

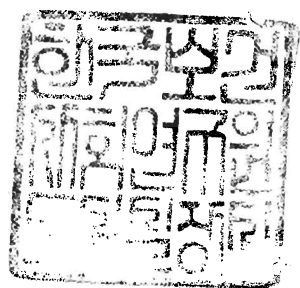
남북한사회보장제도 비교연구

1992

정 김 배
김 기 옥
김 상 호
이 상 은



한국보건사회연구원



머 리 말

1990년대 동·서독의 통일, 남북한 동시 유엔 가입, 중국과의 국교 수립 등 급변하는 국제정치의 변화 속에서 한반도의 통일에 대한 국민의 관심과 기대가 한층 높아지고, 통일을 위한 교류도 활발해 지고 있다.

그러나, 남한과 북한은 1945년 해방 이래 자본주의와 사회주의라는 상이한 체제하에서 반세기를 지내왔으며, 그 결과 같은 민족이면서도 너무나 이질적인 사회 문화 제도속에서 의식구조의 격차와 가치관의 이질성이 심화되어 왔다. 따라서 장차 이루어 질 남북통일에 대비하여 북한사회를 정확하게 인식하고 평가함과 동시에 두 체제의 동질성 확보를 위해 노력해야 할 필요성이 증가하고 있다. 이러한 시대적 요청에 부응하여 당 연구원에서는 사회보장제도(I), 보건의료제도(II) 및 인구(III)의 세부분으로 나누어 남북한 비교연구를 수행하게 되었다.

남북한 비교연구의 일환으로 실시된 본 연구는 남북교류에 필요한 사회보장제도의 정책자료를 제공해 주고, 남북한교류의 걸림돌이 될 수 있는 문제점이 무엇인지를 제시하여 이에 대한 우리 정부의 효과적인 대응 방안을 강구하는 데 기여하며, 나아가 한반도 통일정책 수립의 기초자료가 될 것으로 기대한다.

제한된 자료로 말미암아 연구를 수행하는 데 많은 어려움이 있었음에도 불구하고 일련의 남북한 비교 연구를 성실히 수행한 당 연구진의 노고를 치하하며, 자료수집 과정에서 많은 도움을 준 정부 부처 관계자들에게도 감사사를 드린다.

끝으로 본 보고서에 수록된 내용은 연구자들의 개인적 의견이며 당 연구원의 공식 입장이 아님을 밝혀둔다.

1992. 12.

한국보건사회연구원 원장

지 달 현

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 필요성	1
제 2 절 연구목적	2
제 3 절 연구방법	3
1. 사회보장의 개념	3
2. 남한과 북한의 사회보장개념과 비교범위	6
3. 남북한 사회보장제도 비교평가의 기준	8
제 2 장 남북한 사회보장제도의 발달과정	11
제 1 절 남한의 사회보장제도	11
제 2 절 북한의 사회보장제도	21
제 3 장 남북한 사회보장제도의 현황 및 비교평가	41
제 1 절 소득보장제도	41
1. 연금제도	41
2. 산업재해보상제도	67
3. 실업보험제도	74
4. 공적부조제도	76
제 2 절 의료보장제도	94
제 3 절 사회복지서비스	113
1. 노인복지	113
2. 장애인복지	124
3. 아동복지	141

4. 여성복지	165
제 4 절 기타 사회복지 관련제도	177
1. 교육정책	177
2. 주택정책	190
제 4 장 요약 및 결론	202
부록 : 동·서독 사회보장제도의 비교와 통독의 경제적 영향	209

표 목 차

<표 2- 1>	남북한 사회보장 발달과정 비교(제1단계)	38
<표 2- 2>	남북한 사회보장 발달과정 비교(제2단계)	39
<표 2- 3>	남북한 사회보장 발달과정 비교(제3단계)	40
<표 3- 1>	공적연금 가입자 현황(남한)	42
<표 3- 2>	공적연금제도의 급여종류(남한)	44
<표 3- 3>	각 연금급여제도의 급여수준(남한)	46
<표 3- 4>	고용주의 사회보험료 납부비율(북한)	58
<표 3- 5>	남북한연금제도 비교	65
<표 3- 6>	남북한 산업재해보상제도 비교	73
<표 3- 7>	남북한 실업보장 제도 비교	75
<표 3- 8>	생활보호 대상자 현황과 선정기준(남한)	76
<표 3- 9>	생활보호 대상자의 보호 내용(남한, 1991년)	77
<표 3-10>	생활보호 사업예산(남한, 1992년)	79
<표 3-11>	남북한 공적부조 제도 비교	92
<표 3-12>	의료보장 적용 현황(남한, 1992년)	95
<표 3-13>	의료보호 대상자 종별 현황(남한, 1992년)	98
<표 3-14>	의료보호 진료비 부담방법(남한)	99
<표 3-15>	남북한 의료보장제도 비교	112
<표 3-16>	노인인구 추세(남한)	113
<표 3-17>	노인복지 시설 현황(남한, 1991년)	114
<표 3-18>	남북한 노인복지 서비스 비교	123
<표 3-19>	장애인 복지시설의 종류와 기능(남한)	127

<표 3-20>	장애인 복지시설 현황(남한, 1991년)	128
<표 3-21>	제대군인 보장제도(북한)	135
<표 3-22>	남북한 장애인 복지 서비스 비교	140
<표 3-23>	아동복지 시설 운영현황(남한, 1991년)	144
<표 3-24>	보육시설 운영현황(남한)	145
<표 3-25>	탁아소·유치원 현황(북한)	153
<표 3-26>	탁아소의 반 구성(북한)	155
<표 3-27>	탁아소 일정표(북한)	157
<표 3-28>	남북한 아동복지 서비스 비교	163
<표 3-29>	남북한 여성복지 서비스 비교	176
<표 3-30>	각급학교 수업료(북한)	180
<표 3-31>	사회교육의 내용(북한)	183
<표 3-32>	청소년들의 조직 생활 영역(북한)	184
<표 3-33>	남북한 교육제도와 의무교육의 비교	186
<표 3-34>	남북한 교육 정책비교	189
<표 3-35>	계층별 주거 형태(북한)	193
<표 3-36>	계층별 주거공간(북한)	194
<표 3-37>	남북한 평균 주거공간 비교	195
<표 3-38>	계층별 주택보급율(북한)	196
<표 3-39>	남북한 주택정책 비교	199

그림 목 차

<그림 2-1>	여성노동력의 비율과 탁아소의 증가(북한)	30
<그림 3-1>	사회보험 행정 체계(북한)	61
<그림 3-2>	의료전달 체계 모형(북한)	108
<그림 3-3>	보건행정 체계(북한)	109
<그림 3-4>	교육행정 조직과 체계(북한)	187
<그림 3-5>	각종 학교 제도(북한)	188

제1장 서론

제1절 연구의 필요성

1990년대에 들어 발생한 동·서독의 통일, 구 소비에트 연방의 해체, 동유럽의 붕괴, 남북한 유엔 동시가입, 한국과 중국의 국교 수립 등 급변하는 국제정치의 변화 속에 한반도의 통일에 대한 국민의 관심과 기대가 높아지고 있으며, 아울러 한국의 북방정책과 통일정책도 과거 어느 때 보다도 적극성을 띄고 있다.

이러한 가운데 정치, 경제, 사회, 문화 각 방면에 걸쳐 남북교류의 문호가 개방되고, 아울러 장차 이루어질 남북통일에 대비하여 북한사회를 정확하게 인식하고 평가해야 할 필요성이 증대하고 있다.

우리나라에서 북한에 관한 연구활동이 학문적으로 이루어 진것은 1960년대 중반 이후라고 할 수 있으며, 1970년대부터는 사회과학 분야를 주축으로 북한연구가 상당히 활기를 띠기 시작하면서 사회보장제도에 대한 연구의 필요성도 증대하게 되었다.

1970년대는 박정희 대통령의 8.15선언(1970년)이후, 1971년부터 남북한 이산가족찾기를 주목적으로 하는 남북적십자회담이 서울과 평양, 판문점을 번갈아 가며 개최되어 남북간 선의의 경쟁시대에 도달한 듯한 사회적 분위기였다. 이러한 사회적 변화와 때를 같이하여 사회복지 분야에서도 남북한 접촉 및 관계발전에 대처하기 위한 사회복지정책의 방향과 대책, 남북한 사회복지정책의 비교 등에 관한 연구(박동운, 1972 ; 유인학 1973 등)가 이루어졌다.

그러나, 70년대 중반을 지나면서 오늘날까지 북한연구를 주도해 온 사회과학 분야는 정치학 또는 국제정치학이라고 해도 과언이 아니며(이은죽,

1989: 206), 사회분야에 관한 연구업적은 극히 저조하다고 하겠다¹⁾.

최근 국내외의 급속한 정치변화 및 남북관계 개선에 따라 장차 남북간의 활발한 경제, 사회, 문화의 교류가 예상되는 현 시점에서, 북한사회의 정확한 파악과 각 분야에 걸친 남북한 제도의 비교연구는 앞으로 전개될 남북교류에 있어서 상호간 이해를 증진시키는 데 반드시 필요한 작업이다. 그 중에서도 국민의 궁극적인 삶의 질과 행복을 보장하는 사회복지 및 사회보장제도에 대하여 남북한 제도를 비교연구하고 평가하며 미래를 전망해 보는 것은 대단히 중요한 의미를 지닌다고 볼 수 있겠다.

제2절 연구목적

남한과 북한은 1945년 해방 이래 자본주의와 사회주의라는 상이한 제도 하에서 반세기를 지내왔다. 그리하여 같은 민족이면서도 너무나 이질적인 사회 문화 제도속에서 타외국보다도 더한 의식과 가치관의 괴리가 남북한사이에 가로 놓여 있는 실정이다. 더구나 북한사회는 사회주의 특유의 폐쇄성으로 인하여 우리가 접할 수 있는 정보는 매우 제한되어 있다.

따라서 본 남북한 사회보장제도의 비교연구는, 남북교류에 필요한 사회보장제도의 정책자료를 제공해 주고 남북한교류의 걸림돌이 될 수 있는 문제점이 무엇인지를 제시하여, 이에 대한 우리 정부의 효과적인 대응 방안을 강구하는 데 필요한 기초자료를 제공해 주는 데에 그 목적이 있다.

1) 이은죽의 논문에 의하면 1945.8-1980.7월까지 우리나라에서 발간된 국토 통일원 집계 북한 자료를 분석한 결과, 정치외교분야 27.4%, 통일문제 22.0%, 군사분야 19.8%에 뒤이어 사회분야(사회, 문화, 교육까지 포함)는 17.4%를 차지하고 그중 문화일반과 교육을 제외하고 특히 '사회'문제를 집중적으로 다룬 것은 약7%에 불과하다.

제3절 연구방법

1. 사회보장의 개념

사회보장은 고정된 이념 또는 제도가 아니라 발전적인 프로세스를 가진 개념이므로 사회보장제도의 내용이 국가에 따라 다른 것은 당연한 것이며, 사회보장은 그 나라의 사회, 경제, 정치적 상황이나 시대적 추세에 따라 다른 모습을 가지는 역사적 형성체라는 견해(William Harber & Wilbur J. Cohen, 1948: 41-58)도 있듯이, 사회보장의 개념을 일반적·객관적으로 규정하는 것은 용이한 일이 아니며, 따라서 사회보장의 개념은 학자에 따라, 국가에 따라 다르다.

먼저, 학자에 따라 사회보장개념은 서로 다르게 사용된다. 사회보장에 대한 정의를 몇가지 들어보면, ①실업, 질병 또는 재해로 인한 소득의 중단에 대처하기 위하여, 노령에 의한 퇴직이나 생계부양 책임자의 사망으로 인한 유족의 생계 및 출산, 사망, 결혼에 따른 특별한 지출에 대비한 소득 보장(Sir William Beveridge, 1942), ②국민의 생존권의 실현을 목적으로 국가의 책임에 의해 국민 각개인의 최저생활을 소득의 재분배를 통해서 경제적으로 보장하기 위한 일련의 제도(平田 富太郎, 1986: 3), ③ 국민의 한사람 한사람이, 자력으로 생활해 나갈 수 있는 소득을 얻기가 곤란한 상태에 대하여 국가의 책임으로 그 생활을 보장해 주는 제도(末高 信, 安井信夫, 1970: 10), ④질병, 실업, 노령기에 있어서 소득보장을 위한 제수단, 가족수당, 의료공급 등을 말함(T. H. Marshall, 1975), ⑤노령, 과부, 질병, 장애, 실업, 아동부양등으로 소득의 상실 또는 소득보호의 니드(need)가 있는 어떤 특정의 상황 속에 놓여있는 개인의 화폐소득을 증대시켜 주는 정부의 조치(Richard M. Titmuss, 1976: 173-174, 이두호 외, 1991: p.32 에서 재

인용), ⑥ 국가가 모든 국민의 인간다운 생활을 보장하기 위하여 질병· 부상· 노령· 장애· 실업· 사망 등의 제반 사회적 사고와 위험에 대처하여 사회보험 또는 직접적인 정부의 재정부담으로 최저생활을 보장해 주는 모든 보호조치(이두호 외, 1991: 37) 등으로 규정하고 있다.

위의 각 정의를 참고로 하면, 사회보장은 상병, 노령, 폐질, 사망 및 실업 등의 생활위험에 직면해서 소득의 일시적인 중단 혹은 장기에 걸친 소득상실의 경우에 국가가 국민 개개인의 일정한 생활유지를 위해서 필요한 경제적인 소득보장 및 의료보장 등을 행하는 것이라고 할 수 있다.

다음으로, 국가에 따라 사회보장의 개념은 서로 다르게 사용된다. 가장 대표적인 것이 자본주의 국가와 사회주의 국가간의 사회보장 유형의 차이이다.

자본주의 국가 사회보장은 다시 대륙형과 북구형으로 크게 나눌 수 있다. 먼저 자본주의 대륙형(Continental System, Bismark Type)은 독일, 프랑스 등의 사회보장제도로써 이 지역은 인구가 조밀하고, 피용자가 많아 노동력 소유자에 대한 사회보장 형태라고 할 수 있다. 사회보장의 대상은 노동력 소유자, 즉 피용자를 중심으로 하는 근로자보험이며, 급여는 보수비례제로 피용자의 소득능력에 따라 보장한다. 재원은 대체로 보험료를 징수하는 국민각출제(대체로 피용자 및 사용자 공동부담)이며, 사회보장제도는 의료보험, 실업보험, 연금보험, 재해보상보험 등이다.

자본주의 북구형(Nordic Type) 사회보장제도는 스웨덴, 덴마크 등으로 대표되며, 이들 나라는 선진 공업국으로 인구가 적고 피용자가 많지 않아 모든 국민을 대상으로 하며 노동력 비소유자에 대한 사회보장에 중점을 둔다. 대상은 노동력 비소유자, 사회적 약자를 포함한 일반국민이며 급여는 균일제로 모든 국민에게 균등하게 최저수준을 보장하며 일반 생활상의 편의 및 국민에 대하여 서비스를 제공한다. 재원은 조세를 기본으로 하며, 실시

하고 있는 제도의 종류로는 연금, 아동수당, 의료보장, 공공보건 서비스 등이다.

이에 비해 사회주의 국가의 사회보장제도는 다음과 같은 특징을 갖는 제도이다.

사회주의 사회보장제도는, ① 사회주의 국가의 목적원리를 구체화하기 위하여, 광범한 근로자의 물질적, 문화적 보장에 중점을 두고 있으며, ② 근로자 중 자활능력 결여자에 대한 생활부조란 형식적 한계를 넘어서 근로자 일반에 대하여 끊임없는 물질적, 문화적 수준을 향상시키는 데 목적이 있고, ③ 국민은 노령, 질병 및 노동능력 상실의 경우 국가부담에 의하여 물질적 보호를 받으며, ④ 사회주의적 소유형태에 따라서 사회보장체계가 상이하다. 즉, 전인민적 국가소유형태인 국영기업, 국영농장은 국가보장 및 국가사회 보장이며, 집단적 소유인 농업협동조합, 생산협동조합은 협동조합, 공제기금 및 상호 구제 기금에 의한 보장이다. ⑤ 분배원칙은 무료의 의료보장, 모자수당 등 국가사회보장은 「필요에 따라」라는 공산주의적 분배원칙에 입각한 사회보장제이며, 일시노동 불능에 대한 수당, 연금은 「노동에 따라」라는 사회주의적 분배원칙에 입각하고 있다고 할 수 있다. ⑥ 사회보장의 재원은 대체로 국고부담이다(전응렬·박길준, 1972: 8-10).

또한 이두호 등은 사회주의 체제의 사회보장을 첫째, 모든 노동자와 모든 국민에게 평등한 생활을 보장하는 '보장의 전체성'을 가지며, 둘째, 모든 사회적 문제에 대해 포괄적인 생활보장을 하는 '보장의 전면성'을 특성으로 하는 제도로서, 사회보장이라는 말이 노동자를 비롯한 국민 모두의 생활상의 궁핍문제를 해결하고 이들의 인간다운 생활을 보장하는 것이라고 한다면 사회주의 체제에서는 체제 자체의 성격이 이러한 의미의 사회보장을 실천하는 것으로 보고 있다(이두호 외, 1991: 235-236)

2. 남한과 북한의 사회보장개념과 비교범위

위에서 살펴본 바와 같이 사회보장은 학자나 국가에 따라 아주 상이하게 사용될 수 있다. 각각 자본주의와 사회주의라는 상이한 체제로 형성되어 온 남한과 북한도 사회보장개념의 사용에 있어서 뚜렷한 차이를 보여주고 있다.

남한의 경우 일반적으로, 제도의 형태를 중심으로, 사회보장을 사회보험과 공적부조 그리고 사회복지서비스를 포함하는 것으로 규정하고 있다. 이에 비해 북한의 경우에는 사회보장이라는 용어가 광의와 협의로 각각 달리 사용되고 있다. 광의로 사용될 경우, 사회보장은 특정의 위험에 처한 북한 인민들의 기본적인 의, 식, 주생활을 보장하는 것으로서 매우 포괄적이다. 협의로 사용될 경우, 사회보장은 사회보험과 대별되는 것으로서, 사회보험이 기업소나 노동자의 보험료 각출에 의해 재원이 마련되는 형태인데 비해, 사회보장은 국가에 의해 재원이 마련되는 형태를 지칭한다. 즉 이를 정리해 보면 남한과 북한에서 사용되고 있는 사회보장의 개념은 포괄범위에 따라 다음의 세가지이다.

첫째, 북한의 광의의 사회보장개념으로 매우 광범위한 생활보장을 포괄하는 것이다.

둘째, 남한에서 사용되는 사회보장개념으로 사회보험, 공적부조, 사회복지서비스이다.

세째, 북한의 협의의 사회보장개념으로 사회보험과 대비되는 국가재정 부담의 생활보장제도이다.

이러한 사회보장개념의 차이는 남한과 북한의 사회보장제도를 비교함에 있어서, 비교범위와 비교대상의 설정을 어렵게 한다. 첫번째 개념인 북한의

광의의 사회보장개념을 사용하는 경우, 남한에서 사회보장이 포괄하는 범위를 넘어섬으로써, 적절한 비교에 어려움이 있고, 세번째 개념인 북한의 협의의 개념을 사용하는 경우에는 남한에서 사용하는 사회보장개념과 내용이 너무 달라 남북비교에 적절하지 못하다. 그리고 두번째 개념인 남한에서 사용되는 사회보장개념은 그 범위가 중간정도로서 적절한 듯하지만, 북한에서는 남한에서 사용하는 사회보험, 공적부조, 사회복지서비스라는 제도형태에 의한 구분을 하지 않고 또 제도의 체계가 이런 방식으로 구성되어 있지 않다는 문제가 있다.

이러한 점들을 종합적으로 고려하여, 본 연구에서는 사회보장의 개념을 다음과 같이 사용하고자 한다. 사회보장의 포괄범위를 중간정도인, 즉 두번째 개념인 남한의 사회보장개념이 포괄하는 범위로 하되, 먼저, 사회보장을 형태가 아니라 성질(내용)을 중심으로 구분하고, 다음으로 성질(내용)에 의해 구분된 각 부분속에서 각부분에 맞게 제도형태, 적용대상 등에 따라 다시 구분하는 방법이다. 구체적으로 말하면, 사회보장을 성질에 따라 소득보장, 의료보장, 사회복지서비스로 구분하고, 소득보장의 경우 제도형태에 따라 사회보험의 부분인 연금제도, 산업재해보상제도, 실업보험제도와 공적부조로, 사회복지서비스의 경우 적용대상에 따라 아동복지서비스, 노인복지서비스, 여성복지서비스, 장애인복지서비스로 구분하여 각각을 검토할 것이다. 이후에 본 연구에서는 '사회보장'이라는 개념을 소득보장, 의료보장, 사회복지서비스를 지칭하는 것으로 한정하여 사용할 것이다. 그리고 북한에서의 국가재원부담의 협의의 사회보장은 북한의 '국가사회보장'이라는 용어로 사용할 것이다.

3. 남북한 사회보장제도 비교평가의 기준

두개의 각각 다른 체제를 비교 하는데 있어서 비교의 기준으로 삼기 위하여 평등성, 보편성, 공평성, 적절성, 효율성의 5가지 원칙을 준거틀로 사용 하였다.

(1) 평등성(equality)

모든 사람에게 동일한 조건을 부여하는 것으로써 물질적인 평등성과 사회적 평등성을 들 수가 있다. 물질적인 평등성은 모든 사람에게 동일한 양(quantity)을 제공하는 것으로써 소득분배에 있어서 완전평등은 양적인 평등을 말한다. 사회적 평등은 사회적제도를 적용함에 있어서 차별을 받지 아니하는 것으로써 법앞에 평등(Gleichheit vor dem Gesetz)등이다.

또한 상대성 여부에 따라서 절대적 평등과 상대적 평등으로 구별되는데 절대적 평등(absolute equality)은 모든 구성원에게 완전히 동일한 조건을 부여하는 것인데 반하여 상대적 평등은 구성원의 상대적 차이에 상응하는 상대적 조건을 부여하는 것이다.

(2) 보편성(universality)

보편성은 사람들이 특수한 인종, 성, 지역, 계층 등에 따라 차별받지 않고, 동등하게 처우받는 것을 의미한다. 사회보장제도에 있어서 극단적인 보편성의 원칙은 베버리지 보고서의 원칙인 '동액각출, 동액급여'이다. 이러한 '동액각출, 동액급여'의 원칙은, 서구의 경험에서, 그 획일적 성격때문에 국민들의 다양한 욕구를 충족시키지 못한다는 문제점을 노정시켰다. 현재에는 거의 대부분의 서구 국가들의 사회보장제도는 소득비례원칙을 따르고 있다. 그래서 현재 사회보장에서 보편성의 개념은, 특정의 사회보장제도가 특정집단에만 국한되지 않고 전국민을 대상으로 실시되고 있는가라는, 즉 포괄범위의 문제로 주로 사용되고 있다.

(3) 공평성(equity) = 형평성

공평성은 자기의 상대적 조건에 상응하여 동일한 혜택을 부여하는 것이다. 그러므로 사회보장에 있어서는 기여(contribution)한 만큼 상응한 혜택(benefit)을 받는 것을 말한다. 공평성을 수평적 공평성(horizontal equity)과 수직적 공평성(vertical equity)으로 나눌 수가 있다. 수평적 공평성은 동일한 조건에 동일한 혜택을 부여하는 것으로써, 동일한 금액의 각 출료를 지불하면 동일한 급여를 받는다는지, 혹은 동일한 소득 수준이면 동일한 공적부조를 받는 것과 같다. 한편 수직적 공평성은 각각 다른 조건에 대하여 그에 상응하는 혜택을 부여하는 것으로써, 사회보장제도에 있어서 소득계층에 따라서 누진적으로 각각 다른 각출금을 물게하고 급여수준도 소득에 누진적으로 적용하여 누진율의 공평을 기하는 것과 같다.

(4) 적절성(adequacy)

적절성은 인간다운 생활을 보장하는 수준을 의미하며, 양적인 의미에서는 최저생활보장을, 질적인 의미에서는 인간다운 생활의 질을 보장하는 것이다. 사회보장제도의 보장수준을 평가하는데 있어서 평등하게 분배된 것만으로는 충분하지 못하다. 왜냐하면 다같이 평등하게 빈곤으로 추락하게 되면 이런제도는 사회의 몰락이지 적절성이 보장된 사회는 아닌 것이다.

한편 사회의 전반적인 소득수준이 향상되고 있는데 보호의 대상 계층에 대하여 겨우 빈곤수준을 면하게 하는 최저생활보장은 적절성이 되지 못한다. 문화적인 생활을 영유할 수 있는 인간다운 삶의 질이 보장되어야 하는 수준이 적절성인 것이다.

(5) 효율성(efficiency)

사회적 의미의 효율성은 사회전체의 투입(input)에 대하여 그 제도로 부터 생성되는 산출(output)이 극대화 되는 수준이다. 사회보장에 있어서는 거시적으로 볼때 전체적인 보장수준이 그에 대한 비용이나 투입량에 비

하여 극대화 되어야 하며, 미시적으로는 개인이 기여한 수준에 비하여 급여가 커야 하는 것이다.

한사회 전체로 보면 사회보장제도에 의해서 분배가 잘되고 있더라도 투자자본을 잠식하고 생산성을 저하시켜서 경제가 파멸에 이르는 구소련을 비롯하여 동구제국과 같은 제도는 평등성이 높을지 모르나 사회적 효율성은 낮다고 보아야 한다.

제2장 남북한 사회보장제도의 발달과정

제1절 남한의 사회보장제도

1. 제1단계 : 근대적 사회보장제도의 부재기 (1945-1960년)

1) 해방후 6·25이전 까지(1945-1950년)

8.15해방후 약 3년동안 미군정이 실시되었다. 미군정 기간동안 우리나라의 사회복지사업은, 북한에서 월남한 이북피난민과 해외에서 귀환한 귀환동포 또는 요보호 전재실업민에 대한 최소한의 생계유지, 급식, 의료 및 주택보급 등에 치중하였다(아산사회복지사업재단, 1979: 45-69). 당시(1947년) 4,142천명에 달했던 귀환전재민 및 요구호전재실업민에 대한 구호방법은 후생시설 또는 피난민 구호소와 같은 시설수용보호, 주택지원 또는 각종 복지 서비스 등이었는데, 이러한 사회복지 사업에 대한 정부의 확고하고 장기적인 방침이 아직 서있지 않았으므로 무계획적이고 불충실한 민간구호시설 및 기관의 난립과 외국자선기관에 의존하는 임시구빈적인 성격을 가지고 있었다. 1947년에서 1948년에 걸쳐 우리나라 전국에는 국립이재민보호소가 웅진, 개성 등 9개 지역에 설치되었고 서울시를 비롯한 각도에는 도립구호소가 12개 설치되어 연수용인원 1,906천여명의 다수 이재민을 1947년 4월부터 1948년 2월 사이에 수용보호하였다.

군정은 1946년 9월 '아동노동법규'를 공포시행하여 전세계 문명국가가 채용하는 인도적, 계몽적 원리에 따라 어린이의 노동을 보호하는 일을 시작하였다(구자현, 1972: 269-270). 동법에 따르면 14세 미만의 어린이를 공사간 상공업에 고용 함을 금하고, 학교수업시간 중 누구라도 노동에 종사시키지 못하게 하며, 16세 미만 어린이는 공사의 중공업 또는 유해한 사업에 종사시키는 일을 금하고 위반자는 군정재판에 의하여 처벌케 하였다. 그리

고 1947년 5월에는 과도정부법령에 의해 '아동노동법규'의 정신을 더욱 발전시켜, 미성년자를 유해 하고 위험한 직업 또는 과중한 노동으로부터 보호하고 어린이의 건전한 발육과 정당한 이익을 보호하기 위한 '미성년자 노동보호법'을 제정하였다. 이 법령은 1953년 8월 근로기준법이 실시 됨에 따라서 폐지되었으나 위의 법령등은 우리나라 독립 초기에 어린이 복지를 위해 큰 공헌을 하였다.

1950년 어린이를 위한 육아시설수는 116여개로 수용아동수는 8,908명에 달했다. 정부는 1950년 후생시설 설치기준을 제정하고 육아시설 설비의 충실, 강화 및 운영에 적정을 기하게 하였는데, 이 후생시설 설치기준은 그 후 6.25 사변을 겪으면서 사회사업 시설의 지도감독과 육성발전에 큰 구실을 하였다.

2) 6.25동란 시기(1950-1953년)

우리나라에서 근대적인 사회복지사업이 전개 된 것은 1950년대 부터라고 할 수 있다. 즉, 일시에 많은 전쟁고아를 발생시킨 6·25동란으로 인하여 당시 이들에 대한 구호사업이 가장 시급한 사회문제의 하나가 되었다.

1950-1951년에 걸쳐 약 1,000여명에 이르는 이재민이 대량남하하였고, 요구호대상자수도 1952년과 1953년에 걸쳐 최고로 증가하여 약 9,842천명 정도에 이르러 거의 전국민의 반수에 이르렀다. 그러나 그 후 휴전이 성립 됨에 따라 피난민들이 각자 그 원주지로 회복하였고 우리사회가 안정될수록 이들의 수도 연차적으로 감소하여 갔다. 휴전 약 1년전인 1952년에는 격증한 전쟁고아수용보호시설을 비롯하여 전란으로 인하여 혼란에 빠진 각종 사회복지시설을 합리적으로 지도감독하기 위해 '후생시설 운영요령'을 각도에 시달하여 후생시설운영과 그 지도감독의 준칙을 삼았다. 동 요령에 의하여 6·25사변 후 혼란기에는 후생시설설립이 등록제였던 것을 허가제로 전환

하여 시설에 대한 통제와 지도감독의 실질적인 효과를 꾀했다.

3) 6·25사변 후 복구시기(1953-1960년)

6·25동란으로 우리 민족이 입은 인적·물적피해는 실로 막대하였다. 이에 정부에서는 수백만에 이르는 요구호대상자들의 생계를 보장하기 위해서 외원과 미국 잉여 농산물 도입 및 정부재원으로 국내 각지에 난민정착사업을 실시하여 그들의 자활자립에 필요한 양곡, 주택, 농기구, 비료 등을 지원하였다. 난민정착사업의 주목적은 난민의 도시집중을 방지하고 이들이 농어촌에 정착, 영농에 종사하여 조속한 자활자립을 도우는 데 있었다.

이 시기의 사회복지사업의 성격은 국가적이기보다는 민간적이었고, 전문적인 성격을 띠기 보다는 자선적, 구호적, 비전문적, 사후대책적인 성격을 가지고 있었다. 사회복지 기관이나 시설의 운영도 종교단체나 외원기관이 위주가 되었다.

2. 제2단계 : 사회보장제도 법령 제정기 (1961-1972년)

1960년대는 5.16이후 제1,2차 경제개발계획이 시작된 기간으로서, 경제 성장과 더불어 남한 전체에 산업화, 도시화가 급격히 진행되는 시기였다.

사회복지정책도 그 때까지 외원에 의존해 왔던 구빈적·단편적 성격에서 벗어나 국가 중심의 체계적인 복지정책과 제도가 수립 되기 시작하여, 우리나라에 있어서 사회복지 관계의 중요한 법령도 이 시기에 해당하는 1960년대와 1970년대에 걸쳐 제정되었다. 즉, 1970년대까지 우리나라 사회복지의 근간을 이룬 생활보호사업과 아동복지에 관한 법률이 1961년에 제정되었으며, 이어서 재해구호법(1962년), 의료보험법(1963년), 사회복지사업법(1970년) 등이 차례차례로 제정되었다.

이 시기에 실시된 사회보장제도를 각부문별로 보면 다음과 같다.

첫째, 소득보장의 측면이다. 우리나라에서 최초로 사회보험적 성격을 가진 특별제도로서의 연금제도가 1961년 공무원, 1963년 군인을 대상으로 실시되었다. 공무원 연금법의 적용대상으로는 일반직 공무원, 교육공무원, 고용원, 판검사 등이며 급여종류로는 단기급여로 보건급여, 휴양급여, 재해급여, 장기급여로 퇴직급여, 장해급여, 유족급여가 있었다. 그리고, 업무상의 재해로 인한 소득상실로 부터 근로자를 보호하기 위한 산업재해보상보험제도가 1964년부터 실시 되었다.

공적부조 사업으로는 생활 보호법, 재해구호법에 근거하여 부양의무자가 없는 65세 이상의 고령자, 18세 미만의 아동, 임산부, 불구폐질자 등 요구호자에 대하여 거택보호, 수용보호, 위탁보호를 실시하였고, 또 근로능력은 있으나 자립생활을 못하는 실업자, 영세민 및 기타 요구호자에 대하여는 자조근로사업을 실시하였다. 또한 6·25 동란 중 국가 민족을 위해 희생된 군인, 경찰관 또는 그 유자녀를 위하여 1961년 군사원호청 설치법을 공포하고 각종연금과 수당의 지급, 유자녀의 고등학교 교육과정까지 교육보호 등을 실시하였다.

둘째, 의료보장제도의 측면이다. 1963년 12월 의료보험법이 제정되어 500인 이상 사업장의 근로자와 농·어민을 대상으로 임의가입형태를 취하여 다음해 6월부터 시행키로 되어 있었으나, 제반 사회적인 여건이 성숙되지 못하여 전면적인 시행은 유보되었고 1965년부터 한국종합화학, 1966년 봉명흑연광업소, 1969년 부산청십자 등 임의적용형의료보험조합이 설립 운영되었다.

1956년 보건소법이 제정되어 공공보건 의료체계의 핵심을 이루는 일선조직인 보건소가 65개소(주로 서울시와 도단위) 설치되어 운영되고 있었으나, 인원과 예산관계로 효과적인 보건 사업을 제대로 전개하지 못하고 있었

으므로 1962년 보건소법을 전면개정하여 1963년부터 모든 보건사업을 보건소에서 취급토록 하였다.

그리고, 해방직후부터 1955년까지는 극도의 정치적 불안과 6.25동란 등의 사회경제적 불안요인에 의해 인구증가율이 높지 않았으나, 이와같은 불안요인이 해소된 1955-1960년 사이에는 인구 증가율이 2.9%로 급격히 증가하였다. 이에 정부에서는 1962년부터 인구억제정책으로 전국적으로 가족계획사업을 활발하게 전개하였다.

세제, 사회복지 서비스의 측면이다. 아동복지 사업으로는 1961년 아동복지법을 제정하고, 요보호아동에 대하여 소극적인 보호선도에 그치지 않고 아동이 요보호상태에 빠지는 것을 미연에 방지하는 예방적 작용과 나아가서는 아동의 심신이 함께 건전하게 육성되도록 조성할 것을 규정하였다. 아동복지법에 의한 사업을 실시하기 위하여 1961년 이후 서울 특별시, 시, 군 등에 249명의 아동복지지도원을 배치하고 또 구, 시, 읍, 면에 아동복지위원을 위촉하여 아동복리에 관한 사무를 분담 수행케 하였다(구자현, 1972: 281-282).

부녀복지사업으로는 윤락여성 및 요보호여성의 선도를 중점적으로 실시하여, 1961년에 윤락행위등방지법을 제정공포하였고, 윤락여성 선도대책위원회구성, 부녀상담소 등을 설치하였다.

대체적으로 5. 16이후부터 1960년대에 있어서는 가족계획사업과 아울러 자립자활에 역점을 두고, 영세민 근로 구호에 많은 노력을 한 시기였다. 그리고, 1970년대 이전에는 비록 부분적으로 예방적인 사회보장의 제도적 모델이 존재하였으나 기본적으로 치료적·시설보호적·외원의존적인 공적부조와 사적부조 중심의 보완적 모델이 지배적이었다(김영모, 1986: 92).

3. 제3단계 : 사회보장제도의 실시, 발전기 (1973년이후 현재)

1) 사회개발 계획 도입기 (1972-1976년)

제1,2차 경제개발 계획에 의하여 우리나라는 GNP의 증대, 산업구조의 개선, 수출의 신장 등으로 경제는 비약적인 발전을 하였으나, 사회보장을 포함하는 이른바 사회개발을 위한 장기계획은 제1차 경제개발5개년 계획에서 전혀 고려되지 않았고, 제2차 경제개발5개년계획에도 가미되지 않았다 (이만갑, 1969: 574)는 지적도 있는 바와 같이, 1970년 대까지의 사회정책 개발은 선성장·후복지라는 암묵적인 개발전략에 따라 대부분 후일로 연기되거나 지연되었으며, 사회보장의 규모도 크지 않았다.

그러나 1960-1970년대의 급속한 경제성장을 통해 절대빈곤문제는 어느 정도 해소되었으나 성장혜택의 분배에 대한 사회적 형평이 조화를 이루지 못해 상대적 빈곤에 대한 불만이 사회의 불안정 요인으로 작용하게 되었으며, 이를 해결하기 위해 1970년대이후에는 사회개발전략이 국가개발전략에 추가되게 되었다. 제3차경제개발계획이 시작된 1972년 사회보장에 대한 보사부의 시정방침을 보면 국민보건의 향상, 생활환경개선, 사회생활의 합리화 등이었으며, 그 중 사회생활의 합리화를 위한 시정방향은 요구호자의 자립기반조성, 여성지위향상과 여성단체 지도육성, 아동보호시설의 정비확충에 의한 아동복지 증진의 기여, 직업안정사업과 직업훈련사업의 강화, 사회보장제도의 단계적 확대실시 등을 포함하고 있었다.

이 시기에 실시된 사회보장제도를 구체적으로 보면 다음과 같다.

첫째, 소득보장의 측면이다. 1973년 모자보호법을 제정하여, 보호자나 배우자가 없는 영세미망인으로 부양자녀를 3인이상 가지고 있는 모자세대를 시설에 수용보호하여 자활할 수 있도록 생계비 또는 생계자금을 지원하였다. 또한, 공립학교 교직원 등이 이미 1960년대에 실시된 공무원 연금법의

교육공무원 적용에 의해 혜택을 입고 있었는데 반하여, 사립학교교직원 들은 1975년 부터 사립학교교원연금법의 적용에 의해 연금의 혜택을 받게 되었다.

둘째, 의료보장의 측면이다. 1972년부터 1976년까지는 임의의료보험 사업이 활발이 전개되어 옥구청십자(1973), 춘성의료보험(1974), 거제 청십자(1974), 백령적십자(1974), 영동의료보험(1975), 중평메리놀(1975)조합 등이 설립되었는데, 대부분이 소규모조합이어서 적용인구는 전국민의 1%에도 미치지 못하였다.

그리고, 국민보건 중 모자보건의 차지하는 비중의 중요성이 인식되어 1973년에는 모자보건법이 제정되었다. 따라서 보건소에서 그때까지 중점을 두어오던 전염병 관리 등 예방사업, 가족계획사업과 더불어 모자보건 활동도 적극적으로 실시하게 되었다. 아울러 보건사회부의 정책방향도 매년 구체화되어 1975년에는 생활환경개선, 서민생활안정 및 사회복지 증진 등으로 발전하여 노동능력이 없고 자활할 수 없는 부양의무자가 없는 빈민은 국가가 생활보호를 하고, 노동능력이 있는 영세빈민에게는 취로구호를 하여 사회안정을 기하며, 요구호자의 자립기반을 조성하고, 사회보장기반을 조성하도록 하였다.

2) 사회복지이념의 적극적인 구현기 (1977- 현재)

1977년 부터 시작된 제4차 경제개발계획부터는 성장·능률·형평을 개발이념으로 내걸고 적극적인 사회개발을 추진함으로써 사회보장부문에 여러 가지 변화를 가져왔다.

1980년대에는 복지이념의 적극적인 구현에 노력하였으며, 이에 따라 1988년 이후 우리나라 사회복지 부문에는 본격적인 사회복지 국가건설을 위한 일련의 입법조치와 제도정비가 이루어 졌다. 즉, 1988년 국민연금 제도

의 실시, 1989년 전국민 의료보험제도의 달성, 1989년 모자복지법 제정, 1991년 영유아 보육법 제정 등 복지의 내실화를 위한 조치들이 행하여 지게 되었다.

이 시기의 소득보장제도, 의료보장제도, 사회복지 서비스 등을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 소득보장 측면이다. 사회복지제도 중 근간을 이루는 소득보장 제도로서의 연금제도 실시를 위하여 정부에서는 이미 1973년에 '국민복지연금법'을 제정하였으나 당시 석유파동 등 경제적 위기가 닥침에 따라 연금제도를 실시할 여력이 부족하여 후일로 연기되었다. 그리하여 1986년 이후 무역흑자 등으로 국민의 부담능력이 향상됨에 따라 연금제도를 도입할 시기가 도래했다는 정치적 판단에 의거 1988년 1월 부터 10인 이상 사업장 근로자를 대상으로 국민연금제도를 도입하였다.

그리고, 특히 모자가정을 지원하기 위하여 보건사회부는 1989년 4월 '모자복지법'을 제정하였다. 모자가정이 생활보호대상자에 해당될 경우 정부로부터 공적부조(생계보호, 장제보호, 교육보호, 자활보호)등 일부를 지원받을 수 있도록 하고 있다.

둘째, 의료보장 측면이다. 보건의료에 대한 국민들의 기대를 충족시키기 위하여, 1963년에 제정되어 시행을 미루어 왔던 의료보험법을 1976년 전면개정하여 1977년 부터 500인이상 근로자를 고용하고 있는 사업장을 대상으로 당연적용 의료보험을 적용하였다. 그 후, 10여년이 지난 1987년에 이르러서는 그동안 1개시(목포시)와 5개군(홍천군, 옥구군, 군위군, 강화군, 보은군)의 시범사업을 통해 얻은 경험을 바탕으로 기본모형을 개발하였고, 이를 기초로 1988년 1월부터 134개의 모든 농·어촌에 지역의료보험을 당연적용하였다. 그리고 1989년 7월부터는 전도시지역 주민에 대한 의료보험이 확대 실시 되면서 우리나라는 의료보험 실시 12년 만에 다른나라에서 유례

를 볼 수 없는 빠른 속도로 전국민 의료보험을 달성하였다. 의료보험제도의 관리체계는 1992년 현재 154개 직장조합이 5인이상 근로자를 적용대상으로 하는 직장의료보험을 관리하고 있으며 직장의료보험에는 15,898천명(전국민의 36.4%)이 가입되어 있고, 137개 군지역의료보험 조합과 129개 시·구별 의료보험조합으로 구성된 지역의료보험에 20,336천명(46.5%)이 적용 대상이 되고, 1개 공무원 및 사립학교 교직원 관리공단이 관리하는 공·교의료보험에 4,893천명(11.3%)이 가입되어 있다

아울러 의료보험 체계와는 별도로 생활유지 능력이 없거나 생활이 어려운 자들에 대하여는, 1977년 12월부터 의료보호법을 별도로 제정·공포하여 의료보호 사업을 실시하고 있다.

세째, 사회복지서비스 측면이다. 1980년대는 사회적 보호를 필요로 하는 노인, 장애인 등에 대한 복지 혜택을 보다 강화하기 위하여 각종 제도를 정비하였다.

먼저, 정부는 점차 증가하는 노인들의 건강유지와 복지증진을 위해 1981년 노인복지법을 제정하였고, 1989년 보다 적극적인 노인복지시책을 실시하기 위해, 가정에서 생활하는 대다수의 노인을 위한 재가복지를 강화하는 방향으로 노인복지법을 개정하였다. 또한 취업을 원하는 노인이 증가함에 따라 1991년 노동부 주관으로 고령자 고용촉진법을 제정하여 노인이 작업가능한 부분에 대하여는 우선취업케 하는 등 노인들의 고용확대를 위해서도 계속 노력하고 있다.

장애인 복지를 위하여는 세계장애인의 해였던 1981년에, 심신장애자 복지법을 제정하고 보건사회부에 장애인 복지를 전담할 재활과를 설치하였다. 1982년부터는 장애인의 사회활동 참여와 경제적 자립을 위해 장애인 고용에 관한 지침을 제정하여 직원수가 50인 이상인 보사부 산하 단체는 정원의 2% 이상을 장애인으로 고용토록 장려하고, 1986년부터는 자립작업장을 설치,

운영하였다. 1988년 서울장애자올림픽대회의 개최를 계기로 장애인 복지에 대한 요구가 증가함에 따라, 이에 대처하기 위해 장애인복지제도 개선을 위한 장애인복지 종합대책을 수립하였다.

아동복지를 위하여는 아동을 단순한 보호의 차원에서가 아니라 권리의 주체로 인식하여 보다 적극적인 아동의 복지를 꾀하기 위해 1982년 아동복지법을 아동복지법으로 개정하였다.

그리고 생활보호 사업의 전문성 확보와 능률성제고를 위해, 사회복지 전문요원을 1987년 7월부터 대도시 저소득층 밀집지역의 동사무소에 배치하기 시작하였으며 1991년 현재 약 2000명 정도를 배치하고 있다.

제2절 북한의 사회보장제도

1. 제1단계 : 사회주의적 사회보장제도 성립기 (1946-1960)

1) 인민민주주의적 사회보장제도 형성기 : 사회보험의 시기 (1946 - 6.25전쟁이전)

해방이후 6.25이전까지의 시기는 이전의 일제지배하에 형성된 식민지반 봉건성에 대한 변혁을 시도한 인민민주주의혁명의 시기로 볼 수 있다. 그리하여 이 시기에는 정치적으로 소련군정 이후 1946년 2월 8일에 공산정권 창출의 모태인 북조선임시인민위원회가 창설되었으며, 1948년 9월 9일에 북조선인민민주주의공화국이라는 공산주의 정권이 창건되었다.

그리고 경제적 측면에서도 북조선임시인민위원회의 설립이후 반년만에 각종 '민주개혁'조치들이 실시되었다. 1946년 3월 5일에 <북조선토지개혁법령>으로 소작제를 완전 철폐하고 지주에게 예속되지 않는 개인소유의 소상품생산양식으로 전화하였으며, 1946년 8월 10일의 <산업, 교통, 운수, 체신, 은행 등의 국유화에 관한 법령>과 동년 10월 4일의 <개인소유권을 보호하며 산업 및 상업활동에 있어서의 개인의 창발성을 발휘시키기 위한 대책에 대한 결정서>를 공포하여, 주요산업의 국유화를 단행하고 그 이외 일부 산업의 사영화를 공존시켰다.

그리하여 농업부문에 있어서는 농민의 100%가 자작농으로 되었으며, 공업부문은 산업의 90%에 달하는 기업소, 공장들이 국유화되어, 사회주의생산양식의 지배하에 소상품생산양식, 자본주의생산양식이 공존하는 인민민주주의혁명을 완수하였다.

이와같은 정치경제적 상황하에서, 북한의 사회보장제도도 거대한 변화를 겪었다. 일제하에서의 조선구호령을 중심으로 한 통제적, 시혜적, 부분적 성격의 제도로부터 권리개념에 입각한 포괄적, 보편적 사회보장제도로의

전화가 이루어졌다.

이러한 전화의 방향과 내용은 <20개조 정강>에서 최초로 보여진다. 1946년 3월 23일에 공포된 <20개조 정강>은 북조선임시인민위원회에서 임시 정부의 정강을 밝힌 것이다. 이 중에 사회보장에 관해서도 아주 포괄적인 규정을 제시하여, 북한 사회보장의 기초를 제공하고 있다. 누진적 소득세 제, 최저임금설정, 노동자와 사무원에 대한 생명보험의 실시와 기업소 보험 제 실시, 전반적 의무교육제, 전염병예방과 빈민무료치료 등이 그 내용이다. 이러한 규정들은 일제하 사회복지와 커다란 차이를 보여주는 것으로서 사회보장에서의 '민중개혁'으로 일컬을 수 있을 것이다.

그러면 <20개조 정강>에서 공포되었던 각 규정들이 사회보장의 각부분에서 구체적으로 어떻게 그 제도적 기반을 형성하였는지를 살펴보자.

첫째, 의료보장의 측면이다. 의료보장에 관한 최초의 법령은 <20개조 정강>의 전염병 근절에 관한 조약을 시행한 1946년 11월 10일 <전염병방역에 관한 결정서 채택>이다. 그런데 이 법령은 전염병이라는 특정사안에 관련된 것일 뿐, 의료보장전반에 대한 포괄적인 규정은 아니다. 체계적인 의료보장제도는 1946년 12월 19일 <사회보험법>에서 보여진다. 사회보험법에서는 피보험자(모든 노동자와 사무원) 및 피부양자의 질병, 부상, 임신, 해산의 경우에 의료상의 방조를 제공할 것을 규정하고 있으며, 또한 직무와 무관한 질병, 부상, 불구로 인한 일시적노동능력상실의 경우 질병급여에 해당하는 보조금을 제공하도록 규정하고 있다. 이때 피보험자에 대한 의료는 무료로 제공되며, 피부양자의 경우에는 의료비의 30-40%정도를 부담한다. 그리고 의료수혜시 본인부담이외의 의료비에 대한 재원은 기업소와 개인의 보험료에 의하여 마련되며, 국가는 사회보험행정비를 부담하고 있다. 그리고 1946년 12월 19일 <노동자, 사무원 및 그 부양가족에 대한 의료상 방조 실시와 산업의료시설개편에 관한 결정서>는 사회보험법에 의한 의료보험의

실시를 위해 산업의료시설개편에 대하여 규정하고 있다. 즉 이 시기의 의료보장은 일제하에서 의료보장제도가 부재했던데 비해, 노동자와 사무원 그리고 피부양자를 대상으로 의료보험에 의한 의료서비스를 제공했던 시기라고 할 수 있다.

둘째, 소득보장의 측면이다. 소득보장에 관한 최초의 법령은 1946년 6월의 <노동법>이다. 노동법은 <20개조 정강>의 생명보험과 기업소보험 규정을 보다 명확히 한 것으로서, 각 기업소, 사무소 및 경제부문의 노동자, 사무원들에게 의무적 사회보험제를 실시하여, 일시적으로 노동능력을 상실한 일꾼들에 대한 보조금, 임신 및 해산으로 인한 휴가시의 보조금, 장례시의 비용보조금, 노동으로 인한 불구자나 직업으로 생긴 병에 의하여 근로할 수 없는 자들의 연휴금, 유가족 연휴금 등을 지급할 것을 규정하고 있다. 노동법에서의 소득보장에 관한 규정은 더욱 구체화되어 1946년 12월 19일의 <사회보험법>에 의하여 체계적 형태를 갖추게 된다. 사회보험법은 모든 노동자, 사무원과 그 피부양자를 대상으로 한 것으로서, 급여는 '보조금', '연휴금', '의료상의 방조'의 세가지로 구성된다. 이 중 보조금과 연휴금이 소득보장의 부분이다. 보조금은 일시적 보조금, 해산 보조금, 장례보조금, 실업보조금으로 구성되고, 연휴금은 폐질연휴금, 유가족연휴금, 양로연휴금으로 구성되어 있다. 그리고 1949년 5월 9일 <조선인민군대 전사 및 하사들의 부양가족 원호에 관한 결정서>가 사회보험법 이외의 공적부조의 형태로서 국가에 의한 군인가족 생활보장을 규정하고 있다.

즉 이시기의 소득보장제도의 특징은 일반적인 소득보장제도로서의 연금제도, 산업재해보상보험제도, 실업보험제도 등이 사회보험의 형태로 이루어져 있고, <사회보험법>이라는 하나의 제도속에 포괄되어 있다는 것이다. 그런데 이처럼 사회보험의 대상자인 노동자, 사무원에 대해서는 포괄적인 소득보장제도가 실시되고 있는데 반해, 사회보험대상자 이외의 사람들의 소득

증단에 대한 사회적 대책은 부재하다. 실제로 군인의 입대전 부양가족에 대한 보호를 제외하고는 공적부조에 해당하는 소득보장제도가 아직 형성되지 않았다. 따라서 이 시기의 북한 소득보장제도는 노동자와 사무원을 중심 대상으로 하는 사회보험에 의한 소득보장이라고 특징지을 수 있다.

세째, 사회복지서비스의 측면이다. 이 시기에는 사회복지서비스의 측면 중 주로 여성과 아동복지서비스가 언급되고 있다. 먼저 여성복지서비스의 측면으로는 1946년 7월에 ‘민주개혁법령’의 하나로 <남녀평등권에 관한 규정>이 제정되었다. 이 법에서는 남성과 동일한 선거 및 피선거권, 상속권, 재산권, 노동권, 임금과 사회보험 및 교육의 권리 등을 여성에게 부여하고 있다. 1948년 12월 <여성상담소에 관한 규정>은 ‘여성의 건강을 위생적으로 보호하며 특히 부인병을 예방치료하며 여성을 사회적으로 보호함’을 목적으로 하는 것이다. 그리고 1949년 10월의 <산원에 대한 규정>은 산전산후여성들의 건강보호와 분만방조를 통해 여성을 사회적으로 보호하기 위하여 산원이 설치되었음을 보여주고 있다. 다음으로 아동복지서비스의 측면에서는 1947년 6월 <탁아소 규칙>이 제정되어 생후 30일부터 만 3세이하의 아동에 대한 탁아서비스를 부여하고 있고, 또한 1948년 12월 <유아상담소에 관한 규정>에서는 생후 1일부터 만3세 이하의 아동의 건강보호를 위한 제반 상담, 예방 활동을 규정하고 있다. 그런데 이 시기에는 아직 아동복지서비스의 측면이 본격적으로 전개된 것은 아닌 것으로 보인다. 예를 들어 1947년 6월 <탁아소 규칙>의 경우, 그 목적으로 ‘탁아소는 근로부를 위하여 유아를 맡아 보육함’이라고 규정하고 있어, 이 법령이 아동복지서비스보다는 여성복지서비스에 초점이 맞춰져 있었음을 보여준다. 그리고 탁아소의 숫자도 이 시기에는 그다지 많지 않았다. 그러나 보건의료와 관련된 여성, 아동복지서비스는 여성상담소, 산원, 아동상담소의 설립을 통해서 보듯이, 이미 이 시기에 매우 발달되어 있었다는 것을 알 수 있다. 즉 이 시기의 사회복지서

비스는 여성권리에 대한 법률적 보호와 여성, 아동에 대한 보건의료서비스를 중심으로 이루어졌다. 특히 이 시기 여성복지서비스에 대한 제반 법령의 제정은 북한 사회주의건설 초기의 공산당 정권의 이념적 정당성 확보를 중심으로 이루어졌다고 할 수 있다.

2) 사회보험에서 국가사회보장으로의 전환기 : 국가부담에 의한 '국가사회보장'의 태동기 (6.25전쟁기간 : 1950 - 1953.5)

이 시기는 군수공업을 급속히 발전시키는 동시에 공업시설을 소개하여 식량할당징발제를 실시하는 전시경제체제기였다. 이 시기에 북한 주민들은 전쟁물자공급으로 인한 생활필수품 등의 극심한 부족현상과 전쟁 중의 피폭 등으로 인한 생활기반의 파괴로 극심한 어려움을 경험하였다. 이 시기의 사회복지를 분야별로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 의료보장의 측면이다. 이 시기의 의료보장제도로는 1952년 11월 13일에 제정된 <무상치료제를 실시할 데 대하여>가 있다. 의료보장체계는 무상치료제가 실시되기 이전에는 기업과 피보험자의 기여금에 의해 재원이 마련되는 보험방식으로 존재하고 있었다. 그러다가 6.25전쟁에 의해 많은 부상자와 사망자가 발생되고 이들이 부담능력을 상실하게 되자, 국가부담에 의한 무상치료제를 도입한 것이었다. 또한 戰時의 인민의 불만을 해소하고 단결과 충성을 유도하며, 정권의 정당성을 확보하고자 한 것이었다. 즉 의료보장제도는 이전의 보험료에 의한 사회보험방식에서 국가부담의 '국가사회보장' 방식으로 전환되게 되었다.

둘째, 소득보장의 측면이다. 이 시기의 소득보장제도로는 1951년 8월 30일 <국가사회보장에 관하여>, 1950년 11월 20일 <전재민 구호대책에 관한 결정서>, 1951년 1월 13일 <조국해방전쟁에서 희생된 인민군 장병 및 빨치산들과 애국열사들의 유자녀 학원 설치에 관한 결정서>, 1951년 4월 13일

〈조국해방전쟁에서 불구자로 된 인민군 장병 및 빨치산을 위한 명예군인학교 설치에 관하여〉, 1951년 9월 10일 〈수재, 이재민 구호대책에 관하여〉 등이 있다. 이 제도들은 그 제목만 보더라도 알 수 있듯이, 전쟁으로 인해 생활의 기반을 잃어버린 전재민과 전쟁에서 희생된 인민군 장병을 위한 전액 국가부담의 다각적인 생활보장을 내용으로 하고 있다. 즉 소득보장제도는 이전의 사회보험에 의한 소득보장을 그대로 유지한 채, 전재민과 희생된 인민군 장병에 대한 국가부담의 '국가사회보장'을 추가하고 있다는 특징을 보이고 있다.

세째, 사회복지서비스의 측면이다. 이 시기에는 사회복지서비스에 관한 독립적인 법령이 제정되지는 않았다. 그러나 1951년 8월 30일의 〈국가사회보장에 관하여〉에서 불구자를 위한 노동합숙소 및 양로원, 고아를 위한 특수수육원 및 맹아학교, 유아보호를 위한 유아원과 탁아소 등의 확대설치를 규정하고 있다. 이 법령은 이 시기의 사회복지서비스가 국가부담에 의한 수용시설 중심의 노인, 아동, 장애자복지서비스를 중심으로 이루어졌음을 보여주고 있다. 그리고 장애인복지서비스는 전쟁 중이라는 특성을 반영하여, 1951년 4월 13일 〈조국해방전쟁에서 불구자로 된 인민군 장병 및 빨치산을 위한 명예군인학교 설치에 관하여〉에서 보여지는 것처럼, 상이군인들에 대한 재교육프로그램이 실시되고 있다는 특성을 보여주고 있다.

즉 이 시기에는 전쟁으로 인해 많은 전쟁 이재민들과 전상자들이 발생하였는데, 이들이 처한 위협은 그들 자신의 잘못에 의한 것이 아니고, 또한 자신이 처한 위협으로부터 벗어날 수 있는 능력을 결하고 있었으므로, 사회보험에 더하여 국가부담에 의한 국가사회보장제도가 도입되었다.

3) 국가사회보장제도의 확립기 (1953. 6. -1960)

이 시기는 전쟁이 끝난 이후부터 전쟁복구기까지(본격적인 공업화추진 이전)의 기간으로서 대체로 1950년대말까지가 포괄될 수 있다. 그래서 정치적으로는 먼저, 패전의 책임을 물어 연안파, 소련파와 합세하여 남로당계열을 숙청하고, 그 후 소련파와 연안파도 숙청하여 김일성중심의 권력독점체제를 확립한 시기이다. 경제적으로는 1954년부터 1956년까지의 인민경제복구발전 3개년계획과 1957년부터 60년까지의 5개년계획(실제로는 4년으로 끝남)이 이루어졌던 시기이다. 3개년계획은 전쟁에 의해 파괴된 각 시설을 재건하고 중공업과 농업을 병진시키는 계획이었으며, 5개년 계획은 사회주의 경제의 기초강화와 인민의 기본적 생활요소의 확보를 목표로 하는 계획이었다. 즉 전쟁후 1960년까지의 시기는 전쟁에 의해 파괴된 경제기반을 건설하고 농업경제를 중공업경제로 전환시켜 자립경제 기반을 확립하는 경제기초건설시기라고 할 수 있다. 그리고 사회적으로는 농업부문의 협동조합화가 전쟁 직후 1954년부터 추진되어, 소상품생산의 개인농경리를 협동경리로 전환시키는 농업부문에서의 생산관계의 사회주의적 개조화가 1958년에 완료되었다. 또한 1958년까지 소상품과 자본주의 생산양식하에 있는 사영상공업을 협동화로 전환시키는 사회주의적 개조가 이루어졌다. 이러한 정치, 경제, 사회적 배경하에서 이 시기의 사회복지는 다음과 같은 특징을 보였다.

첫째, 의료보장의 측면이다. 의료보장에 있어서는 1954년 6월 4일의 <인민보건사업을 강화할 데 대하여>와 1954년 6월 23일 <노동자, 기술자, 사무원들에 대한 의료상 방조를 강화할 데 대하여>의 두 법령이 제정되었다. 이 시기의 의료보장은 전후 복구를 위한 국민보건의 확립을 특징으로 하고 있다. 이러한 특성은 1954년 6월 4일의 <인민보건사업을 강화할 데 대하여>에서 법제정의 목적을 '전후 인민경제의 복구건설 및 이념생활의 안전과 관련하여 보건문화시설들을 급속히 복구 확충하고 인민들의 제반 위생조

건들을 개선함으로써 그들의 건강을 더욱 증진시키는 것'이라고 규정하고 있는데에서도 잘 나타난다.

둘째, 소득보장의 측면이다. 소득보장에 있어서는 1953년 8월 <제대군인 및 영예전상자들의 부양가족 보호에 관한 결정서>, 1956년 2월의 <국가공로자에 대한 사회보장승인에 대하여>, 1956년 6월 10일 <제대군인들의 생활안전의 제반 대책을 수립할 데 대하여>, 1956년 6월 25일 <재일교포들의 월복지 생활보장에 관하여>, 1959년 1월 26일 <월북하는 남조선 주민들에게 공민으로서의 권리와 생활안정을 보장할 데 관하여> 등의 많은 법령들이 이 시기에 제정되었다. 이러한 법령들은 전후 복구기간이라는 시대적 상황을 반영하여, 전쟁 이후 전재민과 전사자 유자녀, 제대군인들에 대한 제반 생활보장을 특징으로 하고 있다. 그리고 이데올로기적 차원에서 월북하는 재일교포와 남한 주민들에 대한 생활보장도 제시하고 있다.

세째, 사회복지서비스의 측면이다. 사회복지서비스에 있어서는 1953년 8월 4일 <애국열사 유자녀들과 전재고아들을 위한 초등학교를 평양시 및 각 도 소재지에 설치할 데 관하여>, 1958년 7월 21일 <내각에서 유자녀학과 초등학교 및 애육원 사업을 개선강화할데 대하여> 등의 법령이 제정되었다. 이 시기에는 전반적으로 사회복지관련법령이 특별히 만들어진 것이 많지 않고, 위 두법령에서 보이는 것처럼 전사자 유자녀들과 고아들을 중심으로 한 아동복지서비스가 주로 이루어졌다고 할 수 있다. 이러한 사실은 전쟁 패배에 대한 정권의 위기에 대하여 정당성의 확보가 주요한 특징이었다고 할 수 있다.

즉 이 시기의 사회복지지는 전후 복구적 성격을 가지는 것으로서, 전쟁중에 큰 희생을 치른 전사자의 유가족이나 전상자 그리고 전재민에 대한 보장과, 전후 복구를 위한 국민보건의 확충이 특징적이라고 할 수 있다.

2. 제2단계 : 사회주의 사회보장제도의 확충기 : 노동유인관련 사회복지 지부문의 발전 (1960년대)

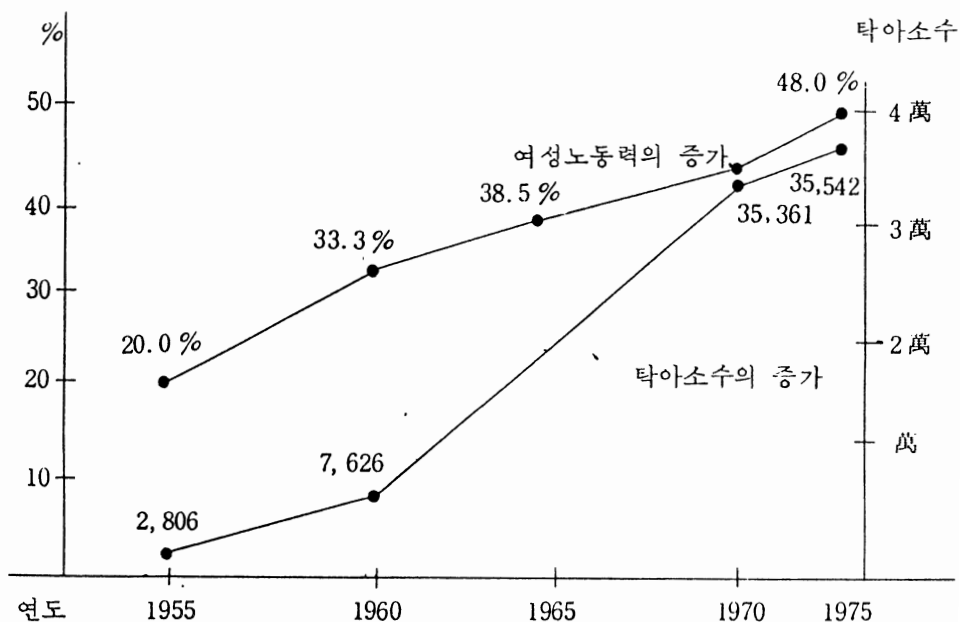
이 시기에는 정치적으로 김일성유일체제와 당유일사상체계로서의 주체 사상이 확립되었다. 그리하여 사상에서의 주체, 정치에서의 자주, 경제에서의 자립, 국방에서의 자위가 주창되었다. 경제적으로는 1961년부터 1967년까지의 7개년계획이 마련되어, 본격적인 공업화가 진행되었다. 7개년계획은 농공업부문에서 기술혁신을 추진하여 중공업뿐만아니라 경공업부문에서 생산성을 제고하면서 자립적 공업국으로 발전시킬 것을 목표로 하였다. 그리고 7개년 계획기간동안 경제, 국방병진책이 시행되었는데, 이로 인한 경제 건설의 부진을 보완하기 위하여 계획을 3개년 연장하여 1970년까지 10개년 계획으로 이루어졌다. 이와같은 정치, 경제적 배경하에서 사회복지부문은 다음과 같은 특징을 보였다.

첫째, 의료보장부문이다. 의료보장부문에서는 1960년 2월 7일 <인민보건사업을 강화할 데 대하여>가 나타났다. 이 법령은 무상치료제를 더욱 발전시켜 완전하고 전반적인 무상치료제를 실시할 것과 문화혁명의 구성요소로서 위생문화운동을 전국민적으로 전개할 것을 규정하고 있다. 그리고 7개년계획시기의 보건정책의 기본방향에 대해서 5개년 계획시기에 수립한 사회주의 보건제도를 발전시키는 것이라고 주장하면서, 세부적으로는 시군 인민병원과 리진료소 확충, 의사담당구역제 실시, 전문병원과 요양소 서비스 강화, 집단적인 어린이 보육교양사업 개선 강화를 통하여 보건사업에서 예방의학적 방침을 확고히 건지하는 한편, 도시와 농촌에서 위생방역사업을 전개할 것을 제시하고 있다. 즉 이 시기의 의료보장은 무상치료제의 개선발전과 예방의학의 정착, 의사담당구역제의 실시 등을 통하여, 1950년대에 확립된 사회주의적 무상치료제의 체계에 기반하여 이를 더욱 확대발전시키고

있는 것으로 볼 수 있다.

둘째, 소득보장부문이다. 소득보장부문에서는 특별한 법령제정이 보이지 않는다. 법령상으로 볼때에는 소득보장부문에서 특별한 변화가 없었다고 말할 수 있다. 이와같은 법령제정의 부재와 달리 실제 급여에 있어서 구체적인 변화가 발생되었을 수도 있다. 그러나 현실상황에 대한 자료의 부족으로 인하여 구체적 급여상의 변화여부는 파악되지 않고 있다. 어쨌던 이 시

여성노동력의 비율



< 그림 2-1 > 여성노동력의 비율과 탁아소의 증가 (북한)

자료 : 북한개요, 1979, 조선중앙연감 1984 ; 오정수, 북한의 사회체제 변동과 사회정책의 전개과정, 서울대 석사학위논문, 1987, p.72 재인용

기의 소득보장제도는 큰 변화가 없었다고 말할 수 있으며, 이는 한편으로는 1950년대까지 소득보장에 대한 제도적 체계가 대체적으로 수립되었다는 사실과, 다른 한편으로는 중공업중심의 사회주의 공업화의 추진이라는 시기적 특성과 관련되어 있다고 할 수 있다.

세째, 사회복지서비스부문이다. 사회복지서비스부문에서는 장애인과 노인에 대한 사회복지서비스는 거의 관심의 대상이 되지 못하고, 사회주의공업화과정에서 부족한 노동력의 확보라는 목적에서 여성과 아동에 대한 사회복지서비스가 활성화되었다는 특징을 보인다. 그래서 아동, 여성, 복지서비스의 차원에서, 1964년 7월 <유아원사업을 개선강화할데 대한 새로운 대책에 대한 내각 결정>이 제정되었으며, 앞의 <그림 2-1>에서 나타나듯이 이 시기에 탁아소의 숫자가 비약적으로 증가하였다.

즉 이 시기에는 사회주의 공업화 추진이라는 경제적 상황과 관련하여 산업발전의 중요한 요인인 노동력과 관련된 의료보장과 아동복지서비스가 발전되었고, 비경제활동인구계층을 중심대상으로 하는 소득보장과 노인, 장애인복지서비스 등의 부문에서는 별다른 변화가 발생되지 않았다는 특징이 보여진다.

