

# 統一後 南下移住의 政策課題

- 社會保障制度의 限時的 分離運營을 中心으로 -

1998

盧 龍 煥

白 和 宗

韓國保健社會研究院



## 머 리 말

獨逸統一은 우리에게 통일이 의외로 빨리 이루어 질 수도 있다는 점과 이에 대한 충분한 준비가 없을 경우 심각한 사회적 혼란이 초래 될 수도 있다는 사실을 시사하고 있다. 통일은 21世紀에 필연적으로 당면할 과제이다. 이에 어떻게 대비할 것인가에 따라 國家의 未來가 결정된다. 특히 統一初期 단계에서 빈곤계층을 포함한 북한지역 주민의 생활보호 문제를 여하히 해결하느냐가 곧 통일한국 정부에 대한 국민들의 신뢰여부 및 장기적인 北韓地域 再建政策의 성공여부를 가늠하는 중요한 변수가 될 전망이다.

한편 통일후 북한지역에 잠재된 빈곤계층 등의 大規模 南下移住를 예상할 때 이는 분명 남한사회에 대한 심각한 도전이며, 지금까지 우리 정부·연구소 등에서 이 문제의 심각성을 깨닫고 지속적인 관심을 보여 온 이유이기도 하다. 따라서 이러한 관점에서 볼 때 통일후 북한지역 주민의 ‘人口移動’(migration)은 통일한국 사회에 있어 사회적 변화의 척도인 동시에 우리가 통일에 대비하여 꾸준히 준비해 온 정책을 평가하는 척도가 될 수밖에 없을 것으로 보인다.

본 보고서는 바로 이러한 인식을 바탕으로 기본적으로는 效果的인 移住抑制政策의 관점에서 통일대비 사회보장정책의 주요과제들을 도출하고 있다. 기존에 이와 관련한 연구결과가 전무한 것은 아니지만, 본 보고서는 統一論議의 兩大 核心事案인 南下移住와 統一費用 問題를 중심으로 기존의 연구결과가 제시하는 사례중심에서 벗어나 다양한 가능성을 수용하여 보다 技術的인 側面에서 접근하고 있다. 그 결과 우려의 대상으로만 되어 왔던 남하이주 문제에 대해 移住의 經濟

的 剩餘創出 可能性이라든가, 통일시점과 통일비용과의 관계에 있어서 점진적 통일의 경우 비용이 적게 소요될 것이라는 기존의 추정결과가 認識의 誤謬를 범하고 있을 가능성도 지적하고 있다.

本 研究結果가 앞으로 統一對備 計劃을 수립해 나가는 데 있어서 이 부문 政策擔當者들에게 實質的인 도움이 되기를 기대한다. 특히 본 보고서의 정책제안은 통일 전후단계의 정책수립에 있어 기존의 정책제안을 종합 제시하는 측면에서보다는 잘못된 시각을 바로잡는 데 있어 중요한 기여가 예상된다.

本 보고서는 本院의 盧龍煥 責任研究員과 白和宗 研究委員의 공동 연구결과로 나오게 되었다. 저자들은 이 보고서의 집필 과정에서부터 많은 지도와 조언을 해 준 本院의 尹炳植 研究委員과 사회보험 분야의 전문가로서 초고를 읽고 유익한 논평을 해 준 崔秉浩 副研究委員께 깊은 謝意를 표하고 있다. 그러나 보고서에 수록된 어떠한 내용도 著者들의 책임임은 물론 저자들의 個人的인 意見이며, 본원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

1998年 12月

韓國保健社會研究院  
院長 鄭 敬 培

# 目次

要約	9
第1章 基本視角	15
第2章 南下移住와 統一費用	19
第1節 北韓地域 住民의 南下移住 問題	19
1. 南下移住 規模에 대한 見解	20
2. 南下移住의 要因	23
3. 南下移住의 經濟·社會的 波及效果	37
4. 統一獨逸의 事例	43
第2節 統一費用 問題	47
1. 統一費用의 意味	48
2. 社會保障 統一費用	54
第3章 南下移住 政策의 課題	58
第1節 移住政策의 基本方向	58
1. 南韓 勞動市場의 收容能力을 고려한 移住抑制 政策	59
2. 二重政策의 必要性	61
3. 社會保障財政 分離運營의 課題	64
4. 南下移住者의 生活保護對策	65

第2節 社會保障政策의 段階別 推進課題 .....	66
1. 北韓地域 住民의 基本生活保護를 위한 3大 政策課題 .....	67
2. 漸進的·段階的 接近의 必要性 .....	68
3. 北韓地域 住民의 生活保護 對策 .....	70
4. 社會保險制度의 統合 .....	74
第4章 統一韓國의 準備 .....	78
參考文獻 .....	82

## 表 目 次

〈表 2- 1〉	南下移住 北韓 離脫住民의 職業別·性別 特性 ……………	27
〈表 2- 2〉	北韓 離脫住民과 南韓內 移動者의 年齡別·性別 分布 …	28
〈表 2- 3〉	(舊)社會主義國家의 不必要 勞動力 規模 ……………	33
〈表 2- 4〉	폴란드 貧困階層의 推移(1978~90년) ……………	34
〈表 2- 5〉	南北韓 經濟·社會發展段階 比較 ……………	35
〈表 2- 6〉	北韓地域 住民의 南下移住 效果 (例示) ……………	41
〈表 2- 7〉	統一前後 東·西獨 地域의 人口 比較 ……………	44
〈表 2- 8〉	舊西獨 政府의 統一費用 要素 ……………	48
〈表 2- 9〉	南北韓 統一費用 推定結果 ……………	49
〈表 2-10〉	統一費用의 概念要素 ……………	50
〈表 3- 1〉	IMF 經濟危機 前後 南韓 勞動市場의 人力不足率 比較 …	60
〈表 3- 2〉	南下移住者 生活保護對策 (例示) ……………	66
〈表 3- 3〉	北韓의 住民生活保障 政策手段 ……………	71
〈表 3- 4〉	北韓地域 殘留住民의 生活保護對策 (例示) ……………	73

## 圖 目 次

[圖 1-1]	統一로 인한 變化要因과 移住政策의 基本方向 ……………	18
[圖 2-1]	統一前後 東獨地域 住民의 西獨地域으로의 月別 移住推移 …	21
[圖 2-2]	統一後 北韓地域 住民의 南下移住 過程 ……………	23
[圖 2-3]	南下移住 北韓 離脫者와 南韓內 移動者의 年齡別 分布 比較 …	29
[圖 2-4]	統一後 北韓地域 住民의 南下移住 要因 ……………	31
[圖 2-5]	南下移住者의 創出 剩餘 ……………	39



## 要約

- 통일한국의 보건의료·사회복지 제도 및 자원의 양적·질적 격차 완화를 위한 구체적인 방안은 남·북한 양 지역의 경제·사회구조 변화에 부합하는 漸進的·段階的인 統合을 염두에 두고 추진해야 함.
  - 남북한간의 실질적인 경제·사회제도 통합을 이루기 위해서는 남한정부의 재정적 부담을 최소화하면서 북한지역의 雇傭創出 機能과 市場經濟化를 촉진시켜야 할 필요성이 제기되기 때문임.
- 본 보고서에서는 통일후 북한지역 주민의 남하이주 문제 및 이와 관련하여 예상되는 사회복지 수요의 급증에 따르는 통일비용 발생 등 두 가지 요소를 통일로 인한 核心 變化要因으로 설정하여
  - 북한지역 주민의 남하이주 정책 기본방향으로서 南北韓 社會保障制度의 限時的 分離運營이라는 대안을 모색하고 있음.

### 1. 南下移住의 要因과 特性

- 북한지역 주민의 남하이주에 대한 물리적 장벽이 없으며 개인의 결정에 의한 ‘自由移動’이 본격화될 경우, 통일초기 단계에서는 이산가족 상봉, 남한사회에 대한 호기심, 자유에 대한 갈구, 억압으로부터의 탈출 등의 이유로 南下移住의 規模가 클 것으로 예상됨.
  - 그러나 통일독일의 경우처럼 일정한 기간을 지나면 남한지역에서의 주택·자녀교육 문제 및 고용기회의 감소 등으로 人口移動이 감소하게 될 가능성도 있음.
- 경제적인 측면에서 볼 때 生産要素로서의 勞動은 기대되는 고용·소득 등의 기회가 큰 지역으로 이동하는 성질을 가지고 있음.

- 남한지역과 북한지역에서 얻을 수 있는 收益의 差異가 클수록, 남하이주로부터 입게되는 損失이 적을수록, 그리고 남한지역에 거주할 수 있는 期間이 길수록 통일후 북한지역 주민의 남하이주 가능성은 커지게 됨.
- 그러나 남하이주 의사가 있는 사람의 경우 남한지역에서 職場을 얻게 될 確率에 대한 정보가 불완전할 뿐만 아니라, 완전한 정보를 가지고 있는 경우에도 단순히 경제적인 가치를 극대화하는 차원보다는 個人的인 選好에 따라 이주를 결정할 가능성이 높음.
- ‘排出-誘引要因 模型’(Push-Pull Factor Model)을 기본 틀로 통일후 북한지역 주민의 남하이주 주요요인을 살펴보면 다음과 같음.
  - 첫째, 북한지역의 經濟難과 북한사회에 대한 주민들의 실망 표출
  - 둘째, 북한내 산업생산성의 저하로 인한 潛在失業者의 발생
  - 셋째, 북한 최저생활 보장체계의 와해로 인한 빈곤계층의 발생
  - 넷째, 南韓의 經濟的 優位
  - 다섯째, 南北分斷에 의해 별거상태로 있는 生存 離散家族
- 한편 실제 개인의 이주에 영향을 미치는 것은 性別·연령별·혼인상태별 등 個人的 屬性에 따라 다르게 나타날 수 있음.
  - 현행 남하이주 北韓 離脫住民의 特性을 살펴보면 고급기술자나 관료보다는 傭工·노동자·농장원 및 학생·무직업자 등이 대부분을 차지하고 있으며, 연령별·성별 분포에 있어 20~30대 청년층과 남자의 이주분포가 매우 높게 나타남.
  - 물론 통일후 남하이주 정착의 어려움이 현재와 같은 분단상태보다 완화된다는 가정 하에서는 미성년층·고연령층·기혼자의 부모·자녀·배우자를 따라 이동하는 家族要因이 두드러지게 증가할 가능성이 크지만, 통일후 이주 초기에는 이동에 따른 危險과 不確實性으로 이와 유사한 이동패턴을 보일 수 있음.

## 2. 南下移住의 經濟·社會的 波及效果

- 북한지역 주민이 남한 노동시장에 편입되어 남한 노동시장의 임금을 하락시키는 경우 ‘新規 剩餘創出’(immigration surplus)이 가능함.
  - 南下移住者의 新規 創出剩餘는 노동의 요소가격 탄력도( $\epsilon$ )에 비례하기 때문에 남하이주자의 남한 노동시장내 진입으로 임금수준이 감소하는 경우에 발생함.
  - 또한 통일후 북한지역 주민의 남한 노동시장 진입은 남한지역 내 특정 경제부문의 人力難 解消에 도움이 되는 측면과 低賃勞 動力의 供給增大 效果 등 긍정적인 측면을 가짐.
- 그러나 무차별적 남하이주의 허용으로 완전고용이 불가능한 경우 경제·사회적으로 다음과 같은 否定的 波及效果가 예상됨.
  - 첫째, 남한지역의 경우 노동시장의 잠식·교란, 남하이주자의 사회보장, 대도시 과밀현상 심화 등에 대한 부담이 따르며,
  - 둘째, 북한지역의 경우 주민들의 생활수준 개선에 대한 과잉기대, 경제재건 지연 유발 등이 우려됨.

## 3. 獨逸統一의 經驗

- 독일통일 후 동독지역 주민의 이주 증대로 서독지역의 인구는 급격하게 증가하였음.
  - 통일전후(1989~93) 서독지역의 인구증가율은 연평균 약 1.3%로 통일 전보다 크게 높은 수준을 기록하였으며, 이와 반대로 동독지역의 경우는 연평균 약 1.25%의 감소율을 기록하였음.
- 이에 대해 통일 직후 독일 연방정부는 緊急 社會保障政策을 통해 통화통합에 의하여 발생한 동독지역 경제의 몰락과 대규모 실업에

대한 職業安定政策을 우선 추진함으로써 대규모의 인구이동을 억제하는 데 초점을 두었음.

– 그러나 연방정부는 동독지역의 임금 및 연금수준을 급격히 상승시킴으로 인해 막대한 재정적자를 초래함.

- 1993년도 동독지역의 생산성은 서독지역의 40% 미만이나 임금수준은 68.4% 수준을 기록하였으며, 1990년에 서독지역의 40%에 불과하였던 동독지역의 1인당 평균임금도 1993년에 86% 수준으로 생산성 증가속도를 크게 상회

□ 이와 같이 사회보장을 포함한 임금수준이 생산성을 반영하는 수준 이상에서 결정됨에 따라 동독지역의 투자가 위축되고 실업이 균형수준 이상으로 발생하여 오히려 서독지역으로의 이주를 촉진시키는 압력요인으로 작용하는 逆效果를 가져왔음.

– 따라서 통일한국의 경우에 있어서도 북한지역의 근로자에 대한 임금보조 등 남한지역 자원의 투입만으로 移住要因을 흡수하려는 정책은 바람직하지 않음.

#### 4. 移住政策의 基本方向

□ 경제적인 측면에서 본다면 통일후 북한지역 주민의 남하이주정책은 남한 노동시장이 흡수할 수 있는 범위 내에서 이루어져야 한다는 것이 그 전제가 됨.

– 현재 남한 노동시장의 수용능력은 대기업보다는 중소기업, 사무·전문기술직 보다는 생산직, 그리고 산업별로는 섬유·화학물·조립금속 산업 등 노동력 부족이 심각한 부문을 중심으로 제약될 수밖에 없을 것으로 판단되며,

– 북한지역 주민의 남하이주 정책에 있어 ‘技術水準에 따른 南下移住의 選別的 許容裝置’(skill filter)를 고려할 필요가 있음.

- 한편 통합된 사회보장체제가 남·북 양 지역 주민들에게 동일하게 적용될 때까지는 남북한의 사회보장재정을 분리 운영할 필요가 있으며, 이 경우 통일초기에는 北韓地域의 주민들에 대한 사회복지 서비스 제공 능력이 낮을 것으로 예상되기 때문에
  - 첫째, 기본적으로는 북한지역에 생산성을 반영하는 적정임금을 설정함으로써 국내의 투자를 촉진하고 고용을 확대하는 정책이 필요하며,
  - 둘째, 토지 사유화나 주택소유권 부여방안 등 사유화 정책의 적극적 검토 및 북한지역 잔류주민에 대해 상대적으로 社會保障制度의 惠澤을 많이 부여하는 이주민 규정의 검토도 필요함.

### 5. 社會保障政策의 基本方向

- 남북한 경제·사회제도의 완전한 통합은 북한지역 경제의 자생력 기반 확충을 전제로 하는 것이기 때문에 북한지역의 개별 기업 및 근로자들의 사회보험기여금 부담능력이 갖추어질 때까지 ‘社會保障制度의 限時的 分離運營’이 바람직함.
  - 첫째, 통일이 가시화 되는 시점에서는 식량공급·기초의약품지원·방역사업·난민대책 등 緊急救護對策을 통해 북한지역 주민들의 ‘基礎的인 生存權 保障’에 역점을 두어야 함.
  - 둘째, 본격적인 통일추진 단계에서는 북한지역 경제의 체제전환으로 예상되는 실업자와 빈곤계층에 대한 生活保護對策이 준비되어야 함.
  - 셋째, 남한의 대북 재정지원능력을 유지하면서 궁극적으로는 남한 중심의 ‘社會保障制度 統合計劃’이 준비되어야 함.
- 남북한 사회보장제도 통합의 근간을 이루게 될 의료·연금·고용보

험 등 사회보험제도는 남북한의 경제·사회 제도 및 실태 등 측면의 異質的 要素를 감안하여 수립되어야 함.

- 첫째, 남북한 의료제도 통합의 혼란을 줄이기 위해 의료인 상호초청연수를 통한 의료기술 차이의 극복 및 이질감 해소, 남북합작 병원의 설립과 남·북간 환자이송체계 확립 및 共同診療 협력방안 등 충분한 사전 준비와 교류의 확대가 필요함.
- 둘째, 남북한의 의료제도는 제도 자체는 물론 재정상태도 크게 달라 대북지원시 마찰이 예상되므로 基礎醫療保障에서 국가의 역할을 강화시키고, 북한 의·약사의 재교육을 위한 적절한 교육과정과 교육시설의 준비 및 의료시설·장비의 보강이 중요함.
- 셋째, 통일초기의 북한지역 주민에 대한 연금급여 수준은 재정안정화 추이에 따른 단계적 인상을 전제로 最低生計費를 상회하는 정도의 定額制 支給方式을 신중하게 검토할 필요가 있음.
- 넷째, 북한지역 주민에 대한 年金保險料 賦課는 초기에는 부담이 적게 출발하되 단계적으로 상향 조정하여 재정안정을 도모할 필요가 있음.
- 다섯째, 통일후 북한지역의 높은 실업을 예상할 경우 북한지역에 대한 남한 고용보험제도의 동일한 적용은 남한정부에 큰 부담을 가져다주기 때문에 북한지역 실업자에게 최저생계비 수준의 실업급여를 지급하면서, 고용서비스를 지원하는 방안을 신중히 검토할 필요가 있음.
- 여섯째, 향후 北韓地域의 産業構造調整 과정에서 발생하는 실업자 문제와 남한지역내 산업구조의 고도화에 따른 인력수요 증가를 감안하여 전직훈련과 취업알선, 실직기간 중의 직업훈련보조 등을 주요 내용으로 하는 僱傭保險制度의 導入을 추진할 필요가 있음.

## 第 1 章 基本視角

지금까지 통일에 대비한 사회보장정책은 현재의 ‘分斷管理段階’ 보다는 ‘統一過程의 管理段階’ 혹은 ‘統一以後의 管理段階’와 직접 관계되는 문제로 이해되어 왔다. 그 결과 지금까지의 통일에 대비한 준비 과정에 있어서 社會保障問題는 정치문제나 경제문제에 종속된 최소한의 논의에 그쳐 온 것이 사실이다.

그러나 통일 과정과 통일 이후에 당면하게 될 각종 경제·사회적 문제와 남·북 양 지역의 ‘삶의 질’을 구성하는 부문간 격차를 완화해 나가는 과정에서 발생할 社會福祉 需要의 增加에 대한 준비가 필요하다는 데 대해서는 이견이 있을 수 없다. 특히 통일이 예상치 못한 시기에 다가올 가능성과 함께 統一 過程과 統一 以後의 社會保障政策을 위한 재원 및 인프라 구축의 필요성 등을 고려할 경우 이는 현 시점에서 정치·경제적 문제와 함께 준비되어야 하는 중요한 통일대비과제이다.

한편 통일한국의 보건의료·사회복지 제도 및 자원의 양적·질적 격차 완화를 위한 구체적인 방안은 남·북 양 지역의 경제·사회구조 변화에 부합하는 漸進的·段階的인 統合을 염두에 두고 추진하는 것이 바람직하다. 남북한이 실질적인 경제·사회제도의 통합을 이루어 내기 위해서는 남한정부의 재정적 부담을 최소화하면서 북한지역의 雇傭創出 機能과 市場經濟化를 촉진시켜야 할 필요성이 제기되기 때문이다.

따라서 통일한국의 사회보장정책은 북한지역의 여건변화와 경제발전 단계에 맞게 현행 남한의 제도를 내실있게 운용하면서 필요한 제도를 확충해 나가는 데 중점을 두는 것이 바람직하다. 먼저 현행 남한제도운용의 내실화를 위한 財政安定을 기하면서 남한 기준에 의

한 북한지역의 적용대상을 단계적으로 확대하여 제도의 실효성을 높여나가야 할 것이다. 기금고갈이 우려되고 있는 연금제도의 합리적 운영 개선, 고용보험의 내실화, 의료서비스공급체계 개선 및 사회부조에 포함되는 빈곤층 범위에 대한 근본적인 개선책의 제시가 요구되는 것이다. 또한 북한지역에 도입되는 새로운 제도가 북한지역의 경제능력과 여건변화에 부합되도록 실정에 맞는 제도로 도입하되 제도운용 과정에서 단순한 所得移轉的 方式을 지양하고 自立基盤 造成과 就業能力 提高에 중점을 두어 발전시켜나가야 할 것이다. 경제성장 수준을 상회하는 북한주민의 복지욕구를 억제하는 방안을 수립해야 한다는 것이다.

본 보고서에서는 이러한 논의의 출발점으로 첫째, 통일후 북한지역 주민의 남하이주와, 둘째 이 문제와 관련하여 예상되는 사회복지수요의 급증에 따르는 통일비용 요인 발생 등 두 가지 요소를 통일로 인한 核心 變化要因으로 설정하고 있다. 여기에서 통일 후 북한지역 주민의 남하이주 사태를 통일로 인한 핵심 변화요인의 하나로 고려하고 있는 것은 경제·사회 각 부문에서 남북한간의 현격한 격차를 전제로 하고 있기 때문이다. 즉 통일후 북한지역 주민의 남하이주는 보다 유리한 생활조건과 환경을 선택하려는 個人의 自由意志의 決定에 의하여 나타난다는 점을 가정하고 있는 것이다.

