

연구보고서 2017-32-01

통일 이후 북한 지역 사회보장제도

– 통합기 단일체제



이철수 · 우해봉 · 조성은 · 송철종 · 정해식 · 고혜진 · 모춘흥 · 민기채
이각희 · 이용하 · 이은영 · 장인숙 · 정은미 · 한경훈 · 조보배 · 최요한

【책임연구자】

이철수 한국보건사회연구원 연구위원

【주요 저서】

통일의 인구·보건·복지 통합 쟁점과 과제
경제인문사회연구회, 2017(공저)

통일한국의 경제정책: 노동 및 사회보장
통일연구원, 2017(공저)

【공동연구진】

우해봉 한국보건사회연구원 연구위원

조성은 한국보건사회연구원 연구위원

송철종 한국보건사회연구원 부연구위원

정해식 한국보건사회연구원 부연구위원

고혜진 한국고용정보원 부연구위원

모춘홍 한양대학교 연구교수

민기채 한국교통대학교 교수

이각희 공무원연금공단 연금연구소장

이용하 국민연금연구원 선임연구원

이은영 법률사무소 고요 대표변호사

장인숙 남북하나재단 선임연구원

정은미 서울대학교 기초연구원 강사

한경훈 서울대학교 사회복지연구소 연구원

조보배 한국보건사회연구원 연구원

최요한 한국보건사회연구원 전문연구원

연구보고서 2017-32-01

통일 이후 북한지역 사회보장제도

- 통합기 단일체제

발 행 일 2017년 12월

저 자 이 철 수

발 행 인 김 상 호

발 행 처 한국보건사회연구원

주 소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1층~5층)

전 화 대표전화: 044)287-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등 록 1994년 7월 1일(제8-142호)

인 쇄 처 고려씨앤피

가 격 11,000원

발간사 <<

최근 북한은 김정은 집권 이후 핵무기를 내세워 정치적, 외교적 협상에서 유리한 위치에 서고자 하는 전략을 선택했지만, 이는 오히려 국제적 고립을 자초하는 결과를 가져왔다. 특히 북한의 주요 교역 상대였던 중국 까지도 북한에 대한 경제 제재에 나서면서 북한 대외경제의 미래는 불투명해지고 있다. 그러나 이러한 정치·외교적 상황에도 불구하고 북한 내부에 대해 알려진 바에 따르면 북한 사회는 경제적 자유화와 사회적 분화가 광범위하게 진행되고 있는 상태이다. 즉 북한은 경제적 자유화가 개인별, 가구별, 세대별 자립화로 이어지고 이러한 가운데에 양극화가 진행되고 있다.

아울러 북한은 과거 고난의 행군 시기에 심각했던 절대적 궁핍에서는 일정 부문 벗어났는데 그 과정에서 배급제를 대체하는 시장 거래가 생활의 전 영역으로 확대되어 사적 경제활동을 중심으로 주민들의 삶이 이루어지고 있다. 그러나 북한 주민의 경우 일부 특권층을 제외하고는 여전히 절대 빈곤층의 식량, 보건의료, 위생 등 복지권과 건강권에 대한 보편적인 보장은 부족하다.

이러한 북한 내부의 긍정적이고 부정적인 변화와 지속성은 궁극적으로 북한이 지금까지처럼 평등주의를 내세워 정권의 정당성을 확보하고, 대외적인 정보를 차단하여 폐쇄적 정치권력을 유지하기 어려운 조건을 만들어 갈 가능성이 높다.

이러한 점에서 남북한 통일에 대한 논의는 그저 먼 미래의 일로만 여겨져서는 안 된다. 또한 정치적·경제적인 차원에서의 논의에만 머무를 수 없으며, 시기를 예측할 수는 없어도 우리가 언젠가 거쳐야 할 하나의 불

가피한 관문으로 받아들여야 한다. 그렇다면, 즉 통일은 우리에게 필수적인 과정이라고 전제한다면 우리는 통일 이후 사회상에 대한 명확한 전망을 가지고 정책적으로 대안과 준비를 선제적으로 해야 한다.

본 연구는 이러한 시점에서 매우 시의적절한 연구 목적을 가지고 이루어졌다. 2016년에 진행한 남북한 통일 직후 과도기적인 이중복지체제를 어떻게 적용할 것인지에 대한 연구의 연장선상에서, 통일 이후 10년의 시점을 기준으로 하여 상당 부분 해소된 남북한의 격차를 바탕으로 체제 및 사회보장제도의 통합 방안을 제시하고자 하였다. 통합기는 통일 이후 과도기 이중체제를 거치는 동안 북한 경제에 시장경제의 원리가 잘 작동하게 되고 시장 원리에 의한 화폐통합을 달성하고 대규모 실업을 해소하며 남북한의 소득격차를 상당히 줄인다는 것을 전제로 한다. 본 연구는 이를 바탕으로 남북한 사회보장제도 통합을 위한 제반 여건들과 구체적인 통합 방안을 제시하였다.

물론 이는 남북한 사회보장 통합 방안 매뉴얼의 하나일 뿐이다. 즉 본 연구는 남북한 사회보장 통합에 대한 하나의 기준과 가설을 갖고 접근하였기 때문에 남북한 사회보장 통합은 통일 당시 남북한의 정치·경제적 상황, 제도별 속성, 통일사회정책 등 관련 변수에 따라 매우 다양한 시나리오와 매뉴얼로 점철될 수 있다.

한편 기존 연구들은 남북한의 큰 격차를 감안한 상태에서 독일식 사회보장제도 통합 방식에 근거한 남북한 사회보장제도 통합과 남한 자료를 참고한 통합 비용 및 재정 추계가 주를 이루었다. 반면에 북한의 실태에 기반을 두고 법적 문제의 검토와 함께 제도별 통합에 대한 기준과 원칙에 대한 논의는 상대적으로 부족하다. 게다가 한시적 분리 운영 기간인 과도기 이중체제를 거친 이후에 통합에 진입하는 시점에서의 논의는 거의 없다. 이에 비해 본 연구는 통합기 단일체제에 진입하는 시점에서 경제·사

회적 전제 상황, 법적 문제의 검토, 북한 주민의 실태분석에 기반을 두고 소득보장체제 통합의 기준과 원칙, 방안을 논의하였다는 점에서 이후 통일이 구체화될 때에 참고할 만한 중요 자료가 될 것이다.

본 연구는 본원의 이철수 연구위원의 책임하에 우해봉 연구위원, 조성은 연구위원, 송철종 부연구위원, 정해식 부연구위원, 조보배 연구원, 최요한 전문연구원 등 원내의 연구진과 한국고용정보원 고혜진 부연구위원, 한양대학교 모춘홍 연구교수, 한국교통대학교 민기채 교수, 공무원연금공단 이각희 연금연구소장, 국민연금연구원 이용하 선임연구원, 법률사무소 고요 이은영 대표변호사, 남북하나재단 장인숙 선임연구원, 서울대학교 기초교육원 정은미 강사, 서울대학교 사회복지연구소 한경훈 연구원 등의 참여로 수행되었다. 여러 분야의 전문가들의 협력 연구가 쉽지 않은데 참여한 연구진의 노고에 감사드린다.

끝으로 본 연구의 결과는 연구진 개인의 견해이며 본원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀 두며, 본 연구 보고서가 이후 한반도의 평화로운 통일 과정에 귀하게 쓰이길 바란다.

2017년 12월

한국보건사회연구원장

김 상 호

목 차

Abstract	1
요 약	5
제1장 서론	19
제1절 문제 제기와 연구 목적	21
제2절 연구의 방법과 범위	26
제2장 통합기 단일체제 진입에 대한 논의	29
제1절 서론	31
제2절 통합기 단일체제 진입의 선결조건	36
제3절 통합기 단일체제 진입의 전제 상황	39
제4절 통합기 단일체제 진입에 관한 쟁점	71
제5절 통합기 단일체제의 설정 틀: 기준	84
제6절 소결	89
제3장 통합기 단일체제의 법적 제 문제	93
제1절 서론	95
제2절 통일국가의 법제도 통합 방향	97
제3절 단계적 통합을 위한 규범체계 고찰	122
제4절 사회보장제도 관련 남북한 법제통합의 헌법적 쟁점	137
제4장 북한 주민 생활 실태	155
제1절 서론	157

제2절 경제활동 실태	159
제3절 소득 실태	165
제4절 주택 실태	178
제5절 소결	197
제5장 기초생활보장제도 적용 방안	201
제1절 서론	203
제2절 적용 대상	207
제3절 급여	209
제4절 재정	214
제5절 전달체계	219
제6절 소결	221
제6장 소득보장체계의 기본 틀	225
제1절 서론	227
제2절 노후소득보장체계 관련 이론적 기초	230
제3절 완전 통합기 노후소득보장체제 구상	243
제4절 소결	259
제7장 기초연금 적용 방안	263
제1절 서론	265
제2절 적용 대상	270
제3절 급여	274

제4절 재정	281
제5절 전달체계	302
제6절 소결	303
제8장 국민연금 적용 방안	307
제1절 서론	309
제2절 적용 대상	319
제3절 급여	329
제4절 재정	338
제5절 전달체계	341
제6절 소결	343
제9장 결론	345
제1절 연구 요약	347
제2절 정책 제언	349
[보론] 공무원연금 통합의 쟁점	353
참고문헌	383
부 록	393
부록 1. 독일 통일의 사례	393

표 목차

〈표 2-1〉 과도기 이중체제의 설정 틀: 조건과 환경	32
〈표 2-2〉 과도기 이중체제의 설정 틀: 사회보장 부문	33
〈표 2-3〉 북한의 공식 환율과 시장 환율의 비교, 1992~2011년	41
〈표 2-4〉 북한의 물가상승률 전망	43
〈표 2-5〉 북한의 가구원 수별 가구수 전망	48
〈표 2-6〉 북한의 연령 계층별 인구구조와 경제활동인구	49
〈표 2-7〉 통일 이후 10년간 동서독 지역의 인구증가율	50
〈표 2-8〉 남북한의 경제활동참가율: 2001~2015년	54
〈표 2-9〉 북한의 산업별 취업자: 2008년	58
〈표 2-10〉 동독의 경제적 수렴현상(% , 서독 대비)	60
〈표 2-11〉 우선적 상거래 대상에 대한 인식(1순위)	67
〈표 2-12〉 우선적 상거래 대상에 대한 인식(2순위)	68
〈표 2-13〉 최근 5년간 남북한 경제성장률 비교	72
〈표 2-14〉 남한의 일인당 지역총소득의 전국 대비 비율	75
〈표 2-15〉 통일 이후 동·서독 간 이주 추이: 1989, 2008년	77
〈표 2-16〉 통합기 단일체제의 설정 틀: 조건과 환경	86
〈표 2-17〉 통합기 단일체제의 설정 틀: 사회보장 부문	88
〈표 3-1〉 남북한 사회보장법 체계의 비교	143
〈표 4-1〉 16세 이상 인구의 활동 상태와 거주 지역별 분포(2014년 기준)	161
〈표 4-2〉 주요 산업별 16세 이상 노동인구 분포	162
〈표 4-3〉 북한 국민소득 추이 I(북한 당국 통계)	166
〈표 4-4〉 북한 국민소득 추이 II(유엔 통계)	166
〈표 4-5〉 북한 국민소득 추이 III(한국은행 통계)	167
〈표 4-6〉 북한 국민소득 추이 IV(미국 CIA 통계)	168
〈표 4-7〉 현대경제연구원의 북한 GDP 추정	168
〈표 4-8〉 연도별 공식 소득과 비공식 소득의 비중 추이	173

〈표 4-9〉 북한 주민의 1인당 소득수준 비교	178
〈표 4-10〉 북한 인구·가구수 증가 규모	182
〈표 4-11〉 2008-2014년 살림집 계획발표-완공실적	182
〈표 4-12〉 김정은 집권 이후 살림집 건설 현장 시찰 및 현지지도 관련 보도	183
〈표 4-13〉 북한의 주택 형태 및 구조	184
〈표 4-14〉 유형별 거주 주택 현황 비교	185
〈표 4-15〉 최근 5년간 살림집 유형별 거주 현황	185
〈표 4-16〉 살림집 장만 경로	187
〈표 4-17〉 식수원 공급	188
〈표 4-18〉 화장실 형태	189
〈표 4-19〉 난방 유형	190
〈표 4-20〉 취사 형태(복수응답)	190
〈표 4-21〉 지역별 유형별 거주 주택 현황	191
〈표 4-22〉 살림집 개조 희망 사항	194
〈표 5-1〉 국민기초생활보장제도 생계급여 기준보조율과 차등보조율의 적용기준	216
〈표 5-2〉 국민기초생활보장제도 급여 집행에 대한 중앙정부와 지방정부의 부담 비율	216
〈표 5-3〉 북한이탈주민 연령별 생계급여 수급률	218
〈표 5-4〉 북한의 기초생활보장제도 생계급여 적용 방안: 단일체제기	223
〈표 6-1〉 노후소득보장체계의 유형	231
〈표 6-2〉 노후소득보장체계의 유형 간 강·약점 비교	235
〈표 6-3〉 우리나라 노후보장체계(국민연금 부문)의 변천	239
〈표 6-4〉 통일과도기 vs. 통합기의 노후보장체계: 국민연금 부문	247
〈표 6-5〉 통일과도기 vs. 통합기의 각 제도의 보장수준 가정: 국민연금 부문	247
〈표 6-6〉 통일과도기 vs. 통합기의 노후보장체계: 특수지역연금 부문	250
〈표 6-7〉 통일과도기 vs. 통합기 국민기초보장제도의 역할과 기능 비교	254
〈표 7-1〉 북한의 연령별 인구추계 및 노년부양비	272
〈표 7-2〉 직역연금 종류별 기초연금 대상 여부	273
〈표 7-3〉 기초연금 국가부담 비율 산정기준	282

〈표 7-4〉 기준 중위소득 및 기초연금 선정기준액 추계(월 단위)	286
〈표 7-5〉 과도기 이중체제 시기 급여수준	287
〈표 7-6〉 북한이탈주민 연령별 생계급여 수급률	289
〈표 7-7〉 직종별 16세 이상 노동인구 분포	291
〈표 7-8〉 남한 공적연금 가입자 및 수급자 수	294
〈표 7-9〉 가구주 연령이 65세 이상인 가구추계	295
〈표 7-10〉 통합기 단일체제기 급여수준	296
〈표 7-11〉 최소가정(적용 대상 70%) 소요 예산 추계	299
〈표 7-12〉 중립가정(적용 대상 80%) 소요 예산 추계	300
〈표 7-13〉 최대가정(적용 대상 92%) 소요 예산 추계	301
〈표 7-14〉 북한 노인의 기초연금 적용 방안: 단일체제기	305
〈표 8-1〉 소득비례 확정급여형 연금제도에서 개인 급여수준에 영향을 미치는 요소	311
〈표 8-2〉 북한 지역 경제활동 참여 인구	320
〈표 8-3〉 기준소득월액 상·하한액 결정사항 및 적용 기간	323
〈표 8-4〉 노령연금 지급 개시 연령의 조정 단계	330
〈표 8-5〉 국민연금 노령연금 지급 개시 연령 조정 방식의 비교	331
〈표 8-6〉 북한 지역 노령연금 지급 개시 연령 조정(안)	334
〈표 8-7〉 국민연금 급여산식의 변화	335
〈표 8-8〉 북한 지역 국민연금의 급여산식	336
〈표 8-9〉 노령연금 수급을 위한 최소가입기간의 사례	337
〈표 보론-1〉 남한 공무원연금 급여	365
〈부표 1-1〉 동독의 연금체계	394
〈부표 1-2〉 서독의 연금체계	396

그림 목차

[그림 1-1] 통일 이후 시기별 통합 단계	24
[그림 2-1] 북한의 쌀값 추이(2010~2017)	44
[그림 2-2] 남북한 원화의 대미환율 추이, 1990~2015년	46
[그림 2-3] 통일 이후 동서독 간 이주규모	51
[그림 2-4] 남북한 노동생산성 비교: 2008년	61
[그림 4-1] 주요 10개 시도별 아파트 거주 현황	192
[그림 4-2] 주요 10개 시도별 야간 조도 비중	193
[그림 7-1] 북한 노인인구 증가 추세	271
[그림 8-1] 우리나라의 공적연금 가입실태(2016년 12월 말 기준)	321
[그림 8-2] 국민연금 A값 증가율과 임금증가율	325
[그림 8-3] 남북한 기대수명의 장래 추이: 1993~2055	332
[그림 8-4] 북한 지역 65세 이상 인구 규모	333
[그림 보론-1] 공무원연금제도 운영체계	371
[그림 보론-2] 2015년 개혁 후 남한 공무원 연금 장기 재정 전망	373
[그림 보론-3] 2016년 이후 임용 신규공무원 기금 전망('16~'85)	374

Abstract <<

Social Security System in the North Korean Region after Unification: For an Integrated System

Project Head · Lee, Chulsoo

This study analyzed the socioeconomic situations and legal problems that North Korea may face in a post-reunified Korea and discussed ways to achieve the system integration of income security programs. First, we discussed ways to integrate public assistance programs into a single system, focusing on its target group, benefit level, delivery, and estimated expenditures. Next, the framework of the old-age income security system is presented. The basic directions, principles, characteristics of the income security system, and the measures for the integration of the income security system were discussed. We also looked at the integration plan of basic pension, national pension, and public employee pension in terms of coverage, benefits, delivery system, and financial burden.

In the integration period, it is difficult to separate the two Koreas from each other as in the case of the dual system of transition period. The social security system should be in-

Co-Researchers: Woo, Haebong · Cho, Sungeun · Song, Cheoljong · Jung, Haesik · Ko, Hyejin · Mo, Chunheung · Min, Kichae · Lee, Gakhee · Lee, Yongha · Lee, Eunyeong · Jang, Insook · Jeong, Eunmee · Han, Kyounghoon · Jo, Bobae · Choi, Yohan

egrated with each system, risk, subject, and service, and treat North Koreans equally with South Koreans in terms of system application, type of benefits, and level of benefits. In particular, the problem of improving the North Korean housing shortage and the old housing environment will be an important variable for the North Korean people to move to the South after unification. Therefore, it is a major task to improve the housing and residential environment of North Korea during the integration period.

It should be noted that if the productivity gap and the difference in human capital between South Koreans and North Koreans after unification can not be reduced rapidly, then there will be a huge amount of public assistance recipients and the financial burden of the unification government can be very large. It is unlikely that the enormous amount of public assistance funding will be covered by tax revenues in North Korea, and the economic and administrative infrastructure of local governments in North Korea is likely to be weak. Therefore, during the integration period, a lot of financial burden is expected from the central government.

In addition, a combination of flat-rate pension and earnings-related element was found to be a reasonable and efficient pension model for Korea after the transition period. In this integration process, the basic pension changes to a supplementary public pension, while maintaining the status of mini-

mum income security. In addition, the National Pension adjusts and expands in accordance with the economic growth of the North Korean region, and implements special elderly pensions for substantial institutional benefits. In order to actualize such a model, it is necessary to actively promote the transition to such a system before unification.

Key Words: Korea unification, Social security in reunified Korea

1. 서론

- 남북한 사회의 진정한 통합을 위해서는 북한의 사회보장체제를 개선하고 남북한의 사회보장 통합을 위한 구체적이고 실질적인 연구가 뒷받침되어야 함.
- 북한 주민들은 빈곤이 해소되고 소득권, 복지권, 건강권 등이 회복되어 삶의 질이 높아졌을 때 통일을 피부로 느끼게 될 것임.
- 남북한 사회보장 통합에 관한 연구는 남북 관계, 정치적 상황을 떠나서 항상 충분하게 이루어져야 함.
- 통일사회보장 연구는 남북한의 격차를 해소하고 남북한 주민들의 삶의 질을 향상시켜 남북한 통일·통합의 완성에 관한 연구임.
- 남북한의 사회보장체제는 격차와 이질성이 커서 사회보장 통합에 따른 비용이 막대할 것으로 예상되어 과도기를 거친 통합이 요구됨.
- 제도 운영의 비용에서나 효율성 측면에서나 기존 연구들과 마찬가지로 한시적 분리 운영하는 방식의 통합이 바람직해 보이며, 본 원의 전년도 연구에서도 일정 기간 남북한을 분리 운영하는 방식의 사회보장제도 통합 과정을 논의하였음.
- 본 연구는 과도기 이중체제를 전제한 전년도 연구의 연장선상에서 통일 이후 10년의 시점을 기준으로 상당 부분 남북한의 격차가 해소되었음을 가정하고 사회보장제도의 통합을 논의함.

□ 통합기 단일체제 진입 시점을 기준으로 논의하는 본 연구의 주요 과업은 다음과 같음.

- 통합기 단일체제에 대한 논의를 바탕으로 남북한 사회보장제도 통합을 위한 설정 틀을 제시함.
- 북한 주민의 생활에 대한 실태를 정리하고 통합기 단일체제 진입을 위한 정책적 판단 근거로 활용함.
- 생계급여 중심으로 북한의 기초생활보장제도의 통합 방안을 급여 대상, 급여수준, 전달체계, 재정부담의 측면에서 논의함.
- 공적연금 중심의 소득보장체제의 기본 틀을 제시하며 기본 방향과 원칙을 언급하고 통합의 전략과 전술을 논의하고, 소득보장체제의 기본 틀을 바탕으로 기초연금, 국민연금의 통합 방안에 대해 구체적으로 논의함.

2. 통합기 단일체제 진입에 대한 논의

□ 남북한이 정치적 통일을 달성하고 과도기 이중체제를 거친 이후의 상황을 통합기 단일체제로 정의하고 이를 위한 남북한 지역의 사회·경제적 상황에 대한 가정을 전제로 연구를 진행함.

- 현재 북한의 상황을 고려함과 더불어 통일 이후 과도기 이중체제 동안 남북한이 사회적, 경제적 격차와 이질성을 비교적 성공적으로 줄였다는 점을 기본 가정으로 함.
- 통합기 단일체제로 진입하기 위해서는 과도기 이중체제 기간 동안 북한 지역에 설치된 별도의 특구 차원에서 시행되던 경제정책의 변화가 필요함.

- 통합기 단일체제 진입 시점에서의 북한 상황을 화폐, 이주, 노동, 생산(소득), 조세(재정), 재산권 측면에서의 통합이 진행된 것으로 전제함.

3. 통합기 단일체제의 법적 제 문제

□ 통일국가의 법제도 통합의 기본방향

- 남북한 간에 합의된 통일방안이 없는 현 상황에서 통일을 준비하는 우리가 해야 할 일은 바로 통일 이후 남북한 법제통합을 하는 단계에서 반드시 놓쳐서는 안 될 원칙 내지 한계를 정립하는 것임.
- 이를 남북한 법제통합의 기본 원칙이라 명명하고, 이하에서 두 가지 규범적 기준으로 첫째는, 남북한 통일의 원칙에 부합해야 한다는 것임. 구체적으로는 평화통일의 원칙과 자유민주적 기본질서에 입각한 통일이어야 하며, 둘째는 남북한 주민의 내적 통합에 기여하는 것이어야 한다는 것임.

□ 사회보장제도 관련 남북한 법제통합의 헌법적 쟁점

- 남북한의 사회보장법을 상호 분석하여 통합법 제정의 근거로 삼을 필요가 있음.
- 사회주의 국가인 북한에서는 명목상의 사회복지 수준은 결코 낮지 않으므로 통일 이후 북한 주민을 설득하기 위해서는 남북한의 법제에 관한 비교를 통하여 실제로 실현 가능한 제도로의 통합에 대한 논의와 공감대가 필요하며, 이러한 절차에 관하여는 통일헌법 또는 사회보장법상에 근거를 두는 것이 타당함.

- 사회보험법제 분야에서는 북한 주민에게 사회보장 비용 납부의 부담을 경감시킬 수 있는 조치와 그 법적 근거를 갖추어야만 하고, 사회보상과 관련하여서는 북한 체제의 불법 청산에 관한 합의가 전제되어야 하는 문제점이 있음.
- 공공부조의 대표적인 법제로서 국민기초생활보장법이 문제 되는데, 이 영역에 대해서는 국가 재정적 역량이 중시되는 부분이라 법원(헌법재판소)은 판단의 전문성 부족(경제성 분석 등), 광범한 입법형성권(입법재량권)²⁾을 이유로 수급권 제한에 관한 판단을 유보할 가능성이 많음.
- 특히 국민에게 의무를 부담하거나 조세 부담을 높이는 방향의 입법이 필요한 사항이므로 국민적 합의를 뒷받침할 수 있는 법적 절차를 마련해야 함.
- 평등권 침해 문제에서는 기본적으로 통일 헌법하에서 남북한 주민을 달리 취급할 근거가 없으나, 지나치게 북한 주민을 우대하여 남한 주민을 역차별함으로써 관련 기본권에 증대한 제한을 초래하지 않는 방향의 입법으로 위헌성을 면할 수 있음.
- 북한 주민에게 초기에는 사회보장에 관한 비용 부담을 낮추어 주고 이들이 사회에 빨리 진출하여 남한 주민과 대등한 지위에 설 수 있도록 적극적 평등 실현 조치를 제도화하여 사회통합에 기여하도록 해야 함.

2) 실제로 헌법재판소는 입법형성권 또는 행정국가의 전문성이 고도로 필요한 영역에서는 판단을 유보하는 결정을 자주 내려 왔다.

4. 북한 주민 생활 실태

- 남북한 간의 경제·사회적 격차와 통일 후 남북한의 통합의 현실적인 접근법
 - 이종적 과도기체제에서든 통합된 단일체제에서든 사회 안정과 사회 통합에서 사회보장제도의 역할은 매우 중요함.
 - 1990년대 중반 이후 북한 사회는 국가의 국민 부양 체제에서 개인이 자신의 생계를 책임지는 자력갱생 체제로 급속히 변화하여, 장화의 진전과 사유화 영역의 점진적 증가 추세는 통일 이후 남북한 격차를 줄이는 데 긍정적으로 작용할 것임.
- 경제활동인구와 경제활동의 구조를 볼 때 인구 통계에서 북한 주민의 경제활동 참가율(69.3%)은 사실상 공식 부문에서 근로를 하고 있는 인구의 비율을 의미하며, 경제활동인구에 포함되지 않는 은퇴자와 가사일 종사자의 인구(23.7%)는 사실상 비공식 경제활동의 주요 참여자임을 주목해야 함.
 - 공식과 비공식 경제활동을 구분하는 기준은 합법/불법성이 아니라 법·제도의 안과 밖이며, 공식 부문의 경제활동은 법·제도의 안에서 통제를 받는 반면에 비공식 부문의 경제활동은 법·제도의 통제 밖에서 이루어짐.
 - 북한 사회에서 발견되는 흥미로운 것은 공식-비공식 경제활동의 병행 구조인데, 공식 경제활동에 종사하는 사람들 중 상당수는 비공식 경제활동에도 함께 종사하는데, 이유는 공식 경제활동을 통해 취득한 소득만으로는 생계를 유지할 수 없기 때문임.

- 다변화되고 있는 경제활동의 유형으로 공식 경제활동의 낮은 소득으로 인해 상당수 많은 북한 주민들은 소속 직장에 적(籍)만 걸어 놓은 채 비공식 경제활동에 참가하고 있음.
- 소속 직장에 적을 걸어 놓는 대가로 비공식 경제활동을 통해 얻은 수입 중 상당액을 직장에 정기적으로 납부해야 하는 경우가 많으며, 이들 중 일부는 '8·3노동자'라고 부르기도 함.
- 비공식 경제활동 중 사경기 경작, 가축사육, 유통업(도소매업)과 음식장사 등이 가장 비중이 높음.
- 비경제 활동의 증가는 정치적 자원의 분배에 따라 결정되는 기존의 사회계층 구조에 균열을 일으켜 경제적 자원 또는 소득 분배의 결정력이 크게 작용하는 시장경제적 사회계층 구조로 이동시킴.
- 북한 사회에는 공식 소득과 비공식 소득이 동시에 존재하는 이중적 소득구조가 형성됨.
- 일반적으로 공식 소득보다는 비공식 소득의 규모가 훨씬 크다는 특성을 나타냄.
- 해가 지날수록 전체적으로 공식소득은 줄어들고 있는 반면에 비공식소득은 점점 증가하고 있는데, 김정은 정권이 출범한 2012년 이후 공식 소득과 비공식 소득 간의 격차가 크게 벌어지고 있음.

5. 기초생활보장제도 적용 방안

- 체제의 구조가 통합되었다 하더라도 상당 기간 동안 남북한의 경제력 차이는 남아있을 것으로 예상되며, 통합된 노동시장에서 불리한

조건을 지닌 북한 주민은 전국적 수준에서는 상대적인 저소득층이 될 가능성이 높음.

- 따라서 통일한국에서는 필연적으로 남한 주민에게서 북한 주민에게로의 소득 재분배가 이루어져야 하며, 특히 최소한의 생활을 유지할 수 없는 상황의 북한 주민에 대해서 남한의 재정부담으로라도 기초생활보장을 제공하는 것이 필수적임.

□ 현재 남한에서 모든 국민의 기초생활보장에 대한 보장은, 현물로 제공되는 의료, 주거, 교육 등과 관련한 부분을 제외하고 나머지 생활에 필요한 부분을 현금 형태의 국민기초생활보장제도의 생계급여로 지급하고 있음.

- 생계급여의 수준이 모든 가구에 대한 최소한의 소득 보장 수준이 되기 때문에 체제 통합기에 생계급여를 누구를 대상으로, 어떤 급여를 어느 정도 수준까지, 어떠한 방식으로 시행할 것인지, 어느 정도의 재원이 소요될 것인지 고려하는 것은 통일 이후 북한 주민의 기초생활보장을 준비하는 데 가장 핵심적인 부분이 됨.

□ 통합기 기초생활보장제도의 전반적인 운영 방향은 다음과 같음.

- 남북한의 기초생활보장의 기본적인 틀은 동일하게 유지하는 것이 바람직하나, 급여기준선과 급여수준은 남한의 현 제도 방식을 북한에도 적용하여 기준중위소득을 사용하는 상대적 빈곤 관점으로 적용하되, 북한 지역과 남한 지역의 기준중위소득을 별도로 정함.
- 과도기 이중체제기에는 불가피하게 재산의 소득환산을 적용하지 않는 것이 바람직하나 체제 통합기에는 이러한 특례를 폐지하고, 북한 주민의 남한 이주를 막기 위해 관대하게 설정하는 급여기준

12 통일 이후 북한 지역 사회보장제도: 통합기 단일체제

과 급여액은 점차 북한 생활수준을 반영한 건강하고 문화적인 최소한의 수준으로 설정해 나감.

□ 통합기의 적용 대상은 북한의 모든 저소득가구로, 소득인정액이 선정기준액에 미치지 못하는 모든 가구에서 생계급여를 지급함.

○ 북한 지역에 재산의 소득환산부분을 적용하지 않는다면 남한 주민보다 더 유리한 급여조건이 형성되어 형평성문제가 불거질 수 있기 때문에 일정 기간 북한의 급여기준을 낮게 유지하는 것을 전제로 급여기준이 차등적용되는 기간 중에는 재산의 소득환산을 적용하지 않고, 남북한 급여기준이 동일해지는 시기부터 재산의 소득환산을 적용함.

○ 통일 이후 남북한 단일체제기에는 부양의무자 기준 폐지를 전제로, 남한의 부양의무자 기준이 완전 폐지되지 않더라도 상당히 완화되는 것을 예상하고 북한 지역에는 부양의무자 기준을 미적용함.

□ 통합기 단일체제기 기초생활보장 제도의 재원은 일반회계로 운용함.

○ 중앙정부와 지방정부의 재정부담과 관련해서는 통합기 단일체제 시기 초기에는 북한 지역에 대해서는 중앙정부의 부담을 최대로 인정하는 것이 요구됨.

□ 남북한 경제수준이 시일을 두고 단계적으로 접근해 간다는 전제에서, 북한 지역 기준 중위소득이 남한의 50%에 상향한다고 보고 단일체제기의 급여기준 및 급여수준을 남한의 50%로 전제할 때, 소요되는 재정의 규모는 연간 5조 1573억 2200만 원(20% 수급률)에서 10조 3146억 4500만 원(40% 수급률)에 이를 것으로 추정됨.

- 단일체제기 기초연금제도의 전달체계는 통합 전달체제로, 남한의 현행 행정복지센터로 개편하며, 맞춤형 복지팀을 배치하여 공공부조의 전달을 전담하도록 함.

6. 소득보장체계의 기본 틀

- 통일과도기에 전제했던 이중적 복지체제는 통일성숙기에 접어들면 어느 한쪽으로 일원화하거나 통합하는 것은 당연한 수순임.
 - 노후보장과 관련하여 종전의 연구에서 우리는 통일 시 과도기 동안 현행 남한의 연금제도와는 다른 제도를 북한 지역에 적용한 다음 나중에 통합하는 것을 전제로 함.
 - 통일 직후 북한 지역의 소득파악 곤란과 적정한 소득보장의 신속한 제공을 위해 남한과 달리 보편적 기초연금을 제공하고 국민연금은 거의 완전한 수지상등원칙에 기초하는 제도로 새로이 설계하여 점차적으로 적용을 확대한다는 계획을 수립함.
- 완전통합기 노후소득보장체계 구상: 국민연금 부분
 - 먼저 재정적 안정성 측면에서 볼 때 ‘전형적’ 기초(보편적)+비례이원 연금체계의 경우 수급부담 구조가 균형적인 비례연금을 적용하며 조세와 보험료에 재원부담을 분산시킴으로써 인구 고령화 시대에 더욱 안정적인 제도로 평가됨.
 - 소득보장의 적정성 측면에서도 ‘전형적’ 기초(보편적)+비례이원 연금체계의 경우 높은 수준의 기초연금이 노후보장의 든든한 기반을 제공해 주고, 그 위에 부가적으로 비례연금(현행보다 급여수

14 통일 이후 북한 지역 사회보장제도: 통합기 단일체제

준을 크게 낮춘 국민연금)이 보장을 제공해 줌으로써 급여의 적정성을 확보하는 데 전반적으로 유리함.

- 마지막으로, 남북한 주민의 수용성 차원에서도 ‘전형적’ 기초(보편적)+비례 이원 연금체계가 더 선호됨. 만약 통합모형으로 남한형 이원체계를 북한 지역에 적용하면, 북한 주민들은 기초연금에서 당장의 손실을 보게 되고 보장상태가 크게 악화될 우려가 높음.
- 전체적으로 볼 때 완전통합기의 노후소득보장체계는 통일 직후 북한 지역에 적용하였던 연금체계를 중심으로 일원화 내지 단일화를 해 나가는 것이 바람직함.

□ 완전통합기 노후소득보장체계 구상: 기타 제도부문

- 먼저 기초연금이 모든 노인에게 최저수준을 보장하고 국민연금(낮아진 비례연금)이 부가적으로 기초연금을 보완하는 상황이라면 국민기초생활보장제도의 역할과 기능도 변해야 할 것임.
- 이와 함께 공적연금을 보완하기 위해 북한 지역에 기업연금 등 사적연금을 적극적으로 확대해 나가는 것이 필요함.

7. 기초연금 적용 방안

- 단일체제기 기초연금제도는 남북한 간 완전한 통합에 기초하여 설계됨.
- 단일체제기 기초연금제도의 거시적 역할은 실질적인 남북한 사회통합 및 일상적·구조적 노인빈곤 예방임.
- 단일체제기 기초연금제도의 위상은 다층 노후소득보장 체계의 항

구적인 0층의 기초 소득보장제도로, 이중체제기 동안의 유일한 공적연금과 주요 노후소득원이라는 위상은 보충적 공적연금으로의 위상으로 변화하며, 최저소득보장이라는 위상은 지속될 것임.

- 단일체제기 기초연금제도의 목적은 남북한 노인의 경제적·사회적·문화적 최저생활을 보장하고 궁극적으로 인간다운 생활을 할 수 있도록 하며 사회통합에 기여하는 것임.

□ 단일체제기 기초연금제도의 운영

- 기본적으로 현행 남한의 기초연금 모델과 동일하며, 소득 하위 70%를 목표로 낮은 수준의 기초연금을 제공하고 빈곤 예방 및 최저소득을 보장하는 현금급여 제도임.
- 단일체제기 기초연금제도의 적용 대상은 소득 하위 70% 이상 남북한 65세 이상 노인이며, 단일체제기 기초연금제도의 급여수준은 현행의 기초연금제도 급여산식에 기초하여 계산하며, 남북한 노인에게 동일한 급여를 제공함.
- 단일체제기 기초연금제도의 재원은 일반회계로 운용하며, 중앙정부와 지방정부가 분담하되 북한 지역에 한해서는 통일 중앙정부가 최대한 부담한다는 원칙을 제시함.
- 단일체제기 기초연금제도의 전달체계는 전국적 범위에서 통합 전달체계를 구축하여, 북한 지역 국민연금 지역본부 및 지사를 실질적으로 설립 운영하고 이중체제기에 육성하였던 기초연금 북한인력을 실제 공단에 배치함.

8. 국민연금 적용 방안

□ 이철수 등(2016)에서 제시한 과도기 기간 국민연금은 다음과 같은 특징을 가짐.

- 만 18세 이상 60세 미만인 자가 의무가입 대상이 되며, 초기 단계에서는 근로자 대상의 사업장 가입자와 임의 가입자 제도를 두는 것으로 하고 있음.
- 급여는 재분배 요소가 없는 완전비례연금을 설정하고 있으며, 통일 시점에서 남한의 연금제도 역시 완전비례연금으로 이행하는 것을 가정하고 있음.
- 급여수준은 기초연금과 소득비례연금을 아울러 40~50% 수준을 논하고 있으며, 보험료율은 북한 지역 연금제도 내 기여-급여의 수지 상등 원칙을 적용함에 따라, 남한 보험료율보다 높은 보험료율이 적용될 수 있다고 보았음.

□ 연금 지급 개시 연령의 조정안에 대해서는 다음 내용을 검토하고, 약 20년에 걸쳐 완만히 조정되는 출생월 기준 3개월에 1개월씩 연금 지급 개시 연령을 조정하는 것을 제안하였음.

- 남북한 제도 통합을 위해서는 북한 지역의 연금 수급 개시 연령을 60세에서 65세로 조정하여야 함.
- 그러나 북한 지역의 평균수명이 크게 늘지 않는 상황에서 급격한 수급연령 조정은 불필요한 것으로 판단되기 때문에 남한의 수급 연령 조정이 2034년에 적용 완료되는 것을 고려하여, 2042년에 수급연령이 65세가 되는 방안을 제시하였음.

□ 북한 지역에 특례노령연금을 실시하는 방안을 제시하였음.

○ 북한 지역에 급여자격 획득을 위한 최소가입기간을 10년으로 설정할 경우, 북한 지역 중고령자의 다수가 실질적인 사각지대에 놓이게 됨.

○ 특례노령연금을 지급하면서 감액된 연금급여액을 지급하는 것으로 수지상등의 원칙은 충분히 적용 가능하기 때문에 통일 시점에서 50세 이상 60세 미만인 자에 대한 특례노령연금 제도의 실시를 제안하였음.

□ 통일 이후 북한 지역에 적용할 보험료 지원 사업을 제안하였음.

○ 보험료 지원사업은 저소득 가입자의 보험료 부담을 완화할 수 있도록 하는 것을 목표로 함.

□ 통일 이후 북한 지역에 적용하는 국민연금제도는 노후소득의 적정 수준을 확보하는 것을 목적으로 함.

9. 결론

□ 주요 연구 결과를 바탕으로 다음과 같은 정책적 과제를 제시하였음.

○ 첫째, 통일이 실현되었을 때 얼마나 빠르게, 그리고 안정적으로 통합체제로 이행할 수 있는가는 통일 이전에 남북 간의 격차를 얼마나 줄일 수 있는가에 달려 있기 때문에 남북한 정치, 안보 문제와는 별도로 비정치분야인 사회복지·사회보장 분야에서 북한과 주기적으로 대화하고 교류할 수 있는 창구를 마련해야 함.

18 통일 이후 북한 지역 사회보장제도: 통합기 단일체제

- 둘째, 사회보장제도 통합을 위해서는 남북한 제도 간의 이질성을 충분히 고려한 통합 방안이 필요한데, 이를 위해서는 통일 이전에 충분한 학술적 교류가 선행되어야 하며, 사회보장에 영향을 미치는 경제, 인구, 법제 등 다양한 정책적 협동연구가 요구됨.
- 셋째, 통일 이후 사회보장 통합에는 일시적으로 상당한 재원이 요구되므로 이를 위해 중장기적으로 ‘(가칭)통일복지기금’을 적립할 필요가 있음.

*주요 용어: 통일사회보장, 통합기 단일체제

제 1 장

서론

제1절 문제 제기와 연구 목적

제2절 연구의 방법과 범위

제1절 문제 제기와 연구 목적

정치적 통일, 경제적 통합은 통일의 우선 과제로 오랜 기간 동안 다양한 방면으로 연구가 이루어졌다. 반면에 남북한 사회보장 통합과 관련한 연구는 정치·경제적 통일 연구에 대한 종속성을 완전히 벗지 못한 채 연구가 다소 미진하였다. 하지만 남북한 사회가 진정한 통합을 달성하기 위해서는 북한의 사회보장체제를 개선하고 남북한의 사회보장 통합을 위한 구체적이고 실질적인 연구가 뒷받침되어야 한다. 실제로 북한 주민들은 정치적 통일과 경제적 통합보다는 빈곤을 해소하고 소득권, 복지권, 건강권 등을 회복하여 삶의 질이 높아졌을 때 통일을 피부로 느끼게 될 것이다.

현재 남북관계를 고려할 때 사회보장 통합에 대한 논의는 다소 시의성을 잃은 것처럼 보일 수 있다. 하지만 남북한 사회보장 통합은 통일의 성격을 일정 부분 결정하고 이는 나아가 남북관계의 대응에 영향을 미치게 된다. 그렇기 때문에 남북한 사회보장 통합에 대한 연구는 시기와 남북관계의 상황을 떠나서 항상 충분하게 이루어져야 한다. 그동안의 정치·경제적 통일 연구는 통일을 위해 어떠한 대책과 노력이 필요한지에 초점을 두었다면 통일사회보장 연구는 통일 이후 남북한의 격차를 해소하고 통일 한국의 국민인 남북한 주민들의 삶의 질을 향상시켜 남북한 통일·통합의 완성에 관한 연구이다. 따라서 본 연구는 정치적 관점에서 벗어나 통일 이후 북한 체제의 전환과 이행을 바탕으로 남북한의 사회보장 통합의 달성에 대해 논의하고자 한다.

독일의 사례를 보면, 정치적 통일이 일순간에 이루어지면서 서독의 시장경제와 사회시스템을 서둘러 동독에 이식하는 통일·통합 과정을 거치게 되었다. 이 과정에서 동독의 상황을 고려하지 않은 무리한 통합으로 인해 여러 가지 문제가 발생하였다. 특히 동서독의 임금과 물가 차이를 고려하지 않은 채 서독의 사회시스템을 일방적으로 이식하면서 서독에서 동독으로의 막대한 양의 재정투입이 일어났다. 서독에서 동독으로의 재정이전은 통일을 달성하고 25년이 넘는 지금까지도 발생하고 있다. 이렇게 막대한 비용을 치르고 있으나 동서독 간의 경제적 격차는 여전히 존재하며 동독 주민들의 서독으로의 이주는 계속 일어나고 있다. 이처럼 충분한 준비가 이루어지지 않은 상태에서 단기간에 급진적으로 통일·통합을 이루게 되면 남북한도 막대한 비용과 대가를 치르게 될 것이다. 독일의 사례를 통해, 통일 당시의 동서독보다 훨씬 더 큰 격차를 보이고 있는 남북한이 통일·통합을 이루기 위해서는 사전에 철저한 준비가 필요함을 알 수 있다. 또한 통일비용을 감축하고 남북한의 격차를 빠르게 해소하고 통합을 달성하기 위해서는 사회보장 통합에 대한 연구가 충분히 이루어져야 함을 알 수 있다.

현재 남북한의 사회복지 현실도 그리 녹록치 않다. 남한은 고령화 심화와 출산율 저조 등 사회적 문제로 인한 복지 현안 문제와 제도 개선에 대한 과제를 안고 있다. 북한은 빈곤, 영양실조, 위생불량 등으로 인하여 긴급한 구호를 요하는 대규모 취약계층이 존재한다. 또한 경제가 무너지면서 사회복지의 개인화, 시장화, 상품화 등으로 복지의 안정성이 갖추어지지 못하고 있다. 남북한 모두 일정한 형태의 사회복지제도를 갖추고 있으나, 상호 동일한 제도도 있으며 서로 존재하지 않는 제도도 있고 일부만 갖추고 있는 제도도 있다. 또한 제도상의 차이점과 함께 운영상의 이질성을 보이고 있다. 다시 말해서 남북한 모두 사회복지의 문제점과 개선 과

제를 안고 있으며, 남북한 제도의 이질성이 크고, 북한의 경우 사회복지 제도가 그 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다. 이는 남북한 사회보장 통합 비용이 대규모로 발생할 수밖에 없으며 상당한 소요시간과 노력이 필요함을 의미한다. 결국 원활한 사회보장 통합을 위해서는 통일 이후의 통합과정을 염두에 두고 반드시 통일 이전부터 준비하고 노력해야 한다.

기존 연구들은 정치적 통일 이후 남북한의 격차를 해소하기 위해서는 경제·사회 통합은 한시적 분리운영의 원칙에 따라 보다 점진적으로 이루어져야 함을 강조하고 있다. 제도 운영의 비용 측면에서나 효율성 측면에서나 통일 이후 한시적으로 남북한의 사회보장제도를 분리 운영하는 것은 바람직해 보이며 이는 남북한 경제를 분리 운영하는 것과 크게 맞물려 있다. 본원에서는 통일 이후 남북한의 경제·사회적 통합을 위한 보다 합리적이고 바람직한 방안 모색을 전제로 남북한 사회보장제도 통합을 위한 정책적 방안에 대한 연구를 수행하고 있다. 본원에서 수행한 전년도 연구에서는 합의에 의한 정치적 통일 이후 남북한 간의 경제·사회적 격차를 상쇄하고 해소하기 위하여 일정 기간 남북한을 분리 운영하는 방식의 사회보장제도 통합과정을 논의하였다. 남북한을 분리 운영하는 기간을 과도기 이중체제라 명명하고 이 기간 동안 북한 지역에 시행할 사회보장제도별 통합 기준과 원칙, 방안을 모색하는 데 논의의 초점을 두었다.

본 연구는 과도기 이중체제를 전제한 전년도 연구의 연장선상에 있다. 전년도 연구에서는 과도기 이중체제 동안 남북한에서 운영되는 이중복지체제의 기준, 원칙, 방안을 논의하였다면 본 연구에서는 통일 이후 10년의 시점을 기준으로 하여 상당 부분 해소된 남북한의 격차를 바탕으로 체제 및 사회보장제도의 통합을 전제로 논의한다. 본 연구에서는 이를 통합기 단일체제라 명명한다. 과도기 이중체제를 거치는 동안 북한 경제에 시장경제의 원리가 잘 작동하고 있으며 시장 원리에 의한 화폐통합을 달성

하고 대규모 실업을 해소하고 남북한의 소득격차를 상당히 줄인 것으로 가정한다. 또한 단일체제를 위한 법적 장치를 마련한 것으로 가정한다.

전년도 연구의 과도기 이중체제에서는 안정-이행의 단계에서의 통합 과정을 논의하였고 본 연구에서는 통합 단계인 통합기 단일체제에 진입하는 시점을 기준으로 논의를 진행한다(아래의 그림 참조). 한마디로 요약하자면 과도기 이중체제를 성공적으로 거친 이후에 통합기 단일체제에 진입하는 시점에서 남북한의 사회보장제도별 통합의 기준, 원칙, 합리적 방안을 모색하는 데 본 연구의 의의를 두고 있다.

[그림 1-1] 통일 이후 시기별 통합 단계

구호	안정	이행	통합
~1년	1~3년	4~10년	11년~
통일직후	통일초기	통일준비기	통일진입기

자료: 이철수 등(2016), 통일 이후 북한 지역 사회보장제도: 과도기 이중체제를 바탕으로 재구성.

보다 구체적인 연구 과업은 다음과 같다. 첫째, 통합기 단일체제에 대한 논의를 바탕으로 남북한 사회보장제도 통합을 위한 설정 틀을 제시하고 통합을 위한 법적 검토를 한다. 둘째, 북한 주민의 생활에 대한 실태를 정리하고 통합기 단일체제 진입을 위한 정책적 판단의 근거로 활용한다. 셋째, 제도별 통합 방안에 대한 연구로 우선 생계급여 중심으로 북한의 기초생활보장제도의 통합 방안을 급여대상, 급여수준, 전달체계, 재정부담의 측면에서 논의한다. 넷째, 연금 중심의 소득보장체제의 기본 틀을 제시한다. 소득보장체제의 기본 방향과 원칙을 언급하고 남북한 통합에 있어서 전략과 전술에 대해 논의한다. 다섯째, 소득보장체제의 기본 틀을 바탕으로 기초연금, 국민연금의 통합방안에 대해 구체적으로 논의하며, 보론에서는 공무원연금의 통합 방안을 다룬다.

기존 연구들은 남북한의 큰 격차를 감안한 상태에서 독일식 사회보장제도 통합 방식에 근거한 남북한 사회보장제도 통합과 남한 자료를 참고한 통합 비용 및 재정 추계가 주를 이루고 있다. 반면에 북한의 실태에 기반을 두고 법적 문제의 검토와 함께 제도별 통합에 대한 기준과 원칙에 대한 논의는 상대적으로 부족하다. 게다가 한시적 분리 운영 기간인 과도기 이중체제를 거친 이후에 통합에 진입하는 시점에서의 논의는 거의 없다. 반면에 본 연구는 통합기 단일체제에 진입하는 시점에서 경제·사회적 전제상황, 법적 문제의 검토, 북한 주민의 실태에 기반을 두고 소득보장체제 통합의 기준과 원칙, 방안을 논의하였다. 여기에 본 연구의 차별성이 존재한다.

본 연구는 통일 이후의 남북한 상황을 가정하고 논의를 진행하고 있기 때문에 일정한 한계를 갖고 있다. 더욱이 북한 지역의 경제성장을 바탕으로 성공적인 과도기 이중체제를 전제하고 있기 때문에 자칫 장밋빛 전망에 의존한 나머지 현실성을 담보하지 못할 수 있다. 이에 본 연구에서는 통일 이후 북한의 상황에 대한 지나친 긍정적 전망을 최대한 자제하고 북한의 실태에 기반을 두고자 하였다. 또한 본 연구에서 주장하는 통합기 단일체제에서의 남북한 사회보장제도의 통합은 통일 이후 겪게 될 수많은 통합 시나리오 중 하나를 전제한 것이고 그에 따른 하나의 매뉴얼을 제시하고자 한 것이다. 또한 사회보장제도 통합은 광범위 연구를 요하나 연구인력 및 자원의 한계로 인하여 본 연구에서는 소득보장체제 통합에 초점을 두고 있다.

통일 대비 사회보장제도 통합에 대한 연구는 시기, 정치적 상황, 남북관계의 상황에 관계없이 장기적 관점에서 미래지향적 안목을 가지고 충분히 이루어져야 한다. 남북한의 진정한 통일과 통합은 남북한 주민들이 통일의 과실을 즐기고 삶의 질 향상을 피부로 느낄 때 비로소 달성된 것

이라고 본다면 사회보장제도 통합은 그 중심에 있게 될 것이다. 이러한 관점에서 본다면 통합기 단일체제에서의 남북한 사회보장제도 통합에 대한 논의를 통해 통일을 대비하여 남북한의 사회복지 제도를 평가할 근거를 마련할 수 있다. 남북한 사회복지제도의 개선과 발전의 목표를 통일 이후 남북한 주민의 보다 나은 삶에 두고 남북한 사회보장제도의 개선점과 보완점을 파악하고 사회보장제도 통합에 이를 반영하여 발전시킬 수 있을 것이다. 또한 이를 통해 사회보장 분야에서 남북한의 교류협력 방안을 모색하고 장기적이고 꾸준한 교류협력이 가능할 수 있는 장치 마련에 근거가 될 수 있다. 여기에 본 연구의 가장 큰 목적을 두고 있다.

제2절 연구의 방법과 범위

앞에서 언급한 연구 목적을 달성하기 위해 본 연구는 우선 분야별로 질적 연구와 문헌조사를 동시에 진행한다. 그 다음 다양한 분야의 전문가로 구성된 학제 간 연구를 진행하였다. 특히 사회보장 제도별 전문가들이 연구에 참여하였다. 남북한 사회보장제도에 대한 전문 지식을 갖춘 사회복지학자들을 중심으로, 북한의 실태와 남북한 통합에 따른 경제·사회적 변화를 이해하고 전망하는 데 전문성을 가진 경제학자, 정치학자, 사회학자 및 법적 제 문제를 논의할 법 전문가, 그리고 북한의 상황과 변화를 예측할 역량을 지닌 북한학자를 망라한 다(多)학제적 연구진으로 본 연구의 과업을 수행하였다.

이렇게 구성된 다양한 분야의 연구진 간의 학제를 넘나드는 집체적인 토론을 기초로 통합기 단일체제 진입 시점에서의 남북한 사회보장제도의 통합에 대한 정책 방안을 제시하였다. 아울러 정치, 경제 등 다양한 분야

의 전문가들의 자문을 수렴하여 통합기 단일체제의 경제·사회적 전제상황에 참고하였다. 아울러 북한이탈주민에 대한 인터뷰 경험이 많은 연구자를 통해 북한 주민의 실태를 파악하여 이를 토대로 현실과 제도를 동시에 살펴보았다.

위에서 언급한 연구진들의 전문 지식을 통해 수행하는 본 연구의 과업 범위는 다음과 같다. 우선 첫 번째 단계로 과도기 이중체제를 거친 이후의 북한의 상황에 대하여 실태를 반영한 가정과 전망을 제시하고자 하였다. 세부적으로 첫째, 과도기 이중체제를 거친 이후의 통합기 단일체제에 대한 정의를 내리고 통합기 단일체제에 진입하는 시점에서의 경제·사회적 전제 상황을 화폐, 이주, 노동, 생산(소득), 재산권, 조세(재정)의 측면에서 구체적으로 서술하였다. 또한 여기서 남북한의 사회보장제도 통합을 위한 설정 틀을 제시하였다. 둘째, 통합기 단일체제 진입 시점에서의 사회보장과 관련한 법적 제 문제를 논의하였다. 셋째, 북한 주민 생활의 실태를 구체적으로 정리함으로써 통합기 단일체제에 대한 현실과 동떨어진 가정을 방지하고 제도와 현실을 동시에 고찰하고자 하였다.

다음의 두 번째 단계로는 소득보장 중심으로 제도적 통합 방안을 논의하였다. 우선, 생계급여 중심의 기초생활보장제도의 통합 방안에 대한 연구를 진행하였다. 공공부조의 가장 기본이 되는 생계급여에 대한 통합 방안을 적용대상, 급여수준, 전달체계의 측면에서 구체적인 논의를 진행하였다. 아울러 통합에 따른 재정부담도 제시하였다. 다음으로 연금중심의 노후소득보장 체제의 기본 틀을 제시하였다. 소득보장체제가 갖는 기본 방향과 원칙을 서술하고 소득보장체제의 특징을 논의하였다. 또한 소득보장체제 통합의 전략과 전술의 측면에서 정책 방안을 논의하였다. 그 이후에 이와 같은 노후소득보장 체제의 기본 틀을 바탕으로 기초연금, 국민연금의 통합 방안을 적용 대상, 급여, 전달체계, 재정부담의 측면에서 살

펴보았다. 아울러 공무원 연금의 통합방안을 보론으로 추가하였다.

세 번째 단계로는 이상의 논의한 통합기 단일체제 진입 시점에서의 사회보장제도 통합 방안을 바탕으로 정책적 함의를 도출하였다. 아울러 이와 같은 장기적 관점에서 사전 준비과제로서의 남북한 교류협력에 대한 함의도 함께 제시하였다.

다만 위에서 언급한 연구를 진행하기 위해서는 정치적 통일 이후 과도기 이중체제까지 지나고 통합기 단일체제 진입 시점에서의 남북한의 상황을 가정해야 한다. 이는 미래에 대한 예측을 기반으로 하고 있으며 과도기 이중체제 동안에 북한 경제의 자립성장을 전제하고 있기 때문에 현실적 근거가 취약할 수 있음을 인정한다. 하지만 본 연구에서는 통일 이후 통합에 관한 하나의 시나리오를 전제하고 이를 위한 하나의 매뉴얼을 제시하려 한다는 점을 밝혀 둔다.

제 2 장

통합기 단일체제 진입에 대한 논의

제1절 서론

제2절 통합기 단일체제 진입의 선결조건

제3절 통합기 단일체제 진입의 전제 상황

제4절 통합기 단일체제 진입에 관한 쟁점

제5절 통합기 단일체제의 설정 틀: 기준

제6절 소결

2

통합기 단일체제 진입에 대한 논의

제1절 서론

통일한국의 모습을 미리 그려 보는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 장밋빛 전망을 하는 것은 통일 공감대 형성에 도움이 될 수 있으나, 자칫 흑독하게 치러야 할 통일비용을 과소평가하거나 일부 항목을 간과할 수 있다. 세간의 우려와는 달리 회의적인 시각에서 통일이 가져올지도 모를 암울한 미래를 염두에 두는 것은 통일을 위해 충분한 준비가 필요하다는 여론을 조성하는 측면이 존재한다. 그러나 통일이 가져다줄 부담을 핑계로 이에 대한 준비를 방기한다면 한반도의 분단은 영구화될 것이다. 이렇듯 통일한국의 미래는 반드시 냉철한 남북한의 실태를 반영해야 하며 그 과정에서 기존의 많은 연구 결과를 주의 깊게 들여다보아야 한다. 본 장은 남북한이 정치적 통일을 달성한 이후 과도기 이중체제를 거쳤다는 것을 전제로 그 이후의 상황을 통합기 단일체제로 정의하고, 이를 위해 필요한 선결조건과 남북한 지역의 사회·경제적 상황을 가정해 본다. 뒤이어 통합기 단일체제 진입과 관련된 주된 쟁점을 정리하고, 이를 토대로 통합기 단일체제의 설정 틀에 대해 논의한다.

먼저 통합기 단일체제에 관한 구체적인 논의에 앞서, 지난 연구에서 설정했던 과도기 이중체제의 정의와 필요성에 대해서 간략하게 언급할 필요가 있다.³⁾ 과도기 이중체제는 한반도의 정치적 통일 이후 남북한 지역의 경제 격차와 통일비용을 줄이기 위해 남북한 경제를 일정 기간 분리·

3) 자세한 내용은 이철수 등(2016)의 제2장을 참조.

운영하는 시기를 일컫는다. 이는 기존의 많은 연구들에서 주장하는 바와 같이, 독일 통일처럼 통일 직후 완전한 경제 통합을 한다면 통일정부가 감당하기 어려울 정도로 통일비용이 발생될 것이라는 인식에서 비롯된다. 왜냐하면 통일 이후 북한 지역의 재건과 안정적인 시장경제 체제 구축을 위해서는 상당한 시간이 소요되며, 이를 위해서는 일정 기간 남북한 경제를 분리·운영하는 것이 바람직하기 때문이다. 따라서 최소 3년에서 최대 10년 동안의 과도기를 설정하고 북한 지역에 별도의 특구를 만들어 시장경제를 도입하고, 이를 통해 남북한의 경제 격차를 줄여나가는 것이 바람직하다고 보는 것이다. 정리하자면, 지난 연구에서는 남북한이 정치적 통일을 달성한 이후에 현행 대한민국 헌법을 기준으로 과도기 이중체제를 전제하고, 통일 1, 2년차에 북한 주민에 대한 긴급구호가 완전히 이루어진 뒤 각 분야별 통합의 세부 조건과 방향을 세웠다. 이와 관련해서 구체적으로 과도기 이중체제의 설정 틀을 다음의 두 표로 정리할 수 있다.

〈표 2-1〉 과도기 이중체제의 설정 틀: 조건과 환경

구분	조건과 환경
기간	- 3~10년 - 분야별 통합의 진행 절차 및 결과에 따라 과도기 기간은 재설정 가능
행정권	- 행정권(정치·외교·국방·치안·조세·예산 등)은 중앙정부가 관리 - 북한 지역에 특별행정관리기구(부총리급 이상)를 설치하여 북한 지역의 전체 행정 관리
기본권	- 헌법 3조에 의거 남북한 주민을 동일한 국민으로 간주 - 헌법 37조 2항(기본권 제한)에 기초, 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있음
권리 제한	- 화폐(통화), 노동(취업), 소득(임금), 이주(통행), 재산권(국유재산), 공공부조, 사회보험, 사회서비스, 기타 사회복지 제도 별도 관리 - 통행의 자유는 부분적 보장 - 거주 이전의 자유는 별도 관리
재정	- 재정과 예산은 별도로 독립·운영 - 북한 지역의 부족분은 중앙정부가 부담

구분	조건과 환경
조세	조세(관세 포함) 종목과 세율은 특별행정관리기구에서 별도로 정함
화폐(통화)	신화폐 발행
노동(취업)	- 북한 주민의 남한으로의 노동 이동은 취업 승인을 통해 중앙정부가 허용 - 노동시장을 분리 운영
자본·상품 이동	- 북한 지역으로의 남한 자본·상품 이동은 특별행정관리기구에서 별도 관리 - 남한 지역으로의 북한 자본·상품 이동은 허용
최저임금	- 최저임금제 적용 - 최저임금 수준은 특별행정관리기구에서 관리
부동산	북한 지역의 국유재산은 통일 정부가 재국유화

자료: 이철수 등. (2016). 통일 이후 북한 지역 사회보장제도: 과도기 이중체제. p. 62 <표 2-1>.

<표 2-2> 과도기 이중체제의 설정 틀: 사회보장 부문

구분	조건과 환경
사회보장	- 남한과 별도 운영하되, 준비 기간을 거쳐 일정 시점에 각 제도별·위험별·대상별·서비스별로 단계적 통합 - 취약계층에 대한 지원은 신속히 하며 비용은 중앙정부가 부담
법령	- 각 제도별·위험별·대상별·서비스별로 별도의 특별법 제정 - 필요 시 관련법의 특례조항 신설
대상	통일 이전 북한 국적 취득 주민이면서 통일 이후 북한 지역 거주자(출생자 포함)
급여 종류	- 현물과 각 제도별·위험별·대상별·서비스별로 별도 지정 급여 - 기존의 수급자·요구호자·요보호자 등에게 제공
급여수준	- 각 제도별·위험별·대상별·서비스별로 별도 지정 급여수준에 의거 - 열등처우의 원칙에 위반되지 않는 범위에서 허용
급여 수급 자격	- 각 제도별·위험별·대상별·서비스별로 정하는 급여 수급 자격에 의거 - 단, 공적연금 수급자는 가입기간을 별도의 기준을 통해 일부 반영
재정	북한 주민이 기본적으로 책임지는 가운데, 일부 중앙정부에서 부담
관리 운영 및 서비스 전달 체계	별도의 관리 기구를 각 제도별·위험별·대상별·서비스별로 설치·운영

자료: 이철수 등. (2016). 통일 이후 북한 지역 사회보장제도: 과도기 이중체제. p. 64 <표 2-2>.

본 연구에서는 과도기 이중체제 이후 통합기 단일체제로 진입하는 시점을 논의의 대상으로 한다. 따라서 통합기 단일체제에 진입하는 시점에서 남북한 지역의 상황에 대한 전제가 본 연구의 출발선이 된다. 물론 최대 10년의 과도기 이중체제 동안 실제 남북한 간 사회·경제 분야의 격차가 얼마나 줄었는가를 정확히 가정하는 것은 매우 어려운 일이다. 특히 경제 격차를 얼마나 줄일 수 있었는가를 예측해보면 다소 비관적인 결과가 나올 수도 있다. 독일의 경우 통일 이후 약 10년이 지난 후에 동독의 일인당 소득이 서독의 4분의 3 수준으로 증가했으며 2000년대에 들어와 서야 약 80% 수준까지 증가했다(Burda & Hunt, 2001; 고일동, 2009). 더욱이 독일의 경우 통일 이후 상당 기간 동독 주민들이 서독으로 이주하는 것을 막기 위해 노동생산성을 상회하는 임금 보장을 정치적으로 결정하여 서독에서 동독으로의 이전지출이 크게 발생했다.

한국은행에 따르면 2015년 기준 북한의 명목 국민총소득(GNI)은 34조 5000만 원으로 남한의 2.2%이고, 일인당 국민총소득은 139만 3000 원으로 남한의 4.5% 수준에 불과하다. 이렇게 경제적 격차가 큰 상황에서 남북한이 과도기 이중체제 기간을 통해 얼마나 경제 격차를 줄일 수 있을지도 현재로서는 정확하게 예측하기 어려운 것이 현실이다. 물론 희망적인 부분이 결코 없는 것은 아니다. 최지영(2017)의 연구에 따르면 2013년을 기준으로 북한 경제 내 비공식부문의 비중이 생산요소소득 측면에서는 18.5%, 최종수요 측면에서는 28.5%인 것으로 나타났음을 알 수 있다. 이렇게 북한 경제에서 상당한 수준의 사유화 및 시장화가 진행되고 있으며, 이러한 추세는 점점 더 확대될 것으로 보인다. 이러한 설명에 기초해보면, 북한 주민들이 점차 시장경제에 익숙해져 가고 있다는 점에서 과도기 이중체제 기간 동안 북한 지역에 사유화와 시장경제가 비교적 빠르고 순탄하게 정착될 가능성이 있다. 북한 내 이러한 변화는 남북

한의 경제 격차를 줄이는 데 도움이 될 것이다.

구체적인 논의에 앞서 통합기 단일체제에 진입하는 시점을 연구의 전제로 세운 이유를 언급하면 다음과 같다. 통일 이후 각종 제도들은 각각의 속도에 따라 통합이 이루어지게 되므로 과도기 이중체제를 거치는 동안 완전히 통합을 이룬 제도도 있고 그렇지 않은 제도도 있을 것이다. 이는 통합기 단일체제로 전환이 되어도 계속적으로 통합 과정을 겪고 있는 제도가 남아있다는 것을 의미한다. 지난 연구에서 과도기 이중체제를 최소 3년에서 최대 10년이라는 기간으로 설정한 이유는 사회보장제도의 통합 측면에서 볼 때, 제도별로 통합의 방식이나 속도가 상이하기 때문이었다. 따라서 제도에 따라 통합이 단기간에 완료될 수도 있고 충분한 기간이 필요할 수도 있는 것이다. 이러한 측면에서 보면 통합기 단일체제를 논의하는 것 역시 일정 기간을 설정하는 것이 바람직하다는 결론으로 이어진다. 다만 과도기 이중체제와는 달리 통합기 단일체제 이후의 상황은 보다 구체적으로 언급될 필요가 있다. 이러한 점을 고려하여 본 연구에서는 통합기 단일체제에 진입하는 시점에 남북한 지역의 사회보장제도가 어떠한 방식으로 통합되는 것이 바람직한가를 가정해보고 이러한 가정에 맞추어 분야별 통합 방안을 제시한다. 이를 위해 본 장은 통합기 단일체제에 진입하는 시점에서의 사회·경제적 상황을 예견해 본다.

본 연구는 현재 북한의 상황에 대한 고려와 더불어 각 제도별 차이는 존재하겠지만 통일 이후 과도기 이중체제 기간 동안 남북한이 사회적, 경제적 격차와 이질성을 비교적 성공적으로 줄였다는 점을 가정한다. 이는 앞선 연구에서 과도기 이중체제 도입 취지와도 부합한다.⁴⁾ 이러한 점들

4) 통일 이후 남북한 사회보장제도에 관한 연구는 통일 대비 사회보장제도 통합과 관련한 하나의 매뉴얼을 제시하고자 한다. 이를 염두에 둘 때 과도기 이중체제 이후 통합기 단일체제 진입 시에 남북한의 격차가 과도기 이중체제 도입 전과 큰 차이가 없다면 과도기 이중체제 도입에 관한 연구의 정책적 의미가 퇴색할 것이다. 따라서 통합기 단일체제에 진입하는 시점에 남북한의 격차가 상당히 줄었음을 가정하는 것이 연구시리즈의 전체적

을 고려하여 본 장에서는 통합기 단일체제 진입의 선결조건과 전제 상황을 살펴본다. 과도기 이중체제에서 화폐, 이주, 노동, 소득, 재산권으로 분류하여 사회보장제도의 사회·경제적 전제를 살펴보았던 것을 통합기 단일체제에서는 화폐, 이주, 노동, 생산·소득, 재산권, 조세·재정으로 확대하여 살펴본다. 뒤이어 통합기 단일체제 진입에 관한 쟁점을 살펴보고, 마지막으로 통합기 단일체제의 설정 틀을 정리한 후에 소결을 맺는다.

제2절 통합기 단일체제 진입의 선결조건

통합기 단일체제로 진입하기 위해서는 과도기 이중체제 기간을 거치는 것을 가정해서 북한 지역에 적용하려고 한 경제정책에서 변화가 필요하다.

첫째, 시장에서 결정된 남한 원화의 환율과 북한 신화폐의 환율에 기초해서 남북한 화폐통합을 달성한다. 이는 과도기 이중체제 동안 도입된 신화폐가 시장에서 무리 없이 통용되고, 그에 따라 북한 지역에 적절한 금융제도가 정착되고 중앙은행의 물가 안정 기능이 제 역할을 하게 된다는 것을 전제한다. 이러한 전제에 따라 통합기 단일체제에서는 북한 지역에 높은 인플레이션이 발생할 가능성이 높지 않은 것으로 가정한다. 통일 이후 북한 경제가 빠르게 성장하면서 북한 지역에 인플레이션에 대한 압력이 강하게 작용할 수 있지만, 이러한 문제는 남한 금융당국의 적절한 지원을 통해 어느 정도 완화할 수 있을 것이다. 또한 화폐통합에 따라 남북한 단일 물가 체계가 시행되는 것으로 가정한다.

둘째, 남북한 간 이주의 자유화가 보장된다. 과도기 이중체제에 불가피하게 존재했던 이주의 제한은 통일헌법의 제정과 함께 점진적으로 완화

인 목적에 부합해 보인다.

되게 된다. 과도기 이중체제 기간에는 이주에 대한 권리를 경제·사회에 충격을 주지 않는 정도로 북한 특구에서 별도 관리했다. 그러나 과도기 이중체제에서 북한 지역에 거주하고 있는 주민들에게 제공한 경제적 유인으로 인해 이주의 자유화가 보장된 후에 남한 지역으로 이주하는 북한 주민은 많지 않을 것이다. 따라서 이주의 자유화가 이루어진 이후 일부 북한 주민이 취업을 위하여 남한으로 이주할 수 있으나, 본 연구에서는 북한 지역의 노동 공급에 부정적 영향을 미치지 않는 범위에서 북한 주민의 남한으로의 이주가 이루어질 것이라고 생각한다. 또한 북한 지역에 투자와 생산의 증대와 함께 남한에서 북한으로 이주하는 주민도 점진적으로 증가할 것이다. 실제 독일 통일 이후 서독에서 동독으로의 이주가 꾸준히 일어났다.

셋째, 북한 지역에 시장경제가 안정적으로 정착되면서 남북한 간 노동시장의 통합이 이루어진다. 우선, 북한 지역에 시장경제가 정착되면서 노동시장도 시장의 원리에 따라 움직이게 될 것이다. 그리고 이주의 자유화가 보장되면서 남북한의 노동시장도 통합될 것이다. 북한 지역의 경제성장과 증대된 노동생산성 증가에 따라 북한 노동자의 임금이 상승하여 남북한 간 임금 격차도 크게 줄어들 것이다. 물론 국영기업이 민영화되는 과정에서 대규모 근로자가 노동시장으로 유입되면서 실업률이 증가할 수 있는 가능성이 존재한다. 특히 기업소에 근로자로 등록되어 있으나 공식 경제에서 임금소득을 올리지 못하고 있는 실질 실업자들이 대규모로 집계될 수 있다. 그러나 과도기 이중체제 동안 북한 지역의 생산 증가와 일자리 창출로 이러한 문제가 발생할 확률은 높지 않아 보이며, 그 결과 통합기 단일체제에 진입하는 시점에서는 경제에 부담이 될 정도의 대규모 실업이 발생할 확률은 그렇게 높지 않을 것이다.

넷째, 생산의 증가와 함께 북한 지역의 소득이 증가할 것이다. 과도기

이중체제 기간 동안 크게 낙후된 북한 지역으로의 인프라 및 민간 투자가 활성화되어 자립성장이 가능할 정도로 생산 능력이 향상될 것이며, 그로 인해 북한 주민의 소득이 증대될 것이다. 또한 남북한 일인당 소득 격차가 줄어들어 통일비용이 감소될 것으로 보이며, 이런 상황에서 통합기 단일체제로의 진입이 순조로워질 것이다. 물론 과도기 이중체제 기간 동안 북한이 남한과의 소득 격차를 얼마나 줄일 수 있는가를 정확하게 예견하는 것은 매우 힘들다. 다만 통일 이전부터 남북한 간 경제협력이 강화되고 그 과정에서 북한이 시장경제질서를 채택한다면 남북한의 소득 격차를 상당히 줄일 수 있을 것이다. 또한 과도기 이중체제 기간 동안 독일이 겪었던 경험을 거울삼아 북한으로의 재정지원이 단순히 소득보전이나 생산력과는 크게 관계없는 건설부분에 집중되지 않고 생산력 증대 및 설비 투자에 보다 집중될 수 있다면 통합기 단일체제로의 진입이 보다 순조롭게 이루어질 수 있을 것이다.

다섯째, 남북한에 동일한 조세 정책 및 통합재정이 운영된다. 과도기 이중체제가 끝날 무렵이 되면 북한 지역의 생산과 소득이 증가될 것이며, 그 결과 북한 지역의 세수 확보가 충분히 이루어져 재정 적자 폭이 크게 감소하게 될 것이다. 이로 인해 북한에서도 남한과 동등한 형태의 조세정책이 시행되며 재정통합이 이루어질 수 있다. 또한 통합기 단일체제에 진입하면서 과도기 이중체제 동안 북한 지역에 설치된 특구가 해체됨에 따라 한반도 통합재정 운용이 가능해진다. 물론 북한 지역의 소득이 증가된다고 해도 여전히 남한 지역에 비해 낮은 수준을 보일 수밖에 없다는 점에서 북한 지역의 재정 적자는 여전히 존재할 수 있다. 이러한 부분은 일정 기간 중앙정부가 보전하는 것을 원칙으로 한다. 남북한의 재정통합 과정에서 남북한의 소득격차를 고려하여 결정한다.

여섯째, 통일헌법이 제정됨에 따라 북한 지역의 재산권에 대한 법제 개

편이 완료될 것이며, 민영화와 사유화가 순조롭게 마무리될 것이다. 이에 따라 과도기 이중체제 동안에 존재했던 사회보장제도의 분리·운영 및 차등 적용의 가능성이 거의 없어진다. 또한 통일헌법 제정이 완료됨에 따라 통합기 단일체제에 진입하는 시점에서는 남북한 주민이 동일한 법적 지위를 가지게 될 것이다. 이는 통합기 단일체제에 진입하면서 사회보장제도의 운영에 있어서도 남북한에 동일하게 운영 및 적용된다는 것을 의미한다.

제3절 통합기 단일체제 진입의 전제 상황

통합기 단일체제 진입 시를 가정할 때 중점적으로 고려해야 하는 전제 상황은 큰 범주에서 단일 화폐 사용, 북한 지역의 고용 안정, 임금 및 소득 격차 감소, 법제 개편 및 민영화와 사유화 완료 등으로 정리할 수 있다. 이를 위해서는 북한 지역에 시장경제가 성공적으로 도입되어 정착했음을 가정해야 한다. 통합기 단일체제의 진입 시의 사회보장제도 통합을 위한 보다 구체적인 전제는 다음과 같이 화폐, 이주, 노동, 생산·소득, 재산권, 조세·재정의 여섯 가지 항목으로 구분하여 살펴볼 필요가 있다.

1. 화폐

현재 북한의 금융과 중앙은행은 남한과 차이가 크며 경제난과 공식경제와 비공식경제의 격차 등으로 인해 그 기능이 제대로 발휘되지 못하고 있다.⁵⁾ 북한은 중앙은행의 강력한 통제와 감독에 의해 움직이는 단일은행제도(mono-banking system)를 갖추고 있다. 단일은행제도는 조선

5) 이 단락의 내용은 문성민(2013)과 이재연(2015)을 참고하였다.

중앙은행이 통화발행을 중심으로 하는 중앙은행으로서의 역할과 자금배분을 중심으로 하는 상업은행으로서의 역할을 모두 다 하는 것을 말한다. 실물 경제계획 및 이에 따른 재정계획 수립을 원활하게 하고자 조선중앙은행에 경제의 통제 및 자금의 조달·배분 기능을 집중해 놓았다. 북한은 1990년대에 발생한 극심한 경제난과 그로 인한 재정난을 타개하기 위해 2002년에 7·1 조치를 취하였다. 이는 비공식 부문에서 점점 커져 가는 시장경제 요소를 도입하여 재정난을 타개하기 위한 것이다. 그로 인해 2004년에 중앙은행법을 만들고 2006년에 상업은행법을 만들어 이원적 은행제도(two-tier banking system)로의 전환을 꾀하였으나 현재까지 상업은행이 개설되었는지는 확인되지 않고 있다. 2000년대 중반부터는 체제 유지를 위한 금융제도의 보수화 현상이 일어나 시장 통제의 움직임이 있었다. 게다가 2009년의 화폐 개혁을 통해 인플레이션을 통제하고 국가의 재정수입을 증대하고 계획경제에 대한 정부의 통제를 강화하고자 하였다. 그런데 이 시기에 달러화나 위안화 현상이 심해지면서 인플레이션이 가속화⁶⁾되고 달러화에 대한 북한 원화의 환율이 급등하였다.

북한의 공식 환율은 2002년 7·1 조치를 통해 이전 1달러당 2.2원 선에서 150원 선으로 70배 이상 인상하였다(〈표 2-3〉 참조). 새로운 공식 환율은 나진·선봉경제무역지대에서 거래되는 달러당 200원에 달하는 환율과 다른 지역의 암시장에서 거래되는 수준을 고려하여 달러화에 대한 공식 환율을 현실화하고자 하였다. 그러나 환율을 현실화했음에도 불구하고 2002년 7월 이후 화폐가치 하락으로 비공식(시장) 환율은 지속적으로 큰 폭으로 상승하고 화폐개혁 이후 북한 원화에 대한 가치 하락으로 달러화에 대한 시장 환율은 여전히 공식 환율과 큰 차이를 보이고 있다.

6) 현재 북한의 일반물가에 대한 정보를 알 수 없어 쌀값 등의 생필품 가격으로 물가수준을 가늠할 수 있는데 이재연(2015)에 따르면 2009년 12월에 평양 기준 북한의 쌀값이 1kg에 20원이었으나 2012년 10월에는 6000원으로 300배가 증가하였다.

〈표 2-3〉 북한의 공식 환율과 시장 환율의 비교, 1992~2011년

	공식 환율 (북한 원/달러)	시장 환율 (북한 원/달러)
1992	2.1	80~100
1993	2.2	80~100
1994	2.2	120~150
1995	2.1	120~150
1996	2.1	195~195
1997	2.2	190~230
1998	2.2	190~250
1999	2.2	200~230
2000	2.2	200~210
2001	2.2	210~250
2002.8~12	152.5	200~480
2003	145.0	400~1000
2004	138.7	1,200~1,900
2005	139.5	1,900~2,720
2006	141.4	2,730~3,350
2007	135.1	2,890~3,320
2008	129.6	3,110~3,110
2009.8~11	134.2	3,500~3,845
2010	101.6	120~2,500
2011	98.0	2,540~5,400

자료: 이원경. (2012). 북한의 환율: 데이터와 추세. p. 81.

위에서 보듯이 현재 북한의 금융 제도 및 정책 실태를 고려한다면 북한에서 금융 개혁과 함께 신화폐의 도입이 쉬운 일은 아니다. 물론 장마당과 같은 시장 경제가 북한 지역에 점차 확대되고 있다는 점을 고려한다면 시장경제의 요소를 지닌 금융 제도가 생각보다 원활하게 자리 잡을 수도

있다. 특히 최근 들어 북한에서는 돈주를 중심으로 사금융 시장이 발달되고 있는데, 이들은 북한에 공식적인 금융 시스템이 없는 점을 이용하여 비공식 부문을 넘어 공식 부문에까지 광범한 투자를 하고 있다. 이렇듯 현재 북한의 계획경제 시스템은 시장경제 요소에 의존하는 부분이 점차 확대되고 있다(통일교육원, 2017, pp. 167-168).

이러한 점과 더불어 본 연구는 과도기 이중체제를 거치는 동안 북한 지역에 시장경제가 정착되어 안정적으로 운영되는 것을 가정하고 있다. 특히 북한 지역에 신화폐⁷⁾가 도입되면서 북한 지역에 은행제도 및 건전한 금융 환경이 정착될 것이다. 또한 과도기 이중체제 동안 북한 지역에 낮은 물가수준이 유지되기 때문에 통합기 단일체제에 접어들면서 화폐통합으로 인한 심각한 수준의 인플레이션이 발생할 가능성은 그렇게 높지 않다. 다만 체제전환국의 사례에서 볼 수 있듯이 시장을 개방하는 과정에서 심각한 수준의 물가 상승이 있을 수 있지만, 시간이 흐르면서 그러한 경향성은 점진적으로 완화될 것이다. 독일의 경우 전면적으로 통일을 이룬 1991년에 5.75%, 1992년에 3.33%, 1993년에 4.3%의 인플레이션(CPI 기준)을 보이다가 점차 낮아져서 이후에는 1~2% 수준의 인플레이션을 보이고 있다.⁸⁾

북한의 2009년 제5차 화폐개혁을 통해 알 수 있듯이 통일 이후 북한 지역에 신화폐를 도입하는 과정에서 인플레이션 압력이 크게 발생할 수 있다. 다만 본 연구는 과도기 이중체제에서 적절한 통화 관리를 통해 북한 지역에 낮은 물가수준이 유지되어 화폐통합 이후에도 심각한 수준의

7) 과도기 이중체제를 다룬 이철수 등(2016)의 '통일 이후 북한 지역 사회보장제도: 과도기 이중체제'에서는 북한의 신화폐가 어떤 통화인지에 대한 구체적 언급은 하지 않고 있다. 전에 없던 새로운 화폐일 수도 있지만 태환성과 유동성 확보를 고려한다면 미국 달러를 사용하는 것도 한 방법일 수 있다. 하지만 주권 국가로서의 통일한국의 금융 주체성을 생각한다면 달러보다는 새로운 화폐를 도입하는 것이 바람직할 수 있다.

8) 통일 이후 독일의 인플레이션율은 World Inflation Data(2017)에서 추출하였다.

인플레이션이 나타나지는 않을 것이라고 가정한다. 이와 관련하여 국회 예산정책처(2014)에서는 통일 초기에 물가상승률이 높더라도 남한의 지원으로 북한 지역에서의 물가 상승을 억제할 수 있을 것이라 가정하여 다음의 <표 2-4>와 같은 북한의 평균 물가상승률을 전망했다.

<표 2-4> 북한의 물가상승률 전망

기간	2015~2020	2020년대	2030년대	2040년대	2050년대
물가상승률(%)	5.5	4.4	3.2	2.3	1.9

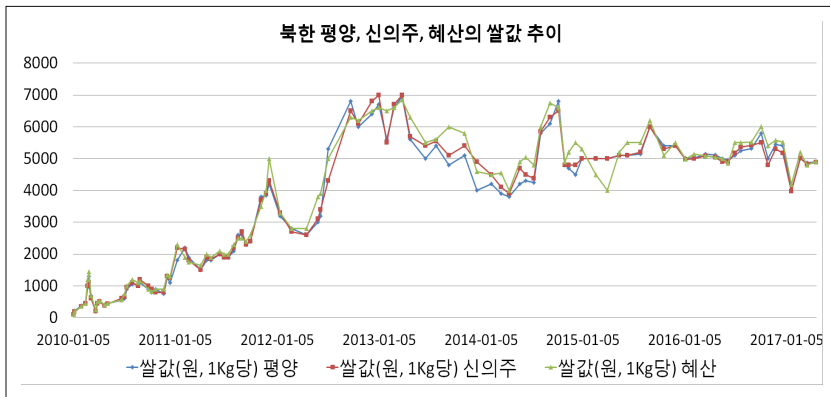
자료: 국회예산정책처. (2014). 한반도 통일의 경제적 효과. p. 61 표 22(북한의 평균 물가 상승률 전망).

다음의 [그림 2-1]은 북한의 쌀값 추이를 보여 준다. 북한에서는 남한과 같은 형태의 물가 통계를 발표하지 않기 때문에 많은 연구자들이 쌀값 동향을 통해서 물가의 추이를 유추한다. 2009년 화폐개혁 이후에 북한의 쌀값은 가파르게 상승하는 것을 볼 수 있다. 그러나 최근에는 쌀값이 안정세를 보여 2014년 이후부터는 쌀값의 변화가 크지 않다.⁹⁾ 이를 통해 제5차 화폐개혁을 단행한 이후에 외화사용까지 금지되면서 북한 주민들의 수중에 통화가 많아져서 물가 상승이 급격하게 일어났으나 최근에는 물가가 상당히 안정세를 보이는 것을 유추할 수 있다. 이는 과도기 이중체제에서 북한 지역에 신화폐를 도입함에 따라 초반에는 인플레이션이 일어날 수 있으나 과도기 이중체제 동안 물가가 안정될 수 있음을 시사한다. 그리고 논의의 편의를 위해서 통합기 단일체제에서 현행 남한 원화로 화폐가 통합되어 현재의 남한 원화가 계속 사용되는 것을 가정한다. 김병연(2014)은 북한이 금융체제 이행을 하기 위해서는 이원적 은행제도를

9) 북한 쌀값의 단기적인 등락은 국제적인 쌀 지원에 따른 북한 내 쌀 공급량의 변화에 영향을 받는다. 따라서 여기서는 추세적인 변화만을 언급하고자 한다.

정착시켜야 함을 언급하였다. 특히 조선중앙은행이 통화량과 이자율 조정을 통한 거시 경제 안정화에 힘쓰고 중앙은행의 역할을 물가 안정에 집중하도록 해야 한다고 강조하였다.

[그림 2-1] 북한의 쌀값 추이(2010~2017)



자료: 데일리NK (2017. 5. 17.). 북장마당 동향. www.dailynk.com/korean.market.php에서 2017. 5. 17. 인출.

또한 과도기 이중체제 동안 북한 지역에 도입된 신화폐가 성공적으로 국제시장에서 거래되고 있음을 가정할 필요가 있다. 이석(2013)에서는 이와 관련하여 경상거래의 태환성이 보장되고 외환시장에서 신화폐에 대한 대외환율이 안정되어 유동성이 확보되어야 함을 강조하였다. 이처럼 과도기 이중체제 동안 북한 지역의 신화폐에 대한 환율이 시장에서 결정되고 남한 원화의 환율도 시장에서 결정되면 남북한 통화에 대한 시장 환율에 따라 화폐통합이 안정적으로 달성될 수 있는 여건이 조성될 수 있다. 김병연(2014)은 환율제도 수립이 최우선으로 이루어져야 하며, 체제 이행 초기에는 고정환율제도를 통해 물가 안정에 대한 의지를 강하게 보여야 한다고 주장하였다. 다만 화폐통합이 본격적으로 이루어지기 전부

터 점차 변동환율제도로 변화하면서 시장에서 남북한 화폐의 적정 환율을 찾는 일이 중요하다고 강조하였다.

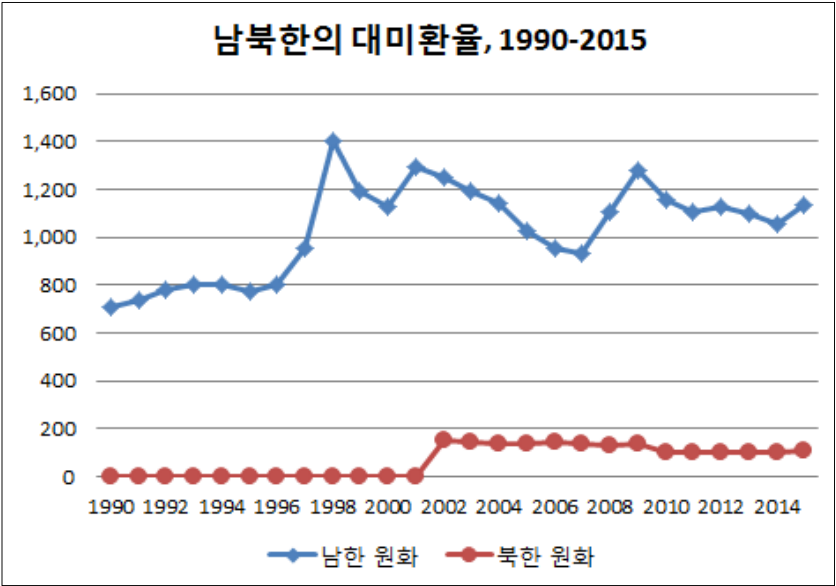
시장 환율에 의한 남북한 화폐통합의 타당성은 독일이 통일 당시 겪었던 화폐통합의 경험을 통해 확인된 바 있다. 독일은 급진적인 통일 이후 동서독 간의 격차를 빠르게 해소하기 위한 방편으로 정치적인 의사결정 결과 동서독 마르크 간 1:1의 화폐교환 비율을 책정하였다.¹⁰⁾ 보다 구체적으로 언급하자면 월급, 연금, 집세 등에 대해서는 1:1의 교환비율을 책정하였다. 개인저축의 경우에는 연령별로 제한을 두었는데 14세까지는 2천 마르크, 15세에서 59세까지는 4천 마르크, 60세 이상은 6천 마르크까지 1:1의 교환비율을 적용하였다. 그 밖의 경우에는 1:2의 교환비율을 적용하였다. 그 당시 서독 마르크와 동독 마르크 사이의 시장 환율이 1:4인 것을 감안하면 동독 마르크를 과대평가한 것이다. 이로 인해 동독 지역에 높은 인플레이션이 발생하였고, 동독 지역의 초과수요로 인해 서독 지역에서도 인플레이션이 나타났다. 그리고 임금인상으로 인한 생산비용의 증가가 동독 지역 기업의 가격경쟁력 및 채산성을 악화시켰다. 이는 결과적으로 통일비용의 증가를 초래하였다.

다음의 [그림 2-2]는 남한 원화와 북한 원화의 대미환율을 보여 준다. 북한의 대미환율은 공식 환율로서 시장 환율과는 큰 차이를 보이고 있다 (<표 2-3> 참조). 따라서 시장에서의 환율을 반영하지 않고 공식 환율에 따라 독일과 같이 일정 교환비율에 의해 전면적 화폐통합을 하게 되면 북한 원화의 통화가치 급상승으로 인해 강한 인플레이션 압력을 받게 될 여지가 높다. 이는 독일 통일의 경우에서 보듯이 북한 지역의 임금 상승과 채산성 악화로 북한 지역의 경제 발전에 도움이 되지 않을 것이다. 따라서 통일 이후 북한 지역에 신화폐를 도입하고 과도기 이중체제 동안 신화

10) 독일의 통일 당시 화폐교환 비율에 관한 내용은 정용길(2008, pp. 5-6)을 참조하였다.

폐에 대한 시장에서의 태환성과 대외 환율 안정을 달성한 후에 시장 교환 비율에 의한 남북한 화폐통합이 바람직할 것으로 보인다.

[그림 2-2] 남북한 원화의 대미환율 추이, 1990~2015년



주: 북한은 공식 환율임.
자료: 한국은행 경제통계시스템. (2017). 남북한 주요지표 비교. <http://ecos.bok.or.kr>에서 2017. 5. 17. 인출.

2. 이주

우선 통계청의 자료를 통해 북한의 인구와 가구, 경제활동인구를 살펴 보면 다음과 같다. 통계청의 북한통계포털은 북한 중앙통계국에서 2008년에 실시한 인구일제조사를 수록하고 있다. 북한의 2008년 인구일제조사에 연령별 인구, 경제활동인구, 가구원 수별 가구수 등의 자료를 담고 있으며, 이 자료에 기초해서 통계청은 2055년까지 북한 인구추계와

2015년까지의 북한 경제활동인구를 발표했다. 이러한 자료를 통해 2017년부터 2040년까지 북한의 가구구성과 연령계층별 인구구성, 경제활동 인구 등을 이하의 두 표로 정리하면 다음과 같다.

우선 <표 2-5>의 북한의 가구원 수별 가구수에 대한 전망은 연하청, 노용환(2015)에서 사용했던 2008년의 인구일제조사에서 발표한 가구 식구 수별 인구의 비율이 향후 계속 유지된다는 가정을 차용하여 구하였다. 2008년의 가구 식구 수별 인구 비율을 2017년부터 2040년까지의 추계 인구에 곱한 후 각 가구원 수별 가구수를 추계하였으며 총가구수는 그 총합이다. <표 2-6>의 북한의 연령 계층별 인구구조와 경제활동인구는 통계청의 연령계층별 인구 추계를 바탕으로 경제활동인구와 가구당 경제활동인구를 전망하였다. 통계청 자료에 따르면 2010년부터 2015년까지 북한의 경제활동참가율이 70.2~70.5% 수준이다. 앞으로도 북한의 경제활동참가율이 이 수준을 유지한다고 가정하여 경제활동인구는 15세 이상 인구인 생산가능인구에 0.7을 곱하여 구하였다. 그리고 경제활동인구를 총가구수로 나누어 가구당 경제활동인구를 구하였다. 자료에 따르면 2017년 현재 북한의 가구당 경제활동인구는 2.20명이며 2040년에는 2.25명이 될 전망이다.

48 통일 이후 북한 지역 사회보장제도: 통합기 단일체제

〈표 2-5〉 북한의 가구원 수별 가구수 전망

연도	총가구수	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인 이상
2017	6,366,064	107,227	812,357	1,270,804	2,278,265	1,249,688	493,539	154,184
2018	6,396,113	107,733	816,191	1,276,802	2,289,019	1,255,587	495,869	154,912
2019	6,426,166	108,239	820,026	1,282,802	2,299,774	1,261,487	498,199	155,639
2020	6,456,078	108,743	823,843	1,288,773	2,310,479	1,267,359	500,518	156,364
2021	6,485,646	109,241	827,616	1,294,675	2,321,061	1,273,163	502,810	157,080
2022	6,514,641	109,730	831,316	1,300,463	2,331,437	1,278,855	505,058	157,782
2023	6,542,837	110,205	834,914	1,306,091	2,341,528	1,284,390	507,244	158,465
2024	6,569,993	110,662	838,379	1,311,512	2,351,246	1,289,721	509,349	159,123
2025	6,595,872	111,098	841,682	1,316,678	2,360,508	1,294,801	511,356	159,750
2026	6,620,242	111,508	844,792	1,321,543	2,369,229	1,299,585	513,245	160,340
2027	6,642,901	111,890	847,683	1,326,066	2,377,338	1,304,033	515,002	160,889
2028	6,663,680	112,240	850,335	1,330,214	2,384,775	1,308,112	516,613	161,392
2029	6,682,443	112,556	852,729	1,333,960	2,391,490	1,311,795	518,067	161,846
2030	6,699,085	112,836	854,853	1,337,282	2,397,445	1,315,062	519,357	162,249
2031	6,713,536	113,080	856,696	1,340,167	2,402,617	1,317,899	520,478	162,599
2032	6,725,716	113,285	858,251	1,342,598	2,406,976	1,320,290	521,422	162,894
2033	6,735,589	113,451	859,511	1,344,569	2,410,509	1,322,228	522,187	163,134
2034	6,743,208	113,580	860,483	1,346,090	2,413,236	1,323,723	522,778	163,318
2035	6,748,641	113,671	861,176	1,347,174	2,415,180	1,324,790	523,199	163,450
2036	6,751,993	113,728	861,604	1,347,843	2,416,380	1,325,448	523,459	163,531
2037	6,753,404	113,751	861,784	1,348,125	2,416,885	1,325,725	523,569	163,565
2038	6,753,046	113,745	861,738	1,348,054	2,416,757	1,325,655	523,541	163,556
2039	6,751,087	113,712	861,488	1,347,663	2,416,056	1,325,270	523,389	163,509
2040	6,747,704	113,655	861,057	1,346,987	2,414,845	1,324,606	523,127	163,427

자료: 통계청 국가통계포털(2011. 4. 1)의 북한통계 2008년 인구일제조사(도별, 도시/농촌별, 식구 수에 따르는 형태별 세대수와 인구수)를 바탕으로 저자 시산. <http://kosis.kr>에서 2017. 6. 14. 인출.

