

남북한 사회보장 통합 시나리오: 과도기 이중체제와 통합기 단일체제



South-North Korean Social Security Integration Scenario:
A Dual System for a Transitional Period and
a Single Integrated System Thereafter

이철수 | 신한대학교 교수

본고에서는 통일 이후 남북한 사회보장 통합이라는 주제를 놓고, ‘과도기 이중체제’와 ‘통합기 단일체제’라는 남북한 사회보장 통합 방안에 대해 논하였다. 이에 따라 각 체제의 조건과 환경, 사회보장 기준을 변수로 설정하여 접근하였다. 그 결과, 다음과 같이 정책적 제언을 하고자 한다. 첫째, 정부는 이 분야에 대한 정책적 지원을 통해 연구 지속성을 유지해야 한다. 둘째, 정부는 무엇보다 이 분야의 전문 연구인력과 실천인력을 양성해야 한다. 셋째, 정부는 경제, 노동, 재정, 산업, 교육 등 관련 연구기관과의 연계 연구를 통해 통일 이후 정책적 대안을 준비해야 한다. 넷째, 남북한은 통일 이전에 사회보장 교류 및 보건복지 관련 기본협정을 체결해 통일 이후 안정적인 통합 환경을 조성해야 한다.

1. 들어가며

독일은 통일 초기부터 통일비용 대부분을 서독에 비해 상대적으로 낙후되었던 동독 주민의 사회복지 부문, 특히 연금과 고용 부문에 장기간 집중적으로 지원하였다. 이는 동·서독 주민 간 삶의 질 격차를 최대한 줄이고 동독 주민의 통일에 대한 ‘기대감’을 충족시켜야만 하는 통일 독일

정부의 정치적 동기에 기인한 것이다. 즉, 서독 정부가 통일을 두고 정치와 경제를 분리하지 않고 이를 합한 인식에서 비롯한 동·서독 통합 정책의 결과였다. 이에 따라 서독 정부는 막대한 비용이 소요됨에도 불구하고 동독 주민의 생계를 최대한 지원·보장하고자 노력했고, 그 결과 통일비용의 증가가 야기되었다. 이러한 통일비용에 대한 부담을 부정적으로 인식한 서독 주민들

은 통일 독일의 불편함을 통일 초기에 표현하기도 하였다. 이는 동·서독 모두 구체적인 통일 플랜이 준비되지 않은 상태에서 갑작스럽게 통일이 진행된 데다, 사실상 서독에 의한 흡수통일이어서 서독의 제도를 동독에 거의 그대로 이식할 수밖에 없었고, 그에 따라 동독의 복지제도는 거의 도외시되었으나 동·서독의 경제적 격차로 인해 일방적 체제 이식에 대한 문제의식과 비판이 제기되지 않았기 때문이다. 즉, 복지 부문에 관한 동·서독의 삶의 질 균형을 맞추는 것 이외에 이것이 야기하는 전후의 파급 현상을 고려하지 않은 것이다. 결과적으로 통일 독일의 사회복지 통합은 절반의 성공을 거두었다고 평가할 수 있다. 이런 이유로 통일 독일의 사회복지 통합은 남북한에 하나의 사례가 될 수 있을지는 몰라도 계승해야 할 롤 모델은 아닌 것이다.¹⁾ 그렇지만 통일 한국은 동·서독이 범한 오류와 부분적 실패를 결코 간과해서는 안 된다(이철수, 2014, p. 45). 왜냐하면 통일 독일의 실패 원인을 찾아 이를 남한이 통일 이전에 상쇄시킨다면 이것이 바로 성공적인 통일 한국의 조건이 되기 때문이다. 다시 말해, 실패의 원인을 찾아 사전에 대비, 제거함으로써 안정적인 성공의 기틀을 마련해야 한다(이철수, 2015a, p. 54).

한편으로, 남북한 사회복지 통합은 반드시 신

속히 시도해야 할 의무적인 문제인가, 이 경우 통합 효과는 있는가, 이를 차치하더라도 현시점에서 통일이 된다면 남북한 사회보장이 통합될 가능성은 있는가, 통합 가능성이 있다면 어느 정도 수준이고 가능한 분야는 무엇인가, 만약 불가능하다면 무엇이 문제이고 어떻게 해결해야 하는가, 또한 현실적으로 전략적 선택을 통해 통합 속도를 조절할 필요는 없는가 등의 다양한 문제가 제기된다.²⁾

구체적으로 남북한 사회복지 통합 분야를 열거하면, 첫째, 추상적 차원의 복지이념 통합, 제도적 차원의 각종 사회복지제도 통합, 현실적 차원의 복지 수준 통합의 1차적 범주가 있다. 둘째, 각종 사회복지제도의 법령, 적용 대상, 급여 종류와 조건, 급여 수준, 재정 부담, 전달체계, 관리·운영 통합의 2차적 범주가 있다. 셋째, 이를 가능하게 하는 기술적이고 실천적인 차원-적용 가능한 현실적인 문제-의 3차적 범주가 있다. 넷째, 이러한 것들을 견인하는 매개적이고 환경적인 요인으로 남북한의 평화적인 복지 통합 전후의 협상과 절차, 남북한의 경제력, 재원 조달 방안 등의 4차적 범주의 스펙트럼이 있다(이철수, 2015, pp. 23-24).

