

研究報告書 97-04(페이지 151쪽, 1,000부)

北韓의 住民 生活保障政策 評價

- 國家配給制度를 中心으로 -

1997

盧 龍 煥

延 河 淸

韓國保健社會研究院

머 리 말

지금까지 統一에 대비한 社會福祉政策은 현재의 ‘分斷管理段階’ 보다는 ‘統一過程의 管理段階’ 혹은 ‘統一以後의 管理段階’와 직접 관계되는 문제로 이해되어 왔다. 그 결과 지금까지의 통일에 대비한 준비 과정에 있어서 社會福祉問題는 政治問題나 經濟問題에 종속된 最小限의 論議에 그쳐 온 것이 사실이다.

그러나 統一過程과 統一以後에 당면하게 될 각종 社會的 問題와 南·北 兩地域의 ‘삶의 質’을 구성하는 部門間 隔差를 완화해 나가는 과정에서 발생할 社會福祉 需要의 增加에 대한 準備가 필요하다는 데 대해서는 이견이 있을 수 없다. 특히 통일이 예상치 못한 시기에 다가올 가능성과 함께 統一過程과 統一以後의 社會福祉政策을 위한 財源 및 인프라 구축의 필요성 등을 고려할 경우 이는 현 시점에서 政治問題나 經濟問題와 함께 준비되어야 하는 중요한 統一對備課題이다.

本 研究은 이러한 인식을 바탕으로 統一後 南北韓間의 異質的 體制 收斂 過程에서 우리의 현실적인 과제로 제기될 北韓地域의 保健醫療· 社會福祉 등 住民生活保障 需要에 대한 對策을 강구하는 데 그 目的을 두고 이루어 졌다. 기존에 이와 관련된 연구가 전무했던 것은 아니지만 그것은 주로 斷片的인 事實을 중심으로 이와 관련된 問題點들을 제기하는 수준에서 크게 벗어나지 못하고 있어, 특히 統一을 준비하는 政策立案者의 需要를 크게 만족시켜주고 있지 못했다고 판단된다.

本 報告書에서는 統一後 北韓地域 住民들의 保健醫療· 社會福祉 部門에 대한 潛在的 需要를 파악하기 위해 包括的인 接近을 시도하고 있다. 즉 北韓의 所得分配 構造 및 國家配給體系와 生活保障 政策手

段에 대한 評價를 통해 현행 北韓의 住民生活保障 實態에 대한 分析 結果를 제시하고 있으며, 統一後 北韓地域 住民의 基本生活保護를 위해 필요한 費用의 推計와 體制轉換國家의 敎訓을 통해 統一韓國의 政策課題를 體系的으로 도출하고 있다.

따라서 本 研究結果가 앞으로 統一對備 計劃을 수립해 나가는 데 있어서 이 부문 政策擔當者들에게 實質的인 도움이 되기를 기대한다. 또한 그 동안 北韓實相에 대해 斷片的으로만 접해 왔던 一般人들에게도 北韓住民의 生活實態를 具體的으로 접할 수 있는 계기가 되어 우리의 統一準備에 대한 認識을 새롭게 할 수 있는 機會가 될 줄 믿는다.

本 報告書는 本院의 延河淸 院長과 盧龍煥 責任研究員의 共同 研究結果로 나오게 되었다. 著者들은 이 報告書의 執筆過程에서 많은 指導와 助言을 해 준 本院의 白和宗 研究調整室長과 社會保險 分野의 專門家로서 草稿를 읽고 유익한 論評을 해 준 崔秉浩 副研究委員께 깊은 謝意를 표하고 있다. 그러나 報告書에 수록된 어떠한 내용도 著者들의 책임임은 물론 著者들의 個人的인 意見이며, 本院의 公式的인 見解가 아님을 밝혀둔다.

1997年 12月
韓國保健社會研究院
院長 延 河 淸

目次

要約	9
I. 序論	18
II. 北韓의 所得分配 構造 및 國家配給體系	25
1. 剩餘價値의 再分配	25
2. 所得分配 過程	27
3. 國家財政의 役割	30
4. 住民生活保障의 意味	36
III. 北韓의 住民生活保障 政策手段	44
1. 政策手段의 概觀	44
2. 基礎生活保障 制度	47
가. 生活費 支給	47
나. 食糧 配給	53
다. 衣服 配給	60
라. 住宅 配定	62
마. 教育機會의 提供	66
3. 社會保障制度	71
가. 北韓 社會保障關聯 法規의 解釋問題	71
나. 社會保險	73
다. 保健·醫療	78
라. 生活保護	86

마. 社會福祉서비스	90
IV. 北韓 住民生活保障의 限界와 體制轉換國家의 敎訓	96
1. 住民 基礎生活保障 規模	96
가. 北韓의 主張 및 既存 情報와의 比較	97
나. 基礎生活保障 規模의 推定	105
2. 北韓의 2元的 住民生活保障 體系의 限界	111
3. 北韓財政의 脆弱性	114
4. 體制轉換國家의 敎訓	117
V. 統一後 北韓地域 住民의 生活保護 政策課題	123
1. 基本生活保護 費用	123
2. 政策手段의 選擇	127
가. 政策의 優先順位	127
나. 最低生計水準의 設定	129
다. 受惠對象者의 選定	130
라. 補助金 支給方式	131
마. 行政基盤의 構築	133
VI. 結 言	134
附 錄	139
參考文獻	143

表目次

〈表 II- 1〉	南·北韓 政府支出規模(GNP對比) 比較(1994年) ……	32
〈表 II- 2〉	北韓歲入의 源泉 ……	33
〈表 II- 3〉	南·北韓 및 (舊)社會主義國家들의 政府支出構造 ……	36
〈表 II- 4〉	北韓의 月平均 家計支出規模(1981年) ……	38
〈表 II- 5〉	北韓·폴란드·南韓의 家計支出 構成比 比較 ……	40
〈表 II- 6〉	消費財 購買에 필요한 國別 勞動時間의 比較(1989年) ……	42
〈表 III- 1〉	北韓의 生活費 支給制度 ……	47
〈表 III- 2〉	北韓의 月生活費 支給基準 ……	51
〈表 III- 3〉	北韓 一般住民의 1人當 1日 食糧配給 基準(I) ……	55
〈表 III- 4〉	北韓 一般住民의 1人當 1日 食糧配給 基準(II) ……	57
〈表 III- 5〉	北韓 勤勞成人의 階層別 主·副食 配給基準(1個月 單位) ……	59
〈表 III- 6〉	北韓의 衣服供給 基準 ……	62
〈表 III- 7〉	北韓의 階層別 住居實態 ……	64
〈表 III- 8〉	北韓의 教育制度 및 現況 ……	67
〈表 III- 9〉	北韓의 社會保險料 納付基準 ……	73
〈表 III-10〉	北韓의 年金給與 ……	75
〈表 III-11〉	北韓의 保健·醫療政策基調 ……	80
〈表 III-12〉	南北韓의 保健·醫療水準 比較 ……	85
〈表 III-13〉	北韓의 勞動力喪失者에 대한 補助金制度 ……	87
〈表 III-14〉	北韓의 援護·救護制度 ……	89
〈表 III-15〉	北韓의 社會福祉서비스 ……	91
〈表 IV- 1〉	北韓主張 年間 家口生活保障額 ……	98

〈表 IV- 2〉	北韓의 家口生活保障 規模 關聯情報 比較(年間基準) …	100
〈表 IV- 3〉	北韓의 政府支出對比 再分配 規模 ……………	109
〈表 IV- 4〉	社會主義國家들의 社會保障關聯 支出 比較 ……………	109
〈表 IV- 5〉	폴란드·헝가리·舊체코의 主要 巨視經濟指標 ……………	118
〈表 IV- 6〉	폴란드 貧困階層의 推移(1978~1990년) ……………	121
〈表 IV- 7〉	폴란드의 住民 現金補助額 支出推移 ……………	122
〈表 V- 1〉	補助金 支給方式의 比較 ……………	132
〈附表 1〉	北韓 一般勤勞者 月平均 賃金の 購買力 水準 ……………	139
〈附表 2〉	北韓의 家口平均 構成人員 推定值(1993年) ……………	140
〈附表 3〉	北韓의 住民生活保障 指標別 基本假定 ……………	141
〈附表 4〉	北韓의 年間 家口 基礎生活保障 規模 推定結果 ……	142

圖目次

[圖 II-1]	北韓 分配體系의 흐름 ……………	29
------------	-------------------	----

要約

本 研究는 통일후 북한지역의 市場經濟體制로의 轉換過程에서 발생 失業者와 絶對貧困層 등 북한지역 주민의 基本生活保護를 위한 준비의 필요성을 基本視角으로 하고 있다. 통일 직후 現행 북한지역 國家配給體系의 瓦解 및 體制轉換의 景氣沈滯로 인한 貧困問題와 大量失業問題 등 統一韓國 政府의 政策的인 負擔이 주요 이슈가 될 것으로 예상하고 있는 것이다.

이를 위해 본문에서는 크게 다음의 두 가지 段階的인 接近을 통해 北韓地域에 잠재된 住民生活保障 需要의 급격한 증가에 대비한 統一韓國의 政策課題를 도출하고 있다. 첫째, 北韓의 所得分配 構造 및 國家配給體系와 住民生活保障 政策手段을 분석·평가하였고, 둘째 北韓 住民生活保障의 限界 및 東歐 體制轉換國家의 教訓을 통해 統一後 北韓地域 住民에 대한 生活保護 對策을 제시하였다. 먼저 北韓의 所得分配 構造 및 國家配給體系의 分析을 통해 나타난 主要 研究結果를 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 北韓의 住民生活保障은 ‘始初所得’과 ‘再分配 所得’의 2元的 分配過程을 통해서 나타난다는 점이다. 國民所得의 再分配는 주로 國家配給體系와 豫算機能을 통해 이루어지는데, 북한의 주장에 의하면 勤勞者의 경우 1次分配로써 시초소득인 賃金(생활비)을 받고, 國家配給體系에 의한 再分配 過程을 통해 국가로부터 추가적인 혜택을 받게 된다.

둘째, 北韓의 分配體系는 결국 주민들의 노동을 기반으로 하고 있으며, 再分配 所得이라는 것도 국가로부터의 追加的인 惠澤이 아니라 1次 分配時 이미 이루어졌어야 할 주민들에 대한 所得의 再分配 過程

으로 이해되어야 한다는 점이다. 왜냐하면 始初所得을 통해 개인이 직접 지출할 수 있는 購買力 水準이 생필품 구입 등 일부 소비생활에 극히 제한되기 때문이다.

셋째, 북한과 같은 慢性的 超過需要 社會에서는 재화의 공급이 부족하여 소비자가 원하는 만큼의 소비를 할 수 없기 때문에 돈이 있어도 물건을 구매하지 못하는 ‘貨幣過剩現象’(monetary overhang)이 발생하게 된다는 점이다. 그 결과 화폐를 매개로 하는 國家의 財政活動機能은 약화되고, 政府가 財政支出을 확대한다 해도 이는 오히려 주민들의 實質購買力 水準을 감소시키는 결과를 가져올 뿐이다.

넷째, 북한의 所得分配시스템은 國家가 配給體系內에서 國民福祉의 增進手段을 독점하여 주민들의 生活保障에 政策的으로 적극 개입하는 방식으로 운용되고 있지만, 住民生活保障과 직접적인 관련이 없는 經濟開發費와 國防費 등에 대한 豫算支出이 과다하여 실질적으로 정부가 國家配給體系를 통해 재분배하는 豫算規模가 작을 수밖에 없다는 점이다. 특히 金日成 死後 북한의 「軍部中心」 정책의 강조는 國防豫算의 硬直性을 초래하여 可用資源 分配의 歪曲과 産業의 均衡的 發展阻害를 심화시키고 있는 것으로 분석되었다.

다섯째, 北韓의 住民生活保障 體系는 주민들에 대한 충분한 生活保障이나 평등한 분배의 실현이라는 측면에서 한계가 있다는 점이다. 始初所得인 生活費의 경우 계층간·부문간 격차에도 불구하고 完全雇用과 低賃金을 기조로 資本主義國家에 비해 상대적으로 평등한 분배가 이루어지고 있다고 볼 수도 있으나, ‘社會的 實力者’(meritocrat)가 더 많은 소비의 혜택을 가져가거나 사례금·뇌물 등 ‘필요에 의한 분배’(재분배) 단계에서의 社會主義的 慣行은 오히려 주민들의 不平等構造를 심화시키고 있는 것으로 분석되었다. 실제 舊蘇聯(1973년)의 경우 貨幣所得으로 측정한 ‘Gini 계수’(완전평등=0, 완전불평등=1)는

0.27로 나타났지만, 2次 分配段階에서의 非貨幣的 實質所得을 감안한 Gini 계수는 0.31로 오히려 불평등 정도가 심한 것으로 평가되었다.

한편 이상과 같은 北韓의 所得分配시스템은 국가가 정하고 있는 住民生活保障 政策手段을 통해서 이루어진다. 북한의 주민들에 대한 생활보장의 핵심은 기초적 수준의 현물·현금 보조 및 배급정책과 政府規制를 통한 人爲的인 低物價維持政策에 있다고 할 수 있으며, 이를 실제 지불형태별로 살펴보면 노동자의 생활비·연금소득과 의·식·주의 배분 혹은 生必需品의 低價販賣(價格補助)를 통한 기본생활의 보장, 그리고 全住民 無償教育·無償治療에 의한 생활보장 등으로 구분해 볼 수 있다. <表 1>은 이러한 北韓의 住民生活保障 政策手段을 개괄하고 있다.

그러나 北韓의 住民生活保障 政策手段은 이를 규정하고 있는 관련 제도 내에 막연하고 추상적인 내용이 많으며, 무엇보다도 기술적·전문적 사항을 규정한 下位法令이 거의 없어 資本主義國家의 제도적 시각에서 이해하기에는 어려움이 따른다. 또한 입법제정 시기별로 法令相互間의 體系가 불명확하여 특정 분야는 지나치게 세밀한 규정을 둔 반면 또 다른 분야는 특기할 법령이 전혀 없는 등 심한 不均衡을 이루고 있다는 점도 해석상의 주의를 요한다.

따라서 本 研究에서는 北韓이 住民生活保障 關聯 政策手段으로 규정하고 있는 내용을 실질적으로 분석하기 위하여 北韓의 主張 및 關聯 法令, 기존 國內外 文獻을 통해 고찰한 北韓地域 居住經驗者의 陳述, 그리고 北韓의 豫算項目 分析 등을 상호 비교·검토하였다. 이를 위해 北韓의 住民生活保障 政策手段을 生活費, 食糧, 衣服, 住宅, 教育, 醫療, 年金 등 7가지 指標로 한정하였으며, 각각 그 규모에 대한 推定値를 통해 다음과 같은 分析結果를 도출하였다.

〈表 1〉 北韓의 住民生活保障 政策手段

구 분	정책수단	관련법령 ¹⁾	재원조달의 주체
생활비 (임금)	· 생활비등급제에 의해 노임을 지급하고, 그 외에 가급급, 장려급, 상급도 지급 (사무원·노동자 월평균 생활비 70~100원) ²⁾ · 다자녀가구 여성 노동시간 단축 및 정상노 임보장(6시간 노동에 8시간 노동분 지급)	헌법, 노동법, 어린이보육 교양법	국가기관, 기업소, 사회협동단체
식 량	· 정부보조에 의한 식량배급제(1kg당 쌀 52전, 잡곡 30전 보조) ²⁾ · 기타 부식 등의 가격보조	헌법, 노동법	국가
의 복	· 무료 혹은 염가제공	헌법	국가
주 택	· 일반 사무원·노동자 임대료 보조 · 협동농장원 무상 이용 · 근로자 합숙보장 · 불구자·노약자 수용시설 보호	헌법, 노동법	국가
교 육	· 11년 무상·의무교육 · 대학 및 전문학교 학생 장학금·기숙사 제공 · 탁아소·유치원 무료교육 · 학생복과 교과서 염가제공 · 고아 및 국가유공자 특별교육	헌법, 노동법, 어린이보육 교양법	국가, 사회협동단체, 학생 노동의무
보 건 · 의 료	· 전반적무상치료 · 위생관리, 산업질병방지, 식품위생, 어린이 영양관리, 체육진흥, 검역사업	헌법, 노동법, 인민보건법	국가, 사회협동단체
고 용 및 노 동 조 건	· 일반 근로자 8시간 노동(중노동자 6~7시간, 세 자녀이상 여성 6시간) 보장 · 여성노동자를 위한 산원·탁아소·유치원 · 유급휴가제(연간 14일의 정기휴가와 직종별 7 ~21일의 보충휴가 보장), 공휴일제, 정·휴양제 · 노동보호용구·작업필수품·영양제 무상제공	헌법, 노동법, 어린이보육 교양법, 인민보건법	국가, 사회협동단체
사 회 보 험	· 연로연금(남자 60세, 여자 55세 이상) · 노동력상실자에 대한 일시적보조금·연금 · 영예군인 등 국가공로자 및 유가족 특별생 활보호(연금, 식량, 치료의 특혜 제공) · 유가족 연금 · 임신여성에 대한 유급휴가(산전 60일, 산후 90일) 보장 및 해산보조금, 세쌍둥이 출산 여성에 대한 양육보조금 · 장례보조금	헌법, 노동법, 어린이보육 교양법, 사회보험법, 국가사회보 장에 관하여	국가

註: 1) 북한 「사회주의헌법」(1992.4 개정), 「인민보건법」(1980.4.3 제정), 「사회주의노
동법」(1978.4.10 제정), 「어린이보육교양법」(1976.4.29 제정), 「국가사회보장에
관하여」(1951.8.30 제정), 「사회보험법」(1946.12.19 제정) 참조

2) 1992년 「주민복지향상시책」에 의한 생활비 43.4% 및 곡물 수매가 1kg당 쌀
22전, 옥수수 28전 인상분 미반영

첫째, 北韓이 國家配給體系를 근간으로 주민들에게 보장하고 있는 再分配 所得은 기본적으로 勤勞者들의 低賃金 構造를 바탕으로 하고 있기 때문에 국가에 의한 購買力 報償이 제대로 이루어지고 있다고 볼 수 없다는 점이다. 北韓의 住民 基礎生活保障額 構成比는 ‘생활비(임금)>교육>의료>식량>주택>연금>의복’의 순서로 나타났으며, 이 중 生活費를 제외한 再分配 所得의 比重은 약 39.1~53.4%로 나타났다.

둘째, 北韓은 財政構造上으로도 실제 주민들이 누리게 될 再分配 所得의 規模가 작을 수밖에 없다는 점이다. 始初所得인 生活費를 제외한 北韓의 住民 基礎生活保障 規模는 總政府支出의 30% 미만으로 나타났는데, 이는 북한이 社會制度上으로 볼 때 교육·의료 등 각종 社會文化部門의 支出 比重이 높아야 함에도 불구하고 財政資金이 군 사부문 등 다른 부문에 과다 편성되어 있기 때문으로 분석되었다.

셋째, 財政支出額 중 교육·의료·연로연금 등 세 가지 항목이 차지하는 비중이 14.1~18.0% 수준에 이르고 있어 실제 社會文化施策費(1993년 재정지출의 19%) 중에서 이들 세 가지 항목 이외에 국가유공자·불구자·노약자·고아의 생활보호, 임신여성 보호, 장례보조금, 노동력 상실자에 대한 일시적 보조금, 노동조건 개선 등 각종 社會保障 政策에 지출되는 費用은 아주 작을 것으로 분석되었다.

결국 이러한 國家支配의 2元的 生活保障體系 하에서는 住民들이 公式的인 經濟部門을 통하여 個人所得을 확보할 수 있는 여건이 제약되는 構造的인 惡循環이 이루어질 수밖에 없다. 첫째, 개인의 경우 형식적으로는 완전고용이 보장되기 때문에 스스로 生活保障의 機會를 얻기 위해 노력할 동기가 존재하지 않게 된다. 둘째, 國營企業의 경우 손실에 대해 國家豫算에 의한 補助가 보장되기 때문에 效率的 生産과 利潤 極大化를 추구할 유인이 존재하지 않는다. 셋째, 국가는 시장의 모든 정보를 독점하고 주민들에 대한 積極的인 再分配 機能보다 體制維持와

社會主義經濟建設이라는 목표를 달성하기 위해 低賃金を 유지하면서 投資率 極大化에 치중하지 않을 수 없다는 모순이 있다. 넷째, 社會의 實力者가 분배의 우위를 점하고 있는 데서 발생하는 계층간·지역간 분배의 차이 등 2次 分配段階에서의 非經濟的인 要因은 不平等 構造를 심화시킬 뿐만 아니라 一般住民들의 生活保障 手段을 제약하게 된다.

한편 1990년대 들어 북한은 공급활동의 부진이 두드러지면서도 그에 상응하는 財政部門의 歲入을 줄이지 않음으로써 주민들의 實質消費生活 水準은 극도로 악화되고 있을 것으로 분석되었다. 물론 이러한 상황에서 社會主義 體制維持의 기본인 주민들에 대한 분배·복지가 제대로 수행되고 있다고 생각하기는 어렵다. 따라서 본 연구에서는 현행 北韓의 住民生活保障 實態에 대한 評價와 體制轉換國家들의 經驗을 토대로 統一後 北韓地域 經濟가 自生力을 확보하기 전까지 필요한 北韓地域 住民의 基本生活保護를 위한 政策課題를 제시하였다.

먼저 南北韓 體制가 완전 통합되기 이전의 정책은 우선적으로 北韓地域 住民이 기존에 국가로부터 받아오던 權利的 喪失에 대한 일정 부분의 報償과 함께 體制轉換의 經濟的 衝擊을 완화시키고 새로운 제도에 대한 社會的 不安要因을 없애는 과정에 집중될 필요가 있다는 판단이다. 東歐 體制轉換國家의 經驗을 통해 보면 失業人口에 대한 生活保障과 積極的인 勞動市場政策, 貧困階層에 대한 救濟政策, 그리고 財政收入 確保의 限界 및 財政需要의 增加에 따르는 豫算制約에 대한 解決方案의 摸索 등이 이러한 필요에 부합되는 정책이다.

이와 관련하여 본 研究에서는 통일후 北韓地域에 本格的인 社會保障體系가 수립되기 전에 限時的으로 필요한 주·부식비, 연료비, 피복비, 생활용품비 등 주민들의 基本生活保護에 필요한 最小限의 費用이 1996년도 南韓 經常GDP의 약 2.3%(연간 약 8兆 9千億원)에 달할 것으로 추정하였다. 소요재원을 전액 남한주민의 租稅負擔으로 충당할

경우 남한주민은 지금보다 약 11%의 추가적인 稅負擔을 안게 되어 租稅抵抗 문제에 직면할 수도 있으므로 국내외 민간자본의 참여를 적극 유도하는 등의 정책이 필요할 것으로 판단된다. 또한 이러한 소요 재원 규모는 生活保護對象者의 範圍와 支援水準에 대한 基本假定(政策目標)에 따라 流動的이므로 남한 정부의 정책적인 판단의 중요성은 그만큼 크다고 할 수 있다.

따라서 統一對備 北韓地域 住民에 대한 福祉對策은 남한 정부의 財政的인 負擔을 최소화하면서 北韓地域의 雇傭創出과 市場經濟化 推移에 따라 漸進的·段階的으로 추진되어야 할 것이다. 첫째, 통일이 가시화되는 시점에서는 식량공급·기초의약품지원·방역사업·난민대책 등 緊急救護對策을 통해 북한지역 주민들의 「基礎的인 生存權 保障」에 역점을 두어야 한다. 둘째, 本格的인 統一推進段階에서는 北韓地域 經濟의 體制轉換으로 예상되는 실업자와 빈곤계층에 대한 「生活保護對策」이 준비되어야 한다. 셋째, 남한의 對北 財政支援能力을 유지하면서 궁극적으로는 남한 중심의 「社會保障制度 統合計劃」이 준비되어야 한다. 한편 통일후 남북한 경제·사회제도의 완전한 통합 이전단계에서 요구되는 북한지역 주민의 基本的인 生活保護를 위해 필요한 統一韓國의 政策課題는 다음과 같다.

첫째, 통일 직후 예상되는 북한지역 주민의 大量 南下移住로 인한 혼란을 막기 위해서는 한시적으로 南韓 政府의 財政的인 支援에 의해 북한지역 주민의 기본 식량배급과 교육·의료·주택 등에 대한 국가적 서비스의 보장이 존속되어야 한다는 점이다. 물론 북한지역 주민의 最低生計水準을 보장하기 위한 失業者에 대한 積極的인 雇傭政策과 下位階層을 중심으로 한 選別的인 補助金支給 政策 등도 政府豫算을 필요로 하는 부문이 될 것이다.

둘째, 통일 직후 북한지역 주민에 대한 生活保護對策과 관련해서

는 長期的 側面에서의 ‘삶의 質’ 향상 문제보다는 短期的 側面的 失業 人口에 대한 生活保障과 積極的인 勞動市場政策, 貧困救濟政策 등 基本生活保護에 政策의 優先順位가 놓여져야 한다는 점이다. 사회보장 체계를 새로이 구성하는 작업은 북한지역 개별 기업 및 근로자의 사회보험기여금 부담능력이 어느 정도 가능한 수준까지 北韓地域의 雇傭創出 機能 및 市場經濟化가 이루어져야 가능할 것이기 때문이다.

셋째, 통일 초기 북한지역 주민들에 대한 생활보호 정책은 ‘財政的인 支援’(financial aid) 자체로 끝나서는 안되며, 궁극적으로는 직업의 제공을 통한 이른바 ‘勤勞福祉制度’(workfare)의 확립을 염두에 두고 추진되어야 한다는 점이다. 특히 통일 직후 북한지역 주민의 基本生活保護 段階에서 勤勞福祉制度의 기틀을 마련하는 것은 本格的인 社會保障體系 내에서의 費用增加 要因을 사전에 감소시킨다는 중요한 의미를 가지기 때문이다.

넷째, 통일 직후 북한지역 주민들의 基本生活保護를 위해서는 最低生計水準의 設定, 受惠對象 階層의 把握, 補助金 支給方式에 대한 事前的 決定이 이루어져야 한다는 점이다. 이 경우 最低生計水準은 장기적으로 北韓地域의 物價水準과 平均賃金 등을 고려하여 결정해야 할 것이나, 통일 직후 단기적으로는 남한지역 정부의 財政支援可能 規模를 고려한 政策的인 決定이 불가피하다. 수혜대상자 및 보조금 지급방식과 관련해서는 우선적으로 勤勞能力이 없는 低所得層을 중심으로 「定額給付 方式」으로 지급하되, 점차 수혜대상자의 범위를 확대해 나가면서는 受惠對象者間의 衡平性을 유지하도록 하여야 한다. 따라서 장기적으로는 수혜대상자의 범위를 구체화하기 위한 북한지역 주민들의 所得關聯 情報나 家計規模資料 등 微視的인 資料에 대한 전산화 작업이 이루어져야 하며, 이를 통해 고용으로 유도할 대상과 金錢的 報償이 필요한 대상을 구분하는 작업도 필요하다.

다섯째, 統一 初期 過渡期 북한지역 주민들에 대한 生活保護 政策을 원활히 수행하기 위해서는 신속한 行政體系의 構築이 필요하다는 점이다. 통일 직후 빠른 시간 내에 補助金 支給對象者를 파악하고, 적절한 補助金 傳達體系를 확립하며, 각종 支援政策의 效果에 대한 監督機能을 수행해 나갈 行政管理機構가 구축되어야 한다는 것이다.

I. 序論

21세기 개막을 눈앞에 두고 급변하고 있는 국내외 정세 속에서 南과 北은 民族統一과 韓民族의 先進化라는 두 가지 民族史的 課題에 직면하고 있다. 이러한 과제는 統一韓國이 추구해야 할 政治·經濟·社會的인 理念 目標인 自由民主主義, 市場經濟, 그리고 福祉社會의 구현을 통해서 가능하지만, 南北韓의 상이한 체제적 요소 및 經濟力量의 차이가 現實的인 制約條件으로 자리잡고 있다.

특히 북한의 경우는 지난 반세기 동안 社會主義體制로써 中央計劃에 의해 國家經濟를 운영해 왔으며, 民間企業이나 市場競爭, 私有財產을 경험하지 못했을 뿐만 아니라 舊蘇聯 및 東歐圈의 몰락 이후 국제적으로는 ‘로빈슨크루소 經濟’(Robinson Crusoe Economy)로 받아들여지고 있다. 그 결과 지금의 北韓經濟는 國民生産性(1인당 GNP)이 남한의 1/10 수준도 못되는 ‘全體的 貧困의 下向平等化 社會’에 머무르고 있다. 따라서 南北韓의 經濟體制 收斂 및 統合을 위해서는 兩地域 모두 經濟的 效率性을 극대화하고, 統一韓國의 長期發展基盤 造成에도 기여할 수 있는 事前的인 準備가 철저히 이루어져야 할 것이다.

그러나 統一 以後를 걱정하는 많은 사람들은 統一獨逸의 예를 들어 북한지역 주민의 ‘大量南下移住’(exodus) 가능성과 막대한 ‘統一費用’에 대해 경고하고 있다. 현 상태로 南北韓間의 勞動市場 統合이 강행될 경우 남한 노동시장의 생산인력 부족, 남북한간 임금격차의 존재, 북한지역의 낮은 취업기회 등으로 북한지역 주민의 大量南下移住 要因이 있으며, 南·北韓은 통일당시 東·西獨과 비교하여 經濟力 隔차가 큰 반면, 人口 隔차는 작아 舊西獨보다 南韓이 더 많은 부담을 질

수밖에 없을 것으로 판단된다.

따라서 먼저 통일후 북한지역 주민의 南下移住를 억제하기 위해서는 북한지역 주민들에게 經濟的 殘留誘引을 제공하는 동시에 이주억제를 위한 物理的 障壁도 병행 운영하는 식의 ‘二重政策’(two-track policy)이 필요할 것이다. 즉 통일후 북한지역 주민의 경제적 잔류유인 방안으로 積極的인 雇傭維持政策과 주택소유권 부여방안 등 無償分配를 주축으로 하는 私有化와 같은 정책이 필요하다는 것이다. 또한 有權者의 1/3에 해당하는 북한지역 주민들이 이주를 강행하는 경우, 통일당시 韓國政府가 정치적인 부담을 감수하면서까지 이들에게 物理的 移住抑制를 강행하는 데는 한계가 있을 것이므로 이 경우 북한지역 주민들의 남한지역으로의 大量移住를 억제하기에 충분한 정도의 북한지역에 대한 資本移轉 등 투자가 필요할 것이다.

한편 통일후 엄청난 규모의 社會保障關聯 費用이 소요될 것을 우려하여 통합된 社會保障체제가 남·북 양지역 주민들에게 동일하게 적용될 때까지는 南北韓의 社會保障 財政을 분리 운영할 필요가 있다는 주장도 제기되고 있다. 통일 직후 社會保障부문의 비용은 그 성격상 기본적으로 投資支出보다는 公共豫算(國家豫算)을 통한 經常支出이 대부분을 차지할 것으로 예상되며, 이 경우 일시적인 제도통합은 정부의 과도한 財政赤字를 유발하여 결국 남한주민의 부담이 커질 수밖에 없을 것임을 예상하고 있는 것이다.

그렇다면 통일은 북한지역 주민들에게 어떠한 경제·사회적인 변화를 의미하는가? 이에 대한 답은 바로 통일한국이 당면하게 될 정책과 제로 연결될 수 있다는 점에서 중요한 의미를 가지며, 이를 위해서는 먼저 北韓地域의 市場經濟體制로의 轉換이 갖는 의미를 이해하는 것이 필요할 것이다. 여기서는 그 의미를 北韓地域의 體制轉換이 가져올 파급효과 중 우리에게 가장 어려운 문제로 당면하게 될 현행 北韓

地域 國家配給體系의 瓦解와 景氣沈滯의 두 가지에 초점을 맞추어 體制轉換國家 및 統一獨逸의 示唆點을 통해 설명해 보기로 한다.

첫째, 北韓과 같은 社會主義國家의 住民生活保障은 기본적으로 임금·연금과 같은 現金所得 외에 국가가 무료 혹은 저가로 공급하는 주택·의료·교육·소비재에 대한 價格補助金 등을 통해서 나타난다는 점이다.¹⁾ 따라서 통일후 北韓地域에 市場經濟化 過程의 기본이 되는 價格自由化와 產業構造調整이 본격화될 경우, 북한의 소득분배 시스템도 시장경제의 필요에 부합하도록 새롭게 개편되어야 할 것이다. 일반적으로 체제전환국가의 가격자유화는 生必需品을 중심으로 한 가격보조금 및 주택·연료·교통·통신·의약품 등에 대한 재정보조 혹은 무상제공의 축소·폐지와 이로 인한 급격한 物價上昇을 의미하며, 산업구조조정은 大量失業을 유발하여 주민들의 實質所得을 감소시키는 것으로 받아들여지고 있기 때문이다.

특히 組織的인 統制를 기본으로 하는 北韓 ‘配給體系’(public distribution system)의 崩壞는 현행 북한의 食糧難에서 보듯이 바로 북한지역 주민들의 기본생활이 불가능해 짐을 의미하는 것이라 해도 과언이 아니다. 북한은 제도적으로 住民統制에 필요한 개인생활 부문의 모든 비용(生活保障)을 국가가 책임지고 있으며, 생산물에 대한 私的所有를 금지하고 있어 개인은 국가가 정하고 있는 범위를 벗어난 소비생활을 하는 것이 기본적으로 불가능하게 되어 있기 때문이다.

둘째, 東歐 體制轉換國家들의 일반적인 經濟成長 推移를 살펴보면 체제전환 초기 生産量이 감소했다가 일정한 시간이 지난 후에 다시 회복하는 ‘U字型 패턴’(U-shaped pattern of output)을 보이고 있다는 점이다. 만약에 북한지역이 이미 통일 이전에 악화된 경제상태에서 체

1) 이밖에 北韓住民의 所得으로는 보편화된 것은 아니지만, 채소·가축·가내부업과 같이 單純 副收入 活動을 통해 얻어지는 所得과 賂物 등을 들 수 있을 것이다.

제 전환으로 인한 성장감소까지 감수하게 된다면 주민들의 生活與件이 최악의 상태에 놓일 것은 자명한 일이다.

Blanchard(1996)는 市場經濟體制로의 移行期 初期에 발생하는 이러한 成長減少의 원인 중 하나를 ‘舊組織의 瓦解’(disorganization)에서 찾고 있는데, 이는 통일 직후 북한지역에 自生力을 갖춘 조직이 확립되어 경기가 회복되기 이전까지는 북한지역에 대한 危機管理費用 혹은 經濟·社會衝擊緩和費用類의 短期的 統一費用 問題에 대한 사전적 준비의 필요성을 우리에게 시사하고 있다 하겠다.

셋째, 舊社會主義圈 國家들의 가계에 대한 ‘全般的인 補助政策’(blanket subsidies)은 국가자원의 낭비와 함께 정부예산의 불균형 문제를 심화시키기 때문에 市場經濟體制로의 轉換을 시도하면서 政府가 豫算均衡을 달성하기 위해서는 補助金의 規模를 축소·삭감하는 조치가 불가피하다는 점이다. 1989년 말에 본격적인 시장경제체제로의 개혁을 시작한 폴란드의 사례는 體制轉換國家의 住民들이 겪게 되는 어려움을 보여주는 좋은 예가 될 수 있는데, 폴란드는 개혁과 함께 實質賃金下落과 失業增加, 그리고 국가로부터의 ‘直接補助金’(direct subsidies) 減少 등으로 개혁 1년 사이에 貧困階層이 14.2% 「포인트」나 증가한 전체 인구의 31.5%를 기록하였다.²⁾ 이미 市場經濟體制로의 轉換을 시도한 러시아의 경우를 보더라도 1996년 현재 家計平均 生活費의 自己支拂比率은 27%밖에 안되고 나머지는 여전히 國家의 生活保障體系에 의해 보충되지 않으면 안되었다.³⁾ 舊社會主義體制에서 個別家口의 生活保障에

2) 특히 폴란드의 貧困階層은 개혁 이전 연금소득자 중심 구조에서 개혁 이후에는 임금소득자와 도시근로자, 偏父母 가정, 그리고 扶養家族이 많은 가정 등을 중심으로 확대되었다(Maret & Schwartz, 1993, pp.4~5 참조).

3) 生活費에는 일반 생계를 위한 直接費用과 수도·난방·전기·가스·교통기관 이용 등 公益設備에 소요되는 비용이 포함되는데, 러시아 정부가 이러한 주민들의 生活保障을 위해 지출한 금액은 1994년 기준으로 GDP의 약 6%로 추정되고 있다. 그리고 이와는 별도로 러시아 정부의 社會保障費支出(social security spending) 정도를 GDP

대한 국가의 역할이 그만큼 중요했다는 의미이다.

넷째, 독일 통일후 東獨地域이나 러시아를 포함한 東歐 體制轉換 國家들의 經驗을 통해 볼 때 통일후 북한지역에 대한 효과적인 社會 保障政策 樹立의 필요성이 강하게 제기될 것으로 예상된다. 왜냐하면 통일후 북한지역에 基本生必需品에 대한 配給이 전면 중단되고 國營企業의 市場經濟化 過程에서 실업자가 증가하게 될 것이라는 가정을 받아들인다면, 주민들의 實質賃金이 하락하게 되면서 생산량이 감소하고 이와 함께 물가는 급격히 상승하게 될 것이며, 社會保障 需要는 급격히 증가하게 되어 統一韓國 政府의 새로운 財政壓迫 要因으로 작용할 것이 분명하기 때문이다.

이상의 네 가지 측면에서 볼 때 통일후 北韓地域 配給體系의 崩壞와 함께 失業增加는 새로운 住民生活保障 시스템의 구축과 적극적인 노동시장정책을 필요로 할 것이다. 따라서 통일후 북한지역에는 일자리를 원하는 사람에 대한 고용지원 서비스와 중·장기적으로 고용을 계속 창출하기 위한 직업교육, 보건·의료서비스의 적절한 보장, 일정책의 금전적 지원 등 다양한 측면에서의 住民生活保障 政策이 政府主導로 이루어져야 할 것으로 예상된다.

한편 海外調達部門을 고려하지 않을 경우 결국 이러한 부담은 北韓地域 經濟의 自生力이 갖추어질 때까지는 상당부분 南韓의 供給能力에 의해 제약될 수밖에 없을 것이다. 南韓의 供給能力을 결정하는 주요 변수는 制度的·財政的 支援能力이라고 할 수 있는데, 현 시점에서 이러한 능력을 평가하고 준비하기 위한 일차적인 판단기준은 통일후 北韓地域 住民들의 生活保障需要 規模에 대한 예측을 전제로 하는

대비 규모로 보면 연금(1995년) 5.3%, 주거보조(1994년) 4.2%, 병약자·임산부 보호(1994년) 1.0%, 아동수당(1994년) 0.7%, 실업수당(1995년) 0.3% 등 연간 GDP의 약 11.5%로 나타났다(*The Economist*, May 3rd-9th 1997, p.47).

것이다. 그리고 북한의 住民生活保障 需要 規模를 추정하는 것은 무엇보다도 統一後 北韓의 生活保障體系 機能이 마비되었을 경우 南韓 政府가 부담해야 할 비용과도 밀접한 관련을 맺고 있다는 점에 가장 큰 의의가 있다고 할 수 있다.⁴⁾

그러나 현재로서는 자료의 제약으로 인하여 北韓地域內에 잠재되어 있는 生活保障需要 要因을 總量規模로 정확하게 제시한다는 것은 불가능한 작업이다. 즉 北韓地域 住民들의 生活保障需要 規模를 포함한 생활실태의 질적·양적 내용에 대한 정보가 미흡한 실정이므로 우선적으로 통일 직후 북한지역 주민들의 ‘基本生活需要’(basic needs) 규모를 예측해 볼 수 있는 기초자료들을 심도 있게 분석해야 할 필요성이 제기된다. 나아가 통일 이후 지속적으로 제기될 북한지역 주민들의 실업, 연금, 생활보호, 보건, 의료보호 등 費用支出 要因들에 대한 政策的인 對應方案을 제시하여야 할 필요성도 제기된다.

따라서 本研究의 目的은 北韓의 住民生活保障 實態에 대한 評價를 통해 바로 이러한 두 가지 필요성을 충족시키기 위한 기반을 제공해 주는 데 있다. 이를 위해 먼저 통일 직후 북한지역에 예상되는 이른바 ‘體制轉換的 景氣沈滯’(transformational recession)와 배급체계의 붕괴, 그리고 이로 인한 住民生活保障 機能의 현저한 저하에 대한 우려의 시각을 전제하기로 한다. 그리고 필요시 북한의 경제·사회 실상에 대한 분석과 함께 북한과 유사한 경제발전 단계에 있는 국가들이나 體制轉換 舊社會主義國家들과의 비교·분석도 병행하기로 한다. 本研究에서 다루고 있는 내용은 다음과 같다.

첫째, 第Ⅱ章에서는 북한의 주민생활보장 정책수단과 배급체계의 붕괴가 의미하는 바를 이해하기 위한 전 단계로써 北韓 所得分配 構

4) 本研究에서는 주민들의 現金所得 外에 醫療·社會福祉 등 각종 社會保障的 性格의 惠澤에 대해서 ‘生活保障’이라는 用語를 사용하고 있다.

造 및 國家配給體系의 ‘기본 틀’을 제시하였다.

둘째, 第三章에서는 북한의 소득분배 혹은 주민생활보장 정책수단에 대한 체계적인 분류의 시도와 적용 실태에 대한 분석을 통해 北韓 住民들의 生活保障 實態를 평가하였다.

셋째, 第四章에서는 통일후 북한지역 보건의료·사회복지 부문별 수요추계의 기본이 되는 현행 北韓의 住民 基礎生活保障 規模 推定値와 주민생활보장의 한계를 제시하였으며, 이와 함께 東歐 體制轉換國家의 經驗을 통해 나타난 政策的인 示唆點을 도출하였다.

