

체제전환 전후 동독 특별·부가 연금제도의 변화: 통일 이후 북한 특권층 연금제도의 통합 시나리오 및 방향

민 기 채
(국민연금연구원)

주 보 혜*
(도르트문트공과대학교)

본 연구의 목적은 동독의 특별 및 부가 연금제도가 통일 이후 어떻게 변화되었는가를 역사적으로 이해함으로써 통일 이후 북한 특권층 연금제도의 통합 시나리오 및 방향을 도출하는 것이다. 주요 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 동독 시대 4개의 특별연금제도와 61종의 부가연금제도는 통일과 함께 폐지되어 서독의 국민연금보험에 편입되었다. 둘째, 통일 초기에 동독 특권층들의 수급권은 제한적으로 인정되었으나 이후 연방헌법재판소와 연방사회법원의 판결을 통해 해당 제한은 완화되었다. 셋째, 북한에는 공로자연금제도가 존재하며 이 제도가 특권층을 위한 연금제도라고 규정할 수 있다. 넷째, 통일 이후 북한 특권층 연금제도의 통합 시나리오는 권리계승형, 절충형(독일방식), 과거청산형으로 구분할 수 있는데, 본 연구의 논의 결과 절충형이 가장 적합한 연금통합 방식이라고 판단된다. 절충형을 채택할 경우 연금통합의 기본 방향은 북한의 공로자연금을 폐지하고 남한의 국민연금제도로 편입하는 것이며, 기본적 제도설계는 기초연금 + 국민연금의 이중체제로 구성하는 것이다. 독일의 특권층 연금이관 과정에서 나타났듯이 재산권(연금수급권)에 대한 이의제기와 소송의 난립으로 사회적 비용이 초래될 수 있으므로 이에 대한 대비가 요청된다.

주요용어: 통일, 연금, 북한, 동독, 특별연금제도, 부가연금제도, 공로자연금

본 논문은 2016 한국사회복지학회 춘계학술대회 발표문을 수정한 것이며, 소속기관의 공식 의견이 아닙니다.

* 교신저자: 주보혜, 독일 도르트문트공과대학교(bohye.joo@gmail.com)

■ 투고일: 2016.7.31 ■ 수정일: 2016.9.2 ■ 게재확정일: 2016.9.6

I. 서론

드레스덴 선언과 통일준비위원회의 발족은 국민들에게 통일에 대한 기대감을 일정하게 주고 있다. 남북한 통일 시 사회보장제도의 통합은 이질감을 해소하고 동질감을 형성하는데 기여할 것이다. 특히 공적연금제도는 사회적 연대 증진에 기여하고자 하는 그 취지대로 세대 내 재분배와 세대 간 재분배 기능뿐만 아니라 남북한 국민 간 재분배 기능을 할 것이다.

독일의 경험에서 연금통합은 사회통합의 중요한 축으로 작동하여 왔다. 따라서 독일의 연금통합 과정에서의 다양한 논의를 역사적으로 추적하는 것은 남북한 연금통합 시 중요한 참고자료로 활용될 수 있을 것이다. 다만 2016년 한국 복지국가와 비교하여 1989년 당시의 서독 복지국가는 더 높은 수준의 사회보장체계를 구축하고 있다고 평가받기 때문에 동서독의 연금통합과정을 한반도에서 그대로 재현하는 것은 한계가 있을 것이다. 또한 현재의 남북한의 경제력 격차는 통독 당시의 동서독의 격차와 비교가 불가능할 정도로 크게 나타나므로 단순한 경로추적은 오히려 통합을 악화시킬 공산이 있고, 따라서 맥락의 차이를 고려할 필요가 있다.

본 연구에서는 독일 연금통합 과정 중 특권층 연금제도에 주된 관심을 두고자 한다. 즉 동독의 특권층을 위한 연금제도가 통일 이후 어떻게 변화되었는가에 주목하여 북한의 특권층을 위한 연금제도가 어떠한 방식으로 통합될 수 있는지를 모색해보고자 한다.

북한 연금제도와 관련된 소수 연구에 따르면, 북한은 핵심계층을 대상으로 한 연금제도가 별도로 존재한다고 주장되고 있다. 그러나 아직까지 특수직역연금제도와 관련된 독립적 법령이 확인된 바 없다. 다만 국가공로자, 영예군인 등 핵심계층들을 위한 다양한 부가급여가 제도적으로 보장되고 있음이 북한이탈주민 인터뷰를 통해서 확인되고 있다(이철수, 민기채, 2014). 북한이 동요계층은 포섭하고 적대계층은 무력화시키며 핵심계층을 중심으로 사회주의 혁명을 지속해 간다고 볼 때, 핵심계층을 위한 연금제도가 통일 시 어떻게 처리되고 통합되어야 할 것인지는 중요한 연금통합 이슈라고 사료된다. 그럼에도 불구하고 동서독 연금통합 이슈를 다룬 기존 연구들에서 동독의 특권층을 위한 연금제도가 통일 이후 어떠한 과정을 통해 처리·통합되었고, 우리나라에 주는 함의가 무엇인지를 밝힌 연구는 찾아보기 어렵다.

이상의 문제제기에 따른 본 연구의 목적은 동독의 특별 및 부가 연금제도가 통일

이후 어떻게 변화되었는가를 역사적으로 이해함으로써 통일 이후 북한 특권층 연금제도의 통합 시나리오 및 방향을 도출하는 것이다. 이러한 연구목적을 달성하기 위해 먼저 구동독의 특별 및 부가 연금제도가 통일 이후 어떠한 변천과정을 거쳐 왔는지를 주요 법령에 기초하여 분석하고자 한다. 구체적으로는 통일 이후 동독의 특별 및 부가 연금수급권에 영향을 준 주요 법률인 국가협약, 연금조정법, 통일협약, 연금이관법의 청구권 및 수급권 이행법, 연금이관보완법, 청구권 및 수급권 이행법 개정 및 보완을 위한 제 1차 법령, 청구권 및 수급권 이행법 개정 및 보완을 위한 제 2차 법령을 분석하고자 한다. 다음으로 북한 노후소득보장 체계 및 근로자연금제도를 개관하고, 연금통합 시나리오를 분류한 뒤 통일 이후 북한 특권층 연금제도의 통합 방향을 도출하고자 한다.

통일 이후의 제도통합 연구라 하더라도 통일 이전에 전개되는 통일방식은 매우 중요하다. 통일방식은 제도의 통합방식을 결정하기 때문이다. 통일방식은 다양할 수 있다. 다만 본 연구에서는 무력통일이 아닌 평화통일, 연방제통일이 아닌 남한주도통일, 점진주의가 아닌 급진주의라는 통일방식을 전제하고자 한다. 그 이유는 연금제도의 '통합'을 연구주제로 하고 있기 때문이다. 만약 무력통일이 된다면 전쟁을 상정하므로 양측의 사회보장제도는 거의 붕괴되며, 연방제통일이 된다면 1국가 2체제이므로 일정 기간 동안 통합은 불가하며, 점진통일이라면 각자의 제도를 성숙시키는 노력을 지속하면 되기 때문이다. 따라서 본 연구는 독일의 통일방식처럼 남한 주도의 평화적이지만 급진적 방식의 통일이 될 경우를 가정함으로써 북한 특권층을 위한 연금제도의 처리방식을 중심으로 연금통합 시나리오 및 방향을 도출하고자 한다.

본 연구의 차별성은 다음과 같다. 첫째, 독일의 연금통합 이슈에서 특권층을 위한 연금제도였던 특별 및 부가 연금제도에 초점을 맞추어 깊이 있는 사례분석을 시행한다는 것이다. 둘째, 독일 연금통합과정에 대한 분석에 기초하여 북한의 특권층을 위한 연금제도가 통일 이후 어떠한 방식으로 처리·통합되어야 하는지에 관한 연금통합 시나리오 및 함의를 제시한다는 점이다.

II. 선행연구 검토

동독의 특권층을 위한 연금제도와 해당 제도가 통일 이후 어떻게 변화되었는지에 관한 연구는 찾아보기 어렵다. 북한 근로자들을 위한 연금 제도 및 실태연구도 찾아보기 어렵다. 이러한 조건에서 동서독 연금통합 이슈 및 북한 공적연금제도를 다룬 주요 선행 연구들을 열거함으로써, 본 연구가 초점을 두고 있는 주제와의 차별성을 부각하는 차원에서 서술하고자 한다. 동서독 연금통합 및 북한 연금 제도 및 실태에 관한 선행연구는 간헐적으로 진행되어 왔다. 대부분의 연구들은 2개의 주제를 한 연구에서 동시에 다루고 있기 때문에 특별한 구분 없이 서술하고자 한다.

노용환과 연하청(1997)은 북한의 통합적 국가사회보험 시스템에 주목하면서 북한 법령에 기초하여 적용대상, 급여, 재원, 전달체계 등을 분석하였다. 이 연구는 국내에서 북한 연금제도를 직접적으로 이해하기 위한 기초자료를 최초로 제공했다는 점에서 의의가 있다. 이후 백진현(2000)은 남북한 연금제도의 통합방안을 동서독의 사회보장제도 통합 과정에 기초하여 제시한 바 있다. 이 연구에서는 남북한 연금제도 간 이질성 극복이 연금통합의 주요 이슈가 될 것으로 분석하고 있다.

이용하와 신동진(2001)의 연구는 동서독 통일과 단일연금제도의 구축과정에 주목하여 한국이 참고할 수 있는 함의를 찾고자 하였다. 이용하와 이정우(2002)의 연구에서는 통일방식을 제시하고 그에 따른 남북한 연금제도의 통합방안을 도출하고자 하였다. 특히 이 연구에서는 통일연금모형을 구체적으로 제시하였다는 점에서 시사점이 크다고 할 수 있다.

2010년 이후의 대표 연구 중 우해봉 등(2011)의 연구가 있다. 이 연구에서는 남북한의 공적연금제도를 비교하고 독일 연금통합의 경험과 시사점을 도출한 바 있다. 특히 이 연구에서는 북한 지역 주민의 노후소득보장을 위한 소요 재원을 추계하고 남북한 통일에 따른 노후소득보장제도 운영의 기본 방향을 제시하였다는 점에서 의의가 있다. 김원섭(2014)은 독일 연금 통합의 전개과정을 통일 이전부터 최근까지 역사적 관점에서 서술한 바 있다. 이 연구에서는 통일 단계별 연금제도의 주요 이슈와 주요 행위자들의 의사결정과정을 설명하였다는 점에서 주목할 만하다. 이철수와 민기채(2014)는 북한 사회보장과 연금제도의 운영실태를 제시한 바 있다. 그들은 북한의 년로년금을 법령에 기초하여 분석하고 북한이탈주민 인터뷰를 근거로 그 실태를 제시하였다. 최근 이철수

와 이윤진(2016)은 통일독일의 공적연금 통합 과정을 제도변화에 기초하여 분석한 바 있다. 이상의 연구들에서는 독일 연금통합 과정 분석, 남북한 연금제도 비교, 연금통합 과제와 모형 등을 제시하였다는 의의가 있으나, 본 연구가 주목하고 있는 동독 및 북한의 특권층을 위한 연금제도 분석 및 통합 관련 이슈는 찾아보기 어렵다.

본 연구주제와 관련이 높은 연구는 문형표와 이지혜(2013)의 연구이다. 그들은 급진적 통일의 가정 하에 북한 연금제도 현황 및 독일 연금통합 과정을 분석하고 시사점을 도출한 바 있다. 이 연구에서 제시한 시사점 중 본 연구와 관련 있는 내용은 연금통합 비용의 최소화를 위해서는 제도이행 및 동화는 최대한 신속하게 수행함으로써 북한 주민의 기득권은 보장하되 '특혜성 혜택은 불인정하는 것을 원칙으로 한다는 것이다. 구체적으로 보면, 이 연구에서 제시하는 통일 이후 북한 특권층 연금통합에 관한 주요 주장은 "북한지역 근로자 및 농어민 등 의무가입대상의 통일 이전 근로기간 및 크레딧기간 등 가입기간은 가급적 그대로 인정하는 반면, 공로자연금 등 특혜성 급여에 대해서는 불인정의 원칙하에 선별적 재검토를 통해 조정토록 한다"이다(문형표, 이지혜, 2013, p.58). 즉 북한 특권층의 연금수급권에 대한 권리계승과 과거청산의 극단적 관점이 아닌 양자 간의 절충주의적 입장을 취하고 있다. 그러나 이 연구도 동독의 특별·부가 연금제도에 대한 분석 및 통독 이후 처리·통합에 관한 분석 없이 북한 특권층 연금제도의 처리방식을 논한다는 점에서 일정한 한계가 있다.