이러한 점에서 본고의 논의의 초점은 통일 이후 남북한 사회보장 통합에 대한 가상 시나리오

1) 독일 통일의 경우 통일 초기 통합 과정에서 크게 4가지의 쟁점이 있었다. ① 동·서독의 조기 화폐 통합 ② 서독의 행정과 복지제도의 동독 조기 이식 ③ 사유화와 소유권 조정의 미흡 ④ 동독 재건 비용에 대한 과소평가이다. 또한 통합 진행 이후 동독의 낮은 경제자립도, 동독 인구의 서독 유입 및 고령화와 저출산, 동·서독 주민의 심리적 갈등, 동독에 대한 정보 부족 등이 가중되었다(평화문제연구소, 2010에서 요약).

2) 이는 비단 남북한 사회복지 통합 사례에 국한되어 제기되는 문제만은 아니다. 이는 통일 이후 남북한 체제 통합 자체의 문제이다. 즉, 통일 이후 남북한 통합은 모든 분야에서 분단 이후 장기간 공존해 온 이질적인 양 체제의 차이로 인해 그 자체가 매우 지난한 일이다.

별 주요 변수이며, 본고의 목적은 남북한 사회보장 통합 시나리오에서 과도기 이중체제와 통합기 단일체제를 놓고 시나리오별로 예상되는 통합 변수를 제시하는 것이다. 이에 따른 본고의 서술 순서는 다음과 같다. 먼저, 현재를 기준으로 남북한 사회보장 통합 단계를 제시한다. 다음으로, 남북한 사회보장 통합 시나리오 중 과도기 이중체제와 통합기 단일체제 기간 동안의 주요 쟁점과 전략을 고찰한다.³⁾ 마지막으로, 이를 토대로 남북한 사회보장 통합에 대한 정책적 제언에 이르고자 한다. 본고는 남북한 사회보장제도 통합, 나아가 통일 한국의 사회보장 통합 모형과 체제에 대한 초기 단계의 논의로서 남북한 사회보장 통합 연구를 지속시키는 데 의의를 둔다.

2. 남북한 사회보장제도⁴⁾

남북한에 현존하는 사회복지제도는 사회복지를 보는 범위와 구조에 따라 달라질 수 있다. 남북한 사회복지제도 중 기능을 중심으로 하면 상호 동질적으로 존재하는 제도, 상호 부재한 제도, 부분적(지역적·대상적)으로 일부 존재하는 제도 등으로 구분된다.

먼저, 기능적으로 상호 동질적인 제도로는 공적연금, 산재보험, 사회보훈이 남북한 모두에 있다. 대표적인 보건의료제도로 남한에는 건강보험(의료급여), 북한에는 무상 치료제 등이 있다.

다음으로, 상호 부재한 제도로는 남한의 공공부조(국민기초생활보장제도, 기초연금, 의료급여 등), 노인장기요양보험제도, 사회복지서비스(북한에 일부 존재), 근로장려세제와 북한의 배급제(남한 일부 식량급여 수급) 등이 있다. 마지막으로, 부분적(경제특구지역·외국기업)으로 일부 존재하는 제도로 고용보험과 시설보호 등이 있다.

구체적으로 남북한 사회복지제도와 제도별 구성을 중심으로 요약하면 다음과 같다.

첫째, 사회보험의 경우 남한은 5대 사회보험을 갖춘 반면 북한에는 크게 공적연금과 산재보험, 일부 경제특구지역과 외국기업 사업장에서 제한적으로 적용되는 실업급여 성격의 보조금, 무상 치료제로 대표되는 보건의료제도가 있다. 남북한 사회보험제도는 상호 동질적인 제도와 이질적인 제도, 제도적 취지는 같지만 다른 형태로 존재하는 제도, 한쪽에는 있지만 다른 한쪽에는 없는 제도 등으로 구분된다. 이러한 거시적 수준의 제도적 공통점과 차이점, 특정 제도 간 미시적 수준의 부분적인 공통점과 차이점은 향후 남북한 사회복지제도 통합의 걸림돌로 작용할 것이다.

둘째, 공공부조의 경우 남한에는 다양한 형태의 제도와 프로그램이 있는 반면, 북한에는 사실상 이 같은 제도가 없다. 북한 공공부조의 제도적 부재 원인은 무엇보다 의식주 배급제에 있다고 판단된다. 즉, 북한은 의식주 배급제로 인해 공

3) 남북한 사회보장 통합의 '과도기 이중체제'와 '통합기 단일체제' 방식은 남북한 사회보장 통합의 매뉴얼 중 하나이지 유일한 정책적 대안은 아니다. 즉, 통일 이후 남북한의 통합 환경과 상황에 따라 얼마든지 달라질 수 있다.

4) 이철수(2015a)에서 요약, 발췌.

공부조 대상자가 적어도 제도적으로는 존재하지 않고, 이로 인해 남한과 같은 저소득층의 자활을 위한 제도가 필요치 않다고 보고 있다. 아울러 북한 입장에서 이러한 제도는 빈곤을 스스로 인정하게 됨에 따라 사회주의 체제 우월성에 반하는 것이기도 하다. 따라서 북한에는 과거에도 그러했듯이 향후에도 빈민 구호와 같은 공부부조 제도는 공식적으로 존재하지 않을 것으로 판단된다. 이것이 남북한 사회복지제도 통합의 걸림돌로 작용하지는 않겠지만 남한의 입장에서는 다소 부담되는 부분이다.