다섯째, 第五章에서는 통일후 북한지역의 위기관리비용 혹은 경제·사회안정화비용과도 밀접한 관련을 가지는 住民 基本生活保護 費用의 最小 推定値를 통해 市場經濟體制의 安着과 함께 본격적인 社會保障體系 樹立 以前에 요구되는 北韓地域 住民의 基本生活保護를 위한 政策課題와 政策手段을 제시하였다.

마지막으로 第六章에서는 본 연구에서 도출한 北韓의 住民生活保障 實態 및 統一後 政策課題에 대한 研究結果의 要約과 意義, 그리고 限界를 제시하는 것으로 報告書를 마무리하기로 한다.

II.北韓의 所得分配 構造 및 國家配給體系

1. 剩餘價値의 再分配

북한은 국가가 모든 生産手段을 독점하고 中央計劃에 의한 생산과 분배를 주도하는 사회체제이다. 북한경제의 기본적인 토대는 生産手段의 社會主義的 所有에서 출발한다고 할 수 있는데, 북한에서의 모든 소유관계 또한 사회주의적 소유만이 인정되고 예외적으로 개인의 소비생활을 목적으로 하는 개인소유만이 인정될 뿐이다.⁵⁾

북한의 생산 및 분배 시스템에 대한 이러한 기본시각은 마르크스(K. Marx)의 ‘剩餘價値’(surplus values) 개념으로부터 도출될 수 있다. 마르크스는 商品價値를 설명하기 위해 생산과정에 투하된 노동력의 가치는 노동자에게 지불된 노동력의 가치인 賃金과 剩餘價値의 두 가지로 구성된다고 보았는데, 자본가의 이윤을 위한 행동은 잉여가치를 획득함으로써 얻어지는 것이므로 그 소득이 노동자에게 귀속되어야 한다고 주장한다.⁶⁾ 그리고 剩餘價値의 再分配 過程이 바로 북한의 國家配給體系를 통한 住民生活保障 實態를 분석하기 위한 기본이 된다.

한편 북한이 『사회주의노동법』(1978.4.18 제정) 등에서 노동의 대가로 지불하는 보수에 대해 ‘賃金’이란 용어 대신 ‘生活費’라는 용어로 바꿔 쓰고 있는 것도 바로 이러한 기본시각에서 나온 논리라고 할 수 있다.⁷⁾ 즉 資本主義 社會에서 근로자들의 화폐수입인 임금은 노동을

5) 이에 대해 北韓 『사회주의헌법』(1992.4 개정)은 “조선민주주의인민공화국에서 생산수단은 국가와 협동단체만이 소유한다”(제20조), “개인소유는 근로자들의 개인적이며 소비적인 목적을 위한 소유이다”(제24조)라고 규정하고 있다.

6) 잉여가치 개념에 대한 자세한 논의는 주명건(1991, pp.324~325)을 참조

판 대가로 지불되어지는 경제적인 것으로서 근로자들에 대한 착취의 수단이며, 社會主義 社會에서의 주민들에 대한 화폐수입은 주로 社會主義 勞動報酬制에 의하여 계산·지불되는 생활비를 통하여 얻어지는데 생활비는 자본주의사회에서의 임금과는 달리 사회주의 근로자들의 物質文化生活을 보장하기 위한 중요한 수단이 된다고 한다.⁸⁾

북한은 이미 이러한 이상을 실현하는 데 필요한 마지막 단계인 剩餘價値의 社會的 再分配의 第3段階에 와 있다고 주장한다.⁹⁾ 第1段階는 생산수단의 소유자와 고용자간의 貨幣 및 勞動의 交換으로 특정 지워지는 단계로써 잉여가치의 사회적 재분배가 실현되지 못하는 단계이다. 第2段階는 국가와 주민들 사이의 관계에서 租稅制度를 통해 잉여가치를 사회적으로 재분배하는 단계이다. 그러나 이 단계에서도 여전히 勞動條件이라든가 報酬體系 構造의 差異가 존재하기 때문에 조세제도는 剩餘價値의 名目的인 再分配만을 허용할 뿐이다. 第3段階는 全住民에 대한 剩餘價値의 再分配가 국가에 의한 직접적인 분배과정을 통해서 이루어지는 단계로써 ‘生産能力에 따른 分配’(distribution according to productive contribution)가 아니라 ‘必要에 따른 分配’(distribution according to need)의 단계이다.

따라서 북한의 주장에 의하면 「농업현물세의 폐지」(1966.4.29)에 이어 1974년 법적으로 조세제도를 폐지함으로써 북한은 所得再分配의 第3段階에 와 있는 셈이다.¹⁰⁾ 그러나 세금제도의 폐지는 모든 생산수단

7) 그러나 「노동자 임금적용에 관한 규정」(1949.12.17) 등 북한의 과거 법령들은 ‘임금’이라는 용어를 그대로 사용하고 있는데, 본 연구에서는 내용 전개에 따라 ‘임금’과 ‘생활비’라는 용어를 동일한 의미로 혼용하여 기술하기로 한다.

8) 따라서 북한의 노동자들은 사회적인 관계 속에서 生産手段의 共同所有者이기 때문에 임금을 받거나 지불할 필요가 없다는 논리이다(곽정갑(1996, p.33) 및 Kim(1992, p.143) 참조).

9) 北韓의 剩餘價値 再分配에 관한 기본 논의는 Kim(1992, pp.143~144)을 참조.

10) 북한은 「세금제도를 완전히 없앨 데 대하여」(1974.3.21 최고인민회의 법령)를 통해

이 사회주의화되면서 제도 자체가 무의미하게 된 결과일 뿐만 아니라, 후술하게 될 <表 II-2>와 같이 북한은 國家計劃經濟에 의해 국가가 收益金을 다 조절해서 가져가므로 실질적인 세금을 거둬들이고 있다. 그리고 북한의 주장대로라면 生活費 支給原則은 능력에 관계없이 필요에 따른 분배여야 함에도 불구하고 오직 노동의 양과 질, 혹은 노력일을 기준으로 한 사회주의적인 분배임을 명시하고 있어 북한은 현재 所得 再分配의 第1段階를 넘어선 것만이 확실하다고 할 수 있다.¹¹⁾

2. 所得分配 過程

北韓은 生産手段의 個人所有를 인정하고 있지 않기 때문에 소득분배과정도 정부를 중심으로 하나로 통합된 형태를 이루고 있다. 이에 대해 북한은 근로자들이 노동에 의한 분배 외에 추가적으로 국가에 의한 많은 社會的 惠澤을 받는다고 주장한다.¹²⁾ 그러면 다음에서는 이러한 사회적 혜택이 배분되는 과정을 살펴보기로 한다.

北韓의 分配體系는 한 재화를 생산하는 데 소요되는 ‘社會的 必要勞動支出’을 규정하는 데에서부터 출발한다. ‘사회적 필요노동’이란 매 제품생산단위에 지출된 노동을 量的으로 대비할 수 있는 기준으로 노동

세금제도를 공식적으로 폐지하였으며, 『사회주의헌법』 제25조에서도 “세금이 없어진 우리 나라에서 끊임없이 늘어나는 사회의 물질적 부는 전적으로 근로자들의 복리증진에 돌려진다. 국가는 모든 근로자들에게 먹고, 입고, 쓰고 살 수 있는 온갖 조건을 마련하여 준다”고 규정하고 있다.

- 11) 물론 북한은 생활비의 불평등을 재분배 수단을 통해 ‘필요에 의한 분배’가 이루어지도록 보완한다고 주장하지만, 본 연구결과에서는 실제 북한의 재분배 수단은 社會的 實力者의 存在, 賂物慣行 등 非經濟的 要因에 의해 오히려 生活費의 不平等 構造를 더욱 심화시키고 있는 것으로 분석하고 있다.
- 12) “국가는 근로자들의 생활을 책임지고 보장하며 그들의 물질문화 생활을 끊임없이 높이는 것을 자기활동의 최고원칙으로 삼는다. 근로자들은 노동에 의한 분배 외에 추가적으로 많은 국가적 사회적 혜택을 받는다”(사회주의노동법 제68조).

자가 투입하는 ‘산 노동’과 생산수단의 소모된 부분에 체화된 ‘과거노동’의 합으로 결정된다. 그러므로 ‘사회적 필요노동지출’의 크기에 기초하여 가격수준이 결정되고 製品의 交換比率이 결정되며, ‘사회적 필요노동지출’에 기초해서 모든 제품의 가격설정을 정확히 하는 것만이 북한경제의 분배 및 생산의 발전을 위해 필수적이라고 한다.¹³⁾

‘산 노동’과 ‘체화된 과거노동’의 투입결과는 ‘社會總生産物’(GSP: Gross Output Value of Social Products)로 정의된다. GSP는 과거 사회주의권 국가들이 一國의 總量規模를 추정할 때 자주 이용했던 지표로써 생산에 사용된 각종 중간자재와 시설장비의 감가상각분(C), 근로자들에 대한 지불보수(V), 거래수입금 등의 형식으로 국가가 관리하는 사회순소득(S)의 합으로 구성된다($GSP=C+V+S$). 그러나 GSP는 첫째, 물질적 생산과정이 진행되지 않는 非生産部門(행정, 군사, 교육, 과학, 예술, 보건, 공공시설관리, 주택, 운수, 통신 등)을 포함하지 않고, 둘째 계산과정에서 각 생산단위별 생산액이 모두 총생산액에 계상되기 때문에 생산물의 규모가 이중 계산되는 경우도 있으며, 셋째 생산물의 가격이 稀少性의 原則에서 도출되는 시장가격이 아니라 노동의 가치를 반영한 人爲的 價格이라는 점에서 정의상 資本主義國家 國民計定과의 직접 비교에는 문제가 따른다.¹⁴⁾

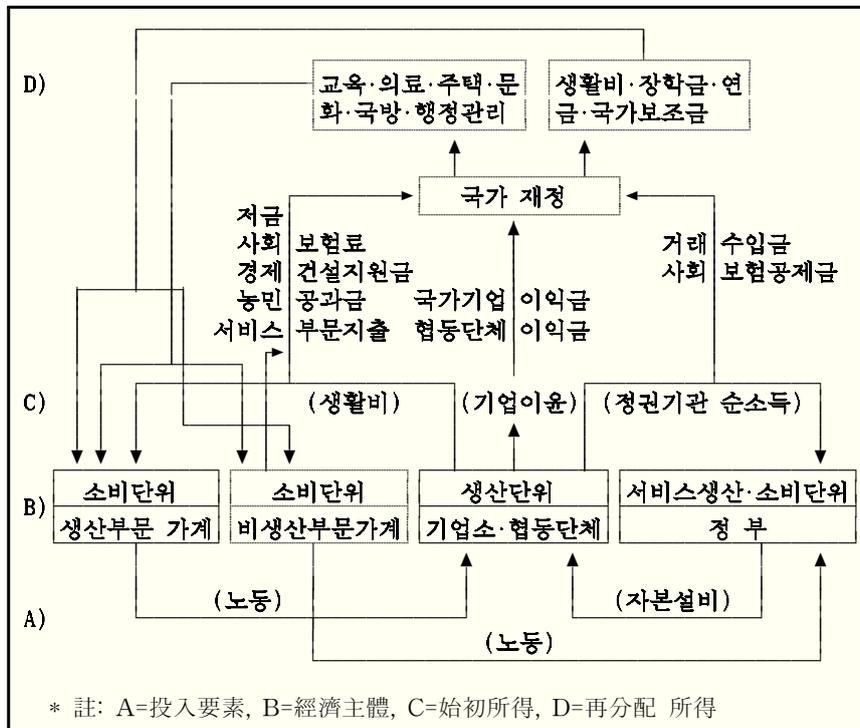
GSP 중 새로 창출된 부분(순생산물 혹은 부가가치의 합)을 ‘國民所得’(NI: National Income)이라고 하는데, NI는 GSP에서 減價償却費 및 中間材 投入費用을 차감한 것으로서 정의되며($NI=V+S$) 이것이 北韓 所得分配 및 國家配給體系의 기본이 된다.¹⁵⁾ 한편 북한 「사회주의

13) 북한이 주장하고 있는 사회적 필요노동의 개념과 정의는 장상준(1996, p.14) 및 도서출판 한원(1990)을 참조.

14) GNP는 일정 기간에 생산된 재화가 같은 기간 내에 다른 최종재의 생산에 사용된 경우, 그 중간재의 생산액만큼을 최종적으로 제외하여 집계하고 있기 때문에 “ $GNP=GSP$ -중간투입+비생산부문 부가가치”의 관계가 성립한다(이에 대한 이론적인 분석은 延河淸(1986, pp.111~117)을 참조).

헌법」은 “근로자들의 개인소유는 노동에 의한 사회주의 분배와 국가와 사회의 추가적 혜택으로 이루어진다”(제24조)고 하여 分配體系의 2元化 構造를 명시하고 있는데, 그 내용은 NI를 기본으로 하는 ‘優先分配’와 ‘再分配’의 두 단계로 나눌 수 있다. [圖 II-1]을 중심으로 北韓의 分配體系를 설명해 보면 다음과 같다.

[圖 II-1] 北韓 分配體系의 흐름



15) 이에 대해 북한은 “국민소득은 일정한 기간(예컨대 1년 또는 전망계획기간)의 사회총생산물 가운데서 그것을 생산하는데 지출된 산 노동의 몫에 해당하는 물질적 생산의 결과로써 조성된다. 생산물의 생산에는 과거노동과 산 노동이 지출되며, 일정한 기간의 사회총생산물에는 그것을 생산하는데 지출된 과거노동과 산 노동의 총화가 체현된다”고 정의하고 있다(도서출판 한원(1990) 참조).

첫째, 優先分配는 생산과정에 직·간접으로 참여한 경제단위의 기본소득 형성과정으로써 1次的 分配가 되는 셈이다. 우선분배를 위해서 NI를 형성하는 순생산부분(V+S)을 ‘근로자를 위한 소득’과 ‘사회를 위한 소득’의 두 가지로 구분하는데 이것을 ‘始初所得’이라고 한다. 시초소득 중 근로자가 생산단위에 노동을 제공함으로써 얻은 소득이 바로 근로자의 ‘個人所得’(생활비)이 되는 것이고, 사회를 위한 소득은 ‘企業所 純所得’(기업이윤)과 정부가 생산단위에 자본설비를 생산단위에 제공하여 얻은 ‘政權機關의 中央集權的 純所得’으로 이루어진다. 그리고 여기서 정권기관의 중앙집권적 순소득은 각 기업소의 去來收入金과 社會保險控除金 등으로 구성된다.

둘째, 再分配는 생산부문에서 발생한 始初所得이 비생산부문을 포함한 다른 모든 경제단위를 대상으로 하여 國家配給體系를 통해 다시 분배되는 과정으로서 2次的 分配가 된다. 再分配 過程은 국가예산·사회보험·가격제도 등을 통하여 이루어지며, 그 중에서도 國家豫算이 가장 중요한 기능을 한다. 국가의 예산은 주로 기초건설에 대한 투자, 운전자본의 증대, 사회·문화비 지출, 방위, 공공행정 등을 위한 부문에 지출되며, 이러한 비용의 일부는 非生産部門의 業務를 유지하기 위해 필요한 생활비·장학금·연금·보조금 등으로 재분배된다. 또한 개인소득 중 일부도 재분배 과정에 참여한다고 볼 수 있는데, 시초소득을 구성하는 개인소득의 일부는 저금·사회보험료 등의 형태로 재정부문에 흡수되고, 나머지는 주택사용료, 수도사용료, 관람료, 운수 및 통신요금, 목욕탕 및 이발요금 등의 형태로 ‘公共奉仕’를 통하여 재분배된다.

3. 國家財政의 役割

전술한 바와 같이 북한의 주민들에 대한 再分配 過程의 主要手段

으로는 재정·사회보험·금융·가격기구 등을 들 수 있다. 그런데 북한의 가격수준과 이자율 등은 計劃當局의 決定에 의해 인위적으로 결정되므로 단순한 會計機能 외에 資源配分 機能으로써의 역할과는 거리가 있어 현재의 북한경제 체제에서 국민소득 재분배의 가장 중요한 역할을 하는 것은 바로 國家財政의 機能이라고 하겠다.

북한은 민간부문이 주도하는 시장경제체제와 달리 私的 經濟活動 領域이 좁고, 국가재정의 기능과 역할이 포괄범위가 넓기 때문에 전체 경제규모에 대한 예산의 비중이 상대적으로 크다는 특징을 가진다. 북한의 GNP에 대한 세출예산 비율은 1960~70년대 중반까지만 해도 50~60% 수준을 보이다가 1980년대 들어서는 70~80% 수준을 보였으며, 경제사정이 악화되는 1990년대에는 90% 수준을 상회하고 있어 生産手段의 國有化를 토대로 한 中央集權的 計劃經濟의 특성이 그대로 나타나 있다. 물론 북한의 GNP 對比 歲出豫算 比率은 北韓이 발표한 豫算規模의 信賴問題와 南韓이 추정하고 있는 北韓 GNP 規模의 誤差 可能性 및 豫算規模를 북한이 실제보다 과대 평가하고 있는 公定換率로 계산하는 과정에서의 오차 가능성 등을 고려할 때 여기에서 제시한 비율보다는 작을 것으로 판단된다.¹⁶⁾

그러나 이러한 과대 평가의 가능성을 감안한다 해도 <表 II-1>이 제시하고 있는 1994년 현재 북한의 GNP對比 歲出豫算 比率 90.9%는 같은 시기 남한의 32%는 물론 본격적인 체제전환 이전의 구사회주의 권 국가들보다도 훨씬 높은 수치로서 國民所得의 대부분이 예산에 집중되고 있다는 것을 설명해 준다.¹⁷⁾ 또한 이러한 중앙집권적 계획경

16) 한편 손광락(1996, p.21)은 1990년대 들어 北韓財政의 GNP對比 比率이 90%를 상회한 이유는 북한경제의 중앙집권적 특성과 함께, 첫째 북한경제가 침체에 있으면서도 財政規模는 줄지 않았고, 둘째 북한의 物價上昇이 재정규모에는 반영되었으나 GNP 추계에는 반영되지 않은 것도 원인이라고 한다.

17) 1989년 현재 GDP대비 일반정부지출 비중은 폴란드 48.8%, 헝가리 60.9%, 舊체코 72.2% 등이다(Banerjee et al., 1995, p.8 참조).

제의 특성은 中央豫算이 地方豫算에 비해 훨씬 크다는 점에서도 잘 나타나는데, 이에 관해 북한이 마지막으로 제시한 자료에 의하면 1984년 현재 地方豫算의 比重은 總豫算의 15.6%에 불과한 것으로 되어 있다.¹⁸⁾ 따라서 북한은 구조적으로 대부분의 국민소득이 중앙정부의 예산을 통하여 분배될 수밖에 없도록 되어 있는 것이다.

〈表 II-1〉 南·北韓 政府支出規模(GNP對比) 比較(1994年)

(단위: %)

구 분	남 한 ^{a)}	북 한 ^{b)}
전 체	32.0	90.9 ¹⁾
중앙정부	20.5	—
지방정부	11.5	—

註: 1) 政府支出 規模를 북한이 과대 평가하고 있는 公定換率을 기준으로 계산하였기 때문에 財政規模(북한 원貨 기준 발표)와 GNP規模(남한 美달러貨 기준 추정)를 美달러貨 基準으로 일치시키는 과정에서 과대 평가되었을 가능성이 있음.

資料: a) 財政經濟院, 『豫算概要參考資料』, 1997.

b) 統一院, 『'95 北韓概要』, 1995.12.

국가는 정권기관에 귀속된 1차 소득(거래수입금과 사회보험공제금 등)과 재분배시 발생하는 기업이익금, 그리고 개인소득세(1974년 폐지) 등을 財政部門에 흡수하여 재분배(추가적 혜택)의 기초를 마련하게 된다. 북한의 주장에 의하면 현재는 세금제도의 폐지로 租稅收入이 없는 가운데 國家運營에 필요한 지출만 하고 있는 셈인데, 실제로는 〈表 II-2〉에서와 같이 수입금·이익금·사용료·지원금 등 다양한 歲入源을 통해 豫算收入을 형성하고 있다. 이 중에서도 특히 去來收入金과 國家企業利益金은 1991년 현재 각각 전체세입의 46.5%와 39.1%를 차지하여 북한의 국가 예산수입 중에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 항목이다.¹⁹⁾

18) 과거 북한의 예산관련 자료는 韓國開發研究院(1996, pp.72~78)을 참조.

〈表 II-2〉 北韓歲入의 源泉

세입원	내 용	비 고
거래수입금 ¹⁾	소비재를 판매하는 국영기업소나 협동단체기업소가 납부하는 일반거래세	· 제1의 예산수입원 · 일종의 간접세
국가기업이익금	국가기업소가 기업경영활동을 통해 얻은 초과이윤 중 국가의 결정에 따라 기업소 자체의 생산확대 및 기업자금 적립에 소요되는 자체 소요자금을 공제한 차액	· 일종의 직접세 (법인소득세)
협동단체이익금	각 협동조합이 국가로부터 생산수단을 공급받거나 국가의 지도아래 경영활동을 한 대가로 결산이윤이나 판매수입의 일정비율을 납부	· 일종의 사용료/수수료 · 지방예산수입의 주요 원천
봉사료수입금	편의봉사를 하는 독립채산제기업소의 봉사료수입에서 자체경비와 이윤을 제하고 남는 수입금	· 편의봉사료·사회급양봉사료·수송운임봉사료·체신업무봉사료·극장영화관관람료 수입금 등
농민에 대한 공과금	연간 농업생산량의 약 55~60% 공제	· 종자대·사료대·비료대·농기계임대료·수리대·농기계구매료·공동기금·사회문화기금·원호기금 등 · 일종의 간접세
준조세	회비, 사용료 등의 명목으로 강제 징수하는 실질적인 세금	· 사보료 ²⁾ ·문화비 ³⁾ ·김장비·저금·보험료·당비 ⁴⁾ ·직맹비·여맹비·청년동맹비
각종 경제건설 지원금	각종 경제건설지원을 위해 세대별로 전가하는 금액	· 인민군대지원금·돌격대지원금·학교지원금·농촌지원금·탄광지원금 등

註: 1) 물품세를 대체하기 위해 1931년 소련에서 처음 채택한 것으로 북한에서는 주로 소비재와 일부 서비스부문에 부과되고 있는데, 거래이윤을 제외한 소매가격과 도매가격의 차이로 볼 수 있음(延河淸, 1986, p.118).

2) 사회주의경제건설 작업장에서 필요한 소모품을 구입하기 위한 비용

3) 북한 사회주의 우월성교육 등 사상무장강화 사업을 위한 비용

4) 당원·후보당원의 당비는 월수입의 2%(『조선노동당규약』(1980.10) 제60조)

資料: 統一院, 『95 北韓概要』, 1995.12; 北韓研究所, 『北韓總攬: 1983年~1993年』, 1994.5; 內外通信社, 『內外通信』, 各號.

19) 北韓研究所(1994, p.406) 참조. 한편 第三章에서 기술하고 있는 바와 같이 주민들은 주택사용료, 수도·전기 등 주거생활비와 탁아소 이용료, 그리고 학생의 경우는 각종 잡부금을 내야 한다.

한편 모든 생산수단이 사회화되어 있는 북한에서는 이것을 ‘社會主義 經理收入’이라고 하여 당해 기업의 소유주인 국가에 귀속되어야 한다고 주장한다. 따라서 세금제도의 폐지는 사회주의 경리수입이 豫算收入의 100%를 차지하게 되었음을 의미하는 것이기도 하다. 그러나 실제 북한은 식량 등 일부 생활 필수품목을 제외한 거의 모든 공산품과 소비재 상품들에 대개 높은 國定價格을 설정함으로써 사실상의 消費稅를 부과하고 있기도 한데, 그 결과 북한 원화를 기준으로 재봉틀 220~350원, 흑백 TV 200~700원, 녹음기 600~800원 등 근로자 월평균 생활비(70~100원)를 몇 배나 초과하는 가격이 설정된다.²⁰⁾

북한당국은 이와 같이 국민소득의 많은 부분을 흡수하여 형성한 예산을 통해 기업소간, 인민경제부문간, 생산 및 비생산부문간, 그리고 蓄積과 消費間의 再配分 機能을 담당하는 것이다. 그리고 이러한 재분배 기능은 예산지출 과정을 통해 이루어지며, 북한은 이를 인민경제비, 사회문화시책비, 군사비, 그리고 행정관리비의 네 가지 항목으로 분류하고 있다.

첫째, 人民經濟費는 대부분이 기본건설투자에 충당되고, 일부가 원자재·중간재의 생산·유통에 소요되는 流動資金의 공급이나 기업소 지원자금, 지방사업비, 대외경제사업비 등에 충당된다. 둘째, 社會文化施策費는 교육·문화·보건·체육·사회보장 및 사회보험 사업에 충당되는데 선전·출판·간부양성비용 등도 포함된다. 셋째, 軍事費는 군수공업·군사시설구축·병력유지 및 무장화에 투자되며, 넷째 行政管理費는 국가관리기관을 유지하기 위한 비용으로 쓰인다.

이 중에서도 社會文化施策費는 남한의 교육비, 보건비, 사회보장 및 복지비, 기타 지역사회개발비 등을 합친 예산기능과 유사한 것으

20) <附表 1>에서는 北韓 貨幣의 購買力 水準에 대한 이해를 돕기 위해 북한의 주요 식료품 및 생활용품에 대한 國定價格과 農民市場(暗市場) 價格을 근로자 1인 월평균 생활비(임금)와 비교하고 있다.

로 북한주민들에게 직접적인 혜택으로 돌아가는 生活保障額과 밀접한 관련을 가지는 항목이다. 이에 대해 북한은 “우리 나라에서는 사회문화시책비 등 근로자들에 대한 추가적 지출을 끊임없이 늘여 교육·보건을 비롯한 여러 가지 수요를 국가와 사회의 부담으로 보다 충족시켜주고 있다”고 주장하며(곽정갑, 1996:35), “무료의무교육, 무상치료, 국가비용에 의한 정·휴양과 유급휴가, 어린이 보육교양시설, 유급산전산후휴가, 질병·부상 등으로 인한 일시적 노동력 상실에 대한 보조금, 연로연금, 돌볼 사람 없는 노인과 고아의 생활보장 등 식·의·주 이외의 국가적 혜택이 사회문화시책비를 통해 이루어지고, 이를 통해 주민들의 실질소득이 늘어난다”는 주장도 하고 있다(방완주, 1988:179~180). 또한 북한은 豫算增大를 통해 大衆消費財의 價格을 점차 낮추고 있다고 주장하는데, 이것은 바로 價格補助가 국가재정 내에서 주민들의 실질적인 生活保障을 도모하는 기능을 담당하는 것을 의미한다.²¹⁾

〈表 II-3〉은 북한의 분류를 기준으로 남북한 및 (구)사회주의국가들의 機能別 政府支出 項目을 비교하고 있다. 항목별 지출구성 내역이 정확히 일치하지 않기 때문에 직접적인 비교에는 한계가 있으나 다음과 같은 두 가지 특징을 설명할 수는 있다. 첫째, 북한의 경우 民間經濟部門이 전혀 존재하지 않기 때문에 정부지출 중에서 人民經濟費가 차지하는 비중이 남한의 經濟事業費는 물론 다른 사회주의국가들의 유사 항목에 비해서도 높게 나타나고 있다는 점이다. 둘째, 다른 사회주의국가들과 비교할 때 인민경제비와 군사비의 비중이 커 다른 항목에 은닉되어 있을 것으로 추정되고 있는 군사비를 제외하더라도 실질적으로 주민들의 교육, 보건, 사회보장 및 사회보험에 배분되어 소비될 수 있는 최대 규모는 연간 재정지출의 20% 미만에 불과하다는 점이다.²²⁾

21) 이에 대해 곽정갑(1996, p.35)은 “나라의 재정예비가 늘어나는데 맞게 대중소비품 가격을 체계적으로 낮추고 있다”고 주장한다.

〈表 II-3〉 南·北韓 및 (舊)社會主義國家들의 政府支出構造
(단위: 전체 예산에서 차지하는 비중, %)

항 목	북한('93)	중국('88)	헝가리('89)	루마니아('88)	남한('94) ¹⁾
인민경제비 ²⁾	67.8	51.6	43.9	45.1	29.6
사회문화시책비 ³⁾	19.0	21.5	45.4	23.1	29.4
군사비 ⁴⁾	11.6	8.1	5.6	2.7	16.7
행정관리비 ⁵⁾	1.6	10.0	0.6	3.3	9.6
기 타 ⁶⁾	—	8.8	4.5	25.8	14.7

註: 1) 중앙정부 세출 및 순유자 기준

2) 중국은 경제건설비, 헝가리는 투자+기업·협동조합보조금+경제적지원+국제 및 기타지출+지방기금, 루마니아는 국민경제+과학기술진흥비+지방예산세출, 남한은 경제사업비+주택건설 및 지역사회개발

3) 중국은 사회문교비, 헝가리는 소비보조금+건강+사회복지+교육+문화·스포츠+사회보장, 루마니아는 사회문화비, 남한은 교육+보건+사회보장 및 복지+기타지역 사회사업

4) 북한의 경우 다른 항목에 은폐·편성되어있을 것으로 생각되는 비용 감안시 실제로는 예산의 약 30% 수준으로 추정됨.

5) 중국은 행정관리비, 헝가리는 행정 및 법체계유지, 루마니아는 국가기구유지비+국가평의회자금, 남한은 일반공공행정

6) 총지출액과 항목의 합계가 일치하지 않는 경우 기타항목으로 처리

資料: 統一院, 『'95 北韓概要』, 1995.12; 國際民間經濟協議會, 『북방국가별 주요통계』, 1991.11; 財政經濟院, 『韓國統合財政收支』, 1995; 內外通信社, 『內外通信』, 第1031號, 1996.11.14.

4. 住民生活保障의 意味

北韓의 所得分配體系는 國家가 配給體系內에서 國民福祉의 增進手段을 독점하여 住民의 生活保障에 政策的으로 적극 개입한다는 원칙

22) 북한은 '4대군사노선'을 추진했던 1967~71년 기간 중 군사비 비중을 예산의 31~32%로 발표한 바 있는데, 이후 북한의 군사력 강화정책이 지속되어 온 점을 감안한다면 실질군사비 규모가 예산의 11.6% 수준으로 감소했다는 주장은 믿기 어렵다.

을 의미한다. 이에 대해 북한은 사회주의사회에서 주민수요의 차이는 주로 주민 소득수준의 차이에서 발생하기 때문에, 국가적·사회적 부담에 의한 추가적 혜택이 인민들의 생활수준을 균형적으로 유지하는 기능을 담당하게 된다고 주장한다(김양호, 1995:18).

그러나 여기서 중요한 사실은 주민들이 국가로부터 추가적인 혜택을 받기 이전의 생활비로 만족할 수 있는 수요는 최소한의 소비재화에 국한된다는 데 있다. 주민들의 商品需要는 주로 生活費로 마련되는 주민들의 구매폰드(화폐량)에 기초를 두고 있는데(김양호, 1995:17), 구매폰드가 強制貯蓄으로 묶여 있는 부분을 제외하면 최소한의 지출밖에 할 수 없는 수준으로 제약되어 있기 때문이다. 그리고 이러한 사실은 북한이 구분하고 있는 다음과 같은 세 가지 주민들의 생활비 지출패턴을 통해서도 잘 나타난다(양선희, 1995:33).

첫째, 주민들의 정상 소비생활과 관련하여 지출하는 부분으로 기본식료품과 비누·치약·수건 등 일용 필수품의 구입 및 서비스요금·사용료 등에 대한 지출이 해당한다. 둘째, 높은 수준의 物質生活과 文化情緒生活의 충족을 위해 지출되는 부분으로 TV·녹음기·재봉틀·가구류·자전거·양복천 등 높은 가격의 상품구입에 관련한 지출이 해당한다. 셋째, 貯金으로 북한은 주민들이 생활비·수매자금·상금 등으로 조성한 화폐소득의 일정 부분을 저금하는 것은 사회주의 문화생활을 위한 필수적 부분이라고 하여 사실상의 強制貯蓄을 의미하고 있다.²³⁾

23) 북한에서의 저축은 財産增殖을 위한 자발적인 경제행위이기 보다는 주로 재정계획상의 자금동원을 목적으로 하는 強制貯蓄의 형태로 이루어지고 있는데, 그 종류로는 저금과 인출이 언제나 가능한 보통저금(연리 3%)과 추첨제저금(매분기 1회씩 정기적으로 추첨하여 1~3등에게만 각각 분기간 1일 평균 잔고액의 50%, 20%, 10%를 당첨금으로 지급, 당첨비율은 1등 1명을 포함하여 10% 정도), 그리고 3개월 이상의 기간을 정하고 저금을 한 후 기간이 되면 인출이 가능한 준비저금(연리 3.6%)과 정액저금(연리 4%)의 네 가지가 있다(統一院(1995, p.202) 및 北韓研究所(1994, pp.585~586) 참조).

그런데 북한의 價格決定은 상품에 투하된 社會的 必要勞動에 기초하여 정하되, 정책적으로 대중소비품과 어린이·학생 용품의 가격은 낮게 정하고 기호품·사치품 등은 높게 정하는 원칙을 가지고 있다.²⁴⁾ 따라서 주민들의 수준 높은 物質生活와 文化情緒生活를 위한 부분은 생활비에 비해 상품가격이 비싸게 책정되어 있어 저금으로 모아진 돈을 통해서만 구입이 가능하며, 그나마도 供給物量이 제한되어 있기 때문에 실제 주민들이 生活費를 통해서 누릴 수 있는 만족은 基本 食料品과 日用品 정도라 하겠다.

〈表 II-4〉 北韓의 月平均 家計支出規模(1981年)

지출항목	계산근거	지출액(북한 원)
배급식량(개인구매향 기준)	0.7kg×30일×5인×0.07원	7.35
아파트임대료	월소득의 2~3%	4~6
수도·광열비 ¹⁾	계절변동고려	4~10
가스	1탱크	3~4
교통비	30일×0.1원×5인	15
합 계	—	33.35~42.35

註: 1) 평양의 신설주택지구 중간간부급 이상의 수도·광열비는 여름기준으로 월 10원, 겨울기준으로 월 16원 정도임.

資料: 李塚畛, 『北朝鮮의 經濟生活』, 『在米學者七人による北朝鮮見たまま』, コリア評論社, 1984.7, pp.101~102.

이와 관련하여 李塚畛(1984)은 〈表 II-4〉와 같이 北韓의 月平均 家計支出 規模를 추정해 볼 수 있는 자료를 제시한 바 있다. 그의 조사에 의하면 가계소득이 월평균 200원인 평양시 거주 5인 가구의 의·식·주·연료·교통비 등 기본항목에 대한 지출규모는 월평균 약 33.35~

24) 『조선민주주의인민공화국 가격법』(1997.3.1 민주조선 발표) 및 민족통일연구원 (1997, p.78) 참조.

42.35원 정도로, 육류·야채류 등의 생필품을 합해도 支出總額은 가계 소득의 절반 이하일 것으로 추정하였다. 남은 수입은 주로 의복·신발·부식 구입에 지출하고 그밖에 문구·이발·주류·담배·여가생활 등에도 조금씩 쓰여지는데, 만약에 한 가구가 수입의 10%를 저축한다면 1년 후에는 소형냉장고를 살 수 있고, 20%를 저축한다면 텔레비전을 살 수 있지만, 이 가정이 매일 500g의 쇠고기 통조림을 먹는다면 현금수입은 그것만으로도 전부 소비되고 말 것이라고 한다.

물론 이것이 오래 전의 자료에 근거하고 있는 주장이기는 하지만, 첫째 명목적으로는 그 동안 北韓의 賃金水準이나 國定價格水準에 큰 변동이 없었고, 둘째 더욱이 지금까지 장기화되고 있는 경제의 침체로 物資不足이 심각해짐에 따라 國定價格과 暗市場 去來價格의 괴리가 크게 확대되는 등 價格의 二重構造 現象이 심화되고 있다는 점을 감안한다면, 주민들의 生活費를 통한 消費支出은 오히려 이보다 더욱 제약될 수밖에 없을 것으로 보인다. <表 II-5>는 북한과 폴란드, 그리고 남한 주민의 生活費 支出構造를 보여주고 있다.

먼저 북한주민은 사회에 기여한 노동을 기준으로 1차 배분 받는 생활비만으로는 生計維持에 필수적인 최소한의 물품 외에 어떠한 기본생활 향상도 도모하기 어렵다는 것을 알 수 있다. 정도의 차이는 있으나 본격적인 개혁 이전 폴란드의 경우도 북한과 마찬가지로 생활비의 대부분을 저축과 식품·피복 등에 지출하고 있었으며, 남한과 비교할 때 특히 주거·교육 등에 대한 지출비중이 낮은 것을 볼 수 있다. 이것은 바로 북한과 같은 사회주의체제에서의 생활비는 貯蓄과 基本生活維持에 필요한 지출에 제약되기 때문에 주민들이 구조적으로 생활의 질을 높이는데 필요한 교육·주택·의료 등 추가적 서비스를 국가에 의존하지 않을 수 없음을 의미하는 것이다.

〈表 II-5〉 北韓·폴란드·南韓의 家計支出 構成比 比較

(단위: %)

북한 (1984년) ^{a)}			폴란드 (1989년) ^{b)}			남한 (1994년) ^{c)}	
항목	노동자	사무원	항목	생산직	사무직	항목	도시 근로자
주식·부식	18.0	21.1	식품	38.5	34.1	식품	26.0
피복	19.3	22.6	피복·신발	13.2	14.0	피복·신발	7.8
주거·광열	3.0	3.0	주거·연료·가구	9.3	11.0	주거·광열·가구	25.8
교육	2.3	2.7	교육·문화·여가	6.9	10.0	교육	9.2
문화·위생	8.6	10.1	위생·의료	1.9	2.4	보건·위생·오락	14.4
교통·통신	1.0	1.0	교통·통신	4.2	6.2	교통·통신	3.2
기타	47.2 ²⁾	39.5 ²⁾	기타	25.8 ³⁾	22.2 ⁴⁾	기타	13.6 ⁵⁾

註: 1) 韓國勞總 발표 전세가구의 '理論生計費' 기준임. 전세평가액 등을 제외하고 있는 統計廳의 '實態生計費'와는 분류방식 등에서 차이가 있음.

2) 대부분이 強制貯蓄으로 추정됨.

3) 이 중 저축(소득-지출) 20.9%, 주류·담배 3.4%, 기타 1.5%

4) 이 중 저축(소득-지출) 17.4%, 주류·담배 2.7%, 기타 2.1%

5) 저축 및 조세·공과금

資料: a) 황의각, 『북한경제론』, 도서출판 나남, 1992.4, p.153.

b) World Bank, *Poland: Income Support and the Safety Net during the Transition*, Washington D.C., 1993, p.137.

c) 韓國勞動研究院, 『KLI 勞動統計』, 1996.3, p.136.

따라서 北韓의 각종 社會保障制度는 국가의 추가적인 혜택이 아니라 1차 분배시 이미 이루어졌어야 할 주민들에 대한 所得再分配 過程으로 이해될 수 있는 것이다. 그러나 다음과 같은 네 가지 이유로 인해 이러한 소득분배구조 하에서는 주민들의 實質消費生活 能力이 크게 제약받을 수밖에 없다는 한계가 있다.

첫째, 北韓의 分配過程은 경제단위별 시초소득의 크기가 정권기관이 정하고 있는 생활비·이윤율·가격에 따라 규정된다. 그러나 擴大再生産을 위한 수요를 충족시키기 위해서는 中央集權的 純所得이나 재정의 원천이 되는 企業利潤을 늘리지 않을 수 없기 때문에 생활비의

몫이 줄어들 수밖에 없는 구조를 가지고 있다.²⁵⁾ 이러한 이유로 북한 경제의 생산부문에서 주민생활의 질과 밀접한 관련이 있는 輕工業과 建設業, 그리고 서비스부문의 비중이 낮게 나타나고 있는 것이다.²⁶⁾

둘째, 물자공급이 구매자의 수요욕구만큼 정상적으로 공급된다는 가정을 한다 해도 주민들의 基本 生必需品에 대한 정부의 價格補助 效果가 일부 품목을 제외하고는 무의미하다는 한계가 있다. <表 II-6>은 1989년 현재 구사회주의권 국가들의 소비재 가격(투입노동시간 기준)을 舊西獨을 기준으로 비교하고 있는데, 사회주의국가의 주민들은 基本 生必需品 購入을 위해 舊西獨 住民들보다 적게는 2~5배에서 많게는 10배 이상의 비용을 지출해야 하는 것으로 나타났다. 물론 이러한 결과가 직접적으로는 社會主義國家의 賃금이 상대적으로 낮기 때문에 발생한 결과로 이해될 수도 있지만, 그렇다 하더라도 低賃金を 실질적으로 보전해 주기 위한 國家의 價格補助金 支援政策 또한 實效性이 크지 않다는 것을 보여주고 있다. 따라서 사회주의국가들의 補助金 效果는 主食인 빵 등 몇몇 품목을 제외하고는 미미한 것으로 생각되며, 특히 消費財가 부족한 북한의 경우도 그 효과는 예외가 아닐 것으로 생각된다.

셋째, 始初所得을 통해 개인이 직접 지출할 수 있는 購買力은 제한되어 있는 반면, 국가에 의한 個人 購買力의 報償은 재정지출 구조상 한계가 있다. 즉 북한의 주민들에 대한 生活保障의 源泉은 주로 '社會文化施策費'를 통해서 이루어지고 있는데, 개인의 生活保障과 직접적인 관련이 없는 經濟開發費와 國防費 등에 대한 지출이 과다하여 실질적으로 정부가 재분배하는 豫算規模가 작을 수밖에 없는 것이다.

25) 이에 대해 Kornai(1992, p.303)는 사회주의국가들이 초기부터 소비보다는 투자에 역점을 둔 強制成長戰略만을 추진해 왔기 때문이라고 한다.

26) 1996년 현재 북한의 경공업·건설업·서비스부문이 GDP에서 차지하는 비중은 같은 시기 남한의 71.5%보다 훨씬 작은 45.6%에 불과한 것으로 나타났다(韓國銀行, 1997, p.6).