3. 제3단계 : 사회주의 사회복지의 공고발전기 (1970년 - 현재)

1) 제 1기 : 노동유인적 성격과 균형성장적 요소의 혼재기 (1970 - 1976)

1970년대는 정치적으로 권력세습체제구축시기로서 김정일이 후계자로 내정되고, 대를 이은 혁명, 혁명세대의 계승이 강조되기 시작한 시기이다. 그리고 주체사상이 확립된 시기이다. 경제적으로는 1971년부터 1976년까지 6개년계획이 이루어진 기간이었다. 사회주의공업확립기로서의 6개년계획기간에는 사회주의공업확장기로서 공업성장형이 계속되었고, 공업화에 필요한

노동력부족등의 문제가 제기되었다. 세째, 1970년 당5차 대회에서 사회주의의 완전한 승리를 위하여, 사상, 기술, 문화에서의 3대혁명역량의 강화, 그리고 중노동과 경노동, 공업노동과 농업노동의 차이를 줄이며 여성들을 가사노동에서 해방시키기 위한 3대기술혁명이 주창되었다. 또한 1973년에는 3대혁명운동의 달성을 위한 3대혁명소조운동¹⁾이 시작되었다. 이러한 정치, 경제, 사회적 배경하에서 사회복지부문은 다음과 같은 특징을 보였다.

첫째, 의료보장부문이다. 6개년계획기간 동안 의료보장부문에 대한 구체적인 정책은 농촌 리진료소의 병원화와 농민들에 대한 의료서비스개선을 통하여 사회 모든 부문에서 추구하고 있는 성장으로부터의 균형으로의 방향 전환을 모색하는 것이었다. 이는 3대기술혁명중의 하나인 농업노동과 공업노동의 차이 해소를 의료보장의 측면에서 시행한 것으로 볼 수 있다. 즉 이 시기의 북한의 의료보장부문의 특성은 3대기술혁명의 노선위에서 농촌 주민에 대한 의료보장서비스의 확대발전에 중점이 두어졌다는 것이다.

둘째, 소득보장부문이다. 소득보장의 측면에서는 1972년 12월 <사회주의 헌법>에서 국가사회보험 및 국가사회보장제에 의한 생활보장의 권리를 재확인하고 있다. 이 이외에 소득보장과 관련된 특별한 입법이 나타나지는 않았다. 이처럼 소득보장에 있어서 새로운 규정이나 법령이 나타나지 않은 것은, 사회주의공업성장기로서 공업성장형의 발전이 계속되었다는 시기적 특성과 관련이 있다. 즉 이 시기에 공업성장과 거의 관계가 없는 소득보장의 부문은 거의 관심을 끌지 못했던 것이다.

세째, 사회복지서비스부문이다. 사회복지서비스부문에서는 1972년 12월

1) 3대혁명소조운동은 제대군인이며 열성당원인 대학졸업반 학생들과 일부 여학생들을 포함한 약 4-5만명의 핵심분자들을 소환, 이들을 20-50명 단위의 소조별로 편성하여 공장기업소, 협동농장, 각기관과 학교들에 파견하여, 낡은 사상과 사업방식을 제거해 나가는 것이다. 이는 후계체제구축과 관련된 세대교체와 관련된다.

〈북한 사회주의 헌법〉, 1975년 9월 〈11년제 의무교육을 전면적으로 실시할 데 대하여〉, 1976년 4월 〈어린이보육교양법〉 등의 법령제정이 이루어졌다. 1972년의 4월〈북한 사회주의헌법〉에서는 여성, 아동, 노인, 장애인 등의 사회복지서비스에 대한 법적 권리의 재확인이 이루어졌다. 그러나 특별한 제도상의 변화나 개선이 이루어지지 않는 않았다. 그리고 1975년 9월 〈11년제 의무교육을 전면적으로 실시할 데 대하여〉에서는 만 5세의 유치원 높은반 아동에 대한 의무교육실시를 규정하여, 의무교육제의 적용범위를 학령전 아동에게로 확대시켰다. 1976년 4월 〈어린이보육교양법〉에서는 그동안의 아동복지서비스를 총망라하여 학령전 아동에 대한 제반 서비스를 체계화시켰다. 그런데 이러한 아동복지서비스의 확대와 체계화에서는 초기의 여성노동력유인이라는 관점을 벗어나서, 아동들을 주체형의 혁명전사로 키우고자하는 이념적 성격이 강조되고 있다. 이는 초기 탁아정책의 목적과 후기 탁아정책의 목적을 비교하면 잘 나타난다. 예를 들어 1947년의 〈탁아소규칙〉에서는 그 목적을 '탁아소는 근로부를 위하여 유아를 맡아 보육함'이라고 규정하였던 것에 비해, 1976년의 〈어린이보육교양법〉에서는 그 목적을 '모든 어린이들을 주체형의 혁명적 새인간으로 키우며 여성들을 어린이를 키우는 무거운 부담에서 해방하는 신성한 사업을 실현하며 나라의 사회주의 건설을 힘있게 다그치며 온 사회를 혁명화, 노동계급화하는 역사적 위업수행에 이바지 한다.'고 규정하고 있다. 이상과 같이 볼 때, 이 시기의 사회복지서비스 부문에서는 이전 시기와 마찬가지로 여전히 아동복지서비스와 여성복지서비스가 강조될뿐, 노인복지서비스와 장애인복지서비스는 거의 강조되지 못하고 있다. 이는 대상의 특성과 관련되는 것인 듯하다. 아동복지서비스의 경우 한 편으로는 사회주의의 완전한 승리를 위한 계속혁명과 김정일에 대한 권력세습, 그리고 주체사상의 전수를 위한 혁명후세대 육성의 차원에서, 다른한편으로는 사회주의공업화과정에서의 노동력부족에 대응하기 위한 여성노동력

확보의 차원에서, 아동에 대한 사회적 양육, 국가개입과 책임이 강조되고 있다. 여성복지서비스도 주로 사회주의 공업화과정에서 나타난 노동력 부족 현상에 대처할 필요성에서 강조되고 있다. 이에 비해 노인복지서비스와 장애인복지서비스의 경우에는 사회주의공업화과정에서 실질적인 노동력으로 기능하지 못하고, 사회주의의 완전한 승리를 위한 계속혁명과 김정일 권력 세습의 차원에서도 주요한 중심대상이 되지 못하므로, 그다지 주목을 받지 못하고 있다.

이상에서 볼 때, 이 시기는 권력세습체제구축과 사회주의공업확장, 그리고 3대기술혁명의 일환으로서의 농업노동과 공업노동간의 차이 해소라는 측면에서, 의료에서의 농촌의료서비스 확대, 소득보장부문의 정제, 사회복지서비스부문에서의 아동과 여성복지서비스의 강화 등이 특징적으로 나타나고 있다. 즉 이 시기 사회복지의 특징은 의료부문에서 보이는 것과 같은 균형성장적 측면과 소득, 사회복지서비스부문에서의 노동유인적 측면이 혼재되어 나타났다는 것이다.

2) 제2기 : 사회주의 사회복지의 형태적 완성기 (1977 - 현재)

1978년 이후의 시기는 정치적으로는 권력세습체제의 확립, 공식화 시기이다. 경제적으로는 제2차 7개년계획기간에는 인민경제의 주체화, 현대화, 과학화의 촉진, 사회주의 경제토대의 재강화, 주민생활향상 등이 목표가 추구되었다. 사회적으로는 1970년대 초반과 중반에 시작되었던 3대혁명과 3대기술혁명을 보다 적극적으로 추진하기 위하여 3대혁명소조운동이 보다 본격화되었고, '80년대 속도창조운동'이 광범위하게 일어났다. 이러한 정치, 경제, 사회적 배경하에서 사회복지부문은 다음과 같은 특징을 보였다.

첫째, 의료보장부문이다. 1978년부터 시작된 제2차 7개년계획기간에는 보건분야의 구체적인 과업으로 위생방역사업 강화, 의사담당구역제의 완전

실시, 제약공업과 의료기구생산제고, 의료기관의 확장, 치료사업강화가 제시되었다. 그리고 이 시기의 가장 특징적인 사실로서 1980년 4월에 최고인민회의 제6기 4차회의에서 <인민보건법>이 제정되었다. 이 법령은 북한의 기존보건정책과 지금까지 보건분야에서 관리 및 운영지침으로 사용해 오던 정무원 결정, 김일성 교시 등의 제규정을 통폐합 법제화한 것이다.(북한연구소, 1983: 1006). 즉 이시기의 의료보장정책은 <인민보건법>에 의한 의료보장체계가 형태적으로 완성되었다는 것을 가장 큰 특징으로 한다. 그러면서 예방의학과 대중참여의 원칙이 지속적으로 강조되는 가운데, 의료서비스의 양적 측면에서 질적 측면으로의 전환 등의 특성이 동시에 나타나고 있다.

둘째, 소득보장부문이다. 소득보장부문에서는 이 시기에 1978년 4월 18일 <사회주의노동법>, 1985년 <협동농민들에게 사회보장제를 실시할 데 대하여> 등의 법령이 제정되었다. 1978년의 <사회주의노동법>에서는 노동재해, 질병, 부상으로 인한 노동력상실에 대한 그동안의 제반 법령과 규칙들을 통폐합하여 체계화하였다. 그래서 그동안 애매하게 처리되어 왔던 -- 1978년 이전까지는 기업소와 피보험자의 보험료에 의한 부담과 전액국가부담이라는 재원부담의 주체에 따라서 전자를 사회보험으로 후자를 국가사회보장으로 구분하였다. 그러나 법령이나 규칙 등에서 사회보험과 국가사회보장이 포괄하는 사회복지부문이 무엇인가에 대한 명확한 구분기준의 제시가 없었다 -- 사회보험과 국가사회보장의 포괄범위를 보다 구체화하였고, 국가사회보장의 범위가 확대되는 양상을 보여주고 있다. 그래서 노동능력상실에 대한 소득보장부문의 경우, 6개월 미만의 일시적인 노동능력상실에 대한 사회적 대책을 사회보험으로, 6개월 이상의 장기적인 노동능력상실에 대한 사회적 대책을 국가사회보장으로 구분하고 있다. 이러한 구분은 사회보험과 국가사회보장의 포괄범위에 대한 구체화라는 측면뿐만 아니라, 기존의 사회

보험에서 담당하였던 6개월 이상의 장기적인 노동능력상실자에 대한 생활보장을 국가부담에 의한 국가사회보장으로 편입시킴으로써 국가책임 강화라는 특성을 보여준다. 그리고 1985년 <협동농민들에게 사회보장제를 실시할 데 대하여>에서는 그동안 국가사회보장에서 제외되어 있던 농민들에 대하여 국가부담의 국가사회보장을 확대하였다. 협동농장농민들은 그동안 국가사회보장체계와는 별도로 협동농장 차원의 상호부조제도를 가지고 있었다. 이는 북한 사회의 도시-농촌간 격차의 한 단면이었다. 협동농민들에 대한 사회보장제의 실시는 1970년대 이래 계속적으로 추진되었던 3대기술혁명의 한 부분인 도시-농촌간의 차이해소라는 맥락에서 이루어졌다. 이상과 같이 볼 때, 이 시기의 소득보장부문은 국가책임에서 배제되어 있던 협동농장 농민들을 국가사회보장체계속으로 편입시키고, 6개월 이상의 노동능력상실자에 대한 소득보장을 국가사회보장체계속으로 편입시킴으로써, 국가사회보장의 형태적 완성과 국가책임의 강화양상을 보여주고 있다.

세제, 사회복지서비스부문이다. 이 시기에 사회복지서비스부문에서는 1978년 4월 18일 <사회주의노동법> 법령에 의한 사회복지서비스부문에 대한 규정 제정이 이루어졌다. 1978년의 <사회주의노동법>에서는 여성과 노인 그리고 장애인복지서비스에 대한 법적 재확인이 이루어졌다. 여성복지서비스 부문의 경우, 여성노동력에 대한 힘들고 건강에 해로운 작업금지, 임신여성이나 젖먹이 아이를 가진 여성에 대한 야간노동금지, 산전산후휴가(산전 35일, 산후 42일)등의 서비스가 제시되고 있으며, 노인의 경우, 국가부담에 의한 양로원, 장애인복지서비스의 경우 불구자에 대한 국가부담의 양생원 등이 제시되고 있다. 그러나 이는 이전부터 실시되어 오던 법적 권리의 규정일뿐, 새로운 내용을 담고 있는 것은 아니다. 그리고 북한에서 공산주의 정권이 형성된 이후, 계속적으로 노인과 장애자는 사회복지서비스에 있어서 소외되어 온 것으로 보여진다. 그래서 노인복지서비스의 경우, 가족부양의

원칙하에서 국가책임에 의한 서비스제공이 이루어지지 못하였고, 경로사상의 고취가 강조되어 왔다. 그리고 장애인복지서비스의 경우에도 전쟁이후 1950년대에 상이군인에 대한 재교육과 직업알선 등이 강조되었지만 그 이후 일반 장애인에 대한 언급은 전혀 보이지 않았다. 이와같은 노인, 장애인에 대한 무관심은 아주 차별적인 형태로 나타나서, 귀순한 한 체코 유학생에 의하면, 평양의 경우 부양가족이 없는 무의탁 노인과 장애인의 거주가 허용되지 않기 때문에 무의탁노인과 장애인을 찾아 볼 수가 없다고 한다. 즉 이 시기의 사회복지서비스는 1975년 <어린이보육교양법>에 의한 아동복지서비스가 체계화된 이후, 기존 사회복지서비스의 답습일뿐, 별다른 발전이 없는 것으로 볼 수 있다.

이상에서 살펴본 남한과 북한의 사회보장발달과정을 간단하게 <표>로 정리해 보면 다음과 같다.

〈표 2-1〉 남북한 사회보장발달과정 비교(제1단계)

		남	한
제 1 기 ^ 45 · 50 V	사회 적 배경	해방 후 남북분단, 미군정(1945.8~1948)을 거쳐 대한민국정부수립(1948.8.15일)	
	사 득	귀환동포 및 요구호실업민에 대한 구호사업에 치중	노동자, 사무원 대상; 연금, 산업재해, 실업을 포괄하는 사회보험체계
	회 료	해방 후 공중보건사상 도입 정부조직법 개정으로 보건부(의정, 약정, 방역의 3국) 독립(1949.3)	노동자, 사무원 대상 ; 사회보험제도의 규정에 의한 의료보험 시기
	지 비 스	자선활동에 의한 사회복지사업 신장기. 어린이를 위한 복지에 중점을 둠(노동아동법규, 미성년자 노동보호법)	노인, 장애인이 간과되고, 여성중심의 사회복지서비스 ; 여성권리법령 제정 ; 여성, 아동건강보호 중시
제 2 기 ^ 50 · 53 V	사회 적 배경	정치: 한국전쟁발발 경제: 농지개혁 단행(1950.4) 사회: 화폐개혁(1953.2)	6.25전쟁으로 인한 전시경제체제로서, 전쟁물자공급과 폭격등으로 인해 생활기반 상실
	사 득	전쟁으로 인해 격증한 전쟁고아 및 요구호대상자들에 대한 구호 및 보호중심	전재민, 희생된 인민군 장병에 대한 전액국가부담의 국가사회보장제도
	회 료	국민의료법 제정공포(1951.9)	전쟁으로 부담능력상실 부상자가 발생; 국가부담의 무상치료제 도입
	지 비 스	영아원, 육아원, 감화원, 모자원, 정신치료교화원, 불구자수용원, 맹아원, 직업보도원, 양로원 등 후생시설에서의 응급구호 치중	국가부담의 불구자 노동합숙소, 애육원, 유아원, 탁아소 등 수용시설; 상이군인에 대한 재교육프로그램

제 3 기 ^ 54 60 V	사회적 배경	정부재원 및 외원에 의한 난민 정착사업 및 전후 복구사업 적극 실시	정치: 김일성 권력독점체제 확립 경제: 전후복구기, 공업화추진시작 사회: 사회주의생산관계완성
	사 득	극빈자에 대한 구호사업과 무의 무탁한 사람에 대한 수용보호사업	전쟁이후 전재민과 전사자 유자녀, 제대군인들에 대한 국가생활보장
	회 료	전염병예방사업	보건문화시설들의 전후 복구와 보건의료를 통한 전후안정에의 기여
	서 비 스	전쟁미망인과 그 자녀에 대한 복지 위주(시립소녀직업보도소, 시립 부녀사업관 등 설치)	전쟁중에 제정된 관련법령 실시와 함께, 전사자 유자녀와 고아 중심의 아동복지서비스가 강조됨

<표 2-2> 남북한 사회보장발달과정 비교 (제2단계)

		남	한	북	한
제 2 단계 ^ 60 70 V	사회적 배경	정치: 4·19, 5·16 혁명을 거쳐 제 3공화국 시대 경제: 경제개발계획 수립으로 고도의 경제성장, 산업화, 도시화 사회: 국가 중심의 체계적인 복지 정책과 제도수립, 각종 法令 정비		정치: 김일성유일체제, 주체사상확립 경제: 중공업중심 공업화 추진 사회: 산업발전, 기술혁명 중시 문화	
	사 득	공무원, 군인에 대한 연금제도 실시. 산업재해보상제도 실시. 생활보호 대상자에 대한 거택보호, 수용보호, 위탁보호 실시		특별한 변화 없음 ; 1단계에서 형성된 법률의 실시	
	회 료	의료보험사업의 임의보험 실시 가족계획사업 중점실시		공업화위한 노동력 필요; 무상치료제 발전, 예방의학, 의사담당구역제	
	서 비 스	아동복지법에 의한 아동복지사업 실시, 윤락여성 및 요보호여성의 선도 사업		아동복지서비스가 조금 강조될 뿐 특별한 변화 없음 ; 1단계에서 형성된 법률의 실시	

〈표 2-3〉 남북한 사회보장발달과정 비교(제3단계)

		남	한	북	한
제 1 기 ^ 70 · 76 V	사회 적 배경	정치: 제3공화국, 유신정권 경제: 급속한 경제성장, GNP증가 사회: 사회개발이 국가개발계획에 추가 됨.		정치: 권력세습구축, 주체사상 강조 경제: 사회주의공업성장기 사회: 3대혁명, 3대기술혁명의 추진	
	사 득	모자보호법에 의거 영세한 모자 세대에 생계비 지원. 사립학교교직원 연금 실시		특별한 변화없음	
	회 의 료	산재의료보험 확대(16인이상) 모자보건 사업 중시		3대기술혁명의 일환으로 농촌의료 서비스개선	
	서 비 스	특별한 변화 없음		혁명과주체사상계승차원에서 아동, 노동력확보차원에서 여성복지서비 스 강조; 아동복지서비스체계완성	
제 2 기 ^ 77 · 현 재 V	사회 적 배경	정치: 유신정권말기; 제4, 5, 6공화국 경제: 성장과 함께 능률, 형평 강조 사회: 적극적인 복지이념 구현노력		정치: 권력세습체제의 확립, 공식화 경제: 사회주의경제체제의 재강화 사회: 3대혁명소조운동의 적극추진	
	사 득	1988년 이후 10인이상 사업장의 국민연금제도 실시		3대기술혁명일환으로 농민국가사회 보장실시; 사회보장관련법령체계화	
	회 의 료	1988년 1월 수농어촌, 1989년 7월 도시적용으로 전국민의료보험달성		의료보장규칙의 통합과 단일체계화 , 즉 의료보장체계의 형태적 완성	
	서 비 스	노인, 장애인, 아동 등 사회적 보호 를 필요로 하는 계층에 대한 복지 서비스 강화		78년 노동법에서 여성, 노인, 장애인 복지서비스에 대한 법적 권리 재확 인	

제3장 남북한 사회보장제도의 실태 및 비교평가

제1절 소득보장제도

1. 연금제도

1) 남한의 연금제도

연금제도는 국민이 노령, 폐질 또는 사망에 의하여 소득능력이 상실되거나 감퇴된 경우에, 국민의 생활안정과 복지증진을 위하여 국가가 정기적으로 일정한 금전급부를 행하는 대표적인 소득보장제도이다.

우리나라의 공적연금제도는 공무원 연금법, 군인연금법 및 사립학교 교직원 연금법의 적용을 받는 특수직역 연금과 이들을 제외한 18세이상 60세미만의 일반국민에게 적용하는 국민연금제도로 이분화 되어 있다.

1961년 공무원 연금제도의 도입을 시작으로 출발한 우리나라의 연금제도는 1963년 군인연금, 1975년 사립학교 교원 연금을 실시 함으로써 특수직역연금이 먼저 시행되어 왔다.

그러나, 우리나라에서도 산업화의 진전으로 각종 사회적 위험의 발생빈도가 증가하고, 사회구조의 변화에 따른 노령인구의 증가 및 핵가족화로 인한 사적 생활보장기능이 감퇴 됨에 따라, 일반국민의 경제·사회면의 안정적인 발전과 소득보장을 위해서 국민연금제도의 조기 도입과 시행이 필요하다는 여론이 각 분야에서 제기되어 왔다. 이에 따라 정부에서도 1973년 「국민복지연금법」을 제정하고 1974년부터 국민연금제도를 정식으로 도입할 계획이었으나 당시 석유파동으로 인한 경제적 위기와 연평균 16%에 달하는 물가상승율로 인하여 국민연금제도의 실시는 무기한 연기되었다 .

이후 1986년, 1987년에 걸쳐 무역수지가 사상최초로 흑자를 기록하고 국민1인당소득도 4000\$ 수준에 달하여 국민의 부담능력이 크게 향상되었으며, 또한 정치적 관점에서 북한의 복지정책에 대응 할 수있는 가장 설득력

있는 방안의 하나로서 국민연금제도 도입의 필요성이 논의되는 등 사회적인 분위기가 조성되었다. 이에 정부는 우리나라에서도 본격적인 국민연금제도를 도입할 시기가 도래하였다는 정치적판단에 의거하여 1988년부터 우선 10인이상 근로자를 고용하고 있는 사업장을 당연적용사업장으로 하여 국민연금제도를 실시하게 되었다. 그리고 1991년 후반기부터 5인이상 사업장까지 당연적용 사업장을 확대 실시 하였으며 이를 제외한 소규모 사업장 근로자와 농어민 및 자영자는 임의가입토록 하고 있다.

가. 적용대상

1991년 현재 국민연금대상자와 특수직역연금 대상자를 포함한 공적연금 대상자의 현황은 <표3-1>과 같다. 국민연금대상자가 전국민의 약 10% 정도이고, 공무원연금대상자가 2%정도를 차지하고 있다.

<표 3-1> 공적연금가입자 현황(남한)
(1991. 12. 31일 현재)

	수	%
총인구 ¹⁾	43,499,674	100
총가입자수		
1. 국민연금	4,768,536	10.96
-사업장가입자	4,747,605	
당연적용	4,693,894	
임의적용	53,711	
-지역가입자	14,921	
-임의계속가입자	6,010	
2. 3개직역연금		
-사학연금제도	159,295	0.37
-군인연금제도 ²⁾	154,884	
-공무원연금제도	884,648	2.03

1) 1990년 센서스 인구임.

2) 1989년 가입자임.

자료: 각 연금공단 통계연보, 국방부 내부자료

국민연금의 적용대상자는 공무원 연금법, 군인연금법 및 사립학교 교원

연금법의 적용을 받는 공무원·군인 및 사립학교 교직원 기타 대통령령으로 정하는 자를 제외한 18세 이상 60세 미만의 국민이다(국민연금법 제6조). 본인의 의사에 관계없이 객관적인 요건만 구비되면 국민연금에 당연가입해야 하는 당연적용 대상자는 상시5인 이상의 근로자를 고용하고 있는 사업장의 18세 이상 60세미만의 근로자와 사용자이며(국민연금법 제8조 1항), 사업장 상호간에 본점과 지점, 대리점 또는 출장소 등의 관계에 있고 그 사업경영이 일체로 되어 있는 경우에는 이를 하나의 사업장으로 보아 당연적용의 대상이 된다(국민연금법 시행령 19조 2항). 또 주한외교기관으로 상시 5인이상의 대한민국 국민인 근로자를 사용하는 사업장도 당연적용 대상이 된다(시행령 19조 2항).

당연적용 사업장의 근로자라 하더라도 다음과 같은 경우는 당연적용 대상자에서 제외된다(연금법 시행령 제2조).

- 일용근로자 또는 3개월 이내의 기한부로 사용되는 근로자
- 소재지가 일정하지 아니한 사업장에 종사하는 근로자
- 계절적 또는 일시적 사업장에 종사하는 근로자
- 비상임이사, 시간제 근로자 등 사업장에서 상사 근로에 종사할 목적으로 사용되는 자가 아닌 자 등이다.

임의적용대상자는 당연적용사업장 이외의 사업장의 사업주와 근로자(국민연금법 제8조 2항) 및 지역가입자가 있다. 즉 전자의 임의적용사업장은 당해 사업장의 사업주가 근로자 3분의 2이상의 동의를 얻어 국민연금관리공단에 가입신청을 하면 이 사업장의 근로자와 사업주는 국민연금 가입자가 되며, 후자의 지역가입자는 국민연금관리공단에 가입신청을 하여 개별가입한다(연금법 10조). 그리고 또 다른 유형의 임의가입자로 '임의계속가입자'가 있는데, 국민연금 가입기간이 20년 미만인 가입자가 60세에 달한 때는 국민연금관리공단에 신청하여 65세에 달할 때까지 계속 가입 할 수 있다(연

금법 13조).

지역연금의 가입대상자는 해당 지역근무자를 대상으로 한다. 공무원 연금의 적용 대상자는 국가 및 지방공무원, 교육공무원, 경찰, 소방공무원, 군속, 법관, 검사 등이며, 1980년 부터 정부기관에 근무하는 상용잡급직과 임시 공무원도 포함한다. 사립학교교원연금제도는 사립의 초·중·고등학교, 전문대학 및 대학의 교원과 사무직원 및 학교법인의 사무직원을 적용대상으로 하고 있다. 군인연금법의 가입대상은 장기하사관과 준사관 및 장교로 하며 지원에 의하지 아니하고 임용된 하사관과 사병에게는 재해보상금의 지급 대상으로만 하고 있다.

〈표 3-2〉 공적연금제도의 급여 종류(남한)

	공무원(사학)연금	군 인 연 금	국 민 연 금
	퇴직연금 등 18종	퇴역연금 등 15개종류 (공무원연금과 유사)	완전노령연금 등 8종
급 장 여 기 급 종 여 류	· 퇴직급여 [20년 이상: 연금 또는 일시금 20년 미만: 일시금 (5년 이상 퇴직자산금 별도) · 장해급여(15등급): 연금 또는 일시금 · 유족급여: (퇴직급여와 동일) (5년이상 유족급여가산금 별도)	· 퇴직급여: 공무원 연금과 동일 · 상이연금(3등급): 연금 또는 일시금 · 유족급여: (퇴직급여와 동일)	· 노령연금 [15년 이상(60세 도달): 연금 15년 미만: 반환일시금 · 장해연금(4등급): 연금 · 유족연금(재직기간별 차등) (각 연금에 부양가족가급연금가산)
	· 공무상요양비 ¹⁾ · 사망조위금 · 재해보조금	· 재해보조금 · 사망조위금	· 없음

주 : 1) 군인연금에서 질병과 부상에 대해서는 군병원에서 치료해 주기 때문에 요양급여가 없다.
 자료: 고철기 외, 국민연금제도와 특수지역연금제도간 연계방안연구, 한국보건사회연구원, 1990

나. 급여의 종류

공적연금제도의 급여종류는 앞의 <표 3-2>와 같다. 국민연금의 급여 종류는 노령연금, 장애연금, 유족연금, 반환일시금이 있다. 완전노령연금의 수급자격은 가입기간이 20년이고 60세에 도달하여야 하는 데, 광업이나 어로작업자(특수직종 근로자)는 55세부터 수급자격이 있다(연금법 56조). 노령연금은 기본연금액에 가족수당에 해당하는 가급연금을 합한 것이다. 장애연금은 초진일 현재 가입기간이 1년이상인 가입자가 가입기간 중에 발생한 질병 또는 부상으로 인하여 완치 후에도 신체 또는 정신상의 장애가 있는 경우에 장애가 존속하는 동안 장애정도에 따라 지급되는 연금이다(연금법 58조). 유족연금은 노령연금 수급권자, 가입기간 15년 이상이었던 자, 가입기간 1년 이상인 자, 장애등급 2급이상 장애연금 수급권자 등이 사망한 경우 그 유족에게 지급되는 연금이다(연금법 62조). 반환일시금은 가입기간이 15년 미만인 자로서 가입자 자격을 상실한 후 가입자로 되지 아니하고 1년이 경과하거나 60세에 달한 때, 가입기간이 1년미만인 가입자가 사망한 때, 가입기간이 15년 미만인 가입자이었던 자가 사망한 때, 가입기간이 15년미만인 자로서 국적을 상실하거나 국외에 이주한 때에 당사자가 기여한 금액에 일정한 이자율을 가산하여 지급하는 것이다. 그리고 반환일시금을 지급받은 자가 다시 자격을 취득한 경우는 지급받은 금액을 반환하고 다시 피보험자의 자격을 취득하도록 한다.

직역연금의 급여는 국민연금보다 훨씬 다양하다. 국민연금의 노령급여에 해당한다고 할 수있는 퇴직급여 및 장애급여, 유족급여 이외에도 은급성 급여인 공무상요양비, 공무상요양일시금, 재해부조금, 사망조위금등의 단기급여가 마련되어 있다. 퇴직연금은 20년이상 재직하고 퇴직한 때에는 사망할 때까지 퇴직연금을 지급한다. 퇴직연금의 금액은 보수연액의 100분의 50에 상당하는 금액으로 하고, 재직기간이 20년을 초과할 때는 초과하는

매 1년에 대하여 보수연액의 100분의 2에 상당하는 금액을 가산한 금액으로 한다. 다만 본인이 원하는 때에는 퇴직연금에 같음하여 퇴직연금일시금을 지급하거나, 20년을 초과하는 재직기간 중 본인이 원하는 기간에 대하여 그 기간에 해당하는 퇴직연금에 같음하여 퇴직연금공제일시금을 지급할 수 있도록 하고 있다.

3개 직역연금 간의 급여내용은 대체로 유사한 데, 공무원연금에서는 부상이나 질병으로 인하여 요양 중일 때 공무원요양급여를 지급하지만 군인연금에서는 요양급여가 없고 대신 군병원에서 치료를 하며 국민연금에서는 의료보험과 산재보험에서 담당하기 때문에 부상이나 질병에 대한 요양급여가 없다.

각 연금제도의 급여수준은 다음 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3> 각 연금급여제도의 급여 수준(남한)

	국민연금	공무원(사학)연금	군인연금
노령연금(퇴직연금)	· 최종 보수의 25-100%	· 최종 보수의 50-76%	· 공무원과 동일
장해연금(상이연금)	· 1-3급으로 기본연금액의 60-100%	· 1-14급으로 최종보수의 15-80%	· 1-3급으로 최종보수의 40-80%
유족연금	· 기본연금액의 40-60%	· 연금액의 70%	· 공무원과 동일

자료: 고 철기외, 앞의 책, p. 41

다. 재원조달

국민연금과 직역연금의 재정방식은 가입자(사용자)들이 납부한 각출금을 기금화하여 이 기금과, 또 기금에서 나오는 이식으로 급여지출에 충당한

다는 소위 기금방식을 근간으로 하고 있는 데, 군인연금의 경우는 각출료 수입을 상회하는 급여지출로 재정적자상태에 있으며 이 적자를 국가 재원으로 충당하고 있어 엄격한 의미의 기금방식이라고 할 수는 없으며 국민의 조세부담과 현역군인의 각출료 부담이 결합된 재원조달형태라고 할 수 있다.

국민연금법에서는 보수를 각출금의 산정기준으로 하고 있는 데, 보수에는 근로자 및 사용자에게 노동의 댓가로 지급하는 임금, 봉급, 또는 수당 등이 포함된다. 그러나 보수에는 퇴직금, 학자금, 현상금, 번역료 및 원고료, 소득세법에 의한 실비변상적 성질의 급여, 복리후생적 성질의 급여 기타 비과세 근로소득은 보수에 포함되지 아니한다.

국민연금의 보험료 산정시 기준이 되는 보수월액은 53개의 등급으로 구분되어 하한선과 상한선이 정해져 있으며, 3개 직역연금은 표준보수가 정해져 있지 않고 가입자 개인의 보수를 기준으로 보험료가 산정된다.

라. 전달체계

국민연금의 운영에 관하여는 보건사회부 국민연금국이 전체적인 책임을 지는 동시에, 국민연금을 직접 운영하는 국민연금관리공단의 일을 지도 감독하고 있다. 국민연금국에는 연금정책과, 기금관리과, 급여심사과가 있으며, 연금정책과에서는 국민연금 종합계획 수립 및 제도 연구, 국민연금 대상 사업장 및 가입자 관리 업무를 하고, 기금관리과에서는 국민연금기금 운용 계획 수립 및 조정, 기금운용위원회 운영, 복지증진사업의 조사 연구 등을 담당하고 있으며, 급여심사과는 국민연금 급여기준의 설정 및 심사, 급여 및 심사청구 관련 사업장 등의 지도감독 업무를 하고 있다.

국민연금관리공단은 서울에 본부를 두고 각 시·도에 지부를 두며, ①가입자와 수급권자의 인적 사항, 자격의 취득 및 상실, 각출료의 납부, 급여의 지급상황 등의 기록, 관리, ②각출료 징수, ③급여지급, ④가입자와 연금수급권자를 위한 복지시설의 설치 운영등의 업무를 하고 있다.

2) 북한의 연금제도

북한의 연금제도는 1946년의 <20개조정강>, <노동법>, <사회보험법>, 1951년의 <국가사회보장에 관하여>, 1956년의 <국가공로자에 대한 사회보장 규정승인에 대하여>, 1978년의 <사회주의 노동법>, 1985년의 <협동농민들에게 사회보장제를 실시할데 대하여> 등에 규정되어 있다. 이 법령들에서 연금제도와 관련된 주요 규정들을 간단하게 살펴보면 다음과 같다.

- 1946.3.23 20개조 정강 (제15조)

이 법에서는 '노동자와 사무원들의 생명보험을 실시하며 노동자와 기업소의 보험제를 실시할 것'을 규정하고 있다.

- 1946.6 노동법

첫째, 이 법의 목적은 '노동자, 사무원들의 노동조건을 근본적으로 개선하고 물질적 복리를 향상시키며 산업에서의 제국주의적 착취의 잔재를 근절하고 노동계급의 민주주의적 해방을 실현'하는 것이라고 한다.

둘째, 연금제도의 대상과 관련하여 '각 기업소, 사무소 및 경제부문의 노동자, 사무원들에게 의무적 사회보험제를 실시한다', '사회보험에 의한 보조금은 규정된 보험료를 7개월 이상 계속적으로 납부한 노동자 및 사무원들만이 받을 권리를 가진다'고 규정하고 있다.

셋째, 급여측면에서는 다음의 다섯가지 급여종류를 규정하고 있다.

- ① 일시적으로 노동능력을 상실한 일꾼들에게 대한 보조금
- ② 임신 및 해산으로 인한 휴가시의 보조금
- ③ 장례시의 비용보조금

④ 노동으로 인한 불구자나 직업으로 생긴 병에 의하여 근로할 수 없는 자들의 연휴금

⑤ 유가족 연환금

네째, 재정의 측면에서는 다음과 같은 규정이 제시되어 있다.

① 국가, 소비조합, 사회기업소, 사무소 및 단체에서는 그 생산부문에 따라서 지불하는 임금의 5, 내지 8%를 납부한다.

② 개인기업소 및 고용주는 그들이 지불하는 임금의 10% 내지 12%의 범위에서 납부한다.

③ 피보험노동자 및 사무원들은 임금의 1%를 납부한다.

- 1946. 12. 19 사회보험법

첫째, 적용대상과 수급자격에 대해서는 '모든 노동자, 사무원이 대상이고, 보험료를 만 7개월 이상 계속적으로 납부한 피보험자가 사회보험의 수급자격을 가진다'고 규정되어 있다. 그리고 '경비대 등에 입소하였을 때, 6개월 이상 북조선이외의 지역으로 출장하였을 때, 교정원 기타 이에 준하는 곳에 수용되었을 때, 인민교화소 기타에 법령상 구금되었을 때, 범죄로 인하여 사망 또는 도피하였을 때에는, 이 기간중에 발생한 사유에 관하여는 보험금부를 지급하지 않는다'고 한다.

둘째, 급부의 측면에 있어서 급부내용으로는 다음의 8가지가 있다고 한다.

- ① 질병, 부상, 불구로 인한 일시적 노력능력상실의 경우의 보조금
- ② 임신 및 해산으로 인하여 노동능력상실의 경우의 보조금
- ③ 해산에 따르는 보충적 보조금
- ④ 사망하였을 때의 실업보조금
- ⑤ 실업하였을 때의 실업보조금
- ⑥ 질병, 부상으로 불구 또는 폐질이 되었을 때의 연환금
- ⑦ 부양의 책임을 진 피보험자가 사망 또는 실종하였을 때의 그 유

가족에 대한 연휴금

⑧ 연로한 피보험자에게 주는 양로연휴금

그리고 급부의 종류에는 보조금과 연휴금이 있는데, 보조금에는 '일시적 보조금, 해산보조금, 장례보조금, 실업보조금'이 있고, 연휴금에는 '폐질연휴금, 유가족 연휴금, 양로연휴금'이 있다고 한다.

세제, 재정의 측면에서는, '사회보험행정에 필요한 비용을 국고 및 지방비에서 부담한다', '고용주는 피보험자의 임금 및 보수총액과 직장의 건강에 미치는 유해 및 위험 정도에 따라 따로이 규정하는 급부비율을 곱한 금액을 보험료로 부담한다', '피보험자는 임금 또는 보수의 1%에 해당하는 금액을 부담한다. 이때 임금은 기본급여, 각종 평균임금, 상금, 수당 등 피보험자의 노동과 관련하여 받은 현금, 현물 등 일체의 보수를 포함한다' 등의 규정이 있다.

네제, 전달체계의 측면에서는, '노동부 및 각 도, 시, 군인민위원회는 사회보험금고를 설치한다', '사회보험기관의 판단에 의하여 1,000 명 이상의 직장에 고용주의 부담으로 사회보험사무소를 설치할 수 있다', '사회보험사업의 검열을 위하여 사회보험검사원을 각급 인민위원회 노동행정기관내에 둔다', '사회보험급부에 관한 결정에 불복이 있을 경우에는 사회보험심사위원회에 심사를 청구할 수 있다. 그리고 이에 불복이 있을 경우에는 인민재판소에 제소할 수 있다. 사회보험심사위원회는 1차, 2차로 구분되는데, 제1차 사회보험심사위원회는 시, 군인민위원회(평양특별시의 경우 지구)단위로, 제2차 사회보험심사위원회는 평양특별시 및 도인민위원회 단위로 조직한다. 사회보험심사위원회의 구성은 직업동맹대표, 노동행정원, 피보험자를 사용하는 고용주 대표, 보험의, 위생감독의원, 기술감독원, 민주주의적 정당·사회단체 대표로 구성된다. 사회보험심사위원은 상급 인민위원회의 승인을 얻어 도 또는 시, 군 인민위원회가 위촉한다. 사회보험심사위원회는 노동

과장의 감독을 받는다' 등의 규정이 발견된다.

- 1951.8.30 국가사회보장에 관하여

첫째, 이 법령의 목적은 '조국해방전쟁에서 또는 민족독립국가 건설을 위한 투쟁에서 불구로 된 자 및 사망한 자의 유가족과 또한 년로한 자에 대한 국가적 보호를 더욱 강화하고 그들의 건강을 증진시키며 물질 문화생활을 향상시키는 것'이라고 규정되어 있다.

둘째, 대상과 급여에 관련된 내용들을 정리해 보면 다음과 같다.

0 불구자, 년로자 및 유가족 -- 직업보장, 직업교육 혹은 재교양

0 불구자, 년로자 및 유가족(농민이었던 자)중에서 영농을 희망하는 자 -- 토지무상지급, 주택, 종국, 농구, 비료 등을 보장

0 불구자, 년로자 및 유가족중 무의무탁자 -- 불구자를 위한 노동합숙소 및 양로원, 고아를 위한 (특수)애육원 및 맹아학교 등, 유아보호를 위한 유아원과 탁아소

0 불구자, 년로자 및 유가족 -- 식량, 신탄, 기타 생활필수품의 배급과 주택보장

0 조국해방전쟁에서 불구로 된 자와 전사자의 유가족 및 기타 사회보장을 받는 불구자, 년로자 및 유가족들 -- 본인 및 자녀들의 학비와 국가주택의 사용료를 면제하여 농업현물세, 기타 세금을 20% 이상 감소 또는 면제한다.

세째, 전달체계의 측면에서는 별지<사회보장관리기구 및 정원>이 입수되지 않아 자세한 내용을 알 수 없다.

- 1956.2.3 국가공로자에 대한 사회보장규정 승인에 대하여

첫째, 이 법령은 '8.15 전 국내외에서 일제를 반대하는 투쟁과 8.15

후 남한에서 미국을 반대하는 투쟁 및 혁명적 투쟁, 민족독립국가 건설을 위한 정치, 군사, 경제, 과학, 문화, 예술 기타 사업에서 공훈을 세운 자 및 그 가족들*을 대상으로 한다.

둘째, 급여의 측면에서는 *남60세, 녀55세 이상인 경우, 최근 봉급(1개월)액에 100%에 해당하는 현금을 지급할 것*, *노동상실연금의 경우, 2개월이상 노동능력을 상실한 경우, 최근 1개월의 봉급에 100%에 해당하는 현금을 회복시까지 지급할 것*을 규정하고 있다.

- 1978.4.18 사회주의 노동법

이 법령에서는 노동재해, 질병, 부상으로 노동능력을 잃은 근로자들에 대한 규정, 남자 60세, 여자55세에 이른 근로자들에 대한 규정, 그리고 근로자들이 사망하였을 때에 대한 규정의 세가지 종류로 구분되어 제시되고 있다. 각각의 내용을 간단하게 살펴보면 다음과 같다.

7. 노동재해, 질병, 부상으로 노동능력을 잃은 근로자들에 대하여

(7)사회보험제

0 대상 : 노동재해, 질병, 부상으로 노동능력을 일시적으로 잃은 근로자

0 급여 : 일시적 보조금

(7-1) 사회보장제

0 대상 : 노동재해, 질병, 부상으로 노동능력을 잃은 기간이 6개월을 넘어선 근로자

0 급여 : 노동능력상실연금

ㄴ. 남자 만60세, 여자 만 55세에 이른 근로자들에 대하여

: 일정한 근속노동년한을 가진 경우에 연로연금을 준다.

ㄷ. 근로자들이 사망하였을 경우

: 부양가족들인 유가족들에게 유가족 연금을 주며, 돌볼 사람이 없는 어린이들은 국가가 맡아 키운다.

- 1985.10.4 협동농민들에게 사회보장제를 실시할 데 대하여 이 법령의 자세한 규정들은 현재 남한에 소개되어 있지 않다.

가. 적용대상과 수급자격

연금에 관한 주요한 규정은 1946년의 사회보험법에 포괄적으로 나타나 있다. 그 이후에 커다란 개정은 없는 듯하다.

국가사회보험법에 규정되어 있는 것처럼, 연금의 대상은 모든 노동자와 사무원이다. 그리고 협동농장의 농민은 사회보험법의 체계외부에서 협동농장단위의 자체연금체계를 가지고 있다. 그런데 협동농장의 연금체계는 거의 알려져 있지 않다. 그리고 1985년의 협동농장농민들에 대한 사회보장제도의 구체적 내용도 국내에 소개되어 있지 않다. 따라서 여기에서는 노동자와 사무원에 대한 1946년 사회보험법의 규정을 중심으로, 연금제도의 적용대상과 수급자격을 살펴볼 것이다. 이 규정이 변화된 부분에 대해서는 그 부분에서 변화된 양상을 언급할 것이다.

1946년 사회보험법에 의하면, 사회보험의 적용대상은 모든 노동자와 사무원이며, 이들 피보험자 중 보험료를 만 7개월 이상 계속적으로 납부하여야 수급자격을 가진다.

첫째, 양로연환금(한국의 노령연금)의 경우, 연령이 남자 만 60세, 여자 만 55세에 도달해야 하고, 완전노령연금을 수급받기 위해서는 일정한 근속연한을 가져야 한다.¹⁾ 안계춘의 논문에 의하면 1985년 이전에는 근속연한

1) 근속연한은 1946년 <사회보험법>의 제98조에 노동경력이 나와있다고 하는데, 국내에 소개되어 있는 북한법령집에는 95조부터 99조까지가 빠져 있어 완전양로연환금 수급에 요구되는 정확한 노동경력기간을 알 수 없다.

이 15년이었는데, 그 이후 20년으로 연장되었다고 한다(안계춘, 1989: 63). 그리고 1951년 <국가사회보장에 관하여>에 의하면, 퇴직자들에 대한 사회보험방조사업을 사회보장기관으로 이전하도록 되어 있다. 이러한 사실로 보아 퇴직연금제도는 1946년에 사회보험법으로 출발하여 1951년 이후에는 사회보장법으로 취급되었음을 알 수 있다.

둘째, 폐질연환금(남한의 장해연금에 해당)의 경우, 수급대상자는 질병, 부상으로 인하여 사회보험의사로부터 불구폐질자로 인정받은 사람이다. 불구폐질자는 성질정도에 따라 세가지 종류로 구분된다.

제1류 : 전연 노동능력을 상실하여 타인의 간호를 요하는 자

제2류 : 일반적인 보통노동능력을 상실한 자

제3류 : 자기직업의 노동을 그 직업의 보통사정 밑에서 계속적으로 노동할 능력을 상실하였으나 불규칙한 노동 또는 노동시간의 단축 혹은 다른 직업에 있어서 현저히 자격을 저하시킨 노동을 할 수 있는 자

폐질연환금은 1978년 노동법 규정에서 노동능력상실기간 6개월을 기준으로 그 이하는 사회보험, 그 이상은 사회보장에서 포괄되고 있다.

세째, 유가족연환금(한국의 유가족연금)의 경우, 수급대상자는 피보험자가 사망하였을 때, 피보험자가 해고이후 15일 이내에 사망하였을 때, 피보험자였던 자로서 의료상 방조를 받던 자가 사망하였을 때, 재판소에서 종신실종자로 판결되었을 때, 피보험자와 동일한 가족에 속하여 주로 피보험자의 수입에 의하여 생계를 유지하던 유가족이다. 그리고 1951년 이전에 민족보위성에서 담당하던 전쟁불구자와 전사자의 유가족에 대한 정기보조금사업을 사회보장기관에서 담당하게 되었다.

나. 급여

(가) 양로연환금

양로연환금의 급여는 현금급여와 현물급여의 두가지 방법으로 이루어진

다. 현금급여의 경우 월기본생활비의 60-70%를 중신지불하고²⁾, 현물급여의 경우 식량 400g(= 300g + 보충미 100g)을 남녀구별없이 받는다고 한다.³⁾ 그런데 1974년에 중앙정보부에서 발간된 「북괴법령집」과 1990년에 대륙연구소에서 발간된 「북한법령집」에는, 의도적인 것인지, 우연적인 실수인지, 사회보험법 중 양로연금법을 취급하고 있는 95조 - 99조가 빠져 있어서, 양로연홀금의 급여내용, 방법, 수준에 대한 더욱 자세한 내용은 알 수가 없다.

(나) 폐질연홀금

불구폐질의 원인이 업무집행상인 경우는 다음의 산업재해보상제도에서 다루기로 하고 여기에서는 직무와 관계없는 질병, 부상으로 인하여 불구폐질자가 된 경우만 다루기로 한다. 산업과 직종에 따라 4등급으로 구분하고 각 등급에서 노동능력상실 정도에 따라 급여수준을 설정하고 있다.

제1종 : 지하노동 또는 유해노동에 종사하는 노동자 및 모든 직장의 모범노동자, 모범사무원, 기술자로서 근속 10년 미만자

제1류의 폐질자는 최근 1년간의 평균임금연액의 60%

제2류의 폐질자는 최근 1년간의 평균임금연액의 40%

제3류의 폐질자는 최근 1년간의 평균임금연액의 25%

제2종 : 야금, 기계제작, 석탄공업, 광산, 석유공업, 준알카리공업, 철도, 체신, 육운, 수운, 어로, 토목건축, 조선의 각 노동자로서 근속10년 미만자

제1류의 폐질자는 최근 1년간의 평균임금연액의 58%

제2류의 폐질자는 최근 1년간의 평균임금연액의 38%

제3류의 폐질자는 최근 1년간의 평균임금연액의 24%

제3종 : 제1종, 제2종 이외의 모든 노동자, 직접 생산에 종사하는 기업

2) 안계춘의 앞의 글에 의하면, 16원 30전씩의 현금이 지불된다고 한다.

3) 노동기간 중 훈장을 받은 사람은 60원에 600g씩 받는다고 한다.

현장내의 사무원, 교원, 예술인으로서 근속 15년 미만자

제1류의 폐질자는 최근 1년간의 평균임금연액의 57%

제2류의 폐질자는 최근 1년간의 평균임금연액의 37%

제3류의 폐질자는 최근 1년간의 평균임금연액의 23%

제4종 : 직접 생산에 종사하지 않는 사무원으로 근속 15년 미만자

제1류의 폐질자는 최근 1년간의 평균임금연액의 57%

제2류의 폐질자는 최근 1년간의 평균임금연액의 37%

제3류의 폐질자는 최근 1년간의 평균임금연액의 23%

위의 1-4종에 있어서 근속연수가 위의 각 규정을 초과하는 경우 평균임금연액의 0.5%(제4종의 경우)에서 2 또는 3%(제1종의 경우)까지의 가산율을 적용한다.

(다) 유가족연환급

피보험자 사망의 원인이 업무집행상인 경우는 다음의 산업재해보상제도에서 다루기로 하고 여기에서는 직무와 관계없는 피보험자 사망의 경우만 다루기로 한다. 근속연한 3년 이상의 피보험자가 직무와 관계없는 원인으로 사망하였을 때에는 그 유가족에게 유가족부양료를 일시금으로 다음과 같이 지급한다.

제1종 : 지하노동 또는 유해노동에 종사하는 노동자 및 모든 직장의 모범노동자, 모범사무원, 기술자의 근속연한 10년 미만자

유가족 1명인 경우에는 전노동경력기간의 평균임금연액의 85%

유가족 2명인 경우에는 전노동경력기간의 평균임금연액의 110%

유가족 3명이상인 경우에는 전노동경력기간의 평균임금연액의 135%

제2종 : 야금, 기계제작, 석탄공업, 광산, 석유공업, 준알카리공업, 철도, 채신, 육운, 수운, 어로, 토목건축, 조선의 각 노동자로서 근속연한 10년 미만자

유가족 1명인 경우에는 전노동경력기간의 평균임금연액의 80%

유가족 2명인 경우에는 전노동경력기간의 평균임금연액의 105%

유가족 3명이상인 경우에는 전노동경력기간의 평균임금연액의 130%

제3종 : 제1종, 제2종 이외의 모든 노동자는 전노동경력기간의 평균임금연액의 70%

제4종 : 모든 사무원은 전노동경력기간의 평균임금연액의 60%

1종과 2종의 경우 근속연한이 10년을 초과할 경우, 전노동경력기간의 평균임금연액의 일정비율을 가산한다. 반면, 제3종과 4종의 경우에는 가산이 없고 급여율이 고정되어 있는 듯하다.

다. 재정

1946년 <사회보험법>상에 나타난 연금재정 관련내용은 다음과 같다.

첫째, 국가는 사회보험행정에 필요한 비용을 부담하는데, 이 재원은 국고 및 지방비에서 마련된다.

둘째, 고용주는 피보험자의 임금 및 보수총액과 직장의 건강에 미치는 유해 및 위험 정도에 따라 따로이 규정하는 급부비율을 곱한 금액을 보험료로 부담한다. 사회보험료납부비율은 다음의 <표 3-4>와 같다.

세째, 피보험노동자 및 사무원은 임금 또는 보수의 1%에 해당하는 금액을 납부한다. 이때 임금은 기본 급여, 각종 평균임금, 상금, 수당 등 피보험자의 노동과 관련하여 받은 현금, 현물 등 일체의 보수를 포함한다.

그런데 1978년 <노동법>은 그동안 사회보험에서 담당하던 노동능력상실에 대한 보호(기존 사회보험법 상의 폐질연금 급여의 부분)를, 노동능력상실 기간에 따라 구분하여 6개월 이상의 노동능력상실의 경우엔 사회보장에서, 6개월이하의 노동능력상실의 경우엔 사회보험에서 담당하도록 구분하고 있다. 그러므로 1978년 이후 노동능력상실의 경우에는 그 기간이 6개월 이상일 때에는 국가일반예산으로, 6개월미만일 때에는 보험료로 재원이 형성

〈표 3-4〉 북한에서 고용주의 사회보험료납부비율

	임금대비 보험료율에 따른 부문별 종류	해당단체, 기관, 산업
국가, 조합, 사회기업소, 단체	제1급 : 임금의 5% 납부부문	행정기관, 문화기관, 금융기관, 정당, 사회단체, 소비조합
	제2급 : 임금의 6% 납부부문	교육기관, 의료기관, 체신기관, 식료품(수산물)가공공장, 여관·음식업, 도자기공업 외 11부문
	제3급 : 임금의 7% 납부부문	섬유공업, 피복공업, 인쇄제본업, 제당업, 세멘트제품제조업, 제약업, 제지업, 철공업 외 25부문
	제4급 : 임금의 8% 납부부문	광업, 토건업, 석재가공업, 어업, 목재벌취장, 화약공업, 조선업, 해운업, 석탄공업 외 21부문
개인기업소 및 고용주	제1급 : 임금의 10% 납부부문	의료업, 식료품(수산물)제조가공업, 여관·음식업, 도자기 공업, 제수공업 외 11부문
	제2급 : 임금의 11% 납부부문	섬유공업, 피복공업, 인쇄제본업, 세멘트제품제조업, 제약업, 제지업, 철공업 외 23부문
	제3급 : 임금의 12% 납부부문	광업, 토건업, 석재가공업, 어업, 목재벌취장, 조선업, 해운업, 유기합성공업, 석탄제조업 외 11부문

되었다고 할 수 있다. 그런데 연로연금과 유가족연금의 경우에는 별도 항목으로 취급되고 있으면서, 특별한 언급이 없다. 이는 새로운 변화없이 기존의 사회보험 방식이 그대로 유지되는 것이라고 일단 생각할 수 있다. 따라서 현재에는 6개월미만의 노동능력상실에 대한 보조금(기존의 폐질연금 항목의 일부분), 연로연금, 유가족 연금은 국가기업소 등의 보험료에 의해 재원이 마련되고, 6개월이상의 노동능력상실에 대한 연금(기존의 폐질연금 항목의 일부분)의 경우에는 국가일반예산에 의해 재원이 마련되고 있다고 할 수 있다.

라. 전달체계

먼저, 1946년 <사회보험법> 상에 나타나 있는 사회보험의 전달체계를 살펴보면 다음과 같다.

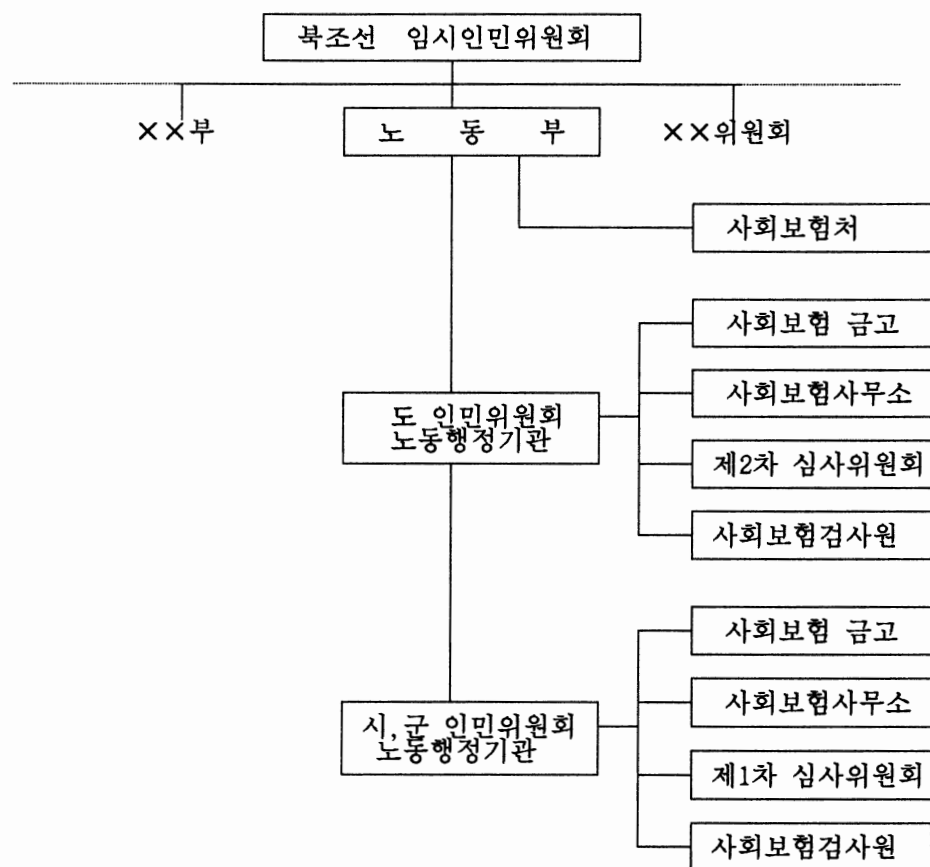
0 노동부 및 각 도, 시, 군인민위원회는 사회보험금고를 설치하고, 사회보험기관의 판단에 의하여 1,000 명 이상의 직장에 고용주의 부담으로 사회보험사무소를 설치할 수 있다. 그리고 사회보험사업의 검열을 위하여 사회보험검사원을 각급 인민위원회 노동행정기관내에 둔다. 또한 사회보험료납부장소는 북조선 중앙은행본점 및 지점, 그 관하의 은행지점, 농민은행 지점 또는 출장소로 하고 북조선임시인민위원회 노동부<사회보험료구좌>로 한다.

만약 사회보험금부에 관한 결정에 불복이 있을 경우에는 사회보험심사위원회에 심사를 청구할 수 있다. 심사위원회의 결정에 불복이 있을 경우에는 인민재판소에 제소할 수 있다. 사회보험심사위원회는 1차, 2차로 구분되는데, 제1차 사회보험심사위원회는 시, 군인민위원회(평양특별시의 경우 지구)단위로, 제2차 사회보험심사위원회는 평양특별시 및 도인민위원회 단위로 조직된다. 사회보험심사위원회의 구성은 직업동맹대표, 노동행정원, 피보험자를 사용하는 고용주 대표, 보험의, 위생감독의원, 기술감독원, 민주주의적 정당·사회단체 대표로 구성된다. 사회보험심사위원회는 상급 인민위원회의 승인을 얻어 도 또는 시, 군 인민위원회가 위촉하며, 사회보험심사위원회는 노동과장의 감독을 받는다.

그런데, 1958년의 <국가사회보험 및 노동보호관계사업에 대한 관리기능을 조선직업동맹 중앙위원회에 부여함에 관하여>에 의하여, 사회보험의 전달체계는 기존의 노동부 관리체계에서 조선직업동맹 중앙위원회 관리체계로 변화되었음을 볼 수 있다. 이러한 변화는 노동조합이 사회보험체계를 총괄 관리하는 소련의 모형에 따른 것으로 보여진다.⁴⁾

이러한 체계는 또다시 변화되어, 1961년 2월에 노동성이 다시 부활되었고, 5차 내각에서 노동행정부로 개칭되었다. 그래서 사회보험업무는 다시금 노동부의 통제하에 있다. 그리고 실제 행정운영과 관리는 중앙차원에서 정부원 노동부가 담당하고 있으며, 지방차원에서는 도(직할시)행정 및 경제지도위원회, 시(군)행정 및 경제지도위원회가 사회보험업무를 담당하고 있다. 이러한 언급들에 기초하여 북한 사회보험행정체계를 그림으로 나타내 보면 다음의 <그림3-1>과 같다.

4) 소련에서 사회보험관리체계의 노동조합관리는, 레닌의 사회보험원칙 중 네번째인 자주적 관리의 원칙을 따른 것이다. 레닌의 사회보험원칙에 대해서는 (이상은, 1991) 참조.



<그림 3-1> 사회보험행정체계 (북한)

3) 남북한 연금제도의 비교평가

남북한 연금제도의 기반조성의 과정을 보면 남한은 1960년에 공무원연금법이 실시되었고 1988년에 이르러 국민연금제도가 시작되었다. 이에 비하여 북한은 훨씬 이전인 1946년에 노동법과 사회보장법을 제정하였다. 노동법의 내용은 노동자들에게 재해보조금을 지급하고, 장례비와 출산휴가비, 유족보조금 등을 지급하는 것을 목적으로 하고 있다. 사회보험법은 모든 근로자에 대하여 7개월 이상 보험료를 납부하였을 때는 질병·부상·해산·사망·실업시 보조금을 지급하고, 노령연금, 유족연금 등을 지급할 것을 내용으로 하고 있다.

제도적 기반조성 시기로 보면 북한이 훨씬 앞서고 있으나 이는 사회주의의 제도적 장치로써 노동인력의 의무적 동원체제 하에서 생성된 소득의 분배과정으로 이해하여야 할 것이다. 남한의 경우에는 시장경제 구조로 출발하였기 때문에 1960년대까지는 자본형성이 지극히 저조한 상태였고, 그 결과 국민소득이 낮아서 저축의 여력이 없었기 때문에 사회적위험 발생에 대한 사회적 책임과 소득보장의 여유가 없었다. 1960년대 이후에 이르러서 드디어 자본축적이 이루어지게 되면서 부터 사회보장의 기초가 마련되기 시작하였다. 북한의 경제구조는 국가에 의한 경영 방식이었기 때문에 사회전체적인 자원배분에 대한 국가의 통제가 가능하였고, 소비구조나 투자방향도 계획이 가능하였다. 그 결과 국가책임에 의한 소득보장 수단이 국가에 있었으므로 시기적으로 매우 일찍부터 사회책임 원리가 도입될 수가 있었다.

남한의 경우 연금제도가 현재까지 공무원·군인·교원 5인 이상 사업장근로자까지 확대 되었으나 아직도 농어민·도시자영업자에게 확대되지 못하고 있는 반면에 북한은 모든인민에게 보편적으로 실시하고 있다. 남한은 연금급여수준이 공무원·교원·군인·사업장근로자에 따라서 차이가 크기 때문에

평등성의 관점에서 보면 북한이 낫다고 하겠으나, 북한의 지배계층은 더 큰 보호와 혜택을 누리고 있기 때문에 형평성의 차원에서 더 큰 문제가 있는 것이다.

급여수준에 있어서 비교해 보면, 남한의 경우에 국민연금급여수준이 최종보수의 40%를 지급하고 있으며, 특수지역연금에 있어서는 최종보수의 50-70%를 지급하고 있어서 최저생계비 수준을 훨씬 상회하고 있다. 북한에서는 현금급여는 월 기본생활비의 60-70%를 지급하고, 현물급여는 식량 400g을 지급하여 기본생활을 충족 시키는 것으로 되어있다. 인간다운 생활에 적절한 삶의 질을 기준으로 한다면 생명을 유지 할수 있는 기본적인 물질의 제공 만으로는 충분 하다고 말 할 수가 없으며, 어느 정도의 문화적인 생활을 영위 할수 있는 수준인 적정성이 유지되어야 할 것이다. 그런 관점에서 본다면 북한의 소득보장 수준이 남한의 연금급여 수준 보다는 적절성이 낮은 것으로 판단된다.

사회보험재정을 보면 남한에서는 근로자와 사용자가 공동부담 하게 되어 있는데 반하여, 북한에서는 국가기업소와 국가가 부담하게 되어 있다. 이와같은 특징은 국가가 생산수단을 점유하고 있는 사회주의 체제에서는 생산된 국민소득이 국가에 집중 되어 있고 근로자에게 주어지는 임금은 매우 적으므로, 기업소와 국가에 의해서만 생계수단의 분배가 가능 하기 때문이다.

관리운영 체계를 보면 남한의 소득보장체계는 여러 기구로 다원화 되어 있는데 비하여, 북한의 관리운영체계는 일원화 되어 있다. 중앙집권방식은 분권방식 보다도 비용의 절감, 능률의 향상, 형평성의 제고를 가져 올 수가 있지만, 관료주의의 문제로 인하여 오히려 비능률을 나타내게 된다. 실제로 구쏘련을 비롯하여 사회주의 국가들이 관료주의의 비효율성으로 인하여 오늘날 몰락하게 된 현실이 이를 증명하고 있는 것이다. 다시말하면

국가는 생산수단의 독점자이기 때문에 유일한 국가중심의 생산체계를 유지하기 위하여 거대한 관료제도가 필요하게 되며, 관료제도의 거대성은 필연적으로 비효율성을 낳고, 저생산성에 안주하게 되어 사회적인 효율성은 떨어지게 된다. 그 결과 국가에 의한 분배는 평등성에도 불구하고, 평등한 빈곤만이 남게되어 생활수준은 낮은 상태에 머무르게 된다.

〈표 3-5〉 남북한 연금제도 비교

	남	한	북	한	특	성
법	- 1960.1 공무원 연금법 - 1963.1.23 군인연금법 - 1973.12.20 사립학교교직원연금법 - 1973.1 국민복지연금제도 제정 - 1988.1 국민연금법 제정, 시행		- 1946.6 노동법 - 1946.12 사회보험법 - 1951.8 국가사회보장에 관하여 - 1956.2 국가공로자에 대한 사회보장 승인에 대하여 - 1978.4.18 사회주의 노동법 - 1985 협동농민들에게 사회보장제를 실시할데 관하여		- 남한: 국민연금 1988년 부터 실시, 연금 체계 다원화(공무원, 군인, 사립학교교직원) - 북한: 연금제도 단일 체계	
적용 대상	- 공무원 - 군인 - 사립학교교직원 - 5인이상 직장 피용자		- 전인민		- 남한: 농어민과 도시 자영자 일부만 적용	
급	1. 급여종류 - 공무원, 사립학교교직원연금 : 퇴직(퇴직연금, 퇴직연금일시금, 퇴직연금공제일시금, 퇴직일시금), 장해(장해연금, 장해보상금), 사망(유족연금, 유족연금일시금 등), 단기급여(공무상요양비, 공무상요양비 일시금 등) - 군인연금 : 공무원연금과 유사 - 국민연금 : 노령연금, 장해연금, 유족연금, 반환일시금 2. 급여자격(완전노령연금) - 특수직역연금 : 20년 이상 재직, 연령제한없음 - 국민연금 : 20년 이상 가입, 60세 3. 급여수준(완전노령연금) - 특수직역연금 : 퇴직전 임금의 50%, 최고 76%까지 가능 - 국민연금 : 기본연금액의 100%+가급연금액 4. 급여방법(완전노령연금) - 현금급여		1. 급여종류 - 근로자연금, 노령연금, 노동능력상실연금, 유족연금 2. 급여자격(완전노령연금) - 근속연한 : 20년 (1985년 이전에는 남자 15년, 여자 12년 이상) - 연령 : 남자 60세, 여자 55세 3. 급여수준(완전노령연금) - 현금급여는 월기본생활비의 60-70% - 현물급여는 식량300g +보충미 100g 계 400g 이다. 4. 급여방법(완전노령연금) - 현금급여와 현물급여 동시 사용		- 급여종류 - 남한: 국민연금과 특수직역연금 모두 일시금 지급허용 - 북한: 근로자 연금 존재	
여					- 급여자격 - 남한: 특수직역연금은 연령제한 없음. 국민연금수급연령은 남·여 모두 60세 - 북한: 노령연금수급연령 남자 60세, 여자 55세 - 급여수준 - 남한: 종전임금에 대한 비율로 급여수준 표시 - 북한: 월기본생활비에 대한 비율 - 급여방법 - 북한: 현물급여도 지급	

	남	한	특
재 정	-보험료율 공무원, 군인연금: 임금의 11%, 국가 본인이 각각 5.5%씩 부담 사립학교교직원연금: 임금의 11%, 국가 2.0%, 학교 2.0%, 본인 5.5% 부담 국민연금: 표준보수월액의 3%, 사용자와 피용자가 각각 1.5%씩 부담	- 노동능력상실: 6개월이상은 국가예 산, 6개월이하는 보험료로 재원조달 - 연로연금, 유가족연금: 보험료로조달 - 사회보험재원인 보험료는 1946년의 사회보험법에 의하면, 국가, 소비조 합등이 지불임금의 5-8%를, 개인기업 소와 고용주는 지불임금의 10-12%를, 피보험노동자및 사무원은 임금의 1% 를 기여 (그후에 개인기업소와 고용 주가 없어지고, 국민의 세금도 없어 졌으므로 변화가 생겼을 것임)	- 재정부담 남한: 국가, 사용자와 본인이 각각 부담 북한: 국가기업소와 국 가예산에서 조달. * 경제체제의 차이로 북한에서는 개인 기업주와 고용주의 기여가 없음.
전 달 체 계	- 공무원연금 : 총무처, 공무원연금 관리공단 - 사립학교교직원연금 : 교육부, 사 립학교교직원연금관리공단 - 군인연금 : 국방부 - 국민연금 : 보사부, 국민연금관리 공단	- 노동당 중앙위원회 산하 노동부의 통제하에 정무원 노동부에서 실시 - 지방차원(도 및 직할시, 시, 군)의 사회보장업무는 지방행정 및 경제지 도위원회에서 담당 - 보험금부에 관한 결정에 이의가 있 을 경우, 사회보험심사위원회(직업동 맹대표, 노동행정원, 피보험자를 사 용하는 고용주대표, 보험의, 위생감 독의원, 기술감독원, 민주주의적 정 당, 사회단체 대표 등으로 구성)와 인민재판소에 제소	- 남한: 관리운영체계 다원화 - 북한: 관리운영체계 일원화, 정치조직 인 노동당의 행정 조직에 대한 영향 이 강함

2. 산업재해보상제도

1) 남한의 산업재해보상제도

산업재해보상제도는 근로자의 복지증진을 위해 업무상의 재해로 인한 상해나 사망으로 소득능력이 감소·상실되거나 소득을 상실하게 되는 데 대한 보상을 목적으로 한다. 우리나라에서는 1963년 산업재해보상보험법이 제정되었고, 1964년 7월부터 집단적 사용자 공동책임의 근대적인 산재보험제도가 시작되었다. 그 후 산재보험법은 8차에 걸쳐 개정되었는데 최근 국민 소득향상과 민주발전의 추세에 따라 국민의 복지요구가 증대하고 산재근로자들의 보상수준 향상 요구가 높아진 것에 부응하기 위하여 1989년 9차 개정을 실시하였다. 9차개정의 주요 내용은 보험사업비의 국고부담을 확대하였고, 산재보험의 적용사업장의 범위도 확대하였으며, 보험급여수준을 대폭 인상한 것 등을 들 수 있겠다.