셋째, 사회보훈의 경우 남북한 모두에 있는 제도이나 북한에서는 사회보훈이 개인의 모든 복지급여에 통합 계상되어 남한과 다른 형태로 존재한다. 이는 사회주의 국가의 고유한 특성이기도 하다. 그러나 이것이 남북한 사회복지제도 통합의 갈등 요소가 될 가능성이 있다. 즉, 남북한 사회복지제도 통합의 기준선을 제시하는 데 장애 요소로 작용할 것이다.

넷째, 사회복지서비스의 경우 남한은 요보호 대상에 따른 다양한 제도가 전문화되어 있는 반면, 북한은 남한과 같이 요보호 대상에 대한 보호를 제도적으로 보장하고는 있지만 시설보호서비스 중심이다. 즉, 북한은 남한에 비해 양적·질적으로 온전한 서비스체제나 지역사회복지 네트워크가 상대적으로 부족하다. 이것이 남북한 사회복지제도 통합의 갈등 요소로 크게 작용하지는

않겠지만, 북한 지역의 서비스를 구비하는 데는 상당한 시간과 인력, 자원과 조직이 필요하다.

3. 남북한 사회보장 통합

가. 구호-안정-이행-통합 순으로

남북한 사회보장 통합은 남북한 양자의 상황을 고려하여 점진적으로 '과도기적 제도 통합(사실상의 이원화된 복지) 체제', '과도기적 급여 통합(사실상의 차등 급여)', '총체적으로 일원화된 완전한 단일 제도'의 방향으로 진행해야 한다. 이는 남한의 입장에서 북한에 적용할 경우, 크게 보면 통일 이전 지원과 교류를 시작으로 통일 이후 구호-안정-이행-통합 순으로 진행되는 것을 의미한다.⁵⁾

여기에서 '구호 단계'는 남북한이 통일에 대한 본격적인 논의가 시작되고 가시적인 통일 발효 단계에 접어드는 시점으로, 통일 직전부터 통일 초기까지의 단계(통일 이후 1~2년)를 의미한다. '안정 단계'는 통일 초기 북한의 긴급구호 대상에 대한 지원이 원만하게 이루어져 이들이 생활 안정 단계로 진입하고 북한 지역의 경제와 사회가 체제 이행 단계로 도약하기 위한 준비 단계로서, 북한 주민의 고용과 소득이 일정 부분 안정적으로 관리, 보장되는 시점을 의미한다. '이행 단계'는 북한의 체제 전환 진입과 동시에 사회보장에 관한 남북한의 통합을 위한 본격적인 논의와

5) 반면 남북한 보건 의료 통합은 북한 보건 의료 체제의 복구-구호-안정-이행-통합 순으로, 경제 통합은 발전-이행-통합 순으로 간략히 요약된다. 즉, 남북한은 정치, 경제, 사회문화 등 통합 분야에 따라 속도와 과정에서 다소간의 차이가 있고, 이는 남북한의 당면한 현실을 반영한 것이다.

합의가 이뤄지는 단계를 의미한다. '통합 단계'는 남북한 사회보장제도 통합의 진입과 이를 종료한 완료 단계로, 단일한 복지체제하의 완전한 일치 과정, 통일 한국의 단일한 사회보장체제 성립 단계를 의미한다. 이는 통일 이후 북한의 체제 이행이 일정 부분 안착한 것을 전제로 한다.

이를 더 세분화하면, 통일 이전(준비-지원-구호), 통일 직후(지원-구호-복구), 통일(통합 초기) 중기(복구-안정-이행), 통일(통합 중기 이후) 말기(이행-통합)로 구분된다. 통일 이후 남북한 사회보장의 구호-안정-이행-통합 과정은 개인과 가족의 소득과 자산, 교육 수준에 따라 현실에서는 동시다발적으로 적용/부적용이 가능하다. 또한 통일 당시 구호계층의 규모가 작고 안정-이행-통합계층이 상대적으로 많을 경우 통합 속도와 기간이 짧아지고 비용 또한 감소한다. 반면 통일 당시 구호계층이 지금의 북한처럼 상대적으로 안정-이행-통합계층보다 많을 경우 통합 속도와 기간이 길어짐은 물론이거니와 여기에 소요되는 비용 역시 증가한다.

나. 취약계층·지역 지원, 구호 프로그램의 중요성

북한 취약계층과 관련해 국제기구⁶⁾는 북한의 영유아와 임산부, 취학 전 아동, 청소년, 장애인, 고령자를 주요 대상으로 보고 있다. 이들에게 가장 시급히 필요한 것은 위생과 방역, 식량과 보건 의료, 재가서비스와 사회적 인프라이다. 특히 자

립·자활 능력이 턱없이 부족한 이들에 대한 국제 기구의 서비스 지원 활동은 지금도 진행되고 있으며 해결될 기미가 보이지 않기 때문에 통일 한국의 사회보장에서 이들에 대한 통일 초기의 지원 방안과 수준이 의미하는 바가 크다. 즉, 이들에 대한 구체적인 지원 수준은 북한 주민으로 하여금 통일에 대한 기대감과 충족감을 1차적으로 판단하는 기준이 된다. 왜냐하면 이들 역시 가족과 세대를 구성하고 있기 때문이다.

이에 따라 통일 한국의 사회보장에서 남북한 사회보장제도 통합보다 먼저 준비하고 통일 직후 신속히 집행해야 하는 것은 바로 북한의 취약계층에 대한 '긴급구호 시나리오(프로그램)'이다. 이는 현재 북한 취약계층⁶⁾의 생존권이 심각한 상태임을 의미한다.

결국 남북한 사회보장 통합의 큰 방향은 북한에 대한 구호-안정-이행-통합의 순서로 진행되어야 한다. 앞서 상술했 바와 같이 사회보장 통합의 기준과 방식을 사전에 연구, 준비하여 통일 초기에는 취약계층에 대한 긴급구호 중심으로, 통일 중기부터는 자립과 자활을 추구하는 생활 안정 정책 중심으로, 그 이후부터는 통일 한국 사회보장체제로 편입되는 체제 이행 초기의 통합 단계 중심으로 점진적으로 접근해야 하고, 이것이 현재를 기준으로 가장 합리적인 남북한 사회보장 통합 기준의 열쇠이다.

6) 한편으로 이들은 통일 이후 잠재적 남한 이주 가능 계층이라 할 수 있다.

그림 1. 남북한 사회보장 통합 단계 도식화



주: '기능'의 경우 대상에 따라 통일과 통합 전 과정에서 중복되며, 성격에 따라 통합 시기가 조정됨.
 자료: 저자 작성.

4. 남북한 사회보장 통합 시나리오

가. 과도기 이중체제

남북한 사회보장 통합 환경은 화폐, 노동, 소득, 재산권, 이주, 인구 등의 경제·사회적 통합 환경과 직결된다. 가령 남북한이 동일한 화폐를 사용할 것인가, 노동시장을 상호 개방할 것인가, 통일 당시 남북한 주민의 소득 격차는 어느 정도 수준인가, 북한 국유자산 처리 방안에 따른 시장화 정도와 속도는 어떠한가, 남북한 주민, 특히 북한 주민의 남한 이주를 허용할 것인가 하는, 통일 이후 발생할 현실적인 문제가 제기된다. 이러한 문제 인식 속에는 통일 이후 남북한 체제 통합보다 중요한 것은 남북한 통합 환경이 아닌가 하는 의문이 자리 잡고 있다. 그리고 이 문제들은 남북한

복지 통합의 상위적 차원의 기본 변수다. 이 때문에 이러한 질문에 대한 해답은 통일 당시 남북한 각각의 상황에 따라 매우 다양해질 수 있다.

한편 통일 초기에는 남북한의 경제·사회적 통합 환경이 성공적인 남북한 체제 통합을 담보하지 못할 경우 상술한 남북한 사이의 화폐, 노동, 소득, 재산권, 이주 등에 제한이 있을 수밖에 없다. 이러한 시기를 소위 과도기 이중체제라 칭한다. 즉, 과도기 이중체제란 양 체제가 통합으로 가는 과정에 불가피하게 존재하는 이질적인 체제를 의미한다. 따라서 이 기간 동안 남북한에는 상호간 차이가 있는 각각의 제도가 한시적으로 공존하게 된다.

결국 남북한 사회보장 통합에서 과도기 이중체제는 현실적으로 다소 불가피한 측면이 있다.

즉, 이는 남북한에 선택이 아닌 필수의 문제이다. 이는 남북한의 사회·경제적 격차, 사회보장제도의 이질성, 통일 이전과 이후 파생할 남북한 공통의 통합 환경의 불확실성에 기인한다.

과도기 이중체제는 상술한 바와 같이 통일 당시 남북한의 환경에 따라 달라지겠지만 다음과 같이 예시할 수 있다. 첫째, 기간의 경우 과도기는 남북한 통합을 위한 준비 기간으로, 최소 3년에서 최대 10년이 될 수 있다. 이 기간 동안 남북한에는 상호 차이가 있는 제도가 공존한다. 단, 통일 이후 남북한의 분야별 통합이 진행되는 절차와 결과에 따라 과도기 기간은 유동적일 수 있다. 둘째, 행정권의 경우 이 기간 동안 통일 이전 북한 지역에 대한 정치, 외교, 국방, 치안, 조세, 예산 등 주민자치 행정권은 중앙정부가 관장되 북한 지역에 한해 별도의 특별행정관리기구(부총리급 이상)를 설치해 지역 전체 행정을 관장한다. 이에 따라 북한 지역의 입법·사법권은 중앙정부가 갖는다. 셋째, 기본권의 경우 이 기간 동안은 대한민국 헌법 3조에 의거해 남북한 주민을 동일한 국민으로 간주한다. 다만, 북한 주민에 대해서는 대한민국 헌법 37조 2항(기본권 제한)에 의거, 이 기간에 한해 국민의 사회적 기본권 실현 관련 사항을 별도로 관리한다. 넷째, 권리제한의 경우 이 기간 동안 위 조항을 근거로 북한 지역은 화폐(통화), 노동(취업), 소득(임금), 이주(통행), 재산권(국유재산), 공공부조, 사회보험, 사회보훈, 사회서비스, 기타 사회복지와 관련된

