

남북한 통일 후 사회보장체계 통합방안

—북한의 사회안전망 구축을 중심으로—

일 시 : 2015. 2. 26(목) 오후 2시

장 소 : 국가인권위원회 8층 배움터

주 최 : 사단법인 선진복지사회연구회

후 원 :  보건복지부,  통일부

협 찬 : **Home plus** 홈플러스



사단
법인 **선진복지사회연구회**
www.sswkorea.org

<사단법인 선진복지사회연구회>는 복지 예산이 꼭 필요한 사람에게 , 꼭 필요한 만큼, 꼭 필요한 때에 골고루 투명하게 효율적으로 사용되고 전달되는지, 또 불법수급자가 없는지 ,수급자들의 재화나 서비스에 남용과 오용을 막을 수 있는지 등을 지속적으로 시민운동차원에서 감시, 감독 연구를 통한 시민 옴부즈만 역할을 하고, 대안 제시를 하는 것이 목적입니다.

목 차

- 1 프로그램(식순).....조 명 숙 교수(본 연구회 부회장)
2. 인 사 말.....이정숙 회장 사)선진복지사회연구회
3. 축 사.....유 지 수 총장 (국민대학교)
4. 주제발표 : 최 균 교수
(한국사회복지협의회 사회복지연구원원장/한림대학교사회복지학과)
5. 토 론 자:
 - 1) 고 수 석 연구위원 (중앙일보 통일문화연구소)
 - 2) 유 근 춘 박사 (한국보건사회연구원)
 - 3) 김 은 주 소장
(통일준비위원회 사회문화분야 전문위원/한국여성정책연구소)
 - 4) 김 원 섭 교수 (고려대학교 사회학과)
 - 5) 은 성 호 과장 (보건복지부 사회복지정책과)
6. 부 록 : 본 연구회 함께하는 사람들/토론회 연혁

남북한 통일 후 프로그램
사회보장체계 통합방안

1부.....사 회: 조 명 숙 교수

- 1) 개회선언
- 2) 국민의례
- 3) 인사말씀.....이정숙 회장 사)선진복지사회연구회
- 4) 참석자소개..... 사회자
- 5) 축 사 : 유 지 수 총장 (국민대학교)

2부..... 사 회:이정숙 회장 사)선진복지사회연구회

- 1) 주제발표 : 최 균 교수
(한국사회복지협의회 사회복지연구원 원장/한림대학교 사회복지학과)

‘남북한 통일 후 사회보장체계 통합방안

—북한의 사회안전망 구축을 중심으로—

2) 토론자

- 1) 고 수 석 연구위원 (중앙일보 통일문화연구소)
- 2) 유 근 춘 박사 (한국보건사회연구원)
- 3) 김 은 주 소장
(통일준비위원회 사회문화분야 전문위원/한국여성정책연구소)
- 4) 김 원 섭 교수 (고려대학교 사회학과)
- 5) 은 성 호 과장 (보건복지부 사회복지정책과)

3) 참관자 질의/ 응답

4) 총 마무리 발언 : 최 균 교수

인 사 말

오늘 공사다망한 시간에 본 연구회가 마련한 통일을 대비한 복지정책 첫 주제로 「남북한 통일 후 사회보장체계 통합방안」 토론회에 참석해 주신 모든 분들께 감사의 인사를 드립니다.

꿈에도 우리의 소원은 통일.

올해는 우리나라가 광복 70주년이자 분단 70주년이 되는 뜻 깊은 해입니다.

70세 이면 칠순(七旬),고희(古稀)라 하여 뜻대로 행하여도 도리에 어긋나지 않는 나이라 일컫고 또 강산이 벌써 7번이나 변하는 세월이 흘렀습니다.

그 많은 세월동안 통일을 위한 남북관계 개선은 얼마나 되었고 준비는 어떻게, 얼마나 하고 있었을까요?

작년 2월초 이루어진 이산가족 상봉은 1년이 지난 올 설날에는 전혀 분위기조차 이루어 지지 않았고 그동안 개선 될 듯, 말 듯 하면서도 특별히 더 개선되지 않은 채 여전히 냉랭하기만 합니다.

한편, 남한은 북한에 대한 짝사랑은 꾸준히 이어져 작년 초 박대통령이 신년기자회견에서 통일대박론을 발표하였고 이어 3월에는 독일을 방문하여 통일 독일의 상징적 도시에서 '한반도 평화통일을 위한 구상'을 담은 드레스덴선언으로 까지 이어졌습니다.

정부는 선언과 구호에 그치지 않고 실질적으로 대통령직속 통일준비위원회를 출범시키는 등 빠르게 차근차근 준비하고 있어 이런 여세라면 금방이라도 통일이 될 것 같습니다. 통일이 되면 북한의 풍부한 지하자원과 인력 등 우리나라 경제측면에서 좋아질 것이란 장밋빛 기대감에 부풀려 올라 통일에 대한 국민들의 회의적이고 부정적인 시각에서 긍정적 인식을 가지게 하는 기회는 분명되었습니다.

그래서 작년 한 해 동안 여러 분야에서 통일대박론과 관련하여 논의가 있어 왔습니다만 사회복지계에서는 그다지 이루어 지지 않았던 것 같습니다.

경제대국이었던 서독이 오랫동안 꾸준히 통일을 대비해 준비해서 이루어진 독일통일이 통일비용으로 20년간 3000조원 사용되었고 그중 절반이 사회보장제도 등 복지비용으로 사용 되었다고 합니다.

거기에 비해 현재 남한은 부족한 복지비용(재원)을 마련을 위해 재정건전성을 우려하고 있는 실정이며 북한은 1인당 GNI는 138만원으로 남한의 21분의 1 수준으로 알려져 있고 사회안전망과 사회보장체계가 우리나라 70~80년대 수준이라고 합니다. 남북한 사회보장체계의 형평성은 남북한 주민들의 심리적 갈등을 해소하고 가치통합을 촉진시켜 통일 후 사회통합의 수준향상에 기여할 때 비로소 우리의 소원인 진정한 통일이 되어 대박 될 수가 있을 것입니다.

통일의 대박이 되기 위해서는 사회보장체계가 좌우 한다고 볼 수 있는 바, 이를 위해서는 사회복지학계, 관련 기관 및 시민단체가 긴밀한 협조체제를 이루어 준비를 차근차근히 할 필요성이 있다고 보며 오늘 이 토론회가 그런 역할의 출발의 장이 될 것으로 생각합니다.

오늘 축사를 위해 특별히 관심을 가지시고 참석해 주신 유지수 국민대학교 총장님 감사드리며 주제발표를 맡은 최균 교수님, 토론자로 함께 해 주신 모든 분께 감사를 드립니다.

거듭 소중한 시간을 내어 이 자리에 함께 해 주신 모든 분들께 감사를 드리며 통일을 대비한 복지정책이 지속적으로 이어지기를 바랍니다. 감사합니다.

2015. 2. 26

사)선진복지사회연구회 회장 이정숙

축 사

유 지 수 국민대학교 총장

작년 초 박대통령이 취임 후 첫 기자회견 시 ‘통일 대박론’이 나온지 1년이 지나면서 그동안 통일준비위원회가 출범하였고 각계에서 장밋빛 청사진을 그리며 다양한 논의가 활발히 이루어지고 있습니다.

오랜 세월동안 갈망하고 불러 온 우리의 소원인 통일과 국민의 삶의 질 향상과 행복을 위한 복지는 지금 우리 사회의 중요 담론이며 시대적 사명입니다.

올해 광복분단 70주년과 ‘통일대박론’ 1주년을 맞이하여 오늘 사)선진복지사회연구회에서 이런 토론회장을 마련 한 것은 꼭 필요하며 의미가 매우 있습니다.

왜 그런가 하니 평화적 측면이나 경제적 측면에서 그동안 논의는 있어 왔으나 사회 복지 측면에서의 논의는 미흡했다고 보고 또 통일준비위원회 구성원과 참여 단체만 보더라도 사회복지계 인사나 단체가 작다는 것은 실천의지에 대한 좀 아쉬운 부분이 있었습니다.

우리는 독일의 사례를 많이 참고로 하고 예를 드는데 우리가 보기에 동, 서독이 어느 날 갑자기 의기투합하여 통일을 한 듯 쉽게 보이고 그 후로도 별 사회갈등이나 문제가 없는 듯 생각 할 것입니다. 그러나 그렇게 되기까지 보이지 않게 꾸준히 서독에서 엄청난 노력과 준비를 해 온 것을 간과 하는 것 같습니다.

통일 당시 동독의 주민소득은 서독의 1/3 수준에 불과했지만 독일은 지금까지 약 1800조원으로 추산 되는 천문학적 통일비용을 지출했고 그 중 연금이나 노동시장 보조, 육아·교육 지원 등 사회보장성 지출이 절반(49.2%)이 차지 했다고 합니다.

한 연구소 발표에 의하면 우리나라도 2025년 이후 통일을 이룰 경우 통일 비용은 2050년까지 3111조~4746조원 들 것이고 통일 혜택은 4909조원이 될 것이라고 하는데 현재 남북한 주민 소득 격차는 18배가 넘는 것을 감안하면 그 중 아마 사회적 불안을 최소화할 수 있는 사회안전망 구축 위한 복지비용이 대부분 차지 할 것입니다.

저희 국민대학교에서도 이 분야에 대해 특별히 관심을 가지고 있지만 오늘 사)선진복지사회연구회 토론회 주제발표 및 토론회에 참여 하신 교수님과 박사님들은 이 분야에 대해 나름 그동안 고민하고 연구를 해 오신 것으로 알고 있습니다.

서독처럼 내실 있게 인내를 가지고 꾸준히 우리가 통일의지를 가지고 준비한다면 통일은 당겨질 것이며 한반도 국운이 세계만방에 뻗치는 그야말로 대박이 될 것입니다. 그런 의미에서 오늘 이 토론회가 상당히 기대가 되며 통일복지국가 실현에 기여를 할 것으로 기대합니다. 감사합니다.

주 제 발 표

‘남북한 통일 후 사회보장체계 통합방안’
-북한의 사회안전망 구축을 중심으로-

최 균 교수

(한국사회복지협의회 사회복지연구원 원장/
한림대학교 사회복지학과)

I. 서 론

- 한반도에서의 남북한 통일방식에 따라 정치, 경제, 사회, 복지, 문화 등과 같은 사회제도체계의 통합방식도 상이한 양상으로 전개될 것이다. 또한 점진적 또는 급진적 통일방식 여부를 차치하고 통일 후 급격한 사회적 변동이 전개될 경우 이에 대응할 수 있는 정책수단의 제한성으로 인해 상당한 사회적 혼란이 발생할 것으로 예상된다.
- 통일 후 사회통합을 성공적으로 성취하기 위해서는 통일로 인한 후유증을 완화할 수 있는 각 분야 사회제도체계의 통합전략을 마련해야 한다. 이 중에서도 사회복지체계의 성공적인 통합은 독일의 경험에서와 같이 남북한 주민들의 심리적 갈등을 해소하고 가치통합을 촉진시켜 통일 후 사회통합의 수준을 향상하는 데에 크게 기여할 것이다(황규성, 2011).
- 현행 남북한의 사회복지체계는 상이한 제도체계로 구성되어 있을 뿐만 아니라 남북한 주민의 생활수준과 복지인프라 수준의 격차는 사회복지체계의 통합과정에서 복잡 다양한 문제를 초래할 가능성이 높다. 특히, 현재 북한의 사회경제적 상황과 복지환경을 고려했을 때 통일 후 북한에 대한 사회복지정책의 실시는 구조적 성격을 지닐 수밖에 없다는 점에서 재원마련 대책과 함께 효율적인 사회복지 전달체계의 구축을 위한 대안 마련이 시급한 시점이다.
- 남북한 통일형태는 1국가 2체제 또는 1국가 1체제 형태, 통일방식 또한 급진적 또는 점진적 방식을 상정할 수 있다. 한편, 최근의 국제 정세나 북한의 상황을 감안했을 때 북한의 체제전환(system transition)은 불가피할 것으로 보이며, 기존의 통일 관련 연구들 또한 북한의 체제전환을 전제로 한 연구들이 다수를 이루고 있다¹⁾ 따라서 본 연구에서는 북한의 체제전환에 따른 점진적인 1국가 1체제 형태로의 전환을 통한 남북한 통일을 전제로 하였다.
- 본 연구에서는 남북한 통일 후 북한에서 발생할 것으로 예상되는 사회적 불안을 최소화할 수 있는 사회안전망 구축을 중심으로 사회보장체계의 통합방안을 제시 하도록 하겠다.²⁾

1) 이러한 접근이 가지는 한계로서는 첫째, 북한의 체제붕괴론 시나리오를 가정하여 막대한 ‘사회복지비용’만을 강조할 수 있다. 둘째, 시장주의적인 남한과 사회주의 복지체계를 고수하고 있는 북한과의 사회복지 통합은 기형적 구조를 낳을 수밖에 없다. 셋째, 북한 사회복지 이념과 일부 제도의 긍정적 측면에 대한 관심의 상실을 초래할 수 있다는 점이다(민기채, 2011).

2) 본 연구에서 ‘사회보장’의 개념은 남한 사회보장법(2013.3. 개정)에서의 정의를 기준으로 하며, 개념 구성요소들 중 사회서비스는 협의의 개념인 아동, 노인, 장애인 등을 대상으로 제공하는 대인적(personal) 사회복지서비스의 의미로 사용한다.

- 본 연구의 한계로서는 북한 사회보장체계에 관한 구체적인 정보와 자료의 부족으로 인해 북한 현실을 충분하게 반영하지 못하여 통합 사회보장체계 구축과 관련한 세부적인 대안 제시에 일정한 제한이 있다는 점이다.

II. 북한 사회보장체계의 형성과정 및 최근 변화

1. 북한 사회보장체계의 형성과정

- 기존 연구에서는 북한 사회복지체계의 변동을 단계별로 분석하여 제시하고 있다. 이러한 단계적 변동에 관한 연구는 북한체제 변동에 따른 변화에 초점을 맞춘 연구(오정수, 1996; 이철수, 2009)와 북한사회의 변화에 따른 사회복지체계의 변동을 기준으로 한 연구(정경배, 1992; 김연정, 2004) 그리고 북한사회의 사회경제적 변동에 따른 복지제공 주체의 변화에 주목한 연구(김연정·남현주, 2011)로 구분할 수 있다.
- 북한체제의 변동을 북한 사회복지체계 변화의 단계 구분기준으로 한 연구로서 오정수(1996)는 체제형성단계 - 동원단계 - 후 동원단계로 구분하여 북한의 사회복지체계 변동을 설명하고 있으며, 이철수(2009)는 체제형성기(1945~1960) - 체제분화기(1961 ~1985) - 체제유지·발전기(1986~1990) - 체제마비기(1991~ 2002) - 체제변화·마비공존기(2003년 이후)로 구분하여 설명하고 있다.³⁾
- 북한의 사회복지체계의 변동을 제도체계의 성립에 초점을 두고 분석한 연구로서 정경배(1992)는 사회주의 사회보장제도 성립기(1946~1960) - 확충기(1960

3) 이철수(2009)가 제시한 단계별 주요 내용은 다음과 같다; 체제형성기(1945~1960)는 반제반봉건민주주의혁명(1946.2~ 1947.2)과 사회주의혁명(1947.2~1958.8)의 과도기적 시기로서, <사회보험법>의 제정과 시행, <전반적인 무상치료제>의 도입, 전 재산의 국유화로 북한이 일정한 사회복지체계에 대한 체계를 도입·형성한 시기이다. 체제분화기(1961~1985)는 사회주의 공업화 추진과 자립적 민족경제건설에 따른 노동의 효율적인 배분이 발생한 시기로서, <어린이보육교양법>(1976.4.29.), <사회주의노동법>(1978.4.18.), <인민보건법>(1980.4.3), <협동농민에 대한 사회보장제를 실시할 데 대하여>(1985.10.4) 등의 법령을 제정하여 부분별 복지체계의 수립을 확고히 하고자 했던 시기이다. 그러나 이 시기가 북한 사회복지의 양적·질적 발전을 의미하는 것은 아니며, 단지 체제의 질적 분화(대상별로 세분화된 법령을 제정 등)를 통해 기존에 북한이 천명한 '인민복지'에 대한 실천의지를 표명한 것이라고 한다. 체제유지·발전기(1986~1990)는 1986년에 전 노동인구에 대한 국가사회복지체계가 적용되었으며, 1990년까지 대내적으로는 경제난이 본격화되기 이전이고, 대외적으로는 동구 사회주의권이 몰락하기 이전인 시기이다. 체제마비기(1991~2002)는 1990년대 초반부터 북한 사회복지체계의 균열이 발생하기 시작하여 1997년을 전후로 배급제와 무상치료제가 붕괴된 시기이다. 또한 이 시기는 북한 사회복지체제를 붕괴로 빠뜨린 북한의 식량난, 에너지난, 외화난, 자연재해 등으로 인해 '고난의 행군' 시기이다. 체제변화·마비공존기(2003년~현재)는 2002년 7·1조치의 시행, 2002년 신의주특구의 의료보험제 도입 명시(미시행), 2003년 개성공단과 2004년 금강산관광특구의 복지체제 등 북한이 자신들의 복지체제에 대한 개혁을 시도하고자 하는 실질적인 징후들이 포착된 시기이다.

년대) - 공고발전기(1970년대 이후)로 구분하고 있으며, 김연정(2004)은 형성기(1945~1956, 사회복지 자원마련 계획) - 확립기(1957~1970, 사회복지자원의 확보) - 정체기(1991 ~1993, 사회복지자원의 유지 및 부족의 시작) - 변동기(1994~현재, 사회복지자원의 부족에 따른 변화)로 각각 구분하고 있다.

- 북한 사회복지체계의 변동을 복지제동 주체의 변화에 기초하여 분석한 김연정·남현주(2011)의 연구에서는 북한체제의 사회경제적 변화에 따라 복지제공 주체가 변화한다는 점에 주목하여 북한의 사회복지체계 변화과정을 국가보장체계(1946~1985) - 지역-단위보장체계(1986~1998) - 이행기 사회보장체계(1999~현재)로 구분하고 있다.

2. 최근 동향

- 남북한의 제도적 차이보다 더 심각한 문제는 북한이 1990년대 중반 이후 매우 심각한 경제위기(소위 ‘고난의 행군’)를 겪으면서 사회복지체계가 실질적으로 거의 붕괴되었다는 점이다(김연정·남현주, 2011). 배급제가 중단된 것은 물론이고 북한이탈 주민들의 증언들에서 이미 무상치료제나 사회보험제도, 사회보장제도가 거의 대부분 제대로 시행되지 않고 있는 것으로 드러났다(유근춘 외, 2013). 국가에 의한 사회안전망은 사실상 거의 붕괴되었고 식량은 물론이며 생필품과 의약품 등은 이제 모두 시장을 통해 개인이 충당하고 있는 실정이다.
- 이렇게 북한의 사회보장제도가 시행되지 않고 있는 주된 이유는 국가의 재원 부족에 있다. 북한의 국가예산의 수입에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 기업들로부터 거두어들이는 거래수입금과 국가기업이익금인데, 장기적인 경제침체로 인해 기업들의 생산력이 크게 떨어져 국가예산 수입도 줄어들어 국가재정 악화가 발생하게 된 것이다(통일연구원, 2009).
- 2002년 7·1 경제관리 개선조치(이하 7·1조치)는 배급제의 사실상 폐지와 사회보장제도의 축소를 포함하고 있다. 7·1조치에서 강조된 ‘공짜’를 없애기 위한 조치는 그동안 거의 무상이나 다름없는 낮은 가격으로 제공되던 식량을 비롯하여 각종 생필품, 주택, 전기, 상수도, 여객수송 등에 대해 ‘제값’을 지불하게 하겠다는 방침으로 결과적으로는 기존의 의식주 관련 배급제의 폐지를 의미한다. 또한 7·1조치는 ‘공짜’를 없애되 기존의 사회적 혜택들인 무료의무교육제, 무상치료제, 사회보험제와 정휴양제, 영예군인 우대제를 비롯한 사회적 시책들은 더 강화하겠다고 명시하였다. 그러나 사회보장에 필요한 재정의 마련과 지출의 권한을 중앙정부에서 지방정부로 이양하여 중앙정부의 재정 부담을 지방정부에 전가함으로써 사회복지제도의 기반은 더욱 취약해지게 되었다.
- 북한은 노동 관련 법령에 근거하여 다양한 사회복지제도체계를 마련해 놓았으나 실제

로는 제반 규정과 달리 제대로 지켜지지 않고 있으며, 특히 경제난 이후에는 각종 사회복지제도가 유명무실화된 것으로 알려지고 있다.

Ⅲ. 남북한 사회복지체계 비교

1. 남한의 사회복지체계

1) 사회보장

- 남한은 헌법 제34조에서 ‘모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가지고, 국가는 사회보장의 증진에 노력할 의무를 진다’고 규정하고 있다.
- 사회보장기본법(2013.3.23. 개정) 제3조에 따르면 사회보장이란 ‘출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스’를 의미한다.
- 사회보험은 ‘국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험방식에 의하여 대처함으로써 국민건강과 소득을 보장하는 제도’로서, 5대 사회보험, 즉 연금보험, 건강보험, 산업재해보상보험, 고용보험, 노인장기요양보험이 해당된다. 5대 보험은 각각 개별법으로 제도화되어 관련부처에서 관리·운영되고 있으며 국고지원 및 보험가입자, 고용주의 기여금으로 운용되고 있다.
- 공공부조는 ‘국가 및 지방자치단체의 책임 하에 생활유지능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도’로 현재 국민기초생활보장, 의료급여, 긴급생활지원, 재해구호 등이 시행되고 있다. 특히, 국민기초생활보장제도의 급여는 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여로 구분된다.
- 사회서비스는 ‘국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도’를 말한다. 여기서 ‘도움이 필요한 모든 국민’이란 영유아, 아동, 청소년, 노인, 장애인, 한 부모가정, 정신질환자, 노숙인 등이 해당되며, 대상별로 법이 제정되어 서비스가 제공된다.