〈表 II-6〉 消費財 購買에 필요한 國別 勞動時間의 比較(1989年)
(단위: 구서독=1)

품 목	단위	불가리아	체코	구동독	헝가리	폴란드	구소련
식품							
돼지고기	1kg	4.1	3.4	1.3	2.4	2.0	2.7
쇠고기	1kg	5.9	3.7	1.0	2.6	1.7	3.0
닭고기	1kg	5.4	4.7	2.8	3.5	2.8	5.5
계란	1판	5.5	3.8	2.4	2.6	6.6	4.2
우유	1리터	2.7	2.0	0.5	1.8	0.7	2.9
버터	1kg	6.0	3.6	1.9	2.5	3.5	4.0
빵	1kg	0.9	0.5	0.4	0.5	0.5	0.8
설탕	1kg	7.1	3.3	1.4	3.2	3.6	4.5
감자	1kg	3.7	1.1	0.3	3.2	—	1.6
사과	1kg	1.6	1.6	1.2	1.4	—	7.1
와인	1리터	2.9	5.8	0.5	2.8	10.6	13.4
맥주	1리터	3.8	2.0	1.3	2.7	7.0	2.7
커피	1kg	18.2	10.4	6.8	7.2	17.8	11.3
차	1kg	—	3.2	1.0	0.7	0.7	2.4
담배	1박스	1.7	1.0	1.7	0.7	0.6	1.4
비식품							
남성용 겨울옷	1벌	2.2	5.4	2.0	2.5	3.7	3.1
가죽신발	1켤레	1.2	1.2	1.2	1.8	2.0	1.7
자동차	1대	4.0	2.5	2.4	2.3	9.2	3.6
컬러 TV	1대	5.3	6.6	5.6	4.0	13.4	4.6
분말세제	1kg	1.5	—	2.6	4.1	5.1	4.2
가솔린	1리터	8.1	7.0	2.6	5.7	5.0	4.0

資料: Kornai, János, *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, Princeton University Press, 1992, pp.308~309.

넷째, 住民生活保障을 위한 이러한 구조적 취약점에도 불구하고 북한은 “사회주의사회에서의 주민수요는 근로자들의 물질생활과 관련된 수요로서 소비품에 대한 수요에 국한한다”(김양호, 1995:16)고 하면서 人爲的 價格政策이나 強制貯蓄 등의 정책수단 동원을 합리화하고

있다. 따라서 북한이 “사회주의 확대재생산을 원활히 실현해야 하려면 가용자원이 소비부문에 사용되는 것을 억제하면서 우선으로 축적의 원천을 늘려야 한다”(방완주, 1988:225)고 주장하는 것은 住民生活保障 水準의 向上과는 근본적으로 배치되는 정책이라고 하겠다.

Ⅲ. 北韓의 住民生活保障 政策手段

1. 政策手段의 概觀

북한의 주민들에 대한 生活保障 政策手段은 주로 과도한 중앙집권화의 한계를 보완하는 과정으로서 이해할 수 있다. 그리고 이러한 과정은 주로 북한의 ‘인센티브’ 제도에 대한 인식의 변화 및 住民生活水準 向上施策이라는 자구노력의 두 가지 범주로 구분하여 설명할 수 있다.

먼저 ‘인센티브’ 제도의 경우 북한은 근로자들의 생산성을 향상시키기 위해 물질적 유인보다는 大衆動員에 의존해왔다는 점을 지적할 수 있다(延河淸·金炯元, 1990:25). 그러나 한편으로 북한은 이 과정에서 생활비와 가급금 및 상금의 증액으로부터 ‘國定管理價格’(state prices)과 配給制度 등 다양한 영역에 관심을 보여온 것도 사실이다. 또한 북한은 주민생활과 관련하여 보건의료, 탁아, 교육, 여성보호, 정·휴양 시설 등 적어도 외면적으로는 다양한 측면의 社會保障 分野를 강조하고 있기도 하다.

그러나 결국 북한의 주민들에 대한 生活保障은 주민들의 노동을 기반으로 하고 있으며, 그 핵심은 기초적 수준의 현물·현금 보조 및 배급정책과 政府規制를 통한 人爲的인 低物價維持政策에 있다고 할 수 있다. 이를 실제 지불형태별로 살펴보면, 첫째 노동자의 생활비·연금소득과 의·식·주의 배분, 둘째 生必品の 저가판매(가격보조)를 통한 기본생활의 보장,²⁷⁾ 셋째 全住民 無償教育·無償治療에 의한 생활보장

27) 북한은 가격보조와 관련하여 “대중소비품과 어린이들이 쓰는 상품의 값을 낮게

의 세 가지 부문으로 구분해 볼 수 있다. 이 외에도 북한은 勞動力 喪失者에 대한 생활보호·구호제도라든가 아동·부녀자·노인을 위한 사회복지제도를 가지고 있다. 그러나 이러한 제도도 포괄적인 의미에서 전술한 세 가지 범주를 벗어나는 것은 아니다.

北韓의 生活保障體系는 統制와 配給을 기본으로 이루어지기 때문에 制度的인 側面에서만 본다면 그 특성상 全住民에게 劃一的으로 적용된다고 할 수 있다. 물론 북한은 無階級 社會를 표방하면서도 먹는 문제를 포함한 의·식·주 전반에 걸쳐 계층간·부문간 질적·양적인 측면에서 차등 공급하고 있으며, 特殊階層에 대한 社會福祉 惠澤 등이 존재하고 있는 것도 사실이다. 그러나 제도적인 측면을 볼 때 그 정도가 資本主義國家에서와 같이 다양한 生活樣式으로 발전할 여지가 있는 것은 아니다. 예를 들어 北韓의 國家功勞者에 대한 포상과 같은 福祉惠澤은 예외적인 것이며, 결코 보편적이라고 볼 수 없기 때문이다. 따라서 다음에서는 平均的인 北韓地域 住民이 보장받고 있는 生活保障 規模를 분석의 주요 대상으로 삼기로 한다.

한편 北韓의 住民生活保障 關聯 立法의 상당부분이 1948년 정권수립을 전후하여 이루어진 것을 기본으로 제정·개정되어 왔기 때문에 다음에서는 최근의 立法內容을 중심으로 初期法令과 함께 북한의 주민생활보장 정책수단을 논하기로 한다. 초기법령의 효력과 관련하여 북한의 「사회주의헌법」(제120조 5항)에서는 중앙인민위원회에서 이를 폐지하지 않는 한 계속 유효한 것처럼 규정하고 있기 때문에, 그간 중앙인민위원회를 통한 법률의 폐지가 없었던 것으로 보아 여전히 유효한 것으로 볼 수 있는 것이다(法制處, 1991:509~511).

그러나 北韓의 住民生活保障 政策手段은 다음과 같은 세 가지 해

책정하는 원칙에서 가격균형을 보장하는 것은 인민생활을 국가가 책임지고 보장하는 것이다"라고 주장한다(장상준, 1996, p.17).

석상의 문제로 인하여 명확한 설명에는 한계가 있다는 점을 전제하지 않을 수 없다. 첫째, 北韓의 生活保障關聯 制度를 보면 막연하고 抽象的인 規定이 많으며 宣傳效果를 극대화하기 위한 표현도 많이 포함하고 있어 資本主義國家의 制度的 視角에서 이해하기에는 어려움이 따른다는 점이다. 둘째, 北韓의 住民생활보장을 규정한 법률들을 보면 技術的·專門的 事項을 규정한 下位法令에 관하여 언급한 바가 거의 없고 法規內容을 위반한데 대한 處罰規定이나 制裁規定이 없어 그 立法動機 마저 의심된다는 점이다(法制處, 1991:574). 셋째, 입법제정 시기별로 法令 相互間의 體系가 불명확하여 특정 분야는 지나치게 세밀한 규정을 둔 반면 또 다른 분야는 특기할 법령이 전혀 없는 등 住民生活保障 政策手段間의 심한 不均衡을 이루고 있다는 점이다(法制處, 1991:519).

실제 朴進·李侑洙(1994), Kim(1992) 등 北韓의 住民生活保障 實態와 관련된 國內外 文獻을 고찰해 보면 北韓 사회에 대해 職業選擇의 自由, 노동의 양과 질에 따른 분배, 1일 8시간 노동제 등 기본적인 보장이 제대로 지켜지고 있는지에 대해 의문을 제기하는 시각이 많으며, 법으로 규정하고 있는 사회보장제도 등도 豫算不足의 限界를 어떻게 극복하고 있는지 의문을 갖게 한다.²⁸⁾ 따라서 北韓의 全般的인 住民生活保障 政策手段을 이해하기 위해서는 제도 자체의 내용과 함께 北韓 社會주의체제의 특수성, 그리고 生活保障制度를 體制維持라는 政治的 目的으로 활용하고 있다는 점도 고려해야 할 것이다.

28) 北韓이 지난 1962년 10월 「최고인민위원회의 제3기 1차회의」 보고 이후 30여년이 지난 1993년도 김일성의 신년사에서 “모든 사람들이 흰쌀밥에 고깃국을 먹으며, 비단옷을 입고 기와집에서 살려는 우리 인민의 숙망을 실현하는 것은 사회주의 건설의 중요한 목표”라고 강조하고 있는 것은 바로 역설적으로 이러한 인민들의 基本生活 條件이 여전히 충족되고 있지 못하다는 것을 말해주고 있는 것이다.

2. 基礎生活保障 制度

가. 生活費 支給

北韓 勤勞者의 貨幣收入에서 기본이 되는 것은 노동자·사무원들의 生活費라고 할 수 있다(곽정갑, 1996:35). 第Ⅱ章에서도 설명한 바와 같이 현재 북한은 賃金이라는 용어를 사용하고 있지 않다. 즉 賃金은 자본에 의한 剩餘勞動의 搾取手段이라는 마르크스 경제학에 따라 1978년 4월 「사회주의노동법」 제정시부터 임금 대신 ‘生活費’ 또는 ‘勞動報酬’라는 用語를 사용하고 있다. 먼저 <表 III-1>에 요약된 내용을 중심으로 北韓 生活費 支給制度의 특징과 내용을 살펴보면 다음과 같다.

<表 III-1> 北韓의 生活費 支給制度

구 분	내 용	관련법령
분배원칙	— 노동의 양과 질에 따른 분배 — 노력일에 따른 분배 — 부문별 균형생활수준 제고원칙	· 헌법(70조)·노동법(11조, 37조) · 노동법(43조) · 노동법(45조)
지불방식	— 생활비 등급제와 생활비 지불 원칙	· 노동법(38조)
지불형태	— 기본: 정액지불제와 도급지불제 — 추가: 가급금제와 상금제	· 노동법(39조) · 노동법(39조)
기 타	— 다자녀가구 여성의 노동시간 단축 및 옹근(100%)임금 보장 ¹⁾ — 외자기업 종업원 월 최저임금 220원 (*자유경제무역지대는 160원)	· 어린이보육교양법(20조) · 외국투자기업노동규정(26조)

註: 1) 방완주(1988)는 3인 이상 어린이를 가진 여성 근로자에 대해서는 6시간 근로에 8시간에 해당하는 생활비를 보장한다고 함.

첫째, 북한 「사회주의노동법」은 국가 計劃經濟機構에 의한 분배의 원칙을 규정하고 있는데, 그 기준이 되는 것은 勞動의 量과 質(혹은 노력일)에 따른 社會主義的 分配임을 분명히 하고 있다는 점이다. 그러나 전술한 바와 같이 社會主義的 分配란 능력에 관계없이 ‘필요에 따른 분배’여야 함에도 불구하고 북한은 이를 ‘노동의 양과 질에 의한 분배’로 하고 있다는 데 모순이 있다. 즉 북한은 노동자·사무원과 농민의 생활수준을 균형적으로 높이는 원칙을 확고히 견지하면서도 勞動條件의 差異에 따른 差等分配의 餘地를 두고 있는 것이다.²⁹⁾

둘째, 이러한 이유로 북한은 생활비 지불방식에 있어서도 노동을 척도로 한 生活費 等級制를 실시하고 있으며, 생활비는 노동자의 직종 및 정치적 지위나 등급에 따라 차이가 나고 있다는 점이다.

셋째, 노동의 양과 질에 따른 분배는 生活費의 支拂形態를 통해서도 구현되고 있는데, 북한의 생활비는 기본적으로 정액지불제와 도급지불제의 형태로 지불되고 있다는 점이다. 定額支拂制는 노동 정량을 정확히 계산할 수 없고 노동의 결과를 수치적으로 평가하기 힘든 부문의 근로자에게 적용되며, 都給支拂制는 작업 또는 생산물의 양과 질에 따라 都給單價로 지불하는 제도이다.³⁰⁾

예를 들어 사무원 중 黨官僚나 行政機關의 事務職 從事者는 정액지불제의 적용을 받으나 기업소의 관리자나 사무직 종사자는 소속 직장의 생산직 종사자의 도급 노임에 준하여 도급지불제의 적용을 받게 된다. 그리고 일반 노동자와 사무원들은 대개 이 두 가지 지불제도의

29) 북한의 분배가 필요에 의해서가 아니라 勞動의 量과 質에 따르고 있다는 사실은 후술하는 職業別·身分別 賃金格差 뿐만 아니라, 障礙人에 대한 各種 配給에서의 차별과 일반근로자 월평균 임금에 훨씬 못 미치는 월 60원 정도의 임금수령기준에서도 잘 나타나고 있다(北韓의 障礙人에 대한 差別政策은 內外通信社, 『內外通信』, 第1034號, 1996.12.5를 참조).

30) 도급지불제에 관한 상세한 내용은 북한의 「도급노동임금제에 관한 규정 승인에 관하여」(1954.3.30. 내각결정 제56호)를 참조

보조적인 적용을 받으며, 協同農場 農場員들의 경우에는 연말 결산분배에 의해 現物과 現金으로 지불 받는다.³¹⁾

넷째, 북한은 추가적인 생활비 지급수단으로 물질적 자극수단이 되는 加給金制와 賞金制를 두고 있다는 점이다. 가급금제는 주로 근무연한·기술역량·학위 등을 참작하여 적용하고 있고,³²⁾ 상금제는 생산계획의 초과 완수, 품질향상, 원가절감, 노동생산능률 및 기술수준을 제고할 목적으로 실시하고 있는 것으로 보여진다.³³⁾

한편 북한은 공산정권 수립 직후 「노동자 임금적용에 관한 규정」(1949.12.27 내각결정 제196호)을 통해 임금등급표에 의한 노동자의 임금지급을 규정한 바 있는데, 이 규정에 의하면 輕勞動보다는 重勞動일수록 더 많은 임금을 받을 수 있도록 되어 있다. 물론 이후 북한이 여러 차례에 걸쳐 生活費 인상안을 발표한 바 있는데,³⁴⁾ 이 규정에 제시되어

31) 決算分配은 協同農場의 總收入에서 국가에 납부해야 하는 生産費와 협동농장 자체의 蓄積基金을 공제한 다음 각자 작업에 참여한 노력일 총 수에 따라 분배되는데, 보통 연간 생산물 중 控除比率이 55~60%에 달해 나머지 40~45%를 각 農場員들이 나눠 가지게 된다.

32) 북한의 「기술일꾼들을 우대함에 관하여」(1952.4.24 내각결정 제72호)를 보면 “생산기업소 및 연구소에 복무하는 기사·기술자들에게는 행정직제에 의한 보수 외에 근무연한·기술역량·학위를 참작하여 가급금을 지급한다”고 되어 있다. 이밖에 북한의 가급금지불에 관한 주요입법사례로는 「특수기능자 우대에 관한 규정」(1949.12.8 내각결정 제183호, 특수기능자에게 최고 기본임금의 50%까지의 우대가급금을 준다고 규정), 「전후 노동자·사무원들의 물질 문화생활 수준을 향상시키기 위한 가급금 제도 설정에 대하여」(1954.2.23 내각결정 제32호, 근로자·기술자·사무원·군무자·내무원 등에 대하여 기본임금의 25%에 해당하는 가급금을 지불한다고 규정) 등이 있다.

33) 북한의 「간부 및 기술자 상금제에 관한 규정」(1949.10.18 산업성규칙 제7호)을 보면 “상금제는 생산계획을 초과완수하고 품질을 향상시키며 원가를 저하시키고 노동생산능률 및 기술수준을 제고할 목적으로 산업성 산하 기업소의 지도일꾼 및 기술자들에게 이를 실시한다”고 되어 있으며, 이외에도 북한은 상금제와 관련하여 「조선민주주의인민공화국 창건 10주년에 제하여 노동자·기술자·사무원들에게 상금을 지불할 데 관하여」(1958.8.14 내각결정 제95호) 및 「노동자·기술자·사무원들에게 연말 특별상금을 줄 데 대하여」(1974.12.26 중앙인민위원회정령)를 발표한 바 있다.

34) 북한의 생활비 인상사례를 보면 “국가·협동단체기관·기업소들의 노동자·기술자·사

있는 지불원칙의 기본은 현재까지도 유지되고 있는 것으로 판단된다.

이에 따라 <表 III-2>에 나타나 있는 현재 북한의 生活費 支給基準을 보면 사무원이 기술직보다 생활비 수준이 낮으며, 黨·軍·政 機關 從事者의 生活費가 다른 부문 종사자에 비해 상대적으로 높다는 것을 알 수 있다. 특히 軍人 將星級의 경우 黨·政務院의 部長이 받는 월 300~350원보다 많은 최고 월 490원까지도 받는 것으로 되어 있어 북한 「軍 優待」 정책의 단면을 보여주고 있다. 그러나 이는 극히 소수의 幹部階層에 국한되어 있으며, 실제 국가가 정하고 있는 대다수의 일반노동자 월평균 임금은 정상적으로 지급된다는 전제하에서 70~100원 정도로 추정된다. 물론 職種間 賃金을 비교해 보면 최고 수준의 黨·軍·政 幹部의 임금이 最低賃金 階層인 서비스부문 업종의 종사자가 받는 임금의 최고 10배 정도에 이르고 있기 때문에 名目賃金上의 隔差도 결코 작다고는 할 수 없다.

한편 韓國開發研究院(1991b:16)에 의하면 北韓 勞動者의 月平均 給與는 90원 정도로 최근 15년 동안의 지급액은 아무런 변화가 없었다고 한다. 노동자의 경우 기능연한과 관계없이 평균액을 넘지 못하고 있으며, 국가기관 일꾼들, 특히 중앙기관 일꾼들의 수입은 노동자들보

무원들의 기본임금을 1958년 1월 1일부터 평균 10% 인상한다”(노동자·기술자·사무원들의 임금을 인상함에 관하여(1957.12.31 내각결정 제128호)), “1959년 1월 1일부터 국가·사회·협동단체기관·기업소들의 노동자·기술자·사무원들과 군무원·내무원들의 임금(1958년 3/4분기 실적에 의한 평균임금)을 평균 40% 인상한다”(노동자·기술자·사무원들의 임금을 인상할 데 관하여(1958.10.29 내각결정 제129호)), “1970년 9월 1일부터 노동자·기술자·사무원들의 임금을 평균 31.5% 올릴 것이다. 낮은 임금을 받는 근로자들의 임금을 많이 올리고 높은 임금을 받는 근로자들의 임금을 적게 올리는 원칙에서 모든 노동자·기술자·사무원들의 월 평균임금이 70원에 이르게 할 것이다”(노동자·기술자·사무원들의 임금을 평균 31.5% 올릴 것에 대하여(1979.8.31 내각결정 제70호)) 등이 있으며, 제3차 7개년계획기간(1987~93년) 중에는 노동자·사무원들의 생활비가 40% 이상 대폭 올랐다고 주장하고 있고(통정철 1994, p.8 참조), 최근에는 「주민복지향상시책」(1992.2.13 중앙인민위원회 정령)을 통해 1992년도 3월 1일부터 생활비를 43.4% 인상한다고 발표하기도 했다.

다 높고 농민의 수입은 도시주민들보다 낮다고 한다. 그리고 북한은 外國人投資企業의 從業員을 제외하고는 最低賃金 規程을 두고 있지 않는데, 이것은 소득분배 체계상 생활비가 생활보장의 주요한 형태가 아니기 때문으로 생각된다.³⁵⁾

〈表 III-2〉 北韓의 月生活費 支給基準¹⁾

구 분	직 책	생활비(북한 원)
군인	장성급	250~490
	영관급	120~215
	위관급	84~110
당·정 기관	당·정무원 부장	300~350
	정무원 부부장급·도인민위원장급	250~300
	도인민위부위원장·군인민위원장급	170~200
공장·기업소	특급기업소 지배인	250~300
	1~2급 기업소 지배인 및 기사장	150~200
사무원·노동자	광부, 제철·제련공	90~100
	일반기계공, 운전기사	75~80
	일반노동자	70~80
	사무원	60~70
편의시설관련 종사자	여관·식당·이발소·상점 등 종사자	50~80
교원	대학	200~250
	일반	80
기타	의사(평양산원 기준)	120~250
	배우(인민배우·공훈배우 기준)	200~300
비교(A) ²⁾	노동자 평균	110~140
비교(B)	노동자 평균(기능 연한과 무관)	90

註: 1) 북한이 『주민복지향상시책』(1992.2.13 중앙인민위원회정령)을 통해 발표한 노동자·기술자·사무원들의 생활비 인상률 미반영

2) 부모의 연금소득을 포함함(Scheibe, 1991).

資料: 國家安全企劃部, 『北韓便覽』, 1990.9, p.81; 北韓研究所, 『北韓總攬: 1983年~1993年』, 1994.5, p.p.419~420; 韓國開發研究院, 『1989~90年 北韓經濟概觀』, 1991b.

35) 〈表 III-1〉에 제시되어 있는 바와 같이 1993년 12월에 발표된 북한의 『외국인기업 노동규정』(26조)을 보면 북한 외국인투자기업 종업원의 월평균 최저임금은 220원(자유경제무역지대의 경우는 160원)으로 되어 있다.

그러나 전술한 바와 같이 북한의 생활비는 최소한의 생활을 유지하기 위한 방편에 불과하며, 強制貯蓄이 가계의 지출규모를 더욱 제약하고 있는 것으로 평가되고 있다.³⁶⁾ 또한 북한의 『노동자 임금적용에 관한 규정』(1949.12.27 내각결정 제196호)을 보면, “노동자에게 책임이 없이 생산이 정지된 경우에는 정지된 기간 중의 임금은 기본임금의 2/3의 범위 내에서 이를 지급한다”고 되어 있어 현재와 같은 경제난 속에서 최소한의 生活費 保障이 제대로 지켜지고 있는지도 의문이다.³⁷⁾

실제 工場稼働率이 저하되면서 지난 1992년 초 북한의 김정일은 “국가가 손해보는 한이 있더라도 정상노임의 60% 수준을 유지하라”는 지시를 내렸다고 하며,³⁸⁾ 1994년 4월에는 근로자들의 賃金等級을 일률적으로 1등급씩 하향 조정하는 정무원 결정 40호를 발표하기도 했다. 더욱이 최근에는 공장자동률이 30% 이하로 떨어지면서 근로자들을 소속직장이 아닌 탄광·광산·건축현장 등 重勞役場의 單純勞務者로 배치하는 빈도가 늘고 있고, ‘대기휴가제’와 ‘노력조절사업’이라는 명분 하에 사실상의 勤勞者 強制休職이 자행되고 있으며, 근로자들의 월평균 임금도 60원 이하로 하락한 것으로 알려지고 있다.³⁹⁾

더욱이 심각한 문제는 개인의 소득이 能力爲主의 成果給이 아니라 (下向)平等主義에 기초한 黨性 爲主의 급료를 받기 때문에 개인의 ‘生産意慾’(motivation)이 저하된다는 데 있다. 개인의 생산의욕에 문제가

36) 이와 관련하여 法制處(1991, pp.488~489)는 북한은 근로자들이 노임의 일부를 저축할 경우 資本主義的 思想에 물들 수 있다고 하면서 이를 구실로 最低生計費만을 지급하고 있다고 다소 상반된 주장을 보이고 있다.

37) 이와 관련하여 『외국투자기업노동규정』(1993.12.30 정무원결정) 제29조에도 “외국투자기업은 종업원의 잘못이 아닌 기업의 책임으로 일하지 못하였거나 양성 기간에 일하지 못한 날 또는 시간에 따라 일당 또는 시간당 노임액의 60% 이상에 해당하는 보조금을 종업원에게 주어야 한다”고 명시하고 있는 것으로 보아 지금도 이 규정이 유효한 것으로 생각된다.

38) 内外通信社, 『内外通信』, 第1018號, 1996.8.15.

39) 内外通信社, 『内外通信』, 第1055號, 1997.5.1.

생기면 국가전체의 産業生産性이 저하되고 經濟成長은 둔화될 수밖에 없는 것이다.

나. 食糧 配給

북한은 1952년 5월 본격적인 食糧配給制度를 도입한 이후 1957년 11월 糧穀에 대한 自由販賣와 個人商行爲까지 금지시켜 副食類와 함께 철저한 食糧配給制度를 정착시켜 왔다. 그리고 이러한 배급제도는 결과적으로 주민들의 最低生計를 보장하는 중요한 수단이 되어왔는데 그 의의가 있다.

그러나 엄격한 의미에서 배급제도는 아니며 단지 국가가 실제 生産價格보다 낮은 가격에 식량을 공급하고 있다는 표현이 더 정확하다. 즉 협동농장원들을 제외한 모든 일반주민들에 대한 식량배급의 경우 國家補助에 의한 低價의 國定價格으로 할당된 양만큼만 식량을 구입할 수 있는 자격을 주는 ‘國家配給制度’(Public Distribution System: PDS)가 적용되고 있다. 그리고 협동농장 농민들에 대해서는 연말 決算分配時 가구당 최소한의 필요량만큼을 現物로 지급하고 나머지는 모두 국가가 강제 구매하는 형식으로 운영하고 있다.⁴⁰⁾ 현재 PDS의 적용을 받고 있는 주민의 비율은 北韓 總人口의 약 78%로 파악되고 있다.⁴¹⁾

한편 북한의 『사회주의노동법』 제70조도 “국가는 노동자·사무원들과 그들의 부양가족들에게 낮은(낮은) 값으로 식량을 공급한다”고 하여 정부보조에 의한 食糧配給制를 명시하고 있다. 방완주(1988)에 의하면 主食인 쌀과 옥수수의 政府收買 價格이 북한 원貨를 기준으로

40) 國營農場은 決算分配에서 제외되며, PDS의 적용을 받는다.

41) 현재 북한의 식량배급 실태에 대한 자세한 내용은 FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the DPRK, *Special Alert on North Korea*, No.275, June 1997을 참조

1kg당 60전과 36전이고 이것의 실제 國定價格이 각각 8전과 6전이므로 국가의 食糧補助金額은 1kg당 쌀 52전, 옥수수 30전인 셈이다. 또한 북한은 「주민복지향상시책」(1992.2.13 중앙인민위원회정령)을 통해 쌀 1kg을 82전에 사서 주민들에게 8전에, 강냉이 쌀은 1kg당 58전에 구매하여 6전의 할값에 판매한다고 하여 農産物에 대한 收買價格을 대폭 인상시킨다고 선전한 바도 있다. 그러나 쌀과 옥수수를 제외한 육류나 부식 등 食料品の 경우 1kg당 돼지고기 3원 40전, 설탕 6원, 식용유 4원 등으로 비싸게 책정해 놓고 있어 주민들에 대한 실질적인 價格補助 效果가 미미할 것으로 생각된다.⁴²⁾

현재와 같은 食糧配給制度가 본격적으로 정착된 것은 북한이 「식량판매를 국가적 유일체제로 할 데 관하여」(1957.11.3 내각결정 제102호)를 통해 식량에 대한 自由販賣를 금지하면서부터라고 할 수 있다. 이 때부터 북한 일반주민들의 食糧消費는 配給에, 그리고 協同農場員들의 食糧消費는 年末 決算分配에 전적으로 의존해 왔다. 한편 이 법률에 의해 농민들의 분배분을 제외한 畝量의 糧穀은 모두 國家收買 對象으로 하고 있는데, 일반주민들은 同 法律에 의하여 식료품 상점망(도시지역) 및 소비협동조합 상점망(농촌지역)을 통하여 국가가 구매할 양곡을 할당량만큼만 구매할 수 있게 되어 있다.

현재까지 알려진 북한의 식량배급에 관한 주요 규정을 살펴보면 주로 직업의 종류, 생산능력, 실노동일수, 연령, 거주지 등에 따라 배급량을 달리 적용해 온 것으로 보인다. 북한의 식량배급 기준에 관한 규정은 1946년 臨時人民委員會의 결정으로 이루어진 세 건의 법령과 1952년 5월부터 적용한다고 한 「국가식량배급에 관한 규정」(1952.5.1 실시)을 마지막으로 새로이 제정된 관련 법규를 찾아볼 수가 없는데, 이들 법령의 주요내용은 다음과 같다.

42) 북한 식료품의 국정가격은 <附表 1>을 참조

첫째, 1946년 3월 1일부터 적용한다고 한 「임시인민위원회의 양곡 대책에 관한 결정서」(1946.2.27 임시인민위원회의 결정 제2호)를 보면 주민들을 힘든 노동과 위험한 노동에 종사하는 자, 기타 노동자, 사무원, 노동자 및 사무원의 가족 등 네 등급으로 분류하여 각각 1일 600g, 500g, 400g, 300g의 식량을 배급한다고 하고 있으며, 이 중 백미의 비율을 3% 이하로 규정하고 있다.

둘째, 「등급별 전표제, 식량배급제도 실시에 관한 건」(1946.10.19 임시인민위원회 양정부 포고 제2호)을 보면 주민들을 모두 5등급으로 분류하여 식량을 차등 배급함을 명시하고 있는데, 특징적인 것은 처음으로 生産能力에 따른 配給量의 加減을 규정하고 勞動年齡에 있는 자가 일정한 직장에서 계속 노동하지 않을 시에는 배급을 중지한다고 규정하고 있다는 점이다(단 전업주부·불구자·학생 제외).

〈表 III-3〉 北韓 一般住民의 1人當 1日 食糧配給 基準(1)¹⁾

등급	배급기준 ²⁾	배급대상자 ³⁾
1급	900g	채탄광, 압연공, 기관사, 벌목공 등
2급	800g	갱내운반공, 선로원, 어로원, 영예군인학교학생, 병원환자, 보양소 입소자 등
3급	700g	의사, 교수, 연구원, 방송원 등
4급	600g	사무원, 교원, 간호원, 대학생 등
5급	500g	부양가족 중 중등학생, 애육원·양로원·양생원의 입소자
6급	400g	부양가족 중 초등학생
7급	300g	부양가족 중 육아원 원아

註: 1) 「국가식량배급에 관한 규정」(1952.5.1 실시) 기준
 2) 실노동일수에 따라 배급량에 차이가 있으며, 백미:잡곡 비율은 불명
 3) 이 중 입원환자, 애국열사유자녀학원 원아, 애육원 및 육아원 원아는 전량 백미 배급 대상자임.

셋째, 1947년 5월 1일부터 시행한다고 한 「식량배급에 관한 건」(1946.12.26 임시인민위원회 결정 제141호)을 보면 주민들을 1급(광부 등 중노동자), 2급(일반노동자와 기술자), 3급(사무원·교원·기숙사 학생), 4급(부양가족) 등 네 등급으로 구분하여 각각 1일 700g, 600g, 500g, 300g의 식량을 배급한다고 하고 있으며, 이 중 백미:잡곡의 비율을 6:4로 높게 규정하고 있다.

넷째, 「국가식량배급에 관한 규정」(1952.5.1 실시)에서는 배급기준을 노동의 강도와 신분에 따라 <表 III-3>에서와 같이 모두 7개의 등급으로 세분화하여 제시하고 있는데, 특징적인 것은 처음으로 勞動日數에 의한 配給과 원호대상자 및 사회복지대상자에 대한 配給量을 규정하고 있다는 점이다.

한편 북한의 「재해를 입은 농민들에게 영농을 보장하기 위한 식량을 대여함에 관하여」(1952.3.13 내각결정 제40호) 및 「1952년도 재해농민에 대한 국가양곡 대여에 관한 규정」(1952.3.13 내각 양정국장령 제13호)을 보면 국가가 재해를 당한 사람들의 食糧 公共扶助에도 간여하고 있는 것으로도 생각된다. 또한 「스탈린 대원수로부터 기증한 양곡을 노무자·사무원들에게 특배함에 관하여」(1952.4.24 군사위원회결정 제67호)를 보면 “현재 공화국의 전체 군무자·노동자 및 사무원들이 매월 1일분의 배급미를 절약하여 재해농민들과 전재민들을 위한 구제фон드(구제기금)에 납부하는 것을 5월 1일부터 중지할 것”이라고 명시하고 있는 것으로 보아 이후에도 북한이 規定配給量 중 일정 부분을 공제해왔을 가능성을 시사하고 있다.

실제 <表 III-4>는 현재 남한 정부가 파악하고 있는 北韓 一般住民의 食糧配給 基準을 보여주고 있는데, 北韓住民의 食糧配給量이 과거 기준보다 작아진 것은 물론 각종 控除分을 제외할 경우 그 양은 더욱 작음을 알 수 있다. 이에 더하여 북한은 1989년 平壤祝典을 구실로

주민들의 食糧配給量에 대해 10%의 追加的인 控除를 하였으며, 1992년 6월 15일부터 10월 31일까지는 軍인과 탄광근로자들을 제외한 일반주민들에게 또 다시 10%씩 公制함으로써 軍이 최근의 食糧事情 惡化 要因을 거론하지 않더라도 일반노동자를 기준으로 할 경우 실제 배급량은 1일 500g 미만일 것으로 생각된다(北韓研究所, 1994:569). 실제 북한의 食糧공급 능력을 평가한 FAO/WFP 共同調査團의 보고서에 의하면 북한의 食糧배급은 1인당 1일 最少 需要量인 450g에 훨씬 못 미치는 100~200g 사이에서 유지되고 있으며, 이로 인한 營養失조·질병 등이 增加하고 있다고 한다.⁴³⁾

〈表 III-4〉 北韓 一般住民의 1人當 1日 食糧配給 基準(II)¹⁾

구 분	0~4세	5~14세	15세 이상		
			일반노동자	중노동자·軍인	병·노약자
배급기준	300g ²⁾	500g ³⁾	700g ³⁾⁴⁾	800g ⁵⁾	300g ⁶⁾
1973년 이후 전쟁비축 미 월 4일분 公制	260g	433g	607g	695g	240g
1987년 이후 절약미 10% 公制 ⁷⁾	234g	390g	547g	624g	234g

註: 1) 지역과 대상에 따라 백미:잡곡의 비율을 차등지급하며, 그 비율은 대체로 2:8~5:5 사이임. 농민은 노력평가를 기준으로 추수후 分배하고, 질병에 의하더라도 작업하지 못했을 경우에는 당일분 食糧을 配給하지 않으며, 작업시간에 지각했을 경우 1회 200g씩 公制함.

2) 1세까지 100g, 2세까지 200g, 3세까지 300g

3) 인민학교 학생 400g, 고등중학교 학생 500g, 대학생 600g

4) 전체 노동자의 70% 이상 적용

5) 탄광노동자 등 일부 중노동자는 900g

6) 비경제활동 인구에 속하는 전업주부의 경우도 이에 해당하며, 사회보장자(병·노약자) 중 공로자는 600g

7) 食糧사정 악화시 적용기준

資料: 國家安全企劃部, 『北韓便覽』, 1990.9, p.79; 統一院, 『'95 北韓概要』, 1995.12; 귀순자 진술내용 종합(<http://www.unikorea.go.kr>)

43) FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the DPRK, *Special Alert on North Korea*, No. 275, June 1997.

이상과 같은 북한의 식량배급이 갖는 기본적인 특징을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 북한은 일반 주민들에게 월2회(1회 15일분)의 배급을 보장하고 있는데, 15일분의 식량 중 2일분을 戰爭備蓄米라는 이름으로 공제하고 있을 뿐만 아니라 백미:잡곡의 비율도 2:8~5:5 등 배급지역과 배급대상에 따라 차이가 나고 있어 이것이 주민들에 대한 實質的인 價格補助效果를 감소시키는 요인으로 작용하고 있다.

둘째, 食糧事情이 악화되면서 <表 III-5>와 같이 高級幹部의 경우는 매일 공급대상이나 나머지 인민들은 성분과 직종 등에 따라 1주 및 2주 공급대상, 월 공급대상, 인민반 공급대상 등으로 차등 공급되고 있어 分配의 衡平性이 지켜지고 있지 않다는 문제가 있다. 이러한 不平等한 配給構造는 양은 물론 질적인 면에서도 차이를 두고 있는데, 예를 들어 주식의 경우 쌀과 잡곡의 비율이 黨·軍·政 幹部 등 特權層의 경우에만 8:2 혹은 7:3이며, 평양과 개성 등 大都市 地域은 3:7, 기타지역은 옥수수·밀가루 등 잡곡의 비율을 최대 90% 선까지 높여 배급하고 있는 실정이다. 이러한 북한의 배급에 의한 社會的 階層政策은 의·식·주 전반에 걸쳐 있는 문제로써 생존의 기본이 되는 의·식·주를 통제함으로써 주민들의 노동력 동원을 극대화시키고 體制維持를 위한 思想的 統制를 강화하기 위한 것으로 풀이된다.

셋째, 정상적인 배급이 이루어지더라도 食生活에 대한 선택의 여지가 없기 때문에 주민들은 食性和 嗜好에 의한 식생활을 제약받게 되며, 고른 營養攝取나 식생활의 풍요로움을 기대하기 어렵다는 한계가 있다. 특히 북한주민들은 간장·된장·고추장 및 식용유·계란·육류·당과류 등과 같은 부식의 경우 공급카드에 의해 구입하고, 기타 부식의 주류를 이루고 있는 김치·콩나물·두부·야채 등은 식료품점에서 임의구입하고 있는 실정에 있으나, 이들 부식의 공급량이 매우 적어 穀物消費에 편중된 食生活 狀態를 벗어나지 못하고 있는 실정에 있다. 더욱이 최근에는

食糧 供給不足이 심화되어 個人消費의 絶對量마저도 충족시켜 주지 못하고 있어 주민들은 최소한의 연명에 그치고 있는 것으로 판단된다.⁴⁴⁾

〈表 III-5〉 北韓 勤勞成人의 階層別 主·副食 配給基準(1個月 單位)

구 분	공급소	대 상	월 배급량
매일공급 대상자	호위총국 공급과	당정치국위원·후보위원, 당중앙위비서, 중앙당 부장, 제2호위부 ¹⁾ 군관·사진사·재봉사 등	식량(1일 700g), 두부 2모, 육류, 생선, 맥주, 야채, 버터, 기름, 요구르트, 잼, 과일, 당과류, 담배 등 필요량만큼 공급
1주공급 대상자	당 재정 경리부	중앙당부부장, 정무원부총리, 군 장성급 등	식량(1일 700g, 백미7:잡곡3), 육류, 생선, 맥주, 야채, 버터, 기름, 요구르트, 잼, 과일, 당과류, 담배 등 풍부하게 공급
2주공급 대상자	당 재정 경리부	당중앙부서 지도원·책임지도원·과장 등	식량(1일 700g, 백미6:잡곡4), 육류(4kg), 생선(10kg), 야채, 기름, 담배(30갑) 등
매일공급 대상자	1호 공급소	정무원 부장·부부장 등	식량(1일 700g), 육류(6kg), 생선(10kg), 야채, 계란(30개), 기름(3ℓ), 담배(30갑), 맥주 등
	2호 공급소	최고인민회의 부의장, 연합기업소 지배인 등	식량(1일 700g), 육류(4kg), 생선(5kg), 야채, 계란(15개), 기름(2ℓ), 담배(30갑), 맥주 등
	3호 공급소	정무원 각부처 국장, 책임지도원급 등	식량(1일 700g), 육류(1kg), 생선(1kg), 야채, 계란(15개), 기름(1ℓ), 담배(30갑) 등
	4호 공급소	정무원 각부처 과장급, 항일투사 유가족, 영웅칭호자 등	식량(1일 700g), 육류(1kg), 생선(1kg), 야채, 계란(15개), 기름(1ℓ), 담배(30갑) 등
인민반공급 대상자	일반 공급소	일반주민 ²⁾	· 식량: 1일 700g(백미3:잡곡7, 농촌은 1:9) 중 2일분의 비축미 공제 후 수령 · 부식: 부식구매카드를 식료품상점에 제시한 후 구입

註: 1) 제2호위부는 김정일의 호위를 담당하는 부서임.

2) 협동농장원 제외

資料: 北韓研究所, 『北韓總攬: 1983年~1993年』, 1994.5, p.571;
<http://www.unikorea.go.kr>

44) 북한의 일반주민에 대한 부식 배급기준은 간장(세대당 월 1리터), 된장(세대당 월 500g), 소금(8월 양배추배급시 1인 1kg, 10월말 김장 때 1인 2kg), 배추·무(김장 때 가구당 60~70kg), 식용유(세대당 월 400g), 육류(명절 특별배급시 돼지고기 1kg당 8원에 구입), 생선(가구당 월 1kg) 등으로 되어 있으나, 실제 배급량은 기준량의 절반 정도인 것으로 알려져 있다(<http://www.unikorea.go.kr>).

다. 衣服 配給

북한의 衣服配給에 관한 원칙은 「사회주의헌법」 제25조에 포괄적으로 규정되어 있는 것 외에는 구체적인 기준으로 제시된 규정을 찾아볼 수가 없다.⁴⁵⁾ 그러나 북한은 경제발전의 초기단계부터 重化學工業에 치우쳐 輕工業을 도외시해 온 결과 衣服은 주민생활과 밀접한 관련을 맺고 있으면서도 供給量이 매우 부족한 것으로 판단된다.