이상의 연구들은 독일의 연금통합과 북한의 연금 제도 및 실태에 관하여 분석하였기에 본 연구와 관련이 높다. 그러나 위 연구들은 동독의 특별연금제도와 부가연금제도에 초점을 맞추지 못하였다. 무엇보다도 한반도 통일 이후 남북한 연금제도 통합, 특히 북한의 특권층 연금제도를 어떻게 통합할 것인지에 관한 심층 논의로 진전되지 못하였다. 따라서 본 연구에서는 동독의 특별·부가 연금제도, 독일 연금통합에서 특별·부가 연금제도의 처리·통합 과정, 북한 특권층을 위한 연금제도, 통일 이후 북한 특권층 연금제도의 통합 시나리오 및 방향을 제시함으로써 선행연구의 한계를 극복하고자 한다.

Ⅲ. 통일 전후 동독 특별·부가 연금제도의 변화

1. 동독 특별·부가 연금제도의 이해: 비스마르키언 사회주의

사회주의 시대 동독에서는 모든 국민을 하나의 사회보험 제도 안에 통합한다고 사회주의통일당(SED)과 자유독일노동조합(FDGB)을 앞세워 선전하였지만 이 원칙은 여러 번 번복되었고, 그 대표적인 예가 연금제도이다(Hoffmann 1999, p.395). 동독에서는 1950년대부터 기여에 따른 급여라는 소득비례의 원리와는 동떨어진 특별 및 부가 연금 제도가 도입되었다. 이 제도는 특정 직업 종사자나 특정 직책을 수행하는 사람들을 위해 도입된 노후보장제도로 4종의 특별연금제도와 총 61종의 부가연금제도 조항이 있다. 이 제도의 적용을 받는 사람들은 동독의 체제안정화를 위해 복무하는 엘리트 집단들, 즉 충성계층이라고 할 수 있다. 독일 통일 당시 35만 명 정도가 동독에서 특별 및 부가 연금제도 하에 연금을 지급받고 있었으며, 해당 연금의 수급권자는 약 160만 명으로 전체 동독 인구의 10% 정도였다(Hoffmann, 2009, p.20).

특별 및 부가연금제도를 통해 나타나는 특권층에 대한 높은 수준의 사회보장은 사회주의 체제의 특성이 반영된 것으로 볼 수 있다(Schmidt, 2005, p.128). 일반적으로 사회주의 국가에서는 군인·국가유공자·인전대를 위한 온정주의 및 가부장적 대가정을 형성하면서 핵심계층을 중심으로 체제를 유지해 왔는데, 이러한 특징은 사회주의 혁명 이전에 충성계층 육성을 추구하는 비스마르키언 특징과 제도적 친화성을 가졌다(민기채, 2014a; 민기채, 2014b), 대부분의 사회주의 국가들에서는 탈사회주의 이전의 비스마르키언 특징이 사회주의 시대에도 지속되어 왔다고 할 수 있는데, 동독도 마찬가지로 비스마르키언 사회주의(Bismarckian Socialist) 체제의 성격이라고 이해할 수 있다. 아래에서는 대표적인 동독의 특권층 우대제도인 특별연금제도와 부가연금제도를 차례로 살펴본다.

가. 특별연금제도(Sonderversorgungssystem)

동독에서는 1953년 국가공안부(MfS), 국가안전처(AfNS) 종사자에게 특수한 연금제도를 적용하면서 특별연금제도를 처음 도입했다. 특별연금제도 가입자는 동독의 일반

생산직 및 사무직 근로자들이 가입하였던 공적 사회보험이나 1971년 도입된 임의가입 부가연금보험(Freiwillige Zusatzrentenversicherung: FZR)에는 가입하지 않는다. 다른 공적연금을 대체하는 기능의 특별연금제도는 서독의 공무원연금제도에 대응된다고 할 수 있다. 동독의 중앙당은 특정 직업군 종사자들에 대한 우대제도를 통해 무엇보다 고위층들이 동독에서 서독으로 이탈하려는 움직임을 저지하려 하였다(Hoffmann, 1999, p.396).

특별연금제도의 가입대상은 국가공안부 및 국가안전청 종사자, 경찰·소방관·형무소 집행관, 군인, 세관원이다. 동독의 특별연금제도에 속한 사람들은 월급의 10%를 연금보험료로 담당기관에 납부하였다. 이들은 정권과 특별히 '고용관계 또는 신뢰관계'에 있던 사람들로 연금 수급시 세전소득의 90%에 달하는 연금소득이 보장되었는데 (Kerschbaumer, 2011, p.73), 연금보험료로 충당되지 않는 연금급여액은 국가예산에서 우선적으로 지원되었다. 아래의 <표 1>에서 볼 수 있듯이 특별연금제도는 적용대상에 따라 연방행정청, 주정부 내무부, 베를린경찰청, 연방내무부, 연방국방부, 베를린 상임재정이사회 등의 기관에서 관리하였다.

표 1. 동독의 특별연금제도

적용대상	보험료율	소득대체율	관리기관	도입시기
국가공안부(MfS), 국가안전청(AfNS) 종사자	10%	약 90%	연방행정청(베를린지부)	1953.03.01
경찰, 소방관, 형무소 집행관			주정부 내무부, 베를린경찰청, 연방내무부	1954.07.01
군인			연방국방부	1957.07.01
세관원			베를린 상임재정이사회	1970.11.01

자료: Kerschbaumer(2011, p.73) 재구성

나. 부가연금제도(Zusatzversorgungssystem)

부가연금제도의 경우 61개의 개별 우대조항들이 총 27개의 제도에 요약되어 있다. 부가연금제도는 의무보험을 보충하는 개념으로 비슷한 성격을 갖는 서독의 제도로는 기업연금이나 공공기관종사자 대상의 부가연금이 있다. 특별연금제도와 마찬가지로 부가연금제도도 일반 주민을 대상으로 한 사회보험제도에 비해 후한 성격을 갖는 특권층

우대제도였다. 부가연금의 수급권을 가진 사람들은 사회주의 통일당의 수뇌부, 학문, 기술, 미술 및 예술 분야 종사자들로 한정되었다. 이러한 제도는 소위 동독의 특권층에게 일반 국민과 비교되는 혜택을 부여함으로써 체제에 대한 충성도를 높이기 위함이었다. 또한 부가연금의 도입을 통해 근로의욕과 업무생산성을 향상시키고자 하였다(Hoffmann, 1999, p.396).

27개의 개별 제도를 시대순으로 살펴보면 가장 먼저 도입된 특별 노후보장 제도는 지식인층과 경찰직을 위한 제도였다. 동서독 분단 직후 서독이 높은 임금으로 학술활동에 더 나은 조건을 제공했던 반면, 동독에서는 특별한 노후소득을 제공하면서 이에 맞섰다. 특히 젊고 교육수준이 높은 지식인들을 동독에 머물러 있도록 하기 위해 사회주의통일당 중앙위원회(Zentralkomitee der SED)는 지식인을 위한 추가적인 노후소득보장의 일환으로 1950년 과학기술자를 위한 부가노령연금 제도와 1951년 학문·예술·교육·의료분야에 종사하는 인텔리들을 위한 부가노령연금 제도 도입을 결정하였다. 이 제도들의 도입은 동독의 추가적인 노후소득보장 제도 도입의 신호탄이었다. 이후 1954년에는 주요 인민소유 기업체(Volkseigener Betrieb: VEB) 종사자들을 위한 부가연금제도가 도입되었다(Hoffmann, 1999, p.396).

1970년대에는 대표적으로 국가기관(Staatsapparat), 정당과 사회기관, 체육과 기술단체, 노동조합 종사자가 포함되었다. 1980년대에는 콤비나트(동독의 대규모 생산구조)의 총지배인(Generaldirektor), 농업생산조합의 조합장, 예술가, 작가 등이 포함된 10여 개의 제도가 추가되었다(Kerschbaumer, 2011, p.72). 부가연금제도에 포함된 직업군과 도입 시기는 아래의 <표 2>와 같다.

표 2. 동독의 부가연금제도

구분	포함지역군	도입시기
1	과학기술자를 위한 부가노령연금	1950.08.17
2	컴비나트의 총지배인과 그 동급의 경제기관 기관장을 위한 부가노령연금	1986.01.01
3	농업생산조합의 (공로가 있는) 조합장과 농업협력기관의 기관장을 위한 부가노령연금	1988.01.01
4	학문·예술·교육·의료분야에 종사하는 인텔리들을 위한 노령연금	1951.12.07
5	베를린 소재의 학술아카데미의 연구원, 독일농업연구소 소속의 연구원들을 위한 노령연금	1951.08.01. 또는 1952.01.01
6	의료 및 사회사업관련 종교기관의 의사, 치과의사, 약사, 간부를 위한 노령연금	1979.01.01
7	의료 및 사회사업관련 종교기관의 의사, 치과의사, 약사, 간부를 위한 임의가입부가연금	1988.07.01
8	의료 및 사회사업관련 정부기관의 의사, 치과의사, 약사, 간부와 개인 약국의 약사를 위한 임의가입부가연금	1988.07.01
9	개인 사업체를 가진 의사, 치과의사, 약사를 위한 노령연금	1959.01.01
10	민간개인병원의 의사, 치과의사, 약사를 위한 노령연금	1959.01.01
11	국영 동물병원에 근무하는 수의사와 간부들을 위한 임의가입부가연금	1988.07.01
12	개인사업체를 가진 수의사를 위한 노령연금	1959.01.01
13	라디오, TV, 영화, 동독국영서커스, VEB 독일음반의 예술직 종사자들을 위한 부가연금	1986.01.01
14	극단, 오케스트라, 국영양상블의 예술직 종사자들을 위한 부가연금	1986.01.01
15	동독작가연합 소속 프리랜서들을 위한 부가연금	1988.01.01
16	프리랜서 예술가를 위한 부가연금	1988.01.01
17	국영기관 소속 무용수를 위한 부가연금	1976.09.01
18	인민 및 직업교육기관의 교육자를 위한 부가연금	1976.09.01
19	국가기관(Staatsapparat)의 전담직 근로자(hauptamtliche Mitarbeiter)를 위한 임의가입부가연금	1971.03.01
20	스포츠 및 기술협회 전담직 근로자를 위한 임의가입부가연금	1973.08.01
21	사회기관, 국민전선(Nationale Front)의 전담직 근로자를 위한 임의가입부가연금	1976.01.01 1972.01.01
22	자유독일노동조합 전담직 근로자를 위한 임의가입부가지원	1971.04.01
23	LDPD(자유민주당)의 전담직 근로자를 위한 임의가입부가연금	1971.10.01
24	CDU(기독교민주당)의 전담직 근로자를 위한 임의가입부가연금	1971.10.01
25	DBD(민주주의농민당)의 전담직 근로자를 위한 임의가입부가연금	1971.10.01
26	NDPD(민족민주당)의 전담직 근로자를 위한 임의가입부가연금	1971.10.01
27	SED(사회주의통일당)/PDS(민주사회주의당) 전담직 근로자를 위한 임의가입부가연금	1968.08.01

*음영표시(2, 3, 19~27번)는 '정권과 가까운 관계에 있었다고 판단되는 직역을 의미
 자료: Kerschbaumer(2011, pp.74-75)

부가연금제도를 통해 지급되는 연금수준은 정치국(Politbüro)에서 개별적으로 결정하였다. 부가연금 지급액은 주로 높은 소득을 올린 연속 10년의 평균소득을 기준으로 책정되었고, 경우에 따라 퇴직 전 12개월 소득이 산정기준이 되기도 하였다. 해당 연금 가입자들은 연금수급연령에 도달하거나 또는 근로불능상태에 처했을 때 세전소득의 50~90%까지 보장받았다. 특히 부가연금제도 대상 중에서도 보다 우대받는 직업군 종사자의 경우, 퇴직 전 세전소득의 90%에 달하는 연금을 받았다(Kerschbaumer, 2011, p.80). 그 결과 통독 당시 약 50%의 부가연금제도 가입자들의 연금지급액은 200동독마르크(M)에 미치지 못하였으나, 약 800명 정도의 가입자는 2,000동독마르크 이상의 연금을 받고 있었다(Mäder, 2015, p.53)

본인부담 보험료는 1971년이 되어서야 일부 직역에 한해 도입되었다. 자가부담이 도입된 직역은 국가기관 전담직 근로자 등 주로 임의가입 부가연금의 가입자들이다. 그러나 이마저도 보험료율이 주로 3%~5%에 불과해 일반 국민들의 보험료율인 10%에 비해 크게 낮은 수준이었다(Mäder, 2015, pp.52-53). 반면 1971년 이후에도 여전히 자가부담의 의무가 없었던 이들은 주로 의무가입대상자들로 대학 교수 및 전임강사, 교육자, 특정 의료인, 국립발레단소속단원 등이 여기에 해당되었다.

2. 통일 이후 동독 특별·부가 연금제도의 변화 과정

동독은 서독의 존재로 인해 같은 시기에 체제전환을 단행한 탈사회주의 동구 국가들과는 출발점이 달랐다. 변화가 필요한 해당 규정들은 서독에 이미 마련되어 있었고, 서독 전문가들에 의해 즉시 실행되었기 때문에 전반적인 사회제도들이 단기간에 개혁될 수 있었다. 한편 동독에 서독의 제도가 이식되는 과정에서 동독 출신 인사들은 제대로 된 영향력을 행사할 수 없었고 수동적으로 이를 받아들이는 입장이었다. 실제로 동독 제도의 재편 과정에서 구동독 시절의 고위층은 물론 과거 동독 정권의 반대편에 섰던 동독 측 전문가 또는 정치인들도 마찬가지로 배제되었다. 이를 두고 '식민지화'라고 비판하는 세력도 있었지만 다른 한편에서는 과도기적 상황으로 이해하고 수용하였다(Lepsius, 2013, pp.161-162).

동서독 연금통합 과정에서 특별히 어렵고 논란이 되었던 작업은 동독의 특별 및 부가 연금제도를 서독의 국민연금제도에 통합하는 과정이었다. 특별 및 부가 연금제도의 이

관과 관련된 문제는 1990년 국가협약 당시부터 중요한 논쟁점이었다. 왜냐하면 동독 전문가들은 협상 당사자이자 자신들의 수급권 문제이기도 했기 때문이다(Kerschbaumer, 2011, p.93).

동독의 특별 및 부가 연금제도의 처리 방안과 관련하여 다음의 세 가지 방식이 주로 논의되었다(Kerschbaumer, 2011, p.93). 첫째, 특별 및 부가연금제도를 대체하는 제도 없이 완전히 폐지하는 것이다. 그러나 이 방안은 당시 협상자로 나선 동독의 고위층들이 받아들일 리 없었고 대량의 공공부조 대상자를 양산하는 문제가 있었다.

둘째, 통합원칙(Eingliederungsprinzip)이라는 취지하에 제안되었던 방법으로 동독의 특별 및 부가 연금 수급대상자들이 서독에서 직업생활을 했다고 가정하는 것이다. 예를 들어 구동독의 공무원의 경우 비슷한 직책에 해당하는 서독 공무원이 받는 연금수급권 수준에 맞춰 보장해 주는 것이다. 그러나 서독의 공무원 연금의 보장수준은 일반 국민연금보다 월등히 높아 서독 측에서는 높은 비용부담의 이유를 들어 수용하지 않았다.

셋째, 가장 현실성 높은 방법으로 서독의 제도를 동독으로 이식하고 정부가 수급권에 관여하며 입법기관이 자율성을 발휘할 수 있도록 하는 것이다(Kerschbaumer, 2011, p.93). 요컨대 특별 및 부가연금을 포함한 동독의 연금제도를 일괄적으로 서독의 국민연금제도로 편입시키되 구체적인 사항은 협상 및 조정의 여지를 두는 것이다.

독일은 세 번째 방법을 채택하였다. 통일 이후 동독의 연금제도를 서독의 제도에 편입시킨다는 원칙이 세워졌고, 그 결과 동독의 특별 및 부가 연금제도는 동독의 일반국민을 위한 사회보험제도와 함께 서독의 국민연금으로 편입되었다. 이 때 입법기관은 공공복리의 목적(Gemeinwohlzweck)과 비례성의 원칙(Grundsatz der Verhältnismäßigkeit)을 충족시킨다면 연금급여를 축소하거나 청구권과 수급권을 제한하는 결정을 내릴 수 있었다(Kneihls, 2007, p.518). 여기에서 비례성의 원칙은 '과잉금지의 원칙'으로도 표현되며 국민의 기본권을 제한해야 할 경우에 국가 작용의 한계를 명시한 것이다. 그 결과 특권층 연금제도의 편입과 관련된 세부사항을 조율하는 데 있어서 입법기관은 상당한 자율성을 발휘하였다.

이 과정에서 가장 핵심적으로 충돌했던 이슈는 동독 정권유지 가담자의 수급권 문제였다. '정권과 밀접하게 관계된 행위를 어떻게 구별할 것인가, 정당화될 수 없는 행위와 관련하여 얻은 연금수급권을 얼마나 박탈할 수 있는가에 대한 토론이 계속되었다. 뿐만 아니라 연금이라는 제도가 처벌의 수단으로 적당인지에 대해서도 합의가 쉽지 않았다.

이는 연금제도 협상과정이 물질적인 이해관계뿐만 아니라 연금법으로는 해결할 수 없는 이데올로기 논쟁으로까지 확대된 것이다(Minquel, 2010, p.129).

구동독 시절 일반주민 대상의 공적연금의 경우에는 통독 후 신뢰보호규정에 따라 1995년 6월 30일 이전에 연금지급이 개시된 가입자들은 1990년 6월 30일 제정된 동독의 연금법에 따라 결정된 금액만큼 보장되었다(Ritter, 2006, p.252). 결과적으로 구동독 시절 공적연금에 가입했던 대부분의 가입자들은 통화통합과 추가적인 상향조정을 통해 대부분 동독시절보다 연금 수급액이 높아진 것으로 보고된다(Kneihls, 2007, p.517). 그러나 특별 및 부가 연금에 대해서는 신뢰보호원칙이 지켜지지 않았다. 예를 들면, 동독 국가공안부(MfS)에 종사했던 사람들이 부정당한 행위를 통해서 얻은 연금수급권은 그대로 인정되지 않았고 과도한 혜택은 박탈되었다. 구동독 시절의 특권층에 속했던 연금가입자들은 이러한 조치가 부당하다고 반발했고, 특히 연금수급권에 차별적인 조항이 포함되는 것에 이의를 제기하였다(Minquel, 2010, p.128).

당시 서독 측 대표로 협상과정에 참여했던 연방사무직근로자연금보험공단(BfA)의 전직 이사장 Klaus Michaelis는 독일 통일 20년 기념서적인 '독일의 통일과 사회보험' 편찬을 위해 진행된 Marc von Minquel과의 인터뷰에서 다음과 같이 언급하였다. "기독교민주당(CDU)의 원내교섭단체는 (동독시절) 불법적인 일을 하거나 인권유린에 가담한 사람들의 연금을 삭감해야 한다고 주장하였다. 그러나 우리 연방사무직근로자연금보험공단(BfA)은 연금수급권에 차별적인 조항을 넣는 것이 자연스럽지 않다고 맞섰다. 또한 우리 직원이 각각 사안에 대해 반인권적 또는 불법적인 행동이라고 일일이 판단을 하는 것도 어렵다고 하였다"(Minquel, 2010, pp.128-129).

실제 새로운 규정을 적용하기 위해서는 특별 및 부가 연금제도의 사례를 모두 재산정해야만 했다. 1994년 초에 시작된 이 작업은 연방사무직근로자연금공단(BfA)에서 담당하여 1995년 말에 어느 정도 성공적으로 마무리되었는데, 인력소모가 많아 외부 인력까지 동원하여 작업해야만 하였다(Maydell et al., 1996, p.283). 당시 연금공단에서 담당했던 이관작업은 기대에 훨씬 미치지 못한 낮은 연금액 결정으로 구동독 특권층들의 거센 저항에 부딪혔다.

이러한 구동독의 특권층에 대한 연금수급권 제한 규정들은 이후 개정을 통해 다소 완화되었다(Ruland, 2012, p.485). 이러한 완화된 규정에는 연방헌법재판소와 연방사회법원의 판결이 큰 영향을 미쳤다. 특히 연방헌법재판소는 연금 이관 과정에서 나타나

는 이익제거나 헌법 불합치 법안들을 지속적으로 검토하여 수차례 구동독의 특권층들에게 유리한 판결을 내렸다. 그러나 헌법재판소에서 구동독 특권층들의 연금수급권을 제한하는 것 자체를 위헌으로 판단한 것은 아니다. 1999년 4월 28일 4건의 판결에서 헌법재판소는 최종적으로 구동독의 연금제도를 서독의 국민연금제도에 이관할 때 소득인정상한액을 설정함으로써 연금수급권에 제한을 두는 것을 승인했다(Ritter, 2006, p.91). 이는 구동독 시절의 근로소득은 국민연금제도의 인정상한액까지만 고려하고 기여기간 산정은 청구권 및 수급권 이행법(AAÜG)과 사회법전 6권(SGB VI)을 따른다는 것을 의미한다(Seitz, 2003, p.12).

연방헌법재판소의 판결에서 일관되게 유지된 기초는 연금의 청구권과 수급권에 대한 재산권 보호의 가치를 강조한다는 것이다. 연금에서의 재산권 보호는 기본적으로 근로와 기여를 통해 연금 지급수준이 결정된다는 원칙에 기초한다(Kneihls, 2007, pp.517-518). 헌법재판소는 동독시절에 취득하고 통일협약에서 인정한 특별 및 부가 연금제도의 청구권 및 수급권이 기본법 14조 1항에 근거한 재산권 보호 대상에 해당된다고 명시하였다(Kerschbaumer, 2011, p.162). 그러나 이러한 판결이 동독 출신의 특권층에게 서독에서 비슷한 직업에 종사했던 연금생활자의 연금만큼을 보장해 준다는 의미는 아니다. 예를 들면 구동독 시절 대학교수로 종사했던 사람은 통독 당시 연금 수급권을 얻었고 이후 개정을 통해 연금 인상을 받았다. 그럼에도 불구하고 이들의 연금은 독일의 국민연금제도로 통합되었기 때문에 공무원연금 수급권을 가진 서독의 전직 대학교수의 연금에 미치지 못하였다(Ritter, 2006, p.91). 이와 관련하여 연방사무직근로자 연금보험공단(BfA) 전직 이사장 Klaus Michaelis는 2015년 필자의 방문인터뷰에서 동서독 오페라 하우스 단장 간 연금격차와 관련된 일화를 소개한 바 있다.

1989년 동베를린과 서베를린에 각각 국립오페라하우스가 있었는데 두 곳 모두 세계적인 오페라단이었다. 한국에도 공연을 갔다 올 만큼 유명했다. 동독 오페라 하우스의 단장은 통독 이후 국민연금 가입자로 편입되어 이후에 연금생활자가 되었을 때 월 1,500 마르크 (정도)를 받았다. 반면 서독의 오페라 하우스 단장은 월 15,000 마르크 (정도)의 연금을 받았다. 이 두 사람은 모두 유명한 예술가였고 서로 잘 아는 사이였다. 한 번은 내 사무실로 두 사람이 같이 와서 서독에서 단장을 지낸 사람이 나에게 말했다. “동독의 단장에게도 나만큼의 연금을 주어야 한다. 이 사람은 적어도 나 정도는 되는 사람이다”(Klaus Michaelis, 2015. 6. 30).

서독 오페라 하우스 단장의 연금액이 높은 이유는 기본적으로 서독의 공무원 연금이 국민연금에 비해 급여수준이 높기 때문이고, 추가적으로는 직책을 맡을 당시 직접 협상한 결과이기도 하였다. 물론 동독 오페라 하우스 단장도 직책을 맡으면서 일정 수준의 연금액을 보장받기로 하였지만 합의의 당사자인 동독정부는 더 이상 존재하지 않았고, 통독 후 일반 근로자처럼 국민연금에 편입되었다. 이와 같이 구동독 특권층의 연금수급권 이슈는 통일 당시부터 지금까지 지속적으로 합의되기 어려운 문제로 남아 있다. 서독과 동독이 통일관련 논의를 시작할 때부터 큰 화두였고 아직도 진행되는 소송이 있다.

