

남북한 사회통합을 위한 통합복지모델 연구*

박종삼* 김형식** 배임호*** 김연명**** 박태영*****

*승실대 사회사업학과 교수, **중앙대 아동복지학과 교수
승실대 사회사업학과 부교수, *상지대 사회복지학과 조교수
*****승실대 사회사업학과 조교수

목 차

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 공공복지부문의 통합모델
- IV. 민간복지부문의 통합모델
- V. 결론

I. 서론

1. 문제제기

민족의 숙원인 남북통일은 통일 그 자체에 있는 것이 아니라 민족이 하나되어 높은 질의 삶을 누리며 더불어 행복하게 사는 것이다. 이를 위해서는 남북한 사회의 삶의 질

* 이 논문은 1998년도 한국학술진흥재단의 대학부설연구소 연구비 지원에 의하여 연구되었음.

적 측면을 역사적 관점에서 연구하는 일이 필요하며 반세기 동안 분단된 두 사회를 통합시킬 수 있는 사회복지 통합모델이 요청된다. 이와 같은 연구결과를 근거로 남북한 삶의 질적 향상을 위한 구체적인 사회정책적 과제를 제시할 수 있을 것이다(박종삼 외 4인, 1997). 이러한 맥락에서 남북한 통일에 관련된 기존의 연구들은 사회복지의 공공복지부문에 치중하고 있으며 민간복지부문은 상대적으로 소홀이 다루어지고 있는 점이 문제로 지적된다. 그렇기 때문에 사회복지차원에서 공공부문과 민간부문이 상호 연계되어 연구되어야 할 필요성이 있으며, 이러한 새로운 시각의 연구를 위해서는 현재부터 통일 때까지와 통일된 이후를 구분하여 복지모델을 구상해 볼 수 있다. 남북한 복지모델을 연구함에 있어서 반드시 고려되어야 할 점은 통일형태이다. 이는 남북한 통일전문가들 사이에서 많은 거론이 되어오고 있지만 흡수통일보다는 점진적인 통일방식으로 합의점을 찾아가는 경향이 있다.

남북한 사회를 현시점에서 숙고해 볼 때, 과거 어느 때보다도 남북한의 교류가 급진전되고 있는 것은 매우 바람직한 일이다. 그러나 이처럼 확대된 남북교류를 살펴볼 때, 정부차원의 공공부문보다는 민간부문에서 적극적이고 활발한 남북교류가 이루어지고 있음을 알 수 있다. 사실 공공부문에서는 현재 남북한이 처한 상황에서 지극히 제한되어 있기 때문에 정부정책상 민간부문에 의존하고 있는 것도 사실이다(오정수, 1997). 이와 같은 상황은 통일이 될 때까지 지속되리라고 볼 때, 남북한 사회복지를 위한 민간분야의 역할을 중차대 하다고 하겠다. 특히 남북한 통일이 이루어진 직후에는 사회구조의 급속한 변화가 있을 것이며, 인구의 대이동과 대규모의 실업문제 등 큰 사회문제가 예상되고 있지만 이처럼 통일된 한국사회의 폭등하는 복지욕구를 국가와 정부가 충족시킬 수 있을지는 극히 회의적이다. 그러므로 미래의 상황을 예측하여 기업과 종교계 등 민간부문이 공공부문과 연계하여 크게 기여할 수 있는 효율적인 복지모델이 반드시 모색되어야 한다. 이를 위해서는 현재 기업계와 종교계 또는 일반사회단체가 북한을 적극적으로 지원하고 있기 때문에 축적된 경험과 네트워크를 최대한로 활용할 수 있을 것이며, 이미 구축되어 있는 자원은 남북한 사회복지를 효율적으로 실현하기 위한 매우 유용한 토대(base)가 될 것이다. 민간복지시설들이 북한에 진출하여 새로이 조직을 만들고 전문성을 부여해야한다는 주장(오정수, 1997)도 있기는 하지만 이와 같은 남한의 사회복지단체들은 통일 후에도 사회복지의 전문성을 제고시키는데 크게 기여할 수 있을 것이다.

한편, 민간부문이 통일 과정이나 통일 이후에 사회복지모형의 중요한 축으로서 구상되어야 하는 이유 가운데 하나는 완전한 국가공급의 사회복지모형을 갖추었던 구 사회주의체제나 혹은 유럽의 사회민주주의적 복지국가에서도 공공부문이 모든 사회복지의 공급 주체가 될 수 없다는 것이다. 이는 최근에 복지국가 위기론의 한가지 대안으로 부

각된 복지다원주의(welfare pluralism)에서 주장된다(Johnson, 1987). 그러므로 국가복지의 관료주의 극복, 국가재정 능력의 한계 등을 감안하여 기업, 지역사회, 가족 등이 복지 공급의 한 축으로서 역할이 구상될 필요성이 있다. 또한 민간부문이 공공부문과 깊은 연계성 속에서 사회복지 통합모델이 연구되어야 함은 민간부문이 사회정책적 측면에서 지니는 가치(values)와 철학에 깊은 관련이 있다. 기업은 기업고유의 목적을 위해서라도 통일이 이루어질 때까지 그리고 통일 후에도 복원을 적극적으로 지원할 것이 예상된다. 남한기업의 북한교류는 그곳 주민의 소득과 관련되어 결국 사회보장을 이루는 밑거름이 될 것이다. 한편, 종교계, 민간단체, 및 국제구호단체들은 그들이 추구하는 인간의 존엄성과 보편적 인간애라는 본질적인 가치가 있기 때문에 남북한 사회복지를 통한 통합된 사회를 위하여 지속적으로 활발한 활동을 전개하리라고 본다. 그럼에도 불구하고 이러한 관점이 무시된 채, 과거의 정부에서는 북한교류의 창구가 단일화되어 민간부문의 북한지원 활동이 공공부문에 예측화된 채 활성화되지 못하였다. 그러나 새로운 남북한 통일정책을 천명한 지난해부터는 북한지원의 창구가 다원화되고 민간부문의 활동이 왕성해짐으로써 남북한 교류가 급진전되고 있다. 그러므로 본 연구는 현재부터 통일 때까지와 통일 후라는 시간적 구분을 갖고 남북한 사회복지 통합을 위한 공공부문의 모형과 민간부문의 모형을 구상하고자 하며, 공공부문과 민간부문이 연계된 사회복지 통일모형을 모색하고자 한다.

2. 연구목적

본 연구의 목적은 남북한의 사회통합을 위한 통합모델을 모색하는 데에 있다. 이 목적을 위하여 남북한 사회복지의 공공부문과 민간부문이 어떻게 상호 보완관계를 이루어야 할 것인가에 관심의 초점을 두었다. 현재의 남북한이 처한 상황을 분석하여 볼 때, 정부차원의 공공부문은 매우 제한되어있기 때문에 민간부문의 역할이 증대될 수밖에 없다는 결론에 이르게 되었다. 물론 남북한의 사회복지를 위해서는 결국 정부가 주도하는 공공부문이 주축을 이루어야 하겠지만, 북한지원의 채널이 다양화되고 국제적으로도 NGO의 역할이 급증되고 있는 이 시점에서, 남북한의 통합된 사회를 이루어내기 위해서는 민간부문의 역할이 강조될 수밖에 없다고 본다. 그러므로 본 연구는 민간부문을 중심으로 한 남북한 사회통합 모델을 추구하였다.

3. 연구방법

본 연구를 위해서는 연구분야를 먼저 공공부문과 민간부문으로 나누었다. 공공부문은

소득보장, 주거보장, 의료보장에 초점을 두었으며, 민간부문은 다시 세 분야로 구분하여 연구를 진행하였다. 이들 세 분야는 기업계와 비종교 민간단체, 종교계와 종교계 민간단체, 그리고 교포교회와 국제구호단체이다. 이들 기관 및 단체들의 북한지원 활동을 파악하기 위해서는 국내외의 문헌을 참고하였다. 이러한 문헌들을 통하여 공공부문과 민간부문이 어떤 협력관계를 형성해오고, 그들이 현재 진행중인 북한지원활동과 서비스 내용을 파악하였다. 또한 제 2차 데이터(secondary data)를 보충하고 보다 현장감 있는 연구를 위하여 세분화된 각분야에서 선정된 연구대상자는 북한연구 전문가, 북한지원단체의 실무책임자, 교계지도자, 교회관련 전문가들이었으며, 이들과 면접하기도 하고 관련 정부부처, 연구기관 및 북한지원단체들의 본부를 방문하여 자료를 수집하였다. 교포교회와 국제구호단체와 관련하여서는 북한 지원을 실질적으로 실시하고 있는 교회를 파악한 후 교회나 교계지도자, 또는 관련된 학자와 관련인사들과 면접(face-to-face interview)을 실시하였다. 북한을 지원하는 해외기관으로는 미국의 주요 개신교 교단 5개와 국제구호단체 5개(InterAction, Mercy Corps International, World Vision International, MAP International, CARE International)에 설문지를 우송하였다. 본 연구를 위하여 선정된 국제구호단체들은 북한지원을 위하여 가장 앞서있는 기관들로 이들 가운데는 현재 북한에 지부 사무실을 두고 있는 기관이 있다.

본 연구에서 면접이나 설문지를 통한 연구내용을 보면 연구대상자로 선정된 기관이나 단체의 대북 지원 동기와 배경 및 현재 추진하고 있는 원조사업을 파악하였다. 아울러 통일 한국을 대비하여 어떠한 원조활동 계획을 갖고 있는지를 조사 연구하였고, 통일된 한국사회를 위해서 그들이 어떠한 계획과 정책결정을 하고 있는지를 연구하였다.

4. 연구의 한계

본 연구가 남북한의 사회통합을 위한 연구임에도 불구하고 사회복지차원에서의 북한 실정을 연구내용에 포함시키지 못함은 본 연구의 큰 제한이 아닐 수 없다. 물론 사회복지 차원에서의 북한연구가 많지 않기 때문이다. 아울러 남북통일은 국제정세, 특히 주변국들의 영향을 받을 것이 분명하지만 본 연구에서 이러한 요인들을 반영하지 못하였다. 이 요인을 반영한다는 것은 오히려 논문의 초점을 흐리게 할 수 있는 우려도 있음은 사실이다. 또한 국내환경을 보더라도 지난해 새로운 한국정부가 들어서면서 변화된 대북 정책과 남북통일의 입장을 표명하였고 새로운 정책을 추진해오고 있다. 그러나 본 연구는 새로이 들어선 한국정부의 변화된 통일정책이 실천에 옮겨져 본 궤도에 오르기에는 너무 이른 시기에 이루어졌으므로, 특히 해외교포사회에서 나타난 의견은 새 정부 출범 이전상황을 반영하고 있음을 명시해두고자 한다.

II. 이론적 배경

이론적 배경으로서 사회통합의 개념과 통일 후 사회통합을 위한 사회복지 모형 및 사회통합의 기본원리로서의 국민생활 평등화 전략에 대하여 살펴보겠다.

1. 사회통합의 개념

현재 남북한은 이념적·정치적으로 통일이 현실화되지 않았을 뿐이지 실제로 경제를 주축으로 남·북의 교류가 이루어지고 있으며 양측이 모두 다 실리를 거두고 있는 것으로 보인다. 그러나 사회복지와 밀접한 관련이 있는 부분에서는 상황이 다르다. 북한은 1995년부터 자연재해와 북한경제 내부의 구조적 문제들로 인하여 3백만 명이 사망한 것으로 추정된다고 보도가 되었고(중앙일보, 98. 7. 29.), 유엔 세계식량프로그램은 최근에 7세미만의 북한의 어린이 중 2/3가 영양실조를 겪고 있는 것으로 나타났다.¹⁾ 북한의 이러한 빈곤문제의 확산과 더불어 윤곽을 들어내기 시작한 억압된 인권현황, 남북한간의 증가하는 삶의 질적 격차, 또한 1,000명이 못되는 탈북 이주자들의 남한 사회에서의 부적응 문제 등을 보았을 때 과연 우리에게 통일의 의지가 있는가? 라는 의심과 장차 이루어질 통일 후에 발생될 사회문제들을 과연 우리들이 대처해 낼 수 있는가? 라는 문제를 제시해 볼 수 있다. 이와 같이 보았을 때 통일과 관련된 여러 과제 중에서도 사회통합은 민족의 화해와 협력의 차원에서 매우 중요한 의미를 갖는다.

지금까지 여러 연구에서 사회통합의 개념은 다양하게 정의되고 있다. 최근에 독일의 사회학자 Claus Offe(1994)에 따르면, “통합이란 지속성, 안정, 신뢰성 있는 행위조정과 참여라는 관념과 결부되어 있으며, 사회의 거시적 통합은 정치, 경제 또는 문화의 세 차원을 주축으로 하여 일어난다” 고 하였다. 특히 사회복지통합은 경제적 차원의 통합 방식과 밀접한 관계를 가지게 되는데 즉, 투자, 생산, 소비의 상호관련이 당장은 아니더라도 미래에, 사회의 모든 부분에 대하여 복지와 안전의 상식적 기준을 충족시켜 줄 것이라는 기대에 의한 사회통합을 의미하게 된다.

이론적으로 사회통합의 주제가 의미를 갖는 것은 통합의 과정을 통하여 재조명될 수 있는 남북한간의 대안적 현대성이다. 즉, 자본주의체제를 바탕으로 하여 나름대로의 성공적인 위치에 도달하게 된 남한의 제도는 북한 사회주의 체제의 한계성에 대한 대안을 제시할 여지가 있다. 반면에, 북한은 최소한도 아직은 다른 사회주의 국가처럼 붕괴

1) Korea says faces another year of food shortages. <http://www.reliefweb.int>, 22 March 1999.

하지 않았다는 점에서 성공을 한 경우이며 남한 사회의 모순에 대한 대안을 제시할 수도 있다는 가능성의 인식에서 통합의 논의는 시작되어야 할 것이다. 이러한 점에서 사회통합의 과정을 통하여 한반도는 제 3의 현대성을 시도해볼 수 있는 계기를 얻게 된다. 우리는 간혹 독일통일을 교훈으로 삼아 사회통합의 함의를 얻고자 하나, 동·서독 통일과정에 있어서 '사회통합'의 문제가 가장 심각한 문제로 부각되었으며 다른 어느 분야보다도 가장 큰 '실패'를 한 부분이라는 점을 상기해야 될 것이다. 이러한 관점에서 제 3의 현대성의 모색은 중요한 의미를 갖는다.

