

통일후 북한지역 주민의 생활보호 정책과제

盧龍煥

한국보건사회연구원
책임연구원

1. 서론

북한과 같은 사회주의국가에서의 주민 소득은 임금·연금과 같은 현금소득 외에 국가가 무료 혹은 저가로 공급하는 주택·의료·교육·소비재 가격보조 등을 통해서 나타난다. 따라서 통일후 북한지역에 시장경제화 과정의 기본이 되는 가격 자유화와 산업구조조정이 본격화될 경우, 북한의 소득분배시스템도 시장경제의 필요에 부합하도록 새롭게 개편되어야 할 것이다. 일반적으로 체제전환국가의 가격자유화는 생필품을 중심으로 한 가격보조금 및 주택·연료·교통·통신·의약품 등에 대한 재정보조 혹은 무상제공의 축소·폐지와 이로 인한 급격한 물가상승을 의미하며, 산업구조조정은 대량실업을 유발하여 주민들의 실질소득을 감소시키는 것으로 받아

들여지고 있기 때문이다.

특히 조직적인 통제를 기본으로 하는 북한 '배급체계'(public distribution system)의 붕괴는 현행 북한의 식량난에서 보듯이 바로 북한지역 주민들의 기본생활이 불가능해 짐을 의미하는 것이라 해도 과언이 아니다. 북한은 제도적으로 주민통제에 필요한 개인생활 부문의 모든 비용(소득보장)을 국가가 책임지고 있으며, 생산물에 대한 사적 소유를 금지하고 있어 개인이 국가가 정하고 있는 범위를 벗어난 소비생활을 하는 것이 기본적으로 불가능하게 되어 있기 때문이다.

한편 동구 체제전환국가들의 일반적인 경제성장 추이를 살펴보면 체제전환 초기 생산량이 감소했다가 일정한 시간이 지난 후에 다시 회복하는 'U자형 패턴'을 보이고 있다. 만약에 북한지역이 이미 통일이

전에 악화된 경제상태에서 체제전환으로 인한 성장감소까지 감수하게 된다면 주민들의 생활여건이 최악의 상태에 놓일 것은 자명한 일이다. Blanchard(1996)는 시장경제 체제로의 이행기 초기에 발생하는 이러한 성장감소의 원인중 하나를 '구조적 와해'(disorganization)에서 찾고 있는데¹⁾, 이는 통일 직후 북한지역에 자생력을 갖춘 조직이 확립되어 경기가 회복되기 이전까지는 북한지역에 대한 위기관리비용 혹은 경제·사회충격완화비용류의 단기적 통일비용 문제에 대한 사전적 준비의 필요성을 우리에게 시사하고 있다 하겠다.

본고는 통일 직후 북한지역에 예상되는 이른바 '체제전환적 경기침체'(transformational recession)와 이로 인한 주민소득보장 기능의 현저한 저하에 대한 우려의 시각을 전제로 하고 있다. 그리고 이러한 문제에 대한 해결방안을 구하는 과정으로서 첫째, 체제전환국가들의 경험을 통해 나타난 정책적 시사점을 도출하였고, 둘째, 통일 후 북한지역 주민에 대한 기본생활보호 비용의 추정치를 통해 통일 후 본격적인 사회보장체계 수립 이전에 요구되는 북한지역 주민의 생활보호를 위한 정책과제 및 정책수단을 제시하였다.

2. 체제전환국가의 교훈

사회주의체제에서의 경제제도와 복지제

도는 서로 밀접한 관련을 맺고 있다. 즉, 사회주의 경제발전 과정에서 발생하는 산업재해, 질병, 실업 등 각종 '복지저해 요소'(diswelfare)에 대처하기 위한 사회안전망으로써 복지제도의 역할이 중시되어 왔다는 의미이다. 이와 함께 사회주의체제에서의 복지제도는 경제발전을 증진시키기 위한 중요한 수단이 되기도 하는데, 복지제도의 지원을 통해 저임금 구조를 유지함으로써 투자율의 극대화를 이룩하는 형태로 나타나는 게 일반적이다.