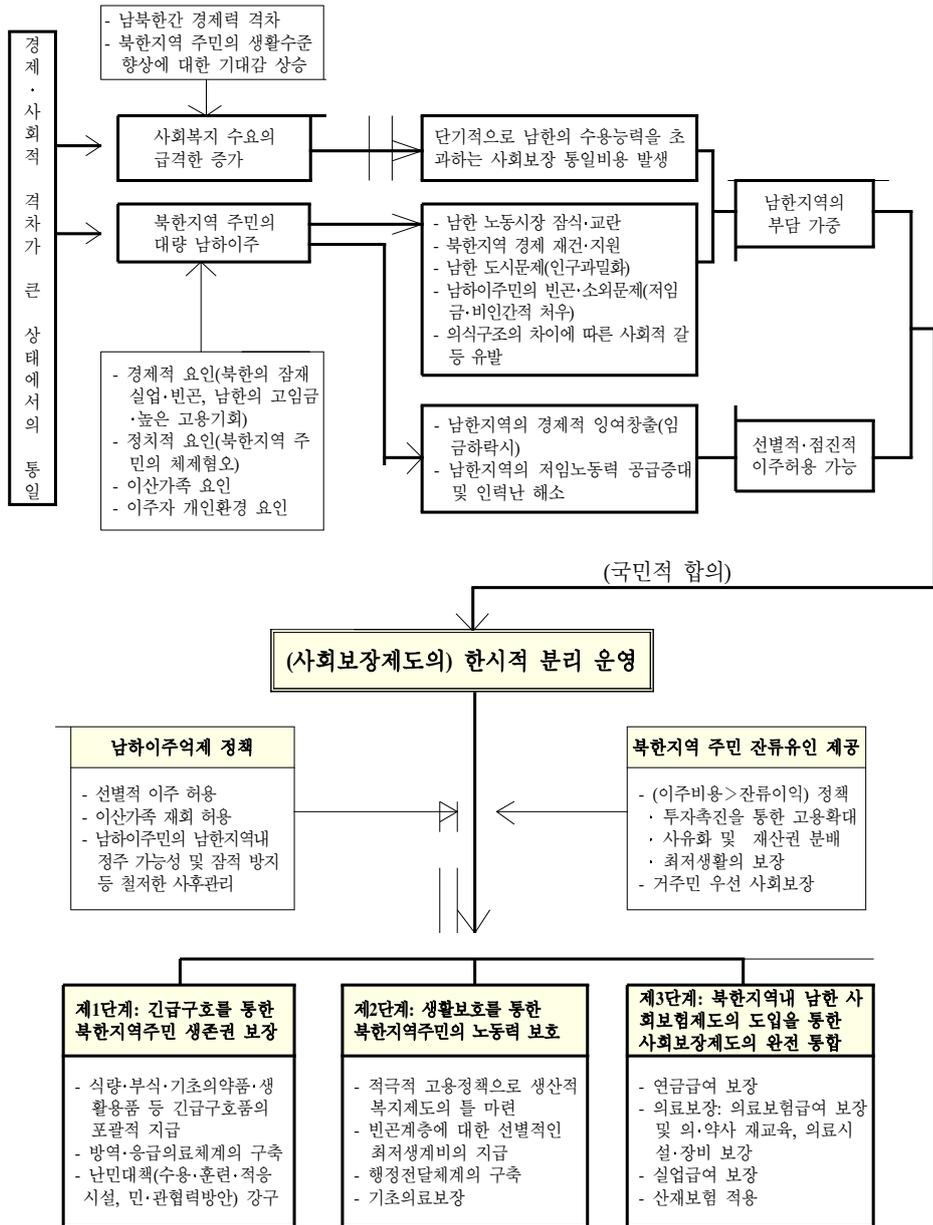
이와 함께 본 보고서에서는 암묵적으로 i) 현재와 같이 남북한간의 경제·사회적 격차가 큰 상태에서 북한지역 주민들에게 물리적 강제이주 억제가 없는 居住移轉의 自由가 주어진다면, ii) 대량 남하이주를 단기간 내에 효과적으로 예방할 수 있는 방법은 없으며, iii) 정치·경제·사회·문화 등 다양한 측면에서 남북한간의 동질성 회복을 위한 꾸준한 정책적 조정·통제 기능을 통해서 북한지역 주민의 남하이주 문제가 해결될 수 있다는 것을 基本視角으로 하고 있다.

그러나 논의의 범위와 관련해서는 통일후 남하이주 규모의 예측 자체가 사전적 예상을 전제로 하는 것이기 때문에 분석결과의 不確實성을 가중시킬 수 있는 계절적 이동, 일시/영구 이동, 단독/전가구/가구일부 이동 등 남하이주의 구체적인 양태에 대해서는 다루지 않기로 한다. 또한 單純 移動者(movers)나 移住者(migrants)를 포함하여 통일직 전까지 북한지역 거주민의 자격으로 남한지역에 유입된 모든 인구를 ‘南下移住民’으로 간주함으로써 용어상의 차이에서 오는 분석결과 해석상 오해의 소지를 방지하기로 한다.

本 報告書에서는 크게 [圖 1-1]의 기본 흐름에 따라 다음과 같은 두 가지 내용을 다루고자 한다. 첫째, 경제·사회적 격차가 큰 현 단계에서 남한 주도의 통일 과정과 통일 이후에 제기될 가능성이 있는 북한지역 주민의 大量 南下移住 問題와 사회복지 수요의 급격한 증가로 인한 문제에 대한 분석이다. 이 부분에서는 특히 남하이주의 주요 요인과 경제·사회적 파급효과 및 社會保障 統一費用 問題에 대한 논의를 핵심적으로 다룰 것이다.

둘째, 이러한 기본 논의를 통해 통일후 북한지역 주민의 남하이주 정책 기본방향을 제시하고자 한다. 이와 관련해서는 國民的 合意와 支持를 전제로 한 南北韓 社會保障制度의 限時的 分離運營이라는 대안을 모색하고 있는데, 이 기간 중 필요한 사회보장 각 부문별 세부 추진과제를 예상해 보기로 한다. 그리고 이들 세부추진과제에 대한 검토를 통해 통일대비 남하이주정책 및 사회보장정책 추진의 기본방향과 이에 따른 주요 정책과제를 제시하기로 한다.

[圖 1-1] 統一로 인한 變化要因과 移住政策의 基本方向



## 第2章 南下移住와 統一費用

### 第1節 北韓地域 住民의 南下移住 問題

통일 이후를 걱정하는 많은 사람들은 통일 독일의 예를 들어 막대한 ‘統一費用’과 함께 북한지역 주민의 ‘大量南下移住’(exodus) 가능성에 대해 경고하고 있다. 현 상태로 남북한간의 노동시장 통합이 강행될 경우 남한 노동시장의 3D업종 중심 생산인력 부족, 남북한간 임금격차의 존재, 북한지역의 낮은 취업기회 등으로 북한지역 주민의 대량남하이주 요인이 있으며,<sup>1)</sup> 남·북한은 통일당시 동·서독과 비교하여 經濟力 隔差가 큰 반면, 人口隔差는 작아 구서독보다 남한이 더 많은 부담을 질 수밖에 없다는 것이다.<sup>2)</sup>

한편 현재 북한의 경제상황과 배급실태, 그리고 각종 사회보장실태에 관한 지표를 분석해 보면 北韓의 權力構造가 붕괴되는 경우에 잠재 빈곤층의 대량 남하이주를 불러일으킬 가능성이 높다는 판단이다. 남하이주는 북한지역 주민의 경제적 어려움과 남한 경제력의 상대적 우위 등 經濟的 要因 외에도 체제에 대한 혐오 등 政治的 要因, 그리고 離散家族 要因에 의해서 나타날 것인 바, 통일후 남하 이주민 대책 강구의 필요성에 대해서는 이의가 있을 수 없다.

---

1) 地理的으로 볼 때도 사람이 도보로 하루에 20마일(약 32km)을 이동할 수 있다면, 北韓地域 住民의 약 40%가 별다른 交通手段의 도움없이 5일 이내에 休戰線에 도달할 수 있는 거리에 살고 있다고 한다(Norland, 1996b, p.3).

2) 통일당시 東獨의 1인당 GDP는 西獨의 1/4 정도로 추산되는데 비해 南北韓의 經濟力 隔差는 1인당 GNP기준으로 1996년 현재 약 11.6배에 달하고 있으며, 人口比率는 통일당시 東獨이 西獨의 27%인데 비해 현재 北韓의 人口는 南韓의 50% 수준에 달하고 있다.

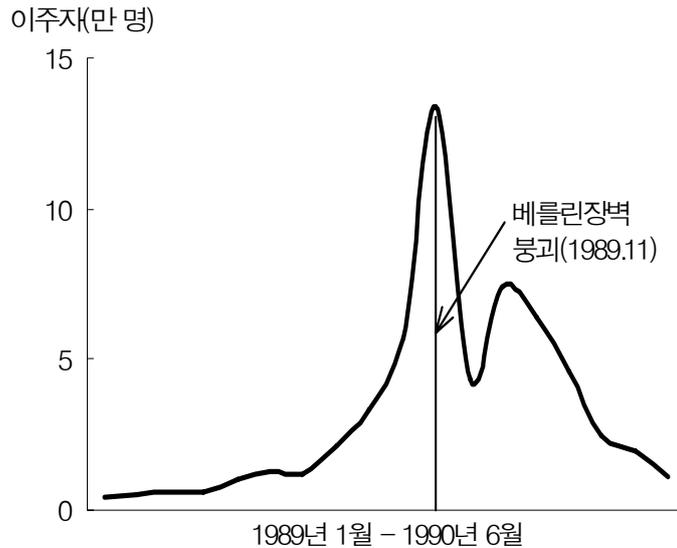
### 1. 南下移住 規模에 대한 見解

통일초기 북한지역 주민의 남하이주에 대한 물리적 장벽이 없으며, 개인의 결정에 의한 ‘自由移動’이 본격화된다고 가정해 보자. 또한 남한지역으로 먼저 이동한 사람들로부터 북한지역으로 유입된 정보가 확산되면서 북한지역 잔류주민의 남하이주 결정에 수반되는 不確實性으로부터의 강박관념이 해소된다고 가정하자. 우리는 이 두 가지 조건이 충족되는 경우에 북한지역 주민의 대량 남하이주, 즉 ‘大衆移動’을 예상할 수 있게 된다. 특히 통일초기 북한체제의 붕괴가 북한지역 주민의 대규모 반발 및 남한으로의 이동에 의하여 촉발되는 경우에는 통일을 전후한 시기의 인구이동 규모가 더욱 커질 수 있다.

한편으로는 일정한 기간을 지나면 人口移動이 감소하게 될 가능성도 있다. [圖 2-1]의 통일독일의 예에도 나타나 있듯이 베를린 장벽 붕괴 전후 몇 개월간 인구이동이 정점을 이루었으며, 통일 이후에는 이주의 규모가 크게 감소하는 것을 볼 수 있다. 물론 이는 후술하는 바와 같이 1:1 貨幣交換의 조속한 실시로 동독지역 주민의 임금인상 효과를 가져다주는 등 통일후 동독지역 주민의 생활 안정을 위해 신속한 대처를 한 서독지역 정부의 노력에 기인하는 측면도 있으나, 동독지역 주민의 연고지 성향, 知인이 없는 낯선 지역으로의 이주에 대한 두려움, 시장경제체제에 대한 무지 등 心理的 要因과 함께 향후 동독지역의 經濟狀況이 호전될 것이라는 기대에도 기인한다.

따라서 북한지역의 경우에 있어서도 초기단계에서는 이산가족 상봉, 남한사회에 대한 호기심, 자유에 대한 갈구, 억압으로부터의 탈출 등의 이유로 남하이주의 규모가 클 수 있으나, 일정 기간이 지나면 그 규모는 작아질 것으로 예상할 수도 있다. 예컨대 남한지역에서의 주택·자녀교육 문제 및 고용기회의 감소 등이 북한지역 주민의 남하이주 규모 감소 요인이라 하겠다.

[圖 2-1] 統一前後 東獨地域 住民의 西獨地域으로의 月別 移住推移



資料: Lipschitz & McDonald(1990), p.133을 토대로 재작성

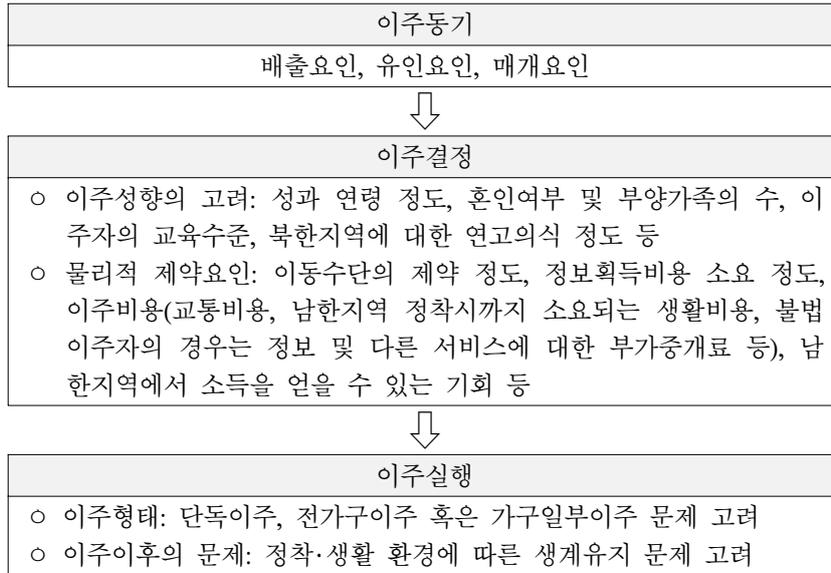
그렇다면 통일전후 북한지역 주민의 남하이주 규모는 어떻게 설명할 수 있을 것인가? 사후적인 인구동태 자료의 확보가 선결되지 않는 상태에서 이를 예상한다는 것은 많은 불확실성을 내포하는 결과가 되기 쉽다고 하겠다. 이러한 한계에도 불구하고 선한승(1998)은 盧龍煥·延河淸(1997b)이 제시한 북한의 연령별 인구 및 군인수 추정결과를 통해 북한계층별 분류방법, 남북 경제력 격차에 의한 추계방법, 노동시장 접근방법 등 세 가지 방법을 이용하여 통일후 북한지역 주민의 남하이주 규모 추정결과를 제시하고 있다. 즉 북한의 핵심계층과 동요계층 20% 남하시 323萬명, 남한지역의 인력부족률 3.5%(70萬명의 일자리 창출 가능) 가정시 임금수준·취업가능성·생활비 등을 고려하여 280萬명, 북한 예상 실업자의 20% 남하시 부양가족을 포함하여 108~396萬명의 남하이주자를 예상하고 있다.

우리는 이러한 추정결과에 대해 통일 이후 대량 탈북자의 발생 가능성에 대한 결론으로는 타당하나, 남하이주 규모 자체로서의 큰 의미를 갖기는 힘들다고 말할 수도 있다. 가정에 따라 예상 이주규모의 편차가 너무 클 뿐만 아니라, 인위적인 가정을 통한 남하이주 규모의 예측이 가능하다 하더라도 이것은 결국 아주 단순한 몇 개의 가정을 만족시키는 특수한 상황에 국한되는 결과를 의미하는 것이므로 비현실적인 결과를 도출할 위험을 내포하고 있기 때문이다. 그러나 한편으로는 상기 예와 같은 추정결과를 도출하기 위해 사용한 가정을 정책적으로 활용할 경우 效果的인 移住 調節政策의 지표가 된다는 점에서 중요한 의미를 부여할 수 있겠다.

지금까지의 논의 결과를 종합하면 남북한간의 人口移動 規模를 예측하는 데 있어서는 남·북 양 지역의 경제·사회·문화적 조건의 차이와 함께 이주자 개인의 인구학적·경제적·사회적 특성을 고려해야 하는 복잡한 문제를 내포하고 있음을 알 수 있다. 전술한 바와 같이 북한지역 주민의 남하이주 동기는 경제적 요인, 정치적 요인, 이산가족 요인 등에 의해 다양하게 설명될 수 있으며, 물론 이들 개별요인 내에도 다양한 微視的 移住要因이 존재할 수 있기 때문이다. 뿐만 아니라 실제 통일 후 북한지역 주민의 남하이주 결정과 실행 과정은 [圖 2-2]에서와 같이 이주성향, 물리적 제약요인, 이주형태의 결정, 이주 이후의 생계문제 등 이주자 개인환경에 따라 다양한 양태를 보일 것으로, 현 시점에서 통일후 북한지역 주민의 남하이주 규모를 예측하는 것은 사실상 불가능하다고 할 수 있다.<sup>3)</sup>

3) 예컨대 비경제활동인구의 경우 경제활동인구에 비해 부모나 자녀의 결정에 따라, 그리고 유배우 여성과 미성년 인구는 남성가장의 의지에 따라 수동적인 이주 성향을 보일 것으로 예상되는 바, 이에 대한 이주자별 특성에 대한 고려가 필요할 것이다. 또한 이주 성향의 파악에 있어서는 북한의 전통·가족주의적 가치와 규범이라든가 정신노동자와 육체노동자간의 개인별 특성에 대한 고려도 필요할 것이다.

[圖 2-2] 統一後 北韓地域 住民의 南下移住 過程



따라서 본 보고서에서는 남하이주의 규모를 南韓地域의 收容能力에 관한 문제와 人爲的 抑制政策의 관점에서 취급하고 그 규모의 예측에 대해서는 다루지 않기로 한다. 다음에서는 먼저 통일후 북한지역 주민의 남하이주 잠재요인을 예상해 보고, 이들의 남하이주시 남한지역 경제·사회에 미치는 과급효과에 대한 분석을 통해 효과적인 이주조절 대책 및 남하이주민 생활보호대책 마련의 근거를 제시하고자 한다.

## 2. 南下移住의 要因

Lipschitz & McDonald(1990)와 DIW(1995)에 의하면 독일의 경우 통일을 전후해 1993년 현재까지 서독지역으로 이주한 구동독 주민의 수는 약 140萬명(구동독 인구의 약 9%)에 이르고 있다. 그러나 독일의

경우는 1961년 베를린 장벽이 세워지고 난 이후 1989년 11월 전까지 이미 약 80萬명의 구동독 인구가 구서독지역으로 이주하였음을 감안 하면 동독지역 주민의 서독지역으로의 이주는 동독지역 인구의 10%를 훨씬 상회할 것으로 추정되고 있다.

朴進(1996)은 북한 급변사태시 북한지역 주민의 남한지역으로의 이동규모가 최소 200萬명(북한 인구의 약 8.6%) 이상에 이를 것으로 예상하고 있다. 그러나 남북한간의 경제력 격차가 통일이전 동서독의 경우보다 크고, 현 북한의 정치 상황이 구동독의 경우보다 훨씬 열악하며, 특히 통일이전 탈북이주자의 수가 많지 않다는 점 등을 감안한다면 통일후 남하이주 의사가 있는 북한지역의 주민수가 이보다 많을 것이라는 판단도 가능하다. 그러면 다음에서는 남하이주의 파급효과를 분석하기 위한 전 단계로써 경제·사회적인 관점에서 통일후 북한지역 주민의 잠재적 남하이주 요인을 분석해 보기로 한다.

#### 가. 生産要素로서의 勞動移動 要因

북한과 같은 사회주의 국가에서는 국가가 개인의 노동이동 자유를 박탈하고 있기 때문에 근로자에게 만족을 가져다 줄 수 없을 뿐만 아니라 그 같은 강제 인력동원 방식으로는 생산의욕의 제고, 즉 動機誘發이 불가능하다고 할 수 있다. 노동이동의 자유가 보장되지 않는 경우 생산의 성과가 저하되며, 중국이 경제개방화 과정에서 근로자의 자유로운 이동을 점진적으로 채택해 온 것도 바로 이러한 문제점을 반영한 조치로 이해할 수 있다. 그러나 한편으로 통일독일의 경험에 비추어 보면 통일후 북한지역 노동자의 대량남하 이동은 북한지역의 경제개발 과정에서 主要 技術人力의 不足現象을 가져올 수도 있다. 이와 같이 통일후 북한지역 주민의 남하이주는 긍정적 효과와 부정적 효과를 동시에 내포하고 있는 것이 사실이다.

그러면 노동이동이 발생하는 원인은 무엇인가? 경제적인 측면에서 본다면 生産要素로서의 勞動은 기대되는 고용·소득 등의 기회가 큰 지역으로 이동하는 성질을 가지고 있으며, 1960년대 이후 경제개발 과정에서 나타난 남한의 離村向都 現象도 이러한 예에 해당한다 하겠다. 즉 경제이론적으로는 노동이동으로부터 기대되는 미래의 보상이 現在價値로 환산해서 그 이동으로 인한 總費用보다 크기 때문이라고 생각할 수 있다. 그리고 여기에서 이동비용은 주로 실제 이동에서 발생하는 직접적인 經濟的 費用과 이동시 새로운 일자리를 구하기까지 잃어버리게 되는 機會費用을 말하며, 개인에 따라서는 새로운 환경에 적응하기까지의 心理的 費用도 감안할 수 있을 것이다.

이러한 조건하에서 개인이 이주 초기에 일정액의 비용을 부담하더라도 이주기간에 걸쳐 수익으로 보전할 수 있다고 판단한다면 이주를 감행하게 된다. 즉 다음의 式 (1)을 통해 설명하면 노동이동으로 인한 ‘純利益’(Net Benefit: NB)이 클수록 이주의 확률이 커진다는 것이다.

$$NB = \sum_{t=1}^T \frac{TB_{St} - TB_{Nt}}{(1+r)^t} - TC \dots\dots\dots (1)$$

(여기서 NB: 순이익,  $TB_{St}$ =t년도에 남한지역에서 얻을 수 있는 수익,  $TB_{Nt}$ =t년도에 북한지역에서의 수익, T=남한지역(S)에서의 취업기대 잔여 년수, r=이자율, TC=이동으로 입게 되는 손실)

따라서 통일후 북한지역의 주민들은 남한지역에서 얻을 수 있는 수익( $TB_{S}$ )이 높을수록, 북한지역에서의 수익( $TB_{N}$ )이 적을수록, 남하이주로부터 입게되는 손실(TC)이 적을수록, 그리고 남한지역에서의 취업기대 잔여 년수(T)가 길수록 남하이주의 가능성이 많아질 것이다.4)

그러나 남하이주 의사가 있는 사람의 경우 남한지역에서 직장을

4) 즉 식 (1)에 의하면 젊은 사람일수록 T가 길 것이기 때문에 이동 가능성이 클 것이라는 점을 예상해 볼 수 있다.

연계 될 확률에 대한 정보가 불완전할 뿐만 아니라, 완전한 정보를 가지고 있는 경우에도 단순히 경제적인 가치를 극대화하는 차원보다는 개인적인 선호에 따라 이주를 결정할 가능성이 높다. 통일후 북한 지역의 경제·사회가 불안정한 상태에서는 단순히 경제적 요인에 의한 이주동기 외에도 다양한 개인적인 이주동기가 발생할 것으로 예상할 수 있기 때문이다. 따라서 상기 방식으로는 경제적인 가치 외에 南韓 勞動市場의 吸收誘引 程度, 이주자 본인의 성별·연령·교육수준·직종 등과 같은 다양한 요인에 의한 노동력 이동을 설명할 수 없게 된다.

인력의 지역간 이동은 임금 등 경제적인 가치 외에 일자리에 대한 雇傭機會가 더 직접적인 관계로 작용할 수도 있다. 취업기회를 얻지 못한 사람이 취업이 용이한 지역을 선호하며, 취업자의 경우도 더 좋은 일자리를 선호하는 것은 당연한 것이기 때문이다. 또한 노동이동이 현실적으로는 여러 가지 요인이 복합적으로 작용하여 나타난다고 가정할 경우 노동이동을 하나의 모형을 통해 계량적으로 단순화하는 것은 매우 어렵게 된다. 사람이 동일한 조건하에서도 서로 다르게 반응한다는 점을 인정한다면 더욱 그러하다.

