

통일한국의 여성정책 통합방안에 관한 연구 : 사회복지정책 부문*

김 영 란**

본 연구는 통일한국의 여성정책중 사회복지정책에 대한 통합방안을 모색하기 위한 것으로 우선 현재 남북한 사회복지정책 중 여성과 밀접한 관련을 갖는 복지관련법과 제도를 중심으로 여성관련 복지정책을 비교·고찰하였다. 남북한은 각기 다른 체제와 이념에 따라 다른 복지정책을 전개하였다. 북한은 초기 사회주의 평등이념에 따라 남녀평등하게 포괄적이고 보편주의적인 정책을 펴고 있는 반면, 남한은 자본주의 시장경제 아래 잔여적 형태에서 보편적인 형태로 점진적으로 발전되고 있으나 남성=생계유지자, 여성=피부양자라는 논리하에 여성들은 복지수혜에서 부차적인 위치에 있다. 법과 제도적으로 볼 때 북한여성은 남한여성에 비해 앞선 지위를 보여주고 있으나 현실적으로 보면 남북한여성은 유사한 위치에 있다. 양성이 법적으로 평등하더라도 성별에 따라 다른 사회적 역할을 맡고 있다는 논리와 복지책임을 일차적으로 가족에게 두는 가족주의의 논리가 작용하고 있는 한 복지정책은 여성에게 불평등하게 작용하게 된다. 통일한국의 여성관련 복지정책은 단순히 양체제의 복지정책을 결합하는 것이 아니라 질적으로 한 단계 높은 수준에서 수렴점을 찾아야 한다. 본 연구에서 여성관련 복지정책 방안으로 양성평등사회를 기반으로 여성의 권리로서 성평등권, 사회적 권리로서 사회복지수혜, 탈가족화, 국가책임주의 강화 그리고 사회복지운영과정에서의 여성참여원칙 등 기본적 원리를 바탕으로 하여 사회복지제도의 적용확대, 모성보호 정책 및 여성빈곤과 사회보장을 통한 사회안전망 구축을 제시하였다. 이러한 방안은 결국 진정한 양성평등을 바탕으로 한 사회복지정책의 정립을 의미하며 통일은 남북한 여성들에게 성평등사회를 향한 커다란 전환점이 될 수 있을 것이다.

I. 문제제기

최근 한반도를 둘러싼 대외적인 정치·경제적 변화는 통일이 결코 선언적인 구호가 아님을 보여준다. 대외적으로 구소련을 비롯한 동구권 사회주의체제의 급격한 몰락과 시장경제 체제로의 전환, 북·미관계의 진전과 북·일의 수교교섭, 김정일정권의 개방, 개혁정책의 추진을 모색하는 점진적인 체제변화와 함께 대내적으로 경제 및 식량난 등 극심한 총체적 위기에 따른 북한

* 이 논문은 한국학술진흥재단 '97 인문·사회과학 중점영역연구 지원으로 이루어진 '통일한국의 여성정책 통합방안에 관한 연구 : 정치·사회·경제·교육을 중심으로'의 일부임.

** 숙명여대 아세아여성문제연구소 연구원/정법대학 겸임교수

의 정치경제체제의 근본적인 변화가능성 등에 의해 통일은 현실의 과제로 대두하고 있다. 통일의 형태에 대해서는 정확하게 예측할 수 없지만 어떠한 경우가 되더라도 통일에 따른 사회적 갈등이 증폭될 것으로 예상된다.¹⁾ 이제는 통일국가의 정치, 경제, 사회복지, 문화, 여성 등 각 분야에서 더욱 구체적인 방안을 논의해야 할 단계에 이르렀다. 한반도에서 통일은 단일민족의 재통합이라는 의미를 넘어서 통일을 통해 민족 전체가 삶의 질을 높일 수 있는 계기를 형성해야 한다는 점을 기본으로 각 분야에서 정책방안을 모색하고 연관지어 하나의 통합방안을 마련해야 한다.

남북한 여성관련 복지정책의 경우 50년간 분단상황은 남북한의 각기 다른 체제에서 다른 정책을 펴 왔으나 여성관에 있어서는 유교적 전통을 전승했다는 점에서 별차이가 없다. 그 결과 남북한 여성은 모두 가부장적인 가족문화 속에서 사회노동과 가사노동의 이중부담을 떠맡아왔다. 북한의 경우 다른 사회주의 체제와 마찬가지로 법과 제도상의 평등을 유지하고 있으며 법 자체로는 남한에 비해 훨씬 남녀평등지향적이라 할 수 있다. 그러나 1970년대 들어와서 김일성 부자세습에 따른 가부장제의 강화와 최근 경제난으로 여성을 노동참여에서 우선 배제하고 있으며 동시에 여성의 재가정화 및 모성역할을 강조하고 있다. 남한 역시 최근 경제위기 상황에서 노동시장의 유연성과 구조조정 과정에서 여성차별해고 등으로 여성실업이 증가하고 있다. 여성에 대한 남북한의 유사한 경향은 남성은 가족의 부양책임자로 인식하며 여성은 남성에 의해 부양되며 가정이라는 일터가 있다는 전통적 가부장적 사고에서 비롯한다고 하겠다. 남한의 사회복지정책의 경우 복지법상으로는 남녀평등, 성중립을 규정하고 있으나 실제로는 임노동자(wage-earner)를 대상으로 하고 있으며 적용범위가 제한되어 있어 여성은 수혜대상에서 제외되거나 부차적인 위치에 있다. 노동참여에서 차별적 지위를 감수해야 하는 여성들은 사회복지영역에서도 차별받고 있다. 이러한 상황은 북한도 예외는 아니다. 여성들은 노동참여에서 가정부귀후 사회보장혜택이 없는 가내작업반과 가내협동농장조직 등에 동원되고 있다. 이러한 상황은 체제나 이념 그리고 역사의 장단과 관계없이 가부장제의 틀을 탈피하지 못하고 있음을 반영하는 것이다.

남북한 모두 양성이 법적으로는 평등하다고 하더라도 성별에 따라 특수한 사회적 역할을 맡고 있다는 논리가 작용하는 한 법의 적용 및 집행에서 여성은 불평등하게 대우받을 수 밖에 없

1) 동아시아문제에 정통한 스칼라피노 교수는 한반도통일의 방식에 대해 몇가지 시나리오를 제시하고 있는데 북한의 급속한 붕괴에 따른 통일, 북한내부의 권력투쟁에 따른 체제붕괴 가능성, 군부내의 변화가 지도체제의 개편으로 이어질 가능성, 북한이 돌파구가 없는 상태에서 남한의 무력침공 가능성, 북한이 경제개방을 통해 단계적이고 평화적으로 체제전환의 시도, 즉 '연착륙' 이라고 불리는 진화적 과정(the Evolutionary Process)이 있다. 그는 마지막 방법이 가장 바람직한 통일방안으로 여기고 있으나 이 과정에서 남북한 모두 내외의 많은 도전을 받을 것이며 이를 적극적 기회로 활용할 때 통일의 길은 열릴 것으로 예상하고 있다(스칼라피노, 1997).

다. 여성복지란 여성이 국가나 사회로부터 인간의 존엄성과 인간다운 생활을 할 권리를 동등하게 보장받음으로써 여성, 건강, 재산, 행복 등 삶의 조건들이 만족스러운 상태를 의미한다고 할 때(이미경, 1996 : 6), 두 체제 어느 곳도 성평등을 이루지 못했다는 사실에서 남북한 여성 모두 자성과 함께 비전을 볼 수 있으며 통일한국의 여성관련 복지정책방안은 성평등사회를 향한 발전도약의 큰 기회이자 남북한 여성들에게 전환점이 될 것이다.

통일한국에서 여성의 삶의 질과 직결되는 사회복지정책 방안을 모색하는데 있어 고려해야 할 점이 있다. 독일의 경우 동독의 남성노동자들이 노동시장에 참여함으로써 서독여성들의 실업증가하고 시장경제체제로 편입된 동독여성의 경우 사회주의 체제에서의 국가책임의 사회보장 및 모성보호제도의 축소, 탁아시설의 감축 또는 민영화로 인한 가정으로의 복귀, 여성우선해고 등으로 여성실업률이 급격히 증가하였다. 통일한국의 경우도 군인계층의 사회복지, 남북한 노동자의 이동 등으로 인해 여성지위와 연결된 문제들이 나타날 가능성이 있다. 통일한국의 여성관련 복지정책은 통일로 인해 여성의 지위가 하락하거나 혹은 빈곤, 실업 등 각종 사회적 위험에 아무런 사회적 안전장치 없이 노출되는 것이 아니라 통일이라는 변증법적 결합에 의해 여성의 삶이 향상되고 안전하게 보호받을 수 있는 기틀이 될 수 있어야 한다.

그런데 최근 통일을 대비하여 정치, 경제 등 각분야에서 연구가 활발히 진행되고 있으나 여성관련 분야에 대해서는 미미한 실정이다. 남북한 여성관련 복지정책 및 통합방안에 관한 연구로는 이은영(1995)의 '통일국가의 성평등과 여성의 사회참여' 연구, 진수희(1997)의 '통일한국의 여성정책 비교' 연구가 있는데 이들 연구는 여성정책을 정치, 경제, 가족, 사회복지 등의 제부문으로 나누어 남북여성정책을 분석하고 있으며 통일후의 정책방안을 모색하고 있다. 정무장관(제2)실의 '통일대비 여성정책'연구는 독일, 베트남 등 통일국가의 사례를 중심으로 여성정책을 제시하고 있으며 그 외 부문별 연구로 장하진(1996)의 '남북한의 가족제도 및 여성역할'연구, 김애실(1996)의 '경제체제와 남북한여성의 경제적 지위' 연구가 있다. 이들의 연구는 남북한 여성정책을 각 부문으로 나누어 각각에 대한 비교와 여성정책에 대한 전반적인 통합방안을 제시할 뿐 사회복지정책에 대한 구체적인 연구는 이루어지지 못했다. 그러나 다른 어느 부문보다 사회복지부문은 통일한국의 사회통합을 실질적으로 이루게 하는 것으로 중요성이 크며 특히 양성평등한 복지정책 마련은 여성의 지위향상을 위한 전환점이 될 수 있다.

따라서 본 연구는 통일한국의 여성관련 복지정책의 통합방안을 마련하는 데 초점을 두고 우선 복지관련 법과 제도를 중심으로 복지유형을 비교하고 법과 현실적인 운용간의 격차(gap) 및 그 원인을 분석하여 남북한 여성복지관련법과 제도의 공통분모를 알아 보고자 한다. 이상의 분석을 바탕으로 통일한국의 기본원리를 모색하고 여성관련 복지정책의 통합방안을 마련하고자 한다. 이러한 정책방안은 결국 양성평등을 바탕으로 한 사회보장제도의 정립을 의미하는 것이라 할 수 있다.

II. 남북한 여성관련 복지정책 비교

1. 남북한 사회복지정책의 성격

한 사회나 국가의 사회복지에 대한 의지와 목표가 사회복지정책으로 명시되고 사회복지정책은 구체적으로 사회복지법이라는 형식을 갖추어 표현된다. 그리고 복지법에 따라 사회복지 행정조직을 통해 사회복지제도라는 이름으로 사회복지활동이 체계적으로 실천되는 것이라고 할 수 있다(남세진·조홍식, 1995: 103). 일반적으로 사회복지의 공적부조와 사회적 서비스 그리고 사회보험을 통칭하는 개념이지만 국가마다 그리고 체제에 따라 사회복지에 대한 인식은 다르다고 할 수 있다.