통일 이후 동독의 특별 및 부가 연금수급권에 영향을 준 주요 협약 및 법률은 국가협약(Staatsvertrag), 연금조정법(Rentenangleichungsgesetz), 통일협약(Einigungsvertrag), 연금이관법(Rentenüberleitungsgesetz)의 청구권 및 수급권 이행법(Anspruchs und Anwartschaftsüberführungsgesetz: AAÜG; 연금이관법 제3조), 연금이관보완법(Rentenüberleitungs-Ergänzungsgesetz), 청구권 및 수급권 이행법 개정 및 보완을 위한 제 1차 법령(1. AAÜG-Änderungsgesetz), 청구권 및 수급권 이행법 개정 및 보완을 위한 제 2차 법령(2. AAÜG-Änderungsgesetz)이라고 할 수 있다. 이들 법안들이 구체적으로 동독의 특별 및 부가 연금수급권과 어떠한 영향을 미쳤는지를 구체적으로 살펴보고자 한다.

표 3. 통일 이후 동독의 특별 및 부가 연금수급권에 영향을 준 주요 협약 및 법률

공포일시	내용
1990.05.18	국가협약(Staatsvertrag)
1990.06.29	연금조정법(Rentenangleichungsgesetz: RAngl)
1990.08.31	통일협약(Einigungsvertrag)
1991.07.25	연금이관법(Rentenüberleitungsgesetz) 청구권 및 수급권 이행법(Anspruchs und Anwartschaftsüberführungsgesetz: AAÜG; 연금이관법 제3조)
1993.06.24	연금이관보완법(Rentenüberleitungs-Ergänzungsgesetz)
1996.11.11	청구권 및 수급권 이행법 개정 및 보완을 위한 제 1차 법령(1. AAÜG-Änderungsgesetz)
2001.07.27	청구권 및 수급권 이행법 개정 및 보완을 위한 제 2차 법령(2. AAÜG-Änderungsgesetz)

자료: Seitz(2003, pp.5-6)

가. 국가협약(Staatsvertrag)

가장 먼저 통독 직전 동서독의 통화·경제·사회통합을 결정했던 국가협약에서는 동독의 특별 및 부가 연금제도를 폐지하고 국민연금으로 편입시킬 것을 예고하였다(Maydell et al., 1996, pp.282-283). 그러나 동독시절 취득한 모든 수급권이 이관되는 것은 아니라는 제한규정을 두었다. 국가협약의 제20조 2항에 따르면, “특별 및 부가 연금제도는 1990년 7월 1일을 기점으로 폐지한다. 지금까지의 청구권과 수급권(Ansprüche und Anwartschaft)은 국민연금으로 이관되지만 정당화될 수 없거나 과도한 급여는 특별규정을 통해서 폐지된다”라고 규정하였다. 즉 국가협약에서는 동독의 특별 및 부가 연금제도의 폐지, 서독 국민연금 제도로의 편입, 수급권의 일부 제한 조치를 결정하였다.

나. 연금조정법(Rentenangleichungsgesetz: RAngl)

민주적 선거를 통해 선출된 동독의 대표들이 주도해서 만든 연금조정법에서는 ‘정권과 가까운 분야(<표 2> 의 27개 중 11개의 부가연금제도)라고 판단되는 직업군에 종사했던 가입자들의 부가연금 지급액을 최대 1,500마르크(서독마르크-통독후의 전체 독일의 화폐단위)로 제한하기로 했다. 해당 직업군에는 국가기구, 정당 및 사회조직의 직원, 콤비나트와 경제기관의 수장 등이 포함되었다. 이들은 국민연금보험의 한도액인 510마르크를 포함하여 최대 2,010마르크의 연금을 받을 수 있었다. 대부분의 특별연금 가입자들에게도 위의 연금상한액이 적용되었고, 이 중 전직 국가공안부(MfS) 직원들의 연금 수급권은 가장 크게 제한을 받았는데 연금상한액은 최대 990마르크였다. 또한 연금조정법을 통해 부분적으로 근로불능상태인 사람, 근로능력이 있는 미망인에 대한 부양제도가 폐지되었다(Meinhardt, 2000, p.237).

다. 통일협약(Einigungsvertrag)

1990년 8월 31일 체결된 통일협약에서는 동독의 특별 및 부가 연금급여의 청구권을 통일 독일의 국민연금제도로 이양할 것과 이양시기를 1991년 12월 31일로 할 것을

결정하였다. 또한 통일협약에서는 기지급액 보호규정을 명시하여 1995년 6월 30일까지는 통독 후 새로운 방식에 따라 산정된 연금액이 기존에 받던 것보다 적을 경우 규정에 따라 감소분만큼 보충해 주기로 하였다.

라. 연금이관법(Rentenüberleitungsgesetz: RÜG)

1991년 7월 25일 공포된 연금이관법의 제3조 ‘청구권 및 수급권 이행법(Anspruchs und Anwartschaftsüberführungsgesetz: AAÜG)’에서 특별 및 부가 연금제도의 처리 방안이 제시되었다. 이 법안이 발효되면서 특별 및 부가 연금은 1992년 1월 1일 국민연금으로 편입되었다. 구동독 특권층의 연금수급권을 제한하기 위해 적용되었던 방법은 일정 기준의 상한액까지만 임금을 계산하여 연금산정에 반영하는 것이었다. 동독의 특별 및 부가 연금급여는 서독의 국민연금에 편입되었으므로 서독 기준의 인정상한액까지만 연금산정에 반영하였다(Ruland, 2012, p.485). 특히 동독에서 높은 소득을 올리던 중앙당의 간부, 협동조합의 임원, 국영기업의 사장 등의 소득은 당시 동독의 평균소득 수준으로 삭감되어 연금산정에 반영되었다. 연금이관법에서도 전직 국가공안부 근로자(MfS)는 통독 후 연금 재산정 과정에서 당시 구동독 지역 평균소득의 70%만을 인정받았다.

1991년 8월 1일부터 즉시 발효되었던 청구권 및 수급권 이행법으로 가입자 연금의 상한액은 2,010마르크로, 미망인 연금의 상한액은 1,206마르크로 제한되었다. 특히 평균소득의 70% 수준으로 소득인정액이 삭감된 국가공안부 근로자의 경우 연금 지급액의 상한이 802마르크에 불과했다. 이 상한액은 민주적으로 선출된 동독의 입법기관에서 1990년 7월 1일에 결정한 해당 직역에 대한 연금 지급액의 상한인 990마르크보다 낮은 수준이었다(Maydell et al., 1996, pp.282-283). 또한 연금이관법에서는 통일협약에서 1995년 6월 30일까지로 정해졌던 기지급액보호(Besitzschutz) 원칙의 유효기간을 1993년 12월 31일로 앞당기기로 결정하였다(Seitz, 2003, p.7).

마. 연금이관보완법(Rentenüberleitungs-Ergänzungsgesetz: RÜ-ErgG)

1993년 6월 24일 연금이관보완법을 통해 1991년 8월 1일 결정되었던 연금지급액의 상한규정이 처음으로 완화되었다. 이는 구동독 특권층들의 계속된 이의제기의 결과였으

며, 이후 1996년 추가적인 완화조치로 이어졌다(Meinhardt, 2000, p.237). 1993년의 연금이관보완법(RÜ-ErgG)을 통해 연금이관법(RÜG)을 작업할 당시 적용했던 엄격한 규칙, 예를 들면 동일 이전 전체 근로자 평균임금의 1.4배를 초과하였던 구동독정권 관련자들의 연금산정 소득을 평균소득 수준으로 제한했던 규칙 등이 완화되었다. 또한 이 보완법을 통해 과거 동독 정권과 가까운 관계가 아니었던 직종, 특히 기술, 학문, 예술, 교육, 의료 분야에 종사하던 부가연금 가입자들의 연금 상한액이 2,700마르크로, 미망인은 1,620마르크로 상향조정되었다. 그러나 평균소득의 1.6배를 초과하는 소득에 대해서는 오히려 평균소득의 1.4배부터 평균소득(1.0배)까지 비례적으로 삭감하여 연금 산정에 반영하였다(Maydell et al., 1996, p.283). 이러한 고소득군에 있던 가입자 중에는 구동독 정권과 가까운 관계에 있던 것으로 분류된 사람들이 많았다. 즉 연금이관보완법을 통해서 정권과 가까운 관계에 있던 사람들의 연금은 대부분 상향 조정되지 않았다.

전반적으로 정권과 가까운 직종을 제외하고 구동독 특권층의 연금은 상향 조정되었는데 구체적인 변화는 다음과 같다(Maydell et al., 1996, p.284). 특별연금의 경우, 전체사례 중 84.1%에서 금액이 상향 조정되었으며, 재산정을 통해 1994년 7월 1일 기준 특별연금급여는 기존보다 270마르크 더 높아진 평균 1,490마르크로 조정되었다. 부가연금의 경우, 사회법전 6권의 307b조(§307b SGB VI)에 의해 새롭게 산정된 135,800건의 부가연금제도 급여는 평균 1,730 마르크(1994년 7월 1일 기준)로 평균 노령연금인 1,400마르크보다 330마르크 높아진 것으로 나타났다.

바. 1차 청구권 및 수급권 이행법의 개정법(1. AAÜG-Änderungsgesetz)

1996년에 들어서도 연금수급권을 개정하고자 하는 노력은 계속되었다. 연방사회법원의 결정으로 제정된 '1차 청구권 및 수급권 이행법의 개정법'에서는 제한되었던 연금상한액을 1997년 1월 1일부터 더 관대하게 조정하기로 결정하였다. 우선 소득인정 상한액을 평균소득으로 한정했던 대상자들을 '정권과 밀접한 관계를 가진 분야 중 최소한 '정부기관에서 중앙부처의 장을 지낸 사람들로만 제한하기로 하였다. 이는 앞으로 연금수급권에 대한 제한은 정치적인 책임을 가진 사람들로만 한정한다는 원칙을 제시한 것이었다(Maydell et al., 1996, p.284). 이외에도 통독 이후 삭감했던 유족연금도 더 확대된 기지금액 보호규정을 적용시켰다. 그러나 이번에도 전직 국가공안부(MfS) 직원에 대한

연금수급액은 인상되지 않았다(Seitz, 2003, p.7). 이러한 변화로 인해 특별 및 부가 연금 수급권자에 대한 지출이 크게 증가하였다.

사. 2차 청구권 및 수급권 이행법의 개정법(2. AAÜG-Änderungsgesetz)

연방헌법재판소는 1999년 4월 28일 네 차례의 판결을 통해 ‘청구권 및 수급권 이행법(AAÜG)’의 일부 조항들에 대한 헌법불합치 결정을 내렸다. 대표적인 결정사항은 동독 시절 취득한 연금의 청구권 및 수급권이 기본법 14조에 근거한 재산권 보호의 대상임을 명시한 판결이다. 따라서 입법기관은 2001년 6월 30일까지 헌법재판소의 판결 내용에 부합하는 새로운 규정을 만들어야 했고 그 결과 2차 개정법(2. AAÜG-Änderungsgesetz)이 제정되었다.

이러한 배경에서 제정된 2차 개정법은 다음과 같은 주요 내용을 담고 있다(Seitz, 2003, p.8). 첫째, 구동독의 정권과 가까운 분야 종사자에 대한 연금급여나 정권과 가까운 분야의 직업수행을 통해 얻은 근로소득의 제한규정을 취소하고, 둘째, 부가연금제도에서 정권과 가까운 분야의 직업군에 대한 임시 지급제한 규정을 삭제하며, 셋째, 1991년 12월 31일 연금이관법을 통해 국민연금으로 편입된 연금 급여를 관대한 방향으로 재산정하며, 넷째, 1995년 6월 30일 이전 연금개시된 수급권자에 한해 기지급액 보호규정을 확대하고 새 규정에 연동시키기로 하였다.

