

체제전환국의 사회적 약자 보호 법제^{*}

A Legal System for Protecting Disadvantaged Members of Society in Transitional Countries

신 중 대^{**} · 최 은 석^{***}

(Shin, Jong-Dae · Choi, Eun-Suk)

〈 차 례 〉

- I. 머리말
- II. 체제전환기의 사회정책
- III. 사회적 약자 보호를 위한 체제전환국의 법제 현황
- IV. 맺음말

주제어 : 북한, 체제전환, 사회주의체제, 시장경제체제, 사회통합, 사회보장, 노동정책, 임금정책, 의료보장정책, North Korea, Transitional countries, Socialist system, Market economy system, Social integration, Social welfare, Labor policy, Wages policy, Medical care policy

I. 머리말

구소련과 동유럽국가의 탈사회주의 체제전환이 이루어지면서 체제전환의 논의는 북한문제(North Korean Question)로 까지 확대되고 있다. 더욱이 체제전환국을 이룬 동유럽국가들이 북한의 경제난 해소를 위해서는 개혁·개방이 절실히 필요함을 강조해 왔다. 북한 또한 대내외 경제개방 관련 법제를 정비했다. 이러한 상황에서 북한의 체제전환에 관한 연구의 필요성이 제기되었고, 체제전환

* 이 논문은 2005년 정부재원(교육인적자원부 학술연구조성사업비)으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 연구되었음(KRF-2005-005-J04802).

** 북한대학원대학교 교수

*** 경남대학교 극동문제연구소 연구교수

을 위한 북한의 개혁·개방법제 정비작업은 체제전환을 위한 기초 작업으로 인식하게 되는 계기가 되었다.¹⁾

그동안 현대 복지국가에서는 사회안전망의 도입과 정비를 통하여 노령, 질병, 실업, 사고 등 인간이 일생을 살아가는 동안에 직면하게 되는 육체적·사회적 위험을 국가적인 차원에서 대처하기 위한 방안을 마련해 왔다. 그러나 주지하듯 체제전환국의 경우 이로한 사회 안전망을 일시에 마련하는 데에는 그 한계가 있음을 보여 주었다. 특히 사회적 약자²⁾의 경우 갑작스런 사회보장제도에 따른 혼란과 실업난으로 인해 기본적 인권이 침해되는 경우도 있었음을 알 수 있다. 이러한 사회보장³⁾과 관련한 제도의 변화는 경제발전이라는 측면과 비교하여 상대적으로 제도적 개선이 늦춰진 현상으로 불가피하게 나타나는 사회현상으로 보인다.

일반적으로 체제전환이라 함은 이념, 정치, 경제, 사회제도 전반에 걸친 총체적 변혁의 과정으로서, 특히 하나의 경제체제를 다른 경제체제로 대체하거나 이전의 경제체제와는 근본적으로 다른 새로운 경제체제를 채택함으로써 전반적인 국가제도의 시스템이 변화하는 것을 의미한다. 따라서 한 사회의 체제전환은 일반 국민들의 관심의 대상임은 물론이다. 즉 한 국가가 체제전환을 이행함에 있어 국민들에게 실질적인 평등과 정치 참여의 기회를 제공하는지, 또

1) 물론 북한의 대내외 경제개방 관련법제의 입법과 법개정이 체제전환의 일환이라고 단정 지어 말할 수는 없을 것이나 결과적으로 체제전환으로 가기 위한 또 다른 하나의 과정이라고 볼 수 있다.

2) 최근 ‘사회적 약자(socially vulnerable)’라는 용어가 공적 담론에 자주 오르고 있다. 이 용어는 학술적 엄밀성을 갖춘 전문용어는 아니지만, 사회현상을 특정 사회집단의 관점으로부터 비판적으로 조망하고, 현존 사회의 도덕적·개혁적 과제를 드러내는 방식으로 언론에서 자주 사용되고 있다. 정혁인, “사회적 약자란 누구인가”, 백선기 외, “저널리즘 평론: 사회적 약자”, 통권 21호, (서울: 한국언론재단, 2005), 148면; 본 연구에서는 도덕적 과제라기보다는 체제전환국이 체제전환을 함에 있어 발생하는 개혁적 과제를 중심으로 다루고자 한다.

3) 사회보장(social security)이라는 용어는 논쟁적인 요소를 많이 내포하고 있기 때문에, 사회보장의 선진국들이 몰려 있는 유럽에서도 누구나 동의할 수 있는 공통된 정의가 없는 실정이다. 지금까지 사회보장의 해석을 둘러싼 논의를 살펴보면 크게 두 가지 관점으로 구분할 수 있다. 하나는 사회보장을 추구하는 이념적 측면에서 파악하려는 입장이고, 다른 하나는 사회보장을 구체적으로 실현하는 제도적 측면에서 찾아보려는 두 가지 입장이 있다. 그리고 후자처럼 제도적 측면에서 파악한다면 하더라도, 학자에 따라서는 사회보장을 극히 협의로 해석하여 사회보험(social insurance)과 동일시하거나, 아니면 광의로 해석하여 사회복지(social welfare) 혹은 사회정책(social policy)으로 보는 등 다소 차이가 있다. 유광호, “사회보장제도”, 한국비교경제학회 편, 『비교경제체제론』, (서울: 박영사, 1997), 283면. 여기서는 제도적 측면에서 광의로 해석하여 다루기로 한다.

는 특정 계층에게만 권익을 보장하는지가 관심사일 것이다.⁴⁾

체제전환 과정은 개인의 입장에서 보면 전례가 없던 현상으로서 새로운 제도에 적응하는 것이 여간 어려운 일이 아니다. 높은 물가, 실업 등은 당장의 생계를 위협하게 된다. 특히 과거 사회주의 제도 하에서는 국가가 개인의 기본적인 생활을 해결해 주었으나 이제 시장경제 제도 하에서는 개인 스스로가 해결해야 하기 때문이다.⁵⁾

1989년 동유럽에서의 국가사회주의의 붕괴는 동유럽국가 당사자들과 서방의 관찰자들에게 하나의 혁명적 변화로 간주되었다. 이들 국가들에게서는 새로운 국경이 그어지고, 새로운 헌법과 법령이 공포되었으며, 정치제도의 민주화, 국영자산의 사유화 및 가격자유화 조치들이 이루어졌다. 그리고 서구국가들이 장기간의 산업화와 민주화의 과정에서 이룩한 정치, 경제, 사회적 성과들을 매우 급속한 속도로 따라가고 있다. 이처럼 동유럽국가들은 구체제의 붕괴 이후 정치, 경제, 사회 여러 분야에서 두드러진 제도적 개혁을 단행하였으며, 과거의 체제와 구별되는 새로운 사회체제로의 변화라는 체제전환의 경로를 겪었다.⁶⁾

동구 각국은 정치·경제·사회·문화의 차이에 따라 각기 다른 과정을 거치면서 체제전환을 이루게 되었다. 공산당 정부의 주도로 체제전환을 성사시킨 나라가 있는 반면, 민중들의 요구에 의해 그것을 이룬 국가가 있다. 체코슬로바

4) 포스트 공산주의(post-communism) 사회에서 사회정책의 전환을 이해하기 위해서는 구체제의 특성을 간략하게 살펴볼 필요가 있다. 이전의 사회정책은 대체로 사회주의체제의 경제적 목표에 기여하기 위한 것이었다. 사회정책은 노동자의 욕구를 충족하기 위하여 필요한 생산과정에 통합된 한 부분으로 간주되었다. 급여의 형태, 내용, 수준은 국가에 의해 결정되며, 따라서 복지급여는 하나의 권리가기보다는 국가로부터의 선물이었다. 급여와 서비스의 수준은 매우 낮았고, 식품, 주택, 에너지 등 기본적 재화에 대한 국가보조가 사회정책에 대한 사회주의적 접근방법의 주요 요소가 되었다. 사회정책은 하나의 분리된 정책영역이 아니라 임금, 가격이나 산업정책의 형태를 띠었다. 재정은 기업의 부담금 또는 세금에 의하여 조달되며, 일반 국가재정과 분리되어 있지 않았다. 시장이나 비영리부문의 역할은 거의 제로에 가깝다고 평가한다. 吳正受/鄭然宅 共著, 『社會主義 體制轉換과 社會政策-東유럽國家와 獨逸統一의 經驗』, 峨山財團 研究叢書 第55輯, (서울: 集文堂, 1999), 22~23면.

5) 이때 새로운 환경에 잘 적응하여 새로운 승자(winner)로 등장하는 사람도 있으나, 대부분의 다수는 패자(loser)로써 사회적 곤경에 처하거나 낙오자가 되기도 한다.

6) 체제전환과 관련된 개념으로는 革命(revolution), 收斂(convergence), 移行(transition), 轉換(transformation) 등의 용어가 사용된다. Bryant와 Mokrzycki는 Polanyi(1944)의 저서 *The Great Transformation*의 개념을 차용하여 최근의 사회주의 체제전환을 'The New Great Transformation'으로 부르고 있다. Bryant and mokrzycki, *The New Great Transformation: Change and Continuity in East-Central Europe*, London: Routledge(1944), 吳正受/鄭然宅 共著, 전게서, 21면 재인용.

키아와 같이 평온한 가운데 이를 성공시킨 국가가 있는가 하면 루마니아와 같이 엄청난 인명피해를 겪으면서 공산체제가 붕괴한 나라도 있다. 공산정권 붕괴 이후 각국은 정도와 속도의 차이는 있으나 정치·경제개혁에 필요한 각종 법제·사법개혁 작업을 적극적으로 전개하였으며 과거 체제의 불법청산에도 상당한 노력을 기울였다.

본 연구는 사회주의체제가 자본주의 시장경제체제로 전환하는 과정에서 체제전환국의 입장에서는 새로이 등장하게 되는 빈부 격차, 시장경제 하에서의 새로운 사회안전망 구축, 그리고 새로운 사회통합이라는 문제를 해결하기 위해 어떻게 법제도적 준비를 마련해 왔는지를 살펴보는 데에 목적이 있다.⁷⁾ 그리고 체제전환국의 사례를 통해 북한에 주는 그 시사점을 도출해 보고자 한다.

대체로 체제전환국들을 보면 정치적 민주화로 인하여 과거 사회주의 국가의 강력한 중앙집권적 지배 하에서 억압받거나 가려진 사회적 소수인에 대한 문제가 표면화되어 드러난다. 인종, 종교 등 각국에 따라 다양한 배경에서 발생한 이들 소수인에 대한 대우 문제가 어떻게 전개, 해결되고 있는가도 고찰해 보아야 할 부분이다. 사회보장이라는 측면은 어떻게 보면 인권보장적 측면이 강하고 그 개념 또한 광범위한 게 사실이다. 따라서 여러 체제전환국을 비교 연구하는 데에는 한계가 있음을 부정할 수 없다. 예를 들면, 특정 국가에서만 체제전환과 관련한 특정 분야의 법제 개혁이 중점적으로 실행된 경우도 있기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 체제전환국에서 사회보장정책과 관련하여 체제전환 이전과 이후의 임금, 보건의료, 노동(고용)정책, 주택정책 등을 중심으로 각국별로 비교·고찰하고자 한다.

7) 이와 관련하여 총괄적으로 다루고 있는 문헌들을 간략히 소개하면, Abrahamson, P., *Welfare and Poverty in the Europe of the 1990s*, Roskilde University, Denmark(1991); Veron Mei-ying Hung, "Improving Human Rights in China: Should Reeducation through Labour be abolished?," *Columbia Journal of Transnational Law Association*, Inc.,(2003); Neil J. Brennan, "European Integration and Human Rights' Cultures in Eastern Europe: The EU and Abolition of Capital Punishment in Estonia," *Univ. of New Brunswick Law Journal*(1998); Rett R. Ludwikowski, "Constitutionalization of Human Rights in Post-Soviet States and Latin America: A Comparative Analysis," *Georgia Journal of International and Comparative Law*(Fall, 2004); Ruti G. Teitel, "Transitional Justice in a New Era," *Fordham International Law Journal*(April, 2003); Yen D. Chu, "The Making of a Quagmire: The Inadequacies of Applying the Jackson-Vanik Amendment to Vietnam's Transitional Economy," *Columbia Journal of Transnational Law*(1997) 등이 참고할 만하다.