어떠한 형태의 통일을 맞게 되든 사회통합은 기본전제로 하지만, 그 방법에 있어서는 합의가 어려울 것이다. 특히 통일국가의 사회복지 통합의 기본모형은 남·북의 사회복지제도가 어느 한쪽으로 이전 또는 흡수된다는 관점에서가 아니라 적어도 양국화의 모순을 극복해야되며, 분단이후 지난 50여년간 두 체제가 발달시켜 온 복지 제도의 우수성을 결집시키고, 분단되었던 남·북의 국민이 경제·사회·정치적 차원에서 동등한 시민으로서의 존엄성을 인정받아야 한다는 시민적 권리의 차원에서도 사회통합은 가장 시급한 과제로 인정되어야 한다. 특히 시민적 권리의 원칙이 강조되는 것은 사회통합의 가장 중요한 전제 조건은 통일과정에서 어느 집단도 수동적 객체가 아니라 능동적 주체가 된다는 점이다.

2. 통일 후 사회통합을 위한 사회복지 모형

통일 국가의 바람직한 경제·사회체제의 모색은 통일의 방식과 형태에 따라 다양한 이론적 모형이 제시되고 있으며 이에 따라 사회복지의 통합모형도 매우 다양한 형태로 제시되고 있다. 즉, 한편으로는 구 동독의 경우처럼 북한의 급작스런 붕괴와 시장경제로의 전환을 가정한 복지모형을 논의하거나(박진·이유수, 1994; 노용환·백종화, 1998) 다른 한편으로는 남북의 합의에 의한 통일을 가정하면서 남북한의 사회복지의 장점을 발전적으로 통합하는 형태의 복지모형이 제시되기도 한다(김연명·김형식, 1995). 다양하게 제시되는 사회복지 통합 모형의 근거에는 사회복지 공급의 주체에 있어서 시장, 국가, 그리고 기업, 종교 등의 민간부문의 역할을 어떻게 설정할 것인가에 대한 차이가 내재되어 있다. 이 장에서는 통일 후 사회복지의 모형에 있어서 국가와 시장의 역할 설정에 대한 기존의 논의를 살펴봄으로써 본 연구의 기본 시각을 제시해 보기로 한다.

첫째, 통일 후 사회복지의 모형과 핵심 원리로서 '시장'의 역할을 강조하는 이 논의는 북한의 붕괴 → 북한 주민의 남한으로의 대량 이주 → 남북 사회보장의 과도기적 분리 운영 → 북한에 시장경제 확립 → 남한 사회보장제도의 북한 이식이라는 시나리오에 근거하여 통일 이후 사회복지의 모형을 단계적으로 설정하고 있다(박진·이유수, 1994;

노용환·백종화, 1998). 이 모형은 구 동독의 서독으로의 흡수과정에서 서독의 복지모형이 그대로 동독으로 이식된 경험을 바탕으로 하고 있으며, 2) 북한을 남한과 같은 '자유주의적' 시장경제로 전환시키며, 사회복지부문에 있어서 국가의 역할을 강조하지 않는다는 의미에서 복지의 공급주체로서 시장의 중요성이 강조되는 모델로 볼 수 있다. 이 모형이 시장의 중요성을 강조한다는 것은 독일의 통일과정을 바탕으로 하지만 사회복지제도를 자본주의의 원활한 작동을 위한 전제조건으로 삼는 독일식 '사회적 시장경제'를 전제로 하지 않고 성숙하지 못한 현재의 남한의 자본주의적 질서에 대한 대안을 제시하지 않기 때문이다. 또한 대부분의 사회복지 욕구가 시장메커니즘을 통해 해결되고 사회복지부문에 대한 국가의 재원 부담 수준이 극히 약한 남한의 사회복지제도를 북한에 그대로 이식시킨다는 점에서 이 모델은 복지공급 주체로서 국가보다는 시장을 우선시 하는 모델로 볼 수 있다. 따라서 이 모형은 해방 이후 50여년간 북한이 발전시켜 온 국가사회복지제도의 장점³⁾을 모두 무시해 버리고 사회복지에 대한 국가 책임이 부족한 남한의 사회복지제도를 통일국가의 모형으로 설정하는 단점을 갖고 있다.

둘째, 복지제공자로서의 국가의 역할을 강조하는 모델이 있다. 이 모델은 통일 이후 사회복지의 모형으로서 시장의 역할에 강조점을 두기보다는 국가에 의한 복지공급을 강조하는 모델이다. '복지제도의 시장경제로부터의 자율성과 민주적 조합주의(democratic corporatism)에 의한 복지의 제도화'를 주장하는 복지모형(박순성, 1994)이나 '복지권 등 사회권(social rights)이 충분히 보장되는 복지 모형'⁴⁾(김연명·김형식, 1995; 성경룡, 1993) 등은 넓은 의미에서 통일 이후의 사회복지모형에 있어서 국가의 복지공급을 강조하는 모델로 볼 수 있다. 사회복지에서 국가의 역할을 강조하는 이 모형은 몇 가지 점에서 시장 위주의 복지공급을 전제로 하는 앞의 모형과 차이점이 있다. 첫 번째, 남한에 의한 북한의 흡수통일보다는 북한이 점진적인 시장경제를 도입함으로써 남북한 합의 통일을 전제로 하고 있다는 점이다. 즉, 북한의 붕괴와 남한 모델의 북한이식이라는 과정을 전제로 하지 않고 있다. 두 번째, 남한의 사회복지에 완전히 상업화된 의료, 저소득층에 대한 보호기능 미흡 등에서 볼 수 있듯이 통일국가의 사회복지모형으로는 여

2) 독일 통일에서 나타난 사회복지통합은 구 동독의 국가복지모델이 완전 붕괴되고 구 서독의 모델이 그대로 이식된 형태이다. 이에 대해서는 모이쉬(1997), 통일원(1996: 414-460) 참조.

3) 북한의 폐쇄적 사회주의경제가 적정한 삶의 질을 보장할 수 없다는 점은 이미 분명해졌다. 그러나 적어도 북한이 지난 50여년간 '무상치료제', '사회보장제', '무상교육제' 등을 통해 발전시킨 국가사회복지의 '형태'는 통일 이후 사회복지모형을 구축하는 데 있어서 보존해야 될 측면이 분명히 존재하고 있다. 이에 대해서는 문옥륜 외(1989), 김연명(1995) 참조.

4) 사회복지에 있어서 조합주의나 사회권에 대한 논의는 1980년대 복지국가위기로 이후 신우파의 사회민주주의 복지국가 비판에 대한 대안으로서 급격히 부상하였다. 이에 대해서는 Mishra(1984), Culpritt(1992), 김형식(1997) 참조.

러 가지 측면에서 미흡하기 때문에 남한의 사회복지제도가 획기적으로 개선되지 않는 한 통일국가의 모형으로 적합치 않다는 점을 강조하고 있다. 세 번째, 통일과정이나 혹은 통일 이후 북한의 사회복지제도를 완전히 남한의 모델로 교체하기보다는 북한 사회복지제도의 장점을 어느 정도 수용해야 한다는 점을 들 수 있다. 예를 들어 의료의 사회화나 복지제공에 있어서 국가의 역할이 강조되는 점은 통일이후 사회복지모형으로 흡수할 필요성을 이 모델에서는 인정하고 있다.

한편, 통일 이후 사회복지모형으로 분류한 두 개의 모형은 통일 과정 혹은 통일 이후 사회복지의 공급에 있어서 기업이나 종교단체 그리고 자원활동 같은 민간부문⁵⁾의 역할을 전혀 언급하지 않는다는 점에서 모두 한계점을 모두 갖고 있다. 민간부문이 통일 과정이나 통일 이후 사회복지모형의 한 축으로서 구상되어야 하는 이유는 다음과 같다.

첫째, 완전한 국가공급의 사회복지모형을 갖추었던 구 사회주의체제나 혹은 유럽의 사회민주주의적 복지국가에서도 국가부분이 모든 사회복지의 공급 주체가 될 수 없으며, 또한 그것이 바람직하지 않다는 점이 드러나고 있기 때문이다. 즉 최근에 복지국가 위기론의 한가지 대안으로 부각된 복지다원주의(welfare pluralism)에서 주장되듯이(Johnson, 1987) 국가복지의 관료주의 극복, 국가재정 능력의 한계 등을 감안하여 기업, 지역사회, 가족 등이 복지 공급의 한 축으로서 역할이 구상될 필요성이 있다.

둘째, 일반적으로 사회주의체제에서는 비현금 서비스를 제공하는 사회복지서비스가 매우 취약한 것으로 알려져 있는데(Dixon and Kim, 1992) 이는 북한의 경우에도 적용된다. 북한이 시장경제로 이행하는 과정에서 전통적인 국가복지모델로 해결하기 어려운 개인의 시장경제 적응 문제, 노인 등 사회적 취약 계층의 심리, 사회적 보호 문제, 복지전문인력의 부족 등의 문제가 부각될 것이다. 이를 위해서는 남한과 같은 형태의 민간복지조직이 구축되어야 하며, 남한은 이 과정에서 북한을 원조하는 문제가 발생할 것이다(오정수, 1997). 이처럼 국가부분의 복지공급 능력의 한계, 북한에서 사회복지서비스부분의 확대 필요성 등으로 인해 통일과정 혹은 통일 이후에도 민간부문은 전체 사회복지체제의 중요한 부분이 되어야 한다.

사회복지제도는 사회통합을 목적으로 한다. 따라서 남북한의 사회복지 통합 모형은 무엇보다도 남북한 주민의 사회통합에 우선적인 목적을 두고 구상되어야 한다. 우리는 간혹 독일 통일을 교훈으로 삼아 사회통합의 함의를 얻고자 하나 동·서독의 통일과정에 있어서 사회통합의 문제가 가장 심각한 문제로 부각되었으며, 다른 어느 분야보다도 가장 큰 '실패'를 한 부분이라는 점을 상기해야 할 것이다. 결국 북한의 완전한 국가공

5) 여기서 민간부문이라 함은 복지공급의 주체가 완전한 국가 혹은 완전한 시장이 아닌 기업, 종교에 의한 복지공급, 자원활동 혹은 재원부담과 제도운영에 있어서 반관반민 형태로 복지가 제공되는(소위 비영리부문) 부문을 의미하는 것으로 사용하였다.

급체계, 남한의 시장위주 복지공급체계를 뛰어 넘는 제 3의 현대성의 모색은 중요한 의미를 갖는다(Kim, 1997). 이런 의미에서 본다면 사회통합을 위한 남북한 통합 사회복지모형은 남북 사회복지의 제도적 수렴(institutional convergence)을 전제로 해야 하며, 국가가 사회복지 공급의 핵심적 주체로 삼되, 시장에 의한 복지공급과 민간부문에 의한 복지공급이 적절한 균형과 보완을 이루는 시스템이 가장 바람직한 형태의 복지모형이 될 수 있을 것이다. 이러한 제도적인 수렴과정은 흡수통합 방법으로 인해 야기될 정치적·사회적 또는 국민간의 정서적 문제를 최소화하기 위한 것이다.

3. 통합복지모델에서 민간부문의 역할

통일에 대비한 통합사회복지모델을 연구함에 있어서 공공부문(정부)의 모델과 연관하여 민간부문의 모델을 동시에 취급한 선행연구가 없기 때문에 이론적 준거를 정립하는 일은 쉬운 과제가 아니다. 그러나 비공식적 복지체계인 민간부문(예, 민간단체, 종교단체, 기업단체 등)의 한반도 통일과 관련된 민간복지활동은 앞으로 수년동안 통일과정과 통일 후의 초기에 공공부문의 복지활동이 활성화 될 때까지 매우 중요한 지지적(supportive)·보조적(supplementary)·대치적(substitutive) 복지기능을 하게 된다는 맥락에서 한반도 통일복지모델을 분석하고 형성하는 데 큰 의미가 있다.

사회복지정책이론가들(Gil, 1973; Gilbert & Specht, 1986; Prigmore & Atherton, 1979; Titmuss, 1976)이 제시한 사회복지정책이론들 중 Prigmore와 Atherton(1979)의 이론에 주목할 필요가 있다. 사회복지 정책적 문제를 다루는 고려해야 할 요소들에 초점을 둔 이들은 이러한 요소들을 파악함에 있어서 기존의 사회복지기관이나 조직의 맥락에 관계없이 인지된 사회문제와 사회적 상황을 다룰 수 있는 가능한 다양한 정책대안들이 미치는 최대한의 범주에 초점을 맞추려고 노력했다. 또한 정책과정에 있어서 가치의 역할을 상당히 중요시하는 입장을 취한 것이 다른 이론가들과 구별된다. 곧 비공식적인 민간부문의 사회·종교·기업단체도 한반도 통일에 부수되는 여러 가지 사회문제를 다룰 수 있는 복지정책대안으로 연구의 대상이 될 수 있다는 의미이다. 또한 적십자사, 공동모금회 등 사회단체와 종교단체는 인도주의에 뿌리를 내린 가치지향적 조직으로 한반도 통일에 대비한 그들의 복지적 기능을 통일한국의 사회보장적 맥락에서 고찰되어야 할 것이다.

종교와 박애주의가 갖는 사회복지적 의미의 고찰은 민간부문의 복지활동을 공공부문

6) 김형식(1995)은 남북 사회복지제도의 제도적 수렴을 통한 사회통합의 기본 원리를 국민생활평등화 전략과 불평등 요인 제거를 전제로 한 사회통합 전략으로 구분하여 구체적 전략을 제시하였다.

의 복지정책과 연계하는데 의미가 있다. 동서고금을 막론하고 대부분의 인간은 상호부조체계 속에서 기본적인 보호를 받는다. 그러나 이러 체계에 속하지 못하고 불확실한 생존을 이어가는 다수의 국외자가 사회문제로 등장하게 될 때 종교단체와 인도주의에 뿌리를 둔 사회단체(예, 적십자사, 공동모금회)들은 복지 책임에 대한 의식을 갖게 된다. 이 결과 조직된 종교단체나 박애사업단체들의 복지 기능과 공헌은 공공부문의 사회복지 정책적 맥락에서 그 사회적 필요성과 중요성을 인정받게 된다(Prigmore & Atherton, 1979: 30). 우리 나라의 경우 통일의 과정을 밟는 현시점에서 공공부문은 민간부문의 대북 지원사업의 의미를 인정하고 그 기능을 강화시켜 주고 있는 실정이다.

종교가 갖는 신학은 사회환경의 변천에 따라 점차 명백하게 대두되는 인간의 수많은 복지욕구에 대한 사회적 의미와 책임을 인식하도록 종교 내외에서 강요받고 있다(Rauschenbusch, 1917). 이러한 종교의 사회적 기능에 대한 신학의 변천과정을 주목하는 것은 사회복지정책의 분석과 형성에 중요한 의미를 지닌다(Prigmore & Atherton, 1979).

