



통일 한국의 사회보장제도를 어떻게 준비해야 하나

노용환 | 서울여자대학교 경제학과 교수

통일은 남한과 북한의 모든 주민이 “인간으로서의 존엄과 가치를 통해 행복을 추구할 권리를 가진다”는 헌법 제10조의 가치를 따르는 것을 의미한다. 그러나 남한과 북한은 해방 이후 두 세대 이상 이질적인 체제를 유지해 왔고, 그동안 크고 작은 대치 국면과 갈등이 끊이지 않았다. 물리적 통일뿐만 아니라 마음으로 받아들이는 통일이 되려면 화합과 치유의 시간이 상당 기간 필요하며, 이 과정에서 핵심적인 역할을 해야 하는 것이 사회보장제도이다. 통일 한국의 모든 국민은 「사회보장기본법」 기본 이념(제2조)에 따라 “인간다운 생활을 할 수 있도록 최저생활을 보장받아야 하고, 개개인이 생활 수준을 향상시킬 수 있도록 제도와 여건이 조성되어야 하며, 그 시행에서 형평과 효율의 조화를 도모함으로써 복지사

회를 실현”해야 한다. 또한 통일 한국 정부는 「국민기초생활보장법」에 따라 생활이 어려운 북한 지역 주민들에게 필요한 급여를 실시하고, 이들의 생활보장은 물론 자활을 도와야 할 것이다. 그리고 남북한의 사회보장제도 통합 비용은 「사회보장기본법」 제27조에 따라 국가, 지방자치단체, 민간이 합리적으로 조정하여 부담해야 한다.

물론 이러한 당위성만으로는 남북한의 사회보장제도 통합 방안을 마련하는 데 충분한 근거를 제공하지 못한다. 이는 통합에 있어 통합된 사회보장제도의 유지를 위한 기여자는 누구여야 하는지, 현행 북한 제도를 어느 정도 승계해야 하는지, 북한 사회보장체계의 기득권자들을 인정해 줄 것인지, 북한의 사회복지 전달체계 인프라를 남한 기준에 부합하도록 하는 데 소요되는 시간

과 비용은 어느 정도인지, 새로운 제도 도입에 따르는 운영자 교육은 어떻게 해야 하는지 등의 현안이 떠오르기 때문이다. 이러한 점에서 이번 호 『보건복지포럼』에서 ‘한반도 통일과 사회보장 분야의 과제’를 이달의 초점 주제로 다루는 것은 의미가 매우 크다고 생각하며, 통일 독일과 체제전환국가로부터 교훈으로 삼아야 할 내용을 중심으로 통일 사회보장 연구를 위한 정책과제를 도출해 보고자 한다.

북한 지역의 체제전환이 초래하게 될 사회보장 수요 부담에 대비해야

통일 논의에서 우리는 체제전환이라는 의미를 중요한 전제 조건으로 이해할 필요가 있다. 현실적으로 남북한 간 통일은 시장경제체제로의 통합을 의미하며, 북한 지역의 체제전환은 경제적 측면에서 기존 국영기업 생산시스템의 붕괴가 수반하는 ‘공급 충격’과 이로 인한 실업 및 소득 감소라는 ‘수요 충격’을 동시에 유발하게 될 것이기 때문이다. 이는 통일 직후 동독 지역은 물론 구소련 붕괴 이후 다른 체제전환국가들이 공통적으로 경험한 체제전환적 경기 침체 과정이기도 하다.

통일 독일이 동독 지역에 대해 마르크의 1:1 등가 교환(사실상 구동독 화폐인 오스트마르크의 실질환율 평가절상)을 결정한 것도, 생산성을 초과하는 임금을 무리하게 지급한 것도, 실업수

당 조기 지급을 결정한 것도, 동독 지역의 연금제도를 기득권을 최대한 인정하면서까지 급진적으로 서독 지역 기준으로 통합한 것도 알고 보면 공급과 수요, 양 측면에서의 체제전환적 충격을 수습하기 위한 소득보장 조치였다. 여기서 중요한 것은 이러한 방식의 소득보장이 시장 스스로의 결정에 의해 이루어진 것이 아니라는 점이다. 단기 소득보장은 체제전환 국면에서 다급해진 정부 주도로 정치적인 의사 결정에 의해 이루어질 수밖에 없었으며, 그 부담은 모두 시장이 떠안아야 했다.

한편 남북한이 통일 독일의 사회보장제도 통합으로부터 교훈을 얻자면 각국 사회보장제도의 역사적 뿌리에서 비롯된 차이와 사회주의체제적 특성이 초래한 구동독과 북한의 공통점을 함께 고찰할 필요가 있다. 독일은 나치 정부가 권력을 장악한 1933년 이전까지 비스마르크 방식의 국가사회보험제도 틀을 발전시켜 왔었다. 독일의 사회보장제도는 사회적 목적도 있었지만 노동자들의 집단행동 통제를 통해 영국, 프랑스에 뒤져 있던 산업자본 형성에 주력하면서 이러한 억압을 해소하기 위한 보완 조치로서의 역할도 가지고 있었다. 이와 함께 사회적 연대, 지방분권화 등이 한국과는 다른 독일식 사회보장제도의 특성이라고 할 수 있다.

1945년 제2차 세계대전 종전 이후 서독은 나치 정부 이전 수준으로 사회보장제도를 복원하였고, 급여 수준의 상향 조정 등을 통해 복지 수

준을 발전시켜 왔다. 반면에 동독은 종전 이후 사회주의 노선에 따라 중앙집권화된 제도를 운영했으며 사회정책이 경제정책에 종속되었다. 사회주의체제에서 노동은 권리이자 의무로서 공식적인 실업의 존재가 부인되었으며, 의료서비스도 국가보장제였다. 따라서 사회보험으로서의 의미 있는 제도는 연금에 국한되었고, 이를 유지하기 위한 재원도 사회보장제와 정부 일반 재정으로 충당되는 구조라고 할 수 있는데, 이는 현재의 북한 사회보장체제와 구조적으로는 유사한 부분이다.

사회주의체제는 자본주의체제와 달리 금융 부문이 발달할 수 없는 구조이기 때문에 금융정책이란 사실상 부재하다. 국가 경제정책의 핵심은 재정정책일 수밖에 없으며, 결국 모든 복지 문제는 중앙정부든 지방정부든 사회보장 예산을 마련해서 해결할 수밖에 없는 구조이다. 또한 국민소득 분배 구조의 차이도 유엔의 국민계정 체계에 따르면 본원적 분배(일차 분배)와 재분배(이차 분배)로 나뉘는데, 자본주의 시장경제체제에서의 일차 분배는 시장 기능에 의한 효율성 분배를 의미하고 이차 분배만이 형평성 문제를 해결하기 위한 국가에 의한 보조적 분배를 의미하나, 사회주의체제에서는 일차 분배, 이차 분배 모두에 국가가 간여한다.

사회주의체제에서 일차 분배를 통해서도 최소한의 분배밖에 받지 못하기 때문에 소위 사회보장에 해당하는 이차 분배는 당연히 수반되어

야 하는 것이지, 북한이 체제 선전을 위해 무상의료, 무상교육, 무상주택이 보장된다고 내세운다고 해서 이를 곧이 자본주의체제에 비해 복지제도가 좋다는 의미로 받아들여서는 안 된다. 오히려 이는 사회주의체제가 시장경제체제로 전환되면 시장 기능으로 흡수되지 못하는 무상 지원 부문을 사회보장에 의해 해결해야 함을 의미한다. 즉, 통일 직후에는 북한 지역의 체제전환과 함께 기존 배급체제가 붕괴되고, 생산과 소비에서 중앙정부의 보조금이 삭감·폐지되며, 실업자 증가 등으로 국민기초생활보호에 대한 수요가 급증할 수밖에 없을 것이다. 특히 남북한 통일 초기의 재정 부담은 북한 지역에 대한 사회복지·보건의료 공급 중심의 사회안전망 구축에 집중될 것으로 예상된다.

연금제도 중심의 사회보험제도가 자본주의 시장경제체제로 전환되면서는 사회보험체계 내에서의 노동정책, 고용정책, 의료제도 구축을 필요로 한다. 물론 연금은 체제전환 이전에도 그리고 이후에도 정부가 살피야 한다. 노동 가치를 강조하는 사회주의체제는 실업 없이 노동의 권리만을 명분으로 내세우다 보니 기업 운영은 비효율적이다. 체제전환과 더불어 실업이 불가피하고, 이는 통일 정부에 부담일 수밖에 없다. 따라서 통일 정부는 적어도 재정정책의 틀 안에서 북한 지역 주민의 노후 소득과 실업 문제 해결을 부담하지 않을 수 없게 될 전망이다.

사회주의체제의 연금제도와 사회보장제도를

이해하기 위해서는 세입, 세출 구조를 분석할 필요가 있다. 사회주의는 생산수단의 국유화를 통해 국영기업 기여금이나 부담금 등의 형태로 소득 발생 과정에 국가가 직접 개입하므로 세금이 없는 사회라기보다는 소득세와 법인세, 간접세를 부과할 필요성을 없애 버린 체제이다. 세출에서도 기업에 대한 직접보조, 가격보조, 이전지출(정부 소비, 가계 이전) 등이 국가가 책임져야 할 부분이다. 이러한 세입-세출 구조 역시 체제전환을 통해 고스란히 통일 한국 정부의 부담으로 다가오게 된다.

남북한 사회보장제도 통합의 세 가지 난제를 어떻게 해결할까

사회보장제도 통합의 ‘삼각 난제(trilemma)’는 제도, 인구(사회보장 수혜자, 남하 이주 북한주민), 재정이다. 이 세 요소가 각각 하나의 문제를 해결하려 할 때 서로 제약 요인으로 얽혀 있다는 얘기이다. 먼저 현행 북한의 연금 중심 사회보장제도가 자본주의체제로 전환되면서 남한 사회가 가지고 있는 공공부조, 사회복지, 5대 사회보장제도의 틀을 갖추고 질병, 폐질, 사망, 노령, 실업 등에 대한 사회적 부양성 토대를 구축해야 한다. 그러나 북한은 전체주의 사회에서 국가 주도 사회보장체제를 유지해 왔기 때문에 남한과 비교해 개인의 사회보장기여금이 큰 의미를 갖지 못한다. 그리고 실제로 연금 수혜자들이 평균적

인 생활 수준을 영위하기 어려웠다는 것도 탈북 이주민의 증언과 북한 연구학자들을 통해 잘 알려진 사실이다.

그렇다면 가계와 기업으로 대변되는 시장이 어느 정도까지 이러한 부담을 감내할 수 있을 것인가? 이는 사회보장제도 통합의 난제인 제도 설계 및 수혜자와 관련이 있다. 제도 설계와 적용에 있어 북한의 사회보장 전달체제를 남한 수준으로 구축하는 데 드는 시간과 비용은 인구구조의 특성, 경제력 수준과 같은 단기적으로 선택 불가능한 외생적 조건에 의해 결정되기도 하지만 사유화 방향, 재산권 인정 속도, 거래의 자유 정도, 예상 수혜자와 수혜 수준 등 자원 제약과 관련한 정책적 의지에 따라 얼마든지 달라질 수 있는 문제이다.

한편 제도의 확장은 수혜자의 확대를 의미하나 이는 사회보장제도를 유지하는 데 소요되는 재원에 의해 제약될 수밖에 없다. 자원 제약 조건 없는 비용(지출) 위주 정책은 우리의 시나리오 대책의 실현 가능성을 떨어뜨릴 수밖에 없다. 연하청, 노용환(2015)에 의하면 통일 직후 충격요법(shock therapy)에 의해 일시적이고 전면적인 제도 통합을 시행했던 독일의 통일 초기(1991~1992년 기간 중) 구서독에서 구동독으로의 이전지출은 최대 독일연방 예산의 4분의 1 수준에 이르는 것으로 추정되었으며, 이 비용의 절반가량이 사회보장지출이다. 따라서 남북한의 사회보장 관련 법령 및 실태에 대해 운영 방식,

공급 주체, 이용자 접근성, 대상 등 범주별로 연계하여 비교 분석함으로써 궁극적으로 실현 가능한 통합을 염두에 두어야 한다. 통합의 기본 방향과 구체적인 방안은 이를 달성하기 위한 제약 조건인 사회보장 통합 방안 시나리오, 그리고 이를 뒷받침할 재정 및 자원 제약과의 연계성을 분명히 하여 암묵적인 국민적 합의를 도출해 나가는 과정이 필수적이다.

독일은 통일 초기 급진적인 경제·사회제도 통합 이후 동독 지역에 대해 한계생산성을 초과하는 실질임금의 지급 결정과 이것이 초래한 투자 위축으로 막중한 재정적 부담을 떠안았고 저성장, 저투자, 고실업 등으로 요약되는 ‘유럽의 병자(sick man of Europe)’로 취급받았다. 그러나 독일 사례를 들어 북한 지역의 체제전환적 경기 침체에 대한 우려 때문에 통일 초기 남한 지역의 경제성장도 정체되거나 침체될 것이라고 지레 겁먹을 필요는 없으며, 이러한 비관론이 통일을 주저하게 하는 이유가 되어서도 안 된다. 오늘날 독일은 국내총생산(GDP)이 유럽연합 국가 총 GDP의 5분의 1을 차지하고 가장 많은 인구를 가진 자타 공인의 ‘경제적 강국(engine of Europe)’으로 거듭났다. 우리는 독일의 통일 초기 대처 방안과 이후 28년간의 역사적 발전 과정을 교훈 삼아 남북한 통일 이후 노동시장 예측, 임금 격차 요인 분석, 생활 격차에서 비롯되는 복지 수요 조사, 노동 숙련도·교육 수준·인구구성 등 개인의 자질과 특성 파악, 남북한 간 인구이동

결정 요인 분석 등의 구체적인 준비를 통해 통일을 맞이해야 하는 것이다.

어쨌든 통일 직후에는 북한 지역의 체제전환과 함께 수요 충격이라는 시급한 문제의 해결이 불가피할 것이다. 특히 통일 초기에는 북한의 경제발전과 일자리 문제 해결을 위한 정책이 미비한 상태에서 사회복지 수요가 집중될 것이다. 큰 틀에서 보자면 통일 초기 위기관리를 위한 사회복지 지원 수준은 「국민기초생활보장법」 테두리 안에서 결정되어야 하겠지만, 결국은 자원 제약 조건을 감안한 선택의 문제이다. 이를 결정하기 위해 적어도 사회보장 수혜자 규모와 수혜 수준에 대한 남한 사회의 인내 수준이 어느 정도 인지 확인할 필요가 있다.

장기적으로는 기업과 산업 재건을 통한 공급 충격 해소를 통해 수요 충격과 실업 문제 개선을 정부 지원에만 의존하는 것이 아니라 국영기업 구조 조정 및 산업 개혁과 연계하여 시장 스스로 치유할 수 있도록 힘을 기울여야 한다. 물론 이를 위해서는 북한 지역의 사유화 방식이 선결되어야 한다. 통일로 인해 초기에는 예산 지출이나 비용 증가 요인이 많이 발생할 것이 분명하지만, GDP의 원천이 되는 국내 생산 부문 활동이 갑자기 침체될 것이라고 판단할 근거도 명확하지는 않다. 베트남과 중국의 개혁·개방 사례를 본다면 오히려 통일이 북한 지역과 남한 지역 경제의 공생을 가능하게 하는 기폭제로 작용할 것이라는 낙관론도 존재하기 때문이다.

통일 후 동독 지역 주민들은 1:1 화폐교환과 기득권 인정으로 오히려 통일 이전보다 노후 소득보장이 강화되었으나 노동소득의 차이는 지금 까지도 해소되지 않고 있다. 동·서독의 통합과 마찬가지로 남북한의 통합도 제도적 변화로 가능한 것이지만 통합은 단기에는 소득보장에 의해, 중장기적으로는 산업정책에 의해 완성되어야 한다. 산업구조 개선 없이 인구이동을 막을 수 없고, 사회보장 기여도도 낮아 사회보험제도의 안정적인 운영과 유지가 어렵기 때문이다. 특히 통일 초기에는 소득보장을 위한 고용서비스, 복지정책이 강조되어야 하겠지만 경제발전에 따라 대북한 투자 수요 조사를 통해 고용과 연계한 지원 대책을 준비할 필요가 있다.

남북한의 사회보장제도 통합에는 양 지역 간 제도적 불일치를 해소하고 관리·운영 주체와 복지 전달체계를 표준화하는 절차가 필요하다. 급여 수준이 낮은 현행 북한의 사회보장시스템을 남한 수준으로 끌어올리는 데 필요한 재원 조달 방안이 마련되어야 하며, 남북한 간 급여 종류를 일치시킬 수 있는 방안도 준비되어야 한다. 인구구조 파악을 통한 사회보장 적용 대상의 구체화, 사회보장 수급 연령과 급여 조건 및 기여금 명시화 등 남북한 간 제도 통합과 관련한 이질적 요인을 극복하기 위한 적극적인 노력이 필요하다.

한편 통일 한국의 사회보장제도 통합은 남한 지역 노동시장의 안정과 튼튼한 복지제도 기반 위에서 실현 가능하다는 점을 명심해야 한다.

2014년 현재 남한의 사회복지지출 규모는 156조 2460억 원으로 GDP 대비 10.5% 수준이며, 경제협력개발기구(OECD) 회원국 평균(22%)의 절반 수준에 머물러 있다. 2016년 현재 저임금로자 비율(전체 임금근로자 중에서 월 임금 중위값의 3분의 2 미만을 받는 임금근로자 비율)이 23.5%에 이르고 남자(15.3%)보다 여자(37.2%)의 비율이 높게 나타나, 높은 비정규직 비율(2016년 현재 32.8%)과 함께 노동시장의 불평등과 근로빈곤이 해소되지 못하고 있음을 보여 준다. 남한 지역 내부의 실업과 복지 문제를 해결하지 못한 상태에서 북한 지역의 고용과 복지 문제 해결을 위해 재정을 지원하겠다는 것은 논리적으로나 정치적으로 지지받기 어려운 정책이 될 것이다.

남북한 사회보장제도 통합을 위한 사회적 연대 추진해야

‘통일’은 우리 경제의 잠재성장률 제고를 위해 매력적인 키워드임이 분명하다. 통일이 가져다주는 노동력과 내수시장의 확대는 통일 한국 경제가 한반도 주변 4강인 미국·중국·러시아·일본과 대등한 반열에서 지속 가능한 성장을 하는 것을 담보해 줄 희망의 씨앗을 잉태하고 있기 때문이다. 그러나 남북한의 통일은 학계와 국민, 정부가 우려하듯이 예측하기 어려운 비용 요인을 내포하며, 그 과정에서 정치적·사회적 갈등이 불가피할 것

이다. 갈등을 극복하고 하나가 되는 데 사회보장 통합 방안 마련이 매우 중요한 역할을 해야 한다.

통일에 대비하여 남북한 간 점진적인 사회보장 격차 해소를 위한 통합 준비 연구가 필요함은 주지의 사실이다. 통일 과정이 곧 남한 「사회보장기본법」에 따른 북한 지역에 대한 사회보장 제도의 착근이라는 점을 명심해야 한다. 또한 노동시장정책을 포함한 복지정책의 목표는 과도한 남하 이주 유인을 줄이는 데도 있다. 이러한 관점에서 통일 방식의 차이는 있겠지만 독일이라는 교과서를 통해 통일 이후 동독 지역에서 수용한 제도와 폐기한 제도, 그리고 구동독 관점에서 새로 도입한 제도를 면밀하게 살펴볼 필요가 있다.

통일비용은 북한 지역에 대한 투자와 같은 정부 및 민간에 의한 이전지출을 제외할 경우 정부 재정에 의한 민간 부문으로의 이전지출에서 가장 큰 부분을 차지하는 부담으로 다가올 전망이다. 독일은 통일 이후에 통일연대세(tax) 부과, 채권 차입·연방정부보조금·기타 기금 전용 등으로 구성된 통일기금 조성, 그리고 세수 분배를 위해 연방특별교부금을 주정부 간 수평 재정 조정에 활용하기 위한 사회연대협약을 추진하였다. 우리가 독일과 같은 부담의 길을 가지 않기 위해서는 통일 이전인 지금부터 남북협력기금 확대 방안, 남북한 사회보장 통합 추진을 위한 사회적 연대 추진 방안에 대한 연구가 시급하다.

그뿐만 아니라 통일과 함께 남북한의 경제·사회적 격차와 문화적 이질성을 극복하는 데 있어

연금제도를 중심으로 한 사회보장 통합이 하나 된 사회로 나가는 데 치유제 역할을 할 것이라는 믿음을 가져야 한다. 사회보장제도의 통합 준비 과정은 북한 지역 체제전환 초기의 남북한 경제력 격차는 물론 북한 지역에 자본주의 시장경제 방식의 경제성장에 따른 불평등이 확산되는 것에 대비한다는 측면에서도 중요한 과제이다.

통일 초기 단기간의 체제전환적 수요 충격을 치유하는 단계에서는 정부 주도의 소득보장 중심의 사회보장체계를 확립하는 것이 중요하지만, 중장기적으로는 경제 재건을 통해 건강한 공급체계를 확립함으로써 지속 가능한 사회보장제도를 만들어 나가야 한다. 복지정책이 경제정책과 분리되어서는 안 되며 보조를 맞추며 나가는 것이 중요하다. 통일에 대비한 사회보장 연구자들은 국민의 이해를 구하지 못하는 일방적인 통일정책 추진은 성공하기 힘들다는 점을 명심하여 정책적으로 실천 가능한 연구 방안을 신중하게 고민해야 한다. ㉮

참고문헌

- 국민기초생활보장법, 법률 제15185호 (2017).
 사회보장기본법, 법률 제14893호 (2017).
 연하청, 노용환. (2015). 통일독일 사회보장제도 통합의 교훈과 시사점: 한반도 사회보장제도 통합의 정책과제 (정책연구시리즈 2015-03). 한국개발연구원.