

북한의 사회보장 정의에 대한 추적 : 북한의 공식사전을 중심으로*

이철수** 신한대학교

논문 요약

본 연구의 목적은 북한의 사회복지와 관련된 용어들을 역사 서술적인 방법으로 접근하여 개념적 정의에 대한 통시적 동학을 추적하는 것이다. 이에 본 연구에서 분석대상 용어는 '사회보장'과 '사회보장제' 등이다. 이를 위해 본 연구는 북한의 공식사전을 분석기제로 하였다. 이에 따라 본 연구는 북한의 사전을 중심으로 시대적 구분을 통한 문헌조사기법을 통해 시계열적으로 추적하였다. 분석결과, 북한 사회보장(제)의 ① 적용 대상, ② 급여, ③ 재정, ④ 전달체계를 중심으로 그 동학을 추적하면 1985년을 기준으로 양분된다. 주요 특징으로는 첫째, 이때부터 김일성과 김정일의 은혜와 배려를 동시에 강조하였다. 둘째, 이 시기 북한은 적용대상의 보편주의와 급여 종류의 구체적 진술이 나타난다. 셋째, 재정은 기존의 1970년대 내용과 거의 동일하였다. 넷째, 전달체계는 모든 시기에서 시설보호를 제외한 별도의 언급이 부재하였다. 다섯째, 실업보호와 관련한 직접적인 급여가 전 기간에 걸쳐 부재하였다. 반면 내용 중심으로 접근하면, 북한은 시간의 경과에 비례하여 1985년까지 발전적인 모습을 보이고 이후 정체되었다. 또한 북한은 시간의 경과에 대비하여 설명과 진술의 구체성을 중심으로 살펴보면, 1950년대의 소극적 진술이 시간에 비례하여 적극적인 진술로 발전하는 형태를 보였다. 하지만 1985년 이후 2002년까지 사실상의 큰 내용 변화가 없다. 아울러 이 과정에서 사회주의 체제의 보편성과 북한체제의 특수성이 동시에 나타났다. 사회주의체제의 보편성의 경우 적용대상의 보편주의와 국가공로자의 우대로 대표된다. 특수성의 경우 북한은 '사회보장'과 '사회보장제'에 대해 통치자인 김일성과 김정일의 시혜를 강조하였다.

주제어 : 북한, 사회보장, 사회복지, 사회보장제도, 복지, 의료.

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2016S1A3A2923970).

** 이 논문은 필자의 단독 저서, 『김정은시대 북한사회복지: 페이스북과 띄비우스』 (2020년 근간)에 실릴 예정이다.

I. 서론

북한사회복지의 시작은 해방 이후 북한이 공표한 1946년 3월의 「20개조 정강」, 1946년 6월의 「노동법령」, 1946년 12월의 「사회보험법」으로부터 출발한다. 따라서 북한사회복지의 역사와 태동은 1945년 8월 15일 해방과 더불어 소련 군정하에서 시작되었다고 해도 과언이 아니다. 또한 당시 북한의 행정기구를 중심으로 하면 북한의 건국보다 앞선 ‘북조선임시인민위원회’ 시기부터 시작한다. 때문에 이 시기 북한 사회복지의 제도적 수준에 대한 평가를 차치하더라도, 북한사회복지의 역사는 상당히 이른 시기에 시작했다고 하겠다. 그리고 이는 사회주의가 내세운 이념적 지표인 인민복지에 대한 국가책임의 제도화 내지는 제도적 장치를 의미한다.

또한 이는 북한이 갖는 사회복지의 정책적 관심과 무게를 의미한다. 즉, 특정 사안에 대한 관심이 국가정책에 반영되어 이것이 다시 제도화되고 실천한다는 것은, 그만큼 해당 사안에 대한 그들의 문제의식의 수준과 정도를 반증한다. 따라서 역설적으로 북한이 사회복지에 대한 제도적 기틀을 이룬 시기에 시도하였다는 것은 이념적 무게중심을 반증한다. 결국 한마디로 말하자면 북한은 여타 사회주의국가와 마찬가지로 인민복지에 대한 정부차원의 정책적 대응과 제도적 실천이 비교적 신속했다 하겠다.

이와 더불어 북한이 이러한 자신들의 사상과 인식, 정책과 제도 등을 나타내는 다양한 용어를 정의하고 개념화하기 시작한 것이 전후 복구기인 1957년부터이다. 이를 보다 더 구체적으로 살펴보면, 북한은 동년 「대중정치용어사전」을 공식적으로 발간하였다. 동 사전의 경우 북한이 정치부문의 다양한 내용을 정의한 북한 최초의 공식적인 사전 중의 하나이다. 이에 동 사전의 명칭에서 나타나듯이, 북한은 이를 통해 그들이 인식하는 정치부문의 표상을 나름대로 정의하고 제시하였다. 따라서 동 사전은 정치부문뿐만 아니라 북한의 다양한 영역에 대한 그들의 인식을 추적하고자 할 때 매우 유용한 자료이다. 다시 말해 이러한 북한의 원문은 그 실현 여부를 떠나 당시 그들의 인식을 직간접적으로 확인할 수 있는 기초 자료이자 판단 근거이다. 왜냐하면 북한이 그들의

공식사전에서 정의한 용어에는 그들의 생각과 의사가 절대적으로 고스란히 반영되었기 때문이다.

다른 한편으로 결코 간과할 수 없는 것은 통상적인 사전의 한계이다. 예컨대 무엇보다 특정 용어에 대한 수사와 표현을 현실과 등치 할 수는 없다. 즉, ‘용어의 정의’와 ‘용어의 현실’은 별개의 분석대상이자 다른 차원의 논의이다. 따라서 사전에서 정의한 내용이 현실과 일치하거나 완전히 동일하다고 전적으로 판단할 수 없다. 다시 말해 ‘개념과 정의’와 이에 대한 ‘현실과 실존’은 또 다른 차원의 스펙트럼으로 접근해야 적확하다.

이러한 문제의식하에 본 연구의 목적은 북한의 사회복지와 관련된 용어들을 역사 서술적인 방법으로 접근하여 그 개념적 정의에 대한 통시적 동학을 추적하는 것이다. 이에 본 연구는 연구대상을 한 가지 용어를 기준으로 파생하였다. 이에 본 연구에서 용어의 기준은 ‘사회보장’이고 이것을 기준으로 파생한 용어는 ‘사회보장제’, ‘사회보장제도’이다. 특히 사회보장과 사회보장제, 사회보장제도는 사회복지와 직접적으로 관련된 용어이자 다양한 사회복지제도들을 포괄하는 대표적인 복지용어이다. 따라서 본 연구는 상기 열거한 북한의 ‘사회보장’과 ‘사회보장제’, ‘사회보장제도’를 논의의 핵심 초점이자 주요 분석대상으로 한다.¹⁾

또한 본 연구는 북한의 ‘사회보장’용어를 추적함에 있어 북한이 시기별로 정의한 것을 기준으로 재차 ① 적용대상, ② 급여, ③ 재정, ④ 전달체계를 중심으로 탐색하여 그 구체성의 정도에 접근하고자 한다. 즉, 사회복지 제도적 차원의 분석에 주로 활용되는 기준으로 접근하고자 한다. 그리고 이는 길버트(N. Gilbert)와 스펙트(H. Spect)의 분석기준의 활용을 의미한다.²⁾

또한 본 연구는 북한의 공식사전을 주요 분석기제로 활용하고자 한다. 이

1) 물론 이외에도 사회복지와 간접적으로 관련된 용어나 제도의 경우 배급제, 사회적 혜택, 급여와 같은 용어도 있다. 그러나 이는 사회복지와 간접적으로 관련 있는 것으로 사회복지의 보완적 개념이다.

2) 다른 한편으로 제기되는 것은, 사회보장의 제도적 구성이 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스라는 지적이 있다. 그러나 이는 어디까지나 남한 기준의 접근이다. 따라서 동 연구에서는 대분류의 복지제도와 중분류 개별 사회복지제도 구성보다는 소분류 제도구성물을 중심으로 고찰하고자 한다.

러한 이유는 앞서 상술한 바와 같이 북한의 공식사전이 갖는 의미와 기능에 근거한다. 이에 본 연구는 북한의 다양한 공식사전을 통해 북한이 자신들의 사회보장에 대해 스스로 해석하고 정의한 내용을 추적하여 분석하고자 한다.

한편 본 연구의 주요 분석대상인 북한의 공식사전의 경우 2012년 김정은시대 이전 자료를 중심으로 한다. 이러한 이유는 북한이 2012년 김정은시대 이후 사전이 발간된 사례가 전무하기 때문이다. 또한 본 연구 개시 전 사전 탐색한 결과, 이와 관련 현재까지 국내에서 소개된 별도의 공식사전이 발견되지 않았다. 또한 역으로 김정은시대를 중심으로 탐색할 경우 나름대로의 ‘일장일단’이 있는데, 장점의 경우 무엇보다 가장 최근 북한의 사회복지에 대한 인식을 파악할 수 있다. 단점의 경우 이러한 경우 탐색대상에 대한 특정 기간설정으로 인해 통시적 차원에서 북한의 사회복지에 관한 변화한 인식을 반영할 수 있는 가능성이 낮다. 다시 말해 결국 이는 최근 북한의 사회복지에 대한 인식을 탐지할 수는 있으나 과거의 사회복지에 대한 인식을 관찰할 수 없다는 구조적 차원의 한계가 있다.

더욱이 상술한 바와 같이 김정은시대에 공식적으로 발간된 사전이 부재함에 따라 전자의 경우 연구시도 자체가 성립되지 않는다. 때문에 본 연구는 현재까지 북한의 공식화된 사전을 중심으로 분석하고자 한다. 또한 이는 연구의 오류를 최소화하기 위한 전략적 대안이다. 또 다른 한편으로 개정 발간된 이후 증보된 북한의 공식사전이 부족한 것도 사실이다. 이에 자칫 북한의 오랜 과거 시간만을 반영할 수 있는 연구 접근 자체에 대한 문제도 제기된다. 이러한 점을 의식하여 본 연구는 중복된 용어를 가능한 시차별로 서술한 북한의 정의를 추적하고자 한다.

아울러 본 연구의 분석수단인 북한의 사전의 경우 발간시기를 기준으로 열거하면, 상술한 「대중정치용어사전」(1957년, 1964년), 「정치용어사전」(1970년), 「법학사전」(1971년), 「정치사전」(1973년), 「정치사전 1·2」(1985년), 「경제사전 1·2」(1985), 「정치사전」(1991년), 「재정금융사전 1·2」(1995년), 「민사법사전」(1997), 「현대세계경제사전」(1997년), 「조선대백과사전」(2001년 전자자료), 「국제법사전」(2002), 「조선말대사전 1·2」(2003년) 등을 중심으로 한다.