따라서 사회주의체제 하에서의 복지제도는 그 자체가 목적이라기 보다는 하나의 수단이 되어 왔으며, 복지제도가 노동생산성 향상을 위한 인센티브 정책에 그 근원을 두고 있다는 지적도 이와 동일한 맥락에서 이해될 수 있는 것이다.

그러나 시장경제체제로의 이행과정에 있는 체제전환국가들의 정치·경제적 변화는 많은 부문에서 새로운 문제점들을 노정시키고 있다. 그 중에서도 이행기의 중요한 과제 중 하나는 과거의 사회보장체계를 그대로 유지시킬 것인가, 아니면 새로운 체제에 부합하도록 개혁할 것인가에 있다.

구체제하에서는 저임금 정책을 기조로 비록 질적인 측면에서 그 수준이 낮긴 했어도 무상교육과 무료 혹은 염가의 주택 및 의료제공 등 최소한의 물질적 보장을 받을 수 있었다. 그러나 아래 체제전환국가의 예에서 보듯이 국영기업의 사유화와 소비 및 투자에 대한 정부보조금의 삭감 여파로 인한 물가와 임금의 인위적 제한

1) Blanchard, Olivier, "Theoretical Aspects of Transition", *The American Economic Review*, Vol.86, No.2, May 1996, pp.117~122.

철폐로 실업의 증가와 인플레이션의 만연
을 가져왔다. 따라서 이러한 상황에서는
과거와 같은 수준의 사회복지서비스가 유
지된다고 하더라도 실질적인 혜택이 감소
하여 사회복지로서의 큰 의미를 갖지 못
하게 된다.

그렇다면 사회주의경제가 체제전환과정
에서 겪고 있는 이러한 어려움의 원인은
어디에 근거하고 있는 것인가? 그것은 무
엇보다도 정부의 경제적 강제력이 약화되
면서 보조금을 통해 자원배분과 소득분배
과정에 직접 개입하는 중앙계획경제체제
를 더 이상 유지할 수 없게 되었다는 데
있다. 보조금제도는 가격구조의 왜곡을 시
정하기 위해 발생한 계획경제의 부산물로
써 이해할 수 있는데, 크게 '소비자 보조'
와 '생산자 보조'의 두 가지로 구분된다.
소비자 보조는 일반적으로 식료품·에너지
등 소비재에 대한 '부의 거래세'(negative
turnover tax) 혹은 운임료나 주거비에 대
한 저가 유지정책을 통해 나타나며, '생산
자 보조'는 농업장려정책, 고평가된 환율
의 보상, 무역장려정책, 그리고 해외차입
을 포함한 은행부채의 부담 등을 통하여
이루어지는 기업 및 생산단위에 대한 보
조금 형태로 나타난다. 1980년대 폴란드·
헝가리·구체코 등 체제전환이전 사회주의
국가들의 정부예산에서 이러한 보조금지
출이 차지하는 비중은 약 20~35%로 높게
나타나고 있다²⁾.

사회주의경제가 체제전환과정에서 겪고
있는 어려움의 원인은 정부의 경제적
강제력이 약화되면서 보조금을 통해
자원배분과 소득분배 과정에 직접
개입하는 중앙계획경제체제를 더 이상
유지할 수 없게 되었다는 데 있다.

〈표 1〉은 이러한 체제전환 과정을 비교
적 성공적으로 수행해 오고 있는 것으로
평가받는 폴란드·헝가리·구체코의 주요
거시경제지표 추이를 보여주고 있다. 정도
의 차이는 있으나 이는 북한지역에도 시
장경제체제로의 체제전환과정에서 소비 및
투자에 대한 기존의 정부 보조금이 삭감
된다면 생산량 감소, 인플레이션 발생, 실
업증가 등으로 인한 실질임금의 감소와
함께 사회보장수요가 증가하면서 재정적
자 심화현상이 발생할 수 있음을 예고해
주고 있다 하겠다. 따라서 체제전환국가들
의 경험이 통일 직후 북한지역 주민들에
대한 기본생활보호 문제와 관련하여 시사
하는 바는 다음과 같다.