2) 사회서비스

- 사회서비스 제공의 근간이 되는 사회복지사업법(2014.5.20. 개정) 제2조에서는 사회복지사업이란 ‘국민기초생활보장법 등 26개 관련 법률에 따른 보호·선도 또는 복지에 관한 사업과 사회복지상담, 직업지원, 무료 숙박, 지역사회복지, 의료복지, 재가복지, 사회복지관 운영, 정신질환자 및 한센병력자의 사회복지에 관한 사업 등 각종 복지사업과 이와 관련된 자원봉사활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는 사업’ 이라고 규정하고 있다.

2. 북한의 사회보장체계

1) 사회보장

- 북한헌법(2012.4.3. 개정) 제25조에 따르면 국가는 ‘인민들의 물질문화생활을 끊임없이 높이는 것을 자기 활동의 최고원칙으로 삼으며’, ‘늘어나는 사회의 물질적 부는 전적으로 근로자들의 복리증진에 돌려지고’, 국가는 ‘모든 근로자들에게 먹고 입고 쓰고 살 수 있는 온갖 조건을 마련하여준다’ 고 명시하고 있다.
- 북한헌법 제72조에서는 주민들에 대해 무상으로 치료받을 권리와 노령·질병·노동능력상실자, 무의탁 노인 및 보호자 없는 어린이가 물질적 지원을 받을 권리를 명시하고 있다.
- 북한의 체제형성기(1945~1960)에 제정된 <북조선 노동자, 사무원에 관한 노동법령> (1946.6.24.)과 <사회보험법>(1946.12.19.)은 노동자와 사무원을 적용 대상으로 하는 법규로서, 당시 소수(18%)에 불과한 계층에 대한 사회복지정책이었다. 이후 <사회보장법>(2008)을 제정하여 연로자, 노동능력 상실자, 무의탁 노인 및 아동에 대한 연금 등의 제공을 실시하고 있다.
- 북한의 소득보장체계 내에는 사회보장법에 의한 연금과 같은 국가보장의 형태와 사회보험에서 제공하는 일시적 보조금, 장례보조금, 산전산후 보조금, 의료보조금 등의 보조금 형태가 있다(통일연구원, 2009).
 - 국가가 보장하는 연금으로는 공로자연금, 연로연금, 노동능력상실연금, 유가족연금 등이 있다. 1978년 4월 제정된 <사회주의노동법>에는 질병·부상·임신·해산에 관한 의료상의 방조, 질병·부상·불구로 인하여 일시적 노동능력을 상실한 경우의 보조금, 임신·해산으로 인한 경우의 보조금, 질병·부상으로 불구

또는 폐질이 되었을 때의 연금, 부양의 책임을 진 피보험자가 사망 또는 실종되었을 때의 그 유가족에 대한 연금, 연로한 피보험자에 대한 연금 등 다양한 급여형태의 제도 내용을 규정하고 있다.

- 북한의 사회보험제도는 국가가 노동재해, 질병, 부상 등으로 인해 일시적으로 노동능력을 잃은 근로자들의 생활을 물질적으로 보장해주는 제도로서 근로자가 본인 소득의 1%를 국가에 기여금으로 납부한다. 또한 사회보장제도는 노동능력을 완전히 또는 6개월 이상 장기적으로 잃은 근로자들과 혁명과업을 수행하던 도중 사망한 근로자들의 유가족에게 급여해 주는 제도로서 근로자측의 기여금은 없고 전액 국가예산으로 충당되는 공공부조의 성격을 띠고 있다. 적용대상은 항일혁명투사, 군인, 경비대, 사회안전원, 노동자, 협동농장원과 그들의 부양가족, 그리고 기타 무의무탁한 자들이다.
- 이와 같이 북한의 사회보험제도는 연금제도를 제외한 사회보험은 단기급여의 형태이고, 기타 사회보장제도는 장기급여의 형태이다. 그리고 양자 모두 수급자에게 현물급여와 현금급여를 제공하는 소득보장제도라고 할 수 있다.
- 북한의 의료보장은 무상치료제를 채택하고 있어 남한이 사회보험인 건강보험제도와 공공부조인 의료급여제도에 의해 의료보장을 제공하는 것과는 제도운영의 차이를 보인다.

2) 사회서비스

(1) 개 관

- 한국전쟁 이후 <국가사회보장에 관하여>(1951.8.30.)에서는 전쟁으로 인하여 파생된 인민을 위하여 사회보장 대상자를 확대하였는데, 제5조에서 ‘직장에 취업할 수 없는 불구자, 연로자 및 유가족으로서(농민이었던 자에 한한다) 영농을 희망하는 자들에게 토지를 무상으로 주며’, 제6조에서는 ‘직장에 취업할 수 없고 영농을 할 수도 없는 불구자, 연로자 및 유자녀 중에서 무의탁한 자를 국가적으로 보호하며’와 같이 장애인, 전쟁사상자 등 전쟁 후의 피해자들에 대한 보호를 위한 법령이 나타나고 있다.
- 이외의 주요한 사회서비스 관련 법령 내용을 보면, <탁아소 규칙>(1947.6), <유아상담소에 관한 규정>(1948.12), <무상치료를 실시할 데 대하여>(1952.11.13.), <국가공로자에 대한 사회보장규정 승인에 대하여>(1956.2.3.), <내각에서 유자녀학원과 초등학교 및 애육원사업 개선 강화할 데 대하여>(1958.7), <유아원

사업 개선 강화할 데 대한 새로운 대책에 대한 내각 결정>(1964.7) 등을 들 수 있다.

- 이상과 같이 북한은 1960년 이전에 형식적 측면에서 기본적인 사회서비스제도체계를 형성했다고 볼 수 있다.
- 북한의 사회보장은 남한과 같이 개별 사회보장 관련 법령을 제정하지 않고 1978년 4월에 제정된 <사회주의로동법>에 의해 제공하고 있으며, 1985년 <협동농민들에게 사회보장제도를 실시할 데 대하여>를 통해 1986년부터 사회복지 혜택을 받지 못하던 농민들에게까지 복지혜택을 제공하기 시작하였다.
- 2000년대에 들어 장애인의 교육 및 보호사업을 규정한 <장애자보호법>(2003)과 연로자의 건강보장 및 보호사업을 규정한 <년로자보호법>(2007)을 제정하는 등 사회서비스 관련법을 강화하였다.

(2) 사회서비스 현황 및 실태

가. 아동복지서비스

- 북한 아동복지서비스 제공은 <어린이보육교양법>(1976.4.)에 의거하여 제공하고 있다. 동법 제1조에는 “어린이들은 조국의 미래이며 공산주의 건설의 후비대이며, 대를 이어 혁명할 우리 혁명위업의 계승자들이다” 라고 규정하고 있고, 동법 제2조에는 “모든 어린이들을 탁아소와 유치원에서 국가와 사회의 부담으로 키운다” 고 명시하고 있다.
- 한편, 동법 제6조에서는 “우리나라에 전반적으로 확립된 선진적인 어린이보육교양제도를 더욱 공고히 발전시켜 모든 어린이들을 튼튼히 키우며 여성들을 어린이를 키우는 무거운 부담에서 해방하는 신성한 사업을 실현하며 나라의 사회주의 건설을 힘있게 다그치며 온 사회를 혁명화, 노동계급화하는 역사적 위업수행에 이바지한다” 고 규정하고 있다. 이는 탁아소와 유치원의 설치·운영이 어린이들에 대해 조기 집단교육 실시뿐만 아니라 여성노동력을 효과적으로 활용하고자 하는 의도에서 이루어졌음을 보여준다.
- 북한의 아동복지서비스는 <탁아소규칙>(1947.6.13.)을 제정하여 근로여성을 위한 탁아보육을 목적으로 생후 1개월부터 만 3세까지의 아동을 보육하도록 하고 있다. <유아상담소에 관한 규정>(1948.12.23.)은 생후 1일부터 만 3세까지 유아의 건전한 발육을 보건위생적으로 보호하여 유아질병에 대한 예방 및 치료를

명시하고 있다. 그리고 만 5세의 모든 어린이에게 학교전 의무교육의 실시(1972.5), 11년제 의무교육의 전면적 실시(1975.9), <어린이보양교육법>(1976.4) 등을 규정하여 모든 아동에게 탁아소 및 유치원에서 교육을 실시하도록 하고 있다.

- 한편, 북한은 고아를 위한 시설로서 육아원과 애육원을 운영하고 있다. 육아원은 만 3세 이하의 고아들을 양육하는 기관이며, 애육원은 만 4세 이상 학령전 고아들을 수용하여 양육하는 기관이다.

나. 노인복지서비스

- 북한은 <사회주의노동법> 78조에 ‘부양할 자식이 없는 무의탁노인들의 처우에 대해 돌볼 사람이 없는 늙은이들과 불구자를 양로원과 양생원에서 무료로 돌보아 준다’고 규정하고 있다.
- 양로원은 부양능력이 없는 남자 60세, 여자 55세 이상자를 수용하여 부양하는 곳이며, 양생원은 무의탁 지체부자유자들을 수용하는 곳으로 각 도에 1개소를 두고 있었으나 경제난에 따른 운영의 어려움으로 일부 도에서는 통·폐합되고 있다.
- 2007년 4월에는 연로자의 부양, 건강보장, 문화정서생활 등을 보장한 <연로자보호법>을 제정하였다.

다. 장애인복지서비스

- 장애인에 대해서는 전쟁 등 국가사업에 동원되었다가 불구가 된 경우 공로자라고 하여 특별대우를 하는 반면, 선천성 장애인들에 대해서는 지방으로 강제퇴거하는 이른바 장애인소개사업을 1990년대까지 시행하였다.
- 한편, 북한은 1998년에 ‘조선불구자지원협회’라는 장애인단체를 설립하여 장애인 실태조사, 재활용품 지원, 재활치료 등을 실시하는 것으로 알려지고 있다. 2003년에는 장애인 존중과 권익보장을 규정한 <장애인보호법>을 채택하여 국제사회에 장애인 용품 지원을 요청하는 등 과거의 일방적인 장애인 억압정책에서 다소 탈피하여 장애인 보호에 관심을 기울이는 모습을 보이고 있다.

<표 1> 북한 사회보장체계의 구조

구 분	소득보장제도		공공부조	의료보장제도
대표법령	사회보험법, 사회주의노동법, 사회보장법		배급규정과 기타	인민보건법, 의료법
제도	중복·통합형의 국가사회보험, 국가사회보장		국가배급제, 인민시책	국영의료보장제도
	국가사회보험제	국가사회보장제	의식주공급 · 대상별 구호	무상치료제
사회적 위험	질병, 부상, 폐질, 노동재해, 임/출산실업, 사망 등		빈곤예방 & 생활보장	질병, 부상, 폐질 노동재해, 임/출산
분야별 제도	① 연금제도 ② 고용제도 ③ 산업재해보상제도		① 의식주 배급제 ② 이재민 구호제 ③ 특수계층 생활보호	무상치료제
적용대상	전 노동인구		① 전인민(농민식량배급제외) ②③ (요구호)대상	전인민
급여종류	① 양로연금, 국가유공자연금, 유가족연금, 영예군인연금 ② 일시적보호금, 실업보조금, 노동능력상실연금, 임신해산보조금 ③ 폐질연금 : 직무관련&직무무관		① 공급품목과 동일 ②③ 현금·현물급여/사회보장	각종의료급여
급여수준	① 현금급여, 현금급여, 현금급여, 현금급여와 생활보호&식량보조 ②③ 현금급여 외 식량보조		① 공급대상에 따라 구분 ② 구호대상에 따라 구분 ③ 일반인보다 높음	치료수준과 동일
급여조건	① 노동기간, 훈포장횟수, 유가족수, 부상정도 ②③ 노동기관과 직무관련(무관)한 부상정도		① 현금구입 ②③ 조건에 해당될 때 적용	조건 없음
급여기간	단기급여 : 현금(정물)급여	장기급여 : 현금(정물)급여	① 공급기관과 동일 ②③ 대상과 위험에 따라	치료기간과 동일
재정부담	가임자 보험금 & 국가예산, 영예군인연금 전액 국가예산		① 국가예산과 엄가제공정책 *7·1조치 이후 현실화 ②③ 국가보조	국가예산
담당기관	노동성·사회보험처·직업총동맹 등		급여와 지급대상마다 분류	보건성 등

*자료: 이철수(2006)에서 재구성.

3. 비 교 : 북한 사회복지체계의 특징

□ 북한의 사회복지체계는 ‘국가적 및 사회적 혜택’으로 규정하고 있다(<사회주의노동법> 제78조). 이러한 사회복지체계의 운영에서 일차적으로 국가의 복지 책임을 규범화하고 있으며, 복지재정의 대부분을 국가예산으로 하고 있다. 즉, 북한의 사회복지체계는 일당독재로 인한 국가 중심의 복지 책임주체와 실천으로 운영하는 국가복지체제(National Welfare System)이라는 특징을 지니고 있다(김연정·남현주, 2011).

- 북한은 남한과 달리 각종 사회복지 관련 법령이 독립된 형태로 존재하는 것이 아니라 여러 가지의 법령 속에서 항목별로 규정되어 있다. 예를 들면, 사회보험에 해당되는 연금제도, 산업재해보상제도, 고용제도가 각각 독립된 법적 체계를 가지고 형성된 것이 아니라 사회보험제도와 사회복지제도 내에 통합된 형태로 나열되어 있다.
- 북한의 사회복지체계의 적용범위는 보편성을 가지고 있으나, 실제 적용대상은 노동하는 국민 중 ‘핵심계층’을 최우선 대상으로 설정하고 있다(이현경, 2013).⁴⁾ 따라서 북한의 복지급여는 사회적 공훈, 노동기간, 사회적 계층에 의해 결정된다고 할 수 있다. 이와 같이 북한의 사회복지체계는 다중적 구조를 지니고 있으며, 이는 ‘형식적 평등과 내용적 불평등’의 공존을 의미한다. 이러한 이중성의 원인은 북한의 분배구조의 모순과 경제난으로 요약할 수 있다(이철수, 2012).
- 북한의 사회복지제도에서 남한과 가장 큰 차이를 보이는 부분은 공공부조로서의 배급제와 구호제이다. 배급제는 협동농장의 농민을 제외한 전 인민이 배급을 통해 생활을 보장받는 제도이고, 구호제는 귀국동포, 월북자, 군인, 영예제대군인, 이재민, 전제민, 빈곤농민 등 특수계층과 노동자 및 사무원에 대한 구호적 성격을 띠고 있는 제도이다. 북한의 배급제는 일차적인 생활안전망과 동시에 최저생계를 보장하는 역할과 기능을 하고 있다. 이처럼 북한에는 빈민을 대상으로 하는 전형적인 공공부조는 존재하지 않는다고 볼 수 있다(박종철 외, 2011).

IV. 통일 이후 사회보장체계 통합 방안

1. 복지모형 설계

- 향후 통일한국이 지향하는 복지모형은 ‘보편적 사회복지를 기반으로 하는 조합주의적 복지국가모형’으로 설정하는 것이 현실적으로 이상적이라고 할 수 있다(박종철 외, 2011). 따라서 통일 이전에 이러한 수렴모델을 이루기 위해 남북한 모두 사회경제제도, 특히 사회복지체계와 노동시장의 점진적인 정비와 개편이 이루어져야 할 것이다.

2. 기본 방향

- 독일의 경우는 ‘연대적 동질화 전략’에 따라 동·서독 주민에게 동등한 사회복지 혜택을 제공했지만, 남한의 재정능력 한계와 남북한 간의 경제적 격차를 고려했을 때 통일독일의 사회복지 모델을 우리에게 적용하기는 힘들다. 따라서 통일

4) 북한은 주민을 핵심계층(30%), 동요계층(50%), 적대계층(20%)으로 구분하고 있다.

후 북한지역에서의 경제구조의 개편과 북한의 경제성장을 촉진하면서 사회복지 통합전략은 ‘일자리를 통한 소득보장이 최대의 복지’라는 관점에서 ‘생산적 고용 전략’의 추진을 통해 사회복지정책과 노동시장정책을 긴밀하게 연계해야 한다.

- 통일 후 남북한 통합 사회복지체계의 구축은 남한 사회복지제도 중심의 통합방안을 지향하되, 남북한의 경제적 격차와 사회복지 재원의 한계를 감안하여 ‘최저 생활보장’, ‘효율성’, ‘점진적 통합’의 원칙하에 개편해야 한다.
- 남한과 북한 사회복지체계의 장점을 최대한 반영하는 방향으로 사회복지체계를 통합해야 하며, 특히 북한 사회주의의 특성을 고려한 접근이 필요할 것이다. 즉, 국가에 의한 사회서비스 제공, 근로자에 대한 사회보험 적용, 생활무능력자에 대한 공공부조의 확대가 주된 내용이 되어야 한다.
- 기존 연구들에서 남북한 사회복지체계의 통합과 관련된 전략들을 제시하고 있는데, 이들 연구들에서 공통적으로 제안하고 있는 내용은 과도기 동안 사회복지체계의 분리 운영을 거쳐 완전 통합으로 진행해야 한다는 점이다(박진·이유수, 1994; 연하청, 2010; 최준욱, 2014).
- 통일 후 북한 사회복지체계의 통합과정에서 고려해야 할 원칙은 다음과 같다.
 - 체제 변화로 인해 증가할 사회적 약자들의 복지접근성을 확보할 수 있도록 해야 한다. 즉, 체제전환으로 인해 긴급하게 발생하는 복지욕구에 대응할 수 있는 체계를 준비해야 하고, 북한지역에서 안정적으로 사회서비스를 공급하기 위한 사회서비스 인프라 구축 및 이에 소요되는 재원을 마련해야 한다.
 - 사회적 불평등을 최소화하고 양질의 인적 자원을 형성할 수 있도록 복지급여의 포괄성을 확보하고 안정적인 제도 운영을 위한 부담 배분의 형평성을 유지할 수 있는 복지체계를 개발해야 한다.
 - 남북한 통일과정에서 발생할 수 있는 복지욕구 해결과정에서 급여와 부담의 불평등 등과 같은 사회적 부작용을 최소화함으로써 사회적 혼란의 발생을 최대한 억제할 필요가 있다.

3. 통합전략 수립시 고려점

- 우선, 동유럽 국가들의 체제변동기에 나타난 사회문제들을 충분히 검토할 필요가

있다.

- 경제적인 측면에서 발생한 가장 중요한 사회문제는 실업의 증가이며, 경제활동참가율의 저하, 물가상승 등을 들 수 있다.
- 인적 자원 또는 인간개발의 측면에서 인간안보(human security)에서의 손실은 심각했다. UNDP(1999)의 보고서에 따르면, 동유럽 국가들의 공통적인 결과는 부실한 영양상태, 저체중 추란 증가, 성인 남성의 사망률 증가, 이혼 및 자살의 증가, HIV 관련 질병의 증가, 또한 이들 문제로 인한 결과로서 아동의 빈곤, 아동 유기, 고아의 증가 등을 나타냈다(배화숙, 2005). 따라서 인간안보의 개념에 입각하여 북한 주민들을 대상으로 하는 사회복지체계의 구축이 필요하다(이금순 외, 2008).

□ 과도기적 사회복지통합모델의 시험적 운영

- 과도기적 차원에서 남북한이 상호 공통의 사회복지를 체험할 수 있는 기회를 마련할 필요가 있다. 남북한 합영·합작기업에서 남북한의 절충적 사회복지제도 통합모형을 고안하여 적용함으로써 통일 이후 발생할 사회복지 차원의 문제점을 미리 진단하고 개선점을 모색할 뿐만 아니라, 새로운 통합 사회복지제도에 대한 상호적응력을 높일 수 있다(박종철 외, 2011). 실제로 개성공단 내에서 이러한 절충적인 또는 과도기적인 사회복지통합 모델이 시험적으로 운용되고 있다고 볼 수 있다.⁵⁾

4. 통합 전략

1) 단계적 추진 전략

- 사회보장체계의 통합을 위해서는 관련 법·제도체계의 형성을 위한 법령 마련, 사회보장 전달체계 구축(시설, 인력), 안정적 재정 조달방안 마련 등과 같은 조치들을 단계적으로 추진하여야 한다.
- 관련 법령은 남한의 법령을 적용하는 방안과 별도의 법령을 제정하는 방안이 있으나, 독일의 경험에서와 같이 남한의 법령을 이식하는 것이 가장 효율적인 방안이다. 즉, 이러한 이식과정에서 남한 사회복지법령의 확장 적용을 원칙으로 하고 일부 법령의 적용 유보, 북한법의 한시적 효력 인정 등의 방안을 강구해야 한다(권형돈·최유, 2012).

5) 박종철외(2001)은 통일추진단계에서 기초생활보장을 중심으로 사회보장제도의 다층화, 사회복지 재정확충을 위한 제도적 개선, 북한 인구의 역제를 위한 북한지역 내 사회복지 인센티브 강화, 대규모 북한주민 수용을 위한 종합적인 복지프로그램 마련을 과제로 제시하고 있다.

