

2000년대 북한 사회복지 동향

Social Welfare in North Korea under the Kim-Jung Il Regime



이철수 한양대학교 사회복지학과 교수

김정일시대 북한 사회복지의 김일성시대와는 달리 상당한 변화가 감지 · 탐색된다. 이러한 요인은 첫째, 2002년의 7·1조치, 둘째, 2003년의 개성공업지구, 셋째, 1998년 이후의 대규모의 보건 의료 법령 제 · 수정이다. 따라서 현 시점에서 동 분야에 대한 연구와 분석이 필요하고 이는 가장 최근의 북한 사회복지의 동향을 규명하는 작업이다.

먼저 7·1조치는 국정가격의 상승으로 인해 북한주민들에 있어 공적부조의 기능을 하는 의 · 식 · 주 배급제의 기능이 과거와 달리 후퇴하였다. 또한 임금인상으로 인해 국가사회보험과 국가사회보장의 재정 기여와 수급의 차등을 고착시킬 가능성이 나타난다. 다음으로 개성공단은 사회보험료(임금의 15%)와 사회문화사책기금(임금의 30%)의 가입자 부담률 상승과 북한에 존재하지 않은 ① 퇴직보조금, ② 생활보조금, ③ 최저임금을 도입함으로써 복지시스템이 제도적 · 지역적으로 양분되었다. 마지막으로 보건 의료 법령은 인민보건법과 의료법의 수정, 위생검역과 약품관리와 관련한 새로운 법령이 각각 6개, 2개가 제 · 수정되었다.

결국 이러한 분석결과, 김정일시대 북한 사회복지의 김일성시대와 달리 북한 사회복지 전 분야에 걸쳐 이른바 '탈사회주의화'를 시도하는 징후가 다수 포착된다.

1. 서 언

2000년대 북한 사회복지의 성격과 기능을 변화하게 한 대표적인 촉발요인-징후-으로는 ① 2002년 7월 1일 7·1경제관리개선조치(이하 7·1조치), ② 2003년 9월 개성공업지구(개성공단), ③ 2004년 5월 금강산관광지구, ④ 대규모의 보건 의료 법제 정비라 할 수 있다.¹⁾ 무엇보다

북한이 이를 선택한 배경은 1990년대 이후 지금까지 지속되고 있는 경제난(대표적으로는 식량난, 외화난, 전력(에너지)난)과 의료난(빈곤)을 타개하기 위한 것이다.

특히 보건 의료를 제외한 조치들은 일종의 경제 조치로서 북한의 자구책이자 북한이 처한 대내외 환경에 의한 불가피한 선택이라고도 할 수 있다. 따라서 무엇보다도 이러한 경제 조치들의

궁극적인 목적과 정책 초점은 북한경제의 회복과 성장에 있다.

하지만 다른 한편으로 이것이 시사하는 바는, 북한이 채택한 경제 조치들 중에서 과거와 사뭇 다른 모습을 띤 채, 이른바 사회복지의 '제도적 · 내용적 변화'를 추동하고 있다는 것이다. 그리고 이러한 근거는 각 경제 조치들이 표방한 내용과 법적 규정과 미미하지만 발생한 현상에 나타나 있다.

이러한 이유로 최근 북한 사회복지 체제의 변화는 경제와 복지 상관계속 속에서 파생된 파편 내지는 산물이라 하겠다. 때문에 중요한 것은 이러한 경제 조치들이 야기한 변화의 내용과 이를 통해 발생했거나 혹은 향후 고착화될 북한 사회복지 체제의 동향에 대한 규명 작업이다. 이러한 논증을 간략히 도식화하면 다음 [그림 1]과 같다.