II. 체제전환기의 사회정책

1. 체제전환기의 사회보장에 대한 헌법적 요건

공산주의체제의 유산은 체제개혁에 의하여 극복되어야 할 매우 민감한 문제들을 남겨두었다. 그 중 중요한 것은 사회주의의 보편주의원리에 기초한 사회보장체계의 개혁과 질병수당이나 가족수당 등 상대적으로 매우 높은 일부 급여체계 등이 문제로 지적되기도 하였다.⁸⁾ 이러한 문제를 해결하기 위한 규범적 근거가 되는 새로운 노동법과 사회법의 제정이 요청되면서 유럽 체제전환국들은 헌법에 그 토대를 마련했다.⁹⁾

또한 체제전환기의 사회보장을 향한 법제개혁의 기본방향과 관련하여 법치국가원칙의 중요성도 재인식하였다. 동구의 모든 국가들은 과거 사회주의 체제하에서 부르조아 이데올로기라는 이유로 비판·배척되었던 법치국가 이념을 법제개혁의 기본원리로 수용하여 이를 구체적인 법률내용에 구현시키고 있다.¹⁰⁾ 법치국가는 권력기관의 독단으로부터 국민의 인권을 보호하고 권력획득의 방식을 힘에 의해서가 아닌 사전에 법률에 의해서 규율할 필요성에 따라 행정부의 자의에 대한 반동으로 생성된 것이다. 그러므로 국가권력의 상호 견제와 균형을 전제로 한 ‘권력분립원칙’, ‘정치에 대한 법률우위원칙’ 등이 보장되어야 하며 모든 권력행위가 반드시 법률상 정당한 근거를 가질 것을 요하나,

8) 이 문제는 체제전환기의 높은 인플레이션과 물가상승에 의하여 급여수준이 상대적으로 낮아짐으로써 어느 정도 완화되었다. 그러나 급여가 물가와 연계되도록 한 입법이 된 경우에는 문제가 지속된다. 이에 따라 체코와 폴란드에서는 가족수당을 소득조사에 의하여 제공하도록 조치하였다. 이와 같은 사회주의적 보편주의의 후퇴는 기존의 원칙으로부터의 이탈로 보고 있다. 吳正受/鄭然宅 共著, 전계서, 4면.

9) 이에 대해서는 Nussberger, Angelika, "Die verfassungsrechtliche Dimension der Neugestaltung des Arbeits- und Sozialrechts in den mittel- und osteuropäischen Staaten", in: Osteuropa Recht, Heft 3, Juni 2004, S. 221 ff. 참조.

10) 체제전환국의 법제도면에서의 변화는 바로 법치국가의 실현이다. 이의 실현을 위해 헌법재판소를 신설하는 등 각 국가기관의 활동이 법치국가원칙과 부합되는지 여부를 헌법기준에 의해 판단하도록 하고 있다. 법치국가원칙은 국민의 기본권 보장을 주요 이념으로 한다. 이에 따라 법률집행 과정에서 자의성이 허용되었던 과거 법현실에 대한 철저한 반성이 제기되어 ‘개인의 기본권 보호’를 법률과 사법의 주요 임무로 삼고 공산당의 정치적 영향력을 배제하기 위한 여러 방안이 강구되었다. 이로써 사법기관은 상호 감독 및 균형 유지라는 권력분립제도의 본래의 임무를 실현할 제3의 기관으로서 독립된 기능을 수행할 수 있게 된 것이다.

그 중 ‘권력분립원칙’이 가장 기초적인 것이라 할 수 있다.

사회질서 전환의 궁극적 목표는 민주적 법치국가의 성립일 것이며, 이를 위해서는 헌법에 법치국가원칙을 확고히 하는 것이 중요하다. 왜냐하면, 헌법은 개별 국가기관의 권력분립을 규율하는 기능 이외에도 통치행위의 헌법성과 인권 및 시민의 권리 보장의 근거가 된다. 뿐만 아니라, 헌법을 승인한 국민을 통합하는 역할을 담당하기 때문이다. 따라서 모든 법률은 상위법인 헌법에 구속되어야 하며 행정 및 사법작용 역시 헌법의 기본적 요청에 따라야 하는 것이다.

이에 동유럽 국가들은 헌법에 ‘사회주의’라는 명칭을 삭제하고 ‘민주적 법치국가’임을 규정함으로써 공산당의 정치적 독점지배를 포기하고 법이 지배¹¹⁾하는 국가질서를 확립할 것을 천명함과 동시에 ‘권력분립제도’, ‘입법작용의 헌법 및 법률에의 기속원칙’, ‘국민의 기본권 보장’ 등을 헌법규정에 명문화하였다.

법치국가원칙은 국민의 기본권 보장을 주요 이념으로 한다. 이에 따라 법률 집행 과정에서 자의성이 허용되었던 과거 법현실에 대한 철저한 반성이 제기되어 ‘개인의 기본권 보호’를 법률과 사법의 주요 임무로 삼고, 공산당의 정치적 영향력을 배제하기 위한 여러 방안이 강구되었다. 이로써 사법기관은 상호 감독 및 균형유지라는 권력분립제도의 본래의 임무를 실현할 제3의 기관으로서 독립된 기능을 수행할 수 있게 된 것이다.¹²⁾

2. 체제전환과 사회정책의 상관성

체제전환국들의 정치적 민주화의 과정과 경제적 전환의 프로그램들은 서방 학자들과 일반대중의 폭넓은 관심 속에서 이루어졌다. 그러나 사회적 약자를 보호하기 위한 사회정책 또는 사회복지의 과제들은 체제전환 초기에 해당국가에서도 이차적인 관심의 대상이었으며,¹³⁾ 외부로부터도 상대적으로 많은 주목

11) 세계은행에 따르면, 법의 지배는 투명한 입법행위와 공정한 법의 집행, 질서를 유지하고 사적 부문의 성장을 장려하며 빈곤을 퇴치하고 정통성을 확보한 책임 있는 정부를 요구한다. 법과 사법의 개혁(law and judicial reform)은 ‘법의 지배’를 촉진하기 위한 하나의 수단이다. The World Bank, *Initiatives in Legal and Judicial Reform*, 2004, pp.2~3.

12) 유럽 체제전환국의 법치국가원칙의 수용에 대해서는 Mögelin, Chris, "Die Rezeption des Rechtsstaats in Mittel- und Osteuropa," in *Diskussionspapiere*, Nr. 13/1997, Frankfurter Institut für Transformationsstudien (<http://fit.euv-frankfurt-o.de>), S. 1 ff. 참조.

13) von Maydell, Bernd Baron/Nussberger, Angelika, *Transformation von Systemen sozialer Sicherheit in Mittel- und Osteuropa*, Berlin 2000, S. 11.

을 받지 못하였다.¹⁴⁾ 또한 사회정책의 전환은 정치, 경제와 밀접한 관련을 갖고 있을 뿐만 아니라 체제전환기의 빈곤¹⁵⁾이나 실업 등 매우 복잡적이고, 어려운 사회적 난제들과 얽혀 있어 정책의 수행이나 분석에서 어려움을 제기하였다.¹⁶⁾

권위주의 정치로부터 민주적 정치로의 전환이나 계획경제로부터 시장경제로의 전환과 같은 문제에 비하여 사회정책은 상대적으로 정책방향이 불분명하고 점진적이며 부분적으로 이루어지고 있다. 그리고 사회정책분야에서는 체제전환기에 처음부터 새로운 정책과 새로운 제도를 창조하는 것이 아니라 이미 존재하는 제도를 재구조화하고 이를 시장체제의 환경에 맞추어 조정하는 것이다.

14) 이런 맥락에서 볼 때 자본주의사회에서 사회적 약자는 ‘자신이 소속된 사회구조’와 ‘그것을 지탱하는 문화적 패턴’으로서의 사회제도가 가정하는 규칙’을 준수하면서도 그 규칙에 명시되어 있는 분업과 분배의 과정에서 인생을 합리적으로 설계하기에 충분한 몫을 받지 못한 사람들을 나타낸다. 예를 들어 비정규직 노동자, 강요된 명예 퇴직자, 생계형 신용 불량자, 재개발 피해 주민, 농촌 총각, 장애인, 노숙인, 결식 청소년, 보장이 없이 질병이나 노령을 맞이하는 사람들, 그리고 무엇보다도 소득분배에서 아래 계층을 차지하는 사람들은 인간됨이나 시민 됨의 규범을 준수했지만 그런 규범에 약속되어 있는 행복이나 성공은 분배받지 못한 사람들이다. 따라서 이때 사회적 약자라는 말은 자신이 소속된 시대나 사회를 진실한 마음으로 사랑하기 힘들다는 점에서 약하다는 의미가 된다. 정형인, “사회적 약자란 누구인가”, 전계서, 153면; 사회적 약자의 함의가 이렇듯 이중적이기 때문에 우리는 그 용어가 개혁적인 어떤 여할에 기여하도록 사용될 수 있다는 측면을 간과해서는 안된다. 특히 체제전환국의 경우는 법제도 개혁으로 인한 소득분배의 불균형이 가장 심각한 문제로 나타날 수 있음을 주의해야 한다. 이러한 문제는 북한의 체제전환 과정에 있어서도 공통적으로 나타나는 문제일 수 있다는 점을 인식할 필요가 있다.

15) 빈곤퇴치는 체제전환과 연계하지 않더라도 국제사회가 공유하는 주요한 개발 목표이다. 빈곤퇴치는 테러리즘과 그 밖의 불안정을 야기하는 요소를 제거하는 데 매우 중요한 문제로 대두되었다. 그리고 한 사회의 빈곤문제는 사회적 약자의 지위에 있는 경우에는 더욱 더 심각한 사안이다. 그리하여『빈곤감소전략보고서』(Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP)에 대한 경험적, 이론적 사례분석을 통해 향후 북한에 대한 개발지원의 구체적인 방향과 전략 및 실천방안 등에 대한 논의가 국내에서 제기되기 시작하였다. 가장 최근에는 북한대학원대학교와 한국수출입은행이 공동 주최로 국제심포지엄(제1회 “북한개발과 국제협력”(2005.7.6~7), 제2회 “북한개발과 국제협력”(2006.7.6~7))이 개최되었으며, 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터와 한국국제협력단이 공동 주최로 “북한 개발지원의 과제와 추진전략”(2005.10.25)을 주제로 정책토론회가 열린 바 있다. 연구문헌으로는, 윤대규/임을출 편저, 『북한 경제개혁을 위한 새로운 패러다임』(한울 아카데미, 2006); 임을출/최창용, “북한 개발지원 방향과 전략: 기술지원과 PRSP의 연계”, 『통일정책연구』, 제14권 제2호, (통일연구원, 2005) 등이 있다.

PRSP 작성 성공사례로 체제전환국인 베트남을 들 수 있는데 이에 관하여 상세히는, 윤대규/임을출 편저, 상계서, 197~201면, 271~308면; 임을출/최창용, 상계 논문, 49~77면 참조 바람.

16) 吳正受/鄭然宅 共著, 전계서, 21~22면.

또한 사회정책의 전환은 자본주의체제에서의 정상적인 사회정책과는 다른 점이 몇 가지 있다.

첫째, 활동의 주체를 정하고, 책임을 부여하며, 급여제공의 원칙이 규정되어야 하는 제도형성의 과제이다. 체제전환기의 정책담당자는 일상적인 분배정책의 측면뿐만 아니라 제도적 설계의 기본적인 사항에 대하여 결정하여야 한다. 계획경제로부터 시장경제로의 전환이 의미하는 바는 경제정책과 사회정책의 제도적 구분, 정책기능 수행자의 책임, 사회적 급여에서 공공과 민간의 혼합, 생산과정의 위험, 즉 실업에 대한 대책이 필요하다. 또한 사회정책의 전환이라는 과제는 재정적인 위기, 긴급한 사회적 수요, 정치적 불안정 속에서 이루어지며, 체제전환의 사회비용을 완화하는 응급구조적인 정책이 되기 쉽다.¹⁷⁾ 포스트 공산주의 체제전환에서 정부는 정책적 딜레마에 직면하게 된다. 우선 사회정책은 재정적인 부담을 가하게 된다. 사회적 지출은 구체제의 동유럽국가에서 국민총생산의 많은 부분을 차지하였다. 순수하게 양적인 측면에서 보면, 사회주의국가들은 그 부담능력이 적음에도 불구하고 서방국가들이나 개발도상국가들에 비하여 사회적 지출에 관대하였다. 그러나 이제 시장지향적 개혁은 실질적인 재정위기를 초래하였는데 이것은 막대한 재정수입의 감소에 기인하였다.

둘째, 새로운 체제의 정부에게 주어진 과제는 체제전환기에 나타나는 대중들의 기대와 불안에 대하여 대책을 마련하는 것이었다.¹⁸⁾ 절대적 또는 상대적 박탈에 직면하여 사회정의에 대한 대중의 요구가 나타나고, 더욱 중요한 문제는 사람들이 직장을 잃고, 실업에 빠질 가능성을 두려워하고 있는 것이다.¹⁹⁾

17) 상계서, 22면.

18) 체코의 경우를 보면, 체제전환과정은 국민들의 기대수준이 급속히 상승하나 GDP의 하락에 이은 생활수준의 저하로 국민적 단합이 약화되는 시기이다. 따라서 경제개혁에 대한 사회적 합의를 유지하기 위한 지속적 캠페인을 필요로 하였다. 체제전환으로 생활여건이 악화된 국민들을 위한 합리적 사회정책을 정치·경제 개혁조치와 병행해야 하며, 통화팽창을 절대적으로 억제하고, 고정환율 유지 및 국영기업의 민영화를 신속히 진행할 것을 필요로 했다. 또한 시장경제체제에 대한 대국민 교육·홍보가 지속적으로 필요했다. 특히 시장경제체제에 상응하는 법률적·제도적 뒷받침도 필요했다. 법과 제도가 관행의 변화를 이끌어 나갈 수 있도록 선도적 역할을 담당토록 하되, 지나치게 앞서갈 경우 경제주체들의 수용에 한계가 있음을 염두에 두어 왔다. 『체코의 경제체제 전환과 시사점』(주OECD 대표부, 2006.3), 8면.