북한의 의복은 주로 地方工業 形態의 中小規模 縫製工場에서 자체 조달로 생산되고 있는데, 나일론 생산능력이 떨어져 레이온·비날론 등 低級纖維 爲主로 생산되고 있기 때문에 의류의 질이 낮으며, 생산량도 매우 부족하다. 물론 북한이 1984년 9월 「합영법」 제정 이후 주로 在日 朝總聯과의 合作 縫製工場을 설립하여 다양한 의류생산이 가능해 졌다고 주장하고 있기는 하나, 이 생산량은 外貨獲得을 목적으로 거의 전량 수출되고 있기 때문에 사실상 일반주민에 대한 의류공급과는 무관하다고 할 수 있다.

특히 1970년대 이후부터는 먹는 문제가 우선적인 해결과제로 대두되면서 북한은 ‘의·식·주’를 ‘식·의·주’로 바꾸어 부르는 등 衣服供給의 優先順位가 食糧보다 뒤에 있는 것으로 보여진다. 따라서 북한 당국의 주민들에 대한 衣服費 補助額은 작을 수밖에 없으며, 상대적으로 北韓住民들의 衣服費 支出額이 全體生活費에서 차지하는 비중이 클 수밖에 없을 것이다. 북한이 “학생과 어린이에게 철따라 공급되는 옷 가격의 많은 부분을 국가가 부담하고, 국가는 근로자들에게 정기적으로 정복과 작업복, 그리고 노동보호물자를 무상으로 공급하고 있다”(방완주, 1988:178)고 주장하고 있는 것도 바로 北韓住民들이 작업

45) “국가는 모든 근로자들에게 먹고 입고 쓰고 살 수 있는 온갖 조건들을 마련하여 준다”(북한 「사회주의헌법」 제25조)

복 등을 배급받는 것 외에는 특별한 衣類配給이 보장되고 있지 못하며, 단지 구매의 기회를 부여하는 配給制에 의존하고 있음을 의미하는 것이다.

한편 북한은 다른 생활필수품과 마찬가지로 의류공급에 있어서도 주민들을 中央供給對象과 一般供給對象으로 분류해 공급대상의 급수에 따라 정기적으로 옷 또는 양복지 등을 유상으로 공급하는 差等分配制度를 실시하고 있다. 따라서 주민들의 의류 구입은 國家의 衣類供給體系에 따라 배정된 것을 구입하거나 農民市場 등을 통해 자체적으로 구입하는 두 가지 방법이 있다.

그러나 配定品은 수급물량 조절을 위해 작성된 「공업품공급카드」에 기록된 한도 내에서 구입하게 되며, 공급물품의 양과 질이 신분에 따라 차이가 있을 뿐만 아니라 기준량도 제대로 지켜지지 못하고 있는 실정이다. 주로 간부들인 中央供給對象者들은 질 좋은 고급 옷감을 비교적 풍족하게 공급받고 있지만, 一般供給對象者에 해당하는 일반 노동자, 농민, 사무원 등에게는 질이 떨어지는 광목·포플린 등이 1년에 한 벌 정도, 그리고 작업복은 2년에 한 번 정도씩 인민반을 통해 유상으로 공급된다고 알려져 있다(聯合通信, 1991:37). 따라서 이러한 의복에 대한 통제가 사실상 일반주민 ‘依生活의 低水準 劃一化’를 초래하였다고 할 수 있다.

현재 우리 정부가 파악하고 있는 北韓의 衣類供給 基準을 보더라도 <表 III-6>에 제시되어 있는 바와 같이 노동자의 경우 연 1~2회의 작업복 1착이 무상으로 지급되며, 학생은 연 2회 교복 1착, 기사·교원은 3~4년에 1회 양복지 1착이 염가로 제공되고, 주로 간부계층인 4호대상 이상에게는 2년에 1회 양복지 1착이 반액으로 제공되고 있을 뿐이다. 그러나 최근 들어서는 그나마도 地方都市나 農村地域은 지급이 지연되는 경우가 많다고 한다.

〈表 III-6〉 北韓의 衣服供給 基準¹⁾

대 상	회 수	품목·수량	공급형태
노동자	연 1~2회	작업복 1착	무상
학생	연 2회	교복 1착	염가
기사·교원 등	3~4년 1회	저질 양복지 1착	염가
4호대상자 이상 ²⁾	2년 1회	양복지 1착	반액

註: 1) 기타 의류는 개인이 구입

2) 4호대상은 시·구역·군의 당비서·행정위부위원장, 2급기업소 이상 당 부비서, 지배인, 기사장급 등임.

資料: 國家安全企劃部, 『北韓便覽』, 1990.9, p.80.

한편 북한은 의류와 함께 신발류도 絶對不足 狀態에 있다. 북한의 『신발류 공급규정』에 의하면 학생과 노동자에게는 각각 2개월에 운동화 혹은 노동화 1켤레, 사무원에게는 1년에 구두 1켤레를 공급하도록 하고 있지만, 실제로 북한의 학생과 노동자는 각각 1년에 운동화 또는 노동화를 1켤레만 지급 받고 있으며, 대학생이나 행정기관의 관리들도 2년에 구두 1켤레만 겨우 지급 받고 있는 실정이다(全賢俊, 1993:115).

라. 住宅 配定

북한은 『사회주의헌법』(제22조)을 통해 “협동단체소유는 협동경리에 들어있는 근로자들의 집단적 소유이다. 토지, 부림짐승, 농기구, 고깃배, 건물과 같은 것과 중소기업, 기업소는 협동단체가 소유할 수 있다”고 명시하고 있는 바와 같이 住宅과 같은 建物에 대해서 개인의 소유를 인정하지 않고 있다.⁴⁶⁾ 따라서 주민들은 階層과 職位(계급 및

46) 그러나 8.15 해방이전의 건축물에 한해서는 사실상 個人所有를 인정하고 있다. 물론 이들 舊屋은 한국전쟁시 대부분 파괴되었기 때문에 현재는 그 수가 극히 미미하며, 전후 복구사업 차원에서 새로 건립된 건축물에 대해서는 一般家屋과 마찬가지로 國家 또는 公共團體가 소유하도록 하고 있다.

성분)에 따라 규격화되어 있는 각 등급의 독립가옥이나 아파트 등을 賃貸形式으로 할당받아 사용하게 되는데, 일단 국가로부터 주택을 배정 받으면 그 使用權은 永久的으로 유지되는 게 일반적이라고 한다(統一院, 1995:289~293).

북한의 주택에 있어서 주민에 대한 國家의 直接補助는 國家負擔의 住宅建設과 無償 혹은 廉價 利用에 있다. 그런데 북한은 “협동농장의 생산시설과 농촌문화주택을 국가부담으로 건설하여 협동농장원들이 이것을 무상으로 이용하도록 한다”(사회주의헌법 제28조 및 사회주의 노동법 제69조)고 하여 협동농장 농장원 거주주택에 대해서만 무료로 이용할 수 있음을 명시하고 있다. 그러나 정경배 외(1992, p.196)에 의하면 農村文化住宅의 建設은 국가예산이 아닌 農場員들의 收入金에서 공제한 建設基金(총수입금의 10~25% 공제)으로 충당하였기 때문에 여기에 입주한 사람에 대해서는 도시아파트 등과는 달리 使用料를 징수하지 않는 것으로 판단된다.⁴⁷⁾

〈表 III-7〉을 보면 북한 주택의 月 賃貸料 水準은 노동자·사무원 등이 주로 거주하는 1호 주택의 경우 무료이거나 5원이지만, 일반근로자나 중앙기관 지도원 등이 이용하는 2호 및 3호 주택의 경우는 7~20원, 중간간부급 이상이 이용하게 되는 중앙난방식 신형 고층아파트의 경우는 30원 이상으로 나타나 있다. 그리고 월 임대료가 7~

47) 북한이 협동농장원들에 대한 주택건설을 입주자부담으로 했었다는 근거는 “1961년 이후 협동농장원들에 지어준 농촌문화주택 건설비 1억 72만원과 1963년 9월말 이전에 기본건설 및 영농자금으로 준 대부금 잔고 2,190만 6천원을 면제해 준다”(협동농장원들에 이미 지어준 농촌문화주택건설비와 대부금을 면제할 데 대하여, 1964.12.23 내각결정 제63호)를 통해서도 잘 알 수 있다. 또한 『우리나라 사회주의 농촌문제에 관한 테제』(1964.2.26)에 의하면 “농촌주택문제를 더 원만히 해결하기 위하여 이제부터 우리는 전적으로 국가부담에 의하여 농민들에게 문화주택을 지어주어야 한다. 여기에 필요한 자재와 자금, 노력을 국가가 부담할 뿐만 아니라 이미 농촌 건설대가 지어준 문화주택들의 건설비도 국가가 부담하여야 한다”고 하여 과거 북한의 농촌주택건설이 입주자부담으로 이루어져 왔었음을 뒷받침 해주고 있다.

20월인 2호 및 3호 주택의 비율은 25%이고, 간부급이 이용하게 되는 중앙난방식 신형고층아파트급 이상 주택비율은 15%에 불과하며, 나머지 60%의 주택은 임대료가 저렴한 1호주택인 것으로 나타나 있다.

〈表 III-7〉 北韓의 階層別 住居實態

구분 ¹⁾	주택형태	입주대상자	월임대료	주택비율	주택 보급률 ²⁾
상류	특호	중앙당 부부장급 이상 정무원 부부장급 이상 인민군 소장급 이상	-	5%	100%
	4호	중앙당 과장급 이상 정무원 국장급 이상 대학교수, 인민군 대좌, 문예단체간부, 기업소책임자	30원 이상	10%	
중류	3호	중급단독주택 및 신형아파트 * 전용변소	중앙기관 지도원 도단위 부부장급 기업소 부장	20%	68%
	2호	일반아파트(전용면적 10평 정도) * 공동변소	인민학교·고등중학교교장, 일반노동자, 사무원	5%	
하류	1호	집단공영주택·농촌 문화주택·구가옥 * 상하수도 미비	말단근로자 및 사무원 협동농장원 변두리 농민	60%	57%
	2호	일반아파트(전용면적 10평 정도) * 공동변소	인민학교·고등중학교교장, 일반노동자, 사무원	7~20원	

註: 1) 상류는 방 3개 이상, 중류는 방 2개(10~13평), 하류는 방 1~2개(8~10평)

2) 1984년 기준

資料: 統一院, 『'95 北韓概要』, 1995.12; 박헌주, 「북한의 주택사정과 통일후 정책과제」, 『月刊 統一經濟』, 現代經濟社會研究院, 1995.8, p.p.77~88; 國家安全企劃部, 『北韓便覽』, 1990.9; 정경배 외, 『남북한 사회보장제도 비교연구』, 한국보건사회연구원, 1992.12.

그러나 북한은 계속되는 經濟難과 함께 建設實績도 부진하여 늘어나는 가구 수에 대하여 충분한 住宅 供給能力이 없는 것으로 판단된다. 盧龍煥·延河淸(1997, p.62)에 의하면 1987~93년 기간 중 주택수요의 기본지표라고 할 수 있는 북한의 총가구수는 약 75萬 가구가 증가하였지만, 실제 住宅供給은 북한이 발표한 내용을 합산해 보더라도 29

萬~34萬 가구에 불과한 것으로 나타나고 있기 때문이다. 더욱이 북한
의 基本建設은 社會主義 擴大再生産을 위한 生産的 建設을 우선으로
하기 때문에 주택건설은 건설의 우선순위에서 밀려날 수밖에 없다.⁴⁸⁾
한편 住宅配定에 있어 地域間·階層間 不平等도 심한 것으로 보인다.
실제 1984년 현재 간부급이 이용하게 되는 4호 이상의 住宅補給率(주
택수/가구수)은 100%이지만 다수의 주민들이 이용하고 있는 1호 및 2
호 주택보급률은 57%에 불과했던 것으로 나타나 있으며, 최근에도 이
러한 차이는 크게 개선되지 않은 것으로 판단된다.

실제 최근 북한 전세대의 약 30% 이상이 방 하나를 차지하고 사
는 ‘동거세대’이거나 아니면 합숙소 생활을 하고 있기 때문에 ‘독립세
대’를 기준으로 한 住宅補給率이 65~75% 정도에 불과하며, 적어도
100萬호 이상의 주택이 부족한 것으로 평가되고 있다.⁴⁹⁾ 따라서 이같은
사실은 經濟難과 함께 北韓의 住宅事情이 상당히 심각한 수준에
있음을 설명해 주고 있는 것이다. 그러나 먹는 문제도 해결하고 있지
못한 상황에서 住宅建設을 위한 자재의 공급이 원활할 것으로는 생각
되지 않기 때문에 통일후 北韓地域의 住宅難은 여전히 문제로 남아있
을 것으로 생각된다.

한편 박헌주(1995, p.86)에 의하면 북한 住宅在庫의 약 85%에 이르
는 중류급 이하의 주택은 장기적으로 모두 재건축·재개발 대상 주택
으로 추정되고 있어 주택서비스의 질적인 수준이 매우 낮은 상태에
있음을 설명해 준다. 그러나 건물의 개·보수 등 모든 住宅管理를 ‘주
택관리 사무소’가 주관하고 있기 때문에 건물관리 측면에서도 개인의

48) 北韓의 基本建設에 대한 논의는 방완주(1988, pp.167~168)를 참조

49) 북한에는 주택을 배정 받지 못한 신혼부부가 따로 떨어져 사는 경우도 많은 것으
로 알려져 있으며, 일반주민의 경우 방 1개-부엌 1개의 2칸 주택이 보통이고, 심
한 경우 방 2개-부엌 1개의 주택에 2가구가 동거해야 하는 경우도 많기 때문에
신혼부부의 경우 2~3년은 기다려야 주택을 배정 받을 수 있는 차례가 돌아온다
고도 한다(統一院, 1995, p.291).

소유가 유지되기 힘들게 되어 있다. 그리고 「인민위원회 및 도·시·도시경영부·과 설치에 관한 결정서」(1947.8.27 인민위원회결정 제65호)를 보면 “국유건물을 보전하기 위하여 대수선 이외의 중소수선은 사용자 부담으로 실시한다”고 되어 있어 北韓當局의 기존 주택수리에 대한 비용 부담액은 미미할 것으로 판단된다.

마. 教育機會의 提供

북한은 <表 III-8>에 나타나 있는 바와 같이 해방 이후 社會主義國家建設의 초기부터 교육과 관련한 다수의 법령을 제정·공포하여 지속적으로 이 부문에 대한 국가적 관심을 보여 왔다. 北韓의 一般教育體系는 그 동안 모두 6차례의 큰 변화가 있었는데, 그 중에서도 북한은 당중앙위원회 제5기 제2차 회의를 통해 전반적 10년제 고중의무교육과 1년제 학교전 의무교육의 실시를 발표한 이후, 「전반적 11년제 의무교육에 관한 법령집행 총화에 대하여」(1975.4.10 최고인민위원회의 결정)를 통해서 “1975년 9월 1일부터 나라의 모든 지역에서 전반적 11년제 의무교육으로 완전히 넘어갈 것이다”라고 선언한 바 있다.

따라서 북한은 전반적 11년제 無償義務教育과 대학이상 無料教育이라는 교육제도를 통해 주민들의 기본적인 教育需要를 충족시키고 있다고 볼 수 있다. 그리고 교육제도에 따라 학생들은 수업료 면제와 장학금 혜택을 받으며,⁵⁰⁾ 학용품·의복·신발 등에 대해서는 무상 혹은 國定價格 以下の 廉價提供 惠澤을 받도록 되어 있다.

50) 北韓의 獎學金은 고등교육 기관에서만 적용되고 있고, 그 종류로는 김일성 장학금(월 40원), 지방학생 장학금(월 15원), 사로청 장학금(월 33원), 무의탁 장학금(월 23원), 국가 장학금(월 20원), 특수 장학금(간부양성 기관에서 공부하고 있는 학생에 대하여 재직시 본봉을 지급) 등이 있다. 그러나 실제 지방출신 대학생이 받는 지방학생 장학금과 사범·교원 대학생 전원이 받는 국가 장학금을 제외하고는 수혜대상자가 극히 일부에 국한된다(<http://www.unikorea.go.kr>).

〈表 III-8〉 北韓의 教育制度 및 現況¹⁾

구 분	내 용
정 책 추 이	<p>관련 법령</p> <p>전반적 초등의무교육제 실시에 관한 법령(1949.9.10 최고인민회의 법령), 최고인민회의 제4차 회의에서 채택된 전반적 초등의무교육제 실시에 관한 법령실행에 관한 결정서(1950.1.11 내각결정 제6호), 전반적 중등의무교육제를 실시하며 기술의무교육제 실시를 준비할 데 대하여(1958.10.2 최고인민회의 상임위원회), 전반적 9년제 기술의무교육을 실시할 데 대하여(1966.11.24), 전반적 10년제 고중의무교육과 1년제 학교전의무교육을 실시할 데 대하여(1973.4.9 최고인민회의 법령), 전반적 11년제 의무교육에 관한 법령집행 총화에 대하여(1975.4.10 최고인민회의 결정)</p> <p>주요 정책</p> <p>부분적 초등의무교육제 실시(1950년)→전반적 7년제 초등의무교육제의 실시(1956년)→전반적 중등의무교육제의 실시(1958년)→전반적 9년제 기술의무교육 실시(1967년)→전반적 11년제 의무교육의 실시(1975년)</p>
국가적 보 장	<p>관련 법령</p> <p>전문대학교대학생 장학금수여에 관한 결정서(1946.6.20 인민위원회결정 제45호), 대학생장학금 급여범위 확장에 관한 결정서(1949.2.9 내각결정 제9호), 일부대학생들에게 장학금급여액을 증가함에 대하여(1952.4.24 내각결정 제74호), 각급학교 및 간부양성기관학생들의 국가장학금을 인상할 데 대하여(1958.10.29 내각결정 제131호), 학생들의 수업료를 전반적으로 폐지할 데 관하여(1959.3.2 내각결정 제18호), 사회주의교육에 관한 테제(1977.9.7), 사회주의헌법(제45조, 제47조, 제49조), 사회주의노동법(제8조, 제71조, 72조)</p> <p>주요 정책</p> <p>수업료 면제, 교과서·학용품·학생복의 무상 혹은 염가제공, 인민학교 교원들에 대한 제복·구두의 국정가격배급 보장, 농촌지역 교원들에 대한 연료무상공급, 대학 및 전문학교 학생에 대한 장학금(정원의 50~100%(1947년)→정원의 80%(1949년)), 대학연구생에 대한 급여 및 그 부양가족의 식량배급 보장, 대학 및 전문학교 학생에 대한 집단기숙생활보장</p>
학 제	<ul style="list-style-type: none"> · 11년 무상의무교육: 학교전 의무교육(유치원 높은반) 1년, 인민학교 4년, 고등중학교 6년 · 대학·전문학교교육: 고등전문학교 2~3년, 단과대학 3~4년, 대학 4~6년, 박사원 연구원 2~4년
교육여건 ²⁾ (1992년)	<ul style="list-style-type: none"> · 초등학교(4,790개교), 중등학교(4,062개교) · 대학교(280개교), 대학생수(314千명), 인구만명당 대학생수(140.6명)

註: 1) 관련 법령은 표에서 분류한 항목간에 상호 중복되는 경우도 있으나, 여기서는 해당 항목의 기본이 되는 법령만을 표시하였음.

2) 북한의 대학은 방송·공장·농장·어장대학을 포함하고 전문학교를 제외함. 남한은 1992년 현재 초등학교 6,122개교, 중등학교 4,274개교, 대학교 467개교, 대학생수 1,183千명, 인구만명당 대학생수 270.9명임(統計廳, 1996a).

현재 북한의 학제는 학교전 교육으로 유치원 2년, 초등교육으로 인민학교 4년, 중등교육으로는 고등중학교 6년을 두고 있으며, 고등교육으로 고등전문학교(2~3년), 단과대학(3~4년), 대학(4~6년), 박사원 연구원(2~4년) 등을 두고 있다.⁵¹⁾

이 중 유치원은 만 4~5세의 어린이에 대하여 국가와 사회의 부담으로 키운다고 명시하고 있으며, 유치원 높은 반 1년 동안은 學校準備教育을 義務적으로 실시하고 있다. 그리고 만 6~9세와 만 10~15세의 어린이들은 각각 인민학교와 고등중학교에서 초등교육 및 중등교육을 의무적으로 받게 하고 있다. 특히 義務教育이 끝나는 만 16세는 북한 「사회주의헌법」(제31조)이 정하고 있는 勞動可能年齡과 일치하고 軍徵集年齡인 만 17세와 연결된다.

한편 만 16세 이상인 자는 郡단위별로 1개 이상씩 있는 2~3년제 고등전문학교나, 3~4년제 단과대학, 혹은 4~6년제 대학에서 고등교육을 받을 수 있도록 하고 있으며, 대학 졸업 후에 교육 및 과학후보를 양성할 목적으로 박사원을 두고 있기도 하다. 그리고 이들 교육기관은 북한이 해방 이후부터 수적 부족으로 어려움을 겪어 온 이른바 ‘民族幹部’를 양성하는 역할을 하고 있다.⁵²⁾

특히 북한은 각 지역의 정치·경제·문화 발전에 필요한 민족간부(기술자 및 전문가)들을 지방의 입지 조건과 생산력 배치에 맞게 양성하는 것을 중요시하고 있다. 따라서 기술자 및 전문가는 주로 이러한 특성에 맞게 道단위의 지역별로 배치한 공업대학·농업대학·의학대학·사범대학·교육대학·공산대학·체육 및 예술전문학교 등의 교육기관에

51) 이하 북한의 人民教育制度(사회주의교육제도)에 대한 자세한 내용에 대해서는 방완주(1988, pp.184~191)를 참조.

52) 북한은 모든 사회구성원들을 노동계급화 한 기초 위에 대학졸업 정도의 문화기술 수준을 가진 전면적으로 발전된 공산주의적 인간으로 만드는 것을 목표로 이른바 ‘온 사회의 인테리화’라는 구호를 내세우게 되는데, ‘민족간부’라는 것은 바로 이러한 ‘온 사회의 인테리화’를 실현하기 위한 수단이 된다(방완주, 1988, pp.184~191).

서 양성되고 있다. 이 밖에도 북한은 학업전문 교육체계와 일하면서 배우는 교육체계를 배합한다는 명분으로 중등교육 이수자를 대상으로 한 근로자고등중학교, 공장고등전문학교, 공장대학, 대학의 통신 및 야간 교육망, 어장대학, 텔레비존방송대학 등도 두고 있다.

그러나 북한의 교육은 다음과 같은 한계를 가지고 있는 것으로 평가된다. 첫째, 教育機會의 不平等 문제이다. 북한의 의무교육 이후 고등교육은 출신 및 사회성분으로 엄선하여 제한을 가하고 있기 때문에 교육을 통한 階層의 上向移動을 실질적으로 봉쇄하는 기능을 하고 있다. 북한에서의 대학입학 조건은 당의 唯一思想體系가 확고한가, 계급적 각성이 높은가, 혁명을 위해 충실히 복무할 수 있는가 등 이른바 ‘體制 順應度’가 주요한 결정요인이 되고 있다.⁵³⁾ 따라서 ‘動搖階層’과 ‘敵對階層’의 부류에 속해 있는 사람들의 대학진학은 거의 봉쇄되어 있다고 할 정도로 통제가 심한 실정이며, 무상교육의 혜택은 당·군·정 간부 등 ‘核心階層’ 위주로 되어 있어 一般住民의 教育惠澤이 그만큼 작을 수밖에 없다는 한계가 있는 것이다.

둘째, 교육의 질적인 문제이다. 북한의 11년간 의무교육은 ‘主體型 共產主義 革命人才의 養成’을 기본으로 ‘사회주의·공산주의 건설자로 키울 것’임을 목표로 하고 있어 개인의 창의력이라든가 자율성을 보장하여 인격이나 자질, 자주적 생활능력을 양성하는 것과는 거리가 있기 때문이다.⁵⁴⁾ 예컨대 현재 통용되고 있는 『교육개정안』(1983년 제

53) 이러한 이유로 북한에서 고등중학교를 졸업하고 바로 대학에 입학하는 학생은 전체 대학입학생의 10%에 불과하고, 나머지는 군(35%), 직장(30%), 농어촌(25%) 진출이 차지하고 있다. 한편 대학의 신입생 구성은 당해년도 졸업생은 10%밖에 안 되고 나머지는 제대군인(70%)과 직장생활자(20%)라고 한다(內外通信社, 『內外通信』, 第1064號, 1997.7.3 참조).

54) 北韓의 『전반적 11년제 의무교육에 관한 법령집행 총화에 관하여』(1975.4.10 최고인민회의 결정)를 보면 의무교육기간에 있는 학생들에게 “계급교양을 기본으로 하는 공산주의교양과 사회주의적 애국주의교양을 강화하여 모든 학생들이 계급적 원수들

정)에 따르면 인민학교의 경우 정치·사상교양 관련 과목의 비중이 67.6%에 이르고, 고등중학교의 경우는 직접적인 과목만 해도 전체 24 과목 중 6과목에 이르고 있다(北韓研究所, 1994:534).

또한 義務教育水準 以上 高等教育機關의 役割에 있어서도 북한은 “공장, 농목장지구에 설치된 대학과 통신, 일하면서 학습하는 형태의 대학들에 망라된 학생 수는 전체 대학생 수의 57.3%를 차지하고 있다”고 하며, 이들 대학교육에 있어 주로 “기술인재 양성사업과 기술자를 합리적으로 이용하는 문제”를 강조하고 있는 것으로 보아 전문 기능·기술인력의 양성에 중점을 두어 온 것으로 보여진다.⁵⁵⁾ 즉 현재 북한의 대학들은 「김일성 종합대학」 정도를 제외하고는 대부분 專門技術者 養成을 위한 分野別 單科大學으로 이해될 수 있다.

셋째, 무상교육의 의미를 퇴색하게 만드는 현실에 관한 것이다. 북한은 經濟難과 함께 각종 教育機資材의 不足現象도 심화되어 교과서 보급률은 50%선에도 미치지 못하고 있으며, 학습장의 경우 1년에 학생 1인당 2~3권 정도밖에 지급하지 못하는 실정이라고 한다.⁵⁶⁾ 이에 따라 학부모들은 학교운영에 필요한 각종 비용과 물품을 수시로 징수당하고 있는 실정에 있다.

또한 북한은 「학생들의 수업료를 전반적으로 폐지할 데 대한 내각 결정 18호」(1959.3.2)를 채택하면서 동시에 학생들의 勞動義務를 명시하고 있어 수업료의 면제는 사실상 학생들의 노력의 대가로 이루어지고 있다고도 볼 수 있다. 현재 無償義務教育에 따르는 학생들의 勞動義務時間은 연간 인민학교 2~4주, 고등중학교 4~8주, 전문학교 10주,

을 끝없이 미워하고 사회주의제도를 열렬히 사랑하며 노동에 대한 공산주의적 태도와 높은 집단주의 정신, 나라 살림살이에 대한 주인다운 태도를 가진 우리 혁명의 참다운 주인으로 자라나도록 할 것이다”라고 하여 教育의 目標가 社會主義를 위해 투쟁하는 革命家나 共產主義의 人間을 양성하는 데 치우쳐 있음을 알 수 있다.

55) 「기술인재 양성사업을 추진할 데 관하여」(1961.7.28 내각결정 제127호) 참조

56) 内外通信社, 『内外通信』, 第1020號, 1996.8.29.

대학교 12~14주 등으로 알려져 있는데(國家安全企劃部, 1990:92), 북한 총인구의 약 4에 해당하는 학생들이 「社會主義經濟建設」이라는 이름 하에 농촌지원·경제건설·자연개조사업 등 노동현장에 동원되고 있는 실정이다. 이 외에도 학생들은 외화벌이·학교시설보수 등의 명목으로 물품수집을 강요당하고 있는데, 이것을 북한 원화표시 금액으로 환산하면 학생 1인당 연간 100원에 이르는 것으로 추정되고 있다.⁵⁷⁾

3. 社會保障制度

가. 北韓 社會保障關聯 法規의 解釋問題

북한은 社會主義體制의 優越性을 강조하기 위해 해방 직후부터 사회보장분야에서 다수의 법규를 제정·발령하고 여러 가지 정책을 수립·시행하는 등 적어도 制度的인 側面에서는 住民들의 福祉問題에 적극적인 관심을 보여 왔다. 북한의 「사회주의헌법」 제70조(노동에 대한 공민들의 기본권리), 제71조(노동보호), 그리고 제72조(복지제도)는 사회보장에 관한 기본원칙을 명시하고 있는데,⁵⁸⁾ 주민들에 대한 사회보장혜택으로는 社會保險과 保健醫療, 그리고 各種 生活保護·救護制度 및 社會福祉서비스 등으로 나누어 살펴볼 수 있다.

57) 内外通信社, 『内外通信』, 第1048號, 1997.3.13.

58) 북한 「사회주의헌법」 제70조는 “노동능력이 있는 모든 공민은 희망과 재능에 따라 직업을 선택하며 안정된 일자리와 노동조건을 보장받는다”고 규정하고 있고, 제71조는 “공민의 휴식에 대한 권리는 노동시간제, 공휴일제, 유급휴가제, 국가비용에 의한 정·휴양제, 계속 늘어나는 여러 가지 문화시설들에 의하여 보장된다”고 규정하고 있으며, 제72조에서는 “공민은 무상으로 치료받을 권리를 가지며, 나이 많거나 병 또는 불구로 노동능력을 잃은 사람, 돌볼 사람이 없는 늙은이와 어린이는 물질적 방조를 받을 권리를 가진다. 이 권리는 무상치료제 계속 늘어나는 병원, 영양소를 비롯한 의료시설, 국가사회보험과 사회보장제에 의하여 보장된다”고 규정하고 있다.

이러한 북한의 社會保障 惠澤은 주로 노동자들이 勞働能力을 상실 하였거나 사망한 경우 본인 또는 그 가족의 생활을 위하여 현금·현물·의료·사회보장시설 등에 의해 국가가 부담하는 방식으로 되어있으며, 이 중 특히 주목할 만한 것은 의료분야의 無償治療制와 託兒·育兒制度 및 社會保險制度이다.

그러나 북한이 1970~80년대에 제정한 「어린이보육교양법」(1976.4.29 최고인민회의법령), 「사회주의노동법」(1978.4.18), 그리고 「인민보건법」(1980.4.3 최고인민회의법령) 등은 주민들에 대한 사회보장을 총괄적으로 규정하고 있긴 하나, 그에 대한 下位法令을 찾아볼 수가 없어 구체적인 적용기준을 설명하기에는 어려움이 따른다. 따라서 북한의 사회보장 적용기준의 많은 부분을 「사회보험법」(1946.12.19 임시인민위원회결정 제135호), 「국가 사회보장에 관하여」(1951.8.30 내각결정 제322호) 등 1950년대 초반까지의 기간에 이루어진 법률로써 설명하는 것은 불가피하다. 이 중에서도 특히 「사회보험법」은 제정시기가 가장 오래된 법률이긴 하지만 북한의 노동자·사무원에 대한 사회보험 급부기준을 구체적으로 명시하고 있는 법률로는 유일하다.⁵⁹⁾

한편 전술한 바와 같이 북한에 있어 적어도 법적으로는 초기의 법령들도 계속 유효한 것으로 간주할 수 있다. 따라서 다음에서는 북한의 社會保障에 관한 總括的인 部分은 최근 입법된 법률을 중심으로 살펴보되, 구체적인 적용기준에 대한 설명이 필요한 경우에는 初期法令의 內容과 함께 기존에 북한이 주장해 온 내용, 그리고 이에 관한 國內外 文獻을 종합적으로 인용하여 설명하기로 한다.

59) 총 14章 175條로 되어 있는 「사회보험법」은 질병·부상·임신·해산에 관한 의료보호, 질병·부상·불구로 인한 일시적 노동력상실 보조금, 임신·해산으로 인한 노동력상실 보조금, 해산에 따른 보충적 보조금, 장례보조금, 실업보조금, 질병·부상으로 불구 또는 폐질이 되었을 때의 연휴금, 유가족 연휴금, 양로 연휴금, 피부양자의 질병·부상·임신·해산에 관한 의료보호 등 주민들에 대한 사회보험 적용기준이 구체적으로 기술되어 있다.

나. 社會保險

1) 年金

북한은 근로자·사무원 등 賃金勞動者만을 대상으로 年金制度를 실시해 오다가 1986년 1월부터는 協同農場農民 등 進 계층을 상대로 年金制度를 확대·적용하기 시작하였다.⁶⁰⁾ 1992년 3월부터는 住民福祉向上을 위해 社會保障者들에 대한 社會保障年金을 기존보다 평균 50.7% 인상 조치한다고 발표하기도 했다. <表 III-9>에서 제시하고 있는 바와 같이 현재 북한은 국가나 기업소, 그리고 사회단체에서 부담하는 근로자 급여의 5~8%와 노동자와 사무원이 부담하는 급여의 1%에 해당하는 사회보험료, 그리고 국가예산을 이러한 社會保險制度 運營의 主要 財源으로 삼고있는 것으로 판단된다.

<表 III-9> 北韓의 社會保險料 納付基準

구 분	내 용	관련법령 ¹⁾
—사회보험 행정비용	· 국고 및 지방비에서 지출	· 사회보험법 13조
—피보험자 보험료	· 보수의 1% ²⁾	· 사회보험법 14조
—기관·단체 보험료	· 임금의 5~8% ³⁾	· 사회보험료납부절차에 관한 규정
—보험료 연체에 따른 벌금	· 봉급지불일로부터 5일 경과후 납부하는 보험료에 대해 납부금액의 0.5%에 해당하는 벌금징수	· 사회보험료 납부절차에 관한 규정(제4조)

註: 1) 사회보험법(1946.12.19. 임시인민위원회 결정 제135호), 사회보험료 납부절차에 관한 규정(1946.9.28. 임시인민위원회 결정 제87호)
 2) 보수는 가급·상급·수당·현물급여·임금을 포함(사회보험료 납부절차에 관한 규정 제7조~제9조)
 3) 임금의 5% 납부부문(행정기관·금융기관·정당·사회단체), 임금의 6% 납부부문(교육·의료·체신기관), 임금의 7% 납부부문(섬유·피복공업), 임금의 8% 납부부문(광업·토건업). 한편 북한의 「사회보험료납부비율표」에는 개인기업부문에 대한 보험료 납부의무(10~12%)도 규정하고 있는데, 개인기업소가 인정되지 않는 현재로서는 무의미한 규정으로 판단됨.

60) 「협동농민들에게 사회보장제를 실시할 데 대하여」(1985.10.4 인민위원회정령)

물론 이것은 1946년에 제정된 「사회보험법」에 근거하는 내용이지만, 북한이 外國合營企業에 대하여 적용하기 위해 만든 법률을 보면 현재에도 이러한 보험료 납부비율이 적용되고 있을 것으로 생각된다. 즉 북한의 「합영법시행세칙」(1992.10 개정) 제71조는 “합영회사는 종업원들에게 지불되는 노동보수의 7%, 종업원들은 노동보수의 1%에 해당하는 사회보험료를 바쳐야 한다”고 하여 社會保險基金 積立義務를 명기하고 있으며, 제70조는 “합영회사 종업원들은 조선민주주의인민공화국의 해당규범과 규정에 따르는 사회보험 및 사회보장혜택을 받는다”고 하여 同 法律에서 명기하고 있는 社會保險積立基金이 북한이 정하고 있는 보험료 수준임을 간접적으로 시사하고 있다.⁶¹⁾

한편 <表 III-10>에 제시하고 있는 바와 같이 북한이 제도적으로 규정하고 있는 연금급여의 종류는 연로연금·폐질연금·유가족연금·영예군인연금 등 네 가지가 있다.

첫째, 이 중에서도 북한주민들에게 일반적으로 해당되는 年金給與는 勞動年齡을 넘겨 직장을 그만둔 사람에게 해당되는 연로연금이다. 그러나 年老年金의 경우는 남자 60세, 여자 55세 이상인 자에게 종신 지급하도록 규정하고 있을 뿐 지급액이 명시된 규정을 찾아볼 수가 없다. 둘째, 廢疾年金의 경우는 직종별·질병류에 따라 최종월평균 임금액의 23~90%를, 셋째 遺家族年金의 경우는 직무 중 사망한 경우에만 가족 수에 따라 최종월평균 임금액의 40~90%를 매월 지급하는 것으로 되어 있고, 직무와 무관하게 사망한 경우에는 근속년수 3년 이상인 자에 한해서만 일시적으로 扶養料를 지급하는 것으로 되어있다. 넷째, 榮譽軍人年金의 경우에는 1급(노동력 완전상실자)과 2급(1일 2~3시간 노동가능자)에 대해서만 연금을 지급하도록 하고 있다.

61) 법률적으로 볼 때 북한의 「합영법시행세칙」은 「합영법시행규정」(1995.7.13. 정무원 결정)의 발표로 사실상 사문화되었다고도 할 수 있다.

〈表 III-10〉 北韓의 年金給與¹⁾

종 류	급 여 내 용	관련자료
연로연금	· 남자 60세, 여자 55세 이상인 자에게 종신지급 (지급액 불명)	사회주의노동 법(74조)
폐 질 연 급	직무관련 · 1류: 최근 1년간 평균임금연액의 90% · 2류: 최근 1년간 평균임금연액의 65% · 3류: 최근 1년간 평균임금연액의 35%	사 회 보 험 법 (82조)
	직무와 무관한 경우 ²⁾	· 1류: 최근 1년간 평균임금연액의 57~65% · 2류: 최근 1년간 평균임금연액의 37~45% · 3류: 최근 1년간 평균임금연액의 23~25%
유 가 족 연 급	직무중 사망 · 유가족 1인: 최근 1년간 평균임금연액의 40% · 유가족 2인: 최근 1년간 평균임금연액의 60% · 유가족 3인 이상: 최근 1년간 평균임금연액의 90%	사 회 보 험 법 (93조)
	직무와 관련 없이 사망한 경우 ³⁾	· 1종: 유가족 1인(근속기간에 따라 전노동경력기간 평 균임금연액의 85~129%), 유가족 2인(근속기간에 따 라 전노동경력기간 평균임금연액의 110~167%), 유가 족 3인 이상(근속기간에 따라 전노동경력기간 평균임 금연액의 135~205%) · 2종: 유가족 1인(근속기간에 따라 전노동경력기간 평 균임금연액의 80~?%), 유가족 2인(근속기간에 따라 전노동경력기간 평균임금연액의 105~?%), 유가족 3 인 이상(근속기간에 따라 전노동경력기간 평균임금연 액의 130~?%) · 2종 외: 전노동경력기간 평균임금연액의 70% · 3종: 전노동경력기간 평균임금연액의 60%
영예군인 연금 ⁴⁾	· 1급: 연금(최종봉급기준 사병 100%, 군관 50%), 원호 금, 식량배급(본인 1일 800g, 가족 1일 400g), 주택무 료제공 · 2급: 연금(최종봉급기준 사병 100%, 군관 50%), 원호 금, 식량배급(본인 1일 700g) · 3급: 식량배급(본인 1일 700g) · 4급: 유급휴가, 무료치료	北韓研究所 (1983)

註: 1) 보험료 7개월 이상 납부한 자에게만 혜택부여(사회보험법 제16조)
 2) 근속년수에 따라 범위 내에서 가산
 3) 근속년수 3년 이상인 자만 해당되며, 종별로 부양료를 일시금으로 지급함. 1
 종은 유해노동자 등, 2종은 기계제작 노동자 등, 3종은 사무원을 의미함.
 4) 1급은 노동력 완전상실자, 2급은 1일 2~3시간 노동가능자, 3급은 50% 노동
 능력자, 4급은 경노동가능자를 의미함.

그러나 1990년대 들어 수년간 계속된 食糧難으로 인하여 이러한 최소한의 배급도 보장받지 못하고 있을 것으로 생각된다. 예컨대 연로연금의 경우 1980년대 말까지만 하더라도 20년 이상 노동을 한 연금수령 대상자들은 일단 직장을 그만두면 ‘연로보장비’ 명목으로 월 300g정도의 식량을 배급받을 수 있었지만, 지금은 월지불액이 북한돈 10원 미만으로 옥수수 1kg도 구입할 수 없는 적은 액수여서 실생활에 별로 도움이 되지 못하고 있다는 주장도 제기되고 있다.⁶²⁾

특히 북한은 가내작업반과 가내협동농장조직을 의무화하여 취업하지 않은 여성과 고령인구 등 유향 가용노동력을 최대한 동원토록 하고 있기 때문에 실제 연로연금수령 연령이 되어도 이를 보장받지 못하고 노동을 계속하는 경우가 많은 실정이다. 북한이 제시한 자료를 보더라도 1993년 현재 55세 이상 고령 취업자수는 해당연령 인구의 24.4%(약 72萬명)를 차지하고 있어 같은 시기 남한의 14.4%를 크게 상회하고 있다. 북한의 정년이 사회보장 연령과 관계없이 철도원(62세), 의사(60세) 등 직업마다 차이가 있으며, 식량 및 기본생활비 부족으로 65세까지 職場生活을 하는 경우가 많기 때문이다(盧龍煥·延河淸, 1997b:51).

또한 1980년대 말부터는 北韓經濟가 지속적으로 악화되고 食糧不足 現象도 점점 심해지면서 가족들의 食糧負擔을 줄이기 위해 주민들이 65세 이후에도 가내작업반 및 부업반에서 일을 하고 있는 실정이어서 국가에 의한 사회보장 혜택이 담보되지 못한 계층의 過剩勞動力이 양산되고 있는 것도 원인이다. 더욱이 北韓의 年老年金이 월평균 15~30원 정도에 불과하다는 주장을 사실로 받아들인다면(韓國開發研究院, 1991b:16), 북한은 社會保障 惠澤이 담보되지 못한 계층의 過剩勞動力을 양산하고 있거나 주민들에게 충분한 老後保障을 하지 못한 채 퇴직시킬 수밖에 없는 것이다.