각 제도를 별도로 관리한다. 단, 통행의 자유는 부분적으로 보장되 거주 이전의 자유는 이 기간에 한해 별도로 관리한다. 다섯째, 재정·예산은 남북한 지역별로 독립적으로 운영되 북한 지역의 부족분은 중앙정부가 부담한다. 여섯째, 조세의 경우 이 기간 동안 북한 지역의 조세(관세 포함) 종목과 세율은 북한 지역에 설치된 특별행정관리기구에서 별도로 정할 수 있다.⁷⁾ 일곱째, 화폐의 경우 이 기간 동안 북한 지역 통화는 화폐 교환을 통해 새로이 발행한 신화폐를 사용한다. 여덟째, 노동의 경우 이 기간 동안 북한 주민의 남한으로의 노동이동은 특별한 조건을 충족하는 경우에 한해 중앙정부가 허가하고 기본적으로 노동시장을 분리 운영한다. 아홉째, 자본·상품이동의 경우 이 기간 동안 북한 지역에 대한 남한의 자본이동은 북한 지역의 특별행정관리기구에서 별도로 관리한다. 또한 이 기간 동안 북한 지역에 대한 남한의 상품이동은 가능하고 이와 관련된 관세 결정은 특별행정관리기구에서 별도로 관리한다. 열째, 최저임금의 경우 이 기간 동안 북한 근로자에게는 최저임금제를 적용한다. 단, 최저임금 수준은 특별행정관리기구에서 관리한다. 열한째, 부동산의 경우 이 기간 동안 기존의 북한 지역 국유재산은 통일 정부가 재국유화한다. 단, 국영 주택과 경작 토지 등은 통일 이전의 거주자에게 이용권을 부여하고, 중장기적으로 소유권으로 이행하여 자산을 형성

7) 한편 이 시기에는 북한 지역에 남한기업, 외국기업, 다국적기업 등의 경제적 투자가 이루어질 것이다. 따라서 이 시기에 과도한 관세를 부과할 경우 북한의 경제개발에 다소 부정적인 영향을 미칠 수 있으므로 탄력적인 운영이 필요하다.

표 1. 과도기 이중체제: 조건과 환경

구분	조건과 환경
기간	- 3~10년 - 분야별 통합의 진행 절차 및 결과에 따라 과도기 기간 재설정 가능
행정권	- 행정권(정치, 외교, 국방, 치안, 조세, 예산 등)은 중앙정부가 관리 - 북한 지역에 특별행정관리기구(부총리급 이상)를 설치하여 북한 지역의 전체 행정 관리
기본권	- 헌법 37조 2항에 기초
권리 제한	- 화폐(통화), 노동(취업), 소득(임금), 이주(통행), 재산권(국유재산), 공공부조, 사회보험, 사회서비스, 기타 사회복지제도 별도 관리 - 통행의 자유는 부분적 보장 - 거주 이전의 자유는 별도 관리
재정	- 재정과 예산은 별도로 독립 운영 - 북한 지역의 부족분은 중앙정부가 부담
조세	- 조세(관세 포함) 종목과 세율은 특별행정관리기구에서 별도로 정함
화폐(통화)	- 신화폐 발행
노동(취업)	- 북한 주민의 남한으로의 노동이동은 취업 승인을 통해 중앙정부가 허용 - 노동시장을 분리 운영
자본·상품이동	- 북한 지역으로의 남한 자본·상품이동은 특별행정관리기구에서 별도 관리 - 남한 지역으로의 북한 자본·상품이동은 허용
최저임금	- 최저임금제 적용 - 최저임금 수준은 특별행정관리기구에서 관리
부동산	- 북한 지역의 국유재산은 통일 정부가 재국유화

자료: 이철수, 강산욱, 고혜진, 김정현, 류지성, 모춘흥 등. (2016). 통일 이후 북한지역 사회보장제도: 과도기 이중체제. 한국보건사회연구원. p. 62.

하도록 한다(이철수 등, 2016, pp. 59-61).

결국 과도기 이중체제는 통일 이후 남북한의 안정적인 관리와 더불어 장기적으로는 남북한 체제 통합의 긍정적인 요소 확충을 위해 반드시 필요한 단계이다. 특히 이 시기는 독일 통일과 달리 급진적 통합보다는 점진적 통합을 시도하고 통일의 후유증을 최소화하기 위한 전략적 과정이며, 성공적인 체제 통합을 위한 준비 기간이라 하겠다.

이 시기의 남북한 사회보장은, 남한은 기존 제도를 유지하는 가운데 북한은 남한의 사회보장 제도로 업그레이드 편입 내지는 이를 준비하는 단계이다. 구체적으로 접근하면, 첫째, 사회보장 제도의 경우 북한 지역의 사회보장제도는 남한과 달리 별도로 운영되되 준비 기간을 거쳐 일정 시점에 각 사회보장 제도별·대상별·위험별·서비스별로 단계적 통합을 시도한다. 단, 통일 직후

북한 취약계층에 대한 구호는 신속히 하고 여기에 소요되는 비용은 중앙정부가 부담한다. 둘째, 사회보장 법령의 경우 북한 주민을 위한 사회보장 관련 법령은 각 제도별·위험별·대상별·서비스별로 별도의 특별법을 통해 보호한다. 이에 따라 기존 북한의 사회보장 관련 법령은 특별법으로 대체된다. 또한 이 기간 동안 필요하고 가능한 경우 관련법에 특례 조항을 신설한다. 셋째, 사회보장 대상의 경우 특별법을 통한 사회보장 대상은 통일 이전 북한 국적을 취득한 주민이어야 하며 통일 이후 북한 지역 거주자(출생자 포함)로 제한한다. 넷째, 사회보장 급여 종류의 경우 사회

보장 제 급여는 현물과 현금 급여로 하되 각 제도별·위험별·대상별·서비스별로 별도로 지정하는 급여에 의거해 기존의 수급자·요구호자·요보호자 등에게 제공한다. 다섯째, 사회보장 급여 수준은 각 제도별·위험별·대상별·서비스별로 별도로 정하는 급여 수준에 의거한다. 단, 급여 수준은 열등처우의 원칙에 위반되지 않는 범위 내에서 허용한다. 여섯째, 사회보장 급여 수급 자격은 각 제도별·위험별·대상별·서비스별로 별도로 정하는 기준에 의거한다. 단, 공적연금 수급자는 기존의 가입 기간을 별도의 기준을 통해 일정 부분 반영한다. 일곱째, 사회보장 재정은 북한 주민이 기

표 2. 과도기 이중체제: 사회보장 기준

구분	조건과 환경
사회보장	- 남한과 별도로 운영하되 준비 기간을 거쳐 일정 시점에 각 제도별·위험별·대상별·서비스별로 단계적으로 통합 - 취약계층에 대한 지원은 신속히 하며 비용은 중앙정부가 부담
법령	- 각 제도별·위험별·대상별·서비스별로 별도의 특별법 제정 - 필요시 관련법의 특례 조항 신설
대상	- 통일 이전 북한 국적 취득 주민이면서 통일 이후 북한 지역 거주자(출생자 포함)
급여 종류	- 현물과 각 제도별·위험별·대상별·서비스별로 별도 지정 급여 - 기존의 수급자·요구호자·요보호자 등에게 제공
급여 수준	- 각 제도별·위험별·대상별·서비스별로 별도 지정 급여 수준에 의거 - 열등처우의 원칙에 위반되지 않는 범위 내에서 허용
급여 수급 자격	- 각 제도별·위험별·대상별·서비스별로 정하는 급여 수급 자격에 의거 - 단, 공적연금 수급자는 가입 기간을 별도의 기준을 통해 일부 반영
재정	- 북한 주민이 기본적으로 책임지는 가운데 일부는 중앙정부에서 부담
관리·운영 및 서비스 전달체계	- 별도의 관리 기구를 각 제도별·위험별·대상별·서비스별로 설치, 운영

자료: 이철수, 강신욱, 고해진, 김정현, 류지성, 모춘홍 등. (2016). 통일 이후 북한지역 사회보장제도: 과도기 이중체제. p. 64.

본적으로 책임지며 이를 위해 적절한 사회보험료 및 추가적인 사회보장세를 납부하도록 한다. 단, 일정한 사회보장 재정은 중앙정부에서 부담한다. 여덟째, 사회보장 관리·운영 및 서비스 전달체계는 전체 북한 주민을 대상으로 하여 전적으로 관리하는 별도의 관리 기구를 각 제도별·위험별·대상별·서비스별로 설치, 운영한다(이철수 등, 2016, pp. 62-64).

결국 과도기 이중체제 기간 동안 남한의 사회보장제도는 기존의 방식을 유지한다. 그러나 북한은 가령 기존의 노령연금은 기초연금을 통해 보장하고 각종 사회서비스를 남한의 제도로 포용하는 방식으로 운영된다. 또한 각종 위험에 노출된 요구호자들은 별도의 급여를 통해 보호한다. 한마디로 이 시기 북한의 사회보장체제는 기존의 비현실적인 각종 복지급여를 정상화하는 가운데 사회적 위험을 최소화하고 남한 복지제도의 균열을 방지하는 방향으로 전개된다.

나. 통합기 단일체제

통합기 단일체제는 앞서 언급한 과도기 이중체제의 안정적인 운영을 전제로 한다. 즉, 남북한 사회보장 통합 환경인 화폐, 노동, 소득, 재산권, 이주 등 경제·사회적 통합 환경이 성숙되었음을 전제한다. 따라서 이 시기는 남북한이 내용상 제도적 동질성을 시도할 수 있는 단계를 의미한다. 이 때문에 통합기 단일체제는 과도기 이중체제 만큼의 시간이 필요한 부문이다. 결국 이 시기 남한 사회보장제도는 일부가 제한적이지만 전반

적으로 거의 동일한 복지체제로 진입 내지는 편입하는 시기를 말한다.

이에 통합기 단일체제는 다음과 같이 예시할 수 있다. 첫째, 기간의 경우 통합기는 남북한이 정치적으로 통일을 달성하고 과도기 이중체제를 거친 이후의 기간을 말하며 통일 이후 10년부터 통합기 단일체제로 '진입'한다. 이 시기 진입 시점에는 남북한 간 차이가 있던 제도들이 통합을 이루지만 사회보장제도별로 통합의 속도가 일부 다를 수 있어 완전한 통합이 완료됨을 의미하는 것은 아니다. 즉, 부분적으로 일부 사회보장제도는 통합이 계속 진행된다. 둘째, 행정권의 경우 이 기간에는 남북한의 행정권 통합이 완료되어 과도기 이중체제에 있었던 북한 지역 별도의 특별행정관리기구가 폐지된다. 이에 따라 전체 행정권을 통일 한국 중앙정부가 관리한다. 셋째, 기본권의 경우 기존 헌법 3조에 의거, 남북한 주민을 동일한 국민으로 간주한다(통일 헌법이 기존 조항을 승계하는 것을 전제함). 통일 헌법 제정으로 과도기 이중체제 기간 동안 북한 주민을 별도로 관리함에 따라 발생했던 기본권 제한이 종료된다. 넷째, 권리 제한의 경우 위 조항을 근거로 북한 지역에도 화폐(통화), 노동(취업), 소득(임금), 이주(통행), 재산권(국유재산), 공공부조, 사회보험, 사회서비스, 기타 사회복지제도를 남한 지역과 거의 동일하게 적용한다. 북한 주민의 남한 통행과 거주 이전의 자유가 보장된다. 다섯째, 재정의 경우 통일 한국의 재정과 예산은 중앙정부가 통합하여 관리, 운영한다. 여섯째, 화폐의 경우 과도기 이중체제 동안 북한 지역에 통용되