19) 체제전환 과정에서 북한의 실업규모를 파악하기란 쉽지 않은 일이다. 통일 후 북한의 예상실업규모의 예를 참고할 필요가 있다고 본다. 이에 관하여는 아래 표를 참고하기 바란다.

체제전환국들의 경우를 보면, 대량실업의 위기는 과거 완전고용이 보장되던 공산주의국가에서는 볼 수 없었던 것으로 새로운 불만의 요인이 된다. 그들이 기대하는 것은 구체제가 보장하였던 것을 잃어버리는 것이 아니라 구체제보다 더 나은 생활여건의 보장과 생활수준의 향상이다. 정치지도자들은 이러한 체제전환의 사회적 비용을 고려해야만 하는 것이다.²⁰⁾ 따라서 정치·경제적 개혁과 사회적 개혁을 조화시키는 합리적인 선택이 요구된다.²¹⁾

3. 사회적 약자에 대한 사회보장과 대중의 의식과 태도

사회적 약자라는 용어는 흔히 사람들이 자신에게 불가피한 일련의 인간관계 속에서 강한 상대와 맺는 종속적이고 굴욕적인 관계를 나타내는 것으로 사용된다. 사회적 약자는 그 자신이 홀로 존재할 때 가지는 특성과 자원 때문에 약한 것이다. 그들은 강자들이 만든 인간관계의 틀 속에서 상대적으로 취약한 특

[표] 통일후 북한지역의 예상실업규모

추정자	추정방법	예상실업규모	예상실업률
조동호(1992)	북한 산업구조의 남한수준으로 조정 전망	약 168만 명	약 18%
김수곤(1992)	북한 경제활동 참가율의 남한수준으로의 저하 전망	약 180만 명	-
선한승(1993)	통독 이후 구동독지역 실업률 적용	약 624만 명	약 40%
박 진(1993)	통독 이후 구동독지역 실업률 및 사회주의국가의 불필요 노동력 규모 비율 적용	-	약 30%
조동호(1994)	북한의 불필요 노동력 규모 추정	약 570만 명	약 59%

※ 출처: 吳正受/鄭然宅 共著, 『社會主義 體制轉換과 社會政策 -東유럽國家와 獨逸統一의 經驗』, 峨山財團 研究叢書 第55輯(集文堂, 1999), 334면.

20) 체제전환국에 대한 개발지원 과정과 효과에서 빈곤의 원인에 대한 초기 분석이 중요함을 강조하고 있음을 알 수 있다. 빈곤퇴치를 위해서는 궁극적으로 경제를 전반적으로 성장시켜야 한다는 것이다. 하지만 빈곤에 대한 직접적인 관심을 가지고, 가난한 사람들이 경제성장에 직접 참여할 수 있도록 하는 프로그램이 체제전환을 위한 전략에 직접 포함될 필요가 있다. 전환국에 대한 지원이 이뤄지던 초창기에는 이러한 원칙에 대한 자각이 부족했다. 중동부 유럽과 독립국가연합 국가들의 경우, 심각한 경제 붕괴와 함께 체제전환이 시작되었다. 처음에 사람들은 ‘체제전환 침체(transition recession)’가 심각하지도 않고 단기적일 것이라고 믿었다. 게다가 전반적인 경제성장은 곧 빈곤의 급격한 감소로 이어질 것이라고 생각했다. 그러므로 빈곤층에 대한 우려는 사회안전망을 가능한 한 빨리 설치하는 데 맞춰져 있었다. 윤대규/임을출 편저, 전게서, 87~88면.

21) 吳正受/鄭然宅 共著, 전게서, 23~24면.

성과 빈약한 자원 때문에 약한 사람들이다. 이런 맥락에서 사회적 약자는 흔히 하급자(the subordinate)와 동일시된다. 사회적 약자가 단지 강자로서의 특성을 결여하고 있거나 강자와 대립되어 있는 존재임을 넘어서, 강자들에 의해서 희생되었거나 그럴 위험에 처해 있는 것으로 생각하고 있다라는 점에서 ‘사회적 약자는 관계적 약자’라는 의미를 갖는다고 본다.²²⁾

한 사회의 체제전환은 경제적인 문제뿐만 아니라 사회구성원들에 대한 사회보장적인 문제도 포함된다는 것은 이미 체제전환국들의 사례를 통해 알 수 있다. 따라서 사회적 약자일 수밖에 없는 사회구성원들에 대한 사회보장 측면에서의 대중의 의식과 태도도 중요시된다. 국민적 합의 없이는 사회보장제도의 존속이 어렵다는 것은 새로운 민주적 체제에도 적용된다. 그러나 동유럽 사회개혁의 초기단계에서는 관련된 사회정책 이슈에 대한 공개적이고 공적인 논의가 거의 없었으며, 일부 고위관리의 수준에서 정책결정이 이루어지는 것이 보편적이었다. 일반대중들은 일상생활의 경험에서 사회정책의 이슈에 대한 지식을 습득하게 되었고, 헝가리를 제외하고는 각 국가의 정당들도 새로운 사회정책 프로그램을 입안할 수 있는 능력을 갖추지 못하고 그 역할을 제대로 수행하지 못하였다. 서구에서 일반적으로 정책결정에 참여하는 이익집단과 같은 사회적 행위자들은 동유럽에서는 아직 초기 형성단계에 있으며 정책참여의 정치적 의지, 지식과 기술 등이 결여²³⁾되어 있었다. 때문에 체제전환국의 경우 사회안전망의 시급한 조성을 위해 사회적 약자 보호문제가 지속적으로 제기될 수밖에 없다고 본다.

III. 사회적 약자 보호를 위한 체제전환국의 법제 현황

1. 헝가리의 체제전환과 사회보장제도

1) 개혁 이전의 사회보장제도의 특성

구체제의 사회정책의 점진적인 붕괴와 아울러 기존의 사회주의의 틀 내에서 표면적으로는 변화가 없는 가운데 새로운 사회 서비스가 느리게 도입되는 과

22) 정혁인, “사회적 약자란 누구인가”, 전계 글, 149~150면.

23) 吳正受/鄭然宅 共著, 전계서, 20면.

정은 1956년 반소 헝가리 봉기 이후 수립된 카다르(Kadar) 체제(1957~1988)의 정치적 성격과 긴밀한 관계에 있다. 카다르 정권의 성격은 ‘인간의 얼굴을 한’ 전체주의적 지배와 개인의 자율성 및 자유 사이의 미묘한 타협을 추구하는 노력으로 요약된다. 다시 말하면, 지난 30년 동안 사회주의 체제의 기본적인 성격을 유지하면서 동시에 체제노선의 수정을 경험한 시기였다. 상의하달식 조직과 중앙집권적인 권위체제, 경제와 사회생활에 대한 직접적인 행정규제, 강제적인 완전고용, 경제조직의 운영방식 등은 변화하지 않았다. 새로운 것이 있다면 제한된 범위 내에서 개인의 자유가 다소 신장되었다는 것이다.

헝가리의 경우, 모든 전통적인 제도는 낡은 자본주의의 잔재로 폐기되었으며, 사회주의 계획경제만이 사회적 선과 합리성의 기준이 되었다. 따라서 경제와 사회의 각 부문은 중앙의 지시에 의한 사회적 고려에 의하여 이루어졌으며, 사회주의 사회정책이 전체 체제의 일부로서 주입되어 왔다.²⁴⁾

(1) 연금

헝가리의 체제전환 이전의 경우 노령연금은 다음의 두 가지 조건이 충족되어야 지급되었다. 첫째, 남성은 60세 이상, 여성은 55세 이상이어야 한다. 둘째, 20년 이상의 노동경력이 요구되었다. 다만 위험한 환경의 노동의 경우 5년 일찍 퇴직할 수 있었다. 1986년 월평균 노령연금액은 3,663포린트로서, 남성은 4,241포린트, 여성은 3,117포린트였다.²⁵⁾ 여성연금이 상대적으로 낮은 것은 짧은 근무기간과 낮은 임금에 원인이 있다.

체제전환을 함에 있어 사회안전망의 확충은 결국 정부의 재정지출 증가로 이어져 체제전환 초기의 재정수지에 악영향을 미쳤다. 물론 적절한 사회보장정책이 국민들로 하여금 개혁과정에서 발생하는 사회적 비용을 감내하는데 도움을 준다. 그러나 당시 헝가리의 사회보장제도는 구체제의 제도를 그대로 답

24) 이러한 구체제의 특성은 1956년 이후에도 지속되었다. 계획에 의한 경제통제, 노동력의 탈가치에 의하여 강요된 완전고용, 보건과 사회보장 등은 중앙집권적 권력에 의한 통제된 사회변혁 프로그램의 일부로 기여하였다. 사회정책적 목표는 항상 경제체제에 종속적이고 잔여적인 것으로 간주되었다. 그럼에도 불구하고 잔여적 사회정책이라는 변화하지 않는 구조 내에서 중요한 변화가 1970년대 초부터 진행되었다. 이러한 발전의 배경은 1960년대 후반의 경제사정의 악화로 1968년에 신경제관리정책으로 불리는 개혁이 있었다. 개혁의 목표는 중앙의 지시와 생산통제의 엄격성을 완화하고 경제주체의 다양한 동기를 인정하는 것이었다. 개별적인 이해관계가 이념적 또는 실제적인 수준에서 점차 인정되었으며, 새로이 도입된 조치들은 성과에 따른 소득의 차이라는 명목으로 물질적 유인에 보다 많은 역할을 부여하였다. 상계서, 92~93면.

25) 상계서, 94~95면.

습하고 있어 비효율적이었을 뿐만 아니라 재정적으로도 지탱하기 어려운 상황이었다. 단기적으로는 사회보장비용이 정부예산보다는 연금기금, 보건기금, 고용기금, солидарити기금(solidarity fund) 등으로 구성되는 예산외기금(extra budgetary funds)으로 충당되도록 하였다. 이를 위해 헝가리 정부는 법인세 납세대상자들에게 직업훈련기금 조성세(professional training fund), 사회보장보험료(social security insurance premiums), 급여보장기금(salary guarantee fund) 조성세 등과 같은 추가적인 조세부담을 안겼다.²⁶⁾ 90년대 중반 이후 헝가리는 연금제도의 개혁을 추진하고 있으며, 체제전환 초기 점증하던 의료·교육 등에 대한 사회보장비용을 점차 낮추어오고 있다.²⁷⁾

(2) 보건의료

헝가리의 보건의료체제는 국민건강 서비스로서 1975년 이후 모든 시민에게 서비스가 제공되었다. 그러나 이 제도의 장점은 재정 부족에 의하여 훼손되었다.²⁸⁾ 정책의 우선순위가 기초보건 서비스보다는 병원 건설에 주어졌다. 기초보건 서비스의 경우 의사 1인당 2,500명을 담당하였으며, 인구가 적은 지역에서는 의료 서비스의 질이 더욱 저하되었다.²⁹⁾ 전문적 의료 서비스의 가용성에서는 더욱 큰 문제를 지니고 있었으며, 지역간의 격차도 문제가 되었다.³⁰⁾

(3) 사회정책의 재정

1981년 당시 헝가리 사회정책의 유형별 사회지출의 구성을 보면 전체 재정 중 연금(37.8%)이 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 보건의료 서비스(18.6%), 교육(18.1%), 아동 및 모성수당(13.4%) 등의 순서로 재정이 할당되었다.³¹⁾ 사회

26) 『남북한 경제통합 대비를 위한 동유럽 체제전환국 변화과정 연구』, (대외경제정책연구원, 2000), 89면.

27) 보건 및 교육 부문에 대한 GDP대비 사회보장지출 비율은 1992년 14%를 기록한 이후 점차 낮아져 1996년에는 11.4%를 기록하였다. 상계 연구보고서, 94면.

28) GDP의 3~4%에 불과함.

29) 보편적으로, 국가적인 차원에서 의료보장의 방식으로는 우선 세금으로 형성된 국가의 재원에서 의료급여를 행하는 방식과 사회보험을 통해 의료급여를 행하는 방식으로 대별할 수 있다. 세금에서 의료보험급여를 행하는 방식은 당연히 중앙집중적인 통합식의 조직이 될 수밖에 없지만, 사회보험으로서의 의료보험을 통하여 의료보장을 행하는 후자의 경우에는 의료보험의 조직의 기본적인 유형은 중앙집중적인 통합식과 분권화된 조합식으로 대별해 볼 수 있다. 이하 상세히는 홍완식, 『사회보험료 관련 입법에 있어서 헌법원칙의 적용에 관한 연구』, 현안분석 2005-11(한국법제연구원, 2005), 84~87면.

30) 吳正受/鄭然宅 共著, 전제서, 95면.