남한은 사회보장이란 모든 국민이 인간다운 생활을 할 수 있도록 최저생활을 보장하고 국민개개인이 생활의 수준을 향상시킬 수 있도록 제도와 여건을 조성하여 형평과 효율을 조화를 시켜 시행함으로써 복지사회를 실현하는 것을 기본이념으로 한다. 따라서 사회보장은 질병, 장애, 실업, 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 빈곤을 해소하며 국민생활의 질을 향상시키기 위하여 제공되는 사회보험, 공적부조, 사회복지서비스 및 관련 복지제도(보건, 주거, 교육, 고용 등의 분야)를 말한다.

북한은 사회주의체제로서 사유재산제에서 비롯되는 계급착취를 구조적으로 제거하기 위해 모든 재산을 국유화 또는 공유화하고 이에 기초하여 결과의 평등을 확보하기 위해 사회성원들의 삶의 조건을 균질화하는 한편 모든 주민의 기본생활에 대한 완벽한 사회보장을 제공하고자 한다(성경룡, 1993: 267). 사회보장은 3분법으로 설명할 수 있는데 보험원칙을 바탕으로 노동장애, 질병, 부상, 노동능력을 일시적으로 잃은 근로자들에게 단기급여를 실시하는 사회보험, 부조원칙에 기초하여 6개월이상 노동능력을 잃은 부상군인과 유가족, 국가유공자와 협동농민들에게 노동능력상실연금 및 기타 부수적인 혜택을 제공하는 사회보장, 전 인민을 대상으로 무상의료원칙에 따른 의료보장체제로 구성된다.

이러한 체제의 차이에 따른 남북한의 복지정책은 법 및 제도적인 접근방식에서 다를 뿐 아니라 사회복지영역에서 여성의 위치도 다르게 나타난다. 북한은 다른 사회주의 국가들과 마찬가지로 사회주의적 평등이념을 실현하기 위한 정치, 경제, 사회, 교육 등 사회의 모든 영역에서 구체적인 제도를 실시하였고 사회주의 민주개혁의 일환으로 여성해방과 남녀평등을 실시하였다. 북한의 사회복지정책은 남녀평등의 실현을 위한 법과 제도를 마련하고 전 여성의 사회적 진출을 목표로 노동보호, 모성보호서비스에 중점을 두고 있다.

남한의 경우 헌법에서 모든 인간은 법 앞에 평등하다는 선언은 명목적인 것에 불과하며 자본주의 시장경제아래 남녀평등을 기반으로 한 복지정책은 고려되지 않았다. 복지는 미군정시대

이후부터 '부녀복지'라는 이름으로 전쟁미망인, 저소득층 모자가족, 미혼모, 윤락여성 등 요보호 대상자를 중심으로 복지를 실시했으며, 80년대 들어와서 일반여성을 대상으로 한 법과 제도를 도입하기 시작하였다.

2. 남북한 여성관련 복지정책 비교

여성은 신체적, 생물학적 이유로 남성과는 삶의 조건이 다른 상황에 있으며 사회가 여성에게 기대하는 역할도 남성과는 다르게 나타난다. 따라서 여성의 경우 일반적인 사회복지정책뿐만 아니라 여성만을 위한 복지정책이 요구된다. 남북한 사회복지정책 중에는 여성과 밀접한 관련을 갖는 근로보호 및 모성보호 등에 대한 정책이 있고 그 밖에 사회복지정책도 여성과 관련을 갖고 있다. 남한의 경우 여성관련 복지정책으로는 영유아보육법, 모자보건법 외에 사회보장법으로 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 그리고 남녀고용평등법, 근로기준법 등 관련복지제도²⁾가 있다(한국여성개발원, 1990: 195-7). 북한의 경우 노동법, 남녀평등권법령 외에 사회보험제, 사회보장제, 무상치료제 및 탁아소규정, 산원에 대한 규정 등을 들 수 있다. 따라서 여성관련 복지정책은 남북한 사회복지정책 중에서 특히 여성의 복지와 지위에 관계된 정책의 총체라고 할 수 있다.

본 연구에서는 통일한국의 여성관련 복지정책의 방향을 정립하기 위해 우선 남북한 사회복지정책 중 여성관련 복지법과 제도를 중심으로 여성관련 복지정책의 특성을 고찰하고자 한다. 이를 위해 미쉬라(Mishra)의 복지모형을 사용하여 복지제도의 도입시기, 복지수혜범위, 복지비용을 중심으로 남북한 여성관련 복지정책을 비교해 보고자 한다 <표1참고>.

<표 1> 사회복지제도의 모형

특 성	간여적 모형	제도적 모형	사회주의 모형
복지에 대한 국가의 책임	최소화	적정화	전 반 적
필요에 따른 분배 (분배 이데올로기)	제한적	2 차적	일 차 적
공공서비스의 범위	제한적	광 범	포 괄 적
공공서비스의 대상	소 수	다 수	진 체
GNP중 복지부문 투자비율	낮 다	중 간	높 다
복지수혜대상의 특성	빈곤층	시 민	전체시민

자료 : Mishra, 1982 : 101,134.

2) 1995년에 제정된 사회보장기본법에서 사회보장에 대한 정의는 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 및 관련복지제도를 말하고 있는데 여기서 '관련복지제도'는 보건·주거·교육·고용등의 분야에서 인간다운 생활이 보장될 수 있도록 지원하는 각종 복지제도를 말하고 있다.

1) 복지제도의 도입시기

<표 2>에서 보듯이 북한의 경우 대부분의 사회복지관련법의 입법은 1946년부터 1952년 사이에 사유재산제도의 폐지와 함께 거의 완벽한 사회보장제도로 구축되었다. 사회주의 헌법은 국민이 무상으로 치료받을 권리, 노동능력 상실자, 무의탁 노인, 어린이에 대한 물질적 보조받을 권리를 부여하고 국가사회보장과 사회보장제도로 보장하고 있다. 1946년의 사회보험법과 노동

<표 2> 남북한 여성관련 복지법과 제도 현황

	남 한	북 한
1960년대 이전	근로기준법(1955)	노동법(1946) 사회보험법(1946) 남녀평등권에 대한 법령(1946) 노동자, 사무원에 대한 노동법령(1946) 인민공화국 헌법(1948) 여성상당소에 관한 규정(1948) 탁아소에 관한 규정(1949) 산원에 대한 규정(1949) 국가사회보장 규정(1951) 무상치료제 실시(1952)
1960년대	생활보호법(1961) 윤락행위방지법(1961) 아동복지법(1961) 산업재해보상보험법(1963)	
1970년대	국민복지연금법(1973,1986:국민연금법으로 개정) 모자복지법(1975) 의료보험법(1977)	사회주의 헌법(1972) 어린이 보육교양법(1976) 사회주의 로동법(1978: 개정)
1980년대	생활보호법개정(1982) 국민연금법(1986) 헌법개정(1987) 남녀고용평등법(1987) 모자복지법(1989)	협동농민에게 사회보장제를 실시(1985) 인민보건법(1980)
1990년대	영유아보육법(1991) 사회보장기본법(1995) 여성발전기본법(1995) 고용보험법(1995)	사회주의 헌법개정(1992)

법, 1951년 국가사회보장, 1952년 무상치료제를 도입하였다. 1960년대에는 팔목할만한 입법들이

눈에 띠지 않으나 1970년대 들어와서 1972년 북한의 신헌법과 1978년 노동법의 사회보장 관련 조항들에 의해 사회보장제도를 정비하였다. 1980년대에는 농민에게 까지 사회보장을 확대시켜 무상의료제도가 정비함으로써 사회보장제도의 형태를 완성하였다. 근로여성을 위한 모성보호의 경우 <표 2>에서 보듯이 해방후 사회주의 이념 실현 및 경제적 동원을 담당하기 위해 남녀평등 지원체제로서 여성복지에 관한 내용을 수록한 각종 법률안을 제정하였다. 1946년 남녀평등권에 대한 법령을 시작으로 여성에게 남자와 동등한 노동권리와 사회보험 및 교육에 대한 권리를 보장하고 있다. 노동법령(1946)의 경우 여성노동자보호를 위한 산전산후휴가제, 수유시간 등 해산 후 노동생활에서 특별보호를 규정하고 있다. 그 후 탁아소규칙 제정(1947), 여성상당소에 관한 규정(1948), 산원에 대한 규정(1949), 북한사회주의 헌법(1972년/ 1992년개정), 어린이 보육교양법(1976), 북한 사회주의 노동법(1978) 등에 남성과 동등한 여성의 사회적 지위 및 권리부여, 건강상 보호 및 사회적 보호를 명시하고 있다.

남한의 사회복지의 경우 1960년대 사회복지제도의 도입기는 공공부조와 관련된 생활보호법이 중심이 되며 사회보장의 중심인 사회보험은 산재보험을 제외하면 전무하다. 그러나 1980년대에 들어오면 보편주의적 형태를 띤 사회복지서비스 부문으로 아동복지법, 국민연금법을 시행되며 80년대 후반에 이르러서야 국민연금, 의료보험 등 사회보험을 확대 시행하고 90년대에 들어와서 고용보험을 실시하는 등 복지제도상으로 볼 때 가족수당을 제외하고는 거의 선진국과 유사한 형태를 갖추고 있다<표 2참조>.

모성보호정책을 보면 근로기준법(1953)을 제정하여 근로여성의 보호와 모성보호를 명시하였고, 생활보호대상 임산부에 대해 해산보호를 실시하는 생활보호법(1961)을 제정하였다. 모성과 자녀의 건강을 보호하기 위한 모자보건법(1973), 종합적이고 체계적인 모자가정의 복지증진을 위한 모자보건법(1989) 및 종합적인 탁아정책으로 국가 및 지방자치단체의 탁아책임을 강조하는 영육아보육법(1991), 고용상의 남녀평등과 모성보호 등을 목적으로 하는 특별법으로 1987년 남녀고용평등법을 제정하였다. 이처럼 남한의 여성관련 복지정책은 산업화와 민주화의 산물로서 80년대 후반에 이르러서야 복지제도로서 수립되었다.³⁾

2) 복지수혜계층의 범위

남북한 복지제도에서 여성의 위치를 비교함에 있어서 복지제도의 도입시기만으로는 수혜계층의 크기와 혜택의 정도에 따른 복지수준을 파악하기가 어렵다. 각 복지제도의 적용범위를 고찰

3) 1980년대 이전에는 부녀복지라는 명칭으로 저소득 모자가정, 미혼모, 매매춘여성, 가출여성 등 요보호여성 에 대한 단편적인 사후서비스 중심으로 이루어졌으나 1980년대 후반에 들어와서 여성복지서비스대상이 일반여성에게 까지 확대하였다. 특히 1988년 정무장관(제2)실이 신설되어 부녀복지보다 포괄적인 여성정책을 시행하게 되었다.

하여 수혜자로서의 여성이 선별적으로 적용되는가 보편적이고 포괄적으로 적용되는가를 알아보고자 한다.

북한의 사회복지정책에서 복지수혜계층을 보면 기본적으로 전 인민을 대상으로 실시하고 있다. 1946년 근로자만 대상으로 하는 사회보험법이 제정되면서 의료보장, 연금, 산업재해, 실업 등이 적용되었고, 1952년 실시된 무상치료제는 초기에 당.정.군간부 및 그 가족 등 일부 특권층을 대상으로 하였으나 그 후 노동자, 사무원 및 그 가족을 대상으로 선별적으로 실시하다가 1960년 초부터 전지역, 전 주민을 확대 실시하였다. 1985년 '농민에 대한 사회보장제' 실시로 노령, 장애 및 산업재해에 대처할 수 있는 사회복지제도가 전체 취업인구로 확대되었다(통일교육원, 1998: 264). 모성보호정책은 전 여성을 대상으로 하고 있으며 이로서 북한은 1986년에 와서 사회복지제도의 적용범위를 전체인구로 확대하는 포괄적이며 보편적인 복지제도를 달성하게 된다.