있던 신화폐와 남한의 원화를 시장 환율에 따라 통합하여 남북한 지역이 동일한 화폐를 사용한다. 또한 과도기 이중체제 동안 북한 원화에 대한 화폐교환이 이루어져 북한의 기존 화폐는 통용되지 않는다. 일곱째, 노동의 경우 통행 및 거주 이전의 자유에 따라 남북한 간 노동의 자유가 보장된다. 여덟째, 자본과 상품이동의 경우 남북한 간 생산요소시장과 생산물시장의 통합으로 자본과 상품의 자유로운 이동이 허용된다. 아홉째, 최저임금의 경우 통일 한국에 대한 최저임금제가 확대 적용되며 이를 위한 법적 장치가 마련된다. 다만 남북한 지역의 소득(경제) 격차에 따라 최저

임금제가 탄력적으로 운용될 수 있다. 열째, 부동산의 경우 기존 북한 지역의 국유재산에 대한 사유화, 민영화 등의 처리가 완료된다(이철수 등, 2017, pp. 92-94). 결국 통합기 단일체제의 성립 조건은 남북한의 체제 통합 환경이 성숙한 시점과 시기를 의미한다. 또한 이러한 시점에 진입한 것을 통합기 단일체제의 시작이라 할 수 있다.

이 시기의 남북한 사회보장은, 남한은 기존 제도를 유지하는 가운데 북한은 남한의 사회보장 제도로 사실상 편입하게 되는 형태를 띤다. 구체적으로 접근하면, 첫째, 사회보장제도의 경우 일부 복지 재정을 제외한 제도별 통합이 완료된다.

표 3. 통합기 단일체제: 조건과 환경

구분	조건과 환경
기간	- 통일 10년 이후 시기부터 통합 말기 진입
행정권	- 행정권 통합이 완료되어 통일 한국 중앙정부가 관리
기본권	- 기존 헌법 3조(통일 헌법이 승계)에 의거해 남북한 주민은 동일한 국민, 통일 헌법 제정
권리 제한	- 화폐(통화), 노동(취업), 소득(임금), 이주(통행), 재산권(국유재산), 공공부조, 사회보험, 사회서비스, 기타 사회복지제도 동일하게 적용 - 통행과 거주이전의 자유 보장
재정	- 국가 재정과 예산은 중앙정부 통합 운영
화폐(통화)	- 통합된 동일 화폐
노동(취업)	- 노동이동 가능
자본·상품 이동	- 자본·상품이동 허용
최저임금	- 최저임금제 적용 확대
부동산	- 북한 지역 국유재산 처리 완료

자료: 이철수, 고혜진, 송철중, 우해봉, 이각희, 이용하 등(2017), 통일 이후 북한지역 사회보장제도: 통합기 단일체제, 한국보건사회연구원, p. 99에서 수정.

단, 과도기 이중체제 동안 각 사회보장 제도별·대상별·위험별·서비스별로 단계적인 통합을 추진했기 때문에 통합 속도에 따라 제도별로 통합 완료 시기에 차이가 있을 수 있다. 둘째, 사회보장 법령의 경우 과도기 이중체제 동안 적용되었던 북한 지역의 특별법이 폐지되고 남북한의 통합된 단일 법령에 따라 사회보장제도가 적용된다. 단, 필요에 따라 관련법에 북한 지역에 대한 특례 조항을 신설할 수 있다. 셋째, 사회보장 대상의 경우 이 시기 사회보장은 각 제도별 기준에 준하여 결정된다. 넷째, 사회보장 급여 종류의 경우 남북한 사회보장제도의 통합에 따라 남북한 주민들에게 동일한 종류의 급여가 제공된다. 단, 사회보장제도별 통합 속도에 따라 남북한 간 급여 종류의 단일화 시점에는 차이가 있을 수 있다.

다섯째, 사회보장 급여 수준의 경우 남북한 사회보장제도의 통합에 따라 남북한 주민에게 동등한 사회보장 급여 수준이 제공된다. 단, 제도별 통합 속도가 다르고 남북한 경제 격차가 여전히 존재하는 경우 통합기 단일체제에서도 이를 반영하여 급여 수준을 경제 격차에 비례적으로 적용하다가 점차 동등한 수준이 되도록 한다. 여섯째, 사회보장 급여 수급 자격은 각 제도별·위험별·대상별·서비스별로 통합 법령이 정하는 기준에 의거한다. 일곱째, 사회보장 재정의 경우 남북한 경제 격차 및 제도별 통합 속도를 반영하여 사회보험제도별 재정 통합을 유도하며, 공공부조와 사회서비스에 대한 북한 지역의 국고 부담을 합리적으로 조정한다. 여덟째, 사회보장 관리·운영 및 서비스 전달 체계는 각 제도별·위험별·대

표 4. 통합기 단일체제: 사회보장 기준

구분	조건과 환경
사회보장	(일부) 재정을 제외한 전체 부문 통합 완료
법령	- 통합 단일 법령, 필요에 따라 관련 법의 특례 조항 신설
대상	- 제도별 기준에 준하여 적용
급여 종류	- 동일한 종류의 급여 제공, 제도별 통합 속도에 따라 급여 종류의 순차적 단일화
급여 수준	- 동등한 급여 수준 제공 - 제도별 통합 속도에 따라 비례적 급여 수준에서 점차 동등한 수준 달성
급여 수급 자격	- 각 제도별·위험별·대상별·서비스별로 통합 법령이 정하는 급여 수급 자격에 의거
재정	- 사회보험: 제도별 재정 통합 유도 - 공공부조·사회서비스: 북한 지역 국고 부담 합리적 조정
관리·운영 및 서비스 전달체계	- 각 제도별·위험별·대상별·서비스별로 운영 - 관리·운영 조직 통합 완료

자료: 이철수, 고혜진, 송철중, 우해봉, 이각희, 이용하 등. (2017). 통일 이후 북한지역 사회보장제도: 통합기 단일체제. 한국보건사회연구원. p. 102.