〈표 2-6〉 북한의 연령 계층별 인구구조와 경제활동인구

연도	총인구	0-14세	15-64세	65세 이상	경제활동인구	총가구수	가구당 경제활동인구
2017	25,014,216	5,010,113	17,490,155	2,513,948	14,002,872	6,366,064	2.20
2018	25,132,287	5,002,423	17,636,136	2,493,728	14,090,905	6,396,113	2.20
2019	25,250,377	5,006,681	17,744,966	2,498,730	14,170,587	6,426,166	2.21
2020	25,367,910	5,018,691	17,821,698	2,527,521	14,244,453	6,456,078	2.21
2021	25,484,093	5,035,465	17,891,399	2,557,229	14,314,040	6,485,646	2.21
2022	25,598,023	5,053,436	17,917,911	2,626,676	14,381,211	6,514,641	2.21
2023	25,708,811	5,083,485	17,880,654	2,744,672	14,437,728	6,542,837	2.21
2024	25,815,517	5,119,464	17,859,092	2,836,961	14,487,237	6,569,993	2.21
2025	25,917,203	5,154,308	17,851,415	2,911,480	14,534,027	6,595,872	2.20
2026	26,012,962	5,185,728	17,844,123	2,983,111	14,579,064	6,620,242	2.20
2027	26,101,995	5,211,865	17,828,734	3,061,396	14,623,091	6,642,901	2.20
2028	26,183,643	5,231,467	17,785,703	3,166,473	14,666,523	6,663,680	2.20
2029	26,257,367	5,243,474	17,734,710	3,279,183	14,709,725	6,682,443	2.20
2030	26,322,760	5,247,012	17,683,895	3,391,853	14,753,024	6,699,085	2.20
2031	26,379,540	5,241,422	17,624,409	3,513,709	14,796,683	6,713,536	2.20
2032	26,427,399	5,226,126	17,528,429	3,672,844	14,840,891	6,725,716	2.21
2033	26,466,195	5,200,940	17,416,956	3,848,299	14,885,679	6,735,589	2.21
2034	26,496,130	5,166,318	17,319,583	4,010,229	14,930,868	6,743,208	2.21
2035	26,517,479	5,123,130	17,222,857	4,171,492	14,976,044	6,748,641	2.22
2036	26,530,649	5,072,611	17,133,810	4,324,228	15,020,627	6,751,993	2.22
2037	26,536,194	5,016,268	17,038,182	4,481,744	15,063,948	6,753,404	2.23
2038	26,534,788	4,955,807	16,966,818	4,612,163	15,105,287	6,753,046	2.24
2039	26,527,092	4,893,075	16,937,491	4,696,526	15,143,812	6,751,087	2.24
2040	26,513,798	4,829,977	16,916,644	4,767,177	15,178,675	6,747,704	2.25

자료: 통계청 국가통계포털(2011. 4. 1.)의 북한통계 북한인구추계(연령별 인구추계)를 바탕으로 저자 시산. <http://kosis.kr>에서 2017. 6. 14. 인출.

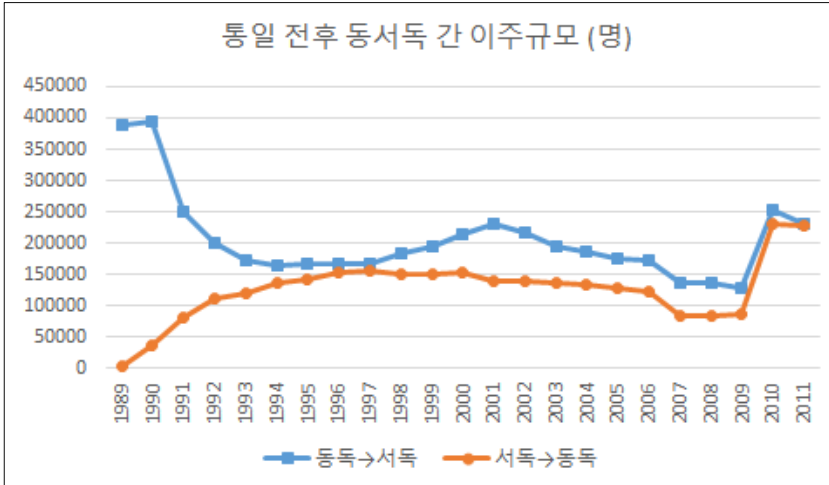
독일의 경우에는 통일 초기에 동독 지역에서의 꾸준한 경제활동인구의 감소는 동독 경제의 재건에 걸림돌이 되었다. 김진아(2012)에 따르면 1991년부터 2007년까지 동독 지역에서 서독 지역으로 인구 이동의 누적 합계는 총 250만 명이고 같은 기간 서독 지역으로의 순 유출은 105만 명 인 것으로 나타났다. 다음의 <표 2-7>과 [그림 2-3]에서 보듯이 독일의 경우에서도 통일 이후 동독에서 서독으로의 꾸준한 이주 추세를 보이고 있다. 통일 초기에 동독 지역에서의 꾸준한 경제활동인구의 감소는 동독 경제의 재건에 걸림돌이 되었다.

<표 2-7> 통일 이후 10년간 동서독 지역의 인구증가율

연도	인구증가율(%)	
	서독 지역	동독 지역
1989	1.00	-0.31
1990	1.92	-3.03
1991	1.30	-1.25
1992	1.23	-1.13
1993	1.03	-0.54
1994	0.50	-0.53
1995	0.45	-0.39
1996	0.44	-0.35
1997	0.31	-0.31
1998	0.08	-0.47
1999	0.20	-0.51
2000	0.28	-0.56

자료: 연하청, 노용환(2015), 통일독일 사회보장제도 통합의 교훈과 시사점: 한반도 사회보장제도 통합의 정책과제, p. 72의 <표 2-10> 통일 전후 동서독 간 인구이동의 표를 일부 인용.

[그림 2-3] 통일 이후 동서독 간 이주규모



자료: 연하정, 노용환(2015), 통일독일 사회보장제도 통합의 교훈과 시사점: 한반도 사회보장제도 통합의 정책과제, p. 72의 <표 2-10> 통일 전후 동서독 간 인구이동의 자료를 이용하여 저자 작성.

그러나 이와는 달리, 본 연구는 통합기 단일체제 진입 시점에 북한 주민의 대규모 남하 이주 가능성을 그렇게 높지 않을 것으로 가정한다.¹¹⁾ 이전 연구의 과도기 이중체제 10년 동안 북한 주민의 남한 거주 및 취업을 위한 이주를 제한하였다. 이는 과도기 이중체제 동안 북한 주민의 남하 이주는 전면 불허하는 것을 의미하는 것이 아니다. 단기간에 대규모 남하 이주를 하는 경우 남북간에 큰 부담과 혼란을 야기하기 때문에 이에 대한 제약을 두고 혼란을 가져오지 않는 수준에서 이주를 허용하자는 취지이다. 따라서 이전 연구의 연장선상에서 볼 때, 통합기 단일체제에 진입하면서 법적 문제가 해결되고 남북한 간 이주가 자유로워짐에도 불구하고

11) 전홍택(2012)에서는 통일 후 북한 특구를 설치하여 10년 동안 한시적 분리운동을 고려하고 있는데 이 기간 동안의 북한에서 남한의 이주규모는 1989년부터 1990년까지 동독 인구 대비 동독에서 서독으로의 순 이주 이주비율을 북한 인구에 적용하여 110만 명으로 추정하였다.

하고 더 이상의 대규모 남하 이주 가능성은 높지 않다고 가정한 것이다. 물론 적정 수준의 남한으로의 취업 이주는 발생할 수 있다. 여기서 적정 수준이라 함은 북한 지역에서 노동 공급의 부족 현상과 인구 감소가 심하지 않을 정도를 의미한다.¹²⁾ 아울러 이주를 하지 않더라도 개성 및 황해 남북도 지역에서는 서울, 경기 북부권으로 통근하는 북한 주민이 늘어날 가능성도 있다. 취업을 위해 남한으로 이주한 북한 노동자는 현재 남한 내의 외국인 근로자를 대체할 가능성이 크며 이들의 기술 수준이나 인적 자본은 낮을 것으로 예상된다.

한편 통일 이후 남북한 간 주민의 이주와 관련된 대다수 기존 연구를 살펴보면, 북한 주민의 대규모 남하 이주 가능성에 대해서만 주된 초점을 두고 있다. 하지만 통일 이후 북한 지역에서의 노동생산성의 증가와 투자 기회의 확대가 일어나면 남한 주민의 북한으로의 이주 가능성도 커진다.¹³⁾ 또한 통일 초기에 막연한 기대감으로 남한으로 일자리를 찾아 이주한 북한 주민들이 북한의 고향으로 되돌아갈 가능성도 있다. 실제로 한 북한이탈주민은 만일 통일이 된다면 북한으로 돌아가 고향 지역의 재건을 위해 힘쓰고 싶다고 증언하고 있다. 위의 [그림 2-3]을 보면 독일 통일 당시에 동독 주민의 서독으로의 대규모 이주가 발생한 이후에 동독에서 서독으로의 이주규모는 비교적 큰 등락을 보여주고 있다. 하지만 통일 초기에 서독에서 동독으로의 이주가 증가한 이후에 대략 1994년부터 2006년까지 서독에서 동독으로의 이주규모 또한 꾸준한 증가추세를 보였다는 것을 확인할 수 있다.

12) 이와는 달리 연하청, 노용환(2015)은 현재의 남북한의 소득 및 생활수준의 차이, 북한의 실제적인 높은 실업률, 이산가족 등으로 인해 북한 주민의 대규모 남하 이주 가능성을 언급하고 있다.

13) 연하청, 노용환(2015)에서도 이를 언급하고 있다.

3. 노동

노동과 관련해서는 북한 근로자의 임금 결정과 실업에 관해 살펴보자. 우선, 통합기 단일체제 진입시점에 들어서면 이주의 자유화와 함께 남북한 간 노동의 이동을 제약했던 대부분의 요인들이 사라질 것이다. 이런 상황에서 임금은 노동시장의 균형에서 결정되며, 이렇게 결정된 임금은 노동생산성을 반영한다.

아울러 본 연구는 통합기 단일체제로 진입하는 시점에 북한 지역에서의 노동시간 및 노동일수는 남한 지역과 동일함을 가정하고 있다. 이에 따라 고용안전망도 남한과 동일한 수준으로 가동될 것이다. Burda 등(2001)에 따르면 독일의 경우 통일이 되고 약 10년 후에 동독의 노동생산성과 명목임금이 서독의 4분의 3 수준까지 상승하였다. 또한 고일동(2009)에 따르면 2008년에는 동독의 노동생산성과 임금이 서독의 80%에 근접하였다. 독일의 경우 통일 이후 서독으로의 대규모 이주를 막고자 동서독 마르크를 1:1로 통합하는 정치적 의사결정을 내렸다. 또한 동독 지역에서의 임금을 서독의 노동조합이 협상하였으며 그 과정에서 서독 노동자들이 일자리를 잃을 것을 우려하여 동독의 임금이 노동생산성보다 높은 수준으로 결정되었다. 그 결과 동독 지역 근로자의 노동생산성에 비해 임금이 빠르게 증가하여 임금보전을 위해 동독으로의 대규모 재정지원이 발생하였다.¹⁴⁾

한편 노동의 측면에서 중요하게 고려해야 하는 부분은 경제활동참가율이다. 경제활동참가율은 경제활동인구를 노동가능인구인 15세 이상 인구로 나눈 것으로 경제 전체의 노동 공급의 규모를 가늠할 수 있는 지표이

14) Uhlig(2008)는 1991년부터 2003년까지 서독에서 동독으로 지출한 순 재정이전의 규모가 약 9,400억 유로이며 이는 동독 GDP의 30%가 넘는 수준임을 밝히고 있다.

다. 아래 <표 2-8>에 나와 있는 남북한 자료에 따르면 2015년 기준 현재 북한에서의 경제활동참가율은 70% 수준이다. 2003년부터 2009년까지 북한의 경제활동인구가 감소하여 이 시기에는 경제활동참가율이 61%를 보이다가 2010년에 다시 증가하여 2015년까지 70% 정도의 비율을 보이고 있다. 사회주의 계획경제의 특성상 공식 취업률이 100%라면 북한의 고용률(=취업자/15세 이상 인구*100)은 70% 수준인 것이다. 반면에 남한의 2015년 경제활동참가율은 62.6%로 북한보다 낮은 수준이다. 북한의 경우 통일 이후에 북한군의 규모를 줄이는 과정에서 20세 이상의 군인 중에서도 장기근속을 한 병사들이 남북한 군사규모 감축 계획에 따라 군에서 전역하여 경제활동인구에 포함될 가능성이 크다. 이 경우에 북한의 15세 이상 인구 및 경제활동인구가 늘어날 수 있다. 다만 북한의 16세 이상 20세 이하의 병사들은 대부분 학교와 같은 교육기관으로 편입될 가능성이 크다. 이 경우 15세 이상 인구에는 포함되나 경제활동인구에는 포함되지 않기 때문에 경제활동참가율이 소폭 낮아질 수 있다.

<표 2-8> 남북한의 경제활동참가율: 2001~2015년

연도	남한			북한		
	15세 이상 인구 (천 명)	경제활동 인구 (천 명)	경제활동 참가율(%)	15세 이상 인구 (천 명)	경제활동 인구 (천 명)	경제활동 참가율(%)
2001	36,579	22,471	61.4	16,741	11,685	69.8
2002	36,963	22,921	62.0	16,926	11,797	69.7
2003	37,340	22,957	61.5	16,736	10,340	61.8
2004	37,717	23,417	62.1	16,920	10,443	61.7
2005	38,300	23,743	62.0	17,142	10,592	61.8
2006	38,762	23,978	61.9	17,342	10,699	61.7
2007	39,170	24,216	61.8	17,549	10,765	61.3

연도	남한			북한		
	15세 이상 인구 (천 명)	경제활동 인구 (천 명)	경제활동 참가율(%)	15세 이상 인구 (천 명)	경제활동 인구 (천 명)	경제활동 참가율(%)
2008	39,598	24,347	61.5	17,781	10,962	61.7
2009	40,092	24,394	60.8	17,986	11,028	61.3
2010	40,590	24,748	61.0	17,464	12,253	70.2
2011	41,052	25,099	61.1	17,859	12,537	70.2
2012	41,582	25,501	61.3	17,946	12,598	70.2
2013	42,096	25,873	61.5	17,764	12,470	70.2
2014	42,513	26,536	62.4	19,154	13,509	70.5
2015	43,017	26,913	62.6	19,324	13,630	70.5

주: 북한은 15세 이상 인구 및 경제활동인구에 군인이 포함되지 않으며, 2003년 이후 자료는 16세 이상을 기준으로 작성됨.

자료: 통계청 국가통계포털(2011. 4. 1.)의 북한통계 북한인구추계(연령별 인구추계)를 바탕으로 저자 시산. <http://kosis.kr>에서 2017. 6. 14. 인출.

여기서 통합기 단일체제 진입시점의 상황을 보다 구체적으로 가정해 보면 다음과 같다. 사실 통합기 단일체제 진입에 앞서 북한은 과도기 이중체제를 거치면서 일자리가 창출되고 고용이 안정될 것이다. 다만 시장 경제로의 이행과 국영기업의 민영화 과정에서 대규모 실업이 발생할 수 있다. 현재까지 북한의 실업률에 대한 자료는 존재하지 않고 있으며 이를 위한 연구자들의 노력 또한 거의 없는 형편이다. 사회주의 경제체제를 표방하는 북한의 공식 취업률은 100%이다. 북한의 사회주의로동법의 제1장 제5조에 ‘조선민주주의인민공화국에서는 실업이 영원히 없어졌다’고 명시하고 있다(장명봉, 2015, p. 1127).

그러나 특히, 1990년대 고난의 행군을 겪으면서 사실상 경제가 붕괴되어 상당수의 실업자가 존재하고 있는 것이 현실이다. 이석(2016)은 2008년 인구일제조사 결과를 바탕으로 북한의 공식 취업률과 실질 취업률을

추정하였다. 그 결과, 북한의 20~59세 인구 대비 공식 취업자 비중(취업률)은 87.7%이나 실질 취업자 비중(취업률)은 최소 31.3%에서 최대 62.4%가 될 것으로 추정하였다. 즉 20~59세 인구 중 최소 31.3%에서 최대 62.4%가 공식 직업에서 임금소득을 올리고 있는 실질적 취업자인 것이다. 다만 공식 취업률과 실질 취업률의 격차는 일반적인 의미의 실업률을 의미하는 것은 아니며, 북한의 법·제도상 기업소 등에 근로자로 등록되어 있으나 공식 경제에서 실질적으로 임금이 발생하는 노동을 하지 않는 실업 상태를 의미한다. 물론 이들 중 상당수는 비공식 경제를 통해 생활비를 벌고 있는 실질적인 취업상태일 가능성이 크다. 예를 들자면, 2012년부터 2015년까지 북한이탈주민을 대상으로 한 설문에서 북한에서 장사를 전업으로 한 북한이탈주민들 중 공식적인 직업이 가정부인(주부)이거나 기타·무직인 응답자의 비중이 약 66%였다. 이를 통해 북한에서 자영업자 인구가 100만 명 정도 될 수 있음을 간접적으로 유추해볼 수 있다. 통일교육원에서 발간한 북한이해 2016을 보면(통일교육원, 2016, p. 207), 7.1조치 이후 시장화의 가속으로 시장이 생계유지를 위한 경제활동의 장에서 부의 축적 공간으로 발전하면서 공식 부문에서의 노동력이탈이 증가하고 있음을 언급하고 있다.

만일 이석(2016)의 연구에서 북한에서 공식 취업자이나 실질 실업자인 주민이 모두 비공식경제에서 자영업자 형태로 소득을 올리고 있다면 실제 실업률은 12%(=100-87.7) 정도일 것이다. 그러나 이들 중 일부만 자영업자 형태로 비공식 경제에서 노동을 하고 있다면 북한의 실제 실업률은 더 높아질 수 있다. 이러한 점들을 고려한다면 통일 이후 북한이 시장경제로 이행되는 과정에서 국영기업의 민영화가 이루어짐에 따라 실업률이 일시적으로 높아질 수 있다.

현재로서는 북한의 실제 취업률 혹은 실업률에 관한 정확한 정보를 얻

는 일은 매우 어려운 것이 현실이다. 하지만 체제 전환을 겪은 동유럽 국가들이나 통일 이후 동서독의 실업률을 보면 통일 이후 북한의 실업률에 대한 시사점을 얻을 수 있을 것이다. 조동호(1996)에 따르면 동유럽 국가들이 시장경제로의 체제 전환 과정에서 생산 감소에 따른 고용 감소, 그리고 장기 실업의 증가를 겪었음을 언급하고 있다. 독일의 경우도 동독 지역의 실업률이 1991년에 10.3%에서 1999년에는 20% 가까이 상승하였다. 서독 지역은 1991년에 6.3%에서 2000년에 10% 수준으로 상승하였다(Burda et al., 2001). 하지만 본 연구는 과도기 이중체제를 거치는 동안 민영화 과정에서 고용을 유지하고 시장경제로의 이행이 성공적으로 이루어지면서 북한의 실업률이 생각보다 높지 않을 것이라고 가정하고 있다.

또한 통일 이후 남북한 노동통합과 관련해서 중요하게 고려해야 하는 북한의 산업별 취업자 현황을 살펴보면 다음과 같다. 현재 북한의 산업별 취업자 수는 다음의 <표 2-9>를 통해 확인할 수 있다. 즉 인구일제조사가 이루어진 2008년 기준 경제 전체에 약 1200만 명의 취업자가 있으며 농림어업의 비중이 36%로 가장 높고, 서비스업의 취업자 비중은 약 30%이다. 공업의 취업자 비중은 23.7%이고 중공업의 비중은 12.8%이다. 현재 북한의 취업자 수에 따른 산업 구조는 남한의 1970년대 후반과 비슷하다. 이 시기에 남한의 농림어업, 제조업, 서비스업의 취업자 비중은 각각 38.4%, 22.3%, 38.5%였다. 남한의 경제 발전 경로를 통해 미루어보건대 통일 이후 북한이 남한과 같은 산업구조의 변화를 겪는다면 점차 농업에 종사하는 노동인력이 줄어들고 제조업의 취업자가 크게 늘어날 것이다. 그리고 시간이 지남에 따라 산업구조가 고도화되면 3차 산업인 서비스업에서의 취업자 비중이 더 커질 것을 예상할 수 있다.

〈표 2-9〉 북한의 산업별 취업자: 2008년

산업	2008	
	취업자 수(명)	산업별 비중(%)
농림어업	4,386,895	36.0
광업 및 광물 채취	718,195	5.9
공업(제조업)	2,882,982	23.7
경공업	1,323,366	10.9
중공업	1,559,616	12.8
전기, 가스, 수도 사업	216,282	1.8
건설업	367,650	3.0
서비스업	3,612,716	29.6
경제 전체	12,184,720	100

자료: 통계청 국가통계포털(2011. 4. 21.)의 북한통계(도별, 성별, 주요산업별, 16살 이상 로동인구 수)를 바탕으로 저자 시산. <http://kosis.kr>에서 2017. 5. 24. 인출.

결론적으로 통일 이후 과도기 이중체제를 거치면서 점진적으로 시장경제를 이식한 북한 경제에서 노동 임금은 노동시장의 균형에 따른 노동생산성을 반영하여 결정될 것이다. 그에 따라 과도한 임금 상승이 나타날 가능성이 매우 적으며, 독일과 같은 임금보전을 위한 대규모 이전지출이 발생할 가능성은 매우 낮다.¹⁵⁾ 이렇듯 본 연구는 과도기 이중체제에서 한 시적으로 낮은 수준의 임금을 유지했기 때문에 통합기 단일체제로 진입하는 시점에서는 과도한 임금상승이 발생하지 않는다. 또한 북한에서의 생산의 증가는 노동생산성을 증가시켜 북한 노동자의 임금 수준을 상승시키는 동인이 될 수 있다. 따라서 통합기 단일체제에 진입하는 시점에서의 남북한 노동 임금의 격차는 통일 시점에 비해 적을 것이다.

15) 전홍택(2012)에서도 이러한 점을 언급하고 있다. 특히 전홍택 편에서는 임금 결정이 자유화되면 임금이 크게 오를 가능성이 있기 때문에 북한에서 이를 억제하는 정책을 실시하는 것이 바람직하다고 제안하고 있다.

아울러 통일 이후 과도기 이중체제를 거치면서 북한 지역에 시장경제가 성공적으로 안착하고 국영기업의 민영화 과정에서 기존 고용이 최대한 유지될 것이다. 그리고 남북한의 경제 협력에 따라 북한 지역의 생산 증가는 일자리 창출과 함께 고용 안정을 가져다주는 주된 동인이 될 것이다. 따라서 통합기 단일체제에 진입하는 시점에서는 통일 초기의 동독에서와 같은 대규모 실업이 발생할 가능성은 그렇게 높지 않아 보인다.

4. 생산·소득

통합기 단일체제에 진입하는 시점에 남북한의 생산 및 소득 격차가 얼마나 되는가는 본 연구에 있어서 가장 중요한 전제이며 가장 큰 논쟁의 대상이 될 수 있다. 과도기 이중체제를 거치면서 북한의 생산력 증가가 일어나게 되면, 이를 통해 남북한의 노동 임금의 격차를 줄이고 일인당 생산량의 격차를 줄일 수 있다. 또한 북한 지역의 생산 증대와 소득 증가는 남한으로의 이주, 북한에서의 고용 안정, 북한 지역의 조세 수입 증가로 인한 재정 적자 감소 등과 밀접한 관련을 맺고 있다.

독일의 경우 동독의 노동생산성은 1990년대 후반에 서독의 약 75% 수준까지 상승하였으나 일인당 생산량은 65% 수준에 머물렀다(Burda et al., 2001). 특히 통일 초기 1:1 화폐통합과 노동생산성을 상회하는 임금 결정은 동독 기업의 채산성을 악화시켜 동독 지역으로의 투자가 늘어나지 않은 중요한 요인이었다. Sinn(2002)에 따르면 1992년부터 1995년까지 동독 지역의 GDP 대비 투자의 비중이 40% 이상으로 서독보다 높았지만, 설비투자보다는 생산과 관계없는 건물에 집중되었고 민간 투자는 생각보다 저조했다. Burda(2008) 역시 이러한 문제를 언급하고 있는데, 즉 동독에 이루어진 투자 중 3분의 2가 주거 및 사업용 건축물에 집중

되었으며 고정설비에 이루어진 투자는 3분의 1에 불과했다. 이와 관련하여 통일 이후 동독의 서독에 대한 경제적 수렴 현상은 다음의 <표 2-10>에 요약되어 있다.

<표 2-10> 동독의 경제적 수렴현상(% , 서독 대비)

연도	일인당 소비	명목임금	노동 생산성	일인당 생산	실업률	비취업률 ¹⁾	경제활동 참가율
1991	74	50	44	49	170	103	137
1992	74	65	57	53	261	112	121
1993	76	71	67	60	240	111	111
1994	78	72	70	64	224	108	108
1995	81	74	71	66	206	106	108
1996	83	72	72	67	198	106	106
1997	82	76	72	67	206	106	107
1998	82	76	70	66	207	107	107
1999	83	76	71	66	211	107	106
2000	83	73	72	66	233	109	104
2001	83	74	72	65	248	110	102
2002	82	74	73	66	243	10	102
2003	83	75	73	67	236	110	101
2004	83	75	75	67	231	109	100
2005	82	74	79	69	211	116	103
2006	82	74	78	69	210	114	104
2007	-	74	78	69	224	115	104

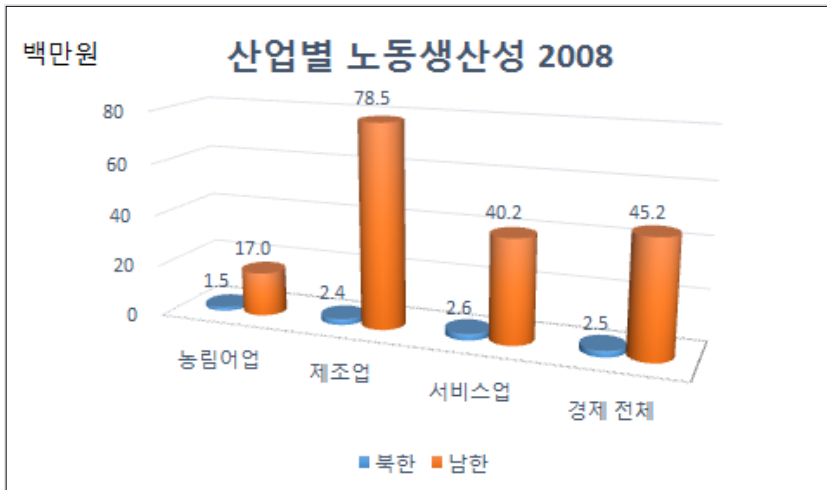
주: 1) 비취업률(nonemployment rate)은 생산가능인구 중에서 미취업인구의 비율임.

자료: Burda. (2008). What kind of shock was it? Regional integration and structural change in Germany after unification. p. 558 Table 1.

한편 북한에 대한 인구추계가 실시된 2008년을 기준으로 남북한의 노동생산성을 비교한 결과는 다음의 [그림 2-4]를 통해서 확인할 수 있다.

2008년에 북한의 노동생산성은 남한 원화 기준 250만 원으로 남한 노동생산성의 5.5%에 불과하다. 특히 산업별로 보면 농림어업의 남북한 노동생산성 격차는 상대적으로 작지만 제조업에서의 노동생산성 격차는 매우 크다.

[그림 2-4] 남북한 노동생산성 비교: 2008년



자료: 한국은행 경제통계시스템(2017), 남북한 주요지표 비교, 통계청 국가통계포털(2017a), 북한 통계를 이용하여 저자 산산.

이렇듯 통일 이후 독일의 경험을 거울삼아 북한 주민의 소득 증가를 위해서는 북한 지역의 생산력 증대와 고용 안정이 보장되어야 한다. 이 점에서 과도기 이중체제 동안 자리 잡은 노동시장이 제 역할을 한다면 노동생산성이 반영된 균형 임금 결정과 함께 북한 지역의 채산성 악화를 방지할 수 있을 것이다. 또한 중앙 정부 차원에서 북한 지역 사회간접자본에 대한 대규모 투자가 일어난다면 생산 증대에 많은 도움이 될 것이다. 북한이탈주민의 증언에 따르면 북한의 많은 공장들이 전기 공급, 시설 보

완, 원료 보충만 되면 언제든지 가동이 가능하다. 이는 북한 지역에 사회 간접자본의 재정비 및 구축이 일어나면 생산이 빠르게 증가할 수 있음을 시사한다. 이에 더해 과도기 이중체제를 거치는 동안 남북 교역¹⁶⁾이 확대 되고 남북한의 산업이 재편되면 북한 지역의 GDP 상승 및 안정적인 경제통합을 모색할 수 있는 여건이 조성될 수 있다.

임수호 등(2016)의 보고서에서는 남북한이 2020년에 남북한 경제협력강화약정(CEPA: Closer Economic Partnership Arrangement)을 맺는 것으로 가정하여 그에 따른 경제적 효과를 분석하였다. CEPA 체결로 인하여 남한 GDP는 2020년에 1822조 8000억 원에서 2039년에 3067조 5000억 원으로 증가하고, 북한 GDP는 약 38조 원에서 308조 3000억 원으로 증가하는 것으로 나타났다. 또한 2039년에 북한 GDP는 남한의 10%, 북한의 일인당 GDP는 남한의 20%가 될 것으로 추정하였다. 통일 이전에 남북한의 경제협력을 강화하는 일환으로 분석한 CEPA는 점진적 통합 방안으로 볼 수 있으며, CEPA로 인한 중장기 효과는 통합기 단일체제 진입에 대한 논의에 적절하게 활용할 수 있다. 이러한 노력들과 함께 통합기 단일체제에 진입하는 시점에서는 남북한의 생산 및 소득 격차는 상당히 줄어들 수 있다.

물론 과도기 이중체제 동안 북한 지역의 일인당 소득이 남한 지역에 비해 어느 정도 수준이 될지는 예측하기 어렵다. 본 연구에서는 지나친 장밋빛 전망은 지양하되 기존 연구들의 가정에서 크게 벗어나지 않는 수준으로 가정하고자 한다.¹⁷⁾ 최준욱(2011)은 통일 이후에 남북한 소득 격차

16) 통일 이후이기 때문에 남북 교역 보다는 생산의 수직적 통합이 더 적절한 표현일 수 있으나 과도기 이중체제에서는 남북한의 한시적 분리운영을 가정하기 때문에 남북 교역이라 표현하였다.

17) 북한의 장기 성장 및 통일비용에 관한 기존 연구들은 북한 경제에 대한 가정과 통일 시점, 통일비용에 대한 정의 등이 다 다르기 때문에 연구 결과에 대한 직접 비교를 하기는 어렵지만 통일 이후 통합을 수행함에 있어서 하나의 정책 실행 기준이 될 수 있다.

가 북한의 장기 경제성장률에 크게 의존한다고 할 때, 통일 이후 10년이 지난 시점에 북한의 일인당 생산이 남한의 20%, 19년 차에 40%가 될 것이라고 가정하였다. 전홍택(2012)에서는 북한이 남한보다 16%포인트 빨리 성장할 때, 통일 이후 10년이 지난 시점에 북한의 일인당 소득이 남한의 30%가 될 것이라고 전망했다. 독일의 경우를 보면, 앞의 <표 2-10>에서 보듯이 독일 통일 후 10년이 지난 시점에 동서독 간의 명목임금의 격차와 일인당 생산 격차가 각각 75% 정도와 65% 정도에 머물렀으며, 2000년대 후반에 이르러서야 동서독 간 노동생산성 격차가 80% 가까이 다가가는 것으로 나타났다. 한편 Beck(2010)은 남북한 통일비용 추계 시 정치적인 필요성을 언급하며 북한이 남한 소득의 80%를 따라잡는 가정을 사용하였다.

물론 독일이 2000년대 후반에 이르러서야 달성한 80% 수준까지 소득 격차를 줄이는 것을 가정한다면, 이는 현재 남북한의 격차를 고려할 때 지나치게 낙관적인 전망일 것이다. 하지만 현재 남한 내 지역 간 소득 격차를 보면 일인당 소득이 가장 낮은 강원도가 가장 높은 울산광역시 45% 수준이고 전국 평균의 73% 수준이다. 따라서 현재 남한 내 지역 간 격차를 고려할 때 통합기 단일체제에 진입하는 시점에 남북한 소득격차는 독일보다는 낮을 것이다. 이러한 점에서 북한의 소득이 남한의 40~60% 정도가 될 것이라고 가정하고자 한다. 이는 남북한의 경제 격차를 볼 때 달성하기 쉬운 목표는 아니다. 하지만 전년도 연구에서 과도기 이중체제 도입의 취지가 통합을 위한 여건을 마련하는 기간을 갖기 위함이고 통합기 단일체제 진입시점에서 통합의 여건으로 필요한 가정임을 볼 때 지나치게 낙관적인 가정은 아니라고 볼 수 있다.¹⁸⁾ 이전 연구에서

18) 국회예산정책처(2014)는 2015년에 평화적 통일을 한 후에 남한 GDP의 1%씩 북한에 투자를 하는 경우 2060년에 북한의 일인당 GDP가 남한의 67%가 될 것이라고 주장하고 있다. 만일 북한이 시장개혁과 개방을 성공적으로 하게 되면 효율성 및 생산성이 증

과도기 이중체제를 가정한 목적 중의 하나가 통일로 인한 사회·경제적 혼란을 방지하고 북한 지역에 순조롭게 시장경제를 도입하여 생산성을 높이는 것이라는 점에서 이러한 가정이 비현실적이지만은 않을 것이다.

다만 통일 이후 북한 지역에 소위 ‘네덜란드 병(Dutch disease)’이 발생할 가능성에 대한 우려가 제기될 수도 있다. 네덜란드 병이란 1950년대 말 북해에서 천연가스 유전을 발견한 네덜란드가 천연가스 수출로 막대한 수입을 올렸으나 물가 상승과 함께 화폐가치 상승으로 오히려 제조업 수출이 어려워지고 경기 침체를 겪은 현상을 말한다. 북한에 대규모 광물 자원이 매장되어 있어 통일 초기에 북한 경제 성장을 위해 광물 자원의 수출에 중점을 두게 될 수 있다. 또한 남한에서 북한으로의 대규모 재정 이전의 경우 네덜란드에서 대규모 천연가스 수출로 벌어들인 외화 수입과 같은 역할을 하게 될 수 있다. 이러한 경우에 네덜란드 병에 대한 우려가 발생할 수 있는데 남북한 통일의 경우 이에 대한 가능성은 낮을 것으로 본다.

위에서 언급한 임수호 등(2016)의 연구에서는 CEPA와 같은 남북한 경제 협력을 통해 남북한의 수직적 통합이 확대될 수 있다는 점에 주목했다. 이 연구에 따르면 통일 이후 북한의 경우 경공업과 중공업 부문에서 남한 중간재 투입이 증가할 수 있으며, 남한의 경우에는 경공업과 광업에서 북한 중간재 투입이 증가할 수 있는 것이다. 즉 통일 이후 남북한 교역에서 북한의 광물이 남한으로 투입될 가능성이 크며 북한은 남한의 중간재를 통해 경공업과 중공업에서 보다 많이 사용할 가능성이 크다. 이러한 설명에 따르면 통일로 인해 북한의 산업구조가 변화하면서 광물 수출로 인한 네덜란드가 겪었던 ‘천연자원의 저주’의 가능성은 낮아 보인다. 또한 독일의 경우를 거울로 삼는다면 남한에서 북한으로의 재정 지원이 단

가하여 북한 경제가 더 빨리 소득 격차를 줄일 수 있을 것이다.

순한 소득 보전에 집중되는 것이 아니라 설비 투자 및 인프라 투자에 집중된다면 네덜란드 병의 발생 가능성은 더욱 낮을 것이다.

5. 재산권

본 연구는 통합기 단일체제의 진입 시점에는 재산권과 관련하여 북한 지역에서의 민영화와 사유화가 완료되었음을 가정한다. 즉 통일 헌법의 제정 및 관련 법제 개편과 함께 재산권과 관련된 북한 지역의 법제 개편이 완료되었다는 점을 전제하는 것이다.¹⁹⁾ 재산권은 크게 국영기업의 민영화와 국유재산의 사유화로 구분해서 살펴볼 수 있으며, 통합기 단일체제에 진입하면서 통일 헌법에 따라 국유재산에 대한 민영화와 사유화가 성공적으로 마무리되었다는 점을 가정하고 있다. 또한 북한 지역에서의 민영화와 사유화가 마무리되었다는 점은 과도기 이중체제를 거치는 동안 사회적으로 재산권과 관련된 분쟁이 일어날 가능성이 매우 낮아졌다는 점을 의미한다. 특히 기존에 북한정권에 몰수되었던 재산들이 사유화되는 과정에서 발생할 수 있는 소유권 분쟁의 가능성이 더 이상 사회적인 문제로 비화될 가능성이 매우 낮아졌다는 것을 의미한다. 여기서 재산권과 관련해서는 다음의 세 가지 측면에 주목할 필요가 있다.

첫째, 통합기 단일체제에 진입하는 시점에는 우선 과도기 이중체제에서 북한 지역의 공공개발을 위해 부득이하게 국유자산으로 묶어둔 기업의 자본과 토지 등을 사유화하는 논의가 필요하다. 만일 과도기 이중체제 동안 북한 부동산 및 기업관리 총괄 지휘관으로 독일의 신탁관리청과 같은 기구를 두었다면 통합기 단일체제에 진입하는 시점에서는 이러한 기구들의 폐지 또는 지위 및 역할 변경을 고려해야 한다. 아울러 남한 주민

19) 법적 제 문제와 관련한 보다 자세한 내용은 제3장을 참고하시오.

의 북한에 대한 투자를 자유화하고 투기방지책 및 개발이익환수제도에 대한 논의를 함께 고려해야 한다.

둘째, 국유재산의 민영화와 사유화와 관련해서는 북한 지역의 생산 및 소득 증가를 최우선 과제로 고려해야 하며, 특히 국영기업의 민영화 과정에서 구조조정으로 인해 발생할 수 있는 대규모 실업에 대한 대안을 마련해야 한다. 이와 관련해서 북한 지역의 민영화는 기존 고용이 유지되는 형태로 추진해야 하며,²⁰⁾ 이를 통해 고용 안정과 생산성 증대에 기여해야 한다는 점을 반드시 고려해야 한다. 이에 더해 민영화 과정에서 불가피하게 발생할 수 있는 실업과 관련해서는 취업교육 활성화를 통해 재취업의 기회를 확대해야 한다.

셋째, 이 시점에는 토지와 주택에 대한 사유화도 마무리되어 북한 주민들에게 자산 형성의 기회가 제공된다는 점을 가정한다. 특히 북한 주민들의 자산 형성과 소득 증가는 중산층 형성으로 이어져 중앙 정부의 사회보장비용에 대한 부담을 감소시킬 수 있다. 또한 북한 지역에서 사회보장제도 수혜자의 복지 의존적 행태를 예방하면서 통일정부가 감당해야 하는 부담을 줄일 수 있다. 이는 생산적 복지를 통한 북한 주민들의 자립역량 강화로 이어질 수 있다.

다만 위의 세 가지 측면과 관련해서 통합기 단일체제 진입 시점에 북한 지역에서의 민영화와 사유화가 완료되었음을 가정할 때 반드시 고려해야 하는 지점은 북한 주민들의 사유화에 대한 인식이다. 이와 관련된 대표적인 지표가 우선적 상거래 대상에 대한 북한 주민들의 인식이다.

20) 기존 고용을 유지하는 민영화 방안은 민영화되는 기업의 경쟁력을 약화시키는 요인이 될 수 있다. 독일 통일 당시 동독 지역의 국영기업을 매각하여 수익을 확충하는 방식의 민영화가 추진되었으나 동독 경제의 발전이 더디고 실업이 크게 증가하여 고용을 유지하는 국영기업 정상화로 선회하였다(연하청 등, 2015, p. 89). 독일의 예를 볼 때, 북한 지역의 생산력 증대를 바탕으로 고용을 유지하는 민영화가 사회적으로 더 바람직할 수 있다.

〈표 2-11〉 우선적 상거래 대상에 대한 인식(1순위)

(단위: 명, %)

구분	소토지	살림집	시장 매대	개인 운영 국가 상점	농장 분조 경작지	소규모 지방산 업공장	기업소 명의 개인 소유 화물차 · 발동선	생각해 본적 없음	전체
2012년	33	14	38	5	9	2	8	8	117
	28.2	12.0	32.5	4.3	7.7	1.7	6.8	6.8	100.0
2013년	37	18	48	14	5	5	5	1	133
	27.8	13.5	36.1	10.5	3.8	3.8	3.8	0.8	100.0
2014년	35	19	36	14	10	8	8	17	147
	23.8	12.9	24.5	9.5	6.8	5.4	5.4	11.6	100.0
2015년	26	20	25	12	9	10	21	23	146
	17.8	13.7	17.1	8.2	6.2	6.8	14.4	15.8	100.0
전체	131	71	147	45	33	25	42	49	543
	24.1	13.1	27.1	8.3	6.1	4.6	7.7	9.0	100.0

자료: 장용석 등. (2016). 북한사회변동 2015: 시장화, 정보화, 사회분화. p. 119.

위의 〈표 2-11〉은 탈북자들이 북한에 거주할 당시 우선적 상거래 대상으로 꼽았던 매매 대상을 정리한 것이다. 이를 통해 최근 북한 주민들에게 있어서 우선적 상거래 대상으로 소토지나 시장매대를 자유롭게 거래할 수 있게 해야 한다는 인식이 감소하는 데 반해 소규모 지방산업 공장이나 기업소 명의로 등록된 개인소유 생산설비는 자유롭게 거래할 수 있게 해야 한다는 인식이 증가하고 있다는 점을 짐작할 수 있다. 특히 소규모 생산설비에 대한 사유화 인식이 증가하고 있다는 점은 북한 지역의 시장화와 결코 무관치 않아 보인다.

〈표 2-12〉 우선적 상거래 대상에 대한 인식(2순위)

(단위: 명, %)

구분	소토지	살림집	시장 매대	개인 운영 국가 상점	농장 분조 경작지	소규모 지방산 업공장	기업소 명의 개인 소유 화물차 · 발동선	생각해 본적 없음	전체
2012년	16	28	13	14	8	10	13	4	106
	15.1	26.4	12.3	13.2	7.5	9.4	12.3	3.8	100.0
2013년	14	41	32	23	3	4	9	7	133
	10.5	30.8	24.1	17.3	2.3	3.0	6.8	5.3	100.0
2014년	17	29	18	16	12	16	19	6	133
	12.8	21.8	13.5	12.0	9.0	12.0	14.3	4.5	100.0
2015년	11	14	21	21	11	19	17	5	119
	9.2	11.8	17.6	17.6	9.2	16.0	14.3	4.2	100.0
전체	58	112	84	74	34	49	58	22	491
	11.8	22.8	17.1	15.1	6.9	10.0	11.8	4.5	100.0

자료: 장용석 등. (2016). 북한사회변동 2015: 시장화, 정보화, 사회분화. p. 120.

이러한 양상은 우선적 상거래 대상 2순위에 대한 인식에서도 나타난다. 위의 〈표 2-12〉에서 확인할 수 있듯이 2순위의 우선적 상거래 대상에서 점차 소규모 생산설비가 늘어났다는 점도 북한 지역에서 시장화가 상당 부분 진척됐다는 것을 의미한다. 특히 교육수준이 높을수록 생산설비를 자유롭게 거래해야 한다는 인식이 높다는 점에서 북한에서의 시장화가 젊은 사람들의 인식에 보다 많은 영향을 미쳤다는 것을 의미한다.

정리해보면 과도기 이증체제 동안 북한 지역에서의 민영화와 사유화가 상당 부분 진척되어 통합기 단일체제 진입 시점에는 이와 관련된 대다수 문제가 상당 부분 해소됐다고 가정할 수 있다. 즉 통합기 단일체제 진입

시점에는 법제도적인 차원의 문제가 마무리된 것과 더불어 북한 주민들의 사유화에 대한 인식이 상당히 증대될 것이다. 특히 현재 북한 지역에서 심화되고 있는 시장화는 북한 주민들의 사유화에 대한 인식 증대에 상당히 기여하고 있으며, 통일 이후 이러한 양상은 보다 확대될 것이다.

6. 조세·재정

북한은 1974년 4월 1일에 세금제도를 완전히 없애는 ‘최고인민회의 법령’을 시행했다.²¹⁾ 그 이후로 ‘외국인 투자기업법 및 외국인 세금법’을 제외하고는 북한 경제에서 조세 또는 세금이라는 말은 사용하지 않고 있다. 그런데 북한은 사회주의 체제 특성상 국민총생산(GNP)에서 재정이 차지하는 비중이 상당히 높기 때문에 다른 형식으로 재정수입을 거두고 있다. 현재 북한은 주민에 대하여 조세를 부과하고 있지 않지만 2002년 7·1 조치 이후 국가기업이득금, 협동단체이득금, 사회보험료 수입, 토지 사용료 수입, 국가재산판매 및 기타수입이라는 명목으로 예산수입을 충당하고 있다(통일교육원, 2009, pp. 231-232). 그러나 이와 같은 북한의 예산수입 원천은 세금이라는 표현을 쓰지 않았을 뿐 사실상 조세와 동일하다. 예를 들어 국가기업이득금 중 국가기업이익금은 법인 소득세와 같다. 이렇듯 남한과 제도적 차이가 큰 북한의 조세와 재정을 통합하는 문제도 중요하다. 통합기 단일체제에 진입하면서 남북간에 동등한 조세 제도가 적용될 것이며, 그에 따라 통합재정 구축이 원활하게 이루어지기 위해서는 북한에서 생산과 소득이 증가하여 북한 지역의 조세수입이 충분히 발생해야 할 것이다. 그러나 남북한 간 경제력 격차가 여전히 존재하기 때문에 재정통합에도 이를 반영한다.

21) 통일뉴스(2001)를 참조하였다.

지난 연구에서 과도기 이중체제 기간 동안 시장경제로 이행되는 과정에서 북한 지역 행정특구에 남한과는 다른 별도의 조세 정책을 실시할 것이라는 점을 가정한 바 있다. 그러나 본 연구는 통합기 단일체제에 진입할 때에는 북한 지역에 더 이상 특구가 운영되지 않으며, 중앙 정부는 남북한 통합재정을 운영하며 남북한에 동일한 조세 제도가 실시될 것이라는 점을 가정하고 있다. 이러한 점을 가정한다면 북한 지역에서 충분한 조세수입을 올리기 위해서는 북한 지역에서 생산과 소득 증가가 충분히 이루어지고 있음을 전제할 필요가 있다. 이에 더해 통합기 단일체제 진입 시점에는 북한 주민들의 가처분 소득수준에 따라 소득세에 대한 세율 체계를 정비할 필요가 있다. 이러한 점에서 북한의 소득세 세율을 현재의 남한 수준과 대등하게 정한다면 안종석(2016)의 연구는 좋은 참고자료가 될 수 있다. 안종석(2016)은 2015년을 기준으로 한국의 독신자, 자녀가 없는 2인 가구, 4인 가구의 평균임금에 대한 소득수준별로 실효세율을 구하였다. 독신자의 경우 평균임금의 50% 수준에서는 0.76%의 실효세율을 보이고 평균임금의 100% 수준에서는 실효세율이 5.44%이다. 자녀가 없는 2인 가구의 경우 평균임금의 50% 수준에서는 0.55%, 평균임금의 100% 수준에서는 4.86%로 나타났다. 4인 가구의 경우 소득이 평균임금의 73%가 될 때까지는 실효세율이 0이며 평균임금의 100% 수준에서는 실효세율이 2.9%인 것으로 나타났다.

이상의 내용을 고려하여 통합기 단일체제에 진입하면서 통일정부는 남북한 통합 재정을 운영하는 데 있어서 북한 지역의 재정 적자를 중앙 정부가 보전해주되 점진적으로 그 크기를 줄여나가야 한다. 이는 남북한의 경제격차를 반영한 결과이다. 최준욱(2015)에 따르면 북한의 일인당 소득이 남한의 70%가 될 때 완전통합을 이룬다고 가정했을 때, 남한 지역에서 북한 지역으로의 재정이전이 남한 GDP의 4.8% 수준인 것으로 나

타났다.²²⁾ 이는 시간의 흐름을 고려하지 않은 결과이며, 시간이 지나면서 북한에서의 조세수입이 증가한다면 남북한 지역 간 재정이전은 점차 줄어들 것이다.

제4절 통합기 단일체제 진입에 관한 쟁점

70여 년간 분단되었던 남북한 통일은 복잡하면서도 많은 불확실성이 내재되어 있다. 남북한 통일은 정치와 경제, 그리고 사회체제 간의 통합일 뿐만 아니라 남북한 주민들 간의 의식과 가치관의 통합이기도 하다. 오랜 기간 이질화된 체제가 지속됨에 따라 남북한의 정치, 경제, 사회 전반이 이질화되었다. 또한 경제 격차는 그 어느 분단국가보다 크다. 남한 경제는 한때 아시아의 네 마리 용이라 불리며 한강의 기적이라는 고도성장을 이룩한 데 반해 북한 경제는 현재 세계 최빈국의 수준에 머물러 있다. 이처럼 남북한 간 격차와 이질성이 매우 큰 상황에서 미래 한반도의 통일, 뒤이은 경제·사회 통합의 모습을 미리 예견해 보는 일은 쉬운 작업이 아니다. 본 절에서는 과도기 이중체제를 지나고 통합기 단일체제에 진입하는 시점에서 제기될 수 있는 쟁점을 정리하고자 한다.

1. 남북한 소득 격차

한국은행 자료에 따르면 2015년 기준 북한의 명목 국민총소득(GNI)은 34조 5000만 원으로 남한의 2.2%이고, 일인당 국민총소득은 139만 3000원으로 남한의 4.5% 수준이다. 현재 북한의 일인당 소득은 남한의

22) 최준욱(2015)은 이를 가리켜 지역 간 재분배(또는 지역 간 형평화) 효과라 하였다.

20분의 1에도 미치지 못하고 있다. 한국은행 자료에 따르면 2012년부터 2016년까지 남한의 경제성장률은 2.8%인 반면 북한의 경제성장률은 연평균 1.2%에 그치고 있다(〈표 2-13〉). 지금 이 상황이 계속된다면 남북한의 경제 격차는 더욱 커질 수밖에 없다.²³⁾ 따라서 남북한 경제 격차를 줄이기 위해서는 북한 지역의 자립성장이 반드시 필요하다. 즉 북한이 개혁·개방 정책을 추진하고 그 과정에서 시장경제가 성공적으로 도입된다면 경제의 효율성이 커져서 생산성이 높아지고 생산과 소득의 증가가 일어날 수 있다. 이는 사회주의 체제에서 개혁과 개방을 했던 중국과 베트남의 일인당 경제성장률을 통해 알 수 있다(국회예산정책처, 2014, pp. 42-43). 1978년에 개혁과 개방을 했던 중국은 1980년대 연평균 약 8.4%의 높은 성장률을 보였고, 1980년대 도이모이 정책을 실시한 베트남은 1980년대에 연평균 3.9%, 1990년대에 연평균 5.6%의 성장률을 보였다. 이에 더해 통일 이전에 남북 간의 경제협력을 통해 북한에 자립 성장할 수 있는 기틀이 마련될 수 있을 것이다. 그렇게 되면 남북한의 격차는 상당 부분 줄어들 것이다.

〈표 2-13〉 최근 5년간 남북한 경제성장률 비교

(단위: %)

연도	2011	2012	2013	2014	2015	2011-2015
남한	3.7	2.3	2.9	3.3	2.6	2.96
북한	0.8	1.3	1.1	1.0	-1.1	0.62

자료: 한국은행 경제통계시스템. (2017). 남북한 주요지표 비교. <http://ecos.bok.or.kr>에서 2017. 5. 17. 인출.

23) 물론 최근 들어 국제사회의 제재와 압박에도 불구하고 북한 경제가 조금씩 성장하고 있다. 한국은행에 따르면 2016년에 북한은 3.9%의 성장을 이끌어 냈다.

물론 과도기 이중체제를 지나고 통합기 단일체제에 진입하는 시점에서 남북한의 생산 및 소득의 격차가 얼마나 될지는 쉽게 단언하지 못한다. 여기서 통일 이후 동서독 소득 격차를 먼저 언급할 필요가 있다. Burda 등(2001)에 따르면 독일의 경우 통일 후 약 10년 동안 동독의 명목 임금이 서독의 4분의 3 수준까지 상승하였다. 이후 동독 지역의 임금 상승이 정제되어 고일동(2009)은 2008년에 80% 가까이 근접함을 밝히고 있다. 독일의 경우 급진적인 정치적 통일 이후 동독 주민의 서독으로의 대규모 이주를 방지하고자 1:1 화폐통합과 노동생산성을 상회하는 임금 정책을 펼쳤다. 그 결과 통일 초기에 동독의 임금과 소득수준은 높아졌으나 서독에서 동독으로의 대규모 재정지출과 동독 지역 기업의 채산성의 악화로 투자와 생산의 부진을 겪었다. 이는 독일이 치른 통일의 큰 대가 중 하나라고 평가받고 있다.

현재 남북한이 통일 이후 얼마나 안정적으로 소득 격차를 줄일 수 있을지를 예측하기는 매우 어렵다. 과도기 이중체제 동안 북한에 시장경제가 성공적으로 도입되어 경제의 효율성과 생산성이 높아진다고 해도 북한 지역의 소득이 남한의 80% 수준까지 상승하는 것은 쉽지 않다.²⁴⁾ 만약 독일의 경우와 같이 정치적 타협을 통해 무리하게 북한 지역의 소득 상승을 추진한다면 독일보다 훨씬 큰 통일비용을 치르게 될 것이라는 것은 누구나 쉽게 예상할 수 있다.

그렇다면 과연 통합기 단일체제 진입 시점에 남북한의 소득 격차는 얼마나 될 것인가? 이와 관련한 기존 문헌 중 주목할 만한 내용을 정리하면 다음과 같다. 최준욱(2011)은 통일에 따른 자원조달 방식을 연구하기 위해 남북한의 일인당 생산량의 수렴에 대한 가정을 하였는데 통일 이후 10

24) 고일동(2009)에 따르면 통일 이후 20여 년의 시간이 흐른 후에야 동독 지역의 임금이 서독 지역 임금의 80% 정도에 근접했음을 알 수 있다.

년에는 북한의 근로자 일인당 생산이 남한의 20% 수준, 19년 후에는 40% 수준이 될 것이라 가정하였다. 전홍택(2012)은 통일 이후 남북한 경제를 한시적 분리·운영하는 가운데, 북한이 남한보다 16%포인트 빨리 성장한다면 10년 뒤에 북한의 일인당 소득은 남한의 30%를 달성할 수 있으며, 10%포인트 빨리 성장하는 경우는 20년 뒤에 40%를 달성할 것으로 추정하였다. 현대경제연구원(2014)은 남북한이 단일경제권을 형성하는 경우에 2050년에 북한 지역의 일인당 소득이 남한의 21%가 될 것이라 전망했다. 이상의 연구결과에 따르면 독일 통일보다 남북한 통일의 전망이 보다 부정적인 것이 사실이다.

한편 통일 이후 남북한의 소득 격차를 한 국가 내 지역 간 소득 격차의 문제로 언급하는 연구도 있다(전홍택, 2012; 최준욱, 2015). 이를 위해 2015년의 남한 지역 내 시도별 1인당 소득격차를 보면 다음의 <표 2-14>와 같다. 2015년 남한의 지역별 일인당 소득(잠정치)은 전국 대비 울산광역시 1.62로 가장 높고 서울특별시는 1.27이고, 강원도는 0.73, 전라북도 0.75로 전국에서 일인당 소득이 가장 낮은 지역으로 나타났다. 2015년 잠정치 기준 일인당 지역총소득이 가장 낮은 강원도는 가장 높은 울산광역시의 45% 수준인 것으로 나타났다.

〈표 2-14〉 남한의 일인당 지역총소득의 전국 대비 비율

행정구역 (시도)별	1인당 지역총소득의 전국 대비 비율 (전국=1)					2011~ 2015 평균
	2011	2012	2013	2014	2015	
전국	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	
서울특별시	1.34	1.32	1.30	1.29	1.27	1.31
부산광역시	0.78	0.82	0.83	0.84	0.84	0.82
대구광역시	0.72	0.73	0.74	0.77	0.77	0.75
인천광역시	0.86	0.85	0.85	0.87	0.87	0.86
광주광역시	0.74	0.75	0.74	0.76	0.77	0.75
대전광역시	0.81	0.82	0.79	0.82	0.81	0.81
울산광역시	1.86	1.82	1.67	1.54	1.62	1.70
경기도	0.94	0.96	1.00	0.99	0.98	0.97
강원도	0.73	0.73	0.73	0.75	0.73	0.74
충청북도	0.87	0.87	0.91	0.90	0.91	0.89
충청남도	1.19	1.19	1.20	1.20	1.15	1.19
전라북도	0.73	0.72	0.73	0.75	0.75	0.74
전라남도	0.94	0.97	0.94	0.93	1.02	0.96
경상북도	0.99	0.95	0.91	0.97	0.97	0.96
경상남도	0.92	0.89	0.88	0.89	0.92	0.90
제주특별 자치도	0.82	0.80	0.83	0.84	0.87	0.83

자료: 통계청 국가통계포털. (2016. 12. 28.). 지역통계(행정구역(시도)별 1인당 지역내총생산, 지역총소득, 개인소득). <http://kosis.kr>에서 2017. 4. 20. 인출.

위 내용들을 종합해 보자면, 예를 들어 현재 일인당 소득이 남한의 5%에도 미치지 못하는 북한이 통일 이후 소득 격차를 40% 수준으로 올리기 위해서는 북한 경제가 매우 가파른 성장을 해야 한다는 것을 의미한다. 더욱이 북한 경제의 가파른 성장을 가정한 남북한 소득 격차 40%는 현재 남한 지역 내 소득격차와 비교해볼 때 여전히 매우 큰 격차이다.

만일 독일의 경우와 같이 북한의 일인당 소득이 남한의 80% 수준을 달성하면 이는 매우 희망적인 일이나, 통일비용의 측면에서 이는 쉽지 않은 목표가 될 것이다. 다만 과도기 이중체제를 거치면서 북한에 시장질서가 안정적으로 자리 잡게 되고 그로 인해 북한 경제가 빠른 시일 내에 활성화된다면 남북한 소득 격차가 생각보다 빠르게 줄어들 수 있을 것이다. 이러한 점을 가정한다면 독일의 경우보다는 낮은 수준으로 예컨대 남북간 소득 격차가 기존에 예측했던 40%보다 더욱 줄어들 수 있을 것이다. 이는 과도기 이중체제 이후라는 연구의 전제를 도입하는 취지에 부합하는 가정이라 볼 수 있다. 물론 이 목표를 달성한다고 해도 북한 지역에 높은 인플레이션과 높은 이자율 등 경제에 부정적인 요인이 발생할 가능성이 매우 크다. 또한 현재 남한 내 일인당 소득이 가장 낮은 강원도가 전국(남한) 대비 73%, 울산광역시 대비 45%인 것을 감안하면 지역 간 일인당 소득의 불균형은 여전히 큰 문제로 남게 된다.²⁵⁾

2. 대규모 남하 이주 가능성

통합기 단일체제에 진입한다고 해도 북한 주민의 대규모 남하 이주 가능성이 전혀 없다고 단언할 수는 없다. 독일 통일의 사례에서 볼 수 있듯이 정치적 통일 직후 동독 주민의 서독 지역 대규모 이동을 막기 위해 1990년 7월 1일부터 시행된 ‘경제·사회·사회연합’ 조치에도 불구하고 동독 주민의 서독 지역 이동은 지속됐다.

25) 통일 이후 남북한 지역의 생산 및 소득 격차에 대하여 이탈리아 남부 지역의 생산 및 소득 저하 현상인 ‘메조지오르노(Mezzogiorno)’가 발생할 가능성은 크지 않아 보인다.

〈표 2-15〉 통일 이후 동·서독 간 이주 추이: 1989, 2008년

(단위: 명)

연도	동독→서독(A)	서독→동독(B)	순유출(A-B)	순유출비중(%)
1989	388,396	5,135	383,261	2.23
1990	395,343	36,217	359,126	2.24
1991	249,743	80,267	169,476	1.07
1992	199,170	111,345	87,825	0.56
1993	172,386	119,100	53,286	0.34
1994	163,034	135,774	27,260	0.18
1995	168,336	143,063	25,273	0.16
1996	166,007	151,973	14,034	0.09
1997	167,789	157,348	10,441	0.07
1998	182,478	151,750	30,728	0.20
1999	195,530	151,943	43,587	0.29
2000	214,456	153,179	61,277	0.41
2001	191,979	94,414	91,565	0.57
2002	176,703	95,876	80,827	0.48
2003	155,387	97,035	58,352	0.35
2004	146,352	94,677	51,675	0.31
2005	137,188	88,212	48,976	0.29
2006	135,979	81,835	54,144	0.33
2007	138,133	83,328	54,805	0.33
2008	136,500	85,500	51,000	0.31

자료: 김창권. (2010). 독일 통일 이후 구동독지역 인구이동 및 인구변화와 한반도 통일에 두는 정책적 시사점. p. 35.

위의 표에서 확인할 수 있듯이 통일 이후 1989년에서 2009년까지 동독에서 서독으로의 누적 순 유출자는 약 176만 명으로 이는 1989년 동독 지역 인구의 11.6%에 상응하는 규모이다. 같은 기간 동독 지역의 자연적 인구 감소 총량 규모가 14.0%인 것을 감안하면, 실제로 독일 통일 이후

동독 주민의 서독 이주가 동독 지역 인구 감소에 결정적인 역할을 했음을 알 수 있다.²⁶⁾ 이를 통해 통일 이후 북한 주민의 남한 이주의 비율이 남한 주민의 북한 이주의 비율보다 높을 수 있다는 점을 예견해 볼 수 있다.

그러나 많은 학자들은 통일 이후 북한 주민의 대규모 남한 이주 가능성을 그렇게 크게 보지 않고 있다. 대표적인 예로 2011년 4월 한반도선진화재단이 주최한 학술회의에서 빅터 차(Victor D. Cha)는 “많은 국가가 통일이나 내전 이후 주민의 대이동을 고려해 정책을 세웠지만 실제로는 주민들이 원래 삶의 터전에 머무는 경향을 보였다”고 주장하며 “통일 이후 일각에서 우려하는 ‘주민 대이동’은 일어나지 않을 가능성이 크다”고 전망했다(통일신문, 2011).

또한 본 연구에 앞서 추진했던 과도기 이중체제 동안에 남북한의 사회적 혼란을 막기 위해 북한 주민의 남한 이주를 경제적 유인책 등을 통해서 일정부분 통제했다는 점에서 통합기 단일체제 진입시점에 북한 주민의 대규모 남한 이주 가능성은 그렇게 높지 않을 것이다. 다만 통합기 단일체제에 진입하면 통일 헌법이 제정되고 남북한 주민이 모두 동등한 법적 지위를 갖게 되면서 이주의 제한은 더 이상 법적 근거를 가질 수 없게 된다. 따라서 남북한 이주의 자유화가 허용되는 통합기 단일체제 진입시점에 존재하는 남북한 경제 격차는 북한 주민의 대규모 남하 가능성을 추동하는 요인이 될 수 있다. 물론 남한에서 일자리와 주거의 문제가 쉽게 해결되지 않는다는 것이 확실시된다면 짧은 기간 내에 북한으로부터의 대규모 남하는 일어나지 않을 수 있다.

그러나 북한 주민들의 시장경제에 대한 이해도가 높아지고 인적자본이 증가한다면 지속적인 남하 가능성은 여전히 존재한다. 게다가 북한 지역의 경제 발전이 예상 혹은 기대보다 더디게 일어나고, 남북한 간 사회문

26) 이에 대한 자세한 내용은 김창권(2010)을 참조.

화적 격차와 복지수준의 차등적용이 지속된다면 이 문제는 보다 가속화될 수 있다. 이는 북한 지역에 경제활동인구 및 노동의 공급 감소, 생산력 하락의 문제로 이어질 가능성이 있다. 아울러 통합기 단일체제에 진입하면서 통합재정을 운영할 때 남북한 지역의 세입과 세출의 크기에 영향을 미쳐 지역 간 재분배가 크게 발생할 요인이 될 수 있으며, 이 또한 북한 주민들의 남하 이주 가능성을 늘리는 또 다른 요인으로 작용할 수 있다.

3. 북한의 중산층

통일 이후 사유화 진행을 통해 북한에 중산층이 형성될 수 있는가는 매우 중요한 문제이다. 특히 토지와 주택과 같은 국유재산의 사유화를 통해 1가구 1주택의 형식으로 주거 문제가 해결되고 이를 토대로 북한 지역의 중산층이 형성되는 것이 매우 바람직하다. 통일 이후 북한의 중산층 형성에 있어서 보다 면밀하게 들여다봐야 하는 부분은 현재 북한의 부동산시장의 실존 형태이다. 문헌자료, 탈북자 심층면담과 설문조사, 북·중 접경조사 등 실증조사에 따르면 현재 북한의 주택 매매시장이 상당히 활성화되고 있다는 것을 확인할 수 있다. 서울대 통일평화원의 북한사회변동 2015(장용석 등, 2016)에 따르면 북한 주민들 가운데 국가에서 배정받은 집에서 사는 사람보다 돈을 주고 산 집에서 사는 사람이 점차 늘어나고 있다는 것을 확인할 수 있다. 이는 북한 사회도 자본주의 사회와 마찬가지로 국가 주도의 주택 분배가 아닌 시장 주도의 주택 분배가 이뤄지고 있다는 것을 의미한다.

또한 북한에서 주택은 단순히 건물이라는 소비재 개념을 넘어 지가를 반영한 부동산으로 입지를 굳히고 있다. 특히 북한의 배급제가 사실상 붕괴된 1990년대 중반 이후 북한의 주택가격은 정책, 환율 등의 요인에 의

해 등락(騰落)현상을 보이고 있으며, 금융대출을 위한 담보기능 또한 강화되고 있다. 이에 따라 개인이 주택을 저축과 투기대상으로 구입할 뿐만 아니라 아파트 등 건설부문에 개인자산이 투자되고 있다(정은이, 2015). 이처럼 북한의 시장화가 진점됨에 따라 현재 북한 내에 중산층이 급증하고 있는데, 이러한 양상은 통일 이후 북한체제가 시장경제체제로 전환되면 보다 심화될 것이다.

아울러 통일 이후 국유기업의 사유화에 따른 북한 지역의 중산층 형성 및 증가를 위해서는 통일에 앞서 북한 지역 이해관계자와 충분한 정보를 공유하고, 재정적 지원과 더불어 관련 기술과 경영능력 지원 등의 지원 및 배려가 필요하다. 이렇게 주택문제와 국유기업 사유화와 관련해서 북한 주민 우대 원칙의 도모는 북한의 중산층과 자본가 육성에 크게 기여할 것이며, 이를 통해 안정적인 남북한 경제통합이 이루어지는 것이 가능할 것이다.

다만 북한의 중산층 및 자본가 육성과 관련해서는 다음의 세 가지 측면에 대한 고려가 필요하다. 첫째, 북한 사회를 변화시킬 수 있는 중심 계층으로 성장한 ‘돈주’와 같은 신흥자본 세력의 역할을 고려해야 한다. 둘째, 중산층의 형성은 생산적 복지와의 깊은 관련성을 맺고 있으며, 이는 북한 지역에 조세수입을 통해 재정적자를 최대한 줄일 수 있는 주된 요인이 될 수 있다. 셋째, 최근 북한 사회에 시장경제가 확산되고 구매력을 갖춘 중산층이 확산되면서 지역별 격차와 지역 내 격차가 커지고 있다는 점이다. 특히 세 번째 측면으로 인해 통일 이후 북한 지역의 사회적 갈등으로 비화될 수 있다는 점에서 주의 깊게 살펴봐야 한다.

4. ‘돈주’의 북한 경제에 대한 영향력과 보유 외화의 양성화

현재 북한에는 ‘돈주’라고 불리는 자본가 계층이 늘어나고 있다.²⁷⁾ 경제난으로 식량배급이 중단되자 북한 주민들은 생존을 위해 비공식 시장에 참여하기 시작하는 과정에서 부의 축적을 이루어낸 돈주들이 등장했다. 돈주들은 상당한 규모의 달러나 위안화를 보유하고 있는 화폐자산가로 북한 경제에 금융시스템이 구축되지 않은 상황에서 사금융 시장 발달에 주된 역할을 하고 있다. 이들은 비공식 부문에서 사채놀이 형태로 시작해서 지금은 공식 부문에서 거대 자금을 필요로 하는 일에도 투자를 하고 있다. 평양의 아파트 건설과 같은 부동산 시장에서도 큰 역할을 하고 있는 것으로 나타났으며, 국영기업소 등에 투자하면서 북한 경제에 임노동 관계가 형성되고 있다.

돈주들은 주로 재일동포, 외화벌이 일꾼, 화교, 특권층의 간부, 장마당에서 성장한 일반 주민들로 밝혀졌다. 이들은 대규모 외화자산을 통하여 비공식 부문 이상으로 공식 부문에까지 영향을 미치고 있다. 현재 북한의 계획경제 시스템의 상당 부분이 시장경제에 의존하고 있는 상황에서 북한 당국도 체제 유지를 위해 비공식 부문의 시장경제의 확산을 인정하는 방향으로 정책을 추진하고 있다. 북한 경제의 이런 상황을 주도하고 있는 것이 현재 돈주이다. 그러나 통일 이후에 과도기 이중체제를 거치는 동안 돈주들이 북한 지역의 특구에 반드시 호의적인 협력을 할 것이라고 단정할 수 없다. 왜냐하면 시장경제로의 개혁과 신화폐 도입, 제도적인 금융시스템의 도입 등으로 현재 북한에서의 돈주들의 영향력이 제한될 수 있기 때문이다. 또한 통일 이후에 재일동포나 화교 등의 돈주들은 북한경제에서 점진적으로 이탈할 가능성이 있다.

27) 이 단락의 내용은 통일부 통일교육원(2017)의 북한이해 2017을 참고하였다.

한편 최근 북한에 장마당과 종합시장을 중심으로 시장경제의 모습이 나타나고 있는데 이는 비공식경제로서 공식적인 통계에는 제대로 잡히지 않는 부분이다. 앞선 연구에서 과도기 이중체제 동안 북한 지역에 신화폐를 도입하여 운영하는 것을 가정하고 있는데, 이는 시장에서 결정되는 환율을 통해 남북한의 화폐통합을 위한 조치이다. 그런데 ‘돈주’들이 음성적으로 보유하고 있는 달러나 위안화가 시장 원리에 의해 자연스럽게 외화시장으로 흘러나오지 않는다면 북한 지역에 도입한 신화폐의 태환성이나 국제 유동성에 타격이 생길 수 있다. 과도기 이중체제 동안 신화폐가 북한 지역에서 제대로 운용되어 외환시장에서 환율이 결정되어야 통합기 단일체제에 진입하면서 시장 환율을 통해 남북한의 화폐가 통합된 것으로 가정할 수 있다. 하지만 북한의 비공식 경제에 존재하는 달러나 위안화가 여전히 음성적으로 거래가 된다면 신화폐가 국제 외환시장에서 제대로 통용되기 어렵다. 이러한 문제가 해결되지 않는다면 신화폐 도입을 통한 화폐통합의 시나리오가 안정적으로 작동되는 것이 어렵다. 특히 북한은 2009년 일방적인 화폐개혁 단행과 함께 외화사용을 전면적으로 금지시켰으며, 이는 북한 원화 가치의 급락을 가져와 북한경제에 큰 타격을 주었으며 오히려 달러화와 위안화 현상을 가속화시켰다(통일교육원, 2016, pp. 208-216). 결국 달러화나 위안화 현상의 가속화는 시장에 대한 돈주들의 영향을 키워 신화폐가 기능을 발휘하는 데 악영향을 미칠 수 있다. 따라서 통일 이후 화폐통합과 함께 국유재산의 사유화를 추진하면서 돈주들이 음성적으로 보유하고 있는 달러화나 위안화의 양성화 문제를 우선 해결해야 한다.

다만 현재 북한에서 돈주들이 보유한 외화의 양을 추계하는 것은 불가능하다. 또한 통일 이후 돈주가 보유하고 있는 외화를 몰수하여 국고로 편입하는 방식은 현실성도 법적 근거도 없다. 2009년 북한의 화폐개혁

당시 외화 사용을 금지하고 개인이 보유한 외화를 모두 당국에 헌납하도록 강제했으나 당시 신화폐로의 개혁이 실패하고 오히려 달러화나 위안화 현상을 가속화시켰다(통일교육원, 2016, pp. 209-210). 그러므로 북한 지역에 신화폐가 잘 운용되기 위해서는 돈주들이 음성적으로 보유한 달러화나 위안화를 양성화하는 방안을 통해 자연스럽게 시장에 흘러나오게 만들어야 한다. 이는 북한 경제에 시장경제가 정착하는 데에도 반드시 필요한 일이다.

현재로서는 돈주들이 음성적으로 보유한 외화의 양에 대한 정확한 통계가 없기 때문에 보다 조심스럽게 과도기 이중체제 동안에 일정 기간의 계도 기간을 거쳐 돈주들이 보유하고 있는 외화를 양성화하는 방안을 고려해야 한다. 이때 과거 김영삼 정부 시절에 실시했던 금융실명제와 같은 방식을 참고할 수 있을 것이다. 양성화 과정에서 돈주가 보유한 달러나 위안화를 신화폐로 교환하는 비율을 정하는 것이 매우 중요한 작업이 될 것이다. 다만 돈주들이 보유하고 있는 달러화나 위안화를 신화폐 또는 통합화폐로 교환하는 과정에서 신흥자본가 혹은 고소득층이 형성될 텐데 이들은 높은 소득세율에 대한 반감을 가질 우려가 있다. 따라서 이들을 위한 교환비율, 세율 등에서의 혜택을 고려할 필요가 있다. 또한 경제발전 과정에서 나타나는 고정환율제도나 다중환율제도 등도 중요한 대안으로 고려할 필요가 있다.

제5절 통합기 단일체제의 설정 틀: 기준

지금까지 상술한 내용을 바탕으로 본 연구가 설정한 통합기 단일체제에 대한 전제, 총론, 각론을 각각 간단하게 정리하면 다음과 같다. 따라서 본 연구는 이를 기반으로 개별 연구를 진행하고자 한다.

1. 통합기 전제

- ① 법적 기반: 현행 대한민국 헌법을 기준으로 통일 헌법 제정 완료
- ② 통일 방식: 남북한이 정치적 통일을 달성하고 과도기 이중체제를 지난 이후 상황
- ③ 통합기 시점: 통일 10년 이후 시점부터
- ④ 통합기 목표: 남북한 각 분야별 통합 달성

2. 총론: 조건과 환경 설정

1) 기간: 통합기는 남북한이 정치적으로 통일을 달성하고 과도기 이중체제를 거친 이후의 기간을 말하며 통일 이후 10년부터 통합기에 ‘진입’하는 것으로 가정한다. 통합기 진입 시점에 남북한 간 차이가 존재하던 제도들이 통합을 이루었지만 사회보장 제도별로 통합의 속도를 일부 달리할 수 있기 때문에 완전한 통합이 완료되는 것은 아니다. 즉 부분적으로 일부 사회보장제도는 여전히 통합이 진행 중인 것을 가정한다.

2) 행정권: 이 기간에는 남북한의 행정권 통합이 완료되어 과도기 이중체제에 존재했던 북한 지역 별도의 특별행정관리기구는 폐지된다. 이에

따라 전체 행정권을 통일한국 중앙정부가 관리한다.

3) 기본권: 기존 헌법 3조에 의거 남북한 주민을 동일한 국민으로 간주한다(통일 헌법이 기존 조항 승계 전제). 통일 헌법 제정으로 과도기 이중체제 기간 동안 북한 주민을 별도로 관리함에 따라 발생했던 기본권 제한이 종료된다.

4) 권리 제한: 위 조항을 근거로 북한 지역에도 화폐(통화), 노동(취업), 소득(임금), 이주(통행), 재산권(국유재산), 공공부조, 사회보험, 사회서비스, 기타 사회복지 제도를 남한 지역과 거의 동일하게 적용한다. 통행과 거주 이전의 자유가 보장된다.

5) 재정: 통일한국의 재정과 예산은 중앙정부가 통합하여 관리 운영한다.

6) 화폐(통화): 과도기 이중체제 동안 북한 지역에 통용되었던 신화폐와 남한의 원화를 시장 환율에 따라 통합하여 남북한 지역이 동일한 화폐를 사용한다. 또한 과도기 이중체제 동안 북한 원화에 대한 화폐교환이 이루어져 북한의 기존 화폐는 통용되지 않는다.

7) 노동(취업): 통행 및 거주 이전의 자유에 따라 남북한 간 노동의 자유가 보장된다.

8) 자본·상품이동: 남북한 간 생산요소 시장과 생산물시장의 통합으로 자본과 상품의 자유로운 이동이 허용된다.

9) 최저임금: 통일 한국에 대한 최저임금제가 확대 적용되며 이를 위한 법적 장치가 마련된다. 다만 남북한 지역의 소득(경제) 격차에 따라 최저임금제가 탄력적으로 운용될 수 있다.

10) 부동산: 기존의 북한 지역의 국유재산에 대한 사유화, 민영화 등의 처리가 완료된다.

이상에서 간단하게 서술한 통합기 단일체제의 조건과 환경에 대한 설정 틀을 정리하면 다음의 <표 2-16>과 같다.

<표 2-16> 통합기 단일체제의 설정 틀: 조건과 환경

구분	조건과 환경
기간	- 통일 10년 이후 시기부터 통합기 (진입)
행정권	- 행정권 통합이 완료되어 통일한국 중앙정부가 관리
기본권	- 기존 헌법 3조(통일 헌법이 승계)에 의거 남북한 주민은 동일한 국민 통일 헌법 제정
권리 제한	- 화폐(통화), 노동(취업), 소득(임금), 이주(통행), 재산권(국유재산), 공공 부조, 사회보험, 사회서비스, 기타 사회복지 제도 동일하게 적용 - 통행과 거주이전의 자유 보장
재정	- 국가 재정과 예산은 중앙정부 통합 운영
화폐(통화)	- 통합된 동일 화폐
노동(취업)	- 노동이동 가능
자본·상품이동	- 자본·상품 이동 허용
최저임금	- 최저임금제 적용 확대
부동산	- 북한 지역 국유재산 처리 완료

3. 각론: 사회보장 부문

1) 사회보장: 일부 복지재정을 제외한 제도별 통합이 완료된다. 단, 과도기 이중체제 동안 각 사회보장 제도별, 대상별, 위험별, 서비스별로 단계적인 통합을 추진하였기 때문에 통합의 속도에 따라 제도별로 통합 완료 시기에 차이가 발생할 수 있다.

2) 사회보장 법령: 과도기 이중체제 동안 적용되었던 북한 지역의 특별법이 폐지되고 남북한 간 통합된 단일 법령에 따라 사회보장제도를 적용한다. 단, 필요에 따라 관련 법의 북한 지역에 대한 특례조항을 신설할 수 있다.

3) 사회보장 대상: 이 시기 사회보장은 각 제도별 기준에 준하여 적용한다.

4) 사회보장 급여 종류: 남북한 사회보장 제도의 통합에 따라 남북한 주민들에게 동일한 종류의 급여를 제공한다. 단, 사회보장 제도별 통합 속도에 따라 남북한 간 급여 종류의 단일화 시점은 차이가 있을 수 있다.

5) 사회보장 급여수준: 남북한 사회보장 제도의 통합에 따라 남북한 주민에게 동등한 급여수준을 제공한다. 단, 제도별 통합 속도가 다르고 남북한 경제 격차가 여전히 존재하는 경우 통합기 단일체제에서도 이를 반영하여 급여수준을 경제 격차에 비례적으로 적용하다가 점차 동등한 수준으로 한다.

6) 사회보장 급여 수급 자격: 각 제도별, 위험별, 대상별, 서비스별로

통합 법령이 정하는 급여 수급 자격에 의거한다.

7) 사회보장 재정: 남북한 경제 격차 및 제도별 통합 속도를 반영하여 사회보험 제도별 재정 통합을 유도하며, 공공부조와 사회서비스의 경우 북한 지역 국고부담을 합리적으로 조정한다.

8) 사회보장 관리 운영 및 서비스 전달 체계: 각 제도별, 위험별, 대상별, 서비스별로 운영하며 관리운영 조직의 통합도 제도별 통합 속도에 맞추어 완료한다.

이상에서 개괄적으로 서술한 통합기 단일체제의 조건과 환경에 대한 설정 틀을 정리하면 다음의 <표 2-17>과 같다.

<표 2-17> 통합기 단일체제의 설정 틀: 사회보장 부문

구분	조건과 환경
사회보장	(일부) 재정을 제외한 전체 부문 통합 완료
법령	- 통합 단일 법령 - 필요에 따라 관련 법의 특례조항 신설
대상	- 제도별 기준에 준하여 적용
급여 종류	- 동일한 종류의 급여 제공 - 제도별 통합 속도에 따라 급여 종류의 순차적 단일화
급여수준	- 동등한 급여수준 제공 - 제도별 통합 속도에 따라 비례적 급여수준에서 점차 동등한 수준 달성
급여 수급 자격	- 각 제도별·위험별·대상별·서비스별로 통합 법령이 정하는 급여 수급 자격에 의거
재정	- 사회보험: 제도별 재정 통합 유도 - 공공부조·사회서비스: 북한 지역 국고부담 합리적 조정
관리 운영 및 서비스 전달 체계	- 각 제도별·위험별·대상별·서비스별로 운영 - 관리운영 조직 통합 완료

제6절 소결

통일 이후 남북한의 변화상을 예견해보는 것은 매우 어려운 작업이다. 지나치게 긍정적인 전망도, 또한 지나치게 부정적인 전망도 통일을 준비하는 데 도움이 되지 않을 것이다. 따라서 현재의 북한의 실태를 면밀하게 들여다보고, 여기에 독일이 통일 당시와 그 이후에 겪었던 상황과 문제를 고려하여 보다 신중하게 접근해야 한다. 이러한 점을 고려하여 통합기 단일체제는 최소 3년에서 최대 10년의 과도기 이중체제를 겪은 이후, 통일 한국의 안정적인 경제, 사회적 제도통합을 이루기 위한 시기이다. 본 장에서는 통합기 단일체제에 진입하는 시점에서 북한의 사회·경제적 상황을 제시했다.

통합기 단일체제에 진입하는 시점에서의 전제조건을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 북한 지역에 금융제도 및 중앙은행의 기능이 강화되고, 시장에서 결정된 남한 원화의 환율과 북한 신화폐의 환율에 따라 남북한 화폐 통합을 달성한다. 이에 따라 북한 지역에 더 이상 높은 인플레이션이 발생할 가능성이 매우 낮아진다. 둘째, 남북한 간 이주의 자유화가 보장된다. 과도기 이중체제에 존재했던 이주의 제한은 더 이상 효력을 가지지 않으며 이주의 자유화가 보장된 후에 남한 지역으로 이주하는 북한 주민은 많지 않은 것으로 가정한다. 셋째, 남북한 간 노동시장이 통합되어, 임금이 노동시장의 균형에 따라 결정되며, 이러한 임금은 노동생산성을 반영한다. 그에 따라 남한과의 임금 격차도 크게 감소하며, 경제에 부담이 될 정도의 대규모 실업은 발생하지 않는다. 넷째, 북한 지역에 생산의 증가와 함께 소득이 상승한다. 즉 남북한 일인당 소득 격차가 감소되어 통일비용 및 통합기 단일체제로의 진입이 탄력을 받게 된다. 다섯째, 북한에 동등한 조세 정책 및 통합재정이 운영된다. 이에 따라 북한에서도

남한과 동일한 세율을 적용받는 조세정책의 통합이 이루어진다. 또한 통합재정이 운용되고 북한 지역의 소득이 증가한다고 해도 북한 지역의 재정 적자는 여전히 존재할 수 있는데 이는 중앙정부가 계속 보전하는 것으로 가정한다. 여섯째, 통일헌법 제정이 완료되었으며 민영화와 사유화가 완료된다. 통일헌법에 따라 재산권에 대한 법제 개편이 완료되고, 민영화와 사유화는 순조롭게 진행된다.

통합기 단일체제 진입에 관한 다양한 쟁점이 존재한다. 첫째, 최대 10년의 과도기 이중체제 동안 남북한의 소득 격차를 과연 얼마나 줄일 수 있을지가 논쟁의 여지로 남아 있다. 실제 이에 대한 예측도 연구마다 다르게 나타나고 있다. 둘째, 북한 주민의 대규모 이주 가능성이 매우 높지는 않지만 혹시나 있을지 모르는 대규모 남하 가능성에 대한 대책을 강구해야 한다. 또한 과도기 이중체제 동안 과연 대규모 이주 가능성을 얼마나 억제할 수 있을지 논란이 될 수 있다. 셋째, 북한에 중산층이 형성될 수 있는지도 중요한 문제이다. 사유화 과정에서 북한 가계에 기초 자산이 형성되고 이를 바탕으로 소득 증가를 꾀할 수 있다. 넷째, 북한에 시장경제 요소가 생겨나면서 형성된 돈주라는 신흥 자본가 계층이 이슈로 대두될 수 있다. 막대한 외화자산으로 현재 북한 경제에 큰 영향을 미치고 있으며, 이들이 보유한 달러화와 위안화를 자연스럽게 시장에 흘러나오도록 하는 방안도 마련되어야 한다.

이상에서 살펴본 통합기 단일체제의 설정 틀을 정리하면 다음과 같다. 통합기 단일체제는 과도기 이중체제를 거친 통일 10년 이후의 기간을 의미하며, 이 시기는 행정권이 통합되어 중앙정부가 관리하고 통일 헌법에 따라 남북한 주민이 동등한 기본권을 갖는다. 남북한 통합재정이 운영되며 조세 또한 통합되어 남북한에 동등한 조세정책을 실행한다. 화폐통합에 따라 남북한이 동일한 화폐를 사용하게 된다. 생산요소시장과 생산물

시장이 통합되어 노동, 자본 및 상품의 이동이 자유로워진다. 북한 지역에도 남한 지역과 동일한 최저임금제가 적용되며 북한 지역의 국유재산에 대한 처리가 완료된다.

이상의 내용에 기초하여 사회보장제도 부문의 조건과 환경을 정리해보면 다음과 같다. 일부 재정을 제외하고 각 사회보장 제도별, 위험별, 대상별, 서비스별 통합이 완료되며 통일 이전 북한 국적 취득자 및 북한 지역 출생자를 대상으로 한다. 사회보장 법령, 급여 종류, 급여수준이 동등한 수준에서 운영된다. 사회보장 급여 수급 자격은 각 제도별, 위험별, 대상별, 서비스별로 지정하는 자격에 의거한다. 사회보장 재정도 통합을 유도하며 각 사회보장 제도별, 위험별, 대상별, 서비스별로 통합 관리운영하며 관리운영 조직의 통합도 완료한다.

제 3 장

통합기 단일체제의 법적 제 문제

제1절 서론

제2절 통일국가의 법제도 통합 방향

제3절 단계적 통합을 위한 규범체계 고찰

제4절 사회보장제도 관련 남북한 법제통합의 헌법적 쟁점

3

통합기 단일체제의 법적 제 문제

제1절 서론

남북한의 통일은 단일한 국가공동체성을 회복하기로 결단하는 정치적 의사결정에서 시작하여 법제도의 통합으로 완성될 것이다. 본 연구는 통일 이후 여러 법제도의 통합 과제 중에서도 사회보장제도의 통합을 대상으로 한다. 한국사회보건연구원의 2016년 연구(이철수 등, 2016)(이하 ‘지난 연구’로 지칭)는 통일 직후 최소 3년에서 최대 10년의 기간을 과도기 이중체제로 명명하고 이 기간 동안 남북한의 경제 및 사회제도를 분리·운영하는 것을 전제로 과도기 이중체제하에서의 북한 지역 사회보장제도 구축 방안을 검토하였다.

지난 연구에서 제안한 바는 다음과 같다. 즉 통일 직후부터 최대 10년까지는 국가공급제와 같은 북한의 사회보장제도를 유지하되 11년부터는 이를 폐지하고 의식주 기능은 공공부조제도로 편입시키고, 남한의 현재 공공부조제도와 기초연금제도, 국민연금제도는 10년 동안은 분리 적용하되, 11년이 되는 해부터는 남북한의 제도를 통합시킨다. 또한, 의료보장제도 역시 10년 동안은 분리 적용하되, 11년이 되는 해부터는 단일 제도로 통합시킨다. 결론적으로 과도기 이중체제가 끝나는 시점에 5가지 주요 사회보장제도 중 국가공급제만이 폐지되고, 나머지 공공부조, 기초연금, 국민연금, 의료보장 제도는 남북한 제도의 통합을 추진한다.

이상의 결론에 따르면, 통일 후 북한 지역의 사회보장제도는 최대 10년간의 과도기 이중체제 기간 동안 남한의 사회보장제도와 다르게 운영

된다. 따라서 남북한 사회보장제도의 이중 운영과 제도·급여의 차이를 둔 것에 평등원칙 위배와 같은 위험적인 요소가 없는지가 가장 중요한 법적 쟁점이라 할 수 있다.

이에 대해 지난 연구에서는 사회적 기본권의 법적 성격에 대해 검토하면서, 인간의 존엄에 관계되는 물질적 최소한도의 생활에 관한 급부의 범위에서는 사회적 기본권의 구체적 권리성을 인정할 수 있고, 이를 넘어서는 부분에 있어서는 입법자의 입법재량 또는 입법형성의 자유가 폭넓게 보장된다고 보았다. 따라서 사회보장수급권 영역에 있어서는 여타의 영역에서보다 정책적 판단의 여지가 더욱 넓다고 보았다. 또한 남북한 주민에 대해 사회보장수급권의 차등 적용을 하도록 규정한 근거 법률이 북한 주민의 평등권을 침해하는 것은 아닌가에 관해, 당해 법률에서 최소한도의 인간다운 생활을 보장하고 있다면 위험여부의 심사기준으로 자의금지 원칙에 따라 합헌으로 판단될 여지가 높다고 검토하였다.

반면, 이번 2017년 연구(이하 ‘본 연구’로 지칭)는 지난 연구에서 설정한 과도기 이중체제의 기간을 지나 통합기 단일체제로 진입하는 시점을 논의의 대상으로 한다. 시기적으로는 통일 이후 11년(또는 10년 이후)이 되는 해부터를 의미한다. 남북한의 행정권이 통합되고 과도기 이중체제에 존재했던 북한 지역의 특별행정관리기구도 폐지된다. 남북한에 동일한 조세 정책을 실행하며, 남북한의 화폐를 통합한다. 노동·자본·상품의 이동이 자유롭다. 북한 지역의 국유재산에 대한 사유화·민영화가 완료된다. 이것이 본 연구가 전제하는 통합기 단일체제의 모습이다. 과도기 이중체제 동안의 남북한의 경제·사회제도의 분리·운영이 종료되고 단일 제도로 통합되는 단계에 이르게 된 것이다. 또한, 각 제도별로 완전한 통합 시점에 있어서는 3년에서 10년 혹은 그 이상으로 차이가 있을 수 있고, 일부 제도에 있어서는 10년 이후에도 분리운영이 불가피한 영역이 있을

을 전제하고 있다.

위와 같은 전제하에서, 제3장에서는 통합기 단일체제에서 발생할 수 있는 법적 제 문제에 대해 검토하고자 한다. 구체적인 쟁점들을 살펴보기에 앞서, 먼저 총론으로서 통일국가의 법제도의 통합 방향을 논의한다. 독일·예멘 등 외국의 통일 사례를 통해 남북한의 통일방안에 있어 시사점을 얻고 법제통합의 기본원칙을 도출하고자 한다. 다음으로, 본 연구에서 전제하고 있는 단계별 법제도 통합을 추진함에 있어 요구되는 규범체계를 살펴볼 것이다. 이를 위해 먼저 현행 헌법상 북한 및 북한 주민의 법적 지위에 대해 검토한 후 과도기 이중체제와 통합기 단일체제에 필요한 각각의 규범체계를 도출할 것이다. 마지막으로 사회보장법제의 통합과 관련하여 과도기 이중체제 단계와 통합기 단일체제 각 단계에서 발생할 수 있는 헌법적 문제와 해결 방안을 살펴본다.

제2절 통일국가의 법제도 통합 방향

1. 통일방안 연구

통일 이후 북한 지역의 사회보장제도를 어떻게 구축할 것인가의 문제는 통일의 성패를 좌우할 수 있는 핵심 과제 중 하나이다. 이에 대하여 올바른 방향을 제시하기 위해서는 먼저 남북한의 통일이 어떠한 방식으로 이루어져야 할 것인가 즉 통일방안에 대한 검토가 필요하다. 우리보다 앞서 통일을 이룬 독일과 예멘의 사례를 살펴보고, 아직 통일을 이루지 못했지만 유엔의 중재로 구체적인 통일방안을 여러 차례 이끌어 낸 키프로스의 사례를 통해 시사점을 찾아보고자 한다.

가. 독일의 통일

1) 통일 과정

1989년 5월 7일 실시된 동독의 지방선거에서 선거의 공정성에 대한 의혹이 일면서 동독 내부에 혼란이 발생하였다. 동독 곳곳에서 개혁과 개방을 주장하는 시위가 일어났고 체제에 환멸을 느낀 많은 동독인들이 서독을 향한 탈출을 시작하였다. 이 흐름은 1989년 10월 9일 동독 라이프치히 니콜라이 교회를 중심으로 수십만 명의 시위로 발전하였는데, 18년간 동독 정권을 잡고 있었던 에리히 호네커는 이에 대해 무력 진압을 주장하였지만 공산당 내부의 반발로 1989년 10월 18일 실각되기에 이른다.

이후 1989년 11월 4일 동베를린 시민을 중심으로 약 100만 명이 참여한 대규모 시위가 벌어지고 그 과정에서 동독 공산정권은 여행자유화 조치 등을 통해 민심을 안정화시키려 하였는데, 이와 관련한 1989년 11월 9일 기자회견장에서 당시 공산당 대변인이었던 귄터샤보브스키가 여행자유화 조치의 시기를 묻는 기자의 질문에 ‘지금 즉시’라는 잘못된 답변을 한 것이 TV 등을 통해 생방송으로 전달되면서 결국 그날 밤 수만 명의 동베를린 시민들이 베를린 장벽의 검문소를 넘어 서베를린으로 가게 된 이른바 ‘베를린 장벽 붕괴사건’이 발생하게 된다.

결국 동독 공산정권은 이러한 동독 주민들의 민의를 받아들여 1990년 3월 18일 동독 최초의 자유총선거를 실시했다. 동독 주민들은 시위 초기에는 여행의 자유, 신앙 및 언론의 자유라는 내부 개혁을 주장하였으나, ‘우리는 한민족이다’라는 구호와 함께 점차 통일을 요구하기 시작하였고, 1990년 2월에는 ‘서독 마르크가 우리에게 오지 않으면 우리가 서독으로 간다’라는 급진적인 통일 주장까지 나타났다.

동독 최초의 자유총선거에서 서독에 가입을 통한 즉각적인 통일을 주장한 독일 동맹이 다수당이 된다. 선거 초반의 여론조사에서는 점진적 통일을 주장하는 서독 사민당의 지원을 받는 동독 사민당이 우세에 있는 것 같았으나, 실제 선거에서는 급속한 통일을 주장하는 서독 기민당의 지원을 받는 독일 동맹이 동독 사민당과 20%가량의 득표 차를 보이며 압승하게 되었다.

이어 1990년 4월 12일 동독 기민당 당수인 변호사 출신의 로타어 드 메지에르가 민주적 선거를 통해 총리가 되었으며, 서독과 1990년 6월 18일 ‘동서독 간 통화·경제·사회보장동맹의 창설에 관한 조약(제1국가조약)’과 1990년 8월 31일 ‘독일통일조약(제2국가조약)’을 체결함으로써 동서독은 1990년 10월 3일 통일을 이루게 된다(송인호, 2016, pp. 48-51).