62) 内外通信社, 『内外通信』, 第1055號, 1997.5.1 및 聯合通信(1991, pp.32~33) 참조

2) 産災補助金

북한의 『사회주의노동법』은 노동재해·질병·부상으로 인하여 임금을 지급 받지 못하게 된 노동자는 노동능력 상실에 대한 一時的補助금을 받도록 하고 있다.⁶³⁾ 또한 노동재해·질병·부상 등의 원인으로 근로자들이 사망하였을 경우에는 부양가족들에게 遺家族年金을 지급하도록 하고 있다.⁶⁴⁾ 일시적보조금 지급기간은 勞動力 喪失日로부터 不具廢疾者로 인정되어 廢疾年金을 받는 날까지 또는 회복일까지로 되어 있으며, 保險給與 基準은 직종이나 재해·질병의 원인 및 정도에 따라 차등 지급하는 것으로 되는데, 휴업당시의 임금을 기준으로 제일 심한 상해인 1급부터 5급까지 구분하여 1급은 임금의 75%를, 5급은 임금의 50~60%를 지급 받는 것으로 되어있다.⁶⁵⁾

그러나 실제로는 保險給與支給 결정시 성분과 당에 대한 충성심 등 보험내용과는 무관한 요소를 고려하는 사례가 많아 保險給與의 傳達體系가 왜곡되어 있는 것으로 판단된다. 예를 들어 주요 기업소 및 각 郡에 배치되어 있는 결핵요양소나 간염요양소에 6개월 수용되면 ‘社會保障者’로 판명이 되어 매월 10원의 연금과 식량을 배급받을 수 있는데, 이 과정에서 産災補助金 惠澤을 받으려는 요양소 수용희망자와 의사간의 賂物慣行이 공공연한 것으로 알려지고 있다. 또한 성분이 좋고 黨에 대한 충성심이 강한 사람에게는 보험급여를 규정대로 적용하는 경향이지만 성분이 불량한 자에게는 여러 가지 이유를 들어 노동자의 고의적인 사고로 처리하는 등 불이익을 주고 있는 게 현실이라고 한다.⁶⁶⁾

63) “국가는 노동재해, 질병, 부상으로 노동능력을 일시적으로 잃은 근로자들에게 국가사회보험제에 의한 일시적보조금을 주며, 그 기간이 6개월이 넘으면 국가사회보장제에 의한 노동능력상실연금을 준다”(사회주의노동법 제73조)

64) “국가는 노동재해, 질병, 부상 등의 원인으로 근로자들이 사망하였을 때에는 그들의 양육을 받아오던 부양가족들에게 유가족연금을 주며 돌 볼 사람이 없는 어린 이들은 국가가 맡아서 키운다”(사회주의노동법 제77조)

65) <表 III-10> 및 <表 III-13> 참조

3) 失業補助金

북한의 「사회보험법」은 실업보조금 지급을 통한 失業者 保護手段을 명기하고 있다. 즉 “피보험자가 노동의 의사와 능력이 있음에도 불구하고, 1개월 이상 경과하도록 직장을 얻지 못하고 생계 극빈하여 이를 부양할 자도 없는 경우에는 실업보조금을 받을 수 있다”(사회보험법 제75조)고 한 것이 그 내용이다. 失業補助金の 支給額은 “해당지방 표준평균임금의 20%를 도인민위원회에서 실업자로 인정된 익일부터 6개월을 한도로 지급한다. 단 계속보조를 필요로 하는 현저한 사정이 있는 경우에는 그 기간을 연장할 수 있다”(사회보험법 제77조)고 하고 있으며, “자발적 사직 및 노동규율의 위반·범죄 등 또는 징계상의 면직, 기타 자기의 중대한 과실에 기인한 해고”(사회보험법 제75조)의 경우에는 이를 지급하지 않도록 규정하고 있다.

그러나 1978년 「사회주의노동법」이 제정되면서 북한에서의 공식적인 실업은 사라져 적어도 법적으로는 모든 근로자들이 국가로부터 안정된 일자리와 노동조건을 제공받는 것으로 되어 있기 때문에 북한의 失業保險이라는 개념은 무의미한 상태이다.

다. 保健·醫療

북한의 보건·의료서비스는 國家保障에 의한 無償治療制를 기본으로 하고 있다. 모든 保健·醫療資源은 행정당국에 의한 계획과 배분을 원칙으로 국유화·집중화되어 있기 때문에 외래·입원·약제공급 등 모든 보건의료활동이 국가에 의해 통제되어 있다. 이에 따라 保健·醫療管理體系 또한 中央政府의 財政과 技術的 支援下에 國家保健當局이 기획하고 地方行政機關에 의해 分散的으로 집행되며 黨과 政府에 의

66) 内外通信社, 『内外通信』, 第1060號, 1997.6.5 참조

해 이중으로 통제되고 있다.

먼저 北韓 保健·醫療體系의 근간이 되는 行政組織으로는 中央行政機構로 政務院 組織인 「보건부」가 있으며, 지방에는 각 도·직할시에 보건국과 보건처가, 각 시·군 단위에는 행정위원회 내에 보건처와 보건과가 구성되어 있다. 이 중 「보건부」는 의료·제약·위생·방역 등의 사업에 대한 집행·감독, 생활 및 노동조건 개선, 보건사업발전을 위한 계획작성과 보건부문의 예산수립 등 국가 전반적인 국민보건에 관한 업무를 지도·운영하고 있다. 그리고 地方保健組織은 당과 정부의 상급보건행정기관 및 지방행정위원회의 3중적인 통제하에서 보건사업에 관한 상부의 결정과 명령을 지방실정에 맞게 구체화시키고 산하 보건기관으로 하여금 이를 집행하도록 지도하는 역할을 가지고 있다(변중화 외, 1993:71~76). 따라서 北韓의 保健·醫療管理體系는 내용면에서는 效率的 資源活用과 강력한 政策執行이 가능하도록 만들어진 제도이기는 하지만 과도한 中央統制와 官僚主義的 病廢로 주민요구와 거리가 먼 결과를 양산할 가능성을 내포하고 있다(朴仁和, 1995:61).

한편 북한 「사회주의헌법」은 <表 III-11>과 같이 보건의료정책의 기본방향을 총괄적으로 규정하고 있는데, 정책의 핵심은 全般的 無償治療制와 醫師擔當區域制, 그리고 豫防醫學的 方針의 주력에 있다.⁶⁷⁾ 그리고 이러한 기본방침의 세부내용에 대해서는 주로 「사회주의노동법」과 「인민보건법」⁶⁸⁾에 기술되어 있으며, 구체적인 내용은 다음과 같다.

67) “국가는 전반적 무상치료를 공고히 발전시키며 의사담당구역제를 강화하고 예방의학적 방침을 관철하여 사람들의 생명을 보호하며 근로자들의 건강을 증진시킨다”(사회주의헌법 제56조)

68) 「인민보건법」(1980.4.3 최고인민회의 제6기 4차회의 제정)은 기존에 보건정책과 보건분야에서 관리·운영원리로 시행해 오던 정무원결정, 김일성교시 등을 총체적으로 통폐합한 것이다. 총 7章 49條로 구성된 이 법에는 성별·직장·주거지에 관계 없이 모든 국민들이 무상치료를 받을 수 있다는 법적 권리를 규정하고 있으며, 또한 의료인들에 대해서는 명예로운 혁명가로서 자신을 끊임없이 혁명화·노동계급화할 의무를 가진다고 규정하고 있다.

〈表 III-11〉 北韓의 保健·醫療政策基調

기 본 정 책	내 용
—전반적 무상치료제 —의사담당구역제 —예방의학적방침의 주력	<ul style="list-style-type: none"> · 목적: 주민생명보호와 건강증진, 근로자들의 노동생산능률 향상을 통한 사회주의건설에의 기여 · 수혜대상: 노동자·농민·병사·근로인테리 및 그 부양가족 등 모든 공민 · 수혜범위: 외래환자·약품·진단·실험검사·치료·수술·왕진·입원·식사·요양·해산·건강진단·건강상담·예방접종·근로자요양¹⁾ 등 무상의료서비스의 제공 · 의사담당구역제 관련시책: 구역별로 담당의사를 배정하여 위생선전사업·위생시설개조사업·질병예방사업·상담과 검진사업을 실시 · 예방의학 관련시책: 주택·건물의 위생관리, 산업질병방지, 식품위생, 어린이 영양관리, 체육진흥, 전염병예방을 위한 검역사업의 강화 · 보건의료기관의 종류: 치료예방기관(병원·진료소·요양소·위생방역소·검역소), 의약품관리기관, 의약품검정기관(인민보건법 제45조)
—주체의학의 강조	<ul style="list-style-type: none"> · 기초의학과학사업의 추진 · 동의학과 민간요법의 이론적 체계화

註: 1) 요양을 위한 왕복경비는 국가 또는 협동단체가 부담

첫째, 북한의 무상치료제는 1950년대까지만 하더라도 노동자·사무원 및 그 가족(당시 북한인구의 18.7%)을 대상으로 선별적으로 실시되다가 1960년부터는 전주민으로 확대 실시하였다. 북한은 1958년 이후 個人農民의 協同農民化가 완료되고, 個人商工業者가 사라지게 되면서 자연히 「최고인민회의 제2기 제7차회의」(1960.2.27)를 통해 全般的인 無償治療制를 全地域에서 실시한다고 의결한 것이다. 주민들에 대한 무상치료제와 관련해서는 북한의 여러 법률에 기술되어 있는데, 그 중에서도 「노동법」 제79조와 「인민보건법」 제9조는 〈表 III-11〉에

서 제시하고 있는 바와 같이 무상치료제의 수혜범위와 수혜대상에 대해 구체적으로 기술하고 있다.

그러나 실제 북한은 社會保障費 名目으로 국가 및 단체의 경우 근로자 월임금의 5~8%를, 주민들의 경우 월보수의 1% 정도를 원천징수하고 있고, 각종 공과금에도 치료비 항목을 포함시켜 청구하고 있으며, 직장이 없는 부양가족이 리·동 진료소를 이용할 때에는 약값 명목으로 治療費를 내도록 하고 있다. 또한 擔當區域을 벗어난 醫療需要에 대해서도 요금을 지불하도록 하고 있는데, 예를 들어 지방주민이 市·郡 혹은 道 病院으로 후송되어 치료받을 때에 별도의 치료비를 지불함은 물론 치료약을 인민약국에서 별도로 구입해야 하기 때문에 무상치료제는 명목상의 선전일 뿐이다. 그리고 주민들이 진료소를 이용하기에는 치료약이 부족하고, 의사에게 뇌물을 지급해야 하는 등 절차도 까다로워 병원보다는 민간요법과 무면허 시술업자에게 의존하는 경우도 많다.

둘째, 북한은 1969년부터 각 시·도에서 소아과·내과·산부인과 등의 醫師擔當區域制를 실시했고, 광산지역에서는 직장별·갱별 의사담당구역제를 실시하였다. 북한의 「인민보건법」에는 이에 관한 기본원칙이 명시되어 있는데,⁶⁹⁾ 주민에 대한 지속적·포괄적 의료서비스의 제공을 목표로 팀을 이룬 의사들이 일정 규모의 담당구역내 주민집단에 대한 위생선전사업·위생시설개조사업·질병예방사업·상담과 검진사업을 추진한다는 것이 그 내용이다(방완주, 1988:215~216).

그러나 北韓의 醫師擔當區域制度는 경제발전을 위한 건강한 노동력의 확보라는 體制機能的인 역할 수행에 지나친 의미를 부여하고 주민에 대한 社會統制 手段의 하나로 이용되고 있어 주민들에게 양질의

69) “국가는 의사들이 일정한 주민구역을 담당하고 맡은 구역에 늘 나가 주민들의 건강상태를 돌보며 예방치료사업을 하는 선진적 의료봉사제도인 의사담당구역제를 공고히 발전시킨다”(인민보건법 제27조)

의료를 제공하는 데에는 현실적으로 미흡하다고 할 수 있다. 즉 이 제도는 구조적으로 상부의 강력한 行政統制下에 놓여 있기 때문에 운용이 경직되어 있고, 환자에게 醫師選擇權이 차단되어 있어 의료인 상호간 경쟁을 통한 의료서비스의 질 개선을 기대하기가 어렵다는 한계가 있다. 또한 양질의 의료서비스는 의사 등 人的要素 외에 시설·약품 등 物的要素의 뒷받침이 있어야만 가능하다는 점에서 北韓의 醫師擔當區域制에 대한 평가는 포괄적인 시각에서 이루어져야 할 필요가 있다. 이러한 이유로 실제 소수의 의사가 환자진료활동 이외에도 근무시간의 많은 부분을 담당지역에 나가 보건교육과 위생·소독·예방접종 등의 衛生防疫事業을 담당하고 嬰·幼兒 管理나 產母管理 등 住民健康管理의 1次的 責任을 지고 있기 때문에 담당지역에서의 진료행위는 부실할 수밖에 없으며, 담당지역에서의 질병발생시 책임회피를 위해 허위보고 및 은폐사례도 많아 住民 疾病惡化와 함께 醫療需要가 억제될 소지를 지니고 있는 것으로 평가된다.

셋째, 북한은 人民保健事業에 있어서 豫防醫學이 기본이라고 강조하면서 중앙에서 지방에 이르는 衛生防疫體系가 설치되어 豫防接種과 檢診事業이 정상적으로 실시되고 있다고 한다. 북한의 「인민보건법」 제17조는 이러한 豫防醫學的 方針의 기본을 명시하고 있으며,⁷⁰⁾ 제21조~제26조는 앞의 <表 III-11>에 제시되어 있는 것과 같은 관련 시책들을 나열하고 있다. 북한은 이를 위해 중앙과 도·시·군에 위생방역소와 위생지도위원회를, 리·동과 기관·기업소에는 위생검열위원회를 조직하였다(방완주, 1988:213~217). 한편 예방의학적 방침에 있어서 북한은 1953년부터 실시되었다고 주장하고 있으나, 실질적으로는

70) “국가는 인민들이 병에 걸리지 않도록 미리 대책을 세우는 것을 자기활동의 중요한 임무로 여기며, 인민보건사업에서 예방에 선차적으로 힘을 넣는다”(인민보건법 제17조)

1960년 「5개년 계획」이 끝나고 보건시설과 보건요원이 어느 정도 확보된 후에야 시행되었다. 그러나 예방의학적 방침의 1차적인 목적은 치료보다 예방을 위주로 하는 의료정책으로 질병으로 인한 勞動力 喪失을 방지하자는 데 있는 것이며, 의사와 간호원이 부족한 현실에서 불가피한 선택이었던 것으로 여겨진다.

넷째, 북한은 “의학연구기관과 해당기관들은 기초의학과학 연구사업을 전망성 있게 진행하면서 치료예방사업에 나서는 중요한 과학기술적 문제들을 푸는데 선차적인 힘을 넣어야 한다”(인민보건법 제28조), “보건기관과 의과학연구기관들은 동의학을 과학화하기 위한 연구사업을 강화하여 동의학과 민간요법을 이론적으로 체계화시키고 더욱 발전시켜야 한다”(인민보건법 제29조)고 하여 이른바 主體醫學을 강조하고 있다. 특히 東醫學(한의학)과 관련해서 북한은 이미 「인민보건을 개선·강화할 데 대하여」(1954.6.4 내각결정 제76호)를 통해 東醫師(한의사)에 대한 자격시험을 실시하고 의원을 개원하게 하였으며, 1954년부터는 국가치료기관에도 동의사를 두게 한 바 있다. 최근에는 지방진료소 및 병원의 치료시 한방적용 비율을 확대 실시할 것을 지시하고 있는데, 1차 진료시 한방의 적용비율을 80% 이상 확대하도록 요구하고 있는 것으로 알려져 있다.⁷¹⁾

그러나 북한은 현재 경제침체로 인하여 醫藥裝備와 醫藥品이 절대 부족하고 先進醫療技術의 不足으로 일반적인 치료의 질적 수준이나 의료혜택이 매우 낮으며,⁷²⁾ 당원과 비당원간의 차별대우 등 의료진달

71) 内外通信社, 『内外通信』, 第9372號 1995.2.20.

72) 북한은 질병치료에 필요한 의약품 부족이 심각해짐에 따라 약을 쓰지 않고도 누구 나가 질병을 고칠 수 있다는 ‘고려치료법’을 주민들에게 선전하고 있다. 현재 북한은 항생제·연고제 등 기초의약품이 부족하고, 항생제 같은 치료제는 전혀 생산하지 못하고 있으며, 기초치료제와 예방제 350여종 정도의 초보적인 약품 외에는 거의 생산능력이 없는 것으로 알려져 있다. 한편 북한이 최근 양약대용으로 강조하고 있는 동약(한약)도 기초적인 예방·치료제 500여종이 전부인 것으로 알

체계에 많은 문제점이 있는 것으로 지적되고 있다.⁷³⁾ 더욱이 북한 의료인들은 정액으로 生活費를 지급 받고 있기 때문에 의료인이 복잡한 진료를 할 유인이 없어 의료서비스의 질이 낮아질 수밖에 없는 구조를 가지게 된다는 문제점도 있다.⁷⁴⁾

그러한 가운데 전국적으로 산재된 중화학공장시설과 같은 유해한 작업환경과 營養失調 등으로 주민들의 發病率이 높으며,⁷⁵⁾ 환자의 입·퇴원이나 사회보장자 판단 및 휴직진단서 허위진단서의 발급과 관련된 뇌물수수 및 의약품 밀반출 등 醫療關係者의 腐敗가 만연되어 있는 것으로 전해진다. 이와 같이 북한의 보건·의료분야가 낙후되었다는 것은 바로 북한이 의료기술 및 설비의 낙후와 의약품의 절대부족을 한방치료를 통해 해결하려는 데에서도 잘 나타나고 있는 것이다.

한편 <圖 III-12>는 南北韓의 保健·醫療 水準을 비교하고 있다. 통계상으로 볼 때 북한의 인구 萬명당 의·약사 수가 오히려 남한보다 많게 나타나고 있는 등 지금까지의 논의와 배치되는 결과를 보여주고 있는 것처럼 보인다. 특히 우리 나라 統計廳(1996a)이 추정하고 있는 1994년 현재 北韓의 嬰兒死亡率(출생아 천명당 27.7명)은 南韓(1993년)에 비해 약 2.8배정도 높은 수치이나, UN(1996)이 제시하고 있는 아시아국가 평균(1990~95년, 62명) 보다는 훨씬 낮은 수준에 있다. 따라서

려져 있다(內外通信社, 『內外通信』, 第1028號, 1996.10.24 참조).

73) 북한의 병원이용은 洞·理진료소-區域·郡종합병원-道立병원의 3단계 의료전달체계로 되어 있는데, 환자는 洞·理진료소 소장의 후송중이나 黨사로청의 승인이 있어야 區域·郡종합병원, 道立병원으로 후송될 수 있기 때문에 상급병원을 이용할 수 있는 환자가 한정된다(崔平吉, 1990, p.220).

74) 박사·준박사 학위를 가진 1·2급 의사 외에는 一般勞動者들과 똑같은 대우를 받는다.

75) 북한의 주요질병은 결핵·간염 등 전염병과 성병, 강압적 사회분위기에 따른 정신병, 그리고 영양실조에 기인한 버짐(백선) 등 피부병 및 구강염과 치아질환이다. 특히 구강염과 치아질환은 유해한 작업환경과 영양실조가 직접 원인이지만 경제난으로 치약을 구하기 어려워 많은 경우 대용으로 소금을 사용하기 때문이라고 한다(內外通信社, 『內外通信』, 第1005號, 1996.5.16 참조).

이러한 결과는 북한 『인민보건법』에 나타나 있는 예방의학적 방침과, 여성노동력을 최대한 활용할 목적으로 북한 『사회주의노동법』에서 제시하고 있는 母子保健政策 등 일반적인 1次 保健醫療體系를 어느 정도 갖춘 결과일 것으로 보인다.⁷⁶⁾

〈表 III-12〉 南北韓의 保健·醫療水準 比較

구 분	연 도	남 한	북 한
평균수명(년)	1995	72.9	70.3 ¹⁾
영아사망률(출생아 千명당, 명)	1993	9.9	27.7 ²⁾
총인구대비 연인원입원환자비율(%)	1986	42.5	9.3
병·의원(개소) ³⁾	1986	9,081	7,172
보건(지)소(개소)	1986	3,528	228
의약품 판매업소(개소)	1986	28,714	846
인구만명당 의·약사수(명) ⁴⁾	1990	22.2	27.0

註: 1) 북한이 주장하고 있는 출생시 평균수명은 1986년 현재 이미 74.3년(남자 70.9년, 여자 77.3년)임(방완주 1988).

2) 1994년

3) 남한은 종합병원·병원·의원, 북한은 일반입원치료예방기관(중앙도 인민병원·시구역인민병원·군인민병원·산업병원·리인민병원) 1,528개소와 외래치료기관(종합진료소·진료소·구급소) 5,644개소를 포함

4) 의사, 치과의사, 한의사(북한은 동의사), 약사 기준. 그러나 남북한의 의료제도·의료수준·의료인력의 질적인 차이를 고려할 때 직접 비교가 어려움. 북한의 경우 예방의학 위주의 1차 보건의료를 강조하고 있기 때문에 정규의사가 아닌 의료보조원들을 광범위하게 훈련시켜 의료행위에 투입하고 있는 실정을 감안해야 할 것임.

資料: 統計廳, 『南北韓 經濟 社會相 比較』, 1996; 韓國開發研究院, 『北韓經濟指標集』, 1996.6; 盧龍煥·延河淸, 『北韓 人口센서스의 政策的 含意: 人口構造와 特性』, 韓國保健社會研究院, 1997.

76) 그러나 嬰兒死亡率은 한 나라의 國民健康 水準을 가늠해 주는 지표로써 사용되어지며, 일반적으로 그 나라의 經濟發展 水準, 住民 營養狀態, 醫療資源과도 밀접한 관련을 맺고 있는 지표이다. 따라서 최근 北韓이 심각한 食糧難으로 인하여 幼兒와 妊産婦가 큰 고통을 받고 있을 것임을 감안할 때 북한의 유아들은 營養失調로 각종 질병에 시달리고 이로 인해 사망하는 경우도 급증하고 있을 것으로 생각할 수 있다.

그러나 남북한간의 보건의료 수준을 비교하는데 있어서는 指標算出의 基準이 상이한 점을 감안하여야 할 것이다. 즉 남북한간에 상이한 의료제도, 의료수준, 의료인력 상호간의 역할 분담 등의 차이를 감안하여 평가할 필요가 있다. 일반적으로 사회주의국가에서는 정규의사가 아닌 醫療補助員들을 광범위하게 훈련시켜 醫療行爲에 투입하고 있는데, 이는 豫防醫學 爲主의 1次 保健醫療를 강조하고 있는 북한의 경우도 예외는 아닐 것으로 판단된다.

특히 북한의 경우 醫療人力 養成을 위한 교육기간이 짧으며, 專門醫보다는 一般醫 養成에 力點을 두고 있다는 사실과 함께 통계 내에 포함되어 있는 많은 수의 補助醫療人力을 감안한다면 실질적으로 醫療人力의 質的인 水準은 낮은 것으로 평가되고 있다.⁷⁷⁾ 그리고 이러한 사실은 남한과 비교할 때 북한의 경우 환자가 入院보다는 外來診療에 의존하는 경향이 많은 사실에서도 잘 알 수 있는데, 이는 의료수준의 질이 낮을 뿐만 아니라 강도가 낮은 치료가 대부분일 것임을 반증해 주는 예로서 판단된다. 또한 병·의원 수 면에서는 남한과 비교하여 결코 적지 않은 시설이 있는 것으로 생각되는데, 실제 專門醫比率이 낮은 점을 감안한다면 良質의 서비스를 제공하는 의료시설로서의 역할 수행은 어려울 것으로 판단된다.

라. 生活保護

1) 勞動力喪失者 生活保護

북한의 「사회보험법」은 근로자가 질병·부상·불구, 임신·해산, 가족사망 등으로 인한 一時的 勞動力 喪失의 경우 <表 III-13>에서와 같이

77) 북한 의료인력 수준에 대한 자세한 내용은 변종화 외(1993, p.13) 및 정기원 외(1995, p.p.54~55)를 참조

각각 일시적보조금, 임신·해산보조금, 장례보조금, 의료보조금을 지급하여 이들의 생활을 보호할 것을 규정하고 있다.

〈表 III-13〉 北韓의 勞動力喪失者에 대한 補助金制度¹⁾

종 류	급 여 내 용	관 련 법 령
일시적보조금	· 휴업당시 임금을 기준으로 1급(모범노동자·사무원·기술자): 75% 2급(기관수·광산경노동자): 60~75% 3급(일반노동자·교원·예술인): 60~75% 4급(사무원 외): 60~65% 5급(비직업동맹원 등): 50~60%	사회보험법(53조)
임신·해산보조금	· 7~9개월간 최근 6개월 평균임금의 90% 지급	사회보험법 (59~60조)
산후휴가보조금	· 42일분 급여지급	사회보험법(61조)
해산보충적보조금	· 해산비 5원 지급	사회보험법(63조)
장례 보조금	연휴금 수령자 사망시 ²⁾ · 사망자가 만10세 이상인 경우: 시인민위원회관할지(8원), 기타(5원) · 사망자가 만10세 미만인 경우: 시인민위원회관할지(4원), 기타(2.5원) · 사망자가 출산후 30일 이내의 자인 경우: 시인민위원회관할지(2원), 기타(1.25원)	사회보험법(70조)
	피부양자 사망시 ³⁾ · 사망자가 만10세 이상인 경우: 시인민위원회관할지(5원), 기타(3원) · 사망자가 만10세 미만인 경우: 시인민위원회관할지(2.5원), 기타(1.5원) · 사망자가 출산후 30일 이내의 자인 경우: 시인민위원회관할지(1.25원), 기타(1원)	사회보험법(71조)

註: 1) 인플레이션을 고려하지 않을 경우 북한의 제1차 화폐개혁과 「사회보험법」이 제정된 1946년 12월 당시 북한의 화폐가치와 현재 유통되고 있는 화폐가치는 100:1의 교환비율을 갖게 됨(*북한은 「새로운 화폐를 발행할 데 대하여」(1959.2.12 내각결정 제11호)를 통해 신화폐 1원을 구화폐 100원과 교환하는 화폐개혁을 실시한 바 있으며, 그 이후에도 모두 두 차례의 화폐개혁을 단행한 바 있으나, 교환가치는 모두 구화폐 1원=신화폐 1원이었음). 따라서 여기서는 「사회보험법」에 규정하고 있는 금액에 대해 현재의 화폐가치로 환산하여 기재하기로 함. 예컨대 「사회보험법」이 규정하고 있는 해산비 500원은 5원으로 기재함.

2) 연휴금은 근로자가 질병·부상으로 불구 또는 폐질이 되었을 때 받게 되는 사회보험금을 의미함.

3) 死産의 경우 葬禮補助金を 지급하지 않음.

이 중 첫째, 一時的補助金은 전술한 바와 같이 근로자가 노동재해·질병·부상 등으로 인하여 임금을 지급 받지 못하게 된 경우 적용되고, 둘째 妊娠·解産補助金은 근속기간과 직종에 따라 근로자에게 7~9개월간 月平均 賃金額의 90%를 지급하며, 셋째 葬禮補助金은 1~8원을 지급하는 것으로 되어 있다.⁷⁸⁾ 넷째, 그러나 醫療補助金에 대해서는 북한이 全般的 無償治療를 기조로 하고 있기 때문에 더 이상 보조금으로서의 의미가 없게 되었다고 할 수 있다.

2) 國家功勞者·援護對象者·罹災民 特別生活保護

북한은 <表 III-14>와 같이 국가공로자, 인민군 전사·하전사, 제대군인 등 원호대상자 및 그들의 부양가족에 대해 국가의 特別 生活保護를 실시할 것을 규정하고 있다.⁷⁹⁾ 특별생활보호의 내용은 주로 제대군인에 대한 직업알선과 취업보장, 빨치산 출신 및 애국열사·영예군인의 유자녀를 위한 유자녀학원의 설치 등을 주요 내용으로 하고 있다. 또한 북한은 재해를 입은 주민들의 생활을 보호하기 위해 特別 救護 原則을 제정한 바 있는데, 이들 법령은 주로 罹災民에 대한 수용소 제공, 양곡 배급, 세금 감면이 기본내용이다.

그러나 이 같은 북한의 特別生活保護 政策은 남한처럼 지속적으로 일반 貧困階層의 生活保護를 위한 정책은 아니며, 주로 과거 일시적인 주민생활수준 향상을 위한 배급품의 지급과 특수계층에 대한 생활보호와 관련되어 있다.

78) 그러나 國家安全企劃部(1990, p.82)는 사망시 사망자가 10세 미만인 경우 5원, 10세 이상인 경우 10원을 지급한다고 하며, 北韓研究所(1994, p.604)는 직계존속 사망시 상주에게 3일간의 공식 휴가를 허용하고 사망진단서에 의한 장례보조금 10원과 쌀 1말, 술 5~6병 정도를 특별 배급해 준다고 한다.

79) 이외에 월북제일교포 및 월북남조선주민에 대한 특별생활보호 규정도 있다.

<表 III-14> 北韓의 援護·救護制度

	관련법령	내 용
기본원칙	어린이보육교양법 19조, 사회주의헌법 75조, 사회주의노동법 75조	· 혁명열사·애국열사·인민군후방가족 · 영예군인·국가공로자의 자녀들을 특별히 보호하며 이들에게 특별교 양사업을 실시
원호구호	조선인민군대 전사 및 하사관들의 부양가족 원호에 관한 결정서 (1949.5.9. 내각결정 제45호)	· 자가보조금 지급 · 농업현물세 15~30% 감면 · 우선 취직알선, 사회보장에 의한 무료치 료, 우선배급, 가옥세 면제
	국가 사회보장에 관하여 (1951.8.30. 내각결정 제322호)	· 전쟁불구자(인민군·빨치산·애국자)에 대한 간부양성소·기술학교·대학 전문교육 제공 및 취업보장, 직업교육보장 · 전쟁불구자·전사자의 유가족: 본인 및 자 녀들의 학비와 국가주택의 사용료 면제, 농업현물세 및 기타 세금 20% 면제
	제대군인 및 영예전사자들의 직업 알선과 취업조건을 보장할데 관하여 (1953.8.14. 내각결정 제132호)	· 우선취직 및 우선취학 보장 · 토지·주택·농기구 보장
	기타	· 전쟁희생장병·빨치산·애국열사 유자녀학원 설치(1951.1 내각결정 제192호), 영예군인 학교설치(1951.4 내각결정 제254호)
국가공로자 생활보호	국가공로자에 대한 사회보장규정 승인에 대하여 (1956.2.3. 내각결정 제10호)	· 남자 60세, 여자 55세 이상인 국가공로자: 최근 봉급(1개월)의 100%에 해당하는 현 금을 매월 지급 ¹⁾ · 질병·손상으로 2개월 이상 노동능력을 상실한 자: 최근 1개월 봉급의 100%에 해당하는 현금을 회복시까지 지급 · 공로자 사망시: 장례금은 3만원(현행화폐 기준 300원)을 지급하고 그의 유가족들 이 연로·부상·질병으로 노동력 상실 및 사망하였을 시는 공로자에게 지급하던 액수의 반을 지급
이재민구호	— 전재민구호대책에 관한 결정서 (1950.11.20 내각결정 제175호) — 수해리재민 구제대책에 관하여 (1951.9.10 내각결정 제327호) — 재해를 입은 농민들에게 영농을 보장하기 위한 식량을 대여함에 관하여(1952.3.13 내각결정 제40호)	· 전재민 수용소 보호, 고아의 애호원 수용, 옷감과 양곡의 배급 · 현물세 감면·면제, 양곡배급·대여, 수용소 보호 · 양곡대여: 애국열사 유가족 및 군무자의 부양가족>전쟁피해농민>수해·한재·냉해 피해 농민>영세농민 순으로 대여

註: 1) 현재는 1일 600g의 식량배급과 전직 임금의 60%를 보장(内外通信社, 『内外通信』, 第1055號, 1997.5.1.)

그 이유는 첫째, 원호대상자 및 그의 가족에 대한 특별생활보호의 경우 이미 제도적으로 모든 주민에 대한 무상의료·무상교육·완전고용이 보장되는 현재에는 특별한 의미가 없기 때문이다. 둘째, 국가공로자 관련 특별생활보호는 노동과 사회정치활동에서 공훈을 세워 국가로부터 수훈·표창을 받은 공로자 및 그 가족들에게 공로 정도에 따라 높은 비율의 연금을 지급하고 식량공급과 병원치료에도 공로에 해당하는 특혜를 주는 제도로 되어 있지만, 통상 이러한 혜택은 「국기훈장」 3급 2개와 최하위급 훈장인 「공로메달」 5개 모두를 받아야만 가능한 것으로 간부들과 권력기관 종사자들, 일부 지식인들 등 극히 일부의 특권층에게만 국한되기 때문이다.⁸⁰⁾

마. 社會福祉서비스

북한은 〈表 III-15〉와 같이 아동, 부녀자, 노인, 장애인 등에 대해 국가가 폭넓은 사회복지서비스를 제공하는 제도를 가지고 있다. 특히 이 중에서도 주목되는 것은 아동과 부녀자에 대한 복지서비스의 제공이라고 할 수 있는데, 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 북한의 「사회주의헌법」(제76조)은 “여자는 남자와 똑같은 사회적 지위와 권리를 가진다. 국가는 산전산후 휴가의 보장, 여러 어린이를 가진 어머니를 위한 노동시간의 단축, 산원, 탁아소와 유치원망의 확장, 그 밖의 시책을 통하여 어머니와 어린이를 특별히 보호한다”고 하고 있다. 이에 따라 북한은 定期休暇 외에 여성 근로자 임신부에 대한 유급휴가일을 종전 산전 35일, 산후 42일(사회주의노동법 제

80) 김일성·김정일 표창장, 김일성 훈장, 김일성 상, 김일성의 이름이 새겨진 고급시계 수상자, 김일성·김정일 명의의 상훈, 노력영웅, 공화국영웅칭호 수여자는 별도의 다른 훈장 없이도 이 한 개만으로도 生活保障惠澤을 받을 수 있다고 한다(内外通信社, 『内外通信』, 第1055號, 1997.5.1 참조).

66조)에서 1993년 「어린이보육교양법 세칙」의 제정을 통해 산전 60일, 산후 90일로 늘리는 등 母子保健에 관한 보호를 강화한 바 있다.⁸¹⁾ 또한 북한은 여러 자녀를 가진 어머니의 노동시간 단축, 산원·탁아소와 유치원망의 확장, 다양한 시책을 통한 어머니와 어린이의 특별보호 등 다양한 부녀복지서비스를 규정하는 법령도 가지고 있다.⁸²⁾

〈表 III-15〉 北韓의 社會福祉서비스

수혜대상	주요 관련법령	내 용
아동	어린이보육교양법(18조) 어린이보육교양법(45조)	· 만 3세 이전: 탁아소, 육아원·애육원(고아) · 만 4~5세: 유치원
부녀자	어린이보육교양법세칙 (1993년 제정) 사회주의노동법 (76조) 어린이보육교양법 (20조) 어린이보육교양법 (21조)	· 산전·산후휴가의 보장(산전 60일, 산후 90일) · 산전·산후휴가 기간중 일시적보조금, 평균노력에 해당하는 급여지급보장 · 산원시설제공, 젖먹이는 시간 보장, 다자녀 어머니 노동시간 단축 ¹⁾ 및 정상임금 보장 · 쌍태자 어머니 추가유급휴가, 삼태자 어머니 의복·포단·1년분의 젖제품 무상공급 및 학교 취학이전까지 양육보조금 제공
노인	사회주의노동법 (78조)	· 양로원
기 타	어린이보육교양법 (18조) 사회주의노동법 (78조) 사회주의노동법 (60조, 62조, 67조)	· 고아를 위한 육아원과 애육원 · 불구자를 위한 양생원 · 근로자에 대한 휴식의 권리(8시간노동제·유급 휴가제·국가비용에 의한 정휴양제)를 보장하기 위한 정양소와 휴양소의 제공 ²⁾ , 노동보호 용구와 작업필수품 및 영양제의 무상공급

註: 1) 3명 이상 어린이를 가진 여성노동자의 1일 노동시간은 6시간(사회주의노동법 제16조)

2) 노동자·사무원·협동농장원들은 연간 14일의 정기휴가와 직종별로 7~21일간의 보충휴가를 보장받음(사회주의노동법 제65조).

81) 산전·산후휴가는 이미 1986년 3월 정무원결정으로 150일(산전 60일, 산후 90일)로 늘어났으나, 생산목표달성과 노력동원 등으로 실현되지 못해 왔었다.

82) 북한의 부녀복지서비스는 「남녀평등에 대한 법령」(1946.7.30), 「여성상담소에 관한 규정」(1948.12.23), 「산원에 관한 규정」(1949.10.28), 「북한사회주의헌법」(1992.4 개정), 「어린이보육교육법」(1976.4), 「조선노동당강령」, 「북한사회주의노동법」(1978.4.18) 등에서 여성의 지위, 건강상 보호, 사회적 보호의 명시를 통해 나타나고 있다.

그러나 이러한 정책은 한편으로 女性들의 勞動力을 활용하기 위한 북한의 의도와 직접적인 관련을 맺고 있다. 즉 북한의 「인민경제 각 부문에 여성들을 더욱 인입시킬데 대하여」(1958.7.19 내각결정 제84호)를 보면 “여성들의 취업조건을 보장하기 위하여 탁아소·유치원·공동세탁소 등의 편의시설을 기관·기업소들의 기존 건물로서 이용할 것인바...”라고 되어 있으며, 「사회주의노동법」 제31조는 “국가는 여성근로자들이 사회적 노동에 적극 참여할 수 있도록 온갖 조건을 보장한다. 지방정권기관과 해당 국가기관, 기업소, 사회협동단체는 여성들이 일하는 데 편리하게 탁아소, 유치원, 아동병원, 편의시설을 꾸려야 하며 직장에 나가지 못하는 여성들이 희망에 따라 일할 수 있도록 가내작업반, 가내협동조합 등을 조직하여야 한다”고 하고 있어 북한의 아동과 부녀자를 위한 정책이 女性勞動力 確保라는 당면과제와 밀접한 관련을 맺고 있음을 알 수 있다. 실제 북한은 1990년대 초반까지만 해도 社會主義 計劃經濟의 矛盾으로 항상 부족한 노동력을 보충하기 위해 여성들의 사회진출을 장려해 왔으며, 그 결과 1993년 현재 16세 이상 전 연령층을 대상으로 한 女性的 經濟活動參加率은 68.9%로 같은 시기 남한(15세 이상 기준)보다 21.7% 「포인트」 높게 나타나고 있다.⁸³⁾

한편 일반적으로 생후 90일 이상 3세 이하의 어린이는 탁아소 연령에, 그리고 4세 이상 5세 이하의 어린이는 유치원 연령에 해당하며, 아이를 맡기는 것은 부모의 자율로 되어 있다.⁸⁴⁾ 그러나 실제로 어머니가 아이를 돌보기 위해 직장출근을 하지 않으면 食糧配給이 줄어드는 등 각종 경제적 불이익과 정치적 압력이 가중되기 때문에 대부분이 이 시설을 이용하고 있는 것으로 보인다.⁸⁵⁾ 북한은 이미 1947년 6

83) 北韓의 經濟活動人口에 대해서는 盧龍煥·延河淸(1997b)을 참조

84) “어린이들이 비록 탁아소에 갈 나이라 하더라도 탁아소에 보내지 않고 자기 집에서 키우는 것은 그들 부모의 자유에 속한다”(어린이보육교양법 제3조)

85) 여성들이 직장을 그만두면 1일 700g의 식량배급이 300g으로 줄어들게 된다. 그러

월 「탁아소 규칙에 대한 보건국 명령 제5호」와 「탁아소에 관한 규정」(1949.2.1 보건성 규칙 제1호)을 제정한 이후 1976년 4월에 「어린이 보육교양법」을 채택하여 모든 어린이들을 탁아소와 유치원에서 국가와 사회의 부담으로 키운다고 명시하고 있다.⁸⁶⁾ 이에 따라 1993년 말 현재 북한에는 2萬 7千여개의 탁아소와 3萬 7千여개의 유치원이 설립되어 있으며, 약 350萬명(탁아생 포함)의 어린이가 이곳에서 보육되고 있는 것으로 알려져 있다.⁸⁷⁾

그러나 실제로 북한지역 주민들은 탁아소와 유치원 이용을 위해 많은 비용을 부담하고 있다. 북한지역 주민의 자녀 1인당 탁아소·유치원 이용 부담액은 월평균 약 15~20원으로 추정되고 있는데,⁸⁸⁾ 북한주민의 1인당 월평균 실질임금이 70~100원인 점을 감안한다면 국가와 사회의 부담이라는 명분으로 운영되고 있는 탁아소와 유치원 제도가 오히려 주민들의 생활을 어렵게 하고 있는 셈이다. 또한 「어린이보육교양법」에 그대로 나타나 있듯이 북한의 탁아소와 유치원은 사회복지시설이라기 보다는 취학전 아동에 대한 政治思想의 注入을 목

나 최근에는 오히려 식량절감 차원에서 기존의 정책과는 반대로 일시적으로 여성 근로자들이 직장을 그만두도록 하고 있다고도 한다(內外通信社, 『內外通信』, 第1018號, 1996.8.15).

- 86) 북한은 “사회협동단체들은 탁아소, 유치원의 물질적 조건을 국가가 정한 기준대로 보장하여야 한다. 협동농장들에서는 닭, 염소, 젓소 등 짐짐승을 많이 기르고 과일과 남새를 잘 저장하여 농장의 탁아소와 유치원에 식료품을 충분히 공급하여야 한다”(어린이보육교양법 제56조)고 하여 탁아소와 유치원에 대하여 사실상 食料品の 自給自足を 규정하고 있다.
- 87) 內外通信社, 『內外通信』, 第1007號, 1996.5.30 참조. 그러나 방완주(1988, pp.184~191)는 보육교양시설로 유치원(19,262개)과 탁아소(28,358개)에 200萬 명이 수용되어 있다고 한다.
- 88) 북한은 탁아소와 유치원의 경우 아이를 처음 맡길 때 기저귀 20장, 수건 5장을 의무 제공토록 하고 있으며, 2살 미만의 경우 1일 50g, 3살 미만의 경우는 1일 100g을 기준으로 한 식량배급표와 함께 한달 치 식량구입비 및 간식비(1일 20~30전)를 미리 내도록 요구하고 있다(內外通信社, 『內外通信』, 第1007號, 1996.5.30 및 第1020號, 1996.8.29 참조).

