

한반도에서 독일식 사회보장제도 통합은 가능한가: 통일 환경과 정책선택의 검토

노 용 환
(서울여자대학교)

이 연구는 남북한 사회보장제도 통합의 환경과 정책선택 등 현실 제약요인의 검토를 통해 한반도에도 독일과 같은 형태의 사회보장제도 통합이 가능할 것인지를 분석하였다. 통일당시 동서독과 현재 남북한 대치국면에서의 국제환경, 신퇴구축 정도, 경제력 차이로 판단할 때 한반도 통일이 독일식으로 전개될 가능성이 낮으며, 남북한 사회보장제도 통합이 독일식으로 급진전 되는 것도 바람직하지 않다. 우리는 북한의 평등급여와 남한의 차등급여, 남한 「사회보장기본법」의 대북한 적용문제, 국가기업개인의 복지책임 문제 등 사회보장제도의 이질성을 동질적으로 수렴시켜야 하는 과제를 안고 있다. 남한주도의 사회보장제도통합 비용은 현재 남한 조세수입 규모의 최소 12%에서 최대 50%에 이를 것으로 추정되었다. 따라서 제도의 차이 및 재정제약, 급속한 통합 이후 예상되는 통일한국 경제의 성장잠재력 저하 등 현실적 한계를 고려할 때 사회보장제도의 통합은 점진적 개혁과 한시적인 차등 적용의 과정을 통해 완성하는 것이 바람직하다. 통일 시 예상되는 북한지역 주민의 남하이주에 대해 물리적 이주는 비현실적이며, 일자리 마련과 사회보장제도를 통한 자발적 잔류유인을 제공하는 적극적인 정책이 수립되어야 한다.

주요용어: 통일, 사회보장제도통합, 통일비용

이 논문은 한국개발연구원의 정책과제 '통일독일 사회보장제도 통합의 교훈과 시사점: 한반도 사회보장제도 통합의 정책과제'를 기초자료로 이용하여 작성되었으며, 2016학년도 서울여자대학교 교내학술연구비의 지원을 받았음. 저자는 본 논문의 완성 과정에서 한국보건사회연구원 주최 통일사회보장포럼(2016.4.20, 한국보건사회연구원 세종실)을 통해 소중한 의견을 주신 통일연구 전문가들과 익명의 세 분 심사자에게 감사의 말씀을 전함.

■ 투고일: 2016.4.28 ■ 수정일: 2016.6.5 ■ 게재확정일: 2016.6.10

I. 서론

1990년 통일을 이룩한 독일은 1960년대 구서독 정부의 구동독에 대한 동방정책(Ostpolitik) 추진 이후 보수 및 진보 정권을 막론하고 일관되게 점진적인 통합 및 체제 수렴을 추구했다. 그러나 실제 독일에게 다가온 통일의 모습은 급진적이고, 순발력 있는 정책을 쏟아내야 하는 과정이었다. 베를린 장벽 붕괴로 촉발된 물리적 통일은 급속도로 이루어졌으며, 충분한 준비과정을 거치지 못하고 서독지역 제도를 동독지역에 그대로 이식하는 선택을 해야만 했다. 한반도의 경우도 통일은 불가촉하게 전개될 가능성이 높다. 독일의 경우를 보더라도 통일 과정은 국내외 정치·경제적 환경 요인에 의해 결정되는 예측 불가능성을 내포하고 있기 때문이다. 다만 우리는 현재 시점에서의 실현 가능성과 수용능력을 면밀하게 검토하여 예측불가능한 통일이라는 상황에 준비해야 하는 것이다.

현재 북한의 분배체계 중 남한 국민계정 체계의 본원적 분배에 해당하는 임금과 재분배에 해당하는 의식주 생활보호 및 사회복지서비스는 매우 부실하다. 분배의 기반이 되는 GDP 수준이 낮아 아무리 좋은 사회복지시스템을 구축하고 있다 해도 현실적으로 국민의 복지욕구를 충족시키는데 있어서는 한계가 있을 수밖에 없어 보건의료, 연금 등 사회보험 기반도 취약할 수밖에 없을 것이다.

통일 후 북한지역의 자본주의 체제로의 전환과정을 상정하는 경우 많은 북한지역 주민들은 능력의 한계와 이념적 혼란으로 이에 적응하지 못하고 실업자가 되거나 빈곤층으로 전락할 우려도 제기된다. 통일은 남북한 양 지역 주민 모두에게 '거주이전의 자유'라는 기본권이 보장되는 것을 의미하기 때문에 북한지역의 사회적 불안과 함께 경제적 이익 창출의 기회를 찾아 남한으로의 인구이동이 불가피하게 발생할 것이다. 또한 질적인 수준에 대한 평가를 논외로 한다면 구체제의 무상교육, 무상의료에 의존하던 북한지역 주민들의 복지욕구는 남한지역 주민보다 높을 수밖에 없으며, 이들이 자본주의 시장경제체제의 형평(equity)과 효율(efficiency) 원칙에 적응하기까지에는 오랜 학습시간을 필요로 할 것이다.

따라서 통일 후 북한지역 경제의 시장경제체제로의 체제전환 과정에서 과거의 북한식 사회보장체계를 그대로 유지시킬 것인지의 여부가 핵심 과제로 대두된다. 사회주의체제의 특성상 일차분배(임금) 수준이 낮아 전국민 무상교육과 무상의료 및 주택의 제공을

포함하는 재분배(사회보장) 제도가 필수적이었으나, 남북한 경제사회체제 일원화와 북한 체제의 시장경제체제로의 전환 이후 이와 같은 사회복지서비스제도는 유지되기가 어렵고 폐지될 것이다. 그러나 동시에 통일 초기 남북한 양 지역 간 소득수준 격차와 대량 실업으로 인한 북한지역 주민의 통제되지 않은 남하이주는 북한지역의 경제재건은 물론 안정적 성장기반이 필요한 남한지역의 경제·사회 제도를 위해서도 바람직하지 않다.

통일 이후 독일은 긍정적 성과와 정책실패를 동시에 경험하였으며, 통일초기 통일관련 비용의 절반이 동독지역 주민들의 사회복지를 위한 지출이었다. 우리의 경우도 통일 초기 북한지역 경제의 재건을 위한 투자성 이전지출과 함께 북한지역 민간에 대한 남한 지역 정부로 부터의 사회복지 지출의 급격한 증가가 이루어져야 할 것이다. 이로 인한 통일한국의 재정제약은 지속가능한 성장에 있어 중요한 변수가 될 것으로 보이며, 따라서 우리의 수용능력을 토대로 사회보장제도의 통합과정에 대한 세부 과제들을 준비할 필요가 있다.

그렇다면 우리에게 독일식 사회보장제도의 통합은 가능한가? 이 연구는 남북한 통일의 현실적인 제약요인과 함께 동서독과 남북한의 국제환경, 신뢰구축 노력, 경제력 격차 등 통일 환경의 차이에 대한 분석을 통해 한반도에도 독일과 같은 사회보장제도 통합이 가능할 것인가에 대해 살펴본다. 그리고 그 결과를 이용하여 실현 가능한 통일한국의 사회보장제도 통합방안을 모색해 보기로 한다.

이 연구는 남한주도의 사회보장제도통합을 전제로 한다는 점을 제외하면 통일과정에 대한 시나리오를 전제하지 않는다. 다만 수용 가능한 해결책의 모색을 통해 통합의 과정은 점진적이어야 함을 주장한다. 그렇다면 통합의 과정은 어느 정도의 점진성을 의미하는가? 이는 남북한 사회보장제도 통합 모형의 준비에 있어 불가측한 통일 시나리오의 전개, 제도적 이질성 극복, 재정문제의 해소 등 세 가지 제약조건의 해결과정에 달려있다.

따라서 본 연구에서는 첫째, 통일독일 사례 연구를 통해 남북한과 동서독의 통일여건의 차이를 분석한다. 둘째, 사회보장제도통합 과정에서 정책선택의 실현 가능성에 대한 판단의 근거를 얻기 위해 남북한 사회보장통합에 따른 재정부담 규모를 점진적·급진적 가정을 포함한 다양한 방식으로 추정해 보기로 한다. 셋째, 제도적으로 이질적일 뿐만 아니라 자원의 현격한 차이를 보이는 남북한 사회보장제도의 통합과제를 제시한다.

II. 통일독일의 사회보장제도 통합

1. 동서독의 통일전개 과정과 남북한 관계 추이의 차이

독일은 구서독 빌리 브란트(Willy Brandt)의 동방정책 선언(1969년) 이후 구동독에 대한 ‘포용정책’을 중단 없이 추진하였고 이것이 통일을 이룩하는데 있어 중요한 대내적 역할을 하였다. 대외적으로는 미하일 고르바초프의 개혁·개방 정책 선언에 의한 구소련 중심 동유럽 국가들의 ‘상호경제원조회의’(Council for Mutual Economic Assistance, CMEA)의 붕괴, 유럽연합(EU) 창설을 위한 준비의 시작 등이 독일통일에 복합적으로 작용하였다. 반면 우리의 경우 현 시점에서 국내외 정치 환경은 독일과 매우 다르다. 북한은 주체사상을 기반으로 김씨 3대 세습을 유지하고 ‘우리식 사회주의’를 고수하고 있으며, 이로 인해 한반도는 냉전 갈등이 팽배해 있다.

동서독 관계개선을 통한 통일과정을 역사적으로 살펴보면 다음 네 단계의 시기로 구분해 볼 수 있다. 제1단계는 1950년부터 1971년 사이 동서독 교역 및 경제협력의 초기로서 ‘소강 국면’ 단계이다. 국제사회의 냉전 분위기가 다소 완화되면서 1969년 서독 총리로 취임한 진보 사민당 출신 빌리 브란트는 “동독과 국교를 수립한 국가와는 외교관계를 수립하지 않는다”는 ‘할슈타인 원칙’(Hallstein Doctrine)을 폐기하고 ‘접근을 통한 변화정책’인 구 동독과의 ‘동방정책’을 추진하였다.¹⁾

제2단계는 1971년부터 1987년 사이의 민간인 교류와 운송협력을 강화한 동서독 인적·물적 협력의 ‘안정화 단계’로 구서독은 분단 독일의 현실을 인정하는 가운데 1972년 12월 ‘동서독 기본관계 조약’을 체결하였으며, 동서독 지역에 대표부를 설치함으로써 사실상 두 개 독일 국가의 존재를 인정하였다.

제3단계는 1987년 이후 동서독 지역의 과학과 기술 협력을 강화한 ‘협력의 심화 단계’이며, 제4단계는 1990년 7월 1일 ‘독일 경제·통화·사회 제도 통합’(German Economic, Monetary and Social Union, GEMSU)과 독일 통일에 필요한 제2차 세계대전 전승 4개국(미국, 영국, 프랑스, 구소련)의 사후적 추인에 의해 마침내 1990년 10월 3일 정치적 통일을 향한 새로운 ‘통일독일연방공화국’의 탄생이다.

1) 아데나워(K. Adenauer) 총리가 “동독과 국교를 수립한 국가와는 외교관계를 수립하지 않는다”는 ‘할슈타인 원칙’을 선언(1955년)한 이래 서독의 ‘힘을 통한 변화’ 정책은 1969년까지 지속되었다.

동서독 인적·물적 교류협력은 정권교체와 관계없이 일관되게 지속된 것으로 남북한 인적·물적 교류 및 상호관계 발전과정에서 진보와 보수 정치권 교체 및 상황 변화에 의한 ‘협력과 적대’ 과정의 반복과는 상이하였음을 알 수 있다. 즉 빌리 브란트 총리가 추진한 ‘접근을 통한 변화정책’은 보수 기민당 헬무트 콜(Helmut Kohl) 총리가 집권한 16년(1982~1998년) 동안에도 승계되었다.

표 1. 동서독과 남북한 관계발전의 정책 차이

	동서독 관계	남북한 관계
압박·봉쇄 정책 추구	1955년 ‘할슈타인 원칙’ 선언: 힘의 우위에 의한 변화	1953년 이승만 ‘북진통일’: 힘의 우위에 의한 통일 추구
포용정책 추구	1969년 ‘동방정책’ 선언: 포용정책의 추진	1989년 노태우 ‘북방정책’ 선언
기본합의서 채택	1972년 12월 동서독 ‘기본관계 조약’ 체결	1991년 12월 ‘남북기본합의서’ 체결
상호 교류·협력 발전모델	진보·보수 정치권의 교체에도 불구하고, 지속적이고 일관된 물적·인적 교류 협력 정책 추진	진보·보수 정치권의 교체와 상황 변화에 의한 ‘교류·협력과 적대’ 과정의 반복
통일의 성취	1990년 7월 1일 ‘독일 경제·통화·사회 제도 통합 및 1990년 10월 동서독 통일	현재: 남북 분단 상태의 지속

한편 통일 초기인 1990년 7월의 ‘충격요법’에 의한 GEMSU의 추진으로 구 동독지역은 급격한 경제·사회 체제전환을 경험하였다. 동독지역 경제는 ‘동구권 체제전환국가’(transitional economies)의 경험에서와 마찬가지로 통일 초기 부(-)의 경제성장 등 구조적인 경기침체 상황이 지속되었다.

1989년 독일은 베를린 장벽 붕괴 이후 구 동독 정부의 통제능력 상실 및 구 동독 고정물가, 고정임금, 통제무역으로 인한 상품공급 부족 등으로 동독지역에서 서독지역으로의 대규모 탈출 유인이 강한 상태였다. 당시 헬무트 콜의 독일 정부가 GEMSU에 대한 결정을 서두르게 된 것도 이 같은 이유에서 이었다. 통일독일 정부는 동독지역 주민의 서독지역으로의 대량 이주를 막기 위한 정치적 이유로 강제 이주억제 대신에 잔류유인(incentive) 정책을 실시하였다. 즉 통일 직후 동독지역에 노동생산성보다 더 높은 고임금정책을 추진하였다. 그러나 동서독 화폐의 등가교환(1:1 full parity)원칙²⁾으

로 인한 구 동독 화폐(Ostmark)의 실질환율 평가절상과 함께 노동생산성보다 높은 임금 수준은 다국적기업의 동독지역으로의 투자유치를 방해하고 서독지역의 기업들조차 동독지역에 투자를 활성화할 수 없는 요인으로 작용하였다.

통일독일 정부의 동서독 등가 화폐교환 정책과 노동생산성을 크게 상회하는 구 동독 지역 근로자에 대한 높은 수준의 임금정책의 선택은 경제적 관점에서만 보면 통일비용을 크게 증가시켰으며, 그 결과 오히려 동독지역은 1990~1991년 기간 중 GDP가 40% 하락했고 취업인력은 1/3 정도 감소하는 경기침체를 경험하였다(Bentmann, 2010). 그러나 이러한 동서독 화폐의 등가교환원칙 결정은 충격요법이긴 했지만, 동독지역 주민들의 서독지역으로의 대량 이주 억제 등과 함께 정치적 관점이 우선시된 것으로 통일과정에서 정경분리정책의 어려움이 얼마나 큰가를 보여주고 있다.

독일은 통일 후 4반세기가 지난 시점에서 볼 때 유럽의 경제대국으로서 안정적인 사회를 유지하고 있다고 볼 수 있는데, 그 핵심적인 역할을 한 것이 2003년의 '경제개혁 아젠다 2010'의 시행이다. 첫째, 노동시장 개혁과 세법 개정을 저임노동계층의 일자리를 창출함으로써 사회복지에 대한 국가부담이 감소되었다.³⁾ 둘째, 노사가 함께 경영에 참여하여 신뢰를 형성하고, 생산성을 초과하는 과도한 임금인상도 억제하는 등 기업의 경쟁력을 향상시켰다. 특히 직업훈련 교육을 통해 산학연계 시스템을 확립하고, 노동시장 개혁을 통해 시간제·미숙련·한시적·소규모 일자리를 대량 창출하였다.⁴⁾ 셋째, 동독

2) 서독 마르크와 동독 마르크의 통화통합은 양국 재무 장관인 바이겔(T. Waigel)과 롬베르그(W. Romberg)가 협약을 체결(1990.5.18.) 한 이후인 1990년 7월 1일부터 시행되었다. 통화통합을 위한 환율은 첨예한 정치적 논쟁의 대상이었다. 환율결정 과정에서 분데스뱅크의 2:1안이 공개되면서 동독 내 시위를 유발했다. 최종 교환환율은 타협을 통해 결정되었다. 임금, 연금, 임대료, 부양수당 등 정기 소득과 납입금의 교환환율은 1:1로, 현금과 은행예금은 보유자 연령에 따라 2,000/4,000/6,000 동독 마르크까지는 1:1, 그리고 1:1 비율을 적용받을 수 있는 한도 초과액과 생명보험 및 민간연금, 보험회사 지급액, 비거주자의 1989년 12월 31일 이전 은행예탁금에 대하여는 2:1을 적용하였다. 그리고 비거주자의 1990년 1월 1일 이후 은행예탁금에 대해서는 3:1 교환환율을 적용했다(Bentmann, 2010).

3) 독일의 경제개혁정책인 '아젠다 2010' 정책의 핵심은 월 소득 450유로 이하 계층에 대해 소득세를 면제해 주는 세법 개정을 통해 시간제·미숙련·한시적·소규모 일자리 창출을 장려하고, 이를 통해 오랫동안 노동시장에서 퇴장했던 생산가능 근로계층을 노동시장으로 불러들이는 것이었다. 특히 동독지역에서 퇴장했었던 근로계층이 노동시장에 재차 참여함으로써 평균 노동생산성은 하락했지만, 저임금 노동계층의 일자리가 크게 창출됨으로써 고용률이 상승하면서 근로복지(workfare)가 증진되었고 그만큼의 사회복지(social welfare)에 대한 국가적 부담이 감소되어 사회 안정화에 기여하였다.

4) 독일은 2000년 초까지도 동독지역의 실업률 증가로 G7 국가 중 최악의 실업률을 기록한 국가 중 하나였다. 그러나 2014년 현재 독일의 실업률은 5.4%로 다른 EU 국가 평균 실업률의 절반 수준이다(OECD, 2014).

지역 경제재건을 위해 긴축예산 운용, 노동생산성 초과 임금상승 억제를 위한 노·사·정 합의 유도 등 독일기업의 수출경쟁력 강화 정책을 추진하였다.

여기서 중요한 사실은 통일 독일의 ‘경쟁력 강화 정책’에 대하여 국민과 여야를 막론한 정치권의 일치되고 광범위한 동의와 지속적 지지가 수반되었다는 것이다. 독일 국민 모두가 동독지역의 경제활성화와 함께 기업과 국가의 ‘경쟁력 강화 전략’의 지속적인 추진이 통일독일 경제발전에 중요하며, 통일 초기 콜 수상이 역설하였던 ‘만개된 번영’(Blühende Landschaften)에 안착하는 지름길이라고 믿었기 때문이기도 하다.⁵⁾

2. 통일독일 사회보장제도 통합의 교훈

독일은 1990년 5월 체결, 7월 발효된 GEMSU 협약을 거쳐 1990년 8월 체결, 10월에 발효된 정치적인 국가통일 협약에 의해 급진적으로 구 동독지역에도 서독의 ‘기본법’을 동일하게 적용하였다. 모든 사회보장제도의 통합형태, 관리운영, 재정지원방안 등과 관련된 기본 원칙과 규정을 명시하여 동서독 지역 모든 국민에게 동일하게 적용하였으며, 노동자의 결사의 자유, 임금자치제, 노동쟁의권, 경영규약, 기업 의사결정에의 참여와 노동해고 보호 등이 보장되었다.

따라서 통일독일은 구 동독 주민들의 생활보호를 위해 각 제도별로 분리된 연금, 의료보험, 산재보험, 실업보험 등 4대 사회보험제도를 체계적으로 도입해야 했고, 사회보험 제도는 연방정부의 감독 하에 지방자치단체들에 의해 수행함을 원칙으로 기본체제가 구축·발전되었다. 동서독 양 지역의 사회보장제도 통합은 서독의 제도를 동독에 적용하는 완전히 일원화된 통합이었으며, 각 제도별로 분리 운영하고, 재정적자 발생 시 서독 연방정부의 재정지원을 명시하였다.

통일 초기 1991~1992년 서독지역에서 동독지역으로 이전된 재정지원 규모는 연방예산의 21~25%, 서독지역 GDP의 약 4% 수준이며(Kampeter, 2009), 이 중 규모별로

5) 동독인들의 서방으로의 탈 동독 이주가 지속됨에 따라 당시 헬무트 콜 서독 총리는 ‘통일실행계획 10개항(Ten Point Program)’의 의회 연설(1989.11.28)을 통해 탈동독인들을 보호하기 위한 조치를 취하였으며, 1990년 7월 1일 연설을 통해 동독지역 주민들에게 ‘만개된 번영’을 약속함으로써 통일에 대한 확고한 의지를 표방했고, 이는 동독지역과 서독지역의 통일문제에 대한 지지 여론을 이끌어냈다(“Kohl’s Celebration of the Currency Union, July 1, 1990,” in Konrad Jarausch and Volker Gransow (eds.), *Uniting Germany: Documents and Debates, 1944-1993*, Allison Brown and Belinda Cooper (trans.), Berghahn Books: Providence & Oxford, 1994, pp.172-174.)

가장 큰 부분을 차지한 것은 연금, 실업수당, 육아보조, 교육보조 등 사회보장지출로 전체의 49.2%를 차지한다. 이에 대한 비용조달을 위해 서독지역의 주와 지방자치단체 및 개인이 현세대의 부담(세금부과), 미래세대의 부담(채권발행), 그리고 사회연대(주정부 간 수평재정제도)라는 형태로 통일 이후의 재정적인 부담을 감수하였다.

첫째, 독일정부는 1991년 처음으로 ‘통일연대세’를 신설하여 부과하기 시작했다. 이후 소득세와 법인세에 부가된 통일연대세는 폐지와 재도입을 반복하였으나, 2019년까지 연장하기로 하였다.

둘째, 통일독일은 통일조약에 따라 동독지역 내 시와 지자체들의 경제 재건과 운영을 위한 기본자금을 확보할 목적으로 1990년 ‘통일기금’(Der Fonds Deutsche Einheits)을 발족하였다. 독일 통일기금의 조성은 채권발행에 의한 차입, 연방정부 보조금, 그리고 기타 기금으로부터의 전용 등으로 구성하였는데, 대부분 신용시장에서 채권형태로 차입하여 충당되었으며 극히 일부만이 연방 보조금에서 나온다. 이에 따라 서독지역 연방정부와 주정부뿐만 아니라 지방자치단체도 통일기금 조성에 따르는 이자를 지불하였다 (Klitz, 2010).

셋째, 통일 후 동독지역 주에 연방보조지원금을 제공하기 위해 주정부 간 수평재정조정제도를 적용하는 세수분배의 일환으로 체결한 연방정부와 주정부 간 협약으로 독일은 두 차례의 ‘사회연대협약’(Solidarpakt)을 추진하였다. 재정건전 프로그램이 시행된 1993년에 결정된 제1차 사회연대협약(Solidarpakt I)의 핵심 내용은 주정부 간 수평재정조정제도와 지출삭감이다. 즉 GEMSU 이후 구 동독지역 경제는 급속하게 붕괴되었는데, 동독지역 경제지원을 위한 엄청난 금액의 재정 투입으로 독일정부의 재정적자가 급증하였다.⁶⁾ 지속적인 재정적자의 누적으로 연방정부는 재정적자 축소를 골자로 하는 재정재건계획을 발표하였다. 이는 세출을 줄여 통일비용을 조달하려는 시도였으며, 세출구조 변경 및 지출감축을 주 내용으로 하였다. 제2차 사회연대협약(Solidarpakt II)은 동독지역이 연방정부 지원 없이 자립하기 어렵다는 판단으로 2001년 독일 의회에서 2019년까지 동독지역에 재정을 더 이전하기로 결정한 것으로, 연방특별교부금을 주정부 간 수평재정제도에 포함시켜 지불한다는 것이다.

한편 통일독일과 남북한 통일의 여건 비교에 있어 현격한 국내 및 국제 정치 환경

6) “연방정부의 부채는 1990년대 상반기 중 연평균 22.2%의 높은 증가율을 보이고 2000년대(2001~2008년)에는 4.3%의 증가율을 보이고 있다.”(국회예산정책처, 2011, p.243)

차이뿐만 아니라 통일 이전의 당사자 간 상호관계 발전상황, 경제관리체제와 사유재산권 유무, 통일 시 부담해야 할 비용의 크기에 있어 중요한 차이가 존재한다. 특히 주지하는 바와 같이 통일 이전의 경제관리체제와 재산권 등 제도비교에 있어 동서독보다는 남북한 차이가 현격히 크다. 동독정권하에서는 농토와 기업에 대한 재산의 사적 소유권은 일부 형태로 유지되었지만, 북한은 1958년 강제 조사를 통해 토지와 농지의 '집단농장화' 및 '산업시설의 국유화'를 완결하여 모든 재산권에 있어 사유화를 인정하지 않고 있다.

독일 통일과 한반도 통일에서의 또 다른 차이점은 통일비용 문제로서 통일독일의 경우 전체 통일 재정비용부담은 서독 GDP의 4~5% 정도로 추산되는데, 이 중 사회복지지출이 약 50%를 차지하고 있어 우리에게 남북한 사회복지제도 통합의 정책적 과제가 얼마나 중요한지 시사하는 바가 크다. 만약 우리의 통일이 통일독일과 같은 방식으로 실현된다면, '한반도 경제·통화·사회공동체'는 필연적으로 통일독일의 GEMSU보다 상대적으로 GDP 대비 비율상 더 많은 소요자원 조달비용과 경제적·사회적 비용에 직면하게 될 것인데, 이는 남북한이 독일의 경우보다 1인당 소득격차는 더 크고 인구비율 격차는 더 작기 때문이다.

표 2. 남북한 간 경제·사회 역량 비교(2013년)

	남한(S)	북한(N)	S/N	동서독(1990년)
명목 GNI(1조 남한 원)	1,441.10	33.8	42.6배	-
1인당 GNI(만 남한 원)	2,870	138	20.8배	16.0~31.6배
인구 규모(천명)	50,220	24,545	2.05배	27배
기대수명	81.3	65.6	1.24배	

자료: 통계청(2014); Lipschitz & McDonald(1990).

그렇다면 남북한 사회보장제도 통합 시 남한지역의 재정적인 부담을 줄일 수 있는 방향으로 남북한 간 통합이 추진될 수 있는 방안은 무엇인가? 이를 위해 통일독일의 경험에서 얻을 수 있는 교훈을 살펴보기로 한다.

먼저 통일독일은 사회통합 과정에서 서독의 복지 관련 법 규정을 동독에도 적용하였다. 연금, 보건, 산업재해, 실업 항목으로 구분된 서독의 사회보험 체계가 구동독의 통합 사회보험을 대체했다. 독일 사회통합의 최대 수혜자는 동독지역의 연금수급자들이었다.

Klitz(2010)에 의하면 연금소득에 대한 서독 마르크와의 등가원칙 적용으로 그들의 연금수당은 평균 70% 상승하였고, 동독지역의 1인당 연금은 서독지역 평균의 88% 수준이다. 동독에서는 사회주의체제에서 대부분 맞벌이 취업 상태였기 때문에 1990년대 중반 이래 일부 가구의 연금수입이 서독보다 많았으며, 또한 동독지역의 경우 높은 실업률로 인해 가계소득에서 복지후생비 지출이 차지하는 비율은 서독보다 20% 이상 높았다(Bentmann, 2010). 이는 동독지역 주민들의 사회안전망에 대한 지나친 의존을 보여주는 것이며, 통일비용을 부담해야 하는 구 서독인과 연금수급 혜택자인 구 동독인의 갈등으로 부각되었다.

급격한 독일 경제·통화·사회 통합(GEMSU)은 동독지역의 임금 및 연금 수준을 급격히 상승시킴으로써 연방정부의 막대한 재정적자를 초래하였다. 사회보험 보험료 부담을 포함한 임금수준이 생산성 보다 높은 수준에서 결정되었기 때문에⁷⁾ 동독지역에서는 투자 위축과 실업 증가가 초래되어 통일 초기 동독지역에서 서독지역으로의 이주억제정책은 실패하였다.⁸⁾

통일 후 다수 동독지역 근로자들은 자본주의 기업체제에 적응하지 못하고 서독지역 사회보장제도의 혜택을 받기 위해 실직을 택하였으며, 이는 높은 실업률을 가속화하는 요인으로 작용했다.⁹⁾ 따라서 현 상태로 남북한 간 노동시장 통합이 단행될 경우 임금 및 취업기회 등 경제적 격차의 존재로 인해 북한지역에서 남한지역으로의 대규모 인구 이동 가능성이 예상되며,¹⁰⁾ 독일의 경험은 실업률의 차이가 동서독 소득격차보다 더

7) Burda(1990)는 그의 연구에서 통일 초기 동독지역의 노동생산성은 서독의 노동생산성에 비교하여 1/3 수준이었으나 통일 후 동서독 임금격차 해소를 목표로 하는 서독지역의 자유노조 활동이 동독지역으로 확산되면서 1990년 한 해 동안에도 동독지역의 임금수준이 65% 증가하여, 통일 초기 서독 임금수준 대비 32% 수준에 불과하였던 동독지역의 1인당 평균임금은 1991년 서독지역 평균임금의 50%를 상회하였음을 지적하고 있다.

8) 1989년 11월 베를린 장벽 붕괴 이후 동독지역 주민의 서독지역으로의 이주는 1990년 3월 말까지 불과 4개월 동안 동독지역 인구의 약 3%(50만 명), 1993년까지는 약 9%(140만 5천명)를 기록하였으며, 동 기간 중 서독지역에서 동독지역으로 이주한 사람은 서독지역 총인구의 약 0.5%(35만 2천여 명)에 불과하였다.

9) 1989년 동독지역의 총 취업자(약 990만 명) 중 1991년에만 약 170만 명이 실업에 처하였으며, 1994년 말에는 동독지역의 취업자 수가 약 630만 명으로 감소하기도 했다. 실제 동독지역의 등록실업자는 경제·통화·사회 통합 직전(1990년 6월)에 14만 2천명이었으나, 단축조업 특별규정이 만료된 1992년 초에는 130만 명 수준으로 증가하였다(주독대사관, 1996).

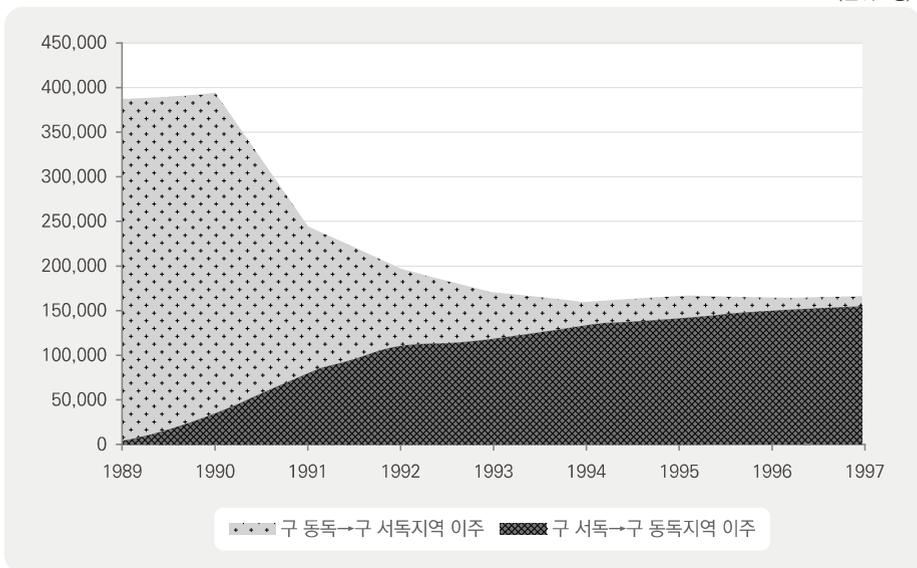
10) 오래전 연구인 선한승(1998)에서도 북한의 계층별 분류방법, 남북 경제력 격차에 의한 추계방법, 노동시장 접근방법 등 세 가지 방법을 이용하여 통일 후 북한지역 주민의 남하이주 규모 추정결과를 제시하고 있는데, “북한의 핵심계층과 동요계층의 20% 남하 시 323만 명, 남한지역의 인력부족

주요한 이주의 원인임을 우리에게 시사한다.

[그림 1]에서 보는 바와 같이 독일 통일 초기 1989~1993년 사이에는 동독지역으로부터 서독지역으로의 이주가 많았으며, 또한 동독지역 내 출산율도 저하되어 인구가 급격하게 감소하였다. 그러나 이후 동독지역에 대한 사회보장비 지출규모가 증가하고 시장경제체제로의 전환이 본격화되면서부터는 동독지역과 서독지역 간 인구이동 규모의 격차가 줄어들어 가는 것을 알 수 있다. 이는 우리의 경우도 남북한 통일 초기 북한지역 주민의 대규모 남하이주로 사회복지비용 부담이 증가할 수 있으나, 북한지역에 대한 투자기회 및 고용기회가 확대되면 오히려 남한주민의 북한지역으로의 이주가 증가해서 중장기적인 측면에서는 인구이주문제에 대한 정책적 어려움이 완화될 수 있을 것임을 시사한다.

그림 1. 통일 초기 구 동독-구서독 지역 간 주민 이주규모 추이

(단위: 명)



자료: 통일부(2013) 및 Statistisches Bundesamt 자료를 이용하여 재구성함.

를 3.5%(70만 명의 일자리 창출 가능) 가정 시 임금수준·취업가능성·생활비 등을 고려하여 280만 명, 북한 예상 실업자의 20% 남하 시 부양가족을 포함하여 108만~396만 명의 남하이주자를 예상하고 있다.

통일 이후 북한지역에 대한 사회보장 기본권의 인정은 남한과 동일한 기준의 사회보장제도가 한반도 전체에서 시행된다는 것을 의미한다. 그러나 이에 충분한 양 지역간 사회보장제도의 수렴과 사회보장재정의 확충이 원활하다는 전제가 필요하다. 먼저 기존 북한지역 주민의 복지경로를 인정하는 문제, 그리고 이 경우 남한제도와와의 형평성 조정 문제 등 동질적인 사회보장제도로 수렴하기까지 많은 시간이 소요될 수밖에 없을 것이다. 또한 남북한 제도의 수렴을 위해 작동 가능한 시나리오가 구성된다 해도 남북한 간 급격한 인구이동에 의한 남북한 경제의 일시적 혼란을 예방하기 위해서는 통일 독일의 구 동독지역 거주민에 대한 잔류유인 제공과 같이 사회보장제도를 통한 자발적인 잔류유인을 제공하는 현실적 정책 수립이 필요하다. 사회보장제도 통합에 있어 우리도 완전한 정경분리정책의 추구는 어려울 가능성이 크며, 비용과 이주억제를 맞바꾸는 정치적인 선택이 필요할 수 있다.

한편 정치·경제·사회적 측면에서 통일독일의 교훈과 시사점을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 통일과정에서 북한지역의 생산의 급격한 감소와 그로 인한 실업 증가를 방지하기 위해서는, 통일정부가 통화전환 비율과 노동시장에서의 임금수준 결정에 있어 이들 변수들을 정책도구로 사용할 수 있어야 한다. 둘째, 대량 인구이주 억제를 위해 남북한 통화전환 비율은 정치적 고려가 아닌 경제적 이유로 결정되어야 하며, 이에 더하여 북한에서 자원의 효율적 사용을 제한하는 노동생산성을 초과하는 임금상승을 억제할 수 있는 소득정책이 필요하다. 셋째, 통일 후 북한지역에는 체제전환 과정에서 중앙집권적 배분시스템의 붕괴, 소비생활과 생산투자 활동에 대한 기존 정부 보조금의 삭감, 실업률 증가 등으로 주민 기초생활보호를 위한 '사회안전망' 구축이 시급하게 될 것이므로 통일한국 정부의 재정부담 심화에 대한 구체적 준비가 필요하다.

Ⅲ. 남북한 사회보장제도의 통합 과제

1. 이질적인 사회보장제도의 통합

남북한 통일은 경제, 사회, 정치적인 통합을 수반하게 되며, 이 중 사회통합의 핵심은

주민들의 기본권과 직결되는 사회보장제도의 통합이라고 할 수 있다. 특히 통일 이후 사회복지문제는 특정 취약계층에 국한된 문제가 아닐 것이기 때문에 개별 취약계층을 대상으로 하는 정책보다는 재정적 제약 요인과 제도적 이질성을 극복할 수 있는 포괄적이고도 근본적인 시스템이 마련되어야 한다.

<표 3>은 남북한의 사회복지 책임주체별 역할을 비교하고 있다. 북한의 경우 배급제도, 무상교육, 무상치료제 등 측면에서 국가의 책임이 남한에 비해 큰 반면, 복지프로그램과 사내훈련 등 기업의 책임은 남한에 비해 작다. 그리고 이철수(2014)는 최근 북한의 사회복지가 국가 책임에서 개인, 가족, 기업 책임으로 전가되고 있다고 주장한다. 북한의 사회보장제도는 법적 조항에도 불구하고 실제 재분배를 위한 재원이 부족할 뿐만 아니라 '2002년 신경제개선 7·1조치' 이후 사회보장의 담당이 국가에서 개인(본원적 분배)으로 이전되고 있으며, 특히 '2012년 6·28 새경제관리체계'로 개인과 가족의 책임이 더욱 강화되었음을 감안할 때 경제사정이 개선되지 않는 한 사회보장제도의 유지가 어렵다고 볼 수밖에 없다.

표 3. 남북한의 사회복지체제 비교

책임 수준	남 한	북 한
개인·가족 책임	- 개인, 가족의 능력 - 공적, 사적 연결망	- 개인, 가족의 능력: 계층적 분화 - 공적, 사적 연결망
기업 책임	- 임금, 각종 수당 - 고용, 고용지원, 훈련 - 기업복지 프로그램	- 임금, 장려금 - 고용 - 가급금
국가 책임	- 사회보험, 사회서비스 - 사회부조, 보훈 - 사회복지서비스	- 사회보험 - 사회부조, 보훈 - 배급, 무상교육, 무상치료

자료: 이철수(2014)를 참조하여 정리함.

한편 남한과 북한의 사회보장제도는 입법 연혁뿐만 아니라 내용 면에 있어서도 체제의 이질성을 그대로 반영하고 있다. 북한의 사회보장제도는 노동공급에 기초한 하향 평준화된 분배가 기본이기 때문에 형식적으로는 소득과 보험료 납부액에 따른 차등급여가 일반적인 남한의 사회보장제도 비해 급여수준이 평등하며, 사회보장급여도 보편적으로 적용된다고 할 수 있다.¹¹⁾

<표 4>는 남한의 사회보장기본법(제3조)에 따른 사회보장체계(사회보험, 공공부조, 사회복지서비스)를 중심으로 남북한의 사회보장제도를 비교하고 있다. 이 중 사회보장 제도의 핵심인 사회보험은 국민의 사회적 위험에 대처하는 기능을 수행하며, 이를 위한 적용대상자 선정, 재원조달방안의 강구, 관리운영체계의 수립이 요구된다. 북한의 경우는 2008년 1월 9일 「사회보장법」을 제정하였고, 30여개의 인민적 시책과 36개의 연금이 있다고 주장하지만,¹²⁾ 급여수준이 낮아 복지수준 향상을 위한 제도적·정책적 노력이 부족한 것으로 평가된다.

표 4. 남북한 사회보장 입법 비교

법률명칭 ¹⁾	비 고	상응하는 북한제도
사 연 회 보 보험 국민연금법(1986)	1999: 전 국민 확대 2008: 기초노령연금 지급 2014: 기초연금(2014년 7월부터 기초노령연금 폐지)	전국민연금제도: 「사회보험법」 (1946년); 협동농민들에게 사회 보장제를 실시할 데 대하여(1985); 7·1조치를 통한 사회보장제도 강화
공무원연금법(1960)	1996: 조기퇴직연금제도 도입	
사립학교교원연금법 (1973)	2000: 「사립학교교직원연금법」으 로 개정	
군인연금법(1961)		
의료보험법 (1963, 1986 전면개정)	2000: 「국민건강보험법」으로개정 (직장/지역 통합) 2002: 「국민건강보험재정 건전화 특별법」 제정	전반적 무상치료제 「사회주의헌법」(제56조); 「사회주의노동법」(제79조); 「인민보건법」(1980)
고용보험법(1995)	1998: 1인 이상 사업장 확대 2004: 1월 미만 일용직 근로자에 대한 적용 확대 피보험자: 1,185.7만명(2014. 8월 말 현재)-취업자 대비	완전고용의 주장 1978년 「사회주의노동법」 (제5조)에서 실업의 존재를 부정

- 11) 남한의 사회보장제도에도 국민연금 기초급여와 건강보험 급여를 보면 소득재분배를 위한 평등주의적 요소가 전혀 없는 것은 아니며, 국가는 급여수준의 불평등을 해소하기 위해 공공부조와 사회복지 서비스를 통해 개인의 최소한의 생활과 권리 보호를 추구한다.
- 12) 이철수(2014)에 의하면 북한의 사회복지체제는 노동자 대상의 사회보험제도와 비노동자 대상의 사회보장제도 및 전 국민 대상의 국가배급제로 나누어 볼 수 있으며, 주요 복지제도로는 ① 노령연금(유가족연금) 및 제대군인 생활보장을 위한 공적연금, ② 산업재해 보상을 위한 폐질연금(노동능력상실연금)과 유족연금, ③ 무상치료를 대표되는 보건의료제도, ④ 국가공로자연금, 영예군인연금 등의 사회보훈제도, ⑤ 의식주 배급제로 대표되는 사회부조, ⑥ 여성(산전산후휴가), 아동(탁아)을 위한 사회복지서비스 등이 있다.

법률명칭1)	비 고	상응하는 북한제도
	45.8%, 임금근로자 대비 63.2%, 상용·임시 근로자 대비 68.7%	
산업재해보상보험법(1963)	2000: 1인 이상 사업장 확대 산재보험 적용 근로자 수(2011): 1,436.2만명	전 근로자 대상 적용 「사회보험법」(1946); 「사회주의 노동법」(1978, 제73조)
공공 생활보호법(1961) 자활지도임시조치법(1965) 부 조	2000: 「국민기초생활보장법」으로 전면 통합 개정 2004: 차상위층 지원 확대	「어린이보육교양법」(제19조); 「사회주의헌법」(제75조), 「사회주의 노동법」(제75조); 조선인민군대전사 및 하사관들의 부양가족 원호에 관한 결정서(1949); 국가 사회보장에 관하여(1951); 제대 군인 및 영예전사자들의 직업 알선과 취업조건을 보장할 데 관하여(1953); 전쟁희생장병·빨치산·애국열사유자녀학원 설치(1951); 영예군인 학교 설치(1951)
군사원호보상법(1961)	1984: 「국가유공자 예우 등에 관한 법률」 제정으로 관련 7개 법령을 통합	
의료보호법(1976)	2001: 「의료급여법」으로 개정	전반적 무상치료제
재해구호법(1962)	2001년 전문개정	전제민구호대책에 관한 결정서(1950. 11. 20); 수해리제민 구제대책에 관하여(1951. 9. 10); 재해를 입은 농민들에게 영농을 보장하기 위한 식량을 대여함에 관하여(1952. 3. 13)
사회 복지 서비스	사회복지사업법(1970) 모자복지법·영유아보육법(1992) 노인복지법(1981) 아동복지법(1961) 장애인복지법(1981)	2003: 지역사회복지협의체 설치 및 재가복지 강화 1998: ‘경로연금제도’ 도입 1981: 「아동복지법」이 「아동복지법」으로 전면 개정 1990: 「장애인고용촉진 등에 관한 법률」 제정 2000, 2003: 장애법주 확대
		어린이보육교양법세칙(1993년 제정); 사회주의노동법; 어린이보육교양법 사회주의노동법(제78조) 어린이보육교양법세칙(1993년 제정); 사회주의노동법; 어린이보육교양법 사회주의노동법(제78조) 양생원 설치 전상자, 국가공로자, 산업재해자 등에 대한 보호

주: 북한의 사회보장제도와 관련된 법령들은 최근 관련 제도의 확인이 어려워 예전의 제도를 지속적으로 가지고 있는 것으로 가정함.

자료: 노용환, 연하청(1997), 전홍택 편(2012), 이철수(2014)에 근거하여 정리함.

2. 남북한 사회보장통합에 따른 재정부담과 자원조달방안

남북한 사회보장 통합비용은 남한지역에서 북한지역으로의 이전지출을 의미하며, 통합 방식과 시점의 정치·경제·사회적 환경 요인에 의해 영향을 받을 것이므로 현 시점에서 남한의 다양한 사회보장지출 관련 현황 자료에 대한 검토를 통해 남북한 사회통합에 따른 재정부담 결정요인을 살펴 볼 수 있다.

먼저 OECD 기준의 사회복지재정 범위를 기준으로 할 때 우리나라의 사회복지지출은 2012년 현재 약 145조원 규모이며, 경상 GDP 대비 복지지출은 10.51% 수준이다.¹³⁾ 이 중 124조 8,238억 원이 공공부문에 의한 지출이며, 국민 1인당 사회복지비용(사회복지지출액/총 인구수)은 289만 5천원으로 추계된다. 2011년 현재 OECD 회원국 평균 사회복지지출 규모(공공부문+법정민간부문)가 GDP 대비 22.1% 수준인 점을 감안하면, 우리나라의 사회복지지출 규모는 상대적으로 낮은 수준이다.¹⁴⁾ 또한 남한은 초저출산·초고령사회 도래에 대한 선제 대응, 사회 취약계층 지원 강화, 국민건강 증진을 위한 예방적 보건서비스 강화, 사회안전망 확충 등 미래사회의 국민기본생활보장을 위한 사회복지분야에 대한 지출 수요를 내재하고 있다.

한편 남한의 2015년도 일반회계 기준 보건복지 예산은 32조 7,237억 원이며, 일반회계에 특별회계와 기금(국민건강증진기금, 국민연금기금, 응급의료기금)까지 포함한 총 지출은 53조 4,725억 원이다. 또한 남북한 사회통합 시 사회보장제도의 근간이 될 사회보험 부담체계를 남한 기준으로 살펴보면, 평균적인 4대 보험부담요율은 제조업 기준으로 사업주는 종업원 표준소득의 최대 13.304%를 부담하며, 근로자는 8.45%를 부담하는 것으로 되어 있다.

13) OECD 기준의 사회복지재정은 노령·실업·재해·질병과 같은 사회적 위험에 직면한 개인에 대해 공적제도에 의한 현금, 재화, 서비스 등의 사회적 급여나 재정적 지원을 포함한다.

14) 통계수치는 OECD와 보건복지부(2013b)에 근거하였다.

표 5. 남한의 4대 사회보험료를 부과체계(2015년 기준)

	부담률	사업주	근로자
국민연금	표준소득월액*9.0%	4.5%	4.5%
건강보험	표준보수월액*6.07%	3.035%	3.035%
산재보험	(실제임금총액, 제조업기준)* (0.7~4.6%)	0.7~4.6%	-
고용보험	실제임금총액*1.30%	실업급여	0.65%
		고용안정사업	0.25%
		직업능력개발사업 (150명 미만)	-
합 계		9.404~13.304%	8.45%

자료: 4대 사회보험정보연계센터(<http://www.4insure.or.kr/ins4/ptl/Main.do>, 접속일자: 2015. 7. 13).

2012년 현재 남한의 국민의료비(보건의료 서비스 및 물품 구입에 지출된 보건의료 지출총액)는 97조 1천억 원으로 경상 GDP의 7.6% 수준이며, 이 중 공공의료비(중앙 및 지방정부, 공보험 등에 의해 지출된 보건의료비)에 의한 지출이 52.9%를 차지하고 있고 나머지 44.2%는 민간의료비(본인부담, 민간보험 등에 의해 지출된 보건의료비) 지출이다.¹⁵⁾

북한지역에는 체제전환기 구사회주의 경제체제의 붕괴와 인플레이션 발생으로 빈곤계층이 급증할 것으로 전망되며, 이는 북한지역 주민에 대한 기초생활보장 수요가 증가할 것임을 예상가능하게 한다. 남한의 「국민기초생활보장법」(제2조 제6호)은 “국민들이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위해 소요되는 최소한의 비용”을 최저생계비로 정의하고 있는데, “보건복지사회부 장관은 매년 9월 1일까지 중앙생활보장위원회의 심의의 결을 거쳐 다음 연도의 최저생계비를 공표”하고 있다. 2015년도의 경우 최저생계비는 1인가구 61.7만원, 2인가구 105.1만원, 3인가구 136.0만원, 4인가구 166.8만원, 5인가구 197.7만원, 6인가구 228.6만원이다. 한편 경제력이 최저생활수준에 미달하는 상태를 빈곤으로 정의하는데, 특히 정부 발표 최저생계비 수준에 미달하는 남한의 절대 빈곤율은 2013년 현재 6.6% 수준이다(한국보건사회연구원, 2014).

다음에서는 남한지역의 사회복지비용을 제약조건으로 표 6에 제시한 향후 통일한국 정부가 선택할 수 있는 세 가지 정책대안에 대한 예시를 통해 표 7과 같이 통일한국의 사회복지비용을 추계하고자 한다. 각 정책선택에 따른 북한 지원에 수반되는 사회보장

15) 보건복지부(2013a) 및 OECD(2014) 참조

비용 부담기간은 40년(2015~2055년)으로 가정하며, 이를 위해 통계청(2012) 추계 북한인구(1993~2055년)와 국회예산정책처(2014a, 2014b)의 남한과 북한 GDP 전망치를 이용한다.¹⁶⁾ 또한 비용추계에 이용되는 모든 통계지표는 통계 활용의 용이성 및 장기적 가격변동의 전망에 대한 어려움을 고려하여 2010년 불변가격으로 환산하여 사용한다.

표 6. 통일한국의 정책선택과 사회보장비용 추계

시나리오	비용항목 및 근거
정책 선택 ① - 체제전환기 북한지역에는 경제기반의 붕괴로 인한 대량 실업과 인플레이션으로 절대빈곤 인구가 급증	- 비용항목: 체제전환기 북한지역 주민의 기초생활보장 비용 - 근거: 남한의 「국민기초생활보장법」(제2조 제6호)에 근거하여 북한지역 주민의 최저생계비를 보조
정책 선택 ② - 북한의 자생력 기반이 갖추어지기 시작하면 북한지역 사회보장제도의 근간이 될 사회보험 부담체계를 남한 기준으로 통합운영	- 비용항목: 남북한 사회통합 시 사회보험 통합비용 - 근거: 북한지역 사업주와 근로자 부담분의 일부를 남한 재원으로 보조
정책 선택 ③ - 현시점에서 사회보장통합이 이루어질 경우 재원조달방안과 관계없이 독일 방식으로 남한 수준과 동등하게 혹은 일정 비율로 북한에 보조	- 비용항목: 남북한 경제력 격차를 감안한 사회복지지출 비용 - 근거: 북한지역의 평균적 목표 사회복지수준 달성을 위한 지출을 남한이 부담

16) 국회예산정책처(2014a, 2014b)는 총생산함수에 기반을 둔 성장회계방식으로 현재 개도국들과의 여건 비교를 통해 초기 수준을 정하고, 체제전환국가 등 북한과 유사한 측면을 가진 국가들의 성장 경로를 참고하여 북한의 경제성장을 전망하였다. 구체적으로는 “통일 초기 20년간 남한 GDP의 1%를 매년 투자하고, 그 후 10년간 0.1%씩 줄여나가는 것”으로 가정하였으며, 남한과의 언어적 동질성, 지리적 인접성 등의 프리미엄을 감안하여 1%의 추가생산성 증가효과를 가정하였다. 그 결과 국회예산정책처(2014b)는 북한지역 GDP는 2016~2060년 기간 중 연 9% 성장, 남한지역 대비 북한지역 GDP 비중은 2016년 2.3%에서 2060년 39%로 증가하는 것으로 전망하고 있다.

표 7. 정책선택별 사회보장비용 추계식

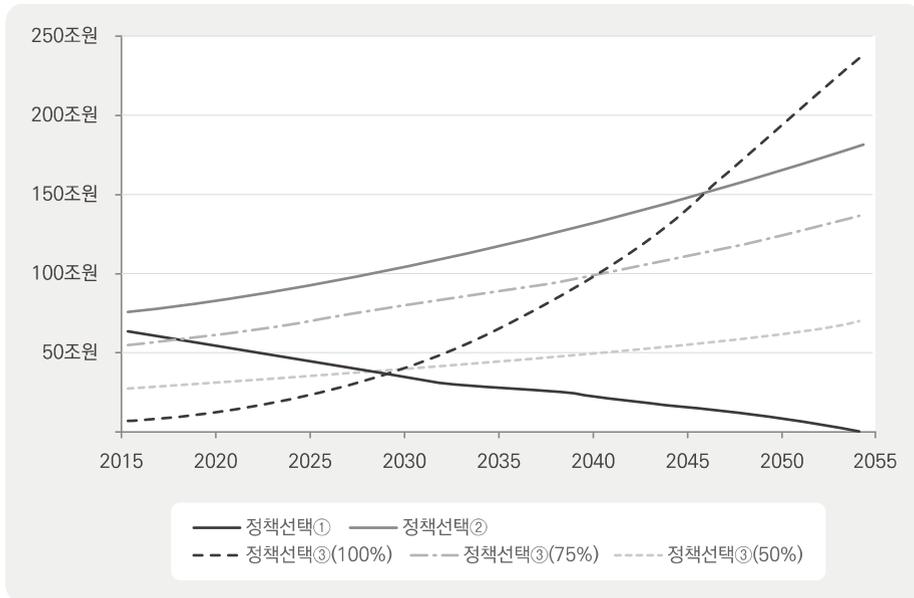
시나리오	추계식
정책선택 ① 북한지역 주민의 최저생계비 보조	<ul style="list-style-type: none"> - 북한 총 기초생활보장비용 = 북한 세대원 수별 가구 수 × (가구당 최저생계비 - 소득인정액) × 수급대상 가구 비율 - 북한 세대원 수별 가구 수: 2008년 북한의 총인구 대비 세대원 수별 가구구 성비를 연도별 북한 총인구 전망치에 적용하여 가구 수 산정 - 가구당 최저생계비: 남한 2015년 최저생계비를 기준으로 연도별 북한 경제 성장을 반영(2010년 불변가격 기준) - 소득인정액: 남한 2013년 가구당 최저생계비 대비 소득인정액 비율을 가구 당 최저생계비에 적용하여 산출 - 수급대상가구 비율: 2015년 북한 가구 전체를 대상으로 시작하여 2055년에 남한 2013년 수급 비율에 도달하도록 각 연도 수급 비율 추계 ※ 2015년 가구당 최저생계비의 2010년 기준 실질가격변환은 GDP 디플레이터 최근 3년 평균치(105.69) 적용
정책선택 ② 북한지역의 사회보험료 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 사회보험료 지원총액 = 취업자 수 × 취업자 1인당 평균소득 × 보험료율 - 북한 취업자 수: 한국보건사회연구원(2013) 전망치 사용 - 취업자 1인당 평균소득: 북한의 취업자 1인당 실질 GDP로 가정(북한 실질 GDP / 취업자 수) - 보험료율: 남한의 2015년 현재 4대보험의 사업자와 근로자 부담분 합계 비율(21.76%) 적용 ※ 산재보험의 경우 업종별 보험료율이 0.7~4.6%까지 상이하나 최대치인 4.6% 적용
정책선택 ③ 남북한 경제력 격차를 감안한 독일식 사회복지 이전지출	<ul style="list-style-type: none"> - 북한 사회복지지출 지원총액 = 북한 총인구 × 1인당 사회복지지출액 - 북한 총인구: 통계청 북한인구추계(1993~2055년) 전망치 적용 - 1인당 사회복지지출액 = (남한 실질GDP / 남한 총인구) × 사회복지지출 비율 - 사회복지지출 비율: 남한의 2012년 GDP 대비 사회복지지출 비중(10.5%)

정책선택 ①은 체제전환기 북한 국영기업 파산과 인플레이 발생으로 급증할 것으로 예상되는 빈곤계층에게 기초생활보장을 지원하는 경우이다. 현재 남한의 기초생활보장 제도는 2000년 10월 시행된 「국민기초생활보장법」에 따른 빈곤층 대상 공공부조제도로서, 보호대상은 가족 소득인정액 합계가 가구당 최저생계비 이하인 가구이며 가구당 최저생계비와 소득인정액의 차액을 지원한다. 동 기준을 적용하여 통일(2015년 가정) 후 40년이 지난 시점(2055년)까지 북한지역 주민에 대한 기초생활보장 수준을 남한지역의 2013년도 기초생활보장 수급가구 비율과 동일하게 만드는 시나리오를 가정하면 통일시점(2015년)에 당해 연도 남한 GDP의 4.4% 수준이 소요되며, 이후 북한의 경제 성장 지속으로 연간 지원규모가 줄어 2055년에는 당해 연도 남한 GDP 대비 0.04%로 축소될 것으로 전망된다.

표 8. 정책선택별 사회보장비용 추계(남한 경상 GDP 대비)

	2015년	2035년	2055년
정책선택 ①	4.4%	1.3%	0.04%
정책선택 ②	0.5%	2.9%	7.8%
정책선택 ③	남한 대비 100%	5.4%	5.9%
	남한 대비 75%	4.0%	4.4%
	남한 대비 50%	2.6%	3.0%

그림 2. 정책선택별 사회보장비용 추이



정책선택 ②는 북한지역의 경제적 자생력 기반이 갖추어지기 이전까지 북한지역의 취업자에 대하여 남한의 사회보험체계에 따른 보험료를 지원하는 방안이다. 남한 기준의 4대 사회보험을 북한지역에도 동일하게 적용하며, 북한지역 근로자의 사회보험을 위한 사업주 부담분과 근로자 부담분의 합계금액을 남한정부 부담으로 북한 취업자 전 원에게 지원하는 것으로 가정한다. 산재보험의 경우는 업종별 보험료율이 상이하나 최대치(4.6%)를 적용한다. 국민연금 납부액과 건강보험료는 근로소득자가 아닌 경우 재산, 연령 등을 감안한 기준으로 산정되지만 추계 단순화를 위해 근로소득자의 요율만

적용하여 추계한다. 이상과 같은 가정 하에 북한지역 근로자의 사회보험을 위한 사업주 부담분과 근로자 부담분의 합계 금액을 북한지역 취업자 전원에게 지원하는 시나리오를 가정할 경우 북한지역의 임금수준이 높아지면서 연간 지원부담이 2015년 남한 GDP 대비 0.5%로 시작하여 2055년에 당해 연도 남한 GDP 대비 7.8% 수준으로 증가할 전망이다.

정책선택 ③은 남북한 경제·사회통합이 이루어질 경우 독일 방식으로 남북한 경제력 격차를 감안한 일정 비율(예: 100%, 75%, 50% 등)을 북한지역에 이전지출하는 방안이다. 국내총생산 대비 사회보장비지출 비중이 2012년 수준(남한지역 실질 GDP 대비 10.5%)에서 일정 불변하다는 가정 하에 2015~2055년 기간 중 매년 남한과 동일한 수준의 1인당 사회복지비용 지원(100%)을 북한지역 주민에게 이전지출하는 시나리오의 경우 당해 연도 남한 GDP의 5.1~5.9% 수준의 재원이 필요한 것으로 추정된다. 전술한 바와 같이 독일의 경우는 통일초기 1990-1991년 기간 중 서독지역 GDP의 4% 수준이 동독지역에 투입된바 있는데, 우리의 경우 OECD 평균 수준의 GDP 대비 복지지출의 확대를 고려한다면 실제 재정부담은 추계치의 2배를 상회하는 수준이 될 가능성도 있다.

북한지역의 경제성장에 따라 최저생계비 지원대상 비율이 줄어드는 정책선택 ①이 가장 비용이 적게 소요되는 방안이나, 남북한 분리운영을 전제로 북한지역의 사회보험료를 지원해 주는 정책선택 ②와 독일식 사회복지 이전지출을 상정한 정책선택 ③의 경우도 북한지역의 경제성장에 따라 남한지역으로부터의 이전지출 규모를 줄여나가는 정책적인 유연성이 요구된다.

물론 통일비용 추계의 전제가 되는 경제성장은 불확실성이 매우 크다. 본 추계에 이용한 국회예산정책처(2014a, 2014b)의 경제성장 전망치도 하나의 가정에 불과하다고 할 수 있다. 양적인 측면에서의 통일비용 추계치가 가정에 의해 다를 수밖에 없다는 점을 감안한다면 개별 정책선택에 따른 비용 수치 자체보다는 비용추정으로부터 도출할 수 있는 질적인 시사점에 주목하는 것이 합당할 것이다. 특히 사회보장통합비용 추계를 위해 제시한 세 가지 정책선택은 다양한 가능성에 대한 예시를 의미하는 것으로, 실제 정책의 추진은 이 보다 더 많은 혹은 더 적은 보장을 추구할 수도 있고, 개별 정책선택을 조합한 대안도 고려할 수 있을 것이다.

한편 남북한 간 사회보장제도 통합에 소요되는 비용은 남한 「사회보장기본법」(제27조)에 따라 중앙정부, 지방자치단체, 그리고 민간부문이 분담해야 할 것이다. 그러나

남북한 통일 후 40년간 북한지역 주민의 사회보장을 위한 남한으로부터의 연평균 이전 지출 규모는 2013년 남한 총 조세수입(약 255.7조 원)의 12~48.6% 수준에 달한다. 따라서 국세와 지방세 외에 사회보장비용을 조달하기 위한 자금원에 대한 준비가 동시에 고려되어야 한다.

사회보장통합에 소요되는 비용은 정부예산의 감축 및 전용, 세금 인상, 통일세 신설, 북한지역의 국유기업 및 국유자산 처분, 국공채 발행, 해외차입, 중앙은행 레버리지(통화증발)를 통해 조달 가능하다. 통일독일은 비용 마련을 위해 통화발행을 제외한 나머지 수단을 동원하였는데, 그 중에서도 해외차입이 큰 비중을 차지하는 공채발행을 통한 자본차입이 큰 역할을 하였다. 통일 이후 국내경제에 미치는 부정적 파급효과를 최소화하기 위해서는 투자환경 조성 및 해외직접투자 도입선의 다변화를 통한 재원조달 방안도 적극 검토해야 한다.

3. 남북한 사회보장제도 통합의 과제

앞서 살펴본 비와 같이 북한은 해방 이후 2000년대 초반까지 국가가 주도하는 사회보장의 제도적 틀을 체계적으로 구축해 왔으나, 2002년 7·1조치 이후 사회보장의 책임이 점차 개인과 기업으로 이전되고 있는 것으로 평가된다. 경제난으로 연금과 복지수준이 주민들의 기초생활을 충족시켜 주는 수준에 이르지 못하고 있고, 보건의료, 위생 측면에서도 주민들의 수요충족과는 거리가 먼 것이 현실이다.

남북한 사회보장제도의 통합을 위해서는 이질성을 극복해야 하는 과제를 안고 있다. 먼저 남북한은 사회보장제도 틀의 불일치를 통합하는 방안과 함께, 관리운영 주체와 전달체계를 통일하는 방안을 강구해야 한다. 북한의 낮은 사회보장급여 수준을 남한 수준으로 견인하기 위해 필요한 재원조달방안과 함께 급여 종류의 일치방안도 동시에 강구되어야 한다. 사회보장 적용대상, 수급연령, 급여조건, 각출요율 등의 차이를 극복하기 위한 과도기적 정책방안이 마련되어야 한다.

통일 후 북한지역에 자본주의 시장경제체제로의 전환이 이루어지면 현행 북한의 사회보장제도도 시장경제체제의 원리에 적합하게 개편이 필요할 것이다. 통일 후 북한지역에는 중앙집권적 배분시스템의 중단과 함께 실업인구 증가로 새로운 국민기초생활보장제도의 도입과 적극적 노동시장정책을 필요로 할 것으로 예상된다. 즉 통일 후에는 북한

지역 주민을 위한 고용지원 서비스, 직업교육, 기초적 보건·의료 서비스 및 소득보장 등 국민기초생활보장 정책이 필요하다.

궁극적으로 통일한국의 사회보장은 남한의 「사회보장기본법」(1995. 12. 제정) 제2조의 기본이념에 따라 “모든 국민이 인간다운 생활을 할 수 있도록 최저생활을 보장하고, 국민 개개인이 생활수준을 향상시킬 수 있도록 제도와 여건을 조성하여 그 시행에 있어 형평과 효율의 조화를” 기하도록 하여야 할 것이다. 통합된 사회복지제도 하에서 남북한 지역에 적용되어야 할 이주민 규정도 ILO의 4대원칙에 준하여야 한다.¹⁷⁾ 그러나 통합된 사회보장제도 구축 및 남북한간 복지 수혜의 양적·질적 격차 해소를 위한 정책은 점진적으로 추진해야 한다. 북한지역의 자생적 고용창출 기능과 시장경제화의 진전이 이루어지지 않은 상태에서의 사회보장제도 통합은 남한 정부의 재정적 부담을 가중시킬 것이기 때문이다.

남한은 대북 재정지원 능력을 유지하면서 남한 중심의 ‘사회보장제도 통합계획’을 준비해야 한다. 남북한의 실질적 제도 통합은 북한지역의 경제적 자생력이 확충된 이후에 가능함을 전제로 하는 것이다. 따라서 북한지역 노동자들의 자생적 사회보험기여금 부담능력이 가능할 때까지 한시적인 지원은 불가피하다. 궁극적으로는 남한지역 기준과 동일한 연금보험, 건강보험, 고용보험, 산재보험 등 4대 사회보험과 공공부조 및 사회복지서비스, 긴급복지지원제도 등 ‘사회안전망’을 구축해야 한다. 그러나 북한지역 내 남한 기준의 사회보장체계를 새로이 구성하는 작업은 재정적인 문제 외에도 재정적 부담이 가중될 남한지역 주민들의 동의, 북한지역 사회보장제도 전달체계 구축을 행정인력 확보¹⁸⁾ 및 인프라 구축 등에 대한 면밀한 준비를 필요로 하는 것임을 주지해야 할 것이다.

17) 통일한국이 따라야 할 ILO의 4대원칙은 다음과 같다. 첫째, 남하이주 북한주민도 남한지역 주민과 동일하게 사회보장법에 의한 지위를 누린다. 둘째, 사회보장법 적용은 실업·퇴직·질병·산재가 발생한 시점에 위치한 근무지 지역의 법을 따르며, 다만 고용보험의 경우는 거주지 법을 따른다. 셋째, 북한지역에서 얻은 사회보장 수급 권리는 남한지역에서도 그대로 유지된다. 넷째, 북한지역에서의 사회보험 가입 이력은 남하 이주 이후에도 인정된다.

