

통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석

김석진 · 이규창



통일 이후 통합방안-Ⅲ



통일 이후 사회보장제도
분리 운영방안:
경제적 및 법적 분석

김석진 · 이규창

통일한국의 내일,
우리에게는 오늘입니다



통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석 (통일 이후 통합방안-Ⅲ)

인 쇄 2015년 12월
발 행 2015년 12월

발 행 처 통일연구원
발 행 인 최진욱
편 집 인 통일정책연구소
등 록 제2-02361호 (97.4.23)
주 소 (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원

전 화 (대표) 02-2023-8000
(팩시밀리) 02-2023-8297

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 호정씨엔피(02-2277-4718)
인 쇄 처 아미고디자인(02-517-5043)

ISBN 978-89-8479-812-0 93340
사회보장제도
340.911-KDC6 / 320.9519-DDC23 CIP2015036151
가 격 8,000원

© 통일연구원, 2015

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의)정부간행물관매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

Contents

요약 / vii

I. 서론	1
1. 연구의 배경과 목적	3
2. 통일 이후 통합 시나리오와 연구 범위	10
II. 사회보장의 개념과 남북한 사회보장제도 비교	15
1. 사회보장의 개념	17
2. 남북한 사회보장제도 현황과 비교	20
3. 소결	40
III. 통일 이후 사회보장제도 분리 운영 필요성과 법적 문제 ...	45
1. 사회보장제도의 한시적 분리 운영 필요성	47
2. 사회보장 차등 적용의 법적 근거와 한계	53
IV. 사회보장제도 한시적 분리 운영방안	71
1. 기본방향 및 법적·정책적 고려요인	73
2. 북한지역 잔류 주민을 위한 사회보장제도 운영방안	79



3. 남한 이주 북한주민에 대한 사회보장제도 적용방안 98

4. 중국 호구제도 및 합법 체류 외국인 대상 제도와의
비교 106

V. 요약과 결론 111

1. 통일 이후 사회보장제도 운영의 기본방향 113

2. 사회보장제도 한시적 분리 운영방안 115

참고문헌 / 121

부록 1: 남한 사회보장기본법 / 129

부록 2: 북한 사회보장법 / 143

최근 발간자료 안내 / 153

표 / 그림 차례

표 I-1 주요 경제·사회 통합 유형과 사례	11
표 II-1 남북한 사회보장법 체계 비교	22
표 II-2 남북한 사회보험제도 비교	28
표 II-3 남북한 공공부조제도 비교	30
표 II-4 남북한 사회보상제도 비교	33
표 II-5 남북한(협정의) 사회복지서비스제도 비교	39
표 III-1 대한민국 정부 예산(2015년)의 분야별 배분 현황	49
표 V-1 통일 이후 북한주민을 위한 사회보장제도 운영방안 예시	117
그림 II-1 사회보장과 사회복지의 관계	20

통일 이후 북한주민을 위한 사회보장은 기본적으로 남한식 사회보장제도에 따라 이루어져야 한다. 그러나 과도한 재정부담과 사회적 혼란을 피하기 위해 남북한 간 소득 격차가 충분히 해소될 때까지 한시적으로 사회보장제도를 분리 운영하고 북한주민에 대한 사회보장 혜택을 남한보다 낮은 수준으로 제한할 필요가 있다.

대한민국 헌법이 모든 국민에게 동등한 기본권을 보장하고 있긴 하지만, 남북한 주민에 대한 사회보장제도의 차등 적용이 불가능한 것은 아니다. 헌법 제37조 제2항은 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 법률로써 제한할 수 있다고 규정하고 있기 때문이다. 하지만 이러한 제한은 ① 인간의 존엄성 존중이라는 헌법 원리에 반하지 않아야 하고, ② 정당한 입법목적 달성을 위하여 필요한 것이어야 하며, ③ 적절한 한도 내에서 이루어져야 한다. 즉 남북한 간 사회보장 차별 정도는 북한주민의 기본권을 본질적으로 침해하지 않도록 적정 범위 이내로 제한해야 하고, 분리 운영방안은 한시적으로만 적용해야 하며, 차별 정도는 지속적으로 축소해 나가야 한다.

이 보고서에서는 통일 이후 북한주민을 위한 사회보장제도 운영방안을, 북한 잔류 주민과 남한으로 이주한 주민의 두 경우로 나누어 제안한다. 먼저 통일 이후 북한에 계속 거주하는 북한주민에게는 대체로 남한식 사회보장제도를 도입·적용하되 급여 및 혜택 수준은 북한 실정에 맞게 설정해야 한다. 가장 중요한 사회보장제도인 기초생활보장제도의 경우 최저생계비 및 급여 기준은 북한 실정에 맞게 산정하되 재정 여건이 허락하는 범위 내에서 최대한 높게 설정하며, 통일 후 북한

지역 경제발전에 따라 계속 상향 조정해야 한다. 국민연금과 고용보험은 남한식 제도를 도입·적용하되 현 취업세대부터 적용하고 은퇴세대에게는 적용하지 않는 방안을 제안한다. 보건의료제도는 전문인력과 시설 및 복잡한 행정체계를 필요로 하므로 통일 초기에는 남한식 제도를 도입하지 않고 북한의 공공보건의료제도를 유지하는 것이 바람직하다. 북한에 계속 거주하는 북한주민은 북한의 공공보건의료서비스를 이용토록 하는데, 기초생활보장 수급자는 무상으로 혜택을 받도록 하되 비수급자에게는 최소 수준의 본인부담제도를 도입할 필요가 있다. 어느 정도 시일이 경과하여 북한의 소득수준이 향상되고 행정체계가 갖춰지면 남한식 건강보험, 노인장기요양보험, 산재보험제도를 도입하되 보험료, 의료수가, 약가, 보험급여 및 본인 부담금 수준은 북한의 소득수준에 비춰 합당하게 책정한다. 이와 함께 각종 사회복지서비스, 즉 고령자 및 장애인 복지, 아동 및 보육서비스, 주택 및 주거서비스 제도를 되도록 빠른 시일 내에 북한지역에 정착시키려 노력해야 한다.

한편, 통일 이후 북한주민의 남하 이주를 허용한다면, 남한으로 이주한 북한주민을 위한 사회보장제도를 별도로 구상할 필요가 있다. 남한으로 이주한 북한주민은 북한과는 다른 여건에 처하게 되므로 남한주민과 다를 뿐 아니라 북한에 잔류한 북한주민의 경우와도 다른 제도를 적용해야 한다. 남한으로 이주한 북한주민에게는 기초생활보장제도를 비롯한 공공부조제도의 적용을 배제하는 것이 바람직하다. 만약 남한식 공공부조제도를 적용한다면 과도한 이주를 유발할 우려가 있기 때문이다. 남한으로 이주한 북한주민 대부분은 취업자 및 그 가족으로 구성될 것이므로 사회보험제도에 가입할 수 있을 것이다. 하지만 이들을

남한 사회보험제도에 포함시키면 남한주민이 저야 할 비용 부담이 커진다는 문제가 있다. 이 점을 고려하여 가장 중요한 사회보험인 국민연금의 경우 남한연금이 아니라 남한과 분리 운영되는 북한지역 연금에 가입하게 하는 방안을 제안한다. 반면 건강보험, 산재보험 및 고용보험의 경우에는 남한지역 보험에 가입하게 해야 실질적인 보험 혜택 제공이 가능하다. 기타 사회복지서비스는 서비스별 특성에 따라 일부는 적용하고 일부는 배제하는 것이 바람직해 보인다.

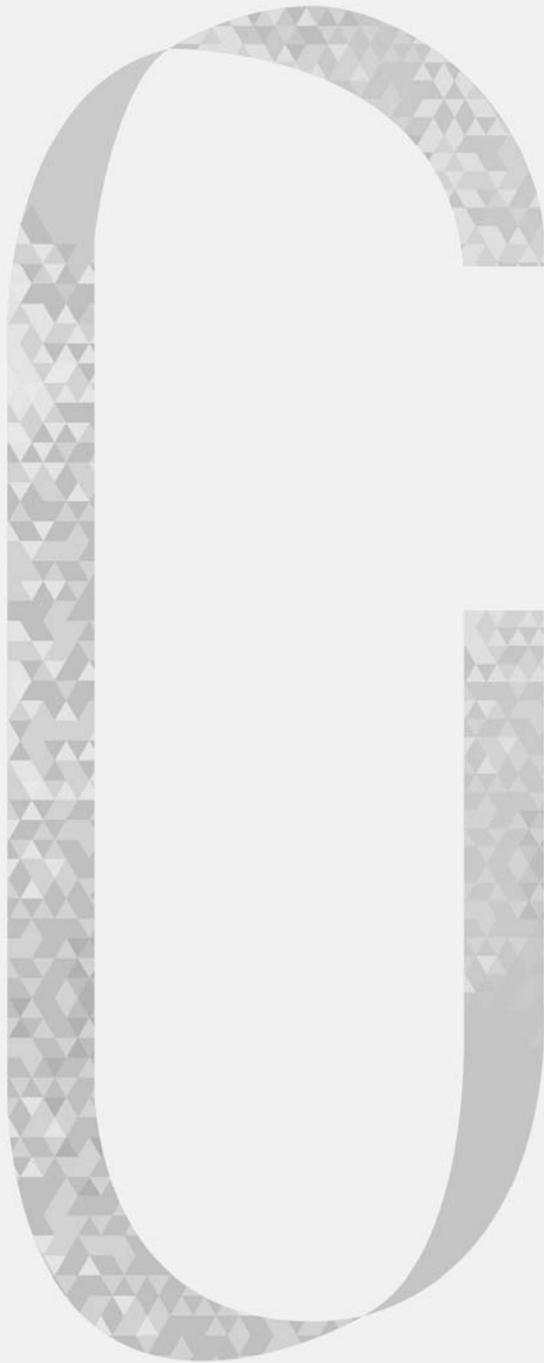
주제어: 통일, 사회보장제도, 한시적 분리, 헌법 원리, 적정 수준의 급여

Designing a Separate Social Security System for North Koreans after Unification

Kim, Sukjin and Lee, Kyuchang

Social security for North Koreans in the post-unification period should be applied in accordance with the South Korean system. However, in order to avoid excessive financial burden and social disorder, it is advisable to temporarily implement separate social security systems in South and North Korea. Benefits for North Koreans should be limited to a level lower than those for South Koreans until income disparity is reduced. Nevertheless, divergent systems of social security in the two Koreas must respect the constitutional principles and continuous efforts must be made to reduce the differences in benefits. Moreover, it will be necessary to apply a separate system for North Koreans who migrate to South Korea after unification, which is different from that for South Koreans or North Koreans who remain in North Korea.

Keywords: Unification, Social Security, Temporary Separation, Constitutional Principles, Optimal Level of Benefits



I. 서론

1. 연구의 배경과 목적

가. 연구의 배경과 필요성

남북한¹⁾이 지금처럼 소득 격차가 큰 상태에서 정치적 통일을 맞이하게 된다고 가정하자. 그 경우 북한주민에 대한 사회보장 적용 문제는 통일한국 정부가 해결해야 할 가장 중요한 정책 문제 중 하나로 떠오를 것이다. 지금 한국 사회에서는 통일에 대한 회의론과 낙관론이 팽팽하게 맞서고 있는데, 이런 의견 차이의 배후에는 통일 이후 사회보장제도에 대한 서로 다른 전망이 있다.

통일을 회의적으로 바라보는 사람들은 통일비용이 너무 많이 들어간다고 주장하는데, 통일비용의 주요 항목 중 하나가 바로 사회보장비용이다. 통일이 되면 북한주민에게도 남한주민과 동등한 사회보장혜택을 제공해야 하며, 여기에 필요한 재정지출 소요는 도저히 감당할 수 없을 정도로 크다는 주장이다.²⁾ 반대로 어서 빨리 통일을 해야 한다고 보는 쪽에서는 사회보장비용을 단순히 무시하기도 하고, 비용을 고려할 때에도 그 규모가 그리 크지 않을 것이라고 생각한다.³⁾ 즉 통

1) 이 보고서에서는 북한과 비교 또는 대비하는 맥락에서는 ‘한국’ 대신에 ‘남한’이라는 용어를 사용하고, 국제 비교 또는 통일 이후 상황과 관련해서는 ‘한국’ 또는 ‘통일한국’이라는 용어를 사용한다.

2) 노무현 정부에서 기획예산처 장관과 청와대 정책실장을 지낸 변양균은 “북한이 망하면 어떻게 됩니까? 2000만 명에게 한 달에 50만 원씩 1년에 12개월씩 보조금을 줘야 할 텐데, 그거 한 100조 됩니까? 그 돈을 어떻게 마련합니까?”라고 말하였다. 『조선일보』, 2014.1.11. 변양균은 북한주민에게 남한의 국민기초생활보장제도를 적용하는 경우를 염두에 둔 것으로 보인다.

3) 김영삼 정부에서 청와대 정책기획 수석 및 사회복지 수석을 지냈으며, 나중에 한나라당 국회의원을 역임한 박세일은 “통일비용 중에서 순수한 소비적 비용은 사실 위기관리 비용뿐이다. 그런데 위기관리비용은 사실 별로 크지 않다”고 말하고 있다. 박세일, 『선진 통일 전략』 (서울: 21세기 북스, 2013), pp. 195~196. 박세일이 말하는 위기관리 비용은 통일 직후의 긴급 생계 지원 대책에 소요되는 비용만을 의미한다. 김대중 정부

I
II
III
IV
V

일을 하더라도 북한주민에게는 남한주민보다 훨씬 낮은 수준의 사회 보장 혜택만 제공해도 된다고 가정하고 있는 셈이다.

이런 의견 차이는 통일한국이 직면하게 될 현실적 딜레마를 반영하고 있다. 한편에는 북한주민도 통일한국의 국민으로서 폭넓은 자유와 시민권을 누려야 한다는 당위성이 있다. 여기에 초점을 맞춘다면 북한주민에게도 남한주민과 동등한, 또는 반드시 동등하진 않더라도 되도록 관대한 사회보장 혜택을 제공해야 한다. 다른 한편에는 통일한국의 재정 건전성을 지키기 위해 통일비용을 줄일 필요성이 있다. 이를 중시한다면 북한주민에게 돌아가는 사회보장 혜택은 되도록 줄이는 것이 바람직하다.

통일 이후 경제 및 사회정책에 대한 논의가 활발해지기 시작한 1990년대 초중반에는 사회보장제도가 중요한 이슈로 간주되지 않았다. 당시에는 한국의 사회보장제도가 발달해 있지 않았기 때문이다. 그러나 지난 20여 년간 사회보장제도가 꾸준히 확충되어 이제는 주요 선진국에 버금가는 수준에 이른 상태이다. 아직까지 한국의 GDP 대비 공공 사회복지지출 비율은 주요 선진국보다 훨씬 낮지만, 이 수치만 보고 한국 사회보장제도의 수준을 과소평가해서는 안 된다. 이 수치가 낮은 이유는 국민연금제도가 생기기 전에 청장년 시기를 보낸 현재의 노년층 다수가 국민연금 혜택을 받지 못하고 있기 때문이다. 그러나 이제는 사회보장제도가 크게 확충되어 있으므로 사회보장 혜택을 받는 국

와 노무현 정부에서 통일부 장관을 지낸 정세현도 통일비용은 그리 많이 들지 않는다는 견해를 피력하고 있다. 정세현, “통일은 왜 해야 하며 어떻게 해야 하는가,” 임동원·백낙청 외, 『다시 한반도의 길을 묻다』 (서울: 삼인, 2010), pp. 35~39. 정세현은 신창민 외(2007)의 연구를 인용하고 있는데, 이 연구는 통일비용에 투자비용만을 포함시키고 복지비용을 비롯한 소비성 비용은 무시하고 있다. 신창민 외, 『통일비용 및 통일편익』 (서울: 국회예산결산특별위원회, 2007).

민의 범위는 시일이 흐를수록 점점 확대될 것이 분명하다. 또 고령화가 진행됨에 따라 사회복지지출 비율은 빠르게 상승할 수밖에 없다.

여기에 통일 상황이 전개됨으로써 북한주민을 위한 사회복지지출 수요까지 더해진다면, 통일한국이 재정 건전성을 지킬 수 있을지의 여부는 더욱 불확실해진다. 또한 사회복지제도는 경제적 불평등 완화를 위한 주요 정책수단으로서 고소득층에서 저소득층으로의 소득 재분배를 포함한다는 사실을 잊어서는 안 된다. 통일한국에서는 장기간 동안 북한주민 대부분이 저소득층이 될 가능성이 높으며, 따라서 북한주민에게 사회복지제도를 적용한다는 것은 남한주민으로부터 북한주민에게 소득 재분배가 이루어져야 함을 의미한다. 이러한 새로운 재분배 상황은 남북한 주민 간 이해 갈등을 초래할 소지가 상당히 크다. 이러한 점들을 고려할 때, 통일 이후 사회복지제도 운영방향은 사회경제적 및 재정적으로 대단히 중요한 문제로 간주되어야 한다.

나. 선행연구 검토

문제의 중요성에 비해 이 주제에 대한 선행연구는 부족한 것이 현실이다. 물론 선행연구가 없는 것은 아니며, 주요 국책연구기관과 공공기관에서 여러 보고서가 나와 있고 통일부 발주 용역으로도 여러 차례 연구가 이루어진 바 있다. 그러나 통일 이후 북한주민 대상 사회복지제도 운영방안의 경제적, 정치적 및 법률적 정당성과 현실성에 대한 논의는 아직 불충분한 수준에 머물러 있다고 볼 수 있다.

우선, 선행연구 중에는 기초 조사 또는 예비 연구에 머무른 것들이 많다. 예를 들어 유근춘 외, 최기춘 외, 이세정 외, 금재호 외, 이철수 외 등의 연구는 남북한 사회복지제도 현황과 북한의 사회복지 현실을

I

II

III

IV

V

서술하고 있으나, 통일 이후 사회보장제도 운영방안을 제시하지는 않고 있다.⁴⁾ 이용갑 외의 연구는 의료보장제도와 관련해 독일통일 경험을 검토하고 있을 뿐, 통일한국의 의료보장제도를 본격 논의하지는 않고 있다.⁵⁾ 황나미 외의 연구는 북한 급변사태로 인한 위기 상황의 단기 대처방안을 다룬 것으로, 역시 통일한국의 사회보장 문제를 본격적으로 논의한 것은 아니다.⁶⁾

이에 비해 연하청, 전홍택 편, 우해봉 외, 안중범 외, 박용주 외 등의 연구는 통일 이후 사회보장 문제를 본격적으로 다루고 있다는 점에서 한층 진전된 연구라고 할 수 있다.⁷⁾ 그 중 안중범 외의 연구는 통일부 용역으로 수행된 통일비용 및 통일재원 마련방안에 관한 연구로서 북한 지역 사회보장제도 운영에 소요되는 비용을 추계하고 있다.⁸⁾ 그러나 비용 추계의 전제가 되는 사회보장제도 운영방안에 대해서는 충분한

4) 유근춘 외, 『통일한국의 사회보장체계 구축을 위한 기초연구』 (서울: 한국보건사회연구원, 2013); 최기춘 외, 『통일을 대비한 건강보험제도 발전방안 연구(1): 북한의 의료보장제도와 보건의료 현황』 (서울: 국민건강보험공단, 2007); 이세정 외, 『남북한 보건의료 분야 법제통합 방안』 (서울: 통일부, 2011); 금재호 외, 『북한경제의 시장화에 따른 노동복지 분야 법제도 통합방안』 (서울: 통일부, 2012); 이철수·민채기, 『북한 사회보장과 연금제도 운영실태 분석』 (서울: 국민연금공단, 2014); 강동조, “남북한 사회보장제도 비교 및 통합 방안,” (한양대학교 행정·자치대학원 석사학위논문, 2006).

5) 이용갑 외, 『통일을 대비한 건강보험제도 발전방안 연구(2): 통일과 구동독 지역의 의료보장제도와 보건의료 현황』 (서울: 국민건강보험공단, 2008).

6) 황나미 외, 『통일 대비 북한 위기 상황에 따른 보건복지 대응방안』 (서울: 한국보건사회연구원, 2011).

7) 연하청, “통일한국과 사회보장 정책과제,” 연하청·황나미, 『통일 대비 사회복지 및 보건 정책과제』 (서울: 한국보건사회연구원, 2010); 전홍택 편, 『남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리 운영 방안』 (서울: 한국개발연구원, 2012); 우해봉 외, 『남북한 통일과 노후소득보장제도 운영의 기본방향』 (서울: 국민연금연구원, 2011); 안중범 외, 『통일재원 마련방안 연구』 (서울: 통일부, 2011); 박용주 외, 『한반도 통일의 경제적 효과』 (서울: 국회예산정책처, 2014).

8) 안중범 외, 『통일재원 마련방안 연구』.

설명이 없다. 통일의 경제적 효과에 대한 국회예산정책처의 최근 연구(박용주 외)도 통일 이후 사회보장 비용을 추계하고 있다.⁹⁾ 여기에서는 제도 운영방안을 어느 정도 설명하고 있지만, 그러한 방안의 정당성과 현실성에 대한 논의는 생략하고 있다.

안중범 외¹⁰⁾와 박용주 외¹¹⁾가 전제하는 사회보장제도 운영방안과 비용 추계방법은 세부적으로는 상당한 차이가 있지만, 기본방향은 대체로 비슷하다고 볼 수 있다. 즉, 두 연구 모두 통일 후 북한에 남한식 사회보장제도를 적용하되 남북한 사회보장 재정을 곧바로 통합하지는 않는 점진적·단계적 통합방안을 전제하고 있다. 통일 초기에는 북한주민에 대한 사회보장 급여 수준을 남한보다 훨씬 낮게 책정했다가 남북한 소득격차 축소에 따라 남북한 급여 차이를 점진적으로 줄여 나가며, 충분한 시일이 경과한 후에 완전통합을 추진한다는 안이다.

연하청은 해외 사례를 참고하면서 이러한 점진적·단계적 통합방안의 정당성을 상세하게 논의하고 있다.¹²⁾ 통일한국의 재정 건전성을 지킴과 동시에 북한지역 경제의 자생력을 확보하려면 점진적·단계적 통합이 더 바람직하다는 것이다. 전홍택 등의 연구는 연하청의 논의를 더 발전시켜 통일 후 북한경제의 ‘한시적 분리 운영’을 주장하고 있으며, 분리 운영 기간 중에 국민연금, 고용보험, 보건의료, 공공부조(기초생활보장) 등 주요 사회보장제도를 어떻게 운영하는 것이 좋을지에 대해 설명하고 있다.¹³⁾ 우해봉 외의 연구는 국민연금제도를 중심으로 통일 이후 북한주민을 위한 노후소득보장 방안을 제안하고 있다.

9) 박용주 외, 『한반도 통일의 경제적 효과』.

10) 안중범 외, 『통일재원 마련방안 연구』.

11) 박용주 외, 『한반도 통일의 경제적 효과』.

12) 연하청, “통일한국과 사회보장 정책과제.”

13) 전홍택 편, 『남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리 운영 방안』.

안중범 외, 박용주 외 등의 사회보장비용 추계 작업과 연하청, 전홍택 외, 우해봉 외 등의 사회보장제도 운영방안 설명은 상호보완적이어서 이들 연구를 종합하면 경제, 재정 및 사회보장 전문가들이 생각하는 통일 후 사회보장제도의 윤곽을 알 수 있다. 그러나 이들 연구도 두 가지 중요 쟁점에 대한 논의를 생략하고 있다는 점에서 아직 불충분하다고 할 수 있다.

첫째, 이상의 연구는 점진적·단계적 통합방안의 정당성을 경제적 이유에서 찾고 있다. 그러나 실제 통일 상황이 닥쳤을 때, 그러한 방안이 정치적으로 수용될 수 있을지 여부는 확실하지 않다. 무엇보다 통일한국에서는 북한주민들이 새로운 유권자 집단으로 등장하여 강력한 정치적 영향력을 행사할 수 있으며, 북한주민들은 되도록 사회보장 급여 수준을 높게 책정하는 제도를 선호할 것이다. 또한 남북한 주민 간 사회보장 급여 수준을 차별하는 정책은 대한민국 헌법 정신에 위배된다는 비판이 제기될 수 있다. 실제 통일 상황에서 차별적 사회보장제도가 실시될 경우 단순히 비판에 그치지 않고 헌법재판소에서 위헌 판정이 내려질 가능성도 배제할 수 없다. 전홍택은 남북한 양측 정부의 합의에 의해 북한지역의 한시적 분리 운영을 규정한 통일조약을 체결함으로써 이런 문제를 회피할 수 있다고 보고 있다.¹⁴⁾ 그러나 실제 상황에서 그런 방식의 합의형 통일이 이루어질 수 있을지 여부 자체가 불확실하며, 그렇게 되지 않을 경우를 대비할 필요가 있다.

둘째, 주요 선행연구들은 통일 이후 북한에 잔류한 북한주민에게 어떤 제도를 적용할 것인지만 논의하고 있으며, 남한으로 이주한 북한주민에게 어떤 제도를 적용해야 하는가 하는 문제를 검토하지 않고 있다.

¹⁴⁾ 위의 책, pp. 40~46.

이 문제에 대한 언급이 전혀 없는 것은 아니지만 본격적인 논의는 나오지 않으며, 사회보장비용 추계에서도 이 문제는 고려되지 않고 있다. 통일 이후 남북한 간 이주를 자유화해야 하는지, 아니면 제한해야 하는지도 또 하나의 중요한 이슈인데, 이 문제는 사회보장제도 운영방안과 밀접한 관련이 있다. 통일 이후 사회보장제도를 어떻게 설계하느냐에 따라 사회보장제도가 이주를 촉진하는 효과를 가지거나 반대로 제한하는 효과를 가질 수도 있으며, 이 점을 신중하게 고려하여 사회보장제도 운영방안을 결정할 필요가 있다. 북한주민의 남하 이주 규모가 얼마나 되느냐, 그리고 남한으로 이주한 북한주민에 대한 사회보장 적용을 어떻게 하느냐에 따라 통일한국의 사회보장지출 소요가 크게 달라질 것이며, 남북한 주민 전체의 생활수준과 생활양식도 크게 달라질 수 있다.

다. 연구의 목적

이 연구의 목적은 주요 선행연구들이 제안한 통일 이후 남북한 사회보장제도의 점진적·단계적 통합방안을 수정·보완하는 것이다. 수정·보완 방향은 다음과 같다.

첫째, 통일 이후 사회보장제도 운영방안의 경제적·재정적 영향과 정치적·법적 이슈를 종합적으로 검토한다. 경제적 문제를 고려하여 점진적·단계적 통합을 추진하되 헌법과 법률에 최대한 조화될 수 있는 방법이 무엇인지, 남북한 주민의 서로 다른 처지와 의사를 적절히 절충한 정치적 타협안은 어떻게 도출할 수 있을지 생각해 본다.

둘째, 통일 이후 북한주민이 남한으로 이주할 수 있다고 가정하고, 북한주민이 북한에 잔류하는 경우뿐 아니라 남한으로 이주하는 경우

I
II
III
IV
V

까지 포함하여 사회보장제도 운영방안을 모색해 본다. 북한주민이 남한으로 이주할 경우 소득수준 및 생활여건이 크게 달라질 것이므로 사회보장 혜택을 적절히 차별화할 필요가 있다. 또한 북한주민의 이주를 적절한 수준으로 억제할 수 있는 경제적 유인책 중의 하나로 사회보장 제도를 활용할 필요가 있다. 이 문제와 관련해서도 정치적·법률적 정당성과 경제적·재정적 현실성을 충족하는 타협안을 모색하는 것이 중요하다.

2. 통일 이후 통합 시나리오와 연구 범위

통일 이후 사회보장제도 운영방안을 결정하는 문제는 통일 이후 경제·사회 통합 유형을 결정하는 문제와 밀접한 관련이 있으며, 그 핵심 쟁점 중 하나라고 할 수 있다. 따라서 본격적인 연구를 진행하기에 앞서 통일 이후 통합 시나리오에 관해 논의할 필요가 있다.

가. 경제·사회 통합 단계 및 유형

통일의 가장 중요한 선례인 독일통일의 경우, 정치적 통일을 이룸과 거의 동시에 완전한 경제·사회 통합을 이루었다. 그러나 한 나라로의 통일이 항상 완전한 경제·사회 통합을 의미하는 것은 아니다. 경제·사회 통합은 <표 I-1>에서 볼 수 있듯이 몇 가지 기본 유형으로 구분할 수 있다.¹⁵⁾

첫째는 상품시장 통합에서 재정통합에 이르는 전 과정을 단기간 내에

¹⁵⁾ 경제통합의 유형에 관한 아래의 논의는 김석진, “통일 이후 북한 산업개발을 위한 주요 정책,” 김석진 외 편, 『통일 이후 북한 산업개발전략 연구』 (서울: 산업연구원, 2011), pp. 39~44를 요약한 것이다.

실현한 완전통합 방식으로 독일통일이 이에 해당한다.

둘째는 노동시장과 화폐까지는 통합하지만 사회보장 및 재정은 분리 운영하는 방식으로, 유로존(Eurozone)이 이와 비슷한 성격을 갖는다.

셋째는 상품 및 서비스시장, 자본시장과 화폐제도는 통합되어 있으나, 노동시장은 불완전하게 통합되어 있고 사회보장 및 재정도 분리되어 있거나 불완전하게 통합되어 있는 경우로, 중국이 이러한 경우에 해당한다.

넷째는 상품 및 서비스시장은 통합되어 있으나 자본시장은 불완전하게 통합되어 있으며 노동시장, 화폐, 사회보장 및 재정은 통합되어 있지 않은, 매우 낮은 수준의 부분통합으로 중국·홍콩의 ‘일국양제식’ 통합이 이에 해당한다. 즉 ‘일국양제’란 경제·사회적으로는 사실상 분단 상태를 유지한다는 것을 의미한다.

표 1-1 주요 경제·사회 통합 유형과 사례

통합 유형	사례	시장통합		생산요소 이동		제도·정책 통합		
		상품	서비스	자본	노동	화폐	사회보장	재정
완전통합	독일	○	○	○	○	○	○	○
부분통합 (1)	유로존	○	○	○	○	○	×	×
부분통합 (2)	중국 내부	○	○	○	△	○	×	△
부분통합 (3)	중국·홍콩	○	○	△	×	×	×	×

출처: 김석진, “통일 이후 북한 산업개발을 위한 주요 정책,” pp. 39~44.

주: ○ = 완전통합, △ = 부분통합, × = 미통합을 의미함.

경제·사회 통합의 역사적 선례들을 보면, 상품, 서비스 및 자본시장의 통합은 대체로 큰 무리 없이 진행할 수 있을 것으로 보인다. 화폐 통합은 조금 더 어려운 문제를 수반하지만, 이 연구에서 다루는 사회

I
II
III
IV
V

보장제도 통합 문제와 직접적으로 관련되지는 않는다. 노동시장 통합, 즉 이주 자유화는 통합을 추진하는 국가 또는 지역 간 소득 격차가 클수록 노동시장 및 경제구조에 주는 충격이 커진다는 문제가 있으며, 사회보장제도와의 밀접한 관련이 있다. 이주 자유화에 따라 새로 유입된 이주민에게 기존 국민·주민과 동등한 제도를 적용할지, 아니면 어느 정도 차별화를 할 것인지가 중요한 이슈로 대두된다. 사회보장제도와 재정통합은 경제·사회 통합의 마지막 단계이며, 이것 역시 국가 또는 지역 간 소득 격차가 클수록 어려운 과제가 된다. 하나의 국가이면서도 사회보장제도를 지역 간 분리 운영하고 있는 중국의 사례는 사회보장제도 통합이 결코 쉽지 않은 과제임을 잘 보여주고 있다.

남북한이 정치적으로 통일하게 될 경우, 궁극적으로는 독일통일의 경우처럼 완전한 경제·사회 통합을 이루는 것을 목표로 삼아야 할 것이다. 그러나 남북한 간 소득 격차가 매우 크므로 상당 기간의 과도기를 두어 점진적·단계적 통합을 추진하자는 의견이 흔히 나오고 있다. 하지만 그런 방안이 실제로 실현될지 여부가 확실한 것은 아니다. 또한 점진적·단계적 통합에도 여러 가지 옵션이 있을 수 있고, 통합 속도, 즉 완전통합까지 걸리는 기간까지 고려하면 매우 다양하고 가변적인 통합 시나리오를 생각할 수 있다. 어떤 경제·사회 통합 시나리오를 선택해야 하느냐는 통일 과정에서 남북한 국민 전체의 민주적 합의에 따라 결정해야 할 문제이므로, 지금으로서는 통일 과정을 정확히 예측하기 어렵다.

나. 연구의 범위와 전제

이상의 다양한 통합 시나리오를 개별적으로 검토할 경우 논의의 초점이 흐려질 우려가 있다. 따라서 이 연구에서는 비교적 현실성과 필요성이 높다고 생각되는 하나의 통합 시나리오를 다음과 같이 가정하여 사회보장제도 운영방안을 모색해 보려고 한다.

첫째, 이 연구에서는 북한 ‘급변사태’ 또는 ‘붕괴’ 등 비상 상황의 문제는 다루지 않으며, 비상 상황을 지나 남북한 간의 정치적 통일이 실현된 이후 상황을 전제한다.

둘째, 북한주민에게 거주 이전의 자유를 보장하여 남한으로의 자유로운 이주를 허용한다고 가정한다. 이는 거주 이전의 자유가 통일한국 국민이 가져야 할 가장 기본적인 인권 중의 하나라고 생각하기 때문이다. 이 가정은 북한주민의 남하 이주를 억제하는 물리적 통제(국경 통제 등)를 실시하지 않음을 의미한다. 하지만 북한주민의 이주가 남한의 노동시장, 경제구조, 사회문화에 미치는 충격을 완화하기 위해 이주를 적정 수준 이내로 억제할 필요가 있다는 의견에도 동의한다. 따라서 물리적 통제는 가하지 않지만, 통일 이후 제반 사회경제 정책이 북한주민의 남하 이주를 억제하거나, 또는 적어도 촉진하지 않는 효과를 가지도록 유념할 필요가 있다고 본다.

셋째, 통일헌법 제정 문제는 통일과 관련하여 제기되는 중요 쟁점 가운데 하나이다. 우리의 공식적인 통일방안인 민족공동체 통일방안은 화해·협력, 남북연합, 통일국가 수립의 3단계를 상정하고 있는데, 통일국가 수립은 통일헌법의 제정으로 완성되는 것으로 되어 있다. 또는 현행 우리 헌법을 유지한 채 통일을 하고, 통일 이후 현행 헌법의 일부를 개정하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 통일 과정에서 통일헌법을 제

I

II

III

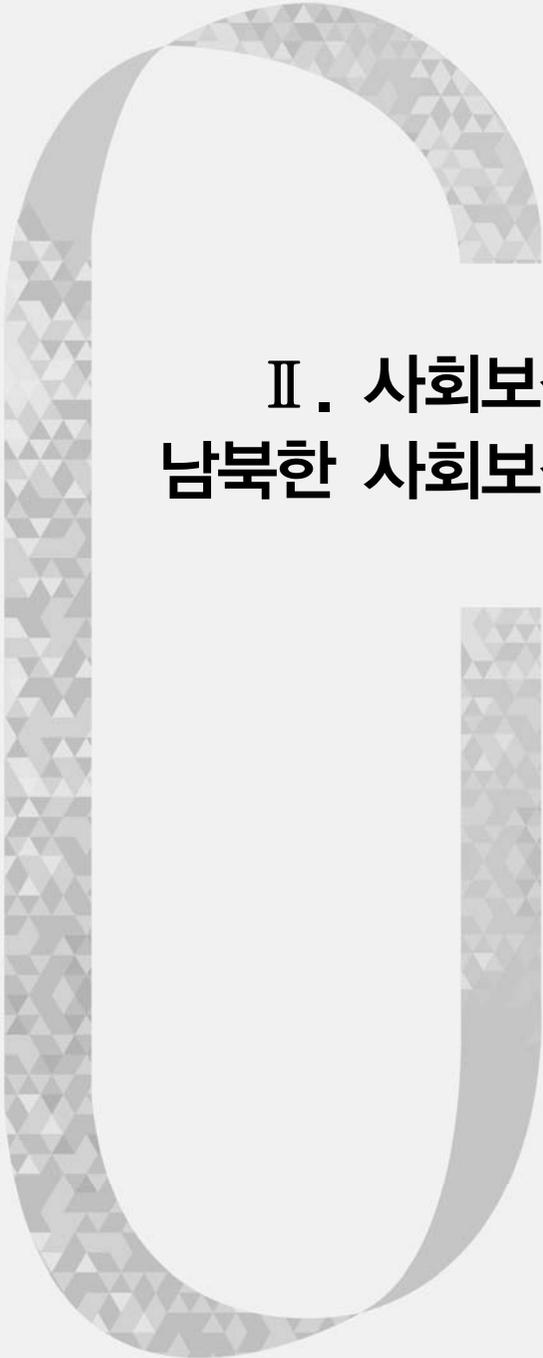
IV

V

정하거나 통일 이후 헌법을 개정할 경우 남북한 지역 모든 구성원들의 행복 증진을 위해 사회보장 친화적인 요소를 강화할 필요가 있다. 가령 사회보장을 명시하고 있는 북한 헌법 규정¹⁶⁾의 정신을 수용하거나 정부에게 남북한 주민의 통합을 위해 노력할 책무가 있다는 내용을 천명하는 것이다. 그러나 통일헌법 제정 문제나 통일 이후 헌법 개정 문제는 별도로 다루어야 할 큰 주제라는 점에서 본 보고서에서는 다루지 않고 현행 우리 헌법이 유지된다는 전제 하에 연구를 진행한다. 통일의 대표적인 사례로 언급되는 독일통일의 경우 통일헌법을 제정하지 않고 구 서독의 기본법이 구 동독 지역까지 확장 적용되었으며, 독일 통일 이후 기본법 개정 과정을 거친 바 있다.