2) 통일의 방식

동서독은 통일방안에 관하여 크게 두 가지의 입장이 대립했다. 즉 점진적 통일을 주장하는 서독의 사민당과 그 지원을 받는 동독의 사민당이 한 입장이었다면, 급속한 통일을 주장하는 서독의 기민당과 그 지원을 받은 동독의 독일 동맹이 다른 한 축이었다. 그러나 동독 주민들은 1990년 3월 18일 실시된 자유총선거에서 서독 가입을 통한 즉각적인 통일을 주장하는 독일 동맹의 손을 들어주었고 그에 따라 서독과의 즉각적인 통일이 추진되었다.

이를 법적인 측면에서 보면, 다음 두 가지 입장으로 정리할 수 있다. 첫째는, 서독 기본법 제23조를 근거로 하여 동독이 서독에 가입하는 방안이고, 두 번째는, 서독 기본법 제146조를 근거로 하여 통일헌법을 제정하는 방안

이었다. 서독 기본법 제23조는 “기본법의 효력은 다른 부분의 독일 지역²⁸⁾에 대하여는 그들의 가입으로 효력이 발생한다.”라고 규정하고 있었다. 반면, 서독 기본법 제146조는 기본법의 효력존속기간이라는 제목 아래 “이 기본법은 독일민족의 자유로운 결정으로 이루어진 헌법이 발효하는 날에 그 효력을 상실한다.”라고 규정하여 전체 독일민족이 통일헌법을 제정하는 방식으로 통일을 이룰 수 있음을 시사하고 있었다(법무부, 2008, p. 21).

그러나 동독 주민들이 선택한 결론은 동독의 서독 연방으로의 가입을 통한 즉각적인 통일이었다. 그에 따라 동서독이 1990년 8월 31일 체결한 통일조약 제1조는 “동독 지역의 신설 5개 주들은 기본법 제23조에 의거하여 동독의 독일연방공화국 가입 발효와 동시에 1990년 10월 3일부로 독일연방공화국의 주들이 된다.”라고 규정하였다.

통일 이후 통일조약 제5조의 “통일 후 2년 내 기본법을 개정하거나 보완할 것을 권고한다.”는 규정으로 인해 다시 기본법을 개정하자는 견해와 통일헌법을 제정하자는 견해가 대두되어 정당 간 치열한 대립이 있었으나, 결국 1994년 9월 통일헌법의 제정 대신 기본법을 대폭 개정하는 것으로 마무리가 되었다(송인호, 2016, pp. 52-53).

나. 예멘의 통일

1) 통일의 과정

아라비아 반도 끝자락에 위치한 예멘은 한반도의 2.4배의 면적으로 2016년 기준 2758만 명의 인구를 보유하고 있는 국가이다. 예멘은 해상

28) 1937년 12월 31일을 기준으로 한 독일제국의 영토범위 중 서독 지역 이외의 동독 주들을 가리킨다.

교통의 전략 요충지로서 6세기 초 에티오피아에 정복된 이래 1583년부터는 오스만 제국의 지배를 받다가 1839년에는 영국이 남예멘 지역의 아덴항을 점령하였다. 북예멘(정식국명은 '예멘아랍공화국')은 1918년 오스만 제국에서 벗어나 독립을 이루었고 남예멘(정식국명은 '예멘인민민주주의공화국')은 1967년 영국으로부터 독립을 함으로써 예멘은 분단국가가 되었다. 북예멘은 경제적으로는 자본주의 국가로 당시 권위적인 군사독재체제가 자리 잡고 있었고, 남예멘은 독립 과정에서 소련의 후원을 받았던 영향으로 자연스레 사회주의 국가가 되었다(장명봉, 1993, pp. 113-115).

남북 예멘은 1967년 남예멘의 독립 이후 통일을 위한 협상을 지속하였는데, 서로 자신들이 예멘 전체를 지배할 정통성이 있다고 주장하면서 흡수통일을 요구하는 등 협의점을 찾지 못했고, 1972년 4월 11일 제1차 국경전쟁이 발발하여 1개월 동안 약 4천 명의 사상자를 내었다. 그럼에도 남북 예멘은 주변 아랍국들의 중재하에 통일 논의를 계속하였고 1972년 10월 28일 카이로협정을 맺고 단일국가로의 통일에 합의하고 통일을 위한 기본원칙을 정하였다. 나아가 1972년 11월 28일 트리폴리성명을 통해 통일국가의 국명·국기·수도·국교·국어와 통치체제를 정하였다(장명봉, 1993, pp. 117-120).

그러나 남북 지도자의 이러한 평화적 합의에도 불구하고 통일을 반대하는 보수 강경파들의 반대와 외세의 개입으로 인해 사회적 갈등이 커졌고 쌍방의 무력 충돌 또한 격해졌다. 1979년 2월 제2차 국경전쟁이 벌어졌고 사상자는 제1차 국경전쟁을 훨씬 능가하였다. 이런 와중에도 남북 예멘의 지도자들은 통일에 대한 희망을 버리지 않았고 1979년 3월 정전협정을 체결하여 카이로협정 및 트리폴리성명을 재확인하고 통일방안을 제시한 공동성명을 발표하기도 하였다. 이후 수차례의 통일협상을 벌인

끝에 1989년 11월 30일 통일헌법 초안이 제출되고 1990년 1월 22일 양국 국경이 완전히 개방되었으며, 1990년 5월 22일 남북 예멘은 통일을 선포하고 ‘예멘공화국’의 성립을 알렸다. 이는 동서독의 통일보다 4개월 이상 빠른 것이었다(장명봉, 1993, pp. 117-120; 송인호, 2016, p. 88).

통일을 선언한 남북 예멘의 지도부는 예멘공화국 선포 및 과도기조직에 관한 합의서를 통해 총선거를 통한 단일정부 수립에 합의하면서 2년 6개월의 과도기간을 갖기로 했다. 합의서에 따라 대통령 평의회를 통한 집단지도체제를 구축하고 정부 각료 역시 북쪽과 남쪽이 균형 있게 배분되었다(장명봉, 1993, p. 126). 그러나 그 안에서 그들은 서로를 철저하게 배척했고 경제적 갈등이 심화됐다. 무엇보다 정부의 통합에도 불구하고 남북 예멘의 군대는 여전히 분리된 채 운영되었고 대립이 계속됐다. 결국 1994년 4월 27일 남북 예멘군 간의 무력충돌이 내전으로까지 확대되었고 1994년 7월 7일 북예멘 군이 아덴을 점령하면서 결국 북예멘에 의한 무력통일이 되고 말았다(송인호, 2016, p. 88).

2) 통일의 방식

남북 예멘은 1972년 10월 28일 카이로협정을, 1972년 11월 28일 트리폴리성명을, 1979년 3월 30일 쿠웨이트정상회담 공동성명을, 1981년 11월 30일~12월 2일 남북 예멘 간 협력 및 조정에 관한 협정을 채택하였고, 1981년 12월 30일 최종 통일헌법안을 마련하였다. 이후 1990년 4월 22일에는 예멘공화국 선포 및 과도기조직에 관한 합의서를 채택하였다. 각각의 구체적 내용을 살펴보면 다음과 같다.

남북 예멘은 카이로협정에서, 북예멘과 남예멘 양국정부는 ‘예멘국민’이라는 하나의 이름으로 존재한다고 선언하였고, 남북 예멘의 단일국가

수립에 합의하고 통일의 기본원칙을 정하였다. 이후 트리폴리성명에서는 통일헌법의 기본방향을 제시하였다. 주요내용을 살펴보면, ‘예멘공화국’이라는 단일국가를 수립한다. 사나시는 예멘공화국의 수도이다. 국교는 이슬람교이며 이슬람법 샤리아를 입법의 주요원천으로 한다. 국가는 아랍이슬람형태를 추구하고, 인간가치의 침해를 금지하며, 사회적 정의를 실현할 수 있는 예멘의 사회여건 형성을 추구하면서 사회정의의 실현을 목표로 한다. 아울러 국가는 사회의 사회주의관계의 수립을 통하여 충분한 생산량을 달성하고 평화적으로 계층 간의 차이를 해소하기 위해서 분배에 공정을 기한다. 예멘공화국의 통치체제는 민주적·민족적 공화체제이다(장명봉, 1993, pp. 120-122).

이후 쿠웨이트정상회담 공동성명에서는, 예멘국민 모두의 직접선거 원칙하에 민주·민족·공화제의 수립, 개인적 자유와 공적·정치적 자유를 보장하는 헌법창출, 자유수호를 위한 모든 방법 강구 등을 천명하였다. 그리고 헌법위원회가 4개월 이내에 통일국가 헌법안을 마련할 것을 합의하였다. 남북 예멘 간 협력 및 조정에 관한 협정에서는, 양국정상으로 구성된 예멘최고평의회, 양국의 총리, 외무·내무·기업·교육·군사령관으로 구성된 공동각료회의 등 기구를 조직하고 그 운영과 임무를 명시하였다(장명봉, 1993, p. 123).

헌법위원회는 9년간 13차의 회의 끝에 1981년 12월 30일 최종 통일헌법안을 마련하여 양국 정상에게 제출하였고, 1990년 5월 21일 통일헌법안에 대한 양국 의회의 승인을 거쳐 1991년 5월 15~16일 실시된 국민투표에서 총유권자의 72.2.%의 투표참가와 투표자의 98.3%의 찬성을 얻어 최종적으로 확정되었다(장명봉, 1993, pp. 125-126).

한편, 남북 예멘은 예멘공화국 선포 및 과도기조직에 관한 합의서를 채택하여, 통일 선언 이후 30개월간(1990. 5. 22.~1992. 11. 22.)의 과도

기간을 설정하고 과도기간의 국가조직을 구성하였는데 남예멘과 북예멘의 1:1 대등성의 원칙이 적용되었다(장명봉, 1993, pp. 126-127).

다. 키프로스 통일방안²⁹⁾

키프로스는 지중해 동북부에 위치한 섬나라로 그리스, 오스만 제국, 영국 등 당시 강대국들의 이해관계에 영향을 받아 장기간 이민족의 지배를 받아 오다가 1960년에야 비로소 독립국가 ‘키프로스 공화국’으로 탄생한 나라이다. 그러나 독립 후 헌법시행을 둘러싼 그리스계 주민과 터키계 주민의 대립으로 1964년 제1차, 1967년 제2차, 1974년 제3차 키프로스 사태를 거치면서 현재 남쪽 그리스계 키프로스와 북쪽 터키계 키프로스로 나누어진 분단국가가 되었다.

키프로스는 분단 이후 유엔 사무총장의 중재로 수차례의 통일협상이 있었다. 그중 코피 아난 사무총장은 남북 키프로스 당사자만으로는 포괄적인 해결 방안을 도출할 수 없다는 결론을 내리고, 역대 유엔사무총장들이 제시했던 통일방안들과 그동안 진행된 통일협상을 토대로 포괄적인 해결 방안을 마련하였다. 그는 두 차례의 수정을 거쳐 2003년 2월 26일 ‘키프로스 문제의 포괄적인 해결을 위한 기초’라는 제목으로 최종안을 제출하였다. 역대 조정안 중 가장 건설적인 통일방안으로 평가되는 일명 ‘아난안’은 통일국가의 새로운 국가 형태로 연방공화국을 창설하되, 각 구성주(州)들은 연방정부에 이양되지 않은 모든 국가권력을 독립적 주권을 가지고 행사할 수 있도록 하였다. 연방의회는 양원제로 구성하며, 평화주의에 입각해 무장해제, 외국군대의 철수 및 유엔평화유지군의 활동

29) 키프로스 통일방안에 관한 자세한 내용은 법무부(2004), 우덕찬(2008, pp. 33-52)을 참조.

을 보장하였다. 또한 국경위원회를 설치하여 각 구성주의 경계를 확정하고 현재 거주자를 보호한다는 원칙하에 영토조정을 규정하였다(우덕찬, 2008, pp. 39-43).

터키계와 터키정부, 그리스정부는 아난의 통일방안을 받아들였지만 그리스계 지도자 파파도풀로스가 이를 거부하였다. 이후 유엔의 권고로 2004년 4월 24일 코피 아난의 통일방안에 대해 남부와 북부 키프로스에서 별도로 주민투표가 실시되었는데, 남부에서 반대 75.8%, 찬성 24.2%, 북부에서는 64.9% 찬성, 35.1% 반대로 집계되어 결국 이 안은 부결되었고, 2004년 5월 1일 남키프로스가 단독으로 유럽연합에 가입함으로써 남북 키프로스 간 통일협상은 사실상 종료되고 말았다(우덕찬, 2008, pp. 43-44).

남측 키프로스 공화국은 연방제 통일국가에 찬성하면서, 기본적으로 하나의 시민권이 인정되고 하나의 주권을 갖는 통일국가로서 단일한 국가공동체를 구성할 것을 주장했다. 각 구성주는 통일국가 내부적으로만 정치적으로 동등한 지위를 가질 뿐, 단일한 국가공동체가 국가주권을 가지고 국제법적 주체가 된다는 것이다. 반면, 북키프로스 터키공화국은 국제적으로는 통일국가가 단일한 법인격을 가지되, 키프로스에서 두 개의 주권국가가 존재한다는 것을 인정하여 그 주권은 각 구성국가가 독립적으로 가지는 국가연합 형태를 선호하였다(우덕찬, 2008, pp. 46-47).

영토와 재산권 반환 문제와 관련해서는, 남측 그리스계는 1974년 터키 군대의 점령으로 인해 영향을 받은 경제지역의 영토를 재조정하고 북부 지역에서 강제로 이주해 온 주민들의 안전한 귀향과 그들의 소유권을 반환할 것을 강력하게 주장하고 있는 데 반해, 북측 터키계는 장기간에 걸쳐 인정되어 온 현재 생활 형태를 그대로 인정함으로써 법적 안정성을 유지해야 한다고 주장하였다. 또한, 군대의 주둔 문제와 관련하여, 남측 그

리스계는 터키를 포함한 모든 외국 군대가 철수할 것을 주장하지만, 북측 터키계는 키프로스 전체의 안전보장을 위하여 외국 군대가 일정한 범위에서 키프로스에 계속 주둔해야 한다고 주장하였다(법무부, 2004, pp. 145-146; 우덕찬, 2008, p. 47).

2004년 코피 아난의 통일방안에 대한 주민투표가 부결된 이후 2017년 현재까지 키프로스는 정권이 바뀔 때마다 유엔의 중재로 통일협상에 다시 들어갔으나 영토 조정, 터키군 주둔 문제 등 민감한 쟁점으로 인해 최종 합의에는 번번이 실패하였다.

라. 시사점: 남북한의 통일방안

독일 통일을 두고 동독이 서독의 연방에 가입하는 형식을 취하였다는 측면에 주목하여 이를 흡수통일의 예로 소개하기도 한다. 그러나 앞서 독일의 통일 과정에서 살펴본 것처럼 기본법이 예정하고 있었던 두 개의 통일방안 중 동독의 연방 가입 형식을 선택한 것은, 서독이 내린 결론이 아니라 동독 주민이 최초의 자유총선거를 통해 드러낸 정치적 의사결정이었다. 이러한 점에서 볼 때 독일의 통일은 오히려 합의통일로 보는 것이 타당하다고 생각한다.

다만, 독일에서도 점진적인 통일을 추진할 것인가, 아니면 동독의 서독 연방 가입을 통한 급속한 통일을 추진할 것인가에 대해 각 정당 간 견해 차이가 상당했었다. 그러나 동독 주민들은 정치뿐만 아니라 통화·경제·사회보장 영역에서도 신속한 단일화를 원했고 이를 주장하는 정당의 손을 들어주었다. 서독 역시 통일의 기회를 놓치고 싶지 않았기 때문에 연방은행 등의 반대에도 불구하고 동독 주민의 요구대로 빠른 통합을 결단할 수밖에 없었다.

반면 예멘의 경우를 보면, 남북 예멘은 사회주의와 자본주의라는 이념 대립하에 1972년과 1979년 두 차례의 전쟁을 치렀다. 그럼에도 불구하고 정치지도자들의 끈질긴 노력 끝에 1990년 통일헌법안에 서명함으로써 독일보다 4개월이나 앞서 합의통일을 이루었던 예멘이었다. 그런데 남북 예멘의 지도자들은 총선거를 통한 단일정부 수립까지 2년 6개월의 과도기를 갖기로 하였고, 권력 역시 1:1로 대등하게 나누어 가졌다. 새로운 체제의 구성에는 합의했으나 내적인 통합에는 실패했던 예멘. 다른 국가기구와 달리 끝까지 분리·운영되고 있었던 남북 예멘 군이 무력충돌을 일으켰고 이것이 내전으로 비화돼 예멘은 결국 합의통일 4년 만에 북예멘에 의한 무력통일이 되고 말았다.

예멘은 독일과 달리 양측이 대등하게 참여한 통일헌법안을 제정함으로써 통일을 이루었다. 서로의 의사를 반영할 수 있었다는 점에서 형식은 나무랄 데 없지만 여기에 주권자인 남북 예멘 주민의 의사가 얼마나 반영될 수 있었는가 하는 의문이 남는다. 물론 국가형태, 영토조정, 재산권 반환, 군대 문제 등 민감한 사안에서 양 당사자가 모두가 만족할 만한 결론을 이끌어내는 것은 어려울 것이다. 그러나 독일의 경우 이미 정치·경제 체제에 있어 서독의 체제로 통합을 원하는 동독 주민들의 확실한 열망이 있었기에 그러한 합의가 어렵지 않았다고 본다. 내적 통합을 생각할 때에, 서독 주민들은 통일방안에 대해 어떤 생각을 갖고 있었는지, 동독 주민과 다른 생각을 가진 서독 주민들을 통일 국가가 어떻게 설득하였는지도 중요한 문제일 것이다.

키프로스는 여전히 분단국가이다. 키프로스는 영국의 오랜 지배를 받았고 그리스계와 터키계 등의 민족으로 구성된 나라로서, 이념의 대립만 있는 남북한의 관계보다는 훨씬 더 복잡한 양상을 띠고 있다. 남북 키프로스뿐만 아니라 영국, 그리스, 터키라는 이해당사자가 많은 분단국이기

에, 유엔의 도움도 많이 받았다. 1974년 중단된 이래 2017년 현재까지도 유엔의 중재로 통일협상이 지속되고 있고, 2004년에는 유엔사무총장 코피 아난의 포괄적 통일방안에 대해 양 지역에서 주민투표까지 치렀던 것은 정말 고무적인 일이다.

남북 키프로스는 통일국가의 국가형태, 영토조정, 재산권 반환, 외국군 대의 주둔, 소수자 문제 등 민감한 여러 쟁점에 대해 계속하여 대화와 협상을 이어갔다. 그것이 '아난안'이라는 통일방안으로 도출되었고 그러한 구체적인 안이 있었기 때문에 경색의 국면에도 남북 키프로스가 다시 협상 테이블에 앉을 수 있었던 것이라 생각한다. 물론 남북 키프로스의 입장이 바뀌기도 했고 경제적 이해득실에 따라 여론이 달라지기도 했다. 그러나 1980년대와 1990년대에 제시된 통일방안을 끝으로 더 이상 통일에 관한 논의조차 할 수 없는 남북한의 현실에 비추어 보면, 키프로스의 기나긴 통일협상 과정은 중요한 교훈을 준다.

남북한이 통일방안을 구상하고 추진함에 있어 고려해야 할 것으로 다음의 세 가지 기준을 제안하고 싶다.

첫째, 통일 이후 급진적 통합을 추진할 것인가, 아니면 점진적 통합을 추진하게 될 것인가에 대한 각각의 대비가 필요하다는 것이다. 급진적 통합을 하게 될 경우에는 남한의 재정이 사회보장제도를 비롯한 경제 통합을 위한 비용을 감당할 수 있는가, 거시경제의 충격을 얼마나 잘 견딜 수 있는가에 대한 고려가 필요하다. 반면, 점진적 통합을 추진할 경우 현행 헌법에 상충될 수 있다는 점과 무엇보다 북한 주민의 인권과 자유를 침해할 가능성이 높다는 점을 고려해야 한다.

본 연구는 점진적 통합을 대전제로 하여 최대 10년의 기간까지는 남북한의 통화·경제·사회보장의 통합을 유예하고 11년이 되는 해부터 단일화를 추진하는 것을 가정하고 있다. 그러나 독일의 사례에 비추어 볼 때,

가장 중요한 것은 주권자인 국민의 의사, 그중에서도 통일 시점에 북한 주민의 요구가 어떠한 것인가이다. 이를 위해 현재 북한의 사회보장제도와 그 운영 실태를 정확히 아는 것이 필요하고, 또한 빠르게 진행되고 있는 북한의 시장경제화 과정을 주시하면서 북한의 경제성장 단계별로 통합 방안을 계획하는 것도 좋은 안이라 생각한다.

둘째, 남북한이 통일을 추진함에 있어 절대 놓치지 말아야 할 것은 바로 평화통일의 원칙이다. 한반도에 다시는 전쟁이 반복되어서는 안 되며 전쟁이나 무력에 의한 통일이 있어서는 안 된다. 따라서 현재 북핵 문제로 날로 심각해지는 남북관계와 주변국과의 관계를 현명하게 풀어가는데 온 힘을 기울여야 할 것이다. 몇몇 정치지도자의 결단과 화해 분위기에 이끌려 합의안을 이끌어냈다고 하여도, 그것이 정권을 잡은 자는 물론이고 주권자인 국민을 실제로 설득시키지 못한 안이라면 예멘이 그러했던 것처럼 통일 이후에도 분쟁의 씨앗이 될 것이다. 또한, 군 통합을 비롯해 비핵화·외국군철수 등의 문제에 대해서도 철저한 대비가 필요하다.

셋째, 남북한의 통일방안을 재정비하고 이를 새롭게 공론화해야 한다. 우리는 1994년에 정리한 「민족공동체 통일방안」(정식 명칭은 ‘한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안’)이 현재까지 계승되고 있고, 북한은 1980년에 제시한 「고려연방제 통일방안」(정식 명칭은 ‘고려민주연방공화국창립방안’)이 최종안이다. 이를 다시 정비해야 한다. 정치인들이 지혜를 모으고 국민의 생각도 들어야 한다. 그렇게 만든 통일방안으로 북한과 대화를 해야 한다. 남북 키프로스가 40년의 분단 기간에도 불구하고 끊임없이 협상 테이블에 앉았기 때문에 현재의 통일방안까지 온 것이고, 그 과정을 통해 국민들과 교감하고 국민들을 설득할 수 있었다고 생각한다. 쌍방이 주장하는 통일국가의 국가형태, 영토조정, 재산권반환, 외국 군대의 철수 문제 등 쟁점이 되는 현안도 우리와 비슷하다. 키프로스가

그 민감한 문제들에 대해서도 계속 협상할 수 있었던 배경은 무엇인지, 유엔과 같은 중재자가 되어 줄 수 있는 제3자 또는 초국가적 기구의 개입에 대해서도 고민이 필요한 시점이다.

2. 남북한 법제통합의 기본원칙

통일의 의미를 분단국가가 대내외적으로 단일한 국가공동체가 되는 것으로 이해한다면, 분단 70년의 세월 동안 달라져버린 남북한의 제도와 법률을 통합하는 작업이 필연적으로 뒤따라야 할 것이다. 통합의 사전적 의미는 “둘 이상의 조직이나 기구를 하나로 합치는 것”이다. 그러나 통합의 방식에는 여러 가지가 있을 수 있다. 앞서 논의한 대로 통일의 방식, 그중에서도 통일 후 국가형태를 어떻게 하느냐에 따라 경제나 사회보장 분야의 여러 제도들을 병존시키는 것도 가능할 것이다. 아직 남북한 간에 합의된 통일방안이 없는 현 상황에서, 통일을 준비하는 우리가 해야 할 일은 바로 통일 이후 남북한 법제통합을 하는 단계에서 반드시 놓쳐서는 안 될 원칙 내지 한계를 정립하는 것이다. 이를 남북한 법제통합의 기본원칙이라 명명하고, 이하에서 두 가지 규범적 기준을 제시하고자 한다. 첫째는, 남북한 통일의 원칙에 부합해야 한다는 것이다. 둘째, 남북한 주민의 내적 통합에 기여하는 것이어야 한다는 것이다. 각각에 대해 구체적으로 살펴본다.

가. 남북한 통일의 원칙에 부합

1) 평화통일의 원칙

우리 헌법(정식 명칭은 ‘대한민국헌법’으로, 이하에서는 ‘남한 헌법’ 또는 ‘우리 헌법’이라 한다.)은 전문에서 “조국의 민주개혁과 평화적 통일의 사명에 입각하여 정의·인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하고”라고 규정하여 우리에게 통일의 사명이 있음을 선언하고 있다. 또한 우리 헌법 제4조에서는 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책을 수립하고 이를 추진한다.”라고 규정함으로써, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일을 지향하고 있음을 밝히고 있다.

북한 헌법(정식 명칭은 ‘조선민주주의인민공화국 사회주의헌법’으로 이하에서는 ‘북한 헌법’이라 한다³⁰⁾)은 서문에서 “김일성동지와 김일정 일동지께서는 나라의 통일을 민족지상의 과업으로 내세우시고 그 실현을 위하여 온갖 로고와 심혈을 다 바치시었다.”라고 하면서 “김일성동지와 김정일동지께서는 공화국을 조국통일의 강유력한 보루로 다지시는 한편 조국통일의 근본원칙과 방도를 제시하시고 조국통일운동을 전민족적인 운동으로 발전시키시여 온 민족의 단합된 힘으로 조국통일위업을 성취하기 위한 길을 열어놓으시었다.”라고 선언하고 있다. 또한 북한 헌법 제10조에서는 “조선민주주의인민공화국은 북반부에서 인민정권을 강화하고 사상, 기술, 문화의 3대 혁명을 힘있게 벌려 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며 자주, 평화통일, 민족대단결의 원칙에서 조국통일을 실현하기 위

30) 주체102(2013)년 4월 1일 최고인민회의 제12기 제7차 회의에서 수정·보충한 북한 헌법을 참조.

하여 투쟁한다.”라고 규정하여 사회주의에 입각한 평화통일을 추구하고 있음을 밝히고 있다.

그렇다면 남한과 북한은 서로 지향하는 정치체제는 다를지라도 평화적 통일을 추구한다는 점에서는 뜻을 같이하고 있고, 이러한 평화적 통일을 국가의 사명으로까지 내세우고 있다. 무엇보다 남북한이 통일의 방법으로 전쟁이나 무력이 아닌 평화적 통일을 추구하는 궁극적인 이유는 바로 민족의 단결을 공고히 하기 위함이라는 사실 역시 남북한의 공통된 의사이자 결단임을 알 수 있다.

남북한의 헌법뿐만 아니라 통일방안에서도 마찬가지로 평화통일의 원칙은 재확인되고 있다. 우리의 「민족공동체 통일방안」에서는 통일의 기본원칙으로 자주·평화·민주를 제시하고 있는데, ‘평화’란 통일이 전쟁을 배제하고 반드시 평화적인 방법으로 추구되어야 한다는 것을 의미한다. 북한의 「고려연방제 통일방안」에서 제시하는 통일원칙은 ‘자주·평화통일·민족대단결’로서 ‘평화통일’은 한반도에서의 전쟁위험의 제거를 의미한다(김완기, 2017, pp. 65-68).

통일의 의미를 단일한 국가성을 회복하는 것으로 본다면, 이 개념은 정치적 의미의 통일에 가까울 것이다. 그런데 남북한의 법제통합은 정치적 통일 이후에 찾아오는 경제·사회적 의미의 통일이다. 따라서 통일의 의미를 이러한 법제도의 통합이라는 과정까지 포함하는 것으로 이해한다면, 남북한 법제도의 통합에서도 마찬가지로 ‘평화통일’의 원칙이 적용되어야 할 것이다. 평화는 비단 전쟁과 무력의 배제만을 의미하지 않는다. 폭력적, 억압적 지배의 배제 역시 평화의 모습일 것이다. 따라서 남북한의 법제도를 통합하는 데 어느 일방의 이해만을 앞세우거나, 다른 일방의 의사를 고려하지 않은 일방적 결정 역시 평화에 반하는 것이 될 수 있다. 그러므로 우리가 사회보장제도의 통합 방안을 설계할 때 경제적으로 가장

효율적인 방식을 채택하는 것도 중요하지만, 무엇보다 이를 적용받게 될 북한 주민의 의사를 최대한 반영해야 할 것이다. 독일의 사례가 그 좋은 예이다. 서독의 정부 관료나 경제 전문가들은 급진적인 화폐통합을 반대했지만, 동독 주민들의 생각은 달랐다. 우리도 이를 고려한 대비가 필요하다.

2) 자유민주적 기본질서에 입각한 통일

우리 헌법은 “자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일”을 위한 정책을 수립하고 이를 추진할 것임을 선언하고 있다(헌법 제4조). 평화통일의 원칙이 통일을 달성하는 ‘방식’에 관한 것이라면, 자유민주적 기본질서에 입각한 통일이라는 것은 통일로 달성하고자 하는 ‘목표’라고 할 수 있다. 달리 말하면 이것은 통일국가가 실현해야 할 헌법적 가치이다.

자유민주적 기본질서란 무엇인가. 우리 헌법은 전문에서 “자율과 조화를 바탕으로 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수”할 것을 선언하고 있다. 이 내용을 볼 때 자유민주적 기본질서의 두 축은 “자율”과 “조화”라고 설명할 수 있다. 능력을 최고도로 발휘하는 것, 그리고 자유와 권리를 갖는 것은 “자율”의 내용이고, 모든 영역에서 기회를 균등히 갖는 것, 그리고 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수하는 것은 “조화”의 내용으로 볼 수 있다.

헌법재판소는 우리 헌법이 정당해산 사유로서 “민주적 기본질서에 위배될 때”를 규정한 것과 관련하여 ‘민주적 기본질서’의 의미를 다음과 같이 밝히고 있다. “헌법 제8조 제4항이 의미하는 ‘민주적 기본질서’는, 개

인의 자율적 이성을 신뢰하고 모든 정치적 견해들이 각각 상대적 진리성과 합리성을 지닌다고 전제하는 다원적 세계관에 입각한 것으로서, 모든 폭력적·자의적 지배를 배제하고, 다수를 존중하면서도 소수를 배려하는 민주적 의사결정과 자유·평등을 기본원리로 하여 구성되고 운영되는 정치적 질서를 말하며, 구체적으로는 국민주권의 원리, 기본적 인권의 존중, 권력분립제도, 복수정당제도 등이 현행 헌법상 주요한 요소라고 볼 수 있다. 이 민주적 기본질서의 외연이 확장될수록 정당해산결정의 가능성은 확대되고 이와 동시에 정당 활동의 자유는 축소될 것이므로, 헌법 제8조 제4항의 민주적 기본질서는 최대한 엄격하고 협소한 의미로 이해해야 한다.”(헌재 2014. 12. 19. 2013헌다1 등 참조).

헌법재판소의 견해에 따르면, 민주적 기본질서란 민주적 의사결정과 자유·평등을 기본원리로 하여 구성되고 운영되는 정치적 질서를 말하고, 현행 헌법상 구현된 것이 바로 국민주권의 원리, 기본적 인권의 존중, 권력분립제도, 복수정당제도라는 것이다. 이것은 헌재가 밝히고 있듯이 정치체제의 구성·운영 원리이다. 그렇다면 다른 영역에서는 자유민주적 기본질서를 어떻게 해석·적용할 수 있을 것인가.

경제에 관한 장에서 헌법 제119조는 “①대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다. ②국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.”라고 밝히고 있다. 즉 경제 영역에서 자유민주적 기본질서의 실현은 개인과 기업의 경제상 자유를 존중하되, 경제의 민주화를 위하여 규제와 조정을 할 수 있음을 의미한다. 헌법재판소 역시 위 규정과 관련된 결정에서, “자유민주적 기본질서를 지향하는 우리 헌법이 원칙적으로 기업의 경제활동의 자유를

보장(헌법 제119조 제1항)하고 개인의 계약자유 원칙을 천명(헌법 제10조 전문)하고 있다 하더라도 일정한 범위에서 이러한 자유를 제약하는 것은 불가피한 조치라고 할 수 있다.”(헌재 2003. 7. 24. 2001헌바96 참조)라고 하여 경제 영역에서의 자유민주적 기본질서의 의미를 동일하게 해석하고 있다.

정리하면, 우리 헌법은 자유민주적 기본질서에 입각한 통일을 통일의 규범적 기준으로 제시하고 있다. 정치적 측면에서는, 민주적 의사결정과 자유·평등을 기본원리로 하여 구성·운영되는 질서를 의미하며, 이는 국민주권의 원리, 기본적 인권의 존중, 권력분립제, 복수정당제도로 구현된다. 경제적 측면에서는, 개인과 기업의 경제상 자유와 창의를 존중하되, 경제주체 간의 조화와 이를 통한 경제민주화의 달성을 위하여 규제와 조정의 가능성을 열어두었다. 따라서 통일 이후 남북한 법제통합에 있어서도 자유민주적 기본질서라는 우리 헌법상의 가치를 규범적 기준으로 삼아야 할 것이다.

반면, 북한은 헌법에서 사회주의 국가임을 표방하고 있다(북한 헌법 제1조). 정치적으로는 개인의 자유보다 평등을 중시하고 모든 국가기관은 민주주의중앙집권제원칙에 의하여 조직·운영되며, 경제적으로는 사회주의 계획경제로서 개인의 사적 소유권을 원칙적으로 부정한다. 그러나 지지하고 있듯이 북한 경제의 시장화는 이미 상당한 수준에 이르렀다. 따라서 북한 주민들 역시 사적 소유권을 인정하고 개인과 기업의 경제상 자유를 존중하는 시장경제 체제로의 통합을 반대할 이유가 없을 것이다. 정치적으로는 차이가 있겠지만 기본적 인권을 존중하는 방향의 전환이라면 북한 주민들 역시 환영할 것이라 생각한다. 북한 주민의 인권 실태는 세계가 우려할 만한 상황이 아니던가. 독일 통일이 임박했을 때 동독 주민들이 여행의 자유, 신앙과 언론의 자유를 요구하며 거리로 나왔던 것, 그

리고 통일 과정에서는 화폐·경제의 통합을 적극적으로 요구하였던 것이 좋은 참고가 될 것이다.

나. 남북한 주민의 내적 통합에 기여

남북한이 단일한 국가공동체로 거듭나고 경제 영역의 통합까지 이룬 후에는 어떻게 될 것인가. 많은 경제전문가들이 예측하듯이 통일 한국은 세계적인 경제강국으로 도약할 수 있을 것인가. 벌써 통일 후 30년을 바라보는 독일 경제가 그러하듯이 말이다. 그러한 눈부신 경제발전을 기대하며 지금 우리가 경제 영역에서의 통합 방안을 고심하고 있는지도 모르겠다. 그러나 우리가 간과해서는 안 될 것이 있다. 우리는 다 같이 통일 한국의 국민인데, 그 안에서 ‘너는 1등 국민이지만, 나는 2등 국민이다’와 같은 인식 내지 갈등이 있어서는 안 된다. 갈등이 깊어지면 평화가 깨지고 평화가 깨지면 분열로 이어질 수 있다. 그러므로 통일의 방식은 물론이고 통일 이후 남북한 법제를 통합함에 있어서도 첫째로 고려할 규범적 기준은 다름 아닌 지금 이 선택이 남북한 주민의 내적 통합에 기여하는 것인가, 아닌가 하는 점이다.

1) 독일의 내적 통합에 대한 평가

동서독은 1990년 5월 18일 체결한 제1국가조약을 통해 화폐·경제·사회보장 분야에서 1단계 법률 통합을 추진하다가 1990년 8월 31일 체결한 통일조약에서 동독의 각 주가 서독 연방의 일부로 편입되는 방식으로 바뀌면서 서독 연방법률의 확대적용을 원칙으로 하는 법률 통합을 추진하였다. 따라서 매우 촉박하고 급진적인 형태의 경제 통합이 이루어질 수

밖에 없었고 통합에 따른 경제적 부담은 고스란히 동서독 주민들의 몫이었다. 서독 주민들은 세금 증대, 재정적자 확대, 공공지출의 대폭 삭감으로 인한 경제적 부담을 떠안았다. 동독 주민들 역시 국유재산 사유화와 급속한 시장경제질서로의 이행으로 인해 동독 지역 내 생산 감소, 실업률 증가, 상대적 빈곤의 지속을 경험하였다(김완기, 2017, pp. 93-116).

그렇다면 독일의 현재는 어떠한가. 동서독 주민들이 주기적으로 대화하는 프로그램을 운영하고 있는 동서포럼의 이사장 악셀 슈마트 괴텔리츠는 2012년도에 다음과 같이 평가했다. 동독의 기반시설은 서독과 견줄 만큼 발전했고 약 1천6백만 명의 동독인들은 가입한 적 없는 서독의 연금 보험 혜택을 서독인과 동등하게 받고 있다. 그들에게는 여행의 자유가 있고 자유선거를 통해 정치 대표자를 선출하고 연방과 주정부가 세워졌으며, 법률시스템도 제대로 작동하고 있고 사회보장제도도 안정적으로 유지되고 있다. 그러나 동독의 생산성은 아직 서독의 75% 수준이고, 2019년까지 연방정부와 서독 주정부의 엄청난 규모의 지원에 의존해야 한다. 또한, 동독의 실업률은 12%로 서독의 2배 가까이 되며, 동독인들은 같은 일을 하는 서독인들보다 17% 낮은 임금을 받는다. 정치, 민간기업, 공공기관, 과학·방송 영역의 고위 관리직은 모두 서독 전문가로 채워졌고, 동독을 포함 독일의 대학 교수들은 95%가 서독 출신이다. 그렇기에 동독인들은 통일 후 22년이 지난 지금에도 여전히 차별을 받는다고 생각하고 있다. 반면, 서독인들에게 동독은 수역을 쏟아 부었고 아직도 더 지원해 주어야 하는 “암흑의 독일”이며, 오늘날의 동독인들이 이전처럼 그렇게 불평하지 않지만 여전히 ‘감사할 줄 모른다’고 말한다. 결론적으로, 독일은 정치적 문화, 가치 지향, 민주주의 이해 그리고 정치적 입장에서 보면, 여전히 내적 통합에서 멀리 떨어져 있다는 것이다(악셀 슈마트 괴텔리츠, 2012, pp. 2-5).

악셀 슈마트 괴텔리츠가 한반도에 주는 조언은 다음과 같다. 첫째, 장기간의 대규모 현금 유출을 막기 위해서는 약한 쪽의 경제가 즉시 자립할 수 있는 시스템을 만들어야 한다. 둘째, 국유재산의 사유화 과정에서 이전 토지로 돌아가서 정착하고 재건할 의지가 있는 사람들에게만 배상이나 반환이 이루어져야 한다. 셋째, 동독인들이 새로운 직장을 빨리 찾을 수 있도록 해야 하고, 가능하다면 양쪽 출신의 국민들이 함께 근무를 하도록 하는 기본원칙을 세워야 한다. 넷째, 동독 지역으로 파견될 서독의 전문가들은 전문성뿐만 아니라 구동독의 시스템과 환경에 대한 이해가 있어야 한다. 무엇보다, 서로의 이야기를 들을 수 있는 대화의 장이 필요하며 독일 전역에서 이루어져야 한다(악셀 슈마트 괴텔리츠, 2012, pp. 6-8).

구동독의 마지막 인민회의의 사민당 원내대표를 지낸 리하르트 슈뢰더 교수는 독일 통일 후 동독 지역에서의 삶의 질의 개선에 관해 다음과 같이 설명한다. 구동독인들은 독일 통일로 자유를 획득했다. 여행의 자유뿐만 아니라 체포의 두려움으로부터의 자유를 얻었고, 이념적 강제로부터의 자유와 정치적 활동의 자유를 얻었다. 경제적인 측면에서, 1990년 이후 임금이 현저히 상승했고, 주거 부족이 해결되었으며, 의료 부문 역시 나아졌고 그 결과 1990년 이래로 동독 지역의 기대수명은 5년이 늘어났다. 교육 부문은 서독 지역의 표준에 도달했고 동독 지역 대학들은 서독 지역 학생들에게도 인기가 있다. 또한 거대한 비용을 투입하여 구동독이 남긴 엄청난 환경오염을 제거했다(Schröder, 2014, pp. 40-43).

리하르트 슈뢰더 교수는 많은 언론들이 독일 통일을 “파산, 불운, 사고”의 키워드로 접근하는 것을 안타까워하면서 다음과 같은 견해를 밝힌다. 첫째, 통일 당시 예측가능한 현실적인 통일비용을 국민들에게 제시하면서 “그것은 힘든 일이지만, 우리는 그것을 해낼 수 있다.”라고 전력투구

를 호소하는 것이 좋았을 것이다. 둘째, 동독에서의 임금 상승은 동일 성과, 동일 임금의 원칙이 통했어야 했다. 셋째, 동독 지역에서 사회보장체제의 건설을 위해서는 사회보험료 대신 세금에서 재정이 충당되었어야만 했다. 넷째, 동독이 서독의 법질서를 인수한 것은 실수가 아니라 이점이 있었다. 예를 들면 그 덕분에 이미 주식은 있지만 아직 주식법이 존재하지 않는 무질서 시기를 모면할 수 있었다(Schröder, 2014, pp. 49-52).

2) 예멘의 내적 통합에 대한 평가

예멘은 남북 지도자들의 끈질긴 노력 끝에 1990년 5월 22일 독일보다도 먼저 통일을 이루었다. 자본주의와 사회주의라는 이념의 대립이 있었고 화해 자체를 거부하는 내부 강경파들의 반대와 소련·사우디·이라크 등 외세의 개입이라는 어려운 여건 속에서도 끈질긴 대화와 타협을 통해 합의를 이끌어냈다는 것은 정말 높이 평가할 일이다. 평화통일이자 합의통일의 전형으로 모범이 될 만했다. 통일 이후 양측 정부가 단일정부 수립을 위한 총선거 전까지 2년 6개월의 과도기를 설정하고 권력을 대등하게 균분하였던 것도 현명한 선택이었다. 그렇다면 문제는 어디에 있는 것인가.

예멘의 합의통일이 결국 실패로 돌아가게 된 가장 큰 이유는, 바로 내적 통합의 부재에 있다고 생각한다. 남북 예멘이 대등하게 참여하는 통일 정부는 구성되었지만 그 안에서 그들은 서로를 철저하게 배척했고 그 어떤 협력도 소통도 없었다. 정부는 비대해졌으나 무능했고 식료품 가격이 2년 만에 4배나 올랐다. 예멘의 통일을 반대했던 사우디는 통일 이후 100만 명에 달하는 예멘 노동자들을 하루아침에 내쫓았고 연간 6억 달러가 넘는 재정지원도 중단했다. 전국 각지에서 파업과 시위가 일어났다(권

성욱, 2017). 이는 예멘의 지도자들이 통일의 과정에서 통일을 반대하는 국내 보수 세력들을 설득하거나 국민적 합의를 이끌어 내지 못했다는 것을 보여 준다. 또한 통일을 반대하는 주변 국가들을 설득하지도 못했음을 의미한다. 통일 이후에는 권력의 균분이라는 형식만 믿고 내부의 정치적·경제적 갈등을 해소하기 위한 노력을 하지 않았다. 그런 데다가 군대가 통합되지 않고 분리·운영되고 있었으니 갈등 심화에 따른 무력충돌을 피할 수 없었던 것이다. 남북 예멘의 국민들은 나라의 발전을 위해 통일을 해야 한다는 당위성에는 공감하였지만, 서로 다른 체제를 통합하고 종교를 비롯한 사회·문화적 차이를 극복하는 방안에 대해서는 준비가 부족했던 게 아닌가 생각된다.

3) 시사점: 남북한의 내적 통합의 과제

독일과 예멘, 두 나라의 통일 사례가 있다는 것은 아직 분단국인 우리에게 소중한 자산이다. 분단국가 간에 단일민족이라는 정체성을 공유하고 있다는 점, 사회주의와 자본주의라는 이념 대립이 있었다는 점은 공통된다. 또한 분단국을 둘러싼 주변 국가들의 입장이 달랐다는 것도 같다. 한편, 예멘은 두 차례의 내전을 거쳐 통일을 이루었고 통일 이후 다시 내전을 거쳤다는 특징이 있고, 우리 역시 남북 간 전쟁의 경험이 있다. 이러한 점에서 분단 이후 전쟁을 치르지 않은 독일과는 차이가 있다.

통일의 과정을 살펴보면, 독일과 예멘은 모두 분단국 상호 간에 대화와 협상이 지속되었다는 특징이 있다. 또한 대화와 협상의 결과물로 협정 또는 조약을 체결하였고 그 내용 역시 단계별로 발전하였다. 이를 통해 통일에 관한 합의 및 기본원칙에 대해서도 조약 등을 통해 선언하고 그 이행을 위한 규범을 또 만들었다.

물론 통일의 방식은 다르다. 독일은 동독이 서독 연방에 가입하고 서독의 기본법을 적용받는 방식을 따랐고, 예멘은 남북 예멘이 공동으로 헌법 위원회를 구성하여 새로운 통일헌법을 제정하는 방식을 취했다. 또한, 독일은 서독의 법제도로의 급속한 통합을 추진했고, 예멘은 총선거까지의 2년 6개월의 과도기간을 설정하고 임시기구를 조직하는 등 점진적인 통합을 추진하였다.

두 나라 모두 처음 통일을 한 때로부터 약 30년 가까이 지났다. 그 사이 예멘은 한 번의 내전을 더 겪고 결국 북예멘에 의한 무력통일이 이루어졌고, 북예멘 제도로의 통합이 이루어졌다. 한편, 독일은 급속한 경제통합으로 인한 후유증이 아직 남아 있으며 그로 인한 동서독 주민들 간의 불만도 여전하다. 서로를 이해하기까지는 훨씬 더 오랜 시간이 필요할 것이다.

우리는 어떠한가. 남북한은 1945년에 각각 정부를 수립한 이래 분단 70년이 훌쩍 지나고 있다. 동족상잔의 아픔이 있었고 여전히 정전협정 단계에 머물러 있다. 반면, 1991년 남북기본합의서를 체결하였고 유엔에 동시 가입하는 변화도 있었다. 2000년대에는 금강산 관광을 시작으로 여러 분야에서 교류·협력이 시작됐고 개성공단을 통한 경제협력도 활성화됐었다. 그러나 지금은 모든 교류·협력이 중단되고 남북 간 대화마저 끊어진 지 오래이다. 국민들의 생각은 어떠한가. 남한으로 온 북한이탈주민이 2017년 현재 벌써 3만여 명에 이르고 있지만 분단의 세월만큼이나 통일에 대한 관심도 사그라든 것이 아닐지.

남북한이 통일이라는 역사적 사명을 이루고, 통일 이후 완전한 사회통합을 이루기 위해서는 독일과 예멘이 했던 것처럼, 끊임없는 대화와 협상이 있어야 할 것이다. 중단되었던 교류·협력의 회복도 시급하다. 그러나 그보다 중요한 것은 서로를 다르게 여기고 심지어 적으로까지 생각하는 아픔을 겪은 분단국의 주민들이, 서로를 알아가고 받아들이는 과정이 선

행되는 것이다. 그러기 위해서 독일의 일부 단체들이 시도했던 것처럼, 다양한 환경에서 살고 있는 남북 주민이 서로 만나서 자신들의 이야기를 할 수 있는 모임을 정기적으로 개최하는 것을 제안해본다. 당장에는 한국에 정착한 북한이탈주민과 남한 사람들이 만날 수 있는 장을 만들고, 통일 과정에서는 지역과 지역을 자매결연 도시처럼 연결하여 새로운 사람들이 만날 수 있는 기회를 만들면 좋을 것이다. 이를 통해 공감하고 도출해 낸 결론을 통일 이후 남북한의 법제 통합에 반영할 수 있다면, 좀 늦은 통일이지만 가장 빠른 통합을 이루는 국가가 될 수 있지 않을까.

제3절 단계적 통합을 위한 규범체계 고찰

본 연구는 통일 이후 최대 10년 간의 과도기 이중체제를 두고, 11년이 되는 해부터 통합기 단일체제에 도입하는 것을 목표로 하고 있다. 국가공동체의 단일성을 회복하였음에도 경제·사회보장·행정 등의 영역에서 과도기 이중체제를 갖기 위해서는 이를 뒷받침해 줄 규범체계가 필요하다. 현재 남북한의 헌법은 평화적 통일의 사명만을 밝히고 있을 뿐, 이중체제의 가능성에 대해서는 침묵하고 있다. 오히려 앞서 검토한 바와 같이 우리 헌법은 자유민주적 기본질서에 입각한 단일체제를 전제하고 있다고 볼 수 있다.

이하에서는 먼저, 현행 헌법상 북한 및 북한 주민의 법적 지위에 대해 검토한다. 이를 바탕으로 과도기 이중체제를 위한 법적 근거로서 헌법의 개정의 필요여부, 특별법의 제정 여부 등에 대해 검토한다. 다음으로, 본 연구의 목표인 통합기 단일체제에 대한 법적 근거로서, 통일헌법의 제정 필요여부를 검토하고, 통일헌법을 제정할 경우 그 형식과 제정절차 및 통

일헌법의 내용에 대해서도 살펴본다.

1. 과도기 이중체제의 규범체계

가. 헌법의 개정 필요여부

본 연구에서 전제하고 있는 과도기 이중체제의 설정과 남북한 사회보장제도의 분리·운영이 현행 헌법 등에 상충되는 것은 아닌지에 대한 검토가 필요하다. 특히 지난 연구에서는 남북한이 정치적 통일을 달성한 이후 현행 대한민국 헌법을 기준으로 하여 과도기 이중체제를 설정하고 있다. 그렇다면 현행 헌법이 그 법적 근거를 충분하게 제공하고 있는지, 아니면 헌법 개정 내지 특별법의 제정이 필요한 것은 아닌지 살펴보고자 한다.

1) 현행 헌법 및 국적법 규정

우리 헌법은 제3조에서 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.”라고 규정함으로써 북한 지역도 대한민국의 영토임을 선언하고 있다. 이러한 영토조항은 제헌헌법부터 있었다. 그런데 헌법 제4조에서는 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책을 수립하고 이를 추진한다.”라는 통일조항을 두어 현재 우리가 분단국가임을 인정하고 분단국의 구성원으로서 북한을 전제하는 규정 역시 두고 있다. 이 때문에 제3조의 영토조항과 제4조의 통일조항의 관계를 어떻게 볼 것인지, 그 해석에 관하여 견해가 대립되고 있다.

우리 헌법 제3조의 규범력을 인정하는 다수의 견해에 따르면, 북한 지역 역시 대한민국의 영토가 된다. 이것이 헌법 제4조에 저촉되는 것은 아

나라고 본다. 그리고 우리 헌법 제2조 제1항은 대한민국의 국민이 되는 요건을 법률로 정하도록 되어 있는데, 「국적법」에 따르면 “출생 당시에 부 또는 모가 대한민국의 국민인 자”는 출생과 동시에 대한민국 국적을 취득한다(국적법 제2조 제1항 제1호). 또, 부모가 모두 분명하지 않거나 국적이 없는 경우 대한민국에서 출생한 자는 출생과 동시에 대한민국 국적을 취득한다(국적법 제2조 제1항 제3호).

따라서 우리 현행 헌법 및 국적법에 따르면, 대한민국이 성립된 이후 대한민국의 국적을 취득한 자와 그 자녀들은 모두 대한민국 국민이 되며, 부모의 국적이 불분명한 경우라도 대한민국에서 태어난 자는 대한민국 국민이 된다. 그러므로 북한 지역에서 태어났을지라도 출생 당시에 부 또는 모가 대한민국의 국민인 자는 대한민국 국민으로 볼 수 있다. 다만, 이러한 명제는 대한민국의 영토에 오직 대한민국 국적 하나만이 존재한다는 전제가 있을 때에 가능하다. 만일 북한의 국적 또한 인정해야 한다면, 이중국적의 문제가 발생할 수 있다.

2) 북한의 법적 지위

우리 헌법 제3조와 달리, 제4조는 통일조항으로 분단국의 현실을 인정하고 통일의 상대방으로서의 북한을 전제하고 있다. 이것이 곧 북한을 국가로 승인하였다는 의미는 될 수 없을 것이다. 마찬가지로, 우리 정부가 북한과 유엔에 동시가입을 하였다거나 남북기본합의서(정식 명칭은 ‘남북 사이의 화해불가침 및 교류협력에 관한 합의서’)에 서명하였다고 할지라도 북한을 국가로 승인한 것은 아니고, 여전히 북한은 국가보안법상의 반국가단체가 아니라고 할 수 없다는 것이 우리 대법원과 헌법재판소의 입장이다. 또한 국가보안법이 북한을 반국가단체로 본다고 해서 헌법상

평화통일의 원칙에 위배되는 것은 아니라고 본다(대법원 1992. 8. 14. 선고 92도1211 판결 등 참조). 이러한 해석에 충실할 때, 우리는 북한을 국가로 보거나 북한 국적을 인정할 수는 없을 것이다.

3) 남한과 북한의 관계

그렇다면 남한과 북한의 관계는 어떻게 보아야 할 것인가. 이에 대해서는 먼저, 1991년에 남한과 북한 사이에 체결된 남북기본합의서(정식 명칭은 ‘남북 사이의 화해불가침 및 교류협력에 관한 합의서’)의 내용을 살펴보고자 한다. 남북기본합의서 전문을 보면, “쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정”함을 선언하고 있다. 즉 남북한의 관계는 나라와 나라 사이의 관계가 아니라는 것이다. 남북한 내부적으로는 서로를 국가로 인정하지 않는다는 의미로 볼 수 있다. 또한, 남북기본합의서 제1조를 보면, “남과 북은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중한다.”라고 규정하고 있다. 결국 남북기본합의서는 남북한이 서로를 국가로 인정하는 것은 아니나, 상대방의 체제는 인정하고 있음을 밝히고 있다.

다음으로 1990년부터 제정·시행된 남북교류협력법(정식 명칭은 ‘남북 교류협력에 관한 법률’)은 남북한의 교류와 협력을 증진시키기 위하여 남북교류협력 추진협의회의 설치·운영 및 교류협력 시 준수해야 할 절차 등을 규율하고 있다. 남북교류협력법 제12조를 보면, “남한과 북한 간의 거래는 국가 간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다.”라고 규정하고 있다. 이 역시 남북한의 관계가 국가 간의 관계가 아닌 특수관계임을 인정하는 규정이라 할 수 있다.

우리 헌법재판소는 남북한의 관계에 대해 다음과 같이 설명한다. “현

단계에 있어서의 북한은 조국의 평화적 통일을 위한 대화와 협력의 동반자임과 동시에 대남적화노선을 고수하면서 우리자유민주체제의 전복을 획책하고 있는 반국가단체라는 성격도 함께 갖고 있음이 엄연한 현실인 점에 비추어, 헌법 제4조가 천명하는 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진하는 한편 국가의 안전을 위태롭게 하는 반국가활동을 규제하기 위한 법적 장치로서, 전자를 위하여는 남북 교류협력에관한법률 등의 시행으로써 이에 대처하고 후자를 위하여는 국가보안법의 시행으로써 이에 대처하고 있는 것이다.”(헌재 1993. 7. 29. 92헌바48 등 참조). 즉 헌법재판소는 북한의 법적 지위에 관하여, 반국가단체이자 대화와 협력의 일방 당사자로서의 이중적 지위를 인정하고 있다.

결국, 남한과 북한은 각기 헌법에서 부여하고 있는 평화통일의 사명을 달성하고자 하는 목적하에서는 대화와 협력의 일방 당사자로서 상대방의 실체를 규범적으로 인정할 수 있고 또 인정하고 있지만, 서로를 국가로는 인정하지는 않음을 알 수 있다. 이는 통일 전 독일이 「동서독기본조약」을 통해 동등자격의 원칙에 입각하여 상호 정상적 선린관계를 발전시키고(제1조), 어느 한 국가도 다른 국가를 국제적으로 대표하거나 대리하여 행동할 수 없으며(제4조), 양국의 통치권이 각자의 영토 내에서만 유효하다는 원칙(제6조)에 합의한 것과는 차이가 있다.

4) 헌법의 개정이 필요한지 여부

이상의 논의를 정리하면, 현행 대한민국 헌법에 따르더라도 제3조 영토조항을 통해 북한 지역도 대한민국의 영토로 볼 수 있고, 따라서 북한에 거주하고 있는 북한 주민도 대한민국 국민으로 해석할 수 있다. 그리고 헌법 제4조에서 통일조항을 두고 있다고 할지라도 이것이 북한을 국

가로 승인하는 것은 아니고, 남북기본합의서를 통해 확인한 것처럼 남북한의 의사 역시 서로를 국가 간의 관계가 아니라 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라고 보고 있는 점에 비추어 볼 때, 통일 이후 현행 헌법을 그대로 대한민국 국민인 북한 주민에게 적용하는 것은 규범적으로는 가능하다고 할 것이다. 물론, 남북한이 이미 서로의 체제를 존중한다고 합의하였고, 나아가 통일 이후에도 양 체제를 병존시키기로 남북한이 합의하게 된다면, 북한의 헌법을 비롯한 기존의 규범체계를 무시하고 우리 헌법과 법제도를 북한 지역에까지 적용시킬 수는 없을 것이다. 그러나 본 연구는 남북한이 정치적 통일을 이룬 데 이어, 경제·사회 등 영역에서도 단일체제를 추구할 것임을 전제하고 있으므로 체제의 병존에 대한 논의는 생략한다.

따라서 본 연구의 목표인 남북한의 사회보장제도의 통합과 관련하여, 북한 주민의 기본권에 일정한 제한을 하기 위해서는 우리 현행 헌법 제37조 제2항이 정하고 있는 기본권 제한의 원칙에 따라야 할 것이다. 즉 북한 주민의 자유와 권리를 제한하기 위해서는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여(목적상 한계), 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며(방법상 한계), 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다(본질적 내용 침해금지).

결론적으로, 본 연구에서 전제하고 있는 통일 이후에 과도기 이중체제의 설정을 위하여 별도의 헌법 개정은 필요 없다고 보이고, 다만 북한 주민의 자유와 권리에 대한 구체적인 제한을 위해서는 현행 사회보장법제의 개정 또는 과도기 이중체제 기간을 규율하기 위한 한시법 등 특별법 제정을 통해야만 할 것이다. 또한, 북한 주민의 기본권을 제한하는 법률이 헌법 제37조 제2항에 따른 한계를 넘어 기본권 침해에 이르게 될 때에는, 위헌으로 그 효력이 부인될 수 있음은 법치주의 원리상 당연하다.

5) 토론: 국적법에 최초의 국민 정의규정 신설

우리 헌법 제3조 및 국적법의 해석을 통해 북한 주민을 대한민국 국민으로 볼 수 있음은 앞에서 검토한 바와 같다. 그런데 우리 국적법은 출생에 따른 선천적 국적 취득과 관련하여, “출생 당시에 부 또는 모가 대한민국 국민인 자”라고만 규정하고 있고, 최초의 대한민국 국민에 관한 정의 규정을 두고 있지 않다. 반면, 북한 국적법은 “공화국창건이전에 조선의 국적을 소유하였던 조선사람과 그의 자녀로서 그 국적을 포기하지 않은 자”(제2조 제1호)가 북한 공민이라고 규정하여, 북한 성립 이전에 조선의 국적을 소유하였던 조선사람이 최초의 북한 국적자임을 명시하고 있다.

대한민국 성립 이후에 대한민국에서 출생한 사람은 문제될 것이 없으나, 대한민국 성립 전에 태어난 사람에 대해서는 대한민국 국적을 부여할 수 있는 법적 근거가 명확하지 않다. 또한 대한민국 성립 전에 태어난 사람 중 어느 범위까지를 대한민국 국민으로 볼 것인가도 문제된다. 이와 관련하여, 1948년 5월 11일 남조선과도정부 법률 제11호로 제정되었던 「국적에 관한 임시조례」제2조 제1호는 조선인을 부친으로 하여 출생한 자는 조선의 국적을 가지는 것으로 규정하고 있고, 이 임시조례가 제헌헌법 제100조에 의해 포괄 승계되었으므로 최초의 국민에 관한 입법상 흠결은 해결되었다고 보는 견해가 있다(대법원 1996. 11. 12. 선고 96누1221 판결도 같은 입장으로 보인다.). 이 견해에 동의한다. 다만, 북한 국적법과 달리 남한 국적법에는 최초 국민에 관한 명확한 규정이 없으므로 대한민국 성립 이전에 태어난 사람의 국적에 관하여 북한 또는 다른 국가와의 관계에서 논란의 여지를 제공할 수 있다는 점에서, 우리 국적법에 최초의 국민에 관한 정의 규정을 신설하는 게 타당하다.

나. 특별법의 제정여부

1) 규율사항

본 연구에서 남북한 사회보장제도의 통합 방안으로서 먼저 과도기 이 중재제 기간을 설정하고, 이 기간에 대해서는 북한 주민의 사회보장제도를 남한 주민의 기존 제도와 분리하여 운영하는 것을 전제로 하였다. 이것은 화폐 등 경제제도의 통합과도 맞물려 있는데, 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다. 북한 지역을 특별행정관리지역으로 설정하고 별도의 특별행정관리기구를 두며, 북한에 통용될 신화폐를 발행하고, 북한 지역에 투입될 재정과 예산은 독립시켜 운영하고, 조세의 종목과 세율 역시 별도로 정한다. 남북한의 노동시장을 분리하고, 북한 주민의 남한으로의 노동 이동은 취업승인 제도를 통해 관리한다. 통일 직후 1~2년차에 북한 취약계층에 대한 긴급구호를 실시하고, 최저임금제를 도입하되 그 수준은 별도로 정한다. 또한 자본·상품의 이동은 북한에서 남한 지역으로의 이동은 허용하되 남한에서 북한 지역으로의 이동은 별도로 관리한다.

한편, 본 연구는 사회보장제도와 관련하여서는 다음의 사항을 제안하고 있다. 북한 지역의 사회보장제도는 남한과 별도로 운영하되, 준비 기간을 거쳐 일정 시점에 각 제도별·위험별·대상별·서비스별로 단계적 통합을 추진한다. 취약계층에 대한 지원은 신속히 하고 그 비용은 중앙정부가 부담한다. 급여의 종류, 급여의 수준, 급여의 수급자격에 대해서는 각 제도별·위험별·대상별·서비스별로 별도로 정한다. 재정은 북한 주민이 기본적으로 책임을 지고, 부족분은 중앙정부에서 부담한다. 각 제도별·위험별·대상별·서비스별로 별도의 관리기구를 둔다.

2) 특별법 제정 또는 관련법의 특례조항 신설

본 연구는 남북한 사회보장제도의 단계적 통합을 추진한다. 통일 직후의 1~2년을 포함하여 최대 10년까지의 과도기 이중체제 단계에서는 북한 지역을 특별행정관리지역으로 지정하여 별도로 관리하는 것을 전제로 한다. 따라서 현재 시행 중인 남한의 법률을 개정하여 적용하기에는 대상 및 범위가 방대하고 내용 또한 기존의 것과 차이가 클 것이다. 따라서 과도기 이중체제의 기간을 일몰기간으로 정하여 한시법으로서의 특별법 제정이 효율적이라 생각된다. 또한, 일몰기간은 일률적으로 정할 것이 아니라 제도별·서비스별로 탄력적으로 정할 수 있게 규정하는 게 좋을 것이다.

특별법을 제정하는 데 참고할 만한 법률로는 「개성공업지구 지원에 관한 법률」이 있다. 그 내용을 보면 개업공업지구의 설정, 개발과 투자를 위한 정부의 지원, 출입·체류자의 보호, 조세·왕래 및 교역 등에 관한 특례, 개성공업지구 관리기관 등에 관해 규율하고 있다. 이를 참고하여 제안해 보면 특별행정관리지역의 지정 및 특별행정관리기구의 설치·운영과 화폐, 조세, 재정에 관해서는 북한 지역의 경제정책을 총괄하는 기본법 성격의 법률로 규율하고, 사회보장제도에 관해서는 우리의 사회보험, 공공부조, 사회보훈, 사회복지서비스 분야별 법제에 대응하여 각각의 특별법을 제정하면 될 것이다.

이런 형식을 취할 때, 과도기 이중체제의 단계에 있어서는 적용 대상을 달리하여 두 개의 사회보장법제가 공존하게 될 것이다. 새로운 특별법의 제정으로 영향을 받는 부분, 특히 재정의 부담과 관련하여 남한의 사회보장법제를 정비해야 할 부분이 있다면 특례 조항을 두는 식으로 해결하면 될 것이다. 다만, 독일의 통일비용 중 사회보장제도에 소요된 비용이 전체의 70%를 차지했다는 분석에 비추어 보면, 우리 역시 통일을 대비하여

지금부터 각종 사회보장제도를 개혁하는 것이 불가피할 것으로 보인다. 이를 포함해 사회보장제도 통합을 위한 재원 마련 방안에 대한 검토가 시급하다. 그 준비는 지금부터 해야 할 것이고, 과도기 이중체제 단계에서는 남한 주민들에게도 본격적인 변화가 예상된다. 남한의 기존 사회보장법제도 이 시기에 대폭적인 개정이 선행되거나 특별법 제정에 뒤따르게 될 것이다. 여기에 남한 주민들의 충분한 공감의 이루어져야 함은 물론이다.

2. 통합기 단일체제의 규범체계

가. 통일헌법의 제정 필요여부

본 연구는 통합기 단일체제 진입의 선결 조건으로 다음 6가지를 제시하고 있다(제2장 참조). 첫째, 남북한의 화폐통합을 달성한다. 둘째, 남북한 간 이주의 자유화가 보장된다. 셋째, 남북한의 노동시장이 통합된다. 넷째, 생산의 증가와 함께 북한 지역의 소득이 상승한다. 다섯째, 남북한에 동일한 조세정책 및 통합재정이 운영된다. 여섯째, 통일헌법이 제정됨에 따라 북한 지역의 재산권에 대한 법제 개편이 완료되고 민영화와 자유화가 순조롭게 마무리된다.

위 내용 중 통일헌법의 제정에 관해서 보다 자세히 검토해 보고자 한다. 본 연구는 통합기 단일체제에 적용될 규범으로서 현행 대한민국 헌법을 기준으로 한 통일헌법의 제정을 전제하고 있다. 그렇다면 이하에서는 현행 헌법의 내용이 무엇인지, 이와 별개로 통일헌법의 제정이 필요한지, 통일헌법의 형식 및 제정절차는 어떻게 될 것인지, 또한 통일헌법에 담을 구체적 내용에 대해 살펴보도록 한다.

1) 현행 헌법의 내용

현행 대한민국 헌법이라고 함은 1987년 개정된 헌법을 의미한다. 현행 헌법은 국민의 자유와 권리의 보장을 강화한 헌법으로 평가받는다. 형사 피의자의 형사보상청구권, 범죄피해자의 국가구조청구권과 재판절차진술권을 새롭게 인정하여 기본권의 영역을 확대하였다. 또한 미국이나 독일의 헌법과 달리 우리 헌법은 건국헌법 때부터 사회권을 규정하였다. 이 뿐만 아니라 현행 헌법은 쾌적한 주거생활권과 환경권 등 새로운 권리도 사회권으로 보장하고 있다. 또한, 현행 헌법은 국민의 기본권을 보장하고 헌법의 가치와 이념을 보장하기 위해 헌법재판제도를 두고 있다. 1988년 헌법재판소가 설치되어 오늘에 이르고 있다. 경제질서와 관련해서는, 현행 헌법은 자유시장경제질서를 기본으로 하면서, 경제의 민주화를 위한 국가의 규제와 조정을 허용하는 사회적 시장경제질서를 추구하고 있다. 국가기구의 구성·운영 원리로는 대의제도와 권력분립의 원칙 아래 대통령중심제 정부형태를 채택하고 있다. 그리고 평화통일의 원칙과 관련하여서는, 제7차 개정헌법이 전문에 “조국의 평화적 통일의 역사적 사명에 입각하여”라고 규정한 데 이어, 현행 헌법에서 처음으로 헌법 제4조에서 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책을 수립하고 이를 추진한다.”는 내용을 독립된 조문으로 규정하기에 이르렀다.

2) 통일헌법의 제정이 필요한지 여부

앞서 과도기 이중체제의 규범체계를 검토할 때, 현행 헌법 및 국적법의 해석상 북한 지역과 북한 주민에게도 우리 헌법이 적용되는 것으로 볼 수

있다고 판단했다. 따라서 현행 헌법이 북한 주민에게 규범력을 가지므로 별도의 헌법 개정은 필요 없다고 보았다. 현행 헌법이 그 자체로 북한 주민에게 규범력을 갖는다고 본다면, 통합기 단일체제 단계에서도 마찬가지로 별도의 헌법 개정이나 통일헌법의 제정이 필요 없다고 보는 것이 논리적으로는 타당할 것이다.

그러나 건국헌법의 제정 과정을 보면, 1948년 5월 10일 대한민국은 처음으로 자유·보통·직접·평등·비밀선거를 통해 대표자를 선출하여 제헌국회를 구성하였고, 이 제헌국회에서 1948년 7월 17일 건국헌법을 제정·공포하였다. 그런데 국민의 대표자 선출을 위한 이 총선거에 참여한 것은 남한 주민뿐이었고 북한 주민의 의사는 반영되지 못했다는 문제가 있다. 물론 건국헌법은 처음부터 영토조향을 비롯하여 북한과 북한 주민을 포함한 한반도 전체에 적용되는 것을 전제로 제정되었으며, 1948년 유엔총회에서 대한민국이 국가승인을 받음으로써 국제법적으로도 그 규범력을 인정받았다고 평가할 수 있다. 그럼에도 건국헌법 제정 과정에 실제로 북한 주민의 의사가 반영되지 못했다는 것은 민주적 정당성 측면에서 한계가 있다(이효원, 2016. p. 26).

무엇보다 규범적인 차원에서는 단일국가였지만, 현실적으로는 남북한이 분단국의 구성원으로서 별개의 국제법적 주체로 활동하였고, 이제 다시 규범적으로나 현실적으로 단일 국가성을 회복하기로 결정한 통일국가의 시작에서는, 건국헌법이 갖고 있는 민주적 정당성의 한계를 극복해야 할 헌법적 책무가 있는 것은 아닌가 한다. 그 길은 바로 통일국가의 헌법에 남북한 주민 모두가 자신의 주권적 의사를 반영할 수 있도록 하는 것, 결국 통일헌법의 제정이 될 것이다.

3) 통일헌법의 형식 및 제정절차

통일헌법을 제정해야 한다고 할 때, 그 형식으로는 건국헌법의 제정처럼 통일국가의 새로운 헌법을 제정하는 것도 하나의 방식이 될 것이지만, 독일과 같이 서독의 기본법을 새로 가입한 동독의 주에 적용되도록 한 다음에 그 기본법을 대폭 개정하는 방식도 있을 수 있다. 예멘은 남북예멘이 공동 구성한 헌법위원회에서 통일헌법을 새롭게 제정하였다.

본 연구의 제2장에서 제시한 통합기 단일체제의 선결과제로서 현행 헌법을 기준으로 한 통일헌법의 제정이라는 전제는, 위 두 방식 중 어느 하나를 선택했다고 볼 수는 없고 두 가지 다 가능성을 열어 두었다고 보는 게 타당하다. 현행 헌법을 기준으로 한다는 것은 제정 형식에 대한 것이 아니라, 현행 헌법이 추구하는 대한민국의 헌법적 가치를 통일국가에서도 계승하겠다는 내용으로 이해할 수 있다.

그렇다면, 결국 통일헌법의 형식은 통일에 대한 합의를 이룰 당시 주권자인 남북한 주민의 의사가 어떤 것이냐가 가장 중요한 결정 요소가 될 것이다. 동독 주민들은 자신들의 의사를 시위 등으로 직접 표현하였고 그 요구를 지지하는 정당과 정치인을 대표자로 선출함으로써 간접적으로도 표현하였다. 우리 국민들도 통일헌법의 제정형식 및 그보다 더 근본적 문제인 통일의 방식에 관해서, 독일처럼 직간접적으로 의사를 표현할 수 있을 것이고, 또한 우리 헌법상 보장된 국민투표권을 행사하여 결정할 수도 있을 것이다. 따라서 주권자인 국민의 의사에 따라 통일헌법의 형식이 결정될 것이다. 어떤 형식을 취하든지 간에 남북한 주민 모두의 의사가 반영될 수 있어야 한다는 점이 가장 중요하다.

나. 통일헌법의 내용

남북한 주민의 주권적 의사가 모두 반영된 통일헌법을 제정하게 된다면, 그 내용으로는 어떤 것들이 담기고 어떤 것들은 제외되어야 할까. 먼저, 제외되어야 할 것으로는 헌법 제4조와 같은 평화통일 조항이 있다. 헌법 전문과 대통령에 관한 조항에서도 평화통일 의무에 관한 내용은 삭제해야 할 것이다. 그러나 헌법 전문에는 우리가 분단의 시기를 지나 통일 국가에 이르게 되었고 그 과정이 평화적 방법에 의한 통일이었음을 분명히 밝히고 그 정신을 계승함을 선언해야 할 것이다. 이를 통해 통일시대를 살아가는 국민들뿐만 아니라 우리의 후손들도 통일의 역사적 의미를 깊이 새길 수 있을 것이다.

다음으로, 통일헌법에 담겨야 할 내용은 앞서 남북한 법제통합의 기본 원칙으로 검토하였던 ‘자유민주적 기본질서’라는 헌법적 가치가 될 것이다. 자유민주적 기본질서의 의미에 대해서는 견해 대립이 있지만, 우리 헌법재판소가 실시한 바와 같이 정치 영역뿐만 아니라 경제·사회 등 모든 영역에서 준수해야 할 헌법원리라고 생각한다. 헌법재판소는 “자유민주적 기본질서에 위해를 준다는 모든 폭력적 지배와 자의적 지배 즉 반국가단체의 일인독재 내지 일당독재를 배제하고 다수의 의사에 의한 국민의 자치, 자유 평등의 기본원칙에 의한 법치국가적 통치질서의 유지를 어렵게 만드는 것이고 이를 보다 구체적으로 말하면 기본적 인권의 존중, 권력분립, 의회제도, 복수정당제도, 선거제도, 사유재산과 시장경제질서를 골간으로 한 경제질서 및 사법권의 독립 등 우리의 내부체제를 파괴 변형시키려는 것으로 풀이할 수 있을 것이다.”라고 풀이하고 있다(헌재 1990. 4. 20. 89헌가113 등 참조).

또한 현행 헌법이 인간의 존엄과 가치를 존중하고 기본적 자유와 권리

를 더욱 중시하는 방향으로 나아갔던 것처럼, 통일헌법도 이를 보장하고 강화하는 방향으로 제정되어야 할 것이다. 그것이 국가와 헌법의 존재 이유라는 것을 잊어서는 안 된다. 이와 관련하여 독일이 헌법 제1조에서 인권 존중 조항을 두고 있는 것처럼, 우리도 ‘인간의 존엄과 가치 존중’이라는 국가의 지향점을 통일헌법 제1조에 규정하여 보다 명시적으로 강조할 필요가 있다는 견해가 있다(송인호, 2016, pp. 232-254). 경청할 만한 주장이라 생각한다. 본 연구는 사회보장제도의 통합에 중점이 있으므로 사회적 기본권에 관해서는 다음 제4절에서 별도로 살펴보기로 한다. 중요한 것은 위에서 제시한 헌법적 가치에 입각하여 사회적 기본권에 관한 규정도 정비되어야 한다는 점이다.

반면, 통일국가의 정부형태와 국회의 구성은 통일헌법에 담길 내용인 것은 맞지만, 구체적인 것은 남북한이 통일을 합의하면서 국가형태를 어떻게 정하느냐에 달렸다. 이것은 통일방안에 대한 문제이다. 분단 이전의 단일국가로 돌아갈 것인지, 아니면 남북한의 주권을 보장하기 위해 연방국가 내지는 국가연합의 형태를 취할 것인지에 대한 고민이 필요하다. 단일국가가 아닌 연방국가 내지 국가연합이 될 경우에는 통일헌법에 전체로서의 국가와 구성국의 법적 지위에 관해 명확한 규정이 담겨야 할 것이다. 정부형태에 관해서는 현행 헌법이 채택하고 있는 대통령중심제 외에도 의원내각제, 이원정부제 등이 가능할 것인데, 그중 어떤 형태를 취할 것인지는 주권자인 국민의 의사와 국가형태에 따라 달라지게 될 것이다. 또한, 통일국회의 경우에도 단원제와 양원제 중 어느 것을 선택할 것인지는 현재로서는 가능성이 모두 열려 있다고 할 것이다. 통일을 준비하는 지금 단계에서부터 통일국가의 국가형태, 정부형태 및 국회의 구성에 관해 충분한 논의가 있어야 하고, 필요하다면 현행 헌법의 개정이 선행되어야 할 부분이라 생각한다.

제4절 사회보장제도 관련 남북한 법제통합의 헌법적 쟁점

1. 사회보장제도 관련 헌법 규정

가. 현행 헌법상 ‘인간다운 생활을 할 권리’

우리 헌법은 제10조에서 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.”라고 규정하여 인간의 존엄을 기본으로 하고 있다. 인간의 존엄을 실현하기 위한 많은 요소 가운데 소위 ‘인간다운 생활을 할 권리’가 있다. 또한 헌법 제34조 제1항은 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.”라고 규정하여 사회보장, 사회복지, 여성, 청소년, 노인, 장애자를 위한 각종 복지의 의무를 국가에 지우고 있다. 그리고 제2항부터 제6항까지는 인간다운 생활을 할 권리의 내용을 헌법에서 구체화하는 규정으로 이루어져 있는데, 제1항은 인간다운 생활을 위한 선언적 의미와 함께 기본적인 규정으로 작동하고 있다. 인간다운 생활을 할 권리는 건국헌법 제19조에서 “노령·질병 기타 근로능력의 상실로 인하여 생활유지의 능력이 없는 자는 법률이 정하는 바에 의한 국가의 보호를 받는다.”라고 규정한 것에서 비롯되어 1962년 헌법 제30조에서는 ‘인간다운 생활을 할 권리’와 ‘사회보장의 증진’에 관한 국가의 의무 및 ‘생활능력이 없는 국민’에 대한 국가의 보호라는 규정을 신설하였으며, 1980년 헌법 제32조에서는 사회보장과 함께 ‘사회복지’가 추가되어 현행 헌법에 이르고 있다(이준일, 2015, p. 746).

헌법 제34조

- ① 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.
- ② 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다.
- ③ 국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다.
- ④ 국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다.
- ⑤ 신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다.
- ⑥ 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.

한편, 현행 헌법에서 인간다운 생활을 할 권리란 개인이 국가를 향하여 인간의 존엄에 상응하는 최소한의 급부를 청구할 수 있는 권리를 말한다고 할 것이다. 다만, 그 법적 성격을 두고 학설은 인간의 존엄에 상응하는 건강하고 문화적인 생활로 보는 견해와 건강하고 문화적인 최저한도의 생활로 보는 견해(권영성, 2009, p. 653), 최소한의 물질적 생활의 기초로 보는 견해(허영, 2014, pp. 547-548), 건강하고 문화적인 최저한도의 생활로 보는 견해(김철수, 2013, p. 954) 등으로 나누어져 있다.

헌법재판소는 “인간의 존엄에 상응하는 생활에 필요한 최소한의 물질적 생활의 유지에 필요한 급부를 요구할 수 있는 구체적인 권리가 상황에 따라서는 직접 도출될 수 있다.”라고 하여 이를 ‘최소한의 물질적 생활’로 보고 있다. 그런데 현재는 이에 대한 해석이 고정적인 것은 아니라고 하면서 “인간다운 생활이란 그 자체가 추상적이고 상대적인 개념으로서 그 나라의 문화의 발달, 역사적·사회적·경제적 여건에 따라 어느 정도 달라질 수 있다.”라고 하여(헌재 1997. 5. 29. 94헌마33 참조), 앞으로 사회와 경제여건의 변화로 인하여 그 해석도 달라질 수 있음을 시사하였다.

나. 사회보장수급권

헌법은 인간다운 생활을 할 권리를 실현하기 위하여 제34조 제2항부터 제6항에 걸쳐 일련의 ‘사회보장수급권’을 보장하고 국가에 대하여 사회보장증진의 의무를 부과하고 있는데 인간다운 생활권의 내용은 국가로부터 어떠한 사회보장제도의 수급을 받는가 하는 것이다. 이를 사회보장수급권이라고 한다.

1) 사회보장수급권의 의의

사회보장수급권 내지 사회보장권이란 사회적 위험으로 말미암아 요보호상태에 있는 개인이 인간의 존엄에 상응한 인간다운 생활을 영위하기 위하여 국가에 일정한 내용의 적극적 급부를 요구할 수 있는 권리를 말한다. 사회보장기본법은 제3조에서 “사회보장이란 출산, 양육, 실업, 노령, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상하는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스”를 규정하고 있다. 또한 이 권리의 주체는 모든 국민이므로 남북한 주민이라는 구분 없이 기본적으로 평등하게 누릴 수 있다고 해석된다. 단 이 규정은 통일 이전인 현 단계에서의 규정인데, 기본적으로는 사회보장수급권에 있어서는 차등을 두지 않겠다는 것이 입법자의 결단으로 파악할 수 있다. 다만 구체적인 수급액이나 보험료의 감경과 같은 조치는 다른 차원의 문제이다.

2) 사회보장수급권의 법적 성격

사회보장수급권의 성격에 대하여는 사회보장수급권이 헌법 제34조 제1항의 인간다운 생활을 할 권리를 실현하기 위한 수단임을 전제로 하는데, 헌법재판소는 사회보장수급권을 헌법상의 권리로 보면서 헌법규정만으로는 이를 실현할 수 없는 것이고 그 수급요건, 수급자의 범위, 수급액 등 법률에 의한 형성을 필요로 한다고 하였다(헌재 2003.12.18. 2002헌바1). 그러나 헌법재판소는 다른 사건에서 사회보장수급권을 국가목표규정으로 이해하여 개별입법에 의하여 비로소 구체화되는 법률상의 권리로 이해하기도 하였다.

3) 사회보장수급권의 내용

• 사회보험

사회보험이란 사고가 발생한 경우 그 위험부담을 국가적인 보험기술을 통하여 다수인에게 분산시킴으로써 경제적 약자의 인간다운 생활을 보장하기 위한 제도이다. 사회보험의 재원은 조세와 보험료이다. 사회보험의 유형으로는 국민건강보험, 연금보험, 재해보상보험, 고용보험 등이 있다.

사회보험의 기본구조는 개인보험(사보험)과 유사하지만, 자유로운 계약에 기초하는 개인보험과는 달리 강제가입 또는 이용강제가 인정되는 경우가 많고, 국가나 사업주가 보험금의 일부를 부담하며 보험료징수에 있어서 행정상의 강제징수방법이 인정되는 경우가 있다는 점에서 구별된다.

• 공적부조

공적부조란 생활불능상태에 있거나 생계의 유지가 곤란한 사람에게 국

가가 최종적인 생활보장수단으로서 각출을 요건으로 하지 아니하고 최저 생활에 필요한 급여를 제공하는 제도이다. 우리나라에서는 공적부조에 관한 법률이 제정되어 실시되고 있는데 그 대표적인 것이 ‘국민기초생활 보장법’이다.

• 사회보훈

사회보훈이란 국가유공자 상해 또는 사망하거나 노동능력을 상실함으로써 본인 또는 유족의 생활이 궁핍하게 된 때에 본인이나 부양가족의 생활을 보장하기 위한 제도이다. 이에 관한 법률로서 ‘국가유공자등예우 및 지원에 관한 법률’이 있다.

• 사회복지

사회복지란 요보호자가 자립의 생활능력을 계발하는 데 필요한 수용보호·생활지도·원호지원 등의 국가활동을 말한다. 이러한 사회복지의 국가가 직접 현금이나 현물을 급부하는 것이 아니라 공적 서비스의 제공을 통하여 생활의 어려움에 대한 보충적 지원을 하는 것이다. 예컨대 양로원, 고아원, 탁아시설, 직업훈련원 및 각종 갱생원 등을 설치하여 이용할 수 있도록 하는 것이다. 사회복지에 관한 법률로는 ‘아동복지법’, ‘한부모가족지원법’, ‘노인복지법’, ‘장애인복지법’ 등이 있다.

2. 사회보장법 적용의 기본원칙

가. 사회보장법제의 법체계

헌법 제34조상의 인간다운 생활을 할 권리의 실현을 위하여 사회보장

에 관한 법률들이 제정되어 있다. 동법은 사회보장에 관한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 사회보장정책의 수립·추진에 관한 기본적인 사항을 규정³¹⁾한 것으로 ‘사회보장기본법’과 동시행령(사회보장법시행령)이 있다.

사회보장기본법을 필두로 사회보험 부문에서는 국민건강보험법, 노인장기요양보험법, 국민연금법, 공무원연금법, 사립학교교직원연금법, 군인연금법, 고용보험법 등이 있고, 사회보훈부문으로는 국가유공자 등에 대한 예우 및 지원에 관한 법률 등이 있으며, 공공부조부문으로는 국민기초생활법 그리고 사회복지관련법으로는 아동복지법, 노인복지법, 장애인복지법 등이 있다.

한편, 북한은 기본법으로서 사회보장법, 사회보험 부문에서는 사회보험법, 사회주의노동법, 인민보건법, 의료법, 연로자보호법 등이 있고, 공공부조부문에서는 인민보건법, 의료법, 연로자보호법, 살림집법, 교육법, 사회보훈부문으로는 장애인보호법, 사회복지 부문에서는 아동권리보장법, 어린이보육교양법, 연로자보호법, 장애인 보호법 등이 규정되어 있다. 남북한의 사회보장법제를 상호 분석하여 통합법 제정의 근거로 삼을 필요가 있다. 사회주의 국가인 북한에서는 명목상의 사회복지 수준은 결코 낮지 않으므로 통일 이후 북한 주민을 설득하기 위해서는 남북한의 법제에 관한 비교를 통하여 실제로 실현가능한 제도로의 통합에 대한 논의와 공감대가 필요하다. 이러한 절차에 관하여는 통일헌법 또는 사회보장법상에 근거를 두는 편이 타당하다.

이하에서는 남북한의 사회보장법제에 대한 상호 비교를 통하여 통합법제를 구상하고 위헌성이 제거될 수 있는 방법에 관하여 대원칙을 검토한

31) 사회보장기본법 제1조 “이 법은 사회보장에 관한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 사회보장정책의 수립·추진과 관련 제도에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 국민의 복지증진에 이바지하는 것을 목적으로 한다.”.

다음, 법제통합의 구체적인 방안을 제시하기로 한다.

〈표 3-1〉 남북한 사회보장법 체계의 비교

		남한	북한
기본법		사회보장기본법	사회보장법
사회보험분야		국민건강보험법 국민연금법 공무원연금법 사립학교교직원 연금법 군인연금법 산업재해보상보험법 고용보험법 노인장기요양보험법	사회보험법 사회주의노동법 인민보건법 의료법 연로자보호법
공공부조분야		국민기초생활보장법 의료급여법 기초연금법	인민보건법 의료법 연로자보호법 살림집법 교육법
사회보훈분야		국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 범죄피해자 보호법	장애자보호법
사회복지 서비스분야	아동	아동복지법 아동의 빈곤예방 및 지원등에 관한 법률 영유아보육법	아동권리보장법 어린이보육교양법
	노인	노인복지법 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률 장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률	연로자보호법
	장애인	장애인복지법 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률 장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률	장애자보호법

자료: 이규창, (2015). 통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석, p. 22 〈표 II-1〉.

나. 사회보험법제

사회보험법제 분야에서는 남북한 주민이 동일하게 적용받아야 할 영역보다 보험원칙과 사회연대의 원칙에 따라 ‘납부액’이 중요한 문제로 부각될 수 있다. 즉 납부액에 따른 처우와 위험의 부담이 비례의 관계에 있어서 평등권 문제가 크게 발생할 수 있는 영역이 된다. 만약 통일 이후 남북한 주민이 동일한 납부를 하고 동일한 혜택을 받는다면 경제적으로 열악한 지위에 있는 북한 주민이 실질적 평등원칙의 관점에서 불리하게 될 것이다. 다시 말하면 동일한 연령과 소득이라고 하여도 납부의 부담이 북한 주민이 훨씬 크게 닥쳐올 수 있다는 점이다. 따라서 북한 주민에게 납부의 부담을 경감할 수 있는 조치와 그 법적 근거를 갖추어야만 한다. 가장 좋은 방법은 통일 이후에 별도의 법제를 구축하기보다는 통일과정 또는 과도기에 통일합의서나 통일헌법에 이러한 근거를 규정하는 편이 합리적이라 생각되고, 그렇게 법적 근거를 갖추으로써 남한 주민 역차별의 문제를 극복할 수 있다.

다. 사회보훈법제

사회보훈법제의 통합과 관련하여서는 현행 남한의 사회보훈제도는 사회보험과 공공부조제도를 분리하여 운영함으로써 합법적인 법적 공간 내에 복지 사각지대가 존재할 수 있다는 단점이 있는데, 복지 사각지대를 해소하기 위하여 북한의 보훈제도와 부분적 통합을 고려할 수 있다(김수용, 2013, p. 142). 다만 사회보훈과 관련하여서는 북한의 체제불법정산에 관한 합의가 전제되어야 하는 문제점이 있다. 즉 북한의 불법체제하에서 조력한 이들과 과거 6·25 전쟁에서의 유공자, 가족에 대한 보훈제

도를 어떻게 합의해 나가는가, 불법체제하에서의 유공자를 자유민주적 기본질서 아래의 통일한국에서 인정할 수 있는가 하는 문제와 불가분의 관계를 가질 수 있다.

라. 공공부조법제

공공부조의 대표적인 법제로서 국민기초생활보장법이 문제된다. 즉 북한 주민은 통일 이후 상당수가 기초생활을 보장받아야 하는 문제에 직면할 가능성이 매우 큰데, 우리나라의 경우 경제적 여건이 과연 북한 주민의 기초생활을 보장할 수 있는 수준에 이르렀는가에 대한 판단이 필요하다. 특히 북한은 사회주의 국가로서 무상의료, 무상급식과 같은 제도를 구현하고 있고, 이것은 또한 사회주의 이념체제나 사회주의 경제체제의 이념적 징표로 하여 상당수의 북한 주민은 이 제도에 익숙해져 있을 것으로 생각된다. 그러나 이 영역에 대해서는 법원(헌법재판소)은 판단의 전문성부족(경제성 분석 등), 광범한 입법형성권(입법재량권)³²⁾을 이유로 수급권 제한에 관한 판단을 유보할 가능성이 많다. 따라서 북한 지역과 주민에게 기초생활을 보장할 수 있는 여력이 있는지, 그것을 어느 수준에서 할 것인지는 충분한 정책적 연구와 국민적 합의가 필요한 사항이라 할 것이다.

마. 사회복지법제

사회복지 관련 법제는 더 나은 삶을 위한 현대 복지국가의 지향점이기

32) 실제로 헌법재판소는 입법형성권 또는 행정국가의 전문성이 고도로 필요한 영역에 있어서는 판단을 유보하는 결정을 자주 내려왔다.

때문에 가능한 한 현재의 사회복지법제를 북한 지역에도 적용하는 것이 타당하다. 사회복지법제가 적용의 대상으로 하는 것도 대체로 사회적 약자인 아동, 노인, 장애인 등이므로 사회정의의 실현을 위해서도 최대한 실현됨이 타당하다. 그러나 이 또한 국가 재정적 능력을 전제로 하는 분야이기 때문에 법원(헌법재판소)의 위헌판단은 그리 용이하지 않다고 생각된다.

3. 평등권에 관한 쟁점

통일 이후 남북한 주민이 동등한 사회보장수급권을 가질 수 있을 것인가를 검토함에 있어서는 우선 남북한 주민 간의 헌법상 평등원칙이 문제될 수밖에 없다. 왜냐면 수급액에 있어서 동일할 수 없는 조건을 갖추고 있기 때문이다. 우리 헌법상 평등의 원칙은 ‘본질적으로 같은 것은 같게, 본질적으로 다른 것은 다르게’ 취급하는 것이기 때문에 합리적 차별을 허용하는 것으로 실제 수급에 있어서는 차이가 발생할 가능성이 매우 높다. 우선, 동일한 국민으로서 이들을 차별 취급하는 것은 위헌이 될 것이나 조건에 따른 차등이 두어지는 것은 합리적 차별로서 위헌성이 제거되는 조치가 될 것이다. 그러나 본질적으로는 남북한 주민 간 완전히 동일한 조건에서는 차별이 발생되지 않아야 합당할 것이다. 즉 남북한 주민 간 평등한 사회보장수급권을 보유하되, 차이가 발생하는 부분은 감안하여야 할 것이고, 문제는 차이에 있어서 위헌성이 있는지 없는지의 여부이다. 이하에서는 우선 남북한 주민이라는 것이 헌법상 ‘사회적 신분’에 해당하는지를 먼저 검토하고, 이들의 합리적 차별이 가능한 것인지에 관한 법적 근거를 분석하기로 한다.

가. 남북한 주민이 헌법상 사회적 신분에 해당하는지 여부

우리 헌법 제11조 제1항은 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.”라고 규정하고 있다. 따라서 기본적으로 남북한 주민은 통일 이후 “모든 국민”에 해당하여 달리 볼 여지가 없다.

다음으로, 북한 출신인지 남한 출신이지를 두고 이를 사회적 신분으로 해석할 수 있는가의 여부가 문제될 수 있다. 사회적 신분에 관하여는 선천적 신분설과 후천적 신분설이 대립하는데, 학설상은 후천적으로 취득한 신분도 사회적 신분으로 해석하는 것이 유력하다. 후천적 신분설은 선천적 신분에 더하여 사회적으로 획득한 여러 가지 신분도 포함하여 해석하는 것인데, 이와 관련하여 헌법재판소도 “헌법 제11조 제1항에서 ‘사회적 신분’이란 사회에서 장기간 점하는 지위로서 일정한 사회적 평가를 수반하는 것을 의미한다 할 것이므로 전과자도 사회적 신분에 해당된다고 할 것”이라고 해석하는 것으로 보아 후천적 신분설을 취하는 것으로 해석할 수 있다.

- 사회적 신분의 해석에 관한 헌법재판소 판례(헌재 1995. 2. 23. 93헌바43)
헌법 제11조 제1항은 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.”라고 규정하고 있는바 여기서 사회적 신분이란 사회에서 장기간 점하는 지위로서 일정한 사회적 평가를 수반하는 것을 의미한다 할 것이므로 전과자도 사회적 신분에 해당된다고 할 것이며 누범을 가중처벌하는 것이 전과자라는 사회적 신분을 이유로 차별대우를 하는 것이 되어 헌법상의 평등의 원칙에 위배되는 것이 아닌가 하는 의문이 생길 수 있으며

로 이에 대하여 살펴본다.

위 헌법상의 평등의 원칙은 일체의 차별적 대우를 부정하는 절대적 평등을 의미하는 것이 아니라 입법과 법의 적용에 있어서 합리적인 근거가 없는 차별을 하여서는 아니 된다는 상대적 평등을 뜻하고 따라서 합리적인 근거가 있는 차별 내지 불평등은 평등의 원칙에 반하는 것이 아니다. 그리고 합리적인 근거가 있는 차별인가의 여부는 그 차별이 인간의 존엄성 존중이라는 헌법원리에 반하지 아니하면서 정당한 입법목적 달성을 위하여 필요하고도 적절한 것인가를 기준으로 하여 판단하여야 한다(헌법재판소 1994. 2. 24. 선고, 92헌바43 결정 참조).

따라서 후천적 신분설은 제법 광의의 신분이라고 볼 수 있고 선천적 신분까지도 포함하는 것이라면, 북한 지역 출생 또는 북한 지역 거주자라는 것은 헌법상 ‘사회적 신분’에 해당하는 것으로 해석함이 타당하다. 따라서 남북한 주민은 향유하는 사회보장수급권이라는 기본권의 향유주체로서는 차별이 허용되지 않는 것이 원칙이다.