□ 통합단계로서는 인구이동이 제한된 시기와 인구이동이 허용된 시기로 구분할 필요가 있다.

○ 인구이동 제한 시기

－ 북한지역의 복지인프라를 구축하고 기본욕구접근법에 따른 각종 사회보장을 제공하기 위한 제도적 기반을 구축해야 한다. 이를 위해서는 기존의 사회보장 체계를 정상적으로 작동할 수 있도록 제도 기반을 개선해야 하며, 인구이동 허용을 대비한 각종 제도체계의 호혜성을 확대해야 한다.

○ 인구이동 허용 시기

－ 이 시기에서의 통합은 제1단계(이주민간의 수혜자격의 유지) - 제2단계(사회복지제도 간의 재정적 상호의존) - 제3단계(지역 간 무차별성)의 단계로 제시할 수 있다(박진 · 이유수, 1994).

－ 단계별 전략에 기초한 북한의 사회보장체계의 통합 단계는 다음과 같다.

- 제1단계 : 사회보험과 같은 가입기간이 주요한 요건이 되는 제도체계에서는 유용한 기준이 될 수 있지만, 사회서비스와 같은 제도형태에 적용하는 데에는 한계가 있다. 따라서 북한지역 이동주민에 대해서는 제한적인 서비스 제공을 적극 고려해야 한다.
- 제2단계 : 북한의 사회보장체계 구축을 위한 남한의 적극적인 재정적 원조가 필요하다.
- 제3단계 : 사회복지 인프라 구축과 사회보장 내용상의 일치도가 향상되었을 때 남북 완전 통합을 추진한다.

2) 세부 전략

(1) ‘통일사회복지위원회’의 설치 운영

□ 통일 후 남북한 사회복지체계의 통합과 관련된 논의의 활성화를 위해 범사회적 기구인 ‘통일사회복지위원회’의 설치, 운영이 필요하다.

□ 위원회에서 논의해야 할 사항들은 다음과 같다.

- 사회보장 관련 법령 마련
- 재원조달 방안 제시
- 전달체계 구축을 위한 복지인프라 설치 방안

(2) 사회보험 : 소득보장

- 연금제도, 산업재해보상보험제도, 고용보험제도는 남한의 제도형태에 적합하도록 개편하는 것이 바람직하다.

(3) 의료보장

- 남한은 사회보험제도로서의 건강보험제도, 북한은 조세주의에 의한 무상의료체계를 운영하고 있어서 이의 통합방안의 모색이 가장 큰 난제이다.
- 일정 기간 동안은 이원체계를 유지하다가 소득보장 관련 사회보험 등이 정착한 이후 건강보험체계로 이행하는 것이 바람직하다.
- 북한의 경우 통일 후 일정 기간 동안에는 의료급여제도를 확대 적용하고, 사회보험에 가입하지 못한 대상에게는 의료급여제도의 계속 적용을 적극 고려할 필요가 있다.

(4) 공공부조

- 북한의 배급제는 폐지하고, 생활무능력자와 빈곤층에 대한 공공부조를 확대해야 한다. 특히, 통일 후 북한의 빈곤을 해결하기 위한 대규모의 탈빈곤정책이 시행되어야 하는데, 적극적 노동시장정책과 함께 공공부조의 확대 실시가 필요하다.

(5) 사회서비스 제공

- 탈빈곤을 위한 긴급구호성 공공부조 등 사회안전망 구축과 함께 영유아, 아동, 청소년, 장애인, 노인 등 사회적 약자에 대한 사회서비스 제공체계를 구축함으로써 인간개발 및 인간안보의 개념에서 북한 주민의 삶의 질을 개선할 필요가 있다.
- 사회서비스 제공 전문인력 양성을 위한 교육양성기관의 설치 등을 통해 새로운 고용의 창출과 함께 기존 인력(사회보험서기, 보육시설 종사자, 노인복지시설 종사자 등)의 재훈련이 필요할 것이다.
- 교육, 보건분야와 같이 서비스를 제공할 수 있는 인력이 양성, 배치된 분야와는 달리 사회서비스 제공과 관련된 전문인력이 부재한 상태에서 효과적인 자원의 배분 및 양질의 서비스 제공을 위한 인력의 양성은 필수적이다.

- 전문인력은 단기간 내에 양성·배치하는 것이 곤란하기 때문에 장기적으로는 전문교육기관의 설치·운영을 통한 전문인력의 확보가 필요할 것이며, 단기적으로는 기존 인력의 활용과 함께 중국교포나 탈북자를 활용한 통일사회복지사를 양성하여 활용하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

(6) 재원 : 국가와 기업의 공동 부담

- 사회보장의 재원은 국가가 부담하는 것이 원칙이나, 재원 마련에 일정한 한계가 있으므로 북한 진출기업 등이 공동부담 하도록 하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.
- 재원의 규모는 사회보장급여의 수준, 즉 급여의 적절성과 밀접한 관련을 가지는데, 우선 급여 수준의 기준을 북한의 생활임금 수준에 맞춘다면 소요예산의 규모는 상당히 축소할 수 있을 것으로 기대된다.⁶⁾

(7) 효율적 사회복지전달체계 구축

- 일선 공공 행정기관을 통한 사회서비스 제공 이외에 민간 전달체계를 전국적으로 구축할 필요가 있다. 특히 직접 사회서비스를 제공하는 다양한 사회복지시설(이용, 생활)의 확충이 필요하다.
- 남한에는 각종 사회서비스 관련법에 의해 다양한 사회서비스 제공기관을 설치, 운영하고 있는데, 2012년 기준 136,185개소의 시설에 702,690명의 종사자가 근무하고 있다(<부록 1> 참조).
- 사회복지시설 설치의 우선순위는 기존의 북한 사회복지시설을 최대한 활용하는 것을 원칙으로 하며, 유형별 각종 사회복지시설의 확대는 복지대상자의 규모를 고려하여 추진하되 남한 사회복지시설의 확대과정에서와 같이 단계별 확대가 바람직하다.
- 특히, 북한지역의 지역복지 향상을 위해 남한의 ‘사회복지관’ 모델을 적극 적용할 필요가 있다. 이를 통해 다양하고 종합적인 사회서비스의 제공뿐만 아니라 지역복지거점센터로서의 역할을 수행하도록 해야 할 것이다.

6) 2014년 북한 개성공단 노동자의 월평균 임금은 130달러 수준이며, 이 중 약 40%를 북한정부가 사회보장비, 교통비 명목으로 징수하고 있어 실질 가처분소득은 약 80달러 정도인 것으로 파악되고 있다.

V. 결 론

- 북한의 경우 군비증강과 국민복지 향상이라는 두 가지 국가목표가 갈등상태에 있다고 할 수 있는데, 이는 주체사상에 기초한 사회주의 국가 건설 및 통일전략과 국민생활 수준 개선이라는 두 가지 정책목표 간의 상충관계로 이해할 수 있다 (Kang & Watts, 2012). 이런 상황에서 북한 주민에 대한 사회복지체제 형성은 1990년대를 전후하여 대전환기를 맞게 된다고 할 수 있다. 즉, 경제 불황으로 인한 국가의 지불능력 부족이 국가사회주의 원칙하에서 제공하던 사회복지체제의 균열과 붕괴를 초래했다는 점이다.
- 북한 변화단계 대비방안에서는 우선적으로 남한의 사회복지 부문의 재정규모가 현재 수준보다 훨씬 더 많이 확충되어야 한다. 하지만 사회복지 재원을 짧은 기간에 급격히 높일 수 없기 때문에 공공복지 지출 비율을 점진적으로 높이는 것 외에 다양한 재원마련 방안이 강구되어야 한다. 통일세 부과, 통일복권 발행, 자발적 통일성금모금운동, 남북협력기금 활용, 사회보장진흥기금 신설, 개성공단과 같은 남북한경제특구 내 기업의 부가가치에 대한 부담금 징수, 국제기구의 재원 활용 등 다양한 재원 마련 방법을 모색할 필요가 있다(전상진 외, 2007).
- 통일 후 북한의 사회복지체제 개혁을 위해서는 우선적으로 통일과정에서 소요될 사회복지부문 재정규모를 예측하고 재원 마련 대책을 수립해야 하는데, 이를 위해서는 북한의 사회복지 재정 및 지출과 관련된 정확한 수요 예측을 산출할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 북한의 사회복지 관련 정보를 수집해야 하는데, 여기에는 국제기구의 지원을 통한 우회적 접근이 필요하다. 예를 들어, 동유럽 사회주의 국가들은 체제이행기에 세계은행(World Bank), 국제통화기금(IMF), 국제노동기구(ILO) 등과 같은 국제기구로부터 기금을 받아 사회보장제도의 개혁을 시도한 바 있다. 즉, 통일 이전에 북한이 국제기구의 기금을 지원받아 사회복지체제를 개혁하고 재정건전성을 스스로 확보할 수 있도록 남한이 측면 지원할 수 있으며, 이를 통해 남한은 간접적으로 북한의 사회복지 관련 정보를 수집할 수 있을 것이다(박종철 외, 2011).

<참고문헌>

- 권형돈·최유(2012). 『통일재정법제연구(IV)』, 한국법제연구원.
- 김연정(2004). “북한 사회복지체제의 발전과정과 특성 연구”, 이화여대 대학원 석사 학위논문.
- 김연정·남연주(2011). “북한 복지체제의 성립과 변동”, 『아시아문화연구』, 제31집, 가천대학교 아시아문화연구소.
- 민기채(2011). “북한 사회복지 연구 동향”, 『사회복지연구』, 42(3), 한국사회복지연구회.
- 박순성(1994). 『통일한국의 사회복지정책』, 민족통일연구원.
- 박종철 외(2011). 『통일대비를 위한 국내과제』, 통일연구원.
- 박진·이유수(1994). 『남북한 사회보장제도의 비교 및 통합방안』, 한국개발연구원.
- 배화숙(2005). “동유럽국가의 의료보장 변화를 통해서 본 남북한 통일 후 의료보장제도의 과제”, 『통일문제연구』, 통권 제43호.
- 보건복지부(2014). 『2013년 주요업무 보고』.
- 연하청·황나미(2010). 『통일대비 사회복지 및 보건 정책과제』, 한국보건사회연구원.
- 오정수(1996). “북한의 사회복지 50년”, 『한국통일연구』, 2(1).
- 유근춘 외(2013). 『통일한국의 사회보장체계 구축을 위한 기초연구』, 한국보건사회연구원.
- 유은주(2013). “남북한 장애인정책: 장애인고용정책을 중심으로”, 『통일한국의 사회보장체계 구축을 위한 기초연구』, 한국보건사회연구원.
- 이재봉(2008). 『두 눈으로 보는 북한』, 평화세상.
- 이금순 외(2008). 『국가개발이론 현황』, 통일연구원.
- 이철수(2006). “북한 사회복지제도와 통일과제”, 제25차 복지위원회 자료, 민주평화통일자문회의.
- 이철수(2009). “남북한 사회복지 ‘체제’ 비교 연구: 거시-구조적 수준을 중심으로”, 『북한연구학회보』, 제13권 1호.
- 이철수(2012). 『긴급구호 북한의 사회복지지 풍요와 빈곤의 이중성』, 한울.
- 이현경(2013). “남북한 사회복지제도 비교분석”, 『통일문제연구』, 통권 제59호.
- 전상진 외(2007). “통일에 대비한 한국의 통일비용 재원조달방안에 관한 논의”, 『한국 사회과학논총』, 17(3).
- 정경배 외(1992). 『남북한 사회보장제도 비교연구』, 한국보건사회연구원.
- 최준욱(2014). 통일과정에서의 사회제도 통합논의와 시사점 “”, 『재정포럼』, 통권 220호. 한국조세재정연구원.
- 통일연구원(2009). 『2009 북한개요』.
- 황규성(2011). 『통일 독일의 사회정책과 복지국가』, 후마니타스.
- Kang, S. Y. & Watts, T. D., *Social Welfare in North Korea: ethical and ideological conflicts and dilemmas*, Journal of Comparative Social Welfare, Vol.28, No.1 : 17~22.

<부록 1> 남한 사회복지시설 현황

□ 노인복지시설, 사회복지관, 한부모가족복지시설, 어린이집(2013년 12월 기준)

□ 2012년 12월 현재 사회복지시설 통계⁷⁾

- 총 시설 수 136,185개소(생활시설 7,167개소/ 이용시설 129,018개소)
- 총 종사자 수 702,690명(생활시설 100,668명/ 이용시설 602,022명)

(단위: 개소, 명)

구 분		총 계	노 인	아 동	장 애 인	한 부 모 가 족	정 신 질 환 자	노 숙 인 등	결 핵 · 한 센	지 역 자 활 센 터	사 회 복 지 관	어린이집
전 체 시 설	시설수	136,185	83,744	4,364	2,982	124	361	150	6	247	437	43,770
	종사자	702,690	345,986	14,364	24,289	478	3,674	1,614	98	2,117	8,351	301,719
	생활자	218,102	144,966	16,418	30,640	1,847	13,021	10,774	436	-	-	-
생 활 시 설	시설수	7,167	5,020	315	1,348	121	233	124	6	-	-	-
	정원	250,597	158,531	23,942	35,545	2,582	16,307	12,690	1,000	-	-	-
	현원	218,102	144,966	16,418	30,640	1,847	13,021	10,774	436	-	-	-
	종사자	100,668	77,853	5,602	12,651	478	2,570	1,416	98	-	-	-
이 용 시 설	시설수	129,018	78,724	4,049	1,634	3	128	26	-	247	437	43,770
	종사자	602,022	268,133	8,762	11,638	-	1,104	198	-	2,117	8,351	301,719

자료: 보건복지부(2014), 「2013년 주요업무」에서 재작성

7) - 노인생활시설: 양로시설, 노인공동생활가정, 노인복지주택, 노인요양시설, 노인요양공동생활가정

- 노인이용시설: 재가노인복지시설, 재가장기요양기관, 노인복지관, 경로당, 노인교실

- 아동생활시설: 아동양육시설, 아동일시보호시설, 아동보호치료시설, 아동자립지원시설, 아동종합시설, 개인양육시설

- 아동이용시설: 아동상담소, 아동전용시설, 지역아동센터

- 장애인생활시설: 장애유형별 거주시설, 중증장애인 거주시설, 장애영유아 거주시설, 장애인 단기 거주시설, 장애인공동생활가정

- 장애인이용시설: 지역사회재활시설, 장애인의료재활시설, 직업재활시설, 장애인생산품판매시설

- 한부모가족생활시설: 모자가족복지시설, 부자가족복지시설, 미혼모자가족복지시설, 일시지원복지시설

- 한부모가족이용시설: 한부모가족복지상담소

- 노숙인생활시설: 노숙인자활시설, 노숙인재활시설, 노숙인요양시설

- 노숙인등이용시설: 노숙인종합지원센터, 노숙인일시보호시설, 노숙인급식시설, 노숙인진료시설, 쪽방상담소

* 정신질환자 종합재활시설 중 생활시설과 이용시설이 복합된 시설은 생활시설, 이용시설에 각각 포함

<부록 2> 남한 사회복지시설의 시기별 확대 과정

연도 /시설수	시설 종류														
	아동		노인		장애인		모자(한부모)		정신요양		부랑인 (노숙인)		결핵 및 한센	사회복 지관	기타 (상이 군인)
	생활	이용	생활	이용	생활	이용	생활	이용	생활	이용	생활	이용			
1956	396		37		22		62		-		-		-	-	86
1965	532		42		24		37		-		-		-	-	-
1975	374		45		26		34		-		-		-	-	-
1985	282		67		99		34		71		35		-	34	-
	282	-	67	-	90	9	34	-	71	-	35	-			
1995	313		228		233		184		93		442		-	332	-
	269	44	146	82	182	51	37	147	73	20	442	-			
2005	327 (325)		825 (813)		1,558		40		56		38		5	391	-
	282 (280)	45	825 (813)	-	265	1,293	40	-	56	-	38	-			
2013	4,822		8,171		3,086		162		59		123		6	439	-
	761	4,061	4,995	3,176	1,397	1,689	41 (121)	-	59	-	123	-			

* 1965년: 아동복지시설(532)=영아시설(77)+육아시설(442)+직업보도시설(13)

* 1975년: 아동복지시설(374)=영아시설(37)+육아시설(313)+직업보도시설(24)

* 2005년:

- 아동생활시설(282/280)=아동양육시설(242)+아동자립지원시설(13)+아동보호치료시설(8)+아동일시보호시설(13)+아동직업훈련시설(4)+(?세부통계없음)
- 아동전용시설(3)+아동복지관(1)+아동상담소(41)/지역아동센터 통계 없음
- 노인생활시설(825/813)=양로시설(270)+노인요양시설(356)+노인전문요양시설(187)+(?세부통계없음)
- 장애인생활시설(265)=지체장애인시설(31)+시각장애인시설(13)+청각언어장애인시설(12)+정신지체시설(110)+중증장애인요양시설(93)+장애영유아시설(6)
- 장애인이용시설(1,293)={장애인직업재활시설(244)=보호작업장(220)+근로시설(24)}+{장애인지역사회재활시설(1,049)=장애인복지관(130)+의료재활시설(14)+주간보호시설(259)+단기보호시설(61)+공동생활가정(331)+체육관(22)+심부름센터(124)+수화통역센터(108)}
- 모자보호생활시설(40)
- 정신질환자요양시설(56)

- 부랑인생활시설(38)

* 2013년:

- **아동생활시설(761)**=아동양육시설(243)+아동자립지원시설(13)+아동보호치료시설(11)+아동일시보호시설(11)+아동공동생활가정(480)+아동종합시설(3)/공동생활가정 제외한 아동복지시설(281)

- 아동이용시설(4,061)=지역아동센터(4,061)

- 노인생활시설(4,995)=양로시설(285)+노인공동생활가정(125)+노인요양시설(2,497)+노인요양공동생활가정(2,088)

- 노인이용시설(3,176)=노인복지관(319)+재가노인복지시설(2,832)+노인보호전문기관(25)

- 장애인생활시설(1,397): 2011년 장애인복지법 개정으로 장애인단기거주시설(131), 공동생활가정(685) 추가됨

- **장애인이용시설(1,689)**= { **장애인직업재활시설(511)**=보호작업장(447)+근로시설(64)} + { **장애인지역사회재활시설(1,178)**=장애인복지관(219)+의료재활시설(18)+주간보호시설(558)+체육관(29)+심부름센터(155)+수화통역센터(199)}

- 2004년 이후 여성복지시설 제외, 2010년 여성가족부 이관으로 2009년 통계에서 한부모가족 제외

- 모자보호생활시설(41)

- 한부모가족복지시설(121)=모부자가족복지시설:기본생활지원(42)+모자가족복지시설:자립생활지원(3)+일시지원복지시설(14)+미혼모자가족복지시설(기본생활지원33+미혼모자공동생활지원24+미혼모공동생활지원1)+모부자가족복지시설:공동생활지원(4)

- [노숙인등의복지및자립지원에관한법률]시행('12.6.8)으로 기존 이용시설이었던 노숙인쉼터가 생활시설인 노숙인자활시설로 변경됨에 따라 2012년 이후 현황에는 기존 부랑인시설(노숙인 재활·요양)에 노숙인자활시설이 포함된 수치임

* 출처: 보건복지통계연보(1957, 1966, 1976, 1986, 1996, 2006, 2014)

토 론 문

고 수 석 연구위원
(중앙일보 통일문화연구소)

한국의 1970~80년대 복지 수준에서 분석 필요

□ 북한 연구의 불모지인 복지 문제에 접근한 자체가 큰 의미

- 북한 연구가 대부분 정치, 경제, 통일방안에 치우쳐 있는데 복지 문제에 접근한 것은 북한 연구의 수준을 한 단계 업그레이드 한 것임.
- 남북한의 사회복지체계를 시기별로 일목요연하게 정리하고, 사회복지체계를 비교 분석한 뒤 북한의 특징을 도출한 것도 눈에 띄는 대목임.
- 다소 어려운 시도일 수 있는 통일 이후 사회보장체계의 통합방안을 연구한 것은 북한 복지 연구에 대한 관심을 높이는데 기여할 것임.

□ 북한의 1인당 국민총소득(GNI) 138만원 정도

- 통계청이 발표한 ‘2014년 북한의 주요통계지표(2013년 기준)’에 따르면 북한의 1인당 GNI는 138만원으로 남한의 21분의 1 수준임 (남한 2870만원).
- 북한은 남한의 1970~80년대 수준이므로 우리의 눈높이를 여기에 맞출 필요가 있음.
- ‘점진적인 1국가 1체제’ 접근이 의미가 있지만 ‘점진적인 1국가 2체제’의 접근도 필요함.

□ 일자리를 통한 소득보장이 최대의 복지

- 남한 사회가 복지에 대한 휴유증에 시달리고 있는 만큼 향후 북한 복지에 남한의 재원을 활용하는 방안에도 국민들의 공감 및 동의를 얻는데 상당한 어려움이 예상됨.
- 북한의 문제를 남한과 연계하기 이전에 북한 스스로 해결할 수 있는 방안을 모색하는 것이 통일을 연착륙시키는데 기여할 것임.
- 따라서 ‘일자리 창출=최대의 복지’라는 개념을 남북한 모두가 통일 이전부터 공유하는 것이 바람직한 대안이라고 생각함.
- 북한이 남한에서 지원하면 거절하지 않겠지만 감사한 생각도 많지 않은 만큼 ‘물고기를 주는 것’ 보다 ‘물고기를 잡는 방법’을 전달하는 것이 현실적임.