우리 나라의 종교단체가 계속으로 한반도 통일에 따르는 복지문제에 능동적으로 참여 할 것이며, 통합사회 보장모델의 책임 있는 민간단체로 그 사회복지적 기능을 다 할 것인가라는 질문을 던져야 한다. 다행히도 모든 인류에 대한 상호부조의 의무는 모든 종교의 신념이고, 기독교 신학의 명제로 상존해 있다. 한반도 통일에 따르는 사회복지 문제에 대한 책임 있는 반응은 지난 20년 동안 기독교계가 지금까지 수차례 걸쳐 제시한 성명서, 결의문, 합의문, 선언문 등의 내용을 분석하면 분명히 나타난다(북한기독교총합, 1995). 그 대표적인 예로 '민족의 통일과 평화에 대한 한국기독교 교회선언'(1988. 2. 29.)의 내용을 보면 첫째, 분단이 악의 근원임을 인정하고, 그 분단에 공헌한 교회의 죄를 원죄로 고백한다는 것이고, 둘째, 통일의 원칙으로 민족주의 원칙, 평화 우선의 원칙, 신뢰와 교류의 원칙, 민주적 원칙, 인도주의 우선의 원칙을 포함하고 있다.

주목하여야 할 사실은 이런 종교단체나 사회단체 그리고 교포사회 및 세계 NGO단체가 통일에 수반되는 사회문제에 대한 신념을 현재 어느 정도 실천하고 있느냐 하는 평가를 하는 것은 미래에 그들의 사회복지적 기능을 예측하는데 중요한 지침이 된다고 생각한다. 이런 맥락에서 본 연구에서는 종교, 기업, 교포 및 해외 NGO단체의 대북 지원 현황을 조사·연구하고 그 결과에 대한 통합모델의 함의를 도출할 필요가 있다.

III. 공공복지부문의 통합모델

공공복지제도는 사회적 위험으로부터의 보호, 최저생활의 보장, 계층간 생활수준 격

차를 완화시키는 기능을 갖고 있기 때문에 우리가 설정한 남북한의 사회통합 전략에 있어서 중요한 위치를 차지하게 된다. 이 장에서는 공공복지제도를 소득보장, 의료보장 그리고 사회복지서비스로 분류하여 남북한의 각 제도들이 사회통합을 위해 어떤 형태로 개편되는 것이 바람직한가를 살펴보기로 한다.⁷⁾

1. 남북 소득보장제도의 재편 방안

(1) 소득보장제도의 개요

지난 50년간 남북한은 소득보장제도의 형태나 재원조달의 측면에서 서로 다른 사회체제만큼이나 상이한 소득보장제도를 발전시켜 왔는데, 그 특징은 세 가지 정도로 요약할 수 있다(김연명·김형식, 1995: 186-187). 첫째, 남한은 소득보장제도가 사회적 위험의 종류에 따라 성립되어 있고, 연금과 같은 일부 제도는 다시 직역에 따라 하위 제도로 분립되어 복잡한 체계를 유지하고 있는 반면, 북한은 모든 사회적 위험을 '사회보험제'와 '사회보장제'⁸⁾라는 두개의 제도에서 모두 포괄하는 단순 명료한 체계를 유지하고 있다. 또한 남한에는 국민층을 위한 공공부조제도가 있으나 북한에는 공공부조제도가 없다. 둘째, 재원조달의 측면에서 남한은 노사의 사회보험료가 재원조달의 주축인 반면 북한은 대부분의 재원이 국가 일반재정에서 조달되고 가입자와 기업소에서 보험료 명목으로 일부 재원을 부담하는 형식을 갖추고 있다. 남한의 경우 공공부조는 전액 일반재정에서 재원이 부담된다. 셋째, 행정체제라는 면에서 보면 남한은 위험별 구조에 따라 각종 사회보험공단 등이 분립·다원화된 체계를 유지하고 있으나 북한은 모든 소득보장 행정체계가 일원화되어 있고 국가직영체제로 모든 행정이 운영되고 있다

(2) 소득보장제도의 구조 개편 : '위험별 구조'의 유지

소득보장제도의 구조를 남한처럼 고용보험, 국민연금, 산재보험 등 위험별 구조에 입각하여 분립·다원화된 체계를 유지할 것인지 혹은 북한처럼 단일화된 구조를 유지할 것

7) 사회복지제도의 통합은 급격한 형태의 흡수통일이나 혹은 점진적 통합을 추구하느냐에 따라 전혀 다른 차원의 논의가 진행될 수 있다(정경배 외, 1993). 이 글에서는 일방적 흡수통일이 바람직하지 않다는 점을 전제로 남북한의 점진적 사회통합 그리고 남북한 공공복지의 제도적 수렴이라는 입장에서 남북 사회복지모형을 제시해 보기로 한다.

8) 북한에서는 사회보험과 사회보장을 남한과는 완전히 다른 의미로 사용하고 있다. 사회보험제는 일시적 노동불능상태에 빠질 경우 지급되는 출산급여나 휴업급여 등의 단기급여(short-term benefit)를 지급하는 제도이고, 사회보장제는 연금 등의 장기급여(long-term benefit)를 지급하는 제도이다. 노동불능상태가 6개월 이하이면 사회보험제에 의한 단기 급여를 지급하고 6개월이 넘으면 사회보장제에 의한 각종 연금을 지급한다. 김연명(1993) 참조.

인지는 통일국가의 경제체제의 형태, 특히 고용구조의 형태와 밀접히 연관된다. 남북한이 합의통일에 도달하는 과정에서 북한도 일정한 수준의 시장메커니즘을 도입한다는 것을 전제로 하면 북한지역에서도 임노동자, 자영업자, 불완전노동자층 등 다양한 고용형태와 다수의 실업이 출현할 것이다. 고용형태가 다양화되면 '사회보험제'와 '사회보장제'로 단순화되어 있는 북한의 소득보장구조는 재편될 수밖에 없을 것이며 이 경우 개별적인 사회적 위험에 대처하는 분립된 소득보장제도로 재편되어야 한다.⁹⁾ 북한의 소득보장제도가 위험별 구조로 재편된 이후 남한 소득보장제도와 단계적인 통합이 가능할 것이다.

고용보험, 실업보험, 국민연금 등 위험별 구조로 설정되어 있는 남한의 소득보장제도의 구조를 영국처럼 하나의 소득보장제도, 예를 들어 가칭 '국민보험제도'로 재편하는 것은 불가능한 것은 아니나 적립기금의 차이, 제도의 특수성 등으로 인해 너무나도 복잡한 제도 통합의 문제를 야기하게 된다. 따라서 위험별 사회보험구조를 전제로 기존 제도의 연계를 강화하는 소득보장제도의 재편이 필요하다. 위험별 구조를 전제로 할 경우 소득보장제도의 재편에 있어서 고려해야 될 사항은 소득보장제도간 기능 중복을 조정하는 것이다. 북한의 경우도 위험별 소득보장제도가 만들어질 경우 같은 원칙에 입각해서 제도를 설계하면 남한제도와와의 유기적 통합이 가능할 것이다.

보험방식의 소득보장제도 외에 절대 빈곤의 상황으로 내몰린 개인에게는 최저생활을 보장해 주는 공적부조(남한의 생활보호제도)가 통일국가에서도 여전히 필요할 것이다. 다만 남한의 생활보호제도가 빈곤층의 소득보장기능을 하기 위해서는 자격조건에 있어서 인구학적 범주 및 근로능력이라는 조건이 철폐되어야 한다.¹⁰⁾ 공공부조제도가 없는 북한의 경우 처음부터 소득만을 기준으로 공적부조를 지급하는 제도가 만들어져야 한다.

(3) 관리운영기구의 재편 : 통합관리체제의 유지

통일국가의 소득보장구조가 위험별 구조로 재편된다고 해서 반드시 관리운영기구가 분립되어 존재할 필요는 없으며 통합관리체제를 유지하여야 한다. 북한의 경우는 소득

9) 동유럽 사회주의의 시장경제로의 이행과정을 보면 존재하지 않았던 실업보험 혹은 실업부조 형태의 실업보장제도가 새롭게 만들어졌다는 것은(Voirin, 1993: 57-58) 이러한 맥락에서 일정한 시사점을 던져 주고 있다. 불가리아는 1989년에, 폴란드는 1991년에 각각 실업보험제도를 도입했다. 중국도 '시장사회주의' 라는 이름 하에 개방정책이 한참 진행 중이던 1986년에 실업보험을 새롭게 도입하였다.

10) 이 제도는 최근 참여연대 등 시민단체에서 입법화를 주장하는 '기초생활보장법' 형태로 현행 생활보호제도가 재편되어야 한다는 것을 의미한다.

보장행정체계가 노동부 산하 사회보험처 및 도·시·군의 사회보험사무소에서 관장하는 국가직영체제로 운영되고 있기 때문에 통합된 관리운영체계를 그대로 유지시켜야 한다. 남한의 경우는 사회보험의 분립된 체계가 비효율성과 낭비를 유발하며, 소득보장제도의 기능 유지를 위해서도 적절치 않다는 점이 지속적으로 지적되어 왔으며(김용하 외, 1996) 최근에 이러한 문제로 인해 4대 사회보험관리운영기구의 통합이 추진되고 있다. 따라서 남한의 경우 위험별 사회보험구조를 유지하되, 보험료의 부과, 징수, 피보험자의 자격관리, 급여지급 등의 공통업무를 일원화함으로써 통합행정체제를 구축하면 북한의 단일한 행정체계와의 2단계 통합은 쉽게 이루어질 수 있을 것이다. 소득보장제도의 관리운영기구를 일원화할 경우 그 기구를 준공공기관으로 할 것인가(예를 들어 남한의 공단 혹은 공사 체제) 아니면 북한처럼 완전한 국가행정기구로 할 것인가의 문제는 행정의 유연성이 확보될 가능성이 있는 준공공기관 성격의 기구가 바람직할 것으로 보인다. 일원화된 관리운영기구를 보다 구체화시키면 중앙기구로서 준공공기관 성격의 (가칭) '사회보험관리공단'을 구축하고, 광역행정단위인 시도에는 '사회보험관리공단지부'를, 그리고 기초행정단위에는 '사회보험사무소'를 설치하여 이 기구를 통해 각종 소득보장제도를 통합관리 하도록 한다.

(4) 재원조달방식의 재편

남한의 경우 소득보장제도의 대부분의 재원이 가입자와 사용자가 기여금을 통해 조달하는 특징을 갖고 있으며 국가 일반재정의 부담은 매우 취약하다. 반면 북한은 보험료에 의한 재원보다 국가 일반재정에서 부담하는 재원이 절대적인 몫을 차지하고 있다. 여기서 통일국가에서 사회보장재정과 국가 일반재정과 관계 설정할 것인가 하는 핵심적 문제가 제기된다. 최근에 시장메커니즘을 적극적으로 도입하고 있는 동유럽이나 소련, 그리고 유사한 전략을 도입한 중국에서 나타나는 경향은 사회보장재정과 국가 일반재정의 연계를 약화시키는 정책이다. 러시아의 연금제도가 적립방식의 사회보험제도로 전환된 것, 그리고 중국에서 사회복지재원을 기업체, 지역사회, 개인 등으로 다원화시키려는 정책(Liu, 1993; Chan & Chow, 1992: 51-64) 등이 이러한 경향을 보여주고 있다. 북한 역시 통일에 이르는 과정에서, 시장메커니즘의 도입이 필연적일 것이기 때문에 사회보장재정과 국가 일반재정의 관계 설정에 있어서 구 사회주의체제와 유사한 경로를 거쳐야 하며, 기업체나 개인의 소득보장제도에 대한 비용부담이 늘어나야 한다.

남한의 경우는 북한과는 정반대로 국가일반재정과 사회보장재정의 연계가 극히 취약한 특징을 갖고 있다. 남한의 사회복지비 지출은 최근 몇 년간 GDP 대비 5% 정도를 유지하고 있는데 이는 선진 자본주의권의 30% 정도에 비하면 너무 열악한 수준이다(O

ECD, 1999). 이렇게 본다면 북한은 국가일반재정의 부담이 약화되고, 남한은 현재보다 강화되는 경향 속에서, 재원조달에 관한 접합 점을 찾을 수 있다. 즉 통일국가에서는 노동자·자영자 등 가입자와 기업이 분담하는 보험료가 사회보장재정의 일부를 형성하고 또한 국가일반재정에서 부담하는 재원이 나머지 일부를 형성할 것이다.

(5) 급여체계 및 수준의 재조정 : 국제기준의 충족

남북한의 소득보장제도의 급여 수준을 어느 정도 수준에서 유지할 것인 가도 통합모형에 있어서 중요한 과제이다. ILO의 최저기준을 잣대로 해서 보면 업무 외 질병, 부상으로 인한 장애급여와 유족급여의 남북한 모두 ILO의 최저기준에 미달하고 있으며, 남한은 상병수당과 출산수당이 존재하지 않고 있다(김연명, 1995: 94-95). ILO의 9가지 급여 중 노령연금, 산재연금 등 나머지 급여는 ILO에서 정한 최저기준을 충족시키고 있기 때문에 통일국가체제에서도 최소한 이 수준은 유지될 수 있을 것이다. 소득보장제도 중에서 공적연금제도 특히 직역별로 구성되어 있는 남한의 공적연금제도는 제도간 급여수준의 조정에 어려움이 예상된다. 북한의 연금제도는 재원이 국가 일반재정에서 조달되며, 소득계층간 임금대체율의 폭이 상대적으로 크지 않기 때문에 모든 소득보장제도가 통합되어 있는 '사회보장제'에서 독립된 연금제도가 분리·성립되는 되는 과정에서 가입기간 통산 문제나 급여수준의 조정 등 개편 절차상의 문제가 크게 부각되지는 않을 것이다. 그러나 남한의 공적연금제도는 국민연금과 특수지역연금간에 현격한 급여수준의 격차가 있기 때문에 공적연금제도의 기능조정 과정에서 상당한 어려움이 예상된다.