이외에도 구동독 특별 및 부가 연금제도의 급여산정과 관련된 개정이 있었다. 대표적으로는 구동독의 특별 및 부가 연금수급자들에 대한 연금산정에서 구동독의 일반 연금수급자들과 다르게 전 생애 소득이 사용되는 것에 대하여 헌법재판소에서 헌법불합치 결정이 내려졌다. 사회법전 6권 307b조에 따른 연금이관에서 일반 연금생활자들은 최종 20년 동안의 기여수준을 기준으로 연금산정을 하는 것과 비교해 특별 및 부가 연금 대상자들이 차별을 받는 것으로 판단한 것이다. 이 판결에 따라 특별 및 부가 연금수급자들도 전체 가입기간과 최종 20년 가입기간을 기준으로 각각 연금산정을 한 다음, 더 높은 것을 적용할 수 있도록 규정을 바꾸었다. 이외에도 연금 청구권과 수급권 이행법(AAÜG)에서도 연금지급액이 물가에 연동되도록 결정하였다. 헌법재판소는 고정적으로 정해진 연금지급액은 통일협약부터 시작된 수급권자의 재산권 지위를 과도하게 제한하는 것이므로 무효라고 판시한 것이다.

이와 같이 통독 직후의 특권층에 대한 연금 수급권 제한은 1993년 연금기관보완법을 기점으로 헌법재판소와 사회법원의 판결을 통해 상당히 완화되었다. 그러나 구동독 특권층의 연금수준에 대한 이의제기 및 소송이 연금수급권 제한으로 인한 '생활고'에서 비롯되었다고 보기는 어렵다. 동독의 특권층은 경제적 수준이 서독에 한참 미치지 못했던 동독 시절보다 통일된 독일에서 더 높은 연금급여를 지급받고 훨씬 높은 생활수준을 누리고 있음에도 불구하고 동독시절에 인정되던 '특권박탈'에 대한 불만을 이의제기와 소송을 통해 지속적으로 표출하고 있는 것이다.

동독에서 우대받던 특권층이 기대에 미치지 못하는 연금수준에 불만을 토로하지만 특권층 외의 구동독의 일반 연금수급자는 독일 통일의 최대 수혜자라고 할 수 있다. 이들의 연금은 서독의 국민연금제도에 편입된 이후 수차례에 걸쳐 상향 조정되었다. 무엇보다 연금기관 과정에서 의무보험의 적용을 받던 동독 가입자들의 동독시절 근로연수와 소득지위를 그대로 인정해 주었는데, 이는 서독에 비해 근로연수가 비교적 길었던 동독의 주민들에게 매우 유리한 조건이었다. 이후 연금지급액이 서독의 수준을 목표로 꾸준히 단계적으로 인상되는 과정을 거쳐 2016년 6월을 기준으로 동독의 연금가치는 서독의 94% 수준에 도달했고, 남은 격차를 줄이기 위해 정부는 계속된 노력을 보이고 있다(BMAS, 2016). 그럼에도 불구하고 아직까지 존재하는 신연방주(동독)와 구연방주(서독)의 경제력 및 임금격차로 인해 연금제도는 사회보장제도 중에서 유일하게 단일화하지 못하였다. 따라서 아직까지 완전히 해소되지 못한 동서독간의 연금격차와 특권층 연금지급에 소요되는 재정부담은 통독 26년차를 맞는 현재 독일의 과제로 남아있다. 아래의 <표 4>는 위에서 살펴본 통독 후 동독의 특별연금제도와 부가연금제도를 일반국민 대상의 사회보험과 비교하여 정리한 것이다.

표 4. 동독의 특별 및 부가 연금의 통독 이후 변화

구분	사회보험	특별연금	부가연금
대상	일반 생산직 및 사무직 근로자, 자영업자 등	국가공안부·국가안전처 직원, 경찰·소방관·형무소 집행관, 군인, 세관원	지식인, 예술가, 교사, 의사, 정당인 등
당시 성격	연금, 의료, 재해보장이 통합된 의무보험과 임의부가연금(FZR)으로 구성됨	사회보험을 대체함	사회보험을 보충함
통독 이후 변화	폐지 후 서독의 국민연금 제도로 편입	폐지 후 서독의 국민연금 제도로 편입 서독의 공무원연금으로 이관되지 않음	폐지 후 서독의 국민연금 제도로 편입 서독의 기업연금이나 공공기관 종사자의 부가연금으로 이관되지 않음
주요 특징	서독의 연금수준을 목표로 수 차례에 걸친 연금 인상 현재 동독의 연금가치는 서독의 연금가치에 비해 94% 수준	전직 국가공안부, 국가안전처 종사자의 연금수급권이 보다 제한됨	‘정권과 밀접한 관계를 가진’ 분야, 특히 중앙기관의 장인 경우 연금수급권이 보다 제한됨

자료: Kerschbaumer(2011, p.59, pp.176-177) 재구성

3. 연금 지급 관련 재정분담

통일협약에서는 특별 및 부가 연금의 지급과 관련하여 신연방주에 책임이 있음을 명시하였다. 정부가 연방연금보험공단에 지불하는 특별 및 부가 연금 관련 추가지출을 신연방주에서 직접 부담해야 한다는 것이다. 그러나 이 조항은 통독 후 신연방주의 체계가 제대로 정비되기도 전에 연금지급의 책임이 있음을 일반적으로 명문화한 것으로 부당하다는 비판을 받기도 하였다.

청구권 및 수급권 이행법(AAÜG) 15조에는 연금지급 관련 재정분담 원칙이 규정되어 있다. 또한 이행법 15조 4항에서는 신연방주에 인구수의 비례에 따라 부담 비용을 차등 할당할 것을 결정하였다. 연금지급과 관련하여 소요되는 행정비용도 같은 원칙에 따라 분담하도록 했다. 문제는 연방헌법재판소와 사회법원이 수차례에 걸쳐 통독 직후 제한되었던 연금수급권을 상당히 완화시키는 판결을 내리면서 연방정부와 구동독 주정부의 부담은 계속해서 늘어났다는 점이다(Seitz, 2006, p.42). 아래의 <표 5>는 그 중 신연방주의 가중된 부담을 반영하고 있다.

표 5. 청구권 및 수급권 이행법(AAÜG)에 따른 신연방주(동독)의 연금지출

(단위: 백만 유로, %)

구분	특별연금	부가연금	합계	특별보조금(Sonderbedarfs- bundesergänzungszuweisungen: SoBEZ)에서 차지하는 비율
1994	510	303	813	7.7
1995	519	702	1,221	11.6
1996	623	663	1,286	12.2
1997	710	703	1,413	13.4
1998	718	738	1,456	13.8
1999	730	829	1,559	14.8
2000	726	1,077	1,802	17.1
2001	769	1,436	2,205	20.9
2002	835	1,833	2,669	25.3

자료: Seitz(2003, p.12)

위의 표는 1994년부터 청구권 및 수급권 이행법에 따라 지급된 구동독 지역의 특별 및 부가 연금 지급액을 나타낸다. 연금 지급액은 1994년 8.1억 유로에서 계속 증가하여 2002년 27억 유로에 이르렀다. 주목할 점은 특별보조금(Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen: SoBEZ)에서 차지하는 특별 및 부가 연금지출 비율의 지속적인 증가로 인해 신연방주의 재정부담이 커지고 있다는 것이다. 구동독 특권층에 대한 연금지급액은 특별보조금에서 차지하는 비율이 1994년 7.7%에서 2002년 25%까지 증가하였다. 이는 연대협약에 의한 이전지급액 중 갈수록 더 적은 금액만이 동독 재건과 관련된 투자에 사용된다는 것을 의미한다(Seitz, 2003, pp.12-13).

제 1차 연대협약에 따르면 서독에서 동독으로의 이전지출인 특별보조금은 세 가지 목적으로 사용될 수 있었다. 첫째, 지방정부의 재정안정, 둘째, 동서독의 인프라 차이 해소, 셋째, 분단으로 인한 추가부담관련 지출이다(Seitz, 2003, p.13). 특별 및 부가 연금지출은 이 중 세 번째 근거로 특별보조금에서 충당하는 것이 허용되었다. 그러나 이와 관련해 동독의 재건 및 투자에 대한 지출이라는 재정의 원래 목적과 달리 다른 목적으로 전용되는 것에 대한 비판이 제기되었다. 따라서 2001년 의결된 연대협약지속을 위한 법(Solidarpaktfortführungsgesetz)에서는 특별보조금의 용도로 '분단으로 인한 추가부담관련 지출' 항목이 삭제되었고, 그 결과 2005년부터 특별 및 부가 연금에 대한

지출은 각 연방주의 일반 지방재정을 통해 지급하게 되었다. 이에 신연방주들은 특별 및 부가 연금지급으로 인한 높은 재정부담을 호소하며 연방재정부와 계속해서 협상하였다. 낮은 인구밀도와 빈약한 산업기반을 가지고 있는 신연방주는 서독으로의 인구이탈이 장기화되면서 당시 더욱 심한 세수부족에 시달리고 있었기 때문이다. 이와 관련하여 2차 연대협약의 간접 이전비 협상에서 2006년 12월 1일 합의된 내용은 당시 1/3 수준이었던 특별 및 부가연금 지급 관련 연방정부의 분담분을 2010년까지 매년 단계적으로 높여 2010년부터는 연방정부가 40%, 신연방 주 정부는 60%를 부담한다는 것이었다 (Deubel, 2013, p.44). 이 합의는 지방재정의 안정화를 도모하면서도 특별보조금을 본래 취지에 맞게 지출하기 위함이었다. 합의대로 연방정부는 부담비율을 높여 2010년부터 현재까지 청구권 및 수급권 이행법(AAÜG)에서 규정한 특별 및 부가 연금지급 및 관련 부대비용의 40%를 연방연금보험공단에 상환하고 있다. 가장 최근의 특별 및 부가 연금제도와 관련된 연방정부와 신연방주의 예산을 살펴보면 다음의 <표 6>과 같다.

표 6. 특별연금과 부가연금에 대한 신연방주와 연방정부의 예산

(단위: 10억 유로)

구분	2014		2015		2016		2017	
	특별 연금	부가 연금	특별 연금	부가 연금	특별 연금	부가 연금	특별 연금	부가 연금
신연방주(동독)	0.9	1.8	0.8	1.8	0.9	1.8	0.9	1.9
연방정부	1.8	3.1	1.8	3.1	1.8	3.1	1.9	3.3
총합계	2.7	4.9	2.6	4.9	2.7	4.9	2.8	5.2

자료: Bundesministerium der Finanzen(2013, 2014, 2015, 2016)

위와 같이 2014년부터 2017년까지 신연방 소속 주정부와 연방정부의 특별 및 부가 연금에 소요되는 지출은 큰 변동 없이 유지되고 있다. 가장 최근인 2017년 신연방주들은 특별연금과 부가연금에 각각 9억, 19억 유로를 지출할 것으로 예상되며, 연방정부는 특별연금과 부가연금에 각각 19억, 33억 유로 지출을 계획하고 있다.

물론 특별 및 부가 연금에 대한 연방정부와 신연방주의 부담은 통일과정에서 생긴 추가지출의 일부로서 통일 후 시간이 경과할수록 차츰 줄어들 것으로 예상된다. 무엇보다 특별 및 부가 연금제도는 통독 이후 이미 폐지되어 국민연금에 편입되었으므로 더 이상 신규진입자가 없으며 현재 관련 연금수급자의 상당수가 고령이다. 그럼에도 불구하고

하고 2000년대에 들어서도 경험했듯이 헌법재판소나 사회법원의 판결로 예상치 못한 추가지출이 발생할 수 있으며 이를 부담해야 하는 신연방주들의 경우 아직도 재정자립도가 낮으므로 동독의 특권층에 대한 연금지출은 계속해서 지방재정에 큰 부담이 될 전망이다.

