

# 북한 사회보장법 법적 분석: 기존 사회복지 관련 법령과의 비교를 중심으로\*

이 철 수\*\*

- I. 서론
- II. 법제 정체성
- III. 사회보장법과 기존 관련 법령 비교: X vs Yn
- IV. 법제적 함의
- V. 결론

## 국문요약

본 연구의 목적은 북한의 「사회보장법」을 기존  
의 관련 법령들과 비교, 그 특성을 분석·도출하는  
것이다. 이를 위해 본 연구는 먼저 동 법령의 정체성  
을 의의, 위치, 역할, 기능, 한계 등을 통해 고찰하였  
다. 다음으로 동 법령의 적용 대상, 급여, 재정 부담,  
전달 체계, 관리·운영을 중심으로 기타 법령들과 비  
교 분석하였다. 마지막으로 이를 토대로 동 법령의  
법제적 함의를 의의와 평가, 지속성과 변화를 통해  
규명하였다.

본 연구의 주요 분석 결과, 북한의 「사회보장법」  
에 대한 의의와 평가를 하면 다음과 같다. 첫째, 동  
법령은 북한이 직접적으로 사회보장에 대해 최초로  
공표한 법령으로서 지대한 의의가 있다. 둘째, 동 법  
령은 사회보장사업에 대해 북한이 국가 차원의 함의  
를 밝힌 것으로 북한의 사회보장사업에 대한 열개가

나타나있다. 셋째, 동 법령은 「헌법」과 「사회보험」  
의 중간에 위치하는 매개적인 법령으로 법적 체계를  
구성하는 데 일조한다. 넷째, 이 때문에 동 법령은  
대상별 권리를 명시한 여타 법령들을 선도하는 부문  
이 있다. 다섯째, 그럼에도 불구하고 법적 내용상 여  
타 기존 법령과 마찰되는 부문이 다소 존재한다. 여  
섯째, 동 법령의 법 규정이 기존 법령과 비교할 때  
비교적 현대화된 경향이 있다. 일곱째, 그러나 내용  
상 여전히 부족한 부문이 존재하는 것 또한 사실이  
다. 여덟째, 법적인 내용에 있어 동 법령은 「아동권  
리보장법」과 「여성권리보장법」과 뚜렷한 상관관계  
가 발견되지 않는다.

**주제어:** 북한, 사회복지, 사회보장, 사회복지법제,  
사회복지제도

\* 이 논문은 2014 사회정책연합학술대회 발표문을 수정·보완한 것임.  
\*\* 신한대학교 대학원 사회복지학과 교수

## I. 서론

북한은 2003년 「장애자보호법」, 2007년 「년로자보호법」, 2008년 「사회보장법」, 2010년 「아동권리보장법」, 「녀성권리보장법」을 각각 제정·공포하였다. 이러한 북한 사회복지법제 동향은 북한의 사회복지에 대한 인식과 적어도 제도권 수준의 행태를 반영하고 있다. 이러한 북한의 사회복지법제 동향을 분석하면, ‘대상별 법적 분화’가 나타나고 있다. 따라서 이러한 점에서 최근 북한의 사회복지 관련 입법 행위는 상당한 의미를 갖는다. 왜냐하면 이는 과거 북한 사회복지법제의 경우 북한이 대상별 통합적인 법제를 추구했던 행태와 정반대되는 태도이기 때문이다. 즉, 2000년대 이후 북한의 사회복지 관련 입법행위는 대상별로 독립적인 입법화를 추진하고 있다고 하겠다.

또한 이러한 의미의 연장선상에서 접근하면, 「사회보장법」은 제도적 차원에서 보다 더 직접적인 것으로 북한의 사회복지에 대한 인식을 나타내고 있다. 왜냐하면 여타 법령은 그 주요 대상이 각각 장애인, 노인, 아동, 여성인 반면 동 법령은 전체 국민을 대상으로 하기 때문이다. 즉, 동 법령의 적용 대상은 사회적 약자를 포함, 제외 대상이 거의 전무한 것으로 그 대상과 규모가 여타 법령에 비해 광범위하다. 역으로 이는 동 법령에 장애인, 노인, 아동, 여성이 포함된다는 것을 의미한다. 따라서 2000년대 북한 사회복지법제 입법동향은 ‘분화와 포괄’이 동시에 나타난다. 즉, 「사회보장법」을 기준으로 하면 포괄적인 경향이 있는 반면 나머지 법령을 기준으로 하면 대상별 분화적인 경향이 있다.

한편 북한이 사회보장에 관한 독립적이고 직접적인 법령을 최초로 공포한 것이 바로 「사회보장법」임을 감안하면 동 법령이 갖는 의미는 지대하다 하겠다. 이러한 의미와 달리 본 연구와 관련한 기존 연구<sup>1</sup>는 사실상 전무하다. 이러한 이유는 무엇보다 2008년 제정한 북한의 「사회보장법」이 국내에 공개된 것이 2013년 장명봉의 연구를 통해 최초로 전문이 소개되었기 때문이다. 따라서 2013년 이전까지 국내에서는 동 법령에 대한 연구를 시도할 만한 정보나 환경이 마련되지 않았다. 아울러 동 법령의 전문이 소개된 2013년 이후 현재까지도 이와 관련한 연구가 시도된 사례는 매우 부족하다.

이러한 배경 하에 본 연구의 목적은 북한의 「사회보장법」을 기존의 관련 법령

<sup>1</sup> 참고로 간접적으로 관련한 대표적인 연구로는 박복순 외(2014), 장혜경 외(2014), 이현경(2013), 김성욱(2009), 김정순(2009), 박광동(2009), 손희두(2009), 유성재(2009), 이규창(2009) 등의 연구가 있다.

들과 비교하여 그 특성을 분석·도출하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 먼저 동 법령의 정체성을 제정 의의와 성격 등을 통해 고찰하고자 한다. 다음으로 동 법령의 적용 대상, 급여, 재정 부담, 전달 체계, 관리·운영을 중심으로 기타 법령들과 비교 분석하고자 한다. 마지막으로 이를 토대로 동 법령의 법제적 함의를 의의와 평가, 지속성과 변화를<sup>2</sup> 통해 규명하고자 한다.

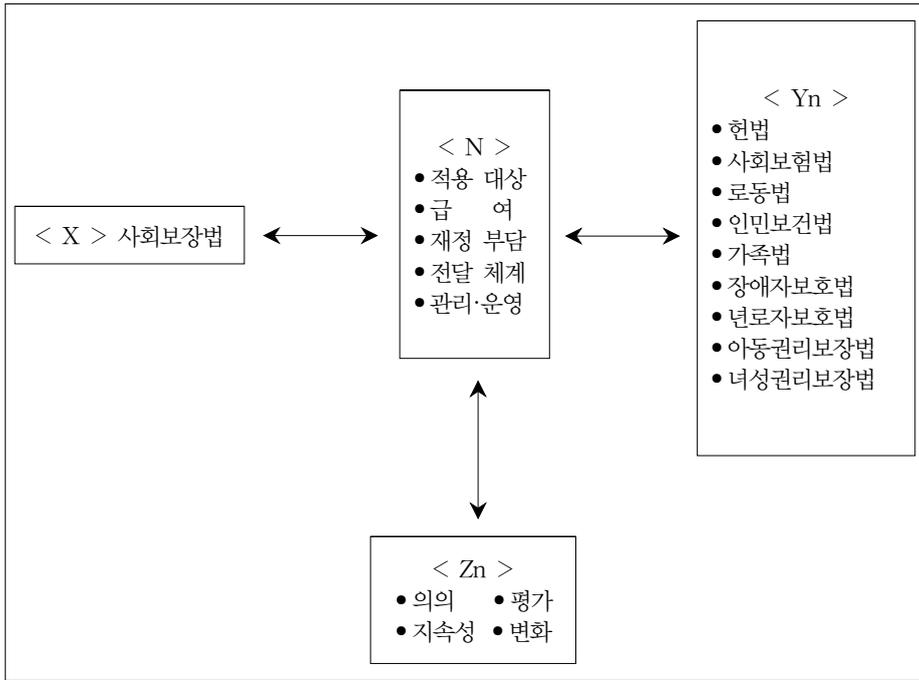
이에 본 연구의 연구 방법과 범위는 문헌연구를 중심으로 하여 원 자료인 「사회보장법」과 이와 관련한 주요 법령을 핵심 분석 대상으로 한다. 이에 본 연구는 원 자료인 북한의 「사회보장법」을 X로 놓고, 이와 비교할 북한의 사회복지 관련 법령들을 Yn<sup>3</sup>으로 하여 양자를 비교·분석하고자 한다. 특히 비교 분석 대상인 X와 Yn의 경우 관련 변인들을 적용 대상, 급여, 재정 부담, 전달 체계, 관리·운영의 다섯 가지 기준을 중심으로 접근하는데, 이를 N으로 한다. 또한 본 연구는 이러한 비교 분석의 결과를 토대로 최종적인 함의인 Zn을 도출하고자 한다.

특히 본 연구가 이러한 비교 분석을 시도하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 관련 법령과의 교차분석을 통해 「사회보장법」에 대한 다층적 해석이 가능하다. 둘째, 북한 사회복지법제의 지속성과 변화에 접근하기 위해서는 관련 법령들과의 비교를 통해 추출해야 한다. 셋째, 「사회보장법」은 2008년 제정 이후 괄목할만한 법적 내용 수정이 사실상 전무하다. 이에 관련 법령과의 비교를 통해 접근하는 것이 연구에 부합하다. 넷째, 관련 법령의 내용들은 「사회보장법」과 대상과 서비스 측면에서 밀접한 관련이 있다. 때문에 각각의 법령에서 나타난 내용을 교차 비교하는 것이 필요하다. 이를 위한 본 연구의 분석모형의 상관관계를 도식화하면 다음 <그림 1>과 같다.

<sup>2</sup> 본 연구에서 지속성은 「사회보장법」을 기존 법령과 비교했을 때 나타나는 공통적인 부분을 의미하는 반면, 변화는 이와 반대되는 개념으로 기존 법령과 내용상 현격한 차이가 발생하는 부분들을 의미한다.

<sup>3</sup> 본 연구가 분석하는 Yn에 해당되는 9개 법령의 선정기준은 다음과 같다. 「헌법」은 사회보장과 관련된 추상적 수준의 내용, 「사회보험법」은 구체적 수준의 내용, 「로동법」은 적용 대상과 서비스, 복지급여에 대한 내용, 「인민보건법」은 보건의료서비스에 대한 내용, 「가족법」은 부양에 대한 내용, 「장애자보호법」, 「년로자보호법」, 「아동권리보장법」, 「여성권리보장법」은 해당 대상에 대한 국가 차원의 복지서비스와 권리에 대한 내용을 각각 명시하고 있기 때문에 「사회보장법」과 제도적 상관관계를 갖고 있다.

<그림 1> 분석모형



## II. 법적 정체성

### 1. 제정 의의

북한의 사회복지법제 구성은 「헌법」을 최고 상위법으로 파생되어 있다. 특히 1946년 제정된 「사회보험법」의 경우 제정 당시를 기준으로 하면 상당히 구체적이며 포괄적인 내용을 명시하고 있다. 그러나 이러한 북한의 사회복지법제를 「사회보장법」과 비교하면 다음과 같은 몇 가지 의미로 요약된다.