적으로 하는 시설이라고 할 수 있다.⁸⁹⁾ 이렇게 함으로써 女性들의 經濟活動參與 擴大로 부족한 노동력을 보충할 수 있으며, 어린이들을 미리 共產主義 集團教育을 통해 개조하려는 것이다.

이 밖에도 北韓은 國家社會福祉施設로 육아원, 애육원, 양생원, 양로원, 정양소, 정신병자 수용소 등을 운영하고 있는데, 첫째 육아원과 애육원은 8세 미만의 고아들을 양육하는 기관이다. 둘째 양생원은 무의탁 肢體不自由者들을 수용하는 곳으로 각 도에 1개소를 두고 있지만, 그동안 북한은 지체부자유자들을 산간오지 등 일정 지역내에 강제 이주시키는 등 사회적으로 격리하거나 差別的인 政策을 실시해 왔다.⁹⁰⁾ 실제 盧龍煥·延河淸(1997b)이 밝히고 있는 北韓의 障礙人 數는 1993년 말 현재 약 5萬 8千명(16세 이상 연령층 기준)으로 분류기준의 차이를 감안한다 해도 1995년 현재 남한의 장애인구 105萬 3千여명(전체인구의 2.35%)과 비교할 때 상당히 과소 평가되어 있는 것으로 보인다. 장애인에게 차별적인 정책을 취하는 강압적 사회분위기 하에서는 자진해서 장애인으로 등록할 주민의 수가 제약될 수밖에 없는 것이다.

셋째, 양로원은 북한이 부양자나 부양능력이 없는 남자 60세 이상, 여자 55세 이상의 노인 보호와 복지를 위해 각 道·市·郡에 설치한 것이다. 그러나 주거환경이 수용소와 별반 차이가 없을 정도로 열악하여 정작 노인들이 양로원 이용을 기피하고 있는 것으로 알려져 있다.

89) 북한은 탁아소와 유치원의 기능에 대해 "...모든 어린이들을 주체형의 혁명적 새 인간으로 키우며 여성들을 어린이를 키우는 무거운 부담에서 해방하는 신성한 사업을 실현하며 나라의 사회주의 건설을 힘있게 다그치며 온 사회를 혁명화, 노동계급화하는 역사적 위업수행에 이바지한다"(어린이보육교양법 제6조)고 명시하고 있다.

90) 북한의 장애인 차별정책은 지난 『제13차 세계청년학생축전』(1989.7.)의 준비를 위해 지체부자유자들을 평양시 중심구역에서 모두 추방한 사례라든가 사회안전원과 유전학연구소들로 구성된 난쟁이 색출팀을 조직하여 산간오지의 난쟁이 마을에 강제 수용한 사례 등 여러 군데서 찾아볼 수 있다(內外通信社, 『內外通信』, 第1035號, 1996.12.12 참조).

며, 무의탁노인을 위한다는 목적보다는 生活苦를 벗어나기 위한 苦肉之策의 性格이 강한 것으로 평가되고 있다.⁹¹⁾

넷째, 북한은 「사회보험법」에 의해 일시적인 질병이 아닌 질병, 부상, 임신, 해산에 관하여 의료상의 도움을 주기 위해 정양소를 설치·운영한다고 하고 있으며, 정신병자 수용소를 두고 있기도 하나 정신질환과 관계없이 사회의 물의를 일으킨 자들도 수용하고 있는 것으로 알려져 있다. 즉 북한은 일반 정신질환자들을 수용하기 위해 정무원 보건부 산하에 道 단위마다 1개소씩 「49호 정신예방병원」(진단과 치료목적으로 1~5년간 강제수용), 郡 단위마다 1개소씩 「49호 정신보양소」(단순노동가능인력에 대해 5~10년간 수용), 道 단위마다 1개소씩 「정신병자만성병원」(치유불능환자에 대해 10년 이상 수용)을 두고 있다. 이 중에서 당초 정신질환자들을 집중 수용하기 위해 만든 「49호 병원」(사회안전부 관리)은 일단 수용되면 평생동안 퇴원하기가 불가능하고, 또한 이 병원에는 일반 정신병자 외에도 종교를 믿는 사람과 체제비판자들이 수용되어 있다고 한다. 현재 精神病院에 수용되어 있는 정신질환자 수는 약 2萬 2千명에 달하는 것으로 추정되고 있다.⁹²⁾

다섯째, 전술한 바와 같이 전쟁 또는 군복무 중 불구자를 수용하여 장기치료를 보장하는 영예군인병원, 장기치료와 요양을 보장하는 영예군인정양소 및 휴양소가 있다. 이와 관련하여 현재 북한에는 「제 3요양소」라 불리는 결핵환자 전문수용 요양소가 각 시·도별로 혹은 대규모 기관이나 기업 자체시설로 설치되어 운영되고 있으며, 간염환자의 치료·격리를 위해 각 시·군이 운영하는 「간염병동」과 「간염요양소」도 설치·운영되고 있다. 그러나 실제 醫藥品이 부족하여 치료보다는 患者隔離에만 주력하고 있는 실정이다.

91) 内外通信社, 『内外通信』, 第1055號, 1997.5.1.

92) 内外通信社, 『内外通信』, 第1048號, 1997.3.13.

IV. 北韓 住民生活保障의 限界와 體制轉換國家의 敎訓

1. 住民 基礎生活保障 規模

北韓의 住民 ‘基礎生活 및 所得保障’(生活保障) 規模와 관련해서는 다음과 같은 네 가지 유형의 정보를 통해 추정해 볼 수 있다. 첫째는 북한에 주장으로 여기에는 북한의 분배·생활보장 관련 법률과 北韓文獻에 나타나 있는 선전용 지표가 포함된다. 둘째는 居住經驗者의 證言 등을 통해 나타난 정보로 귀순자 설문조사 결과와 북한주재 경험이 있는 외국인들의 증언이 포함된다. 셋째는 비교시점의 차이는 존재하지만 북한의 주민생활보장 규모와 관련된 몇 가지 분석자료로 이것도 결국은 북한측 관련인사의 도움을 받아 수집한 자료를 나름대로의 기준으로 재해석한 정도에 불과하다. 넷째는 北韓의 豫算項目을 통해 社會保障費를 추출해 내는 방법인데, 북한이 제시하고 있는 豫算項目別 分類體系만으로는 정확한 금액을 산출하기가 어렵다는 단점이 있다.

따라서 북한의 주민생활보장 규모에 대한 명확한 정보가 없는 상태에서는 전술한 네 가지 유형의 정보를 상호 비교·검토하는 것이 가장 기본적인 접근방법이라고 할 수 있다.

그러면 다음에서는 이러한 네 가지 유형의 정보 중 대표적인 사례를 중심으로 검토해 보고, 이를 바탕으로 北韓의 住民 基礎生活保障 規模를 추정해 보기로 한다.

가. 北韓의 主張 및 既存 情報의 比較

북한의 주민생활보장과 관련된 기준이나 정책방향만으로는 그 總量的인 規模를 제시하는 데 어려움이 따른다. 北韓의 分配體系는 생활비와 같이 대체적인 現金保障額으로 알려진 수치도 있으나, 대부분의 政策的 支援은 정확한 액수를 파악하기 어렵기 때문이다.

북한은 조선중앙연감(1972)을 통해 노동자들은 먹고, 입고, 사는데서만 한 해 동안에 매세대에 1,300~1,500원의 추가적인 혜택을 받고, 이것은 월평균 100~125원에 해당하는 엄청난 돈을 국가로부터 받고 있는 것이라고 주장하고 있다(통일교육원, 1996:290). 또한 방완주(1988)는 국가의 쌀 수매가격과 공급가격의 차이로 노동자·사무원들이 얻는 추가적인 혜택은 연간 세대당 평균 560원 정도라고 주장하고 있다. 그러면 이러한 단편적인 주장을 통해 알 수 있는 北韓의 年間 住民生活保障 規模는 어느 정도나 될 것인가? 이것은 분명 중요한 문제이지만 현재로서는 명확한 답을 하기가 어렵다.

이러한 궁금증에 대한 답을 얻기 위해 李塚畛(1984)은 북한방문 당시 현지 안내인의 진술을 토대로 평양시 거주 5인 가구(부모 및 15세 이상 학생 3인 기준)의 年平均 生活保障額을 제시한 바 있다. 그는 생활비로 부부가 각각 월 100원을 받으며, 정부보조금으로는 식량 연간 500원, 의복(아동의류배급기준) 연간 100원, 주택(아파트임대기준) 월 50원, 교육(가구당 3인 학생기준) 연간 3,000원, 의료 1인당 연간 120원이라고 한다. 따라서 李塚畛(1984)이 밝히고 있는 평양시 거주 5인 가구의 연금을 제외한 年平均 生活保障額은 7,200원이 된다.

한편 英國의 경제연구기관인 EIU(The Economist Intelligence Unit, 1996)는 月平均 生活費가 남자 200원, 여자 150원인 북한 4인가구의 生活保障 規模를 제시하고 있다. EIU(1996)는 북한 TV 프로그램의 선전

내용을 근거로 생활비 외에 주민들에 대한 國家補助金を 산출하였는데, 4인가족 기준으로 북한당국이 연간 주민들에게 무상으로 공여하는 보조금이 식량 549원, 의복 101.2원, 주택 92.4원, 교육 396원, 의료 466.4원이라고 한다. 따라서 EIU(1996)가 제시한 결과를 종합해 보면 연금을 제외한 北韓 4人家口의 年平均 生活保障額은 6,246원이 된다.

결과적으로 李塚畛(1984)의 정보와 EIU(1996)의 정보는 사실상 북한측 주장을 근거로 작성되어졌다는 점에서 공통점을 가진다고 할 수 있다. 그리고 식량·의료·의복 등 세 가지 지표는 어느 정도 비슷한 수치를 보여주고 있다. 그러나 李塚畛(1984)의 정보는 EIU(1996)의 정보보다 10년 이상 이전의 자료를 제시하고 있음에도 오히려 賃貸料나 無償教育費用 側面에서는 生活保障 規模가 커 이 두 情報의 信賴性을 의심하지 않을 수 없다.

〈表 IV-1〉 北韓主張 年間 家口生活保障額

항 목	1981년 평양 (5인 가구 기준) ^{1a)}	1996년 전가구 평균 (4인 가구 기준) ^{b)}
생활비(임금)	100원×2인×12개월=2,400원	(남200원+여150원)×12개월=4,200원
식량구입보조	500원	549원
의료	120원×5인=600원	466.4원
임대료보조	50원×12개월=600원 ²⁾	92.4원
무상교육	1000원×3인=3,000원 ³⁾	396.0원
의복	학생의복보조=100원	101.2원
합 계	7,200원	6,246원

註: 1) 부·모 및 학생자녀 3인으로 구성

2) 평양시 아파트임대 기준

3) 김일성대 학생 기준으로 추정됨.

資料: a) 李塚畛, 『北朝鮮の經濟生活』, 『在米學者七人による北朝鮮見たまま』, 코리아評論社, 1984.7, p.104.

b) 대한무역진흥공사, 『EIU, 북한의 1인당 GNP 726불로 평가』, 『북한 뉴스레터』, 1996.10, p.10.

그러면 다음에서는 이들 두 자료를 해석하기 위한 첫 단계로 몇 가지 또 다른 북한주장 자료, 기존 문헌을 통해 얻은 북한지역 거주 경험자 설문조사 및 발언, 그리고 北韓의 豫算項目分析 등을 상호 비교·검토해 보기로 한다. 그리고 이를 위해 북한의 주민생활보장 수요 규모를 측정하기 위한 지표를 生活費(賃金), 食糧, 衣服, 住宅, 教育, 醫療, 年金 등 7가지 부문으로 한정하여 단순화하기로 한다.⁹³⁾

〈表 IV-2〉에는 기존에 알려진 北韓의 住民 基礎生活保障 規模에 대한 정보가 나타나 있다. 그러면 먼저 李採畛(1984)과 EIU(1996)의 정보를 다른 정보가 제시하고 있는 주민생활보장 규모의 크기와 비교해 봄으로써 북한의 7가지 生活保障 指標에 대한 특징과 함께 간단한 평가를 통해 北韓의 家口別 生活保障額 規模를 추정해 보기로 한다.

첫째, 생활비에 있어 EIU(1996)의 제시결과는 다른 정보에 비해 상대적으로 높게 나타나고 있는데, 과대 평가되었을 가능성이 있다. 왜냐하면 전술한 바와 같이 北韓의 生活費 支給基準을 보면 많은 경우 월 350원까지도 받는 것으로 되어 있으나, 실제 대다수의 일반 노동자가 지급 받는 액수는 第三章에서 살펴본 바와 같이 월 70~100원 정도로 추정되고 있기 때문이다. 만약에 이것이 生活費引上率(1992년 3월부터 43.4% 인상)을 반영한 것이라 해도 여전히 北韓住民들의 月平均 給與額을 과대 평가한 것으로 생각된다.

둘째, 食糧配給의 價格補助를 통한 생활보장에 관한 부문에 있어서 李採畛(1984)과 EIU(1996)의 정보는 모두 방완주(1988)의 주장과 비슷한 수치를 보이고 있는데, 그 이유는 아마도 북한의 주식(쌀과 옥수수) 배급만을 기준으로 북한의 收買價格과 실제 國營價格의 차이인 價格補助 效果를 생활보장액으로 간주한데서 비롯된 것으로 보인다.

93) 물론 이 외에도 각종 사회복지시설 등 公共財의 提供과 價格補助, 북한이 주장하는 稅金免除 效果 등의 측면도 고려할 수 있을 것이다.

〈表 IV-2〉 北韓의 家口生活保障 規模 關聯情報 比較(年間基準)

(단위: 북한 원)

區分	시점 ¹⁾	가구원수	생활비	식량	의복	주택	교육	의료	연금 ²⁾	합계
李塚珍 ^{a)}	1981년	5인	2,400	500	100	600	3,000	600	-	7,200
EIU ^{b)}	1996년	4인	4,200	549	101.2	92.4	396	466.4	-	6,246
Scheibe ³⁾	1991년	-	2,640~ 3,360	-	-	-	-	-	-	-
손기웅 ⁴⁾	1994년	-	1,920~ 2,100	-	-	-	-	-	180~ 360	-
중앙연감 ⁵⁾	1972년	-	-	1,300~1,500		-	-	-	-	-
방완주 ^{d)}	1988년	-	-	560	-	-	-	-	-	-
Eberstadt ^{e)}	1987년	5인	-	-	-	-	-	233.5	-	-
최평길 ⁵⁾	1990년	-	-	-	-	-	-	-	168~ 192	-
북한총람 ⁶⁾	1983년	-	-	-	-	-	-	-	216~ 288	-
북한예산 ⁷⁾	1993년	5인	-	-	-	-	1,089.6	1,119.7	-	-

註: 1) 정보시점이 제시되지 않은 경우 자료의 발간·발표 시점을 기준으로 하였기 때문에 실제 시점이 이보다 이전인 경우도 있을 것임.

2) 가구당 연로연금 수령자 1인을 가정

3) 생활비에는 부모(2인)의 연금이 포함되어 있음(Scheibe, 1991).

4) 생활비에 표에 제시한 연금액이 이중으로 포함되어 있으므로 실제 생활비는 이보다 작을 것임(손기웅·길태근, 1994).

5) 崔平吉(1990)의 자료 중 국가공로자와 30년 이상 국가 일에 근무한 자(월 50~60원)를 제외한 나머지 주민의 월평균 연금수령액(14~16원) 적용

6) 20년 이상 가입자 월 연금수령액 18~24원 적용(北韓研究所, 1983)

7) 북한발표 1993년도 사회문화시책비 예산을 근거로 5인가구(2명의 학생 포함)의 生活保障額을 추정하였는데, 교육비의 경우 전체예산의 6.5%로 낮게 가정하여 실제보다 과소평가 하였을 가능성이 있고, 의료·연금은 기타항목 지출액을 포함하고 있어 실제보다 과대 평가하였을 가능성이 있음.

資料: a) 李塚珍, 『北朝鮮の經濟生活』, 『在米學者七人による北朝鮮見たまま』, コリア評論社, 1984.7, p.104.

b) 대한무역진흥공사, 『EIU, 북한의 1인당 GNP 726불로 평가』, 『북한뉴스레터』, 1996.10, p.10. 재인용

c) 통일교육원, 『북한 이해』, 1996.12, p.290 재인용

d) 방완주, 『조선개관』, 조선민주주의인민공화국 백과사전출판사, 1988.

e) Eberstadt, Nicholas, "Population and Labor Force in North Korea: Trends and Implications", paper prepared for International Symposium on North Korean Economic Situation and Prospects, Korea Development Institute, October 1991, pp.200~253을 근거로 추정

다만 EIU(1996)의 정보가 4인 가구를 기준으로 하였음에도 5인 가구를 기준으로 한 李埰畛(1984)의 정보보다 높은 금액을 제시한 것은 북한이 지난 1992년 발표한 收買價格 引上基準을 반영하였을 가능성이 있다.

셋째, 衣服의 경우 生活保障額을 제시한 비교 가능한 자료를 찾을 수가 없는데, 실제 北韓住民이 無償으로 배급받는 衣服은 전술한 바와 같이 노동자에 한하여 연 1~2회(작업복 1벌)가 전부이며 나머지는 廉價 혹은 半額으로 공급받는다고 알려져 있다. 그리고 이는 앞서 살펴본 바와 같이 북한주민들의 衣服費 支出이 全體生活費 支出內譯 중 가장 높은 비율을 차지하고 있다는 점에서도 증명된다. 따라서 국가의 의복비 보조액에 있어 EIU(1996)와 李埰畛(1984)이 제시한 정보가 서로 비슷하며, 다른 부문에서의 생활보장액보다 그 규모가 상대적으로 작게 제시된 것으로 해석된다.

넷째, 住宅賃貸料 補助部門의 비교를 위해서는 실제 주택 건설·유지에 필요한 비용과 주민들이 주택의 임대료로 지불하는 비용의 차이가 어느 정도인지를 알아야 한다. 賃貸料에 대해 방완주(1988, pp.178~179)는 북한의 노동자·사무원들이 부담하는 住宅使用料는 그들 생계비의 0.3%에 지나지 않고, 연료와 기타 사용료를 합쳐도 3%밖에 되지 않으며 농민들은 주택사용료조차 물지 않고 문화주택에서 살고 있다고 주장하고 있는데, 이는 다른 社會主義國家들의 賃貸料 水準과 비슷한 정도로 받아들여진다.⁹⁴⁾

그러나 주택의 건설·유지 비용에 대해서는 신뢰할 만한 정보가 없

94) 임길진·이만형(1990, p.118)에 의하면 1985년 현재 賃貸住宅에 사는 中國 非農業住民의 소비총액에서 住宅消費(상하수도비와 전기세 포함)의 비중은 약 2.3%라고 한다. 그리고 러시아는 시장경제체제로 전환한 이후에도 전체주택의 약 2/5만이 개인소유로 되어 있고 나머지는 여전히 지방정부 차원에서 싼 가격에 무차별적인 임대와 점유 서비스를 제공하고 있는데, 1994년 현재 주택비용을 위해 러시아 주민들이 지불한 비용은 가계 평균소득의 2~3% 수준에 불과하여 주택보조금 자체가 국가재정의 불균형을 초래하는 주요요인이 되고 있다고 한다(*The Economist*, May 3rd-9th 1997, p.47).

어 제시된 지표를 해석하는데 한계가 있다. 다만 中國 山東省 煙臺市가 임대료 현실화 조치를 시행하면서 적용한 18배 인상비율을 적용하여 간접적인 설명을 해 보면 다음과 같다.⁹⁵⁾ 즉 이 비율을 월 임대료로 3원을 내고 있는 북한 노동자·사무원 계층에 적용한다면 주택건설 비용을 제외한 政府의 貸貸料 補助額은 연간 612원에 달한다.⁹⁶⁾ 따라서 EIU(1996)의 정보는 李採畛(1984)의 정보는 물론 EIU(1996)가 제시하고 있는 다른 생활보장관련 부문의 지표에 비해 너무 과소평가 되어 있을 가능성이 있다. 그 이유는 EIU(1996)도 지적하고 있는 바와 같이 주택건설에 소요되는 資本費用을 감안하지 않고 經常費用만을 감안하여 산출하였을 가능성 때문일 수도 있으나, 지금까지의 추론에 의하면 李採畛(1984)의 정보도 資本費用을 계상했다는 증거는 없다.

다섯째, 教育部門의 政府補助에 있어서는 북한이 11년제 무상의무교육과 대학이상 무료교육제도를 가지고 있어 다른 부문에 비해 상대적으로 지출요인이 많을 것으로 생각된다. 그러나 북한이 제공하는 교육서비스의 국가보조부문에는 교원·학생들에 대한 임금·식량·의복 등 다른 生活保障指標와의 중복 가능성이 있어 추정에 어려움이 따른다. 여기서 먼저 1981년 현재 북한의 전체예산에서 教育費가 차지하는 비중이 6.5%라는 정보를 인용하여(KIM, 1992:145), 이 비율을 1993년도 북한예산 402億 4,297萬원과 학생수 약 469萬여명을 토대로 북한의 학생 1인당 연간 교육비를 구해보면 약 557원이 된다.⁹⁷⁾ 따라서 학생 2명이 포함된 5인 가구를 기준으로 할 경우 북한의 가구당 年間 教育費 補助額은 1,114원 정도가 된다.

95) 中國 山東省 煙臺市는 임대료 보조를 없애고 임금을 현실화하는 과정에서 주택재고의 특성과 건축단가 등을 토대로 주택유지비용을 계산한 후 공공주택에 대한 임대료를 18배 상승시킨바 있는데, 동시에 煙臺市는 많은 거주자들이 새로운 임대료를 감당할 수 없기 때문에 임금을 23.5% 인상하였다고 한다(임길진·이만형, 1990, p.193).

96) 임대료보조=주택유지비용-임대료수입=(3원×18배×12개월)-(3원×12개월)=612원

97) 북한의 추정인구는 盧龍煥·延河淸(1997b), 계산과정은 <附表 4>를 참조

한편 北韓研究所(1983)가 제시하고 있는 1958년도 북한 발표자료를 보면 교육비의 비중이 당시 예산의 10.1%를 차지하고 있고, 전술한 바와 같이 북한이 1970년대 중반까지 義務教育制度의 擴大로 인하여 교육비의 비중이 상승하였을 것이라는 점을 고려한다면 이는 너무 작은 액수로 해석된다. 따라서 예산을 통해 추정된 教育費 補助額은 全體豫算의 6.5%로 낮게 가정하여 실제보다 과소 평가하였을 가능성이 있다.

그러나 이러한 한계를 감안하더라도 교육보조금과 관련한 李採畛(1984)의 정보는 북한의 예산을 통해 추정할 수 있는 결과나 실제 북한이 주장한 바 있는 내용과 비교할 때 상당히 과대 평가된 규모로 생각된다.⁹⁸⁾ 물론 平壤市 居民을 대상으로 하였기 때문에 一般住民들에 대한 生活保障額과는 차이가 존재할 수도 있지만, 이것은 북한이 강조하고 있는 ‘共同의 目的과 利益’이라는 주장과 배치되는 것이다.⁹⁹⁾ 더욱이 명확한 것은 1981년도 北韓의 總財政支出額(약 203億 3,300萬원)을 당시 북한의 世代數(인구를 5인 가족으로 단순 재구성)로 나눈 결과로써 설명되어지는데, 그 금액은 1세대당 약 5,367원에 불과하며, 그 중에서도 社會文化施策費는 1,181원에 불과하다. 즉 李採畛(1984)이 제시하고 있는 教育費 補助額(가구당 연간 3,000원)은 북한 예산을 통해 볼 때 실현 불가능한 금액이라고 할 수 있다.

여섯째, 醫療部門의 政府補助와 관련하여 북한은 의료서비스에 있어

98) 방원주(1988, p.179)는 한 학생이 태어나서 대학을 졸업할 때까지 국가로부터 받는 혜택은 15,800원에 이른다고 주장한다. 만약에 이를 북한의 의무교육기간(11년)과 대학 평균 수학기간(4년)의 합으로 나누어 단순 평균하면 연간 1,000원을 조금 넘는 수치가 된다. 그러나 모든 주민이 대학입학의 혜택을 받는 것도 아니고, 인민학교학생이나 고등학교학생에 대한 보조금이 대학생에 대한 비용과 차이가 있을 것으로 생각되기 때문에 평균적으로 볼 때는 이 보다 훨씬 작은 혜택을 받는 것으로 생각할 수 있다.

99) “사회주의하에서 노동은 공동의 목적과 이익을 위한 근로자들의 집단적인 노동이다. 조선민주주의인민공화국의 근로자들은 <하나를 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여>라는 집단주의 원칙에서 서로 돕고 이끌면서 공동으로 일한다”(사회주의 노동법 제3조)

서 無償治療制를 확립했다고 주장하고 있다. 방완주(1988, p.215)는 “무상치료제를 통하여 해마다 인구 한 사람이 근로자들의 두 달분 생활비와 맞먹는 추가적인 국가적 혜택을 받고 있다”고 한다. 그러나 전술한 바와 같이 실제로는 매월 생활비에서 社會保障費 名目的 釀出金(1%)을 공제하고 있으며, 약품 값이나 치료비를 주민이 지불해야 하는 경우가 많아 全般的인 無償治療制가 확립되었다는 북한의 주장은 과장된 것으로 여겨진다. Eberstadt(1991)의 설명을 보면 北韓의 醫療費 補助金 規模를 간접적으로 추측해 볼 수 있는데, 1987년 현재 북한이 주민들의 공중보건을 위해 지출하고 있는 비용은 社會純所得(470億 2千萬원)의 약 2%인 9億 4,800萬원이라고 한다. 따라서 전국민에게 무상의료 혜택을 제공하고 있다는 북한의 주장을 그대로 반영한다면 1987년 현재 북한의 1인당 의료비 보조액은 약 46.7원이 되며, 이를 5인 가구를 기준으로 할 경우 북한의 가구당 연간 의료비보조액은 약 233.5원이 된다.¹⁰⁰⁾

그러나 Eberstadt(1991)도 지적하고 있는 바와 같이 이 금액에 인건비나 자본지출비용과 같은 항목이 중복되어 있는지의 여부에 대한 정보가 없고, 계산에 포함된 醫療費의 範圍가 제시되어 있지 않기 때문에 이것이 실제 북한의 醫療費 補助額을 정확하게 평가하고 있는 것인지는 알 수가 없다. 따라서 醫療費 補助에 관한 한 李採畛(1984)과 EIU(1996)의 정보에 대한 명확한 평가를 내리기 어렵다.

일급제, 年金所得과 관련하여 崔平吉(1990)이 귀순자들의 설문을 통해서 얻은 결론에 의하면 국가공로자와 30년 이상 국가의 일에 근무한 자는 1일 600g의 식량과 월 50~60원의 年老保障費를 지급 받으며, 그렇지 못한 자는 1일 300g의 식량과 월 14~16원을 지급 받는다. 그리고 손기웅·길태근(1994)이 제시한 생활비에는 北韓住民의 1人當

100) 여기서 제시한 1987년 현재 북한의 1인당 의료비보조액은 북한이 제시한 보건부문지출비 9億 4,800萬원을 Eberstadt(1991)가 추계한 1987년 당시의 북한인구 20,291,804명(군인포함)으로 나누어 계산하였다.

月 年老年金額 15~30원이 포함되어 있다. 한편 北韓文獻을 종합적으로 고려하여 제시한 北韓研究所(1983)의 정보를 보면 북한의 연로연금 지급액이 월 기본생활비의 60~70%(약 18~24원) 정도이며, 20년 미만 가입자의 경우는 8원, 특별한 공훈이 있는 사람의 경우에 한해서는 자기 봉급의 100%를 받을 수 있다. 따라서 지금까지 제시된 정보에 의하면 평균적인 북한주민에 대한 1인당 연로연금 월평균 지급액이 최소 15원은 될 것으로 판단된다.

나. 基礎生活保障 規模의 推定

다음에서는 앞서 제시한 7가지 生活保障指標에 대한 비교·검토를 토대로 北韓의 家口 基礎生活保障 規模를 추정해 보기로 한다. 생활보장지표를 가구별로 접근하는 이유는 기존에 알려진 斷片的인 情報의 적용이 쉽다는 장점을 가지기 때문이다.¹⁰¹⁾ 한편 북한의 주민생활보장액은 再分配 過程에서의 현금(cash)·물량(in-kind)과 함께 그 액수가 불명확한 정책적 지원을 포함하고 있기 때문에 이를 총량적인 지표로 나타내기 위해서 다음의 두 가지 基本假定을 전제로 하기로 한다.

첫째, 북한의 平均家口員數는 북한이 가구형태와 평균가구원수에 대해 밝히고 있지 않아 1993년도 북한의 인구센서스 자료를 기준으로 여기에서 누락되었다고 생각되는 최대 추정가능 군인수 125萬명(추정치)을 포함한 전체 인구수(약 2,246萬 5千명)를 북한이 밝히고 있는 총가구수(약 480萬 가구)로 나누어 계산한 <附表 2>의 결과와 같다고 가정하기로 한다.

그러나 여기서 가구원 수는 集團收容施設 人員(11,165개소 436,110명, 總人口의 2.13%)을 非勞動人口로 간주하여 계산하였기 때문에 실

101) 예컨대 住宅 補助金에 대한 기존의 정보로는 개인별 생활보장액을 계산하는데 한계가 있다.

제 인원을 약간 과대평가 하였을 가능성이 있다. 또한 북한의 가구별 평균구성원을 크게 勞動人口와 非勞動人口의 두 개 範疇를 구분하였는데, 노동인구는 북한의 노동적령기집단(남자 16~59세, 여자 16~54세)을 기준으로 구분하였기 때문에 실제로는 이 연령 이상의 경제활동인구가 제외되어 북한이 주장하고 있는 노동인구를 과소평가 하게 된다. 한편 북한이 제시한 地域別人口와 年齡別人口의 차이는 일단 북한의 공식적인 經濟活動人口에는 포함되지 않는다고 가정하여 非勞動人口로 분류하였다.¹⁰²⁾

이상의 결과 1993년 현재 북한의 평균가구원수는 약 4.42명(군인 제외)으로 남한(1990년)의 고아원·양로원·기숙시설 등 집단가구를 제외한 일반가구 평균가구원수 3.71명 보다 0.71명 많은 것으로 추계 되었다. 이 중 勞動人口는 가구당 2.24명, 年老年金 該當人口는 0.51명, 학생 및 15세 이하 어린이 등 非經濟活動人口가 1.67명으로 나타났다.

둘째, 북한의 주민들에 대한 生活保障이 <附表 3>에서 제시하고 있는 7가지 指標에 대한 基本假定에 따라 정상적으로 이루어지고 있다고 가정하기로 한다. <附表 3>의 基本假定은 지금까지 본문에서 논의한 주요 내용을 기본으로 하고 있으며, 북한의 주민생활보장 정책수단이 정상적으로 이루어지고 있음을 가정하고 있다. 물론 食·衣·住 保障이 인권의 기본적 내용이라는 북한측 주장에 따르더라도 북한주민들이 그러한 生存權마저 統制政策과 經濟難에 의해 희생당하고 있는 현실에서 북한이 규정하고 있는 모든 생활보장정책이 제대로 수행되고 있다고 보기는 어려울 것이다. 따라서 여기서 個別指標에 대한 假定은 북한의 정책수단을 주로 하여 人爲的인 調整을 거친 결과이므로 북한의 실제 생활보장액을 과대 평가하고 있을 가능성이 높다.¹⁰³⁾

102) 북한이 제시한 인구센서스 자료는 총인구규모에 있어 연령별 인구합계와 지역별 인구합계를 다르게 기재하고 있는데, 이는 구성항목을 고의적으로 누락시키려는 의도로 생각된다.

이상의 두 가지 基本假定을 바탕으로 추정된 北韓의 年間 家口基礎 生活保障 規模가 <附表 4>에 나타나 있다. 물론 北韓이 住民 基礎生活 保障 規模에 대해 신뢰할만한 정보를 확인해 주고 있지 않은 상태에서 이를 정확하게 측정한다는 자체가 무리일 수 있다. 그러나 <附表 4>의 결과는 北韓의 所得再分配 機能이 정상적으로 가동되고 있다는 가정 하에서 추정된 것으로써 北韓이 住民生活保障을 위한 수단이라고 주장하고 있는 내용을 근사적으로 반영한 결과로서 이해될 수 있다.¹⁰⁴⁾ 그리고 이로부터 다음의 두 가지 推定值 分析結果를 도출할 수 있다.

(推定值 分析結果 1) 北韓의 住民생활보장액 구성비는 ‘생활비(임금)> 교육>의료>식량>주택>연금>의복’의 순서로 되어 있다.
 (推定值 分析結果 2) 시초소득인 생활비(임금)를 제외한 北韓의 住民 기초생활보장 규모는 총정부지출의 30% 미만이다.

첫째, (推定值 分析結果 1)은 北韓에 있어 국가에 의한 追加的 惠澤(再分配)이 갖는 의미가 北韓이 주장하고 있는 것처럼 큰 의미를 가지는 것은 아니라는 것을 보여주고 있다. 北韓은 지난 1980년 공식발표를 통해 住民총소득 중 ‘社會的 消費基金’(사회적 소비부)의 비중이 50%나 된다고 주장한 바가 있는데, 사회적 소비기금이란 “개인적 또는 사회적 수요를 충족시킬 것을 목적으로 사회적 범위 내에서 조성

103) 그러나 지표를 7가지로 단순화하는 과정에서 누락된 다른 生活保障指標(사회복지시설에 대한 지원 및 北韓이 주장하는 세금감면효과 등)라든가, 제약된 가정으로 지표 내에서 누락된 요인들의 가능성을 인정한다면 過大評價의 정도는 다소 줄어들게 된다.

104) 방완주(1988, p.179)에 의하면 北韓은 “국가에서는 무료의무교육제, 어린이보육교양제, 전반적무상치료제, 유급휴가제, 정·휴양제와 국가부담에 의한 식량과 연료공급제를 비롯한 시책들을 실시하는 데에 해마다 수십억원의 돈을 지출하고 있다. 국가는 1980년에 노동자·사무원들의 식량과 연료를 보장해 주기 위해서 만도 15억원의 자금을 지출하였다”고 하고 있어 本 研究에서 추정된 生活保障指標別 規模가 실제 北韓의 主張을 과소평가하고 있을 가능성은 없는 것으로 판단된다.

하는 사회주의사회의 소비몫에 해당하는 부분”으로 정의되며, 그 자금은 사회문화시책비를 주로 하고 있다고 한다.¹⁰⁵⁾ 그리고 본 研究에서 추정된 住民 基礎生活保障額 構成比 중 生活費(임금)를 제외한 再分配 所得의 비중 약 39.1~53.4%는 북한이 주장하고 있는 주민들에 대한 再分配 所得 比率을 포함하고 있다.

그러나 기본적으로 이러한 재분배 소득이 北韓 勤勞者들의 低賃金 構造를 바탕으로 하고 있는 것임을 감안할 때, 국가가 보장하는 소비 지출의 몫이 크다고 말할 수는 없다. 즉 生活費로는 基本物品 外에 개인이 자유롭게 지출할 수 있는 購買力의 範圍가 극히 제한되어 있기 때문에 國家財政에 의한 충분한 購買力 補助가 필수적이어야 함에도 불구하고 주민소득 중 생활비가 차지하는 비중이 46.6~60.9%나 되어 국가에 의한 購買力 報償이 제대로 이루어지고 있다고 볼 수 없는 것이다. 이와 관련하여 Eberstadt(1995)도 현재 북한의 GDP대비 주민들의 급여비율은 세계에서 가장 낮은 수준이며, 그 결과 국민소득 중 個人消費의 比率은 다른 사회주의국가에 비해서도 낮다고 주장한다.¹⁰⁶⁾

둘째, 북한주민이 누리게 되는 재분배 소득의 규모가 <表 IV-3>과 같이 전체 정부지출의 20.8~25.7% 밖에 되지 않아 (推定值 分析結果 2)는 (推定值 分析結果 1)의 결론을 뒷받침 해주고 있다. 즉 북한은 社會制度上으로 볼 때 교육·의료 등 각종 社會文化部門의 支出 比重이 높아야 함에도 불구하고 財政資金이 군사부문 등 다른 부문에 과다 편성되어 있기 때문에 실질적으로 주민들이 누리게 되는 재분배 소득의 규모가 작아질 수밖에 없다는 것이다.

105) 韓國開發研究院(1991, pp.16~17) 참조

106) Eberstadt(1995, p.99)는 이에 대한 근거로 Fujio Goto의 연구 *Estimates of the North Korean Gross Domestic Product 1956~59*(Kyoto: Kyoto Sangyo University Press, 1990, p.48)를 인용하고 있는데, 1959년 현재 북한의 GDP에서 소비가 차지하는 비중은 35%로 1955년 현재 구소련의 59%보다 훨씬 낮았다고 한다.

〈表 IV-3〉 北韓의 政府支出對比 再分配 規模

항 목	비 중(%) ¹⁾	주요 정책수단
교육비	6.5~10.0	11년 무상의무교육, 대학생 장학금·기숙사 제공
의료비	6.5	전반적 무상치료
식량보조	3.9	정부보조에 의한 식량배급
임대료보조	1.6~2.6	협동농장원 무료임대, 노동자·사무원 임대보조
연금	1.1~1.5	연로연금(남자 60세, 여자 55세 이상)
의복보조	1.2	노동복·학생의복 중심의 무료·염가 제공
합 계	20.8~25.7	-

註: 1) 〈附表 4〉의 추정치를 1993년도 북한의 재정지출규모(4,024,297萬원)로 나누어 계산하였음.

셋째, 재정지출액 중 교육·의료·연로연금 등 세 가지 항목이 차지하는 비중이 14.1~18.0% 수준에 이르고 있어 실제 社會文化施策費(1993년 재정지출의 19%) 중에서 이들 세 가지 항목 이외에 국가유공자·불구자·노약자·고아의 생활보호, 임신여성 보호, 장례보조금, 노동력 상실자에 대한 일시적 보조금, 노동조건 개선 등 각종 社會保障 政策에 지출되는 費用은 아주 작을 것으로 생각된다.

〈表 IV-4〉 社會主義國家들의 社會保障關聯 支出 比較

국가	연도	지출규모	주요 현금보조항목(순위별)
폴란드 ^{a)}	1989년	정부지출의 26.5%	연금>가족수당>농민사회보장기금>공공부조
舊체코 ^{b)}	1988년	정부지출의 23.0%	연금>가족수당>질병보조금
유고 ^{b)}	1984년	GNP의 13.1%	사회보험>의료>교육>아동보호>공공부조
헝가리 ^{c)}	1989년	정부지출의 39.0%	연금·가족수당>교육>의료>사회복지
쿠바 ^{b)}	1980년	정부지출의 12.9%	연금>의료>일시적보조금

資料: a) World Bank, *Poland: Income Support and the Safety Net during the Transition*, Washington D.C., 1993. p.5.

b) Dixon, John, D. Macarov(eds.), *Social Welfare in Socialist Countries*, Routledge, New York, 1992.

c) Dixon, John, D. Macarov(eds.), *Social Welfare in Socialist Countries*, Routledge, New York, 1992 및 國際民間經濟協會, 『북방국가별 주요 통계』, 1991.11, p.170.

이러한 北韓의 社會保障費 支出額은 <表 IV-4>에서도 알 수 있듯이 체제전환 이전의 폴란드나 舊체코 등 (舊)社會主義國家들의 再分配 規模에 비해서도 작은 규모이다. 특히 북한의 경우 年金 등 社會保險과 醫療費에 대한 지출보다 教育費가 차지하는 비중이 크고 社會文化施策費 내에 軍事費가 은닉되어 있을 가능성을 전제로 한다면 그 규모는 더욱 제약될 것으로 추정된다.

그러나 본고의 推定規模는 단순화된 구조와 제약된 가정을 통해서 도출된 결과이므로 다음과 같은 한계가 있을 것으로 생각된다. 첫째, 家口規模別 接近過程에서 발생하는 계산상의 오차가 있을 것으로 생각된다. 둘째, 서비스부문의 再分配 過程을 구분하여 설명하지 못했다는 한계가 있다. 셋째, 주민들에 대한 직접적인 재분배 소득 외에 가정에서 제외된 사회복지혜택, 공공요금과 같은 價格補助를 통한 혜택 등에 대한 개별적 접근을 시도하지 못했다는 한계가 있다. 넷째, 논의의 일관성과 단순화를 위해 북한이 인위적으로 통제하고 있는 換率과 物價에 대한 해석을 시도하지 못함으로써 남한 및 다른 사회주의국가들과의 직접적인 평가를 통해 北韓地域 住民의 實質 生活保障需要 規模를 평가하지 못했다는 한계가 있다.

따라서 본 연구에서 추정한 북한의 住民生活保障 規模가 직접적으로 통일후 남한정부가 부담해야 하는 비용으로 연계시킬 수 있는 성질의 것은 아니다. 예컨대 본 연구에서의 추정결과는 北韓의 國定價格을 기준으로 하였기 때문에 이보다 수십 배에서 수백 배에 이르는 북한의 현재 暗市場 物價가 그대로 반영될 경우 통일후 남한의 북한 지역 주민에 대한 生活保障費用 負擔은 더욱 커질 수밖에 없을 것이다. 또한 통일 이후 市場經濟體制로의 轉換過程에서 북한지역 주민들이 필요로 하는 물자의 원활한 공급이 이루어지지 못한 채 인플레이션 현상이 심화된다면 그 부담은 더욱 커질 수밖에 없을 것이다.

이러한 측면을 고려한다면 결국 지금까지의 推定值 分析結果에 대한 해석은 현재 북한의 住民生活保障 實態에서 나타나는 한계를 분석하고 이에 대해 統一以後의 政策的 接近을 어떻게 이루어 내야 할 것인가에 초점을 맞추어야 할 것으로 집약된다.