IV. 통일 이후 북한 특권층 연금제도의 통합 시나리오 및 방향

1. 북한의 노후소득보장 체계 및 공로자연금

북한의 특별 및 부가 연금제도를 이해하기 위해서는 북한의 연금제도를 포함한 노후소득보장 관련 법률과 조치들을 거시적으로 통찰할 필요가 있다. 법률 및 조치의 제정 순서로 볼 때 사회보험법(1946), 조선인민군대전사 및 하사관들의 부양가족 원호에 관한 결정서(1946), 사회주의 헌법(1948, 1972, 1992, 1998, 2009, 2010, 2012, 2013), 국가 사회보장에 관하여(1951), 제대 군인 및 영예전사자들의 직업 알선과 취업조건을 보장할 데 대하여(1953), 전쟁장병·빨치산·애국열사유자녀학원 설치(1951), 영예군인학교 설치(1951), 국가 공로자에 대한 사회보장규정 승인에 대하여(1956), 사회주의 노동법(1978), 협동농민들에게 사회보장제를 실시할 데 대하여(1985), 보험법(1995), 장애자보호법(2003), 국가예산수입법(2005), 년로자보호법(2007), 사회보장법(2008) 등이라고 할 수 있다.

북한의 연금실태를 보면, 북한이탈주민 인터뷰들을 통해 확인되듯이 1990년대 초반부터 서서히 제도시행의 어려움을 겪어 왔고 부분적으로만 작동되는 것으로 알려지고 있다. 경제사정에 따라, 직종에 따라, 지역에 따라 연금제도가 운영되기도 하고 운영되지 않기도 한다. 요컨대 “계획이 작동되는 곳에서만 연금제도가 운영된다”고 할 수 있다.

통일 이후 북한 특권층 연금제도의 통합 방향을 도출하기 위해서는 기본적으로 북한 노후소득보장 체계를 이해할 필요가 있다. 북한의 노후소득보장 체계는 총 3개의 층으로 구분할 수 있다. 0층으로서 배급제가 존재하지만 현금성 급여가 아니므로 제외한다면, 1층으로서 년로연금, 3층으로서 인체보험, 4층으로서 근로소득으로 구분할 수 있다.

다층노후소득보장 체계에서 2층의 본질적 특성상 퇴직연금 또는 준강제적 개인계좌제도가 없기 때문에 2층은 부재하다고 할 수 있다. 이러한 북한 노후소득보장체계의 구성 근거는 다음의 법률들로 뒷받침될 수 있다.

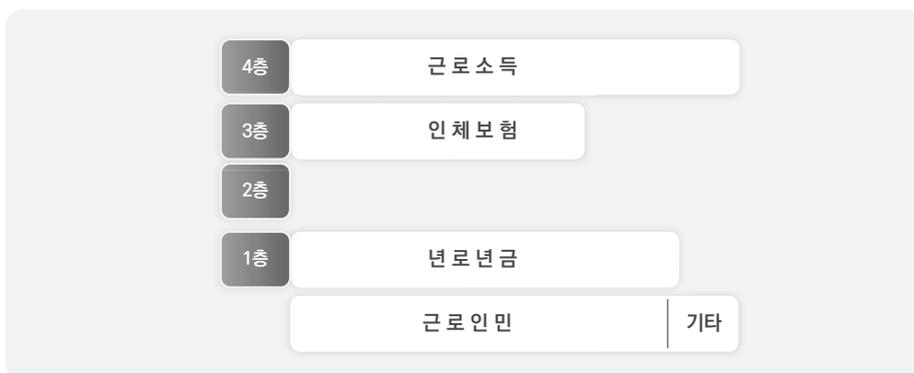
첫째, 1층으로서 연로년금은 북한 노인들의 노후소득을 보장하는 대표적인 제도로써 1946년 사회보험법 및 2007년 제정된 조선민주주의인민공화국 연로자보호법에 잘 드러나 있다. 이 중 최근에 제정된 연로자보호법은 남한의 노인복지법에 대응된다고 할 수 있다. 이 법의 제14조 ‘연금, 보조금보장에 따르면(장명봉, 2015), “년로자는 국가로부터 연로년금과 여러가지 형태의 보조금을 받는다”라고 규정하고 있다.

둘째, 2층으로서 인체보험은 1995년 제정된 보험법에 잘 드러나 있다. 이 법의 제3조 ‘보험의 종류’에 따르면(장명봉, 2015), “보험은 보험대상에 따라 인체보험과 재산보험으로 나눈다. 인체보험에는 생명보험, 불상사보험, 어린이보험, 려객보험 같은 것이 속하며 재산보험에는 화재보험, 해상보험, 농업보험, 기술보험, 자동차보험, 신용보험, 배상책임보험 같은 것이 속한다”라고 하여 개인을 위한 인체보험이 존재함을 알 수 있다. 또한 제8조 법의 적용제한에 따르면(장명봉, 2015), “이 법은 국가의 시책으로 실시하는 사회보험에는 적용하지 않는다”라고 규정하여 국가사회보험과 명백히 구분된 사적영역의 보험이라고 이해할 수 있다. 인체보험과 관련하여 북한이탈주민 인터뷰를 통해서 확인할 수 있는 내용은 보험금 또는 보험보상금이 연금 형태가 아니며 일정 기간 동안 위험이 발생하지 않으면 되돌려주는 저축성격의 일시금이라는 것이다. 북한의 경제사전에도 인체보험은 “보험기간이 끝나는 경우에 보험계약자에게 보험금의 전부를 지불해주는것만큼 그것은 장기저축의 성격을 가진다”고 규정하고 있다(사회과학출판사, 1985, p.205)

셋째, 4층으로서 근로소득이 있다. 연로자보호법 제33조에 따르면(장명봉, 2015), “해당 기관, 기업소, 단체는 지식있고 능력있는 년로자가 계속 근무하려 할 경우 필요에 따라 알맞은 직종에서 일하도록 할 수 있다. 이 경우 년로자의 사업조건을 책임적으로 보장하여야 한다”라고 규정하고 있다. 1990년 소련의 해체 및 동유럽 국가들의 체제전환, 연이은 자연재해와 김일성 사망 이후 고난의 행군, 7.2 경제관리개선조치 이후 장마당의 형성 등으로 국가책임의 복지체제가 개인책임을 강화하는 방향으로 변화하면서 북한 노인들은 은퇴 이후에도 근로활동을 통해 생계를 유지하고 있다. 공적연금의 급여 적절성을 보장받지 못하는 상황에서 근로소득이 중요한 생계유지의 수단으로 부상하고

있다는 점에 주목할 필요가 있다. 이상의 내용을 바탕으로 북한의 노후소득보장 체계는 다음의 그림과 같다.

그림 1. 북한 노후소득보장 체계



주: 1) 소득보장이므로 0층 역할의 배급제는 제외함
 2) 퇴직연금 또는 강제적 사적연금의 역할을 하는 제도가 부재하므로, 자본주의 국가들과의 시각적 비교의 편의상 북한의 2층 제도를 공란으로 둠

북한의 사회보장제도는 근로인민을 대상으로 한 국가사회보험과 비근로인민을 대상으로 한 국가사회보장으로 구분된다. 이 중 국가공로자는 비근로인민이므로 국가사회보장 제도 하에 있다고 할 수 있다. 북한에서는 “사회보장에 의한 연금 및 보조금에는 공로있는 사람에게 주는 연금, 나이많은 사람들에게 주는 년로연금, 불구자에게 주는 노동능력상실연금과 유가족연금, 인민군후방가족원호보조금 등이 있다”고 규정하고 있다(사회과학출판사, 1985b, p.189). 또한 “공로있는 사람에게 주는 연금은 나이 많거나 (남자는 60살, 여자는 55살) 불구 등으로 쉬고있는 국가공로자에게 그의 공로정도에 따라 주는 특혜로서 일반년로연금보다 그 적용비율이 높다”(사회과학출판사, 1985b, p.189)고 규정하고 있다.

국가공로자들을 위한 우대원칙은 각종 법률에 명시되어 있다. 대표적으로 사회주의 헌법 제76조에 따르면, “혁명투사, 혁명렬사가족, 애국렬사가족, 인민군후방가족, 영예군인은 국가와 사회의 특별한 보호를 받는다”고 규정되어 있다. 또한 사회보장법 제4조 ‘우대원칙’에 따르면, “국가는 조국과 인민을 위하여 공로를 세운 혁명투사, 혁명렬사가족, 애국렬사가족, 사회주의애국희생자가족, 영웅, 전쟁로병, 영예군인들을 사회적으로

우대하도록 한다”고 규정되어 있다. 이상의 법조항에 기초할 때, 북한은 노후소득보장 정책에서 국가공로자들을 위한 우대 조치들을 시행하고 있다고 해석할 수 있다.

‘적용비율’이라는 급여 규정 이외에 국가공로자들의 적용범위, 재정, 전달체계가 구체적으로 명시되지 않고 있어서 북한의 공로자연금은 특별연금제도가 아니라고 할 수 있다. 공로자연금은 통합된 연금체계 내에서 공훈에 따라 급여산식만 달리 적용되는 ‘급여종류’ 중의 하나로 이해할 수 있다. 공로자연금의 대상은 국가공로자이며, 곧 공로를 세운 근로인민이라고 할 수 있다. 구체적으로는 헌법과 사회보장법에 규정되어 있듯이, 혁명투사, 혁명렬사가족, 애국렬사가족, 사회주의애국회생자가족, 영웅, 전쟁로병, 영예군인들이라고 할 수 있다. 영웅이라는 것은 나라에 특출한 공로를 세운 공화국 영웅과 일을 잘 하여 칭호를 받은 노력영웅이 대표적 영웅들이라고 할 수 있다. 공로자연금도 상위순서에 따라 차등이 있는데 김일성 훈장, 김일성 표창, 김정일 훈장, 김정일 표창, 공화국영웅, 로력영웅, 국기훈장 1급, 국기훈장 2급과 공로메달 2개, 국기훈장 3급과 공로메달 4개가 있을 경우 국가공로자가 되어 공로자연금을 받을 수 있다. 대부분의 당, 정, 군 엘리트들이 국가공로자가 될 것으로 추정되며 과학자, 예술인, 체육인들의 경우도 대표적인 공로자연금의 대상이라고 추정할 수 있다. 동독의 경우, 4개의 특별연금제도, 27개의 부가연금제도로 구분하여 확인될 수 있으나 북한의 공로자연금은 특별연금제도로 명확히 규정되어 있지 않기 때문에 통합연금제도 내의 급여종류 중의 하나로 이해할 수 있다. 법령과 기존 인터뷰를 통해 특권층을 위한 ‘공로자연금’이라는 제도가 존재하는 것은 확실하므로 이 제도가 북한의 특권층 연금제도라고 할 수 있다. 이상의 공로자연금의 이해에 기초하여 통일 이후 북한 공로자연금의 통합 시나리오 및 방향을 모색을 하고자 한다.

2. 통일 이후 북한 특권층 연금제도의 통합 시나리오 및 방향

가. 시나리오 1: 권리계승형

북한의 공로자연금을 남한의 공무원연금으로 통합하는 것이다. 북한에는 공무원연금 제도가 존재하지 않지만, 국가공로자들은 당, 정, 군 관료 엘리트들이므로 실질적으로 공무원 또는 군인의 역할을 해왔기 때문에 남한의 공무원연금 및 군인연금으로 통합한

다는 시나리오이다. 독일연금통합 논의에서 통합원칙(Eingliederungsprinzip)이라는 취지에 제안되었던 방법처럼 북한의 국가공로자들이 남한에서 직업생활을 했다고 가정하고 보장하는 것이다. 그 외 모든 근로연금 가입자 및 수급자는 국민연금으로 통합하는 것이다. 대표적으로는 과거 노동기간을 보험료 납부기간으로 인정하고 과거 북한의 소득수준을 화폐통합 비율에 기초하여 재산정하여 인정하는 것이다. 급여수준은 화폐교환 비율과 연동되어 결정될 수 있다.

권리계승형의 장점은 첫째, 북한의 협상엘리트로부터의 합의도출이 용이하다. 둘째, 빠른 속도로 체제전환 및 통일 충격을 최소화할 수 있다. 셋째, 북한출신이 이등국민이 아니라 평등한 대우를 받음으로써 체제통합 달성에 기여할 수 있다.

권리계승형의 단점은 첫째, 높은 비용부담이다. 둘째, 북한 노인의 노후생활을 남한 국민이 책임지는 것에 대한 반감이 고조될 수 있다. 셋째, 북한체제의 엘리트들을 청산하지 않고 정권유지 가담자의 수급권을 보장해 준다는 측면에서 새 체제에서 노멘클라투라의 득세를 초래할 수 있다. 넷째, 실질적으로 소득 및 급여 자료 파악이 어려우며, 파악하더라도 신뢰성이 낮을 수 있다.