남한 사회복지제도의 적용대상을 보면 공무원, 군인, 대기업 등 실시하기가 용이한 계층에서부터 점차 전국민으로 확대해 간다. 의료보험의 경우 1963년 법제정 이후 1976년 전면개정을 통해 직장의료보험이 등장하여 1977년 500인 이상, 1981년 100인 이상, 1989년 5인 이상 사업장으로 확대 실시하였다. 1988년 농어촌 지역 의료보험을 실시하고 1989년 도시지역의료보험이 실시함으로써 전국민의료보험을 시행하였다. 국민연금제도의 경우 1986년 국민연금법을 제정하여 1988년 시행하였는데 10인 이상 사업장에서 1992년 5인 이상 사업장까지 확대 적용하였고 1995년 농어촌지역까지 적용 대상이 되었다.

산업재해보험제도의 경우 1963년 산재보험법을 제정하여 1964년 본격적으로 시행함으로써 한국에서 독자적인 법률체계를 갖춘 사업보험제도로서 최초로 실시된 제도이다. 시행당시 500인 이상 공업과 제조업을 중심으로 적용되었으나 현재 5인 이상 사업장까지 의무적으로 적용되고 있다. 1992년에 들어와서 농·임·도소매업·부동산업종의 5인 이상 고용사업체까지 보험적용대상을 확대하고 있다. 고용보험의 경우 1995년 30인 이상 사업체에 적용되었다가 1998년 9월부터는 5인 이상 기업체에 확대 적용되고 있다. 최근에 정부는 1998년 10월 1일부터 근로자를 고용하는 모든 사업장에 적용하기로 확정하였다(중앙일보, 1998. 9.23).

사회복지제도에서 여성의 복지수혜의 정도는 경제활동 참여증가와 함께 노동시장에서의 여성의 위치와 관련이 있다. 1995년 현재 남한 여성의 경제활동참여는 48.3%로, 1960년 26.8%, 1980년 38.4%에 비해 높은 참여율을 보인다(한국여성개발원, 1985: 96 ; 1996: 121). 그러나 참여율의 증가와는 달리 이중 63%가 5인 이하의 기업체에 근무하고 있으며, 시간제 근로자중 여성의 비율은 60%이상을 차지하고 있어 사회보험 적용대상에서 제외된다. 특히 산재보험의 경우 여성들이 주로 근무하는 금융, 서비스직 등은 제외되고 있어 현재 실시하는 사회보험 모두를 수혜하는 여성취업자는 10%정도 불과하다(최은영, 1996: 23).

생활보호법, 모자복지법, 영유아보육법의 경우 국가지원은 저소득층 모자가족을 대상으로 하고 영유아보육법 등도 생활보호대상자의 자녀와 보사령이 정하는 저소득층 자녀로 한정하고 있다. 모성보호를 규정하고 있는 남녀고용평등법의 경우 5인이상 기업체에 만 적용되어 많은 취업여성이 실질적인 복지 혜택에서 제외되고 있다. 제도적으로 보면 '부녀복지'라는 이름으로 특정집단의 여성을 대상으로 한 선별주의적 접근에서 보편주의적으로 확대되어 가는 경향을 보이나 수혜대상으로의 여성은 선별적인 수준에 머무르고 있다.

3) 복지비용

복지실상에 대한 객관적인 평가는 무엇보다도 사회복지예산의 규모에 대한 지표분석으로 이루어진다. 각국의 사회복지수준을 비교하는 가장 일반적인 방법은 중앙정부예산 중 사회복지비로 투여되는 금액을 GNP(혹은 GDP)의 비율로 측정하거나 국민 1인당 국가사회복지비 지출액을 비교하는 것이다. 그런데 국민 1인당 사회복지비 지출액이 급여의 적절성을 반영하는가 하는 것은 차지하고라도 이 방법은 북한의 사회복지비 지출구조에 대한 1차자료가 부족하여 정확한 추정이 어렵다는 근본적인 한계점이 있다. 따라서 남북한 사회복지비용은 정부의 예산중 복지비 지출 또는 복지부의 지출비로 그 윤곽을 알아보고자 한다.

북한은 각종 사회보장관련제도의 운영에서 소요되는 비용을 거의 국가예산에서 충당하고 있다. 북한의 사회보장제도는 근로자의 소득분배과정과 관련되는데 소득분배방식은 두 가지가 있다. 첫째, 생산물 분배의 기본형태로서 노동에 의한 분배가 있는데 이는 근로자들이 사회에 기여한 노동을 기준으로 생산물을 분배하는 방식이며 주로 임금형태로 실현된다. 둘째, 국가에서 집단적으로 기본적 소비생활 외에 국민들의 생활향상을 도모하기 어렵기에 추가적인 국가 및 사회적 혜택에 의한 분배방식이 국가제도로 정착되어 있다. 이 혜택은 무료교육, 국가보상에 따른 식량 및 연료공급, 유급휴가제, 국가부담에 의한 어린이 보육교양, 사회보험 및 사회보장 그리고 주택공급 등이 있다. 따라서 북한의 사회보장은 국가의 재정지출에 의존하는 경향이 크다. 사회보험의 경우 노동자가 기여하는 부분이 있기는 하나 그 액수는 크지 않고 기업과 국가가 부담하는 부분이 훨씬 많다(박진·이유수, 1994: 19-20). 여성복지급여 중 남녀평등권 보장의 측면은 특별한 재원을 필요로 하지 않는 부분이고 재원이 필요한 부분은 여성건강보호와 임신부 보호의 측면이다. 여성건강보호를 위한 여성상담소의 경우 법규정에서 재정에 관한 언급은 없다. 그러나 현재 북한의 보건의료체제가 북한의 표현대로 '완전하고 전반적인 무상치료제도'로 이루어지고 있으므로 여성상담소의 운영비용은 전액 국가예산에서 부담하고 있는 것으로 보인다. 그리고 임신부보호를 위한 산전산후휴가도 전액국가와 사회협동단체에서 부담하고 있다.

그리고 1978년 사회주의 노동법의 제정으로 근로자들은 노동에 의한 분배외에도 국가로 부터 추가적인 혜택을 받게 되었다. 노동법에서는 연금 및 보조금 등의 사회보장관련 제도를 명시하

고 국민이 노동능력을 상실할 경우 물질적 방조를 받는 공민의 권리를 보장하고 있는 등 근로자의 국가적 및 사회적 혜택을 규정하여 사회보장제도의 실행근거를 마련하였다. 이에 따라 국가의 사회보장 관련비(사회문화시책비)의 지출이 증대할 것으로 예상되지만 1967년부터 1977년에 이르기까지 평균 약 17%의 증가율에 비하여 1979년 이후 사회문화시책비의 증가율은 오히려 10%이하로 하락하고 있다<표 3참조>. 그리고 1990년도 북한의 사회문화비비중이 전체예산의 18.8%로 보고 있으나 실제 순수사회보장비는 전체예산의 2.4%에 불과한 것으로 추정된다(성경룡 : 279).

<표 3> 북한의 사회문화 시책비 증가율추이 (단위 : 북한 만원, %)

연도	사회문화시책비	전년대비증가율
1958	24,500	73.7
1960	48,410	26.6
1966	68,422	-2.8
1970	119,394	20.0
1973	210,344	7.2
1979	410,005	10.2
1985	535,387	2.6
1993	766,660	2.1

자료 : 박진, 이유수, 1994 : 26.재정리.

북한은 1970년대 중반까지는 높은 경제성장에 따른 국민소득의 증대로 근로자의 복지증진에 지출되는 몫을 증가하였지만 1980년대 경제성장속도가 둔화되면서 사회보장과 관련된 사회문화시책비에 충당되는 몫도 둔화되었다. 1992년에는 사회문화시책비를 다소 상향조정하였으나 주민들의 명목소득증대와 함께 생활필수품의 공급증대가 실질생활수준을 향상시키는 효과를 얻을 수 있으나 마이너스 성장의 경제여건으로 실질적인 효과는 기대하기 어려울 뿐 아니라 실행자체도 의문이다. 사회문화시책비의 원천이 경제성장의 증대이므로 경제성장이 회복되지 않고서는 국가의 사회적 혜택이 늘어날 수 없을 것으로 보인다(박진·이유수, 1994: 27). 북한의 사회복지정책에서 복지비용은 분배의 평등성을 보이기는 하나 경제적 상황의 악화로 적절성은 낮은 것으로 보인다.

남한의 사회복지비용도 주요국가와 비교할 때 후진국 수준을 면치 못하고 있다. OECD기준으로 사회복지비는 1995년 현재 국내총생산(GDP)의 4.73% 수준이다. 이 수치는 스웨덴의 38.03%(1993년 기준), 프랑스의 28.73%, 독일 28.3% 등과는 비교가 안되며 상대적으로 사회복지개념이 약한 일본(12.44%)의 절반에도 못 미친다. OECD에서 후진국에 해당하는 터키조차 1993

년 사회복지비가 국내총생산의 7.11%에 달했다(한겨레, 1998. 10.2: 19).

정부의 사회복지예산 및 보건복지부의 예산의 경우 <표 4>에서 보는 바와 같이 점점 줄어들고 있는 실정으로 1995년의 경우 5.9%, 4.0%에 불과하다. 부녀복지비용의 경우 전체국가 예산의 0.01%에서 0.02%로 극히 미미한 수준이다. 한편 1996년 보건복지부예산중 부녀복지예산의 비율은 0.48%로 1995년 0.52%보다 낮게 책정되고 있다(남인순, 1996: 11).

<표 4> 국가총예산 대 여성정책 관련 예산 비율 (단위 : 억원, %)

연도	국가총예산규모	사회복지예산	보건복지부	노동부예산
	A	B(B/A)	부처총예산C(D/A)	부녀복지D(D/A)
1990년		246,690	11,510(4.7)	27(0.01)
1991년	312,830	19,960(6.4)	14,620(4.7)	48(0.02)
1992년	333,620	21,490(6.3)	15,460(4.6)	49(0.01)
1993년	380,500	24,130(6.3)	16,550(4.3)	65(0.02)
1994년	432,500	26,140(6.0)	177,740(4.1)	88(0.02)
1995년	498,790	29,250(5.9)	19,830(4.0)	103(0.02)

자료 : 주준희. 1997 : 222. 재인용.

이와같이 복지제도의 발전에 비해 국가의 재정기여가 지나치게 적게 나타나고 있는데 이는 '선성장 후복지', '선가정 후복지'의 논리아래 사회보장을 국가책임으로 하기 보다는 국가, 민간단체, 기업, 개인 등으로 책임을 분산시키기 때문이다. 사회보험의 경우 주로 가입자와 고용주의 기여금으로 운영하고 있으며 일부는 국가예산의 지원을 받고 있다. 공적부조는 국가의 지원하에 이루어지며 대상자 선정은 소득기준으로 설정하고 있다. 사회복지서비스 제공 및 시설운영은 기업 및 민간단체의 차원에서 이루어지며 여성의 모성보호비용은 사업주가 부담하고 빈곤층 및 국가보호를 필요로 하는 사람들은 국가의 공적부조의 재원으로 충당하고 있다.

4) 남북한 여성관련 복지정책의 특징

지금까지 복지제도의 도입시기, 수혜범위, 복지비용을 중심으로 남북한 여성관련 복지정책을 살펴보았다. 여기에 나타난 몇가지 특징을 살펴보면 다음과 같다.