#### 나. 南下移住 北韓 離脫住民의 特性

통일 후 북한지역 주민의 남하이주 대책 수립에 있어서는 남하이주민의 총규모와 함께 移住者의 個人的 特性이 중요한 변수가 된다. 북한지역 주민의 남하이주에 대비한 세부시책추진 기본방향은 현실적으로 남하이주민의 직업별·기술수준별·연령별·성별 구성비의 차이에 따라 크게 달라질 수밖에 없기 때문이다. 그렇다면 현 시점에서 통일 이후 남하이주를 감행할 가능성이 큰 북한지역 주민들의 특성을 어떻게 예상해 볼 수 있을 것인가? 이에 대한 답을 구하기 위해 먼저 남·북 분단이후 北韓 離脫住民의 特性을 살펴보는 데서 출발하기로 한다.

남·북 분단이후 북한 이탈주민의 수는 1998년 11월 기준 934명으로 이민·사망(200명)을 제외한 734명이 현재 남한지역에 거주하고 있다. 이 중 1990년 이후 입국자가 327명으로 나타나고 있으며, 특히 金日成이 사망한 1994년을 기점으로 북한 이탈주민의 국내입국이 크게 증가하였다. 이는 북한내부 政治·經濟的 事情의 惡化라는 요인 외에도 남한 정부의 북한 이탈주민 정책방향이 希望者 全員 收容原則을 견지하고 있고, 이와 함께 실제 해외체류 북한 이탈주민의 송환을 위한 적극적 노력에 힘입은 바도 크다 하겠다.

한편 최근 남하이주 북한 이탈주민의 개인적인 특성과 관련해서는 크게 다음의 두 가지에 사실에 주목할 필요가 있다. 첫째, 직업이나 신분이 점차 다양화되고 있다는 점이다. <表 2-1>에 나타나 있는 바와 같이 1990년 이전만 하더라도 군인·자수간첩 등이 남하이주 북한 이탈주민의 주요 구성원이었으나, 1990년도 이후에는 신분에 있어 고위관료·외교관 등으로 다양화되고 있고 가족을 동반한 集團離脫도 증가 추세에 있다. 그러나 그 구성비에 있어서는 여전히 고급기술자나 관료 등 ‘社會의 實力者’(meritocrat) 보다는 별목공·노동자·농장원 및 학생·무직업자 등이 많은 비중을 차지하고 있다.

<表 2-1> 南下移住 北韓 離脫住民의 職業別·性別 特性

(單位: 名)

구 분		연 도										
		'89년 이전	'90년 이후	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 <sup>1)</sup>
합 계		562	327	9	9	8	8	52	40	56	86	59
직업별	별목공·노동자	94	157	1	4	3	3	37	24	28	28	29
	학생·무직·기타	114	83	2	1	1	2	6	3	14	35	20
	당·정무원·교사	11	38	0	3	3	1	5	4	5	14	3
	군인	244	24	3	0	0	1	3	6	5	1	5
	상사원·외교관	3	23	3	1	1	1	1	3	3	8	2
	자수간첩·전향	142	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0
성별	남자	562	256	9	9	6	8	48	34	44	56	43
	여자	45	70	0	0	2	0	4	6	12	30	16

註: 1) 1998년 11월 현재 기준임.

資料: 통일부, 내부자료, 1998.11.

둘째, 연령별·성별 분포에 있어 20~30대 청장년 층의 이주분포가 높으며, 男女性比의 隔差가 크다는 점을 들 수 있다. 연령별 분포와 관련해서는 <表 2-2>에 나타나 있는 바와 같이 젊은 층의 이주 비율이 높다는 점에서 남한지역내의 연령별 인구이동 분포와 유사한 특성을 보이고 있다. 그러나 부양가족의 비율에 있어서는 南韓內 人口移動 分布에 비해 낮은 비율을 보이고 있으며, 특히 성별 이주분포에 있어서는 남한내 남·녀 이동자 수가 거의 일치하는 데 비해 남하이주 북한 이탈주민의 경우는 남자의 수가 여자보다 약 4배 정도 많은 것으로 나타나고 있다.

<表 2-2> 北韓 離脫住民과 南韓內 移動者의 年齡別·性別 分布  
(單位: %)

구 분		탈북자 분포(A) <sup>1)</sup>	탈북자 분포(B) <sup>2)</sup>	남한 인구이동 분포 <sup>3)</sup>
연 령 별	10세 미만	6.4	-	17.4
	10~19세	6.1	2.7	11.7
	20~29세	31.2	14.8	27.0
	30~39세	36.4	30.6	23.3
	40~49세	9.5	26.6	10.1
	50~59세	7.0	17.9	4.9
	60세 이상	3.4	7.3	5.6
성 별	남 자	78.5	56.0	50.0
	여 자	21.5	44.0	50.0

註: 1) 『통일부』가 파악하고 있는 1990~1998. 11월까지의 ‘북한 이탈주민 입국통계’ 총 327명 기준

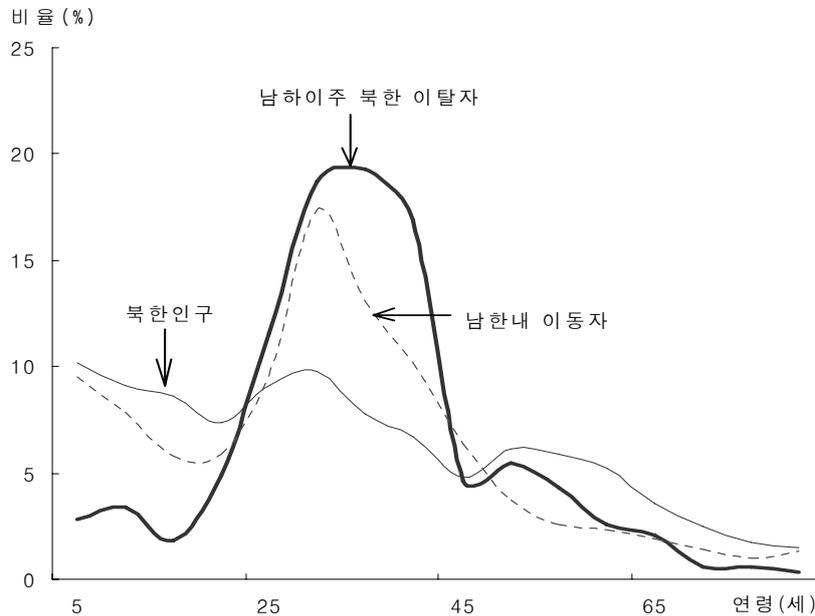
2) 『우리민족서로돕기 불교운동본부』가 1997. 9~1998. 3 기간 중 북·중 국경지대 및 연변지역을 중심으로 중국으로 이탈한 북한난민 770명 면담조사 결과 기준

3) 『통계청』 발표 1996년도 남한지역내 인구이동집계 결과 기준

資料: 통일부, 내부자료, 1998. 11; 통계청, 『1996년 인구이동집계결과』, 1998; 우리민족서로돕기 불교운동본부, 『북한 식량난의 실태』, 1998. 5.

그렇다면 원래의 질문으로 돌아와 통일 후 남하이주가 예상되는 북한지역의 주민들도 기존의 북한 이탈자와 유사한 특성을 보일 것인가라는 문제를 제기할 수 있다. 즉 통일 후 북한지역의 고급 기술인력보다는 비숙련 노동인력이 남하할 가능성이 크며, 피부양계층보다 청·장년층 남성 위주의 家口 一部移住 혹은 單獨移住가 남하이주의 대중을 이룰 것으로 예상하는 것이 타당한가라는 문제이다. 여기서 前者의 가능성, 즉 북한내 노동인력의 남하 이주양상을 예상하는 것은 이주의 정치·경제·사회적 요인이라는 관점에서 뿐만 아니라 개인적인 관점에서의 차이 등으로 인해 남하이주 규모의 예상과 마찬가지로 명확한 결론을 내리기 어렵다. 그러나 後者の 가능성, 즉 年齡別 移住樣相에 대해서는 [圖 2-3]을 통해 다음과 같은 예상을 할 수 있다.

[圖 2-3] 南下移住 北韓 離脫者와 南韓內 移動者의 年齡別 分布 比較



資料: 盧龍煥·延河淸(1997b), 통일부 내부자료(1998), 統計廳(1998)

먼저 남·북 분단이후 남하이주 북한 이탈주민의 연령별 분포는 앞서 기술한 바와 같이 북한 인구는 물론 남한내 이동자에 비해서도 被扶養者의 비율이 낮음을 알 수 있다. 아마도 이동에 따른 위험과 불확실성, 그리고 이탈자가 가족과 함께 있지 못한 상태에서의 이동 등 요인을 반영한 결과라고 해석된다.

그러나 통일 후 남하이주 정착의 어려움이 현재와 같은 분단상태보다 완화된다는 가정 하에서 미성년층·고연령층·기혼자의 부모·자녀·배우자를 따라 이동하는 家族要因이 두드러지게 증가할 가능성이 크며, 이 경우 시간이 지나면서 남하이주자의 연령별 분포는 현재의 남한내 이동자의 연령별 분포에 점차 근접하는 추세를 보일 것으로 판단된다. 실제 <表 2-2>에 나타나 있는 바와 같이 상대적으로 남하이주보다 이탈이 용이한 중국지역 거주 북한출신 주민의 연령별·성별 분포가 이러한 가능성을 간접적으로 시사하고 있다 하겠다.

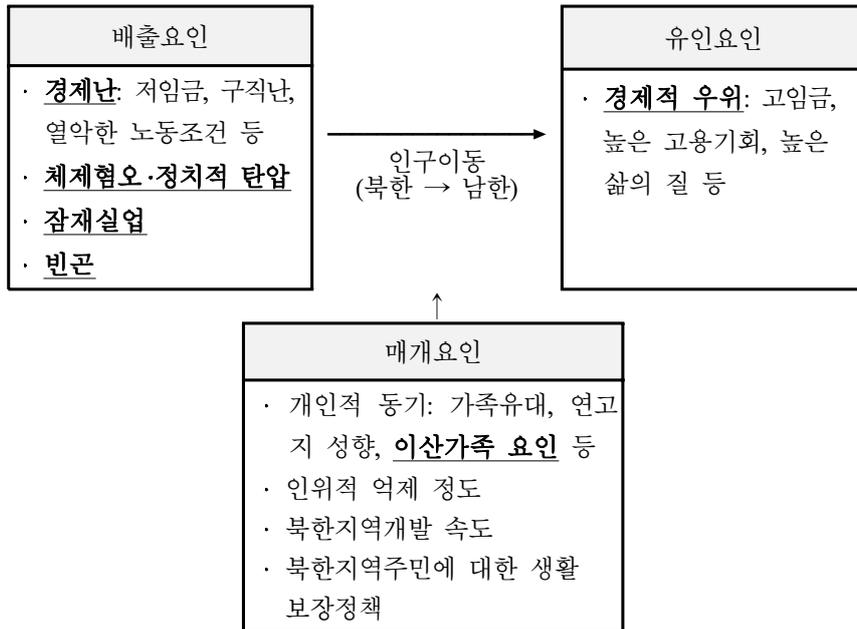
#### 다. 北韓地域 住民의 南下移住 要因

전술한 바에 의하면 1990년 이후 북한 이탈주민이 급증하고 있는 이유 중 하나로 주민들의 生存權 確保 및 인권침해로부터의 탈출 동기를 유추해 볼 수 있다. 경제난이 심화되면서 발생하고 있는 변방지역 주민들의 생존권 확보를 위한 북한 탈출이나, 시베리아 벌목장 파견 북한근로자들의 중노동과 인권침해를 피한 탈출이 그 대표적인 예라 하겠다. 또한 외부세계와 접촉하면서 북한체제에 염증을 느껴 탈출하는 경우도 나타나고 있는데, 통일이전 구동독지역 주민들의 구서독지역으로의 탈출이주도 언론자유와 제한, 정치적 압박, 생계유지의 어려움 등 정치·경제적인 염증이 주 요인인 것으로 나타난 바 있다 (박종철 외, 1996: 32).

그러면 다음에서는 지금까지의 논의를 보다 구체화하여 통일후 북

한지역 주민의 남하이주에 영향을 미치게 될 현실적 요인을 분석해 보기로 한다. 이를 위해 ‘排出-誘引要因 模型’(Push-Pull Factor Model)을 분석의 기본 틀로 삼기로 한다.<sup>5)</sup> 또한 남북한간의 특수성 및 통일이라는 변수를 감안하여 인구이동에 영향을 미치는 새로운 요인으로 써 媒介要因을 설정하기로 한다. 즉 통일후 북한지역 주민의 남하이주에 대한 의사결정은 북한지역에서의 排出壓力과 남한지역으로부터의 誘引力間的 상호관계에 의해 결정되며, 이 과정에서 매개요인이 실제 인구이동의 속도와 규모를 결정하는 또 다른 변수로 작용하게 된다고 가정하기로 한다.

[圖 2-4] 統一後 北韓地域 住民의 南下移住 要因



5) 여기서 ‘기펜의 逆說’(Giffen’s paradox)이 탄생하게 된 에이레의 감자기근이나, 1950~60년대 임금수준이 높은 미국사회로의 고급두뇌 유입 현상은 각각 인구이동의 배출요인과 유인요인의 대표적인 예라 하겠다.

[圖 2-4]는 다음에서 논의하게 될 북한지역 주민의 남하이주 요인을 보여주고 있다. 먼저 排出要因으로는 통일후 북한지역의 저임금·고용기회 감소·열악한 노동조건 등 심각한 경제난과, 북한사회에 대한 주민들의 염증, 빈곤 등을 들고 있다. 반면에 誘引要因으로는 남한지역의 고임금, 높은 고용기회, 높은 삶의 질 등 주로 경제적인 우위를 들고 있다. 그리고 媒介要因으로 이산가족 요인 등 개인적인 동기와 통일후 북한지역의 개발속도 등 잔류요인을 들고 있는데, 이는 ‘移住의 彈力度’(migration elasticity)를 결정하는 또 다른 요인으로 작용하게 된다. 이러한 이주요인별 범주 구분에 대한 근거는 다음과 같다.

첫째, 북한지역의 經濟難과 북한사회에 대한 주민들의 실망 표출로 인한 남하이주요인이다. 북한경제는 구소련 붕괴 이후 대외경제환경의 악화와 체제의 비효율성으로 인해 1990년대 들어 계속 ‘負의 成長’을 보이고 있으며, 이러한 추세는 구조적인 것이므로 단기적인 반전은 기대하기 힘들다. 또한 현재의 북한은 주민을 성분에 따라 분류하여 전 주민의 약 1/3을 차지하는 적대계층에는 직업·진학·배급 등에서 불이익을 주고 있으며 격리수용 내지 감시를 통해 신체의 자유를 구속하고 있다. 따라서 이러한 북한내 환경은 통일초기 북한사회에 염증을 느낀 북한지역 주민들을 남한으로 배출시키는 잠재적 요인으로 작용할 것이다.

둘째, 북한내 산업생산성의 저하로 인한 潛在失業者의 남하이주요인이다. 철저한 계획경제체제를 유지하고 있는 북한의 경제 통제력이 와해되는 경우, 개별기업 차원의 생산활동이 거의 중단상태로 빠져들게 되면서 필연적으로 대량실업 사태를 발생시키고 실업 및 미래의 경제상황에 대한 불안이 이주로 표출될 것으로 예상되기 때문이다.

북한은 社會主義 完全雇傭 原則에 따라 많은 수의 노동자들이 불완전 고용이나 위장실업 상태에 놓여 있는 것으로 판단되는데, 이것은 <表 2-3>에서 보는 바와 같이 이미 다른 (구)사회주의국가들의 예에서도 검증된 사실이다. 盧龍煥·延河淸(1997b)에 의하면 1993년 현재

북한의 경제활동참가율은 76%로 남한의 61.1%보다 높은 것으로 추정되고 있는데, 이는 북한의 경제구조가 勞動 依存的이며 여성의 경제활동참가율이 높은 데 주 원인이 있다. 이러한 북한의 경제활동참가율은 체제전환이전 구사회주의권 국가들의 경제활동참가율보다도 높은 수치로, 특히 여성 경제활동참가율의 경우 1993년 현재 남한이 47.2%에 불과한 반면 북한은 68.9%에 달하고 있다.

〈表 2-3〉 (舊)社會主義國家의 不必要 勞動力 規模

국 가	추정시기	불필요 노동력 규모
구소련	1976	30%
헝가리	1984	10~30%
폴란드	1984	8~30%
구동독 <sup>1)</sup>	1990	15%
중 국	1991	20~30%

註: 1) 통일후 舊東獨의 경우 1993年末 現在 15.3%의 失業率을 보이고 있으며, 潛在的 失業率은 30%를 상회하고 있음.

資料: 高日東·曹東浩, 『舊東獨의 私有化方案 및 失業對策』, 韓國開發研究院, 1992.

따라서 통일후 모든 사람을 고용해야 하는 국가의 의무가 사라지게 되는 북한지역에서는 과잉 배치된 공업부문의 인력, 여성, 그리고 사회보장혜택이 담보되지 않은 노인 등을 중심으로 한 대규모의 실업이 예상된다. 또한 현재 최대 120萬명으로 추산되는 대규모의 북한 군병력의 감축이 일어난다고 가정할 때 이 역시 추가적인 실업요인으로 계산될 수 있는 것이다. 曹東昊(1997a)가 정리한 기존의 연구결과에 의하면 적극적인 노동시장정책이 보장되지 않는 한 통일 후 북한지역의 豫想失業率은 20~60% 수준으로 東歐 體制轉換國家들보다 훨씬 높을 것으로 예상되고 있다.<sup>6)</sup>

6) 曹東昊(1997a, p.165)는 統一後 北韓地域의 豫想失業率은 북한산업구조의 남한수준으로의 조정시 약 18%(168萬명), 통독이후 구동독지역의 실업률 적용시 약 40%(624萬명), 북한의 불필요 노동력 규모 감안시 약 59%(570萬명)로 제시하였다.

셋째, 北韓 貧困階層의 남하이주요인이다. 북한은 완전고용·배급제·정부보조금에 의해 주민들의 최저생활을 보장하고 있으나, 통일후 북한지역의 최저생활 보장체계가 와해될 경우 발생하는 빈곤계층이 취업가능성과 임금수준이 높은 남한지역으로 이주할 것으로 예상된다. 1990년에 본격적인 市場經濟體制로의 改革을 시작한 폴란드의 경우를 보면 <表 2-4>에서와 같이 1980년대 年金受給者를 중심으로 한 빈곤계층이 전체인구의 20% 수준에 이르렀고, 그 범위는 개혁과 함께 1년 동안 14.2% 「포인트」나 증가한 전체인구의 30% 수준을 넘어선 바 있는데, 그 이유는 이미 체제전환 이전부터 계속 경제상황이 악화되어 왔으며, 체제전환으로 인한 실업증가, 실질임금감소, 주요 생필품에 대한 보조금 삭감 등으로 주민들의 실질소득이 감소하였기 때문이다.

<表 2-4> 폴란드 貧困階層의 推移(1978~90년)<sup>1)</sup>

(단위: %)

가구 구분	1978	1983	1987	1989	1990	1인당 실질소득의 감소 (1989~90) <sup>2)</sup>
전체	9.2	23.7	22.7	17.3	31.5	31.1
국영부문 임금노동자	6.0	19.0	25.0	15.8	36.1	32.3
연금수급자	21.0	49.0	28.0	36.2	38.6	18.7
농민	15.0	30.0	21.0	17.2	31.0	40.1
혼합가구 <sup>3)</sup>	10.0	13.0	13.0	7.9	16.1	33.3

註: 1) 해당부문에서 빈곤계층이 차지하는 비중을 의미하며, 생계유지에 필요한 상품목록과 인플레이션을 감안하여 사회적 최저생계비를 설정하고 이것을 貧困線(poverty line)이라고 정의하였음.

2) 1978~87년간 사회주의화된 기업의 실질임금이 30%, 실질연금은 17% 감소

3) 임금소득자와 농민으로 구성된 가구

資料: World Bank, *Poland: Income Support and the Safety Net during the Transition*, Washington D.C., 1993, p.41; Maret, Xavier, G. Schwartz, *Poland: The Social Safety Net During the Transition*, IMF, Working Paper 93-42, May 1993, p.5.

넷째, 南韓의 經濟的 優位에서 발생하는 남하이주요인이다. 현재의 북한경제는 국민생산성(1인당 GNP)이 남한의 1/10 수준도 못되는 ‘全體的 貧困의 下向平等化 社會’에 머무르고 있기 때문에, 이미 통일 독일의 예에서도 입증된 바와 같이 남한의 우월한 경제력과 상대적으로 높은 취업기회 및 임금수준은 북한지역 주민을 남한지역으로 유인하는 요인으로 작용할 것이다.

1996년 현재 남한의 1인당 GNP는 북한의 약 11.6배(GNP는 22.4배)이나 1989년만 하더라도 남한의 1인당 GNP는 북한의 5배(GNP는 10배)였다. 이는 1990년대 들어 북한이 매년 5% 전후의 ‘負의 經濟成長’을 계속해 왔기 때문이며 당분간 이러한 격차가 확대될 전망이다. 한편 북한은 1996년 현재 무역비중이 GNP의 9.3%(남한은 58.3%) 밖에 되지 않는 ‘極度の 自給自足經濟’(most autarchic economy) 체제를 고수하고 있는데, 그나마도 비철금속·철강·농림수산물 등 1차 상품수출이 총수출의 35% 이상을 차지하고 있다.

〈表 2-5〉 南北韓 經濟·社會發展段階 比較

	南 韓	北 韓
도시화율 <sup>a)</sup>	—	남한의 1980년대 초반 수준
산업기술수준 <sup>b)</sup>	—	남한의 1970년대 중반수준
전력생산 <sup>c)</sup>	231億 Kwh (1976년)	213億 Kwh(1996년)
1인당 GNP <sup>c)</sup>	1,011달러(1977년)	910달러(1996년)
1인당 후생수준 <sup>b1)</sup>	652달러(1960년)	463달러(1990년)
무역총액 <sup>c)</sup>	19.2億달러(1968년)	19.8億달러(1996년)

註: 1) 개인소비+사회적소비로 정의되며, 남한은 1990년 美달러 기준 1인당 개인 소비액임.

資料: a) 盧龍煥·延河淸, 『北韓 人口센서스의 政策的 含意: 人口構造와 特性』, 韓國保健社會研究院, 1997. 12.

b) 韓國開發研究院, 『南北韓 經濟關係發展을 위한 基本構想』, 1991. 9.

c) 남한은 “韓國開發研究院, 『韓國經濟 半世紀: 政策資料集』, 1995. 12”, 북한은 “韓國銀行, 『1996年 北韓 GDP 推定結果』, 1997. 7. 8” 기준임.

〈表 2-5〉에 제시하고 있는 바와 같이 남북한의 도시화율, 산업기술수준, 1인당 GNP 등 주요 경제·사회지표를 비교해 보면 북한경제는 남한에 비해 최소한 20년 이상 뒤져 있는 것으로 평가된다. 특히 국민의 복지수준을 가늠하는 북한의 1990년도 1人當 厚生水準은 남한의 1960년 수준에도 못 미치는 실정이라서 1990년대 들어 북한의 마이너스 성장이 지속되었다는 점을 고려한다면 현재는 물론 앞으로도 당분간은 이러한 격차가 더욱 확대될 것으로 예상된다.

다섯째, 8.15 해방과 한국전쟁으로 비롯된 南北分斷에 의해 별거상태로 있는 生存 離散家族의 이주요인이다. 1996년말 현재 남한거주 실향민은 2~3세까지 포함하여 약 766萬 7千명(이중 70세 이상 고령자 25萬 9千명)으로 추정되고 있는데, 무엇보다도 이산가족들의 재회에 대한 욕구는 인구이동의 다른 동기에 비하여 매우 강할 뿐만 아니라 인위적인 억제수단으로도 그 강도가 줄지 않는 특성을 가지고 있다. 또한 이산가족의 재회는 기본적 인권에 관한 문제로써 민족동질성 회복에 있어서도 필수적인 과정이 될 것이므로 통일 후 정치·경제 현안과는 별도로 가장 우선적으로 추진되어야 할 것이다.

그러나 지금까지 논의한 이주의 다양한 요인을 통해 남하이주 규모를 예측하는 데 있어서는 많은 현실적인 한계가 있다. 왜냐하면 실제 개인의 이주에 영향을 미치는 것은 성별·연령별·혼인상태별 등 個人의 屬性에 따라 다르게 나타날 수 있기 때문이다. 또한 동일한 속성을 보이는 개인간의 관계에 있어서도 어떤 특정한 개인에게는 이것이 이주의 긍정적 요인으로 작용할 수 있지만, 다른 사람에게는 부정적 요인으로 작용할 수도 있는 主觀的 判斷의 問題가 개입되기 때문이다. 따라서 통일후 남하이주의 규모에 관한 문제는 북한지역과 남한지역의 경제·사회적 조건, 그리고 이주여부를 결정할 이동자 개인에게 달려있다는 것만이 확실하다고 할 수 있다.

### 3. 南下移住의 經濟·社會的 波及效果

통일 후 북한지역으로부터의 人口流入은 남한의 경제뿐만 아니라 사회·문화 부문에도 다양한 파급효과를 가져올 것으로 보인다. 통일 독일의 경우 베를린 장벽의 붕괴와 함께 동서 지역간의 통행제한이 사실상 불가능해 짐에 따라 실질적으로 양독 경제의 단일화가 이루어졌는데, 이는 구동독 주민들의 생활수준 개선에 대한 기대를 상승시킴으로써 여전히 동서 양 지역간의 갈등을 불러일으켜 온 주요한 요인이 되고 있다. 남한의 입장에서 볼 때도 북한지역 주민의 대규모의 남하이주는 저임노동력의 공급 및 남하이주자의 잉여 창출 등 측면에서는 긍정적인 효과가 있지만, 다른 한편으로는 남하 이주민의 남한 사회 적응과정에서 발생할 都市問題나 社會的 葛藤과 같은 다양한 측면에서 큰 부담으로 작용할 것으로 판단된다.

먼저 경제이론적 측면에서 본다면 경제적 요인에 의한 인구이동은 원거주지와 이주지역간의 豫想所得 隔差에 의해 설명할 수 있다. 이 경우 예상소득은 就業確率의 곱으로 표현할 수 있으므로 경제적 요인에 의한 인구이동은 양 지역간의 소득 및 실업률에 의하여 결정된다고 볼 수 있다. 그리고 이러한 경제적 요인에 의한 인구이동은 남북한간의 경제력 격차가 축소되는 것을 전제할 때 점차 감소할 것이다. 다음에서는 Borjas(1995)의 모형을 수정하여 통일후 남하이주의 경제적 파급효과를 분석해 보기로 한다. 그리고 모형의 전개에 앞서 다음과 같은 다섯 가지 기본가정을 하기로 한다.

假定 1) 총생산(Q)은 노동(L)과 자본(K)의 두 가지 투입요소로 이루어지는 1次 同次函數이다. 따라서 총생산량은 자본과 노동의 소유자에게 각각 완전 배분된다.

假定 2) 자본은 남한 자본만으로 구성된다. 따라서 남하이주자의 자본증식 가능성은 무시하기로 한다.

假定 3) 기존 남한노동자와 남하 이주자간의 기술격차는 없다.

假定 4) 기존 남한노동자와 남하이주 노동자간의 完全代替가 가능하다. 따라서 이 경우 노동투입요소는 남한지역 노동자 수(S)와 북한지역 출신 남하이주 노동자 수(N)의 합으로 구성된다(L=S+N).

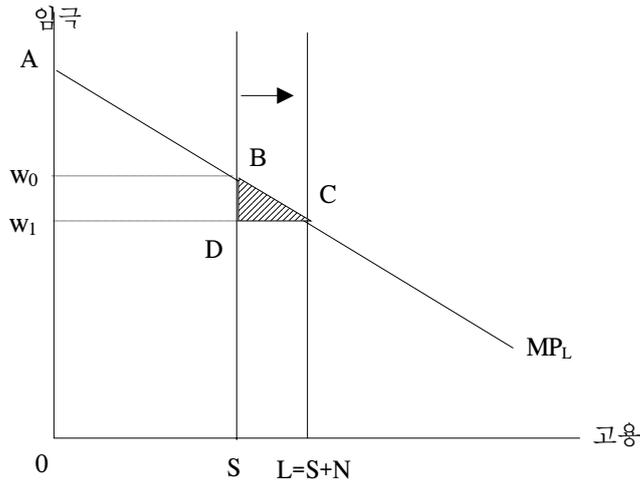
假定 5) 노동 및 자본의 공급은 完全非彈力的이다.

이상과 같은 다섯 가지 기본가정을 바탕으로 할 때 먼저 북한지역 주민의 남하이주가 없을 경우 남한 노동시장의 균형은 각 생산요소의 가격이 각 생산요소의 한계생산물가치와 동일한 점에서 이루어지게 된다. 그리고  $r_0$ 와  $w_0$ 를 각각 자본재 가격과 임금이라고 하면, 이 경우 남한지역의 총생산량( $Q_s$ )은 다음의 식 (2)와 같다.

$$Q_s=r_0K+w_0L \dots\dots\dots (2)$$

[圖 2-5]는 남한 노동시장의 균형상태를 보여주고 있다. 자본의 공급이 완전비탄력적이라고 가정했기 때문에 勞動의 限界生産物(MPL) 곡선 아래의 면적이 바로 남한경제의 총생산물이 된다. 즉 북한지역 주민의 남하이주가 없는 경우 남한지역의 總生産規模( $Q_s$ )는  $\square ABSO$ 가 된다. 한편 북한지역 출신 남하이주자의 남한 노동시장내 진입은 勞動의 供給曲線을 우측으로 이동시키고, 이 경우 임금은  $w_1$  수준으로 하락하게 된다. 그러나 남한내 총생산은  $\square BCLS$ 만큼 증가하게 되고, 이 중 남하이주자에게 직접 분배되는  $w_1 \times N = \square DCLS$ 를 제외한  $\triangle BCD$ 가 ‘南下移住者의 新規 創出剩餘’(immigration surplus)가 된다. 즉 남한의 입장에서 볼 때 상기 다섯 가지 가정 하에서는 남하이주 노동자들을 고용하는 데 필요한 비용보다 이들이 창출하는 소득이 더 많다는 것을 의미한다.

[圖 2-5] 南下移住者の 創出 剩餘



그러나 노동의 수요곡선이 완전탄력적이면 남하이주지는 남한 노동시장의 임금수준에 아무런 영향을 미치지 않게 되며, 또한 추가적인 생산물 모두를 분배받게 되어 新規 創出剩餘는 0(零)이 된다. 즉 남하이주자의 신규 잉여창출은 이주의 결과 임금이 하락하게 되는 경우에만 발생하게 된다는 사실을 알 수 있다.

그러면 ‘남하이주자의 창출잉여’를 다음과 같이 국민소득의 한 부분으로 재구성해 보자. 즉  $\Delta Q_s = \triangle BCD = \frac{1}{2} \times (w_0 - w_1) \times N$ 에서  $(w_1 - w_0) \approx (\Delta w / \Delta L) \times N$ 이므로 ( $\because \Delta L = N$ ) 다음의 식 (3)이 성립한다.

$$\frac{\Delta Q_s}{Q} = \frac{1}{2} \cdot \left( \frac{\Delta w}{\Delta L} \cdot N \right) \cdot \frac{N}{Q} = \frac{1}{2} \cdot \frac{wL}{Q} \cdot \left( \frac{\Delta w}{\Delta L} \cdot \frac{L}{w} \right) \cdot \frac{N}{L} \cdot \frac{N}{L}$$

$$= -\left(\frac{1}{2}\right)s \cdot e \cdot n^2 \dots \dots \dots (3)$$

- 단 s = 총생산물 중 노동소득분배분
- e = 노동의 요소가격 탄력도 (단, 일반적인 탄력도의 표시방법과는 달리 노동 1%가 임금변화에 미치는 효과의 형태로 정의함)

n = 남한노동시장내 남하이주 북한지역 출신 노동자 비율

이 같은 결과는 ‘南下移住者의 新規 創出剩餘’가 노동의 요소가격 탄력도(e)에 비례한다는 것을 보여주고 있다. 즉 남하이주 노동자의 남한 노동시장내 진입으로 임금수준이 감소하는 경우에 신규잉여창출이 가능함을 의미한다.

그러나 북한지역 노동자의 남하이주는 노동으로부터 자본으로 ‘富의 再分配’를 야기하게 된다. 즉 [圖 2-5]에서 기존 남한노동자가 손실을 입은 □w<sub>0</sub>BDw<sub>1</sub>만큼의 소득과 ‘남하이주자의 창출잉여’ △BCD는 자본가에게 돌아가는 것이다. 남한 노동자 및 자본가의 순소득 변화를 國民所得의 일부분으로 표시하면 다음과 같다.

먼저 남한 노동자에게 발생한 총 임금소득의 손실을 구하기 위해 (w<sub>1</sub> - w<sub>0</sub>) ≈ (Δw/ΔL) × N을 이용하면 다음의 식 (4)가 성립한다.

$$\begin{aligned} \frac{(w_1 - w_0)S}{Q} &= \left(\frac{\Delta w}{\Delta L} \cdot N\right) \cdot \frac{S}{Q} = \frac{wL}{Q} \cdot \left(\frac{\Delta w}{\Delta L} \cdot \frac{L}{w}\right) \cdot \frac{N}{L} \cdot \frac{S}{L} \\ &= s \cdot e \cdot n(1 - n) \quad (\because S/L = 1 - N/L) \dots\dots\dots (4) \end{aligned}$$

한편 남한 자본가에게 발생한 이익은 식 (4)에서 남한 노동자에게 발생한 임금소득 손실분의 절대값과 앞의 식 (3)에서 구한 남하이주자의 창출잉여(圖 2-5의 △BCD)의 합이므로 다음의 식 (5)가 성립한다.

$$\frac{\text{남한 자본가 소득의 변화분}}{Q} = -s \cdot e \cdot n \left(1 - \frac{1}{2}n\right) \dots\dots\dots (5)$$

이상에서 제시한 모델은 통일후 북한지역 주민의 남한 노동시장 진입시 경제적 잉여창출 가능성이라는 긍정적인 측면을 설명해 주고 있다. 이 외에도 북한지역 노동자의 남한내 유입은 특정 남한 경제부문의 人力難 解消에 도움이 되는 측면과 低賃勞動力의 供給增大 效果 등 긍정적인 측면을 가지고 있다.

그러나 상기 모델은 暗默的으로 完全雇傭을 가정하고 있을 뿐만 아니라 남북한 노동자간의 완전대체 가능성 등 강한 가정을 바탕으로 하고 있기 때문에 무차별적 남하이주의 허용으로 이러한 가정이 적용 불가능한 경우를 포함하여 경제·사회적으로 다음과 같은 부정적인 효과가 예상된다.

〈表 2-6〉 北韓地域 住民의 南下移住 效果 (例示)

구분	긍정적 효과	부정적 효과
경제적인 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이주의 경제적 잉여창출 효과</li> <li>- 남한내 특정 경제부문의 인력난 해소 효과</li> <li>- 남한내 저임노동력 공급 증대 효과</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 남한 노동시장 잠식·교란</li> <li>- 비숙련 남하이주자의 직업훈련 비용 부담</li> <li>- 북한지역 주민의 생활수준 개선에 대한 과잉기대 유발</li> <li>- 북한지역경제재건 지연</li> </ul>
사회적인 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북한간 사회·문화적 의식격차 해소에 기여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대도시 과밀현상 심화 우려</li> <li>- 의식구조차이에 따른 갈등</li> <li>- 남하이주자의 빈곤화, 범죄노출 가능성, 비인간적 처우</li> </ul>

첫째, 남한 노동시장의 잠식·교란 문제이다. 특히 생산에 있어 남하이주 노동자와 기존 남한지역 노동자의 代替可能性의 경우에 있어서는 북한지역 노동력의 대량유입으로 남한 근로자의 임금하락과 실직사태가 발생하여 남북한 양 지역 주민간의 갈등요인으로 발전할 위험성을 내포하고 있는 것이다.<sup>7)</sup>

7) 생산에 있어 代替可能性의 경우 기존 남한노동자의 임금수준을 낮추는 요인으로 작용할 것이지만, 補充可能性의 경우에 있어서는 생산성의 향상을 가져와 오히려 남한노동자의 임금수준을 상승시키는 효과를 가져올 수도 있다. 참고로 이와 관련한 Baur(1998)의 연구결과에 의하면 1990년 독일의 경우 외국인 노동자의 독일시장내 이주가 원주민의 임금에 미치는 영향은 아주 미미한 것으로 나타났다.

둘째, 비숙련 남하 이주자를 남한 노동시장 내에서 수용하는 경우 기존 남한 노동자와의 기술수준 차이가 발생하는 부분에 대해서는 남한경제가 남하 이주자의 職業訓練 費用을 부담할 것인 지의 여부를 결정해야 하는 선택의 문제가 발생한다.

셋째, 남북한간 자유로운 인구이동이 허용될 경우 북한지역주민의 기대감 상승효과가 생활수준 개선에 대한 過剩期待를 불러일으킴으로써 남한으로부터의 大規模 移轉支出을 초래하는 문제가 예상된다.

넷째, 지역간 경제력 격차를 무시한 북한지역 주민의 대규모 남하이주는 통일후 북한지역 경제의 재건을 지연시키는 문제를 발생시킬 수 있다. 특히 북한내 고급기술을 가진 노동력의 ‘人才流出’(brain drain)이나 노동생산성이 높은 청·장년층의 남하이주 성향이 높게 나타날 경우 북한지역의 산업은 숙련노동력 부족 및 임금상승으로 경쟁력 약화를 겪게 될 가능성이 크며, 또한 북한지역 인구의 대규모 남하이주는 북한지역 내의 유효수요 감소를 초래하여 북한지역 경제의 재건 속도를 더욱 더디게 하는 요인으로 작용할 수 있다.

다섯째, 남한지역의 대도시 권역에 남하이주로 인한 인구가 증가함에 따라 生活空間과의 均衡이 깨지게 되면 사회적인 압력을 받게될 수 있다. 즉 남하이주자에 대한 주거통제가 이루어지지 않아 이들이 수도권 등 대도시 권역에 밀집할 경우 현재 남한의 주택·교육·의료·교통·치안 등 부문에서 인구과밀로 인한 사회문제 발생이 심화될 우려가 있는 것이다.

여섯째, 북한지역 주민의 남하이주는 남북 양 지역간의 의식격차 해소에 도움을 주는 긍정적인 측면과 함께 意識構造의 差異에 따른 갈등요인을 동시에 내포하고 있다. 남한 자본주의 사회에 대한 지식과 이해의 부족, 사회적 신분과 직업의 하향이동 인식 등에 대한 우려의 시각이 이를 대변해 주고 있다.

일곱째, 이 외에도 남하이주자가 남한사회에서 산업재해나 질병으로부터 충분히 보호받지 못할 우려, 범죄의 대상이 되거나 범죄에 가담하는 등 사회악에 노출될 우려, 저임금과 비인간적 처우로 인한 貧困化 및 소외의 문제 등 사회적인 문제의 발생이 예상되기도 한다.

#### 4. 統一獨逸의 事例

동독지역 주민의 서독지역으로의 이주는 1989년 5월 구동독 정부가 헝가리와 오스트리아 국경에 대하여 비자 없이 여행할 수 있도록 개방한 이후 본격화되었다고 할 수 있다. 이들 국가와의 國境開放이 동독지역을 벗어나고자 하는 잠재적 욕구를 지니고 있었던 주민들의 대량 國外脫出이라는 波高를 몰고 온 것이다. 이에 더하여 구소련의 개혁 요구에도 불구하고 구동독의 ‘호네커’ 정권은 구소련·헝가리·폴란드의 개혁정책을 비난하면서 마지막까지 동독 국민들의 개방과 개혁 요구를 거부하였고, 이에 실망한 동독지역 주민들이 서독지역으로 집단탈출·망명을 시도하였다.<sup>8)</sup> 이는 결과적으로 ‘호네커’ 정권의 정통성을 위협한 것으로 기록되고 있는데, 1989년 11월 9일 베를린 장벽을 포함한 동·서독 국경선의 완전 개방은 동독지역 주민의 서독지역으로의 이주를 가속화시켜 1990년 3월말까지 동독지역 인구의 약 3%에 해당하는 50萬명이 국경선을 넘은 것으로 기록되고 있다.<sup>9)</sup>

#### 가. 統一前後 東·西獨 勞動市場의 變化

독일통일 후 동독지역 주민의 이주 증대로 서독지역의 인구는 급

8) 1989년 9월 10일 헝가리 정부는 휴가차 자국내 체류 중 서독지역으로의 탈출을 희망하는 동독인 약 6,500명에 대해 오스트리아 경유 이주를 허용하는 조치를 취하기도 하였다.

9) 獨逸 經濟社會統合 研究를 爲한 短期調査團(1990), p.51 참조.

격하게 증가하였다.<sup>10)</sup> <表 2-7>에서 보는 바와 같이 통일전후 5년간 (1989~93) 서독지역의 인구증가율은 연평균 약 1.3%로 통일 전보다 크게 높은 수준을 기록하였으며, 이와 반대로 동독지역의 경우는 연평균 약 1.25%의 감소율을 기록하였다. 이에 따라 동독지역의 인구가 감소하기 시작한 1989년부터 1993년 사이 동서독간 인구이동을 살펴 보면 동독지역에서 서독지역으로 이주한 사람은 1993년 동독지역 총 인구의 약 9%(140萬 5千여명)를 기록하였으며, 같은 기간 중 서독지역에서 동독지역으로 이주한 사람은 1993년 서독지역 총인구의 약 0.5%(35萬 2千여명)에 불과하였다.

<表 2-7> 統一前後 東·西獨 地域의 人口 比較

(單位: 千名, %)

연 도	인구 (인구증가율, %)		이주규모 (명)	
	서독지역	동독지역	동독→서독	서독→동독
1987	61,077 (0.11)	16,641 ( 0.10)	-	-
1988	61,450 (0.61)	16,666 ( 0.15)	-	-
1989	62,063 (1.00)	16,614 (-0.31)	388,396	5,135
1990	63,254 (1.92)	16,111 (-3.03)	395,343	36,217
1991	64,074 (1.30)	15,910 (-1.25)	249,943	80,267
1992	64,865 (1.23)	15,730 (-1.13)	199,170	111,345
1993	65,534 (1.03)	15,645 (-0.54)	172,425	118,975

資料: 통계청, 『통독전후의 경제사회상 비교』, 1996. 7; Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch*, 1993, 1994(金振洙(1994), p.16 재인용).

10) 또한 동독지역 주민의 이주 외에도 독일통일을 전후한 외국인 이민자의 증가 역시 서독지역의 인구증가를 초래한 한 가지 요인이 되었다. 즉 서독지역의 외국인 수는 1961년 총인구의 1.2% 수준에서 1990년말 현재 총인구의 8.4%로 7.2% 『포인트』나 증가하였으며, 독일전체의 외국인 수도 1989년 총인구의 6.4%에서 1994년말 현재 8.7%로 증가하였다.

한편 통일후 동독지역의 많은 근로자들은 서독지역 제조업체의 높은 노동강도를 견디지 못하고 실업을 택하였으며, 실업수당 등 높은 수준의 독일 사회보장제도는 실업 가속화의 요인으로 작용하였다. 실제 1989년 동독지역의 총취업자 수 약 990萬명 중 1991년 한 해에만 170萬명이 일자리를 잃는 등 취업자 수가 큰 폭으로 감소하여 1994년 현재 동독지역의 총취업자 수는 630萬명 수준을 기록하고 있다. 그 결과 동독지역의 등록실업자 수는 경제·사회·통화 통합 이전인 1990년 6월 현재 14萬 2千명에서 1990년말에는 67萬 2千명으로 단기간 내에 무려 50萬명 이상이나 증가하였고, 단축조업 특별규정이 만료된 1992년초에는 실업자가 130萬명으로 증가하기도 하였다.<sup>11)</sup>

#### 나. 移住抑制를 위한 緊急 社會保障政策

통일 직후 독일 연방정부는 동·서독 지역간의 소득격차로 인한 이주요인에 대해 동독지역 내에 시장경제원리에 의한 소득결정방식만을 강요할 수 없는 현실적인 한계를 가지고 있었다. 따라서 연방정부는 緊急 社會保障政策을 통해 통화통합에 의하여 발생한 동독지역 경제의 몰락과 대규모 실업에 대한 職業安定政策을 우선 추진함으로써 대규모의 인구이동을 억제하는 데 초점을 두었다.

연방정부는 동독지역에 대해 所得補助와 함께 실업계층의 雇傭吸收를 통한 所得保障政策을 동시에 실시하였는데, 과도기적인 별도의 社會保障政策을 실시하지는 않았다. 다만 서독지역 제도의 전면 수용에서 발생할 수 있는 제도적·기술적인 마찰을 줄이기 위해 동독지역내에

11) 실업의 증가로 특히 타격을 입은 계층은 여성근로자들로 1990년 동독지역의 총실업자 중에서 이들이 차지하는 비중은 48.7%였으나, 이 비율이 1994년에는 약 65%에 이르렀다. 여성의 실업률도 1994년 연평균 21.5%로 남성의 2배 수준인 것으로 나타났다(駐獨大使館(1996), pp.408~409 참조).

留保·限時的인 部分適用 등을 예외적으로 인정하는 조치를 취하였다.

연방정부는 먼저 동독지역의 기존 사회보장 수혜계층의 가입기간 등 社會保險給與에 필요한 과거 실적을 그대로 적용하도록 하였으며, 이 과정에서 구동독지역 제도에 의한 급여수준보다 낮아질 경우에는 기존 급여수준을 유지하는 원칙을 적용하였다. 그리고 기업에 대한 賃金補助를 통해 고용을 유지함으로써 근로자의 기존 소득을 그대로 연결시키는 所得保障政策에 중점을 두었다. 이와 함께 동독지역의 경제재건을 조속히 실현하여 새로운 雇傭創出이 이루어지도록 하기 위한 投資促進政策을 병행하였다.

그러나 이는 비용측면에서 볼 때 엄청난 규모의 사회보장적 지출을 발생시켰다. 연방정부가 동독지역의 임금 및 연금수준을 급격히 상승시킴으로 인해 막대한 재정적자를 초래한 것이다. 예컨대 1993년도 동독지역의 생산성은 서독지역의 40% 미만이나 임금수준은 68.4% 수준을 기록하였으며, 1990년에 서독지역의 40%에 불과하였던 동독지역의 1인당 평균임금도 1993년에 86% 수준으로 생산성 증가속도를 크게 상회하였다. 이와 같이 사회보장을 포함한 임금수준이 생산성을 반영하는 수준 이상에서 결정됨에 따라 동독지역의 투자가 위축되고 실업이 균형수준 이상으로 발생하여 오히려 서독지역으로의 이주를 촉진시키는 압력요인으로 작용하는 逆效果를 가져왔다.

#### 다. 統一韓國에 주는 示唆點

그러면 통일전후 동·서독 양 지역의 노동시장 변화와 통일독일의 이주대책이 통일한국에 주는 시사점은 무엇인가? 상기 분석을 통해 우리는 다음과 같은 두 가지 교훈을 얻을 수 있다.

첫째, 북한지역의 근로자에 대한 임금보조 등 남한지역 자원의 투입만으로 이주요인을 흡수하려는 정책은 바람직하지 않다는 점이다.

북한지역 개발의 과실로 북한지역 주민의 실업·빈곤·이주문제를 해결함으로써 재정적자를 최소화할 수 있는 방안을 마련하여야 한다.

둘째, 통일후 북한지역 주민의 남하이주 요인이 남북한 양 지역간의 임금격차에 국한되지 않을 것이라는 점이다.<sup>12)</sup> 동독지역의 生産性을 초과하는 高賃金を 통해 동·서독 지역간의 소득격차를 줄이려 했던 통일독일의 정책은 大量失業을 유발시켜, 오히려 동독지역 주민의 서독지역으로의 이주를 부추기는 결과를 가져 왔음을 주시해야 한다.

## 第 2 節 統一費用 問題

統一費用은 그 성격상 政治·社會的으로 매우 민감한 특성을 가지기 때문에 그 동안 여러 연구결과가 있었음에도 불구하고, 논의가 본격적으로 공론화되지는 않았었다. 대부분의 경우에 있어서 우리의 통일비용 시각이 北韓 吸收統수를 전제로 하는 것이기 때문에 북한을 자극할 위험이 있고, 또한 우리 국민들에게 ‘통일비용은 즉 남한주민의 경제적 부담’이라는 식의 否定的 視角을 심어줄 우려가 제기되어 왔기 때문이다. 그러나 통일 직후 독일이 겪은 경제적 어려움에서 보여지듯이 어떠한 방식에 의해서든 한반도의 통일 역시 상당기간 南韓 政府의 財政的 負擔으로 존재할 것은 분명하다. 따라서 통일비용과 관련된 정책적인 준비가 지금부터라도 일차적으로 통일관련 분야별 전문가들의 면밀한 검토를 통해 輿論收斂 過程을 거쳐 정부정책에 반영하는 순으로 추진될 필요가 있는 것이다.

12) 실제 Noland(1996a, p.11)의 서베이 결과는 동독지역 주민의 서독지역으로의 이주 요인이 ‘실업에 대한 염려>환경변화에 대한 걱정>임금격차’의 순으로 임금격차가 주된 요인이 아니라는 결과를 보여주고 있다.

### 1. 統一費用의 意味

일반적으로 독일통일과 관련하여 사용되고 있는 統一費用이라는 용어는 동독지역의 경제력을 서독지역 수준으로 제고하는 데 필요한 구서독 정부의 財政移轉支出 規模를 의미한다. 독일은 1989년 단일국을 이룩했지만 진정한 經濟統合을 위해서 <表 2-8> 에서와 같이 통화통합비용, 소멸성비용, 투자성지출 등 세 가지 요소로서 제시되고 있는 막대한 통일비용을 필요로 해 온 것으로 분석되고 있다. 그리고 추정 통일비용은 통합이후 10년간 서독지역 GNP의 3.1~11.4%(약 7490億~2兆 7600億DM) 등으로 다양한데, 이러한 차이는 통일비용 정의의 모호함과 장래예측에 내포된 不確實性이라는 관점에서 이해되고 있다(全洪澤, 1996: 49).

<表 2-8> 舊西獨 政府의 統一費用 要素

비용요소	내 용
통화통합 비용	· 원칙적으로 동독마크貨:서독마크貨의 교환비율을 1:1로 함(* 통합전 상업거래 교환비율(4.4:1)에서도 동독제품은 국제경쟁력을 갖추지 못했었음).
소멸성 비용	· 사회보장성 지출: 실업수당, 재교육, 직업훈련, 직업알선 · 구동독정부의 재정적자 및 구동독기업의 대외부채 인수 · 특수지원비용: 구소련군 철수비용, 구동독지역 국영기업의 사유화와 관련한 신탁청 관리·유지 비용
투자성 지출	· 구동독지역 노동생산성 향상 및 노동환경 현대화 지원 · 구동독지역 경제재건비용: 환경정화시설투자, 교통망개선, 에너지산업설비현대화, 우편통신망개선, 교육환경격차해소, 주택개량사업, 의료시설확충, 농업구조개편지원 등

최근에 시도된 韓半島 統一費用 推定結果의 대부분도 독일 통일비용에 관한 논의를 기본가정으로 이를 항목별로 직접 비교하여 합산하거나, 북한지역의 소득수준을 남한지역의 일정비율(북한지역의 目標所

得 水準으로 대개 남한지역 1인당 소득의 60%를 가정)로 제고시키는데 소요되는 時間과 費用을 계산하는 ‘目標所得 接近方式’(target income approach)에 의해 이루어져 왔다. 이렇게 계산된 한반도의 통일비용 추정치 역시 2000億~1兆 2000億달러 등으로 다양하며, 특히 <表 2-9>에 서와 같이 최근 美國제경제연구원(IIE)의 북한경제전문가 Noland 外(1996)는 최고 3兆달러 이상이 소요될 것으로 추정하기도 했다.

<表 2-9> 南北韓 統一費用 推定結果<sup>1)</sup>

자료원	추정방법	비용의 정의	통일시점	통일비용
Yeon(1993)	목표소득 설정	정부지출	2000년	10년간 2300~2500億달러
이상만(1993)	독일과의 비교	정부지출	2000년	10년간 2000億달러
황의각(1993)	목표소득 설정	총투자(민간 투자 포함)	1990년 1995년 2000년	일정기간 3000億달러 <sup>2)</sup> 일정기간 7000億달러 <sup>2)</sup> 일정기간 1兆 2000億달러 <sup>2)</sup>
이영선(1994)	목표소득 설정	정부지출 남한소득이전	1990년 1990년	40~50년간 3300億달러 40~50년간 8410億달러 <sup>3)</sup>
배진영(1996)	독일과의 비교	정부지출	1993년	5년간 4880億달러
Noland(1996)	목표소득 설정	총투자	1990년	6000億 달러 <sup>2)</sup>
	CGE모형 <sup>4)</sup> , 북한의 자본-산출비율 적용		1995년	1兆 3780億달러 <sup>2)</sup>
			2000년	3兆 1720億달러 <sup>2)</sup>
	CGE모형 <sup>4)</sup> , 시장경제의 자본-산출비율 적용		1990년	4150億달러 <sup>2)</sup>
			1995년	9830億달러 <sup>2)</sup>
			2000년	2兆 2420億달러 <sup>2)</sup>

註: 1) 개별 자료의 출처는 Noland et al., *Modeling Economic Reform in North Korea*, Institute for International Economics, Working Paper No.96-10, 1996, p.23 참조.

2) 소요기간 불명

3) 1990년 통일을 가정으로 남북한간의 1인당 소득수준이 같아지는 시점(2041년)까지 남한 GNP의 매년 증가분을 북한지역에 투자하는 것으로 가정

4) 동태적 일반균형계산모형(Computable General Equilibrium Model)

〈表 2-10〉 統一費用의 概念要素

구 분		내 용
통합 단 계 분류	위기관리비용	- 통일 직후 북한지역의 경제·사회적 혼란을 최소화하고 주민생계유지에 필요한 단기적 비용
	체제전환비용 (제도통합비용)	- 북한 사회주의체제를 남한의 체제로 전환시키는 데 필요한 중기적 비용
	경제적 투자비용	- 통일 이후 북한주민의 생활수준을 남한과 비슷하게 끌어올리는데 소요되는 경제통합비용
목적별 분류	북한지역 재건비용	- 북한지역의 사회간접자본 및 생활기반시설, 산업부문에 대한 투자에 소요되는 비용 - 항목: 철도, 도로, 전기·통신망 일원화, 행정망 구축, 낙후산업시설 및 문화시설 개선, 북한지역 주민의 시장경제체제 적응프로그램, 치안유지 등
	경제·사회충격 완화비용	- 북한지역의 빈곤·실업대책과 남하이주민 대책, 그리고 북한지역 주민의 기본생활수요(basic needs) 보장에 소요되는 비용 - 항목: 이주민수용 및 정착지원시설, 식량 등 긴급구호품 지원, 직업훈련·적응훈련 시설, 북한지역 주민 최저생계비 보장 및 의료·교육·주택 서비스
	사회보장제도통합 관련비용	- 제도통합단계에서 남북한 사회보장제도 통합과 관련하여 발생하는 지출요인 - 항목: 기초의료보장 및 북한 의·약사 재교육을 위한 교육과정과 교육시설, 연금급여 지출, 실업급여 및 고용서비스 비용
고려 사항	민간투자	- 민간투자는 경제주체의 자발적인 경제행위이므로 국민부담과 직접적 관련이 없음을 고려
	통일의 순편익	- 분단유지비용의 해소: 방위비, 외교비, 이념 및 통일행정비, 2개의 정부유지비 등 비용감소 - 경제적 효율성 증대: 무역이익 증대, 규모의 경제 실현, 국토이용의 효율화 추진, 中國 東北 3省 및 러시아 극동지역과의 교류증대·물류비용 절감 - 무형의 이익: 전쟁위험 소멸, 대국화 이익 등
	남한 생활보호 대상자와의 형평성	- 대북한주민 지원시 남한 생활보호대상자와의 형평성 고려과정에서 발생하는 비용

이와 같이 한반도 통일비용의 추정치에 큰 偏差가 발생하는 것은 <表 2-9> 및 <表 2-10>에 나타나 있는 것처럼 統一費用의 概念과 여러 假定上의 差異가 존재하기 때문이다. 예컨대 통일비용의 규모는 남한정부의 財政負擔 외에 民間投資나 통일의 순편익(비용절감효과)을 고려할지의 여부, 북한지역의 목표소득 수준, 혹은 통일을 漸進的·急進的으로 추진하는 경우 등 가정에 따라 큰 차이가 발생한다. 또한 통일비용의 개념을 경제적인 비용뿐만 아니라 통일과정이나 통일전후에 야기될 수 있는 모든 社會的·心理的인 苦痛이나 損失까지도 포함하는 폭넓은 의미로 사용할 경우 그 규모는 더욱 커지게 된다.

한편 여기에서 신중하게 생각해 보아야 할 한 가지 사실은 <表 2-9>에도 나타나 있는 바와 같이 기존의 통일비용 추정결과는 통일이 지체될수록 남한이 부담해야 할 비용이 많을 것으로 제시하고 있다는 점이다. 과연 이러한 추정이 반드시 옳은 것인가? 다음에서는 目標所得 接近方式에 의한 統一費用 算式을 설정하여 統一時點과 統一費用間의 關係를 설명해 보기로 한다.

먼저 통일 후 남한지역 정부가 부담해야 할 총비용의 對GNP比率을 UC라고 하고, UC는 다음의 式 (6)에 의해 계산된다고 가정하자.

$$UC = \frac{[\alpha(Y_S - Y_N) + \beta Y_N] L_N}{Y_S L_S} \dots\dots\dots (6)$$

단,  $0 < \alpha < 1$  및  $\beta = (F/Y_N) > 0$

- 여기서  $Y_S$ 와  $Y_N$ 은 각각 南韓과 北韓의 1人當 GNP,
- $\alpha$ 는 常數로 南北韓間 1人當 所得隔差의 補整比率,
- $\beta$ 는 北韓의 1人當 GNP( $Y_N$ )에 대한 固定費用(F)의 比率,
- $L_S$ 와  $L_N$ 은 각각 南韓과 北韓의 人口를 의미

여기서 式 (6)의  $[\alpha(Y_S - Y_N) + \beta Y_N]$ 는 북한의 인구 1인당 소요되는 비용으로 남북한의 1인당 GNP격차( $Y_S - Y_N$ ) 및  $\alpha$ 가 클수록 統一費用

이 증가함을 의미한다. 南北韓間 所得隔差 解消를 위한 南韓으로부터의 對北韓 財政支援이 전혀 없는 상태에서는  $\alpha=0$ 이 되고, 북한지역에 대해 남북한간 소득격차의 전부를 보정해 주는 경우에는  $\alpha=1$ 이 된다. 그러나  $\alpha>1$ 인 경우 북한지역의 소득수준을 오히려 남한지역보다 높게 하는 정책이 되기 때문에 非現實的인 假定이 되므로 현실적으로  $\alpha$ 는 0과 1 사이에서 결정된다고 할 수 있다.<sup>13)</sup>

한편  $Y_S$ 를 제외한 나머지 변수가 모두 고정되어 있다고 가정하고 식 (6)의 양변을  $Y_S$ 에 대하여 偏微分하면 다음의 식 (7)을 도출할 수 있다.

$$\frac{\partial UC}{\partial Y_S} = \frac{(\alpha-\beta)Y_N L_N}{Y_S^2 L_S} \dots\dots\dots (7)$$

그리고 식 (7)로부터 다음의 관계가 성립한다.

만약  $\alpha>\beta \Rightarrow \partial UC/\partial Y_S>0$ 이고,  $\alpha<\beta \Rightarrow \partial UC/\partial Y_S<0$  이다.

즉 남한의 1인당 GNP( $Y_S$ )가 증가한다면  $\alpha>\beta$ 인 경우 統一費用負擔比率(UC)이 증가하고,  $\alpha<\beta$ 인 경우에는 통일비용 부담비율이 감소함을 의미한다.

따라서 시간이 지남에 따라 남한의 1인당 GNP가 증가하여 남북한간의 經濟力 隔差가 확대된다면(경제력 격차= $Y_S-Y_N$ 에서  $Y_N$ 은 고정되어 있고  $Y_S$ 만 증가함을 가정), 남북한간 1인당 所得隔差 補整比率( $\alpha$ )이 북한의 1인당 GNP에 대한 固定費用의 比率( $\beta$ )보다 큰(작은) 경우에는 통일이 빠를수록(늦어질수록) 統一費用의 負擔이 줄어들게 된다는 결론을 도출할 수 있다. 한편 넓은 의미에서 볼 때 고정비용의 범주 역시 政策變數로 간주한다면, 통일시점과 통일비용 부담비율과의

13)  $\alpha$ 는 남북한 양 지역의 所得隔差 解消에 소요되는 直接費用을 결정하는 파라미터로써 生産性과 관련되는 統一費用 要素를 반영하며,  $\beta$ 는 생산성과 직접적인 관련이 없는 통일비용 요소를 반영하는 파라미터이다. 예를 들어 통일후 북한지역 政基盤 構築에 소요되는 비용은 생산성과 직접적인 관련이 없는 비용으로 본다.

관계에 있어 남한정부의 財政的인 支援能力을 고려한 정책적인 판단의 중요성은 그 만큼 크다고 할 수 있다.

따라서 통일비용은 미리 결정되거나 고정되어 있는 목표금액이 아니라 統一與件과 南韓地域의 ‘收容能力’(absorptive capacity)을 고려한 政策的인 選擇과 意志에 따라 달라질 수밖에 없는 불확실한 것으로 이해되어야 한다. 첫째, 통일 이전 北韓의 改革·開放이 지체되고 통일 시점이 늦어질수록 남북한간의 경제력 격차는 확대될 것이나, 이 경우 반드시 統一費用 負擔比率이 증가하는 것은 아니다. 둘째, 통일 후 북한지역 자본스톡의 경제적 가치, 북한지역 경제의 개혁·개방속도, 자본의 효율적 사용정도 등도 통일비용의 규모에 영향을 미치는 요인으로 작용할 것이다. 셋째, 남북한간 貨幣交換比率, 북한지역주민에 대한 임금·실업대책·사회복지정책 등에 대한 세부기준까지 고려할 경우 統一費用의 規模는 더욱 복잡한 양상으로 전개될 것이다.

한편 통일은 ‘분단비용의 절감’(peace dividend)과 경제적 효율성의 증대 등 측면에서 便益을 가져다주며, 또한 통일독일과 비교할 때 통일한국은 年齡別 人口構造 및 제도상의 차이로 社會保障關聯 費用의 節減要因을 가진다.

첫째, 전쟁우려종식·무기감축·군대축소 등 국방비의 절감과 남북한 공관 중복유지비용, 외교경쟁비, 통일관련 행정비용 등 「올슨 形態」(Olson-type)의 間接利益만 해도 연간 30億달러에 이를 것으로 추정되고 있으며,(Noland, 1996a: 22)<sup>14)</sup> 둘째 國內市場 擴大를 통한 규모의 경제 실현 가능, 中國 東北3省 및 러시아 極東地域과의 교역증대·물류비용 절감효과 등 經濟的 便益도 기대되고 있다. 셋째, 인구구조 면에서

14) 한편 曹東昊(1997b)는 國防部門만을 대상으로 韓半島 統一의 便益을 계산한 바 있는데, 統一費用이 발생할 것으로 가정한 10년간(1996~2005년)의 總 統一便益은 總 統一費用의 17.8% 혹은 27.5%에 해당할 것으로 추계하고 있다.

통일한국은 통일독일에 비해 ‘中位年齡’(median age)이 12세나 낮고 期待壽命도 낮을 뿐만 아니라, 독일수준의 복지국가도 아니기 때문에 사회보장관련 비용은 독일의 경우보다 덜 소요될 것으로 예상된다.<sup>15)</sup>

결과적으로 국내외 여러 연구결과가 제시하고 있는 統一費用의 否定的인 側面만을 지나치게 강조하고, 통일이 가져다 줄 이익을 경시하는 식의 논의는 국민들에게 불안감만 조성할 뿐 해결방안으로서의 역할을 기대할 수 없는 것이다. 현 단계에서는 불가능한 목표에 도달하는데 필요한 자금소요액을 추정하여 混亂과 經濟的 負擔의 의미를 부각시키기보다는, 통일비용을 추정하는 여러 가지 假定과 그 意味를 명확하게 밝혀 統一費用의 概念과 狀況設定, 推計方式, 調達方法 등을 공유하는 노력이 중요하다 하겠다.

## 2. 社會保障 統一費用

북한지역 주민의 남하이주 문제에서 다룬 바와 같이 통일 후 북한지역의 시장경제체제로의 전환과정에서 大規模의 失業과 絶對貧困階層의 急增, 그리고 이로 인한 사회적 불안과 함께 남한지역으로의 大量人口移動 事態를 예상해 보자. 실제 體制轉換 經濟의 豫算制約은 구체제하에서의 주민들에 대한 사회적 서비스를 감소시키기 때문에 貧困階層을 양산할 가능성이 크며, 이러한 악화된 환경을 개선하기 위한 새로운 財源을 필요로 하게 된다.

이 경우 현재 國家補助에 대부분을 의지하고 있는 北韓地域 住民의 기본 식량배급과 의료·교육서비스의 보장 및 아동보호 등의 문제

15) 1990년을 기준으로 統一獨逸과 南北韓의 人口構造를 비교하면, 0~14세 人口比率의 경우 각각 15.9%와 26.7%, 65세 이상 人口 비율의 경우 각각 15.0%와 4.7%, 中位 연령은 각각 37.8세와 26.1세로 통일당시 독일에 비해 통일한국의 연령이 훨씬 젊을 것으로 예상된다(Eberstadt, 1995, pp.117~119 참조).

는 북한지역 경제가 어느 정도 自生力을 확보할 때까지 개인부담으로 맡기기보다는 여전히 일정한 수준의 南韓政府에 의한 補助가 불가피할 것으로 보인다. 또한 노동시장의 효율성 증대를 통한 雇傭創出과 社會間接資本施設 擴充 등 大規模 公共事業을 통한 직접적인 고용창출 조치, 직업소개·상담·훈련과 같은 고용기회의 확대 및 생산성 향상을 위한 정책적·재정적 지원 등 동원 가능한 積極的인 勞動市場政策도 결국 남한 정부의 보조를 필요로 하는 부분이 될 것이다.<sup>16)</sup>

그러면 통일 직후 북한지역 주민의 사회보장을 위해서는 어느 정도의 비용이 소요될 것인가? 목표가 불확실한 상태에서 이러한 비용을 추계해 보는 것은 추계규모 자체의 의미보다는 실제 정책을 집행하는 데 있어 政策目標 및 政策手段의 實現可能性을 가늠해 보는 중요한 의미를 가진다. 이를 위해 먼저 통일 이후의 많은 불확실성과 가변요소 등을 고려하여 사회보장 통일비용의 대상을 통일 후 북한지역 경제가 어느 정도 自生力을 확보하여 本格的인 社會保障體系를 수립하기 이전에 필요한 短期的인 生活保護費用에 국한됨을 전제하기로 하자.