나. 시나리오 2: 절충형(독일방식)

북한의 근로자연금을 남한의 국민연금으로 통합하는 것이다. 그 외 모든 근로연금 가입자 및 수급자도 국민연금으로 통합하는 것이다. 독일이 실제 시행했던 모델이다. 요컨대 동독의 특별 및 부가 연금제도를 서독의 공적연금제도에서 흡수했던 방식을 차용하는 것이다. 대표적으로는 과거 노동기간을 보험료 납부기간으로 인정하되 북한에서의 직종(국가안전보위부 등)에 따라 일정한 제한을 두는 것이다. 다만 남한이 본격적으로 제도가 시행된 1988년부터 가입기간을 산정해야 형평적일 것이다. 과거 북한의 소득수준을 화폐통합 비율에 기초하여 재산정하여 제한적으로 인정하는 방식이다.

절충형(독일방식)의 장점은 첫째, 북한과 남한의 일정한 양보를 통해 타협하기 쉬워 실현가능성이 높다. 둘째, 협상 파트너인 북한 엘리트들의 수급권이 최소한 박탈되지 않기 때문에 원활한 협상이 될 공산이 크다. 셋째, 남한의 특수직역연금제도의 개혁이 필요한 상황에서 단일한 연금제도로 발전하는데 기여할 수 있다.

절충형(독일방식)의 단점은 첫째, 독일 사례에서 나타나듯이 끊임없는 이의제기와 소

송이 난립할 수 있으며 그만큼 사회적 비용이 초래될 수 있다. 둘째, ‘정권과 밀접하게 관계된 행위를 어떻게 구별할 것인가, 연금수급권이 사회적 처벌을 목적으로 설계된 것인가에 대한 근본적 문제제기가 재현될 것이다. 셋째, 절충형도 북한 노인의 연금지출을 남한 국민이 일정하게 책임져야 하므로 반감이 고조될 수 있다. 넷째, 북한 엘리트에 대한 과거청산이 미비하다는 점이다. 다섯째, 실질적으로 소득 및 급여 자료가 부족하여 통합 시 급여산정의 어려움이 있다.

다. 시나리오 3: 과거청산형

북한의 공로자연금제도를 완전히 불인정하고 대체하는 제도없이 완전히 폐지하는 것이다. 통일 시점부터 북한 인민들은 남한의 국민연금제도에 처음부터 가입하는 것이다. 현재 남한에서 북한이탈주민에게 적용하는 것처럼 북한에서의 지위를 불인정하는 방식이라고 할 수 있다. 그 외 모든 년로연금 가입자 및 수급자도 국민연금제도 가입부터 새로 시작하는 모델이다. 과거의 소득수준, 기여기간, 급여수준 등을 모두 불인정하는 방식이다. 요컨대 zero-based perspectives이라고 할 수 있다. 물론 현재 북한이탈주민에 대한 5년 가입 특례조항을 적용하는 것을 고려할 수 있을 것이다. 한시적 분리운영으로 북한이 어느 정도까지 경제수준이 성장할 때까지 남한의 기초연금제도를 통해 보장하는 것이다. 물론 모든 시나리오에 기초연금제도 보장은 있어야 하지만 과거청산형에서는 기초연금제도가 주요 노후소득보장 제도가 되는 것이다.

과거청산형의 장점은 첫째, 추가적인 자원소요가 없다. 둘째, 남한 국민들의 재정책임을 최소화할 수 있으므로 남한 국민들의 일정한 지지를 확보할 수 있다. 셋째, 공화국에 복무했던 당-정-군 엘리트들의 특권적 지위를 박탈함으로써 북한의 충성계층을 약화시킬 수 있다. 넷째, 소득 및 급여 자료 파악이라는 실제적 노력이 필요없다는 점이다.

과거청산형의 단점은 절충형의 단점과 대동소이하다. 첫째, 이의제기와 소송 난립으로 사회적 비용이 초래될 수 있다. 둘째, ‘정권과 밀접하게 관계된 행위를 어떻게 구별할 것인가, 연금수급권이 사회적 처벌을 목적으로 설계된 것인가에 대한 문제제기에 직면할 것이다. 셋째, 동독 측 협상자로 나선 당사자들 자신들의 문제이기도 했기에 합의에 이르지 못했던 것처럼 북한 엘리트들의 반대로 결론에 도달하기 어렵다. 넷째, 대량의 공공부조 대상자를 양산함으로써 노인빈곤문제가 심화될 것이다. 다섯째, 특정계층인구

에 대한 차별과 배제는 진정한 통합이 될 수 없다는 비판에 직면할 것이다. 여섯째, 체제전환국의 경험을 볼 때, 연금제도가 부재하다는 것은 현실적으로 복지국가의 불가역성 논의와 배치되므로 실현가능성이 낮다.

이상의 통일 이후 북한 특권층 연금제도 통합 시나리오를 종합적으로 비교할 때, 절충형(독일방식)이 가장 적합한 통합방향이라고 할 수 있다. 남한 주도의 평화적이며 급진적 방식의 통일이라 할지라도 북한 엘리트와의 긴밀한 협상 및 북한 주민들의 지지 속에서 정치, 경제, 사회통합이 이루어지므로 연금통합도 협상과 지지를 전제로 한다면 절충형 방식이 현실가능성 측면에서 적합하다고 할 수 있다.

절충형 방식의 경우, 북한의 공로자연금을 폐지하여 남한의 국민연금제도로 편입한 후, 제도설계는 기초연금 + 국민연금의 이중체제로 구성하는 방식을 전략적으로 준비할 필요가 있다. 특히 1988년 이후의 가입기간과 화폐통합 비율에 기초하여 소득수준을 재산정하여 연금수준에 반영할 계획을 준비해야 할 것이다. 이러한 방식은 타협이 용이하여 실현가능성이 가장 높다고 할 수 있지만 독일처럼 재산권(연금수급권)에 대한 이의제기와 소송의 난립할 수 있으므로 이에 대한 대비도 동시에 갖추어야 할 것이다.

표 7. 통일 이후 북한 특권층 연금제도의 통합 시나리오 비교

구분	권리계승형	절충형(독일방식)	과거청산형
제도 설계	기초연금 + 공무원연금, 군인연금	기초연금 + 국민연금	기초연금
방식	폐지 후 공무원연금제도, 군인연금제도로 편입	폐지 후 국민연금제도로 편입	폐지
주요 특징	- 과거 노동기간을 보험료 납부기간으로 인정 - 과거 북한의 소득수준을 화폐통합 비율에 기초하여 재산정하여 인정	- 과거 노동기간을 보험료 납부기간으로 인정하되 북한에서의 직종(국가안전보위부 등)에 따라 일정한 제한 - 과거 북한의 소득수준을 화폐통합 비율에 기초하여 재산정하여 제한적으로 인정 - 1988년부터 가입기간을 산정	- 과거의 소득수준, 기여기간, 급여수준 등을 모두 불인정 - 국민연금제도 가입부터 새로 시작하는 모델 - 현재 남한에서 북한이탈주민에게 적용하는 zero-based perspectives

구분	권리계승형	절충형(독일방식)	과거청산형
장점	<ul style="list-style-type: none"> - 북한의 협상엘리트 합의도출 용이 - 빠른 속도로 체제전환 추진 및 통일 충격 최소화 - 이등국민이 아닌 평등대우를 통해 체제통합 달성에 기여 	<ul style="list-style-type: none"> - 타협이 용이하여 실현가능성 높음 - 협상 파트너인 북한 엘리트들의 수급권이 최소한 박탈되지 않기 때문에 원활한 협상 가능 - 남한의 특수지역연금제도의 개혁이 필요한 상황에서 단일한 연금제도 발전에 기여 	<ul style="list-style-type: none"> - 추가적인 재원소요가 없음 - 남한 국민들의 재정책임 최소화로 일정한 지지 확보 - 당-정-군 엘리트들의 특권적 지위 박탈로 충성계층 약화 - 소득 및 급여 자료 파악이라는 실제적 노력 불필요
단점	<ul style="list-style-type: none"> - 높은 비용부담 - 북한 노인의 노후생활을 남한 국민이 책임지는 것에 대한 반감 고조 - 정권유지 가담자의 수급권 보장과 새 체제에서 노멘클라투라의 득세 - 실질적으로 소득 및 급여 자료 파악이 어려우며, 파악하더라도 신뢰성 문제 제기 	<ul style="list-style-type: none"> - 이의제기와 소송의 난립으로 인한 사회적 비용 초래 - 정권과 밀접하게 관계된 행위를 어떻게 구별하며, 연금 수급권이 사회적 처벌을 목적으로 설계된 것인가에 대한 근본적 문제제기 재현 - 북한 노인의 노후생활을 남한 국민이 책임지는 것에 대한 일정한 반감 - 북한 엘리트에 대한 과거청산 미비 - 실질적으로 소득 및 급여 자료 부족으로 급여산정의 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> - 이의제기와 소송의 난립으로 인한 사회적 비용 초래 - 정권과 밀접하게 관계된 행위를 어떻게 구별하며, 연금 수급권이 사회적 처벌을 목적으로 설계된 것인가에 대한 근본적 문제제기 재현 - 북한 엘리트들의 반대로 결론 도출 어려움 - 대량의 공공부조 대상자 양산으로 노인빈곤문제 심화 - 특정계층에 대한 차별과 배제는 진정한 통합이 될 수 없다는 비판 - 복지국가의 불가역성 논의와 배치됨
채택	수용 불가	수용 가능	수용 불가

V. 결론 및 함의

본 연구의 목적은 동독의 특별 및 부가 연금제도가 통일 이후 어떻게 변화되었는가를 역사적으로 이해함으로써 통일 이후 북한 특권층 연금제도의 통합 시나리오 및 방향을 도출하는 것이었다. 이러한 연구목적 달성을 위해 먼저 구동독의 특별 및 부가 연금제도가 통일 이후 어떠한 변천과정을 거쳐 왔는지를 주요 법령에 기초하여 분석하였다. 구체적으로는 통일 이후 동독의 특별 및 부가 연금수급권에 영향을 준 주요 협약과 법률인

국가협약, 연금조정법, 통일협약, 연금이관법의 청구권 및 수급권 이행법, 연금이관보완법, 청구권 및 수급권 이행법 개정 및 보완을 위한 제 1차 법령, 청구권 및 수급권 이행법 개정 및 보완을 위한 제 2차 법령을 분석하였다. 다음으로 북한 노후소득보장 체계 및 공로자연금제도를 개관하고, 연금통합 시나리오를 분류한 뒤 통일 이후 북한 공로자연금제도의 통합 방향을 도출하였다.

주요 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 동독 시대 4개의 특별연금제도와 61종의 부가연금제도는 통일과 함께 폐지되어 서독의 국민연금보험에 편입되었다. 완전한 권리계승도 아니고 완전한 과거청산도 아닌 일정한 지점에서 타협을 시도한 통합방식이라고 할 수 있다. 둘째, 통일 초기에 동독 특권층들의 수급권은 제한적으로 인정되었으나 이후 연방헌법재판소와 연방사회법원의 판결을 통해 해당 제한은 완화되었다. 통일 초기 특별 및 부가 연금제도의 수급권을 소득상한선의 방식으로 일정하게 제한하였고 정권과 밀접한 관계에 있는 직업군들의 연금수급권은 상대적으로 엄격하게 적용받았다. 이후 구동독 시절의 재산권인 연금수급권에 대한 지속적인 이의제기와 소송 결과, 구동독 특권층에 대한 권리제한은 법률적 판단에 기초하여 완화되어 왔다고 평가할 수 있다. 셋째, 북한에는 공로자연금제도가 존재하며 이 제도가 특권층을 위한 연금제도라고 규정할 수 있다. 북한의 노후소득보장 체계는 1층의 년로연금, 3층의 인체보험, 4층의 근로활동으로 구성할 수 있다. 이 중 공로자연금은 1층에 속하는 제도로써 통합된 연금체계 내에 급여산식만 달리 적용되는 급여종류 중의 하나로 이해할 수 있다. 넷째, 통일 이후 북한 특권층 연금제도의 통합 시나리오는 권리계승형, 절충형(독일방식), 과거청산형으로 구분할 수 있는데, 절충형이 가장 적합한 연금통합 방식이라고 할 수 있다. 남한 주도의 평화적이며 급진적 방식의 통일이라 할지라도 통일은 남과 북의 협상에 기초하여 진전될 수 있으므로 일정한 양보와 이해가 필요하다고 할 수 있다. 북한 엘리트 및 인민들과의 밀접한 연계 속에서 정치, 경제, 사회통합이 이루어지므로 연금통합도 협상을 전제로 한다면 절충형이 현실가능성 측면에서 가장 높다고 할 수 있다.