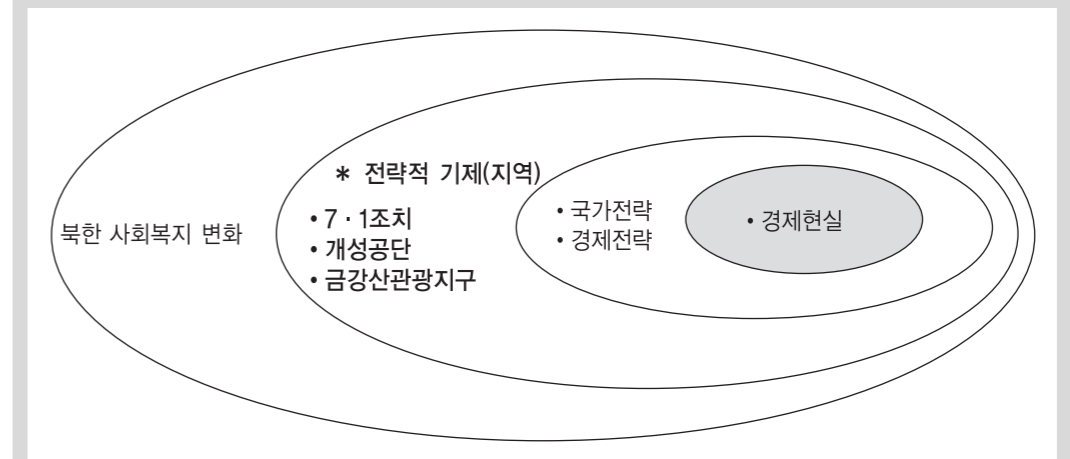
2. 7·1조치와 의 · 식 · 주 배급제

1) 7·1조치: 분배물의 성격과 구조 변화

무엇보다 북한이 기존의 계획경제체제와 다소 상반된 7·1조치를 도입한 배경에는 1990년~98년까지 9년 동안의 마이너스 성장, 경제난 이후 발생한 암시장의 성행과 화폐 가치의 변화, 식량 배급제의 붕괴, 시장주의적 경제 요소 만연 등 왜곡된 경제 질서를 정상화하는데 있었다. 이에 7·1조치는 당시 왜곡된 국내 경제 질서를 바로잡아 성장을 유도하여 경제난을 타개하기 위한 정책인 한편, 자본주의 시장과 본격적으로 경쟁하기 위한 경제 환경을 구축하고자 하는 의도에서 비롯된 것이다.

이에 7·1조치의 주요 내용은 ① 전 노동계층에 대한 대규모의 임금 인상, ② 국정가격의

그림 1. 북한 사회복지 체제 동향: 2002년 이후



자료: 이철수, 「개성공업지구의 사회복지체제에 대한 연구: 기존 경제특구 복지조항과의 비교를 중심으로」, 『통일정책연구』 제14권 1호, 서울: 통일연구원, 2005. p.213에서 수정 보충.

1) 금강산관광지구는 개성공단과 동일한 법적규정이기 때문에 분석대상에서 제외하고 개성공단 분석으로 대체하고자 한다. 한편 보건 의료에 대한 연구는 이철수 · 이일학, 『북한보건의료법제: 원문과 해설』, 서울: 아주남북한보건의료연구소, 2006. 참조.

대폭 상승, ③ 의·식·주 공급제의 변화, ④ 각 근로자의 기술수준에 따른 차등임금, ⑤ 환율의 현실화, ⑥ 공장·기업소의 책임경영 강화(독립채산제), ⑦ 사업장의 실적제 도입(인센티브), ⑧ 농민시장을 종합시장으로 양성화 등으로 요약된다.

특히 7·1조치는 표준임금제를 포기한 가운데 사업장별 실적제를 도입하여 각 근로자의 수입이 기술수준과 생산력에 따라 확연한 차이가 발생하기 시작하였다. 이에 따라 사업장별 실적제는 동일한 직종의 동일한 기술을 보유한 근로자라 할지라도 실적에 따라 임금보상의 차이를 유도하게 된다. 이는 기존의 임금격차를 크게 유도하지 않았던 표준임금제와 전혀 다른 것이다.²⁾

예컨대 「평양326전선공장」의 경우 기술자의

기능급수가 1-6급으로 구분되고, 1급 선반공은 6급 선반공에 비해 2배 정도의 임금(생활비)을 받는다. 또 매월 사업성과가 임금에 계상됨에 따라 매월 임금액수의 편차가 있다. 가령 2005년의 경우, 2월은 가장 수입이 낮아 13,574원이었지만, 9월은 가장 수입이 높아 32,000원이었다.³⁾

결국 7·1조치로 인해 북한은 과거 국가책임의 인민복지가 후퇴 내지는 감쇄하여 개인(노동능력)과 가족의 책임으로 분화내지는 전가된 현상을 야기하였다. 그리고 이는 전형적인 사회주의체제의 국가사회복지체제의 변형을 의미한다. 이에 북한은 7·1조치에 대해 토지개혁 이후 최대사변이라 자평하였다. 참고로 7·1조치 이후 북한 분배물의 구조변화를 내용과 현상으로 나누어 정리하면 다음 <표 1>과 같다.

표 1. 7·1조치 이후 분배물의 성격과 구조변화

| 구분 | 내용 | 현상 |
|----------------|--|--|
| • 각종 식량 (현물급여) | • 모든 식용품의 상승 • 공공요금의 인상 • 무상의 현물급여 폐지 | • 차등구입 현상 발생 • 평등구입 현상 퇴조 • 국가급부 퇴조 |
| • 물질적 수입 | • 전 노동인구의 임금 상승 • 노동능력에 따른 차등임금 • 물질적 차등분배 | • 차등분배의 고착화 • 물질적 수입의 계층화 • 사회적 연대성 후퇴 |
| • 국정가격 | • 소비품목의 전 분야의 상승 • 공공요금의 상승 | • 구매비용의 본인 부담 증가 • 구매자의 능력에 따른 구입 |

자료: 이철수, 『북한 사회복지의 변화와 전망: 탈사회주의의 전주곡』, 서울: 아주남북한보건으로연구소, 2004, p.84.

2) 7·1조치 이전 북한의 임금구조는 최저임금과 최고임금의 격차가 3배 이상을 상회하지 않아 비교적 임금의 격차가 크지 않았고 비교적 형평성을 유지했다. 그러나 7·1조치 이후 최저임금과 최고임금의 격차는 북한의 근로자 생활비 기준에 의하면 기본급에서 약 6배 정도 차이가 있다.

3) 정창현, 『북한사회 깊이 읽기』, 서울: 민속원, 2006, pp.147~48.

2) 의·식·주 배급제

7·1조치의 하나인 의·식·주 배급제의 변화는 주민생활과 직결된다. 의·식·주 배급제와 관련, 구체적인 급여종류와 수준을 7·1조치 전후를 중심으로 간략히 살펴보면 다음과 같다. 먼저 식량의 경우 7·1조치 직후에는 쌀 1kg에 44원으로 약 550배 인상되어 가격이 대폭 상승하였다. 2002년 7월 당시 물가 인상률은 평균 25배, 생활비(임금) 인상률은 평균 18배, 환율은 70배였다. 이에 물가와 임금 양자의 인상률은 균형적인 것이 아닌 비대칭적 인상률이었다. 이로 인해 7·1조치 이후 근로자들의 실질생계비에서 식량 구입비가 차지하는 비중이 50%정도에 이르렀다.⁴⁾

2007년 8월 현재 북한의 쌀 가격은 지역별로 다소 편차가 있는데, 신의주의 경우 8월 초 1kg에 최대 1,960원까지 상승했다가 8월 둘째 주에 1,500원 대로 하락하였다. 평북 태천의 경우, 동월 쌀 가격은 1kg에 1500원 정도였다. 함흥의 경우, 동년 7월에 1kg에 850정도 했다. 평남 덕

천탄광의 경우, 2007년 6월에는 일시적으로 배급이 중지되었다.⁵⁾

다음으로 의복의 경우 7·1조치 이전에는 무료 혹은 염가로 제공되지만 대상에 따라 지급기준을 달리했다. 하지만 7·1조치 직후에는 의류뿐만 아니라 소비재 가격을 대폭 인상되어 속옷의 경우 100배 인상⁶⁾ 생활용품의 경우 20~14배 인상⁷⁾하였다.

마지막으로 주택 임대료의 경우 7·1조치 이전에는 월 생활비의 0.3%를⁸⁾ 부담했고, 협동농장원의 경우 무상으로 임대료를 보조해 주었다. 그러나 7·1조치 직후에는 평양지역을 기준으로 1m²당 월 2원의 임대료를 지불하고, 특히 겨울의 난방비를 계상해 볼 때, 통상 월20원을 부담해야 한다.⁹⁾

이에 따라 7·1조치 직후의 배급제는 대폭 상향조정된 식량가격을 비롯한 소비재·공급물품의 가격 현실화, 식량가격의 지역별 편차와 상승 과거와 같이 배급제를 통한 공적부조의 기능을 수행하기에는 미진하다.¹⁰⁾ 지금까지 논증한 의·식·주배급제를 7·1조치 직후로 정리

4) 7·1조치에 대한 조선노동당 내부문건, 전병유 외, 『북한의 시장·기업 개혁과 노동인센티브제도』, 서울: 한국노동연구원, 2004, p.118에서 재인용.

5) <http://www.dailykn.com> 2007년 9월 검색.

6) 매일경제, 2002/07/25.

7) 중앙일보, 2002/07/24.

8) 주정희, 『주체의 사회주의는 인민대중 중심의 사회주의』, 『인민대중 중심의 사회주의 제도』, 평양: 평양출판사, 1992, p.232.

9) 연합뉴스, 2002/07/22.

10) 식량배급의 경우, 7·1조치 직후 식량구매의 절반은 시장가격, 절반은 국정가격으로 구입이 가능하게 하도록 부분적으로 배급제를 유지하였다. 그러나 2004년 4월 일부 특수계층을 제외하고는 전면 폐지하였다. 그러나 이후 원만한 식량배급이 이루어지지 못하자 2005년 10월부터 새로운 배급제를 시행(공식적으로는 2006년 1월)하였다. 직장에 출근하여 노동하는 근로자에게는 국정가격으로 배급하고, 학생이나 노인 등 부양가족에게는 시장가격보다는 낮지만 국정가격보다는 높게 배급하도록 하였다. (사)좋은벗들, 『오늘의 북한, 북한의 내일』, 서울: 정독출판, 2006, p.28.

하면 다음 <표 2>와 같다.

3. 국가사회보험과 국가사회보장

1) 국가사회보험

2001년 12월 북한은 “현실적 조건에 맞게 사

회보험제와 사회보장제, 정 · 휴양제, 영예군인 우대제 등 사회적 시책들을 바로 실시해야 한다”고 언급하였다.¹¹⁾

이렇게 볼 때 북한 사회복지의 변화는 7·1 조치 이전에 이미 예고된 것이라 하겠다. 중요한 것은 이러한 변화가 기존에 북한이 고수한 사회복지체제와 상충한다는 것이다. 예컨대 김정일이 “모든 부문, 모든 단위에서 국가사회보

험제와 사회보장제를 정확히 실시하여 노동능력을 잃은 사람과 돌볼 사람이 없는 늙은이, 어린이들에게 근심 걱정없이 생활할 수 있는 조건을 책임적으로 보장해주어야 합니다”¹²⁾라는 과거의 입장과 전적으로 상반된다.

이러한 맥락과 동시에 간과해서는 안 될 것은 7·1조치가 세부적인 경제조치들도 구성되어 있지만, 이를 시행하는 과정에서 북한 사회복지체제의 변화를 초래하였다는 것이다. 이에 국가사회보험과 국가사회보장에 의한 복지급여의 종류는 현금급여와 현물급여로 구분되는데, 7·1조치로 인한 양자의 급여부문에 대한 변화를 살펴보면 다음과 같다.

국가사회보험의 경우 정률급여원칙으로 지급되는 현금급여의 인상과 가입자의 보험료를 증가시키게 되었다. 즉 임금에 따른 1% 재정부담과 임금에 따른 정률급여원칙이 7·1조치에 따라 발동되어 수급자는 과거에 비해 높은 재정부담과 복지급여를 자연스럽게 지급받게 된다.

때문에 7·1조치에 따라 모든 근로자는 본인의 인상된 급여만큼 재정적인 기여가 이루어지고, 이에 따른 현금급여가 역시 상승된다. 그리고 이러한 현상은 국가사회보험에 명시한 전반적인 복지급여의 상승을 의미하지만 이는 임금인상에 따른 자연발생적인 현상이다.

그러나 무엇보다도 중요한 것은 임금의 차등 지급으로 인해 향후 수급할 현금급여 역시 각 근로자의 수입에 따라 개별화 · 차등화 된다는

것이다. 특히 산재에 해당되는 6개월 미만의 일시적 노동능력상실연금의 경우 통상 가입자의 산재발생시 평균임금에 따라 지급되는 것을 기준으로 한다. 때문에 노동능력상실연금의 경우 수급자별 현금급여가 보다 더 차등화 된다.

이것은 상당히 중요한 의미는 갖는데, 그 이유는 과거 표준임금에 따른 현금급여의 경우가 입자에 따라 다소간의 차이가 존재하였지만, 현금급여가 근로자의 확고한 급여수준의 격차를 유도하지는 않았다. 하지만 7·1조치 이후 발생할 산재근로자의 현금급여는 개인의 노동능력에 따른 보상이 이루어짐에 따라 과거와 같은 보편적인 현금급여의 적용기준이 퇴색해 졌다.

반면 국가사회보험에 대한 재정부담은 과거와 같이 여전히 1%를 고수하고 있다는 특징이 있다. 물론 이러한 원인은 다양하게 지적될 수도 있지만 임금인상만큼 가입자의 재정부담을 증가할 경우 사회주의의 우월한 사회제도에 대한 인민적 기여를 강화하게 하여 체제이념을 역행하게 되는 국가적 부담 때문인 것으로 판단된다. 다른 한편으로는 북한이 과거와 같이 1%의 재정부담을 고수함에 따라 향후 인민복지 시책에 대한 북한식 개혁을 시도하기 위한 정치적 명분으로 삼기 위한 것일 수도 있다.

2) 국가사회보장

국가사회보장의 경우 가입자의 재정부담이

표 2. 의 · 식 · 주 배급제: 7·1조치 직후

| 구분 | 보 장 내 용(7·1조치 이전) | 보 장 내 용(7·1조치 직후) |
|----|---|---|
| 식량 | <ul style="list-style-type: none"> · 주식 15일 단위로 배급, 부식 수시로 구입 · 정부보조에 의한 식량 배급제 (1킬로그램당 쌀 52전, 잡곡 30전 보조) · 기타 부식 등의 가격보조 · 일반근로자의 경우 540~547g 주식 배급 · 2중 곡가제로 주 · 부식물에 대한 저가격정책 · 쌀 1kg당 0.08원, 옥수수 1kg당 0.07원 | <ul style="list-style-type: none"> · 쌀 1kg당 8전에서 43원 (538배 인상) · 옥수수 1kg당 33원 (471배 인상) · 탈북자 증언: 2002년 1월부터 1kg당 10전에서 15원으로 · 식품류 40~50배 인상 · 안경 등 비식품류는 30배 |
| 의복 | <ul style="list-style-type: none"> · 무료 혹은 염가제공 · 근로자: 1년 1~2벌 작업복 무상지급 · 학생: 1년 2벌 염가지급 · 기사, 교원: 3~4년에 1벌 양복염가지급 · 기업소, 공장, 당의 상급: 2년 1벌 양복지 한 벌 반액 제공 · 털모자, 면장갑, 셔츠, 스타킹, 모직천 등은 자유구매품으로 개인이 구입 | <ul style="list-style-type: none"> · 의류 공급 가격의 현실화 (소비재) · 의류 속옷 100배 인상 · 생활용품 20~14배 인상 · 생활용품 10배 인상 · 남자양복은 90원에서 6,750원으로 75 배 |
| 주택 | <ul style="list-style-type: none"> · 주택(국가소유) 무료 배급, 혼인 후 행정위원회에 신청하면 차례대로 공급. · 일반근로자의 경우 방 1~2개, 부엌1개의 집단 공영주택에 거주 · 일반사무원 · 근로자 임대료 보조 · 협동농장원 무상 이용 · 주택사용료 저렴(수입의 0.3%) | <ul style="list-style-type: none"> · 주택 사용료 인상 (1㎡ 당 월2원) · 겨울 난방비 20원 |

비고: 2003년 12월 기준
자료: 이철수, 『북한 사회복지: 반복지의 북한』, 서울: 청목, 2003, p.137.

11) 민주조선, 2001/12/04.

12) 경남대학교 극동문제연구소, 『김정일저작선』, 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1991, p.521.

없는 것을 특징으로 하지만 현금급여와 현물급여가 지급되는 국가사회보험과 달리 현물급여만 지급한다. 따라서 7·1조치로 인해 6개월 이상의 장기적인 노동능력상실자와 노령연금의 가입기간을 완수하지 못한 일부 근로자의 경우 현물급여인 식량공급에 문제가 발생하게 된다.

때문에 7·1조치 직후 제기되는 문제는 크게 ① 7·1조치 이전부터 국가사회보장에 의해 현물급여를 지급받은 수급자에 대한 문제-소급 적용의 문제-와 ② 향후 발생할 6개월 이상 장기적인 노동능력상실자와 노령연금 수급 미자격자에 대한 현물급여의 지급유무와 수준문제이다.

이는 7·1조치를 통해 북한이 이러한 수급자에 대해 무상의 현물급여를 포기할 것인가, 아니면 유지할 것인가 하는 국가정책적 차원의 문제이기도 하다. 또한 역설적으로 이는 북한이 7·1조치가 미칠 파장에 대해 어느 정도의 인식을 하고 있었는가 하는 문제이다.

먼저 7·1조치 이전에 이미 국가사회보장 대상으로 선정된 수급자의 경우 본 조치에 의한 유상의 식량공급에 적용되지 않았으리라 판단된다. 그 이유는 무엇보다도 이러한 수급자의 경우 북한체제 내에서 별도의 물질적 수입을 확보할 공·사적 여건이 미비하기 때문이다.

또한 이러한 수급자들에게 현물급여를 7·1조치에 따라 유상으로 전환할 경우 사회적 누락계층-절대적 빈곤층-이 발생함에 따라 북한으로서는 사회·정치적인 부담으로 작용한다. 따라서 북한이 이러한 수급자에 대한 별도

의 소득보장제도를 제정, 새로이 적용하지 않는 한 기존과 같은 무상의 현물급여가 지속되었을 것이다.

다음으로 지금 현재 노동을 하고 있는 근로자로서 향후 발생할 장기적인 노동능력상실자와 노령연금 수급 미자격자에 대한 현물급여의 지급여부와 수준의 문제가 제기된다. 이에 장기적인 노동능력상실자의 경우 7·1조치 이후 인상된 임금이 지급되었음에 따라 현물급여가 과거와 같이 무상으로 공급되지는 않고 유·무상혼합 체제로 전환되었으리라 판단된다. 그러나 이러한 수급자의 경우 노동능력상실의 원인이 어디에 있는가, 또한 언제 발생 하였는가-7·1조치 이전인가 이후인가-에 따라 다소 수급자사이에 차등적인 복지급여가 존재한다. 참고로 7·1조치로 인한 국가사회보험과 국가사회보장에 관한 내용을 정리하면 다음 <표 3>과 같다.

4. 개성공단의 사회복지체제

1) 사회보험제도의 지역적·제도적 양분

개성공단의 경우 남측기업에서 제공하는 월 임금의 15%(7.5\$)를 사회보험료로 개성공단 근로자가 부담하기 때문에 북한의 사회보험료 부담은 개성공단 15% vs 기타지역 1%로 지역적·제도적으로 양분되었다. 특히 사회보험료를 만이 아니라 실제 지급받을 임금과 이에 따

표 3. 7·1조치로 인한 국가사회보험과 국가사회보장

| 구분 | 국가사회보험 | 국가사회보장 |
|-------|--|--|
| 내용 변화 | <ul style="list-style-type: none"> •임금인상으로 인한 재정기여 상승 •차등임금에 의한 가입자의 재정기여 차이 발생 •수급자별 현금급여의 차이 발생 | <ul style="list-style-type: none"> •현물가격의 인상 •무상의 현물급여 후퇴·포기 |
| 문제 | <ul style="list-style-type: none"> •일시적 노동능력상실자에 대한 현금급여의 소급 적용 여부 •산재근로자의 수급자격에 따른 현금급여의 마찰 •각종 복지급여의 현금급여 소급적용 문제 | <ul style="list-style-type: none"> •현재 수급중인 장기 산재근로자 현물급여 지급 여부 •노동기간 미완수자의 노령연금 현물급여 지급 여부 •기존의 노령자에 대한 현물급여 지급 여부 •기존의 국가사회보장 대상자에 대한 무상의 현물급여 지급 여부 |
| 전망 | <ul style="list-style-type: none"> •가입자별 현금급여의 차등지급 •무상의 현물급여 후퇴 •수급권에 대한 가입자의 부담 증가 | <ul style="list-style-type: none"> •현물급여의 유상지급 •사회적 누락계층 억제 기능 후퇴 |

자료: 이철수(2004) 앞의 책, p.84.

라 납입할 양자의 현금수준을 중심으로 재차 살펴보면 이는 더욱 큰 재정부담의 차이를 발생시킬 수밖에 없다.¹³⁾

아울러 개성공단의 경우 가입자가 부담하는 높은 재정부담은 공단 내의 각종 복지제도의 재정에 가입자 상당부분 기여한다는 것을 의미한다. 그리고 이는 과거 김일성이 “사회주의제도의 우월성은 국가가 근로자, 농민을 비롯한 근로인민들의 물질문화생활을 전적으로 책임지고 보장하여 준다는 데 있습니다.”¹⁴⁾라는 것과는 상반되는 원리이자 현상이다.

왜냐하면 적어도 개성공단 근로자의 경우 과거와 달리 복지재정에 인민적 기여가 확고히 증

가했기 때문이다. 이에 개성공단의 사회복지체제는 북한의 복지체제가 변동하여 국가책임의 사회주의 복지체제보다는 개인(기업)책임의 자본주의 복지체제를 지향한다고 하겠다.

또한 재정부담의 차이만을 놓고 볼 때, 개성공단의 복지체제는 전체 사회주의 복지체제내의 지역적인 자본주의 복지체제라 할 수 있다. 따라서 북한의 사회복지체제는 개성공단으로 인해 사실상 지역적·제도적으로 사회주의 복지체제와 자본주의 복지체제로 양분되었다 하겠다.

또한 개성공단 근로자는 증가한 사회보험료 부담이외에도 별도의 사회문화시책금을 납부

13) 그러나 다른 한편으로 개성공단의 경우 남한은 자본, 북한은 노동력을 부담함에 따라 임금지급 주체는 남한기업이다. 하지만 제도적으로는 사회보험 재정부담을 놓고 볼 때 북한의 사회보험제도가 지역적으로 양분된 것은 분명한 사실이다.

14) 김일성, 『김일성저작선집 제5권, 평양: 조선노동당출판사, 1972, p.25.

하는데, 사회문화시책금은 사회보험료 부담보다 높아 임금의 30%인 15\$를 납부한다. 때문에 이러한 사회문화시책비는 무상교육, 무상치료, 사회간접자본시설 구축 등 공공서비스 비용을 ‘국가 부담’에서 ‘근로자 부담’으로 전환했다는 것을 의미한다. 다시 말해 사회문화시책금의 용도가 인민의 공공복리에 소요된다는 것을 감안하면, 여기에 필요한 재정 전부를 개성공단 근로자가 부담하게 된다.

따라서 개성공단에서는 과거 전적으로 국가 예산 하에 집행되었던 각종 사회문화시책기금에 대해서도 근로자가 직접적인 기여하는 형태로 변화하였다. 이에 따라 개성공단 근로자들은 자신들의 노동수입에서 사회보험료(임금의 15%)와 사회문화시책비(임금의 30%)를 동시에 부담하는 이중적인 재정기여를 하게 된다.

중요한 것은 이러한 원인이 어디에 있느냐하는 것이다. 이는 첫째, 재정부담 즉, 개성공단 근로자의 임금을 남한기업이 부담함에 따라 북한의 입장에서는 재정부담에 대한 압박이 과거와 달리 낮다. 둘째, 북한의 입장에서 가능한 복지 부문의 재정을 남한기업에 전가하는 것이 일거양득-재정부담 회피와 사회보험제도 개선-의 효과가 있다. 셋째, 이와 동렬에서 남한기업을 자본주의식 복지마인드로 설득, 회유하는 것이 남과 북 모두에게 유리하다. 즉 남한기업의 경우 근로자복지에 대한 자본주의식 마인드가 일정부분 축적되어 있기 때문에 근로자복지프로

그램에 대한 기업의 재정부담에 대한 거부감이 낮다. 넷째, 북한의 입장에서 개성공단은 남한의 기업이 상주하기 때문에 기존과 같이 과도한 국가부담에 의한 사회주의 복지체제를 유지할 필요도 의무도 없다. 다섯째, 근로자의 사회보험료 부담에 대한 증액이 북측 근로자 임금을 상승시키고 이는 곧 북한의 재정수입 상승과 직결되기 때문이다.¹⁵⁾

2) 자본주의 복지급여 도입

개성공단의 경우 현재 북한에 존재하지 않은 복지급여와 제도를 명문화하였는데, 이는 ① 퇴직보조금, ② 생활보조금, ③ 최저임금으로 요약된다. 먼저 퇴직보조금의 경우 제19조 “기업의 사정으로 1년 이상 일한 종업원을 내보내는 경우에는 보조금을 준다. 보조금의 계산은 3개월 평균월로임에 일한 해수를 적용하여 한다”라고 한다.

이는 현행 남한의 특수직역 연금제도의 퇴직수당 자격기준과 동일하다. 하지만 급여의 성격은 사업장의 사정으로 인해 발생한 근로자의 비자발적 실업에 대한 보상이다. 따라서 이는 북한이 개성공단 근로자에 대해 향후 발생할 실업상태를 인정하여 여기에 대응한 복지급여를 신설한 것이라 판단된다.

다음으로 생활보조금의 경우 제29조 “기업¹⁶⁾은 자기의 책임으로 또는 양성기간에 일하지 못

한데 대하여 종업원에게 일당 또는 시간당 로임의 60% 이상에 해당하는 생활보조금을 주어야 한다. 생활보조금을 주는 기간은 3개월을 넘을 수 없으며 생활보조금에는 사회보험료, 도시경영세를 부과하지 않는다”라고 밝혔다.

이는 기업의 불가피한 사정으로 인해 근로자가 무노동 상태에 빠져 노동수입을 보장받지 못할 경우를 대비한 것으로 급여의 성격에 따라 생계급여 내지는 실직급여에 해당한다. 그리고 이는 자본주의 복지제도의 구성요소 중의 하나이다.

마지막으로 최저임금의 경우 제25조 “...종업원 월 최저로임은 전년도 종업원 월 최저로임의 5%를 초과하여 높일 수 없다...”고 명시하여 최저임금의 상한선에 대한 규정을 밝혔다. 따라서 최저임금액의 명시와 매년 임금상승을 법적으로 보장한 것은 한편으로는 근로자 보호이지만, 다른 한편으로는 자본주의 시장경제체제의 요소를 도입한 것이라 판단된다. 때문에 이러한 논증을 토대로 북한의 사회복지제도와 관련, 최근 제도적으로 가장 확고한 자본주의 색채가 나타나는 곳은 개성공단이라 하겠다.

특히 개성공단 근로자의 임금인상은 2004년 12월 개성공단 출범 이후 그 동안 최저임금 50\$로 동결되어왔다. 그러나 2007년 8월 1일부터 5%가 인상되어 52.5\$이 되었다.¹⁷⁾ 참고로 개성

공단의 사회복지제도 동향을 기존의 경제특구법과 비교 정리하면 다음 <표 4>와 같다.

5. 결 론

“인민들도 나라의 재정부담으로 모든 생활이 보장된 과거를 이제는 먼 옛날의 일로 간주하고 있다”¹⁸⁾는 것처럼 7·1조치는 북한의 주민생활에 큰 영향을 주었다. 또한 남북경제공동구역인 개성공단은 근로자의 임금에서 대부분의 복지 재정을 충당하여 기존의 복지제도와 상반된다.

이에 7·1조치는 북한 사회복지 책임주체의 변화를 야기하여 ① 국가 책임의 축소, ② 개인·가족 책임의 확대로 고착되었다. 또한 복지급여는 분배물의 성격과 기능의 변화로 인해 ① 국가 공급력의 축소, ② 개인의 능력에 의한 분배 확대로 재편되었다. 또한 개성공단의 사회복지제도는 ① 지역적·제도적 운영원리의 이원화, ② 가입자의 재정부담 확대와 복지급여수준의 격차를 유도하고 있다.

이에 지금까지 논증을 토대로 2000년대 북한 사회복지 동향을 분석하면 기존의 김일성시대와 다른 ‘복지체제’로서의 특징이 발견된다. 이를 요약하면 첫째, 무엇보다 7·1조치로 인해 기존의 사회복지체제 성격이 상당부분 변했다

계 종업원의 자녀를 위한 탁아소, 유치원을 꾸리고 운영할 수 있다”라고 명시하였다. 따라서 이는 기존의 국가책임 하의 육아보육 서비스를 기업에게 전가한 것이라 할 수 있고, 이 또한 탈사회주의화 현상의 하나라고 하겠다.

17) 한겨레, 2007/08/04. 참고로 개성공단의 북측 전체근로자는 2004년 12월 255명으로 출발하여 2005년 12월 6,013명, 2006년 12월 11,160명, 2007년 8월 29일 현재 협동화단지(1,134명) 포함 총 18,916명이다.

