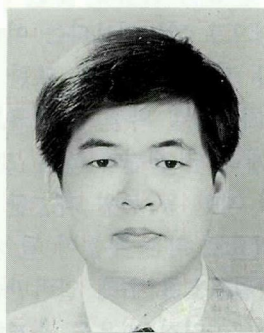


통일한국의 사회복지정책 기본추진방향

1. 기본시각



盧龍煥

한국보건사회연구원 책임연구원

지금까지 통일에 대비한 사회복지정책은 현재의 ‘분단관리단계’ 보다는 ‘통일과정의 관리단계’ 혹은 ‘통일이후의 관리단계’와 직접 관계되는 문제로 이해되어 왔다. 그 결과 지금까지의 통일에 대비한 준비과정에 있어서 사회복지문제는 정치문제나 경제문제에 종속된 최소한의 논의에 그쳐 온 것이 사실이다. 그러나 통일과정과 통일이후에 당면하게 될 각종 경제·사회적 문제와 남·북 양지역의 ‘삶의 질’을 구성하는 부문간 격차를 완화해 나가는 과정에서 발생할 사회복지 수요의 증가에 대한 준비가 필요하다는 데 대해서는 이견이 있을 수 없다. 특히 통일이 예상치 못한 시기에 다가올 가능성과 함께 통일과정과 통일이후의 사회복지정책을 위한 재원 및 인프라 구축의 필요성 등을 고려할 경우 이는 현 시점에서 정치문제나 경제문제와 함

께 준비되어야 하는 중요한 통일대비과제이다.

한편 통일한국의 보건의료·사회복지 제도 및 자원의 양적·질적 격차완화를 위한 구체적인 방안은 남·북 양지역의 경제·사회구조 변화에 부합하는 점진적·단계적인 통합을 염두에 두고 추진하는 것이 바람직하다. 남북한이 실질적인 경제·사회제도의 통합을 이루어 내기 위해서는 남한정부의 재정적 부담을 최소화하면서 북한지역의 고용창출 기능과 시장경제화를 촉진시켜야 할 필요성이 제기되기 때문이다. 따라서 통일한국의 경제·사회통합에 부합하는 사회복지정책의 기본추진방향은 본고에서 제시하고 있는 한시적 대북 지원정책 과정을 거치는 것이 바람직할 것이다.

2. 현황분석

통일후 북한지역의 시장경제체제로의 전환과정에서 대규모의 실업과 절대 빈곤계층의 급증, 그리고 이로 인한 사회적 불안과 함께 남한지역으로의 대량 인구가동 사태를 예상해 보자. 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.

이 경우 현재 국가보조에 대부분을 의지하고 있는 북한지역 주민의 기본 식량배급과 의료·교육서비스의 보장 및 아동보호 등의 문제는 북한지역 경제가 어느 정도 자생력을 확보할 때까지 개인부담으로 맡기기보다는 여전히 일정 수준의 남한정부에 의한 보조가 불가피할 것으로 보인다. 또한 노동시장의 효율성 증대를 통한 고용창출과 사회간접자본시설 확충 등 대규모 공공 사업을 통한 직접적인 고용창출 조치, 직업소개·상담·훈련과 같은 고용기회의 확대 및 생산성 향상을 위한 정책적·재정적 지원 등 동원 가능한 적극적인 노동시장정책도 결국 남한 정부의 보조를 필요로 하는 부분이 될 것이다.

그렇다면 통일 직후 북한지역 주민의 기본생활보호를 위해 얼마만큼의 비용이 소요될 것인가? 목표가 불확실한 상태에서 이러한 비용을 추계해 보는 것은 추계규모 자체의 의미보다는 실제 정책을 집행하는 데 있어 정책목표 및 정책수단의 실현가능성을 가늠해 보는 중요한 의미를 가진다.