첫째, 실업인구에 대한 소득보장과 적극
적인 노동시장정책의 필요성이다. 북한지
역에 산재되어 있는 비효율적 기업의 축
소·폐쇄 조치에 따른 근로자들의 실업증

2) Holzmann, Robert, *Budgetary Subsidies in*

Centrally Planned Economies in Transition,
WP/91/11, IMF, January 1991, pp.4~6 참조.

표 1. 폴란드·헝가리·구체코의 주요 거시경제지표

(단위: %)

	1990	1991	1992	1993	1994	비 고
폴란드						
실질GDP 증가율	-12.0	-7.0	1.0	3.8	5.5	- 본격적 개혁시점: 1990.1.1.
소비자물가 상승률	585.9	70.3	42.9	35.4	33.2	- 사유화실적: 1994년말
실업률(노동력대비)	6.0	12.0	14.0	15.7	16.0	현재 GDP기준 민간부문
실질임금(1990=100)	100.0	99.7	97.0	94.2	95.8	비중 55%
재정수지 ²⁾	3.2	-6.5	-6.7	-2.9	-	
보조금 ²⁾	7.3	5.1	3.3	2.3	-	
사회보장비용 ²⁾	10.6	17.3	19.9	20.4	-	
헝가리						
실질GDP 증가율	-3.5	-11.9	-4.3	-2.3	2.5	- 1968년부터 점진적 개혁
소비자물가 상승률	34.6	31.0	24.7	21.1	19.0	추진: 초기에 종업원자주
실업률(노동력대비)	1.4	7.5	12.3	12.1	10.9	관리제도 도입으로 이미
실질임금(1990=100)	100.0	94.2	93.4	93.6	99.3	자발적 사유화 시행
재정수지 ²⁾	0.5	-2.1	-5.5	-6.7	-	- 사유화실적: 1994년말
보조금 ²⁾	8.9	7.5	5.6	4.3	-	현재 GDP기준 민간부문
사회보장비용 ²⁾	13.9	16.9	18.4	17.4	-	비중 55%
구체코						
실질GDP 증가율	-1.2	-14.2	-6.4	-0.9	2.6	- 본격적 개혁시점: 1991.1.1.
소비자물가 상승률	15.2	52.0	12.7	18.2	10.2	- 사유화실적: 1994년말
실업률(노동력대비)	0.7	4.1	2.6	3.5	3.2 ¹⁾	현재 GDP기준 민간부문
실질임금(1990=100)	100.0	73.7	81.2	84.2	89.7	비중 75~80%
재정수지 ²⁾	0.1	-2.0	-3.6	1.4	0.5 ¹⁾	
보조금 ²⁾	15.7	7.6	5.2	-	-	
사회보장비용 ²⁾	13.7	16.1	16.4	-	-	

주: 1) 잠정치 2) GDP대비

자료: 연하청·노동환, 「통일비용과 북한지역 주민의 생활보호 대책에 관한 소고」, 『보건복지예산과 정책과제』, 1997. 10.(발간예정)

가 및 생계유지에 필요한 가구소득의 하락이 예상되기 때문이다. 특히 북한지역에는 과잉 배치된 공업부문의 인력, 여성, 노인, 군인 등을 중심으로 한 대규모의 실업이 예상되고 있는데, 기존의 몇몇 연구결과를 종합해 보면 적극적인 노동시장정

책이 보장되지 않는 한 통일 후 북한지역의 전체노동인구대비 예상실업 규모는 20~60% 수준으로 동구 체제전환국가들보다 훨씬 높을 것으로 예상된다. 따라서 노동시장의 효율성 증대를 통한 고용창출과 사회간접자본시설 확충 등 대규모 공공사

업을 통한 직접적인 고용창출 조치, 직업 소개·상담·훈련을 통한 고용기회의 확대 및 생산성 향상을 위한 정책적·재정적 지원 등 동원 가능한 적극적인 노동시장정책이 강조된다 하겠다.