정책의 제정과 운영은 국가중심적으로 국가가 제도와 서비스의 구체적인 내용을 규제하였다.³²⁾

2) 체제전환기의 사회보장제도

(1) 고용정책

헝가리에서는 1985년까지 노동에 대한 수요가 공급을 초과하여 실업현상이 존재하지 않았다. 그러나 1988년 신경제법의 도입으로 실업이 주요 사회문제가 되었다. 1988년의 신정부는 시장경제체제의 결과로 나타나는 실업의 가능성을 인정하고 1989년 1월 실업급여를 처음으로 도입하였다. 1980년대 헝가리는 노동력, 특히 숙련노동력 부족으로 어려움을 겪었으며, 전체 고용인구는 500만명을 조금 넘는 수준이었다.³³⁾ 1990년 완전고용 유지라는 사회주의개념이 사라지면서 각종 보조금철폐와 산업구조 재편으로 실업이 증가하였다. 이에 따라 보험성격을 수용한 『실업보험법』을 1991년 2월 23일 제정하였다.³⁴⁾

헝가리 정부는 경제개혁의 추진 결과 경제적으로 타격을 입을 계층이 출현함에 염두에 두고 그 대응방안으로 국가차원의 사회보장제도의 중요성을 강조하여 왔다. 특히 성공적인 체제전환을 위해서는 실업증가에 따른 대책마련이 가장 중요한 문제라고 언급하였다. 그러나 개혁 초기에 계획되었던 사회보장제도의 시행은 정부의 재정적자 확대로 난관에 부딪혔으며, 실업증가에 따라 실업자의 실업수당 수혜자격 요건을 제한하게 되었다.³⁵⁾

31) 이에 관하여 상세히는, 상게서, 96면 참조.

32) 사회보험의 제정은 1948년 이후 계속 변화하였는데, 고용주의 기여금은 임금기금의 12%에서 43%로 증가하였다. 피용자의 기여금은 1948년 임금의 1%에서 1954년 3%, 1966년에는 임금수준에 따른 3~6%로 증가하였으며, 1982년에는 최고 15%까지 증가하였다. 1988년 이전에는 임금소득자가 직접적인 소득세를 내지 않았으며, 누진적인 피용자 기여금이 일종의 조세로 간주되었다. 사회보장제정의 55~60%는 고용주가 부담하였고, 20%는 피용자가 부담하였으며, 나머지 20~25%는 국가가 부담하였다. 최근에는 고용주가 보다 많은 부분을 부담함으로써 사회보장제정의 적자가 없어지게 되었다. 상게서, 95~96면.

33) 그러나 1989년 전체 고용이 0.6% 감소한 이후 체제전환과정에서 경제구조조정으로 고용감소 추세가 가속화되어 1990년과 1991년에 각각 3.1%, 9.5% 감소하였다. 한편 1989년에서 1991년 사이의 민간고용은 2배나 증가하였으며 1991년 전체 고용의 15%를 차지하였다. 상게서, 97면.

34) Ottó Czúcz, "Landesbericht Republik Ungarn", in: Bernd Baron von Maydell/Angelika Nussberger(Hrsg.), Transformation von Systemen sozialer Sicherheit in Mittel- und Osteuropa, Berlin 2000, S.122.

35) 吳正受/鄭然宅 共著, 전게서, 98면.

헝가리는 1991년 2월 의회의 『고용법』 개정에 의하여 솔리대리티 기금(Solidarity Fund)에서 실업수당을 지급하게 하였다. 실업수당의 지급기간은 최대 2년에서 18개월로 축소되었고, 고용주와 피용주가 부담하는 사회보장 기여율도 인상되었다.³⁶⁾ 2004년 5월 1일 EU의 회원국이 된 헝가리의 실업급여는 일반적으로 평균임금의 65%이며, 지급기간은 최고 270일이다.³⁷⁾

(2) 보건의료

헝가리 보건의료체계의 전환은 1990년대 초부터 시작되었다. 구체제의 보건의료 서비스는 1970년대부터 1980년대 말까지 시민적 권리로서 제공되었다. 보건의료는 사회보장체계에 의하여 국가재정의 지원을 받아 운영되었으나 1980년 말에 그 제도가 위기에 처하게 되었다.

제도가 당면한 여러 가지 운영상의 어려움은 두 가지 요인에 의하여 설명된다.

첫째, 국가예산에 대한 제도적 의존이 너무 크다는 것이다. 이에 따른 예산의 제약은 보건의료 서비스 재원의 삭감을 초래하였다.

둘째, 사회보험원칙이 아닌 일반재정에 의하여 이루어짐으로써 제도의 성격과 다른 이질적인 요소가 포함되어서(가령 사회문제의 해결) 재정이 다른 곳으로 유출되었다.

보건의료제도의 전환은 개혁과정을 촉진하고 위기를 관리하는 두 가지 목표를 달성하기 위하여 노력이 이루어졌다. 개혁의 첫 단계에서 국가, 지방정부, 독립기관의 과업이 분리되었다. 국가는 보건서비스의 직접적인 행정으로부터 점차 물러났으며, 법령과 정책에 관한 내용을 주로 결정하는 일을 하게 되었다. 이에 따라 헝가리의 의료보건제도는 통일된 사회보장체계 내에서 수립되었다.³⁸⁾

36) 헝가리의 1991년에 수정된 실업수당의 내용에 관하여는, 상계서, 98면 참조; 김규판, “동구 주요국의 고용”, 『임금제도분석』, (KIEF, 1993.12) 자료 참조.

37) Bernhard Hainz/Andreas Tinhofer, Arbeits- und Sozialrecht in Mittel- und Osteuropa, Wien 2004, S. 223.

38) Ottó Czúcz, a.a.O., S. 124.

2. 폴란드의 체제전환과 사회보장제도

1) 개혁 이전의 사회보장제도

(1) 사회보장

공산체제하에서 대부분의 현금급여는 ZUS(Institute of Social Insurance)라는 사회보험제도에 의하여 제공되었다. 이 기구는 기업이나 기관의 임금기금으로부터 일정비율의 기금과 자영자로부터 기여금을 받아 운영되었다. ZUS는 고용기간에 따라 자격의 차이가 나는 16가지의 개인과 가족급여를 제공하였다.³⁹⁾

1980년대에는 경제위기의 지속으로 국민들의 생활수준이 저하되고 빈곤이 증가하였다. 그러나 빈곤이라는 용어보다는 ‘사회적 최저수준’이라는 용어가 선호되었다. 이것은 신체적, 사회적, 문화적 최저수준을 충족시키기 위한 재화와 서비스를 구매할 수 있는 금액을 의미한다. 사회적으로 가장 취약한 계층은 노인, 장애인, 편부모가족, 다자녀가족 등이다. 국가의 급여가 낮아 1986년에 물가상승을 고려하는 제도가 도입되었으나 경제적 어려움을 제거하지는 못하였다. 빈곤의 증가에도 불구하고, 사회적 급여의 증대 및 민간기업에 대한 보다 관대한 태도가 일부 인텔리겐치아들로 하여금 공산주의국가가 국민들을 과보호하여 개인적인 자조능력을 저하시킨다는 생각을 하게 하였다. 이러한 견해는 서구 복지국가에서의 우파의 견해와 일치하는 것으로 공산체제 붕괴 이후 체제전환기에 세력을 얻게 된다.⁴⁰⁾ 1999년부터 폴란드정부는 국유기업 민영화수입의 일부를 연금기금조성에 투입함으로써 민영화에 대한 정치적인 지지를 얻어내었다. 한때 연금제도를 비롯한 사회보장제도의 개혁이 지연됨으로써 국민적인 불만이 시간이 지남에 따라 점차 강하게 표출되었다. 이 같은 상황은 체제전환정책 전체에 대한 국민들의 거부를 유발할 수도 있었다고 평가한다.⁴¹⁾

39) 吳正受/鄭然宅 共著, 전계서, 69면.

40) 상계서, 70면.

41) 『남북한 경제통합 대비를 위한 동유럽 체제전환국 변화과정 연구』, 전계 연구보고서, 60~61면.

(2) 주택정책

폴란드는 만성적인 주택부족상태에서 이러한 시장조치는 대규모의 무주택자를 발생시키게 된다. 반면에 시장경제하에서는 집주인이 임대료를 보조할 하등의 이유가 없게 된다. 또한 이러한 주택정책을 계속하는 것은 주택건설을 위한 민간투자의 유인을 부정하는 것이었다. 체제전환기에는 주택건설비용의 상승과 재정부족으로 공공부문의 주택건설은 크게 제한을 받았다. 새로운 체제는 폴란드의 전반적인 주택문제와 장기적인 주택건설에 대하여 해결책을 제시하지 못하고 있다. 비교적 고소득을 가진 가구만이 주택자금융자의 능력이 있으며, 평균적인 소득을 가진 보통의 가구는 초기 20%의 기여금과 상환이자만 지나치게 부담이 되었다. 아파트 입주를 기다리는 전가구의 8% 정도만이 부담능력이 있는 것으로 추정된다. 더욱이 높은 이자율로 인하여 대부금의 상환이 현세대에서는 불가능할 것으로 추정되었다. 1989년 이후 입주한 가구 가운데 상당수가 대부금의 상환을 중단하였다. 이에 따라 1993년 2월 정부는 새로운 주택정책을 발표하고 공공주택의 건설에 지방정부의 재정개입을 강화하였다.⁴²⁾

(3) 보건의료

폴란드 국민의 보건의료는 공해, 열악한 주거환경, 비위생적 식품생산과 배분방법 등 여러 가지 요인들이 결합하여 지난 20년 동안 악화되어 왔다. 이러한 보건의료의 문제들은 평균 기대수명과 인구집단별 사망률 등에 반영되었다. 1965년 이후 성인사망률의 증가는 혈관계통 질환, 사고 및 암 등이 주요 원인이 되었다.⁴³⁾

주택이나 교육과 마찬가지로 보건의료도 재정부족이 문제가 되었다. 재정부족의 누적으로 병원시설이 낙후되고 혼잡하며 시설이 비위생적이다. 장비의 결합이나 부족으로 진단을 위한 시간이 지연되고 병원에 체류하는 시간이 늘게 되었다. 이에 따라 보건의료는 제도상으로는 가장 평등주의적인 원칙에 기초하고 있으나 오히려 불평등의 근원이 되었다. 사회적 하부기반이 잘 발달된 지역은 보다 많은 자원을 갖게 되지만 그렇지 못한 지역은 의료서비스가 열악한 환경이 되었다.⁴⁴⁾

42) 吳正受/鄭然宅 共著, 전계서, 79면.

43) 상계서, 72면.

44) 전문의사의 지역적 분포도 의료수요에 따라 이루어지지 못하였으며, 도시와 농촌 간

2) 체제전환기의 사회보장제도

(1) 사회정책 수립

폴란드는 체제개혁의 초기부터 새로운 사회정책의 수립에 대하여 다수국가 기구의 영향력이 행사되었다. 첫째, IMF, World Bank, OECD 등의 정책권고가 있었다. 둘째, ILO, Council of Europe, EC 등의 정책권고가 있었다. 국제기구의 정책권고에는 다소 철학과 내용의 차이가 있었지만 전환기에 폴란드의 정책결정자들이 사회보장제도의 역할을 이해하는데 도움을 주었으며, 시장에 대한 맹목적인 신뢰를 극복하고 시장경제의 요구에 적합한 새로운 사회정책의 도구를 개발하는데 기여하였다.

2차대전 이후 폴란드는 비교적 잘 발달된 소득보장과 사회부조제도를 갖고 있었음에도 불구하고, 체제전환기 사회보장제도에는 실업자에 대한 소득부조의 도입, 사회부조의 개혁과 연금제도의 개혁이라는 세 가지 주요 변화가 있었다.⁴⁵⁾ 폭발적으로 증가하는 실업, 인플레이, 재정적자로 인하여 사회안전망에 대한 사회적 요구가 증대하게 되었다. 이것은 개혁 이전의 관대한 급여수준이나 기준을 낮추어야 할 필요를 가져 왔고, 이와 같은 방향에서 사회보장의 개혁조치가 이루어졌다.⁴⁶⁾

(2) 노동정책의 개혁

계획경제체제하에서 고용 및 임금은 정부당국에 의하여 결정되는 것이 원칙이었으며, 기업의 고위 경영진은 공산당원으로 임명되는 것이 상례였다. 임금결정은 노동생산성과 거의 무관하게 이루어졌으며, 사회주의 이데올로기에 따라 임금차이도 거의 없었다.⁴⁷⁾ 이에 따라 노동자들은 열심히 일할 유인을 가지

의 격차가 발생하였다. 이처럼 공산체제는 의료분야에서도 어려운 유산을 남겨 놓았다고 할 수 있다. 상계서, 같은 면.

45) 이에 대해 상세한 것은 Herbert Szurgacz, "Landesbericht Republik Polen (I)", in: Bernd Baron von Maydell/Angelika Nussberger(Hrsg.), a.a.O., S. 83 ff.; Ludwig Florek, "Landesbericht Republik Polen (II)" in: Bernd Baron von Maydell/Angelika Nussberger(Hrsg.), a.a.O., S. 101 ff. 참조.

46) 폴란드의 연금제도, 사회부조, 실업보상, 주택정책 등에 관하여 상세히는, 吳正受/鄭然宅 共著, 전계서, 76~79면 참조.

47) 경제체제전환 당시인 1990년 육체노동자 임금대비비 비육체노동자 임금비율은 1.19에 지나지 않았다. 반면 영국(1990년)은 1.40, 구서독(1989년)은 1.47, 벨기에(1989년)는 1.75에 이르고 있었다. Boe and Keese(1992), 조동호, 『폴란드의 경제체제전환 사례연구』, (한국개발연구원, 1998), 54면 각주60) 재인용.