2. 남북한 의료보장제도의 재편 방안

(1) 의료보장제도의 개요¹¹⁾

국영의료서비스(NHS) 방식인 북한과 사회보험방식(NHI)인 남한의 의료보장제도는 전국민을 포괄하고 있다는 점 외에는 거의 유사점이 발견되지 않을 정도이다. 우선 의료공급체계라는 측면에서 북한은 모든 의료자원 및 인력이 국유화되어 있는 완전한 국가공급체계를 유지하는 반면, 남한은 의료자원 및 인력이 시장메커니즘에 의해 공급되는 체계를 유지하고 있다. 의료보장의 진료비 지불방식도 남한은 진료행위별수가제(fee-for service)에 기초해 있고, 치료중심의 급여가 제공되는 반면 북한은 진료비 지불이

11) 의료보장제도의 재편에 관한 부분은 김연명·김형식(1995)의 글을 필자들의 토론 과정을 거쳐 수정·보완한 것이다.

보급제로 이루어지고, 예방중심의 의료를 제공하고 있다(문옥륜 외, 1989). 재원조달이라는 측면에서 북한은 보건의료자원의 국유화라는 특성으로 국가 일반재정으로 재원이 전액 조달되는 반면, 남한은 보험료, 일부 국가재정, 그리고 본인부담금이 혼합된 재원조달 방식을 취하고 있다. 관리운영체계는 남한이 준공공기관에 의한 통합관리방식으로 재편되고 있는 반면에 북한은 국가직영 일원화체제를 유지하고 있다. 이러한 남북한의 의료보장제도의 핵심적 차이점을 다소 거칠게 단순화시키면 재원조달과 의료공급을 모두 사회화시킨 '사회주의적 국영의료제', 그리고 재원조달은 보험방식을 통해 사회화하였지만 의료공급은 시장메커니즘에 의존하는 '자본주의적 사회보험방식'의 차이를 반영한 것으로 볼 수 있다.

(2) 의료보장제도의 구조 개편

앞에서 살펴 본 남북한 의료보장제도의 현격한 차이점은 사실상 두 체제의 통합을 위한 아무런 수렴 점을 찾기 힘들게 하고 있다. 결국 통일국가의 의료보장제도의 형태는 '사회적 선택'의 문제로 귀결될 수밖에 없는데 우리는 통일국가의 의료보장제도는 북한의 '무상치료제'의 전체적 틀을 기초로 하되, 남북한제도의 장단점을 발전적으로 통합하는 방안을 제시하고자 한다. 우리가 '무상치료제'의 기본적 틀을 통일국가 의료보장제도로써 수용하는 데에는 다음과 같은 이유가 있다. 우선 원칙적인 측면에서 사회보험 방식보다는 '무상치료제'라는 전체적 틀이 국가책임의 강화라는 개념에 훨씬 부합하기 때문이다. 즉, 사회보험은 기여를 전제로 하는 일종의 '계약관리'인 반면, '무상치료제'는 기여를 전제로 하지 않는 '보편적 권리'라는 가치가 내재되어 있기 때문에 소득계층간 보건의료의 접근성과 의료이용의 형평성이 잘 보장된다. 또한 실제적인 측면에서 볼 때 북한은 해방 이후 보건의료체제의 재편과정을 통해 도시·농촌간 의료이용 격차의 해소, 포괄적인 무료 의료의 제공, 광범위한 예방의료의 제공, 수혜대상의 보편성 확보라는 측면에서 상당한 성과를 거두고 있다는 것은 제한된 자료와 정보 속에서도 어느 정도 확인할 수 있다.¹²⁾ 물론 북한의 무상치료제에 대해 의약품 공급 부족, 낙후된 보건 의료시설 및 기기 등의 문제점이 부각되나 이것은 사회주의적 경제운용방식의 경직성

12) 북한의 평균수명, 영아사망률, 인구대비 보건의료인력 비율, 병상 수 등 각종 보건의료 관련 지표에 대해서는 통계자료의 신빙성 문제 때문에 많은 논란이 일고 있다. 그러나 북한의 경제상태를 고려하면 보건의료지표가 상당히 양호한 수준이며 북한 발표치를 그대로 인정한다면 선진 자본주의 국가와 유사한 수준을 보이는 것으로 나타나고 있다(박종삼 외, 1998; 문옥륜 외, 1989). 물론 이것은 예방의학 강화와 의사담당구역제 등의 제도를 통해 1차 보건의료체제를 체계적으로 확립한 무상치료제의 존재와 밀접한 관련을 갖는 것이다. 그러나 최근에는 경제사정의 악화로 보건의료 전반의 지표가 급격히 악화 되고 있다(김영치, 1997).

에서 비롯된 문제이지 ‘무상치료제’라는 제도 자체에서 기인한 문제는 아니다. 북한의 무상치료제의 전체적 틀을 통일국가 의료보장제의 기초로 삼는다 하더라도 시장에 의한 의료공급이 주도권을 갖고 있는 남한의 사정, 그리고 재원부담 문제 때문에 그 형태는 다소 변형된 형태가 될 수밖에 없다.

(3) 의료공급체계 및 진료비 지불제도 재편

북한의 ‘무상치료제’를 통일국가 의료보장제도의 기본 틀로 수용한다 하더라도, 민간 의료기관을 공공부분으로 재편하는 것은 아주 예외적인 사회적 상황이 전개되지 않는 한¹³⁾ 현실적으로 어려운 일이며, 또한 공공성을 해치지 않는 범위 내에서 민간의료기관의 역할은 인정될 필요성이 있다. 따라서 모든 1차 의료기관은 공공부분으로 흡수하되 2, 3차 의료기관은 민간부분과 공공부분이 혼합되는 형태의 의료공급체계를 원칙으로 남북한 의료공급체계를 재편하는 것이 적절하다. 1차 의료기관을 모두 공공부분화할 경우 북한지역은 현재 북한에서 1차 의료를 담당하는 농촌의 ‘리인민병원’이나 ‘진료소’, 도시의 ‘종합진료소’와 ‘공장병원’ 등의 틀을 거의 그대로 유지할 수 있다. 반면 남한지역의 경우는 통일시점에 이르기까지 보건소의 기능과 조직을 획기적으로 확대하여 1차 진료기관의 축으로 삼고, 이를 바탕으로 의원급 민간의료기관을 흡수·재편하는 방안이 취해져야 할 것이다. 1차 진료기관을 모두 공공의료기관으로 한다면 1차 진료에 한해서는 ‘무상진료’의 원칙을 지켜 나갈 수 있을 것이며, 2차 의료기관과 3차 의료기관에는 ‘유상진료’를 도입할 수 있을 것이다.

이와 같은 ‘1차 의료기관-무상’, ‘2·3차 의료기관-유상’이라는 구도가 확립되면 진료비 지불제도 역시 이에 조응하는 형태로 1차 진료기관은 ‘봉급제’ 형태를 도입하고, 2차나 3차 진료기관은 현재 남한에서 도입이 추진되고 있는 ‘포괄수가제’ 혹은 ‘인두제’(capitation system)를 도입하는 방안도 충분히 설득력을 갖게 된다. 그리고 1차 진료기관의 공공부분화가 체계적으로 진행된다면 현재 북한에서 시행하고 있는 ‘의사담당구역제’를 그대로 혹은 약간의 변형된 형태로 남북한 지역 모두에 확대 적용할 수 있을 것이며 이를 통해 적어도 1차 진료에 있어서 만든 체계적인 건강검진, 예방사업, 보건교육 등 포괄적인 의료서비스를 제공하는 체계의 확립이 가능하다.

(4) 재원조달 및 급여 범위 조정

의료보장제도의 재원조달방식은 의료공급체계의 구도와 조응해야 한다. 즉 1차 의료

13) 가령 영국이나 북한의 경우 민간의료기관이 공공의료기관으로 전환되는 과정에는 제2차 세계대전과 한국전쟁이라는 예외적 상황이 전개되면서 자생력을 상실한 민간의료기관을 국가가 떠맡게 되고 이것이 민간의료기관의 국가 흡수를 결정적으로 촉진하게 된다.

기관을 모두 공공부문화 시키고 무상진료 개념을 도입한다면 적어도 1차 진료에 들어가는 비용은 국가 일반재정에서 충당되어야 한다. 북한은 현재도 모든 재원이 일반재정에서 부담되므로 1차 진료에 대한 국가부담은 계속적용이 가능하며, 남한지역은 지역의료보험에 지원되는 국고부담을 확대함으로써 1차 진료에 소요되는 재원을 충당할 수 있다. 그러나 2·3차 진료기관의 경우는 남북한 지역 모두에서 보험료 그리고 본인부담금을 적용하여 재원을 조달할 수 있다. 본인부담금(user charge)을 2차나 3차 의료기관에 적용하는 것은 소위 '도덕적 위험(moral hazard)'의 논리를 일정 부분 수용하는 것이다.

통일국가 의료보장제도에서 보장할 급여의 범위 및 수준에 대한 결정은 포괄적 의료서비스 및 예방 중심의 의료서비스가 제공된다는 원칙이 필요하다. 특히 남한 의료보험제도에서 매우 취약한 건강검진의 미흡 등 예방 급여의 문제가 획기적으로 개선되어야 하며, 1차 진료기관을 중심으로 체계적인 1차 진료 활동이 이루어져야 한다. 북한의 경우는 예방급여와 1차 진료를 할 수 있는 틀이 갖추어져 있으나 진료의 질이 낮다는 문제가 제기된다. 그러나 통일국가체제에서 남한의 보건의료기술이 접목되면 진료의 질의 문제는 자연스럽게 해결될 것이다.

(5) 관리운영체계 재편

의료보장제도의 관리운영체계는 무상의 1차 보건의료를 포괄하는 체계와 보험료 징수 및 자격관리를 담당하는 행정체계가 병립한다. 먼저 무상의 포괄적 1차 보건의료서비스에 대해서는 중앙 및 각급 행정단위에 '보건위원회'를 설치하여 여기에서 통일국가 전체의 의료자원 및 인력의 배치, 예방·보건사업 계획의 수립 등 포괄적인 1차 보건의료서비스 계획을 수립하는 역할을 담당하도록 한다. 보건위원회 등에서 수립된 포괄적 1차 보건의료계획은 통일국가에서 보건업무를 관장하는 국가기구가 행정업무를 담당하고 보건의료에 관한 사업은 1차 보건의료체계에서 담당하도록 한다. 의료보험료의 징수 및 피보험자의 자격관리 등은 소득보장제도를 관리운영하기 위해 남북한에 설치될 사회보험 통합 행정체계에서 담당한다.

3. 북한 사회복지서비스 체제의 구축

사회주의체제의 복지체제가 일반적으로 그렇듯이 북한도 노인복지, 아동복지, 장애인복지 등 사회복지서비스부분이 매우 취약한 것으로 보인다. 특히 북한의 문헌에 의하면 보육 같은 예외적인 프로그램을 제외하면 대부분 수용시설이며 남한과 같은 이용시설이나 공공복지요원에 의한 상담, 심리서비스 같은 비물질적 서비스는 거의 보고되지 않

고 있다(북한문제연구소, 1994). 따라서 사회복지서비스 부분에서의 남북한 통합모형은 남한에 존재하는 각종 사회복지서비스 기관이나 조직을 북한에서 수용하는 형태가 될 것이며 이와 관련하여 크게 세 가지의 과제가 제시될 수 있다.

첫째, 북한 전 지역에 사회복지이용시설이 확대되어야 한다. 북한은 어린이 보육시설을 제외하면 남한과 같은 종합복지관, 노인복지관, 혹은 장애인복지관 같은 이용시설이 존재한다는 증거가 없으며 시설의 대부분이 혁명유자녀 혹은 무의무탁한 노인·장애인·아동을 수용하는 이용시설만이 존재하고 있다. 따라서 남한과 같은 형태의 각종 복지이용시설이 북한에 확대되어 비물질적 서비스를 시행할 수 있는 기반이 마련되어야 한다. 또한 북한의 수용시설의 대부분은 국가직영시설에 해당되므로, 남한과 같은 사회복지법인의 형태로 소유구조를 전환하여 종교단체나 복지단체 등 민간이 개입할 영역을 넓혀 주어야 한다.

둘째, 북한 전 지역에 사회복지 전문 인력을 충원되어야 한다. 사회복지이용시설이나 수용시설이 제대로 기능을 행사하기 위해서는 사회사업의 전문적 기술을 가진 인력이 필요하다. 그러나 북한에 이러한 인력이 존재한다는 보고는 어디에서도 발견되지 않는다. 따라서 통합이행 과정에서 북한은 사회복지전문인력을 양성할 수 있는 교육기관을 설치해야 하며, 경우에 따라서는 남한 사회복지 전문인력의 북한 파견이 이루어져야 할 필요성이 있으므로 남한 전문인력에 대한 통일준비교육도 중요한 과제가 되어야 한다(오정수, 1997).

셋째, 공공복지조직 및 민간복지조직이 확대되어야 한다. 사회복지 전문인력이 없는 것처럼 북한의 공적 행정기구에도 남한의 사회복지전문요원 같은 공공 전문인력이 없는 것으로 추정된다. 따라서 통합과정에서 공공행정기구에 사회복지전문 인력을 배치하여 남한과 같이 생활보호업무를 담당하도록 해야 한다. 민간복지조직도 북한이 통합이행과정에서 새롭게 구축해야 할 주요한 과제이다. 민간복지조직은 중앙 사회복지협의회 및 지방 조직, 공동모금회 및 지방 조직, 적십자회 조직 등이 있다. 북한은 통합을 준비하는 과정에서 각종 민간조직의 활성화를 유도하는 정책을 취함으로써 남북통합이후 민간복지부문에 대한 최소한 접합 점을 마련해 놓아야 한다.

IV. 민간복지부문의 통합모델

본 연구의 앞부분에서 언급한 바와 마찬가지로, 기업, 민간단체와 종교계가 각 자의 가치와 철학을 중심으로 북한지원활동을 전개하고 있음을 지적하였다. 기업은 이윤추구

와 사회에 대한 공익성을 지속적으로 추구할 것이다. 한편으로 민간사회단체, 종교계, 및 국제구호단체는 인간의 존엄성과 평등, 자유 등의 보편적인 가치를 중심으로 그들이 국내적으로나 국제적으로 다양한 지원활동을 계속하리라고 본다. 그러므로 심각한 기근과 질병 등 생존을 위협하는 각종 사회문제가 급증하고 있는 북한사회를 위해서도 그들은 변함없는 관심을 가지고 능동적인 지원활동을 전개하리라고 사료된다. 다음 내용에서는 세분화된 분야별로 남북한 통일과제에 대하여 어떠한지 대처하고 있는지 현황을 파악하고, 이를 통하여 현재부터 통일까지 그리고 통일 후에 민간부문이 담당해야 할 역할을 위한 시사점을 얻고자 하였다.