둘째, 빈곤계층에 대한 구제정책의 필요성이다. 실질임금의 감소, 실업자 가구소득의 감소, 기본생활필품에 대한 비현실적 국가보조금의 폐지로 인한 물가상승으로 인해 빈곤계층의 범위가 늘어나게 될 것으로 예상되기 때문이다. 1990년에 본격적인 시장경제체제로의 개혁을 시작한 폴란드의 사례는 사회주의국가에 있어 주민소득보장에 대한 국가의 역할이 얼마나 중요한지를 보여주는 좋은 예가 될 수 있다. <표 2>에서와 같이 폴란드는 이미 1980년대 연금수령자를 중심으로 한 빈곤계층이 전체인

적극적인 노동시장정책이 보장되지 않는 한 통일 후 북안지역의 전체노동인구대비 예상실업 규모는 20~60% 수준으로 동구 체제전환국가들보다 훨씬 높을 것으로 예상된다.

구의 20% 수준에 이르렀고, 그 범위는 개혁과 함께 1년 동안 14.2% 포인트나 증가한 전체인구의 30% 수준을 넘어선 바 있다. 그리고 이와 같이 빈곤계층이 증가한 이유는 이미 체제전환 이전에 경제상황이 계속 악화되어 왔으며, 체제전환으로 인한 실업증가, 실질임금감소, 주요 생필품

표 2. 폴란드 빈곤계층의 추이(1978~1990)¹⁾

(단위: %)

가구 구분	1978	1983	1987	1989	1990	1인당 실질소득의 감소(1989~90) ²⁾
전 체	9.2	23.7	22.7	17.3	31.5	31.1
국영부문 임금노동자	6.0	19.0	25.0	15.8	36.1	32.3
연금수령자	21.0	49.0	28.0	36.2	38.6	18.7
농민	15.0	30.0	21.0	17.2	31.0	40.1
혼합가구 ³⁾	10.0	13.0	13.0	7.9	16.1	33.3

주: 1) 해당부문에 빈곤계층이 차지하는 비중을 의미하며, 생계유지에 필요한 상품목록과 인플레이션을 감안하여 사회적 최저생계비를 설정하고 이것을 빈곤선(poverty line)이라고 정의하였음.

2) 1978~87년간 사회주의화된 기업의 실질임금은 30%, 실질연금은 17% 감소함.

3) 임금소득자와 농민으로 구성된 가구임.

자료: World Bank, *Poland: Income Support and the Safety Net During the Transition*, Washington D.C., 1993, p.41; Maret, Xavier, G. Schwartz, *Poland: The Social Safety Net During the Transition*, IMF, Working Paper 93-42, May 1993, p.5.

표 3. 폴란드의 주민 현금보조액 지출추이¹⁾

(단위: %)

구 분	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
정부지출대비	19.2	19.5	23.3	21.4	26.5	29.3	43.5
GDP 대비	9.2	9.2	11.0	9.4	11.6	11.2	16.5

주: 1) 현금보조액은 가족수당·연금·농민사회보장기금·공공부조에 지출된 금액이며, 1990년부터는 여기에 실업수당과 직업교육 훈련수당이 추가됨.

자료: World Bank, *Poland: Income Support and the Safety Net During the Transition*, Washington D.C., 1993, p.5.

에 대한 보조금 삭감 등으로 실질소득이 감소하고 소득분배방식이 변화하여 연금 소득자가 증가했기 때문이다.

셋째, 재정수입 확보의 한계 및 재정수요 증가에 따르는 예산제약에 대한 해결 방안 모색의 필요성이다. 북한과 마찬가지로 체제전환 이전 사회주의국가들의 사회보장은 별도의 기금없이 국가재정을 통해 제공되어져 왔는데, 체제전환으로 예상되는 생산성 및 실질임금의 하락은 재정수입의 원천을 제약하게 되는 반면 주민들의 소득보장을 위한 재정수요는 더욱 늘어날 것이기 때문이다. 앞서 예로 든 폴란드·헝가리·구체코의 경우 체제전환과정에서 보조금을 삭감하는 조치를 취했지만 연금 등 사회보장비용의 지출이 늘어났기 때문에 정부예산에서 분리하여 별도의 사회보장기금을 설치한 이후에도 GDP에서 정부지출이 차지하는 비중은 여전히 높은 편이다³⁾. 특히 1990년초 '경제체제전환계

획'에 착수한 폴란드의 경우를 보면, <표 3>에서와 같이 실업자와 빈곤계층의 현금 소득보장 등에 소요된 예산이 초기 1년간 50% 이상 증가하기도 했다. 그러나 결국 구사회주의권 국가들의 가계에 대한 '전반적인 보조정책'(blanket subsidies)은 국가자원의 낭비와 함께 정부예산의 불균형 문제를 심화시키기 때문에 시장경제체제로의 전환을 시도하면서 정부가 예산균형을 달성하기 위해서는 축소·삭감하는 조치가 불가피하다고 하겠다.