이 법의 특징은 업무상의 재해와 상해 또는 사망 간에 인과관계가 있을 것을 필요로 하기 때문에, 이 법에 의한 사회급여를 받기 위해서는 상해 또는 사망이 업무상의 재해를 원인으로 해야 한다. 업무상의 재해가 아닌 일반재해에 대하여는 의료보험과 연금보험을 통하여 사회적 보호가 이루어진다.

가. 적용대상

산업재해 보상보험은 현재 5인이상 사업장 피용자를 당연적용대상으로 하고 있다. 대통령령으로 농업, 임업, 어업, 도소매업, 금융, 보험, 부동산, 일부 서비스업 및 5인 미만 사업장은 당연적용에서 제외하고 있는 데 (산업재해보상보험법 시행령 제2조), 이 경우에는 사업주가 노동부 장관의 승인을 얻어 보험에 가입할 수 있도록 하고 있다.

1989년말 현재 산재보험의 적용을 받는 사업장수는 118,894개소로 1988

년 101,445개소에 비하여 17.2%가 증가하였다. 이를 업종별로 살펴보면 제조업이 52.9%, 건설업이 31.9%, 기타 사업 8.0%, 운수·창고 및 통신업이 5.8%, 광업 1.1% 등의 순이다 .

나. 급여

급여는 업무상의 사유에 의한 상병, 질병, 신체 장애 또는 사망의 경우에 당해 근로자 또는 유족의 청구에 따라 보험급여를 실시 한다. 급여의 종류로는 요양급여, 휴업급여, 장애급여, 유족급여, 상해보상연금 및 장의비 등이 있다.

① 요양급여는 근로자가 부상 또는 질병에 걸렸을 경우(3일이내 요양으로 치유될 수 있을 때는 제외), 노동부장관이 설치한 보험시설 또는 지정한 의료기관에서 요양을 하게하며, 요양비의 전액을 지급한다. 부득이한 경우에는 요양비를 지급할 수도 있다. 요양급여의 범위는 진찰, 약제 또는 진찰재료와 의지 기타 보철구 지급, 처치 수술 기타의 치료, 의료시설에의 수용, 개호, 이송 등이다.

② 휴업급여는 요양으로 인하여 취업하지 못한 기간 중 1일에 대하여 평균임금의 100분의 70에 상당하는 금액을 지급하는 데, 취업하지 못한 기간이 3일 이내인 때는 이를 지급하지 아니한다(법 9조 4).

③ 장애급여는 수급권자의 선택에 따라 장애보상연금 또는 장애보상일시금을 지급하는 데, 노동력을 완전히 상실한 장애등급의 근로자에 대하여는 장애보상연금을 지급한다. 장애보상연금은 수급권자의 선택에 따라 그 연금의 최초의 1년분 또는 2년분을 선급할 수 있다.

④ 유족급여는 수급권자의 선택에 따라 유족보상연금 또는 유족보상일시금으로 지급하되, 유족보상일시금은 평균임금의 1,300일분에 상당하는 금액으로 한다. 유족보상연금을 받던 자가 그 수급자격을 잃은 경우 다른 수급자격자가 없고 이미 지급한 유족보상연금액이 평균임금의 1,300일분에 미

달한 때에는 그 차액을 유족보상연금 수급자격자가 아닌 다른 유족에게 일시금으로 지급한다.

⑤ 상병보상연금은 요양급여를 받는 근로자가 요양개시 후 2년이 경과하였어도 당해 부상 또는 질병이 치유되지 아니한 상태에 있을 때와, 그 부상 또는 질병에 의한 폐질의 정도가 대통령령이 정하는 폐질 등급기준에 해당하는 상태가 계속될 때에 요양급여외에 상병보상연금을 지급한다. 그러나, 상병보상연금을 수급하는 수급권자에게는 휴업급여는 지급하지 아니한다.

⑥ 장의비는 평균임금의 120일분에 상당하는 금액으로 한다.

⑦ 수급권자가 이 법에 의하여 보험급여를 받은 때에는 보험가입자(사업주)는 동일한 사유에 대하여, 근로기준법 및 민법 기타 법령에 의한 배상책임이 면제된다.

다. 보험재정

보험료의 재원은 전액을 사업주가 부담하며, 보험사업의 사무집행에 소요되는 비용은 국가가 일반회계에서 부담한다. 보험료는 보험가입자가 경영하는 사업의 임금총액에 동종의 사업에 적용되는 보험료율(매년 9월 30일 현재 과거 3년간의 재해율을 기초로 하고 보험급여에 필요한 액을 감안하여 등급별로 정함)을 승한 금액으로 한다.

라. 전달체계

산업재해보상보험의 총체적인 관리는 노동부가 담당하며, 보험료의 징수 및 기타 보험에 관한 운영사무는 노동부 장관의 인가를 받은 보험사무조합이 하고 있다.

2) 북한의 산업재해보상제도

북한의 산업재해보상제도는 1946년의 <20개조 정강>, <노동법>, <사회보험법>, 1978년의 <사회주의 노동법> 등에 규정되어 있다. 이 법령들에 나타난 산업재해보상 관련 주요 규정들을 간단하게 소개해 보면 다음과 같다.

- 1946.3.23 20개조 정강

이 법령에서는 “노동자와 사무원들의 생명보험을 실시하며 노동자와 기업소의 보험제를 실시할 것”을 규정하고 있다.

- 1946.6 노동법

첫째, 이 법령의 목적은 “노동자, 사무원들의 노동조건을 근본적으로 개선하고 물질적 복리를 향상시키며 산업에서의 제국주의적 착취의 잔재를 근절하고 노동계급의 민주주의적 해방을 실현”하는 것이라고 한다.

둘째, 대상은 “각 기업소, 사무소 및 경제부문의 노동자, 사무원들”이라고 규정하고 있다.

셋째, 급여의 측면에서는 “직업활동과 관련하여 일시적으로 노동능력을 상실한 일꾼들에게 대한 보조금”, “노동으로 인한 불구자나 직업으로 생긴 병에 의하여 근로할 수 없는 자들의 연휴금”, “직업활동과 관련된 피보험자의 사망의 경우의 유가족 연휴금”의 세가지 종류의 급여규정이 보여진다.

- 1946.12.19 사회보험법

다음의 각 급여 중 발생 원인이 직무집행상의 이유에 의한 경우가 산업재해보상제도에 해당된다.

첫째, 급부내용에 대한 규정이다.

① 사망하였을 때의 장례보조금 : 사망의 원인이 직무집행상의 이유

에 의한 경우

② 질병, 부상으로 불구 또는 폐질이 되었을 때의 연환금 : 원인이 직무집행상인 경우

③ 부양의 책임을 진 피보험자가 사망 또는 실종하였을 때의 그 유가족에 대한 연환금

ㄴ. 급부종류에 대한 규정이다.

첫째, 보조금 : 장례보조금

둘째, 연환금 : 폐질연환금, 유가족 연환금

- 1978.4.18 사회주의 노동법

다음의 각 항목 중에서 직무집행상의 이유에 의한 경우가 산업재해보상 제도의 대상이다.

7. 노동재해, 질병, 부상으로 노동능력을 잃은 근로자에 대하여

(7)사회보험제

0 대상 : 노동재해, 질병, 부상으로 노동능력을 일시적으로 잃은 근로자

0 급여 : 일시적 보조금

(ㄴ). 사회보장제

0 대상 : 노동재해, 질병, 부상으로 노동능력을 잃은 기간이 6개월을 넘어서는 근로자

0 급여 : 노동능력상실연금

ㄴ. 근로자들이 사망하였을 경우

: 부양가족들이 유가족들에게 유가족 연금을 주며, 돌볼 사람이 없는 어린이들은 국가가 맡아 키운다.

가. 적용대상과 수급자격

1946년의 사회보험법에 따르면 산업재해보상제도에 해당하는 부분은 폐질연환금과 유가족연환금 중 각각 그 원인이 직무집행상의 원인에 의한 것이다. 그래서 적용대상은 직무집행상의 원인에 의하여 노동능력을 상실한 본인과 직무집행상의 원인에 의한 사망시의 유가족이다.

나. 급여

피보험자가 직무집행상의 질병, 부상으로 불구 폐질된 자에게 지급하는 폐질연환금의 한도는 다음과 같다.

제1류의 폐질자 최근 1년간의 평균임금연액의 90%

제2류의 폐질자 최근 1년간의 평균임금연액의 65%

제3류의 폐질자 최근 1년간의 평균임금연액의 35%

피보험자가 직무집행상의 질병, 부상에 기인되어 해고이후 불구폐질자로 인정되었을 때에도 폐질연환금을 지불한다.

다. 재정

1978년 이전에는 기업소 등의 보험료에 의해 재원이 마련되었다. 그러나 1978년 이후에는 6개월이상의 노동능력상실의 경우엔 국가일반예산에 의해, 6개월미만의 노동능력상실의 경우엔 기업소 등의 보험료에 의해 재원이 마련되고 있다.

라. 전달체계

연금의 경우와 동일

〈표 3-6〉 남북한 산업재해보상제도 비교

	남	한	북	한	특	성
법 령	- 1953 근로기준법 제정으로 재해보상의 개별책임제도가 확립 - 1963 산업재해보상보험법 - 1964.7 집단적 사용자 공동책임의 근대적인 산재보험제도 시작		- 1946.12.19 사회보험법 - 1951.8.30 국가사회보장법에 의해 실시 - 1978.4.18 북한사회주의 노동법 (73, 75, 77조) - 1985 협동농장농민들에게 사회보장제를 실시할 데 관하여		- 법제정시기 남한: 1953년 북한: 1946년 - 법 체계 남한: 산재보험법 북한: 사회보장 및 사회보험제도에 포함	
적 용 대 상	- 모든 5인이상 사업장 피용자 - 당연적용제외 : 농업, 임업, 어업, 도소매업, 금융, 보험, 부동산 및 일부 서비스업 ; 총공사금액 4,000만원 미만의 건설공업과 연간연인원 1,350인 미만의 노동자를 사용하는 有期 및 계절사업		- 모든 근로자		- 남한: 5인미만 사업장과 특수업종의 종사자들은 일부만 적용 - 북한: 모든 피용자에 적용	
급 여	- 업무상의 사유에 의한 상병, 질병, 신체장해 또는 사망의 경우 당해 노동자 또는 유족 등 수급권자의 청구에 따라 보험급여 지급 - 급여종류 : 요양(3일내 요양치유될 때에는 지급하지 않음), 휴업급여(요양으로 노동에 종사치 못할 때, 3일 이상인 경우에 한하여 평균임금의 70/100지급), 장해급여(피해자의 선택에 따라 일시금과 연금으로 지급), 유족연금과 장의비(유족연금은 수권자의 선택에 따라 일시금 또는 연금으로 지급, 장의비는 평균임금의 120일분을 지급)		- 노동능력상실의 정도에 따라 대상자를 3종류로 구분 1. 노동능력완전상실, 타인도움필요 2. 노동능력완전 또는 대부분 상실 3. 직업적 노동능력의 일부 상실 - 노동능력상실연금 : 최근 1년간 평균임금연액에 대해 1류는 90%, 2류는 65%, 3류는 35% - 유족연금 : 최근1년간 평균임금에 대해 유가족 1명이면 40%, 2명이면 60%, 3명이면 90% - 근속년수와 무관		- 남한: 휴업급여, 장해급여의 경우 연금 또는 일시금 선택 - 북한: 유가족연금은 유가족수에 따라 급여수준을 구분	
재 정	- 보험료의 전액: 사업주 부담 - 사무집행에 소요되는 비용: 국가 부담		- 사회보험의 재원마련과 동일 : 국가, 협동조합 등의 부담과 근로자의 각출금		- 남한: 피용자의 각출 없음 - 북한: 근로자일부부담	
전 담 체 계	- 보험사무: 노동부 장관의 인가를 받은 보험사무조합이 운영		- 사회보험제도와 동일		- 남한: 민간조합이 관리운영 담당 - 북한: 정부기관이 담당	

3. 실업보험제도

1) 남한의 실업보험제도

: 미 실시

2) 북한의 실업보험제도

북한의 경우 1946년 사회보험법에서 실업보조금규정이 제정되었다. 그러나 1978년 노동법에서는 ‘사회주의 하에서 모든 근로자들은 노동에 대한 권리를 가진다. 조선민주주의 인민공화국에서는 실업이 영원히 없어졌다.’고 주장하여, 실업보상제도가 존재하지 않고 있다. 여기에서는 일단 1946년의 사회보험법상의 실업보조금 규정을 간단하게 소개하고자 한다.

가. 적용대상과 수급자격

실업보조금 수급자격은 다음과 같다.

첫째, 우선 사회보험대상자이어야 한다.

둘째, 자발적 사직 및 노동규율의 위반, 범죄 등 또는 징계상의 면직, 기타 자기의 중대한 과실에 기인한 해고이외의 사유로 인하여 해고당한 피보험자가 노동의 의사 및 능력이 있음에도 불구하고 1개월 이상 경과하도록 직업을 얻지 못하고 생계극빈하여 이를 부양할 자도 없는 경우이다.

셋째, 도인민위원회(평양특별시에 있어서는 평양특별시인민위원회)에 등록되어 당해 인민위원회에서 앞의 두가지 기준과 관련하여 실업보조금 지급의 필요성이 인정되어야 한다.

넷째, 보험금부(의료상 방조를 제외)를 받는 자에게는 그 기간중 실업보조금을 지급하지 않는다.

나. 급여

현금급여로서 실업보조금이 지급된다. 당해 지방의 표준평균임금의 20%

를 도인민위원회에서 실업자로 인정된 익일로부터 6개월을 한도로 지급한다. 단 계속보조를 필요로 하는 현저한 사정이 있는 경우에는 그 기간을 연장할 수 있다.

다. 재정

사회보험재정에 의해 운영된다.

라. 전달체계

실업보장체계는 사회보험 전달체계일반에 의해 운영되어진다. 그런데 실업보조금 전달체계에서의 특징은, 도인민위원회(평양특별시에 있어서는 평양특별시인민위원회)에 등록과 당해 인민위원회에서의 실업보조금 지급필요 인정이 있어야 한다는 것이다.

〈표 3-7〉 남북한 실업보장제도비교

	남	한	특
법	명	법	명
법	- 미 실시	- 1946. 12. 사회보험법 - 1978년 이후 실업이 없어졌다고 하여 실업에 대한 보조금을 없앴	- 남북한 모두 실업보상 제도는 없음 - 남한: 실업보험제도 미 실시 - 북한: 1946-1978년까지 실시
적	용	- 노동의 의사와 능력이 있음에도 불구하고 1개월 이상 직업을 얻지 못하고 생계가 극빈하여 부양자도 없는 사람 - 자발적 사직, 노동규율위반, 범죄 등 과실에 의한 해고의 경우는 적용 제외됨	- 북한: 실업이라는 조건 이외에 극빈하고 부양자가 없어야 함
급	여	- 표준임금의 20%를 6개월 한도로 지급	- 북한: 급여수준 낮음
재	정	- 사회보험의 경우와 동일	
전	달	- 사회보험의 경우와 동일	
체	계		

4. 공적부조제도

1) 남한의 공적부조제도

1980년대에 들어와 복지국가 건설을 국정지표로 내세운 제5공화국 정부 이후, 보다 충실한 생활보호제도 확립을 위해 생활보호 관계법령이 정비되고, 각종 보호사업이 확충되었으며 지원내용도 확대되었다. 1982년 2월에는 영세민 종합대책이 수립되어 근로능력이 없는 자에 대한 최저생계 보장, 직업훈련대상자의 가족 생계비 지원, 대도시 저소득층 지방이주의 실시 및 생업자금 융자사업이 실시되었다. 그리고, 1982년 12월에는 생활보호법을 전면개정하여 생활보호 대상자에게 생계구호 뿐만 아니라, 자활 자립의 지원책을 강화하였다.

〈표 3-8〉 생활보호 대상자 현황과 선정기준(남한, 1991년)

대상자 구분		요 건	선정기준		대상자 수 (천명)
			소득 ¹⁾	재산 ²⁾	
생활보호	거택보호	근로능력이 없는자로서 부양의무자가 없는 경우	80천원	1,000만원	338(183) ³⁾
	시설보호	보호시설에 수용되어 있는 자			83
	자활보호	생활이 곤란한 가구	100천원	1,000만원	1,755(476)
	소 계				2,176(659)
의료부조		기타 생활이 곤란한 가구	120천원	1,000만원	240 (68)
합 계 (천인구 대비)					2,416 (5.5%)

주: ¹⁾ 가구원 1인당 소득

²⁾ 가구 전체의 재산

³⁾ ()내는 가구수(천가구)

자료: 보건사회부, 보건사회, 1991
보건사회부, '92 주요업무자료, 1992.3.

생활보호사업은 생활유지의 능력이 없거나 생활이 어려운 자에게 필요한 보호를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고, 자립 자활을 조성함으로써 이들이 빈곤의 굴레에서 벗어날 수 있도록 하는 것이다.

현행 생활보호 대상자는 일정수준이하의 저소득층을 대상으로 선정하며, 이들을 근로능력 유무와 시설수용 여부에 따라 거택보호, 시설보호, 자활보호로 구분하고 있다. 1991년 현재 생활보호 대상자수는 2,416천명으로 총인구의 5.5%를 차지하고 있다. 그리고 매년 생활보호 대상자의 선정기준을 상향조정하고 있음에도 불구하고 대상자수는 점차 감소하는 추세에 있다.

가. 대상자 구분

거택보호 대상자는 생활보호 대상자로서 65세 이상 노쇠자, 18세미만 아동, 임산부, 폐질 또는 심신장애로 인해 근로능력이 없는 자로 구성된 세대 또는 이들과 50세이상 부녀자로만 구성된 세대에 속한 자를 말한다(생활보호법 제3조 및 시행령 제6조 1항). 시설보호대상자는 생활보호 대상자에 해당하는 자로서 주거가 없거나 주거가 있어도 그곳에서는 보호의 목적을 달성할 수 없어서 보호시설에 입소하게 하여 보호를 행하고 있는 자이다. 그리고 자활보호 대상자는 생활보호 대상자 세대로서 거택 및 시설보호 대상자 세대가 아닌 세대의 세대원 즉, 근로능력을 가진 생활보호 대상세대의 세대원을 말한다.

나. 사업내용

〈표 3-9〉 생활보호 대상자의 보호내용(남한, 1991년)

대상자	최저생활보장	자립자활지원사업
생활보호 거택, 시설보호자 자활보호자	생계, 의료, 장제보호 의료보호	교육보호 직업훈련, 생업자금융자, 취로사업, 교육보호
의료부조	의료보호	교육보호

앞의 <표 3-9>에서 볼 수 있는 바와 같이 생활보호 대상자 중 거택, 시설보호자에게는 생계·의료·장제보호를, 자활보호자에게는 직업훈련, 생업자금융자, 취로사업등의 자립자활을 위주로 한 지원사업과 의료·교육보호를 실시하고 있다.

생계보호는 보호대상자에 대하여 일상생활의 수요를 충족시키는 데 필요한 양곡, 부식비, 연료비, 피복비를 지급하여 기본적인 생계를 유지할 수 있도록 보호하는 것이다.

의료보호는 자력으로 의료문제를 해결할 수 없는 저소득층에게 의료기회를 보장하기 위하여 제공되는 보호이며, 외래의 경우 거택, 자활보호 대상자는 전액무료, 입원은 거택보호 대상자는 무료이며, 자활보호 대상자는 일부분인부담(대도시 30%, 기타 20%)을 하되 진료비 본인부담금이 10만원을 초과한 금액은 대불금제를 실시하고 있다(의료보장제도의 의료보호 부분 참조).

교육보호는 취학적령기에 있는 생활보호 대상자의 자녀에게 교육의 기회를 제공함으로써 가난에서 벗어나 자립할 수 있도록 학비를 지원해 주는 보호이며, 중학교에 대하여는 1979년부터, 실업고등학교에 대하여는 1987년부터 실시하고 있다.

직업훈련사업은 저소득자가 안정적인 수입원인 직업을 가짐으로써 빈곤에서 벗어날 수 있도록 직업훈련과 함께 직업훈련기간 중의 생계비를 지원하는 것이다. 즉, 훈련수당(1인 월 2만원), 가족생계비(1인 월 3만원), 식비(1인 월 3만원) 그리고 훈련전후의 훈련 준비금(2만원)과 취업준비금(5만원)을 지원하고 있다.

생업자금의 지원은 저소득층 자립을 위하여 소규모의 자금으로 가능한 자영업을 권장하고 그 자금을 융자 지원해 주는 것이며, 1991년 현재 농협 및 국민은행에서 500만원 한도에서 연리 6%, 5년 거치, 5년 상환의 조건으로 융자를 실시하고 있다.

취로사업은 생활보호대상자(노인, 부녀자, 장애인 등 우선), 각종 이재민, 수몰지역 이주민, 계절적 실업자등 에 대하여 가벼운 노동에 취로사업을 실시하고 노임을 지급하고 있다.

다. 재원조달

1992년 생활보호사업의 예산은 <표 3-9>와 같다. 총예산 600,064백만원 중 국고부담이 476,776백만원으로 79.5%를 차지하고 있으며, 지방비가 123,288백만원으로 20.5%를 충당하고 있다. 그 중 생활보호 사업에 350,782백만원으로 약58.5%를 사용하고, 의료보호사업에 41.5%를 사용하고 있다.

<표 3-10> 생활보호 사업예산(남한, 1992년) (단위: 백만원)

구분	계	국고	지방비
총 계 (%)	600,064 (100.0)	476,776 (79.5)	123,288 (21.5)
생활보호			
소계	350,782	283,411	67,371
거택보호	158,650	124,161	34,489
시설보호	38,764	29,475	9,289
학비지원	83,234	63,762	19,472
직업훈련	15,279	15,279	-
취로사업	10,002	10,002	-
생업자금	28,000	28,000	-
복지전문 요원	16,853	12,732	4,121
의료보호	249,282	193,365	55,917

자료: 보건사회부, '92주요업무자료, 1992.3.

라. 전달체계

생활보호 사업의 전달체계는 생활보호를 필요로 하는 대상자들에게 물적, 질적 서비스를 효과적으로 전달하는 일련의 과정이라고 볼 수 있으며,

사회부조인 생활보호 사업은 정부의 정책결정에 따라 대상자에 대한 급여의 제공이 결정되므로 전달체계가 유기적인 관계를 유지할 때 그 효과를 극대화시킬 수 있다고 하겠다 .

현행 생활보호 사업의 중앙업무를 담당하고 있는 곳은 보건사회부 사회복지 심의관 산하의 복지정책과, 생활보호과, 자립지원과 등이다. 생활보호과에서는 생활보호사업의 종합계획을 수립·조정하고 각종 자활지원업무 등을 담당하고 있으며, 자립지원과는 사회복지 전문요원 육성 및 사회복지관 지원, 재해 및 의사상자 보호 등의 업무를 담당하고 있다.

서울특별시 및 5대 직할시, 9개도에서는 보건사회국 산하 사회과에서 생활보호업무를 담당하고 있는 데, 생활보호 대상자의 조사 및 보호, 생활보호기금 및 재해기금의 적립 및 운영등의 업무를 하고 있다.

시, 군, 구 단위의 담당부서는 시민국 산하의 복지과이며, 생활보호 대상자의 조사 및 보호, 재해 이재민의 구호, 관리, 취로사업의 실시 등의 사업을 하고 있다. 읍, 면, 동 단위에서는 읍의 경우 인구 4만명 이상은 주민과 산하에, 인구 3-4만명인 경우는 총무과 산하에, 3만명 미만은 부읍장 산하에 사회계를 두고, 면과 동의 경우는 총무계의 사회담당이 생활보호 대상자의 조사, 판정, 구호 양곡 지급, 영세민 취로 사업 등을 담당하고 있다 .

생활보호 사업의 전문성을 확보하고 효율성을 제고하기 위해, 정부에서는 1987년 부터 저소득층 밀집지역 동사무소에 사회복지 전문요원을 배치하고 있는 데, 1991년 현재 전국 저소득층 밀집 읍·면·동사무소에 2,000명이 있다.

사회복지 전문요원은 사회복지사 3급이상의 자격증 소지자를 대상으로 시·도지사가 시험을 실시하여 시장, 군수, 구청장이 지방 별정직 7급으로 임용하며, 국립사회복지연수원에서 실시하는 1주간의 실무 및 정신교육을 거친 후 각 읍·면·동 사무소에 배치된다. 사회복지 전문요원의 주요업무는 저소득층 실태조사 및 생활상담, 생활보호사업 및 자립지원 관련업무이다.

2) 북한의 공적부조제도

북한의 공적부조제도는 1946년의 <20개조 정강>, 1949년의 <조선인민군 대전사 및 하사들의 부양가족 원호에 관한 결정서>, 1950년의 <전재민 구호 대책에 관한 결정서>, 1951년의 <국가사회보장에 관하여>, <수해 이재민 구호대책에 관하여>, 1953년의 <제대군인 및 영예전상자들의 직업알선과 취학 조건을 보장할 데 관하여>, 1956년의 <제대군인들의 생활안전의 제반 대책을 수립할 데 대하여>, <일본에서 귀국하는 조선국민들의 생활을 안정시킬 데 관하여>, 1959년의 <공화국 북반부으로 넘어 오는 남조선 주민들에게 공민으로서의 권리와 생활안정을 보장할 데 관하여>, 1985년의 <협동농민들에게 사회보장제를 실시할 데 대하여> 등의 법령들에 규정되어 있다. 이 법령들의 주요 규정들을 간략하게 소개해 보면 다음과 같다.

- 1946.3.23 20개조 정강 제20조

이 법령에서는 “빈민들을 무료로 치료할 것”을 규정하고 있다.

- 1949.5.9 조선인민군대전사및 하사들의 부양가족 원호에 관한 결정서

첫째, 이 법령의 적용대상은 “인민군대에 복무하는 전사 및 하사관들의 부양가족 (이때 부양가족은 조선인민군대에 입대하기 전에 부양하던 부, 모, 처 및 자녀를 말함 ; 부양가족 중 비노력자는 60세 이상의 아버지, 55세 이상의 어머니, 6세 미만의 유아를 가진 처, 14세 미만의 자녀, 불구자 및 정신병자를 말함)” 이라고 규정되어 있다. 그리고 국가보조금의 지급과 농업현물세의 감면은 다음의 경우에 한하여 실시한다고 한다.

ㄱ. 노동자 및 사무원이 입대한 경우(국가보조금 지급)

ㄱ) 노력자를 전혀 잃게 되었을 경우

ㄴ) 노력자 1명, 비노력자 3명 이상으로 되었을 경우

ㄷ) 노력자 2명, 비노력자 6명 이상으로 되었을 경우

ㄴ. 농민이 입대한 경우(농업현물세 감면)

ㄱ) 노력자를 전혀 잃게 되었을 경우

ㄴ) 노력자 1명, 비노력자 4명 이상으로 되었을 경우에 한하여
농업현물세를 감면

둘째, 급여로는 자가보조금, 농업현물세의 감면, 원호사업 등이 규정
되어 있다. 보다 구체적인 세부규정들을 살펴보면 다음과 같다.

ㄱ. 자가보조금

ㄱ) 부양가족 중 비노력자가 1명 있을 때에는 매월 200원

ㄴ) 부양가족 중 비노력자가 2명 있을 때에는 매월 300원

ㄷ) 부양가족 중 비노력자가 3명 이상 있을 때에는 매월 400원

그러나 부양가족이 농촌에 거주하고 있을 경우에는 상기 금액의
80%를 지급

ㄴ. 농업현물세의 감면(15-30%의 한도)

ㄷ. 원호사업

ㄱ) 우선적인 취직알선

ㄴ) 사회보장에 의한 무료치료

ㄷ) 우선적인 국가배급의 실시

ㄷ) 입대 전에 입사한 기관사택의 계속 사용을 보장하며 만약 부
득이한 사정으로 다른 곳에 이거시킬 필요가 있을 경우에는 적당한 사택을
보장

ㄱ) 부양가족이 직접 사용하고 있는 소유건물에 대한 가옥세, 차
량세 및 각급학교 수수료의 면제

세제, 재정은 국가부담으로 이루어진다고 한다.

네째, 전달체계와 관련해서는 '국가보조금의 지급 및 농업현물세의

감면은 부양가족의 신청에 의하여 시,군인민위원회에서 이를 결정한다*,
각급 인민위원회에서 원호사업을 실시한다 등의 내용이 규정되어 있다.

- 1950.11.20 전재민 구호대책에 관한 결정서

첫째, 이 법령의 대상은 *미제국주의자들의 야만적 폭격, 기타 전쟁
으로 피해를 받은 전재민 및 피난민들* 이라고 규정되어 있다.

둘째, 급여로는 *수용소 설치, 무상과 유상의 양곡배급, 주택보장,
직업알선, 100만메터의 옷감무상지급, 치료사업강화 등의 구호사업* 등이
제시되어 있다.

세째, 재정의 측면에서는 주로 국가부담이고 부분적으로 유상급여도
있다.

네째, 전달체계의 측면에서는 *각급 인민위원회 위원장은 농민동맹,
여성동맹, 정당, 사회단체의 협조를 받아 광범위한 사회적 구호사업을 조직
한다*고 규정되어 있다.

- 1951.8.30 국가사회보장에 관하여

첫째, 이 법령의 대상과 급여는 매우 다양하게 나타나 있다. 이를 개
략적으로만 소개해 보면 다음과 같다.

0 불구자, 년로자 및 유가족 -- 직업보장, 직업교육 혹은 재교양

0 불구자, 년로자 및 유가족(농민이었던 자)중에서 영농을 희망하는
자 -- 토지무상지급, 주택, 종국, 농구, 비료 등을 보장

0 불구자, 년로자 및 유가족중 무의무탁자 -- 불구자를 위한 노동
합숙소 및 양로원, 고아를 위한 (특수)애육원 및 맹아학교 등, 유아보호를
위한 유아원과 탁아소

0 불구자, 년로자 및 유가족 -- 식량, 신탄, 기타 생활필수품의 배

급과 주택보장

0 조국해방전쟁에서 불구로 된 자와 전사자의 유가족 및 기타 사회보장을 받는 불구자, 년로자 및 유가족들 -- 본인 및 자녀들의 학비와 국가주택의 사용료를 면제하여 농업현물세, 기타 세금을 20% 이상 감소 또는 면제한다.

둘째, 재정은 전액국가부담으로 규정되어 있다.

세째, 전달체계의 측면에서는 다양한 급여종류에 대하여, 노동상, 교육상, 사회보험기관과 노동소개소, 농림상, 보건상, 국가계획위원회 위원장, 등이 관련되어 있다. 그런데 별지<사회보장관리기구 및 정원>이 입수되지 않아 자세한 내용을 알 수 없다. 그러나, '그동안 민족보위성에서 관리하는 전쟁불구자와 전사자의 유가족들에 대한 정기보조금 지급 사업 및 사회보험기관에서 관리하는 퇴직자들에 대한 사회보험 방조사업은 그에 대한 재산과 함께 이를 1951년 9월 15일까지 사회보장기관에 이관할 것이다', '군무원 및 빨치산의 가족 원호사업을 사회보장기관에서 취급한다' 등의 규정이 특징적이다.

- 1951.9.10 수해 이재민 구호대책에 관하여

첫째, 이 법령의 대상은 '대홍수와 미국의 폭격으로 인한 수해 이재민'이라고 규정되어 있다.

둘째, 급여로는 '수용소 수용, 숙식과 구호물자제공, 국가양곡배급, 농민의 경우 농업현물세 감면' 등이 규정되어 있다.

세째, 전달체계에 있어서는 관계 각상 및 도인민위원회가 다양하게 관련되어 있다.

- 1953.8.14 제대군인 및 영예전상자들의 직업알선과 취학조건을 보장

할 데 관하여

첫째, 이 법령의 대상은 '조선인민군대의 제대군인 및 영예전상자들 중 인민경제 각 부문의 복구 건설사업에 참가할 것을 희망하거나 또는 선진 과학 문화의 습득연구를 희망하는 자들'이라고 규정되어 있다.

둘째, 급여로는 '직업보장, 취학보장 및 원호사업'이 규정되어 있다.

셋째, 전달체계의 측면에서는 '제대군인 및 영예전상자들에게 대한 직업보장, 취학보장 및 원호사업 정형을 지도 검열하기 위하여 노동보장 꼬미씨야를 각 시, 군구역에 조직한다. 성원은 다음과 같다. 위원장은 시군(구역)인민위원회 부위원장(1명), 위원으로는 조선노동당 각 시군(구역)당부 노동부장, 조선민주 청년동맹 각 시군(구역)위원장, 시군(구역)인민위원회 노동부장, 시군(구역)군사동원부장으로 구성된다.'라는 노동보장 꼬미씨야가 특징적이다.

- 1956.6.10 제대군인들의 생활안전의 제반 대책을 수립할 데 대하여
이 법령은 앞의 제대군인에 대한 생활보장과 유사한 내용들이다.

- 1956.6.25 일본에서 귀국하는 조선국민들의 생활을 안정시킬 데 관하여

이 법령에서는 '일본에서 귀국하는 국민들에 대하여 직업알선, 주택 보장, 교육보장(교과서와 학용품 무료공급), 의복 공급, 의료상의 원조 등의 생활보장'을 실시할 것을 규정하고 있다.

- 1959.1.26 공화국 북반부으로 넘어 오는 남조선 주민들에게 공민으로서의 권리와 생활안정을 보장할 데 관하여

이 법령에서는 북반부로 넘어 온 남한 주민들에게 '취업, 취학, 생활

안정에 필요한 제조건을 보장해 줄 것'을 규정하고 있다.

- 1985.10.4 협동농민들에게 사회보장제를 실시할 데 대하여
이 법령의 자세한 내용은 아직 남한에 소개되어 있지 않다.

가. 적용대상 및 수급자격

공적부조에 해당하는 각 법령의 적용대상들을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 조선인민군대 전사 및 하사들의 부양가족이다. 1949년 <조선인민군전사 및 하사들의 부양가족 원호에 관한 결정서>에 의하면, 이때 부양가족은 조선인민군대에 입대하기 전에 부양하던 부, 모, 처 및 자녀를 말하는 것이고, 부양가족 중 비노력자는 60세 이상의 아버지, 55세 이상의 어머니, 6세 미만의 유아를 가진 처, 14세 미만의 자녀, 불구자 및 정신병자를 칭하는 것이라고 한다. 이 법에서 부양가족에 대한 원호로서의 국가보조금의 지급과 농업현물세의 감면은 다음의 경우에 한하여 실시된다고 한다.

ㄱ. 노동자 및 사무원이 입대한 경우(국가보조금 지급)

ㄱ) 노력자를 전혀 잃게 되었을 경우

ㄴ) 노력자 1명, 비노력자 3명 이상으로 되었을 경우

ㄷ) 노력자 2명, 비노력자 6명 이상으로 되었을 경우

ㄴ. 농민이 입대한 경우(농업현물세 감면)

ㄱ) 노력자를 전혀 잃게 되었을 경우

ㄴ) 노력자 1명, 비노력자 4명 이상으로 되었을 경우에 한하여
농업현물세를 감면

둘째, 미제국주의자들의 야만적 폭격, 기타 전쟁으로 피해를 받은 전재

민 및 피난민들이다.

세째, 불구자, 연로자 및 유가족이다.

네째, 대홍수와 미군폭격으로 인하여 대량으로 발생한 수해이재민들이다.

다섯째, 제대군인 및 영예전상자들이다.

여섯째, 일본과 남조선에서 북한으로 넘어온 주민들이다.

이상에서 살펴본 공적부조와 관련된 북한 제도의 적용대상은 6.25전쟁을 전후하여 피해를 입은 군인(과 그 가족)이나 일반 민간인들이다. 또한 일본과 남한으로부터의 월북자도 그 대상에 포함되고 있다. 이렇게 볼 때, 북한의 공적부조관련제도는 일반 빈곤층을 대상으로 하고 있는 것이 아니라, 국가의 정당성 획득과 관련된 특수계층을 중심대상으로 하고 있다는 특성을 보여준다.

나. 급여

북한의 공적부조관련제도는 적용대상인구의 생활전반에 걸친 급여를 제공하고 있다. 그래서 급여의 종류가 매우 다양하다.

첫째, 보조금의 지급이다. 1949년 <조선인민군전사 및 하사들의 부양가족 원호에 관한 결정서>에서는 다음과 같은 자가보조금의 지급을 규정하고 있다.

ㄱ) 부양가족 중 비노력자가 1명 있을 때에는 매월 200원

ㄴ) 부양가족 중 비노력자가 2명 있을 때에는 매월 300원

ㄷ) 부양가족 중 비노력자가 3명 이상 있을 때에는 매월 400원

그러나 부양가족이 농촌에 거주하고 있을 경우에는 상기 금액의 80%를 지급하도록 규정하고 있다.

둘째, 농업현물세의 감면이다. 1949년 <조선인민군전사 및 하사들의 부양가족 원호에 관한 결정서>에서는 농민이 입대한 경우에 그 부양자에 대하

여 15-30%의 한도내에서 농업현물세를 감면시킬 것을 규정하고 있다.

세째, 직업알선사업이다. 거의 대부분의 공적부조 관련 법령들에서 직업알선사업을 규정하고 있다. 직업알선을 위하여 필요한 직업교육이나 재교양 사업을 실시하고 있으며, 영농희망자의 경우에는 토지의 무상지급, 종국, 농구, 비료 등을 보장해 주고 있다.

네째, 교육보장사업이다. 전쟁전사자나 유가족, 그리고 일본과 남한으로부터의 월북가족 등 특수계층의 경우, 학비와 학용품, 피복비 등을 무료로 지급한다. 그리고 불구자의 경우, 특수교육을 실시한다.

다섯째, 주택보장이다. 무의무탁자들에게는 노동합숙소, 고아들에게는 애육원, 노인들에게는 양로원, 이재민들에게는 수용소 수용 등의 주거보장을 제공하고 있다.

여섯째, 양곡배급, 신탄배급, 피복제공 등의 기타 생활필수품의 제공이다.

일곱째, 의료보장이다.

다. 재정

공적부조부분의 재정은 국가부담이다.

라. 전달체계

급여의 다양성으로 인해 다양한 급여의 실시 관리를 위하여, 여러 관련 부처가 개입되어 있다. 즉 중앙정부 차원에서 노동상, 교육상, 농림상, 보건상, 국가계획위원회 위원장 등이 관련되어 있었던 것으로 보인다. 지방차원에서의 구체적 사업은 각급 인민위원회에 의하여 운영된 것으로 보여진다. 공적부조 관련 법령들에서 나타나는 몇가지 특징적 전달체계는 다음과 같다.

첫째, 사회보장관리기구이다. 별지<사회보장관리기구 및 정원>이 입수되지 않아 자세한 내용을 알 수 없으나, 1951년 <국가사회보장에 관하여>에

서 다음과 같은 내용이 나타나 있다. 그동안 민족보위성에서 관리하는 전쟁 불구자와 전사자의 유가족들에 대한 정기보조금 지급 사업 및 사회보험기관에서 관리하는 퇴직자들에 대한 사회보험 방조사업은 그에 대한 재산과 함께 이를 사회보장기관에 이관할 것이다. 그리고 군무원 및 빨치산의 가족 원호사업을 사회보장기관에서 취급한다.

둘째, 노동보장 꼬미씨야 조직이다. 1953년의 <제대군인 및 영예전상자들의 직업알선과 취학조건을 보장할데 관하여>에서, 제대군인 및 영예전상자들에게 대한 직업보장, 취학보장 및 원호사업 정형을 지도 검열하기 위하여 노동보장 꼬미씨야를 각 시, 군구역에 조직한다. 노동보장 꼬미씨야의 위원장은 시군(구역)인민위원회 부위원장(1명), 위원으로는 조선노동당 각 시군(구역)당부 노동부장, 조선민주 청년동맹 각 시군(구역)위원장, 시군(구역)인민위원회 노동부장, 시군(구역)군사동원부장으로 구성된다.

세째, 공적부조사업을 관리, 운영함에 있어서, 제반 사회단체들의 참가가 이루어 졌던 것으로 보인다. 1950년 <전재민 구호대책에 관한 결정서>에서는 '각급 인민위원회 위원장은 농민동맹, 여성동맹, 정당, 사회단체의 협조를 받아 광범위한 사회적 구호사업을 조직'하도록 규정되어 있다.

네째, 자산조사적 성격이 없다는 것이다. 전반적으로 특정의 범주(예를 들어 전사 및 하사관들의 부양가족, 제대군인, 영예전상자, 수재 이재민, 월북자 등)에 의하여, 이 범주에 포함되는 경우 자산조사 없이 수급자격을 가지게 되는 것으로 보여진다.

3) 남북한 공적부조제도의 비교평가

북한의 공적부조제도는 국가가 독점하고 있는 국민소득, 재화 및 용역의 생활수단을 분배하는 과정이며, 이는 국가를 위하여 공헌한 특수계층이나 그 가족들에게 혜택을 주는 분배방식이다. 이들은 국가공로자, 인민군전사, 군무원, 빨치산 이거나 그 부양가족 등에게 국가보조금, 농업현물세감면, 취직알선, 무료치료, 우선적배급실시, 기관사택제공, 각종수수료의 면제 등 혜택을 주게된다.

또한 전쟁구호를 위하여 전재민, 피난민 등에게는 수용소설치, 양곡배급, 주택보장, 직업알선, 옷감제공, 무료치료를 제공하며, 한해, 수해, 화재 등 재해를 당한 이재민에게도 비슷한 지원조치를 취한다. 제대군인, 영예전사자 들에게 직업알선과 취업보장을 하고 무의탁 제대군인에게는 생활비를 지급하는등 원호사업을 실시하며, 전투에서 불구가 된자에 대해서는 기술훈련을 실시하여 취업케하고, 양곡, 주택, 토지, 비료, 농기구등을 우선 제공한다. 유자녀 들에게는 유자녀학원과 애육원을 설치하여 혜택받게 한다. 이와 같은 제도는 남한의 원호사업과 유사하여, 국가공로자, 전상자를 위한 국가의 부조제도가 발달하였다.

남한의 공적부조는 사회보험에서 제외되는 일반빈곤층이 중심이되고, 그 선정기준은 자산조사에 의해서 결정된다는 점에서 남북한 공적부조제도의 차이를 볼 수가 있다. 소요재원이 국가예산에서 지급되는 점은 동일하지만 남한은 조세에 의해서 소득재분배가 이루어지고 있다는 점에서 차이가 있다. 전달체계는 남한의 경우에 사회복지전문요원이 자산조사, 대상자관리, 기타 운영을 맡고 있는데 비하여 북한은 일반행정관료가 담당하고 있다.

저소득계층에 대한 사회부조가 목적인 남한의 공적부조제도와 국가공로

자, 인민군전사, 제대군인, 월북자, 이재민등 특수계층을 대상으로 하는 북한의 제도와는 그 설립취지가 다르다. 북한의 제도는 국가목적에 기여하거나 또는 공로자 등에 대한 포상적인 성격을 가지는데 반하여 남한의 제도는 빈곤이라는 조건만으로 공적부조가 공여된다.

이런 의미에서 북한의 제도는 평등성을 높힌다기 보다는 특수계층을 지원하는데 목적이 있다. 사회부조의 수준에 있어서 실질적인 보호수준의 정도는 자료가 미비하여 비교하기 곤란하며, 어느제도가 우월한지 판단하기가 어렵다.

〈표 3-11〉 남북한 공적부조제도 비교

	남	한	북	한	특	성
법	- 1961 생활보호법 - 1968 자활지도사업법에 관한 임시조치법 - 1977 의료보호법	- 1949.5.9 조선인민군대 전사 및 하사들의 부양가족 원호에 관한 결정서 - 1950.11.20 전재민 구호대책에 관한 결정서 - 1951.1.13 조국해방전쟁에서 희생된 인민군 장병 및 빨치산들과 애국열사들의 유자녀학원 설치에 관한 결정서 - 1951.4.13 조국해방전쟁에서 불구자로 된 인민군 장병 및 빨치산을 위한 명예군인학교 설치에 관하여 - 1951.8.30 국가사회보장에 관하여 - 1951.9.10 수재, 이재민 구호대책에 관하여 - 1953.8.4 애국열사 유자녀들과 전재고아들을 위한 초등학교를 평양시 및 각도 소재지에 설치할 데 관하여 - 1956.6.10 제대군인들의 생활안정의 제반 대책을 수립할 데 대하여 - 1956.6.25 재일교포들의 월북시 생활보장에 관하여 - 1958.7.21 내각에서 유자녀학원과 초등학교원 및 애육원사업을 개선 강화할 데 대하여 - 1959.1.26 월북하는 남조선 주민들에게 공민으로서의 권리와 생활안정을 보장할 데 관하여 -1985.10 협동농민들에게 사회보장제를 실시할 데 대하여	- 법제정의 시기 - 남한: 1960년대 이후 - 북한: 1960년대 이전			
적용대상	- 거택보호대상자 : 근로능력이 없는 자로서 부양의무자가 없는 자 ; 가구당 재산 1,000만원이하, 1인당 소득 8만원 이하 (1992년 기준) - 시설보호 : 보호시설에 수용되어 있는자 - 자활보호 : 생활이 곤란한 가구 ; 1,000만원, 10만원 이하 - 의료부조 : 기타 생활이 곤란한 가구 ; 1,000만원, 12만원 이하 - 이재민 - 공비토벌, 6.25전쟁, 월남전 희생자	- 국가공로자 - 인민군전사, 하전사의 부양가족 - 제대군인 - 월북재일교포, 월북남조선주민 - 이재민(한해, 풍해, 수해, 화재, 기타재해) - 항일무장투쟁자와 그 유가족 - 6.25전쟁에 의한 전재민, 영예전사자, 전재민구호대책	- 남한: 공적부조대상자는 사회보험에서 제외되는 일반 빈곤층이 중심, 자산조사 실시 -북한: 국가공로자, 전쟁희생자, 이재민, 월북자 등 일반빈곤자가 아닌 특수한 계층이 대상			

	남	한	북	한	특	성
급여	- 급여종류 : 생계보호, 의료보호, 장제보호, 교육보호, 직업훈련, 취로사업, 생업자금융자	- 국가공로자에 대한 생활보호 - 인민군전사, 하전사의 부양가족에 대한 생활보호(보조금지급, 농업현물세감면, 취직알선, 무료치료, 우선배급, 주택확보, 면세) - 제대군인 생활보호 - 월북재일교포, 월북남조선주민의 생활보호(직장알선, 영농, 기업자금대여, 교육) - 이재민에게 수용소제공, 양곡배급, 감면세 조치 - 제대군인 영예전상자들의 직업알선과 취업보장, 무의무탁 제대군인에게 생활비 지급 및 원호사업을 실시 - 유자녀들을 위한 유자녀학원, 애육원 등 설치 - 전투에서 불구자가 된 자에 대하여 영예군인학교에서 기술훈련을 실시하여 취업케하고, 양곡, 신탄, 주택, 토지, 농기구, 비료 등을 우선적으로 확보토록 함	- 급여종류는 유사함 - 급여수준을 정확하게 비교하기는 어렵지만, 북한의 경우 대상자가 단순한 빈곤자가 아닌 주로 국가유공자들이므로, 급여수준이 높을 것으로 사료됨.			
재정	전액 국가일반예산에서 부담	전액 국가일반예산에서 부담				
전달체계	- 보사부의 전체적 관리감독 - 일선내무부 행정기관에 의한 대상자 선정과 급여 - 사회복지전문요원 채용에 의한 전문성제고	- 각 급여의 성질에 따라 노동, 보건, 교육, 건설부 등 여러 관련행정부처들이 관리운영을 담당.	- 남한: 사회복지전문요원에 의한 관리운영 - 북한: 일반행정담당자가 담당			

제2절 의료보장제도

1. 남한의 의료보장제도

1) 의료보험제도

남한의 의료보험제도는 짧은 기간동안 급속한 적용인구의 확대를 가져왔다. 즉 1963년 의료보험법이 제정되고 1977년 500인이상 사업장근로자를 대상으로 한 의료보험제도가 처음 실시된 이래, 1988년 농어민 의료보험 적용, 1989년 도시지역 의료보험 적용으로 전국민의료보험이 달성됨으로서 다른나라에서 그 예를 볼 수 없는 빠른 속도로 발전을 거듭하여 왔다.

가. 적용대상

현행 의료보험제도는 5인이상 사업장 근로자를 대상으로 하는 직장의료보험, 지역주민을 대상으로하는 지역보험, 공무원 및 사립학교 교직원을 대상으로 하는 공·교 의료보험으로 이루어져 있다. 사업장 근로자와 지역주민은 의료보험법(1963년 제정)의 적용을 받고, 공무원 및 사립학교 교직원은 공무원 및 사립학교 교직원 의료보험법(1977년 제정)의 적용을 받도록 되어 있다.

1991년 현재 총인구 43,663천명 중 약 93.8%에 해당하는 40,976천명이 의료보험의 적용을 받고 있는 데, 의료보험의 적용자 중에는 지역의료보험의 대상자가 약 46.5%로 가장 많고 직장의료보험 대상자 36.4%, 공무원 및 사립학교 교직원 의료보험 대상자 10.9%를 차지하고 있다(<표 3-12> 참조). 나머지 약 6%에 해당하는 인구가 의료보호 대상자이다.

〈표 3-12〉 의료보장 적용현황(남한, 1992년)

구 분		적용인구 (천명)	인구대비(%)
계		43,663	100.0
의료 보 험	소 계	40,976	93.8
	직 장	15,898	36.4
	공 교	4,742	10.9
	지 역	20,336	46.5
의료 보 호	소 계	2,687	6.1
	의료보호	2,447	5.6
	의료부조	240	0.5

자료: 보건사회부, '주요업무보고, 1992.3.

나. 보험급여

현행 의료보험법의 급여유형으로는 형태별로 현물급여와 현금급여로 나눌 수 있으며, 시행근거별로는 법정급여와 부가급여로 구분할 수 있다(문옥륜 외, 1990).

현물급여는 질병, 부상 또는 분만시에 지정된 요양취급기관에서 직접 의료서비스를 제공하는 것을 말하며, 현금급여는 긴급, 기타 부득이한 사유로 인하여 지정된 요양취급기관 이외의 의료기관이나 약국에서 진료를 받았거나 분만하였을 경우에 소속 의료보험 조합에서 현금으로 진료비를 지급하는 것을 말한다. 우리나라에서 실시하고 있는 현물급여로는 요양급여, 분만급여, 자격상신후 계속 요양급여, 자격상신후 분만급여, 건강진단(공·교의료보험 대상자만 시행)등이 있으며, 현금급여로는 요양비, 분만비, 장제비, 분만수당, 본인부담금보상금 등이 있다. 이들 급여는 다시 법에 의해 당연

히 지급해 주어야 하는 법정급여와, 법에 의해 강제로 지급되는 급여가 아니고 조합 정관에서 정하는 바에 따라 지급할 수 있는 부가급여로 나누어 볼 수 있는 데, 법정급여에는 요양급여, 분만급여, 자격상신후 계속 요양급여, 요양비, 분만비 등이 있으며, 부가급여는 분만수당, 본인부담금보상금 등이 해당된다.

의료보험의 피보험자 및 피부양자의 질병 또는 부상에 대하여 실시하는 요양급여에는, 진찰, 약제 및 치료재료의 지급, 처치, 수술, 기타의 치료, 의료시설에의 수용, 간호, 이송 등의 의료서비스가 포함되는 데, 우리나라는 요양급여를 받을 수 있는 기간을 폐결핵을 제외하고는 6개월(180일)로 한정하고 있다.

진료를 받았을 때 진료비 본인부담액은 외래의 경우 종합병원, 병원에서는 진찰료와 진찰료를 제외한 총진료비의 40-55%, 의원의 경우 초·재진시 2,500원(21만원 초과시 진료비의 30%)을 지불하며, 입원의 경우는 진료비의 20%를 본인이 부담한다.

다. 보험재정

직장의료보험의 보험료액은 각월에 대하여 피보험자의 표준보수월액에 1000분의 30 내지 1000분의 80을 곱하여 얻은 액을 직장피보험자와 사용주가 각각 절반씩 부담하도록 되어 있으며 현재 평균은 3.2%이다.

의료보험관리공단 피보험자의 보험료율은 1,000분의 30 내지 1000분의 80범위 내에서 대통령령으로 정하도록 되어 있는 데, 현재 적용되고 있는 보험료율은 4.6%이다. 보험료의 부담은 공무원과 군인의 경우는 피보험자와 정부가 각각 보험료액의 100분의 50을 부담하고, 사립학교 교직원의 경우는 피보험자가 100분의 50, 학교 경영자가 100분의 30, 정부가 100분의 20을 부담한다.

지역의료보험의 보험료는 정확한 소득파악이 곤란하므로 소득에 비례하

는 보험료 대신, 소득, 재산에 따른 등급별 정액제를 실시하고 있으며, 정부가 보험료의 50%를 지원하고 있다.

라. 진료체계

정부는 1989년 전국민의료보험제도를 실시하면서 의료자원의 효율적 활용과 의료보험 재정안정 등의 목적으로 의료보험 진료체계를 수립하였다. 즉, 전국을 140개 중진료권과 8개의 대진료권으로 구분하여, 질병발생시 원칙적으로 1차진료는 중진료권내의 의료기관을 우선 이용하고, 1차진료 후에도 진료가 종결되지 못하고 보다 전문적인 진료를 받을 필요가 있을 경우는 「진료의뢰서」를 발급받아 2차진료(대진료권 또는 타진료권의 요양취급기관)를 이용하도록 하고 있다.

2) 의료보호

의료보호는 생활유지 능력이 없거나 생활이 어려운 자가 자력으로 의료문제를 해결할 수 없는 경우 국가재정으로 의료혜택을 주는 공적부조제도의 하나이다.

가. 대상자

의료보호법 제4조의 규정에 의하면 의료보호의 대상자는 첫째, 생활보호법에 의한 생활보호 대상자, 둘째, 재해구호법에 의한 이재자, 셋째, 의사상자구호법에 의한 의사자 및 의사자 유족, 넷째, 국가 유공자 예우 등에 관한 법률의 적용을 받고 있는 자 및 월남귀순용사특별보상법의 적용을 받고 있는 월남 귀순용사와 그 가족으로서 국가보훈처장이 의료보호가 필요하다고 요청한 자 중 보건사회부 장관이 의료보호가 필요하다고 인정한 자, 다섯째, 문화재 보호법에 의하여 지정된 중요 무형문화재 보유자와 그 가족으로서 문화부장관이 의료보호가 필요하다고 요청한 자 중 보건사회부 장관이 의료보호가 필요하다고 인정한 자, 여섯째, 기타 생활유지 능력이 없

거나 생활이 어려운 자로서 대통령령이 정하는 자 등 인데, 여섯번째의 대상자에는 전염병 예방법의 규정에 의한 제3종 전염병 중 성병에 감염된 자와 위 첫째에서 다섯번째와 유사한 자로서 보호기관이 의료보호가 필요하다고 인정한 자가 해당된다(의료보호법 시행령 제11조).

의료보호 대상자는 1종, 2종보호대상자 및 의료부조 대상자로 구분하여 보호하고 있다. 1종 대상자는 거택보호자 및 시설보호 대상자, 국가 유공자, 인간문화재, 월남귀순자, 성병에 감염된 자 등이며, 2종대상자는 자활보호 대상자, 의료부조 대상자는 의료보호 대상자의 첫째부터 다섯째에 해당하는 자와 유사한 자로서 보호기관이 의료보호가 필요하다고 인정하는 자이다. 1992년 현재 종별 의료보호 대상자의 현황은 다음 <표 3-13>과 같다.

<표 3-13> 의료보호 대상자 종별 현황(남한, 1992년)

구분	대상인원	보호대상	
총 계	2,687천명		
1 종	692천명	국가유공자	173,462
		인간문화재	462
		시설보호	83,279
		거택보호	338,168
		월남귀순자	1,311
		성병 및 이재자	95,614
2 종	1,755천명	자활보호	1,755,000
의료부조	240천명	자활보호 유사자	240,000

자료: 보건사회부, '92업무자료, 1992.3

나. 사업내용

의료보호 대상자는 모든 질병이나 부상에 대하여 진찰, 처치, 수술 기타의 치료, 약제 또는 치료재료의 지급, 의료시설에의 수용, 간호, 이송, 분만 등에 관하여 보호를 받는다. 진료비의 부담은 1종보호 대상자와 2종보호 대상자 및 의료부조 대상자 사이에 부담의 차등을 두고 있다(표 3-14참조).

1종보호 대상자는 외래, 입원 구분없이 진료비가 전액무료이며 2종보호 대상자는 외래 진료비는 전액 무료, 입원 진료비는 정부와 본인이 부담하되, 본인부담분에 대하여는 일정금액이상은 정부에서 대불하여 준 후 무이자로 1년에서 3년에 걸쳐 분할상환토록 하고 있다. 의료부조 대상자에 대하여도 일정비율을 정부에서 의료비를 부조하고 있다.

〈표 3-14〉 의료보호 진료비 부담방법(남한)

구 분	외 래	입 원
1종	전액무료	전액무료
2종	전액무료	일부본인부담 · 대도시 30%(10만원 초과시 대불) · 기타지역 20%(상동)
의료부조	본인부담 44%	일부본인부담 · 대도시 40% · 기타 지역 30%

자료: 보건사회부, 보건사회백서, 1991년

2) 북한의 의료보장제도

북한의 의료보장제도에 관한 법령으로는, 1946년의 <20개조 정강>, <노동법>, <전염병방역에 관한 결정서>, <사회보험법>, <노동자, 사무원 및 그 부양가족에 대한 의료상 방조 실시와 산업의료실시개편에 관한 결정서>, 1952년의 <무상치료제를 실시할 데 대하여>, 1954년의 <인민보건사업을 개선강화할 데 대하여>, <노동자, 기술자, 사무원들에 대한 의료상 방조를 강화할 데 대하여>, 1960년의 <인민보건사업을 강화할 데 대하여>, 1980년의 <인민보건법> 등이 있다. 이 법령들의 주요 규정들을 간단하게 소개하면 다음과 같다.

- 1946.3.23 20개조 정강 제20조

이 법령에서는 '국가 병원수를 확대하며 전염병을 근절하며 빈민들을 무료로 치료할 것'을 규정하고 있다.

- 1946.6 노동법

이 법령에서는 '일시적으로 노동능력을 상실한 일꾼들에게 대한 보조금'을 지급할 것을 규정하고 있다.

- 1946.11.10 전염병방역에 관한 결정서 채택

이 법령은 20개조 정강의 전염병 근절에 관한 조약 시행한 것으로서, 1946년에 콜레라, 발진티푸스, 장티푸스, 천연두 등의 전염병이 유행한 것에 대한 대응이었다.

- 1946.12.19 사회보험법

이 법령에서는 '질병, 부상, 임신, 해산에 관하여 의료상의 방조',

“질병, 부상, 불구로 인한 일시적 노동능력상실의 경우의 보조금”, “피보험자에 의하여 생계를 유지하는 자(피부양자)의 질병, 부상, 임신, 해산에 관한 의료상의 방조” 등을 규정하고 있다.

- 1946.12.19 노동자, 사무원 및 그 부양가족에 대한 의료상 방조실시와 산업의료실시개편에 관한 결정서

첫째, 이 법령의 목적은 “노동자, 사무원 및 그 부양가족의 건강을 보장하고 건강한 체력으로 적극적으로 건국사업에 진력하고 노동에 대한 취미와 이해관계를 가지게 하며 노동에서 창발성을 발휘하여 급속히 산업을 부흥시키며 생산을 증가확대하여 부강한 민주주의국가건설을 촉진하고 그들의 물질적, 문화적 생활향상을 도모하기 위한” 것이라고 규정되어 있다.

둘째, 적용대상의 측면과 관련해서는 “사회보험의 급부료를 받을 자격을 가진 모든 노동자, 사무원 및 그 부양가족의 질병, 부상에 대한 치료요양에 대하여 의료상방조를 실시한다”고 규정하고 있다.

세째, 전달체계의 측면에서 “노동부가 주관하고 각급 인민위원회 노동행정부에서 이를 집행하며 보건국 및 각급 보건행정부는 이를 협조한다”고 규정하고 있다.

- 1952.11.13 무상치료제를 실시할데 대하여

첫째, 이 법령의 목적에 대하여 “조선민주주의인민공화국 내각은 전쟁 승리를 위한 증산투쟁과 전선원호사업에서 고도의 애국심과 헌신성을 발휘하여 영웅적으로 투쟁하고 있는 전체 인민들의 생명과 건강을 보호함으로써 그들의 생활을 일층 안정시키기 위한” 것이라고 규정하고 있다.

둘째, 대상은 전체인민으로 규정되어 있다.

세째, 급여내용은 국가부담의 전반적 무상치료제도로써, 구체적으로

는 ‘국가 치료 예방기관의 입원환자에 대한 치료 및 약값은 무상으로 한다’, ‘국가 외래 치료 예방 기관에서의 치료는 무상으로 하며 처방에 의한 약값은 유상으로 하되, 국가사회보험 및 사회보장대상자와 국가기관 협동 및 사회단체에 복무하는 자의 부양가족과 전재민 구호대상자 및 특수한 환자들에 대한 약값은 무상으로 한다’고 규정하고 있다.

- 1954.6.4 인민보건사업을 개선강화할 데 대하여

이 법령은 ‘전후 인민경제의 복구 건설 및 인민생활의 안전과 관련하여 보건 문화시설들을 급속히 복구 확충하고 인민들의 제반 위생조건들을 개선함으로써 그들의 건강을 더욱 증진시키는 것’을 그 목적으로 한다.

- 1954.6.23 노동자, 기술자, 사무원들에 대한 의료상 방조를 강화할 데 관하여

이 법령에서는 ‘국가사회보험 대상자인 노동자, 기술자, 사무원들에 대하여는 외래 약값의 전부를 그의 부양가족들에 대하여는 60%를 각각 국가 부담으로 한다’는 것을 규정하고 있다.

- 1960.2.27 인민보건사업을 강화할데 대하여

이 법령에서는 보건사업 강화를 위한 두가지 내용을 규정하고 있다. 하나는 ‘무상치료제의 성과를 더욱 공고 발전시키며 완전하고 전반적인 무상치료제를 실시’한다는 것이고, 다른하나는 ‘예방사업을 위하여 조선민주주의인민공화국 문화혁명의 구성 기본으로서의 위생문화사업을 계속 강화하여 이를 전국민적운동으로 전개할 것을 전체 인민들에게 호소’하는 것이다.

- 1980.4.3 인민보건법

이 법령은 이전의 제반 규칙, 법규 등을 총괄한 것으로서 다음과 같은 내용들을 포함하고 있다.

첫째, 보건사업의 역할과 의의에 대하여 '조선민주주의인민공화국에서 인민보건사업은 자연과 사회의 주인이며 세상에서 가장 귀중한 존재인 사람들의 생명을 보호하고 건강을 증진시키며 모든 근로자들이 무병장수하여 사회주의, 공산주의 위업을 수행하는데 적극 이바지하게 하는 보람차고 영예로운 혁명사업이다'라고 규정하고 있다.

둘째, 완전하고 전반적인 무상치료제를 규정하고 있다. 즉 '모든 국민이 대상'이며, '모든 의료봉사는 완전히 무료이다(1. 외래치료환자를 포함하여 의료기관에서 환자에게 주는 약은 모두 무료이다. 2. 진단, 실험검사, 치료, 수술, 왕진, 입원, 식사 등 환자치료를 위한 모든 봉사는 무료이다. 3. 근로자들의 요양의료봉사는 무료이며 요양을 위한 왕복여비는 국가 또는 협동단체가 부담한다. 4. 해산방조는 무료이다. 5. 건강검진, 건강상담, 예방접종 등 예방의료봉사는 무료이다)'라고 규정하고 있다.

세째, 그 외에 예방의학적 방침에 의한 건강보호, 주체적인 의학과학 기술발전, 인민보건사업에 대한 물질적 보장, 인민의 참된 복무자인 보건일꾼, 보건기관과 그에 대한 지도관리에 관한 문제들을 규정하고 있다.

가. 적용대상 : 무상치료제의 적용대상확대를 중심으로

북한의료보장에 있어서 무상치료제도의 적용대상확대는 크게 3단계의 과정을 거쳐온 것으로 보여진다.

<제1단계> : 부분적 적용의 단계

이 단계는 사회보험의 급부료를 받을 자격을 가진 모든 노동자, 사무원 및 그 부양가족에 대한 무상치료의 실시단계이다. 1946년 12월 19일 <노동자, 사무원 및 그 부양가족에 대한 의료상 방조실시와 산업의료실시 개편에

관한 결정서>에서 사회보험의 급부료를 받을 자격을 가진 모든 노동자, 사무원 및 그 부양가족에 대한 무상치료의 실시가 선포되었다. 즉 이 단계에서 무상치료제의 대상인구는 국민의 일부에로 제한되었다.

<제2단계> : 적용확대의 단계

두번째 단계는 전반적 무상치료제의 실시단계이다. 1952년 11월 13일 <무상치료제를 실시할데 대하여>에서 개인상공업자와 개인농민을 제외한 모든 국민으로 무상치료의 실시가 적용확대되었다.

<제3단계> : 완전 적용의 단계

세번째 단계는 완전하고 전반적인 무상치료제의 실시단계이다. 1960년 2월 27일 <인민보건사업을 강화할데 대하여>에서, 성별, 직장, 거주지 등에 관계없이 모든 공민에게로 무상치료제가 적용확대되었다. 이는 북한에서 1946년이후 생산수단에 대한 사회주의적 개조를 위하여 1946년 이래 농업의 집단화와 개인상공업의 사회주의화를 강화시켜온 결과, 12년만인 1958년에 사회주의적 개조를 완수하였다고 하는 사실과 관련된다.

나. 급여

가) 무상치료의 범위

무상치료의 급여내용을 보면, 1952년 <무상치료제를 실시할데 대하여>에서 입원환자의 경우 전부 무료이고, 외래치료의 경우 치료는 무상이고 처방에 의한 약값은 유상으로 했다. 단 이때 국가사회보험 및 사회보장대상자와 국가기관 협동 및 사회단체에 복무하는 자의 부양가족과 전재민 구호대상자 및 특수한 환자들에 대한 약값은 무상으로 한다. 즉 약값에 관한한 부분적인 유상치료가 존재했던 것이다.

그이후 1980년 <인민보건법>에 나타난 급여내용을 보면, 의료기관에서 환자에게 주는 모든 약, 환자치료를 위한 모든 봉사(진단, 실험검사, 치료, 수술, 왕진, 입원, 식사 등), 요양의료봉사와 요양을 위한 왕복여비, 해산

방조, 예방의료봉사(건강검진, 건강상담, 예방접종 등)등 모든 의료봉사는 완전 무료라고 한다.

나) 일시적 노동능력상실에 대한 보조금(질병급여)

일시적 노동능력상실에 대한 보조금에 대한 언급은 1946년 <사회보험법>상에 나타나 있다. 이 법에 의하면, 피보험자가 질병, 부상으로 인하여 사회보험의사의 지시로 휴업하며 임금의 지급을 받지 못하게 되었을 때에, 휴업 당시의 임금에 대하여 다음과 같은 비율로서 일시적 보조금을 지급한다.