18) 참고로 2013년 현재 남한의 복지담당 공무원 1인당 인구수는 5,840명으로 가장 적은 미국과 비교하면 약 10배에 달하며, 일본과 비교해도 2.7배로 업무강도가 그만큼 높을 수밖에 없다(경기도 보건복지국, 2013 참조).

IV. 결론 및 시사점

본고에서는 남북한 사회보장제도 통합과정에서 고려해야 할 현실적인 제약요인을 감안할 때 한반도에서도 독일과 같은 사회보장제도의 통합이 가능할 것인가에 대해 분석하였다. 그 결과 한반도 통일이 독일과 유사한 형태로 진행되는 것이 바람직한지에 대해 선뜻 동의하기 어려우며, 또한 국제환경, 신뢰구축의 정도, 경제력의 차이로 판단할 때 통일이 독일식으로 전개될 가능성도 높아 보이지 않는다. 다만 우리는 통일독일의 경험으로부터 통일논의에 있어 전제되어야 할 것은 통일 이전은 물론 통일 과정의 관리에 있어서 국민과 정치권의 일치된 의견이라는 점을 배울 수 있었다. 본고의 분석에 근거하여 국민적 합의를 위해 실현 가능한 통일한국의 사회보장제도 통합방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 남북한 사회보장제도의 차이, 재정제약 등 현실적인 한계를 고려할 때 사회보장제도의 통합은 점진적 개혁과 한시적인 차등 적용의 과정을 통해 완성하는 것이 바람직할 것이다. 통일과정 중 사회복지제도의 급속한 통합은 통일한국의 성장잠재력에 저해 요인이 될 수 있기 때문이다. 아울러 사회복지비용의 하방경직성(downward rigidity)을 감안하여 복지혜택의 확대도 점진적으로 이루어지는 것이 바람직하다.

둘째, 통일 시에는 경제적 이익 창출의 기회가 많은 남한으로의 인구이동이 불가피하게 발생할 것이라는 예상이다. 그러나 통제되지 않은 남하이주는 북한지역의 경제재건은 물론 안정적 성장기반의 확충이 필요한 남한지역을 위해서도 바람직하지 않다. 결국 남북한 통일 후 북한지역 거주자에 대해서는 법적·물리적 실현 가능성이 낮은 강제 이주역제 보다는 통일 독일의 구 동독 거주민에 대한 잔류유인 제공과 같이 사회보장제도를 통한 자발적인 잔류유인을 제공하는 현실적인 정책의 수립이 필요하다.

셋째, 따라서 통일 후 북한지역 주민에 대한 사회보장에 있어 정치적 관점을 배제한 ‘정경분리’ 원칙의 고수가 어려울 것이라는 점이다. 통일 직후 동독지역은 주민 잔류유인책으로 결정된 노동생산성을 초과하는 높은 임금수준, 서독지역에 상응하는 복지혜택의 제공이 오히려 경기침체와 실업의 증가를 경험하였다는 사실에 주목할 필요가 있다. 동독화폐와 서독화폐의 1:1 교환비율 결정에서 보듯이 통일과정에서 정경분리의 어려움을 감안해야 한다.

넷째, 통일 직후 북한지역에 대한 사회보장에 있어 제도는 남한과 통합의 길을 간다

해도 결국 비용은 남한지역 국민계정의 '이전이출' 중 정부·민간·법인 부문에서 북한지역 민간부문으로의 이동에 의존할 수밖에 없을 것이라는 점이다. 그리고 이전비용 마련을 위해 남한지역의 세금인상, 채권발행, 사회적 연대를 통한 조성은 현재 남한 조세수입 규모의 최소 12%에서 최대 50%에 이르는 막대한 규모에 달하기 때문에 실현 가능성이 낮다고 판단된다. 따라서 통일 초기에는 남한의 재정부담으로 북한지역의 빈곤층, 실업자, 남하이주민 대책을 중심으로 북한 노동시장 외해를 방지하는데 중점을 두어야 하며, 이를 통해 중장기적으로 재정부담이 완화된 형태의 사회보장제도 통합을 달성해야 한다. 즉 통일 초기 북한지역 주민을 위한 기초생활보장은 사회보장제도통합이 이루어질 경우의 재정부담을 완화하는 차원에서 일자리 제공과 연계하여 이루어지는 것이 바람직하다.

다섯째, 남북한 사회보장제도 통합의 가장 큰 제약 요인 중 하나는 제도적 이질성 극복 문제라고 할 수 있다. 본 연구에서는 비용추계 과정에서 현재 북한의 복지제도에 대한 남한 제도로의 승계를 통한 수렴을 전제로 한 논의를 배제하였기 때문에 북한의 복지제도에 대한 구체적 분석이 이루어지지 않았다. 추후 연구에서는 북한의 평등급여와 남한의 차등급여, 남한 「사회보장기본법」의 대북한 적용문제, 국가·기업·개인의 복지책임 문제 등 사회보장제도의 이질성을 극복하기 위해 어떠한 역할이 필요한가에 대해 구체적 대안이 제시될 필요가 있다.

노용환은 미국 Iowa State University에서 경제학 박사학위를 받았으며, KDI, 한국보건사회연구원, 한국은행을 거쳐 현재 서울여자대학교 경제학과 교수로 재직 중이다. 주요 연구분야는 미시계량분석, 사회경제연구, 중소기업연구이다. (E-mail: yhnoh@swu.ac.kr)

참고문헌

- 4대 사회보험정보연계센터. (<http://www.4insure.or.kr/ins4/ptl/Main.do>).
- 경기도 보건복지국. (2013). 2013년 경기도 보건복지 업무통계. 서울: 국회예산정책처.
- 국회예산정책처. (2011). 통일비용에 대한 기존연구 검토. 서울: 국회예산정책처.
- 국회예산정책처. (2014a). 2014-2060년 장기 재정전망. 서울: 국회예산정책처.
- 국회예산정책처. (2014b). 한반도통일의 경제적 효과. 서울: 국회예산정책처.
- 노용환, 연하청. (1997). 남북통일과 북한지역 주민의 생활보호 정책과제. 보건복지예산과 정책과제, 한국보건사회연구원, pp.242-282.
- 보건복지부. (2013a). 2012 국민의료비 및 국민보건계정. 서울: 보건복지부.
- 보건복지부. (2013b). 2012년 기준 한국의 사회복지지출. 서울: 보건복지부.
- 선한승. (1998). 남북한 노동제도의 비교와 노동정책연구. 서울: 한국노동연구원.
- 연하청, 노용환. (2015). 통일독일 사회보장제도 통합의 교훈과 시사점: 한반도 사회보장제도 통합의 정책과제. 세종: 한국개발연구원.
- 이철수. (2014). 통일대비 남북한 사회복지제도의 쟁점. 한국보건사회연구원(편), 제2차 인구포럼 발표 자료, 서울: 한국보건사회연구원.
- 전홍택 편. (2012). 남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리 운영방안. 서울: 한국개발연구원.
- 통계청. (2012). 북한인구추계(1993~2055). 대전: 통계청.
- 통계청. (2014). 2014 북한의 주요 통계지표. 대전: 통계청.
- 통계청 국가통계포털. (<http://kosis.kr>).
- 통일부. (2013). 구 동독지역 인프라 재건분야 관련 정책문서, 독일통일총서 4. 서울: 통계청.
- 한국보건사회연구원. (2014). 빈곤통계연보. 서울: 한국보건사회연구원.
- 최병호, 이삼식, 하완탁, 이재량. (2013). 남북한 통일 시 적정인구 연구. 서울: 한국보건사회연구원.
- Bentmann, J. (2010). The Process of German Unification. 20 Years after German Unification and Preparing for Korean Unification, KINU-Hanns Seidel Stiftung Joint International Seminar, October 5, 2010.

- Burda, M. C. (1990). *The Consequences of German Economic and Monetary Union*. Center for Economic Policy Research. Discussion Paper No.449.
- Kampeter, Werner. (2009). Conceivable lessons from the German unification miracle. *The 9th Kim Okgil Memorial Lecture: Global Peace and the Future of the Korean Peninsula*, Ehwa Women's University, Seoul, November 2, 2009.
- Klitz, Walter. (2010). 독일 통일의 사회경제적 성과. 독일 통일 20년의 성과: 경제·사회적 측면, 통일연구원 개원 19주년 국제학술회의.
- Lipschitz, Leslie, & Donogh McDonald (eds.). (1990). *German Unification: Economic Issues*. International Monetary Fund, Washington D.C.
- OECD. (2014). *OECD Health Data 2014*.
- OECD. (2015). *Social Expenditure*. <http://www.oecd.org/els/social/expenditure>에서 2015.5.1 인출.
- Statistisches Bundesamt. (<https://www.destatis.de/DE/Startseite.html>).
- World Bank. (1995). *Understanding Poverty in Poland*. Washington D.C..

Is It Possible to Achieve a German Way of Social Security Integration in the Korean Peninsula: Investigation of Unification Environment and Policy Measures

Noh, Yong-Hwan
(Seoul Women's University)

This study investigates the possibility of a German way of social security integration in the Korean peninsula. Unlike German reunification where the Western system of social security and welfare replaced that of the East within a short period of time after the unification, it is much less obvious that the South Korea is playing a dominant role for North Korea. Considering our estimation of the capital costs of social security integration under various circumstances and assumptions, a hasty decision about the full-scale integration of social security system prior to North's taking matured market economic principles is far from desirable. A rapid integration may cause delay in economic and social union. We proposed that short-term social security support for the protection of basic livelihood security of the North Korean immediately after reunification is required. Emergency welfare assistance system including minimum living expense guaranteed and health protection for the people from the North right after the reunification should be promoted. Also, to prevent disorder caused by the probable exodus from the North to the South predicted with the reunification, it is very important to prepare a policy that induces North Koreans to voluntarily remain and work in the North.

Keywords: Reunification, Integration of Social Security, Reunification Cost