이 연구의 정책 제안이 더 완벽한 것이 되기 위해서는 상세한 재정 소요 추계, 사회보장 행정체계 수립 방안, 남한의 현행 사회보장제도 합리화 방안 등 여러 가지 추가 연구가 필요하다. 하지만 이런 문제는 모두 별도의 상세한 검토를 필요로 하는 주제이므로, 이 연구에서는 다루지 않는다. 이 연구의 정책 제안은 불완전한 것이지만, 향후 더 상세한 정책 수립을 위한 논의의 출발점으로서 어느 정도 유용한 기여를 할 수 있을 것이다.

¹⁶⁾ 북한 헌법(조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법)은 제72조에서 사회보장권리를 규정하고 있다. “... 이 권리는 ... 국가사회보험과 사회보장제에 의하여 보장된다.”



Ⅱ. 사회보장의 개념과 남북한 사회보장제도 비교

본 장에서는 사회보장제도의 의의와 체계를 살펴보고 사회보장과 관련된 남북한의 법제 현황을 살펴본다. 다만 본 연구의 목적이 남북한의 사회보장제도 통합에 있다는 점에서 남북한 각각의 사회보장제도 하나하나의 내용을 구체적으로 살펴보기보다는 현재의 제도 비교를 중심으로 남북 사회보장제도 통합 시에 고려할 요소가 무엇인가에 주안점을 두고 분석한다.

1. 사회보장의 개념

가. 협의의 사회보장과 광의의 사회보장

사회보장(社會保障)의 사전적 의미는 “국민의 생존권을 지킬 것을 목적으로 하는 경제적 보장”이다.¹⁷⁾ 그리고 사회보장제도와 관련된 법규범의 총체를 사회보장법이라고 한다.¹⁸⁾ 사회보장법은 협의의 사회보장법과 광의의 사회보장법으로 구별된다. 광의의 사회보장법은 헌법상의 기본원리인 복지국가원리를 구현하기 위한 사회정책의 기능을 수행하는 모든 법들을 말한다. 사회보장법을 광의로 이해하는 경우 다면적인 보호방법을 종합적으로 고려하여 정책을 형성할 수 있는 장점이 있는 반면에 광의의 사회보장법에는 공법과 사법이 혼재되어 있고, 서로 다른 원리들의 작용으로 일관된 체계가 결여된다는 문제점이 있다.¹⁹⁾ 이 같은 점에서 사회보장법은 일반적으로 협의의 개념으로 이해되고 있다. 협의의 사회보장법은 첫째, 개인의 사회적 위험을 보호하는 것을 ‘직접적인 목적’으로 하는 ‘급여관계’를 규율한다. 노동법은 근로자

17) 국립국어원 표준국어대사전, “사회보장,” <www.korean.go.kr>. (검색일: 2015.4.2.).

18) 권오성, 『사회보장법(I): 총론·산재보험법·고용보험법』 (서울: 청목출판사, 2011), p. 17.

19) 이흥재 외, 『사회보장법』 (서울: 신조사, 2013), p. 7.

개인의 사회문제가 아니라 노동과 임금의 정당한 교환관계를 규율하는데 직접적인 목적이 있다는 점에서 광의의 사회보장법에는 속하지만 협의의 사회보장법에는 속하지 않으며, 세법은 사회문제 해결에 기여한다는 측면에서 광의의 사회보장법에 속하지만 급여형태로 이루어지지 않는다는 점에서 협의의 사회보장법에는 속하지 않는다. 둘째, 협의의 사회보장법은 ‘국가 또는 공(公)법인’이 주체가 되어 개인의 사회적 위험을 보호한다. 따라서 민간보험은 광의의 사회보장법에는 속하지만 협의의 사회보장법에 속하지는 않는다.²⁰⁾ 본 연구에서 사회보장 또는 사회보장법은 협의의 개념을 사용한다.

나. 사회보장과 사회복지

사회보장과 관련하여 사회복지라는 개념이 함께 사용되고 있다. 사회복지라는 시대에 따라 그 의미가 다르게 사용되고 학자들 간에도 의견 차이가 있어 통일된 정의를 내리기 어렵다. 협의의 사회복지에는 장애인, 노인, 아동 등 사회적 약자나 보호를 필요로 하는 자에 대한 서비스를 말한다.²¹⁾ 이와 같이 이해할 경우 협의의 사회복지에는 사회보장에 포함되는 개념이다. 아래에서 다시 설명하겠지만 사회보장(법)은 일반적으로 사회보험(법), 공공부조(법), 사회보상(법) 및 사회복지관련(법)으로 구분된다. 반면에 광의의 사회복지에는 사회복지서비스 외에 보건, 의료, 주택, 고용, 교육 정책 등을 포함하는 것으로 사회보장을 포함하는 광범위한 개념이다.²²⁾ 현재 시행 중인 사회복지사업법²³⁾은 제2조에서

²⁰⁾ 위의 책, pp. 7~8.

²¹⁾ 박옥희, 『사회복지의 이해』 (서울: 학지사, 2008), pp. 13~15.

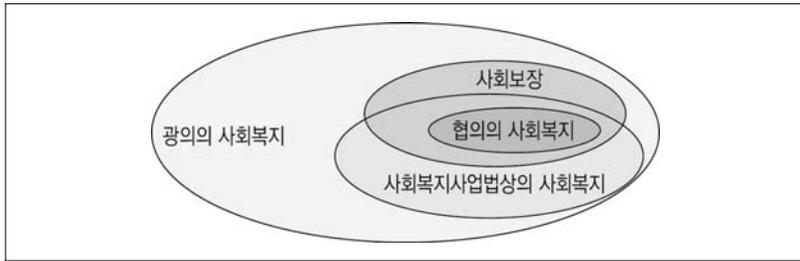
²²⁾ 위의 책, p. 15.

²³⁾ 법률 제12935호. 2014.12.30. 개정, 2015.7.1. 시행.

사회복지사업을 “국민기초생활보장법, 아동복지법, 노인복지법, 장애인복지법, 한부모가족지원법, 영유아보육법, 성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률, 정신보건법, 성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률, 입양특례법, 일제하 일본군위안부 피해자에 대한 생활안정지원 및 기념사업 등에 관한 법률, 사회복지공동모금회법, 장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률, 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률, 농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법, 식품기부 활성화에 관한 법률, 의료급여법, 기초연금법, 긴급복지지원법, 다문화가족지원법, 장애인연금법, 장애인활동 지원에 관한 법률, 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률, 보호관찰 등에 관한 법률, 장애아동 복지지원법에 따른 보호·선도(善導) 또는 복지에 관한 사업과 사회복지상담, 직업지원, 무료 숙박, 지역사회복지, 의료복지, 재가복지(在家福祉), 사회복지관 운영, 정신질환자 및 한센병력자의 사회복지에 관한 사업 등 각종 복지사업과 이와 관련된 자원봉사활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는 사업”으로 정의하고 있다. 사회복지사업법상의 사회복지 개념은 협의의 사회복지보다는 넓고 광의의 사회복지 개념보다는 좁다고 볼 수 있다. 또한 사회복지사업법상의 사회복지지는 장애인, 아동, 노인 부분에서 사회보장과 일부 중복되는 동시에 각각 고유의 영역을 갖고 있다. 본 연구에서 사회복지란 협의의 사회복지 개념을 말한다. 이상에서 간단하게 살펴본 사회보장과 사회복지의 관계를 그림으로 표시해 보면 다음과 같다.

I
II
III
IV
V

● 그림 11-1 사회보장과 사회복지의 관계



출처: 필자 작성

한편, 북한은 남한의 사회보장 내지 사회복지에 대응하는 개념으로 ‘사회복지’라는 표현을 사용하고 있다.²⁴⁾

2. 남북한 사회보장제도 현황과 비교

남한 사회보장기본법²⁵⁾은 제3조에서 사회보장을 “출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스”로 정의하여 사회보장을 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스의 세 가지 범주로 구분하고 있다. 이에 입각하여 사회보장법을 사회보험법, 공공부조법, 사회복지서비스법으로 구분하여 설명하는 책자를 발견할 수 있다.²⁶⁾ 남북한 사회보장제도 통합에 관한 선행연구도 사회보장제도를 사회보험, 공공부조(공적부조),

24) 법률출판사, 『조선민주주의인민공화국 법전』 (평양: 법률출판사, 2012), p. 1158. 이 법전은 적십자회법, 사회보장법, 연로자보호법, 장애자보호법, 아동권리보장법, 여성 권리보장법을 사회복지부문에 속하는 법규로 분류하고 있다.

25) 법률 제12844호. 2014.11.19. 개정, 2014.11.19. 시행.

26) 유각근, 『사회보장법』 (아산: 선문대학교, 2013), pp. 58~188.

사회복지서비스의 3대 범주로 구분하고 있다.²⁷⁾ 이와는 달리 세 가지 범주에 사회보상을 추가하여 사회보장법을 사회보험법, 공공부조법, 사회보상법, 사회복지관련법의 네 가지 범주로 구분하는 견해들이 있다.²⁸⁾

아래에서는 사회보장제도를 사회보험, 공공부조, 사회보험, 사회복지서비스의 네 가지 범주로 구분하여 살펴본다. 먼저 남한의 제도를 살펴보고 이어 관련된 북한의 법규를 살펴봄으로써 어떠한 공통점과 차이점이 있는지를 분석한다. 남한 제도를 중심으로 살펴보는 이유는 통일은 조기통일(또는 급속통일)이든 점진적·단계적 통일이든 헌법 제4조가 천명하고 있는 자유민주적 기본질서가 바탕이 되는 우리 주도에 의한 통일이 되어야 하기 때문이다.²⁹⁾ 이 점에서 법제통합도 결국에는 남한의 관련 법제가 북한지역에 확장 적용되는 형태를 취하여야 한다.³⁰⁾ 이로 인해 현 상황에서 남북한 사회보장제도 또는 사회복지서비스를 통합할 경우 현행 남한의 복지체제에 북한이 흡수되는 것이 바람직하다거나³¹⁾ 또는 남한제도 중심으로 통합하는 것이 불가피하다는 입장³²⁾이 제시되고 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 북한의 법제도를 살펴보는 이유는 통일 이후 긍정적으로 평가할 수 있는 북한 법제는 통일한국의 법체계에 수용할 필요가 있기 때문이다. 특히 다른 분야에 비해 본 연구의 대상인 사회보장 내지 사회복지 분야에 그와 같은 요

27) 강동조, “남북한 사회보장제도의 비교 및 통합 방안,” pp. 4~5.

28) 권오성, 『사회보장법(Ⅰ): 총론·산재보험법·고용보험법』, pp. 33~34; 이흥재 외, 『사회보장법』, p. 11; 전광석, 『한국사회보장법론』 (서울: 집현재, 2014), p. 82.

29) 이규창, “남북법제통합의 기본원칙 및 방향과 과제,” 『저스티스』, 통권 제122호 (한국법학원, 2011), pp. 63~70.

30) 위의 글, pp. 71~73.

31) 이철수, 『긴급구호, 북한의 사회복지: 풍요와 빈곤의 이중성』 (서울: 한울아카데미, 2012), p. 269.

32) 최규완, “사회보장 관점에서 본 통일: 통일 이후 사회보장 문제,” 『안암법학』, 통권 제46호 (안암법학회, 2015), p. 465.

소가 다수 포함되어 있다.³³⁾ 다시 말해 통일 이후 법제통합을 추진할 경우 남북한 주민 간의 사회통합을 고려하여야 한다. 독일 인사가 적절히 지적하였듯이 우리 법이 북한주민들에게 ‘정복자의 법,’ ‘이질적인 법’으로 다가서지 않도록 세심한 배려를 하고, 이러한 노력을 통해 북한 주민들이 통일국가를 자신들의 국가로 느끼도록 하여야 한다.³⁴⁾

표 11-1 남북한 사회보장법 체계 비교

	남한	북한
기본법	• 사회보장기본법	• 사회보장법
사회보험 분야	• 국민건강보험법 • 국민연금법 • 공무원연금법 • 사립학교교직원 연금법 • 군인연금법 • 산업재해보상보험법 • 고용보험법 • 노인장기요양보험법	• 사회보험법 • 사회주의노동법 • 인민보건법 • 의료법 • 연로자보호법
공공부조 분야	• 국민기초생활보장법 • 의료급여법 • 기초연금법	• 인민보건법 • 의료법 • 연로자보호법 • 살림집법 • 교육법
사회보상 분야	• 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 • 범죄피해자 보호법	• 장애자보호법

33) 이규창, “남북법제통합의 기본원칙 및 방향과 과제,” pp. 73~74.

34) 지크프리트 브로스(Siegfried Broß), “독일통일과정에서의 법제통합과 시사점,” 북한법 연구회·독일 한스자이델재단·국민대학교 법학연구소 편, 『독일통일 20년: 법제통합, 인 구이동, 통일비용과 시사점』(독일통일 20주년 통일법제세미나 자료집, 2010.10.6.), pp. 21~22; 장철익, “남북법제통합의 기본원칙 및 방향과 과제에 대한 토론문,” 북한법연구 회·대한변호사협회·한국법학교수회 편, 『통일법제 인프라 구축을 위한 과제』(광복 65 주년 통일대비 특별법제세미나 자료집, 2010.11.9.), p. 72.

사회복지 서비스 분야	아동	<ul style="list-style-type: none"> • 아동복지법 • 아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률 • 영유아보육법 	<ul style="list-style-type: none"> • 아동권리보장법 • 어린이보육교양법
	노인	<ul style="list-style-type: none"> • 노인복지법 • 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률 • 장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률 	<ul style="list-style-type: none"> • 연로자보호법
	장애인	<ul style="list-style-type: none"> • 장애인복지법 • 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률 • 장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률 • 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률 	<ul style="list-style-type: none"> • 장애자보호법

출처: 필자 작성

가. 사회보험

사회보험이란 국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험의 방식으로 대처함으로써 국민의 건강과 소득을 보장하는 제도를 말한다(사회보장기본법 제3조 제2호). 사회보험은 사회적 위험이 발생하기 전에 자신 혹은 제3자가 보험료를 납부하여, 법적 원인관계를 성립시키고, 특정한 사회적 위험이 발생되면 급여를 지급하는 제도라는 점에서 원인관계를 중시하는 사회보장제도이다.³⁵⁾

사회보험 체계에 속하는 남한의 실정법으로는 국민건강보험법,³⁶⁾ 국민연금법,³⁷⁾ 공무원연금법,³⁸⁾ 사립학교교직원 연금법,³⁹⁾ 군인연금법,⁴⁰⁾

³⁵⁾ 권오성, 『사회보장법(Ⅰ): 총론·산재보험법·고용보험법』, p. 37.

³⁶⁾ 법률 제12615호. 2014.5.20. 개정, 2014.11.21. 시행.

³⁷⁾ 법률 제13100호. 2015.1.28. 개정, 2015.7.29. 시행.

³⁸⁾ 법률 제12844호. 2014.11.19. 개정, 2014.11.19. 시행.

산업재해보상보험법,⁴¹⁾ 고용보험법,⁴²⁾ 노인장기요양보험법⁴³⁾ 등이 있다.

남한에서 국민건강보험의 혜택을 받기 위해서는 보험료를 납부해야 한다(국민건강보험법 제76조). 반면 북한은 사회주의헌법⁴⁴⁾에서 무상 치료를 천명하고 있으며(제72조), 인민보건법⁴⁵⁾에서는 보다 자세하게 무상치료의 범위를 규정하고 있다(제10조). 북한 의료법⁴⁶⁾도 무상치료 원칙을 천명하고 있다(제3조). 우리의 보건·의료제도와 비교했을 때 북한 의료법의 한 가지 특징은 예방의학을 강조하고 있다는 점이다. 즉, 북한 의료법은 의사담당구역제도 실시원칙과 병의 예방원칙을 의료법의 기본원칙으로 삼고 있다(제4조, 제5조).

북한은 국가예산수입법⁴⁷⁾ 제44조에서 사회보험료를 “근로자들의 건강을 보호하고 노동능력상실자와 년로보장자를 물질적으로 방조하기 위하여 국가예산에 동원하는 자금”으로 정의하고 있다. 사회보험료 납부는 해당 협동단체의 공동자금과 종업원의 노동보수자금으로 구성 되는데(국가예산수입법 제44조 제2항), 종업원의 사회보험료 납부비율은 월 노동보수액의 1%로 규정되어 있다(국가예산수입법 제47조). 한편, 북한 사회보장법⁴⁸⁾은 사회보장연금 지급을 규정하고 있다(제18조, 제19조). 북한 연로자보호법⁴⁹⁾은 그 대상을 연로자로 규정하고 있다

39) 법률 제12844호. 2014.11.19. 개정, 2014.11.21. 시행.

40) 법률 제13214호. 2015.3.11. 개정, 2015.3.11. 시행.

41) 법률 제13045호. 2015.1.20. 개정, 2015.4.21. 시행.

42) 법률 제13041호. 2015.1.20. 개정, 2015.1.20. 시행.

43) 법률 제12067호. 2013.8.13. 개정, 2014.2.14. 시행.

44) 2013년 4월 1일 최고인민회의 제12기 제7차 회의에서 수정보충.

45) 2012년 4월 3일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2303호로 수정보충.

46) 2000년 8월 10일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1693호로 수정보충.

47) 2011년 11월 8일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1945호로 수정보충.

48) 2012년 4월 3일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2303호로 수정보충.

49) 2012년 4월 3일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2303호로 수정보충.

(제14조). 남한의 국민연금과 비교할 때 지급연령에서 차이가 난다. 북한의 연로연금 지급 대상은 노동연한을 마쳤거나 현재 근로 중에 있는 남자 60세, 여자 55세 이상의 공민이다(제2조). 북한의 연로연금제도는 사회주의노동법⁵⁰⁾ 제74조에도 동일하게 규정되어 있다. 이에 비해 북한의 연로연금에 상응하는 것으로 볼 수 있는 우리의 노령연금은 남녀 불문하고 60세부터 지급된다(국민건강보험법 제61조). 우리 국민연금법은 노령연금 외에 장애연금, 유족연금, 반환일시금을 규정하고 있다(제49조). 이에 상응하는 북한의 제도는 발견되지 않는다.

남한은 일반국민을 대상으로 하는 국민연금 외에 공무원, 사립학교 교직원, 군인 등 특수직역에 종사하는 자를 대상으로 하는 사회보험이 독립된 조직체제로 운영되고 있다.⁵¹⁾ 공무원연금법, 사립학교교직원연금법, 군인연금법이 여기에 해당된다. 이에 상응하는 북한의 사회보험 제도는 없다.

남한의 산업재해보상보험제도에 상응하는 제도는 북한에도 존재한다. 즉, 노동재해, 질병, 부상으로 노동능력을 일시적으로 상실한 근로자들에게는 국가사회보험제에 의한 일시적 보조금을 지급하며, 그 기간이 6개월을 초과하는 경우에는 노동능력상실연금을 지급하도록 되어 있다(사회주의노동법 제73조). 그 가족들에게는 유가족연금을 지급하는 것으로 규정되어 있다(사회주의노동법 제77조). 남한의 산업재해보상보험제도는 보험급여의 종류로 요양급여, 휴업급여, 장애급여, 간병급여, 유족급여, 상병(傷病)보상연금, 장의비(葬儀費), 직업재활급여 등을 규정하고 있어(산업재해보상보험법 제36조) 북한제도보다 넓게 규정되어 있다.

⁵⁰⁾ 1999년 6월 16일 최고인민회의 상임위원회 정령 제803-1호로 수정.

⁵¹⁾ 전광석, 『한국사회보장법론』, p. 85.

남한의 고용보험제도는 실업의 예방, 고용의 촉진 및 근로자의 직업 능력 개발과 향상을 도모하고, 국가의 직업지도와 직업소개 기능을 강화하며, 근로자가 실업한 경우에 생활에 필요한 급여를 실시하여 근로자의 생활안정과 구직 활동을 촉진함으로써 경제·사회 발전에 이바지하는 것을 목적으로 운영되고 있다(고용보험법 제1조). 이에 상응하는 북한의 제도는 존재하지 않는다. 오히려 북한은 행정처벌법⁵²⁾에서 실업을 무직건달행위로 간주하여 행정처벌을 부과하고 있다. 즉, 정당한 이유 없이 6개월 이상 파견된 직장에 들어가지 않았거나 1개월 이상 직장에 나오지 않은 자에게는 3개월 이하의 노동교양처벌을 부과하며, 정상이 무거운 경우에는 3개월 이상의 노동교양처벌을 부과하고 있다(북한 행정처벌법 제90조).

노인장기요양보험제도는 6개월 이상 동안 혼자서 일상생활을 수행하기 어렵다고 인정되는 65세 이상의 노인 또는 65세 미만의 자로서 치매·뇌혈관성질환 등의 노인성 질병을 가진 자에게 신체활동·가사활동의 지원 또는 간병 등의 서비스나 이에 갈음하는 현금 등을 지급하는 제도이다(노인장기요양보험법 제2조). 이에 상응하는 북한의 제도는 존재하지 않는다.

한편, 북한은 1949년 12월 19일 임시인민위원회 결정 제135호로 사회보험법을 제정하였다.⁵³⁾ 보험료 납부에 의해 운영된다는 점에서 남한의 사회보험제도와 유사하다. 보험료 납부는 고용주와 피보험자가 부담하는데 피보험자는 고용주로부터 받은 임금 또는 보수의 1%에 해당하는 금액을 납부한다(북한 사회보험법 제14조). 고용주가 부담하는

⁵²⁾ 2011년 10월 16일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1902호로 수정보충.

⁵³⁾ 북한 사회보험법은 1946년 6월 24일 제정된 『북조선로동자 및 사무원에 대한 노동법령』을 구체적으로 실시할 목적으로 제정되었다.

납부비용은 사회보험법 수납법에서 규정하고 있다. 북한 사회보험법에 의한 보험금 지급은 크게 보조금과 연흥금, 의료상 방조로 구분된다. 보조금은 다시 일시적으로 노력능력을 상실한 자들에게 주는 보조금, 해산보조금, 장례보조금, 실업보조금으로 구분된다. 연흥금은 피보험자가 질병 또는 부상으로 인해 지급되는 폐질연흥금과 피보험자의 유가족에게 지급되는 유가족연흥금으로 구분된다. 남한의 사회보험과 비교해보면 일시적으로 노력능력을 상실한 자들에게 지급되는 보조금제도는 성격이 다르기는 하지만 산업재해보상보험제도와 일맥상통하는 측면이 있다. 해산보조금제도는 남한의 국민건강보험법상의 요양급여제도(국민건강보험법 제41조)와 취지가 비슷한 측면이 있다. 그리고 실업보조금제도는 고용보험제도에 상응한다고 볼 수 있다. 장례보조금제도는 아래에서 살펴볼 국민기초생활보장법상의 장제급여와 비슷한 측면이 있다. 차이가 있다면 북한의 장례보조금제도는 사회보험제도에 속하는 반면에 남한의 장제급여는 공공부조에 속한다. 폐질연흥금은 우리의 장애연금과, 유가족연흥금은 우리의 유족연금에 상응하는 제도로 이해할 수 있다. 문제는 1949년에 제정된 북한 사회보험법이 유효한가의 여부이다. 북한 사회보험법 제정 이후 60여 년이라는 많은 시간이 지났다는 점을 고려하면 이 법이 현재에도 시행되고 있는지는 확실치 않다.⁵⁴⁾ 2012년 북한 법률출판사에서 발간된 북한 법전에는 사회보험법이 수록되어 있지 않다. 한편, 일반법으로서 북한 보험법⁵⁵⁾이 제정되어 시행되고는 있으나 이 법은 사회보험에는 적용되지 않는다(제8조).

54) 제성호, “사회복지·보건·환경에 관한 법률,” 대한변호사협회, 『북한 인권관련 법령 해설』 (서울: 대한변호사협회, 2007), pp. 249~250.

55) 2008년 12월 16일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2989호로 수정보충.

표 II-2 남북한 사회보험제도 비교

남한		북한
국민건강보험제도	보험료 납부	무상치료
	요양급여	해산보조금
	상응하는 제도 부존재	의사담당구역제 병의 예방원칙
국민연금제도	노령연금 (60세 지급)	연로연금 (남자 60세, 여자 55세 지급)
	장애연금	폐질연출금
	유족연금	유가족연출금
	반환일시금	상응하는 제도 부존재
공무원연금제도	공무원연금	상응하는 제도 부존재
사립학교교직원 연금제도	사립학교교직원 연금	상응하는 제도 부존재
군인연금제도	군인연금	상응하는 제도 부존재
산업재해보상보험제도	요양급여, 휴업급여, 장해급여	노동능력상실연금 노동능력상실보조금
	유족급여	유가족연금
	간병급여, 상병보상연금, 장의비, 직업재활급여	상응하는 제도 부존재
고용보험제도	고용보험	실업보조금
노인장기요양보험제도	노인장기요양보험	상응하는 제도 부존재

출처: 필자 작성

나. 공공부조

공공부조(公共扶助)란 국가와 지방자치단체의 책임 하에 생활 유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도를 말한다(사회보장기본법 제3조 제3호). 공공부조 체계에

속하는 실정법으로는 국민기초생활 보장법⁵⁶⁾과 의료급여법⁵⁷⁾ 등이 있다. 2014년 5월 20일 제정되어 같은 해 7월 1일부터 시행되고 있는 기초연금법도 ‘연금’이라는 명칭에도 불구하고 공공부조 체계에 속하는 것으로 분류할 수 있다.⁵⁸⁾

남한의 국민기초생활 보장법은 생활이 어려운 사람에게 필요한 급여를 실시하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 돕는 것을 목적으로 하며(제1조), 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여(解産給與), 장제급여(葬祭給與), 자활급여를 지급한다(제7조). 의료급여법은 생활이 어려운 사람에게 진찰·검사, 약제(藥劑)·치료재료의 지급, 처치·수술 및 그 밖의 치료, 예방·재활, 입원, 간호, 이송과 그 밖의 의료목적 달성을 위한 조치 등에 대한 의료급여를 실시하고 있다(제1조, 제7조).

우리의 국민기초생활 보장법과 의료급여법에 상응하는 북한의 독립된 법규는 존재하지 않는다. 그러나 이 법들에서 시행하고 있는 내용들은 북한에서도 명목상으로는 규정되어 있다고 볼 수 있다. 왜냐하면 북한의 사회주의헌법은 국가가 모든 근로자들에게 먹고 입고 쓰고 살 수 있는 온갖 조건을 마련하여 준다고 규정하고 있기 때문이다(제25조). 이에 따라 북한은 배급제도를 실시하고 주택을 주민들에게 제공하고 있다. 특히, 주택문제를 국가가 책임지고 해결해 준다는 것은 법조문상으로 명시되어 있다(살림집법 제3조). 또한 의료와 교육은 무상으로 제공되고 있다. 해산방조도 무료로 규정되어 있다(인민보건법 제10조). 어떤 점에서 보면 생계급여와 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여 제도는 북한의 제도가 우리보다 넓다고 할 수 있다. 왜냐하면 남한의

56) 법률 제12933호. 2014.12.30. 개정, 2014.12.30. 시행.
 57) 법률 제12362호. 2014.1.28. 개정, 2014.7.29. 시행.
 58) 기초연금법의 제정 및 시행으로 종전의 기초노령연금법은 폐지되었다.

국민기초생활 보장제도와 의료급여제도는 생활이 어려운 사람을 대상으로 하는 반면에, 북한은 모든 북한주민을 대상으로 하고 있기 때문이다. 물론 북한의 배급제도, 주택사정, 무상교육과 무상교육은 1990년대 중반 이후 북한의 심각한 식량난과 경제난으로 법 규정과는 달리 실제 작동하지 않는 경우가 다반사다. 국민기초생활 보장법상의 장제급여와 자활급여에 상응하는 북한 법규상의 명시적인 규정은 발견되지 않는다.

기초연금제도는 65세 이상인 사람으로서 소득인정액이 일정 수준 이하인 사람을 대상으로 일정금액의 기초연금을 지급하는 제도이다(기초연금법 제1조, 제3조). 이에 상응하는 북한의 제도는 존재하지 않는다. 다만, 북한은 60세 이상의 남자와 55세 이상의 여자에게 여러 가지 형태의 보조금을 지급하는 제도를 규정하고 있는데(연로자보호법 제14조), 남한의 기초연금과는 성격이 다른 것으로 이해된다. 보조금 대상과 기준을 정하는 사업은 북한의 중앙노동행정지도기관이 담당한다(연로자보호법 제14조).

표 II-3 남북한 공공부조제도 비교

남한		북한
국민기초생활 보장제도	생계급여	배급제
	주거급여	주택제공
	의료급여	무상의료
	교육급여	무상교육
	해산급여	무상의료
	장제급여	장례보조금 (사회보험으로 분류)
	자활급여	명시적인 규정 부존재

의료급여제도	의료급여	무상의료
기초연금제도	기초연금	상응하는 제도 부존재 보조금 지급

출처: 필자 작성

다. 사회보상

사회보상 체계는 국가유공행위 중에 발생하거나, 특별히 공동체 전체에 책임이 귀속되는 개인의 인적·물적 피해에 대한 국가적 차원의 보상을 말한다. 여기에는 전통적인 사회보상의 이념 하에 발달되어 온 군사보상 이외에 최근 제도화된 범죄 피해자보상 등이 포함된다.⁵⁹⁾

사회보상은 위험발생의 원인관계를 전제로 한 급여라는 점에서, 또한 사회적 위험이 발생하면 추상적으로 수요상황이 의제되고, 법에 규정된 급여가 제공된다는 점에서 사회보험과 공통점을 갖는다. 그러나 사회보상 체계는 첫째, 급여의 법적 원인관계의 내용이 사회보험과 다르다. 사회보험은 보험료 납부가 급여의 법적 원인관계인 반면, 사회보상은 공동체 책임의 특별희생 또는 국가유공행위 중의 희생이 급여의 법적 원인관계다. 둘째, 사회보상에서는 희생이 발생하기 전에 개인이 자기기여를 통해서 보호관계를 성립시키는 것이 아니라 급여의 구성요건, 즉 희생·피해 등이 발생하면서 동시에 급여의 법률관계가 성립된다는 점에서 사회보험과 차이가 있다. 셋째, 조직에 있어서도 차이가 있다. 사회보험은 사회적 위험공동체를 조직기반으로 운영되고 구성원이 보험료를 납부하여 재원이 조달되는 반면에 사회보상 체계는 국가적 연대성의 표현이기 때문에 국가가 운영주체가 되고 일반예산을 재

⁵⁹⁾ 권오성, 『사회보장법(I): 총론·산재보험법·고용보험법』, p. 39.

원으로 운영한다.⁶⁰⁾

남한의 사회보상 체계에 속하는 실정법으로는 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」(약칭: 국가유공자법)⁶¹⁾과 범죄피해자 보호법⁶²⁾ 등이 있다. 다만 범죄피해자보호법은 급여의 원인관계를 기준으로 보면 사회보상 체계에 속하지만 실제 급여의 조건 및 내용은 공공부조와 유사하게 형성되어 있다.⁶³⁾

순국선열, 애국지사, 전몰군경(戰歿軍警), 전상군경(戰傷軍警)을 비롯하여 법률이 정하는 국가유공자와 그 유족 또는 가족은 희생과 공헌의 정도에 따라 보상을 받는다. 다만, 보상의 정도는 국가유공자와 그 유족 또는 가족의 생활수준과 연령 등을 고려하여 정해진다(국가유공자법 제4조, 제7조). 남한의 국가유공자법에 상응하는 북한의 독립적인 법규는 아직 존재하지 않는 것으로 파악된다. 다만 장애자보호법, 사회보장법에 사회보상 관련 규정들을 두고 있을 뿐이다. 북한 장애자보호법⁶⁴⁾은 공로 있는 장애자에게 훈장과 메달, 명예칭호를 수여하는 것으로 규정하고 있다(제39조). 북한 사회보장법은 조국과 인민을 위하여 공로를 세운 혁명투사, 혁명열사가족, 애국열사가족, 사회주의애국희생자가족, 영웅, 전쟁노병, 영예군인들을 사회적으로 우대하도록 규정하고 있다(제4조).

남한의 범죄피해자보호법은 타인의 범죄행위로 피해를 당한 사람과 그 배우자(사실상의 혼인관계 포함), 직계친족 및 형제자매를 범죄피해자로 정의하고(제3조 제1항), 국가 및 지방자치단체가 범죄피해자에게

60) 전광석, 『한국사회보장법론』, pp. 85~86.

61) 법률 제13196호. 2015.2.3. 개정, 2015.2.3. 시행.

62) 법률 제12883호. 2014.12.30. 개정, 2014.12.30. 시행.

63) 전광석, 『한국사회보장법론』, p. 86.

64) 2003년 6월 18일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3835호로 채택.

범죄피해의 정도 및 보호·지원의 필요성 등에 따라 상담, 의료제공(치료비 지원 포함), 구조금 지급, 법률구조, 취업 관련 지원, 주거지원을 하고 기타 범죄피해자의 보호에 필요한 대책을 마련하도록 규정하고 있다(제7조). 우리의 범죄피해자보호제도에 상응하는 제도는 북한에 존재하지 않는다. 북한 손해보상법⁶⁵⁾은 기관, 기업소, 단체와 북한 주민의 재산이나 인신이 침해당한 경우 ‘허물 있는 자’가 해당한 손해를 보상하는 것을 손해배상 원칙 가운데 하나로 규정하고 있어(제2조), 원칙적으로 국가 또는 지방자치단체는 손해배상의 주체에서 제외된다. 북한 민법⁶⁶⁾도 마찬가지로 민사책임은 원칙적으로 허물이 있는 자가 진다고 규정하고 있다(제241조).

표 II-4 남북한 사회보상제도 비교

		남한	북한
국가유공자 예우 및 지원제도	지원 대상	순국선열, 애국지사, 전몰군경, 전상군경, 순직군경, 공상(公傷)군경, 무공수훈자, 보국수훈자, 6·25참전 재일학도의용군인, 참전유공자, 4·19 혁명사망자, 4·19혁명부상자, 4·19 혁명공로자, 순직공무원, 공상공무원, 국가사회발전 특별공로수직자, 국가사회발전 특별공로상이자, 국가사회발전 특별공로자	혁명투사, 혁명열사가족, 애국열사가족, 사회주의애국희생자가족, 영웅, 전쟁노병, 영예군인
	지원 내용	희생과 공헌의 정도에 따른 보상	훈장, 메달, 명예칭호 사회적 우대

I
II
III
IV
V

⁶⁵⁾ 2005년 4월 19일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1083호로 수정보충.

⁶⁶⁾ 2007년 3월 20일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2161호로 수정보충.

범죄피해자 보호제도	보호 대상	타인의 범죄행위로 피해를 당한 사람과 그 배우자(사실상의 혼인 관계 포함), 직계친족 및 형제자매	상응하는 제도 부존재
	보호 내용	상담, 의료제공(치료비 지원 포함), 구조금 지급, 법률구조, 취업 관련 지원, 주거지원 및 기타 범죄피해자의 보호에 필요한 대책	
	보호 주체	국가 또는 지방자치단체	

출처: 필자 작성

라. 사회복지서비스

남한의 사회보장기본법은 사회복지와 관련하여 사회서비스와 평생 사회안전망의 두 가지 제도를 규정하고 있다. 이 법은 사회서비스를 “국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도”로 정의하고 있다(제3조 제4호). 그리고 평생사회안전망은 “생애주기에 걸쳐 보편적으로 충족되어야 하는 기본욕구와 특정한 사회위험에 의하여 발생하는 특수욕구를 동시에 고려하여 소득·서비스를 보장하는 맞춤형 사회보장제도”로 정의하고 있다(제3조 제5호). 사회복지서비스 체계는 공공부조 체계와 마찬가지로 모든 국민을 보호대상으로 하며, 자기 기여를 전제로 하지 않고 순수한 사회정책적 목적을 실현하기 위해서 급여가 제공되기 때문에 재원은 국가의 일반예산이다.⁶⁷⁾

사회복지서비스 체계와 관련이 있는 남한의 실정법으로는 아동복지법,

67) 권오성, 『사회보장법(Ⅰ): 총론·산재보험법·고용보험법』, pp. 41~42.

노인복지법, 장애인복지법 등이 있다. 다만, 사회복지관련법들은 사회 보장법적 내용과 일반적인 보호조치적 성격의 내용이 혼재되어 있다는 점, 사회복지관련법의 급여조건 및 내용이 국민기초생활보장법의 불충분한 점을 보완하는 기능을 수행하고 있다는 점에서 독자적인 목표를 갖는다고 보기 어렵다는 비판을 받는다.⁶⁸⁾

(1) 아동

남한의 아동복지법⁶⁹⁾은 아동보호서비스, 아동학대 예방 및 방지, 피해아동 및 그 가족에 대한 지원, 아동복지시설과 아동용품에 대한 안전기준 설정, 취약계층 아동에 대한 통합서비스지원 등의 내용을 담고 있다. 또한 남한은 빈곤아동의 지원과 복지를 위해 「아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률」(약칭: 아동빈곤예방법)⁷⁰⁾을 2011년 7월 14일 제정하여 현재 시행하고 있다. 아동빈곤예방법은 복지·교육·문화 등의 지원 등 빈곤아동정책의 수행에 필요한 법적·제도적 장치의 마련 및 시행을 주된 내용으로 하고 있다. 여기서 빈곤아동이란 생활여건과 자원의 결핍으로 인한 복지·교육·문화 등의 격차를 해소하기 위하여 지원이 필요한 아동을 말하는데 그 구체적인 기준은 보건복지부령으로 정하게 되어 있다(아동빈곤예방법 제3조 제3호). 영유아보육법⁷¹⁾은 영유아(6세 미만의 취학 전 아동) 및 가정의 복지 증진을 위해 어린이집 설치, 보육교직원, 어린이집 운영, 영유아와 보육교직원의 건강·영양 및 안전 등의 내용을 규정하고 있다.

68) 위의 책, p. 41.

69) 법률 제13259호. 2015.3.27. 개정, 2015.9.28. 시행.

70) 법률 제12844호. 2014.11.19. 개정, 2014.11.19. 시행.