나. 사회보장수급권 차별적용에 대한 이론적 검토

사회보장수급권에 대한 해석에 대하여는 학설상 몇 가지의 견해가 있는데 다수설의 입장과 헌법재판소의 입장은 ‘최소한도의 인간다운 생활’로 해석한다. 이와 관련한 위헌심사의 모습을 예측해 보자. 평등권과 관련한 위헌여부가 문제가 되는 경우 우리 헌법재판소는 엄격한 심사기준이나 자의금지원칙에 따른 위헌심사기준을 채용하여 판단해 왔다. 엄격한 심사란 문제가 된 법률의 위헌성을 심사함에 있어서 ①당해 법률이 입법목적의 정당성을 갖추었는지(목적의 정당성), ②그 법률의 시행으로 인하여 발생할 수 있는 피해를 최소화하는 방향의 조치를 취하고 있는 것인

지(피해의 최소화), ③당해 법률로 달성되는 공익이 침해되는 사익보다 월등히 큰 것인지(법익의 균형성), ④법률의 목적을 달성하기 위해 동원된 수단이 적절한지(수단의 적절성)를 심사하는 것이다. 이에 비해 자의 금지의 원칙에 따른 심사는 차별취급에 있어서 합리적 이유가 있는지의 여부를 중심으로 평가하는 것이다. 따라서 엄격한 심사기준보다 평가대상 법률의 위헌성은 낮아질 가능성이 커진다. 우리 현재는 평등권 침해여부의 심사에 있어서 헌법이 스스로 차별을 금지하는 영역에 있는 기본권을 침해하거나 차별적 취급으로 인하여 관련 기본권에 중대한 제한을 초래하게 되는 경우에는 입법형성권이 축소되어 엄격한 심사기준에 따라서 심사를 해야 한다고 하였다(헌재 1999. 12. 23. 98헌마363).

우선 사회보장수급권이 헌법에서 특별히 평등을 요구하는 영역에 해당하는 것인가를 보면, 그렇지는 않다고 할 것이다. 우리 헌법은 제11조에서 성별, 종교, 사회적 신분을 규정하고 있는데 이를 예시규정으로 파악한다고 하여도 현재까지 사회보장수급권을 특별히 평등을 요구하는 영역으로 해석한 예는 없다. 다음으로, 사회보장수급권의 차등적용이 관련 기본권 즉 생존권의 본질적 부분을 침해할 수 있는지를 검토할 필요가 있다. 우리 현재는 사회보장수급권을 ‘최소한도의 인간다운 생활’로 해석하고 있다. 따라서 사회보장수급권이 기본권 주체의 생존에 있어서 최소한도의 연명을 위하여 보장되지 않으면 안 될 정도임에도 불구하고 전혀 보장되지 않는 정도라면 ‘중대한 제한’에 해당한다고 할 수 있겠으나 그 이상을 보장하고 있다면 다소 부족하거나 차등적인 수급권이 발생하였다고 하여 바로 위헌으로 판단하기는 어려울 것이다. 따라서 남북한 주민 간 사회보장수급권에 차등을 두는 입법에 대하여 그것이 최소한도의 인간다운 생활을 보장하고 있는 한도에서 합리적 근거를 둔 입법이라면 위헌성은 낮아진다고 할 것이다. 다만, 통일 직후에는 그러한 차등법률이 기간

적으로 잠정적이어야만 하고, 내용적으로는 장래에 사실적 평등을 지향하는 방향으로의 정책이 요구된다(이철수 등, 2016, p. 114)는 점에 비추어보면, 통일 이후에는 그 차등적용의 간격이 매우 좁아져 있거나 국가 재정상태 등에 따라 차등이 해소되는 시기에 근접해 있어야만 한다고 해석할 수 있다.

다. 지역에 따른 법적 문제: 시설 및 인프라 문제에서의 형평성

한시적 분리 운영기에는 남한과 북한이라는 지역적 근거에 입각한 사회보장법의 분리운영은 어느 정도의 차등을 내포하여도 헌법적·사회보장법적으로 정당성을 가질 수 있다(헌법재판연구원, 2016, p. 72). 그러나 통일 이후 10여년이 경과한 시점에서는 거주·이전의 자유를 거의 완전히 향유하면서 사회보장제도도 상당한 통합의 수준에 이르러 있을 것으로 보인다. 여기서 거주·이전의 자유는 북한 주민도 남한으로의 이주 가능성이 있고 남한 주민도 북한으로의 이주 가능성이 있다는 점과 자유로운 왕래로 말미암아 더 나은 사회복지시설의 이용이 가능하다는 점을 의미한다. 그러나 제도의 통합과 별개로 사회복지제도의 특성상 국가재정 등 경제적·물리적 한계로 인하여 남북한 간 지역에 따른 차이는 완전히 극복하지는 못하고 있을 가능성이 크다. 가령, 의료시설이나 보육원, 교육시설 등과 같은 재화에서 북한 지역에서 누릴 수 있는 사회복지시설은 남한의 그것보다 시설이나 인력의 질 등의 측면에서 양적·질적으로 여전히 저하되어 있을 것이다. 문제는 이러한 서로 다른 혜택 속에서 과연 동일한 납세의 의무를 부과하는 것이 정당한가에 있다. 왜냐면 거주·이전의 자유를 누린다고 하여도 북한 지역에 거주하는 자는 그 지역을 기반으로 생활하게 되어 낙후된 시설을 이용하게 될 가능성이 더욱 높기 때문이다. 그

렇다면 이에 따라 발생하는 문제는 시설의 수준을 올리는 방법이나 보험료 납부의 부담을 경감하는 방안이 있을 수 있다. 생각건대, 낙후된 시설 전체를 짧은 시간 내에 향상시킨다는 것은 쉬운 일이 아니므로 보험료 부담을 낮추어주는 방식이 한 가지 해결 방안으로 고안될 수 있다. 가령, 현행 국민건강보험법 제75조 제1항 제1호를 보면 “섬·벽지·농어촌 등 대통령령으로 정하는 지역에 거주하는 사람”은 보험료의 일부를 경감할 수 있는 근거를 두고 있고 실제 활용되고 있다. 누구도 이들을 향하여 역차별 문제를 제기하기는 어렵다. 따라서 낙후된 북한 지역에 거주하는 자는 남북한의 격차가 해소될 때까지 잠정적으로 보험료의 경감을 받을 수 있도록 법제화함으로써 문제를 극복할 수 있다.

라. 적극적 평등실현조치의 검토

남북한 주민 간의 사회보장수급권의 평등화를 위한 제도로서 소위 ‘적극적 평등실현조치’를 구상해 볼 여지가 있다. 적극적 평등실현조치란 원래 종래의 차별을 받아온 집단에 대하여 그 차별로 인한 불이익을 보상해 주기 위하여 그 집단의 일원이라는 이유로 입학, 사회진출 또는 기타의 사회적 이익을 직간접적으로 부여하는 조치를 말한다. 가령, 여성채용목표제나 장애인 의무고용제와 같은 법제이다. 그런데 이 적극적 평등실현조치는 사회의 특정집단을 겨냥하는 것이어서 북한 주민 전체를 대상으로 하는 것이 타당한지는 별개의 문제로 남는다. 헌법적으로는 기회의 균등이 아닌 결과의 균등을 추구한다는 점과 개인보다는 집단을 대상으로 한다는 점, 개인의 능력과 무관하게 이루어진다는 점에서 문제점을 노정하고 있다. 그러나 적극적 평등실현조치는 기회의 균등만으로는 실제로 차별이 시정되기 어렵다는 점에서 고안되었으며, 그 효과 면에서 매우 실

효성이 있는 제도이기 때문에 이 제도를 활용하여 북한 주민에게 사회적·경제적으로 스타트 라인을 다소 유리하게 해줄 필요가 있다. 그렇게 함으로써 북한 주민이 남한 주민과 동일한 사회적 지위를 빨리 회복하게 할 수 있고 또한 기초생활수급자의 지위를 벗어나고 더 많은 보험료를 납부할 수 있는 능력을 갖추게 한다면 통일비용을 절감하고 남북한 주민 간 차별의 문제는 빨리 회복될 수 있을 것이다.

이 제도가 유용한 것은 위헌성의 문제에서도 찾을 수 있는데 우리 헌법 재판소는 평등권 침해 심사에 있어서 헌법에서 특별히 평등을 요구하고 있거나 관련 기본권에 중대한 제한을 초래하지 않는다면 자의금지원칙이라는 완화된 위헌심사기준을 사용한다고 천명하고 있는바, 적극적 평등 실현 조치는 자의금지원칙에 의한 위헌심사 기준 대상이라는 점에서 위헌으로 볼 확률이 낮아진다. 이러한 관점에서 보자면 입법자가 강하게 정책드라이브를 걸 수 있다는 것이 장점이다. 따라서 이 제도를 적극적으로 정책화하기 위해서 입법자는 우대의 정도를 과잉하게 설정하여 우대조치 밖에 있는 집단의 기본권에 중대한 침해를 해서는 안 된다는 한계를 설정하고 준수해야 한다. 아니면 현재가 선언한 대로 통일헌법에서 남북한 주민이 실질적으로 평등한 사회보장수급권을 향유해야 한다고 규정하여 특별히 차별을 금지하는 사유의 하나로 규정하는 것도 방법이 될 수 있다.

마. 북한이탈주민에 대한 특례법 비교

현재 북한이탈주민의 경우 국민연금에 대한 특례가 인정되어 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」(이하 ‘북한이탈주민지원법’이라 한다.)에 따른 보호 결정 당시 50세 이상 60세 미만인 보호대상자는 ①60세가 되기 전에 가입기간이 5년 이상 10년 미만이 되는 사람의 경우 60

세가 되는 날, ②60세가 된 후에 가입기간이 5년 이상 되는 사람의 경우 가입자 자격을 상실한 날에 국민연금을 받을 수 있다(북한이탈주민지원법 제26조의2 제1항 참조). 이것은 북한에서의 연금보험 가입기간을 전혀 고려하지 않은 채 북한이탈주민에 대해 일률적으로 동일한 국민연금보험 가입기간을 인정해 주고 있는 것이다. 그러나 통일 이후에는 남한 인구의 거의 절반에 해당하는 북한 주민이 국민연금수급권의 문제가 발생하기 때문에 현재 북한이탈주민처럼 특례조항을 두어 일률적으로 산정하는 방식은 적당하지 않을 수도 있다. 다만 북한 내에서의 연금제도의 실제 운용실태, 납입액 산정에 대한 근거 조사 등을 해 본다면 북한에서의 가입상황에 연동하는 것이 아니라 새로운 기준으로 산정해야 할 필요가 있을지 모르고 이때 새로운 기준은 현행 북한이탈주민지원법이 한 가지 참고가 될 수 있을 것이다.

4. 해결 방향

통일 이후 사회보장수급권의 차이는 역시 재정적·경제적 문제와 직결되어 있으므로 가장 좋은 방법은 국가재정을 확충하는 방안일 것이나, 이것은 국민전체의 부담으로 결부되기 쉽고, 역차별 문제도 발생할 개연성이 높다. 따라서 북한 주민도 남한 주민과 같은 수준의 사회 진출과 경제적 능력을 갖추도록 지원하는 방향의 법제 정비가 필요하다. 또한, 평등한 사회보장수급권은 당장이 아닌 점진적으로 가능해질 수밖에 없는 성격의 것이므로 당장은 특별한 조치, 즉 북한 주민에게 다소 유리한 수혜조치가 돌아갈 가능성이 많아 보인다. 그런데 이러한 법제 구축은 헌법상 평등권의 문제, 남북 주민 간 역차별 문제를 발생시킬 것이고, 북한 주민의 사회보장수급권을 제한하는 것 또한 차별의 문제가 발생할 것이다. 따

라서 헌법과 헌법재판소가 선언하는 바와 같이 차별이 불가피한 경우 그 목적과 방법, 시기 등에 대한 국민적 합의를 담아 통일합의서 또는 통일헌법에 그 법적 근거를 규정해 두는 것이 필요하다.

구체적인 예로서, 독일의 경우 연금수급에 관한 조정에 있어서 「연금단일화법」을 통하여 급여체계를 동독과 서독이 동일하게 적용하되, 연금산정을 경과조치를 두어 지역 간 차이를 두도록 하였다(통일부, 2016, pp. 66-67). 구체적으로, 동독 지역에서 가입한 기간은 동독 지역의 연금실질가치유지액이, 서독 지역에서 가입한 기간에 대해서는 서독 지역의 연금실질가치액이 적용되도록 하여 지역 간 이동 시 불이익이 발생하지 않도록 하였다(통일부, 2016, pp. 66-67). 혹시 연금수급권에서 제외된 자는 임의가입을 할 수 있는 규정을 마련하였고, 부족한 재원에 대해서는 국고보조를 하는 규정도 담았다. 우리의 경우는 독일 통일 당시 동·서독 간의 경제 격차보다 워낙에 큰 격차를 보이고 있어서 독일과 완전히 동일한 제도를 구현하기는 어렵다고 하더라도, 남북한 지역에서의 ‘실질가치유지액’이라는 기준은 적지 않은 시사점이 있다. 이러한 정책적 결론을 통일헌법이나 통일합의서 또는 사회보장기본법에 규정해 둔다면 위헌성 문제는 해결할 수 있을 것이다.

제 4 장

북한 주민 생활 실태

제1절 서론

제2절 경제활동 실태

제3절 소득 실태

제4절 주택 실태

제5절 소결

4

북한 주민 생활 실태 <<

제1절 서론

2009년 세계적인 투자은행인 골드만삭스가 세계경제전망 보고서(Kwon, 2009)에서 “2050년 한국이 미국에 이어 GDP 세계 2위가 될 것이다.”라고 언급해 큰 관심을 받은 바 있다. 물론 남북한이 통일되었을 때라는 전제가 달려있었다. 계속되는 북한의 핵실험과 미사일 시험 발사 등으로 최악의 남북관계에 처해 있는 현재의 한반도 상황에서 골드만삭스의 예측은 공허한 느낌마저 든다.

더욱이 남북한 간의 경제 격차 역시 전혀 좁혀지지 않고 있다. 한국은행이 2017년 7월에 발표한 ‘2016년 북한 경제성장률 추정 결과’ 보고서에 따르면, 2016년 기준 북한의 국민총소득(명목 GNI)은 36조 4000억 원으로 남한의 2.2%이고, 1인당 국민총소득(GNI)은 146만 1000원으로 남한의 4.5% 수준에 불과하다. 이처럼 큰 남북한 간의 경제 격차는 통일 후 남북한의 통합을 지체시키는 주요 걸림돌이 될 것으로 예상되고 있다. 따라서 현실적으로 미래에 통일이 되더라도 일정 기간 남북한이 경제와 사회제도를 분리·운영함으로써 남북한 간의 격차를 좁히고 북한 지역을 안정적으로 재건할 수 있는 시간을 충분히 확보한 후 점진적으로 단일체제로 통합되는 것이 바람직한 접근이 될 수 있을 것이다. 그러나 남북한이 분리·운영되는 과도기체제에서든 통합된 단일체제에서든 사회 안정과 사회 통합에서 사회보장제도의 역할은 매우 중요하다.

1990년대 이전까지 모든 북한 주민은 완전고용, 식량 및 생필품의 배

급, 주택(살림집) 제공, 무상의료와 무상교육 등을 국가로부터 균질적으로 보장받았다. 그러나 1990년대 이후 북한 당국은 극심한 경제침체로 인해 국가의 국민부양체제를 더 이상 유지할 수 없게 되었으며, 북한 주민 스스로가 알아서 생계를 유지해야 하는 ‘자력갱생체제’가 되었다. 심지어 생계가 위협받았을 때에 국가로부터 보호받을 수 있는 사회보장제도의 심각한 후퇴로 인해 수많은 주민들은 사회복지의 영역마저 시장에 의존해야 하는 현실을 맞닥뜨려야 했다. 급속한 시장화는 소득 증대를 가져다주었지만 높은 물가, 빈부격차, 뇌물의 만연 등으로 여전히 많은 북한 주민들은 항시적인 생계 불안에 처해 있다.

통일 이후 북한 지역의 사회보장제도를 수립하기에 앞서 북한 주민의 생활 실태를 정확히 파악하는 것은 매우 중요하다. 2002년 시장이 공식 도입된 이후 15년이 지난 북한 사회에서 시장은 일상생활에 깊이 뿌리내렸으며, 북한 사회의 변화를 이끄는 가장 중요한 요인이 되고 있다. 시장은 한편으로는 경제 성장과 생활 개선의 견인차이면서, 다른 한편으로는 사회 불평등과 부정부패와 같은 사회적 문제를 양산하는 요인이기도 하다.

북한 주민들이 시장경제에 익숙해지고 사유화의 영역이 점진적으로 증가하고 있는 추세는 통일 이후 남북한 격차를 줄이는 데 긍정적으로 작용할 것이다. 무엇보다도 북한 주민의 경제활동의 다변화와 소득의 증가는 소비를 촉진하고 있다. 장 보드리야르(Baudrillard, 2015, p. 78)가 그의 저서 『소비의 사회』에서 소비의 대상이 지위의 계층화를 만든다고 지적한 것처럼, 북한 사회에서 소득의 차이는 기존의 사회계층 구조를 균열시키고 새로운 계층 사회를 만들어 가고 있다.

이 장에서는 다변화되고 있는 북한 주민의 경제활동의 실태와 구조적 특성을 설명하고, 소득과 관련된 계량적·경험적 자료들을 바탕으로 북한 사회에 형성되어 있는 독특한 소득구조를 분석하고자 한다. 또한 사유화

및 자산화되고 있는 북한의 주택 부문의 변화 실태를 살펴보고, 마지막으로 다원화되고 계층화되고 있는 소비 실태를 살펴볼 것이다. 북한 주민의 경제활동, 소득수준, 주택 수요, 소비 욕구 등에 대한 실태 파악은 통일 후 북한 지역의 사회보장제도를 수립할 때 구체적으로 고려되는 여러 가지 원칙들과 기준들, 즉 사회보장의 적용 대상, 급여 종류 및 급여수준, 재정 규모 등을 결정할 때 참고할 수 있는 유용한 자료를 제공해 줄 것이다.

제2절 경제활동 실태

1. 경제활동인구와 경제활동의 구조

유엔인구기금과 북한의 중앙 통계국이 공동으로 조사하여 발표한 2014년 SDHS 보고서(원제: Socio-Economic, Demographic and Health Survey 2014; Central Bureau of Statistic & United Nations Population Fund, 2015)에 따르면 2014년 기준으로 북한 총 인구는 약 2,421만 명이고, 경제활동(근로) 참가율은 69.3%이다. <표 4-1>을 보면 경제활동 참가율은 도시(68.2%)보다 농촌(71.2%)이 더 높다. 엄밀하게 말하면 이 표에 기술되어 있는 경제활동 참가율은 공식 부문에서 근로를 하고 있는 인구의 비율을 의미한다. <표 4-1>에서 주목할 부분은 은퇴와 가사일에 해당하는 인구의 비율(23.7%)이다. 주목해야 하는 이유는 이 두 영역의 인구 중 상당수의 사람들이 실제로 비공식 경제활동의 주요 참여자이기 때문이다.

사회보장제도가 정상적으로 작동하지 않음으로써 노령연금 수급 대상인 은퇴자는 더욱 생계 위기에 놓이게 되어 불가피하게 비공식 경제활동

에 참여할 수밖에 없다. 서울대학교 통일평화연구원이 2017년에 발표한 북한사회변동조사의 결과에 의하면, 북한에서 노령연금을 정상적으로 지급받았다고 응답한 비율은 13.6%에 불과하고, 전혀 지급받지 못했다고 응답한 비율이 50%로 나타났다(서울대학교 통일평화연구원, 2017, p. 143). 더욱이 연금 지급 대상도 일반 노동자, 농장원, 사무원보다 당 간부와 국가공로자에게 우선 지급되고 있어 불평등한 사회보장의 현실이 더 많은 북한 주민들을 비공식 경제활동에 몰아넣고 있다.

공식과 비공식 경제활동을 구분하는 기준은 합법·불법성이 아니라 법·제도의 안과 밖이라고 볼 수 있다. 공식 부문의 경제활동은 법·제도의 안에서 통제를 받는다. 반면에 비공식 부문의 경제활동은 법·제도 밖에서 이루어진다. 따라서 비공식 부문의 경제활동은 반드시 불법적(illegal)이지는 않지만 대체로 '법외적(extralegal)'이다(김석진, 양문수, 2014, p. 23).

북한 사회에서 발견되는 흥미로운 것은 공식-비공식 경제활동의 병행 구조이다. 다시 말해서 공식 경제활동에 종사하는 사람들 중 상당수는 비공식 경제활동에도 종사하고 있다. 왜냐하면 배급제가 중단된 이후 대부분의 북한 주민들은 공식 경제활동을 통해 취득한 소득만으로는 생계를 유지할 수 없기 때문이다. 따라서 생계를 유지하기 위해서는 비공식 경제활동을 병행하지 않을 수 없다.

김병연, 양문수(2012, p. 30)의 연구에 따르면, 1998~2009년에 탈북한 북한이탈주민 875명을 대상으로 조사한 결과 북한에 거주할 때 공식 경제와 비공식 경제에 동시 참가한 비율은 37.6%, 공식 경제에만 참가한 비율은 15.1%, 비공식 경제에만 참가한 비율은 38.4%로 나타났다. 한편, 시간이 지날수록 공식 경제와 비공식 경제 동시 참가 비율은 증가한다. 서울대학교 통일평화연구원이 2013~2015년에 탈북한 북한이탈주민

433명을 대상으로 조사한 결과를 보면, 공식 직업이 있는 응답자들 중 장사 경험이 있다고 응답한 비율이 노동자 72.5%, 농민 54.3%, 사무원 67.2%, 가정주부 87.4%로 나타났다(장용석 등, 2017, p. 105).

〈표 4-1〉 16세 이상 인구의 활동 상태와 거주 지역별 분포(2014년 기준)

(단위: %)

활동 상태	도시	농촌	전체
근로	68.2	71.2	69.3
요양	0.5	0.5	0.5
공부	6.4	4.2	5.6
노동능력상실	0.7	0.9	0.8
은퇴	18.7	18.5	18.6
가사일	5.4	4.6	5.1
기타	0.1	0.1	0.1
합계	100.0	100.0	100.0

자료: Central Bureau of Statistic & United Nations Population Fund. (2015). DPRK Socio-Economic, Demographic and Health Survey 2014. p. 43.

2. 경제활동의 유형

구체적으로 공식 부문의 경제활동과 비공식 부문의 경제활동은 어떤 유형이 있는지 살펴보자. 먼저, 공식 부문의 경제활동의 유형은 2008년에 실시된 북한의 인구일제조사(통계청 국가통계포털, 2011. 4. 21.)에서 16세 이상 노동인구의 주요 산업별 분포를 통해 알 수 있다. 〈표 4-2〉에 나타나듯, 북한의 경제활동인구는 농림어업 36%, 광공업 29.6%, 서비스업 30%, 기타(전력·건설 등) 5%로 구성되는데, 서비스업 30% 중 3분의 2는 국가 행정, 교육, 보건, 금융, 정보통신, 과학기술, 예술체육 등 정부 서비스 부문에 종사하고 있으며, 도소매와 운수, 숙박업, 편의봉사 부문의 종사자는 전체 서비스업 종사자의 10%가 안 된다.

〈표 4-2〉 주요 산업별 16세 이상 노동인구 분포

(단위: %)

농림어업	채취	공업생산	전력	도시경영	건설	도매, 소매	운수, 보관	여관, 급양
36.0	5.9	23.7	1.8	0.5	3.0	4.6	2.9	1.0
체신, 정보	재정, 은행	과학 연구	공공봉사 /국토	국가관리	교육	보건, 보양	문화, 체육	편의봉사
1.0	0.2	1.0	3.7	5.9	4.5	2.7	1.1	0.8

자료: 통계청(2016), 2016 북한의 주요통계지표, p. 163의 자료를 이용하여 산업별 비중 산출.

어떤 산업 분야에 종사하든 공식 경제활동을 통해 벌어들이는 소득은 월평균 1000~3000원 수준이다. 정은찬, 김재현(2014)의 연구에 따르면, 간부, 군인 및 교원·의사 등의 월평균 근로소득은 월 2000원이 넘고, 농민, 서비스 종사자, 사무원 및 노동자 등 비교적 사회적 지위가 낮은 직업에 종사하는 경우는 약 1000원에서 2000원의 근로소득을 받는 것으로 나타났다(정은찬, 김재현, 2014, p. 50). 시장에서 거래되는 강냉이(옥수수) 1kg의 값이 2000원 정도인 점을 감안하면, 공식 경제활동에 참가함으로써 받는 소득이 얼마나 낮은지 알 수 있다. 서울대학교 통일평화연구원이 2015년에 탈북한 북한이탈주민 138명을 대상으로 실시한 설문 조사에 의하면, 전체 응답자의 89.3%가 공식 경제활동을 통해 취득한 월평균 소득이 5000원 이하라고 응답했다(김병로 등, 2017, p. 28).

공식 경제활동의 낮은 소득으로 인해 상당수 많은 북한 주민들은 소속 직장(籍)만 걸어 놓은 채 비공식 경제활동에 참가하고 있다. 물론 소속 직장(籍)에 적을 걸어 놓는 대가로 비공식 경제활동을 통해 얻은 수입 중 상당액을 직장(籍)에 정기적으로 납부해야 하는 경우가 많다. 이런 이들 중 일부는 ‘8·3 노동자’라고 부르기도 한다. 8·3 노동자들은 직장(籍)에 출근하는 것을 면제받는 대가로 자가 소득의 일부를 정기적으로 납부하도록 계약을 하며, 이들을 통해 들어오는 수입은 기업소나 기관의 경영 자금으로

활용된다. 일종의 변형된 북한식 노동 유연제와도 같다.

북한 주민이 참가하고 있는 비공식 경제 활동의 유형은 매우 다양하다. 북한의 비공식 경제는 사경제, 시장, 가족 내 자급자족의 특성을 지닌다(김석진, 양문수, 2014, p. 25). 1997~2004년에 탈북한 북한이탈주민을 대상으로 김병연 연구팀이 조사한 결과에 의하면, 북한 주민의 비공식 경제활동은 사경기 지작(34%), 가축사육(27%), 기타(81%)로 나뉜다. 기타 활동에서 가장 큰 비중을 차지한 것은 유통(65%)과 음식품 가공(17.5%)인 것으로 나타났다. 유통은 도소매업을 의미하며, 음식품 가공은 음식료 제조업이 아니라 ‘장마당’에서의 각종 음식 장사를 의미한다(윤영관, 양운철, 2009, p. 80). 비슷한 시기에 탈북한 북한이탈주민을 대상으로 한 해거드(S. Haggard)와 놀랜드(M. Noland)의 연구에서도 유통업 및 기타 서비스가 비공식 경제활동의 70~80% 이상을 차지하는 것으로 나타났다(Haggard & Noland, 2011, p. 59).

한편, 시간이 경과할수록 북한 사회의 비공식 경제활동의 유형이 더 다양해지는 특성을 나타낸다. 2006년 이후에 탈북한 127명의 북한이탈주민을 대상으로 조사한 곽인옥의 연구에 의하면, 장사(유통업)의 비중(48.8%)이 가장 높게 나타났지만, 운수(11.5%), 사금융(10%), 가내 수공업(8.7%)의 비중도 꽤 차지했다(곽인옥, 2013, p. 100). 이와 같은 비공식 경제활동 유형은 위에서 언급된 김병연 연구에서는 거의 비중이 없었던 것이다.

좀 더 최근에 탈북한 북한이탈주민들을 대상으로 한 조사와 비교해보면 확실히 북한 주민의 비공식 경제활동이 세분화되고 있다. 서울대학교 통일평화연구원이 2011~2015년에 탈북한 총 598명의 북한이탈주민을 대상으로 실시된 북한사회변동조사에서 의하면, 주된 수입을 얻은 비공식 경제활동 중에서 소매장사 30.9%, 개인 편의봉사 3.8%, 개인 임가공

2.3%, 식당·상점 임대운영 2.5%, 되거리 장사 13.7%, 외화벌이 0.5%, 돈장사 5.2%, 샅벌이 6.2%, 해외파견 1%, 기타 23.7%로 나타났다(장용석 등, 2017, p. 107). 위에서 공식 경제활동을 통해 얻는 수입이 종사하는 분야와 상관없이 큰 차이가 없었던 데 반해, 비공식 경제활동의 경우에는 유형에 따라 수입의 격차가 매우 크다는 점이 특징이다. 예를 들어 서울대학교 통일평화연구원의 조사 결과에 따르면, 월평균 수입이 30만 원 이상이라고 응답한 비율이 소매장사와 개인 편의봉사의 경우는 각각 31.6%, 6.6%인데 반해 되거리 장사와 돈장사는 각각 54.1%, 66.6%로 큰 차이를 보였다(장용석 등, 2016, p. 139).

비공식 경제활동의 참가율이 높아질수록 개인 간 소득 격차가 커지고, 소득 불평등은 계층 분화를 촉진하고 있다. 서울대학교 통일평화연구원 에서 2012~2016년에 총 659명의 북한이탈주민을 대상으로 실시한 북한사회변동조사에 의하면, 북한에서 속했던 계층별 비공식 소득 분포에서 나타나는 소득 불평등은 매우 뚜렷하다. 월평균 비공식 소득이 '100만 원 이상'이라고 응답한 비율이 상층에 속했던 응답자의 경우는 36.4%인 반면, 중층은 17.5%, 하층은 2.2%로 나타나 계층 간 소득격차가 매우 크다. 특히, 비공식 경제활동을 통해 중층의 소득 증가가 가장 뚜렷하게 나타났다는데, 100만 원 초과의 응답률이 2012년에는 3.6%에 불과했으나 2016년에는 21.5%로 크게 증가했다(장용석 등, 2016, p. 83).

북한 사회에서 비경제 활동의 증가는 정치적 자원의 분배에 따라 결정되는 기존의 사회주의적 사회계층 구조에 균열을 일으켜 경제적 자원 또는 소득 분배의 결정력이 크게 작용하는 시장경제적 사회계층 구조로 이동하고 있다. 급변하고 있는 북한 사회에 나타나고 있는 사회적 현상 중 하나는 직업 위치와 소득 위치 간의 불일치이다. 예를 들어 노동자와 정부인이 소득위치에서 상층에 속하는 비율이 높아지고 있는데 이는 시

장 경제활동의 참여라는 매개변인이 작용하기 때문이다(정은미, 2015, p. 104).

이처럼 북한 사회에서 경제활동의 다변화와 비공식 부문의 증가는 결과적으로 국가 경제와 가계에 미치는 영향력의 증가를 넘어 사회구조적인 변화를 이끌고 있다. 또한 경제활동의 다변화에 의한 소득구조의 변화는 통일 이후 북한 지역의 사회보장제도를 수립할 때 적용 대상, 급여 종류 및 급여수준, 수급 자격, 재정 규모 등 제반 사항들의 결정에 영향을 미치는 중요한 요소이다.

제3절 소득 실태

1. 북한 국민 소득 관련 통계 비교

북한 주민의 소득에 대한 정확한 통계가 존재하지 않는다. 북한 당국 스스로가 제대로 된 소득 통계를 발표하지 않을 뿐만 아니라 유엔기구, 한국은행, 미국 CIA 등에서 발표되는 추정치들도 활용되는 데이터나 기준의 차이 등으로 인해 제각각이다.

북한의 국민소득에 대한 북한 당국의 통계가 전혀 존재하지 않는 것은 아니다. 1998년 유엔개발계획(UNDP)과 공동으로 개최한 ‘북한의 농업 회복 및 식량회복을 위한 원탁회의’ 보고서에 의하면, 1992~1996년의 1인당 GDP 통계가 발표되었고, 세계통화기금(IMF) 실사단이 작성한 보고서를 통해 1996년의 1인당 GDP(달러 표기)와 1992~1996년의 GDP(북한 원화 표기)가 발표되었으며, 유엔아동기금(UNICEF) 보고서를 통해 1997~2004년의 1인당 GDP 통계가 발표된 바 있다. 이상에서 나열

한 통계를 종합하면 <표 4-3>과 같다. 여기서 활용된 북한 당국의 통계는 북한의 가격정책당국이 책정한 가격('국정가격')을 이용하여 북한 원화 표시 국민소득을 작성하고 이를 공식 환율을 이용하여 달러화 표시 통계로 전환한 것이다(문성민, 2015, p. 3).

<표 4-3> 북한 국민소득 추이 I(북한 당국 통계)

(단위: 달러(\$))

	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04
1인당 GDP	990	991	722	587	482	464	458	454	464	478	490	524	546

자료: DPRK & UNDP(1998), IMF(1997), UNICEF(2006)를 문성민(2015), 북한 국민소득 통계 소개 및 국제 비교, p. 2에서 재인용.

다음으로 살펴볼 북한 국민소득의 통계는 유엔이 작성한 통계가 있다. 1987~2004년의 통계는 유엔 주재 북한 대사가 유엔 통계국에 제출한 자료를 토대로 작성되었지만, 2005년 이후는 한국은행의 명목 GDP 추정치의 추세가 적용되어 작성되고 있다. 유엔의 통계는 북한 당국의 국정가격을 사용한 북한 원화 표시 국민소득과 이를 공식 환율로 전환한 달러 표시 국민소득이 동시에 발표되고 있다.

<표 4-4> 북한 국민소득 추이 II(유엔 통계)

(단위: 달러)

	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08
1인당 GNI	475	467	470	472	547	574	596	550
1인당 GDP	476	468	471	473	548	575	597	551
	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	
1인당 GNI	495	570	639	645	668	699	652	
1인당 GDP	494	570	638	643	666	696	648	

자료: UNSD. (2017). National Accounts Main Aggregates Database.

<https://unstats.un.org/unsd/snaama/resCountry.asp>에서 2017. 9. 12. 인출.

한국은행은 1991년 이후 매년 관계기관으로부터 북한의 경제활동에 관련된 기초자료를 제공받아 유엔의 국민계정체계(SNA; System of National Accounts)를 적용하여 ‘북한 경제성장률’을 추정하여 발표한다. 이 통계는 북한의 가격과 부가가치율을 파악하기 어렵다는 이유로 남한의 가격 및 부가가치율이 적용되고 있다는 점이 한계로 지적되고 있다. 또한 2007년부터는 한국 원화로만 발표하고 있는데, 남북한의 국민소득을 비교하는 데는 용이한 측면이 있지만 같은 기간 국제사회에서 발표되는 북한 국민소득 통계와 직접 비교할 수 없는 측면도 있다.

〈표 4-5〉 북한 국민소득 추이 III(한국은행 통계)

	’01	’02	’03	’04	’05	’06	’07	’08
1인당 GNI (만원)	89	92	94	102	105	103	104	114
1인당 GNI (달러)	706	762	818	914	1,056	1,108	-	-
	’09	’10	’11	’12	’13	’14	’15	’16
1인당 GNI (만원)	119	124	133	137	138	139	139	146
1인당 GNI (달러)	-	-	-	-	-	-	-	-

자료: 한국은행. (2017). 국민계정. <http://ecos.bok.or.kr>에서 2017. 9. 13. 인출.

마지막으로 살펴볼 북한 국민소득 관련 통계는 미국 CIA에서 작성된 것이다. 미국 CIA는 1993년 구매력평가 환율(PPP) 기준 명목 GDP를 기본으로 하여 북한 경제성장률 추정치와 미국의 인플레이션을 감안해서 최근의 구매력평가 환율 기준 명목 GDP를 작성하고 있다(문성민, 2015, p. 4). 이 통계는 소득이 높은 선진국과 동일한 구매력을 갖게 되는 구매력평가 환율 기준으로 작성되었기 때문에 다른 기관에서 작성된 통계들 대비 가장 높은 수치가 제시되고 있다는 특징을 보인다.

〈표 4-6〉 북한 국민소득 추이 IV(미국 CIA 통계)

(단위: 달러(\$))

	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08
1인당 GDP	1,000	1,000	1,000	1,700	1,700	1,800	1,900	1,700
	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	
1인당 GDP	1,900	1,800	1,800	1,800	1,800	1,800	1,700	

자료: CIA. (2017). The World Factbook. <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/kn.html>에서 2017. 9. 14. 인출.

이 밖에도 현대경제연구원이 북한의 경제수준을 평가하고 국제비교를 위해 보건지표(영아 사망률)와 곡물생산량 등을 이용한 'HRI 북한 GDP 추정모형'을 개발하여 2011년부터 달러화 기준 북한의 1인당 명목 GDP를 발표하고 있다. 가장 최근에 발표된 통계를 보면, 2015년 북한 국민 1인당 명목 GDP는 1103달러로 사회주의 국가들인 중국(7990달러), 베트남(2088달러), 라오스(1779달러)보다는 낮은 수준이며, 아시아 국가 중 저개발 국가인 방글라데시(1287달러), 미얀마(1292달러)보다도 낮고, 북한과 유사한 소득수준을 가진 국가는 짐바브웨(1064달러), 탄자니아(942달러), 세네갈(913달러) 등 아프리카 빈곤 국가들이다(현대경제연구원, 2016, p. 6).

〈표 4-7〉 현대경제연구원의 북한 GDP 추정

(단위: 달러)

	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08
1인당 GDP	634	630	633	637	640	644	647	761
	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	
1인당 GDP	728	724	770	815	854	830	1,103	

자료: 현대경제연구원. (2016). 2015년 북한 1인당 명목 GDP 추정. p. 9.

이상에서 살펴본 북한 국민소득 관련 통계를 종합적으로 보면 작성한 기관에 따라 같은 시기라도 다른 수치가 제시되어 있음을 알 수 있다. 예를 들어 보면, 2004년 북한 국민 1인당 GDP는 북한 당국의 통계로는 546달러, 유엔의 통계로는 473달러, 미국 CIA 통계로는 1700달러이다. 또 같은 시기(2004년) 북한 국민 1인당 GNI는 유엔의 통계로는 472달러, 한국은행의 통계로는 914달러이다. 이처럼 각 기관마다 서로 다른 통계수치를 제시하고 있는 가장 주요 원인은 통계작성 시 적용한 가격 및 환율 기준이 다르기 때문인데, 북한의 가격 및 환율을 적용할 경우는 북한의 물가수준이 낮기 때문에 대체로 국민소득 통계가 낮게 발표되고, 미국의 구매력평가 환율을 적용했을 때는 미국의 물가수준이 높기 때문에 제일 높은 통계수치가 발표되며, 한국의 가격 및 부가가치율을 적용한 경우는 한국의 물가수준을 기준으로 작성되었기 때문에 중간 정도의 수치를 보여주고 있는 것이다. 하지만 문성민(2015)의 연구에 의하면, 통계작성 기준이 다르더라도 북한의 국민소득 수준이 저소득국가 평균 정도라는 데에는 큰 차이가 없다(문성민, 2015, p. 12).

다른 한편, 위에서 거론된 북한 국민소득 관련 통계들을 보면 어느 것은 GDP로 어느 것은 GNI로 표기되었다. 일반적으로 1993년 유엔의 국민계정체계의 권고에 따라 GDP는 총생산의 주요지표로 사용하고 GNI는 소득지표로 사용되고 있다. GDP는 한 나라의 경제 영역 안에 있는 가계, 기업, 정부 등 모든 경제주체가 일정 기간 동안 생산 활동에 참여하여 만들어 낸 부가가치를 시장가격으로 합계한 것을 의미하는데, 북한은 노동력 수출로 인해 벌어들이는 수입이 상당하기 때문에 GDP로만 북한의 국민소득을 파악하는 데 한계가 있다. 반면 GNI는 한 나라의 국민이 국내외의 생산 활동에 참여한 대가로 받은 소득의 합계를 의미한다. 명목 GNI를 총인구로 나눈 1인당 GNI가 비록 개개인의 소득수준을 직접적으

로 나타내는 것은 아니지만 국민들의 평균 생활수준을 파악하는 데는 용이하다. 따라서 북한 주민의 소득수준을 파악하는 데는 1인당 GDP 통계보다는 1인당 GNI 통계가 더 유용해 보인다.

2. 이중 소득구조

유엔이나 한국은행에서 매년 작성되어 발표되고 있는 북한의 국민소득 관련 통계 외에도 최근년 사이에 경험적 조사를 통해 북한 주민의 소득수준을 파악하려는 시도가 있다. 대표적인 사례가 서울대학교 통일평화연구원에서 2011년부터 매년 발표하고 있는 조사 자료이다. 이 자료는 조사 연도를 기준으로 직전 연도에 탈북하여 남한에 거주하고 있는 북한이탈주민들을 대상으로 실시되는 설문조사로서 북한에서 거주할 당시의 월 평균 소득을 수집하여 연도별로 축적하고 있다.³³⁾

경험적 조사를 통해 수집되는 북한 주민의 소득 자료는 성, 직업, 연령, 교육수준, 지역 등의 변수에 따라 소득수준이 어떻게 달라지고, 소득 경로를 구체적으로 파악할 수 있다는 점에서 위에서 각 기관들의 발표하고 있는 소득 통계 추정 자료들과 차별성이 있다. 또한 경험적 조사를 토대로 수집된 북한 주민의 소득 자료는 북한 주민의 경제생활의 실태와 북한 사회의 구조적 변동을 동시에 파악할 수 있다는 점에서 유용성이 있다.

위의 제2절 경제활동에서 살펴본 것처럼 대부분의 북한 주민들은 공식-비공식 부문 병행의 경제활동에 참여하고 있어 소득 역시 공식 소득과

33) 설문조사에 참여하고 있는 북한이탈주민들이 탈북한 시기부터 입국한 시기까지 걸린 기간은 평균 2~3개월이다. 연도별로 평균 소요 기간은 2011년 3.63개월, 2012년 3.57개월, 2013년 3.37개월, 2014년 2.26개월, 2015년 2.49개월, 2016년 3.33개월이다(김병로 등, 2017, p. 22). 탈북과 입국 사이의 소요 기간이 길어지면 북한에서의 경험에 대한 정보에 변형 또는 왜곡이 발생할 수 있기 때문에 표본 구성에서 중요하게 고려되고 있다.

비공식 소득이 동시에 존재하는 이중적 소득구조를 형성하고 있다. <표 4-8>에서 보이듯이 거의 대부분의 북한 주민은 공식 소득과 비공식 소득이 존재한다. 여기서 말하는 공식소득은 정부의 문서상 소속된 직장에서 벌어들인 소득이고, 비공식 소득은 소속된 직장 외의 영역에서 이루어진 경제활동을 통해 벌어들인 소득이다. 비공식 소득이라고 해서 모두 불법적인 소득은 아니라는 점을 유의해야 한다.

예를 들어 협동농장원의 경우 농장에서 결산분배를 통해 받는 현물과 현금은 공식 소득이지만, 자신의 텃밭 경작을 통해 얻은 농산물을 시장에 내다 팔아 얻는 현금은 비공식 소득이며 불법적인 경제행위가 전혀 아니다. 반대로, 도시에 거주하면서 병원에 근무하는 간호사가 병원에서 매월 받는 노임(생활비)은 공식 소득이지만, 그가 근무 외의 시간에 몰래 하는 노트북 장사를 통해 얻는 수입은 비공식 소득인 동시에 불법적인 소득이다. 또 공장에 다니는 노동자가 틈틈이 집에서 가내수공업을 통해 만든 생활 잡화를 시장에 내다 팔아 벌어들이는 수입은 비공식 소득이지만 불법적인 소득은 아니다. 따라서 비공식 소득의 합법·비합법성의 경계는 불분명하며, 소득을 창출하는 재화와 서비스의 종류 및 조달 경로 등을 통해 합법·비합법성을 판단할 수 있다.

<표 4-8>에서도 확인할 수 있듯이 대체로 공식 소득보다는 비공식 소득의 규모가 훨씬 크다는 특성이 있다. 이 점은 공식 소득이 물가를 반영한 실질소득의 기능을 전혀 하지 못하고 있음을 의미한다. 계절마다 약간씩 변동이 있지만 대체로 최근 연도에 탈북한 북한이탈주민의 증언에 따르면, 쌀 1kg의 값이 5000원(북한 원)이다. 그런데 전체 응답자의 90% 이상이 월평균 노임(생활비)이 1만 원 이하인 경우가 대부분이다. 이것은 월 노임으로 쌀 2kg 정도밖에 구입할 수 없음을 의미한다. 따라서 대부분의 북한 주민들은 생계유지를 위해 불가피하게 비공식 영역의 경제활동

을 통해 비공식 소득을 얻을 수밖에 없다.

〈표 4-8〉에서 나타나듯이 공식소득의 경우 응답자의 90% 이상의 평균 노임(생활비)이 1만 원 이하인 데 반해, 비공식 소득의 경우 50만 원 이하의 응답 비중이 가장 많다.

더욱이 해가 지날수록 공식소득과 비공식소득의 격차가 점점 벌어지고 있어 소득격차가 심화되고 있다. 연도별 공식소득의 추이를 보면 1만 원 이하의 비중이 2011년 69.5%, 2012년 72.4%, 2013년 94%, 2014년 97.3%, 2015년 95.9%, 2016년 92.8%, 2017년 93.9%로 증가하는 추세이다. 반면에 비공식 소득의 추이를 보면 100만 원 초과의 비중이 2011년 5.7%, 2012년 5.5%, 2013년 14.3%, 2014년 10.4%, 2015년 23.3%, 2016년 15.9%, 2017년 26.5%로 증가하는 추세이다. 전체적으로 공식소득은 줄어들고 있는 반면에 비공식소득은 점점 증가하고 있는 것이다.

〈표 4-8〉을 보면, 김정은 정권이 출범한 이후 공식 소득과 비공식 소득 간의 격차가 심화되었음을 알 수 있다. 2012년 북한 사회의 상황을 반영하고 있는 2013년 조사부터 공식 소득 중에서 1만 원 이하의 저소득 가구가 급격히 증가하였다. 2011년과 2012년에는 공식 소득 중 1만 원 이하의 비중이 각각 69.5%, 72.4%로 나타났으나 2013년에는 94%로 급증하였고 이러한 비중의 추이는 2017년까지 지속되고 있다. 반대로 비공식 소득의 경우는 2011년 조사에서는 1만 원 이하가 31.4%로 가장 많은 비중을 차지했으나 2012년 조사에서는 50만 원 이하의 비중이 34.6%로 급격히 늘어났고, 2015년 조사에서는 100만 원 초과의 고소득 응답자 비중이 전년대비 크게 증가하여 23.3%로 50만 원 이하 29.5%, 100만 원 이하 24.7%와 큰 차이를 보이지 않았다.

〈표 4-8〉 연도별 공식 소득과 비공식 소득의 비중 추이

(단위: %)

	2011년		2012년		2013년		2014년		2015년		2016년		2017년	
	공식	비 공식	공식	비 공식	공식	비 공식	공식	비 공식	공식	비 공식	공식	비 공식	공식	비 공식
1 만원 이하	69.5	31.4	72.4	19.7	94.0	26.3	97.3	28.5	95.9	16.4	92.8	26.1	93.9	17.4
10 만원 이하	5.7	17.1	7.1	19.7	0.0	6.8	2.0	18.1	2.7	6.2	3.6	8.0	1.5	8.3
50 만원 이하	1.9	18.1	3.9	34.6	3.0	39.1	0.0	29.9	0.0	29.5	2.2	26.8	2.3	34.1
100 만원 이하	1.0	5.7	0.0	6.3	1.5	7.5	0.0	11.8	0.7	24.7	1.4	23.9	1.5	13.6
100 만원 초과	0.0	5.7	0.0	5.5	0.0	14.3	0.7	10.4	0.7	23.3	0.0	15.9	0.8	26.5
무 응답	21.9	21.9	16.5	14.2	1.5	1.5	0.0	1.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
합계 (N)	105		127		133		144		146		138		132	

자료: 서울대학교 통일평화연구원(2017), 2017 북한 사회 변동과 주민의식 변화: “병진노선”의 두 얼굴, p. 4를 참조하여 재구성함.

직업의 차이에 따른 소득 분포에서 몇 가지 특이점이 발견되고 있다. 서울대학교 통일평화연구원의 조사 자료에 의하면, 2014~2016년 기간 동안 고정적인 월 노임(생활비)을 받는 직업군 중에서 공식 소득이 전혀 없는 응답자들 중 가장 많은 비중을 차지한 것은 노동자이다. 구체적으로, 공식 소득이 0원인 응답자들 중 노동자가 48.1%로 가장 높고 그 다음이 군인 34.8%, 공무원 14.9% 순으로 나타났다. 공식 소득이 3천 원 이하인 경우는 공무원이 68.7%로 가장 높고, 다음으로는 군인 43.5%, 노동

자 42%로 순으로 나타났다(장용석 등, 2017, p. 131). 또한 공식 소득이 5천 원 이하인 경우 역시 사무원이 14.9%, 군인 8.7%, 노동자 14.3% 순으로 나타났다. 반면에 공식소득이 1만 원 이하 또는 1만 원 초과 구간에서 사무원의 비중은 0%로 나타났고, 노동자는 6.9%, 군인은 10%로 나타났다.

다른 한편, 장사나 부업의 참여는 가구의 비공식 소득을 증가시키는 주요 요인이다. 서울대학교 통일평화연구원의 조사 자료에 따르면, 장사나 부업을 통한 월평균 가구 소득을 추적한 결과 2012년에는 가장 낮은 소득 구간인 2만 원 미만의 응답이 47.2%로 가장 많은 비중을 차지하였고, 가장 높은 소득 구간인 90만 원 이상의 응답은 3.9%에 불과했다. 그런데 5년 후 2016년에 가장 낮은 소득 구간인 2만 원 미만의 응답 비중은 8.0%로 크게 감소했고, 반대로 가장 높은 소득 구간인 90만 원 이상의 응답 비중은 35.5%로 크게 증가했다(장용석 등, 2017, pp. 132-133).

서울대학교 통일평화연구원의 조사 자료들은 공식 소득과 비공식 소득의 격차, 직업이나 사적 경제활동에 따른 소득 분포의 차이뿐만 아니라 연도별 소득수준의 변화를 추적할 수 있다는 점에서는 장점이 있으나 전체적으로 소득 평균이 제시되고 있지 않아 북한 주민 1인당 소득수준을 파악하는 데는 한계가 있다. 따라서 위에서 언급된 유엔이나 한국은행 등에서 발표하는 북한 국민 1인당 GNI를 경험적으로 비교할 수 없는 단점이 있다.

이 밖에 북한 주민의 소득과 관련하여 비교적 최근 연도에 이루어진 연구로서 주목할 만한 것은 2014년에 발표된 정은찬, 김재현의 연구로, 이 연구는 공식 근로소득과 비공식 자가소득을 합한 북한여성의 실질소득을 산출했다. 여성 북한이탈주민 295명을 대상으로 실시한 조사를 바탕으로 한 분석결과에 의하면, 공식 근로소득에 해당하는 명목 임금은 2021원이

고 실수령액은 1534원으로 나타났다. 실수령액 중 최솟값은 0원이고 최댓값은 4695원이었다. 반면에 장사와 소토지 경작으로 취득한 자가 소득의 경우는 평균이 5만 1270원이었으며, 최솟값이 650원, 최댓값이 38만원이다(정은찬, 김재현, 2014, pp. 42-43).

서울대학교 통일평화연구원의 조사결과와 마찬가지로 정은찬, 김재현의 연구에서도 국가로부터 받은 공식 근로소득과 사적 경제활동에 참여하여 벌어들인 자가소득(비공식 소득)의 격차가 매우 큰 점을 확인할 수 있다. 또한 근로소득과 자가소득을 더한 전체 소득 중 자가소득이 차지하는 비중이 약 97%에 해당할 만큼 북한 사회에서는 실제 생계유지를 위해서는 공식소득 외의 장사 또는 소토지 경작을 통해 취득한 비공식 소득이 절대적으로 필요한 이중적인 소득구조가 일상화되어 있다.

또한 이 연구에서 제시하고 있는 흥미로운 분석결과는 공식소득인 근로소득의 경우 학력, 직업 및 지역 변수가 소득격차를 발생시키는 반면에, 비공식 소득인 자가소득의 격차는 시장적응력 내재는 개인 친화력, 생활력에 따라 결정된다는 점이다. 실질소득을 결정하는 데 귀속적인 요소보다는 개인의 역량이 더 중요하게 영향을 미친다는 점에서 북한의 역동성이 존재하지만, 소득불평등이 근로소득보다는 실질소득의 역할을 하는 자가소득 부문에서 더 심각하게 발생하고 있다는 점은 주목할 필요가 있다.

이상에서 살펴본 정은찬, 김재현(2014)의 연구는 북한 여성의 소득이 근로소득(공식소득)과 자가소득(비공식소득)으로 구성된다고 보며 각각의 소득 규모를 산출했다. 또한 소득격차를 발생시키는 요인들을 경험적 조사를 통해 밝혀냈다는 점에서 주목할 만한 연구이다. 그러나 조사 대상인 295명의 여성 북한이탈주민의 탈북연도가 분류되지 않고 표집되어 제시된 각각의 소득(근로소득과 자가소득) 수준이 언제 연도에 해당되는지

특정할 수 없다는 점이 한계로 지적될 수 있다.

한편, 서울대학교 통일평화연구원의 조사 연구와 정은찬, 김재현의 연구는 공통적으로 북한 주민의 소득이 공식·비공식의 이중적 소득구조로 되어 있으며, 공식소득보다는 비공식소득이 실질소득의 역할을 하고 있고 소득격차에 따른 불평등이 빠르게 진행되고 있다는 점을 설명하고 있다. 또한 각자의 기준과 분석방법을 통해 북한 주민의 소득수준을 산출하고 소득의 결정요인을 설명하고 있다.

하지만 두 연구는 공식·비공식 병행의 경제활동 구조가 지속됨으로써 공식 소득 부문이 비공식 소득 부문을 수탈하는 구조를 양산하고 있다는 것을 분명하게 부각시키지 못하고 있다. 직장에 적(籍)을 두고 있지만 출근하지 않고 장사나 부업 활동을 하는 많은 북한 주민들은 정기적으로 자가 소득의 일부를 직장에 납부해야만 한다. 다시 말해서 공식 직장(국가)은 근로자에게 근로소득을 지급하지 않으면서도 적(籍)을 유지시켜 주는 대가로 근로자의 자가 소득의 일부를 공식 직장에 인입시킨다. 근로자는 ‘무직자’라는 낙인과 처벌을 면하기 위해 어쩔 수 없이 적(籍)을 두고 있는 직장에 자가 소득의 일부를 납입하게 된다.

마지막으로 북한 주민의 소득을 파악할 때 주의해야 할 점 중 하나는 통용 화폐의 다양성이다. 북한 사회에서 통용되고 있는 화폐는 네 종류로, 북한 원화, 인민폐, 미국 달러, 유로화이다. 일상생활 및 시장에서 가장 일반적으로 통용되는 화폐는 북한 원화와 인민폐이다. 미국 달러의 경우는 일부 부유층, 외교 및 무역 종사자, 외국 관광객 등이 고급 식당이나 호텔 및 대형 상점 및 백화점 등에서 공식적으로 사용하고 있으나 암시장에서의 거래가 더 활발하다. 유로화의 경우 일반 주민들은 거의 사용하지 않고 외교 업무나 무역, 외국 관광객 등이 출입하는 호텔, 식당, 상점 등에서 사용되나 반드시 공식적인 환전 절차를 거쳐야 한다.

북한 사회에서 인민폐와 달러의 경우 공식 환율은 큰 의미가 없으며, 시장 환율이 북한 주민의 소득이나 생활에 더 큰 영향을 미치고 있다. 필자가 최근 연도에 탈북하여 남한에 거주하고 있는 여러 탈북민들을 인터뷰했을 때 조사한 바로는 대체로 인민폐 100위안은 북한 원화 12만 원에 거래되고 있으며, 미국 달러의 경우는 1달러가 북한 원화 7000원 정도에 거래되고 있다. 이러한 시장 환율을 감안하여 위에서 살펴본 여러 소득 관련 통계들이나 자료들이 제시하고 있는 최근 연도의 북한 주민 1인당 연소득 수준을 비교해 보면 <표 4-9>와 같다. 정은찬, 김재현(2014)의 연구를 토대로 산출한 북한 주민 1인당 연소득 수준이 제일 낮은 이유는 여성 북한이탈주민을 대상으로 산출했기 때문이다. 이들은 대체로 북한에서 상대적으로 낮은 경제적 지위에 있었던 사람이라고 할 수 있다. 따라서 북한 주민 전체의 평균 소득수준으로 보기보다는 저소득층의 소득수준이라고 이해하는 것이 더 타당해 보인다.

정은찬, 김재현(2014)의 연구에서 제시하고 있는 소득 통계를 제외한 유엔, 미국 CIA, 한국은행, 현대경제연구원 네 곳이 발표한 2015년 북한 주민 1인당 소득수준의 평균값을 산출하면, 북한 원화로 약 825만 8250 원, 미국 달러로는 1180달러, 인민폐로는 6882위안이다. 그렇다면 과연 이 소득으로 북한 주민들은 만족할 만한 생활을 할 수 있는 것일까. 서울대학교 통일평화연구원이 2016년 조사한 설문조사에 의하면(장용석 등, 2017), 북한에서 살 때 가족이 만족할 만한 생활을 할 수 있기 위해서는 월평균 소득이 북한 원화로 156만 원(약 223달러)가 필요하다고 응답했다. 이 응답을 기준으로 연 소득으로 환산하면 북한 원화로 1872만 원(약 2676달러)이다. 이 소득은 현재 여러 기관에서 추정한 북한 주민 1인당 소득의 2배를 넘는 수준이다. 그럼에도 불구하고 북한 주민이 희망하는 소득수준은 통일 이후 북한 지역의 사회보장 제도를 수립할 때 참고할 수

있는 유용한 지표가 될 수 있을 것으로 예상된다.

〈표 4-9〉 북한 주민의 1인당 소득수준 비교

	미국 달러	인민페	북한 원화
유엔 통계 (2015년)	652	3,803	4,564,000
미국 CIA 통계 (2015년)	1,700	9,916	11,900,000
한국은행 통계 (2015년)	1,264	7,373	8,848,000
현대경제연구원 통계 (2015년)	1,103	6,434	7,721,000
정은찬, 김재현(2014)의 연구 (2014년)	90.5	528	633,648

주: 한국은행의 통계에서 제시된 소득은 남한 원화이기 때문에 2015년 12월 기준 원달러 평균 환율 1,100원을 적용하여 산출함. 정은찬, 김재현(2014)의 연구에서 제시하고 있는 소득은 월평균 5만 2804원(공식 근로소득 1534원 + 비공식 자가소득 5만 1270원)을 12개월로 곱하여 산출한 것임.

제4절 주택 실태

1. 거주 주택

‘집’은 단순한 주거 공간 이상의 의미를 지니고 있다. 개인적 차원에서 가족 구성원이 생리적 욕구를 해결하며, 여가와 문화를 즐길 수 있는 생활공간이다. 사회적 차원에서는 거주지역, 주택의 크기, 인테리어 등을 통해 사회적 지위와 경제적 가치를 드러낸다. 집을 둘러싼 거주환경은 삶의 질을 좌우할 뿐 아니라 그 사회의 사회생활과 문화수준을 파악할 수 있는 척도이자 그 사회의 변동을 파악할 수 있는 지표가 된다. 따라서 주

거생활 및 실태는 한 사회를 이해하는 데 필요한 폭넓은 정보를 담고 있다. 북한 사회와 주민생활에 대한 정보 부족의 현실 속에서 주택 실태와 주거환경 관련 정보는 북한 사회의 이해를 돕는 자료로서 가치를 지닌다. 그러나 북한의 주택 관련 정보를 얻을 수 있는 공식적인 정보나 통계는 발표되지 않고 있다. 자료의 부족 속에서 1993년과 2008년 두 차례 진행된 ‘북한 인구일제조사’ 보고서(통계청 국가통계포털, 2011. 4. 21.)와 ‘2014년 북한의 사회경제 인구 건강조사(DPRK Central Bureau of Republic Korea, 2014)’ 보고서는 북한의 주거 실태를 파악하는 데 유용한 자료다. 위 자료와 이를 기초자료로 하여 연구한 2차 자료 및 북한주택 관련 정보 등을 토대로 북한의 최근 주택 실태 및 관련 동향을 살펴보고자 한다.³⁴⁾

사회주의체제는 ‘주택의 국유화, 무상분배, 저임대료’와 같은 주택정책을 채택하고 있다. 북한 또한 다른 사회주의국가와 같이 체제 형성 초기부터 사회주의적 주택을 건설하고 공급할 책임을 국가에 두고 있다. 따라서 원칙적으로 주택을 개인이 소유하거나 건축하는 일은 불가능하다. 거주민에게는 이용권만을 부여하며, 소유권은 국가나 협동단체가 지닌다. 거주민은 살림집과 가정생활에 필요한 여러 가지 가정용품, 문화용품, 그 밖의 생활용품과 승용차 같은 기재를 소유할 수 있다(민법 제60조). 올해 1월부터 평양시 중심지 살림집들은 매달 전기세로 36유로(40달러)를 거두고 있는 것으로 알려져 있다. 평양시 중심지라고 해도 외화를 벌기 어려운 미래과학자 거리와 교육자 거리의 살림집과 지방에 한해서는 1천2백 원(북한 돈)을 지불한다고 한다(북한은 오늘, 2017). 북한은 올해 초부터 시범적인 세금제를 도입하고 앞으로 단계적으로 확대할 예정인 것으

34) 1993년과 2008년 조사는 북한 인구 일제조사로 실시되었으며, 2014년 조사는 표본을 추출하여 실시한 조사라는 차이가 있다.

로 알려져 있다.

주택을 배정받기 위해서는 각 시·도 인민위원회 도시경영국 주택배정과에서 ‘국가살림집 이용허가증(이하 입사증)’을 발급받아야 한다. ‘입사증’을 받기 위해서는 신청자의 출신성분, 거주등록 자격, 직업, 혼인관계, 가정형명화 정도, 정치조직 책별관계 및 전과 등에 대한 심사를 통과해야 한다. 이와 같은 단계를 거친 후에도 해당지역 보위부의 거주 승인, 건물 관리 기관의 승인, 해당 지역 인민반 반장의 승인, 동사무소의 사무장 승인 등이 필요하다.

여러 단계의 심사와 승인 등을 마쳤다고 해서 바로 주택을 배정받을 수 있는 것은 아니다. 일반적으로 ‘입사증’ 발급까지 4~5년을 대기한다고 알려져 있다(문흥안, 2017, pp. 735-736). 주택배분이 여러 단계 절차를 거쳐 진행되기 때문에 오랜 기간이 소요되는 것처럼 보이지만, 주요 이유는 주택공급 부족에서 기인한다. 주택보급률은 74~80% 수준으로 추정되며, 신혼부부의 경우 4~5년 정도 기다려야 주택을 배정받을 수 있다고 알려져 있다.³⁵⁾

북한에서 주택공급 부족은 경제난 이후에 갑자기 대두된 것이 아니다. 전후 베이비붐 세대가 결혼 적령기에 도달하면서 주택 부족 현상이 만연했었다. 살림집 수요는 크게 증가했지만 80년대 이후 북한 경제가 서서히 기울기 시작하면서 원활한 주택공급이 이뤄지지 않아 주택 부족 현상이 본격화되었다. 더욱이 90년대 경제난으로 인해 국가 배급시스템 붕괴의 위기 속에 건설 자재 공급 또한 중단되면서 살림집 부족 현상이 심화된다. 북한이탈주민 심층면접 중 주택공급 부족으로 인해 겪었던 어려움에 대한 경험을 자주 접하게 된다.

35) 2013년 기준으로 개략적인 추정치임(박용석, 2014, p. 12).

“시집을 갔는데, 자기네 부부, 시동생 부부, 시부모가 한 방에 자다 아침에 일어나면 서로 다른 사람을 끌어안고 있다. 시어머니가 너희는 중간에 커튼 치고 저쪽에서 살라지만 역시 스트레스다.”(북한이탈주민 인터뷰)(정은이, 2015, p. 296)

두 차례 실시한 북한 인구일제조사 자료(1993년, 2008년 조사 실시)(통계청 국가통계포털, 2011. 4. 21.)를 토대로 주택 부족의 심각성을 추정해볼 수 있다. 1998년부터 2008년 사이 인구 증가폭이 0.38%에 불과했으나, 2008년에서 2014년 인구 증가폭은 3.70%에 달한다. 86만 4000명의 인구가 증가했다. 2008년과 동일하게 한 가구당 가구원이 3.9 명이라고 가정했을 때 22만 2000가구가 증가했다고 추정 가능하다. 북한의 중앙통계국의 2008년 북한 인구일제조사 데이터에 기초하여 국토연구원 등 관련 기관의 분석 결과에 따르면 북한의 주택보급률은 70~80%로 추정하고 있다. 북한의 주택 부족문제를 해결하기 위해 최소 100만 호 이상의 신규 주택 건설이 필요하다고 밝힌 바 있다. 이러한 부족분을 제외하더라도 2008년부터 인구 증가율에 따른 가구수를 고려할 때 최소한 22만 가구의 주택 공급이 이루어졌어야 한다. 아래 <표 4-10>를 보면 북한의 노동신문과 조선신보 그리고 국내 북한정보포털 보도를 통해 해당 시기 북한의 주택 공급 실태를 파악한 연구에 따르면 2008년부터 2014년 북한의 주택공급은 약 5999가구, 1722동의 주택이 완공되었을 뿐이다. 북한 당국의 정확한 주택 공급량을 파악할 수는 없지만 북한의 국가주택공급이 체계하에서 22만 가구 증가폭에 비해 주택공급량이 부족한 것을 알 수 있다.

〈표 4-10〉 북한 인구·가구수 증가 규모

(단위: 천 명, 천 개)

구분	인구수	가구수	가구원 수
1993년	23,261	4,850	4.8
2008년	23,350	5,887	3.9
2015년	24,214	6,209 ¹⁾	-

주: 1) 2015년 인구수를 2008년 가구원 수인 3.9명으로 나누어 계산함.
 자료: 1993년, 2008년 인구는 통계청 국가통계포털, 북한통계-인구일제조사(<http://kosis.kr>에서 2017. 10. 16. 인출), 2015년 인구는 통계청 국가통계포털, UN 북한인구추계(<http://kosis.kr>에서 2017. 10. 1. 인출).

〈표 4-11〉 2008-2014년 살림집 계획발표-완공실적

(단위: 건)

구분	주택 완공실적	
	가구수	동수
2008	165	536
2009	80	600
2012	3,084	170
2013	2,148	378
2014	522	37
총합계	5,999	1,721

자료: 최상희(2017), 2000년 이후 언론보도자료 분석을 통한 북한 주택공급 현황, p. 420을 바탕으로 재구성.

김정은은 집권 이후 주택 건설에 총력을 기울이고 있다. 〈표 4-12〉에서 보듯이 김정은 집권 이후 살림집 건설 현장 시찰 및 현지지도 관련 보도에서도 이러한 행보가 확인된다. 평양을 중심으로 건설 붐을 주도하고 있다. 미래과학자거리와 여명거리 등 평양에 현대적 시설을 갖춘 살림집 단지가 대표적인 곳이다. 김정은은 군인 건설자 투입을 지시하고, 여러 차례 건설현장을 방문하는가 하면 준공식에 참석하며 각별한 관심을 표출하였다. 이러한 행보는 김정은이 주민들의 삶 속 깊숙이 관심을 기울이는 자애로운 지도자라고 부각시켜 주민들의 존경과 충성을 유도하는 데

활용하기 위한 것이다. 그뿐만 아니라 초고층 아파트 건설을 대내외적으로 선전하며 체제의 우월성을 과시하는 데 이용하고 있다.

〈표 4-12〉 김정은 집권 이후 살림집 건설 현장 시찰 및 현지지도 관련 보도

보도일	현지지도
2012. 5. 30.	아동백화점과 살림집현지지도
2012. 9. 5.	창전거리 살림집들에 입사한 근로자들 가정방문
2013. 7. 1.	과학자 살림집건설장 시찰
2013. 8. 7.	과학자 살림집 건설장 시찰
2013. 8. 13.	김일성종합대학 과학자살림집 건설장 방문
2013. 9. 28.	김일성종합대학 교육자살림집 건설장 현지지도
2013. 10. 10.	김일성종합대학 교육자살림집 준공식
2014. 5. 21.	김책공업종합대학 교육자살림집 건설장 시찰
2014. 8. 13.	김책공업종합대학 교육자살림집 건설장 현지지도
2014. 10. 17.	김책공업종합대학 교육자살림집 현지지도

자료: 북한정보포털. (2017). 김정은 동향 분석. <http://nkinfo.unikorea.go.kr>에서 2017. 10. 16. 인출.

2. 주택 형태 및 거주 유형 변화

북한 주택은 형태 및 구조에 따라 5개 유형으로 구분한다. 1호 주택 형태는 방 1~2개와 부엌이 딸린 집단 공영주택 혹은 방 2개에 부엌과 창고가 딸린 농촌 문화 주택이다. 일반적으로 말단 노동자 및 사무원, 그리고 협동농장원에게 배정된다. 2호는 방 1~2개에 마루방과 부엌이 딸린 일반 아파트 형태로 학교 교원이나 일반 노동자에게 배정된다. 3호는 방 2개에 부엌과 창고가 딸린 중급 단독주택으로 기업소 부장, 중앙기관지도원, 도 단위 부부장에게 배정된다. 4호는 방 2개 이상에 목욕탕, 수세식 화장실, 베란다가 있으며 냉·온방 시설이 갖춰진 아파트 형태로 중앙당 과장급,

내각 국장급, 대학교수, 기업소 지배인 등에게 배정된다. 마지막으로 정원, 수세식 화장실이 있으며, 냉·온방이 시설이 갖춰진 독립식 다층 주택 형태로 내각 부상 이상, 인민군 소장급 이상에게 배정된다(통일교육원, 2016, pp. 312-313; 문흥안, 2017, pp. 735-736).

〈표 4-13〉 북한의 주택 형태 및 구조

구분	주택형	가옥 구조	입주 대상자
특호	독립고급주택	독립식 단층 또는 2층 주택, 정원, 수세식 화장실, 냉온방 시설	중앙당 부부장급 이상 내각 부장급 이상 인민군 수장급 이상
4호	신형고층아파트	방 2개 이상, 목욕탕 및 수세식 화장실, 베란다, 냉온방 시설	중앙당 과장급, 내각 국장급, 대학교수, 인민군 대좌, 문예단체 간부, 기업소 지배인
3호	중급단독주택 신형아파트	방2개, 부엌, 창고	중앙기관 지도원, 도단위 부부장, 기업소 부장
2호	일반아파트	방 1~2개, 마루방 1, 부엌 1	학교교원, 일반노동자
1호	집단공영주택 농촌문화주택	방1~2개, 부엌 1, 단층연립주택 방 2개, 부엌 1, 창고 1, 방2~3개의 농촌 기존 구옥	말단노동자 및 사무원, 협동농장원, 변두리 농민

자료: 통일한국 편집부, (2013). 북한주민들의 주거환경은 어떠한가? p. 43.

2008년 인구센서스 결과에 따르면 북한의 주택 형태 점유율은 연립주택 43.9%, 단독주택 33.8%, 아파트 21.4%를 차지한다. 이보다 최근의 북한 주택 실태 관련 공식적인 데이터는 유엔기금(UNFPA)과 북한통계국의 공동으로 조사 결과를 발표한 「2014 북한의 사회경제, 인구통계 보건 조사」에서 확인할 수 있다. 북한의 유형별 거주 주택은 연립주택 41.7%, 단독주택 32.8%, 아파트 25.0%이다(Central Bureau of Statistic & United Nations Population Fund, 2015, pp. 12-13). 2008년의 데이터와 비교해 보면 연립주택은 2.2포인트 하락, 단독주택은 1포인트 하락 등 소폭 감소했다. 반면에 아파트는 3.6포인트 증가하였

다. 아파트 거주가 점차 증가 추세에 있으나 여전히 북한에 가장 많은 주거 형태는 연립주택이다.

〈표 4-14〉 유형별 거주 주택 현황 비교

(단위: 천 개)

구분	연립주택	단독주택	아파트
2008	43.9	33.8	21.4
2014	41.7	32.8	25.0

자료: 2008년은 통계청 국가통계포털(2011. 4. 21.), 북한통계-인구일제조사(<http://kosis.kr>에
서 2017. 10. 16. 인출), 2014년은 Central Bureau of Statistic & United Nations
Population Fund(2015), DPRK Socio-Economic, Demographic and Health Survey
2014.

한편 국내 북한이탈주민을 대상으로 조사한 서울대 통일평화연구원(장
용석 등, 2017)의 『북한사회변동』 조사 결과를 살펴보면 연립주택은
49.2%에 39.9%로 위 2014년 조사 결과에 비해 더 감소했음이 확인된다.
그러나 연립주택 거주 비중은 아직도 제일 높은 순위를 차지하고 있다.
『북한사회변동』 조사에서도 연립주택 비중의 감소와 아파트 비중의 증가
추세를 확인할 수 있다. 이처럼 아파트 거주 형태가 증가하고 있는 것은
북한 당국이 정책적으로 아파트 건설을 추진하는 것과 무관하지 않다.

〈표 4-15〉 최근 5년간 살림집 유형별 거주 현황

(단위: %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016
아파트	19.8	24.8	17.4	33.6	26.1
연립주택	49.2	48.9	63.8	34.9	39.9
단독주택	25.4	19.5	15.4	24.0	26.1
기타	5.6	6.9	3.4	7.5	8.0

자료: 장용석 등. (2017). 북한사회변동 2016: 시장화, 정보화, 사회분화. p. 52.

1990년대 경제위기로 위축되었던 아파트 건설과 같은 대규모 주택 건설 사업은 2000년대 후반 재개되었다. 2009년 평양 시내 중심부에 고급 아파트 단지인 만수대 거리가 세워졌으며, 김정은 집권 직후 아파트 건설을 강조하고 속도전을 내세우며 고층아파트 건설이 본격화된다. 2012년 만수대지구에 45층 초고층 아파트 단지인 창천거리를 완공, 2014년 김일성종합대학 과학자아파트 건설, 2015년 대동강아파트 등이 완공되었다. 김정은 체제 아파트 건설 붐은 무엇보다 대형 건설 사업을 추진할 만큼 자재 공급이 원활하게 이루어지고 있다는 것을 보여 준다. 속도전을 앞세워 급속하게 추진하고 있는 아파트 건설 사업은 2014년 평양시 평천구역 아파트 건설 현장 붕괴사건과 같은 대형 사고를 야기하기도 했다. 그러한 대형 사고에도 불구하고 북한의 아파트 건설 열기는 지속되고 있다. 북한 주민들은 단독주택이나 연립주택에 비해 편리하고 쾌적한 아파트에 대한 선호도가 높다. 이러한 사회적 분위기 속에 북한 주민의 아파트 주거 비중은 지속적으로 증가할 것으로 기대된다.

최근 주택 관련 북한 사회의 주요한 변화는 주택 부족과 질적 수준 저하 문제를 스스로 해결하는 일이 전반적으로 확산되고 있다는 점이다. 이제 국가로부터 주택을 배정받는 것보다 스스로 구입하거나 개보수하는 경우가 일반적인 현상이다. 이러한 북한 사회 변화는 서울대 통일평화연구원의 『북한사회변동』 보고서(장용석 등, 2017)에서도 잘 드러나고 있다. 조사 결과를 살펴보면 주택 구입경로에서 ‘내가 돈 주고 샀음’이 49.3%로 가장 높은 순위를 차지했다. 거의 절반 가까이 주택을 스스로 구입했다는 것이다. ‘국가에서 배정받았음’ 20.3%보다 무려 2배 이상 높은 수준이다.

한편 주목할 점은 ‘내가 직접 지었다’는 응답이 2012년 10.3%에서 2016년 15.2%로 1.5배 이상 증가한 점이다. 오래되고 낡은 불편한 공간

을 수리하거나 증·개축 수준을 넘어서 좋은 입지를 찾거나 더 넓은 공간을 확보하여 원하는 집을 짓고 있는 것이다. 북한에서 거주 공간 및 환경에 대한 욕구가 발생하였고, 이를 충족하기 위한 적극적인 대응이 뒤따르고 있다. 이와 같이 더 나은 주거환경에 대한 욕구가 높아지고 있다는 것은 먹는 문제가 어느 정도 해결되고 경제적으로 여유가 생겼다는 것은 반증하기도 한다.

〈표 4-16〉 살림집 장만 경로

(단위: %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016
국가에서 배정받음	28.6	14.3	23.6	20.0	20.3
내가 돈 주고 샀음	46.0	66.9	53.3	55.2	49.3
내가 직접 지었음	10.3	6.8	6.9	4.8	15.2
조상/부모로부터 물려받음	13.5	9.8	13.9	17.2	13.8
친척/주변 사람한테 받음	1.6	2.3	2.1	2.8	1.4

자료: 장용석 등. (2017). 북한사회변동 2016: 시장화, 정보화, 사회분화. p. 54.

3. 열악한 주거 환경과 지역 간 불평등 심화

주택의 상수도 시설은 식수의 질 및 개인위생과 직결되는 사안으로 건강에 지대한 영향을 미친다. ‘2014년 북한의 사회경제, 인구통계, 보건조사’ 보고서(Central Bureau of Statistic & United Nations Population Fund, 2015) 발표에 따르면 북한 주민의 82.1%가 주택 내에 상수도 서비스를 갖추고 있다. 지역별 개별 상수도 시설이 구비된 주택에 살고 있는 분포는 도시 86.8%, 농촌 74.6%를 차지한다. 도시와 농촌 간에 12.2% 차이가 있으나 전국적으로 기본적인 상수도 보급체계는 갖춰져 있는 것으로 나타나 있다. 그러나 시설이 구비되어 있다고 공급 또한

원활하게 이루어지고 있다고 보기는 어렵다. 북한의 상수도는 1960년대 보급이 시작된 이래 지속적으로 노후화되어 실제 이용 상황은 매우 열악한 것으로 파악된다(이제는 환경이다, 2017). 설사는 오염된 물 또는 식품 매개로 감염되는 대표적인 수인성 질환으로 상수도 시설과 밀접한 관련성을 지니고 있다. WHO 보고서에 따르면 북한의 5세 미만 아동의 사망 원인 중 비교적 단순한 질환인 설사로 인한 사망이 5%를 차지하고 있다(WHO, 2017). 물 관리만 제대로 해 주어도 5%의 안타까운 죽음을 막을 수 있다.

〈표 4-17〉 식수원 공급

(단위: %)

구분	도시	농촌	전체
개별 수도	86.8	74.6	82.1
공동 수도	2.2	2.0	2.1
관정(관우물)	7.5	15.4	10.5
우물	2.8	6.1	4.1
샘물	0.7	1.9	1.2

자료: Central Bureau of Statistic & United Nations Population Fund. (2015). DPRK Socio-Economic, Demographic and Health Survey 2014. p. 14.

또한 화장실, 난방·취사 시설 등은 생활 편의를 좌우하며 삶의 질을 결정짓는다. 그뿐만 아니라 위생 및 주거환경에 직접적인 영향을 미치며 건강 문제와 직결된다. 북한의 주거 실태는 전반적으로 위생 및 편의시설이 미비하며, 무엇보다 도시와 농촌 간의 격차가 뚜렷한 특징을 보인다. 2014년 기준으로 북한 전체 가구의 약 37%가 재래식 화장실을 사용하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 도시와 농촌의 지역별 격차가 커서 도시 지역의 재래식 화장실 이용은 약 28%인데 반해 농촌 지역은 약 51%에 이른다. 지역별로 평양시를 제외하고는 수세식 화장실 보급률이 평균 이하 수준이다. 한편 도시 지역은 수세식 화장실이 약 70% 가량 갖추어져

있다고는 하지만 원활한 물 공급이 되지 않는 북한의 실정을 고려할 때 화장실 위생 상태는 매우 열악할 것으로 판단된다.

〈표 4-18〉 화장실 형태

(단위: %)

구분	도시	농촌	전체
개별 수세식	71.1	48.7	62.5
공동 수세식	1.1	0.2	0.7
개별 재래식	20.6	49.0	31.5
공동 재래식	7.3	2.1	5.3

자료: Central Bureau of Statistic & United Nations Population Fund. (2015). DPRK Socio-Economic, Demographic and Health Survey 2014. p. 15.

난방은 전반적으로 석탄과 나무를 사용한다. 석탄이 56.5%, 나무가 48.8%, 중앙 및 지방난방 6.1%, 전기 난방이 1.7%를 차지한다. 도시와 농촌 지역의 난방 방식은 뚜렷한 차이가 드러난다. 도시지역은 73.3%가 석탄을 난방연료로 사용하고 있으며, 농촌지역은 75.2%가 나무를 난방 연료로 사용한다. 취사의 경우 전체적으로는 석탄 56.0%, 나무 52.6%로 난방에 비해 나무를 땔감으로 사용하는 경우가 더욱 높게 나타났다. 지역 별 격차는 난방의 경우보다 더욱 크게 벌어진다. 도시는 취사에 석탄 사용이 72.8%인 반면, 농촌은 나무 사용이 84.3%로 매우 높게 나타났다. 우리의 60~70년대 농촌 생활수준과 유사한 모습으로, 생활의 불편이 크고, 산림과 자연 훼손이 우려되는 주거 환경이다.

〈표 4-19〉 난방 유형

(단위: %)

구분	도시	농촌	전체
중앙 및 지역 난방	9.9	0.1	6.1
전기 난방	2.5	0.4	1.7
석탄 난방	73.3	29.4	56.5
나무 난방	32.4	75.2	48.8

자료: Central Bureau of Statistic & United Nations Population Fund. (2015). DPRK Socio-Economic, Demographic and Health Survey 2014. p. 16.

〈표 4-20〉 취사 형태(복수응답)

(단위: %)

구분	도시	농촌	전체
전기	6.1	2.0	4.5
가스	6.3	0.4	4.0
석유	2.4	0.5	1.7
석탄	72.8	28.9	56.0
나무	33.0	84.3	52.6

자료: Central Bureau of Statistic & United Nations Population Fund. (2015). DPRK Socio-Economic, Demographic and Health Survey 2014. p. 14.

이상으로 살펴본 북한의 주거 인프라 시설은 전반적으로 열악하고, 무엇보다 도시와 농촌 등 지역 간 격차가 크게 형성되어 있는 것을 볼 수 있었다. 도시와 농촌의 주거 환경의 차이는 주택가격의 측면에서도 확인된다. 주택가격의 경우 평양에는 20만 달러에 거래되는 아파트가 있는 반면에 지방 도시에는 1000~2000달러 내외의 주택과 아파트가 다수를 차지하고 있다. 2014년 나선시에서 분양된 남산 18호동 아파트의 경우 북한 평균 주택규모의 두 배에 가까운 100~200㎡의 주택 54가구가 건설되어 고소득층인 해관 관원, 공무원, 상업 종사자 등에게 분양되었다고 한다(이상준, 2015, p. 32).〈표 4-21〉를 보면 거주 주택 유형에서 지역별 차

이가 확연하게 드러난다. 단독주택 거주 비율이 가장 높은 곳은 황해북도이며, 연립주택 거주 비율이 가장 높은 곳은 68.5%를 차지한 양강도이고, 아파트 주거 형태 비율이 가장 높은 곳은 62.9%를 차지한 평양이다. 주거 환경이 연립주택이나 단독주택보다 나을 것으로 판단되는 아파트의 경우 평양이 압도적으로 높다. 평양 이외의 지역에서는 아파트 거주 비중이 20%대를 넘지 않아 평양과 그 외 지역의 격차가 눈에 띈다. 아파트 거주 비중이 낮은 곳은 11.8%를 차지한 황해북도와 12.1%를 차지한 양강도, 13.5%를 차지한 양강도 순이다.

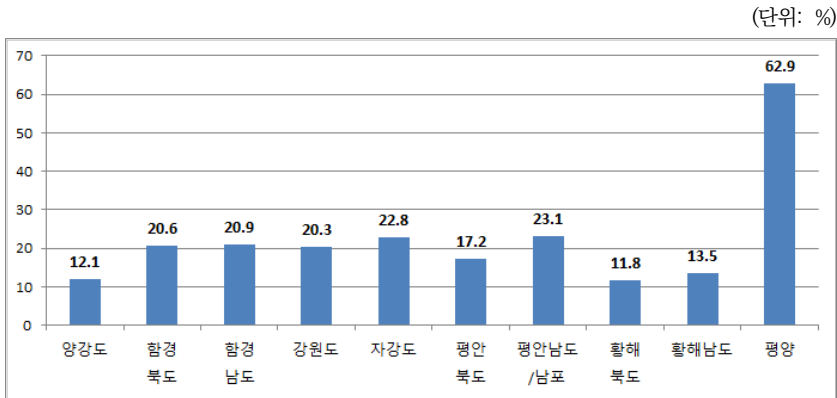
〈표 4-21〉 지역별 유형별 거주 주택 현황

(단위: %)

구분	단독주택	연립주택	아파트
양강도	18.8	68.5	12.1
함경북도	25.5	53.2	20.6
함경남도	32.0	46.8	20.9
강원도	34.8	44.1	20.3
자강도	38.0	38.8	22.8
평안북도	43.9	38.6	17.2
평안남도/남포	23.8	52.5	23.1
황해북도	63.3	24.4	11.8
황해남도	46.1	39.6	13.5
평양	11.8	24.8	62.9
합계	32.8	41.7	25.0

자료: Central Bureau of Statistic & United Nations Population Fund. (2015). DPRK Socio-Economic, Demographic and Health Survey 2014.

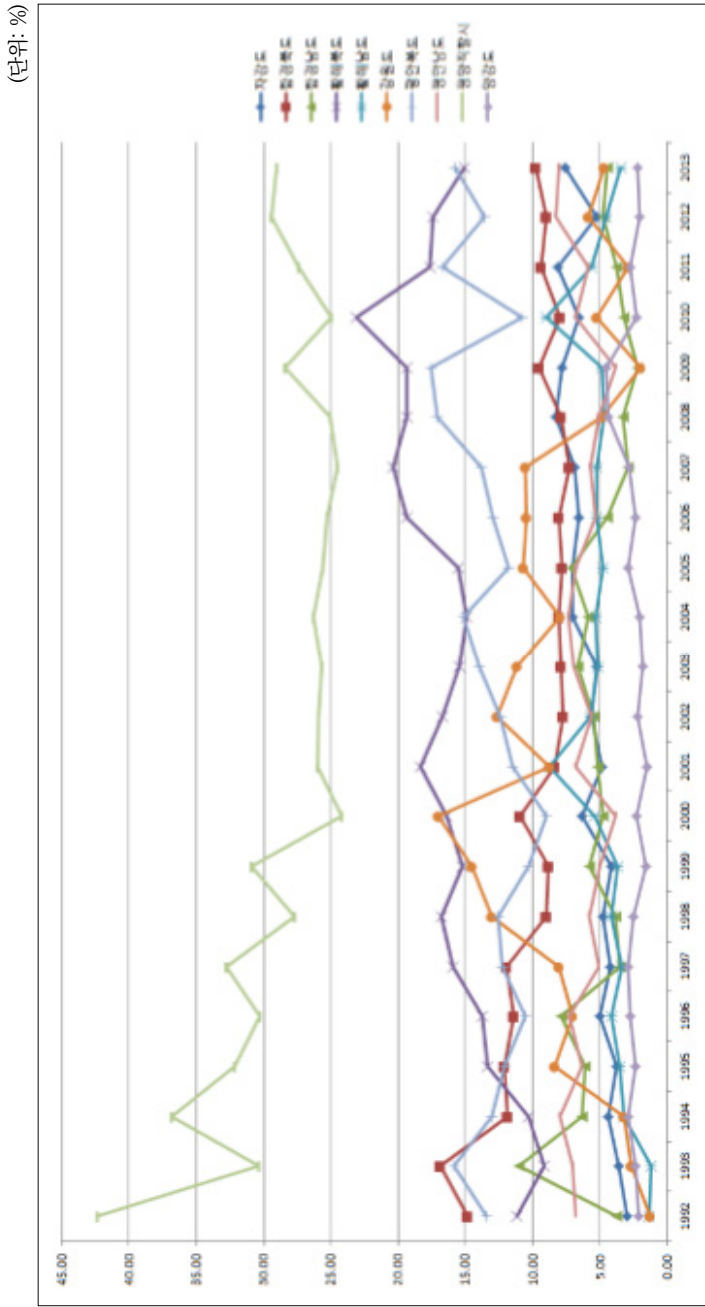
[그림 4-1] 주요 10개 시도별 아파트 거주 현황



자료: Central Bureau of Statistic & United Nations Population Fund. (2015). DPRK Socio-Economic, Demographic and Health Survey 2014.

한편 지역 간 주거 생활수준과 환경의 차이는 야간 조도(nighttime light) 데이터에서도 확인할 수 있다. 인공위성이 관측하는 빛의 밝기는 전기소비량과 매우 밀접하게 관련되어 있기 때문에 야간의 불빛은 생활 수준의 지표로 활용된다. 아래 [그림 4-2]를 살펴보면 지역 간 큰 조도차이를 확인할 수 있다. 평양의 인구는 북한 전체의 13~14%를 차지하지만 인공위성 야간 조도 비중은 25~40%를 차지하고 있다. 이를 통해 평양 주민의 후생 수준이 비평양 지역 주민의 수준보다 월등히 높다는 점을 유추할 수 있다. 평양을 포함한 북한의 10대 주요 시도별 야간 조도 비중 데이터 분석 결과 조도가 가장 높은 곳은 평양이며, 가장 낮은 곳은 양강도가 차지했으며, 그 다음 순위가 황해남도, 함경남도 순이다(김규철, 2017, pp. 11-12).

[그림 4-2] 주요 10개 시도별 야간 조도 비중



자료: 김규철. (2017). 북한 주민의 경제적 후생 수준과 추세: 새로운 데이터를 통한 접근. p. 12 그림 5.

4. 주택 매매와 거래 활성화

최근 북한의 북한이탈주민 증언 및 관련 연구 자료를 통해 북한에서 개인의 재력에 따라 주택을 사고파는 일이 공공연하게 발생하고 있음이 확인된다. 원칙적으로 북한에서의 주택은 국가 주도로 무상 공급되며 거래가 불가능하다. 주택 공급은 소유권이 아닌 이용권만 제공하기 때문에 공식적으로 주택을 사고팔 수 없는 구조다. 그러나 1990년대 경제난 이후 경제난으로 사실상 중앙배급제도가 마비되면서 이를 극복하기 위해 옷돈을 주고 거래하는 주택 맞교환 및 매매 등이 확산되었다. 1990년대 주택 교환과 거래는 먹고살기 위해서 행해졌다면 2000년대 이후의 주택 거래는 높아진 주택 수요 충족과 이윤 창출을 위해서 전개되고 있다. 시장에서 장사를 통해 부를 축적한 사람들이 등장하면서 거주하던 낡은 살림집을 증개축하거나 새 집을 짓기 시작했으며, 각종 가구와 가전제품을 구비하는 등 더 넓은 편의시설을 갖추고자 하는 욕구가 높아졌다.

〈표 4-22〉 살림집 개조 희망 사항

(단위: %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	5년치 평균
집 크기나 방의 수를 늘림	34.4	34.6	25.2	36.8	22.5	30.7
인테리어 변경	32.8	19.5	36.7	22.2	33.3	28.9
위생실(화장실) 개조	14.8	15.0	13.7	18.8	14.5	15.4
난방/취사방식 변경	3.3	7.5	5.0	4.9	10.1	6.2
수도시설 개조	8.2	6.0	7.9	5.6	6.5	6.8
생각해 본 적 없음	6.6	17.3	11.5	11.8	11.6	11.8

자료: 장용석 등. (2017). 북한사회변동 2016: 시장화, 정보화, 사회분화. p. 59.

위 <표 4-22> ‘살림집 개조 희망 사항’의 지난 5년간 분석 결과를 종합해보면 ‘집 크기나 방의 수를 늘림’이 30.7%로 가장 높게 나타났으며, 인테리어 변경 15.4%, 위생실(화장실) 개조 15.4% 순으로 조사됐다. 즉 더 많은 살림살이를 집안에 구비하기 위해 더 넓은 공간을 필요로 했으며, 이러한 욕구가 살림집의 중개축의 형태로 표출되었다. 여기에 한발 더 나아가 직접 새로운 집을 짓기도 했다.

“권력 있는 사람은 여러 채의 집을 통째로 쓴다. 50세대가 사는 아파트라면 실제로는 48세대만 거주한다. 겉보기에는 현관문이 2개지만 문 하나는 폐쇄하고 하나만 쓰는 집들이 있는데 이런 집이 2채를 한 채로 터서 사용하는 집이다. 그러나 이 문제가 자주 중앙에 제기되니 그 다음부터는 아예 집을 사서 헐고 그 자리에 자기 집을 크게 짓는다. (북한이탈주민 인터뷰)(정은이, 2016, p. 73)

1990년대 다량으로 발생했던 빈집들이 2000년대 들어서면서 자재 공급이 원활해지자 새로운 주택 건설의 주요 공급원이 되었다. 개인이 거주를 위한 주택을 건설하던 단계에서 나아가 이윤을 추구하며 판매하기 위해 집을 짓기 시작했다. 즉 주택 거래는 소규모 주택 매매를 넘어서 소규모 아파트를 건설하고 분양하며 판매하는 수준에 이르렀다.

“조상 때부터 내려오는 개인집을 구입했다. 완전 얼빵한 집이었다. 바깥이 흰히 보이고 쥐가 들락날락하는 한심한 집이었지만 땅만 보고 구입했다. 이 집을 허물고 다시 지어 판매하기 위해서다. 평양시에서 전문 특각(特閣)만 짓는 팔천공을 불러 우리 집에서 40일 숙식하면서 집을 짓게 했다. 특각 짓는 사람이라 멋있게 집을 잘 지었다. 이 집을 2011년 2월 6000달러에 팔았다. 2010년 9월 1000달러 이하로 구입한 집을 허물고 다시 지어 다섯 달 만에 6000달러를 남기고 판 셈이다. 인건비, 자재비 등 비용을 제해도 4000달러가 남는다.” (북한이탈주민 인터뷰)(정은이, 2016, p. 75)

주택 매매와 거래는 부동산 중개인까지 등장하면서 점차 주택매매시장으로 진화하고 있다(자유아시아방송 뉴스, 2016).³⁶⁾ 북한에는 주택 거래 관련 공식적인 중개업소가 없기 때문에 정보가 부족하고, 공공연하게 광고를 할 수 없어 수요자와 공급자를 파악하여 연결시켜줄 중개인의 역할이 무엇보다 중요하다. 이러한 음성적인 주택매매 활동에 주택 관리의 공식적인 업무를 맡은 시(도)인민위원회 산하 도시경영과 주택지도원이 두드러진다. 주택지도원은 입사증을 발급하고 관리·통제 업무를 담당하고 있다. 관할구역을 돌며 주택사용료를 징수하러 다니면서 주택 거래에 대한 수요와 공급 정보를 함께 접할 수 있는 기회가 많아 중개 역할에 적임자가 되었다. 무엇보다 주택 매매 시 주택의 사적소유는 뇌물을 주고 관할기관에 입사증을 명의 변경하는 방식으로 거래가 이루어지기 때문에 입사증 발급을 담당하는 주택지도원이라는 공식적인 지위는 주택 거래 중개에 대한 신뢰를 높인다. 최근 평양에서 거래되는 만경대 구역의 10층 아파트, 방 두 개짜리 집은 약 1만 5천 달러에 거래되며, 기본적인 내부 공사까지 마무리된 경우는 3~4만 달러에 팔리고 있다고 한다. 또한 평양시 외곽에 위치한 낡고 오래된 방 하나 또는 하나 반이 있는 저층 아파트의 경우는 2천~4천 달러의 거래 가격을 형성하고 있다(자유아시아방송 뉴스, 2017).

최근 북한의 주택시장화 양상을 보면, 국가의 자금조달 기능을 개인투자자들이 대체하는 양상으로 전개되고 있다(탁용달, 2017, p. 29). 돈 많은 개인들이 다수의 주택을 건축하여 판매하는 것이다. 심지어 아파트까지 건축하고 있다. 정은이(2016, p. 52)는 북한에 중국과 유사한 형태의 ‘부동산 개발업자’가 등장하였다고 주장한다. 새 집을 짓기 위해 전문적으로 입지가 좋은 곳의 낡은 살림집을 구입하여 부동산개발업자에게 파

36) 중개인은 보통 집값의 20~30%의 중개비를 수수료로 챙기고 있다고 한다.