2. 北韓의 2元的 住民生活保障 體系의 限界

北韓의 住民生活保障 體系는 경제체제와 밀접한 관련을 맺고 있다. 북한은 生産手段에 대해 개인의 소유를 인정하지 않고 있기 때문에 국가가 개인이 필요로 하는 것에 대해 책임을 져야 한다는 것이다. 그리고 이미 언급한 바와 같이 주민들이 국가가 정한 약속대로 완전한 보장을 받는다면 그 자체만으로도 絶對貧困의 餘地는 없을 것으로 판단된다. 한편 이러한 특성은 국가가 生産 및 勞動市場을 독점하여 完全雇用을 이루고 임금격차를 인위적으로 조절하며 社會福祉의 衡平性을 추구하는 형태로 나타나고 있는데, 그 결과 소비 및 소득에 있어 個人의 國家에 대한 依存度가 높을 수밖에 없는 구조가 되는 것이다.

그러나 이러한 체제하에서는 근본적으로 개인의 소득이 제약될 수밖에 없는 요인이 존재하게 된다. 첫째, 개인의 경우 형식적으로는 完全雇用이 보장되기 때문에 스스로 生活保障의 機會를 얻기 위해 노력할 동기가 존재하지 않으며, 둘째 기업의 경우 손실에 대해 國家豫算에 의한 補塡이 보장되기 때문에 效率的 生産과 利潤極大化를 추구할 유인이 존재하지 않아 住民所得을 제약하게 되는 문제를 낳게 된다. 셋째, 始初所得이 勞動의 量과 質에 따라 분배되고 있어 국가는 주민들에게 재분배 시스템을 통해 필요에 따른 분배를 실현해야 할 의무가 있지만, 현실은 국가가 시장의 모든 정보를 독점하고 주민들에 대한 積極的인 再分配 機能보다는 體制維持와 社會主義經濟建設이라는

목표를 달성하기 위해 低賃金を 유지하면서 投資率 極大化에 치중하지 않을 수 없다는 모순이 존재한다.

한편 북한이 시초소득의 불평등을 재분배 시스템을 통해 해결한다는 것 자체도 실제로는 다음과 같은 두 가지 중요한 非經濟的인 要因에 의해 不平等을 심화시키고 있어 一般住民들의 生活保障 手段은 더욱 제약될 수밖에 없는 구조를 가지고 있다.

첫째, 基本 生必需品에 대한 ‘價格補助’(price subsidies)의 경우, 북한과 같은 慢性的인 供給不足經濟에서는 오히려 시초소득에서 우위를 점하고 있는 ‘社會의 實力者’(meritocrat)가 더 많은 소비의 혜택을 가져가기 때문에 대다수 주민들의 재분배 혜택은 그만큼 줄어들 수밖에 없게 되어 있다. 예를 들어 북한의 대중교통 요금이 싸다는 것은 그만큼 價格補助 水準이 높다는 것을 의미하며, 대중교통 수단만으로도 주민들의 기본적인 욕구가 충족된다고 보기 때문에 자동차를 奢侈品이라고 생각하는 것이다. 따라서 북한의 價格補助 政策은 기본적으로 가난한 사람들을 위하는 정책으로 보여진다.

그러나 Kornai(1992, p.320)는 실제 사회주의 국가에서는 소득이 많은 사람들이 사치품을 구입하면서 많은 去來稅를 내고 있기도 하지만, 반면에 더 많은 고기·과일·야채 등을 소비하기 때문에 價格補助의 惠澤도 그만큼 크다고 한다. 북한의 경우 이러한 현상은 黨·軍·政 高位幹部들에 대한 특혜와 평양주민 우대정책 등의 형태로 나타나고 있는데, 고위간부들의 경우 生活費의 일부를 구매력이 큰 ‘외화와 바꾼 돈표’(고위간부급 40%, 중간간부급 15%)로 지급 받고 평양시민들에게는 生必需品 供給量의 30%를 우선적으로 공급하고 있다는 것이다.¹⁰⁷⁾ 그리고 바로 이러한 특혜·우대정책이 계층간·지역간 주민생활 격차를 심화시키고 있는 것으로 평가된다.

107) 統一院, 『1990年度 北韓經濟 綜合評價』, 1991.8, p.23 참조

둘째, 北韓의 無償敎育과 無償醫療, 그리고 住宅賃貸料 補助 서비스의 경우도 실제 계층간·지역간 서비스의 질적인 차이를 고려한다면 住民間 不平等을 오히려 심화시키는 요인으로 작용하고 있다. 예컨대 敎育의 경우 본인의 희망과 적성, 그리고 능력보다는 부모의 영향력에 의해 제약을 받는 경우가 많아 당간부 자녀의 경우 대학입학의 특혜가 주어지고 있다.¹⁰⁸⁾ 住宅配定에 있어서도 黨幹部 등 고위층에 우선적으로 주거여건이 좋은 주택이 제공되고 있으며,¹⁰⁹⁾ 일반 주민의 경우 의료서비스 혜택의 질적인 측면에서 社會的 實力者와의 차이에서 비롯되는 不平等과 함께 의사나 간호원에 대한 謝禮金이 보편화되어 있어 住民들의 實質 生活保障 效果를 감소시키는 요인으로 작용하고 있다.

따라서 北韓의 所得分配시스템은 주민들에 대한 충분한 생활보장이거나 평등한 분배의 실현이라는 측면에서 한계가 있다고 할 수 있다. 즉 始初所得인 生活費의 경우 계층간·부문간 격차의 존재에도 불구하고 完全雇用과 低賃金을 기조로 하기 때문에 資本主義國家에 비해서 상대적으로 평등한 분배가 이루어지고 있다고도 볼 수도 있으나, 필요에 의한 분배(재분배)의 단계에서의 社會主義的 慣行은 오히려 주민들의 不平等 構造를 심화시키고 있는 것으로 판단된다. 예를 들어 한 연구 결과는 구소련(1973년)과 폴란드(1975년)의 貨幣所得으로 측정한 ‘Gini 계수’(완전평등=0, 완전불평등=1)는 각각 0.27로 동일하지만, 앞서 지적한 2次 分配段階에서의 非貨幣的 要因에 의한 實質所得을 감안한 경우에는 각각 0.31로 동일하게 나타나 같은 시기 영국(0.25) 등 자본주의

108) 1970년대 말 헝가리 주민들을 대상으로 아버지의 敎育수준과 13세 어린이들의 高等敎育 希望에 관한 調査를 실시한 적이 있는데, 아버지의 敎育수준이 대졸이상인 경우 자녀들의 51.5%가 고등敎育을 희망한 반면, 고졸인 경우는 40.1%, 국졸인 경우는 15.2%, 국졸이하인 경우는 6.4%에 불과했다고 한다(Komai, 1992, p.329 참조).

109) 이에 대해 Komai(1992, p.321)는 개혁이전 폴란드의 경우 貨幣所得에 대한 不平等度보다 住宅配定에 있어서의 不平等度가 더욱 컸다고 한다.

국가들보다도 오히려 불평등 정도가 큼을 보여주고 있다.¹¹⁰⁾

한편 북한은 완전고용을 통한 시초소득의 보장이나, 상품에 대한 가격보조·무상교육·무상치료·주택임대료보조 등 所得再分配 機能도 政權 機關이 情報를 독점하고 강제 할당·배분하는 것을 기본으로 하고 있어 질적·양적인 측면에서 개인선택의 여지를 제약하게 된다. 그리고 소득 재분배의 수단으로 존재하고 있는 社會保障制度도 그 자체로 질병·사고·실업 등에 대한 對處手段으로 기능하고 있다기 보다는 勞動者에 대한 최소한의 보상 혹은 인센티브적 성격으로써 경제발전을 도모하기 위한 수단으로 계획되어지고 있다고 보는 것이 타당할 것이다. 결국 이러한 國家支配의 生活保障시스템 하에서 주민들은 최소한의 物質的인 補償을 담보로 經濟的인 選擇의 自由를 희생당할 수밖에 없는 것이다.

3. 北韓財政의 脆弱性

지금까지 살펴본 바에 의하면 北韓의 住民生活保障 體系가 명목상으로는 福祉國家를 구현하고 있는 것처럼 나타나고 있지만, 분배체계의 특성상 주민들에 대한 최소한의 생활보장 책임이 국가에 있다는 점을 감안할 때 資本主義國家에서와 같이 큰 의미를 갖는 것은 아니다. 그리고 北韓住民의 再分配 所得의 원천이 되는 國家財政 規模를 확대하려면 經濟發展을 통한 國民所得의 向上이 전제되어야 하지만,¹¹¹⁾ 1990년대 들어 持續的인 負의 經濟成長을 기록하고 있는 북한으로서는

110) Kornai(1992, pp.318~323) 참조. 한편 월남귀순자들에 대한 설문조사를 토대로 분석한 김성철 외(1996, pp.89~92)의 연구결과에 의하면 식생활, 생필품 및 주거지와 관련한 북한주민들의 위기지수는 '동요계층>기본군중>핵심군중'의 순으로 나타나 북한에 忠誠度에 근거한 分配의 不平等이 존재함을 보여주고 있다.

111) “생산을 다그쳐 국민소득을 많이 창조하면 늘어나는 내부축적에 의하여 재정자원도 늘어나게 된다”(이상조, 1994, p.35 참조)

內部蓄積에 의한 財政規模의 擴大를 기대하기 어려운 실정에 있다.

이러한 가운데에서도 북한은 주민들의 누적된 불만을 무마하기 위한 목적으로 무리한 財政支出 擴大政策을 추진하기도 했는데, 1989년 5월 平壤祝典을 앞두고 전체 노동자·기술자·사무원들에게 특별상금(북한화 6億 4千萬원으로 추정)을 지급한 것과 1992년 3월부터 임금·연금·장학금·농산물 수매가를 대폭 인상한 것이 대표적인 예라고 하겠다(統一院, 1994:36~39). 그러나 북한과 같이 慢性的 超過需要 狀態에 있는 供給不足經濟에서는 賃金이 인상되었다 하더라도 재화의 공급이 부족하여 소비자가 원하는 소비를 할 수 없기 때문에 돈이 있어도 生必需品를 구매하지 못하는 ‘貨幣過剩現像’(monetary overhang)이 발생하게 된다. 그 결과 화폐를 매개로 하는 國家財政活動은 그 기능을 상실하게 되고, 정부의 財政支出 擴大政策은 오히려 주민들의 實質購買力을 감소시키는 결과를 가져오게 된다.¹¹²⁾

한편 북한이 발표한 1994년까지의 豫算規模를 보면 GNP 감소에 상응하는 歲源減少 要因에도 불구하고, 증가하는 財政需要를 충족시키기 위해 줄이지 않고 오히려 늘려 왔음을 알 수 있다. 이에 따라 北韓은 부족한 財政資金을 확보하려는 목적 하에 제4차 화폐개혁(1992.7)을 통해 주민 1인당 화폐교환액을 400원 한도로 설정하고 超過貨幣保有에 대해서는 ‘조선중앙은행’에 강제 입금토록 조치함으로써 財政資金의 轉用을 시도하기도 했다. 물론 이것이 短期的으로는 財政狀態의 好轉을 가져다주었을 것으로도 생각되지만 財政收入의 源泉인 實物部門의 構造的인 生産供給 不足問題가 해결되지 않고서는 근본적인 해결방안이 될 수는 없는 것이다.

112) 실제 북한은 1992년 3월 生活費 引上施策 施行 以後 임금지출의 증가와 糧穀收買價格과 販賣價格의 隔差 擴大로 財政赤字가 늘어나면서 1994년 초 物價引上을 단행하기에 이르렀는데, 교체된 國營商店의 가격표를 보면 쌀을 제외한 農·工産品の 價格이 300~400%까지 대폭 인상되었다.

북한은 「최고인민회의」를 통해 매년 예·결산 내용을 발표해 왔는데, 김일성 사망(1994.7.8) 이후 「최고인민회의」가 열리지 않아 이러한 발표를 하지 않고 있어 체제유지에 필요한 豫算執行과 財政活動을 변칙 운용하고 있는 것으로 보인다.¹¹³⁾ 즉 經濟沈滯로 인한 재정수입의 감소, 정치적 목적의 건축물 축조 등 浪費的 財政支出 增加, 그리고 財政規律의 弛緩 등은 北韓財政이 惡化一路에 있음을 추측케 한다. 그리고 과거 북한은 예산 편성시 ‘재정수입액 증가의 원칙’과 ‘재정수지 흑자의 원칙’을 고수하며 國家財政이 건전함을 주장해 왔는데, 1990년대 이후 계속된 食糧難·에너지難·外貨難 등 3大 經濟難으로 볼 때 예·결산 발표내용 자체에 대한 신뢰성에 의문을 제기하는 시각도 있다.¹¹⁴⁾

더욱이 북한은 經濟計劃樹立의 대상이 되는 細部項目에 있어서 보건·교육·문화 계획 등은 非生産部間에 관한 항목으로 취급되고 있어 현재와 같은 경제난 속에서 이 부문에 대한 예산지원의 우선순위는 밀려날 수밖에 없는 상황에 있다. 이러한 어려움 속에서도 북한은 軍事費를 과다하게 책정하고, 김일성·김정일 부자의 우상화 사업에 과다한 예산을 낭비하는 등 跛行的 豫算運用을 하고 있는 것으로 알려져 있다. 특히 최근 북한의 「軍部中心」 정책의 강조는 國防豫算의 硬直性を 초래해 可用資源 分配의 歪曲과 산업의 균형적 발전의 저해를 심화시킬 것으로 보인다.

따라서 사실상 북한이 공급활동의 부진에도 불구하고 재정부문의 세입을 줄이지 않음으로써 주민들의 實質消費生活 水準은 악화될 수밖에 없었을 것으로 보인다. 이러한 상황에서 社會主義體制의 기본인 주민들에 대한 분배·복지가 제대로 수행되고 있다고 생각하기는 어려

113) 다만 북한은 1994년도 예산집행 결과에 대해 1995년판 「조선중앙연감」을 통해 뒤늦게 발표한 바 있는데, 그것도 總支出額과 軍事費 項目만 제시하였고 나머지 예산항목이 어떻게 지출되었는지에 대해서는 밝히고 있지 않다.

114) 内外通信社, 『内外通信』, 第1031號, 1996.11.14.

운 것이다. 이상과 같은 관점에서 볼 때 統一後 北韓地域 住民들의 貧困을 방지하지 않는다는 원칙 하에서라면 북한지역의 경제가 일정한 수준으로 회복되기 전까지는 어떤 형태로의 지원정책이 되었든 기존 北韓地域 住民들의 生活費 및 國家·社會的인 惠澤에 대한 補助가 필요할 것으로 생각된다. 그리고 이러한 生活保障 政策은 결국 南韓의 財政支援 能力에 의해 제약되는 것인 만큼 지금부터 대책을 수립하여 비용을 마련해 나가는 준비가 필요하다고 하겠다.

4. 體制轉換國家의 敎訓

社會主義體制에서의 經濟制度和 福祉制度는 서로 밀접한 관련을 맺고 있다. 즉 사회주의 경제발전 과정에서 발생하는 産業災害, 疾病, 失業 등 각종 ‘福祉沮害 要素’(diswelfare)에 대처하기 위한 社會安全網으로써 복지제도의 역할이 중시되어 왔다는 의미이다. 이와 함께 사회주의체제에서의 복지제도는 경제발전을 증진시키기 위한 중요한 수단이 되기도 하는데, 복지제도의 지원을 통해 低賃金 構造를 유지함으로써 投資率의 極大化를 이룩하는 형태로 나타나는 게 일반적이다.

따라서 사회주의체제 하에서의 복지제도는 그 자체가 목적이라기 보다는 하나의 수단이 되어 왔으며, 福祉制度가 勞動生産性 向上을 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 노정 시키고 있다. 그 중에서도 移行期의 중요한 과제 중 하나는 過去의 社會保障體系를 그대로 유지시킬 것인가, 아니면 새로운 체제에 부합하도록 개혁할 것인가에 있다. 舊體制下에서는 低賃金 政策을 基調로 비록 질적인 측면에서

그 수준이 낮긴 했어도 無償教育과 무료 혹은 염가의 주택 및 의료제공 등 최소한의 물질적 보장을 받을 수 있었다. 그러나 <表 IV-5>의 體制轉換國家의 例에서 보듯이 國營企業의 私有化와 소비 및 투자에 대한 정부보조금의 삭감 여파로 인한 물가와 임금의 인위적 제한 철폐는 실업의 증가와 인플레이션의 만연을 가져왔다. 따라서 이러한 상황에서는 과거와 같은 수준의 사회복지서비스가 유지된다고 하더라도 실질적인 혜택이 감소하여 社會福祉手段으로써의 큰 의미를 갖지 못하게 된다.

<表 IV-5> 폴란드·헝가리·舊체코의 主要 巨視經濟指標

(단위: %)

국가	주요 거시경제지표	1990	1991	1992	1993	1994	체제전환 초기조건 및 성과
폴 란 드	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	· 1989.7 민주정권 수립
	실업률(노동력대비)	6.0	12.0	14.0	15.7	16.0	· 자유노조의 존재
	실질임금(1990=100)	100.0	99.7	97.0	94.2	95.8	· 극심한 인플레이
	재정수지 ¹⁾	3.2	-6.5	-6.7	-2.9	-	—사유화 실적: 1994년말 현
	보조금 ¹⁾	7.3	5.1	3.3	2.3	-	재 GDP기준 민간부문 비
	사회보장비용 ¹⁾	10.6	17.3	19.9	20.4	-	중 55%
헝 가 리	실질GDP 증가율	-3.5	-11.9	-4.3	-2.3	2.5	—1989.10 헌법개정
	소비자물가 상승률	34.6	31.0	24.7	21.1	19.0	· 1968년부터 종업원자주
	실업률(노동력대비)	1.4	7.5	12.3	12.1	10.9	관리제도 도입으로 자
	실질임금(1990=100)	100.0	94.2	93.4	93.6	99.3	발적 사유화 시행
	재정수지 ¹⁾	0.5	-2.1	-5.5	-6.7	-	—사유화 실적: 1994년말 현
	보조금 ¹⁾	8.9	7.5	5.6	4.3	-	재 GDP기준 민간부문 비
	사회보장비용 ¹⁾	13.9	16.9	18.4	17.4	-	중 55%
舊 체 코	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	· 1990.11 공산정권 붕괴
	실업률(노동력대비)	0.7	4.1	2.6	3.5	3.2 ²⁾	· 주변 사회주의국가에
	실질임금(1990=100)	100.0	73.7	81.2	84.2	89.7	비해 낮은 민간비중
	재정수지 ¹⁾	0.1	-2.0	-3.6	1.4	0.5 ²⁾	—사유화 실적: 1994년말 현
	보조금 ¹⁾	15.7	7.6	5.2	-	-	재 GDP기준 민간부문 비
	사회보장비용 ¹⁾	13.7	16.1	16.4	-	-	중 75~80%

註: 1) GDP 대비; 2) 잠정치

資料: 盧龍煥·延河淸, 『南北統一과 北韓地域 住民의 生活保護 政策課題』, 『保健福祉豫算과 政策課題』, 韓國保健社會研究院, 1997.

그렇다면 社會主義經濟가 體制轉換過程에서 겪고 있는 이러한 어려움의 원인은 어디에 근거하고 있는 것인가? 그것은 무엇보다도 政府의 經濟的 強制力이 약화되면서 補助金을 통해 資源配分과 所得分配 過程에 직접 개입하는 中央計劃經濟體制를 더 이상 유지할 수 없게 되었다는 데 있다.

補助金 制度는 가격구조의 왜곡을 시정하기 위해 발생한 計劃經濟의 副産物로써 이해할 수 있는데, 크게 ‘消費者 補助’와 ‘生産者 補助’의 두 가지로 구분된다. 소비자 보조는 일반적으로 식료품·에너지 등 소비재에 대한 ‘負의 去來稅’(negative turnover tax) 혹은 運賃料나 住居費에 대한 低價 維持政策을 통해 나타나며, ‘생산자 보조’는 농업장려 정책, 고품가된 환율의 보상, 무역장려정책, 그리고 海外借入을 포함한 은행부채의 부담 등을 통하여 이루어지는 기업 및 생산단위에 대한 보조금 형태로 나타난다. 1980년대 폴란드·헝가리·구체코 등 體制轉換以前 社會主義國家들의 政府豫算에서 이러한 補助金 支出이 차지하는 비중은 약 20~35%로 높게 나타나고 있다(Holzmann, 1991:4~6).

앞의 <表 IV-5>는 비교적 성공적인 체제전환을 수행해 오고 있는 것으로 평가받는 폴란드·헝가리·舊체코의 主要 巨視經濟指標 推移를 보여주고 있다. 정도의 차이는 있으나 이는 북한지역에도 시장경제체제로의 체제전환과정에서 消費 및 投資에 대한 기존의 政府 補助金이 삭감된다면 생산량 감소, 인플레이션 발생, 실업증가 등으로 인한 實質賃金의 減少와 함께 社會保障需要가 증가하면서 財政赤字 深化現象이 발생할 수 있음을 예고해 주고 있다 하겠다. 따라서 통일 직후 북한지역 주민들에 대한 基本生活保護 問題와 관련하여 예상되는 중요한 政策課題는 다음과 같다.

첫째, 失業人口에 대한 生活保障과 積極的인 勞動市場政策의 必要性이다. 북한지역에 산재되어 있는 非效率的 企業의 축소·폐쇄 조

치에 따른 근로자들의 실업증가 및 生計維持에 필요한 家口所得의 下落이 예상되기 때문이다. 특히 북한지역에는 과잉 배치된 공업부문의 인력, 여성, 노인, 군인 등을 중심으로 한 대규모의 실업이 예상되고 있는데(盧龍煥·延河淸, 1997b), 曹東昊(1997b)가 정리한 기존의 연구결과에 의하면 적극적인 노동시장정책이 보장되지 않는 한 통일후 북한지역의 전체노동인구대비 豫想失業率은 20~60% 수준으로 東歐 體制轉換國家들보다 훨씬 높을 것으로 예상된다.¹¹⁵⁾

둘째, 貧困階層에 대한 救濟政策의 必要性이다. 실질임금의 감소, 실업자 가구소득의 감소, 기본생필품에 대한 非現實的 國家補助金の 폐지로 인한 物價上昇으로 인해 빈곤계층의 범위가 늘어나게 될 것으로 예상되기 때문이다. 1990년에 본격적인 市場經濟體制로의 改革을 시작한 폴란드의 사례는 社會主義國家에 있어 住民生活保障에 대한 국가의 역할이 얼마나 중요한지를 보여주는 좋은 예가 될 수 있다. <表 IV-6>에서와 같이 폴란드는 이미 1980년대 年金受領者를 중심으로 한 빈곤계층이 전체인구의 20% 수준에 이르렀고, 그 범위는 개혁과 함께 1년 동안 14.2% 「포인트」나 증가한 전체인구의 30% 수준을 넘어선 바 있다.¹¹⁶⁾ 그리고 이와 같이 빈곤계층이 증가한 이유는 이미 체제전환 이전에 경제상황이 계속 악화되어 왔으며, 체제전환으로 인한 실업증가, 실질임금감소, 주요 생필품에 대한 보조금 삭감 등으로 실질소득이 감소하고 所得分配方式이 변화하여 年金所得者가 증가했기 때문이다(World Bank, 1993:40).

115) 曹東昊(1997b, p.165)는 統一後 北韓地域의 豫想失業率을 북한 산업구조의 남한수준으로의 조정시 약 18%(168萬명), 통독이후 구동독지역의 실업률 적용시 약 40%(624萬명), 북한의 불필요 노동력 규모 감안시 약 59%(570萬명)로 제시하였다.

116) 빈곤의 규모는 貧困線(poverty line)에 대한 정책적 판단에 따라 차이가 나는데, 폴란드의 경우 1993년을 기준으로 최저연금, 최저임금, 사회적 최저생계비 등의 방법으로 빈곤선을 달리 적용했을 때 빈곤계층은 총인구의 14.4~55%로 큰 차이를 보여주고 있다(World Bank, 1995, p.12).

〈表 IV-6〉 폴란드 貧困階層의 推移(1978~1990년)¹⁾

(단위: %)

가구 구분	1978	1983	1987	1989	1990	1인당 실질소득의 감소 (1989~90) ²⁾
전체	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

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

2) 1978~87년간 사회주의화된 기업의 실질임금이 30%, 실질연금은 17% 감소

3) 임금소득자와 농민으로 구성된 가구

資料: 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.

셋째, 財政收入 確保의 限界 및 財政需要의 增加에 따르는 豫算制約에 대한 해결방안 모색의 필요성이다. 북한과 마찬가지로 體制轉換以前 社會主義國家들의 社會保障은 별도의 기금 없이 國家財政을 통해 제공되어져 왔는데, 체제전환으로 예상되는 생산성 및 실질임금의 하락은 재정수입의 원천을 제약하게 되는 반면 주민들의 생활보장을 위한 財政需要는 더욱 늘어날 것이기 때문이다. 앞서 예로 든 폴란드·헝가리·舊체코의 경우 體制轉換過程에서 補助金を 삭감하는 조치를 취했지만 年金 등 社會保障費用의 支出이 늘어났기 때문에 政府豫算에서 분리하여 별도의 社會保障基金을 설치한 이후에도 GDP에서 政府支出이 차지하는 比重은 여전히 높은 편이다.¹¹⁷⁾ 특히 1990년 초

‘經濟體制轉換計劃’에 착수한 폴란드의 경우를 보면, <表 IV-7>에서와 같이 失業者와 貧困階層의 現金所得保障 등에 소요된 豫算이 초기 1년간 50% 이상 증가하기도 했다. 그러나 결국 舊社會主義圈 國家들의 家計에 대한 ‘全般的인 補助政策’(blanket subsidies)은 國家資源의 浪費와 함께 政府豫算의 不均衡 問題를 심화시키기 때문에 시장경제체제로의 전환을 시도하면서 政府가 豫算均衡을 달성하기 위해서는 축소·삭감하는 조치가 불가피하다고 하겠다.

<表 IV-7> 폴란드의 住民 現金補助額 支出推移¹⁾

(단위: %)

	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

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

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

따라서 失業問題의 解決과 貧困階層의 救濟, 그리고 財政收入 確保의 限界 및 豫算制約의 克復이라는 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 상황에서 북한지역 주민들의 기본생활을 보장하기 위해서는 短期的으로 費用 浪費的인 要因을 줄이고, 長期的으로는 財源을 확보할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요할 것이다.

117) 1989년 현재 GDP대비 정부지출의 비중은 폴란드 48.8%, 헝가리 61.0%, 舊체코 64.5%였으나, 체제전환 이후인 1994년에는 그 비중이 각각 50.2%, 60.5%, 49.0% 등으로 크게 줄지 않거나 오히려 늘기도 해 여전히 칠레·말레이시아·태국 등 新興 開途國의 20% 미만과 큰 차이를 보이고 있다(Sachs, 1996, pp.131~132).

V. 統一後 北韓地域 住民의 生活保護 政策課題

1. 基本生活保護 費用

통일후 북한지역의 시장경제체제로의 전환과정에서 大規模의 失業과 絶對貧困階層의 急増, 그리고 이로 인한 사회적 불안과 함께 남한 지역으로의 大量人口移動 事態를 예상해 보자. 실제 體制轉換 經濟의 豫算制約은 구체제하에서의 주민들에 대한 사회적 서비스를 감소시키기 때문에 貧困階層을 양산할 가능성이 크며, 이러한 악화된 환경을 개선하기 위한 새로운 財源을 필요로 하게 된다.

이 경우 현재 國家補助에 대부분을 의지하고 있는 北韓地域 住民의 기본 식량배급과 의료·교육서비스의 보장 및 아동보호 등의 문제는 북한지역 경제가 어느 정도 自生力을 확보할 때까지 개인부담으로 맡기기보다는 여전히 南韓政府에 의한 일정한 수준의 補助가 불가피할 것으로 보인다. 또한 노동시장의 효율성 증대를 통한 雇傭創出과 社會間接資本施設 擴充 등 大規模 公共事業을 통한 직접적인 고용창출 조치, 직업소개·상담·훈련과 같은 고용기회의 확대 및 생산성 향상을 위한 정책적·재정적 지원 등 동원 가능한 積極的인 勞動市場政策도 결국 남한 정부의 보조를 필요로 하는 부분이 될 것이다.

本 研究의 관심사 중 하나는 통일 직후 북한지역 주민의 기본생활 보호를 위해 얼마만큼의 費用이 소요될 것인가에 있다. 목표가 불확실한 상태에서 이러한 비용을 추계해 보는 것은 추계규모 자체의 의미보다는 실제 정책을 집행하는 데 있어 政策目標 및 政策手段의 實現可能性을 가늠해 보는 중요한 의미를 가지기 때문이다. 이를 위해

먼저 북한지역 주민의 기본생활보호에 소요되는 비용을 통일후 북한 지역 경제가 어느 정도 自生力을 확보하여 本格的인 社會保障體系를 수립하기 전에 필요한 短期的인 費用이라고 하자.

이론적으로 볼 때 생활보호의 대상과 수준은 생활보호를 필요로 하는 모든 북한지역 주민의 基本生活(혹은 最低生計水準)을 만족시키는 범위 내에서 결정되어야 할 것이다. 그러나 현실적으로 북한지역 내 지역별·계층별로 산재되어 있는 생활보호대상자의 범주를 통일 이전은 물론 통일 이후에도 단기간 내에 정확히 파악한다는 것은 어려운 일이다. 즉 통일 직후 단기간 내에 북한지역 주민들에 대한 財産評價 基準을 설정하고 所得資料를 파악하는 등의 작업이 불가능하기 때문에, 생활보호를 위한 비용 자체는 상당부분 南韓地域의 收容能力을 고려한 政策的인 意志에 따라 좌우될 수밖에 없을 것이다.

한편 현재 진행 중인 북한에 대한 南韓 및 國際社會의 援助實態를 통해 볼 때 통일 직후 가장 중요한 것은 飢餓線上에 처한 북한지역 주민들에 대한 緊急救護 事業이며, 이 중에서도 식량 공급과 기초의약품 지원 등 두 가지는 卽刻的인 援助를 필요로 하는 ‘核心 救護事業’이라고 할 수 있다.¹¹⁸⁾ 그러나 실제 기본생활이 가능하기 위해서는 이 외에도 부식·연료·피복·생활용품 등에 대한 最低生計水準의 支援이 함께 이루어져야 할 것으로 생각된다. 그러면 다음에서는 이러한 요소들을 감안하여 통일 직후 북한지역 주민들의 生活保護 對象 範圍와 支援水準에 대한 두 가지 基本假定을 하기로 한다.

첫째, 통일 직후 북한지역의 생활보호 대상자는 현재 취업·진학·배급 등에서 불이익을 받고 있는 모든 敵對階層과 動搖階層의 일부를 포함하여 全住民의 30%라고 가정하자.¹¹⁹⁾ 이렇게 설정한 北韓地域의

118) 北韓에 대한 國際社會의 援助實態는 UN Assessment Mission(1995)을 참조

119) 북한은 1970년대초 「주민재등록사업」을 통해 전주민을 핵심계층(28%), 동요계층

生活保護對象者 數는 1996년 현재 약 715萬 7千명으로 추정되며, 이는 남한의 생활보호대상자 비율(1996년 현재 주택·시설·자활대상자 포함 전국민의 3.3%)과 비교할 때 人口比例로 약 9배의 수준이다.¹²⁰⁾

실제 근로능력이 없다고 판단되는 15세 미만 및 60세 이상 북한 주민이 總人口의 36.3%에 달하고 있고, 통일후 북한지역의 豫想失業率이 적어도 일시적으로는 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.¹²¹⁾ 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 失職으로 生計의 困難을 겪을 것으로 예상되는 失業人口가 제외되어 있을 가능성도 있다.¹²²⁾

둘째, 생활보호 수준은 최저생계 유지가 가능한 주식비·부식비·연료비·피복비·생활용품비를 포함하여 지급하는 것을 기준으로 1997년 현재 남한 생활보호대상자에 대한 정부 지원금액(1인 월평균 13萬 3千원) 중 醫療保護費와 學費를 제외한 10萬 4千원을 차등 없이 적용하는 것으로 가정하자. 이 금액은 1996년 현재 남한 1인 월평균 최저생계비(20萬 9千원)의 ½ 수준으로 현재 북한의 1인당 GNP보다도 높

(45%), 적대계층(27%)으로 분류한 바 있는데, 이 중 적대계층에는 정치범, 종교신자, 과거 친일주의자 및 부농·지주 등이 포함된다(國家安全企劃部, 1990, p.85).

120) 그러나 남한의 경우 전체 생활보호대상자 중 실제 생계보호비가 지원되고 있는 주택 및 시설보호 대상자 수는 ¼ 수준이다.

121) 북한 인구추계치는 정기원·이상현(1992), 남한 생활보호대상자 관련자료는 보건복지부(1996), 남북한 GNP 대비 자료는 韓國銀行(1997)을 참조

122) 따라서 첫 번째 가정은 통일 직후 북한지역 生活保護對象者의 範疇를 구체적으로 정의한 것은 아니며, 全體의인 生活保護對象者의 規模를 가정하고 있다는 표현이 정확할 것이다.

은 수준이다. 그러나 어떻게 보면 북한지역의 시장경제화 과정에서 예상되는 生必需品에 대한 價格補助金の 폐지로 인한 물가상승, 配給體系 및 完全雇傭體系의 崩壞와 각종 무상제공의 축소·폐지로 인한 最低生計費 上昇要因을 감안한 것으로 이해될 수도 있다.

이상의 두 가지 基本假定을 토대로 통일 직후 북한지역 주민의 주·부식비, 연료비, 피복비, 생활용품비 등 기본생활 보호에 필요한 비용을 추정해 보면 연간 약 8兆 9千億원에 이를 것으로 추정된다.¹²³⁾ 이는 1996년도 남한 經常 GDP의 약 2.3%에 해당하는 금액으로 所要財源을 第3國의 援助나 남한지역 민간부문의 지원, 그리고 북한지역의 자체적인 기여분 없이 전액 남한지역 정부의 예산으로 충당할 경우 1996년도 中央政府 一般會計基準 歲出豫算(58兆 8,228億원)의 약 15.2%를 차지하는 규모이다. 따라서 이를 전액 남한지역 주민의 租稅負擔으로 충당할 경우 租稅負擔率(總租稅收入/經常GNP)은 1996년을 기준으로 2.3% 「포인트」 증가한 23.2%가 되어야 할 것이며, 이를 위해서 남한지역 주민은 약 11%의 追加的인 稅負擔을 안게 된다.

그러나 전술한 바와 같이 생활보호대상자의 선정기준과 생활보호 수준은 남한지역 정부의 財政的인 支援能力이나 북한지역의 자체적인 調達能力, 그리고 남한지역 민간부문의 부담정도 등을 고려하여 결정해야 할 政策的인 變數로써 여기서 추계한 비용은 流動的이라고 할 수 있다. 두 가지 기본가정을 통일후 그대로 적용하는 경우에 있어서도 실제로는 補助金 受領對象者와 非對象者 사이의 所得逆轉 現象으로 인한 不平等 問題를 유발할 가능성이 있기 때문에 支給方式과 관련한 政策手段의 신중한 선택이 요구된다. 또한 상기 추계 결과는 최소한의 항목에 대한 소요예상 비용으로써 본 가정에서 제외한 다음과

123) 북한지역 주민에 대한 연간 생활보호대책 비용 = 생활보호대상자(7,157,358명)×1인 월생활보호비용(10萬 4千원)×12개월 = 8兆 9,323億 8,278萬원

같은 費用增加 誘因的 要因들을 감안할 경우 실제 필요 금액은 이보다 클 것으로 예상된다.¹²⁴⁾

첫째, 統一 直後 限時的으로 현행 11년(학교전 교육 1년, 초등교육 4년, 중등교육 6년)으로 되어 있는 北韓地域 住民에 대한 義務教育을 남한정부의 부담으로 지속하고, 부족한 의약품 지원과 낙후된 의료시설 개선의 지원, 방역 및 응급의료체계 지원, 그리고 북한지역 실업자에 대한 積極的인 雇傭政策 등에 소요되는 모든 비용까지도 남한지역 정부가 부담한다고 한다면 그 규모는 더욱 커질 것이다.

둘째, 통일 직후 分配體系의 崩壞 등으로 예상되는 북한지역의 體制轉換的 景氣沈滯와 이로 인한 住民生活保障 機能의 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 行政費用, 북한지역 운송시설 및 운송수단의 부족, 그리고 수송연료의 부족으로 인한 輸送費用 등도 費用增加 誘因的 要因이라 하겠다.

2. 政策手段의 選擇

가. 政策의 優先順位

本 研究에서 추정된 북한지역 주민의 기본생활보호에 소요되는 비용은 통일후 북한지역 경제가 어느 정도 自生力을 확보하여 본격적인

124) 그러나 통일후 북한지역 경제가 어느 정도 자생력을 갖춘 후에나 실시 가능할 것으로 예상되는 社會保障體系 樹立에 소요되는 비용이 北韓地域 住民의 基本生活保護에 소요되는 비용보다 반드시 크다는 의미는 아니다.

사회보장체계를 수립하기 이전에 필요한 短期的인 費用이다. 따라서 통일 직후 북한지역 주민의 基本生活保護에 소요되는 비용의 규모는 앞서 지적한 여러 가지 요인들에 의해 결정되는 유동적인 것이기도 하지만 한편으로는 본격적인 社會保障體系의 수립시점과도 밀접한 관련을 가진다고 할 수 있다.

이에 대해 體制轉換國家들의 事例를 분석한 기존의 연구결과는 주민들의 사회보장을 위해 急進的인 改革이 바람직한지 漸進的인 改革이 바람직한지에 대한 일치된 견해를 보이고 있지 않다(Kornai, 1997). 또한 어떠한 제도와 조직이 적합한 것인지에 대해서도 일치하는 견해가 없다. 결국은 國家別로 經濟·社會的 여러 가지 興件을 고려한 政策擔當者의 決定이 그만큼 중요하다는 얘기가 된다.

현실적으로 통일 초기 국가로부터의 包括的인 社會保障 惠澤을 상실하게 될 북한지역 주민들에 대한 政策은 ‘삶의 質’ 문제보다는 앞서 지적한 세 가지 基本生活保護라는 측면에 優先順位가 놓여져야 할 것으로 보인다. 물론 북한지역내에 社會保險·社會福祉 등 사회보장체계를 새로이 구성하는 작업도 우리의 통일과정에서는 중요한 政策目標가 된다. 그러나 이것은 남한주민들과의 형평성 문제, 북한지역내 관련정보 체계화에 소요되는 시간적인 문제, 행정지원인력의 확보문제, 단기적인 예산제약문제 등 제도적·정책적·재정적으로 고려해야 할 것이 많은 사안이므로 단기적인 대책보다는 중·장기적인 목표 하에서 신중하게 접근하는 것이 바람직하다고 생각된다.¹²⁵⁾

또한 이와 관련한 Kornai(1997)의 연구결과는 가격이나 세금, 그리고 사회보험 분담금 등 자본주의적 요소에 대한 이해가 없는 상태에

125) 예를 들어 현재 남한의 방식대로 北韓地域에 社會保險制度를 적용하려면 個別企業 및 勤勞者의 社會保險寄與金 分擔能力이 어느 정도 가능한 수준까지 北韓地域의 雇傭創出機能 및 市場經濟化가 이루어져야 할 것이다.

서 체제전환국들의 국민들이 여전히 옛날과 같은 방식으로 국가에 의한 包括的인 社會保障을 기대하고 있음을 보여주고 있다. 즉 資本主義的 經濟活動 原理에 대한 이해가 형성되기 이전의 성급한 社會保障 체계 구축은 결코 바람직하지 않다는 의미이다.

한편 북한지역 주민들에 대한 기본생활보호는 기본적으로 ‘財政的인 支援’(financial aid) 자체보다는 직업을 제공하는 이른바 ‘勤勞福祉制度’(workfare)의 확립을 염두에 두고 추진되어야 할 것이다.¹²⁶⁾ 일시적인 재정지원보다는 일자리를 제공하는 것이 궁극적인 생활보호 대책이라는 데에는 재론의 여지가 없기 때문이다. 특히 통일 직후 북한지역 주민의 기본생활보호 단계에서 勤勞福祉制度의 기틀을 마련하는 것은 본격적인 社會保障체계 내에서의 費用增加 要因을 사전에 감소시킨다는 중요한 의미를 가진다.

나. 最低生計水準의 設定

앞서 두 가지 기본가정을 토대로 통일 직후 북한지역 주민의 기본 생활보호에 소요되는 비용을 추계하였다. 그러나 이러한 비용추계 결과는 통일 초기 北韓地域의 物價水準과 平均賃金 등을 고려한 ‘最低生計水準’(minimum subsistence level)의 設定을 통해서 보다 說得力을 가질 수 있다. 그리고 북한지역 주민들에 대한 최저생계수준의 보장 정도는 南韓政府의 支援規模와도 관련되는 중요한 문제인 만큼 失業수당·최저임금보장·공공부조 등 최저생계비 유지정책간의 衡平性 問題와 함께 남한지역 생활보호대상자와의 형평성 문제 등 施行可能性 側面에서 면밀한 검토를 필요로 한다.

126) 이에 대해 체제전환 이후 폴란드 주민들을 대상으로 한 서베이 결과에 의하면 응답자의 70%가 職業의 提供을 선호했으며, 財政的인 支援을 선호한 응답자는 14%에 불과했다(World Bank, 1995, p. xxviii 참조).