71) 법률 제13321호. 2015.5.18. 개정, 2015.9.19. 시행

이에 비해 2010년 제정된 북한의 아동권리보장법⁷²⁾은 사회생활 분야에서의 아동권리보장, 교육 및 보건 분야에서의 아동권리보장, 가정에서의 아동권리보장, 사법 분야에서의 아동권리보장을 포괄적으로 규정하고 있으나 우리의 아동복지법이 규정하고 있는 내용들을 구체적으로 명시하고 있지 않다. 남한의 아동복지법은 대상을 18세 미만으로 규정하고 있는 반면(제3조 제1호), 북한은 16세까지를 대상으로 삼고 있다(아동권리보장법 제2조). 북한은 어린이보육교양법⁷³⁾에서 미취학 아동의 보육 및 교양은 국가와 사회의 부담으로 실시하는 것을 원칙으로 천명하고 있다(제5조, 제10조). 남한도 마찬가지로 미취학 아동인 영유아에 대한 보육은 무상을 실시하고 있으며(영유아보육법 제34조), 국가와 지방자치단체에게 영유아의 보육에 필요한 재원을 안정적으로 확보할 책무를 지우고 있다(영유아보육법 제4조 제2항).

(2) 노인

남한의 노인복지법⁷⁴⁾은 노인전용주거시설 공급자에 대한 적절한 지원(제8조), 근로능력 있는 노인에 대한 일할 기회의 우선적 제공(제23조), 65세 이상 노인에 대한 생업지원(제25조), 경로우대(제26조) 등의 내용을 규정하고 있다. 그리고 2012년 2월 22일 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」(약칭: 주거약자법⁷⁵⁾을 제정하여 65세 이상인 사람을 대상으로 주거안정과 주거수준 향상을 위한 제도를 시행하고 있다. 또한 남한은 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한

⁷²⁾ 2010년 12월 22일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1307호로 제정.

⁷³⁾ 1999년 3월 4일 최고인민회의 상임위원회 정령 제488호로 수정보충.

⁷⁴⁾ 법률 제13102호. 2015.1.28. 개정, 2015.7.29. 시행.

⁷⁵⁾ 법률 제12251호. 2014.1.14. 개정, 2014.1.14. 시행.

법률』(약칭: 장애인등편의법)⁷⁶⁾을 제정하여 일상생활에서 이동, 시설 이용 및 정보 접근 등에 불편을 느끼는 노인들이 일상생활에서 안전하고 편리하게 시설 및 설비를 이용하고 정보에 접근할 수 있는 제도를 시행하고 있다(제1조, 제2조).

북한의 연로자보호법은 부양, 건강보장, 문화정서생활, 사회활동 등에서 있어서 연로자들의 권리와 이익을 보장하는 내용들을 포괄적으로 규정하고 있다. 그러나 우리의 노인복지 관련 법률들의 제도에 상응하는 내용들을 구체적으로 규정하고 있지 않다. 다만, 부양의무자가 없고 자립적으로 살아가는데 지장을 받는 연로자는 국가가 부양한다는 선언적인 규정만을 두고 있을 뿐이다(제11조).

(3) 장애인

남한의 장애인복지법⁷⁷⁾은 장애인을 대상으로 하는 의료비 지급, 산후조리도우미 지원, 자녀교육비 지급, 자동차에 대한 지원, 장애인 보조견의 훈련·보급 지원, 자금 대여, 생업 지원, 자립훈련비 지급, 생상품의 우선 구매, 고용 촉진, 공공시설 우선 이용, 국유·공유 재산의 우선매각 또는 유상·무상 대여, 장애수당, 장애아동수당과 보호수당 등 장애인 복지 증진을 위한 다양한 제도를 구체적으로 규정하고 있다. 또한 주거약자법은 장애인의 주거안정과 주거수준 향상을 위한 내용들을, 장애인등편의법은 장애인이 일상생활에서 안전하고 편리하게 시설과 설비를 이용하고 정보에 접근할 수 있는 제도들을 각각 시행하고 있다. 특히, 발달장애인의 사회참여를 촉진하고 권리를 보호하며 인간

⁷⁶⁾ 법률 제13109호. 2015.1.28. 개정, 2015.7.29. 시행.

⁷⁷⁾ 법률 제12618호. 2014.5.20. 제정, 2015.11.21. 시행.

I
II
III
IV
V

다운 삶을 영위하는데 이바지할 목적에서 2014년 5월 20일 「발달장애
인 권리보장 및 지원에 관한 법률」(약칭: 발달장애인법)⁷⁸⁾을 제정하여
2015년 11월 21일부터 시행하고 있다. 이 밖에도 넓은 의미의 장애인
복지와 관련하여 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」, 「장
애인 등에 대한 특수교육법」, 「장애인고용촉진 및 직업재활법」, 「장애
인기업활동 촉진법」, 「중증장애인 생산품 우선구매 특별법」이 시행되고
있다.

장애인 권리 보호 및 증진 내지 장애인 복지와 관련하여 분야별로
여러 법률을 두고 있는 우리와 달리, 북한은 장애자보호법이 유일하다.
북한 장애자보호법은 장애자의 회복치료, 장애자 교육, 장애자의 문화
생활, 장애자의 노동 등을 규율하고 있다. 이와 관련하여 북한은 2013년
7월 3일 장애인권리협약(Convention on the Rights of Persons with
Disabilities: CRPD)에 서명하였다.⁷⁹⁾ 이후 북한은 장애인권리협약
서명 후속 조치의 일환으로 같은 해 11월 21일 장애자보호법을 개정하
였다.⁸⁰⁾ 북한의 조선인권연구협회가 2014년 9월 13일 발표한 보고서에
따르면, 북한은 장애인권리협약 비준문제를 검토 중이며 장애자보호법
및 관련 법규를 장애인권리협약에 합치하도록 협약 비준을 위한 준비를

⁷⁸⁾ 법률 제12615호. 2014.5.20. 개정, 2014.11.21. 시행.

⁷⁹⁾ 장애인권리협약은 전문(前文)과 50개 조문으로 구성되어 있는 국제조약으로 장애인
복지 관점에서 매우 중요한 협약이다. 북한의 장애인 복지 증진을 위해서는 북한의
장애인권리협약 비준이 필요하다. 관련 내용은 이규창, “북한 장애인의 권리 신장을
위한 법제도적 과제,” 『통일문제연구』, 제25권 제2호 (평화문제연구소, 2013), pp. 8~15.

⁸⁰⁾ 장애자후원기금 설립 조항을 신설하였고, 장애자에 대한 정의와 장애발생의 원인규
정을 보다 넓게 개정하였다. 또한 장애자보호사업의 토대를 강화하기 위한 투자 확
대, 장애자들의 정기적인 등록, 정상인들과 동등한 수준에서의 교육 실시, 학령전
장애아동에 대한 보육교양 강화, 특수학교 및 특수학급에 대한 장학금 보장, 후원단
체들의 역할 강화, 장애자들에 대한 편의 건물 및 시설의 별도 설계, 장애자들의
사회생활 확대를 위한 환경 조성 등의 내용을 개정하였다. 『조선신보』, 2013.12.6.

하고 있다.⁸¹⁾

장애인 복지 분야에 있어 남북한 장애인법제의 가장 큰 차이점은 북한 장애자보호법이 장애자에 대한 무상치료를 보장한다고 규정하고 있는 점이다(제9조).⁸²⁾ 북한주민이 무상으로 치료받을 권리는 사회주의헌법(제72조)과 인민보건법(제9조)에도 규정되어 있다. 반면 남한의 장애인복지법은 의료비를 부담하기 어렵다고 인정되는 장애인에게 한정하여 장애 정도와 경제적 능력 등을 고려하여 의료비를 지급하고 있다(제36조).

표 II-5 남북한(협의의) 사회복지서비스제도 비교

		남한	북한
아동 분야	내용	아동보호서비스, 피해아동 및 가족에 대한 지원 등을 구체적으로 규정	사회생활 분야, 교육·보건 분야, 가정, 사법 분야에서의 아동권리보장을 포괄
		빈곤아동에 대한 복지·교육·문화 등의 지원	상응하는 명시적 규정 부존재
	대상	영유아(6세 미만의 취학 전 아동) 보육 무상 실시	미취학 아동의 보육 및 교육은 국가와 사회가 부담
노인 분야	내용	아동복지법: 18세 미만	아동권리보장법: 16세 이하
		영유아보육법: 6세 미만	
	대상	노인전용주거시설 지원, 일할 기회의 우선적 제공 등	부양, 건강보장, 문화정서생활, 사회활동 등에서 연로자들의 권리와 이익을 보장하는 내용 포괄
	대상	주거안정과 주거수준 향상을 위한 제도 시행	
		일상생활 편의증진 보장	
	대상	65세 이상	남자 60세, 여자 55세 이상

⁸¹⁾ 조선인권연구협회, 『조선인권연구협회 보고서』 (평양: 조선인권연구협회, 2014), pp. 77~78.

⁸²⁾ 이규창, “남북한 장애인법제 비교 연구,” 법제처 편, 『2009 남북법제연구보고서(II)』 (서울: 법제처, 2009), p. 76.

장애인 분야	의료비 지급, 산후조리도우미 지원, 자녀교육비 지급 등	상응하는 명시적 규정 부존재
	주거안정과 주거수준 향상을 위한 제도 시행	
	일상생활 편의증진 보장	
	발달장애인의 사회참여 촉진 및 권리 보호	

출처: 필자 작성

3. 소결

법체계에 있어 남한은 사회보장기본법을 중심으로 사회보험, 공공부조, 사회보상, 사회복지서비스 범주별로 여러 법률들이 내용들을 구체적으로 규율하고 있다. 사회보험 분야에는 국민건강보험법, 국민연금법, 공무원연금법, 사립학교교직원 연금법, 군인연금법, 산업재해보상보험법, 고용보험법, 노인장기요양보험법 등이 제정되어 시행되고 있다. 공공부조 분야에는 국민기초생활 보장법과 의료보장법이 있고, 사회보상 분야에는 국가유공자법과 범죄피해자보호법이 있다. 사회복지서비스 분야로는 아동복지법, 아동빈곤예방법, 노인복지법, 주거약자법, 장애인등편의법, 장애인복지법, 발달장애인법이 시행되고 있다. 이에 반해 북한에는 사회보장의 기본법이라고 할 수 있는 사회보장법을 중심으로 사회보험법, 사회주의노동법, 인민보건법, 의료법, 아동권리보장법, 어린이보육교양법, 연로자보호법, 장애인보호법 등의 법규가 존재하고 있다. 그런데 이 법들은 사회보험 분야, 공공부조 분야, 사회보상 분야, 사회복지서비스 분야로 명확하게 구분되지 않고, 여러 가지 성격을 동시에 갖기도 한다.

남한의 사회보장 관련 법률들은 구체적으로 규정되어 있다. 보다 자세한 내용은 시행령과 시행규칙에서 규정하고 있다. 이에 비해 북한의

사회보장 관련 법규는 남한법과 비교했을 때 선언적·추상적으로 규정되어 구체적인 규정을 파악하는 데 한계가 있다. 이는 비단 사회보장 분야의 법규만이 아니라 북한법이 전반적으로 가지고 있는 문제이다. 북한의 성문법 체계는 크게 헌법을 정점으로 법령과 기타 규범적 문건으로 구분되고, 기타 규범적 문건에는 정령, 결정, 명령, 지시가 있다.⁸³⁾ 우리의 시행령, 시행규칙에 해당하는 것이 결정, 명령, 지시라고 할 수 있는데 대부분 우리사회에는 알려져 있지 않다.

남한의 사회보장제도는 북한의 사회보장제도와 비교했을 때 체계화·전문화되어 있다고 평가할 수 있다. 따라서 남북한의 사회보장제도 통합은 남한제도를 중심으로 통합되어야 함은 물론이다. 몇 가지 생각해 볼 필요가 있는 점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 사회보험 분야의 경우 북한은 의사담당구역과 병의 예방원칙을 천명함으로써 예방의학을 강조하고 있다. 현재 북한의 전반적인 경제난으로 인해 이 제도가 유명무실하다고 해도 과언은 아니다. 그러나 실태를 떠나 예방의학제도는 통일한국에 수용할 필요는 있다. 우리의 노령연금에 해당한다고 볼 수 있는 연로연금을 북한은 남자 60세, 여자 55세부터 지급하고 있다. 그러나 통일 이후 노령연금 지급 개시 연령을 낮추기는 어려울 것이다. 남한이나 북한 모두 고령화되고 있고, 연령을 낮출 경우 재정지출이 그만큼 증가되기 때문이다.

둘째, 공공부조 분야의 경우 현재 남한은 국민기초생활보장제도와 의료급여제도, 기초연금제도를 실시하고 있는데 그 대상은 모든 국민이 아니라 일정한 자격을 갖춘 자들로 제한하고 있다. 이에 비해 북한은 무상의료와 무상교육을 모든 주민들을 대상으로 삼고 있고, 배급제와

⁸³⁾ 북한 성문법(규범적 문건)의 체계 및 상하관계에 대한 자세한 내용은 김찬규·이규창, 『북한국제법연구』 (파주: 한국학술정보, 2009), pp. 89~92.

주택제도도 명목상으로는 국가가 보장하고 있다. 이 점이 남북한 사회 보장제도의 가장 큰 차이점이라고 할 수 있다. 통일한국은 복지국가, 모든 구성원이 어울려 사는 행복한 국가를 지향해야 한다. 이 점에서 무상교육과 무상치료를 비롯한 공공부조를 확대해 나가는 것이 바람직하다. 그러나 장기적인 관점에서는 이런 방향성을 가지고 나가야 하지만 처음부터 공공부조를 전면적으로 실시하기는 사실상 어렵다. 교육제도, 주택제도, 보건 및 의료제도의 구체적인 운영방향은 통일한국의 제반 여건과 조화를 이루며 추진되어야 한다.

셋째, 사회보상 분야에서는 현 상황에서 통일한국에 수용할 만한 북한의 관련 제도를 찾아보기 어렵다. 따라서 우리의 사회보상제도를 통일 이후 북한지역에 확대 적용하는 방향성을 가지고 사회보상 분야 통합정책을 추진하여야 한다.

넷째, 사회복지서비스 분야의 경우 아동, 노인, 장애인 분야 모두 남한의 관련 법제가 북한의 제도보다 우월성을 갖는 것으로 평가된다. 다만, 장애인 분야의 경우 북한이 장애자에 대한 무상치료를 보장한다고 명목상 규정하고 있는 점이 우리의 장애인법제에 비해 긍정적으로 평가받을 수 있는 요소라고 할 수 있다. 이 내용도 앞에서 언급한 바와 같이 통일한국의 장애인복지 차원에서 수용할 만하지만 여러 가지 상황이 고려되어야 함은 물론이다.

이상에서 몇 가지 예외적인 요소들을 제외하면 현행 남한의 사회보장제도가 통일 이후 북한지역에 확장 적용되는 방식으로 사회보장제도 통합이 이루어져야 함을 살펴보았다. 그러면 현재 남한에서 시행되고 있는 사회보장제도가 통일 이후, 즉시 모든 북한주민에게 동일하게 적용되어야 하는가? 남북한 주민 간의 사회통합을 위해서는 이 같은 방향성을 가지고 사회보장제도 통합이 이루어져야 함은 말할 나위가

없다. 그러나 사회보장제도의 전면적 확대 실시에 따르는 재정적 부담을 비롯하여 통일 이후 제기될 수 있는 여러 가지 상황이 고려되지 않을 수 없다. 이 같은 점에서 사회보장제도를 전면적으로 통합할 것이 아니라 점진적·부분적·단계적인 통합을 추진해야 한다는 목소리가 높고 있다.⁸⁴⁾ 그런데 법적·정치적인 측면에서 문제는 사회보장제도의 점진적·단계적 통합, 바꿔 말해 통일 이후 남한지역(출신) 주민과 북한지역(출신) 주민 간의 사회보장 차등 적용이 헌법상 평등권을 침해할 수 있고, 그 결과 위헌의 소지가 발생할 수 있다는 점이다. 이는 사회통합 관점에서 상당한 갈등의 요소로 작용할 것임은 쉽게 예상할 수 있다. 그러면 남한지역(출신) 주민과 북한지역(출신) 주민 간의 차등적 사회보장제도 적용, 나아가 기본권의 차등 적용은 어떠한 경우에도 허용되지 않는 것인가? 제3장에서는 통일 이후 사회보장제도 한시적 분리 운영 필요성과 이에 따르는 문제점을 헌법상의 평등권 문제 중심으로 살펴본다. 그리고 제4장에서는 통일 이후 사회보장제도 분리 운영의 구체적인 방안과 이에 필요한 법·정책적인 고려 요소들을 살펴본다.

⁸⁴⁾ 이철수, “남북한 사회복지 제도통합 쟁점과 전략,” 한반도선진화재단·한국보건사회연구원 편, 『통일복지 무엇을 어떻게 할 것인가?』 (통일사회복지포럼 세미나, 2015.2.12.), p. 16; 김원식, “남북한 통일 후 사회보험 모델,” 위의 글, pp. 95~96; 최규완, “사회보장 관점에서 본 통일: 통일 이후 사회보장 문제,” pp. 464~474; 강동조, “남북한 사회보장제도의 비교 및 통합 방안,” pp. 79~84.



Ⅲ. 통일 이후
사회보장제도 분리 운영
필요성과 법적 문제

1. 사회보장제도의 한시적 분리 운영 필요성

가. 남북한 소득격차와 통일비용

남북한 소득격차가 매우 큰 상태에서 정치적 통일이 이루어진다면, 통일한국은 독일과는 상당히 다른 방식의 경제·사회 통합을 추진하게 될 가능성이 높아 보인다. 동서독과 남북한의 소득비율 및 인구비율이 너무 많이 달라서 독일식 완전통합 정책은 통일한국에서는 감당하기 어려운 부작용을 낳을 가능성이 높기 때문이다. 통일 이전 동독의 구매력 평가(Purchasing Power Parity: PPP) 기준 1인당 소득은 서독의 50% 내외였던 데 비해, 현재 북한의 1인당 소득은 남한의 5% 정도 밖에 되지 않는 것으로 추정된다.⁸⁵⁾ 또 동독 인구는 서독의 4분의 1에 불과했지만 북한 인구는 남한의 2분의 1이나 된다. 이런 차이를 고려할 때 독일식 통합 방식을 선택할 경우 남한은 서독보다 훨씬 큰 통일비용 부담을 져야 하며, 통일한국이 겪어야 할 사회적 혼란도 독일보다 훨씬 커질 가능성이 높다는 점을 어렵지 않게 짐작할 수 있다.

독일식 완전통합 방식을 선택할 경우, 북한주민을 위한 사회복지 및 공공서비스 지출은 통일비용(남한에서 북한으로의 공공부문 이전지

⁸⁵⁾ 독일통일 경험이 남북한 통일에 주는 시사점에 대해서는 김석진, “독일통일 20년의 경제적 교훈과 시사점,” 『KIET산업경제』, 2010년 9월호 (산업연구원, 2010), pp. 53~68. 통일 이전 동서독의 소득비율에 대해서는 문헌에 따라 크게 다른 수치들이 제시되지만, 통일 직전인 1989년 시점의 구매력 기준 1인당 소득 비율은 50% 내외였다는 추정치들이 가장 믿을 만하다. 통일 과정이 진행된 1990~91년에 동독 경제는 크게 위축되었으며, 그 결과 1991년에 동독의 1인당 GDP는 서독의 3분의 1까지 떨어졌다가 그 후 빠르게 상승하였다. 관련 자료와 문헌에 대해서는 김석진, “독일통일 20년의 경제적 교훈과 시사점,” p. 65, 66의 각주 13번과 <표 5>의 자료 참조. 남북한 소득 비율은 한국은행의 북한 국민소득 추정치(한국은행 경제통계 시스템), <<http://ecos.bok.or.kr>> 참조. 한국은행의 추정치는 북한의 비공식 사경제를 충분히 포괄하지 않는다는 점에서 북한의 소득수준을 다소 과소평가하고 있을 가능성이 있다는 점에 주의할 필요가 있다.

I
II
III
IV
V

출)의 주요 부분을 차지하게 될 것이다. 독일의 경우 통일 후 매년 서독 GDP의 4~5%를 통일비용(서독에서 동독으로의 공공부문 이전지출)으로 사용하였는데, 그 중 약 50%가 사회복지 지출이었으며, 여기에 공공서비스 지출까지 합하면 70%를 넘었던 것으로 추정된다.⁸⁶⁾ 통일비용에서 사회복지 지출이 이렇게 큰 비중을 차지하게 된 것은 통일 후 단기간 내에 동서독의 사회보장제도를 통합하여 동독에도 서독과 동등한 사회보장제도를 적용하였으며, 이에 따라 고소득 지역인 서독에서 저소득 지역인 동독으로 대규모의 소득 재분배가 이루어졌기 때문이다.⁸⁷⁾

<표 III-1>에서 알 수 있듯이 2015년 현재 대한민국 정부 예산에서 사회보장과 공공서비스(국방 제외) 지출을 합하면 전체 예산의 69.5%가 되며, GDP 대비로는 16.5%가 된다. 따라서 통일 후 북한주민 1인당 사회보장 및 공공서비스 지출액을 남한과 동등한 수준으로 올린다면,⁸⁸⁾ 북한 인구가 남한의 절반 정도이므로 매년 남한 GDP의 8% 이상을 북

⁸⁶⁾ 독일 통일 후 20년간(1990~2010) 통일비용 총액 중 사회복지 지출의 비중은 53%였으며, '사용 목적이 특정되지 않은 지원이 22%였던 것으로 추정된다. 염명배·유일호, "독일과 우리나라의 통일비용 및 통일재원 비교연구," 『재정학연구』, 제4권 제2호 (한국재정학회, 2011), p. 190의 <표 3> 및 관련 설명 참조. '사용 목적이 특정되지 않은 지원의 주요 부분은 공공서비스 지출이었을 것으로 추측된다.'

⁸⁷⁾ 통일독일의 사회보장제도 통합에 대해서는 김영탁, 『독일통일과 동독재건과정』 (서울: 한울아카데미, 1997), pp. 349~376의 제9장과 임홍배 외, 『기초자료로 본 독일 통일 20년』 (서울: 서울대학교 출판문화원, 2011), 제3장 참조.

⁸⁸⁾ 이석과 김두얼은 이와 비슷한 가정에 따라 통일 이후 20년간의 가상적 복지 및 교육비용을 추계한 바 있다. 그들의 추계는 통일 이후 20년간 북한주민 1인당 복지 및 교육지출이 남한의 2008년 수준에서 일정하다고 가정하고 있지만, 남한의 1인당 복지 및 교육지출액은 계속 상승하고 있으므로, 통일 이후 북한의 1인당 복지 및 교육비용도 계속 상승할 가능성이 높아 보인다. 이 점을 고려할 때 통일비용은 절대금액보다는 남한 GDP 대비 비율로 표현하는 것이 더 바람직하다. 이석·김두얼, 『남북한 장기 경제추세 비교와 대북정책에의 시사점』 (서울: 한국개발연구원, 2011), pp. 59~61.

한주민을 위한 사회보장 및 공공서비스 지출로 사용해야 한다. 게다가 재정지출 외에 사회보험지출까지 포함하면 이 수치는 더 올라가게 된다. 또한 북한의 소득수준이 너무 낮아 북한주민 대다수가 통일한국에서 저소득층이 될 것이므로 북한에 남한과 동일한 사회보장제도와 동등한 급여 기준을 적용한다면, 북한주민 1인당 사회보장 지출은 남한보다 훨씬 커질 가능성이 높다.

표 III-1 대한민국 정부 예산(2015년)의 분야별 배분 현황

	분야	금액 (조원)	예산총액 대비 비중(%)	GDP 대비 비중(%)
투자성 재정지출	R&D	18.9	5.0	1.2
	산업·중소기업·에너지	16.4	4.4	1.0
	SOC	24.8	6.6	1.6
	농림·수산·식품	19.3	5.1	1.2
사회보장 지출	보건·복지·노동	115.7	30.8	7.3
공공 서비스 지출	교육	52.9	14.1	3.4
	문화·체육·관광	6.1	1.6	0.4
	환경	6.8	1.8	0.4
	외교·통일	4.5	1.2	0.3
	공공질서·안전	16.9	4.5	1.1
	일반 지방행정	58.0	15.5	3.7
국방 지출	국방	37.5	10.0	2.4
총지출		375.4	100.0	23.8

출처: 국회예산정책처, 『2015 대한민국 재정』 (서울: 국회예산정책처, 2015), p. 329.

주: GDP 대비 비중은 IMF의 *World Economic Outlook Database*, April 2015의 2015년 한국 GDP 전망치(1,578조 원)를 활용하여 계산.

I
II
III
IV
V

사회보장제도 중 특히 문제가 되는 것은 국민기초생활보장제도이다. 국민기초생활보장제도는 소득이 최저생계비에 못 미치는 절대 빈곤층에게 생계, 교육, 의료, 주거비를 지원해 주는 제도이다. 이 제도를 북한에 그대로 적용하면 어떻게 될까? 한국은행은 2014년 북한의 1인당 국민소득(GNI)을 연간 139만 원, 즉 월 11만 6천 원⁸⁹⁾으로 추정하고 있는데, 이 금액 전체가 가계소득이라 하더라도 4인 가구 월 소득이 46만 원 밖에 안 된다. 이는 국민기초생활보장제도에서 정하고 있는 2015년 4인 가구 최저생계비 166만 8천 원⁹⁰⁾의 약 28%에 불과하다. 게다가 국방비, 투자비 등 각종 지출을 제외하면 북한의 실제 가계소득은 국민소득보다 훨씬 적을 것이다. 따라서 남한의 현 제도를 북한에 그대로 적용하면 북한주민 대부분이 기초생활보장 수급자가 될 가능성이 높다.

현재 남한의 기초생활보장 수급자는 130만 명 정도이며, 연간 기초생활보장 예산은 10조 원에 가깝다.⁹¹⁾ 따라서 북한주민 대다수가 기초생활보장 수급자가 되고, 이들에게 남한과 동일한 기준의 급여를 제공한다면 여기에 소요되는 재원은 적어도 연간 수십조 원, 많게는 100조 원을 훌쩍 넘어갈 수도 있다. 즉 북한주민을 위한 기초생활보장 지출이 매년 남한 GDP의 10% 가까운 수준까지 올라갈 수도 있다는 뜻이다.⁹²⁾

이것 외에도 4대 사회보험(국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험)

⁸⁹⁾ 한국은행, “2014년 북한 경제성장률 추정 결과,” 『한국은행 보도자료』, 2015.7.17.

⁹⁰⁾ 보건복지부, 『2015 국민기초생활보장사업 안내: 맞춤형 급여 운영방안』 (세종: 보건복지부, 2015), p. 467.

⁹¹⁾ 2013년 기초생활보장 수급자는 135만 명, 2014년 수급자는 133만 명이었다. 2015년 기초생활보장 예산은 9조 4,577억 원으로 책정되어 있다. 국회예산정책처, 『2015 대한민국 재정』 (서울: 국회예산정책처, 2015), pp. 299, 385 참조.

⁹²⁾ 최준욱, 『남북 경제통합과 재정정책(Ⅰ)』 (서울: 한국조세연구원, 2008), p. 40; 최준욱, 『통일재원 조달방식에 대한 연구』 (서울: 한국조세연구원, 2011), p. 55; 고영선, “남북통일을 위한 재정조달,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2012년 11월호 (한국개발연구원, 2012), p. 17에서 이 점을 잘 지적하고 있다.

과 기초연금, 보육비 지원 등 여러 복지제도가 있고 공교육과 치안, 행정 등 공공서비스 지출도 필요하다. 전력, 도로, 철도, 수자원, 도시 인프라 등 각종 인프라 투자비용과 농업 및 산업 부문 지원 비용도 많이 들어갈 것이다. 북한주민에게 이런 모든 혜택을 남한주민과 동등한 수준으로 베풀어 준다면, 남한에서 북한으로 이전되어야 할 재정지출 규모, 즉 통일비용 규모는 매년 남한 GDP 대비 15%를 넘어갈 수 있고, 어쩌면 20%에 이를 수도 있다. 현재 대한민국 재정지출의 GDP 대비 비율은 24% 정도인데, 여기에 추가하여 통일비용을 이만큼 지출하는 것은 사실상 불가능한 일이라고 할 수 있다.

게다가 인구 고령화와 사회보장제도 확충에 따라 남한에서도 사회보장지출이 계속 늘어나게 되어 있다는 점까지 고려해야 한다. 사회보장위원회 재정추계소위원회에 의하면, 2013년 현재 GDP 대비 9.8%인 남한의 공공사회복지지출 비율은 2020년 12.9%, 2030년 17.9%, 2040년 22.6%로 계속 상승할 것으로 전망된다.⁹³⁾ 이에 따라 남한의 국민부담률도 2040년에는 지금보다 10% 포인트 이상 올라가 GDP 대비 40% 정도가 될 것으로 예상된다. 물론 장기적으로는 북한의 경제발전으로 북한지역에서도 재정수입이 발생할 것이며 북한의 소득수준 향상에 따라 복지지출 수요가 상대적으로 줄어들 수 있을 것이다. 하지만 남 북한 소득 격차가 충분히 좁혀지기까지는 오랜 시일이 소요될 것이므로,⁹⁴⁾ 독일식 완전통합 방식을 선택할 경우 통일 초기에서 중기에 이르는 상

⁹³⁾ 사회보장위원회 사무국(재정추계 소위원회), “중장기 사회보장 재정추계,” (제6차 사회보장위원회 안건, 2014.1.28.), p. 5.

⁹⁴⁾ 통일 과정이 순조롭게 진행된다는 낙관적 가정을 전제하더라도 북한의 1인당 소득이 남한의 40%에 도달하기까지 20년 정도 걸릴 것이라는 전망 결과가 있다. 전홍택 편, 『남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리 운영방안』, pp. 47~54; 김석진, “경제 분야 통일편의 종합 및 정책적 시사점,” 조한범 외 편, 『정치·사회·경제 분야 통일비용·편익 연구』 (서울: 통일연구원, 2013), pp. 373~384.

I
II
III
IV
V

당 기간 동안 남한이 부담해야 할 통일비용은 도저히 감당할 수 없는 수준이 될 가능성이 높아 보인다.

나. 한시적 분리 운영 및 점진적 통합방안

이상의 경제적·재정적 문제점을 고려하여 주요 선행연구들⁹⁵⁾은 통일 이후 남북한 사회보장제도를 한시적으로 분리 운영하면서 점진적으로 통합하는 방안을 제시하고 있다. 즉, 북한에는 북한 소득수준에 적합한, 다시 말해서 남한보다 훨씬 낮은 수준의 사회보장 혜택을만을 제공하고, 북한지역을 위한 공공부조는 정부 재정(주로 남한에서 얻은 재정수입)으로 지원하되, 남북한 사회보험 재정은 분리 운영한다는 것이다. 단, 북한지역에도 남한과 동일한 성격의 사회보장제도를 도입하고 소득격차 해소에 따라 점진적으로 혜택 격차도 줄여 나감으로써 종국적으로는 제도의 완전통합을 실현하는 것을 목표로 삼는다.

북한주민에게 남한과 동등한 사회보장 혜택을 제공하는 것은 사실상 불가능하기 때문에, 주요 선행연구가 제시한 점진적·단계적 통합은 기본적으로 타당한 방안이라고 할 수 있다. 그러나 이들 선행연구는 제도의 여러 중요한 측면에 대해 충분한 설명을 하지 않고 있으며, 일부 중요 쟁점과 관련해서는 논란의 여지가 많은 가정을 전제하기도 한다. 따라서 여러 쟁점을 더욱 상세하게 검토하여 점진적·단계적 통합방안의 내용을 풍부하게 채울 필요가 있다. 특히 중요한 점은 남북한 간 사회보장 혜택 격차를 어느 정도로 설정하는 것이 합리적인가 하는 것이다. 남북한 간 격차를 지나치게 크게 설정하면 정치적·법률적으로

⁹⁵⁾ 안중범 외, 『통일재원 마련방안 연구』; 전홍택 편, 『남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리 운영방안』; 박용주 외, 『한반도 통일의 경제적 효과』 참조.

정당화하기 어려워지고, 격차를 너무 작게 설정하면 경제적·재정적 부담이 지나치게 커진다. 남북한 간 격차를 적절히 설정함으로써 정당성과 현실성을 함께 갖춘 사회보장제도 운영방안을 만들려고 노력할 필요가 있다.

2. 사회보장 차등 적용의 법적 근거와 한계

향후 남북통일이 되었을 경우 현행 남한의 사회보장제도를 북한지역 주민들에게도 동일하게 적용하는 것이 가장 이상적인 형태가 될 것이다. 왜냐하면 헌법과 국제법은 ‘모든 국민’이 사회보장을 향유할 권리를 가진다고 규정하고 있으며, 모든 국민에 통일 이후의 북한지역 주민 또는 북한지역 주민으로서 남한에 이주하여 살고 있는 주민들이 포함됨은 당연하기 때문이다.

우리 헌법은 ‘모든 국민’이 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다고 규정하고 있으며(제10조), ‘모든 국민’은 법 앞에 평등하고, 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다고 규정하고 있다(제11조 제1항). 이 조항의 차별금지 사유는 한정적 열거사유를 규정한다고 보는 견해가 있으나 통설의 입장은 성별·종교·사회적 신분이 아닌 다른 사유에 의한 차별도 금지된다고 보는 예시규정설의 입장을 취하고 있으며, 헌법재판소 역시 예시규정으로 보고 있다.⁹⁶⁾ 또한 우리 헌법은 ‘모든 국민’은 인간다운 생활을 할

⁹⁶⁾ 정영화, “헌법상 평등권의 심사기준,” 『사회과학논총』, 제20집 (서경대학교사회과학연구소, 2004), pp. 159~160; 손상식, 『평등권의 침해 여부에 대한 심사기준』 (서울: 헌법재판연구원, 2013), pp. 24~27.

I
II
III
IV
V

권리를 가지며, 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다고 천명하고 있다(제34조 제1항 및 제2항). 그리고 사회보장기본법은 ‘모든 국민’은 사회보장 관계 법령에서 정하는 바에 따라 사회보장급여를 받을 권리를 가지며(제9조), 국가와 지방자치단체가 사회보장제도를 운영할 때에는 ‘모든 국민’에게 적용하여야 하고(제25조 제1항), 사회보장수급권은 제한되거나 정지될 수 없다고 규정하고 있다(제13조 제1항).

국제법 역시 마찬가지로 모든 사람이 사회보장에 대한 동등한 권리를 갖는다고 규정하고 있다. 세계인권선언(Universal Declaration on Human Rights)은 ‘모든 사람’이 법 앞에 평등하고, 어떠한 차별도 없이 법의 평등한 보호를 받을 권리를 가지며(제7조), ‘모든 사람’은 사회의 일원으로서 사회보장에 대한 권리를 갖는다고 선언하고 있다(제22조). 또한 우리나라가 당사국인 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 일명 ‘사회권규약’)은 사회권규약의 당사국은 ‘모든 사람’이 사회보험을 포함한 사회보장에 대한 권리를 가지는 것을 인정한다고 규정하고 있으며(제9조), 사회권규약 당사국은 사회권규약에서 선언된 권리들이 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분 등에 의한 어떠한 종류의 차별도 없이 행사되도록 보장할 것을 약속한다고 규정하고 있다(제2조 제2항). 사회권규약은 헌법에 의하여 체결·공포된 조약⁹⁷⁾으로 국내법과 같은 효력을 가진다(헌법 제6조 제1항). 유엔 사회권규약 위원회(Committee on Economic, Social and Cultural Rights)는 사

⁹⁷⁾ 국회비준동의: 1990년 3월 16일, 가입서 기탁일: 1990년 4월 10일, 발효일: 1990년 7월 10일(조약 제1006호).

회권규약 제9조에 대한 일반논평(General Comment)⁹⁸⁾에서 인간의 존엄성을 보장함에 있어 사회보장권이 중추적으로 중요하다고 하였다.⁹⁹⁾

그러나 남북한 주민에 대한 사회보장제도 적용의 합리적인 구별, 바꿔 말해 차등 적용이 무조건 금지되는 것은 아니다. 반면 불가피한 상황에서 통일 이후 남북한 주민에 대해 사회보장제도를 차등 적용하더라도 일정한 한계가 있음을 간과해서는 안 된다. 특히, 향후 남북한의 사회보장제도를 통합할 경우, 통일 이후의 사회통합 차원에서 이 문제에 접근할 필요가 있다. 이 같은 맥락에서 본 절에서는 통일 이후 남북한 주민에 대한 사회보장제도 차등 적용의 법적 근거와 한계를 우리의 헌법 규정을 중심으로 살펴본다.

가. 법적 근거

(1) 국내법과 판례

통일 과정 내지 통일 이후 남북한 주민에 대한 사회보장제도 분리 운영 혹은 차등 적용의 헌법적 근거는 우선 북한 붕괴 또는 급변상황에서의 대통령 긴급처분·명령권에서 찾을 수 있다. 우리 헌법은 “대통령은 내우·외환·천재·지변 또는 중대한 재정·경제상의 위기에 있어서 국가의 안전보장 또는 공공의 안녕질서를 유지하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회를 기다릴 여유가 없을 때에 한하여 최소한

⁹⁸⁾ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 19: The Right to Social Security (Art. 9 of the Covenant) (February 4, 2008), p. 2, para. 1.

⁹⁹⁾ 관련 부분을 인용하면 다음과 같다. “...The rights to social security is of central importance in guaranteeing human dignity for all persons when they are faced with circumstances that deprived them of their capacity to fully realize their covenant rights,” *Ibid.*

으로 필요한 재정·경제상의 처분을 하거나 이에 관하여 법률의 효력을 가지는 명령을 발할 수 있다”고 규정하고 있다(제76조 제1항). 그러나 북한 붕괴 또는 급변상황은 본 보고서의 연구범위에서 제외된다는 점에서 대통령의 긴급처분·명령권에 의한 재정·경제상의 처분이나 이에 관하여 법률의 효력을 가지는 명령의 발동은 논외로 한다.