절충형을 채택할 경우 연금통합의 기본 방향은 북한의 공로자연금을 폐지하고 남한의 국민연금제도로 편입하는 것이며, 기본적 제도설계는 기초연금 + 국민연금의 이중체제로 구성하는 것이다. 특히 남한과의 형평성 차원에서 1988년 이후의 가입기간과 화폐통합 비율에 기초하여 소득수준을 재산정하여 연금수준에 반영한다는 원칙이 필요하다. 절충형은 타협이 용이하여 실현가능성이 가장 높다고 할 수 있다. 그러나 독일의 특권층

연금이관 과정에서 나타났듯이 재산권(연금수급권)에 대한 이의제기와 소송의 난립으로 사회적 비용이 초래될 수 있으므로 이에 대한 대비가 요청된다. 특히 '정권과 밀접하게 관계된 행위를 어떻게 구별할 것인가, 연금수급권이 사회적 처벌을 목적으로 설계된 것인가에 대한 근본적 문제제기가 재현될 수 있으므로, 이에 대한 학술적 논의도 동시에 갖추어가야 할 필요가 있다.

본 연구의 주요 함의는 다음과 같다. 첫째, 연금제도가 내재하고 있는 고유 속성인 소득재분배를 통한 사회통합 기능은 통일국가 건설에서 중추적 기능을 할 것이다. 특히 본 연구에서 가정하는 통일은 남한주도이므로 북한의 체제전환을 동반한다. 북한에서도 동구 국가들이 경험하였던 체제전환 충격(transitional shock)이 발생한다는 것이다. 독일은 연금통합을 통해 사회통합에 기여해 왔다고 평가할 수 있다. 통일한반도에서도 연금통합이 사회통합에 핵심적 역할을 할 수 있도록 남한 연금제도를 튼튼히 구축할 필요가 있다.

둘째, 어떤 탈사회주의 체제전환국도 연금수급권을 박탈하거나 연금수준을 대폭 삭감하지 못했다는 역사적 사실에 주목할 필요가 있다. 탈사회주의 이후 체제전환국들은 복지수준을 삭감하지 못하고 복지지출을 늘릴 수밖에 없었다(민기채, 유현경, 2016, p.155). 그것은 복지국가의 불가역성, 사회주의 향수(red nostalgia), 새로운 체제에 대한 희망적 사고가 결합되어 나타났다고 할 수 있다. 동독의 특권층뿐만 아니라 일반 국민들의 연금수준은 구동독 시대와 비교할 때 지속적으로 상승하였다. 북한 주민의 연금수급권을 완전히 박탈하거나 연금을 통해 주민통제의 수단으로 이용한다는 것은 실현되기 어렵다고 할 수 있다.

셋째, 북한의 연금실태를 정확히 파악하는 것이 중요하다. 통일은 고도의 전략과 전술에 근거해야 한다. 재정적 지속가능성도 고려해야 하며, 민심이 이반되지 않도록 해야 하며, 남한 주도의 통일일지라도 북한엘리트와의 협상 및 북한주민의 지지도 필요하다. 전략과 전술을 마련하기 위해서는 북한을 '있는 그대로' 정확히 파악하는 것이 중요하다. 이러한 이해에 기초할 때만이 통일전략과 통일전술뿐만 아니라 연금통합전략과 연금통합전술도 마련할 수 있는 것이다. 연금통합 관련 후속연구를 위한 제언은 첫째도, 둘째도, 셋째도 북한의 연금실태를 정확히 파악하는 것이다.

민기채는 서울대학교에서 사회복지학 박사학위를 받았으며, 현재 국민연금연구원에서 부연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 통일, 복지국가, 연금이며, 현재 통일연금제도, 북한 사회보장제도 및 체제전환국 복지국가 등을 연구하고 있다.

(E-mail: minkichae@hanmail.net)

주보혜는 서울대학교에서 사회복지학 석사학위를 받았으며, 현재 독일 도르트문트 공과대학교에서 사회노년학 전공으로 박사논문을 준비 중이다. 주요 관심분야는 노인주거, 노인장기요양보험, 독일 사회보장제도이며, 현재 독일의 노인주거정책을 연구하고 있다.

(E-mail: bohye.joo@gmail.com)

참고문헌

- 김원섭. (2014). 독일 연금 통합의 전개과정 평가. 김원섭, 이철수, 민기채(2014). 통일연
금연구 I. 서울: 국민연금연구원.
- 민기채. (2014a). 체제전환국 복지국가에 관한 비교사회정책 연구: 발전요인, 발전단계, 그리
고 체제성격을 중심으로. 박사학위논문, 서울대학교.
- 민기채. (2014b). 북한 복지체제의 성격 변화에 관한 연구. 김일성, 김정일, 김정은 시대
비교 사회정책연합학술대회 발표집. 서울: 2016 사회정책연합공동학술대회조직위
원회. pp.866-902.
- 민기채, 유현경. (2016). 주요 탈사회주의 체제전환국들의 경제사회적 성과 비교. 동유럽
발칸연구, 40(2), pp.129-160.
- 노용환, 연하청. (1997). 북한의 주민 생활보장정책 평가: 국가배급제도를 중심으로. 서울:
한국보건사회연구원.
- 백진현. (2000). 남북한 연금제도의 통합방안. 산경연구, 7(1), pp.155-182.
- 문형표, 이지혜. (2013). 남북한 통일 시 연금통합방안에 관한 연구. KDI 북한경제리뷰.
사회과학출판사. (1985). 경제사전 1. 평양: 사회과학출판사.
- 우해봉, 백화중, 이지은, 노용환. (2011). 남북한 통일과 노후소득보장제도 운영의 기본 방향.
서울: 국민연금연구원
- 이용하, 신동진. (2001). 독일연금 통합과정과 한반도 통일 시나리오 분석. 서울: 국민연금연
구원
- 이용하, 이정우. (2002). 통일시 남북한 연금제도의 통합방안. 서울: 국민연금연구원.
- 이철수, 민기채. (2014). 독일 연금 통합의 전개과정 평가. 김원섭, 이철수, 민기채(2014).
통일연금연구 I. 서울: 국민연금연구원.
- 이철수, 이윤진. (2016). 통일독일의 공적연금 '통합 과정' 분석: 제도적 관점을 중심으로.
북한연구학회, 북한연구학회 하계학술대회 발표논문집. 서울: 북한연구학회. pp.211-234.
- 장명봉(2015). 2015 최신 북한법령집. 서울: 북한법연구회.
- BMAS. (2016). *Übersicht über das Sozialrecht 2016/2017*. Berlin: BMAS.
- Bundesministerium der Finanzen. (2013-2016). *Finanzbericht 2014, 2015, 2016, 2017*.

Berlin: BMF.

- Deubel, I. (2013). *Strategische Ausrichtung des Landeshaushaltes von Sachsen-Anhalt*. Update 2013. Retrived from http://www.mf.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MF/Dokumente/mipla/deubel- Gutachten.pdf.
- Hoffmann, D. (1999). Rentenversicherung und SED-Rentenpolitik in den achtziger Jahren. In Eberhard Kuhrt, Hannsjörg F. Buck, Gunter Holzweissig (Eds.). *Die Endzeit der DDR-Wirtschaft. Analysen zur Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik*. Opladen: Leske und Budrich (Am Ende des realen Sozialismus, Bd. 4).
- Hoffmann, D. (2009). *Sozialstaatlichkeit in der DDR. Sozialpolitische Entwicklungen im Spannungsfeld von Diktatur und Gesellschaft 1945/49-1989* ; [Tagung des Instituts für Zeitgeschichte, München - Berlin, 3. Dezember 2002]. München: Oldenbourg (Schriftenreihe der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte Sondernummer).
- Klaus Michaelis. (2015.6.30). 통독 후 동서독 연금통합과 특권층의 연금수급권 변화 관련 인터뷰. 베를린: 미발간.
- Kerschbaumer, J. (2011). *Das Recht der gesetzlichen Rentenversicherung und die Deutsche Einheit*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss.
- Kneihls, B. (2007). Rente und Revolution. *ZÖR*, 62(4), pp.501-535. DOI: 10.1007/s00708-007-0196-z.
- Lepsius, M. R. (2013). Lässt sich die deutsche Einheit durch die Institutionenordnung herstellen? *Institutionalisierung politischen Handelns*: Springer Fachmedien Wiesbaden (Studien zum Weber-Paradigma), pp.160-167. Retrived from http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-01326-4_10.
- Maydell, B., Boecken, W., Heine, W., Neumann, D., Pawelzig, J., Schmähl, W., & Wank, R. (1996). *Die Umwandlung der Arbeits- und Sozialordnung*. Opladen: Leske + Budrich (Berichte der Kommission für die Erforschung des Sozialen und Politischen Wandels in den Neuen Bundesländern e.V. (KSPW), Bericht 6).
- Mäder, W. (2015). *Zweiheit statt Einheit. Versorgungsüberleitung Ost*. Berlin: Duncker et Humblot (Beiträge zur Politischen Wissenschaft, 183).

- Meinhardt, V. (2000). Der Prozess der Angleichung im Bereich der sozialen Sicherung - 10 Jahre nach der Einführung der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 69(2), pp.225-248. Retrived from <http://ejournals.duncker-humboldt.de/doi/pdf/10.3790/vjh.69.2.225>.
- Minquel, M. (2010). Eckpfeiler der Rentenüberleitung. Die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte. In Marc von Minquel (Ed.): *20 Jahre deutsche Einheit und Soziversicherung*. Bochum: Dokumentations- und Forschungsstelle der Sozialversicherungsträger in NRW.
- Ritter, G. A. (2006). *Der Preis der deutschen Einheit. Die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaats*. München: C. H. Beck.
- Ruland, F. (2012). Die gesetzliche Rentenversicherung im wiedervereinigten Deutschland - Eine Bilanz. In Reinhard Bispinck, Gerhard Bosch, Klaus Hofemann, Gerhard Naegle (Eds.): *Sozialpolitik und Sozialstaat: VS Verlag für Sozialwissenschaften*, pp.479-496. Retrived from http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-19024-2_28.
- Schmidt, M. G. (2005). *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*. 3., vollst. überarb. und erw. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Grundwissen Politik, Bd. 2).
- Seitz, H. (2003). *Die Leistungen der neuen Länder im Rahmen des AAÜG - Bestimmungsgünde und Belastungsdynamik*. Gutachten im Auftrag der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Retrived from http://www.mdf.brandenburg.de/media_fast/4055/Zusatz_und_Sonderversorgungssysteme_der_DDR.pdf.

The Change of Special and Supplementary Pension before and after the Transformation in East Germany:

The Scenarios and Way of the Pension Integration for the Privileged after Korean Unification

Min, Kichae

(National Pension Research Institute)

Joo, Bohye

(TU Dortmund University)

The purpose of this study was to investigate historically how the special and supplementary pensions for the privileged in East Germany had changed, and to draw the potential scenarios and the way of the pension integration regarding the privileged of North Korea after Korean unification. The main findings of this study are as follows: First, 4 special pensions and 61 types of supplementary pensions were abolished and were incorporated into the national pension insurance of the West. Second, the entitlements to special and supplementary pension had been acknowledged to a limited degree in the early days of the united German state, which was then relieved through the legal rulings. Third, there is the pension for people of merit in North Korea and this is the pension for the privileged. Fourth, there are three types of pension integration scenarios for the privileged in North Korea after the unification: privilege succession, eclecticism (German type), and liquidation of the past, and eclecticism can be the most suitable way among the scenarios. If eclecticism is chosen, the pension for people of merit will be abolished and transferred into the national pension system. The flood of protests and lawsuits for the property rights (entitlement) can lead to social costs, it is necessary to prepare for countermeasures.

Keywords: Unification, Pension, North Korea, East Germany, Special Pension, Supplementary Pension, Pension for People of Merit