상별·서비스별로 운영하며 관리·운영 조직의 통합도 제도별 통합 속도에 맞추어 완료한다(이철수 등, 2017, pp. 100-101). 결국 통합기 단일체제는 기존의 남북한 사회보장제도의 극히 일부를 제외하고는 단일한 복지제도로의 진입과 종료를 동시에 의미한다.⁸⁾

5. 나가며

주지하다시피 ‘남북한 통일’과 ‘남북한 통합’은 전혀 다른 차원의 논의이다. 왜냐하면 통일은 남북한이 하나 됨을 약속한 것인 반면 통합은 이러한 약속을 이행하여 궁극적으로 단일한 체제로 가는 것이기 때문이다. 따라서 남북한 통일에 대한 접근과 남북한 통합에 대한 접근은 상당한 차이가 있다. 이에 본고는 통일 이후 남북한 사회보장 통합이라는 주제를 놓고, 남북한 사회보장제도의 이질성과 현실을 감안하여 ‘과도기 이중체제’와 ‘통합기 단일체제’라는 큰 틀의 남북한 사회보장 통합 방안을 논하였다. 구체적으로 본고는 각 체제의 조건과 환경, 사회보장 기준을 별도의 통합 변수로 설정하여 접근하였다.

그러나 본고에서 현재를 기준으로 제시한 남북한 사회보장 통합의 과도기 이중체제와 통합기 단일체제 시나리오의 변화할 가능성이 항상 존재한다. 예컨대 남북한의 경제성장, 남북한 경제 격차의 해소 정도, 북한 복지체제의 개인화 정

도에 따라 근본적인 변화가 가능한 부문이다. 따라서 남북한 사회보장 통합은 통일 시점의 남북한 복지 상황과 복지 현실, 경제 수준에 근거한 기준에 의거할 개연성이 있다(이철수, 2015b, p. 163). 아울러 이러한 이유로 남북한에서 각각 다른 형태로 상존하는 다양한 사회보장제도의 변화 범위와 그 폭은 통일 이후 남북한 사회보장 통합 요소와 직결된다 하겠다.

한편 본고에서 다룬 것보다 구체적인 남북한 사회보장 통합 기준으로는, 북한 사회복지 실제에 대한 평가를 기반으로 통일 이후의 큰 틀에서 점진적으로 추진하되 부분적으로는 신속히 시도하는, 이른바 ‘한국형 통합 방안’이 바람직하다고 판단된다. 무엇보다 이는 현재의 남북한 복지 환경과 제도, 복지 통합의 조건 등을 근거로 할 때 통일 직후 즉각적인 통합이 사실상 불가능하다는 현실적인 진단에 따른 것이다. 이에 남북한 사회보장 통합에 대한 지속적인 관찰과 준비가 통합의 안정성과 합리성을 담보하는 지렛대(이철수, 2015b, pp. 162-163)가 된다.

이러한 점에서 첫째, 정부는 이 분야에 대한 정책적 지원을 통한 연구 지속성을 유지해야 한다. 둘째, 정부는 무엇보다 이 분야에 대한 전문 연구인력과 실천인력을 양성해야 한다. 셋째, 정부는 경제, 노동, 재정, 산업, 교육 등 관련 연구기관과의 연계 연구를 통해 통일 이후 정책적 대안을 준비해야 한다. 넷째, 남북한은 통일 이전에

8) 통합 시점에서 남북한 사회보장제도의 가장 이상적인 통합 방향은 특정 체제에 편향되지 않고 각 개별 사회복지제도의 장점을 극대화하는 방향으로 전개하는 것이다.

사회보장 교류 및 보건복지 관련 기본협정을 체결해 통일 이후 안정적인 통합 환경을 조성해야 한다. 결국 이러한 선제적 투자만이 통일 한국의 안정적인 미래를 보장하기 때문에 이를 위한 정책적 노력이 필요하다. ■

참고문헌

- 이철수. (2014). 통일사회복지 통합쟁점. 월간북한, 통권 511호.
- 이철수. (2015a). 남북한 사회복지 제도통합: 구성 쟁점. 동서연구, 27(4), 55-88.
- 이철수. (2015b). 남북한 사회복지 통합에 대한 소고. 동북아연구, 30(1), 131-169.
- 이철수, 강신욱, 고혜진, 김정현, 류지성, 모춘흥 등. (2016). 통일 이후 북한지역 사회보장 제도: 과도기 이중체제. 한국보건사회연구원.
- 이철수, 고혜진, 송철종, 우해봉, 이각희, 이용하 등. (2017). 통일 이후 북한지역 사회보장 제도: 통합기 단일체제. 한국보건사회연구원.
- 이철수. (근간). 통일복지 디자인: 엑스(X)자 시소 게임.
- 평화문제연구소. (2010). 독일통일 바로알기.