제1급

㉠ 모범노동자, 모범사무원 및 기술자는 전기간을 통하여 75%

제2급 기관수 및 광산의 지하노동자

㉡ 근속1년 미만자는 최초 20일간은 60%, 그 후는 65%

㉢ 근속1년 이상 2년 미만자는 최초 10일간은 65%, 그후는 75%

㉣ 근속2년 이상자는 최초부터 75%

제3급 광산의 일반노동자 및 공업, 철도, 체신, 수운, 육운, 어로, 토목, 건축노동자, 교원, 예술인

㉤ 근속1년미만자 전기간을 통하여 60%

㉥ 근속1년 이상 2년 미만자는 최초 20일간은 60%, 그후는 65%

㉦ 근속3년미만자는 최초 20일간은 65%, 그 후는 75%

㉧ 근속3년 이상자는 최초부터 75%

제4급 모든 사무원 및 제1급, 제2급, 제3급 이외의 노동자

㉨ 근속2년 미만자는 전기간을 통하여 60%

㉩ 근속2년 이상 3년 미만자는 최초 20일간은 60%, 그 후는 65%

㉪ 근속3년 이상자는 최초 15일간은 60%, 그 후는 65%

제5급

㉔ 비직업동맹원은 일률로 최초 30일간은 50%, 그 후는 60%

다) 예방의학

1956년 김일성이 조선노동당 3차대회 보고를 통하여 예방을 강조하면서부터 1950년대 후반이래 예방의학이 강조되었다. 1960년의 <인민보건사업을 강화할데 관하여>에 의하면, 예방사업을 위하여 조선민주주의인민공화국 문화혁명의 구성기본으로서의 위생문화사업을 계속 강화하여야 한다고 한다. 그 내용으로 첫째, 주민들의 생활환경을 위생문화적으로 꾸리며, 사회봉사 시설을 더욱 정결하게 하고, 위생문화 시설(목욕탕, 이발관 등)을 더욱 확장할 것. 둘째, 난방시설과 상수도시설, 하수도망과 정화시설 등의 정비 확장할 것. 세째, 전염병과 장내 기생충증을 퇴치하기 위한 전국민적 운동전개가 규정되어 있다.

그리고 1980년의 <인민보건법>에서는 예방의학적 방침에 의한 건강보호를 위하여 첫째, 생활환경과 제반 시설, 노동조건등을 위생문화적으로 꾸리며 보호할 것. 둘째, 공해현상을 방지할 것. 세째, 체육대중화를 통한 인민 건강과 체력증진. 네째, 전염병방지 위한 방역, 검역대책수립. 다섯째, 의사담당구역제의 공공화 등을 주요 시책으로 설정하고 있다.

라) 동의학과 양의학의 결합

북한에서는 양의학(또는 신의학)과 함께 동의학을 거의 대등한 수준으로 중요시하고 있다. 그래서 주로 진료는 양의학으로, 치료는 동의학으로 실시하는 경향이 발전되어 왔다. 즉 '병원 및 진료소 등의 의료기관들에서는 임상실험실, 렌트겐실험실과 같은 현대적인 진단설비들과 각종 실험실을 갖추고 현대의학적인 진단하에 동약, 침, 부황, 한증 등의 동의학 치료를 배합시킴으로써 동의 의료봉사의 질적 수준이 한층 높아졌다'고 주장하고 있다(조선중앙통신사, 1982: 245-6, 1984: 289-92, 변종화 외, 1989: 83-84 에서 재인용)

다. 재정

북한의료보장제도의 재정은 초창기에는 사회보험에 의하여 재원이 마련되었다. 1946년 12월 19일의 <사회보험법>에 의하면, 사회보험료율은 다음과 같다.

첫째, 국가소비조합, 사회기업소 및 단체에서는 그 생산부문에 따라서 지불하는 임금의 5%내지 8%정도이다.

둘째, 개인업소 및 고용주는 그들이 지불하는 임금의 10%내지 12%의 범위에서 납부한다.

셋째, 피보험노동자 및 사무원들은 임금의 1%를 납부한다.

이와같이 사회보험에 의해 재원마련의 양상은 점차적으로 국가부담으로 전화되어갔다.

라. 전달체계

가) 의사담당구역제

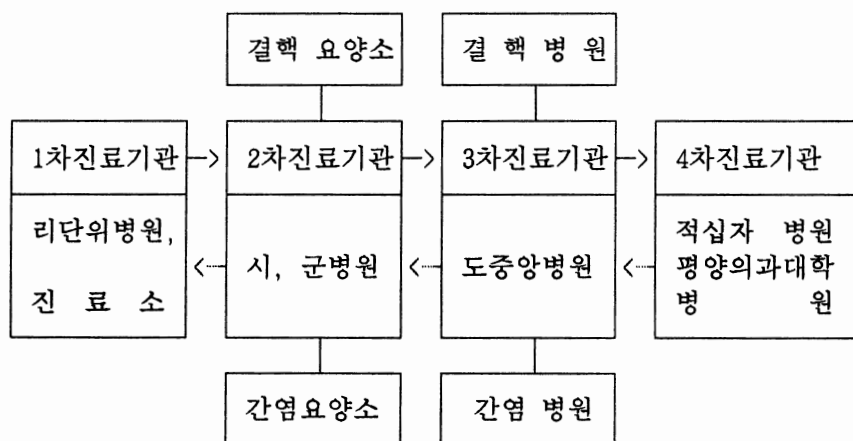
북한법령에서는 1960년 <인민보건사업을 강화할 데 관하여>에서 처음으로 "예방과 의료봉사의 질을 제고하기 위하여 최근 년간에 도시에서 의사담당 구역제를 완성하며 농촌에서 담당구역 사업을 더욱 강화할 것"이라는 의사담당구역제에 대한 규정이 보인다.

의사담당구역제는 거주지 생활단위를 기본으로 하는 거주지담당제와 생산활동단위를 기본으로 하는 직장담당제 형태로 구분된다. 도시에서는 시·구역병원과 그 아래에 있는 종합진료소들을 기본단위로 하여 실시되는데 대체적으로 주민 4000명을 기준으로 해서 내과, 소아과, 산부인과, 결핵과 등 기본전문과 의사에 의해 수행되고 있다. 농촌의 경우 군병원과 그 밑에 있는 리인민병원(진료소)이 기본단위로 1개 리의 경우, 인구수가 1,500-5000명인데 리단위의 경우, 병원이나 진료소에 의사 2-10명이 배치되어 있으므로 의사1인당 인구 1,000명 내외 정도가 해당된다. 산업지구에서는 공장병

원과 공장진료소 등의 말단단위 병원진료소들을 정하여 실시하고 있다고 한다(승창호, 리복희 편, 1986: 114-116, 문옥륜, 1989: 45 에서 재인용).

나) 의료공급전달체계

북한의 의료공급전달체계는 1차, 2차, 3차, 4차 진료기관을 순차적으로 거치도록 구성되어 있다. 1차진료기관에서 의사의 판단에 의하여 2차진료기관으로의 후송여부가 결정된다. 그리고 북한에서는 주민이 생활하고 있는 지역을 벗어날 경우 의무적으로 통행증과 여행증명서를 발급받아야 하므로, 의료기관의 후송증없이 상급병원의 이용이 불가능하다. 따라서 각 진료권은 행정구역별 통행제한과 관련하여 행정단위와 일치되어 있다. 북한의 의료공급전달체계모형을 그림으로 표시하면 다음의 <그림 3-2>와 같다.



범례 : —> 의뢰경로
> 환송경로

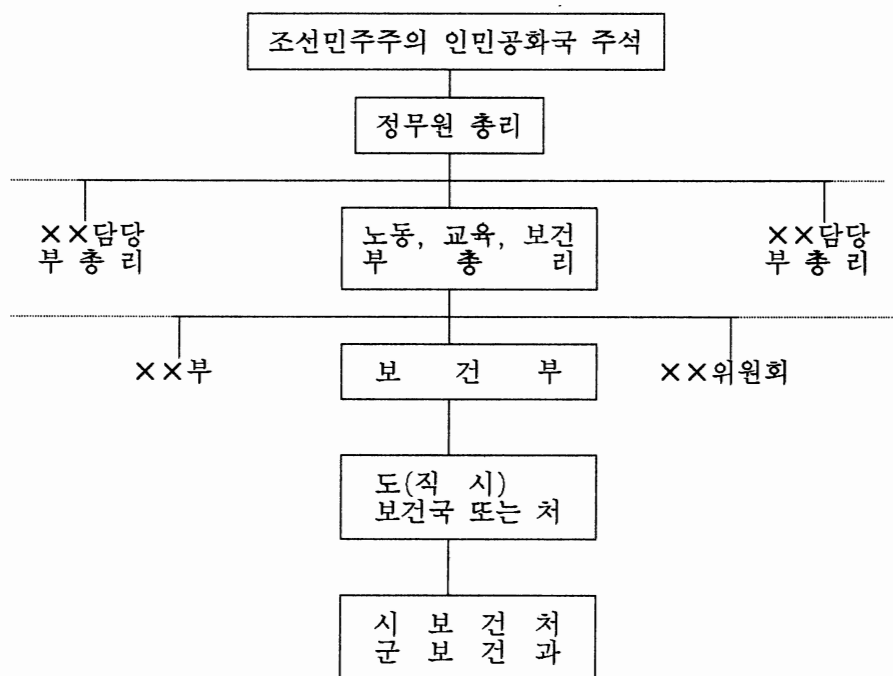
<그림 3-2> 의료전달체계모형(북한)

자료: 문옥륜, 북한의 보건의료제도, 국토통일원, 1989, p.141.

다) 행정 및 기획체계

행정의 경우, 중앙차원에 있어서는 정무원 산하 보건부가 행정업무를 담당하고, 지방차원에서는 도(직할시) 보건국 또는 보건처, 시보건처, 군보건처가 지방에서의 행정업무를 담당한다. 이를 그림으로 표시하면 다음의 <그림 3-3>과 같다.

감독의 경우, 노동당은 행정각부에 해당하는 감독부서를 두는데 정무원 보건부를 감독하기 위하여 보건부를 둔다. 그리고 지방에서는 지방인민위원회가 도, 시, 군 보건처의 업무를 감독한다.



<그림 3-3> 보건행정체계(북한)

자료 : 북한연구소, "의료보건기구와 운영실태", 북한총람, 1983. 변종화 외 (1989 : 17-18)

3) 남북한 의료보장제도의 비교평가

의료보장제도의 정비에 있어서 남한은 1951년에 국민의료법을 제정하고, 1977년에 의료보험을 실시하여 1989년에 이르러 전국민에게 의료보험을 확대하게 되었다. 북한은 40년대에 국가무상치료제를 노동자와 그 부양가족에 대해서 실시하였으며 50년대에 전국민에게 실시하게 되었다. 남한은 의료보장제도를 사회보험방식인 의료보험(전국민의 약 94% 적용)과 공적부조 제도인 의료보호(전국민의 약 6% 적용)로 이원화하여 실시하고 있으며, 북한은 전국민에게 보편적으로 적용하는 일원적 방식을 채택하고 있다. 따라서 남한의 의료보험 관리운영 체제가 근로자를 대상으로 하는 직장조합, 공무원 및 사립학교교원을 적용대상으로 하는 공·교의료보험, 농어민 및 도시자영자를 대상으로 하는 지역의료보험 등으로 다원화 되고 있는 데 비해, 북한은 통일적이며 중앙통제가 강한 체제를 유지하고 있다.

남한 의료보험의 급여종류는 진찰, 약제 및 치료재료의 지급, 수술등의 요양급여, 분만급여 등이며, 수익자 부담원칙에 따라 수진시 일부 진료비를 본인 부담하고 있다. 북한은 진단, 치료, 수술, 입원, 식사, 해산, 건강검진, 예방접종등이 무료공급되는 것으로 나타나고 있으며, 예방의료, 동의학 등에 중점을 두고 있다. 그러나 치료에 필요한 약, 진찰장비, 병원시설 등에서는 매우 열악하여 제도적 규정과는 달리 의료의 질적인 면이 남한에 비하여 뒤떨어지고 있다고 증언되고 있다(김만철).

의료보험 재정은 남한이 보험방식에 의하여 본인이 보험료의 50%를 부담하고, 사용자가 50% 부담하며, 지역가입자의 경우에는 국가가 운영비 전액과 보험료의 50%정도를 재정지원을 하고 있다. 북한은 전액 국가 부담으로 되어있다.

두체제 하에서 의료보장제도를 평가하여 보면, 북한은 국가책임 하에서 모든 국민에 일정수준의 의료보장을 무료제공하여 보편성과 공평성 뛰어나

지만, 행정위주의 형식적인 처리가 진행되고 있기 때문에 적절한 의료보장 수준이라고 평가 하기에는 어려운 점이 많다고 할 수가 있다.

국가에 의한 무상치료라고 할지라도 개인에게 분배되는 기본생계 수준은 제외한 나머지의 국민 총생산을 국가가 관장하고 있는 사회주의 체제 하에서는 당연한 구조적인 특징이며, 의료보장의 균점이 질적인 수준과 대체 될 수는 없는 것이다. 동구 국가들을 비롯한 사회주의 국가들에 있어서 거대한 관료체계의 비효율성이 의료보장의 질적수준 저하로 나타나고 있다고 판단된다.

〈표 3-15〉 남북한 의료보장제도 비교

	남한		북한	특성
	의료보호	의료보험		
법령	- 생활보호법에서 생활보호대상자에게 의료보호사업 실시(1977.7.1) - 1977 의료보호법	- 국민의료법(1951.9.25) - 사회보험에 관한 법률과의료보험법(1963) - 1970년 강제가입으로 개정 - 1977. 직장보험 실시 - 1979. 공무원, 사립학교교직원 의료보험법 실시 - 1988.1.1부터 농어촌지역 의료보험 실시 - 1989.7.1부터 도시지역의료보험 실시	- 1946.11.10 전염병 방역에 관한 결정서 채택 - 1946.12 노동자, 사무원 및 그 부양가족에 대한 의료상 방조 실시와 산업의료시설개편에 관한 결정서 - 1952.11.13 무상치료제를 실시할 데 대하여 - 1958.2.10 국가사회보험 및 노동보호관련산업에 대한 관리기능을 조선회업총동맹 중앙위원회에 부여함에 관하여 - 1980.4 인민보건법	- 법제정의 시기 남한: 1970-1980년대 북한: 1940-1950년대 초반 - 제도의 체계 남한: 의료보호와 의료보험으로 이원화 북한: 일원적 제도
적용대상	생활보호대상자와 의료부조자	- 5인 이상 기업체의 모든 피용자 - 농어촌, 도시지역 자영자 - 공무원, 사립학교교직원	전인민	- 남한: 의료보험과 의료보호로 대상자 분리 적용 - 북한: 전인민에게 보편적 적용
급여	- 진찰, 처치, 수술, 기타의 치료, 약제 또는 치료재료 지급, 의료시설에의 수용, 간호, 이송 기타 진료목적 달성을 위한 조치, 분만	- 급여의 종류는 진찰, 약제 및 치료재료의 지급, 수술 등의 요양급여, 분만급여, 건강진단, 장제비 등으로 구분되어 있음 - 불필요하다고 인정되는 일부 진료행위(초음파검사나 CT촬영 등)는 제외됨	- 외래입원의 처방약, 진단, 실험검사, 치료, 수술, 왕진, 입원, 식사 그리고 근로자의 요양의료봉사 및 왕복여비, 해산방조, 건강검진, 건강상담, 예방접종, 불구자에 대한 교정기구, 이발의 보철비 등이 모두 무료로 지급 - 예방의학 강조 - 동의학과 양의학의 결합	- 급여의 종류 남한: 요양급여, 분만급여, 건강진단, 장제비 등 - 북한: 요양급여외에 식사, 약값, 왕복여비, 왕진 무료, 예방의학 동의학 강조, 약, 치료기구의 질은 낮음.
재정	- 거택보호: 전액 무료 - 자활보호: 외래는 전액무료, 입원은 20-30%의 본인 부담 - 의료부조: 외래는 지역의료보험과 동일, 입원은 30-40%의 본인부담	- 직장보험: 근로자, 사용자가 50%씩 부담 - 공교보험: 정부와 본인이 50%씩 부담 - 지역보험: 농어민등의 보험료 부담을 경감하기 위하여 정부에서 재정의 50%를 지원	전액 국가부담	- 재정부담 남한: 본인일부부담 (수익자부담의 성격) - 북한: 전액 국가 부담
전달체계	전체적으로 보사부의 지도, 감독을 받음. 생활보호와 의료부조자 선정은 내부부가 담당	조합주의의 방식에 의하여, 각 조합이 의료보험을 실행. 보사부의 지도감독을 받음.	- 노동당 중앙위원회 산하 보건부에서 통제력을 가지고 정무원의 보건부를 감독함; 지방(도 및 직할시, 시, 군) 차원의 보건행정조직은 상급 보건행정기관과 해당지구 행정위원회의 이중적인 통제를 받음. - 의사당당 구역제	- 남한: 조합주의 방식 관리운영체계의 다원화 - 북한: 보건행정조직이 정치조직인 노동당의 통제를 받음.

제3절 사회복지서비스

1. 노인복지

1) 남한의 노인복지

남한의 노인인구는 <표 3-16>에서 보는 바와 같이 매년 빠른 속도로 증가하고 있으며, 65세이상 인구가 2000년대에는 약 7%에 이를 전망이다.

이에 따라 가족구조의 변화에 따른 요보호 노인이 증가하고, 노인들의 복지에 대한 요구수준도 높아져서 노인복지의 중요성이 사회적인 문제로 대두되게 되었다.

<표 3-16> 노인인구 추세(남한)

(단위: 천명)

구 분	1980	1992	1995	2000	2021
전인구	38,124	43,663	44,851	46,789	50,586
노인인구 ¹⁾	1,456	2,283	2,543	3,168	6,625
(%)	(3.8)	(5.2)	(5.7)	(6.8)	(13.1)

주: 1) 65세이상 인구임.

자료: 보건사회부, '92 주요 업무자료

정부는 노인들의 건강유지와 복지증진을 위해 1981년 노인복지법을 제정하였다. 이 때 제정된 노인복지법은 구체적인 복지조치를 규정하지 않은 선언적인 내용을 주로 한 것으로 노인복지의 근거법으로는 미흡하지만 우리나라가 노인복지를 증진하는 데 필요한 여러가지 시책을 추진하고자 하는 의지를 분명히 한 점에서 큰 의미를 가진다고 할 수 있다(보건사회부, 1991: 29). 1989년 보다 적극적인 노인복지시책을 실시하기 위해, 가정에서 생활하는 대다수의 노인을 위한 재가복지를 강화하는 방향으로 노인복지법이 개정되었다.

가. 적용대상

「노인」에 대한 정의는 노인복지법상으로는 명확하지 않으나, 사회통념상 노인은 심신의 노화현상이 현저하고 사회적으로 노인으로 인정되는 사람이라고 할 수 있겠다(김만두, 1992: 457). 그러나, 노인복지법의 세부적인 규정을 살펴보면 노인복지시설에의 상담·입소 등의 조치(법 8조), 건강진단(법 9조), 경로우대(법 10조) 등의 대상자를 65세 이상으로 규정하고 있어, 노인복지법의 적용대상이 되는 노인은 65세 이상 인구라고 볼 수 있겠다.

나. 사업내용

현재 남한에서 실시하고 있는 노인복지서비스로는 다음과 같은 사업들을 들 수 있다.

① 노인복지시설사업: 노인복지시설로는 양로시설, 노인요양시설, 실비양로시설, 실비노인양로시설, 실비노인요양시설, 유료양로시설, 유료노인요양시설, 노인복지회관 등이 있으며, 1991년 12월말 현재 노인복지시설의 현황은 다음과 같다.

〈표 3-17〉 노인복지시설 현황(남한, 1991년)

구분	양로	노인요양	실비양로	실비노인요양	유료양로	경로당
개소수	72	19	1	10	4	19,525
수용및 이용노인수	4,930	1,497	15	226	154	918,944

자료: 보건사회부, '92 주요업무자료

양로시설은 노인을 입소시켜 무료로 급식 기타 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설인 데 72개소에 4,930명이 입소하고 있으

며, 노인요양시설은 양로시설과 같으나 동시에 치료도 제공하는 시설로서 19개소가 설치되어 있다. 실비양로시설은 노인을 입소시켜 저렴한 요금으로 급식 기타 일상생활에 필요한 편의를 제공하는 시설인데 현재 1개소가 있으며, 실비노인요양시설은 저렴한 요금을 받고 급식, 치료 및 일상생활의 편의를 제공하는 시설로 10개소에 226명이 입소하고 있다. 유료양로시설은 노인을 입소시켜 급식 기타 일상생활에 필요한 편의를 제공하되 그 비용은 전부 입소자가 부담하는 시설로 4개소에 154명이 입소하고 있다.

② 경로우대제도 실시: 1980년 어버이날을 기해 70세이상의 노인을 대상으로 철도, 목욕 등 8개업종에 처음으로 할인우대제를 실시하였다. 그 후, 노인복지법이 실시되면서 1982년부터 65세이상 노인으로 우대대상 노인을 확대하였고 우대업종도 시내버스, 극장등 5개업종을 추가하여 13개 업종에 대하여 실시하고 있다. 13개 업종 중 공영시설은 철도, 지하철, 고궁, 국공립 박물관, 국공립 공원 등이 해당되며, 민영시설은 목욕, 이발, 시내버스, 시외버스, 극장, 여객선박 등이 해당된다. 경로우대증의 발급은 65세 이상의 노인중 신청에 의거하여 읍, 면, 동 사무소에서 발급한다. 그러나, 이 사업은 민영업체에게는 정부지원 없이 일방적으로 요금할인을 강요 함으로써 불친절, 승차거부 등의 문제점이 발생하였다. 이에 보사부는 1990년부터 65세 이상의 노인을 대상으로 신청주의에 의거, 분기별로 36매의 시내버스 승차권을 지급하는 노인 승차권 지급제도를 실시하여 오고 있다.

③ 건강진단: 노인은 육체적, 정신적 노화로 인하여 대부분이 만성퇴행성 질환을 가지고 있다. 노인의 질환을 조기에 발견하고 건강지도 및 보건교육을 통하여 노인의 건강을 도모하고자 의료보장제도와는 별도로 1983년부터 65세 이상의 노인을 대상으로 무료노인건강진단사업을 실시하고 있다. 건강진단을 담당하는 기관은 국공립병원, 보건소 그리고 병원급이상의 일반 의료기관이며, 오지나 벽지 노인들에게는 이동진료소를 이용하여 건강진단

을 실시하고 있다. 노인건강진단은 1,2차로 구분하되, 1차진료 진단과목은 기본진료, 체능검사, 혈액검사 등이며, 1차진료 결과 질환의심자에 대하여는 2차정밀검사를 실시한다. 진료의 결과는 본인과 가족에게 알려 노인병의 예방과 조기발견에 도움이 되도록 하고 있다.

④ 경로사업의 실시 및 지원: 노인들의 사회활동 참여요구를 충족시키고, 여가를 보람있게 보낼 수 있도록 경로당, 노인교실 등의 여가시설에 대한 운영비를 지원하고 있다. 1992년 현재 경로당은 전국적으로 19,500여개에 이르고 있으며, 이들 경로당에 대하여 매년 연탄 500장씩의 난방비와 월 2만원씩의 운영비를 보조하고 있다.

⑤ 가정봉사사업등의 실시 · 지원: 노인단독세대 중 저소득층이나 정신적, 신체적장애가 있는 노인들을 대상으로 자원봉사자를 활용, 정기적으로 방문케하여 일상생활에 필요한 각종 서비스를 제공하는 재가노인봉사사업을 추진하고 있다. 1992년 현재 재가노인 봉사사업은 전국에 12개 기관이 설치 운영되고 있으며, 가정봉사원의 서비스는 말벗, 상담, 책읽기 등의 정서적 서비스, 부엌일, 청소 등 가사일 돕기, 병원이나 외출시 거동부축서비스 등이다.

⑥ 노령수당 지급: 경제적 어려움을 겪고 있는 70세이상의 생활보호 대상노인들에게 1991년부터 1인당 매월 1만원씩 지급하고 있다. 1992년 현재 노령수당을 받고 있는 노인은 191천명에 이르고 있다.

⑦ 노인능력은행 운영: 대한노인회 산하 각 지부에 설치되어 있으며, 주로 노인들의 취업 상담 및 알선을 담당한다. 취업알선은 행정사무소, 경비 등의 장기취업알선 뿐 만아니라 취로사업이나 일손돕기 등의 단기취업도 알선하고 있으며, 1991년 까지 총 60만명에게 혜택을 주었다. 정부는 노인능력은행 활성화를 위해 60여개소에 대해 개소당 월 30만원의 운영비를 지원하고 있다.

⑧ 노인공동작업장 설치: 노인공동작업장은 경로당이나 노인복지시설 등에 설치되어 있는 데, 지역내의 산업체와 연결하여 기술훈련을 하지 않고도 노인의 적성과 능력에 따라 작업을 함으로써 여가를 선용하고 소득도 얻을 수 있도록 하는 제도이다. 1992년 현재 공동작업장은 272개가 설치되어 있는 데, 주로 옷감정리, 제품포장, 악세사리, 봉투제작 등의 작업을 하고 있다. 그러나, 노인공동작업장에서의 소득이 너무 낮고, 지역산업체와의 연계활동이 잘 이루어지지 않는 등의 문제점이 있다.

⑨ 노인을 봉양하고 있는 가정에 대한 세제, 금융지원 방안: 3대이상 대물림한 주택이나 5년이상 부모와 동거하여 봉양한 자에 대하여는 주택상속 추가공제제도를 실시하고 있으며, 노인과 2년이상 동거시 주택자금 융자액을 할증(5백만원)하고, 노부모봉양수당 등도 지급하고 있다.

다. 전달체계

노인복지행정의 종합계획 수립, 노인의 건강, 주거, 소득보장 및 여가시설 지원에 관한 업무는 보사부 가정복지국 노인복지과에서 총괄하고 있다. 노인복지 서비스의 지방행정체계는 시·도의 경우는 가정복지국 가정복지과 노인복지계에서 담당하고 있으며, 시·도 이하에서는 사회과에서, 읍·면·동 단위에서는 담당부서가 없고 사회담당직원이 노인복지서비스 업무를 담당하고 있다(최경석·송정부, 1990: 201). 이러한 공식적인 노인복지전달체계외에 국가업무를 대행하는 대표적인 민간기구로 대한노인회가 있으며, 대한노인회는 각 시·도에 연합회를 두고, 시·군·구 마다 지부를 두고 있으며 읍·면·동에는 지회를 두고 있다.

2) 북한의 노인복지

북한의 노인복지서비스에 대한 법령으로는 1951년 <국가사회보장에 관하여>, 1978년의 <사회주의 노동법> 등이 있다. 이 법령들의 주요 규정들을 간단하게 소개해 보면 다음과 같다.

- 1951.8.30 국가사회보장에 관하여

이 법령에서는 '년로자에 대하여 직업보장과 주택보장, 생활필수품의 배급, 그리고 양로원 확충 등의 사업 실시'를 규정하고 있다.

- 1978.4 사회주의 노동법 (제78조)

이 법령에서는 '국가는 노동능력을 잃은 돌볼 사람이 없는 늙은이들과 불구자들을 양로원과 양생원에서 무료로 돌보아 준다'라고 규정하고 있다.

가. 적용대상

노인복지서비스의 적용대상은 남성 만 60세, 여성 만 55세 이상의 노인이다. 그런데 이들 중에서 양로원에 수용될 수 있는 사람은 남자 만 60세 이상, 여성 만 55세 이상된 자로서 연로연금을 받을 근속연수를 채우지 못한 사람, 노동능력을 상실하고, 무의무탁하며 부양해 줄 가족이 없는 경우이다.

나. 급여

노인복지서비스의 급여는 사회보험수급자격유무와 부양자유무에 의한 적용대상 구분에 따라 다음의 몇가지 종류가 있다(안계춘, 1989: 62-63 ; 구자순, 1989: 145-146).

첫째, 사회보험수급자격여부에 관계없이 모든 노인들에 대한 급여이다. 정년은 남자 만 60세, 여자 만 55세에 하게 되는데 이는 단지 원노력자로서

터의 퇴직이고 이후에도 일하고 싶으면 부업으로 성냥갑 만들기, 수위, 아이보기, 연탄보아주기 등 식량공급 없이 돈만 받는 일을 할 수 있다. 여기에서 원노력자란 정식으로 노동해서 식량과 봉급을 받는 노동자를 말하며, 이외의 노동자(노인, 부녀자)는 부업인 셈이어서 봉급은 나오나 식량은 안 나온다고 한다. 또 사회안전부 교통과에서 만든 사회질서 유지대로 '완장을 끼고 단속하는 등의 봉사활동을 하기도 하는데 이때는 식량이나 봉급은 없고 얼마간의 음식대접을 받는다고 한다.

둘째, 사회보험수급자격이 없는 노인들에 대한 급여이다. 사회보험 수급자격대상에서 제외되는 사람들에 대한 사회적 서비스는 두가지 종류가 있다. 먼저, 부양자가 있는 사람에 대한 사회적 서비스이다. 근속연수가 20년 미만인 경우 자녀(주로 맏아들)가 모시고 있는 것이 통례이므로 부양자로 여겨 500g의 식량만을 자녀이름으로 받게 된다.

세째, 사회보험수급자격이 없는 노인들이 노동능력이 없고, 부양자가 없을 경우에는 양로원에 수용될 수 있는 자격을 가지게 된다. 물론 가족이 있으면 아무리 본인이 원하더라도 양로원에 수용될 수 없다. 양로원이라 하여 아무일 없이 생활하는 것은 아니다. 매일 생활에 대한 각종 회의가 있으며, 일주일에 수차례의 학습회가 조직된다. 이러한 모임을 통하여 작업할 것을 자진 결의토록하고 개개인에게 작업량이 배당된다. 예를 들면 주변 지방 산업공장에 필요한 실 꼬는 작업 또는 돗자리 제작, 양로원 내에 있는 터발 가꾸기 등으로 노동능력상실자를 제외하고는 생산활동을 시키고 있다.

다. 재정

노인복지서비스의 재정은 물론 국가에 의하여 조달된다.

라. 전달체계

양로원의 경우, 전부 국가에서 운영하는 국영양로원이며, 도단위로 하나씩 있다. 농촌에서는 거의 없으며, 군단위로 협동농장 경영으로 운영되는

것이 간혹있다. 양로원의 운영은 내각 보건성에서 하다가 1964년부터는 노동성으로 이관되어 도에서는 도인민위원회 노동국에서 양로원을 관리운영하고 있다. 따라서 시·군인민위원회 노동부에서는 입양대상자의 자격이 갖추어 있는지 동인민위원장의 확인을 받아 노동부를 거쳐 도인민위원회 노동국으로 제출하게 된다. 이곳에서 입양결정이 되면 입양통지서가 군인민위원회에 하달되어 입양대상자에게 통지가 된다.

그외의 노인복지서비스도 사회보장제도에 의해서 주로 이루어지는 것이거나 직업보장이므로, 중앙 정부원의 노동부가 이를 담당하고 있을 것으로 생각된다.

3) 남북한 노인복지제도의 비교평가

남한의 경우 노인복지에 대한 종합적이고 독립적인 법령으로 1981년 노인복지법을 제정하였고, 1989년에는 재가복지를 강화하는 방향으로 법개정을 하였다. 그 밖에 생활보호법, 의료보호법, 국민연금법에서도 노인에 관계되는 사업을 규정하고 있다. 반면, 북한에는 노인에 대한 독립적인 법령은 보이지 않고 헌법, 노동법 등에서 부분적으로 언급되고 있다.

남한의 노인복지법이 사업대상을 대체로 65세 이상으로 규정하고 있고, 생활보호법, 의료보호법에도 65세 이상의 노인으로 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없는 사람은 정부재정으로 이들의 생계와 의료를 보장하고 있다. 노인을 위한 소득 보장제도로서는 국민연금법에 18세 이상 60세 미만의 국민이 가입기간 중 일정액의 각출료를 기여하였다가 60세가 되었을 때 노령연금을 받도록 하고, 국민연금 시행 당시 55세 이상 60세 미만인 계층은 특례노령 연금제도를 두고 있으며, 경제적 어려움을 겪고 있는 70세이상의 생활보호 대상노인들에게 1991년부터 1인당 매월 1만원씩 노령수당을 지급하고 있다.

북한은 6.25전쟁시 피해를 입은 군인의 부양가족(60세 이상의 아버지, 55세 이상의 어머니)에 대하여 매월 일정액의 보조금을 지급하고 있으며, 일반 노동자와 사무원은 양로연휴금(남한의 노령연금에 해당)의 수급연령을 남자 만 60세, 여자 만 55세에 달한 때로 정하고 있다.

소득보장 이외의 노인복지서비스의 내용을 구체적으로 보면 남한의 경우 노인복지법에 의거하여 65세 이상의 노인들을 대상으로 각종 노인복지시설(양로원, 노인요양원, 실비양로원, 유료양로원, 경로당 등)운영, 경로우대제도, 무료건강진단, 노인공동사업장 실시 지원, 재가노인 봉사사업 지원 등을 실시하고 있으나, 북한에서는 남자 60세이상, 여자 55세 이상된 자로서 노동능력을 상실하고 무의무탁하며 부양해 줄 가족이 없는 사람에 한하

여 양로원에 수용하고 있으며, 사회보험 수급자격이 없는 노인으로서 자녀와 같이 살고 있는 노인 들은 월500g(노동자 700g)의 배급을 받고 있다.

남한의 노인복지 서비스의 정책방향은 노인들로 하여금 인간다운 생활을 영위할 수 있도록 다양한 서비스를 제공하는데 그 목적이 있지만, 북한에 있어서는 생계유지를 목표로 하는 보편적인 기본적 욕구 충족에 치중하고 있다. 그러므로 남한에 있어서는 노인소득보장 수준은 낮은 상태에 있으나 욕구의 다양성을 달성하고자 하는 프로그램개발에 중점을 두고 있으며 적절한 수준향상에 노력하고 있다.

〈표 3-18〉 남북한 노인복지서비스 비교

	남	한	북	한	특	성
법 령	- 1981. 노인복지법 - 의료보험법 - 의료보호법 - 생활보호법 - 국민연금법	- 1972. 12 북한사회주의헌법(58조) - 1978. 4 북한사회주의노동법(78조)	- 남한: 노인에 대한 독립적 법령 실시 - 북한: 헌법과 노동법에서 일부 언급			
적 용 대 상	- 65세 이상 노인	- 남자 60세 이상, 여자 55세 이상된 자로서 노동능력을 상실하고, 무의무탁하며 부양해 줄 가족이 없는 사람 (양로원에 수용) - 연로연금받을 근속연수 채우지 못한 노인	-대상연령 남한: 65세 북한: 남자 60세 여자 55세			
서 비 스 내 용	- 경로우대제도 실시 - 무료건강진단 - 경로사업의 실시 및 지원 - 노령수당 지급 : 생활보호 대상 노인(70세 이상 1인 월 1만원) - 노인복지시설 운영 - 노인공동사업장 실시지원 - 생업 지원 - 재가노인 봉사사업 지원	- 양로원의 경우, 300g의 양곡 배급: 매일 생활에 대한 회의를 거쳐 개인 별로 작업량 배당하여 작업(실끄는 작업, 돗자리제작, 양로원에 터발 가꾸기 등)을 행함 - 연로연금의 근속연수채우지 못한 노인의 경우, 그 부양자인 자녀에게 500g의 식량만을 추가지급	-남한: 노인을 위한 다양한 서비스 제공 -북한: 양곡배급			
전 달 체 계	- 노인복지 서비스를 위한 공적책임 주체 : 보사부 사회복지정책실 노인복지과 - 서울특별시, 직할시, 도는 가정복지국 가정복지과에서 담당, 군은 사회과 담당 - 노인복지대책위원회 : 노인복지에 관한 국무총리의 자문에 응하기 위해 국무총리 소속하에 설치 - 노인복지상담원 : 구와 시·군에서 노인의 복지를 위한 상담 및 지도업무 담당	- 양로원: 도단위로 1개소, 농촌에는 거의 없으며 군단위에서 협동농장 경영으로 운영되는 것이 간혹 있음 - 양로원의 관리운영: 노동성, 도인민위원회 노동국, 시군인민위원회 노동부에서 담당 - 대상자 선정과정 : 본인(신청) -> 시군인민위원회(확인) -> 도인민위원회(결정)	- 담당기관 -남한: 보사부 -북한: 노동성 - 재원 -남한: 국가부담 및 민간시설에의 국가보조 -북한: 재원, 서비스 공급 모두 국가담당			

2. 장애인 복지

1) 남한의 장애인 복지

장애인에 대한 복지입법은 1960년대초 부터 몇몇 장애인 복지시설 및 단체등에서 꾸준히 추진되어 왔으나 광범위한 사회적인 공감대를 얻지는 못하였다. 따라서 장애인 문제의 법적근거도 사회복지 사업법, 생활보호법, 아동복지법, 산업재해보상법, 원호대상자 직업재활법, 군사원호보상법등에서 부분적으로 다루어져 왔었다.

1970년대 후반 경제의 고도성장에 따라 산업화, 도시화에 따른 장애발생요인이 증가하였고, 장애인의 수가 날로 증가함에 따라 장애인에 대한 사회적 대책이 이루어 져야 한다는 사회적 여론이 대두되었다. 이에 문교부에서는 1971년부터 장애인 특수교육을 실시한 경험을 기초로 1977년 「특수교육진흥법」을 제정하였으며, 보건사회부는 1978년 사회보장심의위원회 연구반을 통하여 장애인복지시설에 대한 전국조사를 실시하였고, 1979년 우리나라의 장애인 복지법안을 작성하였다. 그리하여 세계 장애인의 해였던 1981년, 우리나라도 심신장애자 복지법을 제정하였으며, 보건사회부에 장애인 복지를 전담할 재활과를 설치하였다.

1982년부터는 장애인의 사회활동 참여와 경제적 자립을 위해 장애인 고용에 관한 지침을 제정하여 직원수가 50인 이상인 보사부 산하 단체는 정원의 2%이상을 장애인으로 고용토록 장려하였다.

1988년 서울에서 장애자올림픽대회가 개최되었고 이를 계기로 장애인 복지에 대한 요구가 증가함에 따라, 종합적이고 근본적인 장애인 복지 증진 대책을 마련하기 위하여 1988년 대통령 직속 자문기구로 장애인 복지대책 위원회를 설치, 운영하였다. 동 위원회는 1989년 장애발생예방, 의료보장, 재활기구보급, 교육기회 확대, 취업보장, 장애인 복지시설의 확대, 생활환경개선, 장애인 복지 전달체계 개선 등 11개분야에 관한 장애자복지종합대

책(안)을 마련하였다.

1989년 12월 심신장애자복지법을 장애인복지법으로 전면 개정하였고 1990년에는 장애인 고용촉진 등에 관한 법률을 제정, 장애인의무고용제를 도입함으로써 장애인 복지증진 시책을 체계적으로 추진할 수 있는 제도적 기틀을 마련하였다.

가. 적용대상

장애인에 대한 개념은 매우 복합적 성격을 띠고 있기 때문에 한 마디로 정의하기는 어려우나, 장애인 복지법에서는 장애의 종류와 기준에 따라 지체장애, 시각장애, 청각장애, 언어장애 또는 정신지체 등 정신적 결함으로 인하여 장기간에 걸쳐 일상생활 또는 사회생활에 상당한 제약을 받는 자로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자를 말하고 있다(법 2조). 그리고, 동법 시행령에서는 장애인의 기준을 다음과 같이 정하고 있다.

지체장애인은 ①한 팔, 한 다리 또는 몸통의 기능에 영속적인 현저한 장애가 있는 자, ②한 손의 무지를 지골관절 이상 상실한 자, 또는 제2지를 포함하여 한 손의 두 손가락 이상을 각각 제1지골관절 이상 상실한자, ③한 다리를 리스후랑관절 이상 상실한 자 ④두 발의 모든 발가락을 상실할 자 ⑤한 손의 무지의 기능에 영속적인 현저한 장애가 있거나 제2지를 포함하여 한 손의 세 손가락 이상에 영속적인 현저한 기능 장애가 있는 자, ⑥지체에 위 각 목의 1에 해당하는 장애 정도 이상의 장애가 있다고 인정 되는 자이며, 시각장애인은 ①두 눈의 시력(만국식 시력표에 의하여 측정한 것을 말하며, 굴절 이상이 있는 자에 대하여는 교정시력에 대하여 측정한 것을 말한다)이 각각 0.1 이하인 자, ②한 눈의 시력이 0.02 이하, 다른 한 눈의 시력이 0.6 이하인 자, ③두 눈의 시야가 각각 10도 이내인 자 등에 해당하는 자로 한다.

청각장애인은 ①두 귀의 청력 손실이 각각 60 데시벨 이상인 자, ②한 귀의 청력 손실이 80 데시벨 이상, 다른 귀의 청력 손실이 40 데시벨 이상인 자, ③두 귀에 들리는 보통 말소리의 명료도가 50 퍼센트 이하인 자이고, 언어장애인은 ①음성 기능 또는 언어 기능을 상실한 자, ②음성 기능 또는 언어 기능에 영속적인 현저한 장애가 있는 자이다.

정신지체인은 정신발육이 항구적으로 지체되어 지적 능력의 발달이 불충분하거나 불완전하고, 자신의 일을 처리하는 것과 사회생활의 적응이 현저하게 곤란한 자로 한다.

이와 같이 장애인은 장애의 정도에 따라 등급을 구분하되, 그 등급은 보건사회부령으로 정하도록 되어 있다.

나. 사업내용

현재 실시중인 장애인 복지사업은 다음과 같다.

① 장애인등록제도 운영: 장애인의 정확한 실태 파악으로 장애인의 체계적 관리 및 자활제도를 정착시키기 위해 1988년 11월 부터 전국적으로 장애인등록제를 실시하고 있다. 등록된 장애인에 대하여는 장애인수첩을 교부하며, 직업훈련기회의 우선부여, 시내 전화통화요금의 감면, 장애인보철용 승용자동차 구입시 특별소비세 면제, 자동차세면제, 장애인용 승용자동차 LPG 연료사용 허용, 공무원 채용시 장애인 별도선발, 취업알선, 보장구 지급, 학비지원, 자립자금 대부 등 각종 지원혜택을 우선적으로 적용받게 된다. 1991년 12월말 현재 등록장애인수는 273천명으로 전체 장애인 956천명의 28.5%에 해당된다 .

② 장애인 복지시설 운영: 장애인 복지법 제37조에 의하면 장애인 복지시설은 장애인 재활시설, 장애인 요양시설, 장애인 유료복지시설, 장애인 이용시설, 장애인 직업재활시설, 점자도서관, 점자 및 녹음서 출판시설 등이 있다(표 3-19참조).

〈표 3-19〉 장애인 복지시설의 종류와 기능(남한)

시설의 종류	시 설 의 기 능
장애인재활 시설	지체장애, 시각장애, 청각장애, 언어장애, 정신지체 등 동일 또는 유사한 장애를 가진 장애인을 입소 또는 통원하게 하여 그 재활에 필요한 상담·치료 또는 훈련을 행하는 시설
장애인요양 시설	장애인으로서 항상 돌보아 주어야 할 자를 입소하게 하여 상담·치료 또는 요양을 행하는 시설
장애인유로 복지시설	장애인에게 상담·치료·훈련 또는 요양을 행하고 이에 소요되는 일체의 비용을 입소 또는 통원한 자로부터 수납하여 운영하는 장애인 재활시설과 장애인 요양시설
장애인이용 시설	무료 또는 저렴한 요금으로 장애인을 통원하게 하여 상담·치료·훈련·사회와의 교류촉진 및 여가활동 등의 편의를 종합적으로 제공하는 시설
장애인 직업 재활시설	장애인을 입소 또는 통원하게 하여 직업을 주어 자활시키는 장애인 근로시설과 취업이 곤란한 장애인에게 필요한 훈련을 행하여 직업을 주는 보호작업장
점자도서관	무료 또는 저렴한 요금으로 시각장애인에게 점자간행물, 또는 녹음서를 열람하게 하는 시설
점서 및 녹음서 출판시설	무료 또는 저렴한 요금으로 시각장애인에게 점자간행물 및 녹음서를 제공하기 위하여 이를 출판하는 시설

자료: 김만두, 사회복지법제론, 홍익재, p. 438

장애인 복지시설은 장애인을 수용 또는 통원하게 하여 장애인의 재활(의료재활, 교육재활, 직업재활 및 사회재활)에 필요한 상담, 치료, 교육 및 요양 등의 장애인 복지사업을 수행하는 사회복지시설을 총괄하며, 1991년말 현재 전국적으로 167개의 시설이 설치·운영되고 있다(표 3-20참조).

〈표 3-20〉 장애인 복지시설 현황(남한, 1991년)

구분	계	수용 시설	요양 시설	근로 시설	단종 복지관	종합 복지관	국립
시설수	167	98	32	6	11	19	1
입소자(명)	11,131	10,664	1,989	478	-	-	-

③ 소득보장: 장애인들이 일상생활을 영위함에 있어서 필요한 소득을 보충시켜 주거나 금전적 지출을 감면해 줌으로써 장애인 생활안정을 도모하기 위하여 다음과 같은 제도를 실시하고 있다.

a. 장애인 생계 보조수당의 지급: 일상생활을 영위하기 어려운 저소득 중증·중복장애인의 생계안정을 위하여 월 2만원의 생계보조수당을 지급하고 있다.

b. 자영업 지원 및 자금대부: 장애인의 생활안정과 경제적 자립을 지원하기 위하여 공공기관이나 시설내 매점, 자동판매기와 담배, 우표 및 홍삼등 전매품 판매점을 장애인에게 우선 허용토록 하고, 장애인이 제작 생산하는 물품에 대하여는 공공기관 등에서 수의계약(수의계약) 구입이 가능토록 하고 있다.

④ 직업재활서비스: 장애인 종합복지관, 장애인 재활시설등을 통해 장애인 직업훈련을 실시하고 있으며, 일반기업에 취업이 어려운 장애인을 위하여는 장애인 근로시설을 설치, 운영하고 있다. 그리고 1983년부터 지하철, 종합운동장 구역내에 사회복지 시설에서 생산하는 각종 수공예품의 상설매장을 개설, 운영하고 있다.

⑤ 장애인 의무고용제: 1990년 제정된 장애인 고용촉진등에 관한 법률에 의거하여, 국가 및 지방자치단체는 소속 공무원 정원의 2%이상 고용하도록 노력하며, 300인 이상 고용사업주는 상용 근로자 총수의 2% 범위내에서 장애인을 고용하도록 의무화하였다. 그리고 기준 고용율 미달 기업은 장애인 고용부담금을 납부토록 하고 있다.

⑥ 의료재활서비스: 장애의 치료와 신체의 잔존능력개발을 위해서 재활의료기관 확대, 의료비 지원 등의 시책을 실시하고 있다.

a. 재활의료기관 확대: 국립재활원에 200병상 규모의 국립전문재활의료 센터를 건립 중이며, 장애인복지시설에 부설된 재활의료기관에 운영비를 지원한다.

b. 저소득 장애인 의료비 지원: 의료비 부담이 과중하여 장애 치료에 어려움을 겪고 있는 저소득 중증장애인에 대해, 의료비의 본인부담분을 전액 정부가 지원하고 있다. 그리고 생활보호 또는 의료부조 대상 장애인에 대하여 휠체어, 의수족, 보청기 등 보장구를 무료로 교부하고 있다.

⑦ 경제적 부담 경감 제도: 장애인의 일상생활에서의 경제적 부담을 덜어주기 위해 다음과 같은 시책을 실시하고 있다.

⑧ 편의시설 설치 확대: 장애인이 각종 시설물을 편리하게 이용할 수 있도록 도로, 공원, 공공건물, 교통·통신시설 등에 맹인용 신호기, 횡단보도 유도 바닥재, 경사로 장애인용 공중전화기 등 장애인 편의시설을 설치하도록 하고 있으며, 일정규모 이상의 공공업무시설, 의료시설, 관광호텔, 공연장 등에는 장애인용 승용승강기, 경사로 등을 반드시 설치하도록 의무화하고 있다.

다. 재원

장애인복지법에 의하면 국·공립병원, 보건소, 보건지소 기타 의료기관에 의뢰하여 의료 및 보건지도를 받게 하는 것, 사회복지법인 기타 비영리

법인이 설치한 장애인복지시설에 위탁하여 그 시설에 입소 또는 통원하게 하거나 그 시설을 이용하게 하는 것, 의료에 소요되는 비용, 중증장애인이 부양하는 자녀의 교육비, 보장구의 구입 또는 수리에 필요한 비용, 자립훈련비의 지급, 중증장애인에 대한 생계비보조수당의 규정에 의한 복지조치에 소요되는 비용은 국가(사회복지사업기금법에 의한 사회복지사업기금을 포함한다)와 지방자치단체가 부담하되, 그 부담비율은 생활보호법의 규정에 의한다.

그리고, 국가 또는 지방자치단체가 설치한 장애인복지시설을 이용하게 하는 것의 규정에 의한 복지조치와 국가 또는 지방자치단체가 장애인복지시설을 설치하는 복지시설설치비의 규정에 의한 장애인복지시설의 설치에 소요되는 비용은 당해 복지조치 또는 시설설치를 하는 국가 또는 지방자치단체가 부담한다. 중증장애인의 생계보조수당의 규정에 의한 복지조치에 소요되는 비용은 국가가 부담하는 방식을 취하고 있다 .

라. 전달체계

장애인 복지행정에 관한 종합계획의 수립 및 조정은 보건사회부 사회복지국 재활과에서 총괄하고 있다. 그밖에 장애예방, 재활보호 등 효율적인 복지를 위해 해당 업무별로 노동부, 교육부, 건설부 등이 각각 관계되어 있다. 장애인복지를 담당하는 지방기관으로는 서울시, 각 직할시, 도는 보건사회국에서, 시·군은 사회복지과에서 담당하고 있다. 장애인복지법에서는 시·군·구에 장애인 복지업무를 담당할 장애인복지 지도원을 배치토록 규정하고 있으나, 아직 배치되고 있지 않다.

2) 북한의 장애인 복지

북한의 장애인 복지에 대한 법령으로는, 1951년의 <조국해방전쟁에서 불구자로 된 인민군 장병 및 빨치산들을 위한 영예군인학교설치에 관하여>, <국가사회보장에 관하여>, 1953년의 <제대군인 및 영예전상자들의 직업알선과 취학조건을 보장할 데 관하여>, 1978년의 <사회주의 노동법> 등이 있다. 이 법령들의 주요 규정들을 간단하게 소개해 보면 다음과 같다.

- 1951.4.13 조국해방전쟁에서 불구자로 된 인민군 장병 및 빨치산들을 위한 영예군인학교설치에 관하여

첫째, 이 법령에서는 급여의 측면에서, '국가부담으로 영예군인공업학교, 영예군인농업학교, 영예군인통계부기학교를 설치할 것', '일체의 학비를 국가부담으로 하고, 학용품, 교복, 실습복, 신발, 침구 및 기타 생활필수품을 무상으로 급여할 것', '학생들에게 의수, 의족 기타 교정기구를 무상으로 급여하며 매월 건강진단을 정기적으로 실시하며 일체 국가의료기관에서 무료치료 및 무료투약을 실시할 것', '영예군인학교를 졸업한 학생들은 각자의 건강상태와 습득한 기술 기능에 적합한 기업소 또는 기관의 해당 직종에 2년간 의무적으로 근무하여야 한다' 등과 같은 다양한 내용들이 규정되어 있다.

둘째, 전달체계의 측면에서는 '중앙차원에서 노동상, 교육상, 국가계획위원회 위원장, 산업상, 농림상 등이 관련되며, 각 지방단위에서 각 도인민위원회 위원장이 이를 관할한다'고 규정하고 있다.

- 1951.8.30 국가사회보장에 관하여

이 법령에서는 '조국해방전쟁에서 또는 민족독립국가 건설을 위한 투쟁에서 불구로 된 자에 대한 직업보장과 주택보장, 생활필수품의 배급, 그

리고 불구자를 위한 노동합숙소 확충*, '본인 및 자녀들의 학비와 국가주택의 사용료를 면제하며 농업현물세, 기타 세금을 20% 이상 감소 또는 면제', '불구로 된 고아를 위한 특수애육원, 맹아학교시설 확충' 등을 규정하고 있다.

- 1953.8.14 제대군인 및 영예전상자들의 직업알선과 취학조건을 보장할 데 관하여

첫째, 급여의 측면에서, '취업희망자에 대하여 그들의 건강과 기능조건을 고려하여 적합한 직장에 우선적으로 취직을 보장', '영농희망자에 대하여 우선적으로 토지, 주택, 종곡 및 농기구 등을 알선 보장', '취학희망자를 우선적으로 취학시켜 장래 고등교육을 받게 함', '영예전상자들의 교정기구(의수, 의족)수리 시설 확장' 등의 다양한 내용들을 규정하고 있다.

둘째, 전달체계의 측면에서, '제대군인 및 영예전상자들에게 대한 직업보장, 취학보장 및 원호사업 정형을 지도 검열하기 위하여 노동보장 꼬미씨야를 각 시, 군구역에 조직한다'고 한다. 그 성원은 '위원장은 시군(구역)인민위원회 부위원장(1명), 위원으로는 조선노동당 각 시군(구역)당부 노동부장, 조선민주 청년동맹 각 시군(구역)위원장, 시군(구역)인민위원회 노동부장, 시군(구역)군사동원부장'으로 구성된다고 한다.

- 1978.4.18 북한 사회주의노동법(제78조)

이 법령에서는 노동능력을 잃은 무의무탁한 불구자들을 양생원에서 무료 보호할 것을 규정하고 있다.

가. 적용대상과 수급자격

북한에서 장애인복지서비스의 적용대상은 초기의 영예전상자나 국가공로자로부터, 모든 불구자에게로 확대되고 있다. 1951년 <조국해방전쟁에서

불구자로 된 인민군 장병 및 빨치산들을 위한 영예군인학교설치에 관하여>에서 대상을 6.25전쟁에서 불구자로 된 사람들로 규정하고 있으며, 동년의 <국가사회보장에 관하여>에서도 조국해방전쟁에서 또는 민족독립국가 건설을 위한 투쟁에서 불구로 된 자로 대상을 제한하고 있으며, 1953년 <제대군인 및 영예전상자들의 직업알선과 취학조건을 보장할 데 관하여>에서도 영예전상자로 장애인복지서비스의 대상을 제한하고 있다. 이처럼 1950년대 초반 이후의 일련의 장애인복지서비스 관련 법령들에서의 적용대상은 전쟁으로 인해 부상을 입은 군인들이 중심대상이고, 민간인 부상자들도 같이 포함되는 형태로 이루어져 있다. 이러한 경향은 점차 완화되어 나중에는 전불구자에게로 완전히 확대되어 간다. 그래서 1978년의 <사회주의노동법>에서 국가는 어떠한 제한없이 노동능력을 상실한 모든 불구자들을 양생원에서 무료로 돌보아 줄 것을 규정하고 있다.

나. 급여

장애인에 대한 서비스는 교육보장, 의료보장, 직업보장(기업소, 영농희망자), 생활보호, 주거보장 및 시설수용보호(특수애육원, 맹아학교, 양생원, 49호보양소) 등 매우 다양하게 이루어지고 있다.

첫째, 교육보장의 측면을 보자. 1951년 <조국해방전쟁에서 불구자로 된 인민군 장병 및 빨치산들을 위한 영예군인학교설치에 관하여>에서, 국가부담으로 영예군인공업학교, 영예군인농업학교, 영예군인통계부기학교의 설치를 규정하고 있다. 이 영예군인학교를 졸업한 학생들은 각자의 건강상태와 습득한 기술 기능에 적합한 기업소 또는 기관의 해당 직종에 2년간 의무적으로 근무하여야 한다고 한다. 그리고 이때 일체의 학비는 국가부담이다. 또한 1953년 <제대군인 및 영예전상자들의 직업알선과 취학조건을 보장할 데 관하여>에서도 영예전상자들 중 취학희망자에 대하여 우선적으로 취학시켜 장래 고등교육을 받게 할 것을 규정하고 있다.

둘째, 의료보장의 측면을 보자. 1951년 <조국해방전쟁에서 불구자로 된 인민군 장병 및 빨치산들을 위한 영예군인학교설치에 관하여>에서는 영예군인학교 학생들에게 의수, 의족 기타 교정기구를 무상으로 급여하며 매월 건강진단을 정기적으로 실시하며 일체 국가의료기관에서 무료치료 및 무료투약을 하도록 규정하고 있다. 그리고 1953년 <제대군인 및 영예전상자들의 직업알선과 취학조건을 보장할 데 관하여>에서도 영예전상자들의 교정기구(의수, 의족) 수리시설 확장계획을 제시하고 있다.

그리고 전쟁 또는 군복무시 불구가 된 자를 수용하여 장기치료를 해주는 영예군인병원, 장기치료와 요양을 해주는 영예군인정양소·휴양소 등의 시설이 있다(통일원, 1990: 267).

세째, 직업보장의 측면을 보자. 1951년의 <국가사회보장에 관하여>에서, 전쟁으로 인하여 불구로 된 자에 대한 직업보장을 규정하고 있고, 1953년 <제대군인 및 영예전상자들의 직업알선과 취학조건을 보장할 데 관하여>에서는 취업희망자에 대하여 그들의 건강과 기능조건을 고려하여 적합한 직장에 우선적으로 취직을 보장하고, 영농희망자에 대해서는 우선적으로 토지, 주택, 종곡 및 농기구 등을 알선 보장할 것을 규정하고 있다. 그리고 노동력이 다소 있는 상이군인을 위한 상이군인 생산기업소가 있다(북한연구소, 1983: 1512).

네째, 생활보호의 측면이다. 1951년 4월의 <조국해방전쟁에서 불구자로 된 인민군 장병 및 빨치산들을 위한 영예군인학교설치에 관하여>에서, 영예군인학교학생들에 대하여 학용품, 교복, 실습복, 신발, 침구 및 기타 생활필수품을 무상으로 급여할 것을 규정하고 있고, 1951년 <국가사회보장에 관하여>에서도 전쟁과정에서 불구자가 된 자들을 위한 생활필수품의 배급과 본인 및 자녀들의 학비와 국가주택의 사용료를 면제하여 농업현물세와 기타세금을 20% 이상 감소 또는 면제한다고 규정하고 있다.

〈 표 3-21 〉 제대군인 보장제도

급별	대 상 자	혜 택 내 역	연 금 지 급
1급	노동력 상실자	무상주택제공, 식량제공 1인당 1일 800g, 부양가족 1인당 400g	최종봉급기준 장교 : 50% 사병 : 100%
2급	1일 2-3시간 노동 가능자	1일 700g의 식량지급	장교 : 50% 사병 : 100%
3급	반노동소유자	1일 700g의 식량지급	없음

자료 : 북한연구소, 『북한총람』, 1983, p. 1512.

그리고 상이군인에 대한 별도의 생활보장제도가 존재하고 있다. 이 상이군인 보장제도는 노동력상실의 정도에 따라 1-3급으로 구분하여 실시되는데 구체적인 내용은 앞의 〈표 3-21〉와 같다.

다섯째, 주거보장 및 시설수용보호의 측면이다. 1951년 〈국가사회보장에 관하여〉에 의하면 전쟁과정에서 불구로 된 사람들의 주거보장을 위하여 불구자를 위한 노동합숙소의 확충과 불구로 된 고아를 위한 특수애육원, 맹아학교시설의 확충을 규정하고 있다. 그리고 1978년 〈북한 사회주의노동법〉 제 78조에서는 국가는 노동능력을 잃은 무의무탁한 불구자들을 양생원에서 무료로 돌보아 준다고 규정하고 있다.

또한 이외에 정신장애인을 위한 수용시설로서 49호 보양소가 있다. 49호 보양소는 일반적으로 남한 학자들에 의해서 정치범들을 정신병자들 속에 같이 수용하는 수용소로 인식되어 왔다. 그런데 북한에서 귀순한 김만철씨에 의하면 49호 보양소는 순수한 정신병자수용소로서 정치범은 수용되지 않는다고 한다.

이상과 같이 북한에서의 장애인에 대한 복지서비스는 그 주된 대상이 전쟁희생자에 집중되어 있고, 그 이외의 장애인들에 대한 복지서비스의 구체적인 법령과 규정이 보이지 않는다. 그리고 체코유학중에 한국에 귀순한 두 유학생에 의하면, 평양의 경우 장애인들이 보이지 않는데, 그 이유는 장애인들의 평양거주가 원칙적으로 허용되지 않기 때문이라고 한다. 이러한 증언들을 통해 볼 때, 북한의 장애인복지서비스의 경우, 전쟁과 관련된 희생자에 대해서는 매우 포괄적이고 다양한 서비스를 제공하고, 그 이외의 일반 장애인에 대해서는 매우 제한적이고 강제적이라는 특성을 가지고 있다고 보여진다.

다. 재정

장애인복지서비스의 경우, 그 재정은 국가가 전액 부담한다.

라. 전달체계

첫째, 담당 정부행정기관을 보자. 장애인에 대한 급여가 교육, 의료, 직업, 생활보호, 주거보장 및 시설보호로 매우 다양하다. 따라서 각각의 급여에 대해 많은 관계부처가 관련된다. 그리하여 중앙차원에서는 교육보장을 위해 교육부, 의료보장을 위해 보건부, 직업보장 및 생활보장 그리고 시설보호를 위해 노동상, 국가계획위원회, 농림상 등이 관리감독을 담당할 것이다. 각 지방단위에서는 각 도인민위원회 위원장이 이를 관할할 것이다.

둘째, 장애인복지서비스 감독을 위한 정부, 정당, 사회단체로 구성되는 감독위원회에 대하여 살펴보자. 1953년 <제대군인 및 영예전상자들의 직업 알선과 취학조건을 보장할 데 관하여>에서는 노동보장 꼬미씨야라는 감독위원회 조직을 다음과 같이 규정하고 있다. '제대군인 및 영예전상자들에게 대한 직업보장, 취학보장 및 원호사업 정형을 지도 검열하기 위하여 노동보장 꼬미씨야를 각 시, 군구역에 조직한다. 성원은 다음과 같다. 위원장은 시군(구역)인민위원회 부위원장(1명), 위원으로는 조선노동당 각 시군(구역)

당부 노동부장, 조선민주 청년동맹 각 시군(구역)위원장, 시군(구역)인민위원회 로동부장, 시군(구역)군사동원부장으로 구성된다.’ 이러한 제도는 남한과 다른 북한의 특징으로서 제대군인 및 영예전상자에 대한 사회적 서비스의 중요성을 반영한다. 그러나 이러한 감독위원회 조직은 정권정당화에 필수적인 제대군인 및 영예전상자에 대한 서비스에만 한정되어 있을뿐 일반 장애인에 대한 감독조직은 없는 것으로 보인다.

세째, 시설보호의 경우, 49호 보양소는 도에는 49호 병원이 하나씩 있고, 군에는 49호 요양소가 하나씩 있다. 그리고 양생원은 각 도에 1개씩의 양생원이 있다.¹⁾

1) 북한 귀순자 김만철씨의 증언

3) 남북한 장애인 복지제도의 비교평가

장애인 복지에 관한 입법으로 남한은 1981년 심신장애자 복지법을 제정하였고, 1988년 장애인 복지종합대책(안) 마련을 거쳐 1989년 심신장애인복지법을 장애인 복지법으로 전면 개정하였으며, 이어 1990년에는 장애인 고용촉진 등에 관한 법률을 제정, 장애인 의무고용제를 도입하였다.

북한에서는 장애인에 관한 독립적인 법제도는 없다. 1950년 초반이후 장애인에 대한 복지 서비스는 적용대상을 주로 전쟁으로 인해 부상을 입은 군인들에 집중하고 있으며, 그이외의 장애인에 대한 복지서비스의 구체적인 법령과 규정은 보이지 않는다.

장애인에 대한 소득보장사업으로는 남한에서는 중증, 중북 장애인에 대한 생계보조수당 지급, 저소득 장애인에 대한 보호 및 각종 세제 감면, 장애인 자립자금 융자지원, 장애인 의료비 지원, 장애인 가구 자녀 교육비 지원 등의 사업을 실시하고 있으며, 북한에서는 전쟁으로 불구자가 된 자들에 대하여 생활필수품의 배급과 본인 및 자녀의 학비 면제, 국가주택 사용료 면제, 농업 현물세와 기타 세금의 20% 이상 감면 등의 생활보호를 하고 있다.

장애인복지서비스의 내용을 보면 남한에서는 장애인 복지법에 의거, 장애인 복지시설(장애인 재활시설, 장애인 요양시설, 장애인 유료 복지시설, 장애인 직업재활시설)운영, 장애인 등록제도 운영, 보장구 무료 교부, 편의시설 설치 확대 등의 여러가지 사업을 실시하고 있고, 장애인 직업재활과 기술훈련을 통하여 취업을 지도하고 있으며, 각종 분야에 장애인의 의무고용제를 추진하고 있다. 북한에서는 전쟁 또는 군복무시 불구가 된 자들을 위한 장기치료와 요양, 직업보장, 취업알선, 생활보장등을 실시하고 있으며, 불구로 된 고아는 특수애육원에서, 무의무탁한 불구자들은 양생원에서

돌보아 준다고 규정하고 있다.

이처럼 북한에서의 장애인복지서비스는 전쟁과 관련된 희생자들에 대하여는 포괄적이고 다양한 서비스를 제공하고 있는 반면, 그외의 일반장애인에 대하여는 취업능력이 있는 자와 없는 자를 구별하여, 취업능력이 있는 자에 대해서는 의무적으로 취업이 강제되고, 취업능력이 없는 자에 대해서는 시설에 수용하는 등 매우 제한적이고 강제적이라고 하는 특성을 가지고 있다.

〈표 3-22〉 남북한 장애인복지서비스 비교

	남	한	특
법	- 1981. 심신장애자 복지법 제정 - 1989. 12. 장애인복지법 - 1990. 1. 장애인 의무고용제 도입	- 1951. 8. 국가사회보장에 관하여 - 1953. 8. 제대군인 및 영예 전상자들의 부양가족 보호에 관한 결정서 - 1972. 12. 북한사회주의헌법(52, 58 조)	- 남한: 1981년 심신장애자 복지법제정 - 북한: 독립적 법제도 없음
적용 대상	- 장애인 : 지체장애, 시각장애, 청각장애, 언어장애, 정신지체 등 대통령령으로 정하는 기준에 따름	- 모든 장애자를 포괄하는 듯하다. 그러나 주로 전상자나 국가공로자가 주된 대상이다.	- 남한: 대통령령으로 장애자의 기준정함 - 북한: 전상자, 국가공로자, 산업재해자등으로 규정
서비스 내용	- 장애인 등록제도 운영 - 장애인 복지시설 운영 - 소득보장 : 중증·중복장애인에 대한 생계보조수당 지급, 저소득 장애인에 대한 보호 및 각종 세제 감면 - 보장구 무료 교부 - 재활의료센터 건립 의료비 지원 - 장애인 의무고용제 - 편의시설 설치 - 장애인 자립자금 융자지원 - 장애인 가구 자녀교육비 지원 - 장애인 의료비 지원	- 직장취업가능한 자에 대해서는, 사회보험사무소나 노동소개소의 배정, 파견에 의하여 적합한 직업에 의무적으로 취업시킴 - 직장취업불가능자 : 이전에 농민이었고 영농을 희망하는 자에 대해, 영농에 종사하게 함 - 직장취업과 영농 모두 불가능하고 무의무탁한 자 : 불구자를 위한 노동합숙소, 불구로 된 고아를 위한 특수교육원, 맹아학교 등을 확충, 수용 - 사회보장을 받는 불구자 및 유가족에게 식량, 신탄, 기타 생활필수품, 주택 등을 보장 - 정신장애자의 경우, 49호 보양소에 수용됨. - 신체상, 정신상의 이유로 요보호자를 수용하는 시설로 갱생시설이 있음	- 남한: 1990년을 전후해 다양한 서비스 제공 - 북한: 장애자에 대한 강제적 직업할선이 있음
전달 체계	- 장애예방, 재활보호 등 효율적인 복지를 위해 보사부, 노동부, 교육부, 건설부, 국립재활원 등이 각각 해당 업무를 담당 - 서울시, 각 직할시, 도는 보건사회국에서, 시·군은 사회과에서 담당 - 사회복지위원회 : 보사부와 서울시, 직할시, 도·시 및 군에 설치 - 복지위원 : 동·읍·면	- 장애자의 취업, 의료, 교육, 사회보장등의 광범위한 서비스가 주어지므로, 노동부, 보건부, 교육부가 각각 역할을 분담하고 있음 - 49호 보양소의 경우, 도에는 49호 병원이 하나씩 있고, 군에는 49호 요양소가 하나씩 있음.	- 남한: 보사부, 노동부등 각 해당기관이 담당 - 북한: 장애자에 대한 서비스를 총괄하는 주무관서나 행정체계 없음

3. 아동복지

1) 남한의 아동복지

8·15 해방과 6·25동란을 겪으면서, 남한의 아동복지는 주로 요보호아동을 대상으로 하는 자선사업과 구제사업이 중심을 이루었다. 특히 6·25 전쟁은 일시에 많은 전쟁고아를 발생케 하여, 이 시기의 아동복지는 수용시설 위주의 응급적인 조치였다. 휴전 약 1년전인 1952년에는 격증한 전쟁고아 수용 보호시설을 비롯하여 전란으로 인하여 혼란에 빠진 각종 사회복지시설을 합리적으로 지도 감독하기 위하여 '후생시설 운영요령'을 각도에 시달하여 후생시설 운영과 지도감독의 준칙을 삼았다. 1962년 비로소 요보호아동의 보호법인 「아동복지법」이 제정되었고, 1981년에는 아동복지법을 한층 개선하여 개정된 아동복지법이 만들어져, 아동복지의 새로운 이념의 확립과 실천을 제시하였다.

아동복지법에서는 보호대상의 범위를 요보호아동에서 일반아동으로 확대하였고, 5월 5일 어린이날에 대한 법적 근거를 확보하였으며, 그때까지 임시직이었던 아동복지 지도원을 별정직 공무원으로 하였다.