는 전문브로커도 등장했다고 한다. 그뿐만 아니라 낡은 살림에 대한 수요자가 다수 발생했다. 철거 가구의 입사증을 구입하면 이들은 철거 가구와 같이 취급되어 신축아파트를 분배받을 수 있기 때문이다. 2016년 현재 최근 평양 중심부에 입지한 100㎡ 이상의 신축아파트는 최소 10만~15만 달러를 투자해야 입주가 가능하다고 한다. 그런데 철거 직전의 살림집을 1만 달러에 구입한 후 신축아파트를 분배받으면 이 아파트는 금방 2만~3만 달러로 상승하며, 여기에 2만~3만 달러만 더 투자하여 내부 인테리어를 꾸미면 10만 달러에 팔 수 있어 철거 직전의 입사증을 구입하는 것이 더 이득이라고 한다. 주택 매매는 전국적 현상으로 확산되어 위치, 교통, 주택상태 등에 따라 큰 가격 차이를 보이며 활발하게 매매가 이뤄지고 있다.

제5절 소결

1990년대 중반 이후 북한 사회는 국가 국민부양이 아닌 개인 스스로 생계를 책임지며 자력갱생체제로 유지되고 있다. 국가 배급체계 및 부양 기능을 하지 못하는 상황에서 공식적인 경제활동만으로 생계문제를 전적으로 해결하는 것은 불가능하다. 자구적 생계전략으로 시작했던 단순교환방식의 장사가 이제 더 많은 이윤 획득을 추구하며 낡은 주택을 구입하여 신축한 후 가치를 높여 이윤을 극대화하는 방식으로 진화해 왔다. 20년 넘게 축적된 시장에서의 경험은 북한 사회를 다양한 측면으로 변화시키고 있다.

북한 주민 생활의 가장 주요한 변화는 대다수 사람들이 비공식 경제활동에 참여하고 있다는 점이다. 비공식경제활동의 참여 증가와 활성화로

경제활동과 소득창출 방식은 점점 다변화되고 있다. 비공식 경제활동 참여의 증가는 당국의 사회보장제도가 정상적으로 작동하지 않으면서 노령연금 수급 대상자인 고령층까지도 비공식경제활동을 피할 수 없다.

이제 북한 사회는 공식-비공식 경제활동 병행이 일반적인 경제활동 형태가 되어가고 있다. 북한 사회에서 공식과 비공식 경제활동의 경계는 합법/불법이 아닌 법·제도 안과 밖으로 나뉜다. 비공식경제활동 참여증가로 이중적 소득구조가 형성되었다. 비공식소득이 공식소득보다 그 규모가 훨씬 크다. 해를 거듭할수록 북한 사회에서 공식소득은 줄어들고 있으며, 반면에 비공식소득은 점차 증가하고 있다. 특히 김정은 정권이 출범한 2012년 이후 공식 소득과 비공식 소득 간의 격차가 크게 벌어지고 있는 것이 확인된다.

비공식 경제활동에 의한 소득구조는 정치적 자원의 분배에 따라 결정되는 기존의 사회계층 구조를 경제적 자원 또는 소득 분배의 결정력이 작용하는 시장경제적 계층 구조로 이동시킬 것이다. 이러한 기존 계층구조의 균열은 이미 드러나고 있다. 신분과 지위에 따라 국가에 의해 주택이 배분되었지만 이제는 시장에서 축적한 거대자본으로 더 나은 주택을 획득하거나, 스스로 원하는 집을 짓기 시작했다.

이러한 시장화의 진전과 사유화 영역의 점진적 증가 추세는 통일 이후 남북한 격차를 줄이는 데 긍정적으로 작용할 것으로 기대된다. 그러나 북한의 시·도/시·농촌 사이의 주거수준을 살펴본 바에 따르면 빈부격차 및 주거생활 수준의 지역적 불균형 문제가 심화되고 있다. 수도시설, 화장실, 난방, 취사, 전력 소비 등을 둘러싼 주택의 위생 및 편의 시설 등을 살펴본 결과 북한의 주거 생활수준은 30~40년 전 우리의 수준정도로 파악된다. 점차 높아지는 북한 주민들의 주거 욕구를 충족하지 못한다면 통일 후 사회통합에 부정적으로 작용할 수 있다. 통일 이후 북한의 주택 부족

과 낡고 오래된 주택 환경을 개선하는 문제는 통일 후 북한 주민의 거주지 선택과 남한 이동의 중요한 변수로 작용할 것이 분명하다. 따라서 통합기 단일체제 기간 동안 북한의 주택 및 주거환경 개선 사업은 주요한 과제가 될 것이다. 통일 이후 북한에서의 대규모 주택건설 추진은 북한 주민의 고용 확대와 주거환경 개선을 통해 통일경제 성장과 체제통합을 견인하는 데 기여할 것이다.

제 5 장

기초생활보장제도 적용 방안

제1절 서론

제2절 적용 대상

제3절 급여

제4절 재정

제5절 전달체계

제6절 소결

5

기초생활보장제도 적용 방안 《

제1절 서론

1. 통일 이후 기초생활보장제도의 위상과 역할

체제 통합기는 남한과 북한의 사회·경제·법제·행정 등 전반적인 시스템을 동일한 원리와 원칙에 따라 운영하는 시기이다. 하지만 체제의 구조가 통합되었다고 하더라도 상당 기간 남북한의 경제력 차이는 남아 있을 것으로 예상된다. 통합된 노동시장에서 불리한 조건을 지닌 북한 주민은 남한을 포함한 전국적 수준에서 비교할 때는 대부분이 상대적 빈곤층에 해당될 가능성이 높다.

따라서 통일한국에서는 특히 최소한의 생활을 유지할 수 없는 상황의 북한 주민에 대해서 남한의 재정부담으로라도 기초생활보장을 제공하는 것이 필요하며, 이 과정에서 필연적으로 남한 주민에게서 북한 주민에게로의 소득 재분배가 이루어질 수밖에 없다. 북한 주민에 대한 최소한의 생활보장은 현재 남한 헌법에 구체적으로 명시하고 있는 “인간다운 생활을 할 권리”가 통일 헌법에서도 어떠한 표현으로든 남아있을 것이라고 볼 때 반드시 국가가 제공해야 할 기본 의무이기도 할 것이다. 또한 통일사회에 대한 북한 주민의 반발을 최소화하고 사회통합을 이루기 위한 핵심적인 요소가 될 것이다. 또 이철수 등(2016, p. 209)의 연구에서 지적한 바와 같이 북한의 연금은 “적립 방식이 아니기 때문에 재정 상황에 따라 불규칙하게 지급되고 있으며 북한 주민들 역시 그 급여 지급에 크게 관심

을 갖고 있지 않”다. 따라서 기초생활보장제도가 전 연령대의 사람들에게 더 중요한 의미를 가질 것이다.

현재 남한에서 기초생활에 대한 보장은 현물로 제공되는 의료급여, 주거급여, 교육급여 등에 관련한 부분을 제외하고 나머지 생활에 필요한 부분은 현금으로 생계급여를 지급하여 해결하고 있다. 다른 공공부조 제도로 노인이나 장애인 등에 대한 기초연금과 장애연금이 있지만 빈곤가구의 경우 기초연금, 장애연금 수급액만큼을 생계급여에서 차감하기 때문에 결과적으로 생계급여를 통해 제공하는 현금급여의 수준이 모든 가구에 대한 최소한의 소득 보장 수준이 된다. 따라서 체제 통합기 기초생활 보장 통합을 논의할 때 생계급여를, 누구를 대상으로, 어느 정도 수준까지, 어떠한 방식으로 시행할 것인지, 그리고 어느 정도의 재원이 소요될 것인지 결정하는 것이 가장 핵심적인 부분이 된다.

이에 본 장에서는 통일 이후 기초생활보장제도의 급여 중 생계급여를 어떻게 시행할 것인가에 주목하여 적용 대상, 급여, 재원, 전달체제로 구분하여 운용방안을 마련하고자 한다.

2. 국민기초생활보장제도의 의의

국민기초생활보장제도는 국민의 최저생활을 보장해주는 사회보장제도로 최소한의 생활수준을 자신의 능력으로 유지할 수 없는 국민들에게 국가나 지방자치단체가 “생활에 필요한 급여를 실시하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 돕는 것을 목적”(국민기초생활보장법 제1조)³⁷⁾으로 한다. 이 제도는 1961년부터 1999년까지 시행되었던 생활보호제도를 대

37) 〈국민기초생활보장법〉 제1조에서는 동법의 목적에 대해 “이 법은 생활이 어려운 사람에게 필요한 급여를 실시하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 돕는 것을 목적으로 한다.”라고 규정하고 있다.

체하여 2000년부터 시행되었다. 생활보호제도에서 국민기초생활보장제도로 전환되면서 가장 크게 달라진 점은 시혜적인 보호 차원에서 국민의 권리에 입각해서 기초생활을 보장하는 제도가 되었다는 것이다. 이는 빈곤층에 대한 국가 책임을 강화하는 동시에 수급권자인 국민의 권리를 보장하는 것으로 빈곤문제를 더 이상 개인의 책임으로 간주하지 않고 적극적으로 사회가 책임지겠다는 의미를 내포하는 것이다. 범주적 공공부조였던 생활보호제도에서 국민기초생활보장제도로 전환한 2000년은 한국 복지국가의 역사에서 제대로 된 복지를 시행하는 본격적인 첫 걸음으로 평가되고 있으며, 이 시점을 계기로 대한민국이 복지국가 단계에 접어들었다고 평가하는 연구자도 상당수 있다.

이러한 국민기초생활보장제도의 의의는 통일 이후에도 유지될 것이기 때문에, 단일체제기 기초생활보장제도의 목적 역시 남북한 주민의 경제적·사회적·문화적 최저생활을 보장하고 궁극적으로 인간다운 생활을 할 수 있도록 하며 자활과 사회통합에 기여하는 것이 되어야 한다. 과도기 이중체제에서는 “북한 지역의 취업 기회가 부족하고 빈곤층이 지나치게 많을 경우 재산 조사에 근거한 공공부조의 의미는 없을 수 있다.”(이철수 등, 2016, p. 263)라고 전제하였으나, 통합기 단일체제기에는 현재 남한과 마찬가지로 최후의 안전망으로서의 역할을 수행하도록 관련 제도들과의 균형을 추구해야 할 것이다.

3. 통합기 단일체제기 기초생활보장제도의 운영 방향

단일체제기 기초생활보장제도의 전반적인 운영 방향은 다음과 같다.

첫째, 남북한 기초생활보장제도의 기본 틀은 동일하게 운영한다. 과도기 이중체제기에는 북한 주민들의 경제적 문제를 감안하여 별도의 관대

한 조치가 요구되지만, 단일체제기에는 기본 구조를 동일하게 유지하여 남북한 체제의 형평성을 맞추도록 한다. 기준중위소득을 활용한 급여선정기준 및 급여수준의 결정, 소득인정액 및 부양의무자 기준의 동일 적용 등에서 동일한 구조가 되도록 단계적으로 제반 여건을 마련하여야 한다. 즉 통일 초기 북한 지역 주민에게 관대하도록 설정한 여러 특별조치들을 단계적으로 폐지하며, 행정적 이유로 미뤄두었던 제반의 조건들을 적용시켜야 한다.

둘째, 그럼에도 불구하고 남북한의 경제력 격차를 반영하여 지리적으로 구분된 소득분포를 활용한다. 남북한의 체제가 통합되어도 지역 간 경제력의 격차는 오랜 기간 유지될 수밖에 없다. 따라서 급여대상 및 급여수준의 기준이 되는 기준중위소득을 정할 때 전국적으로 동일한 기준을 사용하기보다는 남북한 지역의 소득분포를 구분하여 정한다. 필요에 따라서는 각 지역별 소득분포를 반영하여 남한에 속하는 지역 중 소득격차가 큰 지역에 대해서는 구분된 기준을 활용하는 방안으로 전환한다.

셋째, 기초생활보장제도는 최후의 사회안전망이 되도록 여타의 사회보장제도를 적극 활용하여 북한 주민들의 생활을 유지시키려는 노력을 병행한다. 근로가 가능하고 근로경험이 있는 사람들에게 대해서는 사회보험을 우선적으로 적용시키며, 긴급복지지원제도의 북한 지역 적용을 통해 위기상황에 처한 가구들을 지원한다. 취약한 집단인 노인과 장애인에 대해서 기초연금과 장애인연금 적용을 통해 1차적인 소득보장이 이루어지도록 한다. 또, 무조건적인 복지의존(welfare dependency)으로 인해 발생할 수 있는 부작용을 줄이기 위해서 근로능력이 있는 계층에 대해서는 조건부과 등의 조치와 적극적 노동시장 정책을 병행한다.

제2절 적용 대상

단일체제기 생계급여는 소득인정액이 생계급여 선정기준액에 미치지 못하는 모든 가구에 지급한다. 사실 이러한 원칙을 통일 이후에 적용하는 것은 당연한 것으로 큰 쟁점이 되지 못한다. 중요한 것은 이때 선정기준액을 어떻게 정하는가에 있다.

공공부조제도는 자산조사를 통해 지원받을 자격이 확인된 빈곤층에게만 급여하는 것을 특징으로 하는 제도이다. 지원을 받을 자격(eligibility) 여부를 판별하는 기준이 공공부조의 선정기준선인데, 공공부조제도는 선별적인 프로그램이기 때문에 선별을 위한 기준선 설정이 필수적이다(이철수 등, 2016).

현재 국민기초생활보장제도의 생계급여 수급을 위한 조건은 소득인정액 기준과 부양의무자 기준을 충족하는 것이다. 이때 소득인정액 기준은 소득인정액이 생계급여 선정기준액보다 적은 것을 의미하는데, 선정기준액은 기준중위소득의 30% 이상이 되도록 법령에 명시하고 있다. 이렇게 산정한 선정기준액이 생계급여의 기준선이 된다. 현재는 여기에 부양의무자 기준을 추가로 적용시키고 있다. 부양의무자 기준은 1촌 이내의 직계혈족으로 규정된 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있지만 부양능력이 없거나, 부양능력이 있는 부양의무자가 실제로 부양할 수 없는 경우에 해당하면 된다.

이상의 수급조건을 정리하면 크게 세 가지 요인으로 구성된다고 할 수 있는데, 그것은 소득, 재산, 그리고 부양의무자의 부양능력이다. 현행 기초보장제도의 경우 소득과 재산을, 재산의 소득환산이라는 독특한 방식을 이용하여 단일한 차원으로 합산하는 소득인정액 방식을 취하고 있다(이철수 등, 2016). 즉 잠재적 지원 대상 가구의 소득에다가 재산별로 그

가액의 일정 비율을 합산하여 해당 가구가 공공부조제도의 지원을 받아야 할 만큼 경제적으로 취약한지를 판정한다. 여기에 더해지는 부양의무자 기준은 부양의무를 지니고 있다고 간주되는 1촌 이내의 직계혈족과 그 배우자의 존재여부와 그들 가구의 소득인정액이 일정한 수준 이하인지를 판단하여 부양능력의 여부를 판단하고, 국가부양에 앞서 가족부양이 가능한지를 따지는 것이다.

이러한 현행 방식을 통일 이후 북한 지역에 그대로 적용할 때 첫 번째 쟁점이자 난관은 재산의 소득환산 문제이다.

현재 남한에서 가구 재산 중 가장 큰 부분을 차지하고 있는 것은 부동산이다. 반면 북한에서는 의식주배급제에 의거하여 주택이 무상 공급되고 있기 때문에 통일 이후 이것을 어떻게 배분할 것인가에 따라 재산 가액이 남한의 시장 가격과 불일치하여 소득환산이 불가능해질 수도 있다. 그렇다고 북한 지역에 재산의 소득환산부분을 적용하지 않는다면 남한 주민보다 더 유리한 급여조건이 형성되어 형평성문제가 불거질 수 있다. 이러한 재산의 소득환산에 대해 현실가능성이 있는가에 대한 검토가 필요하다.

이철수 등(2016)의 선행연구에서는 일정 기간 북한 지역의 급여기준을 낮게 유지하는 것을 전제로 급여기준이 차등 적용되는 기간 중에는 재산의 소득환산을 적용하지 않고, 남북한 급여기준이 동일해지는 시기부터 재산의 소득환산을 적용하는 것을 대안으로 제시한 바 있다. 본 연구에서는 통합기를 전제로 하므로 통합기에 이르는 기간에 북한의 주택시장이 형성되고, 적절한 시장가격의 부과가 가능하다는 전제에서 남북한에 동일하게 재산의 소득환산 방식을 적용하고, 명목적 차원에서 급여기준을 단일화하는 것이 가장 합리적이라고 판단한다.

다음으로 중요한 두 번째 쟁점은 부양의무자 기준을 유지하는가의 문

제와 통일 이후 남한 이주 등으로 가족해체가 예상되는데, 이를 어떻게 반영하는가의 문제이다. 즉 남한과 북한의 소득격차는 완벽하게 해소되지 않을 것이며, 이는 생활수준과 생활비의 차이를 가져올 것이다. 따라서 부양의무자의 부양능력을 판단할 때 북한에 머물고 있는 직계혈족과 남한으로 이주한 직계혈족을 차등하여 제도에 반영할 필요가 있다.

다만 현재 남한에서도 부양의무자 기준은 점차 완화되고, 중장기적으로 부양의무자 기준의 폐지를 추진해 나가고 있다. 이러한 정책적 방향이 지속될 경우 부양의무자 기준은 단계적으로 축소될 것으로 예상된다. 따라서 통일 이후 남북한 단일체제기에는 통일 이전 부양의무자 기준 폐지를 전제로 하거나, 남한의 부양의무자 기준이 완전 폐지되지 않더라도 상당히 완화되는 것을 예상하고 북한 지역에는 부양의무자 기준을 과도기에 이어서 계속 적용하지 않는 것이 적절할 것이다.

좀 더 중요한 쟁점이라면 다양한 정책적 고려가 필요한 마지막 쟁점은 선정기준선 문제이다. 선정기준선은 수급자를 판별하는 기준인 동시에 수급자에게 지급하는 생계급여액을 결정하는 기준이 된다. 따라서 이 쟁점에 대해서는 다음 절의 급여수준과 관련하여 논의한다.

제3절 급여

급여의 기본적인 방향을 우선 기술하면, 단일체제기 생계급여는 가구별 기준소득에서 각 가구의 소득인정액을 제한 금액을 현금으로 지급한다. 그리고 선정기준선은 남북한 지역 각각의 기준중위소득을 정하여 그 값의 동일한 비율을 각각 사용한다.

현행 국민기초보장제도에서 선정기준선과 급여기준선은 동일한 값이

다. 생계급여는 선정기준선과 급여기준선이 같은 기준중위소득의 30%로 현재 적용되고 있으며, 이 비율은 향후 상향될 수도 있다.

2015년 하반기부터 적용된 현행의 상대적 빈곤 관점은 이전의 절대적 빈곤 관점에 비해 이론적으로 진일보한 것은 사실이나, 선정기준선(급여기준선)이 국민의 최저생활 수준을 현실적으로 보장하는가의 여부는 불확실하다. 공공부조제도 중 국민기초생활보장제도는 모든 국민의 최저생활을 보장해주는 것을 목적으로 하고 있기 때문에 여기에서의 급여기준선은 적어도 사회적으로 인정되는 각 욕구의 최저선보다 작아서는 안 된다. 생계급여는 “수급자에게 의복, 음식물 및 연료비와 그 밖에 일상생활에 기본적으로 필요한 금품을 지급하여 그 생계를 유지하게 하는 것”(국민기초생활보장법 제8조 제1항)으로 정하고 있기 때문에 기준 중위소득의 30%가 이러한 일상생활에 필요한 생활수준을 충족시켜야 하는 것이다. 그런데 생계급여 기준선으로 기준 중위소득의 30%라는 값이 의복, 음식물 및 연료비와 그 밖에 일상생활에 기본적으로 필요한 물품의 구매에 충분하다는 것은 논리적으로나 경험적으로 명확한 근거가 제시된 것이 아니다. 제도를 개편하는 2014년을 기준으로 당시 최저생계비에서 현물성 급여(주거, 교육, 의료급여)를 제외한 금액이 당시 중위소득의 30% 정도 된다는 추계에 기반할 뿐 앞으로 이 기준이 최저생활을 보장해 줄 것이라는 보장은 없다. 따라서 이후 생활여건과 경제적 수준이 변화한다면 중위소득의 어느 정도가 기본생활을 충족시킬 수 있는 수준인지를 다시 확인하고 조정해야 하는 것이다(이철수 등, 2016).³⁸⁾

통일이후 북한 지역에 적용하는 선정기준선의 기본 원칙 역시 북한 지역에서 인정되는 기본적인 생계욕구 수준이 생계급여의 선정기준과 급여

38) 2017년 기준 생계급여의 급여기준선은 수급기준선 값과 동일하며, 4인 가구를 기준으로 할 때는 월 1,340,214원이다.

기준이 되어야 한다는 것이다. 하지만 문제는 과거 남한에서 기준으로 삼았던 최저생계비나 현재 기준이 되는 기준중위소득과 같은 합리적인 기준이 북한에는 존재하지 않는다는 점이다. 현재 남한의 기초보장 생계급여 기준선은 전국을 대표하는 소득 표본조사 자료인 통계청의 가계동향조사자료(통계법 제27조에 따라 공표)를 이용하여 중위소득을 추정한 후, 3년간 우리나라 가구소득의 평균 증가율을 반영하여 각 연도의 기준중위소득을 설정한다(보건복지부, 2017b). 요컨대, 남한 전체의 소득분포에 대한 공식적 통계자료를 이용하여 선정기준선을 도출하는 것이다.

그러나 통일 이후 북한 지역은 동일한 기준을 적용하기에는 여러 가지 제약이 존재하기 때문에 따라서 생계급여를 북한에 적용할 때 생계급여의 선정기준선을 어떠한 합리적인 논리로 정할 것인가에 대해서는 서로 다른 몇 가지 대안이 존재한다.³⁹⁾

북한 지역의 공공부조 기준선을 정하는 방안 가운데 가장 단순한 첫 번째 방안은 남한의 선정기준선을 북한 지역에도 그대로 적용하는 방안이다. 즉 남북한의 선정기준선을 단일하게 하는 방안이다. 이 방안은 남·북한 지역 주민이 하나의 국가에서 단일한 헌법의 규정을 받는 같은 국민이라는 사실을 공공부조에도 동일하게 적용한다는 점에서 규범적인 장점을 가질 수 있다. 그러나 이 방안에 따를 경우 대부분의 북한 주민들은 공공부조 수급자가 될 것이므로, 천문학적 예산이 소요될 것이다. 한편, 두 지역의 소득 격차를 감안할 때 현실적으로 남한의 생계급여 기준선이 북한 지역에 적용하는 것에 대한 규범적 문제가 제기될 수도 있다. 즉 최저생계의 보장이라는 기본 목적에 위배되어 북한 주민들에게 지나친 급여가 제공된다고 볼 수 있다.

39) 이하의 4가지 대안 중 첫 번째에서 세 번째까지의 방안은 이철수 등(2016, pp. 260-262)의 연구 내용을 참고로 재구성한 것이다.

두 번째 방안은 앞서 제시한 바와 같이 본 연구에서 가장 합리적이라고 생각하는 방안으로, 남북한 지역 각각의 기준중위소득을 정하여 그 값의 동일한 비율을 각각 사용하는 것이다. 즉 남한과 동일한 원리로 북한 지역에 적용하는 별도의 생계급여 기준선을 정하는 것이다. 만약 통일 이후에도 남한의 생계급여 기준선이 현재와 같이 기준 중위소득의 30%라면, 북한 지역에서 소득조사를 통해 북한지역에 한정한 기준 중위소득을 측정 후 그 30%선을 생계급여 기준선으로 삼는 것이다. 이 방법은 실질적으로 제도의 원리는 통일되어 있으면서도 북한 지역의 경제상황을 현실적으로 반영할 수 있다는 장점이 있다.

다만 앞서 언급한 바와 같이 기준 중위소득의 30%라는 것의 규범적 의미는 없다. 남한에 적용되는 30%라는 기준선은 구 최저생계비의 생계급여 상한선에서 크게 상승하지 않도록 계산한 값이기 때문에 앞선 연구(이철수 등, 2016, p. 260)에서 지적한 바와 같이 “북한 지역에서의 중위소득 30%선은 특별히 그러한 규범적 의미를 지니지는 않을 것이고 기초생활보호에 대한 정부의 정책의지만을 표현하는 선일 뿐”이다. 이 때 이 방안에 대해 근본적으로 제기될 수 있는 문제는 기준 중위소득의 30%라는 것이 남북한 각각의 지역에서 실제 생계를 보호하는 데 동일한 의미를 지닐 것인가 하는 점이다. 예를 들어 북한 지역의 소득이 남한에서의 최저임금을 기준으로 한 정부 공급 노동시장 위주로 재편된다고 하면, 최저생활비는 중위소득의 30%를 훨씬 초과하는 선에서 결정될 수도 있다. 또는 북한 주민의 지출 구조가 식료품비나 연료비, 의복비와 같은 기초 생필품 구입에 집중된다면 생계급여를 기준 중위소득의 30%로 정해서는 일반적인 생활수준을 충족시키기 어려울 수도 있다. 또 이 방안이 실현되기 위해서는 북한 지역의 소득분포 조사가 가능해야 하는데, 본 연구에서는 통합기 단일체제를 전제로 하므로 남북한의 행정적 격차는 거의 없다는 가

정하에서만이 북한 지역의 기준중위소득 측정이 가능할 것이다.

세 번째 방안은 남북한 간 소득격차를 반영하여 급여기준선을 설정하는 것인데, 이는 남한의 생계급여 선정기준의 일정한 비율을 북한 지역에 적용하는 방식으로 기준금액을 정하는 것이다. 현재 알려진 바에 의하면 “1990년대 초반에 북한의 소득수준은 남한의 약 15~18% 정도였으나 1990년대 중반 이후 10% 이하로 떨어졌고, 점차 낮아져 2000년대 이후는 평균 5.3%에 불과한 수준”을 보이고 있다(이철수 등, 2016, p. 261). 물론, 기본생활에 대한 국가의 현물 제공이 많은 사회주의 국가의 구조상 소득수준의 격차가 곧 생활수준의 격차를 의미하지 않는다. 통일 이후에는 양 지역의 체제 격차가 급속히 줄어들 것은 분명하다. 이러한 전제에서 소득수준의 차이에 비례하여 생활의 차이가 있다고 전제하고 접근하는 것으로, 북한 지역의 기준 중위소득을 추정하기 위한 소득-자산 조사를 수행하지 않아도 되며, 남북한의 생계기준선 격차를 제도 운영에 드러나게 함으로써 장기적으로 이 격차를 축소시켜 나가는 정책적 노력 또한 드러나게 할 수 있다는 장점이 있다. 반면 이 비율을 어떻게 설정할 것인가, 과연 소득의 파악은 정확할 수 있는가 등의 논란이 있을 수 있다.

마지막 방안은 2015년 이전에 남한에서 사용했던 전물량 방식의 최저생계비 계측 방식을 사용하여 북한 지역에서는 절대적 관점에서 급여기준선을 설정하는 것이다(조성은 등, 2017). 북한 지역에서 나타나는 구조적 특징과 통일 이후 임금 급등, 물가 급등 등이 발생할 수 있는 상황에서 기초생활에 필요한 수준을 확인하는 데에는 필요한 최저생계비를 직접 계측하는 것이 가장 적절한 방식이 될 수 있다. 하지만 이 방식은 절대적 빈곤 관점에서 상대적 빈곤 관점으로 전환한 남한과의 제도 원리상 차별이 규범적으로 문제가 될 수 있고, 물가가 급등하는 문제와 지역 간 편차의 문제가 예상되는 상황에서 안정적인 최저생계비 계측이 가능할지에

대한 우려가 있다. 또한, 최저생계비의 항목과 비중을 결정하기 위해서는 북한의 생활실태에 대한 정교한 파악이 선행되어야 하는데 통일 이전에 어느 정도 실태 자료가 준비되는가에 따라 시행 가능성이 달라질 수 있다.

본 연구에서는 과도기 이중체제기에는 단기적으로 세 번째 방안에 따라 남한의 기준중위소득 기준의 일정비율(60% 수준)로 출발하여 단계적으로 남한과 동일한 수준으로 상향시킬 수 있지만, 충분히 북한 소득 파악이 될 수 있다고 판단되는 단일체제기 이후에는 북한 지역의 분리된 소득분포를 기준으로 하는 두 번째 방안의 적용이 가장 합리적이라고 판단한다. 만일 10여 년 후에도 북한 지역의 소득파악에 대한 신뢰도가 낮다면 북한 지역 최저생계비 계측을 통해 남한지역 생계비와의 격차를 계산한 후 이 비율에 따라 남한 기준중위소득을 조정하는 절충안을 임시적으로 선택할 수도 있다. 하지만 궁극적으로 절대적 기준선은 다르더라도 동일한 원리에 기초한 제도를 적용해야지만 남북한 지역 차이에 따른 차별의 문제를 발생시키지 않으며, 사회적 통합에 이룰 수 있을 것이다.

제4절 재정

1. 재정부담의 원칙

통합기 단일체제기 기초생활보장 제도의 재원은 현재 남한의 공공부조와 같이 일반회계로 운용한다.

다만, 중앙정부와 지방정부의 재정부담과 관련해서 통합기 단일체제시기 초기에는 북한 지역에 대해서 중앙정부의 부담을 최대로 인정하는 것이 요구된다. 현행 남한의 기초생활보장제도의 재정 분담은 중앙정부가

전액을 부담하는 것이 아니라, 기초지방자치단체의 재정자주도에 따라 지방정부가 일정액을 매칭 부담한다.

국민기초생활보장법 제43조에 따르면 보장업무에 드는 비용은 국가 또는 해당 시·도가 부담하도록 규정하고 있다. 시·군·구가 수행하는 보장업무에 대한 비용 가운데 보장업무 집행에 소요되는 인건비와 사무비, 생활보장위원회 운영비 등은 해당 시·군·구가 부담하도록 되어 있으며(동법 제43조 제1항 제3호), 각종 급여 실시 등에 드는 비용은 시·군·구의 재정여건, 사회보장비 지출 등을 고려해서 국가, 시·도 및 시·군·구가 차등하여 부담하도록 규정하고 있다(동법 제43조 제1항 제4호). 구체적으로 보면, 국가는 시·군·구 보장비용의 총액 중 100분의 40 이상 100분의 90 이하를 부담하고, 시·도는 시·군·구 보장비용의 총액에서 국가 부담분을 차감한 금액 중 100분의 30 이상 100분의 70 이하를 부담한다. 시·군·구는 시·군·구 보장비용의 총액에서 국가 부담분과 시·도 부담분을 차감한 금액을 부담한다. 다만 특별자치도의 경우 시·군·구 보장비용의 총액에서 국가 부담분을 차감한 금액을 부담한다.

보조금 관리에 관한 법률 제4조 제1항과 보조금 관리에 관한 법률 시행령 별표1에 따르면 기초생활보장수급자 생계급여의 기준보조율은 서울이 50%, 지방이 80%이다. 해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%포인트 인상되며, 사회복지비지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%포인트 인하된다. 기초생활보장수급자 주거급여·교육급여·자활급여·해산급여·장제급여 역시 동법의 같은 규정이 적용된다. 이를 정리하면 아래의 <표 5-1>, <표 5-2>와 같다.

〈표 5-1〉 국민기초생활보장제도 생계급여 기준보조율과 차등보조율의 적용기준

당해 회계연도 전전년도 최종예산 기준		사회보장비 지수		
		20% 미만	20% 이상~ 25% 미만	25% 이상
재정자주도	85% 이상	서울 40% 지방 70%	N.A.	N.A.
	80% 이상~ 85% 미만	N.A.	서울 50% 지방 80%	N.A.
	80% 미만	N.A.	N.A.	서울 60% 지방 90%

주: 재정자주도 = {(지방세수입+세외수입+지방교부세+재정보전금+조정교부금) / 일반회계 예산규모} × 100
사회보장비 지수 = {사회복지분야 세출예산 순계(純系) 규모(일반회계+특별회계) / 세출예산 순계 규모(일반회계+특별회계)} × 100
자료: 보조금 관리에 관한 법률; 보조금 관리에 관한 법률 시행령.

〈표 5-2〉 국민기초생활보장제도 급여 집행에 대한 중앙정부와 지방정부의 분담 비율

지방비부담률 변화	서울			지방		
	국비	시비	구비	국비	시·도비	시·군·구비
인상	60%	28%	12%	90%	7%	3%
유지	50%	25%	25%	80%	10%	10%
인하	40%	18%	42%	70%	9%	21%

자료: 지방재정법 시행령 별표를 재구성함.

통일 이후 북한 지역에 대해서는 일정 기간 국가의 책임을 최대로 인정하는 것이 필요하다. 통합기에 접어들었다 하더라도 남북한의 경제적 격차는 단기간에 줄어들기 어려울 것으로 보이며, 따라서 북한 지역 지방정부의 지방자치수준 및 재정자주도가 남한의 그것과 비교하기 어려울 만큼 낮을 것이다. 이에 과도가 이중체제기를 거쳐, 북한의 경제력이 일정 수준 이상 향상될 것으로 전망되지만, 취약한 지방자치의 경제적, 행정적 기반을 고려할 때 통합기에서도 중앙정부에서의 많은 재정부담이 수반되어야 할 것으로 보인다.

2. 소요재정의 개략적 추산

현행 기초생활보장법에서 규정하고 있는 바와 같이 생계급여는 수급자에게 의복, 음식물 및 연료비와 그 밖에 일상생활에 기본적으로 필요한 금품을 지급하여 그 생계를 유지하게 하는 것을 목적으로 한다. 앞서 이러한 수준을 정하는 것과 관련한 쟁점을 정리해보았다. 이에 따라 본 추산에서는 남북한 경제수준이 시일을 두고 단계적으로 접근해간다는 전제에서, 북한 지역 기준 중위소득이 남한의 50% 정도까지 추격할 수 있을 것이라고 보고 통합기의 급여기준 및 급여수준을 남한의 50%로 전제한다. 또 총재정 소요를 추정하기 위해서는 급여 대상자 규모에 대한 추정이 요구된다. 기존 연구에서는 북한 지역 가구의 20~50%의 비율을 수급 대상 가구 비율로 적용하여 각각의 소요 재정을 다양하게 제시해왔다. 이때 20%는 현재 남한의 기초보장수급가구비율인 약 5%에 비해 크게 높은 것이지만, 남한의 상대빈곤율(가구단위)에 해당되는 수치이기도 하며, 현재 남한에 거주하고 있는 북한이탈주민들의 기초생활보장제도 수급률에 가까운 수치이기도 하다(조성은 등, 2017). 통일 후 북한 지역의 가구 소득수준이 남한에 크게 못 미친다는 점과 빈곤 가구 중 자산 보유수준이 높은 가구가 거의 없을 것이라는 점을 감안한다면, 통일 직후에 이 정도의 수급률을 예측할 수 있다. 본 연구는 20%를 가장 낙관적인 수치로 제시한다. 다만 다음의 <표 5-3>에서 나타나는 것과 같이 북한이탈주민의 수급률이 시기에 따라 40%를 상회하기도 하였기 때문에 예상보다 통일 정세가 급변하거나 통일 이후 남북한 경제의 비관적 상황도 고려해야 하므로 비관적으로는 40%의 수급률도 고려해야 한다. 따라서 이 두 값의 중간인 30%를 중립적인 전망으로 제시한다.

〈표 5-3〉 북한이탈주민 연령별 생계급여 수급률

(단위, %, %p)

구분		2010	2011	2012	2013	2014	2015	증감
전체	15~29세	39.9	38.5	41.8	32.4	35.9	17.2	-22.7
	30대	38.3	35.9	33.0	31.1	26.2	22.6	-15.7
	40대	64.1	52.7	38.0	32.9	26.9	24.1	-40.0
	50대	83.8	69.0	45.1	37.1	31.9	28.6	-55.2
	60대 이상	80.7	76.8	75.3	64.8	64.0	58.6	-22.1
	전체수급률	51.3	46.7	40.8	35.0	32.3	25.3	-26.0

자료: 하현선, (2016). 북한이탈주민 보호 및 정착지원사업 평가. p. 22.

다음으로 고려해야 할 점은 공공부조 급여가 현재 남한과 같이 보충급여 형식의 현금급여로 지급된다면 기준선만큼의 금액이 아니라 각 수급 대상 가구의 가구별 소득과의 차액만큼만 급여로 지급된다는 것이다. 따라서 각 가구의 소득을 예측하는 데 합리적으로 추론할 수 있는 미시 데이터가 없는 상태에서 이 역시 가정에 의존하는 수밖에 없다. 남한의 경우 빈곤가구의 시장소득 기준 소득격차비율(income gap ratio)이 2006년부터 2014년 사이에 약 45~56%였던 점에 비추어(정은희, 이주미, 2015) 이 중간값인 50%의 소득격차 비율을 가정하기로 한다. 즉 공공부조 수급기준 이하의 소득을 지닌 북한 지역 빈곤가구들이 실제로 수급 기준선의 절반에 해당되는 소득을 시장에서 획득하는 것으로 가정하는 것이다. 북한의 수급기준선이 남한보다 낮다는 점을 고려하면 남한과 유사하거나 조금 낮은 소득격차 비율을 가정하는 것이 현실적이다.

마지막으로 공공부조 수급대상 가구의 구성에 대해서는 2008년 기준 북한 지역 평균가구원 수인 4.085명을 참조하여 4인 가구를 기준으로 추계한다.

이상에서의 가정과 논의에 기초하여 통합기 단일체제가 북한 주민에게 기초생활보장제도의 생계급여를 지급할 때 소요되는 재정의 규모는 연간

5조 1573억 2200만 원(20% 수급률)에서 10조 3146억 4500만 원(40% 수급률)에 이를 것으로 추정된다.

사실 이러한 추산은 매우 예측하기 어려운 변수들에 대한 합리적 가정을 전제로 하는 것이기 때문에 가정한 변수의 차이에 따라 선행연구에서도 기초생활보장 수급자 규모 및 재정 추계가 매우 크게 차이가 났다.⁴⁰⁾ 통일 이후 사회를 예측하는 것은 매우 어렵고, 특히 빈곤과 같이 사회·경제적 변수의 영향을 많이 받는 현상에 대해 규모를 예측하는 것은 매우 불투명한 결과일 뿐이다. 이러한 추산과정은 중요한 기본 요소에 대한 가정에 기초할 수밖에 없기 때문에 재정 소요에 대한 추계는 개략적인 범위를 참고하는 것 이상의 의미를 갖기는 어려울 것이다.

제5절 전달체계

북한의 사회복지 관련 업무의 전달체계는 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 모두 ‘당(예비적 기획) → 내각 중앙부처 → 도, 시, 군 → 읍, 면, 동(노동 자치구)’ 등 공적 전달체계로 ‘단일화’되어 있다. 또한 전달체계의 대상 포괄 범위는 한국의 공공부조가 상대적으로 저소득층에 한정된

40) 기존 연구에서 추정한 재원규모 및 재원조달에 대한 논의를 살펴보면 국회예산정책처(2015)는 기초생활보장을 포함한 사회보장비용으로 추정 시 각 분야의 발생비용을 납한 정부가 부담하는 것으로 가정하고, 대신 북한의 경제가 남한 경제의 66%(각각 2076년, 2065년, 2060년)에 이를 때까지 지원하는 것으로 가정한 결과 추계 결과(2010년 가격 기준), 시나리오 1에서는 2026년부터 2076년까지 1550조 원이 소요되는 것으로, 시나리오 2에서는 2026년부터 2065년까지 880조 원이 소요되는 것으로, 시나리오 3에서는 2026년부터 2060년까지 721조 원이 소요되는 것으로 추정된 바 있다. 연하청, 노용환(2015)의 연구에서는 남한이 북한 지역의 최저생계비 전부를 제공하는 것으로 가정하였을 때, 2015년 62조 9000억 원(당해 연도 남한 GDP의 4.4%)에서 점차 줄어들어 2055년에는 1조 2000억 원(당해 연도 남한 GDP 0.04%)의 최저생계비 지원이 지출되는 것으로 나타났는데, 이는 2015~2055년의 연평균 31조 원에 해당하는 금액이다.

반면, 북한은 전 인민을 대상으로 포괄적으로 설계되어 있다. 가령 무상 ‘식, 의, 주’ 배급제 역시 이러한 공적 전달체계를 통해 전달되고 있다. 따라서 통일 이후 북한 지역의 전달체계를 남한과 같이 분화시킬 것인지, 북한 지역에서는 통합된 전달체계를 유지할 것인지는 주요한 쟁점이 될 수 있다.

그중 통합기 기초생활보장제도의 전달체계는 공적 전달체계, 즉 현재 북한의 통합 전달체계를 가능한 그대로 유지해도 무방하다. 이중체제기에는 북한의 노동시장 활성화 차원 및 자생력 강화 차원에서 북한의 사회보장 전달체계 복구를 기본원칙으로 하였고, 동사무소를 중심으로 한 기존의 북한 전달체계가 한계에 다다를 경우에만 제한적으로 인터넷을 통한 전자 급여업무 등의 지원을 하는 것으로 제시한 바 있다(이철수 등, 2016). 그러나 통일 후 10년 동안 분절된 전달체계는 통합된 전달체계로 변모할 만한 기초 체력을 충분히 확보할 수 있는 기간이라고 예상할 수 있으며, 분절된 전달체계를 선택한다고 해도 남한과 동일하게 일반행정체계를 사용하는 것이 혼란의 여지도 적고, 북한의 다소 부족한 행정능력을 최대한 활용하는 방법이 될 것이다.

다만 현재 북한의 일반적 행정체계나 식량공급체계가 제대로 작동하고 있지 않은데, 이를 어떻게 복구하는가의 문제가 남아있다. 북한이탈주민들의 증언에 따르면 북한의 식량공급 전달체계는 사실상 제대로 작동하지 못하고 있으며, 그 외의 행정 전달체계가 남한에 비해서는 역할이 매우 협소하며 행정 시스템도 낙후된 것으로 알려져 있다. 이에 비해 시장화되지 않은 기업소가 일종의 행정 전달체계로서의 일부 역할을 수행하고 있는데 과도기에 이러한 전달체계를 어떻게 통합된 행정체제로 만드는가의 문제가 남아있다. 하지만 통합기에 이르는 약 10년 정도의 기간 동안 충분히 남한 행정체계를 이식할 수 있는 시간과 기술이 확보되어 있

기 때문에 이 기간 동안 확립된 공공행정체계를 충분히 활용할 수 있을 것이다.

결국 북한 지역에도 남한과 유사한 공공행정체계를 확산시키는 것이 거의 유일한 선택지일 것이다. 따라서 이중체제기에 기초생활보장과 기초연금, 장애인연금 등의 업무를 담당하였던 동사무소는 단일체제기에는 남한의 현행 행정복지센터로 개편하며, 시·군·구에도 맞춤형 복지팀을 배치하여 행정적인 급여업무뿐 아니라 사례관리 등의 전문적인 서비스를 제공할 수 있도록 발전시킨다. 나아가 남한 전달체계의 발전에 따라 사회복지(보장)사무소와 같이 사회복지 전담 전달기구를 신설하는 것도 통일 시점에서는 고려될 수 있을 것이다.

제6절 소결

본 연구의 주요 연구결과는 다음과 같다.

먼저 단일체제기 기초생활보장제도의 전반적인 운영 방향은 다음과 같다. 첫째, 남북한 기초생활보장제도의 기본 틀은 동일하게 운영한다. 둘째, 그럼에도 불구하고 남북한의 경제적 격차를 반영하여 지리적으로 구분된 소득분포를 활용한다. 셋째, 기초생활보장제도는 최후의 사회안전망이 되도록 여타의 사회보장제도를 적극 활용하여 북한 주민들의 생활을 유지시키려는 노력을 병행한다.

이러한 원칙하에서 단일체제기 생계급여는 소득인정액이 생계급여 선정기준액에 미치지 못하는 모든 가구에 지급한다. 생계급여기준선의 경우 남북한 각각 측정된 별도의 기준 중위소득의 동일한 비율(현행 30%)을 기준으로 삼는다. 그리고 부양의무자 기준은 남한에서의 단계적 폐지를 전제로 북한 지역에는 부양의무자 기준을 적용하지 않는다. 이러한 원

칙하에서 생계급여 기준액과 소득인정액의 차액을 현금으로 지급하는 남한의 원리를 그대로 적용시킨다. 재원은 통일 중앙정부와 지역정부의 부담으로 마련한다. 다만, 북한 지역의 경우 지방자치 발전수준 및 재정자주도를 감안하여 중앙정부의 부담을 남한지역보다 더 크게 구성함으로써 지역 간 불균형을 시정한다. 전달체계는 이중체제기에 기초생활보장 업무를 담당하였던 행정기구를 통합기에는 남한의 현행 행정복지센터로 개편하며, 시·군·구에도 맞춤형 복지팀을 배치하여 행정적인 급여업무뿐 아니라 사례관리 등의 전문적인 서비스를 제공할 수 있도록 발전시킨다.

통일 이후 여러 가지 경제·사회적 상황에 대한 가정과 논의에 기초하여 통합기 단일체제기 북한 주민에게 기초생활보장제도의 생계급여를 지급할 때 소요되는 재정의 규모를 추산한 결과, 연간 5조 1573억 2200만 원(20% 수급률)에서 10조 3146억 4500만 원(40% 수급률)에 이를 것으로 추정된다. 그러나 통일 이후 사회를 예측하는 것은 매우 어렵고, 특히 빈곤과 같이 사회·경제적 변수의 영향을 많이 받는 현상에 대해 규모를 예측하는 것은 매우 불투명한 결과일 뿐이다. 이러한 추산과정은 중요한 기본 요소에 대한 가정에 기초할 수밖에 없기 때문에 재정 소요에 대한 추계는 개략적인 범위를 참고하는 것 이상의 의미를 갖기는 어려울 것이다.

결국 상당한 규모의 재정이 소요되더라도 통합기에 전 국민에 대한 기초생활보장은 피할 수 없는 국가의 의무이다. 공공부조 수급에 따른 의존성 문제 등 다소의 부작용을 완화할 수 있는 적극적 노동시장정책을 부수하여 통합기 전 국민의 최소한의 생활을 유지하는 것은 통일 이후 사회통합을 위한 최우선의 과제가 되어야 할 것이다.

〈표 5-4〉 북한의 기초생활보장제도 생계급여 적용 방안: 단일체제기

구분		기준		
기본 원칙	현행 남한의 기초생활보장 제도의 기본 체계 적용			
적용 대상	생계급여의 경우 남북한 각각의 기준 중위소득의 30% 부양의무자 기준은 남한에서의 단계적 폐지를 전제로 북한의 부양의무자 기준 미적용			
급여	생계급여 기준액과 소득인정액의 차액을 현금지급			
재원	부담 주체	통일 중앙정부와 지역정부의 분담 다만, 북한 지역의 경우 지방자치 발전수준 및 재정자주도를 감안하여 중앙 정부의 부담을 남한지역보다 더 크게 구성		
	급여 수준 및 소요 재원	구분(수급률)	월평균 급여액 (2017년 가치 기준)	연간 소요재원 (2027년 기준)
		20%(최소가정)	33만 6300원	5조 1573억 2200만 원
		30%(중립가정)		7조 7359억 8300만 원
		40%(최대가정)		10조 3146억 4500만 원
전달 체계	전국적 범위에서 통합 전달체계 북한 지역 일반 행정체계에서 사회복지 전달인력과 부서 운영 이중체제기에 북한 지역 사회복지 전달구조의 실질적 구성 여부에 따라 사회복지사무소(사회보장사무소) 설치 가능			

제 6 장

소득보장체계의 기본 틀

제1절 서론

제2절 노후소득보장체계 관련 이론적 기초

제3절 완전 통합기 노후소득보장체제 구상

제4절 소결

6

소득보장체계의 기본 틀⁴¹⁾ 《

제1절 서론

통일 후 북한 지역 경제가 빠르게 정상화되고 소득수준, 노동시장, 경제구조 등 경제적 여건이 남한 지역과 거의 유사한 수준에 도달한다면, 통일 과도기 통일한국에 적용하기로 전제했던 ‘이중적’ 복지체제는 남한 한 어느 한쪽의 체제로 일원화 내지 단일화하는 것은 당연한 수순일 것이다. 남북이 하나의 사회보장체제를 적용받을 때 비로소 진정한 사회통합은 물론 국가통일이 완성될 수 있기 때문이다. 따라서 과도기의 이중적 복지체제의 단일화 문제는 통일 후 일정 기간이 경과한 후 중요한 정치·사회적 과제로 대두될 전망이다. 이에 대비하여 완전통일기에 적합한 사회보장체제의 구축방향을 미리 구상해 두는 것은 의미가 크다고 하겠다.

통일 과도기 동안 남북 지역에 상이하게 적용되던 소득보장체제를 하나로 완전히 일원화하는 문제는 통일 당시 북한 지역에 적용한 제도가 기존의 남한 제도와 얼마나 다르게 적용하였는가에 달려 있다. 우리는 2016년 연구에서 통일 과도기 북한 지역에 적용할 소득보장제도는 가능한 한 남한제도와 외형을 동일하게 설정하되, 실제적 운영은 통일비용 등 부작용을 최소화하기 위해 상당히 수정된 남한의 소득보장제도를 적용하는 방안을 제안한 바 있다(이철수 등, 2016). 이는 현재 남한 대비 북한의

41) 본 장의 경우 통일 이후 제기될 공적연금 통합에 대한 전반적인 논의를 수렴한 것으로 구체적인 제도의 변화를 고려하여 서술한 뒷장의 내용과 일부 일치하지 않을 수 있다. 그러나 본 장은 통일 이후 노후소득보장체계의 기본 틀에 대한 논의이기 때문에 통일 전후에 제기될 공적연금 통합에 대한 큰 틀에서 접근하였고 다양한 시각을 반영하고자 하였다.

소득수준이 20분의 1에 불과할 정도로 큰 격차가 있는 상황에서 남한이 현재 갖고 있는 상대적 고복지의 소득보장제도를 북한에 적용한다는 것은 그로 인한 통일비용을 감당하기 어렵거니와 여건의 미비로 적용의 현실성도 거의 없다고 판단하기 때문이다.

특히 국민기초생활보장제도가나 사회보험원리에 기초하는 국민연금 등 현행 남한의 소득보장제도는 정상적으로 작동하는 노동시장과 높은 고용률, 철저한 개인별 소득 및 재산 파악 그리고 개인의 보험료부담능력 등을 전제로 하는데, 통일 직후 상당 기간 동안 이러한 전제조건을 북한 지역이 충족하기 어렵다고 보았다. 이런 점을 감안하여 과도기 동안 북한 지역 소득보장체제는 주로 적용상 간편하면서도 용이한 제도를 중심으로 운영하도록 설계하였다. 즉 통일 초기 노동시장에서 가장 취약한 계층인 노인, 장애인, 아동 등을 위한 기초연금, 장애인연금, 아동수당, 실업수당 등 조세조달의 보편적 제도를 중심으로 운영하여 국민최저선을 보장하도록 구상하였다. 그리고 소득 및 재산파악이 절대적으로 중요한 국민기초생활보장제도의 적용은 노동시장의 상당한 정상화, 사유화 및 소득파악 인프라 등 사회적 여건이 갖추어지는 대로 점진적으로 확대해가는 것으로 설정하였다.

나아가 현재 남한 소득보장의 근간을 이루고 전 국민에게 적용되는 국민연금 등 사회보험제도는 통일 후 사회주의 계획경제에서 자본주의 시장경제로의 경제체제 전환으로 인한 기업의 도산과 파산, 그에 따른 높은 실업률과 원래부터 낮은 소득수준 그리고 열악한 소득파악 인프라 등 북한 지역의 어려운 사회경제적 여건을 고려하여 점진적으로 도입하는 것으로 하였다. 이때 이미 북한에도 거의 전 국민에게 적용되는 공적연금이 있지만, 이 제도가 현실적으로 거의 작동되지 않고 있는데다 통일 후 기득권을 인정하기에는 행정적, 경제적 비용을 감당하기 어렵다고 판단하

였다.⁴²⁾ 이에 종전 북한의 국민연금은 통일 후 과도기에 새로 북한에 도입되는 ‘보편적’ 기초연금으로 대체하고, 통일 이후 자본주의 노동시장에 신규 진입하는 근로계층부터 점차적으로 국민연금에 적용하는 것으로 전제하였다. 즉 종전에 남한의 사회보험의 적용확대 경험을 고려하여 관리가 용이한 일정 규모 이상의 사업장의 근로자부터 적용하고 기타 근로자와 자영자 등으로 여건이 성숙하면 제도의 적용 대상을 점진적으로 확대하는 것으로 하였다.

특히 공적연금의 경우 두 가지 점에서 기존 남한제도와는 다른 형태로 통일 직후 북한 지역에 적용하도록 설정하고 있다. 하나는 남한 지역과 달리 북한 지역에는 연금제도를 사회계층별(공무원, 일반국민 등)로 구분하지 않고 전 주민을 하나의 제도에 적용하기로 한 점이다. 즉 남한의 경우 사회계층별로 분절된 공적연금이 유지되는 반면, 북한 지역에는 단일화된 연금제도를 도입한다는 것이다. 다른 하나는 기존의 국민연금은 이미 고령화 시대에 재정적으로 감당하기 어려운 수급부담구조를 가지고 있는데다 기초연금과 재분배 기능이 중복되는 부분(기존 제도의 균등부분)을 제거한 완전비례연금 형태로 전환하여 적용하기로 한 점이다. 이는 국민연금을 소득파악문제로부터 보다 자유롭고, 장기적 재정불안 우려가 거의 없는 정도의 수지균등원칙을 적용하는 제도 형태로 북한 지역에 새로이 도입하는 것을 의미한다. 사회보험에 기초하는 국민연금은 통일 이후 북한 지역에 처음 도입되는 만큼 일정 기간이 경과해야 보편적 수급권과 적정연금을 보장할 수 있으므로 과도기 동안 북한 주민의 노후보장은 거의 전적으로 보편적 기초연금에 의존하게 된다. 이에 기초연금의 역할

42) 이론적으로 볼 때 통일 시 사회보험에서 기득권의 인정 문제는 주로 국민연금이나 산재보험 등 장기 소득보장제도에서 나타나며, 고용보험, 건강보험 등 단기 사회보험이나 국민기초생활보장에서는 나타나지 않는다. 특히 현재 북한의 경우 고용보험(실업급여), 건강보험(질병수당 등) 및 국민기초생활보장 등이 존재하지 않으므로 기득권 문제 자체가 대두될 수 없다. 독일 연금에서의 기득권 보장 사례에 대해서는 유근춘 등(2015)을 참조.

과 수준은 현행 남한의 그것과 크게 다르게, 즉 남한 지역의 그것보다 높은 수준으로 보장하고 모든 노인에게 소득 및 자산 조사 없이 연금을 지급하는 것으로 전제하였다.

이렇게 과도기 동안 남북한 지역과 서로 다르게 적용된 소득보장체제와 제도를 여건이 성숙하면 하나로 단일화해야 하는데, 이를 구체적으로 어떻게 할 것인지를 구상해 보는 것이 본 장의 주목적이다. 이때 소득보장체제 단일화를 위한 사회경제적 여건은 다른 장에서 논의한 바와 같이 이미 충분히 성숙된 것으로 전제하며, 구체적인 단일화 시점, 각 제도의 세부적인 사항의 통합 등과 관련된 쟁점이나 이슈에 대해서는 여기서 논의하지 않기로 한다. 다시 말해, 충족된 단일화 여건하에서 과도기 동안 다르게 운영되던 ‘사회보장체제’를 완전통합기에는 어떻게 일원화해 나가는 것이 적절한지를 조망하는 데 초점을 둔다. 그리고 본 연구는 논의를 단순화하기 위해 소득보장체제 중 가장 핵심적인 요소인 ‘노후’소득보장 관련 체계를 중심으로 살펴본다. 본 연구는 서론에 이어 우선 노후소득보장체제에 대한 이론적 측면을 정리하고 남북한 완전통합기에 적절한 소득보장체제의 설계 방안을 검토하는 순으로 구성하였다.

제2절 노후소득보장체제 관련 이론적 기초

1. 노후소득보장체제의 유형

노후소득보장체제란 노후소득보장과 관련된 제도들 간의 일정한 역할 분담구조 내지 구조적 결합체를 의미한다. 이때 제도란 좁은 의미에서는 주로 공적 영역에서 운영되는 소득보장제도를 말하는데, 여기에는 국민

연금이나 특수직역연금 등과 같은 사회보험뿐만 아니라 국민기초생활보장 및 기초연금 등 기초적 소득보장제도까지 포함한다. 나아가 제도의 넓은 의미에서는 순수하게 국가가 관리하는 공적제도는 물론 사적제도(기업퇴직연금이나 개인연금 등)까지도 포함할 수 있다. 각 나라마다 역사적 전통과 여건에 따라 각 제도 간의 역할분담 구조를 달리하는 ‘체계’를 설정·운영하고 있다. 국가별로 보면 하나하나가 나름의 특수한 체계를 가지고 있기는 하지만 특히 공적 보장제도가 어떻게 구성되어 있는가를 기준으로 볼 때 세 가지 유형으로 일반화가 가능하다.⁴³⁾

〈표 6-1〉 노후소득보장체계의 유형

구분	주요 특징	국가사례
기초연금 중심의 보장체계	• 국가의 책임범위를 방빈 및 기초보장에 국한(자유주의적 복지레짐) • 재원조달은 조세에 의존 • 전달체계는 국가행정체계에 통합 • 사적연금도 가입 의무화 등을 통해 잘 발달(노후보장의 중요 요소)	호주, 뉴질랜드 등 영연방국가, 최근의 영국, 덴마크·네덜란드·아이슬란드 등
비례연금 중심의 보장체계	• 퇴직 전 소득지위보장에 초점(가부장주의적 복지레짐) • 재원은 보험료에 의존 • 전달체계는 국가행정과 별도 • 사적연금은 미국 등 일부 국가를 제외하고 상대적으로 미발달	독일, 프랑스 등 유럽대륙 국가 및 미국 등
기초+비례 이원 보장체계	• 앞의 두 유형의 혼합형(두 레짐의 중간 정도) • 제도별 재원이 다원화(기초연금은 조세, 비례연금은 보험료) • 전달체계는 대개 국가행정체계에 통합(일본 등은 예외) • 보완제도로써 사적연금이 대개 비교적 잘 발달	캐나다, 일본, 영국, 스웨덴(98년 개혁 전) 및 노르웨이(2008년 개혁 전)

주: 저자 작성.

43) 소득보장체계의 유형화 방법은 여기서 소개하는 기준에 의거하는 방법 외에도 다른 방법이 얼마든지 있을 수 있다. 예를 들어 공적연금이 제공하는 노후보장수준이나 공·사연금의 조합, 사회보장에 대한 이념적 기준 등을 기준으로 유형화할 수도 있다. 소득보장체계의 유형화에 대한 상세한 내용은 이용하, 정해식(2008), 이용하, 김원섭, 김수완(2015)을 참조.

첫 번째 유형은 기초연금 중심의 소득보장체계이다. 이 체계에서는 소득보장에 대한 국가의 책임 범위를 사회계층에 관계없이 동일하게 기초적인 수준(방빈 및 최저보장)에 국한하며, 그 이상의 소득보장(소득지위 보장)은 기업이나 개인의 책임으로 보고 있다. 소득보장에 대한 국가의 개입 및 책임을 방빈 기능에 국한하고 최소화하려는 경향이 있다. 이러한 소득보장체계를 가진 대표적인 예는 호주, 뉴질랜드 등 영연방국가, 최근의 영국,⁴⁴⁾ 덴마크·네덜란드·아이슬란드 등 북유럽 국가들이다. 공적 보장제도가 정책의 기초연금으로만 구성되어 있어 전체 소득보장체계가 매우 단순하다.

공적연금은 기본적으로 조세(영국 등은 보험료)로 재원을 조달하며, 소득보장에 대한 국가 등 공적 부문의 재정부담이 후술하는 다른 소득보장 체계에 비해 상대적으로 적은 점이 특징이다. 또 전달체계는 국가 일반행정망에 통합된 형태로 단순하게 설계 운영되는 점도 또 다른 특징이다. 나아가 국가는 기초적 보장에 책임의 범위를 국한하므로 상대적으로 기업연금 등 사적연금에 큰 역할을 부여하게 된다. 이에 이 유형에 속하는 대부분의 국가들은 기업연금 등 사적연금에의 가입을 의무화하는 등 사적연금 활성화 대책을 강하게 추진한다. 사적연금에 대한 강한 역할의 부여 및 활성화로 실제로 이 소득보장체계에서의 기업연금 등은 높은 보편성을 자랑한다. 그리고 이 유형의 경우 공적연금(기초보장)에 대해서는 모든 국민이 균등한 혜택을 받도록 하지만 사적연금에서만은 사회계층별 일부 차등을 허용하고 있다.

두 번째 유형은 전형적인 공적 비례연금을 통해 방빈 기능을 넘어 적정

44) 영국은 원래 캐나다와 일본 등과 유사하게 기초연금과 비례연금 이원체제를 운영해 왔으나, 2014년 연금개혁을 통해 2016년부터 기존의 비례연금을 전면 폐지하고 급여수준을 종전보다 상향조정한 기초연금 단일제도 중심의 공적연금을 구축해 나가기로 했다. 이용하 등(2016) 참조.

한 퇴직 전 소득지위를 보장하는 데 중점을 두는 소득보장체계이다. 공적 연금은 사회계층별로 분화 내지 분절적으로 설계되고 상당한 차등적 보장을 허용한다. 이러한 소득보장체계의 대표적인 국가로는 독일, 프랑스 등 유럽대륙국가 및 미국 등을 꼽을 수 있다. 이 경우 공적연금이 거의 모든 소득보장 영역에서 핵심적인 역할을 수행한다. 공적연금은 사회적 위험 발생 전의 소득, 특히 노후보장의 경우 퇴직 전 소득의 상당 부분을 보장하는 급여를 제공함으로써 퇴직 전후의 소득 지위가 크게 변화하지 않도록 하는 기능을 맡는다.

비례연금의 재원은 기본적으로 각 연금제도의 가입자가 납부하는 사회보험료로 조달되며, 국가의 재정적 기여는 제한적인 범위에서 이루어진다. 비례연금의 재정이 국가재정으로부터 분리되어 있으므로 대개 관리운영도 우리의 연금공단과 같은 형태로 일반 공공행정과 별도로 독립되어 있다. 또 사회보험별로 혹은 한 사회보험 내에서도 사회계층별로 관리운영이 분리되어 있고 제도가 상이하게 설계되어 있는 등 복잡한 구조를 가지고 있다. 그리고 공적연금이 퇴직 전 소득지위를 상당 수준 보장하고 있으므로 사적연금은 미국 등 일부 국가를 제외하고는 미미하거나 취약한 소득보장 기능을 수행한다.

마지막 세 번째 유형은 공적연금을 기초연금이나 비례연금 중 어느 하나만으로 구성하는 것이 아니라 두 제도를 동시에, 즉 이원적으로 구성된 소득보장체계이다. 이 유형은 첫 번째와 두 번째 유형의 ‘혼합형(mixed type)’이라고 볼 수 있는데, 각 제도의 역할이 다른 유형에서의 역할과 크게 차이를 보인다. 다시 말해 기초연금은 첫 번째 유형의 기초연금보다 낮은 수준을 제공하고, 비례연금도 두 번째 유형의 비례연금보다 낮은 수준으로 설정되어 있다. 그러나 두 급여의 합산액은 두 번째 유형과 거의 유사하거나 조금 낮다. 또 사회계층을 구분하지 않고 동일 제도를 적용하

여 공적연금의 차등을 거의 허용하지 않는다는 점에서 첫 번째 유형과 유사하다. 전달체계는 일본 등 일부 국가를 제외하고는 국가행정체계에 통합되어 있다. 캐나다, 일본, 영국(2016년 개혁 전), 스웨덴과 노르웨이(스웨덴의 경우 1999년 개혁 전, 노르웨이의 경우 2008년 개혁 전) 등에서 그러한 소득보장체계를 찾아볼 수 있다.

이 유형의 소득보장체계에서 기초연금은 방빈 내지 재분배 기능, 비례연금은 소득지위보장 및 보험 기능을 수행하도록 하여 제도 간 기능과 역할을 명확하게 분담하도록 설정하고 있는 점이 특징이다. 두 번째 유형에서는 한 제도(비례연금)에 두 가지 기능과 역할이 혼재되어 있는 것과 달리, 이 세 번째 유형에서는 두 가지 기능과 역할이 두 제도를 통해 분리되어 작용한다는 것이다. 나아가 기초연금과 비례연금의 재원조달구조도 다르게 설정할 수 있어(예 기초연금은 조세, 비례연금은 보험료) 다른 유형들에 비해 재원조달이 다원화되어 있다. 이 유형하에서는 특히 중고소득층에 대해 상대적으로 낮은 공적연금 수준이 보장되므로 이를 보완하기 위해 기업연금 등 사적연금이 상당히 발달되어 있다. 그러나 기업연금 등 사적연금은 첫 번째 유형과 달리 대개 임의가입 형태로 운영되고 있어 다소 제한적인 보편성을 보인다.

2. 소득보장체계 간의 주요 강·약점 비교

위에서 분류한 세 가지 유형의 소득보장체계는 적용 대상의 보편성, 급여수준의 적정성, 재정적 지속가능성 및 사적보장 제도와와의 보완성, 사회적 연대성(제도적 통합성) 등의 관점에서 나름의 강·약점을 가지고 있다. 이 중 특히 사회적 연대성은 제도가 사회계층에 따라 분절적으로 구성되고 보장수준에 있어 사회집단별 차등을 둔다면 취약하다고 정의한다. 이

러한 강·약점은 각 유형에 내재되어 있는 사회보장 철학 내지 국가의 책임범위에 대한 원칙에서 크게 기인하고 있는데, 각 유형별 강·약점을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 첫 번째 유형은 사회적 위험에 대응하는 데 있어 국가의 역할을 최소한의 보장에 국한하는 점이 특징이다. 그 대신 사회보장의 급여요건을 매우 관대하게 적용함으로써 대개 국민 누구나 일정한 인구학적 특성(거주 및 연령요건 등) 등 간편한 요건만 충족하면 최저 급여를 받을 수 있는 권리를 보장하므로 급여의 보편성이 매우 높다. 전체적으로 볼 때 최저수준 이상의 보장에 대해서는 개인 및 기업 등 민간의 역할을 강조한다는 점에서 가장 자유(방임)주의적 사회보장 철학을 담고 있다. 국가의 역할을 최소한의 보편적 보장에 국한하므로 인구고령화 시대에 재정적 지속가능성이 가장 높다. 또 공·사적 보장제도 간 보완성이 높다. 즉 공적 연금이 사적연금을 구축할 우려는 거의 없고 오히려 낮은 공적연금이 사적연금의 발전을 촉진하는 기제로 작동한다(OECD, 2011). 사회계층 간 공적보장이 분절되지 않아 사회연대성도 높다.

〈표 6-2〉 노후소득보장체계의 유형 간 강·약점 비교

구분	적용 대상의 보편성	급여의 적정성	재정적 지속성	공사연금간 보완성	사회적 연대성
기초연금 중심의 보장체계	높음	낮음	높음	높음	높음
비례연금 중심의 보장체계	낮음	높음	낮음	낮음	낮음
기초+비례 이원 보장체계	중간	중간	중간	중간	중간

주: 저자 작성.

종합해 보면 이 유형은 공적연금의 보편성, 재정적 지속성, 공·사 제도 간 보완성 그리고 사회적 연대성이 높은 반면, 유일하게 급여수준의 적정성은 다른 유형에 비해 상대적으로 취약하다고 평가할 수 있다. 물론 이러한 공적연금의 급여수준 취약성을 상당히 발전된 사적연금을 통해 보완하려고 노력하지만, 시장원리를 강조하는 사적연금의 본질상 일부 한계는 있다. 저소득층 및 비정규직 근로자 등은 사적연금에서 배제될 가능성이 높기 때문이다. 이런 점을 보완하기 위해 기초연금의 보장수준(최고로 받을 수 있는 정액)은 평균소득 대비 30% 내외로 높게 설정된다. 이는 우리나라 최저생계비가 근로자 평균소득의 20% 수준인 점을 감안하면 매우 높은 수준임을 알 수 있다. 높은 기초연금을 보장하면서 기초연금이 국민기초생활보장제도의 기능을 대신하는 경향이 있다. 즉 국민기초생활보장 제도를 아예 두지 않거나(호주, 뉴질랜드 등) 두는 경우에도 극히 제한적(marginal) 역할에 국한한다(네덜란드, 덴마크 등).

두 번째 유형은 소득보장과 관련해 국가의 역할을 가능한 한 높게 설정하고 개인의 의사결정에 깊게 개입한다는 점에서 강한 시장개입주의 및 가부장주의적 사회보장 철학을 추구한다. 이 보장 모형에서는 사회보험에의 기여 등을 엄격하게 따지고 생애 동안의 소득수준에 엄밀하게 연계하여 급여를 결정한다. 이로 인해 소득활동에 참여하지 않은 사람들이나 저소득층은 상당 부분 보호대상에서 배제될 수밖에 없어 급여의 보편성도 제한된다. 즉 급여수준의 적정성은 높으나 보편성은 상대적으로 취약하다는 것이다. 공적연금이 높은 보장수준을 제공하다 보니 개인이나 기업 차원의 자발적 소득보장인 퇴직연금이나 개인연금의 발달도 자연히 제한적일 수밖에 없다. 또 공무원 등 특수계층과 일반 국민 간 공적연금의 보장수준에 큰 격차를 두고 있어 사회적 연대성 및 제도적 통합성이 취약하다.

종합하면, 이 유형은 국민연금 등 사회보험은 소득지위보장에 초점을 두고 있으므로 급여의 적정성은 높게 평가되나 보편성, 재정적 지속성, 공·사 제도 간 상호 보완성, 사회적 연대성 내지 제도적 통합성 측면에서 취약하다. 나아가 이 유형은 사회보험을 통해 높은 급여수준을 제공하지만 이 제도에 배제된 사람들이나 포괄되었더라도 급여수준이 낮은 사람이 불가피하게 발생함에 따라 빈곤대처에 보충적 역할을 하는 기초생활 보장제도가 필수적인 구성요소로 자리 잡게 된다. 또한 이 유형은 높은 급여수준을 보장하다보니 인구고령화에 가장 취약하다는 점이 두드러진다. 인구고령화 시대에 대비하여 가장 많은 개혁을 이미 추진했고 앞으로도 상당한 폭의 개혁이 요구되는 유형이 될 것으로 예상된다.

마지막 세 번째 유형은 기초연금에 부가적인 급여를 제공하기 위해 설정된 비례연금을 통해 첫 번째 유형(기초연금 중심)의 낮은 보장수준을 보완하고, 두 번째 유형(비례연금 중심)의 낮은 보편성을 기초연금을 통해 보완함으로써 앞서 언급한 두 유형이 안고 있는 약점을 극복하고 있다. 첫 번째 유형의 자유주의와 두 번째 유형의 가부장주의의 중간 정도에 위치하는 사회보장 철학을 가지고 있다. 또 노후보장에서 국가의 역할(공적연금)과 시장의 역할(사적연금)을 균형 있게 유지하려는 성향도 강하다. 이로 인해 공·사적 연금 간 보완성도 두 번째 유형에 비해서는 전반적으로 높다. 사적연금에서 사회계층별 다소 차이를 두지만, 공적연금(기초연금과 비례연금)에서는 사회계층별 차등을 두지 않아 사회연대성이나 제도적 통합성도 높은 것으로 평가된다.

전체적으로 볼 때, 이 유형은 다른 두 유형의 강점을 골고루 취하고 있다고 할 수 있다. 특히 첫 번째 유형의 가장 큰 단점인 낮은 공적연금 급여 수준 문제를 부가적인 비례연금으로 보완하고 있으며, 두 번째 유형의 큰 단점인 보편성과 제도적 분절성을 특히 보편적 기초연금을 통해 극복하

고 있다. 공적연금 내에서 기초연금과 비례연금의 역할분담과 재원분담 구조를 명확히 하고 있다는 점에서 투명성도 높다. 나아가 기초연금을 조세로 조달하는 경우 보험료로 조달하는 비례연금과 조합하면 인구고령화 시대에 재원조달 원천을 분산시킴으로써 재정적 유연성도 상당히 높은 것으로 평가된다.

다만 이 유형에서 비록 기초연금을 두고 있지만 그 보장수준이 15~20%로 첫 번째 유형의 기초연금 보장수준에 비해 상대적으로 낮게 설정된다. 물론 이를 보완하기 위해 중고소득층을 위해 공적 비례연금을 추가로 두는 것은 물론 저소득층의 적정 노후보장을 위해 부조원리에 기초하는 관대한 국민기초보장제도를 별도로 두고 있다. 이때 국민기초보장은 보편적 기초연금을 보완하는 ‘부가적’인 급여로서 역할을 명확히 하고 있으며, 생존권적 최저수준을 넘어서는, 즉 문화적 생존권을 보장하기 위한 기능을 수행한다. 이런 점에서 두 번째 유형에서 본 국민기초보장과는 역할과 기능 면에서 차이가 있다.

3. 현 우리나라 노후보장체계의 유형 규정

우리나라는 1960년 공무원연금, 1963년 군인연금, 1975년 사학연금 그리고 1988년 국민연금을 도입하면서 소득비례급여를 제공하는 사회보험이 소득보장의 중심에 위치하는 소득보장체계로 설계·운영되어 왔다. 즉 우리나라는 경제발전 초기단계부터 최근까지 사실상 두 번째 사회보장체계 유형을 지향점으로 하여 각종 소득보장제도를 도입·운영해 왔다고 할 수 있다. 이러한 사회보장체계에서는 국민연금 등 사회보험은 소득지위보장에 초점을 두며, 동 제도로부터 급여를 받지 못하거나 받더라도 충분하지 못하여 사각지대에 처해 있는 사람들에게 대해 자산조사에 기초

하는 국민기초보장이 최저수준(방빈 기능)을 제공하는 역할을 하도록 설계되어 있다.

이 유형에서는 사회보험의 사각지대가 제도 속성상 크게 발생할 수밖에 없으므로 국민최저선을 보장하는 국민기초생활보장이 사회보장에 있어 매우 중요한 구성요소로 역할을 하게 된다. 하지만 국민기초생활보장의 수혜대상은 극빈층에 제한된다. 그 이상의 광대한 부조제도를 운영할 경우 사회보험의 가입 의욕을 저해하는 등, 제도 간 충돌이 발생하기 때문이다. 나아가 제도 간 충돌이 없도록 혹은 최소화되도록 하기 위해서는 국민연금 등 사회보험이 충분히 잘 발달해야 한다는 것이다. 사회보험이 충분히 발달하지 못하고 사각지대가 클 경우 기초생활보장과 간극이 발생하고 광대한 노인빈곤 문제가 사회적 문제로 대두된다.

〈표 6-3〉 우리나라 노후보장체계(국민연금 부문)의 변천

[2008년 이전]	[2008~현재]	[향후]
비례연금 중심의 소득보장체계	‘불완전’ 혹은 ‘비전형적’ 기초(선별적)+비례 이원연금체계	전형적 기초(보편적)+비례연금 이원체계?

주: 저자 작성.

우리나라가 바로 그러한 상황에 직면해 있다. 이에 국민연금이라는 사회보험 중심의 노후보장체계에 2007년 소득 및 자산조사(부조식, 선별주의 방식)에 기초하는 기초노령연금, 이를 확대 개편하여 2013년에는 기초연금을 도입하게 된다. 국민기초생활보장제도와 유사한 기초보장제도를 별도로 도입하게 된 배경은 사회보험인 국민연금의 광범위한 사각지대 문제를 해결하기 위해서였다. 국민연금은 도입 당시 이미 고령인 사람은 제도의 수혜대상에서 제외되었고, 또한 소득파악 곤란, 낮은 부담능력 등으로 가입시키기 어려운 저소득 근로계층이 너무 광범위하게 제도에서

소외되고 있었기 때문이다. 이들의 빈곤 문제를 기초연금이 아닌 ‘기초생활보장제도의 확대’를 통해 해결할 수도 있었겠지만, 이 경우 국민연금과 큰 충돌에 직면하므로 이를 최소화하기 위해 별도 제도인 기초연금이 도입되었던 것이다.

흥미로운 점은 이 기초연금의 도입으로 우리나라 노후보장체계는 외형상 두 번째 유형에서 세 번째 유형으로 전환되고 있다는 것이다(김원섭, 이용하, 2016). 물론 현 노후보장체계는 세 번째 유형과 큰 차이가 있어 세 번째 유형의 노후보장체계라고 규정하기에는 아직 너무 이르다. 따라서 현행 우리나라 노후보장체계를 세 번째 유형으로 가는 중의 ‘과도기적’ 체계 혹은 ‘불완전·비전형적’ 이원연금체계라고 할 수 있다. 그 이유는 먼저 기초연금이 자산조사에 기초하고 있어 완전히 보편적이지 않은 데다(소득하위 노인 70%로 지급대상 범위의 제한) 기존 국민연금이나 국민기초생활보장과 기능적 중복이 발생하고 있기 때문이다. 특히 국민연금은 자신의 소득과 관계없이 결정되는 균등(정액) 부분과 소득에 밀접하게 연계되는 비례부분으로 구성되어 있다. 이 중 균등부분은 강한 재분배 기능을 수행하는데, 이것은 바로 현행 기초연금과 중복되고 있다.

따라서 기존의 제도를 세 번째 유형으로 완전히 전환하려면 우선 국민연금과 기초연금 간 내재되어 있는 기능적 충돌 및 중복 부분을 해소해야 한다. 이때 기능적 충돌은 국민연금이 기초연금의 소득 및 자산조사의 대상이 되고 이로 인해 국민연금의 가입 의욕을 저해한다는 데에서 발생하고 있다. 이를 극복하려면 기초연금의 자산조사를 폐지해야 한다. 즉 완전히 보편적 연금으로 전환해야 한다는 것이다. 기능적 중복은 기초연금과 국민연금의 균등부분이 다 같이 강한 재분배 기능을 한다는 데서 발생한다. 세 번째 유형과 비교할 때 국민연금(비례연금)이 지나치게 비대하다. 세 번째 유형의 경우 대개 기초연금의 급여수준은 평균소득자 기준

20%, 국민연금(비례연금)은 20% 전후를 보장하는 것에 비추어 볼 때 국민연금이 지나치게 비대하다. 따라서 기초연금을 올리면서 국민연금의 균등부분을 폐지해야 하며 이를 통해 국민연금의 수준과 역할을 축소해야 한다.

이와 같은 체제개편을 하게 되면, 우리나라의 공적연금 체계는 현재보다 높은 급여에 보편화된 기초연금과 현재보다 낮은 급여수준을 제공하는 비례연금으로 이원화된 전형적인 노후보장체계에 도달하게 된다. 즉 과도기적 유형에서 완전한 세 번째 유형으로 전환하게 된다는 것이다. 국민연금이 기초연금과 그러한 역할 분담 관계를 조정하게 된다면, 특수직역연금도 국민연금과 유사한 형태로 개편해야 한다. 이는 세 번째 소득보장 유형에서는 공적 보장에서 직역이나 사회계층별로 차등을 두지 않는다는 원칙이 적용되기 때문이다.⁴⁵⁾

아울러 현행 기초연금은 그 속성상 국민기초생활보장제도와도 다 같이 자산조사에 기초하면서 유사한 기초보장 역할을 하고 있어 서로 충돌이 발생하고 있다. 저소득층이 기초연금을 받으면 그만큼 국민기초생활보장 급여의 수급권이 박탈되거나 급여액이 감액되어 저소득층의 입장에서는 기초연금은 ‘그림의 떡’이 되고 있다. 이런 충돌을 피하려면 기초연금은 모든 노인에게 기본이 되고 국민기초생활보장제도는 기초연금보다 더 높은 수준에서 부가적인 급여를 제공하는 제도로 탈바꿈해야 한다. 즉 현재와 같이 서로 같이 기초보장의 역할을 하도록 하면 충돌을 피할 수 없다는 것이다. 정상적인 기초연금이 도입되면, 기초보장제도는 생존에 필수적인 국민최저선 보장을 넘어 문화적이고 품위 있는 생활을 유지할 수 있는 급여수준을 제공하는 보다 선진적 제도로 전환해야 한다는 것이다.

위에서 언급한 바와 같은 복합적인 조치가 없다면 현행 노후보장체계

45) 특수직역연금을 다층으로 재편해야 하는 기타 다른 사유에 대해서는 후술 참조.

는 두 번째와 세 번째 유형의 ‘중간’ 형태로밖에 볼 수 없다. 문제는 이러한 중간 형태를 계속 유지하려 한다면 이 체제의 낮은 재정적 지속가능성을 감수해야 한다는 데 있다. 기초연금(10%)과 국민연금(2028년부터 40%)의 합산 보장수준이 50%에 달하는데, 이는 OECD 평균(40.6%)보다 크게 높아 지속성을 담보하기 어렵다(OECD, 2015). 특히 우리나라가 직면하고 있는 상대적으로 급속한 인구고령화를 고려하면 더욱 그렇다. 게다가 현행 기초연금은 근로소득은 물론 연금소득을 포함한 자산조사에 의거하여 기초연금의 수급권 및 급여액이 결정되는데, 기초연금을 수급하기 위해 국민연금에 가입하지 않으려는 도덕적 해이를 피할 수 없다. 결국 두 제도 간의 충돌이 발생하게 되어 제도의 사회적 지속성조차도 담보할 수 없다.

종합하면, 현행 노후보장체제는 세 번째 노후보장체제의 전형적인 유형 측면에서 볼 때 ‘기형적’인 모습이다. 앞서 언급한 바와 같이 이 기형적 체제는 장기적인 지속성이 담보될 수 없는 등 다양한 문제점을 초래할 우려가 높다. 이에 세 번째 유형으로 전면 전환하기 위한 노력이 필요하다. 구체적으로 현행 선별적 기초연금을 거의 혹은 완전히 보편화하고 급여수준을 높여야 하며, 대신 그에 상응하여 국민연금의 균등부분을 축소하거나 폐지해 나가야 한다. 이때 최종적으로 기초연금의 소득대체율은 20% 전후, 비례연금의 국민연금은 20% 내외 정도의 소득대체율을 제공하는 형태가 바람직할 것으로 판단된다. 나아가 국민기초생활보장제도는 보다 높은 차원의 국민최저선을 보장하는 형태로 개편되어야 한다. 그리고 특수직역연금도 일반 국민에게 제공하는 연금체계에 상응하는 체제로 변화해야 한다.

물론 현행 노후보장체제를 전형적인 두 번째 유형(비례연금 중심)으로 회귀시키는 것도 방법이 될 수 있다. 그러나 이 경우 기존의 선별적 기초

연금조차도 (장기적, 점진적으로) 폐지하는 것을 전제로 하는데, 국민연금의 미발달과 미성숙으로 인해 발생하고 있는 높은 사각지대 및 노인빈곤 문제를 감수해야 한다. 그리고 첫 번째 유형(기초연금 중심)으로 전환하는 것도 제3의 대안이 될 수 있는데, 이는 국민연금을 완전히 폐지해야 하는 등 넘어야 할 산이 너무 많다. 결국 세 번째 유형으로 전환해 가는 것이 현실적 실현가능성이 가장 높다고 판단되며, 장기적으로 통일의 관점에서도 적절한 노후보장체제라고 판단된다. 이러한 통일 관점에서의 평가는 다음 장에서 좀 더 구체적으로 검토해 보고자 한다.

제3절 완전 통합기 노후소득보장체제 구상

1. 사회보장 통합의 기본원칙

과도기에 형성된 이중체제의 사회보장체제를 통합기에는 어떤 모습으로 일원화할 것인지에 대해 논의하는 것은 바로 통일시대 우리나라 소득보장체제를 최종적으로 어느 쪽의 체제에 수렴시킬 것인가와 동일한 문제라고 할 수 있다. 이는 향후 통일이 언제 이루어질지 그리고 통일 후 과도기가 얼마나 지속될 것인지, 과도기 동안 남북한의 소득보장제도가 어떻게 변화할 것인지 등 다양한 변수에 영향을 받게 될 것이다. 하지만 이러한 변수를 모두 다 고려하면서 통일시대 사회보장 및 소득보장체제를 구상하기란 쉽지 않다. 이에 여기서는 단순히 과도기 동안 남북한에 서로 다른 사회보장체제를 설정했고 이를 어느 쪽으로 수렴시키는 것이 이론적으로 바람직한지만 검토하고자 한다. 이에 대해서는 후술하기로 하고, 그 이전에 성숙한 통일 시대에 요구되는 사회보장 통합의 기본원칙부터

정리해 보고자 한다.

우선, 완전통합기에는 남북의 모든 주민이 '동일한' 사회보장 수급요건 하에서 동일한 급여를 수급할 수 있어야 할 것이다. 과도기 동안에는 두 지역 간 소득격차가 워낙 크므로 효율적인 통일완수를 위해 국민최저선 및 북한 지역 주민에 대해 보다 관대한 기초생활보장수급자 선정기준이나 연금의 수급요건(북한 주민에 대해 보다 관대한 국민연금 수령요건의 적용) 및 연금수준(A값 및 연금연동기준 등) 등을 달리하는 것에 대해서는 사회적으로 용인될 것이다. 그러나 남북 지역 간 소득격차가 크게 좁혀지거나 거의 같아지는 상태에 도달하는 통일국가의 완성기에는 그러한 기준이나 수준을 다르게 할 이유가 없다. 특히 국민기초생활보장제도의 수급자 선정기준이나 수급요건 등이 일원적으로 적용되어야 한다. 나아가 국민연금의 경우도 남북 구분 없이 동일한 A값(국민연금 전 가입자 평균소득월액)이나 연금인상률 등이 적용되어야 함은 물론 지급연령 등 과도기 동안 상황에 따라 달리 적용되었던 수급요건도 완전히 단일화되어야 할 것이다.

둘째, 남북 주민이 하나의 제도에 일원적으로 적용받고 동일한 수준으로 적용의 보편성이 확보되어야 할 것이다. 물론 이때 단일제도 적용원칙은 현행 남한의 사회계층별 분절적 연금제도가 완전통합기의 제도통합모델로 적용된다면, 즉 현행 남한의 분절적 연금제도가 통합기의 단일화 모델로 채택된다면 충족된 것으로 본다. 그러나 특정의 동일한 사회계층(예를 들어 민간부문 근로계층)에 대해 남북이 서로 다른 제도를 적용하는 것은 허용되어서는 안 된다. 나아가 과도기 동안 제도적용의 어려움으로 북한 지역의 국민연금은 적용범위를 남한과 달리했지만, 완전통합기에는 제도의 적용범위를 단일화해야 할 것이다. 두 지역 간 제도의 보편성도 거의 동일한 수준을 확보할 수 있어야 할 것이다.

셋째, 사회보장 급여수준이 빈곤에서 벗어날 수 있도록 남북지역에서 적정하게 유지되어야 할 것이다. 특히 일반국민을 위한 연금제도의 경우 보장수준이 평균적으로 노후빈곤을 최소한으로 예방할 수 있도록 유지해야 할 것이다. 현재 남한 지역의 경우 국민연금의 미성숙 등으로 실수급 연금액이 낮는데다 그나마도 받는 사람이 전체 노인의 3분의 1에 불과하여 노인빈곤율이 OECD 국가 중 가장 높은 수준에 달하고 있다(OECD, 2015). 향후 기초연금의 지속적 인상, 제도성숙에 따른 국민연금의 실수령액 증가 및 사각지대의 감소 등으로 노인빈곤율이 다소 감소될 여지는 있다. 다만 국민연금의 사각지대를 근본적으로 선진국 수준으로 줄이지 못하는 한 연금제도의 방빈 기능은 크게 제약받을 수 있을 것으로 예상된다. 이러한 상황이 통일 후 북한 지역에서도 반복되지 않아야 할 것이며, 통일은 우리나라 전체 복지수준을 한 단계 도약시키는 계기가 되어야 할 것이다.

마지막으로 완전통합기에는 과도기 동안 분리 운영되었던 사회보장 재정이 통합되어야 하며, 전달체제도 통합되어야 할 것이다. 과도기 동안에는 특히 연금제도의 경우 수급부담구조를 서로 달리 설정할 수밖에 없으므로 재정을 통합 운영하는 것은 불가능하다. 또 통일 이후 남북한 경제성장률 및 그에 따른 소득수준의 상승속도가 크게 다른 상황에서 통합운영 자체가 오히려 북한 지역 주민에 불리할 수도 있다. 북한 지역 연금액이 높은 소득상승률에 연동되어 오르지 못하기 때문이다. 이러한 문제를 피하기 위해서도 북한 지역의 연금재정은 과도기 동안 남한 지역과 분리 운영하는 것이 타당하다. 그러나 남북의 소득수준이 서로 유사해지고 경제성장률이 단일화되면 문제는 달라진다. 동일한 속도로 연금이 인상되고 수급부담구조가 동일하게 된다면 두 지역의 연금재정을 통합해도 문제가 없을 것이다. 전달체제도 과도기 동안의 조정과정을 통해 단계적으

로 통합해 나가야 할 것이다.

이러한 제도통합의 기본원칙을 설정하면서 사회보장의 기본 틀, 즉 체계를 어느 쪽으로 일원화할 것인지를 염두에 두지 않았는데, 기본원칙은 어떤 형태의 체계 통합을 하든 크게 변할 수 없는 당위적 사항이기 때문이다. 이제 본격적으로 아래에서는 위의 제도통합의 기본원칙을 염두에 두면서 체계를 어떻게 통합할 것인지를 검토하고자 한다. 이때 우선 공적연금(기초연금을 포함한 국민연금 부문과 특수직역연금 부문으로 크게 구분) 부문의 체계 통합 대안을 분석하여 통일 시대 최적의 체계 통합 방안을 제안하고, 이를 바탕으로 공적연금과 국민기초생활보장 간 관계, 공적연금과 사적연금 간의 관계를 어떻게 설정하는지를 논의하면서 통일 시대에 적합하다고 판단되는 우리나라 노후보장체계의 기본 틀을 제안하는 데 초점을 두고자 한다.

2. 통합기 연금체계 일원화 대안 분석: 국민연금 부문

우리는 2016년 연구(이철수 등, 2016)에서 통일과도기 동안 민간부문 주민에 대해 남한은 현행 과도기적 (불완전하고 비전형적인) 기초연금과 국민연금의 이원적 노후소득보장체계, 북한은 전형적인 기초연금과 비례연금의 이원적 연금체계를 적용한다고 전제하였다. 후자의 경우 여기에서 제도의 내용을 보다 구체화하여 앞 절에서도 언급한 바와 같이 각 제도의 보장수준 혹은 목표 소득대체율은 기초연금의 경우 20% 내외, 비례연금의 경우 20% 내외, 총 40% 전후 수준으로 설정한다고 가정한다. 이렇게 상이한 체계를 완전통합기에는 어느 한쪽으로 일원화해야 하는데, 어느 쪽으로 통합하는 것이 통일 시대에 과연 바람직할 것인지는 최대 쟁점이 될 것이다.

이때 어떤 소득보장체계가 더 바람직한지를 평가하고 선택하려면 평가 기준이 필요하다. 평가기준으로는 재정적 지속가능성, 남북 주민 간 수용성 그리고 소득보장의 적정성 등을 고려할 수 있을 것이다. 우선 통일완성기 우리나라 소득보장체계는 재정적으로 안정적이어야 한다는 것에 대해서는 누구나 공감할 것이다. 북한은 지금도 남한보다는 덜 하지만 저출산 및 기대수명의 연장으로 인구고령화가 진행되고 있으며, 이러한 현상은 통일 이후 더 급격하게 심화될 것으로 판단된다. 독일의 경우에도 통일 이후 고용 및 소득불안정 속에서 저출산은 오히려 더 심화되었던 경험 이 있다(유근춘 등, 2015). 게다가 북한의 경우 통일 이후 급격한 소득향상과 선진적인 보건서비스의 도입 등으로 평균수명이 급속히 증가하여 고령화를 더 촉진할 것으로 보인다.

〈표 6-4〉 통일과도기 vs. 통합기의 노후보장체계: 국민연금 부문

구분	통일과도기	통합기
남한	‘비전형적’ 기초(선별적)+비례 이원 연금체계	‘전형적’ 기초(보편적)+비례 이원 연금체계
북한	‘전형적’ 기초(보편적)+비례 이원 연금체계	

주: 저자 작성.

〈표 6-5〉 통일과도기 vs. 통합기의 각 제도의 보장수준 가정: 국민연금 부문

구분	통일과도기	통합기
남한	기초연금: 10% 국민연금: 40% 총 50%	기초연금: 20% 내외 국민연금: 20% 내외 총 40% 내외
북한	기초연금: 20% 내외 국민연금: 20% 내외 총 40% 내외	

주: 저자 작성.

이러한 인구고령화 상황에서 남한형 연금체제와 북한형 이원체제 중 어느 쪽이 더 지속가능할 것인가는 쉽게 판단할 수 있다. 북한형 이원체제 중 국민연금(낮은 수준의 비례연금)은 처음 도입 당시부터 내는 것에 거의 상응하는 수준으로 급여를 주도록 설계·적용하였으므로 당연히 재정적으로 더 안정적이다. 반면 남한의 제도는 지금의 불균형 수급부담구조가 재정적 불안정을 심각하게 야기할 것으로 보인다. 이러한 상황에서 북한 지역에 적용된 연금제도는 통합모형으로 경쟁력이 높다. 즉 국민연금은 북한형 연금을 중심으로 통합할 수밖에 없다는 것이다. 남한의 국민연금을 중심으로 통합할 경우 북한 지역 연금도 남한 지역과 동일한 재정 문제의 전철을 밟게 될 것이기 때문이다. 따라서 남한의 국민연금을 북한처럼 수지상등을 담보할 수 있는 제도로 전환할 경우 기초연금을 북한수준으로 상향 조정해야 하는 것은 불가피하다. 이로 인해 국가재정 및 국민 부담이 증가하겠지만, 이는 조세를 기반으로 하는 만큼 장기적 재정안정성은 보험료를 기반으로 하는 제도보다 더 효과적으로 담보될 수 있다.

둘째, 소득보장의 적정성 측면에서도 북한형 이원체제를 전제로 통합을 추진하는 것이 바람직하다고 판단된다. 남한의 이원형 연금체제는 외형적으로 급여수준이 높지만, 특히 비례연금(국민연금)에 있어 급여수준은 높은 보험료 수준을 전제로 하고 이로 인해 저소득층 등 부담여력이 적은 계층의 사각지대가 불가피하게 나타날 우려가 높다. 높은 사각지대는 외형적으로 높은 급여수준에도 불구하고 전반적으로 낮은 급여수준을 잉태한다. 이런 제도를 북한에 다시 적용한다는 것은 이제까지 남한의 국민연금을 적용해오면서 경험한 가치를 완전히 무시하는 것과 다를 바 없을 것이다. 반면 북한형 이원체제는 높은 수준의 기초연금이 노후보장의 든든한 기반을 제공해 주고, 그 위에 부가적으로 비례연금(현행보다 급여수준을 크게 낮춘 국민연금)이 보장을 제공해 줌으로써 급여의 적정성을

확보하는 데 전반적으로 유리하다고 하겠다.

마지막으로 남북한 주민의 수용성 차원에서도 북한형 이원체계가 더 선호된다. 만약 통합모형으로 남한형 이원체계를 북한 지역에 적용하면, 북한 주민들은 기초연금에서 당장의 손실을 보게 되고 보장상태가 크게 악화될 우려가 높다. 물론 국민연금(비례연금)이 크게 상향조정되므로 장기적으로 이득을 보게 되겠지만 통합완성기 수급 가구들이나 수급에 진입할 가구들의 경우 기초연금에서의 손실을 수용하기는 어려울 것이다. 반대로 북한형 이원체계를 통합모형으로 적용할 경우 남한 주민들은 국민연금에서 큰 손해를 보는 대신 기초연금에서 이득을 보게 된다. 이러한 국민연금에서 남한 주민의 손실은 완전히는 아니겠지만 상당 부분 기초연금의 상향으로 보전되므로 크게 우려할 바는 아니다. 전체적으로 볼 때, 북한형 연금체계를 통합 및 일원화 모형으로 적용하는 것이 수용성이 높다는 것이다. 즉 수용성 측면에서도 연금제도의 통합은 북한 지역 제도를 중심으로 추진할 수밖에 없다는 결론이다.