이론적으로 볼 때 생활보호의 대상과 수준은 생활보호를 필요로 하는 모든 북한지역 주민의 基本生活(혹은 最低生計水準)을 만족시키는 범위 내에서 결정되어야 할 것이다. 그러나 현실적으로 북한지역 내 지역별·계층별로 산재되어 있는 생활보호대상자의 범주를 통일 이전은 물론 통일 이후에도 단기간 내에 정확히 파악한다는 것은 어려운 일이다. 즉 통일 직후 단기간 내에 북한지역 주민들에 대한 財産

16) 통일독일의 경우 서독지역에서 동독지역으로의 막대한 지원자금(1995년의 경우 2천억마르크) 중 투자재원으로 사용된 비용은 단지 1/3에 불과한 것으로 나타났는데, 나머지는 동독지역의 실업자 대책과 사회보장비용, 그리고 임금보조 등에 사용되었다. 이 같은 사회보장비용의 소요로 인해 1995년 한 해 동안의 재정적자만 2兆마르크에 달했으며, 외자도입액도 560億 마르크를 기록하였다(테오죤머, 『독일 통일과 언론』, 『중앙일보』, 1996. 7. 13일자).

評價基準을 설정하고 所得資料를 파악하는 등의 작업이 불가능하기 때문에, 생활보호를 위한 비용 자체는 상당부분 南韓地域의 收容能力을 고려한 政策的인 意志에 따라 좌우될 수밖에 없을 것이다.

한편 현재 진행 중인 북한에 대한 남한 및 국제사회의 원조실태를 통해 볼 때 통일 직후 가장 중요한 것은 기아선상에 처한 북한지역 주민들에 대한 緊急救護 事業이며, 이 중에서도 식량 공급과 기초의약품 지원 등 두 가지는 즉각적인 원조를 필요로 하는 ‘核心 救護事業’이라고 할 수 있다.<sup>17)</sup> 그러나 실제 기본생활이 가능하기 위해서는 이 외에도 부식·연료·피복·생활용품 등에 대한 最低生計水準의 支援이 함께 이루어져야 할 것으로 생각된다.

이러한 통일 직후 북한지역 주민의 기본생활보호에 필요한 최소한의 비용은 1996년도 남한 經常GDP의 약 2.3%(연간 약 8兆 9千億원)에 이를 것으로 추정되고 있다(盧龍煥, 1997:61-71). 所要財源을 第3國의 援助나 남한지역 민간부문의 지원, 그리고 북한지역의 자체적인 기여분 없이 전액 남한지역 주민의 租稅負擔으로 충당할 경우 租稅負擔率(總租稅收入/經常GNP)은 1996년을 기준으로 2.3% 「포인트」의 증가가 필요하며, 이를 위해서 남한지역 주민은 지금보다 약 11%의 追加的인 稅負擔을 안게 된다.

그러나 통일후 북한지역 생활보호대상자의 선정기준과 생활보호수준은 남한지역 정부의 재정적인 지원능력이나 북한지역의 자체적인 조달능력, 그리고 남한지역 민간부문의 부담정도 등을 고려하여 결정해야 할 정책적인 변수로써 통일후 북한지역 주민을 위한 기본생활보호 비용은 流動的이라고 할 수 있다. 상기의 추정결과도 통일후 북한지역 경제가 어느 정도 자생력을 확보하여 본격적인 사회보장체계를 수립하기 이전에 필요한 단기적인 비용에 불과하다. 또한 소요재원으

17) 北韓에 대한 國際社會의 援助實態는 UN Assessment Mission(1995)을 참조

로서 주·부식비, 연료비, 피복비, 생활용품비 등 북한지역 생활보호대상자들의 기본생활보호에 필요한 최소한의 비용만을 감안했을 경우를 고려한 것이므로 여기에서 누락된 교육비·의료비 등을 감안할 경우 부담은 더욱 커질 것으로 전망된다.

첫째, 통일 직후 한시적으로 현행 11년(학교전 교육 1년, 초등교육 4년, 중등교육 6년)으로 되어 있는 북한지역 주민에 대한 무상의무교육을 남한정부의 부담으로 지속하고, 부족한 의약품 지원과 낙후된 의료시설 개선의 지원, 방역 및 응급의료체계 지원, 그리고 북한지역 실업자에 대한 積極的인 雇傭政策 등에 소요되는 모든 비용까지도 남한지역 정부가 부담한다고 한다면 그 규모는 더욱 커질 것이다.

둘째, 통일 직후 分配體系의 瓦解 등으로 예상되는 북한지역의 ‘體制轉換的 景氣沈滯’(transformational recession)와 이로 인한 주민 생활보장 기능의 현저한 저하로 인해 최저생활보호 수요가 북한지역 전반에 걸쳐 나타날 경우 보호를 필요로 하는 계층은 훨씬 많아 질 수도 있다.

셋째, 통일 직후 북한지역 주민의 기본생활보호를 위한 정책수행 과정에서 소요될 것으로 예상되는 인력관리비·사무실유지비 등 행정비용, 북한지역 운송시설 및 운송수단의 부족, 그리고 수송연료의 부족으로 인한 수송비용 등도 費用增加 誘引的 要因이라 하겠다.

## 第 3 章 南下移住 政策의 課題

통일로 인한 북한지역 주민들의 성급한 기대감 상승과 사회 모순의 증대는 통제에 길들여진 사람들의 價値觀에 混亂을 가중시킬 수 있다. 생활양식의 다원화 및 사고방식의 다양화에 순식간에 노출된다면 그 자체만으로도 북한지역 주민들에게는 이것이 쉽게 받아들여지지 않을 수 있기 때문이다. 따라서 북한지역 주민들을 위해서는 경제체제의 전환에 따른 기업방식의 변화 등 경제문제 못지 않게 舊思考方式의 잔재를 타개하면서도 성급한 기대를 억제하고 점진적인 변화를 유도하는 정책이 중요하다 하겠다.

다음에서는 전술한 南下移住와 統一費用 問題를 바라보는 기본시각을 토대로 사회보장정책적 관점에서 통일에 대비한 준비과제를 제시하기로 한다. 이를 위해 효과적인 남하이주정책과 통일전후 비용지출의 한계를 전제로 한 통일대비 사회보장정책의 기본방향 및 정책과제를 제시하기로 한다.

### 第 1 節 移住政策의 基本方向

통일후 북한지역 주민에 대한 남하이주 정책은 다양한 계층의 정치·경제·사회적 관점으로부터 ‘國民的 合意’(National Consensus)를 도출해 내야 하는 어려운 과정이 될 것이다. 경제적인 측면에서 보더라도 앞서 증명해 보인 바와 같이 남하이주는 이주자와 경쟁관계에 있는 남한 노동자의 소득을 감소시키고 자본가의 소득을 증가시키는 ‘富의 再分配 效果’를 가져올 수 있기 때문에 남한내부의 계층간에도 상반된 시각의 차이를 보일 수 있는 것이다.

### 1. 南韓 勞動市場의 收容能力을 고려한 移住抑制 政策

통일후 북한지역 주민들의 남하이주가 남한지역 주민의 소득을 증가시키는 방향으로 이루어지려면 移住의 經濟的 剩餘를 극대화할 수 있는 정책이 수립되어야 한다. 그리고 이 경우 실업으로 納稅能力이 없으며, 정부의 보조를 받아야 하는 비숙련 남하이주자가 많아질수록 남한지역이 부담해야 하는 경제적 비용이 커진다는 사실을 고려해야 한다. 즉 경제적인 측면에서 본다면 통일후 북한지역 주민의 남하이주정책은 남한 노동시장이 흡수할 수 있는 범위 내에서 이루어져야 한다는 것이 그 전제가 된다.

그러면 남한 노동시장의 수용능력은 어느 정도나 될 것인가? 이는 통일의 시기와 형태, 그리고 통일후 남한지역 경제의 성장률·실업률 등 경제지표의 예측을 필요로 하는 복잡하고도 불확실성이 많은 작업이 된다. 따라서 다음에서는 현재 남한 노동시장의 인력수급 현황 자료를 통해 통일후 經濟的인 側面에서 고려해야 할 移住政策의 示唆點을 도출하는 선에서 논의를 제한하기로 한다.

이를 위해 남한 노동시장의 흡수능력을 판단하는 데 있어 가장 기본이 되는 지표인 人力不足率 現況을 살펴보면 <表 3-1>과 같다. 먼저 IMF 經濟危機 以前의 1997년 3월말 현재 남한내 10인 이상 사업체 상용근로자의 부족인원은 약 12萬 9千명으로 나타났다. 산업별 인력부족률은 운수·창고·통신업(4.0%), 제조업( 3.1%), 건설업(2.6%) 등의 순으로 나타났으며, 제조업 업종별로는 경공업이 3.6%, 중화학공업이 2.9%의 인력부족율을 보이고 있다. 직종별 인력부족율은 장치·기계조작 조립원이 4.0%로 가장 높은 수준을 보이고 있으며, 기능원 및 관련 기능근로자(3.6%), 단순 노무직 근로자(1.9%)의 순으로 나타났다. 또한 사업체규모별로는 300인 미만 중소기업의 부족율이 3.1%로 300인 이상 대규모사업체의 0.96%에 비해 높은 수준이다.

〈表 3-1〉 IMF 經濟危機 前後 南韓 勞動市場의 人力不足率 比較<sup>1)</sup>  
(단위: 명, %)

구 분		경제위기이전(97.3월)			경제위기이후(98.3월)		
		부족 인원	총부 족률 <sup>2)</sup>	순부 족률 <sup>3)</sup>	부족 인원	총부 족률 <sup>2)</sup>	순부 족률 <sup>3)</sup>
합 계		129,257	2.44	1.57	32,007	0.65	0.48
산업별	광업	535	2.35	1.62	87	0.45	0.16
	제조업	79,523	3.12	2.05	15,805	0.73	0.56
	전기·가스 및 수도사업	462	1.05	0.84	469	1.04	0.98
	건설업	7,624	2.57	2.33	1,338	0.46	0.20
	도·소매 및 소비자용품 수리업	5,459	1.25	0.64	2,209	0.49	0.28
	숙박 및 음식점업	1,292	1.62	0.92	321	0.46	0.14
	운수·창고 및 통신업	21,497	4.02	2.09	8,121	1.56	1.13
	금융 및 보험업	1,926	0.53	0.49	292	0.09	0.09
	부동산·임대 및 사업 서비스업	6,140	1.24	0.89	2,115	0.40	0.33
	교육서비스업	739	0.43	0.43	234	0.13	0.05
	보건 및 사회복지 사업	2,065	1.09	0.24	422	0.21	0.18
기타 공공·사회·개인 서비스업	1,995	1.77	1.04	774	0.71	0.64	
직종별	고위 임직원 및 관리자	2,169	1.00	0.59	492	0.24	0.16
	전문가	8,388	1.78	1.47	1,720	0.34	0.20
	기술공 및 준전문가	7,649	1.44	1.12	2,157	0.37	0.33
	사무직원	16,117	1.23	0.92	4,188	0.36	0.28
	서비스·상점·시장판매 근로자	3,517	1.56	0.72	822	0.44	0.23
	농업·어업 숙련근로자	49	1.34	1.15	1	0.03	0.00
	기능원 및 관련기능근로자	28,977	3.64	2.50	6,786	1.01	0.80
	장치·기계 조작용 및 조립원	55,341	4.02	2.20	12,760	1.06	0.74
	단순 노무직 근로자	7,050	1.95	1.39	3,081	0.88	1.77
사업체 규모별	중소규모(10~299인) 소계	113,772	3.09	1.99	30,289	0.87	0.64
	10~ 29인	44,497	3.67	2.60	13,955	1.66	0.84
	30~ 99인	40,980	2.91	1.71	9,616	0.75	0.55
	100~299인	28,295	2.66	1.65	6,718	0.67	0.50
	대규모(300인 이상) 소계	15,485	0.96	0.62	1,718	0.12	0.09
	300~499인	5,188	1.41	0.92	1,045	0.32	0.27
500인 이상	10,297	0.83	0.53	673	0.06	0.03	
기능 정도별	생산 관련직 근로자 <sup>4)</sup> 소계	84,318	3.88	2.31	19,546	1.04	0.76
	지도기능자	2,787	1.43	1.11	766	0.73	0.50
	숙련기능자	44,852	3.26	1.99	10,844	0.85	0.58
	반숙련기능자	18,339	4.03	2.25	4,947	1.30	1.01
	미숙련기능자	18,340	12.58	7.13	2,989	2.64	2.20

註: 1) 10인 이상 사업체 상용근로자 기준

2) 총부족률 = (부족인원/현원)×100

3) 순부족률 = 총부족률 - 이직자에 의한 부족률

4) 기능원 및 관련기능근로자, 장치·기계 조작용 및 조립원

資料: 노동부, 『노동력수요동향조사보고서』, 1997.3, 1998.3.

따라서 남하이주민에 대한 남한 노동시장의 수용능력은 상대적인 측면에서 볼 때 대기업보다는 중소기업, 사무·전문기술직 보다는 생산직, 그리고 산업별로는 섬유·화학물·조립금속 산업 등 노동력 부족이 심각한 부문을 중심으로 제약될 수밖에 없을 것으로 판단된다.<sup>18)</sup> 그러나 <表 3-1>에도 나타나 있는 바와 같이 IMF 경제위기 이후 인력 총부족율의 급격한 둔화(2.44%→0.65%로 감소)를 감안한다면 북한이주민에 대한 남한 노동시장의 수용능력은 高成長·低失業을 전제로 확대될 수 있을 것이다.

결국 통일후 북한지역 주민의 남하이주 정책에 있어 중요한 것은 적정 이주규모와 이주자의 기술숙련도 구성 정도를 정확히 파악하는 일이며, 이를 위해 통일당시 남한의 재정능력에 따라 ‘技術水準에 따른 南下移住의 選別的 許容裝置’(skill filter)를 고려할 필요가 있다.

## 2. 二重政策의 必要性

통일후 북한지역 주민의 남하이주에 대한 정책은 현실적으로 앞서 지적한 바와 같이 남한지역의 經濟的 條件과 社會的 霧圍氣를 반영하지 않을 수 없을 것이다. 여기서 또 하나 고려해야 할 점은 이미 포화상태에 이른 남한지역내 대도시 권역의 주택·의료·교육·교통·치안 등 측면이 과연 남하이주민을 어느 정도까지 수용할 수 있는가 하는

18) 예컨대 1997년 3월 현재 남한의 기능원 및 관련기능 근로자, 장치·기계 조작원 및 조립원 등 생산직 부족인력(84,318명) 모두를 남하이주민의 고용창출로 흡수할 경우 盧龍煥·延河淸(1997b)이 제시하고 있는 북한의 평균가구원수(4.68명)를 감안할 때 남한지역의 흡수능력은 피부양자를 포함하여 최대 394,608명에 이른다. 또한 박영범(1996)이 제시하고 있는 1996년 6월말 현재 남한에 체류 중인 것으로 추정되는 외국인 노동자 수 168,251명(합법취업자 수 10,557명, 산업기술연수생 58,810명, 불법체류자 98,884명)의 50%를 남하이주민의 고용창출로 흡수할 경우에는 최대 393,707명을 수용할 수 있다. 따라서 이러한 단순 가정에 의하면 남한노동시장의 남하이주민 수용능력은 최대 80萬명에 이를 것으로 생각해 볼 수 있다.

문제이다. 즉 북한지역 주민의 남하이주가 남한지역 내에 人口過密化 등 도시문제를 발생시키는 요인으로 작용함으로 인해 ‘外部不經濟 效果’(negative externality)를 가져오는 경우에 있어서는 이 역시 수용능력의 문제로 제기될 수 있는 것이다.

남하이주자의 ‘外部效果’(externality)를 설명하기 위해 다음의 式 (8)과 같이 남하이주자가 남한지역내 총생산에 外部不經濟 效果를 발생시키는 경우를 고려해 보자.

$$Y = f(K, L, \Theta(L_N)) \dots\dots\dots (8)$$

$$L = L_S + L_N; f'(K), f'(L), \Theta'(L_N) > 0; f'(\Theta) < 0$$

(여기서 Y=남한의 총생산량, K=남한내 총투입자본, L=남한내 총투입노동, L<sub>S</sub>=이주전 남한지역 거주 노동인력, L<sub>N</sub>=남하이주 노동인력, Θ=남하이주의 외부효과를 나타내는 변수)

이 경제는 완전고용을 가정할 경우 외부로부터의 인구유입이 많아지게 되면 생산성의 증가 요인(f'(L)>0)과 함께, 외부효과(Θ'(L<sub>N</sub>)>0)에 의한 생산성의 감소요인(f'(Θ)<0)을 동시에 보이게 된다. 즉 L<sub>N</sub>을 제외한 나머지 변수가 모두 고정되어 있다고 가정하고 式 (8)의 양변을 L<sub>N</sub>에 대하여 偏微分하면 다음의 式 (9)를 도출할 수 있다.

$$\frac{\partial Y}{\partial L_N} = \frac{\partial Y}{\partial L} \cdot \frac{\partial L}{\partial L_N} + \frac{\partial Y}{\partial \Theta} \cdot \frac{\partial \Theta}{\partial L_N} \dots\dots\dots (9)$$

⊕ ⊕            ⊖ ⊕

따라서 남하이주민의 유입은 式 (9)의 右邊 첫 번째 項에 의해서는 반드시 남한지역의 생산량을 증가시키게 된다. 그러나 남하이주민이 ∂Y/∂Θ<0인 外部不經濟로 작용한다면 남한지역내 인구유입으로 인한 생산량 증가 수준이 외부효과로 인한 생산성의 감소 수준보다 클 경우에만 남하이주가 정당화 될 수 있으며, 이 경우 移住政策은 다음과

같은 두 가지 선택의 문제로 귀착된다.

첫째, 숙련 기술인력 위주의 選別的 移住政策 수단이다. 즉 숙련 기술자의 인구유입은 인적자본의 평균수준과 개인의 노동생산성을 증가시켜 남하이주로 인한 생산성 증가 효과가 외부불경제 효과보다 크거나 오히려 外部經濟 效果를 유발할 수도 있는 가능성을 갖게 되지만, 비숙련 노동자의 인구유입은 남한지역 경제의 평균 인적자본 수준과 개인의 노동생산성을 감소시켜 평균임금수준과 1인당 생산량이 감소하며, 그 결과 남한지역주민의 소득에 부정적인 영향을 미치게 되기 때문이다.

둘째, 유·무형의 移住費用을 부담하게 함으로써 移住規模를 통제하는 방법이다. 이주의 외부효과에 대해서는 물리적인 수단을 동원한 인구유입 억제정책을 동원하지 않더라도 남하이주자에게 이주의 비용을 부담하게 함으로써 통제가 가능하다는 것이다. 따라서 이것은 북한지역 주민의 남하이주 비용이 북한지역에 잔류하는 경우에 얻게되는 이익보다 클 경우 남하이주 요인을 어느 정도 흡수할 수 있다는 사실을 시사한다 하겠다.<sup>19)</sup>

그러나 통일후 이와 같은 선별적 이주정책수단이나 이주의 비용을 부담하게 함으로써 북한지역 주민들의 居住移轉의 自由를 물리적으로 구속하는 것은 국민의 基本權 侵害라는 문제뿐만 아니라 남한지역 주민과의 차별대우라는 문제를 야기시킬 수 있다. 또한 현실적으로 남북한간에 잠재되어 있는 다양한 이주요인을 고려한다면 어느 한 가지 방법을 통해 이주문제를 해결하기는 사실상 불가능하다고 할 수 있다. 어떻게 보면 통일후 남하이주 정책은 경제 문제 외에 정치·사회적인 고려와 관련된 문제일 수도 있기 때문이다. 그렇다고 통일후 북

19) 이것은 현실 경제에서는 노동의 이동비용이 존재하기 때문에 지역간 임금격차가 장기간 계속 유지될 수 있는 것과도 동일한 맥락에서 이해될 수 있다.

한지역 주민의 완전이주 허용을 방관할 수도 없다. 통제가 불가능한 상황에서는 이에 대처할 시간적·경제적 준비 목표에 대한 판단이 곤란하기 때문이다.

따라서 통일 후 북한지역 주민의 남하이주를 억제하기 위해서는 북한지역 주민들에게 經濟的 殘留誘引의 제공을 통해 자발적으로 남하이주 의사를 포기하게 하는 동시에 국가의 안위를 위해 불가피할 경우 한시적으로 移住抑制를 위한 物理的 障壁도 병행 운영하는 ‘二重政策’(two-track policy)이 필요하다. 즉 남한은 북한지역 경제의 시장경제체제로의 전환을 추진하면서 동시에 경제적 자생력 기반을 확충한 다음 남북통합을 이룩함으로써 남한의 경제력 부담 축소와 남북한 주민의 사회적·심리적 갈등을 완화하는 데 중점을 두어야 할 것이다.

### 3. 社會保障財政 分離運營의 課題

二重政策의 관점에서 본다면 통합된 사회보장체제가 남·북 양 지역 주민들에게 동일하게 적용될 때까지는 남북한의 사회보장재정을 분리 운영할 필요가 있다. 통일 직후 사회보장부문의 비용은 그 성격상 투자 지출보다는 국가예산을 통한 經常支出이 대부분을 차지할 것으로 예상되며, 이 경우 일시적인 제도통합은 정부의 과도한 財政赤字를 유발하여 결국 남한지역 주민의 부담이 커질 수밖에 없을 것이기 때문이다.<sup>20)</sup>

그러나 분리운영의 경우에 있어서도 北韓地域의 經濟危機가 심각할수록 사회복지서비스 제공 능력, 즉 재원확보를 어렵게 하기 때문에 사회복지적인 관점에서의 부담은 더욱 커지게 될 것이다. 따라서

20) 이와 관련하여 朴 進(1997)은 통일 후 북한지역의 실업률이 25%, 1인 최저생계비가 월 150달러라는 가정을 기본으로 연금·실업급여·공공부조 등 북한지역 주민에 대한 社會保障關聯 所要費用을 추정한 바 있는데, 그 결과 연간 소요비용은 2000년도 남한 GDP의 2.5~3.1%에 달할 것으로 추계하고 있다.