가. 적용대상

우리나라 아동복지법에서는 아동이 건전하게 출생하여 행복하고 건강하게 육성되도록 그 복지를 보장함을 목적으로 한다고 하여 일반 모든 아동을 대상으로 하고 있다. 아동이 심신이 함께 건강하게 출생되어지기 위하여는 아동의 부모가 심신 모두 건강해야 한다. 따라서 아동복지법에서는 아동의 건전한 육성을 위하여 아동의 부모뿐 아니라 모든 국민의 의무를 명백히 하고 있으며, 동시에 국가와 지방자치단체도 보호자와 더불어 아동을 건전하게 육성할 책임을 진다고 규정하고 있다.

나. 사업내용

① 요보호아동의 발생예방

a. 아동상담소 설치운영: 아동이 건전한 가정에서 자랄 수 있도록 상담 및 지도를 실시함으로써 요보호아동의 발생을 사전에 예방하기 위하여 아동상담소를 설치운영하고 있다. 아동상담소의 업무는 아동 또는 임신부에 관한 그 가정 또는 관계인에 대한 상담, 아동지도에 필요한 가정 환경의 조사, 입양, 위탁보호 및 거택보호, 아동 또는 임신부에 관한 전문적, 기술적 지도를 필요로 하는 경우의 개별지도 및 집단지도 및 알선, 아동복지시설 또는 요보호아동의 조사, 지도, 감독, 아동을 위한 지역사회 자원의 활용 및 알선, 아동의 일시보호 등이다. 1992년 현재 시·군·구의 공립아동상담소 13개소를 포함하여 전국에 50개소의 상담소가 설치운영되고 있으며, 아동상담소에는 아동복지지도원을 배치하여 상담과 지도를 실시하고 있다. 그리고 읍·면·동 단위에서는 아동문제에 관심을 가진 주민 중에서 아동위원을 위촉하여 지역 사회내에서 발생하는 아동문제에 대한 상담과 가정방문을 실시하도록 하고 있다.

b. 어린이 찾아주기 종합센터 설치: 공원, 유원지 등 공공시설에서 발생하는 미아 예방을 위해 어린이 명찰 달아주기 운동등을 전개해 왔으며, 1986년부터 '어린이 찾아주기 종합센터'를 사회복지법인 한국어린이재단에 설치하여 운영하고 있다. 어린이 찾아주기 종합센터에서는 미아부모 상담과 미아사진 공개 및 광고, 미아 및 전국 아동복지시설 아동에 대한 신상카드를 작성 배치하여 보호자가 언제든지 열람할 수 있게 하여 부모가 어린이를 찾을 수 있도록 도와주고 있다.

② 가정보호제도의 확대: 부모의 사망, 질병 등으로 20세 미만의 소년소녀가 가족의 생계를 꾸리어 나가는 소년소녀 가장세대에 대하여는, 이들을 생활보호 대상자로 책정하여 생계, 의료, 교육보호를 실시하고 있다.

또 피복비, 영양급식비, 학용품비, 교통비등을 추가지원하고 있으며, 실업계 중·고교생에게는 입학급 및 수업료를 지원하고 있다.

불우아동건전 육성을 위하여는 불우아동과 사회 각계 인사 사이에 결연 후원사업을 실시하여 불우아동이 물질적 도움 뿐 아니라 사회적 관심과 사랑을 느낄 수 있도록 배려하고 있다. 또한 요보호아동의 시설보호를 억제하고 국내 건전가정에 위탁 양육함으로써 가정속에서 건전한 성장을 도모할 수 있도록 가정위탁 보호사업을 실시하고 있다

③ 아동복지시설 설치운영: 가정이 있어도 가정에서 아동이 보호양육되는 것이 적절하지 못한 경우나, 아동의 정신, 신체, 성격 등에 장애가 있어 가정에 있어서는 건강한 성장과 발달을 기대할 수 없는 경우, 이러한 아동에 대하여 가정을 대신하여 적절한 보호와 육성이 이루어 질 수 있도록 아동복지 시설을 설치운영하고 있다.

아동복지법에서는 수용시설은 국가와 지방자치단체, 사회복지법인, 재단법인만이 설치할 수 있도록 하고 있고, 조산시설과 아동전용시설, 탁아시설 중 가정 탁아시설은 누구든지 설치할 수 있도록 하고 있다.

아동복지시설은 다음과 같이 세분화되어 있다.

a. 영아시설: 영아시설은 보호자가 없는 영아, 보호자가 유기하거나 포기한 영아, 보호자의 보호양육이 적당하지 않다고 인정되는 영아를 입소시켜 보호양육하는 시설이다. 영아는 이환율과 사망율이 높고 특별한 의학적인 배려를 필요로 하므로 육아시설과는 별도로 설치운영하고 있다.

b. 육아시설: 양친의 사망, 생사불명, 유기등으로 인하여 보호자가 없는 아동과, 보호자로 부터 심한 학대를 받고 있거나, 무관심, 방임등으로 양육을 받을 수 없는 3세 이상 18세 미만의 아동을 입소시켜 보호양육하는 시설이다.

c. 아동일시보호시설: 가출아동, 부랑아동, 기타 요보호아동을 일시

입소시켜 보호하고, 그 아동에 대한 장래의 양호대책, 기타 보호조치를 하는 시설이다.

d. 아동직업보호시설: 아동복지시설에 입소되어 있는 12세 이상 아동과 빈곤한 가정의 아동에 대해서 자활에 필요한 지식과 기능을 습득시키는 것을 목적으로 하는 시설이다.

e. 교호시설: 불량행위를 하거나 불량행위를 할 우려가 있는 아동으로서 보호자가 없는 아동, 친권자나 후견인이 입소를 신청한 아동, 또는 가정법원, 지방법원, 또는 지방법원 소년지부에서 보호위탁한 아동을 입소시켜 그들을 선도하여 건전한 국민으로 육성하는 것을 목적으로 하는 시설이다.

f. 자립지원시설: 자립지원시설은 기존의 아동복지시설에서 기한 만료로 퇴소한 아동에게 취업준비기간 또는 취업 후 일정한 기간 숙소 또는 음식을 실비로 제공하여 아동의 자립을 지원하는 것을 목적으로 하는 시설이다.

1991년 현재 우리나라의 아동복지시설 운영현황은 (표 3-23)과 같다.

〈표 3-23〉 아동복지 시설 운영현황(남한, 1991년)

구 분	계	영아	육아	직업보호	교호	자립지원
시설수	279	38	221	7	7	6
수용인원	22,327	2,326	19,007	429	477	88

자료: 보사부, '92 주요업무보고, 1992. 3.

④ 보육서비스의 강화: 최근 산업화, 도시화에 따른 기혼여성의 취업 기회가 확대되고 여성의 사회진출이 활발해짐에 따라 취학전 아동에 대한 보육서비스의 수요가 증가하고 있다. 부모이외의 양육인이 부모를 대신하여 돌보아 주고 있는 보육서비스의 유형은 새마을유아원, 가정탁아, 직장탁아, 지역탁아, 방문탁아, 88탁아원, 농번기탁아소 등으로 매우 다양하다. 현재 보육시설은 전국에 3,670개소가 있으며, 89,441명의 아동을 보육하고 있다(표 3-24참조).

〈표 3-24〉 보육시설 운영 현황(남한)

(1991년 12월말 현재)

구분	계	국,공립 등 정부지원 보육시설	민간보육 시설	직장보육 시설	가정보육 시설
시설수	3,670	503	1,217	19	1,931
보육아동	89,441	37,017	36,099	712	15,613

자료: 보사부, '92 주요업무보고, 1992. 3.

다. 재원

국가 또는 지방자치단체가 설치하는 아동전용시설과 아동복지시설의 설치에 소요되는 비용은 국가 또는 지방자치단체가 전액 부담한다.

그리고 아동복지위원회, 아동상담소, 아동복지지도원 및 아동위원의 업무수행에 요하는 비용, 아동복지사업의 지도감독·계몽 및 선전에 요하는 비용등도 예산의 범위 안에서 국가와 지방자치단체가 전액부담한다.

사회복지법인 및 재단법인에 의한 아동복지시설의 설치 및 운영에 요하는 비용, 또는 수탁보호중인 아동의 보호관리에 요하는 비용은 예산의 범위 안에서 국가와 지방자치단체가 80% 이상을 보조하도록 하고 있다.

라. 전달체계

아동복지를 전담하는 중앙행정기관으로는 보건사회부 가정복지국 아동복지과를 들 수 있다. 지방행정 기관으로는 서울특별시·직할시·도에서는 가정복지국 가정복지과가, 군에서는 사회과가 담당하고 있다. 또한 시·군·구에는 아동복지법에 의거하여 아동복지지도원을 법률의 규정대로 일정수 배치하고 있다. 그리고 중앙정부와 지방자치단체가 아동복지행정에 대한 중요한 결정을 시행하는 데는 한계가 있으므로, 민의를 수렴하고 전문가의 의견을 아동복지정책 수행에 반영시키기 위하여 아동복지 위원회라는 자문기관을 두고 있다.

아동복지위원회는 ① 아동복지정책에 관한 사항 ② 아동복지제도에 관한 사항 ③ 아동복지시설의 발전에 관한 사항 ④ 불우아동의 건전한 육성에 관한 사항 등에 대해 조사, 연구, 심의 한다. 보사부에 위원장 1명, 부위원장 1명을 포함한 위원 30명 이내로 구성된 중앙아동복지위원회를 설치하고, 서울특별시, 부산시 및 각 도에는 위원장, 부위원장 각 1명을 포함하여 위원 20명 이내로 구성된 지방아동복지위원회를 설치할 수 있게 하고 있다.

2) 북한의 아동복지

북한의 아동복지서비스에 대한 법령으로는, 1947년의 <탁아소 규칙>, 1948년의 <유아상담소에 관한 규정>, 1949년의 <탁아소에 관한 규정>, 1973년의 <전반적 10년제 고중의무교육과 1년제 학교전 의무교육을 실시할 데 대하여>, 1975년의 <11년제 의무교육에 관한 법령집행 총화에 대하여>, 1976년 <어린이보육교양법> 등이 있다. 이 법령들의 주요 규정들을 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

- 1947.6 탁아소 규칙

첫째, 이 법령의 대상은 '생후 30일부터 만3세까지의 아동'으로 규정되어 있다.

둘째, 급여 측면에서는 '탁아소에는 소관위원장의 허가를 받아 탁아식사에 대한 실비를 부모에게서 받을 수 있으나 그 수입의 10%를 초과할 수 없다', '탁아소는 전염병예방을 위하여 절대로 전염병이 걸리지 않게 하는 방법을 써야 한다', '탁아소의 보육시간수는 1일 8시간 내지 24시간으로 한다' 등의 내용이 규정되어 있다.

셋째, 전달체계의 측면과 관련해서는, '탁아소의 보육원은 간호원 또는 조산원 자격을 가진 자, 보육학교졸업자, 인민학교교원 또는 유아원 보모에 해당하는 자로 한다'고 규정되어 있다.

- 1948.12.23 유아상담소에 관한 규정

첫째, 이 법령의 목적으로는 '유아상담소는 생후 1일부터 만3세까지의 유아의 건전한 발육을 보건위생적으로 보호하며 유아질병에 대한 예방 및 치료를 목적으로 한다'고 규정되어 있다.

둘째, 적용대상은 '생후 1일부터 만 3세까지의 유아'로 규정되어 있다.

세째, 급여측면에서는 '건강한 유아, 리환된 유아의 등록, 건강향상대책 수립 및 실천', '상담소에 등록된 유아의 왕진', '리환된 유아의 질병에 대하여 전문적 진료를 하기 위한 방조', '우유공급', '유아의 보건위생을 위한 가정방문', '예방', '위생선전', '사회적 법률적 방조' 등이 주요 내용으로 나타나 있다.

네째, 전달체계와 관련해서는 '상담소의 폐지 또는 변경시 보건성의 승인을 받아야 한다', '상담소의 기본시설로는 건강아·환아(患兒) 접수실, 건강아·환아 휴게실, 건강아·환아 출입구, 상담실을 구비하여야 한다', '신생아는 생후 1주일 이내에 상담소에 등록하여야 한다', '상담소 각 직원의 임무로서, 소장은 상담소내 사업을 통할하고, 의사는 유아의 건강을 보장하기 위한 상담, 질병의 예방치료 및 위생선전사업을 집행한다. 간호원장은 환자등록을 하며 간호원을 지도감독한다. 그리고 방문간호원은 해당 상담소가 담당한 구역 내의 유아의 등록 및 등록된 유아의 정기적 래소를 보장한다' 등의 내용이 규정되어 있다.

- 1949.2.1 탁아소에 관한 규정

첫째, 이 법령의 목적은 '탁아소는 생후 1개월부터 만3세까지의 유아를 가진 노동여성으로 하여금 노동생산성을 제고시키며 또한 정치, 사회 및 문화생활에 참가할 수 있도록 건전한 유아를 양육시키는데 방조함' 이라고 규정되어 있다.

둘째, 대상의 측면에서는 '생후 1개월부터 만3세까지의 유아취급', '탁아소는 만3세가 넘는 유아, 다른 유아에게 전염할 질병이 있는 유아, 양육상 다른 유아에게 유해하다고 인정된 유아는 퇴소시켜야 한다', '도시에 있는 일반 탁아소는 유아의 연령을 생후 만 1세부터 만 3세까지 취급한다' 고 규정되어 있다.

세제, 급여의 측면에서는 '탁아소는 보건성에서 따로 제정한 유아영양 표에 의하여 영양가를 보장하며 이에 준한 식사표를 작성하여 조리하여야 한다', '탁아소는 일상적으로 의사의 지도밑에 유아의 건강 상태를 관찰하여야 한다', '탁아소는 각 계절에 적응한 보건대책을 수립하여 이를 실행하며 특히 리유된 유아(생후 15개월 이상)에 한하여는 위생지대에 휴양반을 조직하여야 한다', '탁아소는 결핵병, 구루병 및 전염병의 질병을 경과한 직후의 유아 또는 허약한 유아를 위하여 료양반을 조직하여야 한다', '탁아소는 건전한 탁아소 생활을 가정에까지 침투시키기 위하여 탁아의 모친에 영양, 위생, 방역 및 양육에 대한 위생 선전사업을 실시하여야 한다', '도시에 있는 일반 탁아소는 양육시간은 주간 중 10시간 이상으로 하여야 한다' 라고 규정되어 있다.

네제, 전달체계의 측면에서는 '탁아소 소장을 보좌하여 탁아소 사업을 강화 추진시키기 위하여 탁아소 전체 직원, 유아의 부모, 해당 도시(일반탁아소) 또는 도시 내 및 지방에 소재하는 산업기관(산업기관 탁아소)의 사회단체 대표 및 녀성 동맹 대표로서 탁아회를 조직하여야 한다', '탁아소는 따로 보건성에서 제정한 양식에 의하여 탁아소의 사업상황, 유아의 건강상태, 재정, 경리 및 의료 통계를 소정한 기일 내에 이를 소관 인민위원회 보건행정부서에 제출하여야 한다' 라는 내용이 규정되어 있다.

- 1973.4.9 전반적 10년제 고종의무교육과 1년제 학교전 의무교육을 실시할 데 대하여

이 법령에서는 '1972-3년부터 점차적으로 실시하여 1975-6년도까지 공화국 북반부의 모든 지역에서 전면적으로 실시한다'고 규정하고 있으며, 대상은 '만5살의 모든 어린이'라고 한다.

- 1975.4 전반적 11년제 의무교육에 관한 법령집행 총화에 대하여

이 법령에 나타난 내용에 따르면, '1974년에는 전국적으로 만5살이 되는 어린이들이 1년제 학교전 의무교육에 100% 망라되었다. 그리하여 1975년 9월 1일 부터 나라의 모든 지역에서 전반적 11년제 의무교육으로 완전히 넘어갈 것이다' 라고 한다.

- 1976.4.29 어린이보육교양법

첫째, 이 법령의 목적은 '조선민주주의인민공화국 어린이보육교양법은 우리나라에 전반적으로 확립된 선진적인 보육교양제도를 더욱 공고 발전시켜 모든 어린이들을 주체형의 혁명적 새 인간으로 키우며 녀성들을 어린이를 키우는 무거운 부담에서 해방하는 신성한 사업을 실현하며 나라의 사회주의 건설을 힘있게 다그치며 온 사회를 혁명화, 로동계급화하는 역사적 위업수행에 이바지 한다' 라는 것이다.

둘째, 전달체계와 관련한 대상의 측면에서는, '탁아소는 유치원에 가기 전 시기의 어린이들을 국가적으로, 사회적으로 키우는 보육교양기관'이고, '유치원은 만 4살 - 만 5살까지의 어린이들에게 학교에 갈 준비교육을 주는 교육기관'이며, '육아원과 애육원은 부모의 보살핌을 받을 수 없는 어린이들을 국가가 맡아 키우는 보육교양기관'이라고 규정하고 있다.

세째, 급여측면의 내용으로는, '탁아소와 유치원에 식량공급, 젖, 고기, 알, 과일, 남새 등과 당과류를 비롯한 여러가지 가공식품 보장한다', '어린이 옷, 신발과 여러가지 어린이 용품을 제일 좋게 만들며 그에 대해서는 생산비를 보상하는 정도 또는 그보다 낮게 값을 정하고 그 차액은 국가에서 부담한다', '탁아소와 유치원에 영양기준에 따라 여러가지 주식과 새참을 어린이들의 나이와 특성에 맞게 충분히 먹인다', '탁아소와 유치원에 집단보육규범과 위생방역규범의 요구에 맞게 키운다', '탁아소와 유치원에

체계적인 의료봉사를 준다', '탁아소가 있는 모든 곳에 아동병동을 둔다. 아동병동에서는 병원에 입원하지 않을 정도로 가볍게 앓는 탁아소의 어린이들을 받아 치료한다', '국가는 온천과 약수터, 바다가, 경치 좋은 곳들에 어린이들을 위한 료양시설들을 잘 꾸려 그들의 건강을 증진시킨다', '탁아소와 유치원에서는 우리말을 가르치고 노래와 춤, 악기타는 법을 배워주며 놀이를 다양하게 조직한다' 등의 다양한 규정이 제시되어 있다.

네째, 전달체계와 관련해서는 '국가는 중앙과 지방에 탁아소, 유치원 물자공급기관을 둔다. 탁아소, 유치원 물자공급기관은 어린이용품, 식료품 등 어린이보육교양에 필요한 물자를 책임적으로 내리공급하여야 한다'라고 규정하고 있다.

가. 적용대상 및 수급자격

아동복지서비스의 적용대상은 만 5세 이하의 취학 전 아동이다.²⁾ 아동들은 연령에 따라, 또 부모의 유무에 따라 다음과 같은 아동복지시설의 서비스를 받게 된다.

첫째, 만 3세 이하의 아동들을 위한 탁아소이다. 탁아소의 입소 가능 대상은 1947년의 <탁아소 규칙>에 의하면 생후 30일부터 만3세까지의 아동이었다. 그런데 1976년 <어린이보육교양법>에서 탁아소가 '유치원에 가기 전 시기의 어린이들을 국가적으로, 사회적으로 키우는 보육교양기관'으로 규정되어 있는 것을 볼 수 있다. 명확하게 생후 몇일 이상이라고 규정되어 있는 앓은 사실로부터, 탁아소에의 입소 가능시기가 산전산후휴가와 관련하여 유동적일 수 있음을 유추해 볼 수 있다. 북한에서 여성노동자의 산전산후휴가는 처음에는 30일로 시작되었다가 점차 확대되어 왔다. 1978년 사회

2) 어린이보육교양법의 대상을 언급한 것이다.

주의노동법에 의하면 여성노동자들은 산전 35일, 산후 42일간의 산전산후휴가가 규정되어 있으며, 오늘날에는 산전산후휴가가 150일(북한연구소, 1990: 257) 이라고 표시되어 있다.

한편 1949년 <탁아소에 관한 규정>에서는, 탁아소는 만3세가 넘는 유아, 다른 유아에게 전염할 질병이 있는 유아, 양육상 다른 유아에게 유해하다고 인정된 유아는 퇴소시켜야 하고, 도시에 있는 일반 탁아소는 생후 만 1세부터 만 3세까지의 유아만을 취급한다고 규정하고 있다.

둘째, 만 4세부터 만 5세까지의 어린이들을 위한 유치원이다. 1976년 <어린이보육교양법>에서 유치원을 '만 4살 - 만 5살까지의 어린이들에게 학교에 갈 준비교육을 주는 교육기관'으로 규정하고 있다. 그런데 1973년 <전반적 10년제 고중의무교육과 1년제 학교전 의무교육을 실시할 데 대하여>가 발표된 이후, 만5세의 모든 어린이들은 유치원 높은 반에서 의무교육을 받도록 되었다.

세째, 부모없는 어린이들을 위한 육아원과 애육원이다. 1976년 <어린이보육교양법>에 의하면, 육아원과 애육원은 '부모의 보살핌을 받을 수 없는 어린이들을 국가가 맡아 키우는 보육교양기관'이라고 한다.

네째, 생후 1일부터 만 3세까지의 유아에 대하여 유아상담소가 설치된다. 1948년 <유아상담소에 관한 규정>에 의하면, 유아상담소는 '생후 1일부터 만3세까지의 유아의 건전한 발육을 보건위생적으로 보호하며 유아질병에 대한 예방 및 치료를 목적으로 한다'고 한다.

다섯째, 혁명열사 유자녀 등을 위한 특수 탁아소, 유치원 등이 있다.

< 표 3-25 > 탁아소·유치원 현황 (북한)

연도	구분 탁 아 소		유 치 원	
	탁아소수	수용인원	유치원수	수용인원
1946	탁아소, 유치원 65개소, 수용인원 3,918			
1947		” 68		
1948		” (98)		
1949	12	620	116	8,656
1950		” (83)		
1951		” (83)		
1952		” (83)		
1953	63	2,165	20	1,048
1954		” (132)		
1955		” (265)		
1956	224	6,538	173	12,015
1957		” 1,628		
1958		” (3,402)		
1959		” 6,803		
1960	7,624	394,489	4,472	295,485
1961		” 11,461		
1962		” 11,759		
1963		” 12,371		
1964		” 12,890		
1965		” (13,431)		
1966	23,251	877,000 (적령기아 동의 70%)	15,281	790,000 (적령기아 동의 60%)
1967		” (14,121)		
1968		” (14,566)		
1969		” (14,985)		
1970	8,600	1,380,000	6,800	1,120,000
1971		” (24,320)		
1972		” (31,700)		
1973		” (40,619)		
1974		” (49,539)		
1975		” (60,000)	탁아소, 유치원생 3,500,000	
1976		” (60,000)		
1977		” (60,000)		
1978		” (60,000)		
1979		” 60,000		

* () 안은 전·후년도를 대비한 추계치이다.

* 유치원, 탁아소 총수로 비상설은 제외되었다.

자료 : 북한연구소, 「북한총람」, 1984. p.1000.

나. 급여

먼저, 탁아소와 유치원의 서비스 내용은 다음과 같다.

첫째, 아동의 식생활 보장의 측면이다. 1949년 <탁아소에 관한 규정>에서는 '탁아소는 보건성에서 따로 제정한 유아영양표에 의하여 영양가를 보장하며 이에 준한 식사표를 작성하여 조리하여야 한다'는 규정이 마련되어 있다. 1976년 <어린이보육교양법>에서도 '탁아소와 유치원에 식량공급, 젓, 고기, 알, 과일, 남새 등과 당과류를 비롯한 여러가지 가공식품 보장', '탁아소와 유치원에 영양기준에 따라 여러가지 주식과 새참을 어린이들의 나이와 특성에 맞게 충분히 먹인다'는 규정이 있다. 이 규정으로 볼 때, 북한의 탁아소에서는 일단 법령상으로는 아동의 식생활 보장에 많은 관심과 주의를 기울이고 있다고 할 수 있다. 그러나 북한의 식생활이 전체적으로 낮은 소비수준에 머물고 있으므로, 북한 탁아소에서의 아동 식생활보장은 여전히 낮은 수준에 머물고 있다고 할 수 있다.

둘째, 아동 건강보호의 측면이다. 1947년 <탁아소 규칙>에 의하면, '탁아소는 전염병예방을 위하여 절대로 전염병이 걸리지 않게 하는 방법을 써야 한다'고 규정하고 있다. 그리고 1949년의 <탁아소에 관한 규정>에서는 '탁아소는 일상적으로 의사의 지도밑에 유아의 건강 상태를 관찰하여야 한다', '탁아소는 각 계절에 적응한 보건대책을 수립하여 이를 실행하며 특히 리유된 유아(생후 15개월 이상)에 한하여는 위생지대에 휴양반을 조직하여야 한다', '탁아소는 결핵병, 구루병 및 전염병의 질병을 경과한 직후의 유아 또는 허약한 유아를 위하여 료양반을 조직하여야 한다'등의 규정을 하고 있다. 1976년 <어린이보육교양법>에서는 '탁아소와 유치원에 집단보육규범과 위생방역규범의 요구에 맞게 키운다', '탁아소와 유치원에 체계적인 의료봉사를 준다', '탁아소가 있는 모든 곳에 아동병동을 둔다', '아동병동에서는 병원에 입원하지 않을 정도로 가볍게 앓는 탁아소의 어린이들을 받아

치료한다', '국가는 온천과 약수터, 바다가, 경치 좋은 곳들에 어린이들을 위한 료양시설들을 잘 꾸려 그들의 건강을 증진시킨다' 등의 규정이 제시되어 있다. 법령에 규정된 항목의 숫자로만 보더라도 북한 탁아소에서 의료서비스를 중요한 내용으로 간주하고 있음을 알 수 있다.

세째, 아동의 의생활과 어린이 용품에 대한 보장이다. 1976년 <어린이 보육교양법>에서는 '어린이 옷, 신발과 여러가지 어린이 용품을 제일 좋게 만들며 그에 대해서는 생산비를 보상하는 정도 또는 그보다 낮게 값을 정하고 그 차액은 국가에서 부담한다'는 규정이 있다. 이 규정은 국가가 전면 부담하는 것은 아니지만 부분적 부담에 의한 서비스를 실시한다는 것을 보여준다.

네째, 아동에 대한 교육서비스이다. 탁아소의 교육은 다음 <표 3-26>과

< 표 3-26 > 탁아소의 반 구성 (북한)

반의 명칭	생육 연령
젖먹이반	생후 6개월까지
젖 떼기 1반	7 - 12 개월
젖 떼기 2반	13 - 18 개월
교양반 1반	19 - 24 개월
교양반 2반	25 - 36 개월
유치원 준비반	37 - 48 개월

자료: 김태원, 「교육부문에서의 남북한 교류협력 및 통합방안」, 한국개발연구원, 「남북한 경제관계발전을 위한 부문별 과제연구」, 1991, p.314.

같이 서로 다른 여섯개의 '반'에서 이루어진다. 그리고 유치원 교육 2년은 낮은 반 1년, 높은 반 1년으로 이루어진다.

또한 이들 교육시설에서 가르치는 내용으로는, 1976년 <어린이교육보양법>에 의하면, '탁아소와 유치원에서는 우리말을 가르치고 노래와 춤, 악기 타는 법을 배워주며 놀이를 다양하게 조직한다'는 규정이 발견된다. 이는 탁아소의 일반적인 기능이라고 할 수 있다. 그런데 문제는 아동들이 배우는 노래의 가사내용 등이 김일성 찬양 일색으로 구성되어 있다는 것이다.

다음으로 탁아소의 양육시간을 살펴보도록 하자. 1946년 <탁아소규칙>에 의하면, '탁아소의 보육시간수는 1일 8시간 내지 24시간으로 한다'고 규정되어 있으며, 1949년 <탁아소에 관한 규정>에서는 '도시에 있는 일반 탁아소는 양육시간은 주간 중 10시간 이상으로 하여야 한다'고 규정되어 있다. 그 이후의 법령들에서는 탁아소의 양육시간에 대한 구체적인 언급은 보이지 않는다. 한 남한의 자료는 북한 탁아소의 하루 일과를 다음의 <표 3-27>과 같이 제시하고 있다.

이제 탁아소와 유치원의외의 또 다른 아동복지기관인 아동상담소의 경우를 보자. 1948년의 <유아상담소에 관한 규정>에 따르면 유아상담소의 급여 내용은 다음과 같다.

- 0 건강한 유아, 이환된 유아의 등록, 건강향상대책 수립 및 실천
- 0 상담소에 등록한 유아의 왕진
- 0 리환된 유아의 질병에 대하여 전문적 진료를 하기 위한 방조
- 0 우유공급
- 0 유아의 보건위생을 위한 가정방문
- 0 예방
- 0 위생선전
- 0 사회적 법률적 방조

< 표 3-27 > 탁아소 일정표(북한)

순서	구 분	시 간		생 활 내 용
		부 터	까 지	
1	잠 깨 기	6시	6시20분	잠자리 정돈
2	세 수	6시20분	7시	대소변 보기, 세수하기, 체온재기
3	아침밥 먹기	7시	8시	2교대로 30분씩
4	자 유 시 간	8시	8시30분	
5	놀이 및 수업	8시30분	9시	원수님 따라 배우기, 노래공부
6	손씻기 새참	9시	9시30분	새참은 사탕, 과자
7	산 보	9시30분	11시30분	산보준비시간 포함
8	손 씻 기	11시30분	12시	점심먹기 준비
9	점심밥 먹기	12시	13시	2교대로 30분씩
10	낮 잠 준 비	13시	13시30분	손발씻고 대소변 가리기
11	낮 잠	13시30분	15시30분	창문을 열고 재움
12	손 씻 기	15시30분	16시	대소변 가리기
13	새 참	16시	16시30분	새참은 우유
14	놀 이 수 업	16시30분	17시30분	기재를 이용하여 밖에서 진행
15	손 씻 기	17시30분	18시	대소변 가리기
16	저녁밥 먹기	18시	19시	2교대로 30분씩
17	자 유 시 간	19시	19시30분	바깥바람 쏘이기
18	목 욕	19시30분	20시	매일 4-5명씩 목욕
19	새 참	20시	20시30분	새참은 사탕, 과자
20	밤 잠 준 비	20시30분	21시	손씻고 대소변 보기
21	밤 잠	21시	아침 6시	밤 11시-12시 사이에 오줌 가리기

자료 : 북한연구소, 『북한총람』, 1984, p.1001.

이와같은 규정으로 부터, 유아상담소의 급여가 아동의 건강에 대한 예방적 서비스를 중심으로 진행되고 있음을 보여준다.

다. 재정

북한의 법령에서 탁아소의 재원에 대한 명확한 언급이 보이지 않는다. 그런데 부분적으로 표시되어 있는 탁아소 재원에 관련된 규정들을 취합해보면, 다음과 같이 유추할 수 있다. 1947년 <탁아소 규칙>에 의하면, '탁아소에는 소관위원장의 허가를 받아 탁아식사에 대한 실비를 부모에게서 받을 수 있으나 그 수입의 10%를 초과할 수 없다'는 규정이 제시되어 있다. 이 규정으로 볼 때, 초기에 탁아소의 재원은 부분적으로 수익자 부담의 원칙에 의하여 마련되었던 것으로 볼 수 있다.

그리고 1976년의 <어린이보육교양법>에서는 주식과 부식, 그리고 의료 등에 있어서 국가가 이를 보장한다는 정도로만 언급되어 있을 뿐 명확한 규정이 나타나 있지 않다. 단지 '어린이 옷, 신발과 여러가지 어린이 용품을 제일 좋게 만들며 그에 대해서는 생산비를 보상하는 정도 또는 그보다 낮게 값을 정하고 그 차액은 국가에서 부담한다'는 규정에서 피복과 어린이 용품을 생산비 정도로 공급한다는 규정이 제시되어 있다. 이를 통해서 볼 때, 탁아소의 시설운영과 아동의 식비 등은 국가의 재원부담에 의하여 서비스가 제공되고, 아동의 피복과 어린이 용품 등의 개별적인 항목은 원칙적으로 개인의 부담이되 국가의 지원에 의하여 생산비 정도의 저렴한 가격으로 구입할 수 있도록 지원하는 형태를 이루고 있는 듯 하다.

이러한 초기의 수익자 원칙의 변화는 탁아소 건립과 운영의 주체가 초기에는 개인에게도 허용되었다가, 1958년 이후 국가전체적으로 개인기업소가 소멸되면서, 탁아소의 건립 운영 주체도 국가로 이전되었다는 측면과 밀접히 관련된다고 할 수 있다.

라. 전달체계

먼저, 탁아소는 유아의 입소기간에 따라, 그리고 설치단위에 따라 다음과 같은 유형으로 분류될 수 있다.

첫째, 유아의 입소기간에 따라, 일탁아소와 주·월탁아소로 구분된다. 일탁아소는 부모의 출퇴근 시간에 맡기고 데려오는 것이고, 주탁아소는 일주에 1회 데려오고, 월탁아소는 입소기간이 끝나면 2-3일간의 휴가후 다시 입소를 하게 되는 형태이다. 일탁아소는 작업반(200 - 300명 기준 1개소)이나 행정구역단위(부락, 리, 읍탁아소)별로 설치되어 있다. 주·월탁아소는 평양, 함흥, 청진 등 3대 도시에는 2개구역당 1개소, 일반도시에는 2-3개소, 군소재지에는 1-2개소가 설치되어 있다. 그리고 일탁아소는 유아가 적은 편이고, 부모가 단순노동을 할때 이용하고, 주·월탁아소는 유아가 많고 부모가 장기파견근무시, 국내외 장기여행자, 연예인(지방공연시), 피교육자(중앙소집교육)인 경우에 이용한다.

둘째, 탁아소의 설치단위에 따라 농장작업반 탁아소, 리탁아소, 공장탁아소, 노동자구 탁아소, 읍탁아소 등이 있다.

다음으로 탁아소와 유치원의 관리감독과 업무실행에 관련되는 제반 조직들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 탁아소의 제반 활동에 대한 관리는 중앙차원에서는 보건성에서, 지방차원에서는 지방인민위원회 보건행정부서에서 담당하고 있다. 이 사실은 1949년의 <탁아소에 관한 규정>에서 '탁아소는 따로 보건성에서 제정한 양식에 의하여 탁아소의 사업상황, 유아의 건강상태, 재정, 경리 및 의료통계를 소정한 기일 내에 이를 소관 인민위원회 보건행정부서에 제출하여야 한다'는 규정에서 파악될 수 있다. 그리고 탁아소에 필요한 물자공급과 관련하여 물자공급기관이 조직되어 있다. 이와 관련하여 1976년 <어린이보육교양법>에 '국가는 중앙과 지방에 탁아소, 유치원 물자공급기관을 둔다. 탁아소, 유치원 물자공급기관은 어린이용품, 식료품 등 어린이보육교양에 필요한 물자를 책임적으로 내리공급하여야 한다'는 규정이 제시되어 있다.

둘째, 탁아소 내부의 직원의 활동과 관련하여 탁아소의 보육원에 대한

엄격한 자격관리를 하고 있다. 1947년의 <탁아소 규칙>에서는 '탁아소의 보육원은 간호원 또는 조산원 자격을 가진 자, 보육학교졸업자, 인민학교교원 또는 유아원 보모에 해당하는 자로 한다'고 규정되어 있다.

세째, 탁아소 외부의 활동조직으로서 탁아회가 광범위하게 조직되어 있다.

1949년 <탁아소에 관한 규정>에서 '탁아소 소장을 보좌하여 탁아소 사업을 강화 추진시키기 위하여 탁아소 전체 직원, 유아의 부모, 해당 도시(일반탁아소) 또는 도시 내 및 지방에 소재하는 산업기관(산업기관 탁아소)의 사회단체 대표 및 녀성 동맹 대표로서 탁아회를 조직하여야 한다'고 규정하고 있다. 탁아회조직은 남한에 비한 북한의 특징이라고 할 수 있다. 남한에서도 지역탁아소를 중심으로 탁아소 어머니회 등이 부분적으로 존재하고 있으나, 부분적일 뿐 광범위한 현상이라고 하기 어렵다. 이에 비해 북한에서는 법적으로 탁아회 조직을 규정하고 있어, 북한 탁아소와 관련된 보편적 조직이라고 할 수 있다.

마지막으로, 유아상담소의 경우를 보면, 중앙차원에서의 관리감독은 보건성에서 담당하고 있다. 이 사실은 1948년 <유아상담소에 관한 규정>의 '상담소의 폐지 또는 변경시 보건성의 승인을 받아야 한다'는 규정에서 확인된다. 그리고 상담소내의 각 직원은 동법에 따르면, 소장의 경우 상담소내 사업을 통할하고, 의사는 유아의 건강을 보장하기 위한 상담과 질병의 예방 치료 및 위생선전사업을 집행하며, 간호원장은 환자등록을 하며 간호원을 지도감독한다. 그리고 신생아는 생후 1주일 이내에 상담소에 등록하여야 하는데, 방문간호원은 해당 상담소가 담당한 구역내의 유아의 등록 및 등록된 유아의 정기적 방문을 보장한다.

3) 남북한 아동복지제도의 비교평가

아동복지에 관한 법령은 남북한 모두 일찍부터 제정되었다.

남한에서는 1947년 미성년자를 유해하고 위험한 노동으로 부터 보호하기 위한 미성년자 노동보호법을 제정하였고 1950년 육아시설 설비의 충실을 위한 후생시설 설치 기준을 제정하였다. 1961년에는 요보호아동에 대하여 소극적인 보호선도에 그치지 않고 아동이 요보호상태에 빠지는 것을 미연에 방지하는 예방적 작용과 나아가서는 아동의 심신이 함께 건전하게 육성되도록 조성하기 위하여 아동복지법을 제정하였으며, 1982년 아동을 단순한 보호의 차원에서가 아니라 권리의 주체로 인식하여 보다 적극적인 아동의 복지를 꾀하기 위해 아동복지법을 아동복지법으로 개정하였다.

북한도 1947년 생후 30일부터 만 3세까지의 아동을 돌보는 탁아소에 관한 규칙을 제정하였으며, 1948년 생후 1일부터 만3세까지의 유아의 질병에 대한 예방 및 치료를 목적으로 하는 유아상담소에 관한 규정을 만들었다. 그리고 1975년 만5세가 되는 어린이에 대해 학교 취학전 1년 유치원 과정을 의무교육화 하는 내용을 발표 한 후, 1976년 어린이 보육교양법을 제정하여 유치원 가기 전 시기의 어린이에게는 탁아소에서, 만4-5세 어린이는 유치원에서, 부모가 없는 어린이는 육아원과 애육원에서 서비스를 받게 하였다.

아동복지 서비스의 사업내용으로는 남한이 해방 후 1980년대까지 요보호 아동을 대상으로 하는 아동복지 사업에 중점을 두었고, 1981년 아동복지법의 제정으로 일반아동까지 그 대상을 확대한 반면, 북한에서는 해방 후 일찍부터 여성의 노동력 확보와 사회주의 주체형의 혁명적 인간양성을 위해 전체 어린이를 대상으로 하는 포괄적인 아동복지 서비스가 실시되어 왔다고 할 수 있다. 아동복지 서비스의 내용을 구체적으로 보면 남한은 요보호 아동의 발생예방을 위한 아동상담소 및 어린이 찾아주기 종합 센터 설치운영,

부모가 없는 소년소녀 가장에 대한 생계·의료·교육보호 실시, 보호가 필요한 아동에 대한 아동복지 시설(영아시설, 육아시설, 아동일시보호시설, 아동직업보호시설, 교호시설, 자립지원시설 등) 설치 운영, 취학전 아동에 대한 보육사업 등을 실시하고 있다. 북한은 만 5세 미만의 취학 전 전체 아동에 대해 기본적으로 국가, 사회부담에 의한 의식주와 교육, 놀이용품등을 공급하고 있다.

북한은 국가의 정책적 목적을 위해서 아동의 국가보호를 기본방향으로 아동복지 서비스를 전개 하므로써, 매우 목적지향적이며 의식교육의 주입대상으로 출발하였고, 탁아시설이나 유치원 보급이 보편화 되어있으며, 국가 부담으로 운영되고 있는 것이 특징인데 반하여, 남한의 아동복지 서비스는 다양성과 인간개성 중심의 프로그램을 가진 유료 서비스가 주로 되어 있다. 여성인력 활용이나 아동이 혁명적 인간양성을 목표로 하느냐, 혹은 인간발달을 위한 전인적인 교육과 잠재능력 개발을 위한 다양한 서비스를 제공하는데 목표를 두느냐에 따라서 두 제도의 효율성이 평가 될 것이다.

〈표 3-28〉 남북한 아동복지서비스 비교

	남	한	특
법	- 1946.9 미군정 법령 제122호로 아동노동법규를 공포 시행 - 1947.5 미성년자 노동보호법 - 1961.12 아동복지법 - 1981.4 아동복지법 - 1982.12 유아교육진흥법 - 1991.1. 영유아 보호법	- 1947.6 탁아소 규칙 - 1948.12 유아상당소에 관한 규정 - 1964.7 유아원 사업을 개선 강화할 데 대한 새로운 대책에 대한 내각 결정 - 1975. 4 전반적 11년제 의무교육에 관한 법령집행 총화에 대하여 - 1977.4 어린이 보양교육법 채택	-남한: 1961년 법제정, 1980년대 실시 -북한:1947년 법제정, 1960년대 실시
적용대상	- 영유아: 보호자가 근로 또는 질병 기타 사정으로 보호하기 어려운 영아 및 유아: 보호자의 위탁을 받아 보육 시설에서 보육 - 아동: 보호자로부터 유실·유기 또는 이탈된 아동, 보호자가 양육하기에 부적당하거나 양육할 능력이 없는 아동: 아동복지 시설에서 양육 - 요보호임산부: 아동의 건전한 출생을 기할 수 없는 임산부: 조산시설에 입소시켜 조산을 받게 함	- 생후 1개월부터 인민학교에 입학할 만 5세까지의 모든 어린이	-남한: 취학아동포함 -북한: 취학전어린이
서비스내용	- 요보호아동 발생예방: 아동상당소, 어린이 아주기 종합센터 설치 - 아동복지시설(영아시설, 육아시설, 아동일시보호시설, 아동직업보호시설, 자립지원시설, 교호시설 등) 설치운영 - 보육서비스 사업 - 소년소녀가장 세대보호	- 대상별 - 부모있는 어린이 : 만3세까지는 탁아소, 만4세와 5세어린이는 유치원, 만5세 어린이는 유치원 높은반 - 고아들을 위한 육아원과 애육원 - 특수탁아소와 유치원(혁명열사와 고위특권층의 자녀 대상) - 유아상당소 : 생후 1일부터 만3세까지의 유아의 건전한 발육을 보호하며 유아질병에 대한 예방 및 치료 - 내용별 급여종류 - 기본적으로 국가, 사회부담에 의한 의식주와 교육, 놀이용품(시설)공급 - 의료 급여 - 교육 : 3000단어의 문화어, 자기이름, 숫자 10까지의 가감가능 - 정치사회화 : 주체적, 혁명적 인간	-남한: 빈곤아동은 국가 부담에 의한 무료 서비스, 그 외는 자기 부담 -북한: 국가부담

	남	북	특
	한	한	성
전 달 체 계	- 보육시설, 아동복지시설의 총관리 는 보사부에서 담당하나, 장학지도, 교육프로그램 개발 등을 위해 교육부 장관의 협조를 요청할 수 있음 - 보사부 : 중앙 아동복지 위원회, 서울특별시, 부산시 및 각도 : 지방 아동 복지위원회 - 서울시·직할시·도 : 가정복지국 가정복지과, 시 : 가정복지과, 군 : 사회과 - 서울시·직할시·도 : 아동상담소 - 시·군·구 : 아동복지지도원 배치 - 구·시·읍·면 : 아동위원 - 보건소 : 아동의 전염병 예방조치, 영양개선 등 임신부 건강상담 및 지 도 등	- 중앙행정기관: 탁아소는 보건부(탁 아소지도처), 유치원은 교육위원회 보통교육부에 설치되어 있는 유치 원지도처가 관리감독 총괄 - 지방행정기관으로는 도(직할시)행 정및 경제지도위원회와 시(군)행정및 경제지도위원회에서, 탁아소의 경우 각각 보건처와 보건과에서, 유치원의 경우 각각 교육처와 교육과(원아교육 담당 있음)에서 관리감독기능 수행 - 유아상담소는 중앙의 보건성과 지 방의 도(직할시),시(군)행정및 경제 지도지원회의 보건처와 보건과의 관 리감독을 받는다.	-남한: 보육시설, 아동 복지시설의 총관리를 보사부에서 담당 -북한: 탁아소는 보건부 유치원은 교육부 담당

4. 여성복지

1) 남한의 여성복지

6.25전쟁후 많은 전쟁미망인이 발생하였으며, 당국은 긴급한 구호가 필요한 모자가정을 부녀보호시설에 수용하고, 전재미망인 수산장을 설치하는 등 경제적 자립을 꾀하도록 지원하였다.

1960년대 이후에는 도시화, 산업화 등 사회적 여건의 변화에 따라 배우자와의 사별, 이혼, 유기, 별거 기타 여러가지 사유로 여성이 사실상 가계를 책임지는 모자가정이 증가하고 있으며, 이들 가정은 대체로 경제적으로 어려운 상태에 처해 있었다. 그러나, 모자가정에 대한 지원은 생활보호법, 아동복지법, 국가 유공자 예우에 관한 법률 등에서 부분적으로 언급되어 있을 뿐이었고, 1989년 비로소 종합적이고 체계적인 모자가정의 생활안정과 복지증진을 위한 모자복지법이 제정되었다.

그리고, 사회적으로 성개방 풍조가 만연하고 향락산업이 번창함에 따라 증가하는 윤락여성의 발생을 예방하기 위하여 1961년 윤락행위 등 방지법을 제정하였다.

가. 적용대상

여성복지의 대상은 저소득모자가정, 미혼모, 가출여성, 윤락여성 등의 요보호여성이라고 할 수 있다.

모자복지법에서는 배우자와 사별 또는 이혼하거나 배우자로부터 유기된 여성, 정신 또는 신체장애로 인하여 장기간 근로 능력을 상실한 배우자를 가진 여성, 미혼여성 등으로 18세 미만의 아동을 양육하는 여성을 그 대상으로 하고 있다.

나. 사업내용

- ① 요보호여성 발생 예방을 위한 상담사업: 요보호 여성 발생을 미연

에 방지하고, 사후 선도를 위한 상담사업을 전개하기 위하여 전국적으로 부녀상담소를 설치하고 있으며, 주요 역전, 터미널 및 윤락여성의 집결지에 가출부녀자가 윤락여성으로 전환되는 것을 예방하기 위하여 간이 부녀상담소를 설치운영하고 있다. 부녀상담소에는 부녀상담원을 배치하고 순회상담을 실시하고 있으며, 전문상담인력이 부족한 지역에는 자원봉사자를 적극 활용하여 상담활동을 강화하고 있다.

② 시설보호사업: 모자복지시설은 모자가정의 모와 자가 심신의 건강을 유지하고 생업상담, 생활지도 등을 받음으로써 생활향상을 도모하기 위한 시설이다. 모자복지 시설의 종류와 기능은 다음과 같다.

- 모자보호시설: 생활이 어려운 가정을 일시 또는 일정기간 수용하여 생계를 보호하고 퇴소 후 자립기반을 조성토록 지원하는 것을 목적으로 하는 시설

- 모자자립시설: 자립이 어려운 모자가정에 대하여 주택편의 만을 제공함을 목적으로 하는 시설

- 미혼모시설: 미혼여성이 임신하거나 출산을 하였을 경우 안전하게 분만하고 심신의 건강을 회복할 때까지 일정기간 보호함을 목적으로 하는 시설

- 일시보호시설: 배우자가 있으나 물리적, 정신적 학대로 인하여 아동의 건전양육 또는 모성의 건강에 지장을 초래할 우려가 있을 경우 일시적 또는 일정기간 모와 아동을 보호함을 목적으로 하는 시설

- 부녀복지관: 모자가정에 대한 각종상담과 생활지도, 생업지도, 탁아 및 직업보도 등 모자가정의 편의를 종합적으로 제공하는 것을 목적으로 하는 시설

③ 복지자금의 대여: 모자가정의 생활안정과 자립을 촉진하기 위하여 사업에 필요한 자금, 아동교육비, 의료비, 주택자금, 기타 대통령이 정하는 모자복지를 위하여 필요한 자금을 대여해 주고 있다.

④ 고용의 촉진: 영세자영업에 종사하거나 행상 등으로 생계를 유지하는 불안정한 고용상태에 있는 모자가정에 대하여, 국가 또는 지방자치단체는 직업훈련의 실시, 알선 등 필요한 조치를 강구하고 각종 사업장에서 모자가정의 모와 자가 우선 고용되도록 노력할 것을 법으로 정하고 있다.

⑤ 매점 등의 우선 배정: 공공시설에 각종 매점 또는 시설의 설치를 허가하는 경우, 모자가정 또는 모자복지단체에 우선적으로 허가하도록 하여 모자가정의 경제활동을 지원하고 있다.

다. 재원

모자복지법에서 정하고 있는 생계비, 아동교육지원비, 직업훈련비 및 훈련기간중 생계비, 아동양육비등의 복지급여에 소요되는 비용은 예산의 범위안에서 국가와 지방자치단체가 부담하되, 그 부담비율은 서울 특별시의 경우는 국가와 지방자치단체가 각 50%, 직할시 및 도의 경우는 국가 80%, 지방자치단체가 20%를 부담한다.

국가 또는 지방자치단체가 설치하는 모자복지 시설의 설치 및 운영에 소요되는 비용은 그 모자복지시설을 설치운영하는 국가 또는 지방자치단체가 부담한다.

사회복지법인 기타 비영리법인이 설치하는 모자복지시설의 설치 및 운영에 소요되는 비용은 국가와 지방자치단체가 100분의 80이상을 부담하며, 그 부담의 비율은 서울 특별시의 경우에 국가 50%, 지방자치단체 50%이며, 직할시 및 도의 경우에는 국가 80%, 지방자치단체가 20%를 부담한다.

2) 북한의 여성복지

북한의 여성복지에 대한 법령으로는, 1946년의 <남녀평등권에 대한 법령>, <남녀평등권에 대한 시행세칙>, 1948년의 <여성상당소에 관한 규정>, 1949년의 <산원에 대한 규정>, 1976년의 <어린이보육교양법>, 1978년의 <사회주의 노동법> 등이 있다. 이 법령들의 주요한 규정들을 간략하게 소개해보면 다음과 같다.

- 1946.7.30 남녀평등권에 대한 법령

이 법령에서는 '남자들과 동등한 선거 및 피선거권 부여', '노동권리와 동일한 임금과 사회보험 및 교육의 권리', '자유이혼의 권리를 가지며, 모성으로서 아동양육비를 전 남편에게 요구할 소송권을 인정', '일부다처제와 여자들을 처나 첩으로 매매하는 것, 그리고 공창, 사창 및 기생제도를 금지', '남자들과 동등한 토지상속권을 가지며, 이혼할 때에는 재산과 토지분배의 권리를 가진다' 등의 내용들을 규정하고 있다.

- 1946.9.14 남녀평등권에 대한 법령시행세칙

이 법령에서는 '여성은 남성과 같이 교육을 받으며 문화생활을 할 권리를 가진다', '여성은 남성과 같이 재산을 소유하며 관리할 권리를 가진다', '여성은 피상속자와 적을 같이 하는 한 남성과 같이 재산 및 토지의 상속권을 가진다', '부부가 이혼하였을 때 그 자녀를 양육하는 일방은 타방에 대하여 양육하는 자녀가 1인일 경우에는 그 수입의 20%, 2인일 경우에는 35%, 3인이상일 경우에는 50%의 양육비를 청구할 수 있다', '이혼을 할 경우, 전 남편에 대하여 그 결혼중 공동소유에 속한 재산의 분배와 북조선토지개혁법령에 의하여 자기의 분으로 분여받은 토지의 분배를 청구할 수 있다'

등의 내용들을 규정하고 있다.

- 1948.12.23 여성상담소에 관한 규정

첫째, 이 법령의 목적은 '여성상담소는 여성의 건강을 위생적으로 보호하며 특히 부인병을 예방치료하며 여성을 사회적으로 보호함' 이라고 규정되어 있다.

둘째, 급여에 있어서, 상담소의 사업범위는 '여성의 건강에 대한 임상적 대책 수립 및 실시, 미혼여성의 위생체육 및 취직과 전직에 대한 방조, 근로여성 및 임부건강에 대한 보호, 태아와 태모 건강보호를 위한 부인병 예방 및 치료, 인공유산에 대한 방지, 중년여성癌疾건강에 대한 보호, 위생 선전, 사회적 법률적 방조' 등이며, 상담소의 기본시설로는 '접수실, 휴식실, 부인과실, 임신부실, 전문의실, 사회법률상담실' 등을 구비하도록 규정하고 있다.

세째, 전달체계에 있어서, '상담소의 설립은 보건성의 허가를 받아야 하도록' 규정되어 있으며, 상담소 직원의 임무는 '소장은 소내 사무를 통할하고, 의사는 여성의 건강을 위하여 치료 및 가택위생예방 선전보호사업에 책임을 지며, 조산원은 해당 상담소가 담당한 구역 내의 임부를 가정방문하여 조사등록하여 필요할 때에는 자택에서 조산하도록 한다'라고 나타나 있다.

- 1949.10 산원에 대한 규정

첫째, 이 법령의 목적은 '산전 산후 여성들의 건강을 위한 보건 위생적 보호 및 분만에 대한 예방의학적 방조를 주며 특히 병적 임신분만과 산욕부에 대한 입원치료 및 유산을 방지함으로써 여성을 사회적으로 보호'하는 것이라고 한다.

둘째, 산원에서 제공하는 급여로는 '산모와 신생아의 이병률과 사망률 저하를 위한 사업', '여성상담소 간이산원 및 기타 치료기관에서 이송하여 온 분만예정 1주일 전 임부 및 병적 임부에 대한 건강보호와 치료사업', '임산부의 분만방조', '신생아에 대한 질병의 치료와 예방 대책수립 해당 유아상담소 및 치료기관 책임자에게 신생아 출생 및 건강상태에 대한 연락', '임산부의 섭생 및 신생아의 양육에 대한 위생선전', '가택방문 간호 사업' 등이 규정되어 있다.

- 1976.4 어린이보육교양법(제 20조)

이 법령에 의하면, '국가는 여성들에게 산전산후휴가를 보장한다. 산전산후휴가기간의 노임과 식량, 분배 몫은 국가와 사회협동단체가 부담한다'고 규정되어 있다.

- 1978.4 사회주의노동법(제 59, 66, 74조)

이 법령에 의하면, '여성에게는 힘들고 건강에 해로운 직업을 시킬 수 없으며 젖먹이 아이를 가졌거나 임신한 여성근로자들에게는 야간노동을 시킬 수 없다'고 규정되어 있으며, 또한 '여성근로자들은 정기 및 보충 휴가외에 근속년한에 관계없이 산전 35일, 산후 42일간의 산전산후휴가를 받는다. 산전산후휴가기간에는 일시적 보조금 또는 평균노력일을 준다'라고 나타나 있다.

가. 적용대상 및 수급자격

여성복지 관련 법령에 있어서 그 적용대상에 대한 구체적인 제한은 찾아 볼 수 없으므로, 우선 여성복지의 적용대상은 전 여성이라고 할 수 있다.

나. 급여

여성복지 관련 법령에서 규정하고 있는 내용은 다음과 같다.

첫째, 남녀평등권의 측면이다. 1946년의 <남녀평등권에 대한 법령>과 1946년의 <남녀평등권에 대한 법령시행세칙>에 의하면, 정치적 권리로써 남자와 동등한 선거 및 피선거권의 권리를 부여하고 있으며, 경제적 권리로써 남자와 동등한 토지상속권, 남성과 같이 재산을 소유하고 관리할 권리, 이혼시 재산과 토지분배의 권리 등을 부여하고 있다. 그리고 사회적 권리로써 노동권리와 동일한 임금과 사회보험 및 교육과 문화생활 향유의 권리, 자유이혼의 권리, 이혼시 모성으로서 아동양육비를 전 남편에게 요구할 소송권의 인정, 일부다처제와 여자들을 처나 첩으로 매매하는 것, 그리고 공창, 사창 및 기생제도의 금지 등을 법으로 규정하고 있다.

둘째, 여성의 건강보호의 측면이다. 1948년의 <여성상담소에 관한 규정>에 의하면, 여성상담소에서는 여성의 건강에 대한 임상적 대책 수립 및 실시, 미혼여성의 위생체육 및 취직과 전직에 대한 방조, 근로여성 및 임부 건강에 대한 보호, 태아와 태모 건강보호를 위한 부인병 예방 및 치료, 인공유산에 대한 방지, 중년여성암질(암질)건강에 대한 보호, 위생선전, 사회적 법률적 방조 등의 사업을 시행한다고 한다. 상담소는 접수실, 휴식실, 부인과실, 임신부실, 전문의실, 사회법률상담실 등의 기본시설을 가지고 있다.

셋째, 임신부에 대한 보호의 측면이다. 임신부 보호는 1976년 <어린이보육교양법>, 1978년 <사회주의노동법> 등의 법령에 나타나 있다. 우선 여성의 산전산후휴가를 보장하고 있다. 산전산후휴가는 1978년 <사회주의노동법>에 의하면 '여성근로자들은 정기 및 보충 휴가외에 근속년한에 관계없이 산전 35일, 산후 42일간의 산전산후휴가를 받는다. 산전산후휴가기간에는 일시적 보조금 또는 평균노력일을 준다'고 규정되어 있다. 그리고 산전

산후휴가와 함께 임신여성에 대한 야간노동이 금지되어 있다. 1976년 <어린이보육교양법>에서는 '젖먹이 아이를 가졌거나 임신한 여성근로자들에게는 야간노동을 시킬 수 없다'고 규정하고 있다.

다음으로 위와 같은 정상적인 여성에 대한 사회적 대응이외에, 미혼모와 혼외자 출생자에 대한 사회적 대응을 살펴보자. 1948년 북한 헌법 제 23조에서는 혼외 출생자의 경우 결혼생활에서의 출생자와 동일한 부모의 의무와 아동의 권리를 규정하고 있다. 실제로 북한에서는 호적제도의 철폐, 전통적인 가족제도의 붕괴, 대부분의 어린이의 탁아소에서의 집단양육 등으로 인해 양육상의 차이는 거의 없다. 그런데 혼외자의 처리방법을 보면, 주로 고아원이나 탁아소에서 양육되는 경우가 많은데, 유기하는 경우도 나타나고 있다. 미혼모에 대한 태도는 역시 경멸의 대상이 되는 듯하며 경우에 따라서는 타지방으로 추방하거나 강제노동소로 보내지는 등 엄히 다스리고 있는 것 같다(이태영, 1988: 66-67).

다. 재원

여성복지 급여 중 남녀평등권보장의 측면은 특별한 재원을 필요로 하지 않는 부분이고, 재원이 필요한 부분은 여성건강보호와 임산부 보호의 측면이다. 여성건강보호를 위한 여성상담소의 경우, 법규정에 재정에 관한 언급이 전혀 없다. 그러나 현재 북한의 보건의료체계가 북한의 표현대로 '완전하고 전반적인 무상치료제도'로 이루어지고 있으므로 여성상담소의 운영비용은 전액 국가예산에서 부담하고 있을 것으로 생각된다.

그리고 임산부 보호를 위한 산전산후휴가의 경우에는 전액 국가와 사회협동단체에서 부담하고 있다. 1976년 <어린이보육교양법>에 의하면 '산전산후휴가기간의 노임과 식량, 분배 몫은 국가와 사회협동단체가 부담한다'고 한다.

라. 전달체계

여성복지 관련 분야가 매우 다양하므로 관리운영에 있어서 많은 관련 기관들이 참가하고 있다고 할 수 있다. 여성의 노동권과 산전산후휴가 등의 경우에는 노동부에서, 상속이나 이혼 등의 문제는 인민재판소에서, 여성의 건강보호를 위한 의료보장의 측면은 여성상담소를 중심으로 전달체계를 보건성에서 각각 관리하고 있다. 그러나 대부분 서비스 전달상의 어려움이나 복잡성의 문제가 제기될 만한 측면은 거의 없다. 그러므로 여기에서는 간단하게 여성상담소의 운영부분만을 간단하게 살펴보고자 한다.

여성상담소는 여성의 건강보호를 위하여 예방 치료활동을 하며, 산원, 산과 및 부인과와 밀접한 관련을 가지고 분만할 임부를 산원, 산과로 이송하며, 병적 임부를 조기에 특수침대에 입원하도록 하여야 한다. 상담소의 정원은 병원진료소, 종합진료소 규정에 준하며, 도 및 평양특별시 인민위원회 관할 상담소와 시·군인민위원회 관할 상담소로 구분된다. 전자의 경우 상담소장 및 의사는 해당 도 및 평양특별시 인민위원회 보건부장의 추천에 의하여 해당 도 및 평양특별시 인민위원회 위원장이 이를 임면하되 보건상의 승인을 받아야 한다. 후자의 경우에는 상담소 소장 및 의사는 해당 시·군인민위원회 위원장의 추천에 의하여 소관 도인민위원회 위원장이 이를 임면한다. 그리고 상담소의 직원은 소장, 의사, 조산원으로 구성되는데, 이들 각각의 자격과 역할은 다음과 같다. 상담소의 소장과 의사는 산과 부인과의사의 자격이 있어야 한다. 소장은 소내 사무를 통할하고, 의사는 치료 및 가택위생예방 선전보호사업에 책임을 진다. 그리고 조산원은 해당 상담소가 담당하는 구역 내의 임부를 가정 방문, 조사등록하여 필요한 때에는 자택에서 조산을 하도록 한다.

3) 남북한 여성복지제도의 비교평가

여성복지에 관한 법령으로 남한에서는, 1961년 윤락여성의 발생을 예방하기 위한 윤락행위 방지법과 생활보호 대상 임산부에 대해 해산보호를 실시하는 생활보호법을 제정하였고, 1973년 모성과 자녀의 건강을 보호하기 위한 모자보건법, 1989년 종합적이고 체계적인 모자가정의 복지증진을 위한 모자복지법을 제정하였다. 북한은 1946년 남자들과 동일한 노동권리, 임금과 사회보험 및 교육의 권리, 이혼시 아동 양육비 청구의 권리에 대해 규정한 남녀평등권에 관한 법령을 제정하였고, 1949년 산원에 관한 규정, 1976년 임신한 여성의 산전산후 휴가를 보장하는 어린이 보양교육법, 1978년 임신한 여성을 위험한 노동으로 부터 보호한다는 사회주의 노동법등을 제정하였다.

여성복지의 대상이 남한의 경우 저소득 모자가정, 미혼모, 임산부, 윤락 행위자등의 요보호 여성임에 반하여, 북한에서는 여성복지 관련 법령에 있어서 그 적용대상에 구체적인 제한을 찾아볼 수 없으므로 전여성을 대상으로 하고 있다고 하겠다.

여성복지 사업내용을 보면, 남한은 요보호 여성 발생예방을 위한 상담사업, 요보호 여성에 대한 시설보호 사업(모자보호 시설, 모자자립시설, 미혼모 시설, 일시보호 시설, 부녀복지관), 저소득 모자가정에 대한 복지자금의 대여 및 고용 촉진사업 등을 실시하고 있으며, 북한에서는 남녀평등권에 따른 남자들과 동일한 선거 및 피선거권, 노동권리, 임금과 교육의 권리, 재산 및 토지상속의 권리, 이혼시 아동양육비의 청구권 등의 권리보호와 어머니들을 위한 노동시간의 단축 등에 중점을 두고 있다.

북한은 여성노동인력 활용을 위하여 적극적인 정책을 펴고 있으며, 모든 분야에 있어서 남자와 동등한 권리를 부여 하므로써 평등성을 강조하고

있다. 이에 비하여 남한은 저소득 모자가정, 미혼모 등 요보호여성에 대한 사후적이고 소득적인 것이 특징이다. 그러나 여성인권 향상을 위한 다양한 여성복지프로그램이나 기능양성을 위한 교육프로그램 등은 오히려 삶의질을 향상시키는데 효율적이라고 볼 수가 있다.

〈표 3-29〉 남북한 여성복지서비스 비교

	남	한	북	한	특	성
법 령	- 1961. 11 윤락행위방지법 - 1961. 12 생활보호법(모자보호규정) - 1961. 12 아동복지법(모자보호규정) - 1973. 2 모자보건법 - 1989. 4 모자복지법	- 1946. 7 남녀평등권에 대한 법령 - 1948. 12 여성상당소에 관한 규정 - 1949. 10 산원에 대한 규정 - 1956. 4 조선노동당강령(6, 9조) - 1972. 12 북한사회주의 헌법(62조) - 1976. 4 어린이보육교양법(20조) - 1978. 4 사회주의노동법(59, 66, 74조)	- 법제정 시기 - 남한: 1960년대 - 북한: 1940년대 중반 - 남녀평등권에 대한 법령 제정			
적 용 대 상	1. 모자복지법의 대상 - 배우자와 사별 또는 이혼하거나 배우자로부터 유기된 여성 - 신체 또는 정신장애로 인하여 장기간 근로능력을 상실한 배우자를 가진 여성 - 미혼모 2. 모자보건법의 대상 - 임신부 - 가족계획사업의 대상이 되는 여성 3. 윤락행위 등 방지법의 대상 - 요보호 여자	- 전여성을 대상으로 함 - 특히 자녀가진 여성이 중점대상	-남한: 빈곤세대여성, 미혼모, 임신부, 윤락행위자 등이 대상 -북한: 전체여성			
서 비 스 내 용	- 요보호여성 발생예방을 위한 상담 - 시설보호사업(모자보호시설, 모자자립시설, 미혼모시설, 부녀복지관) - 저소득 모자가정 지원 : 3세 이하 아동 양육비 지원, 중학생자녀 학비 지원, 무주택 모자가정을 위한 임대주택 공급 추진, 직업훈련, 고용촉진 - 임신부·영유아 등록관리 - 민간 모자보건 종합센터 운영	- 남자들과 동일한 선거 및 피선거권, 노동권리, 임금과 사회보험 및 교육의 권리, 재산 및 토지상속의 권리, 이혼 시 재산과 토지분배의 권리, 이혼 시 아동양육비 청구의 권리를 가진 - 일부다처제나 공창, 사창등의 금지 - 산전산후휴가(1990년현재 150일)의 권리 - 어머니들을 위한 노동시간의 단축	-남한: 저소득모자가정, 임신부 지원 및 시설 서비스 -북한: 남녀 평등권에 따른 권리와, 어머니들의 노동시간 단축이 특징적			
전 달 체 계	- 중앙행정기관 : 보사부 사회복지정책실 부녀복지과 - 서울특별시·직할시·도 : 가정복지국 - 시 : 가정복지과, 군 : 사회과 - 동 : 사회담당, 사회복지요원 - 보사부 : 중앙모자복지위원회, 서울시, 직할시, 도, 시·군·구 : 지방모자복지위원회 - 서울특별시·직할시·도, 시·군·구 : 모자복지상담원	- 여성의 생활전반에 걸쳐 있으므로, 관련 감독, 운영기관도 매우 다양함. (노동권과 산전산후휴가의 경우 노동부에서 관리하며, 상속이나 이혼등의 문제는 인민재판소에서 재판을 하며, 출산전후의 모성보호와 관련된 의료 보장은 보건성에서 관리감독을 함)	-남한: 부녀복지정책은 보사부, 일선업무는 각 시도의 가정복지국(과)에서 담당 -북한: 사업내용에 따라 관리운영 다원화			

제4절 기타 사회복지 관련 제도

1. 교육정책

1) 남한의 교육정책

현재 남한은 유치(아)원, 국민학교(6년제), 중학교(3년), 고등학교(3년), 전문대학(2-3년), 대학(4년-6년), 대학원(2년)의 학제를 갖추고 있다.

그 중 국민학교와 일부 지역(도서, 벽지)의 중학교가 전학비가 무료인 무상의무 교육제이다. 그러나 1990년 현재 국민학교 졸업자의 중학교 진학율이 99.6%에 이르고 있으며, 중학교 졸업자의 고등학교 진학율도 97.8%에 이르러 높은 교육열을 알 수 있다. 오·벽지 지역의 중학교 만이 무상의무 교육제이지만, 가정형편이 어려운 중학교, 고등학교 학생에 대하여는 국가가 각종 장학금 지급 및 학비 지원 정책을 실시하고 있으며, 장차 우리나라 교육을 책임질 교육대학에 우수한 학생을 유치하기 위하여 사도 장학금등 폭 넓은 장학금 혜택이 주어지고 있다.

1990년 현재 남한전체의 교육기관은 유치원 8,354개, 국민학교 6,335개, 중학교 2,474개, 고등학교 1,683개, 대학교 107개 등이며, 국민학교에서 대학에 이르기까지 각종학교를 포함한 학교재학생 총수는 1천 1백만 7천 43명(우리나라 총인구의 25.7%에 해당)이다. 그런데 국민학교 학생과 고등학교 학생은 1989년 이후, 중학교 학생은 1985년을 정점으로 하여 점차 감소추세를 보이기 시작하고 있다. 그러나 대학생수와 유치원생수는 해마다 증가하고 있는 추세이다(한국교육신문사, 1991: 86).

교육행정 조직은 정부조직법에 따라, 교육부 본부(3실 5국 27담당관 25과), 직속기관(중앙교육평가원, 중앙교육연수원, 국사편찬위원회, 국립중앙도서관, 학술원사무국), 교육위원회(15개), 교육(구)청(179개)으로 설치되어 있다.