이론적으로 볼 때 생활보호의 대상과 수준은 생활보호를 필요로 하는 모든 북한지역 주민의 기본생활(혹은 최저생계수준)을 만족시키는 범위 내에서 결정되어야 할 것이다. 그러나 현실적으로 북한지역내 지역별·계층별로 산재

되어 있는 생활보호대상자의 범주를 통일 이전은 물론 통일 이후에도 단기간 내에 정확히 파악한다는 것은 어려운 일이다. 즉, 통일 직후 단기간 내에 북한지역 주민들에 대한 자산평가 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 진행 중인 북한에 대한 남한 및 국제사회의 원조실태를 통해 볼 때 통일 직후 가장 중요한 것은 기아 선상에 처한 북한지역 주민들에 대한 긴급구호 사업이며, 이 중에서도 식량 공급과 기초의약품 지원 등 두 가지는 즉각적인 원조를 필요로 하는 ‘핵심 구호사업’이라고 할 수 있다. 그러나 실제 기본생활이 가능하기 위해서는 이외에도 부식·연료·피복·생활용품 등에 대한 최저생계수준의 지원이 함께 이루어져야 할 것으로 생각된다.

이러한 통일 직후 북한지역 주민의 기본생활보호를 위해 필요한 최소한의 비용은 1996년도 남한 경상 GDP의 약 2.3%(연간 약 8조 9천억원)에 이를 것으로 추정되고 있다¹⁾. 소요재원을 제3국의 원조나 남한지역 민간부문의 지원, 그리고 북한지역의 자체적인 기여분 없이 전액 남한지역 주민의 조세부담으로 충당할 경우 조세부담률(총 조세수입/경상 GNP)은 1996년을 기준으로 2.3% 포인트의 증가가 필요하며, 이를 위해서 남한지역 주민은 지금보다 약 11%의 추가적인 조세부담을 안게 된다.

그러나 통일후 북한지역 생활보호대상자의 선정기준과 생활보호수준은 남한지역 정부의 재정적인 지원능력이나 북한지역의 자체적인 조달능력, 그리고 남한지역 민간부문의 부담정도 등을 고려하여 결정해야 할 정책적인 변수로써 통일후 북한지역 주민을 위한 기본생활보호 비용은 유

통일한국의
보건의료·사회복지제도
및 자원의 양적·질적
격차완화를 위한
구체적인 방안은 남·북
양지역의 경제·사회구조
변화에 부합하는
점진적·단계적인 통합을
염두에 두고 추진하는
것이 바람직하다.

1) 노용환, 「통일후 북한지역 주민의 생활보호 정책과제」, 『보건복지포럼』, 통권 제13호, 한국보건사회연구원, 1997, p.p.61~71 참조.

동적이라고 할 수 있다. 상기의 추정결과도 통일후 북한지역 경제가 어느 정도 자생력을 확보하여 본격적인 사회보장체계를 수립하기 이전에 필요한 단기적인 비용에 불과하다. 또한 소요재원으로 주·부식비, 연료비, 피복비, 생활용품비 등 북한지역 생활보호대상자들의 기본생활보호에 필요한 최소한의 비용만을 감안했을 경우를 고려한 것이므로 여기에서 누락된 교육비·의료비 등을 감안할 경우 부담은 더욱 커질 것으로 전망된다.

첫째, 통일 직후 한시적으로 현행 11년(학교전 교육 1년, 초등교육 4년, 중등교육 6년)으로 되어 있는 북한지역 주민에 대한 무상의무교육을 남한정부의 부담으로 지속하고, 부족한 의약품 지원과 낙후된 의료시설 개선의 지원, 방역 및 응급의료체계 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 경기침체와 이로 인한 주민 생활보장 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 기본생활보호를 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.

3. 기본추진방향

통일직후 북한지역 주민에 대한 기본생활보호 및 경제제건에 필요한 소요재원 전액을 남한주민의 조세부담으로 충당할 경우 남한주민의 조세저항 문제도 심각하게 고려하지 않을 수 없다. 따라서 통일대비 북한지역 주민에 대한 복지대책은 남한 정부의 재정적인 부담을 최소화하면서 북한지역의 고용창출과 시장경제화 추이에 따라 점진적·단계적으로 추진되어야 할 것이다.