□ 전문 인력 양성이 시급

- 독일 연구기관들이 북한 장애인들에 대한 연구를 할 정도로 우리 보다 북한 연구에 더 구체적으로 접근하고 있음.
- 통일 과정에서 각 분야마다 전문 인력이 필요하겠지만 북한 복지에 대한 연구와

함께 전문 인력도 더 절실함.

- 전문 인력은 북한 사람·사회에 대한 이해를 지금부터라도 연구할 필요가 있음.

□ 통합 방안 보다 자생 방안이 현실적임.

- 남북한은 독일과 달리 전쟁을 경험했기 때문에 독일처럼 통합하는데 상당한 어려움과 시행착오를 겪을 것으로 예상됨.

- 현실적으로 많은 문제가 도출될 통합 보다 북한 체제를 이해하면서 그들 스스로 복지에 대한 생각을 자각하고 자생하도록 지원하는 연구가 현실적임.

- 남한의 방안을 이식하는 것도 시도해 볼 수 있겠지만 성공하는데 많은 자원·시간이 필요해 우리에게 많은 인내가 요구될 수 있음.

□ 재원의 일부를 북한 진출 기업에게 부담시키는 것보다 스스로 판단하게

- 남한 기업이 북한에 진출할 정도면 중국·일본·미국·러시아 기업들도 이미 진출할 가능성이 높음.

- 이들 기업들과 경쟁하는 남한 기업들에게 복지 재원을 부담시키는 것보다 기업들이 이미지 제고·마케팅을 위해 필요하다면 스스로 판단하도록 맡겨두는 것이 바람직함.

토 론 문

유 근 춘 박사
(한국보건사회연구원)

1. 남북 제도의 상이, 주민생활수준과 복지인프라수준의 격차 등의 문제로 남북 사회복지체계의 통합과정에서 복잡 다양한 문제가 초래될 것이라는 지적에 동감하고, 이러한 상황에서 실질적 재원대책마련과 함께 효율적인 사회복지전달체계의 구축을 시급한 문제로 지적한 점에 대해 동의함.

2. 기존연구의 추세를 반영하여 ‘과도기 동안 사회복지체계의 분리 운영을 거쳐 완전 통합으로 진행하여야 한다’ 라는 기본방향을 제시하고 있음. 이는 남북사회보장체계통합의 성공과 실패를 결정할 수 있는 중요한 사안이라 보다 구체적인 논의가 필요하다고 생각됨.

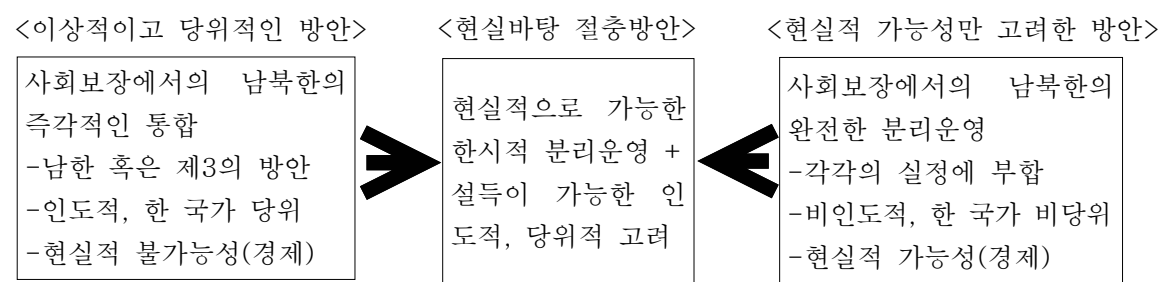
예를 들어 통일 후 북한주민의 사회보장 수준을 시점에 따라 어떻게 할 것인가 임. 양극단은 다음과 같음.

한 극단은 가장 이상적인 것으로서 통일과 함께 북한주민도 남한의 주민과 똑 같은 혜택을 누리는 것임. 이때 사회보장제도는 남한의 것을 그대로 옮긴 것일 수도 있고, 남한과 북한의 문제점을 모두 고려한 제3의 이상적인 제도일 수도 있음. 이러한 방향은 인도적으로 우수하고, 그리고 통일 된 하나의 국가라는 당위에서 요구되는 것에 충실한 방안임. 그러나 문제는 현실적으로 실현가능성이 낮다는 것임. 특히 경제적으로 감당하는 것이 불가능하다고 할 수 있겠음.

다른 한 극단은 완전히 북한과 남한을 분리하여 각 실정에 맞는 제도를 운영하는 것임. 이방향의 장점은 현실적으로 가장 가능하다는 것임. 그러나 인도적 그리고 한 국가라는 당위의 측면에서 보면 이렇게 분리하여 운영하는 것에 대한 충분한 설득이 가능하여야 하다는 제한점이 따름.

결국 가장 기본적인 전략은 현실성을 기반으로 하여 잠정 분리운영을 하되, 인도적 측면과 한 국가라는 당위에 대한 고려를 통해 잠정적 설득의 근거를 마련하는 방향이라 생각됨.

[그림 1] 현실을 바탕으로 한 이상과 당위의 절충방안



3. 사회보장시스템의 한시적 분리운영은 정치·경제 절충형 통일방안과 같이 남한과 달리 북한의 실정에 맞는 별도의 경제시스템을 잠정적으로 북한에 두는 경우에 더욱 현실적이게 된다는 점을 고려할 때 더 넓은 정치경제적 통일의 틀과 함께 고려하는 것이 필요함. 즉 북한의 경제실정에 맞는 별도의 경제시스템에 조응하는 북한의 사회현

실에 맞는 별도의 사회보장시스템을 잠정적으로 운영한다고 하는 것이 좀 더 근본적인 면을 고려하면서 또한 더 현실적으로 가능한 방안이라 생각됨. 이를 위해 경제와 사회 보장 간의 긴밀한 연계가 필요하고, 따라서 경제와 사회보장을 다루는 기관들 간의 협의체가 필요함. 본문에서 언급한 ‘통일복지사회위원회’가 이러한 성격이라 생각됨.

4. 사회보장의 중요한 두 측면이 소득보장과 의료보장이라고 하는 경우 소득보장은 별도의 경제시스템과 밀접한 관련을 가진다고 볼 수 있음. 즉 소득보장의 측면에서 보면 기본적으로 경제의 일자리를 통한 소득창출이 선결되어야 할 중요한 고려요인임. 즉 소득보장의 경우는 경제에 의한 소득창출과 긴밀하게 연결시킬 필요가 있음. 이를 위하여 기업활동 강화, 직업훈련 프로그램 개발 등 북한 실정에 맞는 별도의 경제정책에 상응하는 별도의 소득보장 전략을 수립할 필요가 있음. 이러한 측면을 본문에서는 “경제성장을 촉진하면서 사회복지 통합전략은 ‘일자리를 통한 소득보장이 최대의 복지’라는 관점에서 ‘생산적 고용 전략’의 추진을 통해 사회복지정책과 노동시장정책을 긴밀하게 연계해야 한다.”라고 표현하고 있음. 이점에도 동의함.

5. 반면 의료보장은 소득보장과 다른 접근이 필요하다는 점을 지적하고 싶음. 즉 소득보장제도 자체는 현물서비스를 생산하지 않고 행정적인 절차를 통해 현금의 이전을 하는 것이 주가 되지만 의료보장의 경우는 현물서비스를 생산하기 위한 시설이 필요함. 의료보장과 관련 북한의 사회경제적 낙후성에 기인한 고유의 건강문제와 함께 의료시설의 낙후성을 개선시키는 조치가 필요함.

6. 붕괴 시 대량이민과 관련하여 정치적 통합 이전에 북한의 응급적인 거버넌스와 긴급구호의 문제가 충분히 해결되어야 한다는 점을 강조하고 싶음. 이와 관련 복지에서는 우리나라의 긴급지원 확장하여 이에 대한 대비를 할 수 있음. 북한의 의료시스템의 경우 지역담당제, 예방의학, 한의학을 중심으로 한 나뉠대로의 무상치료제 시스템이 있으나 물자의 부족으로 기능을 못하고 있음. 따라서 긴급구호 단계에서 북한의 기존 의료시스템을 이용하고, 약품 등 물자적 지원을 통해 일차적으로 보건문제를 해결하는 것이 필요함.

7. “향후 통일한국이 지향하는 복지모형은 ‘보편적 사회복지를 기반으로 하는 조합주의적 복지국가모형’으로 설정하는 것이 현실적으로 이상적이라고 할 수 있다.”라고 제안하고 있는데 이 부분에 대해서는 좀 더 고민이 필요하다고 생각됨. 즉 상기 모형은 사회보험을 중심으로 한 대륙의 조합주의를 받아들인 우리나라의 입장의 얘기인데 우리나라가 현재 이 모형 하에서 여러 가지 문제를 겪고 있다는 점을 지적하고 싶음. 즉 제도는 보편적으로 깔려있어 형식적으로는 보편적이지만 실제 운용에 있어 광범위한 사각지대의 문제가 해결되고 있지 않음. 또한 안정된 일자리를 기반으로 한 이전의 사회보험 모델은 노동시장의 유연성이 높아지는 현재의 현실에서는 여러 가지

문제점을 노정하고 있어 이 또한 심각한 고려의 대상임.

8. “사회적 불평등을 최소화하고 양질의 인적 자원을 형성할 수 있도록 복지급여의 포괄성을 확보하고 안정적인 제도 운영을 위한 부담 배분의 형평성을 유지할 수 있는 복지체계를 개발해야 한다.” 는 부분은 인적자본의 형성분야에서는 보편적 복지를 해야한다는 주장으로 해석됨. 전체적 방향에서 이 부분에 공감하지만 재원의 제한성을 염두에 둘 때 구체적으로 어떤 분야에 실행하는 것이 효율적이고 효과적인지, 혹은 기본적으로 보편적이지만 재원의 제한성을 고려하여 어느 정도 소득과 연계시켜 제한할 지등에 대한 구체적 고려가 필요하다고 생각됨.

9. 궁극적으로는 남한 사회보장제도의 개선까지 포함한 남북한 통합 사회보장제도를 목표로 하는 것이 필요하다는 주장에 동의함. 이는 우리나라의 사회보장제도가 완벽하지 않고 계속적으로 문제가 제기되어 논란이 있는 상황에서 너무나 명확한 결론이라 생각됨. 가능하면 남북한에 공통으로 적용될 통일 후의 사회보장제도는 지금의 남북한 사회보장제도의 문제점을 보다 개선시킨 좀 더 나은 사회보장제도가 되어야 한다는 것이 기본적 복지전략의 방향이 되어야 함.

토 론 문

은 성 호 과 장
(보건복지부 사회복지정책과)

토 론 문

김 은 주 소장

(한국여성정치연구소/
통일준비위원회 사회문화분야 전문위원)

남북한 여성의 삶과 통일준비

I. 서 론

- 2015년은 분단 70년이자 광복 70년으로 그 어느 때보다도 통일에 대한 국민적 관심이 높다. 이러한 관심은 단지 박근혜 대통령께서 드레스덴선언을 통해 남북간 신뢰프로세스 구축을 위한 구체적인 제안들을 하고 대통령직속 통일준비위원회를 만드는 등 정부차원의 의지에서 비롯된 것만은 아니다. 국민들 사이에서 이러다가 분단 100년을 맞이하게 되는 건 아닌지 하는 막연한 불안감과 위기의식이 통일에 대한 국민적 관심을 불러일으키는 게 아닌가 싶다.
- 남과 북의 주민들은 너무나 다른 사회체제 속에서 70년이라는 긴 세월을 적대적으로 살아왔기 때문에 남북의 통일과정은 상당한 사회적 혼란이 야기될 것이다. 오늘 발표한 남북한 통일 후 사회보장체계 통합방안이 중요한 이유도 바로 여기에 있다. 통일 후 북한주민만이 아니라 남북한 주민 모두 심각한 사회적 혼란과 불안에 직면할 수밖에 없기 때문에 통일 후 사회적 불안을 최소화할 수 있는 사회안전망 구축을 위한 국민 모두의 관심과 지혜와 참여가 이루어져야 한다. 사회적 약자를 위한 사회보장체계의 구축은 사회통합의 근간이라 할 수 있다.
- 통일은 하나의 사건이 아닌 과정이다. 통일은 단순히 동일한 제도와 정치경제적 구조를 형성하는 체제통합에서 그치는 것이 아니라 각 체제 내에 사는 사람들의 삶의 조건을 변화시켜가는 과정이다. 서로의 차이를 이해하고 공감하는 토대 위에서 남북한 주민이 동질화되어 가는 과정이 필요하며 이것이 바로 통일준비의 내용이어야 한다. 따라서 통일준비는 이념과 세대, 성별, 계층 등을 아우르는 사회통합의 차원에서 이루어져야 한다.
- 따라서 통일준비는 절대 다수의 국민들이 구경꾼이 아닌 주체로서 참여하는 방식으로 진행되어야 한다. 특히 인구의 절반, 시민의 절반인 여성들이 통일논의와 정책추진과정에 적극적으로 참여할 수 있도록 해야 한다. 여성의 무관심은 여성개인에 그치는 것이 아니라 자녀들의 통일인식에도 영향을 미친다는 점에서 매우 중요하다. 새로운 국가공동체의 건설과정에 대한 여성의 참여는 민주주의 사회의 당연한 권리이며 의무이지만 그동안 여성들은 통일운동이나 정책추진과정에서 소외되었고 이것이 여성들의 통일무관심으로 이어졌다해도 과언이 아니다. 따라서 무엇보다도 여성들의 통일에 대한 관심과 공감대를 높이는 것이 필요하다. 통일은 여성인 나와 무관한 일이 아닌 여성인 나의 참여로 인해 통일준비의 범위가 확대되고 통일의 결과를 달라지게 할 수 있는 의식을 갖게 해야 한다.

- 2010년 이후에 탈북한 북한여성들의 인터뷰를 통해서 1990년대 중반의 고난의 행군시기와 비교해보면 북한주민들의 생활수준은 매우 많이 개선되었음을 알 수 있다. 국가배급제와 무상의료, 무상교육 등 사회보장제도들이 제대로 작동하지 않는 상황에서 북한주민들의 생활수준의 개선은 국가가 아닌 북한 주민 특히 여성들의 힘에 의해서 이루어졌음을 알 수 있다. 탈북여성들 스스로가 증언하듯이 이는 국가체제가 나아져서가 아니라 장마당과 장사에 나선 여성들을 중심으로 한 가족구성원들의 노력의 결실로 보인다. 즉 고난의 행군이후 북한의 사회안전망은 국가가 아닌 여성에 의해서 유지되고 있음을 알 수 있다. 고난의 행군이후 20여년의 시간동안 북한 사회는 많은 변화를 겪고 있고 그 대표적인 것이 시장의 확산이다. 국가에 의한 무상배급에서 시장을 통한 유상구매의 시스템으로 즉 시장화가 진전되고 있다. 따라서 통일 후 사회보장체계 통합방안을 모색함에 있어서 이러한 북한사회의 변화에 대한 정확한 인식이 수반되어야 한다.
- 따라서 본 고에서는 먼저 왜 여성이 통일준비과정에 참여해야 하는지, 여성이 통일과정에 참여한다는 의미가 무엇인지를 살펴보고(김은주외, 2014:71-101) 둘째 북한의 시장화가 북한여성들의 삶에 미친 영향들을 이야기하고자 한다(김은주, 2015).

II. 여성과 통일준비

- 박근혜 대통령이 제시한 ‘통일준비론’과 ‘작은 통일론’은 비군사적이고 비정치적인 생활담론과 실천담론을 실행하여 남북한 주민간의 신뢰를 구축하는 것을 일차적인 목표로 삼는다. 이념과 정치군사문제를 중심으로 한 통일논의는 남북한의 갈등과 대립을 조장하여 한반도의 평화정착에도, 나아가서는 통일기반조성에도 큰 기여를 하지 못하고 있기 때문이다. 따라서 환경, 민생, 문화 등의 영역에서 실천가능하고 지속가능한 정책 추진을 통해 남북한 주민 간의 만남을 촉진하고 물자와 정보, 기술 등의 교류를 활성화하여 남북한 주민들의 삶의 질 향상과 내적 통합을 도모하고자 한 것이다(박종철, 2014:18-21).
- 따라서 통일준비과정에 대한 여성의 참여와 여성적 의제들은 통일준비론과 작은 통일론의 핵심이라 할 수 있다. 그동안 여성들은 환경, 민생, 문화 등의 영역에서 주도적인 활동을 해왔을 뿐만 아니라 화해협력의 역량과 경험들을 축적해왔다. 남북한 주민의 첫 만남도 일본군 위안부문제 해결을 위해 남북한 여성들이 물꼬를 연 것이다. 비정치적 비이념적 영역에서의 남북한 여성으로서의 공통 경험들은 남북교류를 촉진하여 작은 통일론의 밑거름이 될 것이다.
- 그동안 통일 분야는 운동이든 정책결정과정이드 남성들의 영역으로 여겨졌고 여성들은 지속적으로 배제되어왔다. 체제통합과 같은 거대담론 중심의 통일논의는 젠더

적 접근의 필요성을 과소평가하였고 이 과정에서 여성의 참여와 여성관련의제들은 주변화될 수밖에 없었다. 또한 민족의 동질성 회복이라는 통일의 명분은 남북한의 사회구조와 문화 속에 내재해있는 여성에 대한 차별들이 전통과 민족의 동질성이라는 이름으로 재생산될 우려가 적지 않다. 따라서 통일준비는 통일의 한 주체로서 여성들의 참여확대와 더불어 남북한의 여성가족문제해결에 역점을 두면서 성인지적 관점에 의해서 재구성되어야 한다.

1. 여성의 참여 확대

- 통일준비과정에 대한 여성의 참여확대가 필요한 이유는 다음과 같다. 첫째, 민주주의 사회에서 참여는 시민의 권리이며 목표이다. 특히 새로운 국가와 민족공동체의 형성을 논의하는 통일준비과정에 대한 여성의 참여는 국민의 당연한 권리이자 의무이다. 그럼에도 불구하고 통일논의와 통일운동 그리고 남북관계 및 통일관련정책의 추진과정에 있어서 여성의 참여는 제한되어 있다. 따라서 통일준비과정에서 ‘인구의 절반, 시민의 절반’인 여성의 참여는 성숙한 통일 민주주의 국가로 나아가는 초석이 된다.
- 둘째, 여성은 남성과 다른 특별한 경험과 가치를 가진 집단이다. 물론 모든 여성들이 생물학적으로 여성이라는 이유로 동일한 관점과 가치관을 가지는 것은 아니지만 가부장적인 사회에서 겪는 동일한 경험 즉 여성에 대한 차별과 불평등은 차별과 갈등에 대한 감수성을 높을 뿐만 아니라 이 과정을 통해서 여성들은 차별과 갈등해소를 위한 화해협력의 역량을 키워왔다. 통일준비과정은 사회통합의 과정이며 화해협력의 인프라를 만드는 과정이라는 점에서 돌봄의 리더십을 요구한다. 따라서 통일준비과정에 대한 여성의 참여는 화해협력의 내부역량을 강화하는 길이라는 점에서 중요하다. 또한 여성들이 가족 내에서 자녀교육에 중요한 영향을 미치는 존재라는 점에서 여성들의 통일의식 제고는 여성 개인의 변화에만 그치는 것이 아니라 자녀들의 통일에 대한 가치관과 의식을 변화시킬 수 있다는 점에서도 중요하다.
- 셋째, 참여는 주인의식을 갖게 한다. 여성들은 남성들에 비해 통일의 필요성에 대한 인식이 낮다. 이는 통일논의와 통일정책의 추진과정에서 국민의 절반인 여성을 구경꾼으로 만들었기 때문이다. 배제는 무관심과 반감을 불러일으킨다. 따라서 여성들의 통일의식을 높이기 위해서는 여성이 참여를 통해 주인의식을 갖도록 하는 것이 필요하다. 나와는 무관한 일이 아닌 여성인 나의 참여로 인해 통일준비의 범위가 확대되고 통일의 결과가 달라질 수 있다는 의식을 갖도록 해야 한다.

2. 여성가족문제의 해결

- 여성과 함께 하는 통일준비는 남북한 여성들의 실질적인 삶의 조건을 변화시켜야

한다. 독일 통일에서 얻은 교훈은 통일과정과 그 이후 통합과정에서 여성이 최대의 희생자가 되었다는 점이다. 독일은 통일전후 일관된 여성가족정책을 추진하였음에도 불구하고 통일 이후 가족의 해체와 여성들의 불평등한 지위가 심화되었고, 특히 동독여성의 지위가 현격하게 약화되었다. 통일한국이 민주주의를 바탕으로 성 평등 사회로의 위상을 갖추기 위해서는 남북한의 체제와 이념의 차이를 극복하고 지속 발전 가능한 여성가족 정책개발과 적극적인 추진이 필요하다(장혜경외, 2014, pp.2-3). 따라서 여성가족문제에 대한 관심은 통일 후 실질적인 사회통합방안을 모색하는 길이다.