물론 최저생계비의 설정에 있어서는 장기적으로 센서스 추계를 통해 정확히 계산된 生計費를 기초로 ‘貧困線’(poverty line)을 구하는 과정이 필요할 것으로 생각된다. 그러나 통일 직후 단기적으로는 이러한 과정을 거치지 않고 政府의 財政支援 可能規模와 勤勞能力 低下를 방지하는 수준 등을 고려하여 政策的인 次元에서 결정되는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 왜냐하면 生計費 推定에는 기본적인 최저생계비의 추정과정 외에도 연령층에 따라 생계비를 조정하고 가족 수에 따라 다시 생계비를 조정해야 하는 등 여러 가지 복잡한 문제가 수반되나, 이를 위한 電算網 構築 등에 막대한 時間과 費用이 소요될 것으로 예상되기 때문이다.¹²⁷⁾

더군다나 통일 직후에는 북한지역의 인플레이션 변동요인 등 최저생계비에 영향을 미치는 변수들의 변화에 신속히 대응해야 할 필요가 있다. 그리고 核心階層의 일부를 제외한 상당수의 주민들이 평등한 빈곤상태에 처해 있다고 판단되는 현재의 북한실정을 감안할 때 貧困線을 추정하는 등의 복잡한 정책결정 과정은 그 의미가 퇴색하여 정책집행의 효율성을 저해할 것으로 보인다.

다. 受惠對象者의 選定

통일초기 북한지역 주민에 대한 最低生計費 支援水準의 결정과 함께 신속하게 이루어져야 할 것은 바로 受惠對象 階層을 파악하는 일이다. 이와 관련하여 중요한 것은 첫째, 受惠對象者間의 衡平性을 고려하면서 여기에서 누락되는 계층이 없도록 해야 한다는 점이다. 둘째, 한정된 재원으로 고른 혜택이 돌아가도록 하려면 불필요한 부분의 지출을 줄여 실업자가족 및 빈곤계층의 생활보호에 支出의 優先順位가 돌려져야 한다. 셋째, 무의탁 노약자·만성질환자·가구소득이 없

127) 生計費 推定에 관한 논의는 윤석범(1995, pp.19~21)을 참조

는 계층 등 基本的인 貧困階層에 대한 정책적 지원에서 출발하여 임금소득과 연금·각종보조금 등의 이전소득이 포함된 가구소득을 기준으로 수혜대상자의 범위를 설정해 나가야 한다. 넷째, 雇傭으로 유도할 대상과 金錢的 補償으로 해결해야 할 대상을 분명히 구분할 수 있는 政策的 判斷基準을 가지고 있어야 한다. 다섯째, 장기적으로 수혜대상자의 범위를 구체화하기 위해서는 남한지역은 물론 북한지역 주민의 소득관련 정보, 가계규모자료, 개인의 직업·기술수준·근무경력·결혼여부 등 微視的인 資料에 대한 電算化 作業이 필요하다.

라. 補助金 支給方式

통일 초기 예상되는 북한지역 주민에 대한 生活補助金 支給方式은 補助金이 필요한 모든 사람에게 包括的인 惠澤을 주되, 반드시 보조금이 필요한 사람에게만 혜택이 돌아가도록 함으로써 漏落 및 過剩保護를 방지하고 비용을 절약하려는 노력이 요구된다. 그리고 이와 관련하여 통일 초기에는 <表 V-1>에서 비교하고 있는 바와 같이 所得比例給付 方式 혹은 부족한 생활비만을 지원하는 補充給與式의 지원보다는 다음과 같은 이유에서 定額給付 方式이 현실적인 선택이 될 것으로 생각된다.¹²⁸⁾

그 이유는 첫째, 所得比例給付 方式의 경우 前所得이 높았던 사람일수록 혜택이 커 이들의 勤勞意慾을 저하시킬 우려가 있으며, 前所得이 적은 사람들 중에는 最低生計費 水準에도 미달하는 경우가 생기게 되기 때문에 비용을 지출하면서도 통일후 北韓地域의 貧困管理對策으로는 효과적이지 못하기 때문이다.

128) 체제전환국가의 주민들을 위한 보조금 지급방식에 관한 상세한 논의는 World Bank(1993 pp.71~79)를 참조

〈表 V-1〉 補助金 支給方式의 比較

지급방식	내 용	장·단점
소득비례급부 (earnings-related benefits)	- 前소득에 비례하여 보 조금 지불	· 고소득자의 경우 노동의 욕 저하 우려 · 저소득자의 경우 최저생 계비 수준 이하에 놓일 가능성에 대한 우려 · 개인소득관련 정보 필요
소득조사에 의한 급부(income-tested benefits)	- 현재의 가족소득을 파악 하여 소득이 높은(낮은) 경우 적은(많은) 지불	· 가장 정확한 지급방식 · 정보수집과 관련된 막대 한 행정 관리비용 소요
정액급부 (flat-rate benefits)	- 개인·가족의 소득과 관계없이 정액의 급부 를 지불 (가족수에 따른 차등 지급 고려 가능)	· 고소득자의 경우 前소득보 다 적게 받으므로 일자리 를 찾고자 하는 의욕 제고 · 빈곤층이 많은 경우 타당 · 개인소득관련 정보가 불필 요하므로 관리기구 미비 상태에서 정책수행이 용이

둘째, 所得調査에 의한 給付方式의 경우 分配의 衡平性이라는 측면에서 가장 공정한 방법이기도 하나 통일 직후 단기적으로 북한지역 주민에 대한 所得評價基準이 없을 뿐만 아니라 개인소득 조사에 소요되는 行政管理費用과 時間을 고려할 때 효율적인 대응방안은 아니며,¹²⁹⁾ 개인의 양심에 의존하여 숨어있는 소득을 조사하는 것 자체가 불가능 할 수도 있기 때문이다. 특히 통일후 북한지역 주민들의 개인 소득 조사를 위해서는 경험 있는 專門人力에 의해 電算網을 구축하는 것이 필요할 것이며, 管理人力 등의 확보에도 많은 비용과 시간이 소요될 것으로 예상되기 때문이다.

129) 1993년 현재 英國의 경우 所得調査에 의한 給付方式에 소요되는 行政管理費用이 總補助金支給額의 15%를 차지하고 있다(World Bank, 1993, p.73).

셋째, 그러나 定額給付 方式은 통일 초기 現在所得이나 前所得에 관한 조사가 필요 없다는 점에서 통일 직후 管理機構가 미비된 북한지역에 적용하기에 유용한 방법이라고 할 수 있다. 일반적으로 이 방식은 貧困層이 많을수록 타당한 정책수단이며, 특히 북한지역주민들은 賃金 외에 다른 소득을 갖고 있거나 高所得 配偶者가 있는 경우가 거의 없을 것이기 때문에 定額給付 方式이 바람직할 것으로 생각된다.

한편 補助金 支給手段과 관련해서는 現金支援方式과 現物支援方式 사이의 신중한 선택이 필요하다. 일반적으로 현물지원은 정책당국의 목표대로 물량을 조절하여 절대부족을 극복할 수 있다는 장점이 있는 반면 막대한 行政的 管理費用을 수반한다는 단점이 있는 것으로 알려져 있다. 특히 이와 관련해서는 지급방식으로 配給票와 같은 交換券을 통한 現物支援 方式을 채택한다면 이것이 現金과 같은 交換手段으로 사용될 우려가 있다는 점도 염두에 두어야 할 것이다.

마. 行政基盤의 構築

통일 초기 과도기 동안에 北韓地域 住民들에 대한 效率的인 生活保護政策을 수행하기 위해서는 빠른 시간 내에 적절한 補助金 支給構造와 정확하고 시기 적절한 傳達體系를 확립해 나갈 行政 管理機構의 構築이 필요하다. 이 밖에도 管理機構는 二重惠澤의 防止를 통한 費用節約 機能,¹³⁰⁾ 공공부조·실업수당·연금 등 각 보조수단간의 衡平性을 고려한 지원정책 기능, 지원정책의 효과에 대한 監督機能(monitoring) 등 중요한 역할을 담당해야 할 것으로 예상된다.

130) 예를 들어 어떤 사람에게 早期退職手當을 지급한다고 할 때, 이 수당의 受惠者가 동시에 年金惠澤을 받지 못하도록 하는 조치가 管理機構에 의해 파악되고 관리되어야 한다는 것이다. 또한 수혜 자격기준에 포함되지 않으면서도 실제 혜택을 받는 경우, 비용낭비 요인이 되므로 소득의 범위(정의)와 수당지급 단위에 대한 철저한 관리가 요구된다 하겠다.

VI . 結 言

統一韓國의 保健醫療·社會福祉 制度 및 資源의 量的·質的 隔差緩和을 위한 具體的인 方案은 남·북 양지역의 經濟·사회구조 변화에 부합하는 점진적·단계적인 통합을 염두에 두고 추진하는 것이 바람직하다. 南北韓이 실질적인 經濟·社會制度의 통합을 이루어 내기 위해서는 南韓政府의 財政的 負擔을 최소화하면서 북한지역의 雇傭創出 機能과 市場經濟化를 촉진시켜야 할 필요성이 제기되기 때문이다. 따라서 統一韓國의 經濟·社會統合 方案은 다음과 같은 基本方向에 따라 限時的 對北支援政策 過程을 거치는 것이 바람직할 것이다.

첫째, 통일이 가시화 되는 시점에서는 식량공급·기초의약품지원·방역사업·난민대책 등 緊急救護對策을 통해 北韓地域 住民들의 「基礎的인 生存權 保障」에 역점을 두어야 한다. 그리고 이 경우 북한지역 주민에 대한 緊急救護措置는 선별적인 지원을 지양하고 포괄적인 태두리 내에서 추진하는 것이 바람직하다.

둘째, 本格的인 統一推進段階에서는 北韓地域 經濟의 體制轉換으로 예상되는 실업자와 빈곤계층에 대한 生活保護對策이 준비되어야 한다. 그러나 北韓地域 住民들에 대한 生活保護對策은 본문에서 언급한 바와 같이 ‘財政的인 支援’ 자체로 끝나서는 안되며, 궁극적으로는 직업의 제공을 통한 「勞動力 保護」에 力點을 두어야 할 것이다.

셋째, 남한의 對北 財政支援能力을 유지하면서 궁극적으로는 남한 중심의 「社會保障制度 統合計劃」이 준비되어야 한다. 그러나 南北韓 經濟·社會制度의 완전한 統合은 北韓地域 經濟의 自生力 基盤 擴充을 전제로 하는 것이기 때문에 북한지역의 개별 기업 및 근로자들의 社

會保險寄與金 分擔能力이 갖추어질 때까지 「社會保障制度의 限時的 分離運營」이 바람직하다.

本 研究에서는 현행 北韓의 住民生活保障 實態에 대한 評價와 東歐 體制轉換國家들의 經驗을 토대로 통일후 북한지역 주민의 基本的인 生活保護를 위한 統一韓國의 政策課題를 제시하였다. 그 결과 체제전환국가의 주민들에 대한 支援政策은 기존에 국가로부터 받아오던 權利의 喪失에 대한 일정 부분의 補償과 함께 體制轉換의 經濟的 衝擊을 완화시키고 새로운 제도에 대한 社會的 不安要因을 없애는 과정에 집중될 필요가 있다는 판단이다. 그리고 이를 統一韓國의 未來에 투영해 본다면 南北韓 體制가 完全統合되기 전까지는 우선적으로 北韓地域 住民에 대한 「生存權 保障」과 「勞動力 保護」에 정책의 優先順位를 두어야 한다는 점을 강조할 수 있다.

이와 관련하여 本 研究에서는 통일후 北韓地域에 本格的인 社會保障體系가 수립되기 이전에 限時的으로 필요한 주·부식비, 연료비, 피복비, 생활용품비 등 주민들의 基本生活保護에 필요한 最小限의 費用이 1996년도 南韓 經常GDP의 약 2.3%에 달할 것으로 추정하였는데, 이 규모는 생활보호대상자의 범위와 지원수준에 대한 기본가정(정책 목표)에 따라 流動的이므로 남한 정부의 정책적인 판단의 중요성은 그만큼 크다고 할 수 있다. 통일후 남북한 경제·사회제도의 완전한 통합 이전단계에서 북한지역 주민의 基本生活保護를 위해 필요하다고 판단되는 본 연구의 政策的인 結論을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 통일 직후 예상되는 北韓地域 住民의 大量 南下移住로 인한 혼란을 막기 위해서는 北韓地域 住民에 대한 基本生活保護 및 經濟再建에 필요한 資本移轉이 불가피하다는 점이다. 특히 통일 직후 한시적으로는 남한정부의 財政的인 支援에 의해 북한지역 주민의 기본 식량 배급과 교육·의료·주택 등에 대한 국가적 서비스의 보장이 존속되어야

할 것이다. 물론 북한지역 주민의 최저생계수준을 보장하기 위한 失業者에 대한 積極的인 雇傭政策과 下位階層을 중심으로 한 選別的인 補助金支給 政策 등도 정부예산을 필요로 하는 부문이 될 것이다.

둘째, 통일 직후 북한지역 주민에 대한 생활보호대책과 관련해서는 長期的 側面에서의 ‘삶의 질’ 향상 문제보다는 短期的 側面的 失業者人口에 대한 生活保障과 積極的인 勞動市場政策, 貧困救濟政策 등 基本生活保護에 政策의 優先順位가 놓여져야 한다는 점이다. 사회보장 체계를 새로이 구성하는 작업은 북한지역 개별 기업 및 근로자의 사회보험기여금 부담능력이 어느 정도 가능한 수준까지 북한지역의 고용창출 기능 및 市場經濟化가 이루어져야 가능할 것이기 때문이다. 더욱이 남한지역 주민들과의 형평성 문제, 북한지역내 관련정보 체계화에 소요되는 시간적인 문제, 행정인력 확보 문제, 단기적인 예산계약 문제, 북한지역 주민들의 資本主義的 經濟活動 原理에 대한 이해 부족 문제 등의 측면에서 볼 때도 中·長期的인 目標下에서 신중하게 접근하여야 할 필요가 있다.

셋째, 통일 초기 북한지역 주민들에 대한 생활보호 정책은 ‘財政的인 支援’ 자체로 끝나서는 안되며, 궁극적으로는 직업의 제공을 통한 이른바 ‘勤勞福祉制度’(workfare)의 확립을 염두에 두고 추진되어야 한다는 점이다. 특히 통일 직후 북한지역 주민의 기본생활보호 단계에서 勤勞福祉制度의 기틀을 마련하는 것은 本格的인 社會保障 體系 內에서의 費用增加 要因을 사전에 감소시킨다는 중요한 의미를 가지기 때문이다.

넷째, 통일 직후 북한지역 주민들의 기본생활보호를 위해서는 最低生計水準의 設定, 受惠對象 階層의 把握, 補助金 支給方式에 대한 事前的 決定이 이루어져야 한다는 점이다. 이 경우 최저생계수준은 장기적으로 북한지역의 물가수준과 평균임금 등을 고려하여 결정해야

할 것이나, 통일 직후 단기적으로는 남한지역 정부의 財政支援可能規模를 고려한 政策的인 決定이 불가피하다. 수혜대상자 및 보조금 지급방식과 관련해서는 우선적으로 勤勞能力이 없는 노약자·만성질환자 등 家口所得이 거의 없는 하위계층을 중심으로 定額給付 方式으로 지급하되, 점차 수혜대상자의 범위를 확대해 나가면서는 受惠對象者間의 衡平性을 유지하고 반드시 보조금이 필요한 사람에게만 혜택이 돌아가도록 함으로써 비용을 절약하려는 노력이 요구된다. 따라서 장기적으로는 수혜대상자의 범위를 구체화하기 위한 북한지역 주민들의 所得關聯 情報나 家計規模資料 등 微視的인 資料에 대한 전산화 작업이 이루어져야 하며, 이를 통해 고용으로 유도할 대상과 금전적 보상이 필요한 대상을 구분하는 작업도 필요하다.

다섯째, 統一 初期 過渡期 북한지역 주민들에 대한 생활보호 정책을 원활히 수행하기 위해서는 신속한 행정체계의 구축이 필요하다는 점이다. 통일 직후 빠른 시간 내에 보조금 지급대상자를 파악하고, 적절한 보조금 전달체계를 확립하며, 각종 지원정책의 효과에 대한 監督機能을 수행해 나갈 行政管理機構가 구축되어야 한다는 것이다.

그러나 이상과 같은 南韓 主導의 經濟·社會制度 統合過程은 남한 내부의 사회적 평등과 형평의 제고를 기반으로 가능한 것이다. 따라서 통일 이전 남한사회의 社會保障制度 擴充과 기본생활수요의 보장, 소득과 富의 偏重 是正 등 제도개선 노력이 지속되어야 할 것이다.

한편 본 연구결과는 현재 북한의 주민생활보장 실태 등에 관한 제약된 자료를 기반으로 하고 있기 때문에 통일후 정책과제를 도출하는 과정에서의 論理的 妥當性 및 보다 신뢰할 수 있는 檢證의 必要性 등이 研究結果의 限界로 제기될 수 있을 것이다. 특히 이러한 한계로 인해 통일후 북한지역 주민에 대한 기본생활보호 비용의 추계와 현재 북한의 주민생활보장 정책수단간에 總量的으로나 家計中心의 微視的

으로 완전한 連繫性을 가질 수 없었다. 따라서 교육·의료·주거 등 통일후 북한지역 주민의 기본적인 생활보호를 위한 보다 具體的인 實行計劃을 준비하기 위해서는 본 연구결과를 바탕으로 특히 다음과 같은 두 가지 연구가 지속적으로 이루어져야 할 것으로 판단된다.

첫째, 통일후 북한지역 주민을 위한 생활보호비용과 관련하여 통일에 따른 南北韓間의 貨幣交換比率과 남한의 대북 생활물자 공급능력 등 다양한 방식의 가정을 통해 보다 현실적인 추계결과를 도출해야 할 필요가 있다. 이 경우 남한의 대북지원이 現金 또는 現物로 이루어지는 방법상의 결과도 고려해야 할 필요가 있다.

둘째, 통일과 함께 서독지역의 사회보장체제로 흡수된 동독지역의 주민생활보장 실태와 사실상 自生的 體制轉換을 진행 중에 있는 東歐國家들의 주민생활보장 실태를 비교·분석하는 것도 본 연구결과의 연장선상에서 이루어져야 할 필요성이 있는 과제이다.

附 錄

〈附表 1〉 北韓 一般勤勞者 月平均 賃金의 購買力 水準

구 분	품 목	단 위	국정가격 ¹⁾	임금 대비 ²⁾	농민시장 가격 ¹⁾	임금 대비 ²⁾
식료품 ^{a)}	쌀	1kg	8전	0.1%	35원	50.0%
	옥수수	1kg	6전	0.1%	15원	21.4%
	돼지고기	1kg	3원 40전	4.9%	50원	71.4%
	술	0.5 ℓ	2원	2.9%	20원	28.6%
	설탕	1kg	6원	8.6%	12원	17.1%
	식용유	1kg	4원	5.7%	60원	85.7%
피복류 ^{a)}	양복지	2.5m	120원	1.7배	250원	3.6배
	체육복	1벌	150원	2.1배	550원	7.9배
	운동화	1켤레	14원	20.0%	280원	4.0배
	나일론 양말	1켤레	5원 50전	7.9%	20원	28.6%
기타 공산품 ^{a)}	흑백 TV	1대	700원	10.0배	5,000원	71.4배
	냉장고	1대	1,400원	20.0배	10,000원	143배
	녹음기	1대	800원	11.4배	15,000원	214배
	전기밥솥	1점	80원	1.1배	350원	5.0배
	재봉틀	1대	350원	5.0배	4,000원	57.1배
	자전거	1대	150원	2.1배	1,500원	21.4배
	치약	1개	11원 40전	16.3%	6원	8.6%
	세탁비누	1장	50전	0.7%	6원	8.6%
공공 요금 ^{b)}	철도	최저운임	40전	0.6%	—	—
	시내버스	일반	10전	0.1%	—	—
	우편	일반	10전	0.1%	—	—
	목욕료	대중탕	10전	0.1%	—	—
	이발료	고급	1원	1.4%	—	—
	유원지입장료	만경대유희장	10전	0.1%	—	—

註: 1) 1989~1995년 기간 중 탈북한 여러 계층의 증언을 종합한 자료로 북한 원貨(1원=100전) 기준이며, 오차 가능성이 있음.

2) 근로자 1인 월평균 임금 70원 기준임.

資料: a) 내외통신사, 『탈북자들의 증언을 통해 본 북한사회』, 『북한실상 종합자료집』, 1995(全洪澤, 1997, p.57 재인용).

b) 韓國開發研究院, 『北韓經濟指標集』, 1996.6, p.193.

〈附表 2〉 北韓의 家口平均 構成人員 推定值(1993年)

(단위: 명)

구 분		합 계	남 자	여 자
평균가구원수 ¹⁾ (군인제외)		4.68 (4.42)	2.41 (2.15)	2.27 (2.27)
노동인구 ²⁾		2.24	1.14	1.10
비 노 동 인 구	15세 이하 ³⁾	1.26	0.65	0.61
	남60세, 여55세 이상	0.51	0.14	0.38
	학생 ⁴⁾	0.15	0.09	0.06
	장애인 ⁴⁾	0.012	0.006	0.006
	전업주부	0.10	—	0.10
	군인 ⁵⁾	0.26	0.26	—
	오차 및 누락 ⁶⁾	0.14	0.14	0.01

註: 1) 총인구는 지역별 인구의 합계와 최대 추정가능 군인수의 합(약 2,246萬 5千명)을 기준으로 하였음. 한편 군인이 전부 남자라고 가정하였기 때문에 남자구성 인원이 과대 평가되어 있고 여자 구성 인원이 과소 평가되었을 가능성이 있으며, 구성인원에는 집단수용시설 단위 인구가 중복되어 있으므로 실제 평균가구원수가 이 보다는 작을 것임.

2) 남자 16~59세, 여자 16~54세 기준으로 실제 이 연령 이상의 경제활동인구를 제외하였기 때문에 가구당 노동인구수가 과소 평가되었을 가능성이 있음.

3) 이 중 0~4세 0.435명, 5~15세 0.824명

4) 남자 16~59세, 여자 16~54세 기준으로 학생은 직업학교학생을 포함

5) 북한의 최대 추정 가능한 군인수를 전부 남자로 가정하였음.

6) 인구구성항목에서 누락된 지역별인구와 연령별인구의 차이로 공식적인 경제활동인구에 포함되지 않는다고 가정하였음.

資料: 盧龍煥·延河淸, 『北韓 人口센서스의 政策的 含意: 人口構造와 特性』, 韓國保健社會研究院, 1997.12, p.64.

〈附表 3〉 北韓의 住民生活保障 指標別 基本假定

	가 정	비 고
생활비 (임금)	· 월평균: 노동자(70~100원), 군인(10원) ¹⁾	* 생활비 인상(1993년) 43.4% 미반영
식 량	· 배급량(g/일): 노동자(700), 군인(800), 15세 이하·학생(500, 0~4세는 300), 기타(300) · 배급식량의 백미:잡곡=쌀:옥수수=2:8 · 보조액=수매가격·국영가격 · 수매가격(1kg당): 쌀 60전, 옥수수 36전 · 국영가격(1kg당): 쌀 8전, 옥수수 6전	* 부식(육류·생선·양념 등) 제외 * 수매가격 인상(1993년) 쌀 82전, 옥수수 58전 미반영 * 전쟁비축미(1973년 이후) 월4일 분 공제, 절약미(1987년 이후 식량사정 악화시 적용) 10% 공제 미반영
의 복	· 수혜대상자: 노동인구, 군인, 학생 (이중 학생의복비는 교육비에 포함되는 것으로 가정함) · 보조기준: 노동복 1착, 노동화 2족에 준하는 균일한 보조(판매가·공급가) · 판매가: 노동복 1착 60원, 노동화 1족 2.5원 · 공급가: 노동복 1착 25원, 노동화 무료	* 실제 북한의 정책수단은 연 1~2회 노동복 1벌만을 지급하는 것으로 되어 있고, 나머지는 염가·반액 제공식으로 되어 있음. * 운동화 공급가(무료)는 가정
주 택	· 주택유지비용: 가구소득(생활비)의 10% ²⁾ · 월 임대료: 5원(수도·광열비 포함) ³⁾	* 자본비용(주택건설비용) 제외
교 육	· 재정지출의 6.5~10% · 학생수=(15세 이하 인구)+(16세 이상 학생)-(4세 이하 인구)=4,693,584명 (가구당 0.974명)	* 대학생과 일반학생간의 가중치 고려 배제 * 재정지출은 1993년도 기준
의 료	· 북한주장에 근거한 EIU(1996) 자료 가정	* 구성항목 제시의 한계가 있음.
연 금	· 연금수령자: 남자 60세, 여자 55세 이상 · 연금지급액: 월 15~20원	* 국가유공자 등 예외적인 경우 배제

註: 1) 北韓研究所(1983)에 의하면 北韓軍人의 給與體系는 軍관위주로 되어 있어 軍관은 타직종 근무자보다 많은 금액을 받고 있으나, 사병은 10원 미만의 소액을 받고 있음. 그러나 군사기 진작을 위해 기본급외에 가급을 받는 경우도 있으므로 10원을 군인의 월평균 임금으로 가정하였음.

2) 자본주의국가들의 경우를 보면 주거비(광열·수도비 포함)가 가계소비지출에서 차지하는 비중은 한국(12.3%, 1994년), 미국(18.3%, 1992년), 일본(20.2%, 1992년), 덴마크(28.2%, 1992년), 스웨덴(31.4%, 1992년) 등으로 북한의 경우 주택유지비용이 이보다 낮은 것으로 가정함(統計廳, 1996d).

3) 본문에서 언급하고 있는 국내정보를 종합해 보면 북한의 주택임대료가 가구소득의 약 10~20% 정도를 차지하고 있는데, 그러나 이것을 기준으로 할 경우 주택유지비용을 가구소득의 10%라고 가정하면 임대료 보조혜택이 없는 가구도 많을 것임. 따라서 여기서는 방완주(1988)의 주장(월소득의 3%)과 李採珍(1984)의 정보(월소득의 2~3%), 그리고 Scheibe(1991)의 정보(월 2~4원)를 동시에 감안하여 월 임대료를 5원으로 가정하였음.

〈附表 4〉 北韓의 年間 家口 基礎生活保障 規模 推定結果

(단위: 북한 원, %)

구분	1 가구(4.68인 기준) 기초생활보장 규모	총생활보장규모 ¹⁾	비중(%) ²⁾
생활비 (임금)	- 1,913~2719원 · 노동자: 2.24명×(70~100원)×12월 · 군 인: 0.26명×10원×12월	91億 8,628萬 3千~ 130億 5,671萬 9千원	46.6~60.9
식 량	- 329원 · 노동자: 백미=2.24명×0.14kg×0.52원×365일 잡곡=2.24명×0.56kg×0.3원×365일 군 인: 백미=0.26명×0.16kg×0.52원×365일 잡곡=0.26명×0.64kg×0.3원×365일 · 5~15세 및 16세 이상의 학생: 백미=0.97명×0.1kg×0.52원×365일 잡곡=0.97명×0.4kg×0.3원×365일 · 0~4세·장애인·전업주부·오차 및 누락: 백미=0.69명×0.06kg×0.52원×365일 잡곡=0.69명×0.24kg×0.3원×365일 · 남자 60세, 여자 55세 이상 노약자: 백미=0.51명×0.06kg×0.52원×365일 잡곡=0.51명×0.24kg×0.3원×365일	15億 7,986萬 8千원	6.8~9.0
의 복	- 100원 · 노동복: 2.5명×1착×35원 · 노동화: 2.5명×2족×2.5원	4億 8,020萬 3千원	2.1~2.7
주 택	- 132~216원 · [(16~23원)-5원]×12월 * 월주택유지비용=가구소득(1,913~2,719원) ×0.1÷12월 = 16~23원	6億 3,386萬 8千~ 10億 3,723萬 8千원	2.8~5.8
교 육	- 543~835원 · 0.974명×(557~857원) * 1인당 연간교육비보조 = 1993년도 재정지출 규모(4,024,297萬원)×(0.065~0.1)÷학생인구 (4,693,584명) = 557~857원	26億 750萬 2千~ 40億 969萬 5千원	11.9~21.1
의 료	- 546원 · 4.68명×(466.4원÷4명)	26億 2,190萬 8千원	11.2~14.9
연 금	- 94~125원 · 남자 60세 이상: 0.14명×(15~20원)×12월 · 여자 55세 이상: 0.38명×(15~20원)×12월	4億 5,139萬 1千~ 6億 25萬 4千원	1.9~3.4
합 계	3,657~4,870원	175億 6,102萬 4千원~ 233億 8,588萬 6千원	

註: 1) 총생활보장규모=1가구 기초생활보장규모×총가구수(4,802,030)로써 千원 단위에서 반올림함.

2) 생활보장규모의 합계에서 해당 항목이 차지하는 비중으로, 범위로 제시된 항목을 포함하고 있어 비중의 합은 100% 전후의 범위를 갖게 됨.

參考文獻

- 곽정갑, 「소비품수요의 발생과 장성에 작용하는 주요요인」, 『경제연구』 제1호, 과학백과사전종합출판사(평양), 1996.2, pp.31~35.
- 國家安全企劃部, 『北韓便覽』, 1990.9.
- 國際民間經濟協議會, 『북방국가별 주요통계』, 1991.11.
- 김성철 외, 『북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망』, 민족통일연구원, 1996.12.
- 김양호, 「사회주의사회에서 주민수요의 특징」, 『경제연구』 제4호, 과학백과사전종합출판사(평양), 1995.11, pp.15~18.
- 金永圭, 『北韓의 流通體系 分析』, 國土統一院 調查研究室, 1984.
- 김영봉, 「統一의 價値와 費用」, 『統一研究論叢』 第5卷 2號, 民族統一研究院, 1996.12, pp.265~290.
- 金英治, 『南北韓 住民의 健康水準 比較研究』, 한국보건의료관리연구원, 1997.
- 남궁영, 『북한의 노동정책과 노동력 평가』, 민족통일연구원, 1996.12.
- 内外通信社, 『内外通信』(週刊版), 各號.
- 盧龍煥, 「북한의 인구센서스결과 분석」, 『보건복지포럼』 통권 제7호, 한국보건사회연구원, 1997a, pp.42~52.
- , 「통일후 북한지역 주민의 생활보호 정책과제」, 『보건복지포럼』 통권 제13호, 한국보건사회연구원, 1997b, pp.61~71.

- 盧龍煥·延河淸, 『南北統一과 北韓地域 住民의 生活保護 政策課題』, 『保健福祉豫算과 政策課題』, 韓國保健社會研究院, 1997a.
- , 『北韓 人口센서스의 政策的 含意: 人口構造와 特性』, 韓國保健社會研究院, 1997b.
- 大陸研究所, 『北韓法令集』, 第1卷~第5卷, 1990.12.
- 대한무역진흥공사, 『EIU, 북한의 1인당 GNP 726불로 평가』, 『북한뉴스레터』, 1996.10, p.10.
- 도서출판 한원, 『북한경제용어사전』, 1990.3.
- 룡정철, 『제3차 7개년계획의 성과적 수행은 일심단결과 자력갱생의 빛나는 승리』, 『경제연구』 제1호, 과학백과사전종합출판사(평양), 1994.2, pp.6~8.
- 리상조, 『은행자원과 그 구성』, 『경제연구』 제4호, 과학백과사전종합출판사(평양), 1994.11, pp.35~38.
- 민족통일연구원, 『계간 북한동향』, 1997.3.
- , 『北韓體제의 實相과 變化展望』, 1991.12.
- 朴淳成, 『統一韓國의 社會福祉政策』, 民族統一研究院, 1994.12.
- 朴仁和, 『韓半島 保健醫療統合을 위한 準備·協力課題』, 『입법조사연구』 제235호, 1995년 10월호, 국회 입법조사분석실, pp.56~80.
- 朴 進, 『南北韓 經濟統合時의 經濟·社會 安定化 對策』, 韓國開發研究院, 1996.6.
- , 『南北韓 經濟統合時의 北韓地域 貧困對策』, 韓國開發研究院 報道資料, 1997.3.20.
- , 『北韓財政의 現況과 推移』, 韓國開發研究院, 1994.9.

- 朴 進·李侑洙, 『南北韓 社會保障制度의 比較 및 統合方向』, 韓國開發研究院, 1994.5.
- 박헌주, 「북한의 주택사정과 통일후 정책과제」, 『月刊統一經濟』, 現代經濟社會研究院, 1995.8, pp.77~88.
- 방완주, 『조선개관』, 조선민주주의인민공화국 백과사전출판사, 1988.
- 法制處, 『北韓法制概要』, 1991.9.
- 변종화 외, 『남북한 보건의료제도 비교연구』, 한국보건사회연구원, 1993.7.
- 保健福祉部, 『保健福祉統計年譜』, 1996.
- 보건복지부 보도자료, 『'97년도 생활보호사업계획』, 1996.12.27.
- 北韓研究所, 『北韓總攬: 1983年~1993年』, 1994.5.
- , 『北韓總攬』, 1983.4.
- 사회과학출판사, 「보건건설」, 『사회주의문화건설리론』, 주체사상총서 8, 평양, 1985.8, pp.215~226.
- 손광락, 「북한재정제도의 문제점과 개혁전망」, 『北韓 經濟制度의 問題點과 改革展望』, 민족통일연구원, 1996.10, pp.11~44.
- 손기웅·길태근, 「북한노동자문화 연구」, 『통일문화연구(하)』, 민족통일연구원, 1994.12, pp.3~189.
- 양선희, 「사회주의사회에서 은행권의 발행과 그 규모규정방법론」, 『경제연구』 제1호, 과학백과사전종합출판사(평양), 1995.2, pp.30~33.
- 魚秀鳳, 「北韓의 勞動政策과 南北韓 勞動力 交流協力」, 『南北韓 經濟關係發展을 위한 部門別課題研究』, 韓國開發研究院, 1991.12, pp.349~374.
- 延河淸, 『北韓의 經濟政策과 運用』, 研究叢書 57, 韓國開發研究院, 1986.12.

- 延河淸·金炯元, 『北韓의 經濟計劃』, 韓國開發研究院, 1990.2.
- 延河淸·池海明·盧龍煥, 『統一展望과 「한민족共同體」 構想』, 韓國開發研究院, 1993.9.
- 聯合通信, 『北: 행복도 강요되는 땅』, 1991.6.
- 유엔평가단, 「북한수해피해 상황과 긴급구호 요청에 대한 평가」, 『月刊統一經濟』, 現代經濟社會研究院, 1995.10, pp.122~138.
- 윤석범, 『한국경제와 빈곤』, 한국개발연구원 국민경제교육연구소, 1995.11.
- 이승훈, 「북한의 경제총량지표」, 『북한의 경제』, 을유문화사, 1990.1, pp.91~117.
- 李採畛, 「北朝鮮の經濟生活」, 『在米學者七人による北朝鮮見たまま』, 코리아評論社, 1984.7, pp.91~124.
- 임길진·이만형, 『중국 주택정책의 연구』, 일리노이대학교 비교계획연구실, 1990.1.
- 장상준, 「사회주의하에서 가격균형설정의 근본요구」, 『경제연구』 제1호, 과학백과사전종합출판사(평양), 1996.2, pp.14~17.
- 全賢俊, 『北韓의 人權實態 研究』, 民族統一研究院, 1993.10.
- 全洪澤, 『北韓의 體制轉換과 南北韓 經濟統合의 主要 課題』, 韓國開發研究院, 1996.4.
- , 「북한 제2경제의 성격과 기능」, 『月刊統一經濟』, 現代經濟社會研究院, 1997.2, pp.48~67.
- 全洪澤·吳剛秀, 『北韓의 外國人投資制度와 對北投資 推進方案』, 韓國開發研究院, 1995.5.
- 정경배 외, 『남북한 사회보장제도 비교연구』, 한국보건사회연구원, 1992.12.

- 鄭基源 外, 『南北韓의 人口·保健·社會保障 比較』, 韓國保健社會研究院, 1995.
- 정기원·이상헌, 『북한 인구의 현황과 전망』, 한국보건사회연구원, 1992.
- 曹東昊, 『統一에 따른 經濟的 便益』, 『韓半島 統一時의 經濟統合戰略』, 韓國開發研究院 學術會議 資料集, 1997a, pp.439~505.
- , 『경제체제전환기의 노동정책: 동구의 경험과 한반도에 대한 시사점』, 한국개발연구원, 1997b.
- 주명건, 『경제학사: 경제혁명의 구조적 분석』, 박영사, 1991.
- 崔平吉, 『北韓住民意識調查研究: 越南 歸順者 陳述을 中心으로』, 延世大學校, 1990.5.
- 統計廳, 『南北韓 經濟 社會相 比較』, 1996a.
- , 『러시아 주요경제사회지표』, 1995a.
- , 『人口動態統計年報』, 1996b.
- , 『中國의 主要經濟社會指標』, 1995b.
- , 『통독전후의 경제사회상 비교』, 1996c.
- , 『한국의 사회지표』, 1996d.
- 통일교육원, 『북한 이해』, 1996.12.
- 統一院, 『'95 北韓概要』, 1995.12.
- , 『북한의 『제3차 7개년계획』 종합평가』, 1994.
- 韓國開發研究院, 『南北韓 經濟關係發展을 위한 基本構想』, 1991a.
- , 『北韓經濟指標集』, 1996.6.
- , 『1989~90年 北韓經濟概觀』, 1991b.

- 韓國勞動研究院, 『KLI 勞動統計』, 1996.3.
- 韓國保健社會研究院, 『1996 韓國의 保健福祉指標』, 1996.12.
- 韓國纖維產業聯合會, 『北韓經濟와 纖維產業』, 1992.7.
- 韓國銀行, 『1993年度 北韓의 GNP 推計』, 1994.
- , 『1996年 北韓 GDP 推定結果』, 1997.
- 홍성국, 『북한의 상업·유통』, 공보처, 1996.8.
- 황의각, 『북한경제론』, 도서출판 나남, 1992.4.
- Asia Development Bank, *Social Sectors in Transition Economies of Asia Face Fiscal Constraints*, ADB News Release No.81/96, 8 July 1996.
- Banerjee, Biswajit, et al., *Road Maps of the Transition: The Baltics, the Czech Republic, Hungary, and Russia*, IMF, Occasional Paper 127, September 1995.
- Blanchard, Olivier, "Theoretical Aspects of Transition", *The American Economic Review*, Vol.86 No.2, May 1996, pp.117~122.
- Campbell, Robert, W., *The Socialist Economies in Transition*, Indiana University Press, 1991.
- Central Bureau of Statistics, *Tabulation on the Population Census of the Democratic People's Republic of Korea(31 December 1993)*, DPRK, 1995.
- Citrin & D. A., K. Lahiri(eds.), *Policy Experiences and Issues in the Baltics, Russia, and Other Countries of the Former Soviet Union*, IMF, Occasional Paper 133, December 1995.
- Corker, Robert, et al., *United Germany: The First Five Years - Performance and Policy Issues-*, IMF, Occasional Paper 125, May 1995.

- Dixon, John, D. Macarov(eds.), *Social Welfare in Socialist Countries*, Routledge, New York, 1992.
- Eberstadt, Nicholas, "Population and Labor Force in North Korea: Trends and Implications", paper prepared for International Symposium on *North Korean Economic Situation and Prospects*, Korea Development Institute, October 1991, pp.200~253.
- , *Korea Approaches Reunification*, The National Bureau of Asian Research, 1995.
- Estrin, Saul(eds.), *Privatization in Central and Eastern Europe*, Longman, 1994.
- Foster-Carter, Aidan, *Korea's Coming Reunification: Another East Asian Superpower?*, The Economist Intelligence Unit, Special Report No. M212, April 1992.
- Gelb, A. H., C. W. Gray, *The Transformation of Economies in Central and Eastern Europe: Issues, Progress, and Prospects*, Policy and Research Series 17, 1991.
- Kim, H., "North Korea", *Social Welfare in Socialist Countries*, J. Dixon & D. Macarov(eds.), Routledge, New York, 1992, pp.131~155.
- Koen, Vincent, S. Phillips, *Price Liberalization in Russia: Behavior of Prices, Household Incomes, and Consumption During the First Year*, IMF, Occasional Paper 104, June 1993.
- Kornai, János, "The Reform of the Welfare State and Public Opinion", *The American Economic Review*, Vol.87 No.2, May 1997, pp.339~343.
- , *The Socialist System: The Political Economy of*

Communism, Princeton University Press, 1992.

Maret, Xavier, G. Schwartz, *Poland: The Social Safety Net During the Transition*, IMF, Working Paper 93-42, May 1993.

Noh, Yong-hwan, "An Analysis of North Korea's Population", *Vantage Point*, Vol. XX, No.6, June 1997, Naewoe Press, p.p.31~40.

Noland, Marcus, *German Lessons for Korea: The Economics of Unification*, Institute for International Economics, Working Paper No.96-3, 1996a.

—————, *Some Unpleasant Arithmetic Concerning Unification*, Institute for International Economics, Working Paper No.96-13, 1996b.

Noland, Marcus, et al., *Modeling Economic Reform in North Korea*, Institute for International Economics, Working Paper No.96-10, 1996.

Sachs, Jeffrey D., "The Transition at Mid Decade", *The American Economic Review*, Vol.86 No.2, May 1996, pp.128~133.

Scheibe, Siegfried, 『岐路에 선北韓의經濟·社會: 實相과 展望』, 民族統一研究院, 1991.6.28.

Shim, Jae Hoon, "The Price of Unity", *Far Eastern Economic Review*, 26 March 1992, pp.54~61.

UN, *World Population 1996*, 1996.

UN Assessment Mission, *Assessment of Damage and Immediate Relief Requirements Following Floods*, September 1995.

Winckler, Georg(eds.), *Central and Eastern Europe Roads to Growth*, IMF Austrian National Bank, Washington, 1992.

- World Bank, *Hungary: Reform of Social Policy and Expenditures*, Washington D.C., 1992a.
- , *Poland: Health System Reform*, Washington D.C., 1992b.
- , *Poland: Income Support and the Safety Net during the Transition*, Washington D.C., 1993.
- , *Understanding Poverty in Poland*, Washington D.C., 1995.
- Yeon, Ha-Cheong, *Economic Consequences of German Unification and Its Policy Implications for Korea*, Korea Development Institute, Working Paper No.9303, April 1993.
- , *Proposals for Enlarging Inter-Korean Economic Relations*, Korea Institute for Health and Social Affairs, October 1995.