이에 본 연구는 상술한 북한의 각종 사전을 중심으로 시대적 구분을 통한

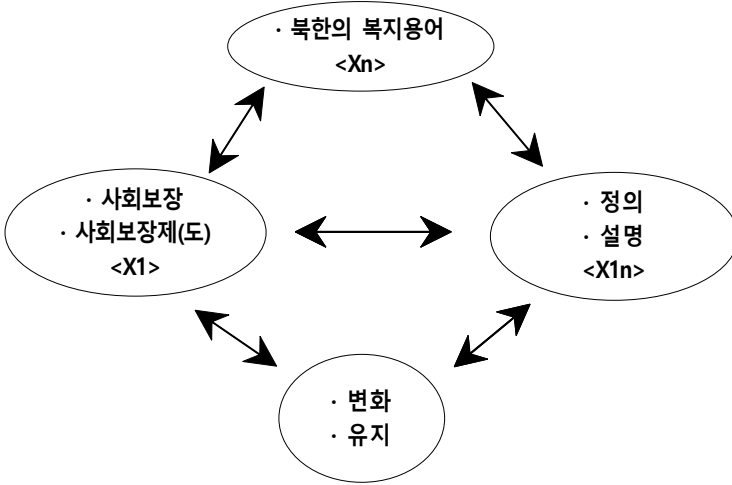
문헌조사기법을 통해 해당 용어의 개념을 시계열적으로 추적하였다. 이를 위해 본 연구는 북한의 사회보장, 사회보장제, 사회보장제도에 대한 정의를 크게 세 시기인 ① 1950년대~1970년대, ② 1980년대~1990년대, ③ 2000년대 이후로 각각 구분하였다. 이러한 이유는 북한의 사회복지를 제도적 기준으로 접근한 시대적 환경에 기인한다. 먼저 1950년대~1970년대의 경우 한국전쟁 기간을 제외하고는 비교적 북한의 사회복지체제가 도입되고 일정부분 형성·유지된 시기이다. 다음으로 1980년대~1990년대는 북한식 사회주의 사회복지체제가 확고히 형성되었지만 한편으로는 북한의 경제난으로 인해 복지체제의 붕괴와 균열이 시작된 시기이다. 마지막으로 2000년대 이후로는 북한의 경제난과 동시에 복지체제의 와해와 붕괴가 지속된 시점이기 때문이다. 따라서 이러한 구분은 북한사회복지의 제도와 현실의 동학과 그 궤적을 같이 한다 하겠다.³⁾

한편 국내외를 막론하고 본 연구와 같이 북한의 사회보장 중심 용어를 통시적으로 추적 조사한 사례는 전무하다. 따라서 동 연구는 향후 공식문헌을 통한 북한사회복지의 역사를 추적함에 있어 기초자료로 활용될 수 있으리라 기대한다.⁴⁾ 이에 본 연구의 분석 모형과 분석 틀을 각각 도식화하면, 다음 <그림 1>과 <표 1>로 정리된다.

3) 한편 시대적 구분의 또 다른 요인의 하나는 북한의 공식사전의 출간 시기와도 연계된다.

4) 반면 본 연구의 한계도 있는데, 가령 본 연구는 통시적 탐색으로 시계열적 시대 범위와 기간의 설정 범위가 다소 광범위하여 분석결과를 보편화하는데 일정부분 제한적이다. 그리고 이는 다른 한편으로 북한의 공식사전이 다양하지 않고 출간 시기가 빈번하지 않은 것과는 관련이 있다.

<그림 1> 분석 모형



· 출처: 저자 작성.

<표 1> 분석 틀

· 제도	· 구분	· 공식 사전: 1957년~2003년
① 사회보험 ② 공공부조 ③ 사회서비스	① 적용대상 ② 급여 ③ 재정 ④ 전달체계	① 용어의 기술적 정의 ② 기술 내용의 설명 ③ 기술 내용의 변화 ④ 기술 내용의 유지

· 비고: 제도 구성은 참조로 언급.

· 출처: 저자 작성.

II. 1950년대~1970년대

1950년대의 경우 북한은 1957년 「대중정치용어사전」에서 ‘사회보장’에 대해 다음과 같이 정의하였다.⁵⁾

5) 참고로 남한의 ‘사회보장’에 대한 제도적 개념은 매우 구체적으로 정의되어 있다. “사회보장이란 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 말한

“로쇠, 질병 또는 부상으로 인하여 장기간 노동능력을 상실한 근로자, 애국 투사들과 이들의 유가족[적용대상]들 그리고 자립적으로 생활할 수 없는 무의무탁한 사람[적용대상]들에게 국가부담[재정]으로 의료상 방조와 물질적 방조를 주어 그들의 생활 안정을 보장하는 것을 말한다. (1) 직업보장 - 사회보장 해당자의 희망에 의하여 그의 능력에 알맞는 직업을 알선하며, (2) 보조금 급여 - 각종 정기 보조금을 지급하며, (3) 보호시설에의 수용 - 무의무탁한 불구자, 년로자, 고아들을 양로원, 고아원 등에 수용하여 보호[급여]하는 한편, 고아들에게는 필요한 교육을 실시하는 것 등이다. 진정한 사회보장제도는 주권이 인민의 수중에 있는 나라에만 있을 수 있다.” (조선노동당출판사 1957, 149-150).⁷⁾

먼저 적용대상의 경우 크게 ① 고령이나 질병, 부상으로 장기간 노동능력을 상실한 노동자, ② 애국투사들과 그 유가족들, ③ 비자립상태인 무의무탁자로 구분된다. 다음으로 급여의 경우 크게 의료부조와 물질적 방조인 현금급여가 있고 여기에 다시 ① 직업 알선, ② 현금급여 성격인 보조금, ③ 시설보호와 교육서비스가 있다. 그 다음으로 재정의 경우 이 부문에 대한 재정부담 주체에 대한 언급이 없다. 마지막으로 전달체계의 경우 서비스 시설보호 외에 뚜렷한 언급이 부재하다.

그러나 이 시기 북한은 사회보장제도 중에서 사회보험제도의 노후보장, 산업재해에 대한 보상, 공공부조의 무의무탁지 지원, 사회서비스의 장애인, 노인, 고아에 대한 시설보호제도를 운영한 것으로 보인다. 이에 1950년대 북한의 사회보장은 국가사회보장의 초기단계 수준의 모습을 나타내고 있다. 즉, 적용대상의 경우 노인과 고아가 포함되고 장애인은 불구자로 하여 시설보호 대상이다. 이는 비자립상태의 무의무탁자에 대한 정책적 배려라 하겠다. 또한 적용대상에서 애국투사와 그 유가족의 경우 한국전쟁 부상자와 그 유가

다.” (사회보장기본법 제3조 제1호) 반면 북한의 경우 제도적으로 이와 같은 정의가 부재하다.

6) 이하 ‘[]’ 는 연구자의 견해이자 표기이고 본 연구에서는 가입대상과 적용대상을 구분하지 않음.

7) 그러나 다른 한편으로 비록 일부지만 북한은 이 시기 사회보험제도에서 실업부조를 시행하고 있었는데, 아이러니하게도 이에 대한 언급이 없다.

족을 지칭한다고 판단된다.

반면 급여의 경우 당시를 기준으로 보건의료와 물질적 지원이 나타난다. 그러나 급여의 경우 구체적인 의료급여와 복지급여에 대한 내용이 제시되어 있지 않고 단지 그 존재여부만 언급되어 있다. 또한 재정부담 주체에 대한 언급이 부재한데, 이는 국가부담이기 때문이라 판단된다. 즉, 사실상 당시 북한이 전면적인 사회보장제를 운영할 경우 이용자 본인 부담을 시도할 만한 여유가 부족했다고 사료된다.

또한 매우 인상적인 것은 크게 두 가지 인데, 하나는 이 시기 북한이 사회 보장 대상자들로 하여금 직업알선 프로그램을 직업능력에 의거하여 운영하였다는 것과 다른 하나는 고아들에게 시설보호와 더불어 교육서비스를 제공하였다는 것이다. 따라서 이러한 북한의 설명을 기준으로 판단하면 이 시기 북한은 비록 낮은 수준이지만 사회보장에 대한 북한 나름대로의 열개를 적용하고자 노력하였다고 볼 수 있다.⁸⁾ 특히 북한이 국가정책 차원의 효과나 의도를 떠나 일부 복지에 대한 '탈상품화'를 비교적 이른 시기에 시작한 것은 그들의 인식을 반영한다 하겠다. 그리고 이는 북한이 복지에 대한 입장이 보충적 혹은 잔여적이거나 선별적이지 않고 제도적이고 보편주의로 나가겠다는 것을 의미한다.⁹⁾

또한 1960년대의 경우 북한은 1964년 「대중정치용어사전」에서 '사회보장'에 대해 다음과 같이 정의하였다.

“로쇠, 질병 또는 부상으로 인하여 종신토록 또는 상당히 오랜 기간 로동할 수 없게 된 근로자, 군무자, 애국투사들과 이들의 유가족[적용대상]들 그리고

8) 반면 다른 한편으로 북한이 실제 이를 적용할 경우를 대비, 가령 노동능력 상실 정도, 무의무탁자의 선정 기준, 노인 선정의 연령 기준, 의료부조와 물질적 방조의 다양한 수준과 조건 등에 대한 구체적인 진술이 없다. 그러나 이러한 원인은 공식사전의 경우 포괄적인 정의를 다룸에 따라 간략한 존재만을 언급하였고 이러한 구체적인 내용은 법적 차원에서 제시해야 할 사안이라 판단된다.

9) 그러나 다른 한편의 해석도 가능한데, 당시 북한 주민의 대다수 직업이 농민임에 따라 공히 실제 혜택을 받는 직업군은 매우 제한적이었던 것이다.

자립적으로 생활할 수 없는 무의무탁한 사람[적용대상]에게 국가부담[재정]으로 병을 치료하여 주며 생활 자료를 보장하여 주어 그들의 생활을 안정시키는 것을 말한다. 현재 우리 나라의 사회 보장은 다음과 같은 세 가지 형태로 실시 되고 있다. (1) 사회보장 해당자의 희망에 의하여 그의 능력에 알맞은 직업을 알선하며, (2) 각종 정기 보조금을 주며, (3) 무의무탁한 불구자, 년로자, 고아들을 양로원, 고아원 등에 보내어 보호하는 한편 고아들에게는 필요한 교육[급여]을 실시하는 것 등이다. 자본주의 사회에서는 로쇠, 질병으로 일을 못하게 되어도 국가가 아무런 관심도 돌리지 않으며 일하다가 사고로 인하여 부상을 당하여 일을 못 하게 되어도 사회 보장은 커녕 치료도 잘 해주지 않는다. 군대에서 부상 당하여 불구자가 되어도 아무런 보상을 받지 못한다. 군무자의 유가족이나 로동 능력 상실자들의 가족들에게도 혜택을 주지 않으며 그 가족이 오히려 그들을 먹여 살려야 한다. 그러므로 진정한 사회 보장 제도는 주권이 인민의 수중에 있는 나라에만 있을 수 있다.” (조선로동당출판사 1964, 221).

먼저 적용대상의 경우 ① 고령이나 질병, 부상으로 장기간 노동능력을 상실한 노동자, ② 군대 복무자, ③ 애국투사들과 그 유가족들, ④ 비자립상태인 무의무탁한 불구자, 노인, 고아로 구분된다. 그리고 이는 1950년대와 달리 적용대상에서 ‘군대 복무자’가 추가된 형태이다. 따라서 이는 1960년대를 기준으로 하면, 1950년대에 비해 일부 적용대상이 확대된 것이다. 역으로 이는 적어도 1950년대 군대 복무자가 사회보장 적용대상에서 제외되었다고 판단할 수 있는 근거가 된다. 다음으로 급여의 경우 병 치료와 생활 자료 보장을 중심으로 서술되어 있지만 이는 기존의 물질적 방조와 의료적 방조의 연장선상에 있다. 이어서 세 가지 종류의 ① 직업 알선, ② 각종 정기보조금, ③ 시설보호와 교육서비스로 구분된다. 그리고 이는 1950년대와 별반 차이가 나타나지 않는다. 이와 마찬가지로 그 다음의 재정과 마지막 전달체계의 경우 1950년대와 거의 동일한 내용으로 양자에 대한 구체적인 언급이 없다.

따라서 이를 근거로 하면 적용대상의 일부를 제외하면 1960년대 북한의 사회보장과 1950년대 북한의 사회보장 양자 간의 뚜렷한 내용적 차이는 나타나지 않는다. 즉, 이 시기 북한은 1950년대와 마찬가지로 사회보장제도 중에서 사회보험제도의 노후보장, 산업재해에 대한 보상, 공공부조의 무의무탁지 지원, 사회서비스의 장애인, 노인, 고아에 대한 시설보호제도를 동일하게

운영하였다 하겠다.

그러나 다만 1960년대 북한의 사회보장에서는 1950년대에 언급하지 않는 내용이 추가되었는데, 가령 북한은 특정 국가를 지칭하지는 않았지만 자본주의 복지체제에 대한 과장된 비판을 하였다. 그리고 이는 시대적 환경인 냉전과 당시 북한이 인식하는 자본주의 사회의 모습을 그대로 옮긴 것이다. 또한 이는 내용상 다분히 북한의 체제 홍보성 의도도 갖고 있다고 판단된다.

즉, 북한은 1950년대 사회보장 정의에서 부재했던 자본주의 복지체제에 대한 비난을 상당부분의 지면을 할애하여 비난하는 한편 이를 근거로 자신들의 체제 우위를 은연중에 강조하고 있다. 그리고 무엇보다도 이러한 북한의 행태는 시대적 환경인 냉전시대를 떠나 매우 부정적이라 하겠다. 왜냐하면 이러한 북한의 입장은 사회보장 자체를 정치적으로 접근한다는 것을 스스로 인정하는 것이기 때문이다. 또한 이는 제도나 정책으로서의 사회보장의 순수성을 왜곡하게 만들고 중국에는 사회보장을 정치행태의 한 부문이나 영역으로 종속시켜 특정체제의 내재적 속성에 편입시키게 한다. 따라서 결국 이는 사회보장에 대한 모든 해석의 근원이 체제 우위이자 체제 차이에서 기인하는 시각에서 벗어나지 못하게 한다.

1970년대의 경우 북한은 1970년 「정치용어사전」에서 '사회보장'에 대해 다음과 같이 정의하였다.

“사회주의사회에서 늙거나 병에 걸리거나 부상당하여 종신토록 또는 오랜 기간 일할수 없게된 사람[적용대상]들 그리고 무의무탁한 사람[적용대상]들에게 국가부담[재정]으로 생활자료와 의료상 봉사를 보장하여 그들의 생활안정을 도모하는 인민적시책이다. 우리 나라의 사회보장은 다음과 같은 형태로 실시된다. 1. 사회보장해당자의 희망에 따라 그의 능력에 알맞는 적당한 직업을 알선하여주며, 2. 년금 또는 보조금을 주며, 3. 무의무탁한 불구자, 년로자, 고아들을 양로원, 양생원, 애육원, 육아원과 같은데 보내어 보호[급여]하는 한편 고아들에게는 필요한 교육[급여]을 주는것 등이다. 사회보장제도는 오직 주권이 인민의 손에 쥐여져있고 사람을 가장 귀중히 여기는 사회주의사회에서만 실시될수 있다. 자본주의사회에서는 사회보장제도란 있을수 없다.”(사회과학출판사 1970, 324).

먼저 적용대상의 경우 기존의 1960년대에 대상이었던 군 복무자와 애국투사와 그 유가족이 제외된 형태로 ① 고령이나 질병, 부상으로 장기간 노동능력을 상실한 노동자, ② 무의무탁자로 구분된다. 따라서 이 시기 북한이 군 복무자와 애국투사에 대한 별도의 사회보장이 없는 한, 이는 적용대상의 축소라 할 수 있다. 그러나 이 시기 사회보장을 ‘인민적 시책’이라 공식화한 것은 다소 인상적이라 하겠다. 다음으로 급여의 경우 생활자료와 의료상 봉사를 중심으로 한다고 언급되어 있는데, 이는 기존의 물질적 방조와 의료상 방조와 표현을 달리할 뿐 별다른 차이가 나타나지 않는다. 이어서 세 가지 종류의 ① 희망과 능력에 따른 직업 알선, ② 연금과 보조금, ③ 시설보호와 교육서비스로 구분된다. 그리고 이는 1960년대와 거의 동일한 모습이다.

단지 1960년대의 각종 정기 보조금이 보다 더 구체화되어 두 가지 급여로 연금과 보조금으로 나누어졌다. 특히 북한은 이 시기 연금을 직접적으로 언급하여 북한의 공적연금제도의 존재를 확인해주고 있다. 그 다음으로 재정의 경우 기존에 없는 국가부담이라는 명확한 표현을 하여 무엇보다 재정부담 주체를 분명히 하였다. 그리고 이는 기존에 부재한 내용이다. 마지막으로 전달체계의 경우 1950년대와 1960년대와 같이 구체적인 언급이 부재하다. 다른 한편으로 아이러니하게도 1960년대에 일정부문의 지면을 할애하여 비난하였던 자본주의 복지체제에 대한 비판이 크게 상쇄되었다.

이를 근거로 할 때 1970년대 북한의 사회보장 정의의 변화는 크게 네 가지로 요약된다. 첫째, 적용대상에서 군 복무자와 애국투사가 제외된 것, 둘째, 인민적 시책이라 하여 사회보장이 북한의 국가정책화되어 승화된 것, 셋째, 현금 급여의 종류를 간단히 구체화한 것, 넷째, 재정부담에서 국가부담을 명확히 한 것, 다섯째, 자본주의 복지체제에 비판이 일정부문 후퇴한 것으로 정리된다. 따라서 1970년대 북한의 사회보장 정의는, 상술한 내용을 제외하고는 기존과 다른 내용이 나타나지 않는다.

또한 북한은 1973년 「정치사건」에서 ‘사회보장’에 대해, ‘사회보장제도’를 통해 재차 언급하고 있다.

“일군들이 로동능력을 잃었거나 사망하였을 경우에 본인 또는 그 가족[적용대상]의 생활을 국가적 부담으로 보장하는 제도 진정한 사회 보장제도는 근로자들의 생활에 대하여 국가가 책임지는 사회주의제도 하에서 만 실시된다. 사회주의 국가는 국민소득의 분배에서 사회보장 фонд[재정]를 계획적으로 형성하며 사회보장대상자들의 건강과 생활을 보장해준다. 우리나라에서 사회보장제도는 당, 국가 경제기관, 기업소 및 근로단체 일군들이 로동 능력을 상실하였거나 사망된 경우에 본인 또는 그 가족[적용대상]에 대하여 국가 부담[재정]으로 실시된다. 우리 나라에서 실시되고 있는 사회보장제도는 경애하는 수령 김일성동지의 인민들에 대한 아버지사랑과 지극한 배려의 표현이며 우리 나라 사회주의제도의 우월성의 표현이다. 우리나라에서의 사회보장제도는 현금 및 현물에 의한 방조, 의료상 방조, 사회적보호시설을 통한 방조, 알맞은 일자리의 보장, 사회적 원호[급여] 등의 형태로 실시되고 있다. 현금 및 현물지불에 의한 방조에는 각종 년금 및 보조금 지불, 불구자에 대한 교정기구 공급[급여] 등이 속한다. 의료상 방조에 의하여 사회보장대상자들은 건강회복에 필요한 온갖 혜택을 받는다. 건강이 회복된 사회보장대상자들은 건강회복에 필요한 온갖 혜택을 받는다. 건강이 회복된 사회보장대상자들은 그들의 체질과 능력에 알맞은 일자리에 배치[급여]된다. 영예군인, 무의무탁한 불구자, 년로자, 고이[적용대상]들은 영예 군인 보양소, 양로원, 애육원 등 사회적 보호시설에서 생활하며 그들은 필요한 교양[급여]을 받는다. 로동 능력을 상실한 애국렬사 유가족, 영예 군인, 후방가족[적용대상] 등 사회보장대상자들에 대한 사회적 원호사업은 우리나라 사회보장사업에서 중요한 자리를 차지한다. 사회보장제도를 실시할데 대한 요구는 자본주의사회에서 로동계급에 의하여 제기되었다. 부르쥬아국가는 사회보장제도를 실시할 것을 요구하는 로동계급의 강력한 투쟁에 못이겨 이른바 《공공빈민구제비》를 조성 하였으며 1930년대 후반기에 들어와서 일부 자본주의나라들에서 사회보장비의 원천은 조세, 국채 등을 통하여 재분배된 근로자들의 소득에 지나지 않으며 지불되는 사회보장비로는 최저생활도 보장하지 못한다. 자본주의사회에서는 근로자들이 로쇠, 질병으로 로동능력을 잃어도 국가가 아무런 관심도 돌리지 않고 있다. 자본주의하에서 사회보장제도란 사실상 무의미한 것이다.” (사회과학출판사 1973, 532-533).

먼저 적용대상의 경우 ① 노동능력을 상실한 근로자와 사망한 본인과 그 유가족, ② 군 복무중 사고를 당한 영예군인, 무의무탁한 불구자, 연로자, 고아, ③ 노동 능력을 상실한 애국렬사 유가족, 영예 군인, 후방가족이다. 이는

앞서 언급한 사회보장에서 정의한 내용보다 구체적이고 포괄적이다. 그러나 기존의 고통자에 대한 언급이 전면이 아닌 연로자로 표기하여 후면에 위치하고 있다. 다음으로 급여의 경우 ① 현금과 현물급여, ② 의료상 방조, ③ 시설보호, ④ 취업 알선이 있다. 그리고 이것이 다시 연금과 보조금 지불, 불구자에 대한 교정기구 공급 등으로 구분된다. 그리고 이는 북한이 앞서 1970년 「정치용어사전」에서 정의한 내용과 대동소이하다. 그러나 기존의 사회보장에서 언급되지 않았던 장애인에 대한 의료기구 지원이 추가된 것은 주목할 만하다. 그 다음으로 재정의 경우 국가가 부담하되 국민소득의 분배에서 사회보장 펀드에 의해 조성됨을 밝혔다. 즉, 북한 사회보장제도의 재원은 국가가 조성하는 사회보장기금이고 이는 재정부담 주체와 더불어 기금의 존재를 분명히 밝힌 것이다. 마지막으로 전달체계의 경우 기존처럼 구체적인 언급이 부재하다.¹⁰⁾

또한 특이하게도 이 시기 북한은 사회보장제도에 대한 김일성의 배려를 강조함과 동시에 체제우월성을 언급하였다. 나아가 사회보장 정의에서 소극적인 태도로 비판했던 자본주의 복지체제를 사회보장제도에서는 이와 달리 매우 직선적으로 비판하였다. 그리고 이러한 비판이 기존과 달리 일방적인 것이 아니라 일정부문 역사적 근거를 가지고 북한 나름대로의 논리를 기반으로 하는 차이점이 나타난다. 또한 북한은 '최저생활'이라는 자본주의식 표현을 그대로 인용하여 공식문헌에 차용하였다. 그리고 이는 흔히 나타나는 북한의 행태가 아님에 따라 다소 이채롭기까지 하다. 결국 이 시기 북한의 '사회보장' 정의 보다 더 포괄적인 정의를 한 '사회보장제도'는, 그 내용이 '사회보장' 보다 더 구체적이고 진술의 수준이 양적, 질적으로 발달된 형태를 나타내고 있다. 그리고 이는 북한이 생각하는 '사회보장'의 모습을 제도로 승화한 '사회보장제도'에 대해 정의하였기 때문이라 판단된다. 지금까지 논증한 1950년대에서 1970년대까지 북한의 사회보장(제도)에 대한 정의를 요약하면

10) 전달체계의 경우 지금까지 일체의 언급이 부재한 이유는 각 복지급여마다 제공과 할당체계를 달리하기 때에 이를 수록할 경우 상당한 설명이 필요하고 나아가 이 경우 방대한 작업을 동반하기 때문이라 판단된다. 이와 관련한 보다 자세한 내용은 후면 참조.

다음 <표 2>와 같다.¹¹⁾

<표 2> 사회보장(제도) 정의: 1950년대~1970년대

· 구분	· 1957년: 사회보장	· 1964년: 사회보장	· 1970년: 사회보장	· 1973년 : 사회보장제도
· 적용 대상	① 고령자, 장기간 노동능력을 상 실한 노동자 ② 애국투사들과 그 유가족들 ③ 비자립상태 무 의무탁자	· 좌동 · 군대 복무자 추가 · 무의무탁한 불 구자, 노인 고 아로 구분 표기	① 고령자, 장기간 노동능력을 상 실한 노동자 ② 무의무탁자	① 노동능력을 상실한 근로 자, 사망한 본 인, 유가족 ② 영예군인, 무 의무탁한 불 구자, 연로자, 고아 ③ 애국열사 유 가족, 후방가 족
· 급여	· 의료상 방조 · 물질적 방조 ① 직업 알선 ② 보조금 ③ 시설보호, 교육 서비스	· 좌동 · 보조금이 각종 정기보조금으 로 표기	· 좌동 · 정기보조금이 연 금과 보조금으로 표기	· 좌동 · 장애인 교정기 구 추가
· 재정	· 언급 부재	· 좌동	· 국가 부담 명기	· 국가 부담 · 사회보장 펀드
· 전달 체계	· 시설보호 외 부재	· 좌동	· 좌동	· 좌동
· 특징	· 제도화 추구 · 재정, 전달체계 미연급	· 좌동 · 자본주의 복지 체제 비판	· 인민적 시책 명기 · 재정부담 주체 표기 · 자본주의 복지체 제 비판 감소	· 김일성 배려 강조 · 자본주의 복지 체제 비판

· 출처: 저자 작성.

11) 1970년대 북한 사회보장제도의 제도적 구성은 앞서 언급한 1960년대와 거의 동일하다.

Ⅲ. 1980년대~1990년대

1980년대의 경우 북한은 1985년 「경제사전 1」¹²⁾에서 '사회보장'에 대해, '사회보장제'를 통해 먼저 언급하고 있다.

“로동자, 사무원[**적용대상**]들이 로동능력을 잃었거나 사망하였을 경우에 본인 또는 그 가족[**적용대상**]의 생활을 국가적부담[**제정**]으로 보장하는 제도 위대한 수령 김일성동지께서는 다음과 같이 교시하시였다. 《…공민은 무상으로 치료받을 권리를 가지며 나이 많거나 병 또는 불구로 로동능력을 잃은 사람들, 돌볼 사람이 없는 늙은이들과 어린이들은 물질적방조를 받을 권리를 가진다. 이 권리는 무상치료제, 계속 늘어 나는 병원, 료양소를 비롯한 의료시설, 국가 사회보험 및 사회보장제에 의하여 보장된다.》(《김일성저작집》 27권, 634페이지) 진정한 사회보장제는 국가가 로동자, 농민을 비롯한 근로인민[**적용대상**]들의 물질문화생활을 전적으로 책임지고 보장하여 주는 사회주의 제도하에서만 실시된다. 사회주의국가는 국민소득가운데서 사회보장제를 실시하는데 필요한 몫을 계획적으로 형성하여 사회보장대상자들의 건강과 생활을 보장해 준다. 우리 나라 사회보장제는 조국과 인민을 위하여 투쟁한 사람들과 그 가족들을 사회적으로 특별히 보호하고 어린이로부터 늙은이에 이르기까지 모든 사람[**적용대상**]들이 국가와 사회의 보살핌속에서 행복하게 살게

- 12) 한편 북한은 동 사전의 머리말에서 다음과 같이 동 사전을 설명하였다. “이 《경제사전》은 1970년에 사회과학출판사에서 발행한 《경제사전》의 개정증보판이다. 《경제사전》초판이 나온 때로부터 15년이 경과하는 사이에 주체의 경제리론연구에서는 끊임 없는 전진이 있었으며 경제실천에서도 커다란 성과들이 이룩되었다. 새로 편찬하는 사전에서는 《경제사전》초판에 올라 있는 올림말들을 정리하고 내용을 보충하면서 주체의 경제리론연구에서 달성한 새로운 성과들과 경제관리를 높은 수준에서 과학화하는것을 비롯하여 경제생활이 절박하게 제기하는 리론실천적문제들을 폭 넓게 반영하는데 응당한 주의를 돌렸다. 사전은 3,100여개(초판 2,000여개)의 올림말을 두권에 나누어 수록하면서 경제학연구일군들, 경제실무일군들뿐아니라 광범한 근로자들의 학습에도 편리하도록 항목들을 비교적 세분하여 설정하고 내용을 편성하였다. 사전의 원고는 사회과학원 주체경제학연구소 연구집단이 주로 집필하였으며 이밖에 김일성종합대학, 김일성고급당학교, 인민경제대학, 김책공업대학, 원산경제대학을 비롯한 광범한 과학, 교육, 행정경제 기관의 수많은 우수한 일군들이 집필과 심사에 참가하였다. 사전의 편찬사업은 과학, 백과사전출판사 경제사전편집집단이 맡아 수행하였다.” 사회과학출판사, 「경제사전 1」, (평양: 사회과학출판사, 1985), p.2.

하는 인민적이고 선진적인 사회보장제도이다. 우리 나라에서의 사회보장제는 조국과 인민을 위하여 투쟁한 사람들과 그 가족들을 사회적으로 특별히 보호하고 어린이로부터 늙은이에 이르기까지 모든 사람들이 국가와 사회의 보살핌속에서 행복하게 살게 하는 인민적이고 선진적인 사회보장제도이다. 우리 나라에서의 사회보장제는 현금 및 현물에 의한 방조, 알맞는 일자리의 보장, 사회적원호[급여] 등의 형태로 실시되고 있다. 현금 및 현물 지불에 의한 방조에는 각종 년금 및 보조금 지불, 불구자에 대한 교정기구공급[급여] 등이 속한다. 사회보장에 의한 년금 및 보조금에는 공로 있는 사람에게 주는 년금, 나이 많은 사람에게 주는 년로년금, 오래 앓은 사람에게 주는 로동능력상실년금, 불구자에게 주는 로동능력상실년금과 보조금, 유가족년금, 후방가족원호보조금[급여] 등이 있다. 의료상 방조에 의하여 사회보장대상자들은 건강회복에 필요한 온갖 혜택[급여]을 받는다. 건강이 회복된 사회보장자들은 그들의 체질과 능력에 알맞는 일자리[급여]에 배치된다. 영예군인, 무의무탁한 불구자, 년로자, 고아들은 영예군인보양소, 양로원, 애육원 등 사회적보호시설에서 생활하며 그들은 필요한 교양[급여]을 받는다. 혁명투사, 혁명렬사가족, 애국렬사가족, 인민군후방가족, 영예군인[적용대상]들에 대한 사회적원호사업[급여]은 우리 나라 사회보장사업에서 중요한 자리를 차지한다. 우리 나라 사회보장제에는 위대한 수령 김일성동지와 친애하는 지도자 김정일동지의 인민에 대한 뜨거운 사랑과 배려가 깃들어 있으며 우리 나라 사회주의제도의 우월성이 뚜렷이 표현되어 있다. 자본주의사회에서 부르조야국가는 사회보장제를 실시할것을 요구하는 로동계급의 강력한 투쟁에 못 이겨 이른바 《공공빈민구제비》를 조성하기도 하고 1930년대 후반기에 들어 와서는 일부 자본주의나라들에서 《사회보장법》을 채택하기도 하였으나 이것은 로동계급을 기만하기 위한 술책에 지나지 않는다. 자본주의나라들에서 사회보장비는 조세, 국채 등을 통한 인민수탈에 의하여 형성되며 지불되는 사회보장비는 최저생활도 보장할수 없는것이다.” (사회과학출판사 1985, 855).