종합하건대, 완전통합기의 노후소득보장체계는 통일 직후 북한 지역에 적용하였던 연금체계를 중심으로 일원화하거나 단일화해 나가는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 이는 연금재정의 장기적 안정성, 남북 주민의 수용성 그리고 소득보장의 적정성 차원 등 어느 측면에서 보나 해당되는 사항이라고 하겠다. 그러나 더 중요한 점은 통일이 되기 전에 남한 제도를 통일의 관점에서 사전에 전형적인 이원체계로 전환하는 것이 가장 바람직한 것이다. 이 경우 이제까지 전제로 했던 과도기 이중체제를 거치지 않아도 되고 또 통합기 복잡한 일원화 과정 및 논란을 거치지 않아도 되기 때문이다. 물론 통일 시 지급연령 등 세부적인 제도적 사항은 북한 지역에 달리 적용하고 나중에 다시 일원화해야 하겠지만, 이것은 체계통합보다 큰 과제가 아니다.

3. 통합기 연금체계 일원화 대안 분석: 특수지역연금 부문

우리는 2016년 연구에서 과도기 동안 남한 지역과 달리 북한 지역에는 사회계층별로 분절적인 연금제도가 아닌 단일의 제도(기초+비례 이원연금)를 적용하는 것으로 전제했다. 이로 인해 북한 지역에서는 공무원 신분 이든 민간의 근로자든 동일한 제도에 적용되어 사회계층별 연금격차가 발생하지 않도록 했다. 반면, 남한 지역은 여전히 현행 공무원연금 등 특수 지역연금과 국민연금으로 분절된 연금체계를 유지함으로써 민관 연금격차는 존속하게 된다. 과도기를 지나면서 남북한의 특수지역연금은 하나가 되어야 하는데, 어느 쪽으로 일원화할 것인가가 본 절의 검토대상이다.

〈표 6-6〉 통일과도기 vs. 통합기의 노후보장체계: 특수지역연금 부문

구분	통일과도기	통합기
남한	현행 분절적, 관대한 비례연금	‘전형적’ 기초(보편적)+비례 이원 연금체계
북한	‘전형적’ 기초(보편적)+비례 이원 연금체계	

주: 저자 작성.

통일과도기에 북한 지역에 남한과 동일한 구조의 공무원 등 특수직연금을 적용하지 않았던 것은 이를 적용할 경우 보장의 곤란 문제, 통일비용 및 장기적 재정 불안문제, 민관 형평성 문제, 세계적 조류 등을 감안한 결과이다. 우선 만약 통일 과도기에 북한 지역 신규공무원에 대해 남한형 특수직역연금을 적용한다면, 이들은 기초연금의 대상이 될 수 없는데다 최소한 10년 이상의 기여기간을 충족해야 연금수급이 가능하므로 통일 당시 이미 고령에 도달한 북한 지역 공무원의 노후보장이 극히 어려워지는 문제에 직면하게 될 것이다.

이와 동시에 만약 현행 남한의 특수직연금을 북한 지역에 적용했다면 현행 국민연금보다 더 심각한 재정적 위기와 통일비용 문제에 봉착하게 될 것으로 예상되기 때문이다. 특수직역연금은 국민연금에 비해 수급부담구조가 더 관대하기 때문이다. 국민연금의 수익비는 2배 정도인 반면, 특수직역연금은 4배 수준이다. 물론 2016년 개혁으로 특수직역연금이 보험료율을 올리고 급여수준을 낮추는 개혁을 하면서 수익비가 국민연금 수준으로 수렴해 갈 것으로 판단된다.

그러나 과연 과도기 북한 지역에 18%에 달하는 보험료율을 그대로 적용하는 것이 가능할 것인지 의문이다. 이에 경과조치로서 남한의 공무원에게 과거 적용되었던 낮은 보험료율을 적용한다면 수급부담구조가 악화되고, 제도가 성숙하면서 북한 지역 특수직연금의 재정도 현재 남한의 것과 다를 바 없이 심각한 재정불안정에 직면하게 될 것이다. 이러한 재정불안정에 대해 국고가 보전한다면 이는 다시 일반 국민의 부담 내지 통일비용으로 돌아간다. 남한에서와 동일한 재정불안 문제를 반복하지 않도록 하고 통일비용을 최소화하기 위해서 북한 지역의 공무원 등 특수직역 종사자에게는 근본적으로 다른 연금제도를 적용하는 것이 타당하다고 판단된다.

그리고 특수직역종사자와 일반 국민을 구분하지 않고 단일형 연금체계를 통일 후 북한 지역에 적용하는 것은 일본 등 선진 각국이 종전에 분리되어 있던 공무원과 민간근로자 간 연금제도를 최근 인구고령화 시대에 일원화해 가는 국제적 조류에도 맞다. 현대 사회에서는 공무원 등 특수직종에 대해 연금에 있어서 특별한 대우를 해야 할 필요가 없다는 인식이 확대되고 있다. 국민 간 연금수준의 격차는 과거 개발우선주의 시대에는 의미가 있었다. 하지만 현대의 성숙한 자본주의 시대에는 사회계층에 따라 분절적 연금은 계층 간 형평성 문제를 야기할 뿐만 아니라 제도 간 혼

은 직업(노동시장) 간 이동성을 저해하는 등 다양한 문제에 직면하고 있음에 주목해야 한다.

마지막으로, 현행 남한의 특수직역연금은 우리나라 사정에 맞지 않을 정도로 과도하게 높은 보장을 제공하고 있어 국민연금과 보장의 형평성 문제에 직면해 있는 실정이다. 현재 3개 특수직역연금 수급자가 받는 월평균연금액이 250만~300만 원에 달하여 국민연금 가입자(2016년 기준 국민연금 35만 원 + 기초연금 20만 원, 총 55만 원)의 5~6배에 달하는 수준이다. 나아가 이는 우리나라 취업근로자의 평균 근로소득과 유사한데, 과연 노년기에 그 정도 수준의 연금을 지급하는 것이 공적 노후보장의 취지에 맞는 것인지에 대해 근본적인 의문이 제기된다. 우리보다 1인당 소득이 2배에 달하는 일본의 공무원연금이 지급하는 월평균연금액(200만 엔)보다도 높은 수준이다. 게다가 공무원연금의 지출액 중 상당부분(3분의 1)은 국고보전 형태로 고스란히 일반 국민의 몫이 되고 있다. 과도할 정도로 높은 수준을 제공하는 연금에 국고보전을 해 주는 '비정상적'인 연금은 개혁 대상이 되어야 하며, 북한 지역에 적용할 모델이 되어서는 결코 안 된다.

게다가 근로자 중 최고소득계층에 속하는 공무원 등 특수직역계층이 현재도 국민연금의 재분배 기능에서 제외되어 있는 것은 어떤 이유에서든 합리화될 수 없다. 저소득층 국민의 보호를 위한 재분배제도(국민연금)에 공무원만 재원부담을 하지 않는다는 것은 정당하지 않다. 오히려 일반 국민이 낸 조세재원을 연금의 국고보전을 통해 자신들의 몫으로 챙기고 있는 구조라는 점에서 비난을 피할 수 없다. 이러한 문제를 해결하기 위해 과도기 동안 남한의 공무원연금 등 특수직역연금은 혁신의 대상이 되어야 하며, 남북통일 시 연금통합의 모델이 되어서는 안 될 것이다.

결론적으로 통합기에 남북한 공통으로 적용할 공무원 등 특수직역에

대한 노후보장체계는 현행 남한의 분절적이고 관대한 비례연금 단일체계가 아니라 전형적인 기초+비례연금 이원 연금체계가 되어야 할 것이다. 민관에 동일한 연금체계가 적용되어야 한다는 것이다. 물론 이 경우 기업 퇴직연금 부문에서 관민 격차는 허용될 수 있을 것이다. 그러나 최소한 공적연금 부문에서는 일반국민이든 공무원 등 특수직역이든 동일한 제도의 적용을 받도록 해야 한다. 이런 점에서 통합기 특수직역연금도 전형적 이원연금 체계를 중심으로 일원화되어야 할 것이다. 즉 통합기 특수직역 연금은 일반 국민과 동일하게 공적연금 부분은 기초연금+비례연금 이원 체제로 전환하고 민간 근로자에 비해 상대적으로 열악한 퇴직(연)금 부분은 확대하는 등 다층체계를 구축해 나가야 할 것이다.

4. 국민기초생활보장제도의 역할

완전통합기의 공적연금은 남북한 모든 주민에게 보편적 기초연금(높아진 정액수준)과 국민연금(낮아진 비례연금) 이원체계가 동일하게 적용되는데, 이 공적연금과 국민기초생활보장제도 간 관계를 어떻게 설정할 것인가도 소득보장체계를 구상하는 데 중요한 쟁점이 된다. 특히 기초연금이 모든 노인에게 최저수준을 보장하고 국민연금(낮아진 비례연금)이 부가적으로 기초연금을 보완하는 상황이라면 국민기초생활보장제도의 역할과 기능도 변해야 할 것이다. 왜냐하면 기초연금과 국민기초생활보장제도가 그 역할과 기능 면에서 크게 중복되기 때문이다.

우리나라의 현행 국민기초생활보장제도는 소득 및 자산조사에 기초하여 극빈층의 최저생활을 보장하는 제도로서 최후의 사회안전망 역할을 수행한다. 이때 급여수준은 생존에 필요한 최소한의 수준을 보장하는 기능, 즉 방빈 기능을 수행하는 정도이다. 생존을 넘어 문화적이고 인간다

운 생활을 영위하는 데는 여전히 한계가 있다는 의미이다. 나아가 현행 국민기초생활보장제도는 계층범주별로 수급요건이나 급여수준이 다원화되어 있지 않고 획일적이다. 각 계층별 욕구와 근로가능성이 다른데도 획일적인 급여요건과 수준을 설정하고 있는데, 이는 다원화되고 있는 선진국의 추세로 보건대 합리적이지 않다. 따라서 완전통합기 국민기초생활보장제도는 노인, 장애인, 기타 근로계층 등으로 사회계층을 다원화하고 이들에 대해 다양한 급여 수급요건과 수준을 설정하는 것이 바람직하다. 특히 기초연금을 수급하는 노인 및 장애인에 대해서는 별도의(범주형) 노인·장애인을 위한 국민기초생활보장제도를 도입하여 운영하는 것이 필요하다.

〈표 6-7〉 통일과도기 vs. 통합기 국민기초보장제도의 역할과 기능 비교

구분	통일과도기	통합기
제도 목표	최저생존수준 보장	문화적 생활수준 보장
제도 형태	단일·통합형	다원형·범주형
제도 역할	국민연금(기초연금 포함)의 보충적 제도	기초연금의 '부가적' 제도

주: 저자 작성.

기초연금 중심 내지 기초연금+비례연금의 이원체계를 운영하는 선진 국가들의 경우 국민기초생활보장제도는 더 이상 최소한의 생존을 보장하는 수준으로만 급여를 제공하지 않는다. 이러한 수준의 보장은 기초연금이 그 역할을 담당하고 국민기초생활보장제도는 최소한의 생존수준을 넘어서는 보장에 초점을 맞추고 있다. 즉 국민기초생활보장제도는 기초연금의 부가급여의 역할을 하도록 한다는 것이다. 특히 노인·장애인 등은 대개 노동시장에서 벗어나 있는 집단으로서 일반 근로계층과 동일한 근로인센티브를 요구할 필요가 없다. 또 산업사회가 발전할수록 가족 간 경제적 유대가 느슨해지고 있는 상황에서 가족에게 강한 부양의무를 요구

하기도 점점 어려워지고 있다. 이런 점에서 부양의무자 기준을 크게 완화하거나 폐지하는 것이 합리적인 개선방향이다. 부양의무자 요건, 선정기준 및 급여수준을 일반 근로계층과 다르게 설정하여 노인과 장애인 등 취약계층이 문화적 생활을 유지할 수 있도록 개선할 필요가 있다.

국민기초생활보장제도를 사회계층별로 다원화하는 형태로 새롭게 개편할 경우 ‘쫓다 뺏는 기초연금’이라는 비난을 피할 수 있다. 기초연금이나 국민연금이든 모든 연금소득은 국민기초생활보장제도의 소득 및 자산 조사에 포함시키는 것이 최후의 사회안전망이고 보충성의 원리에 따르는 제도 특성상 당연하다. 그러나 지금과 같은 엄격한 수급요건과 일률적으로 낮은 급여수준을 적용하는 국민기초생활보장제도가 유지되는 상황에서 기초연금은 국민기초생활보장 급여를 삭감시키는 요인으로만 작용하게 된다.⁴⁶⁾ 이로 인해 저항이 심하다. 이런 점을 근본적으로 개선하기 위해서는 기초연금 등 연금급여를 소득조사에서 제외하는 등 임시방편적인 개선보다는 보다 근본적으로 제도의 패러다임을 바꿔 나가는 것이 필요하다.

물론 비용 등을 감안할 때 그러한 개편을 당장 추진하는 것은 쉽지 않아 보인다. 그렇지만 장기적으로 통일 후 남북 완전통합기에 북한 주민 등 우리나라 전체 취약계층을 제대로 빈곤으로부터 보호하려면 근본적인 패러다임적 변화를 도모해 나가야 할 것이다. 이는 북한 지역 노인의 경제적 상황은 여전히 완전통합기에도 공·사적 연금자산 등 재산의 형성 및 수준 등에 있어 남한 노인들에 비해 크게 열악할 수밖에 없기 때문에 그들의 삶을 적절하게 보호해 주고 남한 주민과의 큰 격차를 완화시켜 주기

46) 국민기초생활보장제도의 평균수급액(현금기준)은 채 20만 원도 되지 않는다. 이러한 상황에서 기초연금이 20만 원이 지급되면 상당수의 기초수급자는 자격이 박탈당하거나 감액될 수밖에 없다. 저항이 클 수밖에 없다. 따라서 이 문제는 노인 등 취약계층에 대해서는 보다 높은 최저생계비 기준 등을 적용하는 패러다임의 전환을 통해 해결할 필요가 있다.

위해서도 불가피할 전망이다. 아울러 남북통합을 계기로 우리나라 사회 복지를 한 단계 발전시키기 위해서도 국민기초생활보장제도의 패러다임 전환은 필요할 것으로 보인다.

5. 사적연금의 역할

이제까지 남북 완전통합기 사회보장체계를 구상하는 데 사적연금의 역할을 무시하고 공적연금 위주로 검토하였다. 하지만 인구고령화 시대와 맞물려 사회보장 재원 조달의 어려움이 가중되고 있는 현 시대상황, 나아가 통일 이후 더 가속화될 인구고령화를 감안할 때 향후의 노후소득보장 체계는 공적연금만 염두에 두고 설계하는 것은 결코 바람직하지 않다. 사실 인구고령화 시대에 사회보험방식 공적연금을 중심으로 설계된 노후소득보장체계는 지속성이 취약하다. 따라서 인구고령화에 상대적으로 재정적 유연성이 높은 사적연금의 역할을 강화하여 미흡해져가는 공적연금의 역할을 보완하도록 제도 간 역할을 재설계해 줄 필요가 있다.

현재 남한의 경우 기업에서 근로자에게 제공해 주는 노후보장제도로써 기업퇴직급여(근로자퇴직급여보장법)와, 개인 스스로 가입하여 노후를 준비하는 개인연금 등을 두고 있다. 퇴직급여(퇴직연금+퇴직금)는 까다로운 수급요건(1년 이상 재직하는 정규직 근로자) 등으로 현재 전체 근로자의 절반 정도만이 그 혜택을 받고 있다. 특히 노후보장기능이 강한 연금형태로 급여 수급이 가능한 퇴직연금(2005년 도입)에의 가입률은 더 낮아 전체 근로자의 4분의 1 정도에 그치고 있다. 한편 소득공제 및 과세이연 등 각종 세제혜택이 부여되는 개인연금은 1994년에 도입·운영되고 있지만, 주로 소득공제혜택이 큰 근로자계층 및 여유 있는 계층에게 가입유인이 있는 관계로 가입률은 경제활동인구 대비 10%, 피용근로자 대비

15%에 불과하다(이용하 등, 2015).

국민연금의 가입률(경제활동인구 대비 실제 납부자 비중 65%)과 비교할 때, 이들 사적연금은 가입률 자체도 크게 낮지만 기능적으로도 비교할 수준이 못 된다. 2005년 말에 도입된 퇴직연금의 경우도 사실 은퇴 시 연금형태로 지급하여야 노후보장에 도움이 되는데도 불구하고, 현재 대부분의 근로자들은 일시금 형태로 찾아버리고 여러 가지 이유로 소진해 버림으로써 제대로 된 노후보장기능을 수행하지 못하고 있기 때문이다. 특히 종신연금이 거의 보장되지 않아 장기생존위험(longevity risks)을 거의 보장하지 못하고 있다. 이런 한계로 남한에서조차 사적연금은 공적연금을 보완하는 기능을 거의 수행하지 못하고 있는 실정이다.

물론 정부는 공사연금이 상호 보완적으로 발전하도록 다층화 노력을 다각적으로 시도하여 왔다. 특히 국민연금은 사적연금 확대에 걸림돌이 되지 않도록 지속적으로 축소해 왔다는 점에 주목할 필요가 있다. 원래 국민연금은 도입 당시 퇴직 전 소득의 70%를 보장해 주기로 하였지만, 인구고령화 시대에 재정적 지속성 문제가 크게 대두되면서 1998년과 2007년 두 차례의 개혁을 통해 40%까지 낮추었다. 그러다가 2007년 기초노령연금의 도입과 2013년 기초연금으로의 확대 개편 등을 통해 공적연금의 역할을 다시 강화했다. 이로써 현재 우리나라 총 공적연금 수준은 50%로 OECD 평균(40.6%)을 상회하고 있으며, 기초연금과 국민연금 이원체계를 운영하는 국가들에 비해서도 공적연금 수준을 다소 높게 유지하고 있다.

OECD에 따르면, OECD 국가를 대상으로 공사연금 간 상관관계를 분석해 본 결과 공적연금과 사적연금 간 대체관계가 상당히 뚜렷하게 나타나고 있다고 한다(OECD, 2011). 이런 점에서 우리의 공적연금 수준을 도입 초창기에 비해 크게 낮춘 것은 재정안정성 측면뿐만 아니라 다층화

측면에서도 큰 기반을 마련했다고 할 수 있다. 그러나 여전히 2007년 기초노령연금이 도입되면서 우리나라의 총 연금 수준은 OECD 평균을 크게 상회하는 방향으로 되돌아 가고 있다. 따라서 다층화 관점에서도 기초연금과 비례연금의 이원체제로 전환해 가면서 기초연금의 역할을 확대하되 기존 비례연금인 국민연금의 역할을 줄여 전체적인 공적보장의 역할을 최소한 OECD 평균 수준으로 맞추어 나갈 필요가 있다.

그러면서 사적연금 자체를 보다 확산 및 강화시키기 위한 대책을 지속적으로 강구해야 한다. 특히 퇴직연금의 의무설정 범위를 현재 신규설립 사업장 중심에서 기존 사업장으로 확대하고(예: 우선 30인 이상 규모 있는 사업장 등에 대해 점진적 의무화), 가입 대상 근로자의 범위도 1년 이상에서 점진적으로 확대(예: 6개월 혹은 3개월 이상, 궁극적으로는 국민연금과 동일하게 1개월 이상)할 필요가 있다. 개인연금의 경우도 가입유인이 적은 중저소득 계층을 포괄할 수 있는 대책을 마련해야 한다. 예를 들어 저소득층의 경우 소득공제혜택을 받을 수 없으므로 그와 반대로 가입 시 일정 국고지원을 하는 형태를 추가하는 방안도 적극 고려해야 할 것이다. 다만, 직접적인 재정투입을 통한 사적연금의 확대는 아직 국민연금조차도 제대로 확대되지 않는 상황에서 신중하고 장기적인 관점에서 우선순위에 맞춰 검토해야 할 것이다.

현재로서는 사적연금이 남한 지역 근로자에게도 상당히 의미 있는 후보장수단이 되지 못하고 있는 실정이지만 그나마 점진적으로 확대 추세에 있는 점은 다행이다. 하지만 북한의 경우 사회주의 체제특성상 사유재산이 허용되지 않으므로 사적연금 자체가 존재하지 않았다. 물론 체제전환을 이루는 통일과도기에 남한과 동일한 사적연금을 북한 지역에 점진적으로 도입하고, 확산시켜 나가야 할 것이다. 그러나 완전통합기에 접어들더라도 사적연금의 상황은 크게 호전되기는 어려울 것으로 예상된

다. 사적연금의 확산과 보편화는 결국 시간의 경과와 개인의 인식 전환이 요구되기 때문이다. 그러나 궁극적으로 북한 지역 주민의 노후보장도 공적연금과 사적연금이 상호 보완적으로 역할을 하도록 정책방향을 수립하고 개선해 나가야 할 것이다. 이러한 다층화는 인구고령화 시대에 피할 수 없는 정책방향이라고 판단되는바 공적연금 내부의 다층화와 함께 공·사연금 간 다층화도 항상 염두에 두면서 노후보장정책을 추진해 나가야 할 것이다.

제4절 소결

이 장은 통일 과도기에 운영된 이중적 사회보장(노후보장)체제를 완전 통합기에 어떤 체제로 일원화할 것인지를 검토하는 데 초점을 두었다. 우리는 2016년 연구에서 과도기 동안 남한 지역의 노후소득보장은 현행 기초연금(소득하위 70% 노인으로 제한, 북한보다 낮은 급여수준)과 국민연금이 기본적인 노후소득을 보장하고 이를 통해서도 최저선이 보장되지 않는 극빈계층에 한해 제한적으로 기초생활보장제도를 통해 보완하는 형태로 운영하는 것을 전제했다. 반면, 북한 지역의 경우 과도기 동안 보편적인 기초연금(남한보다 상대적으로 높은 수준으로 100% 노인에게 지급)이 사실상 국민최저선을 보장하는 기초생활보장제도이자 보편적이고 기본적인 소득보장제도로써의 역할을 동시에 하도록 설계하였다. 물론 이때 국민연금(균등부분이 제거되거나 축소된 비례연금부분 연금)이 북한 지역 경제사정에 맞게 점진적으로 새로이 적용 확대하여 기초연금을 보완하는 역할을 수행하도록 했다. 다만 통일과도기에는 국민기초생활보장제도는 소득 및 자산조사가 곤란하거나 의미가 없어 적용하지 않고 나

중에 점진적으로 적용하는 것으로 전제하였다.

이때 두 지역의 기초연금과 국민연금의 개념과 역할이 서로 다른 점, 즉 서로 다른 소득보장체계를 적용하고 있음에 주목해야 한다. 보다 쉽게 말해, 남한의 경우 국민연금이 주요한 소득보장제도이고 기초연금이나 기초생활보장제도는 부차적 혹은 보충적인 역할을 하도록 설계되어 있는 반면, 북한의 경우 기초연금과 국민연금이 함께 주요한 소득보장제도의 역할(나중에 점차 기초생활보장을 도입하여 보완하는 역할 수행)을 하도록 설계되어 있다는 것이다. 즉 남한의 경우 국민연금에 소득보장의 무게 중심을 두고 있는데 반해 북한 지역의 경우 기초연금과 국민연금 모두에 게 소득보장의 무게 중심을 비슷하게 유지하고 있는 점에서 차이가 있다.

이렇게 서로 다른 소득보장체계를 완전통합기에 접어들면서 일원화하고자 할 때 본 연구는 과도기 동안 북한 지역에 적용된 소득보장체계(전형적 기초+비례 이원체계)를 중심으로 일원화할 것을 제안하고 있다. 남한에 적용된 소득보장체계(기초+비례 불완전 조합체계)보다 과도기 동안 북한 지역에 적용한 것이 여러 면에서 효율적이라고 판단되기 때문이다. 공적연금을 북한체제로 일원화하는 것이 효율적인 가장 큰 이유는 무엇보다도 북한 지역에 적용된 연금체계가 수지상등원칙에 의거하여 설계·적용되었으므로 인구고령화 시대에 재정적으로 지속가능성이 높기 때문이다. 두 번째 이유는 보편적 기초연금 등을 통해 북한 주민에 대한 노후보장의 보편성과 적정성을 담보할 수 있다는 점이다. 사회보험 중심의 제도는 그 속성상 사각지대와 급여 적정성 문제를 피해 가기 어렵다. 보편적 기초연금이 그러한 문제를 보완할 것이다.

셋째, 전체 국민의 수용성이 높다는 것이다. 현행 남한의 연금체계를 북한 지역에 통일완성기의 통합모형으로 적용할 경우 북한 주민의 보장 수준 하락은 감내하기 어렵다. 반면 북한모형을 남한 지역에 적용하는 것

은 상대적으로 감내할 수준이다. 마지막으로, 계층 간 사회통합 차원에서도 합리적이라는 판단에서이다. 북한 지역 연금체계에 맞추게 일원화하게 되면, 현행 남한의 분절적 체계가 통합·일원화할 수 있는 계기를 마련할 수 있으며, 이를 통해 남북한 사회통합뿐만 아니라 사회계층 간 사회통합의 큰 기반을 제공할 수 있을 것이다. 다만, 이 경우 특수직역연금도 국민연금과 유사한 연금체제로 전환하는 등 제도 간 통합 및 일원화 과정이 전제되어야 한다.

이러한 공적연금의 일원화와 함께 공적연금과 기타 제도 간의 역할도 재설정할 필요가 있다. 우선 기초연금이 보편화되는 상황을 반영하여 국민기초생활보장제도의 기능과 역할을 새로이 규정해야 한다. 통합기 기초연금은 이미 기본적 생존권 보장에 필요한 최저수준을 보장하는 제도로 확립됨에 따라 이와 상당히 중첩되는 국민기초생활보장제도는 그 보다 차원이 높은 문화적 생존권을 보장하는 제도로 역할을 재정립할 필요가 있다는 것이다. 이에 기존의 통합적 국민기초생활보장제도에서 노인과 장애인을 위한 국민기초생활보장제도를 분리하고, 그 수급요건이나 급여수준은 근로계층 등 다른 계층과 구분하는 체제로 전환해야 할 것이다. 특히 통일 이후 과도기를 지나는 동안에도 여전히 북한 주민의 재산 수준은 남한 주민에 비해 월등히 낮을 가능성이 높는데, 남북 주민 간 보장수준의 형평성을 확보하는 차원에서도 그러한 변화는 불가피할 것으로 예상된다.

나아가 완전통합기에는 공적연금 및 기초생활보장제도의 재확립과 함께 다층화 관점에서 사적연금의 역할과 기능을 보다 명확히 재정립해야 할 것이다. 남한은 공적연금을 보완하기 위해 사적연금을 활성화하기 위한 노력을 이미 오래전부터 기울여 왔다. 하지만 여전히 사적연금의 역할은 낮은 가입률과 연금수급률 등을 감안할 때 남한 지역에서조차도 미흡

한 실정이다. 북한 지역의 경우 통일 이후부터 겨우 사적연금을 축적하기 시작하기 때문에 통합기에 사적연금은 더욱 열악할 것으로 예상된다. 따라서 통일 전에는 남한 지역 사적연금이 충분히 보완적 기능을 하도록, 즉 공사연금이 상호 적정한 역할 분담을 할 수 있도록 공적연금 수준의 적정 조정, 이를 기반으로 한 사적연금의 활성화 등 다양한 제도적 개선의 노력을 기울여 나가야 할 것이다. 남북통일 이후 인구고령화는 지속될 것으로 예상되고 이로 인해 공적연금의 재정적 지속성은 끊임없이 위협을 받을 것으로 예상된다. 이로 인해 공적연금은 취약해질 수밖에 없으며, 이를 보완하기 위해서라도 사적연금의 역할과 기능을 더욱 확대해 나가야 할 것이다.

끝으로, 중요한 점은 통일 과도기 이후 우리나라의 연금체제로서 기초+비례연금 이원연금모형이 합리적이고 효율적인 통합모형이라면 통일 이전에 초기에 그러한 체계로 전환하는 노력을 적극 추진할 필요가 있다. 물론 통일의 관점에서만 그러한 체계전환을 추진하기는 쉽지 않을 수 있다. 지금도 현 체제를 유지해야 한다는 입장과 기초+비례 이원체제로 전환해야 한다는 입장이 팽팽히 맞서고 있어 단기간 내에 체계의 혁신적 변화는 기대하기 어려운 것이 사실이다. 특히 그러한 체계로의 혁신은 국민연금은 물론 공무원연금 등 특수직역연금이 급여수준의 하향조정을 전제로 하는 개혁부터 성사시켜야 하는데, 급여수준 하향조정에 대한 국민적 저항이 큰 상황이기 때문이다. 그러나 인구고령화 시대에 현재와 같은 기형적인 연금체제를 장기적으로 유지하기는 어렵다는 점은 명확하다. 따라서 점진적으로라도 통일 전에 기형적인 연금체제를 정상화(전형적인 기초+비례연금으로 전환)시켜 가는 노력을 지속적으로 추진해 나가는 것이 바로 통일 준비라고 판단된다.

제 7 장

기초연금 적용 방안

제1절 서론

제2절 적용 대상

제3절 급여

제4절 재정

제5절 전달체계

제6절 소결

제1절 서론

1. 기초연금제도의 위상

과도기 이중체제기에는 기초연금의 위상을 ‘유일한 공적연금’, ‘주요 노후소득원’, ‘최저소득보장’이라는 다중적 정체성(multiple identities)으로 제도적 위상을 설계한 바 있다(이철수 등, 2016, p. 270). 단일체제기의 기초연금의 위상은 통일 11년차부터 구축될 다층 노후소득보장 체계의 항구적인 0층의 기초소득보장제도로 이해될 수 있다. 요컨대 유일한 공적연금과 주요 노후소득원이라는 위상은 기초보장 공적연금으로의 위상으로 변화하고 최저소득보장이라는 위상은 지속되는 것이다.

먼저, 유일한 공적연금과 주요 노후소득원이라는 위상은 보충적 공적연금으로의 위상으로 변화하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 통일 후 10년간 국민연금에 보험료를 납부했던 가입자들이 수급자로 변화하기 때문이다. 이미 구체제에서의 북한 주민들의 가입과 수급을 모두 포함한 재산권은 인정하지 않는 것으로 가정한 바 있다. 따라서 통일 11년차가 시작되는 단일체제기에는 ‘기초연금 + 국민연금’으로 공적연금제도가 구성되므로 유일한 공적연금이 될 수 없다. 또한 기초연금의 위상은 0층의 기초소득보장제도이므로 이중체제기에 북한노인을 위한 기초연금이 주요 노후소득원으로 역할을 하였다면, 단일체제기에는 현 남한의 노후소득보장 체계와 유사하게 국민연금제도를 중심으로 노후소득보장 체계가 구축되

므로 기초연금의 위상은 보충적으로 변모하게 되는 것이다. 둘째, 퇴직연금과 개인연금으로 구성된 사적연금도 약 10년이라는 짧은 기간 동안 성숙되기 어려울 것으로 예상되기 때문이다. 셋째, 남한 노인과 비교하여 북한 노인의 노동력 수준이 동일한 수준으로 제고되기 어려워 근로소득도 낮을 것으로 추정되기 때문이다. 따라서 이중체제기의 경우, 유일한 공적연금이자 주요 노후소득원이라는 기초연금의 위상은 단일체제기의 경우, 국민연금의 소득비례 기능을 보완하는 기초보장의 역할로 한정될 것이다.

다음으로 최저소득보장이라는 위상은 지속될 것이다. 기초연금은 일반적으로 제도적 본성상 낮은 수준의 정액급여로 제공되어 왔고, 그 속성은 남한에서도 쉽게 변화하기 어렵기 때문이다. 소득비례의 특징이 강한 국민연금, 직업과 직종에 따라 가입 문턱이 높은 퇴직연금, 고소득층이 주로 가입하는 개인연금, 상대적으로 높은 노인 근로시장의 장벽을 고려할 때, 북한 노인에게 기초연금은 노후소득보장의 전체 체계에서 0층으로서 역할을 할 것이다. 0층으로서의 역할이라는 것은 최저소득보장으로서의 제도적 위상이다. 물론 전략적·장기적으로 복지국가의 성숙에 따라 기초연금의 최저소득보장의 제도적 위상은 인간다운 생활 보장의 제도적 위상으로 변모할 필요가 있다. 그러나 통일로 인해 발생하는 사회경제적 문제뿐만 아니라 복지 자본주의에서 발생하는 신사회위험을 고려할 때, 전략적으로 추구될 수 있는 인간다운 생활 보장으로서의 기초연금의 위상은 통일 11년차에 현실화되기 어려운 측면이 있다.

이상의 이유로 과도기 이중체제 기간 동안 다층적 정체성으로 인해 그 역할이 과중하고 막중했던 기초연금은 국민연금을 중심으로 한 다층 노후소득보장 원천의 등장으로 현재의 자리로 복귀할 것이다. 요컨대 통합체제기에 단일화된 기초연금제도는 항구적인 0층의 기초보장제도로 남

북 간에 동일하게 설정된다.

2. 기초연금제도의 목적

이중체제기 북한 노인의 기초연금제도의 목적으로 “북한 노인의 빈곤 해결 및 최저 노후생활을 보장함으로써 절대적 빈곤에 처한 북한 주민의 경제적 안정을 도모하고 남북한 사회통합에 기여”(이철수 등, 2016, p. 270)하는 것으로 설정한 바 있다. 단일체제기 기초연금제도의 목적은 남북한 노인의 경제적·사회적·문화적 최저생활을 보장하고 궁극적으로 인간다운 생활을 할 수 있도록 하며 사회통합에 기여하는 것이다.

3. 기초연금제도의 운영 방향

단일체제기 북한 주민을 위한 기초연금제도 운영 방향은 다음과 같다. 첫째, 단일체제기 기초연금제도의 운영은 기본적으로 현행 남한의 기초연금 모델과 동일한 것으로 한다. 소득 하위 70%를 목표로 낮은 수준의 기초연금을 제공하고 빈곤 예방 및 최저소득을 보장하는 방향으로 제도를 설계하는 현금급여 방식이다.

둘째, 단일체제기 기초연금제도의 적용 대상은 소득 하위 70% 이하 남 북한 65세 이상 노인이다. 이중체제기에 북한의 65세 이상 전체 노인을 대상으로 하였다면, 단일체제기에는 남한의 현행 제도와 마찬가지로 북한의 소득 하위 70% 이하 노인을 대상으로 한다. 그것이 가능한 이유는 통일 초기 절대 다수의 빈곤 상황 및 소득조사의 어려움은 이중체제기 10년에 걸쳐 일정한 수준까지 극복할 수 있기 때문이다. 다만 본 연구에서는 통일 이후의 변화를 정확히 예측할 수 없고, 특히 북한의 경제수준이

남한의 경제수준에 대응할 정도로 발전하기 어렵다는 가정에 기초하여 최소가정으로 소득 하위 70%, 중립가정으로 빈곤규모를 제외한 노인 인구의 80%, 최대가정으로 특수지역연금 수급자를 제외한 92% 이상으로 설정하여 정책결정의 여지를 남겨두고자 한다. 여기서 제기한 각각의 구체적인 기준은 이후 서술한다. 소득조사를 통해 급여대상 선정에서의 오류, 특히 선정기준액보다 더 많은 소득인정액을 가질 경우에는 급여환수 제도(claw-back system)를 통해 급여대상을 사후 감소시키는 통제장치를 둘 필요가 있다. 그것은 10년간의 소득파악 노력에도 불구하고, 돈주나 특권층에 대한 소득파악의 한계를 가정한 조정제도라고 할 수 있다. 아울러 이중체제기에 적용했던 부부 감액을 단일체제기에도 적용하며, 전체 65세 이상을 대상으로 하여 이중체제기에는 고려하지 않았던 지역연금 수급자 규모를 추정하여 기초연금 적용 대상에서 제외시키고자 한다.

셋째, 단일체제기 기초연금제도의 급여수준은 현행의 기초연금제도 급여산식에 기초하여 계산하되, 남북한 노인에게 차등 급여를 제공한다. 단일체제기 진입 시점에도 상당 수준의 남북한 경제력 격차가 존재할 것으로 예상되는바, 차등 급여를 제공할 수밖에 없기 때문이다. 이에 남북한 A값이 동일해지는 시점에서 남북한 기초연금 급여수준을 동일하게 지급하는 것으로 한다. 이철수 등(2016)의 이중체제기 논의와 마찬가지로, 경제특구 평균임금을 A값하고 역시 급여수준을 북한 A값의 20%, 50%, 100%로 가정한 최소, 중립, 최대 가정을 단일체제기에도 공히 적용하는 것으로 한다. 여기에서 북한 A값의 20% 급여수준은 앞서 6장의 '소득보장체계의 기본 틀'에서 제시한 의도와 맞닿아 있다. 다만 향후 북한 경제수준의 남한으로의 수렴은 단순 예측이 어려운 지점이 존재하므로, 정책적 판단의 여지를 주기 위해 이전 연구의 연장선상에서 북한 A값의 50%와 100%의 가정을 추가로 제시한다.

넷째, 단일체제기 기초연금제도의 재원은 일반회계로 운용하며, 중앙정부와 지방정부가 분담하되 북한 지역에 한해서는 통일 중앙정부가 최대의 부담한다는 원칙을 제시한다. 이중체제기에는 기초연금 소요 재정의 분담 주체를 통일 중앙정부, 사실상 남한정부의 조세로 가정한 바 있다. 그러나 통일 후 10년 동안 북한의 자체 경제발전에 따라 일반 재정이 축적되고 중앙집권적인 계획경제에 의한 일반회계가 아닌 북한 지역의 분권화된 지방경제가 활성화되며, 재정의 운용능력도 성장할 것이라고 예상할 수 있다. 따라서 기본적으로 중앙정부와 지방정부가 공동 부담하는 원칙을 갖는다. 다만 그 비율에 있어서는 낮은 지방자치수준 및 재정 자주도를 감안하여 북한 지역에 한해 통일 중앙정부의 역할을 확대하는 방향으로 편성할 필요가 있다. 마지막으로 위에서 언급한 적용 대상 및 급여수준에 대한 가정에 기초하여 이중체제기의 연속선상에서 2027년부터 2036년까지의 소요재원을 탐색적으로 추계한다.

다섯째, 단일체제기 기초연금제도의 전달체계는 전국적 범위에서 통합 전달체계를 취한다. 이중체제기에는 북한의 노동시장 활성화 차원 및 자생력 강화 차원에서 북한의 사회보장 전달체계 복구를 기본원칙으로 하였고, 주민센터를 중심으로 한 기존의 북한 전달체계에서 한계가 발생할 경우에만 제한적으로 인터넷을 통한 전자 급여업무 등의 지원을 하는 것으로 제시한 바 있다. 그러나 통일 후 10년 동안 분절된 전달체계는 통합된 전달체제로 변모할 만한 기초 체력을 충분히 확보할 수 있는 기간이라고 예상할 수 있다. 따라서 남북한 통합 국민연금공단이 기초연금 업무를 한반도 전역에서 수행하도록 한다.

제2절 적용 대상

단일체제기에는 소득인정액이 선정기준액에 미치지 못하는 만 65세 이상의 남북한 노인층의 생활안정을 도모하고자 기초연금을 지급한다. 과도기 이중체제 시기에는 북한 노인의 대다수가 절대빈곤에 처해있다는 상황적인 이유와 소득조사 수단의 미비 등의 문제로 만 65세 이상의 전체 북한 주민을 대상으로 기초연금을 지급하는 것으로 제도를 설계한 바 있다(이철수 등, 2016, p. 285). 그러나 통합기에는 과도기에서 제기되는 문제, 북한 노인의 절대 빈곤과 소득파악 문제가 상당 부분 해소될 것으로 전망된다. 이에 남한과 동일한 사회보장제도를 북한 주민에게도 적용한다는 원칙하에, 남한과 같이 소득수준이 높은 일부 노인에게는 기초연금을 지급하지 않는 것으로 한다.⁴⁷⁾ 이처럼 단일체제기에는 북한의 일부 노인층에게 기초연금을 지급하지는 않지만, [그림 7-1]과 <표 7-1>에 나타나는 것처럼 북한 주민에게서도 뚜렷하게 나타나는 고령화 추세를 고려할 때 지원 대상 규모는 꾸준히 늘어날 것으로 예상된다.

47) 2017년 기준 선정기준액은 단독가구는 월 119만 원, 부부가구는 월 1,90만 4000원으로 소득평가액과 재산의 소득환산액의 합인 소득인정액이 이보다 적은 만 65세 이상 인구에 기초연금이 지급된다.

[그림 7-1] 북한 노인인구 증가 추세



자료: 1) 북한통계(연령별 추계일자), (2011. 4. 1.). 통계청 국가통계포털.
http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_IJGA01_001&conn_path=13에서 2017. 9. 4. 인출.
2) 북한통계(중위연령·부양비·노령화지수), (2012. 5. 1.). 통계청 국가통계포털.
http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_IJGA01_004&conn_path=13에서 2017. 9. 4. 인출.

〈표 7-1〉 북한의 연령별 인구추계 및 노년부양비

(단위: 명, %)

연도		2020	2030	2040	2050
인구수	0~14세	5,019	5,243	4,768	4,481
	15~64세	17,822	17,735	16,920	16,733
	65세 이상	3,006	3,935	5,652	6,352
노년부양비(백 명당)		14.2	19.2	28.2	29.4

자료: 1) 북한통계(연령별 추계일자), (2011. 4. 1.). 통계청 국가통계포털.
http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_IJGA01_001&conn_path=I3, h에서 2017. 9. 4. 인출.
 2) 북한통계(중위연령?부양비?노령화지수), (2012 5. 1.). 통계청 국가통계포털.
http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_IJGA01_004&conn_path=I3에서 2017. 9. 4. 인출.

한편, 단일체제기 기초연금 적용 대상과 관련해 현행 남한 기초연금 제도는 직역연금 수급자들에 대한 지원 제외 요건을 규정하고 있다는 점 역시 고려할 필요가 있다. 구체적으로 기초연금법 제3조 제3항 및 부칙 제5조에서는 공무원연금법이나 사립학교교직원연금법, 군인연금법, 그리고 별정우체국직원법 등에 의거한 연금 수급권자 및 그 배우자에 대해서는 기초연금을 지급하지 않는 것으로 규정하고 있다. 그런데 여기에는 예외 조항이 있는데, 해당자들 중에서 재직기간이 10년 미만인 연계연금 수급권자나 그 배우자, 그리고 장해보상금이나 유족연금일시금, 유족일시금을 받고 5년이 경과된 수급권자 및 그 배우자는 기초연금을 수령할 수 있다.

〈표 7-2〉 직역연금 종류별 기초연금 대상 여부

구분	직역연금 종류	기초연금 대상	직역연금 종류	기초연금 대상
공무원연금 사립학교교 직원연금 (사학연금)	퇴직연금	제외	순직유족보상금 (공무원연금만 해당)	해당
	퇴직연금일시금	제외	위험직무순직유족보상금 (공무원연금만 해당)	해당
	퇴직연금공제일시금	제외	사망조위금	해당
	장해연금	제외	퇴직일시금	해당
	연계퇴직연금 ¹⁾	제외	유족일시금	해당
	연계퇴직유족연금 ¹⁾	제외	퇴직수당	해당
	유족연금	제외	유족보상금	해당
	위험직무순직유족연금 (공무원연금만 해당)	제외	재해부조금	해당
			유족연금특별부가금	해당
	장해보상금	수령 후 5년 경과 시 해당	공무상요양비 (사학연금의 경우 직무상요양비)	해당
	유족연금일시금			
	유족일시금 ²⁾ (공무원연금만 해당)			
군인연금	퇴직연금	제외	유족연금부가금	해당
	퇴직연금일시금	제외	유족연금특별부가금	해당
	유족연금	제외	퇴직수당	해당
	상이연금	제외	공무상요양비	해당
	연계퇴직연금 ¹⁾	제외	사망보상금	해당
	연계퇴직유족연금 ¹⁾	제외	장애보상금	해당
	유족연금일시금	수령 후 5년 경과 시 해당	사망조위금	해당
별정우체국 직원연금			퇴직일시금	해당
			재해부조금	해당
	퇴직연금	제외	퇴직일시금	해당
	퇴직연금일시금	제외	퇴직수당	해당
	퇴직연금공제일시금	제외	유족연금부가금	해당
	유족연금	제외	유족연금특별부가금	해당
	연계퇴직연금 ¹⁾	제외	유족일시금	해당
	연계퇴직유족연금 ¹⁾	제외	사망조위금	해당
	유족연금일시금	수령 후 5년 경과시 해당	재해부조금	해당

주: 1) 연계퇴직연금, 연계퇴직유족연금: 직역재직기간 10년 이상자에 한함.

2) 공무상 사망 등으로 유족연금 대신 일시금으로 받은 경우.

자료: 보건복지부. (2017). 2017 기초연금 사업안내. p. 39.

그뿐만 아니라, 기준연금액의 50%를 지급하는 특례대상자도 두고 있다. 특례대상은 두 종류이다. 첫 번째는 기초연금법 개정으로 인해 혜택을 받지 못하는 노년층을 위한 특례 규정으로, 1949년 6월 30일 이전 출생자 중 종전 기초노령연금법에 따른 기초노령연금 수급권자가 소득인정액이 선정기준액보다 낮은 경우이다. 두 번째, 1996년 6월 30일 이전 출생자 중 장애인연금법상 특례수급권자가 65세에 도달할 당시의 소득인정액이 선정기준액에 미치지 못하는 때이다.

사실 과도기 이중체제 시기에는 통일 이전 북한에서 운용하던 공적연금의 기득권을 인정하지 않기 때문에, 직역연금 수급권자 및 그 배우자에 대한 고려가 문제시되지 않는다. 게다가 해당 시점의 북한 노인의 빈곤 문제에 대응하기 위해 전체 북한 노인주민에게 기초연금을 지급하는 것이 제도의 골자이기에, 기초연금법 개정에 따른 제외대상의 문제도 논의 대상이 아니다. 단일체제기에 역시 특례대상자 관련 기준은 시기의 문제 등으로 큰 고려대상이 아닐 수 있다. 그러나 단일체제기에는 남북한에 같은 기초연금제도를 운영한다는 것이 기본 전제이므로, 직역연금 수급권자로 기초연금 적용제외 대상으로 분류되는 북한 주민을 고려해야 한다. 과도기를 거치면서 새로이 남한의 직역연금에 가입하게 되는 북한 주민들이 발생하기 때문에 이 부분에 대한 고려가 불가피하다.

제3절 급여

단일체제기 기초연금 수급대상으로 선정된 만 65세 이상 북한 주민에게는 이중체제기와 마찬가지로 A값의 20%, 50%, 100%에 상응하는 급여를 지급하는 것을 고려한다. 이는 남북한 경제 수준 차이를 반영하여,

완전한 통합이 단일체제기에도 쉬이 적용되기는 어렵다는 현실적인 고려에 기초한다.

현행 남한 제도는 다음의 산식에 기초하여 2만 원에서 기준연금액까지에 해당하는 급여를 지급한다.

$$\text{기초연금액} = (\text{기준연금액} - 2/3 \times A\text{급여액}) + \text{부가연금액}$$

먼저 2017년 현재 기초연금 기준연금액은 20만 6050원이나, 2018년 4월부터는 25만 원, 그리고 2021년 4월부터는 30만 원으로 인상될 예정이다.⁴⁸⁾ 이 값은 2014년 7월 국민연금 가입자 평균소득월액(A값)의 10% 수준으로 설정되어 매년 소비자물가변동률에 따라 조정되고 있다. 이에, 현행 남한 기초연금제도가 유지된다고 가정할 때, 통합기가 시작되는 2027년 시점에는 30만 원에서 6개년의 물가변동률이 반영되어 기준연금액이 인상될 것이다. 아울러 부가연금액은 국민연금이나 연계연금 수급권 등에 따라 산정된 금액(기준연금액 - $2/3 \times A$ 급여액)에 추가적으로 더해 주는 금액으로, 기준연금액과 동일하게 조정되고 금액은 기준연금액의 50% 수준이다. 이는 직역연금 특례대상자에게도 적용되는 부분이다. 특례적용자들의 기초연금액은 기준연금액의 50%(부가급여액) 혹은 장애인연금 기초급여액의 50%에 해당하는 금액이다.

그리고 산식에서 A급여액은 소득재분배급여금액으로, ‘국민연금 급여액 등’에서 기초연금적 성격을 가진 부분이다. 이는 국민연금 및 연계연금 수급권자의 기초연금액 산정을 위해 고려되는 부분으로, 해당 금액이 산출되는 사람들은 이를 적용한다. 기준연금액과 마찬가지로, 물가상승률에 따라 매년 조정된다. 구체적으로 A급여액은 가입기간별 비례상수와

48) 이러한 인상 내용은 2017년 5월 수립된 문재인 정부의 국정과제이며 8월 입법예고되었다.

국민연금 지급 사유 발생 시에 적용되는 금액 그리고 국민연금 지급 사유 발생 시점까지의 전국소비자물가변동률을 곱한 값을 12개월로 나눈 값이다. 통일 시점으로 가정된 2016년부터 2027년까지의 가입기간별 비례상수는 1.5(2008년)에서 1.215까지 매년 0.015씩 감소하는 것으로 규정된다. 그리고 이 값은 2028년 이후부터는 1.2로 유지된다.

이어서 지급 사유별 급여액(A값)은 지급 사유 발생 시기에 따라 다른 기준이 적용된다. 우선, 2001년 2월 이전에 지급 사유가 발생한다면, 연금수급 전년도에의 평균소득월액을 적용한다. 그리고 2001년 3월 이후 국민연금 지급 사유가 발생하는 경우에는 연금수급 전 3개 연도의 평균소득월액 평균액을 기준으로 산정한다. 단, 2000년 3월부터 2002년 2월까지의 시기에 지급 사유가 생긴 경우는 127만 1595원을 적용하도록 규정한다. 통합기 북한 주민의 기초연금 지급과 관련해서는 통일 시점을 2016년으로 가정했기 때문에(이철수 등, 2016), 2001년 3월 이후에 국민연금 지급 사유가 발생한 경우를 기준으로 산정하는 것이 타당하다. 따라서 연금수급 전 3개 연도의 평균소득월액 평균액을 적용하게 된다.

단일체제기 북한 주민 중 국민연금과 연계연금 수급권자가 있다고 한다면, A급여액의 산정과 관련한 가정이 필요하다. 이는 A급여액은 가입기간별 비례상수와 국민연금 지급 사유 발생 시점에서의 적용 금액(A값), 국민연금 지급 사유 발생 시점까지의 전국소비자물가변동률의 곱을 12개월로 나눈 값으로 산출한다. 이때 가입기간별 비례상수는 고정된 값이므로, 지급 사유 발생 시기의 적용 금액(A값)과 소비자물가변동률에 대한 고려가 필요하다. 원칙적으로는 A값과 관련해, 국민연금(노령연금) 최소가입기간이 10년임을 감안할 때, 통일 한국의 북한 주민에게 지급 사유가 최초로 발생하는 시점은 2027년이므로, 이전 시기인 2024년부터 2026년의 평균임금 수준을 국민연금 지급 사유의 발생에 따른 A값으로 간주

할 수 있다. 이후 시기의 A값도 마찬가지로 해당 연도의 전 3개 연도의 평균값으로 갈음할 수 있다.

그러나 현실적으로 북한 주민들이 국민연금 수급권을 가지고 있다고 하더라도, 수령하는 연금급여의 수준이 남한 주민과 비교할 때, 단일체제 기에도 그리 높지 않을 것으로 예상된다. 관련해서 기초연금제도는 ‘국민연금 급여액 등’이 기준연금액의 150% 이하인 경우는 기준연금액 산정 대상으로 분류하고 있다. 기준연금액은 최대 기초연금 지급액이기도 한데, 북한 노인 주민의 취약성을 고려하면 적용 대상인 북한 주민에게는 모두 기준연금액에 상응하는 기초연금액을 보장될 것으로 보인다. 다만, 기준연금액 역시도 남북 경제력 수준을 고려하면 상당히 높은 수준이기 때문에, 전체 기초연금 지급 대상 북한 주민에게 보장하는 것은 이중체제기 종료 시점에서의 남북한 경제 수준 차이를 감안할 때 현실적이지는 않다. 이에 본 연구에서는 북한 주민에게는 이중체제기와 마찬가지로 A값의 20%, 50%, 100%의 급여를 지급하는 방안을 고려한다.

한편, 현행 남한의 기초연금제도는 감액 규정을 두고 있다. 두 가지 종류가 있는데, 부부감액과 소득역전방지감액이 그것이다. 부부감액은 부부가 모두 기초연금 수급권자일 때, 부부 각자의 기초연금액을 20%씩 감액하는 것이다. 이는 가구형태 간 생활비 차이를 반영하기 위함이다. 부부가구의 경우, 단독가구보다 생활비가 2배 늘어나는 것이 아니라, 2인이 공동으로 사용할 수 있는 물품 등으로 인해 생활비를 절감할 수 있기 때문이다. 다음으로 소득역전방지감액은 기초연금 수급으로 인한 미수령자와 수령자 간의 소득역전현상을 최소화하기 위한 조치이다. 구체적으로 소득인정액과 수령하게 되는 기초연금액의 합산액이 선정기준액보다 많은 경우 일부 기초연금액을 삭감하는 것이다.

이와 관련해 이철수 등(2016)은 과도기 이중체제 시기 기초연금을 수

령하는 북한 노인 가구 구조를 남한의 그것과 같은 것으로 가정해 해당 시기 북한 주민의 기초연금 소요재정에서 부부감액분을 산출한 바 있다. 즉 장래가구추계 자료에서 이중체제기에 해당하는 시기의 65세 이상 가구 중 1인 가구 비중을 단독가구 수급자로, 이외의 모든 노인가구는 부부가구로 간주한 것이다. 남한의 자료를 추정해 활용한 것은 북한의 연령별 가구구조에 관한 정보 파악이 어렵기 때문이다.⁴⁹⁾ 단일체제기 역시 북한 노인 주민의 가구구성비에 대한 고려가 급여 지급과 관련해서는 중요하게 고려되어야 하는데, 이 경우에도 해당 시기의 북한 지역 가구구성에 대한 정확한 정보를 얻을 수 없다는 제약이 있다.

그뿐만 아니라, 적용 대상 산정에서 선정기준액 이하의 소득인정액을 보유한 북한 노인 주민을 선별하는 것과 아울러 소득역전방지 감액 적용 대상에 대한 고려도 필요하다. 이중체제기에서는 북한의 절대빈곤 상황을 감안하여 만 65세 이상의 모든 북한 주민에게 정액급여를 지급하는 것을 원칙으로 하였다. 이에 소득역전방지감액이 고려되지는 않았다. 그러나 이 시기를 거치며 북한 주민들의 경제 수준이 향상되어 일부 북한 노인 주민은 높은 소득, 재산을 보유할 가능성이 있으므로 이 부분에 대한 고려도 불가피하다.

연금급여 이외에 남북한의 고령화 추세를 고려할 때, 북한 노년층의 고용촉진을 위한 추가적인 노력도 필요하다. 이에 과도기 이중체제기에는

49) 물론 남한에 거주하는 북한이탈주민의 가구구성을 활용하는 방안도 있다. 2011년 이후 진행되고 있는 북한이탈주민 정착실태조사 등을 통해, 연령별 북한이탈주민 규모 추산이 가능하기 때문이다. 그러나 북한이탈주민의 가구구성은 특수성이 있다. 김정은 체제 이후 강화된 감시체제로 인해 가족동반입북이나 남한에 먼저 정착한 북한이탈주민이 북한의 가족을 데리고 와서 함께 살게 되는 계획입국 형태가 감소하면서 단독가구 증가(북한인권정보센터, 2013; 김현아, 조영아, 김요완, 2014, p. 322)하는 등 정치적 상황에 좌우되는 측면이 큰 것이다. 게다가 북한 지역에 원가족이 있는데 남한에 혼자 거주하고 있는 노인가구의 규모도 무시할 수가 없다. 이에 통일 이후의 북한 주민의 가구구성을 파악하기에는 부적절할 수 있다.

「북한장년고용특별법」의 제정을 고려한 바 있다(이철수 등, 2016, pp. 299-303). 이는 남북한 제도 이질성으로 인한 사각지대 문제 해소를 위한 정책적 수단으로 고려된 것이다. 북한 년로연금이 만 60세 이상 남성 그리고 만 55세 이상 여성을 대상으로 지급되는 데 반해, 기초연금은 만 65세 이상을 대상으로 하여 일부 북한 장년층의 소득 불안이 가중될 수 있다. 특히, 과도기 이중체제기에 북한 공적연금의 기득권을 인정하지 않기 때문에 이는 더 심화될 공산이 있다. 이에 소득공백이 우려되는 북한 장년층을 위한 특별법을 한시적으로 도입하여 이들의 고용 촉진을 도모하고자 한 것이다. 이와 같은 노력으로 과도기 이중체제 시기를 거치면서 북한의 중장년층, 노년층의 경제활동참가율이 제고될 것으로 예상된다.

따라서 통합기 단일체제 시기에는 북한 주민만을 대상으로 하는 특별법은 폐지하고, 남북한의 고령층 취업지원을 위한 법적, 제도적 체계의 일원화를 도모한다. 현재 남한에서는 고령층의 고용촉진을 위한 다양한 제도를 시행하고 있다. 우선, 남한의 대표적인 고용서비스인 취업성공패키지는 생계급여 수급자 등의 취약계층은 물론(취업성공패키지 I, 만 35~69세) 만 35~69세 이하로서, ① 중위소득 100% 이하의 가구원으로서 실업급여 수급 종료 이후 미취업자, 고용보험 가입이력은 있으나 수급 요건을 충족하지 못한 미취업자, 고용보험 가입이력이 없는 자 및 ② 영세자영업자 (연간 매출액 8000만 원 이상 1억 5000만 원 미만인 사업자)인 중장년층도 참여할 수 있도록 규정하고 있다. 또 중장년층의 구직상담 및 취업알선, 진로설계 등을 위해 민간전달체계를 활용하고 있다(중장년일자리희망센터, 고령자인재은행, 대한노인회 취업지원센터 등). 해당 사업에는 일정 연령 조건만을 충족하면 서비스 이용에 제한이 없기 때문에, 북한 노인들도 자유롭게 해당 서비스를 이용할 수 있으리라 기대된다. 게다가 각 지자체에서 일자리 창출을 위한 다양한 지원책을 구비하고 있으므로, 이러한 제도에 대

한 적극적인 안내를 통해 북한 장년 주민의 참여를 독려할 수 있다.

아울러, 남한에서 현재 추진되는 사업에서 북한 노인 주민이 차별 없이 참여할 수 있도록 제도적 노력을 다하는 것이 필요하다. 특히, 장년 미취업자의 취업가능성 제고를 위해 이들을 인턴으로 채용하고 정규직 전환을 한 경우에 지원금을 지급하는 사업 등도 수행되고 있다. 취약한 북한 장년층의 경우는 우대조항 혹은 우선선정 등의 방식으로 도입하는 것을 고려해 볼 수 있다. 장려금 제도 운영에서 지원수준에 차등을 두지 않더라도 북한 장년층은 참여자격 요건을 다소 완화해서 적용하는 것 등이다. 예컨대, 취업지원 프로그램 이수를 의무화하고 있는 고용촉진지원금은 도서지역 거주자나 중증장애인, 여성가장 등에 대해서는 이를 적용하지 않는다. 이러한 예외규정 등을 북한 장년층에도 적용해볼 수 있겠다.

이외에도 다양한 형태의 노인일자리아사업이 진행되고 있다. 해당 사업에서는 단순노무형태뿐 아니라, 전문적인 기술이나 재능, 역량을 발휘할 수 있는 다양한 일자리가 제공되고 있다. 특히, 보건복지부에서 진행하는 노인일자리아사업의 경우 기초연금 수급자 중 저소득층을 우선 지원하기 때문에, 다수의 북한 노인들도 참여가 가능하다. 다만, 남북한의 교육체계, 노동시장 및 산업구조 등이 상이하여 기존에 제공되는 노인일자리가 북한 주민에게는 적합하지 않을 수 있다. 이에 북한 주민의 특성 등을 반영한 다양한 일자리 제공을 모색하는 것도 단일체제기의 중요한 과업이 될 것으로 보인다.

제4절 재정

1. 재정부담의 원칙

전술한 바와 같이 통합기 단일체제기 기초연금의 재원은 일반회계로 운용한다. 한시적으로 과도가 이중체제 기간에는 남한 주민의 조세 부담으로 남북한 노년층의 기초연금 재원을 마련한다는 원칙을 견지하였다(이철수 등, 2016, p. 288). 그러나 통합기 이후부터는 통일한국의 전 국민이 공히 기초연금 비용 조달에 기여하는 원칙을 공고히 한다. 이는 제도적 환경의 차이가 해소된 상황에서 기초연금제도의 실질적인 통합을 달성하기 위함이다. 이에 따라 기초연금을 위한 별도의 목적세를 도입하는 것이 아니라, 기존의 남한 기초연금에서와 같이 일반세에서 일정액을 활용하는 것으로 한다.

다만, 중앙정부와 지방정부의 재정부담과 관련해서는 통합기 단일체제기 초기에는 북한 지역에 대해서는 중앙정부의 부담을 최대로 인정하는 것이 요구된다. 현행 남한의 기초연금은 중앙정부가 전액을 부담하는 것이 아니라, 기초지방자치단체의 재정자주도 및 노인인구비율에 따라 지방정부가 일정액을 매칭 부담한다. 이때 기초연금법 제25조, 동법 시행령 제23조 제1항 별표2에 따라 다음의 <표 7-3>과 같이 국가(중앙정부)부담 비율은 100분의 40 이상 100분의 90 이하의 비용을 부담하도록 규정하고 있다.

〈표 7-3〉 기초연금 국가부담 비율 산정기준

구분		노인인구 비율		
		100분의 14 미만	100분의 14 이상 100분의 20 미만	100분의 20 이상
재정자주도	100분의 90 이상	100분의 40	100분의 50	100분의 60
	100분의 80 이상 100분의 90 미만	100분의 50	100분의 60	100분의 70
	100분의 80 미만	100분의 70	100분의 80	100분의 90

자료: 기초연금법 시행령 제23조 제1항 별표2.

이때 북한 지역의 노인인구비율은 남한의 기초지방자치단체보다 낮을 것으로 추계되고 있지만, 북한 지역에 대해서는 일정 기간 국가의 책임을 최대로 인정하는 것이 필요하다고 본다. 즉 중앙정부가 기초연금 지급액의 100분의 90을 부담하는 것이다. 그 이유는 중앙집권적인 사회주의 정치경제체제 유산으로 인해 지방자치수준 및 재정자주도가 남한의 그것과 비교하기 어려울 만큼 낮기 때문이다. 북한에서는 수령의 유일적 영도원칙에 의거하여 실질적인 지방자치가 제한적이다. 국가의 경제난 및 재정난으로 지방정부의 재정적 자율성이 강화되긴 하였지만, 실제 지방자치단체 사무에 관해서는 중앙의 감시와 통제가 강조되어 왔다(송인호, 조혜신, 2015, pp. 15-18). 이에 과도기 이중체제기를 거쳐 북한의 경제력이 일정 수준 이상 향상될 것으로 전망되지만, 취약한 지방자치의 경제적, 행정적 기반을 고려할 때 통합기 초기 단계에서는 중앙정부에서의 많은 재정부담이 수반되어야 할 것으로 보인다.

2. 소요재정 추계

그렇다면 통합기 단일체제하에서 북한 주민을 대상으로 기초연금을 운용하는 데 소요되는 재정은 얼마나 되는가? 본 절에서는 전술한 적용 대상 및 급여수준에 대한 가정에 기초하여 이중체제기의 연속선상에서 단일체제기에 해당하는 2027년부터 2036년까지의 소요재원을 탐색적으로 추계한다.

이철수 등(2016)에서는 과도기 이중체제 시기 북한 지역 기초연금 운용을 위한 재정 파악을 위해, 급여수준에 따른 세 개의 시나리오를 구성한 바 있다. 경제특구 평균임금을 A값으로 규정하고, A값의 20%(최소가정), 50%(중립가정), 100%(최대가정)로 구분해 과도기 이중체제 시기에 북한 주민에게 기초연금을 지급하는 데 소요되는 재정을 추계한 것이다. 이때의 최소가정은 북한 노인의 최저소득보장을 위한 가정으로 남한 수준의 2배 수준이고, 중립가정은 현재 남한의 기초연금과 국민연금 소득 대체율을 합산한 가정이며, 최대가정은 과도기 이중체제 종료시점에서의 급여수준 격차를 최대한으로 줄여 재정 충격을 완화하기 위한 가정이다. 이처럼 과도기 이중체제 시기에는 만 65세 이상 전체 북한 주민을 대상으로 급여를 지급하였기 때문에, 남북한의 경제력 차이를 우선 고려하여 급여수준이 중점적으로 고려되었다.

그러나 단일체제기에는 과도기와는 제도 환경에 차이가 발생한다. 기본적으로 남북한의 제도를 분리 운영하는 것이 아니라, 완전한 통합을 전제하는 것이다. 다만, 이중체제기를 거치더라도 북한의 경제력, 북한 주민의 삶의 수준이 남한의 그것과 동일한 수준에 도달하는 것은 현실적으로 불가능하다. 이에 급여수준을 결정하는 A값에 일정 수준의 차이가 불가피하므로 남북한 A값이 동일해지는 시점까지는 기초연금 급여수준에

서 남북한 간 차등이 존재하는 것이 설득력 있는 가정이 될 것이다. 이에 본 절에서는 이중체제기와와 연속선에서 이중체제기가 시작되는 시점의 경제특구 평균임금에 연도별 물가상승률을 적용해 조정한 값을 A값으로 간주하고, A값의 20%(최소가정), 50%(중립가정), 100%(최대가정)를 적용해 소요 재정을 추계한다.

더불어, 이중체제기에는 만 65세 이상의 전체 북한 주민을 대상으로 기초연금을 지급하여 적용 대상 문제가 대두되지 않았다. 반면에, 소득수준이 높은 일부 북한 주민의 적용 제외를 가정하는 통합기 기초연금 운용에 따른 소요재정을 파악하기 위해서는 기초연금 수급 대상자 규모에 대한 추계가 선행되어야 한다. 이때 고려할 사항은 세 가지이다. 첫 번째는 만 65세 이하 북한 노인 중 소득인정액이 선정기준액 이하인 대상을 추정하는 것이다. 관련해서 북한 노인 중 탈빈곤자의 수와 이들의 소득수준을 조사해야 한다. 두 번째는 직역연금 수급권자 및 그 배우자 규모에 대한 파악이다. 특히 기초연금의 적용을 받지 않는 재직기간이 10년 이상인 되는 직역연금 수급대상 규모에 대한 추정이 필요하다.⁵⁰⁾ 마지막으로 부부 2인이 수급하여 감액 적용 대상이 되는 북한 노인 부부가구 규모를 확인해야 한다.⁵¹⁾

50) 전술한 바와 같이 특례 적용 대상자들은 발생 시기가 통일 시점 이전이기 때문에, 적용 대상의 발생이 많지 않으므로 본 연구의 재정 추계에서는 고려하지 않는다.

51) 재정추계에서 소득역전방지감액 부분도 고려하지 않는다. 이는 후술하겠지만, 과도기 이중체제 시기를 거쳐 북한 지역, 북한 주민의 소득수준이 상당히 인상될 것으로 보이지만, 여전히 그 수준이 남한 주민과는 상당한 격차가 존재하기 때문이다. 이에 소득역전 방지감액분을 논외로 한다.

가. 적용 대상 가정

먼저 단일체제기 기초연금 적용 대상 규모를 추정하려면, 해당 시기 북한 노년층의 소득수준을 추정해야 한다. 이중체제기에는 북한 노인 전체가 절대 빈곤 상태에 직면해 있다고 간주하고 전체 만 65세 이상 인구를 기초연금 수급권자로 다루었다. 그러나 이 시기를 거치면서 기초연금 수령 노인과 특히, 과도기 종료 이후 노년층에 진입한 북한 노인들의 경우는 통일 이후의 경제활동으로 일정 수준 이상의 경제력을 확보하고 재산을 축적할 수 있다. 이에 북한 노인의 개략적인 평균 소득 및 재산수준을 추정하고, 기초연금 적용 대상 규모를 파악해야 한다.

기초연금액의 선정기준액은 만 65세 이상 인구 중 기초연금 수급자가 70% 수준이 되도록 소득평가액과 재산의 소득환산액을 감안해 복지부장관이 매년 고시하는 금액이다. 2017년 현재 선정기준액은 단독가구는 월 119만 원, 부부가구는 월 190만 4000원으로 2016년 대비, 19%씩 인상된 금액이다(2016년 기준, 단독가구 월 100만 원, 부부가구 월 160만 원). 그리고 이는 2017년도 기준 중위소득의 약 70% 수준에 수렴한다(단독가구의 2017년 기준 중위소득은 165만 3000원이고, 2인 가구의 기준 중위소득은 281만 4000원이다).

기초연금의 선정기준액 및 기준 중위소득은 꾸준히 인상되고 있는데, 2015년 이후 생계급여 등의 지급 준거가 되는 기준 중위소득은 가구규모에 상관없이 대략 3~4%씩 증가했다(3.5%로 가정). 해당 추세에 맞춘 기준 중위소득과 이의 70% 수준으로 설정한 단독 및 부부가구의 선정기준액은 다음의 <표 7-4>의 수준으로 예상된다.

〈표 7-4〉 기준 중위소득 및 기초연금 선정기준액 추계(월 단위)

(단위: 천 원)

시기	연도	단독가구		부부가구	
		기준중위소득	선정기준액	기준중위소득	선정기준액
과도기 이중체제시기	2017	1,653	1,190	2,814	1,904
	2018	1,703	1,192	2,898	2,029
	2019	1,754	1,228	2,985	2,090
	2020	1,806	1,264	3,075	2,152
	2021	1,860	1,302	3,167	2,217
	2022	1,916	1,341	3,262	2,284
	2023	1,974	1,382	3,360	2,352
	2024	2,033	1,423	3,461	2,423
	2025	2,094	1,466	3,565	2,495
	2026	2,157	1,510	3,672	2,570
통합기 단일체제시기	2027	2,221	1,555	3,782	2,647
	2028	2,288	1,602	3,895	2,727
	2029	2,357	1,650	4,012	2,808
	2030	2,427	1,699	4,132	2,893
	2031	2,500	1,750	4,256	2,979
	2032	2,575	1,803	4,384	3,069
	2033	2,653	1,857	4,516	3,161
	2034	2,732	1,913	4,651	3,256
	2035	2,814	1,970	4,791	3,353
	2036	2,899	2,029	4,934	3,454

단일체제시기 기초연금 선정기준액이 이상과 같을 때, 북한 주민의 소득인정액의 수준은 어떠한 것인가? 관련해서, 이철수 등(2016)은 과도기 이중체제 시기의 기초연금 급여액을 산정하기 위해, 평균임금 수준을 아래의 〈표 7-5〉와 같이 세 가지로 구성한 바 있다. 초기 값은 통일 당시 경제특구 노동자의 평균임금으로 가정하였고(2016년 기준 150\$), 이는 모든 가정에 공히 적용된다(연간 개념으로 환산할 경우 이는 200만 원 수준, 2017년 9월 기준).⁵²⁾ 다만, 인상률은 차이가 있는데, 이는 체제전환

52) 이는 통상적인 북한 주민의 소득수준보다는 다소 높은 수준으로 설정한 것이다. 실제로, 이석(2016)은 북한에서 법률상으로는 완전고용이 보장되지만, 실제로는 기업소나 협동

국들의 체제전환 이후 임금상승률(최소, 중립가정) 및 과도기 종료시점의 급여수준(최대가정)을 기초로 산정한 것이다. 구체적으로 최소가정은 데이터가 확보된 체제전환국 중 경제력이 낮은 아시아권의 네 개 국가, 아제르바이잔, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄의 평균임금상승률 1.9%를 적용한 것이고, 중립가정은 체제전환국 중 비교적 부유한 국가인 OECD 가입국, 헝가리와 슬로베니아의 임금 상승 평균인 4.4%를 적용한 것이다. 최대가정은 과도기 종료시점의 평균임금을 약 25만 원으로 가정하고 이에 수렴되게 평균급여 인상액을 5.3% 수준으로 간주한 것이다.

〈표 7-5〉 과도기 이중체제 시기 급여수준

(단위: 천 원)

연도	최소가정	중립가정	최대가정
2016	33.5	83.9	167.7
2017	34.2	87.5	176.6
2018	34.5	90.2	184.3
2019	34.8	92.9	192.3
2020	35.1	95.7	200.6
2021	35.4	98.5	209.4
2022	35.7	101.5	218.5
2023	36.0	104.5	228.0
2024	36.3	107.7	237.9
2025	36.7	110.9	248.3
2026	37.0	114.2	259.1

주: 2017년 10월 31일 환율 달러당 1118.07원 적용해서 산출.

자료: 이철수 등(2016), 통일 이후 북한 지역 사회보장제도: 과도기 이중체제, pp. 302-304을 기초로 산출.

농장에서의 소득으로는 생계를 유지하기 어려워 실질적으로 고용된 상태로 보기 어려운 집단이 많다고 지적한다. 이에 북한 주민의 실질 소득 및 소비 수준은 공식 데이터에서 확인되는 것보다 상당히 낮을 공산이 있다는 점을 제기하며, 북한 가구의 취사용 에너지 사용 데이터에 기초하여 실질 소득수준을 추정할 바 있다. 그 결과, 지역별로 편차가 있지만 북한의 구매력 평가(Purchasing Power Parity: PPP) 기준 1인당 GDP는 평균 948달러에서 1361달러 수준으로 나타난다. 이를 원화 가치로 환산하였을 때, 그 값은 최소 104만 원에서 최대 150만 원으로 확인된다. 다만 평양 지역 거주자들의 경우는 이보다 높은 293만 원에서 299만 원 수준이다.

이상의 임금 수준을 적용할 경우, 최소가정에서 통합기가 시작되는 2027년 월평균임금수준은 18만 9000원(167달러) 수준이고 중립가정에서는 23만 8000원(211달러), 최대가정에서는 27만 3000원(242달러)이 된다. 연 단위로 이 값을 환산하면 최소가정에서는 226만 4000원, 중립가정에서는 285만 7000원, 최대가정에서는 328만 2000원 수준에 달한다. 이러한 추세를 가정할 경우 평균 소득수준이 상당히 낮은 편이기 때문에 역시 대부분의 북한 노인이 기초연금의 적용을 받게 될 것으로 보인다.

하지만 이는 평균 임금 수준에 대한 가정이므로, 일부 고소득층이 포함될 가능성을 배제할 수 없다. 또한 소득 이외에 재산 부분을 고려할 때 소득수준은 이보다 높을 수 있다. 이때 최소한의 기초연금 적용 인원 기준은 북한 노인 주민(만 65세 이상)의 70%이다. 이는 현행 남한 기초연금에서의 적용 기준선이기도 하다. 이에 본 연구에서도 단일체제기 적용 대상 규모의 최소 기준으로 전체 만 65세 이상 북한 주민의 70%에 대해 기초연금을 지급한다는 것을 최소 적용 대상 규모 가정으로 설정하고 소요재정을 파악하고자 한다.

다만, 전술한 바처럼 통일 이후 경제 수준 개선에도 불구하고 남북한 주민 간의 격차는 일정 부분 존재할 것으로 보인다. 비교적 높은 수준으로 월평균임금수준을 가정하였음에도 불구하고, 과도기 종료 이후의 임금 수준이 남한의 현재 수준보다도 낮은 것으로 확인되기 때문이다. 게다가 노년층은 빈곤 위험이 더 높은 것도 사실이다. 예컨대, 북한이탈주민들의 경우 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제26조에 따라 국민기초생활보장법상 생계급여 특례를 적용받는다. 이에 북한이탈주민 중 다수가 생계급여를 수급하는데 최근 들어 북한이탈주민의 탈수급률이 상당히 높아지고 있다. 2010년 51.3%의 북한이탈주민이 생계급여를 수급하였으나, 2015년에는 25.3%로 그 비중이 줄어든 것이다(하현

선, 2016, pp. 18-23). 그러나 60대 이상의 고령층에서는 빈곤율은 다른 연령 집단보다 여전히 높은 편이다. 게다가 특례적용이 종료되는 5년 차 이후, 탈수급률이 개선되지 않아 빈곤 가구가 고착화되는 양상도 목도된다(하현선, 2016, pp. 20-21). 그뿐만 아니라 남한의 수급자 비중이 3.2% 수준(2015년 기준)임을 감안하면 이는 상당히 높은 수준임을 충분히 알 수 있다.

〈표 7-6〉 북한이탈주민 연령별 생계급여 수급률

(단위, %, %포인트)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	증감
15~29세	39.9	38.5	41.8	32.4	35.9	17.2	-22.7
30대	38.3	35.9	33.0	31.1	26.2	22.6	-15.7
40대	64.1	52.7	38.0	32.9	26.9	24.1	-40.0
50대	83.8	69.0	45.1	37.1	31.9	28.6	-55.2
60대이상	80.7	76.8	75.3	64.8	64.0	58.6	-22.1
전체	51.3	46.7	40.8	35.0	32.3	25.3	-26.0

자료: 하현선, (2016). 북한이탈주민 보호 및 정착지원사업 평가. p. 22.

이에 북한 노인 인구의 70%보다 많은 비중이 기초연금을 받을 것이라는 가정이 현실적이다. 따라서 소요재정 추계에서도 북한 노인 인구 중 70%보다는 많은 비중에게 기초연금을 지급하는 것을 고려해야 한다. 그러나 정확한 규모 추정은 어렵기 때문에 본 연구에서는 80%, 100%를 추가 적용해 규모를 추정하고자 한다. 이때 중립가정인 80% 기준은 하현선(2016)의 연구에서 제시된 60대 이상 인구의 2010년부터 15년까지의 탈빈곤자 수 규모를 고려해 과도기 노인 인구 100%를 대상으로 지급했던 것에서 감소 %포인트인 약 20%(≒22.1%)를 반영한 수치이다. 마지막 100% 적용 가정은 북한의 경제상황이 예상만큼 호전되지 못할 수 있다

는 가정하에, 과도기 이중체제 시기와 적용 대상을 동일하게 설정한 가정으로 최대 소요 재정의 최댓값을 산출하기 위한 가정이다. 이러한 가정은 적용 대상(coverage) 측면에서 보자면, 6장에서 제시된 ‘전형적’ 기초(보편적)+비례 이원 연금체계 모델을 고려한 것으로 볼 수 있다.

이와 더불어 적용제외 규정에 대한 고려가 필요하다. 직역연금 종사자 규모를 추정해야 한다는 것이다. 북한 구체제에서의 연금수급권을 모두 인정하는 권리계승형, 일부만 인정하는 절충형, 모든 권리를 인정하지 않는 과거청산형 중 권리계승형을 채택할 때, 상당수의 인구가 공무원 연금, 군인 연금 등의 적용을 받는 것으로 간주할 여지도 적지 않다(민기채, 주보혜, 2016, pp. 544-545). <표 7-7>에 제시된 2008 북한 인구센서스의 직종별 인구 분포를 살펴보면, 직역연금 대상자를 개략적으로 추산할 수 있다. 현행 북한의 직종별 종사자 분포에 기초할 때, ‘남한 기준’의 특수직역연금 가입자로 분류되는 직종의 규모가 작지 않다. 군인 규모가 정확히 파악되지 않은 상태에서도 직역연금 관련 직종 종사자 규모는 전체 규모의 약 4.85% 수준이다. 그러나 이 규모는 통일 이후 과도기를 거치며 경제적 통합이 이루어지는 과정, 그리고 그 결과로 초래되는 산업구조 변화 등에 의해 달라질 공산이 있으므로 이를 그대로 적용하기는 어려워 보인다.

〈표 7-7〉 직종별 16세 이상 노동인구 분포

(단위: 명, %)

직종별	종사자 수	비중	직종 구분	종사자 수	비중
계	12,184,720	100			
상급단위의 책임일군	42,194	0.35	축산로동자	410,968	3.37
사회단체의 책임일군	4,604	0.04	림업로동자	30,722	0.25
관리국, 연합기업소의 책임일군	2,819	0.02	수산로동자	178,029	1.46
공장, 기업소의 책임일군	139,937	1.15	채취로동자	232,063	1.90
교육 관련 직업	321,722	2.64	건설로동자	261,642	2.15
교원양성소를 졸업한 교원	56,909	0.47	건설완성로동자	206,362	1.69
우편물취급로동자, 교정원, 속기원	22,468	0.18	금속주형공, 용접공, 판금공, 건축용금속준비공 관련 손로동직업	95,800	0.79
물리, 화학, 기상학, 천문학, 지리학 관련 직업	10,283	0.08	단조공, 공구제작공과 관련 손로동직업	362,339	2.97
수학자, 통계와 연관된 직업	8,919	0.07	기계제작 및 수리로동자	332,383	2.73
컴퓨터 관련 직업	8,006	0.07	전기 및 전자설비 제작공, 수리로동자	83,444	0.68
지질, 석탄, 광업, 전력, 금속, 기계, 전자, 체신, 건설, 식료, 운수기사 및 관련 전문가	116,669	0.96	금속과 기타관련재료의 정밀로동자	53,792	0.44
생명과학 관련 직업	105,648	0.87	도자기공, 유리제작공과 관련 손로동자	20,127	0.17
보건일군(간호원 제외)	126,198	1.04	인쇄 및 관련 손로동자	27,590	0.23
기타부서 사무원	35,457	0.29	식료가공 및 관련 손로동자	37,076	0.30
법일군	5,836	0.05	가구 및 나무제품생산 로동자	47,300	0.39
도서관일군	7,211	0.06	재단 및 재봉로동자	317,022	2.60

292 통일 이후 북한 지역 사회보장제도: 통합기 단일체제

직종별	종사자 수	비중	직종 구분	종사자 수	비중
사회과학 연관 직업	162,506	1.33	가죽가공 및 신발생산 노동자	31,526	0.26
문화, 예술, 출판 연관 직업	30,369	0.25	기타 정밀 손로동자	15,595	0.13
종교직업	103	0.00	채취부문설비 운영로동자	164,300	1.35
기타 전문가	72,107	0.59	금속가공설비 운영로동자	97,533	0.80
물리 및 공학기술자	22,364	0.18	유리, 도자기 및 연관설비 운영로동자	10,508	0.09
컴퓨터 운영원	5,219	0.04	나무가공 및 제지설비 운영로동자	71,529	0.59
광학 및 전자제품운영기술자	2,756	0.02	화학가공설비 운영로동자	52,884	0.43
선박, 비행기 조정사 및 기술자	1,201	0.01	전기생산과 연관된 설비운영로동자	211,588	1.74
안전 및 질감독부문	44,213	0.36	전자설비 운영로동자	25,400	0.21
생명과학과 연관 기술자	28,810	0.24	기계운전공 및 조립공	199,892	1.64
보건 연관 직업(간호원 제외)	32,980	0.27	화학제품 기계운전공	60,518	0.50
간호원, 조산원	61,173	0.50	고무 및 수지제품설비 운영로동자	37,449	0.31
고려의사	3,639	0.03	인쇄, 제책설비 운영로동자	9,057	0.07
문학예술, 체육 연관 직업	1,472	0.01	직물류설비 운영로동자	84,412	0.69
사무 연관 직업	181,306	1.49	식료가공설비 운영로동자	181,507	1.49
문서기록원, 건반을 리용하는 로동자	35,496	0.29	조립로동자 및 운영로동자	73,299	0.60
현금출납 및 연관 일군	17,812	0.15	기타 기계운전공 및 조립공	59,422	0.49
여행사와, 안내봉사직업	26,370	0.22	기관사 및 연관 로동자	77,505	0.64

직종별	종사자 수	비중	직종 구분	종사자 수	비중
여행봉사노동자	44,136	0.36	자동차, 버스, 승용차 운전자	182,916	1.50
식당봉사원	204,945	1.68	기타 류동설비 운영로동자	134,804	1.11
보육원	80,815	0.66	배갑판원 및 연관 로동자	8,657	0.07
기타 봉사 로동자	65,317	0.54	유지관리 로동자	182,467	1.50
판매원	115,042	0.94	기타 로동자	1,321,059	10.84
비재적로동자	306,644	2.52	잘 모르는 직종	7,636	0.06
식물재배(농산, 과일, 온실, 조림) 로동자	3,624,923	29.75			

자료: 북한통계(성별, 직종별, 16살 이상 로동인구수). (2011. 4. 21.). 통계청 국가통계포털.
http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_IZGI05_037&conn_p
 ath=I3에서 2017. 9. 4. 인출.

이에 본 추계에서는 남한의 공적연금제도 중 특수직역연금 가입자 비중을 단일체제기 북한 지역에도 적용하는 것으로 가정한다. 남한의 공적연금 제도는 국민연금과 공무원연금, 사립학교교직원연금, 군인연금, 별정우체국직원연금 등의 4개 직역연금, 그리고 기초연금과 국민연금으로 구성된다. 2016년 말 기준, 국민연금 가입자 수는 2183만 3000명, 수급자 수는 438만 5000명이다. 그리고 같은 해 공무원연금 가입자 수는 110만 8000명, 수급자 수는 45만 3000명이고, 사립학교교직원연금 가입자 수는 31만 3000명, 수급자 수는 6만 4000명에 달한다. 2016년 우리나라의 제대군인 규모는 46만 7000명이고, 군인연금의 수급자 수는 8만 9000명이다. 마지막으로 2017년 8월 기준 별정우체국직원연금 가입자 수는 3만 6000명 수준이고, 수급자 수는 1만 7000명이다. 이에 기초할 때, 특수직역연금 가입자 수는 약 8% 수준으로 추산된다. 이에 본 연구에서는 이 수치를 반영해 앞선 소득 기준 대상자 규모를 70%(최소가정), 80%(중립가정), 92%(최대가정)로 간주해 소요재정을 산출한다.

〈표 7-8〉 남한 공적연금 가입자 및 수급자 수

(단위: 명, %)

	가입자 수		수급자 수	
	명	%	명	%
국민연금	21,832,524	92.0	4,384,746	87.8
공무원연금	1,107,972	4.7	452,942	9.1
사립학교교직원연금	313,156	1.3	63,782	1.3
군인연금	466,562	2.0	89,098	1.8
별정우체국직원연금	3,647	0.0	1,652	0.0
전체	23,723,861	100.0	4,992,220	100.0

주: 군인연금 가입자 수는 2015년 기준 제대군인 수로 산출; 군인연금을 제외한 각 연금의 가입자 및 수급자 수는 2016년 연말 기준.

자료: 1) 국민연금연구원. (2016). 2016년 국민연금통계연보(제29호).

2) 공무원연금공단. (2016a). 2016년도 공무원연금통계집.

3) 제대군인 현황. (2017. 3. 24.). 통계청 e-나라지표. http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2629에서 2017. 9. 6. 인출.

4) 별정우체국직원연금공단. (2017). 2017년 제1분기 정기공시 보고서(주요사업현황-연금 사업 부문).

마지막으로 재정절감 효과 확인을 위해 과도기 이중체제가 기초연금 제정 추계에서도 감액 대상자를 고려한 바 있다(이철수 등, 2016, pp. 291-292). 전술한 바 있듯이 이때 해당 연구에서는 북한의 가구구성 관련 정보를 확보하지 못해, 남한의 가구구성을 추계 적용했다. 단일체제의 부부감액분 고려 시 역시 이와 동일한 가정을 적용하는 것으로 한다. 과도기를 거치면서 남북한 주민의 경제력과 건강 수준의 격차 등이 상당 부분 해소될 것으로 기대되는바, 이러한 가정을 적용하는 것은 자료의 제약하에서 취할 수 있는 현실적으로 가장 타당한 전략으로 생각된다. 구체적으로 가구주의 연령이 65세 이상인 가구 중 부부가 있는 가구는 부부수급가구로 간주하고 나머지는 단독가구로 하여 부부가구에 대해서는 감액을 적용하는 것으로 한다.

〈표 7-9〉 가구주 연령이 65세 이상인 가구추계

(단위: 가구, %)

	계	부부가구	부부가구 비중
2020	4,607,386	2,085,090	45.3
2021	4,841,914	2,189,042	45.2
2022	5,087,900	2,289,353	45.0
2023	5,354,863	2,401,737	44.9
2024	5,633,110	2,522,489	44.8
2025	5,943,926	2,656,761	44.7
2026	6,285,053	2,818,212	44.8
2027	6,553,935	2,930,580	44.7
2028	6,851,105	3,058,112	44.6
2029	7,074,911	3,147,208	44.5
2030	7,336,451	3,248,685	44.3
2031	7,590,296	3,349,452	44.1
2032	7,834,571	3,440,572	43.9
2033	8,086,314	3,532,672	43.7
2034	8,384,870	3,652,599	43.6
2035	8,655,742	3,748,609	43.3
2036	8,942,008	3,853,912	43.1
2037	9,204,325	3,949,639	42.9
2038	9,458,623	4,037,608	42.7
2039	9,696,821	4,121,300	42.5
2040	9,889,924	4,174,028	42.2

주: 부부가구는 부부, 부부+미혼자녀, 부부+부(모), 부부+미혼자녀+형제자매, 부부+미혼자녀+부(모)로 구성된 가구의 합산 값임.

자료: 장래인구추계(가구주의 연령/가구유형별 추계가구-전국). (2017. 4. 13.). 통계청 e-나라지표. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BZ0502&conn_path=13에서 2017. 9. 6. 인출.

나. 급여수준 가정

전술한 바와 같이, 본 연구에서는 남북한의 A값 수준이 동일해지는 시점이 통합기 이후에 현실화될 것으로 보고 단일체제기에도 북한한 주민에게 기초연금 급여를 차등 지급하는 것으로 간주한다. 이때의 급여수준은 이중체제기에서 가정한 경제특구 임금 수준에 연도별 평균인상률을 적용해 조정한 값을 기준(A값)으로 하며, 이 값의 20%, 50%, 100%로 급여수준을 적용해 소요재정을 추계한다. 이때의 급여수준은 다음의 <표 7-10>과 같다.

<표 7-10> 통합기 단일체제기 급여수준

(단위: 천 원)

연도	최소가정	중립가정	최대가정
2027	48.5	121.1	242.3
2028	50.1	125.2	250.5
2029	51.8	129.5	259.0
2030	53.6	133.9	267.8
2031	55.4	138.5	276.9
2032	57.3	143.2	286.3
2033	59.2	148.0	296.1
2034	61.2	153.1	306.1
2035	63.3	158.3	316.6
2036	65.5	163.7	327.3

주: 2017년 10월 31일 환율 달러당 1118.07원 적용해서 산출.
자료: 이철수 등(2016), 통일 이후 북한 지역 사회보장제도: 과도기 이중체제, pp. 302-304를 기초로 산출하되, 2012년 경제특구 평균임금 128.3달러, 2015년 141.4달러에 기초하여 연도별 임금상승률을 3.4%로 간주.

다. 소요재정 추계 결과

이상에서의 논의에 기초하여 통합기 단일체제가 북한 주민에게 기초연금을 적용할 때 소요되는 재정의 규모는 다음의 <표 7-11>, <표 7-12>, <표 7-13>과 같다. 각각의 표는 적용 대상 인구 규모에 따라 <표 7-13>은 최소가정(적용 대상 70%) 적용 결과, <표 7-14>는 중립가정(적용 대상 82%) 적용 결과, <표 7-15>는 최대가정(적용 대상 92%) 적용 결과이다. 더불어 산출표는 급여수준을 A값의 20%, 50%, 100%로 가정할 때의 각각의 결과를 함께 보여 준다.

우선 적용 대상 규모를 최소로 가정한 경우(70% 가정, <표 7-11>), 단일체제가 시작되는 2027년 기초연금을 수령하는 북한 노인 주민이 214만 3000명이고 이 중 95만 8000명이 부부 감액 대상자로 구분된다. 그리고 해당 시점에서 북한 주민에게 기초연금을 지급하기 위해 소요되는 재정은 급여수준 20% 가정 시에는 1조 2460억 원, 50% 가정 시에는 3조 1150억 원, 100% 가정 시에는 6조 2300억 원이다. 각각의 가정에서 부부 감액을 적용하면, 1조 1346억 원, 2조 8364억 원, 5조 6728억 원이 든다. 소요 재정은 단일체제기 동안의 인구 고령화 추세 및 급여수준의 인상으로 차츰 늘어나 단일체제기 기간 동안 총 17조 5048억 원에서 87조 5233억 원이 필요할 것으로 전망된다.

이어서 적용 대상 규모로 중립가정을 적용하면(80% 가정, <표 7-12>), 2027년 기초연금 수혜 북한 노인 주민은 244만 9000명, 부부감액 적용 대상자는 이들의 44.7%인 109만 5000명이다. 해당 가정하에서 단일체제기 전체 시기에 걸쳐 소요되는 재정은 급여수준 20% 가정에서는 20조 54억 원(부부감액 적용 시 18조 2500억 원), 50% 가정에서는 50조 134억 원(부부감액 적용 시 45조 6249억 원), 100% 가정에서는 100조 265

억 원(부부감액 적용 시 91조 2499억 원)이 든다.

마지막으로 적용 대상 규모를 92%인 최대가정으로 할 경우(〈표 7-13〉), 단일체제기에 돌입하는 2027년에 281만 6000명의 북한 노인 주민이 기초연금 수혜자가 된다. 그리고 기초연금 수혜 노인의 44.7%에 해당하는 125만 9000명이 부부감액을 적용받는다. 최대가정을 적용하였을 때, 단일체제 시기 동안 북한 주민의 기초연금 급여 지급에 소요되는 재정은 급여수준 20%하에서는 23조 62억 원(부부감액 적용 시 20조 9873억 원), 50%하에서는 57조 5153억 원(부부감액 적용 시 52조 4687억 원), 100%하에서는 115조 303억 원(부부감액 적용 시 104조 9375억 원)이 소요된다.

이상과 같이 급여수준을 어떻게 가정하느냐에 따라 통합기 북한 주민의 기초연금 지급에 소요되는 재정 규모에 상당한 차이가 있을 것으로 전망된다. 이때 급격한 급여수준 인상으로 인한 혼란 방지, 재정부담 완화를 위해서 급여수준을 20%로 가정하고 남북한 경제 수준 차이를 줄여나가 향후 남북한의 완전한 단일 체제를 구축하는 것이 현실적일 것으로 보인다.