2) 북한의 교육정책

가. 적용대상 및 수급자격 -- 의무교육의 적용범위를 중심으로 --

의무교육의 적용대상을 살펴보기 전에 북한의 일반학교교육체계의 변화 과정을 먼저 살펴보자.

① 1945년 11월 21일 <북조선 학교교육실시 조치법> : 국민학교를 인민학교로 개칭 ; 1948년 <북한헌법>을 채택함으로써, 5(인민학교), 3(초급중학교), 3(고급중학교), 4(대학)의 기본학제가 확립됨

② 1949년 9월 10일 <전반적 초등의무교육 실시에 관한 법령>과 1953년 7월1일 <인민학교 및 기술전문학교, 대학학제에 관한 내각결정>에 의하여 4, 3, 3, 4제로 변경되었다.

③ 1958년 10월 2일 <전반적 7년제 중등 의무교육을 실시하며 기술의무교육제 실시를 준비할데 대한 내각결정>과 1959년 10월 26일 <1인1기 기술교육을 위주로 하는 전반적 인민교육체계를 개편할데 대한 법령> : 4(인민학교), 3(중학교), 2(기술학교), 2(고등기술학교), 4(대학)의 학제로 개편

④ 1966년 12월 24일 <전반적 9년제 기술의무교육을 실시할데 대한 최고인민회의 법령>과 1947년 4월 1일 9년제 기술의무교육 실시와 관련된 학제 변경에 의하여 4(인민학교), 5(중학교), 2(고등학교), 3-4(고등기술학교), 2-6(대학)의 학제로 개편

⑤ 1972년 7월 1일 <전반적 10년제 고중 의무교육과 1년제 학교전 의무교육을 실시할데 대한 최고인민회의 법령> : 1년제 유치원, 4년제 인민학교, 6년제 고등중학교(중등반 4년, 고등반 2년), 4-6년제 대학(교원대학 3년제, 의과대학 6년제, 고등기술전문학교 3년제) 등 단선제 학제로 개편

이 위에 연구원(남한의 석사과정)이 3년제, 박사원(남한의 박사과정)은 2년제이다.

1949년에 <전반적 초등의무교육제 실시에 관한 법령>을 제정할 때에는, 1950년 9월 1일 부터 전반적 초등의무교육제를 무료로 실시하고, 빈한한 국민의 자녀에게는 교과서 학용품을 국가에서 무료로 배급할 계획이었다. 그러나 이후 6.25전쟁으로 인해 실시가 연기되어, 1956년부터 4년간의 초등의무교육을 받을 수 있게 되었다. 초등의무교육의 대상은 만 7세부터 10세까지의 청소년이다.

의무교육을 더욱 확대하여 1958년 <전반적 중등의무교육제를 실시하며 기술의무교육제 실시를 준비할 데 관하여>를 공포하여, 1958년 11월부터 조선민주주의인민공화국 북반부의 전지역에서 전반적 중등의무교육제를 실시할 것을 규정하였다. 또한 1966년 <전반적 9년제 기술의무교육을 실시할 데 대하여>에서는 1967년 4월 1일부터 전반적 9년제 기술의무교육을 무료로, 4년제 인민학교과정과 5년제 중학교과정(기존의 3년제 중학교와 2년제 기술학교를 통합)을 거쳐 실시할 것을 규정하였다. 이 때 대상은 만 일곱살 부터 만 열여섯까지의 모든 학령아동들이다. 전반적인 9년제 기술의무교육은 범위가 더욱 확대되어 1973년의 <전반적 10년제 고중의무교육과 1년제 학교전 의무교육을 실시할 데 대하여>로 나타났다. 그 실시를 위하여 이 법령에서는 한편으로는 1972-1973년학년도부터 전반적 10년제 고중의무교육을 실시하고(전반적 10년제 고중의무교육의 학제는 인민학교 4년, 고등중학교 6년으로 하는 4, 6제로 한다. 대상은 만 6살부터 만 16세까지의 모든 청소년들이다), 다른한편으로는 1972-1973학년도부터 1년제 학교전 의무교육(적용 대상은 만 5살의 모든 어린이들이다)을 실시할 것을 규정하고 있다. 그리하여 1974년에는 전국적으로 만 5살이 되는 어린이들이 1년제 학교전 의무교육에 100% 망라되었다.

이와같은 확대과정을 거쳐 북한의 의무교육제도는 1975년 <전반적 11년제 의무교육에 관한 법령집행 총화에 대하여>를 통하여 만 5세부터 만 16세의 모든 아동과 청소년이 전반적 11년제 의무교육에 포함되게 되었다.

나. 급여

(가) 수업료의 면제와 폐지

의무교육이 실시되기 이전의 수업료에 관해서는 1949년의 <각급학교 수업료에 관한 규정>에 잘 나타나 있다. 이 규정에 의하면 수업료는 각급학교 학생에 대하여 다음의 <표 3-30>과 같이 구별하여 징수된다고 한다.

<표 3-30> 각급학교 수업료 (북한)

급별	적 용	인민학교	중학교 초급 기술학교	전문학교	고등학교 대학교
1급	로동자, 빈농, 사무원, 고용자, 소년공업자의 자녀	5원	10원	15원	20원
2급	1급 이외의 자녀	10원	20원	30원	40원

자료 : 대륙연구소, 「북한법령집」, 제4권, 1990, p.137.

수업료를 이와같이 소득수준에 따라 2등급으로 나누어 높은 소득층에 속하는 사람에게 2배의 수업료를 징수하는 것은 사회주의의 평등지향성의 반영이라고 할 수 있다.

다른 한편 다음과 같은 경우에는 수업료가 면제된다. 첫째, 조선민족해방운동의 투사로 일제침략자와 외국제국주의를 반대하는 투쟁에서 헌신적으로 투쟁한 자의 자녀로서 부모가 없는 자(애국투사후원회의 기명을 요한다), 둘째, 월 500원 이하의 봉급으로 생활하는 자의 자녀, 셋째, 노동력을 상실한 자의 자녀(국가기관 의사의 증명을 요한다), 넷째, 생활형편이 극빈한 자(시·면 유지세의 면제를 받는 자)의 자녀(해당 시·면인민위원회 위원장의 증명을 요한다), 다섯째, 고아, 여섯째, 혁명자 유가족 학원학생, 사

법 예비과 학생, 사범전문학교 학생, 평양로어학교 학생, 애육원, 맹아학교, 각 직장기술 또는 간부양성소 학생의 경우이다.

또한 수학중인 자녀수에 따라 수업료가 변화된다. 1급 해당 가정에서 수학 중에 있는 자녀가 4명이상인 때에는 그들 전부의 수업료를 면제하여야 한다. 2급 해당 가정에서 수학 중에 있는 자녀가 3명 이상인 때에는 그들의 수업료를 1급으로 정하며 5명 이상이 수학할 때에는 그 전부에 대하여 수업료를 면제하여야 한다.

이와같이 징수되던 수업료는 1956년 초등의무교육제의 실시에 따라 인민학교에 한해서 폐지되고 무료교육이 실시되었다. 그리고 1959년까지 학령전 교육기관, 인민학교(근로자학교), 초급중학교(근로자중학교), 초등학원, 기능전수학교, 사범전문학교, 각급 야간학교, 각종 특수교육기관 및 각급 간부양성기관에서는 원래 수업료를 징수하지 않았거나 이미 폐지하였고, 고급중학교(중등한학원, 대학예과), 중등 및 고등기술전문학교(기술학교, 대학전문부) 학생들과 대학생들이 수업료를 납부하고 있었다. 이들이 납부하고 있던 수업료도 1959년 <학생들의 수업료를 전반적으로 폐지할 데 관하여>가 공포된 이후 폐지되어, 북한에서 수업료가 전면 폐지되게 되었다.

(나) 장학금, 학용품 등의 지급

먼저, 장학금의 지급에 대하여 살펴보자. 장학금 지급에 대한 규정은 1946년의 <전문학교대학학생 장학금수여에 관한 결정서>와 1949년 <대학생 장학금 급여범위 확장에 관한 결정서>, 1952년 4월 3일 <내각 수상 김일성 동지의 탄생 40주년에 제하여 그의 이름을 가진 장학금제도를 설정함에 관하여>, 그리고 1952년 4월 24일의 <일부 대학생들에게 장학금 급여액을 증가함에 관하여>등에서 보여진다. 먼저 1946년의 <전문대학학생 장학금수여에 관한 결정서>에 따르면, 1947년 9월 1일부터 1947년 12월 31일까지의 장학금수여대상은 김일성대학 예비과 전원, 김일성대학 본과 전원의 50%, 단

과대학 전원의 50%, 교원대학 전원의 50%, 사범대학 전원, 전문학교 전원의 50%, 초등교원양성소 및 중등교원양성소 전원이다. 1949년 <대학생 장학금 급여범위 확장에 관한 결정서>에서는 장학금 급여범위를 대학생은 정원의 80%, 대학연구생은 전원으로 확장하고, 장학금 급여액은 종전과 같으나 다만 대학연구생에 한하여 1949년 3월 1일 부터 1,500원을 급여하며 그 가족에게 식량을 배급할 것을 규정하고 있다. 1952년 4월 3일 <내각 수상 김일성 동지의 탄생 40주년에 제하여 그의 이름을 가진 장학금제도를 설정함에 관하여>에서는 매년 3명의 우수한 학생들에게 매월 1인당 1,200원씩의 장학금을 지급할 것을 결정한다. 그리고 1952.4.24 <일부 대학생들에게 장학금 급여액을 증가함에 관하여>에서는 공화국의 미해방지구에 가족을 남겨두고 입북한 대학생들과 원수들의 만행으로 인하여 가족을 잃은 무의무탁한 대학생들에게 현재 장학금 급여액의 50%를 가산하여 급여한다.

그런데 이상과 같은 장학금 지급은 1959년 전반적인 수업료 폐지 이후 수업료의 소멸과 함께 사라졌을 것으로 생각한다.

다음으로 학용품 등의 지급에 대하여 살펴보자. 이에 대해서는 1950년의 <교과서 및 학용품 무상배급에 관한 규정>을 통하여 그 일부를 살펴볼 수 있다. 교과서 및 학용품을 무상으로 배급받을 수 있는 적용대상에는, 조국의 해방과 통일독립국가 건설을 위하여 헌신적으로 투쟁하다가 순국한 열사의 자녀(애국투사후원회의 증명을 요함), 인민군대 및 내무성경비대, 보안대의 전사한 자의 자녀(소속부대장의 증명을 요함), 생활형편이 곤란하여 지방자치세를 면제받는 자의 자녀(시, 군, 구역 인민위원회 위원장의 증명을 요함), 노동력을 상실한 노동자와 사무원의 자녀(국가의무기관의 증명을 요함), 한 세대에서 수학중인 학생이 5명 이상 될때 인민학교에 취학하고 있는 학생(재학중인 학교장들의 증명을 요함) 등이 해당된다. 이들이 무상배

급받는 교과서 및 학용품의 종목 및 수량은 교과서 전부, 학습장 3학년까지 12책, 4학년부터 24책, 연필 10본, 기타 학용품이다. 그리고 배급의 시기를 보면, 교과서는 매학년 초에 배급하며 학습장, 연필, 기타 학용품은 학기로 구분하여 매학기 초에 배급한다.

(다) 사회교육

북한사회교육의 구체적 목표는 첫째, 정치이념교육 강화, 둘째, 기술교육강화로 1인 1기 교육 달성, 세째, 일반적 교육수준 향상, 네째, 도시와 농촌생활의 격차를 줄이고 노동자와 농민간의 생활격차 해소, 다섯째, 당성을 높이기 위한 전주민의 재교육 강화 등이다. 사회교육의 내용은 다음의 <표 3-31>과 같다.

<표 3-31> 사회교육의 내용 (북한)

		내 용	비 고
공통내용		0 노동당의 역사 0 노동당의 정책 0 김일성 주체사상과 교시 0 마르크스-레닌주의 이론 0 자본주의 비판 0 한글과 수학	0 김일성 항일투쟁사는 의무교과 0 기술계도, 사상교육이 50% 이상임
대상별 내용	어린이	0 김일성 숭배, 혁명적인 조직: 생활기풍, 문화어, 글자쓰기, 셈법	
	청소년	0 학교교육 보충 및 과외활동, 소년단과 사노청 조직을 통한 교육	
	노동자·농민	0 정치사상교육과 산업기술교육이 초, 중, 고등교육의 수준에 따라 실시됨	
	각 급 간 부	0 사상교육을 특히 강조 각 분야의 간부에 대한 철저한 재교육을 실시함	

자료: 북한연구소, 「북한총람」, 1983, p.1331.

북한 사회교육에 있어서 핵심대상은 청소년과 노동자, 농민이다. 이들 각각의 대상에 대한 사회교육을 조금 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 청소년에 대한 사회교육이다. 북한 청소년의 사회교육은 주로 소년단, 사로청, 붉은 청년근위대, 교조대 등의 청소년 과외활동조직을 통해 이루어진다. 구체적으로 조직생활영역을 살펴보면 다음<표 3-32>와 같다.

<표 3-32> 청소년들의 조직생활영역 (북한)

조 직	주 요 활 동	비 고
조선사회주의 노동청년 동맹	노동당과 노선을 일반대중에게 전달하고 당의 후비대로서 활동함	중3 - 대학 (1946.1.17창설)
조선 소년단	아동단원들의 투쟁정신 함양과 농촌생활 문화건설에 참여	인민3 - 중2 (1946.6.6창설)
붉은 청년근위 대	학생들의 반항요소 색출의 특별임무를 맡고 자아비판과 사상결과를 위한 활동전개	중,고생대상 (1970.9. 창설)
배움의 천리길 행군동원	충성의 모임, 햇불행진, 회상기 모임	김일성대학에서 시작됨(1973.3)

자료 : 이상근, 북한의 정치사회화과정에 관한 연구, 고려대 석사학위논문, 1984, p.83.

둘째, 노동자, 농민에 대한 사회교육이다. 노동자, 농민에 대한 사회교육으로 정치사상교육과 산업기술교육이 초, 중, 고등교육의 수준에 따라 실시된다. 이를 위하여 근로자학교, 근로자중학교, 공장고등기술 전문학교와 공장대학, 야간 통신학부와 TV방송대학 등을 통한 근로자 대상의 일하면서 배우는 사회교육프로그램이 있다. 근로자학교는 인민학교 졸업정도의 일반지식을 소유치 못한 근로자에 대해 실시하는 수업년간 2년의 학교이고, 근로

자중학교는 초급중학교 졸업정도 이상의 일반지식을 소유치 못한 근로자들에게 중요 생산직장과 농촌에 설치되는 수업년간 2년의 학교이다. 그리고 초중졸업정도 이상의 일반지식을 습득하도록 하기 위해 2년제 통신근로자중학교를 대대적으로 설치하였다. 또한 그 이상의 기술과 지식을 습득하도록 하기 위해 공장고등기술전문학교와 공장대학, 야간 통신학부와 TV방송대학 등을 설치하였다.

(라) 특수교육

북한의 특수교육은 크게 세가지 부류로 대별될 수 있다. 첫째, 전쟁희생자 본인이나 유자녀 대상의 교육이다. 6.25전쟁에서 불구자로 된 인민군장병 및 빨치산들을 위한 영예군인학교, 애국열사유자녀들과 전쟁 고아들을 위한 초등학원, 유자녀학원, 특수맹아학원 등이 있다. 그리고 혁명유가족 및 당정 고위간부 자녀들의 교육을 위한 기관으로서 '만경대학원'³⁾, '강반석학원' 등이 있다. 둘째, 과학영재육성을 위한 교육이다. 이를 위해 각 도에 '제1고등중학교'가 설립되었다. 제1고등학교는 정규고등중학교과정으로서 1983년 9월 평양 제1고등중학교설립을 시발로 하여 전국에 12개가 설립되어 있는데 주로 과학, 수학, 물리분야의 과학자 양성을 위한 교육이 중점 실시되고 있다. 세째, 무용, 음악, 조형예술, 교예 등의 예체능전문학교, 외국어의 중점교육을 위한 '평양외국어학원' 등이 있다.⁴⁾

다. 재정

모든 학교의 수업료는 전액 국가가 부담한다. 그리고 교과서나 학용품

3) 만경대학원은 7년제의 인민무력부 산하 교육기관으로서 인민학교 졸업후 입학 할 수 있다.

4) 평양외국어학원은 6년제 고등중학교과정이고, 기타 각 시도에 설치되어 있는 외국어학원은 9년제이다.

의 경우에는 국가공로자나 혁명열사의 자녀, 극빈자 등에 대해서는 국가부담으로 무료로 지불하고, 그 외에는 싼 가격으로 본인이 부담한다고 한다.

라. 전달체계

북한 교육의 전달체계를 각종 학교제도체계와 교육행정조직체계의 측면에서 고찰해 보자.

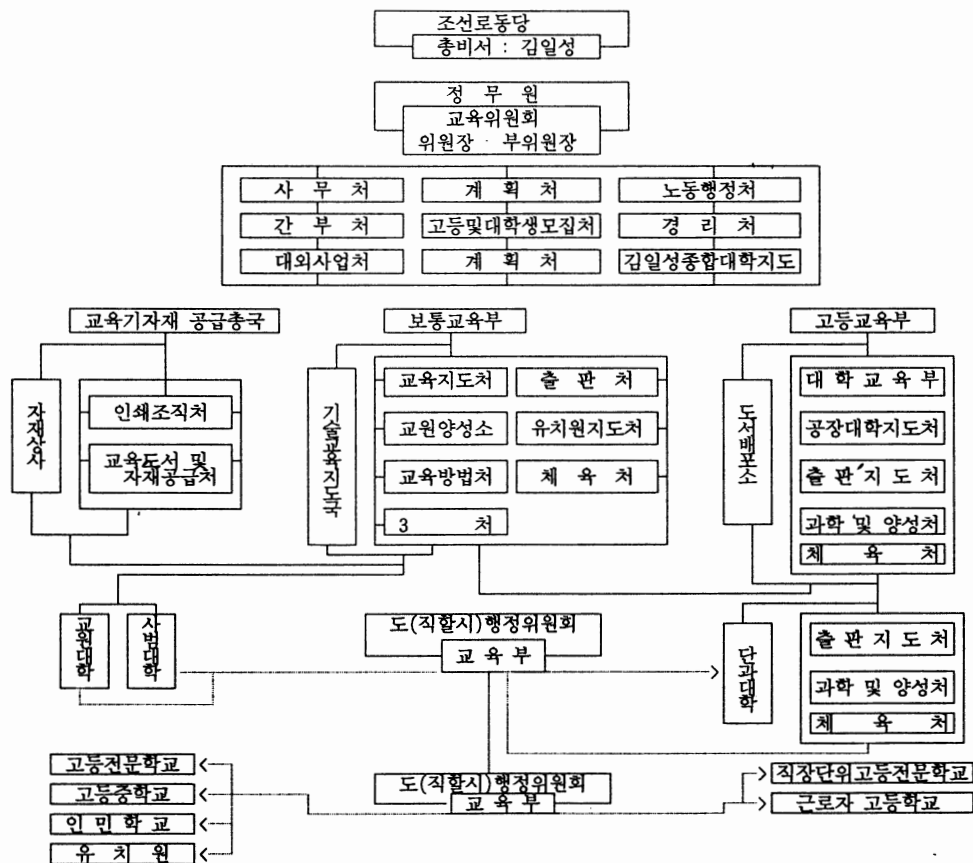
첫째, 북한의 교육행정조직체계는 중앙차원에서 정무원 산하의 교육위원회와 지방차원에서 도(직할시)행정위원회 산하 교육국과 시(구역)군행정위원회 산하의 교육부로 구성되어 있다. 이를 그림으로 나타내면 다음장의 <그림 3-4>와 같다.

둘째, 학교제도체계의 경우 정규교육체계 뿐만 아니라 특수교육체계와 성인교육체계를 같이 살펴보면, 다음장의 <그림 3-5>와 같다.

그리고 남한과 북한의 교육제도전반과 의무교육제도에 대하여 개괄적으로 비교를 해보면 다음 <표 3-33>과 같다.

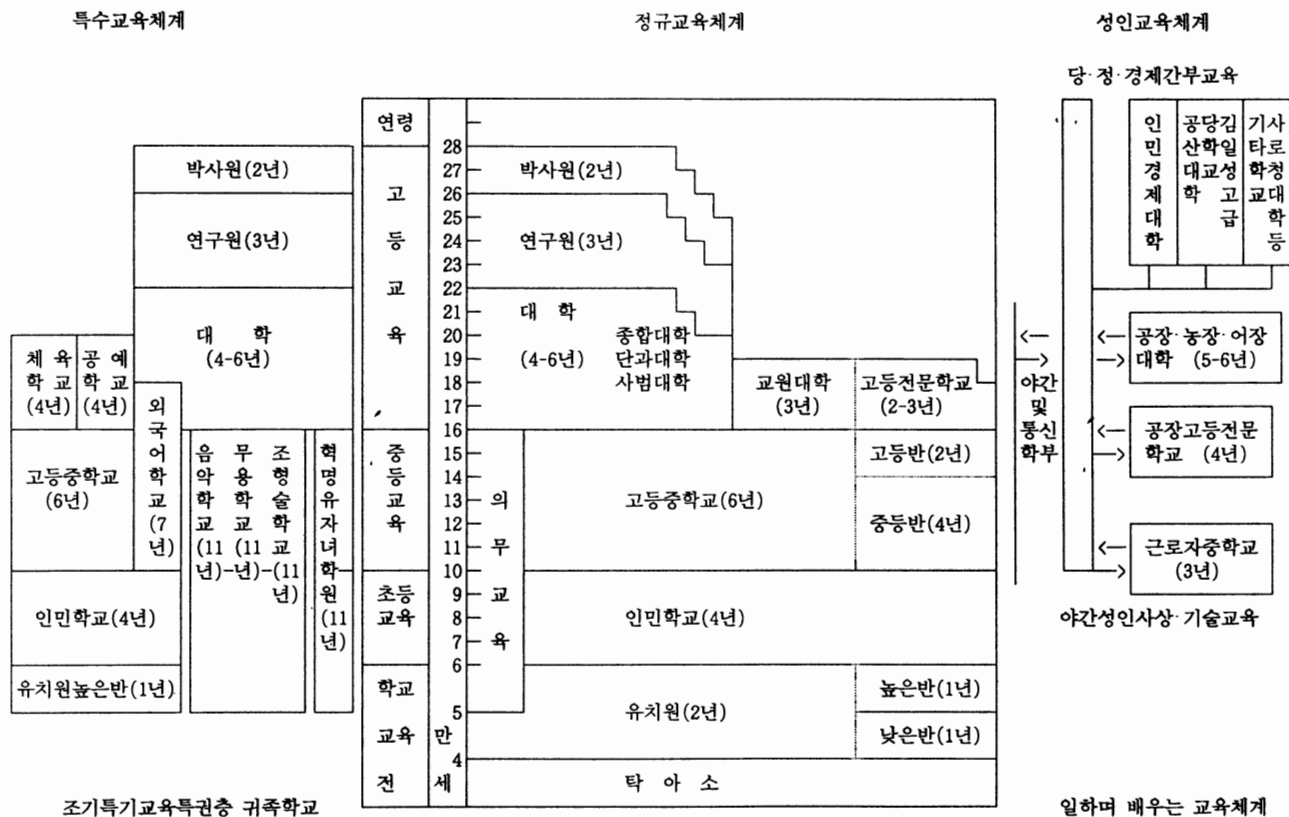
<표 3-33> 남북한 교육제도와 의무교육의 비교

	남 한	북 한
1. 교육제도		
1) 학제	6, 3, 3, 4제	4, 6, 3-6제
2) 취학전교육	- 취학전교육이 공교육화되지 못함	- 생후 취학전까지의 교육이 매우 강조됨
3) 사회교육	- 정규학교교육의 보완성격이 강함	- 학교교육과 병행
2. 의무교육	- 6년 국민학교, 벽지는 중학교 포함	- 11년으로 취학전 유치원부터 중등교육까지 포괄



<그림 3-4> 교육행정조직과 체계 (북한)

자료 : 김태원, 「보육부문에서의 남북한 교류협력 및 통합방안」, 한국개발연구원, 「남북한 경제관계발전을 위한 부문별 과제연구」, 1991, p.294.



〈그림 3-5〉 각종 학교제도 (북한)

자료 : 김태원, 「보육부문에서의 남북한 교류협력 및 통합방안」, 한국개발연구원, 「남북한 경제관계발전을 위한 부문별 과제연구」, 1991, p.294.

〈표 3-34〉 남북한 교육정책 비교

	남	한	북	한	특	성
법	- 1949.12: 교육법, 제정·공포 - 1951. 3: 지방교육자치에 관한 법률 - 1953. 4: 교육공무원법 - 1963. 6: 사립학교법 - 1972. 1: 지방교육재정교부금법 - 1981.12: 교육세법 - 1990. 4: 독학에 의한 학위취득에 관한 법률 - 1989.12: 교육환경개선 특별법	1. 의무교육 - 1956. 초등의무교육제(4년) - 1958. 전반적 중등의무교육(3년) - 1967. 전반적 9년제 기술의무교육제(4+3+2년) - 1970.11 10년제 의무교육 - 1972. 10년제 고등의무교육과 1년간 학교전 의무교육 - 1975.9 전반적 11년제 의무교육 2. 고등교육 - 1946.9 김일성종합대학건설결정 - 1948.7 고등교육확장시책발표 - 1957년 이후 교원대학, 사범대학 확장 - 1960.8 일하면서 배우는 공장대학, 야간대학 설립 - 1978년 이후 소규모 공장대학, 통신대학, 전문학교 등의 증설에 주력	- 남한: 1946년 교육법 제정 - 북한: 1956년 초등의무교육제 실시, 1975년 이후 11년 의무교육제			
적용대상	- 무상 의무교육 : 국민학교, 일부 지역(도시·벽지) - 국민학교 취학율(1990): 99.9% - 국민학교 졸업자의 중학교 진학율(1990): 99.6% - 중학교 졸업자의 고등학교 진학율 97.8%	- 의무교육대상 : 만5세부터 만15세까지의 전학령인구 - 고등교육대상 : 만16세 이상의 인구중 특권계층자녀 또는 성적우수자	- 북한: 의무교육대상자의 포괄성과 고등교육대상자의 신분적 제한성이 특징적임.			
내용	- 의무교육 : 전학비 무료 - 중학교, 고등학교 : 가정형편이 어려운 학생에 대한 각종 장학금 지급 및 학비감면 - 교육대학 : 각종 장학금 혜택 (사도장학금 등)	- 의무교육의 경우 : 전학비 무료 - 교과서, 학용품 등의 경우 : 혁명열사의 자녀 등 일부 학생에 대해 무료 (1950) - 모든 학생은 학생복과 교과서를 생산비 정도 값으로 공급받으며, 대학 및 고등전문학교 학생들은 장학금을 받는다. - 단체활동 : 소조, 소년단, 사노청, 붉은 청년근위대, 교도대				
전달체계	- 중앙 교육행정조직 : 교육부 (3실 5국 27담당관) - 각 시·도 : 교육청 - 교육기관 수(1990) : 유치원 : 8,354 국민학교 : 6,335 중학교 : 2,474 고등학교 : 1,683 대학교 : 107	- 노동당 중앙위원회의 과학 및 학교 교육부가 집행계획을 작성하여 비서국의 인준을 받아 해당 교육행정기관에 지시 - 정무원 산하 교육위원회가 교육행정을 담당 - 지방에서는 도 및 시, 군인민위원회의 교육국과 교육부가 교육행정을 담당	- 남한: 교육부에서 교육정책 담당 - 북한: 정치조직인 노동당에서 집행계획 작성			

2. 주택정책

1) 남한의 주택정책

6.25동란을 겪으면서 국토의 대부분이 파괴되는 피해를 입은 이후, 40여년을 지내오는 동안 국민의 주택수준은 질적으로는 크게 향상되었다고 볼 수 있다. 그러나, 주택의 양적수준은 주택수급상의 만성적 불균형으로 오히려 악화되었으며, 특히 1988년 이후는 토지 및 주택가격의 급격한 상승으로 도시지역의 주택문제는 더욱 심각하게 되었다.

남한의 1987년 주택보급율은 69.2%였으나, 정부는 1992년에는 75%까지 높힐 것을 목표로 200만호 주택건설 계획을 추진 중이다. 특히 주택부족 현상 해소와 주택생활 안정을 위해, 주로 소형주택 공급확대에 중점을 두어 중건설 규모의 60%이상을 국민주택 규모 이하로 건설토록 의무화하고 있다.

그리고, 중산층 이상의 계층에 대하여는 주택문제를 자력에 의해 해결할 수 있도록 시장기능에 일임하되, 투기목적의 가수요는 강력히 억제한다. 중산화가 가능한 계층이나 저소득층은 공공주택을 우선 공급하되 도시영세민에게는 재정지원을 통한 영구임대주택을, 저임금노동자에게는 노동자주택을, 자가소유가 가능하거나 향후 몇년 후면 주택구입능력이 있을 것으로 전망되는 중산화 가능 계층에게는 소형분양주택 및 장기 임대 주택을 공급하는 등 소득계층별 주택구입능력에 따라 주택공급체계를 갖추고 있다(경제기획원, 1991: 261-262).

나. 토지정책

남한의 국토면적은 99,273km²(전 국토의 44.7%)로서, 인구 1인당 면적은 2,342m²(1990년 기준)에 불과한 실정이며, 그나마 농경지, 산림 등을 제외하고 실지 주거가 가능한 지역은 전 국토의 4%밖에 되지 않는다. 더구나, 산업의 발달, 도시화의 가속화, 인구의 증가 등에 따라 토지에 대한 수요는 계속 증가하기 때문에 지가상승은 필연적이며, 이를 그대로 방치할 경우 토

지(부동산)를 가진 자와 갖지 못한 자와의 부의 격차가 날로 심화되어 사회 갈등의 한 요인으로 작용하게 된다.

이에 정부에서는 토지시장을 효율적으로 관리하고자 토지거래허가·신고 제 확대 실시와 검인계약제도 실시를 통하여 토지거래를 양성화하고, 지가와 거래동향을 지속적으로 파악하여 투기가 일고 있는 지역에 대하여는 과세특정지역으로 고시하여 투기에 따른 부당이익을 환수토록 하고, 1989년 택지소유상한에 관한 법률, 개발이익환수에 관한 법률, 토지초과이익세법 등 토지공개념에 관한 법률을 제정하였다.

그러나 1990년에 들어서면서 증권시장 부양조치에 따른 통화 증발과 물가불안, 금융실명제 실시논의에 따른 시중 유동자금의 부동산 시장유입 등으로 토지가격이 급등하고 투기적인 거래가 성행하였다. 이에 정부는 그 대책으로 탈법적 투기 행위자에 대한 단속강화와 등기의무화, 토지거래허가제 확대 실시 및 운영개선, 각종 세제와 과표 현실화 등을 주요 내용으로 하는 「4.13 부동산 투기억제 대책」을 수립하는 한편 대기업과 금융기관의 비업무용 부동산 처분 및 신규 취득억제를 골자로 하는 「5.8 부동산 특별대책」을 시행하였으며, 1990년 3월 토지공개념 관련 시행령·시행규칙을 제정하고 6대 도시의 택지과다보유자의 신고와 개발부담금 대상사업의 선정을 완료하였다. 이에 따라 1988년 27.47%, 1989년 31.97%에 이르던 토지 가격의 급등세가 1990년에는 20.58%로 다소 완화 되었으며, 1991년 1/4분기 지가상승율은 4.69%에 그쳐 토지가격의 안정적 추세가 지속되고 있다고도 할 수 있으나, 장차 높은 경제성장과 물가불안 그리고 통화팽창 등에 따라 주택·토지 등 실물자산으로의 자금유입이 우려되고 부동산 관련조세의 과표인상과 토지공개념제도의 시행으로 증가된 비용부담이 임대료와 토지가격으로 전환되는 등 부동산 가격이 상승할 요인은 잠재하고 있으므로 이에 대한 대책이 요망된다고 하겠다(경제기획원, 1991: 111-112).

2) 북한의 주택정책

가. 적용대상

북한의 경우, 주택의 소유가 실제로 소멸된 상태이므로 주택은 국가소유하에서 개인에게 임대공급되는데, 임대공급의 대상은 전국민이다. 그런데 계층에 따라 임대되는 주택의 규모와 시설내용에 차이가 있다. 계층별 주거형태에 대한 구체적인 내용은 다음의 급여부분에서 살펴보기로 하자.

주택의 개인소유가 지금도 존재하고 있는지의 여부에 대한 정확한 자료는 아직까지 구입되지 못하고 있다. 그런데 지금까지 알려진 바에 의하면, 8.15해방 이전의 건축물에 대해서는 법적으로 개인재산으로 인정하고 있고 그 이후의 신축 건물에 대해서는 국가 또는 협동조합소유로 되어 있다. 그러나 6.25전쟁의 와중에 많은 가옥이 파괴되어 개인주택 자체의 양이 적을 것이고, 개인소유의 구옥에 대한 매매행위가 인정되기는 하지만 실제로 직장배치에 따라 이주하게 되었을 경우 국가에서 할당해주는 주택에 거주하게 되어 실제적인 매매가 이루어지지 못한다. 그리고 건물수리 등 일체의 건물 관리는 국가의 주택관리사무소에서 관리를 담당하고 있기 때문에 관리의 측면에서도 개별적인 관리가 이루어지지 않는다. 개인소유주택은 임대주택 거주자와는 다른 주택소유의 의미를 가지지 못한다. 즉 북한 주택정책의 대상은 개인주택소유자와 임대주택 거주자를 포함하는 전인민이며, 그 중에서도 주택 비소유자가 중심대상이라고 할 수 있다.

나. 급여

(가) 계층별 주거형태

북한에서는 직위와 직급에 따라 주택을 차등 배정하므로 주택만 봐도 그 사람의 신분과 지위를 알 수 있다. 계층별 주거형태의 구체적 내용은 다음<표 3-35>와 같다.

〈표 3-35〉 계층별 주거형태(북한)

호수	주택형	가 옥 구 조	입 주 자	비 고
특 호	◦ 단독고 급주택	◦ 독립식단층 또는 2 층 ◦ 정원, 냉온방, 수세 식 변소	◦ 당 및 정무원 부부장급 이상 ◦ 인민군 소장 이상	◦ 고급수입전재 사용
4 호	◦ 신형고 층아파트	◦ 방 2-3개 ◦ 목욕탕겸 수세식변 소 ◦ 냉온수시설	◦ 중앙당과장급 이상 ◦ 정무원국장급 이상 ◦ 인민배우, 공훈예술인 ◦ 대학교수 ◦ 기업소책임자 ◦ 인민군대좌	◦ 세대당 20평 정도
3 호	◦ 중급단 독주택 및 신형아파 트	◦ 방2개 ◦ 부엌, 창고	◦ 중앙기관지도원 ◦ 도급 기관 부부장 이상 ◦ 기업소 부장 ◦ 인민학교, 고등중교장 ◦ 인민군 중좌	◦ 세대당 15평 정도
2 호	◦ 일반아 파트	◦ 방 1-2개 ◦ 마루방1, 부엌1	◦ 도급 기관 지도원 ◦ 기업소 과장급 ◦ 천리마 작업반장 ◦ 시군급 기관 과장 ◦ 인민학교, 고등중교원 ◦ 인민군 대위 ◦ 노력유공자	◦ 세대당 10평 내외 ◦ 공동목욕탕, 변소 ◦ 전체 가옥의 30%
1 호	◦ 집단공 영주택 및 구옥 ◦ 농촌문 화주택	◦ 방1-2개, 부엌1 ◦ 방2-3의 기존구옥 ◦ 단층연립주택 ◦ 방2, 부엌1, 창고1	◦ 말단 근로대중 ◦ 말단 사무원 ◦ 변두리 협동조합 ◦ 협동농장원	◦ 세대당 8평 ◦ 공동변소 ◦ 상하수도시설 불비 ◦ 최근 2-3층 으로 증축

자료 : 북한연구소, 「북한총람」, 1984, p.1048. ; 김영규, 앞의 글, p.20.

앞의 표에 의하면 북한 주민의 대부분이 거주하고, 북한 주택의 대부분을 차지하는 1호와 2호의 경우, 건물의 평수가 좁을 뿐만 아니라 세대당 개별 목욕탕과 화장실, 그리고 상하수도시설을 구비하지 못하고, 공동목욕탕, 공동화장실 등을 이용해야 하므로 불편함이 매우 클 것으로 생각된다.

도시와 농촌의 주택사정을 비교해 보면, 비교적 주택사정이 좋은 특호부터 4,3,2호까지는 거의 도시의 주택이라고 할 수 있다. 농촌에서는 기존의 농촌주택을 개량한 농촌문화주택과 농업의 집단경영을 위한 소규모의 아파트와 연립주택이 있다. 이와 같은 농촌문화주택, 소규모의 아파트와 연립주택 등은 철도와 도로변에 주로 건립되어 있고, 철도나 도로에서 멀리 떨어진 지역에서는 여전히 구옥과 초가집에서 생활한다고 한다(북한연구소, 1984: 1044).

(나) 주거공간

또한 가족수에 의해서 주택의 크기를 정해주지 않기 때문에 자녀가 많은 서민층은 소위 1호주택 방 한칸에서 생활을 해야 한다. 이러한 사실은 북한의 계층별 주거공간을 보여주는 다음 <표 3-36>에서 잘 나타난다.

<표 3-36> 계층별 주거공간(북한)

계층 주거공간		당정간부	지방기관간부	기업소간부	일반노동자
전평	가구당	66	49.5	33.1	26.1
(m ²)	1 인당	13.2	9.9	6.6	5.3
가구당 방수 (개)		3	2	1.2	1.1
1방당 인구수(명)		1.7	2.5	3.3	3.3

자료 : 김영규, 「북한의 실질소비생활수준분석」, 국토통일원, 1984, p.22.

위 <표 3-36>에서 볼 때, 일반노동자의 경우, 방 1개에 3.3명의 사람이 거주하고 있고, 한 가구당 거의 1개의 방을 사용하고 있어, 개인당 주거공간이 매우 부족하다는 것을 알 수 있다. 개인당, 가구당 주거공간을 남한과 비교해 보면 다음 <표 3-37>과 같이 남한의 반밖에 안된다.

<표 3-37> 남북한 평균 주거공간 비교

구 분	남 한	북 한	남북한 비교
세대당 건평	41.4 m ²	22.3 m ²	1.9 : 1
인구 1인당 건평	9.8 m ²	4.5 m ²	2.2 : 1

자료 : 김영규, 앞의 글, p.23.

(다) 주택 보급률

북한의 주택보급률은 총세대수를 주택수로 환산해 볼 때, 전주민의 65%에 불과한 수준이라고 한다(북한연구소, 1984: 1043). 그리고 주택보급률은 계층별로 차이를 보여주고 있는데, 구체적인 현황은 다음<표 3-38>과 같다.

이와 같이 주택의 보급률이 65%에 불과하고, 특히 일반노동자급에 있어서의 주택보급률은 57%에 불과하기 때문에 1개 주택에서 2세대가 동거하거나 기혼자녀와 장기간 한 방에서 동거해야 하는 경우가 많고, 주택 미배정자와 독신자를 위해서 공장지역에 독신자 숙소 및 공장사택을 건립하여 임시로 이용케 하고 있는데 신혼부부들도 주택배정을 받지 못해 신청 후 통상 2-3년간은 각기 합숙소에서 별거 생활을 해야 할 정도로 주택난이 가중되어 있다.

〈표 3-38〉 계층별 주택보급율(북한)

	세 대 수 (만 세 대)	인 구 (만 명)	주 택 배 정 률 (%)
당정간부급	19	95	100
지방기관간부급	38	190	100
기업소간부급	62	310	68
일반노동자급	259	1,295	57
계	378	1,890	65

자료: 김영규, 「북한의 실질소비생활수준분석」, 국토통일원, 1984, p. 21.

다. 재정

북한의 주택은 농업협동조합소유를 제외한 거의 대부분의 주택이 국가 소유이다. 따라서 주택의 건설에 있어서 노동자나 사용자의 부담이 전혀 없다. 다만 국가로부터 주택을 임대받는데 대해 사용료를 지불하게 되는데, 북한의 노동자나 사무원들이 부담하는 주택사용료는 생활비 지출에서 0.3%에 지나지 않으며, 연료비 및 기타 사용료를 포함해도 세대당 생계비의 3% 내외라고 한다(북한연구소, 1984: 1044).

반면 국가소유가 아닌 농업협동조합소유의 농촌주택은 협동농장이 주체가 되어 농장원들의 수입금에서 공제한 건설기금으로 충당한다. 농촌의 문화주택 건설을 위하여 각 협동농장에서는 총 수입금 중 10-25%의 건설기금을 공제당한다. 그러나 농촌지역에 새로이 건설된 문화주택들은 입주자에 대해서는 도시아파트와 달리 사용료를 징수하지 않고 있다. 이것은 농촌지역 문화주택의 건설이 국가예산이 아닌 입주자들의 재정부담에 의하여 이루어졌기 때문일 것이다.

라. 전달체계

북한 주택정책의 전달체계를 주택건설, 주택의 보수관리, 그리고 주거이전시 퇴거와 새로운 주택배당의 세가지 측면에서 살펴보자.

첫째, 북한에서는 주택건설은 개인이 아니라 국가에서 건설하는 것으로 되어 있다. 중앙차원에서는 정무원 산하의 국가건설위원회에서 관리집행을 담당하고, 지방차원에서는(김남식, 1986: 73-74) 도인민위원회가 있는 시에서는 건설사업부에서 주택을 건설하는데 이는 도건설위원회의 계획에 의하여 이루어 진다. 도건설위원회에서는 주택, 공공건물뿐만 아니라 도시계획, 도로, 교량건설 등 일체를 계획하고 그것을 건설사무소에서 추진한다. 북한에서는 이를 '건설트레스트', '건설사무소' 등으로 불리우고 있다.

농촌의 경우 북한은 7개년 계획 중 60만동의 농촌문화주택 건설목표를 강력히 추진하기 위하여 1962년 '농촌건설대'를 조직하였다. 1962년 12월 당시 100-200명을 1개조로 하는 농촌건설대가 185개 조직되었는데 이들 농촌건설대에는 2,897명의 미장공과 10,435명의 각종 기능공이 배치되어 군단위로 농촌주택건설을 집중적으로 추진하였다. 농촌주택건설대의 운영은 1인 5세대 운동을 기초로 하여 추진되었는데 공정의 효율성을 감안하여 기초, 벽체, 목공, 지붕, 미장, 마감공 등 6명을 1개 작업반으로 하여 흐름식 공법으로 작업을 진행하였다. 그리고 1962년 10월에 내각결정 51호로 <근위농촌건설대>라는 칭호를 제정하였는데, 그 내용은 다음과 같다.

- ① 주택건설계획을 질량적으로 초과수행할 것
- ② 주택이 해당지역의 기후적 특성에 맞고 기술규정에 적용토록 할 것
- ③ 노동력을 집중적으로 합리화시킬 것
- ④ 건설자료를 지방자체 내에서 해결할 것
- ⑤ 기계이용율의 제고와 건설속도를 촉진할 것
- ⑥ 기술수준을 제고시키며 노동재해를 근절할 것

⑦ 건설물의 원가를 경감시킬 것

⑧ 공산주의 도덕 기풍을 확립할 것

그런데 ③의 규정 '건설자료를 지방자체내에서 해결할 것'은 농촌주택 건설 부진의 직접적인 원인으로 대두되고 있다(북한연구소, 1984: 1045).

둘째, 건물의 보수관리의 측면이다. 건물수리 등 일체의 관리는 개인이 할 수 없고 국가의 주택관리사무소에서 주관하게 되어 있다. 그리고 주택관리상태를 검사한다는 명목 아래 '위생검열', '20호검열' 등을 실시하고 '불합격증'을 부착한다든가 벌금을 부과시키는 방법으로 주생활에 심한 간섭과 통제를 가하고 있다(북한연구소, 1984: 1046).

세째, 주거이전에 따른 주택관리의 측면이다. 주거의 이전은 개인의 자유의사에 의해 이루어지는 것이 아니라, 국가의 통제하에서 이루어진다. 주거이전시의 퇴거와 입주는 국가의 관리하에 이루어진다. 주거이전의 결정권이 각 개인에게 있는 것이 아니며 주택의 관리 및 입주 배정권도 시, 군인민위원회 도시경영사업소에서 장악하고 있기 때문에 주택배정은 노동당에서 일방적으로 직장부근 중심으로 이사절차(시, 군 사회안전부의 퇴거수속, 시, 군 행정위원회의 이동증발급, 주택관리소의 주택상태 확인)와 입주절차(직장과 도시 경영부와의 조정, 교환, 주택배정)등에 따라 배치하고 있다(북한연구소, 1984: 1043).

〈표 3-39〉 남북한 주택정책 비교

	남	한	북	한	특	성
현	- 주택보급율 (1987: 69.2%→1992: 75%) - 주택부족 현상 해소와 주택생활-안정을 위해 1988년부터 1992년까지 200만호 주택건설 계획을 추진 중 - 소형주택 공급확대를 위해 1990.1월부터 총건설호수의 60% 이상을 국민주택 규모 이하로 건설토록 의무화 - 근로자를 위한 근로복지주택 15만호와 사원임대주택 10만호 건설계획 (1990년-1992년까지)		- 전국민에게 주택을 임대공급 - 계층에 따라 임대공급되는 주택의 형태가 달라짐		- 남한: 주택소유중심 - 북한: 주택임대공급중심	
광					- 주택공급 - 남한: 시장통한 공급 - 북한: 국가통제에 의한 공급	
주	- 중산층 이상 계층: 주택문제를 자력에 의해 해결할 수 있도록 시장 기능에 일임(단, 투기목적은 억제) - 중산화 가능계층: 소형주택분양, 장기임대 주택 공급 - 저소득층: 공공주택 우선공급, 도시영세민: 재정지원을 통한 영구 임대주택 공급, 저임금노동자: 노동자 주택		- 주택공급이 임대방식으로 이루어짐 - 주택공급이 계층과 지위에 따라 차등적으로 이루어짐 - 주택은 특호, 4, 3, 2, 1호의 다섯 종류로 이루어짐 - 주택의 형태별로는 아파트, 연립주택, 농촌주택, 공장주택 등으로 구분 - 주택의 크기가 가족수가 아닌 신분에 의해 정해짐 - 주택건설은 국가가 담당; 중앙의 경우 정무원 산하 국가건설위원회와 건설부에서 담당함; 지방의 경우 도 인민위원회가 있는 시에는 도건설위원회의 계획에 따라 건설사업부에서 건설을 실행하고, 농촌에서는 국가기관인 건설사업소에서 건설하고 협동농장에서 임대받음 - 건물의 수리와 관리는 국가의 주택관리사무소가 담당 - 개인소유 가옥은 매매가 가능하나 실제로는 거주이전의 자유가 없고, 지방배치시에 거주할 주택이 할당됨		- 주택매매 - 남한: 매매 가능 - 북한: 법적으로는 매매 가능하나 실질적으로는 불가능	
택					- 주택관리 - 남한: 개인 담당 - 북한: 국가 담당	
정						
책						

제4장 요약 및 결론

최근 동·서독의 통일, 구 소비에트 연방의 해체, 남북한 유엔 동시가입, 한국과 중국의 국교 수립 등 급변하는 정치변화 및 남북관계 개선에 따라, 한반도의 통일에 대한 기대와 관심이 높아지고 있다.

이러한 시점에서 본 연구는 남북교류에 필요한 사회보장제도의 정책자료를 제공해 주고, 남북한교류의 걸림돌이 될 수 있는 문제점이 무엇인지를 제시하여 이에 대한 우리 정부의 효과적인 대응 방안을 강구하는 데 필요한 기초자료를 제공해주기 위해 실시되었다.

남북한 사회보장제도의 범위는 사회보장을 성질에 따라 소득보장, 의료보장, 사회복지서비스로 구분하고, 소득보장의 경우 제도형태에 따라 사회보험의 부분인 연금제도, 산업재해보상제도, 실업보험제도와 공적부조로, 사회복지서비스의 경우 적용대상에 따라 아동복지서비스, 노인복지서비스, 여성복지서비스, 장애인복지서비스로 구분하여 각제도를 비교 평가하였다.

남북한 사회보장제도의 비교연구를 위하여는 두개의 각각 다른 체제를 비교 하는데 있어서 평가의 기준으로 삼기위하여 평등성, 보편성, 공평성, 적절성, 효율성의 5가지 원칙을 준거틀로 사용 하였다.

각각의 제도를 비교 평가한 결과를 간단히 요약하면 다음과 같다.

①연금제도: 연금제도의 기반조성 시기로 보면 북한이 훨씬 앞서고 있으나 이는 사회주의의 제도적 장치로써 노동인력의 의무적 동원체제 하에서 생성된 소득의 분배과정으로 이해하여야 할 것이다. 남한의 경우에는 시장경제 구조로 출발하였기 때문에 1960년대 까지는 자본형성이 지극히 저조한 상태였고, 1960년대 이후에 이르러서 드디어 자본축적이 이루어지게 되면서 부터 사회보장의 기초가 마련되기 시작하였다.

남한의 경우 연금제도가 현재까지 공무원·군인·교원, 5인 이상 사업장근

로자까지 확대 되었으나 아직도 농어민·도시자영자에게 확대되지 못하고 있는 반면에 북한은 모든인민에게 보편적으로 실시하고 있다. 남한은 연금급여수준이 공무원·교원·군인·사업장근로자에 따라서 차이가 크기 때문에 평등성의 관점에서 보면 북한이 낫다고 하겠으나, 북한의 지배계층은 더 큰 보호와 혜택을 누리고 있기 때문에 형평성의 차원에서 더 큰 문제가 있다.

급여수준에 있어서 비교해 보면, 남한의 경우에 최저생계비 수준을 훨씬 상회하고 있는 반면, 북한에서는 기본생활을 충족 시키는 것으로 되어 있어, 북한의 소득보장 수준이 남한의 연금급여 수준 보다는 적절성이 낮은 것으로 판단된다.

사회보험 재정을 보면 남한에서는 근로자와 사용자가 공동부담 하게 되어 있는데 반하여, 북한에서는 국가가 전담 하게 되어 있다.

관리운영 체계를 보면 남한의 소득보장체계는 여러 기구로 다원화 되어 있는데 비하여, 북한의 관리운영체계는 중앙집권방식으로 일원화 되어 있으며, 중앙집권방식은 분권방식 보다도 비용의 절감, 능률의 향상, 형평성의 제고를 가져 올 수가 있지만, 관료주의의 문제로 인하여 오히려 비능률을 나타내므로 사회적인 효율성은 떨어지게 된다.

②의료보장제도: 의료보장제도의 정비에 있어서 남한은 1951년에 국민 의료법을 제정하고, 1977년에 의료보험제도를 도입하였으며, 1989년에 이르러 전국민에게 의료보험을 확대하게 되었다. 북한은 40년대에 국가무상치료제를 노동자와 그 부양가족에 대해서 실시하였으며 50년대에 전국민에게 실시하게 되었다. 남한은 의료보장제도를 사회보험방식인 의료보험과 공적 부조제도인 의료보호로 이원화하여 실시하고 있으며, 관리운영체계도 다원적 조합주의 방식을 택하고 있다. 북한은 전국민에게 보편적으로 적용하는 일원적 방식을 채택하고 있으며 관리운영체계도 통일적이며 중앙통제가 강한 체제를 유지하고 있다.

두체제 하에서 의료보장제도를 평가하여 보면, 북한은 국가책임 하에서 모든 국민에 일정수준의 의료보장을 무료제공하여 보편성과 공평성 뛰어나지만, 행정위주의 형식적인 처리가 진행되고 있기 때문에 적절한 의료보장 수준이라고 평가 하기에는 어려운 점이 많다고 할 수가 있다.

국가에 의한 무상치료라고 할지라도 개인에게 분배되는 기본생계 수준은 제외한 나머지의 국민 총생산을 국가가 관장하고 있는 사회주의 체제 하에서는 당연한 구조적인 특징이며, 의료보장의 균점이 질적인 수준과 대체될 수는 없다고 하겠다.

③ 공적부조제도: 북한의 공적부조제도는 국가가 독점하고 있는 국민소득, 재화 및 용역의 생활수단을 분배하는 과정이며, 이는 국가를 위하여 공헌한 특수계층이나 그 가족들에게 혜택을 주는 분배방식인 반면, 남한의 공적부조는 사회보험에서 제외되는 일반빈곤층이 중심이 되고, 그 선정기준이 자산조사에 의해서 결정된다는 점에서 남북한 공적부조제도의 차이를 볼 수가 있다. 소요재원이 국가예산에서 지급되는 점은 동일하지만 남한은 조세에 의해서 소득재분배가 이루어지고 있다는 점에서 차이가 있다. 전달체계는 남한의 경우에 사회복지전문요원이 자산조사, 대상자관리, 기타 운영을 맡고 있는데 비하여 북한은 일반행정관료가 담당하고 있다.

이런 의미에서 북한의 제도는 평등성을 높인다기 보다는 특수계층을 지원하는데 목적이 있다. 사회부조의 수준에 있어서 실질적인 보호수준의 정도는 자료가 미비하여 비교하기 곤란하며, 어느제도가 우월한지 판단하기가 어렵다.

④ 노인복지: 남한의 경우 노인복지에 대한 종합적이고 독립적인 법령으로 1981년 노인복지법을 제정한 반면, 북한에는 노인에 대한 독립적인 법령은 보이지 않고 헌법, 노동법 등에서 부분적으로 언급되고 있다.

남한의 노인복지법이 사업대상을 대체로 65세 이상으로 규정하고 있으

며, 국민연금법에서는 18세 이상 60세 미만의 국민이 가입기간 중 일정액의 각출료를 기여하면 60세가 되었을 때 노령연금을 받도록 하고 있다.

북한은 양로연휴금(남한의 노령연금에 해당)의 수급연령을 남자 만 60세, 여자 만 55세에 달한 때로 정하고 있다.

노인복지서비스의 내용을 구체적으로 보면 남한의 경우 노인복지법에 의거하여 65세 이상의 노인들을 대상으로 각종 노인복지시설 운영, 경로우대제도, 무료건강진단, 노인공동사업장 실시 지원, 재가노인 봉사사업 지원 등을 실시하고 있으나, 북한에서는 남자 60세이상, 여자 55세 이상된 자로서 노동능력을 상실하고 무의무탁하며 부양해 줄 가족이 없는 사람에 한하여 양로원에 수용하고 있으며, 사회보험 수급자격이 없는 노인으로서 자녀와 같이 살고 있는 노인에게는 일반 노동자보다는 적은 양의 배급을 하고 있다.

남한의 노인복지 서비스의 정책방향은 노인들로 하여금 인간다운 생활을 영위할 수 있도록 다양한 서비스를 제공하는데 그 목적이 있지만, 북한에 있어서는 생계유지를 목표로 하는 보편적인 기본적 욕구 충족에 치중하고 있다고 하겠다.

⑤장애인 복지: 장애인 복지에 관한 입법으로 남한은 1981년 심신장애자 복지법을 제정하였으나, 북한에는 장애인에 관한 독립적인 법제도는 없으며 1950년 초반이후 장애인에 대한 복지 서비스는 적용대상을 주로 전쟁으로 인해 부상을 입은 군인들에 집중하고 있으며, 그이외의 장애인에 대한 복지서비스의 구체적인 법령과 규정은 보이지 않는다.

장애인에 대한 복지서비스로 남한에서는 중증, 중북 장애인에 대한 생계보조수당 지급, 저소득 장애인에 대한 보호 및 각종 세제 감면, 장애인 자립자금 융자지원, 장애인 의료비 지원, 장애인 가구 자녀 교육비 지원 등의 소득보장사업과, 장애인 복지시설 운영, 장애인 등록제도 운영, 보장구 무료 교부, 편의시설 설치 확대, 장애인 직업재활과 기술훈련을 통한 취업

지도, 각종 분야에 장애인의 의무고용제를 추진하고 있다. 북한에서는 전쟁으로 불구자가 된 자들에 대하여 생활필수품의 배급과 본인 및 자녀의 학비 면제, 국가주택 사용료 면제, 농업 현물세와 기타 세금의 20% 이상 감면 등의 생활보호를 하고 있으며, 불구로 된 고아는 특수애육원에서, 무의무탁한 불구자들은 양생원에서 돌보아 준다.

이처럼 북한에서의 장애인복지서비스는 전쟁과 관련된 희생자들에 대하여는 포괄적이고 다양한 서비스를 제공하고 있는 반면, 그외의 일반장애인에 대하여는 취업능력이 있는 자와 없는 자를 구별하여, 취업능력이 있는 자에 대해서는 의무적으로 취업이 강제되고, 취업능력이 없는 자에 대해서는 시설에 수용하는 등 매우 제한적이고 강제적이라고 하는 특성을 가지고 있다.

⑥아동복지: 아동복지에 관한 법령은 남북한 모두 일찍부터 제정되어, 남한에서는 1947년 미성년자 노동보호법, 1961년에는 아동복지법, 1982년 보다 적극적인 아동의 복지를위해 아동복지법을 아동복지법으로 개정하였다.

북한도 1947년 탁아소에 관한 규칙, 1948년 유아상담소에 관한 규정, 1976년 어린이 보육교양법을 제정하여 유치원 가기 전 시기의 어린이에게는 탁아소에서, 만4-5세 어린이는 유치원에서, 부모가 없는 어린이는 육아원과 애육원에서 서비스를 받게 하였다.

아동복지 서비스의 사업내용으로는 남한이 해방 후 1980년대까지 요보호 아동을 대상으로 하는 아동복지 사업에 중점을 두었고, 1981년 아동복지법의 제정으로 일반아동까지 그 대상을 확대한 반면, 북한에서는 해방 후 일찍부터 여성의 노동력 확보와 사회주의 주체형의 혁명적 인간양성을 위해 전체 어린이를 대상으로 하는 포괄적인 아동복지 서비스가 실시되어 왔다고 할 수 있다. 아동복지 서비스의 내용으로 남한은 요보호 아동의 발생예방을 위한 아동상담소 및 어린이 찾아주기 종합 센터 설치운영, 부모가 없는 소

년소녀 가장에 대한 생계·의료·교육보호 실시, 보호가 필요한 아동에 대한 아동복지 시설 설치 운영, 취학전 아동에 대한 보육사업 등을 실시하고 있다. 북한은 만 5세 미만의 취학 전 전체 아동에 대해 기본적으로 국가, 사회부담에 의한 의식주와 교육, 놀이용품등을 공급하고 있다.

북한은 국가의 정책적 목적을 위해서 아동의 국가보호를 기본방향으로 아동복지 서비스를 전개 하므로써, 매우 목적지향적이며 의식교육의 주입대상으로 출발하였고, 탁아시설이나 유치원 보급이 보편화 되어있으며, 국가 부담으로 운영되고 있는 것이 특징인데 반하여, 남한의 아동복지 서비스는 다양성과 인간개성 중심의 프로그램을 가진 유료 서비스가 주로 되어 있다.

⑦ 여성복지: 여성복지에 관한 법령으로 남한에서는 1961년 윤락행위 방지법, 생활보호법을 제정하였고, 1973년 모자보건법, 1989년 모자복지법을 제정하였다. 북한은 1946년 남녀평등권에 관한 법령, 1949년 산원에 관한 규정, 1976년 어린이 보양교육법, 1978년 사회주의 노동법등을 제정하였다.

여성복지의 대상이 남한의 경우 저소득 모자가정, 미혼모, 임산부, 윤락 행위자등의 요보호 여성임에 반하여, 북한에서는 전여성을 대상으로 하고 있다고 하겠다.

여성복지 사업내용을 보면, 남한은 요보호 여성 발생예방을 위한 상담사업, 요보호 여성에 대한 시설보호 사업, 저소득 모자가정에 대한 복지자금의 대여 및 고용 촉진사업 등을 실시하고 있으며, 북한에서는 남녀평등권에 따른 남자들과 동일한 각종 권리보호와 어머니들을 위한 노동시간의 단축 등에 중점을 두고 있다.

북한은 여성노동인력 활용을 위하여 적극적인 정책을 펴고 있으며, 모든 분야에 있어서 남자와 동등한 권리를 부여 하므로써 평등성을 강조하고 있다. 이에 비하여 남한은 저소득 모자가정, 미혼모 등 요보호여성에 대한 사후적이고 소득적인 것이 특징이다.

참고문헌

- 고철기 외, 「국민연금제도와 특수직역연금제도간 연계방안 연구」, 한국보건
사회연구원, 1990
- 구자현, 「사회복지론」, 한국사회복지연구소, 1972
- 김경동 외, 「북한사회체계의 이론적 고찰」, 국토통일원, 1989
- 김남식, 「북한의 지방행정실태와 강약점분석」, 국토통일원, 1986
- 김만두, 「사회복지법제론」, 홍익제, 1992
- 김연명, 「북한의 사회복지제도에 관한 연구」, 통일원, 1991
- 김영규, 「북한의 실질소비수준 분석」, 국토통일원, 1984
- 김영모, 「한국사회복지의 제문제」, 한국복지정책연구소 출판부, 1986
- 김태원, 「보육부문에서의 남북한 교류협력 및 통합방안」, 한국개발연구원
- 문옥륜 외, 「한국의료보험론」, 신광출판사, 1990년
- 문옥륜, 「북한의 보건의료제도 분석」, 국토통일원, 1989
- 박동운, 「남북접촉에 즈음한 남북한 사회보장정책의 이념 및 기조에 관한
비교고찰」, 국토통일원, 1972
- 변종화 외, 「남북한 보건의료비교연구: 북한실태를 중심으로」, 국토통일원,
1989
- 승창호, 리복희 편, 「인민보건사업경험」, 1986
- 유인학, 「남북관계발전에 대처한 사회복지정책의 방향과 단계적 대책」,
국토통일원, 1973
- 아산사회복지사업재단, 「한국의 사회복지」, 1979년
- 안계춘, 「북한주민생활실태조사」, 국토통일원, 1989
- 오정수, 「북한의 사회체제변동과 사회정책의 전개과정」, 서울대학교 석사학
위논문, 1987

_____, 「90년대 남북한 관계와 통일정책에 따른 남북한 사회정책의 비교와
전망」, 통일원, 1991

이두호 외, 「국민의료보장론」, 나남, 1991년

이만갑, 「사회개발의 구상」, 내각기획조정실(편), 「한국경제발전의 이론과
현실」, 제2권, 서울, 1969

이상은, 「사회주의 사회복지의 성격에 관한 연구」, 서울대학교 석사학위논
문, 1991

이온죽, 「북한사회연구의 현황과 방법론적 과제」, 「사회과학과 정책연구」,
제4권 제3호, 서울대학교 사회과학 연구소

이태영, 「북한의 여성에 관한 연구」, 국토통일원, 1988

전웅렬·박길준, 「남북한 사회보장 정책 및 현황 비교고찰」, 국토통일원,
1972

최경석·송정부, 「현대노인복지정책」, 한국복지정책연구소, 1990

Social Insurance and Allied Services: Report by Sir William Beveridge,
1942

T. H. Marshall, Social Policy, London 1975, 4 ed.

William Harber & Wilbur J. Cohen, Readings in Social Security, 1948

平田 富太郎, 「社會保障·社會福祉の史的展開と課題」, 「社會福祉の現代的展
開」, 日本社會事業大學編, 勁草書房, 1986年

末高 信, 安井信夫, 「現代の社會保障」, 成文堂, 1970年

참 고 자 료

- 경제기획원, 「경제백서」, 1991년판
대륙연구소, 「북한법령집」, 1990
보건사회부, 「보건사회백서」, 1991
보건사회부, 「' 92 주요업무자료」, 1992
북한연구소, 「북한총람」, 1983
조선중앙통신사, 「조선중앙연감」, 1982
중앙정보부, 「북괴법령집」, 1974
통일원, 「북한개요 '91」, 1990
한국교육신문사, 「1991 한국교육연감」, 1991년

동·서독 사회보장제도의 비교와 통독의 경제적 영향

I. 동·서독 사회보장제도의 비교

1. 개 요
2. 사회보험
 - 1) 연금제도
 - 2) 고용보험제도
 - 3) 의료보험제도
3. 소득재분배적 성격이 강한 사회정책
 - 1) 사회부조
 - 2) 아동수당
 - 3) 출산급부

II. 통독의 경제적 영향

1. 동독의 평화적 혁명 및 경제적 낙후성
2. 통화·경제·사회연맹
3. 노동시장 정책
4. 기업 지원책
5. 신탁관리청과 민영화
6. 통일비용

I. 동·서독 사회보장제도의 비교

1. 개 요

서독의 사회보장제도는 보험적 성격이 강한 사회보험과 사회부조, 아동수당 및 주택수당등을 포함하는 소득재분배적 성격이 강한 분야로 양분할 수 있겠다. 사회보험은 연금보험, 의료보험, 고용보험 및 산재보험으로 구성되어 있으며, 이의 가장 큰 특성은 이것이 사보험처럼 각출료 수입에 그 재정을 주로 의존한다는 것이다. 사회보장을 위해 정부, 사회보험, 그리고 기업이 지출하는 총액 및 이것이 국민소득에 차지하는 비율을 상세히 수록한 사회예산(Sozialbudget)은 1968년부터 발표되었으며, 이는 일반적으로 2-3년 간격으로 발표되는 사회보고서(Sozialbericht)나 국회보고서(Bundestagsdrucksache)에 수록되어 있다. 가장 최근에 발표된 1990년의 사회보고서에 따르면 1990년 사회보험 지출액의 GNP에 대한 비율은 17.4%이며 사회예산의 GNP에 대한 비율은 29.4%에 달한다. 한편 사회예산의 GNP에 대한 비율은 2차대전후 지속적으로 증가해 왔지만 80년대들어 약간 낮아지는 추세에 있다(부표 1 참조). 이같은 광범위한 사회보장 정책의 추구는 서독경제가 추구하는 독특한 경제체제인 사회적 시장경제(Soziale Marktwirtschaft)¹⁾와 일맥상통하는 것이다. 이 체제의 특징은 일차적 소득분배는 시장경제의 가격기구에 맡기어 효율성 제고를 도모하지만, 이 시장경제가 제대로 수행할 수 없는 다른 측면인 분배정의의 실현을 위해 국가가 개입해서 소득재분배의 역할을 수행하는 것이다. 즉 시장경제체제내에서 사회정책적 측면을 강조하는 경제체제라고 볼 수 있다. 서독은 2차 대전후

1) 사회적 시장경제(Soziale Marktwirtschaft)와 사회주의적 경제체제(Sozialistisches Wirtschaftssystem)는 완전히 다른 경제체제로서 후자는 구 동구권 국가에서 주로 사용했던 계획경제체제를 의미한다.

(부표 1) 서독의 제도별 사회 예산

	1960	1970	1980	1985	1990
GNP (억 DM)	3030	6757	14852	18443	23915
	GNP에 대한 비율				
사회예산의 합계	22.75	26.66	32.22	31.20	29.40
일반제도	10.92	13.16	18.99	19.18	18.13
연금제도	6.46	7.73	9.60	9.50	9.05
- 노동자 연금제도	4.01	4.72	5.40	5.21	4.85
- 사무직 근로자 연금제도	1.89	2.43	3.85	4.20	4.07
- 광부 연금제도	0.87	0.91	0.91	0.80	0.71
의료보험	3.19	3.86	6.06	6.20	5.64
산재보험	0.58	0.63	0.67	0.63	0.56
고용보험	0.40	0.57	1.56	2.14	2.14
아동수당	0.30	0.43	1.19	0.78	0.61
자녀양육수당					0.19
특별제도	0.07	0.16	0.25	0.26	0.27
농민 노령부조	0.06	0.13	0.19	0.18	0.19
전문직 보험조합	0.01	0.03	0.06	0.08	0.08
공무원제도	3.17	3.56	3.12	2.84	2.60
연금	2.24	2.34	2.22	2.01	1.77
가족수당	0.72	0.92	0.51	0.44	0.41
보조금	0.22	0.29	0.39	0.39	0.42
고용주에 의한 급부	1.64	2.78	3.03	2.78	2.73
임금계속지불	0.99	1.85	1.88	1.40	1.39
기업연금제도	0.39	0.45	0.55	0.70	0.70
추가급부	0.11	0.26	0.40	0.46	0.43
기타의 급부	0.14	0.22	0.21	0.23	0.21
보상급부	2.70	1.71	1.20	0.93	0.72
전쟁 희생자 부양	1.30	1.11	0.91	0.73	0.56
부담보상	0.67	0.26	0.12	0.08	0.05
전쟁보상	0.70	0.29	0.15	0.11	0.07
기타의 보상급부	0.03	0.04	0.03	0.02	0.04
사회부조 및 사회적 서비스	0.86	1.72	2.89	2.63	2.75
사회부조	0.44	0.52	1.01	1.24	1.41
청소년부조	0.15	0.24	0.55	0.52	0.60
교육촉진	0.03	0.09	0.21	0.03	0.04
주택수당	0.00	0.10	0.14	0.15	0.18
공적보건서비스	0.10	0.11	0.11	0.10	0.09
재산형성 촉진	0.15	0.66	0.87	0.61	0.43
직접적 급부의 합계	19.27	22.99	29.37	28.54	27.12
간접적 급부	3.48	3.67	2.85	2.66	2.28
조세혜택	3.45	3.07	2.45	2.36	2.02
주택에서의 특혜	0.03	0.60	0.40	0.30	0.26

자료: Sozialbericht 1990, (1990, p.210)

화폐개혁(Währungsreform)을 단행해서 물가안정의 기반을 잡은 후 물가안정에 기반을 둔 성장정책²⁾을 추구해서 지속적인 경제성장을 이룩하여 국민전체의 복지수준을 향상시켰을 뿐만 아니라 다른 나라에서 찾아보기 힘든 포괄적인 사회보장 정책을 실시함으로써 국민 개개인의 복지수준을 향상시켰다. 이와 같이 시장경제의 가격기구가 작동하는데 별 부정적 영향을 주지 않으면서도 잘 발달된 사회보장제도는 순수한 형태의 시장경제제도가 가져다 줄 수 있는 사회구성원간의 갈등을 줄이고 국민들이 서독경제체제 및 사회체제를 받아들이도록 해서 사회안정에 기여해 왔다. 이 사회안정은 국민경제가 원활히 작동하는데 커다란 역할을 해 왔다고 할 수 있다. 이와 같은 사실은 서독에서 파업으로 인하여 근무하지 못한 날을 다른 여타 선진국들과 비교할 때 현저히 낮음에서도 확인할 수 있다³⁾.

서독의 경제체제가 가격기구를 바탕으로 하고 있는데 비해 동독은 소련식 계획경제와 유사한 경제체제를 유지하고 있었다. 이 경제체제는 수공업 부문과 소규모의 농업 부문을 제외하고는 모든 생산수단을 국유화함으로써 근로자의 근로의욕에 부정적 영향을 주며, 독점화를 통해서 전문화가 시장경제체제에서보다 더 용이하지만 다른 한편 독점화가 가져오는 많은 부작용을 감수해야 한다. 즉 동독의 경우 기업간 경쟁의 부재로 국민기업(Volkseigener Betrieb)에 의해 생산된 제품의 질이 낮았고, 제품의 다양성이 부족하며, 또한 국제경쟁력이 떨어졌었다.

2) 서독 중앙은행은 이를 위해 행정부로부터 완전히 독립되어 있다.

3) 구체적 통계수자를 위해서는 Neumann and Schaper (1990, p.90) 참조

또한 시장경제에서는 경제주체들간의 조정이 가격기구에 의해 이루어지는데 비해서 계획경제에서는 이를 위한 대규모 관료기구가 필요하며, 일단 계획이 확정된 후 경제상황의 변화로 계획수정이 필요하더라도 이를 위해서는 계획 전체를 수정해야 하기 때문에 이의 수정이 잘 이루어지지 않아서 시장경제체제에 비해 적응성이 부족하다.

2. 사회보험

서독의 사회보험제도들은 19세기 말 이후 제정된 각각의 법률에 입각해서 만들어졌기 때문에 체계적이지 못하다. 서독의 사회보험은 연금제도, 의료보험제도, 고용보험제도 및 산재보험제도로 나누어져 있고, 의료보험은 직업 및 지역별로 다시 나누어진다⁴⁾. 서독 사회보험제도의 가장 큰 특징으로서는 각각의 보험공단들이 재정을 포함한 모든 것을 자치적으로 운영(Selbstverwaltung)하며, 국가는 다만 전체적인 감독만 하고, 재정은 부과방식에 의해 이루어진다는 것이다. 하지만 이 자치운영은 입법부가 각출료를 및 보험된 위험이 발생할 경우에 대한 현금 및 현물급부의 수급조건과 수급수준을 결정함으로써 제한되어 있다. 그러나 오랜 역사를 통해서 제도가 완전히 정착되어 있고 이 네개의 제도를 관리하는 자치기관이 노동사회성(Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung)에 소속되어 있어서 단기적 재정 어려움이 발생할 때는 상호 보완적인 조치를 취할 수 있다는 장점이 있다⁵⁾.

4) 고용보험의 경우에만 Nürnberg에 있는 연방고용청(Bundesanstalt für Arbeit)이 일괄되게 관장하고 있다.

5) 예를 들면 통독후 동독에서 발생한 대규모 유희노동력 문제를 해결하기 위해서 실업 보험료율을 4.3%에서 6.8%로 한시적으로 올렸지만(1991.4) 이와 동시에 연금보험료율을 1% 인하함으로써 이러한 인상에 대한 근로자 및 고용주의 저항을 줄일 수 있었다.

각출료는 산재보험은 고용주 혼자서 부담하며 그외의 경우는 표준소득월액의 상한선이내의 수입에 대해 각 사회보험제도에 따라 각각 다른 비율로 부과되는 각출료를 고용주와 피용자가 반씩 부담한다. 의료보험의 경우 고소득자는 의무가입 대상자에서 제외된다. 각출료 징수는 의료보험제도가 맡고 있으며 이에 따르는 행정비용은 각 사회보험이 부담한다 (Sozialgesetzbuch IV 제 28h조). 한편 1988년 현재 전체 취업자중 근로자가 차지하는 비율은 87.6%이다(Rentenversicherung in Zahlen und Zeitreihen, 1990: 701).

(부표 2) 서독근로자가 부담하는 각출료율 및 표준소득월액의 상한선(1990년 초)

사회보험 종류	총임금에 대한 각출료율(%)	표준소득월액의 상한선(DM)
연금 보험 ^{a) c)}	9.35	6,300
의료 보험 ^{b) c)}	6.4	4,725 ^{d)}
고용 보험 ^{c)}	2.15	6,300

- a) 노동자 및 사무직 근로자를 위한 연금보험만 해당되며 광부를 위한 연금보험은 포함되어 있지 않음. 광부연금제도의 보험료율은 이보다 높으며 또한 고용주가 피용자보다 높은 비율을 부담하고 있다.
- b) 표준소득월액의 상한선 이상을 취득하는 근로자는 이 공적의료보험에 가입할 의무에서 벗어날 수 있다.
- c) 피용자는 연금보험, 의료보험 및 고용보험에 의무적으로 가입하게 되어 있다.
- d) 의료보험에 적용되는 표준소득월액의 상한선은 연금보험의 3/4에 해당한다.

사회보험은 사보험처럼 개인적 위험의 정도를 기준으로 한 상이한 보험료가 아니라 피보험자의 소득에 따라 동일한 각출료율이 적용된다. 예를 들면 의료보험의 경우 피보험자의 건강상태, 기혼여부, 연령 및 성별에 관계없이 동일한 각출료율이 적용되며 피보험자의 가족 역시 의료혜택을 받을 수 있다. 즉 사회보험은 피보험자간에 특히 젊은 계층에서 늙은 계층으로, 부자에서 가난한 계층으로, 자녀가 없는 가정에서 자녀가 많은 가정으로 소

득을 재분배하는 역할을 한다. 하지만 이러한 재분배는 단지 피보험자간에
만 국한되어 이루어진다. 즉 표준소득월액 상한선 이상의 봉급을 수령하는
근로자의 경우 이 상한선 이상의 소득은 이 재분배 과정에서 제외되며, 의
료보험의 경우 고소득자는 아예 피보험 대상자에서 제외되며, 연금이나 고
용보험의 경우 높은 소득수준의 자영자는 피보험 대상자에서 제외되어 사회
보험의 재분배 역할은 제한되어 있다.

서독의 각 사회보험 관장기구 사이에도 피보험자를 대신한 각출료 납부가
있으며 이는 다음과 같다.

- 연방고용청의 경우 실업수당·실업부조 수령자와 직업교육 참여자들을
위해 의료보험공단과 연금공단에 각출료를 지불한다. 즉 본래의 급부와는
별도로 의료보험공단에는 마지막 총임금을 기준으로 전액의 각출료를, 연금
공단에는 임금보상액을 기준으로 계산한 각출료를 일괄해서 지불한다.

- 연금공단은 연금수령자를 위해서 의료보험공단에 본래의 연금수준과 별
개로 그 보험료의 절반을 일괄적으로 지불한다(나머지 반은 연금수급자가
직접 부담).

- 의료보험공단은 질병수당 수령자를 위해 본래의 수당과는 별개로 연금
공단과 연방고용청에 각각 보험료의 절반을 일괄적으로 지불한다(나머지 절
반은 질병수당 수령자가 직접 부담).

서독의 사회보장정책은 주로 수급자에게 직접 소득을 이전함으로써 이루
어진다. 이에 비해 동독의 사회보장 정책은 직접적 소득이전보다는 기본적인
욕구를 만족시키는 재화들(예: 생필품, 주택, 의료제품, 대중교통수단등)의
공급을 보조함으로써 사회보장 목표를 달성하려 했다. 이는 계획경제체제의
일반적 특성이며 이러한 가격보조 제도의 단점은 상대적으로 잘 사는 사람
역시 혜택을 보게 된다는 것이다. 즉 사회보장정책 목표의 정확성이 떨어진
다. 또한 낮은 가격때문에 꼭 필요로하지 않은 수요가 추가로 창출되어서

작업의 낭비를 초래한다는 것이다(예: 낮은 빵 가격 때문에 이것이 대규모로 동물사료로 사용됨). 1988년의 경우 재화와 서비스에 대한 정부의 보조는 정부의 총지출중 약 20%를 차지하며 음식류 총매출액의 약 84%가 보조되었다(Schmäh1, 1992:6). 이러한 정책들이 가격구조 및 자원분배에 주는 부정적 영향에 대해서는 여기서 구체적으로 언급하지 않겠다.

서독의 사회보장제도가 연금, 의료, 고용 및 산재등에 대한 보험으로서, 각각의 독립된 자치기구에 의해 운영되며 각 자치기구가 고유의 각출료율을 적용하여 보험료 수입 및 지출을 관리하는데 비하여, 동독에서는 각 사회보험의 위험정도에 따라 상이한 각출료율이 아닌, 네가지 사회보험을 모두 포괄하는 일정한 각출료들이 한 기관에 의해 징수되었다. 모든 노동자와 사무직 근로자들(전 취업자의 90%이상)에 관한 것은 준국가기관인 자유독일노조연맹(Freier Deutscher Gewerkschaftsbund)에서 관할하며, 자유직업자(Freiberufler), 독립자영자(Selbständige)와 협동농장 가입원들은 동독의 국가 연금기관에서 담당하였다. 재정은 부과방식에 의해 운영되었으며, 각출료는 총 임금의 10% 만큼을 피용자가 그리고 기업이 12.5%를 각각 납부하였다. 이 각출료 수입은 총지출에 비해 모자라서 총수입의 45% 이상이 국고에서 보조되었다(Informationen zur politischen Bildung, 1990:40). 한편 위의 사회보장제도에는 모든 근로자가 의무적으로 가입하게 되어 있으며 이외에 1971년에 임의보충연금(Freiwillige Zusatzrentenversicherung)이 도입되었다. 이 역시 위에서 언급한 두 공적 사회보장을 담당하는 기관에서 취급되었으며, 표준소득 월액의 상한선인 600 M 이상의 소득자가 임의로 가입할 수 있고 근로자에 대한 각출료율은 10%이었다. 이에 가입했을 경우 연금수령시, 질병시와 출산시 더 좋은 혜택을 받을 수 있었다. 한편 이의 재정은 약 80%정도 각출료 수입으로 충당되었으며 여기에 가입할 자격이 있는 근로자중에서 80% 이상이 실제로 이에 가입했었다.

(부표 3) 동독에서의 근로자에 대한 각출료율 (1990년 초)

사회보험 종류 (모든사회보험포함)	총임금에 대한 각출료율(%)	표준소득월액의 상한선(M)
의무 보험(Pflichtversicherung)	10.0	600
임의보충연금	10.0	제한 없음

자료: Informationen zur politischen Bildung(1990. p.40)

한편 과도기 기간중에 연금보험과 고용보험에 적자가 발생할 경우 서독정부는 일반예산에서 이를 지원해야 하며 이를 위해 1990년에 27.5억 DM를, 1991년에 30억 DM를 책정했다. 만약 이같은 지원에도 불구하고 적자가 발생할 경우 연방정부는 연금보험에 25억 DM를, 실업보험에 20억 DM를 무이자로 융자하도록 되어 있다(Sozialbericht, 1990:15).

(부표 4) 평균임금 수령자의 소득세율 및 사회보험 각출료율의 합계(%)

연 도	소득세	사회보험각출료	합계	소득세	사회보험각출료	합계
	서 독			동 독		
1970	11.8	10.8	22.6	6.8	6.8	13.6
1983	17.1	14.4	31.5	8.2	6.4	14.6

자료: Murswieck (1991, p.232)

1) 연금제도

A. 서독제도

가. 개요

독일의 공적연금제도(Gesetzliche Rentenversicherung)는 1881년의 Bismarck에 의한 법 제정까지 거슬러 올라가며 다음의 세 부분으로 구성되어 있다. 즉, 노동자 연금제도(1889년도입), 사무직 근로자 연금제도(1911년도입), 그리고 광부 연금제도(1923년 도입)이다. 이외에도 특별연금제도로써 농민 노령부조, 수공업 종사자 연금보험 및 공무원 연금보험제도가 있지만 이의 재정방식은 공적연금제도와 큰 차이가 있으며 또한 전체에서 차지하는 비중도 낮다(부표 1참조). 이를 총괄하는 기관으로 Köln에 연금공단(Versicherungsanstalt)이 있다. 1957년 연금법대개정(Große Rentenreform)을 통해 연금을 지난 몇년의 평균 임금상승에 비례해서 매년 인상시키는 제도를 도입함으로써, 비록 시차는 있지만 연금수령자들도 현 근로자들처럼 생산성 증가의 혜택을 받을 수 있게 되었고, 또한 물가상승에 의한 피해를 보지 않게 되었다. 한편 1972년 연금법 개정으로 연금제도는 더욱 확대되어, 가입대상자 확대, 조기연금제도 도입, 연금수준 인상 및 최저임금수준에 맞춘 연금(Rente nach Mindesteinkommen)제도가 도입되었다(Kim, 1992:1-3).

나. 적용대상

1968년 이전에는 월 1,800 DM 이상의 소득자의 경우 공적연금제도에 의무적으로 가입하지 않아도 되었지만, 1968년의 법 개정으로 이와 같은 규정이 폐지되어 소득의 높고 낮음에 관계없이 모든 피용자가 강제적으로 가입하도록 규정되어 있다. 교사, 예술가, 유치원 선생 및 양로원 복지요원과 수공업자도 의무적 가입대상이다. 자영업 시작후 2년 이내에 신청서를 제출하면 독립자영자 역시 이에 가입할 수 있다. 또한 주부, 독일에 거주하는 외국인이나 외국에 거주하는 독일인들도 본인이 원하면 가입할 수 있다. 한편 자유가입자 및 자영업자의 경우는 보험료를 본인이 모두 부담해야 한다.

다. 과제

연금보험은 크게 다음의 세 과제를 수행한다.

① 연금지급을 통한 소득보상

i) 남여 근로자들은 늦어도 65세에 도달할 경우 연금을 수급할 수 있으며 그 수급조건은 5년이상 보험료를 납부한 것이다.

ii) 직업수행 불능연금(Berufsunfähigkeitsrente)

수급조건으로는 정신적이나 육체적 질병의 결과로 비슷한 교육수준과 능력을 가진 건강한 근로자가 취득하는 임금의 절반 이하의 소득밖에 얻을 수 없을 경우이며, 지난 5년중 3년이상 의무적으로 보험료 납부해야 하는 직장에 근무했어야 그 수급자격이 주어진다. 한편 연금수령시 부수입 제한은 없다.

iii) 취업 불능연금(Erwerbsunfähigkeitsrente)

이는 정신적이나 육체적 질병의 결과로 앞으로 오랜 기간동안 정규적 취

업을 전혀 할 수 없거나 단지 아주 적은 소득만(평균소득의 1/7)을 얻을 수 있을 경우에 지급되며 자영업자는 이 연금 수취대상에서 제외된다. 또한 지난 5년중 3년이상 의무적으로 보험료 납부해야 하는 직업에 종사했어야 한다. 부수입의 한계는 월평균 소득의 1/7로서 이는 1990년에 470 DM였다.

② 유족연금: 과부 및 홀애비연금, 고아연금과 아동양육 연금이 있다(자세한 것은 부표 6 참조)

③ 재활촉진: 재활촉진을 위한 급부를 받기 위해서는 5년이상 연금보험에 가입해 있어야 하며 급부는 크게 재활 기간동안의 소득보상(현금급부)과 육체적·직업적 재활촉진 수단제공(현물급부)으로 나눌 수 있다. 소득보상수준은 재활교육의 종류 및 가정상황에 따라 달라지며 육체적 재활촉진에는 이에 필요한 모든 의학적 수단이 포함된다. 직업적 재활을 위한 수단에는 직업교육, 향상교육, 재교육 및 직장유지를 위한 보조등 다양한 급부가 있다.

(부표 5) 서독의 월평균 연금^{a)} (1990년초, DM)

	남 자	여 자	평균
노령연금	1,705	751	1,152
질병연금 ^{b)}	1,272	524	894
과부 및 홀애비 연금			911
양부모 없는 고아연금			497
편부모 고아연금			264
평균 고아연금			271

자료: Informationen zur politischen Bildung (1990, p.43)

a) 노동자 연금, 사무직 근로자 연금 및 광부 연금

b) 직업수행 불능연금 및 취업 불능연금

(부표 6) 유족 연금

연금종류	과부 및 홀애비 연금		고아 연금		아동양육 연금
	작은 연금	큰 연금	부모중 한사람 사망	부모 모두 사망	
수급요건 및 연금수준	피보험자 사망 피보험자 사망시 를 기준으로 계 산한 직업불능 연금의 60%	피보험자 사망 및 생존하는 부 부가 45세 이상, 또는 직업불능 연금이나 취업불 능 연금을 수령 하거나 1인이상 자녀양육시 피보험자 사망시 를 기준으로 계 산한 취업불능 연금의 60%	피보험자만 사망 피보험자 사망시를 기준으로 계산한 취업불능 연금의 10% 만 18세까지 지급되며 교육을 받을 경우 27세까지 연장됨	부모 모두 사망 피보험자 사망시를 기준으로 계산한 취업불능 연금의 20%	1977년6월30일 이후 결혼 했으며 이혼한 부부의 사망 및 본인 이나 이혼한 부부자 녀를 양육하며 재혼 하지 않음 만65세까지만 수급 가능
보험기간	사망시 피보험자가 5년이상 연금보험에 가입해 있거나 연금수령				전남편이나 전부인이 사망하기전 5년이상 연금수급, 그리고 고려 대상자가 연금 보험에 가입
부수입 한계	직업수행불능 또는 취업불능 으로 큰 연금 수령할 때를 제외 하고는 부수입 한계는 없다.		18세까지는 부수입 한계가 없고 18세 이후에는 월소득이 676 DM 이상 일 경우 이 초과소득중 40% 만큼 연금 감액		1992년부터 부수입 한계 없음.

자료: Rentenreform '92(1990.p.41)를 기준으로 작성

B. 동독제도

가. 개요

동독연금제도의 특징은 공적연금제도가 일반 근로자를 위한 일반연금제도와 동독체제 유지에 특별히 기여하는 특수집단을 대상으로 하는 특별연금제도로 나누어지며, 후자의 경우 훨씬 높은 연금이 지급되었다는 것이다. 또한 표준소득월액의 상한선이 600 M의 낮은 수준으로 고정되어 있어서 추가로 임의보충연금에 가입되어 있지 않으면 노후 생활하는데 어려움이 있었다. 1990년 5월 1일 현재 동독지역의 남성 연금수령자중에서 63%가 임의보충연금을 수령했는데 비해 여성 연금수령자중에서 단지 27%만이 이를 수령하고 있었다(Schmäh1, 1992: 10).

나. 통합후 사회보장의 기본 원칙: 통합조약 제 18조

① 동독은 다음의 원칙에 입각해서 서독에서와 같은 사회보장제도를 도입한다.

- 연금보험, 의료보험, 산재보험 및 고용보험은 국가의 법적 감독하에 자치기구에 의해 운영된다.

- 위에 열거한 사회보장제도의 재정은 무엇보다도 각출에 의해 충당되며 연금, 의료보험 및 고용보험의 각출료율은 서독과 동일하며 고용주와 피용자가 이를 반씩 부담하며, 산재보험은 전액 고용주가 부담한다.

- 위의 각 보험의 임금보상 수준은 피보험자의 임금수준을 기초로하여 계산된다.

② 연금보험, 의료보험 및 산재보험의 업무는 우선 한 기관에 의해 관장되며 수입과 지출은 각 보험별로 각각 계산된다. 가능한한 1991년 1월 1일

까지 연금보험, 의료보험 및 산재보험의 업무를 담당하는 보험기관이 설치되며 이를 통해 서독의 보험제도에 해당하는 구조를 만든다.

다. 평균연금 및 서독제도의 적용

1990년초 동독에서의 평균노령연금은 444 M이었으며 질병연금의 평균은 이보다 높은 482 M였다. 한편 1990년 7월 1일부로 동독연금 계산방법은 서독방법으로 바뀌었으며 이 결과 연금수령자 중 80%는 더 많은 연금을 수령하게 되었고, 이 계산방법 변경의 결과로 연금이 적어질 경우에는 이전의 연금금액이 계속 지불되었다. 또한 새로 계산된 노령·질병·산재·유족연금이 월 495 M(최저연금) 이하일 경우에는 이 금액까지 보조되었다. 이와 같은 서독연금법의 적용으로 평균 연금은 남성의 경우 31%, 여성의 경우 22%만큼 상승했다. 1990년 7월 1일 부터 서독의 연금계산방법이 도입된 후 여러가지 행정적 이유로 각출료 수납이 원만히 이루어지지 않아서 1990년 후반기의 총지출중 약 1/3 이 정부예산에서 보조되었으며, 1991년에는 동서독으로 분리된 수입 및 지출 계정에서 동독 계정은 균형화되었다(이중 약 20% 정도의 국고보조가 있었으며 이는 서독 수준과 비슷함)(Schmäh1, 1992: 10).

(부표 7) 동독의 월평균 연금^{a)} (1990년초, M)

	남 자	여 자	평균
노령연금	522	416	444
질병연금	499	462	482
과부 및 홀애비 연금	254	327	327
고아 수당			168

a) 노동자 연금 및 사무직 근로자 연금

자료: Informationen zur politischen Bildung (1990, p. 42)

(부표 8) 동독의 임의보충연금의 월평균 연금^{a)} (1990년초, M)

	남 자	여 자	평 균
노령연금	107	36	71
질병연금	143	68	118

a) 노동자 연금 및 사무직 근로자 연금

자료: Informationen zur politischen Bildung (1990, p.42)

(부표 9) 동독의 최저연금 변화추이(월, M)

	1976	1979	1984	1989
노령 및 질병 연금:				
15년 근무	240	280	310	340
25년 근무	260	300	330	370
35년 근무	280	320	350	410
45년 근무	300	340	370	470
과부 및 홀애비 연금	230	270	330	330
고아 수당:				
한부모 없는 고아	100	100	130	165
양부모 없는 고아	150	150	180	220

자료: Murswieck(1992, p.232)

C. 동·서독 연금제도 비교

(부표 10) 동·서독의 연금제도

	서 독	동 독
제 도	크게 공적연금제도(노동자 연금제도, 사무직 근로자 연금제도와 광부연금 제도)와 특수연금제도(농민 노령부조, 수공업 종사자 연금제도 및 공무원 연금제도)로 나누어지며 노동자 연금 제도와 사무직 근로자 연금제도의 재정은 같이 운영됨. 한편 자유직업자, 독립 자영자 및 주부도 원하면 공적연금제도에 가입할 수 있다.	노동자와 사무직 근로자를 대상으로 한 연금, 자유직업자, 독립자영자 및 협동농장 조합원들을 포괄하는 연금, 그리고 특별 및 추가 연금으로서 특수집단을 대상(예: 경찰, 군인, 세관원, 철도·체신종사원, 지식 인, 나찌의 피해자, 국가훈장수여자등) 으로는 연금으로 크게 삼분할 수 있다. 한편 이같은 강제 연금제도에외에 임의보충 연금으로서 피보험자가 원하면 가입할 수 있는 연금이 있었다.
조직 및 운영	각 제도는 자치적 기구로서 국가는 연금공단(Versicherungsanstalt)을 통해 단지 전체적 감독만 함.	노동자와 사무직 근로자를 포함하는 단체 로서 자유독일 노조연맹이 있으나 실재는 국가가 관리한다고 볼 수 있음.
의무가입 대상자	근로자(견습공 포함), 일부 독립자영자 (연안 어민, 교사, 보모, 간호보조원등), 수공업자, 직업교육에 참여하는 장애인등	노동자와 사무직 근로자, 자유직업자, 독립자영자, 협동농장 조합원, 특수집단
의무가입 면제자	아르바이트하는 대학생, 주 근로시간이 15시간 미만이며 표준소득월액의 1/7이하 인자, 1년중 2개월 이하나 50일 이내 일하며 주직업적으로 일하지 않는자 등	월소득이 75 M 이하인 자
급부의 종류	정규연금, 조기연금, 유족연금, 재활연금 및 재활촉진	정규연금, 조기연금, 유족연금, 장애연금

	서 독	동 독
정규연금 수급조건	남·녀 65세 이상으로 5년 이상 가입 (단 광부연금은 60세 이상으로서 25년이상 광부로 종사한 자)	남 65세, 여 60세이며 15년 이상 가입 (단 3명이상 자녀가 있을 경우 이 기간이 단축되며 광부에게는 특별규정이 있다)
조기연금	· 실업자 : 60세 ^㉑ · 장애인, 직업수행불능자 및 취업불능자 : 60세 · 여성 근로자 : 60세 · 장기 가입자 : 63세	· 남성 근로자 : 60세 ^㉒ · 여성 근로자 : 55세 · 질병연금 : 5년이상 보험료 납부했으며 2/3이상 수입이 줄어들 경우
연금액 인상 방법	평균임금상승에 비례해서 매년 조정이 이루어지며 그 정도는 제작년 임금상승과 비교한 작년 임금상승 정도에 따라 비율적 으로 인상됨.	특별법 제정으로 일반적으로 3-5년 간격 으로 연금 조정이 이루어짐.
최저연금	서독연금제도에는 최저연금이라는 것이 없으며 단지 저소득임금 수령자가 25년이상 보험료 납부했을 경우에만 그가 평균임금의 75%에 해당하는 임금을 수령한 것으로 인정 해줘서 그의 실제 보험료 납부기간에 따라 연금 상향조정, 즉 보험료 납부기간은 변화 하지 않고 임금만 75% 수준으로 인상되어 연금이 계산됨.	임의보충연금을 제외한 의무적 연금에는 각출료 납부한 기간에 따라 금액이 다른 최저연금이 있다. 1990년의 경우 각출료 납부기간이 15년 이하인 사람에게는 월 330 M, 그리고 45년 이상 각출료 납부한 사 람에게는 월 470 M 이었다. 1989년말 현재 총 180만 연금수령자중 110만(61.1%) 명이 최저연금을 수령했으며 이중 약 80%가 여성이었다.
최고연금	1990년 현재 50년 동안 연금에 가입했고 다른 추가연금이나 가족수당이 없을 경우 월 3,455 DM	1990년 현재 50년 동안 각출료를 납부했고 다른 추가 연금이나 가족수당이 없을 경우 월 510 M ^㉓

	서 독	동 독
과부 및 홀애 비 연금	80년대 초까지만 해도 과부에게만 유리한 유족연금 수급규정이 적용되었는데 이는 남여 평등의 원칙에 위배된다는 대법원판결로 홀애비의 연금수급 조건이 향상됨. 한편 1985년까지는 유족연금 액수에 관계없이 유족연금 수령자는 자신의 연금이나 소득을 전액 수령할 수 있었으나 1986년부터 규정이 바뀌어 본인 소득이나 연금이 1,013 DM(1990년기준)이상일 경우 이 초과액의 40%만큼 유족연금이 삭감된다. 한편 과부나 홀애비가 정규연금 수급연령에 도달하기 전에도 연금지급이 가능하며, 이들의 개인적 상황에 따라 두개의 다른 비율이 연금계산에 적용됨.	동독에서는 이의 수령조건으로 5년이상 보험료 납부했고 과부나 홀애비가 정규연금 수급연령에 도달하거나 질병으로 취업할 수 없을 때 지급되며 이 조건이 만족되지 않을 경우에는 2년의 과도기나 아동양육기간(3살 이하의 아이가 1명 또는 8살 이하의 아이가 2명 이상일 때)동안에만 60%의 유족연금이 지급된다. 한편 과부나 홀애비가 정규연금 수급연령에 도달한 이후에도 이를 수급하지 못할 경우 최저연금(330 M)이 유족연금의 명목으로 지급된다. 또한 정규연금과 유족연금 모두를 수령할 경우 많은 금액의 연금은 전액, 그리고 다른 연금은 단지 1/4(최소한 월 50 M 이상)만 지급된다.
각출료 부담	1991년 4월부터 각출료가 18.7%에서 17.7%로 하락하여 고용주와 피용자가 각각 8.85%씩 부담(노동자 연금제도, 사무직 근로자 연금제도), 광부연금은 1990년의 경우 24.45%이며 이중 피용자가 부담하는 비율은 노동자 및 사무직 근로자 연금제도와 동일하게 변하여 나머지는 고용주가 부담⁴⁾	의무 연금의 경우 근로자가 10%, 고용주가 12.5% 부담하며 임의보충연금의 경우 근로자만 10% 부담

	서	독	동	독
표준 소득 월액 상한선 이상의 고소 특자에 대한 보험 및 추가 보험제도	표준소득 월액 상한선 이상의 고소득자 역시 이 상한선까지 각출료 납부해야 하며, 또한 본인이 원하면 그 상한선 이상의 소득에 대해서도 보험료를 연금공단에 납부 할 수 있다. 한편 대기업의 경우 기업 연금이 있어서 이를 자체적으로 추가로 지급하며 또한 사보험이 존재		월 600 M 이상의 소득 수령자는 임의보충 연금에 추가로 가입할 수 있으며 이 600 M의 표준소득월액 상한선은 1947년 소련 군에 의해 정해진 후 불변, 또한 연금이 있는 기업은 Jena에 위치한 Carl Zeiss 뿐이었고 사보험이 존재하지 않았다. ^{a)}	
연금수급자의 생활수준	연금계산 공식은 40년동안 평균임금을 수령한 근로자가 현재 평균임금의 60%에 해당하는 연금을 받도록 구성되어 있다. (즉1년에 1.5%씩 증가). 한편 연금은 실질적 으로 비과세 대상으로 이 연금으로 생활 하는데 커다란 문제가 없음. 또한 국민소득 증가에 비례해서 매년 연금조정이 이루 어져 연금수준은 물가상승에 영향을 받지 않음		특별법 제정으로 몇년에 한번씩 연금인상이 이루어지며 이 또한 국민소득증가 정도에 못 미쳐서 임의보충연금을 수령하지 못할 경우 생활에 어려움이 있음. 한편 특별한 집단을 대상으로 하는 연금은 일반연금 보다 월등히 높음	
의료보험료의 부담	1983년 이전에는 연금공단이 연금수급자의 의료보험 각출료를 전액 대신 부담했으나, 연금공단의 재정문제를 완화하기 위해 1983년 부터 연금수급자 역시 각출료의 일부를 부담하며 이 비율은 점차 증가하여 서 1990년 이후에는 각각 절반씩 부담하고 있다.		없 음	

- a) 서독의 조기연금에 대한 자세한 내용은 표 11 참조
b) 1990년 2월 1일부터 남자 근로자가 최소한 25년이상(여자는 20년) 보험료 납부했고
특별한 조건이 주어졌을 경우(육체적으로 직업에 맞지 않거나, 경영합리화의 결과
해고 됐을 경우) 조기 연금수령이 가능하다. 연금액은 지난 1년간 순평균 임금의
70%이며 (전일 근로자의 경우 최소한 월 500 M 이상) 이는 해고하는 기업과 정부가
각각 반씩 지불한다.
c) Schmähl (1992, p.10)
d) Übersicht über die soziale Sicherheit (1991, p.205)
e) Schmähl (1992, p.7)

D. 서독의 '연금법 개정 1992년'

1990년 현재 전체연금 지급액은 GNP의 9% 이상을 차지하고 있다(부표 1 참조). 또한 연금은 취업자의 약 80% 정도에게는 노령, 질병 및 사망에 의한 소득원 상실에 대비하는 보험의 근본적 역할을 하며, 중·하 수준의 임금수령자에게는 이에 대비하는 유일한 대비 수단이다. 한편 1957-1989년사이 1인당 실질연금 수급액은 2.3배 증가했다.

인구구조의 변화가 부과방식제도의 재정에 주는 영향을 측정하는 척도로서 60세 이상의 인구수 대 20-60세 사이의 인구수의 비율이 자주 사용되는데 이는 독일의 경우 한 예측에 의하면 1988년에 35.9%에서 2030년에는 77%로 상승하게 된다(Übersicht über die soziale Sicherheit, 1991:148). (물론 예측에 따라 약간의 차는 있지만 전체적으로 동일한 경향을 나타냄). 이에 따라 현행 제도를 유지할 경우 연금수준을 대폭 축소하거나 각출료율을 대폭 인상하지 않으면 안되게 되었다. 이와 같이 예측된 미래의 재정위기를 해결하기 위해 1989년에 '연금법 개정 1992'가 제정되었다. 이 개정안의 주된 내용은 1972년의 연금법 개정안에서 도입한 특별한 조건이 충족되었을 때는 65세 이전에도 조기연금수령이 가능하다는 규정을 고쳐서 연금수령 연령을 단계적으로 65세로 환원시키며, 지금까지는 연금인상을 총임금을 기준으로 하였지만 점차 조세부담율이 증가함에 따라 순연금이 순소득보다 빨리 증가해 왔으므로 이를 방지하기 위해 1992년부터는 순임금을 연금인상 기준으로 사용한다는 것이다. 이에 덧붙여 각출료율을 단계적으로 소폭 인상하며, 정부의 재정보조율을 증가시키기로 하였다. 이는 80년대 초부터 계속되어온 토론, 즉 현행 부과방식제도를 고수하느냐 아니면 적립방식으로 전환하느냐의 논쟁에서 현행제도의 골격을 유지하기로 결정이 났음을 의미하며 위에 언급한 방법의 조화로 장기적 재정문제를 해결하려 함을 나타낸다. 한편 정부의 재정보조율은 1988년의 경우 전체수입의 18.6%이었으며, 이와 같은 정부보조는 정부가 수행해야 할 사회정책과제의 일부

를 연금공단에 일임했기 때문이다. 서독의 이러한 재정위기 해결방안은 유사한 재정문제에 처해 있는 우리나라의 국민연금제도의 개선책에도 좋은 정책방향을 제시해 주고 있다고 하겠다.

가. 실업으로 인한 연금수령

지금까지는 60세된 근로자가 지난 1년 6개월중 1년 이상 실업상태에 있었을 경우 연금수급을 신청할 수 있었는데, 1989년의 연금법 개정으로 1992년부터는 이에 추가한 규정으로서 연금수령전의 지난 10년중 8년 이상 의무적으로 각출료를 납부(이에는 자발적 각출료납부 제외)해야 하는 직업을 가져야 한다는 것이다.

한편 2001년부터 2004년까지 연금수급나이는 매년 3개월씩 상향 조정되어 2004년에는 61세가 되며, 따라서 이 규정에 해당되는 사람은 1940년 12월 31일 이후 출생자이다. 한편 2005년부터는 매년 6개월씩 상향 조정되어 실업으로 인한 연금수급연령은 2012년에는 65세가 된다.

위에 덧붙여 새로운 규정으로서 2001년부터는 연금수급연령 도달전에도 최대 3년까지 조기연금 지급을 신청할 수 있다(단 최소 연금지급 연령은 60세 이상이어야 한다). 이 경우 매년 3.6% 즉 최대 10.8% 만큼 연금지급액이 정상연령 퇴직시의 연금에 비해 삭감된다.

나. 여성취업자를 위한 연금

지금까지의 수령조건은 60세된 여성근로자가 지난 20년중에서 10년 이상 의무적으로 보험료를 납부해야 하는 직업을 가져야 했는데, 이 규정은 여성 취업자를 위해 완화되어서 60세 이상의 여성이 만 40세 이후 10년이상 의무적으로 보험료 납부해야 하는 직업을 가졌을 경우로 개정되었다. 한편 연금수급 연령의 상향 조정과 조기연금 지급을 위한 규정은 실업으로 인한 연금수령의 경우와 동일하다.

다. 장기 피보험자를 위한 연금

지금까지의 규정에 의하면 15년 이상 보험료를 납부한 사람은 63세에 연금지급을 신청할 수 있었지만, 새 규정에 따르면 연금수급 연령이 2001년부터 2004년까지 매년 3개월씩 연장되어 64세가 되며 2005년부터는 매년 6개월씩 연장되어 2006년에 65세로 연장된다. 즉 이 규정은 1937년 12월 31일 이후 출생자에게 해당된다. 한편 조기연금 지급에 관한 규정은 실업으로 인한 연금의 경우와 동일하다.

위와 같이 실업자, 여성취업자 및 장기간 보험료 납부한 근로자에 대한 규정이 바뀐데 비해, 65세의 정규연령에 신청하는 정규연금, 신체장애자와 현격히 취업능력이 감소한 자에게 60세에 지급하는 연금 그리고 광부에게 60세에 지급하는 연금에 관한 규정에는 변화가 없다.

2) 고용보험제도

A. 서독제도

가. 개요

독일의 고용보험제도는 1927년 바이마르 공화국 시기의 '직장알선 및 실업보험에 관한 법(Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung)*'의 도입을 계기로 그때까지 각각 달리 관장되던 직업알선과 실업보험제도를 합해서 하나의 자치적 기구아래 두었다. 또한 이 기구는 동수의 피용자, 고용주 및 정부의 대표로 운영되는 자치적 성격을 띄고 있었다.

(부표 11) 노 령 연 금

연금종류	정규연금 (규정불변)	장기 피보험자를 위한 연금(수급요건 변화)	장애자 및 현격히 취업능력이 감소한자를 위한 연금(규정불변)	실업으로 인한 연금 (수급요건 변화)	여성취업자를 위한 연금(수급요건 변화)	광부연금 (규정불변)
수급요건	만 65세, 5년간 보험 료 납부	만 63세, 1937년 12월 31일 이후 출생자 에게는 수급연령이 2001년부터 단계적으로 65세로 연장됨. 또한 조기연금수령가능 (단 연 3.6%만큼 감액)	만 60세, 장애자 및 현격히 취업능력이 감소한 근로자, 5년간 보험료 납부	만 60세 이상인 실업자, 지난 1년 6개월중 1년이상 실업, 또한 지난 10년중 8년 이상 의무적으로 보험료 납부해야 하는 직업에 취업 1940년 12월 31일 이후 출생자의 경우 2001년부터 단계적으로 65세로 연장됨 또한 조기연금수령가능(단 연 3.6%만큼 감액)	60세 이상의 여성, 40세이후 10년이상 의무적으로 보험료 납부해야 하는 직업 에 종사	60세 이상, 25년 이상 광부로 종사 한 자
새 규정	노령에 의한 연금은 전액 또는 부분 연금(1/3, 1/2 또는 2/3)으로 수령할 수 있다. 만약 65세가 되었음에도 연금 수급을 연기할 경우 이 연기된 부분에 대해서는 매년 6%만큼 지급액이 증가한다.					
부수입 한계	제한없음	65세에 이를 때까지 제한이 있으며 1990년의 경우 다음과 같다. 전액 연금 : 470 DM 까지 2/3 부분연금 : 672 DM* 까지 1/2 부분연금 : 1,008 DM* 까지 1/3 부분연금 : 1,344 DM* 까지				

* 부분연금은 1992년부터 시작되지만 이를 1990년도에 적용했음
자료: Rentenreform '92 (1990, p.35)를 기준으로 작성

한편 나찌정부 집권기간에는 자치적 성격이 완전히 박탈되고 보험적 성격마저 상실되어 노동부장관 직속의 기관으로 전락되었지만, 2차 대전후인 1951년에 이전의 기구가 다시 재건되었다. 서독의 고용보험은 1969년의 고용촉진법(Arbeitsförderungsgesetz)의 도입을 계기로 그 업무분야가 크게 확장되었다. 이전의 고용보험제도의 과제가 직장알선 및 직업상담과 실업시의 임금보상에 국한되어 있었는데 반해 고용촉진법의 주과제는 적극적 노동시장정책을 통해서 실업이 발생하는 것을 예방하거나 발생한 실업을 줄이는 것이었다(이에 대한 구체적 정책으로는 부표 12 참조). 또한 완전히 새로운 업무로서 학문적인 노동시장 및 직업연구로서 노동시장 정책을 효율적으로 실행하기 위해서 노동시장의 현황 및 발전추이를 지속적이고 체계적으로 분석하며, 또한 이에 맞는 노동시장정책의 학문적 연구가 필요함을 인식하고, "노동시장 및 직업연구원(Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung)"을 설립하여 여기서 활발한 연구가 진행되고 있다. 고용촉진법이 실업시의 임금보상보다는 적극적 노동시장 정책을 통한 실업의 예방에 더 중점을 두게 만들어졌다는 것은 1970년대초의 연방고용청의 예산지출구조를 살펴보면 쉽게 알 수 있다. 즉 1970-73년 사이 실업수당 지급을 위해서 단지 16.7%-22.2% 만큼 밖에 지출되지 않았다. 하지만 이것은 1-2차 석유파동의 휴유증으로 대량실업이 발생한 후 바뀌어서 실업수당 지급에 40% 이상의 예산을 지출하였으며, 최근에는 이의 비중이 점차 감소하는 추세이지만 아직도 약 40% 정도의 예산을 실업시 임금 보상에 사용하고 있다⁷⁾.

나. 적용대상

1968년 이전까지는 고소득의 피용자는 고용보험에 가입할 의무가 없었지만 1968년에 이 규정은 바뀌어서 고소득자도 표준소득월액의 상한선까지 동일한 비율의 각출료를 납부해야 한다. 즉 원칙적으로 견습공을 포함한 모

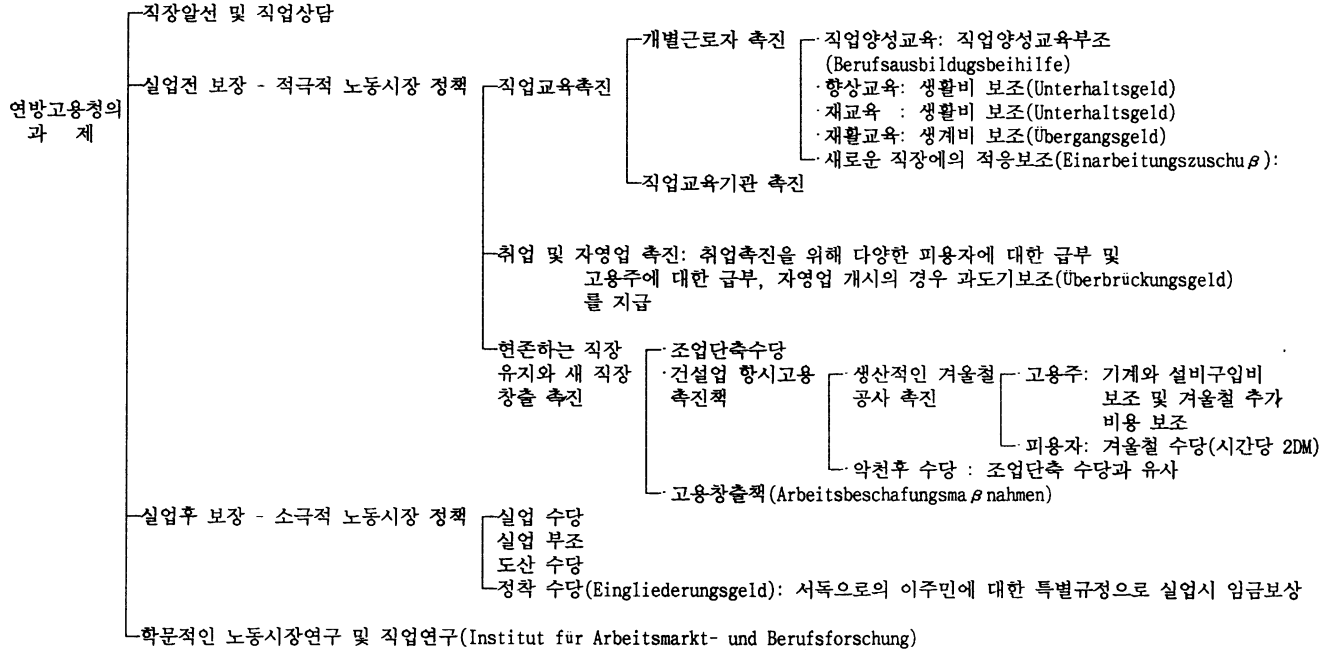
7) 위의 통계자료는 Arbeits- und Sozialstatistik, Hauptergebnisse 1991(pp.184-185)를 기준으로 필자가 계산한 것임.

든 피용자와 이들의 고용주가 각출료를 납부해야 하며, 이에는 병역의무를 수행하는 군인으로서 이전에 피용자로서 근무했던 사람도 포함된다. 하지만 자영업자와 공무원, 판사, 그리고 직업군인들처럼 직업자체가 실업에 대한 보장체계를 갖고 있는데 종사하는 사람은 이의 가입대상에서 제외된다(고용촉진법 168-169조 참조).

다. 노동시장정책 수단

1957년의 연금법 대개정(große Rentenreform)으로 연금과 임금을 연계시키는 제도의 도입이 연금보험에 커다란 변혁을 가져다 주었듯이 고용보험제도도 1969년의 고용촉진법(AFG)도입으로 큰 전환을 이룩했다. 고용촉진법 도입의 동기로서는 다음과 같은 것을 들 수 있다. 서독은 이미 50년대 후반에 완전고용을 달성했으며 이에 따라 값싼 노동력에 의존하는 외연적 경제성장에는 한계가 있었다. 또한 60년대 들어 취업자수의 증가가 보잘것 없어서 제한된 노동력을 보다 효율적으로 이용해야만 했고 미국에 대한 기술수준의 낙후로 인해서 기술진보를 이룩해야 했는데 이를 위해서는 높은 교육수준의 노동자가 필요했다. 또한 신기술 도입을 통한 경제성장에 수반되는 산업구조 변화의 결과로 야기되는 사회문제를 이를 통해 완화시키려 했다. 고용촉진법은 경기적 실업이 아닌 구조적 실업문제를 개별근로자 직업교육 촉진으로 해결하려고 했다. 고용촉진법의 주정책 수단으로는 향상교육과 재교육을 들 수 있다. 한편 전일(全日) 향상교육과정 참여자나 재교육과정 참여자가 1명 이상의 자녀를 가졌을 경우에는 마지막 순임금의 73%를, 그렇지 않을 경우에는 65%의 생활비 보조를 지급하며 특별한 경우에는 이를 용자형태로 받는다. 연방고용청의 업무를 다음과 같이 분류하여 요약해 보았다(부표12 참조). 이 표에서 알 수 있듯이 서독은 일본을 제외한 다른 나라에서 찾아보기 힘든 광범위한 노동시장정책을 활용하고 있다. 1995년을 기점으로 고용보험제도의 도입을 추진하고 있는 우리에게, 실업시의 임금보상에 그치지 않고 적극적 노동시장 정책을 통해 실업을 예방하며

(부표 12) 연방고용청의 과제



발생된 실업을 적극적으로 제거하려고 하는 독일제도는 많은 시사를 해주고 있다고 생각한다.

라. 수급조건 및 급부수준

개별근로자의 직업교육을 촉진할 때 교육기회의 제공이라는 현물급부 이외에도 장기간 고용보험에 가입해 있을 경우 생활비 보조의 현금급부도 병행된다. 또한 고용보험에 가입해 있는 근로자가 해고 될 경우의 주된 현금 급부로서 실업수당과 실업부조가 있다. 실업수당을 받기 위해서는 지난 3년중 최소한 1년 이상 고용보험에 각출료를 납부했어야 하며, 이 경우 6개월동안 실업수당을 받는다. 한편 급부수준은 양육자녀가 1명 이상일 때는 마지막 3개월 순소득의 68%를, 양육자녀가 없을 때는 63%를 받게 되어 있으며 순소득 계산에는 초과근무수당, 휴가비와 크리스마스 보너스 같은 특별 상여금이 제외된다.

(부표 13) 각출료 납부 기간과 연령에 따른 실업수당 지급기간

고용기간(날)	준거기간(년)	지급기간(일요일 제외, 즉 주당 6일)				
		연령				
		42세이하	42세이상	44세이상	49세이상	54세이상
360	3	156	156	156	156	156
480	7	208	208	208	208	208
600	7	260	260	260	260	260
720	7	312	312	312	312	312
840	7		364	364	364	364
960	7		416	416	416	416
1,080	7		468	468	468	468
1,200	7		520	520	520	520
1,320	7			572	572	572
1,440	7				624	624
1,560	7				676	676
1,680	7					728
1,800	7					780
1,920	7					832

자료: Übersicht über die soziale Sicherheit(1991, p.337)

실업수당 지급기간은 실업이 발생하기 전 피보험자가 연방고용청에 각출료를 납부한 기간이나 각출료를 납부한 것으로 인정되는 곳에 종사한 기간과 피보험자의 나이에 의해 결정된다. 한편 현행 규정에 의하면 실업수당을 받기 위해서는 지난 3년중(준거기간) 최소한 360일 이상 각출료를 납부했어야 하며, 이 경우 156일간 실업수당이 지급된다. 하지만 실업수당 지급 기간에는 일요일이 포함되어 있지 않아서 실제로는 26주간 실업수당이 지급되며, 따라서 보험료 납부기간대 실업수당 지급기간은 현행 규정에 따르면 2:1이지만, 이는 연방고용청의 재정상황이 악화되면 3:1로 변경되곤 했다.

한편 피용자가 스스로 이직하거나 (자기 사유에 의한 사직, 단 법적 해고기간 준수), 부당한 행위(과실)로 해고의 원인이 되었을 경우, 최고 12주간 실업수당 지급이 정지(1984년 법 개정으로 8주에서 12주로 연장됨)되며 전체지급 기간은 이 기간만큼 단축된다. 만일 피용자가 법적 해고 기간을 준수하지 않고 스스로 직장을 그만두었을 경우 지급대기 기간은 최고 12개월까지 될 수 있다. 또한 적절한 취업알선, 개별근로자 직업교육에 불참하거나 정당한 사유없이 중간에 포기할 경우 8주간 지급이 중지되며 전체지급 기간에서 이 기간만큼 단축된다. 2번 이상 8주 이상의 벌칙을 받을 경우 피보험자의 실업수당 수령자격이 박탈된다(이상에 관한 자세한 내용은 고용촉진법 119조 참조). 한편 42세 이상의 노령자에게는 예외로서 실업수당 지급기간이 연령에 따라 연장되며 54세 이상의 근로자에게는 최대 32개월까지 지급될 수 있으며, 1990년 현재 실업수당 최고 지급액은 월 2,662 DM이다.

한편 실업수당 지급기간이 만료되거나, 보험료 납부기간의 부족으로 실업수당을 받지 못하는 경우라도, 지난 1년중 6개월 이상 보험료를 납부하고 피보험자가 경제적 어려움에 처해 있을 경우 실업부조가 지급된다. 즉 경제적 어려움이 실업부조 지급의 필수 조건이며 이를 자산조사(means test)를 통해 확인한다. 한편 실업부조 수준은 양육자녀가 1명 이상일 경우에는 마

지막 순소득의 58%, 부양자녀가 없을 경우 마지막 순소득의 56%로서 이의 지급은 무기한이다. 다만 매년 연장신청을 해야하며 이를 심사후 계속 지급할 수 있다. 한편 실업부조 재원은 1980년 이후 연방정부예산에서 전액 지원된다. 1990년 현재 실업부조 최고지급액은 월 2,270 DM이다(Informationen zur politischen Bildung, 1990: 44).

마. 연방고용청의 재정 추이

연방고용청의 수입은 주로 피용자와 고용주가 반씩 부담하는 각출료수입에 의존하며, 건설업 항시 고용촉진책 수행을 위해 건설업 분야에서만 수령하는 건설업 납부금 수입 및 연방고용청 적립금의 이자수입등은 연방고용청 수입에서 별 중요한 위치를 차지하지 못하고 있다.

60년대 들어 노동시장 상황의 호전으로 1% 이하의 낮은 실업율이 유지되었으며, 이에 따라 1961년의 경우 0%의 각출료율에도 불구하고 연방고용청 적립금이 52억 DM 이상 축적되었다. 2차 대전후 최초의 경기침체기인 1967-1968년에 실업율이 약간 상승해서 연방고용청의 지출이 수입을 초과했지만, 60억 DM에 달하는 적립금에서 이를 충당할 수 있어서 종전의 각출료율이 그대로 유지될 수 있었다. 한편 1969년의 고용촉진법 도입을 통해 연방고용청의 적극적 노동시장 정책을 위한 지출액이 급증하여 실업율 1% 이하인 완전고용 상태에서도 적자가 발생하여 1972년에 각출료율은 1.3%에서 1.7%로 인상되어야 했다. 이를 통해 연방고용청의 재정은 1972-1973년에 안정되었다. 하지만 1차 석유파동의 결과 실업율이 점차 증가하여 1974년에 연방고용청 재정은 24억 DM의 적자를 기록했으며, 1975년에는 각출료율이 2.0%로 인상되었지만 높은 실업율 때문에 86억 DM의 적자가 발생해서 이 중 대부분이 연방정부예산서 보조되어야 했다. 1976년에 각출료율이 3%로 인상된 후 연방고용청의 재정은 다시 어느 정도 안정되었다. 하지만 2차 석유파동의 결과 1981년부터 실업율이 급상승하여 연방고용청의 재정은 또 다시 대규모 적자를 기록했으며, 이미 적립금이 바닥난 상태에서 연방정부

보조에 의해 충당되어야 했다. 하지만 1984년의 재정상태 향상을 위한 조치의 결과 1984-1985년에는 상당한 액수의 흑자가 발생했다. 부표 14를 자세히 분석하면 한가지 흥미있는 사실을 발견하게 된다. 1-2차 석유파동으로 실업율이 증가하는 초기단계에 연방고용청은 재정위기에 빠졌지만, 이 기간이 경과한 후에는 실업율이 종전과 비슷한 수준에 있음에도 재정상태는 향상된다는 것이다. 즉 1977-1978년과 1984-1985년의 경우 실업율은 이전의 수준에 있었지만, 연방고용청의 재정은 흑자를 기록했는데 이는 지출액을 감소시키려는 정책의 결과이기도 하지만 다른 중요한 요인으로서는 다음을 들 수 있다. 장기간 높은 실업율이 존재할 경우 실업수당은 일정한 기간동안에만 지급되기 때문에 이 기간이 경과한 후 실업수당을 받지 못하는 실업자가 증가하게 되며, 이것은 자동적으로 연방고용청의 재정상태를 향상시킨데 기여한다는 것이다.

이상에서 볼 수 있는 바와 같이 연방고용청의 재정은 실업율의 변화에 민감하게 영향을 받으며, 또한 실업율은 무엇보다도 연방정부의 재정 및 금융정책에 의해 영향을 받게 된다. 따라서 고용보험제도를 도입하려는 우리의 경우 정부가 고용보험 재정 책임의 최후의 보루로서 역할을 해야할 것으로 생각되며, 미래에 발생할지도 모르는 대량실업에 대비한 재정 해결책에 대한 철저한 사전연구가 필요하다고 하겠다.

B. 동독제도

동독은 엄격한 계획경제체제를 유지하며 기업의 상황에 무관하게 강제적으로 완전고용 정책을 추구해서 표면상 완전고용은 달성했지만, 이는 과잉고용을 통한 낮은 생산성으로 나타났고 또한 동독기업의 국제경쟁력 상실로 구체화되었다.

(부표 14) 연방고용청의 수입 및 지출(1961-1990)

(백만 DM)

연 도	연방 고용청							중앙정부지출 (이는 주로 실업부조 지출) ^{a)}	각 출 료 (%)	실업율 (%)
	수 입(A)			지출(B)	수지(A-B)	정부유자 나 보조 (고용촉진 법에 따라)	연방고용 청 적립금			
	각출료 수입	건설업 납부 수입	합 계							
1961	1,264.5	-	1,565.9	1,048.9	+517.0	-	5,221.6	68.7	0	0.9
1962	1,012.1	-	1,338.4	1,355.7	-17.3	-	5,201.2	46.6	1.4	0.7
1963	1,532.5	-	1,883.9	1,895.6	-11.7	-	5,182.0	43.8	1.4	0.9
1964	1,525.5	-	1,908.9	1,570.5	+338.4	-	5,530.3	42.9	1.3	0.8
1965	1,620.8	-	2,045.9	1,581.5	+464.4	-	5,988.7	36.7	1.3	0.7
1966	1,774.1	-	2,260.8	1,557.3	+703.5	-	6,681.9	31.8	1.3	0.7
1967	2,119.6	-	2,595.4	3,170.7	-575.3	-	6,093.1	35.8	1.3	2.1
1968	2,291.8	-	2,763.9	2,986.6	-222.7	-	5,854.0	53.2	1.3	1.5
1969	2,502.9	-	2,999.2	2,888.8	+110.4	-	5,948.5	38.2	1.3	0.8
1970	3,097.2	-	3,574.3	3,907.3	-333.0	-	5,702.4	19.6	1.3	0.7
1971	3,551.4	-	4,032.3	4,927.8	-895.5	-	4,806.9	23.7	1.3	0.8
1972	5,077.7	282.5	5,767.4	5,794.6	-27.2	-	4,779.7	31.1	1.7	1.1
1973	5,828.6	1,109.6	7,469.0	6,807.1	+661.9	-	5,441.6	40.7	1.7	1.2
1974	6,443.9	931.2	7,985.8	10,352.5	-2,366.7	-	3,074.9	91.5	1.7	2.5
1975	7,786.5	821.7	9,233.9	17,835.9	-8,602.0	7,282	1,754.9	216.8	2.0	4.7
1976	12,497.3	774.8	14,061.1	15,929.8	-1,868.7	2,990	2,876.2	365.1	3.0	4.6
1977	13,773.4	754.3	15,368.1	15,081.6	+286.4	-	3,162.6	698.8	3.0	4.5
1978	14,740.2	729.5	17,754.7	17,522.4	+232.3	-	3,394.9	852.1	3.0	4.3
1979	15,926.1	786.5	17,502.0	19,739.1	-2,237.1	-	1,157.8	877.4	3.0	3.7
1980	17,321.2	906.1	19,049.9	21,674.5	-2,624.6	1,840	373.2	1,157.9	3.0	3.7
1981	18,139.8	880.5	19,872.0	28,165.1	-8,293.0	8,209	289.0	3,512.4	3.0	5.3
1982	24,287.3	848.4	20,313.9	33,364.7	-7,050.8	7,003	241.5	5,592.3	4.0	7.6
1983	28,672.0	873.6	31,038.9	32,644.0	-1,605.0	1,576	212.4	7,408.6	4.6	9.3
1984	30,446.2	879.9	32,804.5	29,644.3	+3,160.3	-	3,372.7	9,017.5	4.6	9.3
1985	29,491.8	808.6	32,043.2	29,736.8	+2,306.4	-	5,679.1	9,471.6	4.1	9.4
1986	29,122.3	808.3	31,648.8	31,862.1	-213.3	-	5,465.7	9,565.3	4.0	9.0
1987	32,265.2	622.8	34,572.7	35,960.7	-1,388.0	-	4,077.7	9,548.9	4.3	8.9
1988	33,716.0	590.8	35,869.3	40,844.4	-4,975.1	1,024	126.2	8,449.6	4.3	8.9
1989	35,573.1	621.3	37,883.0	39,832.9	-1,949.8	1,931	107.5	8,265.4	4.3	7.9
1990	39,605.6	682.4	43,854.3	44,576.6	-722.3	706	91.0	7,589.8	4.3	7.2

a) 중앙정부는 예산절감을 위해서 실업수당수령후 받는 실업부조재정을 1967-80년까지 연방고용청이 부담하도록
 때 맡겼다. 하지만 연방고용청의 재정상태가 악화되자 1981년부터 이를 다시 중앙정부가 지원하고 있다.
 한편 실업수당 수령후 받는 실업부조를 위한 총지출액은 1980년의 경우 1,540백만 DM인데 비해 처음부터
 실업수당 지급조건에 미비로 받는 실업부조의 총지출액은 363백만 DM에 불과하다.

자료: Arbeits- und Sozialstatistik, Hauptergebnisse(1991, pp184-185)와 Rentenversicherung in Zahlen
 und Zeitreihen(1990, p.701) 및 Lampert(1985, pp. 152-153)

또한 개인의 직업·직장 선택의 자유는 중앙집권적 계획경제와 관료들의 강한 노동력통제 및 직업통제로 상당히 제한되었다. 한편 표면상으로는 완전고용을 유지하더라도 산업구조 변화와 생산기술 변화로 인하여 노동에 대한 수요가 변하는 것을 동독경제에서도 피할 수 없었다. 동독에서는 실업보험이 없었기 때문에 기존 기업이 더 이상 근로자에게 현존 직장을 제공할 수 없을 경우 기업이 이들에 대한 책임을 져야 했으며, 따라서 이 기업은 기업내에 다른 곳에 이들을 위한 직장을 창출하거나 이것이 불가능할 때는 타기업에 이에 상당하는 직장을 만들어 주어야 했다. 따라서 이 근로자를 방출하는 기업이 다른 직장에 적응하는데 필요한 재교육 비용을 부담하며 12개월 동안 최저임금을 지불해야 했다. 또한 임금 및 다른 취업조건들이 통독이전에는 주로 중앙정부에 의해 결정됐지만 통독 이후로는 이것들이 서독에서처럼 노동조합, 경영자 단체, 그리고 고용주 사이의 자유로운 합의에 의해 결정되게 되었다. 통일전 동독의 노동에 관한 법규는 원래 서독통화가 동독의 법정통화가 되는 1990년 7월 1일까지 유효하도록 법적으로 규정되어 있었지만, 이미 1990년 초에 동독기업이 지금까지의 규정을 더이상 지키지 않아서 1990년 2월말에 과도규정이 도입되었으며 이는 1990년 6월 말까지만 유효하였다(Informationen zur politischen Bildung, 1990: 44). 이 규정에 따르면 실업자가 지난 1년동안 사회보험에 대한 각출료를 납부했을 경우 순임금의 70%에 해당하는 소득보상을 무기한으로 받는다. 지금까지 전일(全日) 근무했던 노동자는 최소한 월 500 M 이상, 최대 1,000 M까지 소득보상을 받으며, 이중 500 M까지는 정부예산서 지원해 주며 그 이상의 금액은 근로자를 방출하는 기업이 지불하게 되었다. 1990년 7월 1일부터 이 규정은 사문화되고 서독의 고용촉진법이 그대로 적용되어 양육자녀가 있을 경우 마지막 순 임금의 68%, 그렇지 않을 경우 63%의 실업수당을 받지만, 최저 실업수당액은 월 495 DM이었다.

C. 통합조약의 규정

서독의 고용보험제도를 기초로 동독에 고용보험제도를 도입하되 과도기 기간에는 동독의 특수성을 감안한다. 제도도입시 특히 중점을 두는 분야로는

- 향상 교육, 재교육 및 재활교육 촉진

- 실업을 줄이기 위해 조업단축수당 지급에 관해 서독에서보다 완화된 특별규정을 적용

- 직장알선 및 직업상담을 효율적으로 수행할 수 있는 기구의 설립이다.

고용보험업무를 행정적으로 수행할 수 있는 기구의 설립을 위해 연방정부는 총 1.65억 DM를 제공하며 이중 0.85억 DM는 1990년에 제공되었다. 한편 향상교육, 재교육 및 재활교육등을 위해 1990년에 1.31억 DM가 제공되었고 이중 향상교육 및 재교육에 0.8억 DM가 지출되도록 되어있다.

3) 의료보험제도

A. 서독제도

가. 개요

서독에서는 전국민의 약 90%가 공적의료보험에, 8%가 사적의료보험에 그리고 2%(군인등)가 특별규정에 의해 의료보험의 혜택을 받고 있으며 약 0.3%는 의료보험에 가입하고 있지 않다(Informationen zur politischen Bildung, 1990: 43). 공적의료보험에는 직업, 직장 및 지역별로 1,151개의 다양한 질병금고(Krankenkasse)가 있으며⁷⁾, 이 각각의 자치단체는 각출료를

7) 자세한 내용은 Übersicht über die soziale Sicherheit(1991, p. 75)참조

스스로 결정할 수 있는 자치권이 있고, 연방정부는 연방질병금고를 통해서 이들을 총괄적으로 감독하고 있다. 의료보험기구의 이 같은 다양성은 의료보험제도의 발전역사에 기인하며 각각 다음과 같은 장·단점이 지적되고 있다. 장점으로는 자치운영이 보다 효율적으로 가능하며, 피보험자에게 신속히 서비스를 제공할 수 있고, 보험기구간의 경쟁을 통해 보다 양질의 서비스가 가능하다는 것이다. 단점으로는 너무 담당기구가 나누어져 있고, 보험료율의 차가 크며(1988: 8-16%), 금고의사연맹(Kassenärztliche Vereinigungen)에 비해 피보험자측의 힘이 약하다는 것이다. 공적의료보험은 금고의사연맹과 의료진단 급부에 대해 단체적으로 협상을 하며 이 연맹에 속해 있는 모든 의사에게 이 조건이 적용된다. 한편 공적의료보험의 가입원들이 금고의사연맹 소속이 아닌 의사의 진단을 받으려면 이들이 요구하는 진료비와 금고의사연맹 소속 의사에게 적용하는 진료비의 차를 본인이 부담해야 한다.

나. 적용대상 및 재정

공적의료보험의 강제적용 대상으로는 소득수준에 관계 없이 모든 노동자, 표준소득월액 상한선 (이는 연금 및 고용보험의 75%로서 1991년의 경우 연 58,500 DM이다) 이하의 사무직 근로자, 연금수령자, 대학생, 농업·임업관련 사업가 및 이들의 가족구성원, 실업자와 예술가 등이며 자영업자는 본인이 원하면 이에 가입할 수 있다. 공적의료보험에서는 연금보험과는 달리 표준소득월액 상한선 이상의 고소득 사무직 근로자는 본인이 원하면 가입대상자에서 벗어날 수 있다. 각출료는 고용주와 피용자가 반씩 부담하며, 연금수령자에게는 연금액수에 동일한 보험료율이 적용되며 1988년부터 연금보험의

재정향상을 위해 이중 받은 본인이 그리고 나머지 받은 연금공단이 지불하지만 이러한 각출료는 연금수령자들이 받는 현물급여 수준에 모자란다. 예를들면 1989년 공적의료보험의 경우 연금수령자당 각출료 수입은 이들을 위한 지출액의 46.3%에 불과해서 의료보험 재정악화의 한 원인이 되고 있다 (부표 15 참조).

(부표 15) 공적의료보험 피보험자당 각출료수입 및 지출(년, DM)

연 도	수 입		지 출	
	취업중인 피보험자당	연금수령자당	취업중인 피보험자당	연금수령자당
1970	881	627	763	821
1980	2,756	1,402	2,252	2,874
1984	3,258	1,694	2,485	3,821
1985	3,464	1,719	2,557	4,074
1986	3,676	1,799	2,632	4,332
1987	3,874	1,879	2,697	4,554
1988	4,094	1,935	2,873	4,888
1989	4,230	2,156	2,752	4,659

자료: Übersicht über die soziale Sicherheit (1991, p.119)

다. 급부

공적의료보험의 급부는 크게 현물급부와 현금급부로 나누어지며 현물급부의 비중이 훨씬 높다(1989년의 경우 현금급부는 전체지출중 9.2%에 불과하다). 현물급부에는 질병예방, 진료(치과진료 포함), 입원, 의약품, 건강과 관련된 것(안경, 보청기등), 요양, 사망수당, 출산 및 산모부조등이 있다. 일반적으로 피보험자의 가족 역시 이 현물급부의 혜택을 받을 수 있어 이를 통해 소득재분배가 이루어진다. 이에 비해 현금급부인 질병수당은 보험원칙에 따라 피보험자에게만 적용되며 이는 피보험자가 질병으로 직업을 수행

할 수 없을 경우 발병 이후 7주부터 최고 78주(같은병, 재발시 3년이내)간 표준소득월액의 상한선내에서 총임금의 80%를 지급한다. 1990년의 경우 이는 최고 3,780 DM이다. 한편 서독에서는 근로자가 질병으로 일을 못할 경우 처음 6주간은 고용주가 동일한 금액의 임금을 계속 지불하도록 법으로 규정되어 있다(이 규정은 원래 사무직 근로자에게만 제한되어 있었으나 1969년부터 노동자에게 확대 적용되었다).

라. 의료개혁법(Gesundheitsreformgesetz)

공적의료보험의 지출은 50년대 이후 폭발적으로 상승하여 왔다. 1950-60년 사이 총지출은 4배 이상 증가했고, 1960-1970년 사이 이는 2.7배 증가했다. 1970년-1987년 사이 1인당 총평균 임금(월)은 1,153 DM에서 3,196 DM로 177% 증가했지만 공적의료보험 가입자당 의료보험 비용지출(연)은 같은 기간에 778 DM에서 3,237 DM로 316% 증가했다. 이와같은 의료비 폭발을 억제하기 위해서 1988년에 의료개혁법이 도입되었고 이의 주된 내용은 다음과 같다(Informationen zur politischen Bildung, 1990: 43).