지 못하였을 뿐만 아니라 인적자본을 향상시키기 위한 교육에 투자할 유인도 가지지 못하고 있었다. 고용에 있어서도 근로는 국민의 의무이자 권리라는 사회주의 경제이념에 따라 완전고용정책이 추진되었는 바, 실업이란 존재하지 않았다. 이에 따라 한편으로는 은폐된 실업(hidden unemployment)이 광범위하게 존재하였으며, 다른 한편으로는 예산제약불감증과 생산목표량 달성을 위한 기업의 끊임없는 노동력 수요로 노동력 부족현상이 초래되고 있었다. 따라서 경제체제전환에 있어서 수요와 공급에 기초한 고용 및 임금결정의 자유화로 요약되는 노동개혁은 노동시장의 형성을 위하여 필수적인 것이었다.⁴⁸⁾ 1989년 12월 국호를 ‘폴란드인민공화국(Polish People's Republic)’에서 ‘폴란드공화국(Republic of Poland)’으로 변경하였으며, 시장경제체제 개혁법안을 도입함으로써 공식적인 공산독재체제는 공식적으로 붕괴하였다. 그후 1992년 10월에는 1974년 6월 제정된 노동법의 개정이 이루어졌다. 이 새로운 노동법은 폴란드 노동관련법의 근간이 되는 것으로서, 고용계약의 체결 및 해지, 고용주와 피고용자의 권리와 책임, 고용보수, 휴가 및 해고, 여성 및 미성년 고용, 노동분쟁의 해결 등 고용과 관련된 모든 부분에 관한 조항을 담고 있다.⁴⁹⁾

3. 베트남의 체제전환과 사회보장제도

1) 노동법과 사회보장

1945년 9월 2일 호치민을 주석으로 하여 수립된 베트남민주공화국은 1946년 11월 9일 국회 의결을 통해 『베트남민주공화국 헌법』을 제정하였다. 1959년 12월 3일 국회는 사회주의혁명의 새로운 전기를 맞아 그 동안의 혁명적 과업을 명확히 하고, 새로운 혁명상황에서의 목표를 새롭게 설정하기 위하여 헌법을 개정하였다. 그리고 1980년 12월 18일 국회는 통일베트남에 적용하는 새로운 헌법을 개정하였다. 한편 1992년 4월 15일 국회는 러시아 등 사회주의국가들의 체제전환 등 시대적 변화에 부응하기 위하여 헌법개정을 의결하였는데, 국회와 정부를 국가조직의 중심축으로 구성하여 이전까지 공산당에 집중되어 있던 국가권력을 국회와 정부에 배분하였다.⁵⁰⁾ 특히 경제개혁의 강화를

48) 조동호, 상계의 연구보고서, 54~55면.

49) 상계의 연구보고서, 56면.

50) 1992년 헌법이 국가기관의 권한을 세분화하고 있지만, 베트남공산당이 권력의 중앙에서 하부까지 국가기구들을 실질적으로 장악하고 있어 당의 정책을 법률과 결정사항으로

반영하여 중앙행정기구인 정부의 역할을 강화한 것이 특징이다. 1992년 헌법은 1980년 헌법과 기본적으로 동일한 체제를 유지하고 있으나, 2001년 12월 25일 국회는 헌법 전문 등 총 23개 조항에 걸쳐 개정하였다.⁵¹⁾

이러한 헌법개정이 있기까지 통일베트남은 통일이후 남부지역에 대한 사회주의의 급속한 전면도입의 실패, 캄보디아 및 중국과의 전쟁에 따른 과도한 전비부담, 서방국가의 원조중단과 경제제재 조치 등으로 1980년대 중반까지 국민경제가 악화되자 1986년 제6차 공산당 전당대회에서 도이모이(Doi Moi: 쇄신)정책⁵²⁾을 채택하였다. 그리고 대외개방을 통한 외국과의 경제협력 확대, 시장경제질서 요소의 부분적 도입을 위하여 1987년 12월 7일 외국인투자법을 제정하고, 1988년 1월 『외국인투자법』과 『외국환관리법』을 제정하여 외국기업에 대하여 베트남합작투자를 허용하고 이윤의 본국송환을 보장하는 등 개혁·개방정책을 적극적으로 추진하였다.⁵³⁾ 1992년 헌법을 개정하여 외국의 자본, 기술투자의 장려, 외국자본에 대한 국유화 금지 등 권리보호, 해외에 거주하는 베트남 인민들의 투자유치 등을 명문화하였으며(제25조), 2001년 12월 헌법을 다시 개정하여 ‘사회주의 지향의 시장경제체제’를 국가의 지도적 경제체제로 규정하고 각 경제주체에 대한 경제활동의 자유를 보다 확대하였다.

이렇듯 베트남은 세계 최극빈국이였다가 1980대 중반부터 눈부신 경제성장을 이룩하면서 적지 않은 부문에서 시장경제질서를 구축해 나가고 있다. 이러한 후진국의 경제개발과정에서는 필연적으로 노동의 양적 착취 현상, 즉 노동

구체화시켜 행정기구에 하달하고 국가기관의 핵심적인 직책에 당원을 임명하여 국가기구의 활동을 감독하고 있으므로 정치체제의 실제적 운영은 베트남공산당이 담당하고 있다고 평가된다. 이효원, “베트남사회주의공화국 헌법과 정치체제”, 『아시아법제연구』, 제3호, (한국법제연구원, 2005), 248면.

51) 상계 논문, 248면.

52) 베트남의 도이모이정책은 비록 시기적으로는 고르바초프가 붕괴 직전의 소련을 살리기 위해 취한 ‘페레스트로이카’와 ‘글라스노스트’와 궤를 같이 하고 있었지만, 중국의 경험을 더 중시하였다. 베트남에서 개혁·개방이 불가피하다고 판단한 상황에서, 베트남은 소련이 붕괴하게 된 데에는 소련공산당의 책임이 크다는 식의 고르바초프의 접근방법보다는 공산당 리더십 자체를 공격하지 않고 정치부문에 손대지 않으면서 경제부문에서의 개혁·개방을 추진한 중국식 접근방법에 더 큰 영향을 받았다고 할 수 있다. 송정남, 『베트남의 역사』, (부산대학교출판부, 2000), 618면; 백학순, 『베트남의 개혁·개방 경험과 북한의 선택』, (세종연구소, 2003), p.19.

53) 베트남은 도이모이정책을 채택하기 이전에도 1979년 9월 경제개혁노선을 통하여 남부 베트남 지역에 대한 비사회주의의 경제질서의 인정, 정부보조금과 배급제도의 폐지, 국영기업의 경영자유화 등 시장경제질서 요소를 부분적으로 도입하였으나 도이모이정책을 채택하면서 본격적으로 시장경제질서 요소를 도입하였다. 이효원, 전계 논문, 259~260면.

조건의 열악화가 일어나기 마련이고 베트남도 크게 예외는 아니라 할 것이다. 특히 외국인투자기업들의 경우 노동집약적인 산업부문에 주로 진출해 있는 관계로 베트남 근로자들로부터 얼마나 많은 양의 노동력을 산출해낼 것인가에 그 기업의 성패가 달려 있기 때문에, 열악한 노동조건이 형성되기 쉽다 할 것이다. 따라서 사회보호가 미비된 상태에서 시장경제화가 진행된다면 궁극적으로는 기업의 전반적 생산성 저하, 노사관계의 불안정, 인권 침해 등 자본주의적 모순들이 노출될 가능성이 매우 높다.⁵⁴⁾

베트남에서 근로조건과 산업재해 및 직업병에 대한 연구는 노동자보호연구원에서 수행하고 있으며 기업단위에 대한 평가 및 인허가, 그리고 감시 및 집행은 노동조합총연맹 부설기관에서 행하고 있으나 개혁 이전에 설립된 것이어서 민간부문의 문제에 대처하기에는 부적절한 것으로 평가되고 있다.

이에 국제노동기구에서는 개혁 이후 베트남의 노동보호정책에 대하여 다음과 같이 권고하였다. ① 국제 노동기준에 관한 정책 틀의 마련, ② 노사관계, 노동행정의 대응적 변화에 따른 법제도 시행, ③ 여성고용에 대한 관심, ④ 융통성 있고 성장 지향적인 사회보장제도, ⑤ 장애인 참여, ⑥ 근로환경 개선 등이다.

『노동법』에서는 산업안전·위생의 책임을 사용자, 정부, 베트남노동총연맹에게 3분하고 있는데, ① 사용자는 산업안전 설비를 구비하여, 산업안전 및 위생을 유지할 책임과 작업장의 근무여건을 개선할 책임을 지며, 한편 근로자 역시 산업안전·위생규정과 더불어 사업체의 취업규칙을 준수해야 한다. ② 정부는 근로보호, 산업안전 및 위생에 대한 국가차원의 프로그램을 입안해 그것을 사회경제개발계획 및 국가예산에 반영해야 하며, 과학적 연구에 투자해 산업안전·위생을 위한 기구나 개인의 안전을 확보하기 위한 수단을 생산하는 사업체의 발전을 지원하도록 하여야 한다. ③ 베트남노동총연맹은 정부와 협력하여 근로보호, 산업안전위생국과 프로그램작성에 참가하고 근로보호, 산업안전위생에 관한 과학연구프로그램을 작성해 법규를 제정할 것을 요구하고 있다(제95조 제1항 내지 제3항).

산업재해란 “업무수행에 관련하는 작업공정에 있어 발생하는 근로자 신체의 임의 부위 또는 기능에 위해를 주기도 하고 근로자를 죽음에 이르게 하는 사고”를 말한다. 또한 직업병이란 “유해한 환경에서 근무하여 노동자가 질병에 감염된 경우”를 의미하는데, 직업병의 목록은 베트남노동총연합 및 사용자

54) 『베트남 改革開放法制 概觀』, (법무부, 2005), 288~289면.

대표의 의견 청취 후 공중위생성 및 노동복지부에 의해 공표된다(제105조, 제106조 참조).

산업재해에 노출된 자 또는 직업병에 노출된 근로자는 그 위해의 정도와 작업능력의 감퇴정도를 확정하기 위해 의학적 판정을 받고 나아가 근로능력 회복을 위한 복직수당을 받으며, 계속해서 일하는 경우에는 노동의학진단회의 결정에 따라 건강을 해치지 않는 적당한 업무로 배치되어야 한다. 한편, 사용자는 산업재해 또는 직업병에 노출된 자의 응급처치로부터 치료완료까지 일체의 의료비를 부담해야 하고, 근로자는 산업재해 또는 직업병에 노출된 경우에 있어 사회보험제도를 이용할 수 있다. 사업체가 어떠한 강제 사회보험제도에 가입하지 않은 경우에 사용자는 사회보험조례에 따른 금액에 상당하는 비용을 근로자에게 지불해야 한다. 사용자는 근로능력이 81% 감퇴한 근로자에 대해서는 적어도 30개월분의 임금에 상당한 보상금을, 그리고 본인의 과실이 아닌 산업재해 또는 직업병으로 인해 사망한 근로자에 대해서는 그 유족에게 동등액을 지불할 책임이 있다. 근로자의 부상 또는 본인의 과실에 의한 경우에 있어서도 근로자는 적어도 12개월분의 임금 및 수당에 상당하는 보상을 받는다(제107조 제1항 내지 제3항).

2) 여성 및 미성년자 보호

(1) 여성근로자 보호

베트남은 항불전쟁, 남북전쟁, 캄보디아전쟁 등 오랜 전쟁의 결과로 여성근로자 및 여성가족수가 상대적으로 많다는 특징을 지니고 있다. 1990년 현재 16~50세 여성근로자가 전체의 52%를 점하며 특히 농업, 경공업, 수공업, 상업, 교육, 보건부문에서는 여성근로자가 2/3를 점하고 있다. 그러나 여성채용직의 92%가 미숙련 직종으로서 벼농사나 방직공장 등 중노동에 시달리고 있으며 호치민시의 경우 수만 명의 여성이 부두, 역, 항구, 하수도 등 위험직종에 종사하고 있는 것으로 알려지고 있다.⁵⁵⁾

55) 베트남의 여성들은 남자에 비하여 저학력이며 직업훈련 기회도 적고 구직난도 심한 편이다. 문맹률은 10%에 불과하지만 50%가 초등학교 졸업 미만의 저학력이다. 숙련근로자는 8%에 불과하다. 여권신장, 경제활동, 육아휴직 등에 대하여는 베트남 여성조합(Women's Union of Vietnam)이 담당하고 있으나 현실적으로 그 역할의 한계가 역력하다. 구성열, “베트남의 인력양성과 노동시장”, 『베트남의 법제도와 시장개혁』, (연세대학교 동서문제연구원, 2002), 353~354면.