남북한 주민에 대한 사회보장제도 차등 적용의 또 다른 헌법적 근거는 국민의 기본권 제한을 일반적으로 규정하고 있는 헌법 제37조에서 찾을 수 있다. 동 조 제2항은 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 법률로써 제한할 수 있다고 규정하고 있다. 기본권 제한의 세 가지 사유인 국가안전보장과 질서유지, 공공복리를 통칭하여 ‘정당한 목적’이라고 할 수 있다.¹⁰⁰⁾ 본 연구는 북한 붕괴 또는 급변상황을 연구 범위에서 제외하고 있다는 점에서 이 세 가지 사유 가운데 사회보장제도 차등 적용의 사유로 공공복리가 가장 문제될 수 있다. 그런데 공공복리라는 개념은 매우 다의적이고, 포괄적인 의미를 내포하고 있는 것으로 일반적으로 이해된다. 헌법재판소는 공공복리가 구체화되어 규정된 예로 헌법 제119조 이하에서의 경제의 장에서 규정하고 있는 “균형 있는 국민경제의 성장과 안정, 적정한 소득의 분배, 시장의 지배와 경제력남용 방지, 경제주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화, 균형 있는 지역경제의 육성, 중소기업의 보호육성, 소비자보호 등”을 제시하고 있다.¹⁰¹⁾ 의미의 포괄성에도 불구하고 공공복리개념은 법관의 보충적인 해석으로 구체화할 수 없을 정도로 애매모호하여서는 안 된다.¹⁰²⁾

¹⁰⁰⁾ 법제처, 『헌법주석서Ⅱ』 (서울: 법제처, 2010), p. 438.

¹⁰¹⁾ 위의 책, p. 440.

¹⁰²⁾ 위의 책.

헌법재판소는 헌법상의 평등의 원칙은 일체의 차별적 대우를 부정하는 절대적 평등을 의미하는 것이 아니라 입법과 법의 적용에 있어서 합리적 근거 없는 차별을 하여서는 아니된다는 상대적 평등을 뜻하고 따라서 합리적 근거 있는 차별 내지 불평등은 평등의 원칙에 반하는 것이 아니라고 판시한 바 있다.¹⁰³⁾

헌법 제11조 제1항의 평등의 원칙은 일체의 차별적 대우를 부정하는 절대적 평등을 의미하는 것이 아니라 입법과 법의 적용에 있어서 합리적 근거 없는 차별을 하여서는 아니된다는 상대적 평등을 뜻하고 따라서 합리적 근거 있는 차별 내지 불평등은 평등의 원칙에 반하는 것이 아니다.

사회보장기본법은 사회보장수급권이 제한되거나 정지될 수 없으나 관계 법령에서 따로 정하고 있는 경우에는 그러하지 아니하다고 규정함으로써 예외적인 경우 사회보장수급권의 제한이나 정지 가능성을 열어두고 있다(사회보장기본법 제13조 제1항). 헌법재판소는 사회보장제도(특히, 연금제도)가 문제된 경우 연금제도와 같은 수혜적 성격의 법률에 있어서는 입법자에게 광범위한 입법형성의 자유가 인정된다고 하였다.¹⁰⁴⁾

(2) 국제법 및 해외 사례

국내법 뿐만 아니라 국제법에서도 사회보장제도 차등 적용 또는 분리 운영의 법적 근거를 찾을 수 있다. 즉, 우리나라가 당사국인 사회권 규약은 가용 자원이 허용하는 범위 내에서 점진적인 사회권규약상의

¹⁰³⁾ 헌법재판소 전원재판부 2001.11.29., 99헌마494.

¹⁰⁴⁾ 헌법재판소 2003.9.25., 2001헌마194; 손상식, 『평등권의 침해 여부에 대한 심사기준』, p. 40.

의무 달성을 규정하고 있는데 이 규정은 사회보장제도의 점진적·단계적 통합의 국제법적 근거 규정으로 볼 수 있다. 사회권규약 제2조 제1항은 “사회권규약의 각 당사국은 사회권규약에서 인정된 권리의 완전한 실현을 ‘점진적으로 달성’하기 위하여, 개별적으로 또한 특히 경제적, 기술적인 국제지원과 국제협력을 통하여, 자국의 가용자원이 허용하는 최대한도까지 조치를 취할 것을 약속한다”고 규정하고 있다. 또한 사회권규약 제4조는 사회권규약상의 권리를 제한할 수 있음을 인정한다고 규정하고 있다.

사회보장제도의 차등 적용은 일국양제 사례에서 볼 수 있다. 중국은 홍콩과 마카오 반환 이후 일국양제를 시행하고 있다. 중국과 홍콩, 중국과 마카오의 일국양제로 인해 중국 본토는 사회주의 법률체계가 시행되는 반면 홍콩과 마카오는 특별행정구기본법에 따라 기존의 자본주의 체제가 공존하게 되었다.¹⁰⁵⁾ 홍콩과 마카오의 일국양제 기간은 50년으로, 홍콩과 마카오는 외교·국방에 대한 자치권이 없는 점을 제외하면 입법·행정·사법에 있어 고도의 자치권을 향유한다. 일국양제의 이념에 따라 기존의 제도를 장기간 유지하기 위하여 홍콩과 마카오 특별행정구의 기존 법률은 특별행정구기본법에 저촉되거나 특별행정구의 입법기관이 개정하지 아니하는 한 계속해서 유효하다.¹⁰⁶⁾ 홍콩 시민에게만 사회보장이 적용된 하나의 사례를 들면, 물가상승으로 인한 시민의 고통 완화를 위해 2011/2012년 예산안에 전기 보조금 지급, 부동산사용세 면제, 자녀 양육을 위한 세금 면세액 상향 조정, 공공주택 두 달분 임대료 면제, 고령자 대상 보조금과 사회보장 원조금 두 달분 지급 등 총 196억 홍콩달러에 달하는 각종 보조금 지급안이 포함되었다.¹⁰⁷⁾

¹⁰⁵⁾ 법무부, 『홍콩·마카오특별행정구기본법 해설』 (과천: 법무부, 2003), p. 330.

¹⁰⁶⁾ 홍콩특별행정구기본법 제8조; 마카오특별행정구기본법 제8조.

동일한 국가 내에서 사회보장제도를 분리 운영하는 모습은 연방국가인 영국에서도 볼 수 있다. 영국은 중앙정부가 대부분의 공적 행위를 통제 하지만 스코틀랜드와 웨일즈, 북아일랜드의 사회보장 구조는 여러 면에서 차이가 있고, 적용되는 법령도 상이하다. 가령 스코틀랜드 의회는 웨일즈 의회에 비해 사회보장 입법에 있어 많은 영향력을 행사한다. 사회보장정책 집행에 있어서도 스코틀랜드가 사회보험과 공공부조를 구분하지 않고 동일 기관이 복지정책을 집행하는데 비해, 북아일랜드는 사회보험과 공공부조를 구분하여 사회보험정책은 보건위원회(Health Board)가 집행하고 공공부조정책은 사회개발부(Department for Social Development)가 집행하는 이원적인 구조를 취하고 있다.¹⁰⁸⁾

(3) 북한과 북한주민의 특수한 법적 지위

주지하는 바와 같이 우리 헌법 제3조는 한반도와 그 부속도서를 대한민국 영토로 규정하고 있다. 이 조항의 해석상 북한주민들도 대한민국 국민으로 간주되고 있고, 우리 사법부도 북한주민들을 대한민국 국민으로 판시한 바 있다.¹⁰⁹⁾ 따라서 통일 이후 북한지역 주민들이 대한민국 국민이라는 점은 의심의 여지가 있을 수 없다. 남북기본합의서¹¹⁰⁾도 전문(前文)에서 남북한의 관계를 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”로 정의하고 있다. 2005년 12월 29일 제정되어 2006년 6월 30일부터 시

¹⁰⁷⁾ 코트라, “홍콩-정치사회동향” <www.globalwindow.org>. (검색일: 2015.4.29.).

¹⁰⁸⁾ Paul Spicker, “Social Policy in the UK,” <www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/un.hum>. (검색일: 2015.6.25.).

¹⁰⁹⁾ 대법원 1990.9.28., 89누7396; 서울고법 1999.10.12., 99라130; 서울지법 2003.6.27., 2002나60862 등.

¹¹⁰⁾ 정식명칭: 남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서.

행되고 있는 남북관계 발전에 관한 법률도 남북한의 상호 관계를 국가와 국가 간의 관계가 아닌 특수관계로 규정하고 있다(제3조 제1항). 이와 같은 헌법 제3조 영토조항과 남북기본합의서 및 남북관계 발전에 관한 법률에서 규정하고 있는 남북한 특수관계는 통일 이후 사회보장 제도를 차등 적용해서는 안 된다는 법적 근거로 원용될 수 있다.

그러나 통일 이전 남한지역과 북한지역, 남한지역에서 태어나 줄곧 자라온 주민들과 북한지역에서 태어나 성장과정을 거친 주민들은 법적인 지위에서 약간 다르게 볼 수 있는 여지도 있다. 현재 남한과 북한은 내부적으로는 특수관계이지만 대외적으로는 국가의 요소를 갖춘 이중적인 지위에 놓여 있다. 남북한은 유엔에 동시 가입한 바 있는데 유엔에 가입할 수 있는 주체는 국가이다(유엔 헌장 제4조 제1항). 또한 우리 대법원은 북한을 외국으로, 북한주민을 외국인으로 인정하기는 어렵지만 개별 법률을 적용 또는 준용함에 있어서는 북한을 외국에 준하는 지역으로, 북한주민을 외국인에 준하는 지위에 있는 자로 볼 수 있다고 판시하고 있다. 관련 부분을 인용하면 다음과 같다.

우리 헌법이 영토조항을 두고 있는 이상 대한민국의 헌법은 북한지역을 포함한 한반도 전체에 그 효력이 미치고 따라서 북한지역은 당연히 대한민국의 영토가 되므로, 북한을 외국환관리법 소정의 ‘외국’으로, 북한의 주민 또는 법인 등을 ‘비거주자’로 바로 인정하기는 어렵지만, 개별 법률의 적용 내지 준용에 있어서는 남북한의 특수관계적 성격을 고려하여 북한지역을 외국에 준하는 지역으로, 북한주민 등을 외국인에 준하는 지위에 있는 자로 규정할 수 있다.¹¹¹⁾

¹¹¹⁾ 대법원 2004.11.12., 선고2004도4044 판결.

하급심 판례와 헌법재판소 판례 가운데도 대법원과 같은 취지의 판시를 한 것들을 찾아볼 수 있다. 남북한 특수관계의 법적 인지는 모호한 측면이 없지 않다. 우리나라와 외국 간에 체결된 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA)이나 외국판례 가운데는 남북한 특수관계를 인정하는 것들도 있지만 이와는 반대로 남북한 특수관계를 인정하지 않고 북한의 국가성을 강조한 것들도 있다.¹¹²⁾ 요컨대, 남북한 동시 유엔 가입, 북한지역을 외국에 준하는 지역으로, 북한주민을 외국인에 준하는 지위에 있는 자로 판시한 위의 대법원 판례, 남북한 특수관계를 적극적으로 인정하지 않은 FTA와 외국 판례는 통일 이후 사회보장 차등 적용의 법적 근거로 원용될 수 있는 요소들이라고 할 수 있다.

특수한 법적 지위에 있는 북한주민에게 권리와 의무를 차등 적용하는 모습은 북한지역 출신으로서 현재 남한에 거주하고 있는 북한이탈주민들을 대상으로 실시되는 여러 제도에서도 볼 수 있다. 현재 남한 지역에 거주하고 있는 북한이탈주민들도 대한민국 국민이지만, 동시에 북한이탈주민이라는 특수한 법적 지위를 갖기 때문에 일반 국민에 비해 몇 가지 제약을 받고 있다. 첫째, 과거 금강산관광이 이루어지던 시기에 북한이탈주민들은 금강산관광을 할 수 없었다. 북한이탈주민들의 금강산관광 제한에 법적인 근거가 있는 것은 아니지만 남북한 간의 원활한 교류를 위해서 가능한 한 방북을 자제해 주기를 권고하고 있으며, 북한에서도 북한이탈주민들의 방북을 허용하고 있지 않기 때문에 북한이탈주민들의 금강산관광은 사실상 불가능하였다. 둘째, 개성공단의 경우 북한이탈주민의 개성공업지구 취업을 제한하는 법적인 근거는 없지만 개성공업지구에서 근무하고 있는 북한이탈주민은 없다고 한다.¹¹³⁾

¹¹²⁾ 판례와 남북한 특수관계 규정 현황에 대해서는 이규창, “통일과정에서의 남북한 특수관계 원용을 위한 법적·정책적 과제,” pp. 54~62.

I
II
III
IV
V

반대로 북한이탈주민이라는 이유로 일반 국민에 비해 우대를 받는 경우도 있다. 병역법(법률 제12684호)은 북한지역에서 이주하여 온 사람은 징병검사를 받지 않고 병역을 면제할 수 있다고 규정하고 있다.¹¹⁴⁾ 실무에 있어 탈북 청소년은 하나원 교육시 ‘병역복무변경면제신청서’를 작성하여 신청하면 병역이 면제되며, 신청하지 않을 경우 일반 국민과 동일한 대우를 받는다.¹¹⁵⁾

나. 사회보장 차등 적용의 한계

부득이하게 북한지역 주민 또는 북한지역 출신으로서 남한지역에 거주하고 있는 주민에게 사회보장을 차등 적용하더라도 헌법상의 대원칙인 평등권의 한계를 벗어나서는 안 된다.

우리 헌법 제37조 제2항은 국민의 모든 자유와 권리를 국가안전보장, 질서유지, 공공복리를 위하여 제한하더라도 필요한 경우에 한정하여야 하고, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수

¹¹³⁾ 이규창, “탈북자의 법적 지위,” 법원행정처 편, 『통일사법정책연구(1)』 (서울: 법원행정처, 2006), p. 338.

¹¹⁴⁾ 병역법 제64조 ① 지방병무청장은 제1국민역으로서 제1호(신체등위가 6급에 해당하는 사람에 한한다) 또는 제2호에 해당하는 사람은 원할 경우 징병검사를 하지 아니하고 병역을 면제할 수 있고, 제1호에 해당하는 사람 중에서 신체등위가 5급에 해당하는 사람과 제3호에 해당하는 사람은 원할 경우 징병검사를 하지 아니하고 제2국민역에 편입할 수 있다. 다만, 제1호에 따라 병역을 면제받은 사람 또는 제2국민역으로 편입된 사람 중 19세 이전에 장애상태가 변하여 장애인복지법 제2조에 따른 장애등급이 조정되거나 같은 법 제32조에 따른 장애인등록증 반환 사유가 발생한 경우에는 그 처분을 취소하고 징병검사를 받을 수 있다.

1. 전신기형, 질병, 심신장애 등으로 인하여 병역을 감당할 수 없는 사람

2. 군사분계선 이북지역에서 이주하여 온 사람

3. 제65조 제1항 제2호의 사유에 해당되는 사람

¹¹⁵⁾ 2015년 4월 15일 병무청 관계자와의 면담 내용. 탈북 청소년 대부분이 면제 신청을 하기 때문에 군대에 못 가는 것으로 잘못 알려져 있다고 한다.

없다고 규정함으로써, 이른바 과잉금지원칙과 본질적내용침해금지원칙을 천명하고 있다. 이 점에서 헌법 제37조 제2항은 기본권제한의 수권(授權) 규정인 동시에 기본권을 제한하는 경우에 준수하여야 할 한계를 설정한 규정으로도 볼 수 있다.¹¹⁶⁾ 제한할 수 있는 국민의 권리와 자유는 자유권에 한정된다는 견해가 있으나 다수의 학설은 모든 기본권이 대상이 되는 것으로 보고 있다.¹¹⁷⁾ 다수 학설에 따르면 사회권의 일종인 사회보장권도 여기에 해당된다.

사회보장기본법은 사회보장수급권이 제한되거나 정지되는 경우 제한 또는 정지하는 ‘목적에 필요한 최소한의 범위’에 그쳐야 한다고 규정하고 있다(제13조 제2항).

사회권규약 제4조는 우리 헌법 제37조 제2항과 유사하게 규정하고 있다. 즉, 사회권규약 제4조는 사회권규약상의 권리를 제한할 수 있음을 인정하면서도, 권리의 제한은 권리의 본질과 양립할 수 있는 한도 내에서 또한 오직 민주 사회에서의 공공복리 증진의 목적으로 반드시 법률에 의하여 정해지는 제한에 의해서만 할 수 있다고 규정하고 있다. 한편, 앞에서 언급한 바와 같이 사회권규약 제2조 제1항은 사회권규약에서 인정하고 있는 권리의 완전한 실현을 “점진적으로 달성”하기 위하여 “자국의 가용 자원이 허용하는 범위 내에서(to the maximum of its available resources)” 조치를 취할 것을 약속하도록 규정하고 있다. 이 조항은 사회권규약 당사국들이 동 규약상의 의무를 회피할 의도에서 악용되어서는 안 된다. 유엔 사회권규약위원회(Committee on Economic, Social and Cultural Rights)는 일반논평(General Comment) 제3호에서 이 조항에 대한 유권해석을 내리면서 개별국가의 가용자원 범위

¹¹⁶⁾ 법제처, 『헌법주석서Ⅱ』, p. 436.

¹¹⁷⁾ 위의 책, p. 437.

I
II
III
IV
V

내에서 완전한 실현을 점진적으로 달성될 수밖에 없는 경우에도, “주권 국가는 인권에 대한 핵심적인 최소한 조치를 취해야 할 의무가 있다”고 하였다. 유엔 사회권규약위원회는 자국민에 대한 최소한의 건강보호, 기초적인 거주시설 같은 주거환경 또는 전면적인 초등교육 제공 같은 교육환경을 확보할 의무 등이 사회권규약 당사국의 최소한의 핵심의무 (minimum core obligation)라고 밝혔다.¹¹⁸⁾ 다시 말해 사회권규약 제 2조 제1항이 사회권의 점진적 달성을 규정하고 있다고 해서 사회권규약 당사국의 사회권에 대한 법적인 이행의무가 사라진다거나 존재하지 않는 것이 아니다. 최소한의 핵심의무는 즉각적으로 실현되어야 할 의무이다.¹¹⁹⁾

다. 평등권 침해 여부 심사기준

통일 이후 헌법 제37조를 근거로 북한지역 주민에 대한 사회보장 차등 적용을 내용으로 하는 법제 정비가 이루어지거나 관련 법률을 근거로 사회보장 차등 적용이 실제 이루어질 경우, 이는 차별행위로 헌법상의 평등권 침해에 해당한다는 사회적 논란으로 이루어질 가능성이 있다. 이 경우 일차적으로는 국가인권위원회가 차별 여부를 심사하고, 최종적으로는 헌법재판소에서 심판을 받게 된다. 사회보장에 대한 헌법상 권리 침해 여부에 대한 심사 기준은 별도의 주제로 다루어질 만큼 종합적 시각에서의 분석과 판단을 요하는 문제이다.¹²⁰⁾ 왜냐하면

¹¹⁸⁾ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 3: The Nature of State Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1 of the Covenant) (December 14, 1990), para. 10.

¹¹⁹⁾ 한희원, 『국제인권법원론: 이론과 케이스』 (서울: 삼영사, 2012), p. 208.

¹²⁰⁾ 정영훈, 『사회보장에 대한 헌법상 권리의 침해 여부에 관한 심사기준』 (서울: 헌법재판연구원, 2015), pp. 44~88.

추상적으로 존재하는 법은 구체적인 현실에 적용되기 때문이다. 통일 이후 사회보장제도 분리 운영은 여기에 더하여 통일 이후의 특수한 상황이 판단의 요소에 추가되어야 한다. 결국 통일 이후 사회보장제도 분리 운영의 구체적인 사안이 문제될 경우 국가인권위원회와 헌법재판소는 통일 이후의 여러 가지 제반 사정과 환경을 고려하여 해당 개별 법률이 헌법에 위반되는지의 여부를 결정할 수밖에 없을 것이다. 경우에 따라서는 이 두 기관이 다른 결론에 이를 수도 있다. 아래에서는 국가기관인 국가인권위원회와 헌법재판소가 평등권 침해 여부를 어떤 기준에 따라 심사하고 있는지, 다시 말해 평등과 차별의 구별 기준에 대해 살펴본다.

(1) 국가인권위원회

국가인권위원회는 차별행위에 대한 조사와 구제를 임무 가운데 하나로 삼고 있다(국가인권위원회법 제19조 제3호). 인권의 보호와 향상을 위하여 필요하다고 인정될 경우 관계기관 등에 정책과 관행의 개선 또는 시정을 권고하거나 의견을 표명할 수 있다(국가인권위원회법 제25조). 평등권 침해의 차별행위는 다음과 같이 정의하고 있다(국가인권위원회법 제2조 제3호).

평등권 침해의 차별행위란 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신 지역(출생지, 등록기준지, 성년이 되기 전의 주된 거주지 등을 말한다), 출신 국가, 출신 민족, 용모 등 신체 조건, 기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족 형태 또는 가족 상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과(前科), 성적(性的) 지향, 학력, 병력(病歷) 등을 이유로 한 다음 각 목의 하나에 해당하는 행위를 말한다. 다만, 현존하는 차별을 없애기

위하여 특정한 사람(특정한 사람들의 집단을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)을 잠정적으로 우대하는 행위와 이를 내용으로 하는 법령의 제정·개정 및 정책의 수립·집행은 평등권 침해의 차별행위(이하 “차별행위”라 한다)로 보지 아니한다.

- 가. 고용(모집, 채용, 교육, 배치, 승진, 임금 및 임금 외의 금품 지급, 자금의 용자, 정년, 퇴직, 해고 등을 포함한다)과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위
- 나. 재화·용역·교통수단·상업시설·토지·주거시설의 공급이나 이용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위
- 다. 교육시설이나 직업훈련기관에서의 교육훈련이나 그 이용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위
- 라. 성희롱(업무, 고용, 그 밖의 관계에서 공공기관[국가기관, 지방자치단체, 『초·중등교육법』제2조, 『고등교육법』제2조와 그 밖의 다른 법률에 따라 설치된 각급 학교, 『공직자윤리법』제3조의 2 제1항에 따른 공직유관단체를 말한다]의 종사자, 사용자 또는 근로자가 그 직위를 이용하여 또는 업무 등과 관련하여 성적 언동 등으로 성적 굴욕감 또는 혐오감을 느끼게 하거나 성적 언동 또는 그 밖의 요구 등에 따르지 아니한다는 이유로 고용상의 불이익을 주는 것을 말한다) 행위

국가인권위원회가 평등 침해 여부, 바꿔 말해 차별 여부를 판단하는 하나의 기준은 위 정의 조항에서 보듯이 ‘합리적인 이유’이다.¹²¹⁾ 이와 관련하여 국가인권위원회 차별시정위원회가 다룬 진정사건이 많이 있는데 대표적인 사건 한 가지만 살펴본다. 국가인권위원회 차별시정위

¹²¹⁾ 합리적인 이유 즉, 합리성원칙은 자의적인 차별대우를 금지하고 있다는 점에서 자의(恣意)금지원칙이라고도 한다. 이준일, “헌법재판소의 평등심사기준과 국가인권위원회의 차별판단기준,” 『세계헌법연구』, 제18권 제2호 (국제헌법학회한국학회, 2012), p. 341.

원회는 항공운항학과의 신입생 입학자격 중 항공법 보다 높은 수준의 시력을 요구하는 항공법이 차별에 해당하는지의 여부를 판단하면서 ‘합리적 이유’가 없다는 이유로 차별행위로 간주하여 시정을 권고하였다.¹²²⁾ 관련 결정 부분을 인용하면 다음과 같다.

진정인들은 항공기 조종사 지망생들이다. 현행 『항공법 시행규칙』에서 항공기를 조종할 수 있는 1종 항공면허 발급 요건에 대해 ‘안경을 통한 교정시력이 1.0 이상이면서 나안시력이 0.1 이상일 것’ 또는 ‘나안시력이 0.1 이하인 경우 정밀안과검사 결과를 제출할 것’을 정하고 있음에도, 피진정인들은 항공운항학과 또는 조종 병과의 입학자격에 교정시력과 별개로 나안시력 0.4 내지 0.5 이상일 것을 요구하고 있다. 이는 법령보다 강화된 기준으로 부당하게 입학 기회를 엄격히 제한하는 것이고 신체조건을 이유로 한 **합리적 이유 없는 차별**이므로 시정을 원한다.

국가인권위원회가 평등권 침해 여부를 판단함에 있어 제시한 또 하나의 기준은 목적의 정당성과 수단의 적정성이다. 하나의 사례를 들면 국가인권위원회는 소방방재청이 소방공무원 채용시험에서 성별에 따른 분리모집을 한 것에 대해 소방방재청장에게 성별을 이유로 한 구분모집을 폐지할 것을 권고하였는데, 그 이유로 든 것이 성별에 따른 소방공무원 분리모집이 목적의 정당성과 수단의 적정성이 결여되어 있다는 것이었다.¹²³⁾ 관련 부분을 인용하면 다음과 같다.

… 차별행위로 보지 아니한다고 규정하고 있다. 그와 같은 예외의 경우에 해당하지 않는 경우에는, 성별 등을 이유로 한 불리한 대우 등의 **목적의 정당하여야 하고, 그 수단이 적정해야** 하는 등의

¹²²⁾ 국가인권위원회 차별시정위원회 결정 09진차1064·10진차141·10진정51200(병합) 시력에 의한 조종사 양성기관 입학 차별, 2010.5.25.

¹²³⁾ 국가인권위원회 결정 05진차430 성별을 이유로 한 고용 차별, 2007.8.27.

I
II
III
IV
V

‘합리적 이유’가 인정되어야만 하는 것이다. 특히 ‘성별 등이 특정 업무의 진정직업자격으로 인정되는 경우’에는 합리적인 이유가 있는 경우에 해당하여 허용된다고 본다.

(2) 헌법재판소

헌법재판소는 1997년 5월 29일 주택건설촉진법 제3조 제9호 위헌소원 사건에서 합리적 근거 있는 차별인가의 여부를 판단하는 기준으로 ① 인간의 존엄성 존중이라는 헌법 원리에 반하지 아니해야 하며, ② 정당한 입법목적 달성을 위하여 필요해야 하고, ③ 적정해야 한다는 세 가지 기준을 제시하였다.¹²⁴⁾ 관련 판시 부분을 인용하면 다음과 같다.

헌법 제11조 제1항의 평등의 원칙은 일체의 차별적 대우를 부정하는 절대적 평등을 의미하는 것이 아니라 합리적 근거 없는 차별을 하여서는 아니된다는 상대적 평등을 뜻하며, 합리적 근거 있는 차별인가의 여부는 그 차별이 인간의 존엄성 존중이라는 헌법원리에 반하지 아니하면서 정당한 입법 목적을 달성하기 위하여 필요하고도 적정한 것인가를 기준으로 판단되어야 한다.

이 같은 헌법재판소의 평등권 침해 여부에 대한 세 가지 기준은 이후의 판례에서도 동일하게 반복되고 있다.¹²⁵⁾ 평등원칙에 있어 헌법은 일반적 평등원칙과 개별적 평등원칙을 구분한다. 개별적 차별원칙은 일정한 차별기준에 대해서만 적용되거나 일정한 생활영역에 적용되는 평등원칙인 반면, 일반적 평등원칙은 개별적 평등원칙이나 여타 기본권의 차별금지내용이 적용되지 않는 경우에 원용되는 평등원칙이다.¹²⁶⁾

¹²⁴⁾ 헌법재판소 전원재판부 2001.11.29., 99헌마494.

¹²⁵⁾ 위의 글.

¹²⁶⁾ 김주환, “평등권 심사 기준의 체계화,” 『강원법학』, 제31권 (강원대학교 비교법학연구소, 2010), p. 36.

한편, 헌법재판소는 평등심사기준으로 자의금지원칙을 주된 심사기준으로 삼고, 부분적으로 합리성 심사나 비례성 심사를 하였다.¹²⁷⁾ 그러다가 헌법재판소는 제대군인 가산점 결정에서 일반적 평등원칙 심사기준을 ‘비례성 심사’와 ‘자의성 심사’로 이원화하였고, 국가유공자 가산점 결정에서는 비례성 심사를 다시 엄격한 심사와 완화된 심사로 구별하였다. 따라서 일반적 평등원칙의 심사기준과 방법은 자의성 심사, 엄격한 비례성 심사, 완화된 비례성 심사로 세분화된다.¹²⁸⁾ 자의성 심사는 차별의 비합리성이 객관적으로 명백한지 여부를 심사하는 것을 말하며, 비례성 심사는 차별을 정당화할 수 있을 정도의 속성과 비중을 지니는 사유가 있는지의 여부를 구체적으로 심사하는 것을 말한다.¹²⁹⁾ 사회보장제도 차등 적용의 일반적 평등원칙 위반 여부가 문제될 경우 자의성 심사와 비례성 심사를 거치게 될 것으로 보인다. 그런데 비례성 심사와 관련하여 앞서서도 언급한 바와 같이 헌법재판소는 사회보장제도(특히, 연금제도)가 문제된 경우 연금제도와 같은 수혜적 성격의 법률에 있어서는 입법자에게 광범위한 입법형성의 자유가 인정된다고 하였다.¹³⁰⁾ 다시 말해 헌법상의 여타 기본권에 비해 사회권은 입법자의 법률 형성의 재량의 범위가 넓다.¹³¹⁾ 이 점에서 남북한 사회보장제도 차등 적용은 완화된 비례성 심사의 대상이 될 것으로 보인다.

¹²⁷⁾ 평등심사기준에 대한 헌법재판소의 초기 판례에 대해서는 정태호, “헌법재판소 평등권 심사기준의 재정립 필요성,” 『헌법학연구』, 제19권 제3호 (한국헌법학회, 2013), pp. 83~86.

¹²⁸⁾ 김주환, “평등권 심사 기준의 체계화,” p. 40.

¹²⁹⁾ 위의 글, p. 41.

¹³⁰⁾ 헌법재판소 2003.9.25, 2001헌마194; 손상식, 『평등권의 침해 여부에 대한 심사기준』, p. 40.

¹³¹⁾ 광원석 외, “남북한 사회보장제도 차등 적용에 따르는 헌법적 문제,” (통일연구원 자문회의 결과, 2015.4.29.).

그런데 사회권에 대해서는 보다 면밀하고 정교한 심사기준의 마련이 필요하다는 지적이 있다.¹³²⁾ 향후 다양한 논의과정을 거쳐 사회권에 대한 심사기준이 마련되면 남북한 사회보장제도 차등 적용도 이 기준의 적용을 받아야 할 것이다.

¹³²⁾ 위의 글.



IV. 사회보장제도 한시적 분리 운영방안

1. 기본방향 및 법적·정책적 고려요인

가. 기본방향

통일 과정이 어떤 경로를 거치든 통일한국은 대한민국 헌법정신에 따라 자유민주주의와 시장경제체제에 기초한 단일국가로 통합될 것이며, 이는 북한지역에도 남한지역과 본질적으로 동일한 사회제도가 적용되어야 함을 의미한다. 이러한 대전제에 따라 통일 이후 북한주민을 위한 사회보장 역시 기본적으로는 남한식 사회보장제도에 따라 이루어져야 한다고 말할 수 있다.

그러나 북한의 소득수준이 너무 낮고 남북한 간 격차가 매우 크기 때문에 남한의 사회보장 혜택 기준을 그대로 북한에 적용한다면 남한으로부터의 재정 이전지출 소요가 도저히 감당할 수 없을 정도로 커질 것으로 예상된다. 따라서 통일 이후 북한에도 남한식 사회보장제도를 도입·적용하되 남북한 간 소득 격차가 충분히 해소될 때까지 일정 기간 동안 남북한 간 사회보장제도를 분리 운영하고 북한주민에게 적용할 사회보장 혜택은 남한보다 낮은 수준으로 제한하는 것이 현실적인 방안일 것으로 판단된다.

대한민국 헌법이 모든 국민에게 동등한 기본권을 보장하고 있긴 하지만, 남북한 주민에 대한 사회보장제도의 차등 적용이 무조건 금지되는 것은 아니다. 국민의 기본권 제한을 일반적으로 규정하고 있는 헌법 제37조 제2항은 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 법률로써 제한할 수 있다고 규정하고 있기 때문이다. 그러나 부득이하게 북한주민에게 사회보장을 차등 적용하더라도 헌법상의 대원칙인 평등권의 한계를 벗어나서는 안 된다.

I
II
III
IV
V

이를 고려할 때 통일 이후 사회보장제도 분리 운영 및 차등 적용은 다음과 같은 기본방향에 따라 이루어져야 할 것이다.

첫째, 통일 이후 사회통합을 저해하지 않도록 유의할 필요가 있다. 이 점에서 사회보장의 기본 이념을 다시 되새길 필요가 있다. 사회보장은 사회통합과 행복한 복지사회 실현을 기본 이념 가운데 하나로 삼고 있다.¹³³⁾ 따라서 남북한 사회보장제도를 한시적으로 분리 운영하면서 남북한 주민 간 사회보장 혜택을 차등하되, 차등 정도는 북한주민의 기본권을 본질적으로 침해하지 않도록 적정 범위 이내로 제한해야 한다. 또한 분리 운영방안은 한시적으로만 적용해야 하며 차등 정도는 지속적으로 축소해 나가야 한다.

둘째, 사회보장의 차등 적용은 보충적이어야 한다. 다시 말해, 북한주민의 우선 채용, 북한지역에 대한 우선적이고 집중적인 투자, 북한주민에 대한 교육 등이 선행되어야 한다. 이를 위해서는 통일 과정 또는 통일 이후 북한지역의 경제발전을 유인할 수 있는 고용정책, 경제정책, 교육정책이 종합적이고 장기적인 관점에서 추진되어야 한다.

셋째, 사회보장제도를 분리 운영 및 차등 적용할 경우 남한지역 주민에게 부여되고 있는 사회보장 혜택 수준을 그대로 유지하면서 북한지역 주민에게 사회보장 수준을 제한할 것인지, 아니면 현재 남한주민들이 받고 있는 사회보장 혜택을 일정 부분 낮추고 그 혜택을 북한주민들에게 돌아가게 할 것이냐가 문제가 된다. 전자의 정책을 추진할 경우 통일 이후 심각한 남북갈등의 요소로 작용하여 사회통합에 부정적 영향을 미칠 가능성이 농후하다. 따라서 통일 이후 불가피하게 사회

¹³³⁾ 사회보장기본법 제2조(기본 이념) **사회보장**은 모든 국민이 다양한 사회적 위험으로부터 벗어나 행복하고 인간다운 생활을 향유할 수 있도록 자립을 지원하며, 사회참여·자아실현에 필요한 제도와 여건을 조성하여 **사회통합과 행복한 복지사회를 실현하는 것을 기본 이념으로 한다.**

보장을 분리 운영 또는 차등 적용하더라도 북한주민들에게만 일방적인 희생을 강요하여서는 안 된다. 통일의 편익은 남한주민뿐만 아니라 북한주민들에게도 돌아가야 하기 때문이다. 이 점에서 북한주민에 대한 사회보장 혜택을 일방적으로 제한하기보다는 남한지역 주민들에게 사회보장 축소에 대한 이해와 양보를 구하고, 이를 통해 창출된 재원을 북한주민들의 사회보장을 위해 사용하는 방안을 강구할 필요가 있다. 다시 말해 남북한 주민 간 차등 정도를 줄이기 위한 사회적 인식 제고와 정책 마련이 필요하다. 남한주민과 북한주민 서로의 이해와 양보가 있어야 사회갈등을 줄일 수 있을 것이고, 통일의 의미 또한 찾을 수 있을 것이다. 법적인 측면에서 볼 때도 남한주민들은 아무런 양보 없이 북한주민들에게만 희생을 요구하는 것은 신뢰보호 원칙, 퇴보조치금칙 원칙에 위반될 가능성이 있다.¹³⁴⁾

넷째, 사회보장 차등 적용을 거주지역(통일 이후 북한지역과 남한지역)으로 할 것인가, 아니면 원적(출신지역)을 중심으로 할 것인가의 문제도 핵심 쟁점 가운데 하나이다. 서론에서 지적했듯이 주요 선행연구는 통일 이후 남한으로 이주한 북한주민에게 어떤 제도를 적용해야 하는가의 문제를 검토하지 않고 있다. 통일 이후 남한으로 이주한 북한주민은 거주지역 기준으로는 남한주민이 되지만 원적 기준으로는 여전히 북한주민이며, 따라서 이들에게 어떤 기준으로 사회보장제도를 적용해야 하는지가 문제가 된다.¹³⁵⁾ 이 보고서에서는 원적(출신지역) 기준 차등 적용을 기본으로 삼되 남한으로 이주한 북한주민에 대해서는

¹³⁴⁾ 광원석 외, “남북한 사회보장제도 차등 적용에 따르는 헌법적 문제,” 참조.

¹³⁵⁾ 북한으로 이주한 남한주민의 경우에도 같은 문제가 제기될 수 있지만, 이들에게는 대체로 남한 사회보장제도를 그대로 적용하면 될 것으로 보이며, 이 보고서에서는 이 문제에 대한 상세한 논의는 생략한다.

I
II
III
IV
V

거주지역 기준도 보충적으로 적용하는 방안을 제안한다. 즉 기본적으로는 통일 이전 원칙을 기준으로 남북한 주민 간 사회보장제도를 분리 운영 및 차등 적용하되 남한으로 이주한 북한주민에 대해서는 남한 거주 현실에 맞게 일부 제도에 한해 남한 사회보장 혜택을 제공한다. 단, 이 경우 사회보장제도가 북한주민의 남한으로의 이주를 촉진하는 요인으로 작용하지 않도록 유의할 필요가 있다.

나. 법적·정책적 고려 요인

첫째, 통일 이후 사회보장제도 분리 운영의 구체적인 모습은 통일 한국의 국가통치 형태에 따라 달라질 수 있다. 통일 이후 국가형태와 관련하여 현재 국내에서 통일을 하되 독일처럼 급격한 통합을 할 것이 아니라 정치적·경제적 통합을 한시적으로 유예하고 분리 운영해야 할 필요성이 있다는 목소리가 지속적으로 제기되고 있다. 그 형태는 크게 북한지역을 남한지역과는 별도의 특별행정구역으로 지정해야 한다는 견해와 분리 운영은 재정·복지와 같은 경제 분야로 국한해야 한다는 견해가 개진되고 있다.¹³⁶⁾ 본 보고서에서 다루고 있는 사회보장제도와 관련하여서는 구체적으로 노동제도의 분리, 연금 및 공공부조제도의 분리, 보건의료제도의 분리, 화폐 및 금융제도의 분리 등의 정책 대안이 제시되고 있다.¹³⁷⁾ 만일 한시적으로 북한지역을 남한지역과는 별도의 특별행정구역으로 지정하여 운영할 경우 사회보장제도의 분리 운영도 그 틀 내에서 방안을 모색하면 될 것이다. 그러나 분리 운영을 재정·복지

¹³⁶⁾ 이규창, “급변상황에서의 남북통일과 통일 이후 북한지역 한시적 특별관리,” 법무부, 『남북법령연구 2014』 (과천: 법무부, 2014), pp. 153~160.