〈표 7-11〉 최소기정(적용 대상 70%) 소요 예산 추계

(단위: 명, 십억 원)

연도	적용 대상 북한 노인 수	부부간액 적용 대상 규모	소요재정					
			급여수준(20%)		급여수준(50%)		급여수준(100%)	
			급여총액	부부간액 반영	급여총액	부부간액 반영	급여총액	부부간액 반영
2027	2,142,977	958,228	1,246.0	1,134.6	3,115.0	2,836.4	6,230.0	5,672.8
2028	2,216,531	989,388	1,332.6	1,213.6	3,331.4	3,034.0	6,662.9	6,068.1
2029	2,374,297	1,056,184	1,476.0	1,344.6	3,689.9	3,361.6	7,379.8	6,723.2
2030	2,295,428	1,016,448	1,475.4	1,344.8	3,688.6	3,361.9	7,377.2	6,723.9
2031	2,459,596	1,085,373	1,634.7	1,490.4	4,086.8	3,726.1	8,173.6	7,452.2
2032	2,570,991	1,129,057	1,766.9	1,611.7	4,417.1	4,029.2	8,834.3	8,058.4
2033	2,693,809	1,176,846	1,914.2	1,746.9	4,785.5	4,367.4	9,571.0	8,734.7
2034	2,807,160	1,222,849	2,062.6	1,882.9	5,156.4	4,707.2	10,312.8	9,414.4
2035	2,920,044	1,264,606	2,218.5	2,026.3	5,546.1	5,065.8	11,092.3	10,131.5
2036	3,026,960	1,304,588	2,377.9	2,172.9	5,944.7	5,432.3	11,889.4	10,864.5
총계			17,504.8	15,968.7	43,761.5	39,921.9	87,523.3	79,843.7

〈표 7-12〉 중립기정(적용 대상 80%) 소요 예산 추계

연도	적용 대상 북한 노인 수	부부감액 적용 대상 규모	소요재정						(단위: 명, 십억 원)
			급여수준(20%)		급여수준(50%)		급여수준(100%)		
			급여총액	부부감액 반영	급여총액	부부감액 반영	급여총액	부부감액 반영	
2027	2,449,117	1,095,118	1,424.0	1,296.6	3,560.0	3,241.6	7,119.9	6,483.2	
2028	2,533,178	1,130,729	1,522.9	1,387.0	3,807.4	3,467.5	7,614.7	6,934.9	
2029	2,713,482	1,207,067	1,686.8	1,536.7	4,217.0	3,841.8	8,434.0	7,683.7	
2030	2,623,346	1,161,655	1,686.2	1,536.9	4,215.6	3,842.2	8,431.1	7,684.4	
2031	2,810,967	1,240,426	1,868.3	1,703.4	4,670.6	4,258.4	9,341.3	8,516.8	
2032	2,938,275	1,290,351	2,019.3	1,841.9	5,048.2	4,604.8	10,096.3	9,209.5	
2033	3,078,639	1,344,967	2,187.7	1,996.5	5,469.1	4,991.3	10,938.3	9,982.6	
2034	3,208,183	1,397,542	2,357.2	2,151.9	5,893.1	5,379.6	11,786.1	10,759.3	
2035	3,337,194	1,445,264	2,535.4	2,315.8	6,338.5	5,789.4	12,676.9	11,578.9	
2036	3,459,382	1,490,958	2,717.6	2,483.3	6,793.9	6,208.3	13,587.9	12,416.6	
총계			20,005.4	18,250.0	50,013.4	45,624.9	100,026.5	91,249.9	

〈표 7-13〉 최대가정(적용 대상 92%) 소요 예산 추계

연도	적용 대상 북한 노인 수	부부간액 적용 대상 규모	소요재정						(단위: 명, 십억 원)
			급여수준(20%)		급여수준(50%)		급여수준(100%)		
			급여총액	부부간액 반영	급여총액	부부간액 반영	급여총액	부부간액 반영	
2027	2,816,484	1,259,386	1,637.6	1,491.1	4,094.0	3,727.8	8,187.9	7,455.7	
2028	2,913,155	1,300,338	1,751.4	1,595.0	4,378.5	3,987.6	8,756.9	7,975.2	
2029	3,120,505	1,388,127	1,939.8	1,767.2	4,849.6	4,418.1	9,699.1	8,836.2	
2030	3,016,848	1,335,903	1,939.2	1,767.4	4,847.9	4,418.5	9,695.8	8,837.1	
2031	3,232,612	1,426,490	2,148.5	1,958.9	5,371.2	4,897.2	10,742.4	9,794.4	
2032	3,379,016	1,483,904	2,322.2	2,118.2	5,805.4	5,295.5	11,610.8	10,591.0	
2033	3,540,435	1,546,712	2,515.8	2,296.0	6,289.5	5,740.0	12,579.0	11,480.0	
2034	3,689,411	1,607,173	2,710.8	2,474.6	6,777.0	6,186.6	13,554.0	12,373.1	
2035	3,837,773	1,662,054	2,915.7	2,663.1	7,289.2	6,657.9	14,578.4	13,315.7	
2036	3,978,290	1,714,601	3,125.2	2,855.8	7,813.0	7,139.5	15,626.0	14,279.1	
총계			23,006.2	20,987.3	57,515.3	52,468.7	115,030.3	104,937.5	

제5절 전달체계

단일체제기 기초연금제도의 전달체계는 통합 전달체계를 취한다. 이중체제기에는 북한의 노동시장 활성화 차원 및 자생력 강화 차원에서 북한의 사회보장 전달체계 복구를 기본원칙으로 하였고, 동사무소를 중심으로 한 기존의 북한 전달체계가 한계가 발생할 경우에만 제한적으로 인터넷을 통한 전자 급여업무 등의 지원을 하는 것으로 제시한 바 있다. 그러나 통일 후 10년 동안 분절된 전달체계는 통합된 전달체계로 변모할 만한 기초 체력을 충분히 확보할 수 있는 기간이라고 예상할 수 있다. 따라서 기존의 일반 행정체제와 남북한 통합 국민연금공단이 기초연금 업무를 한반도 전역에서 수행하도록 한다.

먼저 이중체제기에 기초연금 업무를 담당하였던 동사무소는 단일체제기에는 남한의 현행 행정복지센터로 개편하며, 맞춤형 복지팀을 배치하도록 한다. 또한 이중체제기에는 존재하지 않거나 시범사업 형태의 준비 위원회로 존재하였던 북한 지역 국민연금 지역본부 및 지사를 실질적으로 설립·운영함으로써 기초연금 전달체계 업무를 책임지도록 한다.

구체적인 전달체계의 흐름은 다음과 같다(보건복지부, 2017a). 북한의 행정복지센터 및 북한의 국민연금 지역본부와 지사에서는 기초연금의 신청 및 상담 업무를 담당한다. 구체적으로 사회보장급여 신청(변경)서와 소득·재산 신고 작성 및 제출 업무를 상담 및 담당한다. 또한 「행복e음」(지자체) 또는 「복지로(국민연금공단)」에 상담과정에서 파악된 정보를 입력한 신청서를 출력하여 신청자가 나머지 사항을 기재한 후 서명하여 제출하도록 하고, 이 신청서를 공식적으로 접수한다. 북한 지역의 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장(통합조사관리팀 또는 사업과)은 조사가구유형 확정, 공적자료 요청, 소득재산조사, 선정기준요건 확인, 수

급자 결정, 기초연금액 산정, 기초연금 급여액 결정, 수급자 결정·통보·지급, 수급자 관리(기초연금 급여액 환수, 부적정 수급관리)를 집행한다.

이를 위해 이중체제기에 전략적으로 육성하였던 기초연금 북한 인력을 실제 북한 지역 국민연금공단에 배치할 필요가 있다. 기초연금의 신청, 상담, 이력관리, 소득·재산·지역연금 수급권자·수급가구 유형 등의 조사, 선정, 결정 및 통지, 기초연금 지급, 관리 업무를 담당할 인력을 집중적으로 육성하여 실제 배치하는 시기이므로 이중체제기의 직업훈련이 무엇보다도 중요할 것이다.

이를 통해 북한의 인적자원 활용을 통한 노동시장 활성화, 자립심 제고를 통한 북한 경제 및 공공 부문의 자생력 강화를 꾀할 수 있다. 이를 통해 북한 지역의 새로운 지역정부의 건설을 북한 주민이 주체가 되어 수행할 수 있도록 한다.

제6절 소결

본 연구의 주요 연구결과는 다음과 같다. 기초연금제도의 위상은 다층 노후소득보장 체계의 항구적인 0층의 기초 소득보장제도이다. 이중체제기 동안의 유일한 공적연금과 주요 노후소득원이라는 위상은 기초보장 공적연금으로의 위상으로 변화하며, 최저소득보장이라는 위상은 지속될 것이다. 단일체제기 기초연금제도의 목적은 남북한 노인의 경제적·사회적·문화적 최저생활을 보장하고 궁극적으로 인간다운 생활을 할 수 있도록 하며 사회통합에 기여하는 것이다.

단일체제기 기초연금제도의 운영은 첫째, 기본적으로 현행 남한의 기초연금 모델과 동일한데, 소득 하위 70%를 목표로 낮은 수준의 기초연금

을 제공하고 빈곤 예방 및 최저소득을 보장하는 현금급여 제도이다. 둘째, 단일체제기 기초연금제도의 적용 대상은 소득 하위 70% 이상 남북한 65세 이상 노인이다. 다만 본 연구에서는 북한의 경제수준이 남한의 경제수준에 대응할 정도로 발전하기 어렵다는 가정에 기초하여 최소가정으로 소득 하위 70% 이상, 중립가정으로 소득 하위 80% 이상, 최대가정으로 소득 하위 92% 이상으로 설정하여 정책결정의 여지를 남겨두었다. 셋째, 단일체제기 기초연금제도의 급여수준은 남북한 경제력 격차를 고려하여 남북한 노인에게 차등 급여를 제공한다. 넷째, 단일체제기 기초연금제도의 재원은 일반회계로 운용하며, 중앙정부와 지방정부가 분담하되 북한 지역에 한해서는 통일 중앙정부가 최대한 부담한다는 원칙을 제시한다. 적용 대상 및 급여수준에 대한 가정에 기초하여 이중체제기의 연속선상에서 2027년부터 2036년까지의 통합기 10년간의 소요재원을 탐색적으로 추계하였다. 급여수준을 20%로 가정하면, 통합기 전체 소요 재정은 소득 하위 70%를 대상(최소가정)으로 할 때 17조 5048억 원(부부감액 적용 시 15조 9687억 원), 소득 하위 80%를 대상(중립가정)으로 할 때 총 소요액은 20조 54억 원(부부감액 적용 시 18조 2500억 원), 특수지역 연금 수급자를 제외한 92%를 대상(최대가정)으로 할 때 총소요액은 23조 62억 원(부부감액 적용 시 20조 9873억 원)이다.

다섯째, 단일체제기 기초연금제도의 전달체계는 전국적 범위에서 통합 전달체계를 취한다. 앞선 연구(이철수 등, 2016, p. 305)에서 언급한 바와 같이 “기초연금제도 통합 시 적용 대상, 급여, 재원, 전달체계 등의 제도적 구성은 통합 시점의 정치적 및 경제적 상황에 따라 결정하되, 향후 통일국가의 항구적인 노년기 기초보장제도로서의 정착을 목표로 새로운 제도를 설계”한다.

〈표 7-14〉 북한 노인의 기초연금 적용 방안: 단일체제기

구분		기준		
기본 원칙	현행 남한의 기초연금 제도			
적용 대상	남북한 모든 노인을 고려한 소득 하위 70% 다만, 정책판단 여지를 위해, 최소가정(소득 하위 70%), 중립가정(빈곤규모를 제외한 80%), 최대가정(특수직역 수급자 제외한 92%)			
급여	기준연금액			
재원	부담 주체	통일 중앙정부와 지역정부의 분담 다만, 북한 지역의 경우 지방자치 발전수준 및 재정자주도를 감안하여 중앙정부의 부담을 최대		
	급여 수준 및 소요 재원	구분	월 평균급여액 (2027년 기준, A값 20% 가정)	총소요재원(부부합액)
		70%(최소가정)	4만 8000원	17조 5048억 원 (15조 9687억 원)
		80%(중립가정)		20조 54억 원 (18조 2500억 원)
		92%(최대가정)		23조 32억 원 (20조 9873억 원)
전달 체계	전국적 범위에서 통합 전달체계 북한 지역 국민연금 지역본부 및 지사를 실질적으로 설립 운영 이중체제기에 육성하였던 기초연금 북한 인력을 실제 공단에 배치			

제 8 장

국민연금 적용 방안

제1절 서론

제2절 적용 대상

제3절 급여

제4절 재정

제5절 전달체계

제6절 소결

8

국민연금 적용 방안 <<

제1절 서론

1. 통합기 국민연금 적용 방안의 주요 의제

통일 후 북한 지역에서 기여에 따른 급여 발생 원리를 가지고 있는 사회보험이, 특히 장기간의 가입이력을 필요로 하는 연금제도가, 즉각적인 소득보장의 기능을 수행하기는 어렵다. 사회보험제도는 급여자격을 확보할 수 있는 최소한의 기여기간을 설정하고 있어 급여자격을 가지는 사람이 소수에 그치며, 기여기간을 짧게 설정하여 가급적 많은 사람이 급여자격을 확보할 수 있도록 하더라도 기여기간이 짧을 경우에는 급여의 실질적인 수준이 낮기 때문이다. 또한 사회보험 방식의 소득보장제도는 보험료 부과 기준이 되는 소득수준에 대한 정확한 판단이 우선되어야 하며,⁵³⁾ 또 한편으로는 근로활동기에 보험료를 납부한 이후에라도 적절한 생활수준을 유지할 수 있어야 한다. 이런 이유로 북한 지역에 실시할 사회보험 제도 중, 특히 장기보험으로 국민연금제도 운영방안을 모색할 때는 다양한 문제가 제기되었다.

이러한 사회보험 방식 소득보장제도의 대안으로 제시되는 것이 국민기초생활보장제도와 같은 공공부조제도이다. 노인을 대상으로 하는 공공부조제도는 현재 빈곤 상황에 대응하는 것이므로 과거 근로활동기의 소득

53) 정액기여 방식의 사회보험을 운영함으로써 이 문제를 해결할 수 있으나, 이 경우에는 급여의 적정성을 확보하기 어렵다는 한계를 가진다.

수준 및 기여 유무를 고려하지 않는다. 그렇지만 공공부조제도는 빈곤을 완화하기 위한 보충성의 원칙을 가지고 있으므로, 현재 시점의 소득파악에 있어서는 사회보험 제도보다 더 정확한 소득 파악이 필요하다는 한계를 가진다. 아울러 일부 예외를 둘 수 있겠지만, 통일 시기에도 보유 재산으로 구분될 수 있는 서열을 무시하기는 어렵기 때문에 재산 조사 역시 수반될 필요가 있다. 이렇듯 기초생활보장제도 역시 충분한 수준에서 적용이 어렵다.

소득 파악이 어렵고, 기여이력을 충분히 적용하기 어려운 북한 지역에서는 적절한 형태의 공공부조제도나 사회보험제도를 즉각적으로 시행하기는 어려운 제도로 보았다. 이에 따라서 적용이 간편한 제도를 중심으로 운영하게 설계하는 것이 타당하며, 노인, 장애인, 아동과 같이 인구학적 범주를 중심으로 하는 각종 수당제도를 우선 실시하는 것이 타당하다고 보았다.

그러나 본 연구에서 주목하는 시기는 통일 후 10여 년이 경과하여 제도의 통합을 추진하는 때이다. 그러나 제도의 통합이 남과 북에 동등한 사회보장급여를 제공한다는 것을 의미하는 것은 아니다. 통일 후 10년이 지난 시점에서 남과 북의 경제체제의 이질성은 완화되었겠지만 여전히 경제력 격차는 남는다. 이를 무시하고 남과 북이 동일한 수준의 사회보장급여를 수급한다는 것은 수급자에게는 축복일 수 있지만, 이를 부담해야 하는 경제 전반에는 재앙이다. 그러므로 이 시기는 형식적인 제도의 통합을 피하면서, 급여수준의 일치를 지향하는 과정이라 할 수 있다. 그러므로 이 시기에는 연금급여의 적정성(adequacy of pension benefits)을 확보하기 위한 목적으로 소득비례 연금제도가 잘 작동할 수 있는 제도적 정비 기간이라 할 수 있다. 그렇지만 북한 지역에서 작동하는 연금제도가 즉각적으로 급여의 적정성을 확보하기는 어려울 것이다. 따라서 이 시기

는 급여의 적정성을 확보하기 위한 장기간 노력의 초창기에 해당한다.

확정급여형 소득비례 연금제도에서 급여수준에 영향을 미치는 요소는 크게 세 가지로 구분할 수 있다(Gillion et al., 2000, pp. 41-45). 첫째는 연금수급연령이다. 별도로 감액되지 않는 기본 연금을 지급하는 최소 연령이 중요하다. 또한 연금수급연령의 전후로 조기연금과 연기연금을 설정할 경우에는 감액된 연금과 증액된 연금을 수령할 수 있다. 둘째는 급여자격 확보를 위한 기여기간이다. 연금급여자격 확보를 위한 최소기여기간을 길게 설정할 경우 연금수급자격의 확보는 어려워지지만, 연금수급자의 연금급여액은 늘어난다. 또한 기여기간 동안의 연금급여 승률도 급여수준에 영향을 미친다. 셋째는 소득이다. 만약 연금급여 자격에 소득조사가 적용된다면, 소득이 충분한 노인의 경우에는 연금 급여가 감액되거나, 연금 급여가 지급 중지된다. 한편, 근로활동기의 소득수준 자체도 연금액에 영향을 미치는데, 보험료 납부 기준이 되는 소득수준의 상·하한을 어떻게 설정하는지도 영향을 미친다.

〈표 8-1〉 소득비례 확정급여형 연금제도에서 개인 급여수준에 영향을 미치는 요소

급여결정요소	연령	가입기간	소득
자격조건	연금 지급최소 연령	최저 기여 기간	소득상한
최초급여수준에 영향을 미치는 노동자 속성	연금 개시 연령	가입기간	과거 소득 이력
급여산식	조기 또는 연기에 따른 급여 감액 또는 증액	급여승률	평균소득 계산에 투입되는 기간

자료: Gillion et al. (2000). Social security pensions - development and reform. p. 42.

그러므로 연령과 관련된 각종 기준, 가입기간과 관련된 각종 기준, 보험료 부과대상이 되는 소득기준⁵⁴⁾을 우선적으로 정리할 필요가 있다. 즉

통일 이후 북한 지역에 적용할 국민연금제도는 크게 구분할 때, 제도의 적용 대상, 급여 산식을 결정하는 것을 우선 결정할 필요가 있다. 그 후에 관리 운영 방식을 결정하는 것이 바람직하다.

앞서 설명한 연금수급연령, 최소기여기간, 보험료 부과기준인 소득 책정은 제도의 적용 대상과 급여 방식에 모두 관련된다. 연금수급연령은 언제까지 국민연금제도에 의무적으로 가입해야 하는가와 관련되며 이는 동시에 국민연금제도에 가입할 수 있는 최대한의 가입기간을 결정하므로 급여액과도 관련된다. 마찬가지로 보험료 부과기준이 되는 소득을 어느 선으로 설정하는가는 보험료를 납부해야 하는 소득과 관련된다. 특히, 국민연금의 보험료 납부 후에도 최소한의 생활수준을 영위해야 하므로 보험료 납부의 소득하한을 정하는 것도 중요하다. 이렇듯 적용 대상과 관련한 내용은 동시에 급여 내용과 관련된다.

관리 운영 방식은 보험료의 부과와 징수, 그리고 급여의 지급 업무 수행과 관련된다. 특히 사회보험 방식의 제도 운영에서는 과거 보험료 납부 이력에 대한 철저한 관리가 필요하므로, 이 기능을 누가 수행할 것인가에 대해서도 크게 관심을 가진다. 이 경우에는 제도의 적용 대상을 어떻게 설정하는가가 중요하다. 예를 들어 사업장 소속 근로자만을 대상으로 하는 경우에는 이들 집단은 근로소득 신고가 이뤄진다는 점에서 국세 징수 기관이 사회보험을 관리 운영하는 것도 검토 가능하다. 이와 달리 자영자를 포함한 지역가입자 제도를 광범위하게 운영할 경우에는 국세 징수 기관에 본연의 임무 외의 업무를 맡기는 것이 된다. 이 경우에는 사회보험 기관이 해당 업무를 수행하는 것을 검토할 수 있다.

54) 수급기간 중 급여 삭감의 기준이 되는 '소득 있는 업무 종사 기준'도 이에 해당한다. 그러나 본 연구에서 이를 상세히 다루지는 않는다. 통합기에 급여의 삭감이 필요할 정도로 국민연금 급여수준이 충분하지 않으며, 또한 급여의 삭감이 필요할 정도로 연금 외 소득이 많은 집단도 제한적일 것이기 때문이다.

통합 제도의 유일한 사례였던 독일의 경험을 살펴보면, 보험공단이 매우 막강한 영향력을 행사하였기 때문에 통일 이후에도 보험공단이 그 기능을 수행하였다. 즉 동독 지역을 전담하는 새로운 관리 기구를 설립하여 운영하는 방식이 아닌, 기존에 서독 지역의 관리운영기구가 조직을 확대하여 동독 지역을 담당하였다(정경배 등, 1993, p. 85). 특히 독일의 경우에는 단일한 연금공단이 아니라 사무직근로자, 연금관리공단, 선원금고, 철도보험공단과 같이 여러 단체가 각기 동독 지역에 확대되었다(정경배 등 1993, p. 85). 현재 우리나라의 각 보험공단은 기본적으로 정부 사무를 위임받아 수행하는 기관이라 할 수 있다. 그러므로 통일 이후에 북한 지역에 적용되는 각종 사회보험이 남한 지역과 동일한 법률에 근거하여 시행될 경우에는 남한 지역 사회보험 기관의 북한 지역 지부·지소가 설립되는 것이 타당하다. 즉 관리운영 기구의 구상에는 남·북한 지역의 각종 사회보험의 법률적 관계가 어떻게 설정되는지가 중요할 것이다.

본 장에서 이미 과도기 기간 약 10년 동안에 북한 지역에 적용해왔던 국민연금제도(이철수 등, 2016)를 남북한 간에 통합하는 과정으로 이행하는 것을 기본 방향으로 한다. 이에 따라 과도기 기간 동안에 북한 지역에 적용해왔던 국민연금제도를 연금수급 연령, 가입기간, 소득의 세 요소 중심으로 이행하는 과정을 다루고자 한다. 즉 본 연구는 북한 지역에 한시적으로 적용하였던 제도를 남한 지역에 현재 적용하고 있는 국민연금 제도의 원칙을 완전하게 적용하는 단계에 대한 연구라는 속성을 가진다. 그러므로 남한 지역의 연금제도의 바람직한 변화 방향, 특히 현 세대 노인빈곤의 문제에 대응하는 연금제도의 변화, 남과 북의 통일을 염두에 두는 제도 변화의 필요성에 따른 변화 논의는 고려하지 않는다.⁵⁵⁾ 그렇지만

55) 남북한 간에 제도 통합이 이뤄지기 위해서는 두 지역의 소득수준이 유사해져야 한다. 국민연금의 재분배 요소 속성에 따라 소득수준이 다른 특정 집단이 제도에 편입할 때의 충격을 해소하기 어렵다. 그러나 두 지역의 소득수준이 대체로 유사해지기까지는 매우

현재 시점에서 확정된 제도의 장기 변화에 대해서는 기본적으로 고려한다. 대표적으로 고려해야 할 사항은 다음의 세 가지이다. 첫째, 2033년까지 단계적으로 증가하는 연금의 수급 개시 연령이다. 둘째, 2028년까지 단계적으로 축소되는 연금의 소득대체율이다. 셋째, 연금 보험료 부과기준이 되는 소득 상·하한이 전 가입자 평균소득(A값)의 증가에 따라 조정되고 있는 부분이다.

다음으로는 관리운영 방식 및 재정운영 방식에 대한 논의를 추가하고자 한다. 이철수 등(2016)은 과도기 기간 동안에 소득비례연금제도는 기초연금과 동일한 기관을 통해서 운영될 필요가 있다고 언급하는 수준에서 그쳤으며(p. 330), 또한 재정도 장기 재정 안정성 문제를 고려해야 한다는 수준의 언급에 그치고 있다(p. 330). 통합기 기간에는 남한과 북한의 연금제도가 동일한 제도는 아니더라도 단일한 형태를 가지는 것을 목표로 해야 하므로, 이 부분에 대한 추가적인 논의가 필요하다.

2. 과도기 국민연금 적용 방안의 주요 논의 사항

본 연구는 과도기 기간 동안 북한 지역에 적용하였던 연금제도를 남과 북의 제도 통합을 목적으로 변경하는 것을 논하고 있다. 그러므로 본 연구의 선행 연구라 할 수 있는 이철수 등(2016)의 과도기 기간 동안 북한 지역 연금제도의 설계 내용에 대한 논의가 필수적이다.⁵⁶⁾ 여기서는 간략히 그 내용을 정리해 보도록 한다.

긴 시간이 필요할 것이다. 이에 따라 우리의 국민연금제도가 완전소득비례로 전환되는 것을 검토하기도 한다. 8장의 연구에서는 북한 지역에 완전 소득비례연금제도를 적용하는 것을 검토하고 있으나, 우리 국민연금이 완전소득비례로 전환한다는 가정을 취하지는 않고 있다.

56) 이하 본문은 이철수 등(2016)의 연구 내용 중 일부분(pp. 322-325)을 발췌, 재구성하였다.

가. 자격

소득비례연금의 가입자에 적용하는 연령조건과 소득활동 조건은 다음과 같이 설정하였다.

먼저 연령조건은 만 18세 이상 60세 미만인 자를 의무 가입 대상으로 하도록 하였다(이철수 등, 2016, p. 322). 다만, 1998년 국민연금법 개정을 통해 노령연금 수급 개시 연령이 65세로 늦춰지는 것을 고려하도록 하였다. 한편, 국민연금의 가입연령이 노령연금 수급 개시 연령 증가에도 불구하고, 59세로 한정되어 있는 것에 대해 문제제기가 있었다. 가입상한 연령을 조정함으로써 연금제도에 가입할 수 있는 기간을 늘려서 적정한 연금급여 수준을 확보할 수 있도록 하는 것이 중요하다는 지적이었다.

소득활동 조건은 기본적으로 소득활동을 하는 개인을 가입 대상으로 하되, 취업자를 가입자, 실업자를 납부 예외자, 비경제활동인구를 국민연금 적용제외자로 적용하는 것은 한계가 있지만 불가피하게 적용할 수밖에 없는 것으로 하였다(이철수 등, 2016, p. 323). 그렇지만 비경제활동인구를 적용제외자로 하는, 가구(부부) 기준으로 가구(부부)별 최소 1인이 국민연금에 의무적으로 가입해야 한다는 이념에 기초하고 있는, 가입 기준은 문제라는 인식이 있었다.

가입자 유형으로 사업장 가입자, 지역 가입자, 임의 가입자를 구분하고 있으므로 동일한 방식으로 적용할 것을 제안하였다(이철수 등, 2016, p. 324). 다만, 초기 단계에서는 근로자를 대상으로 운영하여 사업장 가입자와 임의 가입자만을 적용하자고 제안하였다(이철수 등, 2016, p. 324). 사업장 가입자의 경우에는 사용자가 소득신고의 의무를 가지기 때문에 소득 파악이 쉽고, 또한 사용자가 보험료를 분담하기 때문에 제도의 조기 정착이 쉽다고 본 것이다. 한편, 임의가입자는 의무 가입 대상은 아니지

만 강제가입인 지역가입자보다 가입자 본인의 책임이 강하기 때문에 제도 운영의 이점을 살릴 수 있다. 그리고 이와 같은 과정을 거쳐서 제도에 대한 순응도가 높아진 이후에 지역 가입자 제도를 운영하는 것이 필요하다고 보았다. 다만 사업장 가입자가 실업 등으로 인해서 자격을 상실하게 될 경우에는 안정적인 가입기간 확보를 위한 장치 마련이 필요하다. 이에 대해서는 임의가입인 지역가입자의 형태로 가입을 허용할 필요가 있다고 보았다(이철수 등, 2016, p. 324).

나. 급여

보장범위와 관련하여서는 남한의 국민연금과 동일한 노령연금, 장애연금, 유족연금을 적용하는 것으로 하였다(이철수 등, 2016, pp. 325-326). 급여 산식은 완전비례연금을 설계하는 방안을 기본으로 제시하였지만, 이 경우 소득재분배 장치가 없기 때문에 저소득층을 가입시킬 유인이 크게 낮아진다. 이에 따라 저소득층은 강제가입 대상인 피용자가 아니라면, 가입하지 않게 되며 이들에게 노후소득을 보장하기 위해서는 기초연금의 역할이 중요해진다. 한편, 북한 지역에 완전비례연금을 적용할 경우에는 소득재분배 요소를 가지고 있는 남한 지역의 연금제도와 통합에 상당한 시일이 소요될 수밖에 없다. 이런 이유로 이철수 등(2016)은 급여방식에 대한 명확한 언급을 피하고 있다. 다만, 보장 수준과 관련해서는 기초연금과 소득비례연금을 아우른 공적연금의 소득대체율을 대략 40~50% 수준에서 설정할 것을 제안하였다(이철수 등, 2016, p. 328). 이때는 기초연금의 보장수준에 따라 국민연금의 급여율이 달라질 수 있다고 보았다. 즉 기초연금이 보다 많은 역할을 수행하면 소득비례연금인 국민연금은 소득대체율을 낮게 하여 적용할 수 있다고 보았다.

소득상한과 관련해서는 일정한 수준의 상한을 설정할 필요를 제시하였다(이철수 등, 2016, p. 329). 남한 국민연금의 소득 상한이 낮게 설정되어 적정 노후소득 보장에 문제가 있다는 점을 고려해야 하지만, 적정기여-적정급여 체계가 확보되지 못한 상황에서는 소득 상한의 무제한 확장에 한계가 있다는 문제제기도 있었다.

최소가입기간은 10년으로 하되, 과거 남한 제도와 같이 특례 노령연금 제도를 한시적으로 운영할 필요가 있다고 보았다(이철수 등, 2016, p. 329). 마지막으로 급여 연동에서는 물가 연동에 따라 급여의 실질가치를 보전하도록 설계한다고 하였다(이철수 등, 2016, p. 329).

다. 재원

북한 소득비례연금의 장기 재정 안정성 문제를 고려하여, 북한 국민연금의 기여율은 국민연금 급여율에 상응하는 부담 수준으로 설계될 필요가 있다고 보았다(이철수 등, 2016, p. 330). 부연 설명하자면, 소득대체율을 40~50% 수준에서 설정할 때, 기초연금이 10% 수준을 책임진다면 나머지 40% 수준에 상응하는 보험료율을 설정해야 한다는 것이다. 반대로 기초연금이 20% 수준을 책임진다면 국민연금은 20~30% 수준의 소득대체율을 담보해야 한다. 이 경우에는 기여-급여의 수지 상등원칙이 적용되지 않는 남한 국민연금의 보험료율 9%보다 높은 수준의 보험료율이 적용될 수 있다는 것을 의미한다.

다만, 초기 제도 도입에 대한 순응도를 높이기 위해서 목표 보험료율은 높게 설정하되, 적용 보험료율은 낮게 설정하고 이를 단계적으로 인상하는 조치를 취할 것을 제안하였다(이철수 등, 2016, p. 330).

라. 행정

이철수 등(2016)은 북한 지역 국민연금의 행정체계를 일부 언급하였다. 기초연금과 국민연금을 동일한 조직에서 운영할 것을 제안하였으며, 특히 기초연금과 관련된 관리·운영 조직을 점차 체계화하여 국민연금 도입에 중심적 역할을 수행하게 해야 한다고 밝히고 있다(이철수 등, 2016, p. 330).

3. 본 장의 구성

통합기에 북한 지역에 국민연금제도의 적용 방안을 논하는 본 장의 구성은 다음과 같다. 1절에서는 통합기에 다뤄야할 주요 의제를 급여적절성의 측면에서 설정하고, 특히 과도기 기간에 운영되는 국민연금제도의 주요 특성을 정리하였다. 이를 바탕으로 할 때, 통합기 국민연금 제도의 주요 특성은 연금수급연령, 가입기간과 관련된 적용 대상 부분, 각종 급여 방식과 관련된 급여 부분으로 크게 구분할 수 있다. 각각 2절과 3절에 이를 배치하였다. 그리고 이러한 보험료의 부과, 징수, 급여제도를 운영하는 전달체계 부분을 논할 필요가 있다. 4절에 이를 배치하였다. 마지막으로 통합기 동안 북한 지역에 적용될 국민연금제도의 재정 운영에 대한 논의가 필요하다. 5절에 이를 배치하였다. 그리고 6절은 통합기 국민연금 제도의 적용 방안 연구의 소결에 해당한다.

제2절 적용 대상

1. 국민연금 가입연령

현재 북한은 연로연금의 수혜 자격을 일정한 근속로동년한을 가진 남성 60세, 여성 55세로 하고 있다(북한 사회주의로동법(1999), 제74조). 연로연금의 연금수급을 위한 최소 의무노동기간은 1985년부터 남성 20년, 여성 15년으로 규정하고 있다(이철수, 2005; 전홍택, 2012, p. 132에서 재인용). 한편, 실제 연로연금의 수혜 연령은 남자 65세, 여자 60세로 상향조정하고, 근로연수도 20년으로 늘려 제도를 시행하고 있는 것으로 알려진다(이철수, 2005; 전홍택, 2012, p. 133에서 재인용).

이에 따라서 북한 지역에 적용할 연금제도의 경우에는 남한의 국민연금과 마찬가지로 최소가입기간은 10년, 지급 개시 연령은 60세로 일치시키는 것이 일반적 제안이다(전홍택, 2012, p. 181). 한편, 남과 북의 제도를 급격하게 통합하는 경우에는 수급연령을 남과 북 모두 60세로 하지만(정경배 등, 1993, p. 156), 남북한의 제도를 변경시킬 수 있는 시간적 여유가 있는 점진적 통합 방안에서는 남한은 65세, 북한은 남녀 모두 60세로 조정하는 제안도 있다(정경배 등, 1993, p. 193). 한편 최소가입기간은 지금에서는 10년을 논하지만, 과거 국민연금의 수급을 위한 최소가입기간이 20년으로 설정되었던 시기에는 20년 가입을 제시하기도 하였다(정경배 등, 1993, p. 156).

이상의 방식에 따라 국민연금에 가입할 수 있는 연령을 만 18세 이상부터 만 59세로 한정하게 되면 가입 대상은 약 1161만 명가량으로 예상되며, 해당 집단의 경제활동 참여율은 85.6%로 추정된다.⁵⁷⁾ 한편, 60세

57) 18세, 19세 경제활동 참여 인구는 16세에서 19세의 각 인구에 해당 연령대 집단의 경

에서 69세 집단의 경제활동 참가율은 10.8%에 불과하여 가입상한 연령을 만 64세로 확대하더라도 그 대상은 11만 4000여 명에 불과한 것으로 나타난다.⁵⁸⁾

〈표 8-2〉 북한 지역 경제활동 참여 인구

(단위: 명, %)

		전체			남성			여성		
		인구	경제활동 참여 인구	참여 율	인구	경제활동 참여 인구	참여 율	인구	경제활동 참여 인구	참여 율
	전체	17,366,769	12,184,720	70.2	8,001,786	6,359,938	79.5	9,364,983	5,824,782	62.2
연 령 별	16-19	1,458,080	765,189	52.5	676,762	333,338	49.3	781,318	431,851	55.3
	20-29	3,091,194	2,717,463	87.9	1,357,130	1,168,857	86.1	1,734,064	1,548,606	89.3
	30-39	3,879,663	3,520,325	90.7	1,956,751	1,903,132	97.3	1,922,912	1,617,193	84.1
	40-49	3,566,593	3,257,068	91.3	1,762,988	1,736,892	98.5	1,803,605	1,520,176	84.3
	50-59	2,216,496	1,693,967	76.4	1,059,914	1,033,502	97.5	1,156,582	660,465	57.1
	60-69	1,971,415	213,855	10.8	856,031	172,789	20.2	1,115,384	41,066	3.7
	70-79	998,079	15,969	1.6	307,502	11,027	3.6	690,577	4,942	0.7
	80 이상	185,249	884	0.5	24,708	401	1.6	160,541	483	0.3

자료: 통계청 국가통계포털. (2011. 4. 21.). 북한통계-인구일제조사(도별, 성별, 나이별, 경제활동
별 16살 이상 인구수). <http://kosis.kr>에서 2016. 6. 14. 인출.

2. 국민연금 가입 대상

경제활동에 참여하는 모든 대상자가 국민연금의 가입 대상자가 되는 것은 아니다. 이철수 등(2016, p. 324)은 북한 지역에 적용할 국민연금

제활동 참여율을 곱하여 산출하였다.
58) 60세부터 64세 경제활동 참여 인구는 각 연령 인구에 해당 연령대 집단의 경제활동 참여율을 곱하여 산출하였다.

의 가입 체계를 가입종별로 사업장 가입자, 지역 가입자, 임의가입자로 분류하고, 초기 단계에서는 근로자를 대상으로 제도를 운영할 것을 제안하고 있다. 또한, 일정 연령 이상의 실업자의 경우에는 납부예외 대상으로 하고 있다.

먼저, 우리 국민연금의 경우에도 적용 대상 중에서 납부예외 제도를 운영하고 있는데, [그림 8-1]에서 볼 수 있는 바와 같이 그 규모는 해당 연령대 인구의 12.71%에 이른다.

[그림 8-1] 우리나라의 공적연금 가입실태(2016년 12월 말 기준)

18-59세 총인구 32,825천명 ⁴⁾ (100.0%)					
비경제활동 인구 ⁶⁾ 9,473천명	경제활동인구 ⁵⁾ 23,352천명				
	공적연금 비적용자 ⁹⁾ 199천명	공적연금 적용자 ⁷⁾ 23,154천명			
		국민연금 적용대상 ⁸⁾ 21,549천명			특수지역 연금 ¹⁰⁾ 1,604천명
		납부예외자 4,173천명	소득신고자 17,376천명		
			장기체납자 ¹¹⁾ 1,042천명	보험료 납부자 16,334천명	
28.86%	0.61%	12.71%	3.18%	49.76%	4.89%
소 계 14,888천명(45.35%)				소 계 17,938천명(54.65%)	

자료: 국민연금공단. (2017). 2016 국민연금 생생통계. p. 23.

북한 지역에서는 명목적으로 실업은 존재하지 않는다. 그러나 북한통계에서는 경제활동의 불참 사유로 ‘공부’를 제시하고 있다. 우리 국민연금의 경우에는 이런 경우에는 가입 대상으로 하고, 다만 보험료의 납부를 유예하고 있다. 따라서 만 18세 이상의 ‘공부’를 사유로 한 경제활동 미참

가자 38만 2000명을 추가로 국민연금의 가입 대상이라 할 수 있다. 이 경우에는 해당 연령대 전체 인구 1356만 7000여 명 중 88.4%인 1199만 7000여 명이 가입 대상이 된다.

다음으로 모든 경제활동 참가 인구를 국민연금의 가입 대상으로 보기에는 한계가 있다. 특히 제도 운영 초기 단계에서는 제도 순응도를 높이기 위해 사업장 가입자로 그 대상을 한정하는 등의 조치가 필요하다. 앞서 이철수 등(2016)은 협동농장과 같은 형태가 체제 전환 이후에도 존재할 것인지에 대한 의문을 제기한 바 있다. 2008년 북한 인구일제조사 자료(통계청 국가통계포털, 2011. 4. 21.)에 따르면, ‘농수산 및 림업’ 종사자는 438만 7000여 명, ‘채취’ 업무의 종사자는 71만 8000여 명으로 나타난다. 이는 전 연령대를 대상으로 한 전체 경제활동 참여인구 1218만 5000여 명 중에서 44.1%에 해당하는 비율이다. 다만 이들 농업종사자의 경우에는 계획 경제에서 자본주의 시장경제로 이행하면서 그 규모가 줄어들 것으로 예상할 수 있다.

3. 국민연금 가입 대상 소득의 상·하한

우리 국민연금 기준소득월액은 제도 도입 시점에 상한액을 200만 원으로 하여 시작하였다. 이는 당시 의료보험의 등급기준과 일치시키되 최고 상한액을 200만 원으로 한정하여, 사회보험료 부과기준을 통일하여 행정 편의를 도모하려는 목적이 있었다(정해식, 2015). 그러나 급격한 임금 상승에도 불구하고 소득 상한이 200만 원으로 제한되어 있는 문제를 해결하고자 1995년 소득상한액을 360만 원으로 조정하였다. 이 기준으로 당시 전체 가입자 평균소득월액 90만원의 4배 수준이었다.

이러한 소득상한에 대한 문제제기는 꾸준히 제기되었고, 그 결과 국민

연금의 상·하한액의 범위를 국민연금 A값의 변동률에 따라 조정하는 제도가 2010년 도입되었다(정해식, 2015). 그 결과 <표 8-3>에서 보는 것처럼 2010년 이후 국민연금 소득 상·하한액이 각 연도별로 1.02~1.37배 증가하여, 2017년에는 소득상한액이 449만 원, 소득하한액이 29만 원이 되었다. 소득상하한액의 범위를 A값의 변동률에 따라 조정하기 시작한 이래, 소득상한은 A값의 2.06배 수준을 유지하고 있다.

<표 8-3> 기준소득월액 상·하한액 결정사항 및 적용 기간

구분	1988~ 1995.3	1995.4 ~ 2010.6	2010.7 ~ 2011.6	2011.7 ~ 2012.6	2012.7 ~ 2013.6	2013.7 ~ 2014.6	2014.7 ~ 2015.6	2015.7 ~ 2016.6	2016.7 ~ 2017.6	2017.7 ~ 2018.6
상한액 (만원)	200	360	368	375	389	398	408	421	434	449
하한액 (만원)	7	22	23	23	24	25	26	27	28	29
A값		859,838	1,791,955	1,824,109	1,891,771	1,935,977	1,981,975	2,044,756	2,105,482	2,176,483
A값 변동률			1.023	1.018	1.037	1.023	1.024	1.032	1.030	1.034

주: A값 변동률은 직전 3년간 국민연금 가입자의 평균소득월액 평균액(A값)의 변동률임.
자료: 주은선 등. (2017). 국민연금의 발전적 재구성. p. 252.

가. 국민연금 소득상한 기준

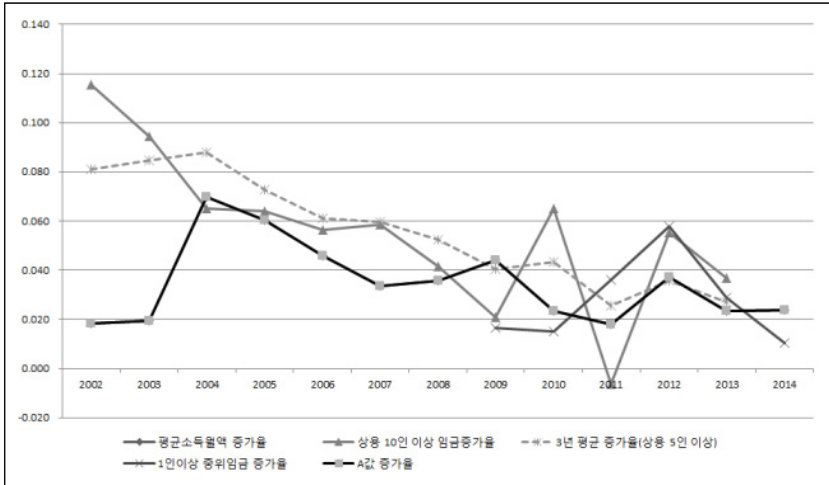
북한 지역의 국민연금 제도에 적용하는 소득상한에 대해서는 이철수 등(2016)에서 명확히 제시한 바는 없다. 그렇지만 전홍택(2012)은 남한의 근로자 평균임금 대비 상대적 수준을 고려하여 약 1.4배 수준으로 책정하고 이러한 소득상한을 매년 이 지역의 임금상승률에 따라 재조정하는 것을 제시하였다. 그러나 이러한 방식은 통일 이후 북한 지역에서 발

생활 높은 임금격차를 고려할 때, 일정 소득수준 이상 집단의 경우에는 실질적인 소득대체의 기능을 수행하지 못하는 수준이 될 수 있다.

우리의 현실과 같은 수준을 고민한다면, 북한 지역에서 국민연금의 적용 대상이 되는 소득을 전체 가입자의 평균소득의 2배 수준으로 적용하는 것은 일견 타당한 것으로 보인다. 남한의 연금제도가 소득 상한을 전체 가입자의 평균소득의 약 2배 수준에서 결정하고 있기 때문이다. 그러나 설정한 소득상한이 문제가 되는 것이 아니라, 이후 소득상한을 조정하는데 있어서 문제가 발생한다. 가입자 평균소득의 2배로 한정할 경우, 고소득자의 소득 증가가 가입자 소득에 지속적으로 반영되지 않는 문제가 있다.

이런 문제는 우리나라 국민연금의 소득상한 증가율을 살펴보면 이해할 수 있다. 국민연금의 소득상한은 2010년 연동 조정에도 불구하고 크게 높아지지 못했다. [그림 8-2]는 2002년 이후 우리나라 국민연금의 A값 증가율과 임금증가율을 제시하고 있는데, 우리의 A값 증가율이 평균임금의 증가율보다 항상 낮았음을 보여주고 있다. 여기에는 크게 두 가지 요인이 작용하였는데, 첫째는 국민연금 가입자에 근로소득자가 아닌 자를 포함하고 있기 때문이며, 둘째는 고소득자의 소득 증가율이 반영되지 않았기 때문이다. 이 중 후자의 문제를 보다 집중해 보면 상용 10인 이상 사업장 종사자의 임금 증가율이 매우 높는데, 이들의 경우에는 소득상한에 적용받아 A값 증가율에 실질적으로 기여하지 못했을 가능성이 있다.

[그림 8-2] 국민연금 A값 증가율과 임금증가율



자료: 주은선 등. (2017). 국민연금의 발전적 재구성. 공적연금강화국민행동. p. 256.

이에 따라 북한 지역에 적용한 국민연금제도의 소득 상한은 초기 단계에서 전체 가입자 소득의 4배 수준으로 적용하는 것을 검토해야 한다. 다만 북한 지역의 경제가 개발과정에 있음을 고려하면, 북한 지역 일자리의 임금은 급속도로 높아질 가능성이 있다. 즉 상대적으로 고임금 일자리의 임금수준보다는 저임금 일자리의 임금수준이 빠르게 증가할 것이라 예상할 수 있다. 이를 반영하여 소득상한은 초기에는 전체 가입자 평균소득의 4배 수준으로 설정하되, 단계적으로 2배 수준으로 단계적으로 하향 조정하도록 한다.

한편 소득상한이 높을 경우에는 고소득 근로자는 일정 수준의 노후 소득을 확보할 수 있으며, 이에 따라 기초연금과의 제도적 역할 분담이 가능할 것이라 기대할 수 있다. 그러나 북한 지역에 적용하는 국민연금 제도는 완전 소득비례 방식을 따른다. 따라서 소득 상한을 높인다고 하더라도 재분배 효과가 강화되고, 이에 따라 저소득 가입자의 소득대체율이 높

아지는 방식은 아니다. 따라서 북한 지역에 적용하는 소득상한을 지속적으로 높은 수준으로 유지할 필요는 크지 않다.

나. 국민연금 소득하한 기준

우리나라 국민연금제도는 소득하한을 29만 원으로 설정하고 있다. 2017년 7월을 기준으로 소득액이 신고된 가입자 1989만여 명 중에서 95만 5000원 미만의 소득을 신고한 사람은 모두 199만여 명으로 확인된다(국민연금공단, 2017). <표 8-3>에서 제시한 바와 같이 국민연금의 소득하한액은 한동안 22만 원이었다. 이 금액은 1994년 당시 최저임금인 22만 7000원과 유사한 수준이다(정해식, 2015).

북한 지역에 적용할 국민연금의 소득하한은 북한 지역에 정책적으로 적용할 임금 수준의 2분의 1이 되도록 한다. 이때 북한 지역에 정책적으로 적용할 임금은 최저임금 또는 생활임금 수준이 될 것이다. 통일 시기에 북한 지역에 대한 지원 방식은 산업 활성화를 위한 금융지원과 북한 지역의 생활수준 유지를 위한 재정지원으로 구분할 수 있다. 이러한 재정 지원은 공공부조와 같은 사회보장제도의 운영 및 실업률을 최소화하고 적정 수준의 임금을 담보하기 위한 재정지원 일자리의 유지로 나타날 것이다. 이때 이러한 재정지원 일자리의 임금 수준은 최저 임금에 준하거나 또는 약간 못 미치는 수준에서 결정될 것이다. 이는 곧 대부분 일자리의 임금이 최저임금 언저리에서 결정됨을 의미한다. 따라서 소득하한을 정책적으로 결정되는 임금의 2분의 1로 설정할 경우, 대부분의 근로자들은 가입 대상에 편입될 것으로 예상된다.

한편 북한 지역에 적용한 국민연금 제도의 경우에는 사업장 근로자에 게만 우선 적용하는 것을 원칙으로 하되, 1가구 1연금 제도의 한계를 극

복하기 위한 목적으로 임의 가입을 허용하는 것을 기본으로 하고 있다(이철수 등, 2016). 이때 임의 가입은 당연 가입의 지역 가입자를 대체하는 한 수단이다. 임의가입자는 본인이 전액 보험료를 부담해야 한다는 점에서 상대적으로 높은 소득 기준을 적용하는 것은 가입에 장애로 작용할 수 있다. 그러므로 임의 가입자도 선택할 수 있는 소득 기준을 적용하는 것이 필요하며, 이 경우에도 정책임금의 2분의 1 수준이 타당하다 할 수 있다.

4. 북한 지역에서 보험료 지원 제도 실시 방안

우리 국민연금제도는 단계적인 법적 적용 대상의 확대에도 불구하고, 실제로는 다양한 형태의 사각지대 문제를 보였다. 특히, 사각지대의 문제는 구조적 한계를 적실하게 보여주고 있다. 저임금일수록, 비정규직일수록 국민연금의 가입률은 낮다. 이와 관련된 다양한 특성들에 따라서, 즉 소규모 사업체일수록, 여성일수록 가입률이 낮다.

통일 이후 북한 지역에서도 다양한 형태의 고용 형태, 고용 관계가 존재할 것으로 예상된다. 특히 시장화된 북한 지역에서 임금수준의 격차가 어떠한 형태로 존재할지 예상하기는 어렵더라도, 그 심도가 매우 클 것은 누구나 예상할 수 있다.

한편, 북한 지역에서 발생할 수 있는 대규모 실업을 예방하기 위해서라도 정책금융을 활용한 임금 지원을 통해서 생산성이 낮은 일부 기업을 존속시킬 가능성이 높다. 이들 기업에 대해서는 연금보험료를 임금 지원과 더불어 지원하는 것을 논의할 수 있다.

이때 사회보험료의 감면과 보험료 지원을 각각 고려할 수 있다. 사회보험료의 감면은 저임금근로자 등에 대해서 경제적 부담을 완화하기 위한 목적으로 보험료 납부의무를 면제시켜 주는 것이다. 물론 이때 제도에는

가입한 것으로 간주한다.⁵⁹⁾⁶⁰⁾ 보험료 지원은 특정한 대상자-저소득자, 단기근로자 등 취약 집단을 대상으로 보험료의 일부 또는 전부를 지원하는 방식이다. 사회보험료의 감면은 사회적 연대 정신을 바탕으로 하고, 부과방식 연금제도를 운영하는 경우에는 연금재정에 실질적인 기여액이 없을 수 있으며, 아니면 정부가 감면액에 해당하는 금액을 연금재정에 투입할 수 있다. 그러나 사회보험료 지원제도의 경우에는 정부가 재원을 투입한다는 명시적 약속이 존재해야 한다.

보험료를 지원하는 방안은 저임금 노동자에게 보험료 납부의 부담을 줄여 줌으로써 보험 가입의 회피를 최소화하는 것을 목적으로 한다. 그러므로 원칙적인 의미에서 사업장 가입 대상자에게 이 제도를 실시·시행하는 것은 불필요하다. 그러나 현재 우리나라에서도 이 제도를 시행하는 것은 철저한 소득파악이 쉽지 않은 상태에서 사용자와 가입자 간의 암묵적 합의에 따른 미가입 문제를 줄이기 위한 목적이다. 통일 후 북한 지역에서도 마찬가지로 문제가 나타날 수 있다. 특히, 소득파악을 국세청을 이용하지 않고 현재와 같은 방식의 ‘신고’ 제도로 운영하게 되면 미가입의 문제는 심각해질 수 있다. 그러므로 보험료 지원제도는 관리운영 체계를 어떤 방식으로 운영하는가에 따라 선택적으로 활용할 방안이라 판단된다.

북한 지역에서 실시할 보험료 지원 방안은 기본적으로 우리의 ‘두리누리 사회보험 지원사업’이 정책적 모태가 될 것이다. 이 사업은 2016년부터 현재까지 10인 미만 사업장 종사자 중에서 보수 기준이 월 140만 원 미만인 자를 대상으로 보험료를 지원해 주는 제도이다. 2016년부터는 기

59) 국민연금의 가입의무를 면해 주는 소득하한선의 적용에 따른 적용제외는 국민연금에 가입한 것으로 간주하지 않는다.

60) 사회보험료를 감면하는 것은 고용정책의 일환으로 해석된다. 즉 저임금 근로, 청년 근로 등을 활성화하기 위한 목적으로 이들의 가처분 소득을 보전할 수 있도록 보험료 납부의무를 면해주는 것이다. 또한 사용자에게도 보험료 납부의무를 면해 줌으로써 저임금·청년 근로 일자리를 늘리는 것도 제도의 주요한 목적이다.

존 가입자와 신규 가입자(최초가입 또는 피보험기간 3년 이상 단절된 자로, 고용보험·국민연금을 지원받은 이력이 없는 자) 간 차등적으로 보험료를 지원하고 있는데, 기존 가입자는 보험료의 40%를 지원하고 신규 가입자는 보험료의 60%를 지원하고 있다.

통일 이후 북한 지역에 적용할 보험료 지원 사업은 저소득 가입자의 보험료 부담을 완화할 수 있도록 기능해야 한다. 특히 임의 가입자 또는 지역 가입자를 제도에 허용하는 것을 고려하면, 이들 집단에 대해서도 보험료 지원을 검토하는 것이 필요하다.

이러한 보험료 지원 사업은 북한 지역에 적용하는 국민연금 제도가 완전소득비례를 띠고 있음을 고려할 때 더욱 필요하다. 즉 저소득 가입자의 유입으로 인하여 다른 가입자의 실질 연금액에 미치는 영향이 적다는 점을 고려해야 한다. 북한 지역 주민의 자발적인 노후소득원 마련을 위해서도 제도적 지원을 할 필요가 있다.

제3절 급여

1. 지급 개시 연령

국민연금법은 1998년 연금 지급 개시 연령을 조정하는 내용으로 개정되었다. 법 내용은 2013년부터 5년 단위로 1세씩 지급 개시 연령을 조정하여, 2033년에는 노령연금의 지급 개시 연령을 65세가 되게 하는 것이었다. 지급 개시 연령은 2013년부터 5년마다 적용하고 있으며, 이에 따라서 61세 되는 자는 기존에는 2013년에 연금을 수급해야 하였는데, 2014년에 수급하는 것으로 변경되었다.

〈표 8-4〉 노령연금 지급 개시 연령의 조정 단계

출생연도	'52	'53~'56	'57~'60	'61~'64	'65~'68	'69 이후
지급 개시 연령	60세	61세	62세	63세	64세	65세
적용 개시 연도	-	2013년	2018년	2023년	2028년	2033년
수급 개시 연도	2012년	2014년	2019년	2024년	2029년	2034년

자료: 김원섭 등. (2009). 국민연금 지급개시연령 조정방식의 개선방안에 관한 연구. p. 148.

본 연구에서는 북한 지역에 소득비례 국민연금이 적용되고 10여 년이 경과한 시점에서 제도를 통합하는 것으로, 즉 단일한 제도를 적용하는 것으로 하였다. 이에 따라 북한 지역의 국민연금의 지급 개시 연령을 초기 60세에서 65세로 조정하는 과정을 거쳐야 한다. 이때 이 조정과정을 이행기에 실시하는 것과 통합 과정에서 실시하는 것의 장단점을 고려해야 한다. 이행기에는 새로운 제도의 안착에 주력하는 것이 보다 타당하며, 통합과정은 전반적인 제도의 재조정 과정에 있다고 보는 것이 타당하다. 그러므로 지급 개시 연령의 조정 작업 역시 통합 과정에서 실시하는 것이 바람직하다. 본 연구에서는 이행기가 3년에서 최대 10년 정도 소요된다고 보고 있다. 그러므로 최대로 설정된 이행기 기간을 고려할 때에서나 이행기 과정의 수급 개시 연령 조정이 가능할 것이다.

연금 지급 개시 연령을 60세에서 65세로 상향 조정하기 위한 과정은 여러 방법이 존재한다. 〈표 8-5〉는 우리 국민연금을 기준으로 지급 개시 연령을 조정하는 다양한 대안에 대해서 계산한 결과를 제시하고 있다. 현재 국민연금의 경우에는 2034년 1월에 개혁이 완료되지만, 3년에 1세씩 조정하는 안에서는 개혁 완료 시점이 2026년으로 약 8년 앞당겨진다. 출생월을 기준으로 3개월에 1개월씩 조정(예를 들어 1953년 1월부터 1953년 3월생까지는 60세 1월에 연금을 지급)하는 방식은 2033년에 개혁이 종료되며, 출생월 기준으로 2개월에 1개월씩 조정하는 방안은 2028년에 개혁이 종료된다.

〈표 8-5〉 국민연금 노령연금 지급 개시 연령 조정 방식의 비교

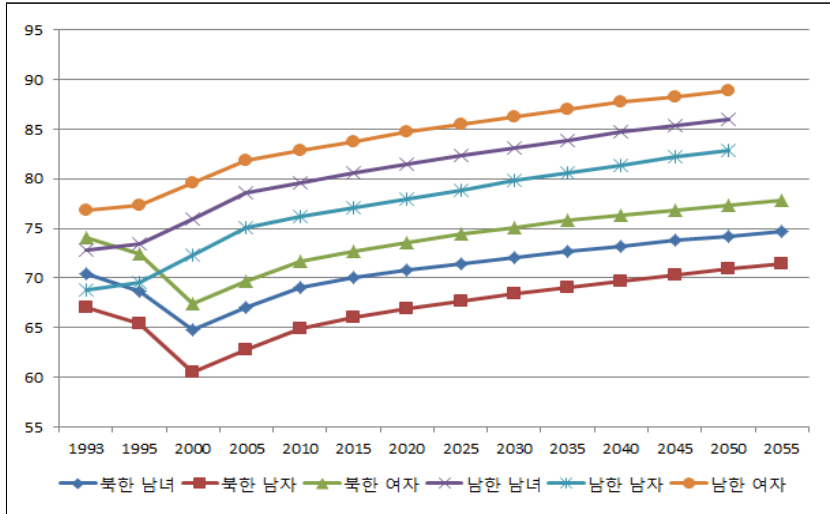
구분	65세 수급 대상집단	완료시점
현행- 5년에 1세씩 조정	1969년 1월생부터	2034년 1월
4년에 1세씩 조정	1965년 1월생부터	2030년 1월
3년에 1세씩 조정	1962년 1월생부터	2026년 1월
출생월 기준 3개월에 1개월씩 조정	1968년 1월생부터	2033년 1월
출생월 기준 2개월에 1개월씩 조정	1963년 1월생부터	2028년 1월

자료: 김원섭 등(2007), 근로유인 제고를 위한 국민연금제도 개선방안: 사회투자전략의 관점에서, p. 167 내용 오류 수정.

한편 매 2년마다 수급연령을 1세씩 조정하는 방안도 있다. 이와 같이 연금지급 개시 연령을 급격하게 조정하는 과정은 과거 남성과 여성의 연금 수급연령을 다르게 설정하였던 전통이 있는 국가에서 이를 동일하게 조정하는 과정에서 발견된다. 즉 남성의 연금수급연령을 65세로 설정하고, 여성의 연금수급연령을 60세로 설정하였던 국가들에서 이 차이를 수정하기 위해 급격한 조정을 실시하였는데, 대표적으로 영국의 기초연금이 이러한 예이다(정확히는 매 2개월마다 1개월씩 수급개시 시점을 조정). 남한과 북한의 경우에도 동일한 제도원칙을 적용하기 위한 필요에 따라 이러한 빠른 지급 개시 연령 조정이 설득력을 가질 것으로 예상된다.

그러나 한편으로 북한 지역에 적용하는 국민연금의 경우에는 북한 지역 주민의 짧은 평균수명을 고려해야 한다. 비록 통일이 이뤄지더라도 북한 지역 주민의 평균수명이 급격하게 늘어날 가능성은 적다. 그것은 북한 지역의 경제적 어려움이 슬로우 모션 기근(slow motion famine)의 양상을 띠게 되면서, 경제적 어려움이 누적되어 왔기 때문이다.

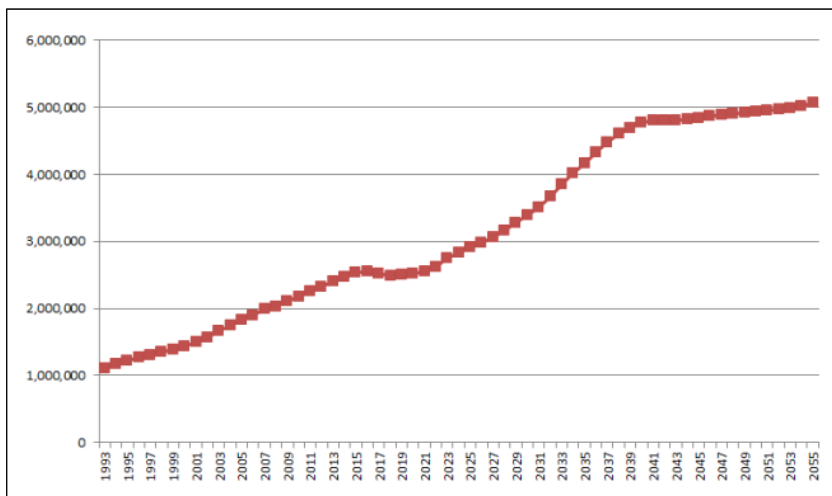
[그림 8-3] 남북한 기대수명의 장래 추이: 1993~2055



자료: 통계청(2010. 11. 22.), 1993~2055 북한 인구 추계, p. 29를 재구성.

[그림 8-3]은 현재 북한과 남한의 평균 수명의 장래 추이를 제시하고 있다. 1993년에는 평균 기대수명의 차이가 2.7년에 불과하였지만 2000년부터는 그 차이가 10년 이상으로 급격하게 확대되어 거의 줄어들지 않는다. 그러므로 평균 수명을 고려한다면 남과 북의 연금 수급연령에는 일정한 차이가 있는 것이 설득력이 있다. 특히, 남과 북이 동일한 보험료율을 적용한다고 할 때는 더욱 그러하다. 반대로 북한 지역에 적용하는 완전소득비례연금을 재정 분리하고, 또 보험료율을 철저하게 수지상등의 원칙으로 적용할 경우에는 수급가능기간을 고려하여 보험료율을 낮추는 방식이 타당할 수 있다.

[그림 8-4] 북한 지역 65세 이상 인구 규모



자료: 통계청(2010. 11. 22.), 1993~2055 북한 인구 추계, pp. 45~46을 재구성.

평균기대수명은 영아기 동안의 사망률 등이 큰 영향을 미친다. 북한 지역에서 대규모 기근이 발생하였던 시기에 이미 성장기를 지낸 사람들은 평균 수명에 큰 영향을 받지 않는다. [그림 8-4]를 보면 1952년생이 65세가 되는 2017년부터 1974년생이 65세가 되는 2039년까지는 65세 이상 노인이 점증하여, 약 251만 명에서 469만 명으로 늘어난다. 그러나 그 이후 상당 기간 동안에는 노인인구의 증가가 거의 이뤄지지 못하는 것을 알 수 있다.

우리 국민연금이 1998년에 연금의 지급 개시 연령을 조정하였던 배경에는 연금재정수지의 악화 문제, 퇴직연령의 변화와 고령자 취업과 같은 노동시장 정책 측면의 문제를 복합적으로 가지고 있었다(김원섭 등, 2009, p. 150). 특히 1998년 법 개정의 주요 근거를 제공하였던 국민연금제도개선기획단의 보고서에서는 남녀 평균수명이 76세를 초과하는 시점부터 연금수급연령을 매 5년에 1세씩 조정하는 안을 제시한 바 있다(국

민연금제도개선기획단, 1997; 김원섭 등, 2009, p. 150에서 재인용).

북한 지역에서 자체적으로 수지상등의 보험료율을 책정하고, 또한 평균수명이 크게 늘어나지 않는다는 점을 고려한다면, 북한 지역의 연금수급연령은 상당히 완만한 방식으로 조정하는 것이 바람직하다. 다만, 최종적으로는 남한과 북한이 동일한 연금수급연령을 갖추는 것이 바람직하다는 점도 고려해야 한다. 예를 들어 남한의 노동자가 북한 지역으로 이동하거나, 북한 지역 출신이 남한에 노동 이주하게 될 경우에 국민연금의 적용 대상인지 아닌지를 별도로 판단하는 것은 매우 번거로운 일이며, 경제통합에도 장애로 작동한다.

따라서 약 20년에 걸쳐서 완만히 조정될 수 있는 방안으로 출생월 기준 3개월에 1개월씩 연금 지급 개시 연령을 조정하는 것을 제도 통합 방안으로 검토하고자 한다.

〈표 8-6〉 북한 지역 노령연금 지급 개시 연령 조정(안)

출생 연월	노령연금 지급연령	노령연금 지급 연월 (지급 사유 발생월)
1963년 1월~3월	60세 1월	2023년 2월~4월
1963년 4월~6월	60세 2월	2023년 6월~8월
1963년 7월~9월	60세 3월	2023년 10월~12월
1963년 10월~12월	60세 4월	2024년 2월~4월
⋮	⋮	⋮
1977년 1월~3월	64세 9월	2041년 10월~12월
1977년 4월~6월	64세 10월	2042년 2월~4월
1977년 7월~9월	64세 11월	2042년 6월~8월
1977년 10월~12월	65세	2042년 10월~12월
1978년 1월~	65세	2043년 1월~

2. 소득대체율과 소득산식

8장에서 통일 후 북한 지역에 적용하는 국민연금 제도는 완전소득비례 방식을 취하는 것을 기본으로 논의하고 있다. <표 8-7>에서 보는 바와 같이 국민연금의 소득대체율은 도시지역 확대 적용 전까지 70%를 보였으며, 도시지역 확대 시기에는 소득재분배 요소 부분의 확대와 더불어 소득대체율은 60%로 하향 조정되었다. 2007년 국민연금법 개정에 따라 우리 국민연금의 소득대체율은 40%로 설정되어 있으며, 현재 시점에서는 단계적으로 40%로 하향 조정되는 과도기적 과정에 있다.

<표 8-7> 국민연금 급여산식의 변화

$$\text{기본연금액} = \left[\begin{aligned} &2.4(A + 0.75B) \times (P_1/P) + \\ &1.8(A + B) \times (P_2/P) + \\ &1.5(A + B) \times (P_3/P) + \\ &1.485(A + B) \times (P_4/P) + \\ &\dots \end{aligned} \right] \times (1 + (0.05n/12))$$

A: 연금수급 전 3년간 전체 가입자 평균소득월액의 평균
B: 가입자의 가입기간 동안의 기준소득월액의 평균
P: 총가입월수(P1: 1988년~1998년, P2: 1999년~2007년, P3: 2008년, P4: 2009년,)
n: 20년 초과 가입월수

가입 연도	1988년~1998년	1999년~2007년	2008년~2027년	2028년
비례상수	2.4	1.8	1.5 ²⁾	1.2
소득대체율 ¹⁾	70%	60%	50% ³⁾	40%

주: 1) 소득대체율은 40년 가입을 가정.
2) 2008년~2027년 사이 비례상수는 매년 0.015씩 감소.
3) 2008년~2027년 사이 소득대체율은 매년 0.5씩 감소.

통일 시기에 북한 지역에서 기초연금과 국민연금의 명확한 역할 구분은 설정되어 있지 않다. 다만 이철수 등(2016)은 기초연금과 국민연금을 합하여 40~50% 수준의 소득대체율을 보이는 것이 필요하다고 밝히고

있다. 한편 2017년 현재 남한 지역의 기초연금은 국민연금의 평균소득자 기준으로 15% 수준으로 확대되는 과정에 있다.

그러므로 북한 지역에 적용하는 국민연금의 소득대체율은 25~35% 수준을 목표로 하도록 한다. 그러나 통일 초기 북한 지역의 노인 빈곤 문제에 대응하기 위한 기초연금이 매우 높은 수준으로 설정됨을 고려해야 한다. 이 경우에는 기초연금이 국민연금의 성숙에 따라 단계적으로 역할을 축소할 것이라고 가정하는 것이 타당하다. 그러나 통일 이후에도 매우 오랜 기간 기초연금이 노후소득의 중추적인 역할을 수행할 것이라 예상할 수 있다. 그러므로 북한 지역의 완전소득비례 국민연금의 소득대체율은 20% 수준에서 설정하도록 한다.

〈표 8-8〉 북한 지역 국민연금의 급여산식

$$\text{기본연금액} = 1.2(\text{가입기간 전체 평균소득}) \times (1 + (0.05n/12))$$

- 주: 1) 평균소득은 전체 기간의 평균소득을 계산하며, 전체 가입자의 평균소득의 연도별 증가에 따라 재평가한 값을 사용함.
2) n은 20년을 초과한 개월 수.

3. 특례노령연금 실시 방안

북한 지역에 적용할 노후소득보장제도는 보편적 기초연금(A값의 약 20%)을 적용하면서, 동시에 적정 소득보장을 목표로 하는 국민연금을 적용하여 실질적으로 약 40% 수준의 소득을 보장하는 것을 계획하고 있다. 이때 국민연금의 소득대체율은 20%이며, 이것은 평균적인 급여승률을 매 1년당 0.5% 수준으로 설정하였을 경우, 40년 이상 가입해야 함을 의미한다. 북한 지역의 국민연금의 최소가입기간을 10년으로 설정하는 것도 적정 소득보장의 목표를 달성하도록 하기 위함이다.

그러나 국민연금의 급여자격 획득을 위한 최소가입기간을 10년으로

설정할 경우에는 통일 이후 북한 지역의 중고령자 다수가 국민연금의 실질적인 수급자격을 얻지 못하는 사각지대에 놓이게 되는 우려를 범하게 된다. 왜냐하면 국민연금제도가 실시되는 당시에 이미 50세를 넘어서는 경우에는 10년 이상 국민연금을 가입할 수 있는 방법이 없기 때문이다. 통일 이후 초기 시점에서 국민연금제도의 적용을 사업장 가입자로 한정하고 있다는 점을 고려하면, 다수의 중고령자들은 국민연금의 사각지대에 놓이게 된다.

그러므로 국민연금의 수급자격에 특례제도를 적용하는 것을 고려할 수 있다. 우리 국민연금의 경우에도 제도 도입 초기에는 노령연금을 수급하기 위한 최소가입기간을 15년으로 하였다가, 1998년 법 개정을 통해 이를 10년으로 줄인 바 있다(김성숙 등, 2008, p. 276). 한편, <표 8-9>에서 보는 바와 같이 외국의 경우에도 노령연금 수급을 위한 최소 기여기간을 짧게 설정하는 것이 일반적이다. 즉 노령연금의 수급기간을 짧게 설정하되 그만큼 적은 연금급여를 지급하면 되는 것이다.

<표 8-9> 노령연금 수급을 위한 최소가입기간의 사례

캐나다	미국	독일	영국	프랑스	스웨덴	노르웨이	이탈리아	포르투갈	일본
CPP 1개월	40분기 (10년)	5년	노동기간 의 90%의 25%	1분기	3년	3년	5년	15년	25년

자료: 김성숙 등. (2008). 공적연금의 이해. p. 275.

그러므로 북한 지역에 국민연금을 적용할 경우에는 특례노령연금의 적용을 적극적으로 고려하는 것이 바람직하다. 이와 관련하여 현행 국민연금법은 부칙 제2조(노령연금에 관한 특례)를 다음과 같이 두고 있다. 여기서 기본연금액의 1천분의 250은 통상 20년 가입 시 기본연금액이

100% 지급되는 것으로 보기 때문에, 가입기간의 4분의 1에 해당하는 1000분의 250을 제시한 것이다.

제2조(노령연금에 관한 특례) ① 1988년 1월 1일 현재 45세 이상 60세 미만 인 자(특수직종 근로자의 경우에는 40세 이상 55세 미만인 자)가 가입기간이 5년 이상이 되는 때에는 제56조의 규정에 불구하고 일정한 금액의 연금(이하 “특례노령연금”이라 한다)을 지급한다.

② 제1항의 규정에 의한 특례노령연금액은 기본연금액의 1천분의 250에 해당하는 액에 가급연금액을 가산한 액으로 한다. 다만, 5년을 초과하는 경우에는 그 초과하는 1년마다 기본연금액의 1천분의 50에 해당하는 액을 가산한다.

자료: 국민연금법, 부칙 제2조.

북한 지역에서 특례노령연금제도를 실시할 경우에는 특례를 허용하는 연령대를 어느 정도 수준으로 설정할 것인지도 고려해야 한다. 우리의 경우에는 초기에 노령연금의 최소가입기간을 15년으로 하였기 때문에, 특례를 허용하는 연령도 60세 이전 15세까지로 설정하였다. 북한 지역에 적용하는 국민연금의 경우에는 최소가입기간을 10년으로 설정하고 있으므로, 60세 이전 10세인 50세 이상 60세 미만인 자로 한정하는 것이 타당하다.

제4절 재정

1. 보험료율

사회보장제도의 통합기 북한 지역에 적용하는 확정급여-완전소득비례 연금제도 운영에 필요한 보험료율은 기대수명과 연관되어 계산된다. 즉

평균적으로 40년의 기여를 하고, 20년의 연금수급 기간에 소득대체율을 20%를 보장하고자 한다면, 필요한 보험료율은 10%가 된다.

앞서 [그림 8-3]에서 확인한 바와 같이 북한 지역의 평균수명은 2015년 현재 남녀 평균 70세이다. 남녀 평균수명은 2055년에 가서야 74.7세에 이를 것으로 전망된다. 남성의 평균수명은 2040년이 지나서야 70세를, 여성의 평균수명은 2030년 무렵에 75세를 넘어선다.

북한 지역의 국민연금 지급 개시 연령을 60세로 하였으며, 또한 2043년부터는 지급 개시 연령을 65세로 설정하는 것으로 하였다. 따라서 평균적인 수급기간은 대부분 가입자가 10년 정도인 것으로 예상된다. 연금제도 내 수급자 집단 간 잔존수명의 위험분산 기능이 존재한다고 볼 때, 필요보험료율은 10%보다 상당히 낮은 수준으로 설정할 수 있다. 이 정도의 보험료율은 북한 지역의 저임금 상황에서 적절한 수준이라 할 수 있다. 한편 보다 정확한 연금보험료율의 추정은 현시점에서는 미지의 영역이라 할 수 있다. 특히 통일 이후 북한 지역에서 위생, 식생 환경이 개선되면, 평균 수명 역시 크게 증가할 수 있다. 이런 경우에는 완전적립식 연금제도가 정상 작동하지 않을 수 있으며, 보험료율의 조정이 필요할 수 있다.

그러나 고려해야 할 부분은 두 가지가 있다. 첫째, 북한 지역 국민연금은 적립방식 재정운동을 실시함에 따라 발생할 기금운용 수익금을 고려하는 것이다. 이 수익분을 급여액에 반영하면, 필요한 보험료율은 10%보다 더 낮아질 수 있다. 특히, 북한 지역이 급속한 개발을 이룰 가능성이 있으며, 그 재원으로 기금을 투입할 경우 기금수익률은 상당한 수준이 될 수 있다. 그렇지만 북한 지역에서 임금상승률 이상으로 자본투자 수익률이 확보될 수 있는지는 의문이다. 즉 기금수익률은 납부한 기여금의 현재 수준을 유지할 수 있는 수준에 국한될 가능성이 크다. 따라서 기금운용 수익을 가정하여 필요보험료율을 낮추는 것은 불필요하다. 둘째, 보험료

지원제도 등 각종 특례제도에 소요되는 재원을 누가 부담할 것인가의 문제가 있다. 특히, 제도 순응을 목적으로 초기 가입자에게 낮은 보험료율을 적용하게 되는 경우, 그 비용 부담 주체가 명확해야 한다. 특례제도의 운영은 체제전환으로 인한 경제적 충격을 사회정책을 통해서 완화하고자 하는 목적으로 실시하는 제도이다. 그러므로 이는 통일비용으로 간주될 수 있으며, 남한지역의 재정적 지원이 이뤄져야 하는 부분이다. 즉 각종 특례 및 지원제도의 운영에 소요되는 비용은 남한 지역에서 부담하는 것이 타당하다. 따라서 특례제도의 실시로 인한 북한 지역 내 별도의 비용 부담은 없는 것으로 한다.

이상의 요소를 고려한다면, 북한 지역 국민연금의 보험료율을 10% 이하로 설정하는 것을 기본으로 한다. 다만, 초기 가입자들에 대한 제도적 지원을 고려한다면, 필요보험료율은 더 낮아질 수 있다.

2. 재정운영 방식

통합기 단계라고 하더라도 남·북의 국민연금제도의 재정을 통합하지는 않는 것으로 한다. 남한의 경우에는 부분적립방식을 취하고 있으므로 현재 상태에서는 기금의 규모가 크다고 하더라도, 별도로 보험료율 조정 및 지급 개시 연령 조정과 같은 재정안정화 조치가 취해지지 않는 한 기금의 소진은 명약관화하다. 반대로 북한의 경우에는 완전적립을 기본 목표로 하여 보험료율을 설정하고 있다. 즉 북한 지역의 국민연금을 본 연구와 같이 설계·운영할 경우에는 오히려 북한 지역의 연금제도를 보호하기 위해서라도 재정을 분리 운영하는 것이 필요하다.

제5절 전달체계

본 연구의 이전 연구인 이철수 등(2016)에서는 북한 지역 국민연금의 행정체계를 일부 언급하였다. 기초연금과 국민연금을 동일한 조직에서 운영할 것을 제안하였으며, 특히 기초연금과 관련된 관리·운영 조직을 점차 체계화하여 국민연금 도입에 중심적 역할을 수행하게 해야 한다고 밝히고 있다(이철수 등, 2016, p. 330).

현재 북한의 복지행정은 지방행정기관의 책임하에 이루어진다고 할 수 있다. 북한의 대표적인 지방행정기관은 지방인민위원회와 협동농장경영위원회와 이들 기관의 하위조직인 동사무소와 협동농장관리위원회라 할 수 있다(임도빈 등, 2015, pp. 135-137). 인민위원회는 해당지방의 모든 행정사업을 조직·집행하는 역할을 하며, 인민위원회의 주요 사업은 행정사업, 국토관리사업 그리고 발전전망계획 수립이다(임도빈 등, 2015, p. 138). 북한에서 행정사업이란 지역 주민들을 관리하는 것을 의미한다. 행정사업은 출생자 등록, 교육, 직업, 노동문제, 주택제공, 보건·복지 문제 등을 포함한다. 그러므로 북한 지역에서 기초연금 사업 집행의 주요 기구는 지방인민위원회가 재편된 조직이 될 것이다. 이는 확보된 기초연금 재원을 배분하는 역할을 수행한다.

그런데 국민연금은 보험료의 부과 및 징수 역할을 수행해야 한다는 점에서 기초연금의 수행기관과 그 성격을 달리한다. 즉 보험료의 부과 및 징수 역할을 수행할 기관이 별도로 존재해야 함을 의미한다. 이 경우는 크게 두 가지 방식이 있을 수 있다. 첫째는 국세청과 같은 국세 징수 기관에서 사회보험을 관리하는 방식이다. 둘째는 우리의 사회보험 사무기관과 동일한 기관을 북한에 설치하는 것이다.

국세청의 방식도 북한에서 적용할 수 있다. 북한 지역에서는 일반적 의

미의 세금이 폐지된 지 오래되어, 노동자와 사무원을 대상으로 하는 소득세가 존재하지 않아 왔다. 그러나 최근 들어서는 군 행정위원회(지방인민위원회) 산하에 ‘집금소’를 설치하여, 토지 사용료, 시장판매 이윤세, 전기료, 수도료, TV 수신료 등을 징수하고 있는 것으로 알려진다(조선일보, 2010). 이러한 집금소는 ‘폐기밭’에 대한 토지사용료 부과, 주택의 땅값에 대한 세금을 걷고 있다고 알려진다. 이러한 집금소는 2003년 무렵 설치된 것으로 알려진다(정형곤, 2007).

따라서 북한 지역에서 기초연금의 운영 기관은 지방인민위원회의 재편 조직으로 하고, 그 산하에 있는 집금소의 기능을 확대하여 각종 사회보험 제도의 부과·징수 기능을 수행하게 하는 것이 타당한 것으로 판단된다. 다만, 가입자의 자격 정보, 급여 정보의 관리와 같은 기능 및 적립된 기금의 운영을 위한 별도 조직은 신설될 필요가 있다. 이러한 기능은 직접적인 대인서비스를 제공하지 않기 때문에 각 지방마다 해당 조직이 설치될 필요는 크지 않으므로, 중앙정부 산하의 별도 위원회 형태로 조직을 운영 하는 것을 검토할 수 있다.

다른 방식은 우리의 사회보험 사무기관이 북한 지역에서 동일한 역할을 수행하도록 하는 것이다. 특히 자영자, 임의가입자 등과 같이 지역가입의 형태를 활성화하고자 하는 경우에는 국세청 방식보다는 사회보험의 별도 운영이 바람직하다. 또한 장기적으로 남북한의 재정 통합의 가능성 자체를 차단하지 않고 있으므로 운영기관이 존재하는 것은 통합의 가능성을 높인다고 할 수 있다.

제6절 소결

8장에서는 북한 지역에 적용하는 국민연금제도의 통합 방안에 대해 논의하였다. 이 경우 통합은 급여수준의 동일화를 의미하는 것이 아니라, 단일한 제도적 형태를 갖춰 가는 것을 의미한다. 이와 관련하여 통일 이후 국민연금제도의 운영에는 크게 급여 방식을 결정하는 것과 관리 운영 방식을 결정하는 것이 필요하다고 보았다. 급여 방식은 적용 대상 및 급여수준과 관련되며, 관리 운영 방식은 보험료의 부과와 징수, 그리고 급여의 지급업무와 관련된다.

본 연구는 특히 과도기 기간 동안 북한 지역에 적용되었던 국민연금제도(이철수 등, 2016)를 남북한 간에 통합하는 과정에 대해서 다뤘다. 그렇지만 이전 연구에서 명확하게 설정되지 않았던 일부 전제들이 있어, 이를 구체화하는 작업을 실시하였다. 다음으로 연금수급연령의 이행 과정과 같이 통합기 시기에 이뤄져야 하는 조치들의 세부적인 설계 방안을 제시하였다. 본 장에서 다룬 대표적인 이행 내용은 수급 개시 연령, 보험료 소득 상·하한의 조정 내용이다. 이와 별도로 이행과정에서 활용할 수 있는 특례노령연금 실시 방안과 보험료 지원제도 운영방안을 별도로 제시하였다. 본 연구에서 제시한 핵심적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 국민연금 지급 개시 연령은 약 20년에 걸쳐서 완만히 조정될 수 있도록 출생월 기준 3개월에 1개월씩 연금 지급 개시 연령을 조정하는 것을 제안하였다. 북한 지역에 자체적으로 수지 상등의 보험료율을 책정하는 것을 가정하고, 또한 앞으로 북한 지역의 평균수명이 크게 늘어나지 않는다는 점을 고려할 때, 통합 제도 이후에도 수급연령의 일부 차이를 두는 것은 정당화될 수 있다고 판단하였다.

둘째, 북한 지역에 특례노령연금을 실시하는 방안을 제시하였다. 이는

이철수 등(2016)에서는 별도로 제시되지 않았던 것이다. 통일 이후 시점에서 북한 지역에 50세 이상 60세 미만인 자를 대상으로 하는 특례노령연금 실시를 제안하였다.

셋째, 북한 지역에 적용하는 국민연금의 소득대체율을 20%로 특정하는 것을 제안하였다.

넷째, 통일 이후 북한 지역에 적용하는 국민연금의 소득 상한은 북한 지역 평균소득의 4배로 하고, 상한을 조정하는 것은 근로자 평균임금에 연동하되 단계적으로 평균소득의 2배로 조정하는 것을 제시하였다.

다섯째, 통일 이후 북한 지역에 적용할 보험료 지원 사업을 제안하였다. 보험료 지원사업은 저소득 가입자의 보험료 부담을 완화할 수 있도록 하는 것을 목표로 한다.

여섯째, 북한 지역의 보험료율은 10%를 최대로 하되, 그 수준은 특례조치의 실시에 따라 낮아질 수 있는 것으로 하였다.

일곱째, 북한 지역에서 국민연금제도의 관리 기능, 즉 부과·징수 기능은 현재 그 기능이 일부 확인되고 있는 지방인민위원회 산하 ‘집금소’의 기능을 확대하여 적용하거나 또는 남한의 사회보험 기관이 북한 지역에 기능을 확대하는 것을 검토하였다.

통일 이후 북한 지역에 적용한 국민연금 제도는 연금제도를 통해서 노후소득의 적정수준을 확보하는 것을 목적으로 한다. 통일 이후 북한 지역에는 남한 지역의 재정적 보조를 필요로 하는 보편적이고 두터운 기초연금이 설정된다. 이와 같은 제도에도 불구하고 적정한 소득의 확보를 목적으로 국민연금 제도를 북한 지역의 경제 성장에 따라 조정·확대해나가는 과정이 필요하다. 실질적인 제도 통합의 단초를 마련한 이후에야 동일한 급여수준에 대해서 논할 수 있을 것이다.

제 9 장

결론

제1절 연구 요약

제2절 정책 제언

제1절 연구 요약

본 연구는 과도기 이중체제를 거친 이후의 북한의 상황에 대한 실태를 반영한 가정과 전망을 바탕으로 통합기 단일체제를 정의하고 통합기 단일체제 진입 시점에서의 북한의 경제·사회적 전제 상황과 사회보장 통합을 위한 설정 틀을 제시하였다. 그리고 통합기 단일체제에 진입하는 시점에서의 법적 제 문제와 북한 주민의 실태를 구체적으로 정리하여 분석한 후 소득보장을 중심으로 제도적 통합 방안을 논의하였다.

우선, 생계급여 중심의 기초생활보장제도의 통합 방안에 대한 연구를 진행하였다. 공공부조의 가장 기본이 되는 생계급여에 대한 통합 방안을 적용 대상, 급여수준, 전달체계의 측면에서 구체적인 논의를 진행하였다. 아울러 통합에 따른 재정부담도 제시하였다. 다음으로 연금중심의 노후 소득보장 체제의 기본 틀을 제시하였다. 소득보장체제가 갖는 기본방향과 원칙을 서술하고 소득보장체제의 특징을 논의하였다. 또한 소득보장 체제 통합의 전략과 전술의 측면에서 정책 방안을 논의하였다. 그 이후에 이와 같은 노후소득보장 체제의 기본 틀을 바탕으로 기초연금, 국민연금, 공무원연금의 통합 방안을 적용 대상, 급여, 전달체계, 재정부담의 측면에서 살펴보았다.

본 연구를 통해 얻어진 주요 결과를 좀 더 자세히 상술하면 다음과 같다.

첫째, 통일 이후 10여 년이 경과한 시점에는 과도기 이중체제를 거쳐 행정권이 통합되어 중앙정부가 관리하고, 통일 헌법에 따라 남북한 주민

이 동등한 기본권을 갖는 수준의 정치·행정적 통일이 이루어질 것이다. 여기에 남북한 통합재정이 운영되며 조세 또한 통합되어 남북한에 동등한 조세정책을 실행하며, 화폐통합에 따라 남북한이 동일한 화폐를 사용하게 된다. 이러한 통합시기에는 과도기 이중체제와 같이 남북한을 분리하여 제도를 적용하기 어려워지므로, 사회보장제도에서도 일부 재정을 제외하고 각 사회보장 제도별, 위험별, 대상별, 서비스별 통합을 완료하여 사회보장 제도 적용, 급여 종류, 급여수준 등에서 통일 이전 북한 국적 취득자 및 북한 지역 출생자를 남한 출신자들과 동등하게 다루어야 한다.

둘째, 평등한 사회보장수급권을 보장하는 과정에서 북한 주민에게 다소 유리한 수혜조치가 돌아가는 법제 구축은 헌법상 평등권의 문제, 남북주민 간 역차별 문제를 발생시킬 것이고, 북한 주민의 사회보장수급권을 제한하는 것 또한 차별의 문제가 발생될 것이다. 따라서 헌법과 헌법재판소가 선언하는 바와 같이 차별이 불가피한 경우 그 목적과 방법, 시기 등에 대한 국민적 합의를 담아 통일합의서 또는 통일헌법에 그 법적 근거를 규정해 두는 것이 필요하다.

셋째, 현재 북한에서 진행되고 있는 시장화의 진전과 사유화 영역의 점진적 증가 추세는 통일 이후 남북한 격차를 줄이는 데 긍정적으로 작용할 것으로 기대된다. 그러나 북한의 시·도/시·농촌 사이의 주거수준을 살펴본 바에 따르면 빈부격차 및 주거생활 수준의 지역적 불균형 문제가 심화되고 있는 부정적 작용도 함께 존재하고 있다. 특히 통일 이후 북한의 주택 부족과 낡고 오래된 주택 환경을 개선하는 문제는 통일 후 북한 주민의 거주지 선택과 남한으로의 이동의 중요한 변수로 작용할 것이 분명하다. 따라서 통합기단일체제 기간 동안 북한의 주택 및 주거환경 개선 사업은 주요한 과제가 될 것이다.

넷째, 통일 이후 남한 주민과 북한 주민 간의 생산성 격차와 인적 자본

의 차이 등을 신속히 줄이지 못한다면 막대한 공공부조 수급자가 발생하여 통일정부의 재정부담이 매우 클 수 있다. 북한 지역에 기초생활보장제도의 생계급여를 지급하는 데 드는 비용은 연간 약 5조 1500억 원에서 최대 10조 3150억 원에 이르는 막대한 금액으로 추산된다. 이러한 공공부조 재원을 북한 내 조세수입만으로는 감당하기 어렵고, 북한 지역 지방자치단체의 경제적, 행정적 기반이 취약할 가능성이 높아 통합기에서도 중앙정부에서의 많은 재정부담이 수반되어야 할 것으로 보인다.

다섯째, 통일 과도기 이후 우리나라의 연금체계로서 ‘기초+비례연금’ 형태의 이원연금모형이 가장 합리적이고 효율적인 통합모형으로 분석되었다. 이러한 통합과정에서 기초연금은 보충적 공적연금으로의 위상으로 변화하되, 최저소득보장이라는 위상은 유지한다. 그리고 국민연금은 북한 지역의 경제 성장에 따라 조정·확대해 나가면서 실질적인 제도 혜택을 위한 특례노령연금제도를 실시한다. 이러한 모델의 실질적 정착을 위해서는 필요하다면 통일 이전에 그러한 체계로 전환하는 노력을 적극 추진할 필요도 있다.

제2절 정책 제언

이상의 연구 결과를 바탕으로 통일 이전에 수행해야 할 주요 정책 과제를 다음과 같이 제시한다.

첫째, 통일이 실현되었을 때 얼마나 빠르게, 그리고 안정적으로 통합체제로 이행할 수 있는가는 통일 이전에 남북 간의 격차를 얼마나 줄일 수 있는가에 달려있기 때문에 이에 대한 적극적인 노력이 필요하다. 이를 위해서 남북한 정치, 안보 문제와는 별도로 비정치분야인 사회복지·사회보

장 분야에서 북한과 주기적으로 대화하고 교류할 수 있는 창구를 마련해야 한다. 남북한을 둘러싼 국제 정세가 악화되더라도 이 분야에서의 교류는 인도주의적 목적에서 추진할 수 있다. 남한 정부가 직접 나서는 것이 정치적 어려움이 있다면 국내외의 대북 민간단체나 국제기구들을 적극 활용하여 교류를 추진하는 것도 하나의 방법이다. 현 시점에서 보자면 북한에게 반드시 필요한 대북 보건의료 지원과 교류나 아동·노인·장애인 등을 위한 시설 설립과 운영지원 등은 북한 당국이 거절하기 어렵기 때문에 이러한 지원을 계기로 비정치적 교류를 유지하고 확대하는 전략이 필요하다. 이러한 사전 지원을 통해 북한의 사회복지·사회보장 체제를 유지·발전시켜야만 통일 이후 통합을 보다 쉽게 이룰 수 있으며, 평화로운 남북관계의 발전은 물론 남북한의 격차를 줄여 통일비용을 줄이는 데도 일조할 것이다. 나아가 이를 위해 통일 이전에 사회보장 분야의 교류를 위한 세부 프로그램을 개발할 필요가 있다.

둘째, 북한에 대한 정확한 정보에 바탕을 두고 통일 이후 예상되는 문제들에 대해 사전에 다양한 정책 대안들을 마련해야 한다. 특히 사회보장제도 통합을 위해서는 남북한 제도 간의 이질성을 충분히 고려한 통합 방안이 필요한데, 이를 위해서는 통일 이전에 충분한 학술적 교류가 선행되어야 하며, 사회보장에 영향을 미치는 경제, 인구, 법제 등 다양한 정책적 협동연구를 통해 그에 대비해야 한다. 정책적 차원에서 북한의 폐쇄성을 고려할 때 남한 내에서 이루어지는 이와 같은 연구들은 북한과의 교류협력 없이는 그 성과를 기대하기 어렵다. 지금까지 통일 이후 사회보장에 대한 연구 성과가 미진한 이유 중 북한에 대한 정확한 정보가 부재한 것이 가장 크다. 정확한 정보를 획득할 수 없기 때문에 보다 과학적이고 엄정한 연구로 발전시키기가 불가능했다. 따라서 북한 사회에 대한 체계적이고 정확한 정보 수집과 분석에 보다 많은 자원이 투입되어야 하며, 정

부가 적극적으로 나서야 할 것이다.

정보의 수집과 축적을 통한 분석은 남북한 교류단계의 기초자료가 될 뿐만 아니라 통일 이후 통합의 기준점이 된다는 점에서 매우 유의미하다. 나아가 남한 정부는 이러한 자료의 수집과 분석을 정례화하여 북한의 사회보장에 대한 자료를 데이터베이스화할 필요가 있다. 이렇게 축적한 데이터들은 통일 이전에 합리적인 대북 교류의 기초자료이자 근거가 되고 통일 이후에는 분야별 통합을 대비하는 유용한 자료가 된다. 매우 빠르게 급변하기도 하는 북한과 주변국의 정세, 북한 사회의 구조적·문화적 변화 등을 고려할 때 매해 달라진 변수들을 반영하여 통일 시나리오 및 통합 이슈들을 재점검하고 보완·발전시켜야 한다.

셋째, 통일 이후 사회보장 통합에는 일시적으로 상당한 재원이 요구되므로 이를 위해 중장기적으로 ‘(가칭)통일복지기금’을 적립할 필요가 있다. 통일비용은 어떠한 사회경제적 상황을 가정하는가에 따라 기존 여러 연구에서 매우 큰 편차가 나고 있어 정확한 값을 제시하는 것은 어렵다. 본 연구에서 기초생활보장제도의 생계급여와 기초연금에 대해서만 추정한 결과만 보아도 연간 5조 3000억 원에서 최대 10조 4700억 원까지 필요한 것으로 나타났다. 여기에 독일 통일비용의 절반 이상을 차지한 연금을 고려하고, 사회서비스와 같은 다른 사회보장 영역에서의 재정 소요까지 고려할 경우 통일 이후 사회보장을 현재 남한 수준으로 유지하는 것도 재정적으로 불가능할 수 있다.

따라서 중장기적으로 통일비용을 적립하여 사회적 부담을 시간적으로 분산시키는 것이 필요하다. 그리고 이는 반드시 통일 이후를 대비하는 목적으로 제한할 필요는 없으며 통일 이전에도 남북한의 교류와 협력과정에서 필요하다. 나아가 이를 전담하는 별도의 기구 설립에 대한 검토도 필요한 시점이다.

[보론]

공무원연금 통합의 쟁점

제1절 서론

제2절 적용 대상

제3절 급여

제4절 전달체계

제5절 재정

제6절 소결

공무원연금 통합의 쟁점 <<

제1절 서론

남북통일논의는 종종 주로 정치 및 경제적 관점에서 진행되고 있는데 독일 통일의 경우에서 보듯이 이질적인 두 체제가 평화롭게 통합되기 위해서는 무엇보다도 사회보장제도의 통합이 중요하다. 특히, 이러한 사회보장제도 중 중추적인 역할은 사회보험제도가 수행한다. 물론 보험제도가 아닌 조세로 재원이 조달되는 베버리지식 보편적 사회보장제도를 생각해볼 수 있지만 이미 남한에는 사회보험제도가 도입 정착되어 가고 있기 때문에 통일 이후 남한의 자유 시장경제체제가 북한에 적용된다고 전제하면 사회보험제도를 주축으로 통일 이후 사회보장제도 통합을 논하는 것이 타당하다고 볼 수 있다.

이 외에도 남한의 조세로 재원이 조달되는 소득보장제도가 시행되고 있는 점도 고려해야 할 것이다. 즉 남한은 빈곤을 완화하기 위한 기초생활보장제도, 장애인 연금제도, 노후빈곤을 경감하기 위한 기초연금제도 등이 시행되고 있다.

남북통일은 정치적·경제적·사회적 통합을 의미하며 통일에 수반하여 각종 법령 및 제도통합을 동반하게 되는데 매우 상이한 남북한 체제 통합은 매우 복잡한 과정이 될 수밖에 없다. 이에 남북한 사회보장제도의 통합 논의는 정치 및 경제 체제의 통합에 결정적인 영향을 받고 있음에도 불구하고 기존의 통일 논의과정에서 상대적으로 등한시되어 온 것도 사실이다. 특히 기존의 통일 논의 시 통일비용, 실업문제, 인구 이동 등 주

로 경제적 관점에서 논의가 진행되어 왔고 이러한 논의는 남한의 제도가 북한에 그대로 적용된다는 암묵적인 가정을 전제하고 있다.