- 남북한 사회와 제도들을 관통하는 공통적인 사항은 가부장적 가치관과 문화이다. 분단 70년 동안 서로 다른 체제와 이념에 의해서 정치경제체제가 형성되고 의식화가 진행되었지만, 가족주의 안에서 남북한 여성들은 부계 가족의 이익을 위해 맡겨진 역할을 해내야 했다. 남한은 자본주의적 산업화 속에서 북한은 가족국가적 사회주의 속에서 남북한 여성들은 또 다시 가족주의 안에서 도구적 위치에 놓이게 되었다. 이러한 여성의 도구적 위치는 여성으로 하여금 항상 어머니로서 존재하고 슈퍼우먼 콤플렉스를 겪도록 하고 있다(김재인·장혜경외, 2002:88; 장혜경외, 2014:20).
- 남한은 1960년대 이후 급속히 진행된 산업화와 성장중심의 경제발전과정에서 핵가족으로의 전한이 전면적으로 이루어지는 가운데 전통적인 가족 기능이 축소되었다. 특히 1990년대 이후 세계화의 확산과 개인화의 경향, IMF경제위기, 노동시장의 구조변동 등의 사회변화를 경험하면서 가족은 핵가족의 전형에서 벗어나고 있다(백진아, 2009:222). 이로 인해 저출산의 문제, 취업여성의 자녀양육의 문제, 이혼율 증가로 인한 가족 불안정성의 문제, 고령사회 진입에 따른 노후부양의 문제 등 개별 가족의 힘에 의한 해결이 불가능한 상황에 봉착하여 여성 및 가족문제 해결을 위한 국가의 개입이 불가피해지고 있다(함인희, 2008:31).
- 북한은 사회주의 산업화과정에서 부부가 같이 노동하고 자녀양육은 사회화된 가족 형태를 가지게 되었다. 그러나 북한의 핵가족들이 맞벌이 부부이면서 자녀양육이 사회화되었다고 해서 부부간 성별분업이 없어진 것이 아니었다. 취업주부들에게는 직장과 가사노동을 병행해야 하는 이중고는 계속되었다. 1980년대 말 경제위기의 시작과 1990년대 식량난으로 인해 북한의 배급제가 작동하지 못하면서 북한 여성들은 과중한 부담과 책임을 담당하고 있다(김재인·장혜경외, 2002:86; 장혜경외, 2014:20). 국가공급의 식량을 비롯한 생활비(임금), 연로연금, 무상치료, 무상교육 등의 제1차 사회안전망이 붕괴되어 국가보장의 의료교육 등 각종 사회보장서비스가 개별 가정차원에서 해결되면서 가정마다 생계부담이 더욱 가중되었다. 공장 및 기업소의 가동 중단에도 불구하고 직업장에 나가야 하는 남편에 비해 이동이 비교

적 자유로운 아내가 시장에 나서면서 여성이 가족경제 운영의 주체가 되었다(양옥경·이미경, 2010:191-201).

- 북한여성들이 남한여성들에 비해 상대적으로 더 전통적인 가치관과 생활태도를 지니고 있지만 남북한 사회 모두 전통적인 가족의 기능 약화와 여성의 역할 제고라는 추세가 전반적으로 진행되고 있다. 여성가족문제는 남북한사회의 기초단위인 가족의 안정성을 높이는데 있어 매우 중요한 부분이다. 따라서 통일준비과정에서 통일 전후에 나타나게 될 여성가족문제들을 예측하고 이에 대한 구체적인 대안을 수립하여 적극적으로 실천해나가는 노력이 필요하다.
- 또한 통일준비에 있어서 여성가족문제에 대한 관심 제고는 남북한 여성 간의 공감대를 형성할 수 있는 부분이라는 점에서 중요하다. 지난 수차례에 걸친 남북한 여성교류를 통해 확인되었듯이 북한여성들은 남한여성들의 페미니즘 안전이나 여성운동의 의제에 대해 공감하지 못하고 있다. 이는 북한은 사회주의국가로서 이미 여성해방이 달성되었다는 입장을 반복하고 있기 때문이다. 그러나 여성으로서의 공통의 경험, 여성건강이나 자녀양육 등과 같은 여성가족문제에 대해서는 높은 관심과 공감을 표명하고 있다(조영주, 2012:262-264). 따라서 통일준비과정에서 남북한의 여성가족문제를 해결하기 위한 다양한 활동들은 남북한 여성들의 삶의 질을 향상시키는 길임과 동시에 남북한 교류를 촉진하는 지름길이 될 것이다.

3. 성인지적 및 여성주의적 관점의 반영

- 여성과 함께 하는 통일준비에 있어 여성을 통일 친화적으로 만드는 것도 중요하지만 무엇보다도 통일 자체가 여성 친화적으로 진행되어야 한다. 통일은 남녀가 공히 지속가능한 삶을 살 수 있는 환경, 즉 보다 성 평등한 사회와 국가를 건설해야한다. 남북한 사회의 가부장성과 성차별적인 관행과 제도를 해체하고 남북한 사회의 성 격차(Gender Gap)를 해소하는 방향으로 통일준비과정이 추진되어야 한다.
- 따라서 여성과 함께 하는 통일 준비과정에는 성인지적 관점이 반영되어야 한다. 성인지적 관점(性認知的 觀點, gender perspective)은 정부정책추진과정의 성차별을 개선하기 위한 것으로 제도나 정책에 포함된 특정 개념이 특정 성(性)에게 유리하거나 불리하지 않은지, 성역할 고정관념이 개입되어 있는지 아닌지 등의 문제점을 검토하여 여성과 남성이 지닌 생물학적, 사회문화적 경험의 차이에 의해 형성된 서로 다른 이해나 요구가 제도나 정책설계에 반영되도록 하는 것이다(ko.wikipedia.org). 따라서 성인지적 관점의 통일준

비는 남북교류 및 통일관련 정책추진과정에 대한 여성들의 참여가 30% 이상이 되도록 하는 것에서 시작해야 한다. 또한 남북교류 및 통일 관련 정책에 대한 성별 영향평가를 실시하고 성인지 예산을 책정해야 한다. 특히 남북협력기금 지원에 있어 지원금의 15%이상을 북한 여성과 아동 및 가족을 위해 집행하도록 해야 한다.

- 또한 여성과 함께 하는 통일준비는 남북한 여성교류를 통하여 북한 여성들의 권리의식을 촉진하고 북한 내 여성중심의 시민사회를 형성할 수 있어야 한다. 남한 여성들에 비해 북한여성들은 가부장적 가치관에 대한 순응성이 높아 여성으로서의 권리의식은 상당히 낮은 실정이다. 그렇다고 북한의 권리의식을 높이기 위해 페미니즘 안건이나 여성운동 의제를 전면에 내세우자는 것을 의미하는 것은 아니다. 북한에서는 여성문제가 공론화된 적이 없기 때문에 직업이나 생활의제, 즉 여성이자 같은 직업종사자로서 공통으로 겪는 경험을 토대로 교류확대를 추진하는 것이 중요하다. 이를 통해 북한 여성들 스스로가 여성으로서의 권리의식을 깨달을 수 있도록 해야 한다.

Ⅲ. 2010년 이후의 북한사회와 여성⁸⁾

1. 북한의 시장화

- 2010년 이후 탈북한 5명의 탈북여성들을 대상으로 생애사적인 관점에서 심층면접을 한 결과 이들의 반세기 이상의 삶에 대한 추적은 북한사회의 반세기 동안 변한 것과 변하지 않은 것들을 비교할 수 있었다. 50년 전이나 오늘이나 조직생활을 통한 김일성사회주의체제 옹위를 위한 사상교육은 변하지 않았다. 탈북하기 직전까지 이들은 장소와 나이를 불문하고 조직 속에서 사상교육을 받아왔다. 이들은 50년 전에 유치원에 들어가면서 했던 경애하는 지도자관련 어록들을 지금도 암송하고 그 어록과 유훈에 근거하여 자아비판과 상호비판을 하고 있다. 소학교에서는 소년단, 중학교와 대학교에서는 김일성사회주의청년동맹, 직장에서는 직업동맹, 기혼여성들은 여성동맹 등을 통해 김일성·김정일·김정은 삼부자에 대한 충성맹세를 하고 있다. 비록 시장이 확대되면서 조직생활을 돈으로 대치하는 풍조들이 생겨나고는 있지만

8) 2010년 이후 탈북한 북한여성 5인을 대상으로 한 심층인터뷰결과에 기초한 것으로 이들은 지역적으로 국경선과 대도시에서 거주했던 관계로 본 연구내용은 북한사회전체의 변화로 일반화하는 데에는 한계가 있다. 5명의 탈북여성들은 스스로가 밝힌 것처럼 북한에서 중산층 혹은 상류층에 해당되는 사회경제적 배경을 갖고 있다. 그들은 이야기 한다. 북한은 더 이상 사회주의가 아니다. 6-70년대는 공산주의, 80년대 사회주의, 90년대 이후는 자본주의로 접어들었고 현재는 반(半)자본주의라고도 말한다. 물론 이들은 국경지역과 대도시에서 거주하였다는 공통점을 갖고 있다. 그래서 30여 만 명이 아사했던 고난의 행군시기에도 굶주리지 않았고 배급경제시스템이 붕괴되는 과정에서 시장이라는 새로운 기회를 다른 사람들보다 앞서서 잡을 수 있었던 사람들이다.

조직을 통한 사상교육은 북한식 사회주의를 지키는 보루의 역할을 하고 있는 것으로 보인다. 반면 50년 동안 북한사회의 가장 큰 변화는 3부자 세습에 이어 시장의 확대를 들 수 있다. 배급경제에 의존해 살던 북한주민들은 시장을 통해 돈을 주고 물건을 사고 돈을 벌기 위해 장사를 하는 시장경제체제로 점차 편입되어 가고 있다.

- 1990년대 중반 이후 경제난으로 시작된 시장의 확대는 허용과 억제를 왔다 갔다 하며 20년의 역사를 갖게 되었다.⁹⁾ 기존에 합법적으로 존재하던 농민시장이 경제난을 겪으면서 대규모 암시장으로 전환되었다. 1998년 7.1 경제관리개선조치를 통해 시장경제 메커니즘을 부분적으로 도입하여 기존의 농민시장을 시장으로 바꾸고, 유통물자도 종전의 농토산물에서 탈피해 식량 및 공산품의 판매도 허용하였다. 기존의 암시장을 합법화함에 따라 장사에 본격적으로 뛰어 드는 사람들이 늘어났고 이들 중 돈을 많이 번 돈주(錢主)들이 등장하였다.
- 그러나 2007년부터 시장에 대한 허용정책이 억제정책으로 전환되었다. 내각에서 주도한 7.1 경제관리개선조치에 대해 당의 반발이 커졌고, 시장의 확대에 의해 기존질서의 동요, 배금주의 및 개인주의의 확산 등 정치사회적 부작용에 대한 우려가 높아졌기 때문이다. 종합시장의 상인들의 연령에 대한 제한, 상행위 시간 및 장소 그리고 물품에 대한 제한이 전개되었다. 2009년 11월 30일 기습적으로 화폐개혁을 단행하여 종합시장을 폐쇄하고 신규 화폐의 교환 및 교환의 한도설정 등을 통해 대량의 현금을 보유한 상인계층들의 현금을 환수하는 등 시장 및 시장 경제활동을 위축 억제하였다. 그러나 물가폭등, 상품공급 위축 등 화폐개혁의 부작용이 커지자 2010년 5월 시장에 대한 억제정책을 철회하였고 이후 현재까지 북한당국은 시장에 대한 유화적인 정책을 추진하고 있다.
- 북한당국의 입장에서 사회주의 국가경제에서 시장은 불편한 존재이다. 그러나 북한주민들의 생활에 있어서 시장은 필수불가결한 존재 즉 생존을 넘어 삶의 질을 향상시킬 수 있는 존재로 인식되고 있다. 뿐만 아니라 20여년의 시간을 통해 북한주민들은 시장에 대한 학습기회를 갖게 되었고 이를 통해 시장에 대한 적응능력을 키워가고 있다. 또한 계획경제 영역에 있는 당이나 군, 내각 등 권력기관도 시장경제를 통해 잉여를 산출하거나 주민들에 의해 산출된 잉여를 수탈하고 있다. 특히 권력기관들이 갖고 있는 무역 및 상행위 인·허가권은 정경유착형 빈익빈 부익부구조와 부정부패 및 뇌물상납구조를 양산하고 있다.
- 북한은 변화하고 있다. 소련 및 동유럽 사회주의의 붕괴로 시작된 경제난과 연이은 자연재해로 국가는 더 이상 인민을 먹여 살릴 수 없게 되었고 인민들도 국가

9) 양문수, 북한의 시장화: 추세와 구조변화, 「KDI 북한경제리뷰」 2013년 6월호.

의 배급이 아닌 시장에서 생존방식을 찾게 되었다. 즉 북한 주민들은 생존을 위한 자구책으로 장사라는 상행위를 시작하였다. 그리고 그 시장의 중심에 여성이 서게 되었다. 북한여성들이 북한사회의 변화를 주도하고 있다. 또한 탈북여성들은 남한사람들은 ‘왜 우리에게 무슨 밥을 먹었냐고 물어보니까, 우린 쌀밥 먹다 왔어요’라고 반문할 정도로 생활수준이 많이 개선되었다. 물론 아직도 고난의 행군시기에서 크게 벗어나지 못한 생활을 하는 농촌지역들이 많다고 한다. 그렇기 때문에 5명의 탈북여성들이 이야기한 내용을 일반화하는 것에는 한계가 있다. 그러나 사회주의 국가 북한에서 시장의 확대가 여성의 사회경제적 삶에 어떤 영향을 미칠 것인지를 가늠해볼 수 있을 것이다.

2. 시장화가 북한사회에 미친 영향

- 시장의 확대가 북한주민의 일상생활에 미친 영향은 크게 두 가지이다. 첫째 돈을 삶의 가장 중요한 가치로 여겨 모든 것을 돈과 연관시켜 생각하고 돈이면 무엇이든 할 수 있다는 돈 제일주의 즉 배금주의가 만연하고 있다는 것이다. 사회전반에 걸친 배금주의 풍조는 양극화, 즉 부익부 빈익빈의 현상을 강화하고 있다. 둘째는 뇌물의 일상화이다. 식량난과 물자난 그리고 에너지난이 겹치면서 주민들의 생계에 필요한 식량만이 아니라 산업시설의 운영에 필요한 물자와 에너지의 배급마저도 중단되면서 사회전반에 걸쳐 뇌물과 비법(非法)이 만연하게 되었다. 즉 자원과 유통의 인허가권한을 가진 권력기관과 돈주들이 결탁하면서 정경유착형 부패부조가 고착화되었다.

1) 배금주의의 만연

- 배금주의의 사전적 정의는 돈을 삶의 가장 중요한 가치로 여겨 모든 것을 돈과 연관시켜 생각하고, 돈이면 무엇이든 할 수 있다는 돈 제일주의를 일컫는다. 문제는 삶의 최고 가치를 돈에 두게 되면서 국가·사회 전반에 부정적인 영향을 미친다는 것이다.
- 탈북여성들의 기억에 남아있는 6-70년대는 90년대 중반이후에 나타난 변화와 비교해보면 사회주의 국가로서 정상적으로 운영되었다. 국가에서 배치해준 직장 에 나가 일을 하고 그 일에 대한 대가로 배급을 받아 살았다. 그들의 기억 속에 있는 아버지들은 지금처럼 이름만 걸어 놓고 장사 나간 아내를 기다리는 멍멍이가 아니라 교원으로 의사로 은행원으로 그리고 군인으로서 각각의 영역에서 활동하였다. 풍년이였다고 이야기할 만큼 상점에는 물건들이 풍부했고 무상교육은 물론이거니와 무상의료도 이루어지던 공산주의 국가에서 살았었다고 회상한다. 풍족하지는 않지만 필요한 만큼 배급이 이루어졌고 임금으로 받은 돈(북한은 임금

이라 하지 않고 생활비라 함)은 배급되지 않는 물품을 국영상점에서 사서 쓸 수 있을 만큼이 지급되었다. 또한 북한 직업군별로 임금이 정해져 있어 더 벌수 있는 구조도 없었기 때문에 돈에 대해 특별히 집착할 필요가 없었다.

- 그러나 2010년대를 살고 있는 북한여성들은 북한에서 가장 중요한 건 돈이라고 서슴지 않고 말을 한다. 또 돈만 있으면 북한은 참 살기 좋은 곳이라고도 한다. 사회주의 국가 북한이 어떻게 얼마나 변했는지를 가늠할 수 있는 말들이다. 사회주의 국가들이 붕괴되면서 북한으로의 물자 유입이 차단되었고 이에 따라 경제가 급속히 악화되면서 배급은 중단되었다. 여기에 자연재해가 연이어 겹쳐지면서 북한주민들은 고난의 행군을 시작하게 되었다.
- 이처럼 북한주민들은 그동안 배급에 의존해 살다가 어느 날 갑자기 배급이 중단되면서 모든 것을 시장에서(그것이 합법적이든 불법적인 것이든) 돈을 주고 사야하는 상황에 처하게 되었다. 무상배급에서 유상구매를 하게 되면서 돈은 북한주민의 생활에 있어서 가장 중요한 요소가 되었고 배급주의 즉 돈 제일주의의 풍조는 빠르게 확산되었다. 특히 배급경제의 중단으로 생존자체가 위협받는 절대 절명의 위기에 노출되면서 북한주민들 사이에서 돈 제일주의는 생존의 수단으로 정당화되고 있다. 즉 북한 주민들은 자급자족을 위한 수단으로 돈을 추종하게 된 것이다.
- 배급주의적 현상은 먼저 여성들의 배우자선택 기준과 이혼사유에서 찾을 수 있다. 8-90년대 북한여성들에게 있어 이상적인 배우자감은 대학을 졸업하고 당원인 남자들이었다고 한다. 이들은 장차 당이나 군, 보위부, 검찰소나 행정기관 등과 같이 권력기관 즉 수령과 국가를 보위하는 명예로운 일을 할 수 있는 간부가 될 조건들을 갖추었기 때문이다. 그러나 1990년대 중반이후 이러한 인식들이 줄어들었다. 현재 북한에서 중매할 때 가장 중요하게 여기는 것은 경제적 요소라고 한다. 이상적인 배우자는 돈을 많이 벌거나 외국에 나갈 수 있는 사람으로 바뀌었다는 것이다. 이러한 인식은 여성만이 아니라 남성들도 장마당에 나가 배우자감을 고를 정도로 배우자 선택에 있어 경제적 요소를 중요하게 여기게 되었다.
- 또한 권력기관에 있는 사람들과 결혼하고자 하는 이유도 변하였다. 그들이 누리는 정치적 명예 때문이 아니라 돈을 많이 벌 수 있는 자리가 되었기 때문이라고 한다. 현재 북한은 장사를 하지 않고서는 생존할 수 없는 사회가 되었다. 그런데 시장에 대한 제도화 수준이 낮아, 권력기관에 있는 사람들이 시장경제에서 누리는 특권이 매우 크기 때문에 이들의 보호가 절실히 필요하다. 권력기관의 특권을 중심으로 뇌물상납구조가 형성되면서 권력기관에 있는 사람들은 뇌물을 받아서 편하게 살 수 있기 때문이라고 당당히 이야기한다.

- 경제난 이후 북한 부부의 주요한 이혼사유는 경제적 것이라고 한다. 경제적 어려움으로 부부간의 다툼이 많아져서 이기도 하지만 여성들이 돈을 벌게 되면서 남편들의 경제적 무능력함을 이유로 이혼하는 경우도 적지 않다는 것이다. 결혼한 대부분의 여성들이 각종 상행위나 불법적인 경제활동을 해서 가정을 부양하고 있어서 여성들이 이혼을 결심하게 되는 경우가 많다는 것이다. 남편에게 해주는 것을 소에게 해주면 소가 남편보다 더 많이 벌 것이라는 말들이 돌아다닐 정도로 북한 남성들의 경제적 능력에 대한 불신이 높다.
- 둘째 돈 제일주의 풍조는 교육 현장도 예외가 아니었다. 학업성적 보다는 부모의 경제적 능력과 돈이 중요하게 작용한다는 것이다. 학급반장이나 분단위원장을 선출할 때 학생의 성적이나 성실성 혹은 예전에는 가장 중요하게 여겼던 성분 보다는 부모의 경제적 능력에 의해 좌우된다고 한다. 뿐만 아니라 학부모위원회의 위원장을 선출할 때에는 학부모의 경제력이 가장 우선시 고려된다는 것이다. 무상교육은 단지 등록금을 내지 않는다는 의미일 뿐 학교운영 전반에 드는 비용을 학부모위원회가 책임을 져야하기 때문이다. 국가의 재정부족으로 교육기관과 같은 공공 기관의 운영비를 제대로 공급해주지 못하고 있어 학교는 학생과 학부모를 대상으로 재원을 마련해야하기 때문이다.
- 기본적으로 대학입학은 시험성적이 중요하나 최근에는 성적외에 돈이나 권력을 가진 자녀들이 성적과 무관하게 입학을 한다고 한다. 학교운영에 드는 비용을 국가가 아닌 개인에게 의존하다보니 학생들의 학업성과와는 무관하게 자격증이 남발되고 있다는 것이다. 돈만 있으면 얼마든지 좋은 성적을 받을 수 있다고 한다. 대학생들은 돈이 있으면 편하고 돈이 없으면 고달픈 게 북한 대학생들의 현주소라고 한다.
- 담배 한 갑만 쥐도 성적이 나오기 때문에 의과대학은 수업을 받지 않아도 졸업을 할 수 있어 북한주민들은 의과대학을 살인마대학이라고 부를 정도라고 한다. 성적도 미리 시험문제를 돈을 주고 받아와서 시험을 보고, 봄가을 농촌지원도 돈을 주고 빠질 수 있다고 한다. 농촌동원은 북한 돈 5만원, 쌀로 치면 50Kg 정도를 학교에 내면 농촌지원을 빠질 수 있고 시험도 과목당 북한 돈 1만원을 내면 시험문제를 미리 받을 수 있다고 한다. 대학은 아무리 공부를 해도 돈 없으면 다니기가 힘든 곳이 되었다고 한다.
- 경제난이후 가장 어렵게 살고 있는 직업종사자들이 교사들이라고 한다. 매일 학교에 나가 학생들을 가르쳐야 하는 상황에서 장사를 할 수 있는 시간적 여유도 없을 뿐만 아니라 교사로서의 체면과 자존심을 내려놓고 장마당에 나 앓기가 쉽

지 않기 때문이라고 한다. 쌀 1Kg 값도 되지 않는 임금소득으로는 더 이상 생계를 유지할 수 없는 상황임에도 장사는 할 수 없고 그래서 교사들이 찾은 자구책이 학생과 학부모라는 것이다.