¹³⁷⁾ 이석 편, 『남북통합의 경제적 기초: 이론, 이슈, 정책』 (서울: 한국개발연구원, 2013), p. 59 이하.

분야로 국한할 경우 사회보장제도의 분리 운영은 개별적인 접근이 필요하다.

둘째, 사회보장제도를 구체적으로 적용하기 위해서는 법률적 근거가 필요하다. 국민의 자유와 권리를 제한할 경우 ‘법률’로 해야 하기 때문이다(헌법 제37조 제2항). 다시 말해 제2장에서 살펴본 남한의 사회보장 관련 각 법률에 대한 차등 적용에 관한 근거 규정을 마련하여야 한다. 관련 법제를 정비할 경우 사회보장의 구체적인 영역 즉, 사회보험, 공공부조, 사회보상, 사회복지서비스에 따라 다르게 접근해야 한다. 이 네 가지 영역이 사회보장제도라는 공통분모를 가지고 있기는 하지만 그 성격은 모두 다르기 때문이다.¹³⁸⁾ 다시 말해 사회보험, 공공부조, 사회보상, 사회복지서비스의 네 가지 사회보장제도를 한시적으로 분리 운영할 경우 그 방식은 이 네 가지 영역의 특성을 감안하여 접근해야 한다. 또한 분리 운영 기간도 제도마다 다르게 운영되어야 한다. 현재 북한의 아동, 노인, 장애인 등 취약계층이 처해 있는 상황이 너무 열악하다는 점을 감안하여 사회복지서비스의 적용을 중시할 필요가 있다.

셋째, 사회보험제도 통합에 있어서는 북한주민들의 부담을 감안할 필요가 있다. 사회보험제도는 다른 사회보장 분야와 달리 연금 또는 급여 지급을 위해서는 원칙적으로 보험료를 납부하여야 한다.¹³⁹⁾ 그러나 많은 북한주민들이 보험료를 납부할 능력이 없어 혜택을 받을 수 없게 될 우려가 있다. 사회보험은 보험 원칙과 사회연대 원칙이 두 가지 중요한 원리이다.¹⁴⁰⁾ 통일 이후 북한주민이 처한 현실을 고려할 때

¹³⁸⁾ 광원석 외, “남북한 사회보장제도 차등 적용에 따르는 헌법적 문제,” p. 3.

¹³⁹⁾ 사회보험에 드는 비용은 사용자, 피용자(被傭者) 및 자영업자가 부담하는 것을 원칙으로 하되, 관계 법령에서 정하는 바에 따라 국가가 그 비용의 일부를 부담할 수 있다(사회보장기본법 제28조 제2항).

¹⁴⁰⁾ 권오성, 『사회보장법(Ⅰ): 총론·산재보험법·고용보험법』, p. 36.

사회보장의 확대 내지 강화를 위해서는 사회연대, 즉 사회의 책임이 강화되어야 한다. 사회연대를 강조한 헌법재판소 판례의 관련 부분을 인용하면 다음과 같다.¹⁴¹⁾

사회보험료를 형성하는 2가지 중요한 원리는 ‘보험의 원칙’과 ‘사회연대의 원칙’이다. … 한편 사회보험은 사회국가원리를 실현하기 위한 중요한 수단이라는 점에서, 사회연대의 원칙은 국민들에게 최소한의 인간다운 생활을 보장해야 할 국가의 의무를 부과하는 사회국가원리에서 나온다. 보험료의 형성에 있어서 사회연대의 원칙은 보험료와 보험급여 사이의 개별적 등가성의 원칙에 수정을 가하는 원리일 뿐만 아니라, 사회보험체제 내에서의 소득의 재분배를 정당화하는 근거이며, 보험의 급여수혜자가 아닌 제3자인 사용자의 보험료 납부의무(소위 ‘이질부담’)를 정당화하는 근거이기도 하다.

넷째, 사회보상(보훈)의 문제도 참여한 입장 대립이 있을 것으로 전망된다. 북한은 조국과 인민을 위하여 공로를 세운 혁명투사, 혁명열사 가족, 애국열사가족, 사회주의애국희생자가족, 영웅, 전쟁노병, 영예군인들을 사회적으로 우대하도록 규정하고 있다(북한 사회보장법 제4조). 우리의 입장에서 볼 때는 헌법 제4조에서 천명하고 있는 ‘자유민주적 기본질서’에 반하는 행위를 한 자들로서 보상은커녕 단죄해야 한다는 주장들이 얼마든지 나올 가능성이 있다. 또한 북한주민들의 입장에서 이들은 통일 이전에 상당한 사회적 명예와 권력과 부를 누린 자들이기 때문에 통일 이후에 그와 같은 혜택을 주어서는 안 된다는 주장이 제기될 가능성이 높다. 그러나 반면에 이념과 체제 문제를 떠나 국가의 존립과 국민의 안녕을 위해 희생한 자들도 있을 것이다. 현재로

¹⁴¹⁾ 헌법재판소 2000.6.29., 99헌마289.

서는 파악되지 않지만 사회보상에 관한 구체적인 기준과 절차, 관련 기록이 북한에 존재하고 있을 것으로 추정된다. 통일 이후 사회보상의 문제는 북한의 기록을 참조하여 몇 가지 기준과 절차를 마련한 후 그에 따라야 할 것으로 보인다.

2. 북한지역 잔류 주민을 위한 사회보장제도 운영방안

이 절에서는 이제까지의 논의에 기초하여 통일 이후 북한지역에 계속 거주하는 북한주민에게 적용할 사회보장제도를 제안한다. 사회보장제도는 공공부조, 사회보험, 사회보상, 사회복지서비스의 네 분야로 구분할 수 있는데, 통일 이후 북한에서는 사회보상의 중요성은 그리 크지 않을 것으로 예상되므로, 사회보상을 제외한 나머지 세 분야로 논의를 한정한다.

가. 공공부조

(1) 기초생활보장 수급자격과 최저생계비

한국의 대표적 공공부조제도는 국민기초생활보장제도이다.¹⁴²⁾ 국민기초생활보장제도는 2000년부터 시행된 제도로, 그 이전의 생활보호제도와는 상당히 다른 내용을 가지고 있다. 생활보호제도는 근로능력이 없는 사람들과 근로능력이 있지만 질병 등의 이유로 일시적 실직 상태에 있어 생활이 어려운 사람들을 대상으로 했으며 급여수준은 최저생계

¹⁴²⁾ 국민기초생활보장제도의 세부 내용에 대해서는 정기혜 외, 『주요국의 사회보장제도: 한국』 (서울: 한국보건사회연구원, 2012); 이채정, 『국민기초생활보장사업 평가』 (서울: 국회예산정책처, 2013); 보건복지부·한국보건사회연구원, 『통계로 보는 사회보장 2014』 (세종: 보건복지부·한국보건사회연구원, 2014) 참조.

I
II
III
IV
V

비에 훨씬 미치지 못했다. 이와 달리 국민기초생활보장제도는 근로능력 유무 및 취업 여부와 상관없이 ‘소득인정액(= 실제소득¹⁴³+재산의 소득환산액)’이 최저생계비보다 낮은 사람들을 대상으로 하며, 급여수준은 최저생계비와 실제소득 간의 격차에 따라 결정된다. 즉, 국민기초생활보장제도는 최저생계비에 미달하는 만큼 보충급여를 지급하여 수급 대상자의 최저생계를 보장해 주는 제도이다. 단, 수급대상자는 부양의무자(1촌 직계혈족과 배우자)가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없는 사람들로 한정한다. 다시 말해서 부양의무자가 충분한 소득이 있을 경우에는 부양을 받는다고 가정하고 기초생활보장 수급대상에서 제외한다.

통일 이후 북한지역에서는 기초생활보장제도를 어떻게 운영하는 것이 좋을까? 장기적으로 완전통합을 지향하는 점진적·단계적 통합방안에 따라 북한에도 남한과 같은 성격의 제도를 도입하여 생활보장 혜택을 제공한다는 것을 기본 전제로 삼을 수 있다. 다만 재정부담을 적정 수준 이내로 제한하려면 기초생활보장 급여수준을 남한보다 낮게 설정해야 하는데, 과연 얼마나 낮게 설정하는 것이 적절한지가 문제이다.

여기에서 가장 중요한 쟁점은 최저생계비 산정 문제이다. 국민기초생활보장제도에서 수급자격은 소득인정액이 최저생계비 이하인 경우에 주어지므로 최저생계비를 산정하면 수급자격, 즉 수급대상자의 범위도 결정된다. 또 최저생계비와 소득인정액 간의 차이가 급여가 되므로 급여 수준도 최저생계비 산정에 의해 결정된다.

이 문제에 대한 대표적인 연구는 북한지역 최저생계비는 북한 실정에

¹⁴³ 실제소득은 근로소득, 사업소득, 재산소득, 공적이전소득(공적연금, 실업급여 등), 사전이전소득 등 온갖 종류의 소득을 포함한다. 실제소득 조사방법에 대해 자세한 내용은 보건복지부·한국보건사회연구원, 『통계로 보는 사회보장 2014』, pp. 99~115 참조.

맞춰 산정해야 한다고 제안하고 있다.¹⁴⁴⁾ 즉 남한 기준 최저생계비를 북한에 그대로 적용하지 말고, 북한에서는 별도의 최저생계비를 산정하여 기초생활보장 수급자격 및 급여기준으로 삼아야 한다는 것이다. 그러면 북한지역 최저생계비는 어떻게 결정하는 것이 합리적일까? 통일비용에 대한 최근의 가장 중요한 연구 중 하나인 국회예산정책처의 연구에서는 남한 대비 북한 최저생계비 비율을 남한 대비 북한의 1인당 국민소득 비율과 동일하게 설정하고 있다.¹⁴⁵⁾ 그러나 북한의 소득 수준이 워낙 낮기 때문에 이런 방식으로 최저생계비를 산정할 경우 북한주민에게 최소한의 인간적 생존을 보장하기 어려울 가능성이 높으며, 남북한 주민 간 차별 정도가 지나치게 심하여 헌법 정신을 침해할 우려가 있다.

현재 남한의 최저생계비는 3년에 한 번씩 소득 하위 40% 가구 중에서 중소도시 거주 표준가구를 선정해 생활실태를 실측 조사하여 산정하며, 나머지 연도는 물가상승률을 감안한 조정치를 사용한다.¹⁴⁶⁾ 그리고 이렇게 산정된 최저생계비는 지역에 상관없이 전국적인 단일 기준으로 취급된다. 북한에서도 표준 가구의 생활실태를 실측 조사하여 적정 최저생계비를 산정해야 할 것이며, 그 경우 북한의 최저생계비는 남한보다 훨씬 낮게 될 것이지만, 평균소득 대비 최저생계비 비율은 남한보다 훨씬 높아질 것이다. 또 앞의 법적 분석에서 살펴본 대로, 헌법 정신을 충족하기 위해 남북한 간 사회보장 격차를 되도록 좁힐 필요가 있고, 통일 이후 사회통합을 위해서도 북한주민의 생활수준을 되

144) 문형표 외, “북한특구의 연금 및 공공부조제도 운영방안,” 전홍택 편, 『남북한 경제 통합 연구: 북한경제의 한시적 분리 운영 방안』 (서울: 한국개발연구원, 2012), p. 188.

145) 박용주 외, 『한반도 통일의 경제적 효과』, p. 86.

146) 이채정, 『국민기초생활보장사업 평가』, pp. 20~22.

도록 많이 끌어올리려 노력할 필요가 있다. 따라서 북한의 최저생계비 기준은 통일 이후 재정상황이 허용하는 범위 내에서 최대한 높게 설정해야 할 것이다. 또한 통일 이후에는 북한경제가 빠른 속도로 발전할 가능성이 높으며, 이에 따라 최저생계비 기준도 지속적으로 상향 조정해야 할 것이다.

최저생계비가 산정되면 수급 대상자의 범위가 정해진다. 남한식 제도를 북한에 도입한다는 기본 전제에 의하면, 소득인정액이 최저생계비에 못 미치는 가구는 취업 여부와 상관없이 기초생활보장 수급대상에 포함된다. 이 점을 고려하면, 안중범 외의 연구와 같이 실업자 가구가 수급 대상이 된다고 가정하고 관련 비용을 추계하는 것¹⁴⁷⁾은 부적절하다. 북한의 소득수준이 워낙 낮으므로 통일 이후 북한에서는 실업자 가구뿐만 아니라 취업자 가구 중에서도 상당히 많은 가구가 기초생활보장 수급대상에 포함될 가능성이 높다.

남한식 제도를 그대로 적용해 수급자격을 따지려면 취업 여부와 실제 소득에 대한 조사가 필요한데, 통일 후 과도기에는 이런 조사를 위한 행정체계를 갖추기가 어렵다는 문제가 있다. 특히 개인적으로 장사하는 많은 북한주민의 실제 소득을 확인하기가 어려울 것이다. 따라서 초기에는 취업 여부와 소득을 쉽게 확인할 수 있는 일부 경우를 제외한 나머지 주민에 대해서는 되도록 수급자격을 폭넓게 인정하는 것이 현실적일 것이다. 즉, 최저생계비 산정의 경우처럼 적절한 취업자 표본 가구를 선정하여 소득을 실측함으로써 표준 소득인정액을 산정하고, 이를 소득 확인이 어려운 취업자 가구의 소득인정액으로 간주하는 방안을 생각해볼 수 있다.

¹⁴⁷⁾ 안중범 외, 『통일재원 마련방안 연구』, p. 148.

문형표 외는 또 하나의 중요한 수급자격 조건인 부양의무자 기준을 한시적으로 적용하지 않는 방안도 제안하고 있다.¹⁴⁸⁾ 북한의 소득수준이 너무 낮다는 점, 통일 초기 혼란기에 북한사회를 안정화시킬 필요가 있다는 점 등을 고려할 때 수급 대상자를 가능한 한 폭넓게 인정하자는 것은 합리적인 제안으로 생각된다. 부양의무자 기준을 적용하지 않을 경우 북한의 은퇴세대 대다수가 기초생활보장 수급대상에 포함될 가능성이 높아 보인다.

(2) 기초생활보장 급여수준

북한주민에게 지급하는 기초생활보장 급여는 어떻게 결정할 수 있을까? 안중범 외의 연구는 두 가지 급여수준 결정 방식을 제시하고 있다.¹⁴⁹⁾ 하나는 남한 급여수준에 남북한 1인당 소득비율을 곱하여 결정하는 것이고, 다른 하나는 남한 급여수준의 일정 비율(통일 시점에 따라 50%, 90%, 100%로 가정)로 산정하는 것이다. 후자의 경우 소요 비용은 전자보다 몇 배나 큰 규모에 이르게 된다.

전자와 같이 남한 급여수준에 남북한 1인당 소득비율을 곱하는 방식을 택하면, 북한 급여수준이 너무 낮아 기초생활보장의 역할을 제대로 하지 못할 것이다. 또 후자와 같이 북한 급여수준을 남한 급여수준의 50% 등 일정 비율로 본 것은 통일비용 계산을 위한 편의적 가정에 불과하다. 기초생활보장제도의 취지를 제대로 살리려면, 앞에서 지적했듯이 실측 조사를 통해 북한 여건에 맞는 최저생계비와 소득인정액을 산정한 다음, 그 격차에 따라 급여수준을 산정하고 표준 소득인정액을

¹⁴⁸⁾ 문형표 외, “북한특구의 연금 및 공공부조제도 운영방안,” p. 187.

¹⁴⁹⁾ 안중범 외, 『통일재원 마련방안 연구』, p. 150.

대다수 가구의 소득인정액으로 간주하는 방법이 바람직해 보인다. 이런 방식을 채택하면, 다수의 북한주민에게 비슷한 수준의 급여가 지급될 가능성이 높아지며, 수급자격을 확인하고 급여수준을 결정하는 행정체제도 대폭 간소화할 수 있을 것이다.

최저생계비 및 급여 산정, 그리고 수급자격 결정은 통일 후 북한지역의 임금수준과 밀접한 관련이 있다. 얼른 보기에는 북한의 임금이 빠르게 올라갈수록 기초생활보장 지출은 줄어들 것처럼 생각될 수도 있다. 그러나 임금수준뿐만 아니라 실업률도 중요한 변수가 되며, 임금이 과도하게 올라갈 경우 실업률이 상승할 가능성이 있다는 점에 주의해야 한다.

북한지역의 임금수준은 남북한 간 노동시장 통합 및 노동 관련 제도에 의해 결정될 것이다. 통일 후 북한의 임금이 대해 두 가지 서로 다른 상황을 생각해 볼 수 있다. 하나는 북한의 임금이 북한의 생산성 수준에 맞춰 결정되는 상황이고 다른 하나는 생산성보다 훨씬 높은 수준으로 올라가 버리는 상황이다. 남북한 간 이주가 매우 제한적이어서 노동시장 통합이 거의 이루어지지 않을 경우 북한의 임금은 생산성에 맞춰 결정될 가능성이 높다. 이와 달리 북한주민이 대거 남한으로 이주해 취업할 수 있다면, 즉 북한주민이 고임금 일자리에 접근할 수 있는 기회가 커진다면, 북한의 임금도 급속히 상승할 수 있다. 또한 통일 후 북한지역에서 실시되는 사회보장제도와 최저임금제 같은 정책도 임금을 올리는 방향으로 작용할 것이다.

북한의 임금이 생산성 대비 적정 수준을 유지한다면 북한지역에 대한 투자가 활발하게 일어나 취업자 수도 크게 늘어날 수 있으므로, 어느 정도 시일이 경과하고 나면 기초생활보장 수급대상은 크게 줄어들 것이다. 반면 북한의 임금이 생산성보다 훨씬 높은 수준으로 올라가

버린다면 일자리가 많이 늘어나지 못하게 되며, 따라서 대규모 실업이 발생해 기초생활보장 수급자가 오히려 늘어날 수도 있다. 게다가 이 경우에는 정책적으로 최저생계비와 생활보장 급여 기준을 더 올려줘야 할 필요성이 생길 수 있다. 그렇게 하지 않을 경우, 취업자와 실업자 간 소득격차가 너무 커져 사회적 문제가 심각해질 수 있기 때문이다.

결국 북한의 임금이 생산성에 비해 훨씬 높은 수준으로 올라가버릴 경우 북한지역 기초생활보장을 위해 훨씬 많은 비용을 써야 할지도 모른다. 이 연구에서는 북한주민의 남한 이주를 자유롭게 허용하는 방안을 전제하고 있는데, 이 경우 북한지역 임금이 상당히 올라가는 것은 불가피하다. 하지만 동시에 경제적 유인책을 사용하여 북한주민의 남한으로의 이주를 억제함으로써 북한지역 임금 상승을 가급적 억제하는 것이 중요하다는 점을 다시 강조할 필요가 있다.

(3) 기초연금

기초연금은 만 65세 이상 노인 중에서 가구의 소득인정액이 선정기준액 이하인 분들에게 정부가 월 수십만 원 정도의 연금을 지급하는 제도이다. 정부는 노인층 중에서 국민연금을 받지 못하거나 국민연금을 받아도 생활이 어려운 분들이 많다는 점을 고려하여 2009년에 기초노령연금제도를 도입했으며, 2014년에는 이를 다시 기초연금제도로 개편하였다. 기초연금은 연금이라는 명칭을 가지고 있지만 기여 원칙에 기초하지 않으므로 공공부조에 속한다.

통일 이후 북한지역에도 기초연금제도를 적용해야 할까? 대표적인 통일비용 연구인 안중범 외의 연구는 기초(노령)연금을 지급하는 것으로 가정하고 관련 비용을 추계하고 있다.¹⁵⁰⁾ 그러나 문형표 외의 연구가 주장하는 것처럼 지급하지 않는 것이 더 현실적인 방안으로 생각된다.¹⁵¹⁾

I
II
III
IV
V

기초연금도 소득의 일부이므로 기초생활보장 수급자가 기초연금을 받게 되면 그만큼 기초생활보장 급여(= 최저생계비-소득인정액)를 감액당하게 된다. 따라서 기초생활보장 수급자의 경우에는 기초연금을 받는 것이 의미가 없다. 앞에서 논의한 대로 통일 이후 북한지역에서 기초생활보장 수급자격을 폭넓게 인정하고 부양의무자 기준을 적용하지 않는다면 대다수 노인이 기초생활보장 수급자가 될 것이므로 기초연금제도는 도입할 필요가 없을 것으로 보인다.

나. 공적연금과 고용보험

(1) 국민연금

사회보장제도의 두 번째 범주인 사회보험 중에서 가장 중요한 제도는 국민연금을 비롯한 공적연금제도이다. 현재 북한은 사회주의적 연금제도를 가지고 있는데, 통일 후에는 남한식 국민연금제도¹⁵²⁾를 도입해야 할 것이다. 통일 이후 북한에서는 국민연금제도를 어떻게 운영해야 할까?

국민연금은 기여 원칙에 기초한 사회보험 중 하나로서 연금보험료를 일정기간(20년) 이상 납입한 사람만 연금 수급자격을 얻게 된다. 또한 남한의 국민연금은 납입된 연금보험료를 기금으로 적립하고, 적립된 기금으로부터 연금 급여를 지급하는 적립 방식을 채택하고 있다. 남한 국민연금의 이 두 가지 원칙을 통일 이후 북한에도 적용하면, 북한의

¹⁵⁰⁾ 안종범 외, 『통일재원 마련방안 연구』, pp. 166~168.

¹⁵¹⁾ 문형표 외, “북한특구의 연금 및 공공부조제도 운영방안,” p. 185.

¹⁵²⁾ 남한의 공적연금제도에 대해 상세한 내용은 정기혜 외, 『주요국의 사회보장제도: 한국』, pp. 154~191, 제2부 제2장 “연금제도” 참조.

기존 장년세대와 은퇴세대는 국민연금 수급자격을 얻지 못하게 되며, 새로 연금에 가입하는 청년 및 중년세대만 20년 후부터 연금 수급 자격을 가지게 될 것이다.

이와 달리 북한의 기존 사회주의적 연금제도는 근로세대가 낸 세금으로 은퇴세대의 연금을 지급하는 부과방식(pay-as-you go)으로서 모든 은퇴자들이 수급자격을 가지고 있다.¹⁵³⁾ 문형표 외의 연구는 이 점을 고려하여 사회통합 차원에서 북한의 수급자격 기득권을 그대로 인정하는 방안을 제시하고 있다.¹⁵⁴⁾ 이 경우 은퇴자들에게 연금을 지급하려면 북한의 국민연금은 남한과 달리 부과방식으로 운영해야 한다. 그러면서도 문형표 외는 보험료율과 급여 산정기준은 남한과 동일하게 설정하는 방안을 상정하고 있다.¹⁵⁵⁾ 그 경우 북한의 국민연금 재정에서는 대규모 적자가 발생할 가능성이 높으므로, 이 부분은 남한으로부터의 재정지원으로 충당해야 한다고 주장한다. 국민연금연구원의 연구에서도 남북한 국민연금제도를 분리 운영하면서 북한의 은퇴자들 모두에게 북한 소득수준에 비춰 적절한 정도의 연금을 지급하고 이에 소요되는 재원은 남한 재정으로부터의 이전지출로 충당하는 방안을 제안하고 있다.¹⁵⁶⁾

그러나 앞에서 살펴본 것처럼 북한에 비교적 관대한 기초생활보장 제도를 적용할 경우, 통일 이후 북한 은퇴자들에게는 국민연금을 지급할 필요가 없어질 가능성이 높다. 기초생활보장제도는 연금수입도 소득으로 간주한다. 따라서 은퇴자들에게 연금을 지급할 경우 그들이 받을

153) 실제로는 경제난 이후 북한에서는 연금제도를 포함해 각종 사회보장제도가 제 기능을 하지 못하고 있는 것으로 알려져 있다.
 154) 문형표 외, “북한특구의 연금 및 공공부조제도 운영방안,” pp. 179~180.
 155) 위의 글, pp. 181~184.
 156) 우해봉 외, 『남북한 통일과 노후소득보장제도 운영의 기본방향』, pp. 114~119.

수 있는 기초생활보장 급여는 그만큼 줄어들며, 충분한 연금을 받는 사람은 기초생활보장 수급자격을 잃게 된다. 거꾸로 말해서 국민연금을 지급하지 않아도 은퇴자들은 기초생활보장 급여를 받아 노후생활을 영위할 수 있다. 또한 통일 이전 북한의 소득수준 자체가 높지 않으므로 북한의 대부분 은퇴자들은 남한 기준 소득대체율(은퇴 이전 소득 대비 연금 급여의 비율)을 적용한 연금 급여를 받더라도 급여수준이 매우 낮을 가능성이 높다. 결론적으로 북한의 은퇴자들에게는 국민연금을 지급하지 않고 기초생활보장 급여만 지급해도 무방할 것이다.

그렇다면 문형표 외의 연구가 상정하는 것처럼 복잡하게 제도를 운영할 필요 없이, 북한에서는 남한식 국민연금제도를 새로 도입하고 남한식 기여원칙 및 적립방식에 따라 신규 가입자들이 일정 기간 후부터 연금 혜택을 받을 수 있게 하는 것이 더 합리적일 것이다. 또한 남북한 사회보장제도의 한시적 분리 운영이라는 기본 전제를 여기에서도 지킨다면, 북한의 국민연금 재정은 분리 운영 기간 중에는 남한의 연금 재정과 분리된 채 지출은 없이 기금 적립만 계속 진행하게 될 것이다. 그런데 통일 초기 상당 기간 동안 북한의 소득수준이 너무 낮아 취업자들 중에도 연금 보험료를 납부하기 어려운 사람들이 많이 있을 수 있으며, 이들이 나중에 국민연금 혜택을 받지 못하는 사각지대에 놓일 우려가 있다. 따라서 상당 기간 동안 북한 내 저소득 취업자들을 위해 남한으로부터의 재정보조를 통해 보험료를 정부가 대신 납입해 주는 방안을 고려할 필요가 있다. 북한의 경우에는 사회보험제도의 두 가지 원칙 중 사회연대의 원칙을 더 강조할 필요가 있다는 것이다.

한 가지 남는 문제는 남북한 국민연금 재정을 언제쯤 통합하는 것인가 하는 점이다. 국민연금은 사회보험으로서 소득 재분배의 중요한 장치 중 하나이다. 즉 고소득층보다 저소득층에게 훨씬 높은 연금수익률

(보험료 대비 연금급여 비율)을 적용함으로써 고소득층에서 저소득층으로 소득 재분배가 이루어지게끔 제도가 설계되어 있다. 따라서 연금 재정의 분리는 남북한 간에는 국민연금을 통한 소득 재분배를 실시하지 않음을 의미한다. 그러나 어차피 통일 이후 신규 가입한 북한주민들은 수십 년 후에 가서야 연금을 지급받을 것이며, 그 정도 시일이 지난 후에는 남북한 간의 각종 제도의 분리 운영 기간이 종료되어 완전한 사회·경제 통합이 이루어질 것으로 예상된다. 그 경우 연금 재정도 역시 통합될 것이므로 북한주민들도 남한으로부터 소득 재분배를 받을 수 있게 된다. 언제, 어떤 방식으로 연금 재정을 통합하며, 남북한 주민 사이에서 연금을 통한 소득 재분배를 얼마나 적극적으로 실시하느냐 하는 것은 통일 이후 남북한 소득격차가 얼마나 빠르게 해소되느냐를 보며 추후에 결정할 문제이다.

(2) 기타 공적연금

한편, 국민연금 외의 다른 공적연금, 즉 공무원연금, 군인연금, 사학 연금은 통일 후 북한에는 적용할 필요가 없다. 공무원, 군인, 교사 등 공공직업군에 대한 특혜적 연금은 과거 남한의 역사적으로 특수한 상황에 의해 생겨난 제도인 만큼, 통일 후 북한에까지 적용할 필요는 없다. 더욱이 북한의 기존 공무원과 직업군인 등은 과거 체제의 수혜자들이므로, 이들에게 통일 직후부터 특별한 혜택을 베풀어줄 이유가 없다. 통일 이후 신규 취업한 공무원, 군인, 교사 등에 대해서도 특수직역 연금을 적용하기보다는 일반 국민연금제도에 들어가도록 하는 것이 더 바람직해 보인다.

I

II

III

IV

V

(3) 고용보험과 취업지원

사회보험의 또 하나 중요한 구성부분인 고용보험을 북한에 도입하는 문제에 대해서는 유경준이 기본적인 방안을 제시하고 있다.¹⁵⁷⁾ 간단히 요약하면 통일 후 북한에도 남한식 고용보험제도를 도입하되 남북한의 고용보험 재정은 분리 운영한다는 것이다. 고용보험료와 실업급여 수준은 임금수준을 기초로 결정되며 남북한의 임금수준은 큰 차이가 날 것이므로, 북한의 취업자가 납입하는 1인당 보험료 및 실업자가 지급받는 1인당 실업급여 수준은 북한 임금수준에 맞는 적정 수준, 즉 남한보다 훨씬 낮은 수준으로 결정될 것이다. 안중범 외의 연구도 대체로 이런 가정에 따라 관련 비용 추계를 제시하고 있다.¹⁵⁸⁾

고용보험 및 그 외의 고용대책은 실업급여 지급 같은 ‘소극적(passive)’ 정책만이 아니라 실업자의 취업 지원을 위한 ‘적극적(active)’ 정책도 포함한다. 유경준은 현재 남한에서 도입되어 확대되고 있는 ‘취업성공 패키지’ 사업을 통일 후 북한에서 실시하는 방안을 제안하고 있다.¹⁵⁹⁾ 취업성공 패키지 사업은 고용보험 미가입자를 대상으로 하며 직업훈련과 취업알선 등 여러 프로그램을 단계별 패키지로 묶은 것이다. 통일 초기에는 아직 취업하지 못하여 고용보험에도 가입하지 못한 실업자들이 대거 양산될 가능성이 높으므로, 이들을 대상으로 하는 적극적인 취업 지원 정책이 반드시 필요할 것이다.

하지만 적극적 취업 지원 정책은 기대한 만큼의 효과를 달성하기가 쉽지 않다는 점에도 주의할 필요가 있다. 통일 후 동독에서도 대규모

157) 유경준, “북한특구의 고용보험 적용방안: 실업부조를 중심으로,” 전홍택 편, 『남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리 운영 방안』 (서울: 한국개발연구원, 2012) 참조.

158) 안중범 외, 『통일재원 마련방안 연구』, pp. 169~170.

159) 유경준, “북한특구의 고용보험 적용방안: 실업부조를 중심으로,” pp. 117~122.

취업 지원 사업을 실시한 바 있으나, 비용 대비 효과는 미진했던 것으로 평가되었다.¹⁶⁰⁾ 이 점을 고려할 때 통일 후 북한에서도 적극적 취업 지원 정책을 비교적 제한적인 범위 내에서 신중하게 실시하는 것이 바람직할 것으로 보인다.¹⁶¹⁾ 북한지역 일자리 창출은 주로 기업투자 환경과 자영업 창업 여건 개선을 통해 민간부문에서 자율적으로 이루어지도록 유도해야 할 것이다.

다. 보건의료

(1) 보건의료제도 분리 운영 필요성

통일 후 북한에서는 보건의료제도를 어떻게 운영하는 것이 좋을까? 이제까지 살펴본 여러 사회보장제도는 소요재원과 기본적 행정체제만 있으면 실행가능하다. 따라서 통일 이후 한시적 분리 운영을 하더라도 북한지역에 일단 남한식 제도를 도입하는 것 자체는 큰 어려움이 없다. 그러나 보건의료제도는 전문인력과 시설, 그리고 훨씬 더 복잡한 행정 체계를 필요로 하기 때문에 남한식 제도의 도입이 쉽지 않으며 남북한 간 통합 운영에는 더욱 큰 어려움이 따른다.

북한의 현행 보건의료제도는 공식적으로는 국가가 운영하는 공적인 제도이다.¹⁶²⁾ 보건의료기관은 모두 국가기관이고 관련 인력은 국가

¹⁶⁰⁾ Jürgen Von Hagen and Rolf R. Strauch, "East Germany: Transition with Unification—Experiments and Experiences," *CEPR Discussion Paper*, no. 2386 (2000), pp. 1~26; Horst Feldmann, "Labour Market Policies in Transition: Lessons from East Germany," *Post-communist Economies*, vol. 14, no. 1 (2002), pp. 47~84.

¹⁶¹⁾ 김석진, "통일 이후 북한 산업개발을 위한 주요 정책," pp. 184~191.

¹⁶²⁾ 황나미, "남북 보건의료체계 비교 분석과 통합 방향," 유근춘 외 편, 『통일한국의 사회보장체계 구축을 위한 기초연구』 (서울: 한국보건사회연구원, 2013), pp. 65~89;

공무원이며, 모든 국민은 무상으로 보건의료서비스를 받을 수 있는 권리를 갖는다. 그러나 경제난 발생 이후 보건의료체계가 상당 부분 허물어져 서비스가 제대로 이루어지지 않고 있으며, 진료를 받거나 약품을 구입하기 위해 음성적으로 사적인 거래를 하는 경우가 크게 늘어난 것으로 알려져 있다. 또 북한의 소득수준이 매우 낮고 장기간 국제적인 고립 상태에 있었기 때문에 보건의료기관의 시설은 매우 낙후한 상태에 있으며 보건의료 인력의 지식과 기능도 크게 뒤떨어져 있다.

남한의 보건의료제도는 공적인 성격과 사적인 성격을 함께 가진 혼합 체제라고 할 수 있다.¹⁶³⁾ 남한의 보건의료기관 대부분은 민간기관이고, 의사, 간호사, 약사 등 관련 인력도 대부분 국가 공무원이 아니라 민간인이다. 그러나 남한의 보건의료서비스가 전적으로 시장원리를 따르는 영리적 비즈니스인 것은 아니다. 보건의료제도는 정부가 관리하는 건강보험의 틀 내에서 운영되고 있으며 의료수와 약가도 정부가 통제한다. 또한 보건의료비 중 공공재원의 비중이 절반 이상을 차지하며 민간재원(환자 본인 부담)은 절반이 채 되지 않는다. 공공재원 중에서는 건강보험의 비중이 가장 크며, 나머지 부분은 기초생활보장제도에 의한 의료급여, 노인장기요양보험, 산재보험, 일반 재정지출로 구성된다. 요컨대 남한의 보건의료제도는 공사(公私) 혼합적인 성격을 가지고 있으며, 이 때문에 제도 운영을 위한 행정 체계가 매우 복잡하다.

이처럼 남북한의 보건의료 현실에는 매우 큰 격차가 존재하므로 통일 이후에도 상당 기간 동안은 분리 운영이 불가피해 보인다. 즉 북한 지역에 계속 거주하는 북한주민들은 남한의 보건의료서비스에 실질적

권순만, “북한특구의 보건의료체계 운영방안,” 전홍택 편, 『남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리 운영방안』, pp. 193~229 참조.

¹⁶³⁾ 정기혜 외, 『주요국의 사회보장제도: 한국』, p. 261, 제3부 참조.

으로 접근하지 못한다는 것, 다시 말해서 북한주민들은 북한의 보건의료 시설과 인력을 이용할 수밖에 없게 될 것이라는 뜻이다. 남한의 보건의료 시설과 인력이 훨씬 훌륭하므로, 만약 북한주민에게 남한 보건의료 서비스에 대한 접근권을 허용한다면 대다수 주민은 남한 보건의료서비스를 이용하려 할 것이다. 그 경우 보건의료 수요는 남한의 보건의료 시설과 인력의 수용능력을 훨씬 초과하는 수준으로 올라가 매우 심각한 문제가 발생할 것이다. 따라서 남북한 간 소득 격차, 보건의료 시설 및 인력 간 격차가 많이 좁혀지기 전까지는 분리 운영이 불가피해 보인다.

또 통일 초기에 북한의 대다수 주민이 기초생활보장 수급자가 될 경우 기초생활보장제도에 따라 의료급여까지 받을 수 있다는 점을 고려할 때 보건의료제도 분리 운영 필요성은 더욱 커진다. 의료급여는 곧 무상의료를 의미하므로 북한주민들이 의료급여를 받아 남한 의료기관을 이용할 수 있다면, 의료수요 및 소요비용은 도저히 감당할 수 없는 수준으로 상승하게 될 것이기 때문이다.

또 하나 중요한 쟁점은 북한지역에 남한식 건강보험제도를 초기부터 도입할 것인가, 아니면 당분간 북한식 공공의료제도를 유지할 것인가 하는 점이다. 남북한 경제통합 방식에 대해 북한 특별행정구 지정을 통한 한시적 분리 운영방안을 전제하고 있는 권순만의 연구는 상당 기간 북한식 공공의료제도를 유지하는 방안을 제안하고 있다.¹⁶⁴⁾ 반면 통일비용에 대한 대표적 연구인 안종범 외 및 박용주 외의 연구에서는 초기부터 건강보험제도(노인장기요양보험 포함)를 도입·운영하는 것을 가정하고 소요 비용을 추계하고 있다.¹⁶⁵⁾ 물론 안종범 외 및 박용

¹⁶⁴⁾ 권순만, “북한특구의 보건의료체계 운영방안,” pp. 220~222.

¹⁶⁵⁾ 안종범 외, 『통일재원 마련방안 연구』, pp. 178~193; 박용주 외, 『한반도 통일의 경제적 효과』, pp. 97~101.

주 외는 북한에 남한식 제도를 도입하더라도 북한의 건강보험 진료비는 남한보다 훨씬 낮을 것으로 가정하고 있는데,¹⁶⁶⁾ 이는 건강보험제도를 분리 운영한다는 것을 의미한다.