먼저 통일 직후 북한지역 주민에 대한 생활보호대책과 관련해서는 장기적 측면에서의 ‘삶의 질’ 향상 문제보다는 단기적 측면의 실업인구에 대한 생활보장과 적극적인 노동시장정책, 빈곤구제정책 등 기본생활보호에 정책의 우선순위가 놓여져야 한다. 사회보장체계를 새로이 구성하는 작업은 북한지역 개별 기업 및 근로자의 사회보험기여금 부담능력이 어느 정도 가능한 수준

까지 북한지역의 고용창출 기능 및 시장경제화가 이루어져야 가능할 것이기 때문이다. 더욱이 남한지역 주민들과의 형평성 문제, 북한지역내 관련정보 체계화에 소요되는 시간적인 문제, 행정인력 확보 문제, 단기적인 예산제약 문제, 북한지역 주민들의 자본주의적 경제활동 원리에 대한 이해부족 문제 등의 측면에서 볼 때도 중·장기적인 목표하에서 신중하게 접근하여야 할 필요가 있다. 통일후 북한지역 주민의 기본생활보호를 위한 정책의 기본추진방향은 다음과 같다.

첫째, 통일이 가시화 되는 시점에서는 식량공급·기초의약품지원·방역사업·난민대책 등 긴급구호대책을 통해 북한지역 주민들의 '기초적인 생존권 보장'에 역점을 두어야 한다. 이 경우 북한지역 주민에 대한 긴급구호조치는 선별적인 지원을 지양하고 포괄적인 태두리 내에서 추진하는 것이 바람직하다.

둘째, 본격적인 통일추진단계에서는 북한지역 경제의 체제전환으로 예상되는 실업자와 빈곤계층에 대한 생활보호대책이 준비되어야 한다. 그러나 북한지역 주민들에 대한 생활보호대책은 '재정적인 지원'(Financial Aid) 자체로 끝나서는 안되며, 궁극적으로는 직업의 제공을 통한 '근로복지제도'(Workfare)의 확립을 통해 북한지역의 '노동력 보호'에 역점을 두어야 할 것이다. 일시적인 재정지원보다는 일자리를 제공하는 것이 궁극적인 생활보호 대책이라는 데에는 재론의 여지가 없기 때문이다. 특히 통일 직후 북한지역 주민의 기본생활보호 단계에서 근로복지제도의 기틀을 마련하는 것은 본격적인 사회보장체계 내에서의 비용증가 요인을 사전에 감소시킨다는 중요한 의미를 가지기 때문이다.

셋째, 남한의 대북 재정지원능력을 유지하면서 궁극적으로는 남한 중심의 '사회보장제도 통합계획'이 준비되어야 한다. 그러나 남북한 경제·사회제도의 완전한 통합은 북한지역 경제의 자생력 기반 확충을 전제로 하는 것이기

통일대비 북한지역
주민에 대한 복지대책은
남한 정부의 재정적인
부담을 최소화하면서
북한지역의 고용창출과
시장경제화 추이에 따라
점진적·단계적으로
추진되어야 할 것이다.

때문에 북한지역의 개별 기업 및 근로자들의 사회보험기여금 분담능력이 갖추어질 때까지 ‘사회보장제도의 한시적 분리운영’이 바람직하다.

4. 맺음말

21세기 우리 경제·사회에 있어 통일이 지속적인 발전 가능성을 결정하는 주요 변수가 될 전망이다. 통일한국은 규모의 경제에 따르는 이득과 분담비용의 절감 등 새로운 발전가능성을 갖게 됨으로써 장기적으로는 민족경제·사회발전의 새로운 원동력이 될 것이다. 그러나 남북한의 상이한 정치·경제·사회 구조를 통합하여 인류의 보편적 가치인 자유·인권·행복이 보장되는 민주국가(통일한국)를 건설하는 과정에서 우리 국민은 많은 변혁과 부작용을 극복해야 한다.

특히 남한 주도의 경제·사회제도 통합과정은 남한 내부의 사회적 평등과 형평의 제고를 기반으로 가능한 것이므로 통일 이전 남한사회의 사회보장제도 확충과 기본생활수요의 보장, 소득과 부의 편중 시정 등 제도개선 노력이 지속되어야 할 것이다. 또한 통일 직후 북한지역 주민들의 기본생활보호를 위해서는 최저생계수준의 설정, 수혜대상 계층의 파악, 보조금 지급방식 및 이를 원활히 수행하기 위한 행정전달체계의 구축 등에 대한 사전적 준비가 이루어져야 할 것이다. 