첫째, 사회보장과 관련하여 북한은 1946년 이후 주목할 만한 수준의 직접적인 법령을 제정하지 않았고, 2008년 제정한 「사회보장법」을 통해 이를 강화하였다. 즉 동 법령으로 인해 북한은 다소 취약하다 할 수 있는 사회복지 입법에 대한 비판을 상쇄시킬 수 있다. 둘째, 이와 연장선에서 추상적 수준의 「헌법」을 제외한 북한 사회복지법제의 작동 근거와 체계를 구체적 수준인 동 법령의 제정을 통해 일정 부분 보강하였다. 즉, 장기간 결여되어 왔던 북한 사회복지법제 동학을 동 법령을 통해 보충하였다. 셋째, 북한은 사회보장과 관련하여 최근 북한의 가장 직

접적인 의지를 동 법령을 통해 표현하고 있다. 넷째, 북한은 동 법령을 제정함으로써 적어도 사회복지법제에 있어 상술한 장애인, 노인, 아동, 여성 등 요보호자를 포함한 법령들과 더불어 일정한 체계를 갖추게 되었다. 다섯째, 내용적인 면에서 1946년 제정한 「사회보험법」은 구체적인 급여기준을 명시한 반면 동 법령은 북한이 ‘사회보장사업’을 수행함에 있어 필요한 내용들을 명시하고 있다. 따라서 동 법령은 북한이 국가 차원의 사회보장정책에 대한 방향을 다소 구체적 수준에서 제도적으로 공식화한 것이다. 다른 한편으로 이는 「사회보장법」의 입법 경과가 동 법령이 제정되기 이전까지 전무했음을 반증한다.<sup>4</sup>

따라서 「사회보장법」은 법 제정의 의의 측면에서 접근하면 북한이 1946년 제정한 「사회보험법」 이후 가장 주목할 만한 법령이다. 북한은 사회보장과 관련, 동 법령이 제정되기 이전까지 간접적인 법령들을 통해 자신들의 입장을 밝혔다. 역으로 이는 북한 사회보장과 관련한 법령의 경우 사회보장과 직접적으로 관련된 국가 차원의 정식 법령이 2008년까지 채택되지 않았다는 것이다. 하지만 동 법령을 통해 북한은 가장 직접적으로 사회보장에 관한 합의를 제시하였다. 아울러 이는 북한이 1946년 「사회보험법」 이후 부족하거나 단절되었던 사회보장 관련 입법 행태에 대한 비판의 마침표를 찍은 법령이다.

또한 2008년 제정 이후 현재까지 북한의 「사회보장법」은 세 차례 수정·보충되었다. 이는 과거 북한이 「로동법」을 제정한 이후 20년 동안 두 차례 수정한 것과 비교할 때, 의미하는 바가 크다. 왜냐하면 동 법령의 경우 「로동법」과 달리 제정된 이후 만 4년이 안된 시점에서 이미 세 차례나 수정·보충했기 때문이다.<sup>5</sup> 이는 역설적으로 북한이 동 법령에 대한 관심도를 반증한다. 참고로 사회보장법 제정과 수정·보충시기를 포함, 그 의미를 정리하면 다음 <표 1>과 같다.

<sup>4</sup> 그러나 다른 한편 「사회보험법」과 「사회보장법」 양자만을 비교한다면 「사회보장법」 제정이 입법적 후퇴로 평가될 수도 있다. 왜냐하면 북한이 실질적 성격인 「사회보험법」의 질적 수준(향상)을 도외시한 가운데에 수단적 성격이 강한 「사회보장법」을 제정한다는 것은 다소 아이러니한 측면이 존재하기 때문이다.

<sup>5</sup> 한편 동 법령이 국내에 소개된 시점이 2013년임에 따라 2012년까지 세 차례 수정·보충된 내용에 대한 구체적인 확인이 사실상 불가능하다.

<표 1> 사회보장법의 제정·수정·보충시기와 의미

제정 시기	수정 시기	의미
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2008년 1월 9일 최고인민회의 상임위원회(정령 제2513호)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2008년 10월 26일 최고인민회의 상임위원회(정령 제2943호)</li> <li>• 2011년 10월 16일 최고인민회의 상임위원회(정령 제1902호)</li> <li>• 2012년 4월 3일 최고인민회의 상임위원회 정령(제2303호)</li> <li>• 3차례 수정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 장기간 단절된 사회복지법제 정비</li> <li>• 사회보장 제도적 작동 근거 보강</li> <li>• 사회복지법제 체계에 기여</li> <li>• 사회보장사업 합의와 의지 표현</li> <li>• 사회보장사업 구체적인 내용 명시</li> <li>• 형식과 내용, 체계 보강</li> </ul>

## 2. 성격: 위치·역할·기능·한계

체계적인 관점에서 북한의 사회복지법제, 즉, 사회복지법체계에 있어 「사회보장법」의 법적 위치, 역할과 기능을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 사회복지를 기준으로 한 법적 위치의 경우 사회복지법제에 있어 최고 상위법인 「헌법」에 비해서는 낮은 위치를 점하고 있으나 「사회보험법」에 비해서는 상대적으로 높은 위치에 있다. 즉, 북한 「헌법」이 사회복지에 관한 추상적 수준의 합의를 제공한 반면 「사회보험법」은 상대적으로 이를 실천하기 위한 구체적 수준의 내용이다.

이에 「사회보장법」은 양 법령의 매개적 수준 즉, 「헌법」이 보장한 사회복지에 관한 국가 차원의 복지사업에 대한 내용을 밝힌 것이다. 따라서 동 법령은 「헌법」과 「사회보험법」의 중간에 위치한다 하겠다.<sup>6</sup> 이에 따라 앞서 언급한 세 법령은 수직적 상하 관계를 형성한다.<sup>7</sup> 역설적으로 이는 동 법령이 제정되기 이전까지 북한의 구체적인 사회복지의 제도적 운영기반이 「헌법」과 「사회보험법」에 의거했음을 의미한다. 아울러 이는 또한 북한의 사회보장사업에 대한 뚜렷한 법적 기반이 다소 미약했음을 의미한다.

둘째, 역할과 기능의 경우 북한의 「헌법」은 추상적 수준에서 사회복지와 관련

<sup>6</sup> 이에 동 법령은 사회복지법 체계에 있어 남한의 ‘사회보장기본법(혹은 ‘사회복지사업법’)의 위치와 매우 흡사하다고 판단된다.

<sup>7</sup> 한편 이와 다른 해석도 가능한데, 사회복지법제의 체계가 아닌 일반적인 법적 위치, 즉 법의 상하 관계에 있어, 「사회보장법」이 「사회보험법」에 비해 상대적으로 높은 위치에 있다고 판단하기에는 다소 한계가 있다. 이러한 기준을 중심으로 한 법적 위치는 「사회보장법」과 「사회보험법」이 거의 동일한 위치에 있다고 할 수도 있다. 즉, 이러한 판단의 근거는 양 법령의 관계를 일반법(기본법)과 특별법의 관계로 볼 여지도 있기 때문이다.

된 국가의 책임과 의무를 제시한 반면 「사회보험법」은 실천적 수준에서 각종 복지급여에 대한 적용기준을 명시하였다. 이와 달리 「사회보장법」은 양 법령을 잇는 매개적 수준에서 이에 동반되는 국가 차원의 사회보장 사업에 대해 다소 구체적으로 명시하였다. 이에 북한은 동 법령 제1조에서 “조선민주주의인민공화국 사회보장법은 사회보장사업에서 제도와 질서를 엄격히 세워 인민들의 건강을 보호하고 그들에게 안정되고 행복한 생활환경과 조건을 보장해 주는데 이바지한다”라고 천명하였다. 따라서 동 법령은 「헌법」과 「사회보험법」을 집행하기 위한 수단으로써 사회보장 사업에 대한 북한의 정책적 입장을 표명한 것이다. 다시 말해 동 법령은 북한이 사회복지의 실천 목표이자 수단으로써 필요한 사회보장사업을 명문화하여 이에 대한 제도적 좌표를 밝힌 것이다.

셋째, 다른 한편으로 「사회보장법」은 「로동법」과 「인민보건법」과는 수평적 관계이다. 북한의 「로동법」이 노동을 중시하는 사회주의 체제의 국가 차원에 대한 함의라면 「인민보건법」은 보건의료에 대한 국가 차원의 정책을 표명한 것이다. 이에 양 법령은 「사회보장법」과 상호 보완적인 기능을 갖는데, 이는 노동(능력)에 의거하여 사회보장 혜택을 받고 나아가 사회보장·사회복지서비스에 보건의료가 포함되는 상관관계 때문이다. 따라서 앞서 언급한 세 법령은 「헌법」을 제외한 사회복지와 관련된 법령 중에서 사실상 거의 동일한 의미와 무게를 가진 법령이다.

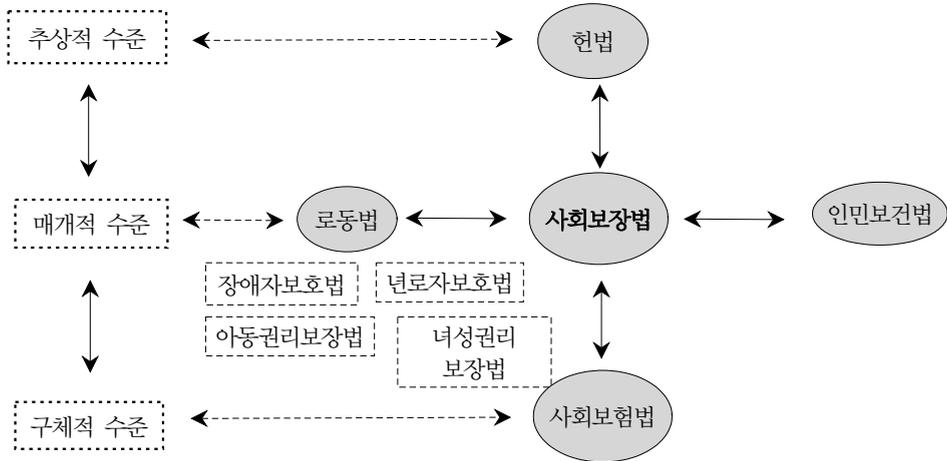
넷째, 연장선상에서 후술하겠지만 「사회보장법」은 「로동법」과 「인민보건법」과 법적인 내용상 대동소이한 조항이 상당부분 존재한다. 특히 「로동법」의 경우 사회보험과 관련한 내용을 포함하고 있어 「사회보장법」과 법적 경계가 중복된다. 그리고 이러한 원인은 사회주의 국가가 지닌 사회복지 체제의 속성과 특징으로 요약된다. 즉, 사회주의 체제하의 이른바 노동과 복지의 상관관계는 세 법령의 제도적 역할의 중첩성에 기인한다.

다섯째, 「사회보장법」 역시 북한의 여타 법령과 마찬가지로 법령의 ‘정합성 문제’가 제기된다. 가령 법치주의적 원리 하에 해당 법령이 제도적 구속력을 완비했다 해도 반드시 시행령과 시행세칙을 통해 미비점을 보완하는 법적 체계를 정비해야 한다. 그러나 북한의 동 법령은 하위 규범인 시행령과 시행세칙이 제정되지 않았다. 따라서 북한이 동 법령에 대하여 규범력과 실천력을 보장하기 위한 법률의 실천적 기능을 간과한 것은 분명한 한계로 지적된다.<sup>8</sup> 참고로 지금까지 논증한

<sup>8</sup> 그러나 한편으로 이러한 지적은 기존 북한의 「사회보험법」을 통해 상쇄될 수도 있다. 왜냐하면 동 법령의 경우 그 내용이 방대하고 상당부분 구체적이며 실천적인 기능을 하기 때문이다. 따라서 북한의 입장에서 보면 「사회보장법」의 시행령과 시행세칙이 불필요할 개연성도 있다. 그러나

다섯 가지 법령을 포함, 북한 사회복지의 법적 관계와 수준을 도식화하면 다음 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 북한 사회복지법 체계: 수직·수평 관계



비고 1: 「장애인보호법」과 「년로자보호법」은 기능과 성격상 「사회보장법」의 하위체계.

2: 「아동권리보장법」과 「여성권리보장법」은 기능과 성격상 「사회보장법」의 관련체계.

### III. 사회보장법과 기존 관련 법령 비교: X vs Yn

#### 1. 기존 적용 대상의 유지·보호: 수급관계의 성립

북한 「사회보장법」의 사회보장사업 적용 대상에 대한 언급은 다음과 같다. 동 법령 제2조에서 “사회보장의 대상에는 나이가 많거나 병 또는 신체장애로 노동능력을 잃은 사람, 돌볼 사람이 없는 늙은이, 어린이가 속한다…”라고 명시하였다. 이에 동 법령의 적용 대상은 고령자, 장기 와병자와 장애로 노동능력을 상실한 사람, 무의무탁 독거노인, 아동이 해당된다고 판단된다. 이에 동 조항을 근거로 판단할 때, 동 법령은 포괄적으로 사회적 약자 모두를 대상으로 한다고 하겠다. 역으로 동 법령은 신체 기능이 정상이고 노동에 종사하는 근로자를 제외한 모든 이를 대상으로 한다고 할 수 있다. 다시 말해 신체 기능이 정상이고 노동에 종사하더라도

다른 한편으로 국가 사회복지 체제인 사회주의 국가의 제도적 밀도를 보다 더 구체화하기 위한 하위 법령의 미비에 대한 비판의 소지는 여전히 존재한다.

사고로 인해 노동능력을 상실할 경우 동 법령의 대상이 된다.

그러나 다른 한편으로 동 조항을 뒷받침할 만한 구체적인 조항이 동 법에 명시되어 있지 않음에 따라 해석상 논란의 여지는 있다. 가령 고령자와 아동, 무의무탁 노인의 경우 나이에 따른 구분 기준, 장기 와병자의 경우 와상 상태, 노동능력 상실자의 신체 기능 상실 정도 등에 대한 구체적인 기준이 언급되어 있지 않다.

사실 이는 동 법령의 취지로 미루어 볼 때, 구체적인 기준을 밝히지 않아도 되는 부분이다. 왜냐하면 동 법령은 어디까지나 북한이 추진하고자 하는 국가 차원의 사회보장사업에 대한 내용을 밝힌 것이기 때문이다. 아울러 이러한 내용들은 동 법령의 시행령이나 시행세칙에서 명시해야 할 내용들이다. 하지만 상술한 바와 같이 북한은 현재까지 동 법령의 직접적인 하위 법령이자 실천규정인 시행령과 시행세칙을 공표하지 않았다. 다른 한편으로 이는 북한이 여전히 1946년에 제정한 「사회보험법」에 근거하여 각종 급여를 제공하고 있음을 반증한다 하겠다.

한편 동 법령에서도 북한 사회복지 체제의 특성이 나타나는데, 제4조에서 “국가는 조국과 인민을 위하여 공로를 세운 혁명투사, 혁명렬사가족, 애국렬사가족, 사회주의 애국희생자 가족, 영웅, 전쟁로병, 영예군인들을 사회적으로 우대하도록 한다”라고 하여 국가공로자에 대한 특별한 대우를 명시하였다.

이는 북한의 다른 법령에도 나타나 있는데, 「년로자보호법」 제5조에서 공로 있는 년로자의 특별보호원칙이라 하여 “국가는 혁명투사와 혁명투쟁공로자, 전쟁로병, 영예군인과 공로자 같은 조국수호와 사회주의건설에서 공로를 세운 년로자를 사회적으로 특별히 우대하며 그들의 생활을 따듯이 보살피주도록 한다”라고 하였고, 「인민보건법」 제11조에서 “국가는 혁명투사, 혁명렬사가족, 애국렬사가족, 영예군인, 인민군 후방가족들의 건강관리에 특별한 관심과 배려를 돌린다”라고 하여 국가공로자에 대한 우대를 분명히 하였다.

이는 국가공로자를 우대하는 북한 특유의 체제 속성에 기인한다. 이에 북한은 사회보장에 있어서도 예외 없이 국가공로자를 우선시하는 기존의 입장을 고수하고 있다.<sup>9</sup> 이에 상술한 동 조항들을 근거할 때 동 법령에서 나타난 사회보장 사업의 적용 대상은 광의의 요보호자들을 포함하고 있으면서도 국가공로자에 대한 우

<sup>9</sup> 한편 동 법령 제8조 “국가는 사회보장분야에서 다른 나라, 국제기구들과의 교류와 협조를 발전시킨다”라고 명시하였는데, 이는 「년로자보호법」 제7조 “국가는 년로자보호사업에서 다른 나라, 국제기구들과의 교류와 협조를 강화하도록 한다,” 「아동권리보장법」 제9조 “국가는 아동권리보장분야에서 다른 나라, 국제기구들과의 교류와 협조를 강화하도록 한다,” 「녀성권리보장법」 제9조 “국가는 녀성권리보장분야에서 다른 나라, 국제기구들과의 교류와 협조를 강화하도록 한다”라고 명시한 교류와 협조 내용과 대동소이하다.

대를 표방하고 있다.<sup>10</sup>

반면 이와 달리 아이러니하게도 북한이 2009년 12월 15일 최고인민회의 상임위원회 정령 제520호로 수정 보충한 북한의 「가족법」을 보면, 동 법령 제19조 “남편과 안해는 로동능력을 잃은 배우자를 부양할 의무를 진다”, 제36조 “...돌볼 자가 없는 형제자매는 부양능력이 있는 형제자매가 부양할 의무를 진다”, 제37조 “미성인과 로동능력이 없는자는 부양능력이 있는 가정성원이 부양한다. 부양능력이 있는 가정성원이 없을 경우에는 따로 사는 부모나 자녀가 부양하며 그들이 없을 경우에는 조부모나 손자녀, 형제자매가 부양한다”라고 하고 있다.

이에 동 조항들은 각각 배우자, 형제자매, 가족 구성원의 부양의무를 밝힌 것으로 2008년 제정한 국가 책임의 사회보장법의 사업 내용과 다소 상반된다. 중요한 것은 이러한 북한의 의도와 원인이다. 북한은 가족의 책임을 강조하고 실천을 강요함과 동시에 이를 통해 국가 부담을 축소하고자 하는 입장과, 그럼에도 불구하고 다른 한편으로 국가가 보장하는 사회보장사업의 의지를 동시에 나타내는 이른바 ‘이중전략’을 취하고 있다고 하겠다. 즉, 북한은 1차적인 가족부양은 가족 책임인 반면 2차적으로 가족 책임 부양에서 누락된 사람의 경우에는 국가 책임으로 예측되는 구도이다. 따라서 북한의 부양의무에 대한 책임과 전략은 가족과 국가의 투 트랙이다.

결국 「사회보장법」에서 적용 대상은 기존 적용 대상을 대체로 유지·보호하는 가운데에 국가와 요구호자·요보호자의 수급관계를 명시하였다. 그리고 부분적이지만 적용 대상의 보호와 의무에 대해 다소 배치되는 법령이 각각 존재한다. 참고로 지금까지 논증한 동 법령의 적용 대상을 포함하여 기타 법령에서 명시한 적용 대상에 대해 간략히 요약하면 다음 <표 2>와 같다.

<sup>10</sup> 동 법령에는 사회보장자의 의무도 명시되어 있는데, 제16조(사회보장자의 의무) 사회보장자는 다음과 같은 의무를 지닌다. 1. 로동능력상실에 의한 사회보장자는 정기적으로 로동능력에 대한 의학감정을 받아야 한다. 2. 거주지, 가족수 그 밖의 생활상변동이 생긴 경우에는 5일안으로 해당 리, 읍, 로동지구, 동사무소에 알려야한다. 3. 국가의 법규범과 사회질서를 자각적으로 지켜야 한다. 4. 사회보장년급과 보조급지불을 위하여 해당 기관에서 요구하는 자료를 제때에 내야 한다. 5. 사회보장금증서를 다른 사람에게 빌려줄 수 없으며 분실, 오손된 경우에는 제때에 재발급받아야 한다. 이를 통해 볼 때, 급여 수급에 대한 북한의 관리의지가 나타난다.

<표 2> 사회보장법과 기타 법령 적용 대상 비교

관련 조항	사회보장법 적용 대상 조항	기타 법령 적용 대상 조항
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제2조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고령자</li> <li>• 장기 외병자</li> <li>• 장애로 노동능력을 상실한 사람</li> <li>• 무의무탁 독거노인</li> <li>• 아동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 헌법(2012): 제72조 무상치료 권리, 요구호자와 요보호자의 물질적 방조 권리</li> <li>• 사회보험법(1946): 제1조 노동자, 사무원의 급부 제15조 피보험자 자격</li> <li>• 로동법(1999): 제78조 요구호자와 요보호자의 보호</li> <li>• 인민보건법(2012): 제9조 무상치료의 권리 제13조 로동능력상실자, 무의무탁어린이, 만성환자, 년로한 환자의 건강보호</li> <li>• 장애인보호법(2003): 제2조 장애인 정의와 보호</li> <li>• 가족법(2009): 제19조 배우자의 부양의무 제37조 미성인, 로동능력이 없는 자의 부양</li> <li>• 년로자보호법(2012): 제2조 년로자의 나이, 보호대상 제12조 국가적 부양</li> <li>• 아동권리보장법(2010): 제30조 장애아동의 보호 제31조 돌볼 사람이 없는 아동의 양육</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제4조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공로를 세운 혁명투사</li> <li>• 혁명렬사가족</li> <li>• 애국렬사가족</li> <li>• 사회주의 애국희생자 가족</li> <li>• 영웅</li> <li>• 전쟁로병</li> <li>• 영예군인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 헌법(2012): 제76조 혁명투사, 혁명렬사가족, 애국렬사가족, 인민군후방가족, 영예군인의 국가와 사회적 특별한 보호</li> <li>• 로동법(1999): 제75조 국가공로자들이 로동능력을 잃었거나 사망하였을 때에는 그들과 가족에게 특별한 배려</li> <li>• 인민보건법(2012): 제12조 혁명투사, 혁명렬사가족, 애국희생자가족, 영웅, 전쟁로병, 영예군인, 인민군 후방가족의 건강관리</li> <li>• 장애인보호법(2003): 제7조 영예군인을 비롯한 장애자의 사회적으로 우대</li> <li>• 년로자보호법(2012): 제5조 공로있는 년로자의 특별보호원칙</li> </ul>

## 2. 급여 불변과 중복급여 금지 재강조

북한 「사회보장법」의 사회보장사업 급여에 대한 언급은 다음과 같다. 동 법령 제19조 “사회보장자는 사회보장금증서에 따라 사회보장년금과 보조금을 받는다. 사회보장년금, 보조금의 지불대상과 기준을 정하는 사업은 중앙로동행정지도기관이 한다”라고 명시하였다. 이를 근거로 할 때, 사회보장 수급대상자의 판정은 행

정기관이 담당하며 이에 따라 증서가 발부되고 그 증서를 근거로 급여가 지급되는 것으로 판단된다. 그리고 이는 기존의 사회보험과 사회보장급여 수급 절차와 거의 동일하다.

또한 동 법령 제20조에서 “사회보장연금과 보조금은 사회보장자로 등록된 달부터 계산하여 지불된다. 사회보장연금과 보조금의 지불을 중지, 변동시켜야 할 사유가 생겼을 경우에는 그 다음 달부터 지불을 중지 또는 변동시킨다”라고 하여 사회보장연금과 보조금의 지불·중지·변동에 대해 밝혔다.

한편 연금과 보조금의 지급 금지 사항에 대해 동 법령 제22조 “다음의 경우에는 사회보장연금과 보조금을 지불하지 않는다. ① 법질서를 어기는 행위를 하다가 사망하였거나 노동능력을 상실하였을 경우, ② 위법행위를 하여 법적 제재를 받고 있는 경우, ③ 사회보장신청을 허위로 하였을 경우, ④ 국가로부터 생활상 방조를 따로 받고 있는 경우, ⑤ 기타 따로 정한 법규에 사회보장연금, 보조금을 지불하지 않기로 하였을 경우”라고 명시하였다. 즉, 이는 곧 사실상 수급권자의 수급권 박탈과 종료에 대한 구체적 사례를 나열한 것이다.

그리고 이는 북한이 사회보장급여 지급 금지에 대해 사망이나 노동능력 상실의 원인이 범법 행위인 경우, 현재 법률 위반으로 일정한 제재를 받고 있는 경우, 허위·과당 부정 신청과 발급, 생활 지원과 중복급여 방지, 특례 대상과 사례 등에 대한 수급 제한을 의미한다. 반면 급여 지급 수준의 과다 수급과 미달 수급에 대한 조정도 명시하였는데, 이는 동 법령 제21조 “사회보장연금, 보조금을 더 지불하였거나 적게 지불하였을 경우에는 그해에 한하여 더 지불된 몫을 회수하거나 적게 지불된 몫을 추가로 지불한다”라고 언급하였다. 이는 북한이 행정상의 급여 지급 오류에 대해 시정할 수 있는 법적 근거를 제시한 것이다.

특히 주목해야 할 것은 동 법령에는 기존의 사회복지 관련 법령에서 비교적 언급되지 않은 중복급여 방지 조항이 있는데, 제23조 “사회보장자에게는 본인에게 유리한 한가지 사회보장연금 또는 보조금을 지불한다. 그러나 필요에 따라 사회보장자에게 사회보장연금 외에 보조금을 더 지불하여야 할 경우에는 중앙로동행정 지도기관이 정한데 따른다”라고 하였다.

이것이 의미하는 바는 큰데, 첫째, 북한에서도 동일한 제도 안에 복수(이중) 연금이 지급되는 사례가 있다는 것이다. 둘째, 이 경우 합산하여 둘 중 높은 급여를 지급하며, 셋째, 그럼에도 불구하고 보조금의 경우 추가적 지급이 가능하다는 것이다. 따라서 이는 북한이 중복급여 방지를 제도적으로 명시했다는 것과 더불어 추가적 지급에 대해 일정 부문 제도적 공간을 보장하였다는 이중적인 의의를 갖

는다. 다른 한편으로 이는 1946년 『사회보험법』 제36조 “연휴금급부의 사유가 둘 이상 병발하였을 때에는 그 최고액의 연휴금만을 지급한다”라는 내용을 보다 더 구체화 시킨 것이다. 또한 이는 『사회보장법』과 『사회보험법』의 법적 상관관계에 있어 그 내용의 일관성을 유지하고자하는 북한의 의도가 나타난다 하겠다.

또한 이러한 현금급여 외에도 현물급여도 있는데, 동 법령 제37조 “보조기구는 장애자의 필수적인 생활보조 수단이다. 해당 기관, 기업소는 장애인들에게 필요한 보조기구를 제때에 생산, 공급하여야 한다”라고 명시하였다. 동 조항을 근거로 판단할 때, 북한은 국가가 장애인에 대한 보조기구를 지급한다. 이는 국가가 장애인에게 필요한 다양한 보조기구를 현물급여 형태로 지급하는 것을 의미한다.

또 동 법령 제38조 “중앙보건지도기관과 해당 기관, 기업소는 교정기구, 삼륜차, 안경, 보청기 같은 보조기구를 계획적으로 생산 보장하여야 한다. 보조기구생산기업소는 장애자의 성별, 나이, 장애정도와 기호에 맞는 여러 가지 보조기구를 질적으로 만들어야 한다”라고 명시하였다. 이는 『장애인보호법』 제14조 “보건 지도기관과 해당 기관, 기업소는 교정기구, 삼륜차, 안경, 보청기 같은 보조기구를 계획적으로 생산 보장하여야 한다. 보조기구는 쓰기 편하게 질적으로 만들어야 한다”라는 조항을 보다 더 구체화시켰지만 내용상 거의 동일하다.

이에 상술한 위 조항들을 근거할 때 『사회보장법』에서 나타난 사회보장 사업의 급여 종류는 크게 현금급여와 현물급여로 구분된다. 현금급여는 사회보장연금과 보조금이 있고 현물급여는 장애자를 위한 각종 보조기구가 해당된다 하겠다. 결국 『사회보장법』에서 급여는 기존 급여와 다른 괄목할만한 내용은 존재하지 않으나 중복급여 방지조항을 재천명한 것은 주목할 만하다. 참고로 지금까지 논증한 동 법령의 급여를 포함, 기타 법령에서 명시한 급여에 대해 간략히 요약하면 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 사회보장법과 기타 법령 급여 비교

관련 조항	사회보장법 급여 종류 조항	기타 법령 급여 조항
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제19조</li> <li>• 제37조</li> <li>• 제38조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회보장연금, 보조금 (현금급여)</li> <li>• 보조기구 생산(현물급여)</li> <li>• 보조기구 명시(현물급여)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회보험법(1946): 제1조 1-10항</li> <li>• 노동법(1999): 제74조 연로연금 제77조 유가족연금</li> <li>• 인민보건법(2102): 제10조 무상치료 급여 내용</li> <li>• 장애인보호법(2003): 제40조 장애인보조금 제14조 장애인 보조기구</li> <li>• 연로자보호법(2012): 제14조 연금, 보조금보장 제21조 보조기구 및 치료기구 보장</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제20조</li> <li>• 제21조</li> <li>• 제22조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 급여의 지불, 중지, 변동</li> <li>• 급여 지급 오류 시정 사항</li> <li>• 급여지급 금지 사항</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회보험법(1946) 제42조 보험금부 금지 사항</li> <li>제44조 고의로 업무상감독자의 지휘에 불복종 시 지급금지</li> <li>제45조 부정한 수단으로 보험금부 시 정지</li> <li>제166조 허위 부정의 수단으로 보험금부로 사취한 경우 사회보험기관은 그 급부의 반환을 명령, 집행</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제23조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중복급여 방지 조항</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회보험법(1946) 제36조 급부의 사유가 둘 이상 병발하였을 때 그 최고액의 연환급만을 지급</li> </ul>

### 3. 재정 부담의 국가보조 유지

후술하겠지만 북한의 사회보장 대상자에 대한 자금의 원천은 전액 국가 예산에서 지출된다. 따라서 북한은 「사회보장법」에서 사회보장 사업의 구체적인 재정 부담 방식과 비율에 대해 밝힐 필요가 없다. 이에 북한은 재정 부담과 관련한 조항 몇 가지를 명시하였다. 이에 동 법령의 사회보장사업 재정 부담에 대한 언급은 다음과 같다. 동 법령 제6조 “국가는 재정수입이 늘어나는데 맞게 사회보장금의 지출을 계통적으로 늘이도록 한다”라고 하여 수입에 비례하여 사회보장사업 지출규모를 확대하도록 하였다.

또한 동 법령 제17조 “사회보장금은 사회보장자의 생활을 보장하기 위하여 지출하는 자금이다. 재정은행기관과 해당 인민위원회는 사회보장금을 정확히 지출하여야 한다”라고 하여 사회보장 기금의 관리기관인 두 단체를 언급하였다. 또 동 법령 제18조 “사회보장금은 사회보장연금, 보조금의 지불과 사회보장기관의 운영, 장애보조기구의 생산, 공급 같은 목적에 지출한다…”라고 하여 사회보장기금의 지출대상과 출처를 밝혔다. 여기에서 주목해야하는 것은 사회보장기금이 사회보

장기관의 운영비로도 충당된다는 것이다. 다른 한편으로 동 조항을 근거로 할 때, 사회보장사업 기금의 지출항목은 첫째, 현금급여 지출 부문, 둘째, 사회보장기관 운영비 지원, 셋째, 보조기구 지원 등 세 가지로 구분된다.

또한 동 법령 제46조 “국가계획기관과 로동행정기관, 보건기관, 재정은행기관, 인민위원회는 사회보장사업에 필요한 로력, 자금, 설비, 물자를 제때 보장하여주어야 한다”라고 하여 사업에 필요한 관련 제 기관과 제반 환경을 이들이 담당함을 밝혔다. 반면 현금급여인 각종 보조기구에 대해 동 법령 제41조 “보조기구의 값과 장애자가 보조기구를 공급받기 위하여 오가는데 든 러비는 국가와 본인이 부담한다. 구체적인 비용부담 관계는 따로 정한데 따른다”라고 하여 여비에 대한 본인과 국가의 공동 부담을 명시하였다.

이는 「인민보건법」 제10조 “3항 근로자들의 료양의료봉사는 무료이며 료양을 위한 왕복러비는 국가 또는 사회협동단체가 부담한다”라는 조항과 동질적이나 왕복 여비와 관련된 내용은 보다 더 구체적이다. 이에 상술한 동 조항들을 근거할 때 「사회보장법」에서 나타난 사회보장사업의 재정 부담은 요보호자의 왕복 여비에 대한 국가와 본인의 공동 부담 이외에 별도의 재정 부담은 없다.

한편 이와 사뭇 다르게 북한은 「년로자보호법」 제39조에서 “년로자보호기관은 년로자보호기금을 세울 수 있다. 년로자보호기금은 년로자보호기관이 조성하는 자금과 국제기구와 자선단체, 해외동포의 자선자금 같은 것으로 적립하고 리용한다”라고 명시하고 있다. 이는 곧 북한이 연로자에 대한 별도의 기금 운영을 공식화한 것으로 기금의 조성 방식까지 밝혔다. 그리고 년로자보호기관이 기금을 조성할 수 있게 하였는데, 이는 곧 후술할 부업경리를 통해 조성한 자금을 의미한다고 판단된다.

결국 「사회보장법」의 재정 부담은 기존과 같은 국가보조 정책을 유지하고 있다고 판단된다. 그러나 이와 별개로 북한이 연로자보호기금을 명시한 「년로자보호법」은 기금의 창설과 더불어 재원의 조달을 다양화하고 있다. 따라서 「사회보장법」의 사회보장금과 「년로자보호법」의 연로자보호기금은 그 대상의 중복성에도 불구하고 재정 부담이 적어도 제도적으로 이원화되어 있다고 판단된다. 참고로 지금까지 논증한 동 법령의 재정 부담을 포함, 기타 법령에서 명시한 재정 부담에 대해 간략히 요약하면 다음 <표 4>와 같다.

<표 4> 사회보장법과 기타 법령 재정 부담 비교

관련 조항	사회보장법 재정 부담 조항	기타 법령 재정 부담 조항
• 제6조	• 재정수입에 비례하여 사회보장 사업 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 헌법(2012): 제25조 국가 책임 명시</li> <li>• 사회보험법(1946): 제14조 2. 피보험자는 고용주로부터 받은 임금 또는 보수의 1%에 해당하는 금액</li> <li>• 인민보건법(2012): 제4조 치료예방의 현대화, 과학화원칙</li> <li>• 장애자보호법(2003): 제3조 국가 책임 명시</li> <li>• 년로자보호법(2012): 제4조 년로자 투자 원칙</li> </ul>
• 제17조	• 사회보장금의 정의 • 사회보장금 지출 기관 명시	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 년로자보호법(2012): 제39조 년로자보호기금</li> </ul>
• 제18조	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회보장금 지출 항목 제시</li> <li>• 사회보장연금, 보조금 지불</li> <li>• 사회보장기관의 운영</li> <li>• 장애보조기구의 생산, 공급</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회보험법(1946): 제2조 1. 질병, 부상의 예방 및 체육에 관한 시설 2. 의료기관에 관한 시설 3. 요양에 관한 시설 4. 휴양에 관한 시설 5. 모성에 관한 시설 6. 소년보호에 관한 시설 7. 아동보호에 관한 시설 8. 양로에 관한 시설</li> <li>• 장애자보호법(2003): 제14조 장애인 보조기구</li> </ul>
• 제41조	• 현물급여 수급 시 여비 규정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인민보건법(2012): 제10조 3항 양복려비</li> </ul>
• 제46조	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정 관련 제 기관 명시</li> <li>• 국가계획기관과 로동행정기관 보건기관, 재정은행기관, 인민위원회</li> <li>• 로력, 자금, 설비, 물자 보장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회보험법(1946): 제152조 사회보험심사원 배치</li> <li>• 인민보건법(2012): 제48조 인민보건사업조건보장</li> <li>• 장애자보호법(2003): 제46조 국가기관의 재정보장</li> <li>• 년로자보호법(2012): 제42조 사업조건 보장</li> </ul>

#### 4. 전달 체계의 구체화와 시설 유료화

##### 가. 전달 절차와 경로 기준

북한 「사회보장법」의 사회보장사업 전달 체계에 대한 언급은 다음과 같다. 동 법령 제10조 “사회보장신청은 사회보장을 받으려는 공민이 속한 기관, 기업소, 단체가 한다. 기관, 기업소, 단체는 사회보장을 받으려는 대상이 제기되었을 경우 사회보장신청문건을 작성하여 대상에 따라 중앙로동행정기관 또는 해당 인민위원회에 내야한다”라고 하여 사회보장의 신청 과정과 절차에 대해 명시하였다.

또한 동 법령 제11조 “사회보장신청문건에는 사회보장을 받으려는 공민의 이름과 나이, 직장직위, 신청리유와 경력, 수훈관계 같은 것을 정확히 밝히고 기관, 기

업소, 단체의 공인을 찍으며 로동수첩과 그밖의 필요한 문건을 첨부한다. 병 또는 부상을 이유로 사회보장신청을 제기하는 경우에는 해당 보건기관에서 발급한 의학감정서를 첨부한다”라고 하여 사회보장 신청 문건의 기재 사항과 이를 증빙하는 첨부 문건에 대해 밝혔다.

아울러 동 법령 제12조 “중앙로동행정지도기간과 해당 인민위원회는 사회보장 신청문건을 접수하였을 경우 제때에 심의하고 승인 또는 부결하는 결정을 하여야 한다”라고 하여 사회보장 신청문건의 심의·의결사항을 언급하였다. 또한 동 법령 제13조 “중앙로동행정지도기관과 해당 인민위원회는 사회보장신청문건심의회에서 승인된 공민을 사회보장자로 등록하여야 한다”라고 사회보장자의 등록에 대해 제시하였다. 또 동 법령 제14조 “중앙로동행정지도기간과 해당 인민위원회는 사회보장자등록정형을 그가 거주하고있는 지역의 리, 읍, 로동지구, 동사무소에 알려 주어야 한다”라고 사회보장자등록정형 통보에 대해 명시하였다.

반면 동 법령에는 사회보장기관에 대해 언급하고 있는데, 제25조 “중앙로동행정지도기관과 해당 인민위원회는 영예군인과 돌볼 사람이 없는 늙은이, 장애자의 생활보장을 위하여 영예군인보양소, 양로원, 양생원, 같은 사회보장기관을 조직하고 책임적으로 관리·운영하여야 한다. 영예군인보양소는 중앙로동행정기관이, 양로원, 양생원, 같은 것은 중앙로동행정지도기관의 승인을 받아 도(직할시)인민위원회가 조직하고 관리 운영한다”라고 언급하였다. 이에 동 법령에서 제시한 북한의 사회보장기관은 ① 복무 중 장애를 입은 군인을 대상으로 하는 영예군인보양소, ② 무의무탁노인을 수용하는 양로원, ③ 장애인을 시설 수용하는 양생원으로 구분된다.

이는 북한이 「로동법」 제78조와 「장애자보호법」 제41조에서 명시한 양로원과 양생원, 「아동권리보장법」 제31조에서 언급한 육아원, 애육원과 비교해 볼 때, 군인과 관련한 시설은 보충된 반면, 아동과 관련한 시설에 대한 언급은 없다. 또한 이는 「사회보장법」 제2조 적용 대상에서 아동을 포함한 것과 달리 이들을 위한 시설을 명시하지 않은 것은 다소 아이러니하다.

## 나. 일부 유료시설보호 추구

한편 동 법령에서 북한은 사회보장시설 수용자 대상에 있어 예외 조항을 별도로 밝혔다. 동 법령 제26조 “돌볼 사람이 없거나 돌볼 사람이 있는 경우에도 그의 부양을 받기 어렵다고 인정되는 사회보장자는 사회보장기관에서 생활할 수 있다.

부양의무자가 있는 대상을 사회보장기관에서 생활하게 하려 할 경우에는 본인의 동의를 받아야 한다. 이 경우 부양의무자는 매달 정해진 부양료를 사회보장기관에 내야한다”라고 하여 사회보장기관에서 생활할 수 있는 대상을 제시하였다. 그리고 이는 여타 법령에서 전혀 언급되지 않은 것이다.

특히 동 조항에서는 기존의 북한의 정책과 다소 상반된 내용이 있는데 이는 상당히 주목할 만하다. 즉, 동 조항에서는 특이하게도 부양의무가 있음에도 불구하고 본인의 희망에 의거, 사회보장 시설 수용이 가능하게 한 것과 이 경우 가족이 일정한 부양료를 부담을 하게 했다. 이는 첫째, 재정 부담에 있어 과거와 차이가 있는데 사회보장사업의 재정은 전액 국가의 자금으로 집행된다. 이에 본인 부담이 있는 경우 부분적으로 대치된다. 둘째, 이와 동렬에서 이는 동 법령의 사회보장사업 취지와 다소 어긋나는데, 북한이 동 법령에서 비록 무의무탁 노인을 주요 대상으로 하였지만 사회보장사업에 대해 전적으로 국가 책임을 강조하였다. 셋째, 무엇보다 무의무탁자를 제외한 경우에도 시설 수용을 허용하였다는 것인데, 이는 가족법의 취지와 내용과도 배치된다. 넷째 이 때문에 시설수용자의 경우 부양의무자의 재정기여를 분명히 했다는 것인데, 이는 무상복지서비스를 강조하는 기존의 정책적 입장과 완전히 상반되고 북한도 남한처럼 유료복지시설을 운영하고 있음을 스스로 공표한 것이다.

다른 한편으로 지적되는 것은 동 법령이 제정되기 1년 전인 2007년 「년로자보호법」 제12조 “부양의무자가 없고 자립적으로 살아가는데 지장을 받는 년로자는 국가가 부양한다. 부양의무자가 있어도 년로자의 요구에 따라 국가의 부양을 받을 수 있다. 이 경우 부양비용은 부양의무자가 부담한다”라고 명시하여 부양비용에 관한 법적내용의 일관성을 유지하고 있다.

#### 다. 시설 자부담과 현물급여 전달

또 하나의 특이한 사례도 발견되는데, 동 법령 제34조 “사회보장기관은 사회보장자들의 생활보장을 위하여 부업경리<sup>11</sup>를 할 수 있다. 부업경리에서 나오는 수입은 해당 도(직할시) 인민위원회의 승인을 받아 사회보장기관운영에 쓴다”라고 명시하였다. 이는 사회보장기관이 별도의 독립적인 경제활동을 할 수 있도록 한 것이다. 또한 여기에서 발생하는 수익은 해당 사회보장기관의 운영비로 지출할 수 있다.

<sup>11</sup> 부업경리에 대해 북한은 다음과 같이 정의하고 있다. “기본경리에서 리용되지 않거나 불충분하게 리용되는 생산적 예비를 리용하여 추가적 수입을 얻을 목적으로 조직되는 경리,” 사회과학출판사, 『경제사전 I』 (평양: 사회과학출판사 경제연구소, 1985), p. 637.