따라서 실업문제의 해결과 빈곤계층의 구제, 그리고 재정수입 확보의 한계 및 예산제약의 극복이라는 세 가지 과제는 결국 서로 밀접한 관련을 맺고 있는 문제인 만큼 상호간의 영향을 고려한 신중한 정책적 판단을 필요로 한다 하겠다. 만약에 충분한 예산이 확보되어 있지 못한 상황

60.5%, 49.0% 등으로 크게 줄지 않거나 오히려 늘기도 해 여전히 칠레·말레이시아·태국 등 고도성장 중인 개도국의 20% 미만과 큰 차이를 보이고 있다(Sachs, Jeffrey D., "The Transition at Mid Decade", *The American Economic Review*, Vol.86, No.2, May 1996, pp.128~133).

3) 1989년 현재 GDP대비 정부지출의 비중은 폴란드 48.8%, 헝가리 61.0%, 구체코 64.5%였으나, 체제 전환 이후인 1994년 현재 그 비중은 각각 50.2%,

에서 북한지역 주민들의 기본생활을 보장하기 위해서는 단기적으로 비용 낭비적인 요인을 줄이고, 장기적으로는 재원을 확보할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요할 것이다.

3. 북한지역 주민의 기본생활보호 비용

통일후 북한지역의 체제전환 과정에서 대규모 실업과 절대빈곤계층의 급증, 그리고 이로 인한 사회적 불안과 함께 남한지역으로의 대량 인구이동 사태를 예상해보자. 실제 체제전환 경제의 예산제약은 구체제 하에서의 주민들에 대한 사회적 서비스를 감소시키기 때문에 빈곤계층을 양산할 가능성이 크며, 이러한 악화된 환경을 개선하기 위한 새로운 재원을 필요로 하게 된다.

본고의 관심사중 하나는 바로 통일 직후 이같은 상황에서 북한지역 주민의 기본생활보호를 위해 얼마만큼의 비용이 소요될 것인가에 있다. 목표가 불확실한 상태에서 이러한 비용을 추계해 보는 것은 추계규모 자체의 의미보다는 실제 정책을 집행하는 데 있어 정책목표 및 정책수단의 실현가능성을 가늠해 보는 중요한 의미를 가지기 때문이다. 이를 위해 먼저 북한지역 주민의 기본생활보호에 소요되는 비용을 통일 후 북한지역 경제가 어느 정도 자생력을 확보하여 본격적인 사회보장체계를 수립하기 이전에 필요한 단기적인 비용이라고 하자.

이론적으로 볼 때 생활보호의 대상과

충분한 예산이 확보되어 있지 못한 상황에서 북한지역 주민들의 기본생활을 보장하기 위해서는 단기적으로 비용 낭비적인 요인을 줄이고, 장기적으로는 재원을 확보할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요하다.

수준은 생활보호를 필요로 하는 모든 북한지역 주민의 기본생활(혹은 최저생계수준)을 만족시키는 범위 내에서 결정되어야 할 것이다. 그러나 현실적으로 북한지역내 지역별·계층별로 산재되어 있는 생활보호 대상자의 범주를 통일 이전은 물론 통일 이후에도 단기간 내에 정확히 파악한다는 것은 어려운 일이다. 즉, 통일 직후 단기간 내에 북한지역 주민들에 대한 재산평가 기준을 설정하고 소득자료를 파악하는 등의 작업이 불가능하기 때문에 생활보호를 위한 비용 자체는 상당부분 남한지역의 수용능력을 고려한 정책적인 의지에 따라 좌우될 수밖에 없을 것이다.