이 문제에 대해서는 권순만의 제안이 더 현실적인 방안으로 생각된다. 건강보험제도는 단순히 급여 지급으로 끝나는 것이 아니라 남한식 보건의료기관, 보건의료인력 및 관련 제도가 갖춰져야 운영 가능한 것이므로, 통일 이후 북한에 바로 도입하는 것은 무리이기 때문이다. 남 북한 건강보험제도를 분리하여 북한지역에서는 독자적인 건강보험제도를 운영한다 하더라도, 보건의료기관과 인력에 대해서까지 남한식 공사 혼합제도를 수립하는 것은 단기간 내에는 매우 어려울 가능성이 높다. 또한 그러한 제도 변경은 북한의 보건의료서비스에 큰 혼란을 초래할 가능성도 높다. 따라서 기존의 공공보건의료제도를 당분간 운영하면서 서비스의 수준을 높이기 위한 지원을 실시하는 것이 더 현실적인 방안으로 판단된다.

(2) 북한지역 보건의료제도 운영방안

통일 초기 북한지역 보건의료제도의 독자적 운영방안 및 장기적 발전방안에 대해서는 다음과 같은 기본방향을 생각해 볼 수 있다.

첫째, 북한의 기존 국영 보건의료기관 및 관련 시스템을 신속하게 복구하는 데 초점을 맞추고, 이들 기관이 제공하는 서비스의 질과 양을 제고하기 위한 지원을 실시할 필요가 있다. 즉, 시설, 장비, 약품을 지원하고 인력 재교육을 실시하며 관련 행정 시스템을 도입·정착시켜 나가야 할 것이다.

¹⁶⁶⁾ 위의 책.

둘째, 보건의료 인력을 분리 운영한다. 권순만은 북한 보건의료체계를 유지하기 위해 “북한 보건의료 인력의 남한으로의 이동을 제한할 수밖에 없다”¹⁶⁷⁾고 말하고 있으며, 북한 인력 재교육 등 교육훈련 강화 필요성을 주장하고 있다. 그런데 이동 제한을 위해 취해야 할 조치들이 무엇인지를 조금 더 분명히 할 필요가 있다. 먼저 북한의 의사, 간호사, 약사 면허를 남한에서는 인정하지 않아야 할 것이다. 즉, 북한의 의사, 간호사, 약사 등 관련 인력이 남한으로 이주해 보건의료 서비스에 종사하지 못하게 해야 한다. 동시에 보건의료 인력, 특히 의사의 봉급을 합리적 수준으로 인상할 필요가 있다. 물론 그렇게 하더라도 북한 보건의료 인력의 전반적 봉급은 북한의 평균 소득에 비춰 적당한 수준, 즉 남한에 비해서는 훨씬 낮은 수준에 머무를 것이다.

셋째, 통일 초기에는 북한의 공공 보건의료체계를 정상화하는 것이 급선무이므로 보건의료비 부담도 대부분 정부의 재정지원으로 충당해야 할 것이다. 특히 국민기초생활보장 수급자들에게는 무상의료 혜택을 계속 제공해야 할 것이다. 비수급자(대체로 고임금·고소득 취업자)들도 저렴한 비용으로 의료 혜택을 받을 수 있도록 해야 하겠지만, 이들에게는 최소 수준의 환자 본인부담제도를 적용하는 것이 바람직해 보인다. 완전 무상의료는 의료서비스에 대한 과잉수요라는 폐해를 낳으므로 본인부담을 어느 정도 지우는 것이 합리적이기 때문이다.¹⁶⁸⁾

넷째, 어느 정도 시일이 경과하여 북한경제가 발전하고 행정체계가

I
II
III
IV
V

¹⁶⁷⁾ 권순만, “북한특구의 보건의료체계 운영방안,” p. 224.

¹⁶⁸⁾ 권순만은 비수급자들도 1차 의료기관은 무상으로 이용할 수 있게 하고 2, 3차 의료기관에 한해 본인부담을 적용하는 방안을 제시하고 있으나, 의료서비스에 대한 과잉수요 문제를 고려할 때 1차 의료기관부터 본인부담을 지우는 방안도 생각해 볼 수 있다. 이런 문제는 추후 더 세심한 검토가 필요할 것으로 보인다. 권순만, “북한특구의 보건의료체계 운영방안,” pp. 223~224.

갖춰지고 나면, 남한식 보험제도(건강보험, 장기요양보험, 산재보험)를 도입한다. 단, 보험료, 의료수가, 약가, 보험급여 및 본인부담금 등의 수준은 북한의 소득수준에 비춰 합당한 수준으로 책정한다. 또한 남북한의 건강보험 및 기타 보험 재정은 분리 운영한다. 이는 북한 거주 북한주민들은 남한 보건의료기관에서는 건강보험 혜택을 받을 수 없게 한다는 것을 의미한다. 이런 분리 운영방안을 적용함으로써 북한의 1인당 보건의료비를 북한에 적합한 수준, 즉 남한보다 훨씬 낮은 수준으로 통제할 수 있을 것이다. 안중범 외의 연구¹⁶⁹⁾도 대체로 이런 가정에 따라 북한에서 건강보험, 장기요양보험, 산재보험을 운영하는 데 드는 비용을 추계하고 있다. 이 비용의 상당 부분은 북한의 취업자들이 납부하는 보험료 수입으로 충당될 수 있을 것이다. 또한 점진적으로 보건의료기관 및 인력의 민영화·상업화를 추진하여 남한식 보건의료 서비스 체계로의 이행을 유도한다.

라. 기타 사회복지제도

이제까지 검토한 국민기초생활보장, 국민연금, 고용보험, 건강보험, 노인장기요양보험, 산재보험 등 주요 사회보장제도 외에 몇 가지 중요한 제도가 더 있다. 고령자 및 장애인 복지서비스, 아동 및 보육 서비스, 주택 및 주거서비스 등이 그것이다.¹⁷⁰⁾

먼저, 고령자 복지서비스로는 앞에서 본 노인장기요양보험 외에도 노인복지시설 지원, 재가노인복지사업, 치매 관련 지원, 노인 건강진단,

¹⁶⁹⁾ 안중범 외, 『통일재원 마련방안 연구』, pp. 178~193.

¹⁷⁰⁾ 이들 복지서비스제도에 대해서는 정기혜 외, 『주요국의 사회보장제도: 한국』, pp. 355~411, 제3부 제4, 5, 6장 참조.

노인 일자리 지원, 노인돌봄서비스, 결식 노인 무료급식, 경로우대제 등이 있다. 장애인 복지서비스로는 장애인 의료 지원, 취업 지원, 장애인 보호시설, 자립생활 지원, 지역사회 장애인 시설 등이 있다. 아동 및 보육서비스는 보육료 지원과 보육시설 지원 등으로 구성되는데, 최근에 지원 규모가 크게 증가하였다. 주택 및 주거서비스는 주로 저소득층과 취약계층을 위한 공공주택과 임대주택 공급 및 기타 주거서비스 지원 사업으로 이루어져 있다.

통일 후 북한지역에서도 이런 각종 복지서비스를 공급해야 할 것이다. 그러나 초기부터 이런 서비스를 충분히 실시하는 것은 매우 어려울 가능성이 높다. 복지서비스를 담당할 인력과 인프라를 갖추는 데 상당한 시일이 걸릴 것이기 때문이다. 따라서 초기에는 북한의 기존 공공복지시설을 지원하는 데 초점을 맞추고 남한식 복지서비스제도는 점진적으로 도입하여야 할 것으로 보인다. 다른 복지제도의 경우와 마찬가지로, 여기에서도 복지서비스 혜택은 북한 소득수준에 비취 적당한 수준으로 공급하고, 북한의 경제발전과 남북한 소득격차 해소에 따라 점진적으로 공급을 확대할 수 있을 것이다. 하지만 북한 취약계층의 상황이 너무 열악하다는 점을 고려하여 남한의 재정상황이 허용하는 범위 내에서는 최대한 적극적으로 재정보조를 실시하여 각종 복지서비스의 질과 양을 되도록 빠른 시일 내에 끌어올리려 노력할 필요가 있다.

I

II

III

IV

V

3. 남한 이주 북한주민에 대한 사회보장제도 적용방안

통일 후 북한주민에게 거주 이전의 자유를 부여하여 남한으로의 이주를 허용한다면, 상당히 많은 사람들이 남한으로 이주하게 될 것이다.¹⁷¹⁾ 남한으로 이주한 북한주민에게는 어떤 사회보장 및 공공서비스 제도를 적용해야 할까? 한 가지 가능한 방안은 남한으로 이주한 북한주민을 남한주민과 동등하게 취급하여 동일한 제도를 적용하는 것이다. 그러나 앞에서 살펴봤듯이, 통일한국의 재정 건전성을 지키기 위해 북한 잔류 북한주민에게 남한보다 훨씬 낮은 수준의 사회보장 및 공공서비스 혜택만을 주게 될 경우, 남한 이주 북한주민에게도 남한주민과 동등한 혜택을 주기는 어려울 것이다. 그런 정책은 형평성 차원에서 문제가 있을 뿐 아니라, 북한주민의 이주를 크게 촉진하는 부작용을 낳게 될 것이기 때문이다. 남한으로 이주하는 북한주민의 수가 너무 많을 경우 남북한 양측의 노동시장을 모두 왜곡하게 되며, 남한으로 이주한 북한주민을 위한 사회보장 및 공공서비스 비용이 너무 커질 우려도 있으므로, 북한주민의 이주를 억제하려는 노력이 필요하다.

문형표 외의 연구는 이 점을 고려하여 “남북한 주민은 현 거주지와 관계없이 통일 당시의 원거주지에서 제공하는 사회보장 혜택을” 받도록 한다는 기본원칙을 제안하고 있다.¹⁷²⁾ 그러나 사회보장 및 공공

¹⁷¹⁾ 북한주민의 남한 이주 규모가 얼마나 될지 미리 예상하기는 매우 어렵다. 이주 규모를 결정할 기본 요인은 남북한 소득 및 임금 격차이지만, 통일한국 정부가 실시할 각종 통합정책도 큰 영향을 미칠 것이므로 이주 규모는 매우 가변적이다. 최근의 연구로는 이영훈, “통일시 노동이동 억제방안 평가 및 정책적 시사점,” 『경제논집』, 제48권 제1호 (서울대 경제연구소, 2009), pp. 83~106; 남기찬·민성희, “남북통합 시나리오에 따른 남북간 인구이동에 관한 연구,” 『(사)대한국토·도시계획학회 2014 춘계 산학학술대회 논문집』 (2014), pp. 1~10.

¹⁷²⁾ 문형표 외, “북한특구의 연금 및 공공부조제도 운영방안,” p. 173 참조.

서비스 중에서 보건의료와 공교육은 ‘거주지와 관계없이’ 제공하기가 쉽지 않다. 남한으로 이주한 북한주민이 남한의 의료기관을 이용하지 못하고 북한의 의료기관만 이용해야 한다면, 결국 의료서비스를 받지 못하게 되는 경우가 많을 것이다. 또한 남한으로 이주한 북한주민의 자녀가 북한의 학교에만 다녀야 한다면, 자녀들은 북한에 남아 이산가족이 되거나 또는 남한에서 무취학 상태에 놓이게 되는 결과가 발생할 것이다. 이런 경우는 북한주민의 인권과 시민권을 지나치게 침해하는 것이라고 말하지 않을 수 없다.

따라서 남한으로 이주한 북한주민에 대한 제도는 이주를 되도록 억제 제함과 동시에, 북한주민의 기본적 인권과 시민권도 어느 정도 보장한다는 상반된 요구를 적절히 절충하여 구상하여야 할 것이다. 즉, 남한으로 이주한 북한주민에게는 남한주민과 다를 뿐 아니라, 북한에 잔류한 북한주민의 경우와도 다른 사회보장 및 공공서비스제도를 적용하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

가. 공공부조

(1) 기초생활보장

앞에서는 북한에 계속 거주하는 북한주민에게 남한의 대표적 공공부조제도인 국민기초생활보장제도를 적용하는 방안을 제안하였는데, 이 방안의 핵심 내용은 급여 수준 및 그 기준이 되는 최저생계비를 북한 실정에 비취 적절한 수준, 즉 남한보다 훨씬 낮은 수준으로, 그러나 남한의 재정상황이 허용하는 범위 내에서는 최대한 높게 산정해야 한다는 것이었다. 그러면, 남한으로 이주한 북한주민에게도 기초생활보장제도를 적용해야 할까?

I
II
III
IV
V

만약 남한으로 이주한 북한주민에게 북한지역 기초생활보장제도를 적용한다면, 즉 남한보다 훨씬 낮은 급여를 지급한다면, 남한에서는 그렇게 낮은 급여로는 생활이 되지 않으므로 제도를 적용해 보았자 실질적인 의미가 없을 것이다. 반면 남한 최저생계비에 맞춰 급여를 지급해 준다면, 남한에서 취업하지 못하더라도 북한에서보다 더 높은 생활 수준을 보장받을 가능성이 높으므로 북한주민들이 남한으로 이주하려는 인센티브가 매우 커진다는 문제점이 발생한다.

따라서 남한으로 이주한 북한주민에게는 아예 기초생활보장제도를 적용하지 않는 것이 바람직할 것으로 보인다. 즉 북한에 남아 있으면 북한 수준의 최저생계를 보장받을 수 있지만, 남한으로 이주해 취업을 하지 못할 경우에는 생계 지원을 받지 못하게 하자는 것이다. 그 경우 근로능력이 없고 자신을 부양해 줄 가족도 없는 사람들은 남한으로 이주하기보다는 북에 계속 남아 북한지역 복지 혜택을 받는 것이 훨씬 유리하다. 또 근로능력이 있지만 남한에서 취업하지 못하는 사람들도 북으로 돌아가려는 유인을 갖게 될 것이다. 한편 남한으로 이주해 취업함으로써 최저생계비 또는 그 이상의 소득을 올릴 수 있는 사람들은 기초생활보장 혜택을 받을 필요가 없으므로 문제가 없다. 결국 남한으로 이주한 북한주민에게 기초생활보장제도를 적용하지 않음으로써 북한주민의 남한 이주를 억제하거나 또는 적어도 촉진하지는 않는 효과를 거둘 수 있을 것이다. 또 자신들의 선택에 따라 북에 잔류하거나 북에 돌아가 복지 혜택을 받을 수 있으므로, 북한주민들의 인권과 시민권을 지나치게 침해하는 것도 아니라고 할 수 있다.

(2) 기초연금

최근 남한에서 새롭게 중요해진 사회보장제도인 기초연금은 기여 원칙에 기초하지 않고 있으므로, 이름은 연금이지만 사회보험이 아니라 공공부조에 해당한다. 대표적 공공부조인 기초생활보장제도를 남한으로 이주한 북한주민에게는 적용하지 않는다면, 기초연금도 역시 적용하지 않는 것이 바람직할 것으로 보인다. 북한에서 남한으로 이주한 북한 노인들에게 남한 수준의 기초연금을 지급할 경우, 남한 이주를 촉진하는 효과를 갖게 되며 연금 지급에 따른 재정부담도 너무 커질 가능성이 높기 때문이다. 노인층의 남하는 보건의료 측면에서도 심각한 문제를 초래할 수 있다. 노인층은 보건의료서비스의 주된 수요자이기 때문에 북한 노인층이 대규모로 남하할 경우 남한 보건의료 체계에 큰 부담이 될 것이다.

이런 점들을 고려할 때 북한의 노인층은 북한에 남아 북한에 적합한 수준의 기초생활보장 혜택을 받도록 유도하는 것이 바람직하다. 앞에서 북한지역 기초생활보장제도에서는 부양의무자 기준을 적용하지 않고 수급권을 폭넓게 인정하는 방안을 제안하였는데, 그 경우 북한의 노인층은 대부분 기초생활보장 수급자가 될 수 있다. 한 가지 문제점은 노인층의 이주가 더 강력히 억제됨으로써 청장년층과 노인층 간 가족 분리가 촉진된다는 것이다. 그렇지만 핵가족화가 시대적 추세라는 점, 북한에 남는 노인층에게 기본적 사회보장 혜택이 주어질 것이라는 점을 고려할 때, 이 정도의 문제점은 어느 정도 감내할 수 있을 것으로 판단된다.

나. 공적연금과 고용보험

(1) 국민연금

남한으로 이주한 북한주민에게 공공부조 혜택을 주지 않는다면, 남한으로 이주한 사람들 대부분은 취업하여 소득을 버는 사람들 및 그 가족들로 구성될 것이다. 이들은 소득을 벌고 있으므로 남한지역 사회보험제도에 가입할 수 있는 능력이 있다고 볼 수 있다. 그렇지만 이들 대부분은 남한에서 저소득층에 속하게 될 가능성이 높다는 점도 고려해야 한다. 사회보험제도는 자기가 낸 보험료에 기초하여 급여를 받게 되는 기여 원칙에 기초한 제도이지만, 고소득층에서 저소득층으로 소득을 재분배함으로써 경제적 불평등을 줄이기 위한 제도이기도 하다. 따라서 남한으로 내려온 북한주민들을 남한의 사회보험제도에 포함시키게 되면, 남한주민들이 저야 할 비용 부담이 상당히 커질 우려가 있다. 게다가 인구 고령화와 저출산 추세를 고려할 때, 통일이 안 되더라도 남한의 사회보험은 재정적인 곤란을 겪게 될 가능성이 높다.

이상의 사정을 고려하여 가장 중요한 사회보험인 국민연금의 경우, 남한으로 내려온 북한주민들은 남한지역 국민연금이 아니라 북한지역 국민연금에 가입하게 하는 방안을 제안해 볼 수 있다. 이들이 남한에서 버는 소득은 북한에 잔류한 주민들이 북한에서 버는 소득보다 월등히 많을 가능성이 높으므로, 이들이 납입하는 연금보험료는 북한지역 연금 재정을 확충하는 데 도움이 될 것이다.¹⁷³⁾ 또 이러한 제도는 연금이라는 한 가지 측면에서는 남한으로 이주한 사람들에게 불이익을

¹⁷³⁾ 남북한의 연금 보험료율이 동일하다면, 남한으로 이주한 취업자들이 북한 연금에 납입하는 보험료가 북한에 남아 있는 취업자들이 납입하는 보험료에 비해 과다해질 우려가 있다. 이 문제는 납입 보험료의 상한액을 적절하게 설정함으로써 해결할 수 있을 것이다.

주는 셈이므로 남한 이주를 다소나마 억제하는 효과를 가질 수 있을 것이다. 한 가지 문제점은 세월이 흘러 이들이 은퇴하여 연금 수급자가 되어도 남한에서 계속 거주할 가능성이 높으며, 그 경우 이들이 북한지역 연금기금으로부터 수령하게 되는 급여 수준이 너무 낮을 수도 있다는 것이다. 하지만 남한으로 내려온 사람들은 비교적 젊은 세대일 것이며 이들이 은퇴하여 연금을 받게 되는 시점에서는 남북한 소득 격차가 많이 해소되어 남북한 연금 급여 격차도 많이 줄어들 수 있을 것으로 전망된다.

(2) 고용보험

또 하나의 중요한 사회보험인 고용보험은 국민연금과 다르게 취급해야 할 것으로 보인다. 국민연금의 경우 남한으로 이주한 북한주민은 북한지역 연금에 가입하게 하는 방안을 제안했지만, 고용보험은 남한지역 보험에 가입하게 하는 것이 현실적일 것이다. 고용보험의 주된 역할은 일시적 실업 상태에 놓인 사람에게 실업 급여를 지급하여 실업기간 중 기본 생활을 유지하면서 재취업 기회를 찾게 해주는 데 있다. 북한에서 남한으로 이주한 사람들은 일시적으로 실업하였다 해도 바로 북한으로 돌아가기 어려울 것이며, 남한에서 계속 취업 기회를 모색할 가능성이 높다. 따라서 이들이 남한에서 생활하는 동안에는 남한 실정에 적합한 실업 급여를 받을 수 있어야 할 것이다.

또한 고용보험의 경우 재정부담이 그리 크지 않을 것으로 예상되므로 남한으로 내려온 북한주민들에게 남한 고용보험 가입을 허용해도 무방할 것으로 판단된다. 실업 급여의 지급기간에는 한도가 있으므로 지급 부담이 아주 크지는 않으며, 남한으로 내려온 북한주민들이 취업 상태에 있을 때 납입하는 고용보험료를 재원으로 활용할 수 있기 때문이다.

I

II

III

IV

V

다. 보건의료

남한으로 이주한 북한주민들에게는 남한 건강보험 및 산재보험의 가입도 허용해야 할 것으로 보인다. 남한으로 이주한 사람들은 남한의 의료기관을 이용할 수 있어야 하며, 따라서 남한의 건강보험 및 산재보험에 가입해야 할 것이다. 건강보험·산재보험을 적용하지 않을 경우, 이들이 남한 의료기관에서 치료를 받기 어려워지며, 이는 너무나 심각한 인권 및 시민권의 침해라고 하지 않을 수 없기 때문이다.

다른 한편, 건강보험·산재보험도 사회보험의 일부이며 소득 재분배 기능을 갖고 있어, 저소득층인 북한주민의 가입을 허용하면 재정적으로 적지 않은 부담이 될 것이라는 점도 고려할 필요가 있다. 이 문제는 보건의료서비스의 주된 수혜자인 노인층의 남하를 억제함으로써 해결할 수 있을 것이다. 즉 남한으로 내려온 취업자들 및 그 자녀들은 남한 건강보험·산재보험 혜택을 받을 수 있도록 하되, 이들의 가족(피부양자) 중에서 노인층은 보험 대상에서 제외하는 방안을 제안할 수 있다. 이렇게 혜택을 제한하는 데 따른 반대급부로, 남한에서 취업한 북한주민의 경우에는 보험료율을 인하해 줄 필요가 있을 것이다.

앞에서 설명한 대로 북한에 남아 있는 노인층은 대부분 기초생활보장 수급자가 될 것이며, 이 제도에 따라 의료급여 수급권도 갖게 된다. 즉, 이들은 북한지역 의료기관에서 무상으로 혜택을 받을 수 있다. 따라서 건강보험·산재보험의 부분적 적용방안은 북한 노인층의 인권과 시민권을 심각하게 침해하지 않으면서도 노인층의 남하를 억제하고 정부의 재정부담도 줄이는 효과를 가질 수 있을 것이다. 마찬가지로 이유로 남한으로 이주한 북한주민에게는 노인장기요양보험의 적용도 배제하는 것이 바람직해 보인다.

라. 기타 제도

기타 사회복지서비스로는 고령자 및 장애인 복지서비스, 아동 및 보육서비스, 주택 및 주거서비스 등이 있다. 이 가운데서 고령자 및 장애인 복지서비스는 남한으로 이주한 북한주민에게는 제공하지 않는 것을 원칙으로 삼을 수 있다. 앞에서 설명한 대로 노인층은 북한에 남아 북한 수준의 복지 혜택을 받게 하면 되며, 남한으로의 이주는 억제할 필요가 있기 때문이다. 장애인의 경우도 노인층의 경우와 같다.

아동 및 보육서비스는 남한으로 이주한 북한주민도 혜택을 받을 수 있게 하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 아동 및 보육서비스는 미래 인적자원의 육성에 크게 기여할 수 있어 순수한 소비비용이라기보다는 투자비용으로 해석할 수 있는 여지가 크기 때문이다. 또 남한으로 이주한 북한 출신 청장년층이 자녀를 포함한 가족생활을 영위할 수 있게 도와줄 필요도 있다. 북한 출신 주민의 자녀들을 위한 아동 및 보육서비스의 제공은 미래 세대의 사회통합이라는 차원에서도 바람직하다.

마지막으로, 주택 및 주거서비스는 제공하지 않는 방안을 제안한다. 이 연구에서 제안하고 있는 제도에 의하면, 남한으로 이주한 사람들은 대부분 취업해 소득을 벌 수 있는 사람들 및 그 가족들로 구성될 것이며, 이들은 남한에서 번 소득으로 스스로 주택 문제를 해결할 수 있을 것이다. 이들에게 공공 주택 및 주거서비스까지 제공하게 되면, 북한주민들이 남한으로 이주하려는 인센티브가 너무 커질 우려가 있다. 북한주민의 남하 이주 억제는 통일한국 정부의 중요한 정책 목표 중 하나가 되어야 하므로, 복지 혜택의 범위를 가급적 줄일 필요가 있다.

4. 중국 호구제도 및 합법 체류 외국인 대상 제도와의 비교

가. 중국 호구제도와와의 비교

이제까지 설명한 통일 이후 사회보장제도 운영방안은 지난 반세기 동안 중국에서 실시되어 온 ‘호구(戶口)제도’¹⁷⁴⁾와 비슷한 점이 많다. 중국은 사회주의 계획경제를 수립한 1950년대 중후반부터 전 국민의 거주 이전의 자유를 박탈하고 지역별로 사회보장 및 공공서비스제도를 분리 운영하는 호구제도를 실시하였으며, 1970년대 말에 시작된 개혁·개방 이후에도 이 제도의 기본 골격을 계속 유지하였다.

거주 이전의 자유를 제한하는 것은 모든 사회주의 나라에 공통적인 특징이지만 중국에서는 이 제도가 더욱 엄격하게 실행되었고 사회적으로 더욱 큰 의미를 가졌다. 중국의 호구제도는 구조적으로 도시주민과 농민을 차별하는 일종의 신분제도로써, 도시 주민에게는 교육, 의료 등 각종 사회보장과 주택, 취업 기회를 정부가 보장했지만, 농민에게는 거의 아무 것도 보장하지 않았다. 결국 사회주의 시절 중국은 1개의 정치적 주권 국가 내에 사회경제적으로 분리된 수십 개 지역 국가가 공존하고 있었으며, 각 지역 국가 내에서도 도시와 농촌이 분리되어 있는 느슨한 연방체제였다고 할 수 있다.

개혁·개방 이후 이런 체제는 큰 변화를 겪게 되어 지역 간 사회경제 통합이 크게 진전되었다. 그러나 이 시기에도 중국정부는 호구제도의

¹⁷⁴⁾ 중국의 호구제도에 대한 상세한 설명으로는 한홍석, “중국의 호구제도와 지방주의,” 『국제·지역 연구』, 제6권 2호 (서울대학교, 1997), pp. 165~187; Kam Wing Chan, “The Chinese Hukou System at 5.0,” *Eurasian Geography and Economics*, vol. 50, no. 2 (2009), pp. 197~221을 참조하고, 최근의 개혁 움직임에 대해서는 Kam Wing Chan and Will Buckingham, “Is China Abolishing the Hukou System?,” *The China Quarterly*, vol. 195 (2008), pp. 582~606 참조.

기본적 골격을 유지하고 단지 부분적인 변경만을 허용했다. 즉 1980년대 중반부터 농민의 도시 거주를 합법화했지만, 이는 어디까지나 임시 거주에 불과할 뿐이었고, 농민이 도시 호구(즉 공식적인 시민 자격)를 획득하는 것은 거의 불가능했다. 농촌에서 도시로 온 ‘농민공’은 도시 주민으로서 받을 수 있는 각종 사회적 혜택에서 배제된 채, 해당 도시에서 일종의 외국인 또는 2등, 3등 시민 같은 존재로 살아야 했다. 농민공들은 의료보험 혜택을 받지 못해 도시의 병원을 이용하기 어려웠고 도시의 학교들은 농민공의 자녀들을 받아주지 않았다. 연금을 비롯한 다른 사회보장제도도 지역별로 분리 운영되었으므로 도시 호구를 갖지 못한 농민공들은 해당 도시의 복지제도에 참여할 수 없었다. 중국이 이런 불평등한 제도를 계속 유지하고 있는 것은 도시와 농촌 간, 그리고 지역 간 소득격차가 매우 커서 사회보장 및 공공서비스제도를 통합 운영할 경우, 재정부담이 감당하기 어려울 정도로 커질 가능성이 높기 때문이다. 이러한 상황은 남북한 통일 이후에 예상되는 상황과 매우 흡사하다.

통일 이후 남북한 사회보장제도 분리 운영방안은 분리 운영이라는 기본 원칙에서는 중국의 호구제도와 비슷하지만, 중국농민들에 비해 북한주민들에게 훨씬 더 큰 혜택을 부여한다는 특징을 갖고 있다. 중국의 농민들이 오랫동안 별다른 사회보장 혜택을 받지 못했던 데 비해, 이 연구의 제안에 따르면 통일 후 북한에 잔류하는 북한주민에게는 낮은 수준이나마 남한식 사회보장제도에 따른 혜택이 제공된다. 또한 남한으로 이주한 북한주민들에게도 도시로 이주한 중국의 농민들에 비해 훨씬 더 큰 혜택이 주어진다. 중국 농민의 자녀들은 도시의 학교에 입학하기 어려웠지만, 이 연구의 제안에서는 남한으로 이주한 북한주민 자녀들은 공교육의 혜택을 받게 된다. 또 중국의 농민들은 도시 의료

I
II
III
IV
V

보험의 혜택을 받을 수 없었지만, 이 글에서는 남한으로 이주한 북한 주민들이 남한 건강보험에 가입하는 것을 허용하며, 아울러 고용보험·산재보험 가입도 허용하는 방안을 제안하였다.

중국의 농민들은 사회보장과 공공서비스에서 큰 차별을 받았기 때문에 청장년층만 도시로 이주하고 자녀들은 고향에 남아 이산가족이 되는 경우가 많았으며, 도시에서 취업해 일하고 있는 농민공들은 하류 노동자 취급을 받는 불리한 처지에 머물러야 했다. 이에 비해 이 연구에서 제안한 제도에 따르면, 남한으로 이주한 북한주민들은 취업해 소득을 벌 수 있는 한, 정상적인 가정생활과 생계유지가 가능하며, 주요 사회보장 및 공공서비스 혜택도 받을 수 있게 된다. 북한주민의 이주를 억제하고 정부의 재정부담을 줄이기 위해 일부 분야에서 남한주민에 비해 불리한 제도를 적용하고 있긴 하지만, 그 정도의 차별은 중국의 호구제도에 비하면 훨씬 약한 것이라고 볼 수 있다.

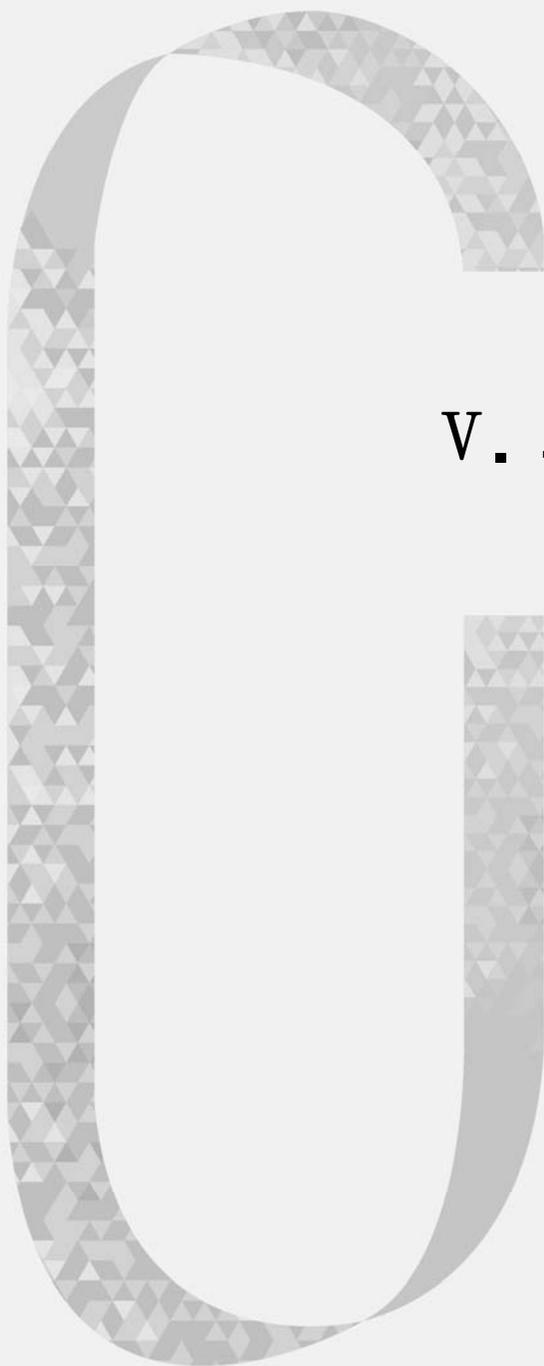
나. 한국의 합법 체류 외국인 대상 제도와의 비교

한편 이 연구에서 제안한, 남한 이주 북한주민에 대한 제도는 현재 한국정부가 합법 체류 외국인에 대해 적용하는 제도¹⁷⁵⁾와도 비슷한 점이 많다. 한국에서 합법적으로 체류하는 외국인들(결혼이민자 및 난민을 제외한 일반적인 경우)은 공공부조 혜택에서는 제외되지만 사회보험에는 대체로 가입이 허용된다. 국민연금의 경우에는 한국과 해당 외국인의 본국 간 협정에 따라 한국 국민연금 가입이 허용되기도 하고 허용되지 않기도 하지만, 건강보험과 고용보험 및 산재보험에서는

¹⁷⁵⁾ 김안나 외, 『체류 외국인 등에 대한 사회복지정책 국제비교 및 향후 추진방향에 관한 연구』(서울: 법무부, 2012).

외국인들도 대체로 당연 가입 대상이 된다. 그 외의 추가적인 각종 사회보장서비스는 공공부조의 성격이 강해서 외국인들에게는 대체로 제공되지 않는다. 마지막으로, 외국인의 자녀들은, 심지어 불법체류 외국인의 자녀들까지도 원칙적으로는 공교육 혜택을 받을 수 있다. 불법체류자 자녀들의 경우 적발 위험이나 사회적 차별 때문에 실제로는 학교에 다니지 못하는 경우도 많긴 하지만, 정부가 공교육 혜택만큼은 기본적인 인권으로 인정하여 불법체류자 자녀까지도 포용한다는 점은 중요한 시사점을 갖는다.

합법 체류 외국인들에 대해, 남한국민의 경우보다는 범위가 좁은, 그 리면서도 비교적 관대한 사회보장 및 공공서비스제도를 적용하는 이유는 남한으로 이주한 북한주민의 경우에 대해 앞에서 설명한 이유와 대체로 비슷하다고 할 수 있다. 한 가지 다른 점은, 이 연구의 제안에 따르면, 통일 후 북한주민은 남한으로 자유롭게 이주할 수 있는 권리를 갖게 되지만, 외국인들은 그렇지 않다는 것이다. 또 외국인 취업자들에 비해 그들의 부양가족(배우자, 자녀 등)이 입국하는 것은 훨씬 더 어렵게 되어 있다. 이 점에서 남한으로 이주한 북한주민에 대해 이 연구에서 제안한 제도는 훨씬 더 관대한 성격을 갖는다고 할 수 있다.



V. 요약과 결론

1. 통일 이후 사회보장제도 운영의 기본방향

통일 이후 북한주민을 위한 사회보장은 기본적으로는 남한식 사회보장제도에 따라 이루어져야 한다. 그러나 과도한 재정부담과 사회적 혼란을 피하기 위해 남북한 간 소득 격차가 충분히 해소될 때까지 일정 기간 동안 남북한 간 사회보장제도를 분리 운영하고 북한주민에 대한 사회보장 혜택은 남한보다 낮은 수준으로 제한하는 것이 바람직해 보인다.

대한민국 헌법이 모든 국민에게 동등한 기본권을 보장하고 있긴 하지만, 남북한 주민에 대한 사회보장제도의 차등 적용이 불가능한 것은 아니다. 헌법 제37조 제2항은 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 법률로써 제한할 수 있다고 규정하고 있기 때문이다.

헌법 제37조를 근거로 북한지역 주민에 대한 사회보장 차등 적용이 실제 이루어질 경우, 이는 헌법상의 평등권 침해에 해당한다는 사회적 논란으로 이어질 가능성이 있다. 이 경우 일차적으로는 국가인권위원회에서가 차별 여부를 심사하고, 최종 판단은 헌법재판소가 하게 된다. 국가인권위원회는 차별 여부를 판단하는 기준으로 합리적인 이유, 목적의 정당성, 수단의 적정성을 제시하였다. 헌법재판소는 ① 인간의 존엄성 존중이라는 헌법 원리에 반하지 아니해야 하며, ② 정당한 입법 목적을 달성하기 위하여 필요해야 하고, ③ 적정해야 한다는 세 가지 기준을 제시하였다.¹⁷⁶⁾ 따라서 통일 이후 북한주민에 대한 사회보장 혜택을 제한하더라도 이상의 여러 기준을 충족하여 헌법 원리를 위반하지 않도록 유의해야 할 것이다.

또한 헌법뿐만 아니라 사회보장기본법과 사회권규약의 기본 정신도

¹⁷⁶⁾ 헌법재판소 전원재판부 2001.11.29., 99헌마494.

지켜야 한다. 사회보장기본법 제13조 제2항은 사회보장수급이 제한되거나 정지되는 경우, 제한 또는 정지하는 목적에 필요한 최소한의 범위에 그쳐야 한다고 규정하고 있다. 사회권규약 제4조는 사회권규약상의 권리의 제한은 권리의 본질과 양립할 수 있는 한도 내에서, 또한 오직 민주사회에서에의 공공복리 증진의 목적으로 법률에 의하여 정하는 제한에 의해서만 할 수 있다고 규정하고 있다.

헌법 정신을 준수한다는 대전제를 설정할 경우, 통일 이후 사회보장제도 분리 운영 및 차등 적용방안은 다음과 같은 몇 가지 기본방향을 따라야 할 것으로 생각된다.

첫째, 통일 이후 사회통합을 저해하지 않도록 유의할 필요가 있다. 이를 위해서는 남북한 간 사회보장 혜택 차등 정도는 북한주민의 기본권을 본질적으로 침해하지 않도록 적정 범위 이내로 제한해야 한다. 또한 분리 운영방안은 한시적으로만 적용해야 하며, 차등 정도는 지속적으로 축소해 나가야 한다.

둘째, 사회보장의 차등 적용은 보충적이어야 한다. 다시 말해 북한주민의 우선 채용, 북한 지역에 대한 우선적이고 집중적인 투자, 북한주민에 대한 교육 등이 선행되어야 한다.

셋째, 북한주민에 대한 사회보장 혜택을 일방적으로 제한하기보다는 남한주민에 대한 사회보장 혜택도 적절히 축소하여 이를 통해 창출된 재원을 북한주민의 사회보장을 위해 사용하는 방안을 강구할 필요가 있다.

넷째, 사회보장 차등 적용은 원적(출신지역)을 중심으로 하되, 거주지역 기준도 보충적으로 적용한다. 즉, 기본적으로는 통일 이전의 원적을 기준으로 남북한 주민 간 사회보장제도를 분리 운영 및 차등 적용 하되, 남한으로 이주한 북한주민에 대해서는 남한 거주 현실에 맞게 일부 제도에 한해 남한 사회보장 혜택을 제공한다.

2. 사회보장제도 한시적 분리 운영방안

이 보고서에서는 이상의 기본방향을 반영하여 통일 이후 북한주민을 위한 사회보장제도 운영방안을 북한 잔류 주민과 남한으로 이주한 주민의 두 경우로 나누어 제안하였다. 기본적 요점은 <표 V-1>에 요약되어 있으며, 조금 더 상세한 내용은 아래와 같이 정리할 수 있다.

가. 북한 잔류 북한주민을 위한 사회보장제도

먼저 통일 이후 북한에 계속 거주하는 북한주민에게는 대체로 남한식 사회보장제도를 도입·적용하되 급여 기준과 혜택 수준은 북한 실정에 맞게 설정한다.

가장 중요한 사회보장제도인 기초생활보장제도의 경우 최저생계비 및 급여 기준은 북한 실정에 맞게 산정하되 재정여건이 허락하는 범위 내에서 최대한 높게 설정한다. 또 부양의무자 기준은 일정 기간 동안은 적용하지 않는다. 그 경우 실업자 가구뿐 아니라 취업자 가구 중에서도 상당히 많은 가구가 수급 자격을 얻게 되고 대다수 은퇴세대도 수급 대상에 포함될 것으로 예상된다. 또 최저생계비 및 생활보장 급여 수준은 북한의 경제발전에 따라 계속 상향 조정한다. 기초생활보장 수급 대상 범위가 넓을 것으로 예상되므로 기초연금제도는 적용하지 않는다.

국민연금과 고용보험은 남한식 제도를 도입·적용하되 현 취업세대부터 적용하고 은퇴세대에게는 적용하지 않으며, 남북한 연금·보험재정은 분리 운영한다. 북한의 은퇴세대 대다수는 국민기초생활보장 대상이 될 수 있으므로, 국민연금을 지급하지 않아도 무방할 것으로 보인다.

보건의료제도는 전문인력과 시설 및 복잡한 행정체계를 필요로

I
II
III
IV
V

하므로 통일 초기에는 남한식 제도를 도입하지 않고 북한의 공공보건 의료제도를 유지한다. 북한에 계속 거주하는 북한주민은 대체로 북한의 공공보건의료서비스를 이용토록 하는데, 기초생활보장 수급자는 무상의료 혜택을 받도록 하되, 비수급자에게는 최소 수준의 본인부담제도를 도입한다. 어느 정도 시일이 경과하여 북한의 소득수준이 향상되고 행정체계가 갖춰지면, 남한식 건강보험, 노인장기요양보험, 산재보험제도를 도입하되 보험료, 의료수가, 약가, 보험급여 및 본인부담금 수준은 북한의 소득수준에 비취 합당한 수준으로 책정한다. 또한 점진적으로 보건의료기관 및 인력의 민영화·상업화를 추진하여 남한식 보건의료제도로의 이행을 유도한다.

이와 함께 각종 사회복지서비스, 즉 고령자 및 장애인 복지, 아동 및 보육서비스, 주택 및 주거서비스를 위한 제도를 되도록 빠른 시일 내에 북한지역에 정착시키려 노력한다. 초기에는 북한의 기존 공공복지 시설을 지원하는 데 초점을 맞추되 남한식 복지서비스제도를 점진적으로 도입하고, 혜택 수준은 북한 실정에 비취 적정한 수준으로 제한한다. 단, 북한 취약계층의 상황이 너무 열악하다는 점을 고려하여 남한의 재정상황이 허용하는 범위 내에서 최대한 적극적으로 재정보조를 실시하여 각종 복지서비스의 질과 양을 빠른 시일 내에 끌어올리도록 노력할 필요가 있다.

표 V-1 통일 이후 북한주민을 위한 사회보장제도 운영방안 예시

		북한 잔류 북한주민	남한 이주 북한주민
공공 부조	기초생활보장 (의료부조 포함)	<ul style="list-style-type: none"> • 수급자격을 폭넓게 인정 • 최저생계비 및 급여수준은 북한 실정에 맞게, 그러나 재정여건이 허락하는 한도 내에서는 최대한 높게 산정 • 최저생계비 및 급여수준 지속적 상향 조정 	• 적용 배제
	기초연금	• 적용 배제	• 적용 배제
사회 보험	국민연금	<ul style="list-style-type: none"> • 남한식 적립식 연금제도를 창설하여 현 취업세대부터 적용 • 남북한 연금 재정 분리 • 북한 은퇴세대에 대한 연금 지급은 배제(대신 기초생활보장 적용) 	• 북한 국민연금 가입
	고용보험	• 상동	• 남한 고용보험 가입
	보건의료 (건강보험, 노인장기 요양보험, 산재보험, 의료급여)	<ul style="list-style-type: none"> • 초기에는 공공보건의료제도를 유지 하면서 남한으로부터의 시설 및 인력 양성 지원 실시 • 일정 기간 후 보험제도를 도입하되, 보험재정은 남한과 분리하며 의료수가, 보험료 등은 북한 소득수준 대비 적정 수준으로 산정 	• 남한 건강보험 가입 (단, 수급자격을 본인, 배우자 및 자녀로 한정하고 노인층은 보험 적용 배제)
기타 복지 서비스	보육서비스	<ul style="list-style-type: none"> • 남한식 제도 도입하되, 급여·혜택 수준은 북한 실정에 맞게 산정 (남북한 소득 수렴에 따라 점진적으로 격차 축소) 	• 남한 보육 서비스 혜택 제공
	노인 및 장애인서비스		• 적용 배제
	주택 및 주거서비스		• 적용 배제

출처: 필자 작성(본문 설명 참조).

주: 의료급여는 공공부조에 속하지만 건강보험 등과 함께 사회보험 항목에서 함께 논의하였음.

I
II
III
IV
V

나. 남한으로 이주한 북한주민을 위한 사회보장제도

이 보고서에서는 통일 이후 북한주민의 남하 이주가 가능하다는 전제 하에 남한으로 이주한 북한주민을 위한 사회보장제도를 제안하였다. 이를 구상할 때에는 북한주민의 남하 이주를 되도록 억제함과 동시에 북한주민의 기본권도 어느 정도 보장한다는 상반된 요구를 적절히 절충해야 한다. 즉, 남한으로 이주한 북한주민은 북한과는 다른 여건에 처하게 되므로, 남한주민과 다를 뿐 아니라 북한에 잔류한 북한주민의 경우와도 다른 사회보장제도를 적용할 필요가 있다.

먼저 남한으로 이주한 북한주민에게는 공공부조제도의 적용을 배제하는 것이 바람직해 보인다. 만약 남한 이주 북한주민에게 남한식 공공부조제도를 적용한다면 통일 초기에는 북한에서 취업하는 것보다 남한에서 공공부조 혜택을 받는 것이 더 유리할 가능성이 높아 과도한 이주를 유발할 우려가 있기 때문이다. 남한으로 이주한 북한주민에게 공공부조 혜택을 배제하더라도 이들은 자신의 선택에 따라 북에 잔류하거나 북에 돌아가 공공부조 혜택을 받을 수 있으므로 헌법적 기본권을 침해당하는 것은 아니라고 할 수 있다.

남한으로 이주한 북한주민에게 공공부조 적용을 배제한다면, 이주 주민 대부분은 취업하여 소득이 있는 사람들 및 그 가족들로 구성될 것이며, 따라서 이들은 남한 사회보험제도에 가입할 능력이 있다고 할 수 있다. 하지만 이들 대부분은 남한에서 저소득층을 구성하게 될 것이며 사회보험제도가 소득 재분배를 포함한다는 점을 고려할 때, 이들을 남한 사회보험제도에 포함시키면 남한주민이 져야 할 비용 부담이 상당히 커질 우려가 있다. 이 점을 고려하여 가장 중요한 사회보험인 국민연금의 경우 남한연금이 아니라, (남한과 분리 운영되는) 북한연

금에 가입하게 하는 방안을 제안할 수 있다.

하지만 고용보험과 건강보험, 산재보험 등의 경우에는 남한으로 이주한 북한주민도 남한의 보험에 가입하여 혜택을 받을 수 있게 조치할 필요가 있다. 북한에서 남한으로 이주한 사람들은 일시적으로 실업하였다 해도, 바로 북한으로 돌아가기 어려울 것이며 남한에서 계속 취업 기회를 모색할 가능성이 높다. 따라서 이들이 남한에서 생활하는 동안에는 남한 실정에 적합한 실업 급여를 받을 수 있어야 할 것이다.

또한 남한으로 이주한 사람들은 남한의 의료기관을 이용할 수 있어야 하며, 따라서 남한의 건강보험 및 산재보험에 가입토록 해야 할 것이다. 이들에게 남한의 건강보험·산재보험을 적용하지 않을 경우 남한 의료기관에서 치료를 받기 어려워지며, 이는 지나친 기본권 침해라고 하지 않을 수 없기 때문이다. 단, 남한 건강보험 재정부담을 덜기 위해서는 가족 중에서 노인층은 보험 대상에서 제외하여 노인층은 되도록 복에 잔류하도록 유도할 필요가 있다.

마지막으로 각종 사회복지서비스 중에서 아동 및 보육서비스는 미래 인적자원의 육성에 기여한다는 점, 남한으로 이주한 청장년층이 기본적 가족생활을 영위할 수 있게 해야 한다는 점을 고려하여 남한으로 이주한 북한주민도 적용 대상에 포함시키는 것이 바람직해 보인다. 반면, 과도한 재정부담을 피하고 북한주민의 남하이주를 억제하기 위해 고령자 및 장애인 대상 복지서비스, 그리고 주택 및 주거서비스의 적용은 배제하는 것이 바람직해 보인다.

다. 연구의 의의와 향후 과제

이 보고서에서는 통일 이후 사회보장제도의 남북한 간 분리 운영 및 차등 적용방안을 제안하였다. 이는 통일한국의 재정 건전성을 지키고 북한지역의 경제발전을 유도한다는 경제적·재정적 필요성과 북한주민의 헌법적 기본권을 충족시키고 남북한 사회통합을 원만하게 진행해야 한다는 정치적·법적 당위성을 절충한 결과이다.

남북한의 통일이 어느 시점에 어떤 과정을 거쳐 이루어질지 지금 예상하기는 어렵고 상황에 따라 사회보장제도의 내용은 달라질 수 있으므로, 여기에서 제안한 사회보장제도가 반드시 옳은 방안이라고 할 수는 없으며 향후 수정 보완할 여지가 많을 것이다. 또 이 보고서는 개략적인 방안을 제안하고 있을 뿐, 구체적 집행방안이나 재정소요 추계 등은 생략하고 있다는 한계가 있다. 하지만 이 보고서는 경제적·재정적 측면과 정치적·법적 측면을 함께 고려하고, 북한잔류 주민뿐 아니라 남한으로 이주한 북한주민에 대한 제도까지 함께 제안하였다는 점, 공부조와 사회보험 및 기타 복지서비스 등 주요 사회보장제도를 포괄적으로 논의하였다는 점에서 선행연구의 부분적·단편적 논의를 크게 보완했다고 할 수 있다. 이 점에서 향후 구체적 제도 설계를 담당할 재정정책 및 사회보장정책 수립가들에게 어느 정도 유용한 참고자료가 될 수 있을 것으로 기대된다.

참고문헌

1. 단행본

- 국회예산정책처. 『2015 대한민국 재정』. 서울: 국회예산정책처, 2015.
- 권오성. 『사회보장법(I): 총론·산재보험법·고용보험법』. 서울: 청목출판사, 2011.
- 김안나 외. 『체류 외국인 등에 대한 사회복지정책 국제비교 및 향후 추진방향에 관한 연구』. 서울: 법무부, 2012.
- 김영탁. 『독일통일과 동독재건 과정』. 서울: 한올아카데미, 1997.
- 김찬규·이규창. 『북한국제법연구』. 파주: 한국학술정보, 2009.
- 박세일. 『선진 통일 전략』. 서울: 21세기 북스, 2013.
- 박옥희. 『사회복지의 이해』. 서울: 학지사, 2008.
- 박용주 외. 『한반도 통일의 경제적 효과』. 서울: 국회예산정책처, 2014.
- 법률출판사. 『조선민주주의인민공화국 법전』. 평양: 법률출판사, 2012.
- 법무부. 『홍콩·마카오특별행정구기본법 해설』. 과천: 법무부, 2003.
- 법제처. 『헌법주석서Ⅱ』. 서울: 법제처, 2010.
- 보건복지부. 『2015 국민기초생활보장사업 안내: 맞춤형 급여 운영방안』. 세종: 보건복지부, 2015.
- 보건복지부·한국보건사회연구원. 『통계로 보는 사회보장 2014』. 세종: 보건복지부·한국보건사회연구원, 2014.
- 손상식. 『평등권의 침해 여부에 대한 심사기준』. 서울: 헌법재판연구원, 2013.
- 안종범 외. 『통일재원 마련방안 연구』. 서울: 통일부, 2011.
- 우해봉 외. 『남북한 통일과 노후소득보장제도 운영의 기본방향』. 서울: 국민연금연구원, 2011.

- 유각근. 『사회보장법』. 아산: 선문대학교, 2013.
- 유근춘 외. 『통일한국의 사회보장체계 구축을 위한 기초연구』. 세종: 한국보건사회연구원, 2013.
- 이석 편. 『남북통합의 경제적 기초 이론 이슈, 정책』. 서울: 한국개발연구원 2013.
- 이석·김두얼. 『남북한 장기 경제추세 비교와 대북정책에의 시사점』. 서울: 한국개발연구원, 2011.
- 이용갑 외. 『통일을 대비한 건강보험제도 발전방안 연구(2): 통일과 구동독 지역의 의료보장제도와 보건의료 현황』. 서울: 국민건강보험공단, 2008.
- 이채정. 『국민기초생활보장사업 평가』. 서울: 국회예산정책처, 2013.
- 이철수. 『긴급구호, 북한의 사회복지: 풍요와 빈곤의 이중성』. 서울: 한울 아카데미, 2012.
- 이흥재 외. 『사회보장법』. 서울: 신조사, 2013.
- 임홍배 외. 『기초자료로 본 독일 통일 20년』. 서울: 서울대학교 출판문화원, 2011.
- 전광석. 『한국사회보장법론』. 서울: 집현재, 2014.
- 전홍택 편. 『남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리 운영 방안』. 서울: 한국개발연구원, 2012.
- 정기혜 외. 『주요국의 사회보장제도: 한국』. 서울: 한국보건사회연구원, 2012.
- 정영훈. 『사회보장에 대한 헌법상 권리의 침해 여부에 관한 심사기준』. 서울: 헌법재판연구원, 2015.
- 조선인권연구협회. 『조선인권연구협회 보고서』. 평양: 조선인권연구협회, 2014.
- 최준욱. 『남북 경제통합과 재정정책(I)』. 서울: 한국조세연구원, 2008.
- _____. 『통일재원 조달방식에 대한 연구』. 서울: 한국조세연구원, 2011.
- 한희원. 『국제인권법원론: 이론과 케이스』. 서울: 삼영사, 2012.

2. 논문

- 강동조. “남북한 사회보장제도 비교 및 통합 방안.” 한양대학교 행정·자치 대학원 석사학위논문, 2006.
- 고영선. “남북통일을 위한 재정조달.” 『KDI 북한경제리뷰』. 11월호, 2012.
- 권순만. “북한특구의 보건의료체계 운영방안.” 전홍택 편. 『남북한 경제 통합 연구: 북한경제의 한시적 분리 운영방안』. 서울: 한국개발연구원, 2012.
- 김석진. “독일통일 20년의 경제적 교훈과 시사점.” 『KIET산업경제』. 9월호, 2010.
- _____. “통일 이후 북한 산업개발을 위한 주요 정책.” 김석진 외 편. 『통일 이후 북한 산업개발전략 연구』. 서울: 산업연구원, 2011.
- _____. “경제 분야 통일편의 종합 및 정책적 시사점.” 조한범 외 편. 『정치·사회·경제 분야 통일비용·편익 연구』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 김원식. “남북한 통일 후 사회보험 모델.” 『‘통일복지’ 무엇을 어떻게 할 것인가』. 한반도선진화재단·한국보건사회연구원 주최 세미나 자료집. 2015.02.12.
- 김주환. “평등권 심사 기준의 체계화.” 『강원법학』. 제31권, 2010.
- 남기찬·민성희. “남북통합 시나리오에 따른 남북 간 인구이동에 관한 연구.” 『(사)대한국토·도시계획학회 2014 춘계 산학술대회 논문집』. 2014.
- 문형표 외. “북한특구의 연금 및 공공부조제도 운영방안.” 전홍택 편. 『남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리 운영 방안』. 서울: 한국개발연구원, 2012.
- 염명배·유일호. “독일과 우리나라의 통일비용 및 통일재원 비교연구.” 『재정학연구』. 제4권 제2호, 2011.

- 이규창. “탈북자의 법적 지위.” 법원행정처. 『통일사법정책연구(1)』. 서울: 법원행정처, 2006.
- _____. “남북한 장애인법제 비교 연구.” 법제처 편. 『2009 남북법제연구 보고서(Ⅱ)』. 서울: 법제처, 2009.
- _____. “남북법제통합의 기본원칙 및 방향과 과제.” 『저스티스』. 통권 제122호, 2011.
- _____. “북한 장애인의 권리 신장을 위한 법제도적 과제.” 『통일문제연구』. 제25권 제2호, 2013.
- _____. “급변상황에서의 남북통일과 통일 이후 북한지역 한시적 특별관리.” 법무부. 『남북법령 연구 2014』. 과천: 법무부, 2014.
- _____. “통일과정에서의 남북한 특수관계 원용을 위한 법적·정책적 과제.” 『통일과 법률』. 통권 제21호, 2015.
- 이영훈. “통일시 노동이동 억제방안 평가 및 정책적 시사점.” 『경제논집』. 제48권 제1호, 2009.
- 이준일. “헌법재판소의 평등심사기준과 국가인권위원회의 차별판단기준.” 『세계헌법연구』. 제18권 제2호, 2012.
- 이철수. “남북한 사회복지 제도통합: 쟁점과 전략.” 『‘통일복지’ 무엇을 어떻게 할 것인가』. 한반도선진화재단·한국보건사회연구원 주최 세미나 자료집. 2015.02.12.
- 유경준. “북한특구의 고용보험 적용방안: 실업부조를 중심으로.” 전홍택 편. 『남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리 운영 방안』. 서울: 한국개발연구원, 2012.
- 장철익. “남북법제통합의 기본원칙 및 방향과 과제에 대한 토론문.” 『통일법제 인프라 구축을 위한 과제』. 북한법연구회·대한변호사협회·한국법학교수회 광복 65주년 통일대비 특별법제세미나 자료집. 2010.11.9.

- 정세현. “통일은 왜 해야 하며 어떻게 해야 하는가.” 임동원·백낙청 외. 『다시 한반도의 길을 묻다』. 서울: 삼인, 2010.
- 정영화. “헌법상 평등권의 심사기준.” 『사회과학논총』. 제20집, 2004.
- 정태호. “헌법재판소 평등권 심사기준의 재정립 필요성.” 『헌법학연구』. 제19권 제3호, 2013.
- 제성호. “사회복지·보건·환경에 관한 법률.” 대한변호사협회 편. 『북한 인권관련 법령해설』. 서울: 대한변호사협회, 2007.
- 지크프리트 브로스(Siegfried Broß). “독일통일과정에서의 법제통합과 시사점.” 『독일통일 20년: 법제통합, 인구이동, 통일비용과 시사점』. 북한법연구회·독일 한스자이델재단·국민대학교 법학연구소 독일통일 20주년 통일법제세미나 자료집. 2010.10.6.
- 최규완. “사회보장 관점에서 본 통일: 통일 이후 사회보장 문제.” 『안암법학』. 통권 제46호, 2015.
- 한홍석. “중국의 호구제도와 지방주의.” 『국제·지역 연구』. 제6권 2호, 1997.
- 황나미. “남북 보건의료체계 비교 분석과 통합 방향” 유근춘 외 편. 『통일한국의 사회보장체계 구축을 위한 기초연구』. 서울: 한국보건사회연구원, 2013.
- Chan, Kam Wing. “The Chinese Hukou System at 5.0.” *Eurasian Geography and Economics*. vol. 50, no. 2. 2009.
- Chan, Kam Wing and Will Buckingham. “Is China Abolishing the Hukou System?.” *The China Quarterly*. vol. 195. 2008.
- Feldmann, Horst. “Labour Market Policies in Transition: Lessons from East Germany.” *Post-communist Economies*. vol. 14, no. 1. 2002.
- Von Hagen, Jürgen and Rolf R. Strauch. “East Germany: Transition with Unification—Experiments and Experiences.” *CEPR Discussion Paper*. no. 2386. 2000.

3. 기타 자료

『조선일보』.

『한국은행 보도자료』.

곽원석 외. “남북한 사회보장제도 차등 적용에 따르는 헌법적 문제.”
통일연구원 자문회의 결과. 2015.4.29.

국가인권위원회 05진차430 결정, 2007.8.27.

국가인권위원회 차별시정위원회 09진차1064·10진차141·10진정51200
(병합)결정, 2010.5.25.

대법원 1990.9.28. 89누7396.

사회보장위원회 사무국(재정추계 소위원회). “중장기 사회보장 재정추계.”
2014.01.28.

서울고법 1999.10.12. 99라130.

서울지법 2003.6.27. 2002나60862.

헌법재판소 2000.6.29. 99헌마289.

헌법재판소 2001.11.29. 99헌마494.

헌법재판소 2003.9.25. 2001헌마194.

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General
Comment No. 3. December 1990.

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General
Comment No. 19. February 2008.

국립국어원 표준국어대사전. <www.korean.go.kr>.

코트라. <<http://www.globalwindow.org>>.

Robert Gordon University. <<http://www.rgu.ac.uk/>>.

4. 관련 자료 목록

- 금재호 외. 『북한경제의 시장화에 따른 노동복지 분야 법제도 통합방안』. 서울: 통일부, 2012.
- 신창민 외. 『통일비용 및 통일편익』. 서울: 국회예산결산특별위원회, 2007.
- 이세정 외. 『남북한 보건의료 분야 법제통합 방안』. 서울: 통일부, 2011.
- 이용갑 외. 『통일을 대비한 건강보험제도 발전방안 연구(2): 통일과 구동독 지역의 의료보장제도와 보건의료 현황』. 서울: 국민건강보험공단, 2008.
- 이철수·민채기. 『북한 사회보장과 연금제도 운영실태 분석』. 서울: 국민연금공단, 2014.
- 최기춘 외. 『통일을 대비한 건강보험제도 발전방안 연구(1): 북한의 의료 보장제도와 보건의료 현황』. 서울: 국민건강보험공단, 2007.
- 황나미 외. 『통일 대비 북한 위기 상황에 따른 보건복지 대응방안』. 서울: 한국보건사회연구원, 2011.
- 연하청. “통일한국과 사회보장 정책과제.” 연하청·황나미 편. 『통일 대비 사회복지 및 보건 정책과제』. 서울: 한국보건사회연구원, 2010.

부록 1: 남한 사회보장기본법

[시행 2014.11.19.] [법률 제12844호, 2014.11.19., 타법개정]

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 사회보장에 관한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 사회보장정책의 수립·추진과 관련 제도에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 국민의 복지증진에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

제2조(기본 이념) 사회보장은 모든 국민이 다양한 사회적 위험으로부터 벗어나 행복하고 인간다운 생활을 향유할 수 있도록 자립을 지원하며, 사회참여·자아실현에 필요한 제도와 여건을 조성하여 사회통합과 행복한 복지사회를 실현하는 것을 기본 이념으로 한다.

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “사회보장”이란 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 말한다.
2. “사회보험”이란 국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험의 방식으로 대처함으로써 국민의 건강과 소득을 보장하는 제도를 말한다.
3. “공공부조”(公共扶助)란 국가와 지방자치단체의 책임 하에 생활유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도를 말한다.

4. “사회서비스”란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다.
5. “평생사회안전망”이란 생애주기에 걸쳐 보편적으로 충족되어야 하는 기본욕구와 특정한 사회위험에 의하여 발생하는 특수욕구를 동시에 고려하여 소득·서비스를 보장하는 맞춤형 사회보장제도를 말한다.

제4조(다른 법률과의 관계) 사회보장에 관한 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법에 부합되도록 하여야 한다.

제5조(국가와 지방자치단체의 책임) ① 국가와 지방자치단체는 모든 국민의 인간다운 생활을 유지·증진하는 책임을 가진다.

② 국가와 지방자치단체는 사회보장에 관한 책임과 역할을 합리적으로 분담하여야 한다.

③ 국가와 지방자치단체는 국가 발전수준에 부응하고 사회환경의 변화에 선제적으로 대응하며 지속가능한 사회보장제도를 확립하고 매년 이에 필요한 재원을 조달하여야 한다.

④ 국가는 사회보장제도의 안정적인 운영을 위하여 중장기 사회보장 재정추계를 격년으로 실시하고 이를 공표하여야 한다.

제6조(국가 등과 가정) ① 국가와 지방자치단체는 가정이 건전하게 유지되고 그 기능이 향상되도록 노력하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 사회보장제도를 시행할 때에 가정과 지역공동체의 자발적인 복지활동을 촉진하여야 한다.

제7조(국민의 책임) ① 모든 국민은 자신의 능력을 최대한 발휘하여 자립·자활(自活)할 수 있도록 노력하여야 한다.

② 모든 국민은 경제적·사회적·문화적·정신적·신체적으로 보호가 필요하다고 인정되는 사람에게 지속적인 관심을 가지고 이들이 보다 나은 삶을 누릴 수 있는 사회환경 조성에 서로 협력하고 노력하여야 한다.

③ 모든 국민은 관계 법령에서 정하는 바에 따라 사회보장급여에 필요한 비용의 부담, 정보의 제공 등 국가의 사회보장정책에 협력하여야 한다.

제8조(외국인에 대한 적용) 국내에 거주하는 외국인에게 사회보장 제도를 적용할 때에는 상호주의의 원칙에 따르되, 관계 법령에서 정하는 바에 따른다.

제2장 사회보장에 관한 국민의 권리

제9조(사회보장을 받을 권리) 모든 국민은 사회보장 관계 법령에서 정하는 바에 따라 사회보장급여를 받을 권리(이하 “사회보장수급권”이라 한다)를 가진다.

제10조(사회보장급여의 수준) ① 국가와 지방자치단체는 모든 국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지할 수 있도록 사회보장급여의 수준 향상을 위하여 노력하여야 한다.

② 국가는 관계 법령에서 정하는 바에 따라 최저생계비와 최저임금을 매년 공표하여야 한다.

③ 국가와 지방자치단체는 제2항에 따른 최저생계비와 최저임금 등을 고려하여 사회보장급여의 수준을 결정하여야 한다.

제11조(사회보장급여의 신청) ① 사회보장급여를 받으려는 사람은 관계 법령에서 정하는 바에 따라 국가나 지방자치단체에 신청하여야 한다. 다만, 관계 법령에서 따로 정하는 경우에는 국가나 지방자치단체가 신청을 대신할 수 있다.

② 사회보장급여를 신청하는 사람이 다른 기관에 신청한 경우에

는 그 기관은 지체 없이 이를 정당한 권한이 있는 기관에 이송하여야 한다. 이 경우 정당한 권한이 있는 기관에 이송된 날을 사회보장급여의 신청일로 본다.

제12조(사회보장수급권의 보호) 사회보장수급권은 관계 법령에서 정하는 바에 따라 다른 사람에게 양도하거나 담보로 제공할 수 없으며, 이를 압류할 수 없다.

제13조(사회보장수급권의 제한 등) ① 사회보장수급권은 제한되거나 정지될 수 없다. 다만, 관계 법령에서 따로 정하고 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 제1항 단서에 따라 사회보장수급권이 제한되거나 정지되는 경우에는 제한 또는 정지하는 목적에 필요한 최소한의 범위에 그쳐야 한다.

제14조(사회보장수급권의 포기) ① 사회보장수급권은 정당한 권한이 있는 기관에 서면으로 통지하여 포기할 수 있다.

② 사회보장수급권의 포기는 취소할 수 있다.

③ 제1항에도 불구하고 사회보장수급권을 포기하는 것이 다른 사람에게 피해를 주거나 사회보장에 관한 관계 법령에 위반되는 경우에는 사회보장수급권을 포기할 수 없다.

제15조(불법행위에 대한 구상) 제3자의 불법행위로 피해를 입은 국민이 그로 인하여 사회보장수급권을 가지게 된 경우 사회보장제도를 운영하는 자는 그 불법행위의 책임이 있는 자에 대하여 관계 법령에서 정하는 바에 따라 구상권(求償權)을 행사할 수 있다.

제3장 사회보장 기본계획과 사회보장위원회

제16조(사회보장 기본계획의 수립) ① 보건복지부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 사회보장 증진을 위하여 사회보장에

관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 국내외 사회보장환경의 변화와 전망
2. 사회보장의 기본목표 및 중장기 추진방향
3. 주요 추진과제 및 추진방법
4. 필요한 재원의 규모와 조달방안
5. 사회보장 관련 기금 운용방안
6. 사회보장 전달체계
7. 그 밖에 사회보장정책의 추진에 필요한 사항

③ 기본계획은 제20조에 따른 사회보장위원회와 국무회의의 심의를 거쳐 확정한다. 기본계획 중 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경하려는 경우에도 같다.

제17조(다른 계획과의 관계) 기본계획은 다른 법령에 따라 수립되는 사회보장에 관한 계획에 우선하며 그 계획의 기본이 된다.

제18조(연도별 시행계획의 수립·시행 등) ① 보건복지부장관 및 관계 중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 사회보장과 관련된 소관 주요 시책의 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 매년 수립·시행하여야 한다.

② 관계 중앙행정기관의 장은 제1항에 따라 수립한 소관 시행계획 및 전년도 시행계획에 따른 추진실적을 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 보건복지부장관에게 제출하여야 한다.

③ 보건복지부장관은 제2항에 따라 받은 관계 중앙행정기관 및 보건복지부 소관의 추진실적을 종합하여 성과를 평가하고, 그 결과를 제20조에 따른 사회보장위원회에 보고하여야 한다.

④ 보건복지부장관은 제3항에 따른 평가를 효율적으로 하기 위하여 이에 필요한 조사·분석 등을 전문기관에 의뢰할 수 있다.

⑤ 시행계획의 수립·시행 및 추진실적의 평가 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제19조(사회보장에 관한 지역계획의 수립·시행 등) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사·시장(『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』 제17조제1항에 따른 행정시장을 포함한다)·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 관계 법령으로 정하는 바에 따라 사회보장에 관한 지역계획(이하 “지역계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

② 지역계획은 기본계획과 연계되어야 한다.

③ 지역계획의 수립·시행 및 추진실적의 평가 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제20조(사회보장위원회) ① 사회보장에 관한 주요 시책을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 사회보장위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·조정한다.

1. 사회보장 증진을 위한 기본계획
2. 사회보장 관련 주요 계획
3. 사회보장제도의 평가 및 개선
4. 사회보장제도의 신설 또는 변경에 따른 우선순위
5. 둘 이상의 중앙행정기관이 관련된 주요 사회보장정책
6. 사회보장급여 및 비용 부담
7. 국가와 지방자치단체의 역할 및 비용 분담
8. 사회보장의 재정추계 및 재원조달 방안
9. 사회보장 전달체계 운영 및 개선
10. 제32조제1항에 따른 사회보장통계
11. 사회보장정보의 보호 및 관리
12. 그 밖에 위원장이 심의에 부치는 사항

③ 위원장은 다음 각 호의 사항을 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장에게 통지하여야 한다.

1. 제16조제3항에 따라 확정된 기본계획
2. 제2항의 사항에 관하여 심의·조정한 결과

④ 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 위원회의 심의·조정 사항을 반영하여 사회보장제도를 운영 또는 개선하여야 한다.

제21조(위원회의 구성 등) ① 위원회는 위원장 1명, 부위원장 3명과 행정자치부장관, 고용노동부장관, 여성가족부장관, 국토교통부장관을 포함한 30명 이내의 위원으로 구성한다. <개정 2013.3.23., 2014.11.19.>

② 위원장은 국무총리가 되고 부위원장은 기획재정부장관, 교육부장관 및 보건복지부장관이 된다. <개정 2014.11.19.>

③ 위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로 한다.

1. 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 장
2. 다음 각 목의 사람 중에서 대통령이 위촉하는 사람
 - 가. 근로자를 대표하는 사람
 - 나. 사용자를 대표하는 사람
 - 다. 사회보장에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람
 - 라. 변호사 자격이 있는 사람

④ 위원의 임기는 2년으로 한다. 다만, 공무원인 위원의 임기는 그 재임 기간으로 하고, 제3항제2호 각 목의 위원이 기관·단체의 대표자 자격으로 위촉된 경우에는 그 임기는 대표의 지위를 유지하는 기간으로 한다.

⑤ 보궐위원의 임기는 전임자 임기의 남은 기간으로 한다.

⑥ 위원회를 효율적으로 운영하고 위원회의 심의사항을 전문적으로 검토하기 위하여 위원회에 실무위원회를 두며, 실무위원회에

분야별 전문위원회를 둘 수 있다.

- ⑦ 실무위원회에서 의결한 사항은 위원장에게 보고하고 위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항에 대하여는 실무위원회의 의결로써 위원회의 의결을 갈음할 수 있다.
- ⑧ 위원회의 사무를 효율적으로 처리하기 위하여 보건복지부에 사무국을 둔다.
- ⑨ 이 법에서 규정한 사항 외에 위원회, 실무위원회, 분야별 전문위원회, 사무국의 구성·조직 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제4장 사회보장정책의 기본방향

제22조(평생사회안전망의 구축·운영) ① 국가와 지방자치단체는 모든 국민이 생애 동안 삶의 질을 유지·증진할 수 있도록 평생사회 안전망을 구축하여야 한다.

- ② 국가와 지방자치단체는 평생사회안전망을 구축·운영함에 있어 사회적 취약계층을 위한 공공부조를 마련하여 최저생활을 보장하여야 한다.

제23조(사회서비스 보장) ① 국가와 지방자치단체는 모든 국민의 인간다운 생활과 자립, 사회참여, 자아실현 등을 지원하여 삶의 질이 향상될 수 있도록 사회서비스에 관한 시책을 마련하여야 한다.

- ② 국가와 지방자치단체는 사회서비스 보장과 제24조에 따른 소득보장이 효과적이고 균형적으로 연계되도록 하여야 한다.

제24조(소득 보장) ① 국가와 지방자치단체는 다양한 사회적 위험 하에서도 모든 국민들이 인간다운 생활을 할 수 있도록 소득을 보장하는 제도를 마련하여야 한다.

- ② 국가와 지방자치단체는 공공부문과 민간부문의 소득보장제도가 효과적으로 연계되도록 하여야 한다.

제5장 사회보장제도의 운영

- 제25조(운영원칙) ① 국가와 지방자치단체가 사회보장제도를 운영할 때에는 이 제도를 필요로 하는 모든 국민에게 적용하여야 한다.
- ② 국가와 지방자치단체는 사회보장제도의 급여 수준과 비용 부담 등에서 형평성을 유지하여야 한다.
- ③ 국가와 지방자치단체는 사회보장제도의 정책 결정 및 시행 과정에 공익의 대표자 및 이해관계인 등을 참여시켜 이를 민주적으로 결정하고 시행하여야 한다.
- ④ 국가와 지방자치단체가 사회보장제도를 운영할 때에는 국민의 다양한 복지 욕구를 효율적으로 충족시키기 위하여 연계성과 전문성을 높여야 한다.
- ⑤ 사회보험은 국가의 책임으로 시행하고, 공공부조와 사회서비스는 국가와 지방자치단체의 책임으로 시행하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 국가와 지방자치단체의 재정 형편 등을 고려하여 이를 협의·조정할 수 있다.

- 제26조(협의 및 조정) ① 국가와 지방자치단체는 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 기존 제도와와의 관계, 사회보장 전달체계와 재정 등에 미치는 영향 등을 사전에 충분히 검토하고 상호협력하여 사회보장급여가 중복 또는 누락되지 아니하도록 하여야 한다.
- ② 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 신설 또는 변경의 타당성, 기존 제도와와의 관계, 사회보장 전달체계에 미치는 영향 및 운영방안 등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 보건복지부장관과 협의하여야 한다.
- ③ 제2항에 따른 협의가 이루어지지 아니할 경우 위원회가 이를 조정한다.
- ④ 보건복지부장관은 사회보장급여 관련 업무에 공통적으로 적용되는 기준을 마련할 수 있다.

제27조(민간의 참여) ① 국가와 지방자치단체는 사회보장에 대한 민간부문의 참여를 유도할 수 있도록 정책을 개발·시행하고 그 여건을 조성하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 사회보장에 대한 민간부문의 참여를 유도하기 위하여 다음 각 호의 사업이 포함된 시책을 수립·시행할 수 있다.

1. 자원봉사, 기부 등 나눔의 활성화를 위한 각종 지원 사업
2. 사회보장정책의 시행에 있어 민간 부문과의 상호협력체계 구축을 위한 지원사업
3. 그 밖에 사회보장에 관련된 민간의 참여를 유도하는 데에 필요한 사업

③ 국가와 지방자치단체는 개인·법인 또는 단체가 사회보장에 참여하는 데에 드는 경비의 전부 또는 일부를 지원하거나 그 업무를 수행하기 위하여 필요한 지원을 할 수 있다.

제28조(비용의 부담) ① 사회보장 비용의 부담은 각각의 사회보장 제도의 목적에 따라 국가, 지방자치단체 및 민간부문 간에 합리적으로 조정되어야 한다.