이는 사회보장사업의 재정에 해당 사회보장기관이 개입하고 재정적인 기여를 한다는 것을 의미한다. 나아가 이는 사회보장기관의 자발적인 재정기여를 강요하는 행태도 된다. 결국 이는 국가와 사회보장기관의 입장에서 보면 긍정적인 부문과 부정적인 부문이 동시에 존재한다. 문제는 국가 주도의 사회보장사업 재정에 개별 사회보장기관의 경제수익을 반영한다는 것과 사회보장기관이 부업경리에 치중할 경우 사회보장사업을 등한시하게 된다는 것이다. 따라서 이를 사전에 방지하고자 한다면 북한은 부업경리사업에 대한 가이드라인, 즉, 허용범위에 대해 반드시 제시해야 한다.<sup>12</sup>

다른 한편으로 이는 「헌법」 제24조 “개인소유는 공민들의 개인적이며 소비적인 목적을 위한 소유이다. 개인소유는 노동에 의한 사회주의분배와 국가와 사회의 추가적혜택으로 이루어진다. 터발경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물과 그밖의 합법적인 경리활동을 통하여 얻은 수입도 개인소유에 속한다. 국가는 개인소유를 보호하며 그에 대한 상속권을 법적으로 보장한다”라는 내용에 대해 그 적용 대상을 달리 한 것으로 볼 수도 있다. 그러나 「사회보장법」의 부업경리의 수익은 해당 사회보장기관에게 주어진다. 따라서 북한은 사회보장기관의 부업경리는 철저한 공익활동으로 본다고 판단된다.

반면 동 법령은 사회보장기관 시설수용자의 퇴소에 대해서도 언급하였는데, 제 35조 “다음의 경우에는 사회보장자를 사회보장기관에서 내보낸다. ① 보호자, 부양자가 나타났을 경우, ② 노동행정기관의 로력파견장을 받았을 경우, ③ 부양의 무자가 3개월 이상 정해진 부양료를 바치지 않았을 경우, ④ 사회보장기관의 부양을 받지 않고도 자체로 생활할 수 있다고 인정될 경우”가 해당된다.

이는 첫째, 상실된 보호·부양자가 회복·발생할 경우, 둘째, 사업장의 노력동원이 필요한 경우, 셋째, 3개월 동안 부양료를 미납한 경우, 넷째, 자립자활이 가능하다고 판단되는 경우로 요약된다. 이 가운데에 다소 논란의 여지가 있는 조항은 ②항과 ③항이다. ②항의 경우 정상노동이 불가능한 상태인 보호대상자의 차출은 윤리적 비판에 직면한다. 이 경우 이것이 정당화되고자 한다면 시설수용자가 정상노동이 가능한 상태라는 의학적 소견과 증명이 필요하고 최소한의 노동력이 필요한 경노동에 동원되어야한다. 또 ③항의 경우 부양료를 미납한 경우 강제 퇴소는

<sup>12</sup> 다른 한편으로 이러한 배경은 8·3조치의 영향, 경제적 현실을 반영한 중앙정부의 사회보장 재정 부족지원에 대한 간접적 인정, 그로 인한 사회보장기관의 자발적 희생 내지는 참여를 강제, 일정 부문 국가의 사회보장기관 재정지원에 대한 책임회피 등의 복합적인 요인이 작용한 것이라 판단된다.

오히려 시설수용자를 더 큰 위협에 처하게 만든다. 이러한 원인은 부양가족의 물질적 수입이 시설부담료를 제때에 납부하지 못하는 상황에 기인한다고 판단된다. 이러한 경우 북한은 오히려 이들을 무의무탁자로 재판정하여 시설거주를 허용해야 이들을 보호할 수 있다. 그리고 이는 무엇보다 북한의 사회보장사업 근본 취지에 반하는 행위이다. 따라서 이는 유연하게 해석할 경우 국가에 대한 기여와 부양의 의무를 강조하였다고 할 수 있지만 달리 보면 시설수용자의 입장에서는 독소조항이라고도 할 수 있다.

반면 동 법령의 현물급여인 보조기구의 전달 체계에 대한 언급은 다음과 같다. 동 법령 제39조 “보조기구를 공급받으려는 장애자는 신청서를 만들어 해당 인민위원회에 내야한다. 신청서를 접수한 인민위원회는 그것을 정확히 검토하고 보조기구공급승인문건을 발급하여야 한다”라고 명시하였다. 이는 보조기구의 공급 승인 신청과정을 제시한 것이다.

또 동 법령 제40조 “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”라고 하여 보조기구의 공급에 대해 언급하였다.

한편 동 법령 제43조 “교정기구생산기업소는 장애자를 위한 교정기구초대소를 꾸리고 그들이 교정기구를 공급받기 위하여 머무르는 기간 생활상 불편이 없도록 편의를 보장하여야 한다”라고 하는데, 이에 보조기구가 장시간 작업으로 완성될 경우 수급자가 대기기간 동안 체류할 또 다른 수용시설을 밝힌 것이라 판단된다.

이에 상술한 동 조항들을 근거할 때 동 법령에서 나타난 사회보장사업의 전달 체계는 사회보장승인 절차와 보조기구의 수급은 과거에 비해 크게 벗어나지 않는다. 반면 장기간 보호받는 사회보장기관의 입소와 퇴소, 파송에 대해서는 구체적이다. 하지만 퇴소의 경우 강제 퇴소 조항은 일정 부문 논란의 여지가 있다. 또한 상술한 바와 같이 사회보장시설의 유료화와 부업경리의 허용은 기존의 정책과 크게 상반되는 변화이다. 참고로 지금까지 논증한 동 법령의 전달 체계를 포함, 기타 법령에서 명시한 전달 체계에 대해 간략히 요약하면 다음 <표 5>와 같다.

<표 5> 사회보장법과 기타 법령 전달 체계 비교

관련 조항	사회보장법 전달 체계 조항	기타 법령 전달 체계 조항
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제11조</li> <li>• 제12조</li> <li>• 제13조</li> <li>• 제14조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회보장 신청문건의 기재사항과 첨부 문건</li> <li>• 사회보장신청문건의 심의사항</li> <li>• 사회보장자 등록</li> <li>• 사회보장자등록정형 통보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회보험법(1946): 제51조 급여신청, 전달과정</li> <li>• 장애자보호법(2003): 제10조 장애유형등록</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제25조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회보장기관 명시</li> <li>• 영예군인보양소, 양로원, 양생원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회보험법(1946): 제2조 &lt;표 4&gt; 참조</li> <li>• 로동법(1999): 제78조 요구호자와 요보호자의 보호</li> <li>• 장애자보호법(2003): 제41조 시설보호규정</li> <li>• 아동권리보장법(2010): 제31조 돌볼 사람이 없는 아동의 양육</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제26조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회보장기관 시설수용자 예외 규정</li> <li>• 부양료 납부 명시</li> </ul>	-
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제34조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회보장기관 부업경리 허용</li> <li>• 사회보장기관 재정기여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 헌법(2012): 제24조 개인소유, 부업경리보장</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제35조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회보장기관 시설수용자 퇴소 사례 4가지 명시</li> </ul>	-
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제39조</li> <li>• 제40조</li> <li>• 제43조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보조기구 발급절차</li> <li>• 보조기구 공급절차</li> <li>• 보조기구 발급 시 숙박서비스(교정기구초대소)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 장애자보호법(2003): 제14조 장애인 보조기구</li> </ul>

## 5. 관리·운영의 불변과 확대

북한 『사회보장법』의 사회보장사업 관리·운영체계에 대한 언급은 다음과 같다. 동 법령 제5조 “국가는 사회보장자들이 안정되고 행복한 생활을 할 수 있도록 사회보장기관을 현대적으로 꾸리고 정상적으로 관리·운영하도록 한다”라고 하며 사회보장기관의 운영원칙을 명시하였다.

또 동 법령 제24조 “사회보장기관을 잘 조직하고 운영하는 것은 사회보장자들의 생활조건을 원만히 보장해주어 그들이 아무런 불편없이 생활할 수 있도록 하기 위한 중요조건이다. 중앙로동행정지도기관과 해당 인민위원회는 사회보장기관의 운영체계를 바로세우고 끊임없이 개선해나가야한다”라고 사회보장기관조직운영의 기본요구에 대해 언급하였다. 이는 기존의 북한의 입장과 거의 대동소이한 내용이다.

이에 상술한 동 조항들을 근거할 때 동 법령에서 나타난 사회복지사업의 관리·운영체계는 과거 노동행정기관과 인민위원회를 중심으로 조직·운영되는 사업의 관례를 크게 벗어나지 않는다.

반면 「장애인보호법」 제45조 “국가는 장애인보호사업을 계획적으로 협의하고 통일적으로 집행하기 위하여 비상설로 장애인보호위원회를 둔다. 장애인보호위원회의 실무사업은 장애인련맹이라 한다”라고 하였고 또 근로자보호법 제38조(년로자보호기관의 조직) “국가는 년로자보호사업을 계획적으로 협의하고 통일적으로 집행하기 위하여 내각과 도(직할시), 시(구역), 군인민위원회에 비상설로 년로자보호위원회를 둔다. 년로자보호위원회의 실무사업은 중앙년로자보호련맹과 해당기관이 한다”라고 하여 장애자와 연로자를 위한 각각의 위원회와 별도의 주관 기구를 분명히 하였다.

한편 이러한 차이는 대상에 의거하기 때문이라 판단된다. 장애자와 연로자의 경우 요보호자로서 별도의 보호와 관심이 필요하다. 반면 사회복지 대상자의 경우 다양한 계층을 포괄하고 있기 때문에 기존의 행정기관과 인민위원회를 통해 관리한다고 판단된다. 결국 「사회보장법」의 관리·운영은 기존과 같은 체계를 유지하고 있다. 참고로 지금까지 논증한 동 법령의 관리·운영을 포함, 기타 법령에서 명시한 관리·운영에 대해 간략히 요약하면 다음 <표 6>과 같다.

<표 6> 사회복지법과 기타 법령 관리·운영 비교

관련 조항	사회보장법 관리·운영 조항	기타 법령 관리·운영 조항
• 제5조	• 국가 주도와 책임 명시	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 헌법(2012): 제25조 국가 책임 명시</li> <li>• 인민보건법(2012): 제2조 인민보건 성과의 공고발전원칙</li> <li>• 장애인보호법(2003): 제46조 국가기관의 재정보장</li> <li>• 근로자보호법(2012): 제3조 년로자의 지위와 보장원칙</li> </ul>
• 제24조	• 사회복지 담당 기관 명시	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회보험법(1946): 제6조 사회보험사무 사무관장 제163조 사회보험금고 설치규정 제164조 사회보험사무소 설치 규정</li> <li>• 장애인보호법(2003): 제45조 장애인보호위원회와 장애인련맹 규정</li> <li>• 근로자보호법(2012): 제38조 근로자보호기관의 조직 규정</li> </ul>

## IV. 법제적 함의

### 1. 의의와 평가

지금까지의 논증을 토대로 「사회보장법」에 대한 의의와 평가를 하면 다음과 같다. 첫째, 동 법령은 북한이 보다 더 직접적으로 사회보장에 대해 최초로 공표한 법령으로서 지대한 의의가 있다. 즉, 기존의 북한 사회보장 관련 법제는 「사회보험법」의 제도와 해당 급여, 「로동법」에 명시한 대상과 급여, 특정 제도와 관련된 조항 외에 이렇다 할 법령이 존재하지 않았다.