한편 현재 진행중인 북한에 대한 제3국의 원조실태를 통해 볼 때 통일 직후 가장 중요한 것은 기아선상에 처한 북한지역 주민들에 대한 긴급구호사업이며, 이 중에서도 식량 공급과 기초의약품 지원 등 두 가지는 즉각적인 원조를 필요로 하는 '핵심 구호사업'이라고 할 수 있다. 그러나 실제 기본생활이 가능하기 위해서는

이 외에도 부식·연료·피복·생활용품 등에 대한 최저생계수준의 지원이 함께 이루어져야 할 것으로 생각된다. 그러면 다음에서는 이러한 요소들을 감안하여 통일 직후 북한지역 주민들의 생활보호 대상 범위와 지원수준에 대한 두 가지 기본가정을 하기로 한다.

첫째, 통일 직후 북한지역의 생활보호 대상자는 현재 취업·진학·배급 등에서 불이익을 받고 있는 모든 적대계층과 동요계층의 일부를 포함하여 전주민의 30%라고 가정하자. 이렇게 설정한 북한지역의 생활보호대상자수는 1996년 현재 약 715만 7천명으로 추정되며, 이는 남한의 생활보호대상자 비율(1996년 현재 거택·시설·자활대상자 포함 전국민의 3.3%)과 비교할 때 인구비례로 약 9배의 수준이다.

실제 근로능력이 없다고 판단되는 15세 미만 및 60세 이상 북한주민이 총인구의 36.3%에 달하고 있고, 통일 후 북한지역의 예상실업률이 20~60%로 예상되고 있으며, 1996년 현재 남북한의 1인당 GNP 격차의 비율이 11.6배에 달하고 있는 실정임을 감안한다면 생활보호대상자의 범위를 과대 평가하고 있다고 생각되지는 않는다. 그러나 원칙적으로 생활보호대상자는 정확한 선정기준을 설정하여 일제 조사를 통해 이루어져야 할 것이다. 따라서 이 가정에 의하면 실제 보호자의 소득만으로도 기본생활에 지장이 없을 것으로 예상되는 계층의 일부도 포함되어 있을 것이며, 또한 한편으로는 통일 이후 실직으로 생계의

곤란을 겪을 것으로 예상되는 실업인구가 제외되어 있을 가능성도 있다.

둘째, 생활보호 수준은 최저생계 유지가 가능한 주식비·부식비·연료비·피복비·생활용품비를 포함하여 지급하는 것을 기준으로 1997년 현재 남한 생활보호대상자에 대한 정부 지원금액(1인 월평균 13만 3천원)중 의료보호비와 학비를 제외한 10만 4천원을 차등없이 적용하는 것으로 가정하자. 이 금액은 1996년 현재 남한 1인 월평균 최저생계비(20만 9천원)의 1/2에 해당하는 수준으로 현재 북한의 1인당 GNP보다도 높은 수준이다. 그러나 어떻게 보면 북한지역의 시장경제화 과정에서 예상되는 생필품에 대한 가격보조금의 폐지로 인한 물가상승, 배급체계 및 완전고용체계의 붕괴와 각종 무상제공의 축소·폐지로 인한 최저생계비 상승요인을 감안한 것으로 이해될 수도 있다.

이상의 두 가지 기본가정을 토대로 통일 직후 북한지역 주민의 주·부식비, 연료비, 피복비, 생활용품비 등 기본생활 보호에 필요한 비용을 추정해 보면 연간 약 8조 9천억원에 이를 것으로 추정된다⁴⁾. 이는 1996년도 남한 경상 GDP의 약 2.3%에 해당하는 금액으로 소요재원을 제3국의 원조나 남한지역 민간부문의 지원, 그리고 북한지역의 자체적인 기여분없이 전액 남한지역 정부의 예산으로 충당할 경우 1996년

4) 북한지역 주민에 대한 연간 생활보호대책 비용 = 생활보호대상자(7,157,358명) × 1인 월생활보호비용 (10만 4천원) × 12개월 = 8조 9,323억 8,278만원

도 중앙정부 일반회계기준 세출예산(58조 8228억원)의 약 15.2%를 차지하는 규모이다. 따라서 이를 전액 남한지역 주민의 조세부담으로 충당할 경우 조세부담률(총조세 수입/경상 GNP)은 1996년을 기준으로 2.3% 포인트 증가한 23.2%가 되어야 할 것이며, 이를 위해서 남한지역 주민은 약 11%의 추가적인 조세부담을 안게 될 것이다.