2003년 『노동법』은 구 『노동법』에 비하여 여성 근로에 관하여 진일보 하였다. “의사의 진단에 의해 노동을 중지해야만 하는 임신중의 여성일 때”에만 근로자의 정당한 근로계약 해지가 가능하였던 것을 신 『노동법』에서는 “임신 중의 여성이 의사의 진단에 의하여 출산 휴가를 받아야 할 때”로 개정하여 그 권한의 폭을 넓혔다.⁵⁶⁾ 『노동법』은 제10장에서 여성근로에 대한 보호규정을 담고 있는데, 남녀평등의 원칙과 여성 인격존중의 원칙이 여성근로 보호에 대한 2대 원칙이라 할 수 있다. 따라서 여성근로자에 대한 사용자의 모든 차별적 행위 및 명예와 존엄의 침해는 엄격히 금지되고, 사용자는 모집·사용·승급 및 근로의 대가지불에 있어 남녀평등의 원칙을 준수해야 한다(제111조 제1항).⁵⁷⁾

여성근로에 대한 국가의 의무를 살펴보면, 국가는 모든 근로분야에 있어 여성에게 남성과 동등한 권리를 보장하고 사용자에게 여성근로자가 항시 취업할 수 있는 조건의 창출을 촉진하는 정책을 채택해야 한다. 또한 유연한 시간일정에 따른 근로, 즉 1일 미만의 근로 및 1주간 미만의 근로형태와 더불어 재택근로를 확대해 적용한다. 그리고 여성근로자가 그 전문적 직업능력의 개발 및 직업과 가정생활의 조화있는 양립이 가능하도록 고용의 확대와 근로조건의 개선뿐만 아니라 전문적 직업수준을 제고하는 정책을 채택하고 여성근로자의 건강을 배려하여 여성근로자의 물질적·정신적 복지 확대를 추진하여야 한다(제109조). 또한 여성근로자를 위한 다양하고 편리한 훈련형태를 확대하여 여성근로자가 현재의 직업 이외에 부업도 할 수 있도록 하는 동시에 여성노동력의 이용을 보다 용이하게 하고 여성의 신체적·생리적 특성 및 모성기능에서 적절한 것이 되도록 할 책임이 있다. 아울러 국가는 많은 여성근로자를 고용하는 사업체에 대해 우대정책, 감세조치를 취하여야 한다(제110조).

다른 한편, 사용자는 ① 노동복지 및 공중위생의 목록에 규정된 가혹한 업무, 위험한 업무 또는 여성근로자의 생식·보육기관에 유해한 영향을 준다고 규정된 물질에 접촉하는 업무를 여성근로자에게 맡겨서는 아니되며(제113조 제1항), ② 임신 7개월 이상의 여성근로자 또는 만 1세(미만) 자녀를 보육하고 있는 여성근로자에게 시간외 근로, 야간근로 또는 원격지 근무를 맡겨서는 안된다(제115조 제1항). ③ 가혹한 업무에 종사하고 있는 여성근로자는 임신 7개월째부터 과중하지 않은 업무에 배치전환시키거나 혹은 임금은 전액지급하되 1일 노동시간을 1시간 단축시켜야 하고, ④ 여성근로자는 생리기간중 노동일 1

56) 『베트남 改革開放法制 概觀』, 전계서, 414~415면.

57) 상계서, 415면.

일에 대해 30분간의 휴식을 취할 수 있다. 만 1세미만의 아이를 육아중에 있는 여성근로자는 임금을 전액 지급받으면서 1일 노동시간 중 60분간의 육아시간을 취할 수 있다(제115조 제2항, 제3항). ⑤ 다수의 여성노동력을 이용하는 기업체는 경영진에 여성근로에 관한 문제를 감독할 임원을 임명해야 한다. 사용자는 여성 및 아동의 권리, 이익에 관련한 결정을 따르기 전에 여성근로자 대표의 의견을 참고해야 하고, 근로감독관에 적당한 수의 여성근로자를 포함시켜야 한다(제118조). ⑥ 여성의 출산휴가에 대하여는 근로조건 및 업무의 가혹도·유해도·원격도 정도에 따라 4개월 내지 6개월의 산전·산후 휴가를 취할 수 있고, 2인 이상의 자녀를 출산하는 경우 두 번째 이상의 아이 1인에 대해 다시 30일씩의 휴가를 얻을 수 있으며, 추가적인 무급 휴가도 가능하다(제114조 제1항).⁵⁸⁾

(2) 미성년자 등의 근로보호

베트남의 『노동법』 제11장에서는 미성년자 및 일부 다른 종류의 노동에 관한 보호규정을 두고 있다. 여기서 미성년근로자란 만 18세 미만의 근로자를 말하며, 미성년근로자를 고용하는 사업장에서는 개인별 근로명부를 작성해 근로자의 성명, 생년월일, 현재의 업무, 정기건강진단 결과를 기입해 근로감독관의 요청이 있을 때에는 이를 제출해야 한다. 미성년근로자의 노동력을 혹사시키는 것은 엄중히 금한다(제119조). 노동복지부가 허용하는 특정의 직업, 업무를 제외하고 만 15세 미만의 아동고용은 금지된다. 만 15세 미만의 아동에 대해 노동, 업무습득 또는 도제훈련이 허가되어 있는 직업에 있어서도 양친 또는 후견인의 동의를 받아야 한다(제120조). 사용자는 미성년근로자를 신체 및 지성의 발달과 더불어 인격의 발달을 위해 그의 건강을 해치지 않는 적절한 업무에만 고용할 수 있고 근로, 책임, 건강 및 근로과정 이외에 면학에 있어서도 미성년근로자에게 배려를 할 책임이 있다. 노동복지부 및 공중위생성의 목록에 규정되어 있는 가혹하거나 위험한 또는 유해물질에 접촉하는 업무에 미성년근로자를 사용하는 것은 금지된다(제121조). 미성년근로자의 근로시간은 1일 7시간, 1주간 42시간을 초과할 수 없다.⁵⁹⁾

또한 『노동법』은 고령근로자의 근로에 대한 보호규정을 두고 있는데, 고령근로자란 남성은 60세 이상, 여성은 55세 이상의 근로자를 말하며, 고령근로자

58) 상계서, 415~417면.

59) 상계서, 417면.

는 정년퇴직 전의 마지막 해에 정부가 정하는 바에 따라 일일 근로시간을 단축하거나 쉬운 비상근 업무를 요청할 수 있다. 사용자는 필요하다면 고령근로자와의 합의에 의해 『노동법』 제4장에 정하는 바에 따라 근로계약을 연장하거나 새롭게 계약을 체결할 수 있다. 사용자는 고령근로자의 건강배려의 책임이 있고 가혹하거나 위험한 업무 또는 당해 고령근로자의 건강에 악영향을 미치는 유해물질에 항시 노출되어 있는 업무를 맡길 수 없다(제123조, 제124조).⁶⁰⁾

또한, 국가는 신체장애근로자의 권리를 보호하고 병약자에 대한 취업을 받아들이거나 고용창출을 장려한다. 국가는 연간 예산의 일부를 신체장애자의 건강회복, 취업능력 회복 및 기술습득의 원조에 충당하고 신체장애자가 스스로 직업을 확보하고 안정된 생활을 할 수 있도록 저리의 융자정책을 도입한다. 신체장애자에게 직업훈련을 시키는 시설은 감세, 저리의 융자 그리고 그밖에 신체장애자의 기능습득조건 창출을 목적으로 하는 우대정책의 혜택을 받을 수 있고, 정부는 특정의 직업, 직장에 대해 사업체가 받아들여야 하는 신체장애근로자의 비율을 정한다. 만약 사업체가 이 법정비율의 신체장애자를 받아들이는 것을 희망하지 않을 경우에 당해 사업체는 정부가 정하는 전액을 고용기금에 지불하고 신체장애자의 고용정책을 지원한다. 법정비율을 초과하는 비율의 신체장애자를 채용하는 사업체는 신체장애근로자에게 적절한 근로조건을 창출하기 위해 국가의 재정원조를 받거나 또는 저리의 정부융자를 받는다. 신체장애자의 근로시간은 미성년자의 근로와 마찬가지로 1일 7시간, 1주 42시간을 초과하지 않아야 한다(제125조, 제126조).

한편, 『노동법』은 고급전문기술자의 근로계약에 대하여 특이한 규정들을 두고 있는데, 2003년 개정 『노동법』에서는 고급전문기술자가 업무상 취득한 신기술, 노하우 등 지적재산권이 노사간에 적법 배분되도록 지적재산권의 유형을 명시하였다. 즉 “고도의 전문기술 또는 기능을 가진 근로자는 독자적으로 또는 사업주와 합동으로 취업규칙상 업무를 수행하는 과정에서 창출된 발명, 새로운 기법, 산업디자인 및 다른 산업 자산 확보 등의 지적재산권은 취업규칙과 기업자산보호규정이 정하는 바에 따라 그 권리와 의무를 행사할 수 있다”고 되어 있다.⁶¹⁾

60) 상게서, 418면.

61) 제129조 제2항. 구 노동법에서는 “고급전문기술자는 새로운 발견, 고안, 발명시 법규정에 따라 지적소유권을 행사할 수 있다. 기업자금 지원에 의한 연구프로젝트의 경우 경제적 이익은 연구계약서에 규정한 비율에 따라 배분된다.”라고만 규정하고 있었다. 상게서, 419면.

3) 베트남의 노동법과 사회보험제도

『노동법』은 사회보험의 목적을 “근로자 및 그 가족의 물질적 보장의 확대와 향상”, 그 성격을 “여성근로자의 임신, 정년, 사망, 산업재해, 직업병, 실업 그외 여러 재난 등의 경우에 생활안정에 기여하는 수단”으로 규정하고 있다(제140조 제1항).⁶²⁾

개혁 이전의 베트남 사회보험제도는 1961년에 제정되고 1985년에 개정된 것으로서 공무원, 군인, 국유기업, 당원 등 약 400만명을 대상으로 한 것이었다. 사회보험의 관할기관은 둘로 나누어져 질병, 육아, 상해는 베트남 노동총연맹이 담당하고, 노령, 장애, 사망은 노동복지부가, 보험료의 각출은 조세당국이 각 담당하고 있다.

베트남의 경우 사회주의 국가이기 때문에 근로자의 복리후생은 사회보장 성격이 강하다고 할 수 있다. 하지만 아직 기업복지가 체계화된 수준은 아니며, 종류 또한 다양하지 않다고 할 수 있다. 베트남의 근로복지 혹은 사회복지정책은 유럽의 복지국가들처럼 많은 부문에 신경을 쓰고 있지는 않지만, 경제개방에 따른 소득 불균형과 지역간의 경제 차이를 최소화하고 노동자들의 불만을 제거하는 등 전 국민이 혜택을 받을 수 있도록 하기 위하여 고심하고 있는 실정이다. 이러한 근로복지 정책에 있어서 사회보험은 기업과 노동자가 의무적으로 납부하는 사회보험을 정부가 관리하는 방식으로 얼마나 효율적으로 관리하느냐에 따라 국민들의 복지를 향상시킬 수 있을 것이다. 『노동법』에 명시된 사회보험에 대한 내용에서 국가는 근로자가 질병, 임신, 정년, 사망, 노동재해, 직업병, 실업 기타 여러 재난 등에 처한 경우에 근로자 및 그 가족의 생활안정에 기여토록 물질적 보장을 단계적으로 확대·향상시키기 위한 사회보험에 관한 정책을 명문화하고, 근로자가 적정한 형태의 사회보험 혜택을 받도록 강제 또는 임의 사회보험이 근로자 및 사업체 형태에 따라 적용하고 있다. 이러한 사회보험기금은 사용자가 임금총액의 15%에 상당하는 금액을 납부하고 근로자가 임금의 5%를 납부한다. 따라서 베트남의 일반 노동자의 경우 사회보험 혜택을 받기 위해서는 직장을 갖는 것이 유리하다. 이러한 사회보험기금은 국가 재정제도와 독립채산제도에 따라 통일적으로 관리되며 국가에 의해 보호된다. 따라서 국가가 그 사회보험료를 어떻게 운영관리 할 것인지에 따라 노동자들의 복지생활이 결정된다.⁶³⁾

62) 상계서, 419~420면.