② 사회보험에 드는 비용은 사용자, 피용자(被傭者) 및 자영업자가 부담하는 것을 원칙으로 하되, 관계 법령에서 정하는 바에 따라 국가가 그 비용의 일부를 부담할 수 있다.

③ 공공부조 및 관계 법령에서 정하는 일정 소득 수준 이하의 국민에 대한 사회서비스에 드는 비용의 전부 또는 일부는 국가와 지방자치단체가 부담한다.

④ 부담 능력이 있는 국민에 대한 사회서비스에 드는 비용은 그 수익자가 부담함을 원칙으로 하되, 관계 법령에서 정하는 바에 따라 국가와 지방자치단체가 그 비용의 일부를 부담할 수 있다.

제29조(사회보장 전달체계) ① 국가와 지방자치단체는 모든 국민이

쉽게 이용할 수 있고 사회보장급여가 적시에 제공되도록 지역적·기능적으로 균형잡힌 사회보장 전달체계를 구축하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 사회보장 전달체계의 효율적 운영에 필요한 조직, 인력, 예산 등을 갖추어야 한다.

③ 국가와 지방자치단체는 공공부문과 민간부문의 사회보장 전달체계가 효율적으로 연계되도록 노력하여야 한다.

제30조(사회보장급여의 관리) ① 국가와 지방자치단체는 국민의 사회보장수급권의 보장 및 재정의 효율적 운용을 위하여 다음 각 호에 관한 사회보장급여의 관리체계를 구축·운영하여야 한다.

1. 사회보장수급권자 권리구제
2. 사회보장급여의 사각지대 발굴
3. 사회보장급여의 부정·오류 관리
4. 사회보장급여의 과오지급액의 환수 등 관리

② 보건복지부장관은 사회서비스의 품질기준 마련, 평가 및 개선 등의 업무를 수행하기 위하여 필요한 전달기구를 설치할 수 있다.

③ 제2항의 전달기구 설치·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제31조(전문인력의 양성 등) 국가와 지방자치단체는 사회보장제도의 발전을 위하여 전문인력의 양성, 학술 조사 및 연구, 국제 교류의 증진 등에 노력하여야 한다.

제32조(사회보장통계) ① 국가와 지방자치단체는 효과적인 사회보장정책의 수립·시행을 위하여 사회보장에 관한 통계(이하 “사회보장통계”라 한다)를 작성·관리하여야 한다.

② 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 소관 사회보장통계를 대통령령으로 정하는 바에 따라 보건복지부장관에게 제출하여야 한다.

③ 보건복지부장관은 제2항에 따라 제출된 사회보장통계를 종합

하여 위원회에 제출하여야 한다.

④ 사회보장통계의 작성·관리에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제33조(정보의 공개) 국가와 지방자치단체는 사회보장제도에 관하여 국민이 필요한 정보를 관계 법령에서 정하는 바에 따라 공개하고, 이를 홍보하여야 한다.

제34조(사회보장에 관한 설명) 국가와 지방자치단체는 사회보장 관계 법령에서 규정한 권리나 의무를 해당 국민에게 설명하도록 노력하여야 한다.

제35조(사회보장에 관한 상담) 국가와 지방자치단체는 사회보장 관계 법령에서 정하는 바에 따라 사회보장에 관한 상담에 응하여야 한다.

제36조(사회보장에 관한 통지) 국가와 지방자치단체는 사회보장 관계 법령에서 정하는 바에 따라 사회보장에 관한 사항을 해당 국민에게 알려야 한다.

제6장 사회보장정보의 관리

제37조(사회보장정보시스템의 구축·운영 등) ① 국가와 지방자치단체는 국민편익의 증진과 사회보장업무의 효율성 향상을 위하여 사회보장업무를 전자적으로 관리하도록 노력하여야 한다.

② 국가는 관계 중앙행정기관과 지방자치단체에서 시행하는 사회보장수급권자 선정 및 급여 관리 등에 관한 정보를 통합·연계하여 처리·기록 및 관리하는 시스템(이하 “사회보장정보시스템”이라 한다)을 구축·운영할 수 있다.

③ 보건복지부장관은 사회보장정보시스템의 구축·운영을 총괄한다.

④ 보건복지부장관은 사회보장정보시스템 구축·운영의 전 과정에서 개인정보 보호를 위하여 필요한 시책을 마련하여야 한다.

⑤ 보건복지부장관은 관계 중앙행정기관, 지방자치단체 및 관련 기관·단체에 사회보장정보시스템의 운영에 필요한 정보의 제공을 요청하고 제공받은 목적의 범위에서 보유·이용할 수 있다. 이 경우 자료의 제공을 요청받은 자는 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

⑥ 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장은 제2항의 사회보장 정보와 관련하여 사회보장정보시스템의 활용이 필요한 경우 사전에 보건복지부장관과 협의하여야 한다. 이 경우 보건복지부장관은 관련 업무에 필요한 범위에서 정보를 제공할 수 있고 정보를 제공받은 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장은 제공받은 목적의 범위에서 보유·이용할 수 있다.

⑦ 보건복지부장관은 사회보장정보시스템의 운영·지원을 위하여 전담기구를 설치할 수 있다.

제38조(개인정보 등의 보호) ① 사회보장 업무에 종사하거나 종사 하였던 자는 사회보장업무 수행과 관련하여 알게 된 개인·법인 또는 단체의 정보를 관계 법령에서 정하는 바에 따라 보호하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체, 공공기관, 법인·단체, 개인이 조사하거나 제공받은 개인·법인 또는 단체의 정보는 이 법과 관련 법률에 근거하지 아니하고 보유, 이용, 제공되어서는 아니 된다.

제7장 보칙

제39조(권리구제) 위법 또는 부당한 처분을 받거나 필요한 처분을 받지 못함으로써 권리 또는 이익을 침해받은 국민은 『행정심판법』에 따른 행정심판을 청구하거나 『행정소송법』에 따른 행정소송을 제기하여 그 처분의 취소 또는 변경 등을 청구할 수 있다.

제40조(국민 등의 의견수렴) 국가와 지방자치단체는 국민생활에 중

대한 영향을 미치는 사회보장 계획 및 정책을 수립하려는 경우 공청회 및 정보통신망 등을 통하여 국민과 관계 전문가의 의견을 충분히 수렴하여야 한다.

제41조(관계 행정기관 등의 협조) ① 국가와 지방자치단체는 사회 보장 관련 계획 및 정책의 수립·시행, 사회보장통계의 작성 등을 위하여 관련 공공기관, 법인, 단체 및 개인에게 자료제출 등 필요한 협조를 요청할 수 있다.

② 위원회는 사회보장에 관한 자료 제출 등 위원회 업무에 필요한 경우 관계 행정기관의 장에게 협조를 요청할 수 있다.

③ 제1항 및 제2항에 따라 협조요청을 받은 자는 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

부칙 <제12844호, 2014.11.19.> (정부조직법)

제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다. 다만, 부칙 제6조에 따라 개정되는 법률 중 이 법 시행 전에 공포되었으나 시행일이 도래하지 아니한 법률을 개정한 부분은 각각 해당 법률의 시행일부터 시행한다.

제2조부터 제5조까지 생략

제6조(다른 법률의 개정) ①부터 <192>까지 생략

<193> 사회보장기본법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제21조제1항 중 “2명”을 “3명”으로, “교육부장관, 안전행정부장관”을 “행정자치부장관”으로 하고, 같은 조 제2항 중 “기획재정부장관”을 “기획재정부장관, 교육부장관”으로 한다.

<194>부터 <258>까지 생략

제7조 생략

부록 2: 북한 사회보장법

2008년 1월 9일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2513호로 채택
2008년 10월 26일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2943호로 수정보충
2012년 4월 3일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2303호로 수정보충

제1장 사회보장법의 기본

제1조(사회보장법의 사명)

조선민주주의인민공화국 사회보장법은 사회보장사업에서 제도와 질서를 엄격히 세워 인민들의 건강을 보호하고 그들에게 안정되고 행복한 생활환경과 조건을 보장해준데 이바지한다.

제2조(사회보장대상)

사회보장의 대상에는 나이가 많거나 병 또는 신체장애로 노동능력을 잃은 사람, 돌볼 사람이 없는 늙은이, 어린이가 속한다.

국가는 사회보장자들에게 사회보장의 혜택이 정확히 차례지도록 한다.

제3조(사회보장부문의 투자원칙)

사회보장제를 끊임없이 공고발전시키는 것은 조선민주주의인민공화국의 일관한 정책이다.

국가는 사회보장부문에 대한 투자를 계통적으로 늘여 그 물질기술적수단을 개선강화하도록 한다.

제4조(우대원칙)

국가는 조국과 인민을 위하여 공로를 세운 혁명투사, 혁명렬사가족, 애국렬사가족, 사회주의애국희생자가족, 영웅, 전쟁로병, 영예군인들을 사회적으로 우대하도록 한다.

제5조(사회보장기관의 운영원칙)

국가는 사회보장자들이 안정되고 행복한 생활을 할수 있도록 사회보장기관을 현대적으로 꾸리고 정상적으로 관리운영하도록 한다.

제6조(사회보장금지출 확대원칙)

국가는 재정수입이 늘어나는데 맞게 사회보장금의 지출을 계통적으로 늘이도록 한다.

제7조(사회보장자들에 대한 사회적원호)

국가는 인민들속에서 교양사업을 강화하여 그들이 사회보장자들을 적극 도와주도록 한다.

제8조(사회보장분야의 교류와 협조)

국가는 사회보장분야에서 다른 나라, 국제기구들과의 교류와 협조를 발전시킨다.

제2장 사회보장수속

제9조(사회보장수속의 기본요구)

사회보장수속을 바로하는 것은 인민들에게 사회보장혜택이 정확히 차례지도록 하기 위한 중요요구이다.

기관, 기업소, 단체와 공민은 사회보장수속질서를 엄격히 지켜야 한다.

제10조(사회보장의 신청)

사회보장신청은 사회보장을 받으려는 공민이 속한 기관, 기업소, 단체가 한다.

기관, 기업소, 단체는 사회보장을 받으려는 대상이 제기되었을 경우 사회보장신청문건을 작성하여 대상에 따라 중앙로동행정지도기관 또는 해당 인민위원회에 내야한다.

제11조(사회보장신청문건의 기재사항과 첨부문건)

사회보장신청문건에는 사회보장을 받으려는 공민의 이름과 나이, 직장직위, 신청리유와 경력, 수훈관계 같은 것을 정확히 밝히고 기관, 기업소, 단체의 공인을 찍으며 로동수첩과 그밖에 필요한 문건을 첨부한다.

병 또는 부상을 리유로 사회보장신청을 제기하는 경우에는 해당 보건기관에서 발급한 의학감정서를 첨부한다.

제12조(사회보장신청문건의 심의)

중앙로동행정지도기관과 해당 인민위원회는 사회보장신청문건을 접수하였을 경우 제때에 심의하고 승인 또는 부결하는 결정을 하여야 한다.

제13조(사회보장자의 등록과 증서발급)

중앙로동행정지도기관과 해당 인민위원회는 사회보장신청문건심사에서 승인된 공민을 사회보장자로 등록하여야 한다.

사회보장자로 등록된 공민에게는 사회보장금증서를 발급한다.

제14조(사회보장자등록정형 통보)

중앙로동행정지도기관과 해당 인민위원회는 사회보장자등록정형을 그가 거주하고있는 지역의 리, 읍, 로동자구, 동사무소에 알려주어야 한다.

사회보장자가 거주지를 옮겼을 경우에는 그의 사회보장등록자료를 해당 거주지역 인민위원회에 보내주어야 한다.

제15조(건강이 회복된 사회보장자의 직업보장)

해당 인민위원회는 병 또는 부상으로 사회보장을 받던 공민이 건강을 회복한 경우 1개월안으로 알맞은 일자리를 보장하여주어야 한다.

제16조(사회보장자의 의무)

사회보장자는 다음과 같은 의무를 지닌다.

1. 로동능력상실에 의한 사회보장자는 정기적으로 로동능력에 대한 의학감정을 받아야 한다.
2. 거주지, 가족수 그밖의 생활상변동이 생긴 경우에는 5일안으로 해당 리, 읍, 로동자구, 동사무소에 알려야 한다.
3. 국가의 법규범과 사회질서를 자각적으로 지켜야 한다.
4. 사회보장년금과 보조금지불을 위하여 해당 기관에서 요구하는 자료를 제때에 내야 한다.
5. 사회보장금증서를 다른 사람에게 빌려줄수 없으며 분실, 오손된 경우에는 제때에 재발급받아야 한다.

제3장 사회보장금의 지출

제17조(사회보장금지출의 기본요구)

사회보장금은 사회보장자의 생활을 보장하기 위하여 지출하는 자금이다.

재정은행기관과 해당 인민위원회는 사회보장금을 정확히 지출하여야 한다.

제18조(사회보장금의 지출대상)

사회보장금은 사회보장연금, 보조금의 지불과 사회보장기관의 운영, 장애보조기구의 생산, 공급 같은 목적에 지출한다.

해당 기관은 사회보장금지출계획을 바로세우고 정확히 집행하여야 한다.

제19조(사회보장연금, 보조금의 지불)

사회보장자는 사회보장금증서에 따라 사회보장연금과 보조금을 받는다.

사회보장연금, 보조금의 지불대상과 기준을 정하는 사업은 중앙로동행정지도기관이 한다.

제20조(사회보장연금과 보조금의 지불, 중지, 변동)

사회보장연금과 보조금은 사회보장자로 등록된 달부터 계산하여 지불된다.

사회보장연금과 보조금의 지불을 중지, 변동시켜야 할 사유가 생겼을 경우에는 그 다음달부터 지불을 중지 또는 변동시킨다.

제21조(사회보장연금과 보조금의 회수 또는 추가지불)

사회보장연금, 보조금을 더 지불하였거나 적게 지불하였을 경우에는 그해에 한하여 더 지불된 몫을 회수하거나 적게 지불된 몫을 추가로 지불한다.

제22조(사회보장연금과 보조금의 지불금지)

다음의 경우에는 사회보장연금과 보조금을 지불하지 않는다.

1. 범질서를 어기는 행위를 하다가 사망하였거나 로동능력을 상실

하였을 경우

2. 위법행위를 하여 법적제재를 받고있는 경우
3. 사회보장신청을 허위로 하였을 경우
4. 국가로부터 생활상방조를 따로 받고있는 경우
5. 기타 따로 정한 법규에 사회보장연금, 보조금을 지불하지 않기로 하였을 경우

제23조(한가지 사회보장연금 또는 보조금의 지불)

사회보장자에게는 본인에게 유리한 한가지 사회보장연금 또는 보조금을 지불한다. 그러나 필요에 따라 사회보장자에게 사회보장연금 외에 보조금을 더 지불하여야 할 경우에는 중앙로동행정지도기관이 정한데 따른다.

제4장 사회보장기관의 조직운영

제24조(사회보장기관조직운영의 기본요구)

사회보장기관을 잘 조직하고 운영하는 것을 사회보장자들의 생활 조건을 원만히 보장해주어 그들이 아무런 불편없이 생활할수 있도록 하기 위한 중요조건이다.

중앙로동행정지도기관과 해당 인민위원회는 사회보장기관의 운영 체계를 바로세우고 끊임없이 개선해나가야 한다.

제25조(사회보장기관의 조직운영)

중앙로동행정지도기관과 해당 인민위원회는 영예군인과 돌볼 사람이 없는 늙은이, 장애자의 생활보장을 위하여 영예군인보양소, 양로원, 양생원 같은 사회보장기관을 조직하고 책임적으로 관리운영하여야 한다.

영예군인보양소는 중앙로동행정지도기관이, 양로원, 양생원 같은 것은 중앙로동행정지도기관의 승인을 받아 도(직할시)인민위원회가 조직하고 관리운영한다.

제26조(사회보장기관에서 생활할수 있는 대상)

돌볼 사람이 없거나 돌볼 사람이 있는 경우에도 그의 부양을 받기 어렵다고 인정되는 사회보장자는 사회보장기관에서 생활할수 있다.

부양의무자가 있는 대상을 사회보장기관에서 생활하게 하려 할 경우에는 본인의 동의를 받아야 한다. 이 경우 부양의무자는 매달 정해진 부양료를 사회보장기관에 내야 한다.

제27조(사회보장자파송신청)

사회보장기관에서 생활하려는 대상이 제기되었을 경우 그가 속한 기관, 기업소, 단체와 리, 읍, 로동자구, 동사무소는 사회보장자파송 신청문건을 만들어 해당 인민위원회에 내야 한다.

사회보장자파송신청문건에는 사회보장기관에서 생활하려는 공민의 이름과 나이, 신청리유, 부양관계 같은 것을 밝힌다.

제28조(사회보장자파송신청문건의 심의)

해당 인민위원회는 사회보장자파송신청문건을 접수하였을 경우 10일 안으로 심의결정하여야 한다.

영예군인보양소와 다른 도에 있는 양로원, 양생원 같은 곳에 보낼 대상에 대하여서는 상급인민위원회를 거쳐 중앙로동행정지도기관의 승인을 받는다.

제29조(사회보장자파송증의 발급)

해당 인민위원회는 사회보장기관에서 생활하게 된 사회보장자에게 사회보장자파송증을 발급하여야 한다.

사회보장자파송증은 해당 사회보장자가 속한 기관, 기업소, 단체와 리, 읍, 로동자구, 동사무소에 보낸다.

제30조(사회보장자의 파송)

사회보장자를 사회보장기관에 보내는 사업은 그가 속한 기관, 기업소, 단체와 리, 읍, 로동자구, 동사무소가 맡아한다.

사회보장자파송증을 받은 기관, 기업소, 단체와 리, 읍, 로동자구, 동사무소는 사회보장기관에서 생활하기 위하여 가는 사회보장자를 안전하게 데려다주어야 한다. 이 경우 사회보장자와 그를 데리고가

는 국민의 러비는 해당 기관, 기업소, 단체가 부담한다.

제31조(사회보장자의 생활조건보장)

사회보장기관은 사회보장자들이 아무런 불편없이 생활할 수 있도록 조건과 환경을 충분히 보장해주고 잘 돌봐주어야 한다.

제32조(생활보장시설구비)

사회보장기관은 학습실, 침실, 식당, 진료소, 리발실, 세목장 같은 후생시설을 현대적으로 갖추며 사회보장자에게 필요한 생활필수품을 정해진대로 보장하여야 한다.

제33조(사회보장자들의 건강보장)

사회보장기관은 사회보장자의 건강에 늘 관심을 돌리며 치료간호조직을 잘 짜고 들어야 한다.

전문치료를 받아야 할 대상이 생기면 제때에 전문병원에 후송하여 치료받도록 하여야 한다.

제34조(사회보장기관의 부업경리)

사회보장기관은 사회보장자들의 생활보장을 위하여 부업경리를 할 수 있다.

부업경리에서 나오는 수입은 해당 도(직할시)인민위원회의 승인을 받아 사회보장기관운영에 쓴다.

제35조(사회보장기관에서 내보내는 경우)

다음의 경우에는 사회보장자를 사회보장기관에서 내보낸다.

1. 보호자, 부양자가 나타났을 경우
2. 로동행정기관의 로력파견장을 받았을 경우
3. 부양의무자가 3개월이상 정해진 부양료를 바치지 않았을 경우
4. 사회보장기관의 부양을 받지 않고도 자체로 생활할 수 있다고 인정될 경우

제36조(사회보장기관에서 나오는 사회보장자의 생활조건보장)

사회보장기관에서 나오는 사회보장자에게는 퇴소증을 발급한다.

해당 인민위원회와 기관, 기업소, 단체는 사회보장기관에서 나온

사회보장자에게 살림집과 일자리 같은 것을 제때에 보장하여야하여야 한다.

제5장 보조기구의 생산, 공급

제37조(보조기구생산, 공급의 기본요구)

보조기구는 장애자의 필수적인 생활보조수단이다.

해당 기관, 기업소는 장애자들에게 필요한 보조기구를 제때에 생산, 공급하여야 한다.

제38조(보조기구의 생산)

중앙보건지도기관과 해당 기관, 기업소는 교정기구, 삼륜차, 안경, 보청기 같은 보조기구를 계획적으로 생산보장하여야 한다.

보조기구생산기업소는 장애자의 성별, 나이, 장애정도와 기호에 맞는 여러 가지 보조기구를 질적으로 만들어야 한다.

제39조(보조기구의 공급승인신청)

보조기구를 공급받으려는 장애자는 신청서를 만들어 해당 인민위원회에 내야 한다.

신청서를 접수한 인민위원회는 그것을 정확히 검토하고 보조기구 공급승인문건을 발급하여야 한다.

제40조(보조기구의 공급)

보조기구는 정해진 기관, 기업소에서 공급한다.

보조기구를 공급받으려는 장애자는 해당 인민위원회에서 발급한 보조기구공급승인문건을 해당 기관, 기업소에 내야 한다.

해당 기관, 기업소는 보조기구공급승인문건에 따라 보조기구를 제때에 공급하여야 한다.

제41조(비용부담)

보조기구의 값과 장애자가 보조기구를 공급받기 위하여 오가는데 든 려비는 국가와 본인이 부담한다.

구체적인 비용부담관계는 따로 정한데 따른다.

제42조(보조기구의 수리)

보조기구를 공급한 기관, 기업소는 사용과정에 보조기구가 못쓰게 되었을 경우 그것을 제때에 수리하여주거나 다시 만들어주어야 한다.

제43조(교정기구초대소의 조직운영)

교정기구생산기업소는 장애자를 위한 교정기구초대소를 꾸리고 그들이 교정기구를 공급받기 위하여 머무르는 기간 생활상불편이 없도록 편의를 보장하여주어야 한다.

제6장 사회보장사업에 대한 지도통제

제44조(사회보장사업에 대한 지도통제의 기본요구)

사회보장사업에 대한 지도통제를 강화하는 것은 국가의 사회보장정책을 철저히 집행하기 위한 근본담보이다.

국가는 사회보장사업에 대한 지도와 통제를 강화하도록 한다.

제45조(사회보장사업에 대한 지도)

사회보장사업에 대한 지도는 내각의 통일적인 지도밑에 중앙로동행정지도기관과 해당 기관이 한다.

중앙로동행정지도기관과 해당 기관은 사회보장사업을 정상적으로 장악하고 지도하여야 한다.

제46조(사회보장사업조건보장)

국가계획기관과 로동행정기관, 보건기관, 재정은행기관, 인민위원회는 사회보장사업에 필요한 로력, 자금, 설비, 물자를 제때에 보장하여주어야 한다.

제47조(감독통제)

사회보장사업에 대한 감독통제는 해당 중앙기관과 감독통제기관이 한다.

해당 중앙기관과 감독통제기관은 국가의 사회보장정책집행정형을 엄격히 감독통제하여야 한다.

제48조(회수 및 벌금, 손해보상)

사회보장금을 비법적으로 지출, 유용, 횡령하였거나 사회보장시설을 파손, 분실시켰을 경우에는 회수 또는 벌금을 물리거나 해당 손해를 보상시킨다.

제49조(행정적 및 형사적책임)

이 법을 어겨 사회보장사업에 엄중한 결과를 일으킨 기관, 기업소, 단체의 책임있는 일군과 개별적 국민에게는 정상에 따라 행정적 또는 형사적 책임을 지운다.

KINU 통일포럼 시리즈

2014-01 제1차 KINU 통일포럼: 『드레스덴 구상』과 ‘행복한 통일’	통일연구원
2014-02 제2차 KINU 통일포럼: 김정은 시대 북한의 핵보유 및 대남정책	통일연구원
2014-03 제3차 KINU 통일포럼: 북일 스포츠희름 합의와 동북아정세	통일연구원
2014-04 제4차 KINU 통일포럼: 통일준비를 위한 과제와 전략	통일연구원
2014-05 제5차 KINU 통일포럼: 동북아 전략환경의 변화와 한국의 대응방향	통일연구원
2014-06 제6차 KINU 통일포럼: 북한인권정책 추진전략	통일연구원
2015-01 제7차 KINU 통일포럼: 동북아 국제질서 전환기 한국의 전략적 딜레마와 통일·외교정책 방향	통일연구원
2015-03 제9차 KINU 통일포럼: 한반도 신뢰프로세스 업그레이드 전략 - 8·25 남북합의 평가와 박근혜정부 후반기 대북 통일정책 방향	통일연구원

통일나침반(통일정세분석)

■ 통일정세분석 ■

2013-01 2013년 북한 신년사 집중분석	전성훈 외
2013-02 3차 핵실험 이후 김정은 정권의 대내외 정책	전성훈 외
2013-03 시진핑 체제의 출범과 대내외정책 방향: 12기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석	전병근 외
2013-04 북한 3차 핵실험 이후 미국의 대북정책 논의 동향	박형중 외
2013-05 대북경제제재에 대한 북한의 반응과 대북정책에의 함의	임강택
2013-06 한미정상회담 결과 분석	김규륜 외
2013-07 한중정상회담 결과 분석	이기현
2013-08 김정은 정권의 대내외 정책평가와 우리의 대응방향	박영자
2014-01 2014년 북한 신년사 분석	박형중 외
2014-02 최고인민회의 제13기 제1차 회의결과 분석과 전망	박영자 외
2014-03 한미 정상회담 결과 분석	김규륜

■ 통일나침반 ■

2015-01 2015년 북한 신년사 분석	북한연구센터 신년사 분석팀
2015-02 최근 2년 간 미·일·중·러 4개국 정상외교 분석 및 한국 통일외교에 대한 시사점	김진하 외
2015-03 북한인권정책 추진전략과 실천과제	한동호, 도경옥
2015-04 북한 의화별이 추세와 전망	김석진

통일플러스

2015-01 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 1 (봄호)	통일연구원
2015-02 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 2 (여름호)	통일연구원
2015-03 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 3 (가을호)	통일연구원
2015-04 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 4 (겨울호)	통일연구원

북한인권백서

북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2012</i>	손기웅 외	23,500원
북한인권백서 2013	조정현 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2013</i>	조정현 외	23,000원
북한인권백서 2014	한동호 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2014</i>	한동호 외	23,000원
북한인권백서 2015	도경욱 외	19,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2015</i>	도경욱 외	23,000원

연구보고서

2013년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2013-01 남북러 가스관과 동북아 에너지 협력의 지정학	이기현 외	6,000원
2013-02 한국의 FTA전략과 한반도	김규륜 외	8,500원
2013-03 김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책	박종철 외	10,000원
2013-04 EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안 - EC기 분석을 중심으로 -	손기웅 외	12,000원
2013-05 오바마-시진핑 시대의 동북아 국가들의 국내정치 및 대외정책과 한국의 대북 및 통일외교	배정호 외	11,000원
2013-06 북한사회 위기구조와 사회변동전망: 비교사회론적 관점	조한범, 황선영	6,000원
2013-07 인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구	이규창 외	12,500원
2013-08 새로운 세대의 탄생: 북한 청소년의 세대경험과 특성	조정아 외	15,000원
2013-09 북한의 핵·미사일 대응책 연구	홍우택	6,000원
2013-10 북한에서 국가재정의 분열과 조세 및 재정체계	박형중, 최사현	7,000원
2013-11 북한경제의 비공식(시장)부문 실태 분석: 기업활동을 중심으로	임강택	11,000원
2013 유엔 인권메커니즘과 북한인권	북한인권사회연구센터 편	18,000원
2013 중국 시진핑 지도부의 구성 및 특징 연구 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중정책협력방안 2013)	전병근 외	9,000원

2013 통일 이후 통합을 위한 갈등해소 방안: 사례연구 및 분야별 갈등해소의 기본방향	박종철 외	13,000원
2013 한반도 통일에 대한 동북아 4국의 인식 (통일외교 컨텐츠 생산(1))	배정호 외	16,500원
2013 알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용	조정아 외	11,000원
2013 알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용 수업지침서	조정아 외	6,000원
2013 민주화 및 양질의 거버넌스 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-01)	박형중 외	13,500원
2013 시장화 및 빈곤감소형 경제질서 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-02)	임강택 외	12,500원
2013 통일대계연구: 4년 연구 종합논의 (통일대계연구 13-04)	박형중 외	8,000원
2013 정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구 (통일 비용·편익 종합연구 2013-1)	조한범 외	17,500원
2013 The Attraction of Korean Unification: Inter-Korean and International Costs and Benefits (통일 비용·편익 종합연구 2013-2)	김규륜 외	15,500원
2013 한반도 통일의 미래와 주변 4국의 기대 (통일 비용·편익 종합연구 2013-3)	김규륜 외	10,500원
2013 전환기 중국의 정치경제 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-1)	배정호 외	15,500원
2013 China's Internal and External Relations and Lessons for Korea and Asia (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-2)	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	17,500원
2013 중국의 대내외 관계와 한국의 전략적 교훈 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-3)	배정호, 구재희 편	16,500원

■ 정책연구시리즈 ■

2013-01 북한 지하자원을 활용한 DMZ/접경지역 남북 산업단지 조성방안	손기웅 외
2013-02 박근혜정부의 대북정책 추진 방향	최진욱 외
2013-03 박근혜정부의 통일외교안보 비전과 추진 과제	최진욱 외
2013-04 유엔조사위원회(COI) 운영 사례 연구	김수암 외
2013-05 Trustpolitik: 박근혜정부의 국가안보전략 - 이론과 실제 탐색연구 -	박형중 외
2013-06 서독의 대동독 인권정책	안지호 외
2013-07 2013년 북한 정책 논조 분석과 평가	박형중 외
2013-09 김정은 정권의 대남 긴장조성: 2013년과 향후 전망	박영자 외
2013-10 국내불안과 대외도발: 북한에 대한 적용 가능성 탐색	정성철
2013-11 2013년 북한 핵프로그램 및 능력 평가	김동수 외
2013-14 유라시아이니셔티브 구현을 위한 한러 협력 방안	조한범 외

■ 협동연구총서 ■

2013-26-01 한반도 통일 공공외교 추진전략(II) - 한국의 주변4국 통일공공외교의 실태 연구 (총괄보고서)	황병덕 외	14,000원
2013-26-02 한국의 對미국 통일 공공외교 실태	박영호 외	8,000원
2013-26-03 한국의 對중국 통일 공공외교 실태	전병근 외	7,500원

2013-26-04	한국의 對일본 통일 공공외교 실태	이기태 외	8,000원
2013-26-05	한국의 對러시아 통일 공공외교 실태	조한범 외	6,000원

■ Study Series ■

2013-01	Study on the Power Elite of the Kim Jong Un Regim	Lee Kyo Duk et al.	
2013-02	Relations between Corruption and Human Rights in North Korea	Kim Soo Am et al.	
2013-03	Easing International Concerns over a Unified Korea and Regional Benefits of Korean Unification	Park Jong Chul et al.	
2013-04	'Peaceful Utilization of the DMZ' as a National Strategy	Son Gi Woong et al.	
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 1호	이금순 외	
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 2호	이금순 외	

2014년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2014-01	북·중 간 인적 교류 및 네트워크 연구	이교덕 외	7,500원
2014-02	북한변화 촉진 및 남북친화성 증대: 이론발굴과 적용모색	박형중, 박영자	7,500원
2014-03	북한 비공식 경제 성장요인 연구	김석진, 양문수	9,000원
2014-04	신동북아질서 시대의 중장기 통일전략	성기영 외	7,000원
2014-05	'행복한 통일'로 가는 남북 및 동북아공동체 형성을 위한 통합정책: EC/EU 사례 분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안	손기웅 외	6,000원
2014-06	탈북청소년의 경제 경험과 정체성 재구성	조정아, 홍민, 이희영, 이항규, 조영주	14,000원
2014-07	한국의 대북 인권정책 연구	한동호	6,000원
2014-08	법치지원과 인권 증진: 이론과 실제	이금순, 도경욱	8,000원
2014-09	신뢰정책의 과제와 추진전략	박영호, 정성철 외	11,000원
2014-10	대미(對美)·대중(對中) 조화외교: 국내 및 해외 사례연구	김규륜 외	10,500원
2014-11	북한의 핵전략과 한국의 대응전략	정영태, 홍우택 외	12,000원
2014-12	중국의 주변외교 전략 연구: 중국의 대북정책 결정에 대한 함의	이기현, 김애경, 이영학	7,000원
2014	The Trust-building Process and Korean Unification (통일대계연구 13-03)	최진욱 편저	8,000원
2014	중국 권력엘리트와 한중교류 네트워크 분석 및 DB화 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중 정책협력방안 2014)	전병곤, 홍우택, 신중호 외	9,000원
2014	북한의 시장화와 인권의 상관성 (북한인권정책연구 2014)	북한인권연구센터	11,000원
2014	동북아 4국의 대외전략 및 대북전략과 한국의 통일외교 전략	배정호, 봉영식, 한석희 외	9,500원
2014	2014년 통일예측시계	박영호, 김형기	9,500원
2014	통일한국의 국가상과 한중협력 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구 2014-01)	배정호 외	15,500원
2014	China's Strategic Environment and External Relations in the Transition Period (A Comprehensive Strategic Study on China in Preparation for Korean Unification 2014-02)		

	Bae, Jung-Ho et al.	18,000원
2014 Global Expectations for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-01)	Kyuryoon Kim et al.	19,000원
2014 Lessons of Transformation for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-02)	Kyuryoon Kim et al.	15,500원
2014 한반도 통일의 효과 (통일 비용·편익 종합연구 2014-3)	김규륜 외	4,500원
2014 2014 남북통합에 대한 국민의식조사	박종철, 허문영, 송영훈, 김갑식, 이상신, 조원빈	12,000원
2014 통일교육 콘텐츠 개발 IV(1)	조정아 외	7,000원
2014 통일교육 콘텐츠 개발 IV(2)	조정아 외	22,000원
2014 신통일대계 구현을 위한 구조분석	허문영 외	12,000원
2014 Law and Policy on Korean Unification: Analysis and Implications	박종철 외	11,000원

■ 정책연구시리즈 ■

2014-01 농업분야의 지속가능한 대북지원 및 남북 협력방안 모색	임강택, 권태진
---------------------------------------	----------

■ Study Series ■

2014-01 Korea's FTA Strategy and the Korean Peninsula	Kim, Kyuroon et al.
2014-02 The Perceptions of Northeast Asia's Four States on Korean Unification	Bae, Jung-Ho et al.
2014-03 The Emergence of a New Generation: The Generational Experience and Characteristics of Young North Koreans	Cho, Jeong-ah et al.
2014-04 Geopolitics of the Russo-Korean Gas Pipeline Project and Energy Cooperation in Northeast Asia	Lee, Kihyun et al.
2014-05 Fiscal Segmentation and Economic Changes in North Korea	Park Hyeong Jung, Choi Sahyun
2014 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제9권 1호	이금순 외

2015년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2015-01 김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당·정·군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화	김갑식 외	9,000원
2015-02 북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조·도시정치·계층변화	홍민	13,000원
2015-03 김정은 시대 북한의 교육정책·교육과정·교과서	조정아 외	13,500원
2015-04 남북통합에 대한 국민의식조사: 인식, 요인, 범주, 유형	박종철 외	16,500원
2015-05 동북아 평화협력 구상과 유라시아 협력 추진을 위한 다자주의적 접근	현승수 외	8,000원
2015-06 '북한주민의 임파워먼트: 주체의 동력	박영자 외	10,500원
2015-07 분단 70년 남북한 통일정책 및 통일담론 평가	허문영 외	13,500원
2015-08 인권개선을 위한 기술협력	한동호 외	6,500원
2015-09 중국의 주변외교 전략과 대북정책: 사례와 적용	이기현 외	7,500원

2015-10 한반도 중장기 정세 변동 및 정책 도전 관련 요인의 식별(2015~2030)

	박형중 외	16,500원
2015 '그린 데탕트' 실천전략: 환경공동체 및 경제공동체 동시 형성방안	손기웅 외	10,500원
2015 2015년 통일에측시계	홍석훈 외	10,000원
2015 남북한 통합과 북한의 수용력: 제도 및 인식 측면	김수암 외	15,500원
2015 북한에 의한 납치 및 강제실종	북한인권연구센터 편	10,000원
2015 전환기 국가의 경제범죄 분석과 통일과정의 시사점	이규창 외	8,000원
2015 통일외교 콘텐츠 개발	김진하 외	9,000원
2015 통일 이후 국가정체성 형성방안: 이론과 사례연구 중심	박종철 외	10,000원
2015 통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석	김석진 외	8,000원
2015 한반도 통일의 비용과 편익: 정치·사회·경제분야	조한범 외	11,500원
2015 한반도 통일에 대한 국제사회의 기대와 역할: 주변 4국과 G20	조한범 외	14,000원

■ 정책연구시리즈 ■

2015-01 전환기 쿠바와 북한 비교: 정책적 함의	박영자 외
-------------------------------	-------

■ Study Series ■

2015-01 Tasks and Implementing Strategies of the "Trust-Building" Policy	Park, Young-Ho
2015-02 The Growth of the Informal Economy in North Korea	Kim, Suk-Jin
2015-03 The Experiences of Crossing Boundaries and Reconstruction of North Korean Adolescent Refugees' Identities	Cho, Jeong-ah et al.
2015-04 Implementation Strategies for Policies on North Korean Human Rights	KINU Center for North Korean Human Rights Studies

연례정세보고서

2013 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2013~2014	7,000원
2014 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2014~2015	6,000원

논문총

통일정책연구, 제22권 1호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 1 (2013)	10,000원
통일정책연구, 제22권 2호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 2 (2013)	10,000원
통일정책연구, 제23권 1호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 1 (2014)	10,000원
통일정책연구, 제23권 2호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 2 (2014)	10,000원

통일정책연구, 제24권 1호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 1 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제24권 2호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 2 (2015)	10,000원

학술회의총서

비매품

2013-01 유엔 인권메커니즘과 북한인권 증진방안	20,000원
2013-02 한반도신뢰프로세스 추진전략	19,000원

기 타

2014 복핵일지 1955~2014	조민, 김진하
---------------------	---------

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, *International Journal of Korean Unification Studies*, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
경영지원실 지식정보팀 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

통일한국의 내일,
우리에게는 오늘입니다

KOREA INSTITUTE FOR NATIONAL UNIFICATION

통일 이후 사회보장제도
분리 운영방안:
경제적 및 법적 분석