둘째, 동 법령은 내용상 사회보장사업에 대해 북한이 국가 차원의 함의를 밝힌 것으로 북한의 사회보장사업에 대한 열개가 나타나있다. 즉, 동 법령을 통해 북한은 사회보장사업의 진행 방향과 내용에 대한 정책적 입장을 밝혔는데, 이는 북한의 사회보장사업에 대한 제도적 장치이자 기반이다. 이에 북한은 동 법령을 통해 사회보장사업을 이러한 방향과 축으로 전개해나가겠다는 입장을 공식화하였다.

셋째, 동 법령은 「헌법」과 「사회보험」의 중간에 위치하는 매개적인 법령으로 법적 체계를 구성하는 데 일조한다. 가령 동 법령으로 인해 북한 사회복지법제는 추상적-매개적-구체적 수준의 일정한 체계와 각각의 법령 사이에 일정한 상관관계를 구성하게 되었다. 그리고 이는 결과적으로 기존의 취약한 사회복지법제의 법적 체계성을 완화시켜 공고히 하는데 일조하였다.

넷째, 이 때문에 동 법령은 서비스 대상별 권리를 명시한 여타 법령들을 선도하는 부문이 있다. 즉, 동 법령은 사회적 약자인 노인, 여성, 아동, 장애인의 각종 서비스에 대한 법적 기반과 수단이 된다. 그리고 이러한 과정에서 동 법령은 여타 법령에서 명시한 대상들에 대해 국가 차원의 직접적이고 실천적인 ‘사회보장사업’ 부문을 적용한다. 이에 따라 동 법령은 대상별 서비스를 명시한 법령들을 사실상 포괄한다.

다섯째, 그럼에도 불구하고 법적 내용상 여타 기존 법령과 마찰되는 부문이 다소 존재한다. 가령 이는 상술한 바와 같이 국가가 전적으로 책임지는 사회보장사업에 대해 일부 유료시설 수용자를 허용, 중국에는 부양에 대한 가족 책임의 전가로 이어지는 것을 의미한다.<sup>13</sup>

여섯째, 동 법령의 법 규정이 기존 법령과 비교할 때 비교적 현대화된 경향이

<sup>13</sup> 그러나 이러한 법령 간 마찰이 실제 사회복지 현장에서 사회복지 실천서비스를 현저히 훼손하지는 않는다고 판단된다.

있다. 이는 동 법령의 경우 과거와 달리 일관된 법적 구성과 구체성을 나타내고 있음을 의미한다. 또한 이는 북한 법제의 현대화 경향과 같은 맥락으로 동 법령의 조문 구성과 체계, 표현과 진술, 여타 법령과의 체계 일관성이 과거에 비해 다소 발전된 형태를 나타내는 변화의 하나이다.

일곱째, 그럼에도 불구하고 동 법령은 여전히 내용상 부족한 부문이 존재한다. 즉, 동 법령은 법령의 '정합성 문제를 비롯하여 과거 법령에 비해 구체적이고 현대적이나 실제 적용과 해석상의 혼란이 존재한다. 가령 구체적인 현장 사업 집행 주체에 대한 체계나 사업 의무 위반 시 행정제재의 구체적인 수위에 대한 언급이 부재하다.<sup>14</sup>

여덟째, 법적인 내용에 있어 동 법령은 「아동권리보장법」과 「여성권리보장법」과 뚜렷한 상관관계가 발견되지 않는다. 이는 동 법령이 사회보장사업을 밝힌 것과 달리 「아동권리보장법」과 「여성권리보장법」은 아동과 여성의 권리를 언급했기 때문이다. 즉, 동 법령과 「아동권리보장법」, 「여성권리보장법」은 법적 취지와 구성, 초점에서 현격한 차이가 발생한다.

## 2. 지속성과 변화

이를 내용적으로 접근, 북한 사회복지법제의 지속성을 정리하면, 첫째, 북한은 여전히 1차적으로 사회보장에 관한 제도적으로 국가 책임과 역할을 강조하고 있다. 둘째, 때문에 일부를 제외하고는 사회보장사업의 재정은 기존과 같이 국가재정에 의거한다. 셋째, 특히 급여의 경우 주목할 만한 새로운 급여를 신설하지 않아 여전히 기존 급여에 예속된다. 넷째, 기존의 사회보장사업에 있어 관련 기관의 제 역할과 기능에는 큰 변화가 없다. 다섯째, 전달과 관리·운영 체계는 기존과 거의 동일한 체계를 유지하고 있다는 것이다.

한편 중요한 것은 유지되거나 유지될 수밖에 없는 이러한 지속성의 원인이 무엇 때문이냐는 것이다. 이러한 이유는 북한에 내재되어 있다고 판단된다. 이러한 근거를 열거하면 첫째, 사회주의 국가인 북한은 제도적으로나 표면적으로 여전히 복지에 관한 국가 책임을 표방할 수밖에 없다. 때문에 북한의 입장에서 일정 부문 국가 책임 축소는 허용할 수 있다. 하지만 이와 달리 공식적인 국가 책임의 과도한 포기나 후퇴는 체제 우월성을 스스로 부정하는 행위이다. 따라서 북한이 사회

<sup>14</sup> 이는 물론 기존의 북한 법령에서 나타나는 현상과 거의 동일하다.

주의를 지향하는 한 복지의 국가 책임과 역할에 대한 괄목할만한 제도적 변화를 추진하기에는 분명한 한계가 존재한다.

둘째, 복지급여의 경우 급여의 향상이나 신설은 복지재정의 확대를 야기한다. 이에 무엇보다 현재 북한의 입장에서 인민시책비에 대한 추가부담을 시도할 경제적 능력이 매우 부족하다고 판단된다. 따라서 현실적으로 북한이 새로운 급여를 신설하거나 기존의 급여를 향상시킬 수 있는 환경이 성숙되어 있지 않다. 때문에 결국 북한은 기존의 복지급여를 발전시키지 못하고 계승할 수밖에 없다. 다른 한편으로 북한이 새로운 급여를 신설할 경우 기존 법령과의 마찰되는 부분도 존재하게 된다. 따라서 특정급여의 신설은 관련 법령의 수정을 수반하게 되는데, 이에 대한 북한의 부담도 적지 않다.

셋째, 동 법령에서 북한은 사회보장사업의 강화를 추구하고 있다. 이에 관련 제 기관과 전달, 관리·운영 체계의 경우 기존의 역할과 기능에 새로운 변화를 추동할 별도의 기관이나 체계가 필요치 않다. 다시 말해 북한의 복지 행정은 복지 현실과 달리 제도적 작동을 하고 있고 일정 부문 유지하고 있다. 때문에 북한의 입장에서 별도의 체계를 수립할 근거나 명분이 필요 없다고 판단된다.

반면 변화를 추적하면 첫째, 기존과 같이 국가 책임을 표방하지만 부분적으로 부양의무와 같은 가족 책임도 강조한다. 둘째, 동 법령은 복지급여의 중복급여 방지 조항이 구체적으로 명기된 최초의 법령으로 이는 사실상의 신설 조항이다. 셋째, 부분적이지만 「사회보장법」의 취지에 반하는 조항도 있는데, 가령 부양의무자의 부양료 부담은 과거 북한의 입장과 현격한 차이가 있다. 넷째, 시설수용자의 경우 강제 퇴소 조항이 있는데, 이는 동 법령의 취지는 물론이거니와 과거의 정책 과도 정면으로 배치된다. 다섯째, 이와 연장선상에서 동 법령은 부분적으로 개인과 가족의 책임과 역할을 강화하는 방향으로 추동하고 있다. 여섯째, 사회보장기관의 부업경리를 통해 기관의 운영자금에 일종의 자부담을 유도하고 있다. 그리고 이는 다소 괄목할만한 북한의 정책적 입장 변화라 하겠다.<sup>15</sup>

상술한 지속성과 마찬가지로 더욱 중요한 것은 북한이 이러한 변화를 야기한 원인이 무엇 때문이냐는 것이다. 이러한 이유 또한 지속성과 마찬가지로 북한에 내재되어 있는데, 첫째, 북한은 부양에 대한 가족 책임의 명문화화를 통해 국가와 가족의 공동 부양 책임을 지향함과 동시에 기존의 과도한 국가 책임을 희석시키

<sup>15</sup> 다른 한편으로 이는 동 법령을 통해 그동안 북한이 음성적으로 해당기관에 재정을 부담시킨 것을 제도화한 것이라고도 할 수도 있다.

고자 한다. 즉, 부양에 관한 가족 책임이 강화된 반면 국가 책임의 역할 약화가 그 원인의 하나이고 나아가 이는 북한이 당면한 경제 현실과 밀접한 관계가 있다.

둘째, 북한은 중복급여 방지를 통한 급여 수준의 제한으로 복지재정 지출을 억제하고자 한다. 다른 한편으로 이는 북한 역시 복지급여 기준에 대한 보편적인 추세를 따르는 경향이 있음을 의미한다. 결국 북한은 이러한 과도한 급여 지출과 수급의 역기능을 상쇄하고자 한다.

셋째, 북한 경제와 관련된 것으로 북한은 무상의 노인복지 시설을 운영할 재정적 여유가 현재는 현실적으로 매우 부족하다고 판단된다. 이로 인해 북한은 비록 부문적이지만 노인시설 일부 수용자들에 한해 유료 운영을 시도하고 있다. 그리고 이는 상술한 바와 같이 기존의 국가 대 개인·가족의 역할 변화와도 상당한 관련이 있다. 또한 이를 통해 북한은 이전과 다른 법적 메시지를 통해 복지급여에 대한 주민의 인식을 제고하고자 한다.

넷째, 이와 연장선상에서 유료시설 수용자의 강제 퇴소의 경우 북한은 가족 책임 강화를 통해 부양에 대한 가족의 명확한 역할과 책임을 규정하고자 한다. 동시에 이는 특히 다소 취약한 북한의 복지재정 현실을 반증한다. 다시 말해 북한은 노인시설을 무상으로 운영할 여력이 부족함을 의미한다. 아울러 이는 재차 노인시설의 부업경리 허용과 연결된다.

다섯째, 부업경리의 경우 북한은 이를 허용하여 국가 재정에 기여하도록 독려하고자 한다. 즉, 해당 기관의 부업경리의 수익은 자동적으로 해당기관의 예산에 편입된다. 이는 곧 국가 재정지원의 축소를 의미함에 따라 북한의 입장에서 복지시설에 대한 재정 부담을 상쇄할 수 있는 기회이자 수단이 된다. 또한 이는 북한이 「헌법」 제24조에서 밝힌 “개인부업경리”를 변형하여 노인시설 종사자에게 확대 적용한 것이라 할 수 있다.

결국 이러한 지속성과 변화의 원인과 배경은 북한이 당면한 현실과 그러한 가운데 이를 타개하기 위한 그들의 고민과 의도에서 비롯된 것이라 판단된다. 이에 지금까지 논증을 기초로 제도적 관점에서 동 법령의 법제적 함의를 요약하면 다음 <표 7>과 같다.