북한의 여성관련 복지정책은 첫째, 초기 사회주의 국가건설과 함께 사회보장법 및 여성복지법이 대거 실시되었으며 둘째, 사회복지수혜의 범위에 있어 '전 여성을 대상으로 한 제도주의 방식'에 근거하여 보편성과 포괄성을 지닌다. 셋째, 복지비용은 국가예산으로 충당하고 있다. 이

런 점에서 여성관련 복지정책은 결과적으로 평등한 사회를 건설한다는 목표에서 출발하여 결과적 평등성을 띠고 있다. 그러나 북한은 90년대 들어와서 1990년 -3.7%, 1992년 -7.6%, 1995년 -4.6%, 1996년 -3.7%의 경제성장률로 심각한 침체상태에서 벗어나지 못하고 있다(통일원 : 1996). 복지비용은 경제적 위기에 따른 재정적 취약성으로 낮은 적절성을 보이고 있다. 따라서 사회주의 모형으로 제도의 완벽성에도 불구하고 초기 사회주의적 이상에서 점점 이탈하고 있어 법조문에 나타난 원칙과 실제상의 시행정도는 별개의 문제로 보인다.)

남한의 여성관련 복지정책의 특징을 보면 첫째, 복지제도의 도입시기는 80년대 이후로 자본주의적 산업화와 정치민주화의 산물로 볼 수 있다. 복지체제는 여성의 사회참여와 함께 여성운동이 활발하게 이루어지면서 아래로부터의 요구에 의해 점차로 사회복지영역에서 여성을 인식하기 시작하였다. 둘째 복지수혜범위는 선별적인 수준에 머무르고 있으며 아직 전체여성을 대상으로 해야 한다고 인식하지 못한 상태이다. 셋째, 복지비용의 경우 정부총예산에서 사회보장비의 비율이 적을 뿐 아니라 부녀복지예산 역시 미미한 상태에 있다. 넷째, 북한의 사회보장은 기초적인 소득 및 의료육구의 충족을 국가책임원리에 기초하고 있는 반면 남한의 경우 법적으로는 국가책임의 원리하에 있으나 국가, 가족, 민간자선에 보호기능이 분산됨으로써 국가의 생존권 보장의 개념이 모호한 편이다. 따라서 사회복지영역에서 여성의 위치는 복지제도의 포괄성, 복지혜택의 적절성, 재분배성 등의 측면에서 보완적 모형을 벗어나지 못하고 있다. 그러나 전반적으로 볼 때 북한의 여성관련 복지정책은 경제적 위기에 따라 이념과는 달리 후퇴하고 있는 상황에 있으며 남한의 경우 산업화, 민주화에 의해 점차 발전하고 있다.

III. 남북한 여성관련 복지정책 : 법과 현실의 갭(gap)

법은 여성에 대한 관점과 기준을 변화시킴으로써 사람들의 의식변화와 사회변화를 유도할 수 있다. 그러나 여성관련법은 오랜 성차별의 역사로 인하여 실정법상의 규정만으로는 그 효력이 바로 나타나기 어렵다. 남녀차별적 편견이 사회구조에 뿌리 박혀 있는 경우 법의 시행속도는 느려지며 개인적, 관습적, 종교적 틀이 법과 상충할 때 관행이 우선하므로 법의 이행에 장애를 받는다. 따라서 양성이 법적으로는 평등하다 하더라도 성별에 따라 특수한 사회적 역할을 맡고 있다는 논리가 작용하는 한 법의 적용, 집행에서는 여성에게 불평등하게 작용할 수 있다(김선옥, 1997: 97). 성 불평등은 사회-경제적 현실로부터 법이 유리됨으로써 빚어진 결과라고 할 수 있

4) 그 외에도 복지혜택이 전액 국가가 부담해서 생기는 국가에 대한 지나친 의존성과 복지수혜를 사회적 권리로 인식하기 보다는 수령의 은혜로 받아들이는 복지의식에서 전근대성을 보이고 있다(성경룡, 1993: 271).

다. 본 장에서는 법과 현실간의 괴리를 고찰하기 위해 남북한 사회복지관련법과 제도에서 각 개별법의 적용 및 집행을 분석하고자 한다.

1. 북한의 여성관련 복지정책 : 법과 현실의 격차

법적인 평등 조건에도 불구하고 법규정 뒤에 숨겨 있는 차별의 가능성이 다양한 형태로 활용됨으로써 사회복지영역에서 여성은 불리한 위치에 있다.

1) 취업여성과 복지 : 헌법 27조와 노동법 37조는 사회주의의 분배원칙과 동일노동, 동일임금 원칙을 규정하고 있으나 여전히 성차별적 직업배치와 임금제도가 존재하며 이는 연금과 연관되어 불리하게 나타난다. 북한여성의 경제활동참가율은 1995년 68.9%로 전체 취업인구 중 여성이 48%를 차지하고 있다(정무장관(제2)실, 1997:16). 여성의 참여율이 높은 이유는 부족한 노동력을 보충하기 위해 여성들의 사회진출을 강조해 온 결과일 수 있으며 또한 여성을 강제적으로 노동에 참여시키기 위해 식량배급에서 전업주부는 직업여성(700그램)의 반도 안되는 1일 300그램으로 규정하고 있다(노용환 · 연하청, 1997: 51).

북한의 직업구조는 직업선택의 자유가 제한되어 있어서 당의 노동력 배치결과에 따라 달라진다. 노동력 배치는 '헐하고 쉬운 일은 녀성들과 체질이 약한 사람들이 하게 하며 힘든 일은 건장한 청년들이 수행하도록 배치하여야 한다'고 근로자의 성별규정을 두고 있다. 또한 노동력을 재배치하는 과정에서는 '녀성로력으로 가능한 작업을 확정하고 거기에 녀성로력들을 배치하는 동시에 헐한 직종에 배치되어 있는 남성로력들을 그들의 힘과 재능을 충분히 발휘할 수 있는 직종'에 조절 배치한다(경제사전, 1975: 608-609).

<표 5> 북한의 직업별 여성비율

(단위 : %)

출처및 연도	0-20% 남성집중	20-40% 남성다수	40-60% 양성평등	60-80% 여성다수	80-100% 여성집중
정명순 (1991)	최고인민회의 대의원(20)	전문가 기술자(35)	의사 / 교원 (45) (57)		
교육방송 (1995)		건설.지질(24) 운수.통신(29.1) 국영농장(39.1)	공업(44)/ 농업(53) 교육(56)	보건(65) 상업유통(73) 편의봉사(76)	유치원교양원 간호원, 미용사, 방직공장노동자 각각 100%

자료 : 김애실, 1996 : 38 ; 노용환 · 연하청, 1997: 55.

<표 5>에서 보듯이 여성이 차지하는 비율을 5개로 구분하여 편의상 여성의 비율이 20%이하

인 직업을 남성중심직업, 여성비율이 80%인 직업을 여성집중직업으로 분류했다. 여기서 인민회의 대위원, 전문가·기술자, 건설 등에는 남성들이 집중되었고 섬유산업관련 노동자, 편의봉사, 상업유통, 간호원, 보육원교양원 등에는 여성들이 집중되어 있다. 북한의 노동력 분포에서 공식 부문 근로자는 노동자, 농민, 사무원, 공무원 등으로 식량배급과 연금을 받을 수 있는 노동자이고, 비공식부문 근로자는 수선, 세탁, 이.미용 등의 편의봉사자와 가내작업반에서 일하는 근로자들로 나누어진다. 남성의 경우 정규직장에서 일하는 사람이 만 16세이상의 81.1%를 차지하고 있는 반면, 만 16세 이상 여성중에서 공식부문 근로자는 58.2%로 식량배급과 장기근속 후에는 연금혜택을 받는 공식근로자인데 비해 41.8%는 피부양자의 신분으로 식량배급량이 절반에 불과하고 연금혜택도 받지 못하는 노동자들로 추정되었다(진수희, 1997: 398). 형편이 좋지 못한 국영기업의 직원을 감원할 때 여직원에게만 휴직과 사직을 강요하고 있어 장기근속에 의한 연금혜택의 대상에서도 배제되고 있다(윤미량, 1991: 203). 최근에는 정규직장보다 연금 등의 추가혜택이 없는 가내작업반이나 무보수지원반에 더 많은 여성을 동원하는 등 여성의 노동조건은 남성보다 상대적으로 불리하다.

산재보험의 경우 여성들의 유해노동 금지를 규정하고 있는 법령과는 달리 자발적인 형태를 취하여 산재대책도 없이 직업병 발생률이 높은 섬유산업에 여성들을 투입시키고 있어 유해노동 금지조항을 사문화시키고 있다(진수희 : 402). 실업보험의 경우 북한은 직장을 1개월 이상 배정받지 못한 생계가 어려운 노동자에게 6개월간 표준임금액의 20%를 지급한다고 한다. 자발적인 실업이나 노동규율의 위반 등 노동법위반비는 그 대상에서 제외된다(통일교육원, 1997: 260). 그런데 90년대 이후 경제난이 심각, 생산활동이 마비된 가운데 실업률이 노동인구의 과반수가 넘고 이중 대부분이 여성으로 이들에 대한 실업보험의 지급을 엄두조차 내지 못하고 있는 실정이다. 현재 북한의 실업자중 여성의 실업률 증가는 여성인력을 많이 고용하는 서비스산업부문이 협소하고 주로 남성인력이 필요한 중공업 중심의 산업구조에도 이유가 있지만 전반적인 경기침체로 인한 전기와 원자재부족으로 인해 생산시설이 불완전가동(40-50%)됨에 따라 여성의 실업률이 증가한 것으로 보인다(민족통일연구원, 1993: 60-61). 따라서 여성실업인구는 실업보험은 커녕 성별분업이테올로기에 의해 다시 가정으로 복귀하는 현상을 보이고 있다.

모성보호의 경우 북한은 특히 임신부, 자녀를 가진 근로여성에 대한 모성보호서비스에 특별한 관심을 기울이고 있으나 실질적으로 여성복지서비스에 대한 질적인 측면에서 문제가 제기되며 각종 사회주의 노력경쟁운동과 책임량 완수 그리고 학습의 부담으로 대상여성들은 법정휴일을 다 채우지 못하고 있는 실정이다(김원홍, 1993: 157-167). 많은 여성들이 법적으로 보장된 산전산후휴가 150일을 자진반납하여 거의 시행되지 않았으나, 최근에는 경기침체로 실시율이 높아지는 경향을 보이고 있다.

탁아시설의 경우 여성의 혁명화, 노동계급화를 하면서 북한은 적극적으로 사회주의적 공업화

를 전개하는데 필요한 여성노동력을 사회적으로 동원하기 위해 당시 탁아소, 보육원의 설립, 가사노동의 사회화를 적극 추진하였다. 그러나 최근 경제난으로 이런 시설의 효과는 크지 않으며 여성의 재가정화로 제기능을 다하지 못하고 있는 것으로 알려지고 있다.