통일 이후 북한에 자유 시장경제체제가 도입되고 남한의 사회보험제도가 도입되면 기존의 북한 사회보장제도는 전면적으로 개편해야 한다. 그러나 지금까지 논의는 사회경제적인 총체적인 관점에서 진행되었다기보다는 주로 분야별로 비용적인 관점 혹은 계량적인 관점에서 진행되어 논의의 한계가 노정되고 있다. 이에 통일 이후 진정한 남북한 사회통합을 이루고자 한다면 사회보장제도를 사회경제제도의 일부로 간주한 통합논의를 해야 한다. 즉 사회보장제도는 한 국가의 사회경제체제와 유기적으로 관련되어 있기 때문에 분리되어 논의가 될 사안이 아니다.

남북한 사회경제체제의 통합은 이질적인 체제가 거의 70년간 상호 교류가 제한된 채, 상호 독자적으로 발전되었기 때문에 형식적 제도 통합이나 법률의 정비 등은 다소 용이할 수도 있다. 이와 달리 남북한 사회구성원의 의식구조 통합에는 상당한 시일이 소요될 것으로 예상되는데 이러한 사회통합에 사회보장제도의 정착이 상당한 기여를 할 것이라 기대된다. 즉 남북한 사회보장제도 통합은 통일 이후 남북한 주민의 내적 통합의 정책적 수단이다. 이러한 기능에도 불구하고 남북한 사회보장제도 통합은 그동안 통일 연구와 논의에서는 상대적으로 도외시되어 왔다.

특히 사회보장제도의 일부로서의 공적 연금제도에 대한 논의는 사회경제체제의 통합 논의와 밀접하게 관련되어 있다. 그렇기 때문에 공적연금제도의 통합에 관한 논의를 위해서는 우선 사회경제체제의 통합, 사회보장제도의 통합에 관한 논의가 선행되어야 할 것으로 판단됨에도 불구하고 기존의 통일 논의에서는 연금제도 통합을 위한 논의가 체계적으로 진행되지 않았다.

이에 사회경제체제 통합의 요체는 화폐통합과 임금체제의 통합으로 요

약될 수 있다. 그리고 자유 시장경제에서 임금은 생산성 및 노동시장에 의하여 결정된다. 또한 남북한 임금 통합의 경우 북한의 임금구조가 심각하게 왜곡되어 있는 점을 고려해야 한다.

본 장에서는 사회경제체제 통합의 틀 안에서 공무원연금제도 통합의 방안을 모색하려 한다. 통일은 국토와 국민의 통합이라는 정치적인 과정 이기는 하지만 이념·경제·사회·문화 등 모든 면에서의 이질성을 극복하고 조화로운 사회구성체를 만들어가는 과정이라고 할 수 있다. 따라서 통일의 시기는 예측할 수 없더라도, 시간이 지날수록 점차 벌어져가는 각종 사회 제도에 대한 차이를 비교 분석하고, 통일 후 이를 극복하는 방안에 대한 사전 준비는 무엇보다 필요하다.

이와 관련하여 그동안 다양한 분야에서 통일을 위한 연구가 진행되어 왔고, 이 글에서 다루고자 하는 사회보장 부문에서도 이론적 또는 구체적으로 꾸준히 많은 논의가 이루어져 왔다(정경배 등, 1993; 이용하, 이정우, 2002; 연하청, 황나미, 2010; 우해봉 등, 2011; 이철수 등, 2016).

그러나 이와 달리 남북한 공적연금에 관한 전반적인 통합 방안에 대한 논의는 있었으나 공무원의 노후보장에 대해서는 아직까지 검토가 이루어지지 않고 있다. 즉 통일 이후의 정부조직체계 및 공무원제도를 구성하는 임용, 보수 연금 등의 재정립은 매우 중요한 사안임에도 불구하고 이에 대한 연구는 미진한 상태이다.⁶¹⁾ 따라서 본 장에서는 통일 이후 공적연금 제도의 개편방안 중 공무원연금에 대한 논의를 적용 대상, 급여, 전달체계, 재정을 중심으로 다루고자 한다.

61) 통일한국의 정부조직체계에 대한 논의(양현모, 2014)를 참고. 또한 최근 들어 이철수, 이윤진(2016)이 '남북한 군인연금통합'에 대한 논문을 발표했을 뿐 국민연금과 달리 운영되고 있는 직역연금부분에 대한 논의는 상대적으로 취약했다고 할 수 있다.

제2절 적용 대상

2017년 9월 현재 남한의 재직 공무원 수는 약 112만 명, 연금수급자는 약 47만 명이다. 연금부양률은 약 43%이지만 향후 재직자 수는 정책적 변화가 없는 한 약 120만 명으로 증가하는 반면 연금수급자는 최대 80만 명을 상회할 것으로 예측되고 있다. 그러나 사립학교 교직원 등은 공공성이 강한 교육 분야에 근무하고 있지만 공무원연금법 적용 대상에 포함되지 않고 있다. 현재 남한의 모든 공무원이 공무원연금제도의 적용을 받는 것은 아니다.

남한의 공무원연금법에서 정의된 공무원과 공무원법상 공무원의 개념이 완전히 일치하지 않고 있다. 공무원법상 공무원으로 인정되지만 공무원연금법상 공무원으로 인정되지 아니한 공무원이 존재하는 반면 철도청의 공사화 및 국립대학교의 법인화 과정에서 공무원이 아님에도 공무원연금제도의 적용을 받는 자가 존재한다.

남한의 공무원법 제3조는 공무원연금법 적용 대상자를 규정하고 있다. 동 조의 1항에 의하면 “공무원”이란 상시 공무에 종사하는 자로서 국가공무원법, 지방공무원법 그 밖의 법률에 따른 공무원 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 국가나 지방자치단체의 직원에 해당되는 자를 말한다. 단, 군인과 선거에 의하여 취임하는 공무원은 제외된다고 규정되어 있다. 이러한 복잡한 문제는 북한 지역에서도 발생할 것으로 전망된다. 통일 이후 북한의 공무원 수는 북한의 인구가 남한의 약 5분의 2인 점을 감안하고 모든 학교가 국공립학교라고 가정한다면 60만 명 정도를 약간 상회할 것으로 보인다.

주지하다시피 북한에는 구 동독의 경우와 마찬가지로 구체적인 공무원⁶²⁾제도가 별도로 존재하지 않기 때문에 독립적인 공무원연금제도가 존

재하지 않는다. 그렇기 때문에 통일 이후 북한에 남한의 행정 체제가 도입되고 남한의 공무원제도가 도입되게 되면 남한의 공무원법이 북한에도 확대 적용되는 것은 그리 어렵지 않아 보인다. 다만 북한의 공공부문을 어디까지 정할 것인가는 통일 과정에서 행정 분야의 협상 문제일 것이다. 마찬가지로 통일 이후 북한 지역에 신규 임용되거나 남한 지역에서 북한에 전보 발령받아 근무하는 공무원에게 남한의 공무원연금법을 적용하는 것도 수월할 것이다.

문제는 통일 이전에 북한의 연금제도 특히 전 주민에게 적용되는 년로자연금(국민연금)제도 가입자가 통일 이후 북한 지역에 공무원으로 신규 임용된 경우이다. 이 경우에도 당사자가 북한 지역의 공공부문 근무 여부를 기준으로 구분할 필요가 있어 보인다.

이 경우 신규 임용기간은 남한의 공무원연금제도 적용을 받게 하되 신규 임용되어 법정 퇴직연령 도달 이전에 공무원으로 근무하는 기간이 5년 미만인 상태에서 퇴직하는 경우 이 기간은 국민연금 가입기간으로 소급 인정, 퇴직 이후 국민연금제도만의 적용을 받게 하는 것을 생각해 볼 수 있다. 이 경우 공무원연금공단은 비용을 정산하여 국민연금공단에 이체한다. 물론 5년 미만이라도 양 제도 간에 연계제도가 시행되고 있기 때문에 5년 미만의 기간을 공무원연금제도 가입기간으로 인정할 수 있다. 또한 이 5년 미만 기간에 해당되는 퇴직 일시금을 지불할 수도 있다.

그러나 통일 이전 북한의 공공부문에서 근로한 자들의 전 근무기간을 공무원연금 가입기간으로 인정하는 것은 법적으로 불가능해 보인다. 왜냐하면 남한의 공무원법상 북한의 공공부문에 근무한 자들을 소급하여 공무원으로 볼 수 없기 때문이다. 또한 북한의 연로자 연금제도의 취지가

62) 북한의 경우 2005년 제정한 「공무원자격판정법」에 관한 법령이 존재한다. 동 법령 제5조에 따르면 내각위원회와 중앙정부, 지방 행정기구에 종사하는 이가 해당된다.

북한 전 주민에게 동등하고 보편적인 동등한 노후보장을 해주는 데에 있었는데 단지 공공부문에 근무를 하였다는 이유로 공무원연금제도를 소급해서 적용하는 것은 비공공부문 근로자들과의 형평성을 크게 훼손하기 때문이다.

더욱이 일반 근로자들을 위한 남한식의 퇴직급여제도가 없는 상황에서 공공부문에 근무를 하였다는 이유로 국민연금보다 0.7%나 높은 연간 연금지급률과 퇴직수당을 보장해주는 것은 논리적으로 타당하지 않으며 공평하지도 않다. 그들은 비록 공공부문에 근무를 하였지만 시간적·공간적으로 보아 근로자인 것이다.

특히 남북한이 대치하고 있었던 상황하에서 북한의 체제 유지에 공헌을 한 자들의 공공부문 근무기간을 소급하여 공무원연금 가입기간으로 인정하는 것은 북한체제의 정당성을 인정하는 결과를 초래하기 때문에 헌법과 실정법상 불가능하다. 이와 마찬가지로 이유로 북한의 유공자에게 지급되는 공로자 연금제도 가입자에게도 남한의 공무원연금법 적용은 불가능하다.

그러나 연로자 연금(국민연금)수급권을 확보하지 못하고 신규 공무원으로 임용되기 전 중단 없이 공공부문에서 근무를 하였고 그 근무를 인정받아 신규 공무원으로 임용된 경우 최대 5년 정도는 공무원연금제도 가입기간으로 인정하는 것을 생각해 볼 가치가 있다. 또한 공무원에 신규로 임용되기 전 북한에서 병역의무를 수행하기 위해 군복무를 한 기간을 일정한 조건하에 공무원연금제도 가입기간으로 인정하는 것은 법적으로 가능해 보인다. 여기에서 일정한 조건이란 국민연금 최소가입기간인 10년을 충족하지 못한 경우이다. 이 경우 북한 지역에 신규 공무원으로 임용되기 전 군복무 기간은 공무원연금제도 가입기간으로 인정할 수 있을 것이다.

한편 북한의 공공부문에서 근무를 한 기간이 국민연금 가입기간으로 인정되어 국민연금에서 연금수급권이 발생하게 되는 경우에는 그 기간을 공무원연금제도 가입기간으로 인정하는 것이 불필요하다. 왜냐하면 국민연금제도에 의하여 수급권이 발생하는 경우 다른 근로자와 유사한 연금급여를 받을 수 있어 북한의 연로자 연금취지에 부합되기 때문이다. 반면 국민연금제도에 의한 급여가 낮고 통일 과도기 동안 신규 공무원으로 임용되어 근무하는 경우 노후소득 보장 강화를 위한 경과 조치로서 가입기간을 두 배로 확대 정산, 과도기 동안 공무원으로 임용되기 전 근로기간의 공무원연금 가입기간 인정 등의 조치도 생각해 볼 수 있을 것이다.

그리고 통일 과도기 북한 지역의 선출직 공무원이 통일 이전에 근무한 기간은 공무원연금제도 가입기간으로 인정하여야 할 것으로 보인다. 그 이유는 선출직 공무원의 근무 기간이 지속되지 않고 선거에 의하여 단절될 가능성이 높기 때문이다. 특히 연령이 50세 이상인 경우 일정한 범위에서 생계보조비 지급도 필요할 것이다. 이렇듯 통일 이후 남한 공무원연금제도의 북한 적용에는 대상에 관한 다양한 기준과 접근을 필요로 한다. 또한 이는 여타 공적연금제도와의 연계도 고려해야 하며 특히 가입자의 연령, 근무기간, 잔여 노동기간 등도 동시에 살펴봐야 할 사안이다.

제3절 급여

남한의 사회보장체제가 북한에 이식된다고 가정하면 북한에도 기초연금제도, 장애인연금제도, 기초생활보장제도가 시행될 것이다. 이에 통일과도기를 지나 통합기에 도달하여 북한 지역의 공무원연금 수급자가 연금급여액이 낮아 기초연금수령 대상자가 될 수 있는가가 문제가 된다. 현행

남한의 규정상 공무원연금 수급자는 기초연금대상자에서 제외되고 있다.

이에 통일 이후 제도를 변경하여 공무원연금 수급자가 기초연금수급 대상자가 되는 경우 기초연금의 재원도 공무원연금의 재원과 마찬가지로 조세로 조달되는 점을 감안한다면 양 급여를 공무원연금급여로 통합할 필요가 있어 보인다. 이 경우 북한의 임금과 공무원의 보수가 낮은 점을 감안하여 현재처럼 기초연금에서 연금소득을 제하는 것을 지양하고 양 급여의 합의 상한선을 설정하여 노후소득 보장 강화를 기하여야 할 것으로 판단된다.

통일 과도기 이후 통합기에도 북한의 노동시장이 불안한 경우 기초연금에 의한 노후소득 보장 기능은 더욱 중요성을 띠 것으로 전망된다. 공무원의 경우 노동시장의 영향을 직접 받지 않지만 노동시장의 불안은 북한 지역의 조세 수입 감소를 의미하고 노후소득보장의 형평성 문제 때문에 공무원연금에도 간접적으로 영향을 미친다고 할 수 있다.

앞서 언급한 바와 같이 북한의 공공분야에서 근무하였던 자로서 이미 연로자연금을 수급하거나 북한 지역 공무원으로서 5년 미만 근무를 하고 퇴직하는 경우 국민연금 제도의 적용을 받게 하는 경우 통일 후 과도기 이후에도 북한의 임금수준이 남한에 비하여 너무 낮아 국민연금 급여수준의 노후소득보장 강화를 위하여 기초연금을 지급하여야 할 필요성이 대두된다.

특히 북한 지역에는 남한의 근로자에게 적용되는 퇴직급여제도가 존재하지 않는다. 이 때문에 기초연금과 국민연금의 합산 소득대체율이 40%에 달한다 해도 급여수준은 북한 지역 최저생계비에 미달될 수도 있을 것이다. 따라서 이들의 급여는 국민연금제도의 적용을 받는 일반 근로자의 급여와 동일하게 지급된다.

이 경우 기초연금의 재원이 조세에서 조달된다는 점을 감안하여 이 재

원을 국민연금에 이체하고 국민연금에서 최저연금제도를 도입하여 최저 연금에 미달된 부분을 기초연금재원으로 충당하여 주는 방안도 고려의 가치가 있어 보인다. 물론 국민연금에 기초연금을 부가하여 지급하는 경우 수급자의 소득 및 자산 심사는 필요할 것이다. 이들이 공공부문에서 근무를 하였기 때문에 이들에게 지급되는 노후소득보장 급여의 재원을 공무원연금에서 충당하는 것도 생각해볼 수 있지만 공무원연금의 재원 역시 결국 조세로 조달되기 때문에 정부의 입장에서는 양자 간에 어느 방법을 택하더라도 재원 부담에 있어서는 차이가 없을 것이다. 요컨대 공공 부문 근무 연로연금수급자들을 위한 급여는 국민연금에서 하되 재원 조달은 국민연금에서 하는 것이 아니라 조세 또는 공무원연금에서 하는 것을 생각해 볼 수 있다.

한편 통일 이후 5년 이상 공공부문에서 근무를 하면서 공무원연금법의 적용을 받는 자는 남한 공무원연금법에 의한 급여가 지급된다. 공무원연금급여는 공무원연금제도 가입기간에 매년 1.7%를 곱하여 연금지급률을 산정한 후 이를 기준소득월액에 곱함으로써 산정된다.

공무원연금액 = 공무원연금제도 가입기간 × 1.7% × 기준소득월액 (단, 1%에 대하여 국민연금과 유사하게 소득재분배 기능 도입)⁶³⁾

북한 지역 개인 공무원연금액을 결정짓는 요소는 가입기간 및 기준소

63) 2015년 개혁을 통하여 종전 1.9%였던 연간 지급률은 2016년 1.878%, 2020년 1.79%, 2025년 1.74%, 2030년 1.72%, 그리고 2035년에 1.7%로 단계적으로 하향 조정되어 30년 가입 시 51%의 소득대체율이 보장된다. 기준소득월액은 기본급에 각종 수당을 합한 금액으로서 종전의 연금산정기준보수는 이 기준소득월액의 약 65%에 달했다. 기준소득월액의 상한선도 2015년 개혁을 통하여 전체 공무원 평균액의 1.8배에서 1.6배로 하향조정하였고 재직기간의 상한도 33년에서 36년으로 확대하였다. 공무원연금수급권 확보를 위한 최소가입기간도 20년에서 10년으로 하향조정하여 연금수급 조건을 완화해 민간과 공직 사이의 이동을 수월하게 하였다. 연금지급 개시 연령도 단계적으로 상향조정하여 2033년에는 65세로 하였으나 공무원 정년은 아직 60세(교육직 62세)로 되어 있어 연금공백기가 발생하게 된다.

득월액이다. 북한 지역에도 남한 지역의 공무원과 마찬가지로 정년을 60세로 설정할 경우 연금지급 개시 연령이 65세로 설정되어 있어 소득공백이 발생하게 된다. 이에 통합기에 55세 이전에 공무원에 임용되어 5년 이상 공무원으로 근무를 하는 경우 소득공백을 보완할 대책이 요구된다.

반면 이와 별도로 젊은 나이에 공무원으로 임용되는 경우는 상관이 없지만 연령이 많아 짧은 기간 동안 공무원으로 임용되어 퇴직을 하는 경우 연금산정의 기초가 되는 기준소득월액의 산정이 문제가 된다. 현행 남한의 공무원연금액은 과거 보수와 수당을 재평가하여 산정하고 있는데 통일 이후 공무원으로 임용되어 짧은 기간 동안 공무원으로 근무를 한 경우 북한 지역 공무원의 보수를 어떻게 책정하는가에 따라 연금산정의 기초가 되는 기준소득월액이 결정되며 재평가율의 선정도 별도로 고려를 하여야 할 것이다.

예를 들어 북한 지역의 공공부문에서 근무를 하다가 통일 후 54세에 신규로 공무원으로 임용되어 6년간 근무를 하고 퇴직하는 경우 그의 보수를 젊은 나이에 신규로 임용되는 공무원과 어느 정도 차등을 두어야 하는가 하는 문제이다. 그의 나이와 경력을 고려하여 직위를 부여하고 보수를 책정하는 경우 그의 기준소득월액은 북한 지역의 임금소득과 비교하여 비교적 높아 상대적으로 높은 공무원연금액이 산정될 것이다.

현행 남한의 공무원연금법상 급여는 기능에 따라 노후소득보장급여, 재해보상급여 및 부조급여로 구분할 수 있다. 소득보장 급여에는 퇴직급여와 유족급여가 있다. 이는 공무원이 퇴직하거나 사망함으로써 소득을 상실했을 때, 그 소득을 보장해주기 위한 급여로 가장 기본적인 급여이다. 이는 민간의 국민연금에 해당한다고 할 수 있다. 10년 미만 재직자는 일정액을 일시금으로 지급받고, 10년 이상 재직자는 연금, 일시금 또는 공제일시금 중 본인이 선택하여 지급받을 수 있다.

반면 퇴직수당은 민간의 퇴직금에 상응하는 근로 보상적 성격의 급여로, 1년 이상 재직하고 퇴직하거나 사망한 공무원과 그 유족에게 연금급여와 별도로 일시금으로 지급한다.

또한 재해보상급여는 공무원이 공무상 질병·부상으로 인해 요양이 필요하거나 장애상태가 된 경우 혹은 사망한 경우 지급하는 급여이다. 요양 시에는 공무상요양비를 지급하고, 장애상태로 퇴직한 경우에는 장해연금이나 장해보상금을 지급한다. 사망한 경우에는 순직유족보상금 및 공무상 사망에 따른 유족연금을 지급한다. 또한 법률에서 정하는 위험직무 수행 중 사망 시에는 위험직무순직유족연금 및 위험직무순직유족보상금이 지급된다. 이는 민간의 산재보험에 해당하며, 공무원의 근로재해에 대한 보상적 차원에서 지급하는 것이다. 한편 2016년 이후에는 공무와 무관한 비공무상 장애발생에 대해서도 장해급여가 지급될 수 있도록 재해보상금의 범위를 확대하였다.

아울러 재해부조금과 사망조위금은 국가나 지방자치단체가 비용을 부담하는 부조 성격의 급여이다. 재해부조금은 공무원이 수재·화재 기타 재해로 인해 주택에 손해를 입은 경우 지급한다. 사망조위금은 공무원 본인이나 배우자·부모 또는 자녀 등이 사망한 때 지급한다.

〈표 보론-1〉 남한 공무원연금 급여

퇴직·사망	퇴직급여	퇴직연금, 퇴직연금일시금, 퇴직연금공제일시금, 퇴직일시금
	유족급여	유족연금, 유족연금부가금, 유족연금특별부가금, 유족연금일시금, 유족일시금
	퇴직수당	
공무상 부상·질병·사망	요양급여	공무상요양비
	유족급여	유족연금, 유족보상금, 위험직무순직유족연금, 위험직무순직유족보상금
	장해급여	장해연금, 장해보상금
재해 발생	부조급여	재해부조금, 사망조위금

제4절 전달체계

일반적으로 공적연금제도의 관리운영체제는 연금제도가 운영되는 방식과 재원조달 방법에 따라 달라진다. 연금제도가 사회보험방식으로 운영되게 되면 가입자인 근로자 혹은 자영업자들의 소득활동을 하는 자들의 가입자격을 판단하여 가입여부를 결정하고 소득에 법정 보험료를 곱하여 보험료를 산정한 다음 보험료를 사용자 혹은 보험료 납부 채무자에게 부과하게 된다. 즉 사회보험제도로 연금제도가 운영되는 경우 가입 및 탈퇴의 자격관리, 보험료 징수관리, 급여지급결정 및 관리를 하게 된다. 또한 기금이 적립되는 경우 기금운용관리도 관리운영체제에 포함된다.

반면 보편적 연금제도를 조세로 재원을 조달하여 운영하는 경우의 관리는 비교적 간단하다. 개인별 보험료 납부기록을 관리할 필요가 없고 자격 관리도 주민등록 요건 충족 정도만 파악하면 되기 때문이다. 대개 기초연금제도의 경우 소득활동을 전제로 하는 경우 소득활동 근거만 제시하면 된다. 그러나 조세로 재원이 조달되더라도 수급요건을 선별적으로 선정한 경우 관리운영체제가 복잡해질 수 있다.

공적연금제도의 관리 운영은 나라마다 매우 상이하며 사회보험제도로서의 연금제도의 경우 보험료를 징수하는 기관이 개별 연금제도관리공단인 경우가 있는가 하면 의료보험 등에서 통합 징수하는 경우도 있다.

한편 정부의 입장에서 보면 직접관리와 위탁관리로 구분하여 볼 수 있다. 전자는 정부에서 산하기관을 설치하지 않고 직접 운영하는 경우로서 사회보험제도로서의 기초연금제도와 프랑스 중앙정부 공무원연금제도, 독일, 오스트리아의 공무원연금제도처럼 급여를 정부의 일반회계예산에서 직접 지급하는 경우이다. 기초연금의 경우 보험료로 재원을 조달하는 경우 정부에서 국세청을 통하여 직접 징수하고 급여 지급은 해당 부처에

서 하는 경우도 있는가 하면 스위스의 기초연금제도의 경우 기초연금공단에서 징수하고 공단에서 직접 지급하는 경우도 있다.

후자는 유럽 대부분의 공적연금제도처럼 관할 중앙부처에서 공단 형태의 산하기관을 설립하여 연금업무를 위탁하는 경우이다. 이 공단은 정부의 자치행정기구로서 공법상의 법인격을 부여받아 보험료의 징수와 연금급여를 실시한다. 따라서 연금지급의 채무자가 된다. 우리나라의 사회보험제도를 실시하고 있는 여러 공단도 이에 해당되지만 자치행정기구의 성격은 거의 없다. 공적연금제도업무를 산하기관에 중앙정부가 위탁한 경우 중앙정부와 위탁받은 공단의 법률관계가 문제가 된다. 대개 정부에서는 해당 공단이 법률의 규정대로 업무를 수행하는가를 감독하는 기능을 수행하며 제도의 운영과 관장, 즉 제도의 개혁 및 법률의 개정 등은 해당 중앙부처에서 하게 된다. 자치행정기구의 특징은 연금보험료 징수 및 지급의 업무는 해당 관할 부처의 지시를 받지 않고 자체적인 책임하에 수행한다는 것이다. 특수한 경우로서 스위스 직장연금 운용사를 들 수 있는데 이들은 비영리 법인으로서 법률의 일정한 규제를 받지만 중앙 정부의 감독을 받지 아니하고 노사의 합의에 의하여 자체적으로 운영되고 있다. 현재 스위스에는 약 2000개의 직장연금제도 운영기관이 있다.

북한에도 남한의 기초연금제도와 국민연금제도 그리고 특수지역연금제도를 이식하여 운영한다고 한다면 기초연금제도는 조세로서 재원이 조달되기 때문에 국세청에서 세금을 징수하여야 하며 보험료는 사용자 혹은 가입자가 납부하게 된다. 이 경우 행정의 편의를 위하여 국세청에서 기초연금을 위한 세금과 보험료를 통합하여 징수하는 것을 생각해볼 수 있다. 하지만 행정의 편의 뒤에는 국세청이 사회보험료를 연금공단에 정확히 산정하여 이전하여야 하는데 세금과 사회보험료가 체납된 경우 징수 우선순위 설정의 문제가 대두된다. 또한 사회보험료와 급여 사이의 상

관관계가 약화되어 사회보험제도로서의 연금보험제도에 대한 저항이 강해질 수도 있다.

미국, 캐나다, 스웨덴의 경우 국세청에서 사회보험료를 대신 징수하고 있다. 이 경우 사용자는 근로자의 임금에서 사회보험료를 원천징수하여 소득 자료와 함께 국세청에 납부하게 되고 해당 사회보험청에 근로자의 임금과 보험료 납부내역을 제출하게 된다. 자영업자의 경우 사업자 등록증과 함께 국세청에서 인정한 연간소득을 기초로 보험료를 납부하게 된다. 관련 소득자료는 국세청을 통하거나 직접 사회보험청에 제출하게 된다. 미국의 예를 들면 사용자는 매월 임금에서 소득세와 함께 사회보장세(Payroll Tax)를 원천징수하여 국세청에 납부하며 분기별로 근로자의 인적사항과 소득세 자료를 국세청에 제출하며 매년 2월 말 근로자의 임금과 과세내역을 사회보험청에 제출하고 있다. 자영업자의 경우 국세청이 인정한 소득을 기초로 분기별로 사회보장세를 국세청에 납부하고 국세청은 관련 기록을 사회보험청에 송달한다. 사회보험청은 납부이력이 정확한지를 확인하고 자영업자 개인기록을 관리한다.

오스트리아처럼 국세청을 이용하지 않고 사회보험공단 중 의료보험공단이 사회보험료를 징수하여 해당 공단에게 분배하는 경우도 있다. 근로계약과 별도로 고용관계가 성립하면 사회보험가입 의무가 발생하게 되며 사용주는 해당 근로자를 사회보험에 가입하고 신고를 해야 한다. 고용관계의 핵심은 금전적인 대가로 근로를 제공하는 것으로서 근로계약 성립을 전제로 하지 않는다. 불법 근로계약도 고용관계를 형성한다. 고용관계를 이처럼 근로계약과 별도로 규정한 이유는 사회보험가입자 보호를 위해서다. 신고를 해태한 경우에도 사회보험가입은 고용관계가 형성된 시점부터 유효하며 사용주는 이 경우 과태료를 납부하여야 하고 체납된 보험료를 소정의 정산 이자와 함께 소급해서 납부하여야 한다.

의료보험이 타 연금보험제도, 실업보험제도, 산재보험제도 등의 보험료를 대신해서 징수하는 이유는 전 국민이 의료보험에 가입되어 있어 인적사항 관리가 용이하기 때문이다. 사용주는 사회보험료를 임금에서 원천징수하여 소득내역과 함께 의료보험공단에 납부하게 된다. 의료보험공단은 법률에 규정된 보험료를 해당 공단에 이체하며 해당 공단은 소정의 징수 수수료를 의료보험공단에 지급하게 된다. 임의 가입자는 직접 해당 사회보험공단에 납부하게 된다.

사회보험의 급여결정은 해당 공단에서 하며 급여의 지급도 해당공단에서 한다. 사회보험도 어디까지나 보험제도이기 때문에 보험급여 수급권이 발생하기 위해서는 보험수급요건이 충족되어야 한다. 연금보험제도의 경우 연금지급 개시 연령 도달, 최소가입기간 충족, 소정 기간 보험료 납부 등이다. 북한에 남한의 연금제도가 이식되는 경우 가입기간은 북한의 연금제도 가입기간으로 대체한다 해도 연금지급 개시 연령 및 보험료 납부 그리고 연금액 산정기준소득의 설정 등의 중요한 문제가 해결되어야 할 것이다.

기초연금과 타 공적연금제도를 운영하는 경우 양자를 한 공단에서 지급하는 경우도 있다. 현재 남한의 공무원연금제도의 운영체계를 살펴보면 공무원연금의 정책 결정과 제도 운영은 정부기관인 인사혁신처에서 수행하고, 연금급여의 지급과 비용징수, 기금운용 등 집행업무는 공무원연금공단에 위탁하여 수행하고 있다.

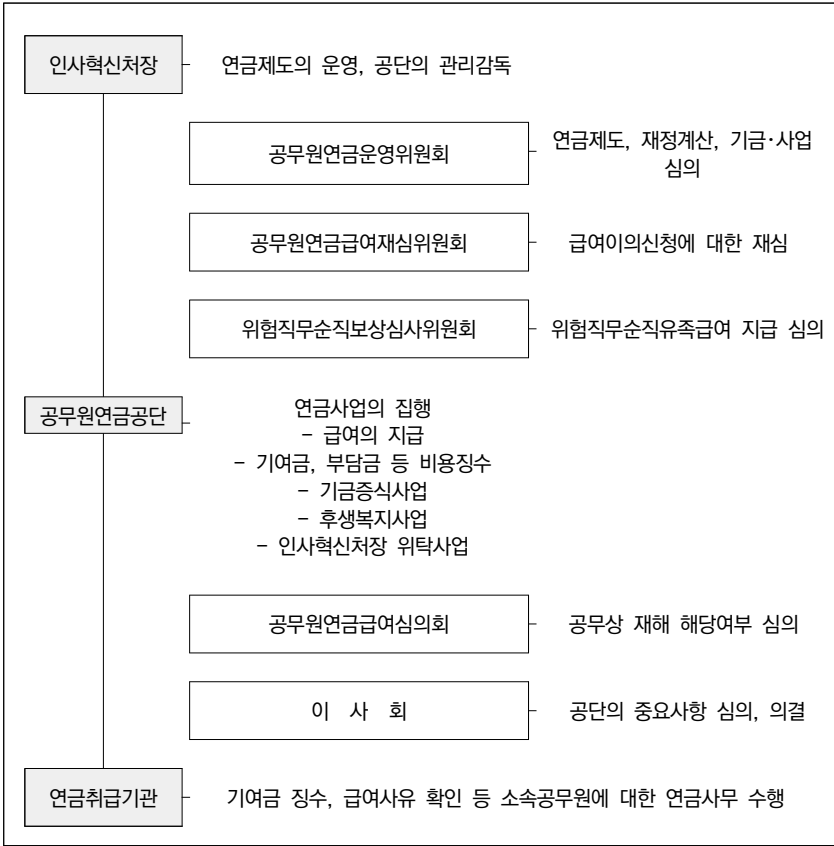
인사혁신처장은 연금제도 개선 연구, 연금 관련 법령의 입안 및 해석, 주요 정책사항 결정 및 공단 관리감독 등을 수행한다. 인사혁신처장 산하에는 공무원연금운영위원회, 공무원연금급여재심위원회 그리고 위험직무 순직보상심사위원회가 있다. 공무원연금운영위원회는 연금제도, 연금재정 계산, 기금운용 및 복지사업에 관한 사항을 심의하고, 공무원연금급여

재심위원회는 급여에 관한 결정 및 관련 이의 심사를 담당한다. 위험직무 순직보상심사위원회는 위험직무순직유족급여 지급 관련사항을 심의한다.

공무원연금제도의 실질적인 운영기관인 공무원연금공단은 연금급여의 지급, 기여금·부담금 등 비용징수, 기금증식 및 후생복지사업 등 연금 사업을 집행한다. 공단은 공무상 질병·부상·장애 또는 사망 해당여부 심의를 담당하는 공무원연금급여심의회와 공단 중요사항 심의·의결기구인 이사회를 두고 있다. 그 외에 정부 각 기관을 연금취급기관으로 지정하여 현재 2천여 개의 연금취급기관에서 소속 공무원에 대한 기여금 징수 등 연금사무를 수행하게 하고 있다.

이를 기저로 통일 이후를 북한 지역의 공무원연금제도의 전달체계를 설정하면 기본적으로 남북한 행정통합 속도와 같이 해야 한다. 즉 통합기 단일체제의 경우 이미 과도기 이중체제 기간 동안 통합을 준비하는 과정을 완만하게 수행하였다. 따라서 이 시점부터는 적어도 공무원연금 전달 체계에 관한 통합은 일정부분 남북한이 큰 차이 없이 상이하지 않도록 형식적 통합에 진입해야 한다.

[그림 보론-1] 공무원연금제도 운영체계



이에 통일 이후 북한에도 남한의 정부 구조가 그대로 확대 적용된다면 공무원연금 관리 운영 및 전달체계의 적용은 별 문제가 없어 보인다. 다만 여러 형태의 경과 규정을 마련하여 통일 과정에서 노후빈곤을 방지하는 조치를 강구해야 한다.

제5절 재정

통일 이후 공무원연금제도의 재정확보 방안은 다양하게 상정할 수 있다. 가령 북한의 공공부문에서 근무를 하고 퇴직하여 북한의 연로자연금을 수령하고 있거나 통일 이후 공무원연금제도 가입기간이 5년 미만인 경우 국민연금제도와 기초연금제도의 적용을 받게 된다면 이 제도에 의한 급여를 충당하기 위한 재원을 국민연금기금으로 해서는 안 될 것이다.

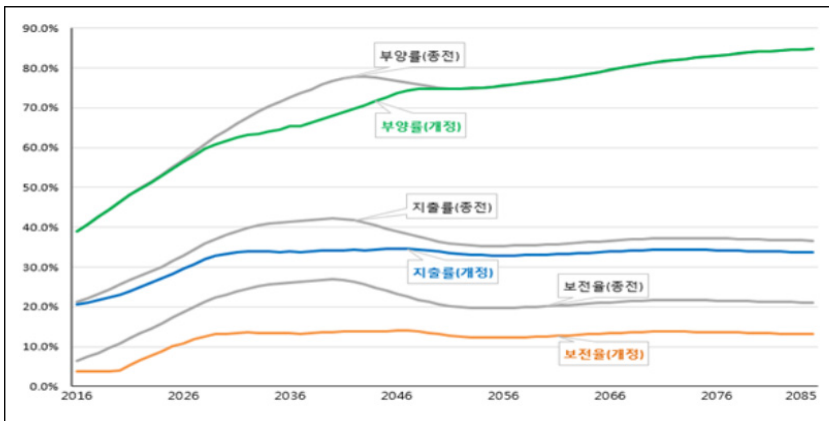
이러한 재원은 통일에 따르는 비용이기 때문에, 조세로 혹은 비용을 세대 간 공평하게 분산하기 위한 ‘통일채권’을 발행하는 방법으로 재원을 조달하여야 할 것이다. 그 이유는 부분적립방식으로 재원을 조달하는 국민연금의 보험료 인상은 현실적으로 어려울 뿐만 아니라 보험료는 인건비 상승을 야기하여 기업의 국제 경쟁력을 약화시킴으로써 오히려 실업을 유발할 가능성이 높고 남한 지역에 실업이 증가하게 되면 결국 보험료 수입도 감소하게 될 소지가 있기 때문이다.

독일의 경우 통일비용 중 상당한 비중이 사회보장급여로 지출했는데 구 동독 지역 주민의 노후소득 보장에 필요한 재원을 법정연금관리공단에 의하여 보험료를 통해 조달함으로써 인건비가 상승한 결과 기업들의 국제 경쟁력 약화를 초래한 경험이 있다. 반면 이를 조세로 재원 조달하게 되면 소득재분배 효과도 누릴 수 있다. 또한 이는 국민연금재정 악화를 방지할 수 있어 통일 이후 사회안전망의 중추적인 역할을 해야 하는 국민연금의 재정 안정화에 기여할 수 있다.

다른 한편 공무원연금급여 지출은 공무원이 부담하는 기여금 9%, 정부가 납부하는 9% 및 수지적자를 정부가 보전하는 보전금으로 충당된다. 북한 지역의 경우 북한 지역 공무원 연금재정을 남한과 분리하여 운영하게 되면 기존 공무원연금수급자가 존재하지 않아 보전금을 정부가 지불

할 필요가 없다. 2016년 말 현재 남한 공무원 연금급여는 약 14조 원으로서 공무원 보수의 약 4분의 1에 해당되고 있으나 2030년까지 증가하여 약 3분의 1에 달한 후 정체될 것으로 전망된다. 아래 그림은 남한 공무원연금 재정을 2015년 개혁 전후에 따라 비교한 것이다.

[그림 보론-2] 2015년 개혁 후 남한 공무원 연금 장기 재정 전망



주: 부양률 = 총연금수급자/ 총재직공무원, 지출률 = 연간 연금급여지출액/연간 공무원 보수총액, 보전율 = 정부의 연간 연금수지 적자보전액/ 연간 공무원 보수총액, 연금수지 적자 = 당해 연도 수입(기여금 +보전금) - 당해 연도 연금급여 지출액.

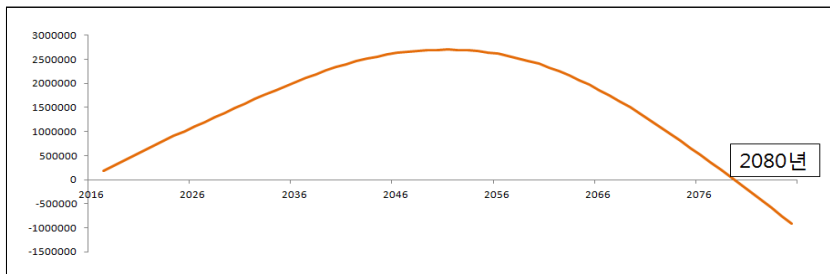
자료: 공무원연금공단. (2016b). 공무원연금 장기재정전망(내부 자료).

위 그림에서 보듯이 남한 공무원연금제도의 급여지출률은 2015년 개혁 후 2030년 초반까지 증가하다가 정체될 것으로 보인다. 이 지출률은 보수의 약 3분의 1을 차지한다. 공무원 총보수 대비 수지 적자, 즉 보전율도 2030년 초반까지 상승하다가 그 이후 보수의 13% 정도로 정체될 것으로 전망된다. 이 수지 적자는 공무원이 납부하는 기여금과 정부가 부담하는 부담금의 합인 공무원연금 수입과 급여지출의 차이이다. 이 보전율은 지출률의 약 3분의 1에 해당된다. 따라서 2015년 개혁된 남한의 공무원연금제도의 재정 안정성은 어느 정도 보장되어 있다고 볼 수 있다.

통일 이후 북한 지역의 공무원연금 급여 지출을 위한 재원은 남한의 경우와 마찬가지로 공무원의 기여금 9%와 정부부담금 9%의 합인 18%로 조달된다. 북한 지역에 남한의 공무원연금제도가 신규 공무원에게만 적용되는 경우 통일 이전 북한 공공부문 근무자 연금급여는 조세를 통하여 국민연금에서 하계 되면 2015년 연금개혁을 계기로 공무원연금제도가 부분적립방식으로 개선되었기 때문에 북한의 공무원연금제도도 부분적립방식으로 재원이 조달되게 된다. 이 때문에 통일초기에는 기금이 적립되어 향후 65년 정도가 지나서야 기금이 고갈되는 것으로 전망된다. 통일 이전 공공부문에서 근무하다 북한의 연로연금을 수령하는 사람들의 연금 급여 충당에 이 적립된 기금의 일부를 사용할 것인지 아니면 조세로 재원을 조달할 것인지는 통일과정의 정책결정사항이다. 근로자에게 보험료를 인상한 경우와는 달리 공무원연금 급여 지출을 위한 재원의 궁극적 귀착은 조세이기 때문에 통일 이전 북한의 공공부문 근로자 연금재원 조달을 위하여 공무원의 보수에서 기여금을 납부하거나 정부가 부담금을 납부한다고 해서 기업의 경쟁력을 직접 약화시킬 위험은 매우 적다고 할 수 있다. 다음 그림은 2015년 개혁된 연금제도를 신규임용 공무원에게만 적용했을 경우 기금적립 추이를 나타낸 것이다.

[그림 보론-3] 2016년 이후 임용 신규공무원 기금 전망('16~'85)

(단위: 억 원, 2015년 불변가격)



자료: 공무원연금공단. (2016b). 공무원연금 장기재정전망(내부 자료).

위 그림에서 보듯이 신규 공무원에게만 2015년 개혁된 연금제도를 적용하는 경우, 즉 기존 연금수급자 및 재직자의 연금은 정부에서 조세로 충당한다면, 2050년경에 약 270조 원에 해당되는 기금이 적립된 이후 감소하기 시작하여 2080년경에 소진될 것으로 전망된다. 북한 지역에도 개혁된 남한의 공무원연금제도를 북한 지역의 신규공무원에게만 적용하는 경우 적용 이후 기금이 적립되다가 약 65년이 되어서야 기금이 소진될 것으로 전망된다.

한편 통합기 북한 지역 공무원의 보수가 남한 지역 공무원의 보수와 차이가 나는 경우 북한 지역 연금재정 관리는 별도로 해야 한다. 왜냐하면 남한 지역의 경우 2015년 개혁 이후 기여금과 정부부담금 합이 14%에서 18%로 인상되었음에도 불구하고 기금이 추가로 적립되는 것이 아니라 인상된 수입으로 당해 연도 연금급여를 충당하고 있기 때문이다.

더욱이 북한 지역에서 적립된 기금으로 남한의 개혁 전 공무원연금제도에 의한 연금급여 충당을 하여야 할 실익이 없기 때문이다. 북한 지역에서 적립된 기금으로 남한 지역 연금급여 부족분을 충당하게 되면 당장은 정부 보전금이 감소하겠지만 북한 지역의 미래의 연금부채 자체가 감소하는 것은 아니다. 그리고 남북한 지역 공무원 보수의 차이가 현저함에도 불구하고 재정을 분리하지 않게 되면 전체 공무원의 평균기준소득월액 산정이 왜곡되게 된다. 또한 연간 연금지급률 1.7% 중 1%에 해당되는 부분에 대하여 소득재분배 기능을 도입하였기 때문에 연금 산정에 평균 기준소득월액이 소득재분배에 영향을 미치므로 남한 지역 공무원의 평균 기준소득월액이 북한 지역의 재직 공무원의 평균 기준소득월액보다 높게 되면 북한 지역의 공무원이 이득을 보게 되는 반면 역으로 남한 지역의 공무원은 손해를 보게 된다.

현행 남한의 공무원연금 재정운영 방식은 법령상으로 부분적립방식

(Partially-Funded System)을 규정하고 있다고 할 수 있으나 실제로는 부과방식(PAYG System)으로 운영된다고 볼 수 있다. 즉 법령 규정상으로는 급여 지급에 필요한 책임준비금으로서 연금기금을 두고 있고 급여 지급에 드는 비용을 적어도 5년마다 재계산해 재정적 균형을 유지해야 한다고 규정하고 있다. 이는 장래 급여지급에 필요한 기금을 미리 쌓아두는 적립방식에 기초한 것이라고 할 수 있다. 그러나 실제 연금재정의 운영은 2001년 이후부터 매년 연금수지 부족분에 대해 정부 보전금을 통해 충당하고 있는 것을 고려하면, 실제로는 부과방식으로 운영되고 있다고 볼 수 있을 것이다.

한편 퇴직수당과 재해보상급여는 준비금 없이 완전히 부과방식으로 운영되고 있어 매해 필요한 비용만큼 국가와 지방자치단체로부터 거두어 지급한다.

공무원의 퇴직급여 및 유족급여를 위한 비용부담은 기여제(Contributory System) 방식을 채택하고 있다. 기여제란 제도가입자인 공무원에게 재직 중에 보험료를 부과하는 방식을 말한다. 이러한 비용부담은 기여제를 바탕으로 제도가입자뿐만 아니라 사용자인 국가나 지방자치단체가 공동으로 비용을 부담하는 방식을 채택하고 있다. 다만 이전에는 공무원과 정부가 50:50으로 부담하는 균등부담방식이었으나, 2000년 법 개정으로 연금적자에 대해 정부와 지방자치단체가 추가 보전하게 되면서 정부 책임이 강화되었다.

공무원연금 급여에는 사용자가 전액을 부담하는 이른바 비기여제(Non-contributory System) 유형의 급여도 존재한다. 공무원 질병·부상·장애 또는 사망에 따른 재해보상급여, 재해부조금·사망조위금과 같은 부조급여, 퇴직수당이 여기에 속한다.

북한에 남한의 공무원연금제도가 이식되게 되면 북한 지역의 신규 임

용자나 남한 지역의 공무원이 북한에서 근무하게 되는 경우에도 적용된다. 앞서서도 이미 언급하였듯이 북한 지역의 공공부문에서 근무하였던 자가 북한 지역의 공무원으로 신규 임용되는 경우 통일 이전 근무기간은 국민연금제도 가입기간으로 인정되게 된다. 이 경우 북한 지역의 재직 공무원의 수가 매년 퇴직하는 공무원 수를 훨씬 상회할 것이므로 임용 후 공무원 근무기간 동안 적립되는 기여금과 부담금의 합인 수입은 연금급여를 초과하게 되어 초기에는 공무원연금재정 안정화에 기여할 것이다. 북한 지역의 낮은 임금을 반영하여 공무원의 보수가 책정된다고 할 경우 보수 역시 낮게 책정될 수밖에 없을 것이다. 공무원연금 산정 기준보수가 낮아 그가 수령하는 연금액도 낮게 되면 기초연금제도에 의한 노후소득 보장 보완의 필요성이 대두될 것이다. 통합기 이후에도 북한의 공무원보수가 남한에 비하여 월등히 낮게 되면 기초연금 등 북한 지역의 공무원을 위한 별도의 급여 지급이 필요하게 되고 이 급여출당을 위한 추가재원조달 필요성이 대두될 수 있다.

제6절 소결

통일한국의 연금제도 통합에 관한 논의는 남한이 북한을 흡수 통일하고 남한의 사회경제제도가 북한에 수용된다는 전제하에 진행될 수밖에 없다. 왜냐하면 북한 체제의 재화와 용역 생산능력이 매우 비효율적이며 경제력이 약하여 통일 후 사회보장급여 지출에 필요한 재원을 북한체제로 조달하는 것은 현실적으로 불가능하기 때문이다. 통일 한국의 연금제도 통합 과정은 사회통합 차원에서 논의되어야 하며 사회통합은 정치·경제적 통합 후 달성되어야 할 과제가 아니라 통일과정 그 자체의 핵심이

다. 그 이유는 통일 과정에서 불가피하게 발생하는 실업과 소득보장문제 그리고 노후소득보장문제가 해결되지 않으면 정치·사회적 혼란은 피할 수 없기 때문이다.

사회 통합에 필요한 재원은 남한의 조세나 국채 발행으로 조달될 수밖에 없을 것이고 통일에 필요한 자원조달 문제는 목적이 아니라 수단의 문제이므로 통일 논의 과정에 재정문제를 너무 부각하게 되면 논의의 초점이 상실되고 논의가 파행될 가능성이 존재한다. 통일 한국의 연금통합을 위해서는 우선 화폐통합과 임금산정 및 공무원의 보수 설정문제가 해결되어야 할 것이고 그 다음에 북한 지역의 기존연금제도 가입자의 잠재 수급권 및 기존 연금수급자의 수급권을 어느 정도 인정해주어야 하고 연금인상의 물가 상승 혹은 임금상승의 연동 여부가 논의되어야 할 것이다. 통일 이후에는 남한의 연금제도를 적용하는 것이 바람직하다고 판단되며 통일 이후 사회통합 과도기는 가능한 한 단기적이어야 할 것이다. 그 이유는 과도기 길면 길수록 정치·사회적 혼란이 가중될 소지가 높으며 소중한 자원의 낭비가 발생할 수 있기 때문이다.

북한의 연로자연금(우리나라 국민연금에 해당된다고 볼 수 있음)은 국민연금제도에 편입되고 그들에게 지급되는 제도는 일종의 명목기여형(NDC)으로 하되 수급구조는 기존 국민연금가입자와 동일하게 적용할 수 있을 것이다. 북한에 공무원연금제도가 별도로 존재하지 않아 통일 전 공공부문에 근무한 기간을 국민연금 가입기간으로 소급 인정함으로써 발생하는 국민연금 수급권에 해당되는 급여를 충당하기 위한 재원을 통일 후 조세나 공무원연금 수입으로 조달할 수 있을 것이다. 북한에는 남한의 기업연금제도에 해당되는 부분이 없기 때문에 이 부분에 대한 보충급여가 필요할 것으로 사료되나 이 주제는 본고의 범위를 벗어난다. 기초연금과 국민연금을 합산하더라도 기초연금산정에서 국민연금액을 연금소득으로

보아 차감하게 되면 기초연금의 기능이 훼손된다. 기초연금 대상자가 아닌 국민연금 수급자의 경우 남한의 퇴직연금제도 부재로 인한 소득공백에 대한 보완 장치가 필요할 것이다.

북한의 공로자 연금제도는 독일의 경우와 마찬가지로 제한적으로 인정할 수 있을 것이며 북한에는 공무원연금제도가 별도로 존재하지 않기 때문에 독일의 경우와 마찬가지로 북한 지역 공공부문에 근무하였던 자의 근무기간은 국민연금 가입기간으로 인정하되 통일 후 공공부문 근무기간은 남한의 공무원연금가입기간으로 인정할 수 있을 것이다.

통일 이후 북한 지역 공무원 연금급여를 위한 재원의 조달은 북한 지역 공무원의 기여금 및 부담금으로 하던 될 것이고 초기에는 연금수지 흑자가 발생할 것이다. 왜냐하면 과거 근무기간에 대하여서는 국민연금에서 급여를 지급하고 통일 후 북한 지역 공무원연금 수급자에게 공무원연금에서 지급되는 급여는 미미할 것이기 때문이다. 즉 통일 후 첫째의 공무원연금 수입은 전체 공무원이 부담하는 기여금과 정부가 납부하는 부담금으로 구성되어 있으나 지출은 1년 근무한 자의 급여에 불과하며 2년 후 역시 마찬가지로 수입은 북한 지역 공무원이 납부하는 기여금과 정부의 부담금이나 지출은 1년 근무자 및 2년 근무자의 급여액의 합에 불과하기 때문이다.

통일 이후 북한 지역 공무원에게 적용되는 수급구조는 남한 지역 공무원에게 지급되는 수급구조와 동일하게 하되 다만 연금산정기준보수가 남한의 동일 직급 혹은 직위 공무원에 비하여 통일 이후 초기에는 상당히 낮을 수 있을 수 있을 것이다. 이러한 경우 선결 조건은 통일 이후 북한 지역에 공무원으로 근무하는 자의 보수를 남한 지역 공무원 보수의 어느 정도로 책정할 것인가 하는 문제이다. 이 문제는 필연적으로 북한 경제 상황 및 임금 그리고 화폐통합 문제와 밀접하게 관련되어 있는 문제이다.

또한 통일 과도기 경과 이후에도 북한 지역 공무원의 보수가 남한 지역의 그것에 현저하게 미달되는 경우에 대한 고민이 필요하다. 특히 북한 지역 공무원의 보수가 남한 공무원의 보수와 동일하게 될 때까지는 북한 지역 공무원연금재정을 별도로 운영하여야 할 것이다.

북한 사회보장체제에 의한 급여 특히 연금급여의 일부가 현물급여 혹은 각종 보조금(생필품 및 물가) 형태로 지급되고 있기 때문에 통일 이후 이러한 보조금제도는 폐지될 수밖에 없다는 점을 고려한다면(자유 시장 경제 체제 도입) 북한의 연금급여 수준이 어느 정도 남한의 수준에 근접하는 시점까지 한시적으로 이에 대한 보충급여도 지급하여야 할 것이다.

통일 이전 북한연금제도 가입자의 수급권 기준 연금액 재산정은 가입 기간과 북한에서의 소득 정도를 고려하여 하여야 할 것이다. 가입기간을 그대로 인정한다 해도 북한에서의 평균소득은 북한과 남한의 임금 격차 완화 추이를 반영하여 남한에서의 평균소득의 일정 부분으로 인정하는 것이 타당할 것으로 판단된다. 결국 화폐통합과 북한 지역의 임금 및 공무원 보수 책정 혹은 산정이 북한 지역 연금 가입자 및 수급자의 연금액을 산정하는 데 핵심 문제이다.

북한 지역의 연금관리 조직은 남한 지역의 연금 관리조직을 확대하면 가능할 것으로 판단된다. 통일 한국의 연금제도 통합은 경제논리를 반영한 정치적 문제로 귀착될 수밖에 없으며 통일과정에서 야기될 수 있는 정치 사회적 혼란과 충격을 최소화하는 방향으로 진행되어야 하기 때문에 일정한 수준의 재정부담은 불가피하다고 볼 수 있다.

그러나 통일 이후 북한 경제가 노동생산성에 부합되는 임금체제를 형성하고 자본 투자가 증가되어 노동과 자본이 효율적으로 투하되고 북한 지역의 소득이 증대되게 되면 소비도 진작되어 통일 과정의 핵심 부분인 사회통합에 상당한 부분의 재원이 투입되었다 해도 장기적으로는 통일

한국의 경제 성장에 상당한 기여를 할 것으로 예상된다. 중요한 사항은 통일에 필요한 재정부담을 경감하기 위하여 사회통합을 소홀히 하게 되면 실업 및 빈곤 등의 정치 사회적 혼란이 심화되거나 장기화되어 발생하는 사회적 비용이 단기적으로 절감한 재정적 비용을 훨씬 상회한다는 점이다.

참고문헌 <<

- 고일동. (2009). 통일후 동독경제의 상황변화와 남북경제통합에 대한 시사점. 북
한경제리뷰, 11(9), 3-17.
- 공무원연금공단. (2016a). 2016년도 공무원연금통계집.
- 공무원연금공단. (2016b). 공무원연금 장기재정전망(내부 자료).
- 곽인옥. (2013). 북한 시장의 실태 분석 및 변화 과정에 관한 연구. 2013 북한
및 통일 관련 신진연구 논문집, 통일부.
- 기초연금법, 법률 제14474호 (2016).
- 기초연금법 시행령, 대통령령 제28150호 (2017).
- 국민연금공단. (2017). 2016 국민연금 생생통계.
- 국민연금법, 법률 제14693호 (2017).
- 국민연금연구원. (2016). 2016년 국민연금통계연보(제29호).
- 국민연금제도개선기획단. (1997). 전국민 연금 확대적용에 대비한 국민연금제도
개선 자료집.
- 국적법, 제2조 제1항 제1호 (2016).
- 국적법, 제2조 제1항 제3호 (2016).
- 국회예산정책처. (2014). 한반도 통일의 경제적 효과.
- 국회예산정책처. (2015). 남북교류협력 수준에 따른 통일비용과 시사점. 국회예
산정책처.
- 권성욱. (2017. 1. 22.). 예멘의 눈물 - 그들의 통일은 왜 실패했는가,
<http://blog.naver.com/atena02>에서 2017. 9. 25. 인출.
- 권영성. (2009). 헌법학원론. 파주: 법문사.
- 김규철. (2017). 북한 주민의 경제적 후생 수준과 추세: 새로운 데이터를 통한 접
근. KDI 북한경제리뷰, 19(7), 1-22.
- 김병로, 정동준, 정근식, 천경효, 최규빈, 황창현. (2017). 북한 주민 통일의식
2016. 서울대학교 통일평화연구원.
- 김병연. (2014). 금융체제 이행 및 통합 사례: 남북한 금융통합에 대한 시사점.

- BOK 경제연구, 2014-32.
- 김병연, 양문수. (2012). 북한경제에서의 시장과 정부. 서울대학교 출판문화원.
- 김석진, 양문수. (2014). 북한 비공식 경제 성장요인 연구. 통일연구원.
- 김성숙, 권문일, 배준호, 이용하, 김순옥, 박태영 등. (2008). 공적연금의 이해. 국민연금연구원.
- 김수용. (2013). 남북한 통일 이후 사회보장법제의 방향. 세계헌법연구, 19(1), 117-146.
- 김완기. (2017). 남북 통일, 경제통합과 법제도통합. 파주: 경인문화사.
- 김원섭, 이용하. (2016). 우리나라 공적연금의 보편적 중층보장체제로의 재구축 방안에 관한 연구. 사회보장연구, 32(4), 1-29.
- 김원섭, 이정우, 정해식, 한정림. (2007). 근로유인 제고를 위한 국민연금제도 개선방안: 사회투자전략의 관점에서. 국민연금연구원.
- 김원섭, 정해식, 한정림. (2009). 국민연금 지급개시연령 조정방식의 개선방안에 관한 연구. 사회보장연구, 25(1), 145-172.
- 김진아. (2012). 통일 이후 북한 주민의 유이민화 방지를 위한 정책방안. KHU 글로벌 기업법무 리뷰, 5(2), 69-89.
- 김창권. (2010). 독일 통일 이후 구동독지역 인구이동 및 인구변화와 한반도 통일에 두는 정책적 시사점. 경상논총, 28(1), 28-55.
- 김철수. (2013). 헌법학신론. 서울: 박영사.
- 김현아, 조영아, 김요완. (2014). 탈북 1인 가구의 남한생활 경험에 관한 질적 연구. 보건사회연구, 34(4), 321-353.
- 대한민국헌법, 제119조 제1항 (1987).
- 대한민국헌법, 제10조 (1987).
- 데일리NK. (2017. 5. 17.). 북장마당 동향.
www.dailynk.com/korean.market.php에서 2017. 5. 17. 인출.
- 문성민. (2013). 북한의 재정 및 금융 정책. KREI 북한농업동향, 15(3), 1-21.
- 문성민. (2015). 북한 국민소득 통계 소개 및 국제 비교. 한국은행 경제연구원.
- 문홍안. (2017). 북한살림집법을 통해 본 북한부동산시장의 변화와 통일시 시사

- 점. 비교사법, 24(2), 725-770.
- 민기채, 주보혜. (2016). 체제전환 전후 동독 특별·부가 연금제도의 변화: 통일 이후 북한 특권층 연금제도의 통합 시나리오 및 방향. 보건사회연구, 36(3), 516-552.
- 박용석. (2014). 현재 북한 주택 상황은? 주택보급률 74~80% 추정 전면개보수와 신규공급 필요. 통일한국, 369, 11-13.
- 법무부. (2004). 키프로스 통일방안 연구. 과천: 법무부.
- 법무부. (2008). 동서독 교류협력 법제 연구. 과천: 법무부.
- 별정우체국직원연금공단. (2017). 2017년 제1분기 정기공시 보고서(주요사업현황-연금사업 부문).
- 보건복지부. (2017a). 2017 기초연금 사업안내. 보건복지부.
- 보건복지부. (2017b). 2017 국민기초생활보장사업안내. 보건복지부.
- 북한은 오늘. (프로그램). (2017. 5. 22.). 북 세금제도 단계적 확대 [텔레비전 방송]. 자유아시아방송.
- 북한인권정보센터. (2013). 2012 북한이탈주민 경제활동 동향: 취업·실업·소득.
- 북한정보포털. (2017). 김정은 동향 분석. <http://nkinfo.unikorea.go.kr>에서 2017. 10. 16. 인출.
- 북한헌법, 제1조 (1948).
- 서울대학교 통일평화연구원. (2017). 2017 북한 사회 변동과 주민의식 변화: “병진노선”의 두 얼굴. 2017 북한 주민의식 사회변동 조사결과 발표 및 토론회 자료집(2017. 8. 30.).
- 송인호. (2016). 통일법강의. 서울: 법률신문사.
- 송인호, 조혜신. (2015). 통일 이후 지방행정 관련 법제 통합방안 연구 - 중앙정부와의 업무조정을 중심으로. 통일부.
- 악셀 슈마트 괴텔리츠. (2012). 독일 통일 후 내적통합-성과, 도전, 그리고 전망. 통일과 법률, 12, 1-8.
- 안종석. (2016). 소득수준별 세부담 평가와 발전방향. 한국조세재정연구원.
- 양현모. (2014). 통일한국의 정부조직체계 구축방안. 한국행정연구원.

- 연하청, 노용환. (2015). 통일독일 사회보장제도 통합의 교훈과 시사점: 한반도 사회보장제도 통합의 정책과제. 한국개발연구원.
- 연하청, 황나미. (2010). 통일대비 사회복지 및 보건 정책과제. 한국보건사회연구원.
- 우덕찬. (2008). 키프로스통일 문제에 관한 연구. 지중해지역연구, 10(2), 33-52.
- 우해봉, 백화중, 이지은, 노용환. (2011). 남북한 통일과 노후소득보장제도 운영의 기본 방향. 국민연금연구원.
- 유근춘, 민기채, 박현선, 유원섭, 이용하, 이철수 등. (2015). 통일한국의 사회보장체계 구축을 위한 기초연구(Ⅲ). 한국보건사회연구원.
- 윤영관, 양운철. (2009). 7.1경제관리개선조치 이후 북한경제와 사회. 한울아카데미.
- 이규창. (2015). 통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석. 서울: 통일연구원.
- 이상준. (2015). 북한의 주거환경 개선을 위한 남북협력 실천과제. KDI 북한경제리뷰, 17(7), 31-41.
- 이석. (2016). 북한의 실제 취업률과 소득은 얼마나 될까? KDI FOCUS, 78, 1-8.
- 이석 (편). (2013). 남북통합의 경제적 기초: 이론, 이슈, 정책. 한국개발연구원.
- 이용하, 김원섭, 김수완. (2015). 우리나라 노후소득보장의 종합적 고찰. 국민연금연구원.
- 이용하, 이정우. (2002). 통일시 남북한 연금제도의 통합방안에 관한 연구. 국민연금공단.
- 이용하, 정해식. (2008). 국민연금과 퇴직연금의 보완적 발전방안. 국민연금연구원.
- 이용하, 최인덕, 남기창, 유현경. (2016). 우리나라 유족보장의 개선방안 연구 - 유족기초연금의 도입을 중심으로 -. 국민연금연구원.
- 이원경. (2012). 북한의 환율: 데이터와 추세. KDI 북한경제리뷰, 2012(8), 73-99.
- 이재연. (2015). 북한에서의 금융역할 강화 필요성 및 방안. KIF 금융동향, 25, 127-142.
- 이제는 환경이다. (2017. 7. 20.). 북한 식수 및 위생시설 사정 그다지 좋지 않아

- [텔레비전 방송]. 자유아시아방송.
- 이준일. (2015). 헌법학강의. 서울: 홍문사.
- 이철수. (2005). 북한 사회복지제도와 통일과제. 민주평화통일자문회의 발표자료.
- 이철수, 강신욱, 고혜진, 김정현, 류지성, 모춘홍 등. (2016). 통일 이후 북한 지역 사회보장제도: 과도기 이중체제. 한국보건사회연구원.
- 이철수, 이운진. (2016). 남북한 군인연금 통합. 2016 사회정책연합 공동학술대회 자료집.
- 이효원. (2016). 통일헌법의 이해. 서울: 박영사.
- 임도빈, 안지호, 현주. (2015). 북한 지방행정기관에 대한 연구: 지방인민위원회와 협동농장경영위원회를 중심으로. 행정논총, 53(4), 133-158.
- 임수호, 이효영, 최장호, 최유정, 최지영. (2016). 남북한 CEPA 체결의 중장기 효과 분석 및 추진 방안 연구. 대외경제정책연구원.
- 자유아시아방송 뉴스. (프로그램). (2016. 11. 22.). 북에도 주택매매 거간꾼 등장 [텔레비전 방송]. 자유아시아방송.
- 자유아시아방송 뉴스. (프로그램). (2017. 5. 27.). 평양 주택 시장 투자·매매 '후끈' [텔레비전 방송]. 자유아시아방송.
- 장명봉. (1993). 남북 예멘 통일헌법에 관한 연구-남북한 통일헌법 구상을 위한 한 시도. 공법연구, 21, 113-156.
- 장명봉 (편). (2015). 2015 최신 북한법령집. 북한법연구원.
- 장용석, 정은미, 박명규, 김경민. (2016). 북한사회변동 2015: 시장화, 정보화, 사회분화. 서울대학교 통일평화연구원.
- 장용석, 정은미, 정근식, 김경민. (2017). 북한사회변동 2016: 시장화, 정보화, 사회분화. 서울대학교 통일평화연구원.
- 전홍택 (편). (2012). 남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리 운영방안. 한국개발연구원.
- 정경배, 문옥륜, 김진수, 박인화, 이상은. (1993). 남북한 사회보장 및 보건의료제도 통합방안. 한국보건사회연구원.
- 정용길. (2008). 통일독일의 통일비용과 경제통합. 유럽연구, 26(3), 1-29.

- 정은미. (2015). 북한 중간계층의 결정요인과 특성. 통일과평화, 7(2), 74-109.
- 정은이. (2015). 북한 부동산시장의 발전에 관한 분석: 주택사용권의 비합법적 매매 사례를 중심으로. 동북아경제연구, 27(1), 289-328.
- 정은이. (2016). 북한 부동산 개발업자의 등장과 함의에 관한 분석: 중국 부동산 개발업자와의 비교연구를 중심으로. KDI 북한경제리뷰, 18(9), 51-89.
- 정은찬, 김재현. (2014). 경제난 이후 북한 여성의 실질 소득격차 분석. 아시아여성연구, 53(1), 33-64.
- 정은희, 이주미. (2015). 2015년 빈곤통계연보. 한국보건사회연구원.
- 정해식. (2015). 국민연금 소득상·하한 조정의 의의와 개선방안. 한국연금학회 발표자료.
- 정형근. (2007). 북한의 경제개혁과 남북 경제통합. 동북아시아위원회/대외정책연구원 주최 세미나(2007. 10. 16.) 발표문.
- 조동호. (1996). 경제체제전환기의 노동정책: 동구의 경험과 한반도에 대한 시사점. 한국개발연구원.
- 조선일보. (2010. 8. 10.). '北, 세금없는 나라라고 선전하더니... '북한판 국세청' 요즘 힘세졌네'.
- 조성은, 이철수, 정해식, 조보배. (2017). 통일이후 생계급여, 통일한국의 경제정책: 노동 및 사회보장. 경제·인문사회연구회.
- 주은선, 권혁진, 김우창, 유희원, 원종현, 이은주 등. (2017). 국민연금의 발전적 재구성. 공적연금강화국민행동.
- 최상희. (2017). 2000년 이후 언론보도자료 분석을 통한 북한 주택공급 현황. 대한건축학회 학술발표대회 논문집, 37(1), 419-420.
- 최준욱. (2011). 통일재원 조달방식에 대한 연구. 한국조세재정연구원.
- 최준욱. (2015). 통일 과정에서의 재정정책. 한국조세재정연구원.
- 최지영. (2017). 북한 이중경제 사회계정행렬 추정을 통한 비공식부문 분석. BOK 경제연구, 23(2), 58-95.
- 탁용달. (2017). 북한의 주택정책과 시장화 현황. 주택금융월보, 153, 28-43.
- 통계청. (2010. 11. 22.). 1993~2055 북한 인구 추계. 통계청 보도자료.

- 통계청. (2016). 2016 북한의 주요통계지표.
- 통계청 국가통계포털. (2011. 4. 1.). 북한통계 2008년 인구일제조사(도별, 도시/농촌별, 식구수에 따르는 형태별 세대수와 인구수). <http://kosis.kr>에서 2017. 6. 14. 인출.
- 통계청 국가통계포털. (2011. 4. 1.). 북한통계 북한인구추계(연령별 인구추계). <http://kosis.kr>에서 2017. 6. 14. 인출.
- 통계청 국가통계포털. (2011. 4. 1.). 북한통계(연령별 추계일자). http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_IZGA01_001&conn_path=I3에서 2017. 9. 4. 인출.
- 통계청 국가통계포털. (2011. 4. 21.). 북한통계(도별, 성별, 주요산업별, 16살 이상 노동인구수). <http://kosis.kr>에서 2017. 5. 24. 인출.
- 통계청 국가통계포털. (2011. 4. 21.). 북한통계(성별, 직종별, 16살 이상 노동인구수). http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_IZGI05_037&conn_path=I3에서 2017. 9. 4. 인출.
- 통계청 국가통계포털. (2011. 4. 21.). 북한통계 인구일제조사. <http://kosis.kr>에서 2017. 10. 16. 인출.
- 통계청 국가통계포털. (2012 5. 1.). 북한통계(중위연령·부양비·노령화지수). http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_IZGA01_004&conn_path=I3에서 2017. 9. 4. 인출.
- 통계청 국가통계포털. (2016. 12. 28.). 지역통계(행정구역(시도)별 1인당 지역내 총생산, 지역총소득, 개인소득). <http://kosis.kr>에서 2017. 4. 20. 인출.
- 통계청 국가통계포털. (2017. 5. 24.). 북한통계(경제활동인구 및 경제활동참가율). <http://kosis.kr>에서 2017. 5. 24. 인출.
- 통계청 국가통계포털. (2017. 6. 14.). 북한통계-인구일제조사(도별, 성별, 나이별, 경제활동별 16살 이상 인구수). <http://kosis.kr>에서 2017. 6. 14. 인출.
- 통계청 국가통계포털. (2017. 10. 1.). UN 북한인구추계. <http://kosis.kr>에서 2017. 10. 1. 인출.
- 통계청 e-나라지표. (2017. 8. 3.). 소비자물가지수(소비자물가상승률).

- http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1060에서 2017. 9. 4. 인출.
- 통계청 e-나라지표. (2017. 3. 24.). 제대군인 현황.
http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2629에서 2017. 9. 6. 인출.
- 통계청 e-나라지표. (2017. 4. 13.). 장래인구추계(가구주의 연령/가구유형별 추계가구-전국). http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BZ0502&conn_path=I3에서 2017. 9. 6. 인출.
- 통일교육원. (2009). 북한이해 2009.
- 통일교육원. (2016). 북한이해 2016.
- 통일교육원. (2017). 북한이해 2017.
- 통일뉴스. (2001. 3. 22.). 세금없는 나라 북한 재정수입은.
- 통일부. (2016). 독일통일총서13 사회복지연금분야. 서울: 통일부.
- 통일신문. (2011. 4. 11.). 통일돼도 주민 대이동 없을 것.
- 통일한국 편집부. (2013). 북한 주민들의 주거환경은 어떠한가?. 통일한국, 356, 42-43.
- 하현선. (2016). 북한이탈주민 보호 및 정착지원사업 평가. 국회예산정책처.
- 한국은행. (2017). 국민계정. <http://ecos.bok.or.kr>에서 2017. 9. 13. 인출.
- 한국은행 경제통계시스템. (2017). 남북한 주요지표 비교.
<http://ecos.bok.or.kr>에서 2017. 5. 17. 인출.
- 허영. (2014). 한국헌법론. 서울: 박영사.
- 헌법재판연구원. (2016). 통일 후 사회보장 실현방안에 대한 헌법적 검토. 서울: 헌법재판연구원.
- 현대경제연구원. (2014). 통일한국의 경제적 잠재력 추정.
- 현대경제연구원. (2016). 2015년 북한 1인당 명목 GDP 추정.
- Baudrillard, J. (2015). 소비의 사회: 그 신화와 구조 (이상률 역). 문예출판사 (원서출판 1970).
- Beck, P. (2010). *Contemplating Korean Reunification*. Wall Street

- Journal.
- Burda, M. C. (2008). What kind of shock was it? Regional integration and structural change in Germany after unification. *Journal of Comparative Economics*, 36, 557-567.
- Burda, M. C., & Hunt, J. (2001). *From Reunification to Economic Integration: Productivity and the Labor Market in Eastern Germany*. Brookings Papers on Economic Activity.
- Central Bureau of Statistic & United Nations Population Fund. (2015). *DPRK Socio-Economic, Demographic and Health Survey 2014*.
- CIA. (2017). The World Factbook. <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/kn.html>에서 2017. 9. 14. 인출.
- DPRK Central Bureau of Republic Korea. (2014). *Socio-Economic, Demographic and Health Survey*.
- DPRK & UNDP. (1998). *Thematic Round Table Meeting on Agricultural Recovery and Environmental Protection For the Democratic People's Republic of Korea*.
- Gillion, C., Turner, J., Bailey, C., & Latulippe, D. (Eds.). (2000). *Social security pensions - development and reform*. Geneva: ILO.
- Haggard, S., & Noland, M. (2011). *Witness to Transformation: Refugee Insights into North Korea*. Peterson Institute for International Economics.
- IMF. (1997). *Democratic People's Republic of Korea's Fact-Finding Report*.
- Kwon, G. (2009). *A United Korea: Reassessing North Korea Risk (Part I)*. Global Economics Paper Number: 188, Goldman Saches Global Economics, Commodities and Strategy Research.
- OECD. (2011). *Pensions at a Glance*.

- OECD. (2015). *Pensions at a Glance*.
- Schröder, R. (2014). 독일통일에 관하여 잘못 알고 있는 것들 (최기식, 정환희 역). 서울: 법무부(원서출판 2007).
- Sinn, H. (2002). Germany's Economic Unification: An Assessment After Ten Year. *Review of International Economics*, 10(1), 113-128.
- Uhlig, H. (2008). The slow decline of East Germany. *Journal of Comparative Economics*, 36, 517-541.
- UNICEF. (2006). *Analysis of the Situation of Children and Women in the Democratic People's Republic of Korea*.
- UNSD. (2017). *National Accounts Main Aggregates Database*.
<https://unstats.un.org/unsd/snaama/resCountry.asp>에서 2017. 9. 12. 인출.
- WHO. (2017). Global Health Observatory Data Repository.
<http://apps.who.int/gho/data/node.country.country-PRK>에서 2017. 10. 16. 인출.
- World Inflation Data. (2017). *Current and historic inflation by country*.
www.inflation.eu에서 2017. 5. 16. 인출.

부록 1. 독일 통일의 사례

2차 대전 이후 서독은 바이마르 공화국 사회보장체제를 전수받아 비스마르크식 사회보험제도(노후, 질병, 재해, 실업 구분)를 실시하여 소득비례형 연금제도를 실시하였고 자치행정기구를 설립하여 운영하는 반면 동독은 단일 체제의 사회보험제도를 실시하여 가입자를 분야별로 구별하지 않고 동등보장의 원칙을 고수하는 제도를 도입하였다. 관리운영은 서독과는 달리 중앙노조인 자유노동조합연맹(FDGB: Freier Deutscher Gewerkschaftbund)과 국가보험공단(Deutsche Versicherungsanstalt) 등 중앙조직에서 하였다.

1. 동독의 연금체계

동독의 연금체계는 일종의 변형된 비스마르크형 제도로 볼 수 있으며 독자적인 공무원연금제도는 존재하지 않고 공무원에게도 일반 근로자와 동일한 연금제도가 적용되었다고 볼 수 있다. 다만 국가의 체제 유지에 필요한 경찰, 군인, 검찰, 특수 보안요원 등에게는 공무원연금제도의 성격을 지닌 특수 부양제도에 의한 연금제도가 시행되고 있었다.

〈부표 1-1〉 동독의 연금체계

생산직 및 사무직 근로자 사회보험			자영업자 사회보험		특별 부양제도
광산근로자 사회보험		부가부양 연금 *		부가 부양연금 *	특별 부양 연금
	임의 부가연금		임의 부가연금		
	의무 가입연금		의무 가입연금		
광산근로자	근로자, 철도청, 우체국 직원		농민, 수공업자, 자영업자, 지식인 계층		경찰, 군인, 검찰직 및 특수보안요원
자유노동조합연맹 관리운영			독일민주공화국보험공단 관리운영		해당 관리 조직 관리운영

출처: 이용하, 이정우. (2002). 통일시 남북한 연금제도의 통합방안에 관한 연구.

* 이 부가부양연금은 가입자 모두에게 적용되는 것이 아니라 동독체제에 공헌을 한 일부 직군 및 개인에게 지급되는 보훈적 성격의 특별우대연금으로서 북한의 국가공로자 연금과 성격이 비슷한 급여이다.

동독의 연금체계는 자영업자, 광산근로자 그리고 체제 유지를 위한 경찰, 군인, 특수 보안요원 등에게는 별도의 연금제도를 적용하고 그 나머지 근로자 및 공무원에게는 동일한 연금제도를 적용하고 있었다. 일반 근로자에게 적용되는 연금제도는 의무가입보험에 1971년에 도입된 임의 부가연금 그리고 사회체제 유지를 위하여 공헌을 한 자에게 적용되는 부가부양연금의 3층으로 구성되어 있다. 의무가입연금 상한액은 1947년 제도 도입 이래 600마르크로 불변이었으며 연금액은 생애근로기간에 비례하는 균등부분과 20년간 평균임금에 비례하는 비례부분으로 구성되어 있으며 50년 근로를 하였을 경우 균등부분은 약 210마르크, 비례부분은 약 300마르크로서 총 510마르크였다고 한다. 동독의 연금액은 물가나 임금 상승에 연동되지 않았고 국가에서 임의로 상향조정하였고 생애 근로기간에 따라 차등화된 최저연금제도(약 330마르크에서 470마르크)가 실시되었다. 따라서 실제 의무가입연금제도에 의한 연금액은 대부분 최저 연금액으로 볼 수 있다. 재원의 조달은 보험료로 하였으며 통독 직전

인 1989년 총사회보험지출의 42.91%가 연금지출이었으며 그중 약 40.08%가 의무가입연금지출이었다(이용하 등, 2002).

의무가입연금제도에 의한 노후소득보장기능이 취약하기 때문에 이를 보충하기 위하여 1971년에 임의 부가연금제도를 도입하여 월 소득 중 600마르크를 상회하는 소득분에 대하여 보험료를 납부하도록 하여 연금 산정기준 소득의 연당 연금지급률을 2.5%로 책정하여 지급하도록 하였으나 가입자의 70%~80%가 가입하였음에도 불구하고 제도의 미성숙으로 통독 직전까지 수급자는 미미하였다. 또한 동독 사회주의 체제 유지에 공헌을 한 직업 또는 가입자 집단별로 61개에 달하는 부가부양연금제도를 도입하였으며 통독 직전까지 약 23만 명이 이 제도의 수혜자였다(이용하 등, 2002).

그 외 경찰, 군인, 검찰 그리고 특수 보안요원 등 사회체제 유지에 절대적으로 필요하였던 직업군에 대하여서는 특수부양연금제도를 실시하였는데 이 제도가 서독의 공무원연금제도에 가장 유사한 제도였고 통독 전 약 36만 명이 이 제도에 의한 연금을 수급하였으며 가입자는 약 160만 명 정도로 추산되고 있다(동독 인구의 약 10%)(이용하 등, 2002). 특수부양연금제도의 보험료는 소득상한선이 없는 보험료 산정기준소득의 10%였고 연금지급률은 가처분소득의 최대 90%까지 달하였다.

동독의 연금제도의 특징은 특수부양연금제도를 제외하면 보편적 노후 소득보장제도로 볼 수 있지만 급여수준은 소득이나 물가에 비하여 그리 높지 않았고 하향평준화되어 있는 제도로서 국민들의 삶의 질을 결정하는 것은 대규모의 생활필수품 및 가격 보조금 그리고 유치원 등 현물서비스였다는 점에서 북한의 연금제도와 유사한 점이 발견된다. 또한 연금수급자를 포함한 노령 인구의 경제활동 참가율이 서독에 비하여 매우 높아 통독 직전에도 60세~64세 인구의 16%, 65세~69세 인구의 약 12%가

근로자로서 경제활동을 하고 있었는데 이는 사회주의 경제 체제 상 노동력의 수요와 공급이 노동시장을 통하여 결정되는 것이 아니라 중앙정부에 의하여 인위적으로 결정되었기 때문이다(이용하 등, 2002).

동독의 사회보장체제 및 연금제도는 북한의 그것과 비슷하기 때문에 통일 시 남북한 사회보장체제 및 연금제도 통합에 상당한 시사점을 줄 수 있을 것이다. 즉 양국 모두 직업과 보험대상에 따라 별도의 제도를 도입하지 않고 보편주의 사회보장원리에 입각하여 평등한 사회보장체제를 지향하고 있으며 체제 유지를 위한 유인체계로써 근로자를 위한 특수한 연금제도를 도입하여 운영하고 있었다.

2. 서독의 연금체계

서독의 연금체계는 유럽 다른 나라와 마찬가지로 직업 분야별로 구분되어 있으며 공무원연금제도는 2006년 연방공화국 발전에 관한 법률 제정을 계기로 연방공무원과 주정부 공무원제도로 분리되어 독립적으로 운영되고 있지만 급여 구조는 거의 동일하다. 서독 공무원연금제도의 특징은 전형적인 부양제도로써 공무원의 기여금이 없고 연금은 일반회계예산에서 직접 지급되며 인건비의 일부로 계상된다.

〈부표 1-2〉 서독의 연금체계

공무원 부양연금제도	법정연금제도		광산근로자 연금제도	농어민 연금제도
공무원부양 연금	생산직 근로자 연금	사무직 근로자 연금	광산근로자 연금	농어민 연금
연방내무부 등	생산직 근로자 연금공단	사무직 근로자 연금공단	연방광산근로자 조합	농어민 연금공단

출처: 이용하 등. (2002). 통일시 남북한 연금제도의 통합방안에 관한 연구.

보편주의를 지향하는 동독의 연금체계와는 달리 서독의 연금체계는 비스마르크식 사회보험의 원리를 따라 직업별로 구분되어 있어 공무원부양 연금제도(군인연금제도도 유사한 부양연금제도임.), 법정연금제도(근로자 및 일반자영업자 포함. 의사, 변호사, 건축가 등 전문직 자영업자는 자체의 공제연금제도 가입), 광산근로자 연금제도 그리고 농어민 연금제도로 분화되어 있다.

서독의 노후소득보장 중 가장 중요한 역할을 수행하는 법정연금제도는 1957년에 재원조달방식이 적립방식에서 부과방식으로 전환되었으며 기초부분과 소득비례부분으로 이원화되어 있던 급여방식이 소득비례형으로 단일화되었으며 연금액은 가입자의 임금인상에 연동되어 있다. 법정연금제도에 의한 연금급여는 총사회보장지출의 약 30%를 상회하고 있으며 총경제활동인구 중 약 4명 중 3명이 법정연금제도에 가입되어 있다. 대다수의 국민이 가입되어 있는 법정연금제도는 자치행정기구인 법정연금관리공단이 독립적으로 관리 운영하고 있으며 그 외 노사의 자율적인 합의에 의하여 일종의 직장연금제도가 미미하나 2층에 해당되는 노후소득보장 기능을 수행하고 있다. 공무원 신분이 부여되지 않은 공공부문 근로자들에게도 이러한 직장연금제도가 시행되고 있는데 적립방식에 의한 재원조달은 노사합의에 의하여 사용자인 정부 혹은 공공기관이 상대적으로 더 많은 부분을 하고 있다.

서독의 연금체계는 우리나라와 유사하지만 법적연금제도가 우리나라 국민연금보다 노후소득보장기능이 훨씬 강한 반면 서독의 경우 기업(직장)연금제도가 강제적인 공적연금제도가 아닌 노사의 자유협상에 의한 제도라는 점이 우리나라 기업(퇴직)연금제도와 차이점이다. 공무원연금제도는 서독이 일반회계예산에서 직접 연금을 지급하기 때문에 기여금이나 부담금이 존재하지 않는 반면 우리나라는 일종의 변형된 부과방식에

의하여 재원이 조달된다는 점을 제외하면 신분제 공무원제도에서 파생된 부양연금제도라는 점은 공통점으로 볼 수 있다.

3. 통독과 연금제도 통합

통독과정을 시간과 내용에 따라 3단계로 구분해본다면 통일 전 단계, 제양독 협약(Staatsvertrag: 독립국가인 양독일 간 평등 조약으로서 갑작스러운 국경봉쇄에 따라 아직 완전한 통독을 위한 준비 상황에서 조인된 조약)을 전후한 1차 통독단계, 그리고 통독협약(Vereinigungsvertrag: 이미 동독 흡수를 목표로 서독의 사회경제체제와 사회보장제도를 동독에도 적용하는 것을 내용으로 하는 일방적 조약으로서 더 이상 국가 대 국가의 평등한 조약으로 볼 수 없음.)을 통한 제2차 통독단계로 나눌 수 있을 것이다. 기간의 차이는 있지만 본서의 제 II 장에서 구분한 10년간의 통일과도기 및 통합기의 구분과 유사하다고 할 수 있다. 통독과정은 분단된 독일체제가 하나가 되는 단순한 정치적 통합이 아니라 사회경제적 체제 통합이 보다 중요한 급선무였기 때문에 사회통합과정은 통독과정의 핵심 내용이었다. 왜냐하면 통독 후 동독 사회의 가장 큰 문제는 실업과 경제활동인구의 소득보장 및 노후소득보장문제로 판단되었기 때문이다.

가. 통일 전 단계

사회 경제적으로 양독 간 극심한 차이가 존재하였고 소련 대통령이었던 고르바초프가 개혁정치(페레스트로이카)를 표방하자 동독을 둘러싼 환경이 동독 사회주의 체제 유지에 매우 불리하게 작용하였고 사회주의 경제체제의 비효율로 인하여 재화와 용역 생산이 부족하게 되었다. 동독

주민들의 소득수준이 악화되어 서독과의 생활수준 격차가 확대되면서 동독 주민의 탈동독 현상의 가속화가 진행되자 동독 체제의 유지가 위협을 받게 되었다. 동독 주민의 탈동독현상이 심화되자 서독은 이미 통독 이전에 이에 대비하여 탈동독 주민을 위한 연금법(Fremdrentengesetz)을 제정하여 그들의 노후소득보장을 해 주고 있었다.

나. 제1차 통독단계

양 독일 국가의 독립성을 유지하면서 통독을 위한 준비 단계로 1990년 5월 18일에 양 독 협약이 체결되었고 이 조약은 9월 31일까지 유효하였다. 이 조약 체결을 전후하여 동독의 선거, 화폐, 사회경제제도의 일원화 및 통독의 가장 중요한 문제인 사회통합에 대한 논의가 진행되었다. 동독 의회 선거의 가장 중요한 쟁점은 사회보험제도 통합을 중심으로 한 사회통합문제였다. 동독 주장의 핵심은 제3의 길은 지양되어야 하고 서독의 사회보험제도를 동독에도 적용하되 동독에서 통합 운영되어 왔던 국가재정과 사회보험재정을 분리할 것과 동독의 기존 사회보장권은 유지되어야 한다는 것이었다. 논의 과정에서 연금공단을 포함한 연방노동사회부와 재무부 간에 의견이 첨예하게 대립되었고 노동부는 사회통합이 통독과정의 가장 중요한 문제라는 점을 강조하면서 가격보조금과 생필품 보조금 폐지에 따라 사회취약계층인 동독 연금수급자들의 연금수준을 서독의 70% 정도(약 840동독 마르크, 동독의 의무가입최대 연금액은 510마르크였음.)로 단계적으로 인상하여야 하고 초기에 조세로 필요한 재원을 조달하더라도 통독 후 기대되는 경제성장 때문에 연금재정은 흑자일 것이라고 주장하였다. 반면 서독 재무부는 막대한 재정부담을 이유로 사회통합에 반대하였고 일시적 재정지원에는 찬성하지만 통독에 필요한 총재원

을 조세로 조달하는 것에 반대하였다. 통독 후 경제성장과 투자 효과에 대하여서도 재무부는 부정적이었으며 동독에 대한 소득정보 부족으로 인하여 동독 주민의 과거 연금기간에 대한 연금액 산정방식에 회의를 표하였다.

1990년 3월 18일 개최된 동독의회 총선에서 기민당이 이끄는 독일연합3당이 승리하면서 당시 통독을 최대 정치적 목표로 설정하였던 서독 수상 콜(Kohl)의 의지대로 동독 정부에 제안할 구체적인 사회통합 방안이 수립되었다. 핵심 내용은 화폐통합, 동독 수준의 임금수준 설정, 사회통합에 따른 자원조달문제, 연금제도 통합 및 인상 수준 등을 포함하고 있었다. 하지만 노동부는 화폐교환 비율을 1:1로 함으로써 동독 주민의 연금수준 하락을 방지하고 빈곤문제를 해결하여야 하며 탈동독 문제를 방지할 수 있다고 주장한 반면 재무부와 경제부는 화폐통합 비율을 2:1로 해도 동독의 노동생산성이 서독의 3분의 1에 불과하기 때문에 실제 연금액 수준은 상승한다고 주장하였다. 노동부는 동독의 근로자 연금제도를 서독의 법정 연금제도에 편입하되 동독의 특수부양연금제도는 제외할 것을 주장한 반면 재무부는 모든 제도(근로자를 위한 부가 부양제도 및 경찰, 검찰, 군인 그리고 특수 보안요원 등을 위한 특별부양제도)를 서독의 법정연금제도에 편입할 것을 주장하였다. 그렇게 함으로써 공무원 등을 위한 특별부양제도 급여 지급에 필요한 재원을 조세로 충당하지 않고 법정보험료로 충당함으로써 재무부의 부담이 경감될 수 있을 것으로 판단하였기 때문이다. 경찰, 세관직원, 특수보안요원 등에게 적용되던 특별부양제도를 제외한 모든 연금제도를 서독의 법정연금제도에 편입시킨다는 노동부의 절충안이 채택되었고 다만 특별부양제도에도 소득상한선이 도입되었다. 연금급여수준과 관련하여 노동부는 서독의 70%를 주장하였으나 재무부가 이에 반대하였고 재무부는 동독의 최저연금제도도 인정하지

않았다. 결국 동독이 제시한 절충안이 채택되어 연금지급률을 단계적으로 70%까지 상향조정하되 경과 기간 동안 구동독에서 지급되던 생필품 보조금이 폐지되기 때문에 이에 대한 보상으로 매달 435마르크에 해당되는 추가수당 지급, 화폐 교환비율은 1:1, 최저연금제도를 유지함과 동시에 연금은 임금에 연동하여 인상하기로 하였다. 재원조달은 서독처럼 보험료로 하되 보험료는 점진적으로 인상하고 경과기간 동안 연방정부 조세수입으로 재정을 지원하기로 하였다. 또한 특별부가연금제도는 면밀한 분석을 통하여 불공정한 특별 급여제도는 폐지하기로 하였다.

양 독 연금제도 통합에 요구되는 재원의 조달은 서독 법정연금제도 적립기금에서 하여야 한다고 재무부가 주장한 반면 노동부는 그렇게 하면 이미 안정되어가는 서독 연금제도의 지속가능성이 위협받는다는 이유로 반대하였다. 노동부는 양 독 간에 임금격차가 존재하는 한 제도 및 재정을 분리 운영하여야 한다고 주장하였다. 최종적으로 양 독 협약에는 서독처럼 분리형 사회보험제도를 1991년 1월 1일부터 동독에도 시행하기로 하고 동독의 70만 최저연금수급자에 대하여 연금액이 최저연금액인 470 마르크에 미달되게 되면 미달된 금액을 지급함과 동시에 가격보조금 및 생필품 보조금 폐지에 따른 추가수당을 지급하기로 하였다. 그리고 특별 부양제도 및 부가 부양연금제도는 폐지되고 서독의 공적부조제도를 도입하기로 하였다.

다. 제2차 통독 단계

1990년 5월 18일에 체결된 양 독 협약의 내용을 구체화하고 통독을 완전히 실현하기 위하여 1990년 8월 31일에 통독협약을 체결하고 이 협약은 동년 10월 1일에 효력이 발생하였다. 노동부의 예상과는 달리 연금

지출은 증가하였지만 실업의 증가로 인하여 보험료 수입은 증가하지 않아 적자보전에 재원조달 문제가 대두되었고 노동부는 기존의 입장을 고수하며 적자보전은 재무부가 담당함으로써 서독의 연금제도 재정을 건전화시키고 연금제도를 동서독에서 분리 운영하여야 한다고 주장한 반면 재무부는 동독의 연금재정 문제는 연금제도 내에서 해결하여야 하고 다만 연방정부는 일시적이고 단기적인 재정지원만 가능하다고 주장하였다. 그러나 사실상 재무부의 의견이 관철되어 재정적자에 대한 금액을 연방정부가 무이자로 대부하는 대신 연금재정문제를 연금제도 내에서 해결하여야 하고 동독 지역의 보험료를 점진적으로 인상하기로 하였다.

그리고 의견이 불일치된 추가수당을 물가와 임금에 연동하지 않고 1991년 12월 말까지의 연금수급자까지만 적용하고 지급기간도 1995년 7월 31일까지로 제한하기로 하였고 구동독 지역 주민의 연금을 서독의 과거 소득 상한선제도를 적용하여 재산정한 후 재산정한 금액이 구 동독의 연금액에 미달될 경우 한시적으로 보충급여가 지급되었는데 이는 실업자 조기노령연금수급자 및 유족연금수급자에게 유리한 제도였다. 그 결과 동독 지역 수급자의 약 96%가 종전에 비하여 높은 연금액을 수령하게 되었고 연금액도 전체적으로 약 11.6% 인상되었다(이용하 등, 2002).

연금제도편입에 관한 법률(Rentenüberleitungsgesetz)을 1992년에 동독에 적용하여 연금액의 실질가치를 유지하고 보험료 부과소득 상한선을 양 독일에 분리하여 적용하기로 함과 동시에 부가 부양연금제도 및 특별부가연금제도도 법정연금제도에 편입하기로 하였다. 동독의 기존 수급자의 연금액은 서독의 새로운 연금산식에 의하여 재산정하기로 함에 따라 1992년 연금지출은 전년도에 비하여 3분의 1이 증가하였고 임금상승(약 11.5%)에 따른 연금지출 증가분은 전년도에 비하여 약 60%가 증가함으로써 총 연금지출액 증가는 약 93%에 달하였다(이용하 등, 2002).

공무원 연금의 경우 구동독 공공부문 근로자(공무원)는 근무 기간 중 최대 5년간 서독 공무원연금제도 가입기간으로 인정하고 통독 후 독일 지역에서 공무원으로 근무한 기간은 정상적으로 공무원연금제도 가입기간으로 인정하기로 하였다.

라. 시사점

통독 과정을 전후한 환경은 남북이 처한 상황과 상당히 다르기 때문에 통독 과정의 경험을 1:1로 우리 현실에 적용하기는 어려울 것으로 판단된다. 통독 전 양 독일 간 정치, 경제, 사회 분야에 있어 상당한 교류가 있었으며 이미 탈동독 주민을 위한 연금법이 시행되고 있었다는 점도 남북한 통일의 경우 연금제도 통합이 어려움을 암시하고 있다. 임금 차가 3분의 1로 남북한 임금 차이보다 월등히 적은 점도 통독 과정에서 연금제도 통합이 남북한 통일의 경우 더 수월하다는 점을 추측하게 한다. 통독 과정에서는 경제 논리보다는 정치 논리가 우선하였으며 사회통합은 정치 경제 통합 후 달성되어야 하는 후순위 통합이 아니라 통일 그 자체의 핵심 내용임을 우리는 인식하여야 할 것이다. 사회통합이 통일 과정에서 중요한 이유는 통일로 인한 실업과 빈곤문제로 발생할 수 있는 정치 사회적 혼란을 방지하거나 감소시킬 수 있는 가장 확실한 방법이기 때문이다. 또한 사회보장제도 통합 및 연금제도 통합의 가장 중요한 선결조건은 화폐 통합 및 임금책정, 그리고 실업문제 해결임도 알 수 있다. 결국 연금제도의 통합 문제는 통일 자체와 관련된 중요한 부분이라는 사실이다.

간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회원종류

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원
- 정기간행물회원 : 35,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지(www.kihasa.re.kr) - 발간자료 - 간행물구독안내

▶ 문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동 1~5F
간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

KIHASA 도서 판매처

- | | |
|---|---|
| ■ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ■ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ■ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ■ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ■ Yes24 http://www.yes24.com | ■ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |