

정책연구자료 97-09, 115쪽, 50부

南北韓 社會保險制度의 長短期 統合方案

李正雨

韓國保健社會研究院

머 리 말

최근 북한은 사회주의 계획경제의 內在的 矛盾과 對外的 孤立으로 인하여 체제유지에 심각한 도전을 받고 있는 것으로 알려지고 있다. 대표적으로 지속적인 經濟沈滯와 食糧難 그리고 北韓脫出住民의 增加現象은 이러한 사실을 잘 대변해 주고 있다. 한반도의 통일에 대비하여 다양한 방면에서 대응전략이 마련되어야 할 것이다. 그 중 특히 남북한 社會保障制度의 統合問題는 중대한 관심사가 되고 있다. 왜냐하면 이는 단순히 양측 제도의 물리적 통합 차원에서 뿐만 아니라 시장경제체제로의 전환과정에서 북한주민이 겪게 될 충격을 완화하여 남북한 주민간 內的 一體感의 형성과 통일국가의 政治·社會的 安定에도 기여할 수 있기 때문이다.

통일 이후 남북한 사회통합과 관련하여 社會保險制度의 역할이 특별히 강조되고 있다. 왜냐하면 사회보험제도는 加入者間 連帶性을 바탕으로 운영되어 통일정부의 社會保障費 負擔을 경감해 줄 수 있을 뿐만 아니라 공공부조제도의 단점으로 지적되는 資産調査와 수혜자의 烙印效果를 방지할 수도 있기 때문이다. 그러나 사회보험제도는 體制理念과 社會的 價値體系에 따라 자본주의 국가와 사회주의 국가 간 상당한 차이가 있으며, 이러한 현상은 남북한의 경우에도 분명하게 나타나고 있다. 따라서 남북한 사회보험제도의 통합방안은 양측 제도간 異質性을 극복하고 통일한국의 經濟體制에 적합하게 이루어 질 수 있는 방향에서 모색되어야 할 것이다.

本 報告書의 目的은 자본주의 국가와 사회주의 국가 사회보험제도의 현황과 문제점을 다양한 각도에서 살펴보고, 東西獨 社會統合 事

例를 바탕으로 남북한 관련제도의 統合方案을 도출하고자 하는 데 있다.

本 報告書에서 파악하고 있는 남북한 사회보험제도의 특징과 상호 제도간 段階別 統合方案은 後續研究에 중요한 參考資料가 되고 統一政策의 樹立에 도우며 될 것으로 기대되어 관련분야의 학계 및 정책 담당관들의 一讀을 권하고 싶다.

本 研究는 本院의 李正雨 責任研究員의 책임하에서 수행되었다. 本 研究가 완성되기까지 연구자는 수차례에 걸친 北韓離脫住民과의 개인적 面談과 政策懇談會를 통하여 관련분야 專門家의 의견을 수렴하였다. 특히 자료협조와 학문적 조언을 해 준 忠南大學校 社會福祉學科 鄭然宅 교수와 독일 事務職年金管理公團의 R. Thiede 박사께 감사하고 있다. 그리고 원고를 읽고 귀중한 論評을 해 준 本院의 崔秉浩 副研究委員과 盧龍煥 責任研究員에게 謝意를 표하고 있다.

마지막으로 本 報告書의 내용은 전적으로 研究者의 의견이며, 本院의 공식적인 見解가 아님을 밝혀둔다.

1997年 12月
韓國保健社會研究院
院長 延河清

目次

要約	9
I. 序論	16
II. 資本主義 國家와 社會主義 國家 社會保障制度의 特徵	18
1. 兩 體制 社會保障制度의 特性 比較	18
2. 南北韓 社會保障制度의 比較研究	21
III. 東西獨 社會保險制度의 統合과 示唆點	29
1. 東獨 社會主義 計劃經濟의 評價	29
2. 統一獨逸의 經濟·社會的 現況과 問題點	36
3. 東西獨 社會保障制度의 統合	49
IV. 南北韓 社會保障制度 統合의 基本方向	69
1. 韓半島 統一時 豫想되는 經濟·社會的 衝擊	69
2. 南北韓 社會保障制度 統合의 課題와 基本構想	70
3. 南北韓 社會保險制度의 統合과 관련한 主要 政策課題	74
V. 南北韓 社會保險制度의 統合方案	89
1. 緊拔措置段階	90
2. 部分統合段階	94
3. 全面的 統合段階	103

VI. 要約 및 結論	107
參考文獻	109

表 目 次

〈表 1〉 東西獨間 主要 經濟指標 比較(1970年, 1988年)	30
〈表 2〉 東獨의 財政收入 및 支出 現況(1988年)	35
〈表 3〉 主要經濟指標의 東西獨 地域間 比較(1991~1995年)	38
〈表 4〉 獨逸 社會保險料率의 時期的 變化 推移(1980~1996年) ..	40
〈表 5〉 獨逸 統一 以後 地域間 人口移動의 推移(1989~1994年) ..	42
〈表 6〉 統一 前後 東獨地域 勞動市場現況의 變化 推移 (1989~1995年)	45
〈表 7〉 東·西獨地域 所得의 變化 推移(1991~1994年)	46
〈表 8〉 東獨地域에 대한 公共部門의 財政支援 規模 (1991~1995年)	48
〈表 9〉 東獨地域 社會保障制度에 대한 財政支援 規模 (1991~1996年)	49
〈表 10〉 統一 以後 東獨地域 勞動市場의 安定을 위한 財政支出 規模	57
〈表 11〉 標準所得者 年金受給額의 東西獨 地域間 比較	60
〈表 12〉 東西獨 公共扶助制度 現金給與 受惠者의 年齡別 分布 (1992年)	62

〈表 13〉	醫療保險組合別 加入者 分布의 東西獨 地域間 比較 (1994年)	63
〈表 14〉	東獨地域 公的醫療保險制度에 대한 他 社會保險制度의 財政支援 規模(1991~1993年)	65
〈表 15〉	獨逸 災害保險 職域組合 管理運營 現況(1980~1994年)	67

圖 目 次

[圖 1]	社會保險 財政의 收支均衡을 위한 算出圖式	78
-------	------------------------------	----

要約

I. 序論

- 최근 대내외적으로 北韓政權의 崩壞 가능성에 대한 논의가 심도 있게 이루어지고 있음.
 - 우리정부는 북한 指導階層의 체제단속능력 상실과 정권붕괴에 따른 제반 非常事態에 능동적으로 대처하기 위하여 다양한 측면에서 對應方案을 마련하고 있는 것으로 알려지고 있음.
 - 本 報告書는 이러한 對應戰略의 일환으로서 南北韓 社會保險 制度의 統合方案을 모색하기 위하여 작성되었음.
- 研究의 基本目標은 남북한 社會보험제도의 합리적 통합을 통하여 자본주의 시장경제체제로의 전환과정에서 북한주민이 겪게 될 충격을 완화하여 양측 주민간 內的 一體感을 도모하고 統一國家의 政治·社會的 安定에 기여하는 데 있음.
 - 본 연구에서는 자본주의 국가와 사회주의 국가 社會보험제도의 特徵과 問題點을 다양한 각도에서 살펴보고, 東西獨 社會統合 事例와 示唆點을 바탕으로 남북한 相關제도의 段階別 統合方案을 강구해 보았음.

II. 資本主義 國家와 社會主義 國家 社會保障制度的 特徵

- 자본주의 국가의 경우 사회보장제도 운영과 관련하여 다음과 같은 사항을 基本目標로 설정하고 있음.
 - 厚生經濟學的 觀點에서 市場의 失敗要因을 사회보장정책적 차원에서 보완하여 자본주의 시장경제의 원활한 운영을 지원함.
 - 分配正義의 실현을 통하여 社會的 葛藤을 억제하고 體制安定에 기여함.

- 사회주의 국가의 경우 公平分配 그 자체를 체제이념의 근본으로 하기 있기 때문에 사회보장제도는 制限的으로 실시되고 있으며, 제도의 基本目標로는 다음과 같은 것을 설정하고 있음.
 - 노동자계층의 物質的·文化的 生活水準을 개선하고,
 - 教育的 次元에서 사회주의 이념에 철저한 인간을 양성하여,
 - 政治的 次元에서 체제의 堅固性을 제고하는 데 있음.

- 이에 따라 자본주의 국가와 사회주의 국가 社會保障制度는 실질적인 운영의 측면에서 다음과 같은 差異點을 보여주고 있음.
 - 사회주의 국가의 사회보장제도는 위험의 구분없이 하나의 조직에서 統合的으로 운영되는 반면, 자본주의 국가의 경우 사회적 위험별로 별개의 제도로 分離運營되고 있음.
 - 사회주의 국가의 경우 사회보장제도는 ‘中央統制主義의 原則’에 입각하여 국가조직의 일부로 편입되어 운영되고 있는 반면, 자본주의 국가의 경우 국가로부터 獨立的으로 운영되고 있음.
 - 사회주의 국가 사회보장제도의 급여수준은 대체로 平準化되어 있는 반면, 자본주의 국가의 경우 급여수준은 가입자의 所得水

準과 개별 제도에 따라 상당한 差異가 발생하고 있음.

- 사회주의 국가 사회보장제도는 전체국민을 대상으로 한 包括的 制度適用을 원칙으로 하고 있는 반면, 자본주의 국가의 경우 제도적용은 직역 및 지역별 또는 종사상의 지위에 따라 選別的·差別的으로 이루어지고 있음.

Ⅲ. 東西獨 社會保險制度的 統合과 示唆點

- 獨逸의 統一이 서독의 주도로 이루어진 것과 같이 동서독간 사회통합 역시 철저히 西獨制度를 중심으로 실현되었음. 社會統合 過程에서 동독지역 사회보험제도에 발생한 주요 특징은 다음과 같음.
 - 사회보험제도의 統合管理方式에서 自治主義의 原則에 입각한 分離運營方式으로 전환되었음.
 - 한시적으로 過渡期社會保險廳을 설치하여 동독지역 통합사회보험제도의 段階的인 分離와 일선 행정관리체계의 구축에 노력하였음.
 - 사회보험제도의 경우 국가로부터 독립되어 재원의 조달과 관리가 自治的으로 이루어지게 되었음.
 - 통일 과도기 동독지역 사회보험제도의 재정안정을 위하여 동서독 개별 사회보험제도간 그리고 연방정부 차원의 막대한 財政支援이 이루어졌음.
 - 동서독 사회보험제도의 제도적 차원의 통합에도 불구하고 給與水準은 地域間 經濟力 隔差를 감안하여 差等的으로 이루어질 수 있도록 설계하였음.

- 통일독일의 사회통합은 體制轉換期 동독주민의 生計保護와 社會安定에 상당한 기여를 하였음에도 불구하고 몇가지 점에서 문제가 지적되고 있음.
 - 사회통합으로 인한 비용부담의 증가와 경기침체의 문제는 상당부분 統一經濟 戰略樹立의 미숙에 기인하고 있음.
 - 동독화폐의 무리한 平價切上措置는 동독기업의 對外競爭力을 약화시켜 실업의 증가와 함께 社會保障 財政支出의 상승을 초래하였음.
 - 동서독간 賃金格差의 신속한 解消戰略은 동독지역의 경우 제반 사회보험 급여의 산정기준이 되는 標準所得月額의 인상을 가져와 社會保險財政의 脆弱性과 서독경제의 依存性을 심화하게 되었음.

IV. 南北韓 社會保障制度 統合의 基本方向

- 통일 이후 북한주민에 대한 사회보장정책의 主要課題는 社會問題의 發生 原因別로 구분하여 설정하여야 할 것임.
 - 사회주의적 가치이념을 바탕으로 설계된 사회보장제도를 대체할 수 있는 補完的 制度를 마련함.
 - 시장경제에 대한 情報의 提供과 體制適應能力을 제고하기 위하여 북한주민에 대하여 一般教育和 自活教育을 실시하고, 이와 병행하여 자본주의 사회보장제도의 作動原理에 대하여 弘報事業을 수행함.
 - 체제전환으로 인하여 발생하게 될 摩擦的 그리고 構造的 失業問題에 대한 대처방안을 강구함.

- 남북한간 경제력 및 생활수준의 격차로 인하여 발생하게 될 제반 경제사회적 문제에 대한 社會保障政策的 次元의 對應戰略을 마련함.
- 남북한 社會보장제도의 통합을 위한 基本方向은 다음이 설정할 수 있음.
 - 사회통합은 양측 주민간 同質性的의 回復에 기여하여 궁극적으로 ‘統一의 完成’에 그 목표를 두어야 함.
 - 분단국가의 사회통합은 일정한 원칙을 바탕으로 體制整合的으로 이루어져야 함.
 - 사회통합은 長期的인 次元에서 漸進的으로 이루어져야 함.
 - 사회통합방안은 社會政策的 效果性和 經濟的 效率性を 고려하여 綜合的이고 巨視的인 次元에서 강구되어야 함.
 - 사회통합으로 인하여 발생하게 될 비용부담은 時期的으로 적절하게 분산하여 統一前, 統一 當時 그리고 統一 以後 世代가 公평하게 분담할 수 있도록 설계함.

V. 南北韓 社會保險制度的 統合方案

- 남북한 社會보험제도의 통합방안과 관련하여 本 研究에서는 다음과 같은 사항을 제안하였음.
 - 體制整合的인 社會保險制度的 統合이 이루어지도록 유도함. 남북한 社會보험제도는 서로 다른 정치·경제이념을 토대로 성장·발전해 온 것으로서, 제도의 無原則的 統合은 자칫 分配 및 經濟秩序의 歪曲을 초래할 우려가 있음. 이러한 의미에서 북한지역 社會보험제도의 目標體系, 制度的 構成 그리고 行政管理體

系는 새로운 경제질서에 부합되도록 설계할 것을 제안함.

- 長期的이고 漸進的인 社會保險制度의 統合이 이루어지도록 함. 急進的인 사회통합은 제도운영방식의 相異性에 따른 마찰과 경제적 부담의 가중으로 인하여 자칫 진정한 의미에서의 內的 統合을 저해할 우려가 있음. 따라서 일정기간 동안 사회보험제도의 완전통합을 유예하는 過渡期的 經過規定을 마련할 것을 제안함.
- 통일 과도기 緊拔措置로서 종전 북한사회를 지탱해 왔던 基礎生計保障制度를 대체할 수 있는 社會保障裝置를 한시적으로 운영하도록 함. 이 단계에서 북한지역의 경우 시장경제의 미발달로 상품의 需給에 어려움이 발생할 가능성이 높으므로 한시적으로 生必需品의 配給制와 관련한 기존의 行政傳達網을 활용하도록 함.
- 북한지역에 過渡期社會保險廳을 설립하여 기존의 사회보험제도 統合管理方式은 단계적으로 남한과 유사한 사회적 위험별 分離運營方式으로 전환하고, 이를 위해 필요한 行政管理體系를 구축하는 작업을 수행하도록 함. 過渡期 段階에서 사회보험제도의 財政은 남북한간 分離運營하도록 하고, 남한의 개별 사회보험제도는 북한의 관련 제도를 위하여 財政支援을 하도록 의무화함.
- 통일 이후 북한지역에 발생하게 될 大量失業事態에 대비하여 雇傭保險制度를 신설하고 실업자의 소득보장, 직업재교육 그리고 취업알선과 관련한 사업을 수행하도록 함.
- 통일 과도기 북한지역에 우선적으로 二元的 年金制度(기초연금과 소득비례연금)를 도입하여 기존 노령계층에 대해서는 최저생계수준의 基礎年金을 보장함. 아울러 完全統合段階에서 남한

의 공적연금제도에 대해서도 이원적 체계를 적용하기 위하여 事前準備作業을 수행하도록 함.

- 통일 과도기 북한지역 醫療供給體系의 마비현상을 방지하기 위하여 일정기간 동안 중전 國家主導下의 保健醫療制度를 유지하고, 점차적으로 開業醫制度를 확대해 나가도록 함. 그리고 의료인력의 資質向上을 위하여 特別教育機關을 설립하여 再教育 事業을 실시함.

I. 序論

최근 국내외적으로 北韓體制의 崩壞 가능성에 대한 논의가 이루어지고 있다. 이러한 논의는 대체로 현재 북한이 직면하고 있는 대내외적인 제반 위기상황에 근거를 두고 있는 것으로 판단된다. 먼저 북한은 대외적으로 극단적인 폐쇄경제의 운영과 사회주의권 동맹국가의 붕괴로 인하여 정치·경제적으로 고립되어 있다. 다음으로 대내적으로는 사회주의 계획경제의 구조적 모순의 심화, 지속적인 경기침체 그리고 극심한 식량난 등으로 인하여 탈출주민의 증가와 함께 통치체제의 이완현상이 가속화되고 있다.

북한정권의 갑작스런 붕괴사태에 대비하여 우리정부는 다양한 측면에서 대응전략의 마련에 부심을 하고 있다. 그 중 남북한 사회보장제도의 통합문제는 중대한 關心事가 되고 있다. 이는 단순히 양측 제도의 통합 차원에서 뿐만 아니라 자본주의 시장경제체제로의 전환 과정에서 북한주민이 겪게 될 충격을 흡수·완화하여 민족간 同質性回復과 內的 一體感의 형성에도 기여할 수 있다는 점에서 중요성이 강조되고 있다. 반면 독일 통일의 경험에서 처럼 한반도의 통일 과정에서 과도한 비용지출과 양쪽 주민간 분배갈등이 야기될 경우 이는 통일국가의 位相 再定立에 심각한 장애요인으로 작용할 우려도 있다.

한반도 통일의 목표는 물리적 차원의 정치적 통합 뿐만 아니라 궁극적으로 통일의 완성에 두어야 한다. 나아가 남북한 주민의 사회통합은 자유주의 시장경제의 원칙에 입각하여 體制整合的으로 이루어져야 할 필요성이 있다. 왜냐하면 무원칙적인 사회통합은 통일 이후 북한지역의 體制轉換을 지연하게 되어 經濟循環의 歪曲과 景氣沈滯

의 長期化를 초래할 우려가 있기 때문이다.

이러한 문제인식을 바탕으로 다음에서는 한반도의 통일과 북한지역의 체제전환과정에서 남북한 사회보험제도의 合理的 統合方案을 모색해 보고자 한다. 구체적으로 본 연구에서는 제2장에서 자본주의 국가와 사회주의 국가 사회보장제도의 특성을 개괄적으로 비교해 보고, 제3장에서는 실증적인 사례연구로서 독일의 사회통합 경험과 시사점을 사회보험제도를 중심으로 모색해 보고자 한다. 이를 바탕으로 제4장에서는 한반도의 통일이 남북한 사회보험제도 통합의 기본과제를 설계해 보고, 제5장에서는 양측 제도의 통합방안에 대하여 살펴보고자 한다.

Ⅱ. 資本主義 國家와 社會主義 國家 社會保障制度的 特徵

오늘날 전세계 대부분의 국가에서는 자본주의 또는 사회주의 體制 理念에 상관없이 공통적으로 사회보장제도를 실시해 오고 있다. 그러나 양 진영의 사회보장제도는 體制理念의 근본적인 차이로 인하여 도입 배경 및 목표 그리고 제도운영방식의 측면에서 상당한 差別性을 나타내고 있는 것 또한 사실이다. 따라서 이러한 제도의 이질성에 대한 고찰은 남북한 사회보장제도의 특성을 파악할 수 있는 준거가 될 수 있으며 나아가 향후 한반도의 통일시 사회통합의 方向摸索에도 중요한 기초정보로 활용될 수 있을 것이다.

1. 兩 體制 社會保障制度的 特性 比較

자본주의 국가와 사회주의 국가의 경우 사회보장제도의 導入背景과 제도운영의 基本目標은 상호 상당한 차이가 발생하고 있다. 일반적으로 자본주의 국가에 있어서 사회보장제도는 근대화 초기 勞働者 問題(Arbeiter-Frage)¹⁾와 극심한 빈부격차 그리고 이에 따른 정치·사회

1) 근대화 초기 산업근로자는 근로계약 관계상 기업에 비해 상대적 불리성으로 인하여 열악한 근로조건 및 작업환경을 감수하여야만 했다. 이러한 현상은 필연적으로 산업재해, 질병, 빈곤문제의 대량화를 야기하여 해당계층의 불만을 초래하게 되었다. 특히 산업근로계층의 양적 팽창과 이들의 정치세력화 현상은 심각한 사회불안 요인으로 대두되었다. 마침내 국가는 노동자 문제를 사회적 문제로 간주하여 이에 대한 적극적인 조정자로서 다양한 사회보장정책적 차원의 대안을 제시하기에 이르렀다. 산업화 초기 노동자 보호정책의 내용에 대한 자료로 Lampert (1985) 참조

적 불안정 문제에 대처하기 위하여 도입되었다. 오늘날 자본주의 국가의 경우 사회보장제도 운영과 관련하여 다음과 같은 사항을 기본 목표로 설정하고 있다. 첫째, 厚生經濟學的 觀點에서 市場의 失敗 (Market Failure) 要因을 사회보장정책적 차원에서 보완하여 자본주의 시장경제의 원활한 운영을 지원하는 데 있다. 둘째, 사회전체 구성원을 물질적 궁핍으로부터 해방하여 사회적 후생을 極大化하는 데 있다. 이는 限界效用學派의 觀點으로서 국가에 의한 소득재분배정책은 한계효용체감의 법칙에 따라 사회적 효용을 증가시키는 작용을 하게 된다²⁾(Frerich, 1990). 셋째, 분배정의의 실현을 통하여 사회적 갈등을 억제하고 體制安定에 기여하는 데 제도운영의 목표로 설정하고 있다 (Lampert, 1977).

반면 사회주의 국가의 경우 公平分配 그 자체를 체제이념의 근본으로 하고 있기 때문에 별도의 사회보장제도 운영은 불필요한 것으로 간주되었다. 그러나 1950년대 이후 구소련을 시초로 하여 대다수 동구 사회주의권 국가에서도 근대적 형태의 사회보장제도를 속속 도입하기 시작하였다. 이러한 현상의 배경은 다음과 같은 것이 지적되고 있다(Lampert and Schubert, 1977). 첫째, 資本主義的 殘在의 폐해를 청산하기 위해 불가피한 조치이다. 둘째, 사회주의체제의 구조적 모순이 아닌 自然發生的이고 개인의 운명적인 위험을 제거하기 위해 필요한 조치이다. 셋째, 사회주의 국가 경제개발과 기술진보의 과정에서 불가피하게 발생하게 되는 사회적 위험(일례로 실업 또는 과도한 작업부담)을 해결하기 위해서다. 사회주의 국가에 있어서 사회보장제도의 궁극적인 目標는 첫째, 사회보장적 차원에서 노동자계층의

2) 限界效用理論에 따르면 화폐에 대한 한계효용은 부자의 경우 가난한 사람보다 상대적으로 낮게 나타나게 된다. 따라서 富者로부터 貧者로의 소득재분배는 사회적 체적으로 볼 때 효용을 증대시키게 된다.

물질적·문화적 생활수준을 개선하고 둘째, 교육적 차원에서 사회주의 이념에 철저한 인간을 양성하여 셋째, 체제 정치적 차원에서 체제의 堅固性을 제고하는 데 있다.

자본주의 국가와 사회주의 국가 사회보장제도는 실질적인 운영에 있어서도 상당한 차이점을 나타내고 있다. 구체적으로 첫째, 行政管理機構와 관련한 사항이다. 사회주의 국가의 전체 사회보장제도는 하나의 조직에서 통합적으로 운영되고 있는 반면, 자본주의 국가의 경우 사회적 위험별로 별개의 제도로 운영되고 있다(Leienbach, 1993). 둘째, 제도운영의 獨立성과 관련한 사항이다. 사회주의 국가의 경우 사회보장제도는 ‘民主的 中央統制主義(der demokratische Zentralismus)’의 원칙에 입각하여 국가조직의 일부로 편입·운영되고 있는 반면, 자본주의 국가 사회보장제도의 경우 국가로부터 독립적으로 운영되고 있다. 셋째, 財政運營과 관련한 사항이다. 사회주의 국가에 있어서 전체 사회보장제도는 國家財政에 편입되어 운영되고 있는 반면, 자본주의 국가의 개별 사회보장제도(엄밀히 말하면 사회보험제도)는 獨立採算制의 原則에 입각하여 국가재정과 분리되어 운영되고 있다(Schmähl, 1992). 넷째, 給與水準과 관련한 사항이다. 사회주의권 사회보장제도의 급여수준은 대체로 평준화되어 있는 반면, 자본주의권 사회보장제도의 경우 급여수준은 종전소득 또는 위험의 종류별로 개인별로 상당한 차이가 발생하고 있다. 다섯째, 制度의 適用과 관련한 사항이다. 사회주의 국가의 사회보장제도는 전체국민을 대상으로 한 포괄적인 제도적용을 원칙으로 하고 있는 반면, 자본주의 국가의 경우 제도적용은 직역 및 지역별 또는 종사상 지위별로 選別的·差等的으로 이루어지고 있다.

2. 南北韓 社會保障制度的 比較研究

남한과 북한의 사회보장제도는 體制理念의 극단적 차이로 인하여 制度的 體系나 管理運營의 측면에서 뿐만 아니라 制度適用, 給與 그리고 財政의 측면에서도 상당한 異質性을 나타내고 있다. 나아가 남북간 교류의 상호 단절은 제도적 이질성을 더욱 심화해 오고 있다. 이러한 이질성의 극복은 향후 한반도의 통일시 남북한 사회보장제도의 통합과정에서 핵심적인 과제도 대두될 것으로 예상되고 있다.

사회보장제도의 통합을 위한 사전 준비작업으로서 남북한 관련 제도의 상호 比較研究는 중요한 의미를 가지게 된다. 그러나 현재 북한의 사회보장제도에 관한 자료는 극히 제한되어 있을 뿐만 아니라 그나마 자료의 접근이 비교적 용이한 북한의 사회보장 관련 법률 또한 ‘宣言的, 슬로건적 성격’을 매우 강하게 가지고 있어 실제적인 제도 운영 현황에 대한 연구는 많은 한계가 있다(정기원 외, 1995). 이러한 限界點을 염두에 두고 다음에서는 남북한 사회보장제도의 특징을 간략히 비교해 보고자 한다.

가. 社會福祉 傳達體系

남북한의 사회보장제도는 공히 근대 産業社會의 발달과정에서 발생한 제반 사회적 위험으로부터 사회구성원을 보호하고 인간 존엄성의 유지에 필요한 물질적 보장을 목적으로 정착·발전되어 오고 있다. 사회보장제도의 중요성에 대한 공통적인 인식과는 달리 社會福祉 傳達體系, 즉 제도적 구성과 관리운영체계는 남북한간 상당한 차이를 보여주고 있다.

사회보장제도는 크게 社會保險, 公共扶助 그리고 사회복지서비스로 분류되고 있다. 이 가운데 사회복지서비스는 사회적 약자에 대해 非

金錢的 次元에서 이루어지는 제반 지원으로서 관리주체나 급여의 종류 및 내용이 다양하여 그 현황의 파악이 극히 어려운 과제가 되고 있다. 따라서 여기서는 社會保險制度 그리고 公共扶助制度에 국한하여 남북한 관련 제도의 制度的·行政的 特性을 비교해 보고자 한다.

1) 社會保險制度

남한의 사회보험은 위험의 특성별 분류에 따라 公的年金保險制度, 醫療保險制度, 產災保險制度 그리고 雇傭保險制度로 구성되어 있다. 현재 국가(정확히 말하면 勞動部)가 직접 관리하고 있는 고용보험제도를 제외한 기타의 사회보험제도는 국가로부터 독립된 기관(즉, 公團, 組合 또는 聯合會)에서 自治的으로 운영되고 있다. 이 경우 국가는 제도운영에 대한 감독권을 행사하도록 하고, 실제적인 감독업무는 제도의 성격에 따라 관련 정부부처(보건복지부, 노동부, 총무처, 교육부, 국방부 등)에서 담당하고 있다. 제도운영 형태와 관련하여 산재보험제도와 고용보험제도는 각각 一元的으로 관리되고 있는 반면, 공적연금보험제도와 의료보험제도는 직역 또는 지역별로 구분하여 分散運營되고 있다³⁾. 북한의 사회보험제도는 1946년 제정된 사회보험법에 근거하여 사회적 위험별 제도의 구분이 없이 統合的으로 운영되고 있으며, 전적으로 국가가 관리하고 있다. 사회보험법 제정과 함께 북한에도 失業補助金制度가 실시되었으나, 1978년 완전고용 달성에 대한 천명과 함께 실업급여 조항을 폐지하여 오늘에 이르고 있다. 사회보험제도의 집행부서는 勞動部이며, 산하에 도·시·군 인민위원회

3) 公的年金保險制度로는 공무원연금, 군인연금, 사립학교교직원연금 그리고 국민연금이 있다. 醫療保險制度의 경우 크게 직장의료보험조합, 지역의료보험조합 그리고 공의료보험공단으로 구분되며, 1997년 현재 전국적으로 373개의 醫療保險組合이 있다.

노동행정기관, 사회보험처, 사회보험금고, 사회보험사무소 등을 두고 있다. 질병의 발생시 현금급여를 제외한 제반 요양급여업무에 대해서는 保健部가 총괄하도록 하고, 일선단위의 행정업무는 도·시·군 보건국 또는 보건과에서 담당하도록 하고 있다. 일선 지역단위의 사회보험 업무는 남한의 경우 개별 기관 支部 또는出張所에서 담당하고 있으며, 북한의 경우 洞事務所에서 수행하고 있는 것으로 알려지고 있다.

2) 公共扶助制度

일반적으로 공공부조제도(Public Assistance System)는 극빈계층의 生計保護와 自活支援을 목적으로 운영되고 있다. 남한의 경우 공공부조 제도는 生活保護法에 의거하여 생활보호제도가 실시되고 있는 반면, 북한의 경우 빈민을 위한 별도의 법적 체계를 갖추고 있지 못한 것으로 알려지고 있다. 공공부조제도의 傳達體系로서 남한의 경우 읍·면·동 사무소에 배치되어 있는 社會福祉專門要員이 자산조사의 실시를 통한 소득지원과 빈민들의 자활지원 업무를 담당하고 있다. 한편 북한의 경우 빈민들을 담당하는 전문부서는 없고 一般行政機關에 의하여 임의적으로 운영되고 있는 것으로 파악되고 있다⁴⁾.

나. 制度適用

1) 社會保險制度

남한 사회보험제도는 제도 성립의 歷史 및 背景 그리고 法的 體系 등이 제도별로 상이하여 제도의 적용범위 또한 제도별로 다르게 나타나고 있다. 첫째, 공적연금을 보면 국민연금제도의 경우 5인 이상

4) 북한지역 공공부조제도의 관리운영체계에 대한 정보는 탈북이주자와의 면담과정에서 밝혀진 사항임.

사업장 근로자 그리고 농어민 및 농어촌 지역 자영자가 제도의 당연 적용 대상이 되고 있다. 1998년 중에는 5인 미만 사업장 근로자와 도시지역 자영자도 국민연금에 당연가입하게 되어 全國民年金時代가 도래하게 될 것으로 전망되고 있다. 국민연금제도 이외에도 공무원, 군인 등 특수직역 종사자를 위한 特殊職域年金制度가 별도로 운영되고 있다. 둘째, 의료보험제도의 경우 1977년 최초로 도입된 이후 그 적용범위를 점차로 확대하여 1989년부터 전국민이 제도에 가입하고 있다. 다만 보험료 부담능력이 없는 빈곤계층에 대해서는 예외적으로 공공부조적 성격의 醫療保護制度가 실시되고 있다. 셋째, 산재보험제도 또한 1963년 500인 이상 사업장 근로자를 대상으로 최초 도입된 이래 적용범위를 확대하여 현재 일부 업종(금융·보험·서비스직)을 제외한 5인 이상 사업장의 전체 근로자가 제도의 當然適用 되고 있다. 넷째, 고용보험제도는 1995년 7월 1일 최초로 도입되었으며, 제도의 적용은 사업 내용별로 차이를 두고 있다. 구체적으로 失業給與事業은 30인 이상 사업장 그리고 雇傭安定事業과 能力開發事業은 70인 이상 사업장을 대상으로 하고 있다. 북한의 사회보험제도는 위험별 구분없이 하나의 제도로 統合管理 되고 있다. 따라서 제도의 적용은 남한과는 달리 제도별 차이가 없이 전체 국민을 대상으로 一律的·包括的으로 이루어지고 있다. 1946년 사회보험법 제정 당시 관련 제도는 임금근로자에게만 적용되었다. 그러나 1986년 「협동농민들에게 사회보장제를 실시할데 대하여」라는 법률이 시행됨에 따라 비로소 협동농장 농민과 자영자들도 제도의 보호를 받을 수 있게 되었다(정경배 외, 1992).

2) 公共扶助制度

남한의 생활보호제도는 貧困線 이하(1997년 현재 소득 21만원, 재산 2600만원)의 저소득계층에 대하여 생활보호대상자로 지정하여 보

호하고 있다. 대상자의 선정을 위하여 사전적으로 資産調査가 실시된다. 수혜 대상자의 종류로는 근로능력이 없는 거택보호대상자, 수용시설에서 보호되는 시설보호대상자 그리고 근로능력이 있는 자활보호대상자의 세가지로 구분되고 있다. 북한의 경우 남한과는 달리 빈곤선을 책정하여 실시되는 공공부조제도가 존재하지 않고 있다. 다만, 社會保險制度로부터 제외된 老人이나 無依無托 老人을 위한 部分的인 보호조치가 이루어지고 있는 것으로 알려지고 있다.

다. 給與

1) 社會保險制度

남한 사회보장제도의 급여 내용 및 수준은 制度別·被害種類別로 상이하게 이루어지고 있다. 첫째, 공적연금의 경우 급여수준은 각 제도별로 차이가 있을 뿐만 아니라 소득수준 및 가입기간에 따라 개인별로 다르게 지급되고 있다. 일례로 국민연금의 경우 20년 가입 平均所得者의 연금은 약 35%가 되며, 그 이하의 소득자에 대해서는 상대적으로 높은 급여율이 적용되고 있다. 둘째, 의료보험 급여의 경우 現物的 性格의 의료급여가 제공되며, 現金的 性格의 床病給與는 지급되지 않고 있다. 과도한 의료수요를 억제하기 위하여 급여항목과 年間 보험적용일수가 제한되어 있으며, 의료비의 일부를 본인이 부담하도록 하고 있다. 셋째, 산재보험 급여의 종류에는 療養給與, 休業給與, 障害給與, 遺族給與 등이 있다. 장애급여의 경우 장애등급에 따라 차이가 있다. 급여지급 방식과 관련하여 1~3등급의 중증 장애자의 경우 연금으로, 4~7등급 장애자에 대한 급여와 유족급여의 경우 연금 또는 일시금의 선택 그리고 8등급 이하의 경증 장애자에 대해서는 일시금이 지급된다. 넷째, 고용보험 급여에는 현금적 성격의 실업

급여와 현물적 성격의 고용안정 및 능력개발 지원 급여가 있다. 失業給與는 실업전 3개월간 소득의 평균을 기준으로 50%가 지급되며, 支給期間은 제도가입기간과 당사자의 연령에 따라 差等を 두고 있다.

북한 사회보험제도의 급여는 제도별 차이가 없이 平準化되어 있으며, 단지 피해의 정도에 따라 급여수준 및 내용이 다소간 차이가 발생하는 것으로 알려지고 있다. 첫째, 연금급여의 경우 受給資格年齡(남자 60세, 여자 55세)에 도달시 소득수준에 상관없이 현금급여로 17원 그리고 현물급여로 300g의 식량이 定額給與의 형태로 지급되고 있다⁵⁾. 국가 공로자의 경우 이 이외에도 공헌도에 따라 추가적으로 급여가 제공되고 있다. 둘째, 의료보장의 경우 현금적 성격의 상병급여와 현물적 성격의 의료급여가 동시에 제공되고 있다. 먼저 상병급여는 질병으로 인한 소득상실에 대하여 지급되는 급여로서 6개월 미만의 短期的 疾病의 경우 사회보험에서, 그 이상의 장기질병의 경우 국가에서 지급되고 있다. 다음으로 의료급여는 無償治療의 原則에 입각하여 의료수요의 제한이 없이 전적으로 국가의 부담으로 이루어지고 있다. 셋째, 산재보험의 급여는 현금급여와 의료급여로 구성되어 있다. 먼저 현금급여의 경우 직무수행상의 질병 또는 부상으로 인하여 발생한 장애의 존속기간이 6개월 미만일 경우 사회보험에서 短期補助金을 지급하고, 그 이상의 기간에 대해서는 국가에서 지급하고 있다. 다음으로 의료급여의 경우 의료보장에서와 같이 국가가 被災勤勞者를 무상으로 치료하도록 하고 있다.

2) 公共扶助制度

남한은 생활보호대상자를 위한 생계보호로서 거택보호자에 대하여

5) 월 17원은 북한주민 基本生活費의 60~70%에 해당하는 금액으로서, 이는 생명유지에 필요한 최소한의 수준이다(정기원 외, 1995).

당사자의 소득수준에 따라 1997년 현재 월 76,140~99,630원의 現金 給與를 지급하고 있고, 自活保護 프로그램으로 교육보호, 생업자금융 자금, 직업훈련, 취로사업 등을 제공하고 있다.

북한은 配給制를 통하여 주민의 기본적인 생활을 普遍的으로 보장 해 주고 있다. 일례로 연금의 수혜대상에서 제외된 노인에 대해서는 부양가족에게 양곡 500g/일을 지급하고 있다. 그리고 無依無托 노인에 대해서는 養老院이나 養生院에서 수용보호를 실시하고, 양곡 300g/일을 제공하고 있다(정기원 외, 1995). 수용보호 노인의 경우 개인별로 작업량을 할당받아 작업을 수행하도록 의무화 하고 있다.

라. 財源의 調達 및 管理

1) 社會保險制度

남한 사회보험제도의 운영재원은 보험료 수입과 국가보조금으로 충당되고 있다. 개별 제도는 獨立採算制의 原則에 따라 운영되고 있으며, 따라서 보험료 수준은 제도별로 상당한 차이가 있다. 그리고 국가는 개별 제도 관리운영비의 일부 또는 전부를 부담하도록 하고 있다.

개별 사회보험제도 재원의 조달 및 관리 현황을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 공적연금제도와 관련한 사항이다. 먼저 국민연금의 경우 보험료 수준은 1997년 현재 소득의 6%이며, 내년부터 9%로 인상될 계획에 있다⁶⁾. 보험료는 勞使半半으로 부담하고 있다. 다음으로 특수직역연금의 보험료는 현재 13%이며, 공무원연금 및 군인연금의 경우

6) 다만, 농어촌 지역가입자의 보험료는 현재 3%이며 定額形態의 국가보조금 2,200원을 제외한 나머지는 전액 본인이 부담하고 있다. 그리고 보험료는 2000년에 6%로 인상할 예정으로 있다.

국가와 본인이 절반씩 그리고 사립학교교직원연금의 경우 사립학교, 본인 그리고 국가가 공동으로 부담하고 있다. 이러한 개별 공적연금 제도는 修正積立方式을 통하여 재정을 관리하고 있다. 둘째, 의료보험의 경우 보험료는 개별 조합별로 차이가 있으며, 직장의료보험조합은 노사가 반반씩 그리고 지역의료보험조합은 당사자가 전액을 부담하고 있다. 後者의 경우 재정적자의 문제가 심각하여 개별 조합재정의 50% 정도를 국가가 지원해 주고 있다. 개별 조합은 부과방식을 통하여 재정을 관리하고 있다. 셋째, 산재보험의 경우 보험료는 개별 업종의 災害危險 정도에 따라 차등적으로 적용되고 있으며, 전액 사용주가 부담하게 된다. 그리고 재정운영방식은 부과방식을 적용하고 있다. 넷째, 고용보험의 경우 보험료는 주요 급여항목에 따라 별도로 징수되고 있다. 먼저 失業給與의 보험료는 소득의 0.6%로 노사반반씩 그리고 雇傭安定事業과 能力開發事業은 사용주가 전액 부담하고 있다. 고용보험의 재정은 부과방식에 따라 운영되고 있다.

북한의 사회보험제도는 개별 제도별로 별도의 계정을 통한 독립적 운영방식이 아니라 統合 運營方式을 채택하고 있다. 따라서 보험료도 사회보험 전체 보험료로서 피용자의 경우 임금의 1% 그리고 고용주는 국가, 조합, 사회기업소, 단체의 경우 임금의 5~8%, 개인기업소의 경우 임금의 10~12%를 보험료로 부담하고 있다(정경배 외, 1993). 북한의 전체 사회보험제도는 賦課方式을 채택하고 있다.

2) 公共扶助制度

공공부조제도의 財源은 남북한 공히 전적으로 국가의 一般財政에서 충당하고 있다.

Ⅲ. 東西獨 社會保險制度的 統合과 示唆點

1. 東獨 社會主義 計劃經濟의 評價

가. 一般 現況

1980년대 동독 경제는 대내외적 危機狀況의 가속화·침체화로 인하여 스스로의 문제 해결능력을 이미 상실한 상태에 있었다. 무엇보다도 사회주의 계획경제의 否定的 波及效果로서 개인의 창의성과 기업의 대외 경쟁력 상실은 경제운영 전반에 걸쳐 非效率性을 극명하게 노출하였다. 이러한 사실은 다음의 <表 1>에서 제시된 동서독간 제반 主要 經濟指標의 비교를 통하여 간접적으로 알 수 있다.

가격조절기구의 부재로 인한 資源配分의 歪曲은 산업의 불균형적 발전을 초래하게 되었다. 이와 관련한 대표적인 문제점으로서 첫째, 二次産業 위주의 경제운영은 금융·보험업, 유통업 등 三次産業의 위축을 가져와 산업의 有機的 發展을 저해하였다. 둘째, 군수, 철강 등 특정 生産財 産業의 중점 육성은 消費財 産業의 위축을 초래하여 일반 국민들은 만성적인 生必需品 不足現狀을 감수하여야만 하였다. 셋째, 80년대 이후 만성적인 外換不足 현상을 타개하기 위한 일환으로서 무모한 輸出主導型 경제전략은 국내 투자재원의 부족을 가져와 장기적으로 産業施設의 老朽化와 生産力의 萎縮을 자초하게 되었다. 넷째, 국가에 의한 가격통제와 생필품의 공급부족은 암시장의 비대화라는 또다른 부작용을 가져오게 되었다.

〈表 1〉 東西獨間 主要 經濟指標 比較(1970年, 1988年)

구 분	단 위	동 독		서 독	
		1970	1988	1970	1988
인구	천명	17,068	16,675	61,001	61,715
고용					
1. 경제활동인구	천명	7,769	8,594	26,817	29,681
2. 경제활동참가율 ¹⁾					
- 전체	%	45.5	51.5	44.0	48.1
- 성별 구분					
• 남자	%	51.1	55.1	59.1	60.7
• 여자	%	40.7	48.9	30.2	37.0
- 산업별 경제활동인구 구성비	%	100	100	100	100
• 농업 및 임업	%	12.8	10.8	8.5	4.9
• 제조업	%	42.0	40.5	40.2	33.6
• 건축업	%	6.9	6.6	8.7	6.6
• 서비스업 및 기타	%	38.3	42.1	42.6	55.0
국민총생산/노동생산성					
1. 국민총생산					
• 전체	10억M/DM	121.6	268.4	1,134	1,701.8
• 일인당	M/DM	7,126	16,105	18,590	27,575
2. 실질산업생산력					
- 전체	10억M/DM	130.6	278.4	1,080.6	1,645.2
- 노동자 1인당	M/DM	16,811	32,397	40,683	63,086
- 산업별 기여율(전체)	%	100	100	100	100
• 농업 및 임업	%	17.3	9.8	2.6	2.2
• 제조업	%	56.4	64.9	40.1	34.2
• 건축업	%	7.6	7.4	8.3	5.7
• 서비스업 및 기타	%	18.1	17.8	49.0	58.0
소득					
1. 국민 1인당 가처분 소득	M/DM	388	813	591	1,814
2. 제조업 근로자 임금소득	M/DM	770	1,292	1,175	3,657
3. 1인 평균 자산보유액	M/DM	3,842	11,022	8,103	40,747

註: 1) 경제활동인구(취업자+실업자)에서 전체 인구를 나눈 수치임.

資料: Sachverständigenrat, Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands, Jahresgutachten 1990/91.

나. 東獨 經濟의 問題點

다음에서는 통일 이전 동독 경제의 문제점을 사안별로 살펴보고자 한다. 이는 통일 이후 발생하게 된 경제·사회적 문제점의 이해와 그 해결방안으로서 경제정책과 사회보장정책의 방향설정에 시사점을 제공해 줄 수 있을 것으로 판단된다.

1) 劣等한 勞動生産성과 過度한 僞裝的 失業

사회주의 계획경제의 비효율성은 노동시장과 관련한 제반 지표에서 극명하게 나타나고 있다. 대표적으로 노동생산성의 저하와 상당규모의 위장 실업자의 존재가 지적될 수 있다.

먼저 열등한 노동생산성과 관련한 사항이다. 1980년대 동독 근로자의 노동생산성은 서독 근로자의 1/3 정도에 불과한 것으로 파악되고 있다(Sachverständigenrat, 1995). 이러한 문제는 정치·경제·사회 전반의 제도적 모순에 기인하고 있으며, 그 주된 요인으로는 다음과 같은 것을 지적할 수 있다. 첫째, 중앙 통제에 의한 투자재원 배분의 비합리성이다. 둘째, 폐쇄경제의 운영으로 인하여 국제간 분업과 경쟁이 철저히 봉쇄된 결과이다. 셋째, 自給自足の 原則에 입각한 기업운영의 결과이다. 이는 먼저 기업 내부적으로 百貨店式 企業運營⁷⁾으로 인한 경영의 비효율성과 관리인력의 비대화, 다음으로 국가경제적 차원에

7) 聯合企業(Kombinat), 협동농장, 수공업자동맹 등 사회주의권 국가의 대표적인 기업 형태는 사회주의 이념을 바탕으로 한 自給自足の 原則을 실현하기 위하여 도입되고 있다. 일례로 연합기업의 경우 最終生産財 뿐만 아니라 작업과정에서 소요되는 中間生産財의 생산주체가 된다. 이에 따라 사회주의권 국가의 경우 개별 기업간 水平的 또는 垂直的 結合現象이 지속적으로 나타나 産業의 集中, 企業運營의 官僚化 그리고 경제운영의 非效率性 問題에 직면하고 있다. 참고로 한 연구결과(Kusch, et. al., 1991)에 의하면 동독기업의 경우 설비투자에 소요되는 원자재의 自體調達率은 1985년 18%, 1990년 25% 가량이 되었던 것으로 파악되고 있다.

서 기업간·산업간 분업 및 협업체계의 미비로 인한 중복투자 등 자원낭비의 문제를 초래하게 되었다. 넷째, 가격 및 임금조절기능의 경직성과 화폐 및 금융제도의 비탄력적 운영의 결과이다.

다음으로 사회주의 계획경제의 공통적인 문제점으로서 광범위한 僞裝失業의 존재와 관련한 사항이다. 동독의 경우 이러한 문제는 國營企業과 公共行政機關에서 특히 두드러지게 나타나고 있었던 것으로 파악되고 있다. 체제전환과 관련하여 동독지역 위장실업의 규모는 다음의 3가지 단계별로 구분하여 살펴볼 수 있다. 첫째, 통일 이전 사회주의 경제체제의 유지상태에서 존재하였던 위장실업의 문제이다. 사회주의 국가의 경우 完全雇傭 우선의 경제운영으로 인하여 인력의 과잉고용문제에 직면해 있었던 것으로 알려지고 있다. 동독기업을 대상으로 한 Ifo-경제연구소의 설문조사 결과에 의하면 통일 이전인 1990년 7월 현재 동독지역 전체의 과잉고용인력은 대략 1.4백만에 달하는 것으로 파악되었다(Vogler-Ludwig, 1990). 둘째, 통일 직후 동독지역 산업의 붕괴와 시장환경의 급속한 변화과정에서 방출되어야 할 인력은 전체 경제활동인구의 30%에 해당하는 3백만명 가량으로 추정되었다(Sachverständigenrat, 1995). 셋째, 통일 과도기 이후 동독지역 기업의 사유화·경영합리화 과정에서 추가적으로 정리되어야 할 인력 또한 상당한 수준에 달하는 것으로 파악되고 있다.

2) 生必需品 供給의 不足

1980년대 동독은 심각한 소비재의 공급부족 문제에 직면하게 되었다⁸⁾. 이러한 현상의 주된 원인으로서는 대체로 다음과 같은 것을 지적

8) 消費財의 공급부족 문제는 무엇보다도 전자제품, 자동차 등 耐久財와 가공 및 수입 식료품 등에서 두드러지게 나타나고 있었다. 그러나 주민의 생존에 필수적인 기초생필품의 경우 부족하나마 공급체계가 유지되어 온 것으로 알려지고 있다

할 수 있다. 첫째, 에너지 등 원자재의 공급부족과 관련한 문제이다. 당시 동독의 주요 교역국이던 동구권 국가(특히 구소련)의 달러화에 의한 무역거래 정산요구는 소비재의 생산에 필요한 원자재의 수입에 막대한 지장을 초래하게 되었다. 둘째, 만성적인 무역수지적자의 결과로서 대외부채가 급격히 증가하여 소비재의 수입에 애로가 발생하게 되었다⁹⁾. 셋째, 자원배분의 왜곡으로 인한 생산의 위축은 물론 생산물 유통체계의 비효율성은 생필품의 부족현상을 더욱 가중하게 되었다.

소비재의 공급부족문제와 함께 국가에 의한 가격통제는 암시장 거래를 비대화 하여 소비기회의 불평등으로 인한 주민간 갈등이 심화되게 되었다. 생필품 공급부족으로 인한 생계유지의 애로는 사회취약계층인 노인, 장애인 등에게 첨예하게 나타나게 되었다. 1989년의 경우 전체 연금수급자의 평균연금액은 450M가량으로 같은 해 전체 근로자 평균임금(1,072M)의 절반수준에도 미치지 못하고 있었다. 그리고 장애인을 위한 보장구 지원과 보호 및 치료시설 또한 기술 및 자본의 부족으로 인하여 절대적으로 낙후한 상태에 있었다.

3) 非能率的 給與體系와 價格機構의 缺陷

사회주의 국가의 경우 임금의 사회정책적 기능을 지나치게 강조한 결과로서 개별 근로자의 노동생산성에 상관없이 비교적 평준화된 급여체계가 유지되어 오고 있다. 이러한 비차별적 급여체계는 근로 및 능력향상동기의 저하와 ‘勤勞基準의 軟性化’(Weiche Arbeitsnorm)¹⁰⁾라

(Sachverständigenrat, 1995).

9) 통일 당시 동독의 국가부채는 280억DM에 달했던 것으로 집계되고 있다(Deutsche Bundesbank, 1993).

10) 이는 사회주의권 국가에서 특히 두드러지게 나타나고 있는 현상으로서 작업시간, 작업강도 그리고 인력투입의 측면으로 나누어 살펴볼 수 있다. 먼저 장시간의 휴식 또는 빈번한 작업장 이탈문제로 인하여 근로자 1인당 실제 작업시간은 자본

는 부작용을 초래하게 되었다.

1988년 대학졸업자와 전문직 기술자의 총임금은 동독의 경우 전체 평균임금보다 각각 35% 그리고 21% 가량 높았던 것으로 알려지고 있다(Sachverständigenrat, 1995). 반면 서독의 경우 같은 기간중 해당 대상자의 임금은 평균임금보다 각각 50% 그리고 42% 정도 높게 나타나 전반적으로 동독의 임금체계가 서독에 비해 상대적으로 평준화 되어 있음을 알 수 있다. 이러한 현상은 純賃金을 기준으로 살펴볼 때 더욱 분명하게 드러나고 있다. 사회주의 동독은 서독에 비해 상대적으로 높은 누진세율체계를 가지고 있었다. 그 결과로서 대학졸업자와 전문직 기술자의 과세후 임금은 사회평균임금보다 각각 불과 15% 그리고 8% 정도 높게 나타났을 뿐이다.

중앙에 의한 가격통제방식은 경제운영의 비효율성을 초래하였다. 먼저 가격통제는 개인 또는 기업간 거래에 있어서 수요와 공급간 불균형 현상은 물론 경제주체의 합리적인 경제행위를 저해하는 결과를 가져왔다. 특히 기업의 경우 이러한 현상은 기술혁신과 새로운 장비의 도입을 위한 유인을 억제하여 동독은 산업설비의 노후화와 기술수준의 후진성을 벗어나지 못하게 되었다. 다음으로 생필품에 대한 가격통제와 관련한 부작용으로서 이는 한편으로는 기업의 이윤동기를 억제하여 공급의 부족문제를 초래하였으며 다른 한편으로는 가격안정화정책의 일환으로 막대한 수준의 국가보조금 지원을 필요로 하게 되었다. 다른 사회주의권 국가에서 처럼 동독의 경우 생필품에 대한 국가보조금은 중요한 사회보장적 기능을 담당하였다. 다음의 <表 2>에서 제시된 바와 같이 1988년의 경우 생필품에 대한 국가보조금

주의 국가에 비하여 월등하게 낮게 나타나고 있다. 다음으로 과도한 인력투입은 작업의 비효율성 문제는 물론 작업강도의 저하의 문제를 초래하고 있다. 관련 문제는 북한의 경우에도 나타나고 있는 것으로 알려지고 있다. 이와 관련한 글로는 이우홍(1990) 참조

은 전체 국가재정의 19% 가량을 차지하였으며, 이는 동독의 사회보험 그리고 의료 및 기타 사회보장재정과 거의 일치하는 수준이다. 다른 연구결과에 의하면 같은 기간중 전체 생필품에 대한 국가보조금은 해당 상품의 총거래액과 맞먹는 수준에 달했던 것으로 알려지고 있다(Schmähl, 1992).

〈表 2〉 東獨의 財政收入 및 支出 現況(1988年)

	금액(백만 Mark)	비율(%)
재정수입 총계	269,699.1	100.0
협동농장, 국영 및 민간기업 조세수입	215,771.8	80.0
기업 부담 사회보험료 수입	10,490.6	3.9
민간 부담의 조세 및 사회보험료 수입	19,963.6	7.4
기타 수입	23,473.1	8.7
재정지출 총계	269,465.7	100.0
협동농장 보조금	4,146.0	1.5
생필품 및 기타 소비재 가격 안정 지원금	49,811.2	18.5
주택보조금	16,025.8	5.9
사회보험	36,274.5	13.5
보건 및 기타 사회보장	17,800.6	6.6
기타	145,407.6	54.0

資料: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch, 1990(Schmähl, Sozialreform und Systemtransformation, 1992에서 재인용한 것임).

생필품에 대한 국가의 막대한 보조금의 지원은 상품의 시장가격 형성을 방해하여 막대한 자원배분의 비효율성 문제를 초래하게 되었다. 첫째, 자원의 낭비와 관련한 문제이다. 이와 관련한 대표적인 사례로서 빵의 가격이 보조금 지원으로 인하여 그 원료가 되는 곡물의 가격보다 낮게 책정되어 빵이 가축의 사료로 사용되는 경우마저 있었다. 둘째, 기업부담의 증가와 관련한 문제이다. 앞의 〈表 2〉에서 제시된 바와 같이 동독 재정수입의 80%가 기업의 부담으로 이루어지고 있었다. 국가보조금으로 인한 기업부담의 증가는 기업이윤과 근로자

의 실질임금을 감소시켜, 이는 다시 생필품에 대한 국가보조금의 증가로 이어지는 악순환을 초래하게 되었다. 셋째, 만성적인 투자재원의 부족현상과 관련한 문제이다. 생필품에 대한 보조금 지원의 증가는 국가재정의 압박을 가져와 생산설비의 교체와 확장에 막대한 지장을 초래하게 되었다. 이는 생산력의 감소와 상품공급의 축소를 가져오게 되었고, 생필품의 가격안정을 위하여 국가는 다시 보조금을 증액하여야만 하는 문제가 있었다.

2. 統一獨逸의 經濟·社會的 現況과 問題點

독일의 통일은 民族和合과 정치적·경제적 潛在力의 제고 등 다양한 방면에서 統一便益을 가져다 주었다. 동시에 상호 이질적인 두 體制의 統合은 많은 문제점을 잉태한 상태에서 출발하였다. 특히 급속한 자본주의 시장경제로의 體制轉換은 그 진행과정에서 동독지역은 물론 통일국가 전체적으로도 엄청난 충격을 초래하였다. 여기서는 대표적인 문제로서 통일 과도기 經濟的 衝擊, 失業問題 그리고 移住問題를 중심으로 살펴보고자 한다. 관련 문제는 社會保障政策의 핵심과제로서 이에 대한 독일의 경험은 통일을 준비하는 우리에게도 중요한 교훈이 될 수 있을 것이다.

가. 體制轉換과 經濟的 衝擊

1990년 7월 1일 발효된 동서독간 貨幣·經濟·社會統合에 관한 協約은 독일 통일의 방향설정 차원에서 뿐만 아니라 향후 통일경제의 전개과정에도 지대한 영향을 미치게 된 역사적 사건으로 평가받고 있다. 독일의 통일과정을 경제적인 측면에서 국한해서 볼 때 급속한 경

제통합과 동독 화폐의 평가절상을 통한 화폐통합¹¹⁾은 통일경제에 부담요인으로 작용하였으며, 이는 다시 체제전환기 충격흡수장치로서 사회통합에 필요한 재정규모의 증가로 이어지게 되었다.

통일 이후 동독지역의 경우 열악한 산업기반, 시장경제로의 전환에 따른 각종 보호장치의 소멸 그리고 화폐의 고평가로 인한 기업의 대외경쟁력 상실 등으로 산업생산력이 급속하게 위축하였다. 이러한 현상은 통일 직후에 가장 심각하게 나타났던 것으로 알려지고 있다. 일례로 제조업 부문 생산력은 1990년 하반기의 경우 전년도 대비 절반 가량 그리고 이듬해 상반기에는 재차 10% 가량으로 각각 감소하였다 (Sachverständigenrat, 1991).

통일 과도기의 경제적 혼란을 벗어나 1992년 이후부터 동독지역의 제반 主要經濟指標는 급속하게 호전되어 오고 있는 것으로 파악되고 있다(表 3 參照). 經濟成長率은 1992년에서 1995년까지 年平均 7.2%를 기록하여 서독지역을 월등하게 능가하고 있다. 특히 1993년의 경우 서독지역의 경제성장률은 -1.8%를 기록하였던 반면, 동독지역은 7.2%로 빠르게 성장하고 있음을 알 수 있다. 그러나 이러한 경제지표를 절대액 기준으로 살펴볼 경우 동서독간 경제력의 격차는 여전히 크게 나타나고 있다. 일례로 1994년의 경우 동독지역의 1인당 국내총생산은 16,600DM으로 서독지역 41,100DM의 대략 2/5에 불과하였던 것으로 알려지고 있다. 그리고 근로자 1인당 노동생산성 또한 해당 기간 동독지역의 경우 41,000DM으로 서독지역 94,500DM의 43% 가량으로 나타나고 있다. 노동생산성의 증가율은 통일 초기 동독지역이 서독지역을

11) 동독화폐와 서독화폐의 실제 交換比率은 4:1 가량 되었던 것으로 알려지고 있다. 그러나 貨幣統合에 따라 동서독 화폐의 교환비율은 임금, 사회보장급여 등 流動性 資産의 경우 1:1, 그 이외 固定資産의 경우 2:1로 결정되었다. 그리고 貯蓄性 資産의 경우 연령에 따라 최고 6,000 Mark까지 1:1로 교환되도록 하였다. 이에 따라 平均的인 交換比率은 1.53:1이 되었던 것으로 파악되고 있다(Hauser, et. al., 1996).

월등히 증가하였으나, 1994년 이후 그 격차는 3% 이내로 현격하게 좁혀지고 있다. 이러한 동독지역 노동생산성 증가율의 둔화현상이 장기적으로 지속될 경우 동서독지역간 경제력 격차의 해소문제는 최소한 1세대 이상이 소요될 것으로 전망되고 있다(Hauser, et. at., 1996).

〈表 3〉 主要經濟指標의 東西獨 地域間 比較(1991~1995年)
(단위: %, 1,000DM)

	1991	1992	1993	1994	1995
경제성장률					
동독지역	n.a.	7.8	7.2	8.5	6.3
서독지역	5.0	1.8	-1.8	2.4	1.5
1인당 국내총생산					
동독지역	13.0	14.1	15.4	16.6	n.a.
서독지역	41.3	41.5	40.4	41.1	n.a.
노동생산성					
동독지역	28.1	34.8	38.4	41.0	42.8
서독지역	90.7	91.5	91.2	94.5	96.6
노동생산성 증가율					
동독지역	n.a.	23.6	10.3	6.8	4.4
서독지역	2.5	0.8	-0.3	3.6	2.2
물가상승률					
동독지역	n.a.	13.5	10.5	3.7	2.1
서독지역	3.6	4.0	3.6	2.7	1.7

資料: Sachverständigenrat, Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1995.

Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch, 1995.

Hauser, et. al., Ungleichheit und Sozialpolitik, 1996.

통일 이후 시장경제체제로의 전환에 따라 동독지역의 경우 생필품 및 공공요금 등에 대한 보조금제도가 철폐되어 물가상승요인이 발생하게 되었다. 특히 1992년의 경우 동독지역 물가상승율은 13.5%로 서독지역의 3배 이상을 기록하였으며 이후 그 격차는 점차적으로 축소되어 오고 있다. 이러한 동서독간 물가수준의 평준화 추세에도 불구하고

하고, 한 연구조사(Ströhl, 1994)의 결과에 따르면 동독지역의 경우 부분적인 가격통제정책의 유지로 인하여 물가수준이 서독지역에 비해 6% 가량 낮게 나타나고 있는 것으로 파악되고 있다.

통일 이후 현재까지 서독지역의 경제상황은 동독지역보다 다소 상이하게 전개되고 있다. 통일 과도기인 1990년과 1991년의 경우 통일 경제는 지역간 양극화 현상을 초래하게 되어 심각한 사회갈등 요인으로 작용하게 되었다¹²⁾. 해당기간 동안 서독지역의 경제성장률은 각각 4% 그리고 5%로 지난 10년간 연평균 성장률 2.8%보다 월등하게 증가하였다(Sachverständigenrat, 1991). 이러한 현상은 상당부분 독일의 통일에 기인하였던 것으로 파악되고 있다. 첫째, 종전 억제되어 왔던 동독지역 주민의 소비욕구가 일시적으로 분출하였으며, 특히 이러한 수요가 품질이 상대적으로 우수한 서독제품을 중심으로 나타나게 된 결과이다. 둘째, 동독지역 주민, 기업 그리고 지방자치단체에 대한 각종 지원정책은 이들의 구매력 증대에 기여하여 서독지역의 산업은 통일에 따른 비용부담의 증가에도 불구하고 가속적인 성장을 유지할 수 있었다.

1992년 이후 서독지역의 경제는 본격적인 경기침체에 접어들게 되었다. 이에 따라 1993년 서독경제는 지난 10년 이래 처음으로 마이너스 경제성장을 감수하여야만 하였다. 경기침체에 대한 주된 요인으로서 첫째, 1991년 5월 社會連帶稅(Solidaritätszuschlag)의 도입과 동독지역 사회보험제도의 지원을 위한 보험료의 증가를 지적할 수 있다. 1990년에서 1996년 사이 전체 사회보험제도의 보험요율은 5.3% 인상

12) 이러한 독일 통일과정에서의 문제에 대하여 Bäcker und Steffen(1991)은 다음과 같이 묘사하고 있다. “서독은 통일로 인하여 모든 것을 얻게 되었고, 동독은 모든 것을 잃게 되었다. 사라진 철의 장벽을 경계로 하여 보이지 않는 마음의 장벽이 그 높이를 더해가고 있다.” 통일경제의 양극화와 관련한 구체적인 실증연구로는 DIW(1990)를 참조할 것.

되어 기업 및 가계의 유효수요 감소를 초래하게 되었다(表 4 參照). 둘째, 인플레이션을 억제하기 위한 고금리정책은 기업경영에 지장을 초래하였다. 셋째, 세계경제의 침체 또한 통일독일의 경제에 부정적인 영향을 미치게 되었다.

〈表 4〉 獨逸 社會保險料率의 時期的 變化 推移(1980~1996年)

(단위: %)

연도	총계	연금보험	실업보험	의료보험	장기요양보험
1980	32.4	18.0	3.0	11.4	-
1990	35.6	18.7	4.3	12.6	-
1991	36.7	17.7	6.8	12.2	-
1992	36.7	17.7	6.3	12.7	-
1993	37.4	17.5	6.5	13.4	-
1994	38.9	19.2	6.5	13.2	-
1995	39.3	18.6	6.5	13.2	1.0
1996	40.9	19.2	6.5	13.5	1.7

資料: Sachverständigenrat, Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1996.

나. 移住問題

동서독간 국경개방 이후 종전 억제되어 왔던 이주유인이 폭발적으로 발생하게 되었다. 통일 초기의 경우 인구이동은 주로 동독지역에서 서독지역으로 이루어 졌으며, 주된 이주동기로는 생활수준 및 취업기회의 지역간 격차와 거주지역 정치적 상황에 대한 불만족이 지적되었다(Voigt, et. al., 1990).

아래의 〈表 5〉는 통일 초기 인구이동의 추이를 보여주고 있다. 1989년에서 1994년 사이 동독지역 주민의 대략 150만명 가량이 서독으로 이주하였으며, 이는 1988년말 동독인구의 약 10%에 해당하는 규모이다. 인구이동의 문제가 가장 첨예하게 나타났던 시기는 통일

과도기인 1989년으로 그 해 11월 한달 동안 약 10만명의 동독주민이 서독으로 이주하였던 것으로 파악되고 있다. 이와 관련하여 가장 심각한 문제로서 젊은 생산연령계층이 이주를 주도했다는 점이다. 한 연구결과에 의하면 1991년의 경우 전체 동독이주민의 42%가 18세~25세였던 것으로 알려지고 있다¹³⁾. 그리고 이들은 대체로 교육수준이 높고 전문적인 기술을 소지한 집단이었던 것으로 파악되고 있다¹⁴⁾. 통일 과도기 대규모적인 인구의 이동은 동독지역의 경우 생산인구의 공동화에 따른 산업의 침체 그리고 서독지역의 경우 인구의 대량유입에 따른 실업율의 증가는 물론 각종 경제·사회적 문제를 야기하게 되었다.

통일 이후 서독지역에서 동독지역으로 이주를 하게 된 인구 또한 지속적으로 증가하여 그 규모는 1994년까지 대략 50만명으로 파악되고 있다. 이들은 주로 동독지역의 재건을 위해 종사하게 될 서독출신 공무원 및 전문인력이었으며, 나아가 통일 과도기 서독으로 이주한 동독출신 逆歸鄉者 또한 상당수에 이르는 것으로 알려지고 있다. 이에 따라 동서독 지역간 인구이동은 그 규모면에서 점차 안정국면에 접어들고 있다(Hauser, et. al., 1996). 1994년 동독지역의 경우 인구의 유입 및 유출을 감안한 순방출인구는 대략 27천명으로 1989년 383천명보다 월등히 감소하고 있음을 알 수 있다.

동독지역의 경우 인구의 대대적 서독지역 이주에도 불구하고 1992년 이후부터는 절대적인 인구의 규모가 오히려 증가하고 있다. 그 주

13) Grundmann(1995)의 논문 *Die Ost-West-Wanderung in Deutschland (1989-1992)*를 Hauser(1996)에서 재인용한 것임.

14) 동서독간 국경개방 이후 통일 이전 사이 동독지역 이주민을 대상으로 한 設問調査에 의하면 전체 이주자의 32.1%가 전문대 이상의 학력을 소지하였던 것으로 集計되었다(Voigt, et. al. 1991). 그리고 의사 및 치과 의사 출신 이주자의 비율 또한 3.1%를 차지하였다. 참고로 같은 시기 동독지역 전체 인구에서 전문대 이상 학력 소지자의 比率은 8.6%에 불과했던 것으로 알려지고 있다.

된 이유는 동구 사회주의 국가의 붕괴 이후 해당지역 거주 독일출신 재외국민의 수가 급속히 증가하였으며 이들의 상당수가 동독지역으로 유입되었기 때문이다¹⁵⁾.

〈表 5〉 獨逸 統一 以後 地域間 人口移動의 推移(1989~1994年)

(단위: 천명)

연도	이 주 규 모				월경취업자
	동독→서독	서독→동독	동·서독간 순이주	동구권→동독	동독→서독
1989	388.4	5.1	-383.3	n.a.	-2.0
1990	395.3	36.2	-359.1	n.a.	79.0
1991	249.7	80.3	-169.4	21.5	269.0
1992	199.2	111.3	-87.8	89.8	338.0
1993	172.4	119.1	-53.3	77.0	325.0
1994	163.0	135.8	-27.3	62.3	326.0
총계	1,568.0	487.8	-1,080.2	250.6	1,335.0

資料: Dorbitz und Gärtner, Bericht 1995 über die demographische Lage in Deutschland, 1995.

Statistisches Bundesamt, Tabellensammlung zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in den neuen Bundesländern, 1995.

인구의 이동과 관련하여 독일의 통일 이후 나타난 또다른 현상은 동독지역에 거주지를 두고 서독지역에서 근로활동을 하는 越境就業者의 문제이다. 이러한 월경취업의 현상은 대다수의 경우 종전 동서독간 국경을 접하고 있는 지역에서 발생하고 있다. 여기에는 다음과 같은 주목할만한 사실을 발견할 수 있다(DIW, 1994). 첫째, 월경취업자의 수는 통일 과도기인 1990년의 경우 대략 79천명에 불과했으나

15) 통일 이전 동구권 거주 在外國民의 국내수용문제는 州政府의 인구규모, 경제상황 그리고 정착여건 등을 감안한 지역별 割當率에 근거하여 처리해 왔다. 1990년 개정된 在外國民收容法(Aussiedleraufnahmegesetz)에서는 새로이 편입된 동독지역 개별주에게도 할당율을 적용하여 이주민을 수용하도록 의무화 하고 있다. 독일의 재외국민 수용과 관련한 資料로 이정우·김형수(1996), Bayerisches Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit(1993) 참조

시간이 지날수록 점차 증가추세에 있다는 점이다. 이에 따라 1994년의 경우 그 규모는 326천명 가량으로 전체 동독지역 경제활동인구의 약 5%를 차지하고 있다. 둘째, 월경취업자의 특성과 관련한 사항으로 통일 초기의 경우 이들은 주로 학력 및 연령이 낮은 남성으로서 특별한 기술을 소지하지 않은 계층이었다는 점이다. 그리고 서독지역에서의 종사상 지위 또한 미숙련의 육체 노동자로서 저임금 집단이 주종을 이루었다. 그러나 이러한 월경취업자의 인적구성상 특징은 시간이 지날수록 점차 사라져 최근의 경우 여성과 고학력자가 차지하는 비중이 증가하는 추세를 보이고 있다.

이상에서 언급한 사항을 종합하면 통일 초기 동독지역의 경우 서독지역으로의 일방적인 인구의 방출현상이 발생하였다. 그러나 이러한 현상은 동독산업의 빠른 재건과 경제회생에 대한 주민의 신뢰회복에 따라 점차 진정국면에 접어들고 있는 것으로 파악되고 있다. 이에 따라 동서독 지역간 인구이동은 동일한 경제권내에서 생산요소의 재배치(Interregional Mobility)를 통한 합리화·정상화 과정으로 이해되고 있다(Hauser, et. al., 1996).

다. 失業問題

통일 이후 동독지역의 체제전환 과정에서 발생한 고용불안과 대량 실업은 엄청난 경제·사회적 충격요인으로 작용하였다. 그리고 관련 문제는 통일이 7년이 지난 지금에도 여전히 주요 현안과제가 되고 있다. 일반적으로 취업활동은 단순히 소득의 획득 뿐만 아니라 자아실현과 사회적 접촉을 위한 중요한 수단이 된다. 사회주의체제의 이념에 따라 완전고용을 보장받고 생활해 오던 동독주민의 경우 대량 실업 현상은 경제적 애로는 물론 정서적·심리적 좌절을 초래하였다.

이러한 문제는 동서독 주민간 내적통합에 지장을 초래하고 있을 뿐만 아니라 각종 사회보장비용의 증가요인으로 작용하여 통일경제에도 막대한 부담을 주고 있다.

사회주의 국가 동독은 雇傭 우선의 정책을 수행해 왔다. 그 결과 통일 전년도인 1989년의 경우 동독의 경제활동인구는 약 975만명으로 이는 전체 생산가능인구의 82.8%에 해당하는 수치이다¹⁶⁾(表 6 참조). 그러나 통일 이후 동독지역의 노동시장은 대외경쟁력 상실에 따른 산업의 붕괴와 기업의 사유화 및 구조조정의 여파로 인하여 일대변혁을 겪게 되었다. 이 과정에서 발생한 주요한 현상으로는 다음과 같은 것을 지적할 수 있다. 첫째, 경제활동인구의 절대적인 감소이다. 1989년에서 1993년 사이 그 규모는 대략 354만명으로 동독지역 경제활동인구는 1989년 기준 1/3 이상 감소하였다. 둘째, 실업규모의 폭발적인 증가이다. 이에 따라 동독지역 실업자의 수는 1992년 이후 지속적으로 100만명을 상회하고 있으며, 실업을 또한 15% 가량으로 서독지역의 대략 2배를 기록하고 있다. 셋째, 대규모적인 잠재적 실업자의 존재이다. 통일 이후 독일정부는 공식적인 실업율의 증가를 억제하기 위한 일환으로써 조업단축, 고용창출조치, 직업재교육 그리고 노령근로자 조기퇴직 장려정책을 실시하였다¹⁷⁾. 전체적인 규모는 1991년 약 263만명을 정점으로 점차 감소하고 있으며, 1995년에는 101만명 가량에 달하고 있다. 넷째, 체제전환과 산업 구조조정의 가속화에 따른 노동력의 직종간 移動性(Mobility)의 증가이다. 통일 이후 동독지역 노동시장을 시계열적으로 분석한 연구결과(Bielenski, et. al., 1995)에 의하

16) 같은 해 서독의 經濟活動參加率은 68.8%를 기록하였던 것으로 나타나고 있다(OECD, 1995).

17) 이러한 제반 조치의 수혜자는 공식 失業統計에 포착되지 않으나, 엄밀한 의미에서는 잠재적인 실업자로 분류될 수 있다. 통일 초기 동독지역을 대상으로 한 노동시장정책의 내용과 그 功過에 대해서는 다음 장을 참조하기 바람.

면 1989년 당시 전체 취업자 가운데 대략 1/4만이 1994년 현재까지 동일한 직장에 종사하고 있으며, 42%는 직장 또는 직종을 전환하였다. 그리고 나머지 1/3은 노동시장을 완전히 탈퇴하였으며 이들의 대부분은 중고령 취업자와 여성 근로자이었던 것으로 분석되고 있다. 일례로 1989년 당시 52세에서 63세 사이 근로자 가운데 11%만이 계속적으로 노동시장에 참여하고 있는 것으로 알려지고 있다.

〈表 6〉 統一 前後 東獨地域 勞動市場現況의 變化 推移(1989~1995年)
(단위: 천명, %)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
경제활동참가자	9,745	8,899	7,219	6,387	6,208	6,303	6,406
실업자수	n.a.	241	913	1,170	1,149	1,142	1,032
실업율	n.a.	n.a.	11.1	15.5	15.6	15.3	14.1
노동시장정책 수혜자 총수		948	2,633	2,057	1,674	1,282	1,009
조업시간 단축		758	1,616	370	181	97	70
고용창출조치			183	388	263	280	312
직업재교육			280	491	381	259	257
조기퇴직제도		190	554	808	849	646	370

資料: Hauser, et. al., Ungleichheit und Sozialpolitik, 1996.

라. 所得隔差의 問題

통일 과도기 동서독간 소득 및 생활수준의 격차와 사회주의 체제에 대한 주민의 불만은 대량이주문제와 동독정권의 붕괴를 초래하였다. 나아가 이러한 소득수준의 지역간 격차의 문제는 통일국가의 내적통합과 사회안정을 위협하는 요인으로 대두되었다. 따라서 동독지역 주민의 소득향상을 위한 제반 조치는 통일정부의 핵심적 과제가 되었다. 특히 동서독간 화폐통합은 경제적 차원에서의 비합리성에도 불구하고 사회통합적 차원에서 불가피한 조치였던 것으로 평가되고 있다(Kromphardt, 1991).

통일 이후 동독지역 주민의 소득수준은 빠르게 증가하여 지역간 생활수준이 점차 평준화 되어 가는 추세에 있다. 이러한 현상은 다음의 몇가지 통계자료를 통하여 살펴볼 수 있다(表 7 參照). 첫째, 동독지역 근로자의 평균임금은 통일 초기 1991년의 경우 약 22천DM으로 서독지역의 절반 이하의 수준에 불과하였다. 그러나 이는 1994년 약 36천DM로 증가하여 서독지역의 73% 수준에 도달하고 있다. 둘째, 과세 후 실질임금소득을 기준으로 살펴볼 경우 동서독 지역간 임금수준의 격차는 더욱 좁혀지고 있음을 알 수 있다. 동독지역 근로자의 순임금은 1994년의 경우 약 25천DM으로 서독지역의 78%에 이르고 있다. 셋째, 가구당 가처분소득 또한 급속하게 증가하여 1994년 동독지역은 월 3,196DM으로 서독지역의 78%에 달하고 있다. 여기에 동서독 지역간 물가수준을 추가적으로 감안할 경우 통일 4년 이후 양 지역의 생활수준의 격차문제는 실질적으로 해소되고 있음을 알 수 있다.

〈表 7〉 東·西獨地域 所得의 變化 推移(1991~1994年)

(단위: DM, %)

	1991	1992	1993	1994
근로자 1인당 총액임금				
동독지역	22,024	29,908	34,113	36,181
서독지역	44,548	47,119	48,472	49,410
동독지역/서독지역	49.4	63.5	70.4	73.2
근로자 1인당 순임금				
동독지역	16,728	21,365	24,309	25,182
서독지역	30,052	31,383	32,327	32,276
동독지역/서독지역	55.7	68.1	75.2	78.0
가구당 월평균 가처분소득				
동독지역	1,765	2,123	2,529	3,196
서독지역	3,700	3,924	4,034	4,096
동독지역/서독지역	47.7	54.1	62.7	78.0

資料: Sachverständigenrat, Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1995.

마. 過度한 統一費用 負擔의 問題

분단으로 인한 문제는 궁극적으로 분배를 통한 고통의 분담을 기반으로 극복되어질 수 있다(Bäcker, 1991). 통일 이후 동독지역 경제의 신속한 재건과 동서독 주민간 내적통합은 서독지역으로부터의 막대한 재정지원하에서 비로소 가능하게 되었다. 그러나 이러한 소위 '통일비용' 문제는 통일경제의 부담을 가중하여 경기침체과 함께 비용분담문제로 인한 지역간·계층간 갈등의 요인이 되고 있는 것 또한 사실이다.

독일의 통일과 함께 동독지역에 대한 경제적 지원은 공공 및 민간 부문을 포함하여 다양한 방면에서 이루어지고 있다. 이 가운데 민간 부문의 대 동독지역 재정지원 규모의 파악은 어려운 과제가 되고 있다. 따라서 여기서는 공공부문에 국한하여 시기별 재정지원 규모를 살펴보고자 한다.

먼저 1990년 7월 1일 동서독간 국가협약에 따라 서독정부는 '독일 통일기금(Fonds Deutsche Einheit)'¹⁸⁾을 설치하여 동독의 체제전환에 필요한 재정적 지원을 하였다. 1990년의 경우 그 규모는 220억DM로 같은 해 서독 GNP의 0.9%를 차지하였다. 그리고 이 가운데 절반 가량은 동독지역 실업, 빈곤 등 제반 사회적 문제의 해결을 위하여 지출되었던 것으로 파악되고 있다(Sachverständigenrat, 1994).

다음으로 통일 이후 동독지역에 대한 공공차원의 재정지원과 관련한 사항이다(表 8 참조). 통일 후 1995년까지 그 규모는 총액개념으로 약 8543억DM(약 478조원)에 달하고 있다. 여기에 연방정부가 동독지역으로부터 징수한 각종 조세수입을 공제할 경우 순재정이전 규모는

18) 독일통일기금은 동독지역에 대한 특별지원과 재정적자의 보전을 목적으로 1994년까지 한시적으로 도입되었다. 기금의 배분은 개별 주의 인구비례에 따라 이루어졌으며, 1990년부터 1994년까지 전체 기금규모는 1,607억DM가 되었다.

6645억DM로 매년 서독지역 GNP의 4~5% 수준을 차지하고 있다. 그리고 재정지원 규모의 연도별 추이를 살펴보면 이는 매년 증가하여 1995년의 총재정지원액은 2115억DM(약 120조원)에 달하고 있다.

〈表 8〉 東獨地域에 대한 公共部門의 財政支援 規模(1991~1995年)
(단위: 10억DM)

재정지원내역	1991	1992	1993	1994	1995
연방정부의 재정지원	75.7	95.9	117.8	120.4	156.5
지방자치단체간 재정지원	5.0	5.0	10.0	14.0	17.0
독일통일기금	35.0	33.9	35.2	34.6	9.5
유럽연합 재정지원	4.0	5.0	5.0	6.0	7.0
사회보험간 재정지원	30.2	50.8	56.4	49.8	51.5
총재정지원액	134.4	164.1	170.8	173.5	211.5
순재정지원액	105.7	131.0	135.9	130.9	161.0
순재정지원액/서독지역 GNP	3.8	4.5	4.6	4.2	5.0

資料: Sachverständigenrat, Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1995.

통일 이후 동독지역에 대한 총재정지원액 가운데 상당부분은 사회 보장정책적 차원의 사업에 소요된 것으로 알려지고 있다. 다음의 〈表 9〉에서 제시된 바와 같이 서독에서 동독지역의 사회보장제도로 이전된 지원금의 규모는 1991년부터 1996년까지 4035억DM에 이르고 있다. 이 중 동서독 사회보험제도 상호간 재정조정 차원에서 지원된 금액은 2582억DM으로 전체 지원금액의 65% 가량을 차지하고 있다.

〈表 9〉 東獨地域 社會保障制度에 대한 財政支援 規模(1991~1996年)
(단위: 10억DM)

	1991	1992	1993	'94~'96 ¹⁾	'91~'96 ¹⁾
공적연금보험제도(총액)	9.4	15.1	24.5	87.5	136.5
동서독 제도간 재정이전	-	4.5	12.0	41.3	57.8
연방정부 재정지원	9.4	10.6	12.5	46.2	78.7
노동시장정책과 고용보험(총액)	31.5	45.6	44.6	136.1	257.8
연방노동청 재정지원	25.3	38.5	36.6	100.0	200.4
연방정부 재정지원	6.2	7.1	8.0	36.1	57.4
전쟁피해자 연방정부 지원	0.4	1.0	1.7	6.1	9.2
총계	41.3	61.7	70.8	229.7	403.5
사회보장제도간 재정이전	25.3	43.0	48.6	141.3	258.2
연방정부 재정지원	16.0	18.7	22.2	88.4	145.3

註: 1) 1994~1996년의 재정지원 규모는 예상 수치임.

資料: Sachverständigenrat, Materialien zur Deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundesländern, 1995.

Sachverständigenrat, Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1995.

3. 東西獨 社會保障制度的 統合

여기서는 먼저 동서독 사회보장제도 통합의 기본특징을 고찰해 보고, 다음으로 통일 과도기 대표적인 경제·사회적 문제로서 대량실업 문제, 소득보장문제 그리고 의료보장문제에 대한 사회보장정책적 차원의 대응전략을 살펴보고자 한다. 마지막으로 독일의 사회통합에 대한 시사점을 도출해 보고자 한다.

가. 社會統合의 基本特徵

독일의 통일이 서독의 주도로 이루어진 것과 같이 동서독간 사회 통합 역시 철저히 서독체도를 중심으로 실현되었다. 이에 따라 예전

동독의 사회보장제도는 서독제도로 신속하게 전환되었다. 다만 급속한 제도통합이 어려운 부분에 대해서는 예외적으로 과도기 경과규정을 두어 경제·사회적 충격을 최소화하도록 하였다.

동독지역의 사회보장제도를 서독지역 제도로 전환하는 과정에서 나타난 주요 특징을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 제도 관리운영체계의 전환과 관련한 사항이다. 첫째, 사회보장제도의 統合管理方式에서 自治主義의 原則(Selbstverwaltungsprinzip)에 입각한 分離運營方式으로의 전환이 이루어지게 되었다. 이에 따라 과거 동독의 ‘中央集中形’ 사회보장제도는 서독의 기준에 따라 사회적 위험별 그리고 직역별로 분리되었다. 둘째, 1991년 말까지 ‘過渡期 社會保險廳(Übergangsanstalt Sozialversicherung)’을 설치·운영하여 동독 지역 전체 사회보험제도의 단계적인 분리가 이루어지도록 하였다. 여기서는 과거 동독의 전체 사회보험제도를 한시적으로 통합운영하도록 하고, 다만 재정은 사회적 위험별로 분리하여 관리하도록 하였다. 셋째, 동독지역에 새로운 행정관리기구를 구축하고 이와 관련한 행정업무의 지원을 위하여 서독지역 사회보장 관리요원의 人的資源이 적극적으로 활용되었다.

다음으로 사회보장제도의 운영에 필요한 財源의 調達 및 管理와 관련한 사항이다. 첫째, 국가의 一般財政으로부터 분리되어 제도별로 독립적인 재원의 조달과 관리가 이루어지게 되었다. 이에 따라 개별 사회보장제도 재정운영의 透明性和 自律性이 제고되었다(Leienbach, et. al., 1994). 둘째, 사회보험제도의 경우 노사 반반부담의 원칙이 적용되었으며, 보험료 수준은 서독지역과 동일하게 책정되었다. 셋째, 동서독 지역 개별 사회보험제도간 財政調整制度(Finanzverbund-System)와 연방정부의 재정지원을 통하여 통일 과도기 동독지역 사회보험제도의 赤字要因을 완화하였다.

마지막으로 사회보장제도의 給與와 관련한 사항이다. 첫째, 사회통합에 따라 동서독 지역간 사회보장 급여의 受給要件과 給與體系가 완전히 일치하게 되었다. 둘째, 다만 給與水準은 양측 지역의 경제력 격차를 감안하여 차등적으로 이루어질 수 있도록 제도적 설계를 하였다. 일례로 대다수 사회보장 급여의 산정기준이 되는 標準所得月額(전체 근로자 평균임금)에 대해서는 지역별로 분리하여 책정함으로써 동독지역에 대한 과도한 사회보장비 지출이 억제되도록 하고 있다. 이러한 급여수준의 결정방식은 한편으로는 지역간 分配葛藤을 조장할 우려가 있는 반면, 다른 한편으로는 사회보장 급여를 地域經濟의 生産性과 연계함으로써 동독경제의 활성화를 위한 유인을 제공할 수 있다는 장점도 있다.

나. 大量失業問題에 대한 對處方案

통일 이후 동독지역의 대량실업문제는 소득수준의 지역간 격차와 함께 주민의 대규모 서독이주를 유발하는 촉매제로 작용하였다. 이러한 의미에서 실업문제에 대한 대응전략은 경제정책적 그리고 사회보장정책적 차원에서 통일정부의 최대 현안과제로 부각되었다.

통일 과도기 동독지역에서 발생하게 될 대량실업사태에 대처하기 위하여 실업보험제도의 필요성이 제기되었다. 과거 사회주의 동독의 경우 완전고용의 실현에 따라 실업보험제도가 별도로 존재하지 않았다. 1990년 7월 1일 동서독 국가협약에 따라 동독지역에 서독의 제도를 기초로 한 雇傭促進法(Arbeitsförderungsgesetz-DDR)과 실업보험제도가 도입되어, 통일 과도기 실업문제에 대처한 법적·제도적 기반을 갖추게 되었다¹⁹⁾.

19) 통일 전후 실업보험제도의 동독지역 도입과 행정관리체계의 구축 과정과 관련한

통일 이후 연방정부와 실업보험제도는 고용촉진법에 근거하여 동독지역을 대상으로 다양한 노동시장정책을 수행하였으며, 이는 공급적 측면과 수요적 측면으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 먼저 공급적 측면의 노동시장정책은 노동력의 질적 향상과 노동공급량의 조정 등을 통하여 실업문제에 대처하는 방안으로서 대표적으로 직업교육 장려제도와 조기퇴직급여제도가 있다. 다음으로 수요적 측면의 노동시장정책은 취업기회의 제고와 해고의 예방을 통하여 실업문제에 대처하는 방안으로서 대표적으로 고용창출조치와 조업단축제도가 있다. 그리고 이러한 제반 노동시장정책의 실효성을 제고하기 위하여 통일 정부는 동독지역에 대하여 한시적으로 고용촉진법에 過渡期 特例規定을 첨가하여 적용하였다.

1) 供給側面의 勞動市場政策

가) 早期退職給與制度(Altersübergangsgeld-Regelung)

조기퇴직급여제도는 노령의 근로자와 실업자를 대상으로 조기퇴직을 유도함으로써 통일 과도기 노동공급 과잉현상을 해소하고 젊은 실업자의 취업기회 제고를 목적으로 도입되었다. 해당 제도는 통일 이전인 1990년 2월부터 1992년 12월까지 한시적으로 실시되었다.

조기퇴직급여제도의 수혜대상은 55세 이상의 근로자로서 최고 5년간 급여가 제공되었다²⁰⁾. 급여수준은 퇴직전 3개월간 당사자 순평균 임금(net average income)의 65%로 책정되었다. 관련 제도의 수혜자는 1992년 말까지 총 110만명 가량으로 기록되고 있다(Bundesminister für

대표적 논문으로 Kinitz(1997) 참조

20) 조기퇴직급여 수급기간 이후의 소득보장문제는 공적연금의 早期老齡年金制度를 통하여 해결하도록 하였다.

Arbeit und Sozialordnung, 1993). 조기퇴직급여제도의 운영에 따른 재원은 최초 32개월까지는 실업보험제도에서 그리고 그 이상의 기간에 대해서는 연방정부가 부담하도록 하였다.

나) 職業教育 獎勵制度(Förderung der beruflichen Bildung)

통일 이후 동독지역의 경우 시장경제체제의 도입에 따라 기업의 인력수요 요건과 근로자의 자질간 괴리로 인한 실업문제(mismatch-unemployment)가 빈번하게 발생하게 되었다. 이러한 의미에서 동독지역 근로자에 대한 직업교육 장려제도는 勞動市場政策的 次元에서 능력향상을 통한 실업의 예방과 실업자의 취업능력 제고 그리고 社會保障政策的 次元에서 해당기간 동안 소득을 보장해 주는 기능을 동시에 수행하였다.

관련 제도의 수혜대상은 실업자나 실업의 위험에 직면한 근로자가 되고 있다. 급여의 종류로는 교육비 지원 이외에 교육기간 중 소득지원금과 취업장려금(Einarbeitungszuschuß)이 있다. 소득지원금은 피부양가족의 유무에 따라 당사자 최종소득의 각각 67%와 60%가 된다. 직업교육 이수자의 경우 재취업 이후 일정기간 동안 근로능력의 부족으로 인하여 저임금문제에 직면하게 될 가능성이 높다. 따라서 취업장려금은 한시적으로 당사자 근로소득의 최고 50%까지 지급되고 있다.

통일 초기 동독지역의 경우 직업교육을 수행할 수 있는 교육기관의 부족문제에 직면해 있었다. 이러한 문제에 대처하여 응급조치로서 대학교 또는 전문학교 등 일반교육기관이 직업교육사업에 참여할 수 있도록 허용하였다. 그리고 연방노동청(Bundesanstalt für Arbeit)은 제반 재정적·기술적 지원을 통하여 동독지역에 직업교육기관이 신속히 설립될 수 있도록 하였다.

2) 需要側面의 勞動市場政策

가) 操業短縮給與(Kurzarbeitgeld)

조업단축급여제도의 본래 목적은 경기침체에 따른 일시적 고용불안문제에 대처하여 작업시간의 단축을 통해 기업의 비용부담을 경감해 주고 해당 근로자의 소득감소를 보전해 주기 위하여 도입되었다. 동독지역의 경우 조업단축급여는 추가적으로 기업의 사업전환과 근로자의 능력향상을 통한 직업전환을 지원하여 장기적 차원에서 구조적 실업의 문제에 대처하는 기능도 수행할 수 있도록 하였다.

조업단축급여는 작업시간 단축으로 인하여 상실된 순임금(Net Income)을 기준으로 피부양자녀가 있을 경우 67%, 그 이외의 경우 60%가 지급되었다. 통일 과도기 대량실업문제에 대한 대응전략으로서 조기단축급여의 경우 동독지역에 대하여 다음과 같은 특례규정이 적용되었다. 첫째, 기업사정으로 인하여 전혀 작업을 할 수 없는 노동자에 대해서도 조업단축급여가 제공될 수 있도록 하였다. 둘째, 1992년 동서독간 고용촉진법의 통합에 따라 이러한 특례규정은 엄격히 제한되어, 금융·보험 및 기타 서비스업 그리고 건설업의 경우 제도의 적용에서 제외되었다. 조업단축급여제도의 수혜자는 1991년 하반기 최고 200만명 가량에 달했으나, 그 이후 점차 축소되어 1996년의 경우 8만명 가량에 불과하고 있다(Hauser, et. al., 1996). 통일 초기 조업단축급여제도는 직업교육의 경우와는 달리 별도의 행정관리기구를 설치하지 않고도 실업사태에 신속히 대처할 수 있는 장점을 가지고 있었다.

나) 雇傭創出措置(Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen)

해당 제도의 본래 취지는 실업자를 대상으로 공공적 차원에서 재

취업시까지 일자리를 제공하고, 해당 기간 동안 소득을 보장하는 기능을 수행하는 데 있다. 통일 과도기 동독지역의 경우 이러한 제도는 추가적으로 유휴인력을 SOC 및 사회안전망(social security net)의 구축, 환경문제의 해소 등을 위하여 활용함으로써 지역경제 및 사회기반의 조성에도 기여하였다.

고용창출조치의 규정에 따라 사업의 운영주체는 공공법인 또는 민간사업자가 된다. 연방노동청은 관련 사업의 수행에 투입된 노동력의 인건비를 사업의 공익성을 감안하여 최고 75%까지 부담하게 된다. 그러나 동독지역에 대해서는 1991년까지 한시적으로 최고 100%까지 인건비 보조금을 지급할 수 있도록 하였다.

고용창출조치와 관련하여 통일 초기 동독지역의 경우 해당 사업을 수행할 수 있는 집행기관의 부족문제가 발생하였다. 그 주된 이유는 자본의 절대적 부족으로 인하여 관련 사업의 참여가 억제되었기 때문인 것으로 알려지고 있다. 이러한 문제에 대처하여 연방정부는 1991년 중반 동독재건 共同事業(Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost)의 일환으로 사업참여 희망자에게 운영자금을 대여할 수 있도록 하였다. 그 결과 1992년의 경우 400여개의 고용창출회사(ABS-Gesellschaft)가 설립되었으며, 고용효과 또한 39만명 가량에 달했던 것으로 알려지고 있다(Wagner, 1994).

3) 勞動市場政策의 評價

통일 이후 동독지역의 대량실업사태에 대처하여 연방정부와 실업보험은 실업자의 소득보장 뿐만 아니라 실업의 예방과 실업자의 생산적인 재취업 등 적극적인 노동시장정책을 수행해 오고 있다. 특히 제반 노동시장정책은 개개인을 대상으로 고용불안의 사안별로 실시되어 실

업문제에 효과적이었던 것으로 알려지고 있다(Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1993). 한 연구결과에 의하면 이러한 정책에 힘입어 대략 200만명의 실업예방효과가 발생한 것으로 추정되고 있다(Wolfinger and Brinkmann, 1996).

반면 동독지역을 대상으로 실시된 노동시장정책은 막대한 비용을 초래하여 통일경제의 부담요인이 되고 있는 것 또한 사실이다. 1991년부터 1996년 사이 노동시장정책 전체 재정지출액은 총 2600억DM로 이는 매년 전체 국민총생산의 2~3%에 해당하는 규모이다(表 10 參照). 재정지출을 구성별로 살펴보면 통일 초기의 경우 실업급여, 조기퇴직급여 등 순수 소득보장적 차원의 급여지출이 가장 높은 비중을 차지하였다. 그러나 점차 적극적인 노동시장정책의 중요성이 강조되어 1995년 이후부터 여기에 해당하는 급여지출의 비율이 가장 높게 나타나고 있다. 특히 이 중 고용창출조치와 직업교육이 차지하는 비율은 80%를 상회하고 있다.

통일 과도기 동독지역에 실시된 제반 노동시장정책은 체제전환기의 경제사회적 충격을 흡수하고 동서독 주민간 내적통합에 기여하였음에도 불구하고, 다음과 같은 측면에서 문제점이 지적되고 있다. 첫째, 고용창출조치와 관련한 사항이다. 통상적으로 해당 사업은 국가의 재정지원을 통하여 공공 또는 민간기업에 의해 위탁수행되고 있다. 이러한 국가의 보호를 받는 ‘二次的 勞働市場’의 존재는 동독지역에 정상적인 ‘一次的 勞働市場’의 성장을 저해하고 이로 인하여 다시 국가재정과 ‘일차적 노동시장’의 비용부담이 증가하게 되는 경제체제적 모순을 초래하였다(Hauser, et. al., 1996). 둘째, 직업교육과 관련한 사항이다. 원칙적으로 직업교육에 대한 의사결정은 개별 당사자, 즉 근로자와 기업의 자유의사에 의해 이루어져야 할 사안이다. 그러나 통일 이후 동독지역에 실시된 직업교육은 전적으로 실업보험

의 재정적 지원으로 이루어지게 되어 개인의 비용이 사회로 전가되는 문제를 초래하였다.

〈表 10〉 統一 以後 東獨地域 勞動市場의 安定을 위한 財政支出 規模
(단위: 억DM)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
1. 적극적 노동시장정책 (총지출 대비 비율)	78.6 (26.3)	192.2 (41.8)	195.1 (38.5)	154.2 (37.0)	161.8 (45.2)	171.9 (48.1)
일반 고용창출조치	30.7	77.8	85.9	68.1	67.9	72.3
인건비 보조금	-	-	3.1	13.3	14.4	15.2
직업교육	42.7	107.2	103.1	69.9	72.5	72.7
자영자 창업지원금	0.3	0.6	0.5	0.7	2.4	2.9
고용장려금	4.8	6.3	1.5	0.9	1.3	2.0
기타	0.09	0.3	1.0	1.3	3.3	6.8
2. 고용안정 지원조치 (총지출 대비 비율)	100.8 (26.3)	30.1 (6.5)	13.7 (2.9)	9.6 (2.3)	8.4 (2.4)	6.9 (1.9)
조업단축급여	100.1	26.5	9.2	5.0	4.2	3.0
약천후 수당	0.7	3.6	4.5	4.6	4.2	3.9
3. 취업 대비 지원정책 (총지출 대비 비율)	4.9 (1.7)	11.1 (2.4)	15.6 (3.1)	14.9 (3.6)	15.1 (4.2)	23.2 (6.5)
일반교육	3.5	6.8	9.2	8.7	7.3	10.1
장애자 직업재활교육	1.0	3.2	5.3	6.0	7.8	13.1
이주민 정착지원교육	0.4	1.1	1.1	0.2	-	-
4. 소득지원정책 (총지출 대비 비율)	105.6 (35.4)	213.6 (46.4)	266.0 (52.5)	221.0 (53.1)	155.5 (43.4)	129.8 (36.3)
조기퇴직급여	26.8	93.3	134.6	90.3	22.3	0.4
실업급여	78.1	118.1	128.7	126.7	126.7	122.5
폐업수당	0.7	2.2	2.7	4.0	6.5	6.9
5. 기타 및 행정관리비 (총지출 대비 비율)	8.6 (2.9)	13.3 (2.9)	15.8 (3.1)	16.8 (4.0)	17.1 (4.8)	25.4 (7.1)
지출 총계 (총지출 대비 비율)	298.6 (100.0)	460.3 (100.0)	506.2 (100.0)	416.5 (100.0)	358.0 (100.0)	357.0 (100.0)
실업부조금	2.7	14.9	36.6	50.6	57.3	41.0

資料: Bundesanstalt für Arbeit, Statistik zu den Maßnahmen nach §249h AFG, Berichtsmonat Dezember 1995.

다. 所得保障問題에 대한 對處方案

통일 이후 중전 동독지역에 존재해 왔던 소득보장체계의 해체는 대량빈곤의 문제를 야기하게 될 위험이 있었다. 이러한 문제에 대처하기 위하여 통일정부는 서독의 사회보장제도, 특히 공적연금제도와 공공부조제도를 동독지역에 도입하였다.

1) 公的年金制度의 導入

과거 동독은 질병, 산업재해 그리고 노령과 같은 사회적 위험을 포괄적으로 관리하는 통합사회보험제도를 운영해 왔으며, 따라서 노후 소득보장을 위한 별도의 제도가 존재하지 않았다. 이러한 통합사회보험제도는 적용 대상별로 크게 2가지 형태로 운영되었다. 먼저 임금근로자를 대상으로 한 사회보험제도로서, 여기에는 전체 취업인구의 90%가 가입하였으며 獨逸自由勞組聯盟(Freier Deutscher Gewerkschaftsbund)이 행정관리주체가 되었다. 다음으로 협동농장 종사자, 자영업자, 자유직 종사자 등을 위한 사회보험제도로서 국가가 직접 관리하였다. 이 이외에도 당원, 군인, 공무원 등을 위한 다수의 功勞者 社會保障制度(Sonderversorgungssystem)가 존재하였다.

통합사회보험제도의 운영재원은 보험료 수입과 국가보조금으로 충당되었으며, 1988년의 경우 각각 전체 재정의 51.8%, 48.2%를 차지하였다(Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, 1995). 이 중 노후소득보장을 위한 지출은 전체 사회보험 재정의 47.4%로 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 동독지역 연금수급자의 수는 통일 전년도에 비해 대략 280만에 달했던 것으로 알려지고 있다. 연금의 급여체계는 기초부분과 소득비례부분으로 구성되어 있으며, 급여는 대체로 최저생계수준에서 하향평준화되어 있었다²¹⁾. 이러한 점을 고려하여 1971

년부터 任意加入을 원칙으로 한 追加年金制度(Freiwillige Zusatzrentenversicherung)가 도입되었으나, 이 역시 급여수준이 낮아 연금수급자의 실질적인 노후소득보장대책으로 미흡한 점이 있었다²²⁾.

독일의 통일 과도기 정부는 동독주민의 노후소득보장을 위하여 서독의 공적연금제도를 동독지역에 이식하기 위한 다양한 노력을 하였다²³⁾. 이와 관련한 주된 내용은 다음과 같다.

첫째, 동독지역 공적연금제도를 서독의 관련 제도와 일치시키는 작업을 수행하였다. 1990년 7월 1일 동서독간 국가협약에 의거하여 제도 일치를 위한 법률 작업이 동독정부의 주도하에 이루어졌으며²⁴⁾, 이를 기준으로 종전 통합사회보험제도로부터 공적연금보험제도가 직역별·직종별로 분리되었다. 나아가 自治主義의 原則에 입각하여 개별 제도의 행정관리기구가 설립되었으며 제도별 적용 및 보험료 부과가 이루어지게 되었다. 제도 도입 초기 동독지역 가입자의 경제적 능력을 감안하여 1990년 말까지 한시적으로 보험료에 대한 국가보조금이 지급되었다.

둘째, 급여수준 및 급여체계를 서독 제도의 기준으로 전환하게 되었다. 먼저 추가연금제도와 공로자연금제도를 1990년 7월 1일자로 폐

21) 연금 급여수준이 낮았던 주된 이유는 보험료의 부과와 급여의 산정에 고려가 되는 所得上限線이 1947년 이후 600DM으로 고정되어 있었기 때문이다. 나아가 연금급여는 물가 또는 생산성 상승에 연계되지 않은 情態的인 상태에 머물러 있었다. 이에 따라 근로자의 평균임금과 연금수급자의 평균연금 사이의 乖離가 시간이 지날수록 커지게 되는 모순을 초래하게 되었다.

22) 사회주의 동독의 공적연금체계와 관련한 논문으로는 DIW(1990), von Maydell, et. al.(1996) 참조

23) 통일 과도기 동독과 서독간 공적연금체계의 統合過程에 대한 대표적인 논문으로 Böhm und Pott(1992), Michaelis(1992) 참조

24) 이와 관련한 법률로는 1990년 6월 28일 동독 의회를 통과한 社會保險에 관한 法律(Gesetz über die Sozialversicherung) 그리고 年金給與調整法(Rentenangleichungsgesetz) 이 있다.

지하여 공적연금제도에 편입을 시켰다²⁵⁾. 다음으로 연금급여율은 40년 가입 평균소득자를 기준으로 70%로 상향조정하도록 하고, 여기서 급여의 산정기준이 되는 표준소득월액은 동독지역 전체 연금가입자의 평균임금으로 정하였다. 마지막으로 연금 및 가입자의 연금수권권을 새로운 급여산식에 의해 재산정하고 매년 두 차례씩 연금액을 재조정하였다. 연금급여의 재산정으로 인하여 급여수준이 종전보다 하락하게 되었을 경우 그 차액분을 보전해 주도록 하였다. 이러한 제반 조치에 따라 서독 대비 동독지역 표준소득자의 연금은 국가협약 체결 당시 30% 가량에서 1993년에는 73%로 상향조정되었다(表 11 參照). 연금 급여체계의 전환에 따라 추가적으로 소요되는 비용에 대해서는 전액 연방정부가 부담하였다.

〈表 11〉 標準所得者 年金受給額의 東西獨 地域間 比較¹⁾

(단위: DM, %)

시기	서독지역	동독지역	동독지역/서독지역
1990. 6. 30.	1,616	470~602(동독 화폐기준)	29~37
1990. 7. 1.	1,667	672	40
1991. 1. 1.	1,667	773	46
1991. 7. 1.	1,751	889	51
1992. 1. 1.	1,751	993	57
1992. 7. 1.	1,798	1,120	62
1993. 1. 1.	1,798	1,188	66
1993. 7. 1.	1,868	1,357	73

註: 1) 표준소득자 연금수급액이란 45년간 평균소득자로 제도에 가입한 사람의 연금액을 의미함.

資料: Sachverständigenrat, Materialien zur Deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundesländern, 1994.

25) 노동당 및 국가 고위관료 등 특권계층에 대한 공로자연금은 최고 1,500 DM으로 제한하고, 부당한 방법으로 연금수급권을 획득하였거나 인권에 저촉되는 행동을 하였을 경우 당사자의 연금급여를 삭감 또는 정지할 수 있도록 하였다.

셋째, 연금수급자의 노후최저생계를 보장하기 위한 과도기적 경과 조치로서 1996년까지 社會加給給與制度(Sozialzuschlags-System)를 도입하였다. 이 제도는 공공부조적 성격의 급여로서 전체 연금수급자에게 최소한 월 495DM를 보장할 수 있도록 하였다.

넷째, 1992년 1월 1일 연금전환법(Rentenüberleitungsgesetz)을 제정하여 동서독 지역 공적연금제도의 통합일정과 과도기 경과규정을 명시하고 동독지역 연금가입자의 제도에 대한 신뢰도를 제고하기 위한 제반 조치를 마련하였다.

2) 公共扶助制度的 導入

체제전환기 동독지역 주민의 최저생계를 보장하기 위한 최후의 안 전망으로서 公共扶助制度(Sozialhilfe-System)는 1991년 1월 1일부터 도입되었다. 종전 사회주의 동독체제 하에서 이와 유사한 社會扶助制度(Sozialfürsorge-System)가 존재하였다. 그러나 이러한 제도는 수혜대상 그리고 급여수준에 있어서 서독의 제도에 비해서 극히 낮았던 것으로 알려지고 있다²⁶⁾.

동독지역의 경우 공공부조제도는 1991년 이후에도 소득자료의 미비, 행정관리기구의 미구축, 재원의 부족 등으로 인하여 제도운영에 많은 애로에 직면하였다. 따라서 연방정부는 사회보험제도에 사회가 급연금제도를 구축하여 통일 과도기 동독지역의 빈곤문제를 해결할 수 있도록 하고, 공공부조제도의 역할을 점차적으로 확대해 나가도록 하였다. 해당 조치에 힘입어 통일 초기 동독지역 공공부조제도의 수혜자는 서독지역에 비해 낮게 나타나고 있으며, 이러한 현상은 특히

26) 1989년 동독 및 서독 공공부조제도의 급여수준은 독신자의 경우 각각 월 290Mark, 419DM 그리고 부부의 경우 각각 월 480Mark, 754DM로 기록되었다.

65세 이상의 노령계층에서 두드러지고 있다(表 12 참조). 일례로 인구 1,000명당 공공부조제도의 현금급여 수혜자의 수를 나타내는 천인율은 1992년 75세 이상 동독지역 주민의 경우 3‰으로 같은 해 서독 지역의 1/6수준에 불과하고 있다.

〈表 12〉 東西獨 公共扶助制度 現金給與 受惠者の 年齡別 分布(1992年)
(단위: 천명, ‰)

		총계	25~49	50~59	60~64	65~69	70~74	75~
구서독 지역	명	2,050	705	147	67	50	35	74
	천인율 ¹⁾	31	29	16	19	16	14	17
구동독 지역	명	289	102	15	3	1	1	3
	천인율 ¹⁾	18	18	6	4	2	1	3

註: 1) 인구 1,000명당 공공부조제도 현금급여 수혜자의 수임.

資料: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch, 1994.

라. 疾病 및 産業災害 問題에 대한 對處方案

통일 과도기 질병 및 산업재해에 대처한 동독지역의 사회보장제도는 종전 제반 사회적 위험의 통합관리체제에서 자치주의의 원칙에 입각한 조합별 분산관리운영체제로 전환되었다.

1) 醫療保障制度의 導入

사회주의 동독의 의료보장제도는 계획경제의 체제이념에 의거하여 국가에 의해 관리·운영되어 왔다. 이에 따라 재원의 배분 그리고 의료자원의 생산 및 분배는 철저히 중앙에 의해 통제되었다. 의료인력 또한 공무원으로서 국가가 임명하였다. 이러한 국가 관리에 의한 의료보장체계는 제도운영의 비효율성을 초래하여 의료수급의 불균형과 의료시설의 노후화 문제에 직면하게 되었다(Sachverständigenrat, 1994).

1991년 1월 1일 서독지역 의료보장 관련법의 적용확대에 따라 동독지역 의료보장체계에 획기적인 변화가 발생하게 되었다. 이와 관련한 사항은 다음과 같다²⁷⁾.

첫째, 독립적 분산관리의 정신에 입각하여 의료보험조합이 직역 또는 지역별로 설립되었다. 서독지역 의료보험제도의 분류기준에 준하여 8가지 종류의 질병금고(Krankenkasse)가 동독지역에 도입되었으며, 현재 전체 주민의 90% 가량이 의료보험제도의 적용을 받고 있는 것으로 파악되고 있다. 아래의 <表 13>에서 제도별 가입자 현황을 살펴보면 지역 및 광업 질병금고는 동독지역의 경우 각각 전체 가입자의 55.5% 그리고 3.1%를 차지하여 서독지역 관련 조합의 가입자 비율보다 상대적으로 높게 나타나고 있다.

<表 13> 醫療保險組合別 加入者 分布의 東西獨 地域間 比較(1994年)
(단위: 천명, %)

	동독지역		서독지역	
	가입자 수	비율	가입자 수	비율
지역 질병금고	6,136	55.5	16,341	41.3
직장 질병금고	784	7.1	4,491	11.4
수공업자 질병금고	628	5.7	2,162	5.5
광업 질병금고	347	3.1	886	2.2
해운·어업 종사자 질병금고	8	0.1	44	0.1
농업종사자 질병금고	17	0.2	670	1.7
사무직 종사자 대체금고	3,077	27.8	14,139	35.7
공장직 종사자 대체금고	58	0.5	818	2.1
총 계	11,055	100.0	39,551	100.0

資料: Hauser, et. al., Ungleichheit und Sozialpolitik, 1996.

둘째, 과거 국가주도하에서 무상의 의료보호제도에서 사회보험의

27) 체제전환기 동독지역 보건의료정책의 주요한 결정과정에 관한 대표적인 논문으로 Manow(1994) 참조할 것.

원칙에 입각한 수익자 부담(보험료 납부의무와 의료비용의 일부에 대한 환자 본인부담제 등)이 이루어지게 되었다. 그러나 통일 과도기 동독지역의 경제적 여건을 감안하여 저소득 가입자의 경우 의료비용의 본인부담율이 경감 또는 완화되도록 하였다.

셋째, 과거 동독지역의 낙후된 의료공급체계를 개편하여 양질의 의료수혜가 충분한 수준으로 이루어질 수 있도록 하였다. 이를 위하여 먼저 개업의사제도를 활성화하여 지역단위의 의료공급기반을 조성하였다. 1992년 말 현재 대략 3만명의 의사와 치과의사가 개업을 하여 동독지역 전체 1차진료의 80% 가량을 담당하고 있는 것으로 파악되고 있다(Sachverständigenrat, 1994). 다음으로 동독지역의 노후화된 종합병원을 현대화하기 위하여 병원시설의 신축 또는 개조가 이루어졌으며 동시에 최신 장비가 도입되었다. 이에 필요한 재원은 醫療構造調整法(Gesundheitsstrukturgesetz)에 의거하여 1995년부터 2004년까지 연방정부가 매년 7억DM 그리고 동일한 액수를 지방정부와 질병금고가 부담하도록 하였다. 마지막으로 의약품의 생산 및 공급체계를 사유화하여 원활한 약품의 유통이 이루어지도록 하였다. 의료보험재정의 부담을 경감하기 위한 한시적 조치로서 1993년까지 동독지역의 의약품 가격은 서독지역의 45% 수준으로 결정하였다. 이로 인한 비용은 약사, 약품 도매인 그리고 제약회사가 공동으로 분담하도록 하였다.

넷째, 질병금고의 운영에 필요한 재원조달과 관련한 사항이다. 개별 질병금고는 獨立採算制의 원칙에 따라 전적으로 가입자의 보험료 부담으로 운영되고 있다. 보험료 수준의 과도한 인상을 억제하기 위하여 보험요율은 동독지역의 전체 질병금고에 대하여 과도기적으로 12.8%로 설정하였다. 나아가 동독지역의 경우 예외적으로 실업자와 연금수급자의 의료보험료는 전액 실업보험제도와 연금보험제도에서 지원하도록 하였다. 아래의 <表 14>에서 제시된 바와 같이 이러한

타 사회보험제도의 재정지원규모는 1993년의 경우 약 87억DM로 같은 해 동독지역 의료보험 재정수입의 24% 가량을 차지하고 있다.

〈表 14〉 東獨地域 公的醫療保險制度에 대한 他 社會保險制度의 財政支援 規模(1991~1993年)

(단위: 억DM, %)

연도	전체 재정지원액		공적연금→동독 질병금고		실업보험→동독 질병금고	
	금액	비율 ¹⁾	금액	비율 ¹⁾	금액	비율 ¹⁾
1991	79.0	30.3	37.1	14.3	41.9	16.0
1992	81.2	24.3	25.0	7.5	56.2	16.8
1993	86.5	23.9	30.0	8.3	56.5	15.6

註: 1) 매년도 동독지역 전체 질병금고 재정수입 대비 재정지원액임

資料: Henke und Leber, Territoriale Erweiterung und wettbewerbliche

Neuordnung der gesetzlichen Krankenversicherung, 1993.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Sozialbericht, 1993.

다섯째, 동독지역 지역단위의 기초적인 보건·의료업무를 수행하기 위하여 保健所(Gesundheitsamt)를 설립하였다. 과거 사회주의 체제하에서 이러한 업무는 地域防疫所(Kreisshygieneinspektion)와 그룹의사제도(Polyklinik)를 통하여 수행해 왔다. 통일 이후 聯邦保健省은 1990~1992년 자체 재원을 통하여 동독지역 보건소 의료인력에 대해 재교육을 실시하고 시험을 치르도록 하였다. 그리고 이러한 시험에 합격한 의사에 대해서는 公務員 醫師考試(Amtarzt-Examen)를 통과한 것으로 인정해 주었다.

2) 災害保險制度의 導入

사회주의 동독의 재해보험은 통합 사회보험체제 하에서 별도의 제도적 체계가 없이 다른 사회적 위험과 공동으로 관리되었다. 이에 따

라 재해의 예방업무는 獨逸自由勞組聯盟(FDGB)과 국가기관인 作業場衛生檢疫所(Arbeitshygieneinspektion)에서 공동으로 수행되었다. 재활사업의 경우 無償治療制의 原則에 따라 국가가 운영하는 병원이나 보건소에서 담당하였다. 그리고 직무수행상의 질병이나 장애로 인한 근로능력의 상실시 단기적 휴업급여는 해당 사업장에서 그리고 장기적 연금급여는 사회보험제도에서 지급되었다. 근로자의 질병 또는 장애가 직무수행으로 인한 것인지 여부에 대한 판단은 해당 작업장의 노동조합에서 전담하였다.

서독지역 재해보험제도의 동독지역 적용은 과도기적 분리운영 단계를 거쳐 1992년 1월 1일부터 본격적으로 실시되었다. 이와 관련한 제도적 특징은 다음과 같다. 첫째, 의료보험의 경우에서 처럼 조합주의의 원칙에 입각하여 지역별 분산운영체제가 도입되었다. 이에 따라 종전 서독지역을 관할해 오던 35개 직업조합(Berufsgenossenschaft)의 업무가 동독지역 해당 지역의 사업장으로 확대적용되었다. 동독지역 재해보험업무를 수행하기 위하여 20개의 지부 또는 출장소가 신규로 개설되었다(表 15 參照). 둘째, 휴업급여 및 장애연금은 새로운 급여 산식에 따라 재산정되었다. 셋째, 1992년 이전 발생한 산업재해에 대한 관리책임은 분할비율에 따라 개별 조합이 담당하게 되었다(Leienbach, et. al., 1994). 넷째, 재해환자에 대한 양질의 의료급여를 보장하고 신속한 재해관정을 위하여 지역단위의 의료공급망을 구축하였다. 다섯째, 산업재해 예방사업을 수행하기 위하여 개별 조합의 비용부담으로 동독지역의 산업안전요원을 채용하였다. 여섯째, 재해보험 보험료는 통일 과도기의 경우 타 사회보험제도의 보험료와 함께 국세청에서 일괄 징수하였으며, 1991년 이후 단계적으로 관련 업무를 질병금고로 이관하였다²⁸⁾.

28) 현재 독일 사회보험제도의 보험료는 질병금고에서 총괄적으로 징수하여 개별 사

〈表 15〉 獨逸 災害保險 職域組合 管理運營 現況(1980~1994年)
(단위: 명, 개소, 백만DM)

	1980	1990	1992	1994
관리운영조직				
조합수	35	35	35	35
지부·출장소수	104	116	134	136
제도적용				
적용사업장	1,569,632	2,082,762	2,537,550	2,718,831
적용근로자	20,185,247	31,149,548	38,701,248	40,673,171
보험지출	7,957(100.0)	10,994(100.0)	14,632(100.0)	16,242(100.0)
재해예방사업	316(4.0)	620(5.7)	881(6.0)	1,024(6.4)
재활사업	1,869(23.5)	2,830(25.8)	3,989(27.3)	4,522(27.8)
보상사업	5,089(64.0)	6,367(58.2)	7,934(54.1)	8,919(54.9)
행정관리비	683(8.5)	1,127(10.3)	1,558(10.6)	1,777(10.9)

資料: HVBG, Geschäfts- und Rechnungsergebnisse der gewerblichen Berufsgenossenschaft, 1995.

마. 獨逸 社會統合의 評價와 示唆點

독일의 사회통합은 동독지역의 체제전환 과정에서 발생한 경제사회적 충격을 완화하고 주민의 내적통합과 사회안정에 기여하였다. 특히 실업보험제도를 통한 실업자의 소득보장과 적극적인 노동시장정책은 통일 과도기 대량실업사태에 효과적이었던 것으로 파악되고 있다. 그리고 서독제도를 중심으로 한 신속한 사회통합은 동독주민에 대한 보호의 긴급성 그리고 동독경제의 자본주의 경제체제로의 편입 과정에서 불가피하였던 것으로 분석된다.

사회통합으로 인한 비용부담의 증가와 경기침체의 문제는 상당부분 통일경제 전략수립의 미숙에 기인하는 것으로 판단된다. 무엇보다도 동독화폐의 평가절상과 동서독간 임금격차의 신속한 해소전략은

회보험제도에 이관해 주는 체계를 갖추고 있다.

다음의 두가지 측면에서 사회보장재정의 확대에 영향을 미치게 되었다(Hauser, et. al., 1996). 첫째, 이러한 전략은 동독기업의 대외경쟁력을 약화시켜 실업율의 증가와 함께 사회보장 재정지출의 상승을 초래하게 되었다. 둘째, 동독지역의 급속한 임금상승은 제반 사회보장 급여의 기준이 되는 표준소득월액(전체 근로자 평균임금)의 인상을 가져와 동독 사회보장재정의 취약성과 서독경제의 의존성을 더욱 심화하였다. 이상을 종합하면 통일 초기 동독지역의 경우 자립경제 기반의 조성을 위한 공급위주의 경제정책이 우선적으로 수립되어야만 했음에도 불구하고, 고임금정책과 관대한 사회보장정책을 통한 수요위주의 경제정책을 실시하는 정책수립상의 오류를 범하였다(Matthes, 1991). 그 결과로서 동독지역은 통일 이후 1994년까지 매년 자체 GNP의 95~78%를 추가적으로 서독경제로부터 지원을 받아야만 하는 문제에 직면하게 되었다(Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1993).

IV. 南北韓 社會保障制度 統合의 基本方向

남북한 사회보장제도의 統合 論議는 사회보장의 기본원칙과 구성에 있어서 달리 발전해 온 각각의 제도를 어떠한 방향으로 일치시켜 나갈 것인가 하는 문제로 요약할 수 있다. 그러나 이러한 論議는 통일이 어떠한 형태로 실현될 것인가 하는 예측을 바탕으로 이루어질 수 있는 성질의 것이다. 여기서는 북한의 정치체제가 內的 矛盾의 가속화로 인해 붕괴하여 급속히 市場經濟體制로 전환하게 되는 것을 가정할 경우 예상되는 경제·사회적 충격 그리고 이에 대한 대처방안으로서 남북한 사회보장제도 통합의 기본원칙과 주요 정책과제를 모색해 보고자 한다.

1. 韓半島 統一時 豫想되는 經濟·社會的 衝擊

한반도의 통일과정에서 예상되어지는 충격으로는 북한지역의 경우 貧困과 失業問題 그리고 남한지역의 경우 북한주민의 大量移住問題와 과도한 '統一費用'의 부담으로 인한 경제의 침체로 정리해 볼 수 있다.

남북한 통일시 북한지역의 경우 먼저 시장경제체제로의 전환으로 인하여 종전 생필품의 國家配給制가 붕괴하게 되어 대량빈곤현상이 발생하게 될 것이다. 다음으로 閉鎖經濟體制 하에서 국가의 보호를 받아 오던 북한의 기업들은 통일후 시장의 개방으로 인해 경쟁력을 급속히 상실하게 될 것으로 예상된다. 또한 북한 국영기업의 민영화

와 경영합리화는 잉여인력의 해고와 함께 현재 대략 120만에 달하는 군사력의 감축은 대량실업현상을 가속화할 것으로 여겨진다. 이러한 북한지역의 대량적 빈곤과 실업문제는 북한주민의 이주유인을 야기하여 남한지역의 경우 勞動市場의 攪亂과 인구의 都市集中問題에 직면하게 될 우려가 있다. 따라서 남북한 통일 이후 주요과제는 빈곤문제에 대비한 生活保障對策, 적극적인 雇傭創出, 移住抑制, 통일비용의 최소화를 통한 對北投資促進으로 요약해 볼 수 있다. 통일후 남북한 사회보장제도의 통합은 이러한 정책과제의 해결에 기여할 수 있도록 설계되어야 할 것이다.

통일과정에서 발생하게 될 제반 문제점은 궁극적으로 북한의 산업을 빠르게 재건하여 경제적 자생력을 제고할 경우에만 원만히 해결할 수 있을 것으로 생각된다. 이러한 의미에서 經濟 및 社會政策的 目標의 종합적인 상관관계 하에서 합리적인 정책대안이 모색되어야 할 것이다.

2. 南北韓 社會保障制度 統合의 課題와 基本構想

가. 南北韓 社會統合의 課題

남북한의 통일이 종전 북한지역에 존재해 오던 제반 경제질서는 급속한 ‘創造的 破壞’ 과정을 겪게 될 것으로 예상되고 있다. 왜냐하면 통일 이후에도 사회주의 경제질서를 존속하게 될 경우 이는 경제흐름의 歪曲과 비효율성을 초래하여 건전한 통일 경제의 발전을 제약하게 될 위험이 있기 때문이다. 반면, 급속한 체제전환은 경제적 측면에서의 當爲性에도 불구하고 북한지역 주민에게 많은 고통을 초래하게 되어 새로운 경제체제에 대한 거부감을 줄 수도 있다. 따라서

體制轉換 過程에서 북한주민에 대한 사회보장정책적 차원의 보호대책이 필수적으로 요구되고 있다.

통일 이후 북한주민에 대한 사회보장정책의 주요과제는 社會問題의 발생 원인별로 구분하여 다음과 같이 설정해 볼 수 있다²⁹⁾.

첫째, 經濟體制의 轉換으로 인하여 발생하게 되는 사회문제에 대한 대처방안이다. 종전 북한은 사회주의 국가이념에 따라 생산수단의 국유화, 완전고용의 보장, 생필품에 대한 국가보조금 지원제도 등을 유지해 왔다. 자본주의 시장경제로의 전환과정에서 이러한 準社會保障的 制度는 필연적으로 해체될 것으로 예상되며, 따라서 이를 대체할 수 있는 보완적 제도의 마련이 요구되고 있다.

둘째, 자본주의 시장경제에 대한 情報不足으로 인하여 나타나게 되는 사회문제에 대한 대처방안이다. 사회주의 價値體系 하에서 성장해 온 북한주민에게 있어서 남한 주도의 통일은 심리적·정서적 아노미 현상은 물론 자본주의 체제에 대한 無知로 인하여 生計基盤의 구축에 상당한 애로를 겪게 될 가능성이 높다. 따라서 북한주민의 體制適應能力을 제고하기 위한 일환으로서 시장경제의 원리에 대한 一般敎育과 함께 직업교육을 포함한 自活敎育을 포괄적으로 실시할 필요가 있다.

셋째, 체제전환으로 인하여 발생하게 될 摩擦的 問題에 대한 대처방안이다. 통일 이후 북한지역의 경우 기업의 사유화, 새로운 생산설비와 기술의 도입, 열등한 노동력 등으로 인하여 摩擦的 그리고 構造的 失業問題가 대량적으로 발생하게 될 것으로 예상된다³⁰⁾. 나아가

29) 아래의 4가지 사회보장정책 주요과제는 Lampert(1990)가 獨逸의 社會統合과 관련하여 제시한 사항을 토대로 하여 작성한 것임.

30) 통일 이후 북한지역에서 발생하게 될 失業規模와 관련하여 조동호(1995)는 20~60%를 예상하고 있다. 참고로 실업규모의 예측과 관련한 기타의 논문으로 선한승(1993), 박진(1993) 참조

북한 산업구조의 재조정과 경제체질의 개선은 상당한 시간을 필요로 하게 될 것으로 예상되어 이러한 실업문제가 장기화·만성화될 가능성이 높다(Krakowski, 1991). 따라서 통일 과정에서 북한지역에 발생하게 될 대량실업사태에 대한 대응전략의 마련이 요구되고 있다.

넷째, 남북한간 經濟力 및 生活水準의 隔差로 인하여 발생하게 될 제반 경제·사회적 문제에 대한 대응방안과 관련한 사항이다. 통계청(1995)의 발표자료에 의하면 북한의 1인당 GNP는 1994년 현재 923달러로 남한의 10% 수준에 불과하고 있다. 이러한 의미에서 社會統合은 체제전환 과정에서 발생하게 될 衝擊吸收 機能 뿐만 아니라, 소득이전을 통한 남북한간 생활수준 격차문제의 해소 기능을 동시에 수행하여야만 한다(Hauser, et. al., 1996).

나. 南北韓 社會保障制度 統合의 基本構想

남북한 사회보장제도의 구체적인 통합방안을 제시하기에 앞서 基本方向을 정리해 볼 필요가 있다.

첫째, 남북한 사회보장제도의 통합은 양측 주민간 동질성의 회복과 社會統合에 기여하여 궁극적으로 통일의 완성에 그 목표를 두어야 한다. 현재 남북한은 오랜 분단과 교류단절로 인하여 정치 및 경제구조는 물론 생활양식과 가치체계에도 심각한 異質性을 표출하고 있다. 따라서 통일한국의 사회보장제도는 통일에 따른 효용과 부담을 공평하게 배분함으로써 남북주민간 이질성을 극복하고 연대의식을 제고할 수 있는 방향으로 전개되어야 할 것이다.

둘째, 分斷國家 사회보장제도의 통합은 일정한 원칙을 바탕으로 體制整合的(Ordnungskonformität)으로 이루어져야 한다(Schmähl, 1992). 왜냐하면 남북한의 사회보장제도는 서로 다른 政治·經濟理念을 토대

로 하여 성장·발전해 온 것으로서, 제도의 無原則的 統合은 자칫 분배 및 경제질서의 왜곡을 초래하게 될 우려가 있기 때문이다. 이러한 의미에서 북한지역 사회보장제도의 目標體系와 制度的 構成은 물론 行政管理體系 또한 새로운 경제질서에 부합되도록 설계되어야 할 것이다(Lampert, 1990).

셋째, 남북한 사회보장통합은 장기적인 차원에서 漸進적으로 이루어져야 한다. 급진적인 사회통합은 개별 제도의 적용, 급여조건 및 수준, 재원조달방식 그리고 행정관리체계 등 제도운영방식의 相異性으로 인하여 심각한 마찰이 우려된다. 나아가 사회통합이 남한제도를 중심으로 이루어지게 될 경우 과도한 사회보장비 지출에 따른 경제적 부담과 분배갈등을 초래하여 진정한 의미에서의 내적 통합을 저해할 가능성이 높다. 따라서 일정기간동안 사회보장제도의 완전통합을 유보하는 過渡期的 經過措置를 설정하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

넷째, 남북한 사회보장제도의 통합방안은 社會政策的 效果性과 經濟的 效率性을 고려하여 종합적이고 거시적인 차원에서 강구되어야 한다. 남북한 사회통합과 관련하여 사회정책적 차원의 최우선 과제는 基礎生計의 보장에 두어야 할 것이다. 현재 북한은 配給經濟를 바탕으로 전체국민에 대한 기초생계 보장체계를 유지하고 있으므로, 통일 이후 이를 대체할 수 있는 보완적 대책이 마련되지 않을 경우 심각한 사회적 혼란이 우려된다. 반면 남한의 경우 能力主義의 原則에 입각한 경제운영과 ‘寄與에 따른 補償’의 原則이 적용되는 사회보험제도 위주의 사회보장체계로 인하여 사회적 최저수준 이하에서 생활하고 있는 계층이 상당수 존재하고 있는 실정이다. 따라서 남북한 사회통합은 먼저 보편적인 基礎生計 保障體系의 구축에서 출발하여야 한다. 다음으로 이를 토대로 하여 能力主義의 原則에 입각한 사회보장

제도를 도입하는 방안이 강구되어야 할 것이다. 이러한 사회보장제도의 二元的 體系는 먼저 기초생계보장에 대한 사회적 책임의 한계를 명확히 설정하여 사회보장지출의 무분별한 상승을 억제할 수 있는 장점을 가지고 있다. 다음으로 기초생계 이상의 사회보장에 대해서는 개별 경제주체의 능력에 따라 분배함으로써 근로동기를 유발하고 經濟的 效率性을 제고할 수 있도록 하여야 한다.

다섯째, 남북한 사회통합으로 인하여 발생하게 되는 비용부담을 時期的으로 적절하게 分散할 수 있도록 한다. 통일에 따른 남북한 경제 및 사회제도의 통합은 엄청난 비용을 수반하게 될 것으로 예상되고 있다. 소위 이러한 ‘統一費用’은 통일경제의 신속한 재건에도 상당한 저해요인으로 작용할 것이다. 따라서 통일 당시 世代에게 관련 비용이 집중되는 문제를 완화하기 위하여 통일전 그리고 통일후 世代가 소요재원의 일정부분을 분담할 수 있도록 하는 제도적 방안을 강구할 필요가 있다.

3. 南北韓 社會保險制度의 統合과 相關한 主要 政策課題

가. 社會保險制度 主導에 의한 南北韓 社會統合의 根據

통일 이후 정부는 남북간 경제구조의 재조정, 상대적으로 낙후된 북한 사회간접시설에 대한 투자 등을 위해 막대한 재정적 부담을 하게 될 것이다. 따라서 통일 이후 북한주민에 대한 사회보장은 일반재정에서 충당하는 公共扶助制度를 최소한의 범위내에서 제한하도록 하고, 대신 社會的 連帶性을 바탕으로한 社會保險制度를 주도로 해결할 필요가 있다.

이러한 제안에 대한 근거로서 첫째, 공공부조제도에 의한 소득지원

의 경우 사전적으로 資産調査가 이루어져야 하나, 통일 이후 북한지역의 경우 관련자료의 미비와 일선행정관리체계의 미구축으로 인하여 제도수행에 많은 애로가 따를 것으로 예상된다. 둘째, 자산조사는 행정관리 비용부담의 문제는 물론 수혜자에 대한 烙印效果(stigma)를 초래하여 제도신청 기피와 빈곤문제의 隱蔽·縮小를 초래할 위험이 있다. 셋째, 공공부조제도의 비용부담 주체가 地方自治團體인 점을 감안해 볼 때 대량빈곤문제로 인한 재정부담의 증가는 地域經濟의 活性化에 장애요인으로 작용할 가능성이 높다. 참고로 독일의 경우에도 공공부조제도의 도입과 정착은 동서독 사회통합의 마지막 단계에서 이루어지고 있다³¹⁾.

나. 統一政策과 社會保險政策間 相互 關聯性

사회보장제도 가운데 특히 사회보험제도는 經濟, 社會 그리고 人口學的 要因의 변화에 민감하게 반응을 하게 된다. 이미 앞 절에서 살펴본 바와 같이 남북한 통일과 함께 북한주민의 대량이주와 대량실업사태가 예상되고 있다. 그리고 남북한간 생활수준의 격차문제에 대처하여 북한지역 근로자의 임금소득과 비소득활동자의 사회보장소득 인상요구가 본격적으로 제기될 것이다. 따라서 통일 이후 발생하게 될 이러한 제반 요인들과 사회보험제도간 相關關係에 대한 고찰은 남북한 사회통합 대책의 수립에 중요한 시사점을 제공해 줄 것으로 생각된다.

통일 이후 북한지역 사회보험제도의 주요 정책과제는 크게 社會保障的 機能의 확충과 財政의 安全性 유지에 초점이 맞추어 질 것이다.

31) 동서독간 社會統合의 일정에 따라 公共扶助制度(Sozialhilfesystem)는 1991년 1월 1일부터 동독지역에 도입되었으나, 제반 문제점으로 인하여 완전한 제도정착은 여전히 당면과제로 남아 있다. 자세한 내용은 앞 장을 참조

여기서 사회보험 재정의 안전성 문제는 관련 제도의 원활한 기능을 위한 必要條件이 될 뿐만 아니라 통일 경제의 건실한 발전을 위한 充分條件이 된다. 일반적으로 사회보험제도는 소요재원을 보험료 수입, 정부 보조금, 그리고 적립기금(개별 사회보험제도의 기금 또는 統一基金)의 소비를 통하여 충당하게 된다. 통일 이후 북한지역 개별 사회보험제도의 수지균형을 유지하기 위한 제반 변수들을 살펴보면 [圖 1]과 같다.

이러한 도식을 바탕으로 다음에서는 통일 이후 북한지역에서 발생하게 될 제반 문제점들이 해당지역 사회보험제도의 재정, 특히 사회보험요율에 미치게 될 波及效果를 살펴보고자 한다.

첫째, 북한주민의 대량이주문제와 관련한 사항이다. 통일 이후 발생하게 될 이주민의 규모를 예측하는 작업은 다분히 恣意的인 한계를 가지고 있으며 관련 연구에 대한 학자의 견해에 따라 상당한 편차를 보여주고 있다³²⁾. 그러나 공통적인 사항은 최소한 200만명 이상의 대량이주사태가 발생하게 될 것으로 예측하고 있다는 점이다. 독일 통일의 경험에서 처럼 이주민의 대다수가 經濟活動人口에서 발생하게 될 경우 이는 사회보험 가입계층의 축소를 초래하여 保險財政의 위축과 保險料의 인상을 초래하게 될 가능성이 높다.

둘째, 북한지역의 대량실업사태와 관련한 사항이다. 이러한 문제는 먼저 財政收入의 측면에서 사회보험 가입계층의 축소를, 다음으로 給與支出의 측면에서 사회보험 수혜계층의 증가를 가져와 전체적으로 사회보험재정은 이중적으로 赤字要因에 직면하게 될 위험이 높다.

32) 移住規模의 豫測과 관련한 연구로서 박진(1996)은 최소한 200만 이상 그리고 류우익(1993)은 통일 이후 2~3년간 300백만 정도의 북한주민이 남한으로 이동하게 될 것으로 예상하고 있다. 나아가 와싱턴 국제연구소의 M. Noland(1997)는 통일 후 25년간 북한주민의 대략 40%인 960만명 규모의 대량이주사태가 발생할 것으로 추정하고 있다.

셋째, 남북한간 생활수준 격차문제와 지역간 갈등의 해소를 위하여 政治的 次元에서 이루어지게 될 가능성이 있는 임금소득과 사회보험 소득의 과도한 인상문제와 관련한 사항이다. 먼저 임금소득 인상의 경우 短期的으로는 사회보험 가입계층의 平均賃金을 증가시키게 되어 재정수입의 증대에 기여할 수 있으나, 독일 통일의 경험에서 처럼 임금의 인상이 생산성을 상회하게 될 경우 中·長期的으로는 실업의 증가를 초래하여 궁극적으로 保險財政의 赤字와 保險料의 인상요인으로 작용할 가능성이 높다. 다음으로 사회보험 給與의 인상은 財政支出規模의 증가를 가져와 보험재정에 악영향을 미치게 된다.

이상에서 언급한 제반 요인은 사회보험재정을 압박하여 保險料의 과도한 인상으로 歸結될 가능성이 있다. 결과적으로 이는 새로운 산업입지로서 북한지역의 장점을 상실하게 되어 기업의 대북진출의 억제와 대량실업 및 이주문제의 長期化·慢性化를 초래할 우려가 있다. 통일정부는 관련 문제의 해결을 위하여 다시 막대한 재정적 부담(특히, 비생산적인 社會保障 部門을 중심으로)을 하게 되고 중국적으로는 통일경제의 침체로 이어질 위험이 있다. 관련 문제에 대처방안의 일환으로 북한지역 사회보험제도 보험료의 과도한 인상을 억제할 수 있는 制度的 補完裝置의 마련이 요구되고 있다. 구체적으로 政府補助金의 지급, 남북한 사회보험제도간 상호 財政調整 그리고 統一基金의 조성 또는 남한 사회보험 積立基金의 활용방안이 고려되어질 수 있다. 다음에서는 이러한 제반 제도적 장치의 장단점을 사안별로 비교 검토해 보고자 한다.

[圖 1] 社會保險 財政의 收支均衡을 위한 算出圖式

$$(1) \text{ 사회보험지출} = \text{보험료수입} + \text{정부보조금} + \text{적립기금}$$

통일 과도기중 북한의 사회보험제도는 과도한 지출요인이 발생하여 남한의 해당 사회보험제도로부터 보조금을 받게 될 것이라고 가정을 하면,

$$(2) \text{ 사회보험지출} = \text{보험료수입} + \text{정부보조금} + \text{적립기금} + \text{해당 사회보험간 재정 이전}$$

정부보조금과 남북한 사회보험간 재정이전은 매년도 각 보험재정지출의 일정비율로 결정되고, 각 제도의 필요적립기금 또한 매년 재정지출액의 일정비율을 차지하게 된다고 가정을 하면,

$$(3) \text{ 정부보조금(사회보험 재정이전, 적립기금)} = a(b, c) \times \text{사회보험지출}$$

a: 매년도 사회보험지출 대비 정부보조금 비율

b: 매년도 사회보험지출 대비 남한 사회보험재정보조 비율

c: 매년도 사회보험지출액 대비 필요적립기금

사회보험운영상의 행정비용이 없다고 가정을 하면

$$(4) \text{ 사회보험지출} = 1\text{인당 평균사회보험급여} \times \text{수혜자수}$$

$$(5) \text{ 보험료수입} = \text{전체 가입자 평균임금} \times \text{가입자수} \times \text{보험요율}$$

(3), (4), (5)식을 (2)식에 대입해 보면 아래의 식이 도출된다.

$$(6) \text{ 평균사회보험급여} \times \text{수혜자수}$$

$$= \text{가입자평균임금} \times \text{가입자수} \times \text{보험률} + \text{사회보험지출} \times (a+b+c)$$

따라서 사회통합 과도기의 북한 해당 사회보험의 보험요율은 대략적으로 다음과 같이 결정될 것이다.

$$(7) \text{ 보험요율}$$

$$= \frac{\text{수급권자수}}{\text{가입자수}} \times \frac{\text{평균사회보험급여}}{\text{가입자평균임금}} \times (1-a-b-c)$$

다. 社會保險制度 統合의 主要 政策課題

남북한 통일시 이질적인 체제하에서 발전해 온 기존 사회보험제도에 대한 재조정은 필연적일 것이다. 통일이 남한의 자본주의 시장경제를 중심으로 이루어질 경우 이러한 制度改編의 필요성은 특히 북한제도에서 심각하게 제기될 것으로 예상된다. 다음에서는 위 圖表의 式(7)을 바탕으로 남북한 사회보험제도의 통합시 제기될 수 있는 주요 政策課題를 중심으로 논의해 보고자 한다.

1) 南北韓 社會保險制度의 統合 또는 分離 運營

남북한 사회보험제도를 재조정하게 될 경우 각각의 제도를 통합 또는 분리운영할 것인가 하는 문제가 우선적으로 제기될 것이다. 그리고 극단적인 양 방안의 절충형으로서 남북한 사회보장제도를 과도기적 경과규정을 두어 단계적으로 통합하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

통일시점을 기준으로 남북한 사회보험제도를 즉각적으로 완전통합하는 방안이다. 이러한 방안은 제도의 분리운영으로 인해 발생하게 되는 보험료 부담, 급여수준 그리고 보험재정의 지역간 격차문제를 해소하여 남북주민간 공동체意識의 제고에 기여할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 그러나 소득재분배적 기능을 가지고 있는 사회보험제도의 즉각적인 통합은 북한주민의 경우 급여의 과다지급문제 그리고 남한주민의 경우 급여수준의 하락을 초래하여 지역간 분배갈등을 야기할 우려가 있다. 그리고 제도의 완전통합으로 인해 남한지역 가입자는 북한지역 가입자를 위하여 막대한 재정지원을 하여야 하므로 경제적 부담의 증가로 인한 반발이 예상된다. 나아가 사회보험제도의 기본운영원칙이 서로 상이한 남북간 제도를 일시적으로 완전통합한다는 것은 현실적으로도 무리가 있을 것으로 판단된다.

남북한 사회보험제도의 분리운영은 위에서 언급한 제반 문제점을 억제하기 위한 바람직한 대안으로 제시될 수 있다. 그러나 이 경우 북한지역의 사회보험제도는 다음과 같은 요인들로 인해 심각한 재정적자의 문제에 직면하게 될 것이다. 첫째, 통일시 예상되는 북한지역의 대량실업과 생산연령계층의 대규모 남한지역이주는 보험료 부담계층의 절대적 감소를 초래하여 재정수입의 축소를 가져오게 될 것이다. 둘째, 실업율의 증가 그리고 젊은 연령계층의 남한이주에 따른 북한 사회보험 공동체의 상대적 노령화는 보험재정의 수지불균형 요인으로 작용하게 될 것이다. 셋째, 대다수 북한 근로자의 경우 과거 사회주의체제의 타성과 낮은 노동생산성으로 인하여 임금수준이 낮게 책정될 가능성이 높다. 이는 소득비례 보험료 부과체계하에서 재정수입규모의 절대적 축소로 작용하게 된다. 넷째, 사회보험 급여수준은 하방경직적 성격을 가지고 있다는 점이다. 일반적으로 사회보험의 급여수준이 보험 가입자의 임금수준 보다 상대적으로 낮게 책정될 경우 사회보험재정은 그만큼 건전하게 된다. 그러나 북한지역의 경우 전체 보험 가입자의 평균적인 임금수준이 낮음에도 불구하고 수혜계층의 보험급여를 일정수준 이하로 무한정 낮추는 데는 한계가 있을 것으로 판단된다. 왜냐하면 이 경우 대량빈곤을 초래할 위험이 있기 때문이다.

이상을 종합해 보면 남북한 사회보험제도를 분리운영하게 될 경우 북한지역 사회보험은 막대한 재정적자와 보험료의 인상압박을 겪게 될 것이다. 이는 북한지역 실업자 뿐만 아니라 취업중인 근로자들마저도 북한지역 거주의를 상실하게 하여 궁극적으로 대량이주를 촉발할 가능성이 있다.

남북한 사회보험제도를 장기적인 차원에서 단계적으로 통합하는 방안이다. 통일 초기단계에는 경제 및 노동시장의 변화 그리고 소득 및

물가수준 등 지역별 특성을 감안하여 상호 별개의 제도로 운영하도록 한다. 북한지역의 경우 통일 이후 정부 또는 민간차원에서의 막대한 재원이전을 통한 신속한 경제의 재건이 예상되므로 사회보험제도도 이에 상응하여 점진적으로 통합해 나가도록 한다. 남북한 제도의 과도기적 분리운영시 북한지역 경제활동인구의 보험료 부담을 경감해 주기 위하여 통일정부와 남한 사회보험제도가 북한의 관련제도에 재정지원을 의무화 할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

2) 適用對象의 決定

현재 남한의 경우 의료보험제도를 제외한 나머지의 사회보험제도는 일정규모 이상의 작업장에 종사하고 있는 정규직 취업자를 적용 대상으로 실시하고 있다. 통일 이후 북한지역 사회보험제도도 남한의 관례에 따라 기업의 규모와 근로자의 종사상 지위에 따라 제도 적용자를 선별하게 될 경우 제도가입계층이 지나치게 제한될 우려가 있다. 왜냐하면 북한지역의 경우 대량실업현상과 함께 자영업, 임시 및 일용직 근로 등 부정규적인 형태의 취업자가 대규모적으로 발생할 것으로 예상되기 때문이다.

부정규 취업계층에 대한 사회적 차원의 보호를 위하여 북한지역의 경우 통일의 초기단계에서 부터 전체 취업인구를 사회보험제도에 적용할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다. 이러한 방안은 사회통합적 측면에서 뿐만 아니라 사회보험제도의 재정적 측면에서도 긍정적인 효과를 가져다 줄 수 있다. 후자와 관련한 효과는 공적연금제도에 서 주로 나타나게 된다. 왜냐하면 공적연금제도는 장기저축적 성격을 가지고 있어 부정규 취업자의 제도적용은 단기적으로는 보험료 수입의 증가효과를 가져다 줄 수 있기 때문이다.

통일 초기 북한산업의 전반적 위축으로 인하여 대량실업현상이 예상되므로 이에 대한 대책마련이 필요로 하게 된다. 따라서 고용창출을 위한 적극적인 노동시장정책과 병행하여 별도로 사회정책적 차원에서 노동시장 참여기회의 세대간 재분배를 유도하는 방안이 모색되어야 할 것이다. 후자와 관련한 정책은 독일 통일의 과도기에 한시적으로 도입된 바 있는 조기퇴직제도에서 그 시사점을 찾아 볼 수 있다. 조기퇴직제도는 연금을 조기에 지급하여 노령근로자의 퇴직시점을 앞당기고 그 자리를 젊은 실업자로 채우도록 하는데 그 목적을 두고 있다. 이에 따른 청장년 위주의 고용정책은 북한지역 생산성의 제고에도 긍정적으로 작용할 수 있을 것으로 판단된다.

조기퇴직제도의 도입은 북한지역 개별 사회보험제도의 재정에 상반된 효과가 나타나게 될 것으로 예상된다. 공적연금제도의 경우 연금의 조기수급 현상으로 인하여 재정적자요인이 발생하게 될 것이다. 반면 고용보험의 경우 조기퇴직자의 일자리를 젊은 실업자로 대체함에 따라 재정 건실화 요인이 나타나게 된다. 이에 따른 북한지역 실업율의 감소는 사회문제의 해소와 체제안정에도 상당한 기여를 할 수 있을 것으로 판단된다. 조기퇴직제도의 도입으로 인해 공적연금제도에서 발생하게 되는 비용은 고용보험과 통일정부가 공동으로 부담하도록 하는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 이러한 의미에서 개별 사회보험제도간 긴밀한 연계체계의 구축과 통일과정에서 나타나게 될 사회적 문제에 대처한 공동 프로그램의 개발이 필요로 하고 있다.

3) 給與水準의 決定

남북한 통일시 북한지역 사회보험제도의 주요과제는 북한주민에 대한 기초소득 보장체계를 구축하는 데 있다. 현재 소득비례방식의

남한 사회보험제도는 기초소득 보장장치로서 미흡한 점이 있다. 따라서 과도기적 분리운영단계에서 북한지역의 경우 정액형태의 기초소득을 보편적으로 보장하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

전체 북한주민에 대해 기초소득을 보장할 경우 재정적 부담의 문제가 제기될 것이다. 이러한 문제를 완화하기 위한 일환으로서 통합과도기 단계의 경우 현금급여는 가족단위로 지급하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 일반적으로 가계지출의 경우 규모의 경제가 작용하게 되므로 동일 가구에 대한 사회보험급여의 중복지급을 억제하여 가구단위의 기초소득이 보장될 수 있도록 하여야 할 것이다. 일례로 부부가 동시에 연금수급권을 가지게 될 경우 남편에 대해서는 기초노령연금을 제공하도록 하고 배우자에게는 가급연금 또는 수당의 형태로 지급하는 방안이 고려될 수 있다.

4) 財源의 調達方案

남북한 사회보험제도의 과도기적 분리운영단계에서 북한지역 사회보험제도는 적정 보험료 수준의 유지와 보험재정의 안정화를 위한 정책방안을 강구하여야 한다.

첫째, 남북한 사회보험제도의 소득상한선을 철폐하도록 한다. 일반적으로 사회보험제도의 경우 소득상한규정에 따라 그 이상의 소득에 대해서는 보험료가 부과되지 않고 있다. 주지한 바와 같이 남북한 사회보험제도의 통합시 막대한 재원의 마련이 필수적임에도 불구하고, 소득상한의 설정으로 인하여 이를 초과하는 소득의 경우 비용의 부담에서 면제되는 모순이 발생하게 된다. 통일비용의 공평한 부담과 사회통합의 차원에서 소득상한은 폐지되어야 할 것이다.

둘째, 남한기업의 북한진출을 활성화 하기 위하여 북한지역 기업의

사회보험료 부담을 경감해 주는 방안을 모색할 필요가 있다. 이 경우 노동집약적 산업의 대북진출이 고용효과의 측면에서 바람직 할 것이다. 따라서 제반 지원도 해당 분야에 우선적으로 제공할 필요가 있다. 일반적으로 노동집약적인 산업의 경우 인력의 과다고용으로 인해 사회보장비용의 부담이 상대적으로 높고 기업이윤(부가가치)은 낮은 편이다. 통일 초기 북한지역 사회보험제도의 재원은 노·사 반반부담의 원칙을 완화하여 사용자 부담분의 경우 기업이윤에 비례하여 차등적으로 징수하는 방안을 생각해 볼 수 있다.³³⁾ 이에 따른 북한지역 사회보험재정의 결손부분에 대해서는 남한의 기업이 별도로 부담하도록 함으로써 노동집약적 산업의 대북진출을 위한 유인이 제공될 수 있도록 한다.

셋째, 북한지역의 경우 과도기적 분리운영 단계에서 부터 전체 사회보험제도의 보험료를 통합징수하는 방안이 모색되어야 할 것이다. 현재 북한은 노동부의 감독하에 전체 사회보험제도를 통합관리해 오고 있다. 통일 과도기의 경우 북한지역 사회보험료를 제도별로 징수하게 될 경우 하부관리운영체계의 미비로 인해 상당한 행정적 애로가 예상된다. 이러한 의미에서 사회보험료의 통합징수방안은 행정적 차원에서 뿐만 아니라 관리운영비의 절감과 기업의 보험료 납부편의의 측면에서도 긍정적인 효과가 있을 것으로 판단된다.

33) 이와 관련한 논의의 배경은 이윤 및 사회보장 비용부담에 있어서 기업간 격차에 있다. 즉 신기술을 갖춘 자본집약적인 산업의 경우 인력수요의 감소에 따라 사회보장 비용부담을 경감하고 기업이윤을 제고할 수 있는 반면, 노동집약적인 산업은 인력의 과다고용으로 인하여 사회보장비용을 상대적으로 많이 부담해야만 하는 형평성의 문제를 가지고 있다. 따라서 자본집약도의 차이에 따른 기업간 사회보장비 부담의 격차를 완화하고 사회보험재정의 안정을 도모하기 위하여 기업이윤 또는 기업의 부가가치를 기준으로 보험료를 징수하는 방안이 논의되고 있다.

5) 政府 補助金과 南北韓 社會保險制度 相互間 財政支援

통일 이후 북한지역 사회보험제도의 경우 재정자립이 상당기간 동안 어려울 것으로 예상된다. 수지적자를 보전하기 위해 보험료를 무리하게 인상할 경우 가입자의 반발은 물론 기업 인건비의 부담을 가중하여 궁극적으로 고용불안정 요인으로 작용할 가능성이 높다. 북한 지역 사회보험재정의 수지균형을 유지하기 위해서는 남한으로 부터 재정지원이 요구되며, 그 책임은 일차적으로 통일정부에게 있다고 판단된다. 그러나 북한지역주민의 사회보장을 위한 통일정부의 부담능력에는 한계가 있을 것으로 예상된다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 통일정부가 소요재원의 상당부분을 남한의 사회보험제도로 부터 차용할 수 있도록 허용하고, 향후 통일경제가 정상궤도에 진입하게 될 경우 매년 일정비율로 변제하는 방안을 모색해 볼 필요가 있다. 이러한 자원 조달방식은 사회통합과 관련한 경제적 부담을 시기적으로 분산하여 일시적인 비용집중현상을 억제할 수 있다는 장점을 가지고 있다.

6) 財政運營方式의 決定

현재 북한은 전체 사회보험제도를 통합관리하고 있으며, 재정운영은 부과방식을 채택하고 있다. 반면 남한은 사회보험을 제도별로 독립운영하고 있으며, 위험의 특성에 따라 의료보험, 산재보험 그리고 고용보험의 경우 부과방식 그리고 연금보험의 경우 적립방식을 채택하고 있다.

남북한 사회보험제도의 통합시 공적연금제도의 경우 재정운영방식의 상이성으로 인하여 상당한 마찰이 우려된다. 이러한 문제는 부과방식을 채택하고 있는 북한의 공적연금제도가 남한의 제도에서 처럼

적립방식으로 이행하게 될 경우 특히 두드러게 나타날 것이다. 왜냐하면 이 경우 북한 취업계층은 자신의 노후보장 뿐만 아니라 현세대 노령계층의 소득보장을 위하여 보험료를 이중적으로 부담해야만 하기 때문이다.

관련 문제의 해결을 위한 일환으로서 남북한 공적연금제도의 경우 사회통합 과도기 단계에서 부터 각각 이원적 체계로 구축하도록 하고 기초연금제도는 순수 부과방식을 그리고 추가연금제도는 적립방식을 적용하는 방안을 모색할 필요가 있다. 여기서 부과방식은 세대간 계약을 바탕으로 하고 있기 때문에 통일 당시 노령계층의 기초소득보장에 따른 비용을 미래세대로 분산할 수 있는 장점을 가지고 있다.³⁴⁾ 기초연금제도에 대해서는 남북한 제도 상호간 재정지원이 이루어질 수 있도록 하여야 한다. 이에 따라 북한지역 기초소득보장의 경우 부과방식의 적용을 통한 해당 지역내부의 세대간 재분배와 남북한 제도간 재정지원을 통한 지역간 재분배가 동시에 이루어질 수 있게 된다.

7) 統一基金의 造成

현재 우리나라에서는 북한체제의 붕괴조짐에 대처하여 통일기금의 조성에 대한 논의가 심도있게 이루어 지고 있다. 통일기금은 통일 이전 세대가 '통일비용'의 일부를 부담하도록 하여 통일 세대의 경제적 부담을 경감해 주고자 하는데 그 목적을 두고 있다. 즉 통일기금은

34) 통일초기 기초연금제도에 부과방식을 적용할 경우 노령계층에 대한 소득보장은 근로계층이 부담하게 되고 그리고 후자의 노후소득보장은 차세대가 부담하게 된다. 따라서 공적연금제도가 영속적으로 존재한다고 가정할 경우 남북한 통일시 노령계층에 대한 소득보장으로 인해 근로계층이 비용을 전적으로 부담하게 되는 문제는 발생하지 않게 된다.

통일 관련 비용의 시기적 재분산 기능을 가지고 있다. 그러나 이러한 통일기금의 도입문제는 다음과 같은 이유에서 재고할 필요가 있다.

첫째, 통일기금의 부담으로 인하여 경제의 침체우려가 있다는 점이다. 최근 학계 및 연구기관의 견해에 따르면 남북한 통일 과도기 동안 천문학적 규모의 재원이 필요로 할 것으로 추정되고 있다. 이러한 비용의 상당한 부분을 통일 이전 세대에서 부담하게 될 경우 각종 조세의 증가로 인해 심각한 경제적 충격이 예상된다.

둘째, 남북한 통일시 통일기금은 통일비용의 경감을 위한 본연의 기능을 할 수 없다는 점이다. 이에 대한 의문은 화폐자본과 실물자본 간 개념의 혼란에서 근거를 하고 있다. 통일전 조성된 통일기금의 상당부분은 기금증식의 차원에서 남한의 실물자본에 투자되어 있을 확률이 높다. 통일시 이미 자본재의 형태로 조성되어 있는 막대한 통일기금을 현금자본으로 전환하고자 할 경우 남한 실물시장에 엄청난 충격을 초래할 우려가 있다. 더욱이 통일기금이 남한의 사회간접자본에 투자될 경우 통일기금의 유동성 확보의 문제는 첨예하게 나타나게 된다.

셋째, 통일기금의 관리에 문제가 발생할 수 있다는 점이다. 통일기금은 그 성격상 국가의 책임하에 관리될 가능성이 높다. 국가에 의한 기금관리의 문제점은 먼저 제반 제약요인으로 인하여 기금운용의 경직성과 투자 수익율의 감소를 초래할 위험이 있다는 점이다. 다음으로 석유안정기금의 경험에서 처럼 통일기금 또한 본래 목적 이외의 사업에 전용될 우려가 있다는 점이다. 이러한 의미에서 통일기금을 조성하고자 할 경우 기금운용의 효율성과 기금에 대한 정치적 개입을 억제할 수 있는 제도적 장치가 확보되어야만 한다.

남북한 통일시 위에서 언급한 제반 문제점으로 인하여 통일기금이 본연의 기능을 수행할 수 없게 될 경우 경제·사회적으로 엄청난 혼란

이 발생하게 된다. 이러한 의미에서 ‘통일비용’의 세대간 공평분담을 위한 합리적인 대안이 마련되어야 할 것이다. 구체적인 정책대안은 다음과 같은 기본방향에서 모색할 필요가 있다.

첫째, ‘통일비용’은 궁극적으로 통일 당시의 국민총생산을 바탕으로 통일세대 내에서 분담하여야 한다는 점을 통찰하여야 한다. 왜냐하면 통일기금은 통일 이전 이미 남한 실물자본의 구입에 ‘소비’된 상태에 있을 것으로 판단되기 때문이다.

둘째, 통일 이전 세대인 우리는 통일세대의 경제적 부담을 경감해 주기 위하여 사전적으로 현재의 경제환경을 건설화 하도록 노력을 하여야 한다. 구체적인 방안으로는 경제성장, 재정적자의 억제 그리고 외채의 상환 및 국내자본의 해외수출 등이 있다. 이러한 방안은 통일세대의 경제적 부담능력을 제고하는 데 상당한 기여를 하게 된다.

셋째, 통일 이전 건전재정을 유지하고 외채규모를 축소하게 될 경우 통일세대는 그만큼 재정운용의 폭을 제고할 수 있다는 장점을 가지게 된다. 이를 바탕으로 통일세대가 대내외적인 적자재정을 실시하게 될 경우 통일관련 비용을 미래세대와 적절하게 분담할 수도 있을 것이다.

이상을 종합해 볼 때 남북한의 통일을 대비하여 통일전 세대인 우리의 과제는 현재의 경제환경을 개선하는 데 우선점을 두어야 한다. 이러한 의미에서 형식적인 통일기금의 도입문제는 재고할 필요가 있으며, 오히려 무형의 경제적 능력과 통일의 의지를 제고하기 위한 노력이 요구되고 있다.

V. 南北韓 社會保險制度的 統合方案

진정한 의미에서의 남북한간 통일은 오랜 시간이 소요될 것으로 전망되고 있다. 왜냐하면 북한정권의 붕괴시 급진적으로 이루어지게 될 政治的 次元의 통일과는 달리 북한지역의 체제전환, 지역간 경제수준의 평준화, 남북한 주민의 동질성 회복 등 經濟·社會·文化的 次元의 통일은 장기간에 걸쳐 점진적으로 이루어지게 될 사안이기 때문이다³⁵⁾. 이러한 점에서 남북한 사회보장제도의 통합방안 또한 제반 상황의 變化推移를 감안하여 단계적으로 실시되어야 할 것이다.

본 연구에서는 통일 이후 북한지역 체제전환의 시간적 전개에 따라 緊拔措置段階, 部分統合段階, 全面的 統合段階로 나누어³⁶⁾ 각 단계별 통일한국의 사회통합방안을 모색하고자 한다. 여기서는 연구의 범위를 사회보험제도에 국한하여 개별 제도의 하위체계가 구체적으

35) Krakowski(1991)는 동구 사회주의권 국가들의 체제전환 과정을 다음의 4가지 단계로 구분하고 있다. 첫째, 제반 법과 제도를 市場經濟體制에 적합하게 개편하는 與件造成段階이다. 둘째, 가격 및 화폐의 교환비율의 설정에 대한 국가의 통제를 철폐하여 자율적인 競爭體制를 도입하는 단계이다. 셋째, 기업 등 제반 생산수단의 국유화 문제를 해소하여 경제운영의 효율성을 제고하기 위한 私有化 段階이다. 넷째, 변화된 經濟環境에 대한 개별 경제주체의 適應段階로서 여기서는 노동, 자본 등 제반 생산요소의 移動性(mobility)이 활발하게 이루어지게 된다. 종합하면 이러한 체제전환의 단계는 상당한 시간을 필요로 하게 되며, 일례로 Hauser, et. al.(1996)은 동서독 지역간 경제력 격차문제의 해소는 20~30년이 소요될 것으로 전망하고 있다.

36) 참고로 정경배 외(1993)는 급진적인 통일시에 사회보장제도의 통합은 세단계에 걸쳐 진행될 것으로 예상하고 있다. 제1단계는 갑작스러운 통일에 따른 경제·사회적 혼란에 응급·조치를 강구하는 應急過渡期이며, 제2단계는 남북한의 제도통합을 피하면서 부분적으로 분리·운영하는 制度統合期이고, 마지막으로 제3단계는 남북지역에 동일한 사회보장제도를 적용하는 制度定着段階로 분리하여 설명하고 있다.

로 어떻게 통합되어야 하는 지를 제시하고자 한다.

1. 緊扱措置段階

緊扱措置段階는 북한의 정치체제가 붕괴하기 전후의 일정기간으로서 종전 북한사회를 지탱해 왔던 각종 경제·사회적 保護裝置가 급속히 그 효력을 상실해 가는 시기가 된다. 일례로 산업의 급속한 몰락과 함께 완전고용, 배급제 그리고 생필품에 대한 국가보조 등 기본적인 생활의 보장체계가 와해되어 북한주민의 생계유지가 위협을 받을 가능성이 높다. 따라서 긴급조치단계에서의 사회통합은 통일 과도기 북한지역의 제반 문제에 대처하여 대체적·臨機應變的 社會보장체계의 구축에 초점이 맞추어져야 할 것이다.

독일의 통일과정에서 이와 유사한 시기는 1989년 11월 9일 국경의 개방 이후부터 동서독간 社會統合이 본격적으로 실시되기 이전인 1990년 말까지 대략 1년으로 설정해 볼 수 있다. 한반도의 통일이 그 시기는 통일 전후 대략 1년씩으로 독일의 경우에서 보다 다소 오랜 시간이 소요될 것으로 전망된다. 왜냐하면 동독의 경우 과도기적 혼란에도 불구하고 최소한의 기초생필품에 대한 生産 및 配給體系는 비교적 원활하게 유지되었던 반면, 북한의 경우 이러한 기대가 극히 비현실적인 것으로 예견되기 때문이다.

통일 과도기 남한정부는 북한주민의 사회보장을 위한 재정적 지원을 하여야 할 것이다. 그러나 사회보장지출에 대한 남한정부의 과도한 경제적 부담은 북한경제의 自生力 回復을 위해 필수적인 생산적인 부문의 자본지원을 어렵게 하여 북한주민의 빈곤과 실업문제의 장기화는 물론 남한지역으로의 대량이주를 가져올 우려가 있다. 따라

서 북한지역 자체의 새로운 사회보장제도가 형성될 때까지 일정기간 동안 긴급적 조치로서 북한주민에게 基礎生計를 보장하는 수준의 사회보장을 실시할 필요가 있다.

緊拔措置段階에는 시장경제의 미발달로 상품의 需給에 어려움이 발생할 가능성이 높으므로 한시적으로 配給制와 관련한 기존의 行政傳達網을 활용하는 방안이 바람직할 것으로 판단된다³⁷⁾. 이에 따라 기초생계유지에 요구되는 생필품에 대해서는 현물의 형식으로 배급을 하고 개별적인 需要性向의 차이를 감안하여 일정수준의 현금을 병행하여 지급하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 그리고 현물은 실제 상품의 배급으로서가 아니라 금액이 명시된 쿠폰(coupon)제를 도입하여 상점이나 배급소에서 물건을 구입하도록 함으로써 直接配給에 따른 불필요한 비용의 절감은 물론 구매자에게 일정정도 상품구매에 있어서 선택의 폭을 부여하여야 할 것이다(김용구·박성훈, 1994). 그리고 시장경제의 정착속도에 따라 현금급여의 支給比率이 단계적으로 인상되도록 하여야 할 것이다.

이상에서 언급한 제반 지원의 내용을 개별 사회보험제도와 관련하여 살펴보면 다음과 같다. 노령, 실업, 질병 그리고 산업재해로 인한 경제적·육체적 어려움에 대해서는 社會保險制度를 통하여 해결하고, 제도의 운영재원은 원칙적으로 보험료 수입으로 충당하도록 한다. 이 경우 북한지역 경제주체의 과도한 보험료 부담이 우려되므로 남한의 사회보험제도가 財政支援을 하도록 의무화 한다. 북한의 사회보장체계가 남한과 달리 統合管理의 형태로 유지되어 왔기 때문에 남한의 각 사회보험제도는 적절한 비율로 보조금을 지급하여 이를 統合社會

37) 현재 북한은 식량 및 주택에 대한 國家 配給制를 유지하고 있으며, 기타 생필품의 경우에도 배급제와 유사한 流通體系를 가지고 있는 것으로 알려지고 있다. 배급제의 정치·경제적 機能, 장단점 그리고 향후 전망과 관련한 論文으로 김연철(1997) 참조할 것. 아울러 북한 商業流通體系에 대한 자료로 홍성국(1992)을 참고

保險計定에서 관리하도록 하여야 할 것이다. 긴급조치단계에서 사회보험제도의 統合運營은 사회보장 행정관리체계의 미구축으로 인한 급여의 重複支給 또는 지급의 漏落 등을 방지하여 제도운영의 효율성을 유지할 수 있다는 장점이 있다.

북한지역 근로자에 대한 보험료의 징수업무는 한시적으로 國稅廳에 위임하도록 하고, 남한정부는 전체사회보험재정의 수지균형에 필요한 부족분을 보조금의 형태로 지급하도록 한다. 그리고 정부는 북한지역에 過渡期社會保險廳을 설립하여 남한의 사회보험 운영방식과 유사한 제도적 체제의 도입과 행정관리체계의 구축을 위해 준비작업에 착수하여야 할 것이다.

긴급조치단계에서 북한지역 사회보험제도의 구체적인 운영방안과 관련하여 年金制度의 경우 기존 북한의 제도를 이어받아 전체경제활동인구를 제도에 가입시키고, 취업이 곤란한 실업자나 신체장애자 등에게는 실업기간을 年金加入期間으로 인정하여 추후 노령시에 발생할 수 있는 빈곤문제를 사전에 예방하도록 한다. 북한의 연금제도하에서 수급권을 획득한 사람에 대해서는 위에서 언급한 바와 같이 기초생활을 보장하는 수준에서 생필품의 구입을 위한 쿠폰과 함께 최소한의 현금을 지급하도록 한다. 아울러 북한지역의 특권계층을 대상으로 한 功勞者年金制度는 폐지하고, 기득권에 대해서는 정당한 사유가 입증될 경우에 한해서만 예외적으로 인정하도록 한다.

북한의 의료보장은 전적으로 一般財政을 통한 國家供給體系를 유지해 왔기 때문에 긴급조치단계에서부터 보험제도로의 전환이 어려울 것으로 판단된다. 나아가 남한 의료보험제도의 운영은 직역 또는 지역별로 분산관리되는 組合方式을 채택하고 있기 때문에 개별 조합간 재정상황의 차이로 인하여 북한지역 의료보장제도에 대한 재정지원이 용이하지 않을 것으로 생각된다. 따라서 이 단계에서 북한지역

의 의료보장은 국가의 재정부담으로 실시하도록 하고, 국가는 開業醫制度의 활성화, 醫療人力의 재교육, 綜合病院 및 保健所의 신설과 시설의 현대화, 製藥會社의 설립과 약품 流通網의 확보 등 醫療供給體系의 신속한 구축을 위하여 재정적 지원을 하여야 할 것이다. 아울러 북한주민을 위한 긴급 구호와 防疫體系를 구축하도록 한다.

産災保險의 경우 기존의 전체취업자를 적용대상으로 기존체제대로 운영을 하되 남북한 제도통합을 위한 기본 준비작업도 함께 수행하여야 할 것이다. 産業災害로 인한 제반 급여는 사회보험 통합계정에서 전액부담하도록 하고, 장해연금 등 현금급여는 基礎生活을 유지할 수 있는 수준에서 보장하도록 한다.

통일 과도기 북한지역의 大量失業事態에 대처하기 위하여 고용보험제도를 조속히 도입하도록 한다. 이 경우 제도의 적용은 남한의 경우와는 달리 전체 취업인구를 대상으로 실시하여야 할 것이다. 실업급여는 종전 고용상태에 있었던 모든 실업자에게 지급하도록 하고 고용능력의 향상을 위하여 직업훈련의 활성화는 물론 직업알선사업을 강화하도록 하여야 할 것이다. 원활한 직업훈련이 실시될 수 있도록 하기 위하여 職業教育機關의 설립을 위한 정부의 재정적 지원이 요구된다. 아울러 고용보험제도의 社會保障政策的 기능과 經濟政策的 기능을 감안하여 생산연령계층의 실업대책은 통일후 북한지역에서 활발하게 전개될 SOC부문 사업과의 연계하에서 마련할 필요가 있다.

사회보험제도의 적용에서 제외되는 계층이나 사회보험급여가 최저생계의 유지를 위해 부족할 경우 公共扶助制度는 최후의 安全網(last safety net)으로서의 기능을 하여야 할 것이다. 이같은 공공부조적 성격의 급여에 한해서는 전액 국가의 재원에서 부담하도록 한다.

이상에서 살펴본 바와 같이 통일 직후 북한경제 및 사회보장체계의 갑작스런 붕괴로 인해 북한주민에 대한 사회보장은 막대한 비용

부담을 초래할 것으로 예견된다. 이러한 비용을 전적으로 남한정부가 부담하게 될 경우 북한지역경제의 활성화를 위한 기간사업의 투자에 큰 차질이 발생할 것이다. 따라서 기본적으로 남한의 사회보험에서 맡을 수 있는 북한지역의 사회적 위험에 대한 보장은 북한의 통합사회보험제도에 대한 재정보조의 형식으로 실시하도록 하고 급여는 기본생활을 보장해 주는 수준에서 결정되어야 할 것이다. 그리고 국가는 남한자본의 북한지역진출을 촉진하기 위하여 독일의 경우에서 처럼 특별감가상각제도, 투자보조금제도 등을 도입하여 지원하여 민간자본의 북한지역진출에 대한 유인을 제고하도록 하고 이에 대한 비용은 統一稅 등을 도입하여 충당하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 그리고 통일비용의 충당을 위해 남한지역을 대상으로 각종 사회보험요율 및 세금을 인상하게 될 경우 이는 비용부담 측면에서 상대적으로 유리한 북한지역으로의 投資誘引을 가져와 북한경제의 재건에도 긍정적으로 작용할 수 있을 것이다.

2. 部分統合段階

部分統合段階는 급속한 통일로 인한 경제·사회적 충격이 완화되어, 북한지역의 경우 자본주의 시장경제체제로의 전환이 신속하게 이루어지고 남한지역과의 經濟力 隔差가 완화되어 가는 시기이다. 독일의 사례에 비추어 볼 때 그 기간은 최소한 10년 이상이 소요될 것으로 예상된다. 그러나 통일정부의 재정지원과 民間資本의 북한지역 투자가 지속적으로 이루어져 북한경제가 빠른 성장을 이룩하게 된다면 이러한 시기는 앞당겨 질 수 있을 것이다.

부분통합단계에서 북한지역의 경우 남한산업과의 競爭力 側面에서

상당한 차이가 있을 것이며 실업과 빈곤문제는 여전히 상존할 것으로 생각된다. 따라서 정부는 경제의 活性化와 통일한국의 사회보장체계의 구축을 위한 노력을 지속하여야 할 것이다. 이 단계에서도 남북한 사회보장체계의 완전한 統合은 경제력 격차 그리고 북한지역 근로자의 보험료 부담능력 등을 고려해 볼 때 무리가 따를 것으로 예상된다. 또한 완전통합을 하게 될 경우 남한지역에 상응하는 給與水準의 상승으로 인해 북한의 사회보장지출이 과도하게 증가하게 될 우려가 있다. 이 기간중 북한의 통합형 사회보장제도는 남한의 경우에서 처럼 사회적 위험별 分散管理體系로 개편하도록 하되, 남한제도와 분리하여 독립적으로 운영하도록 한다. 제반 사회보험 급여는 남북한간 경제력의 격차를 감안하여 차등적으로 지급되도록 한다. 먼저 국민연금의 경우 급여의 산정기준이 되는 표준소득월액은 각각 남한과 북한지역 전체 가입자의 평균임금으로 분리운영함으로써 지역간 임금격차가 고려될 수 있도록 한다. 다음으로 질병 또는 산업재해에 대한 요양급여의 경우 醫療酬價體系와 醫藥品 單價는 남한과 북한지역을 분리하여 적용하도록 한다.

사회보험제도의 분리운영시에도 남북한 개별 제도간 재정보조기능은 계속적으로 유지하여 社會的 連帶機能이 이루어질 수 있도록 한다. 남북한간 경제·사회적 환경의 異質性으로 인하여 제도의 지역간 상이성이 여전히 상존할 것으로 예상되며, 따라서 통합이 어려운 부분에 대해서는 과도기적 經過措置를 두어 점진적으로 일치시켜 나가도록 한다.

가. 公的年金制度

북한의 연금제도는 소수의 자영자를 제외한 전체 就業人口를 가입 대상으로 하고 있다. 반면 남한의 경우 特殊職域年金制度에서는 공무

원, 군인 그리고 사립학교교직원을 그리고 國民年金制度에서는 5인 이상 사업장 근로자와 농어민을 각각 가입시키고 있다. 1998년에는 남한의 도시지역 자영자와 영세사업장 근로자도 국민연금제도에 포함시킬 예정에 있다. 따라서 이 이후에 통일이 이루어진다면 적용범위에 있어서 남북한 공적연금제도간 큰 차이가 없을 것으로 생각된다.

그러나 직역별로 구분된 남한의 공적연금제도와 單一體系의 북한 연금제도를 어떠한 방식으로 일치시켜 나갈 것인가 하는 문제가 제기될 수 있다. 이는 대체적으로 북한주민을 從事職域의 구분에 따라 남한의 4대 공적연금제도에 분리하여 적용하는 방법과 북한의 방식을 이용하여 남북한 전체 就業人口를 하나의 제도로 포괄적용하는 방법으로 요약될 수 있을 것이다. 그리고 장기적으로 남북한의 전체 취업인구를 남한의 국민연금제도에 포괄하여 적용하도록 하고, 過渡期的 措置로서 남한의 특수직역연금 기가입자에 한하여만 현재의 제도를 유지·적용시키는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다. 그러나 특수직역연금제도의 경우 군인연금과 같이 이미 赤字要因이 발생하고 있거나 조만간 발생할 것으로 예상되고 있는 상황에서 신규 종사자의 제도수용 없이 기존 가입자들의 보험료 수입만으로 운영될 경우 중·장기적인 측면에서 財政赤字가 더욱 가속화될 우려가 있다.

여기서는 최종적으로 완전통합단계에서 남북한 전체 국민을 國民年金制度에 가입시킬 것을 목표로 사전 準備作業을 수행하도록 하고 부분통합단계에서는 과도기적 경과규정을 적용할 것을 제안하고자 한다. 이에 따라 남한의 경우 현행 직역별 연금제도를 유지하고 북한 지역의 취업인구에 대해서는 종사직역에 상관없이 일괄적으로 국민연금제도에 가입하도록 한다. 그리고 북한지역의 경우 국민연금은 基礎年金과 所得比例年金으로 이원화하여 실시하고, 남한의 경우에도 국민연금 또한 점차적으로 이원적 체계로 전환하도록 한다. 기초연금

은 經濟活動 從事與否와 상관없이 전체 국민을 그리고 소득비례연금
은 일정소득 이상의 취업인구에 대하여 적용하도록 한다.

年金受給年齡에 있어서 남한은 남녀구분 없이 60세이며 북한은 남
자 60세, 여자 55세로 되어 있다. 연금재정의 안정을 위하여 북한여
성의 연금수급연령은 60세로 上向調整하도록 하되 통일이후 과도기
동안 북한 노동시장의 취업여건을 고려하여 실업시에 한하여 기존의
방식대로 55세부터 完全老齡年金의 수급권을 보장하도록 한다. 일반
적으로 임금이 연금액보다 높을 것이므로, 취업여성의 경우 연금수급
연령을 60세로 높이더라도 이로 인한 반발 또는 조기연금의 수급을
위한 고의적 失職誘引이 높지 않을 것으로 예상된다.

북한연금제도에 있어서 급여의 종류에는 현금급여와 현물급여가
있으나, 部分統合段階에서는 전적으로 현금급여 형태로 지급되어야
할 것이다. 왜냐하면 통일초기의 혼란이 어느 정도 진정되고 시장경
제가 북한지역에 점진적으로 도입되어 상품유통의 활성화와 함께 화
폐경제의 발전이 예상되어지기 때문이다. 그리고 현금급여는 현물급
여보다 행정절차가 간소하고 소비자의 다양한 소비욕구를 반영해 줄
수 있다는 장점을 가지고 있기 때문이다.

부분통합단계에서 북한지역 연금수급자에 대한 급여수준은 최소한
의 基礎生計를 보장하는 수준에서 결정되어야 할 것이다. 최저생계는
물가, 생활수준 등에 따라 지역간 큰 차이가 있을 것이므로 기초생활
의 보장은 북한지역의 상황을 고려하여 이루어져야 할 것이다. 반면
남한은 현행대로 所得比例年金制度를 유지하도록 한다. 그리고 통일
이후 북한지역 근로자의 임금은 정부의 재정이전과 민간자본의 진출
등으로 빠른 속도로 상승하게 될 것이다. 따라서 북한 연금수급권자
의 기초생계를 보장해 줌은 물론 북한지역 경제의 활성화에 따른 과
실을 비경제활동인구인 연금수급권자도 공유하도록 하기 위하여 연

금은 임금슬라이드제를 바탕으로 매년 조정되어야 할 것이다. 部分統合段階에서 북한지역 연금수급권자에 대한 年金支給으로 인하여 발생하게 되는 비용은 북한의 국민연금제도, 남한의 4대 공적연금제도 그리고 통일정부가 공동으로 부담하도록 한다.

현재 남한의 공적연금제도는 修正積立方式, 북한은 賦課方式을 채택하고 있다. 통일 이후 공적연금제도 財政運營方式의 결정은 북한근로자의 보험료 부담수준을 결정하는 데 큰 영향을 미칠 수 있다. 즉 적립방식을 적용할 경우 북한 근로자는 추후 받게 될 기대연금 급여액에 상응하는 보험료를 납부하여야 하므로 소득수준에 비해 보험료 부담이 과도할 가능성이 높다. 왜냐하면 적립방식 하에서 노후소득보장은 적립기금의 형성을 통하여 이루어 지게 되기 때문이다. 나아가 부과방식으로 유지해 오던 기존의 북한연금제도가 적립방식으로 이전을 하게 될 경우 현세대 노령계층에 대한 소득보장 재원의 마련에 대한 문제가 제기될 것이다. 즉 북한근로자 또는 남한의 정부는 이들 노령계층을 위해 追加적으로 비용부담을 해야 한다는 문제가 발생하게 된다. 이러한 점을 고려하여 북한지역의 경우 기초연금은 기존 방식대로 부과방식을 적용하여 별도의 비용부담이 없이 통일 당시 노후세대에 대한 기초소득보장이 이루어질 수 있도록 한다. 반면 소득비례연금에 대해서는 적립방식을 적용함으로써 世代間 所得再分配的 機能을 일정수준에서 제한하도록 한다.

財源의 調達 側面에서 보험료부과는 노사반반의 원칙을 적용하도록 한다. 통일후 구동독 지역의 경우에서처럼 북한지역에서도 산업의 위축에 따른 雇傭機會의 감소로 인해 실업자 및 영세자영업자가 많이 발생할 것으로 보인다. 따라서 보험료 부담능력을 감안하여 이들에 대해서 한시적으로 사업장 근로자와 같이 보험료를 반액납부하도록 하고 정부에서 나머지 부분을 보조해 주는 방안을 마련할 필요가

있을 것으로 판단된다.

나. 醫療保障制度

의료보장 부문에 있어서 남북한 사회통합은 社會主義的 保健制度 이념에 입각한 북한의 국가 주도형 의료체계를 남한식의 市場經濟形 의료체계로 전환하는 것이 핵심적인 과제가 된다. 이와 관련한 문제는 의료보장의 제도적 그리고 공급적 측면으로 구분하여 살펴볼 수 있다.

먼저 제도적 측면에서 북한주민의 의료보장은 남한의 의료보험제도와 의료보호제도를 이식하여 해결하도록 한다. 이를 위하여 첫째, 의료보험 관련 行政組織網을 구축하도록 한다. 북한지역에 직장 및 지역의료보험조합을 설립하되, 가급적 광역단위로 조합을 구축하여 제도의 사회보장적 기능이 확보될 수 있도록 한다. 공무원 및 교직원 의료보험공단의 업무는 북한지역으로 확대적용하도록 하고 일선단위의 업무수행을 위하여 지부 또는 출장소를 두게 한다. 이 경우 공단의 재정은 남한과 북한지역으로 구분하여 별도로 관리하도록 한다³⁸⁾. 둘째, 남한의 醫療保險聯合會의 기능을 활성화 하여 제도발전, 교육홍보, 직영보건의료시설의 운영 및 재정공동사업 등과 관련한 업무가 원활히 수행될 수 있도록 한다(정경배 외, 1993). 셋째, 개별 조합의 재정은 보험료 수입, 本人負擔制 그리고 정부보조금으로 충당하도록 하고, 저소득 가입자에 대해서는 본인부담금의 輕減 또는 免除制度를 도입하도록 한다. 넷째, 의료보호제도는 지방자치단체별로 운영하여 저소득계층에 대한 보건의료업무를 담당하도록 한다. 다섯째, 북한지

38) 公團 財政의 남북한간 별도 管理體系는 보험사업에 대한 정부보조금이 지급될 경우 그 혜택을 북한지역에 국한할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 이러한 측면에서 독일의 경우에도 全國的 單位의 의료보험조합의 재정은 동독 및 서독지역으로 구분하여 별도로 관리해 오고 있다.

역 里 單位의 기존 진료소를 保健支所化 하고, 산간벽지에는 남한과 같이 保健診療所를 설치하여 최소수준의 의료혜택이 보편적으로 보장될 수 있도록 한다.

다음으로 의료공급과 관련한 사항이다. 첫째, 통일 과도기 의료공급체계의 마비현상을 방지하기 위하여 잠정적으로 기존 북한의 보건 의료제도를 유지하고, 점차적으로 開業醫 制度를 확대해 나가도록 한다. 둘째, 북한지역 기존 醫療人力의 자질향상을 위하여 특별교육기관을 설립하여 재교육 사업을 실시하도록 한다. 이러한 교육과정을 성공적으로 마친 사람에 한해서 남한의 의료공급자와 동등한 자격을 인정해 주도록 한다. 셋째, 의료인력 양성의 標準化를 꾀하기 위하여 남북한 교육기관의 학제 및 교과과정을 상호 보완적 차원에서 일치시켜 나가도록 하고, 북한에도 醫療人 免許制度和 專門醫 制度를 도입하도록 한다. 넷째, 북한지역 의료시설의 현대화, 장비의 도입 그리고 종합병원의 설립을 위해 소요되는 재원은 국가에서 부담하도록 한다. 다섯째, 북한지역에도 진료권 제도를 도입하여 환자의 이송체계를 권역별로 1차 중권진료, 2차 대권진료 그리고 3차 종합병원 진료체계를 구축하도록 한다. 여섯째, 의료수가에 대해서는 과도기적으로 인두제 지불방식을 채택하도록 하고, 점차적으로 능력별 지불방식으로 전환하도록 한다. 일곱째, 醫藥品 공급 傳達體系의 구축과 관련하여 북한지역에 약품 도매상과 소매상 제도를 도입하여 종전 국가직영 판매제도를 대체할 수 있도록 한다.

다. 雇傭保險制度

통일 이후 북한지역에 발생하게 될 대량실업사태에 직면하여 고용보험은 社會保障政策的 차원에서 뿐만 아니라 적극적 勞動市場政策

의 수단으로서도 중대한 의미를 가지게 된다. 북한지역에 대한 고용보험 사업은 실업급여, 고용안정사업 그리고 능력개발사업으로 구분하여 실시하도록 한다. 失業給與는 남한에서와 같이 실업전 당사자 임금의 50%로 책정하고, 실업급여로는 기본생계가 어려울 경우 最低生計費를 기준으로 定額을 지급하도록 한다. 실업급여의 지급기간은 당사자의 제도가입기간과 연령에 따라 남한과 동일하게 적용하되, 취업이 곤란한 장기실업자에 대해서는 별도로 失業扶助制度를 설립하여 급여 지급기간을 연장해 주는 방안을 강구한다. 이 경우 당사자는 실업으로 인해 貧困狀態에 있다는 것을 입증하도록 의무화하고, 소요재원은 一般財政에서 충당하도록 한다. 그리고 북한주민의 남한이주를 억제하기 위한 방안으로서 북한에서 실업한 후 남한으로 이주한 사람에 대해서는 失業給與 또는 失業扶助를 중단하도록 한다. 部分統合段階에서 고용보험은 人的資本의 향상을 위하여 能力開發事業을 추진하고, 가능한 한 북한지역내 직업알선을 실시하여 남한 이주요인을 최소화 하도록 한다.

부분통합단계에서 북한지역 고용보험제도의 보험료는 남한에서와 같이 勞使間 費用分擔의 原則에 따라 징수하도록 한다. 통일후 북한 실업율과 실업급여의 지급에 필요한 所要財政 규모에 대한 예측을 해보는 것은 중요한 일이다. 박진(1994)은 동구권의 체제전환 과정에서 나타난 실업율을 토대로 북한의 실업률이 20%로 가정했을 때 실업급여 재정부문의 수지균형을 유지하기 위한 必要保險料率은 대략 20%로 예측하고 있다. 그러나 이같은 예측은 단순히 실업급여만을 대상으로 한 것으로서 능력개발사업과 고용안정사업을 함께 고려하면 보험료 수준은 20%를 훨씬 상회할 것이다³⁹⁾. 이러한 막대한 소요

39) 동구권 체제전환과정 중 노정된 제반사회적 위험에 대한 사회보장정책적 대응과 재원조달방안에 대한 대표적인 논문으로 Holzmann(1991) 참조하기 바람.

재원은 통일 직후 북한의 경제력을 볼 때 결코 부담을 할 수 없을 것이다. 따라서 북한지역 고용보험의 재정안정화를 위해 統一政府와 雇傭保險制度간 적절한 費用分擔이 요구된다.

라. 産災保險制度

산재보험제도는 근로자의 재해에 대한 사업주의 補償責任을 社會保險化한 것으로서 보험가입자는 사업주이고 급여대상은 피재근로자와 그 가족이 된다. 부분통합단계에서 북한지역 산재보험제도는 기존의 통합사회보험제도에서 분리하여 독립적으로 운영하고, 제도적용은 가급적 전체 임금근로자를 대상으로 包括的으로 실시하도록 한다.

산재보험의 현금급여는 재해로 인한 신체의 장애정도에 따라 차등 지급된다. 현재 남한은 장애등급을 被災勤勞者의 노동능력 상실정도에 따라 14등급으로, 북한은 3등급으로 구분하고 있다. 장애등급을 세분화하게 될 경우 신체상의 피해정도에 따라 공정한 보상이 이루어질 수 있으므로 남한의 障害等級體系를 북한에 도입하도록 한다. 그리고 종전 북한 제도로부터 급여를 받아 오던 기수급자의 경우에는 당시의 판정에 따라 결정된 급여를 계속 지급하도록 하고, 실업상태에 있는 피재자의 장애급여가 기본생활의 보장에 미달할 경우 장애등급의 구분없이 最低生計水準에 준하는 급여를 지급한다. 통일 과도기 북한지역의 노동시장여건을 고려하여 피재자에 대한 현금급여는 가급적 연금의 형태로 지급하도록 하여 지속적인 소득보장이 이루어 지도록 하여야 할 것이다.

부분통합단계에서 북한지역 산재보험제도의 보험료는 남한의 경우에서 처럼 전적으로 사업주가 부담하도록 하고, 갑작스런 보험료 인상으로 인한 경제적 부담을 경감해 주기 위하여 남한의 관련 제도로

부터 재정지원이 이루어질 수 있도록 한다.

남한 산재보험제도의 보험요율은 재해발생의 위험정도에 따라 67개 업종으로 구분하여 업종별로 차등적용되고 있다. 이로 인해 재해 발생 위험이 높은 광업 등 사양산업과 零細製造業種의 보험요율이 높게 책정되게 되어 제도의 社會連帶的 機能이 제한되어 있다. 따라서 부분통합단계에서 북한지역의 경우 산재보험의 業種分類를 단순화하여 적용하도록 해야 할 것이다. 왜냐하면 통일 이후 남북한 産業 構造調整에 따라 북한지역의 경우 재해발생의 위험이 높은 업종들이 밀집될 것으로 예상되어 사업주의 과도한 보험료 부담의 우려가 있기 때문이다.

3. 全面的 統合段階

통일 이후 일정한 과도기 단계를 지나게 되면 북한지역은 市場經濟體制에 대한 적응력이 어느 정도 강화될 것이며 統一經濟는 안정 단계에 접어들 것으로 예상된다. 전면적 통합단계에서는 북한의 사회구조, 경제구조, 그리고 주민의식이 開放化되고 경쟁적인 사회구조에 대한 적응력이 높아질 것이며 아울러 이전 단계에서 이루어졌던 북한지역을 위한 財政的 지원도 점차 감소할 것이다. 그러므로 통일 직후 남북한 지역에 과도기적으로 분리운영되어 왔던 사회보험제도도 완전통합하여 통일한국 사회보장제도의 중요한 축으로서의 역할을 수행하도록 한다. 이 단계에서 제반 사회보장제도는 지역간 구분없이 모든 韓民族 構成員들에게 공통적으로 적용되고, 제도에 대한 권리와 의무가 동일하게 부여되어야 할 것이다.

가. 公的年金制度

중전 부분통합단계에서는 남북한의 전체 경제활동인구를 국민연금 제도에 가입시킬 것을 목표로 하여 지속적인 조정작업을 시도하는 가운데 한시적으로 남한의 경우 직역별 연금제도를 유지하고 북한의 경우 직역의 구분 없이 모든 就業人口를 일괄적으로 국민연금에 적용하였다. 하지만 전면적 통합단계에서는 기존 남한지역의 연금제도를 국민연금에 통합하여 모든 사업장의 근로자, 농어민, 도시자영자, 공무원, 군인, 사립학교 교직원 등을 총망라한 단일의 국민연금제도를 정착시켜 나가도록 한다.

연금수급개시연령은 성별 또는 지역별 구분 없이 60세로 통일한다. 그리고 55세 이상 60세 미만의 조기퇴직자에 대해서는 현행 국민연금에 있는 早期減額老齡年金의 규정을 적용하도록 한다. 나아가 정년의 연장과 고용의 안정 등 향후 노동시장의 전개상황과 연계하여 연금수급개시연령은 점차적으로 65세로 연장하도록 한다. 이 경우 서구 선진국과 같이 신체장애자나 재취업의 기회가 낮은 노령의 장기실업자에 대해서는 60세 부터 조기노령연금을 지급함으로써 연금수급연령의 상향에 따른 사회적 충격을 흡수할 필요가 있을 것이다. 동시에 노령기 근로자의 雇傭安定을 꾀하기 위한 방편으로서 체계적인 고용정책 (일례로 노령근로자 고용촉진정책, 해고방지규정의 강화, 체계적인 직업교육 프로그램의 개발 등)을 보완적으로 실시할 필요가 있을 것이다.

전면적 통합단계에서는 남북한 공히 基礎年金과 所得比例年金을 실시하여, 기초연금은 한민족 구성원들의 最低生活水準을 보장하고 소득비례연금은 가입자의 중전 생활수준을 보장해 줄 수 있도록 하여 개별제도의 역할을 정립하도록 한다.

나. 醫療保障制度

전면적 통합단계에서는 종전 남북한 의료보장제도의 과도기적 분리 운영과 관련한 제반 규정을 철폐하도록 한다. 첫째, 공무원 및 교직원의 의료보험공단과 같은 전국적 단위의 보험자의 재정은 남북한 구분없이 統合管理하도록 한다. 둘째, 의료보험제도의 관리운영은 남북한 공히 조합방식에 따라 실시하고, 개별 조합의 적용범위를 廣域化하도록 한다. 이에 따라 지역의료보험조합은 市·道 단위로 통합하고, 추가적으로 직역 또는 직능단위의 의료보험조합을 신설하여 전국적인 관리망을 구축하도록 한다. 일례로 농어민을 대상으로 ‘농어업자 의료보험조합’을 설립하는 방안을 검토하도록 한다. 셋째, 의료수요시 本人負擔制의 남북한간 차별규정을 철폐하도록 한다. 넷째, 의료수가체계의 결정과 관련하여 종전 人頭制의 性格의 급여체계를 철폐하여 시장경제의 원리에 적합한 能力別 給與體系를 도입하도록 한다. 다섯째, 북한 의료보장제도의 장점으로 지적되는 의사담당구역제, 생애주기별 건강관리제 그리고 산업장과 거주지에서 각각 관리하는 복수등록제의 기본이념을 전향적으로 수용하도록 한다(정경배 외, 1994).

다. 雇傭保險制度

전면적 통합단계에서 고용보험제도의 적용대상은 남북한 지역 구분없이 동일하게 실시하고, 가급적 전체 임금소득자를 제도에 가입시키도록 한다. 남한지역 고용보험의 사업내용, 급여수준 그리고 지급기간이 북한지역에도 동일하게 적용될 수 있도록 한다. 실업급여는 실업전 해당 근로자의 평균임금의 50%를 획일적으로 지불하는 종전 방식을 지양하고 대신 소득수준에 따른 차등비율제를 도입하여 소득계층간 소득재분배 기능이 강화될 수 있도록 한다. 고용안정과 능력개발사업

은 실업급여의 지급과 연계하여 실업자의 재취업을 촉진할 수 있도록 한다. 아울러 제도의 失業豫防의 기능을 강화하기 위하여 개별 기업에게 경제적 유인(예를 들어 장려금의 지원 등)을 제공함으로써 고용기회가 상대적으로 열등한 여성 및 노령자의 고용기회를 제고하도록 해야 할 것이다. 그 외에 고용보험의 직업훈련 및 직업알선 체계망 구축의 일환으로서 기업체 사내직업훈련을 적극 권장하고 구인, 구직정보의 전산체계를 확립하도록 한다. 종전 부분통합단계에서 실시한 바 있는 남한 이주 실직 북한근로자에 대한 失業給與 制限制度를 철폐하여 남북주민간 社會統合의 증진과 지역간·직역간 移動性이 확충될 수 있도록 한다. 전면적 통합단계에서는 북한경제가 어느 정도 안정될 것이므로 남북한 지역에 동일한 보험요율을 적용하도록 한다.

라. 産災保險制度

전면적 통합단계에서 산재보험제도는 남북한 구분없이 전체 임금근로자를 적용대상에 포함시켜 제도의 사회보장적 기능이 강화될 수 있도록 한다. 전면적 통합단계에서 산재보험의 재원조달은 사용자 전적으로 부담하는 사용자 보험원칙을 유지하되, 현재 남한지역에서 실시하고 있는 67개 업종별 차등보험요율제는 일정정도 단순화하여 남북한 지역 동일하게 적용하도록 한다. 이러한 업종분류의 단순화는 통일 이후 북한지역에 상대적으로 재해발생의 위험이 높은 산업이 밀집하게 될 것이라는 점을 예상해 볼 때 부담의 공정성 차원에서도 필요한 조치일 것으로 판단된다. 나아가 업종분류의 지나친 세분화는 업종구분이 불명확한 사업장의 경우 해당 업종의 판정과 보험요율의 결정시 담당자의 임의성이 개입할 여지가 있으므로 料率體系의 單純化는 보험사업의 공정성 측면에서도 필요한 조치이다.

VI. 要約 및 結論

오늘날 북한은 마치 침몰하고 있는 난파선에 비유되고 있다. 남북한의 통일은 우리민족에게 상당한 충격과 도전적 요인으로 다가오게 될 것이다. 동시에 통일은 한민족의 제도약을 위한 무한한 잠재적 가능성을 제공할 수도 있다. 남북한 통일의 상반된 측면에서 합리적인 정책의 선택이 요구되고 있다.

북한의 체제붕괴와 자본주의 시장경제로의 체제전환 과정에서 북한지역 주민의 경제·사회적 애로와 이에 대한 남한주민의 고통분담이 요구될 것이다. 이러한 의미에서 남북한 사회보험제도의 통합방안 마련에 대한 국민적 관심이 집중되고 있다.

통일 이후 남북한 사회보험제도의 통합은 지난 반세기 동안 상이한 정치·경제·사회 체제의 운영과 극단적 교류단절로 인하여 이질성을 노출할 수 밖에 없었던 한민족 구성원들의 사회통합을 도모하고 동질성을 회복하는 출발점이 될 것이다. 아울러 사회통합은 통일한국의 구성원들의 삶의 질을 향상할 수 있는 기틀을 마련하는 기본축이라는 점에서 남북한 사회보험제도의 통합논의는 그 중요한 의미를 지닌다. 이러한 점에서 본고는 북한체제의 급속한 붕괴에 따른 사회보장정책적 대처방안으로서 연금보험, 의료보험, 고용보험 그리고 산재보험을 중심으로 남북한 제도통합의 기본원칙, 통합절차, 통합시 발생하게 될 문제점 그리고 이에 대한 정책방안 등을 논의 해 보았다.

사회보험제도의 통합을 위한 기본방향으로 여기서는 이질성의 극복과 내적 일체감 형성, 북한지역 사회보장제도의 체제정합적 개편, 남북한 제도간 단계적 통합, 사회정책적 목표와 경제적 효율성간 상

관관계를 고려한 제도통합 그리고 통일비용의 세대간 공평분담을 제시하였다. 이러한 기본방향을 토대로 하여 남북한 사회보험제도의 통합시 제기될 수 있는 주요 정책과제에 대하여 살펴보았다.

한편 이들 보험제도들의 통합방안을 제시하는 데 있어서 북한지역의 시장경제체제로의 적응상의 시간적 전개에 따라 긴급조치단계, 부분 통합단계, 전면적 통합단계로 나누어 제시하였다. 긴급조치단계에서는 갑작스러운 통일로 인하여 북한지역 주민이 최소한의 생계유지에 위협에 받을 가능성이 높으므로 이에 즉각적이고 일시적으로 대응하는 단계이며, 부분 통합단계는 북한지역이 통일 직후 초래된 경제·사회적 혼란으로부터 어느 정도 벗어났을 때 기본적으로 남한제도 위주로 연금, 고용, 산재보험제도의 통합을 꾀하는 단계로서 남북한 제도간 현격한 차이로 인해 마찰이 예상되는 부분에 대해서 한시적으로 경과규정을 두면서 부분적으로 남북한 사회보장제도를 통합하는 단계이다. 끝으로 전면적 통합단계에서는 통일한국의 사회보장체계가 구축되는 단계로서 이 때에는 남북지역 어느 곳에서나 모든 구성원들에게 보험제도의 적용범위, 급여수준, 재원조달이 동일하게 적용되는 단계이다.

우리는 장차 북한체제의 붕괴에 대비한 올바른 통일전략의 일환으로서 사회통합방안을 마련하여야 할 것이다. 그러나 지나치게 감상적이거나 반대로 배타적인 남북한 사회보장제도의 통합방안의 모색은 지양되어야 한다. 끝으로 북한의 문제도 우리의 문제라는 전향적인 사고하에서 통일을 지향하는 넓은 시각에서 그리고 원칙에 입각한 제도 통합방안이 강구되었으면 하는 바램이다.

參 考 文 獻

- 김연철, 『북한의 배급제 위기와 시장개혁 전망』, 삼성경제연구소, 1997.
- 김용구·박성훈, 『통일이후 동독경제의 산업구조화 연구』, 대외경제정책연구원, 1994.
- 류우익, 『대륙과 해양을 잇는 K자형 발전축으로』, 『2000년에 열리는 통일시대』, 대통령자문21세기위원회, 1993.
- 박 진, 『통일을 전후한 노동시장의 제문제와 정책과제』, 제2회 노·사·정 정책토론회 자료, 한국노동연구원, 1993.
- _____, 『통일한국의 소득보장정책과 사회보장제도 통합방안』, 『통일한국의 사회보장정책 방향』, 1994, pp.49~94.
- _____, 『통일에 대비한 사회보장정책의 방향 및 과제』, 국민복지기획단 내부자료, 1995.
- _____, 『남북한 경제통합시의 경제·사회 안정화 대책』, 한국개발연구원, 1996.
- 박 진·이유수, 『남북한 사회보장제도의 비교 및 통합방향』, 한국개발연구원, 1994.
- 선한승, 『동독의 경제·사회통합과 한국의 통일노동정책과제』, 제2회 노·사·정 정책토론회 자료, 한국노동연구원, 1993.
- 이우홍, 『어둠의 공화국』, 통일일보사, 1990.

- 이정우·김형수, 『탈북이주민 사회정착지원 개선방안』, 한국보건사회연구원, 1996.
- 정경배 외, 『남북한 사회보장제도 비교연구』, 한국보건사회연구원, 1992.
- 정경배 외, 『남북한 사회보장 및 보건의료제도 통합방안』, 한국보건사회연구원, 1993.
- 정기원·강혜규·이상은, 『남북한의 인구·보건·사회보장 비교』, 한국보건사회연구원, 1995.
- 조동호, 『경제체제전환기의 노동정책 - 동구의 경험과 한반도에 대한 시사점』, 한국개발연구원, 1996.
- 통계청, 『남북한 경제사회상 비교』, 1995.
- 홍성국, 『북한의 상업유통 체계』, 『계간 북한연구』, 1992년 봄호, 1992, pp.80~103.
- Bäcker G., “Sozialpolitik im vereinigten Deutschland - Probleme und Herausforderungen”, *Aus Politik und Zeitgeschichte; Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, 1991, pp.3~15.
- Bäcker G. und Steffen J., “Reichtum im Westen - Armut im Osten? - Neue Gesellschaftsspaltungen machen soziale Mindestsicherung erforderlich -”, *WSI-Mitteilungen*, 1991, pp.292~307.
- Bäcker G., Kühle H., Müller G. und Seifert H., “Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in den ostdeutschen Ländern”, *WSI-Mitteilungen*, Nov. 1991, pp.707~713.
- Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit, *Bayerische Sozialpolitik*, 1993.

- Bielenski H., Brinkmann C. und Kohler B., *Erwerbsverläufe seit der Wende in Ostdeutschland: Brüche und Kontinuitäten - Ergebnisse des Arbeitsmarkt-Monitors über berufliche Veränderungen 1989 bis 1994* (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, IAB- Werkstattbericht, Hf. 6), Nürnberg, 1995.
- Böhm S. und Pott A., “Verteilungspolitische Aspekte der Rentenüberleitung - Eine Analyse ausgewählter Verteilungswirkungen der Übertragung des bundesdeutschen Rentenrechts auf die neuen Bundesländer”, *Sozialpolitik im Prozeß der deutschen Vereinigung*, Schmähl, W.(ed.), 1992, pp.166~227.
- Bundesanstalt für Arbeit, *Statistik zu den Maßnahmen nach §249h AFG*, Berichtsmonat Dezember, 1995.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, *Übersicht über die Soziale Sicherheit*, 1991.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, *Sozialbericht*, 1993.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, *Übersicht über das Sozialrecht*, 1995.
- Deutsche Bundesbank, *Monatsbericht* Mai 1993.
- Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung, “DDR: Übergang zum neuen Rentensystem schwierig”, *DIW-Wochenbericht*, 1990, pp.167~171.
- Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung, “Abwanderung von Arbeitskräften und Einkommenspolitik in Ostdeutschland”, *DIW- Wochenbericht*, 1992, pp.58~61.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, "Differenzierte Entwicklung bei der Sozialversicherung", *DIW-Wochenbericht*, 1992, pp.453~456.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, "Ost-West-Pendeln gehört zur Normalität des gesamtdeutschen Arbeitsmarktes", *DIW-Wochenbericht*, 1994, pp.861~866.

Dorbitz J. und Gärtner K., "Bericht 1995 über die demographische Lage in Deutschland", *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft*, 1995, pp.339~447.

Frerich J., *Sozialpolitik: Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Auflage, Oldenburg, 1990.

Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaft, *Geschäfts- und Rechnungsergebnisse der gewerblichen Berufsgenossenschaften*, 1995.

Hauser R., Glatzer W., Hradil S., Kleinhenz G., Olk T. und Pankoke, E., *Ungleichheit und Sozialpolitik*, 1996.

Henke K. und Leber W., "Territoriale Erweiterung und wettbewerbliche Neuordnung der gesetzlichen Krankenversicherung," *Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit: Aufbau und Finanzierung der sozialen Sicherheit*, Hansmayer, K.-H.(ed.), Berlin, 1993, pp.11~62.

Holzmann R., "Budgetary Subsidies in Centrally Planned Economies in Transition," *IMF Working Paper*, 1991.

Kinitz H., *Aufbau der Arbeitsverwaltung in den neuen Bundesländern und die Entwicklung des Arbeitsförderungsrechts seit 1989*, Opladen, 1997.

- Krakowski M., "Der Faktor Zeit beim Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft," *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 36. Jahr, 1991, pp.9~19.
- Kromphardt J., "Über eine Währungsunion zur Wirtschaftsunion", *Wirtschaftsdienst*, 1990, pp.128~133.
- Kusch G., Montag R., Specht G. und Wetzker K., *Schlußbilanz-DDR. Fazit einer verfehlten Wirtschafts- und Sozialpolitik*, Berlin, 1991.
- Lampert H., *Lehrbuch der Sozialpolitik*, 1985.
- Lampert H., *Sozialpolitische Aufgaben der Umgestaltung der Wirtschafts- und Sozialordnung der DDR" Aus Politik und Zeitgeschichte; Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, Bd.33, 1990, pp.27~33.
- Lampert H. und Schubert, "Sozialpolitik: In der Deutschen Demokratischen Republik," *HdWW*, Bd.7, 1977, pp.130~152.
- Leienbach V., "Zur Situation der Rentenversicherung in den Reformländern Mittel- und Osteuropa," *Deutsche Renten- versicherung*, Nov. 1993, pp.723~731.
- Leienbach V., Sörensen T. und Sandow B., *Elemente eines Systems der Sozialen Sicherung unter den Bedingungen einer Sozialen Marktwirtschaft - Das Beispiel der BRD*, 1994.
- Manow P., *Gesundheitspolitik im Einigungsprozeß*, Frankfurt/New York, 1994.
- Matthes H., "Die Bewältigung der Folgen des Sozialismus: Herausforderungen für die deutsche Wirtschaftspolitik," *Wirtschaftsdienst*, Dez. 1991, pp.609~613.

von Maydell B., Boecken W., Heine W., Neumann D., Pawelzig J., Schmähl W. und Wank R., *Die Umwandlung der Arbeits- und Sozialordnung*, Opladen, 1996.

Michaelis K., "Die gesetzliche Rentenversicherung in den neuen Bundesländern," *Die Angestelltenversicherung*, 1992, pp.165~179.

OECD, *Labour Force Statistics*, Paris, 1996.

Sachverständigenrat, *Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands, 1990/1991*, 1990.

Sachverständigenrat, *Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1991/1992*, 1991.

Sachverständigenrat, *Materialien zur Deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundesländern-Unterrichtung durch die Bundesregierung*, 1994.

Sachverständigenrat, *Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1995/1996*, 1995.

Schmähl W., "Sozialpolitik und Systemtransformation: Zur Begutachtung und zur Veränderung von Sozialpolitik im Prozeß der deutschen Vereinigung," *Sozialpolitik im Prozeß der deutschen Vereinigung*, Schmähl, W.(ed.), 1992, pp.26~58.

Schmähl, W., Henke, K.-D. und Schellhaaß, H., *Änderung der Beitragsfinanzierung in der Rentenversicherung*, 1984.

Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch*, 1994, 1995.

Statistisches Bundesamt, *Tabellensammlung zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in den neuen Bundesländern*, 1995.

- Vogler-Ludwig, K., “Verdeckte Arbeitslosigkeit in der DDR,”
Ifo-Schnelldienst, 24/90, pp.3 ~ 10.
- Voigt, D. et. al., “Die innerdeutsche Wanderung und der Vereinigungsprozeß,”
Deutschland-Archiv, Mai, 1990, pp.732 ~ 746.
- Wagner, A., “Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und
Strukturentwicklung (ABS) im Transformationsprozeß Ostdeutschlands,”
WIS-Mitteilungen, 1994, pp.73 ~ 84.
- Wolfinger, C. und Brinkmann, Chr., “Arbeitsmarktpolitik zur Unter-
stützung des Transformationsprozesses in Ostdeutschland,” *Mitteilungen
aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 1996, pp.331 ~ 348.