먼저 사회보장제 적용대상의 경우 ① 노동자, ② 사무원을 중심으로 하고 급여의 수급자격에서 로동능력을 잃었거나 사망하였을 경우 ③ 본인과 그 가족을 대상으로 한다. 또한 북한은 ④ 국가 공로자와 그 가족을 특별히 보호하고, ⑤ 어린이부터 노인까지 모든 주민이 대상이다. 따라서 북한의 사회보장제는 북한 주민 전체를 그 대상으로 한다. 그리고 이는 기존의 ‘사회보장제’ 적용대상이 확대된 형태이다. 즉, 여기에서 중요한 것은 ‘모든 사람’이라는 것이다. 이는 ‘사회보장제’가 모든 연령의 전체 인민을 대상으로 적용되는 보편적인 제도임을 천명한 것이다. 따라서 이 시기부터 북한의 복지체제가 선별주의에서 보편주의로 확

장되었다 할 수 있다.

한편으로 1964년 「대중정치용어사전」에서 언급한 ‘군대 복무자’에 대한 언급이 부재한데, 이는 영예군인으로 편입된 것이라 판단된다. 또 다른 한편으로 이 시기 북한은 국가공로자에 대한 보호를 강조하였는데, 이는 북한의 기존의 공로자 우대 입장이 불변하였음을 의미한다.

다음으로 급여의 경우 ① 현금급여, ② 현물급여, ③ 직업알선, ④ 원호사업 등으로 크게 구분된다. 보다 구체적으로 살펴보면 여기에서 다시 현금급여 성격인 각종 연금과 보조금은 노후보장인 ㉠연로연금, ㉡ 국가공로자연금, ㉢ 장기노동능력 상실자에 대한 노동능력상실연금, 장애인에 대한 노동능력상실연금과 ㉣ 보조금, ㉤ 그밖에 사망시 지급되는 유가족연금, ㉥ 후방가족원호보조금이 있다. 특히 이는 기존에 언급한 현금급여에 대한 진술이 매우 구체화된 형태로 나타난 것이다. 즉, 1973년 「정치사전」에서 북한이 언급한 내용 이외에 북한의 다양한 여섯 가지 현금급여의 종류가 최초로 명시되어 있다.

또한 현물급여로 의료부조와 장애인에 대한 교정기구 공급서비스가 지원된다. 이는 기존과 거의 동일한 형태로 현금급여의 설명과 달리 이렇다 할 변화가 나타나지 않는다. 또한 시설보호 서비스 형태로 영예군인, 무의무탁한 불구자, 년로자, 고아들은 영예군인보양소, 양로원, 애육원 등에서 생활하고 교육받는다. 또한 이외에도 혁명투사, 혁명열사가족, 애국열사가족, 인민군후방가족, 영예군인들에 대한 원호사업이 있다. 그러나 북한은 이러한 원호 사업에 대한 구체적인 그 내용을 밝히지는 않았다.

그 다음으로 재정의 경우 사회보장제와 관련된 예산을 국민소득에서 일정한 계획에 의거, 각출함을 밝혔다. 그리고 이는 표현만 달리할 뿐, 기존의 국민소득의 분배에서 사회보장기금 조성을 의미한다고 판단된다. 그러나 북한은 이러한 사회보장기금의 비중과 규모에 대해 언급해야 하는데, 이를 여전히 미제시하였다.

마지막으로 전달체계의 경우 기존과 동일하게 구체적인 언급이 부재하다. 물론 이러한 원인은 다양하게 예측할 수 있지만 크게 두 가지로 예측된다. 하나는 상기 「경제사전 1」에서 확대 제시한 각종 복지급여와 서비스의 경우 전달체계를 달리한다. 때문에 북한의 입장에서 이러한 내용을 각각 모두 언급하고 수록하기

에는 지면상의 제약이 있다. 따라서 결국 이로 인해 북한은 전달체계에 대한 언급을 시도하지 않았다. 다른 하나는 북한이 기존의 관례대로 적용대상과 급여에 대한 설명만 치중하고 재정과 전달체계를 회피하였다는 추정이 가능하다.

다른 한편으로 특히, 이 시기 북한은 직접적으로 김일성의 교시를 언급하였고 이어서 김정일의 관심을 명기하였다. 이는 기존과 크게 두 가지의 차이점이 나타난다. 하나는 1973년 「정치사전」에서 는 단순히 김일성의 배려를 강조하였다. 하지만 1985년 「경제사전1」에서는 이와 더불어 김일성의 교시를 수록하여 기존과 달리 김일성의 역할을 더욱 강조한 점이다. 다른 하나는 김정일의 ‘사랑과 배려’를 강조한 새로운 내용이 추가된 것이다. 따라서 이러한 북한의 변화는 이 시기 북한의 통치체제와 무관치 않다. 즉, 이 시기 북한은 김정일 후계체제가 확고히 정립된 가운데에 어떤식으로든 김정일의 은혜를 강조할 수밖에 없었다. 이러한 점에서 북한은 ‘사회보장제’를 통해 김정일의 역할을 새롭게 언급하여 간접적으로 통치체제의 정통성을 확보하고자 했다. 그리고 이것이 바로 ‘사회보장’에 관한, 이 시기가 다른 시기와 구별되어 확고한 차이가 발생하는 지점이다.

한편 이 시기 북한은 기존과 같이 자본주의 복지체제에 대한 신랄할 비판도 하였다. 그러나 그 내용적 기술에 있어 북한은 전과 달리 자본주의의 ‘사회보장법’을 언급하면서 비난하였다. 그리고 이는 비난의 방향과 성격의 차이를 나타내는 것은 아니지만 해석의 근거를 새롭게 제시하였다는 점에서 작은 변화라 하겠다. 아울러 기본적으로, 이 시기 북한 역시 자본주의 복지체제를 신뢰하지 않고 있음을 나타내고 있다.

또한 북한은 1985년 「정치사전 2」에서 ‘사회보장제’에 대해 다음과 같이 정의하였다.

“로동자, 사무원[적용대상]들이 로동능력을 잃었거나 사망하였을 경우에 본인 또는 그의 가족[적용대상]들의 생활을 국가적으로 보장하는 제도. 위대한 수령 김일성동지께서는 다음과 같이 교시하시였다. 《…공민은 무상으로 치료받을 권리를 가지며 나이 많거나 병 또는 불구로 로동능력을 잃은 사람들, 돌볼 사람이 없는 늙은이들과 어린이들은 물질적방조를 받을 권리를 가진다. 이 권리는 무상치료제, 계속 늘어 나는 병원, 료양소를 비롯한 의료시설, 국가 사회보험 및 사회보장제에 의하여 보장된다.》(《김일성저작집》 27권,

634페이지) 진정한 사회보장제도는 근로자들의 생활에 대하여 국가가 책임지는 사회주의제도하에서만 실시된다. 사회주의국가는 국민소득의 분배에서 사회보장펀드[**재정**]를 계획적으로 형성하며 사회보장대상들의 건강과 생활을 보장해 준다. 위대한 수령님께서 마련하여 주신 우리 나라 사회보장제도는 조국과 인민을 위하여 성실히 일하고 희생적으로 투쟁한 사람들과 그 가족들을 사회적으로 특별히 보호하고 어린이부터 늙은이에 이르기까지 모든 사람[**적용대상**]들이 국가와 사회의 보살핌속에서 행복하게 살게 하는 가장 인민적이고 선진적인 사회보장제도이다. 우리 나라에서의 사회보장제도는 현금 및 현물에 의한 방조, 의료상방조, 국가적보호시설을 통한 방조, 알맞는 일자리의 보장, 사회적원호[**급여**] 등의 형태로 실시되고 있다. 현금 및 현물 지불에 의한 방조에는 각종 년금 및 보조금 지불, 불구자에 대한 고정기구공급[**급여**] 등이 속한다. 의료상방조에 의하여 사회보장대상자들은 건강회복에 필요한 온갖 혜택을 받는다. 건강이 회복된 사회보장대상자들은 그들의 체질과 능력에 알맞는 일자리[**급여**]에 배치된다. 영예군인, 무의무탁한 불구자, 년로자, 고아들은 영예군인보양소, 양로원, 애육원 등 사회적으로보호시설에서 생활하며 그들은 필요한 교양[**급여**]을 받는다. 혁명투사, 혁명렬사가족, 애국렬사가족, 인민군후방가족, 영예군인[**적용대상**]들에 대한 사회적원호사업[**급여**]은 우리나라 사회보장사업에서 중요한 자리를 차지한다. 자본주의사회에서 부르주아 국가는 사회보장제도를 실시할것을 요구하는 로동계급의 강력한 투쟁에 못이겨 이른바 《공공빈민구제비》를 조성하였으며 1930년대 후반기에 들어서 일부 자본주의나라들이 《사회보장법》을 채택하였으나 이것은 로동계급을 기만하기 위한 속임수에 지나지 않았다. 자본주의나라들에서는 사회보장비를 조세, 국세 등을 통한 인민수탈에 기초하여 형성하며 지불되는 사회보장비란 최저생활도 보장할수 없는것이다. 자본주의사회에서는 근로자들이 로쇠와 질병으로 로동능력을 잃어도 국가가 아무런 관심을 돌리지 않는다.”(과학백과사전출판사 1985, 16).

위의 내용은 동년 발행한 「경제사전 1」의 ① 적용대상, ② 급여, ③ 재정, ④ 전달체계에 있어 내용상 거의 대동소이하다. 다만 재정의 경우 기금에 해당되는 사회보장 펀드를 언급하였는데, 이는 1973년 「정치사전」과 동일한 개념이다. 이에 1985년 각각 발행한 「정치사전 2」와 「경제사전 1」에 나타난 북한의 ‘사회보장제’는 거의 유사한 내용이라 하겠다. 또한 자본주의 복지체제에 대한 비판이 존재하나 「경제사전 1」과 달리 구체적이지 않다.

다른 한편으로 한 가지 특이한 점은 앞서 언급한 「경제사전 1」과 달리 「정치사전 2」에서는 김정일에 대한 언급이 부재하다는 것이다. 즉, 북한은

「정치사전 2」에서 ‘사회보장제’에 대한 김일성의 은혜와 배려는 「경제사전 1」과 동일한 내용으로 강조되었다. 하지만 북한은 「정치사전 2」에서 김정일에 대한 어떠한 내용의 언급도 없다. 따라서 이는 다소 아이러니한 측면도 있지만 예측하건대, 동년에 각각 발간된 「경제사전 1」과 「정치사전 2」의 경우 「정치사전 2」가 「경제사전 1」에 비해 수개월 먼저 발간되었다고 판단된다. 왜냐하면 북한의 통치지도자 순서에 입각하면 김일성에 대한 배려가 먼저 제시된 후 그 후계자인 김정일이 언급되어야 하기 때문이다.

1990년대의 경우 북한은 1992년 「조선말대사전 1」에서 ‘사회보장’에 대해 다음과 같이 정의하였다.

“사회주의 사회에서 늙거나 병에 걸리거나 부상당하여 일할 수 없게 된 사람[적용대상]들 그리고 무의무탁한 사람[적용대상]들에게 국가부담[재정]으로 생활을 보장하여 주는 인민적 시책.” (사회과학출판사 1992, 1646).

위를 근거로 하면, 북한의 사회보장은 적용대상과 재정부담의 경우 기존과 거의 동일한 형태를 갖고 있다. 특히 북한은 사회보장을 ‘인민적 시책’이라 하여 1970년 「정치용어사전」에서 정의를 계승하였다. 그러나 급여와 전달체계에 대한 언급은 부재하다. 또한 북한은 이러한 사회보장을 제도로 계승한 ‘사회보장제도’에 대해 다음과 같이 정의하였다.

“공민[적용대상]들이 노동능력을 잃었거나 사망하였을 때 본인 또는 그의 가족[적용대상]의 생활을 국가적 부담으로 보장하는 제도.” (사회과학출판사 1992, 1646).

이에 북한의 사회보장제도는 장애자와 애국열사가 제외된 가운데에 일부를 적용대상으로 한다. 반면 재정부담의 경우 국가부담으로 기존과 거의 동일한 형태이나 기존 북한의 사회보장펀드에 대한 언급이 부재하다. 나아가 급여와 전달체계에 대한 언급도 전무하다. 특히 이러한 북한의 행태는 기존의 사회보장제도에 대한 북한 나름대로의 정의가 존재함에도 불구하고 이러한 서술한

한 것은 다소 의아한 측면이 존재한다 하겠다.

그러나 북한은 1995년 「재정금융사전 1」에서 ‘사회보장제’에 대해 다음과 같이 정의하였다.

“나이 많거나 병 또는 불구로 노동능력을 잃은 사람[**적용대상**]들과 돌볼 사람이 없는 늙은이들과 어린이[**적용대상**]들의 생활을 국가적부담[**재정**]으로 보장하여주는 제도. 위대한 수령 김일성동지께서는 다음과 같이 교시하시였다. 《…공민은 무상으로 치료받을 권리를 가지며 나이 많거나 병 또는 불구로 노동능력을 잃은 사람들, 돌볼 사람이 없는 늙은이들과 어린이들은 물질적방조를 받을 권리를 가진다. 이 권리는 무상치료제, 계속 늘어나는 병원, 료양소를 비롯한 의료시설, 국가 사회보험 및 사회보장제에 의하여 보장된다.》 (《김일성저작집》 27권, 634페이지) 우리 나라 사회주의제도에서는 진정한 사회보장제가 실시되고 있다. 사회주의국가는 노동자, 농민을 비롯한 근로인민들의 물질문화생활을 전적으로 책임지고 보장하여준다. 인민대중중심의 우리 나라 사회주의제도에서는 진정한 사회보장제가 실시되고있다. 우리 나라 사회보장제는 조국과 인민을 위하여 투쟁한 사람들과 그 가족들을 사회적으로 특별히 보호하고 어린이로부터 늙은이에 이르기까지 모든 사람들이 국가와 사회의 보살핌속에서 행복하게 살게 하는 인민적이고 선진적인 사회보장제도이다. 우리 나라에서의 사회보장제는 현금 및 현물에 의한 방조, 알맞은 일자리의 보장, 사회적 원호[**급여**] 등의 형태로 실시되고 있다. 현금 및 현물 지불에 의한 방조에는 각종 년금 및 보조금의 지불, 불구자에 대한 교정기구공급[**급여**] 등이 속한다. 사회보장에 의한 년금 및 보조금에는 공로있는 사람에게 주는 년금, 나이 많은 사람에게 주는 년로년금, 오래 앓는 사람에게 주는 노동능력상실년금, 불구자에게 주는 노동능력상실년금과 보조금, 유가족년금, 후원가족원호보조금[**급여**] 등이 있다. 의료상 방조에 의하여 사회보장대상자들은 건강회복에 필요한 온갖 혜택[**급여**]을 받는다. 건강이 회복된 사회보장자들은 그들의 체질과 능력에 알맞은 일자리[**급여**]를 보장받는다. 영예군인, 무의무탁한 불구자, 년로자, 고아들은 영예군인보양소, 양로원, 애육원[**급여**] 등 국가가 책임지고 돌보는 기관에서 생활한다. 혁명투사, 혁명렬사가족, 애국렬사가족, 인민군후방가족, 영예군인[**적용대상**]들에 대한 사회적원호사업[**급여**]은 우리 나라 사회보장사업에서 중요한 자리를 차지한다. 우리 나라 사회보장제에는 위대한 수령 김일성동지와 위대한령도자 김정일동지의 인민에 대한 뜨거운 사랑과 배려가 깃들어있으며 우리 나라 사회주의제도의 우월성이 뚜렷이 구현되어있다. 우리 나라에서의 사회보장사업비는 국가예산[**재정**]에 집중된 사회순소득을 원천으로 하고있으며 그 지불은 노동행정기관을 통하여

실현된다. 자본주의사회에서 부르주아국가는 사회보장제를 실시할것을 요구하는 노동계급의 강력한 투쟁에 못이겨 《공공빈민구제비》를 조성하기도 하고 1930년대후반기에 들어와서는 일부 자본주의나라들에서 《사회보장법》을 채택하기도 하였으나 이것은 노동계급을 기만하기 위한 술책에 지나지 않는다. 자본주의나라들에서 《사회보장제》의 자금원천은 조세, 국채 등을 통한 인민수탈에 의하여 형성되며 근로자들에게 지불되는 《사회보장자금》은 그들의 최저생활비도 보장할수 없는 극히 보잘것없는 금액이다.”(사회과학출판사 1995, 655).

위의 1995년 「재정금융사전 1」의 경우 1985년 「경제사전 1」의 ① 적용대상, ② 급여, ③ 재정, ④ 전달체계와 거의 동일한 내용이다. 다만 한 가지 다른 점은 북한이 자본주의 복지체제를 비판하는 기존 입장이 일관적이다. 하지만 이를 주장하는 그 진술에 있어 미세한 보충이 있다. 가령 이 시기 북한은 자본주의 복지체제를 설명하는 가운데에 ‘사회보장자금’을 인용하였는데, 이는 기존에 부재한 내용이다. 그리고 이러한 북한의 행태는 역설적으로, -비록 왜곡되었으나- 지속적으로 자본주의 복지체제에 대한 관찰을 하고 있음을 의미한다.

한편 이 시기 특이하게도 북한의 남한사회복지에 대한 견해를 밝혔다. 북한은 동 「재정금융사전 1」에서 사회개발비에 대해 “남조선의 괴뢰예산을 기능별로 묶었을 때 교육, 문화, 보건, 및 《사회복지》를 위한 지출들을 총괄하는 항목. 남조선괴뢰들은 예산을 편성할 때 교육, 문화, 보건, 및 《사회복지》를 위한 지출들을 해당 주관 부서별로 묶는 동시에 그 용도들을 기능별로 명시하고 있다. 《사회개발비는》는 명목뿐이며 실제 근로자들을 위한 교육, 문화, 보건, 《사회복지》에 지출되는 것은 거의나 없다...”(사회과학출판사 1995, 652)라고 하였다.

이는 사실 여부를 떠나 실로 대단히 중요한 진술인데, 왜냐하면 북한이 최초로 공식문헌을 통해 남한 사회복지체제를 언급했기 때문이다. 또 여기에는 북한의 인식이 일정부분 반영되어있고 이러한 인식은 과거 자본주의 복지체제에 비판의 연장선상에 있다. 따라서 북한은 이로 인해 남한의 사회복지체제에 대한 매우 부정적인 입장을 나타내고 있다.¹³⁾ 지금까지 논증한 1980년대에서 1990년

13) 또한 나아가 북한은 사회복지법인에 대해, “사회복지사업의 진행을 목적으로 하여 설

대까지 북한의 사회보장제(도)에 대한 정의를 요약하면 다음 <표 3>과 같다.¹⁴⁾

<표 3> 사회보장제(도) 정의: 1980년대~1990년대

· 구분	· 1985년: 사회보장제	· 1995년대: 사회보장제	· 비고
· 적용 대상	① 노동자 ② 사무원, 본인 ③ 그 가족, ④ 국가공로자 ⑤ 모든 주민	· 좌동	· 적용대상의 구체성
· 급여	① 현금급여 · 연로연금, · 국가공로자연금 · 노동능력상실연금, · 장애인 보조금 · 유가족연금, · 후방가족원호보조금 ② 현물급여 · 의료부조, · 장애인 교정기구 ③ 직업알선, ④ 원호사업 · 혁명투사, · 혁명열사가족 · 애국열사가족, · 인민군후방가족 · 영예군인 ⑤ 시설보호, 교양서비스	· 좌동	· 진술의 구체성 · 현금급여 종류 명시
· 재정	· 국민소득에서 각출	· 좌동 · 사회보장 펀드	· 비중, 규모 언급 부재
· 전달 체계	· 시설보호 외에 부재	· 좌동	-
· 특징	· 전 연령을 포괄 전체 주민 · 선별주의에서 보편주의로 · 현금급여의 구체성 · 「정치사전 2」 김일성 교시, 강조 · 「경제사전 1」 김일성 교시, 김정일 강조 · 자본주의 복지체제 비판	· 좌동 · 사회보장제도 인민적시책	-

· 출처: 저자 작성.

립되는 법인. 부르쵸아 민법에서 쓰이는 용어이다. 이 법인은 사회복지사업을 진행하는 외에 그 사업의 경영에 충당하기 위하여 리득을 얻기 위한 사업도 진행할 수 있다.”(사회과학원 법학연구소 1997, 339) 라고 언급하였다. 즉, 북한의 사회복지 법인이 영리사업을 할 수 있다고 보고 있다.

14) 이 시기 북한 사회보장제도의 제도적 구성은 1970년대와 거의 동일하다.

IV. 2000년대 이후

2000년대의 경우 북한은 2003년 「조선대백과사전」에서 '사회보장'에 대해, '사회보장제'를 통해 다음과 같이 정의하였다.