2) 비취업여성과 복지 : 북한에서 가정주부는 비노동인구로 분류되며 비노동인구중 기혼여성이 차지하는 비중은 69%를 상회하고 있다(노용환·연하청, 1997: 53). 결혼후 직장을 떠나는 여성들은 '피부양자'의 지위를 얻게 되며 식량배급량은 노동참여할 때의 절반으로 줄어든다. 북한도 성별분업에 의해 남편은 생계부양자, 여성은 피부양자라는 이분법적 논리가 작용하고 있음을 알 수 있다. 1980년대 이후 증가하고 있는 여성퇴직은 선택이라기 보다는 오히려 경제불황으로 인해 미숙련 분야에 종사하는 여성, 특히 모성근로자가 먼저 해고되어 나타나는 현상으로 볼 수 있다. 결혼퇴직제를 자연스럽게 받아들이고 있는 것은 북한사회가 전통적인 성역할관념을 지닌 가부장사회라는 점을 단편적으로 보여준다. 그러나 공식적으로 직장을 그만 둔 가정주부들은 다른 형태로 생산노동에 참여하게 되는데 1978년 노동법에서 '직장에 나가지 못하는 여성들이 일할 수 있도록 가내작업반과 가내협동조합을 조직해야 한다'고 규정하여 취업하지 않은 여성들을 최대한 동원하고 있으며 실제 연로연금 수령연령이 되어도 이를 보장받지 못하고 노동을 계속하는 경우가 많다. 특히 전업주부들은 공식적인 직장에 근무하고 있지 않으므로 피부양자로서 국가에 의한 연금혜택 등 사회보장 혜택이 담보되지 못한 상태에서 노동에 참여하고 있다.

2. 법과 현실의 격차에 대한 지지기반

북한에서 여성관련 복지정책에서 법적 평등은 일상생활에서 평등으로 이어지지 못하고 있다. 오히려 여성은 사회복지영역에서 불리한 위치에 있으며 경제적 침체에 따라 여성의 지위는 약화되고 있다. 그런데 여성복지관련 법과 현실간의 괴리에 여성들이 저항하기보다는 가부장적 성별분업이데올로기와 가족주의에 의해 정당화되고 있다.⁵⁾

1) 가부장제 이데올로기와 가족주의 : 국가조직내의 상위가부장이념

북한은 초기에 가족제도를 봉건적이며 공산주의 이념에 어긋난다고 보고 생산의 집단화와 주택의 집단화를 통하여 상호감시체제를 마련하여 전통적인 가족개념의 말소에 주력해 왔다. 특히 1946년 북조선남녀평등권에 대한 법령발표이후 사회주의 국가건설의 가장 큰 장애를 전통적

5) 여성의 지위변화는 경제적 변동 등 구조적 문제에서 기인하지만 이를 합리화하는 기제로 이데올로기가 활용된다. 예를들면 한국의 경제적 위기, 중국의 시장경제도입에 따른 여성노동자의 우선해고 등은 남성은 생계부양자이며, 여성의 일차적 역할은 가정이라는 가부장적 이데올로기에 의해 정당화되고 있다.

가부장제로 규정하고 이를 철폐하기 위해 지속적인 정책을 시도함으로써 가부장제는 약화되었다. 70년대 공식적으로 김일성주의가 등장하고 부자세습체제가 공식화되면서부터 가정의 혁명화는 핵심적인 가족정책의 이념으로 변모하였다. 주체사상 자체가 '가족주의적 국가주의' 색채를 띠고 국가를 사회주의 대가정으로, 당을 호주로, 수령을 아버지로, 인민을 수령의 자녀로 하는 국가주의적 가부장질서를 요구하기 때문에 가족단위를 강화할 필요가 있었던 것이다. 그리고 사회주의 혁명화를 위한 출발점을 가정에 두었기에 가족은 세대를 재생산하며 사회를 유지하는 기본단위가 아니라 당과 국가조직의 세포단위로 분명하게 규정된다. 따라서 사회주의적 여성해방이념은 퇴색하고 전통적 가치관과 혈연관계에 기초한 가부장이념이 새로운 논리로 되살아나 여성들에게 일과 가정 모두에게 승리를 거둘 것을 요구하였다.

1990년대 제정된 가족법에는 결혼과 이혼 등 가족의 성립과 해체에 대한 국가적 규제를 강화하고 전통적 가족제도의 유산을 대거 부활시키는 것을 주요 골자로 하고 있다. 어린이 양육과 교양은 어머니의 우선적 역할이라는 모성역할의 강조, 경로효친적 유교사상의 부활, 친족범위를 확대하고 있다⁶⁾. 특히 북한은 1995년 7월 30일 남녀평등권 법령 발표 49주년을 맞아 노동신문 기념사설을 통해 모든 여성들은 김정일을 '삶의 영원한 태양으로, 은인으로' 높이 받들 것을 요구하면서 모든 여성들은 당에 운명을 의탁하고 자녀들을 당과 수령에게 무한히 충실한 '주체혁명가'로 키울 것을 촉구하였다(북한동향, 1995: 36-7). 그리고 혈연적 유대와 효가 강조됨에 따라 북한에서는 부모와의 동거 및 부양이 당연한 도덕적 의무로 되어 있다. 1980년대 이후부터 여성의 재가정화가 더욱 심화되는가 하면 사회부양과 복지의 의무가 국가로부터 점점 가족내부로 이전하는 가족주의적 성향이 커져가고 있다. 이와같이 국가 가부장제는 경기침체기 여성을 우선 해고하고 효와 모성이라는 이름으로 가족복지의 책임을 여성에게 전가하는 것을 합리화하는 기제로 작용하고 있다.

2) 가정내의 하위 가부장적 이념

북한의 가족구조는 정권수립초기의 가족해체정책에서 기대한 핵가족구조보다 오히려 2대, 3대가족구조가 더 보편적으로 나타난다. 이는 가부장적 가족구조는 그대로 유지시키면서 가정은 사회화의 기본단위로 재강화하여 여성의 사회적 활동을 위축시켰다(진수희: 407). 북한가정은 이념적으로 남녀평등과 가사로부터 여성해방을 강조하지만 일상생활에서는 남성우위, 여성종속의 전형적인 가부장제 질서가 지배하고 있다. 여성의 가정 내에서의 지위는 남성에 의해 규정되며 남편과 아내간의 가사분담은 거의 이루어지지 않고 있으며 가사노동의 사회화는 북한남성의

6) 1980년대 들어와서 복고적인 여성관이 부각되는 양상을 드러낸다. 김일성의 어머니 강반석, 김정일의 어머니 김정숙이 '북한여성들의 모범'으로 미화되면서 어머니, 아내 그리고 며느리로서의 여성상이 부각되었다(민족통일연구원, 1993: 62).

소극적 태도로 별 실효를 거두지 못하고 있다. 결국 여성의 사회적 노동이 여성의 가정중속을 해소시키지 못하고 있음을 알 수 있다. 이러한 상황은 '안해는 남편을 잘 돕고 리해하고 사업을 받들어 주어야 하며, 식생활과 옷차림은 물론 남편이 가정의 사사로운 일 때문에 머리를 쓰지 않고 직장에 나가 맡은 일을 잘 하도록 힘껏 도와야' 하는 봉건적 반려자로 소개되고 있는데서 잘 나타나고 있다(조선여성, 1995.4: 40). 북한의 남녀평등수준은 명목상으로는 평등하지만 실제로는 전통적인 남녀역비사상이 강하게 지속되고 있음을 알 수 있다.

북한의 여성관련 복지정책의 기본방향은 사회주의 원리와 유교적 가부장제의 양대축을 중심으로 전개된 것으로 양자간의 관계는 시기에 따라 공존하기도 하고 모순적이기도 하며 정책수요에 따라 그 강조점이 이동한다. 전체적으로 정권초기에는 사회주의 원리가 팽배하였으나 한국전쟁이후 사회주의적 개조의 이념에서 봉건적 가부장제가 되살아났고 1980년이후 전통적인 가족관계 및 여성역할이 더욱 뚜렷이 복원되는 현상을 보인다.

2. 남한의 여성관련 복지정책 : 법과 현실의 격차

남한의 법령은 북한의 법령에서 '국가는 녀성들을 ... 권리를 보장한다', '국가는 산전산후휴가의 보장 등 어머니와 어린이들을 특별히 보호한다' 라고 명시한 것과는 달리 '국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다'와 '국가는 모성의 보호를 위해 노력해야 한다' 등에서 보듯이 노력의무규정이나 임의규정으로 선언적 성격이 강한 점을 보여준다. 그리고 '남녀평등고용법'의 경우 사업주의 육아시설의 설치의무 조항을 두고 있는 반면 이행하기 않은 경우 제재수단이 없어 유명무실화될 가능성이 크다. 그러나 이는 개별 법체계에 법원리 그 자체가 가진 결함에 비롯된 것이라기보다는 오히려 전반적인 성차별적 사회구조나 의식들이 각각의 법속에 그대로 반영됨으로써 나타난 결과로 볼 수 있다.

- 1) 취업여성과 복지의 경우 : 남한의 사회보험은 임금노동자를 대상으로 하고 있으므로 노동시장에 참여하고 있는 여성들은 그 대상이 될 수 있다. 그러나 시장노동으로부터 구조적으로 배제되거나 노동시장내에서 차별적인 지위를 감수해야 하는 여성들은 사회복지영역에서도 차별받고 있다. 여성노동자들은 주로 5인 미만의 영세사업장과 소위 비공식부문이라 불리는 일용직 및 임시직 노동자, 파출부, 노점상, 영세서비스업 등에 종사하고 있어 적용대상에서 제외되고 있다. 산재보험의 경우 남녀구별없이 임금을 기초로 하여 보상기준 자체가 성차별적이라고 할 수 없다. 그러나 제도의 구상자체가 여성들의 직종보다는 남성직종에서 주로 발생하는 사고형 재해를 대상으로 하고 있어 많은 여성이 업무상상병에 대해 안전장치가 마련되지 않고 있다. 특히 영세사업장의 경우 재정의 취약하여 예방투자가 소홀하고 산재발생률이 높을 수 밖에 없다. 특히 기혼여성이 참여하는 가내노동의 경우 높은

작업강도, 가사와 육아의 병행 그리고 섬유나 의류제품을 가공하는 작업공간의 열악한 상황 등에도 불구하고 복지혜택을 전혀 누리지 못하고 있다. 고용보험의 경우 10월부터 전사업장과 임시직, 시간제근로에게 확대적용하고 있으나 일용직은 여전히 제외된다.

모성보호의 경우 현재 모자복지법과 영유아보육법을 중심으로 시행하고 있다. 모자복지법의 경우 보호대상자는 18세미만의 아동과 일정한 조건하에서 그 아동의 양육을 책임져야 하는 여성세대주 또는 세대주가 아니더라도 세대원을 사실상 부양하는 여성가구주로 구성되는 모자가정으로 매년 보사부장관이 최저생계비, 소득수준 및 재산정도 등을 고려하여 보호의 종류별로 각각 정해진 기준에 해당하는 저소득모자가정만이다. 영유아보육법의 경우 저소득층 자녀의 보육에 필요한 비용은 국가 또는 지방자치단체가 그 전부 또는 일부를 부담하는 외에 보호자가 부담하는 것을 원칙으로 하고 있다. 결국 이 법도 일부 가정만이 보호를 받을 수 있다. 따라서 남한의 아동복지서비스는 북한과는 달리 거의 전적으로 시장기제에 맡기고 있다. 남녀고용평등법은 고용상의 남녀평등과 모성보호 등을 내용으로 하고 있다. 사업주의 모성보호의무로 육아휴직과 육아시설의 설치를 의무화하고 있으나 소요되는 비용에 관한 규정을 두고 있지 않아 전적으로 그 시행을 사업주에게 일임하고 있는 것으로 해석되며 따라서 이윤추구에 목적을 둔 사용자들은 비용부담으로 피고용자로서의 여성을 기피하는 원인이 된다.

- 2) 비취업여성과 복지 : 비취업인구 특히 전업주부의 경우 국민연금만은 남편과 아내 및 피부양 자녀의 가족부양 원칙만을 수용하기에 여성이 연금제도에 의해 노후생활을 보장받으려면 노동시장에서 직접 참여하여 자격요건을 갖추거나 아니면 남편이라는 부양의무자가 있어야 한다. 전업주부는 자신의 가사노동에 대한 보상으로 독자적인 연금수급권을 획득할 수 없다. 대신 남편이 연금수급권을 획득하면 의존적인 가족성원을 위해 지급되는 가급연금액이 부여된다. 가급연금액은 남성의 생계유지 의무에 대한 경제적 원조의 성격을 띠므로 남성의 노령연금액에 추가되어 지급되며 이혼시 그 혜택은 자동적으로 말소된다. 따라서 이혼한 여성은 가정주부로서 남편을 통해서 간접적으로 받아온 의료보험이나 국민연금혜택 등의 경제적 자원에 대한 접근을 단절시킨다. 남편과 사별한 경우 여성은 유족연금을 받는데 노후연금의 60%수준으로 노령연금액의 수준에 훨씬 못미치며 여성의 노후빈곤을 유지시키는 작용을 한다. 이와같이 현행 국민연금제도가 소득발생 중심, 세대중심으로 되어 있어 이혼한 전업주부, 배우자의 연금액이 매우 낮은 여성들은 노령, 장애, 사망 등 각종 사회적 위험으로부터 보호되지 못할 가능성이 크다.

3. 법과 현실의 격차에 대한 지지기반 : 가부장적 이데올로기와 가족주의

해방전 한국의 전통적인 사회구조는 가족중심구조였으며 동족집단을 형성하였고 자조와 친

족 및 이웃간 상호에 의한 복지관행은 상당한 정도의 사회보장 기능을 갖고 있었다. 해방이후 남한의 가족주의는 자본주의 시장질서와 결합하여 한편으로는 혈연관계, 공동체성의 기반을 무너뜨리기도 하며 다른 한편으로는 강화되기도 한다. 자본주의 아래서 가족은 노동력의 안정적 재생산과 각박한 시장주의에서 '안식처' 역할을 수행하며 성별분업구조에 의해 여성이 그 역할을 담당하고 있다. 특히 여성은 가사종사자로 규정되고 임금노동에의 참여를 제한하고 따라서 생존을 위하여 남성가장에게 계속 의존할 수밖에 없다. 이러한 가운데 자본주의 질서의 경제적 이데올로기적 기능은 재생산되고 있다. 나아가 전통적 가족주의에 바탕을 둔 가족복지는 기업과 국가에게 요구되어야 할 재생산의 비용을 가족과 친족의 후원으로 해소시킨다. 그런 의미에서 가족은 시장에 대한 저항력을 둔화시키는 스폰지 역할을 한다. 여기서 여성은 무급 가사노동 뿐만 아니라 모성논리의 확대로 장애인, 노인, 질병인을 보살피는 자(caregiver)로 가족복지를 담당한다. 이러한 규정의 실제적 이유는 가부장적 가족주의 이데올로기를 유지하고 이용하면 보호임무를 공적인 영역으로 끌어내어 전적으로 국가가 부담하는 것보다 훨씬 저렴하기 때문이다. 현재 탁아소, 양로원, 장애인 재활기관 등이 운영되고 있으나 국가의 '지역사회보호'이념 아래 수적으로 부족한 형편이고 비용도 많이 들어 여성들을 가족복지책임 업무로부터 해방시키기에 미흡한 수준이다.

남북한 여성관련 복지정책에서 공통적으로 볼 수 있는 것은 체제와 이념의 상이함에도 불구하고 전통적인 가족주의와 가부장적 성별분업이데올로기를 기반으로 하고 있다는 점이다. 이들 이데올로기는 북한에서는 김일성, 김정일부자세습에 따른 가부장 통치기제와 결합되어 있는 반면 남한의 경우 자본주의 시장경제와 맞물려 그 성격은 다를 수 있다. 그러나 지배계급에 의해 일방적으로 고안된 것이 아니라 사회성원들의 관습과 문화에 바탕을 두고 있다는데 문제가 있다. 남북한 여성관련 복지정책의 경우 법에서는 양성이 법적으로 어느 정도 평등하다 하더라도 성차별을 담지하고 있는 사회구조 속에서 법상의 규정만으로는 그 효력이 바로 나타나기 어렵다. 남북한의 사회구조속에 뿌리박혀 있는 가부장적 이데올로기와 가족주의는 법의 이행에 커다란 장애요인이 되고 있다.

IV. 통일한국의 여성관련 복지정책방안

1. 통일한국의 여성관련 복지정책 기본원리

해방후 남북한은 각기 다른 체제에서 다른 여성정책을 펴게 했으나 여성관에 있어서 유교적

전통을 전승했다는 점에서 별차이가 없다. 그 결과 남북한 여성 모두 가부장적인 가족문화속에서 사회노동과 가사노동의 이중부담을 떠맡아왔으며 명목상으로 약간의 차이를 보였지만 실제로는 남북한 여성 모두 일차적 자리는 가정이라는 이데올로기가 유지되고 있다. 최근에 경제사정의 악화로 남북한 모두 여성의 우선해고, 가정복귀, 모성보호의 약화현상을 보이고 있다. 그런데 통일로 인해 여성의 지위가 더 악화될 가능성을 배제할 수 없다.

독일의 경우 구동독 여성들은 자본주의화에 따른 노동조건 변화와 정부육아시설의 폐쇄에 따라 실업과 잠재적 실업이 증가되었으며 구서독 여성의 경우 구동독 남성노동력의 유입으로 기존의 노동시장에서 밀려나게 되었다. 통일전 구동독에는 25세부터 60세의 여성 90%가 일자리를 가지고 있었다. 그러나 통일후 구동독의 실업율은 17.3%이며 이 가운데 2/3가 여성이다(아네 카트라인 베커, 1998). 베트남과 예멘의 경우도 국가에서 시장으로 권력과 임무의 상당 부분이 이양되면서 공공복지부문의 삭감과 민영화의 급격히 진행되었다. 양육의 책임은 여성에게 전가되고 여성은 부불노동자 혹은 실업자로 전락하였다. 전반적으로 통일은 기존의 여성관련 복지정책의 후퇴를 낳고 있다(정무장관(제2실), 1997).

구소련, 중국 등 사회주의국가의 경우 개혁/개방으로 인한 시장경제로의 이행과정에서 여성노동자들은 가장 큰 피해자로 부상하였다. 국가가 여성노동을 보호해 주기 위해 채택했던 사회주의정책은 심각한 도전을 받고 있으며 높은 여성실업률과 함께 '여성은 가정으로 돌아가야 한다'는 이념을 강조하는 추세가 대두되고 있다.

이러한 전례에서 통일한국도 유사한 상황을 보일 수 있다. 군축에 따른 115만 군인계층들의 사회복귀와 노동시장에서 북한 남성의 고용 등으로 남북한여성은 실업의 1차대상이 될 수 있다. 이러한 시점에서는 남북한 여성간의 문화적 이질감이나 괴리보다는 남북한 여성 모두에게 영향을 미칠 지위변화가 주요한 문제가 될 수 있다. 특히 여성 실업이 사회문제로 되는 것을 희석하기 위한 방안으로 가정에서의 여성의 역할을 강조하는 전통적 사고가 부활할 가능성이 매우 높다. 민족의 동질성 회복을 위한다는 명목으로 남북한 사회적 통합을 제공하는 동질성의 근거를 가족영역안에서 찾고 이를 강조하는 정책을 펼 경우 가부장적 가족문화는 더욱 공고화될 것이며 여성의 역할을 가족속에 제한하게 할 수 있다. 따라서 통일한국에서 효과적인 여성정책 통합을 위해서는 통일의 '후발주자'로서 독일 등이 보여준 시행착오를 교훈삼아 포괄적이고 보편적인 복지체제를 토대로 해야 하며 동시에 통일 이행과정에서 예상되는 여성실업 등의 문제를 해결하기 위해 복지정책을 고려해야 한다. 그리고 남북한에서 효율적으로 진행되었던 부문들을 결합하고 나아가 성평등을 기반으로 한 복지정책이 실현되도록 해야 한다.

북한은 남녀평등을 사회주의 정책의 중요사항으로 삼고 추진해 왔으나 전통적 가족제도를 상당부분 잔존시켰고 김일성주의 가부장적 통제체제 및 문화유지는 가부장적 이데올로기를 강화시키는 계기가 되었다. 그러나 사회주의 시스템은 여성복지에 유익한 제도적인 장치를 가지고

있다는 점을 인식해야 한다. 북한정부는 가부장제적으로 여성정책을 강행함으로써 위로부터의 행정적 정책을 통한 국가적 배려로 여성들이 노동시장에 동등히 접근할 수 있었고 동등한 급료와 교육, 정부 또는 기관이 육아에 대한 사회적 책임을 지려고 노력한 점 등 여성평등의 전제조건을 어느 정도 충족시켰다는 점을 인식해야 한다. 탁아제도와 모성보호제도는 자본주의와는 달리 국가가 제공하는 사회보장으로서의 성격을 갖고 있어 가사와 육아의 사회화를 위한 인프라 구축에 관한 한 남한에 비해 앞서 있다고 하겠다. 비록 누적되는 경제적 모순과 새로운 신분제도의 등장에 의해 빈곤의 평등과 불균등한 사회보장을 낳고 말았지만 체제의 성격상 평등과 사회보장을 지향하는 속성이 강하다고 할 수 있다(성경룡, 1993: 267). 남한의 경우 가부장제를 기반으로 한 자유주의 정치체제 아래 평등권을 현실화시키지 못했다는 약점을 갖는 반면 여성들은 유교적 전통에 따르는 많은 관습, 제도적 장애에도 불구하고 스스로의 법률과 관행에서 여성차별을 제거하는데 상당한 성과를 거두고 있다. 1980년 이후 자본주의 체제에서 밑으로부터의 풀뿌리 운동으로서 여성운동을 통해 사회 각 부문에서 가부장제 탈피와 성평등 실현을 위한 움직임이 정책변화로 이루어지고 있다. 북한의 남녀평등권 법령이 주어진 해방으로서의 한계를 내재한 것이었다면 남한의 법률개정은 불완전성에도 불구하고 스스로 획득한 승리로서의 가치가 있다.

이와 같은 남북한 여성관련 복지정책의 장단점을 중심으로 다음과 같은 통일한국의 여성관련 복지정책을 위한 기본원리를 제시하고자 한다.

- 1) 여성의 권리(women's rights)로서 성평등권 : 남북한 모두 법적으로 남녀평등과 여성의 보호를 보장하고 있다. 즉 남성과 여성은 똑같은 권리를 가지며 여성의 신체적 생리적 특성에 따라 여자의 근로는 모성보호를 받는다. 이러한 보호조치들은 남성과 다른 여성의 특수성에 대한 '권리'를 부여하는 것과는 본질적으로 그 의미가 다르다. 권리는 적극적인 권력 자원이 될 수 있지만 여성이 변경할 수 없는 이유로 '보호'를 받는 것은 가부장적 시혜를 받는 것에 불과하므로 오히려 사회적인 가부장적 통제하에 있는 약자의 위치를 벗어나기 어렵다(조형, 1997: 283). 따라서 법에서 제시하고 있는 모성 '보호'를 모성 '권리'로 재개념화할 필요가 있다. 따라서 성평등권을 실현하기 위해 국가의 여성관련 복지정책은 성중립적(gender-neutral) 시민권리를 기반으로 하는 것이 아니라 실제적으로 성차이(gender difference)를 고려한 권리로 되어야 한다(Orloff, 1993: 303-328).
- 2) 사회적 권리(social rights)로서 여성복지 : 현대적 의미의 복지제도는 구빈적 차원의 소극적 개입을 넘어서 사회경제적 평등의 실현과 사회성원으로서는 생존권보장까지 포함한다. 사회복지정책은 권리실현으로서 중요하다라는 새로운 이념이 마셜(Marshall)에 의해 제기되었는데 그는 기본권의 발전과정을 시민권, 정치권, 사회권으로 구분하고 금세기 사회권은 다른 권리와는 다른 포괄적인 권리로 규정한다. 사회권은 최소한의 경제적 복지와 보장을

의미하며 사회적 유산을 충분히 나눌 수 있는 권리 및 사회에 있어 보편적인 표준에 따르는 시민적 존재로서의 생활을 포함한다. 최근에 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen)은 사회권이 국가에 의해 부여되는 복지국가의 핵심이념으로 시장에 대한 국민의 의존성을 얼마나 줄이는가를 파악해야 한다고 주장하였다. 사회권이 현실감을 갖기 위해서는 시장에서 개인의 지위를 탈상품화해야 하는데 이는 국가에 의해 제공되는 복지가 시민이 필요하다고 판단할 때 소득중단과 빈곤에 대한 공포없이 노동시장에서 얼마나 자유롭게 빠져 나올 수 있는가에 따라 결정되며 바로 복지정책의 최소한의 의의(minimal definition)이다(Esping-Andersen, 1990: 21-23). 통일한국의 여성관련 복지정책은 사회적 권리로서 사회복지라는 원칙속에 현재 복지수혜대상에서 상당부분 제한된 여성에게 사회적 위험영역의 포괄성, 복지제도의 적용에서 보편주의, 적절한 생활수준의 보장을 기본원리로 삼아야 한다.

3) 탈가족화 : 가부장제에 기초한 가족주의탈피

사회적 권리를 기반으로 한 사회복지정책은 성중립성을 전제로 하고 있으나 사적 가정에서 임금도 없이 가사노동, 아동 및 기타 의존자를 보살피는 많은 여성들을 배제하는 한계를 지니고 있다(Orloff: 307). 탈가족화(defamilization)는 성인이 사회보장이나 임금노동을 통하지 않고도 가족관계에서 독립하여 사회적으로 적절한 수준의 생활수준을 지탱할 수 있는 정도를 의미하는 것으로 여성의 재정적 독립과 가족관계에서의 자율성을 중심으로 하고 있다. 탈가족화는 가족을 폐지 또는 약화시키는 것과 연결된 것이 아니라 가족관계의 패턴을 재정립하고 사회권을 가족성원에게 부여하는 것을 의미한다(Sainbary, 1996: 39). 탈가족화와 여성관련 복지정책을 관련지어 본다면 첫째, 전업주부의 소득확보와 둘째, 용이한 임노동접근 및 아동양육부담을 줄일 수 있는 서비스 개선을 말한다.

현재 남한 사회복지제도는 가정주부의 경우 보살피는 자, 경제적 무능력자 또는 생계의존자로서 여성지위를 규정하고 있다. 북한도 최근에 여성의 재가정화를 강화하면서 피부양자로서의 여성지위를 강화하고 있다. 앞으로 통일한국의 복지정책은 가부장제에 기초한 가족주의를 전제로 한 복지제도에서 벗어나 복지수혜가 가족 또는 세대가 단위가 아닌 개인 단위로 규정되어야 한다. 나아가 다양한 가족유형을 포함하고 노인, 아동, 장애인, 질병인 등 의존자들에 대한 복지책임을 가족에서 국가로 이전해야 한다. 전업주부들이 원할 때 언제든지 가정에서 자유롭게 나와서 사회참여를 할 수 있는 사회적 권리를 부여해야 한다.

4) 국가 책임주의 : 통일한국의 사회보장제도는 자유민주주의체제와 사유재산제도를 수용하되 실질적인 생존권의 보장을 위해 필요한 부분에 있어서는 강력한 국가책임과 개입이 허용되는 방향으로 구축해야 한다. 여성관련 복지정책과 관련하여 국가는 종래 가부장제에 편승하여 실시하던 복지정책에서 벗어나 법적 평등권과 함께 사실상의 평등을 실현할 수 있는 적극적인 조치가 필요하다. 특히 사회주의 이념아래 모성보호 및 근로보호를 위해 만

들어진 각종 법률이 시장경제로 이행해 가면서 오히려 여성노동을 차별하는 근거가 된다. 국가는 자본가들이 부담하기를 꺼려하는 모성보호비용을 복지예산으로 충당함으로써 여성 노동자를 기피하지 않도록 해야 한다.

국가의 책임강화는 국가의 사회복지 재정수요의 증대를 필요로 하며 이는 복지권을 진정한 권리로 실현시키기 위한 전제조건이 된다. 현재 남북한 사회복지예산은 미미한 수준에 있다고 할 수 있으나 앞으로 통일로 인해 국방비로 지출하던 남북한의 막대한 국가예산을 삶의 질을 고양시키는 사회복지비로 돌릴 수 있는 조건이 형성된다. 남북 모두 30%내외의 국방비를 현저히 낮은 수준으로(통일국가 재정의 10%)감축하는 대신 사회복지비를 대폭 증액(통일국가 재정의 30-50%)하게 되면 (성경룡: 268) 사회복지에 대한 국가책임의 강화를 통해 '권리로서의 사회복지'가 충실하게 보장될 가능성이 현재보다 높다.

5) 사회복지 운영과정에서의 여성참여원칙 : 독일 등의 급진화된 통일과정에서 여성들의 별다른 참여가 이루어지지 못한 결과 통일이후 모성보호정책, 노동법 등이 여성에게 불리하게 나타났으며 그 결과 여성은 남성보다 더 어려운 시기를 겪고 있다. 남북한여성도 통일후의 체제구상에 참여하지 않는다면 통일후의 상황도 역시 여성을 소외시키는 성차별적인 사회가 될 것이다. 통일한국에서 여성이 남성과 동등한 권리를 누리기 위해서는 여성의 적극적 참여가 필요하다.

2. 통일한국의 여성관련 복지정책방안

지금까지 남북한의 경우 전체 여성을 복지정책 혹은 복지서비스 대상으로 해야 한다는 인식이 정착되지 못한 단계이며 나아가 개별여성의 복지권은 그것 자체로서 인정받지 못하고 있는 형편이다. 이런 점에서 볼 때 통일한국의 여성관련 복지정책 방안은 위에서 제시한 복지정책의 기본원리를 토대로 이루어져야 할 것이다.

1) 사회복지제도의 적용확대 : 사회보험의 경우 적용범위가 지역간, 사업장 규모간, 상시근무 여부에 따라 선별적으로 적용되고 있다. 따라서 복지수혜자격은 노동시장의 수행과 밀접한 연관을 지니며 노동에 참여하는 대다수의 남북한여성이 복지수혜대상에서 제외되고 있다. 사회적 권리로서 사회복지라는 큰 원칙아래 사회적 위험영역의 포괄성, 복지제도의 적용에서 보편주의라는 차원에서 보면 사회보험의 적용을 전 사업장에 확대해야 하며 수급 자격에 있어서 장기간 전일노동(full-time)은 물론이고 시간제, 임시직 등 다양한 노동유형이 포함되어야 한다. 비취업주부의 경우 남편을 통한 권리가 아니라 여성자신의 권리, 무급가사노동에 대한 보상으로서 기혼여성에 대한 독자적인 노후생활보장대책이 필요하다. 즉 여성의 독자적인 연금수급을 확보하기 위해 1인1연금제의 기초연금제도입과 함께

가입자의 연금소득을 부부공유재산으로 인정하여 이혼시 피부양배우자에게 연금분할 수급권을 인정해야 한다. 전국민의 노후 최소 생계보장이라는 국민연금의 취지를 살리고 취업여부, 취업형태 등에 관계없이 국민의 기본적 권리인 노후생활보장 문제를 해결하도록 해야 한다.

2) 모성보호정책 : 남한의 아동양육과 모성보호는 국가, 사회적 경영을 기본방침으로 하고 있는 북한과는 반대로 수익자부담의 원칙이나 고용주 부담에 근거하고 있다. 국가지원은 저소득층에 한하며 중산층이상의 아동에 대한 탁아는 민영화되어 있어 자유방임적, 상업적 논리에 의해 계층간에 격차를 낳고 있으며 공익성이 결여되어 있다. 통일한국에서는 국가는 출산휴가, 육아휴직 등 모성보호를 기업부담이 아닌 국가책임아래 여성의 독자적인 임무인 출산을 사회보장화하고 육아도 남녀평등하게 부담하도록 조장하여 남녀평등을 사회보장제도를 통해 구현하려는 적극적인 입장을 가져야 한다. 탁아제도의 경우 여성들이 결혼후에 직장생활과 가사노동을 이중으로 부담하게 됨에 따라 출산휴가 외에도 육아를 위한 사회적 지원체제를 효과적으로 운영하여야 한다. 1991년 85차 IPU총회에서 연설한 여연구에 의하면 북한의 탁아소 및 유치원수는 1991년 현재 6만여개에 이른다. 통일후 북한의 탁아소망은 정책적으로 유지시킬 가치가 있으며 남한지역도 점차 공영탁아소망을 확대하는 방향으로 정책을 전개할 필요가 있다.

3) 빈곤의 여성화와 사회보장 - 사회안전망(social safety net) 구축 : 사회보험이나 모성보호는 기본적으로 취업여성을 대상으로 한다는데 한계가 있다. 빈곤여성 등 사회적 취약계층을 보호하기 위해서는 생활보호제도의 개선이 필요하다. 현재 남한은 빈곤층에서 여성이 차지하는 비율이 늘고 있으며 북한도 전반적인 경기침체와 성차별로 인해 남성에 비해 상대적으로 빈곤화 가능성을 엿볼 수 있다. 그런데 통일로 두 사회가 하나의 통합된 경제체제를 이루는 경우 경제재편과정에서 단기적으로 실업율이 늘어나게 되며 현재와 같은 가부장적 성별분업이테올로기가 강화되고 있는 상황에서는 여성실업인구가 급격하게 늘어날 가능성이 크다. 여성실업인구의 증가와 빈곤의 여성화를 막기 위한 사회안전망 구축이 필요하다.

현재 남한의 경우 빈곤여성을 위한 보호대책으로 모자복지법, 생활보호법 등을 중심으로 한 모자보호시설, 모자자립시설, 직업보도시설을 운영하고 있다. 그러나 적용대상의 기준이 매우 제한적이어서 자격요건에는 미달되는 저소득 한계계층의 여성들은 사회안전망의 사각지대에 놓여 있다. 통일한국에서는 여성의 빈곤과 사회보장에 대한 정책으로 국민기초생활보장법을 제정할 필요가 있다. 즉 실직 등으로 인해 소득이 없는 국민은 정부로부터 최소한의 생활보장을

7) 현행생활보호법은 수급자격대상을 65살 이상 노인이나 18살 미만 아동, 임산부, 불구 등 근로할 수 없는 경우로 한정하고 있어 장기실직자나 저소득노동자들은 생활보호제도의 혜택을 받지 못하고 있다.

받을 수 있도록 명문화해야 하며 소득이 최저생계비에 못미치는 가구의 경우 생계, 주거, 의료, 자녀교육 등 4대 기초생활에 대한 국가의 책임을 명확히 해야 한다.

통일후 여성실업인구의 증가를 대비하여 고용안정 및 촉진을 위한 직업훈련, 재취업프로그램 개발 등에 대한 정책지원이 이루어져야 한다. 북한은 교육이 잘되고 질이 좋은 노동력이 있으나 (브루스 커밍스, 1998: 30) 남북한간의 상대적인 기술격차로 인한 북한여성근로자들의 부적응에 대비하여 기술 재교육 등을 활성화해야 한다. 북한의 경우 여성취업을 위한 인프라는 이미 구축되어있기에 직업훈련이 이루어질 경우 여성인력은 빠른 속도로 진전될 것이다.

V. 결 론

본 연구는 통일한국의 여성관련 복지정책에 대한 방안을 모색하기 위한 것으로 우선 현재 남북한 사회보장법 및 제도를 중심으로 여성복지를 비교 고찰하였다. 해방후 남북한의 상이한 이념 및 체제에 따라 사회복지정책 역시 많은 차이를 보이고 있다. 북한은 사회주의 평등이념에 따라 남녀평등하게 포괄적이며 보편주의적인 정책을 전개하고 있는 반면 남한은 자본주의 시장경제 아래 산업화와 민주주의 발전에 따라 잔여적 형태에서 보편주의로 나가고 있으나 여성은 사회구조적 성차별과 함께 사회복지영역에서 차별받고 있다. 그런데 남북한 사회복지정책에서 여성관련법을 중심으로 비교하였을 때 남북한 모두 법적으로는 남녀평등이념을 기반으로 하고 있으나 실제 제도운영면에서 볼 때 법과 현실간의 격차를 보여주고 있다. 즉 양성이 법적으로 평등하더라도 성별에 따라 다른 사회적 역할을 맡고 있다는 가부장적 성별분업이데올로기와 복지책임을 일차적으로 가족에게 두는 가족주의의 논리가 작용하고 있기에 법의 적용과 집행에서 여성에게 불평등하게 작용하고 있다.

남북한 두 체제의 사회복지정책에서 나타나는 차별적인 여성지위의 근원으로서의 가부장적 이념과 가족주의는 통일한국에서 양성평등을 기반으로 한 여성관련 복지정책 구축에 공감대를 형성해 줄 수 있는 계기가 될 수 있다.

본 연구에서 제시한 통일한국의 여성관련 복지정책 통합방안은 양성평등사회를 기반으로 시민의 권리로서 성평등권, 사회적 권리로서 사회복지수혜, 가부장제에 기초한 가족주의 탈피, 국가책임주의 강화, 사회복지운영과정에서 여성참여원칙 등 기본적 원리를 바탕으로 하고 있다. 이러한 정책을 시행하는데 주체가 되는 국가는 '양성평등을 위한 적극적 조치를 취하는 국가'라는 특성을 지녀야 한다. 그 동안 차별적인 법의 폐지나 개정에도 불구하고 이를 이행, 준수하고자 하는 국가의 재정적, 정치적 지지가 미흡하므로 차별적인 현실이 여전히 상존하고 있다. 그

리고 사회문화적으로 성차별구조를 변경하기 위해서는 법상의 평등권만으로 사실상의 평등을 실현할 수 없기에 여성을 위한 적극적인 조치가 필요하다. 통일한국에서는 사회복지에 대한 국가책임을 강화하여 권리로서의 사회복지를 충실하게 보장할 가능성이 현재 남북분단체제보다 훨씬 높다고 할 수 있다.

그러나 무엇보다도 중요한 것은 남북한 여성간의 연대이다. 남북한 여성문제에 있어 절대적인 해답은 없지만 남북이 정치, 사회상황의 차이에 따른 다른 삶의 양식과 경험을 지니고 있다는 전제아래 상호논의를 진행시키는 과정에서 서로의 말에 진지하게 귀를 기울일 자세가 가장 중요하다. 독일의 경우 통일과정에서 여성문제를 경시해서는 안된다는 여성들의 단합된 목소리는 약화되고 오랜 분단에서 오는 서로간의 차이를 이해하지 못한 경우가 많았다. 구동독여성들은 여성들의 완전고용이 이루어졌던 구동독의 현실에 비추어 이들보다 자신들의 상황이 서독보다 더 우위에 있다고 인식하였다면 구서독의 여성들은 다양한 페미니즘 사상과 여성운동의 활성화를 경험했던 자신들의 경우 더 앞서간 운동으로 확신하는 등 여성문제에 대해 의견의 일치를 보기가 어려웠다(여성신문, 1997). 남북한여성들은 통일후 독일 상황이 반복되지 않도록 여성간의 갈등을 최소화하고 공통의 주제를 중심으로 연대가 필요하다. 여기에는 여성의 지위향상과 직결되는 여성관련 복지정책이 중요한 이슈로 나타날 수 있으며 남북한 여성 모두에게 유리하도록 정책방안을 모색해야 한다. 남북한 여성이 공동된 가부장적 억압속에서 공통의 변화를 향해 각성해 간다는 사실은 여성관련 복지정책의 통합방안의 구축을 위한 시일을 앞당기는 토대가 될 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 김동춘. 1994. "한국자본주의의 성격과 지배질서". 한국사회의 변동. 한국사회연구회편. 서울: 한울아카데미. pp. 197-235.
- 김선옥 외. 1992. 북한여성의 지위에 관한 연구. 한국여성개발원.
- _____. 1997. "총론 : 평등권과 평등지위 실현의 과제". 조 형편. 양성평등과 한국의 법적 체계. 서울 : 이대출판부. pp. 75-109.
- 김애실. 1996. "경제체제와 남북한 여성의 경제적 지위". 통일대비한 남북한 여성의 삶에 대한 비교. 이화여대 한국여성연구원. pp. 105-158.
- 김연명, 김형식. 1997. "통일국가의 사회복지". 한반도 통일국가의 체제구상. 한겨레신문사. pp. 159-202.
- 김원홍. 1997. "남북한 여성교류 활성화 방안". 남북한 관계의 분야별 현황과 과제 : 쟁점과 대책. 한국정치학회주최 통일문제 특별학술회의. pp. 1-22.
- 나병균. 1997. "통일 한국의 사회복지 공공부문 구축방안". 통일한국의 사회복지 비전과 과제. 제9회 전국사회복지대회. pp. 57-73.
- 남세진, 조홍식. 1995. 한국사회복지론. 서울 : 나남출판.
- 남인순. "여성복지예산의 현황 및 개선방향". 진단! 한국의 여성복지. 한국여성단체연합주최 여성복지예산 확대를 위한 정책토론회. pp. 7-19.
- 노용환, 연하청. 1997. 북한 인구센서스의 정책적 함의, 한국보건사회연구원.
- 민족통일연구원. 1993. 북한 가족정책의 변화.
- 박진, 이유수. 1994. 남북한 사회보장제도의 비교 및 통합방안. 한국개발연구원.
- 박진. 1997. "통일한국의 사회복지 자원동원을 위한 기본전략". 통일한국의 사회복지 비전과 과제. 제9회 전국사회복지대회. pp. 125-143.
- 북한동향, 북한연구소. 1995.
- 북한 사회과학원 경제연구소 편. 1975. 경제사전.
- 성경륜. 1993. "통일한국의 사회통합을 위한 사회복지정책의 방향". 통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색. 제3회 한국정치세계학술대회. pp. 263-291.
- 스칼라피노, R. 1997. "북한의 오늘과 내일", 고려대 제 12회 인촌기념강좌. 1997. 10. 15.
- 윤미량. 1991. 북한의 여성정책. 한울아카데미.
- 이미경. 1996. "사회복지의 새로운 패러다임과 여성복지". 진단! 한국의 여성복지. 한국여성단체연합주최 여성복지예산 확대를 위한 정책토론회. pp. 1-7.

- _____. 1997. "여성의 국민연금수급권 강화은 평등권 확보에 비례". 여성의 국민연금권 확보방안. 한국여성단체연합주최 정책토론회. pp. 37-41.
- 이은영. 1995. "통일국가의 성평등과 여성의 사회참여". 한반도 통일국가의 체제구상, 한겨레신문사. pp. 213-251.
- 장하진. 1996. "남북한의 가족제도 및 여성의 역할". 분단 반세기 남북한의 사회와 문화. 경남대 극동문제연구소. pp. 101-131.
- 정무장관(제2)실. 1997. 통일대비 여성정책연구 - 독일, 베트남 및 예멘 등 통일국가 사례를 중심으로, 연구보고서.
- 조선여성. 1995. 4. 근로단체출판사.
- 조 형편. 1997. 양성평등과 한국의 법적 체계. 서울 :이대출판부.
- 주준희. 1997. "여성정책과 여성의원의 역할". 여성과 정치(II). 한국여성정치문화연구소
- 조홍식. 1998. "지속가능한 사회발전과 복지정책". 국민의 정부 : 과제와 전망. 제7회 아태평화재단 국내학술회의. pp. 217-301.
- 진수희. 1997. "통일한국의 여성정책 비교". 바람직한 통일문화. 민족통일연구원. pp. 367-425.
- 최은영. 1996. "한국의 사회보장제도와 여성차별의 문제점". 진단! 한국의 여성복지. 한국여성단체연합주최 여성복지예산 확대를 위한 정책토론회. pp.20-32.
- 통일교육원. 1996. '96년 북한 경제동향 .
- 한국보건사회연구원. 1992. 남북한 사회보장제도 비교연구. 서울 : 한국보건사회연구원.
- 한국여성개발원. 1992. 북한여성의 지위에 관한 연구 - 여성 관련 법 및 정책을 중심으로.
- _____. 1990. 여성복지관계법제에 관한 연구.
- _____. 1985/1997. 여성통계연감.
- '영국 서섹스대 바바라 아인혼 교수 및 정현백교수 인터뷰'. 여성신문. V.419. 1997.
- '안네 카트라인 베커 한독문화원 부원장 인터뷰'. 여성신문. V.461. 1998.
- '98 실업을 이기자' 한겨레신문. 1998년 10월 2일. p. 19.
- '브루스 커밍스 교수 특별대담'. 한국일보. 1998년 1월 1일. p. 30.
- Esping-Andersen, G . 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Marshall, T. H. 1977. *Class, Citizenship and Social Development*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Mishra, Ramesh. 1982. *Society and Social Policy*. London : The MacMillan Press LTD.
- Pascall, Gillan. 1997. *Social Policy : A New Feminist Analysis*. London and NewYork : Routledge.
- Sainbary, Daine. 1996. *Gender Equality and Welfare States*. Cambridge University Press.

Shola, Orloff. 1993. "Gender and the Social Rights of Citizenship : The comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States." *American Sociological Review*. 58. pp. 303-328.

Abstract

Study on Integrating Women's Policies in Unified Korea : Social Welfare Policy

Kim, Young Lan

The study is to grope for the unified device of the women's welfare policy in the United Korea by considering and comparing with the women's welfare in South Korea and North Korea centering on the women's welfare law and system among the social security laws and systems in the present both countries. The both Koreas have enforced the different women's welfare policies according to the different ideologies and constitutions. But in the welfare policy women are in the secondary stage by means of the ideology of sexual devision. It, therefore, is clear that the position of the North Korean woman goes in advance of the South Korean woman in the law and system. However, they are similar to the North Korean women in the aspects of the application of law and system. That is, both of them are discriminated not only in home and labor participation, but also in social welfare. There are the patriarchal family system and sexual devision of labor under the discrimination against woman. As though the both sexes are equal in law, the welfare law and system are applicated unequally to woman because of the ideology of sexual devision and familism which family should take the primary responsibility of welfare. From this perspective the women's welfare policy of the United Korea is not just to unify both laws and systems related women's welfare, but to search for the convergence on the higher level of quality and to make the real gender-equal society. The study suggests as the women's welfare the spread of the application of social welfare system, and social security network constructed through the mother protection policy, women's poverty and social security on basis of the primary principles such as the gender equal right as civil right, benefits of social welfare as social right, escape from the patriarchal familism, strenghtening of resposibility of state and the principle of women participation in process of social welfare management. The device of women's welfare means building the social welfare system based on the real gender equality, so the unification will be the important turning point for the gender-equal society to the South-North Korean women.

Tel : 02-710-9178

Fax : 02-714-2269

E-mail : womyn@sookmyung.ac.kr