<표 7> 사회보장법의 법제적 함의

구분	주요 내용	주요 배경
의의	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한 최초의 직접적인 사회보장법</li> <li>• 사회보장사업에 대한 국가 차원의 합의</li> <li>• 「헌법」과 「사회보험법」의 매개 역할</li> <li>• 장기간 단절된 사회복지법제 강화</li> </ul>	-
평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회보장사업을 총정리</li> <li>• 관련 법령과 비교적 일관성 유지, 부분적 미찰 존재</li> <li>• 법적 구성의 현대화</li> <li>• 내용상 부족한 조항 존재</li> <li>• 아동·여성권리보장법과 내용상 상관관계 거의 없음</li> </ul>	-
지속성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제도적 국가 책임의 강조</li> <li>• 일부 재정 제외, 재정지원 기준 유지</li> <li>• 급여의 불변</li> <li>• 관련 제 기관 대다수가 기존 기관</li> <li>• 전달 체계와 관리·운영은 기존 체계 유지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회주의 국가 북한의 기본적인 한계</li> <li>• 북한 경제력 부족과 환경 미성숙</li> <li>• 별도의 기관 신설 불필요</li> </ul>
변화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부분적 가족 책임 강조, 제도화</li> <li>• 중복급여조항 재차 명문화</li> <li>• 시설수용자 특수한 경우 부양료의 가족 부담</li> <li>• 시설수용자 강제 퇴소 조항 신설</li> <li>• 사회보장기관 부업경리를 통한 자부담 유도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가 책임 회석 의도</li> <li>• 복지재정 억제와 주민인식 제고</li> <li>• 재정부족과 국가 대 가족 역할 변화</li> <li>• 부양의 가족 책임 규정</li> <li>• 국가 재정기여 상쇄수단</li> </ul>

## V. 결론

본 연구는 분석 대상인 북한 「사회보장법」에 놓고, 동 법령의 정체성과 관련 법령과의 비교 분석을 시도하여 이를 토대로 법제적 함의를 시도하였다. 2000년대 이후 북한이 장기간 단절되었던 사회복지법제를 정비한 것은 비록 그 제정시기가 늦었으나 그 행위만큼은 긍정적으로 평가할 만하다. 특히 북한의 동 법령 제정은 국가 차원의 사회보장정책의 좌표를 밝힌 것이다. 이에 동 법령에 대한 탐색만으로도 북한의 사회보장에 대한 정책적 지표를 파악할 수 있다. 이러한 점에서 재차 지적되는 것은 이를 실천하고자 노력하는 북한의 의지와 능력의 문제이다. 왜냐하면 복지 제도와 복지 현실은 엄연히 차원이 다른 문제이고 현 상황에서 북한의 복지 현실은 여전히 낙후되어있기 때문이다.

이러한 원인은 크게 국가 차원에서 접근하면 북한의 경제력과 분배 현실, 개인

차원에서 접근하면 고난의 행군 이후 만연한 개인능력에 의거한 가계소득 격차에 기인한다. 적어도 제도적으로 북한이 추구하는 무상교육, 무상치료, 무상보육은 국가 사회복지 체제의 이상향이다. 하지만 이를 실천할 경제적 능력이 부족할 경우 문자적으로만 존재할 수밖에 없다. 사실 북한의 복지 체제는 극히 일부 계층과 시기, 일부 서비스를 제외하고는 문자로만 존재한지 오래이다. 이에 북한 인권문제에 해당되는 북한 주민과 취약계층의 복지권과 건강권의 위협은 매우 심각한 수준이다. 나아가 이러한 북한 주민의 복합적인 결핍으로 인한 생존의 ‘안보권 위기’에 대한 지적은 이를 곧 방증한다. 때문에 현실에서 존재하는 사회복지 제도는 체제를 떠나 경제력을 바탕으로 한 재정지원이 복지 현실에 그대로 반영된다.

이러한 점에서 북한이 동 법령의 일부 조항을 통해 부분적으로 가족 책임을 명문화한 것은 북한의 입장에서 일종의 고육책이다. 즉, 사회보장에 관한 외형적으로 국가 책임을 유지하는 가운데에 일정 부분을 가족 책임으로 할애한 것이 그 사례이다. 이는 곧 북한이 당면한 현실과 타협한 정책적 산물인 것이다. 특히 이것이 제도적으로 명문화되었고 2008년 이후 고착화되었다면 북한에도 남한처럼 유료시설 수용자가 있고 더욱이 시설 이용료를 미납할 경우 강제 퇴소도 적용된다.

이렇게 볼 때 북한의 사회보장정책의 부문적 변화가 이미 동 법령을 통해 발생하였다. 그리고 이는 북한의 사회보장정책이 고난의 행군 이후 사실상 개인·가족 책임으로 전가된 복지 현실을 제도에 반영한 결과라고 할 수 있다. 이를 통해 북한은 자연스러운 국가 책임의 축소, 가족 책임의 강화를 간접적으로 유도하는 것이 아니라 이제는 제도적으로, 그것도 직접적으로 명문화하고 있다. 즉, 북한의 변화는 패착된 복지 현실로 인해 이미 예고된 것이라 할 수 있지만 그 변화의 폭이 예상을 훨씬 뛰어넘는 결과를 야기하였다.

하지만 동 법령은 북한의 여타 법령처럼 구체적인 하위 법령이 존재치 않아 법령의 정합성 문제가 지적된다. 적용 대상은 기존의 사회보장자들을 대체로 포함하여 다소 포괄적인 수급관계와 여전히 국가공로자에 대한 우대를 표방하였다. 즉, 적용 대상은 보편성을 지향하지만 그러한 가운데에 특수성 또한 존재한다. 급여는 기존에 지급되던 급여를 취합하여 명문화하였지만 중복급여 방지 조항은 인상적이라 하겠다. 이에 급여는 여전히 기존의 제한된 급여 체제를 유지하고 있다. 또 재정은 기존과 같이 국가부담에 의거하지만 급여와 마찬가지로 관련 조항은 과거에 비해 상당히 구체적이다. 전달 체계는 전달경로와 시설을 명문화하였지만 기존의 체계를 유지하는 방향이다. 그러나 일부 유료시설보호와 기관 자부담은 과거와 확연히 차이가 나는 괄목할 만한 변화이다. 반면 관리·운영은 뚜렷한 변화 없이

기존의 체제를 고수하고 있다. 결국 한마디로 동 법령은 상당한 변화를 지향하는 만큼 거의 동일한 수준으로 기존의 체제를 유지하고자 한다 하겠다.

다른 한편으로 아이러니하게도 북한의 이러한 변화는 남북한 사회복지 체제의 이질성을 상쇄하는 방향으로 진행되고 있다고 판단된다. 다시 말해 비록 부분적이지만-부양의 경우- 북한의 국가 사회복지 체제의 ‘개인·가족 책임’의 제도화는, 북한 주민의 입장에서는 적지 않은 부담이나 자립과 자활을 궁극적인 목표로 삼는 우리의 입장에서는 다소 긍정적인 요소도 내재되어 있다.

그러나 또 다른 한편으로는 이것이 본인과 가족부담으로 전가할 만큼 북한의 입장에서 필요하고 개인의 입장에서 가능한가에 대한 의문 역시 존재한다. 결국 중요한 것은 기존의 북한 사회복지 체제에 작지만 큰 변화를 의미하는 신호탄이 『사회보장법』부터 시작된 것을 부정할 수 없다는 것이다. 그리고 향후 남한은 이러한 북한의 괄목할만한 변화와 행위를 지속적으로 관찰할 필요가 있다. 왜냐하면 이러한 것들이 취합되면 추후 통일한국 사회복지 통합의 기초 자료로 천착될 것이기 때문이다. 동시에 북한의 복지 제도와 현실에 대한 꾸준한 모니터링도 통일에 반드시 필요한 과제이다.

■ 접수: 4월 6일 ■ 심사: 5월 13일 ■ 채택: 6월 15일

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 김성욱. “북한 인민보장법에 관한 연구.” 『2009 남북법제연구보고서(Ⅰ)』. 서울: 한국법제연구원, 2009.
- \_\_\_\_\_. “북한의 어린이보육교양법에 관한 연구.” 『2009 남북법제연구보고서(Ⅱ)』. 서울: 한국법제연구원, 2009.
- 김정순. “북한의 연료자보호법에 관한 연구.” 『2009 남북법제연구보고서(Ⅱ)』. 서울: 한국법제연구원, 2009.
- 박광동. “남북한 의료법에 관한 비교연구.” 『2009 남북법제연구보고서(Ⅱ)』. 서울: 한국법제연구원, 2009.
- 박복순 외. 『통일대비 남북한 여성·가족 관련 법제 비교 연구』. 서울: 한국여성정책연구원, 2014.
- 손희두. “남북한 의약품관리법제 비교연구.” 『2009 남북법제연구보고서(Ⅱ)』. 서울: 한국법제연구원, 2009.

- 유성재. “북한 사회주의노동법에 관한 연구.” 『2009 남북법제연구보고서(Ⅱ)』. 서울: 한국법제연구원, 2009.
- 사회과학출판사. 『경제사전 I·Ⅱ』. 평양: 사회과학출판사 경제연구소, 1985.
- 이규창. “남북한 장애인법제 비교연구.” 『2009 남북법제연구보고서(Ⅱ)』. 서울: 한국법제연구원, 2009.
- 장혜경 외. 『통일대비 효과적인 가족정책 지원방안 연구』. 서울: 한국여성정책연구원, 2014.
- 장명봉. 『최신 북한법령집(2013)』. 서울: 북한법연구회, 2013.

## 2. 논문

- 이철수. “2008년 북한 사회보장법에 대한 연구.” 『2014 사회정책연합 공동학술대회』. 오송: 비판과 대안을 위한 사회복지학회, 2014.
- 이현경. “남북한 사회복지제도 비교분석-사회적 욕구충족과 사회경제적 불평등 감소를 위한 정책과 실태.” 『통일문제연구』. 통권 제59호 (평화문제연구소), 2013.

Abstract

**North Korea Social Security Act Legal Analysis:**  
*Focus on Comparison with Other Legislations*

*Chul-Soo Lee*

The purpose of this study is to compare North Korean 「Social Security Act」 with the existing laws and regulations and to analyze its characteristics. Firstly, this study investigate the identity of the act through its meaning, position, role, function and limitation etc. Secondly, this study tried comparative analysis of the act with existing legislations in terms of eligible type of benefits, financial burden, delivery system and management operation. Finally, based on that, this study examine the legal implications of the act through its evaluation, sustainability, and change.

According to the main results of this study, the significance and evaluation of the 「Social Security Act」 is as follows. Firstly, the act has a greater significance as the first legislation which North Korean government mention about social security in North Korea. Secondly, the act shows an implication of social security work at the national level and also shows a framework for social security of North Korea. Thirdly, the act contributes to establish a legal system as the statute in between 「Constitution」 and 「Social Insurance」. Fourthly, because of the statute it can be a representative law indicating rights for the targeting people of North Korea. Fifthly, in spite of that, it exists some parts to be bumped into the existing laws in terms of its contents of the act. Sixthly, the regulations of the act tends to be modernized compared to the existing legislations. Seventhly, however, there are still some deficient parts in the act. Eightly, there is no distinct correlation between the act and 「Children's Rights Act」 and 「Women's Rights Act」 in terms of the contents.

**Key Words:** North Korea, Social Welfare, Social Security, Social Welfare Legislation