“나이가 많거나 병 또는 불구로 노동능력을 잃은 사람들과 돌볼 사람이 없는 늙은이들과 어린이[적용대상]들의 생활을 국가적부담[재정]으로 보장하여 주는 제도. 위대한 수령 김일성동지께서는 다음과 같이 교시하시였다. 《…공민은 무상으로 치료받을 권리를 가지며 나이가 많거나 병 또는 불구로 노동능력을 잃은 사람들, 돌볼 사람이 없는 늙은이들과 어린이들은 물질적 방조를 받을 권리는 가진다. 이 권리는 무상치료제, 계속 늘어나는 병원, 료양소를 비롯한 의료시설, 국가사회보험 및 사회보장제에 의하여 보장된다.》(《김일성전집》 50권, 234페이지) 진정한 사회보장제는 국가가 노동자, 농민을 비롯한 근로인민들의 물질문화생활을 전적으로 책임지고 보장하여주는 사회주의제도하에서만 실시된다. 사회주의국가는 국민소득가운데서 사회보장제를 실시하는데 필요한 몫을 계획적으로 형성하여 사회보장대상자들의 건강과 생활을 보장해 준다. 인민대중중심의 우리 나라 사회주의제도에서 실시되고 있는 사회보장제는 조국과 인민을 위하여 투쟁한 사람들과 그 가족들을 사회적으로 특별히 보호하고 어린이로부터 늙은이에 이르기까지 모든 사람들이 국가와 사회의 보살핌속에서 행복하게 살게 하는 가장 인민적이고 선진적인 사회보장제도이다. 우리 나라에서의 사회보장제는 현금 및 현물에 의한 방조, 알맞은 일자리의보장, 사회적원호[급여] 등의 형태로 실시되고 있다. 현금 및 현물에 의한 방조에는 각종 년금 및 보조금지불, 불구자에 대한 교정기구공급[급여] 등이 속한다. 사회보장제에 의한 년금 및 보조금에는 공로 있는 사람에게 주는 년금, 나이 많은 사람에게 주는 년로연금, 오래 앓은 사람과 불구자에게 주는 노동능력상실년금과 보조금, 유가족년금, 후방가족원호보조금 [급여] 등이 있다. 의료상 방조에 의하여 사회보장대상자들은 건강회복에 필요한 온갖 혜택[급여]을 받는다. 건강이 회복된 사회보장자들은 그들의 체질과 능력에 알맞은 일자리[급여]에 배치된다. 영예군인, 무의무탁한 불구자, 년로자, 고아들은 영예군인보양소, 양로원, 육아원 등 사회적보호시설에서 생활하며 거기에서 그들은 필요한 지식을 배우며 교양[급여]을 받는다. 혁명투사, 혁명렬사가족, 애국렬사가족, 인민군후방가족, 영예군인[적용대상]들에 대한 사회적원호사업[급여]은 우리 나라 사회보장사업에서 중요한 자리를 차지한다. 우리 나라 사회보장제에는 위대한 수령 김일성동지와 위대한 령도자 김

정일동지의 인민에 대한 뜨거운 사랑과 온정이 깃들어 있으며 우리 나라 사회주의제도의 우월성이 뚜렷이 표현되어 있다. 자본주의사회에서 부르주아국가들은 사회보장제도를 실시할것을 요구하는 노동계급의 강력한 투쟁에 못이겨 이른바 《공공빈민구제비》를 조성하기도 하고 1930년대 후반기에 들어와서는 일부 자본주의나라들에서 《사회보장법》을 채택하기도 하였으나 이것은 노동계급을 기만하기 위한 술책에 지나지 않는다. 자본주의나라들에서 사회보장비는 조세, 국채 등을 통한 인민수탈에 의하여 형성되며 지불되는 사회보장비로는 최저생활도 보장할수 없는 것이다.”(과학백과사전출판사 2002, 전자자료).

위의 2003년 「조선대백과사전」은, 상술한 1995년 「재정금융사전 1」과 1985년 「경제사전 1」의 ‘사회보장제’의 내용과 ① 적용대상, ② 급여, ③ 재정, ④ 전달체계가 거의 동일하다. 이는 곧 2003년 이후 북한의 ‘사회보장제’에 대한 정의의 개념적 차원의 변화가 부재함을 의미한다. 따라서 이를 근거로 하면 북한은 ‘사회보장제’를 통해 ‘사회보장’ 용어를 사실상 대체하고 있고 그 내용상의 큰 변화는 감지되지 않는다. 즉, 북한은 ‘사회보장’을 제도인 ‘사회보장제’를 통해 설명하고 있다.

그러나 2000년대의 경우 적용대상이 보편적이나 취약계층인 여성과 청소년에 대한 별도의 언급이 없고 이와 동시에 새로운 현금급여, 현물급여, 서비스에 대한 내용이 부재하다. 재정의 경우 여전히 사회보장기금의 규모나 각출비중에 대한 내용이 없다. 또한 전달체계의 경우 1957년 정의 이후 2000년대까지 구체적인 설명이 부재하다. 결국 이는 2000년대에도 북한은 1985년 정의를 그대로 승계했기 때문이라 사료된다.

또한 이는 적용대상, 급여, 재정, 전달체계에 대한 구체적인 서술이 진보하지 못했음을 의미한다. 때문에 이러한 북한의 행태에 대해, 용어의 개념적 정의의 불변에 대한 이해는 가능하지만 그 구체성에 대한 발달이 매우 정체되어 있음을 반증한다. 지금까지 논증한 2000년대 이후 북한의 사회보장제에 대한 정의를 요약하면 다음 <표 4>와 같다.¹⁵⁾

15) 이 당시 북한 사회보장제도의 제도적 구성은 1990년대와 거의 동일하다.

<표 4> 사회보장제 정의: 2000년대 이후

· 구분	· 2003년 이후: 사회보장제	· 비고
· 적용대상	· 1985년 내용 거의 그대로 승계	· 보편적이나 여성, 청소년 언급 부재
· 급여	· 상동	· 새로운 급여 부재
· 재정	· 상동	· 여전히 비중, 규모 언급 부재
· 전달체계	· 상동	· 1957년 이후 여전히 언급 부재
· 특징	· 상동	· 1985년 이후 변화 거의 불변

출처: 저자 작성.

V. 결론

지금까지 본 연구는 1950년대부터 2000년대까지 북한의 대표적인 사회복지 용어인 '사회보장', '사회보장제', '사회보장제도'에 대한 설명을 공식사전의 발간된 순으로 탐색하였다. 이에 한 마디로 북한의 '사회보장', '사회보장제', '사회보장제도'는 내용상 매우 근친하고 일정부문 진술의 일관성과 연속성, 확장성을 갖고 있다. 그리고 이러한 원인은 본디, '사회보장'의 제도화된 용어가 각각 '사회보장제도'와 '사회보장제'이기 때문이다. 또한 이로 인해 북한은 상대적으로 '사회보장'보다 '사회보장제'에 대한 진술이 매우 구체적이었다.

그러나 이를 재차 ① 적용대상, ② 급여, ③ 재정, ④ 전달체계를 중심으로 그 동학을 추적하면 1985년을 기준으로 양분된다. 즉, 북한은 1985년 「경제사전 1」를 기점으로 첫째, 무엇보다 김일성과 김정일의 은혜와 배려를 동시에 강조하였다. 둘째, 이 시기 북한은 적용대상의 보편주의와 급여 종류의 구체적 진술이 나타난다. 셋째, 재정은 기존의 1970년대 내용과 거의 동일하였다. 넷째, 전달체계는 모든 시기가 기존과 같이 시설보호를 제외한 별도의 언급이 부재했다. 다섯째, 실업보호와 관련한 직접적인 급여가 전 기간에 걸쳐 부재하였다.

그리고 이러한 내용은 이후 그대로 계승되었고 큰 변화가 나타나지 않는다. 이에 따라 용어 정의에 대한 설명의 내용적 수준을 중심으로 접근하면, 북한은 시간의 경과에 비례하여 1985년까지 발전적인 모습을 보이고 이후 정체되어 있다. 또한 북한은 시간의 경과에 대비하여 설명과 진술의 구체성을 중심으로 살펴보면, 1950년대의 소극적 진술이 시간에 비례하여 적극적 진술로 발전하는 형태를 보인다. 하지만 1985년 이후 2002년까지 사실상의 큰 내용 변화 없이 제자리걸음을 했다. 따라서 결국 '사회보장', '사회보장제', '사회보장제도'에 관한 북한의 정의는 1985년 이후 이렇다 할 새로운 정의나 진술이 부재하다.

그리고 이러한 과정에서 사회주의 체제의 보편성과 북한체제의 특수성이 동시에 나타난다. 사회주의 체제의 보편성의 경우 적용대상의 보편주의, 국가공로자의 우대로 대표되는데, 북한 역시 이러한 점에서 사회주의 복지체제와 그 궤적을 같이 한다. 반면 특수성의 경우 북한은 '사회보장'과 '사회보장제도'에 대해 유난히 통치자인 김일성, 김정일의 시혜를 강조하고 있는데, 이는 북한만의 현상이다.

그리고 이러한 북한의 입장은 내재적으로 접근하면, 통치이념의 연장선상으로 보여 이해되는 부문이다. 반면 이를 외재적으로 접근하면, 사회보장제도가 특정 통치자의 치적으로 평가될 수는 있다. 그렇지만 이것이 통치자의 통치행위로 시작된 것이 아니고 또한 통치자 개인의 의사와 판단에 의해 집행된 것이 아니다. 그리고 이에 대해서는 북한사회복지의 역사가 증명하고 있다. 때문에 이를 북한처럼 통치자의 은혜로 치환하기에는 분명한 한계가 노정된다. 그리고 이는 무엇보다 특정체제를 떠나 특정 제도에 대한 통치자 개인의 숭배화로 사회보장의 정책적 근거와 효과의 왜곡을 가져온다. 즉, 북한의 주장대로라면 사회보장제도의 성공과 실패 모두가 통치자의 책임인 것이다. 따라서 북한의 통치체제를 사뭇 이해하고 용인한다 하더라도 이러한 북한의 입장은 다소 비정상적인 행태라 하겠다. 이에 1950년대부터 2000년대까지 시대별 사회보장(제·제도) 정의의 주요 내용과 특징, 평가를 정리하면 다음 <표 5>와 같다.