18) 조선신보, 2003/12/22.

15) 이철수, 「김정일시대 북한 사회복지: 체제·제도·동향」, 『북한의 사회』, 서울: 경인, 2006, p.248.

16) 또한 북한은 개성공단내의 기업에게 자체적인 탁아소와 유치원의 운영을 허용하였는데, 이는 노동규정 제35조 “기업은 실정에 맞

표 4. 개성공단의 사회복지제도 동향

| 법 적 근 거 | 주 요 내 용 | 기존 경제특구법(제도)과 비교 |
|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • 개성공업지구노동규정 • 금강산관광지구노동규정 | <ul style="list-style-type: none"> • 사회보험 재정부담 증가 | <ul style="list-style-type: none"> • 1%기여에서 15%기여로 인상 * 기존의 사회보험은 월임금의 1%기여 |
| 지 역 | <ul style="list-style-type: none"> • 사회문화시책금 | <ul style="list-style-type: none"> • 국가부담에서 근로자부담(월임금의 30%) * 기존의 재정부담 주체와 부담률 변화 |
| <ul style="list-style-type: none"> • 개성공단 • 금강산관광지구 | <ul style="list-style-type: none"> • 퇴직보조금 • 생활보조금 | <ul style="list-style-type: none"> • 외국인투자기업 노동규정 17조 수정 · 계승 • 외국인투자기업 노동규정 28조 수정 · 계승 * 기존의 사회복지급여 부재 |
| 대 상 | <ul style="list-style-type: none"> • 최저임금제(임금인상 보장) | <ul style="list-style-type: none"> • 신설 조항 * 기존의 사회복지급여 부재 |
| <ul style="list-style-type: none"> • 공단 근로자와 부양가족 | <ul style="list-style-type: none"> • 기업복지프로그램 (보육과 문화후생기금) | <ul style="list-style-type: none"> • 외국인투자기업 노동규정 42조 수정 · 계승 • 외국인투자기업 노동규정 34조 수정 · 계승 * 기존의 재정부담 · 운영주체 변화 |

비고 1: 밑줄 친 내용은 기존의 사회복지제도와 비교
 비고 2: 금강산관광지구는 개성공단과 법적내용이 동일
 자료: 이철수(2005), 앞의 책 224에서 수정 보충.

는 것이다. 이는 7·1조치가 야기한 의·식·주 배급제와 국가사회보험, 국가사회보장의 변화를 의미한다. 이에 7·1조치는 기존의 국가책임의 복지분배인 사회주의 복지체제를 개인·가족책임으로 점차 ‘탈사회주의화’ 하는 경향을 갖고 있다.

둘째, 개성공단과 금강산관광지구에 자본주의적인 복지요소를 도입하고자 했고, 이를 지금 현재 시행하고 있다는 것이다. 더욱이 양 지역은 재정부담의 주체로 볼 때, 남한이 복지책임의 주체가 된다. 이 때문에 북한 사회복지체제의 한 축에 남한이 자리잡게 되었고, 이는 지역적이지만 남한의 지원을 통한 ‘북한의 지역적·제도적 복지공간’에 남한이 존재한다는 것을 의미한다.

셋째, 이와 같이 북한이 복지체제의 변화를 시도했지만, 그 전략이 ‘직접경로’가 아닌 ‘간접경로’를 통한 개선과 개혁을 유도하고 있다. 즉 북한이 새로운 복지법령을 제정, 기존의 국가책임의 축소를 공식적으로 명시하는 것이 아니라 복지제도와 간접적으로 관련된 ‘(경제)정책기제’들을 활용하고 있다. 그리고 바로 여기에 7·1조치를 통한 체제의 전반적인 개혁과 개성공단과 금강산관광특구를 통한 부분적(지역적) 개혁이 해당된다.

넷째, 이러한 북한의 복지개혁 의지에도 불구하고 북한의 사회복지 ‘현실’은 호전되지 않았다. 이는 결국 북한경제의 성장과 인과관계를 갖고 있는데, 2007년 지금 현재 북한은 여전히 ‘먹는 문제’와 ‘의료빈곤’을 외부에 의지하고

있다.

따라서 2000년대 북한 사회복지의 동향을 지속성과 변화의 측면에서 접근해 보면, 지속성은 김일성시대와 다른 일정한 변화와 그로 인한 차별성을 갖고 있지만, 보건의료를 제외한 사회복지 분야의 법적인 변화를 직접 시도하지 않았다는 것과 빈곤문제를 해결할 수 없는 능력과 현

실이다. 반면 변화는 전반적으로 복지급여의 성격과 구조, 기능과 수준에서 기존과 다른 행태를 나타내고 있다. 특히 이러한 복지체제의 변화를 간접적인 경로를 통해 유도하여 일정부분과 지역에서는 성격이 다른 복지시스템을 도입했고 이는 자본주의적인 요소의 제도로 구축되어 기존의 복지체제와 상반된다는 것이다. 북한