- 셋째, 북한 중학교를 졸업한 학생들의 10%정도가 대학을 진학한다. 그렇기 때문에 북한에서 대학은 성적, 성분, 권력, 경제력 등에서 최상위에 있는 학생들만이 다닐 수 있다. 그러나 경제난 이후 대학진학은 성적과 성분 보다는 경제력이 가장 중요한 요인이 되었다. 또한 학생들이 희망하는 대학도 돈을 많이 벌 수 있는 전공으로 바뀌었다고 한다.
- 예전에는 간부가 될 수 있는 김일성종합대학이 학생과 학부모들이 가장 선망하는 대학이었으나 현재에는 평양외국어대학이 가장 좋은 대학으로 꼽는다고 한다. 그 이유는 졸업 후에 통역으로 외국에 나갈 수 있기 때문이다. 북한이라는 국가가 돈 없는 국가가 되면서 외화벌이에 필요한 외국어라는 자질을 갖추 수 있는 외국어대학이 가장 좋은 대학, 가고 싶은 대학이 되었다고 말한다. 또한 이 대학은 보통 인민들이 갈 수 있는 대학이 아니라 간부들의 자녀들이 가는 학교라고 봐야 한다고 덧붙였다.
- 넷째, 조직생활에도 돈이 지배하고 있다. 소학교는 소년단활동, 청년은 김일성사회주의청년동맹, 직장인은 직업동맹, 전업주부는 여성동맹 등 전 생애에 걸쳐 반드시 해야는 조직생활에서도 돈이 크게 작용한다. 자녀들의 조직생활에서 돈을 내고 빠지는 일들이 만연되고 있다. 뿐만 아니라 학교차원에서 학교운영비 마련을 위해 돈을 내고 조직 활동 참여를 유예 받도록 종용한다고 한다. 이처럼 돈을 내고 조직생활에 빠지더라도 생활총화나 비판의 대상이 되지 않는다고 한다. 오히려 돈을 내는 것은 학교를 위한 일이고 대학을 먹여 살리는 일로 정당화된다고 한다.
- 또한 기혼여성들이 의무적으로 참여해야 하는 여성동맹 활동에서도 돈의 위력은 크게 작용하고 있다. 대부분의 기혼여성들이 장사에 본격적으로 뛰어들면서 여맹 활동에 대한 참여를 꺼리는 풍토가 생겨났다는 것이다. 한국 돈 10만원도 안되는 돈을 내면 일 년 동안 참여하지 않아도 된다고 한다. 이 돈을 모아 여성동맹 운영비에 사용하기 때문에 여맹위원장이나 여맹회원들도 용인한다는 것이다.
- 그러다보니 최근에는 학교나 직장 등 모든 영역에서의 조직활동은 돈이 없고 힘 없는 사람들만 참여하고 있는 실정이라 한다. 그래서 조직생활에 잘 참가하면 돈이 없는 것으로 보이기 때문에 오히려 창피해 하는 단계에 까지 이르렀다고 한다.

- 이처럼 돈을 중시여기는 배급주의 풍조는 여성들의 결혼관, 부부생활, 교육기관, 사회조직단체 등 모든 영역에 걸쳐 광범위하게 확산되고 있다는 것이다. 모든 것을 국가가 무상으로 제공하던 시스템이 갑자기 무너지면서 처음엔 생존을 위해 돈을 벌기 시작하였고, 어느 정도 생존의 위협에서 벗어나면서부터 더 나은 생활을 위해 돈을 좇아가는 단계에 다다른 것으로 보인다.

2) 뇌물의 일상화

- 북한 사람들은 돈만 조금 모이면 장사할 생각을 하고 무상배급에 대한 기대는 사라진 지 오래라고 한다. 그래서 더 이상 북한은 사회주의가 아니라고 까지 단언한다. 사회주의 경제체제에서 시장의 확대는 불가피하게 권력기관의 부패를 초래하게 된다. 국가가 모든 자원과 그 자원의 분배권한을 가지고 있기 때문에 시장은 이들 권력기관에 의존할 수밖에 없고 이 과정에서 뇌물과 같은 불법적인 행위들은 필연적일 수밖에 없다.
- 특히 시장에 대한 북한당국의 비일관적인 태도가 뇌물의 일상화를 부추겼다. 시장에 대한 묵인과 통제, 허용이라는 갈지(之)자 행보는 시장의 제도화를 가로막았고 시장에 대한 통제권을 갖고 있는 권력기관의 힘을 강화하였다. 시장의 미성숙한 제도화로 인하여 불법과 합법의 경계가 모호하게 되었고 이러한 상황에서 불법과 합법을 판단할 수 있는 권한을 가진 당과 군, 보위부, 검찰소 등 권력기관에 대한 로비와 뇌물제공은 불가피한 것이 되기 때문이다.
- 북한사회에서는 이제 먹고 사는 영역만이 아니라 학교, 돈 거래, 주택, 이혼 등 모든 영역에서 뇌물을 주고 받은 행위들이 일상화되었다. 장사를 하기 위해, 자녀들의 교육을 시키기 위해, 돈거래와 주택을 구입하기 위해, 그리고 이혼을 하기 위해서도 뇌물을 제공해야 한다.
- 첫째 장사와 뇌물은 동전의 양면과 같다. 장사를 했던 북한여성들은 뇌물을 마치 시장경제에서 내는 세금과 같이 생각하였다. 북한 주민들은 장사를 하는 모든 과정에 뇌물을 제공한다. 특히 장거리로 물건을 떼다 도매로 파는 장사(달리기)를 하는 사람들은 뇌물 없이는 장사를 할 수 없다고 한다.
- 먼저 지방으로 이동하기 위해서는 통행증을 받아야 하는데 이 과정에서도 뇌물이 필요하고 본인이 사는 구역에서 안전원이나 지도원, 인민반이나 여맹 등에도 뇌물을 주어야 했다고 한다. 그래야 장기거주이탈에 대해 문책을 받지 않는다고 한다. 또 기차를 타고 이동할 때에는 목적지까지 안전하게 가기 위해서는 승무원들에게도 뇌물을 제공해야 한다. 특히 밀수품판매는 단속의 대상이 되기 때문에 모든 과정에 더 많은 뇌물을 주어야 한다고 한다.

- 이처럼 안전원 등 국가기관에서 일을 하는 사람들이 뇌물을 받는 것은 이미 고착화되어 있다. 국가에서 지원되는 자금이 없는 상황에서 각 기관들은 뇌물을 받아 운영하다시피하기 때문에 기관의 구성원 당 뇌물할당액을 정해주는 단계에까지 이르렀다는 것이다.
- 뇌물의 증가로 수익성이 악화되어 장사를 해도 이윤이 남지 않을 뿐만 아니라 단속을 통해 재산을 몰수하는 일도 적지 않다고 한다. 사회주의 경제체제 국가인 북한에서 시장은 비사회주의의 온상이며 단속의 대상일 수밖에 없다. 그러나 현실적으로 식량난, 자원난, 에너지난 등 3고를 겪고 있는 상황에서 시장은 필요악이며 유일한 대안일 수밖에 없다. 북한주민들이 시장을 통해 형성한 경제적 잉여를 국가기관이 수탈한 것이 뇌물이다. 국가재정이 부족한 상황에서 수탈된 잉여, 즉 뇌물은 개인적으로 착복하는 부분도 적지 않겠지만 국가기관의 운영에 사용된다는 점에서 국가 또한 북한주민 못지않게 시장에 의존해 있음을 알 수 있다.
- 둘째, 모든 불법이 있는 곳에 반드시 뇌물이 있다. 상업행위가 활발해지면서 북한에는 소은행이 등장하였다. 국가은행을 대신해서 수수료를 받고 선 결제를 해주고 자금을 이관해주는 역할을 하는데 이는 불법이다. 북한에도 국가은행이 있지만 주민들은 이를 이용하지 않는다. 저축을 해도 돈을 인출해주지 않거나 저축액수가 크면 조사를 받아야 하고 강제압수를 해도 항의도 할 수 없는 등 국가은행에 대한 불신이 높기 때문이다.
- 소은행은 매우 위험하다. 자금의 규모가 클 뿐만 아니라 중국 돈이나 달러 그리고 한국 돈을 운용하고 있기 때문에 불법성에 매우 크고 발각되었을 시 처벌의 수위도 매우 높다. 그렇기 때문에 소은행을 하는 사람들은 일반장사를 하는 사람들보다 튼튼한 안정장치가 필요하다. 당이나 보위부, 검찰소 등 법 및 권력기관 전반에 걸쳐 특별한 관계 즉 뇌물상납관계를 잘 만들어 놓아야 한다는 것이다. 소은행을 한다는 것은 곧 뒷줄이 좋다는 것을 의미한다고 한다.
- 셋째, 북한은 기본적으로 무상교육이므로 자녀교육에 있어 등록금은 별도로 필요하지 않다. 하지만 공공기관에 대한 재정지원이 제대로 이루어지 않는 상황에서 교사 개인에게 돈이나 물품을 주는 것이 관례로 되어 있다고 한다. 하지 않을 경우에는 자신의 자녀에게 불이익이 올 수도 있고 대부분은 자녀들이 간부가 되게 하기 위해서라고 한다. 그렇기 때문에 교사마다 수입이 다르다고 한다. 수학이나 물리 화학과 같은 자연과목 교사 반으로 배정을 받고자 교장에게 뇌물을 주기도 한다고 한다. 심지어 돈이나 담배 한 갑을 주고 성적을 받고 졸업장을 받는다.

- 교사들은 북한의 경제 악화로 배급이 사라지면서 학생들에게 생활을 의지해야하는 실정이 되었다. 생산단위에 참여하지 않은 의사나 교사들은 어쩔 수 없이 학생과 환자에게 뇌물과 돈을 받을 수밖에 없다. 쌀 1Kg도 되지 않는 적은 임금과 그것마저도 각종 항목으로 공제하여 임금명세서만을 받았다고 한다.
- 넷째, 북한에서는 생산수단에 대한 사적 소유를 허용하지 않기 때문에 부동산의 사적인 거래는 불법이다. 원칙적으로 주택은 국가가 제공한다. 그러나 최근 평양이나 대도시 지역에서 부동산거래가 활발하다고 한다. 1세대 1주택의 원칙 하에서 상류층들은 더 좋은 아파트나 집을 사서 이주하는 방식으로 부동산이 거래된다. 평양에서는 외국에서 일을 하는 사람들 중 5만 달러 범위내서 부동산의 매입을 가능하게 하였다. 민간이 재원을 내서 건설한 주택은 일부 국가에 주고 나머지 주택은 판매할 수 있다고 한다. 탈북여성들은 내 돈을 주고 샀기 때문에 이 집은 내 소유라고 이야기 한다. 그러나 이것이 곧 북한당국이 부동산에 대한 사적 소유를 인정한 것인지는 명확치 않다.
- 평양은 예외적인 사례이고 전체적으로 여전히 부동산거래는 불법이다. 자재부족으로 인해 주택공급이 원활하지 않기 때문에 주택이 부족하다. 따라서 북한주민들은 ‘입사증’의 편법적인 거래를 통해서 주택을 마련하고 있다. ‘입사증’은 기업소에 입사하여 일을 하고 있는 근로자라는 징표이다. 따라서 ‘입사증’은 주택배급표와 같다. 입사를 하면 해당 기업소 소속의 주택을 근로자에게 배급해주기 때문이다.
- 입사증의 편법적인 거래는 다음과 같이 일어난다. 해당 기업소에서 일을 하지 않아도 돈이 있는 주민들은 돈을 주고 입사증을 사서, 해당 사업소의 주택관리부에 이름을 올려놓는 방식으로 주택이 암거래된다고 한다. 주택관리부에 이름을 올릴 때 뇌물을 주어야 한다. 즉 해당 사업소에서 일하지 않으면서도 입사증을 돈을 주고 구입하고 주택을 배급받은 것처럼 서류를 조작한다는 것이다. 물론 입사증은 소유권이 아니고 입사증의 거래 또한 불법이기 때문에 언제든지 기업소에서 쫓아내면 집을 내놓아야 한다는 것이다. 결국 북한주민들은 돈과 집을 모두 잃게 된다.
- 다섯째, 심지어 북한에서는 이혼을 할 때에도 뇌물을 제공해야 한다는 것이다. 북한에서도 이혼은 가능하다. 그러나 1956년에 합의에 의한 이혼제도를 폐지하고 재판에 의해서만 이혼하도록 명문화하여 이혼을 하기 위해서는 재판과정을 거쳐야 한다. 이혼절차가 복잡하기 때문에 이혼재판을 원활하게 진행하기 위해서는 법관들에게 돈을 주어야 한다는 것이다.

- 지난 20년 동안 시장이 확대되면서 동시에 뇌물이 일상화되었다. 북한 주민들은 뇌물을 세금은 아니지만 꼭 납부해야 하는 준조세 정도로 이해하고 있다. 국가가 제공해주는 것이 없기 때문에 뇌물을 통해 상부상조한다는 의식도 적지 않은 듯하다. 따라서 뇌물 제공을 부정한 행위이거나 불법적인 행위로 여기지 않는다. 뇌물을 주고받는 행위는 생존을 위해 필요한 실리적인 수단일 뿐 도덕성의 잣대로 평가하지 않는다.

3) 국가에 대한 불신 확산

- 소련 및 동유럽 사회주의가 붕괴한 이후에도 북한당국은 각 조직의 강연회를 통해 동유럽 붕괴 후의 처참한 경제상황을 홍보하여 북한주민들로 하여금 세상에서 하나뿐인 북한사회주의를 지켜야 한다는 그래서 지금의 경제적 역경을 이겨내야 한다는 사상교육을 전개하였다. 그리고 이 사상교육은 최악의 경제난 속에서도 북한사회의 혼란을 막는데 적지 않게 기여하였다.
- 2009년 화폐개혁에 대한 탈북여성들의 진술을 모아보면 거의 전쟁수준, 경제적 대혼란의 시기였던 것으로 보인다. 1992년 화폐개혁은 시장경제가 확산되기 전이라 피해를 입은 계층도 소수에 불과했다. 그러나 2009년 화폐개혁은 시장경제의 활성화로 많은 주민들이 장사를 통해 많은 자금을 가지고 있던 상황에서 단행되었기 때문에 피해의 범위가 매우 컸던 것으로 보인다. 뿐만 아니라 돈을 중시 여기는 가치관이 주민들의 의식을 지배하고 있던 상황에서 하루아침에 돈이 휴지 조각이 되어버렸기 때문에 충격은 1992년도와는 비교가 되지 않았던 것으로 보인다.
- 따라서 어떠한 역경 속에서도 우리식 사회주의를 지켜야겠다는 의식도 2009년 화폐개혁으로 무너지게 되었다. 탈북여성들은 화폐개혁이후 북한당국에 대한 인식이 변화되었다고 스스로 증언하였다. 화폐개혁 전까지는 우리식 사회주의를 지켜야 한다는 그래서 어려움도 이겨내야 한다는 의식이 높았으나 화폐개혁이후에는 그런 마음들이 돌아서게 되었다는 것이다. 국가에 대한 불신을 갖게 되었다는 것이다.
- 화폐개혁이후 주민들의 뇌리에는 언제든지 정부가 다시 이런 형태로 자신들의 재산을 빼앗아 갈 수 있다는 의심이 박히게 되었다. 그 이후 북한주민들 사이에서는 국가에서 하는 말을 믿은 사람은 꽃제비 되고 안 믿은 사람만 이득 본다는 말이 나돌 정도로 국가에 대한 주민들의 불신이 높아졌다. 탈북여성들은 화폐개혁이후 북한화폐 대신 달러나 위안으로 재산을 축적하게 되었고 일상생활에 필요한 소액만을 북한 돈으로 가지고 있었다고 한다. 또한 한 탈북여성은 화폐개혁을 계기로 탈북을 결심하였다고 한다.

- 북한사회는 시장을 통해서 부를 축적한 상인계층에 대해서는 이중적이다. 상인들의 상행위가 없이는 주민의 생계유지가 불가능해졌음에도 여전히 이들은 단속의 대상이자 사상적으로 문제가 있는 사람들로 간주한다. 상인들의 상행위 전 과정에 걸쳐 뇌물을 받으면서도 부가 어느 정도 축적되었다 싶으면 가차 없이 빼앗아 버린다고 한다. 한 탈북여성은 자신은 부자여서 탈북했다고 증언하였다. 북한에서 부자가 되기 위해 남들보다 정말 부지런히 뛰어들었고 돈을 요구하는 모든 조직과 기관에 성실하게 뇌물을 바쳤는데 그것을 당과 국가라는 이름으로 몰수를 당했다는 것이다. 이런 경험을 서너 차례 당하고 나서 더 이상 당과 국가를 믿을 수 없었고 그래서 탈북을 결심하였다고 한다.
- 탈북여성들은 북한경제가 나아진 것이 체제가 좋기 때문이 아니라 가정을 지키려는 여성들의 노력과 부부를 중심으로 한 가족들의 부지런함에 의한 것으로 평가되어야 한다고 강조한다. 경제적으로 넉넉한 북한주민들은 체제덕분이 아니라 개인들의 능력에 의해서 생활수준이 높아졌다고 생각한다는 것이다. 그래서 더 이상 국가에 거는 기대는 없다고 한다.
- 지난 20여 년 동안 북한주민들의 생활은 경제적 측면만이 아니라 의식의 차원에서 점점 시장경제에 편입되어 가고 있다. 북한주민들은 북한체제 내에서 허용하는 범위 안에서 최대한 성실하게 노력해서 돈을 벌고 재산을 형성하였고 그 재산에 대한 권리의식이 높아지고 있는 것이다. 국가나 권력기관도 시장경제가 없이는 국가를 유지할 수 없으면서도, 즉 국가도 시장경제에 기생하면서도 여전히 반시장주의적 정치를 하고 있다는 것이 국가에 대한 북한주민들의 불신의 원인이라 할 수 있다. 즉 국가가 개인의 권리, 특히 재산권을 보호하지 않기 때문이다.

3. 여성이 주도하는 북한시장경제

- 구사회주의국가의 개혁개방이후 시장은 대부분 갱과 같은 강력한 지하조직에 의해 좌우되었다. 그러나 북한의 시장은 여성들이 주도하고 있다. 그렇기 때문에 시장의 확대가 북한여성들의 일상생활에 미친 영향과 변화는 지대하다. 첫째는 여성들이 시장경제의 주역으로 활동하고 있다는 것이다. 이는 북한 사회주의 체제의 특징에서 기인된다. 둘째는 성역할 고정관념의 변화이다. 가부장적 가치관과 의식이 강한 북한 사회주의체제에 시장이 확대되고 여성들의 시장경제활동 참여가 활발해지면서 가족 내에서의 부부관계 즉 성역할에 대한 인식들이 달라지고 있음을 확인할 수 있다. 셋째는 여성의 몸과 여성성의 도구화이다. 남성 중심적인 가부장적 사회에서 여성의 사회참여는 필연적으로 여성의 몸과 여성성의 도구화를 초래한다. 여성 스스로도 여성성과 여성다움이 돈을 벌기 위한 유용한 수단으로 인식하였다.