그러나 생활보호대상자의 선정기준과 생활보호수준은 남한지역 정부의 재정적 지원능력이나 북한지역의 자체적인 조달능력, 그리고 남한지역 민간부문의 부담 정도 등을 고려하여 결정해야 할 정책적인 변수로서 여기서 추계한 비용은 유동적이라고 할 수 있다. 두 가지 기본가정을 통일 후 그대로 적용하는 경우에 있어서도 실제로는 보조금 수령대상자와 비대상자 사이의 '소득역전 현상'으로 인한 불평등 문제를 유발할 가능성이 있기 때문에 지급방식과 관련한 정책수단의 신중한 선택이 요구된다. 또한 상기 추계 결과는 최소한의 항목에 대한 소요예산 비용으로써 본 가정에서 제외한 다음과 같은 비용증가 유인적 요인들을 감안할 경우 실제 필요 금액은 이보다 클 것으로 예상된다.

첫째, 통일 직후 북한지역 경제가 자생력을 회복하기 이전까지 한시적으로 현행 11년(학교전 교육 1년, 초등교육 4년, 중등교육 6년)으로 되어 있는 북한지역 주민에 대한 의무교육을 남한정부의 부담으로 지속하고, 부족한 의약품 지원과 낙후된 의료시설 개선의 지원, 방역 및 응급의료체

북한지역의 생활보호대상자를 30%로, 정부 지원금액을 10만 4천원으로 가정할 때 통일 직후 북한지역 주민의 기본생활 보호에 필요한 비용은 연간 약 8조 9천억원에 이를 것으로 추정된다.

계 지원, 그리고 북한지역 실업자에 대한 적극적인 고용정책 등에 소요되는 모든 비용까지도 남한지역 정부가 부담한다고 한다면 그 규모는 더욱 커질 것이다.

둘째, 통일 직후 분배체계의 붕괴 등으로 예상되는 북한지역의 체제전환적 경기 침체와 이로 인한 주민소득보장 기능의 현저한 저하로 인해 최저생활보호 수요가 북한지역 전반에 걸쳐 나타날 경우 보호를 필요로 하는 계층은 훨씬 많아 질 수도 있다.

셋째, 통일 직후 북한지역 주민의 기본 생활보호를 위한 정책수행 과정에서 소요될 것으로 예상되는 인력관리비·사무실유지비 등 행정비용, 북한지역 운송시설 및 운송수단의 부족, 그리고 수송연료의 부족으로 인한 수송비용 등도 비용증가 유인적 요인이라 하겠다.

4. 결론 및 정책과제

본고에서는 체제전환국가들의 경험을

토대로 통일 후 북한지역 주민의 생활보호대책에 관하여 살펴보았다. 그 결과 체제전환국가의 주민들에 대한 지원정책은 기존에 국가로부터 받아오던 권리의 상실에 대한 일정 부분의 보상과 함께 체제전환의 경제적 충격을 완화시키고 새로운 제도에 대한 사회적 불안요인을 없애는 과정에 집중될 필요가 있다는 판단이다. 그리고 이를 통일한국의 미래에 투영해 본다면 남북한 체제가 완전 통합되기 이전까지는 우선적으로 북한지역 주민에 대한 생존권 보장과 노동력 보호에 정책의 우선순위를 두어야 한다는 점을 강조할 수 있다.

한편 이와 관련하여 본고에서는 통일 후 북한지역에 본격적인 사회보장체계가 수립되기 이전에 한시적으로 필요한 주·부식비, 연료비, 피복비, 생활용품비 등 주민들의 기본생활보호에 필요한 비용이 1996년도 남한 경상 GDP의 약 2.3%에 달할 것으로 추정하였다. 그러나 이 규모는 생활보호대상자의 범위와 지원수준에 대한 기본가정(정책목표)에 따라 유동적이므로 남한 정부의 정책적인 판단의 중요성은 그만큼 크다고 할 수 있다. 본고를 통해서 제시할 수 있는 남한정부의 정책과제는 다음과 같다.