1. 기업 및 비종교 민간단체

(1) 대북 지원에 대한 동기 및 경과

북한동포들이 현재 겪고 있는 기아에 대하여 순수한 인도주의와 동포사랑 차원에서 조건 없이 지원되고 실행되고 있는 민간의 대북 지원에 대한 동기에 대하여 먼저 살펴보고자 한다. 최근 북한의 식량사정으로 인하여 대부분의 북한동포들이 심각한 굶주림에 처해 있고 이러한 북한의 식량난은 지난 1985년 에티오피아의 기아보다 더 심각하다고 보도되었고, 지난 2년 동안 수만 명 이상이 기아와 굶주림으로 사망한 것으로 추정되고 있고, 북한 어린이들도 극심한 기아로 사망위기에 처해 있다고 보도되고 있다. 또한 현재 북한 주민들이 하루 식량 배급량은 1인당 약 100g 정도이며 이는 르완다, 소말리아의 400g의 1/4에 지나지 않는다고 하였다. 그리하여 남한에서는 이러한 북한동포에 대한 따뜻한 동포애에서 대북 지원 활동을 하게 되었다. 북한동포를 돕기 위한 민간운동은 1990년대 초부터 사랑의 쌀모으기 운동, 한국교회 남북나눔 운동, 선명회 등 종교계를 중심으로 시작되었으며, 1995년 가을에 종교계를 중심으로 한 북한 수재민돕기운동이 시작되었고, 이러한 운동은 1996년에 종교계와 사회지도층이 중심이 되어 우리민족 서로돕기 운동으로 발전하여 북한의 식량난을 돕기 위하여 모금운동을 전개하여 왔다(서경석, 1997, p.26). 이와 같은 흐름에 이어 1997년 6월에 총 90여개의 단체가 모여 '북한동포돕기 민간단체전국회의'를 발족하였다.

따라서 민간의 동포돕기운동은 2가지의 흐름으로 전개되고 있다. 첫째, 우리민족 서로돕기 운동본부를 중심으로 하는 옥수수 10만톤 보내기 범국민운동이다. 둘째, 전국연합과 민주노총이 중심이 된 거래사랑-북녘동포돕기 범국민운동이다. 우리민족 서로돕기 운동본부는 5개 교단과 한겨레신문을 중심으로 북한동포돕기 국민운동을 전개하고 있다. 또한 전국연합은 1996년부터 북한수해지원운동을 전개하고 있다. 이러한 두 가지 흐름 외에도 KNCC나 YMCA, 민변, 여성, 참여연대 쪽에서 개별적으로 북한동포돕기

운동이 벌어지고 있는 실정이다(최홍재, 1997, p.33).

(2) 민간차원의 대북 지원에 대한 현황

사회단체의 모금 총액은 91억원 정도로 우리민족 서로돕기 운동 25억 3천만원, 겨레 사랑-북녘동포돕기 범국민 운동 30억 5천만원, KNCC여성위원회의 2개단체 1억 5천만원, 효도회·일천만이산가족재회추진위원회 1억 5천만원, 언론계 2억 6천만원, 정치계 1억 1천만원, 경제계 18억원, 법조계 1억원, 교육계 6억 2천만원, 의료계 1억 1천만원, 외국단체 및 해외송금 4억 1천만원, 대한적십자사 9억원, 기업체 7억 5천만원, 개인 8억 4천만원, 기타(이자수입 등) 1억 5천만원 등으로 구성되어있다(대한적십자사, 1998).

AFP(Agence France-Presse)에 따르면, 남한은 1998년 한 해 동안에 3억 2천 3백만 달러를 식량 지원하였으며, 여기에는 천백만 달러의 정부원조가 포함되어 있다.¹⁴⁾ 정부차원에서는 세계식량계획(WFP)의 대북 지원에 1,100만불(밀가루 1만톤, 옥수수 3만톤)을 기여하였고, 민간차원에서는 2,174만불 상당의 식량, 의약품 등을 지원하였다.¹⁵⁾ 통일부에 따르면 이 기간동안에 북한은 한국 정부로부터 2억 7천 3백 42만 달러, 민간으로부터 3천 4백 55만 달러 등 남한으로부터 총 3억 7백 97만 달러를, 또 유엔과 개별국가 및 NGO 등 국제사회로부터 총 6억 4천 3백 1만 달러를 지원 받은 것으로 나타났다.

우리 정부는 지난 1995년 국내산 쌀 15만톤을 보내는 등 2억 3천 2백만 달러를 북한에 지원하였고, 1996년에는 3백 5만 달러, 1997년에는 2천 7백 37만 달러를 지원했고, 1998년 10월 현재까지 세계식량계획(WFP)을 통해 옥수수 3만톤과 밀가루 1만톤 등 1천 1백만 달러어치의 곡물을 북한에 보냈었다. 민간의 경우는 지난 1995년 9월부터 1997년 5월까지 국제적십자를 통해 4백 96만 달러를 북한에 지원하였고, 이어 지난 1997년 6월부터 1998년 10월 현재까지 모두 다섯 차례에 걸쳐서 대한적십자사를 통해 총 2천 9백 59만 달러를 지원했다. 국제사회의 대북 지원은 유엔기구 3억 8백 35만 달러 및 국제적십자 3천 6백 3만 달러 등이다. 유엔이나 NGO 대북 지원의 경우에 미국과 일본, 그리고 유럽연합(EU) 국가 및 소속단체들의 기여분이 대부분인 것으로 나타났다(중앙일보 1998년 10월 5일자). 우리 정부는 1995년 북한의 수해 이후 총 3억 1,682만불(옥수수 기준 198만톤)을 지원하여 국제사회의 전체지원(10억 3,752만불)의 30%를 제공한 것으로 나타났다.¹⁶⁾

14) South Korea sends fertilizer aid to starving North Korea. <http://www.reliefweb.int>, 30 March 1999.

15) 대북 지원 문제, <http://unikorea.go.kr/kr/load/C34/C3412.htm> 4 March 99.

16) 민간 대북 지원 창구다원화조치. <http://unikorea.go.kr/kr/load/C34/C3412.htm>, 3 April 1999.

민간차원에서 제 5차 남북적십자 대표접촉(98. 3. 25 - 3. 27. 북경)에서의 합의에 따라 6월말까지 제 3차분으로 옥수수 기준 5.4만여톤(935만불 상당)의 물자를 전달하였다. 또한 1998년 9월에서 12월간에 제 3차분 추가물량으로 옥수수기준 7만여톤(1,133만불 상당)을 지원하였고, 1998년 3월과 10월 두 차례에 걸쳐서 처음으로 판문점을 통하여 정주영씨가 한우 1,001 두를 전달하였다.

긴급구호차원의 지원과 병행하여, 북한 식량난의 근본적인 해결을 위하여 비료 등 영농자재 지원 및 남북농업 협력을 추진하고 있으며, 정부에서는 비료지원 등 남북한 상호관심사 협의를 하였고, 민간에서도 농산물 계약재배 등을 추진하고 있다. 또한 남북 주민간 접촉을 증대하고 민간차원의 대북 지원 활성화를 위한 조치로서 대북 지원 관련 방북, 이벤트성 모금행사, 언론·기업의 협찬 등을 하고 있고, 대북 지원 사업으로서 북한내에서 국수공장(7개), 영양식 공장, 젓소목장 등을 운영하고 있다. 한편 정부에서 대한적십자를 통하여 민간단체 개별지원을 허용하고 있다. 민간차원에서의 대북 지원에 대한 총규모는 4,321만불(472억원)로서 기간별·지원규모·서비스내용은 다음과 같다(1999년 1월 15일자 통일부 인도지원국 자료참조)

<표 1> 대북 지원의 기간별·지원규모·서비스내용

기 간	지 원 규 모	서 비 스 내 용
1995.9-1997.5	496만불 (39억 6,915만원)	밀가루 3,664톤, 분유 94톤, 담요 1만개, 식용유 18.6만톤, 라면 10만개, 양말 3만 5천켤레, 감자 1,940톤, 무종자 4.8톤, 배추종자 6.4톤, 옥수수 4,980톤 - 1\$ 800원 환율적용
1997.6-1997.7	850만불 (75억 7,100만원)	옥수수 4만 1,521톤, 밀가루 2천톤, 라면 15만 상자, 비료 2천톤(옥수수기준 53,841톤) - 1\$당 890원 환율적용
1997.8-1997.10	890만불 (81억원)	옥수수 1만 7,082톤, 수수 1만 3,000톤, 밀가루 5,501톤, 식용유 27만ℓ, 감자 1,300톤, 이유식 96.74톤, 분유 100톤, 어린이영양제(비타민) 3만병 (옥수수기준 1,261톤) - 1\$당 910원 환율적용
1998.3	17만불 (2억 8,000만원)	비료 800톤(옥수수기준 1,261톤) - 1\$당 1,680원 환율적용
1998.4-1998.6	935만불 (130억 9,045만원)	옥수수 16,434톤, 밀가루 13,500톤, 식용유 26만ℓ, 분유 111톤, 비료 2,500톤, 소금 1,000톤, 쌀 58톤, 씨감자 5톤, 양말 26천켤, 한우 500두, 비닐 3.4톤, 초콜렛 11톤, 의약품(41천만원 상당), 애플란스 1대 (옥수수기준 54,567톤) - 1\$당 1,400원 환율적용
1998.9 - (3차 추가지원)	1,133만불 (141억 6,200만원)	정주영: 옥수수 39,509톤(95억원, 톤당 24만원), 한우 501두(사료 85톤, 물통 205개 포함 10억 9,400만원) 민간단체 개별지원: 옥수수 4,010톤, 밀가루 2천톤, 백미 60톤, 설탕 34톤, 식용유 35만 6천 7백ℓ, 젓소 200두, 사료비닐 50.8톤, 유리 984장, 의류 45,904매, X-Ray차 1대, 의약품 등(15개 단체, 35억 6,800만원) - 1\$당 1,250원 환율적용

1999. 1. 15일자 통일부 인도지원국 자료참조.

이러한 대북 지원에서 정부차원의 대북 지원은 1997년에 240억원에서 1998년에는 154억원으로 감소하였으나, 민간차원의 대북 지원은 182억원에서 275억원으로 상당히 증가하였다.¹⁷⁾

(3) 민간차원의 대북 지원 활동에 대한 성과

북한의 식량생산 부족에 따른 단기적인 식량문제를 해결하기 위한 남한의 민간단체의 지원은 단기적인 차원에서 매우 중요하다. 물론 민간단체의 대북 지원 활동은 아직까지 초보적인 구호사업단계에 머무르고 있는 수준임에도 불구하고 지금까지의 다른 구호운동과는 다르게 광범위한 호응을 받았으며, 민간단체의 북한동포돕기 운동은 정부 정책에 대한 획기적인 변화를 일으켰고, 단순한 운동차원의 캠페인 수준이 아니라 북한에 실제적인 도움을 줄 수 있을 정도의 성과를 이루었다. 1995년부터 제공한 긴급식량 지원과 농업복구지원이 북한의 식량난 악화를 방지하는데 크게 기여하였다. 특히, 지난 3년 동안 제공된 민간정부의 대북 식량지원은 특히 아동, 임산모, 입원환자 등 취약집단의 영양상태가 더욱 악화되는 것을 방지하는데 결정적으로 기여하였다(FAO/WFP, 1998). 한편, 남한에서는 북한의 호전성을 북한에서는 남한의 공작을 두려워하고 있으며 이러한 상호간의 불신감이 통일을 저해하고 있는 상황에서 민간단체들의 이러한 순수한 인도적인 지원은 남북한 동포들간의 서로에 대한 이해를 증진시킬 수 있는 계기가 되었다. 또한 북한 정부에서도 대북 지원을 하고 있는 남한민간기구에 대한 인식이 점차 변해가고 있고 비정부 성격으로서 민간지원단체에 대하여 사업범위를 넓혀주며 더 많은 기회를 제공해 주고 있다. 정부는 민간차원의 대북 지원을 활성화시키기 위해 북한동포돕기 이름의 자선음악회, 바자회 등 같은 이벤트행사에 언론사, 기업체가 협찬·후원하는 것을 허용키로 하였다(한겨레신문, 1998년 3월 18일자). 따라서 남한 정부는 대북 지원에 대한 민간단체의 자율성을 뒷받침해 줌으로써 북한의 남한에 대한 시각이 변함으로써 남북 정부대화에 크게 기여하리라 본다. 또한 이러한 대북 지원은 중·장기적으로는 북한체제의 변화와 개방을 유도하리라 본다.

2. 종교 및 종교계민간단체

(1) 종교계 대북 지원 단체

종교계의 대북 지원은 민간차원의 일환으로 남북적십자 합의 이전에는 국제적십자를

17) 대북 지원문제, <http://unikorea.go.kr/kr/load/C34/C3412.htm>, 3 March 1999.

통하여, 합의(제 5차 남북적십자대표 접촉, 1998. 3. 25 - 3. 27. 북경) 이후에는 정부의 민간부문 대북 지원창구 단일화정책에 입각하여 대한 적십자사를 통하여 실시되어 왔다. 최근에 이르러 민간부문의 대북 지원에 관한 정부의 정책이 자원단체의 자율성과 동포애에 바탕을 둔 인도주의 정신을 존중하여 개별지원이 조건 없이 허용되었다. 이로써 20여개 단체가 지속적으로 대북 지원을 직접 추진하고 있다.

대북 지원에 참여하고 있는 종교계는 사회단체 연합형태와 독립적인 교단·종단의 형태를 취하고 있다. 종교계가 시민단체, 학계, 여성계 등과 함께 대북 지원사업을 펼쳐 나가는 것은 한반도 통일을 준비하는 남한사회의 사회통합이라는 의미도 있다. 교단·종단은 주로 기독교, 천주교, 불교, 원불교의 독자적인 지원활동과 범교단·종단들의 연합단체로 대북 지원사업을 전개하는 등 종교계 안에서도 다양한 지원형태를 나타내고 있다(<표 2> 참조).

<표 2> 국내 대북 지원 종교단체 현황

종단·교단·연합체	단 체 명
기독교	한국복음주의협의회, 한국기독교총연합회, 한국기독교 교회협의회, 기독교 대한감리회, 예수교장로회(통합), 예수교장로회(합동), 기독교식량은행, 북한동포 후원연합회, YMCA, 광림교회, 소망 교회, 삼육국제개발구호기구, YWCA, 한국통일교회, 기독교햇불 선교회, 기독교청년대학생통일봉사단
천주교	천주교서울대교구 민족화해위원회, 천주교 한마음 한몸 운동본부, 천주교사회복지위원회, 한국천주교 중앙협의회, 정의구현전 국가제단, 한국천주교 주교회의
불교	우리민족 서로돕기 불교운동본부, 한국불교종단협의회, 대한불교 조계종 중앙총부, 북녘돕기 불교추진위원회, 민족화합 불교추진 위원회
원불교	원불교은혜심기운동
범종단	한국종교인 평화의
종교사회단체연합	우리민족 서로돕기운동, 북한동포 사랑의 옷 보내기운동
종교사회단체	한국 국제기아대책기구, 한국선명회, 한국이웃사랑회, 두렛마을

(2) 종교계 대북 지원 현황

지난 반세기 동안 민족의 통일과 평화에 대한 한국 종교계의 신념과 열망은 강력하였다. 종교계는 한반도 통일의 과제를 민족의 과제로 승화시켜 민족운동으로 발전시키는데 앞장서 온 것이 사실이다. 그러므로 1972. 7. 4. 남북공동성명이 외세를 배격한 자주적 통일, 무력에 의지 않는 평화적 통일, 사상과 이념 및 제도를 초월한 대동단결로

서의 통일의 원칙을 제시했을 때 종교계는 적극 환영했다. 각 종단, 교단은 각기 나름대로의 한반도 통일에 관한 원칙을 선언문으로 명시하였다.

개신교의 경우 1980년대에 이르러 한반도 통일에 관한 공식 논의가 시작되었으며 이런 공식·비공식 회의는 국내·외에서 끊임없이 계속되었다. 국내 기독교 지도자들은 세계기독교협의회(WCC)에 속한 여러 국제기구들과 또한 세계에 흩어진 교포기독교지도자들과 함께 한반도의 평화적 재통일을 위해 교회가 하여야 할(선교적) 과제를 계속 모색해 왔다. 1988년 2월 한국교회협의회 제 37차 총회에서 “민족의 통일과 평화에 대한 한국기독교교회 선언”은 우리 나라의 종교가 통일의 원칙으로 민족자주, 평화우선, 신뢰와 교류, 민주주의, 인도주의 우선 등의 원칙을 선포한 셈이다(북한문제연구소, 1995).

이런 맥락에서 종교계의 대북 지원 활동은 단순한 물질적 지원 이상의 의미를 지니고 있다. 그것은 곧 민족통합, 사회통합을 실현하여 민족의 동질성을 회복하려는 운동의 일환이다. 독일의 경우와 같이 남한의 교회는 북한을 지원하고자 하는 강렬한 소망은 있었으나, 남·북한의 정치적 현실이 이를 불가능하게 했다. 그러나 오늘의 남·북한 정세는 종교계로 하여금 남·북한 분단의 비극을 극복할 수 있는 환경이 조성되어지고 있음에 따라 대북 지원 활동이 활발히 전개되고 있다.

북한이 1995년 수해이후 「유엔인도지원국」(UNDHA)과 같은 구호기구를 통해 인도적 지원을 공식 요청하여 왔으며, 이에 따라 국제사회의 대북 지원이 실시되어 왔다. 이와 동시에 우리나라에서는 정부부문과 함께 민간부문의 대북 지원사업이 활발히 시작되었다. 종교계의 대북 지원은 밀가루, 감자, 옥수수, 식용유, 분유 등 식료품과 담요, 의류, 의약품 등 생활필수품이었다. 그러나 근래에는 국수공장, 영양식공장, 젖소목장, 농업개발(두레마을) 등 그 지원방법이 식료품생산을 지원하는 보다 영구적인 방법을 사용하고 있다.

종교계에서 1996. 1 - 1997. 5 (남북적십자 합의이전 : 국제적십자사 경유)까지 제공한 대북 지원 현황¹⁸⁾을 보면 여러 종교기관과 단체들은 주로 밀가루, 옥수수, 감자, 라면 등 식량지원에 해당하였다.

종교계에서 남북적십자 합의이후('97. 5. - '98. 6) 제공한 대북 지원 현상은 다음 표와 같다.

18) 이 기간동안 북한을 지원한 단체들을 보면 천주교서울대교구 등 10개 단체, 범종단종교인협의회, 광림교회, 한국천주교주교회의, 한국복음주의협의회 등 30개 단체, 천주교서울교구 민족화해위원회, 우리민족서로돕기운동, 한국교회협의회, 천주교 한마음한몸운동본부, 우리민족돕기 불교운동본부, 원불교은혜심기운동, 한국기독교 북한동포돕기후원회, YWCA, 한기총북한동포돕기위원회, 원불교, 대한불교조계종, 예수교장로회(통합), 우리 민족서로돕기운동 등이다.

<표 2> 남북적십자합의 이후('97. 5 - '98. 6)의 종교계 대북 지원 현황 (단위: 톤)

종교기증단체	1차('97. 6 - 7)	2차('97. 8 - 10)	3차('98. 4 - 6)
	품목 및 수량	품목 및 수량	품목 및 수량
우리민족 서로돕기운동	옥수수 5,000 비료 2,000	수수 8,000 감자 1,000	
천주교 민족화해위원회	옥수수 11,400		옥수수 3,000 밀가루 300 비료 2,000
대한예수교장로회(통합)	옥수수 2,000	옥수수 3,420	
겨레사랑 북한동포돕기운동	옥수수 12,000	옥수수 2,000	
한국기독교 북한동포후원연합회		밀가루 2,500 옥수수 1,500	밀가루 쌀 58
원불교		옥수수 1,020	
북녘동포돕기 불교추진위원회		옥수수 2,000	
기독교청년대학생 통일봉사단		옥수수 1,000	
우리민족서로돕기 불교운동본부		수수 1,020	
사랑의 쌀 나누기운동		수수 8,000	
국제기아대책기구		수수 1,413	
선명회		분유 30	비닐하우스 3.4 식용유 109,080 l 의약품 80상자
한국통일교회			밀가루 750
기독교햇빛선교원			밀가루 260
대한YMCA연합회			전지분유 15
대한예수교장로회(통합)			요소비료 300
한국천주교중앙협의회			밀가루 2,000
정의구현전국사제단			탈지분유 42.55 의약품
민족화합 불교추진위원회			밀가루 250
두레마을			씨감자 5.1 비료 200
한국 국제기아대책기구			밀가루 260

1998. 6. 30일자 통일부 인도지원국 자료참조

(3) 남북간 종교계 교류

독일통일의 경우 통일을 이룩한 중요한 요소들 중의 하나는 동·서독간의 끊임없는 민간차원의 교류였다(김병로, 1998). 특히 동·서독간의 종교지도자들의 지속적인 접촉과 교류는 독일통일의 큰 밑거름이 되어 온 것이 사실이다. 남·북한 종교지도자들간의 교류는 정치적 환경에 제약을 받아 다른 민간차원의 교류와 같이 극단적인 제약을 받아왔다. 일반적으로 한국의 종교계는 정부의 대북정치노선에 순응하는 대다수와 한반도의 평화적 통일을 종교(예, 선교)의 본질적 과제로 삼고 적극적으로 남북간 종교지도자간의 접촉과 교류를 주장하는 소수의 진보적 남한 종교지도자들이 있었다.

이승만 대통령의 철저한 반공주의와 멸공·북진통일노선은 8·15이후 4·19까지 계속되었고 이북에서 피난 온 많은 종교지도자들은 이 정책에 찬성했다. “반공을 국사의 제일”로 삼았던 박정희 정권 하에서 5·16부터 1960년대의 반공법 제정 등을 거치며 한반도 통일문제는 독재정권의 정치적 도구로 사용되었다. 남한교회는 양적인 교회성장에 빠져서 군사정부의 민족분단 고착화 정책에 대부분 무관심했다. ‘70년대에 이르러 “개발독재”의 약점이 노출되며 노동자와 학생들의 반항이 거세게 일어났고 이때 통일문제는 “선민주·후통일”의 과제로 한국종교계의 대다수가 받아들였다. 그러나 소수의 진보적 종교지도자들은 민주화와 민족통일을 하나의 과제로 보았고 “선통일 후민주”라는 구호도 나왔다. 1980년대는 광주민중항쟁(1980. 5. 17)을 시작으로 통일논의가 공식적으로 토론되기 시작했는데, 이때 진보적인 종교지도자들의 통일운동에 종교대중도 호응하기 시작했다. 기독교의 경우 한국교회협의회에서 1988. 2. 19. “민족의 통일과 평화에 대한 한국기독교교회선언”(정원법, 1995)의 채택 등으로 종교계의 적극적인 남북교류를 통한 한반도 통일의 추구를 촉진시켰다.

1990년대에 이르러 동·서독의 통일(1990. 10)을 지켜보면서 지금까지의 민간주도의 통일운동에 대하여 정부가 적극적인 태도로 통일문제에 관심을 보이기 시작했다. 김대중 정부의 출범과 함께 지금까지의 “바람정책”이 “햇볕정책”으로 선회함에 따라서 남·북한 종교인의 교류는 평화적 통일의 과제를 중심으로 활발히 진척되고 있다. 주목할 사실은 1980년대에 이르러 남한에서 남북한 종교지도자들간의 통일논의가 어렵게 되었을 경우 해외동포들이 남북한 종교지도자들간의 대화의 자리를 모색했다는 사실이다. 기독교의 경우 교포기독교자대표들은 남한 기독교지도자들과 함께 세계교회협의회(WCC)와 오스트리아, 미국, 독일, 일본, 스위스 등 세계교회들의 협조하에 “남북기독교자협의회”를 외국(동경, 글리온, 와싱턴, 백림 등)에서 꾸준히 개최하여 왔다는 사실이다(정원법, 1995).

근래에 이르러 종교교류는 인도적 차원의 대북식량지원과 북한동포에 대한 종교적인 관심에 힘입어 개신교, 천주교, 불교계에서 비교적 활발히 진행되고 있다. 1998년 6월말

까지 총 70건(606명)의 남북종교인 접촉과 18건(43명)의 방북이 성사되었다(김병로, 1998). 식량·의료지원과 관련하여 옥수수재단(김순권 박사), 한민족복지재단, 이웃사랑회, 선명회, 두렛마을 등 인도적 민간기구의 방북교류가 활발히 추진되고 있다. 남북간에 성사된 개별적 종교교류는 범타스님(1989. 6), 장익, 정의철 신부(1988. 10), 곡선희 목사(1991. 9, 1995. 8 등) 권호경 목사(1992. 1) 등의 예를 들 수 있다. 1998년부터는 천주교, 불교, 개신교, 교단지도자들의 단체방북이 대규모로 이루어짐으로써 남·북한 종교계의 교류가 활발하게 되고 있고, 그것은 남·북통일을 위한 민간교류의 주류를 이루고 있다.

(4) 통일에 대비한 종교계의 계획동향 : 기독교의 예

통일 한국의 사회복지지는 통일과정과 통일 이후의 상황에 대한 현실적인 고려에 의하여 설계되어야 하고, 이때 공공(국가)부문과 민간부문의 연계된 구조가 필요함을 논하고 있다¹⁹⁾. 민간부문의 종교계가 통일과정과 통일이 성취된 초기에 어떤 사회복지적 기능을 담당할 계획들을 갖고 있는지 그 동향을 고찰하는 것은 매우 중요하다. 특히 본 연구에서 취급하는 소득보장, 의료보장, 주택보장에 종교계의 계획동향이 갖는 함의를 도출할 필요가 있다. 불교, 원불교, 기독교, 천주교 등 각 교단·종단과 종교단체가 구상하고 있는 계획·활동의 자료를 수집, 분석해야 할 것이다. 본 연구에서는 기독교의 예를 들어서 그 동향을 간략히 살펴보기로 한다.

모든 종교는 그 자체의 독특한 신념체계, 제의체계, 사회행동체계로 구성되었고, 그 종교의 핵심기능 중의 하나는 선교·포교에 있다(오경환, 1979). 통일에 대비하는 기독교계도 “북한선교”(김형태, 1999)라는 교단적 목표를 내놓고 통일에 대비한 계획을 설계하고 있다. 교회의 사회행동체계로서 통일문제에 기독교가 어떻게 관여하고, 사회복지적 차원에서 민간부문으로서의 복지적 기능을 부수적으로 이해한다는 것은 매우 현실적인 접근이라 본다. 그런 의미에서 기독교계의 1차적인 “북한선교”라는 개념에서 2차적인 사회(복지)적 기능을 찾아야 할 것이다. 통일에 대비한 1차적 목적 곧 북한선교를 위해 기독교계는 어떤 계획을 갖고 있는가 하는 것이다.

지금까지 나타난 기독교계의 계획동향을 보다 더 집합적이고 지속적인 노력으로써 첫째, 북한교회와의 자매결연, 둘째, 북한교회의 재건과 창립을 구체적으로 모색하고 있다. 그것이 갖는 종교적인 의미는 본 연구의 대상은 아니고, 그런 계획동향들의 사회보장적, 사회안전망적 의미를 통일과정에서 나타날 시급한 사회적 요구에 대처하는 맥락

19) 오정수, “통일한국의 사회복지 민간부문 구축방안”, 「통일한국의 사회복지 비전과 과제」 (제 9회 한국사회복지대회, 1997. 10. 17), p. 93.

에서 이해해야 할 것이다. 남한의 교회가 갖고 있는 사회복지적 기능(민간)을 고찰하고 또한 현재 기독교계가 북한을 돕는 주류를 이루고 있다는 사실을 감안한다면, 기독교계 각 교단이 통일에 대비한 북한 교회복구를 위한 선교정책²⁰⁾을 심도 있게 분석하는 것은 큰 의미가 있다고 본다. 기독교계 각 교단에서 통일에 대비한 북한교회 복구계획을 보면 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 기독교계 각 교단의 북한교회 복구계획

교 단	계 획 내 용
예수교장로회(통합)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북한행정구역을 분할하여 해방전 북한교회재건을 공식적으로 총회에서 결의함. ○ 51개 노회가 각 지역을 구분해 놓고 곡산, 해주, 세포, 고산 등 작은 지역까지 교회재건을 설정함. ○ 현재 100억 모금을 추진중에 있다.
예수교장로회(합동)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 500개의 가정교회를 양성화하여 500개의 교회를 복구함. ○ 340교회(1,000 - 28,000 교인수)를 복귀지명교회로, 470교회(500 - 1,000 교인수)는 두 교회가 한 교회를 복구하게 함. ○ 통일에 대비한 교회복구, 선교비로 400억 모금계획.
감리교	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북한지방을 12개 지방회로 구분하여 북한교회복구를 위한 책임 목사와 감독을 선정함. ○ 감리교 총 409개 교회(결산 5억-3억내)가 북한지역에 343개 교회를 복구할 계획을 설정함. ○ 남한의 감리교 중 3억-5억 결산을 내는 교회가 복구비를 책임지도록 분담함.

남한의 기독교계는 북한 전체인구를 2,200만으로 볼 때 최소 1만 명당 단위로 교회를 건다면 2,200교회, 가장 최소단위인 동이나 리에 교회를 건축할 때 4,337개소를 건축해야 한다고 논한다.²¹⁾

20) 윤두호, “북한교회복구를 위한 선교정책”, 「북한기독교총람」(대한예수교 장로회총회, 북한문제연구소, 1995), pp. 129-136.

21) 최경일, “통일에 대비한 북한교회 재건 실천문제”, 「북한기독교총람」(대한예수교 장로회총회, 북한문제연구소, 1995), p. 159.

3. 교포교회 및 국제구호단체

(1) 국제사회의 북한지원

1995년 6월 이후 지난 해 말까지 남한에서 북한을 지원한 총액은 3억 1,593불로 국제사회에서 지원한 7억 2,070만불의 44%에 불과하다. 남한사회의 활동내역과 국제사회의 지원내용은 <표 4>와 같다.

<표 4> 우리 및 국제사회 대북 지원 비교('98. 12. 31 기준)

구 분	우 리		국 제 사 회	
'95.9~'97.12	정 부	2억 6,172만불	UN기구	1억 7,206만불
	민 간	2,236만불	개별국가	1억 7,273만불
	소 계	2억 8,408만불	국제NGO	7,201만불
			소 계	4억 1,680만불
'98.1~현재	정 부	1,100만불	UN기구	2억 710만불
	민 간	2,085만불	개별국가	7,943만불
	소 계	3,185만불	국제NGO	1,737만불
			소 계	3억 390만불
총 계	3억 1,593만불		7억 2,070만불	
비 고	옥수수 기준 197.5만톤		옥수수 기준 450만톤	

* 옥수수 기준 환산은 톤당 160불 기준 적용

- 자료출처 : 통일부 인도지원국(1999. 1. 15)

국제사회의 북한지원은 <표 5>에서 보는 바와 같이 단일 국가로는 미국이 가장 많은 지원활동을 전개하였으며, 두 번째로 많은 양을 북한에 보낸 EU보다 두 배에 가깝다. 그 다음으로는 중국과 일본 순으로 북한을 지원한 것으로 나타났다. 한편 한국정부는 미국정부가 지원한 전체 량(2억 3,869만불)보다 약간 많은 정도로 지원한 것으로 집계되었다. 특히 1998년 대북 지원의 현황을 보면, 1997년에 비하여 미국을 제외한 국가들이 축소 지원한 경향이 있으며, 일본정부는 전혀 지원에 참여하지 않은 것이 특징이다.

<표 5> 주요국가별 정부차원 대북 지원 비교 ('98. 12. 31 기준)

구 분	'95	'96	'97	'98	총계
EU	38만불	910만불 (23,500톤)	6,370만불 (180,588톤)	4,981만불 (110,700톤)	1억 2,299만불 (314,788톤)
미 국	222,5만불 (9,185톤)	717만불 (13,026톤)	5,745만불 (176,751톤)	1억 7,185만불 (500,000톤)	2억 3,869만불 (698,962톤)
일 본	2,300만불 (150,000톤)	600만불 (14,776톤)	2,700만불 (67,000톤)	0	5,600만불 (231,776톤)
중 국	362만불	3,055만불 (120,000톤)	3,768만불 (207,000톤)	3,500만불 (100,000톤)	1억 658만불 (427,000톤)
한 국	2억 3,200만불 (150,000톤) *쌀 15만톤	305만불 (3,612톤) *CSB 3,409톤 분유 203톤	2,667만불 (68,955톤) *CSB 17,874톤 옥수수 5만톤 분유 300톤 *분유 781톤 (98.7 전달)	1,100만불 (40,000톤) *옥수수 3만톤 밀가루 1만톤	2억 7,272만불 (262,567톤)

* 민간차원지원은 제외

** 일본의 경우 '95년 50만톤 지원중 유상 35만톤은 제외

*** 괄호() 수치는 지원식량 규모

- 자료출처 : 통일부 인도지원국 (1999. 1. 15)

다음은 미국을 중심으로 한 교포교회와 국제구호단체를 대상으로 대인 면접(face-to-face interview) 등을 통한 연구조사 결과이다.

(2) 교포교회 및 국제구호단체의 북한지원 배경

교포교회나 단체들의 대부분이 그 시기나 장소는 다르지만 신문이나 방송, 또는 중국 방문 시, 북한선교를 위해 헌신하는 사람 등을 통해 북한동포의 실상을 접하고 이들을 돕는 일을 시작하였다고 한다. 북한 실정이 특히 1990년대 초 미국 내에 알려 지면서 그들의 비참한 식량사정과 홍수피해 현장, 북한내의 극심한 질병문제, 탈북자들의 처지가 보도되자 교포교회는 북한선교의 차원에서 그들을 지원하고자 하는 계기를 마련했다.

북한을 지원하는 교회나 기관은 개별적으로 북한주민에 직접 지원하는 경우가 있다. 이들은 지원물품이든 서비스 제공을 위해서 기독교인으로서 선교의 사명을 갖고 방문 하곤 하였다. 또 다른 경우는 여러 개체 교회나 기관, 기업체 또는 뜻을 지닌 기부자들을 통하여 직접 수집하거나 전달받은 물품을 북한에 전해주는 역할을 한다. 이는 각 교회, 종교단체나 기관의 북한지원 성격에 따라 다른 양상을 보였다.

각 응답자는 자신에 속하고 있는 교회, 선교기관, 단체의 조직을 기반으로 현재 일하고 있었으며, 이 가운데 응답자가 다른 업무를 보지 않고 전적으로 북한지원선교만을 위하여 일하는 사람은 한 사람 뿐이었다. 자신의 기관이나 단체가 북한과 직접 전달할 수 있는 채널을 갖고 있으면 직접전달하고, 소속 교단본부를 통하여 전달하기도 하였다. 또는 북한선교를 전담하는 기관에 전달을 의뢰하기도 하고, 북한을 업무상으로 또는 선교를 위하여 자주 왕래하는 사람들을 통하여 지원물품을 전하고 있는 것으로 보인다.

(3) 교포교회 및 국제구호단체의 북한지원활동

교포교회는 북한지원 기금마련을 위하여 금식기도회와 음악회와 같은 특별행사를 실시하였다. 또는 순회설교를 실시하는 방법으로 북한문제와 실정을 알려 개인 및 단체회원을 모집하기도 하여, 이들로부터 북한지원을 위한 기부금을 받기도 하였다. 이와 같은 방법으로 이렇게 확보된 재원을 통하여 북한지원단체들은 주로 쌀, 빵, 통조림, 밀가루, 라면을 지원하는 등 60%정도가 식량으로 이루어지는 것으로 나타났다. 이와 관련되는 제빵, 간장, 국수공장을 설립하는데 도움을 주기도 하고 영농을 위한 비료, 종자, 또는 기술을 제공하는 것을 고려한다면 대부분의 북한지원이 식량공급에 있다고 해도 과언이 아니다. 그 다음으로 많은 양이 지원되고 있는 서비스 내용을 보면 의약품제공과 의술제공이다. 의약품뿐만 아니라, 비타민, 의료장비를 제공하기도 하고 의료진을 직접 파견하여 수술을 제공한다. 북한에 병원을 설립하는 경우도 있다. 의류품 역시 적지 않은 21%의 교회나 기관의 지원내용을 차지하고 있었다. 홍수지역에 이불과 겨울코트를 보내는 등 옷, 털장갑, 담요를 지원한다.

교포교회와 단체가 한국내의 기관 혹은 단체와의 협력내용을 보더라도, 현재 조사결과에 따르면 교포교회의 한국내 소속교단 또는 의료선교의 경우 의료단체에 약간의 협력만이 있는 것으로 보인다. 그 이유 가운데 하나는 “한국의 목회자 혹은 교단은 개체 중심이고 생색내기 좋아하므로” 인 것으로 나타났다.

미국 내 타기관이나 단체와의 협력내용을 보면, 교포교회가 미국이나 국제구호단체와 공동 협력하여 지원하는 경우는 드문 것으로 나타났다. 그러나 미국 내 다른 기독교회, 단체, 특히 국제구호단체와의 협력사업은 북한지원사업의 장기적인 안목으로 보아 더 없이 중요하다고 하겠다.

현재의 북한지원사업에 있어서 큰 장애요소가운데 하나는 이북출신자와 6.25 참전자들의 강력한 반대이다. 이들은 공산당들의 만행을 직접목격하고 자신의 가족이 피해를 당하거나 재산을 몰수당한 경험이 있는 사람들은 북한지원을 거부한다는 것이다. 이들은 북한지원이 시기상조이며, 도와주더라도 지원식량이 군량미로 쓰인다고 하는 불신적

사고를 저버리지 못한다고 한다. 이는 특히 교포교회 가운데서도 규모가 큰 교회에 많은 이북출신들이 강한 반발을 보이고 있다고 한다.

(4) 통일한국이 겪게 되리라고 예상되는 문제

거의 모든 응답자들이 남북한이 반세기 이상을 이질적인 사회에서 생활해왔기 때문에 유발될 수 있는 문제를 통일한국이 겪게될 우선적인 문제로 지적하였다. 남과 북은 50년 이상을 상호교류 없이 적대감정을 갖고 살아오고 있기 때문에 문화적으로, 경제적으로, 정치적으로, 그리고 정서적으로 대단한 이질감을 느끼게 될 것이라고 예측한다. 서로 가치관과 행동양식이 다르기 때문에 혼란과 갈등이 예기된다. 북한은 철저한 개인 숭배와 사회주의 사상으로 통제된 집단생활을 해오고 있다. 반면에 남한은 자본주의와 물질만능주의에 개인위주의 생활을 하고 있다.

또 다른 문제는 것은 남한의 계급주의와 우월주의라고 한다. 예를 들어 남한과 북한 주민이 통일 후에는 사회적 지위가 달라 북한주민이 인내하기 힘든 상황이 될 수 있다. 남한은 스스로 우월감을 가질 수 있고 상대적으로 북한 주민은 단일우상체제에서 살아온 것과 현실사이에 심한 괴리를 체험할 수 있다. 결국 북한주민의 사기저하(demoralization)와 의욕상실로 이어질 수 있다. 북한 주민은 어려운 실생활을 극복하기 위하여 남으로 대규모 이주가 가능하다. 남한에 피난 온 북한출신들의 사유지 탈환을 위한 노력과 6.25 동란 시 북한이 남한 사람들을 무참히 처형한 것과 같은 과거의 청산되지 않은 감정문제도 부각될 수 있다는 것이다.

V. 결론

지금까지의 남북한 사회통합을 위한 통합복지모델을 중심으로 다음 네 가지 차원에서 연구·고찰되었다. 본 연구의 목적은 남북한 사회통합의 개념을 어떻게 정리할 것이며, 통합복지모델의 형태가 민간부문에서 어떤 것이 되어야 하는 것이었다. 또한 공공부문과 민간부문이 연계된 통합복지모델을 모색하는 연구였다. 지금까지의 연구·조사와 논의에 근거하여 다음과 같은 결론을 제시한다.

첫째, 남북한 사회통합의 기본적 개념은 통일과정에서 남·북한 어느 집단도 수동적 객체가 아니라 능동적 주체가 된다는 중요한 전제조건을 기반으로 시민적 권리의 원칙이 강조되는 것이어야 한다. 즉, 남·북의 국민이 경제·사회·정치의 차원에서 동등한 시민으로서 인정받아야 한다는 시민적 권리의 차원에서 사회통합이 이루어져야 할 것

이다.

둘째, 통일 후 사회통합을 위한 사회복지모형의 모색은 무엇보다도 남·북한 주민의 사회통합에 우선적인 목적을 두고 구상되어야 할 것이다. 즉, 북한의 완전한 국가공급 체계, 남한의 시장위주 복지공급체제를 뛰어 넘는 '제 3의 현대성'의 모색을 하여야 할 것이다(Kim, 1997). 이런 의미에서 본다면 사회통합을 위한 사회복지모형은 남북사회복지의 제도적 수렴(institutional convergence)을 전제로 해야 하며, 국가를 사회복지 공급의 핵심적 주체로 삼되, 시장의 복지공급과 민간부문에 의한 복지공급이 적절하게 균형과 보완을 이루는 모형이 바람직하다고 본다.

셋째, 제도적 수렴을 통한 구체적인 사회통합의 기본원리로서 국민생활 평등화 기본전략은 적용인구의 포괄성원칙에 따른 최저의 생존권을 보장해 줄 수 있는 급여의 적절성과 임금과 수입격차의 재원확보, 그리고 경제성장을 저해하는 요건이 제거되어야 한다. 이와 같은 기본전략이 목표하는 바는 통일국가의 국민생활 평등화로 요약될 수 있고, 이것은 남·북 주민생활을 특정 짓는 불평등요인을 사회정책 대상으로 접근해야 할 것이다.

넷째, 통합복지모델연구에서 공공부문의 모델과 연관하여 민간부문의 모델이 함께 고찰되어야 한다. 통합사회복지모델의 모색은 '통일의 과정'과 '통일 후'의 통합모델을 고려해야 한다는 관점에서 접근되어야 하고, 이 과정에서 폭발적으로 제기될 남·북 복지욕구의 충족을 위한 대비책으로 비공식적인 민간부문(사회단체, 종교, 기업 등)이 공식적인 정부부문의 통합복지모델과 동시에 다루어야 하는 복지정책대안으로 수용되어야 할 것이다.

다섯째, 통합복지모델에서의 공공(부문)복지제도는 남·북주민을 통일과정과 통일 후 증폭될 사회적 위험으로부터의 보호, 최저생활의 보장, 계층간의 생활수준 격차를 완화시키는 기능을 갖고 있기 때문에 본 연구가 설정한 남·북한 사회통합전략에 있어 중요한 역할을 갖고 있다. 공공부문의 통합복지제도로써 소득보장, 의료보장, 사회복지서비스 영역에 관한 연구의 결과는 다음과 같다.

남·북소득보장제도의 재편의 핵심적 방안을 고찰하면 소득보장제도의 구조개편으로 '위험별 구조'의 유지, 관리운영기구의 재편으로 통합관리체제의 유지, 재원조달방식의 재편으로 사회보장재정과 국가일반재정의 분담, 그리고 급여체제 및 수준의 재조정은 국제기준의 충족이 바람직하다.