<표 5> 시대별 사회보장(제·제도) 정의 추적: 1950년대~2000년대

년대	구분	· 주요 내용	· 특징과 평가
1950년 대	· 적용 대상	· 고령자, · 노동자, · 애국투사와 가족, 무의무탁자	· 사회보장 초기 단계 수준 정의 · 비잔여적 추구 · 일부 급여 체계 구비 · 재정, 전달체계 내용 부재 · 구체성 다소 결여 · 소극적이거나 인상적인 진술
	· 급여	· 의료상, 물질상 방조 외 세 가지	
	· 재정	· 언급 부재	
	· 전달 체계	· 시설보호 외 부재	
1960년 대	· 적용 대상	· 군대 복무자 추가 · 무의무탁한 불구자, 노인 고아 구분 표기	· 적용대상 일부 확대 · 급여 일부 표기 · 재정, 전달체계 기존과 동일 · 자본주의 복지체제 비판 시작 · 구체성 다소 결여 · 기존보다 양적 진술 발달
	· 급여	· 1950년대와 거의 동일 · 정기보조금 표기	
	· 재정	· 1950년대와 거의 동일	
	· 전달 체계	· 상동	
1970년 대: 사회보 장제	· 적용 대상	· 근로자, 사망한 본인, 유가족, 영예군인, 무의무탁한 불구자, 연로자, 고아, 애국열사 유가족, 후방가족	· 적용대상의 구체성 · 급여 일부 확대 · 재정부담 주체 명기 · 김일성 배려 강조 시작 · 자본주의 복지체제 비판 · 기존보다 양적 진술 발달
	· 급여	· 기존 급여에 장애인 교정기구 추가	
	· 재정	· 국가 부담, · 사회보장펀드	
	· 전달 체계	· 1960년대와 거의 동일	
1980년 대: 사회보 장제	· 적용 대상	· 노동자, · 사무원, 본인, · 가족, · 국가공로자, · 모든 주민	· 적용대상의 구체성 발달 · 보편주의 보장 · 다수 급여 최초 언급 · 자원 조달 방식 언급 · 김일성 교시 언급 · 김정일 배려 언급 시작 · 자본주의 복지체제 비판 · 진술의 구체성 확보 · 양적 진술 발달
	· 급여	· 다수 급여 제시	
	· 재정	· 국민소득에서 각출	
	· 전달 체계	· 1970년대와 거의 동일	
1990년 대: 사회보 장제 (도)	· 적용 대상	· 1980년대와 거의 동일	· 상동
	· 급여	· 상동	
	· 재정	· 상동, 사회보장펀드 언급	
	· 전달 체계	· 1980년대와 거의 동일	
2000년 대: 사회보 장제	· 적용 대상	· 상동	· 상동
	· 급여	· 상동	
	· 재정	· 상동	
	· 전달 체계	· 상동	

출처: 저자 작성. · 비고: 실업보호와 실업부조는 전 기간에 미언급.

한편 이렇듯, 1985년 이후 북한의 '사회보장'과 '사회보장제도'에 대한 정의가 정제된 원인은 매우 다양한 측면에서 해석되고 제시될 수 있지만 다음과 같이 크게 세 가지로 설명된다. 첫째, 북한 체제의 내재적 속성과 관련이 있다. 기본적으로 북한은 그들의 체제가 여타 체제보다 우월하다고 보고 있다. 따라서 이러한 이유로 인해 북한은 사회보장에 관한 새로운 정의, 내용적인 급여의 확장, 새로운 사회보장제도나 복지프로그램을 시도할 필요성이 내부적으로 제기되지 않는다. 때문에 북한은 기존의 정의에 대해 새롭게 접근하거나 재해석할 인과관계가 성립되지 못하는 구도이다.

둘째, 이와 연장선상에서 노정된 문제로, 북한의 국가사회복지체제의 보편성과 관련이 있다. 사회주의 국가사회복지체제는 기본적으로 전체 인민을 대상으로 하는 보편주의를 추구한다. 북한 역시 정권초기부터 이러한 노력을 시도한 것이 사실이다. 그리고 북한은 이것이 표면적으로는 여전히 유지되고 있다고 본다. 따라서 북한은 이미 자신들의 인민복지가 완성된 사회라고 인식한다. 그리고 이는 결국 새로운 사회문제에 대한 사회구성원들의 문제제기를 무의식으로 통제하여 중국에는 제도발전의 정체를 야기한다. 이러한 점에서 북한은 굳이 사회보장에 관한 새로운 정의나 재정의를 시도할 필요성이 상실되거나 상쇄되게 만든다. 그리고 이는 결국 북한의 사회적 제 문제에 대한 대응방식, 정책적 반응속도와 관련되어 궁극에는 북한 스스로 이에 대해 둔감하게 만든다.¹⁶⁾

셋째, 북한 통치체제의 정치성, 즉, 수령과 통치자의 무오류성과 관련이 있다. 앞서 상술한 바와 같이 1985년 이후 사회보장에 관한 북한의 정의는 큰 변화가 없다. 왜냐하면 이 시기부터 북한의 사회보장제도는 김일성과 김정일의 배려와 은혜로 보고 이를 신성시하기 때문이다. 따라서 북한의 입장에서 보면 이러한 사회보장제도에 대한 새로운 정의와 해석에 대한 권한은 통치자에게 국한되거나 우선권이 있다. 역으로 이는 이들을 제외한 사람이 사회보장이나 사회보장제도에 대한 재정의를 시도할 경우 통치권에 대한 도전이다. 때문에 북한의 통치자를 제외한, 북한 지도층은 1985년 이후 신성시되어 성역

16) 이와 연장선상에서 사회발전 속도와 정도, 수준과 대응방식과도 일부 관련이 있다.

화된 사회보장에 대해 새로운 정의나 해석을 시도할 권한이 없다. 따라서 북한 체제에서 이는 오직 김일성과 김정일에게 있고 김정은 역시 이에 개입할 정치적, 제도적 공간이 부재하다. 결국 이러한 점에서 북한의 사회보장에 관한 새로운 정의와 해석에는 일정한 한계가 있을 수밖에 없다.

한편 이러한 이유로 지금 현재를 기준으로 사회보장 관련 용어의 개념적 차원의 변화가능성은 매우 낮다. 그러나 이러한 공식사전의 정의와 달리 정책적 변화 가능성은 여전히 존재한다. 이는 용어의 정의와 다른 차원의 논의로, 만약 북한이 산적한 그들의 빈곤, 영양, 식량, 보건 문제에 대한 새로운 대응방식을 실용적 차원에서 찾는다면 일정부분 가능하다고 판단된다. 그리고 이러한 새로운 대응방식이 장기간 지속되어 제도적 변화를 야기한다면 사회보장에 대한 새로운 정의나 개정 수준의 재해석이 발생할 개연성도 있다. 따라서 이러한 점에서 향후 북한의 사회복지 차원의 당면한 제 문제에 대한 대응의 귀추가 주목된다.

<참고문헌>

과학백과사전출판사. 2002. 『조선대백과사전(전자자료)』. 평양: 과학백과사전출판사.

_____. 1985. 『정치사전 1』. 평양: 과학백과사전출판사.

_____. 1985. 『정치사전 2』. 평양: 과학백과사전출판사.

_____. 1981. 『현대조선말사전』. 평양: 과학백과사전출판사.

법률출판사. 2016. 『조선민주주의인민공화국 법전(증보판)』. 평양: 법률출판사.

_____. 2006. 『조선민주주의인민공화국 법전』. 평양: 법률출판사.

사회과학원 력사연구소. 1972. 『력사사전』. 평양: 사회과학출판사.

사회과학원 법학연구소. 2002. 『국제법사전』. 평양: 사회과학출판사.

_____. 1997. 『민사법사전』. 평양: 사회과학출판사.

_____. 1971. 『법학사전』. 평양: 사회과학출판사.

사회과학원 세계경제 및 남남협조연구소.. 1998. 『현대세계경제사전』. 평양: 사회과학출판사.

사회과학원 언어학 연구소. 2003. 『조선말대사전 1』. 평양: 사회과학출판사.

_____. 2003. 『조선말대사전 2』. 평양: 사회과학출판사.

사회과학원 주체 경제학연구소. 1985. 『경제사전』. 평양: 사회과학출판사.

사회과학원 철학연구소 사회과학출판사 철학사전 편집조 편. 1985. 『철학사전』. 평양: 사회과학출판사.

사회과학출판사. 1985. 『경제사전 1』. 평양: 사회과학출판사.

_____. 1985. 『경제사전 2』. 평양: 사회과학출판사.

_____. 1995. 『재정금융사전 1』. 평양: 사회과학출판사.

_____. 1995. 『재정금융사전 2』. 평양: 사회과학출판사.

_____. 1973. 『정치사전』. 평양: 사회과학출판사.

_____. 1970. 『정치용어사전』. 평양: 사회과학출판사.

_____. 1992. 『조선말대사전 1』. 평양: 사회과학출판사.

_____. 1993. 『조선말대사전 2』. 평양: 사회과학출판사.

조선로동당출판사. 1957. 『대중정치용어사전』. 평양: 조선로동당출판사.

_____. 1964. 『대중정치용어사전』. 평양: 조선로동당출판사.

한국법제연구원. 2017. 『북한법령용어사전』. 세종: 한국법제연구원.

Gilbert, N. & Terrell, P. 2010. Dimensions of social welfare policy(7th). Boston: Pearson Education.

조선민주주의인민공화국 국가예산수입법.

투고일 : 2020년 1월 1일 . 심사일 : 2020년 1월 21일 . 게재확정일 : 2020년 1월 26일

* 이철수는 한국외국어대학교 정치학 박사, 현재 신한대학교 교수로 재직하고 있다. 주요 연구 분야는 (남)북한사회복지, 통일사회보장 등이다. 최근 저서와 논문으로 「통일복지디자인: 엑스자 시소(2019, 단독)」, “북한 아동권리보장법 분석: 교육, 보건, 가정 관련 조항을 중심으로(2019, 단독)”, “북한 장애인복지 법제의 지속성과 변화 고찰: 장애자보호법의 개정 내용 비교를 중심으로(2019, 단독)”, “북한의 ‘여성권리보장법’에 대한 탐색적 분석: 기존 관련 법령과 비교를 중심으로(2019, 단독)” 등이 있다.

<Abstract>

Tracking Definitions of Social Security in North Korea :
Focusing on the Official Dictionary of North Korea

Lee, Chul soo
(Shinhan University)

The purpose of this study is to trace the diachronic dynamics of conceptual definition of the terms related North Korean social welfare by approaching with historical narrative method. In this study, the terms to be analyzed are 'social security' and 'social security system' etc. For this purpose, this study used the official dictionary of North Korea as an analyzer. Accordingly, this study was followed up chronologically with period division through the literature search based on the dictionary of North Korea. As a result of the analysis, the dynamics of North Korean social security system can be divided based on 1985 with tracing focusing on coverage, benefits, finances, and delivery system. The major features are as follows: First, from this year, the grace and consideration of Kim Il Sung and Kim Jong Il were both emphasized. Second, in this period, North Korea shows specific statements of universalism of the coverage and kinds of benefits. Third, finances were almost the same as those of the 1970s. Fourth, the delivery system did not have a separate reference except for protection of the facility at all times.

Fifth, direct benefits related to unemployment protection were absent throughout the period. On the other hand, with a content-oriented approach, North Korea showed progressive development until 1985 over the passage of time and then stagnated. Also, North Korea, looking at the specifics of explanations and statements in response to the passage of time, showed passive statements of the 1950s developed into active statements. However, from 1985 until 2002, there is no substantial change in content. In addition, the universality of the socialist system and the speciality of the North Korean regime appeared simultaneously in the process. The universality of the socialist system is represented by the universalism of the coverage and the preference of the people of national merits. In case of specialty, North Korea emphasized the sincerity of Kim Il Sung and Kim Jong Il as rulers for 'social security' and 'social security system'.

Keywords : North Korea, Social Security, Social Welfare, Social Security System, Welfare, Medical Care.