남북한 社會保障財政 分離運營의 전제조건은 북한지역 경제의 신속한 활성화라고 할 수 있다. 자본이전 등 투자를 통한 북한지역 경제의 조속한 회복이 남하이주 요인을 흡수할 수 있음은 물론, 남한정부의 북한지역에 대한 社會福祉費用을 감소시켜 줄 것이기 때문이다.

북한지역 경제의 활성화로 주민들의 경제적 잔류유인을 제고하기 위해서는 북한지역에 생산성을 반영하는 적정임금을 설정함으로써 국내외 투자를 촉진하고 고용을 확대하는 정책이 필요하다. 이와 함께 토지 사유화나 주택소유권 부여방안 등 無償分配를 주축으로 하는 사유화 정책의 검토 및 국영기업의 민영화 추진과 같이 북한지역 財產權 分配에 있어서 북한잔류가 유리하도록 하는 經過規定의 設定을 검토할 필요가 있다. 또한 북한지역 주민이 북한에 잔류하는 것이 사회보장제도의 혜택을 많이 누릴 수 있도록 하는 이주민 규정의 검토 및 실업인구에 대한 최저생활의 보장 등 기본생활보호 정책이 필요하다.

한편 북한지역 주민의 남한으로의 이주를 원칙적으로 제한하는 限時的 分離運營이 불가피하다더라도 離散家族의 再會는 허용하여 분리운영에 따른 國民生活의 不便을 최소화해야 할 것이다. 그러나 이 경우에 있어서도 잦은 상호방문 및 전화·우편교환 등의 정책적 배려 등을 통하여 離散家族 要因에 의한 移住動機를 흡수할 필요가 있다.

#### 4. 南下移住者의 生活保護對策

전술한 바와 같이 인구이동은 지역간 임금격차, 생활비 차이, 가족간 유대, 연고지 선호 성향 등 다양한 요인에 의해 결정된다. 지금까지 우리는 이러한 요인을 국가적인 차원에서 조절할 수 있다고 보았다. 그러나 실제 통일이 이루어지면 유권자의 1/3에 해당하는 북한지역 주민들이 이주를 강행하는 경우, 통일한국 정부가 정치적인 부담을 감수하면서까지 이들에게 物理的 移住抑制를 강행하는 데는 일정

한 한계가 예상된다. 따라서 <表 3-2>에 제시하고 있는 예와 같이 이주민 수용을 위한 기본생활보호 수단의 강구와 정착지원 차원에서의 노동정책적 접근의 필요성 등 보호가 필요한 남하이주자를 위한 生活保護對策의 事前的 準備가 필요하다 하겠다.

<表 3-2> 南下移住者 生活保護對策 (例示)

구 분	내 용
기본생활보호 수단	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대규모 이주민을 긴급 수용할 수 있는 법적 근거의 마련</li> <li>- 이주민 수용시설의 마련</li> <li>- 남한 경쟁사회 적응 프로그램의 개발</li> <li>- 남한 저소득층과의 형평을 고려한 생활보호대책 강구</li> <li>- 민·관 협력의 조직적인 보호 방안 강구               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 종교단체를 포함한 비영리단체 등 민간의 역할 강조</li> </ul> </li> </ul>
노동정책적 수단	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자립·자활을 통한 생산적 사회적응을 유도하는 직업훈련 프로그램의 개발               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 기업체 사내직업훈련 장려 및 인구분산을 위한 지방 중·소도시 기업체 우선 알선 방안 검토</li> </ul> </li> <li>- 취업허가 기간의 제한으로 이주자의 정주 가능성을 방지</li> <li>- 남한내 특정 인력부족 부문에 대해 이주자의 예비교육 평가 결과를 토대로 고용계약 체결 및 취업 허용 장려               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 현행 외국인노동자 대상 「산업기술연수제도」 활용방안 검토</li> </ul> </li> <li>- 남한내 잠적 방지, 업주의 부당행위 방지, 산업재해 예방 및 대책 마련 등 남하이주민의 철저한 사후관리 체계 마련</li> </ul>

## 第 2 節 社會保障政策의 段階別 推進課題

통일직후 북한지역 주민 남하이주의 전면 수용에 따른 비용지출과 북한지역 주민에 대한 기본생활보호 및 경제재건에 필요한 소요재원 전액을 남한주민의 조세부담으로 충당할 경우 남한주민의 租稅抵抗問題도 심각하게 고려하지 않을 수 없다. 따라서 통일대비 북한지역 주민에 대한 사회보장정책은 남한 정부의 재정적인 부담을 최소화하면서 북한지역의 雇傭創出과 市場經濟化 推移에 따라 漸進的·段階的

으로 추진되어야 할 것이다.

### 1. 北韓地域 住民의 基本生活保護를 위한 3大 政策課題

盧龍煥(1997)에 의하면 체제전환국가의 경험을 통해 북한지역에도 시장경제체제로의 체제전환과정에서 消費 및 投資에 대한 기존의 정부 補助金이 삭감된다면 생산량 감소, 인플레이션 발생, 실업증가 등으로 인한 實質賃金の 減少와 함께 社會保障需要가 증가하면서 財政赤字 심화현상이 발생할 수 있음을 예고해 주고 있다. 따라서 통일 직후 북한지역 주민들에 대한 基本生活保護 問題와 관련하여 예상되는 중요한 정책과제는 다음과 같다.

첫째, 실업인구에 대한 所得保障과 재교육·직업창출조치 등 적극적인 노동시장정책의 필요성이다. 둘째, 貧困階層에 대한 救濟政策의 필요성이다. 실질임금의 감소, 실업자 가구소득의 감소, 기본생활품에 대한 非現實的 國家補助金의 폐지로 인한 物價上昇으로 인해 빈곤계층의 범위가 늘어나게 될 것으로 예상되기 때문이다. 셋째, 재정수입 확보의 한계 및 재정수요의 증가에 따르는 豫算制約에 대한 해결방안 모색의 필요성이다. 북한과 마찬가지로 체제전환 이전 사회주의국가들의 사회보장은 별도의 기금 없이 국가재정을 통해 제공되어져 왔는데, 체제전환으로 예상되는 생산성 및 실질임금의 하락은 재정수입의 원천을 제약하게 되는 반면 주민들의 소득보장을 위한 財政需要는 더욱 늘어날 것이기 때문이다. 폴란드·헝가리·舊체코의 경우 체제전환과정에서 補助金을 삭감하는 조치를 취했지만 연금 등 社會保障費用 支出이 늘어났기 때문에 정부예산에서 분리하여 별도의 社會保障基金을 설치한 이후에도 GDP에서 정부지출이 차지하는 비중은 여전히 높은 편이다.<sup>21)</sup>

그러나 결국 구사회주의권 국가들의 가계에 대한 ‘全般的인 補助

21) 1989년 현재 GDP대비 정부지출의 비중은 폴란드 48.8%, 헝가리 61.0%, 舊체코 64.5%였으나, 체제전환 이후인 1994년 현재 그 비중은 각각 50.2%, 60.5%, 49.0% 등 크게 줄지 않거나 오히려 늘기도 해 여전히 칠레·말레이시아·태국 등 고도성장 중인 開發國의 20% 미만과 큰 차이를 보이고 있다(Sachs, 1996, pp.131~132 참조).

政策'(blanket subsidies)은 국가자원의 낭비와 함께 정부예산의 불균형 문제를 심화시키기 때문에 시장경제체제로의 전환을 시도하면서 정부가 예산균형을 달성하기 위해서는 축소·삭감하는 조치가 불가피하다고 하겠다. 따라서 실업문제의 해결과 빈곤계층의 구제, 그리고 재정수입 확보의 한계 및 예산제약의 극복이라는 세 가지 과제는 결국 서로 밀접한 관련을 맺고 있는 문제인 만큼 상호간의 영향을 고려한 신중한 정책적 판단을 필요로 한다 하겠다. 만약에 충분한 예산이 확보되어 있지 못한 상황에서 북한지역 주민들의 기본생활을 보장하기 위해서는 단기적으로 비용 낭비적인 요인을 줄이고, 장기적으로는 재원을 확보할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요할 것이다.

## 2. 漸進的·段階的 接近의 必要性

통일후 북한지역 주민에 대한 사회보장비용은 앞서 지적한 여러 가지 요인들에 의해 결정되는 유동적인 것이기도 하지만 한편으로는 본격적인 社會保障體系의 수립시점과도 밀접한 관련을 가진다고 할 수 있다. 이에 대해 體制轉換國家들의 事例를 분석한 기존의 연구결과는 주민들의 사회보장을 위해 急進的인 改革이 바람직한지 漸進的인 改革이 바람직한지에 대한 일치된 견해를 보이고 있지 않다 (Komai, 1997). 또한 어떠한 제도와 조직이 적합한 것인지에 대해서도 일치하는 견해가 없다. 결국은 國家別로 經濟·社會的 여러 가지 要件을 고려한 政策擔當者의 決定이 그 만큼 중요하다는 얘기가 된다.

현실적으로 통일 초기 국가로부터의 包括的인 社會保障 惠澤을 상실하게 될 북한지역 주민들에 대한 정책은 '삶의 質' 향상 문제보다는 단기적 측면의 실업인구에 대한 생활보장과 적극적인 노동시장정책, 빈곤구제정책 등 앞서 지적한 세 가지 基本生活保護라는 측면에 優先順位가 놓여져야 한다. 사회보장체계를 새로이 구성하는 작업은 북한지역 개별 기업 및 근로자의 사회보험기여금 부담능력이 어느 정도

가능한 수준까지 북한지역의 고용창출 기능 및 시장경제화가 이루어져야 가능할 것이기 때문이다.

물론 북한지역내에 社會保險·社會福祉 등 사회보장체계를 새로이 구성하는 작업도 우리의 통일과정에서는 중요한 政策目標가 된다. 그러나 이것은 남한지역 주민들과의 형평성 문제, 북한지역내 관련정보 체계화에 소요되는 시간적인 문제, 행정인력 확보 문제, 단기적인 예산제약 문제, 북한지역 주민들의 자본주의적 경제활동 원리에 대한 이해부족 문제 등의 측면에서 볼 때도 중·장기적인 목표 하에서 신중하게 접근하여야 할 필요가 있다.

또한 이와 관련한 Kornai(1997)의 연구결과는 가격이나 세금, 그리고 사회보험 분담금 등 자본주의적 요소에 대한 이해가 없는 상태에서 체제전환국들의 국민들이 여전히 옛날과 같은 방식으로 국가에 의한 包括的인 社會保障을 기대하고 있음을 보여주고 있다. 즉 資本主義的 經濟活動 原理에 대한 이해가 형성되기 이전의 성급한 사회보장 체계 구축은 결코 바람직하지 않다는 의미이다. 따라서 통일후 북한지역 주민의 사회보장을 위한 정책은 다음과 같은 방식에 따라 점진적·단계적으로 추진되는 것이 바람직하다.

첫째, 통일이 가시화 되는 시점에서는 식량공급·기초의약품지원·방역사업·난민대책 등 緊急救護對策을 통해 북한지역 주민들의 ‘基礎的인 生存權 保障’에 역점을 두어야 한다. 이 경우 북한지역 주민에 대한 긴급구호조치는 선별적인 지원을 지양하고 포괄적인 테두리 내에서 추진하는 것이 바람직하다.

둘째, 본격적인 통일추진 단계에서는 북한지역 경제의 체제전환으로 예상되는 실업자와 빈곤계층에 대한 生活保護對策이 준비되어야 한다. 그리고 이 경우 ‘財政的인 支援’(Financial Aid) 자체보다는 궁극적으로 직업의 제공을 통한 ‘生産的 福祉制度’(Workfare)의 확립을 통해 북한지역의 ‘勞動力 保護’에 역점을 두어야 할 것이다. 일시적인

재정지원보다는 일자리를 제공하는 것이 궁극적인 생활보호 대책이라는 데에는 재론의 여지가 없기 때문이다.

셋째, 남한의 대북 재정지원능력을 유지하면서 궁극적으로는 남한 중심의 ‘社會保障制度 統合計劃’이 준비되어야 한다. 그러나 남북한 경제·사회제도의 완전한 통합은 북한지역 경제의 자생력 기반 확충을 전제로 하는 것이기 때문에 북한지역의 개별 기업 및 근로자들의 사회보험기여금 분담능력이 갖추어질 때까지 ‘社會保障制度의 限時的 分離運營’이 바람직하다.

### 3. 北韓地域 住民의 生活保護 對策

통일후 남북한 경제·사회제도의 완전한 통합 이전단계에서 요구되는 북한지역 주민의 基本的인 生活保護 對策 수립에 있어 우리가 준비해야 할 과제는 무엇인가? 이는 향후의 통일 시나리오 및 통일한국의 경제·사회적 변화에 대한 전망에 따라 차이가 있을 수 있다. 그러나 어떠한 경우에 있어서도 통일후 북한지역 주민에 대한 생활보호 대책은 기존 북한의 주민 생활보장 정책수단에 대한 이해에서 출발하는 것이 현실적인 접근방법이라고 할 수 있다.

먼저 북한의 주민들에 대한 생활보장의 핵심은 기초적 수준의 현물·현금 보조 및 배급정책과 政府規制를 통한 人爲的인 低物價維持政策에 있다고 할 수 있다. 이를 실제 지불형태별로 살펴보면 노동자의 생활비·연금소득과 의·식·주의 배분 혹은 생필품의 저가판매(가격보조)를 통한 기본생활의 보장, 그리고 전 주민 무상교육·무상치료에 의한 생활보장 등으로 구분해 볼 수 있다. <表 3-3>은 이러한 北韓의 住民生活保障 政策手段을 개괄하고 있다.<sup>22)</sup>

22) 그러나 北韓의 住民生活保障 政策手段은 이를 규정하고 있는 관련 제도 내에 막연하고 추상적인 내용이 많으며, 무엇보다도 기술적·전문적 사항을 규정한 下位法令이 거의 없어 資本主義國家의 제도적 시각에서 이해하기에는 어려움이 따른다. 또한 입법제정 시기별로 法令 相互間의 體系가 불명확하여 특정 분야는 지나

〈表 3-3〉 北韓의 住民生活保障 政策手段

---

치게 세밀한 규정을 둔 반면 또 다른 분야는 특기할 법령이 전혀 없는 등 심한 不均衡을 이루고 있다는 점도 해석상의 주의를 요한다.

구 분	정책수단	관련법령 <sup>1)</sup>	재원조달의 주체
생활비 (임금)	· 생활비등급제에 의해 노임을 지급하고, 그 외에 가급급, 장려급, 상급도 지급 (사무원·노동자 월평균 생활비 70~100원) <sup>2)</sup> · 다자녀가구 여성 노동시간 단축 및 정상노 임보장(6시간 노동에 8시간 노동분 지급)	헌법, 노동법, 어린이보육 교양법	국가기관, 기업소, 사회협동단체
식 량	· 정부보조에 의한 식량배급제(1kg당 쌀 52전, 잡곡 30전 보조) <sup>2)</sup> · 기타 부식 등의 가격보조	헌법, 노동법	국가
의 복 주 택	· 무료 혹은 염가제공 · 일반 사무원·노동자 임대료 보조 · 협동농장원 무상 이용 · 근로자 합숙보장 · 불구자·노약자 수용시설 보호	헌법, 노동법	국가
교 육	· 11년 무상·의무교육 · 대학 및 전문학교 학생 장학금·기숙사 제공 · 탁아소·유치원 무료교육 · 학생복과 교과서 염가제공 · 고아 및 국가유공자 특별교육	헌법, 노동법, 어린이보육 교양법	국가, 사회협동단체, 학생 노동의무
보 건 · 의 료	· 전반적무상치료 · 위생관리, 산업질병방지, 식품위생, 어린이 영양관리, 체육진흥, 검역사업	헌법, 노동법, 인민보건법	국가, 사회협동단체
고 용 및 노 동 조 건	· 일반 근로자 8시간 노동(중노동자 6~7시간, 세 자녀 이상 여성 6시간) 보장 · 여성노동자를 위한 산원·탁아소·유치원 · 유급휴가제(연간 14일의 정기휴가와 직종별 7 ~21일의 보충휴가 보장), 공휴일제, 정·휴양제 · 노동보호용구·작업필수품·영양제 무상제공	헌법, 노동법, 어린이보육 교양법, 인민보건법	국가, 사회협동단체
사 회 보 험	· 연로연금(남자 60세, 여자 55세 이상) · 노동력상실자에 대한 일시적보조금·연금 · 영예군인 등 국가공로자 및 유가족 특별생 활보호(연금, 식량, 치료의 특혜 제공) · 유가족 연금 · 임신여성에 대한 유급휴가(산전 60일, 산후 90일) 보장 및 해산보조금, 세 쌍둥이 출산 여성에 대한 양육보조금 · 장례보조금	헌법, 노동법, 어린이보육 교양법, 사회보험법, 국가사회보 장에 관하여	국가

註: 1) 북한 「사회주의헌법」(1992.4 개정), 「인민보건법」(1980.4.3 제정), 「사회주의노  
동법」(1978.4.10 제정), 「어린이보육교양법」(1976.4.29 제정), 「국가사회보장에  
관하여」(1951.8.30 제정), 「사회보험법」(1946.12.19 제정) 참조

2) 1992년 「주민복지향상시책」에 의한 생활비 43.4% 및 곡물 수매가 1kg당 쌀  
22전, 옥수수 28전 인상분 미반영

그러나 북한의 생활보장체계는 주민들이 공식적인 경제부문을 통하

여 개인소득을 확보할 수 있는 여건이 제약되는 등 구조적인 단점을 가지고 있다. 첫째, 개인의 경우 형식적으로는 완전고용이 보장되기 때문에 스스로 生活保障의 機會를 얻기 위해 노력할 동기가 존재하지 않는다. 둘째, 국영기업의 경우 ‘軟性豫算制約’(soft budget constraints)으로 인해 效率的 生産과 利潤極大化를 추구할 유인이 존재하지 않는다.<sup>23)</sup> 셋째, 국가는 시장의 모든 정보를 독점하고 주민들에 대한 적극적인 再分配 機能보다 체제유지와 사회주의경제건설이라는 목표를 달성하기 위해 低賃金을 유지하면서 투자를 극대화해 치중하지 않을 수 없다는 모순이 있다. 넷째, ‘社會의 實力者’(meritocrat)가 분배의 우위를 점하고 있는 데서 발생하는 계층간·지역간 분배의 차이는 不平等 構造를 심화시킬 뿐만 아니라 일반주민들의 생활보장 수단을 제약하게 된다.

따라서 북한의 현행 주민 생활보장 정책수단은 분배구조 및 그 효과에 있어 많은 문제점을 노정하고 있는 바, 본격적인 통일추진 단계에서는 남한 주도로 北韓地域 殘留住民을 위한 生活保護對策의 기본틀을 새로이 구성해야 할 필요가 있다. 즉 남한 제도를 기본으로 하여 저소득층·빈곤층의 생활향상 지원과 복지시설의 확충, 노인·장애인·아동 등 일반 사회취약계층을 위한 복지시책이 폭넓게 강구되어야 할 것이다. <表 3-4>는 이러한 정책의 주요 내용과 기본방향 및 이에 따르는 주요과제를 예시하고 있는데, 이는 본격적인 사회보장체계 수립 이전에 生産的 福祉制度의 틀을 마련함으로써 南北韓 社會保障制度의 일시적 통합으로 인한 비용증가 요인을 사전에 감소시킨다는 중요한 의미를 가진다 하겠다.

<表 3-4> 北韓地域 殘留住民의 生活保護對策 (例示)

23) 시장경제체제와는 달리 사회주의경제체제에서는 기업의 예산제약이 엄격하지 않기 때문에 적자 발생시 파산하는 것이 아니라 보조금·조세감면·신용대부·관리가격 등의 수단을 통해 항상 정부의 지원에 의해 보전되는 것이 일반적이다. 따라서 軟性豫算制約이라는 것은 기업의 자구노력 결여로 경제의 효율화를 기대할 수 없는 일반적인 현상을 지칭한다.

주요내용	기본방향 및 주요과제
저소득층·빈곤층 생활향상 지원	- 근로능력의 유무에 따라 자립·자활기반 마련 및 기초생계 보장의 병행 추진 · 생계보호, 직업훈련, 학비지원, 취로구호 등
취약계층의 사회복지시설을 통한 전문적 보호	- 가정에서 보호받기 어려운 아동·노인·심신장애자에 대한 치료·교육 등의 전문적 보호 실시 · 남한 민간단체의 인적·물적 유인 프로그램의 개발 등
노인복지	- 노인을 위한 취업 보호대책 및 보건의료서비스의 확충 · 남한의 고령자 취업규정 적용방안과 현 북한의 1차 진료기관에 보건소 기능을 부여하는 방안 검토 등
장애인복지	- 장애인의 능력개발과 사회참여기반 확충에 중점 · 취업이 어려운 장애인에 대한 자립·자활기반의 연차적 조성 등
아동복지	- 사회 혼란 및 결합가정 증가로 시설보호대상 아동이 점증할 것으로 예상되는 바, · 원칙적으로 생활보호대상 가정의 아동 등 국가의 보호를 필요로 하는 모든 아동을 보호

한편 통일 직후 북한지역 주민들의 기본생활보호를 위해서는 최저생계수준의 설정, 수혜대상 계층의 파악, 보조금 지급방식 및 이를 원활히 수행하기 위한 행정전달체계의 구축 등에 대한 사전적 준비가 철저히 이루어져야 할 것이다.

첫째, 最低生計水準은 장기적으로 북한지역의 물가수준과 평균임금 등을 고려하여 결정해야 할 것이나, 통일 직후 단기적으로는 남한지역의 재정지원가능 규모를 고려한 정책적인 결정이 불가피하다.

둘째, 受惠對象者 및 補助金 支給과 관련해서는 근로능력이 없는 저소득층을 중심으로 지급하되, 점차 수혜대상자의 범위를 확대해 나가면서 수혜대상자간의 형평성을 유지하도록 하여야 한다. 따라서 장기적으로는 수혜대상자의 범위를 구체화하기 위한 북한지역 주민들의 소득관련 정보나 가계규모자료 등 미시적인 자료에 대한 電算化 作業

이 이루어져야 하며, 이를 통해 고용으로 유도할 대상과 금전적 보상이 필요한 대상을 구분하는 작업도 필요하다.

셋째, 통일 초기 과도기 북한지역 주민들에 대한 생활보호 정책을 원활히 수행하기 위해서는 신속한 行政體系의 構築이 필요하다. 통일 직후 빠른 시간 내에 보조금 지급대상자를 파악하고, 적절한 보조금 전달체계를 확립하며, 각종 지원정책의 효과에 대한 감독기능을 수행해 나갈 行政管理機構가 구축되어야 한다는 것이다.