남북한 의료보장제도의 재편방안은 남·북한 두 체제의 통합을 위한 아무런 수렴점을 찾기가 어렵다. 따라서 통일국가의 의료보장제도는 북한의 '무상치료제'의 전체적 틀을 기초로 하되, 남북한 제도의 장단점을 발전적으로 통합하는 방안이 제시되어야 할 것이다. 그 핵심적인 내용은 모든 1차 의료기관은 공공부문으로 흡수하되 2, 3차 의료

기관은 민간부문과 공공부문이 혼합되는 형태의 의료공급체제를 원칙으로 남·북한 의료공급체제를 재편하는 것이 적절할 것이다. 통일국가 의료보장제도에서 보장할 급여의 범위 및 수준에 대한 결정은 포괄적 의료서비스 및 예방중심의 의료서비스가 제공된다는 원칙이 필요하다. 관리운영체제는 무상의 1차 보건의료를 포괄하는 체계와 보험료징수 및 자격관리를 담당하는 행정체계가 병립되어야 할 것이다.

사회복지서비스 부문의 남·북한 통합모형은 남한에 존재하는 각종 공공 및 민간분야의 사회복지서비스 기관이나 조직을 북한에서 수용하는 형태가 되어야 할 것이다. 이것은 현재 북한에는 남한과 같이 비물질적 상담·심리서비스는 거의 보고되고 있지 않기 때문이다(북한문제 연구소, 1994). 이와 관련하여 세 가지의 과제가 제시된다. 첫째는 남·북한 전 지역에 주민이 필요한 사회복지 이용시설이 확대되어야 하며, 둘째, 이러한 시설에 사회복지 전문인력을 충원하고, 셋째, 공공복지조직 및 민간복지 조직이 확대되어야 할 것이다.

여섯째, 남북한 사회통합을 위한 통합복지모델 연구에서 공공부문과 민간부문의 사회복지체계를 연계시켜 고찰한다는 것은 이미 시작된 통일과정과 통일 후에 증폭될 남·북 주민의 복지욕구와 이에 대한 공공사회복지체계의 한계성을 고려할 때 절대로 필요하다. 특히 통일과정에서 여러 가지 정치·경제·사회적 요인들로 남·북한 교류의 한계성을 피할 수 없고, 또한 긴박한 북한의 복지적 욕구에 대한 남한의 인도주의에 입각한 '햇볕정책'을 실현하기 위해서는 민간부문(사회단체, 종교, 기업, 교포사회, 국제구호단체 등)의 복지적 기능과 역할을 통합복지모델 내용의 일부로 받아들여야 할 것이다. 현재 남한의 경우와 같이 통일국가의 복지체계도 공공부문과 민간분야가 그 책임을 분담할 수밖에 없는 사회복지정책 실시의 불가피성을 감안할 때 지금부터 민간부문의 복지적 기능을 통일국가의 사회보장적 체계에서 새롭게 인식되어야 할 것이다.

민간부문(기업, 종교, 교포 및 국제구호단체 등)의 대북 지원 활동의 실증적 연구의 결과는 다음과 같이 요약될 수 있다. 그들 각 분야는 그 나름대로의 대북 지원에 대한 동기들(선교, 기업이윤과 선전, 애국심, 외교 등)이 있었으나 그 공통된 가치는 정치·경제·사회·이념을 초월한 인도주의에 입각한 복지활동이었다. 이것은 남·북한 사회통합이라는 어려운 과제에 앞서 통일을 준비하는 남한 사회의 사회통합이 이루어짐을 나타내며, 이런 현상은 통일복지모델을 구축하는데 있어서 강력한 긍정적 요소가 된다고 본다. 이들 민간부문의 대북 지원 활동에 대한 조사·연구는 통일과정과 통일 후에 북한에서 책임있는 민간복지체제로 발전할 수 있는 강한 동기(motivation), 효율적 능력(capacity), 그리고 복지활동기회(opportunity)의 창출 등 공공분야의 동반자로서의 민간복지 기능을 발휘할 수 있는 잠재력이 있다고 본다. 특히 사회통합의 기능은 통일국가에서 민간부문의 중추적 역할을 담당하리라고 본다.

일곱째, 남북한 사회통합을 위한 통합복지모델연구에서 공공부문과 민간부문의 복지이념과 체제, 그리고 복지기능의 연계시도는 지금까지의 논의된 공공부문과 민간부문의 통합모델을 어떻게 기능적인 체제로 구성하느냐에 주목할 필요가 있다. 물론 통일국가의 사회보장제도는 비공식적 민간부문에 그 기반을 둘 수는 없고 공식적인 공공부문에 의존할 수밖에 없다. 통일과정과 통일 후에 나타날 사회(복지)문제의 효율적 대처는 분명히 공공분야의 제도적 접근(*institutional approach*)이 필요하다. 그러나 남·북한의 공공 가용 사회복지 재원은 한정되어 있어서 통일에 부수되는 긴박한 복지욕구를 충족시킬 수는 없다. 이런 맥락에서 통일국가의 통합복지모델은 민간부문의 복지적 참여를 신중히 받아들일 수밖에 없다.

지금까지 우리 나라의 민간복지분야는 국가로부터 대부분의 재원을 지원 받아 활동함으로써 정부의 복지서비스를 위탁받아 실천하는 특수한 민간단체로, 그 자율성은 매우 한정되어 있다. 즉, 정부의 복지정책은 민간사회복지단체의 활동범위를 통제하는 결과를 낳았고, 이런 의미에서 현재의 민간사회복지활동은 공공사회복지정책에 종속된 것이라 볼 수 있다. 이런 민간복지단체나 기관은 현재 대북 지원 활동에서도 기업, 종교, 사회단체 등 순수한 민간부문보다 뒤떨어져 있거나 전무한 형편이다. 통일국가의 민간부문의 복지활동은 오히려 순수한 민간단체들인 기업, 사회단체, 종교의 복지활동에 주목할 필요가 있다. 통일과정과 통일 후의 복지욕구를 파악하고 공공부문의 복지서비스 능력밖에 있는 복지욕구를 민간부문이 담당할 수 있는 제도적 지원장치가 마련되어야 할 것이다.

남북한 사회통합을 위한 통합복지모델의 모색은 지금까지 논의한 바 남과 북의 복지제도의 장단점과 새로 부각되는 민간복지활동(기업, 종교, 사회단체, 교포사회, 국제 NGO단체 등)을 통하여 사회통합이라는 맥락에서 창의적이며 실질적인 복지공동체로 창출해야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 김병로, 「남북한 교류를 위한 새로운 패러다임의 모색」, 숭실대학교 사회과학연구소, 1998.
 김연명, 「남북한 사회복지 50년의 성과와 전망」, 「사회복지정책」, 창간호, 한국사회복지정책학회, 1995.
 김연명, 「북한의 사회복지제도에 관한 연구 : 소득보장제도와 의료보장제도를 중심으로」, 「북한·통일연구논문집(VI) : 경제·사회·인권실태 분야」, 통일원, 1991.
 김연명·김형식, 「통일국가의 사회복지」, 「한반도 통일국가의 체제 구상」, 한겨레신문사, 1995.

- 김영치, 「붕괴 위기의 북한 보건의료」, 한국보건의료관리연구원, 1997.
- 김용하, 「사회보험 관리운영의 효율화 방안」, 한국보건사회연구원, 1996.
- 김형식, 「남북 협력과 사회복지의 과제」, 「세계화와 사회복지의 과제」, 한국사회복지협의회, 1995.
- 김형식, 「시민적 권리와 사회정책」, 중앙대학교 출판부, 1997.
- 김형태, 「성서적 입장에서 본 한반도의 정의와 평화의 재통일」, 목회교육원, 1999.
- 노용환·백종화, 「통일후 남한 이주의 정책과제 : 사회보장제도의 한시적 분리운영을 중심으로」, 한국보건사회연구원, 1998.
- 노용환·연하청, 「북한의 주민생활보장정책평가 - 국가배급제도를 중심으로」, 한국보건사회연구원, 1997.
- 대한적십자, 「북한동포 지원단체 초청 간담회자료」, 1998.
- 모이쉬, 안드레아스, "Sozialpolitik", 배정환(역), 「사회보장정책」, 베르너 바이덴펠트 외, 임종헌 외(역), 「독일통일백서」, 한겨레신문사, 1997.
- 문옥륜 외, 「북한의 보건체제와 의료보장제도 연구」, 의료보험관리공단, 1989.
- 박순성, 「통일한국의 사회복지정책」, 민족통일연구원, 1997.
- 박종삼, 김형식, 배임호, 김연명, 박태영, 「사회정책적 측면에서 본 남북한 삶의 질의 비교분석」, 『한국사회복지학회지』 통권 제 33호, 1997. 11.
- 박진·이유수, 「남북한 사회보장제도의 비교 및 통합방안」, 한국개발연구원, 1994.
- 북한문제연구소, 「북한기독교총람(1885-1995)」, 1995.
- 북한문제연구소, 「북한총람」, 1994.
- 서경석, 「북한독기운동의 전개과정 및 평가」, 「북녘독기운동의 평가와 전망 - 새정부 아래서의 남북관계전망과 민간 통일운동의 과제」, 한겨레통일문화재단, 1997.
- 성경룡, 「통일한국의 사회통합을 위한 사회복지정책의 방향」, 「통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색」, 한국정치학회, 1993.
- 오경환, 「종교사회학」, 서광사, 1979.
- 오정수, 「통일 한국의 사회복지 민간부문 구축 방안」, 「통일한국의 사회복지 비전과 과제」, 한국사회복지협의회, 1997.
- 유의찬, *A Study on Missionary Approaches for Missions to North Korea with Special Reference to the Korean American Church. A Thesis for Master of Divinity at the KPCA Presbyterian Theological Seminary, Los Angeles*, 1998.
- 이금순, 「국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원사례」, 민족통일연구원, 1997.
- 이해학, 「북녘독기운동과 새정부에 대한 대북 지원 정책제언」, 「북녘독기운동의 평가와 전망 - 새정부 아래서의 남북관계전망과 민간 통일운동의 과제」, 한겨레 통일문화재단, 1997.
- 이흥영, 「현 국제정세와 가능한 통일방안의 모색」, 「남북화해협력의 실천방향 남북회의 학자 통일회의 자료집」, 1997.
- 전우택, 「통일후 예상되는 북한주민들의 통일사회 적응에 대한 연구 - 난민, 한국인 이민자, 북한 귀순자를 중심으로」, 미간행논문임, 1998.
- 정경배·문옥륜 외, 「남북한 사회보장 및 보건의료제도 통합방안」, 한국보건사회연구원, 1993.
- 정원범, 「민족통일과 한국기독교」, 「북한기독교총람」 북한문제연구소, 1995.
- 정병호, 「한민족 통합과정과 북녘독기운동」, 「북녘독기운동의 평가와 전망 - 새정부 아래서의 남북관계전망과 민간 통일운동의 과제」, 한겨레통일문화재단, 1997.

- 중앙일보, 1998년 7월 29일자
 중앙일보, 1998년 10월 5일자
 최홍재, 「동포돕기운동의 의의와 97년 통일운동」, 「전국연합 통신」, 통권 122호, 민주주의 민족통일전국연합, 1997
 통일원, 「대북 지원·인도적 문제관련 현황자료」, 1998
 통일원, 「독일 통일 6년, 동독건설 6년 : 분야별 통합 성과와 향후 과제」, 1997.
 한겨레신문, 1998년 3월 18일자.
 FAO/WFP, 「북한의 작황과 식량공급상황에 대한 FAO/WFP 공동조사단 특별보고서」, 1998
 Chan, Cecilia L.W., and Neson W.S. Chow., *More Welfare After Economic Reform ? : Welfare Development in the People's Republic of China*, Center of Urban Planning and Environment Management, University of Hong Kong, 1992.
 Culpitt, Ian., *Welfare and Citizenship : Beyond the Crisis of the Welfare State ?*, Sage Publication, 1992.
 Dixon, John and Hyung Shik Kim, Social Welfare Under Socialism, John Dixon and David Macarov (eds), *Social Welfare in Socialist Countries*, Routledge, 1992.
 Gil, D. G., Unraveling Social Policy, Schenkman, 1973.
 Gilbert, N. and Specht, H., *Dimension of Social Policy*, Prentice Hall, 1986.
 Johnson, Norman., *The Welfare State in Transition : the theory and practice of welfare pluralism*, The University of Massachusetts Press, 1987.
 Kim, Hyung Shik, "The Paradigm Shifts in the Politics of Re-Unified Korean : Exploration on a Social Policy Perspective", *Journal of Australian Review*, Vol. 3, No.1, 1997.
 Liu, Lillian., "Income Security in Transition for the Aged and Children in the Soviet Union and in the Russian Federation", *Social Security Bulletin*, Vol. 56, No.1, Spring, 1993.
 Martin, H. L. "Korean Unification: Learning from the German Experience", *Journal of Contemporary Asia*, 26(1), 1995.
 Mishra, Ramesh., *The Welfare State in Crisis*, Wheatsheaf Books, 1984.
 OECD, *Social Expenditure Database*, 1999.
 Offe Claus, *Der Tunnel am Ende des Lichts, Erkundungen der politischen Transformation im Neuen Osten* (Frankfurt/M: 1994) , pp. 230~276
 Prigomre, C. S. and Atherton, C. R., *Sopcial Welfare Policy: Analysis and Formulation*, Health and Company, 1979
 Rauschenbush, W., *A Theology for the Social Gospel*. New York: Maernillan, 1917.
 Scalapino, R. A. *North Korea at a Crossroads*. Hoover Institution on War, Revolution and Peace, Stanford University, 1997.
 Titmuss, R. M., *Commitment to Welfare*, Goerge Allen & Unwin, 1976.
 Voirin, Michel., Social security in central and eastern European Countries : Continuity and change, *International Social Security Review*, Vol. 46, 1/93, 1993.
 Zhebin, A. "North Korea: Recent Developments and Prospects for Change", *The Journal of East Asian Affairs*, 12(1), 1998.
 민간 대북 지원 창구다원화조치. <http://unikorea.go.kr/kr/load/C34/C3412.htm>, 3 April 1999

대북 지원 문제, <http://unikorea.go.kr/kr/load/C34/C3412.htm> 4 March 99.

D. P. R. Korea: Health, disaster preparedness and response and capacity building situation report No. 1 <http://www.reliefweb.int> IFRC 25 March 1999.

Korea says faces another year of food shortages. <http://www.reliefweb.int>, 22 March 1999.

N. Korea says faces another year of food shortages. <http://www.reliefweb.int>. 22 Mar 1999.

South Korea sends fertilizer aid to starving North Korea. <http://www.reliefweb.int>, 30 March 1999.