정부의 통일정책에 직접적으로 기여할 수 있는 여지가 적다. 따라서 통일한국 사회복지정책의 기본방향을 근거로 하여, 본 연구는 남북한이 사회복지분야에서 교류·협력할 수 있는 영역 및 방법을 살펴보는 동시에 남북한 사회복지제도의 실천적 통합방안을 강구하려고 할 것이다. 특히 「민족공동체 통일방안」에 적합한 사회복지분야 교류·협력 및 통합추진 방안을 검토함으로써, 본 연구는 정책적 실용성을 높이려고 노력하였다.

논문은 크게 세부분으로 구성되어 있다. 제Ⅱ장에서는 남북한 사회복지제도의 발전과정을 역사적으로 살펴본 후, 사회

2) 특히, 정경배·김기욱·김상호·이상은, 「남북한사회보장제도 비교연구」(서울: 한국보건사회연구원, 1992); 吳正受, “南北韓 社會政策 變遷의 比較 研究: 國家性格에 基礎한 社會政策 變遷 動因의 分析”(서울대학교 사회복지학과 문학박사학위논문, 1993) 참조.

복지제도의 현황을 제도적 차원에서 간결하게 비교·평가하였다.

제Ⅲ장에서는 통일한국 사회복지정책의 기본방향을 설정하는 데 중점을 두었다. 특히 여기에서는 사회복지제도의 구체적인 내용보다는 현재 한국사회에 존재하는 사회복지제도 및 정책방향에 기초하여 통일한국 사회복지정책의 기본원리 및 방안을 구상하는 데 주력하였다. 현정세에 비추어 보았을 때 한반도 통일의 능동적 주체가 한국사회가 될 수밖에 없으며 통일한국의 미래상이 한국사회의 발전적 변화에 기초할 것이라는 점에서, 통일정책의 한 분야로서의 사회복지정책을 현재 우리사회의 사회복지제도와 그 발전방향에 기초하여 구상하는 것은 당연한 일이라고 생각된다.

제Ⅳ장에서는 본 연구의 정책적 실용성을 위하여 통일과정에서의 사회복지정책을 「민족공동체 통일방안」에 맞추어 구상하였다. 특히 남북한의 이질적인 사회복지제도의 통합을 위하여 점진적·단계적 통일과정에서 사회·경제적 교류·협력 및 정치·경제적 통합에 맞추어 사회복지분야에서의 통일정책은 어떻게 추진되어야 할 것인가를 구상해 보았다.

第Ⅱ章 南北韓 社會福祉制度 比較

1. 비교의 방법

가. 복지와 복지국가

일반적으로 '복지'란 개인의 만족스런 상태, 건강, 번영, 안녕 등을 의미한다. 따라서 사회적 의미에서 복지라는 개념, 예를 들면 '복지사회'란 개인들의 더할 나위 없이 좋고 만족스런 삶이 영위되며 건강과 행복의 조건들이 충족되는 사회적 조건이 형성되어 있는 상태를 말한다.¹⁾

그러나 이러한 적극적 의미에서의 복지란 현실에서 실제적으로 존재하기 힘들다. 오히려 복지라는 개념은 현실적으로 존재하거나 발생할 수 있는 개인의 불만족, 질병, 빈곤, 불안 등 불행한 상태로서의 '비복지'를 억제하거나 제거해 나가도록 하는 사회적 조건으로 이해되고 있다. 혹은 개인의 기본수요를 형성하는 노동(직업), 식량, 주택, 보건의료, 교육 등을 공급해 줄 수 있는 사회적 조건을 복지라고 정의할 수도 있다.²⁾ 이와 같이 복지를 개인의 비복지를 발생하게 하는 사회적 문제 내지는 개인들의 요구와 연관된 사회적 조건과 관련시켜 정의할 때, 이를 소극적 의미에서의 복지라고 할 수 있다.

1) 김태성·성경룡, 「복지국가론」(서울: 나남, 1993), p. 45.

2) 洪鍾德, 「南北韓 基本需要 및 社會保障制度의 比較」(서울: 韓國開發研究院 北韓經濟研究中心, 1993), pp. 13~18.

소극적 의미에서의 복지는 당연히 최소한의 복지를 보장하고 비복지를 억제·제거할 수 있는 사회적 조건을 형성하는 기초가 되는 사회보장제도 및 사회복지서비스를 포함한 사회복지제도에 의해 평가될 수 있다.³⁾ 구체적으로 표현해 볼 때, 사회복지제도는 비복지의 원인이 되는 빈곤, 산업재해, 실업, 불평등, 질병 및 이를 낳는 사회제도 자체의 모순을 제거함으로써, 삶의 질을 결정하는 소득, 영양, 건강, 주택, 교육 등을 최소한의 수준 이상으로 향상시켜 나가기 위한 제도로 이해되어야 한다.

일반적으로 사회복지제도의 발전은 자본주의적 시장경제의 발전에 따라 나타나는 비복지를 개인의 차원에서가 아니라 사회적 제도의 차원에서 해결하려는 국가의 노력에 의하여 이루

3) 본 연구에서는 사회복지제도라는 개념이 지닌 적극성과 광의성을 고려하여, 흔히 사용되는 사회보장제도라는 개념 대신에 사회복지제도라는 개념을 주로 사용할 것이다. 사회복지제도라는 개념이 사회보장제도라는 개념에 비하여 지니고 있는 적극성은 두가지 측면에서 고찰될 수 있다. 첫째, '복지'라는 개념은 '보장'이라는 개념에 비교하여 볼 때 '적극적'(positive) 목적 내지는 목표로서의 의미를 지닌다. 둘째, 사회복지제도는 흔히 사회복지정책이라는 정부의 적극적 행위를 반영하고 있다. 한편 개념의 광의성과 관련하여 사회복지와 사회보장을 비교하면, 사회복지의 복지제도를 포함한 실질적 복지상태를 의미하는 목적개념 혹은 실체개념으로 파악되는 반면, 사회보장은 제도적·기술적으로 정의된 소득 및 의료를 보장하는 조직 내지는 제도로 파악된다. 따라서 본 연구에서는 사회복지제도라는 개념을 사회보장제도 및 사회복지서비스를 포함한 광의의 사회복지증진제도라는 의미로 사용한다. 金泳謨, 「社會福祉의 一般理論」, 金泳謨·南世鎭·愼燮重 共編, 「現代社會福祉論」(서울: 한국복지정책연구소 출판부, 1991); 金萬斗, 「社會福祉法制論」(서울: 홍익제, 1993), pp. 17~19; 兪光浩, 「社會保障의 概念에 관한 研究」, 韓國社會保障學會, 「社會保障研究 제1권」(1985) 참조.

어졌다. 이런 의미에서 사회복지제도의 발전은 선진자본주의 사회에서 국민들의 복지향상을 가장 중요한 책임과 의무로 삼는 복지국가의 발전과 연결되어 있다.

복지국가의 성격 및 발전에 대한 다양한 논의에도 불구하고, 복지국가에 대한 논의에서 공통적으로 인정되고 있는 사실은 다음과 같은 점이다.⁴⁾

첫째, 복지국가의 발전과정은 국가가 시장기구에 의한 생산·분배과정에 개입하여 자본주의적 산업화 과정에서 나타난 사회악을 점진적이고 누적적인 방법으로 해결함으로써 복지를 증진시켜 가는 과정이다. 복지증진을 위한 사회개혁의 과정에서 국가는 가족과 시장을 통하여 자신의 문제를 해결할 수 없는 소수 사회구성원의 '잔여적 복지'를 담당하던 최초의 형태에서 점차적으로 사회제도에 의해 전국민의 복지문제를 해결하려는 '제도적 복지'를 정착시켜 나가는 방향으로 사회복지정책을 펴나가기 시작하였다.⁵⁾ 즉, 국가의 사회복지에 대한 책임범위는 특정의 빈곤층만을 대상으로 열등수급의 원칙에 따라 빈민구제를 실시하던 차원에서 모든 국민의 삶을 최소한

4) 복지국가에 대한 논의는 주로 김태성·성경룡, 「복지국가론」, 제2장 및 H. L. 윌렌스키, G. M. 루버트, S. R. 한, A. M. 재미슨, *Comparative Social Policy: Theories, Methods, Findings*, 남찬섭 옮김, 「비교사회정책」(서울: 한울, 1992), 제1장을 참조하였음.

5) 잔여적 복지(복지에 대한 보충적 개념)와 제도적 복지에 대하여는 Harold L. Wilensky, Charles N. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare*, 張仁協 옮김, 「産業社會와 社會福祉」(서울: 대한교과서주식회사, 1979), pp. 119~121 참조.

의 수준에서 전국적으로 보장하려는 차원으로 확대되었다. 이처럼 전국적 수준에서의 최소한의 복지의 보장을 기본 목표로 설정하는 국가를 복지국가라고 부른다.

둘째, 복지국가의 발전은 정치적 민주주의의 발전을 전제로 하고 있다. 정치적 민주주의는 자유권과 정치권을 보장한다는 의미에서 그 자체로서 근대시민사회 구성원이 필요로 하는 복지의 한 항목을 구성하고 있다. 나아가 정치적 민주주의는 비민주적 국가에 의해 억압되었던 사회계급간·이익집단간의 갈등을 표면화하는 동시에 타협을 촉진함으로써, 정당화된 정치 과정을 통하여 복지개혁이 이루어지고 사회적 불평등이 감소 되도록 하는 데 기여하였다.

사회복지제도의 발전을 복지국가의 발전과 연결시켜 보았을 때, 가장 중요한 쟁점으로 등장하는 것은 사회복지제도가 사회계급간의 불평등 정도 및 그 사회적 해결방법을 결정하는 사회경제체제 및 정치체제와 어떠한 상관관계를 가지는가 하는 점이었다. 이 문제는 자본주의적 시장경제 및 민주적 정치체제에 기초한 복지국가에서의 사회복지제도와 자본주의체제를 완전히 부정하고 새로운 사회체제를 형성하려고 노력한 사회주의국가에서의 사회복지체계를 비교하려 할 때, 더욱 어려운 이론적 문제를 야기한다.⁶⁾

6) 실질적으로 자본주의 시장경제에서 발전한 복지국가에서의 사회복지제도와 사회주의경제체제 하에서의 사회복지체계를 비교분석하려고 노력한 시도들은 그다지 많이 존재하지 않는다. 또한 선진 자본주의국가들에서의 사회복지제도를 비교분석하려고 한 시도들조차 다양한 분석기법을 이용

일반적으로 사회체제가 다른 국가들간의 사회복지제도를 비교하는 데 있어서 취해야 할 태도는 각국의 사회복지제도가 지닌 체제론적 특성을 밝힌 다음, 각국의 사회복지제도의 역사적 발전과정과 구체적 내용을 비교해 보는 것이라 할 수 있다.

따라서 본 연구에서도 남북한 사회복지제도의 체제론적 특성을 살펴본 다음, 제도의 역사적 발전과정과 구체적 내용을 몇가지 기준에 의거하여 평가해 보려고 한다.

나. 남북한 사회경제체제와 사회복지제도

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

남한의 경우에는 자유자본주의를 경제체제의 원리로 채택함으로써, 국가가 잔여적 복지를 담당하면서 점차적으로 사회복지 제도를 제도화하는 방향으로 사회복지제도를 발전시켜 나갔다. 따라서 한국사회의 사회복지제도는 사회보험을 기본틀로 하여, 공적부조와 사회복지서비스를 포함하는 형태로 형성되었

함으로써, 일관된 연구결과를 보여주고 있지는 않다. 사회복지제도의 비교분석에 관하여는 愼燮重 외, 「比較社會福祉論」(서울: 풍유출판사, 1994); 韓國社會科學研究所 編, 「福祉國家의 形成」(서울: 민음사, 1983)을 참조. 사회주의국가, 특히 소련에서의 사회정책에 관하여는 Vic George & Nick Manning 지음, 高永復 編譯, 「社會主義와 社會政策」(서울: 정음문화사, 1989) 참조.

다.⁷⁾

한편 북한은 헌법에서 “조선민주주의인민공화국은 인민들의 물질문화생활을 끊임없이 높이는 것을 활동의 최고 원칙으로 삼는다”고 규정하고 있다.⁸⁾ 이에 따르면, 북한사회는 사회복지의 실현을 존재이유로 하는 사회체제라고 할 수 있으며, 따라서 사회복지의 북한사회에서 일종의 체제이념적 기능을 하고 있다.

사회주의체제원리에 의하여 규정되는 북한의 사회복지제도는 흔히 자본주의사회에서 사용되는 사회보험·공적부조·사회복지서비스를 포함한 사회복지제도를 넘어서는 광의의 사회복지체제라고 할 수 있다. 즉 북한에는 자본주의국가에서 실행되고 있는 사회보험과 그 형식에 있어서 거의 유사한 사회보험과 함께 국가사회보장이 존재한다.⁹⁾ 사회보험의 경우 재원

7) 한국의 사회복지제도에 관한 기본 법률은 1963년 11월에 제정된 ‘社會保障에 관한 法律’과 1970년에 제정된 후 1992년 12월 전문개정된 ‘社會福祉事業法’을 들 수 있다. 法制處 編纂, 「大韓民國 現行法令集」, 第38卷 第38編 社會福祉 참조. 이 두 법률에 따르면, 한국의 사회복지제도는 사회보험, 사회부조, 사회복지사업으로 구축되어 있다. 중앙대학교 사회복지학과 편, 「한국 사회보장제도의 재조명」(서울: 한국복지정책연구소 출판부, 1992), p. 3 참조. 한편 사회보험과 사보험의 차이점에 대하여는 保健社會部, 「保健社會白書 1994年」(서울: 保健社會部, 1994), p. 246 참조.

8) 조선민주주의인민공화국사회주의헌법(1992년 4월 9일 최고인민회의 제9기 3차회의에서 채택) 제25조. 北韓研究所, 「北韓總覽(1983~1993)」(서울: 북한연구소, 1994), p. 1074 참조. 같은 조항에서 “국가는 모든 근로자들에게 먹고 입고 쓰고 살 수 있는 온갖 조건을 마련하여 준다”고 국가의 인민에 대한 의무를 보다 강조하고 있다.

9) 「사회보험법」(1946. 12. 19. 임시인민위원회 결정 제135호) 및 「국가사회보장에 관하여」(1951. 8. 30. 내각 결정 제322호) 참조. 鄭慶謨·崔達坤

은 노동자·사무원(피보험자) 및 고용주(국가, 사회단체, 소비조합, 기업소, 사무소 및 개인)에 의하여 조달되며, 국가사회보장의 경우에는 국가에 의하여 재원이 조달된다. 국가사회보장은 내용에 있어 남한의 공적부조 및 사회복지서비스에 유사하나, 국가가 대상개인의 생활을 완전 보장하는 것을 목적으로 한다는 데에서 차이가 발생한다.¹⁰⁾

이상의 분석에 기초하였을 때, 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 소득보장, 의료보장, 사회복지서비스로 분류하여 남북한 사회복지제도를 비교하려고 한다.¹¹⁾ 이와 같은 비교분석들은 한편으로는 남한의 경우 사회복지제도의 범위를 모두 포함하고 있으며, 다른 한편으로는 북한의 경우 체제이념으로서의 사회복지의 추구목표와 사회복지제도의 실

편, 「北韓法令集 第4卷」(서울: 대륙연구소, 1990), 第14編 保健·社會, pp. 557~558 & pp. 630~654.

- 10) 남한의 경우에도 헌법에 사회보장 및 사회복지 영역에서의 국가의 의무와 국민의 권리가 명문화되어 있으나, 남한사회가 시장경제체제에 기초하고 있다는 점에서 남한의 공적부조와 사회복지서비스는 기본적으로 잔여적 성격을 띠고 있다.
- 11) 정경배 외, 「남북한사회보장제도 비교연구」; 吳正受, 「南北韓 社會政策 變遷의 比較研究」; 吳正受, “北韓의 社會福祉 制度 - 변동과 전망,” 「계간 북한연구」, 2권 4호(1991년, 겨울); 함인희, “남북공화국연합단계에서의 사회복지 및 여성정책 교류 방안에 관한 연구”(mimeo. 서울, 1994) 참조.

제적 내용을 담아낼 수 있다는 장점이 있다.¹²⁾

보다 구체적으로 소득보장의 경우에는 제도형태에 따라 사회보험에 속하는 연금제도, 산업재해보상제도, 실업보험제도와 생활보호제도에 속하는 공적부조¹³⁾로 나누어 비교한다. 사회복지서비스의 경우에는 적용대상에 따라 아동복지서비스, 노인복지서비스, 여성복지서비스 및 장애인복지서비스로 구분·비교할 것이다.

분야별 사회복지제도의 비교는 법령 및 제도의 형성 시기, 제도의 적용대상, 사회복지급여의 내용과 수준, 재원의 조달 방법, 사회복지전달체계를 중심으로 살펴볼 것이다.

2. 남북한 사회복지제도의 발전과정

남북한 사회복지제도의 발전과정은 양국의 상이한 근대화 전략 및 분단체제 하의 적대적 대립관계를 기초로 분석하여야 한다. 그러나 본 연구에서는 장황한 이론적 논쟁을 피하기 위하여, 남북한 양국의 사회복지제도의 발전을 가장 단적으로 보여주는 사회복지제도 관련법의 형성시기를 기초로 남북한

12) 남한과 북한에서 각각 사용되고 있는 사회보장의 개념에 대하여는 정경배 외, 「남북한사회복지제도 비교연구」, pp. 6~7 참조.

13) 생활보호제도는 자력이나 보험에 의해 의료와 생활이 보장되지 않는 사람들의 의료와 생활을 보장하기 위하여 국가가 재정에 의해 필요한 소득을 보장해 주거나 보호를 통해 최저생활을 보장하는 제도이다. 이 제도는 국가에 따라 공적부조, 사회부조, 국가부조, 보조급부 등으로 불리운다. 金萬斗, 「社會福祉法制論」, p. 335.

사회복지제도의 발전과정을 살펴볼 것이다. 아울러 그에 기초하여, 남북한 사회복지제도 형성과정에서 나타난 양국의 차이점을 검토할 것이다.

먼저, 남북한 양국의 사회복지제도 관련법을 도표로 나타내 보면 <표 2-1>과 같다.¹⁴⁾

<표 2-1>을 기초로 하여 남북한 사회복지제도의 발전과정을 비교하면, 다음과 같이 요약될 수 있다.¹⁵⁾

남한의 경우, 사회복지제도의 발전과정은 대략 4단계로 구분해 볼 수 있다. 제1단계는 해방후부터 한국전쟁을 거쳐 1960년에 이르기까지의 시기이다. 이 시기는 임시구빈적 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 복지빈곤국이었다.

-
- 14) 남북한 사회복지제도 관련법의 역사와 관련하여 참고한 자료는 다음과 같다: 法制處, 「大韓民國 現行法令集」, 제38권 및 제41권 (서울: 韓國法制研究院, 1990); 鄭慶謨·崔達坤 편, 「北韓法令集 第4卷」; 정경배 외, 「남북한사회보장제도 비교연구」; 金泳謨·南世鎮·愼燮重 共編, 「現代社會福祉論」; 金萬斗, 「社會福祉法制論」; 중앙대학교 사회복지학과 편, 「한국 사회보장제도의 재조명」 (서울: 한국복지정책연구소 출판부, 1992).
- 15) 남북한 사회복지제도의 발전과정에 대하여는 정경배 외, 「남북한사회보장제도 비교연구」, 제2장; 김태성 성경륜, 「복지국가론」, 제11장; 오정수, 「南北韓 社會政策 變遷의 比較研究」, 제3장 참조.

〈표 2-1〉 남북한 사회복지관련법의 역사

남 한	북 한
-1951. 9. 국민의료법	-1946. 3. 20개조 정강
-1960. 1. 공무원연금법	-1946. 6. 북조선 노동자 및 사무원에 대한 노동법령
-1961.12. 생활보호법	-1946.12. 사회보험법
-1961.12. 아동복지법	-1946.12. 노동자, 사무원 및 그 부양가족 에 대한 의료상 방조 실시와 산 업의료시설 개편에 관한 결정서
-1962. 3. 재해구호법	-1947. 6. 탁아소 규칙
-1963. 1. 군인연금법	-1948.12. 유아상당소에 관한 규정
-1963.11. 사회보장에 관한 법률	-1949. 5. 조선인민군대 전사 및 하사들의 부양가족 원호에 관한 결정서
-1963.11. 산업재해보상보험법	-1950.11. 전제민 구호대책에 관한 결정서
-1963.12. 의료보험법	-1951. 8. 국가사회보장에 관하여
-1964. 7. 집단적 사용자 공동책임의 근 대적 산재보험제도 시작	-1951. 8. 국가사회보장법에 의한 산업 재해보상 제도 실시
-1970. 1. 사회복지사업법	-1951. 9. 수재, 이재민 구호대책에 관하여
-1973. 1. 국민복지연금제도	-1952.11. 무상치료제도를 실시할데 관하여
-1973.12. 사립학교교원연금법	-1956. 2. 국가공로자에 대한 사회보장 승인에 대하여
-1976.12. 의료보험법(강제가입) 개정	-1956. 6. 제대군인들의 생활안전의 제 반 대책을 수립할데 대하여
-1977. 7. 직장정보 실시	-1956. 6. 재일교포들의 월부사 생활보 장에 관하여
-1977. 7. 생활보호법에 의거 생활보호 대상자에 대한 의료보호사업 실시	-1958. 2. 국가사회보험 및 노동보호관 련사업에 대한 관리기능을 조 선직업총동맹 중앙위원회에 부여함에 관하여
-1977.12. 의료보호법	-1958. 7. 내각에서 유자녀학원과 초등 학원 및 애육원사업을 개선 강화할데 대하여
-1977.12. 공무원 및 사립학교교직원 의 료보험법	-1959. 1. 월북하는 남조선 주민들에게 공민으로서의 권리와 생활안 정을 보장할데 관하여
-1980.12. 사회복지사업기금법	-1964. 7. 유아원 사업을 개선 강화할데 대한 새로운 대책에 대한 내 각 결정
-1981. 4. 아동복지법	-1976. 4. 어린이보육교양법 채택
-1981. 6. 노인복지법	-1978. 4. 노동법
-1982.12. 생활보호법 개정	-1980. 4. 인민보건법
-1983. 5. 사회복지사업법 개정	-1985.10. 협동농민들에게 사회보장제를 실시할데 관하여
-1986. 5. 모자보건법	
-1986.12. 국민연금법 제정	
-1988. 1. 국민연금법 시행	
-1988. 1. 농어촌지역의료보험 실시	
-1989. 4. 모자복지법	
-1989. 7. 도시지역의료보험 실시	
-1989.12. 노인복지법, 장애인복지법 개 정	
-1990. 1. 장애인고용촉진 등에 관한 법 률	
-1991. 1. 영유아보육법	
-1991. 3. 의료보호법 개정	
-1992.12. 사회복지사업법 개정	
-1993.12. 고용보험법	

제2단계는 경제개발계획과 함께 산업화와 도시화가 급격히 진행되던 1961년부터 1972년에 이르는 시기로 사회복지제도의 형식적 기초가 법령의 제정을 통하여 이루어지던 시기이다. 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 공무원, 1963년 군인을 대상으로 실시되고, 산업재해보상보험제도가 1964년부터 실시되었다. 이러한 법률제정과 부분적인 사회보험의 실시에도 불구하고, 이 시기는 산업화와 도시화에 따라 발생한 도시빈민층과 노동계급에 대한 실효성 있는 복지제공이 이루어지지 않았던 시기이다.¹⁶⁾

제3단계는 1973년 이후 1985년에 이르는 시기로, 사회복지제도의 실질적 발전이 억제되면서도, 국가가 경제성장과정에서 나타난 사회적 불평등과 상대적 빈곤 및 아직도 해결되지 못한 절대적 빈곤에 대하여 관심을 갖고 사회개발전략에 따라 대처해 나가기 시작한 시기이다.¹⁷⁾ 이 기간 동안 소득보장,

16) 김태성과 성경룡은 한국사회에서의 1961~1986년을 '권위주의국가의 반복지전략'이 지배하던 시기로 보고 있다. 그들에 의하면, "억압적 발전국가에 의해 제정된 생활보호법은... 노동의 상품화를 촉진하여 궁극적으로는 수출주도형 산업화를 위해 값싼 노동력을 공급하는 기능을 하였다." 김태성·성경룡, 「복지국가론」, p. 297.

17) 1977년부터 1981년까지 계획된 제4차 경제발전5개년계획의 주요목표 중의 하나는 '사회개발을 통한 형평의 증진'이었다.

의료보장 및 사회복지서비스에 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 제정되고, 1988년 1월 1일부터 실시되었다. 그후, 「의료보험법」(1987년)과 「산업재해보상보험법」(1989년)이 확대 개정되고, 「장애인고용 촉진 등에 관한 법률」(1990)과 노동자에 대한 기업의 복지진출을 촉진하기 위한 「사내복지기금법」(1991년)과 「고용보험법」(1993)이 제정되었다. 그리고 1995년부터 농어민연금과 고용보험이 도입되어 실시될 예정이다.¹⁸⁾ 또한 이 시기에 이르러 복지예산을 대표하는 보사부 예산의 정부 전체예산에 대한 비율은 1986년 2.9%에서 1992년 4.66%로 증가하였다.¹⁹⁾ 이상의 결과에서 보았을 때, 한국사회는 이제 복지중진국의 단계로 진입하게 되었다고 할 수 있다.

사회주의국가건설이라는 목표하에 수립된 북한의 경우 사회복지제도의 발전은 대략 세단계로 나누어 볼 수 있다. 제1단계는 북조선임시인민위원회가 설립된 1946년부터 한국전쟁을

18) 최균 외, 「한국 사회보험의 현황과 정책과제」(서울: 전국노동조합대표자회의, 1994), p. 16.

19) 保健社會部, 「保健社會白書 1992年」, p. 408; 김태성·성경룡, 「복지국가론」, p. 319.

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

제2단계는 1960년대로 북한이 사회주의공업화의 추진에 따라 사회주의 사회복지제도를 확충해 간 시기이다. 특히, 자립적 민족경제건설과 경제·국방병진정책의 추진에 따라 요구되는 노동력의 효율적 동원을 위하여 각종 사회보장제도가 확대 실시되었다. 특히 여성노동력의 경제활동 참가율이 증가함에 따라 탁아소가 급속도로 확대되고, 여성과 아동에 대한 복지 사업이 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 김일성유일사상의 정착과 권력세습체계의 구축에 따라, 북한의 사회복지급여는 인민의 권리에서 수령의 은혜로 점차 변질되어 가기 시작하였다.²⁰⁾ 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.

남북한 사회복지제도의 발전과정을 비교할 때, 다음과 같은 특징이 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 사회정책입법이 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.²¹⁾

20) 이상은, 「남북한 사회복지 비교연구」(서울: 한국사회과학연구소, 1993), p. 21.

21) 오정수, 「南北韓 社會政策 變遷의 比較研究」, 제5장 제1절 참조.

3. 분야별 남북한 사회복지제도 현황 비교

본 절에서는 남북한의 사회복지제도를 분야별로 비교한다. 그러나 사회복지제도의 법적 내용 및 적용현황에 대한 비교의 목적이 통일한국의 사회복지정책을 구상하기 위한 것이므로, 본 절에서는 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.²²⁾

가. 소득보장

(1) 연금제도

남북한의 연금제도를 비교할 때, 가장 먼저 눈에 띄는 내용은 연금제도의 제도화 시기이다. 북한은 1946년 「사회보험법」에 기초하여 전국민에 대한 연금제도를 실시하고 있으며,

22) 남북한 사회복지제도의 평가는 제4절 참조. 사회적 불평등, 경제력, 사회구성원의 삶의 질간의 관계에 대한 고전적 견해에 대하여는 아담 스미스 著, 金秀行 譯, 「國富論」(서울: 동아출판사, 1992), pp. 8~9 참조.

남한은 「국민연금법」을 1986년에 제정한 후 1988년 1월에 들어 국민연금제를 시행하기 시작하였다.

국민연금제도의 적용대상에 있어서 북한은 1985년 협동농장농민들에게까지 연금혜택을 확대 실시함으로써, 전국민이 연금혜택을 받고 있는 형편이다. 남한은 공무원(1960), 군인(1963), 사립학교교원(1973), 10인 이상 사업장 근로자(1988), 5인 이상 사업장 근로자(1991) 순으로 연금제도를 확대 실시하였으나, 농어민과 도시자영업자에 대한 연금제도는 아직 실시하지 못하고 있다.²³⁾

연금급여의 종류를 보면, 남한의 경우는 크게 보아 퇴직급여(혹은 노령연금), 장해급여(혹은 상이연금), 유족급여로 나뉘어지며, 북한의 경우는 양로연휴금, 폐질연휴금, 유가족연휴금으로 나뉘어진다. 급여의 지급방법은 남한의 경우 일시금 지급도 가능하나, 북한의 경우에는 정액 지급 원칙에 의존하고 있다.

급여자격의 경우, 완전노령급여는 남북한 모두 20년 이상 가입한 자에게 주어진다. 단, 남한의 경우에는 남녀 모두 60세부터, 북한의 경우에는 남자 60세, 여자 55세부터 주어진다.

급여수준을 살펴보면, 남한은 이전의 임금수준이 반영된 소득비례연금제이며, 북한은 정액연금 형태로 월 기본생활비의

23) 농어민에 대한 연금제도는 1995년부터 실시할 예정임.

60~70%에 해당하는 수준의 급여가 현금과 현물의 형태로 주어진다.

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

급여의 전달체계는 남한의 경우에 공무원연금, 군인연금, 사립학교교직원 연금, 국민연금 등으로 제도 자체가 분화되어 있으며, 전담부처(총무처, 국방부, 교육부, 보사부)도 다르다. 북한의 경우에는 노동당 중앙위원회 산하 노동부의 감독하에 정무원 노동부에서 실시하며, 전국적으로 일원적인 전달체계를 가지고 있다.²⁴⁾

(2) 산업재해보상제도

산업재해보상제도는 북한의 경우 1946년 「20개조 정강」, 「로동법」, 「사회보험법」에 의해 실시되기 시작하였으나, 남한은 1963년 경제개발에 따른 산업화가 본격화되면서 「산업재해보상보험법」(1963년)에 의하여 실시되었다.

적용대상을 비교하면, 남한의 경우 5인 이상 사업장의 피용자를 대상으로 하고 있으나, 특수업종의 종사자들을 적용대상

24) 보다 자세한 내용에 대하여는 정경배 외, 「남북한사회보장제도 비교연구」, pp. 41~61.

에서 제외하고 있다.²⁵⁾ 북한의 경우 모든 근로자를 대상으로 한다.

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

산업재해보상제도의 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 마련된다.

전달체계를 살펴보면, 남한의 경우 산업재해보상보험의 총체적 관리는 노동부가, 보험에 관한 실질적 운영업무는 노동부장관의 인가를 받은 보험조합이 하고 있으며, 북한의 경우에는 연금제도와 동일한 방식으로 산업재해보상제도가 관리·운영된다.

(3) 실업보험제도

남한의 경우 실업보험제도는 아직 실시되지 않고 있다. 그

25) 특수업종은 농업, 임업, 어업, 도소매업, 금융, 보험, 부동산 및 일부서비스업, 총공사금액 4,000만원 미만의 건설공업과 연간인원 1,350인 미만의 노동자를 사용하는 有期 및 계절사업 등이다. 정경배 외, 「남북한 사회보장제도 비교연구」, p. 73.

러나 1993년 12월 「고용보험법」이 통과되어 제도의 개략적 틀이 마련되었으며, 1995년 7월부터 고용보험이 본격적으로 가동될 계획이다.²⁶⁾

북한은 「사회보험법」(1946년)에 의거하여 실업보조금을 지급하여 왔으나, 실업의 존재를 부정한 1978년 「로동법」에 따라 실업보상제도는 폐기되었다. 「로동법」 제5조는 “사회주의 하에서 모든 근로자들은 로동에 대한 권리를 가진다”고 법적 규정을 내리고 있으며, 아울러 “조선민주주의인민공화국에서는 실업이 영원히 없어졌다”고 사실에 대한 규정을 또한 내리고 있다.²⁷⁾

이러한 점에 비추어 볼 때, 통일한국의 소득보장제도에서 실업보험제도는 가장 중요한 사항으로 등장하게 될 가능성이 크다. 특히, 북한의 경제체제가 시장경제로 전환하는 과정에서 실업이 발생하게 될 가능성이 매우 크다는 점에 비추어 볼 때, 실업의 부재를 규정한 북한의 「로동법」은 법에 의해 규정되지 않은 현실과 중요한 마찰을 일으키게 될 것이다.

(4) 공적부조제도

공적부조 부문에 있어서 남한은 1982년 12월 전면개정된 「생활보호법」에 따라 생활보호대상자에 대하여 생계구호와

26) 최균 외, 「한국 사회보험의 현황과 정책과제」(서울: 전국노동조합대표자회의, 1994), 제7장 고용보험제도 참조.

27) 鄭慶謨·崔達坤 편, 「北韓法令集 第4卷」, p. 260.

함께 자립자활지원을 실시하고 있다. 북한의 경우 공적부조제도는 주로 국가를 위하여 공헌한 특수계층이나 그 가족들에게 혜택을 주는 포상적 성격을 지닌 분배방식이다.²⁸⁾

공적부조제도에 있어서 남북한의 가장 뚜렷한 차이는 적용대상에서 나타난다. 남한의 경우 적용대상은 자산평가에 의해 선정된 일반빈곤층 중 사회보험의 혜택을 받을 수 없는 생활보호대상자들이다. 북한의 경우는 완전고용이 달성되었으며 취업시 기본생활이 유지된다는 전제하에 국가공로자, 영예전상자, 무의탁 제대군인, 군무원, 빨치산 및 그 부양가족이 공적부조의 주대상자가 되며, 무의탁 노동무능력자(고아, 노인, 장애인 등), 이재민, 전제민 등이 추가적으로 공적부조의 대상을 이룬다.

사업의 내용을 보면, 남한의 경우 생활보호대상자 중 거택·시설보호자에게는 생계·의료·장제보호를, 자활보호자에게는 직업훈련·생업자금융자·취로사업 등의 자립자활지원과 의료·교육보호를 실시한다. 북한의 경우는 국가보조금 지급, 농업현물세 감면, 취직알선, 무료치료, 우선적 배급, 기관사택제공, 각종 수수료 면제 등이 공적부조의 형태를 띠고 실시되며, 특히 전쟁유자녀들에 대한 유자녀학원과 애육원이 설치·운영되고 있다.

28) 즉 북한의 경우 특수계층에 대한 공적부조는 남한의 원호사업과 유사하다. 정경배 외, 「남북한사회보장제도 비교연구」, p. 90.

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

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

전달체계의 경우, 남한에서는 사회복지전문요원을 배치하여 전문적 관리를 시도하고 있으며, 북한에서는 일반행정 담당자가 공적부조를 담당한다.

나. 의료보장

의료보장제도의 경우, 남한은 사회보험의 성격을 지닌 의료보험과 공적부조의 성격을 지닌 의료보호라는 두 제도가 혼합되어 있으며, 북한은 단일성을 지닌 의료보장이 국가사회보장 형태로 이루어지고 있다.

의료보장제도와 관련한 법령을 살펴보면, 남한은 1980년대 후반에 들어 입법이 거의 완료되었으며, 북한은 「사회보험법」(1946)에 의해 기초가 마련된 후 1952년 「무상치료제도를 실시할데 관하여」라는 내각결정서에 의하여 입법이 완성되었다.

의료보장의 적용대상은 남한의 경우 의료보험대상자와 의료보호대상자로 구분되며, 의료보험은 1988년 농어촌의료보험과 1989년 도시지역의료보험의 실시로 전국민으로 확대되

었다.²⁹⁾ 북한의 경우에는 주민 전체가 국가에 의한 의료보장의 혜택을 받고 있다.

의료보장의 급여형태는 북한의 경우가 훨씬 포괄적이다. 특히 남한의 경우에는 일시적 노동력 상실에 대하여 보조금 형식으로 지급되는 질병급여가 존재하지 않는다. 단, 북한의 경우에는 의료시설과 의약품이 열악하여, 의료보장의 질적 수준은 매우 떨어질 것이다.³⁰⁾

의료보장제도의 재원은 남한의 경우 의료보험에서는 피보험자 및 고용자의 각출금에 의해 마련되며, 의료보호에서는 주로 국가의 재정에 의해 마련된다. 북한의 경우에는 전액 국가예산에서 충당된다.

전달체계에서는 남한의 경우 조합주의방식에 의해 각 조합이 독립적으로 의료보험을 관리·운영하고, 북한의 경우 보건부 감독하에 일원적인 관리체계가 형성되어 있다.

다. 사회복지서비스

(1) 노인복지서비스

노인복지서비스 관련법은 북한의 경우 북한의 사회주의헌법

29) 남한의 경우 의료보험영역에서의 급속한 제도적 발전은 의료보험의 양적 팽창이라는 측면에서 성공적이었다고 볼 수 있으나, 질적 차원에서는 아직 개선해야 할 점이 많다. 保健社會部, 「保健社會白書 1994年」, pp. 10~11 참조.

30) 남북한 의료제도 및 의료수준에 대하여는 변종화·박인화·서미경·김만철, 「남북한 보건의료제도 비교연구」(서울: 한국보건사회연구원, 1993) 참조.

이나 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.

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

서비스전달체계는 남한에서는 보건사회부의 직접적 관리·운영과 함께 보건사회부 감독하의 민간기관의 역할이 두드러지며, 북한에서는 국가기관인 노동부에 의해 모든 서비스가 이루어진다.

(2) 아동복지서비스

북한에서는 1947년 아동복지서비스 관련법이 제정되었으며, 한국전쟁의 영향으로 남한에서도 비교적 일찍 아동복지서비스에 관한 법령(1961년 「아동복지법」)이 제정되었다.

적용대상을 살펴보면, 남한의 경우 빈곤가족의 아동을 국가

가 집중 지원하는 데 초점이 맞추어져 있고, 북한의 경우 모든 취약전 아동이 대상자이다.

서비스 내용을 살펴보면, 남한의 경우 빈곤아동은 국가에 의해 무료로 서비스가 주어지며, 그외의 아동은 자비로 민간 기관의 서비스를 구매한다. 북한에서는 국가부담으로 모든 서비스가 제공된다.

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

(3) 여성복지서비스

북한은 1940년대 후반 남녀평등권에 대한 법령을 제정하고 그에 기초하여 여성복지서비스를 제공하는 데 주력하였으며, 남한은 1960년대 이후 「생활보호법」(1961년) 내에 모자보호 규정을 마련하여 여성복지서비스를 제공하기 시작하였다.

여성복지서비스의 적용대상은 북한의 경우 여성 전체이나, 특히 자녀를 가진 여성이 중점적으로 보호받고 있다. 남한의 경우에는 배우자가 없거나 배우자가 노동능력을 상실한 여성 및 미혼모, 임산부, 그리고 윤락행위 방지를 위하여 보호가 요구되는 특별여성이 여성복지서비스의 대상이다.

서비스의 내용은 남한의 경우 저소득 모자가정에 대한 보호 및 임산부·영유아의 관리가 주를 이루며, 북한의 경우 산전후휴가(1990년 현재 150일) 및 자녀를 둔 여성의 노동시

간단축이 주요 서비스이다.

(4) 장애인복지서비스

장애인복지서비스와 관련한 입법의 경우 남한에는 독립법이 존재하나, 북한에는 독립된 법률이 존재하지 않는다. 남한의 경우 장애자와 관련한 법률로는 1989년 12월 개정된 「장애인복지법」과 1990년 1월 제정된 「장애인고용촉진 등에 관한 법률」이 있다.

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

장애인에 대한 소득보장의 형태로서 남한에서는 중증장애인에 대한 생계보조수당 지급, 저소득 장애인에 대한 보호 및 각종 세제 감면, 장애인 자립자금 지원, 의료비 지원, 자녀교육비 지원 등의 사업이 존재한다. 북한의 경우 전상자에 대한 생활필수품 보급, 본인 및 자녀의 학비 면제, 국가주택 사용료 면제 등의 생활보호 등이 있다.

장애인복지서비스로는 남한의 경우 장애인 복지시설운영, 장애인 등록제도 운영, 장애인을 위한 편의시설 설치 확대 등을 추진하고 있으며, 장애인 직업재활과 기술훈련을 통한 취업지도와 장애인 의무고용제를 실시하고 있다. 북한에서는 주로 전쟁 또는 군복무시 불구가 된 자들을 위한 의료서비스, 직업보장, 취업알선, 생활보장 등을 실시하고, 장애고아는 특

수애육원에서, 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.³¹⁾

4. 남북한 사회복지제도에 대한 평가

본 연구는 남북한 사회복지제도를 일반적으로 사용되는 평가기준 중 다섯가지를 선택하여 평가하려고 한다.

- 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

31) “제대군인 및 영예 전상자들의 직업 알선과 취학조건을 보장할 데 관하여”(1953. 8. 14)라는 북한의 법령은 “제대군인 및 영예전상자들에게 대한 직업보장, 취학보장 및 원호사업 정형을 지도 검열하기 위하여 노동보장 꼬미씨야를…… 각 시·군·구역에 조직한다”고 되어 있다. 鄭慶謨·崔達坤 편, 『北韓法令集 第4卷』, p. 612.

생활보장 정도

- ③ 복지혜택의 형평성 혹은 재분배성: 사회복지제도의 소득재분배 효과 정도
- ④ 복지재원의 안정성: 사회복지제도 재원의 안정성 확보 정도
- ⑤ 사회복지전달체계의 민주성 및 효율성: 사회복지전달체계의 민주적 참여보장과 효율적 관리를 위한 행정체계 확립 여부³²⁾

이상의 다섯가지 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 사회복지제도의 출발점이 될 남한의 사회복지제도를 이상적 사회복지제도 형성을 위해 어떻게 변화시켜 나가야 할 것인가도 판단할 수 있게 해준다.

가. 복지혜택의 적용범위

복지제도의 포괄성과 복지수혜자의 보편성의 측면에서 북한의 사회복지제도는 남한보다 우월한 것으로 판단된다. 이는 남한의 사회복지제도가 아직 형식적 차원에서 완결되지 못하

32) 최균 외, 「한국 사회보험의 현황과 정책과제」, p. 4; 김태성·성경룡, 「복지국가론」, pp. 333~340; 함인희, “남북공화국연합단계에서의 사회복지 및 여성정책 교류 방안에 관한 연구,” pp. 30~34 참조.

였으며, 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 운영 원리는 사회주의적 평등이념과는 일정한 괴리를 두고 있다고 할 수 있다.

나. 복지혜택의 수준

복지혜택이 기본적 삶을 유지하는 데 적절한가를 평가하는 복지혜택의 수준에서 남북한 모두 만족할 만한 결과를 달성하지 못하고 있다.

노동능력 상실자를 포함한 생활보호대상자에 대한 공적부조 및 사회복지서비스의 급여수준을 최저수준보장이라는 기준으로 평가할 때, 남북한 모두 최저생활을 보장할 수준에 이르는 복지급여를 지급하지 못하고 있다.

노령연금 및 의료보장의 급여수준을 평가하는 최적수준보장의 기준에서 볼 때, 남북한 모두 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.³³⁾

특히 북한의 경우에는 경제 침체로 인한 실제적인 사회보장재원의 결핍으로 복지혜택의 수준은 더욱 저하되고 있는 것으로 알려지고 있다.

다. 복지혜택의 형평성(소득재분배성)

사회복지제도의 재원마련 및 복지급여의 양 측면에서 남북한 사회복지제도의 형평성을 평가해 보면, 재원을 국가가 대부분 마련하고 정액급여 형태가 주를 이루는 북한의 사회복지체계가 더 큰 소득재분배의 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, 공적부조와 사회복지서비스영역에서는 특수계층에 대한 혜택이 존재한다. 남한의 경우 사회보험에서 보험료가 소득에 따라 차등 부과되므로, 이는 소득재분배 효과를 가진다.³⁴⁾

한편, 북한의 경우 1970년대 이후 「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법」에도 불구하고 사회복지가 수령의 은혜라는 차

33) 함인희, “남북공화국연합단계에서의 사회복지 및 여성정책 교류 방안에 관한 연구,” p. 31.

34) 위의 글, pp. 31~32.

원에서 실시되고 있다면, 북한 사회 내부의 사회계층에 따라 상당한 정도의 사회복지 수혜의 불평등성이 존재할 것으로 판단된다.³⁵⁾

라. 복지재원의 안정성

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 사회문화시책비의 증가율이 하락하였다.³⁶⁾ 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 부

35) 북한의 경우 당과 국가에 대한 기여도에 따라 혹은 출신성분과 계층에 따라 복지수혜의 불평등성이 이미 제도화되어 있는 것으로 판단된다. 洪鍾德, 「南北韓 基本需要 및 社會保障制度의 比較」, p. 12 참조.

36) “1978년 이후 社會文化施策費의 증가율을 보면 ...1967년부터 1977년에 이르기까지 평균 약 17%의 증가율에 비하면 오히려 10% 이하로 하락하고 있다. 그뿐만 아니라 ... 國家豫算支出에 대한 社會文化施策費의 比重을 보더라도 1980년대 중반 이후 오히려 그 비중이 줄어들고 있다.” 朴進·李侑洙, 「南北韓 社會保障制度의 比較 및 統合方向」(서울: 한국개발연구원, 1994), p. 25.

정적 영향이다. 한국전쟁 이후 고착화된 분단상황은 남북한으로 하여금 군사력 경쟁에 박차를 가하도록 하였다. 이에 따라 군사비가 정부예산에서 차지하는 비중은 1991년도를 기준으로 보았을 때 남한의 경우 거의 28.7%, 북한의 경우 12.3%에 달하였다.³⁷⁾ 군사비가 정부예산에서 높은 비중을 차지함에 따라 사회복지분야에 대한 예산은 축소될 수밖에 없었다. 남한의 경우 1994년 보건사회부 예산이 정부예산에서 차지하는 비중은 4.1%이며, 북한의 경우 교육비를 사회문화시책비의 절반으로 간부양성 및 선전출판비를 총예산의 2.5%로 상정하였을 때 사회문화시책비 중 사회복지예산은 1994년 정부예산의 7%에 불과할 것이다.³⁸⁾

마. 사회복지전달체계의 민주성 및 효율성

사회복지전달체계의 차원에서 살펴보면, 북한은 국가중심적이며, 남한은 상당한 정도 시장기구에 의존하고 있다. 그러나 이 사실 자체가 사회복지전달체계의 민주성과 효율성을 직접

37) 徐載鎭 외, 「南北韓 國力趨勢 比較研究(改訂版)」(서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 213~217.

38) 保健社會部, 「保健社會白書 1994年」, p. 444; 통일원, 「월간 북한동향」(1994. 4), p. 23. 북한에서의 사회복지예산의 추정방법에 대하여는 朴進·李侑洙, 「南北韓 社會保障制度의 比較 및 統合方法」, pp. 30~33 참조. 남북한의 군사적 적대관계가 남북한 사회복지에 미치는 부정적 영향에 대하여는 김연명, 「한반도 냉전체제가 남북한 사회복지에 미친 영향」(서울: 한국사회과학연구소, 1994. mimeo.); 평화연구소 중앙대 '사회외복지연구회' 지음, 「한반도의 군축과 사회복지: 한반도에서의 군비축소에 따른 남한사회복지의 발전전망」(서울: 한울, 1991) 참조.

적으로 평가할 수 있게 하는 준거가 될 수는 없다.

민주성의 차원에서는 북한의 사회복지체계가 사회 전체의 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 사회복지서비스 기관이 부족하다는 점과 관료화 문제를 고려할 때, 효율성의 차원에서 남북한간의 우월성은 쉽사리 판단되기 어렵다.³⁹⁾

이상의 분석에서 발견되는 사실은, 남북한의 사회복지제도가 사회·경제체제의 차이에도 불구하고, 구체적인 자료가 확실하게 주어진다면 일정한 비교기준에 의하여 평가될 수 있다는 점이다.⁴⁰⁾

39) 함인회는 남북한의 사회복지체계의 효율성을 사회보장의 노동유인성으로 평가하면서, 남북한 각각의 사회보장 및 경제체제의 차이에도 불구하고 “남한의 사회복지제도가 북한에 비해 노동유인적 성격을 더 강하게 띤다는 점에서 보다 효율성이 높다”고 조심스러운 결론을 내리고 있다. 함인회, “남북공화국연합단계에서의 사회복지 및 여성정책 교류 방안에 관한 연구,” pp. 32~33.

40) 남북한 사회정책을 비교한 오정수는 “경제적 사회적 평등을 위한 道具로서 사회주의 社會保障의 한계는 이념적, 제도적 차이와 관계없이 서구 자본주의의 그것과 기본적으로 동일하다”고 주장한다. 吳正受, 「南北韓 社會政策 變遷의 比較研究」, p. 176; Gaston V. Rimlinger, *Welfare*

따라서 자료의 부족이라는 한계에도 불구하고, 오정수는 남북한 사회복지제도의 특성과 장단점을 다음과 같이 요약하고 있다.

〈표 2-2〉 남북한 사회복지제도의 특성과 장단점⁴¹⁾

구 분	성 격	장 점	단 점	
소득보장	남한	빈곤에 대한 대책 보험과 부조의 성격	개인능력별 자율성 누락계층, 실업보장 미흡, 최저수준 보장 미흡	
	북한	사회주의분배체계 국가사회보장의 단일체계	제도의 통일성 사회연대성	특권층과 일반과의 불평등
의료보장	남한	사회보장과 공적 부조의 혼합	공급의 자율성 의료의 질적 수준	의료자원의 불균형 약한 사회연대성
	북한	국가의료보장	의료의 접근성 사회연대성	낮은 의료수준 의료자원의 부족
사회복지 서비스	남한	빈곤대책	전문성, 다양성	탁아서비스의 불충분
	북한	국가사회보장	탁아의 보편성	비전문적, 시설중심, 서비스의 단순성

Policy and Industrialization in Europe, America and Russia (N. Y.: John Wiley & Sons, 1971) 참조.

41) 吳正受, 「南北韓 社會政策 變遷의 比較研究」, p. 175.

한편, 구체적 자료가 부족한 상황에서 남북한 사회복지제도의 질을 평가하기 위한 하나의 편법으로 1인당 사회보장수혜액을 비교해 보는 방법을 사용할 수 있다. 박진과 이유수의 추정에 의한 남북한 1인당 사회보장수혜액은 <표 2-3>과 같다.⁴²⁾

<표 2-3> 남북한 1인당 사회보장수혜액 비교

(단위: 달러)

연 도	남 한	북 한
1981	23.3	48.1
1982	27.4	44.0
1983	28.9	43.5
1984	32.0	42.1
1985	33.9	41.1
1986	34.3	44.4
1987	43.8	47.2
1988	67.1	49.0
1989	91.3	48.7
1990	119.8	52.7
1991	148.4	53.8
1992*	181.0	58.2

* 1992년도 수치는 잠정치임.

출처: 박진·李侑洙, 「南北韓 社會保障制度의 比較 및 統合方向」(서울: 한국개발연구원, 1994), p. 33.

42) 박진과 이유수는 남북한의 1인당 사회보장수혜액을 비교하기 위하여 몇 가지 수치 조정을 하였다. 첫째, 북한의 사회문화시책비에서 교육비가 차지하는 비중을 9~10%로 상정하였다. 둘째, 사회문화시책비 자체의 과대평가를 피하기 위하여, 1972년 북한도매가격 상향조정에 따른 조정치를 약 15% 정도 감산하였다. 셋째, 사회문화시책비에 포함되어 있는 선전, 출판, 간부양성 등에 대한 지출을 총예산대비 2~3%로 상정하였다. 넷째, 남한의 경우 민간부문의 지출에 의한 사회보험을 고려해야 하

위의 표에서 보면, 1인당 사회보장수혜액은 남한의 경우 1981~1992년 사이 약 7.8배로 증가하였으나, 북한의 경우 약 21% 정도 증가하였다. 또한 1988년부터 1인당 사회보장수혜액에서 남한은 북한을 앞지르기 시작하였으며, 1992년의 경우 남북한의 차이는 약 3.1배에 달한다.

이상의 평가에 기초하여 볼 때, 현재 남북한 사회복지제도는 형식적 제도면에서는 북한이 다소 뛰어난 것으로 판단되나, 실제적 복지수혜에 있어서는 남한이 우위에 있음을 알 수 있다.

한편, 통일한국의 경우 사회·경제체제가 시장경제에 기초하게 될 것임을 염두에 두었을 때, 통일 이후 사회복지제도는 질적으로 우위에 있는 남한의 사회복지제도를 기초로 구상되어야 할 것이다. 따라서, 통일한국에서의 사회복지정책은 남한의 사회복지제도를 점차 개선해 나간다는 기조위에 형성되어야 할 것으로 판단된다.⁴³⁾

므로, 국민계정의 제도부문별 소득지출계정표에서 개인이 수취한 사회보장수혜금과 사회부조금을 합한 금액을 지표로 사용하였다. 朴進·李侑洙, 「南北韓 社會保障制度의 比較 및 統合方向」, pp. 30~32.

43) 이러한 정책기조는 현실적으로 통일의 주체가 남한이 될 것이라는 상황 판단에도 부합된다.

第三章 統一韓國 社會福祉政策의 基本方向

본 장에서는 앞에서 비교·분석된 남북한 사회복지제도의 현황을 고려하여, 통일한국 사회복지제도의 기본방향을 구상하고자 한다.

통일한국의 사회·경제체제는 사회구성원들간의 자유경쟁을 보장하는 시장경제체제에 기초하면서도, 개인의 자율성과 함께 경쟁질서를 비롯한 사회적 가치를 중시하는 사회적 시장경제 형태를 띠게 될 것이다.¹⁾ 한편 통일한국의 정치체제는 국민들의 정치과정에서의 적극적 참여를 보장하는 참여적 민주주의에 기초하여 형성될 것이다.

이러한 점을 고려하였을 때, 통일한국의 사회복지제도는 크게 보아 두가지 기본 가치에 의해 형성될 것이다. 첫째, 개인의 자율성과 함께 사회구성원들간의 연대성을 동시에 고려하였을 때, 통일한국의 사회복지제도는 사회구성원 모두의 사회복지를 증대시키려고 하는 ‘보편주의적 연대성’을 기본이념으로 할 것이다. 둘째, 참여적 민주주의에서 특히 강조하는 사회구성원들의 자발성을 고려할 때, 통일한국의 사회복지제도

1) 사회적 시장경제는 전후 구서독의 시장경제체제를 특징적으로 묘사하는 개념이다. 자유경쟁과 함께 사회적 가치를 중시하는 ‘사회적 시장경제’에 대하여는 黃愼俊, “社會的 市場經濟에 대한 小考,” 서울사회경제연구소, 「經濟研究」, 창간호(1993) 참조. 사회적 시장경제의 자유주의적 해석에 대하여는 Otto Schlecht 지음, 안두순 외 공역, 「사회적 시장경제: 독일식 시장경제의 이론적 논리와 실무적 저력」(서울: 비봉, 1993) 참조.

는 권위주의적 국가에 의해 개인들에게 복지가 지급되는 형태가 아니라, 개인들이 민주적 절차에 의해 복지를 제도적으로 확대시켜 나가는 ‘권리로서의 사회복지’라는 형식을 갖추게 될 것이다.

이러한 기본 전제하에 본장에서는 먼저 통일한국 사회복지 정책의 기본원리를 설정한 후, 남한에 현존하는 사회복지제도를 개선·발전시키는 방향에서 통일한국 사회복지제도의 분야별 기본틀을 구상할 것이다. 아울러 사회복지제도의 중요한 요소로서 작용할 사회복지전달체계에 대한 기본적 개선방향을 제시하고자 한다.

1. 기본 원리

현재 통일한국의 체제이념에 대하여 인간존엄성·자유·복지라는 세가지 기본 가치가 통일한국의 이념적 좌표로 설정되어야 한다는 공감대가 형성되어 있다.²⁾ 이 세가지 기본 가치위에서 통일한국은 정치적으로는 참여적 민주주의에, 경제적으로는 사회적 시장경제에 기초한 정치·사회체제를 세우는 것을 이상향으로 하고 있다.³⁾

2) 黃炳憲, “統一祖國의 理念,” 統一院, 「統一問題研究」, 5권 3호(1993, 가을), pp. 117~121 참조.

3) 통일한국의 정치이념에 대하여는 黃炳憲, 「統一韓國의 政治理念」(서울: 민족통일연구원, 1994); 경제체제에 대하여는 金瑩允, 「統一韓國의 經濟體制」(서울: 민족통일연구원, 1994)를 참조.

위와 같은 정치·경제체제의 이념적 구상위에서 통일한국의 사회복지제도를 형성하려고 할 때, 다음과 같은 두가지 원칙이 기본적인 제도형성원리로 선택되어야 한다.

통일한국 사회복지제도의 첫번째 원리는 다음과 같다. 통일한국의 기본적 경제체제가 시장경제원리에 기초하고 있다는 점을 감안하여, 사회복지제도는 시장경제체제에서 발생할 수 있는 사회악을 제거할 수 있는 방향으로 형성되어야 한다. 여기에서 문제는 시장경제체제의 원리와 사회복지제도의 원리를 조화시킬 수 있는 정책원리의 발견이다.

시장경제가 그 자체로서 일정한 법칙에 따라 움직이는 경향이 있다는 점을 고려하였을 때, 사회복지제도는 시장경제원리에 종속될 경우 시장경제에서 발생할 사회악을 제거할 수 있는 가능성을 상실하게 된다. 따라서 사회복지제도의 원리는 시장경제원리에 대하여 일정한 자율성을 가져야 한다.⁴⁾

사회복지제도가 시장경제로부터 일정한 자율성을 가진다고 했을 때 두 원리간의 대립적 작동으로 인해 발생할 수 있는 두 원리간의 마찰은 하나의 보다 근본적 원리에 의해 조절되어야 할 것이다. 현실사회에서 두 원리간의 마찰은 종종 시장기구에 기초한 경제체제의 경제적 효율성과 사회구성원의 보편적 사회복지 수혜원리간의 갈등으로 나타난다.⁵⁾ 따라서 근

4) 사회복지제도의 시장경제원리에 대한 자율성은 흔히 사회복지 내지는 사회정책의 탈상품화로 표현되기도 한다.

5) 이 문제는 흔히 효율과 평등간의 갈등으로 정의된다. 아더 M. 오쿤 저, 鄭用德 역, 「平等과 效率」(서울: 성균관대학교 출판부, 1984) 참조.

본 원리는 경제적 효율성과 사회복지수혜의 보편성간의 조화를 꾀할 수 있는 것이어야 한다. 그러나 갈등을 일으킬 수 있는 경제적 효율성의 추구하고 보편적 사회복지의 형성이라는 두 가지 목표를 조화롭게 동시에 달성할 수 있게 하는 현실적 원리가 무엇인가를 알아내기는 쉽지 않다. 따라서 근본원리는 소극적 방법으로 모색되어야 할 필요가 있다.

이미 앞서서도 말하였듯이 소극적 원리로서 채택되어야 할 것은 사회복지제도가 시장경제로부터 발생할 수 있는 사회악을 제거하는 방향으로 설정되어야 한다는 사실이다. 즉, 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 않는 사회복지제도가 형성되어야 한다는 것을 의미하며, 이는 곧 사회 내지는 국가가 개인들의 경쟁력과 무관하게 개인들의 삶의 안정을 보장하고 나아가 사회적 불평등을 제거하는 것을 의미한다.

사회 내지는 국가가 개인의 복지에 대하여 책임질 때, 당연히 문제가 되는 것은 개별 경제인의 경제행위에서의 자유가 어떻게 보장되는가 하는 점이다. 그러나 복지제도가 시장경제의 경쟁원리를 직접적으로 부정하지 않는 한에서, 사회 내지는 국가에 의한 복지제도의 관리는 경제인의 자유의 문제보다

는 소득재분배의 문제와 직접적으로 연관된다. 결국 복지제도 형성과정에서 문제삼아야 할 것은 경제인의 자유의 보장이라는 문제가 아니라,⁶⁾ 복지제도의 형성·유지에 필요한 재원을 어떻게 사회구성원들이 부담할 수 있도록 하는가 하는 문제이다.

보다 적극적인 사회복지제도의 기본 원리를 구상할 경우, 시장경제에서 사회악을 발생시킬 수 있는 원인을 제거해 가는 원리를 연구하여야 한다. 그러나 이러한 원리 자체가 가질 수 밖에 없는 추상성과 논리적 극단성이 가진 한계를 고려할 때, 적극적 근본원리보다는 소극적 원리에 의존하는 것이 정책적 차원에서 보다 현실적용성이 높을 것이다.

사회복지제도의 자율성을 보장하는 근본원리에서 두가지 점을 명확하게 해 둘 필요가 있다. 그 하나는 복지제도의 형성·운영을 위한 재원을 조달하기 위하여 개인들이 사회 혹은 국가에 지는 부담은 일종의 사회구성원으로서의 의무라는 사실이다. 사회복지제도의 정착이 개인에게 자신의 삶에 대한 장기적이고 합리적인 계획을 세울 수 있는 사회적 조건을 마련해 준다는 의미에서, 사회복지제도에 대한 사회구성원 개개인의 보편적인 의무는 사회구성원이 자신의 삶의 전주기에 걸쳐 합리적 계획을 세울 수 있는 가능성을 근본적인 사회적 권리

6) 따라서 사회구성원의 자유로운 경제행위를 보장하기 위한 방안에 대한 연구는 당연히 경제체제에 대한 연구로 발전될 수밖에 없다. 물론 복지제도의 연구가 이 문제를 완전히 회피할 수 있는 것은 아니지만, 복지제도 자체는 시장경제체제에서의 사회적 경쟁질서의 문제와는 분리하여 논의되어야 한다.

로서 요구할 수 있도록 해주는 것이다.⁷⁾

다른 하나는 복지정책의 추구과정에서 사회전체의 복지가 증가될 수도 있다는 사실에 대한 정책적 인식이다. 경제정책과 복지정책의 대립적 성격을 강조하는 주장과는 달리, 실업방지 및 고용안정을 위한 완전고용정책 내지는 적극적 노동시장정책은 현실에서 복지정책과 상호보완적임으로 해서 통합될 수 있는 성격을 지니고 있다.⁸⁾ 사실, 우리 정부는 21세기에 대비한 사회복지정책의 기본방향을 ‘생산적 복지정책’이라는 개념에 의하여 규정하고 있다.⁹⁾ 이렇게 보았을 때, 복지정책과 경제정책간의 적극적 조화를 꾀하는 정책적 인식은 통일한국 사회복지정책의 정책기조가 될 것이다.

이상의 논의에서 통일한국의 사회복지제도에 관한 첫번째 원리는 복지제도의 시장경제로부터의 자율성으로 요약될 수 있다. 자율성의 원리가 의미하는 내용을 간단히 다시 정리한다면, 복지제도의 시장경제원리에 대한 독자성과 우선성이다. 즉, 사회복지제도의 원리는 시장경제원리와는 독립적으로 시장경제로부터 발생하는 사회악을 제거한다는 목표에 따라 설

7) 정의로운 사회에서 개인들이 장기적이고 합리적인 인생계획을 가질 수 있다는 사실 자체가 일종의 사회적 선이라는 명제를 통해 평등주의적 정의론을 옹호하는 논증에 대해서는 J. Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge: Harvard University Press, 1971), 제3부 제7장 63절 참조.

8) 복지국가의 한계를 경제성장 저하, 빈곤층 증대, 개인의 의존성 증대 등등으로 비판하는 논리에 대한 이론적·경험적 반비판에 대하여는 김태성·성경륜, 「복지국가론」, 제8장 참조.

9) 保健社會部, 「保健社會白書 1994年」, pp. 3~4.

정되어야 하며, 또한 경제적 효율성이라는 이름하에 경험적·이론적 증거가 불확실한 상황에서 포기되어서는 안된다.¹⁰⁾

통일한국 사회복지제도의 두번째 원리는 민주적 조합주의로 표현될 수 있다. 통일한국의 정치적 체제이념이 참여적 민주주의라는 점에 기초하여 볼 때, 복지제도의 원리로서의 민주적 조합주의는 복지제도가 기본적으로 시장경제에서 발생할 수밖에 없는 사회계층·계급간의 갈등을 민주적으로 조정할 수 있는 제도를 형성한다는 것을 의미한다.¹¹⁾

민주적 조합주의는 노동자와 자본가(혹은 사용자) 사이의 갈등이 상호협력의 원칙위에서 민주적 의사결정 과정에 의하여 조정된다는 점을 강조하고 있다.¹²⁾ 즉, 복지제도 및 복지정책이 결정되는 과정에서 사회경제적 관계에 의하여 결정되는 사회계층간의 갈등이 민주적 정치과정을 거치면서 사회통

10) 사회복지원리의 시장기구원리로부터의 자율화라는 원칙은 선진자본주의 국가들(특히 영국, 미국, 일본)에서 나타나는 신보수주의적 사회복지정책방향을 부정하는 것이다. 신보수주의적 사회복지정책의 특징은 크게 보아 ①사회복지제도의 민영화 혹은 국가책임의 감소, ②수급자격의 제한 및 엄격화, ③공적권리의 시장원칙에의 순응 혹은 수익자 부담원칙 등으로 요약할 수 있다. 玄外成 외, 「福祉國家의 危機와 新保守主義的 再編」(서울: 대학출판사, 1992), 제5부 結論; 존 마일즈 지음, 김혜순 옮김, 「복지국가의 노년: 공적 연금의 정치경제학」(서울: 한울, 1992), p. 176 참조.

11) 黃炳惠, 「統一韓國의 政治理念」, 제4장 2절 참조.

12) 현재 복지국가의 위기를 조합주의적 복지국가에 의해 극복하고자 하는 이론적 시도에 대하여는 최경구, 「조합주의 복지국가」(서울: 한나래, 1991), 제5장을 참조.

합의 상징적 존재인 국가권력을 대변하는 정부에 의해서 조정된다.¹³⁾ 이러한 민주적 조합주의 하에서 사회경제관계에서 불리한 위치에 있는 노동자계급 내지는 사회빈민계층들의 입장이 민주정치의 제도적 틀을 통하여 좀더 잘 반영될 수 있다. 또한 통일한국의 초기단계에 남북한간의 지역적 경제력의 격차가 사회계급·계층간의 갈등을 심화시킬 가능성이 있다는 점을 고려하였을 때, 민주적 조합주의에 의한 사회갈등의 조정은 사회구성원들의 사회발전에의 참여를 보다 용이하게 해 줄 것이다.

민주적 조합주의의 특징을 분명히 하기 위하여 복지제도의 발전을 이익집단 정치이론에 의하여 설명하거나, 국가중심적 이론에 의하여 설명하려는 시도와 비교해 볼 수 있다.¹⁴⁾

이익집단 정치이론에 의하면, 사회복지제도(예를 들면 국민연금 혹은 노령연금)의 발전은 다양한 이익집단들 사이의 사회적 자원을 둘러싼 경쟁이 치열해지는 과정에서 특정 집단(예를 들면 노인들)의 정치적 힘이 증대함에 따라 정치가들이 그들의 이익을 수용하면서 이루어졌다. 따라서, 이익집단들의 정치적 힘에 기초한 이익조정을 의미하는 복지는 경제원리에 의하여 발생하는 사회악을 제거하려는 노력과는 아무런

13) 김태성·성경룡, 「복지국가론」, pp. 180~182. H. L. Wilensky & L. Turner, *Democratic Corporatism and Policy Linkages* (Berkeley: University of California Press, 1987) 참조.

14) 두 이론에 대한 간결한 설명에 대하여는 김태성·성경룡, 「복지국가론」, pp. 153~161 참조.

관계도 없으며, 또한 정치는 이익조정을 위한 도구로서의 의미만을 가질 뿐이다. 이 이론에 따르면, 복지제도는 지속적으로 다원적이고 분화된 형태로, 즉 산업화 및 경제발전에 따라 발생하는 집단들간의 이익갈등을 각각의 이익집단들이 정치적 힘에 기초한 다원주의원리 하에서 해결해 나가는 방식에 따라 변화·발전하여 갈 것이다.

한편, 국가중심적 이론은 사회복지가 기본적으로 정치가나 전문관료들이 관리·운용하는 독립된 국가기구에 의하여 공급된다는 사실을 강조한다. 즉, 복지국가의 발전방향은 국가기구의 형태 및 국가의 장기적 발전계획에 의하여 결정된다. 따라서 복지제도의 발전과정에서 사회구성원들의 복지수요는 불특정한 수요로서 상존한다는 점을 제외하고는, 실제적인 국가기구의 복지정책결정에 있어서 핵심적 역할을 할 수 없다. 이러한 국가중심적 이론은 자칫 잘못하면 가부장주의적 복지제도의 형성을 이상적 정책으로 결정할 위험성이 있다.

복지제도형성에 있어서 민주적 조합주의는 이익집단 정치이론과 국가중심적 이론과 비교하였을 때, 다음과 같은 차이가 난다. 먼저, 민주적 조합주의는 시장경제에서 발생할 사회계층·계층간의 갈등에 대하여 명확한 입장을 표명하면서, 사회적 불평등을 해결해 나가는 데 복지제도의 목표를 두고 있다. 다음으로, 국가 내지는 정부의 역할과 관련하여 민주적 조합주의는 민주적이고 참여적인 의사결정과정에 많은 비중을 두

고 있다.¹⁵⁾ 즉, 민주적 조합주의는 사회악으로서의 계급·계층 간 불평등의 제거와 사회구성원들의 정치적 참여라는 점에서 뚜렷한 장점이 있는 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, 통일 한국의 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 보장하는 데 머무르지 않고, 최소한도 내에서는 결과의 평등이 이루어질 수 있는 제도를 추구한다. 이에 따라 복지제도의 변경은 사회적으로 불리한 위치에 있는 사회구성원에게 유리한 방향으로 발전되어야 한다.¹⁶⁾
- ③ 갈등관계를 일으키고 있는 사회계급·계층 및 이익집단

15) 근대시민사회에서 정치적 참여권은 이미 그 자체로서 주요한 하나의 복지라는 사실을 결코 망각해서는 안된다.

16) 이는 롤즈의 제도상의 정의의 제2원칙을 염두에 두고 있다. “사회적·경제적 불평등은 다음 두가지, 즉 (a) 그것이 정의로운 저축 원칙(즉, 세대간의 정의의 원리)과 양립하면서 최소 수혜자에게 최대 이득이 되고 (차등의 원칙), (b) 공정한 기회 균등의 조건 아래 모든 사람에게 개방된 직책과 직위에 결부되도록 배정되어야 한다.” 존 롤즈 지음, 황경식 옮김, 「사회정의론」(서울: 서광사, 1985), p. 316.

들간의 협력관계를 형성할 수 있는 연대주의적 사회가치. 사회경제체제에서 발생할 수 있는 사회구성원들간의 집단적 이익갈등은 정치적 힘이나 경제적 법칙에 의해서가 아니라, 사회구성원들간의 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. 제도구성원리 차원에서 사회복지제도는 가능한한 간단하고 일관성있게 조직됨으로써, 제도 자체에서 발생할 수 있는 비효율성과 자체 모순성이 제거될 수 있어야 하며, 사회복지전달체계의 효율성과 민주성이 제고되어야 한다.¹⁷⁾

17) 자유적 복지국가와 통합적 복지국가의 발전적 형태로서의 균형적 복지국가를 통일한국의 이상형으로 설정하는 한국보건사회연구원의 연구결과에 따르면, 통일한국 사회보장체제 수립의 원칙은 다음 일곱가지로 요약된다: ①사회적 위험에 대한 체계적 안정망 제공, ②남북한에 통일된 사회보장체제 수립, ③자유민주주의와 시장경제원칙의 발전적 적용, ④효율성과 평등성의 적절한 조화, ⑤한국의 전통적 가치에 기반, ⑥남북한 각 제도 중 발전적 요소의 수용, ⑦적극적 노동사회정책을 통한 산업구조조정. 정경배·문옥륜·김진수·박인화·이상은, 「남북한 사회보장 및 보건의료제도 통합방안」(서울: 한국보건사회연구원, 1993), p. 134. 본 연구에서 제시하는 복지주의적 사회복지제도는 통합적 복지국가의 결합을 자유주의와의 절충에 의해서 해결하는 것이 아니라, 사회구성원들의 연대의식과 민주적 참여에 의하여 해결하려고 한다.

아래에서는 통일한국 사회복지정책의 두가지 기본원리와 다섯가지 정책기조에 따라 통일한국의 사회복지제도가 갖추어야 할 제도적 기본틀을 살펴볼 것이다.¹⁸⁾

2. 사회복지제도의 기본틀

통일한국의 사회복지제도는 사회적 시장경제라는 통일한국의 사회경제체제와 남한 사회복지제도의 질적 우위성을 고려하여, 남한에 현존하는 사회복지제도를 개선·발전시켜 나간다는 전제하에 구상될 것이다.

한편, 본 연구의 목적이 사회복지제도의 전체상을 개괄적으로 구상함으로써 통일한국 사회복지정책의 기본방향을 제시하는 데 있으므로, 사회복지제도의 분야별 구체적 방안은 제시되지 않을 것이다. 따라서 아래에서는 사회복지제도 중 소득보장 부문만을 네 부분으로 나누어 고찰하고, 의료보장 부문과 사회복지서비스 부문은 세분하지 않고 간략하게 검토할 것

18) 성경룡은 복지국가로서의 통일한국에 대하여 다음과 같이 주장하고 있다. “통일한국의 복지체제는 효율적이고 생산적인 시장경제, 평등과 사회보장의 가치 추구, 포괄적 사회안전망의 구축, 국가 재정부담의 획기적 증대 등을 중심으로 수립되어야 할 것이다.” 이러한 복지체제가 성립된다면, 통일한국은 “사회권의 제도적 보장에 기반을 둔 건실한 <사회공동체>라고 할 수 있다.” 성경룡, “통일한국의 사회통합을 위한 사회복지정책의 방향,” 韓國政治學會, 「통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색: 제3회 한국정치세계학술대회」 (서울: 한국정치학회, 1993), p. 280.

이다.¹⁹⁾

가. 최저소득보장제도

복지국가의 기본원리에 비추어볼 때, 국가가 모든 국민에게 일정한 소득을 보장하는 것은 복지국가의 기본 목표라고 할 수 있다. 이런 의미에서 통일한국 복지제도의 첫번째 과제는 국민에게 최저수준의 생계를 보장하는 최저소득보장제도를 확립하는 것이다.

최저소득보장제도의 기본의의는 개인 모두가 사회구성원으로서 갖추어야 할 물질 조건을 사회제도에 의해 보장받게 된다는 점이다. 기본적인 물질 생존조건을 갖추지 못함으로써 개인이 사회의 일원으로서 활동할 수 없다면, 그는 단순히 경제적 복지에서 뿐만 아니라 정치·사회적 영역에서 자신의 기본권을 가질 수 없게 된다. 이런 의미에서 최저소득보장제도는 개인 모두가 낙오되지 않고, 사회적 존재로서 자신을 인식하고, 사회에 참여할 수 있도록 하는 제도인 것이다.

이론적 차원에서 바라볼 때, 최저소득보장제도는 일종의 ‘負의 租稅’의 성격을 띤다. 일정한 수준 이상의 소득을 가진 국민이 국가에 대하여 조세의무를 지는 것처럼, 국가는 일정한 수준 이하의 소득만을 가지고 있거나 소득이 없는 국민에게

19) 최저소득보장제도를 제외한 통일한국 사회복지제도의 분야별 구체적 내용에 대하여는 정경배 외, 「남북한 사회보장 및 보건의료제도 통합방안」, 제4장 참조.

일종의 負의 조세의무를 지는 것이다. 이런 의미에서 최저소득보장은 복지국가에서 국민의 가장 기본적인 권리가 될 수 있다.²⁰⁾

한편, 제도적으로 바라보았을 때, 최저소득보장제도는 다양한 형태로 존재하고 있는 공적부조를 단순화시킬 수 있는 장점이 있다. 즉 최저소득보장제도의 적용대상이 초기에는 경제활동인구로 제한될 것이나 점차 비경제활동인구로 확대되어 감으로써, 아동, 노인, 장애인 등에 대한 소득보장제도가 단일화될 수 있다.²¹⁾

또한 국민의 권리의 한 형태로 최저소득을 보장하는 최저소득보장제도는 복지급여의 제도화를 통해 자칫 잘못하면 복지수혜자의 인격을 손상할 수 있는 사회복지제도의 결함을 극복할 수 있다.

나. 연금제도

통일한국의 연금제도는 현존하는 남한사회의 연금제도를 개선하는 차원에서 구상될 수 있다. 현재 우리정부는 국민연금제도의 주요한 발전계획으로서 ①전국민연금의 확대실시, ②국민연금기금의 안정적 운용, ③급여관리의 내실화, ④국민연

20) 이상에서 논의된 '負의 租稅'라는 개념은 사회권이라는 개념에 의해 흔히 표현되는, 복지국가에서 새롭게 정의될 개인과 국가 사이의 의무·권리관계를 염두에 두고 있다.

21) 물론 사회복지서비스 차원에서의 아동·노인·장애자에 대한 물질·인적 서비스는 여기에 포함되지 않는다.

금제도의 공무원·군인·사립학교교직원연금 등 기존 공적연금과의 연계성 강화 등을 들고 있다.²²⁾

연금제도에 대한 통일한국의 사회정책은 우선적으로 남한사회에서 다양한 형태로 존재하고 있는 연금제도(국민연금과 특수직 연금제도)를 통합하는 방향으로 설정되어야 한다. 연금제도의 체계가 통합됨으로써, 연금제도 및 연금수혜에서의 보편성과 형평성이 확보될 수 있을 것이다.

연금제도의 통합과 함께 전국민이 모두 연금제도의 혜택을 받을 수 있도록, 연금제도의 적용대상을 확대하여야 한다. 현재 정부는 1995년부터 농어민에 대하여도 국민연금을 적용하려고 계획하고 있다. 이러한 정부의 계획은 점차적으로 도시자영업자를 포함한 모든 국민에게 확대되어야 할 것이다. 즉 전국민개연금화를 추진할 수 있도록 하여야 한다.

이상이 연금제도의 보편화를 의미한다면, 연금급여 수준을 상승시키고 개인들의 비용부담을 저하시킴으로써 연금제도가 지닌 사회복지제도로서의 소득재분배 기능을 적절히 강화할 필요가 있다. 특히, 개인들의 비용부담을 조정하고 연금급여를 개인들의 임금수준에 직접 연계시키지 않음으로 해서, 연금제도가 가진 사회보장으로서의 성격을 더욱 강화시켜야 한다.²³⁾

22) 保健社會部, 「保健社會白書 1994年」, pp. 299~301.

23) 연금급여수준과 임금수준 사이에 존재하는 직접적 연계를 끊어줌으로써, 사회복지제도는 더욱더 시장기구로부터 자율성을 가질 수 있게 될 것이다.

마지막으로 국가가 연금제도 관리에 있어서 자신의 책임성을 강조하면서 이를 근거로 연금제도를 국가권력기구안에 완전히 통합하려고 하는 시도는 배제되어야 한다. 국민연금기금법과 공공자금관리법은 분리 집행되어야 하며, 이를 통해서만이 연금재정의 안정성과 수익성 및 기금운용의 민주성을 확보할 수 있을 것이다.²⁴⁾

다. 고용보험제도

선진자본주의국가에서 실업에 대한 사회적 책임을 인식하여 도입하게 된 실업보험은 1970년대 이후 실업률의 급격한 증가와 실업기간의 장기화로 인하여 노동시장정책 수단과 결합된 고용보험으로 전환되기 시작하였다.²⁵⁾ 현재 독일과 일본에서 사용되고 있는 고용보험은 ①실업기금 사용을 단순히 실업급여 지급에 제한하지 않고 대안적으로 사용함으로써 실업예방을 추구하며, ②실업급여의 수급조건을 엄격화하거나 실업급여의 수급조건에 노동동기를 강화하는 특성을 지니고 있다. 우리 정부는 노동시장정책 및 노동유인정책과 연계된 고용보험 제도를 1993년 입법화하고, 1995년부터 적용할 계획이다.

만일 최저소득보장제도가 정착된다면, 실업보험의 대안적

24) 기금운용과 관련한 연금제도의 문제점에 대하여는 최균 외, 「한국 사회보험의 현황과 정책과제」, pp. 31~61 참조.

25) 일본에서의 실업보험에서 고용보험으로의 전환에 대하여는 金元植, 「外國의 雇傭保險制度」(서울: 한국노동연구원, 1990), 제4장 제3절 참조.

형태로서 발전된 고용보험 자체는 제도적으로 큰 무리가 없을 것이다. 특히 시장경제를 체제의 기본형태로 한다고 할 때, 노동시장정책 및 노동유인정책과 연계된 고용보험은 체제 자체의 원리와의 일관성을 지닌다. 따라서, 통일한국에서도 실업보험이 아니라 고용보험을 노동자 복지 및 일할 수 있는 권리와 관련된 사회보험으로 채택하도록 한다.

통일한국의 고용보험은 1995년부터 시행될 고용보험제도를 다음과 같이 보완한 형태가 되어야 한다.

첫째, 고용보험 대상자의 범위를 모든 피고용자로 확대하도록 한다. 현재와 같이 10인 이상 사업체를 적용범위로 한다면, 실질적용률은 50%를 넘지 못하게 된다.²⁶⁾ 실질적으로 실업발생 위험은 기업체가 작을수록 커진다는 측면에서도, 적용범위를 최소한 5인 이상 기업으로 확대할 필요가 있다.

둘째, 국가의 재정부담 및 책임을 높여야 한다. 국가는 고용보험의 관리·운영에 소요되는 비용을 부담하고, 나아가 고용사업안정을 위한 공공직업안정소를 운영하여야 한다.

셋째, 실업급여의 기준을 관대화함으로써, 고용보험이 노동시장정책으로 편향되지 않고 사회보장정책으로서의 성격을 유지할 수 있도록 한다.

26) 최균 외, 「한국 사회보험의 현황과 정책과제」, p. 195.

라. 산업재해보상제도

산업재해보상제도는 남북한 소득보장제도 중 내용적 차이가 비교적 적게 나는 부문이다. 이러한 점을 고려할 때, 남한의 산업재해보상보험제도를 개선·발전시켜 통일한국의 산업재해보상보험제도로 정착시키는 데에는 큰 어려움이 따르지 않을 것으로 판단된다.

남한의 산업재해보상보험제도가 우선적으로 해결해야 할 과제는 적용범위의 확대이다. 적용범위를 확대하는 데 있어서 현실적 난관으로 작용하는 것은 각 업종별·직종별 산재발생률의 차이와 그에 따른 보험료부과체계 및 급여체계의 조정문제이다. 이러한 문제를 해결하기 위하여는 산재보험 대상자들이 자신들의 집단이기주의를 극복하여야 하겠지만, 제도적으로 보았을 때 국고부담 및 정부지원의 확대 등과 같은 국가에 의한 적절한 제도적 장치를 통해 산재보험이 사회보장적 성격을 강하게 지니도록 하여야 할 것이다.

산업재해발생률에 따라 보험료를 차등적으로 부담하게 하는 차등요율제는 산재보험의 사보험적 성격을 강하게 부각시킨다. 그러나 한 사회에서 업종별·직종별 구분이란 사회적 노동이 사회적 분업원리에 따라 개인들에게 분담되는 것이라는 점을 생각하였을 때, 사회적 연대성을 강조하여 단일요율제를 적용하는 산재보험은 복지국가의 기본이념과 적절하게 조응한다고 할 수 있다.

산재보험제도는 기본적으로 노동자의 복지를 보장하기 위한

제도라는 점을 고려하였을 때, 노동자 내지는 피고용인이 산재보험제도의 운영 및 사업내용의 결정에 참여할 수 있는 길을 열어두어야 할 것이다. 이는 특히 통일한국 사회복지제도의 기본원리가 민주적 조합주의에 기초하고 있다는 점에서도 반드시 고려되어야 한다.²⁷⁾

산재보험에 따른 급여에 있어서는 두가지 점을 개선할 필요가 있다. 첫째, 급여의 지급여부를 결정하는 업무상재해의 인정방식을 원인주의가 아니라, 결과주의로 전환하여야 한다. 둘째, 급여의 산정방식에서는 소득재분배 효과와 소득의 안정성 보장을 고려하여 적정한 수준의 차등비례제를 소득수준에 따라 적용할 필요가 있다.²⁸⁾

마. 의료보장제도

의료보장 부문에서의 사회복지제도는 보편적 의료보장제도의 확립으로 요약할 수 있다. (1) 현재 각 보험자별 독립채산 방식에 의거하여 자치 운영되고 있는 다보험자체계를 하나로 통합할 필요가 있다. (2) 기존에 존재하는 의료보호제도와 의료보험제도를 통합한 하나의 의료보장제도를 형성시킨다. 이

27) 남한의 경우 「산업재해보상보험업무 및 심사에 관한 법률」(1963. 12 제정, 1993. 8 최종개정)에 따라 '산재보험심의위원회'가 존재하지만, 동위원회의 실질적 운영은 유명무실하며, 또한 동 법률의 18조를 살펴보면 노동자의 참여는 배제되어 있는 형편이다. 法制處 編纂, 「大韓民國 現行法令集 第41卷」, p. 1487 참조.

28) 최균 외, 「한국 사회보험의 현황과 정책과제」, p. 152.

러한 과정을 통해 남한의 의료보험제도를 사회보장적 성격이 강한 의료보장제도로 완전히 개편한다.

현재 직업간, 지역간, 계층간의 형평성이 문제가 되고 있는 남한의 조합형 의료보험방식은 장기적으로 사회적 연대성을 제고해주는 통합형 의료보험방식을 거쳐, 재원조달을 집단화하고 의료서비스의 공공성을 높일 수 있는 제도로 발전되어야 한다. 재원조달의 집단화와 의료서비스의 공공성 향상은 궁극적으로 의료서비스를 국민의 권리로 인식시키는 계기가 될 것이다.²⁹⁾

북한과 남한의 사회복지제도에 있어서 형식적 차원에서 가장 뚜렷한 차이를 보이는 것이 의료보장제도라는 점을 고려할 때, 현재 운영상의 문제가 많이 지적되고 있는 남한의 의료보험제도를 형식차원에서 개선하고, 북한의 의료질을 높이는 방안을 강구하는 것이 현명하다고 판단된다. 이러한 관점에서 볼 때, 의료보장제도를 위와 같은 형식으로 개편함으로써, 북한지역 주민들은 한편으로는 통일 이전 북한에서 누리던 국가에 의한 의료보장 혜택을 계속 받을 수 있으며, 다른 한편으로는 통일 이전에 누리지 못하던 보다 양질의 의료서비스를 받을 수 있게 될 것이다.

29) 의료보험에 있어서 통합론과 조합론의 쟁점에 관하여는 최균 외, 「한국 사회보험의 현황과 정책과제」, pp. 96~108 참조.

바. 사회복지서비스

최저소득보장제도가 확립된 상황에서 사회복지서비스는 소득보장에 의해 해결될 수 없는 물적·인적서비스를 사회가 직접 공급해 주는 것을 의미한다. 따라서 사회복지서비스와 관련하여 두가지 방향에서 기본적 원칙이 정해져야 한다.

첫째, 사회복지서비스 전달체계의 개선과 물적 기반의 확립을 위하여 세가지 정도의 기본적 정책방향이 정해져야 한다. ① 사회복지전문인력의 확보 및 운용, ② 사회복지시설의 확충 및 운영개선, 사회복지관 설치·운영, ③ 사회복지사업기금의 증대 및 효율적 운용. 이러한 사회복지전달체계의 개선과 함께 在家福祉事業의 활성화 및 사업내용의 다양화를 통하여 사회복지서비스의 질적 향상을 꾀한다.³⁰⁾

둘째, 사회복지서비스는 다른 형태의 사회복지제도와 달리 많은 인력을 필요로 한다는 점을 고려하여, 정부와 민간이 함께 참여할 수 있는 제도를 형성해 나가도록 한다. 특히 민간의 사회복지서비스에의 직접적 참여는 사회적 연대의식의 성장에도 크게 기여함으로써, 다른 부문에서의 사회복지제도의 발전에도 기여할 수 있을 것이다.³¹⁾

한편, 통일한국이 위치할 2천년대 한국사회의 경우 노인복

30) 사회복지서비스의 개선방향에 대하여는 김영모, 「한국사회복지사업연구」 (서울: 한국복지정책연구소출판부, 1993), pp. 21~23 참조.

31) 保健社會部, 「保健社會白書 1994年」, p. 4.

지서비스는 노령인구의 증가와 함께 중요한 문제로 등장할 것이다. 남한 사회의 경우, 65세 이상의 인구는 1990년도에 약 216만명으로 총인구의 약 5%에 해당되었지만, 2000년도에는 약 317만명으로 총인구의 약 6.8%, 2010년도에는 약 467만명으로 총인구의 약 9.4%에 달할 것으로 추계된다.³²⁾ 이러한 경향은 북한의 경우에도 큰 차이가 없을 것이라고 판단된다.³³⁾ 따라서 사회복지서비스 부문 중 특히 노인복지서비스에 대한 준비가 현재부터 이루어져야 할 것이다.³⁴⁾

3. 사회복지전달체계에 대한 몇가지 고려사항

사회복지전달체계란 복지대상자의 측면에서 그를 둘러싼 일체의 공적·사적 복지기관과 이들 기관의 서비스전달망을 의미한다. 적절한 복지전달체계가 발달되어 있을 때, 사회복지제도의 실질적 복지증대효과는 커질 수 있다.

사회복지전달체계에서 효율성 못지않게 중요한 것은 사회복지

32) 統計廳, 「韓國統計年鑑 1993」(서울: 통계청, 1993), pp. 36~39.

33) 1986년말 북한의 발표에 의한 연령별 인구구조를 보면, 60세 이상의 인구는 약 6.3%에 달한다. N. Eberstadt & J. Banister, *North Korea: Population Trends and Prospects* (Washington, D. C. : U. S. Bureau of the Census, Center for International Research, 1990), p. 65.

34) 한국사회의 노령화에 따른 노인복지정책의 방향을 소득보장정책, 의료보장정책, 재가노인복지서비스라는 측면에서 제시한 연구로는 閔載成·柳一鎬·崔聖載·金龍夏, 「韓國의 老齡化 推移와 老人福祉對策」(서울: 한국개발연구원, 1993), 제6장 및 남희용, 「노령화사회와 노인복지 정책」(성남: 현대사회연구소, 1993), 제5장 참조.

지전달체계의 민주성이다. 사회복지전달체계가 민주화되어 있을 때, 사회복지제도는 단순히 물질 복지를 증대시키는 데 그치지 않고 공동체 삶의 정치·사회적 질을 높이는 데 기여할 수 있을 것이다.

현재 한국사회의 사회복지전달체계에서 개선할 점을 든다면, 전문인력의 양성과 복지전달행정체계의 단일화·전문화이다.³⁵⁾ 따라서 통일한국의 사회복지제도에서는 복지전달행정체계의 단일화·전문화를 위해 사회복지전달체계의 중·하부 조직을 장악할 수 있는 사회복지청을 신설하고, 보건사회부-사회복지청-사회복지사무소³⁶⁾-사회복지출장소로 연결되는 공적전달체계를 구축한다. 한편 이러한 일반적 사회복지를 담당할 수 있는 체계와 함께, 아동복지·노인복지·여성복지·장애자복지 등의 전문적 사회복지를 담당할 수 있는 가정복지상담소를 설치·운용하여야 한다.³⁷⁾

사회복지전달체계와 관련하여 두가지 정도의 지적을 추가로 해 둘 필요가 있다. 먼저, 사회복지전달체계의 효율성과 민주

35) 保健社會部, 「保健社會白書 1992年」, p. 23. 특히, 사회복지사업과 관련한 전달체계의 비효율성과 비전문성에 대하여는 김영모, 「한국사회복지사업연구」(서울: 한국복지정책연구소, 1993), p. 46 참조.

36) 현재 정부는 공적부조 및 사회복지서비스의 효과적 전달을 위해 기존의 보건소체계에 복지담당기구와 인력을 통합 조정하여 '보건복지사무소'를 설치·운영할 계획이다. 保健社會部, 「保健社會白書 1994年」, pp. 4~5.

37) 徐相穆·崔日燮·金尙均, 「社會福祉 傳達體系의 改善과 專門人力 活用方案」(서울: 한국개발연구원, 1988), pp. 151~164 및 강해규, "사회복지정책심의위원회의 『발전방향』 검토<1>-사회복지전달체계와 정책의 선택," 한국사회과학연구소, 「월간 흐름」(1994. 9) 참조.

성을 제고하기 위하여 정부는 민간의 사회복지단체 및 사회복지재단과 적절한 분업체계를 형성하여 정부의 미개발사업에 대한 사회복지서비스를 실시하는 것이 바람직하다.³⁸⁾ 이 과정에서 기업의 사회적 책임감을 확대할 수 있는 방안을 강구할 수 있다면 더욱 바람직할 것이다.

다음으로, 통일한국은 서로 다른 두개의 사회복지체계가 통합되는 것을 전제로 하지 않을 수 없으므로, 통일국가의 사회복지전달체계는 남북한간의 사회복지전달체계를 통합하는 과정을 고려하여야 한다. 이런 의미에서 사회복지전달체계의 형성원리에서 적절한 분권화를 운영원리로 도입하는 것을 고려하여야 할 것이다.

38) 김영모, 「한국사회복지사업연구」(서울: 한국복지정책연구소, 1993), 제 4장 및 강혜규, “사회복지정책심의위원회의 『발전방향』 검토 <3>-민간참여와 국가책임,” 한국사회과학연구소, 「월간 흐름」(1994. 11) 참조.

第Ⅳ章 統一政策으로서의 社會福祉政策

남북한에 현존하고 있는 사회복지제도가 제Ⅲ장에서 개괄적으로 구상된 통일한국의 사회복지제도로 발전하기 위하여 남북한 공동의 다각적인 노력이 필요하다. 남북한의 공동노력은 현상황에서는 매우 비현실적으로 판단되나, 남북관계의 발전이 일정한 궤도에 접어들면 현실성을 지니게 될 것이다. 본 장에서는 우선 우리정부의 「민족공동체 통일방안」에 따라 3단계 통일과정에서 필요한 동시에 가능한 사회복지정책을 검토하려고 한다.¹⁾ 일반적으로 남북한의 관계가 발전하여 통일국가에 이르는 과정은 화해·협력단계 → 남북연합단계 → 통일국가단계로 설정되고 있다.²⁾ 그러나 본 연구에서는 통일국가단계의 초기에 남북한의 사회·경제제도가 통합되는 2~3년간의 과도기가 필요하다고 상정하고, 이를 통일국가형성기로 설정한다.

한편, 「민족공동체 통일방안」에서 실천가능한 사회복지정책

-
- 1) 통일한국의 사회복지정책과 「민족공동체 통일방안」에서의 사회복지정책은 '통일이 이루어지는 형태와는 상대적으로 불변적 성격을 갖고 준비될 상황(통일준비 장기지향부분)'과 '통일형태에 직접 관련되어 있어 상황에 따라 준비되어야 할 상황(통일형태 직접관련부분)'이라는 개념에 의해 구분될 수 있다. 정경배 외, 「남북한 사회보장 및 보건의료제도 통합방안」, pp. 122~123.
 - 2) 「민족공동체 통일방안」에서 제시된 통일과정의 3단계에 대하여는 朴英鎬·朴鍾喆, 「南北韓 政治共同體 形成方案 研究」(서울: 민족통일연구원, 1993) 참조.

을 연구하는 과정에서, 본 연구는 사회복지정책이 통일정책의 한 분야로서 가질 수 있는 의의를 밝히고, 또한 사회복지분야에서의 남북한 각각의 그리고 남북관계에서의 발전이 통일정책에 미칠 수 있는 영향이 무엇인지도 검토해 볼 것이다.

마지막으로 「민족공동체 통일방안」과 연관시켜 제시된 통일정책으로서의 사회복지정책이 일반적인 사회복지제도의 통합과정에서 바라보았을 때 가질 수 있는 장점을 좀더 구체적으로 살펴보기 위하여, 점진적·단계적 통일과정과 구분되는 급진적 통일과정에서의 사회복지통합정책을 간략히 검토할 것이다.

1. 화해·협력기에서의 사회복지정책

화해·협력기는 남북한이 적대적 관계를 청산하고, 화해·협력을 통해 신뢰구축을 해가는 단계이다. 이 기간 동안에 군사적·정치적 화해가 이루어져 남북한 사이의 극단적 군비경쟁은 종식되고, 현재 일정하게 발전하고 있는 남북 사이의 경제적·문화적 화해·협력도 확대될 것이다.

실제로 남북한 사이의 경제력 격차가 심화되고 북한의 경제위기가 본격화되면서, 군비경쟁의 의미는 점차 소멸해 가고 있는 실정이다. 그러나 군비경쟁의 의미상실이 남북한 관계발전에서 좀더 적극적인 의미를 지니기 위하여, 군사비의 몫으로 지출되던 재원이 사회의 평화적 발전에 기여할 수 있는 방향으로 활용되어야 한다.

군사비의 평화적 이용에서 일차적으로 고려할 수 있는 것은 군비경쟁에 동원되었던 물적·인적 자원을 경제발전을 위하여 전용하는 것이다. 군사비전용이 효율적으로 이루어진다면, 북한 경제는 자생력을 회복하고 새로운 경제성장의 과정으로 진입하게 될 것이며, 남한 역시 보다 효율적인 자원배분에 의하여 경제성장의 새로운 전기를 맞게 될 것이다.

군비경쟁으로 인하여 왜곡된 자원배분이 개선되어 북한의 경제 상황이 현재보다 개선된다면, 당연히 북한 주민들의 기본적 복지는 상승될 것이다. 여기에서 더욱 중요한 점은 북한 지도부가 한반도에서의 평화와 안정이 북한 체제에 미치는 긍정적 효과를 스스로 깨닫게 될 것이라는 점이다. 물론 평화와 안정에 의하여 경제가 위기상황을 벗어난다면, 북한의 비민주적이고 반통일적인 현체제가 지속됨으로써 통일이 지연될 수도 있다는 분석도 가능하다. 그러나 국가사회주의체제의 자본주의체제로의 이행이라는 역사적 추세에 비추어 볼 때, 북한이 일시적 경제회복을 계기로 다시금 한반도에서의 긴장상황을 조성하고 나아가 국가사회주의체제를 재강화할 수 있으리라고는 판단되지 않는다.³⁾

3) 특히 최근 미국과의 핵협상과정에서 북한이 보여준 국제사회로의 편입과 경제개방 및 대외경제협력에 대한 의지는 북한이 더 이상 경제회복을 미룰 수 없는 상황에 놓여 있다는 사실을 확인시켜 주었다. 뿐만 아니라, 일단 경제회복을 경제체제의 개혁과 개방을 통하여 실현하기 시작한다면, 북한 지도부의 의도에도 불구하고 북한의 경제체제는 과거의 명령형 사회주의 계획경제체제로 되돌아가기 힘들 것이다.

한편 남한은 군비경쟁을 자제함으로써, 사회의 민주화 과정에서 급속하게 요구가 증대하고 있는 사회복지 분야에 보다 많은 경제적 재원을 투입할 수 있을 것이다. 통일과정을 주도할 수밖에 없는 남한사회에서 복지가 증대한다는 사실은 통일 한국을 위한 물질·사회적 조건의 확보라는 차원에서 매우 중요하다.

남북한 사이의 긴장완화와 신뢰구축이 경제성장으로 그리고 복지증진으로 이어지면서 남북한 각각에게 한반도 평화의 중요성을 깨우쳐 준다면, 경제적·문화적 화해·협력은 평화정착을 더욱 촉진시키면서 또한 남북한 사이의 이질성을 확인·극복할 수 있게 하는 통합의 계기로서 작용할 수 있을 것이다.

화해·협력기 동안 남북한은 여러 분야에서 서로간의 이질성과 동질성을 확인할 필요가 있다. 특히 체제의 차이가 낳은 서로간의 이질성을 확인함으로써, 남북한은 보다 조심스럽게 사회경제체제의 통합을 준비해 나갈 수 있을 것이다.

남북한의 체제차이로 인하여 이질화가 발생한 부문 중 사회복지제도는 매우 민감한 분야이다. 이미 제Ⅱ장에서 살펴본 바와 같이, 사회복지제도는 각 사회·경제체제의 이념과 밀접한 연관을 맺고 있기 때문이다. 그러나 이러한 특성에도 불구하고 사회복지제도의 몇몇 분야에서는 교류가 가능할 수 있다.

사회·경제체제의 운용원리와 직접 연결되어 있는 소득보장 및 의료보장 부문에서는 교류와 협력이 상당 기간 힘들겠지

만, 물적서비스에 치중하고 있는 사회복지서비스 분야에서는 전문인력간의 교류와 협력 및 특정 사업에 있어서의 교류도 가능할 것으로 판단된다.

이러한 화해·협력단계의 출발점은 남북한이 사회복지분야에서의 서로간의 제도적 차이 및 실질적 복지현황에서의 차이를 파악하고, 부분적으로 직접교류를 가지는 것이다. 사회복지분야에서의 차이를 서로간에 이해하기 위하여 남북한의 복지분야 종사자 및 전문가들의 교류가 필요한 것은 자명하다. 가능하다면, 이들의 상호방문을 통해 남북한의 실제적인 사회복지제도의 형식과 내용에서의 차이를 명확하게 파악하도록 한다. 이 과정을 거치면서 사회복지분야에서 남북한간의 교류가 가능한 분야가 무엇인지 어느 정도 파악할 수 있게 될 것이다.

남북한 화해·협력기 동안 사회복지분야에서 가능할 것으로 예상되는 교류·협력의 형태를 구체적으로 열거해 보면 다음과 같다.

첫째, 이산가족재회 및 노인복지서비스 분야에서의 남북한간의 교류를 확대할 수 있을 것이다. 남북적십자회담을 재개하면서, 이를 계기로 이산가족의 재회 뿐 아니라, 노인복지프로그램을 서로간에 교환할 수 있는 계기를 마련할 수 있을 것이다. 또한, 남북한 이산가족의 노부모방문 및 고향방문은 일종의 노인복지서비스의 한 형태로서 고려해 볼 수 있다.

둘째, 현재 북한이 자신감을 가지고 있는 아동복지 및 여성복지 분야에서의 교류도 시도해 볼 필요가 있다. 흔히 북한의

아동복지와 여성복지가 남한보다 우월하다고 생각되고 있으나, 이는 실제에 있어서 교류를 통하여 확인할 필요가 있다. 비록 교류를 통하여 이 분야에서의 북한의 복지서비스가 우월하다는 사실이 확인된다고 하더라도, 우리정부는 한반도 통일의 능동적 주체로서 이를 남한 제도의 개선을 위한 계기로 삼을 수 있을 것이다.

셋째, 의료분야에서의 교류가 가능할 것으로 판단된다. 최근 북한에서 문제가 되었던 방역 및 의약품 분야에 있어서 남한 정부의 지원이 있을 수 있으며, 민간차원에서의 북한에 대한 의료지원도 가능할 것으로 판단된다. 여기에서는 비정부 자선단체와 종교단체의 역할도 기대할 수 있다.

한편, 이 기간 동안 우리 정부에서 적극적으로 추진해야 할 일 중 남북간 사회복지분야에서의 교류·협력에 못지 않게 중요한 것은 남한 사회 내부에서의 사회복지제도의 개선이다. 특히, 국민연금, 고용보험, 의료보험 분야에서의 제도의 확충과 정비는 남북연합기에 있을 남북간의 보다 활발한 제도적 교류·협력을 위하여 반드시 시급하게 추진해야만 할 과제이다.

2. 남북연합기에서의 사회복지정책

남북연합기는 남북한이 통일을 위하여 공동노력을 해나가는 시기로, 국가간의 연합을 위하여 다양한 형태의 제도적 장치가 마련되고, 이러한 제도적 장치를 이용하여 남북한이 공동으로 통일준비를 착실히 추진해 가는 과정이라고 규정할 수

있다. 공동노력의 분야와 형태는 매우 다양할 수 있으나, 사회복지분야에서의 남북통일을 위한 공동노력은 기본적으로 남북한간에 존재하는 사회복지제도의 일원화를 위한 준비작업을 해 나가는 것이라고 할 수 있다.

그러나 이에 앞서 화해·협력기에 충분하게 파악되지 못한 남북한간의 사회복지분야에서의 이질성과 동질성을 보다 명확하게 파악할 필요가 있다. 이를 위하여 남북연합기 동안 사회복지분야에서도 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

우선적으로 필요한 제도적 장치는 남북한의 사회복지 분야에서의 이질성을 확인하고 사회복지 분야에서의 남북한 통합을 준비할 '남북사회복지제도통합준비위원회'(가칭)이다.⁴⁾ 남북연합단계의 진입과 함께 합의·발효될 남북연합헌장(가칭)에 의거해 만들어질 본 위원회에는 정부와 민간이 공동으로 참여하며, 남북한 사회복지제도의 통합을 위한 기본방향과 제도적 특징이 본 위원회에서 결정된다.

한편, '남북사회복지제도통합위원회' 하에 남북한의 사회복지분야 종사자 및 전문가로 구성된 '통일한국사회복지연구원'(가칭)을 둘 수 있다. 이 연구원에서는 남북한 사회복지 전문가들의 공동연구를 추진함으로써 ①비교연구를 통하여 남북한 사회복지제도의 현황 및 문제점을 파악하고, ②통일한국의 이상적 사회복지제도에 대한 연구를 추진하며, 나아가 ③남북한

4) 혹은 '남북사회보장제도통합준비위원회'라고 부를 수도 있다. 정경배 외, 「남북한 사회복지보장 및 보건의료제도 통합방안」, p. 188.

각각의 사회복지제도의 개선방향 및 남북한 사회복지제도의 통합방안을 모색한다.⁵⁾

한편, 실질적 차원에서 남북한 각각은 사회복지분야에서의 이질성을 극복하고 제도통합을 가능하게 할 기반을 마련하여야 한다. 사회복지원리 면에서 남북한은 극심한 차이를 드러내고 있다. 사회주의체제원리에 기초하고 있는 북한 사회복지제도의 기본원리는 국가중심주의, 집단주의 및 보편주의라고 할 수 있는 반면, 자유시장경제원리에 기초하고 있는 남한의 사회복지제도는 보험주의적이고 잔여주의적인 성격을 강하게 띠고 있다. 따라서, 사회복지제도 원리면에서의 남북한간의 제도조정이 무엇보다도 우선되어야 한다.

남한의 경우, 보험주의적이고 잔여주의적 성격을 띠고 있는 사회복지체계를 사회권 개념에 기초한 복지국가적 사회보장체제로 전환할 필요가 있다. ①노동시장정책적 성격을 강하게 띤 고용보험은 고용과 소득을 안정시킬 수 있는 방향으로 제도를 개선한다. ②의료보장부문에서는 의료보험과 의료보호를 통합하고, 조합형 의료보험제도를 차차 통합형으로 전환해 간

5) 현재 남한의 「한국보건사회연구원」은 일정기간 존속시킬 필요가 있다. 「통일한국사회복지연구원」 역시 한시적 기구가 될 것이다. 남북연합기 동안, 두 기구는 일종의 역할분담을 하게 될 것이다. 후자는 통일한국의 사회복지제도 및 남북한 사회복지제도 통합방안의 연구에 중점을 두고, 전자는 통합을 위한 각 사회에서의 구체적 실천방안을 연구하는 데 중점을 둔다. 만일 화해·협력기 동안 남북한의 관계가 급속히 발전한다면, 「남북기본합의서」에 기초한 '남북사회문화 교류·협력공동위원회' 하에 본 연구원을 설치할 수도 있다.

다. ③연금제도에서는 연금급여와 임금 사이의 연계성을 가능한 한 축소하고, 전국민에 대한 국민연금의 실시를 추진한다. 이러한 제도의 개선과정에서, 통일한국 사회복지제도에서의 국가의 역할증대를 고려하여, 정부는 사회복지청을 신설하고 사회복지전문가를 양성한다.

북한의 경우, 경제 위기가 체제의 위기와 맞물려 있음으로 해서 사회주의적 사회복지체계의 전환은 쉽게 이루어지지 않을 것으로 판단된다. 현 상황의 경제 위기는 화해·협력기를 거치면서 북한 체제가 개방되면 어느 정도 극복되겠지만, 사회복지제도의 운영원리를 변화시킬 체제개혁은 상당한 시간이 지나야만 가능할 것이다. 특히, 주요 사회복지제도 중 노동과 관련된 제도들은 북한의 체제개혁이 보다 본격화되어야만 가능할 것이다. 반면, 북한은 경제력이 회복됨에 따라 현재 운영되고 있는 사회복지제도의 실제적 질과 효율성을 높이도록 노력하여야 할 것이다.⁶⁾

이러한 점을 고려하여 남북연합기 초기 단계에 남북한은 비교적 통합의 기초가 마련되기 쉽다고 판단되는 의료보장 분야에서 협력을 추진할 필요가 있다.

현재 북한의 의료서비스는 남한과 비교할 때 매우 열악하

6) 함인희에 의하면, 남북한 사회복지제도의 통합을 위하여 “남한은 보편성과 평등성의 측면에 획기적인 개선조치가 이뤄져야 하며, 북한은 효율성의 측면에서 보다 전향적인 개선조치가 필요하다.” 함인희, “남북공화국 연합단계에서의 사회복지 및 여성정책 교류 방안에 관한 연구,” p. 63.

지만, 최저수준의 의료서비스는 모든 국민에게 무상으로 지급되고 있다. 이러한 점에 비추어 볼 때, 북한사회에 쉽사리 의료보험제도를 도입할 수는 없으며, 우선적으로 의료서비스의 질을 개선하고 공공보건사업을 확대하는 준비작업이 필요하다. 따라서, 일정수준의 의료서비스는 무상으로 지원하면서, 그 이상의 의료서비스에 대하여는 보험제도를 도입하는 것이 북한 의료보장제도를 개선하는 방안으로 큰 무리가 없을 것이다. 한가지 방안으로, 현재 남한에서 시행되고 있는 조합적 의료보험제도를 약간 변형하여, 기본적 의료서비스에 대하여는 국가가 100%의 의료보장 혜택을 주고, 그 이외의 부분에 대하여는 개인이 보험료를 지급하고 보험서비스를 받도록 하는 형태로 의료보험제도를 실시한다. 이후 남한에서 통합의료보험이 실시된다면, 남북한간에는 의료보장제도 도입을 위한 일차적 준비작업이 완료되었다고 볼 수 있다.⁷⁾

한편, 남북연합기가 순조롭게 발전하여 북한경제가 발전하여 간다면, 북한 체제는 체제개혁을 본격화하게 될 것이다. 이에 따라 남북한간에는 임노동관계와 관련한 사회보장제도에서의 협력이 가능할 수 있다.

이 시기 동안 남한의 북한에 대한 직접투자 부분에 고용된 북한노동자에 대한 고용보험을 실시하는 것은 고려할 만한 일

7) 의료보장제도 통합을 위한 준비작업과 함께, 남북한 의료기술과 의료인들의 교류·협력이 활발하게 추진될 필요가 있다.

이다. 이러한 시험기를 통해 북한 주민들이 새로운 임노동관계에 적응하고 또한 고용보험의 장점을 경험한다면, 통일 후 고용보험의 전국적 확대에 도움이 될 것이다. 뿐만 아니라, 산재보험과 함께, 연금제도도 실시할 필요가 있다.

남북연합기 동안 남북한 사회복지제도의 통합을 준비하는 과정에서 하나 주의해야 할 점은 남한의 사회복지제도를 북한에 일방적으로 강요하지 않는다는 것이다. 만일, 남한이 경제력의 우위를 기초로 하여 북한에게 일방적으로 자신의 사회복지제도를 강요한다면, 통일을 위한 남북한간의 상호협력력을 강조하는 남북연합기는 통일과정에서 의미를 상실하게 될 것이다.⁸⁾ 아울러, 「민족공동체 통일방안」 자체의 의미도 상실되고 말 것이다.

3. 통일국가형성기에서의 사회복지정책

남북한이 남북연합기를 거쳐 통일국가를 형성하는 과정에 진입하게 되면, 북한은 최종적으로 경제체제를 완전한 시장경제로 전환하게 될 것이다. 물론 남북연합기를 거치면서 북한은 어느 정도의 기본적 체제개혁을 시도하겠지만, 본격적인 체제이행의 문제는 통일국가형성기에 발생한다고 할 수 있다.

8) “기능주의적 접근에 의해 단순한 교류의 확대를 강자가 약자에 일방적으로 강요하고 흡입하는 지배과정을 통하여 기능적 상호의존관계를 높이는 것은 지배와 복종의 관계이지 공동체적 관계는 아니다.” 함인희, “남북공화국연합단계에서의 사회복지 및 여성정책 교류 방안에 관한 연구,” p. 63.

체제이행의 과정에서 북한경제는 남북간의 경제력 격차로 인하여 상당한 위기에 빠질 가능성이 있다. 남북연합기 동안의 경제성장과 구조조정에도 불구하고, 시장경제로 완전히 이행하는 과정에서 북한의 일부 기업(소)들은 경쟁력 부족으로 인하여 도산할 위험에 처하게 될 것이다.

기업의 도산으로 인한 실업의 발생과 새로운 임노동관계에 의한 경제적 불안정성으로 인하여, 북한지역 주민들은 심각한 사회적·심리적 불안감에 빠지게 될 것이다. 이러한 북한지역 주민들의 사회적 아노미 상태를 적절히 통제하기 위하여 통일한국에서는 우선적으로 두가지 형태의 사회복지제도를 실시하여야 할 것이다. 그 하나는 최저소득보장제도이며, 두번째는 고용보험이다.

최저소득보장제도는 북한지역 주민에게 지역감정을 일으키지 않고, 통일한국에서의 사회구성원이라는 새로운 자기정체성을 갖도록 하는 데 기여할 수 있을 것이다.

최저소득보장은 남한지역 주민들에게도 중요한 심리적 영향을 미칠 수 있다. 통일로 인하여 사회적 불안감이 야기될 수도 있는 상황에서 모든 국민들에게 최저소득을 보장함으로써, 통일 이후 남한지역 주민들이 가지게 될 북한지역 주민에 대한 거부감을 완화시킬 수 있다.

고용보험에 기초한 다양한 형태의 고용보장 및 고용을 위한 직업훈련 등은 새로운 임노동관계에 들어오게 되는 북한노동자들에게 정신적 안정감을 심어주는 동시에 빠른 사회적응

을 통하여 노동생산성을 높이는 데 기여할 수 있을 것이다. 또한 통일한국에서 실시될 고용보험은 남한지역 노동자들이 느낄 수 있는 직업보장에 대한 불안감도 역시 제거해 줄 수 있을 것이다.

한편 통일 한국의 사회복지제도 중 장기적 관점에서 준비를 해두어야 할 분야는 노인복지서비스이다. 연령대별 인구구조의 변화⁹⁾ 및 가족구조·생애주기 변화에 따라 노인복지수요가 급격히 성장할 것이다. 이런 의미에서 통일한국에서의 사회복지서비스 분야 중 노인복지에 대한 준비는 단순히 통일대비라는 차원을 벗어나 새로운 인구구성에 대한 사회복지제도의 정비로서의 의미도 지닌다.

통일한국에서의 사회복지정책이 성공적으로 정착되기 위하여는 남북연합기 동안 사회복지정책에 필요한 재원을 충분히 마련해 두어야 한다. 이를 위하여 남북연합기 동안 군사비의 감축을 통하여, 통일과정에서 주도적 역할을 할 남한은 통일에 대비한 물적·사회적 기반을 마련하고, 북한은 경제성장 및 경제개혁을 조속히 추진할 필요가 있다.

사회복지제도에서 국가의 역할이 증대함에 따라 국가예산에서 복지재정의 규모도 증대시켜야 한다. 1989년 통계에 의하면, 한국의 사회보장 및 복지 지출의 비중은 GDP에 대하여

9) 남한사회의 65세 이상 인구의 비중은 1990년도 5.0%에서, 2000년도 6.8%, 2010년도 9.4%, 2020년도 12.5%로 증가할 것으로 추정된다. 統計廳, 「韓國統計年鑑 1993」, p. 36 & p. 39.

1.39%, 정부지출에 대하여 8.34%에 달한다. 이러한 복지재정으로 통일한국의 사회복지제도가 실현될 수 있을 것으로 판단되지 않으며, 통일한국에서의 복지재정의 규모는 장차 최소한 GDP의 10%가 되어야 할 것이다.¹⁰⁾

4. 사회복지제도 통합방안과 통일형태

남북한간의 통일을 위한 공동노력을 전제로 하는 「민족공동체 통일방안」은 이미 앞에서 지적하였듯이 현 상황에서 비현실적이라고 판단된다. 특히 북한의 경제위기가 상당한 정도 북한체제 자체의 위기로 인식되고 있는 현 상황에서 「민족공동체 통일방안」이라는 점진적이고 단계적인 통일방안에 기초한 사회복지정책은 유효성에서 제한적이라고 아니할 수 없다. 그러나 「민족공동체 통일방안」에 기초한 사회복지정책의 구상은 실제에 있어서 다른 형태의 통일과정에 대하여도 어느 정도 정책적 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

우선 남북한에 현존하는 사회복지제도의 차이점을 분석한 기초위에서 구상된 통일한국 사회복지정책의 기본원리와 제도

10) 대통령자문 21세기위원회가 편찬한 「21세기의 한국」(서울: 서울프레스, 1994)에 의하면 21세기 한국의 복지재정 규모는 최소한 GDP의 5% 수준이 되어야 한다(p. 667). 그러나 복지제도에서는 후진국이라고 할 수 있는 미국의 사회보장 및 복지 지출이 GDP에서 차지하는 비율이 6.23%(1989년)라는 점을 고려할 때, 21세기위원회가 제시한 복지재정의 규모는 충분하지 못한 것으로 판단된다. 선진국의 복지재정 규모에 대하여는 「21세기의 한국」, p. 666 참조.

적 기본들은 통일의 형태에 크게 영향을 받지 않으면서, 통일 한국 사회복지정책의 기본방안으로 활용될 수 있다. 따라서, 점진적·단계적 통일형태가 아닌 경우에도 통일한국에서 사회복지정책이 기본적으로 다루어야 할 정책과제를 제시해 줄 수 있다.¹¹⁾

문제는 「민족공동체 통일방안」에 따라 제시된 정책과제들의 우선순위가 다른 통일형태에 따라 어떻게 재조정되어야 하는가에 대한 정책기조를 결정하는 것이다. 본 연구에서는 이에 대하여 다음과 같은 정책기조를 제시하고자 한다.

북한체제의 위기로부터 급속한 통일이 유도될 경우 무엇보다도 중점을 두어야 할 정책과제는 북한지역 주민의 사회심리적 불안감을 가능한한 빨리 해소하고 남북지역 주민간의 사회적 갈등을 최소화하는 것이다. 따라서, 대량으로 발생할 수 있는 북한지역 주민들의 실업사태에 대처할 수 있는 고용보장제도와 남북주민 사이의 단일화된 정체감 형성을 위한 최저소득보장제도를 실시하는 것이 최우선과제라고 할 수 있다. 이 두가지 사회복지제도를 실시하기 위하여는 상당량의 재원이 미리 확보되어 있어야 할 것이다. 그러나 이는 현실적으로 불

11) 따라서 통일에 따른 사회통합 준비방안을 다음과 같이 나눌 수도 있다.

통일준비 장기지향부분	통일한국의 이상적 사회보장체제 정립
통일형태 직접관련부분	급진적 통일시의 단계별 조치
	점진적 통일시의 단계별 조치

정경배 외, 「남북한 사회보장 및 보건의료제도 통합방안」, p. 123.

가능할 수밖에 없다. 이러한 현실적 제약조건을 고려할 때, 통일정부는 당분간 공적부조 내지는 긴급구호 정책에 의거하여 통일 초기에 발생할 수 있는 북한 주민들의 동요를 막는 대안을 강구할 필요가 있다. 다른 한편으로, 통일의 초기에 이러한 복지사업을 위하여 요구되는 재원을 지금부터 준비해 두는 정책적 지혜가 요구된다.

재원확보 방안의 하나로 구상할 수 있는 정책은 현재 우리 정부가 남북교류협력과 통일에 대비하여 준비하고 있는 남북협력기금을 통일 후 발생할 복지지출을 예비하기 위하여 통일기금으로 전환하여 보다 본격적인 기금확보를 추진하는 것이다. 특히 급속한 통일의 경우 발생할 북한주민들의 실업과 난민에 대비하여, 적정규모의 통일기금을 준비하여야 할 것이다.¹²⁾

또 다른 하나의 방안은 남한의 각종 사회보험 기금의 일부분을 통일 후 북한주민들의 사회보장을 위하여 사용할 수 있도록 하는 방안이다. 이를 위해 현재 남한의 사회보험 관련 법률들에 '예비조항'을 신설하여, 각 기금에서 일정량을 특별히 적립하는 방안을 강구할 필요가 있다. 특별적립을 위하여 보험가입자에게 보험부담을 증가시키는 것은 일종의 통일세의 의미를 지닐 것이다.

한편, 이와 함께 급속한 통일의 경우 발생할 수 있는 북한

12) 성경룡, "통일한국의 사회통합을 위한 사회복지정책의 방향," p. 284 참조.

지역 주민들의 통일 후 복지상황에 대한 지나친 기대감을 억제할 수 있는 방안을 강구하여야 한다. 그러나 이러한 방안이 지나쳐 북한 주민들이 통일 자체에 대하여 회의를 느끼게 해서는 안 될 것이다. 따라서 지나친 기대감을 억제하는 한편 정부에 의한 긴급한 구조작업을 동시에 추진하는 정책적 유연성이 필요할 것이다.¹³⁾

단기간에 걸쳐서 실시되어야 할 북한 주민에 대한 긴급구호대책을 제외하고는 급진적 통일에 따른 남북한 사회복지제도의 통합과정과 점진적·단계적 통일에 따른 통합과정 사이에는 원칙면에서 큰 차이가 있을 수 없다. 다만, 이상의 논의에서 드러나는 점은 “서로 다른 사회·경제체제에 기초한 두 개의 사회복지제도가 급속히 통합될 때 발생할 수 있는 문제점을 정책적으로 현명하게 해결하는 방법을 모색하는 것이 통일 한국의 사회복지제도 통합정책에서 가장 중요한 과제가 될 것이다”는 사실이다.

독일통일의 경우, 통일정부는 구동독의 경제적 몰락에 따른 급속한 흡수통일로 인하여, 동독지역 주민들의 실업과 서독지역으로의 이주에 대한 사회보장대책을 수립하여 시급히 대처하여야 했다. 사실, 사회적 시장경제라는 독특한 경제체제에

13) 한국보건사회연구원의 정책연구에 의하면, 급진적 통일에 따른 사회보장 통합 접근방안은 다음과 같아야 한다: ①북한주민에 대한 응급구호, ②남한 사회보장제도의 북한 적용, ③남한제도적용시의 경과조치 설정, ④남북한 동일제도 적용 통한 사회통합 증진, ⑤민간사회복지활동 적극 지원. 정경배 외, 「남북한 사회보장 및 보건의료제도 통합방안」, p. 149.

기초하여 광범위한 사회보장정책을 실시하고 있던 구서독에게 있어서 가장 부담이 되었던 부분은 동독지역 주민들에 대한 사회보장이었다.¹⁴⁾

통일과정에서 서독과 동독은 국가조약(1990. 6. 양독 국회 통과)과 통일조약(1990. 9. 양독 국회 통과)¹⁵⁾을 맺었으며, 서독의 사회보장제도를 신연방주에 확대한다는 원칙을 세웠다. 이에 따라 사회보험 담당기관들을 새로 설립하고, 보험가입 의무대상자 및 사회부조 대상자를 재정의하였다. 또한 서독정부는 사회통합의 과도기 동안 필요한 경우에 동독지역의 사회보장 재정립을 위하여 재정지원을 하게 되었다.

특히, 대량실업의 발생과 동독지역에서의 서독지역으로의 이주민 발생으로 인하여 고용대책이 가장 큰 문제로 대두되었다. 이에 따라 독일정부는 근로촉진을 위하여 두가지 형태의 정책을 실시하였다. 그 하나는 조업단축수당, 직업재교육기간의 생활보조금, 조기퇴직수당 등의 지급을 통하여 노동시장을 재정비하는 노동시장정책이다. 다른 하나는 노동비용보조(임금보조), 자본비용보조(투자보조) 등과 같은 기업지원을 통하여 노동의 수요를 유지하는 정책이다.

이상과 같은 사회보장제도 통합정책으로 인하여, 구동독 지

14) 통일 이전 동서독 사회보장제도의 비교와 통일독일의 사회보장정책에 대하여는 정경배 외, 「남북한 사회보장 및 보건의료제도 통합방안」, 제2장 및 統一院, 「獨逸統一 實態 資料集」(서울: 통일원, 1994), pp. 157~185 참조.

15) 통일원, 「독일통일백서」, pp. 9~12.

역에 대한 공공재정의 순이전액 중 사회보장 부문에서의 재정 이전액이 차지하는 비중은 1992년도의 경우 61.6%에 달하였다.¹⁶⁾ 이러한 사회보장 부문에서의 통일비용의 증대는 독일 경제에 많은 부담을 주게 되었으며, 이에 따라 독일은 통일의 후유증을 극복하는 데 상당 기간의 노력이 필요하였다.

그러나, 동서독간의 경제력의 격차와 사회·경제체제의 차이로 인하여 과다하게 발생한 사회복지 분야에서의 통일비용을 이유로 독일통일과정에서의 사회복지제도의 통합정책을 비판하는 태도는 신중히 검토되어야 한다.

박진과 이유수는 동서독간 사회보장제도의 급속한 통합이 불가피하였다는 점을 인정하면서도, 통일독일의 사회보장제도 통합정책은 실패였다고 판단한다.¹⁷⁾ 그들은 독일통일과정에서 사회복지제도의 성급한 일원화에 기초한 사회통합보다는 경제적 자생력의 강화를 중심으로 한 통합정책이 필요하였다고 주장한다. 따라서 이러한 독일의 경험으로부터 그들이 한반도 통일과 관련하여 도출해 내는 정책적 시사점은 남북한 양 사회의 사회복지제도를 수준 차이를 일정 기간 유지한 채 분리

16) 위의 책, pp. 218~223 참조. 통일독일에서의 재정운용에 대하여는 黃炳憲, 「統一獨逸의 財政運用 實態研究: 統一關聯 財政政策 中心」(서울: 민족통일연구원, 1992) 참조.

17) 朴進·李侑洙, 「南北韓 社會保障制度의 比較 및 統合方向」, pp. 72~74. 아울러 김국신·김도태·여인곤·황병덕, 「분단극복의 경험과 한반도 통일 2」(서울: 한울, 1994), p. 256을 참조.

운영함으로써 통일비용의 축소를 추구해야 한다는 것이다.¹⁸⁾ 또한, 만일 북한지역 기업의 경쟁력 강화와 사회복지제도의 분리운영에 기초한 방식에 의하여 남북한 사회통합을 추진할 경우 이주민문제가 발생한다면, 이는 이주민규정이나 재정보조를 통하여 해결해 나가야 한다.¹⁹⁾

급진적 통일과정에서 경제 상황을 고려하여 남북한간의 사회복지제도를 일정기간 분리운영하여야 한다는 주장에 대하여 두가지 비판을 개진하면 다음과 같다.

첫째, 북한체제의 붕괴로 인한 급진통일의 경우, 사회복지제도를 분리운영하는 동시에 이주민에 대한 특별규정을 두는 정책은 북한지역 주민의 사회적 동요와 상대적 박탈감을 강화할 뿐이다. 이에 따라, 분리운영을 원칙으로 한 사회복지정책은 정치적으로 불가능할 뿐만 아니라, 사회통합을 순조롭게 해 나가는 데 도움을 주기 보다는 사회통합을 저해하는 정책이 될 가능성이 높다. 독일의 경우 사회복지정책의 통합이 신

18) “獨逸의 예로부터 우리는 統合以後의 지역간 所得隔差解消를 위해서는 단기적 應急處方보다는 地域産業의 自生力을 배양하는 근본적인 접근방법에 정책의 초점이 맞추어져야 한다는 시사점을 얻을 수 있었다. … 支出水準이 다른 두 사회보장제도를 統合運營하는 것은 수준차이를 유지한 채 두 제도를 分離運營하는 것에 비해 많은 비용을 초래할 것이라는 교훈을 얻을 수 있는 것이다.” 朴進·李侑洙, 「南北韓 社會保障制度의 比較 및 統合方向」, pp. 76~77.

19) 朴進·李侑洙, 「南北韓 社會保障制度의 比較 및 統合方向」, p. 80 & pp. 114~119. 박진과 이유수는 ‘이주민간 수혜자격의 유지,’ ‘사회보장제도간의 재정적 상호의존,’ ‘지역간의 무차별성’이라는 기준에 의거하여 사회보장제도통합의 형태를 3단계로 나누어 설명하고 있다.

속히 추진됨으로 해서 동서독 지역간의 지역갈등이 오히려 최소화될 수 있었다는 점을 강조할 필요가 있다.

둘째, 사회복지분야에서의 통합정책이 신속히 추진될 때에만, 북한지역 주민들이 새로운 사회·경제체제에 신속하게 적응할 수 있는 제도적 틀이 마련되고, 이에 따라 북한경제의 회생을 위한 사회적 동원이 보다 원활하게 이루어질 수 있을 것이다. 독일통일의 경우, 시장경제원리에 편향된 정책이 오히려 구동독지역의 경제력 회복 및 사회통합에 저해요인으로 작용하였다는 판단도 있다.²⁰⁾

따라서, 급진적 통일의 경우에도 통일정부는 가능한한 경제적 재원을 총동원하여,²¹⁾ 북한지역에 대한 긴급구호사업과 함께 적절한 사회복지정책을 추진함으로써 단기간 내에 통일로 인한 사회적 혼란을 극복할 수 있는 방안을 강구하여야 할 것이다.

현실적으로도 남한의 사회복지제도가 완전한 복지국가형태가 아니라는 점을 감안하여 보면, 통일 직후 발생할 북한지역 주민들의 남한 지역 주민들에 대한 상대적 복지체감도는 극단

20) 독일통일의 경우, 시장기능에만 의존한 사유화정책이 가져온 부정적 결과에 대하여는 김국신·김도태·여인곤·황병덕, 「분단극복의 경험과 한반도 통일 1」, 제3장 참조. 이러한 주장을 좀더 확장하여 보면, 경제원리에 치중한 통합정책은 사회통합을 지연함으로써 궁극적으로 경제회복을 지연시킬 가능성이 있다.

21) 위기를 극복할 재원은 현재부터 준비하는 것이 현명하겠지만, 예상치 못한 시기에 급진통일이 이루어진다면 선린국가 및 국제기구로부터 차관을 도입하는 방안도 고려하여야 한다.

적으로 열악하지는 않을 것이다. 오히려 긴급한 구호대책은 북한지역 주민들의 실질적 복지를 상승시킬 수 있을 것이다. 이러한 점을 고려할 때, 급진적 통일의 경우에도 긴급한 구호대책을 기초로 한 남북한 사회복지제도의 통합은 제도의 분리 운영에 기초한 통합정책보다 정책적으로 효율적일 것이며 부작용이 적을 것이라고 판단된다.

第 V 章 結 論

본 연구는 남북한 사회복지제도의 비교를 바탕으로, 통일한
국에서의 사회복지정책의 기본방향을 제시한 후, 「민족공동체
통일방안」에서 유용한 통일정책으로서의 사회복지정책을 구상
해 보았다.

장기적인 관점에서 바라보았을 때, 통일한국에서의 사회복지
정책은 단순히 통일한국의 이상향을 복지국가로서 그려보았
다는 데 의의가 있을 뿐만 아니라, 이상적 통일한국상을 사회
복지정책의 차원에서 구상해 봄으로써 통일에 대비한 남한사
회의 사회복지정책의 장기적 방향을 제시하였다는 점에서도
의의가 있을 수 있다. 한반도 통일의 현실적 주체가 남한사회
일 수밖에 없다는 상황판단에 근거해 볼 때, 통일한국의 사회
복지정책에 근거하여 남한사회의 사회복지제도를 발전시켜 나
간다면 통일과정에서 발생할 수 있는 수많은 난관을 극복할
수 있는 물질·제도적 기초가 확보될 수 있을 것이다. 사실,
독일 통일의 경우 구서독에 의한 구동독의 흡수통일이 정당화
의 문제를 불러일으키지 않았던 것은 구서독에서 유지되고 있
었던 복지국가적 사회적 시장경제체제가 사회·경제체제로서의
우수성을 보여주었기 때문이다. 이러한 점을 고려할 때, 통일
한국의 이상적 사회복지정책에 기초한 남한의 사회복지제도의
개선·발전은 통일과정에서의 남한사회의 주도적 역할을 더욱
더 강화시켜 줄 것이다.

한편, 「민족공동체 통일방안」에 기초한 각 단계별 사회복지정책을 제시함으로써, 본 연구는 지금까지 정치·군사·경제적 차원에서의 통일정책에 치중한 우리정부의 통일방안 및 정책을 균형잡힌 남북한 사회통합정책으로 변화시키는 데 기여할 것이다. 특히, 남북한의 정부차원에서의 관계가 북한 핵문제 이후 경직된 상황에서 남북간의 교류·협력이 경제영역에서 편중적으로 발전하여 갈 가능성이 크다는 점을 고려할 때, 통일정책으로서의 사회복지정책을 제시함으로써 남북관계의 보다 균형잡힌 다각적 발전의 중요성을 부각시킬 수 있었다.

본 연구에서 제시한 복지주의적 통일한국 사회복지정책과 그에 기초한 「민족공동체 통일방안」에서의 사회복지정책은 현실적으로 실현가능성이 제한되어 있다. 이는 통일한국 사회복지정책의 이상적 성격과 「민족공동체 통일방안」의 틀을 벗어나는 현실상황을 고려할 때 분명히 드러난다. 그러나 본 연구의 정책적 한계는 두가지 측면에서 재조명될 수 있다.

먼저, 사회복지정책 자체가 지닐 수밖에 없는 목적지향적 성격을 고려하였을 때, 통일한국 사회복지정책의 복지주의적 성격은 장기적 목표로서의 통일 한국의 사회복지정책이라는 측면에서 정당화될 수 있다. 더구나 복지가 통일 한국의 기본적인 체제이념의 하나이며 나아가 통일이란 남북한의 단순한 통합을 넘어서서 새로운 한국사회의 건설을 의미하여야 한다는 점을 염두에 두었을 때, 통일한국 사회복지정책의 이상주의적 경향은 결코 결점이라고 할 수 없다.

다음으로, 「민족공동체 통일방안」의 제한적 실현가능성에도 불구하고 그에 맞춘 통일정책으로서의 사회복지정책을 제시함으로써, 사회복지 분야에서의 남북통합과정에서 남북한간의 공동노력에 기초한 단계적·점진적 통일을 추구하는 「민족공동체 통일방안」이 지닐 수 있는 장점을 좀더 분명히 할 수 있었다.

아울러 앞에서 살펴본 바와 같이 본 연구에서 제시한 통일한국 사회복지정책 및 통일정책으로서의 사회복지정책은 현실적으로 가능할 수도 있는 급진적 통일의 경우에도 사회복지분야에서 추구해야 할 정책기조와 방향을 설정하는 데 도움을 줄 수 있을 것이다.

參 考 文 獻

1. 단행본

- 김국신·김도태·여인곤·황병덕. 「분단극복의 경험과 한반도 통일 1 & 2」. 서울: 한울, 1994.
- 金萬斗. 「社會福祉法制論」. 서울: 홍익제, 1993.
- 김연명. 「한반도 냉전체제가 남북한 사회복지에 미친 영향」. 서울: 한국사회과학연구소, 1994. mimeo.
- 김영모. 「한국사회복지사업연구」. 서울: 한국복지정책연구소 출판부, 1993.
- 金泳謨·南世鎭·愼燮重 共編. 「現代社會福祉論」. 서울: 한국복지정책연구소 출판부, 1991.
- 金瑩允. 「統一韓國의 經濟體制」. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 金元植. 「外國의 雇傭保險制度」. 서울: 한국노동연구원, 1990.
- 김태성·성경룡. 「복지국가론」. 서울: 나남, 1993.
- 남희용. 「노령화사회와 노인복지 정책」. 성남: 현대사회연구소, 1993.
- 대통령자문 21세기위원회 편. 「21세기의 한국」. 서울: 서울프레스, 1994.
- 존 롤즈 지음, 황경식 옮김. 「사회정의론」. 서울: 서광사, 1985.
- 존 마일즈 지음, 김혜순 옮김. 「복지국가의 노년: 공적 연금의 정치경제학」. 서울: 한울, 1992.

- 閔載成·柳一鎬·崔聖載·金龍夏. 「韓國의 老齡化 推移와 老人福祉對策」. 서울: 한국개발연구원, 1993.
- 朴英鎬·朴鍾喆. 「南北韓 政治共同體 形成方案 研究」. 서울: 민족통일연구원, 1993.
- 朴進·李侑洙. 「南北韓 社會保障制度의 比較 및 統合方向」. 서울: 한국개발연구원, 1994.
- 法制處 編纂. 「大韓民國 現行法令集 第38卷 & 第41卷」. 서울: 韓國法制研究院, 1990.
- 변중화·박인화·서미경·김만철. 「남북한 보건의료제도 비교연구」. 서울: 한국보건사회연구원, 1993.
- 保健社會部. 「保健社會白書 1992年」. 서울: 保健社會部, 1992.
- . 「保健社會白書 1994年」. 서울: 保健社會部, 1994.
- 北韓研究所. 「北韓總覽(1983~1993)」. 서울: 북한연구소, 1994.
- 徐相穆·崔日燮·金尙均. 「社會福祉 傳達體系의 改善과 專門人力 活用方案」. 서울: 한국개발연구원, 1988.
- 徐載鎭 외. 「南北韓 國力趨勢 比較研究(改訂版)」. 서울: 민족통일연구원, 1993.
- 아담 스미스 著, 金秀行 譯. 「國富論」. 서울: 동아출판사, 1992.
- 愼雙重 외. 「比較社會福祉論」. 서울: 풍유출판사, 1994.
- 吳正受. 「南北韓 社會政策 變遷의 比較研究: 國家性格에 基礎한 社會政策 變遷 動因의 分析」(서울대학교 사회복지학과 문학박사학위논문, 1993).

- 아더 M. 오쿤 저, 鄭用德 역. 「平等과 效率」. 서울: 성균관대학교 출판부, 1984.
- H. L. 윌렌스키, G. M. 루버트, S. R. 한, A. M. 재미슨. *Comparative Social Policy: Theories, Methods, Findings*. 남찬섭 옮김. 「비교사회정책」. 서울: 한울, 1992.
- Harold L. Wilensky, Charles N. Lebeaux. *Industrial Society and Social Welfare*. 張仁協 옮김. 「産業社會와 社會福祉」. 서울: 대한교과서주식회사, 1979.
- 이상은. 「남북한 사회복지 비교연구」. 서울: 한국사회과학연구소, 1993.
- 鄭慶謨·崔達坤 편. 「北韓法令集 第4卷」. 서울: 대륙연구소, 1990.
- 정경배·김기옥·김상호·이상은. 「남북한사회보장제도 비교연구」. 서울: 한국보건사회연구원, 1992.
- 정경배·문옥륜·김진수·박인화·이상은. 「남북한 사회보장 및 보건의료 제도 통합방안」. 서울: 한국보건사회연구원, 1993.
- 중앙대학교 사회복지학과 편. 「한국 사회보장제도의 재조명」. 서울: 한국복지정책연구소 출판부, 1992.
- 최경구. 「조합주의 복지국가」. 서울: 한나래, 1991.
- 최균 외. 「한국 사회보험의 현황과 정책과제」. 서울: 전국노동조합대표자회의, 1994.
- 統計廳. 「韓國統計年鑑 1993」. 서울: 통계청, 1993.

- 통일원. 「독일통일백서」. 서울: 통일원, 1994.
- . 「獨逸統一 實態 資料集」. 서울: 통일원, 1994.
- . 「월간 북한동향」. 서울: 통일원, 1994. 4.
- 평화연구소·중앙대 '사회와복지연구회' 지음. 「한반도의 군축
과 사회복지: 한반도에서의 군비축소에 따른 남한사회
복지의 발전전망」. 서울: 한울, 1991.
- 韓國社會科學研究所 編. 「福祉國家의 形成」. 서울: 민음사, 1983.
- 玄外成 외. 「福祉國家의 危機와 新保守主義의 再編」. 서울:
대학출판사, 1992.
- 洪鍾德. 「南北韓 基本需要 및 社會保障制度의 比較」. 서울:
韓國開發研究院 北韓經濟研究센터, 1993.
- 黃炳惠. 「統一獨逸의 財政運用 實態研究: 統一關聯 財政政策
中心」. 서울: 민족통일연구원, 1992.
- . 「統一韓國의 政治理念」. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- N. Eberstadt & J. Banister. *North Korea: Population
Trends and Prospects*. Washington, D.C.: U.S. Bu-
reau of the Census, Center for International Re-
search, 1990.
- Vic George & Nick Manning 지음, 高永復 編譯. 「社會主
義와 社會政策」. 서울: 정음문화사, 1989.
- Gaston V. Rimlinger. *Welfare Policy and Industrialization
in Europe, America and Russia*. N.Y.: John Wiley
& Sons. 1971.

Otto Schlecht 지음, 안두순 외 공역. 「사회적 시장경제: 독일식 시장경제의 이론적 논리와 실무적 저력」. 서울: 비봉, 1993.

H. L. Wilensky & L. Turner. *Democratic Corporatism and Policy Linkages*. Berkley: University of California Press, 1987.

2. 논 문

강혜규. “사회복지정책심의위원회의 『발전방향』 검토〈1〉-사회복지전달체제와 정책의 선택.” 한국사회과학연구소. 「월간 흐름」(1994. 9).

강혜규. “사회복지정책심의위원회의 『발전방향』 검토 〈3〉-민간참여와 국가책임.” 한국사회과학연구소. 「월간 흐름」(1994. 11).

金泳謨. “社會福祉의 一般理論.” 金泳謨·南世鎭·愼燮重 共編. 「現代社會福祉論」. 서울: 한국복지정책연구소 출판부, 1991.

성경룡. “통일한국의 사회통합을 위한 사회복지정책의 방향.” 韓國政治學會, 「통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색: 제3회 한국정치세계학술대회」. 서울: 한국정치학회, 1993.

吳正受. “北韓의 社會福祉 制度: 변동과 전망.” 「계간 북한연구」, 2권 4호(1991, 겨울).

- 俞光浩. “社會保障의 概念에 관한 研究.” 韓國社會保障學會.
「社會保障研究」, 제1권(1985).
- 함인희. “남북공화국연합단계에서의 사회복지 및 여성정책 교
류 방안에 관한 연구.”(1994), mimeo.
- 黃炳憲. “統一祖國의 理念.” 統一院. 「統一問題研究」, 5권 3
호(1993, 가을).
- 黃愼俊. “社會的 市場經濟에 대한 小考.” 서울사회경제연구
소. 「經濟研究」, 창간호(1993).

◎發刊資料目錄 案內◎

〈세미나시리즈〉

- 91-01 轉換期の東北亞秩序와 南北韓關係
- 91-02 岐路에 선 北韓의 經濟社會: 實相과 展望
- 91-03 北韓體制的 變化: 現況과 展望
- 92-01 南北和解·協力時代, 우리의 座標와 課題
- 92-02 북한의 權力構造와 김일성 이후 政策方向 전망
- 92-03 北韓의 核問題와 南北韓關係
- 92-04 韓半島 周邊4國의 對北韓政策
- 92-05 轉換期の 南北韓關係: 現況과 展望
- 93-01 統一理念으로서의 民族主義
- 93-02 北韓 核問題: 展望과 課題
- 93-03 中國의 改革·開放
- 93-04 北韓開放에 대한 周邊4強의 立場
- 93-05 南北韓關係 現況 및 94年 情勢展望
- 94-01 北韓 核問題와 南北韓關係 展望
- 94-02 南北韓關係와 美國
- 94-03 예멘 統一의 問題點
- 94-04 金日成사후 北韓의 政策展望과 우리의 統一方案
- 94-05 統一문화와 民族共同體 建設
- 94-06 南北韓關係 現況 및 95年 情勢展望

〈研究報告書〉

- 91-01 第2次大戰後 新生國家의 聯邦制度 運營事例
- 91-02 北韓聯邦制案의 分析 및 評價
- 91-03 美國聯邦制 研究: 歷史的 發展過程을 中心으로

- 91-08 韓半島 非核地帶化 主張에 대한 對應方向
- 91-09 東西獨 事例를 통해 본 南北韓關係 改善方案: 정상 회담과 기본조약체결 사례 중심
- 91-10 國際的 平和保障 事例研究
- 91-11 在野統一案 研究
- 91-12 蘇聯의 東北亞政策 變化와 東北亞秩序 改編: 1990年代 東北亞秩序 豫測(I)
- 91-13 北韓體制的 實相과 變化展望
- 91-14 「한민족공동체」 具體化方案 研究: 社會·文化·經濟 交流·協力 中心
- 92-01 統一獨逸의 分野別 實態 研究
- 92-02 中國의 改革·開放 現況과 展望: 北韓의 中國式 改革·開放 모델 受容 可能性과 關聯
- 92-03 美國의 對韓半島政策: 韓國安保와 南北韓 統一問題 를 중심으로
- 92-04 日本의 國際的 役割增大와 東北亞秩序: 1990年代 東北亞秩序 豫測(II)
- 92-05 1992年度 統一問題 國民輿論調查 結果
- 92-06 軍備統制 檢證 研究: 理論 및 歷史와 事例를 中心으로
- 92-07 北韓住民의 人性研究
- 92-08 國際社會에서의 南北韓間 協力方案 研究
- 92-09 日本의 對韓半島政策
- 92-10 러시아聯邦의 對韓半島政策
- 92-11 東北亞 經濟協力の 發展方向
- 92-12 統一獨逸의 財政運用 實態研究: 統一關聯 財政政策 中心

- 92-13 南北韓 國力趨勢 比較研究
- 92-14 南北韓 社會·文化共同體 形成方案：社會·文化的 同質性 增大方案 中心
- 92-15 北韓의 權力엘리트 研究
- 92-16 東北亞 新國際秩序에서의 韓半島 統一基盤 造成方案
- 92-17 南北韓 經濟共同體 形成方案
- 93-01 1993年度 統一問題 國民輿論調查 結果
- 93-02 金日成著作 解題
- 93-03 日本의 對北韓政策
- 93-04 中國의 改革·開放 加速화와 東北亞秩序：1990年代 東北亞 秩序 豫測(Ⅳ)
- 93-05 中·臺灣關係의 現況과 發展方向
- 93-06 美國 클린턴 行政府의 東北亞政策과 東北亞秩序 變化：1990年代 東北亞秩序 豫測(Ⅲ)
- 93-07 東北亞 地域에서의 多者間 安保協力體 形成展望과 對應策
- 93-08 獨逸統一後 東獨地域에서의 私有化政策 研究
- 93-09 對北 投資保護 및 紛爭解決方案 研究
- 93-10 脫冷戰期 北韓의 對中國·러시아 關係
- 93-11 北韓 軍事政策의 展開樣相과 核政策 展望
- 93-12 北韓의 人權實態 研究
- 93-14 베트남 統合事例 研究
- 93-15 金正日著作 解題
- 93-16 韓半島 軍備統制方案 研究：유럽 軍備統制條約의 示唆點과 관련하여

- 93-17 北韓 家族政策의 變化
- 93-18 主體思想의 理論的 變化
- 93-19 예멘 統合事例 研究
- 93-20 北韓 政治社會化에서 傳統文化의 役割: 北韓映畫分析을 中心으로
- 93-21 북한의 에너지 수급실태 연구
- 93-22 北韓 國營企業所의 管理運營體系
- 93-23 社會主義體制 改革·開放 事例 比較研究
- 93-24 南北韓 國力趨勢 比較研究(改訂版)
- 93-25 「한민족공동체」形成過程에서의 僑胞政策
- 93-26 日本의 核政策
- 93-27 東北亞의 新經濟秩序
- 93-28 러시아聯邦의 對北韓政策
- 93-29 南北韓 政治共同體 形成方案 研究
- 93-30 統一論議의 變遷過程 1945~1993
- 94-01 북한 관료부패 연구
- 94-02 美國과 日本의 對北韓 關係改善과 南北關係
- 94-03 韓國의 對러 經濟協力 推進方向
- 94-04 中·臺灣의 統一政策 比較研究
- 94-05 主體思想의 內面化 實態
- 94-06 北韓의 社會間接資本 實態分析
- 94-07 金正日 리더쉽 研究
- 94-08 北韓 民族主義 研究
- 94-09 金正일의 權力基盤 研究
- 94-10 韓國의 對中 經濟協力 推進方向

- 94-11 中國과 日本의 軍事力增強이 韓半島安保에 미칠 影響
- 94-12 統一韓國의 政黨制度와 選舉制度
- 94-13 南北聯合 形成 및 運營 方案研究
- 94-14 金正日體制의 對南政策 方向과 南北關係 展望
- 94-15 北韓과 中國의 經濟關係 分析
- 94-16 北韓 指導部の 政勢認識: 對南觀·對外觀
- 94-17 北韓의 對外經濟 開放政策 現況과 展望
- 94-18 北韓 住民의 價値意識 變化研究
- 94-19 1994年 統一問題 國民輿論調查 結果
- 94-20 「조선전사」 解題
- 94-21 1995年 NPT延長會議과 韓國의 對策
- 94-23 北韓 住民들의 價値意識 變化: 蘇聯 및 東歐와의 비
교연구
- 94-24 韓國 民族主義 研究
- 94-26 中國과 北韓의 政治體制 比較研究: 黨·軍關係의 變
화와 關聯
- 94-27 統一韓國의 登場에 따른 東北亞地域 安保構造 變化
對應策
- 94-28 南北韓 文化政策 比較 研究
- 94-29 南北韓 協商行態 比較研究
- 94-30 南北韓 特殊關係의 法的 性格과 運營方案
- 94-31 統一韓國의 權力構造
- 94-32 統一韓國의 社會福祉政策

〈統一情勢分析〉

- 91-01 韓·蘇, 日·蘇 頂上會談 結果 分析: 韓半島 周邊情勢
및 南北韓關係에 미칠 影響을 중심으로
- 91-02 고르바초프 權力的 現況과 展望

- 91-03 李鵬 中國總理의 訪北 結果 分析: 韓半島 周邊情勢
및 南北韓關係에 미칠 影響을 중심으로
- 91-04 第85次 國際議會聯盟(IPU) 平壤總會 結果分析
- 91-05 中·蘇 頂上會談 結果分析
- 91-06 北·日, 北·美關係 變化展望과 對策
- 91-07 北韓의 유엔加入宣言의 影響과 政策變化展望
- 91-08 美國의 東北亞 安保政策 基調와 最近動向
- 91-09 유고슬라비아의 民族葛藤과 聯邦解體 危機
- 91-10 中國의 對韓政策 展望
- 91-11 엘진의 러시아大統領 當選이 蘇聯國內情勢에 미칠 影
響 分析
- 91-12 美·蘇의 對 東北亞政策과 東北亞 軍事秩序 再編 可能性
- 91-13 美·蘇 頂上會談의 結果 分析
- 91-14 戰術核 관련 부시 美大統領 宣言이 東北亞 및 韓半島
安保에 미치는 影響
- 92-01 부시 美國大統領의 아시아4個國 巡訪結果 分析: 南·北
韓關係와 관련하여
- 92-02 豆滿江地域開發計劃 發展方向
- 92-03 中國의 改革·開放 深化가 北韓에 미치는 影響
- 92-04 러시아聯邦의 改革과 韓·러 關係 展望
- 92-05 東北亞情勢와 統一環境: 1992年 上半期
- 92-06 북방정책 이후 동북아정세와 한반도 통일환경
- 92-07 豆滿江地域開發計劃의 現況과 展望: 開發代案 및 法制
度 中心
- 93-01 最近 러시아聯邦의 政局推移: 國民投票 結果를 中心
으로

- 93-02 北韓 核問題의 展開過程 分析 및 展望
- 93-03 北韓의 對南動向 分析(1993. 1~6)
- 93-04 「조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령」과 北韓의 對南政策
- 93-05 東北亞 多者間 安保協力體 構成展望과 南北韓關係
- 93-06 北韓의 對南動向 分析(1993. 7~9)
- 93-07 中國의 核實驗이 國際 및 東北亞情勢에 미칠 影響
- 93-08 第5次 亞·太經濟協力體(APEC) 會議를 계기로 본 亞·太地域 協力の 發展方向
- 93-09 1993年 12月 黨 中央委 全員會議 및 最高人民會議 結果 分析
- 94-01 美國의 對韓半島 政策—北韓 核問題와 美·北 關係改善을 中心으로
- 94-02 中國의 對北韓政策: 現況과 展望
- 94-03 북한의 대외개방 현황과 전망—외자유치 관련법 제정을 중심으로
- 94-04 러시아의 權力構造 改編에 따른 對內·外政策 展望
- 94-05 北韓 核問題에 대한 中國의 立場과 우리의 對中政策 方向
- 94-06 核關聯 北韓의 協商戰略戰術 分析
- 94-07 韓·日 韓·中 頂上會談 結果 分析
- 94-08 北韓의 對南動向 分析(1994. 1~3)
- 94-09 北韓 最高人民會議 第9期 第7次會議 結果 分析
- 94-10 韓·러關係 定立方案: 1994年 6月 頂上會談을 契機로
- 94-11 脫北者 發生 背景 分析

- 94-12 北韓의 南北頂上會談 提議 意圖 및 會談의 展望
- 94-13 무라야마(村山) 內閣의 對內外政策 展望
- 94-14 北韓의 對南動向 分析(1994. 4. ~6)
- 94-15 金正日 政權의 登場과 政策 展望
- 94-16 北韓의 對南動向 分析(1994. 7~9)
- 94-17 李鵬 總理의 訪韓結果 分析과 對中政策 方向
- 94-18 美國의 中間選舉 以後 對韓半島政策 變化展望
- 94-19 金正日政權의 變化展望
- 94-20 核·經協連繫 緩和措置와 北韓의 對應政策 展望

〈世界主要事件日誌〉

- 91-01 世界主要事件日誌(1991. 4. 1~1991. 6. 30)
- 91-02 世界主要事件日誌(1991. 7. 1~1991. 9. 30)
- 91-03 世界主要事件日誌(1991. 10. 1~1991. 12. 31)
- 92-01 世界主要事件日誌(1992. 1. 1~1992. 3. 31)
- 92-02 世界主要事件日誌(1992. 4. 1~1992. 6. 30)
- 92-03 世界主要事件日誌(1992. 7. 1~1992. 9. 30)
- 92-04 世界主要事件日誌(1992. 10. 1~1992. 12. 31)
- 93-01 世界主要事件日誌(1993. 1. 1~1993. 3. 31)
- 93-02 世界主要事件日誌(1993. 4. 1~1993. 6. 30)
- 93-03 世界主要事件日誌(1993. 7. 1~1993. 9. 30)
- 93-04 世界主要事件日誌(1993. 10. 1~1993. 12. 31)
- 94-01 世界主要事件日誌(1994. 1. 1~1994. 3. 31)
- 94-02 世界主要事件日誌(1994. 4. 1~1994. 6. 30)
- 94-03 世界主要事件日誌(1994. 7. 1~1994. 9. 30)
- 94-04 世界主要事件日誌(1994. 10. 1~1994. 12. 31)

〈年例情勢報告書〉

- 91 統一環境斗 南北韓 關係: 1991~1992
 92 統一環境斗 南北韓 關係: 1992~1993
 93 統一環境斗 南北韓 關係: 1993~1994
 94-01 北韓 核問題斗 南北關係
 94-02 統一環境斗 南北韓 關係: 1994~1995

〈論 叢〉

- 統一研究論叢 創刊號(1992. 6)
 統一研究論叢 第1卷 2號(1992. 12)
 統一研究論叢 第2卷 1號(1993. 7)
 統一研究論叢 第2卷 2號(1993. 12)
 統一研究論叢 第3卷 1號(1994. 9)
 統一研究論叢 第3卷 2號(1994. 12)
 THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION
 vol. 1(1992)
 THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION
 vol. 2(1993)
 THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION
 special edition(1993)
 THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION
 vol. 3(1994)
 THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION
 special edition(1994)
 한독 WORKSHOP: ECONOMIC PROBLEMS OF NA-
 TIONAL UNIFICATION(1993)

統一韓國의 社會福祉政策

研究報告書 94-32

發行處 民族統一研究院

編輯人 民族統一研究院 政策研究室

서울 중구 장충동 2가 산 5-19

전화 : 232-4726, FAX : 232-5341

印刷處 웃고문화사 전화 : 267-3956

印刷日 1994년 12월 일

發行日 1994년 12월 일