63) 김은주, “베트남 노동정책의 특징”, 『서강대학교 공공정책대학원 박사학위논문』, 2000,

4) 사회보험 관련 노동법 규정

정부는 실업자의 재교육, 고용보험징수액, 고용보험지급 조건과 범위, 고용보험기금의 구성, 운영 및 사용에 관한 구체적인 규정을 공표해야 하고, 근로자에게 적절한 형태의 사회보험을 보장하기 위해 각 근로자 및 사업체에 대해 각종 강제 또는 임의의 사회보험에 적용 가입하도록 하고 있다. 강제사회보험은 3개월 이상, 무기한계약을 통해 노동자를 고용하는 기업, 기관, 조직에 적용된다. 이들 기업, 기관, 조직에서 사용자와 노동자는 동 『노동법』 제149조에 의해서 규율되는 조항에 따라 사회보험료를 지불해야 하며, 노동자들은 병들거나, 산재로 고통을 받거나, 직업병, 임신, 퇴직, 사망시 사회보험수당을 수령하여야 한다. 3개월 이하를 근무하는 근로자의 경우, 사회보장제는 정부규정에 의거 지급되는 봉급에 포함되어, 노동자들이 자발적인 사회 보험에 가입하여 스스로의 위험에 대해 처리할 수 있도록 하여야 한다. 만일 계약 종료시에 노동자가 일을 계속하고 새로운 계약을 맺었다면 제141조 제1항에서 규정한 강제 사회보험이 적용된다(제141조).⁶⁴⁾

한편, 근로자는 질병에 걸린 경우 의료보험제도에 따라 의료기관에서 진료 및 치료를 받을 수 있는데, 질병에 걸리거나 자택 요양 또는 병원에서의 치료에 관해 의사의 증명서를 취득한 근로자는 사회보험기금에 의한 질병수당을 받을 수 있다. 이 질병수당의 수준은 근로자의 직종 및 사회보험료의 불입수준과 기간에 의해 정부가 정한다(제142조). 또한, 산업재해 또는 직업병을 위해 근로자가 치료를 받고 있는 기간 동안 사용자는 『노동법』 제107조 제2항에서 정하는 바에 의해 근로자의 임금과 의료비를 전액 부담해야 한다. 치료 후 산업재해 또는 직업병에 기인하는 장애의 정도에 따라 근로자는 사회보험기금으로부터 장애수당을 1회 또는 월마다 지급받기 위해 장애정도를 심사받아 그 등급을 분류받는다. 근로자가 취업중에 산업재해 또는 직업병으로 사망한 경우 유족은 『노동법』 제146조에서 정하는 사망보상금과 최저 24개월분의 임금에 상당하는 수당을 사회보험으로부터 지급받는다(제143조).⁶⁵⁾

사회보호연금 수령자격자는 남자 60세로 30년간 보험료를 납부한 자, 여자 55세 이상인 자로 25년간 보험료를 납부한 자, 사회보험료를 20년 이상 납부한 자로 제한되나, 보험납입연한이 15년에서 20년인 자, 남자 50세 및 여자 45세

55면.

64) 『베트남 改革開放法制 概觀』, 전계서, 421면.

65) 상계서, 422면.

로 보험료를 20년 이상 납입한 자로 근로능력의 61%를 상실한 자, 정부가 정하는 가혹하고 유해한 업무에 종사하고 있는 근로자에 있어 보험료를 20년 이상 납입하고 또 근로능력의 61%를 상실한 자도 일정 비율 내에서는 사회연금을 수령할 수 있다(제145조). 사회보험연금은 이하 각호의 원천으로부터 형성된다. 사용자가 임금총액의 15%에 상당하는 금액을 납부하고, 근로자가 임금의 5%를 납부하되, 국가가 근로자에 대한 사회보험정책의 실시를 보증하기 위해 지원하며, 사회보험 이익금 등으로 충당된다. 사회보험연금은 국가의 재정제도와 독립채산제도에 따라 통일적으로 관리되며 또한 국가의 보호를 받는다. 사회보험연금은 정부의 규정에 따라 그 가치를 유지, 증대시키기 위한 조치를 취하는 것이 인정된다(제146조).⁶⁶⁾

5) 헌법개정과 경제생활영역의 기본권 보장

베트남의 경제개방·개혁은 엄격한 정경분리의 원칙에 따라서 진행되고 있는데, 사회주의 정치체제를 고수하면서 경제분야에서의 제한된 범위에서만 개혁·개방을 추진하고 있다. 베트남은 2001년 헌법개정을 통하여 ‘사회주의적 법치국가’를 베트남이 지향하는 국가체제로 인정하여 도이모이정책과 관련하여 법률제도의 정비를 통한 개혁개방을 지속적으로 추진하고 시장경제질서를 대폭 도입하는 한편, 공산당을 중심으로 한 민주적 중앙집권제 원칙을 더욱 강화하고 있다.

노동은 국민의 권리이자 의무이며, 국가와 사회는 노동자에게 보다 많은 일자리를 제공할 수 있는 계획을 세워야 하며, 노동보호제도와 정책을 시행하고 사회보험제도를 장려해야 한다(제55조, 제56조). 국민은 법률의 정하는 바에 따라서 경영자유권을 가지며, 합법적인 수입, 소유재산, 생활자재, 영업조직 등 재산소유권을 가지며, 국가는 합법적으로 취득한 국민의 재산권과 승계권을 보장한다(제58조). 주택임대차는 법률의 규정에 따라 보호되며(제62조), 국민은 국내에서 거주와 이전의 자유를 가지며, 법률의 규정에 따라 출국의 자유와 귀국의 자유를 가진다(제68조).⁶⁷⁾

66) 전계서, 422~423면.

67) 이효원, 전계 논문, 263~264면.

4. 북한의 사회보험 및 사회보장

북한에서의 국가사회보험과 사회보장제는 모두 노동능력을 상실하였거나 돌볼 사람이 없는 사람들에 대한 생활보장을 위한 국가적, 사회적 혜택이라는 점에서 일련의 공통점을 가지지만, 기금의 형성이나 적용대상과 목적, 역할의 측면에서 서로 구별되는 차이점을 가지고 있다. 단, 국가사회보험 및 사회보장이라고 할 때, 그것은 사회주의 사회에서 실시되고 있는 사회보험 및 사회보장의 사회적 성격을 반영하는 것일 것이다. 따라서 자본주의 사회에서의 사회보험 및 사회보장과는 다른 특성을 지니게 된다.

1) 국가사회보장제도

북한에서의 ‘사회보장’이란 국가사회보장을 의미한다. 『사회주의노동법』은 국가사회보장제도에 관한 원칙적 규정으로서 제68조에서 “국가는 모든 근로자들의 생활을 책임지고 보장하며, 그들의 물질문화생활을 끊임없이 높이는 것을 자기활동에 최고원칙으로 삼으며 근로자들에게 로동에 의한 분배 외에 추가적으로 국가적 및 사회적 혜택을 부여한다”고 규정한다. 그리고 많은 국가적 사회보장제도에 관하여 나열하고 있다(법 제69조~제79조).

이 사회보장제도에 의한 물질적 혜택에 쓰이는 자금은 국가에서 지출하게 된다. 이 사회보장제 중에서 중요한 자리를 차지하는 것은, 무엇보다도 사회보장연금 및 보조금일 것이다.

사회보장 연금의 형태에는 연로연금, 노동능력상실연금, 공로자연금, 유가족연금 등이 있으며, 이것들은 매달 정기적으로 지급되게 된다. 즉 국가는 노동재해, 질병, 부상으로 노동능력을 일시적으로 잃은 근로자들에게 국가사회보험제에 의한 일시적 보조금을 주며 그 기간이 6개월이 넘으면 노동능력상실연금을 지급해야 한다(법 제73조). 또한 남자의 경우에는 만60세, 여자의 경우에는 만55세에 이른 근로자들에게 일정한 근속노동연한을 가진 경우에는 연로연금을 준다(법 제74조). 공로자연금은 나이가 많거나 신병 또는 불구로 현지에서 일을 하지 못하는 사회보장 대상자들에게 공로에 따라 지급하는 사회보장연금이다(법 제75조).

한편 국가는 노동재해, 질병, 부상 등의 원인으로 근로자들이 사망하였을 때에는 그들의 양육을 받아 오던 부양가족들에게 유가족에게는 유가족연금을 주며 돌볼 사람이 없는 어린이들은 국가가 맡아 키운다고 규정하고 있는데(법 제

76조), 이것이 유가족 연금이다. 또한 노동능력을 잃은 돌볼 사람이 없는 노인과 장애인들은 양로원과 양생원에서 무료로 혜택을 받을 수 있다(법 제78조).

또한, 북한에서 사회보장제에 의한 국가적·사회적 혜택은 여러 가지 형태의 연금과 보조금의 지불, 식량과 주택조건 등을 보장하는데 국한되지 않고, 국가가 경노동직장을 운영함으로써 연로, 불구, 질병 등으로 노동능력을 잃은 사회보장자들과 허약자들에게 안정된 생활조건을 보장해주고 있다.

2) 국가사회보험제도

북한은 사회주의 사회에서의 보험을 국가보험이라고 규정짓고, 그것을 “국가가 사회적으로 보험기금을 중앙집중적으로 형성하여 사회주의 경리의 계속적 발전과 인민생활향상에 이용하는 손해배상제도”라고 정의를 내리고 있다.

북한의 국가사회보험제도는 사회보장제도처럼 국가가 그 혜택을 전담하는 것이 아니라, 보험가입자의 보험료와 함께 국가적으로 형성되는 사회보험기금을 원천으로 한다는 점에서, 그리고 노동능력을 상실한 근로자나 그 가족 또는 유족을 위한 것이 아니라 현직에서 일하는 근로자들을 대상으로 한다는 점에서 구별이 된다. 그 종류에는 근로자가 질병이나 부상 등으로 노동능력을 일시적으로 상실한 경우에 지급하는 일시적 보조금, 산전산후보조금, 장례보조금 등에 의한 물질적 보장체계와 정휴양 등의 봉사체계가 포함된다(법 제73조, 제76조, 제62조).

3) 외국인투자관련법제 하에서의 사회보험 및 사회보장

북한 기업소에 채용된 근로자와 마찬가지로 외국투자기업의 북한 근로자들은 병 또는 부상, 일할 나이가 지나 일하지 못하는 경우 사회보험·사회보장에 의한 혜택을 받는다(노동규정 제37조 1문). 이 혜택에는 보조금(사회보험)과 연금(사회보장)의 지급, 정휴양 및 치료(사회보험)가 포함된다(노동규정 제37조 2문). 이때의 보조금 및 연금은 노동법 규정에 따라 계산한다(노동규정 제38조). 따라서 보조금에는 일시적 보조금·산전산후보조금·장례보조금 등이 있고, 연금에는 연로연금·노동능력상실연금·공로자연금·유가족연금 등이 포함되게 된다.

위와 같은 사회보험 및 사회보장에 관한 규정에 따라 외국투자기업은 1년 이상의 근속노동연한을 가진 근로자가 ① 직업과 관련하여 병이 생기거나 부상당하여 치료예방기관이 발급한 진단서를 내고 결근한 경우, 또는 ② 가족의

병간호를 위하여 치료예방기관에서 발급한 간호진단서를 내고 결근하였을 때에 일시적 보조금을 지급해야 한다. 이 일시적 보조금은 근로자의 월노임과 근속노동연한에 따라 계산하게 되는데, 6년 이상 근속한 근로자들은 월노임의 60%, 3년부터 6년까지 근속한 근로자는 50%, 3년 이하 근속한 근로자는 40%로 계산한다. 이 일시적 보조금을 받고 있는 기간에 월 기본노임에 변동이 생겼거나 근속노동연한이 달라졌을 경우에는 달라진 월노임과 근속노동연한에 따라 보조금을 계산하게 된다. 이러한 일시적 보조금을 받을 수 있는 기간은 최대 6개월이다.

위와 같은 보조금과 연금을 받으려는 근로자는 보건기관이 발급하는 진단서 또는 보조금과 연금을 받아야 할 사유를 확인하는 문건을 외국인투자기업에 내야 한다. 이때 외국인투자기업은 사회보험보조금 지급청구서를 사회보험기관에 제출하여 확인을 받은 후, ① 은행기관에서 해당된 사회보험보조금을 받아 노동보수를 지급하는 날에 해당 근로자에게 지급하여야 한다. 정휴양소를 왕복하는데 든 여비와 장례보조금은 해당 문서에 의하여 먼저 내주고 후에 청산받는다. 사회보장에 의한 연금과 보조금은 외국투자기업이 사회보험기관에 신청문건을 제출하여 수속한데 따라서 사회보장연금지급기관에서 매달 정한 날에 대상자에게 지급한다.

이러한 사회보험 및 사회보장에 의한 혜택은 사회보험기금에 의하여 보장이 되는데, 이 사회보험기금은 근로자에게서 받아들이는 사회보험료로 적립된다(노동규정 제39조). 또 외국인투자기업은 근로자들의 건강증진을 위한 정양소, 휴양소를 조직하고 운영할 수 있는데, 이때의 운영비는 사회보험기금에서 내도록 하고 있다(노동규정 제40조).

위와 같은 북한의 외국인투자기업의 사회보험료의 납부와 사회보험기금의 지출에 대하여 기업소재지 사회보험기관과 직업동맹조직의 감독을 받는다(노동규정 제41조)

한편, 외국인투자기업이 위와 같은 사회보험수급을 위하여 보험에 가입하고자 할 때에는 북한의 보험기관에 가입하여야 한다(합영법 제31조, 합작법 제87조, 외국인기업법 제23조). 그런데 북한에서는 국가사회보험제에 따라 국가만이 유일한 사회보험기관이 될 수 있다. 따라서 외국인투자기업은 사회보험에 가입하고자 할 경우에는 북한의 국가사회보험체제 내에 편입될 수밖에 없을 것이다.

IV. 맺음말

체제전환이란 이념, 정치, 경제, 사회제도 전반에 걸쳐 총체적 변화가 진행된다. 특히 하나의 경제체제를 다른 경제체제로 대체하거나 이전의 경제체제와는 근본적으로 다른 새로운 경제질서하에서 경제체제를 채택함으로써 전반적인 국가제도의 시스템의 변화를 요구하는 것을 의미한다. 이런 경제질서의 변화 과정에서 다수의 패자의 등장으로 인한 사회적 불만세력의 확대가 예상되며 이는 곧 새로운 제도의 성공을 위협하는 요인으로 작용한다. 그런 면에서 북한의 경우 또한 체제전환과 관련하여서도 무관하다고 볼 수 없다.