1) 여성이 시장경제의 주역

- 북한에서 여성들이 시장경제의 주역으로 등장한 데에는 북한사회주의체제에서 비롯된 것이다. 북한에서는 남녀 노소를 불문하고 조직생활을 해야 한다. 학생시절에는 학교와 학교내 소년단과 김일성사회주의청년동맹에 그리고 성인이 되어서는 직장과 직장내 직업동맹에 의무적으로 참여해야 한다. 즉 북한 성인들은 반드시 직장에서 일을 해야 한다. 특히 북한의 남성들은 자재가 없어 생산을 못해도 사업소에 나가 다른 도로공사와 같은 사회부역활동에 배치되어 일을 해야 한다. 직장에 나가지 않으면 단련대에 가든가 아니면 생활총화를 하든가 하는 통제를 받기 때문이다.
- 북한여성들은 결혼 전에는 반드시 조직에 들어가 일을 해야 하지만 결혼이후에는 자율적인 판단에 맡긴다고 한다. 교사나 의사와 같은 전문직이거나 공장이나 농장과 같은 생산현장에서 일을 하는 여성들은 결혼 후에도 일을 할 수 있다. 이들을 제외하고 대부분의 여성들은 결혼과 동시에 직장에서 물러난다고 한다.
- 따라서 기혼여성만이 집에서 머무는 것이 가능하여 장마당이나 장거리 장사를 할 수 있었다. 물론 기혼여성들은 직장에는 나가지 않더라도 여성동맹이라는 사회조직활동을 별도로 해야 한다. 북한의 장마당에서 장사를 할 수 있는 자격은 만 50세 이상의 기혼여성에게만 주어진다. 북한사회가 기혼여성들에게만 시장참여를 허용한 것은 체제의 특성에서 비롯된 것도 있겠지만 비사회주의적인 영역인 시장에 대한 여성의 참여를 남성의 참여보다 덜 위협적인 것으로 인식하는 남성중심적인 가치관도 적지 않게 작용한 것으로 보인다.
- 여성들의 시장경제 참여는 다양한 형태로 이루어진다. 5명의 탈북여성들은 모두 장사나 밀수, 무역, 신고원 등 시장경제참여의 경험을 갖고 있다. A와 C는 군인이었던 남편이 제대한 후 장사와 세관 신고원을 하였고 B는 미국에 있는 친척의 도움으로 국가의 허가를 받아 무역을 시작하였다. 그리고 D는 교원을 그만두고 과외교사와 더불어 공CD와 옷 장사를 하였고 E는 직장에 이름만 걸어놓고 엄마와 함께 장사를 시작하였다. 또한 장거리 장사와 무역이 활성화되면서 수수료를 받고 돈을 전달해주거나 선 결제를 해주는 소은행을 하는 여성들도 적지 않다고 한다.
- 여성의 시장참여는 처음엔 집에서 만든 음식이나 집에 필요없는 물건들을 내다 팔던 것에서 시작하여 현재 밀수나 무역의 형태로 확대되었다. 또한 남자들의 월급으로는 가게운영이 어려워진 상황에서 여성의 경제활동은 부수입이 아닌 가족

의 생계전반을 책임지게 되었다. 여성들이 실질적인 가정의 역할을 하고 있다.

2) 성역할고정관념의 변화

- 북한은 1946년에 남녀평등권법령을 제정하여 노동현장에서의 모성보호, 즉 탁아나 산전산후 휴가, 육아휴직 등을 우리보다 앞서서 광범위하게 실시하였다. 그래서 북한사회는 남녀차별이 없고 여성해방과 남녀평등을 이미 달성하였다고 교육한다. 그러나 북한사회의 일상 속에서는 남한에 비해 가부장적 의식과 가치관이 강하다. 그래서 결혼 후 형성되는 부부관계에서도 남존여비적 인식과 남편공대라는 의식이 상대적으로 강하게 작용한다.
- 기본적으로 북한 남성은 중학교 졸업 후 10년간 군대에서 복무를 해야 한다. 따라서 자연스럽게 여성이 먼저 사회에 진출하게 된다. 결혼을 할 시기가 되면 남녀 간의 사회적 경험이 자연스럽게 격차가 생길 수밖에 없다. 더욱이 여성은 생계활동에 종사한 반면 남성은 군대 관련 활동밖에 하지 않았기 때문에 생활력에 있어서만큼은 여성이 남성 보다 더 강하다고 한다.
- 그럼에도 가족 내에서 북한 여성들은 한 없이 미약한 존재로 남편을 위해 언제든지 희생해야 하는 존재로서의 의미밖에 지니지 못했다. 그러나 경제난 이후 시장과 장마당을 매개로 경제활동이 확산되면서 가사분담에 대한 남편들의 태도가 예전과는 많이 달라졌다고 한다. 여성들이 장사로 가족생계를 책임지면서 남편들이 아내 대신 집안일을 도와주는 경향이 많이 생겼고 요즘 젊은 여성들은 경제적 능력이 있거나 아니면 아내의 일을 도와줄 수 있는 성격을 가진 남자를 최고의 남편감으로 생각하고 있다고 한다. 남성들도 생활력이 강한 여성들을 찾고 있다고 한다.
- 이처럼 여성들의 시장참여로 인하여 가족 내에서 성역할 고정관념이 변화하고 있다. 여성만이 아니라 남성들도 금남의 구역이라 여겼던 부엌에 들어가 밥을 하고 일 나간 아내를 기다린다. 물론 이러한 변화는 없던 양성평등의식이 갑자기 생겨서 나타난 것이 아니다. 경제적 궁핍함속에서 가족의 생계를 위해 힘들게 일하는 가족구성원의 한 사람인 아내에 대한 배려와 애정에서 비롯된 것으로 보인다. 이 유가 무엇이든 가족 내에서 성역할태도변화는 힘의 우위가 남성에서 여성으로 이동하고 있다는 것이다. 남편을 집 지키는 멍멍이나 석기에 비유하는 것에서도 알 수 있다.
- 북한여성들은 이러한 가족 내에서의 남성들의 성역할태도변화는 여성의 경제력에 있다고 본다. 최근 결혼하는 부부의 남녀관계는 주로 돈을 버는 사람 쪽에 힘

실리게 되고 주로 여성이 경제활동을 하는 만큼 아내가 더 힘을 갖게 된다고 한다. 반면 고위직 간부들의 가정에서는 부인들은 남편에게 의존해서 살기 때문에 남편의 목소리가 더 높다고 한다.

- 남녀평등관련 법제도를 만들어 여성의 사회적 권리를 보장하는 것도 중요하지만 그 핵심은 공적 사적 영역에서 작동하는 가부장성에 대한 공격과 해체이다. 그러나 북한은 사회전체를 아버지 수령이 영도하는 대(大)가정에 비유하고 사람들에게 아버지 수령에 대해 충성과 효성을 다할 것을 요구한다. 아버지를 중심으로 하는 대(大)가정이라는 북한의 사회관은 가부장제 자체에 대한 비판을 어렵게 만들고 있다. 대(大)가정의 사회관은 개별 가족내에서 일어나는 성별분업을 정당화하고 여성억압과 여성종속을 은폐시킨다. 혁명의 한 쪽 수레바퀴로서 동등한 사회참여를 강요받는 상황에서 성별분업이라는 것은 여성들의 이중부담을 가중시킬 뿐이다.

3) 여성성의 도구화

- 북한처럼 가부장적 문화가 팽배해있는 사회에서 여성들의 사회참여는 필연적으로 여성의 몸과 여성성의 상품화 및 도구화가 수반된다. 특히 당이나 군, 보위부, 검찰소 등과 같이 시장과 상행위에 대한 단속과 규제의 권한을 갖고 있는 권력기관이 남성화되어 있는 상황에서 여성성의 도구화는 불가피하다.
- 경제특구에서 세관 신고원을 했던 탈북여성들에 따르면 세관 신고원들이 대부분이 여성인 이유도 바로 여성성에 있다. 세관담당자들이 거의 남성이라서 여성 신고원들이 애교나 여성성을 발휘하여 남성 신고원보다 일을 보다 빠르게 처리할 수 있기 때문에 중국무역상들이 세관 신고원으로 여성을 고용한다는 것이다. 또한 여성들 스스로도 여성다움과 여성성의 발휘가 돈을 버는 데 유용한 도구로 인식하고 있는 것으로 보인다.
- 북한사회의 성별 이중구조, 즉 사회주의 정치는 남성, 시장경제는 여성으로 구조화되어 있다는 점에서 여성성의 도구화는 시장이 확대될수록 더욱 강화될 것으로 보인다.

IV. 결 론

- 헬무트 콜(Helmut Kohl) 총리는 독일통일 4주년 기념식에서 “서독의 풍요가 단 4년 동안에 이루어지지 않았다는 점을 동독인들이 납득할 때 그리고 동독인들이 40년을 기다릴 수 없다는 것을 서독인들이 이해할 때에야 인간적 통일이 완성될 수 있을 것”이라고 했다. 콜 총리의 이러한 발언은 통일이후 독일이 겪었던 내부적 갈등과 균열의 깊이를 이해할 수 있는 대목일 뿐만 아니라 미래 통일한국을 위한 통일준비의 중요성을 재확인시켜주는 대목이다.
- 독일의 통일이 가능했던 것은 동독주민들의 광범위한 민주화와 통일에 대한 열망에서 비롯되었지만 이에 못지않게 서독정부와 서독 사람들이 만들어놓았던 민주적 공동체와 제도들이 존재했었기 때문이었다는 점을 잊어서는 안 될 것이다. 분단 70년과 광복 70년의 시점에 논의되는 우리의 통일이 소수 정파나 소수 정치인들의 정치적 구호에 그쳐서는 안 되는 이유가 바로 독일 통일의 경험이다. 통일은 남북한 주민 전체의 삶의 조건들을 변화시키는 대격변의 과정이다. 그렇기 때문에 분단의 세월이 길어지고 있는 만큼 우리의 통일과정은 소수가 아닌 전체 국민의 참여와 관심 속에서 진행되어지는 치유의 과정이어야 한다. 분단 70년 동안 깊어진 균열과 갈등, 차이와 적대의식들을 치유해나가는 과정이어야 하며 그 시작은 우리 여성들이 먼저 주도해야 한다. 엄마 손이 약손이기 때문이다.
- 특히 가부장적 문화라는 전통 아닌 전통을 공유하는 남북한 여성들은 여성이라는 점에서 많은 공감대를 형성할 수 있다. 최근 일어나고 있는 북한여성들의 삶의 모습 속에서 6-70년대 우리 어머님세대의 삶의 모습을 읽을 수 있다. 가난함속에서도 남편과 자식을 먹이고 입히고 교육시키기 위해 허리띠를 졸라댔던 우리의 어머니와 할머니 세대들의 고단함과 희생을 엿볼 수 있다. 시장화로 대변되어지는 북한사회의 변화를 북한여성들이 주도하고 있다. 이들 여성들은 북한체제를 옹위하기 위해서가 아니라 단지 자식과 가족의 생존과 생계를 위해 북한사회에서 가장 위험한 자리인 시장에 나서고 있다. 남북한 여성들은 모두 남존여비의 피해자라는 점과 어머니라는 점에서 남성들보다 쉽게 공감대를 형성할 수 있고 이것이 바로 우리 여성들이 통일준비에 보다 적극적으로 관심을 갖고 개입해야 하는 이유이다.

참고문헌

- 김은주, 2015. 구술로 본 북한여성의 삶, 한국여성정치연구소
- 김은주, 유시은, 장혜경, 2014. “여성과 함께 하는 통일준비”, 『평화통일에 대한 국민공감대형성연구』, 연세대학교 산학협력단
- 김태홍, 장혜경, 황정임, 배호중, 2012. 최근 10년간 여성정책 평가와 향후 정책과제, 한국여성정책연구원
- 박명규외, 2013. 2013 통일의식조사, 서울대학교 통일평화연구원
- 박영숙, 2013. “북한이탈주민의 범죄 현황과 교정복지적 대책,” 교정복지연구, 30, 71-94]
- 박종철, 2014. “평화통일을 위한 남북관계 변화방향”, 한반도 평화통일국민대토론회 『한반도 평화통일의 과제, 어떻게 풀 것인가』, 여의도연구원 통일연구센터
- 브란덴부르크 사회과학센터, 2013. 『독일통일이후 동서독주민의식변화분석』, 통일부
- 이순형, 2009. 탈북민의 가족해체와 재구성, 서울 : 서울대학교 출판문화원
- 이순형, 김창대, 진미정, 2009. “탈북민의 가족 해체와 재구성,” 서울대학교 출판문화원
- 장명선, 2011. “북한이탈주민여성의 생활실태 및 사회 통합을 위한 연구,” 평화학연구, 11(4), 361-395
- 장혜경, 2000. 북한이탈주민가족의 가족안정성 및 사회적응과 여성의 역할, 한국여성개발원
- 장혜경, 박복순, 황의정, 2014. 통일대비 효과적인 가족정책지원 방안 연구, 한국여성정책연구원
- 조영아, 2012. “남한에서 자녀와 재결합한 북한이탈여성의 경험,” 한국심리학회지 : 상담 및 심리치료, 24(1), 197-222
- 조영주, 2012. “통일담론과 여성의 실천”, 『북한학연구』 제8권제2호(2012.12), 동국대 북한학연구소
- 한인영, 조영주외, 2008. 남북여성교류 활성화 연구, 여성부
- 홍승아, 2013. “가족 관점에서 본 북한이탈여성의 정착과제 : 자녀양육을 중심으로,” 통일문제연구, 25(2), 173-205

토 론 문

김 원 섭 교수
(고려대학교 사회학과)

□ 발표문의 의미

- 본 발표문은 북한 복지제도의 현실태를 점검하고 통일시 북한에서 사회보장제도 구축의 방향을 제시하고 있음
- 특히 본 발표문은 급진적 체제통합이 아닌 점진적 제도통합의 방식을 제시함으로써 기존의 다른 연구들과 차이를 가짐
- 사회통합이 통일의 가장 중요한 요소라는 것에 대해서는 의심의 여지가 없음. 참고할 수 있는 사례인 독일의 통일 사례를 보더라도 통일후 동독지역에서 복지지출은 GDP의 50% 수준이었음.

<표> GDP와 사회복지지출의 변화

시점	GDP (10억유로)			GDP 대비 복지지출비중(%)		
	서독	동독	전독일	서독	동독	전독일
1991	1416.3(-)	118.3(-)	1534.6(-)	26.2	47.8	27.8
1992	1495.7(5.6)	150.9(27.6)	1646.6(7.3)	26.9	54.3	29.4
1993	1509.6(0.9)	184.7(22.4)	1694.4(2.9)	27.8	48.7	30.0
1994	1588.7(3.9)	212.1(14.8)	1780.8(5.1)	27.9	44.4	29.8
1995	1622.4(3.4)	226.0(6.6)	1848.5(3.8)	28.4	44.7	30.4
1996	1642.5(1.2)	233.7(3.4)	1876.2(1.5)	29.3	45.6	31.4

주) ()은 증가율 자료: BMAS(2005)

- 발표문은 북한에서 사회통합체계 구축에 대한 연구의 좋은 출발이 될 수 있음

□ 발표문에서 향후 보완 발전시켜야할 사항

○ 북한 복지제도의 발전과 현황

- 본 발표문은 북한 복지제도의 발전과정과 현황을 체계적으로 정리하고 있음. 하지만 몇 가지 점은 향후 보완될 필요가 있음.
- 실제로 통일과정에서 가장 필요한 것은 북한의 현황에 대한 정확한 이해임. 독일의 경우도 통일 전 동독 경제에 대한 정보가 없어서 지나치게 낙관적인 전망으로 사회통합과 경제통합을 추진함. 이에 따라 사회통합과정이 매우 지체되었을 뿐 아니라 경제적 땀가도 매우 컸음.
- 첫째, 북한 복지체제의 가장 중요한 특징 중의 하나는 법적인 제도가 더 이상 작동하지 않는다는 것임. 저자도 잘 지적한 것처럼, 2000년 이후 북한의 복지체제는 더 이상 작동하지 않음. 이런 점에서 본 발표문이 주로 법률상의 제도만을 가지고 북한 복지체제의 현상을 묘사하는 것은 부족한 것임. 이제도들이 실제로 어떻게 운영되고 있는지 살펴보는 것이 중요함.

- 복지제도의 급여수준, 전달체계, 재원조달이 실제로는 어떻게 이루어지고 있는지 서술하는 것이 필요함. 예를 들어 북한의 연금제도에서 연금급여의 수준이 매달 700원인데 이는 두부한모 값이나 술한잔 값으로 알려져 있음. 연금은 현금급여 뿐 아니라 현물급여도 있는데 쌀 1일 400g정도로 알려져 있음. 전달체계도 국가의 행정체계에서 하계되어 있으나 실제로는 당체계가 전달체계를 주도하고 있음. 사회보험의 재정도 1%의 부담금이었으나 2006년이후 사업소 수익의 7%로 변화하고 있음(이철수 2014).
- 둘째, 북한 사회보장제도의 다음 중요한 특징은 복지의 급여가 노동성취나 복지의 필요성이 아니라 국가와 당에 대한 기여도에 의해 결정된다는 것임. 이특징은 모든 사회주의 국가들에서 공통적으로 나타나는 것임. 북한의 경우에서 사회복지의 지급 순위는 공화국 영웅, 노력영웅, 인민00, 공훈00, 국기훈장1급, 2급, 3급 등의 국가에 기여도에 따라 급여의 수준이 달라짐(이철수 2014). 실제로 연금급여의 수준도 단순히 근로이력이 아니라 국가공헌도(훈장수령)등에 따라 결정됨.
- 실제로 2000년 이후 복지제도가 붕괴하고 있으나 앞의 특권그룹에 대한 보장은 상대적으로 유지되고 있는 것으로 알려짐.

○ 북한 복지제도의 통합대안

- 통일후 북한 복지제도의 구축에서 발표문의 가장 중요한 주장은 남한 체계의 단계적 이식이라 할 수 있음. 이를 위해 일정한 경과시간을 두고 이 기간동안에 남북의 이동을 제한하는 방안을 제안하고 있음.
- 이러한 방안은 매우 합리적이라 할 수 있음. 하지만 이를 현실적으로 실행하기는 매우 어려운 것임. 실제로 독일의 예를 보더라도 통일전 대부분의 정치가들과 전문가들이 단계적 통일방안을 선호하였음. 하지만 정치적으로는 가능하지 않았음. 정치가들은 통일과정을 단계적으로 천천히 관리하면서 통일을 실현하는 방법은 없다고 생각하게 되었음.
- 특히 북한 주민의 이동을 강제적으로 제한하는 방식은 한국가를 이루는 한에서는 불가능한 것이라 할 수 있음. 연방제와 같은 다른 국가 방식에서도 가능할 것 같지가 않음. 독일의 사례를 보면 주민의 이동이 통일의 직접적 계기가 됨. 따라서 어떻게 이를 가능하게 할 지에 대한 보다 구체적인 방안이 필요함.
- 또한 남한 체계를 이식함에 있어서도 기술적인 측면이 보다 더 구체화될 필요가 있음. 예를 들어 국민연금을 이식할 때 북한 주민들의 급여수준을 어떤 기준을 가지고 계산할지에 대한 논의가 필요함. 남한처럼 보험료 납입기준으로 한다면 기존의 북한 보험에 대한 기여를 다 인정할 것인지, 아니면 근로이력을 기준으로 임금을 새롭게 계산해서 보험료를 낸 것으로 할 것인지, 또한 국가에 대한 공헌은 어떻게 할 것인지. 급여에 있어서도 북한 복지체계에서 매우 중요한 부분을 차지하고 있는 식량배

급과 같은 현물급여는 어떻게 반영할 것인지. 등등 기술적인 측면에 대한 고려가 필요함.

- 또한 원칙적으로도 남한의 모든 복지체계를 다 이식할 것인지, 아니면 사회부조나 기초연금 등 국가가 재원을 부담하는 것을 중심으로 할 것인지에 대한 논의가 필요함.

□ 통일 후 북한에 복지체계를 구축하기 위해서 가장 중요한 것은 북한 주민의 경제체계, 복지체계와 의식체계에 대한 이해라 할 수 있음. 이런 부분에 대한 정확한 정보없이 통일 후 상당히 오랜 기간동안 경제적, 정치적으로 많은 비용을 지불해야 할 수도 있음. 따라서 현단계에서는 정확한 정보의 수집과 분석이 가장 중요한 과제라 할 수 있음.

<부 록>

본 연구회 함께하는 사람들 및 토론회 연혁

<선진복지사회를 함께 만들어 가는 사람들>

고 문 : 차 홍 봉 (한국사회복지협의회 회장/ 전 보건복지부 장관)

박 범 진 (전 한성디지털대학교 총장)

오 영 숙 (전 세종대학교 총장)

장 석 권 (전 단국대학교 총장)

유 양 근 (강남대학교 부총장)

조 윤 명 (전 특임장관실 차관)

도 미 향 (2대 선진복지사회연구회 회장/ 남서울대학교 교수)

회 장 : 이 정 숙

감 사: 이현용 변호사

신용우 (미국회계사/ 한국유스호스텔 연맹 사무총장)

부회장: 고은지 (은지유치원 /은지어린이집 원장), 강신성 노인복지학 박사,
김경근 주)한호기술 대표이사, 김형운 천문한의원 원장, 김창도 행정학 박사,
맹헌옥 서정대학교 외래교수, 배봉수 전 국회 보좌관, 서호석 국립중앙의료원 한방과장,
유종국 주)솔로몬산업 대표, 이진희 상명대학교 교수, 조명숙 인천 카톨릭대학교
외래교수, 황명진 고려대학교 사회복지학과 교수

이 사 : 권상철, 김갑재(환경과 복지를 생각하는 시민의 모임 상임대표), 김민정(양주
제일노인요양원 원장), 김선천(지역방송 진행자), 김정자(경남대학교 외래교수),
김희영(남서울대학교 아동복지학과 교수), 김혜숙(백석대학교 사회복지학과
교수), 김선근 변호사, 이자형(한백통일정책원 원장), 조금산 (도서관 근무),
진성희(잡프라이드 대표이사)

운영위원 : 강득형, 김정란, 김은경, 김억기, 문승권, 반호진, 변미옥, 성은제, 성택암,
정윤경, 조중근, 이한섭, 이한희, 홍순이, 황영자

사무총장 : 정미선 그룹홈 시설장

<토론회 개최 연혁>

사단법인 선진복지사회연구회

www.sswkorea.org

1차> 2009. 12. 10 오전 11시, 창립기념 제 1차 토론회 개최

주 제 : '미래한국 복지건설을 위한 신구상'

주제 발표: 강욱모 (국립 경상대학교 사회복지학과 교수)

토 론 자:

- 1) 김병숙 교수 (건국대학교 행정문제연구소 책임연구원)
- 2) 김창남 교수 (경희대학교 언론정보대학원 정치학박사)
- 3) 조순태 소장 (강남성폭력상담소, 한국사회문제연구원)
- 4) 정무성 교수 (숭실대학교 사회복지대학원 원장)

축 사 : 박범진 前 총장 (한성디지털대학교/ 현 미래정책연구소 이사장)

2차> 2010. 02. 25 토론회 성남 신청사 대강당(온누리관) 개최

주 제 : '사회복지사업의 지방이양과 지역복지발전의 과제'

주제 발표: 백종만 학장 (전북대학교 사회과학대학)

토 론 자:

- 1) 진석범 교수 (동서울대학교)
- 2) 장향만 사무관 (보건복지부 사회복지정책실 지역복지과)
- 3) 이해련 교수 (경원대학교 아동복지학과)
- 4) 장윤영 도의원 (한나라당)
- 5) 지관근 시의원 (민주당)

축 사 : 장석권 前 단국대 총장

김경우 회장 (성남시 사회복지연합회/ 을지대 교수)

3차> 2010. 07. 12 서울 광화문 프레스센터 19층 기자회견장

주 제 : '한국적 사회적기업의 전망과 과제-지역밀착형 사회적기업을 중심으로'

주제 발표: 정무성 원장

(前 숭실대학교 사회복지대학원/ 노동부 사회적기업육성위원)

토 론 자:

1. 박헌준 교수 (연세대학교 사회적기업지원센터 소장)
2. 김재춘 정책국장 '아름다운가게 '
3. 정태길 사무국장 '함께 일하는 재단'
4. 박찬민 총괄실장 (S.K 사회적기업지원사업단)

5. 윤 준현 대표(주)에이스푸드

6. 모동희 대표 남한산성반딧불이학교 (예비사회적기업)

축 사: 오영숙 전 세종대 총장

축사문 보내주신분 : 오세훈 서울시장, 이재선 국회보건복지위원장

***언론---mbc 뉴스 토론회 풀영상

1부 사회 :이승훈 교수 (국제대학교)

2부 사회: 이정숙 회장 (선진사회복지연구회)

4차> 2010. 10. 01 토론회 성남시청 3층 대회의실

주 제 : ‘고령화시대 경제성장의 뒷안길에 선 한국 노인들’

주제발표: 최성재 교수 (서울대학교 사회복지학과/한국노인인력개발원 이사장)

토 론 자 :

1. 나임순 교수 (백석대)

2. 신영석 박사 (한국보건사회연구원 사회보험연구실장)

3 .곽순현 서기관 (보건복지부 노인정책과)

4. 김영진 회장 (성남시 노인복지시설연합회)

축 사 : 차 홍 봉 前보건복지부 장관

(2013년 세계노년학·노인의학대회 대회장)

후 원: 성남시, S·K사회적기업지원사업단

1부 사회 : 박기환 교수 (국민대학교 경영학과/ 본 연구회 이사)

2부 사회 : 이정숙 회장 (선진사회복지연구회)

5차> 2011. 2. 17 토론회 서울 광화문 프레스센터 19층

주 제 : '저출산대책변화의 함의 와 향후과제'

주제발표자: 이삼식 박사

(한국보건사회연구원 저출산고령사회연구실장)

토 론 자:

1. 정영훈 과장(대통령직속기관 미래기획위원회 사회복지정책과)

2. 도미향 교수(남서울대학교 아동복지학과)

3. 안명옥 이사장 (한국여성인권진흥원/17대 국회의원)

4. 류기정 사회정책본부장 (한국경영자총협회)

축 사: 진수희 보건복지부장관

차홍봉 회장 (한국사회복지협의회/ 前 보건복지부장관)

오영숙 총장 (前세종대총장)

축 가 : 장선주 (바리톤). 이동형 (테너)

후 원: 보건복지부, 대통령미래기획위원회, 롯데백화점

1부 사회 : 도미향 교수 (남서울대학교 사회복지학과/ 본 연구회 이사)

2부 사회 : 이정숙 회장 (선진사회복지연구회)

***언론-mbc뉴스토론회 풀영상 및 연합뉴스, 데일리안, 뉴시스, 뉴데일리,조선일보

6차> 2011. 6.14 토론회 서울 프레스센터 19층 기자회견장

주 제 : ‘베이비부머세대의 전망과 정책과제’

주제발표자: 김용하 원장 (한국보건사회연구원)

토 론 자 :

- 1) 김미혜 교수 (이화여대 사회복지전문대학원 원장)
- 2) 이기영 단장 (보건복지부 베이비부머정책기획 총괄)
- 3) 우재룡 소장 (삼성생명은퇴연구소)
- 4) 최용민 님 (베이비부머해당 토론자 신청공모에서 선정된 일반시민)

축 사 : 김성이 前보건복지부 장관

조성철 한국사회복지사 협회 회장

오카리나 특별연주 : 오영숙 前세종대 총장(본 연구회 고문)

1부 사회 : 진석범 교수 (동서울대 실버학과)

2부 사회 : 이정숙 회장 (선진사회복지연구회)

후 원 : 삼성생명, 한국경제신문

***mbc 뉴스 토론회 풀영상, 뉴시스 및 6개 언론사 기사 게재

7차> 2011. 9. 27 토론회 서울 광화문 프레스센터 19층 기자회견장

주 제 : '한국 복지재정의 효율성 및 장기적 지속가능성 확보를 위한 과제'

주제발표자 : 고영선 KDI 연구본부장

토 론 자 :

1. 박용오 사무총장 한국사회복지사협회
2. 홍백의 교수(서울대학교 사회복지학과)
3. 김재진 박사 (한국조세연구원 예산분석센터장)
4. 장상수 삼성경제연구소 연구위원/선무

축 사: 심윤중 前 성균관 대학교 총장/국민희망포럼 이사장

후 원: SK사회적기업지원단

1부사회: 박서영 교수 (신구대학교 사회복지학과/ 본 연구회 이사)

2부사회: 박기환 교수 (국민대학교 경제학과/ 본 연구회 이사)

***뉴시스 및 연합뉴스 등 5개 언론사기사

8차> 2011. 12. 20 본 연구회 창립 2주년 기념 제 8차 토론회 서울 광화문 프레스
센터 19층 기자회견장

주 제 : '누가, 어디에 기부하고 자원 봉사하는가?—나눔 주체 및 선호에 대한 이해'

주제발표: 강철희 교수 (연세대 사회복지학과)

토 론 자 :

- 1) 강학봉 사회공동모금회 사업본부장
- 2) 임혜성 보건복지부 나눔정책팀장
- 3) 박대석 cj 나눔 사무국장
- 4) 김현옥 한국자원봉사관리협회 회장
- 5) 안명옥 전국회의원/나눔공동체

축 사 : 차홍봉 한국사회복지협의회 회장/ 본 연구회 고문

김원길 전 보건복지부 장관

오영숙 전 세종대 총장/ 본 연구회 고문

후 원 : 보건복지부, IBK기업은행, CTS기독교TV

축 가 : 소프라노 이윤순 <시월의 어느 멋진 날에> , 'Memory'(추억) , <캣츠>

1부 사회 : 석말숙 교수(나사렛대학교 사회복지학과/ 본 연구회 이사)

2부 사회 : 이정숙 회장(선진사회복지연구회)

***연합 및 언론사 6기사보도

9차> 2012. 3. 9. 토론회 광화문 프레스센터 19층 기자회견장

주 제 : '복지와 고용이 함께 가는 복지국가-새로운 복지패러다임의 모색'

주제발표자 : 홍경준 교수 (성균관대학교 사회복지학과)

토 론 자 :

1. 박미출 (일반시민토론자 신청공모자에서 선정)
2. 허준수교수 (경실련 사회복지위원장/숭실대 사회복지학과)
3. 이정한 고용노동부 노동시장정책과장
4. 박기환 교수 (국민대학교 경영대학/ 본 연구회 이사)
5. 류기정 한국경영자총협회 사회정책본부장

축 사 : 조 성 철 회장 (한국사회복지사협회)

박 인 복 회장 (소기업소상공인연합회)

구 본 홍 사장 (cts기독교TV)

최 란 이사장(대한민국 서울문화예술협회)

후 원 : 고용노동부, CTS기독교TV

협 찬 : 대구은행

1부 사회 : 나임순 교수 (백석대학교 사회복지학과/ 본 연구회 이사)

2부 사회 : 이정숙 회장 (선진사회복지연구회)

***연합 ,뉴시스 및 5개 언론 기사

10차> 2012. 6. 26. 토론회 광화문 프레스센터 19층 기자회견장

주 제 : '경제민주화를 통한 복지의 이상과 현실'

주제발표자 : 이 준 영 교수 (서울시립대학교 사회복지학과)

토 론 자 :

- 1) 신인석 교수 (중앙대 경영학과)
- 2) 이의영 교수 (경실련 전 상집위원장/ 군산대 경제학과)
- 3) 김광기 경제선임기자 (중앙일보 경제연구소 부소장)

축 사 : 심윤중 총장 (前 성균관대학교 / 국민희망포럼 이사장)

임성택 총장 (그리스도대학교)

후 원 : 한국방송광고진흥공사, 한국미래정책연구원

1부 사회 : 진석범 교수

(동서울대학교 실버복지학과/ 성남시사회복지사협회 회장/본 연구회 이사)

2부 사회 : 이정숙 회장 (선진사회복지연구회)

***mbc 뉴스 토론회풀영상

11차> 2012, 10, 25 토론회 광화문 프레스센터19층 기자회견장

주 제 : '건강보험 보험료 부과체계 개편 방향 및 지속가능성 제고를 위한 재원확보 방안 '

주제발표자 : 신 영 석 부원장(한국보건사회연구원)

토 론 자 :

- 1) 김동섭 조선일보 사회복지전문기자
- 2) 이준우 교수 (강남대학교 사회복지전문대학원 원장)
- 3) 조중근 건강복지공동회의 공동대표
- 4) 박민수 보건복지부 보험정책과 과장
- 5) 김선희 한노총 사회정책국장
- 6) 윤철수 의료개혁국민연대 대표

축 사 : 김정례 전 보건복지부 장관

유양근 부총장/ 본 연구회 고문

후 원 : 홈페이지

1부 사회 : 나임순 교수 (백석대학교 사회복지학과/ 본 연구회 이사)

2부 사회 : 이정숙 회장 (사단법인 선진복지사회연구회)

12차> 2013. 3 7(목) 사단법인 허가 및 창립 3주년기념 토론회 광화문 프레스센터

주 제 : '새 정부에 바라는 복지정책의 방향-주요 대선복지공약을 중심으로 '

주제발표 : 허준수 교수(숭실대 사회복지학부/경실련사회복지위원장)

토 론 자 :

- 1) 신성식 기자(중앙일보 사회복지전문)
- 2) 정은상 님(일반시민패널공모 선정)
- 3) 현진권 소장(한국경제연구원 사회통합센터)
- 4) 김동열 실장(현대경제연구원 기업정책연구실/수석연구위원)

5) 김명훈 박사(한국사회복지사협회 자격제도위원장/강남세브란스병원사회사업팀장)

6) 김재진 박사(한국조세연구원 선임연구위원)

축사 : 차홍봉 한국사회복지협의회 회장(전 보건복지부 장관)

김성호 행복세상 이사장(전 법무부장관)

김영래 동덕여자대학교 총장(전 한국매니페스트실천본부 상임공동대표)

오제세 국회의원(국회보건복지위원장)

축시낭송 : 정윤경(본 연구회 운영위원)

후원 : 국민건강보험

1부 사회 : 도미향 교수 (남서울대학교 사회복지학과/ 본 연구회 이사)

2부 사회: 이정숙 회장 선진복지사회연구회/영동대학교 사회복지학과 겸임교수

13차> 2013. 7. 5 (금) 토론회 국가인권위원회 8층 배움터

주제 : '창조경제를 통한 한국형 복지전략 '

주제발표 : 안상훈 교수

(서울대학교 사회복지학과/ 국민경제자문회의 민생경제분과위원장)

토론자:

1) 김정근 박사(삼성경제연구소 경제정책실 수석연구위원)

2) 최균 교수

(한국사회복지협의회 사회복지연구원 원장/한림대학교 사회복지학과)

3) 이창곤 소장(한겨레 사회정책연구소)

4) 유종일 교수(KDI 국제정책대학원)

5) 허재준 (한국노동연구원 고용정책연구본부장)

축사 : 차홍봉 한국사회복지협의회 회장/전 보건복지부 장관/ 본 연구회 고문

오영숙 전 세종대학교 총장/ 본 연구회 고문

후원 : 현대자동차

1부 사회 : 정윤경 소장 (말샘/글샘언어교육연구소/ 본 연구회 운영위원)

2부 사회: 이정숙 회장 선진복지사회연구회/영동대학교 사회복지학과 겸임교수

14차> 2013. 11. 14 (목) 토론회 국가인권위원회 8층 배움터

주제 : '복지사각지대 빈곤층의 정책과제와 대안 '

주제발표 : 강명순 이사장 사단법인 세계빈관퇴치회)

토론자:

1) 박병현 교수(부산대학교 사회복지학과)

2) 이태진 박사(한국보건사회연구원 사회정책연구본부장)

3) 서병수 소장(한국빈곤문제연구소)

축 사 : 조성철 회장(한국사회복지사협회)

오영숙 전 세종대학교 총장/ 본 연구회 고문

후 원 : 국민연금공단

1부 사회 : 김혜숙 교수 (백석대학교 사회복지학과)

2부 사회: 이정숙 회장 선진복지사회연구회

15차> 2014. 4.30 토론회 남서울대학교 아동복지학관 501호

제 1 주제 '저출산 원인과 대책'....양찬희 과장(보건복지부 출산정책과)

제 2 주제 '출산장려를 위한 일가정 양립정책'

.....이삼식 박사(보건사회연구원 인구정책연구본부장)

제 3 주제 '출산장려를 위한 보육 및 일.가정 양립정책'

...도미향 회장 사)선진복지사회연구회 / 남서울대학교 교수

좌 장 : 김한곤 회장(한국인구학회/ 영남대학교 교수)

토 론 자:

1 : 박미숙 (천안시 여성가족과장)

2 : 김태희 (백석문화대 교수/ 천안시 직장맘지원센터장)

3 : 이명숙 (경기과학기술대학교 교수)

4 : 이은하 (천안시 어린이집 연합회 가정분과장)

축 사: 공정자 총장 (남서울대학교)

주 최: 사)선진복지사회연구회,천안시, 남서울대학교

후 원 : 보건복지부

16차> 2014. 6. 20 토론회 국가인권위원회 8층 배움터

주 제 : '복지서비스 전달체계 개선방안'

주제발표자 : 황명진 교수(고려대학교 사회복지학과)

좌장 : 도미향 회장 사)선진복지사회연구회 회장/남서울대학교 교수

토 론 자 :

1 : 양점도(한국복지행정학회 회장/ 경북대학교 교수)

2 : 구종희(동방대학원대학교 석좌교수)

3 : 양성근(한국사회복지행정연구회 회장)

4 : 권오영(인천시 사회복지협의회 부회장/ 변호사)

5 : 이동우(국가인권위원회 인권정책과 사무관)

축 사: 최성균 회장(한국사회복지미래경영협회)

사 회 : 김준경 교수 (남서울대학교)

17차> 2014. 10. 22 토론회 국가인권위원회 8층 배움터

주 제 : '공무원연금. 문제의 핵심과 해결방안 '

주제발표자 : 김진수 교수(연세대학교 사회복지학과)

좌장 : 도미향 회장 사)선진복지사회연구회 회장/남서울대학교 교수

토 론 자 :

1 : 김재진(한국조세재정연구원 본부장)

2 : 최진봉(성공회대학교 신문방송학과)

3 : 유근형기사(동아일보 정책사회부)

축 사: 박범진 이사장 (미래정책연구소/ 선진복지사회연구회 고문)

사 회 : 김혜숙 교수 (백석대학교 사회복지학과)

* 본 연구회 '공무원연금. 문제의 핵심과 해결방안 '토론회가 국립중앙도서관에서 보존, 전수, 이용을 위하여 도서관법 제 20조에 근거하여 요청이 와 제공하였습니다.

*2015년. 2. 26 일 개최 하게 될 『남북한 통일 후 사회보장체계 통합방안- 북한의 사회안전망 구축을 중심으로』 토론회도 국립중앙도서관에서 2015년 1월 22일 보존, 전수, 이용을 위하여 도서관법 제 20조에 근거하여 요청이 와 제공이 될 예정입니다.

『제 2인생 설계를 위한 전문가과정 2기 9988234 』

--일 시: 2013. 9월 23일~12월 11일

(12주간 매주 월요일 저녁 7시~8시 강의, 30분 Q/A)

--장 소: 성남시청 율동관 등

--주 최: 사단법인 선진복지사회연구회, 아이디 위클리

--참석대상: 베이비부머 세대, 중노령, 그 외 관심 있는 누구나

--수료증 발급

날 짜	주 제	강사	장 소
2013-09-23	베이비부머세대의 만형, 재취업과 창업 생생스토리-그래야 살길이 보인다'	김선호 '천석꾼'대표 (홍익회,동원택배사장역임)	성남시청 율동관
2013-09-30	'시니어의 성공모델-끊임없는 열정과 도전의 삶'	오영숙 前세종대총장	성남시청 율동관
2013-10-07	'협동조합을 만들자!-새로운 일자리 창출'	최유성 아이쿱금천한우물소비자 생활협동조합 기획위원	분당구청 소회의실
2013-10-14	'창조적 발상으로 멋진 인생 만들기-저질러라!꿈이 있다면, 나이가 경쟁력이 되게 하라'	조관일 회장 前강원도정무부지사,한국 석탄공사사장역임,現한국 강사협회회장	성남시청 율동관
2013-10-21	'성공적인 귀농, 귀촌을 하기 위한 전략'	차진환 상주시 유치홍보담당차장	분당구청 소회의실
2013-10-28	'귀농,귀촌 현장 상주시 견학'	상주시버스제공 및 코스안내	상주시
2013-11-04	'전직 경력을 살려 청소년 멘토링 강사로 재취업'	박성보 사무총장 한국고령사회연합회	성남시청 율동관
2013-11-11	'수지침으로 배우는 생활 건강 관리'	강미순 고려수지침 학술위원 겸 봉사단장	성남시청 율동관
2013-11-18	'웃음도 비즈니스 톨이다'	정은상 웃음코디겸 맥아더스쿨 교장	성남시청 율동관
2013-11-25	'베이비부머세대에 맞는 재테크 및 돈 관리'	서성식 에이플러스에셋 전무	성남시청 율동관
2013-12-02	'지역봉사로 얻게 된 일자리'	김선천 성남FM방송진행자	성남시청 율동관
2013-12-09	'긍정적 상호작용 코칭을 통한 자기개발'	도미향 한국코칭학회회장	성남시청 율동관

제2 인생 설계를 위한 전문가 과정 3기 9988234

(99세까지 88하게 살기 위하여, 제2의 인생설계, 3개월간 재교육, 4개월간 탐색 및 준비)

장 소: 성남 시의회 회의실

시 간: 2014.9.23~2014.12.09매주 화요일 저녁 7시~9시

수강료: 무료. 단, 귀농귀촌 현장답사시 1만원, 수수료 1만원

접 수: 당일 접수 및 사전접수 070.8793.5202. 2silent@hanmail.net

일 정	주 제	강 사
9/23	베이비부머세대의 만형. 창업 생생스토리 -그래야 살길이 보인다!	김 선 호 반찬가게'천석꾼' 대표
9/30	노인요양시설 창업	성 택 암 해누리방문요양 센터장
10/7	사회적 기업, 협동조합 창업	김 정 은 CSR Plus 연구소 소장 및 컨설턴트
10/14	간단한 생활건강 관리법	김 형 운 천문한의사
10/21	나만의 개성 명함으로 나를 알리자!	유 장 휴 전략명함코디네이터
10/28	도시 농업 메리트...	이병각 버섯농장'영농조합대표
11/4	귀농. 귀촌 현장방문	순창군
11/11	웃음도 비즈니스 톨이다	정 은 상 웃음코디네이터
11/25	유통과 마케팅전략	김만환 중소기업유통센터 부장
12/2	지역봉사로 얻게 된 일자리	김 선 천 성남FM방송진행자
12/9	긍정적 상호작용 코칭/ 수료식	도 미 향 한국코칭학회 회장

“복지는 우리의 작은 사랑과
관심에서 시작됩니다.

우리의 관심과 참여가 대한민국을
선진복지국가로 만듭니다.”

* 본 연구회는 대통령직속 국민대통합위원회 시민사회소통부 협력단체입니다.

*후원계좌

1005-702-640482(우리) 예금주: 사단법인 선진복지사회연구회

* ‘한국 사회적기업의 전망과 과제’ (2010.7.16), ‘저출산 대책변화의 함의와 향후 과제’ ((2011.2.18), ‘베이비부머세대의 전망과 정책과제’ (2011.6.15), ‘경제민주화를 통한 복지의 이상과 현실’ (2012.6.29) 토론회를 MBC뉴스 토론회 풀영상 이나 본 연구회 홈페이지에서 전 내용을 다 볼 수 있습니다.

*사단법인 선진복지사회연구회 구성원이 되어 주시기를 바랍니다.

2silent@hanmail.net 070-8793-5202