- 약국에서 의약품을 구입할 때 앞으로는 3 DM을 본인이 부담해야 하며, 1992년부터는 의약품값의 15%를 본인이 부담해야한다 (단 15 DM이내).

- 정기적(6개월에 한번씩)으로 치과 의사의 검진을 받았음에도 치아에 이상이 생겼을 경우에는 이 비용의 대부분을 의료보험서 지불하지만 그렇지 않을 경우에는 본인이 40-60%를 부담한다.

- 1991년부터 입원시 본인이 일당 10 DM 부담, 안경은 20 DM까지만 보조, 콘택트 렌즈는 의학적으로 꼭 필요할 경우만 전액보조(단 이는 1990년의 경우 월 총임금이 1,809 이하인 저소득 가정에는 해당되지 않음)한다. 연방정부는 의료개혁을 통해서 1992년부터 매년 138억 DM가 절약될 수 있으리라 예측하고 있다.

B. 동독제도

동독은 서독과 달리 단일 의료보험제도를 택하고 있었으며 전국민이 이의 가입대상자였다. 현금급부 및 현물급부의 종류는 서독과 거의 비슷했지만 현물급부 수준은 꼭 필요한 의료혜택에만 국한되어 있었다. 서독 의료제도가 개업한 의사를 중심으로 이루어지는데 반해서, 동독에서는 의료관련 기구가 대부분 국영화되어 있었으며 의료제도가 종합병원(Polikliniken), 응급병원(Ambulatorien) 및 직장내 보건진료실에 집중되어 있었다. 응급병원은 종합병원보다 규모가 작으며 주로 시골에 위치하고, 직장내 보건진료실은 서독에서보다 그 활동영역이 넓었다. 1987년의 경우 615개의 종합병원 및 1,027개의 응급병원이 있었다(Murswieck, 1992:236). 대기업은 직장내에 종합병원이나 응급병원을 가지고 있었으며, 사고발생시 응급치료 뿐만 아니라 사고를 미리 예방하며, 피용자 및 그 가족의 건강에 관한 모든 것을 담당하였다. 한편 동독에서는 의사 및 간호요원들이 현저히 부족했고, 병원건물과 기계시설이 낡았으며, 의약품이 부족했고 치료를 위해 오래 대기해야만 했다. 질병수당은 최고 78주간 지급되며, 처음 6주는 순임금의 90%가 지급되었다(단 산재나 직업병의 경우 최고 78주간 100%의 질병수당이 지급됨). 질병수당의 금액은 7주부터는 자녀수와 임의보충연금 가입여부에 따라 차이가 있으며, 일반적으로 순임금의 50-90%를 받고 있었다. 하지만 자영업자에게는 이와 같은 규정이 이미 질병발생 첫날부터 적용되어 질병수당 수준이 낮았으며, 피용자의 경우에도 임의보충연금에 가입되어 있지 않을 경우 질병수당이 최고 300 M에 불과했었다.

(부표 16) 동서독 의료상태 비교

	동독	서독
환자수 상태(전체 취업자에 대한 비율, 1987)	5.9%	4.8%
의약품 소비량(취업자 1인당 연 소비량)	262 M	541 DM
의료업 종사자수	554,000	1,229,841
의사수 ^{a)}	41,631(400)	171,487(360)
치과의사수 ^{a)}	12,932(1,289)	38,826(1,578)
약사수 ^{a)}	4,310(3,781)	33,903(1,800)

a) 괄호안의 숫자는 의사나 약사당 인구수를 나타냄

자료: Murswieck(1992, p.236)

C. 통합조약의 규정

가. 통합조약 제 21조

- (1) 동독은 서독의 의료보험법 도입에 필요한 모든 조치를 취한다.
- (2) 지금까지 동독 의료보험에 의해 지급되었지만 서독 의료보험에 없는 급부는 당분간 동독 예산에서 지원된다.
- (3) 동독은 서독의 피용자 질병시 고용주가 처음 6주간 임금을 계속 지불하는 제도를 도입한다.
- (4) 연금수령자도 의료보험에 가입해야 하며, 일반적인 각출료율이 적용된다. 이들의 각출료는 연금보험에 의해 일괄적으로 의료보험에 납부되며 각출료는 총연금을 기준으로 계산된다.
- (5) 동독 의료기관의 설립비용은 정부예산에서 지원되며 각출료는 이에 사용되지 않는다.

나. 통합조약 제 22조

(1) 국민의 의료 및 건강유지는 동·서독 정부의 중요 관심사다.

(2) 동독국민이 의료혜택을 계속 받을 수 있도록 현재의 동독 의료체계를 유지하지만 동독은 서독식의 사적 의료체계를 동시에 갖춘 제도로의 변화를 추구한다. 이는 특히 개업의, 개업치과의, 약사, 자영의료업자(안경, 보청기 등), 개인 및 공익병원에 대한 허가를 통해 이루어질 수 있다.

(3) 의료보험 관장기구와 의료행위 담당자들 사이에 필요한 관계가 이루어질 수 있도록 동독은 법적 여건을 마련한다.

3. 소득재분배적 성격이 강한 사회정책

1) 사회부조

A. 서독제도

가. 개요

서독은 1961년에 연방사회부조법(Bundessozialhilfegesetz)을 도입함으로써 이전에 존재하던 빈민구제제도를 대체했으며, 이를 통해 모든 국민이 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 국가에 요구할 권한이 법적으로 보장되었다. 사회부조는 최소한 다음의 두가지 이유 때문에 필요하다고 할 수 있다.

첫째, 어느 사회에서나 육체적 및 정신적 장애로 인해 자기 생계를 스스로 해결할 수 없는 사람이 있으며 이들은 이러한 장애 때문에 일반적으로 취업을 하지 못해서 사회보험 대상에서도 제외된다. 따라서 이들은 가족에 의해 부양되지 않을 경우 생존의 어려움에 처하게 되어서 제삼자에 의한 도움이 필요하다.

(부표 17) 공적의료보험에 있어서 급부 종류의 총지출에 대한 비율(%)

연 도	일반의사 진 료	치과 의사 진 료	의 치	약국에서 구입 하는 의약품	건강기구 (안경,보청기)	입원치료	질병수당	질병예방 (요양)	출 산	기 타 급 부	지 출			사무관리비(%)
											이 중			
											합 계	현물급부	현금급부	
1960	20.9	5.2	3.0	12.2	2.4	17.5	30.0	0.9	4.4	3.5	100.0	65.3	34.7	5.8
1965	21.4	6.4	2.7	13.5	2.5	19.8	24.8	1.0	4.6	3.3	100.0	70.7	29.3	5.5
1970	22.9	7.2	3.5	17.7	2.8	25.2	10.3	1.0	4.6	4.8	100.0	85.0	15.0	5.3
1975	19.4	7.1	7.2	15.3	4.4	30.1	8.0	1.8	2.9	3.8	100.0	88.9	11.1	4.6
1976	18.8	6.8	8.4	15.2	4.8	30.2	7.4	1.4	2.8	4.2	100.0	89.6	10.4	4.5
1977	18.7	6.9	8.1	14.8	5.0	30.7	7.4	1.4	2.7	4.3	100.0	89.8	10.2	4.6
1978	18.5	7.0	8.0	14.9	5.4	30.6	7.4	1.2	2.5	4.5	100.0	89.8	10.2	4.4
1979	18.2	6.7	8.4	14.7	5.6	30.0	7.7	1.0	2.8	4.9	100.0	89.4	10.6	4.5
1980	17.9	6.4	8.6	14.6	5.7	29.6	7.7	1.0	3.5	5.0	100.0	88.6	11.4	4.3
1981	17.9	6.4	8.8	14.8	5.7	29.6	7.0	1.1	3.5	5.2	100.0	89.4	10.6	4.5
1982	18.3	6.6	7.5	14.8	5.4	31.9	6.4	1.0	3.3	4.8	100.0	91.7	8.3	4.6
1983	18.5	6.5	6.9	15.1	5.5	32.3	6.0	0.8	3.1	5.3	100.0	90.3	9.7	4.7
1984	18.3	6.3	7.1	15.0	5.9	32.1	6.1	0.8	2.6	5.9	100.0	90.8	9.2	4.7
1985	18.1	6.0	7.1	15.3	6.0	32.2	5.9	0.9	2.5	6.0	100.0	91.1	8.9	4.7
1986	17.8	6.3	6.0	15.5	6.3	32.9	6.0	0.9	2.2	6.1	100.0	91.3	8.7	4.8
1987	17.6	6.2	5.3	15.9	6.6	33.0	6.2	1.0	2.0	6.2	100.0	91.3	8.7	4.8
1988	16.9	6.0	7.5	16.0	7.0	31.8	6.1	1.0	2.1	5.8	100.0	91.5	8.5	4.8
1989	18.4	6.2	3.9	16.4	6.3	33.1	6.3	1.0	2.2	5.9	100.0	90.8	9.2	5.1

자료: Übersicht über die sozial Sicherheit(1991, p.141)

둘째, 이러한 개인의 어려움은 또한 사회의 안정을 해칠 수도 있다. 사회부조에서는 개인이 처한 상황에 따라 사회로부터의 도움의 정도가 결정되며, 사회보험원칙이 적용될 수 없을수록 사회부조의 중요성을 커진다. 예를들면 장애자와 청소년중의 일부는 전혀 취업을 하지 못하며, 단기간의 취업후 실업이 되었을 때에는 노동촉진법에 규정한 지급조건이 충족되지 않아서 실업수당이나 실업부조를 받지 못할 경우가 있으며, 연금수령자의 경우에도 짧은 기간동안만 각출료를 납부했을 때에는 연금수준이 낮다(독일의 경우 최저연금제도는 없다). 이와 같은 경우에는 사회부조가 필요하며, 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 하는데 그 목표가 있다. 사회부조의 현금급부는 가족이나 다른 사회보장제도에 의해 도움을 받지 못할 경우에만 지급되며, 본인이 이와같은 경제적 어려움을 자초했는지에 관계없이 지급된다.

나. 적용대상 및 재정

연방 사회부조법 1조에 따르면 생활에 어려움이 있는 사람과 특별히 곤궁에 처해 있는 사람으로 적용대상을 크게 양분하고 있다. 첫번째 집단에는 실업으로 소득이 전혀 없는 사람, 소득이 있지만 낮은 수준이거나 적은 액수의 연금수령자가 이에 속하며, 두번째 집단에는 장님, 출산모, 병자들이 속한다. 재정은 지방자치단체 및 지방정부가 맡고 있으며 연방정부는 단지 외국에 거주하는 독일인의 사회부조만을 부담하고 있다(Übersicht über die soziale Sicherheit, 1991:466).

다. 급부

급부수준은 지방(주) 및 연령에 따라 차이가 있으며 생계비 보조에는 의·식·주에 대한 보조가 있으며 배우자 및 자녀의 존재여부에 따라 여기에 추

가금이 지급된다. 또한 60세 이상의 고령자, 임신부, 배우자 없이 혼자 자녀를 양육하는 사람, 그리고 신체적 조건으로 취업할 수 없는 사람에게는 특별필요가산금(Mehrbedarfzuschlag)이 추가로 지급된다. 이외에도 주택비와 광열비가 정당한 금액일 경우 전액 보조된다(Übersicht über die soziale Sicherheit, 1991:466). 예를들면 1989년의 경우에는 60세이상의 부부에게 약 1,300 DM가 생활비로 지급되었고, 1987년에는 310만명이 사회부조를 수령했다(Neumann and Schaper, 1990:184).

B. 동독제도

동독의 사회부조도 서독제도와 비슷해서 본인 스스로 경제적 어려움을 극복할 수 없고, 가족이 도움을 줄 수 없으며, 또한 다른 사회보장제도가 관장하지 않을 경우에만 사회부조가 지급되었다. 하지만 1988년의 경우 지속적인 수급 대상자가 5,500명에 불과했다는 점에서 알 수 있듯이 이의 규모는 적었고, 혼자 사는 사람에게는 월 290 M가, 부부에게는 월 480 M가 지급되었으며, 자녀가 있을 경우 60 M가 추가되었다. 여기에 주택비도 추가로 보조되었다. 한편 1990년 7월 1일부로 서독의 연방사회부조법이 동독지역에 그대로 적용되었다(Informationen zur politischen Bildung, 1990:44).

2) 아동수당

A. 서독제도

아동수당은 일반적으로 18세까지, 실업상태의 아동에게는 21세까지, 그리고 학교교육이나 직업교육을 받고 있거나 신체적 또는 정신적 장애자의 경우에는 27세까지 그 부모에게 지급된다. 각각의 자녀에게 지급되는 아동수당의 금액은 표 18에 나타나 있지만, 두번째 자녀부터 부모의 소득이 높을

경우 이 금액은 하향 조정된다⁷⁾. 한편 재정은 전액 연방정부의 예산서 충당되며, 아동수당은 일반 임금수준 상승과 연계되어 있지 않다.

(부표 18) 서독의 아동수당⁸⁾ (월, DM, 1990년 7월 1일의 경우)

첫째자녀 둘째자녀 세째자녀 네째자녀 이상의 경우 자녀당				
50	130	220	240	

a) 1992년부터 첫번째 자녀의 경우 이는 70 DM으로 인상되었다.

자료: Bäcker외 (1989 II, p.184)

B. 동독제도

동독의 경우 아동수당은 일반예산서 일반적으로 16세까지, 예외적인 경우에는 18세까지 지급되었다. 또한 지급액은 부모의 소득수준에 영향을 받지 않았다. 동독의 아동수당 금액은 서독과 비교해서 절대액에 있어서 별차이가 없었으며(서독의 경우 고소득자에 대한 아동수당 감액을 고려할 경우 더욱 그렇다), 동독의 절대소득액이 서독에 비해 현저하게 낮았던 것을 고려하면 동독에서 상대적으로 높은 아동수당을 지급했던 것을 알 수 있다. 한편 구동독정부가 어린이의 의복 및 신발생산에 보조해주던 것을 폐지한데 대한 보상으로 1990년 1월부터 아동수당에 추가금이 12세까지의 아동에게는 월 45 M, 13세이상의 아동에게는 월 60 M가 지급되었다(Informationen zur politischen Bildung, 1990:46).

7) 자세한 내용은 Bäcker외 (1989II, p.184) 참조

(부표 19) 동독의 아동수당(월, M)

첫째자녀 50	둘째자녀 100	세째자녀 이상의 경우 150
------------	-------------	--------------------

자료: Informationen zur politischen Bildung (1990, p.46)

3) 출산급부

A. 서독제도

서독에서는 취업중인 여성이 임신 및 출산할 경우 여성의 건강을 보호하기 위해서 출산전에는 6주의 임신휴가와, 출산후에는 8주의 출산휴가(조기 및 쌍둥이 이상의 출산의 경우 12주)가 법적으로 보장되어 있다. 또한 이 기간 동안에는 여성이 취업할 때의 순소득이 월 775DM 이하였을 경우 이전의 순소득 전액이 의료보험에서 지급되며(즉 일당 최고 25DM), 순소득이 월 775DM 이상이었을 경우에는 실제 순소득과 이 금액과의 차이를 추가로 고용주가 지급한다. 이외에도 출산후 18개월동안 양육수당(Erziehungsgeld)이 연방정부의 일반예산서 지불되는데⁸⁾, 처음 6개월 동안은 임신전의 소득수준에 관계없이 600 DM가, 7개월째 부터는 임신전 부부의 순소득 수준을 고려해서 이것이 연 29,400 DM(자녀가 있을 경우 1인당 4,200 DM 추가됨) 이상일 경우 이 초과분의 40%만큼 양육수당이 줄어든다⁹⁾. 또한 양육수당에는 처음 2개월의 출산휴가동안 지급되는 현금급부가 전액 고려되므로 이 현금

8) 양육수당은 1986년에 도입된 제도로써 연방정부는 이를 통해서 인구감소의 문제를 해결하려고 했다.

9) 각주에 따라서 이것외에 추가적인 수당 및 지급기간이 있다; Bäcker외 (1989II, p.193)

급부가 600 DM 이상일 경우 처음 두달동안 양육수당은 지급되지 않는다. 양육수당이 지급되는 18개월 동안 부모중 한 사람은 양육휴가(Erziehungsurlaub)를 받을 수 있으며, 이 기간중에 해고는 불가능하지만 보수는 지급되지 않는다.

출산시에는 취업하지 않던 여성에게도 18개월 동안 양육수당이 지급되며, 이에 관한 제 규정은 취업여성에 대한 것과 동일하다. 하지만 비취업 여성에게는 의료보험에서 출산일시금으로서 150 DM가 지급되며, 임신중에 정기적으로 의사의 진찰을 받았을 경우 공적의료보험 가입자에게는 100 DM가 추가로 공적의료보험에서 지급된다. 이상에서 볼 수 있듯이 서독의 출산급부는 의료보험의 현금·현물급부, 연방정부의 현금급부, 그리고 고용주의 현금급부 및 현물급부로 다양하게 구성되어 있다.

B. 동독제도

동독의 경우에도 취업중인 여성이 임신 및 출산할 경우 임신휴가와 출산휴가가 각각 6주 및 20주(쌍둥이 이상 및 어려운 출산의 경우 22주)씩 주어져서 출산휴가기간은 서독보다 2.5배나 길었다. 또한 이 휴가기간동안 마지막 순평균임금에 해당하는 금액이 사회보험으로부터 지불되었다. 20주간의 출산휴가 기간이 경과한 후에는 첫번째와 두번째 자녀의 경우 산모(특별한 경우에는 아버지나 할머니도 가능)는 자녀가 1살이 될 때까지 추가로 휴가를 받을 수 있었다.

이 기간 동안에는 당사자가 질병시에 7주째부터 의료보험으로부터 받는 질병수당에 해당하는 금액이 지급되었으며, 자녀가 1명일 때는 최소한 월 250 M가, 자녀가 2명일 때는 월 300 M가, 그리고 자녀가 3명 이상일 때는 최소한 월 350 M가 지급되었다. 물론 이 기간동안 이들은 해고될 수 없었다(Informationen zur politischen Bildung, 1990: 45).

3살 미만의 자녀가 있는 어머니가 아이를 맡길 탁아소가 없어서 일시적으로 취업을 중단해야만 하는 상황에서 또다른 아이를 출산할 경우, 이 아이가 1살 될때까지 매달 200 M의 보조금이 지급되었다. 또한 미혼의 취업녀가 출산한 후 이들을 위한 탁아소 자리가 없을 경우에는 첫아이 때부터 보조금이 지급되며, 그 액수는 질병시 7주째부터 지급되는 질병수당과 같았다. 하지만 이는 자녀가 1명인 전일근무자의 경우 최소한 월 250 M 이상이었다. 한편 혼자사는 취업자의 자녀가 아플 경우 이들은 자녀의 간호를 위해서 휴가를 받을 수 있었으며, 처음 2주간은 순임금의 90%가 사회보험으로부터 지급 되었다. 또한 2주 이상의 간호기간이 필요할 경우에는 이들에게는 질병수당에 해당하는 보조금이 지급되었으며, 그 기간은 자녀수에 따라 차이가 있었다. 이밖에도 출산모를 위한 다양한 급부가 있었다.¹⁰⁾ 한편 출산전에 정기적으로 진찰을 받았던 모든 출산모에게는 1,000 M의 출산일시금이 지급되었으며, 정기적 진찰을 받지 않았던 산모에게는 낮은 금액이 지급되었지만, 이는 최소한 750 M 이상이었다. 이상에서 알 수 있듯이 동독은 서독보다 출산에 관한 한 더 광범위한 현물급부와 현금급부를 제공했다.

10) 자세한 내용은 Informationen zur politischen Bildung (1990, p.45) 참조

II. 통독의 경제적 영향

1. 동독의 평화적 혁명 및 경제적 낙후성

1989년 9월말 Leipzig와 Berlin을 시작으로 교회 및 반체제 인사가 중심이 되어 사회전반에 걸친 개혁을 부르짖으며 Neues Forum이란 단체를 결성했다. 그후 이 단체가 주관한 월요시위에 많은 시민이 동참했으며, 이같은 견잡을 수 없는 시위의 확대로 10월 18일 Honecker는 공산당 서기장에서 물러나고 Egon Krenz가 그 뒤를 이었다. 그는 사회주의 혁신을 기치로 돌아선 민심을 바로잡으려 했지만 이미 때가 늦었으며, 따라서 시위 초기단계부터 중앙당을 비판해 온 Leipzig 지역 공산당 책임자 Hans Modrow가 1989년 11월 13일 공산당 서기장으로 선출되었다. 이와 같은 통일의 가능성이 나타났을 때 서독정부는 신속히 대처해서 Kohl수상은 1989년 11월 28일 통독을 위한 10개항의 구체적 계획을 제시했다. 한편 1990년 5월 18일 동독에서 최초로 실시된 자유로운 국회의원 선거에서 보수우익정당이 압승했으며, 같은날에 통화·경제·사회연방 도입에 관한 계약서에 동·서독 재무부 장관이 서명했으며, 1990년 10월 3일에 서독헌법에 규정되어 있던대로 1,600만명 인구의 동독은 서독에 흡수 통합되어 독일은 인구 약 8,000만의 통일국가가 되었다. 평화적 혁명의 원인으로는 무엇보다도 소련 공산당 서기장 고르바초프의 페레스트로이카 정책 및 이에 따른 다른 동구권국가에서의 민주화, 사회주의 계획경제의 비효율성으로 인한 동독 경제상황의 악화, 냉전시대의 이데올로기에 빠진 동독공산당 지도층의 무능과 부패, 그리고 서독정부의 '접근을 통한 동독에서의 변화유도'란 오랜정책이 결실을 본 결과이다.

한편 통독을 통해서 동독경제의 낙후성은 확연히 드러나게 되었다. 많은 후진국의 경우에서처럼 동독도 통계자료를 조작하여 발표해 왔기 때문에 서

독에서는 동독의 경제적 상황을 정확히 파악할 수 없었으며, 따라서 1인당 국민소득이 서독의 1/3-1/2 수준일 것이라고 추측했다. 하지만 실제로 있어서는 동독의 생산성은 서독의 1/5수준에 가까웠다. 이외에도 동독제품은 국제시장에서 경쟁력이 없어서 주로 코메콘 국가에만 수출해 왔는데, 통화연맹의 체결로 동독수출업자가 이제 경화인 서독화폐를 요구하자 이들 국가들은 수입선을 다른 서부유럽국가로 바꾸어서 동독 노동시장 상황은 악화될 수 밖에 없었다. 또한 다른 동유럽의 계획경제 국가에서와 마찬가지로 사회간접 자본에 대한 투자는 보잘것 없어서 이들은 부분적으로 2차 대전전의 수준이었으며, 자연파괴는 표현할 수 없을 정도였다. 이와 같은 경제적 낙후성을 서독 수준으로 끌어올리는 데는 약 2조 DM 정도의 투자가 필요할 것으로 예측되며, 이는 거의 서독의 1년 국민총생산액에 해당하는 엄청난 금액이다(Neumann, 1992: 1-2).

2. 통화·경제·사회연맹

동서독의 서로 상이한 통화·경제·사회제도를 통합하는데는 크게 두가지 대안이 있었다. 첫째는 점진적 접근방법(Gradualismus)으로서, 동독이 계속 독자적 화폐를 보유하며 이 화폐에 태환성을 부여함과 동시에 변동환율제를 도입하는 것이다. 이 방안의 장점은 급격한 시장경제제도의 도입으로 인한 사회적, 경제적 혼란을 줄이고 점진적으로 동독에 서독제도를 이식함으로써 실업급증에 따른 문제를 줄일 수 있다는 것이다. 이러한 통합방법은 시장경제 제도가 어느 정도 정착된 후에 통화연맹을 체결해서 서독통화를 법정화폐로 도입하고, 그 이후 경제·사회연맹을 도입하는 것을 그 골자로 한다. 이 방안은 동독이 수출품의 대부분을 동구권국가에 수출하고 있었으며 변동환율제의 도입으로 국제경쟁력을 유지했을 경우 수출을 통해 높

은 실업율의 발생을 어느 정도 방지할 수 있었다는 측면에서 필자의 견해로는 긍정적으로 평가할 수 있겠다. 하지만 이는 현실적으로 보아 무엇보다도 다음의 두 가지 이유 때문에 정치적으로 불가능했다. 첫째 국경이 개방되어 있는 상태에서 두 개의 상이한 통화 및 동일한 직업에 대한 현격한 임금차이는 오래 유지될 수 없었을 것이다. 왜냐하면 임금차이가 심할 경우 동독근로자는 대량으로 서독으로 이주하게 될 것이며, 이것은 서독의 심각한 주택문제를 더 악화시킬 것이다. 둘째 동독주민의 경제수준 향상에 대한 기대는 커서 점진적 접근의 오랜 기간을 통한 방법은 동독주민에게는 정치적으로 인기가 없었기 때문이다.

두번째의 대안은 충격요법(Schocktheraphie)으로서 빠른 시일내에 통화연맹을 체결해서 서독화폐를 법정통화로 도입하고, 그 이후 바로 경제·사회연맹을 체결하는 것을 내용으로 하며 실제로 이 방안이 통독과정에서 채택되었다. 이 충격요법을 사용할 경우 체제전환에 따른 모든 문제가 일시에 발생하여 커다란 정치·경제·사회문제를 야기하지만 이 위기만 일단 극복하면 점진적 접근방법에서 나타나는 제 문제를 방지할 수 있다는 장점이 있다. 특히 이 방법은 경제주체들이 빨리 새로운 상황에 적응하도록 유도함으로써 단기간에 체제변환을 이룰 수도 있다는 큰 장점이 있다.

이와 같은 충격요법을 택함으로서 전환기에 대량 실업이 발생할 것이 미리 예측되었고 이를 해결하기 위해 독일정부는 노동시장 정책으로서 서독 지역에서보다 완화된 조업단축수당, 직업교육촉진책, 고용창출책 및 조기퇴직제도를 동독지역에 적용하였다. 즉 산업구조 변화가 단기간에 이루어지며 높은 실업율이 야기할 수 있는 정치적 문제를 해결하기 위해 국가조약 및 통합조약 체결시 위에 언급한 노동시장에 관한 예외규정이 도입되었으며 이중 가장 중요한 것은 조업단축수당이다. 한편 서독정부가 서둘러 통화·경제·사회연방을 도입한 이유로는 첫째 서독은 주택부족으로 커다란 어려움

을 겪고 있었으며 동·서독의 높은 소득격차로 인한 동독주민의 서독이주는 이를 악화시켰다. 따라서 이미 통제할 수 없는 상태에 이른 서독으로의 이주를 이를 통해 막을 수 있으며, 둘째 동독경제의 완전붕괴와 동독정부의 폭발적인 부채증가에 대한 우려와, 셋째 사회적 시장경제제도의 도입을 통해 동독 재건에 필요한 투자를 서방기업이 하도록 유도하며, 넷째 통화·경제·사회연맹의 조기도입을 통해 동독분위기를 고양하려고 했기 때문이다.

한편 통화·경제연맹에 대한 중요한 규정은 다음과 같다.

a) 통화연맹에 관한 규정

- 1990년 7월 1일부터 서독화폐가 동독에서 법정통화가 되며 서독 중앙은행이 화폐에 관한 전권을 위임 받는다.

- 임금, 장학금, 연금, 방세 및 임대료와 반복적으로 지불해야 하는 것들은 1:1 화폐의 비율로 변경된다.

- 모든 다른 동독화폐로 표기된 채무는 원칙적으로 2(동독화폐): 1(서독화폐)의 비율로 변경된다.

- 개인의 은행예금은 일정한 금액까지 1:1의 비율로 변경되며, 이 금액은 예금주의 나이에 따라 차등화된다.

b) 경제연맹에 관한 규정

- 동독정부는 그들의 경제·재정 정책적 수단이 사회적 시장경제제도와 조화되도록 한다. 이와 같은 정책은 시장경제 질서를 교란시키지 않으면서 동시에 물가의 안정, 높은 고용수준, 대외수지의 균형 및 지속적이고 적절한 경제성장에 기여하도록 실시되어야 한다.

- 동독정부는 산업구조의 변화, 현대적 작업장의 창출, 중·소기업 및 자유업이 활동할 수 있도록 넓은 기반을 마련하고 자연보호를 촉진할 수 있

도록 시장기구가 작동하고 개인이 창의력을 펼 수 있는 기본여건을 만든다. 또한 기업은 사회적 시장경제제도에 입각해서 제품의 종류, 수량, 생산방법, 투자, 노동관계, 가격 및 이윤의 사용에 대해 자유로이 결정할 수 있어야 한다.

- 동독정부는 기업들이 새로운 시장조건에 빨리 구조적으로 적응할 수 있도록 과도기동안 정책을 펴야한다.

3. 노동시장 정책

(1) 조업단축수당

서독지역에 적용되는 고용축진법 63조-68조는 조업단축수당에 관한 주된 내용을 규정하고 있다. 조업단축수당의 지급목적은 일시적 조업단축이 불가피할 경우에 이의 지급을 통해 피용자는 직장을 유지하고 고용주는 그 기업에 이미 적응된 노동자를 잃지 않도록 하는데 있다. 하지만 이는 흥행업처럼 비정규적으로 일하는 분야에서는 지급되지 않는다(고용축진법 63조). 조업단축수당을 받기 위해서는 기업 및 피용자가 수급조건을 만족해야 하며 그 내용은 각각 다음과 같다. 기업의 수급조건으로는 조업단축이 무엇보다도 경기침체 및 자연재해와 같은 요인에 기인할 때 지급되며, 기업조직 변경이나 계절적 수요감소에 기인하거나 조업단축이 해당산업에 일반적일 경우 이는 지급되지 않는다. 또한 적어도 연속적으로 4주이상 전체정규근로자 1/3이상이 정규노동시간의 1/10이상을 단축노동해야 할 때 기업의 수급조건이 만족된다(고용축진법 64조). 개인의 수급조건으로는 피용자가 현재 해당기업에 근무하고 있으며 앞으로도 계속 해당기업에 종사하고 연방고용청에 계속 보험료를 납부하는 것이다. 위의 조건이 만족될 경우 일반적으로 6개월만 조업단축수당이 지급되며(고용축진법 67조), 그 수준은 조업단

측으로 손실된 순임금을 기준으로 자녀가 있을 때는 68%, 그 이외의 경우에는 63%가 지급된다. 한편 이 6개월 기간중에 조업단축수당 지급조건이 만족되지 않을 때에는 이것이 지급되지 않는다.

조업단축수당은 본래 일시적 조업단축의 경우에만 지불되지만, 구동독 지역에서는 이외에도 화폐·경제·사회연맹의 도입과정에서 야기된 기업구조 변경이나 조직변경에 의한 일시적이 아닌 조업단축의 경우에도 이것이 지불된다. 이와 같은 규정에 의한 조업단축수당의 지급기간은 1991년 6월 30일까지였지만, 연방노동사회성 장관은 연방재무성 장관과의 협의하에 이를 1991년말까지 연기하였고, 수급수준은 서독에서와 동일하다. 이와 같이 조업단축수당 수령조건을 완화함으로써 많은 피용자들이 이를 수급할 수 있도록 한 목적은 이를 통해 많은 근로자들이 향상교육 및 재교육에 참여함으로써 변화된 상황에 적응할 수 있도록 유도하기 위해서였다. 이처럼 동독에서는 조업단축수당이 서독에서와 다른 목적을 위해 활용되었지만 이의 수령자중에 예상외로 일부분만이 직업교육에 참여하고 있다. 이의 원인으로는 교육시설부족과 제도적 잘못을 들 수 있다. 즉 근로자들은 조업단축수당으로 순임금의 63%나 68%를 받는 것 외에도 단체임금협상의 결과 추가로 임금을 받고 있다. 예를 들면 화학·금속·전기산업 종사자의 경우 노사협상의 결과 순임금의 22%를 고용주로부터 추가로 받기 때문에 직업교육에 참여할 필요성을 별로 느끼지 못하기 때문이다. 특히 실업자는 순임금의 63%나 68%를 실업수당으로 받는데 비해서 조업단축수당 수령자는 높은 소득보상을 받기 때문에 직업교육에 참가할 유인이 약하다(Jahresgutachten 1990/91 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1990:76).

(2) 향상교육이나 재교육 참여시의 생활보조

향상교육은 직업에 대한 지식을 습득, 유지, 확대하며 이를 변화하는 기술에 적응시키거나 승진을 촉진하는데 그 목적에 있으며(고용촉진법 41조), 재교육은 다른 적당한 직업으로의 전환을 촉진시키며 특히 직업적 이동성을 향상시키는데 그 목적이 있다(고용촉진법 47조). 향상교육 및 재교육이 연방고용청에 의해 촉진될 조건으로는 일반적으로 직업양성교육을 이수한 후에 최소한 3년이상 근무했거나, 직업양성 교육을 이수하지 못했을 때는 최소한 6년이상 근무한 경험이 있는 근로자이며 전일(全日)수업의 경우 이러한 교육기간은 일반적으로 2년 이내이다. 향상교육과 재교육의 급부는 현금급부로서 직업교육과 현금급부로서 생활비 보조로 나누어진다. 후자는 첫째 지난 3년중 최소한 2년이상 보험료를 납부했거나 156일 이상 실업수당이나 실업수당수령 이후 실업부조를 받은 근로자와, 둘째 현재 실업수당이나 실업부조를 받는 실업자의 경우 위의 교육이 재취업하는데 절대로 필요할 때는 생활비 보조가 지급된다. 전일(全日)수업 참여자에게만 지급되는 생활비 보조는 자녀가 있을 경우 순임금의 75%, 그 이외의 경우에는 순임금의 65%로서 이 규정은 동·서독지역에 동일하게 적용된다. 한편 생활비 보조를 수령할 수 있는 요건중의 하나로서 수령대상자가 서독에서는 현재 실업에 처해 있어야 하지만, 동독에서는 향상교육 및 재교육을 촉진하기 위해서 이 규정을 완화시켜 실업이 될 위험을 받고 있는 근로자도 이에 포함된다.

(3) 고용창출책

고용창출책은 지속적으로 유지되는 직장의 창출을 통해 실업자에게 취업 기회를 제공하는데 그 목적이 있으며 이는 고용주에 대한 임금보조를 통해 이루어진다. 이의 적용대상으로는 지난 1년중 최소한 6개월이상 실업상태

에 있으며 실업수당이나 실업부조를 수령했거나 수령하고 있는 실업자이다(고용촉진법 93조). 고용창출책은 일반적으로 지방자치단체와 같은 공법에 의한 법인과 공공이익을 추구하는 사기업이나 단체에 의해 주관되고 있으며 임금보조 수준은 단체협약임금의 50%-70%이다. 하지만 지난 6개월간의 실업율이 전국 평균보다 30% 이상 높고 취업이 어려운 근로자가 많이 거주하는 지역은 90%까지 임금보조가 가능하다(전국 평균실업율은 당분간 동·서독 지역으로 나누어 산출된다). 한편 특별한 경우에는 100%까지 임금보조가 가능하지만 이는 숫적으로 이에 의해 촉진되는 전체 노동자의 15%로 제한되어 있다. 동독지역에 대한 예외 규정으로는 실업율이 전국 평균보다 낮은 지역에서도 고용창출책이 연방고용청에 의해 촉진될 수 있다는 것이다.

(4) 조기퇴직 수당

구동독은 사회주의체제아래 위장된 실업의 형태로 불필요한 근로자를 많이 고용하고 있었으며, 이는 시장경제제도의 도입으로 실질적 실업으로 부상하였다. 따라서 잉여노동공급을 줄이기 위한 고령노동자의 조기퇴직수당으로 남자의 경우 58세부터, 여자의 경우 56세부터 퇴직시 순임금의 65%를 보상하였다. 이 정책은 1991년 말까지로 시기적으로 제한되어 있었으며, 이 규정으로 인해 연방고용청은 15억 DM를 추가로 지출해야만 했다(Jahresgutachten 1991/92 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1991:144).

한편 다른 분야의 조업단축수당과 비슷한 것으로 건설분야에 특수한 것으로서 악천후 수당이 있는데 이는 11월 1일부터 3월 31일의 추운 겨울에도 건설업 근로자가 지속적으로 근로관계를 유지할 수 있도록 하는데 그 목적이 있다. 동독 지역에는 서독에서와는 달리 1990/91와 1991/92년 겨울에 행해지는 공사로 근로자가 악천후 수당을 받을 경우 이들의 고용주에게는

약천후 수당에 대한 의료보험과 연금보험의 각출료가 보조되며 그 수준은 다음과 같다. 의료보험의 경우 1990/91년에는 50%, 1991/92년에는 75%를, 연금보험의 경우 1990/91년에 75%를 각각 보조한다(Übersicht über die soziale Sicherheit, 1991:331).

(5) 노동시장의 변화

동독의 계획경제체제가 무너지고 자본주의 시장경제제도가 도입됨에 따라 서독의 실업율이 동독지역의 특별소비로 감소하는데 비해 (1990년 2/4분기의 경우 전년도에 비해 취업자가 3.1% 증가), 동독지역에서는 사회주의체제 하의 위장실업이 공식통계에 나타나는 공개적 실업으로 변하였다. 이같은 실업의 증가는 시장의 개방으로 밀려온 서구제품, 특히 서독제품과의 경쟁에서 구동독기업의 제품이 경쟁력을 상실했기 때문이며 통화연맹이 실시된 지 1년후인 1991년 7월에 실업자는 백만명을 초과하였다(12.1%의 실업율). 이것은 주로 동독 총취업자의 40%를 고용하고 있던 제조업부문에서 약 20% 정도가 해고되었기 때문이다. 이같이 높은 실업자수는 시간이 흐름에 따라 점점 증가해서 1992년 1월에는 134만명까지 증가했다가 그 이후 감소하는 추세에 있다(부표 21 참조). 1992년 1월의 경우 실업율은 17%에 달했다.

하지만 이와 같이 공식적으로 발표된 실업율은 실제의 실업정도를 나타내는 지표로서 적당하지 않다. 서독연방정부는 이미 통화·경제·사회연맹을 도입하기전에 대량실업이 발생할 것을 예상했으며, 이는 특히 심각한 정치적 문제를 야기시킬 수 있기 때문에 이를 여러가지 노동시장 정책을 통해서 완화시키려 했다.

첫째 조업단축수당을 지급하는데 있어서 서독에서보다 완화된 규정을 구동독 지역에 1991년 말까지 한시적으로 적용함으로써 공식적으로 발표되는 실업율은 왜곡되어 있다.

(부표 20) 구동독 지역에 적용되는 고용촉진법중 서독지역과 다른 예외 규정들

신청 조건	수급 조건	기 간	수급 액 수
조업단축수당: 조업단축수당은 본래 일시적 조업단축의 경우에만 지불되지만, 구동독지역에서는 이외에도 통독을 위한 화폐·경제·사회연맹의 도입 과정에서 야기된 기업구조 변경이나 조직변경으로 인한 조업 단축의 경우에도 지불된다.	고용사무소가 피용자를 다른 고용주 밑에서도 일하도록 알선하는데 대해 현 고용주가 이의를 제기하지 않음	1991년 6월 30일까지 연방노동사회성 장관은 연방재무성 장관과의 협의하에 이 기간을 1991년말까지 연장할 수 있다.	서독지역에서처럼 자녀가 있을 때는 순임금의 68%, 그렇지 못할 경우에는 순임금의 63%
항상교육이나 재교육 참여시의 생활비 보조: 항상교육이나 재교육 참여가 필수적이며 이 규정은 전 독일에 적용된다. 이러한 교육의 촉진대상은 서독에서는 현재 실업에 처해 있는 사람이지만 동독에서는 이외에도 실업이 될 위험을 받고 있는 피용자도 적용 대상이 된다.			독일 전 지역에 해당하는 규정으로서 全日수업 참여자의 자녀가 있을 경우 임금의 75%, 그렇지 않을 때는 순임금의 65%
고용장출책: 이는 원칙적으로 이 사업이 공공 이익에 부합하며 이것이 연방고용청에 의해 촉진되지 않을 경우 현재 실시되지 않거나 먼 훗날에야 실행될 일이어야 한다. 서독지역에서는 달리 동독 지역에서는 비교적 실업율이 낮은 지역에서도 이것이 촉진될 수 있다.		1991년 6월 30일까지	이는 본래 임금의 50%-90%까지 그리고 전체 촉진되는 노동자중 15% 내에서 100% 임금보조가 가능
조기퇴직수당: - 고용사무소에 실업사실을 알리고 실업수당 청구 - 연령: 남자의 경우 58세부터, 여자의 경우 56세부터 - 지난 90일동안 고용보험에 가입되어 있으며 거주지나 주요 체류지가 구동독 지역일 경우	신청자가 지금까지 일해 온 지역에 근로자가 부족할 경우에는 이것이 각각 될 수 있다.	1990년 10월 3일부터 1991년 12월 31일까지. 연방노동사회성 장관은 연방재무성 장관과의 협의하에 이를 1992년 말까지 연기할 수 있다.	순임금의 65%

자료: Jahresgutachten 1990/91 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung p.68

조업단축수당 수령자는 평균적으로 약 50% 정도 밖에 노동을 하지 않았는데, 이 줄어든 노동시간을 실업으로 환산하여 교정한 실업율은 단순실업율보다 상당히 높다. 예를 들면 1990년 9월의 단순실업율은 5.0%에 불과하지만, 조업단축수당 수령자를 고려한 실업율은 13.5%에 달하고 있다(부표 21 참조). 또한 1992년 1월을 기해 구동독 지역에 적용되던 특별규정이 폐지되어서 50만명 이상 조업단축수당 수령자가 줄어들었으며, 이는 실업자수를 대폭 증가시켜서 단순실업율이 1991년 12월에 11.8%에서 17.0%로 급증했다. 하지만 이는 조업단축수당 수령자를 고려한 실업율에는 별다른 영향을 주지 못했다(부표 21 참조). 둘째 연방고용청은 적극적 노동시장정책, 특히 향상교육이나 재교육, 고용창출책과 조기퇴직 수당지급에 완화된 규정을 도입해서 대량실업이라는 사회적 문제를 해결하려고 했다. 이와 같은 조치를 통해서 1991년말에 백만명 이상이 실업이 될 상태에서 구제될 수 있었다. 만약 이와 같은 조치가 없었더라면 실업율은 1991년말에 약 35%에 달했을 것이다(Flassbeck and Scheremel, 1992:293).

4. 기업 지원책

연방정부가 구동독 지역의 기업을 지원하는데는 크게 3가지 방법이 있다. 첫째는 기업의 노동비용을 보조하는 것이며, 둘째는 기업의 자본비용을 보조하는 것이며, 세째는 이 두 가지를 적절히 조화시키는 방법이다. 이러한 지원방법이 노동시장과 경제성장에 주는 영향 및 이에 소요되는 비용은 각각 다르다. 이와 같은 정책의 선정에 결정적으로 영향을 주는 것은 정책 입안자들이 무엇에 더 중요성을 부여하느냐 이다. 즉, 단기적이며 근로자에게 인기있는 따라서 상대적으로 실시하기 쉬운 방법을 택하느냐 또는 단기적으로는 어려움이 있더라도 장기적이며 경제의 동태적 발전과정을 택하느냐 하는 정치가들의 계획기간(time horizon)이 중요한 결정변수이다.

(부표 21) 구동독지역 노동시장의 추이

	7월	9월	1990		1월	3월	5월	7월	9월	1991		12월	1월	2월
			11월							11월				
실업자 수														
월말실업자 수	272,017	444,856	589,178	757,162	808,349	842,285	1,068,639	1,028,751	1,030,719	1,037,709	1,343,449	1,290,375		
이달의 새로운 실업자 수	132,042	107,052	93,990	174,327	91,189	78,682	324,855	94,495	87,868	91,072	416,738	90,052		
이달의 새로운 구직자 수	2,121	23,482	41,612	59,347	69,832	73,337	98,720	128,981	105,676	84,082	110,998	143,126		
실업자중 여성이 차지하는 비율(%)	51.6	55.0	54.6	54.8	55.2	56.6	58.5	60.0	61.2	61.2	61.6	61.7		
실업률(%)	3.1	5.0	6.7	8.6	9.2	9.5	12.1	11.7	11.7	11.8	17.0	16.4		
직업향상교육 및 재교육 참석자 수	-	-	-	-	167,800	239,000	313,200	350,500	410,400	435,200	446,500	-		
고용장출쪽에 고용된 근로자 수(월말)	-	4,268	14,545	34,409	62,549	113,599	209,907	313,029	371,055	389,861	394,083	399,652		
조업단축수당 수령자 수														
총수령자 수(월중순)	656,277	1,728,749	1,709,899	1,840,639	1,989,815	1,968,477	1,610,775	1,333,362	1,103,449	1,034,543	520,591	518,872		
평균노동감소율(%)	-	43.5	46.4	52.0	55.5	56.0	56.1	56.9	56.9	57.4	57.2	54.9		
단축노동을 고려한 실업률(%)	-	13.5	15.7	19.5	21.8	21.9	22.3	20.3	18.8	18.6	20.8	20.0		

자료: Flassbeck and Scheremel (1992, p.292)

(1) 임금보조

흥미있는 사실은 임금보조에 대한 최초의 구체적인 제안이 독일지역밖의 연구소에서 나왔다는 것이다. 미국의 Berkeley대학 연구가들은 '자동적으로 감소하는 변동적인 임금보조제도'(Self Eliminating Flexible Employment Bonuses)를 통하여 임금보조를 함으로서 생산성과 임금과의 격차를 줄이며, 이를 통해 실업율을 낮출 수 있다고 주장한다. Berkeley 모델에 의하면 정부부문과 농업부문을 제외한 모든 분야에 제한된 기간동안 임금보조를 하며, 그 수준은 동·서독 임금차에 비례하도록 되어 있다. 즉 이를 통해서 임금비용을 감소시키려고 한다. 이 모델에 의하면 수요의 탄력성이 1일때 50%의 임금보조를 하면 취업율이 8.2%에서 36.6%로 28.4%만큼 증가하며, 75%의 임금보조를 하면 취업율이 69% 만큼 증가하여 77.2%가 된다. 이와 같은 취업율의 증가는 연방고용청의 실업수당 지급의 감소 및 세수증대등을 통해서 임금보조정책의 비용중 일부를 상쇄하게 됨은 물론이다. 일반적으로 일단 지급되던 보조금은 그 성격상 규모를 줄이거나 완전히 삭제하기가 쉽지 않다. 따라서 Berkeley 모델은 이러한 사실을 고려해서 동독지역의 임금과 서독지역의 임금차가 적어질수록 보조금액이 줄어들며, 이차가 사라질 경우 임금보조가 자동적으로 삭제되도록 설계되어 있다. 이것이 필자의 견해로는 Berkeley 모델의 가장 큰 장점이라고 할 수 있겠다.

이와 같은 거의 모든 분야에 걸친 일반적 임금보조의 Berkeley 모델에 대한 비판으로는 무엇보다도 다음과 같은 것을 들 수 있겠다. 첫째 일반적 임금보조는 기업자가 장기투자를 결정하는데 있어서 잘못된 신호를 보낼 수 있다. 이를 통해서 구동독 지역에서는 서독지역에서보다 노동집약적인 산업이 유지 및 생성될 것이며, 이러한 분야는 동유럽 및 신흥공업국 제품과의 경쟁에서 이길 수 없는 분야들이다. 이 경우 이 분야를 계속 유지하기 위한 비용은 장기적으로 엄청날 것이다. 둘째 임금보조를 통해서 생산비용

을 절감시킨다고 하더라도 이렇게 생산한 제품을 판매할 수 있는지는 별개의 문제이다. 왜냐하면 제품에 대한 수요를 결정하는 것은 가격뿐만 아니라 제품에 대한 질이기 때문이다. 이것은 특히 고가제품의 경우에 그러하다. 통일후 구동독 지역 주민의 서방제품에 대한 선호도가 매우 높았었다는 사실은 이러한 비판을 정당화시켜 준다고 하겠다. 세제 Berkeley 모델은 제조업 부문에서의 수용탄력성이 1 이라고 가정하는데 이는 너무 높게 책정되어 있다는 것이다. 단위탄력성은 임금비용의 하락이 동일한 규모로 가격을 하락시키며 이는 또한 동일한 규모의 판매와 고용증대를 가져온다는 것을 의미한다. 이러한 단위탄력성의 가정하에서는 250만명의 고용창출이 계산상 가능하며, 이는 제조업 부문의 최대 고용한계이다. 네째 이러한 일반적 임금보조는 엄청난 비용을 필요로 한다는 것이다. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung의 추계에 의하면 이러한 정책의 총비용은 1,650억 DM 이며, 추가고용으로 절약되는 비용 310억 DM를 고려하더라도 순비용이 1,340억 DM이나 된다. 이 금액은 1991년에 서독에서 동독지역으로 이전된 광의의 통일로 인한 순지출액보다 많은 액수이다. 무엇보다도 위와 같은 이유 때문에 Berkeley 모델은 채택되지 않았는데, 이는 올바른 결정이었다고 볼 수 있겠다. 왜냐하면 일반적 임금보조를 통해서 단기적으로는 기업과 직장을 유지할 수 있겠지만, 이는 장기적으로 많은 문제를 야기한다. 또한 일단 임금보조금의 지급으로 구제된 기업에 대한 보조를 나중에 중단하는 것은 정치적으로 매우 어렵기 때문에 이는 추가적 비용을 야기시킬 수 있다. 실업율을 낮게 유지하기 위해서는 위와 같은 일반적 임금보조 정책 이외에도 다른 임금보조 방법이 있다. 연방고용청은 예를 들면 고용창출책과 조업단축수당을 통해서 실업을 예방하며 제거하려고 하는데 이 역시 임금보조 정책이다. 또한 신탁관리청에 속해 있는 기업이 적자를 볼 경우 신탁청은 이를 보전해 주는데 이 역시 일종의 임금보조로 볼 수 있다.

(2) 투자보조

임금보조정책이 단기적 측면을 강조하는 반면, 투자보조정책은 산업구조 개선의 장기적 측면에 더 중점을 두고 있다. 즉 구동독 지역의 임금·고용 수준을 서독수준으로 끌어올리기 위해서는 실업율의 증가라는 단기적 어려움을 감수하더라도 서독수준의 자본집약적인 현대화된 산업이 자리잡도록 하는 것이 필수적이다. 이에 필요한 신규투자를 촉진하며, 구동독 지역에 현존하는 투자장애들에 대한 보상을 해 주기 위해서는 투자지원책이 절실하다. 이와 같은 투자지원은 투자보조금 지급, 세제상의 혜택 및 장기 저리의 용자와 같은 직접적 촉진책과, 사회간접자본에 대한 투자를 증가시켜서 민간부문에 투자된 자금이 효율적으로 이용될 수 있도록 기본틀을 마련해 주는 간접적 지원책으로 양분될 수 있다(부표 22 참조). 이와 같은 시설투자의 효과가 가시적으로 나타나는 것은 이들 시설이 생산단계에 들어선 이후이어서 단기적으로는 높은 실업의 어려움이 따르겠지만, 일단 이 과도기가 극복되어지면 산업간의 전후방 연관효과를 통해 높은 고용창출효과를 기대할 수 있다고 투자지원 옹호론자들은 보고 있다. 이와 같은 견해를 대부분의 경제학자들이 가지고 있었으며, 연방정부도 실제로 이 후자의 방법을 선택했다. 하지만 과도기중에 예상되는 높은 실업율은 정치·사회적으로 많은 문제를 야기시킬 것이므로 이를 완화하기 위해서 연방고용청은 고용촉진법에 규정되어 있는 노동시장정책을 구동독 지역에 완화된 형태로 적용했으며, 신탁관리청 역시 그 임무를 수행하는데 있어서 경제적 측면이외에도 사회정책적 측면을 많이 고려하고 있다. 한편 이것은 신탁청이 재정적 어려움에 처하게 된 한 원인이 되었다.

경제의 동태적 발전과정을 고려해 볼 때, 임금보조로 단기적 실업의 어려움을 극복하며 장기적 측면에 중점을 둔 연방정부의 기업지원책의 결정은 필자의 견해로는 올바른 판단이었다고 생각된다.

(부표 22) 구동독 지역에서의 투자·사회간접자본 조성 촉진을 위한 정책

1. 투자보조금

- 기업의 설비투자에 대한 보조금; 1992년 6월 30일까지는 투자액의 12%를, 1993년 1월 1일 이전에 시작된 투자에 대해서는 1994년 12월 31일까지 8%를 보조하며 전체 지원금은 57.5억 DM
- 기업의 설립, 확장 및 합리화 투자에 대해 투자액의 23%까지 보조금 지급; 재원은 연방정부와 구동독 지역의 5개 지방정부 예산에서 1995년 중순까지 매년 30억 DM씩, 그리고 유럽공동체 지역개발기금(EG-Regionalfonds)에서 1991-1993년까지 매년 10억 DM씩 조달된다.
- 지방자치단체의 사회간접자본 투자에 대해 투자액의 90%까지 보조

2. 동독재건책(Gemeinschaftswerk "Aufschwung Ost"): 1991-1992년에 국한된 한시적 지원

- 지방자치단체의 건물·시설장비 투자; 1991-1992년에 각각 50억 DM 보조
- 교통시설 향상을 위한 투자; 도로와 철도에 대한 투자로서 1991년에 14억 DM가, 1992년에 47억 DM가 배정됨
- 실업율이 높은 지역에서의 고용창출을 위한 특별 프로그램; 중앙정부가 비용의 50%를 부담하며 1991-1992년까지 매년 600만 DM가 책정됨
- 자연보호를 위한 투자; 하수도, 식수 및 쓰레기 처리장에 1991년에 412만 DM을, 1992년에 400만 DM을 각각 투자

3. 특별 조세감면

- 기업의 설비투자에 대해서 첫 해에 50%의 감가상각 허용; 이 규정은 기업에 대한 투자보조금 및 일반적인 감가상각이외에 추가로 적용되며, 만약 이를 통해 적자가 발생할 경우 이는 미래로 이전가능하며 미래의 이익과 상쇄될 수 있다. 적용기간은 1991-1994년까지이다.
- 1991-1992년에 기업재산세 면제 및 중소기업의 경우 수익세 감면

4. 저이자 대출

- 지방자치단체에 대출; 기업부지 마련, 자연보호, 도로망, 병원, 양로원 등에 지방자치단체가 투자할 때 3%까지 이자율 혜택을 주며 전체재원은 150억 DM로서 재건은행(Kreditanstalt für Wiederaufbau), 독일 조정은행(Deutsche Ausgleichsbank) 및 베르린 산업은행(Berliner Industriebank AG)를 통해 대출하며 10년 동안 낮은 이자율의 혜택을 줌
- 기업설립, 자연보호, 여행업 및 자유직업자들의 민간투자에 대해 유럽부흥 프로그램(European Recovery Program)에서의 저리대출; 100만 DM까지 대출되며 융자액은 총투자액의 50%를 초과해서는 안된다.
- 회수기간이 긴 장기투자촉진을 위한 재건은행(Kreditanstalt für Wiederaufbau)의 장기저리대출; 이는 10년 동안 낮은 이자율로 대출되며 각 사업에 대해 1,000만 DM까지 가능, 총재원은 100억 DM이며 다른 프로그램의 혜택을 동시에 받을 수 있다.
- 재건은행의 주택개량화 프로그램; 가계, 기업 및 공익단체에 3%만큼 낮은 이자율로 대출을 하며 전체 재원은 100억 DM 이다.

5. 판매대금 지급보증 프로그램

- 기업의 설립, 확장 및 현대화를 위한 장기투자의 경우 베르린 산업은행(Berliner Industriebank AG)이 지급보증; 이는 특히 요식업을 하는 중소기업을 대상으로하며 1-20억 DM까지 판매금 지급을 보증
- Hermes 수출대금 지급보증 보험공사(Hermes Kreditversicherungs AG)를 통한 수출 대금회수 보증^{a)}
- 국영기업의 민영화를 위한 신탁관리청의 지급보증

- a) 이는 본래 외환 사정이 어려운 국가에 대한 수출을 촉진하기 위한 제도로써 수입상이 대금지급을 하지 못할 경우 이 공사가 수출대금을 대신 지급한다. 만일 수출상이 수입상으로부터 수출대금을 받을 수 없어서 이 공사에 대금의 지급을 요구하면 Hermes는 이 나라에 대하여 신규 지급보증을 하지 않는다. 이 보증제도를 연방정부는 자주 정치적으로 이용해서, 유고연방의 경우에는 정치적 압력을 가하기 위해 지급보증을 철회하였지만, 소련의 경우는 비록 소련기업이 수입대금을 지불하지 못하고 있지만 독일 수출상을 다른 방법으로 지원해서 소련에 대한 지속적인 수출촉진을 통해서 구소련이 체제를 변화하도록 유도하고 있다.

자료: Jahresgutachten 1991/92 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, p.73-74

5. 신탁관리청과 민영화

사회주의 계획경제 체제하에서 기업은 원칙적으로 국가소유였으며, 체제 전환에 따라 이 기업들은 처분되어야 되었는데 이 업무가 Berlin에 새로 설립된 신탁관리청(Treuhandanstalt)에 주어졌다. 신탁청은 이들 기업을 민영화하거나 매각이 불가능한 것으로 판정될 때에는 기업을 폐쇄하였다. 민영화는 국영기업을 민간투자거나 이전의 경영자에게 판매하거나, 몰수되기 전의 원소유자에게 반환 또는 지방자치단체에 매각함으로써 이루어진다. 민영화 방법에서 집중적으로 논의되었던 것은 2차 대전후 몰수되었던 토지 및 건물을 원소유자에게 반환하여야 하는가, 아니면 이들에게 손해배상을 함으로서 민간투자자에게의 매각을 가능하게 하는 것이 좋은가였다. 이는 원칙적으로 원소유자에게 반환하는 것으로 결정이 났지만, 동독이 건립되기 전인 1945-1949년의 구소련 점령군의 통치하에서 이루어진 것은 예외가 되었다¹¹⁾. 따라서 모든 대기업과 대규모의 협동농장이 이 예외 규정에 속하게 되었다. 이러한 원소유자에게로의 환원은 장기적인 측면에서 올바른 결정이었다고 볼 수 있다. 왜냐하면 헌법에 보장된 개인소유권의 인정이야말로 경제적 효율성과 기술진보를 보장하는 가장 기본이 되기 때문이다 (Neumann, 1992:3-4). 하지만 이와 같은 결정은 투자의 커다란 장애요인이 됨으로서 단기적 측면에서 현저한 효율성의 감소를 초래했다. 많은 경우에 소유권은 명확히 판명될 수 없었으며 또한 여러 사람에 의해 동시에 주장되었다. 이 경우 행정기관과 재판을 통한 복잡한 절차를 거친 후에야 소유권이 결정되지만, 동독의 경우 이와 같은 기관이 효율적으로 임무를 수행하지

11) 최근 연방대법원에 이 예외 규정에 대한 위헌제심이 있었지만, 이는 합헌인 것으로 판결되었다.

못한다. 왜냐하면 통독으로 이들에게는 완전히 새로운, 복잡한 서독법이 도입됨으로서 결정을 되도록 뒤로 미루는 경향이 있기 때문이다. 또한 은행은 소유권의 미확인 때문에 수익성이 높은 사업에도 융자하는 것을 꺼리고 있었다. 이와 같은 것이 투자를 지연시키었지만 이것은 반환에 우선권이 주어졌을 경우 발생하지 않았을 것이다. 왜냐하면 소유권이 확인되지 않은 상태에서도 투자가는 우선 투자를 하며, 그 이후에 소유권이 확인되면 단지 손해 배상만을 해주면 되기 때문이다. 이와 같은 요인들로 인해서 구 동독 지역의 고용창출에 절대로 필요한 투자는 본래 계획했던 만큼 이루어지지 않았으며, 이에 따라 연방정부는 임시해결책을 도입했다. 이에 따르면 투자가가 신규투자를 통해 고용을 창출할 목적으로 건물이나 토지를 매입할 경우에는 원소유자에게로의 반환보다 신규 투자자에게로의 매각에 우선권을 주도록 되어 있다. 이와 같은 소유권에 대한 조항은 남북통일과 관련하여 우리에게 시사해 주는 점이 크다고 생각된다.

통화·경제·사회연맹이 도입된 1990년 7월 1일에 신탁청 소속 기업수는 8,800개에 근로자수가 408만명(전체 취업자의 46.2%)이었지만, 대기업의 매각을 쉽게 하기 위해서 이들을 나누었기 때문에 그 이후 총기업수는 11,900개가 되었다(Kühl, 1992:5). 신탁청은 이들 기업을 민영화할 때 판매가격보다는 현존직장 유지에 더 큰 비중을 두었다. 즉 신탁청은 매각시 신규투자를 통하여 현존직장의 일부를 유지하거나 고용을 창출할 것을 투자자에게 요구하고, 이를 위반할 경우 벌금을 부과한다. 이를 통해서 1992년 5월말 현재 1,385억 DM의 신규투자과 117만명의 일자리가 보장되어 있다(부표 23 참조). 하지만 투자비용이 계약위반시 지불해야 하는 벌금보다 많을 경우에는 투자를 통한 고용창출은 이루어지지 않을 것이다. 신탁청의 고용창출 중심의 판매전략은 기업매각을 통한 수입을 현저하게 감소시키었고, 이외의 신탁청의 비용을 증가시키는 다른 기업매각 촉진정책으로 신탁청은 본래 예

상했던 것과는 반대로 적자를 보고 있으며 이는 결국 중앙정부의 예산에서 충당되어야 될 것이다. 한편 1992년 중순까지 8,175개 기업이 민영화 되었으며 이중 3,994개는 완전히, 그리고 4,181개는 부분적으로 민영화가 이루어졌고, 아직 4,340개 기업이 민영화를 기다리고 있다(Kühl, 1992:5-6). 신탁청 소속기업에 고용되어 있는 근로자가 총취업자중에서 차지하는 비율은 1990년 중순의 46.2%에서 1992년 말에는 9.4%로 감소할 것으로 예상된다(부표 23 참조).

(부표 23) 신탁청소속 기업에 종사하는 노동자수의 변화(1990-1992)

년 도	고용자 수 (백만)	총취업자에 대한 비율(%)	폐쇄 기업수	민영화시 보장	
				직장수(1,000)	투자액(10억)
1990년 1월-7월	4.08	46.2	-	-	-
1991년 6월	3.0	37.5	500	526	65.3
1991년 10월	2.0	-	700	793	96.9
1991년 12월	1.65	22.0	-	858	105.0
1992년 3월	1.35	-	1,200	1,130	-
1992년 5월31일	1.0	-	1,352	1,170	138.5
1992년 12월 (예측)	0.55	9.4	1,900	1,400	-

자료: Kühl(1992, p.6)

6. 통일비용

1991년의 경우 통일로 인한 총지출액은 1,720억 DM이다. 이중 동독주민에 대한 이전지출이 630억 DM으로 가장 많으며, 구동독 지역의 지방정부 예산을 지원하는데 590억 DM가, 그리고 동독지역에서의 기술 및 인적지원에는

500억 DM가 사용되었다. 이와 같은 1,720억 DM의 총지출을 재정 지원한 부분별로 보면 중앙정부가 890억 DM으로 50% 이상을 지원했으며 연방고용청도 실업수당, 조업단축수당 및 직업교육 촉진등에 300억 DM을 지출하고 있어서 직접적으로 많은 비용을 부담하고 있음을 알 수 있다. 한편 동독지역에서의 조세수입, 사회보험 각출료수입 및 기타수입 470억 DM을 고려할 경우 넓은 의미로의 통일로 인한 순지출은 1,250억 DM가 된다.

또한 이와 같은 막대한 이전지출로 인한 동독지역에서의 수요증가로 서독 경제가 성장해서 추가로 거두어들인 조세 수입, 분단으로 지급되던 비용(예를 들면 Berlin 지역에 대한 항공료 보조)의 감소, 국경지역과 Berlin 지역에 주어지던 조세혜택의 폐지로 인한 조세수입의 증가 및 구동독지역 지방정부의 독일통일기금 재정참여 등을 고려한 좁은 의미로의 순지출은 1,130억 DM이다. 협의로 인한 순지출의 재원을 부담하는 부문별로 보면 중앙정부가 470억 DM으로 가장 많이 부담하여, 지방정부등이 참여하는 독일통일기금에서 310억 DM와 연방고용청에서 230억 DM씩을 부담한다.

1992년의 경우 총 2,250억 DM가 지출될 예정이며, 이중에서 연방정부가 1,060억을, 그리고 연방고용청 및 연금공단이 620억 DM를 각각 지원하여 총비용의 75%를 부담하며 통일기금에서 340억 DM가 지원될 예정이다. 한편 협의의 통일로 인한 순지출은 1,450억 DM에 이를 것으로 예측된다(배진영, 1992: 56). 이와같은 통일로 인한 총지출은 1991년 및 1992년의 경우 거의 4,000억 DM에 이르는데 이는 해당연도 서독 GNP의 약 6%에 해당한다(Küh1, 1992: 1).

(부표 24) 동독지역을 위한 공공지원(1991)

(억 DM)

	중앙정부	서독의 주및시	독일통일 기금	유럽 공동체 ^{a)}	연방고용청	합 계
통일로 인한 지출						
- 동독지역 지방정부예산을 위한 이전지출	180	50	350	10	-	590
- 동독주민에 대한 직접적 이전지출	240 ^{b)}	-	-	90	300	630
- 동독지역에서의 기타비용 (기술 및 인적지원)	470	30	-	-	-	500
총 지출 (A)	890	80	350	100	300	1720
협회의 통일로 인한 수입			40	30		70
- 동독지역에서의 세금 및 사회보험각출료 수입	300	-	-	-	60	360
- 동독지역에서의 기타 수입	30	-	-	-	10	40
협회의 통일로 인한 총수입(B)	330	-	40	30	70	470
광의의 통일로 인한 순지출(A-B)	560	80	310	70	230	1250
광의의 통일로 인한 수입						
- 통일에 의한 경제성장을 통해 얻은 추가 조세수입 (서독경제가 1% 추가 성장 했다고 가정)	30	30	-	-	-	60
- 분단으로 지출되던 비용의 감소	40	-	-	-	-	40
- 분단으로 주어지던 조세 혜택의 감소	10	-	-	-	-	10
- 지방정부의 통일기금 재원 충당비용	10	-	-	-	-	10
협회의 통일로 인한 순지출	470	50	310	70	230	1130

a) European Recovery Program의 지원

b) 주로 연금공단, 양육수당, 아동수당, 조기퇴직수당 및 실업부조에 대한 지원금

자료: Jahresgutachten 1991/92 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, p.136

〈참 고 문 헌〉

Bäcker, G., Bispinck, R., Hoffmann, K. and Naegele, G. (1989),
Sozialpolitik und soziale Lage in der Bundesrepublik Deutschland
I, II, Bund-Verlag, Köln

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (edt., 1990),
Sozialbericht 1990, Bonn

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (edt., 1991), Übersicht
über die soziale Sicherheit, Buch- und Offsetdruckerei Wagner,
Nördlingen

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (edt., 1991), Arbeits-
und Sozialstatistik, Hauptergebnisse 1991, Bonn

Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (edt., 1991), Rentenreform
1992, Frankfurt

Bundeszentrale für politische Bildung (edt., 1990), Informationen zur
politischen Bildung, Franzis-Verlag, München

- Flassbeck, H. and Scheremel, W. (1992), Wirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung, in Jesse, E. and Mitter, A. (edt.), Die Gestaltung der deutschen Einheit, Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Band 308
- Kim, S. H. (1992), Sozialversicherungskapital und das Sparen der privaten Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland von 1962 bis 1988, Dr. Kovac Verlag, Hamburg
- Kühl, J. (1992), East- German Labour Markets: Problems, Prospects and Policy, "KIEP 세미나" (1992.10.2)
- Lampert, H. (1985), Lehrbuch der Sozialpolitik, Springer-Verlag, Berlin
- Murswieck, A. (1991), Probleme und Optionen der sozialpolitischen Integration, in Liebert, U. and Merkel, W. (edt.), Die Politik zur deutschen Einheit, Opladen, pp. 227-242
- Neumann, M. (1992), Deutsche Wiedervereinigung, Probleme und Chancen, "한양대학교 경제연구소 초청 세미나" (1992.8.26)
- Neumann, L. F. and Schaper, K. (1990), Die Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, Bundeszentrale für politische Bildung (edt.), Campus Verlag, Frankfurt

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung(edt., 1991), Die
Vereinigung Deutschlands im Jahre 1990, Bonn

Sachverständigenrat(edt., 1990), Jahresgutachten 1990/91 des
Sachverständigenrates zur Begutachtung der
gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Bonn

Sachverständigenrat(edt., 1991), Jahresgutachten 1991/92 des
Sachverständigenrates zur Begutachtung der
gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Bonn

Schmäh1, W. (1990), Public Pension Schemes in Transition: Germany's
Way to cope with the Challenges of an Ageing Population and the
German Unification, 1992년의 IIPF Congress서 발표

Verband Deutscher Rentenversicherungsträger(edt., 1990),
Rentenversicherung in Zahlen und Zeitreihen, Frankfurt

배진영 (1992), 통독 1년의 경제적 평가와 전망, 대외경제정책연구소

남북한사회보장제도 비교연구

1992年 12月 日 印刷

1992年 12月 日 發行

發行人 池 達 顯

發行處 韓國保健社會研究院

서울特別市 恩平區 佛光洞 산42-14

電話 355-8003~7

印刷處 大明文化社

電話 263-1292~3

273-1292