첫째, 통일 직후 북한지역 주민에 대한 생활보호대책과 관련해서는 장기적 측면에서의 '삶의 질' 향상 문제보다는 단기적 측면의 실업인구에 대한 소득보장과 적극적인 노동시장정책, 빈곤구제정책 등 기본

생활보호에 정책의 우선순위가 놓여져야 한다는 점이다. 사회보장체계를 새로이 구성하는 작업은 북한지역 개별 기업 및 근로자의 사회보험기여금 부담능력이 어느 정도 가능한 수준까지 북한지역의 고용창출기능 및 시장경제화가 이루어져야 가능할 것이기 때문이다. 더욱이 남한지역 주민들과의 형평성 문제, 북한지역내 관련정보 체계화에 소요되는 시간적인 문제, 행정인력 확보 문제, 단기적인 예산 제약 문제, 북한지역 주민들의 자본주의적 경제활동 원리에 대한 이해부족 문제 등의 측면에서 볼 때 중·장기적인 목표 하에서 신중하게 접근하여야 할 필요가 있다.

둘째, 통일 초기 북한지역 주민들에 대한 생활보호정책은 '재정적인 지원'(financial aid) 자체로 끝나서는 안되며, 궁극적으로는 직업의 제공을 통한 이른바 '근로복지제도'(workfare)의 확립을 염두에 두고 추진되어야 한다는 점이다. 일시적인 재정지원보다는 일자리를 제공하는 것이 궁극적인 생활보호대책이라는 데는 재론의 여지가 없기 때문이다. 특히 통일 직후 북한지역 주민의 기본생활보호 단계에서 근로복지제도의 기틀을 마련하는 것은 본격적인 사회보장체계 내에서의 비용증가 요인을 사전에 감소시킨다는 중요한 의미를 가진다.

셋째, 통일 직후 북한지역 주민들의 기본생활보호를 위해서는 최저생계수준의 설정, 수혜대상 계층의 파악, 보조금 지급방식에 대한 사전적 결정이 이루어져야 한

다는 점이다. 이 경우 최저생계수준은 장기적으로 북한지역의 물가수준과 평균임금 등을 고려하여 결정해야 할 것이나, 통일 직후 단기적으로는 남한지역 정부의 재정지원가능 규모를 고려한 정책적인 결정이 불가피하다. 수혜대상자 및 보조금 지급방식과 관련해서는 우선적으로 근로능력이 없는 노약자·만성질환자 등 가구소득이 거의 없는 하위계층을 중심으로 정액급부 방식으로 지급하되, 점차 수혜대상자의 범위를 확대해 나가면서는 수혜대상자간의 형평성을 유지하고 반드시 보조금이 필요한 사람에게만 혜택이 돌아가도록 함으로써 비용을 절약하려는 노력이 요구된다. 따라서 장기적으로는 수혜대상자의 범위를 구체화하기 위한 북한지역 주민들의 소득관련 정보나 가계규모자료 등 미시적인 자료에 대한 전산화 작업이 이루어져야 하며, 이를 통해 고용으로 유도할 대상과 금전적 보상이 필요한 대상

남북한 체제가 완전 통합되기 이전까지는 우선적으로 북한지역 주민에 대한 생존권 보장과 노동력 보호에 정책의 우선순위를 두어야 한다.

을 구분하는 작업도 필요하다.

넷째, 이상의 세 가지 통일 초기(과도기) 북한지역 주민들에 대한 생활보호 정책을 원활히 수행하기 위해서는 신속한 행정체계의 구축이 필요하다는 점이다. 통일 직후 빠른 시간 내에 보조금 지급대상을 파악하고, 적절한 보조금 전달체계를 확립하며, 각종 지원정책의 효과에 대한 감독기능을 수행해 나갈 행정관리기구가 구축되어야 한다는 것이다.