이른바 사회정책의 전환은 자본주의체제에서의 정상적인 사회정책과는 다른 점이 몇 가지 있다. 우선 활동의 주체를 정하고, 책임을 부여하며, 급여 제공의 원칙이 규정되어야 하는 제도형성의 과제이다. 체제전환기의 정책담당자는 일상적인 분배정책의 측면뿐만 아니라 제도적 설계의 기본적인 사항에 대하여도 결정해야 한다. 계획경제로부터 시장경제로의 전환이 의미하는 바는 경제정책과 사회정책의 제도적 구분, 정책기능 수행자의 책임, 사회적 급여에서 공공과 민간의 혼합, 생산과정의 위험, 즉 실업에 대한 대책이 필요하다.⁶⁸⁾ 또한 사회정책의 전환이라는 과제는 재정적인 위기, 긴급한 사회적 수요, 정치적 불안정 속에서 이루어지며, 체제전환의 사회비용을 완화하는 응급구호적인 정책이 되기 쉽다.

포스트 공산주의 체제전환에서 체제전환국 당국은 정책적 딜레마에 직면하게 된다. 우선 사회정책은 경제에 재정적인 부담을 가하게 된다. 사회적 지출은 구체제의 동유럽국가에서 국민총생산의 많은 부분을 차지하였다. 순수하게 양적인 측면에서 보면, 사회주의국가들은 그 부담능력이 적음에도 불구하고 이러한 사회변화로 인한 부담은 커질 수밖에 없게 된다.

경제체제의 전환을 중심으로 한 체제전환의 유형분석에서는 다양한 논의가 있지만, 가장 기본적인 쟁점은 전환의 속도와 배열의 문제이며, 체제전환의 유형은 점진적 형태와 급진적 형태로 나누는 것이 일반적이다. 점진적 개혁은 경제개혁을 2~3년 내에 완료하려 하지 않고 5~10년 혹은 그 이상에 걸쳐 장기적으로 추진하고자 하는 전략이다. 따라서 체제전환이 급진적인지, 점진적인지

68) 그러나 사회정책의 제도 형성은 서방에서와 마찬가지로 정치적인 제도를 만드는 관심 같은 것은 끌어내지 못하며 몇몇 정책전문가에 의하여 밀실에서 이루어지는 경우가 많다.

에 따라 사회적 낙오자가 많을 수도 있고, 적을 수도 있다는 분석이 가능하다. 따라서 체제전환에 따른 사회적 약자의 보호를 위한 대책을 강구하는 데에 있어서도 신중을 기해야 할 것이며, 이에 대한 영향분석이 필요하다고 본다. 왜냐하면 부문마다 변화에 대한 적응속도가 다르기 때문이다. 가령, 자본시장의 경우는 적응속도가 빠르지만 노동시장의 경우는 적응속도가 느릴 수밖에 없다는 가변적 요인이 잔존하기 때문이다.

국민들의 삶의 질과 관련된 사회정책과 사회보장제도 부문도 체제변화에 대한 적응속도가 상대적으로 느린 분야이다. 그리고 사회정책 내부에서도 주택 부문이 가장 빠르게 변화하였으며, 다음은 사회보장, 보건의료부문이 개혁되었고, 교육부문은 변화의 속도가 상대적으로 느리게 나타나고 있다.⁶⁹⁾

참고로 주택부문은 1990년을 전후하여 대부분의 동유럽국가에서 주택사유화가 추진되었다. 고용부문도 1990년대 초 대부분의 국가에서 경제구조의 전환에 따른 실업의 증가에 대한 대응책으로 실업수당이 도입되었으며, 독립된 기금을 설치하여 재정을 충당하였다. 연금부문에서는 체제전환 초기에는 국가 예산에 의하여 운영되었으나 헝가리, 체코 등에서는 점차 국가예산에서 분리된 사회보험방식의 연금이 도입되었다.

체제전환의 유형과 사회보장정책의 관계를 보면, 경제체제전환의 속도가 사회정책의 변화에도 반영되고 있음을 알 수 있다. 급진적 전환전략을 택한 국가에서의 사회보장제도는 실업수당과 가격보조 조치, 연금의 사회보험방식 도입과 민간연금체제의 도입, 공공주택의 민간매각, 주택보조금의 삭감, 보건의료 부문에 사회보험과 민간방식의 도입, 민간교육기관의 운영체제 도입 등 사회정책 프로그램이 비교적 빠른 기간 내에 이루어지고 있다. 반면에 점진적 전환 전략을 택한 국가에서는 위의 사회정책 프로그램이 상대적으로 느린 속도로 이루어지고 있는 것으로 평가된다.⁷⁰⁾

체제전환과정은 국민들의 기대수준이 급속히 상승하나 GDP의 하락에 이은 생활수준의 저하로 국민적 단합이 약화되는 시기이다. 따라서 경제개혁에 대한 사회적 합의를 유지하기 위한 지속적 캠페인을 필요로 하였다. 체제전환으로 생활여건이 악화된 국민들을 위한 합리적 사회정책을 정치·경제 개혁조치와 병행해야 하며, 통화팽창을 절대적으로 억제하고, 고정환율 유지 및 국영기업의 민영화를 신속히 진행할 것을 필요로 하였다. 또한 시장경제체제에 대한

69) 吳正受/鄭然宅 共著, 전게서, 323면.

70) 상게서, 325면.

대국민 교육·홍보가 지속적으로 필요하였다. 특히 시장경제체제에 상응하는 법률적·제도적 뒷받침도 필요하였다. 법과 제도가 관행의 변화를 이끌어 나갈 수 있도록 선도적 역할을 담당토록 하되, 지나치게 앞서갈 경우 경제주체들의 수용에 한계가 있음을 염두에 두어 왔다.⁷¹⁾

이러한 결과를 통해 볼 때 체제전환의 유형에 따른 사회보장제도 또한 적절한 법제도적 뒷받침이 마련될 때 성공적인 체제전환을 기대할 수 있을 것으로 결론지을 수 있다. 북한의 경우 또한 여기서 시사하는 바가 크다. 북한의 체제 전환을 예상할 때 북한의 사정을 고려한 이른바 사회적 약자 보호를 위한 ‘맞춤형 입법’이 마련되어야 할 것이다.

참고 문헌

- 구성열, “베트남의 인력양성과 노동시장”, 『베트남의 법제도와 시장개혁』, 연세대학교 동서문제연구원, 2002.
- 김규판, “동구 주요국의 고용”, 『임금제도분석』, KIEP, 1993. 12.
- 김은주, “베트남 노동정책의 특징”, 『서강대학교 공공정책대학원 박사학위논문』, 2000.
- 대외경제정책연구원, 『남북한 경제통합 대비를 위한 동유럽 체제전환국 변화과정 연구』, 2000.
- _____, 『체코 편람』, 1994.
- _____, 『폴란드 편람』, 1994.
- _____, 『남북한 경제통합 대비를 위한 동유럽 체제전환국 변화과정 연구』, 2000.
- 법무부, 『베트남 改革開放法制 概觀』, 2005.
- 백선기 외, 『저널리즘 평론: 사회적 약자』, 통권 21호, (한국언론재단, 2005.
- 백학순, 『베트남의 개혁·개방 경험과 북한의 선택』, 세종연구소, 2003.
- 신광휴, “사회주의국가의 법이론과 북한의 헌법이론”, 『한국외국어대학교 논문집』, 제25집, 한국외국어대출판부, 1992.

71) 『체코의 경제체제전환과 시사점』, 전계의 연구보고서, p.8.

- 신우철, “‘체제 전환’과 국가 - ‘제3의 길’에 대한 비교헌법학적 한 모색-”, 『법과 사회』, 제19호, 서울: 법과사회언론학회, 2000.
- 심동섭, “세계화와 법의 교류 -체제전환국가에 대한 법제개혁지원을 중심으로-”, 『법무연수원 연구위원 논문』, 법무연수원, 2004.
- 吳正受·鄭然宅 공저, 『社會主義 體制轉換과 社會政策 -東유럽國家와 獨逸統一의 經驗-』, 集文堂, 1999.
- 유광호, “사회보장제도”, 한국비교경제학회 편, 『비교경제체제론』, 박영사, 1997.
- 윤대규·임을출 편저, 『북한 경제개혁을 위한 새로운 패러다임』, 한울 아카데미, 2006.
- 이효원, “베트남사회주의공화국 헌법과 정치체제”, 『아시아법제연구』, 제3호, 한국법제연구원, 2005.
- 임을출·최창용, “북한 개발지원 방향과 전략: 기술지원과 PRSP의 연계”, 『통일 정책연구』, 제14권 제2호, 통일연구원, 2005.
- 정진명, “베트남 민법의 체계와 특성”, 『비교법학』, 제13집, 부산외국어대학교 비교법연구소, 2002.
- 정홍모, 『체제전환기의 동유럽 국가 연구: 1989년 혁명에서 체제전환으로』, 오름, 2001.
- 조동호, 『폴란드의 경제체제전환 사례연구』, 한국개발연구원, 1998.
- 홍완식, 『사회보험료 관련 입법에 있어서 헌법원칙의 적용에 관한 연구』, 현안 분석 2005-11, 한국법제연구원, 2005.
- 한국비교경제학회 편, 『비교경제체제론』, 박영사, 1997.

Bryant-mokrzycki, *The New Great Transformation: Change and Continuty in East-Central Europe*, London: Routledge, 1994.

Czúcz, Ottó, "Landesbericht Republik Ungarn", in: Bernd Baron von Maydell/Angelika Nussberger(Hrsg.), *Transformation von Systemen sozialer Sicherheit in Mittel- und Osteuropa*, Berlin 2000.

Deacon·Hulse, "The Making or Post-communist Social Policy: The Role of International Agencies," *Journal of Social Policy*, Vol. 26, Cambirdge University Press, 1997.

Dixon, John and David Macarov, *Social Welfare in Socialist Countries*, Routledge,

1992.

Florek, Ludwig, "Landesbericht Republik Polen (II)" in: Bernd Baron von Maydell/Angelika Nussberger(Hrsg.), Transformation von Systemen sozialer Sicherheit in Mittel- und Osteuropa, Berlin 2000.

Hainz, Bernhard/Tinhofer, Andreas, Arbeits- und Sozialrecht in Mittel- und Osteuropa, Wien 2004.

von Maydell, Bernd Baron/Nussberger, Angelika, Transformation von Systemen sozialer Sicherheit in Mittel- und Osteuropa, Berlin 2000.

Mögelin, Chris, "Die Rezeption des Rechtsstaats in Mittel- und Osteuropa," in Diskussionspapiere, Nr. 13/97, Frankfurter Institut für Transformationsstudien (<http://fit.euv-frankfurt-o.de>), 1997.

Neil J. Brennan, "European Integration and Human Rights' Cultures in Eastern Europe: The EU and Abolition of Capital Punishment in Estonia," *Univ. of New Brunswick Law Journal*, 1998.

Nussberger, Angelika, "Die verfassungsrechtliche Dimension der Neugestaltung des Arbeits- und Sozialrechts in den mittel- und osteuropäischen Staaten", in: Osteuropa Recht, Heft 3, Juni 2004.

Szurgacz, Herbert, "Landesbericht Republik Polen (I)", in: Bernd Baron von Maydell/Angelika Nussberger(Hrsg.), Transformation von Systemen sozialer Sicherheit in Mittel- und Osteuropa, Berlin 2000.

Rett R. Ludwikowski, "Constitutionalization of Human Rights in Post-Soviet States and Latin America: A Comparative Analysis," *Georgia Journal of International and Comparative Law*, Fall, 2004.

Ruti G. Teitel, "Transitional Justice in a New Era," *Fordham International Law Journal*, April, 2003.

The World Bank, Initiatives in Legal and Judicial Reform, 2004.

Yen D. Chu, "The Making of a Quagmire: The Inadequacies of Applying the Jackson-Vanik Amendment to Vietnam's Transitional Economy," *Columbia Journal of Transnational Law*, 1997.

A Legal System for Protecting Disadvantaged Members of Society in Transitional Countries

Shin, Jong-Dae^{*} · Choi, Eun-Suk^{**}

It is often extremely difficult for citizens in transitional countries to adjust to a new system for which there is no precedent in their lives. In particular, the livelihood of disadvantaged members of society is threatened by factors such as rising prices and unemployment in the changing environment. Under the previous socialist system, the state provided the basic necessities of life for its citizens, whereas in a market economy the individual must fend for himself. This paper emphasizes the income gap that arises in the process of transitioning to a capitalist, market economy system and points out why the creation of a new social safety net is necessary. In addition, it examines how transitional countries, faced with the task of forming a new social integration, have prepared a legal structure to do so. It is predicted that North Korea's recent introduction of certain market elements will bring about changes in its society, and therefore the provision of social welfare will be a minimum and necessary task in uniting North Koreans as full members of society. This paper focuses on social welfare policy in transitional countries, as well as wages, medical care, housing, and labor policy before and after the transition period.

^{*} Prof., Univ. of North Korean Studies

^{**} Research Prof., Institute for Far Eastern Studies, Kyungnam Univ.