#### 4. 社會保險制度의 統合

남북한 사회보장제도의 통합과 관련하여 독일통일의 경험에서 얻을 수 있는 중요한 교훈은 북한지역 주민들에게 社會保障制度를 통하여 自由競爭의 弊害를 최소화시킴으로써 사회·경제적 측면에서의 體制優位를 확보하는 것이 중요하다는 사실이다. 북한지역 주민들에게 자본주의체제의 문제점인 빈부갈등은 사회보장을 통해 최소화시킬 수 있고, 동시에 모든 사람이 사회적으로 안정된 기반 위에 자신의 능력에 따라 富를 창출하는 체제를 향유할 수 있다는 확고한 기준을 제시하는 것이 중요하다는 얘기이다.

따라서 통일 이후의 사회보장정책 수립은 통일 초기에 집중될 것으로 전망되는 북한지역 주민들에 대한 생활보호대책의 준비와 함께, 통일 이후 지속적으로 제기될 실업대책, 연금, 의료보장 등 다양한 사회보장적 성격의 수요요인들에 대한 예상을 토대로 한 신중한 접근이 되어야 한다. 한편 현재 남북한의 경제·사회 제도 및 실태 등 측면의 이질적 요소를 감안할 경우, 남북한의 사회보장제도를 양 지역에 동일하게 적용할 수 있도록 통합하기 위해서는 반드시 다음과 같은 세 가지 측면이 판단의 주요 요소로 고려되어야 한다.

- 첫째, 競爭原理와 사회적 균등의 問題

- 둘째, 남·북지역 주민간의 衡平 維持와 기득권자의 권리보호 문제
- 셋째, 사회보험제도 부과·급여 기준의 사전적 결정과 過渡期 經過規定 마련의 필요성에 대한 문제

다음에서는 남북한 사회보장제도 통합의 근간을 이루게 될 의료·연금·고용보험 등 사회보험제도별 주요 통합 이슈를 선정하여 통합추진의 기본방향 및 주요 정책과제를 도출해 보기로 한다.

#### 가. 醫療制度

현행 북한의 국가주도 의료보장제도는 의료시설·장비 질의 낙후, 전문화된 의료인력의 부족, 의료전달체계의 미비, 의료기관 이용의 불편성 등 측면에서 많은 문제점을 나타내고 있다. 또한 통일후 남북한 의료제도의 통합에 있어서는 북한지역 의료인의 면허인정 문제, 남북한간 진료기술격차 문제와 함께 북한지역에 소득수준이 낮은 의료보호대상자 수가 남한지역보다 훨씬 많을 수밖에 없다는 문제가 있는데, 이는 주민들의 保險料 負擔能力을 덜고 保險財政의 安定을 기하기 위해서 보험료의 일부를 國庫에서 지원하는 것이 불가피함을 의미한다 하겠다. 따라서 남한제도를 기본으로 하는 의료제도를 북한지역에 도입하는 데 있어서는 다음의 두 가지 방향을 기본으로 통일전후 北韓地域의 醫療環境을 감안한 현실적인 정책이 되어야 한다.

첫째, 남북한 의료제도 통합의 혼란을 줄이기 위해서는 무엇보다도 충분한 사전 준비와 교류의 확대가 필요하다. 예컨대 의료인 상호 초청연수를 통한 의료기술 차이의 극복 및 이질감 해소 방안 등이 검토될 필요가 있으며, 남북합작 병원의 설립과 남북간 환자이송체계 확립 및 共同診療 협력방안도 마련되어야 한다.

둘째, 남북 양 지역간의 의료제도는 제도 자체는 물론 재정상태도 크게 달라 대북지원시 마찰이 예상되므로 기초의료보장에서 국가의

역할을 강화시키고, 북한 의사·약사의 재교육을 위한 적절한 교육과정과 교육시설의 준비 및 의료시설·장비의 보강이 중요하다. 그러나 保險財政이 안정되는 시점에서는 정부가 재정지원을 소득이전적인 赤子補填 보다는 농어촌 보건의료시설, 노인 및 정신질환자를 위한 전문시설 등 공공의료기간의 확충을 위한 투자에 활용되도록 해야한다.

#### 나. 年金制度

통일후 북한지역 주민의 노후생활을 보장하고 소득상실자의 생활안정을 위해 연금제도의 도입은 절실한 과제가 될 것이다. 그러나 현행 북한의 연금제도는 남한과는 달리 일종의 賦課方式으로 운용되고 있어 국가예산 외에 별도의 적립기금을 가지고 있지는 못한 상태에 있다. 또한 북한지역에 남한 방식에 근거한 연금제도를 도입하는 과정에서는 통일독일의 경우와 마찬가지로 제도 통합에 앞서 기존 북한의 연금급여 수급계층의 자격문제와 연금급여액 수준에 대한 결정이 선행되어야 하는 문제가 있다. 따라서 남북한 연금제도의 통합시 제도 자체 및 운영방식에 있어 다음의 두 가지 기본 접근방향을 견지할 필요가 있다.

첫째, 현행 북한의 공로자 연금 등의 특혜는 폐지하되, 기존 연금수혜자는 그 권리를 그대로 인정하여야 할 것이다. 그러나 통일초기의 연금급여 수준은 재정안정화 추이에 따른 단계적 인상을 전제로 最低生計費를 상회하는 정도의 定額制 支給方式을 신중하게 검토할 필요가 있다.

둘째, 북한지역 주민에 대한 年金保險料 賦課는 초기에는 부담이 적게 출발하되 단계적으로 상향 조정하여 재정안정을 도모할 필요가 있다. 보험료의 일부 정부부담은 막대한 남한정부의 재정부담을 수반할 가능성이 크므로 이를 지양해야 하며, ‘勞·使均等 保險料 負擔 原則’의 경우도 북한지역내 기업의 경제적 활력을 약화시키지 않고 추

가부담을 최소화시키기 위한 방안의 검토가 필요하다.

#### 다. 雇傭保險

통일후 북한지역의 높은 실업을 예상할 경우 현행 남한의 고용보험을 그대로 북한지역에 적용하여 모든 노동자들에게 受給權利를 인정하는 경우 심각한 재정적 어려움을 초래할 것으로 예상된다. 북한은 형식적이거나 모든 노동자를 고용보험의 대상으로 포괄하고 있기 때문이다. 그리고 고용보험이 북한지역 주민의 남하이주의 유인을 억제하기 위한 사회보장정책 수단으로 사용될 경우에 있어서는 남한지역이 이러한 재정적 부담을 감수하지 않을 수 없다는 어려움이 존재하게 된다. 따라서 다른 사회보험제도의 통합에 있어서와 마찬가지로 고용보험의 적용에 있어서도 일정부분 남한의 對北 財政支援이 불가피할 전망이다. 그러나 실업급여 위주의 보험제도 도입은 실직기간 중의 소득보상에 치중함에 따라 근로의욕 저하, 보험재정적자 등의 부작용을 초래할 가능성이 크기 때문에 북한지역의 경우 이러한 부작용을 최소화하고 노동의 효율성 제고 및 산업구조조정을 뒷받침하는데 중점을 두는 雇傭保險制度를 도입하여야 할 것이다.

따라서 북한지역 실업자에게 최저생계비 수준의 실업급여를 지급하면서, 고용서비스를 지원하는 방안을 신중히 검토할 필요가 있다. 이를 위해 적용대상자에게 낮은 보험료를 부과하는 등 남한보다 유리한 제도를 도입함으로써 失業者의 南下移住를 억제해야 한다. 특히 향후 북한지역의 산업구조조정 과정에서 발생하는 실업자 문제와 남한지역내 산업구조의 고도화에 따른 인력수요 증가를 감안하여 전직훈련과 취업알선, 실직기간 중의 직업훈련보조 등을 주요 내용으로 하는 고용보험제도의 도입을 추진할 필요가 있다.

## 第 4 章 統一韓國의 準備

21세기 우리 경제·사회에 있어 통일이 지속적인 발전 가능성을 결정하는 주요 변수가 될 전망이다. 통일한국은 규모의 경제에 따르는 이득과 분단비용의 절감 등 새로운 발전 가능성을 갖게 됨으로써 장기적으로는 민족경제·사회발전의 새로운 원동력이 될 것이다. 그러나 남북한의 상이한 정치·경제·사회 구조를 통합하여 인류의 보편적 가치인 자유·인권·행복이 보장되는 民主主義 統一韓國을 건설하는 과정에서 우리 국민은 많은 變革과 副作用을 극복해야 한다.

獨逸統一이 우리에게 시사하는 바는 통일이 의외로 빨리 이루어질 수도 있다는 점과 이에 대한 충분한 준비가 없을 경우 심각한 사회적 혼란이 초래될 수도 있다는 사실이다. 특히 남한의 경제발전 정도 및 社會的 成熟度가 아직까지 구서독과 같은 수준에 도달했다고 보기 어렵고 남북한간 異質化의 程度가 독일보다 심하기 때문에 통일이 우리에게 가져다 줄 충격은 독일의 경우보다 훨씬 클 수 있다.

지금까지 우리는 統一論議의 核心事案 중 南下移住와 統一費用 問題를 중심으로 북한지역 주민의 대량남하이주에 초점을 맞추어 통일 대비 사회보장정책의 주요과제에 대하여 살펴보았다. 이를 위해 암묵적으로 통일 직후 북한지역 배급체계의 붕괴와 체제전환적 경기침체로 예상되는 주민 소득보장 기능의 현저한 저하사태를 예상하였으며, 북한지역 경제가 자생력을 갖추기 이전까지는 북한지역에 대한 危機管理費用 혹은 경제·사회충격완화비용류의 단기적 통일비용 문제에 대한 사전적 준비가 필요하다는 점을 강조하였다.

그러나 남한 주도의 경제·사회제도 통합과정은 남한 내부의 사회

적 평등과 형평의 제고를 기반으로 가능한 것이므로 통일 이전 남한 사회의 사회보장제도 확충과 기본생활수요의 보장, 소득과 부의 편중 시정 등 제도개선 노력이 지속되어야 할 것이다.

한편 우리는 이 시점에서 광산도시로 깊이 각인된 太白市가 廢鑛 事態 이후 보이고 있는 새로운 거둑나기에 주목할 필요가 있다. 태백시는 폐광과 함께 지역경제가 크게 위축되면서 주민들이 일시에 대거 다른 지역으로 이동하는 현상을 보인바 있는데,<sup>24)</sup> 통일후 북한지역의 통제가 풀릴 경우에도 이와 유사한 경우를 예상할 수 있을 것이다. 그러나 현재 태백시는 무너진 지역경제를 회생시키기 위해 특수관광·레저 사업분야에 중점을 둔 국내외 민간자본의 유치를 목표로 대학을 건립하고, 인근지역과의 도로를 확장하고, 공원과 숲을 조성하고, 레저산업을 유치하는 등 적극적인 노력을 보이고 있다. 이러한 태백시의 노력이 거주민의 미래에 대한 전망을 밝게 함으로써 잔류주민의 타 지역으로의 이동을 억제할 것이며, 동시에 외부로부터의 많은 노동력을 흡수할 誘引裝置가 될 것으로도 판단된다.

통일후 북한지역 주민의 ‘人口移動’(migration)은 통일한국 사회에 있어 사회적 변화의 척도인 동시에 우리가 통일에 대비하여 꾸준히 준비해 온 정책을 평가하는 척도가 될 전망이다. 남한사회의 대량소비, 질서와 자유 등에 익숙하지 못한 북한지역 출신 주민들에게 있어 남하이주는 이주 자체만으로도 커다란 문화적인 충격을 가져다주게 될 것이다. 우리가 북한지역 거주민의 미래에 대한 전망을 밝게 함으로써 남하이주 문제는 통일대비 정책에 있어 더 이상 고려의 대상이 될 수 없을 것임은 자명하다.

통일은 21세기에 필연적으로 당면할 과제이다. 이에 어떻게 대비

24) 태백시는 폐광과 함께 시 전체인구가 1987년 12만여명에서 1998년 상반기 현재 6만여명으로 약 50%나 급감하였다.

할 것인가에 따라 국가의 미래가 결정된다. 그러나 본문에서 제시한 다양한 정책의 실천의지 없이는 통일로 인하여 경제적 혼란이 야기될 것은 명약관화하다. 북한지역 주민의 대량남하이주에 대비한 사회보장정책 추진의 기본방향은 바로 이러한 관점에서 신중하게 접근해야 할 문제이다. 본 보고서의 정책적인 결론을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 통일 후 북한지역 주민의 남하이주정책은 남한 노동시장이 흡수할 수 있는 범위 내에서 이루어져야 한다. 이 경우 이주자의 기술숙련도 구성 정도를 정확히 파악하여 노동력 부족이 심각한 부문을 중심으로 수용하는 南下移住의 選別的 許容裝置를 고려해야 한다.

둘째, 북한지역 주민들에게 經濟的 殘留誘引의 제공과 함께 移住抑制을 위한 物理的 障壁도 병행 운영하는 ‘二重政策’(two-track policy)이 필요하다. 그리고 이 기간 중의 남하이주정책은 정책추진에 소요되는 비용을 최소화하면서 남·북 양 지역 주민의 사회적·심리적 갈등을 완화하는데 중점을 두어야 할 것이다.

셋째, 이러한 관점에서 볼 때 통합된 사회보장체제가 남·북 양 지역 주민들에게 동일하게 적용될 때까지는 남북한의 사회보장재정을 분리 운영할 필요가 있다. 그러나 분리운영의 경우 통일초기에는 北韓地域의 주민들에 대한 사회복지서비스 제공 능력이 낮을 것으로 예상되기 때문에 기본적으로는 북한지역에 생산성을 반영하는 적정임금을 설정함으로써 국내의 투자를 촉진하고 고용을 확대하는 정책이 필요하다. 또한 토지 사유화나 주택소유권 부여방안 사유화 정책의 적극적인 검토 및 북한지역 잔류주민에 대해 상대적으로 사회보장제도의 혜택을 많이 부여하는 이주민 규정의 검토가 필요하다.

넷째, 分離運營 기간 중에도 離散家族의 再會는 신축적으로 허용하여 분리운영에 따른 國民生活의 不便을 최소화해야 할 것이다. 그러나 이 경우에 있어서도 잦은 상호방문 및 전화·우편교환 등의 정책

적 배려 등을 통하여 離散家族 要因에 의한 移住動機를 최대한 흡수할 수 있도록 노력하여야 할 것이다.

다섯째, 북한지역 주민들에 대한 잔류유인 노력에도 불구하고 남한지역으로 이주한 이주민의 수용을 위한 기본생활보호 수단의 강구와 정착지원 차원에서의 대책강구도 필요할 것이다.

여섯째, 통일대비 북한지역 주민에 대한 사회보장정책은 단기적인 측면에서 실업인구에 대한 생활보장과 적극적인 노동시장정책, 빈곤구제정책 등 세 가지 基本生活保護라는 측면에 優先順位가 놓여져야 한다. 북한지역내에 社會保險·社會福祉 등 사회보장체계를 새로이 구성하는 작업은 競爭原理과 사회적 균등의 問題 및 남·북지역 주민간의 衡平 維持와 기득권자의 권리보호 문제가 해소된 시점에서 가능한 것임을 명심할 필요가 있다.

## 參考文獻

- 高日東·曹東浩, 『舊東獨의 私有化方案 및 失業對策』, 韓國開發研究院, 1992.
- 국방부, 『국방백서 1997~98』, 1997.
- 金振洙, 『西獨의 分斷管理政策과 統一後 所得保障政策에 관한 研究』, 韓國保健社會研究院, 1994. 12.
- 노동부, 『노동력수요동향조사보고서』, 1997. 3, 1998. 3.
- 盧龍煥, 『통일후 북한지역 주민의 생활보호 정책과제』, 『보건복지포럼』, 통권 제13호, 한국보건사회연구원, 1997, pp.61~71.
- 盧龍煥·延河淸, 『北韓의 住民 生活保障政策 評價: 國家配給制度를 中心으로』, 韓國保健社會研究院, 1997a.
- , 『北韓 人口센서스의 政策的 含意: 人口構造와 特性』, 韓國保健社會研究院, 1997b.
- 獨逸 經濟社會統合 研究를 爲한 短期調査團, 『獨逸經濟社會統合에 관한 研究』, 1990. 12.
- 朴 進, 『南北韓 經濟統合時 經濟·社會 安定化 對策』, 韓國開發研究院, 1996. 6.
- , 『南北韓 經濟統合時의 北韓地域 貧困對策』, 韓國開發研究院 報道資料, 1997. 3. 20.
- 박영범, 『합리적인 외국인력의 활용을 위한 정책제언』, 『외국인력정책에 관한 연구』, 한국노동연구원, 1996, pp.5~45.

- 박영범·로저 뵤닝·마놀라 아벨라, 『외국인력정책에 관한 연구』, 한국노동연구원, 1996. 12.
- 박중철·김영운·이우영, 『북한이탈 주민의 사회적응에 관한 연구: 실태조사 및 개선방안』, 民族統一研究院, 1996. 12.
- 선한승, 『남북한 노동제도의 비교와 노동정책연구』, 한국노동연구원, 1998. 8.
- 成圭鐸·韓東祐·金在燁, 『國內 外國人 勞動者의 問題와 對策』, 峨山財團 研究報告書 第41輯, 集文堂, 1997. 12.
- 연세대학교·보건복지부, 『한반도의 통일과정에 있어 북한출신 한국인들의 정신의학적, 사회심리적 문제와 적응에 관한 연구』, 1998. 5.
- 우리민족서로돕기 불교운동본부, 『북한 식량난의 실태』, 1998. 5.
- 全洪澤, 『北韓의 體制轉換과 南北韓 經濟統合의 主要 課題』, 韓國開發研究院, 정책연구시리즈 96-01, 1996. 4.
- 曹東昊, 『경제체제전환기의 노동정책: 동구의 경험과 한반도에 대한 시사점』, 한국개발연구원, 1997a.
- \_\_\_\_\_, 『統一에 따른 經濟的 便益』, 『韓半島 統一時의 經濟統合戰略』, 韓國開發研究院 學術會議 資料集, 1997b, pp.439~505.
- 駐獨大使館, 『獨逸統一 6年, 東獨再建 6年』, 1996. 6.
- 통계청, 『1996년 인구이동집계 결과』, 1998.
- \_\_\_\_\_, 『통독전후의 경제사회상 비교』, 1996. 7.
- 韓國開發研究院, 『南北韓 經濟關係發展을 위한 基本構想』, 1991. 9.
- \_\_\_\_\_, 『韓國經濟 半世紀: 政策資料集』, 1995. 12.
- 韓國銀行, 『1996年 北韓 GDP 推定結果』, 1997. 7. 8.

- Bauer, Thomas, *Do Immigrants Reduce Native's Wages?: Evidence from Germany*, Rutgers University, Department of Economics, Working Paper, No. 9802, 1998.
- Borjas, George J., "The Economic Benefits from Immigration", *Journal of Economic Perspectives*, Vol.9, No.2, Spring 1995, pp.3~22.
- DIW, *Economic Consequences of German Unification and Its Policy Implications for Korea*, Final Report to KDI, 1995.
- Dickie, Mark & Shelby Gerking, "Interregional Wage Disparities, Relocation Costs, and Labor Mobility in Canada", *Journal of Regional Science*, Vol.38, No.1, 1998, pp.61~87.
- Eberstadt, Nicholas, *Korea Approaches Reunification*, The National Bureau of Asian Research, 1995.
- Gensler, Howard, "The Effect of Welfare on Migration", *Social Science Research*, Vol.25, 1996, pp.281~291.
- George J., "The Economic Benefits from Immigration", *Journal of Economic Perspectives*, Vol.9, No.2, Spring 1995, pp.3~22.
- Kornai, János, "The Reform of the Welfare State and Public Opinion", *The American Economic Review*, Vol.87, No.2, May 1997, pp.339~343.
- Lipschitz, Leslie and D. McDonald(eds.), *German Unification: Economic Issues*, International Monetary Fund, December 1990.
- Maret, Xavier, G. Schwartz, *Poland: The Social Safety Net During the Transition*, IMF, Working Paper 93-42, May 1993.
- Noland, Marcus, *German Lessons for Korea: The Economics of Unification*, Institute for International Economics, Working Paper

No.96-3, 1996a.

—————, Some Unpleasant Arithmetic Concerning Unification,  
Institute for International Economics, Working Paper No. 96-13, 1996b.

Noland, Marcus, et al., *Modeling Economic Reform in North Korea*,  
Institute for International Economics, Working Paper No.96-10, 1996.

Pischke, Jörn-Steffen & Johannes Velling, "Employment Effects of  
Immigration to Germany: An Analysis Based on Local Labor  
Markets", *The Review of Economics and Statistics*, 1997, pp.594~604.

Sachs, Jeffrey D., "The Transition at Mid Decade", *The American  
Economic Review*, Vol.86 No.2, May 1996, pp.128~133.

UN Assessment Mission, *Assessment of Damage and Immediate Relief  
Requirements Following Floods*, September 1995.

World Bank, *Poland: Income Support and the Safety Net during the  
Transition*, Washington D.C., 1993.

Yeon, Ha-Cheong, *Economic Consequences of German Unification and Its  
Policy Implications for Korea*, Korea Development Institute, Working  
Paper No. 9303, April 1993.

□ 著者 略歷 □

• 盧 龍 煥

성균관大學校 經濟學 碩士  
現 韓國保健社會研究院 責任研究員

〈主要 著書〉

『北韓의 住民生活保護政策 評價-國家配給制度를 中心으로-』,  
1997. (共著)

『北韓 人口센서스의 政策的 含意』, 1997. (共著)

• 白 和 宗

美國 University of Southern California 經濟學科 卒業  
美國 University of Southern California 經濟學 碩士  
美國 University of Southern California 經濟學 博士  
現 韓國保健社會研究院 研究委員

政策報告書 98-03

---

---

**統一後 南下移住의 政策課題**  
- 社會保障制度의 限時的 分離運營을 中心으로 -

---

---

1998年 12月 日 印刷 畝: 4,000원

1998年 12月 日 發行

著 者 盧龍煥 · 白和宗

發行人 鄭 敬 培

發行處 韓國保健社會研究院

서울特別市 恩平區 佛光洞 山42-14

代表電話 : 02) 355-8003

登 錄 1994年 7月 1日 (第8-142號)

印 刷

© 韓國保健社會研究院 1998

---

---

ISBN 89-8187-145-0 93330